

論 説

沖縄県の地方財政問題(2)

— 本土復帰と「一体化」の推移 —

福 丸 馨 一

はじめに

I 復帰以前の沖縄の財政をどう見るか

- (1) 琉球政府とは何か
- (2) 基地経済と米国援助
- (3) 琉球政府の行財政構造

II 「一体化」＝地域開発政策の系譜

III 復帰以前の市町村行財政の諸問題

- (1) 市町村行財政と「一体化」問題
- (2) 市町村の戦後過程と行財政構造
- (3) 市町村合併をめぐる (以上、第40号)

I 「本土並み」負担をめぐる (以下本号)

— 「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。

はじめに

前稿では復帰以前の, 琉球政府と市町村の財政について, 沖縄の地方財政の

基本構造を要約したと思う。とくに沖繩の地方財政問題が、本土の類似団体との比較、行財政制度上の差異や財政力格差という分析では十分に把握されないこと、何よりも基地問題＝「沖繩問題」との関係、戦後四半世紀におよぶ軍事的植民地支配における地方自治の収奪という視点が不可欠であることを論述してきた。

また1960年代の米国の沖繩政策の転換、日本政府の「一体化」政策の登場が、沖繩住民の軍用地闘争（50年代）、60年代の自治権闘争、公選主席と本土復帰運動と対応し、基地と施政権の分離返還という日米一体化の地域開発の政策系譜であることを明かにしてきた。ここで「本土並み」の格差は正が、類似団体比較論からだけでなく、戦後補償の問題であり、沖繩の地方財政問題が国と地方の行財政関係の欠落から論じなければならなかった。とりわけ市町村合併が、戦後沖繩の米国統治の矛盾の総括であるとしたのである。

第二稿は、復帰後18年を経過した「沖繩県と市町村」の地方財政について、当初の主題である「本土復帰と一体化の推移」を検討する。その第一段階として、復帰前後、復帰過程の沖繩の地方財政問題を、主として私の既発表論稿から整理し問題の所在を明かにしていきたい。この沖繩返還＝本土復帰をめぐる琉球政府と市町村の、1972年5月15日は、琉球政府会計年度は1971年度末であり、本土政府会計年度は1972年度当初であった。そして本土復帰とは制度上の「沖繩県と市町村」の再生であり、また米国民政府支配下の琉球政府と市町村の行財政機構の解体であった。確かに沖繩県は市町村をふくめて日本の一地方自治体として位置づけられたのである。

しかしこの地方行財政の再生、本土並み＝「一体化」とはどのような経過であったのか、私が沖繩問題と名づけた数多くの米国統治の矛盾、戦中・戦後の未処理（補償）の問題をかかえて、果して地方自治がどのような現実となったのであろうか。沖繩返還協定から本土政府の復帰政策、そして「沖繩振興開発計画」が、この基本問題にどのように係ったのか。沖繩県の歴史的な再生、劇的な大変動を意味するこの「復帰過程」の沖繩の財政問題を、復帰後の地方財政の成立過程として、また「一体化」の推移の原点として定置するため、今日の地方財政分析に先立って、以上の設問に答えてみたい。

そして恐らく今日の沖縄の地方財政について、一般に本土並みの尺度からの計量分析、例の類似団体比較を行うことの危険を、ここでも指摘しなければならないだろう。

※ 私の沖縄財政調査は1966年8月以来数次にわたり実施され、更に復帰直前1972年3月と復帰2年目1973年10月、そして1974年7月に実施した。いずれも復帰前後という「琉球政府から沖縄県へ」の、歴史的な解体と再生の、かなりの混乱状況のなかで、調査資料や統計数字の面で若干の混乱、未整理が生じたこと、この調査の不正確さを再点検する余裕がなかったこと、しかし此はなるべく修正なしでそのまま用いることとしたことを断っておく。

I 「本土並み」負担をめぐって——「一体化」と地方税

沖縄の租税制度（復帰以前）、琉球政府税と市町村税の概要については、前稿で説明してきた。その構造的特徴は、税源の政府税への集中（1968年度＝85%）、および地方税制度上の混乱、「琉球政府は95%は国家であり、市町村は4割が県である」など、地方税相当県税＝市町村税の「過小」であり、沖縄の地方財政の矛盾の表現であることを繰返し述べてきた。この問題は本土復帰に際して、「本土並み」の地方税拡充をもたらすことになり、復帰過程の沖縄の「地方財政問題」として重要な課題となってきた。この「本土並み」租税負担は、国税・地方税相当を合計して考察されなければならなかった。

まず琉球政府の「長期経済開発計画」（1970年）は「沖縄県および市町村」の歳入計画（1971年～1980年）の見通しを示していた。この「琉球政府から沖縄県へ」の、沖縄の地方財政の構造変化は、後述しなければならない。が特に租税収入についてだけ、1971年と1973年の復帰前後の対比を見ると、第1表の沖縄県歳入計画で歳入に占める割合は、49.4%から9.7%へ激減することになる。これは1971年度政府税の「95%」を占める国税相当分がゼロになるからである。とすれば地方税相当分の本土復帰による変動指標とは見られないだろう。しかしこの変化は当に「沖縄県と県税」が成立・発生したことには違いない。

同じく第2表の市町村歳入計画で、市町村税の変化が推計されている。歳入

第1表 沖縄県歳入計画

(単位=1,000ドル)

会計年度	71	73	80	累 計
租税印紙	100,000	32,700	133,300	813,400
税外収入	3,300	16,000	46,600	239,300
米国援助 (または譲与税)	13,200	(7,900)	(24,700)	
日政援助	} 68,300	80,000	195,000	} 2,712,500
交付金		109,300	230,000	
国庫支出金		※ 81,700	—	
特別交付金				
借入金 (または県債)	17,500	10,000	25,000	162,600
計	202,300	337,600	654,000	4,315,400

注：琉球政府，長期経済開発計画から。※75年まで，名称は仮定。

第2表 市町村歳入計画

(単位=1,000ドル)

会計年度	1971	1973	1975
市町村税	11,000 (13.7)	20,000 (15.9)	28,600 (16.6)
税外収入	12,100 (15.0)	14,800 (11.8)	19,600 (11.3)
交付金	24,000 (29.9)	40,600 (32.4)	49,000 (28.4)
国庫支出金	23,700 (29.5)	25,600 (20.4)	35,200 (20.4)
県支出金		9,200 (7.3)	18,400 (10.7)
市町村債	9,600 (11.9)	15,000 (12.0)	26,600 (12.5)
計	80,400	125,400	172,700

注：国庫・県支出金は政府支出金，() 構成比，琉球政府長期経済開発計画1970, 2による。

構成比の，1971～1973年度の推移は大差はなく，地方交付税，地方債の比重も変わらないし，国庫支出金は比率を下げている。しかし1971年度の市町村税は県税相当分，1967年度以降＝30～40%がふくまれていることを忘れてはならない。なお市町村財政規模の増大が，「本土並み」修正規模の6割＝1968年度地方課試算（前稿69頁）に対応しているとは言えないが，1971年度の市町村税相当分＝1,100万ドルの7割・6割からすれば，1973年度＝2,000万ドルの市町村税の増大は明確である。

ここで沖縄の地方税制＝県税相当政府税，県税相当市町村税，および市町村税の，本土法適用による拡充整備は当然であるが，この復帰前の地方税は，政

府税への税源の集中という、沖縄の租税全体構造と分離して論述することはできない。ことに本土並み負担を問題にするなら、この租税構造のなかで位置づけなければ、制度比較、類似団体比較の側面と、単純指標（負担率が類似団体と等しい等）だけが浮上ってくる。

政府税、市町村税の分類は、前稿第11表で示した如く、政府税のなかに県税相当住民税分（法人税・所得税）と自動車税・遊興飲食税がある。この税収構成比で住民税相当分の分離ばかりでなく、国税3税（所得税、法人税、酒税）の32%を以て地方交付税財源に充当するなどの、本土税制並みの区分をどうするかの問題がある。この地方税制構造の相違を形式上特徴づけるよりも、県税相当分の圧縮の例示として、1969年度の遊興飲食税・自動車税の構成比5%が簡明である。そして「国と地方の財政関係」の断絶という沖縄地方財政の構造的性質を前提にすれば、政府税のなかの地方交付税財源分の算出の積極的意味はないのである。いずれにせよ県税相当の地方税の圧縮の構造を見なければならぬ。

ところが税制比較論からすれば、本土地方税制と比べて、脱落の税目が数多く指摘され、国税のなかにも欠落があるなどの問題がある。これらの問題は、復帰過程、復帰対策のなかで重要な課題となったのであるが、ここでは地方税制の欠落について、前稿でも述べたとおり、実際上は政府税として徴収されているものが大部分である。日本政府財政調査団報告（1970年）でも、地方税の欠落のなかで煙草消費税がないが、そもそも煙草専売制度がないので、政府税として徴集し、この煙草消費税、葉たばこ輸入税を市町村交付税へ一定率繰入れていると説明している。また国税の欠落、相続税、再評価税、地方道路税、石油ガス税、関税があるが、例えば輸入品課税の物品税、砂糖消費税、石油税を、関税と内国消費税に再分類せよと指摘している。住民税（県）の欠落についても、本土の所得課税全体の総合負担、所得控除や税率など、沖縄の所得税と市町村住民税の総合比較が必要だとのべている。

このように地方税制の単純比較が難しいこと、ことに地方税体系が極端に圧縮され、市町村税の比重は、1970年度政府税8501万ドルに対し、同市町村税1056万ドルと12%という状況、しかもこの6割が市町村税相当というのであれ

ば、沖縄の租税は「地方税」ではなく「国税」の問題だと言って差支えない位である。従って沖縄の租税負担の問題は「国税相当分」に係るのである。この基本的問題は、前稿第1表＝沖縄の財政規模は正見込、付表(イ)に示されるごとく、本土法適用の租税は、沖縄の租税(オ)と比べて、沖縄の負担過重は明確である。しかも沖縄財政の基本構造、国と地方の財政関係の欠落からして、琉球政府の「国家財源分担の肩代り」は、1970年度琉球政府一般会計の6割という(前稿、資料、40頁、琉球政府予算の財源分担の本土並み試算)大前提を考慮に入れなければならない。「本土並み負担」の問題は、このような沖縄地方税制の混乱と、結局は地方税源の圧縮が見落されるならば、単純制度比較論となり、「地方税相当の負担が軽い」とか地方税制上の税目の欠落だけが強調される結果となりかねない。

事実、1968年総理府の「一体化調査報告」では、前稿で紹介した如く、沖縄の市町村行財政について、町村人口規模、公務員制度、地方債のほか、「租税負担率」は類似県と等しいことをあげている。この負担率では1970年、日本政府の沖縄財政調査報告でも同じであった。前稿の重複であるが、沖縄の租税負担率12.5% (1965年度) に対し、本土の国税15.4%、地方税6.8% (合計22.2%、1964年度) の比較はもとより、「類似県」負担率12～15%、うち地方税4～5% (但し1967年度) と等しいなどとしてどのような意味があるのか。「類似県」という比較尺度それ自体に疑問があり、前稿第8表＝給与所得者の租税負担、本土との比較(1965年)の実態の方が、前述の前稿第1表付表の沖縄の租税負担の過重を示している。更には「国と地方の財政関係」の断絶のなかで、国政事務担当経費(琉球政府一般会計)＝国税徴集額として相殺した沖縄市町村会の試算(前稿第1表)、及び先述の琉球政府予算の財源分担本土並み資料の如く、類似県比較を許さない沖縄の地方財政構造からすれば、「類似県」の地方税負担率4～5% (1967年度) と、沖縄の負担率＝政府税11.4%、市町村税1.3%の合計12.7%をこそ対比すべきである。

すなわち沖縄の租税の9割が政府税であり(但し県民税相当所得税、法人税を除く)、市町村税の4割が県税相当(不動産取得税、事業税、1970年度、市町村税の36%)であること、名目上の市町村税が1割＝1970年度12%という、

地方税・市町村税の絶対的圧縮と地方税制の混乱は、「国と地方の行財政関係」における税源と事務配分の混乱＝「沖縄問題」それ自体の表現なのである。

沖縄の地方税、市町村税の圧縮、租税収入の1割程度が市町村税で、この6割程度が本来の市町村税相当ということで、政府税のなかの県税相当と共に、両者合計しても2割以下ということになれば、本土対比の国税、地方税の欠落の意味は、単純比較論が強調する程のものではない。しかもこの欠落も既述の如く、実際には政府税との重複や、地方交付税制度の不備（欠落）、そして例えば市町村税の国民健康保険税の欠落も、沖縄における医療保険制度の未整備の問題を示すものである。

政府税、市町村税の内訳と推移は、前稿第12表（市町村税）、および第10表（租税収入内訳、1966年）と、重複するので、第3表として政府税主要税目別推移を示しておこう。前稿第12表とこの第3表で、政府税と市町村税の比重をみると、1970年政府税8,501万ドル、市町村税1,056万ドル、＝市町村税12%であるが、1967年では15%となっている。そして市町村税の比重は、このうち県税相当分が1970年36%、1968年＝37%となっている。市町村民税の1967年以前と、教育税（地方教育区）の統合以降の区別が必要であり、政府税では1969年度の所得税減税措置の影響がみられる。そして石油税、物品税の増収をはじめ間接税の比重が大きいのが特徴である。1966～1968年度の物品税の増収が毎年

第3表 政府税主要税目別推移

(単位=1,000ドル)

年 度	65	66	67	68	69	70
所得税	12,625	17,185	18,417	21,330	19,214	22,500
法人税	6,468	6,637	8,608	9,827	10,626	10,810
自動車税	853	1,119	1,486	1,957	2,296	2,741
酒税	3,645	4,392	5,233	5,879	5,340	5,884
酒類消費税	1,352	1,503	1,788	2,339	2,416	2,726
煙草消費税	2,007	2,062	2,716	3,516	3,181	3,559
物品税	4,633	6,545	8,923	11,831	13,329	16,154
石油税	—	—	3,033	4,260	8,204	10,145
計	34,795	47,599	58,653	70,374	73,000	85,016

注：琉球政府主税局税制室，税制主要参考資料，69年。石油税創設前は民政府補助金の油脂販売納付金が68年度までであった。

35%以上、石油税が1968年対比1969年度で92%の伸びである。

さらに政府税、市町村税の歳入に占める割合を、前稿第9表（琉球政府一般会計歳入）および第14表（市町村財政収入の推移）について、また本稿第1・2表の1971年度を照合してみよう。琉球政府の租税は1960年度=73.4%、1965年度=69.8%から次第に低下し、1971年度=49.4%となるが、此は日本政府援助の増額（1967年度以降）によることは明らかである。また市町村税の歳入に占める割合は、1967年度=23%、1969年度=19%、1971年度=13.7%と、これも次第に比重を低下させているが、此は市町村交付税、政府支出金の増大が、1969年度以降、日本政府援助による「市町村財政強化」を表しているとみられる。1967年度の依存財源比率は交付税、政府支出金の合計44%、1971年度=59.3%、市町村債も1969年度以降の日本政府援助による増加傾向とみられるが、これを依存財源に加えれば71.3%と、市町村財政構造の変化は「本土並み」への接近がみられる。しかし1971年度においても、税外収入=財産収入、使用料、雑収入等の比率が15%と高く、自主財源の支柱であり、この特徴は1967年度で22.1%と変らぬ特徴であった。

租税負担の本土との比較というのは、沖縄の租税制度、とくに「地方税」の複雑な仕組みだけでなく、政府税=「国税」中心の税源集中の構造を前提としなければならなかった。さらにこの沖縄の租税問題は、沖縄の「地方財政」構造との関連で分析しなければならないこと、換言すれば「国と地方の行財政関係」に代替(?)される、米国の軍事的植民地支配によって、「地方税と地方財政」の圧縮がもたらされていることを述べてきた。

さて沖縄の租税が、本土復帰によりどのように変るのか、国税、地方税の「本土並み」とは何かと言う疑問が、復帰直前では、「復帰政策」への課題の1つとして、提起されたのは当然である。本土法適用による市町村税の推計を、沖縄市町村会「市町村税制改正に関する資料」（1970年2月）を第4表に示している。この推計見込の結果そのものを云々する前に、沖縄と本土の地方税制の相違が全く無視されていることから、結論を出すことはできない。今迄も解説してきた如く、沖縄の市町村税制で欠落した税目、たばこ消費税、電気ガス税など3税があり、また県税相当の事業税、不動産取得税があるほか、市町村

第4表 本土を適用した場合の市町村税の見込額

(1970琉政年度=本土1969年度 単位=1,000ドル)

	沖 縄	本 土
市 町 村 民 税	2,878	3,389
〔 個 人 所 得 割 割 〔 法 人 税 割 割	〔 976 〔 1,736	〔 2,257 〔 909
固 定 資 産 税	3,462	6,021
事 業 税	3,640	3,414
不 動 産 取 得 税	254	377
軽 自 動 車 税	99	164
計	10,333	13,367
市 町 村 た ば こ 消 費 税	—	2,486
電 気 ガ ス 税	—	647
木 材 取 引 税	—	11
計	—	3,145
合 計	10,333	16,513

注：沖縄市町村会報，70年2月，市町村税制改正に関する資料。

税率は標準税率による。

税として1970年度新設の軽自動車税があるなどの諸事情を考慮しなければならぬ。このため試算では、本土法適用とは言え、沖縄の市町村税制に「修正」し、他方で税目の欠落は「本土並み」化させることで見込試算をしている。この税目の欠落も正確には政府税のなかに市町村税相当がふくまれているのであり、煙草消費税（政府税）については例の「財政調査団報告」でも、単純な欠落とは見ていない点は先に指摘したと思う。

しかし以上の問題を前提にした上であれば、市町村税の住民負担の行方を、およそ示唆するものとみてよさそうである。こうして1970年度（本土1969年度）で、全体として約60%の増収=約6,000万ドルとなり、この半分は、欠落税目であることが分る。また県税相当2税が数値がほぼ等しいので、市町村税相当の住民税、特に固定資産税が大幅の増収となることが分る。なお住民税の内訳では個人所得割が2・3倍に対し、法人税割が半減し、その比重は逆転することになる。

固定資産税の比重は、沖縄市町村税制の中でも最大であり、本来の市町村税

(県税相当を除く)において53%であるが、本土法適用の場合も、沖縄の市町村税制に修正し、且つ県税相当を除けば、この比重は62%と増大することになる。(この増収・増加率は73%以上である)

さらに沖縄の市町村民税＝個人所得割の納税義務者数15万人は、本土法では12万人に減少し、税収では倍以上になる。

納税義務者の6割、約9万人は課税所得400ドル以下の所得階層に集中し、累進税率0.9%から2%の4段階である。本土法では15万円(416ドル)以下の納税義務者は6・7万人(54%)に減少し、税率も2%(416ドル以下)から12%(83,333ドル=3,000万円以上)の12段階となっている。このほか、本土と比べて課税最低限が低いこと、各種控除制度の不備などによる変動が考えられる。固定資産税についても税率も免税点も低いことがこの変化の理由とみられる。なお固定資産税増収は、家屋の比重が高いのが注目される(602万ドルの中で215万ドル)。

しかしこの市町村住民税(個人所得割)や固定資産税が、現行市町村税制における税負担の軽減を表すものとして受取ることは如何にも奇妙なことである。この問題は繰返す必要はないが、市町村税の圧縮(1970年度11%、第3表、前稿第12表)、県税相当分を除けば5%程度にすぎないことが問題なのである。例の類似団体比較の、市町村税の負担率、沖縄1.4%(1968年度)に対し、2.1~2.5%(同年度)の意味は、全体としての沖縄の租税の過重負担と矛盾するのではなく、現行沖縄地方税制の市町村税圧縮の表現に他ならないのである。確かに軍事的植民地税制における地方自治の圧縮の一形態であると言わなければならない。

そして本土と沖縄の地方税制・市町村税制の相違だけでなく、沖縄の財政問題に共通の基本構造＝「国と地方の財政関係」の欠落と基地体制の問題、従って地方的税源＝政府税で国家的経費を負担するなどを座標軸に定めなければならない。ここで忘れてならないのは、米軍軍人軍属および家族の非課税(市町村民税)、米軍関係資産の固定資産税の非課税の問題がある。この固定資産税とくに国県有地関係は早くから、市町村税の課税対象として問題になっていた。米軍基地や民政府管理の土地の大部分が、いや基地面積の3分の2が国県有地

で占められている。なかには民政府が有償で住民に貸しつけている農地や宅地もある。沖縄市町村会報、1967年2月「現行市町村税制改正に関する資料＝現行市町村税法の問題点」によれば、これら米軍関係資産は市町村事業や施設のサービスを受けており、固定資産税相当の負担を要求している。そこで「本土並み」の国有資産所在市町村交付金及び納付金、並びに基地交付金関係の法制度化を求めたのは当然である。特に基地交付金の問題は、ただ単なる固定資産税に代るものと言うだけではなく、基地関係特別財政需要の補償の意味がある。さらに米民政府3公社の施設についても、応益課税を基調とする市町村税の本旨と負担公平の原則から、交付金制度とは別に納付金制度を創設すべきであるとしている。

このほか、前稿で述べた如く、布令税法の植民地税制については、所得税、法人税、自動車税など政府税関係の、米軍人の除外、外国人優遇であり、琉球政府の税制審議会、(1970年)が、布令税法の撤廃、租税普遍の原則と属地主義の理念で、税法上の治外法権に反対したのは当然である。

以上のべてきたことで理解を得たと思うが、本土と沖縄の租税負担の比較というのは、地方税よりも政府税の国税相当分が、税収上の比重からして中心問題となる。従って「本土並み」負担については、この国税相当分、前掲第3表(前稿第10表)で、純粋に県税相当分は1967年度で自動車税(2.9%)、遊興飲食税(1.3%)、娯楽税(0.9%)の5%程度である。しかし国税相当の所得税、法人税のうち県民税個人所得割、法人税割分、石油税のうち軽油引取税分などの県税相当が政府税として重複していることで、本土と沖縄の比較については単純にはできない。例えば所得税については、本土の給与所得者の比較で、前稿第8表にも示した如く、本土の県民税、市町村民税、所得税の合計と、沖縄の所得税、市町村民税(1967年度からは教育税を統合)とを対象としなければならない。この比較を第5表で見ると年度が前稿第8表＝1965年度に対し、1970年度と復帰直前と言う相違がある。これは所得税関係、国・地方税の比較を見ようとするものだが、課税最低限、平均所得、各種控除制度、税率等の相違があるので、必ずしも正確なものとはならないが、一般に租税負担率などの抽象論を排除するため、この具体的分析が必要と思われる。

第5表 沖縄および本土の租税負担（給与所得、扶養3人）

(単位=1ドル 1970年=本土昭和44年)

年 収 入	沖 縄			本 土			
	所得税	市町村 民 税	計	所得税	県民税	市町村 民 税	計
1,300 (78)	—	0.60	0.60	—	0.28	1.11	1.39
1,800 (109)	—	3.67	3.67	—	4.64	5.47	10.11
2,000 (121)	11.10	5.37	16.47	—	7.92	8.75	16.67
2,200 (133)	29.20	7.35	36.55	0.56	11.10	13.17	24.83
3,000 (181)	137.50	17.50	155.00	66.94	25.38	36.03	128.35
4,000 (242)	334.50	34.12	368.00	192.22	44.88	77.89	314.99

注：資料は第4表と同じ。年収（ ）は年収の $\frac{1}{16.5}$ で月収。

※1970年、日本政府財政調査団「沖縄財政調査報告書」は、1971年度予算に関連して、租税負担の現状をこう報告している。「沖縄における租税負担率は、1971年度（見込）12.7%＝政府税11.4%、地方税1.3%である。本土は18.8%＝国税12.8%、地方税6%である。人口規模および県民所得水準が類似する5県の負担率は概その推計で12～15%（1967年度）である。とくに地方税の類似県負担率4～5%と比べると、沖縄の地方税負担率は低い。政府税のうち府県税相当を地方税に置き換えてもなお負担率は低い」

この報告で、1971年度予算で県税相当分として自動車税、遊興飲食税、娯楽税の構成比合計5.9%であるから、報告書の最後の指摘は疑問であり、前述の県民税相当、石油税等を合せてみれば誤りであることが分る。これは、本土府県平均の地方税6%と対応する、沖縄の地方税負担の現実を見ていない。

そこで第5表を見るため、若干の説明を加えておく。課税最低限は、1970年度で扶養家族3人の給与所得者、沖縄、1858ドルに対し、本土、2,187ドル（1969年度）である。此が布令税法適用者で、2,400ドルとなる。課税最低限は1965年度の585ドルが、1968年度以降急速に引上げられたことも考慮しなければならない。なお本土の1965年度（昭和39年度）の課税最低限が41万円（沖縄585ドル＝21万円）で、当時では2倍の格差＝過重負担になっている。加えて控除制度、税率にも相当の差異があり、形式的な比較は困難である。しかし1970年2月、「本土復帰に備えての税制改正」についての、税制審議会の答申により若干の所得税減税を実施することとなった。

第5表の年収3,000ドル階層で所得税負担は2倍くらいである。また年収2,000ドルでは、本土が所得税非課税であるが地方税を合せた負担総額はほぼ等しいことが分る。なお前稿第8表=1965年給与所得者の租税負担、本土との比較の場合、例えば給与所得1,500ドル階層の負担格差8.2倍とは著しく異なる結果となるが、課税所得と年収との基準が異なること、従って第5表の年収2,200ドル以上の本土との比較で、所得税だけを見れば、沖縄の過重負担は明確である。但し所得階層区分が例えば4,000ドルに上ると、格差は縮小する。また控除制度の差異も考えられるが、本土復帰直前の税制改正による所得税、市町村民税の減税措置もあり、1965年度の税率の極端なひらきも「本土並み」を目標に改正されつつあったとみられる。

しかし第5表で所得税負担関係の、沖縄の負担過重はいずれの階層でも明らかであり、この点では前稿第8表の1965年度の負担実態は共通している。また住民税相当が所得税にふくまれている沖縄の租税制度を考えたとしても、住民税と所得税の合計で、沖縄の負担過重は基本的に変わらない。但し年収1,800ドル以下の低所得階層の住民税負担では本土が3倍程度と高いことが分る。これは形式的にはともかく、沖縄の地方税=市町村税が軽い負担であるとたたづけることはできない。なるほど年収2,000ドル以上のいずれの階層でも住民税の負担は3分の1、または半分となっている。しかも全体としての租税負担は本土を上廻り、所得税制と住民税制の大きな差異があり、中小所得層の県民税相当を合せた政府税過重負担の結果の「本土並み」の著しい負担過重であると見るべきである。これは県民税の欠落=所得税の過重負担という意味だけでなく、沖縄の地方税制の矛盾と交錯「地方自治と地方歳入」の欠落の問題としてとらえるべきであり、沖縄の地方財政の構造的矛盾の一表現である。

このような考察をすれば、地方税制の拡充整備が復帰課題として大きく定立されてくる。そこで市町村財政の復帰課題として、市町村財政の長期計画=琉球政府の長期経済開発計画(1970年)で、第2表に戻って、市町村財政規模は1975年度に類似団体と同一規模水準に達すると予想している。このなかで市町村税の3倍近い増収が予想され、しかも市町村税相当の1971年度基準は更に小さいのであるから(1970年度市町村税のうち38%は県税相当)、実質の市町

村税の伸びは4倍を越えることになる。また県税の増収については、いままで説明してきたように琉球政府税と「本土並み」県税の比較をすることは出来ない。政府税の9割が国税相当とは言え、これが地方税相当を一部ふくめている（或は重複している）こと、更に国と地方財政との関係、例えば煙草専売制度がないので、政府税＝煙草消費税、葉煙草消費税の一定率を、市町村交付税へ繰入れなどの問題は、国・地方税制のみならず地方財政構造全体に係る等を見捨てることは出来ない。但し第3表及び前稿第10表から、法人税・所得税・酒税の32%を交付税財源として控除し、且つ住民税相当を一定割合配分するなど（他、石油税の再配分も）の方法も考えられるが、この推計は方法の複雑さの割には、地方財政理論の方法としては第二義的な意味しかでてこないと思う。

そうではあるが、第1表の(1)をみれば、1973年度以降、例えば1975年度までをみると、「県税」の増収は、「政府税」に対比しても3倍、5倍という驚異的な拡大＝大增税となることが分る。このような推移は推計上の誤差はともかく、ただ単なる租税の大幅増収＝「本土並み」として見るだけでは不十分であり、この決定的な変化こそ、「地方自治体」の地方税制への移行であり、「沖縄県」への成立過程である。この推計は琉球政府の国庫財源への期待と特別交付金制度の創設を組み込んでいる。従って県歳入計画の1973～1975年度の租税印紙収入（県税）の構成比は、9.7%～12.4%としている。国庫財源の構成比は82.6%～79.0%となるが、県債の比重は3%～3.3%と低く抑えているのが特徴である。

そして市町村歳入計画第2表-(1)では、先にも述べた通り、市町村税、市町村交付税、政府支出金、地方債、税外収入の、1971年度対1973～1975年度の比較は、市町村税の増収のほかは、市町村交付税と政府支出金＝地方交付税、国庫支出金、県支出金の合計では構成比はほとんど変わっていない。即ち市町村財政では、琉球政府と市町村の関係＝政府支出金と市町村交付税の合計が、国と県と市町村の関係に再分類されるだけで、国庫依存度は意外に低いこと、復帰に伴う「地方自治体」としての「市町村」への成立過程は、市町村税など自己財源の拡充と起債の増大（1967～1969年度の日政援助の増大、とくに市町村財政強化、財政投融资計画と資金運用部開設で、復帰直前の傾向）が色づけされ

第1表-(1) 一般会計歳入計画

年度	1971		年度 区分	1973		1975		1980	
	計画額	構成比		計画額	構成比	計画額	構成比	計画額	構成比
租税および 印紙収入 税外収入 計	100,000	49.4	県税 税 取 入 計	32,700	9.7	50,800	12.4	133,300	20.4
	3,300	1.6		16,000	4.7	21,700	5.3	46,600	7.1
	103,000	51.1		48,700	14.4	72,500	17.8	179,900	27.5
米政援助	13,200	6.5	地方譲 与 税	7,900	2.3	10,900	2.7	24,700	3.8
日政援助	68,300	33.8	地方交 付 税	80,000	23.7	101,000	24.8	195,000	29.8
			国庫支 出 金	109,300	32.4	135,700	33.2	230,000	35.1
			特別交 付 税	81,700	24.2	74,700	18.3	—	—
計	81,500	40.3	計	278,900	82.6	322,400	79.0	449,700	68.7
借入金	17,500	8.7	県債	10,000	3.0	13,300	3.3	25,000	3.8
歳入合計	202,300	100.0	歳入 合計	(81,700) 337,600	(24.2) 100.0	(74,700) 408,200	(18.3) 100.0	— 654,600	— 100.1

注：() は特別交付金である。

第2表-(1) 市町村・歳入計画(教育区を含む)

年度	1971		年度 区分	1973		1975		1980		
	計画額	構成比		計画額	構成比	計画額	構成比	計画額	構成比	
自己財源	市町村税	11,000	13.7	市町村税	20,000	15.9	28,600	16.6	50,400	14.2
	税外収入	12,100	15.0	税外収入	14,800	11.8	19,600	11.3	39,300	11.1
	計	23,100	28.7	計	34,800	27.8	48,200	27.9	29,700	25.2
依存財源	市町村 交付 税	24,000	29.9	地方譲 与 税	200	0.2	300	0.2	500	0.1
	支 出 金	23,700	29.5	地方交 付 税	40,600	32.4	49,000	28.4	99,200	27.9
	計	47,700	59.3	国庫支 出 金	25,600	20.4	35,200	20.4	73,800	20.8
				県出 支 金	9,200	7.3	18,400	10.7	38,400	10.8
計	47,700	59.3	計	75,600	60.3	102,900	59.6	211,900	59.6	
地方債	9,600	11.9	市町村債 (含教育 区債)	15,000	12.0	26,600	12.5	53,700	15.1	
歳入合計	80,400	100.0	歳入合計	125,400	100.0	172,700	100.0	355,300	100.0	

注：1 国有提供施設等所在市町村助成交付金および交通安全対策等特別交付金は国庫支出金に含む。
 2 娯楽施設利用税交付金および自動車取得税交付金は地方譲与税に含む。
 3 資料は第1表と同じ。

ている。なお琉球政府自体も一般会計への借入禁止措置が解除されたのが1967年度以降であり、1971年度県債（借入金）構成比、8.7%は、1969年度以降の、復帰直前の特徴であり、前稿第9表では、この借入金の収入項目はなかったことも見落してはならない。（第6表）

いずれにせよ、前稿でくわしく論及した、沖縄の戦後過程、とくに地方自治の収奪による「地方財政構造」の、「本土並み」への移行は、地方行財政制度上での転態であり、低い負担率（地方税の）の引上げである——といった単純比較では、地方税の「本土並み」の問題は解決しないし、「戦後補償」の基本視点が外されてしまう。1970年2月、琉球政府税制審議会は「復帰に備えての税制改正」について、基本方針（概要）を次のようにのべた。

第1に税制上の差異を解消することは沖縄のみが責任を負うことではなく、本土政府の責任で解決すべきであり、形式上の一体化には基本的に反対とした。従って具体的にも県税相当の市町村税は、市町村財政の事情を考慮してそのままとすること、県民税の創設は現状の負担から実施せず、法人税及び所得税で調整するのが適当とした。このほか自動車取得税と石油ガス税（以上、政府税）、木材引取税（市町村税）の創設、所得税、市町村民税、事業税の減税措置、煙草消費税、酒類消費税、軽自動車税の税率引上げを答申している。（以上、第7表参照）

そして市町村税制の本土並み格差是正については、今迄に私が述べてきたことであるが、沖縄市町村会報（1967年2月）の北中城村長の見解が注目される。（その概要は）市町村税の充実というのは、地域格差や行財政の不均衡の下では、税収の地域的不均衡を激化させるから、市町村交付税をふくむ一般財源の調整が先決であると主張されている。また市町村合併による規模の合理化も、小規模団体に不利で自治行政への抑圧であること、政府補助金行政の弊害をつき行政の総合性を求めると共に、市町村税源の拡充について、政府と市町村との税源の再配分を提案している。その他、市町村煙草消費税の創設および道路財源として譲与税（石油税）を求めるなど。

この個々の提案には、表現上の問題はあるが、沖縄の市町村財源の拡充について、基本的な方向として正しい提案をしている。換言すれば、これ以上の市

第6表-1) 市町村歳入の推多

(単位=1,000ドル)

年度 性質別	1965		1966		1967		1968		1969		69/65 年平均 伸び率
	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	
自己財源	8,631	53.3	10,526	54.2	12,855	45.2	15,223	46.5	17,379	42.5	14.2
市町村税	3,397	21.0	4,083	21.0	6,594	23.1	8,002	24.5	9,386	22.9	17.3
財産収入	1,926	11.9	2,709	13.9	2,048	7.2	1,911	5.8	2,035	5.0	6.5
使用料および手数料	768	4.7	945	4.9	1,170	4.1	1,281	3.9	1,413	3.5	10.3
分担金および負担金	31	0.2	22	0.2	11	0	22	0.1	45	0.1	104.6
寄付金	181	1.1	239	1.2	295	1.0	241	0.7	533	1.3	121.2
繰越金	795	4.9	1,275	6.6	1,549	5.4	2,606	8.9	2,356	5.8	9.6
繰入金	610	3.8	293	1.5	266	0.9	290	0.9	472	1.2	62.8
雑収入	922	5.7	959	4.9	922	3.2	868	2.7	1,138	2.8	31.1
依存財源	7,558	46.7	8,894	45.8	15,633	54.8	17,501	53.5	23,545	57.5	32.9
市町村交付金	3,857	23.8	4,523	23.3	8,303	29.1	10,631	32.5	14,492	35.4	36.3
政府支出金	2,562	15.8	3,022	15.6	4,249	14.9	4,166	12.7	5,715	14.0	37.2
市町村債	1,179	7.1	1,349	6.9	3,080	10.8	2,704	8.3	3,337	8.2	23.4
合計	16,188	100.0	19,240	100.0	28,469	100.0	32,724	100.0	40,923	100.0	25.1

注：資料は第1表と同じ。

第6表一(2) 県一般会計歳入の推多

(単位=1,000ドル)

年度 性質別	1965			1966			1967			1968			1969			69/65 年平均 伸び率
	決算額	対前年度 伸び率	構成 比	決算額	対前年度 伸び率	構成 比	決算額	対前年度 伸び率	構成 比	決算額	対前年度 伸び率	構成 比	決算額	対前年度 伸び率	構成 比	
自己財源	45,377	4.1	81.9	53,424	17.7	80.5	65,810	23.2	68.6	82,068	24.1	72.2	76,440	△ 6.9	57.7	13.9
租税および印紙収入	38,651	11.1	69.7	47,600	23.2	71.7	58,653	23.2	61.2	70,374	20.2	61.9	72,995	3.7	55.1	17.2
租税収入	37,217	10.6	67.1	45,905	23.3	69.1	56,796	23.7	59.2	68,459	20.5	60.3	70,571	3.1	53.2	17.3
印紙収入	1,434	26.3	2.6	1,695	18.5	2.6	1,857	9.6	1.9	1,915	3.1	1.7	2,424	26.6	1.8	14.0
税外収入	6,726	△ 23.5	12.1	5,824	△ 13.4	8.8	7,157	22.9	7.5	11,694	63.4	10.3	3,445	△ 70.5	2.6	△ 15.4
油脂販売納付金	2,800	3.7	5.1	3,000	7.1	4.5	3,300	10.0	3.4	3,500	6.1	3.1	—	—	—	—
官業収入	65	6.6	0.1	69	6.2	0.1	83	20.3	0.1	97	16.9	0.5	103	6.2	0.1	12.2
財産収入	446	5.2	0.8	568	27.4	0.9	583	2.6	0.6	602	3.3	2.1	539	△ 10.5	0.4	4.8
雑収入	1,236	△ 6.2	2.2	1,576	27.5	2.2	1,833	16.3	1.9	2,370	29.3	4.5	2,335	△ 1.5	1.8	17.2
前年度剰余金	2,179	△ 49.2	3.9	751	△ 65.5	1.1	1,358	80.8	1.4	5,125	277.4	27.8	468	△ 90.9	0.4	—
依存財源	10,059	28.2	18.1	12,981	29.0	19.5	26,605	105.0	27.7	31,545	18.6	8.5	41,236	30.7	31.1	42.3
米国政府援助金	5,801	11.1	10.5	7,091	22.2	10.7	9,405	32.6	9.8	9,627	2.7	19.3	14,332	48.4	10.8	25.3
日本政府援助金	4,258	59.8	7.7	5,890	38.3	8.8	17,200	192.0	17.9	21,888	27.3	—	26,904	22.9	20.3	58.5
借入金	—	—	—	—	—	—	3,500	—	3.6	—	—	—	14,900	—	11.2	—
歳入合計	55,436	7.7	100.0	66,405	100.0	100.0	95,916	44.4	100.0	113,613	18.5	100.0	132,576	16.7	100.0	24.3

注：資料は第1表と同じ。

第7表 租税の分類比較 (1970年1月現在)

沖			繩			本			土		
国	府		町		村	税	市	町	税	村	税
	税相	相	相	相							
所法酒酒煙薬通娛物し砂石と特登印	得入消消こ行薬品飲消油ん	費費入輸料費ん	税	税	市町村税相当	市町村税相当	市町村税相当	市町村税相当	市町村税相当	市町村税相当	市町村税相当
民政府布令による税 所得税(布令 第114号) 法人税(布令 第115号) 自動車税(布令 第126号)	たた 草ば 好糖 別	動興飲のうに係るもの 遊(娯楽利用に) 鋤 区 税	税	税	事不 業産 税	事不 業産 税	事不 業産 税	事不 業産 税	事不 業産 税	事不 業産 税	事不 業産 税
			税	税	国	税	税	税	税	税	税
			所得人続専草糖ラ発方別引証紙録方場 油	益費プ油路ん所取引ス	税	税金	税	税	税	税	税
			所法相再酒煙通娛物ト揮地の特取有印登石人関	得入続専草糖ラ発方別引証紙録方場 油	事不 業産 税	税金	税	税	税	税	税
					民業 産消費利用置車許引得通益(特例)	民業 産消費利用置車許引得通益(特例)	民業 産消費利用置車許引得通益(特例)	民業 産消費利用置車許引得通益(特例)	民業 産消費利用置車許引得通益(特例)	民業 産消費利用置車許引得通益(特例)	民業 産消費利用置車許引得通益(特例)
					県事不た娯楽飲食等鋤狩人軽自法水固定	県事不た娯楽飲食等鋤狩人軽自法水固定	県事不た娯楽飲食等鋤狩人軽自法水固定	県事不た娯楽飲食等鋤狩人軽自法水固定	県事不た娯楽飲食等鋤狩人軽自法水固定	県事不た娯楽飲食等鋤狩人軽自法水固定	県事不た娯楽飲食等鋤狩人軽自法水固定
					町定自ば気材 市固軽た電木鋤入都水共国法宅	町定自ば気材 市固軽た電木鋤入都水共国法宅	町定自ば気材 市固軽た電木鋤入都水共国法宅	町定自ば気材 市固軽た電木鋤入都水共国法宅	町定自ば気材 市固軽た電木鋤入都水共国法宅	町定自ば気材 市固軽た電木鋤入都水共国法宅	町定自ば気材 市固軽た電木鋤入都水共国法宅
					村資動消ガ引産湯計地施康保通発 民産車費ス取画益設險普発	村資動消ガ引産湯計地施康保通発 民産車費ス取画益設險普発	村資動消ガ引産湯計地施康保通発 民産車費ス取画益設險普発	村資動消ガ引産湯計地施康保通発 民産車費ス取画益設險普発	村資動消ガ引産湯計地施康保通発 民産車費ス取画益設險普発	村資動消ガ引産湯計地施康保通発 民産車費ス取画益設險普発	村資動消ガ引産湯計地施康保通発 民産車費ス取画益設險普発
					市固軽た電木鋤入都水共国法宅 税	市固軽た電木鋤入都水共国法宅 税	市固軽た電木鋤入都水共国法宅 税	市固軽た電木鋤入都水共国法宅 税	市固軽た電木鋤入都水共国法宅 税	市固軽た電木鋤入都水共国法宅 税	市固軽た電木鋤入都水共国法宅 税

注：資料は第1表と同じ。

町村税の負担増加に反対し、市町村交付税および地方交付税制度それ自体の確立を要求し、政府と市町村の税源の再配分、此は言葉を補足するなら、琉球政と市町村との関係を超えて、「国と地方」との事務と税源の再配分を検討しようという論理に、今一步で近づくものであった。確かに「沖縄（問題）」としての市町村財政の矛盾を、実際の市町村経営者として日常的に痛感していた村長の鋭い意識（地方自治）の表現であったと思う。

琉球政府は先の税制審議会の答申を受けて、市町村税の改正による「本土並み」負担を一挙に行うことを避けると共に、1975年度までに暫定的に移行することを提案した。租税は今迄述べてきた如く、国税と地方税を市町村税をふくめて総合して検討されなければならない。しかも沖縄の「地方財政」構造を前提として、本土と比較されなければ、「負担率が類似県と等しい」などという報告にしなければならないのである。当然のことながら、1972年度の本土復帰の時点で、国・県・市町村税の特別措置、暫定措置としての減免税が、地方税の拡充と共に要請されたのである。

II 日本政府財政調査団、「沖縄財政調査報告」について

1970年12月この報告書は「調査の目的は琉球政府及び市町村の財政の実態を把握することにより、沖縄が本土に復帰するに際して日本政府がとるべき措置及び日本政府の財政上の施策に資するため」であった。今迄にこの報告書の基本的な問題点として、類似団体比較の方法に対し、前稿でも、また前章でも批判的に紹介してきた。とくに日米の「一体化」政策の、地方行財政の本土復帰＝合理化について、沖縄の地方財政問題の基本視点、地方自治の収奪構造を明かにしてきたと思う。

ここでこの報告の全体を紹介する必要はないが、また今迄の論述と重複する部分もあるが、復帰政策の基礎資料となったこの沖縄財政分析を、私の沖縄調査で不明確な部分があり、これを補足するために、若干の項目をその概要を引用して紹介する。

なお「琉球政府の財政」（報告書の第1章）は、既に私自身の分析を前稿で

も論述してきたので、これを再度取上ることもないし、更に報告書の分析方法の問題点、「類似団体との財政構造の比較」も基本的には検討済みである。第2章「那覇市及び玉城内の財政」も、財政統計の資料以外は検討対象とはならない。従って行財政制度上の資料として参考にするべき部分を取上げるだけのことである。

この琉球政府の財政のうち、財政投融资、特別会計、政府会計機関、借入金、税制について、要約してみる。(類似団体比較の概要も)

財政投融资

本土の財投機関に当るものが、農林漁業中央金庫(1952年)、大衆金融金庫(1959年)の設立で、主に一般会計資金を原資としていた。琉球政府一般会計の借入れは民政府により1966年度まで禁止されていたことは前稿でも指摘した。1966年に資金運用部の設立で特別会計余裕金の運用ができるようになり、1968年産業投資特別会計が設立された。これは日政援助による財投資金の導入で、この財政投融资機関への運用を行うことになり、1969年度から財政投融资計画が策定され、琉球政府一般会計への貸付けも可能となる。その後1970年に財投原資供給のため、本土産米穀資金特別会計が設けられた。1971年度における運用対象機関は、琉球政府一般会計、市町村ほか7特別会計=郵政、住宅、農林

漁業、中小企業、産業開発等、及び7公社、公庫=2金融公庫、土地住宅公社、電々公社等となっている。

財政投融资の原資は第8表のごとく、半分近くまで日本政府援助と貸付けであった。この表の一般会計出資は、1969年日政援助による農林中金向け、1971年度中小企業近代化資金向けである。産投会計出資は各財投機関の運営費と利子逆ざや補填であるが、日政援助

第8表 1971年度財政投融资原資計画
(単位=千円)

一般会計出資	205,031
産投会計	810,000
{日政援助	{ 400,000
{琉政資金	{ 410,000
産投会計融資	7,234,000
{日政資金運用部	{ 6,000,000
{日政簡易保険	{ 1,000,000
琉政運用部資金	7,648,000
本土産米穀資金	4,022,687
自己資金	10,641,056
計	30,561,766

注：資料は1970年12月、日本政府財政調査団、「沖縄財政調査報告書」による。

は琉政一般会計を經由して産投会計に繰入れられる。産投会計融資は「沖縄地域における産業の振興開発のための琉球政府に対する資金貸付け」（特別措置法）により、沖縄が復帰するまでの間、経済援助の一環として、日本政府が資金運用部資金及び簡保資金を産投会計に融資し、ここから各機関に運用する。貸付対象は産業振興開発と住宅建設等の限定があった。本土産米穀資金は「沖縄における振興開発等に資するため、琉球政府に対する米穀の売渡しについての」特別措置により、本土食管会計が琉球政府に売却した米代金の支払いを、無利子3年すえおき17年賦とすることで、この資金を農林漁業資金、土地改良事業の特別会計を対象とし1971年度から運用開始となる。琉球政府資金運用部資金は、社会保険特別会計と郵便貯金を主財源とし、一般会計への赤字貸付けも行われている。

特別会計

- (1) 資金運用部特別会計による運用資金は、先述の如く、郵便貯金、各特別会計（社会保険など）の余裕金・積立金を統合し（1967年設立）て運用。この預託業務、期間及び利子は本土と若干異なるものがあるが、1970年度末残高は230億円、社会保険と共済組合が大部分である。この運用対象は同年度末、一般会計（111億円）、市町村（33億円）、土地住宅公社（26億円）ほか、電々公社、大衆金融公庫などである。（運用残高220億円）

※「琉球政府財政投融資計画、1972年度資料を、第9表として掲げておく。（第8表の補足として）」

- (2) 産業投資特別会計は、財政投融資で説明したことと重複するが、産業の開発振興と生活環境整備のための公共投資につき、1969年度から日本政府の資金（資金運用部、簡保）を導入、これをプールし各特別会計に配分する「トンネル特別会計」である。（この特別会計の設立は1968年度、運用は1969年度で、実際は69年度から）、これは先述の如く、琉球政府の財政投融資計画の開始＝1968年であり、従来的一般会計からの財投機関への出資を承継した。なお1971年度の貸付・出資が、第8表の示すごとく、本土産米穀資金を加えて日本政府援助資金が、各特別会計の自己資金を除けば6割程度にもなっている。この1970年度の運用残高は148億円、71、72年度（第9表）を加える

第9表 琉球政府財政投融资計画, 1972年度

(1) 原資の部

(単位=1,000ドル)

	72	71
1 産業投資特別会計	41,525	22,345
一般会計より受入	1,764	2,250
借入金	38,889	19,444
2 本土産米穀資金特別会計	12,553	11,175
3 資金運用部資金	22,096	21,248
① 預託金	14,093	14,777
郵便貯金	3,400	2,700
医療保険	0	2,234
厚生年金	8,800	6,915
国民年金	1,830	2,588
② 貸付金回収	7,363	5,600
4 一般会計	1,358	556
合計	77,532	55,324

注：琉球政府「財政投融资関係資料」1972年

と、合計1億ドル以上と推計され、1969年度琉球政府一般会計決算規模に匹敵する。(ここにも日政援助の財政投融资化傾向を見ることができる。)

(3) 社会保険特別会計は医療保険、厚生年金、国民年金等であるが、医療保険で給付の項目がないとか金額が低いことのほか、保険料率が低いことを指摘している。

(4) 政府立病院特別会計、1963年設立、1965年度以

(2) 運用の部

	72			70
	出資	融資	合計	
1 特別会計	1,719	33,102	34,821	30,469
産業開発資金	0	8,483	8,483	7,206
農林漁業資金	61	12,355	12,416	10,388
中小企業近代化資金	1,358	453	1,811	556
郵政事業	0	1,283	1,283	1,300
住宅建設資金	250	9,000	9,250	8,750
2 公庫、公社	1,625	12,375	14,000	10,355
大衆金融公庫	305	4,708	5,013	4,517
琉球電々公社	0	4,167	4,167	528
〃 土地住宅公社	99	1,090	1,189	2,280
沖縄下水道公社	1,009	355	1,364	440
農林漁業中央金庫	0	0	0	1,306
3 一般会計	0	24,602	24,602	11,500
4 市町村	0	4,109	4,109	3,000
合計	3,344	74,188	77,532	55,324

- 降、官業収入から移管、病院・診療所39ヶ所、施設整備のおくれ、毎年度の赤字と一般会計からの繰入れがなされている。
- (5) 市町村交付税特別会計、譲与税配付金特別会計、(基本6税くり入れ率30.98%は1966年14%から急増、譲与税は特別トン譲与税)
- (6) 稲作振興及び米穀管理特別会計、本土の食管制度は設けられていないが、輸入米穀の数量、価格規制を行い、輸入米からの課徴金で島産米の逆ザヤ(価格支持)を補填する。
- (7) その他、土地改良事業、郵政事業の各特別会計があるが省く。ただ産業開発資金特別会計は1968年に設けられ、日政援助により長期資金を供給、また本土産米穀資金特別会計は前述のとおりで、販売代金の積立てにより産業開発資金を供給する。
- (8) 米国使用土地の借賃に関する特別会計、1958年設立(民政府布告20号)、米軍用地の使用は行政主席が個々の地主と契約し、琉球政府が包括的に米軍に転貸することで、契約、貸借料、補償(復元など)等の受払いの業務、この手数料が米軍から支払われる。対象地主約5万人、1970年度決算で借賃勘定約34億円(約1,000万ドル)の歳入(歳出)となる。
- (9) 所有者不明土地管理特別会計、公図、公簿の焼失で所有権不明の土地につき所有権復活調査が行われ所有権確認の布令も出されたが、なお不明分につき1952年布告16号で琉政特別会計の管理となる。なお一部市町村管理もある(社寺用地、墓地など)。調査時点で1617筆、13万坪が対象地となる。
- (10) その他、農林漁業資金融通特別会計は1970年設立、これは従来の農漁業資金・糖業資金・パイナップル産業資金・漁船建設資金の特別会計の統合、および本土産米穀資金関係に分類される。住宅資金特別会計は1968年設立、従来の米民政府の琉球開発金融公社の住宅建設一本の公的(?)資金供給から、産投会計借入れが可能になったこと、ほか合計23の特別会計があるが省略。(※一般会計から特別会計への繰出だけの特別会計、しかも布令による振替が、民政府補助金の二分の一であったこと、前稿44頁。これが復帰直前に日政援助により以上の如き新規設立がすすめられたことになる。ほか前稿53頁、註(4)参照)

政府関係機関

- (1) 琉球電々公社
- (2) “ 土地住宅公社
- (3) 沖縄放送協会
- (4) 沖縄下水道公社
- (5) 大衆金融公庫

以上のなかで土地住宅公社は、米国民政府金融公社による住宅建設資金供給だけでは住宅難が解消しないので、特別会計が設けられたこと（1968年）、ついで土地住宅公社の設立（1969年）となる。また琉球政府の住宅建設計画の策定（1969年）となるが、1980年度までの15万戸の住宅建設を、うち公営住宅＝11,400戸、融資住宅28,800戸、公社住宅7,200戸、その他民間自力というものであった。しかし公社は設立以来、用地取得、埋立工事、造成工事を中心とし、住宅建設はほとんど実施していない。

下水道公社は、1964年、米民政府が沖縄中部統合下水道計画を策定、1967年に統合下水道、処理場の管理運営のため下水道公社を設立、統合下水道は沖縄中南部4市5村を対象とし、計画人口61万人、当該地域の米軍基地をふくめて、1966～1971年度までの工事予定である。なおこの広域根幹下水管と接続する各市町村の、公共下水道は、那覇市が1965年、コザ市1969年から着工、その他市町村は1971年度開始予定。これに対し米軍関係は既にほとんど全部がこの統合下水道を利用している。なお統合下水道施設は全額米国資金で、その用地費を琉球政府負担とし、その他は資金運用部借入れである。施設の設計・施工、監督は全て米民政府が担当し、工事終了後、琉球政府に無償譲渡し、琉球政府が下水道公社に施設を現物出資している。財務状況は各市町村の公共下水道が大方は存在せず、料金収入はゼロに近く、毎年の欠損を産投特別会計から出資し補填する」ということで（実際には米軍の統合下水道の必要性から、広域処理上つくられたことになる。）

以上日本政府財政調査団報告のなかで、琉球政府の財政投融资、特別会計、政府機関について、当に国家的行政組織の財政問題を見てきた。そこにも米軍

基地体制との密接な関連、否、基地行政の布令や従属を示す側面が少からず含まれることが分った。とくに琉球下水道公社の設立、軍用地料関係特別会計は基地行政の下請けであり、その他、土地住宅公社や本土産米穀資金および市町村交付税（産投会計と財政投融資の関係も）等の特別会計のいずれも、「沖縄問題」の矛盾を基礎としていると言わなければならない。産業投資特別会計が「トンネル特別会計」とされるのも、本来の1 地方政府が国家的財政投融資を行うことの無理が集約されている。もう1つの特徴が、個々の説明でも分るごとく、財政投融資制度自体が本格化したのが、1969年度以降、復帰直前の日政援助によることである。それまでは一般会計からの繰入れに外ならなかった財政投融資と特別会計であり、しかも民政府布令による特別会計への支出が、民政府補助金の半分を占めたなど、琉球政府の財政構造の従属性を証明している。

さて報告書は、この他に、琉球政府の借入金について、1966年度までは民政府により禁止されていたこと、1967年度以降、公共事業費等財源借入れ、1968年度以降は翌年度へくり越しの政府債務負担行為が急増、1969、70年度は公共事業財源としての借入れのほか、赤字借入れを行った。この財政悪化原因として、本土復帰に備え、各行政分野の格差是正のため、財政力を伴わぬ事業がすすみ、行政水準の向上と職員数の増加、米国援助の歳入欠陥、所得税減税があげられている。また日政援助事業の急増で事業くり越しが増加し、一般財源負担分を債務負担行為として翌年度へ繰延べるなどである。

これは財政規模の増加指数第6表-(2)に示され、とくに1967年度前年比44%の拡大、1965/69年度伸び率24.3%で、1971年度予算は2億ドルを越えることとなる。(これを琉球政府の「復帰予算」と名づけたが)この1971/69年度の増加指数は60%ということになる。なお1967年度の急増は、もちろん日政援助によるものだが、歳出の面でも人件費、市町村交付税の改訂(交付税率は教育税の廃止で、政府6税の14%から22.6%へ)が行われた。1969年度は主席公選制の実現、債務負担行為の歳出化、投資的経費と給与改善の増加、大幅所得減税(1,120万ドル=約40億円、日政援助増加に見合う)、さらに前年度のくり上げ税収のマイナス、米民政府油脂納付金の打切り等で、自己財源は68年度収入を下廻ることとなる。ここで公共事業分だけでなく財政特別措置法による一般

財源赤字補填の借入れを行った。日政援助事業のくり越しの急増＝約73億円（援助額の半分）となる。この財政収支の悪化は翌70年度もひきつづき、借入れ限度額の残りの赤字借入れ、債務負担による翌年度くり越しが今迄の最高に達した。このくり越し事業費と歳出規模との比較で、70年度の事業費に対する繰越事業費の割合は33.6%、繰越事業費のうち日米援助金相当額の割合は86.4%となっている。

※ 繰越し事業費と債務負担行為との関係で、報告書は次のように分析している。

「毎年度財源難から繰越事業費に見合う財源の剰余金を保留できないので、（未収入の日米援助金を除き）自己財源負担分は、翌年度の一般財源から充当することが通例となっている」、「援助事業費を債務負担行為にすることにより、自己財源負担分を補正減し翌年度予算に計上し……繰越事業費の大半を日米援助相当額が占める」（繰越事業費のうち援助額相当は、68年度73.1%、69年度62%、70年度86.4%）、また政府債務負担行為は、「建設事業等で工期が長期にわたるため、次年度以降に債務がおよぶ、本来の債務行為のほか、先の繰越事業費で説明したように、年度途中の一般財源捻出の手段となっている」

以上のような琉球政府の借入金の発生状況から、例えば70年度の公共事業費財源借入れ36億円（1,000万ドル）は、（別に70年度の赤字借入れ16億円）、当年度事業費負担分の87%に相当している。赤字借入れは、1969年度特別措置以降のものであり、翌年度からの繰越事業費財源として借入れているので、公共事業財源の借入金の恒常化（と二重の充当か？）である。即ち当初予算に計上された経費につき、債務負担行為で翌年度にくり越し、歳出化し、これを赤字借入れの経常経費化する、赤字循環は深刻な財政危機を表している。

類似団体比較について、

この問題は前稿で再三にわたって、またこの第1章（本土並み負担をめぐる）でも、この「沖縄財政調査報告」の基本的な問題点として、類似団体比較の方法に対し、批判的に解明してきたと思う。ここで同じことを繰返してみようとは思わない。但し調査報告により若干の資料追加のつもりで付記しておく。

この報告書も沖縄の財政問題の異常さや特殊性に気づかなかつたわけではない。それは「琉球政府の事務は、本土におけるいわゆる国政事務、県政事務及び市町村事務が混合している」とし、琉球政府の一般会計歳出入について、国

政相当事務，県政相当事務，市町村相当事務に再分類している。(第10表) この1970年度決算見込みで国政相当(32.4%)とし，これは同年度日政援助4,700万ドルに概ね見合っているが，従来の琉球政府の試算でも，国家経費=日政援助の方程式があったと思う。しかし前稿「琉球政府予算の財源分担の本土並み試算」(40頁)で指摘されたことは，県市町村経費に対する国庫負担分を考えれば，この国庫負担分は琉球政府の自己負担であり，この点を見落せば県歳出相当の歳入構造を類似県と比較するのはナンセンスと言わざるをえない。

第10表 性質別歳出の類似県との比較(1970年度)
(単位=1,000円)

区 分	琉 球 政 府			類 似 5 県 平 均	
	決 算 額	構 成 比	指 数	決 算 額	構 成 比
人 件 費	20,526,761	55.4	107.3	19,128,889	35.5
物 件 費	3,495,174	9.4	164.0	2,131,491	3.9
維 持 補 修 費	314,227	0.8	58.5	537,494	1.0
扶 助 費	1,341,397	3.6	42.4	3,165,166	5.9
補 助 費 等	2,247,929	6.1	91.1	2,467,755	4.6
普 通 建 設 事 業 費	6,753,562	18.2	38.7	17,462,225	32.1
補 助	5,974,057	16.1	43.1	13,869,610	25.7
単 独	779,505	2.1	22.1	3,527,008	6.5
受 託				65,607	0.1
災 害 復 旧 事 業 費	65,595	0.2	2.8	2,312,587	4.3
補 助				2,128,165	4.0
単 独	65,595	0.2	59.3	110,579	0.2
受 託				73,843	0.1
失 業 対 策 事 業 費	196,464	0.6	45.3	433,897	0.8
公 債 費	741,242	2.5	49.0	1,920,299	3.6
積 立 金				395,650	0.7
投 資 及 び 出 資 金	74,880	0.2	36.2	206,973	0.4
貸 付 金				2,238,778	4.2
繰 出 金	1,107,418	3.0	74.3	1,490,453	2.8
前 年 度 繰 上 充 当 金					
歳 出 合 計	39,664,649	100.0	68.8	53,891,677	100.0

注：指数は類似5県平均を100とした場合のものである。

資料は，前稿「沖縄財政調査報告」

確かに「複雑多岐にわたる琉球政府の行政の実態から、分類（予算，職員）は困難である」としながら、類似県との比較を行ったのである。調査報告も妥当ではないとした分類の一例として、歳入のうち借入金を全額、県政相当事務とし、従って歳出の公債費も県政相当としたこと、その他、主税関係をすべて国政事務とし、通算局が県政相当と国政事務相当（郵政，気象など）が混合している等を指摘している。

次に「類似県」の選定について、琉球政府の県政相当事務にかかる部分と、本土における類似県の財政状況を比べるため、琉球政府の事務再分類を参考にし、類似5県（島根，徳島，高知，佐賀，宮崎）を対象としたと述べている。この類似県については、調査報告でも、産業構造及び人口類型で「沖縄と当該5県は必ずしも類似しているとはいえない」こと、また当該5県が昭和35/40年の国勢調査で過疎県であり、沖縄は人口増加団体であること、5県の県民1人当たり平均所得17万円に対し、沖縄13万円と低いことなど「類似団体として選定するには妥当性を欠く」と述べている。しかしこの程度の考慮や留意で「当該5県以外の団体よりは、より類似しているため、選定は一応適當である」としている。私はこう反論^①している。

「この程度の留意で、琉球政府のなかの〈沖縄県〉を本土類似団体と比較できるというのだろうか。何よりも米軍基地体制の下における基本構造＝軍事的植民地的収奪は、どのように〈類似的〉な計数処理が行われるのであろうか。そして戦中戦後のあらゆる補償問題とのその未処理、いや米軍基地の存在そのものが損害を与えており、沖縄における地方行財政の欠如と貧困の、戦後過程の累積を、マイナス行財政の推計として、どのようにするのか」

このほか調査報告は、調査年度を69，70年度決算，71年度当初予算としたが、沖縄の会計年度がアメリカと同じ7月1日～翌年6月30日で、翌年の西暦年号を予算年度としているので、例えば調査報告の1970年12月は、沖縄では1971年度予算の執行中であり、本土類似県では1970年度予算の執行中という差異があ

註①拙著：『沖縄の財政問題と地方自治』，鹿児島県立短期大学地域研究所刊行，叢書第1号，1977年2月（246～247頁）

る。このほか予算制度上の類似県との差異も十分に考慮されているとは言えない。それに財政投融资、特別会計、政府関係機関についても、国家的行政の代行の諸側面は説明されているが、この「沖縄問題」との関係は直接には言及せず、何よりも民政府3公社の諸問題を一切検討しようとしな^いなど、^沖^繩の財政構造分析の座標軸が、「類似5県平均」対比の側面に制約されているのである。(調査団の団長が自治省財政課長である)

さて、「類似県との財政構造の比較」の内容は、基本的に参考資料の域を出ないことを前提として報告書のなかで付記すべきものを若干紹介しておく。

財政規模について、先述のごとく歳出の国政、県政、市町村政区分はともかく、歳入について租税については正確な分類は不可能とし、「その他収入」(日米援助、借入金が69年度で95%以上)につき、それぞれ国政相当、県政相当、市町村政相当に分類している。これではもう類似県との比較分析などとはいえないのであり、租税収入の異常に高い比重(第6表-(2))、69年度=55.1%(66年度=71.7%)こそ沖縄財政の特異性であることが除外される。従ってこの比較統計を私はとりあげないこととする。

歳出については、例の3分類を琉球政府の原案によるしかないことで認めながら、先述のごとく国庫財源分担を国政相当経費についてのみ取り上げる始末である。

ここから出される報告は、「琉球政府の借入金は類似団体と比較して、不健全な高い比率である」とか、本土並み租税負担について、類似5県と比較して市町村税負担率で「租税天国」ということになる。

このような不健全財政の評価以外は、専ら技術的な財政分析で、目的別歳出の事項説明があり、1971年度予算説明で、国政事務経費として(ア)繰出し金の内訳は市町村交付税特別会計(総務)、農林漁業金融公庫(農林水産業費)、大衆金融公庫(通商産業費)、沖縄下水道公社、琉球土地住宅公社(土木費)、社会保険特別会計(社会保険関係費)がある。(イ)民生費の補助費に国民健康保険の療養給付費など、なお国民健康保険制度は1971年4月発足の予定。(ウ)衛生費の普通建設事業費は主に新那覇病院の建設事業費、(エ)労働費の補助費が軍関係離職対策、(オ)土木費の普通建設事業費は空港拡張、

以上、国政事務相当の項目説明があり、次に県政事務経費として、繰出金で母子福祉資金特別会計（民生）、政府立病院特別会計（衛生）、土地改良事業特別会計（農林水産）、中小企業近代化資金特別会計（通産）がある。ほか民生費の扶助費は町村分であるとか、教育費の人件費は政府立学校教職員給与であり、教育区立小中学校教職員のうち政府支弁分をふくむこと等。市町村事務経費として、民生費の扶助費は市分であり、教育費の普通建設事業費は教育区立小中学校建設費である。

そして「類似県5県の経費」との比較分析を、琉球政府の県政相当事務経費について行っている。歳出規模で総合的に見る限り、1971年度類似県平均594億円と、「沖縄530億円」とはほぼ一致する次第である。なるほどこの比較で、1969年度、1970年度は、類似県歳出規模の平均100に対し指数は72.3と68.8であるから、この格差が日政援助により急速に縮小し「本土並み」が実現したことになると言うのだろうか。この比較は会計年度の本土と沖縄のズレをここでは明かにしていないこと、当然、琉球政府1970年度決算は、本土1969年度決算と比較すべきだが。

その他、目的別、性質別歳出の比較までしているが、性質別歳出の類似県との比較表を参考までにかかげておく（第10表）。この説明では人件費の比率が異常に高いこと、従って経常的経費（人件費、物件費、維持補修費、扶助費、補助費等、公債費及び貸付金）のうち、人件費、物件費の大きさを指摘し、物件費が治療費をふくむこと、類似県は医療扶助費が衛生費の扶助費に計上されているが、「治療費の一般分、生活被扶助者分に分離できず」、しかし扶助費、公債費が少いこと、貸付金は皆無であること、貸付金の事務はすべて特別会計で行い、市町村に対する貸付け制度がないこと、「経常的経費の規模比較で類似県100に対し、1970年度=91.4、但し貸付金を控除すれば同年度=98.4と、類似県に近い」とする。

結局は限りなく類似県＝「本土並み」に近いことを、琉球政府の府県行政相当事務の因数分解のなかから導き出してくる。このような分析では「沖縄の財政問題」も、地方自治体としての「沖縄県の財政問題」も、「本土並み、類似団体」比較論の、論理的遊戯としかならない。沖縄の財政構造の基本的把握が

ないのであれば、税務行財政の大半を国政相当事務として除外するなどのかり込みをしても、琉球政府のなかの「類似県」＝「沖縄県」をとらえたことにはならない。

税制と税制一体化関係,

この報告書のなかで、政府税、市町村税、税制一体化について、どのように取上げたかは、今迄の私の論述を通して基本的には尽くされたと思う（前稿、及び前章の「本土並み負担」のなかで）が、重複をなるべく省いて若干の付記事項を簡単にのべておこう。

政府税について、一般会計に占める租税等の比率、とその逐年低下（日政援助との関連）は繰返さない。なお所得税減税（67年度以降）は主に石油税の増税により、税収は増加している。1971年度予算で、直接税と間接税の構成は41.7%/58.3%は、本土の国税=65/35、地方税=70/30と比べて、間接税の比重が非常に高いこと。政府税のなかの府県税相当は前稿第11表の如し。市町村交付税関連 6 税目（所得税、法人税、酒税のほか酒類消費税、たばこ消費税、葉たばこ輸入税＝構成比、71年度＝45%）、繰入れ率30.98%（1958年度6.7%から65年度14%）となっている。

問題の租税負担率は、この論稿の最初から徹底的に批判したが、調査報告は、1971年度負担率、政府税11.4%、地方税1.3%、合計12.7%が、本土の国税12.8%、地方税6%合計18.8%と対比し、更に類似県12～15%（1967年度）、うち地方税4～5%と比べて「負担率が低い。政府税に府県税相当がふくまれているが、仮にこれを地方税におきかえてもなお低い」と、何等の顧慮も示さない。これでは「沖縄は本土の租税負担率よりも相当に低いということ、類似5県と概ね同じ負担であり、市町村税、府県税相当では税金天国である^②」次第である。

租税負担率では、県民所得のなかの個人所得に対する所得税の負担率を、1968年度＝4%、69年度＝3.3%（所得税の大幅減税のため）は、本土の69年

註②：前掲書、248頁

度=4.2%と比べて「低い水準にある。沖縄の現行所得税の課税最低限が本土よりも低く、税率が本土よりも高いのに、負担率が低いのは所得水準の差による」としている。(1971年度県民所得1人当り31万円,本土55万円)この本土平均との負担率比較は、コメントをするまでもなく、批判の対象ともなりえない。下手をすれば沖縄の租税問題が「本土並み」水準に引上げるべきだという題材でしかない。この調査報告の具体的評価は、税務行政上の諸問題、税収見積りの矛盾、徴税制度の欠陥、徴税事務能率の低さ、滞納くり越し等の指摘において認めなければならなかった。

市町村税は前稿第12表で説明した通りであり説明は省くが、この調査報告書は、政府税と市町村税の関係については全く言及せず、即ち政府税源への異常な集中、1970年度見込みで政府税301億円に対し、市町村税35億円という、市町村財政の基本構造について論理的整理がなされていない。というのであれば、市町村の租税負担は本土より軽いという結論しか出てこない。事実、類似県平均の市町村税、負担率(1人当り)の6割程度だという資料が表示される。もちろん市町村税のなかの県税相当分は無視されている。ただし、「税源の普遍性の乏しい事業税の比重が高いため、都市と町村間の不均衡が生じる」^③ こと、ほか「本土の市町村におけるような電気ガス税、たばこ消費税等の、税源の普遍性に富む税目がないことが(不均衡の生じる)1つの理由となった」としている。たしかに沖縄の市町村税の矛盾を鋭く指摘するものであるが、租税制度の改正の必要を説くものであっても、この矛盾の構造的分析には遠いのである。

最後に税制一体化について、この報告がとりあげている事項を、次章の復帰政策との関係もあり、若干参考にしてみよう。

- (1) 国税関係は前述の第7表に示す如く、本土の相続税、有価証券取引税がないこと。
- (2) 市町村税としてのたばこ消費税はないが、政府税のたばこ消費税及び葉た

註③：日本政府、「沖縄財政調査報告」では、1969年度決算で那覇市の事業税が、市税の40%、税収の歳入比率36.9%であり、玉城村では事業税の税収比は3.6%、村税の歳入比は6.4%である。

ばこ輸入税を市町村交付税へ一定率繰入れていること、(そもそも沖縄にはたばこ専売制度がない)

- (3) 政府税のなかに府県税相当がふくまれる。
 - (4) 物品税, 砂糖消費税, 石油税は輸入品のみ課税, 酒税も内国消費税は税率が低い。このため物品税, 砂糖消費税を関税と内国消費税にもどす必要がある。
 - (5) 所得税関係は課税最低限で沖縄の方が重いこと, しかし住民税が市町村民税だけであり, しかも沖縄の市町村民税の所得控除や税率は本土のそれと比較して相当の開きがあり, 税率については本土の負担の二分の一ないし7分の1となっている。従って本土の所得税, 県民税, 市町村民税をふくめた所得課税全体の総合負担と, 沖縄の所得税と市町村民税を合わせた比較が必要だとしている。(この問題は第5表について, 前章で説明している) なお1971年度の所得税の課税最低限は, 夫婦子供1人で本土の90.4%と低く, 主要控除額はいずれも本土が高い。また所得税の税率も全体として沖縄が高い。
 - (6) 間接税については先述の問題のほか, 一体化には種々の困難が予想されること, 具体的にも観光政策, 島内産業振興のための非課税, 優遇措置がある。報告では復帰前の一体化を望むが, 若干の限定的な経過措置がやむをえないとしている。
 - (7) 外国人課税の特例につき, さすがに布令税法の早期廃止を望むとしている。この特例, 特典のうち, 米軍人, 軍属の所得非課税, 外国人の控除税率の特例, 自動車税の減税等をあげている。
 - (8) 地方税関係で, 国と県の税が一体であることのほか, 本土地方税制の欠落, 政府税のなかの府県税相当, 市町村税のなかの府県税相当等, 前稿第11表で論評したことで省きたい。ただ本土地方税制の欠落を繰返せば, 県政相当政府税=所得税, 法人税の県民税相当, 娯楽税(施設利用分), 石油税(軽油引取税分), 本土府県税で欠落している県民税, たばこ消費税, 自動車取得税, 軽油引取税, 市町村税でたばこ消費税, 電気ガス税, 入湯税, 木材引取税, 都市計画税, 国民健康保険税としている。
- 以上, 調査報告は, 本土地方税制との比較を欠落について, また若干の制度

差異について一層くわしい内容となっているが、要するに県民税の創設、市町村民税の一体化ほか沖縄の地方税制の欠落の一体化を求めるだけである。例えば県民税の創設について、政府所得税と市町村民税にこの県民税を合せた所得課税の総合負担を配慮し、所得税減税（本土並み）はこの点を留意せよという次第である。また県民税の創設のほか、市町村民税の負担が軽いこと、この本土並み一体化を、事業税の県税相当への移管を求めるが、先に紹介した琉球政府税制審議会（1970年2月）は、これいづれにも反対している。

このほか固定資産税の税率、免税点の改正、軽自動車税の引上げ（原付自転車非課税も）をふくめて、欠落税目の本土並み新規課税を求めることは言うまでもない。

※報告書は、このあと那覇市・玉城村の財政分析をしているが、市町村財政の基本構造にふれて前稿で述べたことを繰返すことになるので省きたい。後の章または次稿で那覇市ほか若干の市町村財政につき言及する機会をつくりたい。

Ⅲ 沖縄返還協定と復帰対策をめぐって

(1) 沖縄返還協定と復帰対策要綱

私の沖縄財政調査は本稿はじめに示した通りである。それは「基地のなかの沖縄」の実態にふれて、地方財政構造における地方自治の抑圧と貧困を明かにすることであった。

ここで沖縄返還協定と復帰対策の問題を解明していく。「沖縄問題」は基地問題であり、米国の沖縄支配というのは基地を維持する体制であることをくり返しのべてきた。そして米民政府と琉球政府の関係、および市町村との関係もこの軍事的中央集権であり、この基地体制の矛盾が、沖縄の戦後過程におけるこの統治構造の破綻と自治権闘争が、軍用地闘争、主席公選制と祖国復帰運動を展開させてきたのである。

さらに沖縄問題の3つの指標（前稿42頁）、基地経済、住民生活の貧困化、自治権の抑圧があり、米国の「沖縄援助」も日本政府の「一体化援助」も、この基地体制に奉仕するものであった。このような沖縄問題の基本構造、基本指

標から、沖縄返還協定と復帰対策の諸問題を検討しなければならない。この意味で日政援助の増額と「本土並み、一体化」が、沖縄県と市町村の地方自治の確立とは異なる側面が出てくるのが問題である。例えば復帰後の沖縄振興開発計画が、本土の「新全総」沖縄版であり、しかもその軍事的性格の恰好の土壌＝「沖縄の特質」から、基地収入の維持を掲げることになる。そして1972年度沖縄関係日本政府予算（＝復帰予算）や、沖縄開発3法＝沖縄開発庁設置法、沖縄開発金融公庫法、沖縄振興開発特別措置法に、この具体的問題が示されてくる。この分析は次章以下に譲ることとし、沖縄返還がどのようなものであるのか、沖縄返還が具体的にその財政問題と地方自治の関係に何をもちたらずのか。この沖縄返還の論理を、「返還協定」と「復帰対策要綱」について確かめておかねばならない。もとより此等の制度上、法律上の個々の条項につき逐一検討するのではなく、沖縄返還の基本的財政政策の方向をとらえておく。

「沖縄返還協定」は1971年6月「琉球諸島及び大東諸島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」であり、更にこれは佐藤・ニクソン共同声明（1969年11月）により沖縄の日本復帰（施政権返還）をきめたのである。これらの政治的法的検討は私の分析を越える領域であるが、簡単に要約してみよう。佐藤・ニクソン共同声明は、「韓国の安全は日本の安全」ということ、ベトナム戦争の情勢に深く係って「米国の努力に影響することなく」沖縄の施政権を返還するというものであった。そして復帰後の沖縄の防衛責任の分担と、米軍基地を安保条約に基づき保持することとなった。

「返還協定」の全9条を概観すれば、先の共同声明の原則にもとづくこと、米軍基地使用の承認、対米請求権の放棄、米民政府3公社の引つぎ、及び米国資産についての支払い等がとりきめられた。

この問題につき、潮貝俊雄氏は「沖縄協定と基地問題^④」につき次のような見解を示されている。「沖縄協定は日米安保体制の転態であり、米軍基地の機能存続と、返還による日本の防衛自立の強化、および肩代り（軍事力）の分担

註④：「法律時報」1971年10月臨時増刊号。

である。アメリカの極東戦略における日本の役割の明確化＝日米安保体制の変質である。沖縄の米軍基地の14%しか返還されず、自衛隊の沖縄派遣など〈核ぬき本土並み〉＝〈本土の沖縄化〉である」

また、同じ「法律時報」臨時増刊号で、池上淳氏も、米国資産の買とり＝「沖縄の買取り」であり、これが「肩代り」の具体的形態であり、ドル危機のなかで日米の防衛分担を明確にし四次防の軍事力増強を示すものだと説いている。かくては、復帰初年度予算における県民要求の削減、変動相場移行による生活不安、戦後補償の打ち切り等、新たなる「沖縄問題」を生み出し、生活、自治、平和、民主主義の危機を強めながら、どのような沖縄県が生れてくるのか。

具体的に「復帰対策要綱」は、1970年11月、71年3月、9月に各一次、二次、三次の閣議決定を行った。これに対し琉球政府は逐条検討を行い措置要請をしている。この他、復帰対策に対する県民要求は後述するごとく数多く提出され、とくに71年11月には琉球政府は「復帰措置に対する建議書」を提出した。ここでまず復帰対策要綱の概要にふれながら若干の問題点^⑤をとりあげる。次節では返還協定から復帰対策要綱に至るまで、日本政府の復帰政策を全面的に検討した「建議書」を検討する。

第一次復帰対策要綱は1970年3月の閣議決定で、基本方針が定まり、「祖国復帰を円滑に実現するため、とくに県民生活および産業活動に重大な影響をおよぼす」＝教育文化、厚生労働、通貨金融、産業経済、交通通信、免許資格、公務員等の項目を優先し、第二次要綱も概ねこの同じ項目となっている。例えば教育文化で第一次、二次、三次の内容を示しておく*。しかし第二次対策では、新たな項目、県市町村、琉球政府関係機関、新全国総合開発計画、沖縄振興開発公庫、司法法務等が加わり、第三次では行政、税制、財政となっている。これら対策要綱の順序、復帰作業の難易、日米関係の反映などの諸問題がある。この逐条分析を行う予定はないし、後の章、節でも検討することもあるので、

註⑤：前掲「法律時報」特集、復帰対策要綱の批判要旨を参照した。

*あとがきに例示した。

若干の問題点の例示をしておくだけとする。

第二次対策の「沖縄県および市町村」では、「沖縄における市町村の実情にかんがみ、市町村合併の促進をはかる」こと、合併市町村に対し従前の特例措置を尊重するなどの措置である。「新全総」=1969年は沖縄ブロックの1単位扱いと、同年総理府「沖縄経済開発の基本構想」を受つぐものである。

第三次対策では国の行政機関、とくに「沖縄総合開発特別措置法」にもとづく、開発計画の策定、管理、および関係予算の調整のための中央機関の設置（=沖縄開発庁）などである。税制については後述するので省くが、国税等の暫定措置を講じた上、本土法適用が謳われている。

とは言え、「復帰対策の基本方針」（1970年3月の閣議決定）が、対策要綱の基礎となっていること、すなわち「日米首脳会談（佐藤・ニクソン、69年11月）の合意が成立し施政権返還交渉が行われ、併行して日米琉3政府の緊密な連絡、協議のもとで復帰準備のための諸般の措置が講ぜられる」とし、次の基本方針に沿って復帰対策をすすめること、

- (1)復帰準備体制=総理府が復帰準備施策の策定、関係省庁の事務総合調整、外務省は復帰準備施策のうち、施政権者の米国との協議調整が必要なものは、日米協議委員会で原則と指針を決定する
- (2)復帰対策の概要=省略、（次の第二の特徴が主要内容）
- (3)沖縄の経済社会の開発、発展を図る
- (4)その他

以上の各項目であるが、若干の特徴的傾向としては、第一に復帰準備対策の中央集権、（総理府沖縄事務所）、第二は沖縄県及び中央出先機関の設置、琉球政府職員の身分承継、本土法令の適用準備、米国資産のひきつぎ、ほか日米関係（=基地問題）の優先、第三は本土法適用を行財政、教育、社会保障について復帰以前にも実施促進をはかる、第四は戦後沖縄の格差是正（産業基盤と社会資本整備）などとなっている。

これに対する沖縄県民の要望は次節で検討するが、結論として地方自治の確立と戦後補償の視点が全く見られないか、せいぜい本土法適用の暫定措置程度しかないということである。例えば第一次対策要綱と同じ時期につくられた、

琉球政府の「復帰対策大綱」ではこの点で相当異っているのが注目される。これは県民本位の平和を求めることが基本で、県民の意志と自治の保証であり、市町村行財政の充実、軍用地問題のあらゆる解決と補償要求である。そして行財政、産業経済、社会保障、教育等の、沖縄の現状と特性の考慮で暫定措置と特例を求めている。とりわけ注目すべきは、復帰対策の日米琉3政府間協議につき、日米協議委員会に関連して琉球政府主催の復帰準備委員会を要求していること、格差是正は本土との断絶によるもので国の責任と義務であるとしている。

最後に、先の「法律時報」で沖縄現代法研究会の復帰対策要綱批判の論説がいくつか掲載されたが、この1つ金城睦氏の「復帰対策要綱の流れ」を見てみよう。金城氏の結論は復帰対策要綱は、基地の円滑な保持運営のため日米両政府の新たな支配政策であるという。この返還協定の本質に係る位置づけは当然であるが、沖縄の格差是正と差別撤廃を、復帰政策＝「一体化」の諸要求に結びつける点、「本土並み」の人権的民主主義の要求の目標とされたことが、政策論理を運動論の理念として、対策要綱を政治力学的に対立関係にあるとして分解してしまう嫌いがあった。私はこうコメント^⑥している。

「くりかえすまでもなく、沖縄の格差の根本は基地であり、格差是正とは基地体制が生みだした戦後過程のあらゆる損失補償のことである。それは人身事故の対米請求権や財産損失補償、氏の言う人権抑圧に係る制度改正もそうだが、地方自治の収奪構造が基地体制の矛盾と結合することを明かにしなければならない。もし経済社会の格差一般を言うのであれば、是正とは資本蓄積の政策概念とも合致してしまう嫌いがある。つまり沖縄の政治的無権利＝人権と歴史的差別を強調するため、経済的一体化を非政治的とみなしたのが（誤りである）…復帰作業の重点が格差是正の名の下で経済開発に置きかえられ、沖縄問題の軍事的政治的性格が強化される。そしてこの復帰対策の経済主義的表現こそ、金城氏も言う、沖縄支配の新たな形式＝政策なのである。それ故に住民の諸要

註⑥：前掲拙著、『沖縄の財政問題と地方自治』181頁。

求が基地撤廃と結びつかぬよう、新全総に位置づけられる。」

(2) 琉球政府の「建議書」ほか住民の諸要求から

沖縄返還に伴う復帰対策については、沖縄の各種団体、琉球政府、市町村など各種の要求が提出された。これに沖縄返還の基本問題を加えれば、あらゆる種類の提言がつくされていると見ていい。私のこの論稿の意図もこの同じ立場の1つにすぎない。ここでは琉球政府の「復帰措置に関する建議書」=1971年11月について、とくにこの基本見解と基本的要求をまとめてみたい。

「建議書」は復帰に伴う具体的措置要請であるが、この「はじめに」という文章は、沖縄の戦後史において画期的な歴史上の価値を持つ程のものである。この文章上の従って思想上の評価も重要だと思う。この文章は冒頭から太平洋戦争における沖縄の悲劇を訴えている。さらに戦前からの沖縄の歴史と運命を重ねてみれば、戦後26年間の苦渋は当に国民的十字架を一身になうものであった。沖縄県民は本土政府と国民に対し、復帰悲願を訴え、平和憲法と基本的人権を願望し、「基地のない沖縄」を渴望したのである。

ここからも返還協定や復帰対策要綱が、この県民要求と離反していることは明らかだろう。建議書は米軍基地と自衛隊配備に反対し、「核ぬき」基地を疑わざるをえないのである。また軍用地に関する暫定公用地法案に反対であり、復帰不安と「円高為替相場への切替」=ドルショックの問題を訴える。そして基地経済からの脱出、「国家権力や基地の犠牲や手段にはならない」と主張する。そして県民福祉と地方自治の確立を要求し、平和と人権の保障、県民本位の経済開発を求めている。

基本的要求では、返還協定、基地と自衛隊、沖縄開発、裁判、厚生労働（社会保障・年金・医療）、教育文化、税制財政金融、また具体的要求では、対米請求権の特別措置、沖縄開発3法関係要請、その他復帰特別措置などとなっている。返還協定については前述の同じ問題点であり省くが、「核ぬき」への不安、米国資産買とり、対米請求権の放棄に対し本土政府の責任を追究している。基地と自衛隊配備関係で、公用地暫定法などが米軍基地存続を前提としており、基地こそ人権侵害、生活苦、平和を脅かし、経済発展が阻害されること、公用

地暫定使用法は、土地収用法・憲法にふれるのだとしている。その他、講和前損害補償、対米請求権（米軍による損害補償）の戦後補償の特別立法措置を求める。

沖縄開発3法、開発金融公庫、開発庁設置、振興開発特別措置の3法に対しては、大企業中心の基盤整備に反対し自治と福祉の原則を対置しようとする。そして軍事基地が第三次産業の肥大化と時形化をもたらすこと（基地経済に基本的に反対し）基地撤去を求めている。従って開発の方向は住民福祉の社会開発に重点をおき、生活基盤投資の優先、地場資本の育成ということになる。

農業問題でも、まず軍用地が隘路であり、農地改革も食管制度も保護貿易制度もないこと、これらの戦後処理＝軍用地解放、農地改革、農業基盤整備も、国の責任で保障すべきこととしている。このほか水資源、電力関係の公共投資は、これら社会資本が軍事利用と競合するため、また土地利用についても国の財政措置は当然であり、例えば基地のなかに国有鉄道を建設せよと求めている。

このほか「開発3法」について、沖縄開発特別措置法が、県知事の権限を従属的なものとしていること、また国の財政責任が不明確であり、沖縄開発庁の沖縄総合事務局が開発行政の出先機関として地方自治と相対立することを懸念している。ほか税制・財政金融など各分野にわたる県民の要望を提案しているが、税制・財政関係は次節また次章で総括して「復帰対策としての税制・財政問題」を、「沖縄県と市町村の財政構造変化」として検討する。

この琉球政府の「建議書」のほか、(1)琉球政府・復帰対策室の返還協定に対する要請、(2)日米琉復帰準備委員会※への行政主席の提案

※1969年、佐藤・ニクソン共同声明で、沖縄返還が、そして1971年「返還協定」がという経過のなかで、返還に伴う諸問題を、日米協議委員会がこの準備作業の全般的責任を負うこととされた。そして現存の琉球列島高等弁務官の諮問委員会に代えて、沖縄に準備委員会を設置することとした。この委員会は日本政府と高等弁務官（米民政府）で組織され、行政主席は顧問となり、しかも同委員会は日米協議委員会を通じて日米両政府へ報告・勧告をすることとした。また「復帰対策の基本方針」（1970年閣議決定）では、総理府が復帰準備体制の主管省庁とされたが、他方で、外務省が米国との協議整調に当ること、「復帰準備のための原則及び指針の決定は日米協議委員会で行われ、この原則及び指針に従い、沖縄現地でとられるべき復帰準備措置、実施計画は準備委員会で行う」とされた。

(3)日本政府「復帰対策要綱」への琉球政府の要請, (4)琉球立法院の施政権返還に対する措置要請, (5)沖縄教職員会, 祖国復帰協議会その他の要求事項, および軍用地問題に関する復帰対策事項など, 若干の重複があるが, 本土復帰対策について県民要求の基本的項目につき確認のため要約して^⑦紹介しておく。なお那覇市の復帰対策要望について, 市町村の財政的要求の参考となるので, 次節以降では是非検討するが, ここでは省く。

(1)琉球政府復帰対策室(1971年2月)

返還協定要請事項として, 請求権, 軍用地の取扱い, 米国管理資産, 裁判の効力など重要課題となっている。この第一の請求権は, 軍用地の復元補償, 軍用地の取得に伴う「通損補償」(=通常生ずる損失の一部, 離作, 残地, 隣接財産および漁業に対する), 入会制限に伴う損失補償, 財産および人身損害の賠償(一部の講和前補償は実施), 軍用地内の滅失地の取扱い, 未払軍用地料の措置などである。

第二の軍用地の取扱いは, 日米安全保障条約に基く施設及び区域並びに日本におけるアメリカ軍隊の「地位協定」=返還協定による一括賃借に反対であり, 個別地主との賃借契約を要望している。ほか非細分土地=軍用地内の実測面積と台帳記載面積の差引残の地料を市町村に支払ってきた」問題, 土地裁判所事案処理, そして軍用地解放と基地の縮小整理を要求する。

※ ここで軍用地面積は, 沖縄本島の14%とあるが, この比率は国県有地を除くものとされ, 国県有地は, 米軍基地面積の67.8%(但し1989年), 残りが民有地である。国県有地は大部分が森林原野であるが, 米国民政府使用の宅地, 同民政府が住民に有償で貸付けている宅地, 耕地もふくまれる。また本島耕地面積に対する軍用地比率が高いのは本島中部地区43.5%, このうち嘉手納村95%, 読谷村74%, 北谷村92%, コザ市77%, 金武村42%などである。

なお全島54市町村(1973年現在, 1960年63市町村)のうち, 46市町村に基地が分布し, この基地面積の比率も中部地区が高い。(1973年現在35%)。復帰後の統計では基地面積の比率は, 本島の地区別で逆に増加しているところもある。此は国県有地を加えた正確な数字が, 「国勢調査」(1970年)により使用されるに至ったため

註⑦: 「施政権返還に対する県民各県の要求」1971年2月沖縄県祖国復帰協議会資料による。

と思われる。なお復帰後の返還状況は、復帰の1972年87施設28661ヘクタールが45施設25026ヘクタールに、3734ヘクタール減少している(1989年現在)。とくに那覇市内の施設返還が急速に進められ、那覇市総面積の三分の一と言われた基地占有面積は、現在59ヘクタール=1%に急減している。

「土地狭隘な沖縄で軍用地の占める割合が本土の場合と比較にならない程高く、特に那覇市及び本島中部地区では、軍用地と民間地区が複雑に入りこんで、都市計画、経済開発、宅地造成などの大きな障害となっている。これらを最大限、かつ早急に解放する必要がある」(1971年、3月、軍用地問題等に関する提案=琉球政府の復帰準備委員会に対する)

そして「黙認耕作地」=地主が米軍より一時使用許可を得て使用しているが、地料は全額支払われている現状の保護措置も。以上、復帰対策室の本土政府に対する措置要請が、返還協定による準備委員会(註⑦)への行政主席の提案として行われたのであるが、いずれも軍用地問題に関係するもので、沖縄返還=軍用地問題の実態がよく示されていると思う。

第三の米国管理資産とは、「戦後の沖縄における米国支出金及び米国管理資産の処理」問題である。沖縄返還交渉のなかで米国資産の買取りがきめられたことに反対の意志を表し、米国の沖縄統治の当然の費用であること、むしろ沖縄住民の四半世紀に及ぶ「県民の意志」を無視した米国支配の下で、資産の増進がなされたこと、むしろ沖縄県民の所有権に属するものと理解しているとのべている。

これは前稿の「米国援助」の問題で、既に明かにした如く、琉球列島陸軍管理費を沖縄援助 A R I A (琉球行政経費)としたもので、高等弁務官事業投資(民政府3公社等)も、このなかに含まれる。1968年6月末現在の、この米国の沖縄への支出額、約3億5,000万ドル(うち借款1,765万ドル)、民政府管理資産1億3,000万ドルとなっている(琉球銀行をふくむ)。なお返還協定の第7条で、米国資産の日本政府移転と共にこの資産買取り3億2,000万ドルがきめられている。この問題で特に重要なのは、米国資産の債務性や援助=行政経費の米国陸軍琉球管理費の米国民の租税負担の問題よりも、県民の価値増進の結果として、例えば3公社、琉球銀行、石油販売施設などによる、米国管理資産

の性格から、県民に無償で移管せよと訴えたことである。

すなわち、3公社等への出資と再投資、道路、電力、水道施設等への支出は軍事共用のものがあり、米国民政府 U S C A R の行政費、その他で、明確に債務と目されるのは、電力公社が米国財務省から施設建設のための分、および民政府、沖縄開発金融公社のガリオア余剰農産物借款の合計1,700万ドルだけである。とくに純軍事用の港湾、道路、施設等は別として管理資産の債務性＝返済の義務が根拠にとぼしいことをあげたのである。

第四の裁判の効力は、民政府の裁判、大統領行政命令、そして「布告・布令」の一切の否認である。(琉球政府裁判のみ有効)

以上、「米国援助」の住民収奪機能、統治責任からして、損害(＝請求権)と、貧困化(＝賠償権)こそ根拠づけられるもので、米国資産買取り、借款返済等の復帰対策に否定の意志を表したのである。

(2)復帰準備委員会における行政主席の提案＝全部で12項目にわたるが、1970年10月、11月、71年1月と3回にわたる提案がなされ、基地労働者、国県有地の開放、米国資産、琉球金融開発公社の引つぎ、軍用地問題、民間共用軍用道路の国家管理、那覇軍港、那覇空港の民間移管、毒ガス兵器撤去、米軍射撃演習場撤去その他裁判権など、いずれも米国統治と基地問題の関係であるが、例えば軍用地問題に関する提案は、先述の復帰対策室の事項で説明した通りで、その他は省略する。

(3)日本政府「復帰対策要綱」への琉球政府の要求事項。この基本的な問題は前節で検討した。とくに琉球政府の「復帰対策大綱」について繰返さないが、琉球政府は「復帰対策要綱」(第一次分、第二次分、第三次分)に対し、71年8月、同10月に逐条検討し具体的措置要請を行っている。

このすべてをここで検討する余裕はないので、金融・財政・税制・行政関係の若干の例示にとどめたい。

第一次分では「通貨交換」は、対策要綱と同じ現行の公定交換比率(1ドル360円)とすること。

第二次分では「沖縄県および市町村」につき、琉球政府および市町村の、主席、市町村長、立法院議員、市町村議会議員の地位のそのままの移行を定めて

いる。しかも市町村合併の促進と合併市町村に対する特例措置(財政上の援助)を指示している。他方で第二次分への措置要請(その1)では、

沖縄総合開発措置法関係、水道公社の資産および米軍水道施設、琉球政府並びにその機関の財産、債権、債務等の処理、公務員の引つぎ、円切上げを実施しないこと、自由貿易地域、海洋万国博覧会の沖縄開催等がある。

沖縄総合開発措置法関係は、沖縄開発金融公庫の設立、県企業局の設置(水道、下水道、工業用地、工業用水、都市開発)である。またこの関係の財政制度上の特別措置を、地方交付税法、地方財政法、地方財政再建促進特別措置法、地方債にかかる地方自治法のそれぞれの特別措置である。

水道公社の資産および米軍の水道施設については、無償で沖縄県へ譲渡すること。

琉政その他政府機関の財産、債権、債務処理は、財産の国・県への配分承継、「一般会計の借入金」は沖縄県の負担としないこと、

公務員の引つぎは、琉球政府(教育区をふくむ)公務員の国家公務員、地方公務員への身分引つぎが、退職など不利益にならないこと。

自由貿易地域の制度存続、「円切上げ」を復帰までは実施しないこと、海洋博の開催その他である。

第二次分措置要請(そのⅡ、Ⅲ)では、県市町村への事務配分、税制、軍用地関係等の項目がある。それは市に係る福祉事務所の設置義務の全面実施が困難な一部の市で、県への業務委託を認めること、市町村の衛生関係3法(伝染病予防、予防接種、結核予防)の暫定措置、県税、市町村税の本土法適用その他段階的税率の引上げ、国有資産等所在市町村交付金、及び納付金等の即時実施である。軍用地関係は先に述べたことと同じであるが、軍用地解放と共に「地籍整備」の問題をあげている。これは戦災による公図公簿の消失で、戦後所有権申告による応急措置がとられたため、必ずしも正確なものとは言えず、また軍用地の場合、境界、原形、地形が変り、土地所有の不明確さは否めず、土地調査の実施が困難であること、これを国の責任で早急に整備せよとしている。

第三次分では、行政・税制・財政・金融の全般につき対策要綱が作られたの

で、これに対する具体的措置が求められた。ここでは対策要綱それ自体がどのようなものであったか。これと措置要請が特に訴えたのは何かを簡単に項目だけでも列挙しておく。

第三次分の対策要綱は、「行政」では国の行政機関＝沖縄開発庁の設置と、この現地出先機関として沖縄総合事務局をおくこととなる。「税制」は、国税、地方税、関税に関する本土法適用と特例、暫定措置が定められた。このうち地方税では、県民税、事業税以下本土並み県税の実施と、自動車税、軽油引取税の暫定軽減措置である。なお県民税、県煙草消費税、自動車取得税などの適用も。市町村税は住民税、固定資産税、軽自動車税、電気ガス税などの暫定措置、その他市町村煙草消費税ほか欠落税目の本土地方税適用も。関税では一定期間の特例措置で消費者物価対策が講ぜられた。「財政・金融」では、塩専売制度、外国煙草輸入業、国有財産、ほか大衆金融公庫と琉球開発金融公社の職員の新設の沖縄振興開発金融公庫への受入れなどである。

以上の第三次対策要綱に対し琉球政府の措置要請を例示しておく。税制上の措置要求は個別になされたがここでは省くが、次節以下で復帰税制の問題点を再検討する。なお市町村税、財政関係に対する措置要請は第三次分（そのⅠ）では見当らない。しかし市町村団体の具体的要求は別途これを検討しなければならない。否これこそ、沖縄の市町村自治体の行財政上の、復帰対策への要望こそ、この論稿の主題であり、本土復帰による「沖縄県と市町村」への構造変化は、以下の節、章で取上げるので言及は省く。

※市町村関係の復帰対策に対する要請は次節で検討するが、市町村自治団体＝沖縄市長会、町村会、市議会議長会、町村議会議長会の「沖縄の市町村財政に関する要望」＝1971年7月、同じく「復帰準備に対する要望事項」＝1971年1月が重要な資料である。

なお第三次分（そのⅡ、Ⅲ）で租税、財政関係で、追加要請として、地方税に言及していることを付記しておくが内容は省く。また第三次分では琉球政府の行政組織区分ごとに総務局、企画局、以下、主税、法務、通産、建設、厚生、労働の各局、警察本部のすべてについて示されている。このうち企画局関係では、財政上の特別措置の追加要請が（沖縄総合開発のための地方財政上の特別

要請につき)地方債計画で「沖縄振興事業債」を設けるほか、復帰前市町村(教育区も)の金融機関からの借入金の、本土なみ資金運用部等公的金融機関への借り替え、そして復帰に際し、県市町村の過剰職員の人件費、沖縄県発足に伴う庁舎整備などの財源対策を講ずること。

さらに追加修正要請として、国の行政機関、各省庁別機関、および沖縄総合開発特別措置法による中央行政機関(沖縄開発庁)につき、地方分権と沖縄県・市町村の代表参加を強く求めている。

(4)琉球立法院の復帰準備に対する要請事項

この立法院の「施政権返還に伴う措置要請」の全体を検討する余裕はないが、若干の例示として、項目をあげておく。

※この決議の年月は不明だが、1970年と推量される。

その第一は米国管理資産=民政府3公社等の無償譲渡を求めている。そして本土政府の買取りに反対し、琉球政府への帰属は当然であるとし、沖縄県の財産とすべきだという。

次に国県有地の管理移管と県有地移譲を要求している。即ち国県有地が琉球列島米国民政府の管理下であり、この中には借地料をとる貸付けも行われている。このすべての公有地の琉球政府移管と移譲を実現せよというものである。

その他、軍用地の開放と復元補償はもう説明は不要である。ただし「1950年6月30日以前に形質変更の土地で、1961年7月1日以降返還の土地又は今後返還される土地の復元補償は、1952年平和条約第19条により請求権を放棄している」とされ、このうち1961年6月30日までに返還された土地の復元補償は、講和前補償として1967年度、民政府布令として新設された。しかし沖縄の米軍基地のほとんどが1950年6月30日以前に接収され形質変更されたものである。

ほか、外国人、布令税法の撤廃、政府道、市町村道等による潰地[®]補償、講和前米軍人による人身事故、財産損失補償の未補償分が、例の平和条約の請

註⑧：戦時中あるいは講和発効前に、日本軍米軍若しくは行政官庁によって拡張又は新設のための政府道、市町村道、農道及び河川等の潰地[®]が何らの補償もさわず、地主の損害が問題になっている。

求権放棄の扱いとなっている。

このほか、ドルと円の通貨切換え、大戦中の土地収用、沖縄の糖業、パイン産業の保護育成措置などである。なお琉球政府公務員の身分引つぎに関し、資料を添えているが、此は、1969年現在で国政事務約40%（約6,500人）としているのが参考になる。

(5)沖縄教職員会、祖国復帰協議会の諸要求

沖縄教職員会の「復帰準備委員会に対する要求事項」、沖縄県祖国復帰協議会「施政権返還に対する基本的態度と要求」（1970年10月）、なお教職員会の要求は項目だけの簡単なもので、年月は記録されていないが、復帰準備委員会の設置は前述の如く、「沖縄復帰対策の基本方針」（1970年3月、閣議）で定められたことから、この方針に対する要求であったとみられる。教職員会の要求項目のうち財政経済関係は、いままで検討してきたことと全く同じ内容で省くが、他に人権問題、復帰に伴う教育の中央集権化、基地問題をかかげている。

復帰協は日米共同声明（1969年）反対、安保条約廃棄、日本軍国主義とベトナム侵略に反対、沖縄の米軍基地撤去、対日平和条約第3条の撤廃、そして1972年沖縄返還に対する14項目の要求をかかげている。なお復帰協は1972年2月「沖縄の現状、復帰措置の総点検＝琉球処分に対する県民の訴え」を出し、物価、経済、ドル問題、基地労働、教育、福祉厚生、軍事基地、基地被害と米軍犯罪、請求権等の資料を発表している。これは米日政府の復帰政策を「琉球処分」（明治政府の「一体化」政策）として扱ったのである。

さて「施政権返還に対する基本的態度と要求」は、琉球政府の「建議書」とほぼ共通の考え方であるが、更に明確にこの思想的裏づけをしていると言えよう。この第一が「対日平和条約第3条に基づく不当支配の歴史的犯罪性と損害賠償について」＝過去四半世紀の沖縄支配、県民の屈辱と損害の責任を日米両政府に追究する。第二が軍用地問題＝軍用地返還であり、「沖縄における米軍の最大の犯罪は土地収奪であり」、土地収容関係の布令は不合法であると。このほか請求権、裁判権、国県有地、米民政府管理資産、外資企業とくに石油資本の既得権などの問題をとりあげる。この大方は今までとりあげたことと重複するが、米民政府管理資産の移管をくわしく論じている。この概要を註書きで

紹介する。

※米国資産は、(1)学校・公民館・医療機関など公共施設(米国政府支出で整備)
 (2)軍事基地、軍用道路、港湾など軍事施設 (3)ガリオロ・エロア援助の見返資金を支出している、3公社(民政府)、琉球銀行(株式51%)などに対し、沖縄返還の際に、この一部買取りがきめられた。このなかで公共施設は当然の統治費で言わば施政権者の民生費である。3公社等も、援助物資の売上げと、企業活動の利益および再投資の結果である。なおガリオロ・エロア援助の戦後対日援助は、占領地域の統治救済、同経済復興、その他余剰農産物であるが、これは施政権返還に伴う債務とはならない。なおこれらの資産は総額20億ドル程度とみられるが、この根拠は1964年キャラウェイ高等弁務官の、米下院歳出委員会での証言、「米国はこれまで基地建設、施設面で約10億ドル、これと物品と役務を合せて約12億ドルを上廻る」によって推量される。しかしこの証言は軍事的支出のことであり、琉球政府復帰対策室、1971年2月「返還協定要請」での添付資料では、第11表のごとく、1947～1968年で3億4,800万ドル、ほか米民政管理資産、1968年6月末現在1億2,800万ドルである。

以上のほか、軍関係労働者、平和経済開発、教育の反動的一体化に反対、外資企業のかげこみ認可の問題をあげている。しかし特に重要事項として「本土法適用」が国民主権、平和主義、人権に反するものについては、これを拒否する(教育公務員法、教育委員会法、など)。さらに「自治権の確立」、「反戦平和」を訴えている。

復帰協は、これとは別に先述の「復帰措置の総点検」でも、大部分「施政権返還に対する基本的態度と要求」と重複して、県民に訴えている。この項目だけを示せば、返還協定、基地と自衛隊、沖縄開発と開発3法、裁判、厚生労働、年金医療制度、教育文化、税制財政金融など、琉球政府の「復帰対策要綱」への措置要請に準じた全般的なものである。このうち税制と財政関係では、復帰税制特別措置、本土並み交付税ではなく抜本的財政再建計画を要求している。沖縄開発では中央集権を排除し、「沖縄の復帰が、日本の地方自治の復権をうながし、県民が主体的に参画する事業でなくてはならない」さらに開発立法について、自治・平和・人権・住民本位の趣旨を求めている。そして「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律等」(この発効年月は不明)の逐条検討が示されている。例えば第31条(琉球政府の権利義務の承継)で、この具体的配分が政令に委任されていること、第73条(所得税の経過措置)、第80条(自動車重

第11表 沖縄における米国支出およびUSCAR管理資産ならびにその債務性について

(1) 米国が沖縄に投入した現金等 (FY1947~1968) は次のとおりである。(但し、純軍用的なもののみは含まず。)
(単位=1,000ドル)

	合計	借款	GARIO, ARIA 等	PL480 関 係物資援助	移住資金	海外移住 資金(MSA)	備 考
総額	848,082	17,659	289,408	37,024	2,811	1,180	軍用地立退者の移住援助
南米移民援助	1,180					1,180	
補償的なもの	2,811				2,811		琉球の一般会計繰入またはDEEの工事 後引き継ぎしたもの
"	11,162		11,162				
リパツク	28,954			28,954			RIVAC (宗教団体の贈与物資)
災害援助	8,070			8,070			USCARの行政費
USCAR行政費	45,264		45,264				USCAR管理
技術援助	10,812		10,812				"
輸送費	13,551		13,551				
物 資	108,934		108,984				見返資金化され一部はUSCAR公社 に出資された。
琉政の事業	56,006		56,006				琉政事業費
建設投資	43,314		43,314				道路、発送電、水道施設等、軍と共用 一部はUSCAR公社に出資された。
中金出資	365		365				
借 款	17,659	17,659					

(2) USCAR管理資産 (General Fund) 1968年6月30日現在 (単位=1,000ドル) は次のとおりとする。

	総計	三公社と琉銀	その他	備考
総資産	128,480	116,961	11,519	
負債	18,732	17,366	1,366	
純資産	109,747	99,595	10,152	
利益剰余再投資	42,256	39,871	2,385	
一般資金から(石油販売益金)	28,591	27,043	1,548	
見返資金から	21,168	17,277	3,891	
その他の	2,482	153	2,329	
軍	132	132	-	
GARIOA, ARIA 等	15,119	15,119	-	

注：1・2とも日米琉諮問委員会琉球政府代表事務局提供。

量税＝内国消費税特例)の適用延期, 第90条(国有財産)の米国の譲渡資産は, 地方公共団体へ無償で譲渡すること, 第115条(地方税法の経過措置)で, 個人均等割の免税に加えて, 所得割の暫定措置を求め, 第104条(厚生年金法の特例)は, 復帰と共に一挙に本土並み保険料負担に反対し, 医療保険についても, 医療供給体制, 財政事情, 県民所得により暫定措置を設けよ等である。

以上沖縄住民の復帰に対する諸要求は, それぞれの団体の立場や運動の特徴から, 対象設定は多少異るとしても, 今迄検討してきた基本的課題は, 多様な基地体制の矛盾に対し, 米民政府, 米軍基地, 琉球政府の統治構造が本土復帰＝「沖縄県」への移行で, これがどのように変るのか, 多様な根深い傷あとをえぐるような県民要求であることが分った。

(6)軍用地に対する復帰対策

1970年9月沖縄市町村軍用地主連合会の要求17項目は, 先の1971年2月復帰対策室「返還協定要請事項」の軍用地の取扱いで検討したこと, 及び復帰準備委員会への琉球政府の「軍用地問題に関する提案」(1971年3月)のいずれも共通のものとみられる。むしろ軍用地主連合会の要求を受けて琉球政府の提案が出てきたと考えられる。

このうち軍用地主連合会の復帰対策では, 軍用地料について, 接收当時の地目等級で地料が抑えられ, 土地利用の客観的価値を反映していない。すなわち接收当時の畑でも現在はその隣接民有地が市街地区に変っている例が多い。約4万人の軍用地主の同意を得る再評価を要求している。ほか基地交付金(市町村)の問題など17項目の要望であるが, 土地問題＝軍用地が復帰対策の中で重要な地位を占めることが, 今迄の論述と合せて理解できるだろう。とくに重複するが軍用地内の土地調査の問題も深刻な課題である。

軍用地主連合会は「本土基地調査に関する報告」(1970年5月)を出しているが, これは本土の米軍基地の大部分が国有地であり, 基地周辺対策は国の直接責任であり, 賃借料は地目の種別にかかわらず, 周辺の民間準宅地方式で契約1ケ年, 毎年の評価換えであると報告している。ここでも米軍の布令20号(土地賃借法)の失効と, 日米安保条約と地位協定適用による継続使用となること, これに対し本土並み民法上の賃借契約を個別地主と米軍は交渉契約すべ

きであるとする。その上、賃借料の適正評価を求め、過去四半世紀の地主の損失補償と共に、復元補償、通損補償など（軍用地取得に伴う離作、残地、隣接財産、漁業補償など）を訴えたのである。

またこの団体の資料で1971年7月現在の、軍用地料、坪当たり平均単価16セント、年間約900万ドルの借賃とされる。この地料改正資料の説明で、評価は価格方式と生産方式によること、前者は周辺の民間地域で住宅形態をとる場合、また開発可能地域に適用、後者は周辺部が農地山林の場合である。価格方式は周辺民間土地の売買推定価格を基礎とし、宅地と宅地見込地に分類、生産方式は当該施設周辺の民間の田畑、山林、原野の生産率を基礎とする。この算定結果は、評価時点を1972年=1968年6月30日～1973年6月30日までの家賃、地代の上昇率148%とし、沖縄本島5,903万ドル、現行854万ドルの7倍と見込まれたのである。なかには北中城村、北谷村、宜野湾市のごとく11倍の地区もある。この第12表は1970年1月現在の最高借賃単価表=国頭村の例である。これで長期間にわたって値上げがないこと、また上げ幅が小さいことが分る。その意味で地主連合会の要求が不当なものではなく、従って年間約5,000万ドルもの評価上の差損を継続してきたことが分る。

返還協定による軍用地返還は、35,320ヘクタールのうち、A・B・C分類（B=期間をおいて返還、C=復帰までに返還、A=返還しない）のうち、B・C合計3,440ヘクタールという計画であった。しかもC表リストは那覇空港、那覇市内貯油施設など一部を除いて、ほとんどが市町村や地主が早期解放を望んだ地域以外の利用度の低いものであり、都市計画、農業開発、商工業用地に必要な利用度の高い地域はA表リストだとされた。

※ この軍用地面積は、1990年3月現在、沖縄県の資料では、復帰時点で28661ヘクタールと縮小したことになる。そして復帰後の返還状況3734ヘクタールとなり、基地面積25026ヘクタールに縮小したことになる。この統計数字の誤差を復帰時点にさかのぼり確認することはできない。しかし各市町村において基地占有の比率が、那覇市・沖縄市（コザ市など合併）・浦添市ほか中部地区町村で縮小していることから、返還時点およびその後の返還が進んだことが分る。（那覇市など現在1%、復帰前は30%）

なお基地賃借料の復帰後の推移をみると、1972年123億円、1973年406億円（例の地主連合会の要求地料約6,000万ドル=212億円と対比せよ）となっている。

第12表 軍用地賃借料, 国頭村の例

(1970. 1. 現在 単位=1ドル)

地目 等数	坪当り年間借賃			地目 等数	坪当り年間借賃				
	自 58. 7. 1 至 63. 6. 30	自 63. 7. 1 至 68. 6. 30	自 68. 7. 1 至 73. 6. 30		自 58. 7. 1 至 63. 6. 30	自 63. 7. 1 至 68. 6. 30	自 68. 7. 1 至 73. 6. 30		
宅 地	1	.4256 (.2083)	.53 (.26)	.75 (.37)	山	1	.0251	.0251	.03
	2	.1792 (.1667)	.22 (.21)	.53 (.30)	林	2	.0176	.0176	.02
	3	(.1333)	(.17)	.31 (.24)	雑種地		.1792 (.1667)	.22 (.21)	.53 (.30)
田	1	.2358	.2358	.32	池沼		.1792 (.1667)	.22 (.21)	.53 (.30)
	2	.2122	.2122	.29	溜地		.1792 (.1667)	.22 (.21)	.53 (.37)
	3	.1965	.1965	.27	塩田		.4256 (.2083)	.53 (.26)	.75 (.37)
	4	.1415	.1415	.19	公用地		.4256 (.2083)	.53 (.26)	.75 (.37)
	5	.1179	.1179	.16	墓地		.0378	.0378	.10
畑	1	.1509	.1509	.20	保安林		.0251	.0251	.03
	2	.1358	.1358	.19	拝所		.0378	.0378	.10
	3	.1258	.1258	.17	(注) 土地借賃安定法第10条による最高借賃、ただしカッコ内の単価は1958年7月1日以前に接収された軍用地のみに適用される。				
	4	.0906	.0906	.12					
	5	.0755	.0755	.10					
原	1	.0378	.0378	.05					
野	2	.0265	.0265	.04					

注：資料は沖縄軍用地地主連合会より。

あとかき

この第2稿は、第3稿の、沖縄返還に伴う、「沖縄の地方財政構造の変化」のつなぎであり、必ずしも論説の形態をなしていない。とくにⅡ、沖縄財政調

査報告、Ⅲ、沖縄返還協定と復帰対策は、資料としての整理の意味しかない。しかし本土復帰段階の沖縄の財政問題（と地方財政問題）は、この本土政府の調査報告について、また返還協定と復帰政策のなかに、多くの課題をかかえていることを考え、第1稿（前稿）のつづきとしたことを断っておかねばならない。

なおこのⅡ、Ⅲの記述の大半は、拙著『沖縄の財政問題と地方自治』と重複していること、但し前稿で断ったごとく、この内容、分析方法の整理、再検討をしなければならなかった。しかもなお原資料の確認が十分にできないもの、その他不正確な部分が残ったことを認めなければならない。

またこの論述の全資料について、リストアップすることは、前稿でことわったごとく、別途公表されたものと重複するので省くが、できるだけ、重要資料については記述のなかでくわしく記述しておいたと思う。

最後に、昨年10月において収集した沖縄財政調査の分析は、次の第3稿のあと第4稿以降になる見込みでる。復帰後の「一体化」の推移を、沖縄県と市町村について論証するには、どうしてもこの復帰前後の財政問題の全面的再検討が必要だと思われるから。

（註）

※(P81) = 復帰対策要綱第1次分（教育文化は教育行政制度、琉球大学移管）第2次分（学校制度、教職員の研修）第3次分（教職員の定数、学校用地）

(1991. 4. 11)