

## 論 説

## 沖 縄 県 の 地 方 財 政 問 題 (6)

— 本土復帰と「一体化」の推移 —

福 丸 馨 一

## (1) 本土並み負担と地方税(2)

## — 市町村税の復帰前後

復帰前の「地方税」は、政府税のなかの県税相当、市町村税の合計である。そして市町村税が県税相当をふくむのである。この県税相当政府税と市町村税(県税相当)の合計が県税相当であること、しかし此を復帰後の県税と比較できるのか。また「地方税」(市町村税相当と県税相当)を、本土類似団体と比較すべきかなどの問題を、前号で検討してきた。とくに地方税負担が軽すぎると結論づけた、日本政府沖縄財政調査報告の類似県比較を批判してきたのである。また租税負担率が類似県と等しい云々についても、さらに沖縄の地方税制の未設定税目についても。

このような「地方税」の具体的な統計を整理してみれば資料の①の如くである。

この論稿(1)の冒頭で「税源からみれば政府税の95%は国家であり、市町村

※① 県税相当政府税、市町村税 (単位 1万ドル)

	政府税(A)	市町村税(B)	(A)のうち 県税相当	(B)のうち 県税相当	市町村税 相 当
1970	7,982	1,078	353 (4.4)	406 (36.6)	672
71	8,891	1,296	155 (1.0)	513 (38.1)	783
72	9,403	1,179	118 (1.2)	405 (30.9)	774

(注) 各年度決算額、但し(B)のうち県税相当は調停額。

( )は(A)、(B)に占める割合。

の4割は県である」と指摘したのは、この資料においても明かである。序に政府税のなかの県税相当とは自動車税と遊興飲食税のことである。市町村税のなかの県税相当は事業税、不動産取得税である。本土の県税相当で未設定が県民税、たばこ消費税、自動車取得税などである。市町村税のなかの未設定が電気ガス税、たばこ消費税である（軽自動車税は1970年に創設された）。なお県税相当では政府税の所得税、法人税の県民税分、娯楽税の施設利用税分、石油税の軽油引取税分の区分の問題がある。たばこ消費税（県、市町村税相当）では、専売制度がないことや市町村交付税の税源に振替えられるなどの問題も。

この最も明確な県税相当では、先の資料の如く全税収比は1971年度で7%程度である。市町村税の全税収比も県税相当を控除して6%程度で、この「地方税」合計は14%にすぎない。政府税のなかの県税相当の減少は市町村税の軽自動車税の創設のためである。このような「地方税」を類似県と比べれば、確かに比較にならない水準でしかない。だが沖縄の「地方財政」の基本構造は、前号までに繰返し強調してきた、国と地方の財政関係の断絶である。既に論稿(1)の琉球政府1970年度予算の財源分担本土並み試算の例示を思い出してもらいたい。即ち県政・市町村政相当経費の国庫負担ゼロはもちろん、市町村は日政援助の枠外である。

さらに沖縄の租税制度における政府税集中と国税相当の圧倒的比重、この地方税制の圧縮こそ、国と地方の財政関係の断絶からきている。そして政府税と市町村税の総合負担における過重負担は、論稿(2)で明かにしたと思う。例えば1968年総理府の調査報告でも、本土並み試算で所得税68%の減収と指摘している程である。かくて前稿でも述べた如く、沖縄の租税負担の問題は、国税相当と地方税相当の合計でなければならない。とくに類似県比較や、復帰後との比較においては決定的に重要である。ここでは論稿(1)、(2)で明かにした沖縄の租税制度、布令税法（外国人優遇）、基他関係非課税（固定資産など）を繰返すことはない。

しかし(4)、(5)稿でも検討した「本土法適用の課税額推計」（琉球政府主税局、1971年7月）の簡単な結論をもう一度整理してみよう。これは72年度予算について、国税相当の所得税、物品税の大幅減収と石油課税の増収であった。

この推計結果について考慮すべきは、本土復帰に備えての税制改正で、所得税大幅減税が実施されていたこと、68～71年度で2,642万ドル（日政調査団報告）であった。そしてこの推計で現行税制について県税相当の本土並み修正を加えていること、即ち政府税から県税相当への移し替え操作が行われている、娯楽施設利用税、軽油引取税などの新たな区分である。ほか市町村税のなかの県税相当の移し替えもふくめて、「地方税」を修正している。それでも県税相当、市町村税相当で、本土法の未設定主要税目が残されたのであるが。結果として租税負担総額は全く変わらないという推計である。そして国税相当16%減、県税相当72%増、市町村税89%増と見込まれた。この地方税の本土法適用では新規課税（未設定）、固定資産税の増収が特徴となっている。

国税、地方税の総合負担の復帰前後の比較は後に廻して、復帰後の県税について前稿でのべたことを整理するため第1表を示しておく。また類似県比較では、類似県予算平均に対し48、49年度決算で本土並みを達成していた。序に財源構造の類似県比較で、48年度の依存財源構成比は予算決算とも平均水準を越え、財政規模も決算では平均水準となったこと。第2表は50年度県税の決算比較で、税収額では6県のなかで第2位である。

市町村税の復帰前後の比較については、県税相当について論述したごとく、

第1表 沖縄県税の予算、決算(昭和47年～50年) (単位=1億円)

科 目	昭和47年		昭和48年		昭和49年		昭和50年	
	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	決算
県民税	6.6	6.4	7.2	19.5	23.6	33.2	39.4	39.7
事業税	9.4	11.5	13.8	44.6	47.7	60.8	68.7	49.6
不動産取得税	0.9	1.1	2.5	4.8	5.0	6.9	7.6	12.5
たばこ消費税	4.5	5.6	7.2	8.5	9.0	10.7	11.4	11.9
娯楽施設 利用税	1.5	1.8	2.4	3.4	3.2	4.2	4.5	4.9
料理飲食等 消費税	2.6	4.5	4.7	8.4	8.8	10.5	17.2	19.3
自動車税	5.7	6.3	20.5	17.8	30.0	27.5	33.1	31.8
自動車取得税	2.1	6.2	5.5	8.5	10.4	11.1	8.9	10.9
軽油引取税	6.2	7.4	10.0	13.5	12.3	14.5	15.8	13.2
旧税など	0.4	0.9	0.2	1.0	0.3	0.3	—	—
合 計	41.5	53.3	75.6	132.3	152.4	181.9	209.0	191.6

(単位=100万円, %)

第2表 昭和50年度県税決算額の類似健比較

税目	島根県		徳島県		高知県		佐賀県		宮崎県		沖縄県		県平均 の 構成比
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	
県税	16,674	100.0	17,898	100.0	18,439	100.0	18,523	100.0	21,974	100.0	19,612	100.0	100.0
個人住民税	3,875	23.2	4,281	23.9	4,348	23.6	4,192	22.6	4,622	21.0	3,972	20.3	22.8
法人住民税	3,159	18.9	3,361	18.8	3,414	18.5	3,364	18.2	3,764	17.1	3,172	16.2	18.2
事業税	715	4.3	920	5.1	933	5.1	828	4.4	857	3.9	799	4.1	4.6
個人事業税	4,925	29.5	5,817	32.5	5,443	29.5	6,031	32.6	5,517	25.1	4,960	25.3	29.6
個人事業税	238	1.4	140	0.8	228	1.2	267	1.4	262	1.2	129	0.7	1.2
不動産取得税	1,686	28.1	5,677	31.7	5,215	28.3	5,763	31.2	5,254	23.9	4,831	24.6	28.4
県たばこ消費税	643	3.9	778	4.4	845	4.6	743	4.0	1,100	5.0	1,254	6.4	4.4
娯楽施設利用税	781	4.7	961	5.4	925	5.0	853	4.6	1,154	5.3	1,197	6.1	5.0
料理飲食等消費税	107	0.6	216	1.2	203	1.1	275	1.5	464	2.1	495	2.5	1.4
自動車税	1,605	9.7	1,010	5.7	1,431	7.8	1,465	7.9	1,834	8.3	1,931	9.9	7.9
鉦区税	2,180	13.1	2,513	14.0	2,544	13.8	2,406	13.0	3,732	17.0	3,158	16.3	14.3
狩猟免許税	25	0.2	1	-	6	-	7	-	9	-	0	-	-
自動車取得税	21	0.1	20	0.1	47	0.3	14	0.1	40	0.2	3	-	0.2
軽油引取税	1,217	7.3	1,129	6.3	1,234	6.7	1,269	6.9	1,705	7.8	1,099	5.6	7.0
入猟税	1,272	7.6	1,149	6.4	1,367	7.4	1,253	6.8	1,754	8.0	1,320	6.7	7.3
石油価格調整税	17	0.1	17	0.1	41	0.2	11	-	38	0.2	2	-	0.1
旧法による税	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	183	0.9	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-

(註) 昭和52年「財政関係統計」財政課

市町村税相当の著しい圧縮を地方税天国と結論づけるのは誤りである。即ち復帰前の市町村財政の基本構造、国と市町村の断絶、教育区財政、琉球政府の市町村政相当の経費、これは次節で論じなければならない。また復帰前市町村税は資料①で説明した如く著しい圧縮であった。市町村税の内訳は第3表の如くである。この市町村財政構造との関係では、前稿第6表で1969～72年度で、市町村税の比重低下と日政援助の「市町村財政強化」、とくに市町村交付税の増加がみられた。但し72年度における市町村債の激増、及び財産収入と繰越金の急増と高い比重が目目される。

復帰後の市町村税は資料②の如くである。また琉球政府「長期計画」(1970年)の市町村歳入計画との関係を加えてみれば、財政規模の本土並み目標1975年度(琉球政府会計年度)＝昭和49年度はかなり近い数値である。それよりも市町村税の全税収比(後述の国税を合せた)が目標に達していること、さらに1971年度決算の純市町村税相当、円換算28億円と昭和47年度以降を比べてみることが出来る。この昭和47年度と1972年度の直接比較が問題であることは繰返さないが。そして先述の「課税額推計」

資料② 復帰後の市町村税

(単位=1億円)

年 度	予 算	決 算
昭和47	40	48
昭和48	50	73
昭和49	91	121
昭和50	141	156
昭和51	72	194

註(1) 国税・県税・市町村税の合計に対し

47年度＝17.5%

48年度＝15.7%

(2) 復帰前、純市町村税

1971年度＝28億円(換算360円)

1972年度＝25億円(換算308円)

(3) 琉球政府「長期計画」の市町村税

1971年度＝1,100万ドル

1973年度＝2,000万ドル

1975年度＝2,860万ドル

(1972年度予算)の推計額＝1,445万ドル(円換算52億円)は、昭和47年度決算とほぼ一致している。但し県税についても同じ説明をしたと思うが、復帰初年度は会計期間や特別措置の問題がある。むしろ47/48年度＝52%、48/49年度65%の激増が、本土並み市町村税への具体的経過であろう。

この単純直接比較では、とくに純市町村税と比べれば画期的増大を示すのであるが、これこそ市町村税の絶対的圧縮の逆証明である。

もちろん県税相当をふくむ「軽すぎる地方税」の証明でもあるが、この沖縄

第3表 市町村税の内訳

(単位: 1,000ドル)

県名 税目	1969年度			1970年度			1971年度			1972年度			昭和47年		
	税額	指数	構成比	税額	指数	構成比	税額	指数	構成比	税額	指数	構成比	税額	指数	構成比
市町村民税	2,880	100	29.7	3,332		29.9	4,212		31.2	4,410		33.6	1,427	162	31.6
固定資産税	3,243	100	33.4	3,620		32.6	3,958		29.5	4,463		33.9	1,179	119	26.1
軽自動車税	-			97		0.9	152		1.1	213		1.6	56		1.2
市町村たばこ消費税	-			-			-			-			1,040		23.0
電気ガス税	-			-			-			-			61		1.4
鉱産税	-			-			-			-			5		0.2
木材引取税	-			-			-			-			0		-
入湯税	-			-			-			-			0		0.1
事業税	3,282	100	34.9	3,726		33.5	4,708		34.9	3,660		27.9			
不動産取得税	296	100	3.0	346		3.1	430		3.2	395		3.0	742	68	16.4
その他の税	0	100		1			0		-	-		-			
合計	9,703	100		11,123		100.0	13,489		100.0	13,143		100.0	4,514	153	100.0

(註) 沖縄県市町村行政概況, 昭和49年, 沖縄県地方課

の地方税や地方税制だけを取上げ、数量比較や制度差を云々するのが、例の類似団体比較の方法であった。少くとも国税と地方税の総合負担について復帰前後を比べるべきである。この総合負担が第4表である。この1972年度=昭和47年度は会計期間のズレと短縮、さらに円換算レートの変動、復帰特別措置の問題がある。さらに国税については旧琉球政府税が、49億円で徴収済額の24.6%を占めている(前稿=第31表)。その意味で「本土並み」の総合負担の傾向的推移は昭和48年度以降とみられる。国税については調定額と徴収済との差額が、48年度=45億円、49年度=63億円、50年度以降も大きいこと、もちろん47/48年度の倍増、とくに法人税=4.4倍である。

第4表(1) 復帰前の租税負担

(単位=1万ドル)

	政府税	市町村税	合計
1971年度	8,891 (320)	1,296 (46)	10,187 (366)
1972年度	9,403 (289)	1,179 (36)	10,582 (325)

(註) ( )は円換算, 1億円  
円換算は、1971年12月18日以降  
1ドル=308円、それ以前360円、  
復帰1972年5月15日以降305円  
1973年12月14日以降変動相場制。  
上の71年度決算は71年6月末、  
72年度決算は72年5月14日で71  
年度は明らかに360円だが、72年  
度は308円とみなして

この総合負担比較で1971年度と昭和48年度を比べると、昭和47年度を特例として「本土並み」負担増大は明らかである。しかし此を復帰前の総合負担が軽いと結論づけることはできない。記述の如く復帰に向けての税制改正が実施されていたこと、加えて琉球政府の「国と地方の財政関係」を無視することはできない。また例の「課税額推計」の総合負担は変わらないとした、現行税制の負担総額1972年度予算12,389万ドル(円換算446億円)を対照させてみる必要もあるだろう。更に、この推計では、地

第4表(2) 復帰以降の国税、地方税

(単位=1億円)

年度	県 税	市町村税	国 税	合計
昭和47年	53.3 (41.5)	48.2 (40.1)	173.5 (199.1)	274
昭和48年	132.3 (75.6)	73.6 (50.6)	369.0 (414.9)	574
昭和49年	181.9 (152.4)	121.5 (91.5)	465.9 (532.2)	767
昭和50年	196.1 (209.6)	156.8 (141.6)	487.6 (564.3)	852
昭和51年	209.1 (204.5)	194.5 (172.7)	495.7 (593.5)	898

(註) ( )=当初予算、ただし国税は調停額。

方税制の主要税目未設定があること、この新規課税分も考えて比較しなければならない。この72年度決算との大差は、円レートの大変動、会計期間短縮の問題があるからであろう（ほか予算と決算の変動自体も）。なお「課税額推計」の72年度予算の租税と、琉球政府と市町村の当初予算とは多少の相違がある。

このほか総合負担の昭和47年度以降の推移では県税と市町村税の増加率が国税の増加率よりも大きいことも注目しなければならない。復帰後の市町村税の内訳は第5表である。第3表と少し違うのは調定額と徴収済との差である。47/48年度、48/49年度の急増の内訳では、市町村民税=47~49年度の4.4倍、ほか固定資産税=47/48年度の2.1倍、電気ガス税=47/48年度の3倍である。なお47年度は旧法の税収分が16%ふくまれていることも注意しなければならない。

最後に地方税全体の税収比は、資料①で、1971年度=14%が、昭和47、48年

第5表 市町村税の推移

(単位=1億円)

区 分	昭和47年	昭和48年	昭和49年	昭和50年
市 町 村 民 税	14.2 (31)	34.6 (42)	62.9 (50)	77.1 (47)
固 定 資 産 税	11.7 (26)	24.9 (30)	31.6 (25)	47.1 (29)
軽 自 動 車 税	0.5	1.2	1.3	1.2
市町村たばこ消費税	10.4 (23)	14.8 (18)	18.8 (15)	20.9 (13)
電 気 ガ ス 税	0.6	1.8	3.3	5.7
旧 法 の 税	7.4 (16)	3.2	0.6	0.4
特別土地保有税	—	1.0	6.7	9.3 (6)
合 計	45.1 (40)	82.1 (50)	125.7 (91)	162.3 (146)

※ 鉱産税、木材引取税、入湯税は省く

( ) は構成比、但し合計の ( ) は予算

(註) 「市町村行財政の概況」地方課、昭和52年。

度が37~36%にも拡充されている。確かに地方税の欠落と国税相当の政府集中による、地方税相当の圧縮が、戦後四半世紀にわたって続いたこと、しかも国と地方の財政関係の断絶の枠組みにおける地方財政の貧困が、地方税拡充と地方税制の確立に向う側面を見落してはならない。



## (2) 復帰直後の市町村財政

### －復帰前との比較について

論稿(4)までに復帰前の市町村財政、そして市町村財政の復帰課題を検討してきた。ここでは復帰後の市町村財政を分析するが、まず復帰前との比較はできるのかどうかである。

琉球政府の市町村歳出入計画は、論稿(2)の第2表、論稿(4)第3表に示されている。この71年度が市町村歳出入に教育区財政を一部加算していること、この修正のため財政規模と政府支出金が、市町村財政決算、前稿第6表の71年度をかなり上廻ることになる。この教育区財政は、同じく論稿(4)72頁の自治省資料で70年度決算、71年度決算見込みが参考になる。即ち1970年度市町村財政決算が、本土類似県市町村(昭和45年度決算)と比べて、財政規模が半分以下である。また71年度決算見込みでも格差は大きい。但し71年度市町村交付税は間違いで、沖縄県地方課の資料では2,811万ドル(円換算101億円)である。

しかし教育区をそっくり加算すれば、71年度決算見込みでは財政規模も依存財源も類似県を大きく越えてしまう。即ち本土復帰を待たず、市町村財政は本土並み以上に拡充している。この奇妙な結論というより誤りは、教育区の市町村負担金の重複だけではない。教育区財政は論稿(4)でも明かにしたように、琉球政府直轄の「特別会計」を、従って政府支出金を市町村財政に加えるなら、琉球政府と市町村の重複加算となる。市町村負担金は教育区と市町村の財政関係であるが、1967年教育区教育税廃止と市町村交付税の算定に教育費を加えるまでは全く無関係であった。要するに琉球政府は市町村行政の一部を分担し、且つ教育費全体をこの「特別会計」で管理してきたのである。この琉球政府と市町村の財政関係を基軸に考えなければならない。従って「長期計画」が71年度市町村財政に、教育区財政の一部を加算したのは、「本土並み」修正を施したということになる。

この問題では1968年琉球政府地方課の本土並み制度差修正による、市町村財政の比較方法が参考になると思う。これは論稿(1)で説明したように、教育区財政を本土並みから全額控除、その上で琉球政府が分担する市町村相当(生活保護費、保健衛生費)を減額修正し、市町村負担金の重複を除いて、本土並み

の6割の市町村財政規模であると試算している。従って「長期計画」の71年度市町村税はともかく、依存財源4,770万ドル（構成比59%）は実態を示すものではなく、この73、75年度との比較は客観的なものではない。しかし市町村財政の復帰直前の構造変化、依存財源1966年度=38.9%（地方債を除き）が、71年度=57.5%へ、「本土並み」への前進がみられていたことも確かである。とは言え日政援助と「市町村財政強化」（1969年度）が、他方で市町村債の急増（71/72年度40%）や、財産収入（土地売却）と繰越金の合計歳入比=18.3%（1972年度）にも示される。また当然繰越事業の累積が歳出入の差で71年度=645万ドル、72年度=1,039万ドルとなっている。

このような復帰前の市町村財政を、復帰後と比較できないのは当然である。これは市町村税の比較について述べたことと同じである。教育区（教育費）、県税相当市町村税、琉球政府の市町村政相当経費などを無視することで、例えば昭和47年度と1972年度の直接比較（前稿第7表）は、財政規模の倍増のほか参考資料でしかない。

復帰後の推移は第6表である。財政規模の増大、対前年増加率が48年度=50%、49年度=40%である。そして予算と決算の変動が著しく大きいことが特徴である。この変動は依存財源よりも、自主財源=市町村税、財産収入、繰越金

第6表 昭和47年・48年市町村財政予算と決算（歳入）

単位=100万円

区 分	47年	48年	49年	50年
市 町 村 税	4,014 (4,827)	5,002 (7,364)	9,150 (12,159)	14,105 (15,680)
国有施設所在交付金	296 (1,308)	1,491 (1,610)	1,740 (2,120)	2,320 (2,446)
地方交付税	14,201 (16,772)	20,277 (24,561)	25,285 (31,631)	33,357 (23,797)
分担金負担金	350 (143)	645 (188)	954 (341)	1,468 (663)
使用料手数料	602 (1,050)	731 (1,424)	855 (1,691)	1,095 (2,134)
国庫支出金	13,317 (9,959)	15,652 (17,074)	21,859 (25,716)	28,150 (31,282)
県 支 出 金	1,801 (2,517)	1,661 (2,262)	2,637 (3,887)	3,351 (5,859)
財 産 収 入	3,073 (4,166)	2,471 (4,484)	4,098 (4,805)	2,845 (4,314)
繰 越 金	2,186 (3,676)	1,200 (5,153)	1,459 (5,848)	931 (5,273)
諸 収 入	829 (896)	954 (1,851)	3,376 (3,684)	2,650 (3,033)
市 町 村 債	2,324 (1,547)	3,388 (3,666)	4,648 (5,796)	5,689 (9,696)
合 計	43,353 (47,938)	54,577 (71,896)	79,761 (100,798)	98,943 (116,739)

(注) ( )は決算。

についてみられる。この繰越金、財産収入の比重が合計で市町村税を上廻っている(47, 48年度)。更に市町村債の累積的増大である。このような財政状況は復帰直前と共通しており、繰越事業についても、歳出入の差額の大きさ、48年度=80億円、47, 49年度いずれも50億円以上である。市町村財政の本土復帰による歴史的変化は、依存財源、とくに国庫支出金の増大と財政規模の増大をもたらしたが、同時に地方債の増大と「自主財源」の拡充、繰越事業の累積を平行させる。これはまた歳出関係の推移=第7表の投資的経費の対前年増加率、48年度=60%, 49年度=42%(構成比38.2%)となるのである。これは沖縄県の財政分析で明らかになった、沖縄振興開発事業の地方財政との関係が、市町村財政にも反映しているのである。この公共投資の県・市町村を通ずる集中投下が、地方財政危機の要因となるのは必然である。

復帰直後の市町村財政の決算収支は、実質単年度収支の県全体の赤字が49, 50年度である。48年度も54市町村のうち25市町村が赤字、49年度が53市町村のうち21市町村、50年度が23市町村(全10市のうち那覇市など7市)、51年度は19市町村が赤字である。47年度は中城村だけ赤字、なお1972年度は27市町村が赤字であった。

ここで昭和50年代の推移にふれておくと、先述の市町村財政の拡充は50年代に入り石油危機以降の財政危機と連動し、53年度を分岐点として転換期を迎える。例えば人件費は50年度=28.4%が21%の水準で推移し、投資的経費は50年度=37.5%から44%へ増大し、程なく40%水準へ。この今日に至る地方財政問題は、論稿(7)以下で扱うことになる。なお沖縄県知事の革新から保守への交替が53年12月であった。

最後に類似団体比較は、49年度決算で歳出入規模とも平均水準である(第8表)。しかし歳出入の差が最も大きいこと、地方税は類似県平均の84%、依存財源(地方債を除く)は平均以上、この構成比58.6%は第一位である。人件費は宮崎県につき第2位、普通建設事業費の補助事業費では最高である。「その他」は地方債、財産収入、繰越金、及び基地交付金などの合計で内容が分らないが、沖縄県の水準は高くなっている。公債費が最も小さく表れているのは、財政投融资制度の開始が1969年度であること、この年度59市町村のうち39町村



第8表 昭和49年度決算における類似団体との比較表

(単位=100万円)

税目	県名		沖縄県		島根県		徳島県		高知県		佐賀県		宮崎県	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
歳入	地方税	12,159	12.1	14,748	16.1	17,729	19.7	17,332	17.4	15,640	18.0	21,051	19.4	
	交付税	31,631	31.4	30,134	32.9	23,086	25.6	27,825	27.9	24,534	28.2	31,186	28.8	
	普通交付税	29,434	29.2	27,085	29.6	20,970	23.3	24,811	24.9	22,246	25.5	28,769	26.6	
	特別交付税	2,197	2.2	3,048	3.3	2,115	2.3	3,013	3.0	2,287	2.6	2,417	2.2	
歳入	国・県支出金	29,603	29.4	23,033	25.2	20,522	22.8	28,743	28.8	23,471	27.0	30,110	27.8	
	その他	27,303	27.1	23,594	25.8	28,781	31.9	25,873	25.9	23,429	26.9	25,961	24.0	
	合計	100,698	100.0	91,510	100.0	90,119	100.0	99,774	100.0	87,076	100.0	108,309	100.0	
歳出	人件費	26,517	27.8	23,720	26.1	23,628	26.9	22,879	23.1	20,913	24.7	31,170	29.1	
	扶助費	9,697	10.2	7,227	7.9	7,838	8.9	14,910	15.1	10,255	12.1	13,436	12.5	
	公債費	1,846	1.9	4,870	5.4	4,113	4.7	5,085	5.1	3,119	3.7	4,501	4.2	
	小計	38,061	40.0	35,817	39.4	35,580	40.5	42,875	43.3	34,288	40.5	49,107	45.9	
歳出	投資的経費	36,414	38.2	35,879	39.5	33,462	38.0	39,322	39.7	33,941	40.1	39,463	36.9	
	うち普通建設事業費	35,277	37.0	27,425	30.2	30,774	35.0	32,721	33.0	28,190	33.3	35,030	32.7	
	うち単独事業費	10,085	10.6	13,633	15.0	14,428	16.4	17,748	17.9	12,753	15.1	13,771	12.9	
	その他	20,777	21.8	19,240	21.2	18,910	21.5	16,813	17.0	16,391	19.4	18,502	17.3	
歳出	合計	95,253	100.0	90,937	100.0	87,953	100.0	99,010	100.0	84,621	100.0	107,073	100.0	

資料一 地方財政統計年報(昭和49年度)による。

が起債ゼロであったこと、またこの地方債総額の半分が那覇市に集中したこと。しかも民間金融が中心であり、この政府資金への借り替えが70年度に行われた(日政調査団報告) ことなどが参考にされなければならない。

### (3) 那覇市の復帰前後の財政問題について

論稿(3)で復帰前の那覇市の財政問題と復帰対策を取上げ、本稿では市町村税、市町村財政の分析及び復帰前との照合をしてきた。ここでは復帰後の那覇市の財政問題を検討し、復帰前後の構造変化を検証していく。

復帰前の財政問題の概要はどうであったか。論稿(3)の第1表=那覇市一般会計の推移で、70~72年度の財政規模の増大であった。これは日政援助の復帰直前の急増を基礎とする「市町村財政強化」、財政投融资制度の開始(以上1969年)に裏づけられていた。例の日政調査団は70、71年度の市財政について、「起債と不動産事業を主財源とし、一般会計になじまない港湾事業、埋立など大規模建設事業」であること、確かに那覇新港建設計画(69~75年度)=2,694万ドルは、復帰前最大の決算規模となった71年度=2,201万ドルを大きく越えていた。そして埋立地処分が予定通り進まないため繰越事業が累積し、この多くは道路、住宅用地、新港建設関係であった。例えば69年度歳入決算42億円に対し繰越事業11億円、70年度決算50億円に対し20億円となっている。

論稿(3)の第1表の那覇市一般会計の推移、これと後述の第9表(A)(B)の円換算は、復帰直後特別措置=305円であるため数字がかなり異なる。それと予算と決算の差が第9表(B)でも分る如く著しく大きいことが特徴である。このため予算における市債の割合は、日政調査団報告では70年度=21.7%、71年度=23.9%と著しく大きいこと、これは当初予算、補正予算の変動と決算の縮小で、必ずしも市債比率は大きく表れていないことに注意しなければならない。それと第9表(B)の1972年度歳入予算、決算の変動が大きい、第9表(1)の歳出決算は予算に対し58%という半減に近い状況である。このような歳出入の大変動は70、71年度も全く同じである。日政援助の年度末受入れ=政府支出金の大幅ダウン、土地売却の見込み違い、これと連動する起債の縮小などによるものである。即ち著しく不安定な財源と財政危機を意味したのである。歳出の面で、

第9表A 那覇市歳入歳出決算累年比較

(単位=100万円)

年 度	歳 入			歳 出		
	総 額	一般会計	特別会計	総額	一般会計	特別会計
1965年度	2,098	1,708	389	1,865	1,578	286
1966	2,607	2,134	472	2,255	1,950	304
1967	3,847	3,103	744	3,524	2,862	662
1968	4,005	3,204	800	3,762	3,017	744
1969	4,746	3,951	794	4,596	3,845	751
1970	6,097	5,002	1,094	5,858	4,836	1,021
1971	8,078	6,681	1,396	7,718	6,410	1,308
1972	8,433	7,185	1,247	7,351	6,175	1,175

第9表B 那覇市年度別歳入決算

(単位=100万円)

科 目	1970年度		1971年度		1972年度	
	予 算	決 算	予 算	決 算	予 算	決 算
一般会計	6,719	5,002	8,220	6,681	10,640	7,185
市税	1,669	1,756	1,965	2,103	2,183	1,719
特別とん譲与税	11	11	26	32	28	18
市町村交付税	722	595	1,000	966	1,132	991
財産収入	487	374	319	266	1,952	1,212
分担金及び負担金	0	—	0	—	52	47
夫役及び現品	0	—	0	—	—	—
使用料及び手数料	285	253	343	294	318	280
政府支出金	1,868	771	2,368	1,408	3,552	1,639
寄付金	48	4	44	22	10	12
繰入金	12	12	12	12	12	—
繰越金	215	215	238	238	413	413
諸収入	106	114	114	132	118	123
子債	1,290	892	1,786	1,203	864	725
那覇市土地区画 整理特別会計	21	22	15	20	23	22
山下地区区画 整理特別会計	41	10	77	44	73	82
小禄地区区画 整理特別会計	20	16	47	6	57	51
下水道事業 特別会計	547	325	534	474	376	372

第9-(1)表 那覇市年度別歳入決算

(単位=100万円)

科 目	1970年度		1971年度		1972年度	
	予 算	決 算	予 算	決 算	予 算	決 算
総 額	7,350	5,202	8,894	6,945	11,170	6,636
一般会計	6,719	4,836	8,220	6,410	10,640	6,175
議会費	63	62	69	67	77	66
総務費	1,617	1,373	1,633	1,561	1,131	856
民生費	146	105	186	151	451	371
衛生費	141	124	220	186	510	286
労働費	23	22	25	24	44	40
農林水産業費	30	25	33	33	45	42
商工費	42	40	393	261	255	159
土木費	3,419	1,950	4,276	2,747	5,247	2,646
消防費	126	125	160	159	220	175
教育費負担金	696	696	798	798	934	827
災害復旧費	34	34	20	20	23	19
公債費	377	273	401	398	1,694	683
諸支出金	—	—	—	—	—	—
予備費	—	—	—	—	2	—
那覇市土地区画 整理特別会計	21	13	15	10	23	7
山下地区整理 特別会計	41	10	77	44	73	41
小緑地区区画整理 特別会計	20	16	47	6	57	50
下水道事業 特別会計	547	325	534	474	376	361

公債費は予算上は16%であるが決算では11%である。

この大規模公共事業、実は不動産事業に傾斜しなければならなかったのは、那覇市の社会資本の著しい不足と貧困によるもので、最大の要因は市面積の3分の1に及ぶ軍用地のためである。これが都市基盤整備、経済開発、住宅用地の障碍となったのは当然である。この「土地と水」問題、結果として例えば過密と土地不足と地価高騰、この米軍基地との競合による代替需要=不動産事業を余儀なくされたのである。72年度予算の那覇市の日政援助要請は、論稿(3)で示した如く、那覇新港、道路(潰れ地補償)、上下水道ほか建設事業費2,436



万ドルの90%の補助を要請しなければならなかった。

かくて政府支出金の増大(71, 72年度予算), 市債の増大(69~71年度決算=論稿(3)第1表), および財産収入=72年度決算歳入比17%が, 巨額の繰越事業が併行していたとみられる。歳出における土木費の大量繰越しは第9=(1)表で, 予算に対し決算は70~72年度は半減していることから分る。このほか市債について, 財政投融资制度の開始と, この69年度以前の民間借り入れの政府資金への借り換えが70年度に行われたこと, 上下水道と米軍統合上下水道との関係は論稿(3)で説明したので省くが, 那覇市財政の基地問題との関係は次節で取上げることにする。

日政調査団の那覇市の類似団体(松山, 富山市)比較も, 論稿(3)で紹介済みである。またこの「本土並み修正」の矛盾も, 前節で十分に批判したところである。要するに琉球政府と地方教育区の財政関係(政府支出金)を市町村財政に加算し, 市町村と教育区の重複(市町村負担金)を控除し, その上, 琉球政府の市町村相当経費を加えてしまえば, 沖縄の市町村財政は「本土並み」以上に修正されることになる。これは教育費, 社会保障, 保健衛生各経費が, 市町村ではなく琉球政府の分担であったこと, この地方財政の基本構造を勝手に「制度差修正」を施してしまうことになる。この比較分析の誤りは繰返すまでもないが, この比較指数が類似団体=100として, 那覇市の財政規模は69年度=74, 71年度(予算)=109となる。また投資的経費は71年度=235である。この途方もなく高い大規模公共事業の指数は, 調査報告自らが指摘した「一般会計になじまない」=本土では特別会計分を一般会計に加えているためでもある。かくて71年度比較では財政規模も国庫依存財源(政府支出金, 市町村交付税)・地方債のいずれも類似団体平均を越える始末である。

この制度差修正が「本土並み」に変わるのは当然であるが, この修正以前が実際の市財政の指数なのである。那覇市教育区歳出入状況は第11表の如くである。71年度決算1,135万ドルは, 一般会計同年度決算の半分に相当する。この両会計の政府支出金を合計するから, 類似団体の国県支出金=100に対し那覇市の政府支出金=276となる道理である。にもかかわらず市税の比較指数=71年度57であるが, これがまた第1章の「地方税負担が軽い」という調査団の報告の

第10表 那覇市一般会計 財源別分類比較 経費別分類比較

財源別	昭和47年度			1972年度		
	予算	決算額	百分比	100万円	1000ドル	百分比
自主財源	100万円	5,786	45.8	12,492	53.0	
市負担	(4,249)	2,332	18.5	5,638	23.9	
手使		76	0.6	157	0.7	
手数料		246	2.0	823	3.5	
手数料	308	44	0.3	94	0.4	
財産収入	1,300	1,445	11.4	3,976	16.9	
寄附						
繰入金		12	0.1	39	0.2	
繰入金	134	1,067	8.5	1,356	5.7	
繰入金	378	561	4.4	406	1.7	
依存款	(7,768)	6,849	54.2	11,067	47.0	
地方譲与		58	0.5	61	0.3	
自動車取得		80	0.6			
国有提供施設等		135	1.1			
市町村助成		135	1.1			
施設等所在						
調整交付金						
地方交付金	2,300	2,791	22.1	3,250	13.8	
交通安全対策特別交付金		16	0.1			
国庫支出	4,377	2,770	21.9	5,375	22.8	
国庫支出	227	244	1.9			
債	661	617	4.9	2,379	10.1	
歳入合計	12,017	12,636	100.0	23,559	100.0	

  

年度別	昭和47年度			1972年度		
	予算	決算額	百分比	100万円	1000ドル	百分比
人件費	3,167	3,223	28.3	4,842	23.9	
維持費	1,093	1,089	9.5	1,196	5.9	
補助費	120	223	2.0	295	1.5	
補助費	1,155	1,166	10.2	191	0.9	
普通建設費	207	193	1.7	271	1.3	
災害復旧費	5,438	3,435	30.1	7,938	39.2	
失業対策費	33	10	0.1	65	0.3	
公積金	8	39	0.3	110	0.6	
立出金	396	1,592	14.0	2,240	11.1	
投資及び立出金		12	0.1	20	0.1	
貸付金		14	0.1	5		
繰出金						
繰出金	371	413	3.6	355	1.8	
繰出金				2,713	13.4	
歳出合計	12,017	11,413	100.0	20,248	100.0	

(註) 72年度歳入12月補正予算 31,419。

第11表A 那覇教育区の予算及び決算(歳入)

(単位=千ドル)

科 目	1970年度		1971年度		1972年度	
	予算現額	収入現額	予算現額	収入現額	予算現額	収入現額
総 額	8,700	8,891	11,771	11,358	14,344	12,802
市 負 担 金	2,331	2,320	2,627	2,630	3,063	2,718
市教育費負担金	2,284	2,284	2,619	2,619	3,063	2,713
教育税収入	46	35	8	11		4
分担金及び負担金	1	1	2	2	2	2
負 担 金	1	1	2	2	2	2
政府支出金	6,100	6,323	8,337	7,949	9,980	8,802
政府負担金	5,842	6,074	7,960	7,622	9,598	8,467
政府補助金	257	249	377	327	382	335
使用料及び手数料	126	127	122	124	114	96
使 用 料	126	127	122	124	114	96
手 数 料						
諸 収 入	38	31	17	22	181	204
財 産 収 入	32	22	9	7	1	—
寄 付 金		—		—		—
預 金 利 子						
雑 収 入	6	9	7	14	180	204
繰 越 金	87	87	400	400	108	108
繰 越 金	87	87	400	400	108	108
教育区債	14	—	264	228	892	869
教 育 区 債	14	—	264	228	892	869

証明となるのであろうか、この反論を繰返すこともないだろう。さらに地方債が70年度284, 71年度=268, 財産収入=70年度=374, 71年度=193というのは、異常とも思える指数であるが、予算と決算の変動を考えても、これだけは真実に近い財源「不安定」指標とみられなくもない。

ここで那覇市の復帰後の財政問題に移るが、第10表は、1972琉球政府会計年度と昭和47年度の一般会計決算の、直接比較を示している興味深いものである。しかしこの問題は既述の如く数量比較が不合理であること、むしろ本土復帰に

第11表B 那覇教育区の予算及び決算(歳出)

(単位=千ドル)

科 目	1970年度		1971年度		1972年度	
	予算現額	収入現額	予算現額	収入現額	予算現額	収入現額
総 額	8,700	8,491	11,771	11,250	14,344	12,612
教育総務費	206	201	245	233	498	465
教育総務費	206	201	245	233	498	465
学校教育費	8,273	8,075	11,291	10,799	13,654	11,997
小学校費	4,986	4,888	6,863	6,639	8,059	7,042
中学校費	2,773	2,682	3,668	3,470	4,792	4,209
幼稚園費	512	504	759	689	802	745
社会教育費	18	18	36	35	40	33
社会教育総務費	18	18	36	35	40	33
諸支出費	202	195	198	182	148	116
分担金及び負担金	77	77	75	75	50	50
公債費	115	108	115	100	94	
予備費		—	—	—	1	62
						—

よる市財政構造の画期的変化を示すものである。即ち教育区行財政の市行財政への統合、琉球政府の市政相当分の市行財政への移管、そして何よりも国・県・市の行財政関係の成立である。もちろん市税構造の本土並み税制への移行である。さらに特別会計では復帰後の新たな拡充、第9表(B)と第10表=(1)(2)の特別会計を比べれば分るが、港湾事業、国民健康保険各特別会計が新設されている。更に49年度以降では用地先行取得事業、救急診療事業(55年度市立病院設立)などが加わることになる。日政調査団の「一般会計になじまない」大規模建設工事の、本土並み特別会計への移し換え、その他新規事業が加わり、1972年度特別会計決算12億円が昭和47年度24億円、以降増大をつづけている。

このような構造的大変革が、第10表の直接数量比較で矮小化させてはならない。しかしこの72年度=昭和47年度は会計期間のズレと短縮(重複がある)があるが、それぞれの特徴が共通していることも見落してはならない。まず71年度決算の予算に対する大幅縮小は先述の通りであるが、とくに歳出の激減、こ

第10-1)表 那覇市年度別歳入決算

(単位=100万円)

科 目	昭和48年度		昭和49年度		昭和50年度	
	予 算	決 算	予 算	決 算	予 算	決 算
総額	22,851	21,064	32,008	29,545	32,672	32,002
一般会計	17,625	16,660	22,098	22,008	22,289	22,170
市税	2,752	3,152	4,750	4,984	6,389	6,395
地方譲与税	109	123	180	174	176	204
国有提供施設等所在市 町村助成交付金	163	163	187	187	214	214
施設等所在市町村 調整交付金	173	173	233	233	273	273
地方交付税	4,066	4,404	5,152	5,152	4,562	4,562
交通安全対策特別交付金	23	23	28	27	34	34
分担金及び負担金	108	106	146	160	213	213
使用料及び手数料	407	400	464	474	549	562
国庫支出金	5,595	4,426	5,557	5,291	5,792	5,651
県支出金	225	207	349	327	422	437
財産収入	340	357	1,138	1,188	325	337
寄附金				—	20	20
繰入金	12	12	12	14		
繰越金	1,222	1,222	1,627	1,627	828	828
諸収入	685	803	865	917	973	1,009
市債	1,614	949	1,243	1,111	1,366	1,237
特別会計	5,225	4,403	9,909	7,536	10,382	9,852
那覇市戦災復興 土地区画整理事業	27	24	62	45	39	34
那覇市土地区画整理事業	435	362	650	504	718	742
下水道事業	775	675	719	666	1,004	1,001
港湾事業	2,215	1,553	4,545	3,406	4,210	3,682
国民健康保険	1,770	1,807	2,616	2,497	3,036	3,006
救急診療事業	—	—	314	315	368	376
用地先行取得事業	—	—	1,000	100	1,005	1,008

れは会計期間の短縮もあるけれど、土木費の半減、投資的経費における大量繰越しは、先述の如くである。そして歳入財源の縮小（政府支出金）と、「自主財源」＝財産収入、繰越金の合計構成比＝22.6%は市税と並ぶのである。

これに対し昭和47年度の予算と決算の全体としての変動はほとんど見られな

第10-(2)表 那覇市年度別歳出決算

(単位=100万円)

科 目	昭和48年度		昭和49年度		昭和50年度	
	予 算	決 算	予 算	決 算	予 算	決 算
総額	22,851	19,109	32,008	28,241	32,672	30,994
一般会計	17,625	15,033	22,098	21,180	22,289	21,288
議会費	157	154	208	207	249	244
総務費	1,918	1,801	3,259	3,229	3,069	2,995
民生費	3,517	3,137	4,794	4,632	5,655	5,600
衛生費	727	707	1,348	1,215	1,555	1,509
労働費	97	89	106	102	121	117
農林水産業費	86	85	119	118	294	293
商工費	249	190	259	243	234	229
土木費	6,678	4,907	5,714	5,247	4,656	4,262
消防費	525	494	774	734	827	826
教育費	3,189	3,007	4,953	4,922	4,957	4,579
災害復旧費	40	19	72	50	112	83
公債費	411	411	475	475	545	545
諸支出金	26	25		-		-
予備費		-	11	-	10	-
特別会計	5,225	4,076	9,909	7,061	10,382	9,655
那覇市戦災復興	27	20	62	40	39	32
土地区画整理事業						
土地区画整理事業	435	331	650	451	718	698
下水道事業	775	645	719	661	1,004	997
港湾事業	2,215	1,449	4,545	3,290	4,210	3,587
国民健康保険	1,770	1,629	2,616	2,308	3,036	2,975
救急診療事業	-	-	314	296	368	362
用地先行取得事業	-	-	1,000	11	1,005	1,001

い。これは復帰初年度の沖縄県予算編成で、当初暫定予算で本格予算編成が大幅におくれた事情があったが、ここでも実質補正予算であったと推量される。この点で第10表=(1)(2)の予算はすべて決算に近いが、例えば48年度当初予算は別途資料で131億円であるから補正予算と見なければならぬ。それはともかく昭和47年度予算と決算は、内容を見るとかなり大きな変動を示している。とくに自主財源(繰越金)、この財産収入との合計=19.9%は市税を上廻って

いる。この逆が国庫支出金の激減である。この歳入財源の構造と変動については、1972年度と完全に共通していると言える。また歳出の面でも普通建設事業費の大幅減少(予算対比)、公債費の大幅増加と構成比の高さもほぼ共通している。ただ大きく異なるのは扶助費(社会保障)が、72年度=0.9%から47年度=10.2%と決定的に増大したことである。これは別な資料で47年度民生費19億円(予算)と、72年度民生費3.7億円(決算)を比べても分るが、第10=(2)表で民生費の増加と、構成比が昭和50年度では最大の支出項目であることを示す。これは保健衛生費と共に復帰前、市行財政において基本的に欠落していた部分(=琉球政府の分担)であった。以上、昭和47年度の財政構造の決定的変化にもかかわらず、復帰前の財政状況をそのまま受けついでいたのである。

ここで市税の復帰前後の比較は今まで述べたように不合理であるが、参考までに整理しておく。即ち72年度=17億円と、昭和47年度=23億円をどう見るかである。まず72年度の県税相当35%を控除すれば、純市税相当は約6億円となる。一方で47年度市税収入には第12表でみると、過年度分、繰越分が約11億円ふくまれている。この繰越しと過年度の区分が不明だが、旧法課税対象の繰越しで現年度分(昭和47年4月1日~5月14日)の扱いによるとみられる。ともかく復帰に伴う地方税制の新規施行による混乱があり単純比較は問題である。

その上会計期間短縮や復帰特別措置の問題もある。従って47/48年度の税収の激増、市民税3.2倍、固定資産税2倍などをみなければならぬ。なお一般会計48年度以降の推移で、繰越金の比重は

第12表 那覇市市税の内訳(47/48年度)

(単位=100万円)

	47年度		48年度		51年度	
	決算	予算	決算	予算	決算	予算
市民税	523	731	1,705	917	4,211	4,083
個人	335	375			3,115	3,087
法人	187	355			1,096	995
固定資産税	374	385	784	627	2,113	2,282
軽自動車税	13	13	31	29	39	46
たばこ消費税	306	207	459	356	630	600
電気ガス税	21	15	68	61	353	347
過年度分	736	422	102	244	230	175
繰越分	356	292			188	169
合計	2,332	2,067	3,152	(2,752)	7,826	7,772

(註) 資料が地方課「市町村財政の概況」(50年3月)と市統計書と異なる。( )は地方課。

市債以上であり財産収入との合計が49年度=12.7%となっている。さらに48年度歳入の当初予算131億円，補正176億円，決算166億円と変動し，この内容も※の如くである。また一般会計歳出の主要経費の推移は資料③の如くである。歳入の増加（47～49年度）の内訳は省くが，国庫財源の増加が，自主財源と市債の増加を併行させていること，歳出では普通建設事業費の増大（49年度まで），これも当初予算と決算の変動が大きい（47，48年度）などである。50年度の歳出入の伸びがゼロとなるのは全国的動向とみられる。

この50年度の普通建設事業の落ち込み，決算48億円と対照されるのは，特別

※ 48年度歳入の変動

(単位=1億円)

	当初	補正	決算
市税	22	27	31
国庫支出金	39	55	44
地方交付金	36	40	44
市債	6	16	9
繰越金	1	12	12
財産収入	6	3	3
合計	131	176	166

会計である。47年度=24億円から50年度=98億円の歳入決算であり，50年度の歳出決算で港湾事業35億円，用地先行取得10億円，下水道事業約10億円で，合計では一般会計の普通建設事業を上廻るのである（公営企業の水道事業は別）。そして47～49年度の普通建設事業の増大は，同時に対応財源不足と繰越事業，48年度=25.8億円，49年度=21.1億円，50年度=6億円であるが，48年度普通

資料③ 那覇市一般会計歳出

(単位=1億円)

	歳入	歳出	普通建設事業費	人件費	公債費
47	126.3 (120.1)	114.1	34.3=30.1% (54.3)	32.2=28.3% (31.6)	15.9=14.0% (3.9)
48	166.6 (131.5)	150.3	57.7=38.4% (41.2)	42.1=28.0% (36.4)	4.1 (4.5)
49	220.0	211.8	74.4=35.1%	59.8=28.3%	4.7
50	222.1	212.8	48.5=22.8%	69.2=32.5%	5.4

(註) ( ) は当初予算

建設事業費の決算からみてこの大きさが分るだろう。47年度は会計収支上は繰越事業はゼロであるが，同年度の普通建設事業費の予算と決算の差から見て疑問である（決算繰越金10億円とも符合する）。これは復帰前会計の「復帰処理」の剰余金操作によるとみられる。

市債残高は47年度末41億円（一般会計28億円，特別会計と企業会計13億円），



49年度末70億円, 50年度末116億円, 51年度146億円(一般会計82億円)である。この財政投融资の拡大と特別会計, 一般会計を通ずる公共投資の財政問題は, 沖縄振興開発事業, 海洋博開催などによるものでこの矛盾の側面は先述の如くである。決算収支は一般会計が49, 50年度赤字であるが, 沖縄県市町村全体の赤字も49, 50年度であった。

#### (4) 那覇市の財政問題と基地関係

那覇市の財政問題が基地とくに軍用地問題と深く係って, 那覇市や本島中部地区の高い占有率の市町村では, さまざまな障害を生み出していることは今迄にも度々述べてきたと思う。例の日政調査団報告是那覇市の類似団体比較は行っていたが, この基地, 軍用地問題を決して正面から取上げてはいない。ただ間接的に上下水道との関係, 学校用地(借地), 市有地軍用地料に軽くふれているだけである。

しかし「沖縄のなかに基地があるのではなく, 基地のなかに沖縄がある」といわれる程の, 軍用地問題は, 那覇市の場合, 復帰段階で3割の占有率であった。これが那覇市の都市計画, 経済開発, とくに住宅と宅地などの重大な障害となったのは当然である。従って那覇市の都市的貧困と混乱, この軍事的過密=社会資本の不足と貧困が, 基地優先の代替需要として巨額の公共投資を求めることになったのである。この港湾, 空港, 道路と潰れ地, 宅地と住宅, 学校用地(借地), 上下水道から清掃に至るまで, 「那覇市建設計画」(71~75年度)の事業費約1億ドルで8割の財政援助を要請したのである。この財源見通しが立たず財政計画は事業費の半分であった。このうち那覇新港建設計画は2,694万ドル, また埋立事業は5ヶ年計画で87ヘクタール(事業費1,000万ドル)であった。この土地造成面積は, 那覇市の軍用地面積の一割以下であった。道路については論稿(3)で説明済みであるが, 道路潰れ地補償, 道路台帳の未整備, 未認定道路などの問題があり, 都市計画街路101kmのうち整備済み13km, 5ヶ年計画の対象が10km程にすぎないこと, この計画全事業費の推計は1億ドルとされたのである。

そして住宅建設は5ヶ年計画で公営住宅2,000戸(事業費1,200万ドル)の建

設であるが、総世帯数約6万の半数が住宅困窮世帯とされたこと、1956～69年度公営住宅建設実績2,400戸からみれば、住宅政策の開始でしかなかった。もちろん学校用地についても用地面積の半分が借地であり、小中学校新設校をふくむ用地買収計画、昭和48年～58年度で78億円であった。(現在も未買収15ヘクタール、全体面積90ヘクタール)。道路潰れ地は昭和48年度、那覇市道路管理課の調査で、潰れ地面積57ヘクタール、補償をふくむ事業資金202億円と計算されていた。なお沖縄県用地課の復帰直後の資料で、潰れ地面積は軍道、政府道合計485ヘクタール、この用地買収費532億円であるが、この計画には市町村道はふくまれていない。このほか水問題があるが、米軍統合上水道が米軍専用であり、民間給水の制限と不足が深刻化し、1958年米国民政府水道公社の設立となった経緯がある。「土地も水も」、都市基盤の貧困も、しかもこの社会資本整備が起債(民間金融)と不動産事業(土地売却)という、那覇市財政問題も、「沖縄問題」=基地問題それ自体であると言わなければならなかった。

軍用地面積と復帰後の返還状況は以下の如くである。「沖縄返還協定」のC表リスト(即時返還)は、那覇市では那覇空港が主なものであった。しかしA表(ひきつづき米軍使用)、B表(自衛隊ひきつづき)がほとんどを占めていたので、実態は変らなかった。1973年「市政白書、米軍基地特集」は、那覇市の軍用地面積約1,000ヘクタール(市総面積の28.7%)としている。この所有形態は、私有地810、国県有地185、市有地7、非細分土地40各ヘクタールである。そして沖縄の軍用地の特徴が、那覇市と本島中部をふくめ、住宅と産業開発の最適地の多くを占有していることである。1972年度的那覇市長施政方針が、軍用地解放とその国県有地の市町村移管を求めたのは当然であった。この返還問題は昭和55、56年度～62年度の期間に、大部分の返還となったが那覇軍港はそのままである。自衛隊基地をふくめ市面積のうち未返還10%である。なお返還に伴う優先補償、跡地利用の問題があり今日に至るまで未解決である。

沖縄県全体の軍用地面積は平成元年三月末で25,026ヘクタール、県全土の11.1%、沖縄本島で19.7%、この中部地区は26.5%である。この復帰時点28,661ヘクタールに対し12%の返還である。このなかで本島中部地区は昭和47年度9,262～7,273ヘクタール(占有率35%～26.5%)と縮小したが、北部地

区はあまり変わっていない。軍用地の所有形態は国有地、公有地、私有地でほぼ三等分されているが、復帰前後とはほぼ同じである。本島中部地区は私有地76%北部地区は山林など国県有地86%である。

このほか復帰前、1960年度の軍用地は約35,000ヘクタールであったから、今日までに約10,000ヘクタールの返還である。

(註) 1971年7月の軍用地主連合会の、市町村別賃借料改訂要求資料によれば、年間賃借料854万ドル(平均1坪6セント)、これを5,903万ドル(212億円)に引上げることを求めている。復帰後の賃借料は国有地を除き、47年度=123億円、50年度=259億円、63年度=406億円である。

先の市政白書で那覇市の非細分土地とあるのは、実測と登記面積の差や地権者不明分につき、市町村財政収入として扱ったが、復帰後は登記訂正などにより程なく解消した。この非細分土地と市有地(合計47ヘクタール)の賃借料が、日政調査報告書で約9,000万円(1970年12月)、これは70年度市歳入1,640万ドルの1.5%程である。なお市有地軍用地料は昭和47年度2億円(那覇市基地渉外室資料、昭和52年)であった。その他市域私有地軍用地料は、1971年度=204万ドル、昭和47年度=28.6億円、50年度=57億円を経過している。

基地関係の財政は軍用地料のほか一般に基地交付金といわれるものがある。那覇市歳入で国有提供施設等所在市町村交付金、同所在市町村調整交付金、この合計で47、48年度2~3億円、60年度=5.1億円となっている。また関係市町村(昭和47年度38市町村)全体は、第6表で47年度=13億円、49年度=21億円である(後述の資料60年度31市町村=51億円)。基地交付金制度は昭和32年に助成交付金、同45年に調整交付金が設けられた(琉球大学仲地博「軍事基地と自治体財政」=日本財政法学会『地方自治と財務会計制度』1989年を参照)これは米軍や自衛隊使用の国有資産につき、或は米軍所有の固定資産に対し、固定資産税に代る財政措置である。さらに基地周辺整備法による特定防衛施設周辺整備調整交付金制度(昭和49年度)が設けられている。しかしこの交付金は例えば那覇市では、那覇港の防衛施設のみに限られ49年度261万円から始まり、昭和60年度=4,300万円である。なお基地周辺整備法はこの調整交付金のほか障碍防止、民生安定などの助成があり、後述の如く合計昭和60年度=96億

円、那覇市4.6億円となっている。

しかし軍用地占有比率の高い市町村、米軍飛行場、弾薬庫等の施設によって、基地関係財政収入はかなり高い比重を占めている。この具体例として沖縄市、嘉手納町、北谷村、恩納村、那覇市について、基地交付金、周辺整備事業関係、軍用地収入の合計は、次の如く歳入比36～33%というところがある。(最高は宜野座村45.7%、金武町43.1%、10%以上が13市町村)、この基地関係財政収入が沖縄市26億円で最高であるが、10億円以上が9市町村となっている。この基地関連財政収入、先述の仲地博氏によれば、基地の態容により類型があること、即ち恩納、宜野座、金武など広大な演習場が中心である北部基地は軍用地収入の割合が高く、嘉手納、北谷など飛行場、弾薬庫等施設が中心の中部基地は基地交付金の占める割合が高い。確かに仲地氏の言う「基地型市町村」が、沖縄県の市町村財政分析で「経常収支比率の低い(弾力性が高い)」市町村である。

とは言え、基地無し市町村は本島中北部にはほとんどないこと、全県10市のうち8市がふくまれるなど、基地関係市町村が一般的である。そしてこの基地

第13表 昭和60年度基地関係歳入

(単位=1億円)

区 分	基地交付金	周辺整備法	軍用地収入	合 計	歳入比%
沖 縄 市	11.1 (1.7)	11.2	4.4	26.8	10.6
嘉 手 納 町	6.6 (1.4)	7.9	1.6	11.3	33.5
北 谷 村	7.1 (1.3)	3.3	1.8	12.3	20.5
恩 納 村	0.6 (0.1)	7.1	6.0	13.9	36.0
那 覇 市	5.1 (2.7)	4.6	—	9.7	1.7
関係市町村合計	51.5 (13.1)	96.4 ※(18.7)	42.3	190.2	5.9

基地交付金の( )は47年度

周辺整備法の※は、うち周辺整備事業調整交付金  
他に障害防止事故、民生安定施設の助成

関係財源の格差よりも、周辺整備事業などの助成、調整交付金の地元負担の問題があると思う。さらにこの実態調査が必要であるが、基地(収入)財源と地域経済の関係も「地方財政」問題の視野に入れなければならない。

最後に昭和47年度の基地交付金は表示した如くであるが、軍用地収入(非細

分土地をふくむ)は、沖縄県地方課統計では、財産収入の内訳が区分されていないので不明。(しかし、県全体の軍用地料の上昇傾向からみて10億円程度と推量される)

#### (5) 琉球政府の職員ひきつぎと沖縄県の職員数、行政機構

琉球政府から沖縄県へ、この「移行」過程は、復帰前後の制度的計量的比較が困難であり、また単純比較が不合理であることを論証してきたと思う。とくに日政調査団の沖縄財政調査報告(1970年)の、類似団体比較の方法が本土並み修正によるものであり、しかも沖縄の「地方財政」の基本構造を見失うことになる」と批判してきた。

この琉球政府の行財政について県政相当を区分する試みも、県税相当については事実上断念しなければならなかった。しかも国と地方の財政関係＝日政援助と見做す場合も、国政相当＝日政援助として、県政、市町村政相当の国庫財源ゼロ＝自己負担の問題が説明できなかった。市町村の類似団体比較はこの論稿でくわしく解説した如く、国と地方の財政関係は、復帰直前の日政援助急増による「市町村財政強化」以降のものである。また教育区財政＝本土市町村の教育費として、本土並み修正を施すこと、或は市町村税の負担が軽すぎるなどの「因数分解」が、沖縄の市町村財政の圧縮構造を見ていないこと。まして自治省の衆議院地方行政委員会資料が、琉球政府をそのまま「沖縄県」と見立てたこと、その他税源の政府税集中と租税負担の過重、地方税の圧縮などを取上げて検討してきた。

要するに「沖縄県」の「前年度」比較が不可能であり、市町村についても直接前年度比較が不合理であることを解明してきた。このような沖縄の「地方行財政」が、本土復帰によりどう変わったのか、とくに行政機構や職員数の変化は？もちろんこの前年度比較や復帰前後の対比も不可能または不合理である。しかしこの「本土復帰」による行政組織、機構、職員数の変化というのは、財政統計に比べて著しく単純明快である。むしろ制度差の修正ではなく、移行過程の「特殊事情」をふくめて、沖縄の「地方行政」の本土並み拡充の具体的経過を検証することができるのではないか。

第14表 職員定数関係

琉球政府職員等引継内訳

国家機関(沖縄在)		国家機関(本土在)		公共的団体等		沖縄県機関		市町村		備考
機関名	引継数	機関名	引継数	機関名	引継数	機関名	引継数	市町村名	引継数	
裁判所	446			雇用促進事業団	41	総務部	530	那覇市	59	
人事院	9				8	企画部	149		1	
総務府	617	総理府	1	沖縄振興開発金融公庫		厚生部	2,002	南風原村		
法務省	1,039				3	農林水産部	978		1	
大蔵省	714	国税庁	2	日本電気計器検定沖繩支部		労働部	364	読谷村		
文部省	886				3	土木部	666		1	
厚生省	688			診療報酬支払基金沖繩支部		知事室	22	金武村		
農林省	92	農林省	2		2	古支庁	58			
通産省	2			日本専売公社沖繩局		八重山支庁	57		1	
運輸省	400	運輸省	3			特別国体事務局	23	名護市		
郵政省	1,251					海洋博協力局	13			
省労働省	258					出納長事務局	80	今帰仁村		
建設省	7					企業教育	296		1	
計	6,409	計	8	計	57	警察本部	12,560			教育庁12,560のうち8,380人は小中学校職員である。
						監査委員事務局	2,112			
						人事委員会事務局	16			
						地方労働委員会事務局	14			
						議事計	12			
							47			
							19,999	計	64	引継数合計 26,537

旧琉球政府職員数(引継)は、論稿(4)で18,094人、うち沖縄県機関11,556人(政府立高校などをふくむ)であった。沖縄県財政課資料(昭和52年版)で、引つぎ総数26,537人=第14表が小中学校職員をふくむこと、この沖縄県機関ひきつぎ19,999人となっている(小中学校を除けば11,619人)。この小中学校職員は既に明かな如く教育区所属であったが、復帰に伴い教育職員は沖縄県に身分が移管され、後述の市町村職員で示される如く、事務職員の多くが市町村教育委員会に所属することとなった。従って本来は旧琉球政府職員の引つぎとは異なるのである。この意味の琉球政府職員数は第14表で18,157人(論稿(4)第1表で18,094人)が、引つぎ時点の総数である。復帰以前の政府職員数は、司法、立法、行政や政府関係機関の区分で、行政府職員定数が1971年17,235人であった(立法院、裁判所を加えて17,904人)。なお1966年行政府職員数12,885人、1953年=7,433人。なお琉球政府は1952年、米国民政府布告によって設立。

さてこの琉球政府行政機構が多分に国家的機構であること、例えば71年1月現在で法務局(1,018人)、主税局(873人)、通産局の外局、郵政庁(1,278人)、気象庁(231人)を見ただけでも分る。それと厚生局(3,194人)は支分局828人、附属機関1,574人で、社会保険庁(388人)をふくむが、病院、診療所、保健所、福祉事務所、ほか各種施設となっていた。この福祉、社会保険、医療、保健衛生部門が琉球政府に集中していたことが特徴であり、この市町村行政の欠落を意味したのである。

このような琉球政府行政職員のひきつぎ総数18,157人(第14表)が、国家機関、公共団体、市町村及び沖縄県機関へひきつがれたこと、このなかで公共的団体57人は、琉球政府関係職員数のみであり、この外に政府関係機関例えば琉球電々公社1,967人(昭和47年度沖縄総合事務局資料で、公共的団体定員2,549人)をふくめてみなければならない。

復帰直後の沖縄県機関の職員定数=第15表で、昭和47年度20,617人は第14表の県機関ひきつぎ19,999人より少し増員となっている。この表で県職員、学校職員、警察職員の47~50年度の推移は、県職員835人の増加、これは主として病院事業会計555人増加である。そしてより長期的傾向として47~54年度の推移では学校職員、県職員が1,000~1,300人の増加である。病院事業が54年度ま

第15表 沖縄県職員定数

定数条例名	47年度	48年度	49年度	50年度	51年度	52年度	53年度	54年度
沖縄県職員定数条例								
1.議会の事務部局の職員	47	47	47	47	47	43	43	43
2.知事の事務部局の職員	5,312	5,792	5,792	6,112	6,112	6,255	6,274	6,524
ア.知事の事務部局の職員(イからエまで除く)	4,473	4,768	4,760	4,696	4,686	4,686	4,686	4,776
(沖縄県職員定数を定める規則)								
イ.病院事業会計支弁に係る職員	732	911	909	1,287	1,287	1,427	1,427	1,587
ウ.下地島空港特別会計支弁に係る職員	10	16	28	27	31	34	34	34
エ.下水道事業特別会計支弁に係る職員	97	97	95	102	108	108	127	127
3.教育委員会の事務部局の職員	353	353	363	360	427	427	427	431
(沖縄県職員定数を定める規則)								
4.監査委員の事務部局の職員	16	16	16	16	16	16	16	16
5.人事委員会の事務部局の職員	14	16	16	16	16	16	16	17
6.地方労働委員会の事務部局の職員	13	13	13	13	13	13	13	13
7.選挙管理委員会の事務部局の職員	4	4	4	4	4	4	4	4
8.企業局の職員	320	337	337	337	337	337	337	359
小計	6,079	6,578	6,588	6,914	6,972	7,111	7,130	7,407
沖縄県学校職員定数条例								
1.県立高等学校	3,490	3,540	3,590	3,631	3,646	3,723	3,778	3,815
2.県立盲学校、ろう学校及び養護学校	402	435	492	522	583	617	738	951
3.市町村立小学校及び中学校	8,412	8,410	8,556	8,556	8,612	8,600	8,603	8,605
小計	12,304	12,385	12,638	12,709	12,841	12,940	13,119	13,371
沖縄県警察職員の定員に関する条例								
1.警察官	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,030	2,070	2,100
2.警察官以外の職員	234	244	255	257	263	270	279	300
小計	2,234	2,244	2,255	2,257	2,263	2,300	2,349	2,400
合計	20,617	21,207	21,481	21,880	22,076	22,351	22,598	23,178

でに倍増していること、ここにも旧琉球政府厚生局の遺産が受けつがれていることを表している。知事の事務部局は最も急速に増加しているが、例えば昭和50年度定数6,112人の内訳は第16表である。この生活福祉部と環境保健部は厚生部の改編（昭和49年度）によるが、病院事業を合せると知事部局の45%に相当する。従って旧琉球政府最大の（文教局と並ぶ）職員数の厚生局をほとんど受けついでいることが分る。これが前稿第1章の「特殊事情に基づく業務」に符合し、後述の類似県比較で「超過職員」として表されることになる。



このような移行過程の「特殊事情」は、米国民政府水道公社の業務をひきついだ「企業局」が、市町村の水道事業を分担し、米軍基地への給水を行っていること、そして労働商工部から米軍雇用関係を分離し渉外部を設けたこと（昭和49年度～58年度）、また土地調査事務局（49～53

第16表 昭和51年度各部局別定数配当表

51.2.23作成

機 関 名	50 年 度			減 員	増 員	51年度定数
	定 数	2月1日現員	欠 員			
企 画 調 整 部	182	192	+ 10		15	197
総 務 部	464	463	+ 1	16	19	467
生 活 福 祉 部	642	640	2		28	670
環 境 保 健 部	852	843	9		2	854
農 林 水 産 部	1,069	1,046	23	11	7	1,065
労 働 商 工 部	203	201	2		15	218
土 木 部	852	831	21	15	9	846
渉 外 部	277	271	6	16		261
土地調査事務局	57	56	1			57
海洋博協力局	45	29	16	38		7
出納長事務局	68	70	+ 2		2	70
宮 古 支 所	56	56		1		55
八 重 山 支 庁	58	57	1			58
計	4,825	4,755	70	97	97	4,825
病 院 事 業	1,287	1,110	177			1,287
合 計	6,112	5,865	247	97	97	6,112

年度)の新設、このような機構変遷にも色濃く反映されている。このほか県警察本部に外事課が現在もつづいている。このような特殊事情に基づく業務は、前稿第1章の「特殊事情、戦後処理、特別措置法（復帰、復帰処理）」の分類を待つまでもない。土地調査事務局が戦後処理であり、土地台帳、登記簿、公図の大戦による減失に対応し、もちろん軍雇用、軍用地、潰れ地補償、学校用地(借地)、その他対米請求権と復元補償、旧琉球政府の債務処理、「特別措置法」による市町村代行(福祉事務所、病院、福祉施設ほか)、都市下水道と水道事業の例を「復帰処理、戦後処理、特殊事情」のいずれに分類しても同じである。そして本土法適用の新規業務、農地法適用から沖縄振興開発事業に至るまで、「格差是正」それ自体が「特殊事情に基づく業務」に変わらない。この沖縄県総務部行政管理室の業務調査(48年3月)による、特殊事情に基づく職員配置(47～51年度)は、知事部局職員定数50年度=6,112人のなかで1,796人と示されている。(47年度定数5,312人のうち1,484人)これは企業局を除くものであるが、25～27%相当の比重である。この分類基準はともかく保健衛生(医療をふくむ)部門、土地調査、基地渉外、市町村代行(流域下水道、福祉など)、

統計事務などである。しかし産業基盤，生活基盤の貧困に対する社会資本整備＝沖縄振興開発事業として「特殊事情」を明確にとらえていない。例えば農業基盤整備のおくれはもちろん，食管制度，農地改革など戦後日本の農業振興政策と無縁であったこと，これらすべての格差是正が，特殊財政需要を増加させ「超過職員」を生み出すのである。いや産業経済，土木，教育，民生，医療，上下水道，社会保険その他，あらゆる県行政が「沖縄問題」＝米軍の戦後統治の矛盾の遺産をひきついでるのであって，県職員の3人に1人はこの特殊事情に基づく配置だと見なければならぬ。

この沖縄県全体の教育，警察をふくむ職員数の，51年4月現在九州各県類似県比較が第17表である。この九州各県のうち佐賀，宮崎が類似県であるが，他に類似県は高知，徳島，島根であり，鹿児島県は類似県ではない。この表で最大の特徴は沖縄県の特別会計（病院，水道事業）の職員数が著しく多いことである。この病院，水道事業の行政部門が先述の特殊事情に当ることは繰返さないでもいいと思う。一般行政の職員数は類似県平均と見てよさそうであるが，この部門別でかなりの相違がある。民生，保健衛生部門が類似県平均を大きく

第17表 九州各県類似県比較行政部門別職員数 51.4.1 現在

	佐賀県	鹿児島県	沖縄県	宮崎県	高知県
総務	537	851	1,004	615	558
税務	170	284	205	239	185
民生	484	747	621	444	585
衛生	479	707	839	554	589
労働	160	182	96	142	111
農林水産	1,128	2,423	1,093	1,646	1,338
商工	154	216	134	156	154
土木	703	1,560	702	970	1,129
(一般行政)	3,848	7,013	4,738	4,779	4,686
教育	8,811	19,249	13,130	11,092	8,696
警察	1,642	2,963	2,245	1,949	1,647
以上普通会計	14,301	29,225	20,113	17,840	15,029
特別会計	437	809	1,653	1,405	1,023
	(397)	(773)	(病院 1,194, 水道 334)	(1,136)	(937)
合計	14,738	30,034	21,766	19,245	16,052

保健衛生，そして病院事業の比重は，琉球政府厚生局の流れを受けつぐものである。また総務部門は県機構の新規発足，本土法の新規適用など「特殊事情」にやることが考えられる。また警察職員が類似県をかなり上廻ることも当然

である。但し土木部門が少いことは意外であるが、沖縄振興開発事業の「地方財政」との関係、進捗状況のおくれも考えられる。

さらに最も予想外であるのは、教育職員が復帰以前（少くとも復帰時点）において、類似県平均を大きく越えていたことである。この説明はまことに苦しい次第であるが、復帰前の市町村行財政の圧縮とは直接関係しない、教育区行財政＝琉球政府の「特別会計」であったことが考えられる。即ち著しく貧困な市町村行財政の所管ではなかったことである。とは言え教育諸条件の著しい本土との格差が事実であったこと、しかも唯一この職員＝教員が確保されたことは奇蹟でもあった。もちろん沖縄県の地理的条件、大小160の島が東西1,000キロにわたって点在することも考慮さるべきだろう。しかし忘れてならないのは、本土復帰運動の中核となった沖縄教職員会の存在である。それは布令教育法撤廃（1958年）、教育税廃止と市町村交付税の算定基礎に教育費を加える（1967年）、祖国復帰協議会の結成（1960年）、主席公選制（1968年）など、沖縄の戦後過程はこの教職員会を抜きには語れない。このほか米国援助（前掲拙著『沖縄の財政問題と地方自治』6頁、第1章「琉球政府の行財政と米国援助」参照のこと）の関係で1967年民政府補助金の半分が文教補助であったこと、ほか直接技術教育援助も行われたという。

これは教育、保健衛生、医療、民生福祉、水道など本来的な市町村行財政が、琉球政府によって分担されてきたこと、或は民政府水道公社など軍事行政に従属し、教育もまた「米国援助」に依存させられてきたことと無関係ではない。

#### (6) 市町村の職員数、行政組織はどのように変わったか

復帰前の市町村行政については、この論稿(1)でも概要を述べたが、とくに市町村行政の戦後過程、市町村合併については、別稿、前掲『沖縄の財政問題と地方自治』第2章〈市町村行財政と「一体化」政策〉また前掲『都市問題』1971年9、10月号「沖縄の市町村行財政と本土復帰」(1)(2)でも度々取上げてきた。例えば市町村会議員や市町村長は布令選挙法（1950年）によって行われてきた。1968年に公選主席実現と共にようやく民立法化されたこと、この間に那覇市長の追放（1957年）措置、この反撃として統一民連派の勝利が、先の布

令教育法撤廃の闘争と結びついたのである。また「市町村合併は沖縄の市町村の戦後過程の矛盾の総括である」(前掲, 拙著90頁) ことの解説の繰返しは省くことにする(この概要は論稿(1)72~79頁参照)。

この市町村財政の復帰前後の比較が不合理であることは当然として、沖縄の「地方行財政」の本土復帰による変化のなかで、市町村の職員数や行政組織はどのような経過を示したのか、単純明快な変化の指標を見ることができるのではないか。

復帰前の市町村行政の分り易い例としては、論稿(1)で当時人口1万人の西原村、3万5,000人の糸満町などをとりあげて説明したと思う。即ち西原村の役場は総務、経済、財政、建設の4課制で、村役場は4課制が多かった。人口1万5000人の嘉手納村の総務、税務、建設、水道の4課であり、水道課は珍しかった。また小規模村では職員数20~30人は普通であった。全市町村で保健衛生課というのは那覇市とコザ市(沖縄市)だけであった。糸満町は1971年に市政施行となり、それ以前は7課制、職員数は1968年の琉球政府地方課資料で128人、但し1969年3月の私の現地調査で173人となっていた。この当時(昭和45年度)の正確な「類似団体」ではないが、人口規模が少し小さい鹿児島県の大口市、阿久根市(人口3万~3万2,000人)と比べると「格差」ははっきりしていた。この両市の職員数は360~330人であり、大口市の行政組織は各種委員会事務局をふくめ25人の課長職制であった。

1969年地方課統計で59市町村(7市8町44村)のなかで4課制以下が26村、5課制が17村であった。水道課はなお那覇市(水道局)、コザ市(水道部)など9市町村であった。那覇市の機構改革で保健衛生課が経済民生部からの分離(1971年度)が求められたことは論稿(3)で紹介済み。

沖縄の市町村制の戦後の経過はここでは省くが、復帰直前から復帰直後の推移をみておく。その前に市町村合併は「合併促進法」(1956年)、合併促進要綱(1960年)を経て全63市町村のうち、離島を除く52市町村を14ブロックに編成するというものであった。この計画は14年間の延長にかかわらず、計画が実現したのは一部編入を除き1961年の糸満町ブロックだけであった。1969年「合併基本計画」で全59市町村のうち48市町村を15ブロックに改編することにした。

そして1970年名護町ブロックの合併が実現し、1971年一部合併（本部町）、復帰後昭和49年一部合併（沖縄市）により、53市町村（10市15町28村）となり現在に至っている。

※ 復帰前の市町村職員数

	1970年4月	1971年4月
消防・公営企業	996 (699)	1,025 (716)
一般事務部局	3,843	4,249
その他	160	171
合計	5,047	5,355

この合併計画が結局は復帰直前の名護町合併（名護市成立）と糸満町を除

（註）「その他」は議会事務局、各種委員会など、（ ）は公営企業

きことごとく実施されなかった背景は何か。合併対象が宮古、石垣と北部3ブロックを除けば、本島中南部の米軍基地周辺であったこと、もちろん市町村行財政の絶対的圧縮に対応するものだが、合併問題の政治的経済的基礎は基地体制の矛盾であった。事実「合併促進法」と合併促進要綱の1956～60年は、米国統治の矛盾と破綻を示す、軍用地闘争＝プライス勧告反対、任命主席辞任、人民党那覇市長の当選、沖縄教職員会の教育基本法の闘いと勝利の時期であった。そして1960年祖国復帰協議会の結成、61年池田・ケネディ共同声明、62年の立法院の施政権返還決議、さらに68年主席公選制実現に至る自治権闘争の展開が重なっていたことが考えられる。

市町村職員数は琉球政府地方課「市町村行財政関係資料」によるが、年度により分類基準が異り多少の集計誤差がみられる。そこで比較的に関分類方法が共通している、復帰直前の1970年、71年各4月統計によると、上記の如くである。69年4月統計の総数は4,829人であるが、一般事務部局が4,374人とあり分類方法が不明。このなかで一般事務部局と「その他」の合計が復帰後の職員数との比較の目安となると思われる。そして職員総数が69年4月統計から71年4月統計まで526人の増加であるが、一般事務部局の70年4月から71年4月で406人の増加である。この71年4月統計は実際の調査時点は70年の何月かわからないが、復帰時点まで2ケ年近くの期間があることを記憶しておかねばならない。なお71年4月統計で、一般事務部局について那覇市＝1,588人、糸満町＝156人、嘉手納村＝79人、公営企業は那覇市（237人）、コザ市（86人）などとなっていた。

ここで復帰後の沖縄県地方課「市町村行財政概況」（昭和48年3月）の統計第18表で市町村職員数をみよう。この合計9,492人は、もちろん教育関係職員

2,419人をふくむものである。この教育関係の学校以外、教育委員会と学校関係＝学校事務職員、その他幼稚園などである。これは琉球政府の教育区をひきつぎ、

第18表 市町村職員数

S47.9月	
一般行政関係	5,962
普通会計	5,561
その他	401
消防	458
企業会計	650
教育関係	2,419
学校関係	1,559
その他	860
合計	9,492

教育職員が県費支弁となったことを表している。従って復帰に伴う市町村職員の増大がまず第一にこの教育関係の統合によることは確かである。そして一般行政、消防、企業関係の合計7,070人が、先の71年4月統計の5,355人に比べ1,715人の増加である。消防、企業関係を除いて一般行政＝1,542人増加となったことが分る。この具体的本土並み拡充は、教育区を別にしても画期的増大と言わなければならない。とも

かく市町村行財政の変化の具体的な形態を示している。これが復帰前の市町村行財政の圧縮を逆証明する指標でもある。即ち琉球政府の市町村政相当の市町村行政への移譲、本土法適用の新規業務、さらに沖縄県における「特殊事情にもとづく業務」が市町村にも必ず発生したと考えられること、もちろん最大の要因が市町村教育行政の統合であった。

この変化のなかで一般行政関係の増加が、第18表の調査時点、昭和47年9月1日現在として、復帰時点5月15日以降3ヶ月半の期間に一挙に実現したとは考えられない。先の71年4月統計の調査時点の推計や、この71～72年統計の期間の増員からみても、復帰直前のかなりの増員が折込まれていることも確かである。（これは後述の那覇市の復帰前後の職員数の推移でも証明できる）とは言え、琉球政府から沖縄県へ、琉球政府職員の沖縄県と国家機関への職員ひきつぎ、そして教育区職員の沖縄県および市町村へのひきつぎ、また市町村職員の復帰前後の画期的増員が、これこそ当に県市町村を通ずる大変動であったことは十分に想像できるだろう。市町村に関して言えば1970年～72年（昭和47年）、正確には1969年7月～72年9月の3ヶ年間の、一般行政関係では約4,000人から約6,000人への空前の増加が達成され、それに加えて教育関係約2,400人を合せて、復帰直後の市町村行政の組織機構が成立したのである。なお消防、公営企業関係は70年4月統計～昭和47年9月で100人程の増加であり、公営企業は70年4月統計を下廻る数字である（これは集計ミスか？）。

昭和48年以降の推移が第19表、職員総数昭和47年9月現在(前掲、昭和48年3月地方課統計)=9,492人から、51年4月現在=12,399人となっている。この分類は48年3月統計=47年9月1日現在と異り消防、教育関係が普通会計にふくまれている。さらに企業会計が公営企業(上水道)であるが、非適用公営企業=上下水道ほか「その他」に区分されている。この「その他」は特別会計=宅地造成、港湾整備、国民健康保険、のちに病院事業などもふくむ。このような分類の編成換えが復帰前後の比較にとって不都合ではあるが、普通会計のなかの「一般行政」を取り出せば概要をつかむことはできる。ただ特別会計は非適用公営企業をふくめて、復帰後に新設または拡充されたことも見落してはならない。

第19表 市町村職員数の変遷

	総数	普通会計	企業会計	その他
48. 4. 1	10,075	8,910	739	118(+303)
49. 4. 1	11,091	9,921	653	213(+304)
51. 4. 1	12,399	11,160	702	232(+305)
53. 4. 1	12,850	11,588	710	251(+301)

この一般行政は第18表の普通会計と合せてみれば、47年9月=5,561人、(48年はこの区分が不明)、49年4月=6,637人、51年4月=7,578人と、復帰後も増大をつづけてきたことが分る。これを復帰前の一般事務部局(その他を合せる)と直接比べることは多少不正確だが、およそその変化、例えば1970年4月統計の4,003人に対し89%の伸びとなっている。

※ 普通会計の内訳

	一般行政	消防	義務教育	幼稚園	学校以外教育	合計
49. 4. 1	6,637	576	1,053	585	1,070	9,921
51. 4. 1	7,578	686	1,058	702	1,136	11,160
53. 4. 1	7,846	733	1,034	758	1,211	11,588

(註) 「その他」の( )は病院、国民健康保険など、  
( )のないのは非適用公営企業

ここで具体的な個別市町村の復帰前後の職員数をみることにする。既に説明したごとく、分類基準が不揃いであり、また分類方法が比較的共通する70、71年統計も、私自身の操作による再分類である。(先的那覇市、糸満、嘉手納の3市町村一般事務部局職員数の例示も)そこで偶然この市町村別集計が示されている、69年統計(68年10月現在)から、若干の市町村を選んでみたのが第20表である。この統計は先にも指摘した如く一般事務局と消防、その他(議会議務局ほか)の区分だけで、公営企業が示されていない。従って正確な復

帰後との比較対象とはならない。また昭和49年4月現在の職員数が第20=(1)表であるが、これを第20表と直接比較できるだろうか。48年4月現在を(A)として(A)(B)の増加よりも、(B)から教育関係を除けばともかく第20表の総数との比較はできる。しかし企業関係が一般事務部局にふくまれているか否か不

第20表 市町村職員数 (1968.10現在)=(C)

1969.4市町村行財政資料より

	一般事務部局	消防	小計	その他	合計	S48.4.1現在(A)
那覇市	1,304	115	(1,419)	37	1,456	(2,698)
糸満町	116	15	(131)	6	137	(289)
玉城村	25	—	(25)	1	26	(62)
具志川村(南部)	28	2	(30)	1	31	(60)
※名護町	110	11	(121)	2	123	(486)
与那村	58	2	(60)	2	62	(150)
嘉手納村	58	8	(66)	3	69	(152)

※名護町合併、S45=1970年8月、1969年名護、羽地、久志、屋部、屋我地5町村、この5町村の職員数合計216人

第20-1表 昭和49年4月1日現在職員数(B)

	一般行政	消防	教育関係				企業関係	その他	合計
			小学校	中学校	幼稚園	学校外			
那覇市	1,639	192	192	43	190	199	244	14 (47)	2,793 (2,169)
糸満町	214	27	39	19	18	18	17	0 (10)	362 (268)
玉城村	45	3	3	2	0	16	1	0 (3)	72 (51)
具志川村	48	0	0	0	3	10	1	0 (2)	64 (51)
名護市	313	27	32	14	24	70	29	0 (14)	523 (383)
与那城村	115	0	33	10	1	7	5	0 (5)	176 (125)
嘉手納村	95	13	6	3	9	22	14	6 (5)	173 (133)

(註) 「その他」の説明は第19表と同じ。  
合計の( )は教育関係を除いたもの。



明のままであること、この前提でならば

※ 一般事務部局職員数

1968年10月→昭和49年4月の期間の、教育を除く増加が那覇市を別としておよそ倍近いことになる。ただし名護町→名護市は1970年8月5町村合併をはさむのでこの倍率は意味がない。

	1971.4 統計	S49.4 現在
那覇市	1,588	1,639
糸満町	156	214
嘉手納村	79	95

(註) 糸満市政施行 1971年12月

なお先に示した1971年4月統計、一般事務部局、那覇市、糸満町、嘉手納村との比較を上記に照合させると、この期間の増加はかなり緩やかな傾向である。とくに那覇市は51名の増加にすぎない。また糸満町は註にあるように市政施行をはさむことも考慮すれば、復帰による画期的増員と結論づけることはできない。(先述の私の1969年3月現地調査173人は、全職員数のことであった)

そこで那覇市の最近の「組織定数関係資料」(昭和63年事務管理課)で検討したのが次の第21表である。この復帰前定数1968年～72年1月が明確に示されているが、この一般事務部局の例えば71年=1,421人と先の資料(71年4月統計)=1,588人はかなりの誤差がある。これは復帰後の職員定数と対照すれば、市長事務部局と「その他」=議会事務局、選管、監査が区分されていることと対応しているとみられる。

第21表 復帰直後の那覇市職員定数

またこの表の昭和49年6月現在の教育を除く職員数2,226人は、第20表=(1)の人数と大体が一致している。また第20表の市職員総数(1968年10月)とこの68年

	合計	市長事務部局	その他(選管,議会など)	教育委員会	消防	水道
S 47	2,708	1,636	45	617	160	250
S 48	2,836	1,716	46	627	196	250
S 49	2,902	1,768	46	635	202	250

総定数も完全に一致していることが分る。従って問題の公営企業(水道)が一般事務部局に大方が加えられていたことになる。実にこの面倒な資料の点検のあと、整理し直してみれば、一般事務部局

※ 復帰前の同定数

	一般事務部局	水道	消防	合計
1968	1,113	232	118	1,463
1969	1,183	245	118	1,546
1970	1,264	245	131	1,640
1971	1,421	250	139	1,813
1972	1,489	250	159	1,898

(註) S63 総務部「組織定数関係資料」による

(復帰前)と市長事務局(復帰後)の対比が大体可能となるだろう。そして1968年～70年の定数1,100～1,200人が、71～72年(1月)1,400～1,500人(近く)になり、昭和47年復帰その日(5月15日現在)に定数1,600人、昭和48年4月1,700人と推移したことになる。これが那覇市における本土復帰直前の増加をふくむ職員数の変遷の経過である。なお消防関係の増員、水道の変化がないこと、そして教育委員会については附加することはない。

最後に1969年統計(調査時点68年10月)で、59市町村のなかで職員数29～20人以下が19村であった。昭和49年4月現在(昭和50年3月統計)、全53市町村のなかで職員数40人以下は5村となっている。また69年統計で役場組織機構(部、課制)をみると、那覇市の6部1室のほか、宜野湾、コザ市に水道部があるが、他はすべて課制である。この59市町村の課制は、先述の如く4、5課制以下が43村であった。その他水道課、保健衛生課については紹介済み。

なお那覇市の組織機構整備改革(1971年)については論稿(3)で取上げたこと、要するに保健衛生部の新設(経済民生部から分離)、市民部構想、国民健康保険と福祉事務所の設立準備室ほか復帰に向けての機構改革がすすめられた。復帰以降は港湾部、福祉事務所の新設、もちろん教育委員会、農業委員会、国体事務局が設置された。昭和50年度に経済民生部が市民部、経済部、福祉部、そして保健衛生部に市立病院建設準備室が、(昭和49年に救急診療所が新設された)、55年度市立病院が開設、税務部(昭和54年)、都市計画部(昭和55年)ができています。

復帰以降の役場の組織機構は、昭和48年3月統計＝「市町村行財政概況」により、10市6町38村(54市町村)で、各種委員会を除いて4、5課制以下は18村。これを1969年統計で全44村のうち43村が4、5課制以下であったことと比べられるだろう。

以上、市町村行財政の本土復帰に伴う拡充の具体的形態を、職員数と組織機構につき検討し、「地方行財政」の「弱小村」がどのように変わったかを検証できたと思う。