

# 沖縄返還の論理に関する一考察

—— 沖縄の財政問題と地方自治 ——

福 丸 馨 一

は じ め に

I 返還協定と復帰対策要綱

II 沖縄の財政構造の変化

III 軍用地問題に関して

IV 社会資本充実の意味

V 沖縄開発と復帰予算

VI 復帰運動と沖縄返還の論理——とくに市町村振興計画の策定から

※ 本号はIIまでとしその内訳は以下の如し。

I i) 返還協定の本質

ii) 復帰対策要綱の問題点

iii) 琉球政府建議書から

II i) 復帰対策の諸問題

ii) 琉球政府から沖縄県へ

iii) 税制一体化の問題（以上本号）

iv) 市町村の課題（未完）

は じ め に

この報告は1971年度文部省科学研究費補助金（特定研究）による中間報告の一部である。私は沖縄の財政問題を数次にわたって調査してきた。それは「基地のなかの沖縄」の実態をつかみ、市町村の財政構造に関して、地方自治の貧困を明らかにする目的であった。

なお特定研究の共同分担の対象としては、那覇市を中心とする中南部（＝基地周辺）の広域都市圏を設定している。既に若干の町村につき調査を実施したのであるが、沖縄の人口の三割を集めている那覇市の検討が終っていない。ここでは一応今迄の調査をふまえて、とくに復帰に関する具体的な問題を取りあ

げることにする。

沖縄問題が必ず基地問題であること、米国の沖縄支配も即ち基地を維持する体制であり、米民政府と琉球政府の関係およびこの両者による市町村支配も、軍事的中央集権によることはこれまで度々のべてきたところである。もとよりこの基地体制の矛盾として、あらゆる沖縄住民の民主主義運動を展開させ、統治構造の破綻を生じさせたのである。沖縄の戦後過程はこの基地体制による地方自治の抑圧であった。この意味から今日の沖縄返還の、基本的課題は「地方自治の返還」でなければならず、復帰の基本目標もこの「地方自治の確立」であるといえよう。

沖縄問題の第一の指標は基地経済である。いわゆる消費経済中心の、軍事的植民地経済であり、「第三次産業」の「異常な繁栄」を特徴としている。従って基地雇用、基地建設、基地依存サービス等による、生産力の不均等発展を極大化させ、東南アジア・韓国にも共通する軍事的植民地的な従属と奇形化を生みだしている。

即ち土地・水・電力・金融（財政）・租税・貿易はもとより労働力や社会資本をふくめて、軍事的植民地としての「地域独占」を完成させたのである。ここからドル通貨体制の危機と矛盾をまともにかぶることになる。また軍雇用や基地関連企業の断えざる変動、その植民地的腐敗と繁栄は、同時に極端な低賃金雇用及び零細企業の簇出と排泄作用である。この巨大なる軍事基地周辺の植民地的・無政府的発展の貯水池として「大那覇都市圏」が形成され、あらゆる貧困と「都市問題」が集積されたのである。従って農業生産力の破壊、地場資本の従属と分解を基礎とし、一定の植民地買弁資本の軍事的依存や、外資系企業の進出をふくむ「開発計画」が早くから準備されたのである。このいずれもが基地の維持を目的とし補強するものでさえあった。

第二の指標は住民生活の貧困化の諸形態であり、ことに基地周辺の基地依存の労働者による、ベッドタウン（飯場）の形成にみられる地域的貧困の集積・集中である。住宅・土地・水・疾病・物価・犯罪・売春・その他あらゆる貧困

は、沖縄統治の矛盾であり、社会資本や社会福祉を加えた行政の貧困は、このまさに植民地的無政府的展開と広域化をすすめてきたのである。

第三の指標が統治構造における自治の収奪にほかならない。行政水準の貧困、国家的経費や軍事的関連経費を支える重税、米民政府の三公社による企業活動も軍事的サービスにつながるものである。米国の沖縄援助も日本の「一体化」援助も、この収奪機構としての基地体制に奉仕するものである。

このような沖縄問題の基本指標から、「復帰対策」をみるなら、日本政府の「本土並み、一体化」が、沖縄の地方自治に対する攻撃であるといえよう。復帰後の沖縄開発計画も新全総の沖縄ブロック版であり、しかもその軍事的性格の好箇の土壌として、沖縄の基地体制を受入れようとしている。72年度沖縄関係政府予算や沖縄開発三法にもこの具体的問題が示されている。

## I 返還協定と復帰対策要綱

### i) 返還協定の本質

沖縄返還がどのようなものであるか、なによりも沖縄県民の暮らしが「本土並み」をどのように享受するのか。これは今日の余りにも緊急な時事的課題になっている。私の沖縄調査がこの政治的領域に係っているとしても、既になんか多くの研究報告がだされており、私自身の解説をまとめることは余り意味がなさそうである。私の基本視点はさきにのべた要約につくされており、沖縄返還をめぐ<sup>1)</sup>る沖縄の財政構造の検討も別稿で一応果したと思う。しかも今日的な政治課題をここでとりあげるのは、沖縄返還が具体的に何をもたらすのか、財政問題と地方自治の関係について「返還の論理」を、「返還協定」や「復帰対策要綱」について確認してみようということである。もとよりこれらの制度上のまた法律上の個々の条項にわたって、逐一検討するというわけではなく、沖縄返還の基本政策をとらえておこうというのである。

返還協定及び復帰対策について潮見俊雄氏は次のようにのべておられる。沖

1), 東京市政調査会、『都市問題』, 1971年9月号, 「沖縄の市町村行財政と本土復帰(1)」

縄協定<sup>2)</sup>は日米安保体制の転態であるが、米軍基地の機能は存続するのである。つまり返還によって日本の自主防衛の強化といわゆる「肩代り」の軍事力を分担させられ、アメリカの極東戦略において日本の役割が一層明かになること、従って日米安保体制の変質過程ということになる。それは沖縄の米軍基地の僅か14%の返還ということ、さらに自衛隊の沖縄派遣について考えれば十分である。「核ぬき・本土並み」もこれらの基本戦略を補強する手段である。

3.2億ドルの対米支払いについては、池上惇氏は次のごとく指摘される<sup>3)</sup>、米国資産の買とりということで、まさに沖縄の買とりであり「肩代り」の具体的形態なのである。そしてドル体制の危機のなかで、日米の防衛分担を明確にし、四次防の軍事力増強にほかならない。

かくて復帰初年度予算における県民要求の削減、変動相場制移行と県民の生活不安、戦後補償のあらゆる打切り等の上で、どのような沖縄開発を組もうというのであろうか。確かに県民不在の返還協定によって、新たな沖縄問題が生活、自治、平和、民主主義において危機を強めているのであろう。

## ii) 復帰対策要綱の問題点

日本政府は1970年11月、71年3月、71年9月に、それぞれ復帰対策要綱を閣議決定した。これに対して琉球政府は逐条検討を加え、具体的措置要請を行ってきた。このほか復帰問題に対する県民の要望は、今迄にも数多くだされてきたことである。とくに琉球政府は1971年11月に「復帰措置に関する建議書」を提出している。これらの沖縄住民の復帰要求こそ、「復帰対策要綱」の検討以上に重要な課題を示しているといえる。しかしここではまず対策要綱の概要にふれておくとともに、さきの『法律時報』がとりあげた復帰対策批判の要旨を参考にしてみよう。なお返還協定から対策要綱まで、日本政府の返還政策を全面的に検討した「建議書」は、その基本的要望について最も注目されるところであり、次節でとりあげることとする。

2) 『法律時報』，1971年10月臨時号，「沖縄協定」，潮見俊雄，一沖縄協定と沖縄の基地問題。

3) 前掲『法律時報』，池上惇，沖縄協定の逐条批判，一財政支出。

第一次復帰対策要綱は1970年3月の閣議決定として、復帰の基本方針が定められ「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及ぼすと思われるものを優先した」とある。この内容は教育文化、厚生労働、通貨金融、産業経済、交通通信、免許資格等、公務員の各項目に分れている。そして第二次、第三次もこれとほぼ同じ項目が示されている。例えば教育文化について第一次から第三次までの内容を示せば次の表の如くである。

<p>（第一次分）教育行政制度，琉球大学の国立移管，国費留学生制度，学校給食，文化財保護。（第二次分）学校制度，私立大学の取扱い，教職員の特別研修制度，宗教法人，学校安全会，琉球育英会，私立学校振興会。（第三次分）教職員定数，公立学校用地の確保，私立学校教職員共済組合。</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

しかし第二次で新たに加ったのは県市町村，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，外国人在留資格であり，第三次では行政，税制，財政金融となっている。これらの対策要綱の決定順序にも何等かの特徴がつかめそうであり，また復帰作業の難易や日米関係の問題も反映しているようである。

とはいえ復帰対策の基本方針は第一次決定において明かである。即ち「日米首脳会談の合意を実施するため，日米両政府の施政権返還の交渉が行なわれ，併行して日米琉三政府の緊密な連絡・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」というものである。これだけでも沖縄県民の意志よりも米国（軍事基地）の意向が尊重されることが理解できるだろう。

さらにこの第一次決定のなかの「復帰対策の概要」及び「沖縄の経済社会の開発発展を図るための施策」のなかに若干の特徴的傾向を見出すことができる。その第一は復帰準備対策の中央集権体制である。復帰対策各省庁担当官の総合調整，総理府沖縄事務所の琉球政府との連絡を求めていること。第二は沖縄県及び中央出先機関の設置並びに琉球政府職員の身分引つぎ，本土法令の適用準備，米国資産のひきつぎや地位協定の準備等，日米国際関係（＝基地問題）及び国家機関と県庁機関との行政関係を優先していることであろう。第三

は本土法適用をはじめとする制度的な「一体化」を、行財政や教育等について「返還以前」にも実施しようとしたこと。第四は戦後の沖縄の「格差是正」のために、長期的視野に立った経済社会の開発発展を図るべく、「計画的・総合的・効率的な施策を策定する」こととし、産業基盤と社会資本の整備を強く求めていることである。

これらの問題は既に今迄に検討を加えてきたことであり繰返さない。しかし結論としていえば沖縄県民の要望と対比されるのは、「地方自治」の視点が全くみられないということであろう。例えば第一次対策要綱とはほぼ同じ時期につくられた、琉球政府の「復帰対策大綱」とは余りにも異っているのである。即ち県民本位の平和を求める基本方針であり、中央集権ではなくて県民の意志を集約する県庁機関の確立であり、その自治の権限を保障せよというものである。

また市町村自治行財政の充実や軍用地問題の解決及び補償である。そして行財政、産業経済、社会保障、教育等について沖縄の現状と特性を考慮し暫定措置や特例を求めたものである。

さて「法律時報」特集のなかで、沖縄現代法研究会が復帰対策要綱批判を行っている。この各分野にわたる再検討は省くことにして、私の「地方自治と地方財政」という主題に関連して、この研究会の基本的見解を金城睦氏の所説<sup>4</sup>について参照してみよう。

金城氏は復帰対策要綱は返還協定の本質に係り、基地の円滑な保持運用のため日米両政府の新たな支配形式による基本政策であるとのべている。そして沖縄人民の斗いと要求とが多少とりいれられ複雑化したのである。さらに琉球政府の要望が沖縄の各分野の立場を交錯させて明確化していないことなど。しかし金城氏の所説で注目すべきは、対策要綱の指導理念は「本土並み」であるがこの一つの側面は沖縄の差別撤廃と格差是正であり、人権上の民主的要求であること、他の側面が権力的統合原理にもとづく形式上の一体化であり、国家的要求であると捉えられる点にある。そしてこの両側面は相対立するというもの

---

4) 前掲、『法律時報』金城睦、——沖縄復帰対策要綱の流れ。

である。

これらの見解は政治というものを直接に対人民の関係で把えるという図式である。従って返還協定の本質規定から対策要綱を位置づけることは当然として、対策要綱を政治力学的に複雑化させ相剋するものだとして分解させるのはどうであろうか。復帰対策それ自体のなかに人権上の民主的意図が対立し矛盾しながらも対等に組み込まれているというのでであろうか。それに格差是正や差別撤廃など沖縄問題の歴史的な性格及び戦後民主主義運動の検討は極めて重要なことであるが、これらを「一体化」政策の方向に無原則に吸収してしまうことにならないだろうか。むしろ人民的諸要求と対立しているのが対策要綱の本質ではないのか。仮に住民福祉や沖縄の特性と現状をかなり多く配慮した事項が表現されていようとも。序に指摘すれば「格差是正」というのは金城氏によれば人権上の民主的要求の側面のみ限定される嫌いがあるが、この同じ政策目標が日米国家独占の基本要求と重複する（？）ことを見落せないだろう。それに格差の概念規定が曖昧である。何よりも明確にすべき格差是正の根拠は、沖縄の戦後過程におけるあらゆる損失補償（＝戦後処理）のことである。格差一般をいうなら国家独占資本主義の経済発展（＝開発論）を受入れることにもなるだろう。沖縄の政治的無権利（人権問題）や歴史的差別を強調するために、却って経済的・政治的・社会的な一体化を非政治的なものとみなしてしまう嫌いがある。

なるほど金城氏も云うごとく沖縄問題は「政治の季節」から「経済の季節」へ移行しているかに見えるこの頃である。だが復帰作業が専ら経済開発に比重がかかるように見えながら、沖縄問題の軍事的政治的性格は消滅したはずもない。否この復帰対策の経済主義的性格こそ金城氏もいう、沖縄支配のあらたなる形式＝政策なのである。その故にこそ住民の経済的諸要求（基地撤廃による生活環境や土地の、社会資本の）が、政治の季節からズレ落ちて広域行政と新全総開発に従属支配されることになるのではないか。

### iii) 琉球政府の建議書から

沖縄返還に伴う復帰対策については、沖縄の各種団体・政府・市町村などさ

まぎまの要求がでている。さらに沖縄返還の根本問題までもふくめれば、既にあらゆる種類の考察や提言がでつくしたともいえるだろう。繰返しになるが私自身も前掲のごとく若干の報告をだしたのである。しかし茲では琉球政府の建議書についてその基本的見解と基本的要求をまとめておこう。

建議書は復帰に伴う具体的措置要請であるが、「はじめに」の文章は、沖縄の戦後史において画期的な歴史上の価値を有する程のものである。この文章上の従って思想上の評価も重要であろう。とくに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思えば、戦後26年間の苦渋はまさに国民的十字架である。この沖縄県民が本土政府と全国民をきびしく追究しているかのようである。このことが県民の復帰への悲願として、平和憲法とその下における基本的人権が目標となり、基地のない沖縄を渴望するのである。

ここからも返還協定や対策要綱が基本的な問題について、県民要求と離反していることは明かである。建議書が米軍基地と自衛隊配備に強く反対し、核ぬきを疑うのは当然である。また暫定公用地法案に反対し、復帰不安とドルショックを訴え、基地経済からの脱却を求めるのである。それは県民福祉のため「国家権力や基地の犠牲や手段にはならない」と主張するのである。従って地方自治の確立を第一義的に求める立場である。或は復帰対策を単なる経済開発や格差是正として把えるものではないことを示している。あくまで平和と人権の保障であり県民本位の経済開発でなければならないのである。

「返還協定」については、いうまでもなく、即時無条件全面の返還を主張している。本土の沖縄化や核ぬきその疑惑と不安、「本土並み」の欺瞞を問いたすのである。とくに米国資産買取りや対米請求権の放棄に対し責任追究することになる。

基地と自衛隊配備について、「公用地の暫定使用」「防衛庁関係特別措置」が米軍基地の存続を前提にしたものとみている。さらに基地こそは占領権力の県民抑圧の構成物であると非難している。基地があるから人権侵害と生活圧迫



平和が脅され経済の自立的発展が阻害されるのである。とくに公用地暫定使用は土地収容法や憲法に抵触するとして反対している。また防衛庁特別措置が防衛施設局を沖縄に設置するものであり、わけでも琉政職員をこの防衛庁職員に切換えることに反対する。講和前損害補償洩れに対する見舞金交付がこの防衛庁関係立法として扱われることにも反対する。このいわゆる請求権は県民のうけた米軍支配下のあらゆる損害補償である。これは戦後補償の問題として一本化し特別立法措置とすべきこと、専ら人身事故の一部に限定することは誤りだとしている。これらを防衛関係法の措置にすることを不当だと考えている。軍関係離職者対策も同様に一般労働関係において措置すべきことなど。

沖縄開発といわゆる開発三法に関して、開発理念は福祉と自治であり、および基地撤去であり大企業中心の高度成長反対ということである。これも自治原則を堅持しようというもので、第三次産業の肥大化と畸形化をもたらす基地経済に反対ということになる。また社会開発や生活基盤投資を優先させること、地場資本の育成と誘置企業のチェックをのぞむことになる。農業は軍用地問題や農地改革・食糧制度の未整備があり、これらの戦後補償（軍用地解放をふくむ）による農業基盤整備を求める。その他経済開発と社会開発に不可欠の水資源・電力への投資を重視する。これら社会資本は軍事的利用の現状と競合するものであり、この故にも全額国庫負担の財源措置をもとめることになる。

基地撤去と自治権の原則からすれば、土地利用に関する国の抜本的助成措置は当然のことであり、例えば基地のなかに国鉄をつくれということになる。ところが開発三法については国の財政責任が不明確であることが指摘される。

「沖縄開発特別措置法」は中央政府の審議会および関係行政機関を通じ総理大臣が計画決定を行なうことになっている。即ち県民代表の知事の権限が中央集権に支配されることになる。このことは沖縄開発の基本理念を地方自治の確立におく沖縄の現状と相対立するものである。「沖縄開発金融公庫」そして「沖縄開発庁」の問題も同じである。ことに後者の沖縄総合事務局の設置は、沖縄復興に関する総務・開発の各行政を中央政府に直轄させることになり、沖縄県

えの直接支配を行うことになる。

その他建議書の基本的要求は裁判・厚生労働・教育文化・税制財政金融の各項目にわたっている。これらのうち財政関係は次章で検討し、また住民要求との関係で第三章以下でもそれぞれ関連するのでここでは省きたい。

## Ⅱ 沖縄の財政構造の変化

### i) 復帰対策の諸問題

琉球政府の解体と沖縄県の行財政組織化に伴う諸問題を検討しなければならない。まず復帰対策要綱について若干の問題をとりあげてみる。

第一次対策要綱では公務員は教員をふくめて国と地方公務員として身分引つぎを行うことを定め、このほか復帰に伴う各種の財政、税制、金融上の特別措置を講ずること等が示された。第二次要綱はとくに国と県・市町村について定め復帰後の経過措置をのべている。例えば市町村はそのまま承認され首長、職員・議員の任期も沖縄法によることなどである。しかし「市町村合併の促進をはかること」<sup>5)</sup>を求めたのが注目される。第三次要綱は行政・税制・財政・金融に関する最終的措置が定められた。

行政では国の行政機関をおくとし、その沖縄開発庁は総合的な施策の策定と推進をはかり、関係行政機関の事務を調整するとしている。なお開発庁は総理府の外局とし、この長官は国务大臣の担当とする、付属機関として沖縄振興開発審議会をおくことにした。そして開発庁の出先機関として沖縄総合事務局を那覇市におくことになった。これは開発庁所管事務はもとより、財務・農政・通産・運輸等に建設関係を含めることが定められた。これはまことに画期的なことであり、一元的な中央集権的な沖縄行政を組織したことになる。

税制関係は次節にゆずるが、財政関係は第二次要綱で地方制度の一体化を定めており、専売・たばこ輸入・税関貨物扱い等の特例を設けている。そして米国資産買とりと関係がある国有財産は「必要があれば地方公共団体に譲渡し貸

5) 前掲『都市問題』，1971年10月号，福丸，「沖縄の市町村行財政と本土復帰(2)」参照のこと。

しつけることができる」としている。しかし米民政府が国県有財産を現在貸つけているものはそのままである。かくて復帰措置としての財政問題は全般に必ずしも明確にされているとは云い難い。これに対しさきの建議書や琉球政府の復帰対策要綱に対する要請書はどのような問題点をかかげているだろうか。

まず建議書は財政関係の基本的要求として、社会保障・年金・福祉・医療など戦後の空白と貧困を完全に補償すべきこと、これらの制度的一体化では沖縄の現状に対応しきれないし、かえって住民負担の増大を招くことになることと反撥している。とくに医療供給体制や福祉施設のおくれ、そして地方財源の制約もあって、国による強力な財源措置や基本施設の整備の必要を訴えている。

或は地方公務員法の適用や軍労務者の間接雇用移行については、沖縄の実情と既得権に対する配慮が必要だとしている。このほか復帰後直ちに職を失う者事業をつづけられぬ者に対する措置を求めている。教育では教育委員会制度をはじめ教育労働者の権利保障や民主的諸制度は、戦後における民主主義運動の成果でありこれがいきなり改悪されることに強い反対を示している。むしろ教育諸条件の貧困は戦後処理の問題として補償され整備さるべきであること、しかるに沖縄開発法においてこの十分な措置がとられていないとのべている。財政それ自体の問題としても、今日まで国政事務を負担させられたこと、とくにこの財源保障が余りにも少かったこと、しかも行政水準の低さも財源難も戦後沖縄の苦難を表すものであった。これら戦後補償の抜本的対策が当然であると考え、その上復帰後の財政需要の増大に対しては、沖縄の特性によるものであり特別交付金や高額補助金のほか債務処理の特例措置が必要だと考える。このように復帰後の財政問題が単に制度的一体化では解決しないことを容易に理解できると思う。

建議書はさらに以上の問題を検討し具体的要求をかかげている。そのなかでも対米請求権に関する特別措置法の制定や、沖縄振興開発特別措置法の基本趣旨の訂正を注目してよい。前者は戦後補償の最も象徴的なものであり、後者は復帰後の地方自治の確立という基本的立場を示している。この開発立法では社

会資本整備の特例補助金，都市開発に係る事業や教育環境整備の国による特別措置を追加せよとしている。そのほか地方債えの特別配慮や，件の沖縄振興開発審議会の知事指名権など，また沖縄総合事務局の組織と権限の縮少まで自治権の主張を貫いている。序に私の意見をのべれば国の出先機関の制限縮少とあわせて，県庁機構の一定期間の拡充および市町村自治体の恒久的強化を訴えるべきだと思う。

このほか公務員の身分と給与に関する改善措置や経過措置，ならびに労働三権の保障を求めている。琉球政府の権利義務の引つぎでは県庁機構の確立のため，従来の一般会計借入金の国庫負担を求めている。もとより通貨交換の完全補償，たばこ専売関係の企業や従業員の措置，そして租税対策をはじめ文部・厚生・通産・運輸・郵政・労働の各般にわたる財政措置や制度上の特例を要求している。このように建議書の提起する問題は，戦後沖縄処理のあらゆる補償要求であり，形式的な法律制度上の一体化を批判するものなのである。

次に対策要綱に対する琉球政府の措置要請は，第一次から第三次までいよいよこまかく検討されている。この基本趣旨は 今迄のべた建議書と同じであるが，若干の例をみておく必要がある。まず国有財産の地方公共団体えの無償譲渡，水道公社資産とこの米軍施設を県に無償譲渡すること，公務員の身分引つぎでは国の強制的措置に反対し，企書対策として関税と減免税等の暫定措置を求め，このための市町村財源の補充などである。

県市町村の事務配分では，福祉事務所設置義務の段階的实施，特別疾病治療について社会保険や医療機関の未整備を考慮すること（治療費の国庫負担）。新全総の関係では琉球政府の長期計画<sup>6)</sup>と照応すべきこと，うちとくに水資源開発では国の責任において財源や技術上の問題を解決せよと望んでいる。それから国立医療機関の設置や無医地区解消などがつついている。

軍用地問題では軍用地解放を第一とし，地籍整備と一括契約処理反対，非細分地問題や復元補償と潰地補償そして請求権まで全面的補償要求をかかげてい

6) 琉球政府，長期経済開発計画，1970年9月。

る。国の出先機関では各県共通のものとし、しかも機械的な制度、機構の適用でなく沖縄の特性を配慮すべきことをのぞんでいる。このほか広義の財政的措置要請は数多くだされている（産業経済と厚生労働関係はとくにこまかく検討すべきであるが茲では省く）。なお琉球政府企画局に係る要請事項では、自治体行財政に関して「復帰に隣し県市町村の過剰職員の人件費、県の発足に伴う庁舎整備などの経費、その他財政負担が適当でない経費につき特別措置を講ずること」としている。

以上のごとく復帰に伴う財政的措置要求は複雑多岐にわたり、あらゆる種類の特別措置や暫定措置の数々を求めており、沖縄復帰があらゆる戦後処理の問題であることが明かになったと思う。それは戦後26年間に及ぶ米軍支配の深い傷跡の手当であり、あらゆる人権と最低生活保障に係る貧困（行政サービスの欠如）を、国家財政の責任において当然補償すべきだということになる。

## ii) 琉球政府から沖縄県へ

琉球政府の行財構造が新生沖縄県へ変ることによってどのような行財政問題がでてくるのか。当面復帰初年度予算が手がかりになるだろうが、ここでは機構・組織・職員及び財政構造の基本的性格についてのべてみよう。

琉球政府のそのかなりの役割が主として国家機関に継承されるであろうことは、今迄にも私自身の沖縄報告において指摘してきたところである。ここで具体的に例示すればまず第一に県庁の組織と職員はどうなるのかということになる。この焦眉の急をつげる問題も、今迄検討してきた復帰対策要綱に対する琉球政府の基本的立場を、前提として考察されなければなるまい。それは地方自治の確立という視点であり、戦後過程の全面的補償要求であったと思う。従って本土法適用による制度上の一体化について、沖縄の特性を十分にもりこむことをのぞんでいた。とすれば沖縄開発庁方式による中央集権的支配に対しては反対せざるをえないのである。それは同時に軍用地問題はじめ米国資産ひきつぎ、対米請求権などの県民要求が復帰対策において正しく受入れられていないことでもある。

このような復帰対策のなかで、沖縄県の行財政とくに財政構造の問題をとらえなければならないのである。さきに参照した「法律時報・沖縄特集」はこの意味では未検討といえる領域であり、主として復帰対策要綱の批判に終始したといえる。なるほど沖縄現代法研究会は税制・財政・行政組織の具体的分析をふくめてはいるが、政策批判の域をでていない。私自身既に発表した沖縄財政論文の成果をふまえて、この同じような政策批判をこの小論において繰返してきたと思われる。そこでこれらの諸問題を、とくに復帰後の沖縄の地方財政問題について、一層具体的に検討し地方自治の視点から追究してみようと思う。

そこで現在の琉球政府の行政機構や財政構造の基本的特徴について、今迄に発表したものと重複しすぎる嫌いがあるが、最少限度の要約をしておく必要がある。その上さらに復帰初年度県予算の検討も不可欠であるがこれは後述することになろう。いうまでもなく琉球政府は国家行政機構を体现し同時に県政事務を遂行し、また若干の市町村事務をも代行していたのである。この複合的行政の比重は1969年度予算 476億でみると、国131億円、県330億円、市町村15億円という試算<sup>7)</sup>がある。もとより事務分担区分とともに財源負担区分の問題があるが、69年度の日本政府援助金は96億円であったことをのべれば足りるだろう。つまり最も重要なことであるが琉球政府の財政は少なくとも県政事務について国家財源の供給なしに分担されていたということである。これは自主財源の高い比率に示されており、本土類似県との著しい対照を表している。たしかに国税徴集分が大方は政府税となることを考えねばならぬが、本来は国政事務費と相殺されるものであり（むしろ国政経費が上廻っている）、日本政府援助が戦後においてどのようなものであったかも考えねばならない（1962年にはじめて行なわれ、ごく最近急増した）。従って本土並みの財源供給なしの自己負担財政のあらゆる矛盾を背負っていたのである。

また租税問題を考えれば一層具体的にこの特徴をとらえることができる。政府税のおよそ85%が国税相当とみられ、「琉球政府は税源のみについてみれば

7) 琉球政府，財政関係調査資料，1970年11月。

85%が国家であり、市町村は4割までが沖縄県である<sup>8)</sup>といえよう。このほか琉球政府の国家機関代行の問題は市町村への交付税支出、財政投融资関係、政府関係企業、特別会計をふくめて肥大化した財政構造を考えねばならぬ。税源自体が本来の自治体税源を圧迫し混乱させ、他方で自治体本来の財政支出が制約される所似である。ここから琉球政府の財政危機の根本原因をみるべきであり、加えて最近の援助増額や復帰予算の対応財源難という矛盾をも理解すべきである。

政府の行財政機構の肥大化は沖縄の第三次産業＝基地経済の異常な膨張とともに米軍支配の直接の産物であった。1971年現在の行政府職員は17,213人（政府立高校教職員など3,500人を含む）に達し通例の本土県庁とは対比すべくもない。しかも1960年9,000人、1965年12,000人に対し激増とみられるが、この行財政の膨張もまた戦後沖縄の米国統治の成果とみるべきものである。この自治体不相応の行財政組織が、租税と経費の面で国家的機能を持ち、職員数も行政機能も予算も国家機関を優位させたことこそ、沖縄県の発足にあたり種々の困難を生む原因となるものであった。（例えば主税局の職員は県税事務をほとんど遂行できぬ程国税業務に専心していた）。例えばまた通産局のなかに郵政庁が入り、気象庁を加えて職員数1,868人であるとか、法務局1,018人とか、統計庁が525人とかをみても明かである。

しかしここで見落せない最も重要なことは、米民政府との対応関係であり、琉球政府の行政はこの米国統治に従属しながら展開されたのである。琉球政府の職員数の推移をみれば、1961～3年の約1万人を基点として、1953～62年の2,000人増加に比べて、1962～71年の1万人増加の意味は重要であろう。後の期間は米国の軍事的植民地支配の矛盾と動揺を背景とするものである。それは60年安保以降のケネディ・池田共同声明をはじめ、「一体化」政策による基地体制の強化をおしすすめるものであった。復帰問題の原点もまたこの歴史的経過をもって確認するべきものである。

8) 福丸、前掲『都市問題』1971年10月号 102ページ。

ところで行政組織としては最大職員数をかかえた厚生局 3,194人の組織形態をしらべてみよう。この内部部局は公衆衛生・医務・民生の三部 250人であるが、那覇保健所など支分部局 828人、付属機関として政府立病院等 1,574人、外局として社会保険庁 388人となっている。ここで沖縄の行政水準のなかで最も低いといわれる福祉行政・公衆衛生・医療保険等の自治行政のほとんどが政府所管として組織されていることを前提としなければならない。本来の市町村サービスが中央集権として総括されるが故に貧困化するのである。

財政投融资，特別会計，政府関係機関についての概要をかかげておこう。財政投融资は1952年農林漁業中央金庫，1955年大衆金融公庫の設立に始まるが，この原資はいずれも一般会計によるものであった。1966年資金運用部を設立し特別会計余裕金の運用を行なったが資金枠が限られていた。1968年日政援助により本格的な財投運用が始まり，「産業投資特別会計」が設立された。さらに70年に「本土産米穀資金特別会計」を設けて原資供給を強めた。現在特別会計・公社公庫等14機関を対象とし，市町村及び琉球政府の一般会計をもこれに加えている。

1972年度（復帰前米会計年度）財投資金計画は約1億ドルで，内訳は産業投資特別会計4152万ドル，資金運用部224万ドル，一般会計134万ドル，自己資金等 4,537万ドルである。これを再区分して，公社・公庫 5,294万ドル，特別会計 3,283万ドルである。このうち市町村 410万ドル，政府一般会計（中小企業近代化資金特別会計） 134万ドルである。また財投の使途はさきの資金計画の自己資金をのぞく， 6,500万ドルで，政府一般会計 2,460万ドル，住宅融資特別会計 925万ドル，産業開発資金84万ドルなどがある。このほとんど産業投資特別会計によるものである。なお1971年度財投原資と日政援助の関係を第一表にかかげておこう。これによると約半分を日政援助によっており，同年度の琉球政府一般会計えの日政援助約 7,000万ドルに比べて，日本政府の沖縄援助がかなりこの財政投融资に力点をおいていたことを示している。つまり沖縄援助増額というのはこの財政的企業活動のことであったともいえよう。そして特徴



第1表 1971年度財政投融资原資計画  
(1,000円)

一般会計出資	205,031
産投会計	810,000
{日政援助金	{ 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

註）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。

的なこととして道路・港湾・電力・水資源などの公共投資関係がほとんど含まれていない。

政府一般会計の分析は既発表の私の論文と重複するので省くことにする。ただし財政状況の悪化ということで政府借入金についてだけのべておこう。1972年度予算の借入金は，1,893万ドル（才入比，7%）であるが，元来1966年度までは米民政府により借入金は禁止されていたのである。1967年度以降，財政規模の急増とともに長期借入金，債務負担行為が累積し財政収支が著しく悪化したのである。そのため公共事業費に関する財源借入れや赤字財政借入金特別立法（1969年度）により，1970年度には約114億円に累積し（資金運用部借入れ），さらに71年度借入63億円と財政危機を深刻化させている。（70年度借入れ分までの元利償還予定は1978年度までで約150億円にのぼる）。なお政府債務負担行為については日本政府調査団報告によると，「年度中途における財源捻出の手段としてこの制度を利用している」と指摘している。つまり日政援助借入金，一般財源でまかい切れない債務負担限度額を1970年だけで65億円計上している。

政府関係機関は琉球電々公社（1959年），琉球土地住宅公社（1966年），沖縄下水道公社（1967年），先掲の大衆金融公庫，農林漁業金融公庫等である。これらの問題は米民政府の水道公社，電力公社，琉球開発金融公庫の役割と併行して考えるべきである。そして沖縄下水道公社は1964年米民政府の中部統合下水道計画をひきつぐ広域行政であり，むしろ軍事支配の側面を背負うものである。

さて沖縄財政の基本構造の問題はこれくらいにして，行政構造の変化についてふれておくことにしよう。沖縄県の発足とともに開発庁沖縄総合事務局がおかれることの問題は既に指摘したところである。琉球政府の「沖縄県行政組織案」（1972年2月）は，県機構の具体的形態を呈示しているので参照することにして。この機構案概説はまず国政・県政・市町村政の混合機能が，復帰に伴い分離されることで沖縄県が発足するとのべている。人口規模および行政対象の類似県の組織に準じ，しかし沖縄の特性や現在の組織を考えて組織案をつくったとしている。従って若干肥満型となった点はあるが，とくに国と県えの行政分離に伴う職員の身分や行政制度上の特例措置を暫定的にとりいれたものといわれる。

この点で私の疑問は，沖縄の地方自治体を考える場合，戦後の長い期間にわたる地方自治の収奪を起点とすべきである。即ち自治制度上の類似や数量的相応さをもって行政組織を云うのはどうであろうか。というのは沖縄県は市町村をふくめて，この戦後の自治行政の空白を完全に埋めることで発足すべきである。もちろん県組織だけの拡充ということではないが，復帰後の地方機構がどれだけ県民自治のマイナスを埋め合せるのかということが根本問題であろう。

この県行政組織案では，総務276人（出先245人），企画 150人（5人），厚生 246人（1,944人，同厚生地方事務官204人），農林水産290人（730人），労働商工150人（313人），土木211人（526人），その他401人等各部合計5,669人となっている。この特徴は出先機関が大部分であり，また厚生部職員数がおおよそ

4割程度を占めていることである。厚生部は社会保険、年金等の国家委任事務をふくめ、直接の福祉として病院事業、福祉事務所、保健所ほか厚生施設がふくまれている。

しかし沖縄県の発足にかかって保健衛生や福祉関係が著しく充実したとみるのは疑問である。今日までの行政の貧困として、また本来の市町村行政の欠如として、過渡的なものとして、むしろ県と市町村との行財政関係では逆立ちとしてみるべきである。その意味で戦後沖縄問題の深い傷跡をこれら組織機構のなかに見出すことができる。例えば企画部の水資源開発室は類似県の水道行政を担当するとしても、米民政府水道公社による従来の水道行政の欠如を示すものであろう。農林部門では土地問題や農業振興において、基盤整備のおくれに対応させられるものである。労働部では基地労働関連の組織があり、土木部でも用地補償課とか土木建築事務所の相対的肥満化を生むことになるのである。

一方日本政府の出先機関定員調べ<sup>8)</sup>によると、総理府、法務省、文部省、運輸省、郵政省等 8,351人となり、うち 6,765人が琉政職員のひきつぎという案である。つまり県職員数を大幅に上回る国の出先職員が考えられている。このうち総理府所管を除いてはほとんどが琉政ひきつぎである。総理府関係は防衛庁や沖縄総合事務局を中心としており、各省要求定数 2,530人に対し、第一次内示は 1,327人（うち琉政69人）であった。この防衛施設局えの身分移管反対の闘いがすすめられていることも付記しておく。

### iii) 税制一体化の問題

沖縄の復帰問題のなかでも税制とくに住民の租税負担がどう変わるのかということは、住民の暮らしに直結した最も具体的な課題であった。前掲の私の論文でも「本土並み」租税負担について基本的考察を試みたつもりである。この繰返しを避けて、ここでは復帰対策要綱の問題について検討してみよう。

さきの建議書は税制についてこうのべている。第一に沖縄租税特別措置法の適用について、重要産業の指定を今後も認めること。第二に住民税の所得割の

8) 琉球政府行政管理課1972年1月。

課税標準や給与所得控除が、本土法により不利益にならぬよう経過措置をとること。第三に自動車重量税の適用について、これが鉄道及び道路整備の財源であり、沖縄への適用を延期すべきこと、従って鉄道道路網の整備が先決だとしている。以上建議書の基本要請は税制対策としては簡単である。私見をのべれば全県民的な減税要求を求めるべきであった。

たしかに琉球政府の要求も複雑多岐にわたるので、土地・請求権などの重要問題をかかえて、法律又は制度的な側面では著しく限定的な経過措置を求めたものといえよう。しかし沖縄復帰の基本問題からすれば、戦後補償の問題として全県民に対する完全減免税の特例措置を求めるべではなからうか。この建議書のなかでも、琉球政府の権利義務の承継で一般会計借入金的全額国庫負担を求めたのと同じ趣旨であろうに。

次に復帰対策要綱とこれに対する琉政の具体的措置要請はどうであったのか。第三次要綱（1961年9月）のなかで、観光及び企業対策上の経過措置を示したほか、本土税制への移行を原則として示したものである。国税について所得税は、沖縄法令による課税年度が終了する期間を除き本年から適用する、酒税の軽減措置や物品税免税等の一定期間の特例、自動車重量税は本年末まで延期といったところである。租税特別措置法は沖縄法の適用期間をひきつづることになった。

地方税制の扱いはどうであったのか。県税については個人県民税均等割の本年度限りの免除、法人県民税は法人税と同様「復帰の日以後に終了する事業年度から本土法適用」となる。自動車税、軽油引取税など暫定又は一定期間の軽減。個人事業税や不動産取得税、県たばこ消費税、料理飲食等消費税などは、即日本土法適用。但し法人事業税は法人県民税と同じ扱い。市町村税は個人住民税で本年限り税率の特例を設け（法人住民税は法人税と同じ）、固定資産税は本年限り評価額及び税率の特例を設けると共に、昭和48年度以降若干の緩和措置を講ずるという。その他軽自動車税の暫定軽減、市町村たばこ消費税の即時実施など。

なお沖縄経済の特性に係る関税について、生活必需物資のうち関税負担が大幅に増大するものには、消費者物価対策上一定期間の特例措置を求め、同じく製造用輸入原料についても企業経営及び消費者への影響を考慮することになった。以上のごとく復帰後一定期間それも本年限りの軽減措置を中心としたものであり、別に発表した私の考察で提起した基本問題（＝制度上の一体化と租税負担の増大）がほぼ実現することを示している。

これに対し琉球政府の具体的措置要請書はどう反応したのであろうか。税制に直接関連してみれば、法人税・所得税など復帰と同時に本土並みとし但し所要の暫定措置を求めた。また酒税の軽減、物品税の戻税制と免税措置、揮発油税は当分の間税率軽減、関税では企業保護対策や消費者物価対策の配慮、地方税は固定資産税、軽油引取税などの特例暫定措置等である。なお琉球立法院はこれとは別に1971年5月に復帰に関する要請を行なった。このうち税制についての基本的要旨は、税制度において又は税負担の面で従来と比べ激変する、従って県民生活に多大の影響があるものについて、当分の間段階的に本土並みに移行せよというものである。また既存企業がおびやかされるオソレがあるものは税法上の保護措置を求めている。このうち地方税関係では県民税は即時適用とし税率は段階的に調整すること、そして所得税・法人税・市町村民税の負担を総合調整することとしている。また個人均等割は前年度の所得がなかったことにし、市町村税は抽象的に沖縄の現行税率を維持するなどとなっている。

琉球政府主税局が発表した復帰による課税額推計<sup>9)</sup>を沖縄現行税体系と対比してみよう。これは復帰対策要綱の税制の具体的扱いを一切無視したことを考慮すべきであるが、所謂「本土並み負担」の方向を示すものとみてよかろう。復帰後の租税負担の基本問題については前掲の私の論文があるので茲では重複させないことにする。なおさきの法律時報特集でも復帰対策要綱との関係で末永寛昭氏の税制分析があることを付記しておく。

さてこの推計では国税関係（現行政府税の大部分）は15.8%軽減となり、地

9) 沖縄タイムス、1971年7月14日掲載分参考。

方税関係は78.7%過重になるが、総合負担では0.4%の負担軽減になるという。つまり本土並みは現行税どおりということである。しかし税負担の問題を総税収によって比較することは正確ではない。個人についてその上所得階層別の区分を行なわなければならない。<sup>10)</sup>とくに本土税体系が逆進的大衆課税の傾向がつよいことを考えるべきである。そして沖縄とは直接対比しがたい諸問題をかかえていることも無視すべきでない。それは国・県・市町村の税源配分の

第2表 本土法適用による課税額推計，1972年度  
(単位 1,000ドル)

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

註) 未設定は主要税目分

国税＝専売納付金，地方道路税，相続税，自動車重量税県税，県民税＝たばこ消費税，自動車取得税，市町村税＝たばこ消費税，電気ガス税，木材取引税，国民健康保険税

※ なお県税の，事業税，不動産取得税は市町村税であった。又この表は若干の省略がある。(関税，国保税ほか)

10) 福丸，前掲『都市問題』10月号，107ページ参照。

混乱，米民政府布令税法による外国人・外国法人の扱い等の問題がある。しかも次表は復帰後の税負担の動向を考える興味深い資料であることは否定しえない。この表でも分るごとく，沖縄の税目では本土法と比べて未設定のものが多い，その故に国税の間接税は全般として大して減収にならぬし，却って税目の新設や整備（税率改正）により著しく増収になるものがある。この点は地方税体系全体についていえることで，県市町村税ともにおよそ二倍にも増加するのである。これを新規税源をふくむ住民の個人負担として考えれば負担は一層重くなるとみられる。例えば固定資産税の75%増とか市町村民税の22.8%増という収上の対比では不明なことがあり，前掲の私の論文では中間所得層の地方税負担が三倍にもなっている。さらに県民税の創設，県市町村たばこ消費税など，或は国民健康保険税を加えた税負担の実態はいよいよ深刻化するものである。ただし国税の負担よりも地方税負担の重圧というのは，住民の租税思想や自治意識を育てるのに役立つのではあるが。

この沖縄タイムスは住民負担は重くなるという見出しをかかげている。さらに本土税制移行の問題点として，国税では階層区分の問題があること，間接税が全体として軽減されても復帰後の物価低下とはならないとしている。これは沖縄の輸出入構造からかえって上昇さえ考えられ，新規税目や生活必需物資課税の負担からも問題がある（とくに石油ガス税の三倍増など）。県税関係は事業税をのぞきすべて増税となること，新規税目を加えて問題は大きくなることなど。さらに個人県民税は課税最低限 1,697ドルとなるが，現行沖縄の所得税の課税最低限 2,150ドル（本土 2,567ドル，いずれも 1,969年現在）からして低所得層の負担増は一層明確であろう。また自動車税の増収と自動車取得税の新設と関連する国税油脂三税（揮発油税，石油ガス税，地方道路税）の増収・新設等が大衆課税の意味をもつことになる。このほか不動産取得税，娯楽施設利用税の大幅増収も見込まれている。

市町村税関係は既にあきらかなごとく倍增するが，しかし市町村民税の22.8%増をそのまま，今日までの住民負担が軽かったということで理解するのは，

別に論じた沖縄の租税の根本問題としてみれば誤りであろう。さらに電気ガス税は生活必需品課税であり低所得者課税になるのだろう。以上の点からも低い県民所得のなかの負担増さらに物価高が税制の面でも指摘されるのである。そして復帰対策全体を通じて、住民自治の古典的原則である地方税とくに市町村税の拡充が方向づけられている。それは戦後沖縄の自治の貧困を、この住民負担増と引換えに制度上穴埋めしようというものである。

さきの本山氏の所説は現行税体系が拡大され整備されること、従って負担増が明らかだとしている。これが物価にハネ返り、企業の危機をも招くことを懸念される。とくに県民税の創設の問題のほか、個人市町村民税の均等割も所得割も税率が倍以上になるといわれる。税率が下るのは所得税，法人税，砂糖消費税，物品税，法人市町村民税ぐらいのものだということ，さらに新增税の問題が加わり県民生活と物価に多大の影響があらうとのべている。

以上の点からも復帰による租税一体化のショックにかんがみ，復帰対策自身が若干の暫定特例措置を設けたことも当然であろう。しかし設定期間の短いことからして，結局はほぼ全面的な「本土並み負担」を実現するものとみてよからう。そして物価問題は税制上の問題に加えて金融通貨の決定的打撃をうけていることも既に現実となっている。それは企業対策をふくめ復帰対策の重大な欠陥を表すものであらう。

（未完，イギリス出張をひかえて 6月29日）