

沖縄における市町村開発行政の実態

——三全総と沖縄開発——

野 原 全 勝

今 村 元 義

〔目 次〕

はじめに	101
1. 新全総・三全総と沖縄振興開発計画	102
2. 定住圏構想と新広域市町村圏計画について	105
3. 市町村の「基本構想」について	107
4. 地域問題の類型化について	108
I 県、(企画調整室、地方課)、土地連でのききとり	108
1. 企画課	108
2. 地方課	109
3. 沖縄市町村軍用地等地主会連合会	113
II 市町村レベルでの開発構想と現実	116
1. 浦添市一那覇市周辺の人口急増地域	116
2. 沖縄市一軍事基地群集中地域	120
3. 与那城村	123
4. 恩納村	125
むすびにかえて—若干の感想と今後の調査課題	127

はじめに

現在、「地方の時代」¹⁾といわれている。福祉型開発の実現にとっては、市町村が主体とならねばならない、ということであろう。われわれが今回の調査の対象に市町村の「基本構想と現実」を掲げたのも、実はこのような時

代的背景の意義を痛感したからに他ならない。

ところで、市町村の開発構想は、国、県の開発計画と相互に有機的関連をもつよう要請されている。そこで、調査報告にうつる前に県、国の計画の内容について大略、検討しておこう。

注1) 「地方の時代」が唱えられるようになった背景には、以下の事情があると指摘されている。従来の国家の地域開発政策は、全国総合開発計画(1962年)から新全国総合開発計画(1969年)を経て第三次全国総合開発計画(1977年)へと推移してきたが、三全総登場の背景には、前二者が、G・N・P第一主義、生産力至上主義を基調とし、解決さるべき地域問題の克服どころか新たな貧困を累積させたこと、それを批判する地域の住民運動によって「草の根保守主義」をゆさぶられる事態を招いたこと、70年代に入って以降の構造的不況の顕在化によって巨大開発の後退、もしくはその意味の変化(生産力増強のための基盤整備から巨大企業の市場創出効果を狙いとす

る)が進行していたこと、がそれである。このため、三全総は基調としては福祉型開発を掲げざるをえず、したがってまた市町村に対しても新たな対応を迫られることになったのである。復帰後の沖縄でもこのような変化は、時期的に圧縮したかたちで再現した。すなわち、海洋博開催をはさんで以前と以後の開発基調の変化(以前—巨大開発、以後—静かな開発=農業・離島振興)がそれである。

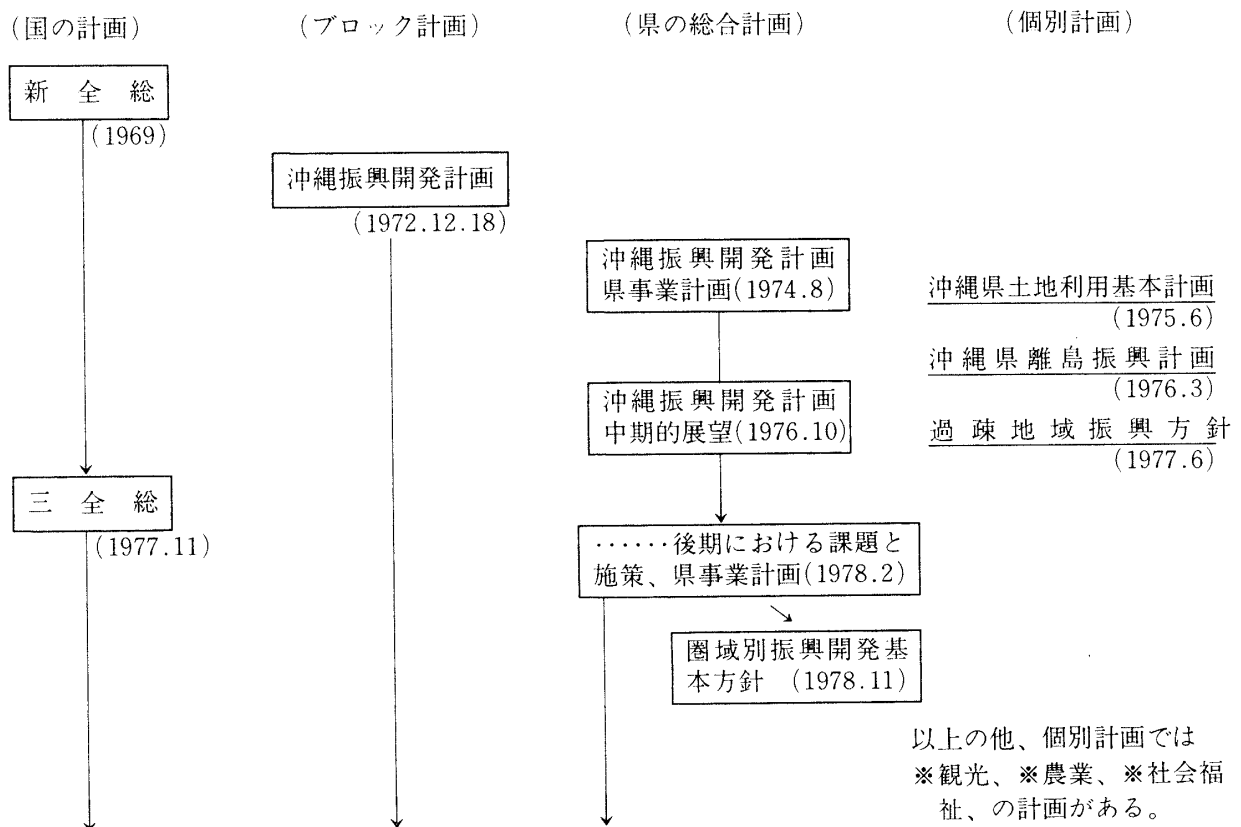
いずれにしても、市町村は住民生活にもっとも身近な地位にあると同時に国家行政の末端に位置しているために、国の施策の矛盾をもっとも端的に反映するものと考えざるをえない。

1 新全総・三全総と沖縄振興開発計画

まず、第1図をみて頂きたい。政府の沖縄ブロック計画である沖縄振興開発計画（以下振計と略す）は、新全総と連動して策定されたものである。ここから、新全総の基調であるGNP至上主義、巨大開発主義、工業開発中心主義という否定的側面が継承されたことは事実である。しかし、他面では、振計は平和、自治、環境保全、基地の整理縮小など、本土との格差を早急に是正し、自立的発展の

基礎条件を整備するという目標を掲げ、さらに地域福祉社会の効果的実現を振興開発の基本方向としていたのである。この側面が、理念にとどまってしまうかどうかは別として、振計のもつ積極面であったことは否定できない。このように、復帰後の政府の沖縄ブロック計画（振計）は、二面性をもっていた。たしかに、その後の経過をみれば、東海岸の臨海工業基地化と西海岸の「海洋博」＝「祭り型」開発という二本柱を軸とした基盤整備が²⁾先行的に進められたことは事実である。その

第1図 国と県の開発計画の推移



注2) 振計は、沖縄振興開発特別措置法（1971年12月）に基づき1972年12月に閣議決定されたものであるがその内容については次のように指摘されている。「わが国土の総合開発計画の在り方を今一度見直し、沖縄地域が加わることによって、わが国土にもたらされる質的变化を確認し、その意義を一段と高めることを主眼とし、そのため、国は、沖縄本島およびその周辺の島嶼を新全国総合開発計画上の独立した一ブロックとして位置づけ、その自然的、地理的特性を活用した(1)産業の振興開発、(2)交通施設および通信施設の整備、(3)水資源および電力等の開発、(4)生活基盤施設等の整備および医療の確保、(5)職業の

安定、(6)教育および文化の振興、(7)観光の開発、(8)離島の振興、(9)自然環境の保護および公害の防止等各般にわたる総合開発計画を策定し、これに基づく施策を計画的かつ効率的に推進するための財政、税制、金融上の特別措置について立法化を図ることとする」(沖縄振興開発特別措置法研究会編『沖縄振興開発特別措置法の解説』3ページ)
そして、振計「第9、余暇生活の充実と観光の開発」の「2、沖縄国際海洋博覧会の開催と海洋開発」が、振計における前半期の主要な目玉として実施に移されたのである。

結果、本土の後追いともいわれる地域問題の深刻化を生みだしたのである。

しかしながら、1975年に、沖縄開発庁は「静かな開発」を打ちだし、農業振興、離島振興を主張するとともに、「沖縄は、特定の産業に主導的役割を期待するのではなく、農林水産業をはじめ既存産業の一層の振興を図るなど、各産業にわたる地道な努力の積み重ねによる相乗効果を期待することが、最も現実的であり、このための積極的努力が強く望まれ³⁾」ると拠点開発方式を事実上否定した。明らかに振計の基調は後者の側面に移行したのである。したがって、1977年の三全総策定以前に沖縄開発の基調は、地場産業の基盤整備と生活基盤、福祉基盤の整備へと変化しつつあったのである。もちろん、この過程で、一般的に補助率の低いこれらの事業が、市町村の貧困な財政条件のもとで充分実施しうるか否かの問題点は残された。さらにまた、海洋博後の経済不況の中で、全国平均の3倍にも達す

る完全失業率にも示されるように、雇用失業対策、産業振興策も重要な問題として浮上することになったのである。いずれにせよ、振計の上位計画たる新全総から三全総への移行の必要性は内容的には、沖縄における政策実施主体の側でも意識されざるをえなかったのでありだからこそ県の沖縄振興開発振議会・総合部会もまた次のように主張したのである。

「振興開発計画は、後期5カ年において上述の課題を抱えているが、計画にいう振興開発の基本方向及び推進すべき諸施策については、現時点で改訂さるべきものはなく、後期においてもその達成のため一層の努力が続けられるべきである」(1976年10月、「沖縄振興開発中期的展望」)

振計策定後、5年の総括と展望を示したこの「中期的展望」について、いくつかの特徴を示せば次のようになる。

第一に、1974年までのデータをもとに推計を行っているが、県・開発庁共同試算によ

第1表 振計、県・開発庁共同試算、県事業計画（後期）にみる指標

区 分	単 位	基準年次(A)	目標年次(B)	B/A	試算(C)	C/A	52年度(D)	56年度(E)	E/A
総人口		95	103	1.08	107	1.13	106	109	1.03
就業者数	万人	39	46	1.19	39	1.00	39	41	1.05
第1次産業		10	6	0.6	4	0.40	6	6	1.00
第2次産業		7	13	1.8	11	1.57	8	9	1.11
第3次産業		22	27	1.23	25	1.14	25	26	1.04
生産所得	10億円	310(100)	990(100)	3.19	665	2.15	918(100)	1,142(100)	1.24
第1次産業		23(7.6)	51(5.1)	2.22	35	1.52	62(6.8)	83(7.3)	1.34
第2次産業		56(18.1)	294(29.7)	5.25	143	2.55	205(22.3)	265(23.4)	1.29
第3次産業		231(74.3)	645(65.2)	2.79	487	2.11	651(70.9)	793(69.5)	1.22
1人当県民所得	万円/人	33	96	2.91	62	1.88	86	103	1.20

注1. 振計、試算の価格(A、B、C)は、45年価格、県事業計画(D、E)は50年価格。

2. ()内は構成比

3. 振計の基準年次は、45年7月～46年6月、目標年次は56年度である。

注3) 沖縄開発庁『沖縄の振興開発』(昭和53年版)

れば、第1次産業1.52、第2次産業2.55、第3次産業2.11倍といずれも振計の累計予測値を下回っている。その結果、就業者数についても振計の46万人に対して39万人と厳しい予測になっている。県事業計画の予測値では、昭和50年以降の産業の伸びを反映して1次産業就業者の大幅減のくいどめ、三次産業の微増などで、41万人と修正されている。しかし、二次産業については、在来工業が本土産品との競合でシェアを奪われつつあり、また振計で期待された新規工業は「51年7月現在全く立地が見られない」などの理由から、試算の11万人をすら下回る9万人の予測値となっている。

「振興開発計画に基づく事業は、ハードな面やフローの所得向上には見るべき成果をあげた反面、沖縄経済の発展をになう産業なり産業主体を県内に設定することには必ずしも成功していない」という総括と「雇用問題解決の基本的課題は…県内需要を増やすか、あるいは供給を県内外に分散させることである。しかし、各産業を個別に検討した結果、傾向値による生産規模では大きな雇用力増大は期待できないので、早急に県を挙げて産業振興に取り組む必要に迫られている。とはいえ、…後年5年間に県内で需給バランスが回復する見通しは、人口増加を前提とするかぎり極めて薄く、当面は県外就職を促進する必要がある。」という課題設定とは、現状を前提とするかぎり現実的な結論といわざるをえない。⁴⁾

第二に、「復帰後4年間に復帰前21年間を上回る(公共)投資がなされた結果、この間の公共施設整備水準はかなり向上した」とは

注4) それ故に、失業対策事業の制度的見直し、さらに振興開発特別措置法38条「職業の安定のための計画の作成等」の具体化等も重要な課題となろう。

いえ、住宅、都市公園、医療施設等の量的・質的格差の残存や道路等規格の異なる部分の残存、さらには老人福祉サービスなどの社会福祉サービスや、保健医療サービス等の人的サービスの充足の立ちおくれが指摘されていることである。このように、目立つ施設の整備については短期に急速に建設されてきたが、地域福祉社会を支える施設や人的サービスのおくれ、さらには過密化した都市の環境整備のおくれ(その一例として昭和51年3月現在、区画整理済面積は本土46.9%に対して沖縄5.0%)等が明らかにされている。ここで注目されるのは、これらの事業は市町村行政に係わりの深いものだという点であり、今回の調査の意義の一つもここにあるといつてよい。すなわち、「中間的展望」のいうように、今後ともこれらの事業の達成をめざして一層努力が必要とされるのであれば、市町村の対応が焦点の1つにならざるをえないからである。

なお、県の個別計画には、図1にしめしたものの他に観光、農業、社会福祉についてのものもある。これらについては今後の検討課題とした⁵⁾。

注5) そのなかで「圏域別振興開発基本方針」と国、市町村の開発構想との関連について述べておきたい。というのは、そこでは従来県の事業計画、個別計画によって地域開発が進められてきたが、三全総の登場によってそれだけでは不十分だとの理由で策定の必要性が強調されているからである。

「広域生活圏ごとにそれぞれの特性を生かした総合的な地域振興を推進するための具体的な指針の策定が各面から待望されてきたことと相まって、国において第3次全国総合開発計画(昭和52年11月)が策定されたことにより、地域的視点に立った県の総合的かつ具体的な指針を策定する必要性がますます高まっている。

このようなことから、今後の地域振興を推進するに当たり、『沖縄振興開発計画』の圏域別開発の方向に即した地域振興の指針として……この基本方針を策定するものである。新全総の広域生活圏が「振計」の圏域別開発の中に具体化されているものとみなし、三全総の策定によってこの部分を柱として今後とりくむ必要性を確認したものである。

「この基本方針は、『沖縄振興開発計画の後期における課題と施策及び県事業計画』の下位にあって、

2 定住圏構想と新広域市町村圏計画について

すでにみたように、政府の開発政策の基調は三全総の登場で変化したいとあってよいだろう。三全総の行った現状分析に目を通せばたしかに次のような特徴を指摘できる。すなわち、生産力第一主義から、深刻な地域問題の現状分析を克明に行い、いわば社会関係の側面の分析を重視していることである。

例えば、巨大化した都市群に対する現状把握について

「人口、産業が急速に集中し巨大化した大都市では、今や、集中し拡大する生活・生産諸活動と有限な都市空間、国土資源との間に不均衡が生じ……、このため、人々の生活環境は、公害、環境問題の深刻化や交通混雑等過密の弊害によって、快適性を欠くことばかりでなく、大震火災に際しての安全性の確保が重大な課題となっている。同時に、人々は、日常生活で自然とのつながりを失って、ふるさとの山や川を想い、そのような環境で育つ子供の将来に不安を抱いている。また、家庭生活の基盤たる住宅を求めて膨大な人口が急速に周辺部へとあふれだし、職場からますます遠隔化することを余儀なくされており、更には、そのような住宅についてすら確たる見通しを持ち得ない人々がなお多数存在してい

る。一方、人口の急増を見た地域では、人口の増加に生活環境の整備が追いつかず、また、義務教育施設を用意することも容易ではない。

地方都市について

「…教育・文化・医療等に関するサービスや多様な就業の機会等において、大都市よりも一般的に低水準にあって、若年層の定住の基礎条件はなお不備、不足であるばかりでなく、日常の生活環境についても住民のニーズとの間に乖離がある。また、モータリゼーションの進展に伴って、生活の広域化が急速に進み、これに即応する都市構造を持たないため、種々の困難に直面している。更に、一方で、急激な都市化、情報化の進展は、地方都市の生活環境の画一化をもたらし、固有の風土の中ではくくんできた地域の文化と景観の維持、発展は困難となり、それぞれの地域の持つ個性と魅力は失なわれつつある。このような状況の下で、地方都市への人口定着は着実に進行しており、今後地域の自然条件との望ましい対応関係を超えて膨張が続けば、新たな過密問題をひき起こし、市民の生活環境条件をかえって劣悪化させるおそれがある。

農山漁村について

零細な経営の下で全国的な生活水準の向上に対応するため、兼業化が急速に進み、更に農業労働力に占める老人、婦人の割合が高まり、同時に若年層を中心に人口の流出が続いて、均衡のとれた地域社会の維持、発展が困難となって、過疎問題として政策課題となっている。また、都市化の進展とともに、農山漁村の伝統的な生活様式は大きく変化し、特に都市周辺を中心に混在化の進んだ集落では、利害の相違によって地縁的な組織活動が停滞するなど安定した地域社会の姿も変ぼうを遂げつつある。このような変化に対して、生活

その補完的性格を有し、県の各種個別計画に対しては、その上位にあって、誘導的性格を有しており、次のような役割が期待される。

- (1) 県においては、県事業計画の推進及び個別計画の策定等に当たっての基本的指針となる。
- (2) 市町村に対しては、諸計画や施策等の指導調整指針となる。
- (3) 県民生活や企業活動等の民間部門に対しては、その自発的な活動の誘導指針となる。
- (4) 国の計画、諸施策等に対しては、要望指針となる。(以上、「圏域別振興開発基本方針」昭和53年11月、1～2ページ)

と生産を一体として、将来を担う若い人々や老人、婦人を含めて農山漁村住民が定住の魅力を持ち得るような環境条件を新たにつくり出すことが根本的な課題となっている。更に、生活様式の全国的な平準化の動きとあいまって、医療サービスの確保や生活道路、ゴミ処理施設、排水施設等の日常的、基礎的生活環境施設の整備などに対する地域住民の要請は高まってきており、低密度居住の下で生活環境施設の整備を生産と生活が一体として営まれているという農山漁村の特性に配慮していかに進めるか、そのための工夫が求められている。⁶⁾

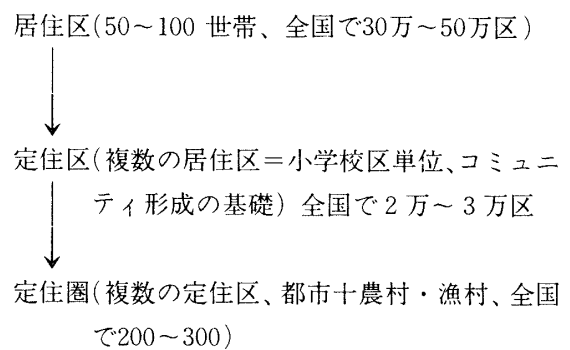
高度経済成長政策のもたらした深刻な地域問題への認識は、以上のように具体的である。しかしながら、このような具体的な地域問題認識に対して、課題解決のための地域政策である「定住圏構想」は以下にみるようにきわめて抽象的である。

「…大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密・過疎問題に対処しながら、全国土の利用均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図るという方式（定住構想）を選択する必要がある。人間的居住の総合的環境としては、自然環境、生活環境、生産環境が調和のとれたものでなければならない。また、居住の安定性を確保するためには、雇用の場の確保、住宅及び生活関連施設の整備、教育、文化、医療の水準の確保が基礎的な条件である。特に、大都市圏として定住人口の大幅な増加が予想される地方都市の生活環境の整備とその周辺農山漁村の環境整備が優先して図らなければならない。」

注6) 国土庁編「第三次全国総合開発計画」1～2ページ
注7) 同書、7ページ

居住区、定住区、定住圏との関係、規模とは第2図に示したが、問題なのは、仮にこの計画のいうように人間居住の環境整備を重点におくとして、だれが、どのような環境を、いかなる方向に形成していくかが、明らかでないことである。吉岡氏は定住圏とは行政圏域としては自治省の広域市町村圏に、また内容的には新全総の広域生活圏にほぼ同様もしくは何ら不整合はないと述べている。⁸⁾だとすれば、こと新しく定住圏構想を広域生活圏構想のかわりに提唱してきた理由は何かということになるだろう。三全総での説明によれば、新全総には、一方で拠点開発方式にもとづく大規模開発プロジェクトとこれら拠点を結びつける交通・通信のネットワーク形成という生産力至上主義が存在し、他方で地域開発の基礎単位としての地域の特性を活かした生活圏の整備方式とがあったが、「新しい生活圏の整備が立ち遅れたため」計画の目的を達

第2図



地域開発の基礎的圏域+広域生活圏
 ≡ 自治省の広域市町村圏(昭和45年度広域市町村圏整備措置要綱—自治事務次官通知、昭和54年度「新広域市町村圏計画策定要綱」自治事務次官通知)
 ≡ 新全総の広域生活圏(昭和44年度)

注8) 吉岡健次『地方財政のはなし』新日本新書 130ページ

成しえなかったとしている。この意味では、新全総の時期には達成しえなかった広域生活圈構想が、三全総において復活したともいえる。こうして、三全総の登場に対応して、広域生活圈の受け皿としての自治省の広域市町村圏も、定住圏構想の受け皿として、すなわち新広域市町村圏構想として再登場せざるをえないのである。その目的についてはさておき、沖縄県では、広域市町村圏の設定はこれまではなかったが、今年度から広域市町村圏の策定作業に入っている。県の「中期的展望」で述べられた後期の課題は、このよう

な圏域の設定で果たして実現されうるだろうか。市町村・県と広域市町村圏とはいかなる関係に立つのか、これも自治体調査の意義の1つとなる。

3 市町村の「基本構想」について

基本構想作成は、復帰後、沖縄の市町村に義務づけされたものである。基本構想の作成は、地方自治法第2条5項で定められているが、市町村の構想策定状況は、第2表のとおりである。これによれば、ほぼ70%が完了し

第2表-1 基本構想策定状況総括表

市町村数 (昭54.5.1現在)				基本構想の策定状況															
				策定済の市町村圏								うち昭53.5.2~昭54.5.1の間に策定した市町村数				54年度中に策定予定の市町村数			
市	町	村	計	市	%	町	%	村	%	計	%	市	町	村	計	市	町	村	計
10	8	35	53	8	80.0	4	50.0	26	74.3	38	71.7	3	3	4	10	2	1	8	11

基本構想の策定済市町村のうち																			
土地利用基本方針を明記している市町村数				策定にあたって審議会を設置した市町村数				策定にあたってアンケート調査を実施した市町村数				策定にあたって公聴会を開催した市町村数				策定にあたって市民集会等を開催した市町村数			
市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	計
7	3	16	26	8	4	22	34	6	4	10	20	0	0	0	0	4	0	9	13

第2表-2 市町村計画策定状況総括表

市町村計画の策定状況															
策定済の市町村数							うち昭53.5.2~昭54.5.1の間に策定した市町村数				54年度中に策定予定の市町村数				
市	%	町	%	村	%	計	%	市	町	村	計	市	町	村	計
2	20.0	3	37.5	10	28.6	15	28.3	1	0	1	2	4	1	8	13

実施計画のある市町村数								市町村計画策定済市町村のうち							
市町村数				うちローリング・システム採用の市町村数				策定にあたって審議会を設置した市町村数				進捗状況を議会又は住民に公表している市町村数			
				市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	計
1	0	1	2	1	0	1	2	2	2	7	11	0	0	0	0

- (注) 1. 調査時期は、昭和54年5月1日とする。
 2. 「策定済の市町村数」欄の「%」は、市町村数(昭54.5.1現在)に対するものであって、小数分2位を四捨五入し文1位まで記入すること。
 3. 「市町村計画」とは、その名称のいかんにかかわらず当該市町村の総合計画として取り扱われているものをいう(基本構想に基づいて定められるいわゆる基本計画を含む)。したがって、過疎地域振興計画、山村振興計画、農業振興地域整備計画等は除く。

議会の承認を得ている。基礎自治体としての市町村にとって、生活環境、生産環境の計画的整備の必要性というまでもないが、前者が比較的狭域的に整備しうるのに対し、後者は広域的な、したがって他市町村との調整を含まざるをえないむずかしさがある。以下にみるように、沖縄の市町村にとっては、(とくに本島中南部では)軍用地問題に代表される土地問題が存在しており、生活環境整備だけでなく生活環境整備の計画にとっても根源的な阻害要因として作用していることを考慮に入れざるをえない。すなわち、生活環境整備にしても、土地の狭小から行政機能の広域化は要請されているのである。このようにみれば、本土他府県の市町村に対して、より広域的に計画的に処理すべき事業が多いこと、それを住民の利益に即して、したがって民主主義を基底に据えて、いかに策定し実施していくか、という両者の統一の課題が重要となっている。

4 地域問題の類型化について

つぎに、沖縄県における市町村の抱える地域問題の類型化を仮説的に示しておきたい。地域が種々の顔を持っていること、これをふまえることは政策の前提であろう。地域開発の基準は、市町村のかかえる地域問題を解消し、その地域に住む住民の生活、生産を全体として発展させるもの、住民にとって生活しやすい環境づくりにあるとあってよい。以上を地域政策の基準として地域問題を類型化すれば以下のとおりである。

① 那覇市を中心とする都市化の進行している地域、那覇市周辺市町村の人口急増地域における地域問題と自治体側の対応。

② 軍用地によって囲い込まれた市町村、軍事基地群の密集地域における地域問題と自治体側の対応。

③ 長期経済開発計画によって区分された一方の工業開発志向型自治体と他方の観光開発志向型自治体における地域問題とそれへの自治体の対応。

④ その他の農村地域(本島における)

⑤ 離島地域、これをさらに農業の有無、(来間説)観光開発の有無で区分して自治体側の対応を考える。

ただし、以上の区分は地域問題に焦点をあてた類型仮説であり、現実の市町村においては複数の要素が混在化して表われ、したがって、自治体の対応も多様なものとなってくるであろう。したがって、われわれはこの区分を固定的に考えているのではなく、調査のさいの一応の目安として考えていることをお断りしておきたい。

I 県(企画調整室、地方課)および「土地連」でのききとり

1 企画課

(機構改革問題と今後のプロジェクト)

従来、各部局毎の案が優先順位もきめられないままに、やりやすいものから手がけられてきた。そこで企画の調整機能と財政の裏付けとを同時併行的に実行するための開発局をつくった。従来、企画に関する各部へのヒヤリングと国庫補助要請事務とを分離していたがこれを同時併行的に行なえるようにする。機構改革は8月1日に実施された。開発局所掌のビッグ・プロジェクトは、①糸満地先の工業団地、②中城湾港開発、③那覇国際空港の2級から1級への格上げ、④上水、工水を含めた水資源対策の4つである。

（「圏域別計画」と広域市町村圏との関連はどうか）

圏域別計画では中南部圏と中部、南部が一活されているが、広域市町村圏では両者が独立している。両圏域は、たしかに日常生活圏域のコアの違いはあるが、その他の点については一体であって分離しえない。計画は計画として進めてゆく。

⁹⁾
（三全総の定住圏構想についての見通し）

国土庁は、昭和54年度までにモデル定住圏の指定を指示した。これは各県一定住圏をモデルとしてつくる、というもの。北海道、沖縄は開発庁が指導することになる。沖縄県は全国にくらべて1年遅れで、今年度「基礎調査」圏域指定、来年度「計画案」を策定することになっている。現在、基礎的データ（1日行動領域の確定）分析を通じて圏域設定の基準をつくろうとしている。この段階でも、生活圏が島ごと孤立している本島周辺の離島の位置付けで困惑している。来年1月に「りくつだて」完了、2月中旬、モデル定住圏域を具体的に検討し、来年3月に圏域の指定を行う予定である。

（モデル定住圏と広域市町村圏との関連について）

本土では、モデル定住圏の受け皿もしくは前提として広域市町村圏がある。沖縄では両者の圏域設定を同時併行的に進めなければならず、広域市町村圏の経験のないために、手がうちにくい。地方課では、（後述するよう

に）南部、中部、宮古、八重山、北部の5つの広域市町村圏の案をもっているが、モデル定住圏の受け皿としてみた場合には、南部は県都があり、中部は基地が多く、宮古、八重山は「地域特性」は独特であるが、地域の広さにたいして人口が少なすぎるし、北部はダムが中心で、人口急増地域でなくむしろ過疎地域（モデル定住圏では人口20万人に達することを基準としている）である、ということではいずれの広域市町村圏も帯に短かしたすぎに長しである。要するに沖縄県の「広域市町村圏」(案)はモデル定住圏として妥当かどうかは疑問だということになる。

2 地 方 課

（広域市町村圏の趣旨）

(1) 広域市町村圏の施策は、昭和44年5月に策定された新全総の広域生活圏構想を実現するための具体的措置として、また、地域社会の都市化広域化と行政需要の高度化に対応し、併せて過密過疎問題の解決に資するよう、都市とその周辺農山漁村地域を一体として形成される日常生活圏を場とする新しい地域の振興整備に関する施策として昭和44年度以来実施され、本年度で10年目を迎えようとしている。

(2) 広域市町村圏は、交通情報など広域ネットワークの整備・共同事務処理体制の強化を旨としてきたが、今後は経済の安定成長へ移行する地域社会に生ずる問題に対応しつつ、各地域社会に住み良い生活環境を作り上げるために昭和54年度から新広域市町村圏計画を策定し、併せて、昭和52年11月4日に決定された第三次全国総合開発計画の定住構想

注9) 今年の8月、三全総に基づくモデル定住圏として28圏域が指定されたのについで9月6日に12圏域が追加指定され、全国で40圏域が54年度のモデル定住圏とされた。これらの圏域では、今年から来年にかけてモデル定住圏計画を策定し、早ければ昭和56年度から事業実施が初まる。いずれにしても、定住圏構想の内容がなく、受け皿だけが先にすすめられているということである。(自治体研究社『住民と自治』1979年11月号、62ページ参照)。

の実現に資するものである。¹⁰⁾

(新・旧広域市町村圏構想の想違について)

(1) 圏域は人口10万人以上ということで同様

(2) 事業内容については、市町村事業の他に県事業も含める点が新計画の特徴である。

(3) 三全総(定住構想)との関係でコミュニティ施設が前面に出ている。

(4) 新広域市町村圏計画策定過程に県の指導の強化がつけ加った。¹¹⁾

(広域市町村圏の仕組み)

第3図のとおりである。ここで、広域行政機構とは一部事務組合、または協議会であるが計画策定機構については第4図のように自治省からモデルが与えられている¹²⁾。現在のところ広域市町村圏計画委員会(=計画策定主体)は試案の段階であるが、仮にこのようなかたちで実現したとすれば、策定された計画は、法的強制力をもたないとしても国、県、

構成市町村及び関係諸機関に対する勧告計画としての性格をもつことになろう。…今村)。

(圏域設定の見通しについて)

県の案は、那覇市を中核とする南部圏域、沖縄市を中核とする中部圏域、名護市を中核とする北部圏域、平良市を中核とする宮古圏域、石垣市を中核とする八重山圏域と5圏域区分となっている(第5図)。このうち、3月には宮古広域市町村圏が設定されたのに続いて北部でも設定の意向が伝えられているが、他については未だ見通しはたたない。

(中部圏に組み入れられた宜野湾市、中城村、北中城村、南部圏に入れられた浦添市、西原町は、圏域区分に反対して独立市町村圏の提案をしているがどうか)

県の5ブロック案を6ブロックに増やすことは人口については問題はないが、面積が狭小であり、効率的な共同事業を行うには不適當であるので、認められない。なお、これは県の独自の判断である。

(1973年に県の庁議決定による合併計画との関連はどうか)

広域市町村圏と合併計画とは全然関係ない。合併計画は県の基本方針からおろした。合併は自主合併が望ましく、従来のような勧奨合併はまさつが多く好ましくない。住民の合併要求が高まってくるのを待って、県が援助する方がベターである。現在のところ、行政区域の統合は市町村への指導の柱ではない。

(一部事務組合との関連はどうか)

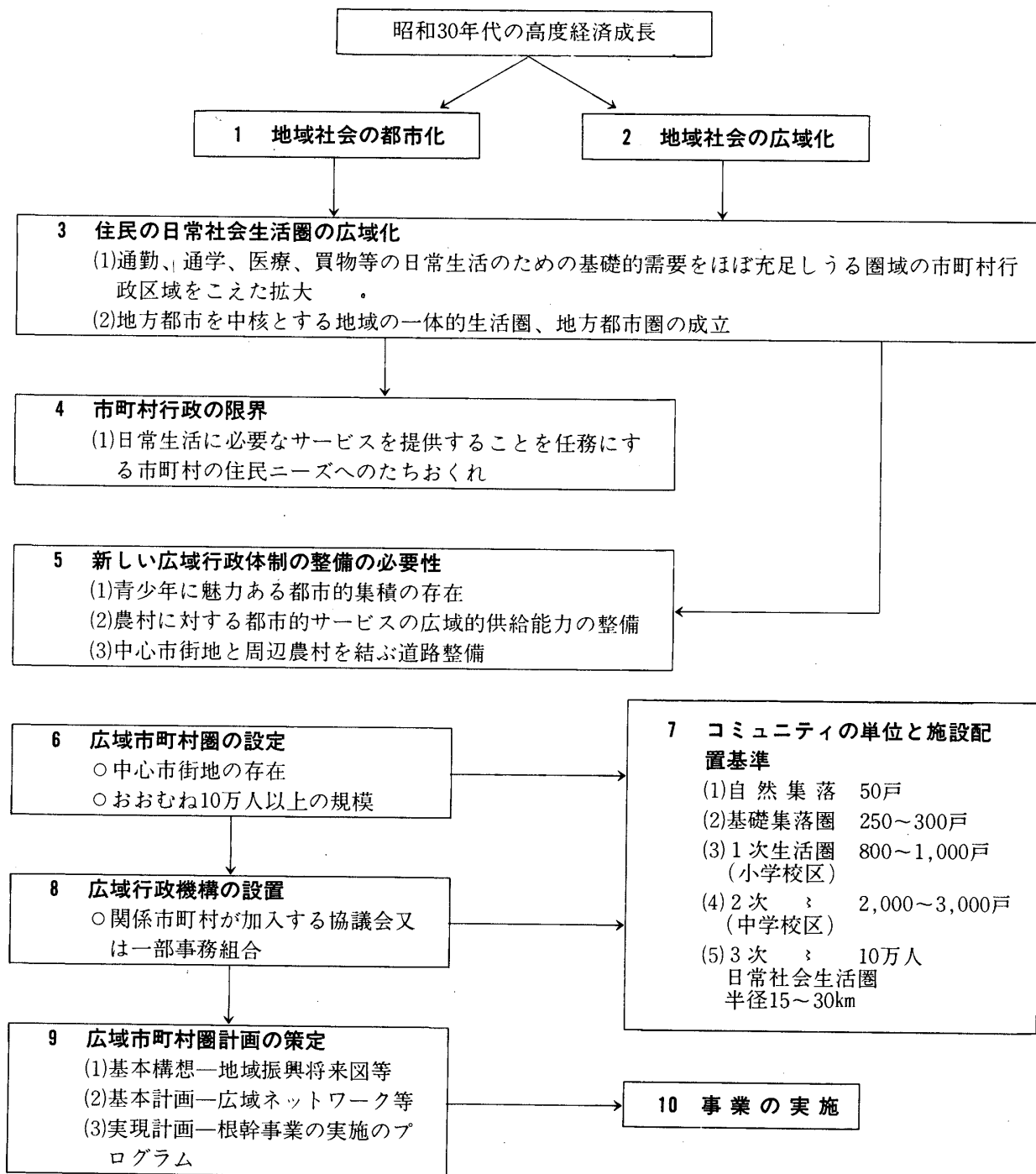
復帰直後より行政機能の広域化がすすめられ、県下で25の一部事務組合が結成されている。これら既存の一部事務組合はゴミ、し尿、消防などの1~2の機能をはたしているだけであるが、将来7~8の行政機能を含ませた

注10) 新広域市町村圏計画についての指示は、各都道府県知事宛、自治省事務次官の通達によるもの(昭和54年4月17日)でなんら法的強制力をもつものではない。

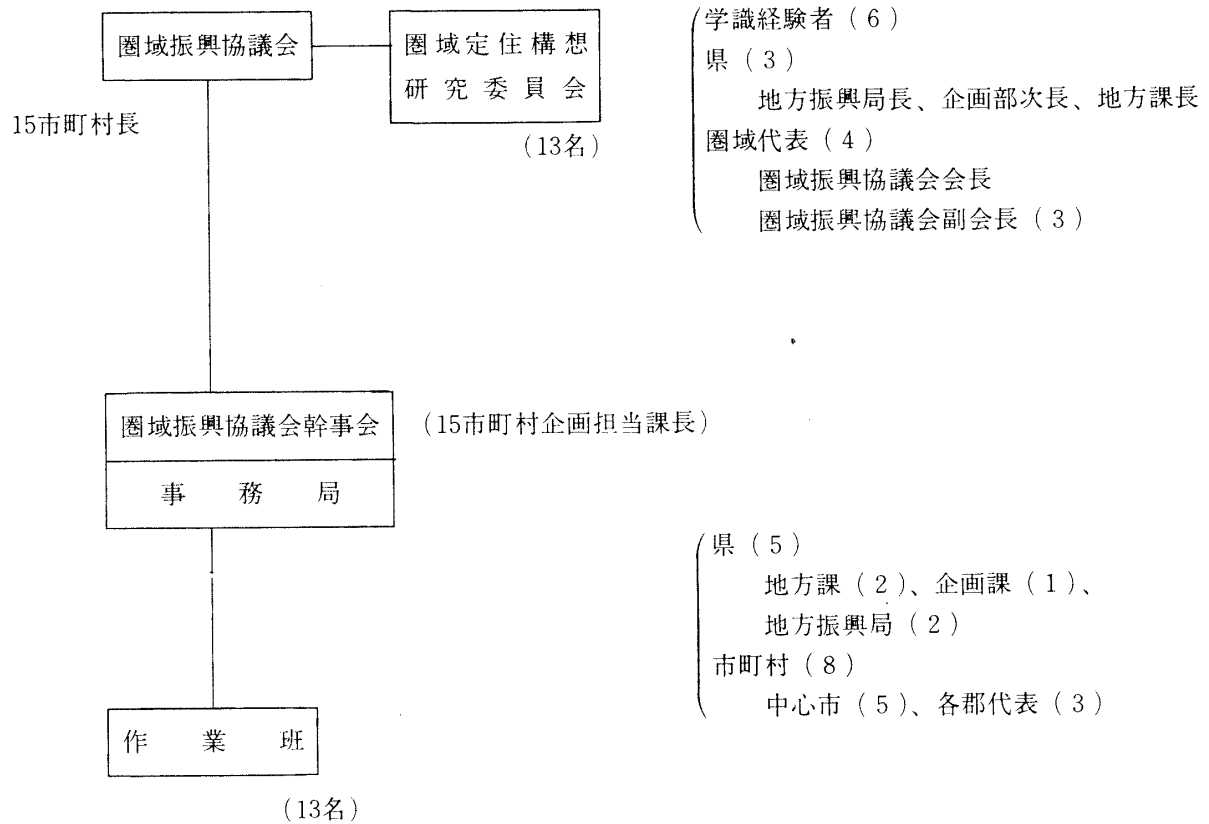
注11) 注10で述べた自治省事務次官の通達には、「1、新広域市町村圏計画は、関係市町村のイニシアティブにより、都道府県の密接な協力の下に策定すべきもの……2、新広域市町村圏計画は市町村の事業だけでなく、都道府県の事業をもその内容とするものであるから、都道府県においては、指導および協力のための体制の整備について特に留意されたい」とある。

注12) 15市町村からなる圏域での計画策定体制の例として挙げられたこのモデルについては、「計画策定の実質的な要となる『作業班』13名のうち、県が5名、圏域の中心市が5名と大半を占め、残りの僅か3名が14市町村からなる旧群3ブロックの代表者として組織されているにすぎない。したがってこのような県と圏域中心部を主軸とする計画策定体制が組織されていけばタテマエとして『住民の意向を十分に反映する』ことを掲げていたとしても、その実態は自治省の地域戦略に沿った内容にならざるを得ないであろうし、またそこに真のねらいがあるというべきであろう」との批判があることに注意しておきたい(広原盛明『『廃棄置圏』の仕掛人』『住民と自治』1979年9月号、60ページ)。

第3図 広域市町村圏の考え方・流れ



第4図 計画策定機構のモデル (圏域：15市町村)



第5図 広域市町村圏域設定区分表 (案)

圏 域 名	人	口	面 積 昭和50年国調)	構 成 団 体 名
	50年国調 人	53、10住基 人		
南 部 圏 域 (中心都市那覇市)	522,855 (50.1%)	555,271 (50.2%)	377.53 (16.8%)	那覇市、浦添市、糸満市、西原町、豊見城村、東風平町、具志頭村、玉城村、知念村、佐敷村、与那原町、大里村、南風原村、仲里村、具志川村、渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、南大東村、北大東村、3市1町17村(21市町村)
中 部 圏 域 (中心都市沖縄市)	303,113 (29.1%)	328,550 (29.6%)	235.26 (10.5%)	沖縄市、石川市、具志川市、宜野湾市、与那城村、勝連村、読谷村嘉手納町、北谷村、北中城村、中城村、4市1町6村(11市町村)
北 部 圏 域 (中心都市名護市)	118,562 (11.4%)	118,216 (10.7%)	827.70 (36.6%)	名護市、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町、恩納村、宜野座村、金武村、伊江村、伊平屋村、伊是名村1市1町10村(12市町村)
宮 古 圏 域 (中心都市平良市)	57,762 (5.5%)	61,414 (5.5%)	226.96 (10.1%)	平良市、城辺町、下地町、上野村、伊良部村、多良間村、1市2町3村(6市町村)
八 重 山 圏 域 (中心都市石垣市)	40,280 (3.9%)	44,852 (4.0%)	584.42 (26.0%)	石垣市、竹富町、与那国町、1市2町3村(3市町)
5 圏 域	1,042,572 (100%)	1,108,303 (100%)	2,245.87 (100%)	10市7町36村(53市町村)

¹³⁾ 複合的一部事務組合へと指導し、さらに広域市町村圏の広域行政機構へと統合していきたい。要するに、既存の一部事務組合の機能の多様化＝広域化を圏域をカバーできるまでに拡大しようということであろう。

(定住圏構想との関連について)

地方課としては庁内の連絡会議で調整をはかりたいとの要望をもっているが今のところ実現していない。定住圏構想の具体化にあたっては、国土庁の「モデル定住圏」(田園都市構想)、建設中の「地方生活圏」構想等があるが、建設省に対応する土木課(道路係)では手つかずであり、国土庁に対応する企画課についても先述したとおりである。要するに庁内での調整は今のところないということである。

(財政上の優遇措置について)

(1) 地域総合整備事業債の適用

これには、事業の種類による適債条件の有無はないので利用しやすい。現在のところ、利子のたかさから公債利用のメリットはないとされているものの、財源難の進行とともに将来利用されることになるのではないかと。

(2) 地方交付税の増額交付(生活道路・橋梁費のみ)

(3) 計画策定経費の一部補助

(自治省の「モデル・コミュニティ地区」設定について)

モデル・コミュニティ地区の線引きも行っていない。沖縄の場合、自治省施策によらずとも以前から公民館を中心とした種々の活

動が盛んであり、地域的な連帯意識は存在している。ただ、昭和53年度から「自治総合センター」からの「コミュニティ助成事業」は受けている。沖縄では、地区の線引きはされていないので、地方課が窓口となって、もっぱら市町村からの書類申請を行っている。昭和53年度5自治体、54年度11自治体へ助成金が交付されている。内容は公民館備品、防犯灯、印刷機、ビデオ、球場の夜間照明灯などである。

(本土での広域市町村圏の経験などについて自治省からの連絡はあるか)

本土では10年ほど経験をつんでいるのだから、問題点も当然あると思われる。しかし、¹⁴⁾ これまでのところ、なんらの総括もなしに、指導(「通知」等による)のみがされており、われわれ担当者が「先進的地域」の視察を行っているだけである。

3 沖縄市町村軍用地等地主会連合会

(本会の性格について)

季刊「土地連合会報」創刊号(1970年10月)

注14) 広域市町村圏の問題点については自治省の委託研究(地方自治協会『広域市町村圏の現状と課題』1977年3月)でも、次の3点にわたって指摘されているという。

① 計画上の問題として

「生活環境施設の整備に片よりがちで、産業振興については計画でも十分にとりあげられておらず、実施面でもあまり成果が見られない…当初計画は地域振興の具体策にかけ、事業財源の裏づけに乏しい。」

② 施設の利用上の問題について

「施設の利用が施設所在地とその周辺の住民に片よりがちで、遠隔町村部落の住民の利用が充分でない。…建築後の管理運営について十分検討されないままに設置された施設には施設の機能を生かした利用が充分でないものや、管理運営をもっぱら施設所在地市町村に委ねてしまうものもある。」

③ 財政上の措置について

「新規事業の実施及び施設運営に係る負担金が市町村財政を圧迫している。」計画の実施以降、10年を経た今日、多くの圏域では、広域市町村圏計画の存在意義そのものを疑う声すらではじめている(以上広原、前掲論文、54～55ページ)

注13) 複合的一部事務組合とは、昭和49年の地方自治法改正により、第285条で、「市町村の共同処理しようとする事務が他の市町村の共同処理しようとする事務と同一の種類のものでない場合においてもこれを設けることを妨げものではない」によって規定されたものである。

25日付)によれば、土地連(当時は市町村軍用地主委員会)は1953年6月「軍用地地主の財産権を守る」ことを運動目標にして発足した。軍用地地主の構成概数は、現在、以下のとおりである。

- (1)契約地主 { ① 土地連加入 25000名
 ② 直接個人契約2000名

(2)未契約地主 300名

27,300名

土地連は、復帰後、琉球政府、南方同胞援護会等の補助金打ち切りによって、現在は加入地主の会費制(地料の0.2%)で維持される社団法人である。

(軍用地料の値上げの根拠について)

昭和54年度は、6%アップし、来年度は10%アップの要求である。

大蔵省は、地価変動が昭和49年には大幅な上昇をみたものの50年度以降横バイ状態であることを根拠にして値上げを認めない方針である。

土地連は、地価の横バイ傾向を認めつつも沖縄では事情が異なるとして、①土地は強制接収されたのであって地主に責任はないこと②大部分の地主は零細地であって、地料で生計を維持せざるをえぬこと——年間地料受領額80万～100万円以下の地主は8割(第3表)を占めている。これらの地主にとっては地料は生活費の一部ととらえて欲しい。軍用地地主の大半は200～300坪の宅地に畑500～600坪というのが普通で、1000坪というのは大きい方である。③地主の老齢化もすすみ、65才以上の農業年金制度も軍用地主は対象外となっている、地料=生活費説をとっている。したがって、地価の変動ではなく、「物価スライド方式」による地料の算定を主張する。地価、物価が上昇しないのなら地料

値上げ要求はしないとしている。

例えば、54年度の地料アップ率10%=53年度の物価上昇率7%+格差調整分3%、また55年度の10.4%=54年度の物価上昇率3.4%+格差調整分5.0%地籍調査の結果増加した面積分2.0%という具合である(なお、格差調整分については後述)。

第3表 賃貸料受領額(年間)の階層別地主数調べ

(昭和52年3月1日現在)

区分	北部	中部	那覇	南部	計	
10坪以下	1,961人	3,098人	290人	373人	5,722人	22.58%
10坪～50坪	1,503	5,851	1,630	70	9,054	35.72
50坪～100坪	356	2,938	1,337	3	4,634	18.28
100坪～200坪	134	2,308	857		3,299	13.02
200坪～400坪	31	1,481	422	1	1,935	7.63
400坪～600坪	3	342	100		445	1.76
600坪～800坪	2	110	25		137	0.54
800坪～1,000坪	3	44	11		58	0.23
1,000坪～2,000坪	2	35	13		50	0.20
2,000坪以上	1	4	6		11	0.04
合計	3,996	16,211	4,691	447	25,345	

土地連資料

(単価の算定について)

[復帰前]

「地代水準は水田をベースとして……水稻一期作反収(…市町村別)×水田利用率(1.78)×副産物収入率(1,056)×政府島産米価格×水田の小作料率(38/100)=水田3等の最高借賃」を求め、「水田の他の等級については、1等=1.2～5等=0.6までの格差をつけ、畑については相当借賃については相当級借賃に市町村別に定めた一定係数(0.58～1.07まで

の格差)を乗じて求める¹⁵⁾とされていた。復帰前は、接収当時の地目で「農地評価」したものであるが、耕作所得には及ばないが地代としてはかなり高いと指摘されている。

〔復帰後〕

接収当時の地目(土地台張上の地目)にかえて以下のような「評価地目」を新設し、それに応じて地料を算定する方式に変えた。これを「見込地評価」というが、これによって復帰後の地料は大幅に増大した。(1)宅地=評価価格×5%、(2)宅地見込地(準宅地)これは軍用施設内の戦前宅地以外のもので、那覇から嘉手納間にあり基地がなくなれば宅地となると見込まれる地域のことである。(1)から造成費用分20~30%をさしひく。(3)農地、(4)農地見込地—嘉手納弾薬庫以北の山林原野の土地についても農地見込地評価を加算する。(5)山林、原野—山林、原野からの収益が皆無とみなした場合、北部で1㎡あたり4.56円となっている(昭和54年度)。

ところで、㎡あたり単価は、那覇に近づくにつれて高くなる。例えば北部の山林原野4.56円(昭和54年度)、与那城村の山林原野128.50円、那覇港湾の宅地で2,510円である。したがって、単価について各地域の地主の要求をまとめることは不可能に近いと、予算の大枠について物価上昇分の上のせが要求の眼目となる。

〔格差調整分とは〕

同一地目であっても、市町村間に格差があることはすでにみたとおりであるが、隣接した基地であっても同一地目で単価差が発生している。

例	宅地	準宅地
嘉手納	631円	409.50円
普天間	624	446
桑江	624	450
瑞慶覧	631	446

防衛施設庁の説明では、600万坪の嘉手納飛行場は広大であり、嘉手納の既存の市街地を基地にかぶせても余白が生じる。この余白部分は宅地見込地でなく農地未込み評価を行ない平均化した。だから、宅地見込地の単価差が生じた、というもの。嘉手納の地主の反論は、嘉手納町市街地が超過密なのは基地が大きく土地を囲い込んでいるからであり、「基地を減らして町を発展させよ」と単価アップを認めないなら基地を縮小せよ、というものである。こうした、隣接した基地であっても生じている単価差を是正するのが格差調整分なのである。

〔軍用地料の問題点について〕

とはいうものの、「地料の単価が適正かどうか」が地主の関心ではなく、むしろ「地主は皆地料の高い那覇の方を向いている」ので不満がつかない(これが地料アップを押し進める原因の一つであろうか)。たしかに、復帰前には、民間地料並みが運動の目標であったが、今では民間地料をはるかに超えているところ(例、浦添、天久、牧港等)もでた。担当者も、国場に土地を借りているが、借地人組合内部で軍用地料を上げるなどのつきあげもあり、板ばさみの状態であるという。

〔土地連の今後の課題について〕

軍用地問題は、軍用地主の生活=生産(労働)問題でもある。たんに金銭の問題ではない。土地連の運動について、(1)借料問題は一応レールにのっており、「物価スライド方式」で落ちついた。(2)地籍未確定問題も、一応来

注15) 石井啓雄、来間泰男「沖縄の農業・土地問題」『日本の農業』106・107、p166、農政調査委員会

年（昭和55年）中には目途がつく、といわれている。(3)最大の課題は、返還された軍用地の跡地利用をどうするかである。

基地はどんどん返還されたが土地は利用されない。地籍の未確定土地については一年の管理保障費があるのみで、その後は何らの手当もない。返還軍用地主は軍雇用者の解雇と同じかそれ以下の立場に放置されている。基地は、全国の53%が沖縄に集中しており基地縮小もわかるが、個々の地主の損失補償を考えるべきだ。「原状回復費」は国が支払っているが、それだけでなく区画整理、農業改良事業の適用が受けられるように土地利用計画の策定は絶対に必要だ。地主個人にはそのような能力はないのに、実際には個人まかせとなっている。結局、原状回復費は生活費（それもへたをすると車などのしゃ侈品）に充当され、収益を生む事業に転化させることなど額からいっても能力からいっても不可能である。このままでいったら2万数千の地主は流民化し、移民の激増につながる危険は大である。結局、今のままでは、地主は貸貸料に見合う経常的収入をえたいと考えざるをえない。したがって、跡利用に関しては、市町村、県の「収益の得られる跡地利用計画」と国による制度的保障（財源措置も含めて）、一言でいって国・県・市町村一体となった推進体制づくりが必要不可欠である。その意味で「軍用地転用促進特別措置法案要綱」（昭和53年11月29日庁議決定）の早期立法化は絶対に必要であり、大いに期待している。

（跡利用がうまくいっていない例）

上本部飛行場（1970年に返還）

最近、地籍は確定された。米軍から復元補償費もでた。しかし、今もってコンクリートで覆われたままだ。地料収入がストップして

10年近く経過したわけだが、地主の生活はどうか？この跡地利用をどうするかが軍用地問題の試金石である。

天久の米軍住宅地

昭和53年4月に天久の米軍住宅地60万坪のうち10万坪が返還された。この大部分は個人有地である。地籍（接収当時の農地の状態のままに）がほぼ確定された。原状回復とはいっても接収当時の農地にするわけにはいかない。宅地として利用するにしても区画整理、公園の設置等、全体的都市計画が必要だ。しかし、国は、これは国の責任ではないとしている。では市にそれだけの力があるか、これも疑問である。

（今後の課題）

返還された軍用地に対する行政側の対応は地籍の確定と原状回復の現金保障にとどまり、土地の利用については地主まかせとなっている。この事態が復帰後ずっと続いたのであれば、地料収入に依存する地主にとっては基地の返還は決して好ましいものではなくなるだろう。今後、市町村の対応、具体的な跡利用計画の策定とその実現手段についても検討していく必要がある。また、軍用地主の意識、生活一生産の現状等の実態調査も必要となろう。

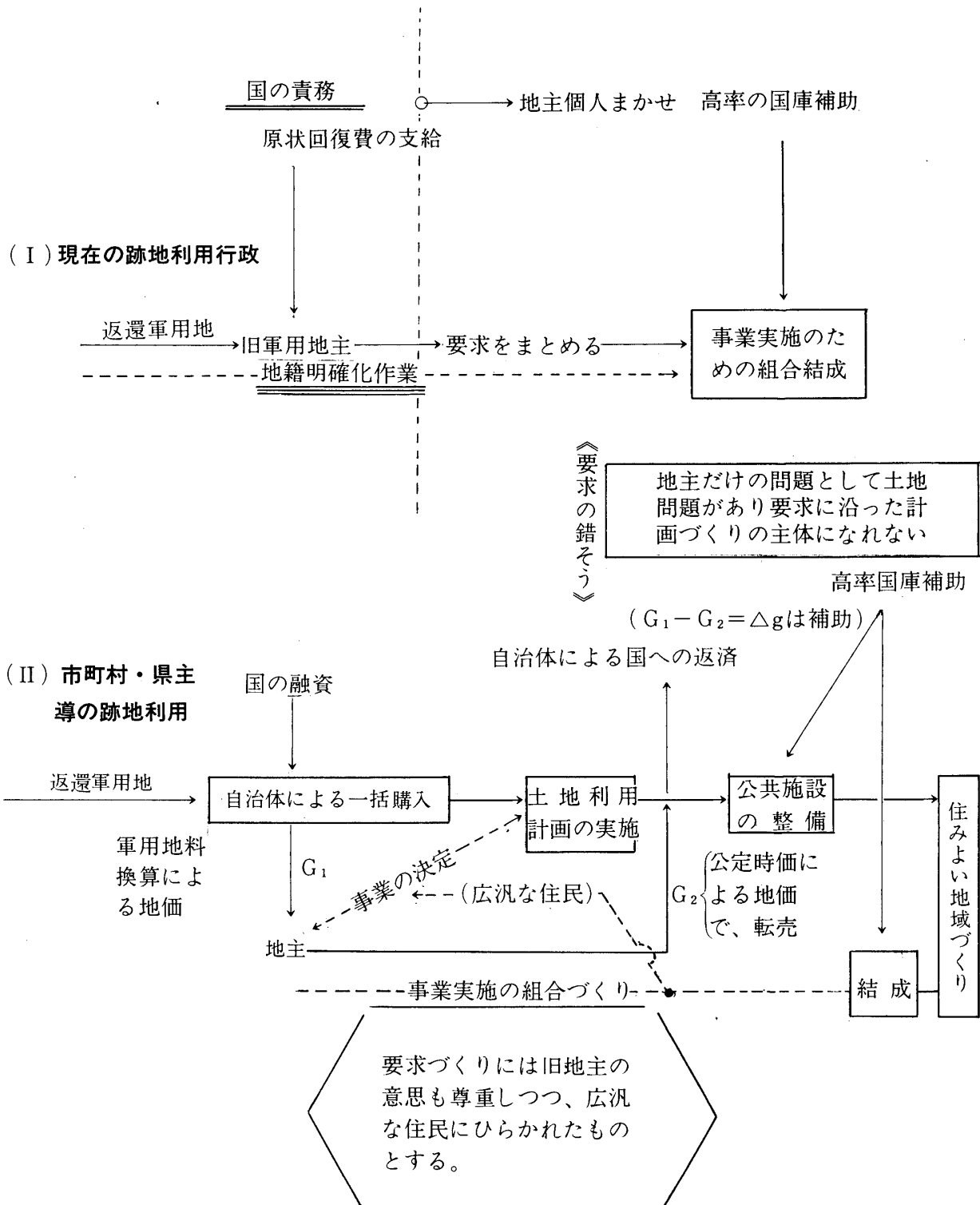
次頁の〔参考資料〕は、現在の跡地利用行政と来間泰男氏の案をわれわれが図式化したものの比較である。

II 市町村レベルでの開発構 想と現実

1 浦添市一那覇市周辺の人口急増地域

沖縄県の人口増加は、若年の比重の高さに規定されて自然増加率が全国平均よりも高く、

〔参考資料〕



注1. 地籍明確化作業は地主の同意によって、実施しないこともありうる。

2. 三村浩史氏による「土地利用公社」(案)については、宮本憲一編『講座・地域開発と自治体Ⅲ』(筑摩書房)を参照のこと。

加えて復帰後社会増に転じたこともあって（1975年以降はまた社会増は鈍化しつつあるが）1975年には、計画目標年次の想定人口を上まわって104万3千人に達した。しかも、県内の人口は、本島中南部に集中し、国調人口でみて70年から75年にかけて増加率20%を上回る市町村は、豊見城（89.5%）浦添市（41.9%）、南風原村（38.5%）、宜野湾市（36.7%）、西原村（26.3%）、与那原町（24.6%）北谷村（22.1%）と7市町村を数えるのである。都市問題は那覇市周辺市町村に拡散しつつある。

さて浦添市は、その後も人口増を続け、現在でも月200～300名で年に2000～2500名増であり、1978年現在65,862名（住民基本台帳人口）となっている。

産業別就業者数では1次産業が1965年の1408名から597名（57.6%減）、2次産業は同じ期間に2,711名から5,191名（91.5%増）、3次産業は6,592名から15,018名（91.5%増）で、75年の構成費は、一次産業 2.9%、二次産業24.9%、三次産業、72.2%となっている。

また、完全失業者は2,102名で9.1%の高率（75年）を示し、不就労世帯は1,407世帯で9.5%生保護世帯は388世帯で2.18%（78年3月現在）となっている。

また、市町面積に占める基地面積の比率は17.15%である。

（基本構想の策定状況について）

75年に策定したが以後2年間はブランクで具体化していない。現在、基本計画を策定中である。総合計画は、関連の課長3名、係長4名でプロジェクトチームをつくり、構想までは作成したが、以後、人員採用ストップの影響で解散し、計画策定が大幅に遅れたのである。持の場の業務遂行と併行しての計画づくりのために遅れたとのこと。

軍用地転用計画は、地域科学研に委託し、市との調整も終り、審議会の結論待ち（設置後4～5年たつ）である。

（公共用地の確保について）

市としては、つぶれ地（道路）を除いて賃借はしない方針である。しかし、地価は国道58号線浴いで坪50万円、その内側でも15万円はするので、公共施設はどうしても市街化調整区域（市の東部の西原など9～10万円1坪）に設置するしかない。市街化区域の基準では1haあたり80人の人口はりつけとなっているが、基本構想では1ha—67人としたにもかかわらず、調整区域におかれた地主の低抗が字西原（インターチェンジ付近にあたる予定）などでおこり、商業用地に向けうように市街化区域指定への変更を要求している。市の東部は、元来、農業地帯であったが、生産緑地確保のための農振地域指定には地主が反対している（小作人の意向については不明である）。1950年に具志川（天源）から浦添兵たん基地が移され、基地の門前町として都市化がすすみ、住民は軍作業へ出ることになり、粗放作物であるキビづくりへと転換が進んだ。地主の中には農地を小作に出すものも居り、「農業で食える」状態にならないかぎり、地主のこの意識は変わらないであろうとのことであった。

浦添市の土地利用の現況をみると、工場と住宅地との混淆があり、工場移転のための埋立て計画（那覇重要港湾浦添埠頭の後背地、41ha、昭和56年度からの5ヵ年計画で、市内の株式会社、合資会社からは合意を得ている）がある。この業務用地は軍用地の跡利用計画との整合性をはかるが、業務用地に隣接する海岸線は海岸緑地としその後背地を住宅地とする考えである。

(じん芥、し尿処理について)

増大する廃棄物に対処するため、浦添埠頭の背後(県の埋立てによる中央卸売市場用地に隣接)に衛生センター用地の埋立て(29万4000m²)を完了した。じん芥処理場は、焼却場を昭和57年度より建設の予定。当初は那覇市との共同の予定であったが、那覇市は弁ヶ岳につくるということで独自に事業を進めている。

し尿についても、那覇市との共同で衛生センターをつくるとして話し合い中であるが、なかなか折合いがつかない部分がある。処理能力の問題もあるが、一市のみで設置した場合には継持費が大変である。計画では那覇市との共同事業費のうち浦添分は8億円である。現在、浦添市は、那覇市同様、海上投棄にたよっている。昭和53年3月現在、浦添市の投棄量は、汚泥分16,384ℓ、し尿分16,572人×1.2ℓ=19,886ℓ、計36,270ℓである。

いずれにしても、浦添市は、廃棄物処理に関しては民間委託に大きく依存していること¹⁶⁾なる。海上投棄は今後7年間、可能だというが、具志川市で衛生センターが完成すれば、市部での海上投棄は浦添市、那覇市のみだという。

(広域市町村圏について)

復帰後の振興開発計画のもとでは、中南部

圏域に属し、振興開発事業は中南部圏との係りのなかで実施されてきた。しかし、広域市町村圏では、浦添、西原までが南部、宜野湾中域以北が中部とされており、中部、南部圏のいずれに属するとしても圏域の末端に位置することとなる。このため、独立市町村圏の構想がでたものと思われるが、生活圏は那覇に包含されているので、し尿、ゴミ処理場などは那覇市との一体的整備が望ましいのである。

宜野湾市のいう琉大移転による開発構想についても、漠然としており、また西原区では未だ区画整理も不十分であり、区民も独立市町村圏を望んではいない。西原区では、・の宅地開発が進められているので、自動車南進道路に区の一部がかかるところからトラック・センター的なものを目玉にしたらという構想もあるときくが、実現の可能性は薄いだらう。西原区民は、前述したように農振地域の解除を求めているが、独立市町村圏のメリットをはっきり感じてはいない。

ただ、県の圏案も、南部市町村圏をつくって「隔離病棟」の1つでも離島につくったらどうか、ぐらいのものでメリットを感じさせるようなものではない。また、市町村の側でも、広域行政になれてはおらず、復帰直後、那覇市を中心としてつくられた協議会も事実上、機能していないなど問題が多い。

(軍用地について)

地主は1,000名、全てが私有地である。いずれも契約地主であるが、浦添市土地連合会(城間在地主、会長宮城国雄氏)と浦添土地連合会(従前よりの組織、会長外間広次郎氏)の2つにわかれた。地主の地料額の多寡による利害の対立ではないといわれている。

大地主は小湾、城間に多く、13億円の地料のうち7億円は城間へ流れるという。いずれ

注16) 浦添市の民間委託は次の業務にまで及んだ。全国初の試みとして、窓口証明業務を市の指定する行政書士に委託、代行させる方式を79年9月1日から採用しているという。市の指定を受けた行政書士は…14種類の書式用紙を事務所に準備し、市民からの依頼に応じて証明書を発行するというものであり、手数料は行政書士の分250円、市窓口分100円の計350円、市からの行政書士への委託料、月額5,000円である(成瀬龍夫「自治体行政の民間の委託とその問題点」『住民と自治』1979年11月号81ページ、地方自治研究所『地方自治資料』683号よりの引用)。人口急増地域の自治体にとって、行政需要の急速な拡大が、市の財政をひっ迫させるのは理解できるが、このようなかたちで解決をはかるうとするのは問題含みといわざるをえない。

1974年4月、コザ市と美里村は合併した。基地面積の市町村面積に占める比率（72年）は、コザ市63.06%に対し、美里村25.84%であった。人口は、70年（美里村プラスコザ市）82,781人から75年に91,347人へと10.3%増加した。ただし、1972年から77年にかけては、5.3%の微増であり、復帰後は人口増は鈍化した。また、55年～65年、65年～75年の10年レベルで見ると、前半の30%以上の増加に対してその後は鈍化しはじめていることからすでに沖縄市では、過飽和の状態に近づいていることが知られる。

完全失業率は、1970年、コザ市で6%、美里村では5.4%であったものが、75年には11%と増大しているのである。これは、労働力人口が同期間に32,028人から34,674人へと8.3%増加したのに対して、就業者はわずかに1.7%と微増（停滞）にとどまったことによる。ここでも働き場所の創造と保障の問題が大きい。

また不就労世帯は、70年に1,701世帯（9.0%）だったものが、75年には3,324世帯（14.6%）に達している。さらに、生活保護世帯も、72年の600世帯（2.21%）から78年3月現在、923世帯（3.53%）へと激増している点が注目される。

産業別就業者数についてみると、70年～75年にかけて、一次産業1,706名から1,189名へ、二次産業4,893名から6,275名へ、三次産業23,541名から23,086名へ変化している。75年における構成比は、それぞれ3.9%、20.5%、75.6%となっている。

また、産業別市民所得の推計（75年）では第一次産業9億8400万円（就業者1人当82.8万円）第二次産業152億4300万円（就業者1人当242.9万円）、第三次産業582億5900万円（就

業者1人当25.24万円）となっている。

（基本構想、総合計画について）

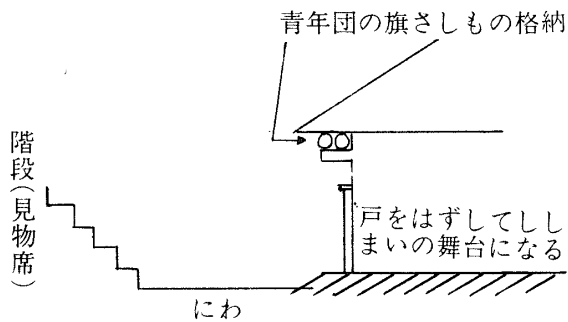
基本構想は、地域総合研究所（地域科学研究所の前身）に委託した。基本構想策定時に沖縄市の都市機能意識調査を実施した。これは市内の市民団体、知識人宛のもので回収率68%（35名）であるが、中部圏の中心都市としてのイメージが一番多かった。

また、環境意識調査については、構想策定時に第1回目、また基本計画策定時（78年12月）に2回目を行った。2回目は754人を対象とし、自治会別の統計や前回との比較も行なわれた。要求内容は(1)市民病院の設立、(2)道路整備が多かった。

市では、これらの調査をふまえつつ、基本計画を定めた。この特徴は、手づくりであり、現場で仕事ができる具体的なものを盛りこんだ点にある。予算計上された事業の執行率は80～85%にのぼる。理念は、「人間尊重」「社会的弱者への配慮」であり、生活道路、公園、等の公共施設の整備が中心である。

ただ、この過程で、防衛施設庁予算のとび入りで計画事業がくりこされることもあった。とくに、この予算は単年度主義で翌年度へのくりこしは認められず、どうしても優先される結果、継続事業が生じるのである。というのも、防衛施設庁予算は「計画」には入れず、又入れるべきとも思わないが、事業量が多く執行能力との関連で（普通会計職員数は、76年4月の988人をピークに、77年978人、78年976人と減少している）消化しきれないのだという。また、計画とは直接関連しないが防衛施設庁予算による事業は、施設庁企画課の設計により画一的で、使い易さを考慮して居らず、地域の実態にそぐわない面があると指摘している。

例 知花公民館



冷房付きの公民館ができたのはよいが、旗さしものの格納場所がなくなり、戸もはずせずし舞いの舞台にならなくなった。また、冷房装置はついても維持費はつかず、二重窓で閉めきるために自由に使用できなくなり、管理規定を設けるなど使いにくくなったとの声もある。

(広域市町村圏について)

中部市町村長会(浦添ー石川市まで)は、「中部振興会」の名称で10年ほど前から中城湾開発を訴えてきた。「広域市町村圏」構想を引き受けるか否かはっきりするまでの期間、参加自治体の調整機関として「協議会」をおいている。しかし、自治省の広域市町村圏構想では浦添市や西原町は南部圏に編入されており、このため、浦添市などは、すでにみたように独自の圏域構想をもつなど流動的である。広域市町村圏のメリットについては

- (1) 沖縄市では、し尿処理、ゴミ処理、伝染病隔離病舎はすでに独自に整備している。
- (2) ただ道路建設の比重が大きく、また「基地」は他市町村にもまたがっているので、「協議会」方式による意見調整は意味をもつだろう。
- (3) しかし、迷惑施設は小さい市町村へしわよせされるという悪い面もでしょう。
- (4) 福祉施設は、各市町村毎に設置してある施設に対して1ヵ所に事務局を置き情報連絡

網を整備すれば一市町村ではできない活動もできる。

(5) 財政上のメリットはさほどない。

(6) 広域市町村圏、モデル定住圏など各省の構想が、県の担当部課を経て市町レベルでは企画課一課においてくる。市としては、どう対応してよいかわからない。

(中城湾港開発について)

沖縄市は、コザ市と美里村の対等合併の結果生まれたのである。しかし、現在のところ合併効果は表れてはいない(1975年には、沖縄市は合併事業を行なったが、海洋博関連公共工事の影響で建設資材が高騰し、3億5000万円の赤字を出し、その後3年かかって赤字を解消している。基地に6割以上を囲い込まれた過密都市コザ市にとっては、オープン・スペースの確保は絶対であり、さらには海のなかったコザ市が港湾を必要とした理由も容易に理解できる)。例えば、旧美里村住民は都市化志向が強く、農振地域指定解除を要求しており、せっかくのオープン・スペースも新たにスプロール化の危険性がある。また、中城湾開発にしても、地元住民のアンケート調査も含めて10回以上も行なわれているが、市には具体的説明もない。当初、国はA・B・Cの3案を具志川市、沖縄市、勝連村を対象地域として提案した。激しい誘致合戦がくり広げられた。三市村一体となった「推進連絡協議会」は1975年、町田市政下に誕生し、沖縄市に事務局がおかれた。しかし、市村は事業主体ではなく、要請もしくは世論づくり(市民の署名活動など)にとどまっている。

その後、新聞報道によれば、中城湾開発推進連絡協の桑江会長(沖縄市長)は、同連絡協が策定した「中城湾北部地域振興計画書」を知事宛提出し、中城湾開発の県案に地域の

意向をとり入れるよう要請した)。「沖縄タイムス」1979年10月30日付、朝刊)。県の基本計画は今年中に策定される予定で、現在各部局の案をまとめている段階であるが、1981年度からはじまる国の第6次港湾整備計画にまにあわせていく姿勢だという。同計画によると、三市村の人口は1975年の14万5472人から1985年に20万人を想定し、就業者も44,816人から65,100人に増加、事業所も8,150から9,200に増やすとしている。このフレームがはたして実現しうるかどうかが疑問であるが、それはそれとして企画担当者の中城湾開発の考え方を紹介しておきたい。

基本は、中城湾後背地開発にあるのではなく、泡瀬通信施設の跡利用をすすめ、ここにいわゆる迷惑施設の設置や準工業地区指定を行って、市内にある都市型製造業(製パン、貴金属など)を集約して工業団地をつくり、あわせて移転跡地を利用して市街地の再開発を進めようというものである。中城湾埠頭は、国・県の事業であるが、そのさい新規埋立造成分の面積及び湾口の位置、港湾関連施設の地区割などいずれも未定であり、埋立て地域への新規企業の誘致についても企画担当者の構想にはなかった新しいプロジェクトである。ただ、商工会議所に行った県内企業向けアンケートでは60%(総数は不明)は中城湾への移転を表明しているという資料があるのみである。さらに、高原、美里、桃原区の地すべり地域に対しては計画にもあるように丘陵自然保全事業を行ない、泡瀬一区、二区の農地改良事業済みの農振地域は、地すべり緩衝地帯としても、また農業振興の立場からもけっして宅地開発を許してはならないということである。ただし、前述したように、この地域の農民は、84~85年の用途地域の見直し期に

向けて農振地域指定解除を求める意向が強いということである。

とにかく、「開発にあたっては、地域の住民のコンセンサスが絶対に必要である。県案の中にわれわれの計画を反映させるよう調整して欲しい」という要請を県がどのように受けとめて実現していくか注視していきたい。

3 与那城村

C T S 誘致賛成・反対で村を二分し、もめにもめぬいたあげく誘致を決定、一大石油基地を擁する村としてあゆみつつけている与那城村も、われわれの調査の重要な対象である。

以下は、村役場担当者からのヒヤリングである。

(開発計画)

基本構想は、昭和48年に作業開始、49年議会を通過。49~58年度までとなっている。基本計画は5ヶ年計画とし、初年度は昭和51年度。また、実施計画は3年を1くぎりとし、「ローリング方式」をとり入れた。いずれも昭和50年に策定した。

「構想」は手づくりである。

地域科学研究所のつくった他市町村の「構想」「計画」をみたが、どれも以たりよったりで、参考にはならなかった。独自で字単位の諸要求を調整し、字レベル(字の総会を開いて)、字間=村レベル、それ以上のレベルに要求をわけて、緊急性、重要性に応じて3位まで序列をつけ、実施計画(51年度)には1位のを、予算計上するまでは進んだ。その後は、担当者が配転のため、チェックされていない。残念である。

(この間の村内の公害反対運動をめぐる事情は後述するとして、「計画」がチェックされ

ずにのこされたことについて)

企画課が、経済課等他の部署を統卒できないシステムになっている。行政制度改革の必要を訴えている。毎年9月の概算要求の際には、関係課長会議があるが、他の課のことは無関心。計画の当局案をつくる際には課長が全部あつまって意思統一する必要があった。

(那覇市、沖縄市、宜野湾市のようにでないといかんとのことである。)

(内容の評価について)

予算は計上されなかったが、事業の9割方は実施された。只予算の%のチェックができていないので、はっきり総括はできない。

(現在、実施計画の3年度目の総括時にあたっており、その意味で、過去の企業誘致に片よった開発構想の改正の声がでていたとの発言があった。その点について)

構想策定時は「企業、企業の時期」の真最中。ゴルフそして三菱の埋立て。当時の村長は「日本工業立地センター」に依頼して、「金武湾開発計画」をえた。「報告」では、金武湾一帯の1,000万坪のひがたの埋立て、「企業誘致を前提した発展計画」であった。(村としては、離島への財政支出は、本島に比較して財政効率がいい、ということも「離島苦解消」の主張のうらづけになっていたようだ。)

「報告」の具体化にあたっては、開発審議会へ諮問するとともに、「具志川市、金武村との共同調整のための法人組織の必要性」の答申をえるまでにいたった。ところが、知事が屋良氏にかわって、公害への姿勢がよまった。(住民運動も村を二分する形で、全く、血みどろの様相で、コミュニティーは崩れた)。企業誘致はだめだ!との声が広がってきて議会の議決を経た構想は放棄されることになる。

(では、今後どうするのか)

得られた結論は、振興発展をはかる観点からは農業・畜産業を中心に据えなければだめだ。石油は、関連産業がないのでだめ。観光については、宮城島——伊計島間の架橋(当時の構想からひきつがれて)が去年はしげたままでつぐられ、今年中には完成しそうだ、ということで、伊計島のレジャー・センターを中心に、一定の見通しはたつ。また、ヤブチ島(無人島)には、以前、北部のビーチを経営している企業が、レジャー・ランドの名目で買いとり又は借地を求めてきたが、外部からの開発は問題だ。漁業については、従来、沿岸漁業で、限られた可能性としてはあるが(宮城島——捕鯨など、近海漁業)計画では、村の振興案としてはうちだせない。現状維持。魚巣をつくるくらい。

(では離島苦は解消したのか)

本島——平安座間は海中道路(4.8km、昭和47年ゴルフの工事道路として建設され、現在は村道)、平安座——宮城島間は三菱の埋立て(64万坪——緑地帯3万坪、道路分3万坪などで、計7万坪の公共用地を取得)で結び、宮城島——伊計間は、架橋建設中(昭和55年度には完成のみこみ)。

70年~75年の国勢調査では、平安座島は1.2%の人口増であり、離島苦解消は実現した。村は本島へでて、財産をつくることはむづかしい、「離島」住民が自ら財産の有効利用をはかることで離島振興をはかろうとしている。

(離島の面積が大きい比率を占める与那城村は、軍事基地抜きで沖縄県の縮図だと感じた。しかし、振興計画の構想を練るさいに、行政でできることを農協などの組織がやることなど、手続きまで具体化し、かつ「基礎資料」作成のさいには、字レベルの要求を部落総会をつうじて吸い上げるなどまでした、

ちみつさと、それを「企業誘致」で実現しようという他力本願にいかざるを得ない状況とは、全くの矛盾で、理解に苦しむ。「当時は熱に浮かされていた」「夢です」という発言。また、「村民は真二つにわれた。そんななかでは、行政は無力で、政治の力しか働きません。」「市町村でできることは（市町村の行政レベルでは）長い見通しが必要な企業誘致は危険であり、既存産業とくに農業振興をはかることが現実的です」という担当者の発言は、痛切に従来の「方向づけとしては構想はよかったのだが、実現手段を誤った」ことへの反省がうかがえるようである。しかし、企業誘致についての担当者の考えは次のようなことである。これをどう評価したらよいか話は財政とのからみで——与那城村は52年度は、赤字、53年度県下唯一の赤字自治体——企業誘致メリットにうつつた。）

企業誘致のメリットは、企業によってどれだけ公共施設が設置されるかであって、財政的にはメリットはない。（これも反省の一つ。財源の乏しい自治体で、どうして架橋、海中道路が建設できるか？職員の話では、屋慶名部落では、ガルフの誘致以前から、何度も平安座との道路をつくるために、岩石をつみ、そのたび毎に、台風で流されたという。こうしてみると、公共施設をどこにつくるかという上位の団体の「計画」ともかわり、また、独自に実施しうるだけ財源もないところに問題の根源がありそうだ。）CTSの場合 500万klではひきあわない。1,000万klで財政的にはメリットが出るだろう。もちろん、このことを望んでいるわけではないが。中城、西原は、財政的にはメリットにはないはずだ。

（今後の石油企業からの財政収入の見通しについて）

特別トン税と固定資産税とで、第1次造分（22基）で6億ぐらい・昭和55年11基、昭和56年4億円、57年でピークに達するだろう（県議会企画総務委員会による与那城村視察関係資料参照）。

（感想）

上記視察関係資料にもあるが、「CTS収入」のうち固定資産税の75%分は基準財政収入額に算入され、その分は交付税から削除されることになる（地方譲与税は100%）。村は、特別トン税を交付税の基準財政収入額からはずすことを要請している。これには鹿児島島のCTS基地所在市町村と協議会をもち、国に要請している（昭和52年）。また、石油備蓄交付金は、昭和53年から56年度までの時限立法で創設された交付金であるが、1ヶ年4億円相当の見入りがある。これも、国有提供施設等所在市町村交付金と同じ性質のものにかえるよう要請がある（前出、視察資料参照）。住民のコンセンサスは得られないままに開発にのりだすことの危険性を痛感するとともに、現在でも真二つにわられた村民の後遺症を感じざるを得ない。（村民意識の調査には、石原昌家「工業開発に対する住民意識の変革」『沖縄国際大学文学部紀要』、社会科学篇、第3巻第1号所集——がある。）のちに述べる恩納村と比較して財政上の不平等は現実に存在せざるをえないが、これも、軍事優先の国策がもたらす不平等ということであろう。

4 恩納村

昭和52年度恩納村財政の特徴的な項目は次のとおりである。（ちなみに、石油基地を擁している与那城村をあげて比較してみる。）

(恩納村)

- ・才 入 23億6,398万円
- ・才 出 22億8,544万円
- ・実質収支 882万円
- ・地方税 1,829万円 (7.7%)
- ・財産収入 4億円 (36.4%)
- ・国庫支出金 8億6,229万円 (36%)

(普通建設事業7億円)

- ・地方交付税 3億3,895万円 (14.3%)

(与那城村)

- ・地 入 19億17万円
- ・地方税 6,992万円 (36.8%)
- ・譲与税 1,217万円 (6.4%)
- ・財産収入 104万円 (0.1%)
- ・国庫支出金 4,425万円 (23.3%)

(普通建設事業2,600万円)

- ・地方交付税 1,561万円 (8.2%)

以下は、村役場の担当者からのヒヤリングである。

(開発計画)

基本構想は、昭和49年につくり、基本計画(昭和52年～56年度の5ヶ年計画)は昭和52年に地域科学研究所に依頼して作成した。

基本構想では「人間尊重」に基づいた「快適で豊かな観光田園都市」の形成がうたわれており「田園都市構想」+「観光都市」をめざしている。

実施計画は、昭和54年度から開始し、やりやすいものから実施していく方針である。従って、たとえば投資的経費の11億8,947万円はすべて「実施計画」にもとづく事業であり100%実施できるものである。困難なプロジェクトは組まず経験を積んでから実施すると余裕のあるところが特徴的。

(土地問題)

土地問題は、他市町村と同様きびしい。復帰前はさほどではなかったが、復帰後とくに

海洋博後、58号線沿いは公定価格で坪あたり3万円もする。学校用地(運動場)にするため、昨年、温地帯を1,900㎡、@1,500円で購入、現在、工業廃棄物等で埋立てている。

(地の利)

人口は、8,200～8,300人で、過去20年間変動はない。復帰後、自衛隊員200人、谷茶の老人の家に50～60人(昭和51年以降)の増があったくらいである。那覇までの通勤時間は1時間ぐらいで、男女とも半数が村内、半数が村外へ通勤している。たてよこ4:1のたんざく型の南北にほそながい地形に部落が点在していて、都市化現象は起きていない、とのことである。

(軍用地)

軍用地のうち村有地1,154万6,561㎡に対し、私有地359万6,169㎡(昭和52年10月現在)で、その比率は3:1である。財産収入は4億円あり、これには税金はかからず、部落へ3.5%支出している。軍用地主数は約700名ちなみに、この財源は基準財政収入部には算定されぬ。

(感想)

興行がなく、後背地は山地であり、長さだけが長いということ。また軍事基地面積比は30%(うち75%が村有地)で、本土資本(観光)と食堂と農業・漁業(モズク等)で生計をたてている。字への軍用地料の配分が3.5%、1,400万円というのも特徴的である。軍財政支出への依存率はこのほかに、基地交付金(自治省)、特別基地交付金(防衛施設庁)、周辺整備事業費がある。いずれも基準財政収入額には算入されず、軍事財政分は非軍事基地市町村に比して財政上「有利」であることを示している。

人口が一定しており、財政収入は着実に増

大していることなど、さらに地形など諸条件から比較的安定している。広域市町村圏の問題など、あまり深い関心をしめさなかったのは、このこととのかかわりがあるのかもしれない。

むすびにかえて

——若干の感想と今後の調査課題——

各ききとり毎の感想や課題については、それぞれの末尾でふれておいた。ここでは、全体として感じたことを列記し、さらに今後の調査の課題を示すことにしたい。

(1) 本島をききとりの対象にしたこともあって、市町村の開発行政にとって基地のもつ重みを痛感したことである。例えば、今回触れられなかった嘉手納町では、町面積の85%が基地にとられ、戦前の13部落がわずかに4部落へと圧縮されるという超過密の中で、「海にはもう出られるだけ出た」と用地取得の困難さを抱えている。また、農業の面でも、農耕地の87%が軍用地内にある（いわゆる黙認耕作地）といわれ、しかも司令官の交替によって耕作の制限が行なわれるなど、農民にとってこのうえない不自由をきたしている。

また、返還された軍用地の跡利用に関しても困難な問題がある。軍用地料なみの地料を要求する地主に対して、財源のない市町村では対応しきれない。かといって、地主個人まかせでは、事業計画の策定・実施はおぼつかない。となれば、現行の国のおこなう跡地利用政策では、問題の解決は困難だということである。したがって、先述したいくつかの試案も含めて国の財政措置と自治体の主導性とを結びつける抜本的な制度の樹立が必要とされる。

(2) 与那城村で感じたことだが、地域の問題（離島苦解消）が深刻であればあるほど、本土の市町村と同様に企業誘致に走らざるをえない財政力の不足に悩んでいるということである。一方、沖縄市の場合でも、超過密な市街地を緩和するために合併を行なえば、たとえ基地維持のための財政支出があったにせよ、膨大な合併需要を補うことはできず、赤字財政におちこまざるをえないということなのである。政府の行なう基地維持のための財政支出は、本来、沖縄の自治体の抱える地域問題の解消にとって決して有効なものではない。なによりも必要なことは、戦後の累積した地域問題の解決に市町村自治体が有効にとりくめるように、一般財源を拡充することであり、また、公共投資の在り方も、たんに有効需要創出効果の基準ではかるのではなく社会的に必要とされる分野から優先的に行っていくことである。

(3) 広域市町村圏に対する市町村の反応の無関心もしくは冷淡さを感じたことである。県庁内部での相互の連けいも充分でないままに、圏域の設定を急いでいるところに原因がありそうである。市町村が広域的に処理しなければならない行政事務の内容をはたして県は科学的に分析したのだろうか。各市町村の抱える地域問題の解消をまずおさえるべきであろう。国の姿勢もまた、三全総の分析のなかでみたように、克明になされた現状分析に対して対置された解決策は抽象的なものであり、何をどのようにつくりあげるのはついに明確ではなかった。

われわれも、市町村の狭域行政のみで、生活＝生産環境の整備が充全に行なわれうるとは考えない。しかし、アプローチとして、まず市町村の抱える地域問題を押え、そのうえ

で、各市町村が対等・平等な関係にたつて、課題解決のために行政機能の範囲を個別に確定していく方が事態即応的であり正しいと考える。

(4) 課題

今回の報告では、ききとりを中心としたものであったが、今後は、収集資料の分析とさらに必要な資料の収集、ききとりを行ない、より完全な報告に仕上げたい。とくに、今後は(1)~(3)でみた視角で個別的な分析を行ない、沖縄の自治体の開発の方向を明らかにしていきたい。

なお、この報告は、日本科学者会議の行っている全国の自治体聴聞活動の一環として沖縄支部自治体聴聞活動実行委員会が行った調査を野原、今村が整理したものである。本調査にあたって、県庁、市町村の担当職員、「土地連」の方々には、ききとり、資料集収の面で御協力頂いた。厚く御礼申し上げる次第である。