

論 説

沖縄県の地方財政問題(4)

— 本土復帰と「一体化」の推移 —

福 丸 馨 一

- I 那覇市の財政問題と復帰対策
 - (1) 借金財政の構造
 - (2) 日本政府財政調査団報告から
 - (3) 那覇市の財政援助要請
 - (4) 復帰直前の財政問題
 - (5) 行政機構改革について
 - (6) 市長の72年度施政方針および復帰対策
- II 琉球政府と市町村の行財政構造の変化, 琉球政府から沖縄県へ
 - (1) 復帰対策の問題から
 - (2) 復帰直前の琉球政府の行財政 (以上, 第42号)
- I 琉球政府から沖縄県へ(2) (以下本号)
 - (1) 復帰後の沖縄県の行財政構造の位置づけ
 - (2) 復帰対策としての税制問題
 - (3) 市町村行財政の復帰課題
- II 復帰予算=沖縄関係予算について
 - (1) 日政援助と沖縄関係予算
 - (2) 復帰予算をめぐって(1)

I 琉球政府から沖縄県へ(2)

(1) 復帰後の沖縄県の行財政構造の位置づけ

この第1章は目次にも示してあるように、前号第2章のつづき、とくに第2節「復帰直前の琉球政府の行財政」の未完部分を補い、かつ「琉球政府から沖縄県へ」の総括のつもりである。なお(2)と(3)は前号の第1節「復帰対策の問

題から」と関連するが、同時に移行過程の重要課題でもあり、この章で扱うことにした。沖縄県の行政組織、職員や財政構造が、琉球政府からどのようにひきつがれたのか、またどのように変るのか、1972年5月15日の沖縄県の発足とその前日までの琉球政府の解体、この両者の関係をどうみるべきか、この概要は前号にて琉球政府の「沖縄県行政組織案」などでも検討をしたところである。またこの移行に伴う行財政構造の変化を考えるため、復帰直前の琉球政府の行財政構造を検討したのであるが、この行財政構造変化について、更にこのつぎを加え、以下税制一体化、市町村行財政の構造変化と共に考察する。とくに復帰後の沖縄県、地方税制、市町村の地方行財政がどのようなものとなるのか、復帰直前の分析視角からの位置づけを考えてみよう。

まず第1表＝琉球政府職員等引継内訳で、総引つぎ職員数18,094人、うち沖縄県機関11,556人とある。国家機関、市町村ほか6,530人である。このひきつぎ関係では復帰後の沖縄県「財政関係資料」（昭和53年度）で総数で県機関合計19,999人、但し小中学校教職員8,380人を除いて11,619人と少し差がある（これは主に厚生部職員数の誤差である）が、小中学校教職員を除き（但し政府立高校などを加えて）18,094人が、旧琉球政府職員総数であったことになる。これは1971年1月現在の、行政府、立法院、裁判所の全合計17,904人（うち行政府17,235人）と大体同じである。従って小中学校を除く旧琉球政府、行政府関係の11,556人又は11,619人が、県機関にひきつがれたことになる。このことはまた旧琉球政府職員（行政府）、71年1月の約17,000人が、県行政機関に約11,000人ひきつがれたこと、この残りが主として国家機関へということになる。同じことを簡単にすれば旧琉球政府の全合計の3分の2が県へひきつがれたこと、国が3分の1ということになる。この場合、この県行政機関が、県立高校など教職員をふくむものであるが、復帰直後の昭和47年度沖縄県職員定数条例、県学校職員定数条例、県警察職員定数条例の合計20,617人と先の県機関合計ひきつぎ19,999人は、復帰と同時に若干の増員があったと思われる。この増員の内訳は主として知事部局であったことほか第6稿でのべるのでここでは省く。

そして前号でも論じたように、この県行政機関へのひきつぎをめぐって直ちに出てくる類似団体との比較論が、多くの場合陥り易い誤りを、ここでは繰返

第1表 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	市町村名	引継数	
裁判所		446	雇用促進事業団	41	総務部	526	那覇市	59	
人事院		9	沖縄振興		企画部	147			
総務府	総	617	興金融	8	厚生部	1,947	南風原村	1	
法務省	府	1,039	庫		農林部	976			
大蔵省	国	714	日本電気計器	3	労働部	363	読谷村	1	
文部省	税	886	検定所		土木部	667			
厚生省	庁	688	診療報酬支払	3	知事室	22	金武村	1	
農林省	省	92	基金		宮古支庁	58			
産省	林	2	沖繩公社	2	八重山支庁	57			
運輸省	運	400	日本専売公社		特別国体事務局	23	名護市	1	
郵政省	輸	1,251	局	3	海洋博協力局	13			
労働省	政	258			出納長事務局	80	今帰仁村	1	
建設省	働	7			企業局	296			
	建				教育庁	4,180			
					警察本部	2,112			
					監査委員事務局	16			
					人事委員事務局	14			
					地方労働事務局	12			
					議事会	47			
計	計	6,409	計	57	計	11,556	計	64	引継数合計
									18,094

(注) 防衛庁関係、自衛隊関係が不明。

さないが、あらゆる「沖縄問題」の遺産が、沖縄県、市町村の行政組織、職員数、そして行財政需要、租税負担の面で受つがれていることを次号以下でも具体的に検討することになる。たしかに本土類似県の地方行財政制度との計量比較からは、沖縄県の「特殊、過剰職員数」が指摘されることになる。しかし前号でものべた如く、琉球政府と直接「類似県」比較をするなどの誤りが、この復帰後の沖縄県についても制度上の一体化の故に単純計量分析としてなされる可能性がある。

復帰後の沖縄県と市町村のこの類似団体比較だけでなく、復帰前との比較の場合も、どうしても大前提としなければならないことがある。それは地方行財政の制度差といったものですまさられない、沖縄の行財政と地方行財政の基本構造をどうみるかであった。これはこの論稿のなかで再三にわたって論じつづけてきたのであるが、簡単に要約してみる。

財政構造の基本的特徴は国と地方財政関係が存在せず、琉球政府は国家機構であること、同時に地方行財政＝県政相当を分担していたことである。この基本構造から琉球政府と市町村の関係は、税源と事務配分の著しい政府集中となったこと、従って市町村行財政の全面的圧縮、及び県政相当をふくむ地方行財政の著しい貧困であった。もちろん琉球政府と市町村の関係では、地方交付税と国庫支出金など国家財源を琉球政府の自己財源で分担すること、及び租税負担における国税相当の圧倒的優先と地方税相当の縮小、および地方税制の混乱が必然となったのである。

この沖縄財政の基本構造は米国統治の矛盾の表現に外ならず、米国民政府への全面的従属体制としての琉球政府の行財政であった。具体的に米国民政府の電力、金融、水道の各公社及び油脂販売の独占など、また広大な軍事基地の占有をはじめとする軍事利用の諸問題、この結果として競合関係における土地、水問題、および社会資本不足と貧困、さらに那覇市や本島中部地区など、基地周辺の「過密」と都市問題、いずれも「沖縄問題」の諸側面であり、以上の基本的な座標軸を外してしまつて、沖縄の地方行財政の制度的計量分析を行うのであれば、日政調査団報告の如き無意味なものしかでてこないのである。琉球政府の行財政が、本土の地方行財政について「類似県」と比較などできるはず

もないのである。結論だけ言えば、琉球政府という国家機構を「類似県」＝地方行財政と比べることに等しいのである。なるほど琉球政府の行財政の県政相当を抽出するという計数操作は屈辱である。しかし歳出の県政相当の抽出がどのようなものであったのか。歳入についての県政相当で日政調査団は、政府税を除外してまで類似県比較を行っていたこと、或は国政相当経費＝日政援助として、県政相当経費のなかの国庫負担分、及び琉球政府が肩代りする市町村に対する地方交付税や国庫支出金など、第1稿40頁の資料で、1970年度一般会計予算で試算された本来の国庫財源分は、全経費の半分を占めていたこと、この肩代りは県政相当経費の分担となっている。またこの年度の日政援助決算は前号第3表＝(1)で分るように4分の1相当にすぎなかった。しかもこれは復帰直前の日政援助の急増した年度であり、1667年度以降とそれ以前を区分しなければならぬ。(第2稿第6表＝(2)参照)

ここからまた市町村行財政の絶対的圧縮という、沖縄の地方行財政の基本構造が生れてきたのである。もちろんこの米国統治の矛盾は、軍事的植民地支配の下で、軍用地闘争、人権と主席公選制ほか自治権闘争を呼び出し、祖国復帰運動を全沖縄住民の統一戦線として発展させ、沖縄返還＝植民地解放(1962年、立法院決議)を闘い取るようになったのである。簡単に言えば、復帰以前には「沖縄県」も「市町村」も、本土並みの地方行財政の組織、機能を有する地方自治体など、どこにも存在しなかったのである。当然のことであるが「沖縄県」は存在しなかったこと、この本土との制度上の格差を「一体化」政策が、単純な地方行財政の制度差違として、まるで地理的風土的な「沖縄の特性」と同じように扱い、本土類似団体比較を行うという誤りがくりかへされてきたのである。

この典型的な分析を示したのが、1968年7月総理府特連局「一体化調査報告」1970年12月日政調査団「沖縄財政調査報告」であり、この概要と問題点については第1稿と第2稿および前号(第3稿)にて、これを十分に論評してきたところである。結局このいずれも「沖縄問題」を回避して、財政規模、地方税負担、公務員数など、せいぜい本土並み制度差修正で何とか類似団体に仕立てて、地方行財政の因数分解をしてみせたのである。ここから租税負担率が本土並み

であるとか、逆に「地方税」負担が軽すぎるとか、弱小市町村の合併を求めるなどである。とりわけ琉球政府歳出について、県政相当経費の性質別分類をしてみせるが、別な自治省の資料（衆議院地方行政委員会提出）では、丸ごとこの性質別経費の分類で、類似県比較を行うなど驚くべき計数操作であった。これは何よりも国と地方の財政関係が存在しないこと、これを前提、基本とせず、何を比較するのか。県政経費相当の性質別の問題よりも、歳入とくに租税の県政相当はこれを除くなどの複雑な推計に積極的な意味は見出せないのである。いやこの租税の県政相当の抽出が不可能なことこそ、沖縄の租税について、「地方税」=県税相当、市町村税における県税相当などをふくめての、税源としての圧縮、および政府税=国税相当という問題の表現である。これはまた地方税の税制上の制度差にとどまらず、地方自治の抑圧、圧縮をも意味している。

問題なのは琉球政府の行財政が、地方行財政としての組織、機能が縮小されていること、同じく市町村の行財政も弱小なのである。これを市町村については「適正規模」の合併や、「沖縄県」については「本土類似県」並みに、琉球政府の組織、機能、職員数を合理化していくことで、地方自治の確立ではなく中央政府に対し従属することが求められる。

復帰前に「沖縄県、市町村」の行財政構造（財政規模など）はどのように考えられていたのか。自治省は1971年11月、衆議院地方行政委員会に前号にて紹介の、沖縄財政関係資料を提出、復帰後の財政規模の見通しについて、沖縄振興開発計画とこの国庫支出金の規模、琉球政府職員の国や公庫等への移管、及び琉球政府の債権債務処理が大きく影響するのだが、これらの確定が困難であるので明確にすることはできないとしている。この見解は復帰直前の琉球政府と市町村の行財政構造をどのようにとらえていたのかを全く示していない。そして専ら沖縄振興開発事業の国庫支出金、旧琉政職員の国家機関への移管、及び旧琉政負債処理の国庫負担の如何が決定的な要因であるとしている。この自治省資料では当然ながら、後述の沖縄臨時特例交付金について、この積算基礎のなかで、「本土並みの地方行政事務の実施、振興開発事業の実施に伴う財政需要、沖縄における行財政や風土等の特殊性に基づく特殊な財政需要をまかなう」としていること、この「沖縄における行財政の特殊性に基づく特殊な財政

需要」が風土上の特殊性と並記される程度としても、具体的には「超過職員、特殊職員の給与費」と、「地方税特例措置に伴う収入減」の2つ以外は見当らない。私が力説してきた「沖縄問題」を基軸とする、沖縄の行財政構造は、地方行財政制度の本土並み経費、沖縄振興開発事業関係経費、および特殊財政需要(地方税減収、超過職員給与)の3つに分解され、地方交付税の積算基礎に加えられることになる。風土上の特殊性並みの特殊財政需要は、復帰に伴う超過職員と地方税の多少の1年限りの減税措置にしぼりこまれてしまうのである。

この点で第2稿でくわしく取上げた日本政府の復帰政策に対する琉球政府のさまざまな要望、とりわけ「復帰措置に対する建議書」(71年11月)や、「長期経済開発計画」(70年9月)、そして市町村4団体や那覇市の要請、立法院、祖国復帰協議会その他の基地問題を中心とする戦後処理の課題は、前記の3つの課題(積算基礎)のどこで組みこまれているのか明らかではない。このうち市町村団体の復帰政策への要請、および市町村行財政の復帰課題は、この章の(3)で、また「沖縄振興開発計画」の問題は、次号以下でまとめて取上るのでここでは省く。

このように復帰後の沖縄県の行財政構造の位置づけは、特殊財政需要の1、2の項目によって規定されるのではなく、復帰以前の米国統治の矛盾と、この戦後処理に決定的に係るものであることが捨象されてしまう。なるほど、日政調査団報告で琉球政府の「県政相当歳出」が類似5県平均と比較されて、歳出規模は69、70年度は72%、68%と低いが、71年度は96%と概ね本土並み水準に近づくと分析することになる。いやこの県政相当区分はともかく、自治省の先の資料では繰返してであるが、琉球政府一般会計(歳入決算見こみ)の財政規模696億円が、類似県平均昭和45年度決算663億円が、丸ごと比較されて概ね本土並み平均以上として呈示される次第である。同じく市町村財政については、71年度決算見込み234億円で、琉球政府特別会計とみるべき教育区財政191億円を加えて、合計425億円が類似県市町村平均、昭和45年度決算380億円と何等の遜色も格差もなくなってしまうのである。この問題は前号でもとりあげた次号以下でも検討しなければならないので省くが、このとくに自治省の魔法使用のような類似団体比較をまともに受取ることはできない。とくに教育区財政と市

町村財政の合計というのは、琉球政府と教育区、琉球政府と市町村、市町村と教育区の重複計算というより、琉球政府の特別会計（一般会計との重複）を市町村財政に加えてしまうのであり、この点、日政調査団は、那覇市の類似団体比較でこの「純計」操作を試みているが、結局は教育区の市町村負担を控除しただけで、さらに琉球政府の経費の一部社会保障費を加算するなどの「制度差修正」を行った。これは第1稿以下前号までに紹介済みの、1968年琉球政府地方課の市町村財政の本土並み試算では、本土並み制度差控除は教育費その他、沖縄の市町村行財政に計上されない経費を全額、「本土並み」から控除し、この試算で、比較すれば6割の規模であったことを参考にしなければならない。日政調査団は沖縄の市町村行財政から欠落している教育費、生活保護費、保健衛生費などが琉球政府の歳出であることを、逆に切り取って市町村財政の財源に加えて、「本土並み制度差修正」をするなら、本土類似団体平均との比較が、基本的な格差を解消してしまうはずである。

さて復帰後の沖縄県の成立は、地方行財政の「本土並み」であるとはいえ、具体的には旧琉球政府と市町村の行財政における「地方行財政相当」の事務と税源の配分が、国と地方の行財政関係を基軸に再配分されることになる。さらに正確には米国統治＝米軍基地と米民政府の軍事的植民地支配による、地方行財政の絶対的圧縮とこの戦後処理が復帰課題であることを解説してきた。この地方自治と地方行財政の抑圧と圧縮が、地方行財政制度差によるものでこれを本土並みに変えれば解決され则认为るのは疑問であるとしてきたのである。いわば米軍基地体制の矛盾としての、あらゆる沖縄問題の遺産が、特殊財政需要として超過、過剰職員を生み出し、復帰対策としての地方税制の僅かの暫定措置（地方税減収）があり、これらの財源措置で片づくとは考えられない。自治省のいう本土並み行政事務の実施に要する経費、沖縄振興開発事業関係（公共投資）経費というのは、若干の補助率、地方債、或は沖縄特例交付金の算定で、多少の補正が行われるということだと思う。

しかしこれらの財源措置も問題であるが、既に検討してきたなかにも示されたごとく、沖縄住民の自治権や民主的諸権利が、米国統治に対する闘い＝祖国復帰運動のなかで闘いとったもので、これが新たな中央集権的支配＝「琉球処

分」によって、剥脱されることが問題なのである。地方行財政の制度上の一体化と共に、国と地方の行財政関係の断絶が、日本の地方自治体として回復されることで、国と地方の行財政関係の民主的確立が沖縄住民の長年の悲願なのである。米国統治＝軍事的植民地支配が完全に解消するためには、米軍基地の全面返還が当然求められるが、沖縄返還協定は此を無視して基地機能の維持強化を謳っている。そして復帰対策の基本方針は、「一体化政策」＝地域開発政策の継続として、沖縄振興開発計画を策定し、基地体制の肩代り、補強ということを企図しているのである（いずれも前号以前、とくに第1稿でのべたことである）。これは日米共同の「沖縄問題」の矛盾、例えば社会資本の貧困が米軍基地との競合であり、これを財源援助の増額＝本土並み「一体化」でしりぬぐいすることになる。

かくてあらゆる「沖縄問題」の戦後処理、例えば対米請求権、潰れ地補償、軍用地返還、学校用地の借地買上げなど、これらの処理ではなく、米国管理資産の補償（3億2,000万ドルを5年以内に支払う）を優先し、米軍基地との関係は従来通りとするなどである。これでは「本土並み一体化」は地方行財政の合理化にはかならず（沖縄振興開発計画などの財源措置をもって経済成長指数を上げるとしても）、これこそ「本土と沖縄の一体化に関する基本方針」（68年閣議決定）、「復帰対策の基本方針」（70年閣議決定）、「沖縄経済開発の基本構想」（69年総理府、71年閣議決定）以来明らかなことである。そして沖縄返還協定（71年）、復帰対策要綱（第1次、70年閣議決定）、開発3法と復帰予算において示された方向である。

以上琉球政府の解体は、琉球政府の行財政構造における国政相当、県政相当と一部市町村事務の複合組織、および租税構造の矛盾と混乱、全体として地方税と地方行政水準の縮小が、本土復帰による沖縄県の成立でどのように変わるのか。そして復帰対策として、税制、金融通貨、産業、社会福祉、教育、公務員制度の諸問題、これらの特別措置に関する諸問題、いや先述の軍用地問題や米国管理資産の具体的措置要求などが、琉球政府から沖縄県への移行過程でどのように扱われたのか、これらの問題にすべて解答することはできないが、沖縄県の発足に伴う地方行財政の構造変化については次号以下で具体的に検証する

ことができる。

この論稿の第1稿で「琉球政府とは何か」で始まった、琉球政府の行財政分析は、第1表で示したような琉球政府組織の解体と職員の各機関への引つぎでもって考察を終る。なおこの沖縄県機関ひきつぎ総数は11,556人と、先号の沖縄県行政組織案（72年2月）で県機関5,669人とあったのと違っているが、これはこの稿の始めに説明したように、教育庁のなかの政府立高校教職員や警察本部を差引くと、（この警察官など警察本部の引つぎ2,112人は分るが、教育庁のなかの政府立高校教職員など政府立学校は、71年統計で3,512人、昭和47年度学校職員定数条例で高校、養護学校など県立学校3,877人である）、教育委員会事務職員が教育庁にふくめられているのでこの区分が困難だが（昭和47年度県職員定数条例で教育委員会事務局353人）、組織案の5,669人と大きくは違はないとみられる。またこの組織案で国家機関への引つぎ防衛庁を除く各省庁6,770人で、日本政府の出先機関職員数は8,351人と推計していた。第1表の国家機関への引つぎとは違って300名余多くなっている。

この国家機関の職員数がこの組織案とは異り、沖縄開発庁沖縄総合事務局の「沖縄関係業務資料」（昭和47年12月）で、国の行政機関出先機関職員数は13省庁合計で9,990人、このなかに防衛施設庁、自衛隊の3,089人がふくまれている。この組織案との誤差が主として防衛庁関係であるとして、むしろもっと重要なことは、第1表の公共機関（公団、公庫ほか）の57人ひきつぎは誤りであるということ、総合事務局資料で電々公社1,967人など公共機関職員数2,545人とあり、旧琉球電々公社（70年11月）職員数1,763人からみて、この公共機関の引つぎ総数は桁違いであるとみなければならない。そしてこの公社等は旧琉球政府組織では、電々公社のほか大衆金融公庫、農林漁業金融公庫、下水道公社、土地住宅公社などがあり、この全体のひきつぎは示されていない。さらに米民政府の3公社（とくに琉球開発金融公社の沖縄開発金融公庫へのひきつぎ）関係も、ここでは全くふれていないことにも留意しなければならない。沖縄県企業局と米民政府水道公社との関係、或は旧琉球政府の下水道公社との関係もここでは確かめていない。

そして発足当初の県行政機構と職員数については、第6稿にて県、市町村を

ふくめて検討しなければならない。ただ復帰直後の県行政管理課の説明で、先の琉球政府の県行政組織案の国家機関への引つぎは、概ね実際と一致し約6,700人（第1表より300人程多い）、県機関（＝学校教職員、警察職員を除く）は、復帰の昭和47年度県職員定数6,070人と同じ約6,000人ということであった。（組織案の5,669人より400名程多い）、またこの時点の説明として、技術系職員の充足が困難であること、類似団県平均の知事事務局（議会および各種委員会事務局、企業局を除く一般行政および特別会計）の標準定数に対し相当の「過剰職員」となっているということであった。（この問題は第6稿でくわしくとりあげる）

またこの発足当初の県行政機構と職員数については、第1稿の最初に「復帰以前の沖縄財政をどうみるか」で、沖縄県の発足当初の行政機構と職員数の特徴を説明している。また琉球政府の県行政機構組織案については前号および本稿でもいまままで検討をつづけてきた。この復帰後の具体的な問題の検討は第6号にて検討を予定しているので、いままでの説明を要約して結論的に繰返すだけにする。第1は先の第1表でも分るように知事事務局（議会及び各種委員会事務局、企業局を除く）の昭和47年度職員定数5,312人からすれば、（第1表ではこの引つぎ数4,942人）、厚生部職員数が4割前後で、旧琉球政府厚生局の形態を多分にひきついでいること、とはいえ71年調査で3,194人（うち病院、保健所、福祉関係、社会保険庁など出先機関2,944人）に比べると、厚生部2,002人は大幅縮小である。（政府立病院、診療所1,574人が、昭和47年度、県立病院事業職員定数732人となる）しかも旧琉球政府で最大の職員数をかかえた厚生局の出先機関の多くをひきつぎ、しかも医療など社会保険、年金制度ほか社会保障、福祉関係業務の国家委任事務の増大（但し市町村事務との再配分が、復帰前の琉球政府への集中を分散させたとみられる）が考えられる。つぎに農林水産部が旧琉球政府農林局（1,270人＝71年）と比べて減少してはいるが、相対的に多数を占めていること、これも本土法適用（食管制度、農地改革）や農業基盤整備や軍用地関係など、業務の縮小と増大が両面考えられる。そして「沖縄問題」＝土地と水の、水道事業関係が米民政府水道公社の業務をひきつぎ、基地給水と市町村事業の代行をつづけることで、県企業局の職員数の比重

を考えなければならない。これは更に沖縄振興開発計画の重点施策としての水資源開発、給配水施設など、社会資本整備の課題とも関連している。その沖縄振興開発事業の建設投資が土木、農林水産部を中心とするだけでなく、基地関連の潰れ地補償、地籍調査、学校用地買上げなどの戦後処理の問題とも関係するのである。この直接の基地問題関係で、軍用地、軍雇用その他、警察をふくむ涉外業務への対応が、例えば昭和49年、労働商工部から渉外部が分離独立したことで分るだろう。(その他、土地調査事務局の新設など)

このように「沖縄県」の発足は、「沖縄問題」のあらゆる戦後処理の課題をかかえて、地方行財政の制度上の格差是正、「一体化」ととどまらず、県行政機構のなかでこの「特殊財政需要」に対応しなければならず、「類似県」行財政の標準定数や財政力指数の基準の枠組みをはみ出してしまうのは当然であった。

(2) 復帰対策としての税制問題

沖縄の復帰対策の問題の1つが、租税制度の本土並みによって租税負担がどう変わるのかということであった。私は第2稿で「本土並み負担、一体化と地方税」についてくわしく検討してきた。それは本土並みの「地方税」が、沖縄では政府税のなかの県税相当、市町村税のなかの県税相当の区分が必要であり、この地方税制の混乱に加えて、税源の政府税集中、および政府税が95%も国税相当であることなどを解説してきた。さらに類似団体比較について、租税負担率とりわけ地方税負担の比較は問題であること、全体として沖縄住民の過重負担を指摘してきた。

特にこのような租税および「地方税」の、本土類似団体比較が、しばしば陥り易い誤りが、租税制度の一体化でかたづけられてしまい、沖縄の地方財政構造の基本問題、国と地方の財政関係の断絶を無視してしまうことであるとのべてきたのである。この基本的分析視角を前提として、「復帰対策要綱」=日本政府閣議決定、第1次分70年12月以降における税制問題を考察しなければならない。この日本政府の「復帰対策要綱」に対する、琉球政府の措置要請、或は「復帰措置に関する建議書」、とくに琉球政府税制審議会(70年2月)の「復帰

にそなえての税制改正について」など第2稿において概要を紹介してきたので、この繰返しではなく、「本土並み負担」への移行直前に、琉球政府と沖縄住民が何を要望してきたのかを若干整理してみる。

復帰対策要綱の第1次分は通貨、公務員など、第2次分は沖縄県と市町村、沖縄総合開発措置法など、そして第3次分が行政、税制、財政金融など、主として税制全般は第3次分で、国税、県税、市町村税として具体的に示されている。また1次、2次分では観光および企業対策としての、税制の経過措置を扱い、関税と内国消費税、自由貿易地域の企業立地促進のための税制（金融をふくむ）特別措置であった。この第3次分で本土税制への移行を原則とすること、所得税は旧琉球政府の72会計年度（72年6月末まで）終了のあと、昭和47年度の課税対象期間とすること、および法人税の償却資産の暫定措置など、その他酒税（島産酒類）の軽減措置、物品税、砂糖消費税の一部につき暫定措置がとられること、揮発油税、道路譲与税の軽減措置と石油ガス税の段階的移行、自動車重量税の実施延期（12月末まで）、租税特別措置の継続などが国税関係の主な項目である。地方税では県民税均等割の復帰初年度限りの免税措置、市町村民税個人所得割の初年度限りの特例措置、ほか軽油引取税、自動車税（以上県税）の暫定軽減措置、市町村税の固定資産税で初年度の特例と昭和48年度以降の激変緩和措置、その他軽自動車税、電気ガス税の暫定措置が示された。しかし基本的には即時本土法適用となり、国税、地方税の琉球政府の税目で欠落していた、関税、地方道路税、県民税、県市町村たばこ消費税、その他自動車取得税、電気ガス税、そして国民健康保険税などが実施された。但し関税については、生活必需物資で負担増大となる物品について暫定措置、ほか製造輸入原料についても一定期間の特例がみとめられた。

このような復帰対策要綱に対し、琉球政府の「復帰措置に関する建議書」は、税制関係では次の3点を重点的に要望していた。第1に現行沖縄租税特例措置法の重要産業への適用存続、第2に住民税所得割の課税標準、給与所得控除など、前年度所得課税による不利益に対する経過措置、第3が自動車重量税については、鉄道をふくむ道路整備財源の趣旨からして沖縄への即時適用は問題であり、総合的な交通機関整備が先決であり延期すべきであることとしている。以

上この「建議書」の税制対策はかなり単純なものであるが、この「復帰対策要綱」に対する要求は、第2稿でまた第3稿でも示したごとく、行財政全般にわたる措置要請を行った。このうち税制関係では主に国税関係の若干の特例措置であり、例えば所得税、法人税の本土法適用に関する暫定措置、酒税、物品税、揮発油税その他の暫定軽減措置と関税対策など「復帰対策要綱」の示した内容とあまり変わっていない。また地方税関係の固定資産税、電気ガス税、軽油引取税などの暫定措置を求めているが、その内容は「要綱」と同じくりかえしである。

以上が復帰対策としての税制についての琉球政府の要請の概要であるが、意外なことは地方税制、とくに県民税の創設、事業税、不動産取得税など県税相当市町村税の問題では、全くふれられていないのである。これは第2稿の「本土並み負担、一体化と地方税」で解説したごとく、沖縄の地方税制の構造と特徴から、とくに類似団体比較で「負担が軽い」云々の問題があり、また本土法適用により地方税＝県、市町村税の拡充による地方行財政の確立＝「一体化」が必然的なものであったことが理解される。しかしその第2稿で、琉球政府税制審議会（70年2月）の「復帰にそなえての税制改正について」の答申、或は沖縄市町村団体の「市町村税制改正に対する基本的考え方」（72年2月「沖縄市町村会報」）では、復帰前の本土地方税制への移行による本土並み負担につき強い疑問を表明していたのである。これは要するに戦後長期間の本土との断絶による制度差は、日本政府の責任であり、一方的に制度差を解消すべきであるとは考えないこと、一挙に本土並みとすれば住民負担の急増をもたらすので、段階的に解消すべきであるというものであった。そしてむしろ民政府布令税法（外国人優遇）の撤廃、市町村財政の強化＝県税相当の現状維持、県民税の創設ではなく所得税、法人税の調整と減税など本土復帰による加重負担の緩和を求めている。この他にも企業育成と保護関税、観光政策と物品税、所得税減税の問題を指摘し、そして71年度石油ガス税（県税相当）、70年度軽自動車税（市町村税）の創設がみとめられたが、結局いくつかの市町村税、県税相当＝たばこ消費税、自動車取得税、木材取引税などは実施されなかった。（固定資産税の評価基準改正も）。このうち所得税減税は67年度から毎年実施され、69

年度1,440万ドル, 70年度552万ドル, 71年度650万ドルとなっていた。しかし一方で67年度政府税=石油税の創設と物品税の増税などがすすめられ, 所得税減税による減収は増税が上廻ることとなる。(以上※資料参照)

また沖縄市町村団体の「市町村税制改正に対する基本的考え方」は, 本土並み改正について, 71~73年度の段階的实施, 70年度現行市町村税を本土法適用で30%増額となる見込みで, これを3ケ年にわたって10%づつ増やさせるとい

※ 琉 球 政 府 税 収 の 推 移

(単位1,000ドル)

	68	69	70	71	72
所 得 税	21,330	19,204	19,441	22,528	25,936
源 泉	16,452	14,263	14,527	16,566	20,407
申 告	4,877	4,940	4,914	5,961	5,529
法 人 税	9,827	10,620	11,637	14,117	12,929
自 動 車 税	1,957	2,298	2,410	398	201
鉦 区 税	—	—	1	2	2
小 計	33,115	32,123	33,490	37,046	39,069
酒 税	5,879	5,337	6,135	6,523	6,106
酒 類 消 費 税	2,339	2,412	3,227	3,952	6,230
煙 草 消 費 税	3,516	3,183	3,929	4,121	4,161
葉 煙 草 輸 入 税	953	838	820	766	730
通 行 税	2,083	528	298	361	357
娛 楽 税	553	539	602	749	717
遊 興 飲 食 税	880	938	1,124	1,166	980
物 品 税	11,831	13,329	16,249	18,716	21,228
し 好 飲 料 税	1,365	1,594	1,708	2,200	1,950
砂 糖 消 費 税	16,42	1,509	1,961	2,094	2,127
屯 税	38	33	114	352	575
石 油 税	4,260	8,204	10,163	10,658	9,500
印 紙 税	—	—	—	13	13
石 油 ガ ス 税	—	—	—	188	275
登 録 免 許 税	—	—	—	2	13
そ の 他	—	—	—	—	—
小 計	35,344	38,447	46,336	51,869	54,970
租 税 収 入 計	68,459	70,571	79,827	88,915	94,039
印 紙 収 入	1,915	2,423	3,717	6,835	—
合 計	70,374	72,994	83,544	95,751	—

う激増緩和措置、および所得税と「住民税」増税という本土並み調整が、住民税の負担加重をまねき、都市部とその他の負担格差をまねくことも指摘していた。

これとは別に琉球立法院は先に第2稿で紹介した「施政権返還に伴う措置要請」(70年8月)のほか、「沖縄の復帰対策に関する要請」(71年3月、5月)で、租税制度全般につき要請決議を行っている。この国税関係で租税負担の激変緩和、段階的移行、及び既存企業保護政策を訴え、この内容は琉球政府の扱いとほとんど変わらない。地方税については県民税の創設につき、「所得税、法人税、市町村税の負担の総合調整、本土税率の段階的实施」、市町村税(固定資産税)の現行税率維持、その他新規課税(軽油引取税、電気ガス税など)の暫定措置をあげている。

このように「復帰対策要綱」の税制の本土並み課税と、その多少の特例、暫定措置は、琉球政府と沖縄県民の要望を、主として国税関係の、しかしほとんどが復帰初年度限りのものであったこと、地方税関係は県民税の創設はじめ新規課税は即時適用となり、また税率の段階的实施なども一部の暫定措置を除きほとんどが認められなかった。これは琉球政府の「復帰措置に関する建議書」ほか、復帰対策の重要課題が多く、税制とくに地方税制よりほかに軍用地、対米請求権、民政府管理資産、その他戦後処理の課題と、琉球政府の政府機関職員の承継、及び債権債務のひきつぎなどをかかえていたことで、復帰対策としての税制について、この戦後処理、即ち過重負担、行政水準の貧困が、全県民に対する国税、地方税の特別減税措置の根拠となることを訴えるのが精一杯であった。そのため著しく限定的な経過措置のほかは本土法適用を受入れることとなり、とくに地方税制の本土並みは、市町村行財政の確立の要望と裏腹となり、琉球政府自らも十分な措置要望を求めなかったところもみられる。

さて琉球政府と市町村の租税が本土復帰とともにどのように変るのか、この租税負担の問題は「本土並み負担」について第2稿で検討してきたところである。そしてこの「地方税」=相当政府税と市町村税相当及び県税相当市町村税の全体としての圧縮を考えれば「地方税」の本土比較は当然沖縄の負担が軽すぎるることとなる。このため所得税と市町村民税の合計でみれば(第2稿第5表=

1970年度沖縄および本土の租税負担)、本土の所得税非課税階層では総合負担が重いこと、逆に課税階層では総合負担が沖縄の方が重いことになる。これは課税最低限、各種控除制度、標準税率の差違もあり、第1稿第8表(1965年度、給与所得者の租税負担比較)では沖縄の総合負担の圧倒的過重負担になっていた。しかも沖縄の間接税=消費課税の負担は、政府税のなかの間接税(71年度予算では58%)と、同年度本土国税の税収比=直間比率35%、同地方税30%と対比すれば明白であった。

そして第1稿で「一体化調査報告」(69年総理府調査団)の「租税負担率はほぼ等しい」とか、所得税が68%の減収で、市町村税が40%の増収の試算が出された。また日政調査団の報告(70年12月)で、同じく本土との直接負担率比較、および類似団体比較などの私の反論はここでは省く。ただこの後の報告では先述のごとき、所得税と住民税の総合比較が必要であること、とくに県民税の欠落や、控除制度、税率、課税最低限の相当の差違を指摘していた。この点は先の第2稿第5表でも所得税負担それ自体では、沖縄の負担はあまりにも明白であり、本土所得税免税階層の地方税=住民税負担と沖縄の市町民税の比較は疑問であり、県民税が欠落していることも、政府税=所得税のなかの県民税相当がふくまれていると考えれば、住民税の負担が軽いとばかりは結論づけられない。

しかし市町村税については第1、2稿で紹介したごとく、琉球政府地方課1968年度本土並み制度修正試算で、市町村税801万ドルが1,556万ドルと倍増すること、また沖縄市町村会の「市町村税改正に関する資料」(第2稿第4表、本土法適用の場合の市町村税見込み、1970年度対本土1969年度)で、約60%の増収がみこまれていた。この推計では沖縄の市町村税制の制度差=県税相当が無視されていたこと、この第4表で増収分の半分はたばこ消費税など欠落税目で、あと市町村民税個人所得割および固定資産税の2倍前後の大幅増収が見込まれていた。

そして琉球政府の長期計画=沖縄県、市町村の歳入計画(第2稿第1、2表)では、政府税→県税、市町村税→市町村税で、71、73、75年度の各計画額が示されている。この政府税と市町村税の合計で71年度11,100万ドルが、73年度と

比較できないのは当然で、政府税および市町村税のなかの県税相当の算定ができないので、73年、75年度との比較は市町村税について条件つきでのみ比較できる。すなわち国税相当が95%の政府税を復帰後の県税と比べることはできないし、市町村税のなかの県税相当4割を控除すれば、73年度との比較が2倍ではなく3倍にもなっていることが分るだろう。しかも1971年度の決算をみると、政府税8,891万ドル、市町村税1,296万ドルと計画とはかなりの差がある。この政府税のなかの県税相当は単純区分できる自動車税、遊興飲食税で、70年度(4.4%)、71年度(1.7%)と全く無いに等しくなり、市町村税のなかの県税相当は39.5%であるが、この両者合せて71年度668万ドルと、73年度県税と比べる意味はないのである。但し市町村税は県税相当控除で純額783万ドルが、73年度計画2,000万ドルと比べることが可能であった。以上の復帰後の地方税については第6稿の分析課題となっているので、ここではふれないが。

ここではむしろゼロに等しい県税相当政府税と、市町村税のなかの県税相当、および純市町村税の合計＝「地方税」総額が71年度決算で1,451万ドル、(市町村税1,296万ドル)が、73年度歳入計画で県税3,270万ドル、市町村税2,000万ドルと画期的な急増となることを注目しなければならない。これはゼロとの比較のようなもので、正確には租税負担全体で、71年度政府税と市町村税の合計10,187万ドルのなかの「地方税」＝1,451万ドルだけを73年度と比べることであり、復帰後の国税負担を総合してみなければならない。(この問題は第6稿でくわしく検討する) 従って県税相当地方税の全面的拡大および市町村税相当市町村税の、いずれも画期的増大が予想されたことである。これは県民税、県たばこ消費税、自動車取得税、軽油引取税などの本土法適用による創設、県税相当市町村税の移管など、地方税としての県税の創設にも等しいものであった。同じく市町村税も第2稿第4表(＝沖縄市町村会の市町村税の見込み)で6割増収などの予想を遙かに越えて、71/73年度比較では2.5倍の激増が予想されたことになる。

ここに国税の本土復帰に伴う減収予想、これも所得税減税など復帰前に相当の税制改正が行われたこと、また石油ガス税の創設、石油税、物品税の増税などにより、「本土並み」負担の準備がすすんでいたことも考えられる。この国

税に対し地方税の画期的な増税が、租税の復帰対策の上で、問題にならなければならなかった。若干の特例暫定措置はほとんど国税関係において、しかも復帰初年度限りのものであり、地方税については、復帰対策としての戦後処理の訴えが十分に明確になったとは言えないように思う。その理由は、先述のごとく「地方税」の確立と、地方財政における自主財源拡充の願いが重なっていたことである。しかも県税相当政府税、同市町村税の県税への転移、市町村税の純化のいずれも「地方税」の創設に外ならず、国税相当政府税の企業対策、消費者対策その他、本土法適用延期や暫定軽減措置に比べて、地方税関係の要望(段階的移行など)は間接的なものとならざるをえなかったのである。

さて琉球政府主税局の「本土法適用による課税額推計」=71年7月が発表された。この主要税目の比較が第2表である。この原資料は別表のごとくであり、

第2表 本土法適用による課税額推計 1972年度

(単位1,000ドル)

	沖 縄	本 土
所 得 税	29,246	22,319
法 人 税	15,275	14,374
酒 税	11,822	11,830
た ば こ 税	5,034	4,176
物 品 税	24,971	11,209
油 脂 税	9,601	15,211
自動車重量税	—	1,005
国 税 合 計	103,621	87,208
県 民 税	—	3,700
事 業 税	4,064	3,634
たばこ消費税	—	1,387
自 動 車 税	4,056	5,607
自動車取得税	—	1,464
県 税 合 計	12,651	21,769
市 町 村 民 税	3,926	4,823
固 定 資 産 税	3,572	6,252
たばこ消費税	—	2,437
市 町 村 税 計	7,623	14,452

(注) 未設定主要税目分

国税=専売納付金, 地方道路税,
市町村税, 相続税,
自動車重量税
県税=県民税, たばこ消費税,
自動車取得税, 軽油引取税,
市町村税=たばこ消費税,
電気ガス税, 木材取引税,
国民健康保険税
なお県税の, 事業税, 不動産取得税
は市町村税であった。又この表は若
干の省略がある(関税, 国保税ほか)。

(1971. 7. 14 沖縄タイムスより)

国税、地方税で未設定税目がかなり多いこと、しかも政府税から県税相当への移し換えがあり、また市町村税から県税相当への移し換えもある。このかなり強引な「本土並み修正」も県民税、たばこ消費税（県、市町村税相当）について

※ 本土法適用の課税額推計

国税相当分

1972年度

(単位1,000ドル)

	沖 縄	本 土	増 減	
所得税	29,246	22,319	△ 6,927	(△ 24%)
源泉	21,093	15,960		
申告	8,153	6,358		
法人税	15,275	14,374	△ 901	
○相続税	—	585		
※再評価税				
(以上直接税)	(44,522)	(37,279)	△ 7,243	(△ 16%)
酒税	6,930	7,432		
酒類消費税	4,892	4,398		
〔たばこ消費税〕	4,328	—	} △ 857	
〔葉たばこ輸入税〕	705	—		
○専売納付金	—	4,176		
通行税	364	364		
入場税(娯楽税)	169	185		
砂糖消費税	2,195	961	△ 1,234	
物品税	22,536	10,626	} △13,761	
トランプ類税	18	14		
嗜好飲料税	2,416	569		
揮発油税(石油税)	9,313	12,089	} 5,609	
○地方道路税	—	2,188		
石油ガス税	288	933		
とん税	168	187		
特別とん税	211	232		
※取引所税				
有価証券取引税	—	4		
印紙収入	4,560	4,560		
(以上間接税)	(59,098)	(48,923)	△10,175	(△ 16%)
○自動車重量税	—	1,005	1,005	
国税合計	103,621	87,208	△16,413	(△ 15%)
地方税合計	20,274	36,221	15,947	
総合計	123,895	123,430		

(注) 関税は除く、○印は主要未設定税目、※は未設定で資料なし

道府県税相当分

区 分	沖 縄	本 土	増 減	
○県民税	—	3,700	3,700	
×事業税	4,064	3,634		
×不動産取得税	420	579		
○たばこ消費税	—	1,387	1,387	
△娯楽施設利用税	547	1,056		
△料理飲食等消費税	1,323	1,403		
△自動車税	4,056	5,607	1,551	
△鉦区税	8	8		
狩猟免許税	—	14		
入猟税	—	9		
△○軽油引取税	2,230	2,903		
○自動車取得税	—	1,464	1,464	
合 計	12,651	21,769	9,118	(72%)

(注) ×印は市町村税, △印は政府税。

市町村税相当分

区 分	沖 縄	本 土	増 減	
市町村民税	3,926	4,823	897	
固定資産税	3,572	6,252	2,679	
軽自動車税	124	280		
○たばこ消費税	—	2,437	2,437	
○電気ガス税	—	647		
○木材取引税	—	11		
合 計	7,628	14,452	6,829	(89%)

(注) 鉦産税, 入湯税, 都市計画税, 国民健康保険税は除くが, 未設定税目。

ては再分類ができなかったことを示している。

しかし当時としてはこのような修正による概要であっても, 本土復帰による国税, 地方税を通ずる租税負担がどうなるのか, 「復帰不安」のなかでの重大な関心を呼んでいたことなのである。この試算の結果は現行の租税総額が全くと言っていい程変わらないことを示していた。国税相当政府税の16%の減収, 県税相当の72%増収, 市町村税相当の90%増収が例示されたが, 本土法の完全適用ではこの国税関係の減収は実際にはもっと小さいこと, 地方税関係の増収は

一層拡充されることも当然である。国税関係では所得税の24%減収、間接税とくに物品税の52%の大幅減収、しかし油脂3税の増収がこれをかなり相殺していることになる。所得税697万ドルの減収を油脂3税の増収560万ドルが見合っている。県税相当分では新規の県民税、自動車取得税、たばこ消費税が増収の主要な内容となっている。市町村税では固定資産税の75%の増大、及びたばこ消費税の新設が特徴である。

国税相当政府税の「本土並み」は、前稿までにのべた如く、例えば「一体化調査報告」=1969年総理府の、所得税は68%の減収という試算があった。逆に地方税相当=県市町村税は大幅の増収、とくに市町村民税は40%の増収ということ、また琉球政府地方課=1968年の先稿で既述の「本土並み修正」試算でも73年予測として現行市町村税の倍増であった。或は沖縄市町村会1970年の本土法適用の市町村税の見込み=第3稿第4表で、およそ6割の増収であった。そして「長期計画」もまた市町村歳入計画で71~73年度の、市町村税が81%の増収の見込みとしていた。しかし現行市町村税のなかの県税相当を控除してみれば、この予測は実質3倍増も考えられたのである。この本土復帰後との比較は次号以下で重ねて検討する。

この課税額推計で所得税の減収は先の総理府調査報告と比べては小さいが、復帰直前の所得税減税の経過があること、逆に県民税の創設、市町村民税の増収など所得税関連の地方税の本土並みによって所得税減税の期待は一層小さなものとなったのである。結局は全体としての「地方税」の増収は1,594万ドルとなるが、71年度市町村税決算1,296万ドルを遙かに越える規模の増税が必至となってきた。かくて「沖縄の地方税負担が軽い」という日政調査団の報告が裏づけられたことになるが、その数量比較の方法についての反論をここで繰返すこともないだろう。むしろこの課税額推計で「地方税相当」の正確な推計ができなかったこと、とくに政府税のなかの県税相当では県民税、たばこ消費税、自動車取得税などが未設定として除かれているなど、これを県税相当の欠落として扱えば現行地方税負担の軽減のみが指摘されるだろう。問題なのは政府税と地方税の税源配分が極端に政府税に集中していたこと、従ってこの推計表のごとく、県税相当や市町村税相当の制度差修正=「本土並み」の操作をしても、

「地方税」相当の絶対的圧縮は著しい特徴となっていたのである。

さらに問題なのは何故「地方税」が圧縮されてきたのか、この沖縄の「地方財政」の基本構造はもう十分に論述してきたことである。米国の沖縄統治の矛盾としての地方税と地方財政の圧縮を、ただ単純に制度差として数量比較すること自体が疑問なのである。この推計を発表した当時の新聞の解説は、住民の租税負担が重くなると結論していた。とくに所得税、住民税など階層区分で負担が給与所得者に重いこと、間接税の若干の軽減も物価引下げ効果よりも、輸出入構造の変化、「復帰不安」などの動揺で物価上昇の懸念があったとしていた。また県税の自動車税の増収、自動車取得税、軽油引取税の新設、国税の油脂税＝揮発油税、石油ガス税の増収および地方道路税の新設など、間接課税＝大衆課税の負担増が見込まれたのである。また市町村税で新規課税＝たばこ消費税、電気ガス税のほか、国民健康保険税もある。医療体制の不備がそのまま無医地区や低所得層の負担が加わることになる。

「復帰対策要綱」での税制の本土法適用につき、先掲「法律時報」＝沖縄特集（71年臨時増刊）で、次のような指摘が示された。即ち負担増と物価上昇、企業経営危機が予想されること、とくに県民税の創設、個人市町村民税の税率倍増であった。他方で所得税、法人税、物品税、法人市町村民税の減税（税率が下がる）はともかく、この推計とも概ね一致している。これに対して生活必需物資の物価対策上の若干の暫定措置などが設けられたが、多くは復帰初年度限りであるとか、適用対象の特定では効果が期待できなかった。加えて通貨金融面での構造的な大変動により、県民生活と中小企業の「復帰不安」はいよいよ増幅されたのである。

琉球政府と市町村の租税を、個別に本土類似県と比較すること、この単純粗暴の誤りを日政調査団報告、或は自治省資料につき指摘してきたが、そもそも政府税と市町村税の合計を、類似県市町村の地方税と比較できるはずもないのである。なるほど政府税のなかの県税相当、市町村税のなかの県税相当などの明確に区分できるものが、先述のごとく71年度で668万ドルという計算はできる。そして先の課税額推計のごとく政府税のさらに強引な分類で「本土並み修正」を試みたものがある。この場合も分類不可能な未設定の主要税目が残った

のである。所得税、法人税のなかの県民税相当、たばこ消費税の県税、市町村税相当は区分ができず、娯楽税のなかの施設利用税、石油税のなかの軽油引取税分などの移し換えもなされた例もあるが。このような本土並み修正によってさえ、72年度課税総額12,389万ドルのなかで県税相当1,265万ドル、市町村税相当762万ドル、この地方税合計でも2,027万ドル=16%の比重である。

従って自治省の類似団体比較で、本土70年度決算平均県税市町村税合計164億円と、71年度決算見込み琉球政府税、市町村税359億円を比べる意味はない。まして類似県平均県税88億円と政府税320億円を比較することなどは論外である。仮に類似県市町村税76億円（70年度）と沖縄の市町村税39億円、この県税相当控除で23億円を比べれば、沖縄の市町村税は本土の3分の1以下の税金天国と化してしまう。しかも国税相当と地方税相当の合計では全く等しいとなれば、本土復帰に伴う租税負担は国税相当の若干の減収と地方税の大増収となるのは当然のことである。なおこのほか復帰直前の本土法適用の準備としての税制改正、とくに所得税減税はじめ、物品税、石油税、市町村民税の減税があり、逆に石油ガス税、軽自動車税の創設などがすすめられていたこともある。

このような税制改正と、本土並み修正を加えてもおかつ「地方税」の圧縮構造は変らなかったこと、この税源配分の大変革、地方税源の確立が、税制における本土復帰の最大の課題であったことを見落してはならない。本土復帰でどう変わるのか、沖縄と本土との比較は、「地方税」における類似県、市町村との比較ではなく、国税相当を加えた負担総額でなければならなかった。もちろん沖縄の「地方財政」の基本構造、国と地方の行財政関係の断絶、国と地方、地方（県政相当）と市町村の関係、この事務と税源の再配分が前提とならなければならない。この基本的認識を欠くならば、制度的計量的比較としての、国税、地方税の未設定税目や、「地方税」の極端な軽減が特徴としてでてくるだけである。例の日政調査団報告でさえも指摘したごとく、地方税相当のたばこ消費税が未設定であること、これは沖縄にたばこ専売制度がないこと、政府税のたばこ消費税と葉たばこ輸入税が、市町村交付税に一定率くり入れられたなど（政府税6税=所得税、法人税、酒税、酒類消費税ほかの市町村財政調整制度による繰入れは58年=6.7%から71年=30%へ）を考慮しなければならなかつ

た。

たしかに第2稿(60頁)で紹介した北中城村の中村村長の「市町村税の充実というのは、市町村交付税をふくむ一般財源の調整が先決」という指摘の通りであった。地方税制の矛盾と地方税の貧困は、地方交付税をふくめた、従って琉球政府と市町村の財政関係を越えて、国と地方の関係＝本土復帰が実現されなければならなかった。日政調査団の類似団体比較では、租税負担率が類似県と等しいとか地方税(市町村税)が軽すぎるとするものであったが、国と地方の関係を棚上げした無意味な比較であった。たしかに復帰直前の日政援助の増額は70年度決算26%、72年度政府予算の43%へと急増したこと、これが国政相当経費(70年度予算の32%)に見合ったとしても、県政相当、市町村政相当経費(70年度一般会計歳出予算の67%)に対する国庫負担はゼロで、この自己負担に加えて市町村交付税の分担であった。もちろん市町村には国庫依存財源は全くゼロであった。先の自治省資料70年度決算の類似県と市町村の国庫財源＝地方交付税と国庫支出金の合計は618億円、71年度決算見込み琉球政府への日米援助257億円(70年度決算204億円)と、市町村への日米援助ゼロを比べてみなければならない。

沖縄の租税負担の過重、そして「地方税」の圧縮が、本土並みとしてどう実現したかは次号以下に譲るとして、少なくとも「地方税」の拡充は地方自治、国と地方の関係の確立と結びつくものであった。しかも沖縄の「地方財政」の戦後処理を考えれば、国税、地方税の全面的な減免措置が求められたのである。合せて財政金融、通貨対策における物価、地域産業保護、社会福祉、医療ほか総合的な特別措置が要請された。もちろん布令税法、基地関係の治外法権、とくに軍用地の固定資産税に係る基地交付金、その他の戦後処理の課題が前号および次節でも取上げられたごとくであった。

(3) 市町村行財政の復帰課題

「72年返還によって沖縄の市町村が本土並みになるというのはどういうことだろうか、確かに戦後25年間の種々の格差や制度上の差が大きいのである。しかし沖縄の市町村行財政について、制度の相違や行政水準の指数だけを取上

げるのは疑問である。市町村行財政の貧困は住民の暮らしをふくめて、基地問題＝米国統治の矛盾であり、制度的一体化ですべてが解決するものではない。」

これは第1稿で、68年総理府「一体化調査団」の報告に対し反論としてのべたことである。基地体制の矛盾が財政力と行政水準の貧困を、そして住民負担の増大をもたらしたのであれば、制度差や計量格差を「一体化」するのは、結局は施政権と基地の分離返還をすすめることになる。この例えば地方公務員法、国民健康保険、市町村合併が同じ政策系譜なのである。一体化調査団の分析方法は、地方制度、人口規模、租税負担率の類似団体比較であり、行財政制度の一体化が求められる。しかし基地とこの国県有地、民政府3公社などは比較対象から除外される。もちろんこの調査報告の制度差は、琉球政府の「一体化調査資料」(1968年)で、教育、社会福祉、保健衛生、産業経済、通商、労働、運輸、郵政、警察、司法、財政金融、通貨、地方制度など経済社会のすべての分野にわたって例示されている。このうち4項目をあげれば、

① 教育では、教職員の身分、給与、福祉制度、教育公務員法がないこと、共済組合や年金の格差など、教育施設の整備が本土基準の7割、小中学校で体育館があるのは沖縄全体の学校数に対し2%など。

② 社会福祉は全体に低い水準で、生活保護は政府直轄、社会保険は未整備、医療保険は現金給付で対象制限がある、及び医療供給体制が足りず、本土並み受益者負担は問題がある。

③ 保健衛生で、保健所はもちろんこと、保健衛生行政のほとんどが政府直轄である。市町村の清掃関係は対象も処理能力も限られており、むしろ例外的である。水道事業は既に明らかなごとく、市町村は民政府水道公社から給水されている。水と土地は基地問題の典型である。公害対策はおろか、食品衛生の専任職員もいないなど。

④ 農林水産は農地法、食管制、たばこ専売などがいないこと、基盤整備のおくれ、そして軍用地問題である。

その他基地優先による社会資本の貧困、通商では外国為替管理制度がないこと、その他で「円からドルへ、再び円への切替」の問題、軍雇用と失業問題があるなど。以上の例で分るように格差と制度差と共に、社会経済のあらゆる分

野に基地問題があること、この行財政の圧縮と住民生活の貧困はこの基地問題に結びついている。結果としての市町村行財政の貧困と弱小が、「本土並み」への構造変化に対応していくには、財政力と行財政制度、行政技術について一定の合理化と近代化が必要である。しかも市町村行財政の弱小と貧困は基地問題、「沖縄問題」、地方自治の収奪構造そのものであった。この従属体制が本土復帰により、沖縄開発庁、沖縄総合事務局体制によって、基地機能を維持するのなら、地方自治の従属は「一体化」で代替されるだけである。地方行財政の戦後処理よりも本土並み合理化の側面が強まるのである。

さきの「一体化調査団報告」が人口規模の過小に対し市町村合併を求めたこと、地方公務員制度、市町村交付税制度、地方債の拡充を求めたこと、この制度上の一体化がこの合理化の側面をもつことは当然である。もちろん市町村税と一般財源の拡充、琉球政府と市町村との事務再配分を求めたことを否定すべきではないが、租税負担率が類似県と等しいとか、断片的に市町村税が軽いことなどが浮上ってしまうのである。租税における控除制度の不備や社会保障の貧困水準、布令税法、基地関係の諸問題など基地問題には一切ふれず「弱小市町村ほど職員数が多い」ので、復帰事務と人件費の増大に対し合併を推進しなければならないことになる。「市町村行財政の貧困を、人口規模、地方税制、職員数と人件費などに因数分解し、復帰＝一体化のための合理化」が求められる（第1稿、註(5)）

市町村の合併問題は前号までに論述したことであるが、1956年合併促進法、1969年改訂計画で、全59市町村を離島11町村を除き15ブロックに編成しようとした。しかし計画通りの合併が実現したのは61年糸満町ブロック、70年名護町ブロックのみである。一部編入が71年本部町、74年コザ市＝沖縄市で実施されたので、現在10市15町28村である。

市町村財政規模は68年琉球政府地方課試算で、但し本土並み制度差修正で、本土並みの6割であったこと、この試算で73年度に本土並みになると仮定して、68年度の4倍の財政規模が推計されたのであった。これは自治省の類似団体別市町村財政指数と地方財政計画（以上67年度）を参考とし、制度差修正として教育費、生活保護費などを「本土並み」から控除または減額したことなどは既

にのべたと思う。この結果が市町村交付税が6倍、市町村税2倍などであった。この比較も市町村税の制度差が無視されるなど疑問が残るが、先述の自治省資料の粗暴な比較よりも根拠があったといえるだろう。即ち71年度市町村財政を昭和45年度本土の類似県と直接比較したのである。なるほど市町村財政だけを比べれば沖縄の市町村の財政力の貧困は明らかであるが、教育区を単純加算すれば著しく本土並みに近く、依存財源も71年度では本土水準を越えてしまうのである。この本土類似県比較で注意すべきは、昭和45年度（本土の）予算と、沖縄の1970年度予算は、会計期間が概ね1年近くズレておりむしろ71年度予算と大方が重なっていることである。その意味で会計年度を1年ツラせて昭和45年度と71年度を対応させる方が適当である。としてみれば本土復帰直前に財政規模も依存財源も、本土水準を優に越えてしまうのである。

※自治省、衆議院 地方行政委員会資料（71年11月）

（単位＝1億円）

1) 類似県, 市町村,	S45年度決算＝390	
うち依存財源	地方交付税	119
	口庫支出金	54
	県支出金	30
2) 沖縄市町村,	1970年決算	1971決算見込み
歳入合計	180	234
うち市町村交付税	66	161
政府支出金	23	36
3) 教育区		
歳入合計	148	191
うち市町村負担金	31	38
政府支出金	109	138

この比較の重大な誤りは、琉球政府と教育区との財政関係の重複の大きさからも分るが、これを「市町村財政」としてみるか、政府直轄の「特別会計」とみるかによる。先の地方課試算で、「本土の教育費」を全額控除したこと、この制度差修正は、教育区の市町村負担金の重複だけの控除ではない。琉球政府と市町村、市町村と教育区、琉球政府と教育区の財政関係から、「本土並み制

度差修正」として教育区と市町村の合計をするのは、琉球政府の教育財政と市町村を合併することになってしまう。このような修正操作が市町村財政についてなされれば、那覇市の類似団体比較を行った日政調査団報告の誤りも同じように、本土並み以上の財政指標が出てくるのである。

さて本土復帰で市町村財政はどう変わるのか、琉球政府の「長期計画」はどう推計したのか。第2稿第2表＝市町村歳入計画で、71、73、75年度の推移を予測している。これは71年度について、もちろん73、75年度についても教育区をふくむ市町村財政の推計である。しかし71年度＝8,040万ドル（289億円）は、先の自治省資料とは大きく異なることに留意しなければならない。この71年度市町村歳入決算見込み＝234億円と、同教育区の191億円の一部を加えたことになる。この市町村歳入計画で歳入構造の変化をみると、71/73年度の構成比は依存財源については何の変化もない。しかし依存財源、財政規模、その増加指数は58%、55%と高いのだが、とくに市町村交付税は69%の増大である。これは先の地方課試算の財政規模、市町村交付税、市町村税の73年度推計と照合させると、財政規模、市町村交付税はかなり近いのである（市町村税はやや長期計画が高くなる）。なお地方課試算の基準となった68年度～71年度決算推移では、68年度依存財源（地方債を除く）構成比45%から、71年度57%と増加していること、財政規模も3,272万ドルから6,647万ドルへ倍増していることも忘れてはならない。さらに市町村財政の71年度決算と歳入計画の71年度との照合では、自治省資料で明かなごとく、決算規模をかなり上廻っている。但し依存財源構成比は大体近いこと、（依存財源額は長期計画が教育区を加えているため異なる）、市町村税は決算1,296万ドルに対し1,100万ドルと逆に少し小さい。また市町村税の決算構成比＝19%に対し13%とやや小さいことになる。これも市町村交付税など依存財源が68～71年の推移では、増大傾向にあるのと反対に、市町村税など自主財源の減少傾向が進行していたのである。

従って歳入計画の71年度は復帰前の沖縄の戦後過程の財政構造を示しているのではなく、復帰直前の構造変化を折り込んでいたこと、加えて教育区を一定加えるなどの「本土並み」修正の数値を表していたのである。このなかで市町村税については構成比の漸減のみでなく、67年度教育税廃止と市町村税への統

合以降の経過としてみなければならず、更に71/73年度の構造変化としては、長期計画の構成比の僅かの増加よりも、71年度決算では県税相当38%を控除してみなければ、実際上の「本土並み」増大指数は分らないのである。純市町村税相当は3倍程度となるから。また市町村債は歳入計画の71/73年度の構成比は同じである。しかしこの71年度も決算585万ドルに対し960万ドルと修正されていること、いや琉球政府の財政投融资計画の開始と、この市町村が対象となったのが69年度以降であることを考慮しなければならない。つまり公的資金による「地方債」は存在しなかったのである。現に69年度の市町村財政の決算で、59市町村のうち起債ゼロが39町村に及んだこと、この起債全額333万ドルの半分が那覇市に集中したこと、前号でもふれたごとく那覇市は70年度以降、民間借入れの政府資金への借り換えを行ったのである。この市町村債の歳入構成比は、復帰前68~72年度で10%を越えたのは72年度だけであった。

このような市町村財政の復帰に伴う構造変化は、市町村税の実質的拡充について、また依存財源の市町村財源への統合=教育区政府支出金、また政府支出金→国県支出金への再分など、「地方財政」としての本土並み市町村財政の成立を意味した。ここで長期計画の目標は「1975年度において、本土の類型市町村財政規模の水準に達する」としたこと、従って71/75年度の推移を視野に入れておかねばならない。更に長期計画の県、市町村をふくむ全体目標が1980年度を目標とし、県民所得、産業基盤と生活基盤を本土水準へ引上げることであった。そして計画の前半期(71~75年度)は社会資本整備に重点をおき、この全期間の財政計画は、県、市町村の投資的経費28億ドル、国直轄8億ドル、合計36億ドル=1兆2,960億円であった。国直轄事業は電源開発を最重点とし、ほか水資源、道路、空港などをあげている。この莫大な公共投資の分担区分で、県は20億ドル、市町村は8億ドル、合計歳入財源の45%、起債を除く国庫財源または依存財源の65%を充当するものであった。県歳出経費の42%、市町村歳出経費の47%が投資的経費という、一大土木事業団体が浮上ってくるのである。

これは沖縄の基地関係社会資本との競合または代替需要として、社会資本充実を復帰の最大課題としたことになる。そして沖縄県が72%の国庫財源である

のに対し、市町村は地方債を除き59%であるから、県に比べると自己財源と地方債の比重が高いことが注目されなければならない。沖縄振興開発計画が国、県、市町村のこの公共投資によって、基地体制の矛盾を補強する「一体化」政策のなかで、投資効率を優先させれば「地方財政」がどのような影響を受けるのか、租税負担の「本土並み」をふくめて次号以下で検討する。

長期計画との関連で1970年末、琉球政府地方課は「市町村振興計画」を策定した。これは復帰に向けての市町村行財政の近代化、合理化および市町村合併をすすめることであった。また生活環境中心の公共投資の充実、農林漁業振興を重点にかかっている。このほか土地利用、中小企業、経営改善助成、保健衛生、社会保障、教育文化、防災、財政問題では自主財源の確立であった。そして軍用地、対米請求権、土地調査、学校用地などの復帰対策が求められたことは当然である。これは要するに戦後長期間の地方行財政の圧縮に対する補償要求＝戦後処理の課題にほかならなかった。ただ合併問題は第1稿で「米国統治の矛盾の総括である」とのべたとおりである。

沖縄市町村会は1969年「本土復帰に関する要望」をだし、市町村財政の確立、国の責任による戦後補償を求めている。本土復帰が制度格差是正だけでなくこの戦後処理、「沖縄問題」＝「基地のもたらす罪悪」（70年10月、公選主席の来沖縄に際して、倉石農林大臣への要請）をとり除くことでなければならなかった。沖縄の市町村行財政の復帰課題は、日本の地方自治体として戦後地方自治の収奪を補償することであった。市町村行財政の本土並みとは、確かに地方税制、行政組織、財政構造はじめ、教育、産業、社会福祉などの本土法適用であり、若干の特例措置を加えるということだろう。そこで沖縄市町村4団体＝市町会、町村会、市議長会、町村議長会の「沖縄の市町村財政に関する要望」（71年7月）、「復帰準備に対する要請事項」（71年1月）から具体的に、復帰課題を探ってみよう。

このなかで71年1月4団体合同の自治振興会議で復帰準備に関する要請決議が行われた。この会議の宣言では「行政府並びに立法院は、内政充実の基礎が住民生活に直結した市町村にあることを直視し、市町村行財政の拡充強化、市町村財源の確保、沖縄県復興のための復帰対策、産業基盤の整備拡充、僻地離

島の振興、および終戦処理事項の解決」を訴えている。この要請は琉球政府の各部局ごとに多数の項目をとりあげたが、この内容の多くは復帰対策の問題として前号までに示したものである。このうち市町村行財政関係の若干の例示を試みる。

(註)「復帰準備に対する要請事項」=市町村4団体の決議の若干の例示として、

- 市町村合併計画の推進
- 市町村行財政対策=地方交付税、地方債、政府と市町村の経費負担区分、合併計画の財政措置、一部事務組合(共同処理)、市町村振興計画
- 公害対策、過疎対策
- 終戦処理事項=戦時中または講話条約前の市町村道、河川の潰地調査
- 市町村地域開発に関する軍用地解放、及び国県有地払下げ(以上、総務局)
- 「長期経済開発計画」について、基地経済からの脱却の推進
- 水資源開発=沖縄全域の総合的水供給計画、(以上、企画局)
- 農業基本施設、畜産振興、農畜産業の流通対策(中央卸売市場の設置)、農漁業資金融資制度、糖業パイナップル産業安定、きび価格支持など(以上、農林局)
- 社会福祉対策=給付水準、施設と制度整備拡充
- 保健衛生対策=ゴミ、し尿処理施設、保健所など、無医地区解消と医療施設、(以上、厚生局)
- 中小企業保護育成
- 空港の整備拡充、観光事業振興(道路整備)、離島航路補助、国際海洋博開催、企業誘致、離島電気事業対策、(以上、通産局)
- 政府道、市町村道の財源措置、軍用道路の排水施設整備、都市計画の推進、国土保全、港湾整備、水道施設改善(以上、建設局)
- 小中学校未買上げ用地、政府立高校の敷地購入資金を市町村が立替えた債務処理、幼稚園施設助成、各市町村中央公民館設置(以上、文教局)
- ほか米軍関係雇用対策、土地測量の早期実施、復元補償、基地周辺整備など

このように具体的内容からも分るように、市町村がかかえている課題こそ、戦後処理の問題であり、戦後長期間の行政水準とりわけ地方行財政の著しい圧縮を示している。そこで同じく市町村団体の、「復帰に向けての沖縄市町村財政強化についての要望」(71年7月、琉球政府を通じて本土政府へ)をみてみよう。これは本土との財政規模比較を、自治省類似団体別指数を用いて、沖縄の類型別市町村人口を適用している。これは制度差修正(教育費など)で、1968年度が本土類似団体の6割であること、これが69~73年度で本土並みを達

成することなどである。この琉球政府73年度の会計期間＝72年7月～73年6月は、本土復帰の昭和47年5月15日～48年3月の本土72会計年度の10.5ヶ月分のうち7.5ヶ月分が重なっていることで、この73年度が、68年度決算に対し約4倍を推計しているのは、先の地方課試算と同じ方法だと思われる。この資料をそのまま用いれば68年度予算3,054万ドルが73年度11,158万ドルへ、ほか市町村交付税568万ドルが3,653万ドルへ、市町村税801万ドルが1,556万ドルへ膨脹する。この68年度決算は、歳入規模3,272万ドル、市町村交付税1,063万ドル、市町村税800万ドルで、73年度との比較では、財政規模3.6倍、交付税3.4倍、市町村税1.9倍である。しかし先にも分析したように、復帰直前の急速な「本土並み」への接近で、71年度決算でそれぞれ73年度に対して財政規模59%＝交付税76%、市町村税83%、の水準に達していたのである。とはいえ既に明かにしたように本土復帰による市町村財政の変化は、教育区の市町村行財政への統一、市町村税の「純化」＝県税相当分控除などを考えれば、この試算の示す推移だけで特徴づけられるものではない。

そして長期計画の沖縄県と市町村の71/73年度、歳入構造の変化は、県は自己財源比率が県債を加えても17%と急速に減少すること、市町村は4割のまま変わらないことの意味は先に説明した——復帰前の急速な本土並みへの接近を前提とし、かつ行財政制度の大変革を折込んでみる必要がある。更に市町村税の増大、とりわけ市町村税相当分の純市町村税の決定的増大が目ざされる。および地方債が71年度計画自体が教育区債を加えたとしても、公的資金（資金運用部）による財政投融資制度が実質70年度開始の事情からすれば、この71年度以前と73年度との比較としては、飛躍的増大をよみとらなければならない。また政府税から県税への変化は、いわばゼロに近い県税相当政府税から、市町村税のなかの県税相当を加えて新しく発足する「地方税」であることを確かめなければならない。そして県債の73年度1,000万ドルは、同年度市町村債1,560万ドルよりも小さいこと、これは琉球政府の債務処理で、県債ゼロからの始発であること、これに対し市町村は復帰前の民間金融、米民政府の金融公社などの借入れ、及び政府資金への借換えなど、これをそのまま引ついでるのである。これはこの長期計画の歳出計画（県、市町村）で、公債費が県は75年度＝

1,120万ドル（構成比2.7%）に対し、市町村は同年度＝1,220万ドル（7.1%）と推計されていることから、市町村と県の財政構造の大きな差違が分る。

そして先の市町村団体の「市町村財政強化についての要望」（71年7月）の参考資料によると、71、72年度の市町村地方債計画は、71年度＝1,165万ドル、72年度＝1,551万ドルで、次号（第5稿）第6表＝市町村財政決算の推移の、71年度＝585万ドル、72年度＝820万ドルとは大きく異っている。この差額の大きさは復帰直前の市町村財政の急膨脹、急速な本土並みへの接近、そして財政危機などを基礎とする財政運営の変動と不安定化によると考えられる。また復帰直前の日政援助の増額について、「対応費」の増大に伴う財源不足が、那覇市の財政問題（第3稿）で分析したように、財産売却（不動産事業）や赤字借入れなど、財政需要の増大が背景にあるとみられる。従って市町村のこの復帰直前の地方債計画が、琉球政府長期計画の市町村の73年度地方債1,560万ドルを上廻っていることは注目しなければならない。さらに71年度末地方債現在高2,812万ドル、72年度末3,685万ドル、72年度償還802万ドルからみて、長期計画の71年度公債費590万ドルと比べて、或は71年度市町村債決算585万ドルと対照させて、復帰直前の市町村債の急増がうかがえるのである。

このように復帰直前の市町村財政は、財政規模の拡充、自己財源（地方税）の増加、および地方債の増大を特徴としている。さらにこの市町村団体の参考資料で、71、72年度の起債計画で、例えば72年度1,551万ドルの9割が縁故債（非公的融資）で、琉球政府資金は1割以下である。また72年度末見込み3,685万ドルは、一般会計1,660万ドル（うち単独事業1,065万ドル）、准公営企業（公営住居、地域開発、下水道）＝1,229万ドル、上水道など公営企業＝794万ドルとなっている。これは市町村における公共投資が、単独事業を除いても「企業会計」として拡大していることになる。例えばこのなかの地域開発には、那覇市の埋立事業がふくまれており、不動産事業＝起債による財政規模拡大は、那覇市の港湾事業など「特別会計」を一般会計にとりこんでいたことと共に、復帰直前の市町村財政の特徴を示している。

沖縄における公共施設の本土との格差、この戦後長期間の整備のおくれを、市町村行財政制度の本土並みでたちまち解消できるとは思われない。これは長

期計画の沖縄県歳入計画で、71/73年度の変化を先にみたように、圧倒的な国庫依存財源（71/80年度累計で72%）とくに地方交付税と同額の特別交付金、及び国庫支出金の合計が、71年度日米援助の3.4倍を見込んでいることからも理解しなければならない。その意味で市町村の歳入計画では地方税など自己財源と地方債の拡充という、復帰前の財政構造に逆戻りすることであった。これは本土復帰による市町村行財政の確立を求める、市町村団体の先の「復帰準備に対する要請」（71年1月）の宣言「内政充実の基礎は市民生活に直結した市町村にある」という趣旨から、また「地方交付税の特別措置が、格差是正のため必要」であり、「本土並みの交付税では25年間の行政分離による是正は不可能」と断じたことなどからも根拠づけられるだろう。

即ち沖縄復興、行政水準と公共施設の拡充は、市町村歳入における特別財源措置を保障しなければならず、市町村団体の「本土並み」の要請は、この地方行財政の圧縮の戦後処理を前提としているのである。これはまた琉球政府の「復帰措置に関する建議書」（71年11月）ほか各種の復帰政策への要望が、請求権、軍用地、米国管理資産などの戦後処理と共に、地方行財政の確立の要求が制度的一体化＝「本土並み」の枠を越えて、「沖縄問題」の根元、基地撤去を求めているのである、

「本土法適用によって、血を流して勝ち取った民主的権利を制度的一体化で奪い取る」（復帰協、70年10月）こと、米国资産買とり、基地、軍用地問題の未処理、ドル危機の進展と円高問題、その他政治的経済的な軍事的植民地体制としての地方行財政の貧困が、どのように戦後処理をすすめるのか。

この沖縄返還の論理は、制度上の一体化論の、市町村行財政の因数分解（税制、職員数と人件費など）で、本土類似団体指数との比較として出てくる適正規模（市町村合併）、行政効率向上とは基本的に異なる。その点で先稿でみた如く、那覇市の日本政府の財政援助要請はこの基地問題に係る戦後補償と、戦後処理＝公共施設整備であった。さて市町村団体の「市町村財政強化」に関する要望は、「本土の財政制度をそのまま適用しても、格差の縮小解消にはならない」ので、国が市町村財政対策を確立する特別措置が最も必要だとしている。即ち戦後沖縄の基地体制による、地方行財政上の累積的損失＝行政水準の貧困

格差に対する、戦後補償が市町村の地方自治の起点であり、この特別措置が、次のような明快な要望として示されている。

- ① 市町村交付税の5年間の特別補正
- ② 地方債の特例措置（枠、充当率、借換）
- ③ 国庫支出金、県支出金の補助率かさ上げ
- ④ 地方税法の段階的適用

そして次のような要望事項が附加されるがいずれも戦後補償の問題である。

- (ア) 戦時中あるいは講和発効前の市町村道、及び河川等漬地の実態調査について
- (イ) 市町村負担の学校用地の借地料、買上げについて、
- (ウ) 離島振興対策を沖縄総合開発特別措置法にもりこむこと、ほか自治会館建設、公務員研修所整備、本土との国鉄快速船の就航など、

II 復帰予算＝沖縄関係予算について

(1) 日政援助と沖縄関係予算

沖縄援助予算の概要＝（1970年度，70年2月，総理府特連局資料）で第4表は，1962年～70年度の日政援助が，また第3表で63～70年度，米国援助の推移が示されている。まず米国援助は第1稿でも，1966年8月の私の第1回沖縄財政調査で入手困難ななかで，琉球政府財政部長のメモをもとに概要を報告している。また第2稿第11表で米国が沖縄に投入した金額の資料がある。この2つの資料によっても米国援助の実態は正確には分らない部分が多い。この総理府の資料＝第3表は第1稿第4表よりも省略が多いが，統計数値の共通性もある。問題は高等弁務官資金とプライス法援助の合計を，通称「米国援助」としていること，この高等弁務官資金は第1稿で私が解説したように米民政府3公社の運営収入＝事業投資が主な内容であった。その意味で第1稿第5表＝アメリカ援助の財源別便途が，年度は限られるが割合に分り易いと思う。またプライス法＝1960年米国援助に関する上下両院議決が琉球陸軍管理費の一部であり，この内容も全く示されていないのが総理府の資料である。まして琉球政府一般会

第3表 米国政府援助の推移

(単位=1,000ドル)

	1963年	1964年	1965年	1966年	1967年	1968年	1969年	1970年
プライス法援助	6,946	8,149	11,993	11,997	11,993	11,980	15,641	17,500
その他	14	290		8	2,741	2,960	1,836	2,923
高等弁務官資金	10,100	9,458	12,162	13,368	16,796	16,993	16,598	17,107
計	17,060	17,897	24,155	25,373	31,500	31,933	34,075	37,530

(注) 1) 米国民政府資料による。

2) 69年度迄実績。

3) 援助は、琉球政府一般会計分と、民政府直轄分がある。

※以上の注記が総理府特連局、1970年2月の報告にある。

第4表 日政援助の推移

(単位=1,000ドル)

	37年	38年	39年	40年	41年	42年	43年	44年	45年
一般会計	1,012	1,830	1,874	2,865	5,800	10,532	12,577	17,449	26,016
産業振興	407	1,122	999	1,349	1,275	2,200	2,647	3,908	4,307
社会福祉医療	78	237	381	625	1,078	1,873	2,726	4,417	6,330
文教	47	77	152	445	2,824	4,023	4,918	6,307	7,033
					(1,903)	(2,958)	(3,353)	(4,009)	(4,549)
市町村財政							1,000	1,800	2,800
その他									
財政投融资							2,800	5,300	7,000
産業開発金									
住宅建設									
農林漁業中金									
大衆金融公庫									
琉球電々公社									
計	1,012	1,830	1,874	2,865	5,800	10,352			

※第3表と同じ。()は教職員給与

計に対する米民政府補助金(第1稿第3表)の区分も不明のままである。従って私の1966年の調査メモが相当正確なものであったと思う。

これだけの整理をして本稿第3表=米国援助の推移は、この総理府の註記にも琉球政府一般会計分と民政府直轄分をふくむとあるので、第1稿第4表の琉球陸軍管理費を全額、プライス法援助としたことが分る。第1稿で私が明らかにしたときに、琉球政府一般会計に対する民政府補助金=53~67年度累計

7,442万ドルは、当該期間の歳入比率、年平均14.3%である。そして高等弁務官資金＝「米国援助」は、民政府3公社の運営収入（＝企業収益）であり、電力料金、水道料金、住宅資金貸付の利子負担、石油販売収入からの納付金（67年度石油税創設で打切り）など住民負担のことなのである。

日政援助の概要と推移は第4表のとおりで62年開始、67年度以降増額された。これはケネディ沖繩新政策（1962年）とプライス法改正、および日政援助の開始から沖繩返還協定（71年6月）および復帰政策に至る「一体化政策」の系譜である。この日政援助は琉球政府一般会計に対するもので、このなかで市町村財政強化（68年度）、財政投融资（68年度）が開始され本格化したのは69年度以降である。

さて昭和47年度沖繩関係予算の沖繩開発庁計上分760億円は、日政援助の最終年度分＝1972年4月1日～5月14日分、および5月15日以降73年3月末までの「復帰予算」の両方をふくみ、沖繩開発庁以外の各省庁一般会計分を合せて1,806億円となっている。

（註）昭和48年4月の沖繩総合事務局報第1号に48年度沖繩関係予算の解説があるので、47年度の復帰予算および日政援助をみるのに参考になる点を紹介しておく。「沖繩関係予算とはその経費が沖繩関係施策のため支出されることを目的として分類され、主要経費別ではその他の事項経費の中に再分類される。この沖繩関係予算は昭和47年度予算編成では、沖繩復帰が年度途中で概算要求が通常より1ヶ月遅れとなり、結果的に沖繩分経費を区分することになった。しかし昭和48年度からはこの抽出が技術的に困難な、例えば厚生省所管＝生活保護費、社会保険費はふくまれていない。従って昭和47年度予算成立当初の沖繩関係経費2,202億円を、48年度に分類できるものに限定して1,806億円を通称沖繩関係予算ということになる。なお沖繩開発庁は沖繩振興開発事業の計画と推進を担当し、海岸、道路、港湾、空港、公営住宅、上下水道、土地改良、義務制学校校舎、保健所など、公共事業中心であるが教育施設、保健医療施設もふくまれる。」また昭和47年度の「沖繩関係予算の概要」（沖繩北方対策庁資料）では沖繩開発庁計上分だけで、これが従来の沖繩関係予算＝日政援助＝沖繩北方対策諸費で、この琉球政府一般会計への支出が、前述のごとく昭和47年4月～5月14日分がふくまれていた。

この（註）の説明で分るが、昭和47年度沖繩開発庁計上分760億円は、復帰初年度予算であるが、同時に従来の日政援助もふくまれている。この昭和46年度

分予算総額425億円のうち沖縄財政援助380億円であったが、47年度は74億円に縮小されている。しかし760億円はその沖縄財政援助のほか、通貨切替対策260億円、沖縄開発公共事業290億円、教育振興（公立学校施設）、食糧繰入、その他、復帰初年度予算がふくまれる。この従来の沖縄復帰対策費（日政援助）は、財政援助、通貨切替対策、その他354億円である。もちろん昭和47年度復帰予算には、この開発庁計上分（復帰対策費を除く）以外の各省庁計上分、防衛施設庁、大蔵省、自治省などがある。従って会計期間の完全な昭和46年度の沖縄北方対策経費425億円が時系列比較の対象となる最終の日政援助であり、このドル換算360円（1971年12月18日、308円以前）で11,704万ドルは、琉球政府1972年度予算の日本政府復帰対策費11,416万ドルと一致している。

琉球政府最後の1972年度予算では、日政援助＝復帰対策費が最大の増加を示したが、72年5月14日、年度途中で終了していること、その意味で完全な会計期間の71年度予算は、本土政府の昭和45年度日政援助に対応していることになる。ここに琉球政府建設局の1972年度予算＝日政援助金内訳（沖縄開発事業費）という、復帰直前に策定された興味深い資料が第5表でみられる。これは昭和47年度沖縄関係予算（開発庁計上分）の沖縄開発公共事業費290億円に対し、国庫負担222億円であるが、土地改良、漁港、空港の項目が除かれているので、概略この沖縄開発公共事業の内容を示すものと思われる。このなかで琉球政府建設局＝「沖縄県」事業費112億円の308円ドル換算3,667万ドルで、うち日政援助2,229万ドルとあるが、この表は復帰直前の事情で若干の誤差を示しているのではないか。なおこの琉球政府建設局の71年度予算25,516万ドルで財源分担は米国援助、日政援助、琉政でほぼ3等分されていた。この日政援助の建設局予算に占める比率は69年度予算2,029万ドルのうち218万ドルであった。

即ち沖縄開発公共事業費は、この表で琉球政府建設局72年度予算で示されたのは、1972琉政会計年度が72年6月末にかかることから、昭和47年度日本政府沖縄関係、復帰予算（開発上計上分）と重なることになったからである。当然71年度以前琉球政府建設局予算とは全く異なる財源分担であることをこの表は示しているのである。この事業主体区分で県は9割、市町村は6割の「援助」で、下水道、住宅建設で市町村負担が大きく、水資源、工業用水、道路整備の県事

第5表 1972年度 日政援助金内訳
 琉政建設局関係 (= 沖縄開発事業部)

(単位=100万円)

	事業費のうち 援助	国直轄	県		市町村	
			事業費	援助	事業費	援助
環境衛生	4,152	530	3,076	3,069	951	525
〔水道水源開発補助 簡易水道補助〕	〔3,606〕 〔546〕	〔 〕 〔530〕	〔3,076〕	〔3,069〕	〔 — 〕 〔951〕	〔 — 〕 〔525〕
海岸事業費	253		143	143	100	100
工業用水道	1,351	190	1,161	1,158	—	—
港湾事業	2,499	1,187	747	714	589	457
道路整備	9,867	3,638	4,137	3,914	1,928	1,348
治水事業	1,465	593	885	830	1,550	1,065
〔河川 ダム〕	〔619〕 〔625〕	〔 〕 〔593〕	〔662〕 〔213〕	〔610〕 〔210〕		
住宅建設	1,360		243	137	2,150	1,159
都市計画	1,349		903	590	1,681	690
(下水道)	(1,035)		(658)	(445)	(1,394)	(582)
計	22,296	6,138	11,295	10,555	8,949	5,344

(注) 建設局予算総額3,664万ドル, うち日政援助2,229万ドル, 米国760万ドル, 琉政646万ドル。

業費は100%の援助となっている。

47年度沖縄関係予算の概要で、沖縄復帰対策費は先述のごとく最終の日政援助に相当するが、このうち「沖縄財政援助」は琉球政府一般会計に対するもので、行政運営、教職員給与、市町村財政充実、復帰記念事業、生活必需物資価格安定対策などである。この生活必需物資価格安定とは、円切上げによる本土からの輸入値上げ分を、輸入業者が消費者に転嫁することに対して措置するもの。「通貨切換対策」は復帰対策経費の主力であり、通貨及び通貨性資産のうち約5億ドルについて、360円から308円への切上げ差損を補償するもの。「食糧繰入れ」は本土産米穀資金特別会計(1970年設立)の、本土産米穀資金借款供与の補填繰入れである。

沖縄開発公共事業費については第5表でも概要をみることができるが、沖縄県発足以降の正確な資料で次号にて検討する。但し琉球政府の「長期経済開発計画」も、当にこの公共投資に最重点をおき、71~80年度累計の県市町村歳入

財源の45%、起債を除く国庫など依存財源の65%を充当することであった。この水資源開発は総事業費856億円、うち国直轄約200億円としている。日政援助の復帰記念事業として計画された水資源開発5ヶ年計画(72年度以降)事業費467億円、この内訳がダム建設、環境衛生(水道水源開発等施設整備、簡易水道)、工業用水、この県事業はほぼ全額国庫補助、市町村事業は上水道(2分の1)、簡易水道(3分の2)となっている。また道路整備5ヶ年計画で、国直轄ほか国道補助185億円、地方道補助534億円、県単独地方道157億円(合計876億円)である。港湾整備5ヶ年計画事業費356億円(うち那覇新港220億円)、ほか那覇空港整備計画156億円、ほか住宅建設は市町村が主力で昭和47年度公営住宅建設計画900戸は、那覇市の市営住宅建設実績、56~69年の200戸に比べれば画期的なものであった。

先にものべたように琉球政府最後の72年度予算と日政援助の関係は、昭和46年度の沖縄北方対策経費425億円=11,704万ドルが、琉球政府一般会計の日本政府復帰対策費11,416万ドルと見合っていた。これは一般会計歳入比43.9%(他米国援助3.4%)は、69年度20.3%(他米国援助10.8%)と比べて著しい変化であるが、琉球政府1973年度=本土昭和47年度沖縄県の財政構造を比較するのは誤りである。その意味で昭和47年度沖縄関係予算は、沖縄開発庁計上分に一部沖縄復帰対策費=「日政援助」をふくむが、むしろ復帰初年度沖縄関係予算であり、この分析は次節以下にて扱う。

日本政府の復帰対策費の増大、69年度=20%、70年度=26%、71年度=31%(以上決算)、72年度予算=44%に対し、米国援助は69年度=10.8%、70年度=9.8%、71年度=5.8%(以上決算)、72年度予算=3.4%と急激に減少している。しかし日政援助の増加は、公共事業財源の赤字借入れ、翌年度くり越し事業の増大、債務負担行為の増加と財政状況が悪化したことは、前号=「復帰直前の琉球政府の行財政」で日政調査団報告として示されていた。

(註)日政調査団報告で、70年度繰越事業は日米援助の86%に相当すると指摘している。これとは別に琉球政府建設局71年度予算2,551万ドルのうち前年度くり越しが1,652万ドルであった。このいずれも日米援助の年度末受入れ、及び復帰対応費の財源難のためとみられる。

(2) 復帰予算をめぐる(1)

昭和47年度沖縄関係予算は総額2,202億円、このうち開発庁計上分760億円は、従来の沖縄財政援助をひきつぎ会計期間の琉政72会計年度の4、5月分(5月は14日まで)、日政昭和47会計年度の4、5月分(1.5ヶ月分)に充当し、同じく復帰対策経費(通貨切換、その他)をふくむが、さらに72年5月15日以降の沖縄関係予算、とりわけ沖縄振興開発事業費が組みこまれていた。

この各省庁予算は第6表、6=(1)表で、防衛施設庁(240)、沖縄開発庁(760)、大蔵省(329)、自治省(365)、文部省(17)、厚生省(14)、農林省(56)、合計1,806億円、この2,202億円との誤差は、72年度だけ抽出可能な経費(生活保護費、社会保険費、義務教育国庫負担など)である。この経費には72年3月琉球政府東京事務所の資料では、地方債143億円がふくまれていたが、先の沖縄総合事務局資料では開発庁を除く各省関係分とされている。また昭和47年度予算には同年度限りの経費391億円があり、これは主に沖縄財政援助など復帰対策費354億円(これは「昭和47年度沖縄関係予算の概要」沖縄北方対

第6表 沖縄関係予算

(単位=1億円)

会 計 年 度	47	48	49
防衛施設庁	240	239	437
開 発 庁	760	645	762
庁 費	22	39	43
(土地開発基金)		(10)	(10)
教育振興	42	55	66
保険衛生対策	4	3	5
農水産振興	16	17	18
沖縄開発公共事業	290	527	628
沖縄復帰対策	352	—	—
沖縄振興開発出資	30	—	—
大蔵省(国債費、返還協定特別支出)	329	191	193
自治省(臨時沖縄特別交付金)	365	389	322
その他各省	112	256	358
計	1,806	1,772	2,072

(注) 資料は沖縄総合事務局報、第1号より作成

策庁の資料による)、従って従来の日政援助であるが、これを控除すれば1,414億円が平年度分となる。このほか財政投融资関係で地方債143億円、沖縄振興開発金融公庫の分(=貸付資金244億円の一部)がある。

沖縄開発庁関係は、先述のとおり沖縄復帰対策費、沖縄開発公共事業関係費、自治省関係は臨時沖縄特別交付金、防衛施設庁は軍用地料、基地移転施設経費、大蔵省は旧琉球政府負債処理(国債費)および米国管理資産買とり(=返還協定3億2,000万ドル)などである。このうち自治省の、沖縄県および市町村に対する地方財政制度の「沖縄臨時特例交付金」を説明しておかなければならない。この前に琉球政府長期計画「長期計画」で、地方交付税とは別に73~75年度の3年間、特別交付金を要求していた。しかしこれは結局は国の地方交付税等特別会計への繰入れ財源の追加措置にすぎなかった。即ち従来の交付対象団

第6-(1)表 沖自治省、開発庁を除く縄関係予算

(単位=1億円)

会 計 年 度	47	48	49
警 察 庁	2	2	4
防衛施設庁	240	239	437
調達労務管理		14	14
施設運営	229	224	422
法 務 省		7	4
大 蔵 省	329	191	193
国債費	9	10	9
返還協定	308	169	169
公務員宿舎		9	12
文 部 省	17	18	19
学校給食		7	7
義務教育教科書		3	2
厚生省(社会福祉施設整備など)		15	17
通産省(海洋博準備など)	6	171	197
運 輸 省	4	2	3
農 林 省	56	81	104
食糧管理	45	66	82
農業構造改善対策		4	7

(注) 資料は第6表と同じ。なをこの表では建設省、労働省、郵政省、科学技術庁関係をはぶく。

体が沖縄県が増加したので、一定の方式で算定した「基準財政需要額」の特別追加（沖縄県関係財政需要額）一般会計から特別会計への繰入れである。この所要額の計算で自治省は沖縄県関係を630億円としたが510億円と算定された。この所要額を毎年度20%減で繰入れるが、昭和50年度までとし以後は打ち切り、交付税関係3税の伸び率スライドとすること、従って沖縄県関係の地方交付税算定基礎の基準財政需要額は、47年度は510億円の10.5ヶ月分の20%減＝365億円、および通常の方式の算定需要額の毎年度20%増と合せて交付したというものである。所要財源額につき政令で定めた額を臨時特別交付金として、特別交付税会計へ繰入れるが、本来の交付税財源措置分が47年度＝20%から、毎年度20%増で50年度＝80%で、51年度は100%となる。この自治省資料では「沖縄における地方行政の格差是正、および自主的な地方行政の運営を確保するため特別の財源措置」であり、「沖縄において本土並みの地方行政事務の実施、振興開発事業の実施、および沖縄における行財政、風土等の特殊性にもとづく財政需要をまかなうために、所要一般財源として算出される額とし、特別会計から沖縄県及び市町村に対し一般財源として交付する」とある。「国は臨時特別交付金のうち47年度は80%を、以降毎年20%減で繰入れる」のであれば、基準財政需要額の積算基礎に追加される、一種の沖縄補正（47年度80%～50年度20%）である。

この自治省の大蔵省要求段階の47年度所要財源額630億円の内訳は、本土並み地方行政経費300億円、振興開発など建設事業130億円、特殊職員、超過職員の給与等44億円、地方税特別措置の収入減36億円、その他特殊財政需要などとなっている。この自治省原案は毎年度10%減55年度までとなっていた。現実には所要財源額は47年度＝365億円、48年度388億円と増加したのは、平年度化とスライド制及び、47年度基準510億円の60%を、一般会計から補填したことになる。このような経過から47年度地方交付税は、第6表で自治省の臨時特別交付金365億円が決定したが、47年度決算で沖縄県296億円、市町村127億円の合計463億円は、先の基準額（510億円の8割＝457億円）と一致している。

かくて戦後処理の諸問題が、このような「特殊財政需要」算定方法で対応できたかどうか、また次号で取上げるが、琉球政府の負債処理はどのようになさ

れたか、臨時沖縄交付金制度が国の財源繰入れにすぎなかったことは確かである。

「復帰予算」は開発庁計上分で復帰対策費（＝日政援助の旧琉球政府72年度分）のほかは、先述のごとく沖縄開発公共事業290億円が主なもので、その他沖縄振興開発金融公庫出資30億円がある。そして昭和47年度は沖縄関係予算＝復帰予算として、平年度修正で1,806億円（48年度以降の分類抽出困難な経費を除く）、しかも47年度限りの沖縄復帰対策費など391億円を除いて1,414億円となる。更に大蔵省の民政府資産買とり169億円、防衛施設庁の軍用地料、基地移転経費など240億円など米軍基地関連が、47年度＝553億円、48年度＝408億円、49年度606億円が「沖縄関係予算」の主力であり、もし此を除外すれば「復帰予算」を純粹の復帰対策とみなして、47年度861億円となる。この主力は自治省、臨時特別交付金と沖縄開発公共事業の合計655億円である。

そして大蔵省の国債費9億円は旧琉球政府負債処理であり、農林省の食糧管理費56億円は、沖縄の消費者米価を本土より低くおさえる差額補填の暫定措置とみられる。49年度で防衛施設庁の施設運営費が主に軍用地料であるが422億円と急増したのは、施設移転経費80億円（一部基地返還に伴う）がある。また通産省（海洋博準備など）経費が48, 49年度＝171億円、197億円とあるのは、50年度末開催の沖縄海洋博覧会関係である。この海洋博関連は開発庁の沖縄開発公共事業の中核となっている。このような意味で、「沖縄関係、復帰予算」とは「海洋博」と「米軍基地」関連の性格が著しく強いのである。

もう1つ重要な特徴は、47年度限りの復帰対策費（開発庁）が、比較的にならぬ公共事業の性格をもっていたことを考えれば、48年度以降は教育振興、農林水産業振興も事実上の公共投資重点とみられる。