

名護市第一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

佐藤 学

はじめに

本稿は、沖縄法政研究所共同研究報告書に向けての試論の位置づけを持つ研究ノートである。中心的な部分は、「2016年度日本政治学会研究大会 分科会C 個別自治体の政治学—事例でもなく標本でもなく 名護市政研究—沖縄都市の典型と異形の振幅」として行った学会報告論文であり、それに加筆・修正を加えた。当初の研究は、文部科学省・科学研究費基盤研究(B)24330048「地方自治研究のパラダイム転換」2009～2011年、および同基盤研究(B)21330033「公共サービス供給編制の多様性と自治のダイナミクスに関する研究」2012～2014年、の助成を受けた。

1. 名護市第一次総合計画 1973

1. 名護市の発足と名護市の「位置」

名護市は、1972年5月15日の日本復帰を前にした1970年8月1日に、名護町、羽地村、屋部村、屋我地村、久志村の1町4村が合併して成立した。沖縄県内自治体は、明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併の3期で、合併が進まなかった歴史的事情を持つ。明治の大合併時は、琉球処分後に沖縄県内の制度の改変を避けた「旧慣温存」政策期に重なり、合併が実施されていない。昭和の大合併期は、米軍施政下の琉球政府立法院が1956年に「市町村合併促進法」を制定している。しかし、これは日本では政府の政策として合併が推進されたのに対し、「もう一つの復帰運動」と呼ばれることもある、日本の法律を立法院が採り入れた動きであり、日

本で使われたような昭和の大合併を推進した具体的な策はなかった。そのため、これ以降も合併件数は少数である。(那覇市への真和志市の編入合併 1957 年、それ以前 1954 年に首里市、小禄村を編入、糸満町、高嶺村、兼城村、三和村の合併による糸満町成立 1961 年、石垣市への大浜町編入合併 1964 年、復帰後のコザ市と美里村の合併による沖縄市発足 1974 年) 名護市合併は、復帰に向けての新たな出発と、旧名護町を中心とする繋ぎの強さが、その背景にあったとされる。

加えて言えば、平成の大合併期に、沖縄県内でも、数多くの合併協議会が設置されたが、実現に至ったのは、久米島町(2002年、具志川村、仲里村)うるま市(2005年、具志川市、石川市、与那城町、勝連町)、南城市(2006年、佐敷町、知念村、玉城村、大里村)、八重瀬町(2006年、東風平町、具志頭村)、宮古島市(2005年、平良市、城辺町、上野村、伊良部町)の5例のみである。

この結果、沖縄県内自治体は、三度の大大合併期を経て合併しなかった小規模自治体が多く、市町村数は41(11市、11町、19村)にのぼる。これには、小規模離島自治体が多いことも無論理由として挙げられるが、沖縄島以外の離島自治体数は15であり、沖縄島に26自治体が存続している。これを九州諸県と比べた場合、自治体数は、大分県18、佐賀県20、長崎県21、宮崎県26であり、沖縄県よりもはるかに少ない。離島を多く抱える鹿児島県が43自治体と、沖縄県よりも多いが、鹿児島県の離島を除いた面積が6,637km²、そこでの自治体数が25であるのに対し、26自治体が所在する沖縄島の面積は1,208km²である。沖縄県自治体の規模の小ささは明らかであろう。

自治体の規模の狭小さは、平成の大合併後の周辺部地域の衰退が指摘される現在、それ自体は問題ではない。しかし、沖縄県の場合、この条件が、県内の地域分断を生みだし、それが琉球王朝時代に根差す「首里中心ヒエラルキー」が今も続く政治環境に繋がっている。北部地域は、人口が集中し政治・行政・経済の中心である那覇中心の南部地域、米軍基地が集中する中部地域から、物理的な距離を遥かに超えた心理的な遠隔地として捉え

られているために、名護市への移設計画が「遠い」から「普天間の危険性の除去」になるという言説が、県内でも行き渡ってきた遠因となっている。具体的には、沖縄県中部の宜野湾市に所在する普天間航空基地から、名護市辺野古の代替施設建設予定地までの直線距離は36kmにすぎない。この事実を指摘すると、多くの沖縄県民も驚くほどである。(ちなみに、東京都の私鉄京王電鉄・京王新宿駅と京王八王子駅の直線距離が34kmほど、大阪市役所と京都市役所の直線距離が36kmである。遠隔地ではない。)

1970年代の名護市における自治の試みが、沖縄県内ですら忘れ去られている状態が、本調査に着手したそもそものきっかけであったが、この距離感はまだに克服されていない。(2000年代に、筆者が沖縄県自治研修所の県内市町村新任課長研修の講師を務めていた際、毎年50人程度の参加者に「名護市第一次総合計画基本構想「逆格差論」を知っているか？」を問いかけたが、知る人はほぼいなかった、という実態がある。)

2. 名護市第一次総合計画「逆格差論」

1970年に誕生した名護市が、1973年に策定した第一次総合計画は、その基本構想が格調高い、「内発的発展」を謳った「逆格差論」として、当時、全国的に知られることとなった。とりわけ環境問題に関心を持つ人々の間では伝説化して語られる、行政による基本計画としては異例な思想的先駆性を持つ内容であった。

「逆格差論」とは、沖縄は、名護は、経済指標からは格差の下にあるかもしれないが、それは逆に見れば豊かな自然を持つことを意味し、自然に根差した経済発展を目指せば＝内発的発展を志せば、豊かなのである＝格差とは逆である、という思想である。

この総合計画を形成する上で、中心的な役割を果たしたのが、吉阪隆正門下生による東京の建設・都市計画コンサルタント「象設計集団」である。このことが、「逆格差論とは、しょせん、東京の外部の知恵を採り入れた作文に過ぎない」というような批判を呼んだ。

しかし、聴き取り調査による基本構想策定過程への名護市の主体的なか

かわり、また、「象」の担当者であった建築家・大竹康市や、後の広島大学名誉教授で農村経済研究者・地井昭夫、名桜大学名誉教授の地理学研究者・中村誠治といった専門家が、綿密な集落・地域経済調査を実施し、それが基本構想に活かされた経緯、そして、基本構想を行政に活かそうとした職員参加の魁となる「名護市地域自治研究会」の活動と、これが単なる「外部のコンサルタントの作文」ではなかった証拠が数多くある。

象設計集団は、名護市の前に、恩納村の基本構想コンペティションに応募して、落選していた。それが「外部コンサルタントの」という批判の一因となっている。しかし、大竹康市が遺したノート、中村誠治教授の業績を見れば、名護・やんばる（北部「山原」地域を指す沖縄の言葉による呼称）での、里山から集落、畑、海岸、イノー（珊瑚礁の浅瀬）までを短冊形に繋ぐ「やんばる型土地利用」が、名護の実態に基づいて作られた概念であることが明らかになる。

例えば、名護市から北への山原東海岸地域での里山とは、単なる共同管理地の性質を超えた、薪という非常に有力な商品作物生産地としての役割を担った。薪が重要商品であったことは、日本全国の間山間に共通するであろうが、薪を切り出し、各集落が持つ入江を港とした帆掛け船＝山原船により消費地である那覇まで運び、その現金収入で日用品を仕入れ、山原船でまた地元に戻す、という、いわば「貿易」が、北部地域を現金経済に組み込むメカニズムとして機能していた。

更に、珊瑚礁の浅瀬の海は、魚介類・海藻類の採集の場としても活用された。これは、18世紀に琉球王朝時代の執政官であった蔡温が、風水に基づく治山治水策を執行したことが始まりであろう。蔡温の施策は、北部の支配を強め、農漁民を搾取する体制を確立したと同時に、里山から里海までの一つながりの土地利用の在り方を残すことにもなった。

「やんばる型土地利用」は、この実態に基づいた考え方であることが明瞭である。里山から海にいたる一続きの自然と住民の関わり方という発想は、その後、玉野井芳郎のエコロジーの思想や地域主義、また、多辺田政弘のコモンズの思想に結実することになる。更に、海も含めた、持続可能

な自然の活用・保全是、近年「里海学」として、国際的に広がっている。これらの魁となる思想が、名護市第一次総合計画基本構想で打ち出されたのであった。

沖縄県北部における薪の経済上の重要性は、いくつかの歴史的事実が明らかにしている。沖縄戦で破壊され、米軍施政下で復旧されることがなかった沖縄県営鉄道は、3路線 46.8kmの路線長を持つ、軌間 762 mmの、軽便規格とはいえ本格的な輸送機関であった。ちなみに第二次世界大戦の過程で不要不急路線として休廃止され、戦後復活しなかった鉄道路線は日本に数多くあるが、これほどの距離の路線が廃止されたままで終わった例は他にない。不要不急路線のほとんどは、神社仏閣への参拝客を運ぶ目的で建設された短距離路線で、このレール、車両の鉄を供出させる目的で、休止された。沖縄県営鉄道は、全く性質が異なる。

県営鉄道 3 路線中最初の 1914 年に開通したのが、那覇と東海岸の港町・与那原を結ぶ 9.4kmの路線であった。与那原路線の重要性は、1911 年の与那原港の物資の動きを見れば明白である。

移入品	木炭	50 円
	木材	4,375 円
	樽	3,230 円
	薪	194,475 円
移出品	唐米	4,750 円
	泡盛	6,800 円
	素麺	5,500 円
	甘藷	4,500 円

(『沖縄県統計書』、金城功『近代沖縄の鉄道と海運』ひるぎ社、1983 年 40-42 頁所収)

このように、薪は桁が違う額であった。価値の大きさは明らかであろう。その後、那覇市内での薪使用はガスの導入により 1950 年代に急減し、北部の経済は大きな打撃を負った。旧久志村辺野古区が、海兵隊基地を受け入れざるをえなくなった遠因として、商品作物としての薪の将来への懸念

があったことに『辺野古誌』は触れている。辺野古区は、1956年、米軍による基地建設のための武力による土地強制収用「銃剣とブルドーザー」への反発から全県的な土地闘争である「島ぐるみ闘争」の最中に、海兵隊基地キャンプ・シュワブの建設を受け入れた。これが「島ぐるみ闘争」の腰を折ることになったのは歴史的事実であり、また、辺野古区がキャンプ・シュワブとの良好な関係を保ってきたことも事実である。その歴史が後に述べる普天間移設先として狙われた背景にあったことは疑いない。

しかし、シュワブの受け入れに際し、辺野古区が基地建設を陳情した云々というインターネット上の言説は、事実と異なる。この根拠とされる沖縄出身の米国軍通訳官ジョージ・サンキ（元の日本名・山城浄治）の手記が残されており、そこで、彼が当時の久志村長を米軍高官に引き合わせ、基地が欲しいという久志村長の要望に、唯一応えた海兵隊が基地（キャンプ・シュワブ）建設を引き受けたとの記述である。（“The Birth of Marine Base”）しかし、これは、当時の米軍全体の基地配備計画に矛盾しており、サンキが手柄話として膨らませたものであることが明らかである。この直前に、当時の宜野湾村伊佐地区では、米軍施設建設のために住民が文字通り銃剣で住居から追い立てられ、ブルドーザーにより取り壊される実態があった。この時に土地を失った住民の多くが移り住んだ宜野湾市宇地泊地区では、救急車両が入れない狭い道に狭小な家屋が建ち並ぶ住宅地が、区画整理事業が行われた2000年代まで存続していた。これは着の身着のまま伊佐を逃れた人々が住みついたままの状況だった。また、伊佐を追い立てられた人々の中には、南米に移民し苦勞する人たちも少なからずいたのである。

この状況は阿波根昌鴻の闘いで広く知られるようになった伊江島、あるいは那覇市小祿地区でも起きた。日米両国憲法の人権擁護を受けていなかったサンフランシスコ講和条約発効後の沖縄では、財産権も言論の自由も保障されていない。米軍の土地収用に抗っても、何もできなかったのである。『辺野古誌』には、当時の苦渋の選択が書かれている。すなわち、産業としての薪の将来への悲観と農地が限られた地勢、それに加えて米軍

の武力行使による土地接収には抗うことが不可能であり、それならば、せめて基地受け入れを条件に、遅れている社会資本整備を勝ち取るという選択である。

Ⅱ．渡具知市政下の「逆格差論」の意義と限界：1973-1986

1. 名護市地域自治研究会

名護市の取り組みで特筆すべきことの第一点は、名護市地域自治研究会の活動である。

基本構想策定期に那覇のコンサルタント会社・国建社員として関わっていた岸本建男（故人）が、初代市長・渡具知裕徳の勧誘で名護市職員となり、1975年に岸本を中心とした若手職員13人が、この研究会を立ち上げた。このグループが画期的であったのは、毎月会費を徴収し、それを使ってビジネスホテルの1室を借りて、そこを本拠地として、まず第一次総合計画を読み込む勉強会を始めたところにある。自治体職員が自らの市の総合計画の勉強会を、自腹で組織する、という営為が、1975年の名護市にあったのである。自治体総合計画は、通常、予算要求の根拠として引っ張り出される程度の存在であり、その策定自体も、多くはコンサルタント丸投げと言われてきたような文書に過ぎない。それを真摯に学ぶ場を、職員が自己負担で作り、実行した活動自体、前代未聞と言えよう。

そこから、彼等は自分達で資金を出し合い、若手職員を2人、ヨーロッパの都市作り視察旅行に出す、あるいは、当時「買い物公園」建設で著名であった北海道旭川市長・五十嵐弘三（後の村山内閣官房長官）を招いたり、逆に旭川市を訪問したりする、また復帰後間もない時期で数多く来沖した県外の著名研究者を招いて勉強会を持つ、という活動を行った。

これらは、「職員参加」の事例として、全国自治体に先駆けたものであったであろう。当時の名護市は、沖縄自動車道の開通前であり、（名護市・許田IC－石川ICの開通が1975年、那覇－石川全通が1987年）電話も不便であったため、前述の通り、名護市の事例が県内ですら広く知られ

ることがなかった。

この時の中心メンバーであった岸本建男は、名護市出身で、早稲田大学政治経済学部から大学院政治学研究科で修士号を取得する直前まで至っていたものを、当時の教授陣との対立から、学内に研究科批判の檄文を貼り出して退学し、その後、南米まで沖縄県系移民を訪ねての放浪の旅をし、那覇で建築コンサルタント会社に勤めたという逸話を持つ。その後、名護市職員となった岸本の仕事は、比嘉鉄也市長（1986～1998年）の下での助役から、自ら市長となり、「逆格差論」とは真逆の政策を推進した、名護市の「振幅」を一人で体現するような生涯を送った。

市長在任期（1998～2006年）に、辺野古基地建設を受け入れるのではないかと見られ続けたが、海兵隊の15年間使用期限等の「7条件」を要求し続け、2006年2月の病気による3選不出馬を受けての退任、3月の逝去まで、本心を言わなかったことで、岸本建男はどうするつもりだったのか、という謎を遺した。岸本建男が、逆格差論を後にどう考えていたのかも、証言は幾つも採れたが、岸本本人は、一切記録を書き残しておらず、おそらくは、敢えて自らを「謎」とする意思があったのではないかと思われる。修士論文をほぼ書き上げていたという人物が、このような重大な経緯について、何ら書き残さなかったのは、容易には納得し難く、何らかの意図があったと考えざるをえない。

岸本市政時の「辺野古」とは、現在のV字型2本滑走路に軍港施設を持つ計画とは異なる事実への注意が必要である。1997年に受け入れが合意され、その後、計画が確定した沖合2kmの地点に埋め立てで長さ2400mの滑走路を建設し、それを軍民共用空港として15年間使用し、その後、米海兵隊は撤退し、民間専用空港にする、という計画であった。いわゆる軍民共用空港案、あるいはSACO案と呼ばれる計画である。これを沖縄県知事（言うまでもなく名護市長も）の頭越しに破棄し、辺野古崎上から海に滑走路を貼り出す計画に変更し、更に軍港施設と2本目の滑走路を追加した計画が「合意」されたのは、2005年10月である。もはや、軍民共用空港も、海兵隊15年使用期限もない、全く別物の計画になったので

あった。そして、名護市にとり、普天間代替施設建設問題が、1990年代半ば以降、全く新たな、なおかつ最大の分断線として強要されることとなる。

2. 「逆格差論」の直接的成果

「逆格差論」が遺した、おそらく最大の目に見える成果は、沖縄の在来種豚「アグー」である。これは、地域自治研究会のメンバーであり、その後の名護市のみならず、沖縄県の社会教育の分野で指導者的な役割を果たした元名護市教育委員会次長・名護博物館館長等を歴任した島袋正敏の仕事と言っても過言はない。名護市発足前の1971年から、名護博物館構想に基づき、市民による収藏品収集で博物館を作るという運動を始め、1981年に正式に博物館設立準備室が出来ると、その室長として、沖縄の動植物在来種を保存する在来家畜飼育センター設立構想を立て、県内全体での在来種豚調査を実施した。この段階で発見された在来種豚＝黒豚は30頭にすぎず、そのうち18頭を集めて、種の保存を試みた。

沖縄の在来種黒豚は、沖縄戦で激減した。米軍調査によると、1940年に約11万頭いたものが、1946年には1,165頭と、100分の1に減っていた。中国との交易で豚肉文化となっていた沖縄では、家々で豚を飼うのが常態であり、それが戦火で壊滅したのである。1948年にこの窮状を知ったハワイの沖縄県系移民が当時の金で5万ドルという巨額を集め、豚を550頭買い付け、これを一月にわたる航海で、7人の沖縄県系移民たちが船中で世話をし続け沖縄に送り届けた。

これらの外来種豚＝白豚は、繁殖力が強く、また成育も黒豚の半分の期間ということから、急速に在来種を駆逐する。550頭を最大限に繁殖させるべく、戦略的に県内畜産農家に配布した結果、沖縄の豚頭数が戦前の水準を回復したのは、わずか4年後であった。この結果、在来種黒豚アグーは、趣味的に飼育されていたものだけが残ったのである。

ところが在来家畜飼育センターは、市長交代により、構想だけで実現せずに終わった。残された在来種豚を、名護市にある県立北部農林高校・太

田朝憲教諭が引き取り、以後、戻し交配でアグーを復活させていき、今日の商品化成功の基礎を築いた。自然を大事にし、内発的開発を志す「逆格差論」の遺した大きな成果と言えよう。名護市には、今、大きな島豚の銅像が立つ。

また、島袋正敏が指導した市民による収蔵品収集という活動は、今帰仁村等の近隣市町村の民俗資料館の設立・運営に大きな影響を与えた。生活用具の収集品は、何もしなければ散逸消失していたものである。とりわけ米軍施政下の「普通の生活」を見せる各地の博物館、資料館の展示は貴重であり、島袋のこの仕事も「逆格差論」が遺した成果と言えよう。名護博物館の準備期間に、住民参加で行われた収蔵品収集の過程は、定期的に刊行されていた『博物館だより』に詳しく記録されているが、参加者の熱気が伝わる内容である。

もう1点、名護市の、住民による社会教育活動の成果の大きさを示す例は、名護市史の編纂である。1970年代半ばから市史編纂室が活動を始め、その後、1981年から資料編、2001年から本編の刊行が始まり、2016年の『本編3 やんばるの沖縄戦』2017年の『本編1 自然と人』までに、500頁から900頁という大部の部門別本編が9編刊行された。その他、資料編、写真集等、数多くの刊行物が市史編纂室から出版されてきた。今後も作業は続く。この市史編纂での特色は、市内56ヶ字毎の住民による言語、伝統芸能、風習等の調査が基となっている点にある。合併前の名護市の各字は、それぞれに異なる文化伝統を維持しており、急速に消えつつある地域の文化財産を記録する活動が、これら市史に実ってきた。人口5万程度の自治体で、これだけの地域史・誌出版を成し遂げた例が、どれほどあるだろうか。

3. 限界

基本構想「逆格差論」に基づいた施策の及ばなかった点として、聴き取り調査で、当時の渡具知裕徳市長は、住民参加が十分に出来なかったという点を挙げている。名護市地域自治研究会の活動は、確かに職員参加の魁

として燦然と輝き、またこの理念の下に、後に千葉大学客員教授となる都市政策研究者・コンサルタント・原昭夫が都庁職員を辞して名護市に職員として参加する等、岸本建男を含め出色の職員が参集したことは間違いない。

市役所の外にも、東京や京都から「逆格差論」に共鳴して名護に移り住み、いまなお環境・自治・平和を希求する活動を続けている方が何人もいる。これほどの人材が集まったことだけでも、当時としては異例であっただろう。

また、1981年に完成した「象設計集団」と「アトリエ・モビル」のTeam Zooのコンペティション当選作による、名護市の元庁舎は、今も関心を集める（例えば日経アーキテクチャ編『有名建築その後』日経BP, 2009年、『朝日新聞』「リレーおびにおん」デザインのカ3, 2014年9月10日、森美術館「建築の日本」展2018年およびカタログ『建築の日本展 その遺伝子のもたらずもの』森美術館, 2018年等）「逆格差論」に繋がる調査をした建築家・大竹康市は、市庁舎設計の中心的役割を果たし、その僅か2年後、1983年にサッカー試合中の心臓発作で急逝する。沖縄の地で、80年代に「風の道」を作ることで冷房無しという設計をしたことは、概念の流行の何十年も前に「持続可能な社会」作りを提唱した「逆格差論」を、更に次の次元の先駆とした。「環境負荷をかけない」「低炭素社会」の魁であった。

国連が、最初に sustainability = 持続可能性という語を用いたのは、1978年の技術レポートであった。今日使われる意味での用法は、1987年に「環境と開発に関する世界委員会」の報告書（Brundtland Report）で使われるのを待たねばならない。すなわち、名護市逆格差論は、持続可能性の議論が広がる15年も前に、独自でその思想を展開したものである。

名護市庁舎は、20年後に冷房を設置するようになったが、その直接の原因が、卓上の書類の山が風の道を遮ったためだった（2007年の聞き取り調査による）。もし、当時、書類の山を作らない情報共有の方法に発想

が向いていたら、2000年代に広く知られるようになった北海道ニセコ町に先立つこと10年の、画期的な先例になっただろうと悔やまれる。

あるいは、「逆格差論」が、博物館事業や市史編纂事業では住民による調査を積極的に展開していたのであるから、仮に次の市政が第一次総合計画基本構想を受け継いでいたら、これも県内では最初の、住民による総合計画策定が可能であっただろう。沖縄県では、那覇市が90年代に住民による地域調査を試みながら、それを総合計画策定に活かさなかった事例があり、2006年に南風原町が住民ワークショップによる総合計画策定を実施するまで待たねばならなかった。南風原町の住民参加による総合計画策定は、2008年度の総務省「地域づくり総務大臣表彰」を受けたが、名護市が逆格差論を正常進化させていたら、その栄誉は名護市のものであっただろう。

経済的には、名護市が期待をかけた農業が、パイナップルの輸入自由化、サトウキビの長期的停滞等、条件の悪化に対して、新たな展開が生み出せなかったこと、また、「収入は国の7割かもしれないが、物価も7割だから決して沖縄は貧しくない」という、詳細な調査と計算による立論が、復帰後のドルから円への通貨交換、同時に起きていたドル危機、そして沖縄でのインフレにより、成り立たなくなったことも理由として挙げられるだろう。

「六次産業」などという概念も、その前の「一村一品運動」も「地産地消」も、まだ概念が存在していなかったのである。また、米軍施政下で、強いドルで消費物資を日本から買えば安上がりであるために、極端な消費経済になった沖縄にとり、復帰時のドル変動相場移行は、大きな打撃であり、それは名護市でも同様であった。

より根源的な問題は、1970年代の名護市も、沖縄の自治体の例に漏れず、大規模埋め立て事業を実施していた事実から伺える。市役所や市民会館に近い砂浜の海岸を埋め立てた20haの土地に野球場、サッカー場、ステージ、等を建設した「21世紀の森公園」は、計画策定は1963年と合併以前であるが、完成は1977年であった。この事業が「逆格差論」と整合性

を持つとは考え難い。一方、復帰後の沖縄県内自治体は、米軍施政下で遅れた社会資本整備が喫緊の責務であり、実務面で、高率補助による公共工事を抑えることは困難であっただろう。「逆格差論」の理念を市政全般にどう活かすかという点で、時代の制約が大きかったのである。

Ⅲ. 「逆格差論」からの離反：逆向きの振り子：1986-2010

1. 比嘉市政 開発志向へ

1986年の市長選挙で、5期目を目指した渡具知裕徳は、元市議会議長で保守の推す比嘉鉄也に敗れる。名護市は、1975年の国際海洋博覧会のバブルが弾けた後の不景気を、「逆格差論」が開発至上主義を排したことから避けられた。他方、会場であった本部町は、企業倒産が相次ぎ、深刻な財政危機状態に陥った。

しかし、これが、1980年以降は、同じく近隣の恩納村がリゾート開発を進めて観光地化したのに対して、取り残されたという思いを、とりわけ土木・建築業界が募らせたという。前述の21世紀の森公園建設事業に見られるように、名護市が全く開発的の事業を実施しなかったわけではないのだが。比嘉鉄也勝利の瞬間に、大きな歓声が上がったというのは、一つには渡具知長期市政への批判もあったようである。

比嘉市長の下で、「逆格差論」は忘れられていく。その中で、「逆格差論」実体化の中心人物であった岸本建男は、当初は市役所を辞めるのではないかと見られていたようであるが、比嘉市政の中枢に入り、後に助役にまで上り詰める。

1990年の市長選では、比嘉が振り返きを狙った渡具知に票差を広げて勝ち、1994年では別候補に対して、更に票差を3000票に拡大し、名護市政の保守化が強まっていった。

2. 米海兵隊普天間航空基地移設問題：別次元の問題へ

1995年の米兵による少女暴行事件が、その後の名護市政を大きく変える。保守の、沖縄県経営者協会会長であった稲嶺恵一（後の知事）までが

抗議の県民大会の壇上に立つように、県民の怒りが爆発する状況で、戦略上不可欠な米空軍嘉手納航空基地運用存続への政治的打撃を恐れた日米政府は、米海兵隊普天間航空基地の返還を提示した。しかし、そこに沖縄県内に代替施設を建設するという条件が付けられ、その移設先として、名護市辺野古が選ばれた時点から、名護市政は、全く別な次元の問題の渦中に叩きこまれる。

以後の経緯は、広く知られていることであろうから、ここでは名護市政の問題として論ずべきことに絞って見ていく。

3. 1997年名護市市民投票の意味

辺野古が移設先として選ばれた時点で、県内の「革新勢力」は、革新・大田昌秀知事への支持との間で辺野古移設反対への動きが遅れた。大田知事自身が、辺野古反対を表明したのが1998年2月の名護市長選挙終盤になってからであり、これが大田知事に対する当時の橋本政権の態度を硬化させることとなる。同年11月の知事選挙まで、沖縄県東京事務所が中央官庁とのアポイントメントを取れなくなったという、政府による沖縄県庁締め上げが、今も県庁内での組織的記憶となっているとは、しばしば耳にすることである。

名護市では、1997年4月に比嘉鉄也市長が辺野古での事前調査受け入れを表明するなど、辺野古での代替施設建設への動きが加速する中、基地建設に反対する市民が6月に「ヘリポート建設の是非を問う市民投票推進協議会」を発足させ、普天間代替施設受け入れの是非をめぐる市民投票条例制定を求める署名活動を始めた。7月9日から8月8日の一か月間で、法定の50分の1ではなく、有権者数約38,000の3分の1を超える13,000を目指したが、最終的に集めた署名数は19,735という有権者数の過半数となる数であった。6月の時点で、市議会議員28人のうち、住民投票に反対が17人という圧倒的な市議会の反対を覆しての成果である。これは、この時点で住民投票条例可決による住民投票として実施された全国で5件目の事例である。

1997年12月21日に実施された結果は、投票率82.45%、受け入れ賛成計46.16%、受入れ反対計53.83%。ここで既に答えは明瞭に出たのである。防衛施設庁が那覇防衛施設局職員300人を戸別訪問させて賛成への働きかけをする等の、強引、強力な投票誘導を行い、また、選択肢に条件付き賛成（反対）を追加するという、論理的意味を欠く4択にする操作をした上での結果である。

同様の条例制定による第1件目となる、新潟県巻町の1996年8月に実施された原発建設をめぐる住民投票は、その結果が尊重されて、巻原発は建設中止になった事実と比べた時に、名護市市民投票の結果が尊重されなかったことに、名護市と沖縄県が置かれた不公平極まりない環境が明らかとなる。

12月24日、比嘉鉄也市長は、住民投票結果に反して基地受け入れを表明し、翌日辞任。

法的拘束力が無い住民投票の弱点を衝いた政府の働きかけによる工作と考えられている。そして、1998年2月8日、名護市助役であった岸本建男が、玉城義和県議を16,253票対15,103票で下し当選。しかし、この選挙で岸本は基地受け入れに関しては凍結し、知事の判断を待つとし、容認ではないとの立場であった。以後、一度も公に辺野古受け入れを決めないまま、8年後に退任し逝去することとなる。この時に敗れた玉城義和県議は、2014年の翁長雄志知事選出の母体となった「島ぐるみ会議」の代表となり、保守陣営との繋ぎ役を務め、翁長勝利の立役者になるが、2016年に病没した。

4. 岸本建男市政・島袋吉和市政

岸本建男市長は、在任の8年間、SACO交付金事業、島田懇談会事業、北部振興策といった、事実上基地受け入れを条件とした補助事業を積極的に受け入れ、名護市を補助金漬けにしていく。特区制度を利用し、名護市に、アイルランドに倣った金融特区を設置するという政策が岸本にとっての名護市の未来像であったが、これは実現しなかった。この時期に、岸本は、

かつて自らが策定に関わり、それを市政に活かす活動の中心となった「逆格差論」について、「もう古い」「自分はそれを卒業した」との発言をしたという証言がある。しかし、前述のように、彼が本心でどう考えていたかは、何も書き残さなかったために、分からない。

岸本市政の名護市は、基地との引き換えが暗黙の了解である補助事業により、公共施設の建設を進めた。それが名護市の財政にも名護市の雇用状況にも期待した効果が上がらなかった実態は、島袋純・琉球大学教授の言う「沖縄振興体制」の下の県内自治体の典型であり、その最悪の事例と言っても過言ではないだろう。この間、市財政を継続的に調査してきた川瀬光義・京都府立大学教授の研究や（『基地維持政策と財政』日本経済評論社、2013年、『基地と財政 沖縄に基地を押し付ける「醜い」財政政策』自治体研究社、2018年）や、現実的な数値に基づかない経済政策を批判してきた来間康男・沖縄国際大学名誉教授の一貫した批判（例えば『沖縄の覚悟 基地・経済・「独立」』2015年）が、財政上のカラクリを明らかにしている。

2002年の市長選挙に向けて、市民投票を推進した市民たちが、明瞭に辺野古基地反対を掲げる市長を選ぼうと、「わったー（私たちの）市長を選ぼう会」という、市長公募運動を展開した。この記録『わったー市長を選ぼう会 記録報告集 2001年2月—10月』は、400頁を超える大部な記録であり、4月から9月まで、全国公募に応募してきた3人の応募論文と、彼等を中心とした討論会や勉強会の記録が圧巻である。候補者公募制は、今でこそ普通に実施されているであろうが、地方都市市長選挙で、これだけの試みを2001年に実施した例は少ないのではないかと。

結果的には3人の応募者が逐次辞退し、ここから2002年市長選挙候補者は選べなかった。しかし、この試みは、市民投票へのエネルギーの終焉を意味し、一方、次の10年間の沈潜期間を凌ぐ人的、知的資源を残すことにもなったであろう。同年市長選挙は、現職・岸本建男市長が、市議となっていた1997年市民投票のリーダー・宮城康博を下し再選を果たした。

名護市辺野古では、2004年4月から、軍民共用基地建設に反対する座

り込みが始まり、それが今に続いているのである。名護市長選挙が二期、実質上容認の立場を取る岸本建男が勝ち、その後、2006年、病気引退後を継いだ島袋吉和市長が、当選後にあからさまな基地受け入れと交換の予算要求をする中、名護市が変わることはもうないと見られていた。

国は2007年に米軍再編推進交付金という、遂に基地建設の出来高払いの制度を導入するに至る。この時期に、日本語の達者な米国沖縄総領事が、「もう食い逃げは許さない」と繰り返し言うのを著者は直接聴いている。これは明らかに岸本市長を指しており、日米政府に、金だけ受け取って基地建設を全く進めさせなかった岸本市政への不満が募っていたのである。

2005年、突如として軍民共用空港案を破棄して出された「V字現行案」に対し、当時の稲嶺恵一知事は、任期が終わるまで、これを受け入れなかった。2006年11月の知事選挙で、後継者・仲井真弘多は、V字案を、「現状のままでは受け入れられない」との姿勢で勝つ。これは、稲嶺知事への表面的な義理立てと、辺野古崎から海へ僅かでも移すことで、埋め立て利権を少しでも増やせば受け入れる、という含意と理解された。知事選に先立つ同年1月の名護市長選挙では、岸本後継の島袋吉和・名護市議が、当時の県知事の姿勢に倣い、現行案には反対、という立場だったのに対し、辺野古移設反対派は分裂選挙になり、島袋が対立2候補の票合計を上回る圧勝を収めた。この時の分裂は、保守の市議を担いで、基地反対のウィングを保守までに広げる策を取ったグループと、これを受け入れない革新市議の対立であったが、失敗したこの時の枠組みが、2014年に翁長知事選出に繋がったとも見られる。

島袋市長は、4月に政府との合意に達し名実共に辺野古推進市政となった。市議会も辺野古賛成派が多数を占め、名護市政は、辺野古現場での闘いが継続するのと裏腹に、建設容認側の支配体制が強まっていくと考えられていた。それは、マシーンとしての金の分配が物を言うためである。

IV. 続く振り子の揺り戻し

1. 稲嶺進市政の足跡

その名護市政が一日にして変わったのが、2010年1月の市長選挙であった。現職の島袋吉和に対し、かつての名護市地域自治研究会メンバーであった稲嶺進・前教育長が1,600票差で勝った。稲嶺は、当初、基地建設反対を明らかにせず、反対側からは共産党候補者が名乗りを挙げていた。稲嶺は途中で「海にも陸にも基地は造らせない」と政策変更を明らかにし、それにより、共産党は候補者を降ろし、一本化が成った。しかし、一貫して市職員であり、政治経験が無い稲嶺が勝てるかは、最後まで分からなかった。それだけに、この結果は衝撃的であった。

当時、民主党政権であったことから、名護市民は反自民の稲嶺に入れておいた方が、補助金、事業費が獲り易いと判断したのではないか、という憶測も流れた。しかし、同年5月に鳩山由紀夫首相が選挙公約を捨てて辺野古建設容認に転じ、後に禍根を残す日米合意を結んで辞任すると、名護市長は政府と敵対する立場になった。2010年11月の知事選挙では、現職の仲井真知事が、当時那覇市長であった翁長雄志が、鳩山転向後の県民世論から、「普天間の県外移設を求める」との公約に転じないと勝てないと要求し、仲井真は辺野古を争点から消し、知事選挙に勝った。この判断の一つの背景は、9月の名護市議会選挙結果であった。稲嶺市長は「少数野党」を強いられると予想されていたこの市議選で、辺野古に反対する市議が27議席中15、沖縄では辺野古に反対している公明が2、建設賛成が10と、市議会多数を辺野古反対議員が取ったのである。

2010年12月、政府は、名護市に対して、出来高払いの米軍再編推進交付金を停止した。これは新規事業ではなく、島袋前市政が見込んでいた2009、10年度分の16億8000億円である。国は、これにより、稲嶺市長が屈すると考えたのであろう。山口県岩国市の井原勝彦元市長が、同様に海兵隊基地拡大に反対したことで再編交付金を切られ、結果として市長選に敗れた前例があった。しかし、稲嶺市長は、予算の優先順位の付け替え、他省の補助金の獲得、住民参加による施設運営等の策を使って、交付金停

止を乗り切った。日本の自治体で、10億単位の交付金を蹴って国の強引な施策に反対した事例が幾つあるだろうか。おそらく、名護市民は、長年にわたる基地と引き換えの取引の結果が、自分達の生活を豊かにはしてこなかった教訓を、最も切実に学んできたのである。

稲嶺進市長は、2014年1月に再選を果たした。この選挙は、前年12月末に仲井真・前知事が、沖縄振興一括交付金増額を含む「沖縄振興予算」との引き換えで、辺野古新基地建設のための埋め立て許可を出すという決定を下した直後であり、一方で、県民の怒りが燃え盛り、他方で国が市長選の対立候補・末松文信（島袋市政の元副市長、後県議）の応援で、自民党石破茂幹事長が「500億円の振興予算」をぶち上げるなどの全面的な挺入れをした選挙であった。それを、稲嶺は4,200票余りの大差で下した。ちなみに、名護市長選挙で辺野古容認を前面に出したのは、2010年島袋吉和と、この末松文信だけであり、2人とも敗北したことは記憶されるべきである。

9月の名護市議会議員選挙でも、辺野古新基地反対派14、同じく反対の公明が2、賛成が11と、反対派が多数を維持した。この結果が、11月の知事選挙に繋がった。

稲嶺進市長は、辺野古新基地反対の翁長知事に次ぐ象徴的存在になった。名護市長が、そのような立場にいるなど、2000年頃には考えられないことであった。翁長県政で、県内11市長の内、辺野古反対を掲げるのは、翁長後継の城間幹子・那覇市長と稲嶺進名護市長のみであった。名護市政が「異形」であることは、ここからも理解されよう。

2. 2018年市長選挙

しかし、2018年2月に、辺野古の当地である名護市長選挙で、「オール沖縄」のもう一方のシンボルとなっていた、稲嶺進・名護市長が、自公の推す渡具知武豊・名護市議に敗北するという、大打撃を受ける。渡具知候補は、辺野古の是非を一言も言わず、国からの振興策による明るい未来云々のみを喧伝し、SNSを活用して若者にも広め勝った。この「辺野古

のへの字も言わない」策略は、2016年1月の宜野湾市長選挙で、佐喜真淳市長が使い、功を奏し、名護市長選でも有効で、それが、佐喜真・前宜野湾市長が候補者となった2018年9月の知事選挙でも使われることになる。

稲嶺前市長は、辺野古反対を掲げて2010年に勝利した後、米軍再編推進交付金を打ち切られた。これは、岩国市で空母艦載機受け容れに反対した井原勝介前市長に対し、市役所庁舎建設の補助金を凍結し圧力をかけ、最終的に井原市長が選挙で敗北した策略に倣ったものだった。しかし、稲嶺市政は、予算の優先順位見直しにより、再編推進交付金無しでも、混乱なしに二期を運営した。しかし、市民に、これがどれほどに異例な自治の営みであったかが十分に伝わっていなかったきらいがあり、渡具知陣営による国からの財政補助による市民負担軽減宣伝に屈することとなった。

3. 名護市政の振幅をどう見るか

沖縄自治体の典型とは、比嘉市政から岸本市政、島袋市政までの、沖縄振興特別措置法に基づく公共工事の効率補助制度と、辺野古新基地建設との暗黙の、あるいはあからさまな取引による、極端なハコモノ、開発行政を指す。名護市が異形であったのは、復帰後のまちづくりに理想を燃やした「逆格差論」の時期である。1973年に第一次総合計画基本構想が発表されたのは、田中角栄政権による日本列島改造論のブームのただ中であった。1973年10月の第一次石油危機の前である。その時に、開発抑制、内発的経済発展による「持続可能な社会」という概念が無い時に、それを、小自治体が高らかに謳ったのである。奇跡と言うべきかもしれない。

土地に根差した異形の市政＝「逆格差論」を生み出した名護の市民の力は、その後、開発至上主義が横行する中でも底流として流れ続け、1997年の市民投票、2004年からの辺野古座り込みで時に噴出し、そして2010年からの相次ぐ驚くべき選挙結果に流れ込んだと考えられる。この間、名護市民は、金の上で損をする決定をした。沖縄の自治体として、「異形」な姿である。それは、そのような基地受入を条件とした餌・アメが、実際

には役に立たないことを嫌と言うほど経験してきた結果のためであったはずである。しかし、2018年市長選挙は、再び典型に振り子が戻った。

この更なる揺り戻しが起きた事実が名護市に何を意味し、また、それが2018年の翁長雄志知事病死に伴う県知事選挙に、どのような影響を与えたか、今後の調査・研究課題としたい。2022年に期限が切れる復帰特例措置・沖縄振興特別法の評価、第5期となる次期振興計画を単に延長することで事足りるとする、現在の「オール沖縄」側も含めての県内議論は、持続可能な経済、持続可能な沖縄社会に繋がらない。

筋を通すために自己犠牲を厭わない。それは遠い「逆格差論」が見出した名護市民の力であり、今、この「異形」こそが沖縄の新たな典型とならねば、沖縄の自治は潰える。現今の「オール沖縄」議論には、米軍再編推進交付金16億8000万円を蹴った姿勢が欠けている。辺野古新基地建設問題をを超えて、沖縄の自治体は「逆格差論」と名護市民の英知に学ばねばならない。そして、それが2018年市長選挙で、名護市民には十分に伝わっていなかった状況から、学ぶべきことは多い。

【参考文献】

- アルキテクト編『好きなことはやらずにはいられない 吉阪隆正との対話』建築技術、2015年
- 沖縄朝日新聞社『沖縄大観（1953年）復刻版』月刊沖縄社、1986年
- 鹿熊信一郎・柳哲雄・佐藤哲編著『里海学のすすめ』勉誠出版、2018年
- 川瀬光義『基地と財政 沖縄に基地を押し付ける「醜い」財政政策』日本経済評論社、2018年
- 川瀬光義『基地維持政策と財政』日本経済評論社、2013年
- 川瀬光義『幻想の自治体財政改革』日本経済評論社、2007年
- 金城功『近代沖縄の鉄道と海運』ひるぎ社、1983年
- 倉方俊輔『吉阪隆正とル・コルビュジエ』王国社、2005年
- 小林文人・島袋正敏編『おきなわの社会教育 自治・文化・地域おこし』エイデル研究所、2002年

- 小松かおり『沖縄の市場<マチグラー>文化誌』ボーダーインク、2007年
齊藤祐子『吉阪隆正の方法 浦邸 1956』住まいの図書館出版局、1994年
島袋純『「沖縄振興体制」を問う 壊された自治とその再生に向けて』法律文化社、
2013年
島袋正敏『沖縄の豚と山羊 生活の中から』ひるぎ社、1989年
新城明久『沖縄の在来家畜 その伝来と生活史』ボーダーインク、2010年
『新沖縄文学 86号 特集/玉野井芳郎と沖縄』沖縄タイムス社、1990年
象設計集団編著『空間に恋して 象設計集団のいろはカルタ』工作舎
多辺田政弘『コモンの経済学』学陽書房、1990年
玉野井芳郎『地域主義 新しい思潮への理論と実践の試み』学陽書房、1978年
地井昭夫『漁師はなぜ、海を向いて住むのか?』工作舎、2012年
津波高志他著『沖縄国頭の村落』新星図書出版、1982年
今帰仁村歴史文化センター『山原の津(港)と山原船』なきじん研究 Vol.14、
2006年
名護市史編さん委員会『名護市史本編 5 出稼ぎと移民(上)』名護市役所、2008年
名護市史編さん委員会『名護市史本編 5 出稼ぎと移民(下)』名護市役所、2010年
名護市史編さん委員会『名護市史本編 6 教育』名護市役所、2003年
名護市史編さん委員会『名護市史本編 7 芸能』名護市役所、2012年
名護市史編さん委員会『名護市史本編 7 芸能(芝居台本)』名護市役所、2013年
名護市史編さん委員会『名護市史本編 9 民族Ⅰ 民族誌, Ⅱ 自然の文化誌』名護市
役所、2001年
名護市史編さん委員会『名護市史本編 9 民族Ⅲ 民族地図』名護市役所、2003年
名護市史編さん委員会『名護市史本編 10 言語 ーやんばるの方言ー』名護市役所、
2006年
名護市史編さん委員会『名護市史本編 11 わがまち・わがむら』名護市役所、
1988年
名護市史編さん委員会『名護市史資料編 1 近代歴史統計資料集』名護市役所、
1981年
名護市史編さん委員会『名護市史資料編 2 戦前新聞集成・1』名護市役所、1984年

- 名護市教育委員会『叢書 1 語りつぐ戦争 第1集』名護市教育委員会、1985年
- 名護市教育委員会『叢書 2 語りつぐ戦争 第2集』名護市教育委員会、2010年
- 名護市教育委員会『叢書 3 語りつぐ戦争 第3集』名護市教育委員会、2012年
- 名護市史編さん委員会『研究資料 31 名護市の小字』名護市役所、1986年
- 名護市史編さん委員会『別巻 写真集・名護ひとびとの100年』名護市役所、1990年
- 名護市史編さん室『研究資料 17 名護市民の歴史と文化 名護市史だより総集編 1』名護市教育委員会、1983年
- 名護市民投票裁判原告団『資料集 名護市民投票裁判』名護市民投票裁判原告団、1999年
- 名護市民投票報告集刊行委員会『市民投票報告集 名護市民燃ゆ～新たな基地はいらない～』海上へり基地建設反対・平和と名護市政民主化を求める協議会、1999年
- 名護博物館『名護博物館紀要 1 あじまあ』名護博物館、1985年
- 名護博物館『名護博物館紀要 2 あじまあ』名護博物館、1986年
- 名護博物館『名護博物館紀要 3 あじまあ』名護博物館、1987年
- 名護博物館『名護博物館紀要 11 あじまあ』名護博物館、2003年
- 名護博物館『ピトゥと名護人 沖縄県名護のイルカ漁』名護博物館、1994年
- 日経アーキテクチュア編『有名建築その後』日経BP社、2009年
- 原昭夫『自治体まちづくり まちづくりをみんなの手で!』学芸出版社、2003年
- 比嘉宇太郎『名護六百年史』名護市役所、2004年
- 平川宗隆『復活のアグー』ポーターインク、2016年
- 邊野古区編集委員会『邊野古誌』邊野古区事務所、1998年
- 宮城康博『沖縄ラプソディー “地方自治の本旨”を求めて』お茶の水書房、2008年
- 横山哲朗「名護市総合計画（1973—1987）下における地域社会・経済の変容—地域経済学的視点からの分析」『地域経済学研究 14』、地域経済学会、2004年
- 吉阪隆正『住生活の観察 吉阪隆正集 2』勁草書房、1986年
- 吉阪隆正『地域のデザイン 吉阪隆正集 12』勁草書房、1985年
- 吉阪隆正『原始境から文明境へ 吉阪隆正集 15』勁草書房、1984年

吉阪隆正ほか『住まいの原型Ⅱ』鹿島研究所出版会、1973年

吉阪隆正他『吉阪隆正対談集 住民時代 君は二十一世紀に何をしているか』新建築社、1979年

琉球政府計画局『琉球要覧1961』琉球政府、1961年

わったー市長を選ぼう会『記録報告集』わったー市長を選ぼう会、2001年

OJ会『大竹康市番外地講座 これが建築なのだ』TOTO出版、1995年

SD編集部『＜現代の建築家＞ 象設計集団』鹿島出版会、1987年

2004 吉阪隆正展実行委員会編『吉阪隆正の迷宮』TOTO出版、2005年

Sanki, George, “The Birth of a Marine Base”、社団法人北米養秀同窓会15周年記念誌『北米養秀』、1995年