

地域開発と地方自治 —沖繩本島北部における内発的發展の視角から—

真喜屋 美 樹

はじめに

新型コロナウイルス感染症が拡大する前の2018年度の沖繩観光は、入域観光客数が初めて1,000万人を超え、観光収入は7,341億円と共に過去最高の実績を記録した¹。2017年度の沖繩県経済における旅行・観光の経済波及効果は生産誘発額が約1兆1,700億円で、同年度の実質県内総生産4兆2,664億円の約27%を占め、観光関連産業は沖繩県において重要な産業となっている²。コロナ後は、沖繩本島北部で大型のリゾート開発事業の報道が相次ぎ、観光資源に恵まれ、アジア諸国へのアクセスのよさという地理的利点を持つ沖繩への県内外からの期待が伺える。

他方、観光業に依存した経済は、復帰から50年が経過した現在も1人当たり県民所得は全国最下位を示し、観光業は低賃金という課題を抱える。観光は県経済の柱となったが、近年、北部で急速に進む大規模な「観光開発」は、地元自治体の地域開発計画の中でどのように位置づけられているのか、当該自治体の持続可能な発展にどのように寄与するのかについては疑問が生じる。沖繩本島北部地域は世界自然遺産に登録された稀少な地域であるだけでなく、やんばるの豊かな自然は未来世代のための貴重な潜在力である。

沖繩本島北部の自治体には、日本全体が高度経済成長に邁進し外来型開発という地域開発政策を推進していた頃、それとは一線を画す内発的發展

-
- 1) 沖繩県文化観光スポーツ部観光政策課「平成30年度観光収入について」
https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page_001/011/845/2018_fy_incom_20191126_syuusei.pdf
 - 2) 内閣府沖繩総合事務局資料
https://www.ogb.go.jp/-/media/Files/OGB/Keisan/move/arikata/01/01_06_07.pdf

を行なった歴史がある。国連が掲げた持続可能な開発に先行する発展モデルを実践していたことは、現行の地元自治体と住民の姿が見えない「観光開発」を考察する際、振り返る必要がある、自治体による地域開発の試みであろう。

本稿では、1970年前後の日本の地域開発の歴史と当時の沖縄本島北部の地域開発を内発的発展の視角から考察する。まず、日本の地域開発の過程を振り返り、国内で内発的発展論が生み出された背景を確認し、次に、北部の2つの自治体で行われていた内発的発展の地域開発を確認する。

1. 沖縄本島北部で進む「観光開発」

2023年11月27日、名護市と今帰仁村にまたがる風光明媚な嵐山に、大型テーマパーク「ジャングリア (JUNGLIA)」(以下、ジャングリア) が2025年に開業することが発表され注目を集めている。テーマパークのコンセプトは、「パワーバカンス」で、やんばるの自然をジャングルに見たてた冒険を体験できる自然体験型の大型施設となり、本物の亜熱帯の自然の中で活動する没入感が最大のポイントという。

2023年2月に、オリオン嵐山ゴルフ倶楽部の跡地60ヘクタールで整備が始まった。敷地内に3万本の樹木を植えてジャングルをつくり、ジャングルや海を遊覧する気球型の乗り物に乗ったり、装甲車に乗って襲い来る恐竜から逃げるスリルを味わったりするアトラクションなどを設置し、森林に囲まれたスパやレストラン、宿泊施設を設ける計画という。現在、整備中の場所に隣接する敷地には、日本のアニメなどのコンテンツを取り入れたテーマパークをつくる構想もあり、今後さらに拡大する予定である³⁾。

ジャングリアの開業については、経営難に陥っていたUSJ (UNIVERSAL STUDIOS JAPAN) をV字回復させて再建したことで知られ、現在はマーケター集団・刀⁴⁾を率いる実業家の森岡毅が事業計画を主導することも注

3) 日経新聞、2023年11月28日付、2面。

4) 株式会社刀は、代表取締役CEO森岡毅が立ち上げたマーケティング会社。同社HPによれば、世界初の“マーケティングノウハウのライセンサー”として、高等数学を用いた独自の戦

目の一つとなっている。ジャングリアは、筆頭株主である刀の他、県内大手企業のリウボウやオリオンビールが出資して設立した準備会社のジャパンエンターテイメントが700億円を投じて建設中である。森岡によれば、アジアに近いという沖縄の地政学的な優位性を生かして訪日客の新たな需要の取り込みを狙い、特にアジアの大多数の富裕層をターゲットとするという。また森岡は、ジャングリアは、「沖縄が豊かな土地になっていく道筋」をつくるとし、さらに、「沖縄を日本の観光産業の要にして、日本の産業構造に革新をもたらす」と述べる⁵。

他方、新テーマパークの開業は地域開発に大きな影響を与えることが予測できるにも関わらず、大々的な開業報道まで地域住民への説明会は開かれておらず、詳細な事業計画は明らかにされていない。そのため、地元自治体の議員や住民は、開発計画の内容や開発経緯などの詳細を知らないという口を揃える⁶。今帰仁村長の久田浩也は開業報道に際し、ジャングリアによる村内の他の産業への波及効果や村民所得の向上を期待する立場を示しながら、「やっと中身が解禁され、ほっとした。」と述べ、名護市中山区⁷の区長、川野圭輔は、「住民からは説明会開催の要望もある。」と述べている⁸。このことは、大型テーマパークの建設という当該自治体にとって大規模な開発であるにも関わらず、今帰仁村民、名護市民ともに、開業が報道されるまで概要すら知り得なかったことを表している。

沖縄本島北部では近年、ジャングリア以外にも、伊是名村と伊平屋村の間にある無人島の具志川島とその周辺の海上に外資系の資本による大型リゾートホテルを建設する計画や、今帰仁村の古宇利島近くの海上に巨大な

略理論、革新的なアイデアを出す法則、マーケティング理論などの“刀メソッド”で、企業成長の加速、新規事業に関わる。2022年3月、沖縄県との間で、沖縄県が、「世界から選ばれる持続可能な観光地」として観光立国日本の要となることを目指し、沖縄ブランド強化に関する連携協定を締結した。（<https://katana-marketing.co.jp> 参照）

5) 『日経トレンドィ』No. 520、日経BP、2024年2月号、pp. 12-15

6) 今帰仁村、名護市におけるヒアリングによる（2023年12月8日実施）。

7) 中山区は今帰仁村と名護市の境にあり、ジャングリア開業は周辺道路の渋滞など住民生活に与える影響が大きくなることが懸念される行政区。

8) 沖縄タイムス、2023年11月29日付、25面。

人口浮島を設置する計画がある。

前者の具志川島⁹⁾では、モルディブとタイで超高級リゾートを展開するシンガポールのソネバホールディングスが、200億円を投じて外国人富裕層の宿泊需要の取り込みを目的に、2027年開業予定で富裕層向けのリゾート開発を計画している¹⁰⁾。ソネバは、既に離島を購入する契約を結んだと報道された¹¹⁾。

地元で開かれた説明会では、海上と砂浜を含む陸上にヴィラ形式の客室129棟を建設することや宿泊者定員は約500人を想定していることが示された。また、従業員は約500人を見込み、このうち具志川島に100人、伊是名島、伊平屋島にそれぞれ200人が住み込むことや、伊是名と伊平屋の両島に従業員用の宿舎や教育・医療施設を整備する計画が説明され、地元の食材を取り入れることへの協力と依頼があった。これに対して、伊是名村長は、「議会や村民の意見を大切にしたい」と述べ、伊平屋村長は、「定住促進や少子高齢化対策、雇用や施設建設など経済効果大きい。空港建設へも弾みになり、早期実現を目指したい」と歓迎した¹²⁾。

後者の古宇利島では、JTBが古宇利島の東側の海上にマリンレジャーの拠点となる巨大な人工浮島の設置を構想している¹³⁾。関係者によると、2026年夏の開業を想定し、1日200人の利用を見込み、年間2万人の来場を目指している¹⁴⁾。浮島は、海底に固定したコンクリートブロックにつなぎ、シュノーケリングやダイビングなどの拠点となり、食事の提供も予定するが、現時点で大きさや詳細な位置は明らかにされていない。

JTBは過去に同様の計画を石垣島西の沖合でも計画したが、海底の地形

9) 具志川島の行政区域は伊是名村で、面積は0.47平方キロメートルである。東京ディズニーランドとほぼ同じ面積で、村有地が大半を占める。

10) 日経新聞、2023年10月28日付、2面。沖縄タイムス、2022年12月8日付、1面、7面。琉球新報、2022年12月6日付、1面。宿泊費用は1泊25万円超えの見込み。

11) 日経新聞、2023年10月28日付、2面。

12) 沖縄タイムス、2022年12月8日付、7面。琉球新報、2022年12月6日付、5面。

13) 沖縄タイムス、2023年11月5日付、1面。

14) 同上

調査で技術的に困難とされ断念していた。設置構想が出た際、石垣島では自然環境への影響や汚水処理方法の懸念などから白紙撤回を求める声が高まり、4万8,000筆の署名が住民団体からJTB沖縄に提出された経緯がある¹⁵。

2025年に開業予定の名護市と今帰仁村にまたがる地域での大型テーマパーク、2026年の開業を想定する今帰仁村の巨大な人口浮島、2027年に開業予定の伊是名村の砂浜を含む陸上と海上の大型リゾート開発計画は、地域の発展を外部資本に依存する外来型開発である。いずれも沖縄本島北部に残る豊かな自然と風土という地域の潜在力に市場的価値を見出した開発だが、その潜在力は地域の人たちの持続可能な発展のために活用されるものだろう。

しかし現状は、小規模自治体の地域計画に大きな影響を与えることが想定されるこれらの大規模な開発計画に関して、地域開発の主たるアクターであるはずの自治体や住民の姿が見えない。やんばるの恵まれた観光資源を活用する外部資本主導の「観光開発」と地元自治体の地域開発計画はどのように連携するのか、また、どのように地域内産業連関を形成するのか、さらに、自治体や地域の人たちはどのように参加しているのか等の諸点について懸念される点が少なくない。「観光開発」が展開されている自治体は、「観光開発」によって急速に経済規模を拡大し地域課題を解決したいという期待を持つが、『観光開発』への幻想的な期待——住民の就業機会の増加、所得水準の向上、開発による交通便利の供与、地元産業の発展などに対する希望的予測はたいてい踏みにじられ、一部分子の利益があっても、結局は都市化・俗化・環境悪化が進行する¹⁶」ことは、これまでも指摘されてきた。

併せて、沖縄県が策定した「第6次沖縄県観光振興基本計画」は、北部圏域の施策の方向性の中で、県内最大の集客施設である国営沖縄記念公園

15) 同上

16) 西山卯三『地域空間論：西山卯三著作集3』勁草書房、1975年、pp. 507-508

海洋博公園がある本部町の拠点機能を図るために、本部半島エリアでの滞在期間の延伸や地域内消費を高めるものとして大型テーマパーク事業を位置づけている¹⁷⁾。しかし、ジャングリアという大型テーマパークは、本部町ではなく今帰仁村と名護市で開業することとなった。北部圏域の周遊型観光の形成には新しい要素が加わっただろう。

他方、ジャングリアのような大規模な「観光開発」の展開については、長期の視点に基づいた総合的な計画や、県民の財産である県土をどのように役割分担させるかという土地利用計画で構想され、開業後に予想される周辺地域の都市化やそれに伴う道路計画等とともに決定されるものである。現状は外部資本が先導する地域開発といってよい。

2. 日本における地域開発の行政過程

(1) 戦後—1970年代の地域開発

日本における地域開発は、第1次世界大戦後の資本主義の発達とともに露呈した都市問題に対処するために、1919年に制定された都市計画法にその試みを向うことができる。他方、国の政策の中に地域を考慮に入れた地域開発政策という文言が登場するのは、戦後のことである。戦後の地域開発は、資本主義体制の中で市場の失敗として生じた地域問題を、国土計画という公的介入によって解決を目指すことを意図した。この点で、地域開発は国土計画ともいえる。

経済復興期の1950年、国土の総合的な開発、利用、保全によって戦災復興から自立経済への発展を目指す国土総合開発法が制定された。この制定により、初めて法律に裏づけられた国土計画、地域計画が策定され、戦後の日本の地域開発が始まる。国土総合開発法に基づく国土総合開発計画は、全国総合開発計画（以下、全総）を上位計画として、都道府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画の3計画を置く4区分で

17) 『第6次沖縄県観光振興基本計画』沖縄県、2022年7月
https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page_001/011/752/6keikaku2.pdf

構成され、全総を上位計画とする計画体系が初めてつくられた¹⁸。

(2) 地域格差是正の登場

政治的に1955年体制が形作られた頃、経済面も資源開発や食糧増産という経済復興期から高度経済成長期に移行した。経済復興期の地域開発は国家的観点からのもので、地域振興は副次的なものであったが、高度経済成長の歪みとして生じた問題は地域に対する問題意識を芽生えさせた¹⁹。都市部では人口過密とそれに起因する都市問題、農山漁村部では若年労働者の流出、生産力の低下、生活水準の停滞という過疎問題を招来し、地域間における格差の拡大が鮮明となった。地域問題は政策対象となり、経済情勢の変化に応じて地域開発政策も変わる。

1960年に策定された国民所得倍増計画は、企業の経済合理性を重視する立場から工業を中心とした産業基盤整備を推し進めようと、太平洋ベルト地帯構想を示した。構想は、国の経済計画の中で工業立地問題から地域問題を議論した最初の試みであったが²⁰、計画審議の過程で2つの論点から強い反発が出され政治問題化した²¹。第1は、ベルト地帯以外の地域が取り残される問題、第2は、地域開発は工業開発に限らないという問題であった²²。当時の後進地域とされた地域からの強い反発から分かる通り、構想は地域問題意識を起こす契機となり、地域間格差の是正、地域開発の促進を強く求める声が高まった。構想は日の目を見ず、国民所得倍増計画と関連して全総が策定されるに至り、「地域格差の是正」という新たな目標が掲げられた。全総は、国土総合開発法に基づき1962年に閣議決定され、国

18) 他方、上位計画として全ての計画の基本となるべき全国総合開発計画が閣議決定したのは1962年で、1950年の国土総合開発法制定後10年余経過していた。このため、他の3計画が先行した。

19) 大来佐武郎編『地域開発の経済』筑摩書房、1967年、p. 24

20) 前掲書、p. 167

21) 既成の工業地帯への立地を抑制し、東京から九州までの東海道と山陽道に工業立地を行い、工業の中核を太平洋ベルト地帯へと分散する構想に対して、北海道、東北、日本海沿岸、九州など、当時の後進地域とされた地域から強い反発があった。

22) 大来佐武郎編『地域開発の経済』筑摩書房、1967年、p. 22

土計画の中で初めて地域開発が明確に取り上げられた。1960年代は地域開発の時代の始まりで、以後、全総とそれに準拠する地方計画がたてられ、国土の隅々まで開発しようとする地域開発が行われた。

(3) 中央依存の構造

全総は、「地域格差の是正」の方策として産業基盤整備を中心におき、その手法として拠点開発方式をとり、新産業都市促進法（1962年）、工業整備特別地域整備促進法（1964年）などが制定された²³。新産業都市および工業整備特別地域として指定されると、公共投資が集中的に投入され、工業用地、住宅団地の造成、工業用水、道路、鉄道、港湾等の産業基盤の整備が先行して推進される。また、これらの公共事業を行う道県には地方債の利子補給、市町村には国庫補助率の嵩上げ等の助成措置がとられるだけでなく、そこに立地する企業に対しても固定資産税等の地方税の減免、日本開発銀行や公庫からの優先的な融資等の助成措置が講じられた。このため全国的な関心が高く、全国の地方自治体は、指定を巡り「史上最大の陳情合戦」を繰り広げた²⁴。新産業都市の指定に対しては44地区から申し出があり、地方自治体、中央省庁、自民党国会議員を巻き込んで政治過程が展開した。

中央政府の地域開発政策に対して自治体は企業誘致に積極的に動き、自治体では企業誘致政策として進んだ。また、自治体と政府の間には、開発地区として指定を受けるために中央への政治過程を通じて働きかける仕組みがつくられ、自治体は自ら中央直結による分配に与ろうとした。自治体の政策は政府の政策の分配を求めるものであった。中央直結の地域開発政策には、中央政府と地方自治体の間における支配関係の構図が明らかに表

23) このほか、低開発地域工業開発促進法（1961年）が制定された。同法に基づいて指定される低開発地域工業開発地区は小規模の工業開発拠点で、手厚い税制、金融上の助成措置が講じられた。また、同地区は主として税制上の優遇措置で工場誘致をはかることが主体で基本計画の作成は予定されていなかった。他方、新産業都市は大規模な工業開発拠点として、建設基本計画の作成を通じて公共投資の重点配分など国の積極的な援助が約束されていた。

24) 西尾勝、村松岐夫編『政策と行政』有斐閣、1994年、p. 324

れていた。

(4) 全総と新全総

全総による新産業都市促進法や工業整備特別地域整備促進法という具体的な推進方策のもと、主として鉄鋼、石油、化学などの素材型産業を中核とした拠点整備が進み、経済成長は予想を大幅に上回る速さで進んだ。しかし、過疎・過密問題は一層深刻化したばかりでなく、全国各地で急激に進められた地域開発、工業化によって公害問題が発生し、公害は大きな社会的関心の的となった。

公害という新たな問題、全総の目的と現実の著しい乖離に対処するものとして、1969年に新全国総合開発計画（以下、新全総）が策定された。新全総は、開発効果を国土全体に波及させ、国土を均等に利用するという国土利用の再編成を主要課題としたが、全総の拠点開発方式を踏襲し、新幹線、高速道路という全国の幹線交通通信施設を整備して開発可能地域を全国的に拡大した。拠点開発方式をさらに充実させて掲げられた大規模開発プロジェクト構想は、産業人口の地方拠点への分散、定着を進め、国土の偏在を是正、過密・過疎問題、地域格差を解消しようとした。

しかし、大規模開発プロジェクトの1つであった大規模工業基地の開発は、日本列島の縁辺部に大規模な工業基地を建設する政策であったが、1973年のオイルショックにより破綻した²⁵。また、先の新産業都市の指定を受けた都市も、指定を受けたものの企業が進出しないことが多く、自治体には企業誘致に向けた工業用地の取得、道路、港湾、工業用水などの施設整備という莫大な先行投資の財政負担が重くのしかかった。さらに、企業は進出したものの、70年代には素材型重化学工業が競争力を失い撤退することも少なくなく、自治体は公害対策費の増大などの財政負担を負うこ

25) 大規模工業基地の開発地として、十勝臨海、苫小牧東部、むつ小川原、秋田臨海、周防灘、志布志湾等があげられた。土地の確保等、実際に着手されたのは、苫小牧東部、むつ小川原、志布志湾の3地域であったが、オイルショックを契機に重科学コンビナートは大きな危機にみまわれ、その後の低成長期には大規模工業基地への立地も停滞した。

ととなった。中央政府の地域開発政策は、自治体の財源の喪失をきたし地方財政問題を困難にした。当時の田中角栄通産大臣によって発表された日本列島改造論と重なった新全総は、急速な開発を反映した公害、環境問題の悪化、地価高騰、乱開発による土地利用の混乱、過疎・過密の進行、農村の衰退などを生じ、地域開発政策は根本的な再検討の必要に迫られた。

財政学者、環境経済学者で「公害」という表現を広める契機となる論考²⁶を記した宮本憲一は、こうした国家が主導した地域開発について、「日本の地域開発はコンビナート誘致競争にみられるように『外来型開発』であり、それは環境破壊を進めるだけでなく、地元経済効果は少なく、さらに地域の福祉・文化の向上に資するところが少ない」と指摘した²⁷。地域開発は国家目的を持つが、同時に、地域住民の福祉の向上に資するという地方自治体の目的を持つ。中央政府が策定する地域開発政策に対して、自治体がどのような行政体制、地元在即した地域開発計画を整えていくかは重要な課題であったといえるだろう。

3. 内発的発展のはじまり

(1) 外来型開発から内発的発展へ

国土総合開発法によって始まった中央主導の地域開発は、1960年代には政府の地域開発のモデルとされた四日市市で明らかになったように、外部資本であるコンビナートは深刻な公害問題を起こし失敗した。1950年代から日本の経済開発の基本的な手法となっていた拠点開発方式は、公害を始め環境破壊を生み、補助金依存の高まりは中央依存を強め地方自治を衰退させた。このような地域開発に対し、各地で開発に反対する住民運動が開し、地域の経済社会の発展に歪みをもたらす外来型開発に代わる、新しい開発理念の模索が始まった。

26) 宮本憲一、庄司光著『恐るべき公害』岩波新書、1964年

27) 宮本憲一「リゾート法と『持続する発展』」『自由と正義』42巻第4号、日本弁護士連合会、1991年、pp. 8-9

(2) 国内の内発的発展

1970年代半ば、公害問題を抱える日本で、先進国をモデルとした経済発展に対抗する理論として「内発的」な発展の議論が起き、外来型開発に代わるものとして内発的発展論が形成される。内発的発展論は、地域に根ざし、経済振興だけではなく、環境・教育・医療・福祉・文化などの発展を含む総合的な目的を持った地域住民主体の発展論で²⁸、高度経済成長期以降の外来型の拠点開発、大規模開発を批判し、それとは異なる地域振興のもう1つの道を示した²⁹。内発的発展は、地域住民が自らの地域の社会経済システムを自律的・主体的に構築・管理する地域自治を本質とする³⁰。

日本における内発的発展論は、社会学、財政学・地域経済学、開発経済学の領域から、鶴見和子、宮本憲一、西川潤を中心に理論の構築が進んだ。本論ではこのうち、財政学・地域経済学の領域で地域開発を通じて内発的発展論の考え方を形成した宮本の内発的発展論に着目する。宮本の内発的発展は、「中央政府や大企業の助成をうけずに苦闘しながら独創的な成果をあげている地域で明らかにされた内発的発展の原則」として以下のように整理した³¹。

第1は、地域開発は大企業や政府の事業としてではなく、地元の技術・産業・文化を土台にして、地域内の市場を主な対象として地域の住民が学習し経営する。

第2は、環境保全の枠の中で開発を考え、自然の保全や美しい街並みをつくるというアメニティを中心の目的とし、福祉や文化が向上するような、なによりも地元住民の人権の確立をもとめる総合的的目的をもっている。

第3は、産業開発を特定業種に限定せず複雑な産業部門にわたるよ

28) 若原幸範「内発的発展論の現実化に向けて」『社会教育研究』第25号、北海道大学、2007年、p. 39

29) 守谷裕一「地域農業の再構成と内発的発展論」『農業経済研究』第72巻、第2号、2000年、p. 63

30) 若原幸範「内発的発展論の現実化に向けて」『社会教育研究』第25号、北海道大学、2007年、p. 39

31) 宮本憲一『環境経済学』岩波書店、1989年、pp. 296-303

うにして、付加価値があらゆる段階で地元へ帰属するような地域産業
連関をはかる。

第4は、住民参加の制度をつくり、自治体が住民の意思を体して、
その計画にのるように資本や土地利用を規制しうる自治権を持つ。

(3) 国連の内発的発展

日本国内で内発的発展論の萌芽が見られたのと同時期に、国際社会でも
内発的発展の考え方が提起されていた。国際社会で「内発的発展」という
言葉が登場したのは、1975年の国連経済特別総会の報告『なにをなすべき
か』で、「もう一つの発展」という概念を提起した時に、「自力更生」と並
んで「内発的」という表現を用いたのが最初とされる³²。「もう一つの発展」
は、先進地域である欧米に倣った発展から、地域の独自性や多様性、生態
系を重視する発展への転換、社会構造の変化の必要などを示す内容であっ
た³³。国連における「内発的発展」は、その後、1987年の「持続可能な開
発」へと展開し、さらに、現在の「持続可能な開発目標」であるSDGsへ
と発展した。

国連が提起した内発的発展は、国際社会における南北格差の問題と環境
問題への関心という社会的背景から、経済成長優先型の発展に代わるもの
として示された。日本の内発的発展論が、外来型開発である拠点開発の限
界を経験し、新しい発展の方途を意図して構築され始めたことと通底し、
どちらも同様の時代的な関心があった。一方、日本の内発的発展論の代表
的論者である宮本憲一は、1960年代後半に沖縄本島北部で行われていた小

32) スウェーデンのダグ・ハマーショルド財団による国連経済特別総会での報告。(鶴見和子、
川田侃編『内発的発展論』東京大学出版会、1989年、p.3)

33) ダグ・ハマーショルド財団が1977年に出版した『もう一つの発展』では、「もう一つの発展」
を次の5点としてまとめている。第1は発展目標が、物質的・精神的な人間の基本的必要
を充足すること、第2は内発的である。発展のあり方の複雑性の尊重、第3は自立的である。
その自然的・文化的環境の下で、当該社会構成員のもつ活力を生かし、その経済社会の持
つ諸資源を利用する。その根幹は、地域経済の自立性。第4はエコロジ的に健全である
こと、第5は経済社会構造の変化が必要であること。(西川潤「内発的発展論の起源と今
日の意義」鶴見和子、川田侃編『内発的発展論』東京大学出版会、1989年、pp.13-15)

さな自治体の地域開発と出会い、内発的発展の実効性を確信した。本稿では、沖縄本島北部の地域開発を宮本の内発的発展論の視角から考察する。

4. 戦後沖縄の総合開発計画

日本全体が高度経済成長期の中で、企業誘致合戦を展開し外来型開発を推進する一方、沖縄は1972年の本土復帰まで米軍統治下にあった。1948年頃から経済再建の基盤となる諸制度の整備が始まる。1950年代前半は、朝鮮戦争に伴う大規模な基地建設による基地建設ブームと経済再建期が重なり沖縄経済復興期となった。朝鮮戦争と中共革命は米国の沖縄統治の基本政策を決定し、この政策の中で、沖縄の基地を保持する上で経済復興は必要なものと位置づけられた。スキップ指令³⁴に基づき、ガリオア資金による住民の生活水準の引き上げのための援助³⁵、米国民政府による長期経済計画が策定された。米軍民政府下にあった琉球政府には、もとより財政自主権がなく計画はガリオア資金と基地収入を主要な財源とした³⁶。1953年をピークに軍工事業ブームは退潮し、基地収入に強く依存する経済構造となっていた沖縄経済は検討を要した。琉球政府は、沖縄全土を計画的に開発する段階に至る。

日本政府が国土総合開発法を制定し、国土総合開発計画を実施した頃、琉球政府も開発に関する計画として、1955年に「経済振興第一次5ヶ年計画」を策定し、翌56年から実施した。1955年から1957年にかけては、米海兵隊の沖縄移駐に伴う基地建設需要と日本における神武景気による対日輸出の増大で、沖縄経済は予想を上回って好調に推移した³⁷。このため琉球

34) 1950年12月5日に、米極東司令部から琉球米軍司令部宛てに発せられた「琉球列島米国民政府に関する指令」。米国の沖縄統治の基本政策を指示していた。

35) ガリオア資金は、道路、港湾、通信施設の整備等社会的間接資本を蓄積し、戦後の住民経済の立ち上がりは、米軍の放出物資と約1億8,000万ドルに達するガリオア資金によってもたらされた。(琉球銀行編『琉球銀行10年史』、1962年、p. 8)

36) 長期経済計画を裏付ける主要な財源がガリオア資金と基地収入であったことは、経済再建時と重なった基地建設ブームにより、沖縄経済を基地経済として形成する役割を担ったとされる。

37) 琉球銀行編『琉球銀行10年史』、1962年、p. 15

政府は1958年に、①経済の計画化、②産業構造の高度化、③総合開発事業の促進、④雇用民生安定対策の促進と強化について計画修正を行うこととなった³⁸。具体的な内容は、「経済政策を、経済施策における計画性の強化を基調して樹立し、経済の振興を計画的かつ科学的に促進するとともに、政策及び計画の総合性と一貫性を堅持し、あわせて全琉総合開発を基底とする特定地域の総合開発を推進し、両計画の一体化を計って国土資産の総合的かつ合理的開発、利用、保全を行う」というものであった³⁹。

その具体的施策として立法による国土総合開発事業の促進が挙げられ、日本政府の国土総合開発法に倣い、琉球政府は米国民政府が策定した長期経済計画の修正構想に基づいて総合開発法を立案した。立法院は1959年に同法を成立し、法的な裏付けのもとに沖縄全域にわたる総合開発計画⁴⁰の実施を組織的に推進することとなった。琉球政府は日本政府と歩調を合わせて総合開発計画を策定し、計画は沖縄全土で産業立地の適正化を計る総合開発を強力かつ組織的に行うことを目的とした⁴¹。他方、沖縄本島北部の基礎自治体では、補助金に依存せず、住民の創意と工夫による地域開発の努力が始まっていた。

5. 沖縄本島北部における内発的発展：60年代後半—70年代の大宜味村・名護市

(1) 大宜味村と内発的発展

国内の内発的発展の気づきと実践は沖縄本島の北部地域にあった。以下では、沖縄本島北部に所在する大宜味村、名護市という2つの自治体で見出された内発的発展を確認する。1970年前後の大宜味村は、内発的発展論が構築される際に重要な役割を果たした自治体であった。復帰前から沖縄

38) 琉球政府「経済振興第1次5ヶ年計画修正書」1958年5月

39) 同上

40) 総合開発計画は、全琉総合開発計画、地区総合開発計画、関係する地域が2つ以上の市町村の区域にわたる場合に関係市町村が協議によって作成する総合開発計画、特定地域総合開発計画である。

41) 総合開発法「立法の目的」(1959年立法180号)

の地域開発を調査してきた宮本憲一、都留重人⁴²の先行研究から、郷土づくりの力強い意識が地域開発の底流にあったことをみる。

宮本憲一は復帰前に大宜味村を訪れ、「本土の住民が見習うべき新しい開発の芽をみた⁴³」、「復帰以前から独創的な内発的発展の芽が沖縄にはあった。すなわち、60年代に大宜味村の根路銘元村長がおこなった各種の事業である。⁴⁴」とする。1962年から1982年まで20年間、大宜味村長を務めた根路銘安昌は、シークワサーのジュース化、暴風に強い丈の低いみかんの作付、県内最初の養鰻事業、ニジマスの養殖事業、芭蕉布の工房を作り、これらの事業に決して村の補助金を出さず、また中央政府や県の補助金にも依存しなかった⁴⁵。

宮本は大宜味村で、「地元の力でなしうる開発が着実にすすんでいることである。基地がない村有地の多い山村では、地域特性を生かして傾斜地に柑橘類を栽培し、1万9800平方メートルのウナギの養殖場をつくっており、ニジマスの養殖もすすめている。⁴⁶」ことを目の当たりにした。補助金に依存せず、地域資源という地域の潜在力を生かして自立的な村の発展政策を実行する大宜味村の取り組みは、「地域開発は大きな工場を誘致するだけではない。まず地元の資本や技術でできることから出発すべきなのである。⁴⁷」という確信を宮本に導いた。宮本が、「私は70年代初頭にこの大宜味村を訪ねて、内発的発展論という理論をつくることができたのである。⁴⁸」と述べる通り、大宜味村の地域開発は内発的発展論を構築する第一歩となったのである。

経済学者の都留重人も、復帰の前に未来の沖縄の経済開発について討論したシンポジウムで、大宜味村で行われていた地域開発を高く評価した⁴⁹。

42) 戦後の日本経済の基礎を作った一人で国際的にも著名な経済学者。一橋大学学長などを歴任。

43) 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書、1973年、pp. 146-148

44) 宮本憲一、佐々木雅幸編著『沖縄21世紀の挑戦』岩波書店、2000年、p. 17

45) 同上

46) 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書、1973年、p. 148

47) 同上

48) 宮本憲一、佐々木雅幸編著『沖縄21世紀の挑戦』岩波書店、2000年、p. 17

都留は、当時の村長であった根路銘が指導力を発揮し、共同農場の形で地域の特性に合わせた台風に強い柑橘類の畑を増やしていること、養魚場をつくり鰻の養魚に成功しつつあること、村内に沖縄中の植物を植えた植物園をつくる計画が進行中であることなどをあげ、「沖縄の風土に適した第1次産業を開発しながら、そして村の人達全体が覇気に燃えて努力している」と述べている⁵⁰。さらに、根路銘というリーダーが住民を地域開発の主体として、日本政府や琉球政府からの援助を受けず村の財政で地域開発の努力をしていることについて、「所得のうえでは小さいにもかかわらず⁵¹、こうした覇気に燃えた自己開発の努力がなされている⁵²」と評し、大宜味村の地域開発を復帰後の沖縄経済開発への提言の1つとして示した。

(2) 地域開発は自治と創造：国際社会に先行していた北部の自治体

宮本は、地域開発の基礎条件として次のことをあげる。「文化の高さである。地域開発は自然・人間の健康・経済・文化のすべてに影響をあたえる。このような影響を総合的に判断しうるためには、住民の文化意識が高くなければならない。⁵³」さらに、「住民が自らの地域の主人公として新しい開発の思想をもちはじめた時に科学は前進し、思想の体系がつくられるといつてよい。⁵⁴」と述べ、地域開発の主たるアクターは住民であり、地域の歴史と風土の中で積み重ねられた文化が不可欠であると説く。

宮本は、沖縄の開発について必要なこととして、「どのようにして沖縄方式を生み出すかである」と指摘し、その上で地域開発は、「自らの頭で

49) 「沖縄シンポジウム東京報告会」日本地域開発センター・琉球大学経済研究所共催、1971年7月13日

50) 都留重人「沖縄経済開発への提言」『地域開発』10月号、通巻第85号、別冊付録、日本地域開発センター、1971年、p. 14

51) 大宜味村の一人当たり所得が、嘉手納基地に接し基地の門前街として発展していた当時のコザ市民一人当たりの所得よりもかなり小さいことを前提に述べている。

52) 都留重人「沖縄経済開発への提言」『地域開発』10月号、通巻第85号、別冊付録、日本地域開発センター、1971年、p. 14

53) 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書、1973年、p. 234

54) 前掲書、p. 236

考え、汗水を流して実現する」こととする⁵⁵。地域開発における住民の自治と創造は、1970年前後の沖縄本島北部地域で既に行われていた。日本の南端にあるいわば「辺境」に位置する沖縄本島北部の自治体は、日本全体が大型外部資本の誘致競争に明け暮れ、中央直結によって分配に与る外来型開発に地域の命運をかけようと熱狂していた時、既に国際社会に先駆けて内発的発展による地域開発を実現していた。その事実を、「地元産業振興についての創造的な努力を本島北部の名護市、今帰仁村、大宜味村（中略）でみた。⁵⁶」という宮本の言葉に確認できる。

(3) 大宜味村長・根路銘安昌の村づくりの思想

大宜味村は、東西8キロメートル、南北14.4キロメートルで、総面積は64.15平方キロメートルである。1970年頃はこのうち83%が山林原野であった。隣接する国頭村、東村を含む北部3村の中で、大宜味村は山地と丘陵地の割合が最も高い。耕地の殆どが傾斜地という厳しい地勢のため機械や畜力の利用に制約があり、平地とは比較にならない困難な労働を強いられていた。また、村の大半が山林原野という自然的条件から耕地が分散し、経営規模は零細にならざるを得なかった⁵⁷。他方、土地利用の制限がある中、本村は地域の特性に根差す地域開発に取り組んでいた。

宮本と都留が目を見張る地域開発を実践していた村長の根路銘安昌は、県立農林学校を卒業後、台湾に渡り総督府殖産局山林課で任務に着き、終戦とともに沖縄に戻る。1948年に戦後初の村議会議員選挙に当選した。1951年には琉球政府農林統計局大宜味村駐在員を委嘱され、村と琉球政府とのパイプ役として大宜味の復興に尽くした。その後、1956年に大宜味村助役に抜擢され、前村長であった島袋幸喜⁵⁸の在職中の逝去に伴って行わ

55) 宮本憲一編『開発と自治の展望・沖縄』筑摩書房、1979年、p. 58

56) 同上

57) 宮城剛信『戦前における喜如嘉の農林業』1995年

58) 島袋幸喜は、大宜味村収入役、助役を経て1961年に第17代大宜味村長となった。島袋も地場産業の発展に心血を注いだという。

れた村長選挙で当選し、1962年に第18代大宜味村長となる。以後、1982年まで20年にわたり村長を務めた。

根路銘は、村の主産業である農業を中心に次々と地域開発のための施策を講じた。従来の大宜味村の主要な作物はサトウキビやパイナップルで、いずれも零細規模であった。村は1964年に、「みかんの産業開発」という調査研究を始めた。根路銘は、本土のみかん主産地が和歌山県から九州へとより温暖な地を求めて移りつつあり、その生産地は大宜味のような地形の段々畑で栽培されていることに着目した⁵⁹。そこで、九州大学農学部部に研究調査を依頼した結果、「早生温州みかんの有望性」が示され、『沖縄における柑橘産業の可能性について-1968年10月4日、九州大学農学部園芸学教室比嘉照夫』としてまとめられた⁶⁰。

これを機に、同大との提携と斡旋による「経営技術の導入」を学ぶ青年研修が計画され、本島北部の他村にも呼びかけて青年20人が、熊本県天草郡で近代的経営で成功をおさめていた農園に2カ年間の実地研修に派遣された⁶¹。こうした経験の後、村は1969年に、「みかん造園-津波山実験農業計画」を構想した⁶²。同年、みかんはパイナップルに次ぐ基幹作物として振興作目となり、「温州みかん団地」を作って本格的な栽培に取り組んだ。早生温州みかんを主体とする柑橘類の栽培普及の始まりであった。

他方、在来種のシークワサーは戦前、芭蕉布の洗濯が主な用途で、戦後に開発された本村の基幹作物である。戦後、シークワサーは生果用として需要が伸び生産が拡大しつつあった。村は、在来種のシークワサーを県産品として市場進出を図った⁶³。琉球大学農家政学教授の翁長君代に食品栄養鑑定を委嘱し、本村のシークワサーは、「沖縄で消費されているカンキツ類中、最も多くビタミンを含有する最良の果実」との結果を得て、

59) 『大宜味村史・通史編』大宜味村史編集委員会、大宜味村、1979年、p. 325

60) 前掲書、pp. 325-326

61) 前掲書、p. 326

62) 同上

63) 前掲書、p. 325

「大宜味シークワサー」の名は県下に広まり、輸出品に占められていた市場の扉が開かれていった⁶⁴。柑橘類の栽培普及と拡大は、山間地で傾斜地が多いという本村のデメリットを逆手にとった施策であった。「大宜味シークワサー」は、現在も県全体のシークワサー生産量の半分を占め県内唯一の生産量である⁶⁵。

1968年、零細農業からの脱却を目指した本村は、村をあげた耕地の拡大のために、「大宜味村村有林野払い下げ条例」を制定した。条例制定には、村有林野を住民に払い下げて農業生産の向上、農家の経済発展を図るとともに、耕地面積を拡大して生活を豊かにすることで村の人口減少を防ぐ目的があった⁶⁶。約3,000ヘクタールの村有林野が安価で住民に払い下げられることとなり⁶⁷、1戸当たり払い下げられる面積は2ヘクタール以内、代金の支払いは10年の分割払いであった。

当時、本村の約1,000戸の農家は、耕地面積30アール未満の零細農家が50%以上で、1ヘクタール以上の耕地を持つ農家は全体の7%、1戸平均の耕地面積は50アールであった⁶⁸。したがって、例えば零細農家が2ヘクタールの払い下げを受けると、耕地面積は4倍以上となるため、条例は村民の耕作意欲を大いに刺激した。条例の施行により、農家は一挙に耕地面積を増やすことを、村はみかんを主作物とする傾斜地農業の推進を意図した。

根路銘が、どのような思想を持って村づくりに取り組んでいたかを知る手がかりが以下である。根路銘は、「きびしい自然の立地条件のもとで、ねばり強く地域の開発に取り組み住みよみ村づくりの為に苦難に苦難を重ね幾多の試行錯誤を続け地域に密着した産業、文化を築いて来られた。」と述懐する⁶⁹。また、「地域の人々が助け合いつつ知恵を出し合って手づ

64) 同上

65) 大宜味村産業振興課資料による。2022年現在の売り上げは約2億円であった。

66) 「大宜味村村有林野払い下げ条例」『大宜味村例規集』大宜味村総務課、p. 4988

67) 条例は、「住民」を、「現に本村に住居を有し、住民基本台帳に記録後6箇月以上継続して生活を営んでいる者」とした。（「大宜味村村有林野払い下げ条例」『大宜味村例規集』、大宜味村総務課、p. 4988）

68) 琉球新報、1968年6月11日付、6面。

くりの産業文化を生み(中略)積極的な住民性が培われたのであるとおもう。」と述べる⁷⁰。さらに、「村興しは地域の人の手で、地域の人の知恵で、地域の自然の立地条件を有効に活用することではなければならないだろう。」と考えていた⁷¹。

大宜味村には17の集落があり、村興しの拠点は集落が中心であった。集落には区長を中心に共同体意識が強力な自治組織があり、集落内で法的な制度を制定して産業文化の振興を計るという自治基盤があった。根路銘は、こうした地域に元々ある自治の仕組みを活用し、地域の風土にあった施策を講じて地域開発を推進した。根路銘は自身が推進した村づくりについて、「住民の知恵による、住民の手による、いわゆる手づくりの村づくりである。」と語る⁷²。

6. 名護市第1次総合計画・基本構想

(1) 「逆格差論」

大宜味村で内発的發展が実践されていた頃、大宜味村と同じ沖縄本島北部地域に所在する名護市でも異彩を放つ地域計画が策定されていた。

1972年の本土復帰とともに沖縄振興開発措置法に基づく沖縄振興開発計画がスタートした。先述の通り、琉球政府は1959年に日本政府の国土総合開発法に倣って総合開発計画を策定し、沖縄全土で産業立地を中心とする開発を推進していたが、沖縄振興開発計画の実施は本格的な沖縄県の地域開発の始まりであった。沖縄本島北部においては、1975年の沖縄国際海洋博覧会の開催を控えて道路等のインフラ整備が急速に進み、一方では本土資本による土地買い占めが横行し、地域に大きな影響を及ぼしていた。

新生沖縄県が、新全総と日本列島改造論の全盛期に開発の波に乗り遅れ

69) 根路銘安昌「手づくりで人間味豊かな村づくり」『青い海』第9巻、第9号、1979年、11月号、p. 58

70) 同上

71) 同上

72) 前掲書、p. 59

まいと沖縄振興開発計画を策定し、それを上位計画とする市町村も同じ方向に動こうとしていた時、1970年に1町4村が合併⁷³して誕生した名護市が1973年に策定した第1次総合計画・基本構想は、それらとは全く異なる視点で策定された地域計画であった。同構想は、所得格差に捉われず、統計数値によって地域開発を考えるのではなく、数値では表せない名護市の自然や文化に価値基準をおき、地域に根ざした独自の発展の道筋を描いた。同構想を貫く思想は、国際社会で外来型開発に代わる新しい発展モデルが模索された結果、国連で「もう一つの発展」として示された内発的発展と共通するものであった。その後、この格調高い第1次総合計画・基本構想は「逆格差論⁷⁴」と呼ばれる。

綿密な集落・地域経済調査を実施し⁷⁵、その内容が活かされた「逆格差論」は、「美しい自然を守ること（自然保護の原則）」、「生活・生産基盤の確立（基盤確立の原則）」、「市の将来を市民の手で握ること（住民自治の原則）」を計画の3原則とした。「逆格差論」は、「はじめに」で工業化という外来型開発による地域開発の功罪が明らかになった時代を捉え、名護市のあり方と目指す未来を示した。

はじめに（一部抜粋）

現代は地域計画の本質が問われている時代である。我々が自然の摂理を無視し、自らの生産主義に全てを従属させるようになった幾年月の結論は、今自然界から熾烈な報復となって現れ、人間の生存の基礎そのものさえ失おうとしている。

73) 名護市は、1970年8月1日に、名護町、羽地村、屋部村、屋我地村、久志村が合併して成立した。

74) 当時、日本列島改造論に沸いた日本全体が、工業優先、企業や資本の論理による地域開発に邁進し所得増大のみを至上目的とした結果、公害などの地域破壊を起こしたことに対し、地域住民の生命や生活、文化を支える美しい自然を持つ名護市の豊かさを基準とすると、その格差は逆であると認識するもの。

75) 佐藤学「名護市第1次総合計画基本構想『逆格差論』の今日的意義一試論に向けて」『沖縄法政研究』第23号、沖縄法政研究所、2021年、p. 32

従って、名護市の総合計画を策定するに当たっては、本計画が一つの地域計画として全体世界の関わりを持ち、地球上の一面を担当していることの重要な意味を認識するとともに、本市の市民一人ひとりに、人間として最も恵まれた生活環境を提供して行くことに、基本的な目標を置くべきであるとする。

(中略)

そのためには、目先のはでな開発を優先するのではなく、市民独自の創意と努力によって、将来にわたって誇りうる、快適なまちづくりを成しとげなければならない。多くの都市が道を急ぐあまり、ほかならずも生活環境を破壊していった例に接するにつけ、たとえ遠回りでも風格が内部からにじみ出てくるようなまちにしたいと思うのである。

(中略)

米軍統治と本土からの隔絶状況におかれていた沖縄においては、「経済大国」への幻想と羨望が底流にあったのであるが、いわゆる経済格差という単純な価値基準の延長上に展開される開発の図式から、本市が学ぶべきものはすでになにもない。

出所)「名護市総合計画・基本構想」名護市、1973年6月

(2) 「逆格差論」に見る内発的発展

名護市は、名護町、屋部村、羽地村、屋我地村、久志村の合併で面積が約200平方キロメートルとなり、当時の沖縄本島内では最大の市域となった。また、北部地域で最大の市街地を持つ中核都市でありながら、東側に大浦湾、西側に名護湾、北西に羽地内海と三方に海があり、名護岳や嘉津宇岳などの山もあるという自然環境に恵まれた都市であった。

こうした名護市の「潜在的資源⁷⁶⁾」を活かすべく策定された「逆格差論」

は、計画策定の前提として当時の本市の現況と課題を次のように捉えていた。以下は、その主な概要である⁷⁷。

第1に、合併後は旧名護町の市街地に人口の過半数が集中し、スプロール現象や都市基盤整備などの問題を引き起こしている。他方、農村部では過疎化と高齢化、農業維持の困難が生じている。第2に、本市は周辺の農村部に対する消費的都市としての性格が強く、都市産業の自立的基盤が弱い。第3に、各集落にある公民館を中心に地域住民の自治活動は活発である。第4に、市面積の8割が山林原野で、その山林と海岸線で土地の買い占めが急速に進んでおり、これを放置すれば無秩序な開発と地価の高騰は市の開発政策において大きな障害となる可能性がある。市域全体の土地利用、特に山林と海岸線の利用は、短期的な功利性に基づかず、長期的観点で自然生態系と開発のバランスの上に立って決定されるべきである。第5に、中南部地域が人口と産業の過度な集中によって、交通や都市基盤整備などの都市問題を引き起こしていることや自然破壊が進んでいることを踏まえ、本市は地理的地形的条件を生かした第1次産業や地場産業を中心に産業基盤を整備し、人間生活環境を創り出していく計画と実践が緊要である。第6に、これまであまり注目されなかった住民の福祉を再検討し、北部の中核都市として北部全域の生活の向上を図る必要がある。

これらを確認した上で、先述の3原則を計画の礎とした。第1の「自然保護の原則」は、本市の自然は確実に保護され、それは景観や観光のためではなく、生活環境、生産環境、生態環境の上で重要な原則であり、開発ではこれらのバランスが優先されることを明示する。第2の「基盤確立の原則」は、第1次産業を確立し、その上に立って地場産業の育成や自力観光の態勢がつけられ、生活と生産の基盤を確立することとする。第3の「住

76) 沖縄本島北部の市町村の地域計画に置いて基調となった考え方で、重村力（神戸大学教授）が提唱した。重村は、「開発が村や町の新たに生きるべき姿を探ることなのだとしたら、その答は、村や町の外からは得られない。現在の、土地や海からの物的資源と、人的資源をどう生かしていくかという設問からのみ、答は得られるであろう」と述べている。（OJ会編『これが建築なのだ：大竹康市番外地講座』TOTO出版、1995年、p.279）

77) 概要は、「名護市総合計画・基本構想」名護市、1973年を参照。

民自治の原則」は、住民の創意、願望、提案、批判は最も基本的な要件であり、性急な形式的近代化を避けるために住民の意志を結集する組織、手段が準備されるとする。また、外部大資本などの開発計画は、市条例の設置、住民協定、住民組織などによって、厳重にチェックされることを明確にしている。

「逆格差論」の根底をなす3原則の要素は、先に記した宮本憲一の内発的發展の4原則と重なる。宮本の4原則を大掴みに整理すると、第1は、「地域開発は地元の技術・産業・文化を土台にする」こと、第2は、「環境保全の枠の中で開発を考えること」、第3は、「付加価値があらゆる段階で地元へ帰属するような地域産業連関をはかること」、第4は、「住民参加の制度を作り、自治体は住民の意思を体して、資本や土地利用を規制しうる自治権を持つこと」である。「逆格差論」は内発的發展による地域開発計画であった。

すなわち「逆格差論」は、国連が1975年に「内発的」という概念を導くより前に、そして、1987年の「環境と開発に関する世界委員会」(通称、ブルントラント委員会)の報告書で、「持続可能性 (sustainability)」という表現が用いられる15年も前に、持続可能な思想を持つ地域計画を構想した。その先進性と地域づくりの努力は特筆に値する。開発至上主義を排した「逆格差論」によって名護市は、1975年の国際海洋博覧会のバブルが弾けた後に北部を襲った不景気を避けることができた⁷⁸。

(3) 初代名護市長・渡具知裕徳の地域開発と「住民自治」

「逆格差論」を策定した初代名護市長の渡具知裕徳⁷⁹は、合併を実現させて名護市をスタートさせた時の関係自治体の基本的な共通認識は、市民が主体的に市政に参加し、地域づくりを進めてゆくことであると認識して

78) 佐藤学「名護市第1次総合計画基本構想『逆格差論』の今日的意義—試論に向けて」『沖縄法政研究』第23号、沖縄法政研究所、2021年、p. 41

79) 渡具知裕徳は、名護市が発足した1970年から1986年まで4期16年間、名護市長を務めた。

いた⁸⁰。渡具知市政の基本姿勢は「市民参加型」であった⁸¹。

渡具知は、那覇で建築コンサルタント会社に勤め、後に名護市長となる岸本建男を名護市職員として勧誘した⁸²。名護市職員となった岸本は象設計集団⁸³に総合計画策定を依頼し、市役所に設置した審議会で1年間の審議を経て、「名護市総合計画・基本構想」（「逆格差論」）を策定した。そのため「逆格差論」は、その形成過程で都市計画コンサルタントの象設計集団が中心的な役割を果たしたと取り上げられることがしばしばあるが、それだけではなく名護市の主体的な関わりがあったことは佐藤論文に詳しい⁸⁴。「逆格差論」は、農山漁村研究者、地理学研究者なども参加して理論化されていった。佐藤の論考によれば、岸本は1975年に若手職員13人とともに手弁当で名護市地域自治研究会を立ち上げ、「逆格差論」を読み込む勉強会を始めた。自治体の総合計画は通常、予算獲得の根拠とする程度の扱いで職員が勉強会を開き学ぶという営為は見られない。それを自治体職員が自ら「逆格差論」を読み込み、基本構想を行政に活かそうとしたことは前代未聞であった⁸⁵。このように、「逆格差論」は形式的に掲げられた基本構想ではなく、名護市の行政の中で具体化の試みがなされていた。

市長としてその先頭に立っていた渡具知の開発行政は、地域開発が行われる地域と密接に連携し、常に市民との間に情報のチャンネルを用意していた⁸⁶。渡具知は、市内に55ある行政区を極めて自治経験の豊かな地域共同体と考えており、その仕組みを活かした「住民自治」の実践に取り組んだ。

渡具知市政は、市民に対し開発計画の説明及び意見の聴取を行うことは

80) 『縣史沖縄・北部編』地方神社調査会発行、1980年pp. 890-891

81) 島袋正敏（名護博物館初代館長）談話、沖縄タイムス、2020年9月5日付、21面

82) 佐藤学「名護市第1次総合計画基本構想『逆格差論』の今日的意義—試論に向けて」『沖縄法政研究』第23号、沖縄法政研究所、2021年、p. 35

83) 沖縄県の中北部の自治体（沖縄市、恩納村、名護市、今帰仁村）の地域計画に関与した建築家集団。

84) 前掲書

85) 前掲書、p. 35

86) 渡具知裕徳「開発行政と住民自治」『建設月報』No. 385、建設大臣官房広報室編、建設広報協議会、1981年8月pp. 86-87

もとより、開発計画の最終決定がなされるまで、業者は開発計画を細部にわたり説明し、市は開発に対する市側の考え方を説明する懇談会を幾度となく続けた。地域住民は十分な資料を検討し、開発についての重大な判断に関わる仕組みであった。この仕組みは、地方自治の行政体である市が開発計画の対象地となる行政区の意志決定を尊重し、行政区の自治組織に大きな権限を委譲していることを意味していた。渡具知は地域開発と住民自治について、「地域開発における住民自治とは、主体である住民が自分達の地域、すなわち環境を、生活のための共有物であると認識し、その活用を自分達で決定、そしてその結果に対して自分達で責任を持つということ」と述べている⁸⁷。

おわりに

2022年から続く円安も追い風となって沖縄観光におけるインバウンドは好調に推移し、亜熱帯の豊かな自然という潜在力を持つ沖縄本島北部地域では、外部資本による「観光開発」が進む。他方、事業計画がある地元の小規模自治体に大きな影響を及ぼす開発であるにも関わらず、北部で行われている「観光開発」には当該自治体と住民の姿が見えず、外部資本が主導する地域開発が行われているといえよう。

しかし、開発から便益を受け取る時、必ず迷惑を及ぼすという外部性が生じるが、市場では、こうした外部不経済を修正するメカニズムは働きにくい。他方、地域開発の主要な目的は開発によって得られる利益を地域住民の福祉に還元することであり、自治体は地域開発の責任を負う。北部の自治体と沖縄県は、進行中の外来型開発である「観光開発」が引き起こすであろう外部不経済に対応する政策を持っているだろうか。

現在、「観光開発」が展開されている北部地域にある大宜味村と名護市は、かつて日本全体が外来型開発の波に流される中、国際社会に先駆けた内発的発展の地域開発を実践した誇るべき歴史を持つ。その背景には、地

87) 前掲書、p. 87

域の豊かな「潜在的資源」を生活と生産のために活かし、地理的地形的条件に合わせて粘り強く地域をつくる自治体と住民の姿があり、開発の決定には住民自治があった。自治体と住民は、生活空間である地域の開発に責任を持ち、地域に合った開発方式をつくる努力をしていた。内発的発展の理論化を導いた大宜味村の村づくりと他に類を見ない名護市の「逆格差論」は、持続可能な発展が求められる今こそ立ち返り、現在の地域開発の中で捉え直す価値がある。