

# 戦後沖縄と米軍基地(2)沖縄基地をめぐる沖 米日関係

平良, 好利 / TAIRA, Yoshitoshi

---

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

106

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

185

(終了ページ / End Page)

218

(発行年 / Year)

2009-02

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00009906>

# 戦後沖縄と米軍基地（二）

—— 沖縄基地をめぐる沖米日関係 ——

平 良 好 利

## 序 本論文の課題

### 第一章 沖縄米軍基地の形成（以上前号）

### 第二章 沖縄の戦後復興と米軍基地

#### 第一節 沖縄における戦後初期の土地問題

##### 一 住民の再定住と土地の割り当て

##### 二 農地の配分問題

#### 第二節 土地問題の本格的検討

##### 一 NSC決定と沖縄の経済復興

##### 二 グッドウィーン調査団の沖縄版「農地改革」構想

##### 三 ボーヒーズ陸軍次官の軍用地縮小要求

### 戦後沖縄と米軍基地（二）（平良）

## 第三節 土地問題の変容

### 一 軍用地縮小計画の後退

### 二 基地依存経済の形成（以上本号）

#### 第三章 沖縄の分離と軍用地使用問題

#### 第四章 土地接収と補償問題

#### 第五章 日米関係のなかの沖縄軍用地問題

#### 第六章 軍用地使用政策の確立と基地の拡大

#### 第七章 沖縄返還と「基地問題」

#### 第八章 基地労働者・軍用地主にとっての日本復帰

#### おわりに

## 第二章 沖縄の戦後復興と米軍基地

前章でのべたように、沖縄の米軍基地は戦中から戦後初期にかけて徐々に整備されていったのであるが、この基地建設のために米軍が接収した軍用地（基地用地）面積は、一九四九年一〇月時点で、約四万三〇〇〇エーカーであった。<sup>(1)</sup>これは沖縄本島陸地総面積の実に一四パーセントを占めるものであり、また沖縄戦開始前に日本軍の確保した軍用地面積の約三〇倍もあった。<sup>(2)</sup>本章ではこの広大な軍用地を米軍が接収したことによって、そもそも戦後初期の沖縄では一体如何なる問題が生み出されたのかを考察する。とりわけ土地にかかわる問題に焦点をあて、これを沖縄の戦後復興との絡みで考察する。<sup>(3)</sup>

本章が扱うこうしたテーマは、これまでほとんど研究がなされてこなかったテーマであるが、近年に入ってから与那国運、若林千代、そして鳥山淳らによって徐々に研究が進められてきている。<sup>(4)</sup>なかでも鳥山淳の研究は、戦後初期の土地問題を初めて真正面から取り上げたものであり、米軍基地の構築によって沖縄社会がそもそものように変容し、また如何なる問題に直面したのかを考察している。本章ではこうした鳥山らの研究を踏まえたうえで、主として占領された住民の側からではなく、占領した米軍の側からこの問題を捉え直し、彼らの土地問題に対する態度・行動を明らかにする。なかでも本章では米軍の基地建設によって沖縄の農地が二万エーカー余（約八五〇〇町歩）も接収され、その農地の大幅減少が沖縄の戦後復興にとって大きな障害になったこと、この農地の大幅減少に対して米軍側が沖縄版「農地改革」と軍用地の大幅縮小案を検討していたこと、そして両案とも結局のところ実現までに至らず沖

縄の戦後復興が基地建設を基盤として進められていったことを明らかにする。

沖縄でも戦後の早い時期に「農地改革」が検討されていたことは従来の研究でも若干指摘はされていたが、それがどういった内容で、またどういう文脈のなかで検討されたものであったのかは、これまでほとんど不明であった。<sup>(5)</sup>しかし本論文では解禁された米側一次史料を用いて、しかも戦後初期の基地問題という観点から、この沖縄版「農地改革」案が提起された文脈およびその具体的内容を検討する。

また一九四九年から五〇年の戦後早い時期に米軍が軍用地の大幅縮小案を検討していたことも、これまで全く知られていなかった事実であるが、これがどういった文脈のなかで考えられ、またそれが如何なる内容のものであったのかを、同じく米側一次史料を用いて明らかにする。

## 第一節 沖縄における戦後初期の土地問題

### 一 住民の再定住と土地の割り当て

沖縄県民の約四人に一人が犠牲となったあの沖縄戦が事実上終結したのは、一九四五年六月のことである。みずからも一万二〇〇〇人余の犠牲者を出してこの戦争に勝利した米軍は、同戦争を生き延びた約三二万人の住民の大半を沖縄本島内に設置した七カ所の米軍キャンプ、とりわけ山林地帯がその多くを占める北部地域の米軍キャンプに収容する一方、中南部地域においては基地建設を精力的に推し進めていった。鳥山淳が明らかにしたように、四五年七月段階では約二〇万六七〇〇人の住民が北部地域の米軍キャンプに収容されていたが、それから僅か数カ月後の一〇月段階では、約二四万九〇〇〇人の住民が同地域の米軍キャンプに収容されていた。<sup>(6)</sup>米軍は中南部地域で基地建設を推

し進めるために、その地域に收容されていた多くの住民を北部地域の米軍キャンプに移動させたわけである。

しかし居住地域の少ないこの地域にいつまでも住民の多くを押し込めておくことは、米軍としてはできるものではなかった。そこで米軍は同年一〇月下旬以降、住民の元居住地ないし近隣地域への移動を段階的に許可していくことになる。米軍はみずからにとって不必要な土地を徐々に住民に対して開放していったのである。

このように住民の生活空間を確保するために土地を開放していきながらも、やはり土地開放の権限を握っていたのは現地米軍である。同軍はみずからにとって不必要な土地を開放していきながらも、やはりみずからにとって必要な土地、すなわち軍事施設の集中する中南部地域に関しては、その多くを住民に開放しようとはしなかった。そのため米軍の確保した軍用地の面積は、本章冒頭でのべたように、約四万三〇〇〇エーカーにも及んだのであった。

もっとも、米軍の確保した軍用地がこれでしっかりと固定されていたかという点、そうではなかった。米軍は一旦住民に開放した土地を再び接收し、そこに軍事施設を建てたり演習用地として利用したのである。鳥山淳の研究によれば、米軍は四七年に八一九四エーカーの土地を開放する一方、六一八エーカーの土地を再接收している。また四八年には三四五五エーカーの土地を開放する一方、三〇〇エーカーの土地を再接收し、さらに四九年一月から九月にかけては、五一九エーカーの土地を開放する一方、実に五一二五エーカーにも及ぶ土地を再接收していたのである。<sup>(7)</sup>後述するグッドウィン調査団の報告書によると、この米軍の再接收によって沖縄の全耕作者のうち四分の一の者が、少なくとも一回はその土地から追い立てられており、ある者に至っては二回も三回も移動を余儀なくされたのであった。<sup>(8)</sup>このように米軍が土地の開放と再接收を繰り返したために、軍用地の境界線はかなり流動的であったが、それでもその面積は大体のところ、四万三〇〇〇エーカーから四万五〇〇〇エーカーの範囲内で推移していた。重要なことは、

この米軍の確保した軍用地がかなり広大なものであったというだけでなく、軍用地として確保した中南部地域一帯が、実は戦前最も多くの住民が居住し、また最も多くの農地が存在する地域であったということである。人口密集地であったこの地域を米軍が確保したことによって、戦前の居住者の多くが元の居住地に戻ることができず、他の場所での生活を余儀なくされたのであった。沖縄で軍政を担当していた米軍政府の資料によれば、住民の再定住が許されてから七ヵ月ほど経った四六年五月段階においても、元の居住地に戻れない住民は約一二万五〇〇〇人もおり、そのうちの二万二〇〇〇人が那覇出身者、一万三〇〇〇人が読谷出身者、そして一万二〇〇〇人が北谷出身者であった。<sup>(9)</sup>

戦前の元居住地に戻ることでできない住民がこのような多数生み出されるという状況のなか、さらに沖縄では新たな事態が発生する。四六年の秋以降、日本本土、台湾、そして南洋群島などから一〇万人以上にものぼる沖縄出身者が、次々と沖縄本島に引き揚げてきたのである。<sup>(10)</sup> 米軍の土地接收によって住民の生活空間が大幅に縮小されるなか、逆に沖縄の人口はこの引揚者の流入によって一気に膨れ上がっていったのである。

ではこうした引揚者や土地喪失者の生活空間を確保するために、現地米軍は一体如何なる対応をとったのであろうか。現地米軍司令部の下部機関として沖縄で軍政を担当していた米軍政府は、住民を米軍キャンプから元居住地ないし近隣地域へと送り出していく際、いわゆる「割当土地制度」といわれた土地配分措置をとり、彼らの生活空間を確保することを試みる。<sup>(11)</sup> この「割当土地制度」とは、土地所有権の有無に関係なく米軍地区隊長や市町村長がみずからの権限で宅地や農地などを必要に応じて住民に割当てる、というものであった。同制度において土地を割り当てられた者、すなわち割当土地利用者は、その割り当てられた土地を無償で使用することができ、逆にその土地の「本来の所有者」は割当土地利用者から借地料を徴収したり、あるいは彼らをそこから追い出すことは禁じられていたのである。

る。

なお、ここで「本来の所有者」という言い方をしたのは、この時期沖縄では土地台帳や登記簿などの公的資料のほとんどが沖縄戦で消失してしまったために、土地所有権の公証それ自体がほぼ不可能な状況に置かれていたからである。この土地所有権の認定問題に対処するため米軍政府は、住民が元居住地に戻りつつあった四六年二月二八日、指令一二一号「土地所有権関係資料蒐集に関する件」を公布し、土地所有権認定に向けた準備作業を住民側に命じるのであった。<sup>(12)</sup>そしてこの認定準備作業が完了し、実際に土地所有者に対して「土地所有権証明書」が交付されるようになるのは、それから実に五年後の一九五一年に入ってからのことであった。

## 二 農地の配分問題

このように土地の割当措置を実施して住民の居住空間を確保した米軍政府にとって、いま一つ大きな問題となったのは、食糧の問題であった。米軍の余剰物資を配給することで住民の生活維持を図っていた米軍政府は、この自己にかかる負担をできる限り少なくするために、現地でそれを生産していくことを大きな課題としたのである。

この食糧生産のために必要不可欠なものは、もちろん、その土台となる農地の存在である。しかしその土台となるべき農地の多くは、戦後米軍によって接收され、軍用地として使用されていたのである。一九四九年時点で米軍の確保していた軍用地は約四万三〇〇〇エーカーであったが、そのうちの実に二万エーカー余（約八五〇〇町歩）の軍用地が、戦前農地として利用されていたところであった。八五〇〇町歩というこの大規模な農地を米軍が接收したことによって、住民の利用できる農地は戦前と比べて実に二四パーセントも減少したのである。<sup>(13)</sup>

こうした農地の大幅減少に直面して米軍政府は、四六年一月二三日、住民側の諮問機関として前年八月に発足していた沖縄諮詢会（委員長志喜屋孝信）に対して、開放された「全部の耕地」を「有効適切」に利用すべし、という方針を伝達する。<sup>(14)</sup> これを受けた沖縄諮詢会は三月一九日、開放された農地の配分方法を定めた「農耕地分配ニ関スル件」と題する文書を各市町村長に発布し、開放された農地の有効利用を試みる。<sup>(15)</sup> この文書は前出「割当土地制度」に基づき宅地や農地等を住民に割り当てる権限を有していた各市町村長に対して、そのうちの農地に関する割り当て方法を指示したものであった。

同文書は当該市町村に定着する者その他の市町村に移動が予想される者、例えば米軍に土地を接収されて他の市町村に暫定的に住んでいる人々などを区別したうえで、まず前者の人々に対しては、「自活ノ出来ル程度」に農地を分配し、もし「戦前ノ所有地ガ判明」した場合にはその土地を「ナルベク其ノ者ニ分配」することを指示している。一方、後者の人々に対しては、農地を前者よりも「少ナク分配」すること、農地の一部を「共同」で利用させること、そして農業よりも「軍政府ノ作業」に従事させること、などを指示していた。つまり志喜屋孝信率いる沖縄諮詢会は、軍から開放された貴重な農地をできる限り当該市町村に定着する者に多くを与え、それによって彼らの「生産意慾ヲ昂メ」、食糧の増産を図っていかうとしたのである。また同文書発布から一ヵ月後の四月三〇日、沖縄諮詢会の後身組織として新しく発足した沖縄民政府（知事は引き続き志喜屋孝信）は、「農耕地小作料借賃取立禁止ニ関スル法的根拠」なる文書を各市町村長に発布し、「本来の所有者」が割当農地利用者から小作料等を徴収するのを禁止する措置をとった。<sup>(16)</sup>

しかしこの沖縄民政府の実施した農地の配分措置は、必ずしも彼らの意図通りにうまく実行に移されたわけではな

かった。四七年一二月に開かれた同政府臨時部長会議で農務部長の比嘉永元が、「実際はといふと、厳格な市町村長とルーズの市町村長あり」と報告しているように、この配分措置は各市町村でまちまちに実施されていたのである。<sup>(17)</sup> また、割当農地の利用者から「本来の所有者」が小作料等を要求して両者間で争いが発生するというケースも多かった。四七年二月から三月にかけて沖縄民政府が改めて小作料等の取立てを禁じる文書を各市町村長や警察署長宛てに発布したことは、同事案がいかに多発していたのかを物語っていた。<sup>(18)</sup>

沖縄民政府知事の志喜屋孝信が、「沖縄群島に日本本土で施行の農地調整法に準ずるが如き制度を布くこと」を真剣に考慮したのも、実はこの頃であった。<sup>(19)</sup> 同政府総務部に勤務していた嘉陽安春は、その当時を振り返って次のようにのべている。「志喜屋先生が農地調整法適用の是非に大きな関心を示しておられたのは、決して単に日本でそれが実施されているからというだけの理由によるものではなく、現実の問題として、各地に、旧地主と戦後の耕作者との間に土地問題の紛争が起こり、先生はその根本的解決のためには農地調整法、自作農創設法の如き政策が必要であると考えておられた」。<sup>(20)</sup>

また志喜屋自身にしても、みずからが記したメモのなかで、この沖縄版「農地改革」の必要性について、こうのべている。「日本本土には大地主がいるが、沖縄にはこれに匹敵する大地主は皆無といっても差支えない。しかし沖縄で農地改革が必要なのは、北谷、読谷の如き耕地を失える農民が多数あり、また首里、那覇、泡瀬、糸満の住民には、農業に職を転ぜんとする希望者もありと考えられるからである」。<sup>(21)</sup>

確かに志喜屋の言うとおり、沖縄には日本本土における「大地主」に匹敵するような大地主はほぼ「皆無」であった。一九四〇年の統計資料によると、五町歩から一〇町歩の農地を保有する農家は全体の僅か〇・二パーセントしか

存在せず、一〇町歩を超える農地保有に至っては、二七戸しかなかった<sup>(22)</sup>。また、戦後の四九年に沖縄民政府が実施した調査によると、二町歩以上の農地を保有する農家は全体の僅か〇・三パーセントしかいなかった<sup>(23)</sup>のである。したがって、志喜屋ら沖縄民政府の構想した沖縄版「農地改革」が、大地主の所有する農地を小作人等に分け与えていくという意味での日本本土における農地改革とは、その内容において大きく異なるものであったことは明らかである。後述するように、この志喜屋らの検討していた沖縄版「農地改革」構想は、四九年に沖縄を訪問したグッドウィン調査団に提起され、同調査団の提案事項のなかに一部生かされていくのであった。

## 第二節 土地問題の本格的検討

### 一 NSC決定と沖縄の経済復興

沖縄における土地問題がこのように暫定的な対応によってではなく、東京の極東軍司令部とアメリカ本国の陸軍省によって本格的に検討されるようになるのは、一九四九年に入ってからのことである。その背景には、アメリカの対沖縄政策を謳ったNSC一三／二(五)が、同年二月に決定されたことがあった。前章でのべたように、このNSC一三／二(五)は、沖縄の米軍基地を長期的基盤に立って開発していくことや、適当な時期に沖縄の戦略的支配についての国際的な承認を得ることを定めていたが、その他にも沖縄の経済復興に関することも記していた。この沖縄の経済復興に関する規定は次の通りである。「これら諸島の統治に責任を有するアメリカの政府機関は、住民の経済・社会的福祉を図るため、また現実的に可能な限り住民の将来的自立を図るため、直ちに長期計画を立案し実施すべきである<sup>(24)</sup>」。この決定を受けて極東軍司令部と陸軍省は、沖縄基地の本格開発を検討するとともに(前章)、直ちに

沖縄の経済復興に関する検討も開始するのであった。

そもそも沖縄の経済復興を図っていくために必要となるものは、その復興のための資金である。しかし何らみるべき産業を持たない沖縄においては、この復興資金をどこから調達するのかが大きな問題であった。そこで極東軍司令部と陸軍省が目をつけたのが、沖縄に適用中のガリオア援助資金と、沖縄で唯一の労働力商品ともいふべき基地労働者の稼ぐ賃金であった。

まずガリオア援助についてであるが、同援助が沖縄に適用されたのは一九四六年のことである。このガリオア援助はアメリカ占領地域における飢餓や疫病、そして社会不安などを防止することを目的に四六年六月に米議会において議決された援助であるが、そのガリオア援助が開始年度の四七年度（四六年七月～四七年六月）から沖縄にも適用されたのである。この四七年度援助から四九年度援助までの主要項目は、食料品援助がその中心を占めていたが、しかし四九年七月から始まる五〇年度援助では、この年に沖縄の経済復興を謳ったNSC一三／二（五）が決定されたことを受けて、電力・水道施設の開発など、いわゆる復興援助費用がその中心を占めることとなった。しかもその援助総額も前年度と比べて大幅に増額され、四九五八万一〇〇〇ドルも計上されるのであった。そしてこのうちの一八九九万八〇〇〇ドルもの援助費用が、復興援助費用として割り当てられたのである。<sup>(25)</sup>この復興費を中心とする膨大なガリオア援助が、沖縄の経済復興を促進する大きな要因の一つとなるのであった。

このガリオア援助と並んでいま一つ注目されたものが、基地労働者の稼ぐ賃金であった。沖縄で唯一の労働力商品ともいえるこの基地労働者は、当初、日本軍捕虜一万二〇〇〇人がその中心を占めていたが、彼らが四六年一〇月までに全員送還されると、代わって沖縄住民がその中心を占めることになる。四六年六月時点でおよそ六五〇〇人であ

った沖縄出身の基地労働者の数は、翌四七年五月までに二万八七〇〇人となり、さらに四九年一月には四万一〇〇〇人にまで増大するのであった。<sup>(26)</sup> こうした四万人前後の基地労働者の稼ぎだす賃金が、沖縄の経済復興資金を生み出す源泉になると考えられたわけである。

しかしこの基地労働者の稼ぐ賃金に関しては、一つ大きな問題があった。それは同賃金がこれまで対外購買力を有するドルによってではなく、当時それを何らもたないB型軍票円（以下、B円という）によって払われていたということである。そのため沖縄では獲得したB円で経済復興に必要な生産財や消費物資を輸入することなどできなかったのである。こうした問題を解決するために極東軍司令部は、四八年年一月一九日、陸軍省に対し、基地労働者に対する賃金をドルの裏付けのあるB円で支払うよう求めるとともに、そのドルでもって必要な生産財や消費物資を輸入するよう進言するのであった。<sup>(27)</sup> そしてこの進言を受けたケネス・J・ロイヤル (Kenneth J. Royall) 陸軍長官は国家安全保障会議に対し、基地労働者の賃金を含む沖縄の経済復興費用を政府予算から直接支出できるようにするため、次の一節をNSC一三／二(五)に加えるよう提案するのであった。先にみた経済復興の一節に加えてロイヤルが提案した一節は、次の通りである。<sup>(28)</sup>

北緯二九度以南の琉球諸島に対するアメリカの国家的政策は、同地に駐留する米軍および政府機関に対し、上述の経済的社会的福祉計画を実現し、また将来的には現地経済に生ずる欠損を最小限度に抑えるため、本日から六〇日後に必要なかつ実効可能な範囲内で費用の即時払いを開始し、当該諸島がもはや他の占領地域に対して財政的に依存したり、あるいは義務を負ったりすることがないようにすることを要求する。

このロイヤルの提案した追加規定は翌四九年二月、トルーマン大統領によって正式承認されるが、これによって基地労働者の賃金を含む沖縄の経済復興費用は、直接アメリカ政府予算から支出されるのであった。

このように極東軍司令部と陸軍省はガリオア援助資金と基地労働者の稼ぐドルによって沖縄の経済復興を図っていたことを考えたわけであるが、しかし彼らがこの二つのみで十分に経済復興が図れると考えていたわけでは決してなかった。彼らは経済復興のためのいま一つの施策として、沖縄農業の再建と、海外移民の再開を考えていたのである。そもそもなぜ農業と移民の問題が彼らにとって重要なものであったのかは、戦前における沖縄経済の構造をみるとよく分かる。戦前の沖縄経済は産業人口のおよそ七割が農業に従事していたことから分かるように、農業をその中心とするものであった。その中核を占める戦前の沖縄農業は、まず自給作物として甘藷を栽培し、次いで換金作物としてさとうきびを作り、これを砂糖に変えて国内外に移輸出していた。一九二九年の統計をみると、この砂糖の移輸出が一・二一四〇〇〇円となっており、全移輸出額の六六パーセントを占めていた。<sup>(29)</sup> またその砂糖などの移輸出によって得た金で米やその他の必要物資を移輸入していたが、こうした戦前の沖縄経済の特徴をうまく捉えて仲原善忠は、次のようにのべている。「(戦前の) 沖縄の経済は、芋を作って食べ更に砂糖を売って米その他を買うと云う太い線であつた(括弧は筆者)。<sup>(30)</sup>

戦前の沖縄経済がこのように農業を一つの「太い線」としたのに対し、いま一つの「太い線」といえるものは、海外移民であった。沖縄で海外移民が始まったのは一八九九年のことであるが、外務省調査局の資料によると、それから五〇年後の一九四〇年時点においては、移民者の数はおよそ五万七〇〇〇人余りとなっていた。<sup>(31)</sup> この数字はハワイ

や南米などに渡った海外移民の数を示したものとなっており、委任統治領である南洋群島や韓国・台湾など日本帝国領土内への移民（植民）の数を含むものではなかった。韓国や台湾などへの移民者数は不明であるが、ある統計資料によると、南洋群島への移民の数は、一九三九年時点で四万五〇〇〇人余りいた<sup>(32)</sup>。こうしたハワイや南米、そして南洋群島への大量の移民を送り出すことによって、戦前の沖縄では過剰人口の調整や人工圧力の緩和を図っていたのである。

またこうした大量の海外移民は人口問題の改善に大きく寄与したばかりか、直接的な形で沖縄経済にも大きな影響を与えている。戦前の沖縄経済は貿易収支上常に赤字経済となっており、例えば一九二九年の統計をみても、砂糖を中心とする移輸出が一六九八万四〇〇〇円であったのに対し、米を中心とする移輸入は二八一九万五〇〇〇円となっていた<sup>(33)</sup>。この毎年発生する貿易赤字を年平均で「二〇〇万円前後」補っていたものが、実は海外移民からの送金であった<sup>(34)</sup>。つまり海外移民からの送金が、毎年移輸入超過に苦しむ沖縄の経済を下から支えていたのである。

こうした戦前の沖縄経済の構造を反映して戦後初期の沖縄では、南洋群島などから大量の沖縄出身者が引き揚げてくると同時に、全就業人口のうち六割近くが農業に従事していた<sup>(35)</sup>。したがって戦後になって基地労働者がたとえ四人前後も生み出されたとはいえ、沖縄農業の再建と移民再開の問題を無視することなど、軍当局者にとっては到底できるものではなかった。そこで極東軍司令部と陸軍省は沖縄の経済復興を図っていくための施策として、先にみたガリオア援助と基地労働者の問題以外にも、この農業と移民の問題を検討したのである。

まず移民再開の問題から簡単にみておこう。この移民再開問題に関して極東軍司令部のジョン・ウェッカリング(John Weckerling) 琉球軍政課課長は、前出NSC一三/二(五)の決定からおおよそ三ヵ月半後の五月一六日、旧

南洋群島への移民再開を陸軍省に要求している。このウェッカリングの要求は、のちに沖縄で有力な経済人・政治家となる稲嶺一郎の進言を受けてまとめられたものであるが、この要求のなかでウェッカリングは、沖縄住民の国際法上の地位がたとえ講和会議の前であいまいだったとしても、国連の戦略的信託統治下にある旧南洋群島と沖縄とが事実上同じアメリカの支配下にあるので、同群島への自発的な移民の妨げにはならない、と力説する<sup>(36)</sup>。また後述する沖縄の土地問題と農業問題を調査するために同年六月と九月にそれぞれ東京とワシントンから沖縄に派遣されたグッドウィン調査団とビッカー調査団も、このウェッカリングと同様に、海外移民の再開を勧告するのであった。しかしこの自発的移民の再開を求めたウェッカリングの提案に対して海軍省と國務省は、現地住民の福祉優先を謳った信託統治協定の趣旨に反することなどを理由に挙げて、これに消極的な態度を示すのであった<sup>(37)</sup>。

## ニ グッドウィン調査団の沖縄版「農地改革」構想

こうして旧南洋群島への移民再開案が後退していくなか、いま一つの農業再建問題は、一体どのような展開をみせたのであろうか。この問題に対して極東軍司令部は、東京から調査団を沖縄現地に派遣するとともに、陸軍省に対して農業専門家の沖縄への派遣も要請している。前者の調査団がGHQ天然資源局農業課のドロシー・C・グッドウィン (Dorothy C. Goodwin) を団長とする土地調査団であり、後者の調査団がのちにアメリカ本国から派遣される陸軍次官室 (Office of Under Secretary of the Army) の農業経済学者レイモンド・E・ビッカー (Raymond E. Vickery) を団長とする農業調査団であった。

まず前者のグッドウィン調査団が東京から沖縄現地に派遣されたのは、前出NSC一三／二(五)の決定からおよ

そ四ヵ月後の六月一〇日のことである。日本本土における農地改革の実施に携わったメンバーで構成されたこの調査団は、沖縄の「農業開発」に関連して「沖縄住民の土地保有問題」を研究することを目的とした。同調査団は約三週間<sup>(38)</sup>にわたって調査を行ったあと、九月二〇日、その調査結果をGHQ天然資源局に提出する。グッドウィン調査団のまとめたこの報告書は、戦後の土地保有問題を初めて本格的に分析した文書であると同時に、その分析に基づいて沖縄版「農地改革」の実施を提案した極めて興味深い報告書であった。

同報告書でまずグッドウィン調査団は、沖縄における土地保有の状況とそれに関連した諸問題を次のように指摘している。<sup>(39)</sup>まず第一は、沖縄農業にとって必要不可欠な農地が戦後に入って大幅に減少していること、すなわち米軍が二万エーカー余の農地を接収したことによって住民が利用できる農地が戦前と比べて二四パーセントも減少していることを指摘する。第二は、こうした農地の大幅減少とは全く逆に、沖縄の人口が戦後に入って急激に増加していること、すなわち大量の引揚者と自然増によって沖縄の人口が戦前と比べて二一パーセントも増加していることを指摘する。

第三は、こうした農地の減少および人口の増加によって農地一町歩当たりの人口密度が戦前の一人から一八人<sup>(40)</sup>にまで上昇していること、および戦前には六反ほどであった農家一戸当たりの平均農地保有面積が戦後に入って四反にまで減少していることを指摘する。なお、グッドウィン調査団が帰任したあと沖縄民政府は、本格的に農家数と農地保有面積を調査しているが、その調査結果(同年一二月発表)によると、全農家八万七七一戸のうち、一反から三反未満の農地保有が三万三六五戸、一反未満の農地保有が三万二九八戸となっていた。つまり沖縄では三反未満の農地保有者が全体の七八パーセントも占めていたのである。

第四に同調査団が指摘したことは、戦後に入って農家の借地利用率が急増していることである。すなわち、米軍の土地接収によって土地を失った住民や大量の引揚者が他人の農地で農業を行った結果、戦前には一八・七パーセントと他の都道府県と比べて極端に低かった農家の借地利用率が、戦後に入って一挙に四七パーセントにまで急増している<sup>(41)</sup>というのである。つまり全農家のうちおよそ半数近くが、前出「割当土地制度」に基づき他人の農地を利用していたのである。

以上のように沖縄住民の土地保有にかかわる諸問題を指摘したグッドウィン調査団は、農家の零細化や借地利用等の問題を抜本的に解決するための施策として、軍から開放された既存の農地を再配分すること、すなわち沖縄版「農地改革」の実施を提案するのであった。同調査団の提案したこの沖縄版「農地改革」とは、簡単にいえば、農業だけで生計を維持することのできる家族規模の農地保有面積の上下限を設定し、その基準からはみ出る土地保有を「政府による売買計画」を通じて「排除」していく、というものであった<sup>(42)</sup>。

同提案の最大の特徴は、農地保有面積の下限を設定すべきとしている点である。日本本土における農地改革が、戦前のいわゆる「地主的土地所有制度」を解体して新たに「自作農体制」を構築することにあつたことは周知の通りだが、この「自作農体制」を構築するためにとられた措置の一つが、原則として自作地を平均三町歩（三ヘクタール）以下に制限するという措置であつた<sup>(43)</sup>。これに対してグッドウィン調査団の提案した沖縄版「農地改革」案は、農地保有面積に上限を設けるとしたところは日本本土におけるそれと類似していたが、下限を設定するとしたところは独特なものであつた。

この農地保有面積の上限および下限を設定することを同調査団に提案したのは、実は志喜屋孝信率いる沖縄民政府

であった。<sup>(44)</sup> 農地保有面積の上下限について同政府は、各地域がそれぞれの実情に合わせて設定すべきと提案しつつも、その際各地域が参考にすべき基準として、その上限を一・五町歩（三・七エーカー）、下限を五反（一・二エーカー）と提示している。とりわけ下限を五反と設定したことは重要である。なぜなら、この五反の下限設定によって同政府が、農家一戸当たりの農地保有面積を拡大させる意図を持っていたことが読み取れるからである。上述したように、戦後の沖縄では農業だけで生活するのが極めて困難な三反未満の小規模農地保有が全体の七八パーセントを占めていたが、沖縄民政府はこの小規模農地を全面的に「整理統合」することによって、農家一戸当たりの農地保有面積を底上げしていこうと考えたのである。つまり五反にも満たない小規模農地を「整理統合」することによって、一戸当たりの農地保有面積を拡大させ、農業だけで生計を維持できる最低限度の農地を農家に保有させようとしたわけである。<sup>(45)</sup> この上下限の基準値についてグッドウィン調査団は、沖縄民政府の考えをそのまま採用したわけではなかったが、上下限の設定それ自体については、その必要性を認識し、それを報告書のなかで提案している。

しかし、ここでおさえておくべき重要なことは、グッドウィン調査団の提案したこの沖縄版「農地改革」案が、実は既存の軍用地を前提としたうえで組み立てられたものであったということである。つまり同調査団の構想は、軍用地の大幅開放がないことを前提としたうえで、すでに軍から開放された既存の農地を住民間でうまく再配分していくことを意図したものであった。もっとも、軍用地の規模がそれほど大きく変動することはないと想定しながらも、同調査団が軍用地の境界線の安定化を求めたことは、やはり留意しておく必要がある。軍用地の境界線が米軍による土地の開放や再接収によって不断に変化し、かなり流動的であったことは前述した通りであるが、これが農地の再配分を意図する沖縄版「農地改革」の実施に悪影響を与えると、同調査団は考えたわけである。<sup>(46)</sup>

このように軍用地の大幅変動を想定せずに既存の農地を再配分しようとした場合、一つ大きな問題が生じることになる。それは同想定のもとで農地の配分を実施した場合、どうしても農業からはじき出される人々が出てきてしまうということである。つまり三反未満の農地保有が全体の七八パーセントを占めていた状況下で農地保有面積の下限を五反に設定した場合、すなわち各農家が保有する三反未満の小規模農地を「整理統合」して五反にまでもっていった場合、どうしても農地を手放して他の職業へと移らざるを得なくなる人々が出てきてしまうということである。

例えば、グッドウィン調査団の試算によると、約三万一千八百二十八町歩（七万八〇〇〇エーカー）の農地総面積と約八万戸の全農家を前提に一戸当たりの農地保有面積を下限の五反で設定した場合、確保できる農家戸数は約六万三千六〇〇戸であった。つまり、残り一万六四〇〇戸の農家が農業からはじき出されてしまうのである。これが沖縄民政府の提示した上限の一・五町歩で計算した場合、確保できる農家戸数は僅か二万一千二百二十戸にとどまることとなり、逆に農業からはじき出されてしまう農家戸数は、実に五万八千七百八十戸にも及ぶこととなるのであった。<sup>(47)</sup>

したがって農地保有面積を底上げしていくことを狙いの一つとしたグッドウィン調査団と沖縄民政府の沖縄版「農地改革」構想は、もしこれを実際に実施した場合、農業からはじき出されてしまう農家が多数生み出されてしまうという問題を抱えていたのである。この問題に対して同調査団は、約三万六千〇〇戸については漁業で吸収することができ、さらに二〇〇〇戸については八重山諸島への移住によって対処できるとしたが、やはり最大の施策として同調査団は、海外に大量の移民を送り出すこと、すなわち島外に過剰人口を吐き出していくことを提案するのであった。<sup>(48)</sup> また同様に沖縄民政府も、他の産業での雇用創出とともに、大規模な海外移民の必要性を同調査団に提案することになる。<sup>(49)</sup>

### 三 ボーヒーズ陸軍次官の軍用地縮小要求

このように極東軍司令部の派遣したグッドウィン調査団が、既存の軍用地面積を前提としたうえで、島外への過剰人口の吐き出しと沖縄版「農地改革」の実施を提案したのに対し、軍用地そのものの返還を現地米軍に強く求めたのは、陸軍次官のボーヒーズであった。前章でのべたようにこのボーヒーズは、沖縄における恒久基地建設を主導した中心人物の一人であり、またその基地建設にかかる費用をできる限り低く抑えるために沖縄と日本本土の経済的資源を最大限に活用することを考えた人物である。そのボーヒーズ陸軍次官が沖縄基地の本格開発とともに、基地の「整理縮小」についても推進していったのである。

このボーヒーズの意向を現地米軍に伝えたのは、農業調査のために沖縄に派遣されていたビッカー調査団の一員である米農務省の農業工学専門家フレッド・A・トンプソン (Fred A. Thompson) と、同省の農業経済学者ジョン・C・ホップス (John C. Hobbes) の二人であった。このトンプソンらを含むビッカー調査団が極東軍司令部からの要請を受けてワシントンから沖縄に派遣されたのは、一九四九年九月中旬のことである。前出グッドウィン調査団の沖縄派遣から三ヵ月後のことであった。陸軍次官室の農業経済学者レイモンド・E・ビッカーを団長としたこの調査団は、同省の栄養士、米農務省の農業専門家、そしてカルフォルニア大学の農学者などからなる、まさに農業問題のエキスパート達によって構成された調査団であった。同調査団は一ヵ月以上にわたって沖縄現地で調査をしたあと、同年十一月、その調査報告書を作成することになる。

このビッカー調査団の一員であるトンプソンとホップスが現地の米軍関係者と会談をもち、軍用地縮小に関するボーヒーズの意向を伝えたのは、一〇月二六日のことである。この会談でトンプソンは、「軍が任務を遂行するうえ

で最小限必要とする規模にまで軍用地を縮小」していくべきことや、「実際の基地建設用地をできる限り不耕作地に制限」していくべきことを、現地米軍関係者に対し伝達する。<sup>(50)</sup>つまりボーヒーズはこのトンプソンらを介して、必要な農地をできる限り住民に開放するよう要請したわけである。

沖縄における恒久基地建設を推し進めていたボーヒーズにとって、この「基地建設」と「基地縮小」の二つを同時に推し進めていくことは、彼の中では何ら矛盾するものではなかった。むしろ前出NSC一三／二（五）の二つの方針、すなわち沖縄の基地開発と経済復興を達成していくうえで、最善の策の一つとして考えられていたのである。つまり軍にとって必要最低限度の軍用地を確保し、そこに恒久基地を建設することと、余分な軍用地（農地）を住民に開放することによって農業の再建を図ることは、NSC一三／二（五）の方針との間で整合的なものだったのである。

またボーヒーズが軍用地の縮小を求めたいま一つの理由には（おそらくこれが直接的な理由であったと思われるが）、基地内に土地を持つ土地所有者（軍用地主）に対して支払い予定の土地使用料を、できる限り低く抑えていきたいという意図があったといえる。なぜなら、トンプソンらによって伝えられたこのボーヒーズの意向は、軍用地主に対する土地使用料の支払い問題を協議していたなかで出されたものであったからである。一九四六年から始まった土地所有権の認定作業もようやく最終段階を迎え、間もなく沖縄でも土地所有権者の権利が明確になろうとしていた状況のなか、ボーヒーズは軍用地主に対する土地使用料の支払いを考慮に入れつつ、しかしそれをなるべく低く抑えるための措置として、その算定基盤となる軍用地そのものの保有をできる限り少なく抑えていこうと考えたといえる。こうしたボーヒーズの要求に対して現地米軍は、次のような注目すべき返答を行っている。すなわち、約四万三〇〇〇エーカーの既存軍用地のうち、実際に米軍が施設として占有、または施設運用のために要求している土地は、一

万七五〇〇エーカーのみである、と説明したのである。<sup>(51)</sup> つまりここで現地米軍は、みずからが実際に必要としている最小限度の軍用地がこれまで保有してきた面積の半分以下であることを、トンブソンらに伝えたわけである。

この現地米軍関係者の意向を知り得たビッカリー調査団は、同年一月に作成した調査報告書のなかで、「軍は最大限可能な限り不耕作地を利用し、耕作可能地の占有は最小限度なものに維持すべき」、という提案を行っている。<sup>(52)</sup> つまり最終的には軍用地の規模が現在の半分ぐらいになるであろうことを念頭においたうえで、言い換えれば既存軍用地の約半分が住民に開放されることを想定したうえで、その開放予定地はできる限り耕作可能地とするよう提案したわけである。しかも同調査団は、軍用地を開放していく際には事前に米軍政府に実地調査をさせ、その開放地が耕作可能地であるかを十分に検討させたあと、しかるべき決定を下すこと、またその開放地を農業ができる状態に復元してから開放すべきことも、提案するのであった。<sup>(53)</sup> なお、戦前において唯一の換金作物であったさとうきびの生産に關しては、自由市場における貿易の見通しがはっきりしないことなどを理由に挙げて、当面はその生産を奨励できないと勧告するのであった。<sup>(54)</sup>

いま一つ土地問題との絡みで興味深い提案は、沖縄版「農地改革」に関するものである。ビッカリー調査団のこれに関する提案は、グッドウィン調査団の前出報告書を参考にして作成されたものであったが、その具体的内容については同調査団のそれと大きく異なっていた。グッドウィン調査団の提案した沖縄版「農地改革」構想が、農地の保有面積の上下限を設定したうえで、その基準からはみ出る土地保有を「政府による売買計画」を通じて「排除」していく、というものであったのに対し、ビッカリー調査団の提案は、農地保有面積の上限を設定することについてはそれを肯定しながらも、下限を設けることについては消極的な態度を示したものであった。<sup>(55)</sup>

農地保有面積の下限も設定すべきとしたグッドウィン調査団の狙いの一つが、小規模農地を「整理統合」して農家一戸当たりの農地保有面積を拡大していくことにあったのに対して、下限の設定に消極的な態度を示したビッカリー調査団の狙いには、そのようなものは希薄であったといえよう。既存軍用地の約半分が住民に返還されるという情報を現地米軍から得ていたこと、そしてそのことを念頭においたうえで過剰人口の島外への吐き出し（大規模な海外移民の実施）を提案していたことなどが、農家一戸当たりの農地保有面積を拡大させる必要性を、それほどビッカリー調査団に認識させなかったのかもしれない。いずれにしても同調査団は、「琉球人の大部分の農地が最低の経済水準を下回っている」ことを認識しながらも、それでも農家にとってはその小規模農地が「外部からの収入を補うために必要」である、と主張するのであった。<sup>(56)</sup>

戦後の沖縄では二町歩以上の農地を保有する農家は全体の僅か〇・三パーセントしかいなかったが、そうした沖縄の農地保有状況を考えた場合、たとえ農地保有の上限を設けてその超過分の土地を政府が強制買い上げたとしても、それによって家族規模の農地を新しく保有できる農家数がそれほど増えるものでないことは、誰にでも容易に想像がつくものである。しかしそれにもかかわらずビッカリー調査団が上限を設けることを提案したその理由の一つには、近い将来沖縄で土地所有権が復活した場合、貧困な地主から土地を次々と買い上げて過度の土地を所有する者らが出てくるのではないか、という心配があった。<sup>(57)</sup>つまり土地所有権が復活した場合に想定される土地の買占めを未然に防止することを目的として、同調査団は農地保有面積の上限を定めることを提案したのである。

かくしてビッカリー調査団の提案した沖縄版「農地改革」案は、その内容および目的からして、グッドウィン調査団のそれとは大きく異なるものであった。とくに同調査団が「下限の設定」に慎重な態度をとったことは、既存農地

の全面的な再配分を彼らが考えていなかったことを意味するものであった。かくて農地の配分問題は、軍から開放された既存の農地を住民間で如何に配分していくのかという問題よりも、米軍がみずから保有する軍用地内の耕作可能地をどれだけ住民に対し開放していくのかという問題に特化されていくのであった。

### 第三節 土地問題の変容

#### 一 軍用地縮小計画の後退

沖縄現地の琉球軍司令部が軍用地縮小に関する計画をアメリカ本国の陸軍省に伝達したのは、一九五〇年三月二八日のことである。沖縄で恒久基地建設が開始される、まさに直前のことであった。同司令部の策定したこの計画は、沖縄における陸、空、海三軍の占有する約四万五〇〇〇エーカーの既存軍用地を今後三年間で約二万七五〇〇エーカーにまで縮小していく、というものであった。<sup>(58)</sup>つまり一万七五〇〇エーカーの軍用地を今後三年間で住民に返還していくという計画である。既存軍用地四万五〇〇〇エーカーは沖縄本島陸地総面積の約一四・六パーセントを占めるものであったが、もしこの縮小計画が実行に移された場合、軍用地の面積は約三九パーセントも縮小されることになり、その陸地総面積に占める割合も約九パーセントにまで減少することになる。これまでにない大幅な軍用地縮小計画である（ただ、そうはいつても、二万七五〇〇エーカーの軍用地を米軍が恒久的に使用していくことではあるが）。

この軍用地の縮小計画を現地司令部から受けた陸軍省は、それから一カ月後の四月二三日、縮小後に軍が恒久的に必要とする二万七五〇〇エーカーの軍用地の土地評価を極東軍司令部に要請する。<sup>(59)</sup>次章でのべるように、陸軍省がこ

の土地評価を要請したのは、二万七五〇〇エーカーの軍用地を土地所有者から買い上げることが念頭に置いていたからである。

しかしこのように軍用地の買い上げ計画と表裏する形で着実に進むかにみえた軍用地の縮小計画は、それからまもなくして後退を余儀なくされる。同年六月二五日に突如として勃発した朝鮮戦争が、この計画を後退させた主要因であった。朝鮮半島で始まったこの戦争は、アメリカにとっての沖縄基地の戦略的重要性を実証するものであった。同戦争を契機に沖縄の空軍基地にはこれまで常駐していた第五一戦闘機航空団に加えてグアムのアンダーソン空軍基地から第一九爆撃機航空団が配備され、日本本土の米軍基地とともにB-29爆撃機の出撃基地としてフル稼働した。<sup>(60)</sup> また陸軍の管轄する基地も対空砲火部隊の演習基地として活発に機能するようになる。<sup>(61)</sup> このように沖縄基地をフル稼働させた朝鮮戦争によって、現地米軍は改めて軍用地の必要性を認識し、戦争勃発前に策定した軍用地の縮小計画を変更することになる。

朝鮮戦争の勃発からおおよそ三ヵ月後の九月二六日、陸軍省は沖縄における軍用地の購入費を米議会に要求するため、再度極東軍司令部に軍用地の見積もり面積とその土地評価を求めるが、それに対する同司令部の一〇月一〇日付の回答は、軍が「恒久的」に必要なとする見積もり面積は約三万三八〇〇エーカーである、というものであった。約半年前（同年三月末）に見積もった面積よりさらに六三〇〇エーカー余りも引き上げられており、軍用地の縮小計画はかなり後退したものとなっていた。<sup>(62)</sup>

しかしそれからさらに一年半後の一九五二年四月、その見積もり面積はさらに引き上げられることになる。極東軍司令部が陸軍省に宛てた四月一六日付けの電報は、軍が「恒久的」に必要なとする軍用地の見積もり面積は約三万九〇

〇〇エーカーである、としていたのである。前回の三万三八〇〇エーカーよりもさらに五〇〇〇エーカー余りも引き上げられていたが、その理由として同司令部は、第一に、既存の飛行場滑走路を拡張したこと、第二に、海軍が沖縄南部の与那原と中部のホワイトビーチに新たな土地を要求したこと、そして第三に、陸軍と空軍がそれぞれ新しい弾薬集積所を要求したこと、以上の三つを挙げるのであった。そして同司令部は、「これらはすべて朝鮮情勢から生じた軍事的必要」のためである、と説明するのであった。<sup>(63)</sup>

## 二 基地依存経済の形成

このように五〇年三月に策定された軍用地の大幅縮小計画は、朝鮮戦争という突発事案を契機に徐々に後退していったのであるが、ここで重要なことは、この縮小計画の後退と並行して、実は沖縄農業そのものも住民にとってはそれほど魅力のあるものではなくなっていた、ということである。つまり米軍側が軍用地の縮小計画を徐々に修正していくなか、一方の住民側も、既存の農地を放置して農業から離れていく傾向を強めていったのである。この住民側の農業離れと農地の放置を促したもののこそ、前章でみた、一九五〇年春から開始された沖縄における恒久基地建設であった。

五八〇〇万ドルの建設予算をもって五〇年春から開始された沖縄での恒久基地建設は、「日本と沖縄における資源と労働力」を最大限に活用することによって建設コストをできる限り抑えていこうとしたボーヒーズ陸軍次官の要請に沿う形で、軍工事には日本本土と沖縄の業者を参加させ、建設資材は日本本土から輸入し、労働者は沖縄住民を優先的に採用する、という方針の下で進められた。牧野浩隆が明らかにしたように、この方針を実行に移すために現地

米軍は、その工事開始前に二つの措置をとることになる。基地労働者の賃金大幅引上げ措置と、「一ドル＝一二〇B円」の為替レート設定がそれである。<sup>(64)</sup>

五〇年四月に実施されたこの賃金引上げ措置と「一ドル＝一二〇B円」の為替レート設定は、前年の十一月と本年一月に東京から沖縄現地に派遣されたGHQ経済調査団の提案に基づくものであった。沖縄で本格的な恒久基地建设が始まる以前の基地労働者の数は、およそ四万三〇〇〇人ほどであったが、この本格的な基地建设を開始するにあたって現地米軍は、新たに一万二〇〇〇人余の基地労働者を確保しなければならなかった。しかし、当時基地労働者の賃金は民間のそれと比べてあまりにも低く、その賃金の安さを理由に退職または欠勤する者が後を絶たなかった。四九年一二月だけでも、全基地労働者の約七パーセントを占める二九二九人の者が低賃金を理由に退職していったという事実は、当時基地労働者がどのような状況に置かれていたのかをよく物語るものであった。<sup>(65)</sup>

こうした状況下で新たに一万二〇〇〇人も基地労働者を集めなければならなかった現地米軍に対して、東京から派遣されたGHQ経済調査団は、基地労働者の賃金大幅引上げ措置を提案する。しかしこれを提案するにあたって同調査団が懸念したことは、この賃金大幅引上げ措置がインフレと結びついてしまうことであった。しかも、計画されている総額一億ドルもの膨大な基地建设資金がもし沖縄に投入された場合、異常なまでの経済過熱が沖縄で引き起こされるのは、火をみるより明らかであった。そこでこのインフレを抑えて沖縄の経済復興を図るために同調査団が考え出したことは、大量の消費物資を安価で輸入すること、すなわち物価安定のために大量の消費物資を輸入し住民に提供することであった。そしてこの大量の消費物資を安価で輸入するために考え出された方法が、「一ドル＝一二〇B円」という「異常ともいえる『B円高』の為替レート」設定であった。<sup>(66)</sup>

このGHQ経済調査団の提案に基づいて現地米軍政府は、翌五〇年四月一二日、布令第六号「琉球列島における軍のB円交換率」と布令七号「琉球人の雇用、職種および賃金」を同時発布し、為替レートを「一ドル＝一二〇B円」に設定するとともに、基地労働者の賃金を一挙に三倍にも引き上げるのであった。

インフレを防止しつつ必要な労働力を確保しようとしたこの米軍側の狙いは、みごとに成功することになる。この賃金引上げ措置によって基地労働への就業希望者は殺到し、五〇年一月には四万三〇〇〇人であった基地労働者の数は、その五ヵ月後の六月末には五万人を超えるまでに増加することになる。その後も基地労働者の数は順調に増え続け、翌年一月には目標としていた五万五〇〇〇人を突破して五万八〇〇〇人へと増加し、さらに五二年五月には六万七〇〇〇人にまでその数は増加するのであった。<sup>(67)</sup> 沖縄本島だけでなく宮古・八重山群島や奄美群島などからも基地労働の職を求めて大量の人口が沖縄本島に流入してきたことは、この基地労働市場がいかに活況を帯びていたのかをよく物語るものであった。<sup>(68)</sup>

重要なことは、このように基地労働がまさに「花型職業」へと変貌を遂げていくなか、農業を捨てて基地労働へと走る人々の数も急増していったということである。離農者急増を受けて琉球農林省が五〇年六月から実施した調査によると、四三ヵ村において一万四〇〇〇人以上の者が離農し、そのうちの三二〇〇人余が基地労働へと転職している（その他建設業への転職も多くみられた）。また離農者の耕作していた土地の約二六パーセントも耕作希望者が現れず<sup>(69)</sup>にそのまま放置されていたのであった。

こうして農業離れが進むなか、沖縄の経済復興はもはや農業を基盤としたものではなく、恒久基地建設のもたらす経済的な波及効果を最大限に利用した形で推し進められていくことになる。すなわち、牧野浩隆がのべているように、

「建設業者、労働者、商業およびサービス業者など諸々の生産要素を基地建設に動員してドル外貨を稼がせ、このドルで大量の物資を輸入し、もって経済復興の手段とする政策が具体的に推進」されていくのであった。<sup>(70)</sup>

五一年度の基地労働者のドル給与総額は一二二〇万ドルにのぼり、翌五二年度には一四二二万七〇〇〇ドルに、さらに五三年度には一五九七万ドルへと増大していくことになる。<sup>(71)</sup> また全体の対外収支をみても、五一年度には基地労働者の賃金を中心とする基地関連収入が一八六〇万ドルを計上し、その受取総額の実に七九パーセントを占めることになる。<sup>(72)</sup> また五二年度には基地関連収入が一挙に四五七〇万ドルにまで増大し、その受取総額に占める割合も、八四・六パーセントにまで増大することになる。そして一方の輸入総額も、五一年度には一六三〇万ドル、また五二年度には四〇〇〇万ドルと、その額は急増するのであった。「所得機会を基地に求める『基地依存』の経済にするとともに、物資の供給を輸入に求める『輸入依存』の経済へ」と向かわしめた、いわゆる牧野いうところの「基地依存型輸入経済」の形成である。<sup>(73)</sup>

以上、本章では戦後初期の土地問題を経済復興との関連で考察してきたが、この考察を通じて明らかになったことは、米軍の土地接収によって生じた農地の大幅減少問題に対して米軍自身が、実は沖縄版「農地改革」と軍用地の大幅縮小計画を検討していたということ、しかし両構想とも結局のところ実現をみずに沖縄の戦後復興は基地建設を基盤として推進されていたということである。その結果、沖縄には四万エーカー余の軍用地がそのまま維持されることになり、その軍用地の上にコンクリート造りの「恒久施設」が次々と建設されていくのであった。次章では、この「恒久基地化」していった沖縄を排他的に利用するために、アメリカ政府が沖縄自体をどのような国際的地位の下に置こうとしたのかという問題と、四万エーカー余の軍用地を講和後も引き続き使用するために、同政府が如何なる政

策を検討したのかを考察していくことにする。

- (1) CHIEF, REAL ESTATE DIVISION to DISTRICT ENGINEER, Informal Conference Concerning Real Estate on Okinawa, November 1, 1949. 沖縄県公文書館 [U90005715B]
- (2) 前章でのべたように、日本軍の確保した軍用地面積は全体で二五九一エーカー、沖縄本島と伊江島のみで約一四〇八エーカー。
- (3) 本章の基盤となっている論文は、拙稿「沖縄米軍基地の形成と土地問題 一九四五―一九五二―耕作地の配分問題を中心に―」平成一四年度〜平成一七年度科学研究費補助金《基礎研究（A）》研究成果報告書（研究代表者我部政男、山梨学院大学法学部教授）『沖縄戦と米国の沖縄占領に関する総合的研究』（二〇〇六年三月）である。
- (4) 与那国遍『戦後沖縄の社会変動と近代化―米軍支配と大衆運動のダイナミズム―』（沖縄タイムス社、二〇〇一年）、若林千代「ジープと砂塵―占領初期沖縄社会の「変容」と「変位」―」『沖縄文化研究所編『沖縄文化研究二九』（二〇〇三年）、鳥山淳「軍用地と軍作業から見る戦後初期の沖縄社会―一九四〇年代後半の「基地問題」―」『浦添市立図書館紀要 No. 二二』（二〇〇一年、以下、鳥山、前掲論文①と記す）。
- (5) 来間泰男『沖縄の農業』（日本経済評論社、一九七九年）、六四〜六六ページ、仲地宗俊「農地」『沖縄県農林水産行政史編集委員会編『沖縄県農林水産行政史』第三巻、農政編（農林統計協会、一九九一年）、二七二〜二七四ページ。
- (6) 鳥山、前掲論文①、六八〜六九ページ。
- (7) 同上、七五ページ。
- (8) MEMORANDUM FOR: Record, Ryukyu Islands: Land Tenure Practices and Problems, September 20, 1949.『沖縄戦後初期占領資料 PAPERS OF JAMES T. WATKINS』四七巻（緑林堂書店、一九九四年）、七八ページ（以下、『沖縄戦後初期占領資料』四七巻の要領で略記する）。なお、米軍がこのように土地を接収する際には、住民側の行政機関であった沖縄民政府（四六年四月発足。知事は志喜屋孝信）に書面でその接収予定地を伝え、その内容を沖縄民政府が当該市町村長に通知するという形で行われた。この沖縄民政府から各市町村に宛てた立ち退き命令書については、沖縄県公文書館が所蔵する沖縄民政府文書「法令及び例規に関する書類（禁止命令 一九四七年〜一九四八年十二月 住民立退）」[R00020584B]に数多く含まれている。一方、日本本土における土地接収は、米占領軍が日本政府に調達要求書を提出し、それを受けた日本政府が同要求書に記載された土地の所有者と賃貸借契約を結び、そのう

えて土地を占領軍に提供するという形で行われた。この日本本土における土地接収については、占領軍調達史編さん委員会編『占領軍調達史——占領軍調達の基調——』（調達庁総務部調査課、一九五六年）を参照のこと。

- (9) Report of Military Government Activities for Period From 1 April 1945 to 1 July 1946. 『沖縄戦後初期占領資料』一二巻、一二五ページ。

- (10) 琉球諸島全体での引揚者数は約二二万人。この引揚問題に関しては、浅野豊美「南洋群島からの沖縄人引揚と再定住をめぐる戦前と戦後」浅野豊美編『南洋群島と帝国・国際秩序』（慈学社、二〇〇七年）を参照のこと。

- (11) この「割当土地制度」については、土地連三十周年記念誌編集委員会編『土地連三十年のあゆみ』通史編（沖縄県軍用地等地主連合会、一九八九年）、二二―二二ページを参照のこと。

- (12) 同指令によって各村と各字にそれぞれ土地所有権委員会（委員は住民のなかから各市町村長が任命）が設置され、公有地（市町村有地）と所有権未確定地に関しては前者が、私有地に関しては後者がそれぞれ調査を行なうこととなった。また、県有地と国有地に関する係争や、各市町村レベルの土地所有権委員会で解決できない係争に関しては、中央土地調停委員会がこれを処理することとされた。私有地に関しては、土地所有者は「隣接の土地所有者たる保証人二名の連署」の入った「所有土地の申請書」を各字の土地所有権委員会に提出しなければならなかった。この土地所有権認定問題に関しては、砂川恵伸、安次富哲雄、新垣進「土地法制の変遷」宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法』（東京大学出版会、一九七五年）を参照のこと。

- (13) MEMORANDUM FOR: Record, Ryukyu Islands: Land Tenure Practices and Problems, September 20, 1949. 『沖縄戦後初期占領資料』四七巻、七六、七八ページ。

- (14) 琉球政府文教局研究調査課編『琉球史料 第七集 経済編二』復刻版（那覇出版社、一九八八年）、一二〇ページ

- (15) 同上、一二〇ページ。

- (16) 同上、一二二ページ。

- (17) 沖縄県立図書館史料編集室編『沖縄県史料 戦後二 沖縄民政府記録一』（沖縄県教育委員会、一九八八年）、五三八ページ。

- (18) 前掲『琉球史料 第七集 経済編二』、一二二ページ。

- (19) 嘉陽安春『沖縄民政府 一つの時代の軌跡』（久米書房、一九八六年）、一三四ページ。

- (20) 同上、一二六ページ。

- (21) 同上、一三四ページ。

- (22) Size of Farmland Ownership Units, by Number and Percent of Owner Households, Okinawa Gunto, 1940. 前掲『沖縄戦後初期占領資料』四七巻、一一九ページ。
- (23) 『うるま新報』一九四九年二月七日付。
- (24) DA (CSAC) to CINCFE, February 18, 1949. 沖縄県公文書館 [0000024545]
- (25) 琉球銀行調査部編(執筆代表者牧野浩隆)『戦後沖縄経済史』(琉球銀行、一九八四年)、八六ページ。なお、このガリオア援助の支給方法は、同援助資金をもってアメリカ国内で必要物資を購入し、これを沖縄に提供するという方法が四九年度までとられたが、五〇年度からはその必要物資を日本から購入し、それを沖縄に輸入するという形をとることとなった。アメリカ側はガリオア援助を用いて沖縄の経済復興を促進したばかりでなく、日本を輸入先とすることによって日本の経済復興をも同時に促進させようとしたのである。同上、八七～八八ページ。
- (26) 鳥山、前掲論文①、七一ページ。
- (27) CINCFE to DEPT OF ARMY, November 19, 1948. 沖縄県公文書館 [0000024545] なお、この問題を詳細に扱った文献は、牧野浩隆『戦後沖縄の通過』(上、ひるぎ社、一九八七年)第二章第四節。
- (28) DA (CSAC) to CINCFE, February 18, 1949.
- (29) 川平成雄『沖縄・一九三〇年代前後の研究』(藤原書店、二〇〇四年)、三二ページ。
- (30) 仲原善忠「沖縄現代産業・経済史」『仲原善忠選集』上巻(沖縄タイムス社、一九六九年)、五〇九ページ。
- (31) 沖縄県編『沖縄県史 第七巻 各論編六 移民』(沖縄県、一九七四年)、一三ページ。
- (32) 同上、三九一ページ。
- (33) 川平、前掲書、三一～三二ページ。
- (34) 前掲『沖縄県史 第七巻 各論編六 移民』、三〇ページ。この数字に南洋群島や韓国・台湾などからの送金額は含まれていないので、その全体の送金額はさらに大きなものであったと考えられる。
- (35) 琉球政府文教局研究調査課編『琉球史料第五集社会編二』復刻版(那覇出版社、一九八八年)、一五六ページ。
- (36) 浅野、前掲論文、三一七～三一八ページ。
- (37) 同上、三一八ページ。
- (38) 同報告書は天然資源局からGHQ民間財産局と極東軍司令部琉球軍政課に送付され、さらに極東軍司令官から沖縄現地の琉球軍司令部に送付され、戦後沖縄と米軍基地(二)(平良)

令官に送付されている。

(39) MEMORANDUM FOR: Record, Ryukyu Islands: Land Tenure Practices and Problems, September 20, 1949. 前掲『沖縄戦後初期占領資料』四七巻、七六～七七ページ。

(40) 『うるま新報』一九四九年二月七日付。

(41) MEMORANDUM FOR: Record, Ryukyu Islands: Land Tenure Practices and Problems, September 20, 1949. 前掲『沖縄戦後初期占領資料』四七巻、七七ページ。なお、他の都道府県と比べて戦前の沖縄で借地利用率（小作地率）が低かったのは、沖縄が日本に統合される以前から存在していた「地割制度」といわれた土地制度と、一八九九年から一九〇三年にかけて行なわれた「土地整理事業」が大きく関係していたといえる。「地割制度」とは、かなり単純化して言えば、「間切」（現在の市町村に相当）を構成する「村」（現在の字に相当）単位で土地が共有され、それを一定年限ごとに農民間で比較的公平に割り替えを行なう制度であった。この「地割制度」に基づいて土地を使用していた農民は、前出「土地整理事業」によってその土地の所有権をそのまま得ることになったのである。この時期の沖縄の農地に関する研究としては、仲地、前掲論文を参照のこと。

(42) MEMORANDUM FOR: Record, Ryukyu Islands: Land Tenure Practices and Problems, September 20, 1949. 同上、八一、九二～九六ページ。

(43) これ以外の措置として、不在地主の全小作地の解放や、在村地主による平均一ヘクタールの小作地保有の容認などがあった。日本本土における農地改革については、暉峻衆三『日本農業問題の展開』下巻（東京大学出版会、一九八四年）、暉峻衆三、岩本純明「農地改革——地主制の終焉と自作農体制」袖井林二郎・竹前栄治編『戦後日本の原点（下）』（悠思社、一九九二年）、野田公夫「戦後土地改革と現代——農地改革の歴史的意義——」『年報・日本現代史 アジアの激変と戦後日本』第四号（現代史料出版、一九九八年）を参照のこと。

(44) Okinawa Civil Administration Recommendation for Solution of Land Tenure Problems. 前掲『沖縄戦後初期占領資料』四七巻、一四三～一四五ページ。

(45) こうした考え方は沖縄民政府だけでなく、一般住民のなかからも提起されていた。真和志村の平田吉作という人物がおそらく沖縄民政府に当たった四八年一〇月一九日付けの要望書には、次のようなことが記されていた。「農家に割当られたる耕地は平均僅かに四反歩に足らざるを以つて、かゝる猫額大の耕地に於て作物の輪作、緑肥作物栽培耕地の休閒、換金作物栽培、食糧自給、以上の作物栽培、耕地の休閒、適地適作、桑樹栽培、耕地整理等をなすこと不可能なり。（中略）故に人口耕地問題を速かに解決して農業経営のみにて

は一家の経済生活を維持し難き過小農は商工水産業方面に転向せしむると共に天然沃土の処女地多き八重山に移住せしめ、残れる農家は事変前の耕地反別一戸平均六反歩以上を耕作せしめ、専心一意農耕に努力して、科学的農業経営を遂行せしむることを急務なりと信ず。沖縄県農林水産行政史編集委員会編『沖縄県農林水産行政史』第二二巻、農業資料編Ⅲ（農林統計協会、一九八二年）、二二六～二二七ページ。

- (46) MEMORANDUM FOR: Record, Ryukyu Islands: Land Tenure Practices and Problems, September 20, 1949. 前掲『沖縄戦後初期占領資料』四七巻、七八、九六ページ。
- (47) 同上、九三～九四ページ。
- (48) 同上、七九～八一、九四ページ。
- (49) Okinawa Civil Administration Recommendation for Solution of Land Tenure Problems. 前掲『沖縄戦後初期占領資料』四七巻、一四三ページ。この海外移民の問題については、浅野、前掲論文を参照のこと。
- (50) MEMO FOR: Colonel Cunkle, Conference on Real Estate, October 28, 1949; CHIEF, REAL ESTATE DIVISION to DIRECTOR, ENGINEER, Informal Conference Concerning Real Estate on Okinawa, November 1, 1949. 沖縄県公文書館 [U90005715 B]
- (51) *Ibid.*
- (52) A REPORT, AGRICULTURE AND ECONOMIC RECONSTRUCTION IN THE RYUKYU, November 1949, p.24. 沖縄県公文書館 [0000023413]
- (53) *Ibid.*, pp.23-24.
- (54) *Ibid.*, p.56.
- (55) *Ibid.*, p.20.
- (56) *Ibid.*, p.20.
- (57) *Ibid.*, p.18.
- (58) DA (SAOUS) (CUSFE) WASH DC to CINCFE TOKYO JAPAN, April 23, 1950. 沖縄県公文書館 [0000008125] なお、この二万七五〇〇エーカーの内訳は、二万エーカーが空軍と海軍の要求する軍用地で、七五〇〇エーカーが陸軍の要求する軍用地であった。
- (59) *Ibid.*

- (60) History of Twentieth Air Force, July-December 1950. 沖縄県公文書館 [U000000031B]
- (61) Annual Command Historical Report, February 2, 1951. 沖縄県公文書館 [U90003088B]
- (62) CINCFE to DA, October 10, 1950. 沖縄県公文書館 [0000008125] なお、この三万三八一九エーカーの内訳は、空軍が一万三三〇五エーカー、陸軍が二万五一四エーカー（海軍の与那原基地を含む）であった。この見積もり面積は三月の計画と同様に極東軍司令部の求めに応じて沖縄現地の琉球軍司令部が出したものである。
- (63) CINCFE to DA, April 16, 1952, enclosure in Staff Study, Use of GARIOA Counterpart Funds to Purchase Land in Ryukyu Islands, RG319, NA. この資料は、法政大学の河野康子教授が米国国立公文書館において蒐集したものである。河野教授の御厚意により同文書をみせて頂いた。河野教授の御厚意に深く感謝する。なお、この三万九〇〇〇エーカーの内訳は、空軍が一万八七〇〇エーカー、陸軍が一万八六〇〇エーカー、そして海軍が一七〇〇エーカーであった。
- (64) 以下でのべる基地労働者の賃金引上げ問題と「ドル＝二二〇B円」の為替レート設定問題については、琉球銀行調査部編、前掲書、一八九～二〇八ページを参照した。
- (65) 同上、一九六ページ。
- (66) 同上、一八九ページ。なお、同調査団は大量の消費物資の輸入先として日本本土を挙げ、その輸入促進に必要な諸政策を早急に確立すべきだと勧告している。日本本土が輸入先として指定された理由は、日本の輸出産業を育成することと、日本にドル外貨を稼がせることの二つがあった（同上、一九二～一九三ページ）。
- (67) 鳥山淳「一九五〇年代初頭の沖縄における米軍基地建設のインパクト」『沖縄大学地域研究所 所報 No.三二』（二〇〇四年）、二一九、二二一～二二二ページ。
- (68) 奄美群島からの労働力流入に関しては、同上、二二二～二三四ページを参照のこと。
- (69) 『うるま新報』一九五〇年二月二二日付。
- (70) 牧野浩隆「戦後沖縄の経済開発政策」『大田昌秀教授退官記念論文集 沖縄を考える』（大田昌秀先生退官記念事業会、一九九〇年）、一二二～一二三ページ。
- (71) 琉球銀行調査部編、前掲書、二〇〇ページ。
- (72) 同上、二七九ページ。以下の数値も同ページを参照。
- (73) 牧野、前掲論文、一二二～一二三ページ。