

「名護プラン」の再評価のための視点と課題

Perspectives and issues for reevaluation of Nago Plan

○服部敦（中部大学工学部都市建設工学科）

宮道喜一（まちなか研究所わくわく）

小阪亘（まちなか研究所わくわく）

1. 研究の目的と背景

近年、全国総合開発計画から国土形成計画への移行、地方創生の推進、SDGs への対応などを背景として、地域の自律的な発展のために、歴史・文化・自然に根差した地域の独自の資源の活用や人材育成を通じた地域づくりが重要な課題となっている。このような中、拠点開発方式の弊害、公害の問題化等が顕在化しつつある 1970 年代に本土復帰直後の沖縄で策定された名護市の総合計画が注目されつつある。沖縄国際海洋博覧会に向けた開発ブームに沸く沖縄において、自然保護、地域資源の活用、住民参加の立場にたった先駆的・独創的な総合計画を取り上げ、辺野古新基地建設に揺れる名護市においてその意義を問い直すシンポジウムが開催される¹⁾などの動きが生まれ、内発的発展論の立場から計画の成果と問題点の検証に光が当たれつつある。本研究は、策定から 50 年を経過しつつある中で、この計画に関する研究の系譜をたどり、計画本体を新ためて読み直すことで、計画本来の意義と時間経過の中で得られた経験の蓄積を再評価するための視点と課題を得て、今後の研究の展開に資することを目的とする。

2. 研究の対象

本研究の対象は、沖縄の本土復帰（1972）の直後に策定された名護市第 1 次総合計画基本構想及び関連計画である。沖縄国際海洋博覧会の開催（1975）に向け、本島北部地域の自治体では土地の投機的な買収、開発による農地・自然の消失が進み、土地利用、産業振興をはじめとした地域の将来像をえがく総合的な計画の策定が急務となっていた。このような背景の中で、名護市は後に著名な建築家集団となる象設計集団を中心とするグループをコンサルタントとして採用し、第 1 次総合計画基本構想(1973)をはじめ、土地利用基本計画、第 1 次産業振興計画、東海岸地区・内海地区・市街地の計画(いずれも 1974)といった一連の計画を策定した。これらの計画は全国に紹介されて評判になり、「名護プラン」とも呼ばれた²⁾。



図1 「名護プラン」の表紙

3. 「名護プラン」に対する評価の系譜

3. 1 渡具知市政時の評価

「名護プラン」は、本土復帰前も含め 4 期 16 年に渡る渡具知裕徳市長の下で策定された。ここでは、渡具知市政の時期における、いわば同時代の「名護プラン」への評価をたどる。

表 1 の 1 および 2 の評価にあるように、「名護プラン」は沖縄県内や本土でも注目を集め、その思想に共鳴して、名護市のまちづくりに参加しようと移住して来たり、名護市役所に就職したりした人々があったという³⁾。これらに 3 も含めて、策定当時の評価には、綿密な調査のもとに地域の共同体の姿を把握、記録し、その上に独自性のある地域計画を作り上げたことに對する評価が共通して見られる。

策定から 10 年ほどを経た 1983 年の 4 および 5 の評価では、沖縄の経済自立が論じられる

中で、「名護プラン」が一般解となりうるかについて可能性と疑問が議論されている。

3. 2 2000年代以降の評価

1990年代には「名護プラン」に関する目立った研究・論説はなくなるが、普天間基地の代替としての辺野古への新基地建設が政治問題化する中、2000年代に入ると、内発的発展論の立場から「名護プラン」を評価する研究・論説が見られるようになる。

6の評価のように沖縄の内発的発展の歴史の中で肯定的に位置づけられる一方で、7、8のように内発的発展の挫折例として評価するものが見られ、最近では、9のように「名護プラン」の意義と限界を整理し、そこからの離反と揺り戻しを繰り返す名護市政の振幅を記述したのものもある。

表1 「名護プラン」に対する評価一覧（筆者作成）

No	評価者	評価の内容
1 注1) (1976)	杉岡碩夫	名護市の「共同体のリアルな把握から出発」した「名護プラン」を読み、そこに掲げられている「計画の原則」などに「一種の感動を覚えた」ことは自分にとって「空前絶後のことであろう」と衝撃の大きさを記し、「都市が自主性をもった独自の産業政策をもつべきである」として、自らが掲げる地域主義の「典型を沖縄社会の底流に見た」と高く評価している。（出典）『地域主義のすすめ』、東洋経済新報社
2 注2) (1990)	安里英子	復帰後に各市町村が基本構想づくりを始める中で、「たいていの場合は、（略）開発論に走っていつちやうんのだけれど、そのなかで独自でユニークなのが、名護市や今帰仁村のマスタープランでした」と評価し、「真の豊かさを問う“逆格差論”を打ち出し、地域共同体的なもつよさを再評価」したのは、「伝統的に引き継がれてきたものを発展させるべきだという考え方」があったためであると語っている。（出典）鶴見和子・新崎盛暉：『地域主義からの出発』、学陽書房
3 (1976)	日本都市計画学会	①「沖縄北部の歴史、風土、そして都市・集落における人々の生活や施設」について「足で歩き、人々と語り合うことによって得られた情報を精力的に収集し、綿密に記録している点」、②「地元の住民の立場にたち、日常生活を確立する視点から計画の立案を行っている点」、③「計画の内容の一部が次々と実現に移されている点」（出典）象設計集団による沖縄での一連の地域計画が日本都市計画学会石川賞を受賞した際の選定理由
4 (1983)	嘉数啓	農業と地場産業を重視する「ローカル産業重視の発展モデルは」「沖縄で経済自立を考える場合最も確実な方向であるといえる」とし、「第一次産業を基底に据え、その地域循環効果を段階的に積み上げることによって地域の自立を旨としているのが名護市の「基本計画」である」と「名護プラン」への評価を示している。（出典）『沖縄経済自立への道』『新沖縄文学』56
5 (1984)	真栄城守定	人口に関する限り名護市は停滞状況にあり、「生活水準の改善と人口増を吸収」することを前提とする経済自立論の立場からすると、「名護方式」は自ずと限界があることを事実上証明しており、「名護方式」は理念としては評価すべきこと、また名護という地域の自立化の方法の妥当性という点では異論をはさむ気は毛頭ないが、「名護方式」が沖縄経済をトータルとして自立化させ得るかどうかとなると、大いに疑問である」としている。（出典）『沖縄地域開発論』ひるぎ社
6 (2002)	松嶋泰勝	玉野井芳郎の地域主義に連なるcommonsの経済学を論じる中で、「名護プラン」は「自然の豊かさという『都市との逆格差』を利用して、自立的な経済発展を考える必要がある」と主張し、「復帰後、急激に増大した特殊条件に対して、それを単に拒否するのではなく、自らの論理に引き入れることで自立した経済を実現しよう」としたものであり、「沖縄内部の地域それぞれが有する内発的発展の可能性を評価し、それを逆格差として肯定的に位置付けた」として評価している。（出典）『沖縄島嶼経済史』藤原書店
7 (2003)	横山哲郎	「名護市総合計画路線は、地域間格差の拡大と産業の不均衡発展を克服できず、1986年市長選挙での保革交代によって、終了することとなった」とし、その要因として「実施計画の未策定と住民参加組織の未確立という2つの点での不十分さ」を指摘している。一方で、畜産・花卉・園芸の分野での農業振興、社会基盤整備の進展、一坪公園運動などによる都市アメニティの向上などで一定の成果を残すとともに、計画と同時に開始された市民参加の市史・字誌づくり・博物館づくりや市役所若手有志による計画実現のための「地域自治研究会」の取り組みは地域の内発性を高める財産を遺したとする。また、辺野古への基地移転の是非を問う市民運動やエコツーリズムの誕生に「名護プラン」の遺産の継承を見る。この上で、「地域認識、地域の固有価値の重要性を提起し、それを記録・評価する取り組みを開始したことこそ、名護市総合計画最大の今日に引き継ぐべき遺産である」と改めて評価している。（出典）「名護市総合計画（1973-1987）下における地域社会・経済の変容—政治経済学的視点からの分析—」『地域経済学研究』第14号
8 (2000)	佐々木雅幸	「沖縄における内発的発展の最も優れた経験は説谷村の取り組みであろう」とする一方で、「山原地域はいずれも厳しい挫折の経験を味わうことになる」とする。「約20年前に市職員となり、「逆格差論」に基づく地域振興に情熱を燃やして、実践してきた現市長である岸本建男氏は農業、食品加工工業が衰退する中で、市助役当時にはリゾート産業と大学の誘致に期待を掛けざるを得なくな」ったが、「いずれの事業も市財政の赤字を拡大する」こととなった。このように、「内発的発展の『志』だけでは、現実と進行する過疎を食い止めることはできず、「格差」を「逆格差」と言い換えるだけでは、地域を再生することはできない」とする。（出典）『都市と農村の持続的内発的発展』『沖縄 21世紀への挑戦』岩波書店
9 (2021)	佐藤学	「名護プラン」の直接的な成果としては、在来種豚「アグー」の商品化、住民参加の博物館づくり、市史編纂事業を挙げる一方で、持続可能な発展や六次産業のような今日的な概念を先進的に導入した意義を認めつつも、計画の限界として、当時の市長である渡具知裕徳の証言にあるように「住民参加が十分に出来なかったという点」、社会資本整備が優先された点を挙げている。名護市政の振幅としては、1986年の市長交代で開発志向への転換、辺野古新基地受け入れの引き換えとしての補助金つけのハコモノ行政が続き、2010年の市長交代で引き換え補助金に頼らない基地受け入れ拒否に転換しながらも、2018年の選挙で再び逆転した経緯を示して、「名護プラン」はこの間の基地の受け入れの是非を問う市民投票、辺野古座り込み、2010年の選挙結果につながる底流としての名護市民の力につながっていると評価する。（出典）「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」『沖縄法制研究』第23号

注 1) 地域主義を唱えた経済ジャーナリスト。1975年に沖縄県を訪ね、名護市役所で「名護プラン」の策定を担当した岸本建男をはじめとした企画室のグループに出会っている。

注 2) 「名護プラン」のコンサルタントとして活躍した象設計集団と親交を持ち、雑誌「地域の目」を主宰。

4. 計画本体及び計画者の言説に基づく計画意図の抽出

基本構想の構成に従って、計画本体に現れる独自の考え方を整理した（表2）。

表2 「名護プラン」に現れる独自の考え方の一覧（筆者作成）

章	章タイトル	主な内容
第1章	計画の視点	<ul style="list-style-type: none"> ・「経済格差だけを見るのではなく、それをふまえた上で、むしろ地域住民の生命や生活、文化を支えてきた美しい自然、豊かな生産のもつ、都市への逆・格差をはっきりと認識し、それを基本とした豊かな生活を、自立的に建設して行くこと」を主張する「逆格差論」が提示される。 ・沖縄の経済自立のために、「農林漁業＋地場産業の発展と、それを基礎とする安定した社会への移行を“内部充実”と考え、一定の工業化や観光地化などの外的状況に対応する計画条件を“特殊条件”として、内部充実の基礎の上に社会的に有効な限りで積み上げていこうとする方法」として「積み上げ方式」が提案される。
第2章	計画の主旨	<ul style="list-style-type: none"> ・計画の3原則として「自然保護」「基盤確立」「住民自治」が示された上で、「社会計画」「経済計画」「空間計画」の3つで構成される計画フレームが提示される。
第3章	問題と計画のフレーム・ワーク	<ul style="list-style-type: none"> ・「積み上げ方式」に基づく計画諸元のフレームが示される。例えば、人口フレームについては、基礎条件の下では47000人、付加条件として18600人を追加して、全体で65600人を指すという形で示される。
第4章	産業計画の方向	<ul style="list-style-type: none"> ・第一次産業と地場産業を基本として、その上で、地域に適合した観光振興、工業誘致を図ることが提案される。 ・農業では、サトウキビ・パイン等の生産基盤の充実と園芸・花卉等の労働集約型農業の導入、協業・共同による組織的な運営などが提案される。 ・観光振興では、外部資本によらない、地域住民による自力観光が推奨される。 ・工業誘致については自然保護や地域への波及効果等の計画原則に照らして選択的に行うべきであるとする。 →「第1次産業振興計画」：綿密な地域調査のもとに、集落営農体制の整備、沿岸漁業の再認識、生産者による流通機構構築等の考え方が示され、地区単位、集落グループ単位でのプログラムやモデル的な土地利用モデルが提示される。
第5章	社会計画の方向	<ul style="list-style-type: none"> ・地域福祉に止まらない、住民や団体の参加により地域の「自力建設」を進めるための社会的なしくみづくりが提案される。 ・「生活」「生産」「情報」という3つの活動を重視して、字公民館を核とした集落レベルで「生活」の活動を、その上位の集落グループで「生産」活動を、さらに上位の地区で行政・開発・教育などの社会的な情報の共有・活用を意味する「情報」の活動を中心に展開し、村づくりを積み上げて、都市づくりにつなげるしくみである。
第6章	生活環境計画の方向	<ul style="list-style-type: none"> ・住民参加の社会計画を実現するとともに、基盤整備を進めるために、集落を基本として、集落グループから地区そして都市へと下から階層的に構成される空間的なまとまりが基本となる。これらの生活・生業の場と豊かな自然との相関を計画する概念として「自然の源と触手」やダイナミックなネットワークを生み出す「山の輪と海の輪」のイメージが提示される。 ・詳細な集落調査に基づく発見からモデル集落を計画し、普遍化を計る考え方が示される。これらの方向性に基づいて、生活環境施設、土地利用、道路交通、市街地計画が示される。 →「土地利用基本計画」：詳細な現地調査のもとに、川を中心とする集落の短冊状のまとまり、山を共有して複数の集落が集まった扇型のまとまり、海を共有する複数の集落グループが集まったまとまりという3段階の環境単位で土地利用を構成する「山原型土地利用」という概念が提示される。山原型土地利用は、①「自然－生活系として、大地と人間の生業を総合的に捉えて土地利用に反映させていく」ものであるとともに②「計画の実現のための「担い手」とその役割を明確」にするものである。これは、産業計画と社会計画の階層構造との呼応をまさに意味するものである。この土地利用の考え方は、重点的に対応すべき課題をもつ「東海岸地区」「内海地区」「名護湾地区（市街地）」の地区の構想へとさらに詳細に展開されていく。
第7章	実現への道	<ul style="list-style-type: none"> ・総合計画の推進組織として、住民の直接参加により現在でいうPDCAサイクルを回していく「都市づくり155人委員会」が試案として示される。

この表から、「名護プラン」が提示する重要な計画上の概念は、「積み上げ方式」＝第1次産業＋地場産業を基礎とする産業計画、「山原型土地利用」＝自然環境に根差した空間計画、「自力建設」＝住民参加の社会計画の3つを提示したことであることがわかる。あわせて「逆格差論」は、これらの重要概念に意識を向けさせる視点の転換装置としての役割を持っていることがわかる。また、「名護プラン」を個性的なものとしているのは、前述した独自の概念群だけでなく、都市構造概念図、平面・断面図、パーススケッチ、イラスト、フロー図などの多様な手法を用いた手書きの魅力的なビジュアル表現が全体にわたって配置され、計画の空間的な理解を支えていることである。

「名護プラン」の策定に外部コンサルタントとして参加した象設計集団のメンバーが策定時に記した論文には、「潜在的資源」と「発見的手法」という概念が繰り返し語られる。名護市の「潜在的な資源」を現地での徹底的な調査に基づき「発見」することで、「逆格差論」「積み上げ方式」「山原型土地利用」という「名護プラン」独自の計画概念は生まれている。

5. 再評価のための視点と課題

3. および4. の検討で得られた「名護プラン」の再評価のための視点と課題を整理する。
 ①「名護プラン」に関する評価は、時代を経る中で、政治過程の視点から「逆格差論」に注目

するものが多くなっているが、当初の評価や計画本体・計画者の言説から、「積み上げ方式」「山原型土地利用」「自力建設」等の独自の概念が示されていることに着目して、これらの概念から生まれた成果や継承状況等を改めて評価するという視点が得られる。このため、政治過程を踏まえつつ、産業、土地利用、担い手育成等の視点からデータ・資料の収集、関係者のヒアリング等を行う必要がある。

②「名護プラン」は内発的発展論の立場から評価されることが多いが、当初の理想が市長交代の中で「挫折」し、新基地建設の引き換えとしての補助金漬けの行政の中で内発性が失われ、その対抗軸としての市民活動に「名護プラン」の継承を見んとする立場が認められる。この中で、特に岸本建男元市長の取り組みへの批判的な評価が多い。基地受け入れを条件とする国の助成措置の問題は極めて大きいことに留意しつつも、名護市の行政が「名護プラン」からの継続性や内発性を失ったかという視点に立って、名桜大学誘致、プセナテラスリゾート開発、金融特区等の取り組みの検証を行う必要がある。

③「名護プラン」は沖縄県の総合計画の草創期に創られた先駆的・独創的な計画であり、この観点から、「名護プラン」が、名護市の総合計画をはじめ、沖縄県の地域計画にどのような影響を与え、いかに継承され、またされなかったかという再評価の視点が生まれる。また、「名護プラン」の多様なビジュアル表現による空間計画が現在の総合計画に見られないのはなぜかということも重要な視点である。今後、名護市をはじめ、多くの自治体では第5次の計画期間に入っており、草創期の先駆的計画と現在の計画の構成、内容、策定過程などについて資料を収集整理して、比較を行う必要がある。

④「名護プラン」の独自性は外部コンサルタントとして象設計集団を中心としたグループ（以下、「象グループ」という。）を迎えたことにも起因している。象グループは、名護市の仕事の他に、沖縄県内では、恩納村、今帰仁村、石川市（現うるま市）、沖縄市で地域計画の策定に携わっており、建築・公共空間の設計・構想にも数多く関与している。ここから象グループの沖縄北部地域における地域計画に関する仕事の全体像を把握する中で、「名護プラン」を相対的に評価するという視点を得ることができる。象グループが沖縄北部に関わることになった経緯、象グループの地域計画の計画思想の起源とその後の継承などについて、資料・データの収集整理、関係者のヒアリング等により明らかにする必要がある。

⑤「名護プラン」には地域主義や内発的発展論などの地域計画をめぐり後に現れる重要な思想が先行的に示されている。さらに「都市計画マスタープラン」「住民参加まちづくり」「文化的景観」といった都市計画・都市デザインの重要な仕組みや思想をも先取りする。ここから、このような先駆的な思想が、沖縄県復帰直後の沖縄北部地域の計画に現れたのはなぜかという視点が得られる。「名護プラン」の先駆性を明らかにしつつ、その後50年近くの経過をたどることで、現在の地域計画の問題点とその解決の方向を検討する必要がある。

注

1) 「名護の原点＝『逆格差論』を問い直す」シンポジウム パート1（2019年9月6日）、パート2（2019年12月18日）

2) 上山和男は『想い出』（2016）の中で『逆格差論』を信念とし、「名護プラン」を実践した』と記している。

3) 名護市に移住し、オーシッタイで共同農業を運営してきた上山和男・弘子などがいる。

参考文献

大竹康市・地井昭夫・重村力(1975)「山原の郷土計画から（主集・沖縄の風土と建築）」『建築雑誌』（1093）

重村力(1977)「III.ムラ・風土・地域空間:沖縄の町づくり・村づくりの経験から（農村における生活秩序の再編成）」『建築雑誌』（1126）

【付記】本研究はJSPS 科研費 JP20K04880 の助成を受けたものです。