

## 論 説

### 沖縄県の地方財政問題(3)

#### — 本土復帰と「一体化」の推移 —

福 丸 馨 一

はじめに

#### I 「本土並み」負担をめぐる

— 「一体化」と地方税

#### II 日本政府財政調査団「沖縄財政調査報告」について

(財政投融资, 特別会計, 政府関係機関, 借入金, 類似団体比較, 税制と一体化)

#### III 沖縄返還協定と復帰対策をめぐる

##### (1) 沖縄返還協定と復帰対策要綱

##### (2) 琉球政府「建議書」ほか住民の諸要求から

(琉球政府「復帰措置に関する建議書」ほか, 復帰対策室の返還協定に対する要請, 及び復帰準備委員会への提案, 日本政府復帰対策要綱への琉球政府の要求事項, 琉球立法院の施政権返還に対する措置要請, 沖縄教職員会と祖国復帰協議会の要求事項, および軍用地問題に関する軍用地主連合会の復帰対策など)

※市町村団体, 那覇市の復帰対策は次稿にて検討する。(以上, 第41号)

#### I 那覇市の財政問題と復帰対策 (以下本号)

##### (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

##### (3) 復帰後の沖縄県の行財政構造の位置づけ

##### (4) 復帰対策としての税制問題

##### (5) 市町村行財政の復帰課題

※但し(3), (4), (5)は次号へ

## I 那覇市の財政問題と復帰対策

はじめに＝沖縄の財政調査は1968年8月以来数回にわたり実施した。那覇市については69年3月、70年暮れ、71年8月、72年3月にそれぞれ資料を集めた。あとの2回はいずれも復帰直前であり、復帰対策が那覇市財政の主要な課題となっていた。この論稿は以上の各調査時点での報告をまとめたもので、このほかに日本政府の「財政調査報告」(1970年)の那覇市関係にもふれておくことにする。

### (1) 借金財政の構造

日本政府調査団の報告は69年度決算と70、71年度予算を対象としているが、私は68年度以前から72年度予算までについて調査しているので、これらの概要を、まず69年3月調査から整理していく。

第1表＝那覇市一般会計の推移をみると、自己財源比率は66年度＝73%と著

第1表 那覇市の一般会計の推移

(単位＝千ドル)

会計年度	66	67	68	69	70	71	72
市 税	2,019	3,241	3,966	4,774	5,757	7,157	7,158
交 付 税	335	752	1,375	1,748	1,953	3,168	(3,714) 3,000
公営企業 財産収入	1,712	940	486	616	1,229	984	6,318
使 用 料 数 料	482	588	681	695	834	986	1,158
政 府 金 支 出	1,032	1,150	1,054	2,072	2,529	4,618	(9,672) 8,850
繰 越 金	534	708	1,362	1,075	705	546	(864) 555
雑 収 入	304	222	249	315	375	388	382
市 債	533	2,504	1,288	1,613	2,926	3,945	(2,269) 1,417
計	6,998	10,175	10,508	12,956	16,404	22,018	(31,419) 29,347

注：72年度は予算、但し、補正額が市税につき未定、( )の⊥段12月補正。

しく高い。この政府支出金、交付税、市債の合計27%は70年度では45%に増加する。この場合の市債の急増は69年度以降の日政援助による琉球政府の財政投融資計画の開始が考えられる。そして公営企業及び財産収入の66年度の比重の高さは市税と並び政府支出金と交付税の合計をも上回っていること、この年度毎の変動は土地買却による不安定財源であることを示し、72年度予算では交付税の2倍位になっている。また繰越金の68年度の比重も、これら事業くり越しの大きさと財政運営の不安定さを示すものである。市債の比重は67年度=24%、70年度=17.8%、71年度=17.9%と66年度=7%に比べて増大していることが分る。そして68、69年度の66年度に対する増加は、70、71年度での激増を以て72年度は別として市債の増大傾向は明らかである。日政調査団報告では市債の構成比は70年度予算=21%、71年度予算=23.9%と著しく高くなっている。私の69年3月調査で(68年7月の市財政課資料によると)、69年度予算における市債比率30%であった。これは69年度当初予算1,725万ドル(歳入決算1,295万ドル)対比のためであったとみられる。このほか68年12月の市長交替などのため或は変動が大きかったことも考えられるが、いずれにせよ予算における市債比率は著しく高い、この事情は日政調査団報告からもうかがわれる。

「70、71年度は政府支出金と市債を中心に規模が大きくふくらんだ。その理由は港湾、埋立、公会堂その他、政府補助金や起債による大規模建設事業が計上された。港湾整備事業の一部、埋立事業は一般会計になじまぬので、これらの政府支出金と市債、さらに70年度の特種な借換債(公営住宅用地購入資金の琉球銀行借入れを、資金運用部へ借換える)を控除すれば、市債比率は12.5%になる」としていることから、また先の69年度予算に対する市債比率30%も、歳出の面で土木費557万ドル、うち埋立事業238万ドルについて言えば、この3ヶ年計画事業費503万ドルの財源はすべて起債となっていることから分る。このほかの建設事業についても、建設債と土地売却財源を充当していた。

那覇市の69~73年度「那覇市建設計画」(1968年)の財源計画は、73年度までに一般財源の本土並み拡充をめざし、交付税や政府支出金の歳入構成比合計60%と増大することを期待していた。この69年度の決算では政府支出金と交付税の合計で歳入比率は29%であった。またこの歳出計画で、例えば71年度の土

木港湾費1,224万ドルは全歳出経費の51%であり、69年度歳入決算にも相当するものであった。このため計画期間における社会労働費の漸減、保健衛生費の半減、教育費の抑制が必至となる計画であった。このようにこの建設計画は復帰直前の市財政の財源不足、さらに埋立事業など不動産販売によりいよいよ不安定化し、日政調査団報告でも、財政規模の拡大が建設投資の増大であり、さらに地方債の増大につながることが指摘されていた。

## (2) 日政調査団「沖縄財政調査報告」から

例えば70年度予算の対前年比70%増など、大規模建設投資によること、これが日政援助の増加と市町村財政強化(1969年)および財政投融资の開始(=資金運用部の貸付け)などが背景にあったのであるが。とはいえ例えば69年度の市債は全市町村の半分を占め、起債ゼロの市町村が59市町村の半分という状況であった。(69年度決算の市債161万ドル, 全市町村債総額300万ドル)。ここからも那覇市の起債は当時としては画期的なもので、起債が採算事業に限られ、いずれも使用料ないし埋立地処分を償還財源に充当する計画であった。しかしこの土地売却は予定通り進まず、赤字が見込まれた。そして繰越事業と繰越財源が多くなり、日政援助、琉政補助の年度未受入れ、道路、住宅など用地買収関係、及び那覇新港建設関係であった。

また市債は港湾・埋立など大規模建設投資と共に、単独事業についても69～71年度で増加し、69年度末残高22億円、70年度借入残高31億円となっていた。

調査団報告是那覇市の軍用地問題については直接には全く言及していない。しかし間接的にはこのあとの報告で分るように市財政全般にさまざまな影響をもたらしている。そこでまず軍用地の概況をまとめておく。本土復帰以降軍用地返還は遅々として進まなかったが、1987年に一挙に進捗したが、それまでは市面積の29%という占有率であった。この所有形態区分は私有地が8割、その他主に国所有地であった。この軍用地賃借料、市町村非細分土地収入(実測面積と台帳面積との差を市町村が受とる)についてのみ報告書はふれているが、その他の軍用地問題には何も言及せず、「那覇市近郊や中部地区では軍用地と民間地区が混在し、都市計画、経済開発および住宅地造成などに大きな障碍と

なっている」(琉球政府復帰対策室、返還協定への要請)こと、この対米請求権と並ぶ軍用地返還を棚上げした報告であるのが特徴でもある。

那覇市「市政白書」(1973年版)では、那覇市の超過密は、米軍基地によるもので公共用地、都市建設で著しい困難を招き、道路面積が極端に小さく、住宅難、交通問題、生活環境など生活の障碍の最大原因となっているとしている。この日政調査団報告も間接的には公共用地の不足や、学校用地の半分以上が借地となっていることなどをあげている。その意味で「那覇市の土地と基地問題は、公教育の基礎条件を奪い、またあらゆる都市問題の基本要因となる。さらに埋立事業など投機的不動産事業により市財政の悪化を招く」(前掲拙著『沖縄の財政問題と地方自治』161頁)

また調査団報告は、上下水道など企業会計・特別会計にもふれて、これが米軍基地と深い係り合いをもつことを示さざるをえないのである。上水道事業が給水量のほとんどを、米国陸軍の全島統合上水道から供給されており、これを米民政府水道公社が市水道局に卸売りしている。しかし報告書は「水資源開発を米軍が担当し、民政府企業から購入するので水道事業本来の建設資金が節約できる」などと勝手に解釈する。沖縄の水問題は軍用地と並ぶ基地問題であり、水不足と断水は恒常的なものとなっている。これは水源の軍事独占、軍事行政のため水源開発の長期計画がないなど、市町村本来の水道事業を取り上げた結果なのである。那覇市水道局の長期計画(1980年目標)で、人口集中による給水人口の増大、現行26万人から40万人、1日給水量5万トンから15万トンが必要となるが、軍事用給水と競合するなかで米民政府と米国陸軍に依存せざるをえない。本島北部の新規ダム建設がようやく開始されたこと、この基本施設計画が長期間放置されたことは問題にせず、市水道局の建設投資は配管延長などに限られ多額の経費を要しないなどのべている。もちろんこの料金問題の矛盾(第1稿、65頁参照)にも言及しないのである。

下水道事業特別会計は1965年～73年の当初計画を78年まで延長し14年計画となったが、計画排水面積、人口も拡大し、約63億円の総工事費とみこまれる。これも米軍統合下水道が本島を縦断し基地関係はほぼ完成している。これに対し市町村は那覇市とコザ市の一部が実施し、予定では浦添、宜野湾市が加わり

嘉手納村も71年度以降の計画になっている。しかし70年8月現在の那覇市の処理可能人口約4万人の実際処理は4,000人にすぎない。計画そのものは本島中部の米軍基地周辺市町村が対象となっているが、現実には那覇市の尿汲み取りの7割が海洋投棄、その他は農村還元ということである。この下水道事業特別会計（69～71年度）事業では、下水道建設費の9割が政府支出金となっている。

もう1つの特別会計に1953年以來の土地区画整理事業があり、全額地主負担となっている。この実施地区の一部に民政府管理の国県有地があり、これが障碍となっていること、このほか軍用地解放に伴う69年から3ヶ年事業計画があるが財源区分（政府、市、地主）で実施がおこなわれている（山下地区）、また69年から湿地帯の排水で宅地化をめざす（小祿地区）は未着手のままである。

以上、日本政府財政調査団報告でも、沖縄の地方財政問題として那覇市財政が米軍基地と深く絡み合い、本島中部地区と那覇市は共通して「土地と水」が財政上も最大の課題となっている。それと後述の那覇新港建設計画や住宅問題など、社会資本の軍事利用と競合する社会資本不足と生活基盤の貧困を生み出している。ことに那覇市の人口集積と過密は、72年市人口約30万人は県人口の3割、人口密度8,143人、軍用地を除けば11,424人となり、「類似団体」＝松山市、高松市、下関市の1,000人～1,400人とは比較にもならない超過密＝軍事的過密となっている。そして米軍基地の集中する隣接市町村、及び本島中部地区と共に、基地のなかの軍事的過密＝土地と水問題をかかえて「広域大那覇都市圏」を形成する次第である。

さて日政調査団報告の最後は類似団体比較である。この基本問題は前稿でもくわしく論じたことで繰返すこともないが、琉球政府と「類似県」の比較よりは、地方自治体としての那覇市の「類似都市」との比較には一定の意味があるのだろうか。ともかく報告では、富山市、松山市などを選び、人口と産業構造の類型、および「標準的な財政運営を行っている類似団体別、市町村財政指数表」により分析したという。この比較で確かなことは、「沖縄問題」の捨象であり、客観的な財政構造の分析の方法とはなりえないのである。従ってこの報告から提起される財政規模や財源構成の比較は基本的に無意味である。

財政規模が類似団体平均の74% (1969年)、また市町村税の構成比が類似団体平均48.9%に対し32.7% (同69年度)と低いのは当然として、この財政規模が70年度=94.6%、71年度=109%と急速に本土並み化する。この比較の最大の問題は、市町村財政に教育区会計を加えていること、もちろん琉球政府と市町村、琉球政府と教育区、市町村と教育区の諸関係で重複があるので、教育区歳出入の純計を求めなければならない。しかし琉球政府と教育区の重複関係は、自治省資料 (71年度決算見込み) で、政府支出金は教育区財政規模の72.2%に当り、この財政規模191億円は同年度市町村財政規模234億に比べられる大きさである。従って若干の制度差修正を加えても、教育区財政を加算すれば、復帰以前に「類似市町村」を越える財政規模となるのは当然である。第1稿で紹介した1968年琉球政府地方課の本土並み制度差修正は、本土市町村との比較のため、制度差修正として教育費、生活保護費など (保健衛生費も)、沖縄の市町村財政に欠如しているものを、逆に本土市町村歳出入から控除していること、かくて68年度財政規模比較6割と推計している。更に73琉政会計年度に本土並み=本土復帰と仮定し、財政規模=4倍、市町村税=2倍、地方交付税=3.4倍と推計したのである。

しかるに日政調査団の制度差修正というのは、教育区の政府支出金をそのまま加算し、市負担金を控除、その上琉球政府の経費のうち扶助費 (生活保護) を加算するなど、この重複調整というのは、要するに本土並みの市町村に沖縄の市町村行財政を「修正」し、教育区も一部琉球政府経費も加える始末である。そもそも教育区は市町村とは完全に分離したもので、1966年までは教育税を徴収していたこと、67年度からこれが廃止され地方交付税の算定基礎に教育費が加えられたという経緯はあるが、基本的に琉球政府の特別会計とみるべきであり、主要財源 (政府支出金) も政府との重複関係なのである。この二重計算を基本として市町村財政を合計すれば、本土比較どころではなく、たちまち類似団体を上回るのは当然である。従って71年度の比較では財政規模は類似団体に対し109、地方債268、国県支出金=197、市税のみ57、その他投資的経費235などと、市税負担の軽さと「豊かな財政力」および大規模土木事業団体の分析結果が生じるのである。これは70年度の比較でも同様なことである。

このうち歳出の面で普通建設事業費の割合が高いとか、土木費の規模が大きいかについては、調査団自らが指摘している通り「一般会計になじまない大規模建設事業、港湾整備、埋立事業を実施している」からである。或は公営住宅用地購入のため琉球銀行から借入れたものを、政府資金運用部に借換えるなど、地方債が類似団体の3倍近くにも当ることになる所以である。このような個々の財政指標が、那覇市財政について一定の特徴を反映することはありえても、即ち那覇市の財政問題の特徴を示すことであるとして、このような復帰直前の財政問題の本土比較の指標としては客観的なものとはならない。むしろ戦後4半世紀に及ぶ米国統治の矛盾が、財政膨脹と財政危機として集中的に表現されていると見なければならぬ。

何よりも沖縄の財政と地方財政の根本問題、国と地方の行財政関係の断絶＝米国の軍事的植民地統治によって、琉球政府と市町村の「地方行財政」の絶対的圧縮もたらされていること、この前提と座標軸を外してしまえば、例えば港湾建設と埋立事業など「一般会計になじまぬ」経費が異常突出した財政指数として出てくるのかが分らなくなるだろう。類似団体比較の財政指数を云々するよりも、沖縄の市町村の事務と税源の配分の面で、混乱が生じてくること、この矛盾の根元を分析することである。

### (3) 日本政府財政援助要請について

1970年7月、71年7月の2度にわたり、それぞれ71、72年度予算につき日本政府への財政援助要請が行われた。これは当時の那覇市の財政分析の資料としては極めて具体的なものである。市長の琉球政府を通じての要請の趣旨は、「戦後25年間の貧困財政のなかで、都市計画をたてて執行してきたが、都市部では不良住宅が多く、都市開発も進んでいない実状である。ここに要請する重要事業は是非確保せねばならぬもので、都市街路、土地区画整理、不良住宅改造、市道の潰地補償、公営住宅、公園、上下水道、ごみ焼却施設、保育所、消防、那覇新港建設事業など1,747万ドル、この87%の援助」（1970年7月）を要請している。この71年度一般会計歳入決算2,201万ドルの財政規模から考えて現実的な援助要請額の算定であったとみられる。同じく72年度予算についても



事業費2,436万ドルに対し90%の補助を要請したのである。この内訳は那覇新港建設事業552万ドル、道路720万ドル、道路潰れ地補償315万ドル、公園219万ドル、上下水道318万ドルなどである。

このなかには教育区財政関係がふくまれていないが、学校用地問題があり、潰れ地補償と並んで校地（借用）買収が後述のごとく市財政の大きな負担となっている。潰れ地は前にも説明したが、米軍の基地建設により道路、河川、海岸が損壊し、私有地の諸権利が消滅したものである。前稿の琉球政府の軍用地問題に関する提案では「減失地」＝那覇軍港のように土地がつぶされて公有水面になったなどの、軍用地補償の訴えもある。復帰直後沖縄県土木部用地課の資料で、道路の潰れ地面積は、軍道路と政府道の合計で485ヘクタール、これは市長村道を除いたもので、この国・県道の用地買収（補償をふくむ）資金534億円、72～74年実施計画では潰れ地道路の半分を対象としていた。

また学校用地の借地料は、71年7月の市町村団体の財政援助要請で、69年9月現在、未買上げ小中学校用地62ヘクタール、年間借地料18万ドル、買収経費1,099万ドル（39億円、但し360円換算）であったことは第1稿で説明した。復帰後73年5月那覇市教育委員会「学校用地の取得について」及び73年1月那覇市長の「校地取得のための補助金特別措置」の要請の資料がある。これは沖縄振興開発特別措置法による学校用地取得のためである。これを要約してみれば、第二次大戦のため学校が灰燼となり、戦前の市立学校用地19校で現在使用中の市有地は9校となっている。現在の小中学校用地21ヘクタールのなかで市有地は半分以下、私有地が8.5ヘクタールである。この私有地と新設学校用地の合計26ヘクタールを買収する計画となっていた。このうち借地購入計画で昭和48～58年で約78億円と計算されていた。ここで先の市町村団体の全島借地買収経費39億円とは不適合であることになる。これは借地購入計画が新設学校用地を合せていること、購入計画面積の3分の1が現在借地であることによる。その他那覇市の地価高騰が買収経費増大要因であるとみられる。なお先の日政調査団報告では学校用地と借地面積の割合は8割位となっているが、これは私有地と民政府所管の借地に限れば52%となっている。（この年間借地料4,320万円）

なお那覇市の援助要請（72年度予算）で、那覇新港建設が直接に那覇軍港占

有による代替であるとのべているのが注目される。その意味で住宅用地も街路も区画整理も基地・軍用地関連であり、上下水道事業も先述のごとく基地との係り合いが深いのである。また先述の「市政白書」(73年版、軍事基地特集)で、基地と上下水道について、1950年米軍統合上水道が設立され、これが米国軍隊専用水道であったこと、軍用水の安定的供給が目的であり民間給水は制限され深刻な水問題がおきたこと、そこで1958年高等弁務官布令により民政府水道公社が設立されたとしている。復帰に際して基地給水をふくむ、本土並み市町村管理が要請されたが、結果は水道公社事業を県企業局がひきつぐことになった。このように米軍基地関連の代替的社会資本整備が、沖縄振興開発事業の分担となっている側面を見落してはならないだろう。

#### (4) 復帰直前の那覇市の財政問題

この論稿の第1節で復帰以前の市財政問題の概要は示したと思うが、もう少し此を補足しなければならない。その1つは第1表で特徴的に示されていることで、復帰直前の財政規模の著しい膨脹である。とくに72年12月補正予算3,140万ドルは70年度決算の倍近いものとなっている。しかし後述の第6稿第9表で70~72年度の予算、決算が示されているので、これをみると72年度決算は(円表示のためドル換算で、305円として2,359万ドル)、71年度決算とあまり変わらない。すなわち予算と決算が大きく開いていること、これは後述の第6稿第9表で70、71年度も同じように大きく開いており、72年度をふくめて7割程度となっている。

このため市債の歳入比率が第3稿第1表で見ると、69年度=12.4%、70年度=17.8%、71年度=17.9%、と増加するが、72年度決算では10%(第1表の補正予算で7.2%)となっている。72年度は特別として、70、71年度の予算対比をみると、19.2%、21.7%とかなり高くなってくる。また日政調査団報告では、70年度予算=21.7%、71年度予算=23.9%と更に高い比率である。また私の69年3月調査(68年7月当初予算)では69年度市債比率30%、但し69年度当初と決算は先述の如く大きく変動していることもあり、今日確認はできないが、考えられることはこの69年度以降、日政援助による財政投融资が始まり市町村

の政府資金運用部借入れが可能になったなどの事情がある。70年度の琉球銀行借入れの政府資金への借換えなど、この時期の起債の増大要因は十分考えられる。そして調査団の指摘のごとく70、71年度の大規模建設事業、港湾、埋立など一般会計になじまない建設投資が拡大したことが市債の増大要因であったことは確かである。さらに事業くり越しが69年度（11億円、歳入決算42億円）、70年度（20億円、歳入決算50億円）で分るように著しく大きいこと、これが翌年度くり越し金または再計上されるので、予算と決算の大きな開きが生じたとみられる。これは日政援助と政府支出金の年度末受入れなどにより当初予算が市債をふくめて、決算では縮小したと推察される。同じことが72年度は特に本土復帰年度との重複もあり、日政援助の対応財源不足も加わり、市財政運営の悪化が表面に直接は出ていないと考えなければならない。

それと第1節でのべたことであるが、財産収入の変動の大きさ、66年度、70年度各決算および72年度予算に占める比重の大きさも合せて、日政調査団報告にもあるように、埋立地処分が充当財源（起債）の償還予定とは異なるなど、いわば起債による不動産事業であり、この買却によって償還するなどの財政運営が、年度間の財産収入額の変動幅をひろげ、全体として財政規模の増大の中味は、明かに財政危機を進展させていたとみられるのである。70年度の住宅用地購入資金の琉球銀行から政府資金への借換えもその1つであり、しかも起債の運用原則が採算事業に限った、この公営住宅、公設市場、埋立てなど、企業会計、特別会計に相当する公共投資の増大であった。

このような事情を考えて、また日政援助の増加（市町村財政強化、財政投融資の開始など）について対応財源が、借入金（市債）および財産収入＝土地造成の処分による「企業会計・特別会計並み」の資金充当であったとみられる。この那覇市の復帰直前の公共投資の増大は、米軍基地との関係で生活基盤などの絶対的貧困、「土地と水」問題、その潰れ地補償と学校用地買上げ、住宅用地など、都市計画の障碍としての基地問題に対し、市町村自治体の財政力を超えて対応しなければならなかった。これが復帰直前の建設投資（特別会計並みの）の増大であり、投資的経費が類似都市比較で71年度＝235などの高い指標を生み出したのである。復帰前歳出の予算、決算を後述（第6稿＝9表(1)）で

みると、性質別分類が見当らないが、目的別土木費が、70年度予算=51%、71年度=52%、72年度=49%、この増加指数、70~72年度=53%である。但し歳入財源につきのべた如く、決算と予算との開きは50%~64%と、著しく低くなり、くり越事業の増加が先述のごとく極めて大きかったことを表している。

この建設投資の具体的なものをいくつか見てみよう。那覇新港建設計画（69~75年度）は総額2,694万ドル、これは復帰前最大の歳入規模決算となった71年度2,201万ドルを大きく越えている。公共下水道事業計画（65~73年度、1,059万ドル）は財源の見通しが立たず1978年度までの14ヶ年に延長、総工費1,755万ドルに改訂この実施状況は第2節で説明した。このような財源問題は復帰直前の財政運営の困難と不安定さで共通するもので、72年度当初予算の財産収入631万ドルで、埋立地売却609万ドル、うち那覇新港埋立地の一部売却591万ドル、これは地方交付税の2倍に相当し、市税、政府支出金と共に3本柱である。（交付税と市債の合計を大きく上回る）この財政運営の不安定さが歳出の面で、先述の通り繰越事業の増大、（70年度歳入決算50億円、くり越し事業費20億円）、従って調査団も指摘するように経常的経費（人件費、物件費、維持補修費、扶助費、補助費、公債費）は極めて低く、この類似団体比較で70年度歳出規模は97%であるが、例えば民生費、衛生費は各41%、32%となっている。但し土木費227%、公債費173%と著しい不均衡を示している。この72年度予算で民生費142万ドルは、69年度までこの費目は計上されていなかったのである。これは繰返すまでもなく、復帰前の沖縄の市町村行財政では、民生福祉、医療などは琉球政府が担当し市町村事業ではなかった。日政調査団の類似団体比較では69年度の民生費をあげているが、これは琉球政府の経費の移し換え（扶助費として）による加算であり、事実69年度決算の地方課統計にはこの費目はないし、類似団体比較の制度差修正が欺瞞的方法であることはこれでも分る。

なお歳出における公債費が、第6稿第9表(1)で、70年度=5.6%、71年度=6.2%、72年度=11%（いずれも決算）、別な資料で69年度決算=9%と、それ程大きくないのは、先稿までも述べたごとく、琉球政府自体の借入れ禁止（民政府による）措置の67年度からの解除、財政投融资計画の69年度以降の開

始（日政援助による）など、市町村財政への琉政資金運用部の貸付けは、69、70年度位から本格化したことを前提としなければならない。また69年度全市町村債の半分が那覇市に集中し、全59市町村で起債ゼロが39市町村に及んだことを考えなければならない。もちろんこの起債が琉球銀行など民間金融借入れが中心であったことは那覇市の70年度借換えの例で分ると思う。それでも類似団体比較で、那覇市の70年度市債の284%、公債費186%と、序に財産収入374%も、異常な赤字財政と不動産事業の突出を示していた。さらに復帰直前の沖縄経済のいわゆる「復帰不安」が、埋立事業など土地造成と売却の「採算性」重視の起債による公共投資を、民間金融が投資対象としたことも考えられ、那覇市、糸満町ほか不動産事業が、「対応」＝日政援助の財源捻出の手段となったのである。

（註） ここで教育区財政について、類似団体比較については先にもふれたけれども、若干附加しておく、また第1稿でものべたことだが、教育税の廃止（67年度以降）と地方交付税の算定に教育費を加えることで、市町村教育区への負担金として、始めて市町村と教育区との財政関係ができた。しかし教育区財政の主財源は政府支出金であり、那覇市教育区の69年度は政府支出金70%、市負担金23%、起債その他となっていた。この歳出は人件費82%、投資的経費16%である。この琉球政府と教育区の財政重複、および市町村との重複関係をどうみるか、本土並み市町村との類似団体比較が容易ではない理由は、この前節までも説明してきたと思う。ここで仮に市町村と教育区の財政重複＝市町村負担金を控除すれば、市町村財政と教育区の財政「純計」が計算されるかにも思われる。日政調査団はこの方法をとり、さらに社会保障関係の経費の1部を市町村分として加算したのである。これは何度も説明した如く、琉球政府直轄の特別会計に類する教育区会計を、教育費の一部を負担する市町村財政と合算してしまい、「本土並み修正」の形態を装うのである。このような操作によれば、那覇市の財政構造は、財源関係で依存財源＝国県支出金と地方交付税は、類似団体をはるかに越え、69年度財政規模比較指数は74%でも、依存財源は121%となってしまう。かくて地方交付税も国県支出金も、70、71年度の比較で158%、213%と、復帰以前において本土水準の2倍をも越える始末である。もちろん教育費も69年度（102%）、70年度（93%）、71年度（139%）の比較指数である。これは政府支出金（教育費）を教育区＝市町村財政とみなしてしまい、いわば県市町村関係の重複操作となっている。その上日政報告では、「生活保護行政は沖縄では市分担分を琉球政府が担当し、この経費を琉球政府から市に移し換えなければならない」などというのである。

このような類似団体比較から導き出される「豊かな財政力（依存財源）」と投資的経費の異常に高い指数が、普通建設事業費の増大＝69年度決算20億円、70年度予算＝44億円、71年度予算48億円として報告されている。これら投資的経費の増大の財政的要因と、財政危機の諸問題はいままでに説明してきたことである。即ち戦後復興のための建設投資の増大は、あらゆる社会資本が基地問題が深く絡み合い、軍事利用との競合、代替であり、日政援助などにより「一体化」の対応財源を捻出するため、経常的支出を圧縮し一般会計をはみだす事業をも一般会計にはめこんで、起債と土地売却に主財源を求めたのである。この消化不良、くり越し事業の増大が、予算と決算の大きな開きを毎年度生じさせてきたのである。この市債現在高が先述のごとく69年度末22億円、70年度末31億円、償還計画ではピークの73年度9.6億円（71年度予算の12%）となっていた。

そこで那覇市の都市計画、生活基盤、産業基盤整備の「那覇市建設5ヶ年計画」（71～75年度）の重点施策、上水道、公共下水道、港湾、公設市場、埋立、住宅等がどのようになっていたのかをみってみる。

その第1が土地利用計画で軍用地解放をふくめて主として住宅地域の指定を中心に行っている。この5ヶ年計画の総事業費の71年度分1,718万ドル、うち市債574万ドル（先の市長の日政援助要請で建設投資1,747万ドル、この87%援助要請と多少異なるが事業費は一致している）。この主要事業は都市計画街路、埋立、住宅、上水道、公共下水道、港湾、公設市場など、先の日政援助要請の概要とほぼ一致している。さらに事業計画の72年度2,022万ドル、73年度2,534万ドル、74年度2,020万ドル、75年度2,311万ドル、合計1億ドルである。（先の援助要請72年度2,436万ドル、この90%補助からみて、8割以上の財政援助を求めたものとみられる）

土地利用の都市計画で、街路は軍用道路、政府道、市道の総延長347kmの整備率7.5%、このうち都市計画街路101kmのうち13kmが整備されている。5ヶ年計画では10km程度の幹線街路を対象とし、この計画事業費1,342万ドル、その他一般道路改良工事42km（392万ドル）、市道潰れ地補償（171万ドル）、しかも道路台帳の未整備、未認定道路と用地買収などの問題があり、道路（都市計画

街路だけ)で全事業費1億ドルと推計されている。さらに基地周辺の無秩序な市街化、土地不足、地価高騰など困難が山積している。また埋立事業は、先の日政援助要請では除かれたが、この5ヶ年計画で87ヘクタール=約1,000万ドルの土地造成を見込んでいる。この造成面積は復帰直後の軍用地面積1,000ヘクタール(市面積の29%)に対し1割にもみたくない。既に69年度までに39ヘクタールの埋立造成が実施済みであったが、この財源問題(起債)と売却処分の進捗のおくれなどがあり、軍用地返還こそ焦眉の急であった。

次に住宅建設計画は、公営住宅2,000戸を5ヶ年計画1,200万ドルで建設することであった。那覇市の1969年住宅調査で、約18,800戸の住宅難と推計されている。そして今後10年間で世帯増加戸数22,000戸と見込まれるので、必要な住宅建設戸数は40,000戸以上であるが、これに対し県市公営住宅8,800戸、政府住宅公社8,600戸を目標としていた。しかし1956年~69年の市営住宅供給実績2,400戸、(公営住宅法の制定1961年)からみれば、住宅政策はその端緒にすぎただけであった。なお那覇市の住宅難は居住家屋の32%に相当し、そのほとんどが戦災直後の狭小過密居住(トタンぶき)であった。

(註) 私は69年3月以降の調査で、糸満町の埋立事業、水問題、住宅問題をとりあげて、前掲著書『沖縄の財政問題と地方自治』(第3章第1節、糸満町の行財政と水、土地問題)で報告している。糸満町は61年4町村合併を行ったが、新町建設計画は、那覇市に隣接する過密=土地不足と地価高騰、および政府の財政補助が見込み違いで、財政の「自立化」の方途を埋立事業にもとめた。この第1次埋立事業(66~68年度)の完成と土地処分につづいて、第2次、第3次計画と合せて45ヘクタール、いずれも全額起債と土地売却を以て財源とし、住宅用地、公共用地、一般会計への繰入れなど町財政の財源充実をあてこんだのである。この旧糸満町地区の住宅調査で自己所有家屋の3分の1が借地、71年度の町予算の公営住宅建設は3戸分であった。序に1972年度予算で町税16万ドル、財産収入18万ドル、政府支出金21万ドルで土地売却=財産収入の比重の高さが分る。

また先の琉球政府の69年度住宅調査で那覇市の総世帯数6万のうち約半数が住宅困窮世帯であり、この該当世帯で収入階層区分、月収60ドル以下の6割、110~170ドル階層の5割が困窮世帯とされ、なお住宅建築の時代区分で13,000戸は終戦直後であった。

このほか公園，上下水道，清掃とつづくが，公共下水道，水道事業は前節までに，また清掃問題も日政調査団報告でも一部ふれられていた。ごみ処理焼却施設は排出予想1日312トン，この収集分206トンに対し40トンの焼却能力しかなかった。以上で那覇市建設5ヶ年計画を見て，那覇市の都市問題＝都市の生活基盤の貧困と窮状が分ったと思う。そしてこのいずれも土地と水，「過密」など基地関係の問題であり，5ヶ年計画では全事業資金の半分少くとも5,000万ドル以上を国県支出金（日政援助など）に依存しなければならなかった。この財政計画が1970年の財政収入1,600万ドルからみて8ヶ年分にも相当するもので，同年度政府支出金250万ドル，71年度460万ドル，72年度補正967万ドルの飛躍的増大と，財産収入の72年度補正631万ドルの拡充を期待するほかなかったのである。もちろん復帰以降の「本土並み」地方税，交付税，国庫支出金，地方債の拡充を期待したとしても，財政構造の大変革を目前に，復帰以前の地方財政制度を基礎とした財政計画が，復帰直前の財政膨脹と財政危機で著しい変動のただなかにあったこと，その意味で精一杯の復帰対策を示していたのである。

しかも那覇市のこのあらゆる都市的貧困と行政水準の圧縮の根元は，戦後4半世紀におよぶ米国統治の矛盾であり，本土復帰に際し本土政府がこの戦後過程について完全な戦後処理の責任を課せられていたのである。那覇市の地方財政制度の本土並み「一体化」だけで，この戦後処理が解決されるものではなく，何よりも米軍基地の撤去，返還が基本問題であった。

その他，市税については，復帰後の負担と合せてあらためて検討するので，簡単にここでは71年度決算715万ドル，内訳で市民税248万ドル，事業税291万ドル，固定資産税153万ドル，その他不動産取得税，軽自動車税，このうち事業税，不動産取得税は県政相当で，不動産取得税17万ドルと事業税の合計308万ドルは，市税収入の43%に相当した。土地に関する概要調書（第2表）で，軍用地関係の面積に対し固定資産税の評価が著しく小さく表れていること，国県有地のほとんどが軍用地であり，この非課税および軍関係施設の非課税などの問題がこの表では分らない。また71年度市民税納税義務者74,121人，土地家屋の固定資産税納税義務者13,306人，6万人以上が自己所有の土地家屋ではな



第2表 那覇市土地に関する概要 (71/68年度)

	評価地積 (1万坪)	価 額 (千ドル)	坪当り平均 (ドル)	固定資産税 (ドル)
田	1.6 (1.5)	13 (11)	0.81 (0.76)	58
畑	183.7 (176.6)	1,906 (1,260)	1.04 (0.71)	18,037
宅 地	320.7 (294.0)	36,213 (25,535)	11.29 (8.00)	374,833
そ の 他 軍用地など	233.6 (223.0)	2,284 (2,389)	0.98 (1.07)	22,843
計	738.7	40,417		415,777

注：( ) は68年度分。その他軍用地は国固有地を除く。

いと、家屋のみ所有23,083人である。この市民生活の貧困と軍用地関係固定資産の非課税、さらに基地交付金制度も欠如していること、これらが復帰直前の那覇市の状況の一端を示していた。

(5) 那覇市の行政機構改革から

那覇市の組織機構整備計画=71年3月は本土復帰に対し、具体的に職員数を71年度1,298人から、72年度1,421人に増加させようとするもので(資料参照)ある。復帰後の資料で1971年1月1,298人、同7月1,421人に定数が改正され、

※那覇市の事務機構改革

(1971/1972)

	現定員	うち増員計画	左 同 査定分
企 画	55	21	4
総 務	291	50	11
財 政	159	27	10
経 済 民 生	376	70	29
保 健 衛 生	144	88	22
建 設	169	38	9
土 木	211	25	7
そ の 他		9	0
計	1421	328	92

72年1月1,489人となっている。但しこの人数は一般事務部局だけで、ほかに72年1月で水道250人、消防159人となっているので、全職員定数は71年1月1,674人から、72年1月1,898人と200人余の増員計画であった。この増員の重点は資料でも見られるように、経済民生部、保健衛生部の158人の増員計画であった。そして現行の市長公室と総務部など6部40課制を、8部45課制

にしようとする内容であった。この主要な特徴は経済民生部を市民部と商工部に分離し、また経済民生部のなかの保健衛生課を保健衛生部に昇格させ、あらたに清掃課を設けることであった。しかし改正案のうち市民部分離は実施されず経済民生部の拡充、港湾事務所の総務部からの移管、国民健康保険準備室、福祉事務所設置準備室の新設、財政部の拡充で土地調査課の新設、その他市長公室の企画部への改組、および総務部の市民課に基本台帳整備係を設けるなど、ほか建設部に用地課を土木部に港湾課を新設するなどとなっていた。序に72年2月、国体事務局、72年5月復帰では福祉事務所の部昇格、港湾部の新設ほか教育委員会、農業委員会その他事務局が加わるが。

この組織機構整備計画は、本土の類似都市を参考とし、復帰に伴う新規行政需要に対処し、組織の近代化と行政能率の向上をはかることであった。そして先述のごとき部課の拡充、とくに本土並み新規行政関係、とくに保健衛生部、経済民生部などのほか、従来の土地課（総務）を財政部に移しかえ、建設部に用地課をおくなど、住民基本台帳整備、港湾関係など復帰以降の大規模改革の準備がすすめられた。それは従来の基地関連の問題（土地、水、道路、港湾、学校用地、潰れ地補償など）に加えて、新たな委任事務、例えば国民健康保険、福祉事務所、住民基本台帳、消費者保護、結核予防関係業務の事務組織が必要となった。なお復帰以降の教育委員会、農業委員会などの事務組織も必至となるのだが、このうち教育委員会については現行制度の特例措置（公選制の存続）を求めている。このほか整備計画案のなかで市民部構想など実施されなかったもの、或は担当係の設置では本土並み対応の事務管理課の研修係、実現しなかったが市民税課の税制担当などがある。また復帰後の市立保健所、市立病院の設置について保健衛生部が準備担当するなどの構想が示されていた。このうち市立病院は1980年実現で、復帰直後は救急診療所（1974年）、市立病院建設準備室（1975年）が設けられた経緯がある。また市民部は1975年実施されている。

#### (6) 那覇市長の施政方針と復帰対策

72年度予算編成に関する市長の施政方針は、会計期間71年7月～72年6月を対象とするが、この会計期間が終了する以前、72年5月14日に、琉球政府の下

での那覇市の行財政は10.5ヶ月で終了することになっていた。即ち翌年5月11日から本土並み昭和47年度予算が開始されることになるので、この施政方針は、那覇市の復帰対策についての基本要求进行しているものとみられた。

「米国大統領行政命令に基き米軍が展開した政治が終るのです。司法、立法、行政の基本権が制限され、地方自治が真の意味で保障されていない軍事優先の時代が終り、復帰と共に日本国憲法に基づく地方自治が開始されるのです」

私は、この章の那覇市の財政問題の今迄の論述のなかで、また前号、前々号のなかで、繰返してきたことは、沖縄の復帰前の市町村行財政は、基地問題と基地体制に深く係っていること、復帰＝「一体化」の政策課題でも、戦争と戦後過程の「沖縄問題」の未処理・傷あとを除外できないことを発見したと思う。そして今迄論じつづけてきた（とくに第1稿＝前々号）、沖縄の財政と地方財政の基本構造をくりかえすまでもなく、また軍用地問題、住民の補償請求権と米国資産の問題も、具体的に市町村財政の隘路であり、地方行財政制度上の本土比較（類似団体）では不完全と言うより誤りだということになる。

さて市長の施政方針の冒頭の文章は、自治権と地方自治の全面復帰の宣言であった。またこれは復帰と共に容易に実現されるものではないが、住民の復帰要求のスローガンとみなければならぬ。施政方針はさらに次のごとく述べている。

本土復帰の早期実現、核基地撤去、基本的人権の確立、住民自治の訴えであり、これは市民の戦争体験による「平和で安心して住める」都市の建設を主張する。従って軍用地の完全解放と自衛隊配置反対となる。そして那覇市の都市建設は基地が障害になっており、本来は計画的先行的であるべきが、無秩序な不自然な発展をとげていること、とくに隣接市町村との境界部分（郊外への出口）が、基地面積で狭くなり、内部では超過密化となり、結局は残された狭い土地で、道路、学校、公園、住宅、保育所、ごみ処理場など公共施設を建設するのは至難のワザであったと。この施設の一部は行政区域をはみ出し、隣接町村に建設しなければならなかったなど。ここに沖縄の広域市町村行政の問題が早くから検討された理由があると。しかし既に第1稿で論述したように、市町村合併計画は例外的にしか実施されず、計画自体が基地体制の矛盾によるもの

であった。むしろ市町村行財政の広域的処理の合理化のためにも、道路、港湾、住宅と水問題などの事業には、軍用地解放とその国所有地の市町村への移管は当然の要求であった。

次に市長は県民が自力で築きあげてきた、民主的諸制度を、「本土並み」に改悪することに反対であり、自治の後退と市民生活の混乱のおそれがあると警告する。例えば教育委員の公選制、公務員労働者の既得権など、さらに都市建設のため権限を大幅に市に移譲すべしとしている。これが「自主的・民主的な沖縄開発」の方法であり、財政上の復帰対策としては特別措置法による国庫支出金と交付税特別措置を要求する。そして「施政権分離のため沖縄の市町村がやむなく実施した国家的事業については、国はこれを肩代りして負担すべきである」としている。つまり戦争と戦後過程の補償という、地方行財政上の請求権として考えれば、この行財政のマイナス＝住民負担を、日米両政府は補償しなければならないし、確かに「市財政は土地処分などの臨時収入と、起債によって成立ってきたと言っても過言ではない」ことは、既にくわしく述べたところである。そして財産処分も限界であり、起債償還も自己財源からの繰出しによるというのが、復帰直前の那覇市財政であった。確かに本土復帰は、戦後沖縄の米国統治による、あらゆる政治的経済的矛盾と危機の集中的決算の意味があった。ここに「沖縄返還の論理」の財政的側面があったのである。従って「本土並み一体化」の復帰対応予算が、国家の中央集権機構の下で支出されるなら、この財政危機＝地方自治の収奪機構＝基地体制の矛盾はいよいよ拡充されてしまうのである。復帰に伴う財政上の特別措置を求めるのは、地方自治の確立＝基地体制の撤去と一体的に結合するものでなければならなかった。

以上の市長の施政方針に関して、復帰対策への那覇市の本土政府への要請が数多く提出されている。このなかに「復帰対策の基本方針」、「本土法適用に関する準備措置」、「軍用地解放と都市施設整備強化」、「軍用地解放後の利用計画」、「沖縄の経済社会の開発・発展をはかるための施策」などがある。これらの基調となる考え方は、前稿でも繰返しのべたと思うが、特に付記すべきものを加えておこう。

返還協定に関しての要請では、米民政府3公社の無償譲渡、沖縄県の設置に

当り類似県との標準化を実施することで、行政停滞をおこすことないように本土政府と琉球政府に要望、特に沖縄に設置される国の機関は最少限度にとどめること、その他許認可事務の権限移譲、本土法適用では民主的制度や公務員の権利を確保し、住民負担を増大させないこと、地方行財政について市町村長の意見を尊重し、国の委任事務は受入れ体制を保障すること、軍用地解放では土地・施設の復元補償、米軍と軍属による損害補償では責任の明確化とこの政治的解決を求め、政府道、市町村道の潰地補償を急ぐことなどである。

「沖縄の経済社会の開発、発展をはかるための施策に対する要請」では、格差是正と福祉の保障、平和で公害なき産業誘致、中核都市圏整備、多種の都市問題を解決する社会開発・開発計画の策定は住民本位とすること、水資源、電力等の産業基盤は国の責任で整備し、これを無償で県民に移管すべきであるなど、本稿および前号で論述してきたことと、大部分が重複するが、地方自治体の立場での確認要求の意図が分ると思う。

また軍用地跡地利用計画は、先述の資料（73年版市政白書、軍事基地特集）に、この内容が示されているが、此は復帰後の具体的な返還実施経過のなかで重要問題となってきたのであり、復帰後の沖縄振興開発計画の問題と合せて検討することとしたい。とくに那覇市では、現在、那覇軍港を除き、昭和57年前後、ほぼ完全な返還が実現しているので、この跡地利用は那覇市の復帰以降の、都市計画、財政問題を考える上で重要な課題であったと思われる。

最後に「本土法適用に関する準備措置に対する要請書」（1970年12月）は、那覇市長から琉球政府主席宛のものだが、この概要を、前述のことと重複するが項目だけでも確認しておきたい。

この要請の趣旨は、米国統治の期間中に自治権の拡大を要求し積み上げてきた、民主的な制度や既得権益はこれを存続発展させるべきとし、さらに本土法適用に伴い、とくに地方行政、住民生活と関連の深い問題につき、本土政府と琉球政府が慎重に検討し、復帰により沖縄の地方自治が一層発展するように配慮を求めている。

この行政上の重点措置のなかで、沖縄県の設置が格差是正に必要な規模とすること、直ちに類似県と等しい行政組織とすれば、自治が停滞するオソレがあ

ること、「沖縄県に設置される国の機関」は、復帰予算の自主運用権、許認可事務の権限委譲を拡大すること、地方公務員制度、教育公務員制度、教育委員会制度は現行のまま存続させる特例措置をとること、復帰に伴う市町村合併については、住民意志を尊重し民主的な方法によること、「行政水準の格差是正のため、特別措置法による長期的な大幅財政支出、税源の配分、補助率の確保、長期低利融資制度による優先融資などの特例措置を講じ、住民負担を増大させないこと」そして、

「県民の福祉水準は、多年におよぶ行政分離のため本土より大きな立ちおくれを示しているので、生活保護法を中心とする福祉関係の法令は、その適用に伴う準備費用を日本政府に負担させ、復帰と同時に即時適用し県民福祉の向上をはかるべきである」

ここで特に返還協定に対する要請として、

「米軍が沖縄駐留米国市民に与えている重要な公共的権利および施設で、復帰後の沖縄開発、都市建設に重大な影響をおよぼすものについては、住民の要求どおり返還協定で明示すること」とした。これは那覇市では特に米軍住宅地区の規模が大きく、市民生活に重大な支障があることを訴えたと思われる。

この他本土法適用に関する具体的措置の要請として、地方公務員制度、地方財政制度、許認可権、消防体制をあげている。地方公務員制度については、本土における地方公務員が労働基本権、政治活動が制限されている点で、現行沖縄の制度を維持する特例措置が必要であること、地方財政制度については、この要請の全項目を簡単に示しておくが、

- (1) 復帰予算は特別措置法により、25年間の行政分離のため生じた格差を是正すること、及びその自主運用をはかること。
- (2) 経済、民生、農林、都市建設、道路、港湾など市町村の事務事業について、補助率の特例措置をとること。
- (3) 地方交付税については、沖縄縣市町村に対し特別補正を設定すること。
- (4) 地方税制は、市町村の財政事情と住民所得の実態に対応し特別措置が必要である。

「とくに市町村税収に大きな比重をしめる事業税、不動産取得税（以上、

那覇市の1970年度当初予算で税収の41%)が県税に移行し、財政窮乏化が懸念される。」

- (5) まちづくり事業資金は長期低利の融資制度を設け、元利補給金の特例措置をとること。
- (6) 復帰前の各市町村の銀行借入れのうち、都市建設に充当した資金は、資金運用部（大蔵省か？）資金に起債切替えの措置をとること、また復帰に伴う行政事務の改編、住民基本台帳、道路原簿などの整備に必要な費用は全額本土政府が負担せよ。

この地方財政制度のほかの項目では、行政主席の権限の多くが日本政府に吸収され、許認可権も各省庁に分散されるので、住民生活、産業通商活動に大きな影響が出るのが予想される。そこで自治権の拡充のため県知事に大幅の許認可権を移譲すべきであると。弁護士、医師、看護婦、自動車、船舶などの資格の自動経緯承認、最後に消防施設への補助率の現行の維持を訴えている。そして具体的項目毎の準備措置のなかに、固定資産税の非課税（米軍基地関連）の撤廃もふくまれ、なお課税標準、税率の暫定措置も（この点は次節以下で取上げる）

## 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

琉球政府の解体による、沖縄の行財政が国と地方自治体との行財政関係を組織することになる、この沖縄県の成立過程、および市町村の再組織化がどのようにすすめられたか、このまず琉球政府の問題から検討する。

#### (1) 復帰対策の問題から

前号にて沖縄返還協定と復帰対策の諸問題、とくに「琉球政府の復帰措置に関する建議書」、「琉球政府復帰対策室の返還協定に対する要請」その他「復帰準備委員会への主席提案」、「復帰対策要綱への琉球政府の要請」などほか住民団体など数多くの復帰対策への要望が提出されたこと、この概要は大方を説明

してきたと思う。このうち那覇市の復帰対策は前章で検討したが、また市町村団体の要望は、本章で後述することにする。日本政府の「復帰対策要綱」は1970年11月（第1次）、71年3月（第2次）、71年9月（第3次）の閣議決定であり、これは70年3月「沖縄復帰対策の基本方針」が閣議決定されたことに基くこと、これらの概要、および琉球政府の復帰対策要綱への要請事項も既に解説してきた。

ここではこの繰返しではないが、具体的な沖縄県の発足に伴う問題を、かなりの重複があるが要約してみなければならない。

「対策要綱（第1次）」は公務員につき、国と地方公務員および教員の身分引つぎを定め、ほか復帰に伴う財政、金融、税制の特別措置が示された。第2次要綱では特に国と県・市町村との関係、この復帰後の経過措置で、例えば市町村はそのまま継続し、首長、職員、議員の任期も現行（沖縄の民立法）によること、ほか市町村合併の促進であった。第3次要綱では行政、税制、財政金融であるが、国の行政機関では沖縄開発庁を設置し、現地に沖縄総合事務局をおくことが定められた。この沖縄開発庁は「沖縄における経済の振興および社会の開発を守るため、総合的な施策を策定し、および推進し、ならびにその施策の実施に関して関係行政機関の事務を総合調整すること」とした。また沖縄総合事務局は「沖縄開発庁の所掌事務に関し必要な調査等を行なうほか、沖縄において国が行なう財務、農政、通商産業、海運陸運および公正取引に関する事務、ならびに港湾、空港、河川、道路その他国の建設工事に関する事務を所掌し、事務局長には本土におけるブロック機関の長が有する権限を与えること、これらの事務は当該事務に関する主務大臣が指揮監督する」とある。

これは沖縄開発庁を国務大臣担当の総理府所管とし、付属機関として沖縄振興開発審議会を設けるなどであった。いずれも沖縄開発3法＝沖縄振興開発特別措置法、沖縄開発庁設置法、沖縄開発金融公庫法の制定に対応している（この「沖縄振興開発計画」は後章で検討する）なおこの税制関係は、本章で後で取上げる。財政関係は第2次要綱で地方制度の「一体化」を定めたほか、第3次要綱で専売、たばこ輸入、税関貨物扱いの特例を設けたこと、とくに米国資産の買とりと関係深い国有財産について「沖縄振興開発計画」に基く事業で必要



があれば地方公共団体に貸つける」としたほかは、米国資産の処理は明らかではない。(土地＝国県有地問題も明示されないままに)

そこで琉球政府は沖縄県の発足に当り、沖縄の地方行財政の拡充確立のためどんな要請をしたのであろうか。

この点で琉球政府の対応と多分に共通する沖縄県祖国復帰協議会の1972年2月「復帰措置の総点検－琉球処分の訴へ」、これは前号で簡単に取上げたが、ここで開発3法に対しおよび具体的な地方自治の要求をしていることに注目し、再びこの重要な問題提起を検討しておくことにする。

復帰協の復帰対策に対する基本的要求は、住民福祉、地方自治の確立、軍事基地撤去の3つであり、確かに此は「沖縄問題」解決の条件を示すものであった。沖縄開発に対する考え方は、工業開発よりも住民福祉を優先し、ことに過密＝都市問題など生活基盤の整備が緊急に解決されるべきだとした。沖縄経済が基地依存＝消費経済型の第3次産業、及び輸入依存度の比重が高いこと、このため一定の工業化が必要であるが、しかし臨海工業化は雇用効果や自治体財政への寄与率が小さく、その上、産業基盤整備のため莫大な財政支出が必要であり、公害発生の危険も避けられないなど、誘致企業の選定は慎重でなければならないとした。このため無公害、労働集約型の工業誘致を否定しないが、何よりも地場産業の振興、そして失業対策としての生活環境整備の公共事業を拡充すべきだとした。農業については軍用地問題の解決のほか、農地改革、食糧制度、保護貿易政策がなかったこと、漁業に対する財政援助、財政投融资のおくれ、これら特別措置が必要であり、中小企業対策も同じような扱いが望まれること。

そこで沖縄開発は基地経済からの脱却をめざし、自治体行財政の本土並み基準を越える、国の責任における保障を要求する。此は琉球政府が過去26年間、国家的行政を分担させられてきたことから、財源措置を保障せよということ、また沖縄振興開発の基礎となる水資源や電力については県営事業とし大幅な国の助成が必要であるとする。ほか鉄道建設など交通機関の根本的解決も要求されるなど、極めて明快な論述となっている。

開発3法に対しては次のごとく批判している。何よりも地域住民の要望、住

民参加による生活水準の向上と福祉が目的でなければならないが、開発3法は「地方公共団体が主体となる計画策定、及び国がこの財政責任を負う」という原則がほとんど示されていない。例えば沖縄振興開発特別措置法は「審議会の議を経て、関係行政機関の長と協議の上、内閣総理大臣が計画を決定する」とある。この審議会の委員の構成も中央省庁機関に偏りがちである。更に沖縄開発庁設置法で審議会はこの付属機関にすぎない。また設置法第4条で「沖縄振興開発計画を作成する」となっており、地方自治体は参加の実はうすい。

そして特別措置法第7条で個別事業ごとの補助負担割合が示されるが、日本政府の責任負担が全般的なものとなっていない。沖縄開発金融公庫法第4条は、資本金で現行の琉球開発金融公社と大衆金融公庫、及び琉球政府特別会計（産業投資、資金運用部）などの会計を以て充当するが、国の出資分担は示されない。この役員人事も国務大臣の任命で、今までの沖縄の資金運用を国が直接管理する意味である。この主管事務所が東京にあれば、本土からの進出企業への融資が促進され、その分だけ地元企業への融資が選別されるだろう。

以上のごとき批判にもとづき、復帰協はさらに積極的に「開発3法」の組み替えを求め、沖縄開発庁設置法と沖縄振興開発特別措置法を一本化すること、及び沖縄開発金融公庫法の改正が必要だとしている。この主な理由として、特別措置法が県や市町村の業務を国が直接に吸い上げて、沖縄開発庁が沖縄総合事務局を通じこれを実施するという仕組みであること、要するに沖縄を日本の特定開発地域と位置づけ、ほか離島振興法と過疎地域対策措置法を組合せ、補助率の調整と若干の特別措置を付加したものである。このなかには本来は県、市町村の業務まで国が担当する部分もあるし、開発庁設置法では国が吸いあげた地方事務を担当させるため、国家行政組織上は類例のない「沖縄総合事務局」をおくことになったのである。これは沖縄県民の戦後米国統治に対し対抗し築きあげてきた自治権そのもの、本土復帰がこの地方自治の確立であることさえも否定し、他府県（本土）並みの、自治の制限が先行することで、新たな「琉球処分」ではないかという訴えである。

かくて新たに「沖縄振興開発法」が提案され、開発庁の設置に反対する。この改訂の要旨と、改革提案の概要をまとめてみよう。改訂の要旨は、(1)（総則

で) 復帰の目的と国の責任を明確にし、(2)開発計画と開発事業について県民本位とし、実施主体は県が直接分担し国は大幅の財政援助の責任をもつ、(3)産業振興のための特別措置は工業優先よりも農業を重視し、(4)自由貿易地域の管理は県が担当、(5)電力事業は、国の出資で沖縄電力を設立するということであり、発送配電の一元化でなく発電事業に限定されるなど、民政府電力公社の事業形態を受つぐのではなく、県営事業とすること、(6)このほか沖縄開発審議会の構成は、沖縄県民を過半数とし、総理府の付属機関に改正するなどである。

改革提案の第1章(目的)は「復帰に際し平和の実現を求め、沖縄の総合的振興開発をすみやかに実施」し、地方自治に則り国は必要な予算を確保する。第2章開発計画と開発事業は、1973年琉球政府会計年度(1972年7月～73年6月)を初年度とし10ヶ年計画を目途に達成する。そして土地利用、農林漁業と鉱工業の振興開発、中小企業振興、道路・港湾・空港・鉄道通信等の施設整備、水資源と電力の開発、都市整備、生活環境、保健衛生、社会福祉等の施設整備、医療確保、職業安定、教育文化の振興、防災と国土保全、観光開発、離島(辺地)振興、自然保護と公害防止が重点項目となる。

この計画決定はまず県知事が市町村と協議し、沖縄県議会の審議を経て策定する。これを内閣総理大臣に提出、この案を沖縄開発審議会をへて、関係行政機関の長と協議、最終的に沖縄県知事が承認する。第3章審議会の構成、関係行政機関の連絡調整、計画策定のための調査と予算編成などの役割分担(開発庁の権限の縮小又は制限による)、第4章(国の特別助成)は、国の負担、補助率の特例を定め、国道整備、河川、土地改良、教育振興と医療確保(この過疎地区の事業)、都市計画と下水道、水道事業など完全国庫負担の確保、また振興事業のために国有財産の地方自治体への無償譲渡、地方債の枠を十分に確保し、この元利償還を地方交付税の算定基礎に加えるなど。以下第5章、(産業振興)で工業開発地区指定は県と市町村の協議によること、第6章(職業安定)などである。なお沖縄開発金融公庫法につき、那覇市に本店をおき融資業務を東京事務所では分担せず、資本金は国と県の共同出資、民政府管理資産は沖縄県が承継しこの全額を県出資分とするというものであった。

さて琉球政府の復帰対策の概要は、前号にて、日本政府の「復帰対策要綱」に対する措置要請ほか相当の検討をしてきた。とくに「復帰措置に関する建議書」がこの決定版であったが、いずれも米国統治の戦後処理として、請求権、軍用地問題、米国管理資産の諸問題をとりあげ、軍用地解放と地方自治の確立による住民福祉の本土並み保障の諸要求であった。いまこれを再度とりあげることは無意味であるが、地方行財政関係＝「沖縄県」の成立に係るものを、若干の具体的項目につき再度要約として例示してみよう。

とくに「建議書」のなかの行財政関係で、この基本的要求が社会保障・年金・福祉・医療など戦後の空白と貧困を完全に補償しなければならないこと、これらの制度的一体化では沖縄の現状に対応しきれないばかりか、かえって住民負担の増大だけがもたらされる。とくに医療供給体制と福祉施設のおくれは、地方財源の制約があり、国が財源措置をして基本施設を整備すべきであると。

次に地方公務員法の適用、教育委員会制度など民主的制度と既得権への配慮を求め、軍雇用と失業問題などの救済措置、教育条件整備など戦後処理としての補償、いや沖縄の財政問題自体が、地方財政の戦後補償の対象であり、国家的事務分担と国庫財源の断絶により、行政水準が著しく貧困化したのであり、この抜本的対策が当然であると考え。その上復帰による財政需要の増大も考慮し、この沖縄県市町村に対し特別交付金、補助金と債務処理の特例措置が必要だとして、行財政制度の一体化だけでは解決されないと訴える。

さらに対米請求権の特別措置法、沖縄振興開発特別措置法の改訂、前者は戦後補償の典型であり、後者は本土復帰による地方自治の確立の要求であった。「開発3法」については、先に復帰協の批判と組み替え案が出されたことを解説したのでここでは省く。が社会資本整備、都市開発事業、教育環境整備の国の財政措置（補助金、地方債など）、そして沖縄開発審議会に対する県知事の権限、沖縄総合事務局の組織と権限の縮小である。ここで私の意見をのべれば、国の出先機関の中央集権に対するチェックと共に、重要なことは琉球政府の解体による沖縄県の行政組織が、一定期間、類似県よりも十分に拡充されなければならないこと、および市町村の行財政の決定的拡充強化を訴える必要があったと思う。地方自治は市町村行財政の絶対的圧縮を、戦後補償として解決しな

ければならなかった。また県の行財政についても地方自治体としての拡充が、制度上の本土並みで可能になるはずもなかったから。

なるほど、琉球政府の権利義務のひきつぎで、公務員の身分と労働条件の経過措置、一般会計借入金の国庫負担、その他租税、文部、通産、運輸、郵政、労働の各分野にわたる特例措置が要求され、ドル通貨の円交換における差損補償、たばこ専売制度と関係企業の問題など、あらゆる戦後処理＝本土復帰の補償要求であった。

琉球政府の復帰対策は、この建議書のほか「復帰対策要綱」に関する要請が最も具体的なもので、この概要は前稿と重複するので繰返さない。が地方行財政関係にしぼって項目だけあげると、国有財産、米国資産の地方公共団体への無償譲渡、市町村税減収分の財源補填、県市町村間の事務配分では、福祉事務所設置義務の段階的实施、特別疾病治療につき医療機関と社会保険の未整備を考慮し国庫負担とする。国立医療機関の設置と無医地区解消などである。また「新全総」による沖縄開発問題では、琉球政府の「長期経済開発計画」(1970年)と対応させること、とくに水資源開発では完全な国の責任を求め、軍用地問題はいままできわしく検討した通りである。

国の出先機関では各県共通とし(開発庁設置と総合事務局に反対)、これも機械的な制度の適用を拒み、沖縄の実情を考慮すること、ほか産業経済、厚生労働関係でこまかく財政措置が要請されている。最後に「復帰に際し、県市町村の過剰人員の件費、県の発足の伴う庁舎整備その他特別な財政経費」の措置である。以上のごとく復帰に伴う財政的措置要求は複雑多岐にわたり、あらゆる種類の特別措置、暫定措置であり、なるほど「沖縄の戦後処理」の総決算であった。それは当に戦後米国統治＝植民地支配の多様な障壁に対する、また人権と財産権、地方自治の抑圧に対する国家の補償責任の追究であった。

## (2) 復帰直前の琉球政府の行財政構造

琉球政府の行財政が沖縄県に変ることによってどんな問題が生じるのか。前節ではこの復帰対策について、返還協定と復帰対策要綱という本土政府の復帰対策をめぐって、前号にひきつづいて検討を重ねたところである。これら復帰対策上

の諸要求、とくに沖縄県と国との行財政関係、財政上の特例措置などを例示してきたと思う。この政策課題は、次稿にて税制一体化、市町村行財政の諸問題を合せて検討しなければならない。

ここでは「沖縄県」が日本の一地方自治体として新たに組織されること、この行財政構造の基本問題を考えてみたいが、同時にこの復帰直前の琉球政府の行財政構造との関係を検討せざるをえないのである。

その第1は、この論稿の第1稿でくわしくのべたことであるが、琉球政府が国家的機構であること、日政調査団報告でも、歳出の3割前後が国政相当であり、県政相当のほか市町村相当もふくまれていたのである。(1970年度予算、国政相当32.4%、県政相当65.1%、その他市町村相当)、しかしこの分析は類似団体比較としては正確ではない。前号までも度々指摘したように、財源分担の国庫負担を考えれば、(『高知論叢』第40号、40頁資料＝琉球政府予算の財源分担の本土並み試算、1970年度)、琉球政府一般会計の本土並み国庫財源分担は、国政相当経費＝日政援助とみるべきではなく、県政相当経費のなかの国庫負担、また市町村相当経費のなかの国庫負担を合せて53%が国庫財源分担でなければならなかった。この国庫負担分の自己負担であり、「琉球政府は国家事務経費を分担し、沖縄県相当経費の国庫負担分を自己負担し、市町村相当経費に対しても国庫負担を肩代りする」(前掲、宮本憲一編『開発と自治の展望・沖縄』拙稿第7章255頁)

ここで更に問題なのは国と地方の行財政関係としてみれば、国と「沖縄県」との関係だけでなく、国と市町村の関係、および「沖縄県」と市町村の関係で、市町村交付税や国庫支出金を琉球政府が代行せざるをえないということである。かくて国政相当経費が日政援助に相当する(これも第3表で分るように、決算見込みでは援助額は大幅に減少している)云々の分類で、類似団体比較などはできないのである。それどころか、第1稿第1表付表で明かなように、琉球政府一般会計1966年度予算で、財政規模は本土法適用の「沖縄県」とほぼ一致しているものであり、この県政相当規模の縮小は、日政調査団の分析でも6割であること、更に国税、地方税の本土並み負担の2倍以上(1966年度予算)となっていることも見落してはならない。

この琉球政府の国家的行政機構、行政機能から考えれば、琉球政府の組織と職員および行財政構造が「沖縄県」と共に国家機関に承継されなければならなかったのは当然である。琉球政府から沖縄県へ、この日本の一地方自治体としての「沖縄県」の組織と職員および行財政構造の新たなる発足は、琉球政府という米国統治の矛盾を背負う行財政の全面的解体であった。いままで復帰対策について、琉球政府の「復帰対策要綱」への要請などを検討し、それが戦後補償と地方自治の確立の要求であること、沖縄開発庁および総合事務局の体制が中央集権であること、この他軍用地問題、米国資産譲渡、対米請求権等の問題で県民要求が組み入れられていないことを明かにしてきた。そして沖縄県の行財政が本土なみで組織されても、これらの復帰対策の諸要求に対応できないことも検討を進めてきた。

ではどのように沖縄県が組織されなければならないのか。復帰後の沖縄県と市町村の、地方行財政の組織がどうでなければならないのか。この問題は琉球政府および市町村の行財政構造を、また復帰直前の財政問題について正確に分析しておかねばならない。例の日本政府の財政調査団報告にあるような、類似団体比較論からすれば、基本的には地方行財政制度の一体化＝合理化だけが求められることになり、精々では多少の特例・暫定措置を附加することでしかない。そこで先述のごとく現行の琉球政府の行財政構造について、結局は地方行財政に対する国庫負担がゼロであり、琉球政府の国政相当経費に対して一定の負担（日政援助が本格化したのは、1967年以降のことで、先の資料は援助が急増した年度の数字である）を示していただけである。これは国と地方の行財政関係の断絶という、沖縄の地方財政の基本構造の問題であった。しかもこの戦後長期間にわたる国と地方の行財政関係の断絶を補充してきたのは、復帰直前の日政援助の急増や従来からの米国援助ではなかった。この統計は第2稿第6表=(2)で65年～69年の一般会計歳入に示されている。1966年度では自己財源80.5%、日米援助は2割以下で、1969年度日政援助ははじめて2割になっている。さらに70、71、72年度の統計は、本稿第3表にもみられるが、71、72年度は予算である。この資料でみる限り、日米援助財源は急増し、70年度=35.8%、71年度=38.9%、72年度=47.3%となっている。（復帰後の資料で70、71年度

第3表 財政規模の増大

(単位1万ドル)

	1969	1970	1971	1972
租税印紙	7,299	(8,338)	{ 8,958 729	{ 10,424 806
米国援助	1,433	(1,562)	1,323	885
日政 "	2,690	(4,136)	{ 6,935 833	11,638 -
借入金	1,490	(1,470)	1,750	1,893
前年度剰余	46		55	59
その他				
合計	13,257	(15,918)	20,977	26,363

※1970年度は決算みこみ、日政調査団報告による(報告の円表示を1ドル=360円で換算)その他は琉球政府企画局、なお71、72年度は予算

決算は、この予算と大きくは違ってない)、この従来からの自主財源の高い比重こそ、沖縄住民の重税負担を表し、加えて66~69年度推移でみられるように民政府の借入禁止措置で66年度までは借入れゼロを強制されていたことは琉球政府行財政における地方行財政の圧縮を意味していたのである。

そして沖縄の租税負担の問題は前稿で検討済みであり、復帰対策としての税制問題は次号にて扱うのでここでは省くが、当に「税源からみれば、琉球政府は95%が国家であり、市町村は4割が沖縄県である」(前掲『開発と自治の展望・沖縄』265頁)

(註) 政府税のなかの国税相当、地方税相当、および市町村税のなかの県税相当、および本土並み国税、地方税(県税・市町村税)の欠落は、前稿第7表、および第1稿第1表にくわしく例示されている。なお政府税について県税相当5%程度というのは、例えば1970年度、県税相当の自動車税、遊興飲食税の合計で4.4%であるが、71年度=1.7%、72年度=1.2%とさらに減少している。もう少し以前では例えば69年度=4.6%となっている。これは復帰直前の税制改正で軽自動車税(市町村税)の創設があり、政府税の自動車税が急速に減少(71年度以降)したなどのためである。なおこの問題は第6稿で「本土並み負担と地方税」として扱うことになるが、前号で「本土並み負担をめぐって、一体化と地方税」でもくわしく論評している。とくに地方税制(本土並み)で、政府税のなかの県民税相当=所得税、法人税、或は石油税のなかの=県税相当軽油引取税分、娯楽税のな



かの県税相当、娯楽施設利用税分の問題がある。

いずれにせよこの県税相当分の推計は困難であり、沖縄の租税は「地方税」ではなく、国税の問題であり、この「地方税」の本土比較は無意味でさえあるということを前稿でも第6稿でも強調している。従って復帰前の租税負担は国税相当分の比較、この国税相当分と地方税の総計についてのみ合理的な比較が可能であった。また市町村税收の比重は70年度=12.2%、71年度=12.7%、72年度=11.1%、この市町村税のなかの県税相当は、70年度=36.6%、71年度=39.5%、72年度=34.3%であったことを附加しておく。

そして琉球政府の国家的機構というのは、財政構造の上では市町村に対する地方交付税、政府支出金を分担している。この政府支出金は、国と市町村、県と市町村の財政関係の複合分担であり、地方交付税は国と市町村の関係の代行となる。もちろんこの他にも琉球政府は一般会計のみならず特別会計、政府関係機関、そして財政投融资計画などを国家的行政機構として組織していたことは当然である。これらの解説は前稿第2章で概説したので省くが、財政投融资計画が可能になったのは、68年産業投資特別会計の設置で、日政援助による財政投融资資金のこの本格的運用開始は69年以降のことである。何よりも一般会計の借入れ禁止の経過があり、また70年本土産米穀資金特別会計の設置など投融资原資供給が補強されて、ようやく琉球政府一般会計、市町村ほか政府特別会計、政府関係機関などが運用対象となるに至った。(第2稿第9表参照)

このように国家的機構としての行財政を総括する琉球政府は、この拡大した行財政構造にかかわらず「地方行財政」の組織、機能を圧縮し、琉球政府と市町村の関係で税源と事務の配分を混乱させ、市町村行財政をも縮小させたのである。この沖縄の行財政構造の矛盾が、復帰直前の本土復帰対応財源増大と共に財政危機を生みだしたことは、前稿で日政調査団報告のなかでものべたと思う。

琉球政府の組織機構の拡大、財政経費の膨脹は、類似団体比較の次元を越えるものであり、職員数についても当然ながら増大をつづけてきたのである。1971年統計で17,213人(但し政府立高校3,500人をふくむ)、また公安委員会、琉球大学などを加えると18,658人となる。この分類基準はかなり混乱しているが、琉球政府の伝統的分類では行政府、立法院、裁判所と区分し、立法院と裁

判所を除きすべて行政府として扱っている。従って検察庁、社会保険庁、郵政庁、気象庁、出入国管理庁、統計庁など、および公安委員会、琉球大学などもすべて加えられているとみられる。この基準では下水道公社、土地住宅公社、大衆金融公庫、電々公社等はふくまれず、この職員定数を以て行政府職員定数とみなし、これに立法院、裁判所を合計したものが琉球政府総定数となる扱いである。この71年度の行政府17,235人、総合計17,904人の定数では行政府はともかく先述の計数とは一致しない。公安委員会や琉球大学を加えた人数が17,235人とならなければならないのだが、資料表示の数字は約1,400人程多くなっている。この71年行政府職員定数は、1965年=12,094人で、これは第1稿46頁の表とほぼ一致している。

行政事務部局の構成は第1稿の表とほとんど変わらないが、71年の資料で法務局(1,018人、ほか出入国管理など209人)、通産局は郵政庁など合計2,165人(うち郵政庁1,240人、気象庁231人)、厚生局3,194人は社会保険庁388人をふくみ、外局として保険所関係828人、政府立病院1,574人をかかえている。文教局3,736人は政府立高校など3,512人をふくむ人数である。統計分類の不統一もあり若干不明のものもあるが、これでも国家的諸形態のあらゆる組織機構の拡大をみることは容易である。

ここで更に重要なことは第1稿でのべたとおり、琉球政府の行財政は、米国統治=米国民政府の「布令、布告および指示」に従うこと、とりわけ任命制主席の公選は69年に実現したが、市町村長、市町村議員選挙の民政府布令選挙法が立法院で民法立法化されたのも1968年である。この自治権侵害と自治権闘争は、軍用地問題はじめ布令教育法撤廃、そして祖国復帰協議会の結成と復帰運動へと全島民の統一戦線へとひろがるのだが、この論述はここでは省くとにする。そして第1稿で要約してのべた如く、日米共同の沖縄新政策(61年、池田・ケネディ共同声明)以来、とりわけベトナム戦争の長期化のなかで(ベトナム戦争65年2月~75年4月)、日政援助の開始と増額、この「一体化」政策の展開となる。この米軍基地機能の維持強化を基軸とする沖縄の軍事的植民地支配が、沖縄返還=復帰政策と連動して、琉球政府から沖縄県への移行のなかで、琉球政府の行財政の復帰直前の問題にどのように反映していたのかをこの行政組織

と職員数についても見ることはできる。例えば琉球政府機関のなかで最大職員をかかえる厚生局は71年度内部々局250人に対し、外局＝保険所、病院、その他社会保険庁など2,944人となっていた。これは沖縄の地方行政のなかで最も低い水準の福祉、医療、社会保険など、本来の市町村業務を琉球政府が所管することになっていたのは、いままで繰返しのべた如く、市町村行財政の絶対的圧縮の1つの表現である。

ところで琉球政府一般会計、および特別会計、政府関係機関、財政投融资、その他について日政調査団は、類似団体比較、税制一体化などをふくめてくわしい報告をしていること、この問題点は先稿でとりあげたが、このうち借入金に関連して琉球政府一般会計の財政状況をどのように見ていたのか。これを要約すれば、公共事業費の財源借入れの開始（1967年度以降）、翌年度くり越しの債務負担行為の急増（68年度以降）＝日政援助の急増で事業くり越しが増大、この一般財源負担分を債務負担でくりのべるなど、年度中途における財源捻出の手段として債務負担行為が利用され、毎年度財源難から繰越事業に見合う剰余金の留保ができないので、自己財源負担分の補正減で、援助はそのまま繰越しとなっているということであった。さらに公共事業財源の赤字借入れ（69年度以降）など財政状況の悪化を指摘していた。この原因として本土復帰への対応費が財政力に相応せず、ほか大幅所得減税の実施、米国援助の歳入欠陥などをあげていた。

これは財政規模の増大（第2稿第6表＝(2)及び本稿第3表参照）、これを別な資料第3表＝(1)で整理すれば、次のごとくになる。この資料のうち1969年度＝昭和44年度とすれば、70年度＝昭和45年度、71年度＝昭和46年度で計数は若干の相違はあるが、復帰直前の決算の推移をみることができる。72年度＝昭和47年度は復帰初年度と重複するので、72年度予算を参考にして、おおまかな財政規模の推移をみれば、66/67年度＝44%の急増のあと高い増加指数で、あと70/71年度＝22%、71/72年度＝24%とつづいていることが分る。なお所得税減税は67年度以降連続して実施され、とくに69年度は1,200万ドルの減税が行われた、ほか油脂販売納付金の打切り、69年度の自己財源は前年度を下回るなどの経過がある。所得税減税は「本土並み」の税制改正をめざしたことにな

第3表-(1) 琉球政府一般会計歳入歳出決算額の推移

(単位=1,000ドル)

昭和年度 款目別	40	41	42	43	44	45	46
租税及び印紙収入	38,650	47,599	58,653	70,374	72,994	83,544	95,751
官業官有財産収入	511	636	666	699	642	869	748
雑収入	4,036	4,435	5,132	5,869	2,335	2,597	2,702
民政府援助	5,801	7,091	9,404	9,656	14,331	15,626	11,241
日本政府援助	4,258	5,890	17,199	21,887	26,904	41,370	60,471
前年度剰余金	2,178	750	1,358	5,124	26,468	134	681
日本政府交付税及び譲与税配付金							8,381
借入金			3,500		14,900	14,700	13,500
合計	55,436	66,404	95,915	113,613	132,576	158,843	193,478

るが、いずれにせよ復帰対応のさまざまな財源難が、財政規模の増大とともに財政危機を増幅させたことになる。それは先に示した如く、繰越事業の増大(対応財源難)、この自己負担分のくりのべ、援助財源を債務負担行為とするなど、一般財源の捻出の工夫がなされたこと、及び公共事業財源や一般財源の赤字借入れなど、本当の借入れ金と赤字は、債務負担行為とこの借入金の合計であったとみられる。これを裏づけるくり越し事業費が、69年度決算で2,026万ドル、歳出総額の15%、70年度=2,554万ドルで歳出対比16%となっている。

このように当初予算計上経費の自己負担分の補正減、援助財源のくりのべ債務負担行為へ、そして赤字借入れで翌年度計上の深刻な財政運営が指摘されたのである。米民政府の借入禁止の解除(1967年度以降)と、財政特別措置法による一般財源借入れ(=赤字借入れ)が69年度以降とみられ、日政援助の増大と併行して財政危機が進行したことになる。しかしながら日政調査団の類似団体比較の方法から、財政危機分析がなされれば、沖縄の基本的財政構造=の米国統治の矛盾が把握されず、国と地方の財政関係の断絶による地方行財政の圧縮が、この復帰直前の行財政において沖縄問題のあらゆる戦後補償と戦後処理を求めて爆発的に集中的に総決算=財政危機をもたらしたことは何も根拠づけられないだろう。

第4表 歳出の国政、県政、市町村政別内訳

(単位=1,000ドル)

区 分	1969年度		1970年度		1971年度	
	決 算 額	構 成 比	決 算 見 込 額	構 成 比	予 算 額	構 成 比
国 政 担 当	13,137	27.5	18,422	32.4	24,485	30.1
県 政 担 当	33,020	69.3	37,064	65.1	53,033	65.1
市 町 村 政 相 当	1,521	3.2	1,451	2.5	3,959	4.8
合 計	47,678	100.0	56,938	100.0	81,477	100.0

注：前掲日政調査団報告

なお日政調査団報告（70年12月）の時点で琉球政府一般会計の借入金の71年度以降約4,000万ドル（69年から10年償還）、ほか71年度長期借入れ1,750万ドル、72年度同1,893万ドルの予算となっていた。このほか日政調査団の類似団体比較で、一般会計歳出について、国政、県政、市町村の各事務に再分類し、この県政相当分の目的別、性質別経費について比較するという事、これは「類似県」に合わせて琉球政府を合成するようなもので、これが前号第10表＝性質別経費の類似県比較（1970年度）であり、本稿第4表の内訳がこの区分である（この70年度県政相当370億円は前号第10表で金額が396億円とあるのは誤り）。元来この区分は歳入についてはかなりの矛盾があることを調査団も認めており、歳出経費の財源分担で先述の如く国庫負担ゼロを無視しない限り、このような比較が無意味であることは明らかである。琉球政府はこのような区分によって国政経費を負担させられていること、この財政援助増額の必要な算出根拠として試算したものであった。琉球政府の財政支出、経費分類は第5表B、Cの如く「類似県比較」とは何の関係もないのである、参考までに財政収入Aも、復帰直前の資料で第3表をよりくわしく示しておく、また歳出統計の古い年度の事例は第5表で例示しておく。

日政調査団はこの第5表及び第5表=(1)=Cの分類方法による分析を全く行っていないのも不可解であり、専ら性質別経費分類で、人件費、普通建設事業費などの、「類似団体」=類似県=地方自治体の分析方法を用いてしまったのである。この同じような分析方法は、自治省の衆議院地方行政委員会提出資料（昭和46年11月）にも示されている。ここでは先の調査団報告の歳出経費の3

第5表 琉球政府一般会計歳出

(単位=1万ドル)

会計年度	55	60	65	66	67
政府機関費	401	588	1,156	1,400	1,800
地方財政費	33	107	389	451	766
国土保全及開発	213	184	738	930	1,188
産業経済費	212	312	527	654	788
教育文化費	494	812	1,880	2,209	2,983
社会保障	210	413	777	941	1,300
計	1,565	2,418	5,468	6,588	8,827

資料は琉球政府企画部財政資料、65年まで実績。

第5-(1)表 A歳入予算性質別分類

(単位=1,000ドル)

区分	1972年度	構成比 %	1971年度	構成比 %	比較増 △減	増減率 %
租 税 収 入	104,243	39.5	89,583	42.7	14,659	16.4
印 紙 収 入	8,065	3.1	7,298	3.5	767	10.5
官 業 収 入	497	0.2	127	0.1	370	291.4
財 産 収 入	2,572	1.0	1,078	0.5	1,493	38.4
雑 収 入	3,491	1.3	2,714	1.2	776	28.6
アメリカ合衆国 政府援助金受入	8,850	3.4	13,235	6.3	4,385	33.1
日本 政府 復 帰 対 策 費 受 入	116,380	44.1	69,351	33.1	47,028	67.8
前年度剰余金受入	598	0.2	555	0.3	42	7.6
借 入 金	18,935	7.2	17,500	8.3	1,435	8.2
日本政府交付税及 び譲与税配付金特 別会計より受入		0	8,333	4.0	△ 8,333	△100.0
合 計	263,633	100.0	209,778	100.0	53,855	25.7

第5-(1)表 B歳出予算使途別分類

(単位=1,000ドル)

区分	1972年度	構成比 %	1971年度	構成比 %	比較増 △減	増減率 %
人件費	86,200	32.7	74,613	35.6	11,587	15.5
運営費	16,499	6.3	9,405	4.5	7,094	75.4
事業費	160,469	60.9	125,509	59.8	34,959	27.9
予備費	463	0.1	250	0.1	213	85.4
合 計	263,633	100.0	209,778	100.0	53,855	25.7

注：人件費の中には公立学校職員の給料及び諸手当も含まれている。

第5-(1)表 C主要経費の内容①  
1972年度歳出予算主要経費別対前年度比較表

(単位=1,000ドル)

区 分	1972年度	1971年度	比較増△減
(教育関係費)			
政府立学校運営費	14,467	11,585	2,881
学校教育補助	40,103	32,557	7,546
学校建設費	11,099	6,704	4,394
琉球大学	8,565	7,533	1,032
育英事業費	471	415	56
社会教育費	1,232	761	470
その他教育費	2,939	6,231	△ 3,292
小 計	78,879	65,790	13,089
(国土保全関係費)			
治水事業費	391	339	52
治山事業費	150	118	32
海岸保全事業費	262	407	△ 144
造林事業費	874	844	30
小 計	1,679	1,709	△ 30
(国土開発関係費)			
農業基盤整備費	2,178	1,785	392
道路整備費	25,742	14,650	11,092
港湾漁港空港整備費	9,396	7,304	2,091
水道事業費	1,502	445	1,057
都市計画事業費	618	1,273	△ 655
公営住宅建設費	1,495	900	595
下水道事業費	1,300	1,850	△ 549
雑 件	1,423	1,366	57
小 計	43,657	29,575	14,081
(産業経済関係費)			
農 業 費	618	640	△ 22

区分も全く行わず、全経費について直接に性質別区分を強行して、更に「類似県」歳出入との比較を表示している始末である。当に自治省の沖縄財政分析というのは、琉球政府が国家機構であることを無視して「類似県」相当として参考資料を国会に提示したのである。その結論は、琉球政府一般会計の71年度決算見込696億円は、類似県平均昭和45年度決算663億円と概ね一致する次第であ

第5-(1)表 C主要経費の内容②  
1972年度歳出予算主要経費別対前年度比較表

(単位=1,000ドル)

区 分	1972年度	1971年度	比較増△減
普及事業費	1,556	1,277	278
特産費	2,390	2,503	△ 112
畜産費	1,426	1,476	△ 49
水産費	607	376	230
協同組合費	211	182	29
商工鉱貿易事業費	2,018	1,163	854
観光事業費	946	259	686
沖縄経済開発研究費	20	80	△ 60
小 計	9,795	7,961	1,834
〔 気象, 運輸, 通信 〕 〔 電力, ガス 事業費 〕			
気象費	1,425	1,103	332
運輸事業費	1,696	638	1,057
電力事業費	205	109	96
ガス事業費	1	2	
通信事業費	130	121	9
小 計	3,460	1,975	1,484
( 投 融 資 )			
産業投資特別会計へ繰入	1,764	2,130	△ 365
信用保証協会融資及出捐金	100	100	
資金運用部特別会計へ繰入			
小 計	1,864	2,230	△ 365
( 社会福祉関係費 )			
生活保護事業費	7,137	5,602	1,534
社会保険事業費	8,065	6,048	2,016
社会福祉費	5,398	3,965	1,433
援護事業費	133	155	△ 22

る。この市町村財政についての分析資料は次稿以下でくわしく取上げるが、沖縄の市町村財政と教育区の単純合算を表示している無暴な扱いである。これは琉球政府の直轄特別会計ともいべき教育区財政を、市町村財政に都合よく加えてしまうのであれば、沖縄の市町村財政はたちまちに本土並みを越えてしま



第5-(1)表 C主要経費の内容③  
 1972年度歳出予算主要経費別対前年度比較表  
 (単位=1,000ドル)

区 分	1972年度	1971年度	比較増△減
移住事業費	21	22	
公衆衛生施設費	2,990	2,642	347
公衆衛生費	4,877	4,288	589
医務事業費	1,194	975	218
医療施設費	5,203	4,387	815
業務事業費	178	160	17
労働関係費	4,481	3,910	571
小 計	39,682	32,159	7,522
(地方行政費)			
地方行政費	31,090	23,365	2,725
(政府機関費)			
立法院費	1,204	1,109	94
裁判所費	2,090	2,001	88
法務費	4,543	4,032	511
警察費	9,976	8,535	1,441
検察費	953	860	93
一般行政費	30,074	19,739	10,335
徴税費	4,169	3,433	736
災害対策費	47	50	△ 2
予備費	463	250	213
小 計	53,523	40,011	13,511
合 計	263,633	209,778	53,855

うのは当然である。さすがに日政調査団の報告では全体としての教育区財政は、琉球政府の行財政として扱わず、具体的に那覇市の財政について、類似団体比較において、市財政を本土並みの制度差修正として、結局は教育区の政府支出金などを加算して比較したのであった。

日政調査団報告で、琉球政府の類似団体比較では、歳入については租税を除いて分析する。つまり租税をすべて国政相当として扱い、その他財源をもって類似団体比較をしていること、また歳出の普通建設事業費について補助事業、単独事業の区分をしていること、この歳出経費の地方財政上の区分は先述の自治省の衆議院地方行政委員会提出資料も同様であること、このような分類方法

は租税（政府税）がほとんどすべて国税相当であることを認めている点で理解できるが、地方税相当がゼロでどのような「類似県」尺度を用いるのか疑問である。

また補助事業分類は明かに琉球政府を地方自治体＝類似県並みとみていることになり、仮にこの県政相当経費を推計したとしても、（自治省資料はこれも無視）いかにも無理な琉球政府の行財政の因数分解である。まして沖縄の財政問題の基本構造は捨象されて、歳出入における本土並み制度差修正の計数処理に積極的な意味があるとは思われない。

さて琉球政府の経費分類（第5表＝(1)C）＝1971, 72年度をみると、第5表＝1965～67年度と比べて、地方行政費（地方財政）、社会保障（社会福祉関係費）、国土保全、開発費などの増加率が高いのが特徴であるが、この節のなかで先にも示したように、財政規模自体の復帰にむけての増大、何よりも自己財源比率の65, 66年度＝82%, 81%というような異常な高さが、71, 72年度では援助額の比率が39%, 47%となってきた。（後述の資料で71年度決算で37%となっている。また69, 70年度決算または決算見込みで第3表では、31%, 36%と少しこの援助比率は小さくなる）

これらの経費の動向、財政規模拡充はそのまま琉球政府の財政事情の安定を意味するのではなく、そのなかの「地方財政」の拡充はともかく、全体として財政危機を進展させてきたことは先に分析したとおりである。

そこで復帰直前までの琉球政府の財政構造は以上の如くであるが、復帰に伴う行政組織および職員数について、琉球政府の「沖縄県行政組織案」（72年2月）について概要をのべておく。（この復帰直後の具体的検討は次号以下でとりあつかう）この組織案は目前の「沖縄県」の組織機構案を呈示し、「国政、県政、市町村政の混合機能であったが（琉球政府の行財政が）、復帰に伴い分離され沖縄県が始まる」とのべている。また人口規模や行政対象の類似県の行政組織に準じるが、沖縄の特性ならびに現行組織も考慮したとしている。従って類似県と比べて多少は大きくなる見込みであり、また琉球政府の行政組織の国および県への分離によって生じる問題、職員の身分保障や行政組織上の特例措置をも要求している。確かに「本土並み類似県」を基準として「沖縄県」を

組織することには、さまざまな問題が生じたのである。(この例えば特殊な財政需要、超過職員の問題などは次号以下で具体的に検討する) ここで問題としなければならないのは、「沖縄の地方行財政＝琉球政府の県政相当と市町村」は、国と地方の行財政関係が戦後4半世紀以上も断絶させられていたこと、この地方自治体としてのあらゆる行財政の圧縮、および重税負担、そして復帰直前の財政危機もふくめて、これらの戦後処理、戦後過程の行財政上の補償でなければならなかった。このいわば日本政府に対する行財政上の請求権、とりわけ地方行財政上の戦後補償こそ基本的な課題(復帰対策)であった。

そしてこの行政組織案では、71年統計で17,213人から政府立高校など教職員を除いて、13,701人が、沖縄県の行政機関で5,669人と半分以下に減少することであった、このうち出先機関3,763人、とくに厚生部所管の出先が1,944人となっている。これは先述のごとく琉球政府組織機構のなかで、文教局(政府立高校をふくむ)職員数3,736人を除いて厚生局は最大の職員数3,194人をかかえていたこと、このうち出先機関＝保健所、政府立病院、福祉事務所、福祉施設、社会保険庁など2,944人であった。これは如何にも皮肉なことであるが、沖縄の地方行政＝琉球政府の県政相当、および市町村において、最も低い行政水準にあったのが、この生活保護など社会福祉、医療、保健衛生、社会保険の分野であり、簡単に言えば保健衛生医療および社会福祉関係の市町村行政機能はゼロに近かったのである。従ってこの市町村行政相当部門を琉球政府が分担されていたのである。この点は前章の那覇市の行政機構改革案で説明したこと、保健衛生部の経済民生部からの分離、国民健康保険(開設)準備室、福祉事務所設置準備室の新設その他清掃課の新設など、本土並み地方行政の拡充が求められたことが思いおこされるだろう。

この同じ意味の「沖縄県」厚生部出先機関の現行制度の当面の維持が求められたこと、さらに医療など社会保険、年金制度や社会保障など福祉部門の国家委任事務の増加、これが政府立病院、保健所、福祉事務所と福祉施設の、市町村と県との事務配分をふくめて、本土法適用で容易に整備縮小される条件ではなかったと考えられる。従って琉球政府の厚生局の組織と職員数の多くを相当にひきつぐことになったのである。少くとも復帰以降の相当期間の経過を必要

としたのは当然である。ことに全国1, 2の離島県であり、加えて戦後長期間の市町村行財政の貧困と行政技術水準を以てすれば、琉球政府の行財政の組織・機能の「市町村相当」の全面的解消は問題である。さらに「国政相当」の戦後4半世紀以上の空白も考慮しなければならない。この例えば社会資本整備「沖縄振興開発計画」など、国と沖縄県および市町村との行財政関係の戦後処理、戦後補償の問題であることを附加しておかねばならない。

さてこの行政組織案は琉球政府の全体機構とは比べられない程の様変りで、「沖縄県」=類似団体平均の機構となった。しかしこの地方行財政制度の「本土並み、一体化」が、地方行財政の行政水準や財政力の本土並み、一体化であったとは言えない。少くとも厚生部関係で解説したごとく保健衛生、医療、福祉などの行政水準が、旧琉球政府の下での「地方行財政」の圧縮をたちまちに処理し戦後補償ができるものではなかった。これは沖縄県と市町村を合せた地方行財政の戦後処理の経過をみなければならず、当面の問題としては、「沖縄問題」=基地体制の戦後過程のあらゆる矛盾が、沖縄県や市町村の行政組織、職員数はもとより行財政需要（歳出経費）や租税負担の面でも、大きなマイナス遺産として受つがれたとみななければならない。

この例えば水問題、水道事業をとってみれば、米国民政府水道公社の業務を県企業局がひきつぐことで、米軍基地との関係は全く変わらず、これが「類似県、類似団体市町村」の水道行政・水道事業とは大きく異なるのである。この水問題は県企業局の組織機構を異常に大きくし、市町村事業を代行せざるをえないし、加えて米軍基地と民政府の水問題の対応、水資源の軍事的占有と水資源開発のおくれなど、これが沖縄振興開発事業の重点施策として、国直轄事業と並ぶ県政担当の水資源開発調査室が設けられることとなる。さらに土地、軍用地問題は農林・土木部門のあらゆる分野に係り、産業基盤、生活基盤の社会資本整備と直接関係してくる。さらに農業振興について言えば、戦後農地改革、食糧制度その他すべての農業政策をあらたに実施しなければならない。或は労働行政では軍雇用にこの失業対策、その他県行政組織のあらゆる対応が求められるのであり、「類似県」行政組織・機構の本土並みの内実の行財政が、類似団体比較の枠をはみだしても当然のことである。

最後にこの琉球政府の「沖縄県行政組織案」(72年2月)を策定した行政管理課の資料で、日本政府の出先機関の組織、職員数が防衛庁を除き総理府ほか13省庁、この職員数8,351人となっている。このうち6,765人を琉球政府職員からひきつぐというもので、先の71年統計、琉球政府職員数(政府立高校など学校教職員を除く)に対し、県機関5,669人に国家機関の合計で1,000人以上の差がでている。この点で次号で再び具体的に検討しなければならないが、国・県・市町村へのひきつぎ総数は、政府立高校など学校教職員をあわせて18,094人で、先の71年統計の総数17,213人を上回っている(次号第1表参照)

ここまで復帰直前の琉球政府の行財政構造を検討してきたが、「琉球政府から沖縄県へ」この財政構造の変革について、租税など税制一体化もふくめて、次号にて琉球政府から沖縄県への構造変化を市町村行財政についてもつづけて検討する。

あとがき=本稿第2章「琉球政府と市町村の行財政構造の変化」は、目次の課題で分るように(3)、(4)、(5)が次号に回るので、未完となっている。従って副題の「琉球政府から沖縄県へ」の課題が次号の第1章の課題となる。また(4)、(5)は前号の「復帰対策」との関係もあるが、移行過程の課題でもあるのでこの表題で本稿のつづきとして扱う。

(1991, 5, 8)