沖縄エンパワーメント

―沖縄振興と自治の新たな構想―

沖縄自治構想会議

2018年６月

目次

1P　沖縄自治構想会議における研究経緯

2P　報告概要　沖縄エンパワーメント–沖縄振興と自治の新たな構想

3P　はじめに―沖縄が生きていくために―

7P　1　沖縄振興と自治の本来の姿

1）沖縄振興と自治の本来の姿
2）沖縄振興の根拠の内閣府説明

10P　2　「特殊事情」の根拠を見つけ出そう

1）格差是正－72年振興開発法と一次振計(1972~1982年)
2）特殊事情の具体化－三次振計(1992~2002年)
3）自立への貢献－沖縄振興特別措置法の制定

14P　3　沖縄振興の現実の姿

1）沖縄振興による高率の国庫補助金の弊害
2）沖縄の公共投資の全体像と自治のゆがみ
3）高率補助事業拡大の影響
4) ゆがめられる振興と自治

24P　4　今の沖縄の最大の問題は何か

1）貧困による「孤立」と「社会的排除」－分断された社会
2）社会的分断を招く負のスパイラル
3）沖縄らしい優しい社会づくりは、国庫補助金で実現可能か？
4）沖縄振興の仕組みの継続あるいは強化再編の意味

36P　まとめ－新たな沖縄振興と自治の構想－

1）権利保障のための社会的包摂を
2）原点にもどるべき、人権を守ることが国と自治体の役割
3）具体的な設計

42P　補論注

沖縄自治構想会議における研究経緯

組織構成▶沖縄自治構想会議は、島袋純（琉球大学行政学教授）、佐藤学（沖縄国際大学政治学教授）、星野英一（琉球大学人文社会学部長・国際関係論教授）を共同代表とし、ジャーナリスト、記者、行政職員等の有志が集まった手弁当の研究会である。2017年3月に島袋純の呼びかけで組織化され活動が開始した。

報告目的▶目的は、沖縄振興と自治のあり方を再考するため、これまでの沖縄振興体制と補助依存型の自治がもたらしてきた、現在の沖縄社会の深刻な分断と自治の最大の問題点を構造的に明らかにし、沖縄における本来あるべき振興体制の姿と自治のあり方の原点を明示することにある。

研究経緯▶2017年３月の結成以来、月に２度程度の研究会を重ねてきた。現在の状況と問題の理解をまず共有し合い、次に銀行系シンクタンク、大学福祉研究者、就労支援団体等の経済及び福祉に関する専門家を特別に招聘する機会を設けると同時に、その主張内容について検討を重ねてきた。ご協力いただいた専門家の方々にはこの場を借りて深く感謝申し上げたい。多くの知見を頂いた上で再度、研究会を重ね報告書に取り込んできた。2018年４月、沖縄自治構想会議の成果報告書、「沖縄エンパワーメント―沖縄振興と自治の新たな構想―」が完成し、報告会を主催して発表した（5月13日・沖縄国際大学）。本小冊子は、報告会に配布した報告書に、当日の多くの方のご意見や質問を鑑みて修正を施し再編集したものである。

報告概要
沖縄エンパワーメント
―沖縄振興と自治の新たな構想

第一に、これまでの沖縄振興の仕組みが沖縄の自治と沖縄社会のあり方にもたらす基本的本質的な問題点を明らかにしている。それは、沖縄振興の仕組みの構造的な問題が根幹にあるが、さらにはその仕組みが公式の理念や目的とは異なるものへとすり替えられていることに目を向けなければならない。それが沖縄振興のゆがみを増幅している。

第二に、この仕組みの中での自治体の補助金獲得の長年の努力は、教育福祉予算の縮小を招き、かえって沖縄社会の分断をさらに拡大していくという自治体政策の構造的で深刻かつ長期的な問題を引き起こし続けてきた。

第三に、たとえ使い勝手が良いと言われる沖縄振興一括交付金であったとしても、国の裁量の余地が大きい、つまり自治体に対する統制力の強い国庫補助金である。その高率補助の補助金獲得の努力は、自治の基盤を自ら掘り崩していき、構造的長期的な「負のスパイラル」となって、さらなる高率の補助金を求め、さらなる教育福祉費の削減を招き、さらに深刻かつ拡大した社会的分断をもたらしている。沖縄の多くの人々が社会から排除され、孤立を余儀なくされ、人間としての尊厳を奪われている。

したがって、沖縄自治構想会議の結論としては、沖縄振興の仕組みの抜本的転換を求める。たとえ少数派であったとして人間としての尊厳と平和に生きる権利は、多数派の意思でも政府の権力でも侵害することはできず、それを保障することこそが日本国憲法が求めた政府及び自治体の基本的な役割であるとする普遍的な基本原理を再確認するとともに、沖縄関連の法律がその理念のもとに再構成されるよう、沖縄振興と自治のあり方の抜本的転換を提唱する。

はじめに―沖縄が生きていくために

1972年の復帰後、膨大な沖縄振興関連の予算が投下されてきたと言われている。たしかに、戦後の米軍支配下においては、社会資本の整備もままならず、日本本土との大きな開き、「格差」があった[1]。国は国道やダムなどの直轄事業で沖縄に公共投資を行い、同時に県や市町村への高率の国庫補助事業のメニューを用意した。

沖縄県や市町村の自治体にとっては、道路、上下水道、港湾、小中学校校舎、農業基盤等々、10分の８ないし９という高率の国庫補助事業のメニューが提供され、10分の２ないし１という少ない自己資金で、多額高額の公共事業が可能となり、高率補助の事業を獲得すれば獲得するほど、自治体の予算が最大化していく。基本的生活インフラさえも未整備な当時の状況にあっては当然の選択と言わざるを得ないが、がむしゃらに高率補助事業を集中して実施し第二次振興開発計画の終了まではそれなりに効果はあり、このような「格差」は、三次振計の途中では解消されるという見通しが示されるほどであった。

しかし、公共投資による土木建設業では、経済発展への効果は低く、また持続しない。大型の公共事業は本土大企業に利益が還流する「ザル経済」の問題、すなわち、大手のいわゆる「孫請け」として地元企業は低い利益率を甘受しなければならないことなどが指摘されてきた。県内の建設業は地元自治体が発注する公共事業の受注に大きく左右される不安定な経営条件下に置かれ、その結果、非正規低賃金の劣悪な雇用、労働環境が常

---

[1] 大城郁寛「復帰以前の沖縄における公共投資と建設業」『琉球大学経済研究』63、2002, p172f. 「沖縄経済が公共事業に依存するようになったのは、復帰後になって沖縄経済の基盤整備のため集中的に公共事業が行なわれ、それに相応するように建設関連の企業や労働者が増加したためである。」

態化してきた[2]。自治体の発注する公共事業のへの依存は、競争力が低い経営基盤の脆弱な企業にとっては頼みの綱であったかもしれないが、資本や技術を蓄積しての企業体質の強化や経営力の向上につながってきたとは言えない。さらに、建設業が生き残るための談合もあり、公正取引委員会の指摘によって多額の違反金が科せられ、それがさらに企業の体力を消耗させた。

このようにみると、自治体の公共事業である普通建設事業の拡大は、所得の向上効果、失業率の改善効果、つまり、地域経済にとっても持続的な経済発展の効果があまりないことが分かってきた。自治体予算が大きくなり、補助による巨大なハード・ハコモノが完成すると、経済発展が実現しているかのように見える。実際には結果として、地元の経済や雇用、所得は改善されず、貧困と高失業が固定化され継承されてきたと言わざるを得ない。このことは、これまでの多額の公共投資にも関わらず、長らく県民所得が全国最下位の水準にあることからも明らかであろう。

一方、沖縄振興の特別措置に組み込まれなかったのが教育福祉医療などの、直接住民に提供されるサービスの分野である。これらは他府県と全く同じ制度の中に組み込まれ、交付税交付金の交付によって財政基盤が強化された。しかし、公共事業と比べれば、沖縄の自治体の取り組みは熱心とは言えず、この分野は大きく取り残されたままとなった。

法律で支出が義務付けられた事業が多い教育福祉医療等の分野は、沖縄の自治体にも全国一律の、公共工事より低い補助率が適用されてきた。低い補助率を補うのは、自治体の自主財源からの大きな補てんであり、ここに予算を充当しても自治体予

---

[2] 打越正行「つくられたしーじゃ・うっとう関係ー沖縄の建設業の社会史ー」『部落解放研究』第24号、2018年2月を参照。注文を受けてから工事を行う建設業（受注生産方式）は、不景気になれば、注文そのものがなくなりその影響を直接に受ける景気の浮き沈みに弱い業種であるが、その安全弁を果たしてきたのが中学卒の低賃金不安定な非正規労働者及びそれを囲う人間関係にある、と説明している。

算が拡大する見込みはない。したがって沖縄の自治体が熱心に取り組む誘因はあまりない。

つまり、限られた自主財源の中で、沖縄振興予算と結びついた高率補助事業を拡大すればするほど、教育や福祉の分野は減らさざるを得ないという反比例の相関関係がある。

教育医療福祉サービスの分野は、全国どこにいても人として健康で文化的な生活を送る権利を保障するため、地域で暮らす人々の「生活基盤」を支える事業が多い。そもそも米軍施政権下において、沖縄の教育・医療・福祉は低劣悪な水準にあり、住民のために早急な充実が求められていた。しかし、復帰後、沖縄の自治体は、高率補助の公共事業の獲得に奔走努力し、この部門での要求をますます大きくする一方で、生活保護費、就学援助、公立保育所の整備と三か年保育の実施、学童施設の整備や支援、医療費の子どもへの無償化など、全国でのサービスの水準と比べれば、この分野の充実の努力を怠ってきたといえる。

これらの結果、県民の最低限度の生活を保障する基盤すら十分に形成できていないどころか、自治の基盤すら、国の裁量の極めて大きな国庫補助金によって、左右される事態が生じていると言えないだろうか。新しい国の補助金は、「使い勝手が良い」ことが売りであるが、国庫補助金はあくまで補助金であり、生活基盤と自治の基盤の充実に直接用いられる可能性よりも、その充実に使われるべき一般財源をさらに削っていく可能性が高い。

生活の基盤や自治の基盤、地元経済の基盤を崩しながら、本来その形成にまわすべきわずかな自己資金を、「職を得られる」「金を得られる」と言っては高率補助事業、砂上の楼閣の建設の自己負担分に回してきたのではないか。その結果、もはや社会参加ができないほどの所得の低さを示す相対的貧困率が、30%に到達する極めて深刻な「社会的分断」をもたらしたと言えないか。

高率補助の獲得の努力は、自治の基盤を自ら掘り崩していき、構造的長期的な「負のスパイラル」となって、さらなる高率の補助金を求め、さらなる教育福祉費の削減を招き、さらに深刻かつ拡大した社会的分断をもたらしている。沖縄の多くの人々が社会から孤立を余儀なくされ、人間としての尊厳を奪われている。

第五次振計にあたる21世紀ビジョン基本計画は、「沖縄らしい優しい社会」の構築を、第一基軸としたが、このような貧困の放置と無策は、「社会的排除」と言ってもよいであろう。発展の重要な要素として「沖縄らしい優しい社会」を明記しつつ、今なお社会的排除を継続している。このようなことをいつまで続けるのだろうか。

生活の基盤を失った人々にたいして基盤を提供していくことをわたしたちは「エンパワーメント」と呼ぶ。それができるように自治体が自治の基盤の充実の必要性に自ら気づき、そしてその力を引き出していくことが、自治のエンパワーメントである。少数派とされる人々の、人間としての尊厳と平和に生きる権利は、多数派の意思や政府の権力で侵害することはできない。その権利を保障することこそが、日本国憲法が求めた政府と自治体の基本的な役割であるという、普遍的な基本原理を再確認する。そして、沖縄関連の沖縄関連の法律がその理念のもとに再構成されるよう、沖縄振興と自治のあり方の抜本的転換を提唱する。支え合いつながり合い生きていくところとして沖縄社会を再生していくため、私たちは、「沖縄エンパワーメント」と銘打って沖縄振興のあり方と自治のあり方を抜本的に変えていくことを提案する。

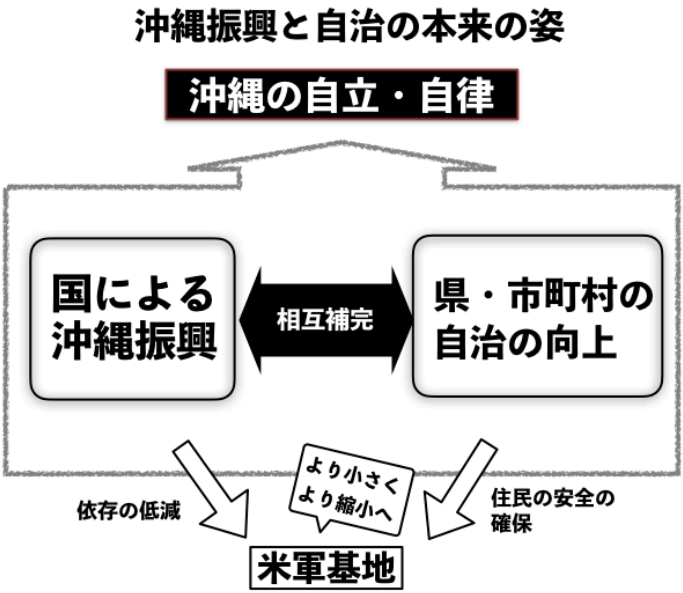
1 沖縄振興と自治の本来の姿

1）沖縄振興と自治の本来の姿

沖縄振興と沖縄の自立自律、自治のあり方は、本来どのような関係が想定されているだろうか。沖縄の施政権返還にあたって、そもそもどういう理由あるいは名目で国の沖縄振興の仕組みが作られたのだろうか。この点を理解するために、図表１で沖縄振興の目的や主体間の関係性を表してみる。

国と自治体は相互補完し合って、沖縄の自立・自律的発展を促していく、直接的な基地返還のための法制度はないが、自立・自律的な発展は、その結果として基地への依存を減らし、基地の縮小を可能にする、という想定になっていると考えられる。つまり、沖縄振興開発法や計画など法制度上の仕組みを概念化すれば、このようなイメージとなる（以下筆者作成の図は出典を省略）。

【図表１】



２）沖縄振興の根拠の内閣府説明

内閣府沖縄担当部局によると、国の沖縄振興の特別な仕組みがある根拠は、沖縄の特殊事情にあるとしている。特殊事情とは図表２にあるとおり、以下のものである[3]。

○歴史的事情　沖縄戦・米軍支配
（しかし、過去の歴史は変えられない）
○地理的事情　遠隔性、島嶼性、点在性、台風
（しかし、地理や自然は変えられない）
○社会的事情　①歴史や地理から来る社会経済問題
②沖縄に集中した広大な米軍基地

歴史的特殊事情及び地理的特殊事情は、我々の力で変えることはできない。したがって、この特殊事情を変えることが沖縄振興の目的にはなりえず、実質的には、沖縄担当部局のサイトでは「脆弱な地域経済」としてしか書かれていないが、①歴史的地理的特殊事情から派生する社会的特殊事情こそが、発展の阻害要因であり、沖縄振興策によって克服すべき特殊事情と考えるしかない。社会的事情のうち、②広大な米軍基地の存在という特殊事情は、人間が作った基地であり、本来は、縮小するあるいは撤去することで克服可能な課題であり、発展の阻害要因としての特殊事情そのものということができる。

しかし、国の沖縄振興の仕組みには、基地の整理縮小あるいは撤去を促進するための具体的な手続きや法制度は何もない。歴史及び地理的特殊事情から派生する発展の阻害要因、社会経済問題に特化した沖縄振興の仕組みとなっており、以下に具体的にそれを明らかにしていく。

3　内閣府沖縄担当部局：ww8.cao.go.jp/okinawa/pamphlet/sinkou_2017/p03.pdf（2018年4月4日閲覧）。

沖縄の特殊事情と沖縄振興の仕組み

内閣府では、沖縄の抱えている特殊事情に鑑み、国の責務として沖縄振興に取り組んでいます。

具体的には、内閣総理大臣が沖縄振興基本方針を策定し、これに基づき沖縄振興計画が策定（沖縄県知事）され、同計画に基づいて、内閣府に一括計上された予算により事業を推進するなど特別の措置を講じています。

この特別の措置により、沖縄の自主性を尊重しつつ、その総合的かつ計画的な振興を図り、沖縄の自立的発展に資するとともに、沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与することを目指しています。

◆ 沖縄の特殊事情

▶**歴史的事情**：先の大戦における苛烈な戦禍。
（県民の約４人に１人に当たる約9.4万人の一般住民が死亡。 計20万人の犠牲。）
▶**地理的事情**：東西1,000km、南北400kmの広大な海域に多数の離島（約160）が点在し、本土から遠隔。
▶**社会的事情**：国土面積の0.6％の県土に在日米軍専用施設・区域の70.4％が集中。脆弱な地域経済。

◆ 国の責務としての沖縄振興

○沖縄振興特別措置法
（全会一致の特別立法）

○沖縄振興基本方針
（内閣総理大臣が策定）

○沖縄振興計画
（沖縄振興基本方針に基づき、沖縄県知事が策定）

・必置の特命担当大臣
・総理を除く全閣僚等から成る協議の場（沖縄政策協議会）
・内閣府沖縄担当部局
（政策統括官、沖縄振興局）
・国の総合的な出先機関
（沖縄総合事務局）
・国会における特別委員会
（沖縄及び北方対策に関する特別委員会）
など

・沖縄関係予算の内閣府への一括計上
・沖縄独自の一括交付金制度
・他に例を見ない高率補助　（9/10など）
・各種地域制度
・各種優遇税制
（ヒト（観光）、モノ、カネ、情報分野における各種特別措置）
・沖縄振興開発金融公庫
など

◆ 沖縄振興計画による振興策

改正沖縄振興特別措置法による新たな沖縄振興のスタート

昭和47年　昭和57年　平成4年　平成14年　平成24年

＜第1次計画＞　＜第2次計画＞　＜第3次計画＞
主として「本土との格差是正」

＜第4次計画＞
主として「民間主導の自立型経済の構築」

＜現行計画＞
※県において策定

内閣府沖縄担当部局予算額（累計）
12.2兆円（平成29年度まで）

改正法の期限は
平成33年度末

2 「特殊事情」の根拠を見つけ出そう

1）格差是正、72年振興開発法と一次振計(1972~1982年)を見る

1972年に施行された沖縄振興開発特別措置法の第一条（目的）には、「この法律は、沖縄の復帰に伴い、沖縄の特殊事情にかんがみ、総合的な沖縄振興開発計画を策定し、及びこれに基づく事業を推進する等特別の措置を講ずることにより、その基礎条件の改善並びに地理的及び自然的特性に即した沖縄の振興開発を図り、もつて住民の生活及び職業の安定並びに福祉の向上に資することを目的とする」とある。

つまり、「特殊事情」があるから振計を策定とあるが、しかし、法律上「特殊事情」の具体的定義はない。特殊事情の具体的な説明は、沖縄振興開発計画の「意義[4]」や「目的[5]」に規定されている。しかしながら、第一次振計では、歴史的事情及び地理的事情に関する言及は、あるものの、発展の阻害要因としての基地の集中については、まったく言及されていない。さらに、基地について言えば、沖縄振興開発特別措置法の特徴は、

4　第一次沖縄振興開発計画の意義からの抜粋「これら格差を早急に是正し、自立的発展を可能とする基礎条件を整備し、沖縄がわが国経済社会の中で望ましい位置を占めるようつとめることは、長年の沖縄県民の労苦と犠牲（歴史的事情）に報いる国の責務である。同時に、沖縄の復帰は、国際社会において重要な役割を期待されているわが国にとって、沖縄が中国、東南アジアに最も近いことから、これら諸国との経済、文化の交流をはかるうえで、きわめて意義深いものといわなければならない。（中略）地方自治を尊重し県民の意向を反映しつつ、今後逐次実行に移すべき基本的な方策を明らかにする必要がある。ここに沖縄の振興開発計画を策定する意義がある。」

5　第一次振興開発計画の目的からの抜粋「これら格差を早急に是正し、自立的発展を可能とする基礎条件を整備し、沖縄がわが国経済社会の中で望ましい位置を占めるようつとめることは、長年の沖縄県民の労苦と犠牲（歴史的事情）に報いる国の責務である。同時に、沖縄の復帰は、国際社会において重要な役割を期待されているわが国にとって、沖縄が中国、東南アジアに最も近いことから、これら諸国との経済、文化の交流をはかるうえで、きわめて意義深いものといわなければならない。」

基地対策に対してこの法律は無能ということである。米軍基地を特殊事情と位置づけ、その改善のために何らかの対策を可能とする条文は、法律上なにもない。

２）特殊事情の具体化、三次振計(1992～2002年)

二次振計も、基本的には一次振計とほぼ同じような内容の計画であり、1992年が開始年度となる第三次振計にいたって、ようやく、「特殊事情」が「発展の阻害要因」と明示され、歴史的事情、地理的自然的事情が並び、広大な基地集中という事情が出そろう[6]。

さらに二次振計までにはまったく認識されていなかった基地問題について、第２章振興開発の基本的方向の中で、沖縄振興の「１基本的課題」の節にその第七として、「広大な米軍施設・区域の存在が土地利用上大きな制約となっている」と明記され、また、「３県土利用の基本方向」という節において、「（3）米軍施設・区域の整理縮小と跡地の有効利用」という項目が設けられ２段落にわたって整理縮小の取り組みが言及された。

しかし、最大の問題は、振興開発計画の根拠となる沖振開発特措法はまったく改正されず、歴史的事情から派生する社会経済的不利性（＝最初は「格差」、後に「経済脆弱性」等）のための措置が中心に位置づけられ、基地の整理縮小についてはその特殊事情を克服する手立てがまったく存在しない。その後、1995年の米軍人による暴行事件をきっかけに大田県政と橋本内閣との間で対立と交渉が続き、1995年に沖縄県における軍用地の返還に伴う特別措置法（軍転法）と沖縄県知事を含む一

6　第三次振計の「意義」に以下が明記された。「しかしながら、沖縄は、先の大戦によりか烈な戦禍を被るとともに、戦後27年間の長期にわたり我が国の施政権から分離されていたことに加え、今なお広大な米軍施設・区域が存在するなど、種々の特殊な事情を抱えている。また、本土から遠く離れ、かつ、広大な海域に散在する多くの島しょから構成され、台風常襲地帯に位置するという地理的不利性を有している。さらに、復帰後の内外経済情勢の変化もあって、格差が是正されていない分野がなお存在し、自立的発展の基礎条件の整備は十分でなく、沖縄の経済社会は、依然として厳しい状況にある。」

種の関係閣僚会議である「沖縄基地問題対策協議会」が閣議決定に基づき設置されたが、既存の基地を縮小する法律として機能しておらず、協議会の方はその会議の招集が内閣の一存に委ねられており、ほとんど開催されずに基地返還を促進する協議の場としては全く機能しなかった。

3）自立への貢献、沖縄振興特別措置法の制定

2002年には、それまでの沖縄振興開発特別措置法に代わって、沖縄振興特別措置法が制定された。多くの部分で旧法が継承されたが、目に付く新しい部分もある。旧法の（目的）第一条を、新法では（目的）の第一条と、（施策における配慮）の第二条に分割し、前者に「沖縄の自主性を尊重しつつその総合的かつ計画的な振興を図り、もって沖縄の自立的発展に資する」ことが目的とされ、沖縄の「自立」への貢献が目的として明記された[7]。また、返還後の軍用地の取扱いに関する軍転法の中身が新法に組み込まれたことが、重要な変更となっている。しかし、同法98条は、日米合同委員会において返還が確定したものに限るとされており、返還を促進するために沖縄が関与する手続きは皆無である。特殊事情の解消＝基地の返還促進のため、返還の合意形成において、沖縄県・市町村・住民の意思が尊重される手続は一切なく、合同委員会による返還決定後の事後的な協力のみである。2012年の沖振特措法の改正において、98条以下の軍転法関連部分は再び削除され、新軍転法が制定されたが、

[7] 沖縄振興特別措置法第二条（施策における配慮）
国及び地方公共団体は、沖縄の振興に関する施策の策定及び実施に当たっては、沖縄の地理的及び自然的特性を考慮し、並びに産業活動及び住民の生活における基礎条件の改善、沖縄固有の優れた文化的所産の保存及び活用、環境の保全並びに良好な景観の形成に配慮するとともに、潤いのある豊かな生活環境の創造に努めなければならない。

新軍転法においても、基地の整理縮小に県や市町村が事前に関与する手続は皆無である[8]。

沖縄の発展の阻害要因である歴史的・地理的事情（歴史・地理・自然は変えることができないので、そこから派生する経済社会的事情＝不利性）には、その克服のためとして多額の公共投資が注ぎ込まれ、多くの分野で状況は改善されたが、克服のための返還を進めるべきとされた基地の返還がまったく進まないのは、このような法制度も関係していると言える。

したがって、図表１において示したように、沖縄の「自立・自律」を達成していくことを目的として沖縄の「自主性」－自治を尊重し、それを補完支援する形で国の沖縄振興が行われば、善意に考えれば、基地返還をもたらす国の定めた手続きは存在しないものの、この振興の結果として基地の比重は小さくなり、依存は低くなり基地は必然的に縮小へと向かうと想定しているとみなせる。

---

[8] 第98条
内閣総理大臣は、市街地の計画的な開発整備を行うことが必要と認められ、かつ、その原状回復及び開発整備に長時間を要する駐留軍用地（日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定第二十五条に規定する合同委員会において返還が合意されたものに限る。）（以下省略）

3 沖縄振興の現実の姿

1）沖縄振興による高率の国庫補助金の弊害

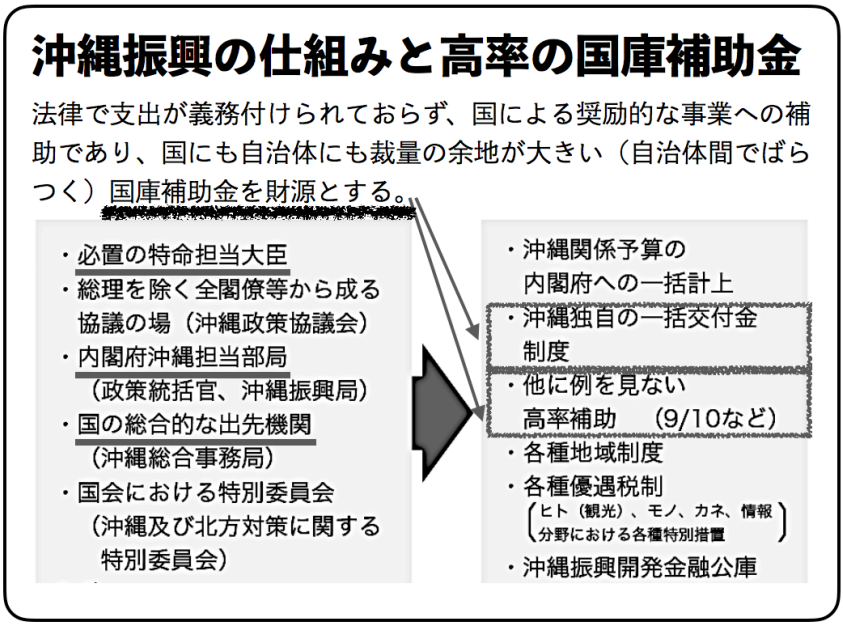
数次にわたる沖縄振興の計画においては、歴史的地理的要因から派生する発展の阻害要因としての社会経済的状況を改善するために、特定の社会資本の整備に関する公共投資などにおいて、国の離島や過疎地、災害地などに適用される高率補助事業すべてを一括して、沖縄振興のための高率補助事業のメニューとして選択できる仕組みが作られている。

県道や市町村道の建設、埋め立てに関連する事業、広域下水道整備事業、農業基盤整備事業、小中学校の校舎建設事業等々、多くの高率補助メニューがある。歴史的な特殊事情に相当するとされたが、1972年の施政権返還以前の米軍施政権下ではこれらの社会資本は圧倒的に整備が不足しており、「格差是正」の名目のもとに、国が高率補助の導入によって、県や市町村の一般財源の投与を含めた大幅な公共投資を奨励するということには大いに理由があったと言えよう。

しかしながら、これらの事業分野の「格差」がほぼ解消された今日でも、基本的には同じメニューがいまだに高率補助事業となっており、これは非常に問題が大きいと考えられる。沖縄振興の仕組みの中心は高率国庫補助にあり、図表３のようになっている。

内閣には特命担当大臣がおり、内閣府沖縄担当部局がその下にあり、また現地出先機関として総合事務局がある。沖縄関係予算の中心は沖縄振興一括交付金であり、その具体的な中身は高率補助事業で、それは、すべて国庫補助金を財源としている。この国庫補助事業については、10分の８や９を国が補助して交付するが、自治体も10分の２ないし10分の１を自らの財源か

【図表３】



ら充当しなければならない。一つの土木建設事業だとしても事業費全体が大きければ、自治体の財源からの持ち出しも極めて大きい金額となる。社会資本の格差がほぼ解消し、もはやもともとの根拠が希薄となったにもかかわらず、沖縄の自治体は沖縄振興の特別な仕組みの存在を求め続けてきた。しかしそれは、沖縄の自治のゆがみを生み出し、さらなる別の社会経済的なゆがみや社会的な分断を生んでいると指摘せざるを得ない。だからこそ、新たな構想が必要である。

２）沖縄の公共投資の全体像と自治のゆがみ

これまで述べてきたように、歴史的地理的要因から派生する社会的特殊事情については、それを根拠としてその克服のため高率補助の優遇措置が用意されていたが、もはや根拠とは言い難い。そのため、優遇措置の継続は、根拠がないか、あるいは

別の事情が根拠とならざるをえない。これが沖縄振興と自治のゆがみをもたらし、結果として本来社会経済的な基盤の維持のため提供されるべきところに予算が投下されず、極端に高い相対的貧困と深刻な社会的排除という、大きな問題を引き起こしている。端的に言えば、県民の最低限の生活を支える施策が十分ではない自治のゆがみである。

①沖縄への公共投資の全体像

国民すべてが人間としての尊厳を保ち暮らしていく生活基盤をナショナルミニマムと言い、憲法25条に基づく基本的生存権の保障であり、最も重要な国と地方自治体の役割である。このため、主として国庫負担金による事業によって達成される仕組みとなっている。

義務付けされたナショナルミニマム実現のための政策と並び、それに準ずる政策分野がある。まず、一定の条件であれば、必ず支出を行うよう義務付けられている国庫補助金による事業がある。例えば、2005年に改正される以前の就学援助法による就学援助などが該当し、全国どこにおいても学校教育を受ける権利が保障されていた。それに対して、このような義務付けはないが、住民の生活基盤とされ、交付税交付金の基準財政需要額の算定に組み入れられているとされる国庫補助事業分野に、保育園の設置運営、学童施設の設置運営に関わる分野がある。制度上、国庫負担金による事業ではないが、実質的に保育園や学童は、子どもの育つ権利の保障であり、住民の暮らしを支え生活を保障する「生活基盤」と言って差し支えないこれらも、ナショナルミニマムに準ずるものというべきである。これらの施策に対しては高率補助はなく、一般財源からの負担は大きい

【図表4】

沖縄に投下される公共資金源

沖縄への公共投資の全体像

Ⅰ 国（政府）の予算

①直轄事業の予算　1）総合事務局事業（沖縄振興予算）
　　2）各省出先の事業（最大は防衛省）

②自治体への国庫補助金と国庫負担金の交付
　　1）総合事務局補助金（沖縄振興予算・高率補助）
　　2）各省庁の補助金（最大は防衛局・高率補助）
　　3）各省庁の負担金（全国一律・補助率低い）

Ⅱ 県・市町村の予算

①国庫補助金　1）沖縄振興一括交付金（振興法上の高率補助
　　2）各省庁の補助金（最大は防衛で高率、他は一律）

②国庫負担金　法律による支出義務（全国一律低補助・憲法25条）

③交付税交付金　基準財政需要額＋α

④自主財源　1）地方税
　　2）財産収入
　　3）公共料金

一般財源＝ナショナルミニマムの充足にも使われるが、それを高率補助事業の自治体負担分（＝補助裏）を捻出するために絞り出してそこへ回す。

⑤地方債　・借金で、建設事業目的

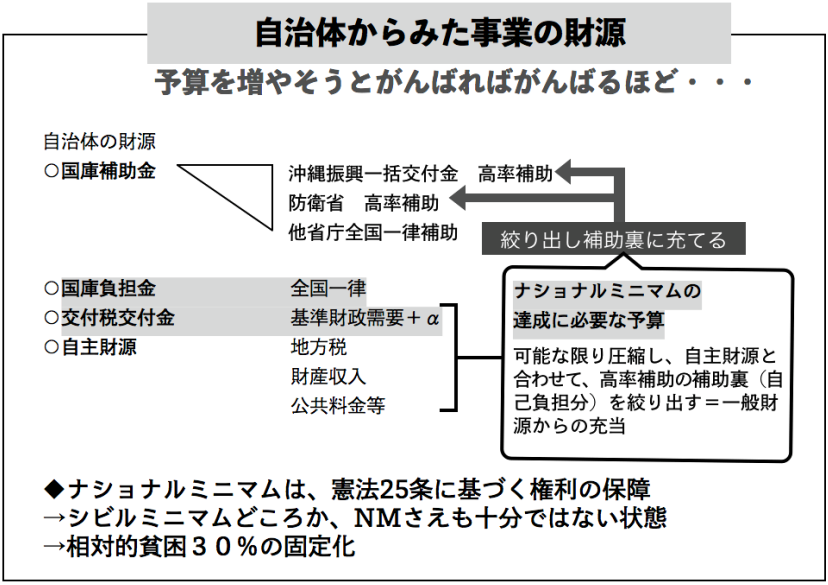
が、この分野に財源を充当しなければ、生活基盤を支えることはできない[9]。

②自治体から見た財源

沖縄では、ナショナルミニマムの達成さえ十分ではない状態であり、それが、相対的貧困率が、30％という極端な社会的問題を引き起こしている。図表５（次頁）でその構造を表した。この図からは、ナショナルミニマムさえ達成されないように構造化されているということができる。ナショナルミニマムの達成は、憲法25条に基づく国の重要な責任とされているため、法律が制定され支出が義務付けられている事業が多く、自治体は

9　松下圭一は、国に定めた水準に加え、自治体は自治体ごとに独自の憲法上の生活水準の保障を定めるべきとして、自治体ごとのその水準を「シビルミニマム」という概念で提示し、この考えは多くの自治体に影響を与え老人医療の無償化をはじめ自治体が独自の福祉水準を定め全国に広がっていった論拠とされた。当然ながらナショナルミニマムは達成されていてはじめてシビルミニマムは設定可能となる。

【図表5】

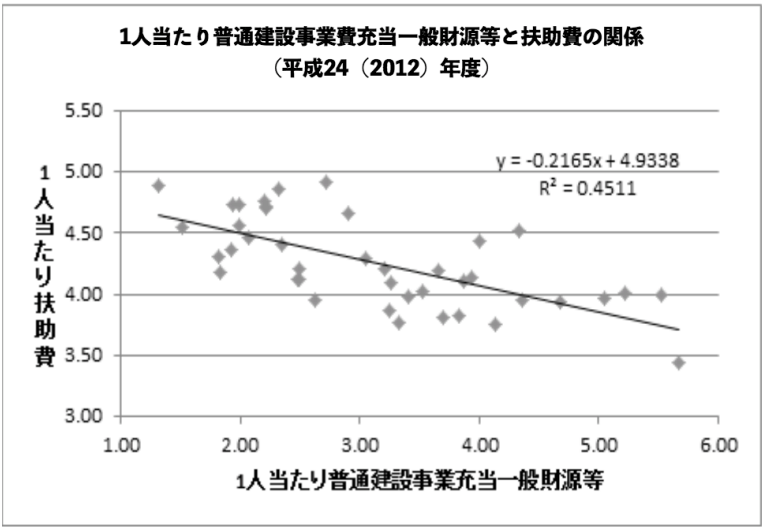


必ず実施しなければならないことになっている。財源となるのは、第一に国庫負担金であり、国の責任を果たすための国の当然の負担という考えが根拠とされる。このため、自治体には、総務省が査定する基準財政需要額に基づいて、交付税交付金が補填されており、全国どこの自治体においても、ナショナルミニマム達成のための事業が実施できることになっている。しかし、奨励的な補助金とは異なり、国庫負担金は補助率が低く、一般財源（交付税交付金と自主財源）からの充当への負担感は大きい。

一般財源の予算配分は自治体の自由な裁量に委ねられているため、法律で支出が義務付けられている事業を、合法的な範囲で小さくする、あるいは合法的な範囲でやらないようにする、ということは実際に生じる。具体的事例として、生活保護費、児童福祉費、老人福祉費、社会福祉費を積極的提供しようとしない。窓口でのいわゆる「水際作戦」でこれらの支出を減らして負担を家庭に転化する、などである。こうやって一般財源か

【図表6】

一般財源を普通建設事業の補助裏に充当するは、扶助費が削られる。



宮城和宏『沖縄経済学会第56回シンポジウム（2015年９月26日）』発表原稿より

らの資金を、高率補助事業の自治体負担分に回していく（補論注1）。

３）高率補助事業拡大の影響

①普通建設事業費と扶助費の関係

国庫補助金による高率補助が多い普通建設事業費と国庫負担金と一般財源により拠出される扶助費の関係を見ると、明らかに相関関係があることが判明する。普通建設事業費とは、いわゆるハード・ハコモノの建設費用であり、沖縄振興体制では高率補助の国庫補助金と自治体の一般財源からの充当（補助裏）が財源である。一方、扶助費は、社会保障制度の一環として、生活困窮者、児童、老人、心身障害者等を援助するために要する経費（生活保護費、児童福祉費、老人福祉費、社会福祉費）である。扶助費の財源は、全国一律の補助率の国庫負担金（生

活保護負担金、児童保護費負担金等）、一般財源等（地方税、地方交付税等）である。つまり、両者は、一般財源からの充当が必要であり、一般財源を取り合う関係にある。

図表６は、宮城和宏（沖縄国際大学）の、第56回沖縄経済学会シンポジウムにおける報告によるが、2012（平成24）年度における県内41市町村の一人あたりの扶助費の予算(縦軸)と普通建設事業費のために一般財源を充当した予算額（横軸）の相関関係を表すグラフである。

扶助費は、同条件であれば、必ず同じように支出することが想定されているのであるが、一人あたりの金額にはばらつきがあり、一般財源を普通建設事業の補助裏（国庫補助金等国費を除いた、自治体が単独で負担する費用）に充当する自治体では、扶助費が削られる傾向にあることが判明する。つまり、この研究によると、両者は明らかに反比例する相関関係にあるとされている。

②市町村の建設事業投資の効果

同じくこの研究によると、１人当たり普通建設事業費と１人当たり市町村民所得、雇用者報酬、完全失業率の間に因果関係は、ないか非常に弱いと結論付けている。つまり、ハード・ハコモノ公共事業を優先し、高率補助事業を獲得して一般財源を注ぎ込んでも、地元の経済、雇用、所得は改善されず[10]、一般財源が振り向けられるべきであったナショナルミニマムの充足が放置されたままになると考察できる。ここで全部を立証することはできないが、ここでは、各自治体における一人あたりの

10　宮城によると、政府の裁量の大きな公共事業は、レント・シーキングを生み出しやすいという。レントシーキングとは、「実際の行動や生産により利潤を創り出すのではなく、政府により人為的に作り出される政治的レント（超過利潤）を追求する行為。企業努力の矛先はパイそのものの拡大ではなく、パイの取り分の最大化に向けられる。レント・シーキングは資源の振り分けを歪め、結果として経済を弱体化させる」と説明している。

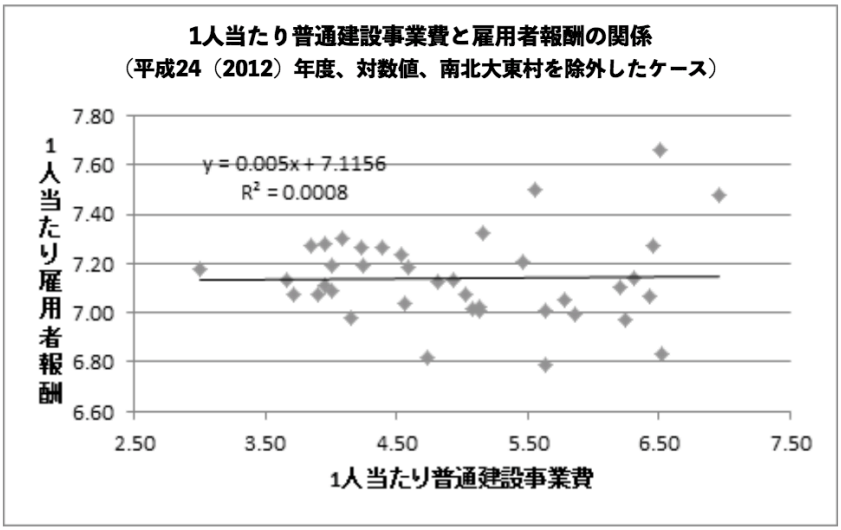
雇用者報酬と一人あたりの普通建設事業の相関関係を表したグラフ（図表7）を取り上げ、その一部を明らかにしたい。

南北大東村の数値は、自治体間の比較を行うにはかなり外れたところにあり、除外せざるを得ない状況にあるとされたが、他の39市町村の調査からは、普通建設事業費が高くなっても、雇用者報酬はまったく上がっておらず、ハード・ハコモノ公共事業には雇用者の報酬を向上させる効果はないということが主張されている。つまり、普通建設事業費をかなり投資しても、それが市町村住民の給与所得の向上には結びついておらず、貧困の改善につながっていないということである。土木建設業に偏った特殊な産業構造と談合体質、レントシーキング（脚注10参照）が、地域や住民の脆弱な経済状況を構造化していることが見て取れる。

自治体予算が大幅に増加する高率補助のハード・ハコモノ公共事業を優先し、一般財源を注ぎ込んでも、経済、雇用、所得

【図表7】

ハード／ハコモノ公共事業に所得向上効果はなく、貧困の改善につながらない。



宮城和宏『沖縄経済学会第56回シンポジウム（2015年９月26日）』発表原稿より

は改善されず、一般財源が振り向けられるべきであったナショナルミニマムの充足が放置されたままになる。たとえ善意であったとしても高率補助優先で予算増額に努力すればするほど、そうなるのである。これが40年も続けばどういうことになるか。次のような図（図表8）が、今日の沖縄振興の仕組みとなっているといえる。

4）ゆがめられる振興と自治

沖縄では、長年の振興体制の高率補助による公共投資により、歴史的事情から派生する社会資本の未整備などの特殊な社会的事情は相当程度に克服されたと言えよう。また、地理的特殊事情も、ネットや流通条件の改善から、かえってアジア諸国に近い有利性となり、発展の阻害要因とは見なされなくなってきた。つまり、沖縄振興の根拠とされる特殊事情は、基地問題以外、もはや十分な根拠とみることができなくなっている。しかし、前述のように、人為的営造物である米軍と米軍基地は、発展の阻害要因として返還を促進する制度が作られず、何も変わっていない状況である。それどころか、屋良朝苗行政主席が期待したように沖縄のために日本が返還を米国に求めていくことはなく、逆に、その維持や強化を図ることが動かしがたい所与の条件とされてしまった。

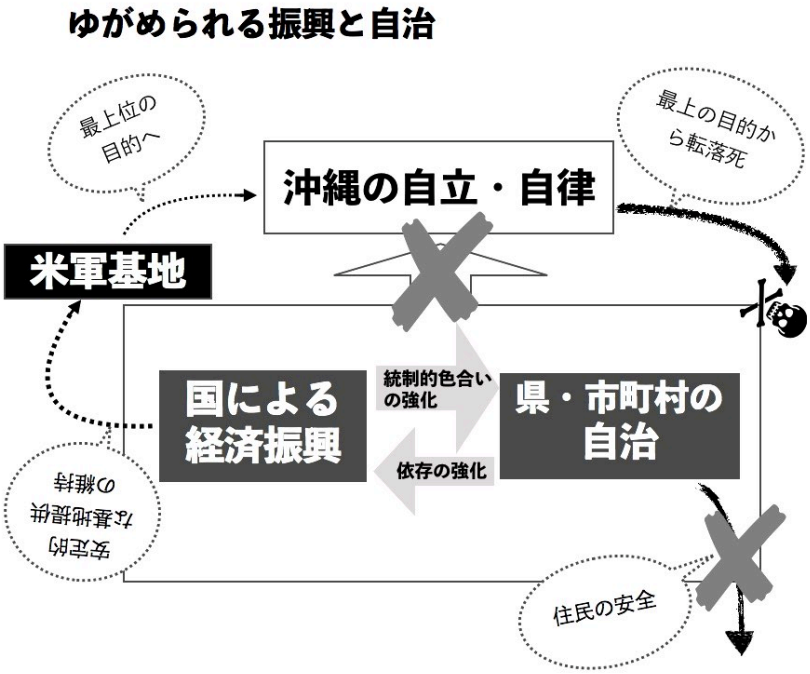
つまり、1972年当時、歴史的地理的特殊事情から派生する経済社会の不利性克服のために作られた公共投資を中心とする仕組みが、90年代末には課題がほぼ解消されこれらの特殊事情が存在するとは言えなくなった後も引き続き存続している。あるいは2012年以降は新たな財政移転の仕組みが追加されてきた。沖縄の歴史的地理的特殊事情から派生する社会的な特殊事情がほぼ解消されていると考えられる中、これらの仕組みがその解消のためにあるとはもはやいうことができない。

沖縄振興予算の一括計上を行う沖縄担当大臣が、沖縄の予算の基地とのリンクを言明するようになっている。別の事情のための優遇措置とは、基地の存続強化あるいは新設のための優遇措置という言説が政府・与党の幹部から公言されるようになってきた。日本政府や本土メディアは、最近では、その理由は基地を置く代償であると、公言するようになっている。

さらに、国庫補助金は、奨励的な補助金であり、国が補助金適正化法に基づいて交付要綱を定め、適正な支出かどうか事前事後にチェックする権限がある。沖縄振興推進特別交付金については、内閣府沖縄担当部局がPDCAを回して、県や市町村の予算編成を左右する統制力の極大化が行われている。

図表８は、実際の沖縄振興と自治の姿である。自立・自律は、完全に目的から転落しており、代わりに基地の存続強化が目的となっている。

【図表８】



4 今の沖縄の最大の問題は何か

1）貧困による「孤立」と「社会的排除」＝「分断された社会」

このような状況に陥った今、これまでの沖縄振興のあり方を抜本から刷新し、新たな仕組みを作りだすことが求められている。今、私たちが自治の刷新に取り組んでこそ、沖縄の社会が再生されていくはずである。各自治体において、県政において、自立と自律を目指した自治への真摯な取り組みと新たな自治の仕組みを作り出していくことができる。

沖縄振興の仕組みによって、沖縄ではナショナルミニマムの達成さえできないような構造があることを指摘したが、それを正していくためには、沖縄の自治が変わっていくしかない。

これまでの沖縄振興と依存的な自治のもと、極めて大きな相対的貧困と子どもの貧困が生み出され、そしてその貧困を地域と行政が放置するという社会的排除が常態化し、そして社会的分断が深刻になっている。以下のデータはその一部を表すに過ぎないが非常に深刻な状況にあると言える。

沖縄の貧困を示すデータ：

○子どもの貧困率29.9％（沖縄県『沖縄県子どもの貧困実態調査結果概要』2016年）、全国平均は16.3％（内閣府『平成27年版子ども・若者白書』2015年）。

○貧困率34.8%（戸室健作「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」『山形大学人文学研究年報』第13号、2016年3月、42頁。一部抜粋）

【図表９】

順位	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2012年	沖縄	鹿児島	青森	高知	大阪	宮崎	京都	長崎	徳島	熊本
貧困世帯数	194,437	189,883	130,106	82,390	915,965	113,278	259,737	131,161	70,054	158,798
総世帯数	558,200	783,000	539,500	347,400	3,945,700	492,800	1,154,800	591,500	321,700	738,900
貧困率	34.8%	24.3%	24.1%	23.7%	23.2%	23.0%	22.5%	22.2%	21.8%	21.5%

○沖縄県子どもの貧困対策に関する検討会沖縄県資料（2017/7/25）

【図表10】

- 沖縄県は、生活保護率は高いが全国5位。低所得世帯や非正規雇用の割合は全国1位。
- また、子どもの貧困率が高くなる母子世帯の出現率は、全国平均の約2倍。
- ひとり親世帯のうち低所得者層が受給する児童扶養手当の受給率も、全国1位。

指　標	沖縄	全国	順位
生活保護率（%）（H27.3）	2.50	1.71	5
就学援助率（%）（H24）	19.26	15.64	10
有業者中年間所得が200万円未満の世帯の割合（%）（H24）	24. 7	9.4	1
非正規就業者率（%）（H24）	44.5	38.2	1
母子世帯出現率（全世帯対）（%）（県H25、全国H23）	5.46	2.65	ー
児童扶養手当受給率（人口千対）（%）（H24）	1.70	0.85	1

出典：内閣府サイト　http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/kodomo-hinkon/shiryou/1201shiryou2.pdf#search

『沖縄子どもの貧困白書』[11]では、子どもの貧困に関する非常に多くの問題が指摘された。沖縄の貧困は極めて深刻であり、あまりにも多くの問題があるが、いくつかの例をあげれば、沖縄では保育サービスが貧弱で、待機児童が極めて多く、さらに保育料が高額である。児童館や学童施設の整備は全国最低であり、これらの公的な施設でのサービスを受けられない児童が多く、受けられたとしても、行政の支援金が極めて低いあるいはない民間の学童が大半であり、学童保育費が極めて高額となっている。土地価格や民間のアパート代もかなり高額で、また生活物価も高く家計を圧迫している状況などがある。

11 加藤彰彦他『沖縄子どもの貧困白書』かもがわ出版、2017年。

沖縄県子どもの貧困対策に関する検討会沖縄県資料では、貧困世帯数に対する生活保護世帯数の割合で生活保護の捕捉率を算出した山形大学の戸室准教授の分析が紹介されているが、高貧困率に対して生活保護の捕捉率は低く、低所得世帯の事態が極めて深刻であると指摘されている。

「相対的貧困」とは、所得中央値の半分以下とされており、一般に社会参加が不可能になるからこそ問題だとされている。このような所得では、自治会費やPTA会費も払えず、社会的文化的な行事、さらには地縁血縁の集まりへの参加費も捻出不可能となり社会から排除され孤立していく。しかし、その孤立を孤立する個人の責任に帰す風潮も蔓延している。孤立や貧困の自己責任化、あるいは、沖縄は地縁血縁が強固な社会というユイマール神話へ安易に安住して、孤立を放置することは、意識的にせよ無意識にせよ、社会の多数派による貧困層の排除である。排除と意識しなかったとしても、私たちはこの排除を行ってきた側にあることを痛感すべきであり、社会的排除を行わず社会の責任として「社会的包摂」を行うべきだという考えが今広がっている[12]。

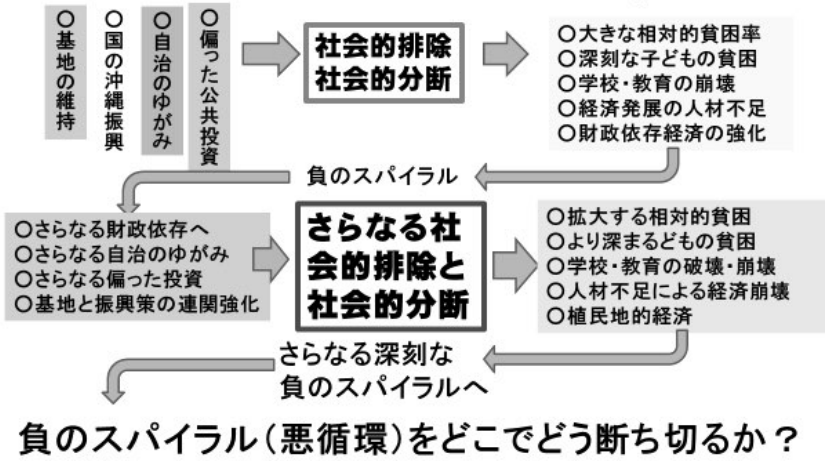
2）社会的分断を招く負のスパイラル

現在の沖縄振興体制では、基地との関連性が強化され、国の裁量が大きく、高率補助や一括交付金は自治体へ統制的に用いられている。特定公共事業（振興法別表メニューの高率補助事業、沖縄振興公共投資交付金）や基地関連公共事業（米軍再編交付金等）、根拠が不明な公共事業（沖縄振興特別推進交付金）への偏りがあり、沖縄の課題やニーズに応えられていない、自治体予算にも大きなゆがみをもたらしている。

12　たとえば、田嶋正雄「学校での排除、施しとしての支援を問い直す」前掲書、128〜142頁。

一般財源は、高率補助の裏負担へ回され、またその資金で建設された施設は基準財政需要額における加算の根拠となる標準的な自治体の財政支出に該当しないとされることから、維持管理費は交付税交付金の基準財政需要には算入されない。このため、これらの維持管理費は自治体の自主財源からの持ち出しとなって経常経費を押し上げ、沖縄では軒並み、自治体予算の90%以上を経常経費が占める状態となり、自由に使える財源が少なくなり、それがますます自治体の国の財政への依存をもたらしている。そして、さらにそれが、教育福祉を中心とする生活基盤の形成にかかわる予算を縮小するという悪循環に陥っている。図に示すと以下のようになる（図表11）。

【図表11】



３）沖縄らしい優しい社会づくりは、国庫補助金で実現可能か？

①国庫補助金によって、ナショナルミニマムが充足できるのか？

国にも自治体にも裁量の余地が大きく、自治体ごとに事業内容が違ってくる内閣府や防衛省の国庫補助金がナショナルミニマムの充足にプラスになるだろうか。「沖縄振興特別推進交付金」「子どもの貧困対策費」「米軍再編交付金」を用いて各種の事業を実施しようとするとどういうことになるか。次のような問題点がすぐに浮かび上がる。

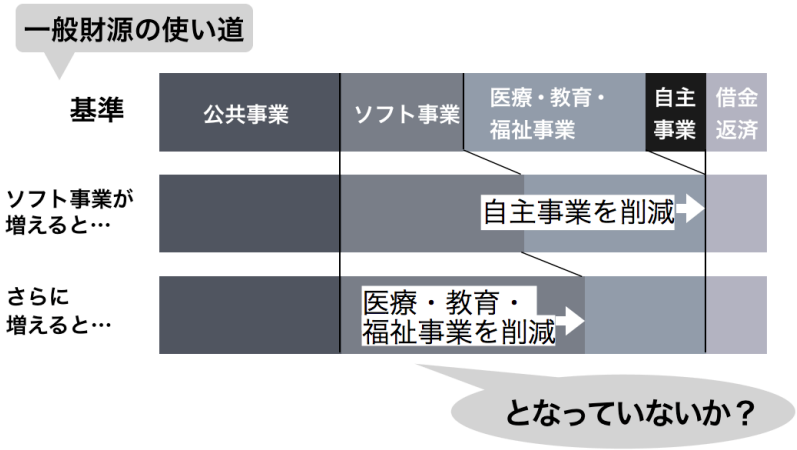
問題点１：ナショナルミニマムの多くは、法令により全国の自治体に全国一律で補助(国庫負担)があり、実施が義務付けられている国庫負担金事業に対して、原則他の国庫補助金を上乗せできない。自主財源で上乗せするしかない

問題点２：既存の国庫補助負担事業と同じ事業を行うことはできない。別の新規事業によって交付申請を行わなければならない。

問題点３：沖縄振興特別交付金で建設した施設は、総務省交付税課が査定する「標準的な自治体の行政需要」に該当せず、維持管理費は交付税算入されず、自主財源から捻出するしかない。

結果としてどういうことが起こるかというと、本来ナショナルミニマムの充足に充当すべき一般財源（交付税交付金＋自主財源）を、自治体がそれぞれにナショナルミニマムとは原則関係がない沖縄振興特別交付金事業（いわゆるソフト事業）のための補助裏（自治体負担分）や維持管理費に回していくことに

【図表12】

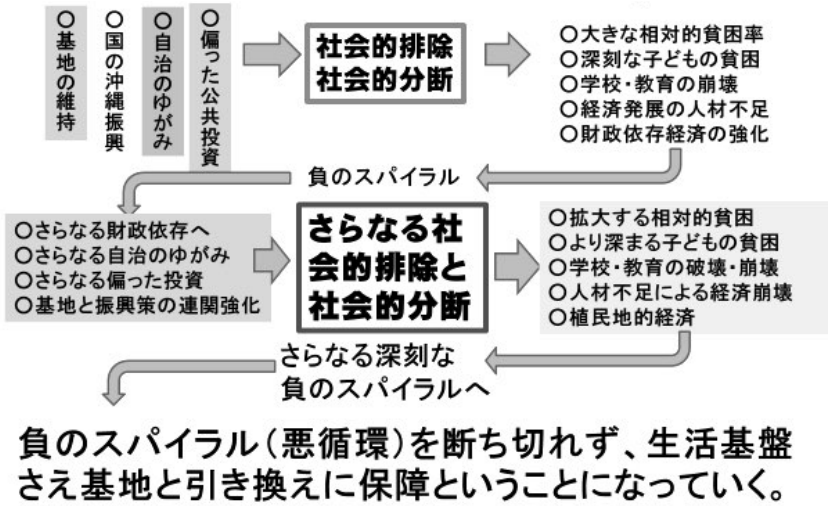


なり、ナショナルミニマム未だ達成できず、となっていく可能性が高い。それを分かりやすく図式化した試みが図表12である。

また、交付税交付金が想定する標準的な自治体の行政需要は、住民にとっては、人間らしく平和に生きていくための最低水準を要求する権利に基づいた住民の生活基盤の保障である。また自治体にとっては、その保障を実現するための組織や施策を維持する財政基盤であり、偏ったゆがんだ経済、雇用を生まないための地域の社会経済基盤の保障である。つまり、人間として生きる権利を保障するための自立と自律の基盤がすべて破壊されていくことになりかねない（図表13参照）。

現在の沖縄振興の仕組み、内閣府・防衛省の裁量に委ねられた国庫補助拡大では、いくら教育福祉予算を増大するといっても、その補助事業は、既存のナショナルミニマムあるいはそれに準ずる分野への投資は不可能であり、新たな補助事業の補助裏の捻出のため、自治体の一般財源をさらに削っていくという大きな自治のゆがみを生み出す可能性を否定できない。自治の大きなゆがみは、さらなる社会的排除と社会的分断を結果する。

【図表13】



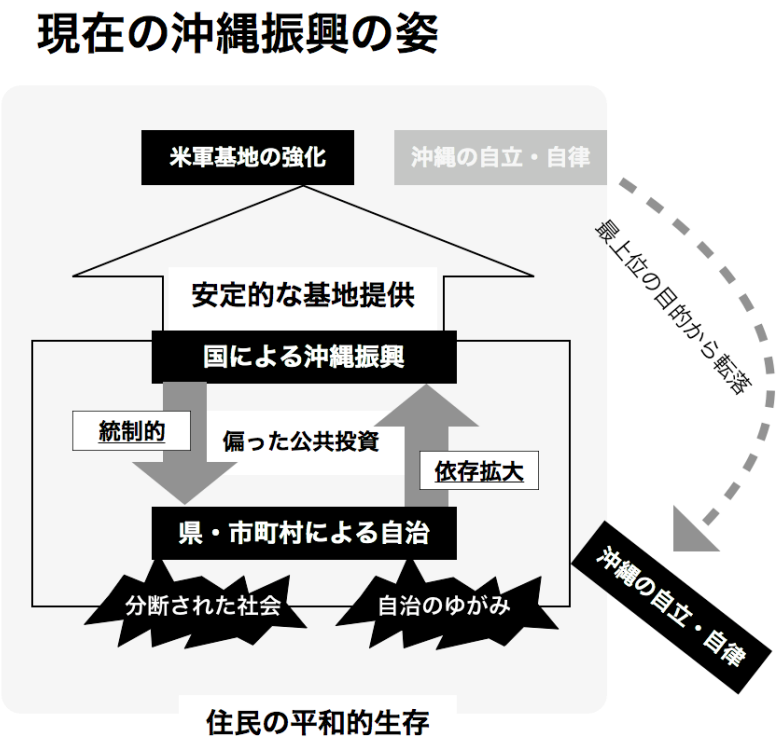
負のスパイラル（悪循環）を断ち切れず、生活基盤さえ基地と引き換えに保障ということになっていく。

こうして「負のスパイラル」から抜け出ることはまったく不可能となっていく（補論注２）。

国の沖縄振興の考え方を抜本的に転換していくと同時に、沖縄の自治体も、予算の極大化を目指して、高率の国庫補助事業の獲得を目指し、要求してきたこれまでの自治のあり方を抜本的に変えなければならない。自治体自ら、生活基盤に関わる支出を抑制し社会的排除を促進し、社会的分断をもたらしてきた自治のゆがみを是正して行く必要がある。

沖縄が、**基地とリンクした**国の裁量の大きい国庫補助金で沖縄の人々の生活基盤、自治の組織基盤、財政基盤、経済活動の基盤を充足するしかないとすれば、つまり、人々の暮らしと自治の基盤を、国の裁量に委ねるということであり、人権と自治の喪失であり、自立と自律を完全に断念することになる。自治の喪失、軍事的植民地化の完成と言っても過言ではない（図表14）。

【図表14】



3）沖縄振興の仕組みの継続あるいは強化再編の意味

図表13で示したように、国の沖縄振興は、現在大きく様変わりしている。極めて統制的になっており、基地の維持強化との関連付けがあからさまとなっている。どういう論理で、軍事または基地優先の沖縄振興が根拠づけられるのであろうか。その論理の受け入れは、沖縄にとって、沖縄の自治にとってどのような意味を持っているのだろうか。

政府と全国メディアが主張する沖縄振興の根拠

①沖縄は緊張の高まっている対中最前線であり、そこに基地が存在することには地理的必然性がある。沖縄に基地が集中して

いるのも軍事的な合理性ゆえであり、それは日本の安全保障には不可欠である[13]。
②在日米軍の特権は、米軍との同盟諸国はどこも認めているレベルで、主権侵害や人権侵害は国防上の利益からすればまったく大した問題ではない。
③沖縄振興は、基地負担の軽減策及び代償（補償）であり、反対するのが許されないほど多くもらっている。十分な代償（補償）を手にしている以上、反対などできないはずだ[14]。

　さらに、こうした議論を認めようとしない沖縄の人々に対して、保守的なメディアや著名人、政治家らは次のような言説を流布させている（①〜⑤の主張は一体化している）。

④上述の政府の安全保障政策および沖縄振興政策は国民的合意を得たものであり、これに反対する者たちは非国民である。
⑤基地反対派は、親中、反日、反米で、彼らの行動は限度を越えている。彼らを取り締まる警察こそが正義だ。（基地の過重負担に抗議している人びとを他者化し、物的強制力・実力による強制排除を正当化している。）

13　平成27年度防衛白書「沖縄は、米本土やハワイ、グアムなどに比べて東アジアの各地域と近い位置にある。また、南西諸島のほぼ中央にあることや、わが国のシーレーンにも近いなど、安全保障上きわめて重要な位置にある。こうした地理的特徴を有する沖縄に、高い機動力と即応性を有し、様々な緊急事態への対処を担当する米海兵隊をはじめとする米軍が駐留していることは、日米同盟の実効性をより確かなものにし、抑止力を高めるものであり、わが国の安全のみならずアジア太平洋地域の平和と安定に大きく寄与している。」URL：http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2015/w2015_00.html(2018年4月4日閲覧)

14　読売新聞2016年8月29日付け社説「そもそも沖縄振興予算は、１１年度までは２０００億円台の前半だった。野田、安倍両政権が、米軍普天間飛行場の辺野古移設に対する沖縄県の理解を得るため、大幅に増額した経緯がある。（中略）日本の安全保障のコストを沖縄が多く負担する代償として、長年、巨額の振興費が投じられてきた。基地の返還が停滞すれば、跡地を利用した振興策も進まない。基地問題と振興予算が一定程度連動することは理解できる。振興予算とは別に、防衛省は、辺野古移設を条件付きで容認する意見が強い地元３区に直接交付する振興費を継続する方向だ。移設実現には必要な措置だろう。翁長氏は、基地問題を巡って政府批判を繰り返し、基地の統合・再編にも協力を拒みながら、振興予算を多く獲得したいとの姿勢を示している。違和感を禁じ得ない。全国の納税者も釈然としないのではないか。」

はたして、沖縄に米軍の基地を集中させることは軍事的合理性に適うものだろうか。そのことは、日本の防衛に不可欠なものなのであろうか。沖縄で20年以上、自民党から共産党まで含む県議会で全会一致で反対してきたのは、基地の過重負担であり、新しい在沖海兵隊基地の建設である。米軍基地の大幅な整理縮小と不平等な地位協定の改定を要求しているのであり、全ての米軍基地の撤去を主張している訳ではない。

現在の在沖海兵隊部隊の主要任務は、日本周辺の緊急事態に対処することではない。近い将来主要部隊がグアム、ハワイに退いた後、沖縄に残る海兵隊部隊は、アジア太平洋地域を巡回しながら、地域の国々との安全保障上の信頼を醸成することを主たる任務としている[15]。

日本に関わる緊急事態への対処、有事の出動は、自衛隊の任務であり、米軍の「抑止力」が機能しなかった場合、日本の被害を最小限にするために相手国を攻撃するのが米軍に期待されている役割だ。政権与党幹部や大臣は、中国を仮想的として、軍事的抑止力の強化として南西諸島の限定的戦闘を想定して米軍及び自衛隊の基地建設を進めているが、尖閣諸島を守るために米国が中国本土を攻撃する可能性はない[16]。にも拘わらず、基地の過重負担の補償としてあるいは代償として、国の沖縄振興が特別に設けられていると、彼らは言明する。

つまり、日本本土でこのような政府の沖縄政策が一定の支持を得るのは、沖縄の基地の軍事的合理性に基づく安全保障上の理由というよりも、とにかく自尊心と安心を満たしたいという

15　安倍首相は、国会において在沖海兵隊が広くアジア太平洋をカバーする機能を有すると説明している。実際に米海兵隊は、沖縄において固定的な兵力ではなく、アジア太平洋各地を巡回しつつ、人道支援の協力体制を構築し各国との信頼醸成していくことを主要な任務としている。

16　「日米防衛協力のための指針」2015年4月27日　P.10　iv.陸上攻撃に対処するための作戦「米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する。」

願望によって、合理的な議論と判断を行えない状況の中で、以下のような構造になっているのではないか。

○中国に対しては不信、対中優勢で自尊心を保持したいがそれでも、日本単独では中国に勝てない。
○そこで米国への擦り寄りを最大化、しかし米国が日本を守るか非常に不安で、米国のコミットメント（軍事的関与）が不明瞭なことから、「見捨てられる恐怖」[17]に支配され、沖縄を差し出し、主権を差し出す。米軍が日本の主権を上回る特権＝主権侵害（＝人権侵害に直結）も仕方なしとして問題としない。
○仮に紛争が起こっても南西諸島に基地が集中しておれば、戦闘とその被害は尖閣や南西諸島に限定することが可能、と都合よく想定。
○それでどうにか日本を守れると誤解、曲解し安心を得る。

しかし、2001年の９１１の後、沖縄では観光客数の減少が起こり深刻な経済的打撃を被ったことを思い起こすと、かりに沖縄・琉球列島周辺において、ひとたび何か起これば、いかなる軽度の紛争でも交通や輸送、投資などすべては停止し、沖縄経済は壊滅する深刻な状態に陥る。

そのリスクを見ようとしないか考えることもできないか、あるいは中国が琉球列島のどこかに侵攻するリスクの方が大きく、逆にそのリスクを起らないようにするための軍事基地の増強であると信じ込むことによって、沖縄・琉球列島の基地の増強と振興をセットと見なすことがごく当たり前に受け入れられている。このままでは、すべてを失うということに、沖縄自ら進ん

17　「見捨てられる恐怖」と「巻き込まれる恐怖」はいわゆる「同盟のジレンマ」の問題である。遠藤誠治「軍事優先の安全保障政策の不毛：『抑止力の強化』で低下する日本の安全保障」樋口陽一・山口二郎編『安倍流改革にNOを！』岩波書店、40頁を参照。沖縄に関連付けた説明については星野英一「国家安全保障と平和」星野英一その他編『沖縄平和論のアジェンダー怒りを力にする視座と方法ー』法律文化社2018年、19頁～27頁に詳しい。

でいくということになりかねない。沖縄に壊滅的な事態をもたらすであろうこのリスクはますます大きくなっているように思える。

今こそが、沖縄にとってこの流れに抗う最後の機会なのではないだろうか。では、どうすれば良いのか？

まとめ－新たな沖縄振興と自治の構想－

1）権利保障のための社会的包摂を

21世紀ビジョン基本計画（五次振計）の第一基軸は「沖縄らしい優しい社会づくり」である。それは、すべての人を包摂する社会であり、誰でも「安心して子育てできる社会」として、子どもも親も社会参加が可能となり、社会全体の社会的な絆が強固にされていくことが目指されている。

このことを、より具体的なイメージで言い換えると、次のように言えるだろう。

○すべての人が安心して成長していき、生きていくことができる。すべての子どもは、待機もなく保育園や幼稚園に行き、学童に行き、小中・高校・大学にまで負担を心配することなく行くことができる。
○すべての人々が社会に参加している（つながっている）実感が得られる。すべての人の社会に参加する負担やハードルを低くし、社会に参加している実感が得られるようにすることを社会全体の責務とする。
○自分、または自分の所属先（企業・地縁血縁組織）への個別的な利益が得られるか否かではなく、社会全体の利益になるかで、公共的な問題や社会的な問題を考えることができる。

これからの沖縄の振興と自治は、このようなことをすべての人の権利として、保障していくことを目標としなければならない。これは、できるかどうか可能かどうかではなく、私たちの「権利」の問題であり、この権利に基づいて国や自治体はある

のだということを再確認したい。私たちの権利に基づき、権利を要求し権利を保障する仕組みとして、沖縄振興の仕組みを、自治を保障し自立と自律を支援する仕組みとして変えていくことを要求したい。

2）原点にもどるべき、人権を守ることが国と自治体の役割

人類はすべて平等であり、恐怖と欠乏からの自由、平和的生存の権利がある、それを守るために国家があり、国際協力がある。このことこそ、大西洋憲章で宣言され、国連憲章の最初に掲げられ、また、日本国憲法の神髄に継承された戦後世界、戦後日本の原点である。このような価値観を否定し、人種や民族間に優劣をつけて支配と服従の関係を正当化し、また、少数派に劣等とレッテルを張って排除し、あるいは大量の殺害さえ正当化したのが植民地帝国主義、ナチズム、天皇制ファシズムであった。

日本国憲法の神髄とは、人類普遍の思想として人類全体の共有を目指した普遍的な価値、思想であり、日本国憲法は、この普遍性に基づいている。それは憲法前文、13条、25条へ具体化されている。

日本国憲法前文：

諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、

かかる原理に基くものである。（中略）われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。

金井利之（東京大学）は、憲法前文を以下のように説明している（図表15参照）。日本国憲法は、「日本国民」「われら」が、最高権力者として自由に制定したのではなく、「人類普遍の原理」に基づいて確定したに過ぎない。人類普遍の原理とは、国民の信託による統治であり、つまり、民主主義のことである。さらに「人類普遍の原理」「民主主義」の上位目的があると明言している。諸国民協和、自由、政府不戦及び恐怖と欠乏からの自由、平和的生存権である。つまり、個人の自由と平和的生存の達成という最上位の目的のための方法として、人類普遍的原理＝民主主義が位置づけられ、憲法が位置づけられることになる[18]。

多数派の意思＝「民意」として、少数派への差別や人権侵害が構造的半永久的に強制されるのが民主政の現実であるが、これに対して少数派にも不可侵の人権を認め、それを保障することこそが、民主政や国民主権の上位目的とされるべきであると述べている。

金井は、以上のように述べているが、沖縄の人々の人権が常に多数派の意思として踏みにじられてきた戦後日本の現実や憲法解釈をみると、この人類普遍の原理が、日本では、そして特に沖縄では無視されている。

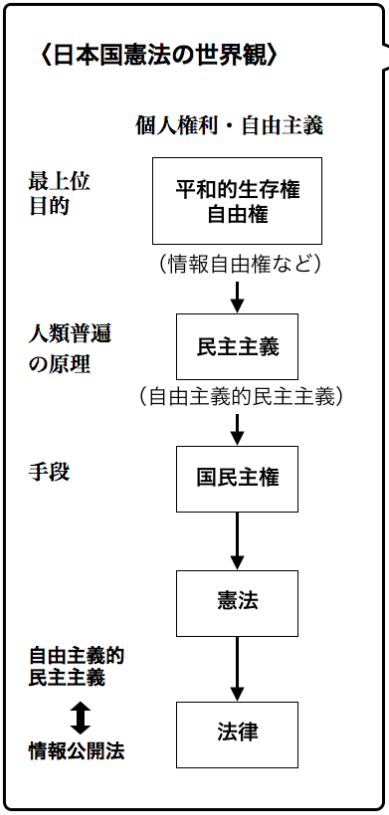
人権の保障こそを最重要の政策として、軍事的な力の均衡に頼らない、限定戦争の戦場とされる可能性のない道を行くことが最も重要な私たちの目指すべき方向である。

---

18 金井利之『行政学講義』ちくま新書、2018年、95頁。

政府や大手メディアが依拠する、①沖縄の基地への集中は日本防衛に不可欠、②在日米軍への特権の提供は受け入れ国にとって当然であり、主権侵害、人権侵害は仕方がない、③沖縄振興は基地負担の軽減策及び代償（補償）である、という論理はすべて、論破可能である。基地の存続と強化を最上位の目的として沖縄振興の仕組みが利用される現実を、本来あるべき姿に戻すべきである。

【図表15】



つまり、

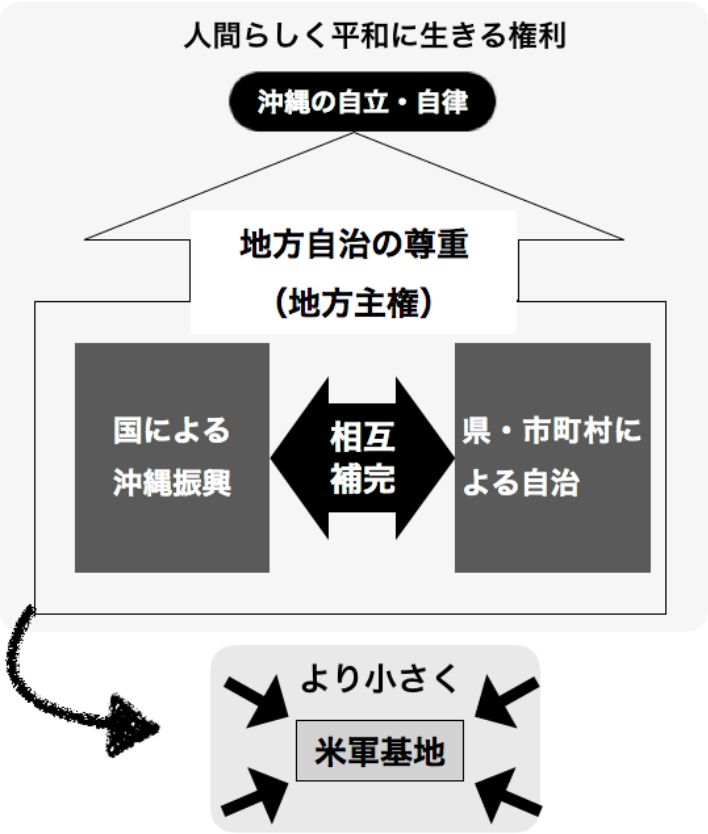
憲法があろうがなかろうが、それ以前に、人類一人一人全員に**個人の自由と平和的生存の権利**がある。それを守るために、人々（人民）から信託されて権力（政府）が創造される。その原理の元にはじめて憲法が制定される。

多数派の意思＝「民意」として沖縄のような少数派の差別や人権侵害が構造的半永久的に強制されるのが民主政の現実。少数派に対しても不可侵の人権を認め、それを保障することこそが、民主政や国民主権の上位目的とすべき。

左部分は金井前掲書より

【図表16】

これが原点



制度として、沖縄側が主体的に返還要求できる協議の場の創設

３）具体的な設計

図表16が本来の沖縄振興と自治のあり方の基本的な姿であり原点である。人間らしく平和に生きる権利を沖縄の人々の代えがたい権利とし、その保障こそを振興の最上位の目的とする、沖縄振興の新たな仕組みは以下のようにまとめられる。

①沖縄に住むすべての人々が人間らしく平和に生きる権利を持ち、これはほかに代えることのできない最も重要な価値であり、国や自治体の存在は、この権利の保障のためにあることを再確認する。

②沖縄関連予算に含まれる国庫補助金の大幅な縮小をすること。それにより、自立と自律が促進され、住民の生活基盤、自治の基盤が強化される。一括交付金の廃止、沖縄振興特別措置法の改正。

③制度として沖縄の代表が、基地問題全体を協議し、基地の返還について主体的に推進できる協議の場の設定。軍転法の刷新と沖縄基地問題対策協議会に代わる新機関の設置。

④社会的包摂を沖縄振興計画の第一基軸として、社会的に排除され、孤立してきた人々すべてを社会的に包摂していくための、住宅支援、就労支援、養育支援、妊娠中からの保育支援、すべての関連分野が統合された企画調整、政策形成部門の設置。

⑤学校や社会から排除され孤立した子どもと親への学校と社会への包摂を、最重要課題として取り組む市町村と学校と地域のネットワークの構築。

子どもたちに沖縄の未来をゆだねていくためにも、今、沖縄振興のこれまでのあり方と考え方を抜本的に転換する必要がある。それをなし得なければ沖縄の自治の未来はない。

【補論注】

P20（注1）

扶助費には、１、生活保護法、児童福祉法や老人福祉法など、国の法律に基づいて厳格な支出の義務付けがなされ、国庫負担金により国庫から一定割合が支出される、生活保護費（国４分の３）、児童手当（国3分の２）、老人福祉費などに該当するものと、２、2005年改正前の就学奨励法に基づく就学援助のように、裁量の余地の大きい国庫補助金によって一定割合が補助されるか、または2005年の改正後の就学奨励法のように、国庫補助金が廃止され交付税交付金の中に組み込まれ自治体への支出の義務付けがまったくない事業があり、そして、３、国の法令や補助とは無関係に、地方自治体が、単独事業として住民福祉増進のため、独自支出するものとがあり、被扶助者に対して支給される福祉施策の根幹を成す経費とされている。

上記１の事業費は、憲法25条でうたわれたすべての国民が「健康で文化的な生活」を送ることができるという権利などを保障するものとして、

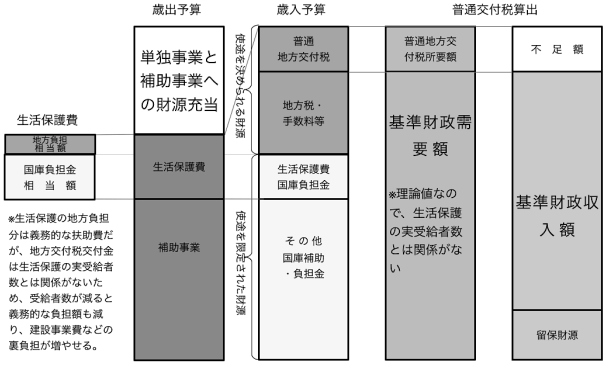
法律で支出が義務付けられており、国庫負担金によって、国庫から一定の割合、生活保護の場合は４分の３、児童手当の場合は、3分の２というように、自治体の実際の支給対象数に応じて、その分国庫から移転される。ただし、例えば生活保護費の場合は、残りの4分の１は自治体の一般財源からの充当（裏負担）であり、やはり、対象者数が拡大すればするほど、自治体の一般財源からの充当額は増大する。

上記２については、就学奨励法に基づく就学支援は、憲法26条の教育を受ける権利を保障するものとして、2005年までは国庫補助金により実施されていたが、財源を交付税交付金へ組み込むという条件で、一般財源化されたものである。その際に、自治体の支出の義務付けがなくなることから、この制度の趣旨が十分に実現できない恐れが生じることが懸念されたが、財政難により就学支援を実質的に縮小する自治体が続出し問題となっている。

上記３については、自治体の単独事業や独自の福祉施策とは、国庫からの負担や補助がなく、全額が自治体の一般財源からの持ち出しで賄われる事業のことである。日本本土の自治体と比べ沖縄の自治体は、一般に補助事業を優先し、単独事業が極めて少ない傾向がある。

生活保護費を支える具体的な自治体の財政構造を表したのが次の図である。交付税交付金の積算は、自治体ごとの基準財政需要額に基づく。右から二番目の柱であが、それは実際の自治体の生活保護の受給者数及び額とは関係がなく、あくまで前年度に想定された理論値である。中央の自治体歳入予算の柱の上の部分が自治体の一般財源であり、生活保護費の歳出が実際に左から二番目の棒線で示された額が仮にあるとすれば、４分の３は、国庫負担金が充当されるが、残りの４分の１は、一般財源から充当しなければならないことになる。つまり、図の一番左の棒線のようになるわけである。したがって、実際の受給者数が少なければ少ないほど、一般財源からの持ち出しは、少なくなり、その分、他の補助

事業費の財源の仕組み(生活保護費の例)



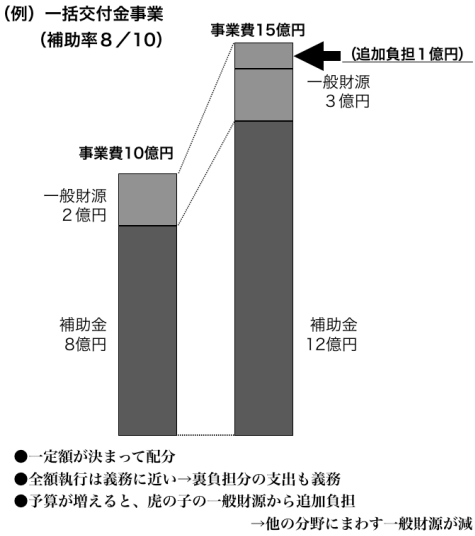
事業の裏負担に回すことができるわけである。

一般財源とは、国から自治体に交付される交付税交付金と、自治体の自主財源（地方税、財産収入、公共料金等からなる）を主要財源とする、自治体の裁量によって自由に使用できる財源のことである。

交付税交付金は、国から地方自治体への移転財源であるが、用途が国により厳格に定められた国庫補助金及び国庫負担金とは性質が根本的に異なり、まったく自治体の自由に使える財源である。自治体間の財源を調整（財政調整）し、財源を保障する機能(財源保障)を同時に合わせ持ち実現しているものと言われている。しかし、まず、国の定める地方財政計画によって、全自治体において再分配すべき交付税交付金の総額が先に確定し、その範囲の中で財源保障のために各自治体の状況をかんがみて交付額が決められていくことになっている。この財源保障ための交付額は、基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた額とされている。基準財政需要額は、人口や面積等の基本的な基準に基づいて、その基本的基準の規模の自治体の場合における、標準的な行政サービスの総額を推定し、さらに実際の個別の行政サービスの状況を勘案して補正していく方式と言われている。就学支援は、この総額の推定と、補正する行政サービスの額を確定する際に交付税交付金の積算基準の中に組み込まれたことになっているが、あくまで交付税交付金を算定する基準に用いたられるだけのものであり、就学援助には法令による支出の義務付けはなく、実際には積算された通りに用いない、他の事業に回す、ということも当然起こりうる。

P31（注２）

沖縄振興一括交付金事業の総額が仮に10億だとすれば、補助率が10分の８であり、８億が国庫補助、残りの２億を自治体の一般財源から充当（裏負担）することになる。それが、総額15億円の事業予算となると、そのうちの２割、すなわち、３億円が自治体の一般財源からの充当額となる。このようにして補助事業の予算額が拡大すれば、自治体の一般財源からの充当額も大きくなる。



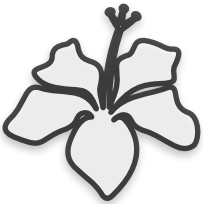
沖縄エンパワーメント

―沖縄振興と自治の新たな構想―

2018年6月発行

編集発行：沖縄自治構想会議事務局

住所：〒903-0213 沖縄県西原町千原1番地　琉球大学教育学部島袋純研究室

電話：098-895-8334

Eメール：junshima@edu.u-ryukyu.ac.jp