

論 説

沖 縄 県 の 地 方 財 政 問 題 (1)

—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

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

はじめに

かつて沖縄、本土復帰以前の、財政問題を調査したとき、極めて重要な問題視角があることに気づいて、若干の論稿のなかで指摘してきたことがある。

復帰以前の沖縄には、「本土並み」または「類似団体としての」県市町村という、地方自治体とその行財政が存在したのかどうかという疑問である。

「税源については、琉球政府は95%が国家であり、県は5%にすぎない。また市町村は4割が県である。⁽¹⁾」

沖縄の租税は、政府税の比重が圧倒的であり、地方税の圧縮が特徴である。琉球政府と市町村との関係で、この税源配分のみならず、事務配分の交錯が、沖縄の地方行財政の構造的貧困を示すものである。これは米軍基地の沖縄支

配＝民政府体制のなかで、「沖縄県が存在しない」こと、琉球政府は民政府に従属させられ、自治権の収奪により、地方行財政（県・市町村）の圧縮という植民地的指標を生み出すのである。そこでは本土の類似団体との比較などという、財政力格差云々は通用しなかったのである。

沖縄の復帰以前の地方財政問題は、正確には沖縄の財政問題であり、直接に市町村財政を対象とする場合も、この地方行財政の構造的貧困＝沖縄問題（米軍基地体制）という、座標軸を用いなければならない。

この問題視角は、「沖縄県と市町村」の地方自治に対する軍事的植民地的収奪を意味するものであった。

いま1972年の復帰から18年を経過し、沖縄県と市町村がどのように再生したか、戦前明治地方自治制度と軍国主義から断絶されて、戦後四半世紀の米国統治を経過し、本土並み地方行財政が新しく生みだされた。この類似団体と近似的な行財政構造と財政力への復帰は、「沖縄問題」をどのように克服したのか。この類似団体比較の、人口、面積、公共施設、その他、南西諸島という地理的に特別な地域で、地方行財政の本土並みをどのような尺度で測定するのか。

今日の沖縄の地方財政問題を考察するのに、復帰以前の「沖縄の地方財政構造」からの脱却と一体化の過程として、あらためて焦点をしぼってみる。それは復帰過程で、あらゆる「本土政府への要請」が行われ、国・地方の行財政の特別措置、経済社会、教育、社会福祉等の、あらゆる「戦後補償」を求めたものである。しかし米軍基地の現状を特に変えることなく、この復帰過程の補償要求が受入れられたとしても、これから検討する如く、米軍基地と米国統治の矛盾＝「沖縄問題」が、米軍基地と「本土復帰」＝「一体化」政策に転化しただけのことなのか。

以上の視角を定めて、しかし既に長い年月を経過し、当時の沖縄の行財政関係資料も入手困難が予想されるなかで、新たな今日の地方財政関係資料との照合を試みてみよう。

I 復帰以前の沖縄財政をどう見るか

この課題は、私自身の研究業績としてもかなりの分量と内容であり、この詳細な再論をするつもりはない。けれども本稿の主題について、私の既発表の論説のなかから要約しながら整理していく。

その第一の問題は、冒頭で述べたが、当時の沖縄の財政問題を、地方自治体のそれとして見ることは疑問であり、他方で「本土の地方自治体の一つである」ことを主張しつづけた、自治権と植民地解放＝本土復帰の、沖縄の地方財政＝沖縄県市町村と地方財政のあり方（仮に本土並みが生じた場合）との差違を明らかにしなければならなかった。

この問題は単純に行財政制度の差違や、行政水準や財政力の格差に還元されるものではなく、ことに「類似団体」との不用意の比較分析は問題であると考えた。その恰好の対象が、日本政府財政調査団の「沖縄財政調査報告」（1970年）である。即ち本土の「類似団体」を、島根・徳島・高知・佐賀・宮崎の5県平均とし、租税負担率が類似県平均に近いこと、しかし地方税相当の負担が低いなどとしている。これは沖縄財政の本土並み因数分解である。報告では人口類型や産業構造が必ずしも類似的ではないことを認めているが、なによりもアメリカの軍事植民地支配の構造を、如何なる類似計数をもって計量するのか。その他、予算会計年度のズレ、財政投融资制度や政府機関、米国民政府の役割と3公社（電力、水道、金融）の企業活動、これら「沖縄問題」の種々の形態に係る沖縄財政を、単純に類似県と対比することができるとは思わない。

また報告の指摘する「地方税相当負担が低い」云々について言えば、冒頭でのべたように沖縄の租税は国税相当の政府税が圧倒的な比重を占めており、県税相当分は5%（1969年度）にすぎず、市町村税のなかに県税相当がふくまれる、この事実を形式論理として「類似県に比べて地方税相当が小さい」とだけ結論づけるのは不当周延の誤謬（論理学）さながらである。なによりも地方税相当の圧縮こそは、沖縄の地方自治、地方行財政の貧困それ自

体の証明なのである。それどころか、この税源と事務配分の倒錯と混乱は、米国統治の矛盾である。このような復帰以前の沖縄財政問題は具体的にどのように体现されていたのか（先述の税源について琉球政府と市町村の行財政構造との関係を明らかにする前に）

その端的な表れは、本土復帰の際の琉球政府の再編成、琉球政府から沖縄県への行財政構造の移行であった。1971年復帰直前の政府職員約1万7,000人（政府立高校3,500人をふくむ）は、類似団体を遙かに上廻り、「沖縄県」不相応に肥大化したものであった。後述の如く租税と経費について、国家的機能を分担してきたので、日本の1地方自治体＝「沖縄県」への移行は、あらゆる困難を生じることとなる。米民政府の行財政、企業活動、資産等との関係、そして琉球政府と市町村との関係をどのように整理し再編成するのか。例えば米民政府の水道公社の水道施設は米軍基地との関係もあり、水源施設、配水施設の移譲も簡単なものではない。また沖縄の行政水準で最も低い部門、福祉・公衆衛生・医療保険事務は大方、琉球政府が分担してきたので、市町村行財政としては新規の行政事務である。このほか琉球政府の財政投融资、政府関係機関など、「類似団体」への移行などという問題ではなかった。

これは琉球政府職員の身分承継、債権債務承継の問題に端的に表れたのである。職員再配置の概要は、国の出先機関へ6,700人、県行政機構に約6,000人、ほか警察、学校教職員、市町村への承継が実施された。ここで重要なことは、「沖縄県」の行財政の組織機構は、復帰以前はもちろんだが、復帰後も、「類似県」とは異なる「沖縄問題」関連行政を分担しなければならないということである。復帰過程、復帰段階の沖縄県と市町村の行財政問題は章をあらためて論ずるので、簡単な例示にとどめるが、沖縄の水問題は、軍用地と並んで基地問題を代表するものであった。復帰以降の水行政は、民政府水道公社の事業を引きついで県企業局が公営企業会計として発足し、同時に水資源開発調査室（企画部）が設けられたこと、これは水資源の基地との競争を対象とせざるをえないのである。また農林部門では、第一に軍用地問題と重なることは当然として、農業振興に係る基盤整備の阻害要因であり、併せて戦後農地改革の未実施や、これらの制度上、政策上の立ちおくれを補充すること

になる。このほか労働関係で基地関連行政が、土木部門では「社会資本整備」は米軍基地施設の道路、港湾、空港、その他との競合と代替が課題なのである。

この意味で沖繩の社会資本の（貧困）問題は、類似県対比の格差一般だけでなく、基地問題と深く関係している。

そして沖繩県の発足当初の行政機構の特徴として、職員数の4割が厚生部所属であり、此が沖繩県の保健衛生、福祉行政の拡充の指標と見るのは早計である。理由は琉球政府と市町村の行政関係で、医療保険、福祉、公衆衛生は専ら琉球政府の担当であったこと、この分野の市町村事務が欠落していたこと、この市町村代行の過渡的遺産の形態である。事実、病院事業、保健所、福祉施設等の琉球政府の事業をそのまま引きついでことになる。その上、復帰後の社会保険、年金制度など、新規業務の創設、および関連国家委理事務を引受けるなどによるものである。農林水産部の職員数が比較的に多いことも同じような事情と見られる。水道事業については繰返さないが、軍雇用関係課をかかえる労働商工部、外事課の警察行政など、基地関係行政は沖繩県発足とともに解消しないのである。

その他、対米請求権、潰れ地、軍用地問題など、基地関係と戦後処理の複雑な諸形態が、「沖繩県」の「類似県」行財政の枠組みを越えて存在していることを忘れてはならない。

（ここで琉球政府と市町村の行財政構造の分析に入る。）本土復帰による沖繩県と市町村への移行が、「沖繩問題」という「戦後処理」と基地問題の数多くの課題をかかえて、どのように沖繩の地方財政問題が変るのか。この復帰以前の沖繩の財政と地方財政問題＝琉球政府と市町村の行財政関係、琉球政府の行財政構造、米国援助（基地経済）について概要説明をしてみよう。

(1) 琉球政府とは何か

この政治構造や、米民政府との関係は後述することにして、琉球政府と市町村の財政構造を示す恰好の資料が第1表（付表も）である。これは1965年、沖繩市町村会が日本政府に財政援助要請を行った時の財政援助額算定資料で

第1表 沖縄の財政規模は正見込額

(1,000ドル)

本土法適用のばあいの財政規模		本土税制による沖縄地方財政の状況	
地方税	7,189	地方税	7,189
県	3,501	県	3,501
市町村	3,688	市町村	3,688
地方交付税	42,965	援助	14,998
県	28,988	アメリカ	8,460
市町村	13,977	日本	6,538
国庫支出金	37,698	国税	17,662
県	31,095	計	39,849
市町村	6,603	国政事務担当経費	18,218
計	87,852	純計	21,631

資料：沖縄市町村会。

注：1965年度本土法適用、沖縄は1966年度予算。

第1表付表

本土法適用の財政規模(ア)	87,852
県	63,584
市町村	24,268
同上、租税(イ)	24,850
国	17,662
県	3,501
市町村	3,688
琉球政府の財政規模(ウ)	66,940
市町村の財政規模(エ)	17,540
沖縄の租税(オ)	52,240
政府税	46,770
市町村税	3,410
教育税	2,060

注：1) 本土法1965年度財政規模は地方税、交付税、国庫支出金だけとし、沖縄は1966年度予算。

2) 琉球政府財政規模から国家経費を差し引くと48,730㉔、また市町村の財政規模はこのほか教育区17,080㉕。

3) 教育税は1967年度以降廃止。教育区とは市町村財政とは別に地方教育区で義務教育財政(人件費、建設費などすべて)を運営したものであり、その財源は政府支出金と教育税からなりたつ。市町村財政と教育区財政は、ほぼ同規模にのぼった。

ある。すなわち沖縄が本土に復帰したと仮定して、本土並みの県および市町村の財政規模を試算し、財政規模格差＝財政援助額相当としたのである。

この試算では、本土法適用＝本土並み仮定の「沖縄県と市町村」の財政規模は8,785万ドル(㉖)、本土並み地方税(県、市町村)と日米援助総額の合計2,217万ドル、この差額6,568万ドルを求めたのである。そして国税(本土並み)＝

国政事務担当経費(琉球政府の分担)と

見做して相殺している。この差額が、「本土並み」財政規模に対する日米援助額の不足分であり、地方交付税と国庫支出金の「本土並み」によって充足さるべき財政援助額相当としていえる。この試算は、当時の琉球政府地方課が「類似県」財政規模を算出したことに

第2表 琉球政府と市町村財政の規模

(1万ドル)

会計年度	1962	1963	1964	1965	1966
政府一般会計	3,166	4,015	4,929	5,468	6,694
政府特別会計	1,342	1,217	1,395	1,609	1,997
同 重 複	-249	-420	-706	-690	-874
純 合 計	4,259	4,812	5,618	6,387	7,817
市町村一般会計	772	946	1,181	1,490	1,754
教育区会計	978	1,147	1,297	1,529	1,708
調 整	-1,022	-1,269	-1,562	-1,898	-2,132
純 合 計	4,987	5,636	6,534	7,508	9,147

資料：66年度は予算。琉球政府企画局「財政関係資料」1966年。

学んだのであるが、同時に本土復帰を願う市町村の切実な財政上の要求の根拠となったのである。「類似県」比較論の限界と矛盾について、ここでも問題はあ

るが、日本政府財政調査団報告と同一視することはできない。

事実、国税、地方税の本土並み負担(i)と、沖縄の租税(ハ)は2倍以上の過重負担であり、国政担当経費と国税相当との相殺で以て問題が解消することにはならない。「地方交付税も国庫支出金もゼロであり、租税負担は2倍以上となる。その上に国家機構の経費を自己負担する」=これが沖縄財政の基本構造なのである。なおこの付表について本土法適用の財政規模(ア)の県・市町村が、琉球政府(ウ)や市町村(ク)の財政規模と、それ程大きな差がないことに気づくだろう。類似団体比較論の誤りは当にこの点にある。むしろ琉球政府(ウ)から国家経費相当を差引いた額(A)が、本土並み「沖縄県」より小さいことを注目すべきである。この場合にも「沖縄問題」経費という矛盾を無視していることを忘れてはならない。もう一つ市町村財政規模で地方教育区を単純合計すべきではない(この重複計算は第2表に示されるごとく、6割以上となる)

従って、租税負担の大きな格差と、「県・市町村」の実質的規模の圧縮をこそ読み取らなければならない。更に「国と地方の財政関係」が欠落しているのであれば、「沖縄県」と市町村との、地方と地方との財政関係=地方財政調整制度が存在しているのである。

※教育区会計は市町村教育区というよりも政府支出金による全県教育区が、財政的にも9割近くを占め、市町村(地方)教育区は教育税でほとんどを支弁して

※ 琉球政府予算の財源分担の本土並試算

(単位=1万ドル)

1970年度琉政一般会計	
総額17,000	
国	5,000
県	10,900
うち国家負担	3,500
市町村	1,100
うち国庫及び県負担	600
以上、国庫負担合計約	9,000

(注) 同年度日政援助4,700万ドル、資料は琉政企画局、財政関係資料1970年。

いた(1967年度廃止、市町村税に統合されたので、実質上も地方教育区はなくなった)。この意味で教育区会計を市町村財政と合計するのは、制度上の差が大きいので正確には誤りである。(後の第6表参照)

重要なことは、本土並みの市町村と決定的に異なるのは、市町村財政収入には「地方交付税も国庫支出金もゼロ」であり、この合計約2,000万ドルと、市町村の財政規模(±)=1,700万ドルを比べてみれば、沖縄の市町村財政規模の圧縮と貧困は明らかだろう。(なお同年度の琉球政府から市町村への、交付税と政府支出金の合計は600万ドルで、本土並みの3割にすぎない)。なお沖縄の租税では市町村税の他にも1966年度までは地方教育区の教育税を合せてみなければ、実際の市町村税負担は見えてこない。

そして琉球政府の国政事務経費は同年度27%に相当するが、1970年度琉球政府一般会計の財源分担の「本土並み」試算(※資料)によれば、一般会計全経費の半分以上が国庫負担であり、国政事務経費負担のみならず、「沖縄県」経費のなかの「国庫負担」と、市町村経費のなかの「国庫・県負担」を自己負担していることになる。

「琉球政府は国家事務経費を分担し、沖縄県経費の国庫負担分を自己調達し、さらに市町村担当経費に対し国庫負担を肩代りする。従って琉球政府は国家行政機構を体現し、同時に県政事務を分担し、一部市町村事務をも代行する⁽²⁾」

すなわち財源上の国家負担経費(約9,000万ドル)は、国政事務経費(5,000万ドル)を大きく上廻り、琉球政府の「類似県」比較は、第1表でも正確なものとは言えないのである。

このように琉球政府経費のなかの県と市町村担当分の国庫負担がゼロであり、琉球政府の国政事務経費プラスこの自己負担と肩代りを合計した財源分

※ 1964年度対外収支

(100万ドル)

収 入	304.2
貿易輸出	66.1
米軍関係収入	97.3
米軍雇用	32.1
軍用地料	5.6
その他	59.6
サービス, 送金	23.0
恩給, 年金	8.5
外国援助	12.0
支 出	225.3
輸 入	209.3
サービス, 送金	16.0

資料：民政府計画局。

注：その他収入は、米軍関係財貨購入、米軍向貸住宅、油脂販売収入ならびに米軍人軍属消費など。輸入は油脂をふくむ。

担を、単純に国政事務経費＝国税徴収額相当として相殺することはできない。この意味で琉球政府税としての「地方税」の過重負担が現実の構造であり、同じ理由から換言すれば、琉球政府は地方自治体ではなく半自治体の財政構造なのである。当然ながら本来の沖縄県の行財政機能は縮小し、市町村行財政も縮小再生産とならざるをえない。

沖縄の財政、地方財政問題を、類似団体比較上の格差や制度差違一般で扱うことは疑問である。むしろ地方行財政それ自体が成立しえなかったこと、その意味で本土復帰は沖縄の地方行財政の確立の要求であった。

(2) 基地経済と米国援助

私が今迄のべてきた「沖縄問題」は、沖縄の地方行財政に体现された、米国統治の矛盾であった。この沖縄問題はまた米軍基地の問題であり、基地経済と米国援助について、日米琉の一体化政策として矛盾の隠蔽がなされていた。沖縄返還が基地撤去を意味する全面返還ならば、基地依存の沖縄経済は壊滅的打撃をうけるということで、施政権と基地の分離返還論がでてくる。これは結局は基地体制の肯定であり、本土との「一体化」のなかで米軍基地を維持することである。

「沖縄住民の生活水準は米軍の駐留により高まった。戦前の沖縄は日本の諸島のなかで最も貧しかった。年額1億ドルに及ぶ援助のおかげで、住民生活は著しく向上し、1人当り所得はアジア最高の地域の一つである」

(1964年、エールズ陸軍長官、ワシントンポスト紙5月10日)

この発言は上の資料にある如く、沖縄の対外収支で、米軍関係受取りは、軍雇用、軍用地代、その他＝軍消費(米軍関係財貨購入)で約1億ドルとなっ

ていることを指しているらしい。これは米国民政府補助金（後述の琉球政府への財政援助）のことではない。なるほど国際収支計算上の収入で、基地経済の比重は小さくないし、県民所得の約3分の1になり、基地依存就業者数約10万人は全就業人口の4分の1相当とみられた。このアメリカの援助は貿易収支の大幅赤字を補填していることになる。

私は基地問題の深刻さを計るには三つの指標があると考え。第一は基地経済、アメリカの軍事労役と酒保場としての、軍事植民地経済であり、第三次産業の所得構成比7割を占め、就業人口の4割強の第一次産業の所得構成比は14%となっている（1966年度琉球統計年鑑）この異常な不均等発展は、基地雇用、基地建設、基地関連企業など基地依存の従属化と奇形化である。すなわち土地、水、電力、金融、財政(租税)、貿易のほか労働力や社会資本に至るまで軍事独占である。そしてドル通貨の矛盾をまともにかぶり、軍雇用と基地関連の絶えざる経済変動、その極端な低賃金と不安定雇用、および零細企業の族生と排出である。もとより農業生産力の破壊、地場資本の従属と外国資本の進出である。第二は米軍基地周辺の植民地型の無政府的経済膨脹のプールとして「大那覇都市圏」が形成され、あらゆる貧困と都市問題の集積である。この住民生活の貧困化の諸形態、基地周辺の過密による住宅難、土地問題、水不足、疾病と犯罪、高物価その他地域的貧困の集積である。第三は米国統治による自治権の剝奪と抑圧である。この結果として社会資本と社会福祉その他行政水準の貧困、国家的経費と基地関連経費の重圧による、自治体行財政の圧縮、および租税重課の問題である。加えて米民政府直轄の公営企業＝水道公社、沖縄開発金融公社、電力公社、および石油販売など、いずれも米軍基地中心であり、基地機能強化のための基地体制である。米国援助も日本政府の一体化援助も、この補強を意味していた。

民政府補助金を中心とする米国援助については、ここではくわしい分析は省くことにする（第3表、日米援助の推移、第9表琉球政府一般会計を参照されたし）。ただしこの民政府補助金の原資は、琉球列島陸軍管理費であるが、この他に高等弁務官一般資金と称する、前述の3公社などの収益を加えて「米国援助⁽³⁾」=ARIAとして扱っていたのである。（第4・5表）

第3表 米軍援助の推移(一般会計)

(1,000ドル)

会計年度	民政府補助金	歳入に占める比率(%)	日本政府援助
1953	4,161	32.0	
1955	3,357	20.5	
1960	2,456	9.6	
1961	3,105	11.2	
1962	4,821	13.6	55
1963	6,621	14.9	417
1964	5,220	10.1	2,644
1965	7,060 予算 (5,801)決算	12.3	4,029 予算 (4,258)決算
1966	8,327	12.4	6,538
1967	14,265	16.3	13,419 (15.4%)

資料：琉球政府企画局「財政関係資料」, 1966年7月による。

注：1966, 67年は予算。

試算によると1953-67年の補助金累計74,425千ドル、歳入に占める比率は年平均14.3%。

つまり米国の沖縄援助=琉球行政経費(琉球列島陸軍管理費)は、他方では民政府の企業収益によって支弁されていたことにもなるのである。なお1967年度講和前補償が新設され、沖縄戦争終結から対日講和条約締結までの、土地没収補償、人身事故など臨時支出があるが、沖縄返還協定をめぐる対米請求権が問題となったのは、条約発効以降の補償や発効以前の補償対象と方法もふくまれる。

この民政府補助金は1953~67年度累計=7,442万ドル、琉球政府一般会計に占める割合

は年平均14.3%である。しかし民政府の企業収益=3公社および石油施設は、沖縄住民の負担する電力、水道料金、住宅資金など金融利子、石油供給(購入)によるものである。また油脂納付金は本来は琉球政府の油脂税相当のものである。さらに琉球政府の設立は1952年民政府布告によるが、「琉球政府は民政府の布令、布告および指令に従う」(布告第13号)こととし、任命制主席、その他裁判権への干渉を規定していることを前提としなければならない。

なお日本政府の財政援助は1962年に開始され、後述のごとく「一体化」政策が登場する。1966年度の民政府補助金交付の協約によれば、補助金の使途を「琉球に駐屯する米軍のため、およびこの駐屯の事由のため用役を行った場合の支払い」として指定していることも注目しなければならない。いや、琉球政府の予算自体が立法院の議決によるだけでなく、民政府の合意が求め

第4表 アメリカの援助の推移

(1,000ドル)

会計年度	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
(1) アメリカ援助	7,030	9,137	5,577	6,960	8,149	11,992	12,007	39,310
a. 琉球列島陸軍 管 理 費	3,349	4,299	5,364	6,946	7,857	11,992	12,000	17,310 ¹⁾
b. 災 害 基 金 (公報480号)	2,150	{ 1,997 2,400	107				7	
c. 陸軍軍事施設		419	12	13				
d. 陸軍電力施設	324	24	15					
e. 陸軍水道施設	493	3	107					
(2) 高等弁務官 一 般 資 金 ²⁾	5,978	7,678	8,444	10,099	19,457	12,161	13,694	12,639
a. 運 営 収 入	2,902	6,355	8,307	9,433	10,217	10,820	12,244	12,734
財 源 総 額	13,008	16,815	14,021	17,060	17,606	24,154	25,702	51,949

資料：第3表と同じ。

注：1) 援助額39,310との大きな差は1967年度は、講話前補償22,000が新設されたことによる。

2) 高等弁務官一般資金とは、民政府直轄の石油施設や金融公社、電力公社、水道公社による「売上収入」とみられる。

られなければならなかった。この他、布令による琉球政府一般会計から特別会計への振替の、1954～63年度累計1,070万ドルは、同期間の民政府補助金の47%であった。この他、高等弁務官一般資金による市町村への特別援助は、金額は「運営収入」とは比べられぬ程少額であるが、先の油脂納付金＝油脂税相当と同じように、琉球政府財政自治権の侵害になる。また琉球開発金融公社について言えば理事長＝民政府経済局長であり、もちろん全額民政府出資である。それと琉球銀行は軍政令(1948年)、民政府布告(1951年)により設立され、資本金の51%を民政府が所有している。全琉球の金融機関資金量、1964年6月現在、2億1,200万ドルのうち、金融公社4,000万ドル、琉球銀行6,900万ドルと、沖縄における金融支配は、「米国援助」のいま一つの形態なのである。ことに1958年、布令によるドル通貨切替えも、この金融支配の総括であったし、日本本土との通貨、金融、財政、貿易の分断により、基地と「援助」に依存する沖縄経済がつくられたのである。かくて水も土地も

第5表 アメリカの援助の財源別使途

(1,000ドル)

会計年度	1965	1966	1967
(1) 琉球政府への交付金	6,999	7,625	14,020
(2) 市町村への特別援助	197	200	200
(3) 災害救助		207	200
(4) 技術教育	707	790	985
(5) 技術提携	281	745	1,050
(6) 福祉物資輸送	5	5	5
(7) 講和前補償			22,000
(8) 上下水道工事	4,000	2,835	3,250
(9) 石油売上収入から琉球政府へ	2,800	3,000	3,300
(10) 弁務官事業投資	9,119	10,294	6,939
a. 石油施設	21	391	200
b. 金融公社	2,004	2,080	2,185
c. 電力公社	1,523	2,676	2,632
d. 水道公社	5,571	5,147	1,922
合計	24,108	25,701	51,949

資料：第3表と同じ。

注：1965年度は一部省略があるので第4表と合計があわない。

奪われ、金融財政、行政などの従属=基地体制が、沖縄の戦後過程を形成したのである。

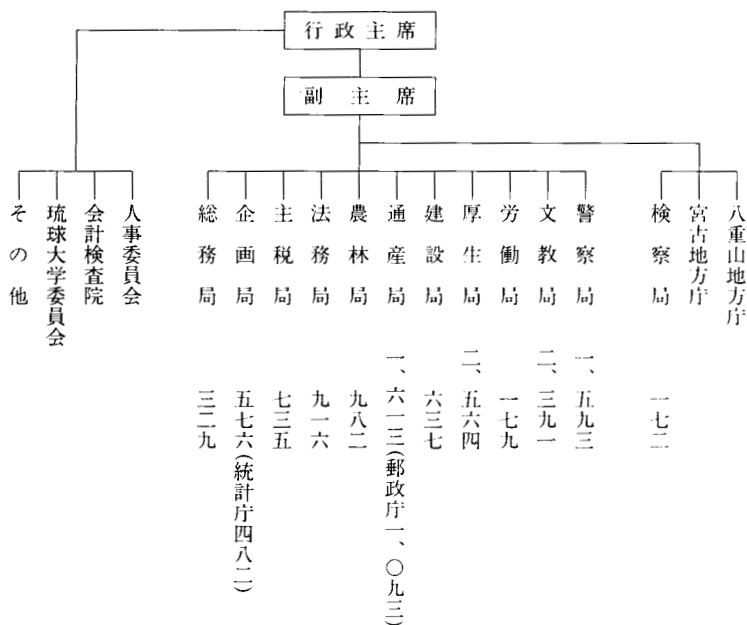
(3) 琉球政府の行財政

いままで沖縄の財政問題の座標軸を定めるべく、概要説明をしてきたが、琉球政府の行財政の構造分析を具体化してみよう。すでに述べた如く、琉球政府の財政構造は、地方自治

体としての機能は半身不随で「半自治体」であり、行政組織は次頁の表のごとく国家機構を体現している。このなかでたとえば法務局はもちろん、通産局の大半は郵政職員であり、この琉球政府の行財政の拡充は国家的事務担当によると共に、米軍関係業務に関連していることは当然である。むろん米国民政府の行政機構が、琉球政府の行財政に全面的に対応し、計画、涉外(司法)、教育、広報、公衆衛生、福祉、公安、法務、経済、公益事業、労働(土地裁判所)、および宮古・八重山関係まで米国統治が組織されたのである。

琉球政府の財政規模は、1966年度、県民所得に対し17%、市町村および教育区を合せた純計は24%である。日本の国民所得に対する財政規模を、たとえば昭和39年度、国と地方の一般会計純計で27%と対比することは先述のごとく無意味である。問題は琉球政府を財政団体としてどのように見るか、仮に本土並みの1地方自治体=類似団体とすれば、財政規模は大きく表現され、

※ 琉球政府の行政機構と職員数



資料：琉球政府総務局資料より。

注：1) 1966年1月10日現在，総数12,861人。

2) 数字は職員数，()内はそのうち。

国と地方の合計とすれば少し小さいということに何の意味があるだろうか。いずれにせよ沖繩の地方財政としての財政力や行政水準を測る尺度とはなりえない。むしろ第1表で論証済みの地方財政としての県・市町村の財政構造の絶対的圧縮を念頭におくべきであり，とくに市町村一般会計と教育区会計(第6表参照)の重複額が，市町村財政一般会計を上廻っていること自体，市町村と教育区，琉球政府と教育区の重複の大きさも考えなければならない。(本土並みの地方財政としての教育費が，地方交付税，国庫支出金を欠いているため)

さらに繰返しであるが，第1表付表の沖繩の租税負担(イ)が，本土並み負担(イ)に比べて著しく重いことは明白で，特に琉球政府税が，本土並み国・地方

第6表 全教育費の財源構成

(1964年度実績)

教育費総額	18,627(千ドル)
公 費	17,608
(1) 政府支出	15,271
(2) 地方教育区	2,337
私 費	1,019
※ 地方教育区財源構成	
(1) 教 育 税	1,665
(2) 市町村補助金	82
(3) 教 育 区 債	10
(4) 寄 附 金	453
(5) そ の 他	125
合 計	2,337

資料：政府文教局「教育財政調査報告」1965年6月

税の合計よりも重く2倍近いことが分る。仮に国税＝国家経費相当とみれば（琉球政府が国家的事務を担当していることで相殺すること）、本土並み県税＝350万ドルに対し、琉球政府税＝4,677万ドルは14倍の負担となる。この驚異的な租税負担こそは、国と地方の財政関係がゼロの沖縄財政の矛盾の実態なのである。

そこで先述の日本財政調査団報告の、沖縄の租税負担率が類似県平均に近似的である云々の指摘は、基本的に沖縄財政の分析としては不当であり、また沖縄の負担率＝12.5%（1965年度）に対して、本土の負担率＝国税

15.4%，地方税6.8%，合計22.2%（1964年度）の単純比較は論外とすべきである。加えて国と地方の財政関係を考慮せずに、類似団体比較で地方税負担が軽いとか、負担率が低いとかではなく、むしろ負担率格差の実態は、1964年度の本土並み地方税負担率6.8%と、沖縄の租税負担率12.5%にこそ示されていると言うべきである。

第6-1表 教育関係費

(29,812千ドル)

(1) 政府立学校運営費 高等学校 産業教育	5,196 { うち日本 119 米 国 535 } (3,873)
(2) 学校教育補助 教員給与補助 教科書無償 学校備品等	16,525 { 日 本 6,067 米 国 5,525 } (13,327)
(3) 学校建設費	4,600 { 日 本 1,231 米 国 1,800 }
(4) 琉球大学	2,348 (うち米国5)
(5) その他、社会教育 育英事業 etc	

注：資料は琉球政府の1967年度予算説明書による。

なお日本政府財政調査団報告では1967年度類似県租税負担率12～15%，うち地方税負担率4～5%を、そのまま比較するのも沖縄の財政構造を無視したものであり、いかにも形式的論理にすぎる。そして沖縄

第7表 沖縄の租税と負担率

(1,000ドル)

会計年度	地方税			政府税	合計	国民所得 (100万ドル)	負担率 (%)	1人当り国民所得 (ドル)	1人当り税額 (ドル)			
	市町村	教育区	小計						政府税	地方税	教育区	合計
1960	1,547	828	2,375	18,656	21,031	175.6	12.0	202	21	1.7	1.0	24
1961	1,750	965	2,715	20,273	22,988	209.2	11.0	237	22	2.0	1.0	25
1962	2,119	1,134	3,253	24,738	27,991	232.2	12.1	259	27	2.3	1.2	31
1963	2,408	1,366	3,774	29,611	33,385	271.6	12.3	299	32	2.6	1.5	36
1964	2,784	1,613	4,397	34,795	39,192	296.9	13.2	322	37	2.7	1.8	42
1965	3,397	2,064	5,461	37,217	42,678	340.0	12.5					

資料：前記財政資料のほか、琉球政府1965年「市町村行財政資料」，並びに「税務統計年報」(1965年度)による。

第8表 給与所得者の租税負担，本土との比較(1965年6月現在)

(ドル)

給与所得	沖 繩					本 土				
	所得税	市町村 民 税	教育税	合計	税 率 (%)	所得税	県民税	市町村 民 税	合計	税 率 (%)
1,000	37.8	3.0	1.9	42.7	4.3	—	0.2	1.3	1.5	0.2
1,500	134.0	6.1	3.9	144.0	9.6	—	7.8	9.6	17.4	1.2
2,000	257.0	9.2	6.0	272.2	13.6	38.8	16.8	23.1	78.7	3.9

資料：琉球政府主税局「税務統計年報」(1965年度)による。

住民の1人当り国民所得=322ドル(1964年度)と、本土の平均約500ドル、鹿児島県約300ドルと比較することに意味があるとして、鹿児島県の負担率と近似的であることに何の意味があるのだろうか。(国と地方の財政関係を無視してしまうことになり、むしろ類似団体の地方税負担率4~5%と、沖縄の負担率12.5%を比べるべきである)

従って第7表よりも第8表で、租税負担の本土との格差=過重負担の実態をうかがうことができるだろう。すなわち本土所得税の非課税階層(給与所得1500ドル以下)の税率でみれば、また税額も同様で、著しい格差があり、しかも所得が低い程「負担格差が大きい」ことが分る。但しこの比較で不正確な部分があり、沖縄の所得税には「県民税相当分」がふくまれること、市

第9表 琉球政府(一般会計)の歳入

(1万ドル)

会計年度	1956		1960		1965		1967	
		(%)		(%)		(%)		(%)
租税および印紙	1,232	60.7	1,865	73.4	3,865	69.8	5,311	60.2
官 業	121	6.0	105	4.1	6	0.1	7	0.1
政 府 財 産	34	1.7	20	0.8	44	0.8	98	1.1
納 付 金	97	4.8	155	6.1	280	5.1	337	3.8
雑 収 入	75	3.7	48	1.9	123	2.2	150	1.7
前 年 剰 余	126	6.2	104	4.1	218	3.9	154	1.7
民 政 府 補 助	342	16.9	245	9.6	580	10.5	1,426	16.2
日 本 援 助					425	7.7	1,341	15.2
合 計	2,027	100	2,542	100	5,541	100	8,824	100

資料：企画局『沖縄概観』ほか。

注：1) 1965年度まで決算，1967年度成立予算。

2) 納付金は油脂納付金。

町村税負担が市町村税制の差違により比較できないこと等の問題がある（後述の市町村税制参照）。すなわち沖縄の地方税制の混乱と矛盾それ自体が、沖縄財政の特徴であるが、課税最低限基準が低いこともあり、類似県対比云々の財政調査団報告の負担率の問題は、容認し難いものである。

琉球政府一般会計歳入は第9表の如く、1960～65年度、租税（政府税）が7割前後である。この表では前年度剰余は小さく表れるが、1957年度(15%)、58年度(22%)など、民政府補助金の年度末受入れの遅れ等による財政収支の不安定さを指摘しておかねばならない。このほか油脂納付金の打切り(1968年度)、石油税の創設(1967年度)、営業収入は1961年度以降政府立病院の特別会計移管により急減し、日政援助の開始、65年度以降の急増(第3表)が目立っている。

第10表で、間接税の比重が高く、石油税はこの表にはないが1970年度には法人税と並ぶことになる。また今迄に述べた如く、沖縄の租税の9割が政府税であり、第11表にあるように、政府税は国税相当と県税相当の複合となり、逆に市町村税のなかに県税相当がふくまれている。この税源配分の交錯と、本土地方税制の税目で沖縄で非課税のものがある。但しこの比較は例の日本

第10表 租税収入内訳

(1,000ドル)

会計年度	1960	1965	1967(予算)	
				(%)
源泉所得税	3,669	9,706	11,519	22.4
申告所得税	1,208	2,761	3,322	6.5
法人税	2,750	6,376	7,548	14.7
自動車税	221	965	1,483	2.9
酒税	1,160	3,889	5,296	10.3
酒類消費税	2,030	1,399	1,458	2.8
煙草消費税	1,769	1,911	3,452	6.7
葉煙草輸入税	—	574	1,194	2.3
通行税	1,002	2,166	1,892	3.7
娯楽税	379	180	452	0.9
遊興飲食税	165	466	681	1.3
物品税	2,132	5,496	7,155	13.9
嗜好飲料税	346	792	936	1.8
砂糖消費税	1,046	959	1,371	2.7
石油税	—	—	3,573	6.8
その他	29	41	42	
合計	17,906	37,681	51,374	

資料：第3表と同じ。1966年琉球政府企画局財政関係資料。

形態であることに変わりはない。

そして見落せないのは、米軍軍人軍属および家族の非課税（所得税、市町村民税）、米軍関係資産の非課税措置（固定資産税）である。市町村税関係は後述するが、米軍基地や民政府管理の用地・施設は、とくに国県有地の3分の2がふくまれていること、その他、住民への有償貸付け（農地・宅地）など、いずれも固定資産税の課税対象であり、基地および国有財産関係の市町村交付金の対象であった。このような米軍、民政府の「布令税法」は、民法の税法に優先する外国人優遇税制であり、法人税、所得税、自動車税など、例えば所得税の基礎控除は米国本土並みに高く、何よりも軍隊を除外し植民地税制として、税制上の治外法権を貫徹している。

「租税普遍の原則、および属地主義の理念にもとづき、布令税法を速やかに

政府財政調査団報告によるもので、地方税の非課税の特徴を形式上示したもので、例えば県民税や県・市町村煙草消費税は実際上は政府税制の所得税、煙草消費税として徴収されている。すなわち実際上は税制上の制度的名目的差違と見るべきである。また政府税の県税相当分は、県民税相当分＝所得税・法人税のほかは自動車税、遊興飲食税、石油税（軽油引取税分）など5%程度とみられる。なお市町村税の県税相当分は事業税、不動産取得税があり、1967年度以降4割を占めている（第12表）このような沖縄地方税制の交錯もまた、沖縄の地方財政の圧縮の1

第11表 沖繩の租税体系と本土の地方税体系比較

	沖 縄 (1971年)		本 土 (1970年)	
	政 府 税	市 町 村 税	道 府 県 税	市 町 村 税
(国 税 相 当)	(道府県税相当) 所得税法人税 (道府県民税分)	(市町村税相当)	道 府 県 税	市 町 村 税
所 得 税	所得税法人税	市 町 村 民 税	○道府県民税	市 町 村 民 税
人 人 税	自動車税	市 町 村 資 産 税	事 業 所 得 税	市 固 定 資 産 税
酒 酒 税	酒遊興飲食税	軽 自 動 車 税	不 動 産 所 得 税	軽 自 動 車 税
酒 類 消 費 税	酒遊興飲食税	水 利 地 益 税	○道府県煙草消費税	○市 町 村 煙 草 消 費 税
煙 草 消 費 税	酒遊興飲食税	共 同 施 設 税	娛 樂 施 設 利 用 税	○電 気 方 式 税
葉 煙 草 輸 入 税	酒遊興飲食税		料 理 飲 食 等 消 費 税	○鉱 産 税
通 行 税	酒遊興飲食税		白 動 車 税	○木 材 取 引 湯 取 税
娛 樂 品 税	酒遊興飲食税		○狩 猟 区 免 許 税	○入 湯 計 画 税
嗜 好 飲 料 税	酒遊興飲食税		○固 定 資 産 税 (特 例 分)	○都 市 利 益 税
砂 糖 消 費 税	酒遊興飲食税		○自 動 車 取 得 税	水 共 同 地 施 設 税
石 油 税	酒遊興飲食税		○軽 油 引 取 税	○宅 地 開 発 税
と 人 税	酒遊興飲食税		○入 猟 税	○国 民 健 康 保 險 税
特 別 人 税	酒遊興飲食税		○水 利 地 益 税	
登 録 紙 税	酒遊興飲食税			

資料：日本政府財政調査団「沖繩財政調査報告」1970年。

注：本土の欄の○印は、沖繩にない税目である。

第12表 市町村税の内訳と推移

(1,000ドル)

会計年度	1965	1966	1967	1968	1969	1970
市町村民税	(1,891) 862	(2,263) 1,087	1,993	2,480	2,880	2,906
固定資産税	1,206	1,281	2,452	2,796	3,243	3,462
事業税	1,244	1,671	2,180	2,897	3,282	3,772
不動産取得税	145	183	284	385	296	254
その他						172
合計	3,457 (5,439)	4,222 (6,350)	6,909	8,558	9,701	10,566

資料：琉球政府「市町村行財政資料」第13集，1970年。

注：市町村民税の()は教育税，1967年から教育税の合算額。1970年度から「その他」に軽自動車税が創設された。

第13表 琉球政府一般会計歳出

(1万ドル)

会計年度	1955	1960	1965	1966	1967
政府機関費	401	588	1,156	1,400	1,800
地方財政費	33	107	389	451	766
国土保全および開発	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
合計	1,563	2,416	5,467	6,585	8,825

資料：第3表と同じ。

廃止し、外国人への租税立法を確立すべきである。また軍人用消費材の民間への横流しや、軍施設内の一般住民の物品消費も相当量に上ること、これが本土並み税制の実現の障害になるだろう」(琉球政府，税制審議会「本土復帰に備えての税

制改正について」，1970年)

第13表は琉球政府一般会計歳出で，教育費が3割であるがこの大半は教育区への政府支出金で教員給与が主なものである(第6表)。前述のごとく教育区の財源はほぼ全額この政府支出であり義務教育も高校と同じく財源関係は「政府立」学校である。また第2表で分った如く，1962年度～65年度のいずれも，市町村財政規模を上廻り，67年度以降，地方教育区教育税が市町村税に統合されたことでようやく同一規模となる。この改革は教育税のみを主財源

とする地方教育区財政の地域不均衡の増大に対応せざるをえなかったことが考えられる。ここにも沖縄の地方財政の矛盾の側面を見ることができる。すなわち琉球政府直轄の財政支配の中で、教育費の会計（教育区）は市町村財政と分離され、教育税が一種の付加税または税外負担となる。この地方教育区の「自主財源」の特徴が、教育権の独立という理念を持つにせよ、地方行財政の絶対的貧困の故に、沖縄の教育をアメリカ統治の枠組みにはめこむことでしかなかった。

次に国土保全開発費は、港湾、道路、住宅、上下水道など公共投資である。しかし全体として「財政援助」や民政府布令および基地の動向に左右され、臨時的支出の傾向がみられる。そして政府公共投資＝道路、農林基盤、港湾、空港、都市計画等のいずれも、軍用施設と競合し、むしろこの代替需要とみなされる。とくに那覇市ほか「軍用都市周辺」の、例えば下水道建設は1965年度に開始されたが、日政援助による基地周辺の公共投資ということになる。一方で公共施設の貧困としては、1965年度の道路延長3,255km, うち軍用道路212km, 政府道路953km(うち軍管理93km), この政府道路の8割が未舗装砂利, 完全舗装50kmという状況である。那覇港、那覇空港の軍事利用による社会資本不足、水資源、農用地、宅地についてもこれは沖縄の公共投資の一般的性格を示していた。同時に「沖縄には財政投融资に類する資金計画がない⁽⁴⁾」という、多額の出資金よりも補助金の方が財政負担としては軽くですみ、唯一の農林中金の貸出しも農家経済の救済が目的であった。なるほど産業投融资も公共投資も、財政金融機構の基本的改革＝本土復帰が大前提であった。

社会保障費は保健衛生（政府立病院特別会計）をふくみ、地方財政費は市町村交付税特別会計への繰入れである。1958年度に市町村財政調整制度がつくられて、所得税、法人税、酒税、酒類消費税、煙草消費、葉煙草輸入税の6税の6.7%、1965年度＝14%、1971年度＝30%へ改正された。先の財政投融资は1966年に政府資金運用部を設けたが、専ら一般会計からの繰出しのことであり、日政援助の増額により1968年度から財政投融资計画＝産業投資特別会計が開始された。それまでは琉球政府の借入金も米民政府により禁止されていたことと併せて、日政援助の財政投融资化が、特別会計、政府機関およ

び琉球政府、市町村一般会計を対象とすることになった。

II 「一体化」=地域開発政策の系譜

沖縄の地方財政問題を、本土復帰以前の段階で考察する場合、日米琉の「一体化」=復帰政策の経過を注目しなければならない。それは基地経済の現状固定化と沖縄経済発展の枠組みを規定することになるのだが、この一体化政策と沖縄振興開発計画との関係、政策系譜を要約してみよう。

その第一は日本政府の沖縄援助の開始(1962年)、この大幅増額(1967年以降)の問題とその背景である。また沖縄の祖国復帰運動の中核的役割を果たすことになる、沖縄県祖国復帰協議会が1960年に結成されたこと、この運動の目標は本土復帰であり、これに至る自治権闘争の展開は、米国の沖縄統治と真向から対決することになる。事実、1964年に主席公選制(琉球政府)の要求を掲げたが、1968年に実現された。

この1964年は任命制首席の辞任、高等弁務官の交替など、米国の沖縄統治が大きく動揺したこと、またこれより先、1962年、立法院は万場一致で祖国復帰の決議を行い、国連の植民地廃止宣言による「沖縄の解放」を訴えている。この同じ年、ケネディ新政策＝「沖縄は日本の領土の1部分である」が出てきたこと、すなわち日米琉の「一体化」政策の登場であり、日本政府援助の開始と増額、そして施政権と基地の分離返還が求められる。これに対抗して「核も基地もない沖縄」の返還要求の運動が展開され、「いかに米国統治が改善されようと、復帰の声は誰にも消せない」(復帰協、「祖国復帰運動史」)と訴えている。また復帰協は日本政府への財政援助要請について、「本来、沖縄県庁であるべき琉球政府は、米国の施政下にあるため、国家的事務を負わされ、県民の負担となっている。日米両政府とも県民福祉をはかる義務を負いながら、当然の義務的経費さえ支弁していない。さらに戦争による災害の復興も著しくおこなわれている。日本政府は本土並みの、生活水準に引きあげるべく、財政措置をすべきである」としている。

この財政援助要請は、沖縄の財政、地方財政問題について、復帰過程の戦

後処理として位置づけられるのであるが、他方で本土並みの財政措置要求が、「一体化」政策に振替えられる側面があった。1963年、民政府キャラウェイ高等弁務官の「沖縄の自治権は神話である」という発言は、任命首席の辞任と公選主席の要求の呼び水となり、また高等弁務官の交替を促すことになったが、これはケネディ新政策に対する反撃でもあった。

戦後沖縄と日本政府との行財政関係は、このような背景を以て1962年に始まった。それ以前は1954年から年金、恩給の支払いが行われていただけであった。そこで本土との格差を、行財政制度上の差違とするなら、地方行財政の面で、沖縄の戦後の「空白」=戦後処理を考えなければならない。この地方自治体としての戦後過程は、空白=制度差違にとどまらず、米国の軍事植民地としての従属を強制されてきたのである。この意味で、地方自治の抑圧という基地体制の戦後処理が、日本政府の財政援助の基本的課題であり、行財政制度の本土並み「一体化」で解消できるものではない。

1965年佐藤首相の沖縄訪問の際、キャラウェイと交替したワトソン高等弁務官は、「アメリカの沖縄における長期施政の責任を支持し、且重要な軍事基地の使用をいっそう助長するなら、日本政府の援助増額を受入れる」としたのである。これが日本政府の財政援助の本質であり、日米「一体化」の沖縄新政策の基軸を示すものであった。事実、佐藤ジョンソン共同声明(1967年)にも明示され、ベトナム戦争における、沖縄の軍事基地の役割が増大するなかで、日本政府の援助が拡大する。従ってケネディ新政策以降も、沖縄の基地機能は拡充されることになり、核ミサイル・メースB基地の新設、沖縄からのB52ベトナム出撃、F105水爆搭載機の配置、その他基地施設拡充、落下傘降下演習、ポラリス原潜の寄港など、米国の軍事戦略上の沖縄の地位はいよいよ強化された。

他方で労働組合運動、復帰協に対する弾圧、裁判権と人権問題、米軍の犯罪と基地災害の問題、等々、「基地は富の源泉ではなく、貧困と災害の源泉」であった。この基地体制の矛盾を調整し、基地機能を補強するため、「本土との格差」是正=「一体化」政策が呼び出される。

もとより基地体制の矛盾と破綻のなかで、沖縄返還要求運動が戦後最大の

高まりを見せ、1969年公選主席につづく、立法院、那覇市長の三大選挙の人民的勝利が、本土と沖縄の格差是正の要求を生み出すのであるが、元来、一体化政策は、広大な米軍基地をそのままにして、外資導入による地域開発政策の系譜であり、軍事植民地支配の矛盾を、日米援助による一体化＝地域開発で調整せんとするもので、土地、水ほか、社会資本の基地との競合を回避し、結局補強していくことになる。一方で軍用地拡張がすすみ、他方で土地造成・埋立事業を行うという、この基地の矛盾の補強につき、住民負担と、日本政府援助が呼び出され復帰政策＝「一体化」の中心となる。

一体化政策は池田、ケネディ共同声明（1961年）で「琉球におけるアメリカの責任を効果的なものとし、将来、琉球が日本の施政権に復帰する場合、のゾレを最少限度にする」こととしたこと、その上でプライス法改正⁽³⁾（＝米国の対琉球援助の引上げ、前掲琉球列島陸軍管理費）で、沖縄住民の公衆衛生、教育、福祉の本土並み、ほか経済開発借款、立法院と琉球政府への米民政府の一部権限移譲が主な内容となっていた以来の系譜である。かくて日米援助の増額＝格差是正の目標はともかく米軍基地の必要性を前提とし、佐藤・ジョンソン共同声明（1967年）から沖縄返還協定（1971年）に至る、日米共同の沖縄政策＝「一体化」が基調をなしている。したがって「米軍基地使用の承認、対米請求権の放棄、民政府資金買取り」という、沖縄の施政権と米軍基地との分離返還の図式ができあがり、「一体化」と共に外資導入が促進され、基地の現状維持を前提に、アメリカの肩代り＝「一体化」政策が登場したことになる。

米国の沖縄統治の再編成のなかで、事実日米安保体制の一環として「一体化」が登場したことは今迄のべた通りであるが、従来からも基地体制の矛盾、土地、水、社会資本、財政金融のあらゆる面で、さらに教育、社会福祉に至るまで、例えば産業基盤＝土地、道路、港湾など米軍基地と競合し、社会資本不足が深刻化するなど、或はドル通貨も基地経済の矛盾と結びつき、産業資金供給の制約を日本政府援助＝財政投融资を開始するなど、「一体化」のあらゆる具体化がすすむのである。しかも「一体化」政策のかもし出す幻想＝格差是正は、復帰過程での住民の要求を分散させ、本土並み格差是正を前面

に出して、基地撤廃と施政権返還を切離す、世論工作に役立たされるのである。もちろん文教・社会保障・行財政制度の一体化は、司法、警察、自衛隊などの一体化と同じで、国家統制への再編強化の組入れである。教育公務員法への一体化は、教育区財政の市町村への吸収、共済組合制度などと共に、復帰協議会の中核であり、基地反対闘争の主力である教育労働者への「一体化」攻撃である。さらに沖縄返還をテコとして核基地の容認への道をひらき、地域開発問題では、ドル通貨の円切換えもふくめて、基地経済の矛盾を引受け、ドル危機の肩代りなどが求められ、あわせて外資導入を促進する、日米共同の政策系譜が読みとれるのである。

1968年「本土と沖縄の一体化に関する基本方針」が閣議決定された。教育、社会福祉、産業基盤、市町村行財政に重点をおき、地方行財政制度の一体化、社会保障と公共投資の本土並み、基地依存の漸減と経済成長である。また「沖縄経済開発の基本構想」(1969年、総理府)が出され、沖縄の経済開発を、「新全総」(1969年)のなかに位置づけることとした。これは「本土と沖縄の時間距離の短縮、水資源と土地造成、および東南アジアとの関連で、大規模石油工業化をすすめる」こととし、宮古・八重山等の亜熱帯特産と観光を取上げるが、沖縄本島の基幹作物は「砂糖きびではなく米軍基地である」という考え方を反映している。経済開発や生活環境整備にとって不可欠の社会資本について、軍事基地との競合は問題提起にすらならない。専ら沖縄の「特性」＝軍事基地を中心とする「新全総」の位置づけが先行する。

そして事実、外国資本の導入が開始された。1959年～68年の琉球政府の外資認可総額2億4,000万ドルのうち、1968年だけで1億9,000万ドルである。また認可総額のほとんど2億2,000万ドルが石油事業であり、エッソ、ガルフの進出となる。基地収入漸減に対する外資導入は、復帰前の沖縄開発の論議に共通するもので、1970年の琉球政府の長期経済開発計画にも示されていた。この点で、前掲『開発と自治の展望、沖縄』の第1章で編者、宮本憲一氏がきびしく批判し、これこそ日本政府の復帰政策の原型であると指摘している。

「すでに本土において明らかに失敗という結論が出始めている拠点開発方式を、何故革新首席の琉球政府が採用したのか、復帰対策を過疎化対策にお

きかえた沖縄企業に経済政策の主導権がゆだねられた」。計画の目標としては「本土との格差是正」「基地依存経済から自立経済への移行」を掲げたのだが、「新全総」の東南アジアへの中継基地と位置づけ、「基地経済」の矛盾を、専ら「基地収入漸減」にすり換えて、1960年代の石油・鉄鋼など重化学工業化を夢みたのである。この沖縄開発の基本方向は、石油関連産業の導入による工業化と観光産業の開発戦略＝「長期経済開発計画」に他ならなかった。

この宮本氏の指摘と概ね重複するが、復帰前に私も、この琉球政府の「長期経済開発計画」の検討のなかで、この計画の一体化論を批判している。

「この基地問題の矛盾を一体化に引受けさせる復帰計画は、結果的には基地体制を強化することにもなる。ここから基地収入漸減論が根拠づけられ、日米共同の軍事的一体化論とも連結してしまう。或は本土の新全国総合開発計画による沖縄ブロック編入が、復帰計画の中心課題となりかねない⁽⁵⁾」

この長期計画は米軍基地の存在については、必ずしも明確にふれていないし、「基地経済からの脱却」は、沖縄の自主的な長期経済開発の目標でしかない。即ち戦後沖縄の米国統治、地方自治の収奪という「沖縄問題」が、基地体制の全面撤去によってのみ解決するという基本視点が消失してしまい、長期計画の前半期（1971～75年）に、制度上の一体化、とくに公共投資等の格差条件の引上げを求めたのである。そして積極的な資本導入と社会資本充実が第一の課題で、さらに戦後処理の諸問題および住民福祉の格差是正を、戦後補償として要請することになる。この附加的な諸要求は、沖縄問題の戦後処理＝戦後補償として当然であり、特に基地体制による自治権の収奪の全面補償は、沖縄返還の基本的課題でなければならない。米国統治の矛盾の根元をここに見据える点で、戦後最初の革新首席の誕生は、復帰対策の諸要求において妥当なものが多かった。しかし経済政策の面では資本蓄積推進、外資歓迎論を受入れ、むしろ本土後進地域並みの一体化を忌避する民族主義(?)が混在したとみられる。ここから日米一体の復帰政策が具体化し、米国の沖縄統治の矛盾＝基地問題を「一体化」政策にゆだねることになり、「格差是正、援助増額」のための、「類似団体との財政比較」が優先し、結果は、せいぜい戦後処理の「請求権」が孤立し、軍用地問題も地料値上げにすり替えられた。

この1970年琉球政府の「長期経済開発計画」策定よりも以前の、1960年の米国民政府と琉球政府の共同作成になる「長期計画」、同じく1966年の「5ヶ年計画」の策定における沖繩の地域開発政策の経過と系譜を見落してはならない。この二つの開発計画（60年と66年）は、「基地の現状を維持する」ことが前提であり、この一点だけが1970年の長期計画の目標とは相違すると言えなくもない。更に60年計画と66年計画の特徴は、「琉球における米軍軍隊の駐留は長期にわたるものとする」=60年計画が、「米軍基地収入の維持」=66年計画という変容を示している。また前者が基本目標を「経済発展」=外資導入の促進としたこと、後者はこの同じ目標に加えて「社会開発に比重をおき、住民福祉など本土水準への引上げと格差是正」を掲げるに至ったことである。そして開発計画の資金は、60年は全額米国援助で、66年は日本政府援助の参加、増額が求められたのである。1960年のプライス法改正、1962年のケネディ新政策（沖繩は日本の一部である）の背景は、既述のとおり、沖繩住民の自治権闘争（1950年代後半の軍用地闘争につづく）と米国統治の動揺を見なければならぬ。とくに「自治権は神話である」（1963年キャラウェイ高等弁務官）に対する反撃、1962年の沖繩立法院の「祖国復帰決議」=植民地解放宣言、1960年の沖繩県祖国復帰協議会の結成があったことに対応する。

そして日米の沖繩政策=1962年、日本政府援助開始である。私はこう指摘している。「戦後沖繩は1954年に年金・恩給の支払いが始まったほかは日本との国と地方の行財政関係は存在しなかった。もし本土との格差を行財政制度差とのみするなら、地方自治体としての沖繩の戦後の空白は無視されることになる。また戦後処理の意味も（人身事故、軍用地など財産に限る対米請求権はともかく）なくなってしまう。この戦後過程は空白ではなく、米国の軍事的植民地として、あらゆる損害（=基地問題、沖繩問題）をもたらしたのである」〈註(1)=268頁〉

この基本視角を外して、前述の一体化政策が復帰政策と融合し、佐藤・ジョンソン共同声明、沖繩返還協定に至る、米軍基地機能の維持強化が前提となり、「沖繩経済開発の基本構想」=1969年総理府は、1968年「本土と沖繩の一体化に関する基本方針」の閣議決定と結合していることは当然である。要約

すれば、60年長期計画、66年5ヶ年計画、のいずれも外資導入と基地の現状維持、そして日本政府の財政負担肩代り＝「一体化」政策の、日米共同の沖縄政策の登場を跡づけしている。1970年長期経済開発計画が、宮本氏の指摘の如く、経済政策に関する限り、換言すれば基地問題については、この一体化路線を容認するものであった。なお前述のことながら1960年に市町村合併促進要綱が出てきたこと、1966年に市町村財政の合理化、教育税の市町村税への統合、および市町村財政交付金の基準財政需要額の算定に教育費をふくめることなど、市町村行財政の合理化措置が求められた。そして1966年計画が1970年長期計画との類似性がみられること、住民福祉など「本土水準への引上げ」が、格差是正という共通性の上に、「本土並み」補償要求の視点が加わったことになる。たゞし、「基地収入維持」が「基地収入漸減」へ修正されたことになる。とは言え、軍用地問題、基地返還と土地利用といった課題は、具体的なものとはならず、結局は基地問題は避けて通り、沖縄経済開発を論ずるのであれば、基地の現状容認＝基地収入漸減に落着き、軍事利用との競合は棚上げして社会資本充実政策＝「沖縄振興開発計画」が求められる所以である。現に復帰課程において外国資本導入や地方公共団体の土地造成事業が進められ、水資源開発と道路港湾など産業基盤整備が重点となる。

かつてワトソン高等弁務官は「沖縄の基幹作物は米国基地である」と言ったが、基幹作物の甘蔗よりも、沖縄の特性＝基地体制を生かした、石油資源や自由貿易港、そして観光産業などの地域開発が論ぜられることになる。これらの沖縄開発の政策系譜は「一体化に関する基本方針」「沖縄経済開発の基本構想」を貫くもので、格差是正という地域的開発ではなく、新全総の本土、沖縄間の時間的距離の短縮、水資源と土地造成であり、「基地依存型」から「産業開発自立型」と言う、観光と大規模石油工業化、東南アジアとの連関など、沖縄の新たな効用が、米軍基地機能をそこなうことなく位置づけられる。

なお市町村合併や本土政府の「一体化調査報告」（1968年、総理府特選局）については、後述するが、地方制度や市町村人口規模、租税負担率など、類似県比較であり、「本土との格差」を行財政制度の差異と見做し、基地のなかの国県有地問題や民政府3公社などの「沖縄の財政問題」は比較対象からは除

外される。従って制度上の差違の諸問題として、教育では教職員の身分、給与、福祉の未整備、教育施設の貧困（義務制で体育館があるのは全沖縄で2%）が、社会福祉では生活保護、福祉制度と医療保険の低水準と欠如、保健衛生では衛生行政の琉球政府直轄、清掃事業の欠落と貧困、公衆衛生や公害対策はゼロに等しいこと、農林水産では農地法、食管制度がなく、その他外国為替管理制度がなく、金融通貨の問題、とりわけ社会資本の著しい貧困が指摘される。（以上は、琉球政府、1968年「一体化調査資料」から）

このような沖縄の行財政の制度差違と格差は、琉球政府および市町村の、構造的な行財政の貧困と圧縮、地方自治の収奪の個々の表現であり、米国統治の矛盾にほかならない。「一体化調査団」の、特に市町村行財政の類似団体比較は、沖縄の市町村行財政の分析の基本的視点をはずしたものである。

III 復帰以前の市町村行財政の諸問題

前節の「一体化調査報告」（総理府、1968年）に関連して、市町村行財政の「一体化」の基本問題を再び論じなければならない。

これは地方行財政の制度の差違や格差の個別の指標以前の、復帰政策の重要課題であり、市町村行財政の「一体化」問題点を十分に検討しておく必要がある。そして沖縄の市町村行財政の戦後過程を基礎において、更に戦後日本の地方自治の展開とも照応させながら、本土復帰における沖縄の市町村行財政の課題を確めることになるだろう。もちろん復帰以前の市町村財政や市町村税の分析、市町村合併をめぐる問題、地域開発と市町村、基地問題と市町村の関係についても、具体的に特定の市町村調査を通して論述しなければならない。

(1) 市町村行財政と「一体化」問題

この表題は何よりも市町村行財政と基地問題の視点から取り上げなければならない。私の研究報告⁽⁶⁾によって、この論旨の概要を示してみよう。

「72年返還によって沖縄の市町村が本土並みに変るといのはどういうこ

となのか。確かに、戦後25年間のさまざまな格差と制度上の差違が大きく存在する。しかし沖縄の市町村の戦後過程は自治権をめぐる苦闘の歴史であった。沖縄の市町村行財政について、制度差違と行政水準（財政力）の貧困指標だけを指摘するのは、繰返して言うが、類似団体比較論にすぎないのである。沖縄の基地問題、基地体制（米国統治）を外してしまうからである。住民の暮しも基地に原因する貧困と格差であり、軍用地問題、基地災害など住民福祉の格差が生じてくる。これを制度上の相違として一体化させても、貧困の源泉はなくなるまい」〈前掲註(5)=81頁〉

「市町村行財政もまた、この基地体制の矛盾を背負い、財政力の貧困、住民負担の増大、劣悪な行政水準をセットされる。沖縄の市町村が本土並みになるというのは、制度と行政水準の尺度であれば、これは結局は米軍基地の矛盾のしりぬぐいでしかない」〈上同〉

この意味で基地体制の全面返還が求められるのであり、施政権と基地との分離返還は、復帰政策の財政援助増額にすり替える論理と通じている。従って、市町村税の本土並み負担とか、教育公務員法の一体化など、沖縄返還問題を制度格差解消論によりながら、基地問題との切り離しを求めていく。国民健康保健にしても、市町村の財政力や医療供給の稀薄の現状を棚上げして、受益者負担原則の一体化が進む。この同じことが、市町村行財政の合理化と市町村合併が、先行的に一体化するのが復帰政策の特徴となる。

琉球政府の70年長期計画が、市町村行財政について、市町村合併＝広域行政と、自主財源強化を求めたことは、基地問題との切り離しに乘せられたことから当然であった。市町村行財政や行政水準の貧困が、行政組織や人口規模の弱小に原因するかの如く、1956年「合併促進法」以来、時限延長を繰返して、59市町村を25市町村に統合せんと計画した。しかし計画どおりに実施されたのは1961年旧糸満町等4町村合併だけであった。（新糸満町、現糸満市）ところがこの同じ合併計画を、70年長期計画は地方制度改革の重点課題としたのである。

市町村行財政については、既述のごとく、沖縄の行財政構造のなかでの地方行財政、とりわけ市町村行財政の圧縮が特徴であった。この絶対的に過小の

市町村行財政が、復帰に伴う「本土並み」への構造的変動に対応できるかというものが市町村の復帰課題の一つである(この問題は次章で検討するが)。確かに財政力や行財政制度、さらに行政技術についてさえ、今迄の地方行政の欠落と圧縮からすれば、一定の近代化と合理化が必要であろう。しかし市町村の行財政構造の過小、弱小というのは、基地問題＝地方自治の取奪との関係に即応するのである。この問題を捨象するなら、現行の民政府と琉球政府の、軍事的植民地支配に代置される、新たな中央集権化と従属体制が呼びこまれないだろうか。沖縄開発庁設置もこれと符合するだろうし、復帰に伴う財政規模拡大が、今日までの行政需要抑圧に対する住民の補償要求、地方自治の確立でなければならない。これも広域行政による行財政制度の本土並み対応(合理化)の側面だけが浮上ってくる。

日本政府の「一体化調査団報告」は、いま述べた同じ政策系譜を表している。何よりも地方制度として市町村の人口規模が過小であるとして、「一体化」に必要な施策が合併計画であると、ほか地方公務員制度の未整備、市町村交付税制度の欠陥、地方債の原資枠が小さいこと等をあげる。税制については、租税負担率は「類似県とほぼ等しい」とか「国税相当の政府税の負担は重い、地方税相当の負担は軽い」などとしている。従って本土並み税制を適用すれば、法人税、所得税などの大幅減収と市町村税の増収が見込まれること、所得税が68%の減収、市町村民税が40%の増収となる(1968年度試算)としている。この点は第1章の冒頭の私の論述とも符合しており、沖縄の租税の85%が政府税であることの根拠づけであり、政府税＝国税相当分の大幅減収は、沖縄の重税負担の証明である。同時に市町村税の絶対的圧縮、税源配分の琉球政府集中と市町村税源の欠落を表現するものである。報告書も琉球政府と市町村の事務再配分、および市町村税源の拡充を主張したのは当然のことである。この他、所得税や市町村民税の課税最低限が低いとしているが、控除諸制度と社会保障の不備との兼ね合いを見落している。また徴税技術の欠陥を指摘するが、外国人布令税法の矛盾と減免税、脱税の問題は言及されていない。

何よりも沖縄の財政問題で無視できない、米軍用地(国県有地)、米国民政

府3公社の企業活動について、この財政的不利益、基地問題にふれることなく、専ら琉球政府の市町村に対する管理上の諸問題と、市町村合併の推進を力説する。そして「弱小市町村ほど相対的に職員数が多い」こと、今後は新規の復帰事務が増加し、ますます人件費がかさむことを問題にする。かくて「市町村行財政の貧困を、人口規模、地方税制、職員数と人件費などに因数分解し、復帰＝一体化のための合理化」〈前掲註(5)=83頁〉を求める。

ここで「市町村行財政と基地問題」、この一つ、軍用地問題はどのような対象領域をもっているのか。軍用地の全体としての諸問題は、1971年3月の琉球政府「軍用地問題に関する提案」(本土政府への要請)によく表れているが、沖縄返還に係る諸問題のなかでも、最も重要な課題であった。この提案13項目は軍用地主連合会の要請に対応するもので、市町村行財政に直接間接に関係する内容を有するが、全体としての検討は、次回、第4章以下で論述するので、部分的に若干の例示にとどめておく。

このなかで軍用地面積が、沖縄総面積の14%、うち中部地区33%と集中し(耕地面積で中部地区44%、とくに嘉手納村95%、コザ市77%、北谷村92%を占めていること)、県都那覇市30%、本島37市町村のうち、軍用地が全くないのは3町村にすぎない。この軍用地の3分の2が民有地、残りが国所有地である。また那覇市や中部地区では軍用地と民間地区が複雑に入りこみ、都市計画、経済開発、宅地造成の困難を招くことになる等。この他、「非細分土地」は軍用地内の実測面積と土地台帳登録面積との差引残につき地料を市町村へ支払っているとか、「復元補償」=用地返還に伴う地質変形が、1961年以降は補償されない等の諸問題がある。

さて、この軍用地問題は「安保条約の地位協定により、本土とは異り、民法上の貸借契約として個別地主との契約がなされていない」が、この反対闘争は、1955年、基地強制収容に対し、全島規模の盛り上りを示した。この島ぐるみ闘争の成果として、1958年、米軍による地料の一括前払い(=土地買取)は10年を限度にする不定期賃借権に適用し、多くは5年以下の定期賃借権とし、契約は米軍と琉球政府との関係に改正された。この軍用地料をめぐる、また講和条約発効以前の土地接收補償、地籍不明、地形変更と復元

補償、さらに「潰れ地」=米軍の基地建設による、道路、河川、海岸の損壊で、私有地の諸権利が消滅した等の諸問題があり、更に大戦末期の沖縄戦争当時の国家強制収用の土地の問題もある。

沖縄の米軍基地に関連しては、市町村の水道事業に卸売りされる米国民政府水道公社の問題がある。本島中南部の19市町村のほとんどがこの水道公社の給水にたよっている。また本島全体の水源供給能力、一日33万ト^ンに対し、この水道公社23万トン（1972年）とみられていること、生活用水の主要供給水源が、米軍の「統合上水道」の管理となっているから、那覇市などの水源池を伴う上水道、簡易水道事業は、一部の市町村で、しかも部分的にしか実施されていない。このように沖縄の給水管理は、直接に米軍と水道公社が担当するので、沖縄の水不足は、乾水期を中心に一般的となる。この原因は、軍事独占=基地給水確保と共に長期的水資源対策が欠落した「基地行政」の矛盾であると言わなければならない。

市町村は主要水源を奪われて（なかには井戸用の地下水源も）、多くは浄水施設もなく、また基地排水による水源汚染もあり、自主的な給水事業の条件が失われてしまったのである。その上、水道料金は、米軍用、1,000ガロン単位、浄水11.7セント、原水3.9セントに対し、各市町村には各、21セント、8セントと2倍の高値となっていた⁽⁷⁾。

沖縄中南部の比較的生産コストの安い水源池を占有し、その上で高い水を販売し、公社利潤=「アメリカ援助」資金を生み出すという次第である。復帰の際に、この水道公社の資産評価（従って本土政府の買取り価格）、陸軍統合水道施設の具体的内容が不明、その他取水源が米軍基地内にあることで、河川の汚染等の諸問題がある。

そこで前にも述べた如く、「沖縄問題」の三つの指標、基地経済、自治権収奪、住民生活の貧困化は相互に関係し、水問題がこの典型的な例でもある。基地経済の従属化が、土地、水、電力、金融、財政(租税)、社会資本に至る軍事独占、生活基盤貧困化が土地問題から住宅問題と「過密」、水不足、環境問題、物価と犯罪、自治権の収奪が重税と行政水準の貧困を、とりわけ社会資本と社会福祉の不足と欠如を生み出すことになる。このような沖縄問題の

基本指標から見れば、日米の「一体化」援助が、基地問題をどうするか、基地機能を維持強化するのであれば、沖縄経済社会開発論が、この矛盾のしりぬぐいであることは当然である。

もちろん、市町村行財政の絶対的圧縮という、琉球政府と市町村の行財政関係の構造的矛盾も、この同じ基本指標の一つの表現に過ぎない。この基本視角を外して、人口規模、行政組織と制度の、本土との格差を是正する云々の「一体化」論が出てくるのである。

(2) 市町村の戦後過程と行財政構造

市町村というより、沖縄の戦後過程は、祖国復帰協議会の結成と運動に示される如く、自治権をめぐる斗争の歴史であった。

戦前沖縄の地方制度は1921年＝大正10年、他府県並みの市町村制が成立したとされ、沖縄県制と県会設立も1909年＝明治42年と、市町村制をふくむ地方自治制度は、本土並みに遅れること30年余であった。

幕藩時代の琉球支配、明治政府の「特例の地方」支配は、ここでは省き、昭和18年、全国的な地方自治制の改正、国・地方の軍事的官僚主義中央集権に合せて、郡規模単位の地方事務所がおかれ、弱小町村の合理化がなされたが、この戦前行政区画は2市、5町50村となっている。

戦後は米軍により住民収容区16市が設けられ、石川市、コザ市など軍政都市の誕生となる。ついで1948年、軍政令による市町村制がしかれたが、1953年立法院の民法第1号で市町村自治法が制定された。これより先、1952年、民政府布告による琉球政府が成立したが、この布告第13号の植民地的従属規定の件は既述のとおりである。

行政主席の任命制、裁判権の干渉など、当に自治権は神話にすぎなかった。他方で軍用地をめぐる、島ぐるみの強制接收反対が、1955年を頂点に燃え上がっていた時期とも照合しており、基地体制の矛盾を欺瞞する地方自治制度が与えられたともみられる。

この市町村制につき、とくに財政関係を見ると、市町村財政調整交付金法(1953年)、市町村税法(1954年)、市町村交付税法(1956年)、同改正による

政府 6 税の繰入れ(市町村交付税特別会計) 6.7% = 1958年, その後繰入れ率改正が行われ1971年 = 30.2%となる。この交付税繰入れ率の改正が度々実施されたのは, 市町村財政調整機能の弾力化と言えるものではなく, 何度も指摘したとおり, 市町村財政の絶対的圧縮のなかでは調整機能の効果はゼロに近かったことを考えなければならない。なお1969年度から日本政府の財政援助による, 市町村財政強化費が加わり, 市町村交付税の増額措置がとられた。ほか市町村合併促進法(1956年), 同合併促進要綱(1960年)以下, 沖縄の市町村合併計画と基地問題は, 市町村行財政の戦後過程を見る上でも重要な課題であり, 次節で独立したテーマで検討する。

ところで, 市町村議会議員選挙, 市町村長選挙は「布令」選挙法(民政府, 1950年)によるものであったが, 民立法化されたのは復帰前1968年であり, 戦後長期にわたる植民地支配の典型であった。この間, 1957年人民党瀬長亀次郎氏が那覇市長に当選した後, 追放措置がとられたのは有名な事件である。これは被選挙権の欠格条項の拡大, 市町村長不信任決議要件の緩和など, 布令選挙法と市町村自治法改正をもって弾圧し, さらに民政府補助金の打ち切り, 琉球銀行融資の凍結といった卑劣の極の措置がとられた。これに対して革新統一の「民連派」の那覇市議会選挙での躍進と瀬長不信任否決などを経て, 瀬長市長辞任となったが, 1958年の市長選挙で民連派統一候補の当選という勝利に導かれた。そして1958年には教育基本法などの民立法化(布令教育法の撤廃)で日本国民としての教育権の確立, また教育委員選挙と義務教育教員給与の全額琉球政府負担が実現した。このほか1967年市町村教育区教育税の廃止と市町村税への統合, これは1966年琉球政府の長期計画による市町村財政の合理化であり, 地方教育区財政の地域的不均衡の激化に対し, 市町村交付税など琉球政府財源による市町村財政調整を強化せざるをえなくなったものである。米国教育財政制度の独立税主義を維持できない, 沖縄の地方財政制度の破綻であった。また市町村合併促進要綱(1960年)以降の合併計画が, 格差是正と市町村財政の強化を求めたが, これも戦後沖縄の市町村行財政に対する軍事的植民地支配の矛盾の総括であった。このあと1969年, 公選主席の実現により, 「基地のない沖縄」の目標が掲げられることになる。

沖縄の市町村財政における植民地支配は、民政府高等弁務官資金による、市町村財政への直接援助であり、後述するが市町村財政の絶対的圧縮が、琉球政府と米国民政府への財政的従属を余儀なくさせたのである。もちろん琉球政府自体が、市町村交付税の財源分担だけでなく、琉球政府予算の半分に相当する国庫財源分を、自ら負担させられていることは、前述のとおりである(1970年度、一般会計17,000万ドルに対し、国庫負担の本土並み試算9,000万ドル、なお同年度日本政府援助4,700万ドル)。即ち国の代行として市町村財政調整を担当するのであるが、ここからは日本政府の「一体化財政援助」が直接に要請されることになる。またこの問題は、市町村の側でも同じことであり、琉球政府と市町村の財政関係について、税源と事務の再配分を求め、1963年地方制度調査会の設置を要望している。この沖縄の地方財政の矛盾＝貧困は、地方自治体行財政の確立＝本土復帰を求める他、解決の途はなかったのである。

市町村財政の琉球政府との関係について、琉球政府の財政構造は前に説明したが、要約すれば、琉球政府は「国と県および市町村」の複合的組織であり、何よりも米国民政府への従属体制であること、そして自らも市町村に対し中央集権化することが基礎となる。また先述の琉球政府の1970年度一般会計が、完全な国家経費だけでも5,000万ドル、これは成程同年度急増した日本政府財政援助4,700万ドルに見合うものだが、県および市町村経費相当分の国庫負担分は前述資料で(差引4,000万ドル)ゼロであり、その上、繰返しであるが、市町村財政調整を代行し、且つ琉球政府自体が市町村経費相当を代行する次第である。このような琉球政府の行政組織と財政構造が前提であることを、市町村財政の検討よりも先に確認しておかねばならない。

日本政府の財政援助の使途別区分は、教育、産業投融资(1969年新規)、社会保障、市町村財政強化(1969年新規)、これは第3表で分かるごとく実質1964年度以降に始まり、復帰直前に増額されたことになる。しかも財政投融资計画は1968年にこの財政援助で開始され、1971年度財政投融资原資の半分がこの財政援助で充当された。(琉球政府資金運用部開設1967年)これで1966年まで借入を禁止されていた琉球政府一般会計への借入れ、および市町村も、

貸付け対象に加わることになった。なお1968年に日本政府援助による財政投融资計画が組まれることで、琉球政府産業投資特別会計が設けられ、これが原資供給源となるが、1970年に本土産米穀資金特別会計が、本土産米穀借款供与を見返資金として、原資強化がはかられた。

そこでまた、琉球政府の行財政の複合形態のうち、市町村事務の一部を琉球政府が分担することのほか、市町村財政もまた、市町村税のなかに県税相当がふくまれ、「税源について言えば琉球政府は95%が国家であり、県は5%にすぎず、市町村は4割が県である」(第10表、第12表)ということで、「市町村および地方税相当の税収が、本土と比べて少ない」=「一体化調査団」報告、の混乱が生じる次第である。1968年度琉球政府地方課の、本土並み制度*修正試算で、市町村財政規模は6割という(本土並みの)数値が出ている。

※「本土並み修正」は、教育区財政はもちろん、生活保護、保健衛生各経費等を、本土並みから控除または、減額修正し、沖縄の市町村財政も教育費負担を控除して教育区との重複を除き試算した。なお教育費負担金というのは、1966年度まで教育税を市町村税と別個に徴収したが、1967年度から市町村税へ統合、教育費の市町村交付税への算入で、市町村は教育区へ負担金を支出することになった。また教育区財政は第6表の如く、琉球政府支出が9割を占め、本土対比の際は、教育費を全額控除する必要があった。

市町村財政の歳入は第14表に示される如くである。しかしこの検討の前に、第2表で市町村財政と教育区との重複は、琉球政府と教育区、市町村と教育区(とくに1967年度以降)の関係である。従ってこの表で1966年度の調整=重複はほとんどすべて政府支出金とみられる。このため市町村と教育区の単純合計は著しく大きく表れ、重複は市町村財政規模を大きく上回っている。このような複雑な混乱(?)は、いずれも市町村財政と地方自治の圧縮と貧困の表現である。これだけの前提を確めた上で、市町村財政の歳入を見なければならぬが、この表で市町村税の急増(1967年度)、市町村交付税、市町村債の増加傾向(とくに1969年度)が、日本政府援助の増額、および教育税の統合と市町村交付税への教育費の算入によることは先述の通りである。また市町村債の増加よりも、市町村債の過小が問題であり、琉球政府自体が財政投

第14表 市町村財政収入の推移

(1,000ドル)

会計年度	1960～62 平均	1965	1967	1968	1969
市町村税	1,805	3,397	6,533	7,488	8,547
財産収入	1,232	1,926	2,048	1,771	2,558
使用料ほか	511	768	1,169	1,248	1,464
その他 繰越、雑収入など	1,734	2,541	3,106	2,376	2,572
交付税	1,154	3,856	8,303	9,371	13,673
政府支出金	866	2,562	4,249	6,352	7,996
市町村債	344	1,138	3,080	3,341	6,652
合計	7,666	16,188	28,488	31,947	43,462

資料：「市町村行財政資料」琉球政府1969年。

注：1969年度は予算。

融資制度を1967年に開設したことは先述の如くである。例えば1965年度の市町村債のほとんどは那覇市など僅かの市町村に限られ、市町村債計画が復帰直前に可能になったとみられる。事実1969年度でも起債ゼロの市町村が半分を数えた。

このような整理をしてみれば、1965年度以前の「自主財源」比率は著しく高いと言わなければならない。とはいえ「自主財源」の中味は、市町村税よりも財産収入、雑収入（繰越し）等の比重が高く、不安定財源の性格をうかがわせるものである。この具体的な市町村財政の問題は後で例示するとして、また復帰過程の市町村財政についても、次章で検討する。また琉球政府の1970年「長期経済開発計画」による、市町村振興計画など市町村財政の復帰課題も、章をあらためて取上げるが、市町村振興計画は市町村行財政の近代化、合理化、広域処理の必要を説いている。そして公共投資については生活環境など基礎的施設の充実を、経済開発など戦略的施設よりも優先させるべきだとしている。また非施設計画、つまり産業とくに農林漁業振興のため土地利用や経営改善ならびに助成、その他保健衛生、社会保障、教育文化、民生サービスを強く求めている。このほか自主財源の強化を訴え、市町村公務員法の制定を時期尚早としている。なお先の地方課の本土並み試算で、本土修正規

模の6割であったと述べたが、これは1973年度には約4倍の財政規模が推計されたことを付記しておく。

これらの市町村行財政確立の要望は、何よりも戦後4半世紀にわたる、あらゆる地方自治収奪への補償要求なのである。具体的にも潰地補償、米軍管理の国県有地の移管、そして復元補償、事故補償が市町村財政にからんでくる。潰地は戦中、戦後、日米軍隊が軍事的施設拡張のため、道路、河川、海岸を損壊し、関係地主に損害を与えたまま放置されているし、国県有地には米国民政府が住民に有償で貸しているものがあるなど。また復元補償は軍用地返還の際、土地の地質変更につき復元の義務(布令第20号)があるが、この適用は1950年7月以前のもは、講和条約以前の補償措置(1967年)で終了したとされ、条約発効以降は請求を却下しているなどの問題がある。事故補償は米軍による人身事故の未補償分で、ほか土地調査の未整備、学校用地の未買上分、この借地料が基地周辺で地価上昇のため市町村の財政負担を伴い、復帰前調査で62.7ヘクタール、買収価格1,099万ドル(琉球政府一般会計1965年度5467万ドル)

沖縄町村会はこれらの諸問題につき「本土復帰に対する要望書」を提出し、市町村財政の確立に加えて国の責任における補償措置を要求している。なるほど本土復帰は、格差是正や「本土並み」のみならず、「終戦処理」と戦後補償の問題であることがわかる。そして市町村財政の能力を超えた「戦争と基地」のしりぬぐいなのである。まさに「基地のもたらすすべての罪悪」を取りのぞくこと(1970年10月、倉石農林大臣に対する公選主席の要請)、このような沖縄問題をふまえていうなら、市町村財政の復帰課題は、基地撤廃による地方自治の完全復権であり、戦後補償の完全措置であった。

市町村歳出については、1966年度までは教育費が計上されず、保健衛生費がゼロに近いなどを考えれば十分だろう。むしろ行政機構と職員数の問題が、一般的指標となるだろう。人口規模については、次節の合併計画で論ずるので省くが、人口1万5,000人の市があり、3万人の村、3万4,000人の町があるなどの混乱がみられる。村役場は大抵4課制で、例えば1万5,000人の嘉手納村は、総務、税務、建設、水道が、1万人の西原村で総務、財政、経

済、建設である。この西原村型4課制が多いが、水道課はめずらしい方である(皮肉にも、その嘉手納村で基地公害の燃える井戸事件の汚染が発生)。人口26万人の那覇市はともかく別として、3万4,000人の糸満町は7課制であるが、このうち民生課は戸籍係のことで、復帰直前に住民課が設けられ分離されたが、このように総務、税務、財政等の管理機構と、一部の建設、経済部門を除けば、保健衛生、社会保障などの民生部門が事実上欠落している。例えば保健、衛生課があるのは那覇市とコザ市だけとなっている。従って職員数も小規模の村では15人以下がめずらしくないし、20~30人は普通である。人口規模から市政相当の糸満町が128人(1968年4月琉球政府地方課、市町村財政資料による。但し翌年3月の現地調査時点で173人)であるが、これを人口規模の類似した鹿児島県の大口、阿久根の各市の職員数360~330人と比較すれば分るだろう。沖縄の市町村職員は復帰過程において増加傾向にあるが、潜在的行政需要の大きさを考えれば、市町村行財政水準の絶対的貧困は、財力の問題と対応している。

最後に1967年度決算で地域別の問題をみてみると、市町村税の歳入に占める割合が北部15%、中部27%、南部26%、宮古12%、石垣17%となり、地域的不均等がみられる。市町村債については先にも述べたごとく那覇市など特定市町村に限られ、同年度308万ドルのうち250万ドルが那覇市に集中し、起債の全くない市町村が半分以上である。歳出の地域別特徴も見られ、社会労働費10%平均(歳出に占める割合)に対し、コザ市24%、那覇市14%と基地周辺地域で高いが、保健衛生費3%平均で、コザ市0.8%=住民一人当たり16セントと那覇市7.6%=2.61ドルの違いがある。市町村税については後で述べるが、1969年度決算で政府税7,000万ドルに対し、市町村税900万ドルと、税源の琉球政府集中、および地方税制上の市町村税の混乱があることは既に指摘したことである。

(3) 市町村合併をめぐる

「市町村合併(計画)は、戦後沖縄の市町村に対する軍事的植民地支配の総括であった⁽⁸⁾」私がかつて市町村合併問題の論稿の冒頭でこのように言っ

ている。

市町村合併は1953年市町村自治法の制定の時から、しばしば問題になり、市町村合併促進法（1956年）、市町村合併促進要綱（1960年）により、市町村行財政改革の中心課題となってきた。合併促進法は期限延長で14ヶ年の時限立法とされながら、復帰直前の名護町ブロックの誕生までには、糸満町と周辺3村の合併が実施されただけであった。1960年要綱にもとづく合併計画は全63市町村のうち、離島を除いて52市町村を14ブロックに再編成しようというものであった。あとブロックの一部編入が那覇市、石垣市で実施された。

合併促進法は標準人口規模1万5,000人以上と規定しているが、1960年の合併計画では、この14ブロックは那覇市ほか6市町村の人口33万人、コザ市ほか6市町村の15万人などがあり、3万人未満は3ブロックにすぎない。さらに宮古、八重山群島の2ブロック（平良市、石垣市など）と、北部の3ブロック（人口規模も小さい）を除けば、合併計画の対象ブロックは、本島中南部であり、米軍基地周辺の市町村であった。市町村合併は沖繩の市町村行財政の貧困の現状とその枠内では、市町村規模が弱小であることに対応する米国統治の矛盾である。しかも合併計画の重点は必ずしも市町村行財政の拡充とはみられず、合併問題の政治的経済的基礎はあくまで基地体制の矛盾であり、これを補強する合理化であった。何よりも税源と事務の再配分による市町村行財政の拡充は、「国と地方との行財政関係」なしには成立しないし、この目的の祖国復帰運動に対抗し、「一体化」=合理化を求めたのである。

また合併を推進した時期は、基地体制の破綻のなかで軍用地闘争が最大の盛り上がりを見せたときであった。このプライス勧告反対の島ぐるみ闘争は1955年、プライス氏を団長とする米国下院軍事委員会の、軍用地調査団の、調査報告に対するものであった。このプライス委員会勧告の決議で、土地の賃貸料が、永久借地権による一括前払い（=土地買収）とすること、ほか新規接收や移住地、原子力発電所設立などがあり、損害賠償、賃借料算定の内容が不明であるなど、勧告打破の闘いとなり、琉球立法院の全議員の辞表提出、全市町村長の総辞職決議、琉球政府と軍用地主連合会などの決議撤回要求、行政主席の辞任となり、この成果が1958年の主として5年以下の定期賃

借とすることとなったのである。またこの1956年は任命主席辞任、那覇市長選挙の人民党瀬長氏当選があり、1958年は沖縄教職員会の教育基本法の闘いが勝利し、民立法化されたこと等、米国統治の動揺と危機が背景にあったのである。また市町村財政調整交付金（1953年）の増額運動と、市町村交付税法（1958年）の成立の時期でもあった。

これは市町村行財政の圧縮に対する自治権拡充の抵抗であり、この体制的危機に対応して、1956年市町村合併促進法が成立したとみられる。そして1960年琉球政府の「長期計画」と合併促進要綱がでてくる。この60年代がまた、1960年祖国復帰協議会の結成と公選主席の要求、1961年池田・ケネディ共同声明と経て、1962年立法院の施政権返還決議、同ケネディ新政策以降の沖縄政策の転換、しかし米軍基地機能維持強化を前提にする「一体化」援助の開始、主席公選制と展開する。このなかで自治権と住民福祉の若干の改良と共に、市町村合併計画が掲げられたことになる。

そして合併計画のほとんどすべてが実施されなかったことは、合併後の新市町建設計画の財源見通しで財政負担＝財源難の問題があったと考えられる。宮古島の平良市と下地町の合併では、琉球政府により告示されたが、1961年から3年間に及ぶ紛糾で取消しとなる。唯一政府計画通りに合併した新糸満町（1961年）も、4町村合併の議会決議は容易ではなかった。この合併の問題点は、天下り計画であり、起債と補助に頼る新町建設計画は政府財源難＝補助見込み違いで、1968年に計画変更（補助事業実施率17%）となる。またこの自己財源捻出のため、海岸埋立て、土地造成により、不動産収益を期待しなければならなかった（沖縄県の、この時期、復帰過程の、海岸埋立てと土地造成計画は、琉球政府と市町村で、各地域振興計画の支柱となった）。繰返してであるが、軍用地問題と土地不足、とりわけ中南部基地周辺＝「大那覇都市圏」の地価高騰、「過密」が、復帰直前の「一体化」＝土地造成事業と深く関係してくる。

もちろん、合併政策の重点は基地周辺であり、大那覇都市圏構想とも関連してくる。この構想は「新全総」（1969年）沖縄版として、基幹交通通信体系の整備、水資源、エネルギー開発と石油立地など戦略産業の配置により、中

核都市圏を再編しようという。当時流行の「沖縄経済開発論⁽⁹⁾」に共通するものであった。つまり今後の不況（復帰段階）と過疎化に対し、第2次産業による代替需要を成長要因とする。また資本導入の完全自由化と社会資本の集中的拡充を期待し、基地関係需要は事実上、沖縄経済の重要な支柱であると考えたのである。皮肉に言えば、戦略産業の配置とは、外資導入による石油立地と共に、既存の米軍基地それぞれが「基幹産業」であり、このための社会資本整備ということになる。何度も述べたように社会資本こそ軍事利用との競合で、基地体制の矛盾（土地、水不足など）のカバーではなかったのか。

事実、大那覇都市圏は本島中南部に沖縄の人口の75%を集中させている。戦後沖縄の産業活動も米軍基地の集中するこの地域において発展した。南北に細長い地形（軍用地の接収を免れた残余の地域で、曲がりくねったり細長くなったり）を、米軍基地と那覇軍港を結ぶ軍用道路が走り、基地周辺とこの道路にそって、基地関連産業が「門前町」=市街化地区を形成した。さらに米軍と琉球政府などの管理中枢機能や、軍事植民地特有の「第3次産業」の増大という、雑然たる集中と無秩序の膨張であった。この無秩序こそ基地関連の法則的展開であった。この現状を広域大那覇都市圏構想のなかでとらえその資源、労働力を開発エネルギーに転換する「ゾーニング計画」（1970年、琉球大学経済研究所）も、米軍基地が土地利用、都市計画の阻害要因であることを否定しない。那覇市自体が市総面積の3分の1を軍用地に占められていること、この軍事的「過密」=集積ロス、沖縄の特性(?)を活用する「沖縄経済開発の基本構想」（総理府1969年）の政策系譜に「つなぐことではないのか。市町村合併が、これら地域開発政策における行財政の合理化、近代化だと言うなら、沖縄の戦後地方自治の悲劇はなくなる。」

戦後の市町村制は2市5町50村であったが、戦後軍政下に66市町村となり、復帰前（名護市合併以前）59市町村、現在10市15町28村の合計53市町村である。

ここで復帰前、市町村規模に関する基本指標⁽¹⁰⁾を説明しておこう。人口3,000人未満が8村、5,000人未満では合計16町村であるが、このなかには合併対象外の10町村がふくまれる。8,000人未満では27町村となり、いずれも離

島や本島北部を代表する地域である。沖縄の市町村規模の本土比較というなら、この離島関係の極端に小規模の町村をこそ考慮しなければならないだろう。

しかし合併計画は、あくまで8,000人以上の、沖縄では比較的大規模市町村を対象としている（先述の、那覇市ブロック、コザ市ブロックほか、計画14ブロックのうち、人口3万人未満は3ブロック）。従って合併促進法当初の、標準人口規模1万5,000人以上というのは現実的なものではなくなっている。また8,000人未満についても、島根県32町村、高知県31町村と比べて、「沖縄県」27町村は、「類似県⁽¹⁰⁾」並みと見ることができる。全県町村人口規模の平均では、沖縄9,300人、島根県7,900人、高知県7,000人となり、沖縄が離島町村をふくむことを考えれば、特に平均規模が小さいとは言えない。但し、沖縄の市町村の土地面積平均は極端に小さくなっている。町村平均で沖縄37km²、島根95km²、高知111km²となっており、半分から3分の1である。宮古、八重山群島ほか、離島面積の故もあるし、その上に、沖縄本島中南部にひろがる米軍基地面積の問題がある。

この狭隘化する土地面積だけではなく、米軍関係人口および米軍施設を考慮すれば、基地周辺市町村は、いずれも「過密」化することになる。土地収奪と町村の「過密」=都市化は、同じ軍事基地の問題なのである。ここに市町村行財政の貧困や弱小規模を、適正規模=行財政の近代化にすりかえる合併問題の矛盾がある。先の沖縄の市町村行財政規模の、本土並み制度修正値が6割という地方課試算は、市町村行財政の本土との格差が、財政規模の類似県比較でおよそ半分ということであり、人口規模を同一と仮定すれば行政サービスが類似県の半分ということになる。この場合、沖縄では地方財源の自己負担（本稿33頁掲載資料、琉球政府の財源分担、および本土政府との財政関係の断絶=第1表）を考えて、租税負担の過重という前提条件がある。また基地関連の行財政需要をマイナス要因とすれば、実質行政水準はいよいよ貧困となる。1969年度地方課の市町村合併促進審議会資料で、類似県比較の全体サービス50%、うち社会労働27%、産業経済29%、保健衛生17%となっているのは、まだやはり甘い尺度であるが、実態の一形態と見ることができる。

しかもこの行政水準の（従って財政力）の貧困と、過重負担が、戦後4半世紀も維持されてきたことが、「沖縄問題」の地方財政構造なのである。この地方行財政についての戦後補償こそ、地方行財政と地方自治の確立であり、中央集権化と広域行政、市町村合併による、基地体制の拡充「一体化」政策のことではない。類似県との単純比較で、歳出入のそれぞれの差額＝格差を、本土並みに財政援助によって云々ということでは、沖縄問題の基本視角が消失してしまう。

しかも繰返しであるが、類似団体比較論のいま一つの問題は、沖縄と本土との地方財政構造の基本的差違が、国と地方の財政関係が戦後長期間にわたり断絶していたこと、税源から言えば「琉球政府は95%が国家であり、県は5%にすぎない」程、県行財政の圧縮と国家経費の分担、市町村財政調整という矛盾が、市町村の絶対的圧縮を生み出していること、この基本問題が消滅してしまうのである。琉球政府は1969年市町村合併促進審議会の答申による、合併基本事項を策定した。これは従来の合併促進法を受けつぐもので、かえって「できるだけ大きく」しようというものであった。また経済開発計画との照応や、行政事務と公共施設の共同化を進めること、但し市町村の自主性と実態を配慮することとしている。しかし合併により投資的経費が増大し、資金の効率化と集中化、単独事業の増加など、或は組織の合理化と人材確保など、復帰に伴う行政の高度化に対応できることなどを謳っている。また新市町村建設計画では、新規事業よりも施設の統合と事業の集中など、効率と経費節減による余剰財源を捻出することが当面の課題であるという。つまり新市町村建設の財源見通しが、復帰段階の不確かさがあり、恒久的事業設定が難しいので、実際上の節約と、統廃合後の跡利用を主張したのである。

「道や橋もよく、土地改良もやり農業生産もすばらしい。学校には教材もそろってピアノまで備えつけてある。診療所も公民館も充実し、消防自動車も持っている。水道工事も順調にすゝみ水が安心して飲める。こういったサービスは今の市町村ではどうにもならないのです」と、これは当時の琉球政府の合併促進のパンフレットの訴えであった。

このように合併推進論が復帰と関連して提起されてきたのは何故だろう

か。何よりも「今の市町村行財政の貧困」の告白であり、沖縄の市町村が戦後長く見つけてきた夢が語られようとしている。

「この合併への要望を注意深く読みかえてみると分かり易いと思う。沖縄の(市町村の)現状と貧困を打開し、転換期の見通し不安のなかで、市町村それぞれの長期展望を立てなければならない。ということからすれば何よりも市町村行財政の確立が前提であり、殊に復帰に伴う構造変化に適応する組織機能をもたないことも事実であろう。また戦後過程の地方自治の欠落から、市町村行財政の不均衡が増大し、市町村自身の不合理も生じている。この意味で沖縄の市町村は確かに弱小なのである。⁽¹¹⁾」

「しかしこれこそ戦後補償の最大の課題の一つである。この貧困を逆手にとって市町村合併を望んでいるとみてよいのか。むしろ先の訴へ(合併促進の)の中味は、日常的な市町村自治体の豊かな行政サービスへの渴望ではないだろうか。問題なのは行政単位が狭い広いではない。むしろ面積が軍事的に狭くなり、軍事的過密さえかゝえて、しかも基地体制の矛盾としての、市町村行財政の貧困、確かに軍事的な〈弱小市町村〉がつくり出されたのである。⁽¹²⁾」

従って合併を要望するのは、本来は市町村行財政の確立と戦後補償としての、地方自治の復元なのである。事実、合併問題に関する市町村側の動向は、何等かの反対または条件を表明しており、1969年の合併計画では若干の修正、14ブロックを15に(コザ市ブロックを2分)するなどの措置がとられた。しかし実質は那覇市の衛星都市化の配置換えにすぎなかった。1970年8月、北部の名護町ブロックが新名護市として発足し、中部の宜野湾市ブロックの計画がすゝめられた。ところでこれら合併後の新市町村建設の財源について、琉球政府自体の財政事情から不確実な見通しのまゝであった。琉球政府の財政は1971年度予算は復帰予算といわれ、初の2億ドル規模に達した。しかし日本政府援助の増大と共に対応費も拡大し、借入金の急増、所得税の本土並み減税などにより、市町村交付税2,404万ドルのうち日本政府援助分は778万ドルにすぎなかった。新名護市建設計画183万ドルに対する、琉球政府の支出は庁舎建設補助金程度の10万ドルであった。この新市建設計画の内訳は、し

尿処理施設、漁港整備、農業施設と土地改良、水道事業、保育所など、自治体本来の経常的サービスで、政府支出が合併目的に即応したものとは言えなかった。これらの行政需要に対応する広域行政処理となれば、本土の広域市町村圏（1970年、自治省）と同じことであり、サービスと施設の統廃合、そして住民負担の増大をまねくことになる。沖縄の市町村は、戦後地方行財政の充実を経過することなく、いきなり「新全総」の広域行政に支配されることになる。

最後に嘉手納村ブロック（読谷村との合併）についてふれておきたい。嘉手納村は総面積の87%⁽¹³⁾が軍用地であり、広大な空軍基地に囲まれて、戦後北谷村から分村させられたという経緯（北谷村役場と嘉手納地区が空軍基地で切断された）がある。読谷村も70%を軍用地に奪われ、基地内の狭い回廊を通して嘉手納村とつながっている。まさに嘉手納村は軍事的孤島なのである。嘉手納村の人口1万5,000人、基地を除けば那覇市以上の「過密」で（読谷村は2万人）、村経済の大部分は軍用地代、軍雇用賃金、そして軍関係サービス業である。第1次産業の就業人口比は6%（耕作面積の大部分も基地内の「黙認耕作」である）（以上、1968年）、まさに米軍基地労務者のベッドタウンとなったのである。そして沖縄最大の基地公害に悩まれ、確かに「基地のなかに沖縄がある」典型である。

この両村合併の企画の一つが海岸の埋立事業であり、この土地造成によってレジャー施設をつくり観光客を招く計画であった。

「この嘉手納ブロックの合併物語は、まさしく基地被害共同体の悲劇である。村勢発展の基本方向は、土地を奪われた両村が合併により面積をひろげ、滑走路の下の肥沃な農地をあきらめて、埋立事業で土地を生み出す、そして米軍基地関連産業（メリー・ゴーランド）で繁栄を！」⁽¹⁴⁾

という「弱小」市町村の行財政は、かつては雑種税、ミシン税も課さねばならなかった。まさしく軍用地返還要求、基地公害対策の諸問題も、「基地がなくなれば合併も公害もなくなる」のである。（1991. 1. 11）

あとがき

本稿は、本土復帰から18年を経過した、沖縄県および市町村の財政問題を検討することを企画し、このための資料募集と現地調査を昨年10月に実施した。しかし「はじめに」で述べた如く、復帰以前の沖縄の地方財政問題を、あらためて整理し直してみるの必要があり、いままでの私の数多くの、沖縄関係の研究業績の再検討を行った。本稿は、この目的を未だ十分に果していないこと、次稿では、特に復帰過程、沖縄返還協定、琉球政府の長期経済開発計画、そして「沖縄振興開発計画」、海洋博関係その他、復帰に伴う諸問題、復帰直後の地方財政について、検討してみなければならない。もちろん私自身のこの関係の著書、論文が既に発表されているが、今日思えば、きちんと論理的整理ができていないことを反省しており、今日の沖縄の地方財政研究の原点を、定置するため、この次稿の作成につづいて、第3稿として、新しく、「本土復帰と一体化の推移」を完成させることとする。なお、この第1、第2稿の関係資料は、相当の分量に上り、別途、目録として公刊したので（「沖縄財政関係資料目録」1977年、鹿児島県立短期大学地域研究所、年報第6号）、特別な場合以外は省くことにした。

なお第3稿では、あらたな収集資料のすべてを明らかにする。

（註）

- (1) 宮本憲一編『開発と自治の展望、沖縄』拙稿第7章「沖縄復帰の行財政構造」1977年、筑紫書房、265頁
- (2) 前同、255頁
- (3) 1960年米国上下両院の沖縄援助議決が、1962年ケネディの沖縄新政策で改正
- (4) 琉球大学経済研究所、「琉大経済論集」第3号、1965年、真栄城守定、「琉球における財政投資とその役割」
- (5) 東京市政調査会『都市問題』1971年9月、拙稿「沖縄の市町村行財政と本土復帰(1)」79頁
- (6) 前同、および前掲『開発と自治の展望』、ほか拙著『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、1977年

- (7) 「琉球新報」1977年7月特集記事「乾く沖縄列島，水問題を考える」
- (8) 前掲『沖縄の財政問題と地方自治』第2章「沖縄の市町村行財政と＜一体化＞政策」90頁，（市町村合併計画）
- (9) 沖縄経済開発研究所「沖縄経済の自立に向かって」1969年，沖縄経営者協会「本土復帰に伴う沖縄経済の問題と緊急対策」，1969年。なによりも総理府「沖縄経済開発の基本構想」1969年。
- (10) 琉球政府，市町村合併審議会資料1969年。なお類似団体5県は，島根，徳島，高知，佐賀，宮崎
- (11) 前掲『都市問題』，1971年10月，拙稿「沖縄の市町村行財政と本土復帰（II）」100頁
- (12) 前同，100頁
- (13) 琉球政府，1971年「軍用地問題に関する提案」では95%は耕地面積対比，この他国県有地の扱いにより変動がある。（1986年＝85%「統計かでな」）
- (14) 前掲『都市問題』1971年10月，101頁