

琉球大学学術リポジトリ

復帰以前の沖縄における公共投資と建設業

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2010-01-18 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 大城, 郁寛, Oshiro, Ikuhiro メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24564/0002005254

復帰以前の沖縄における公共投資と建設業

‘Public Investment and Construction Industry in Okinawa before 1972’

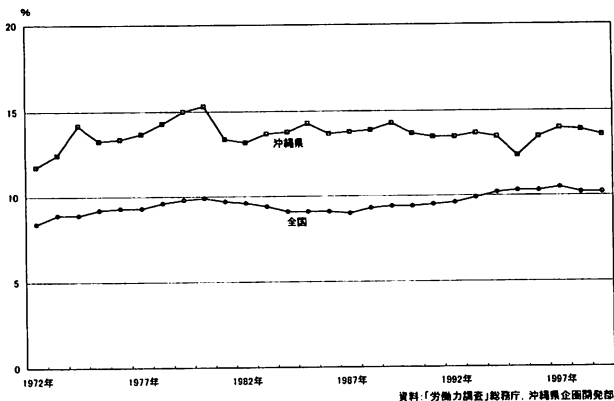
大 城 郁 寛

1. はじめに

沖縄県の県民総支出に占める公共投資の割合は1998年度において15.2%の水準にあり、わが国のGDPに占める同支出の比率7.9%と比較すると、公共工事による需要喚起が県経済の景気を大きく下支えしていることを示している。そのことを就業構造の観点から眺めてみると、図1が示すように沖縄県の就業者の約14%が建設業に従事するという現象となつて表われている。もちろん建設需要の全てが公共事業という訳ではないので、公共事業と雇用の関係は建設需要を民需と公需に分けて、その比率にもとづいて建設業従業者の内どの程度が公共事業に携わるものなのかを判断しなくてはならない。

(旧)建設省の「建設工事受注調査」によると、建設工事受注額に占める官公庁の比率は近年の景気対策としての公共工事の増加を反映して、1997年度が約41%、98年度が約47%、99年度が約53%と上昇傾向にあるが、大雑把に建設需要の民需・公需の比率を半々とすると、14%の半分の7%程度が直接的に公共事業に携わっている就業者とみることができる。ただ、建設業と他産業との関連を考慮すると、この比率に建設業者に資材を販売したりサービスを提供する他業種、例えばセメント製造、建設機器レンタル業、設計事務所などの産業に雇用されている従業者の何割かを加えた比率が、トータルとして公共事業に関わる従業者となる。平成7年沖縄産業連関表によると、同年の県内生産額5兆4,100億円の12.4%が公的資本形成によって誘発された生産額となっているから、県内従業者の1割強が公共工事によって仕事が与えられているとみることができる。

図1 全就業者に占める建設業就業者の割合



このように沖縄県は公共事業に大きく依存した経済構造を持つようになった。しかし、700兆円を超える公的債務を抱える現在の財政状況において、短期的には代替基地の建設などの公共事業によって就業の場を確保していくことが可能だとしても、長期的視点に立てば公共事業依存体質からの脱却が求められていることは、大方の県民が承知していることである。1972年の復帰を機に本土との経済格差を是正する目的で、累計すると数兆円に及ぶ財政資金が道路、港湾などのインフラ整備のために投入された。いま沖縄経済が大きな節目を迎えているとすれば、将来を展望するためにも今までの巨額な公共事業によって、県経済がどう変わったのかを総括しておく必要がある。

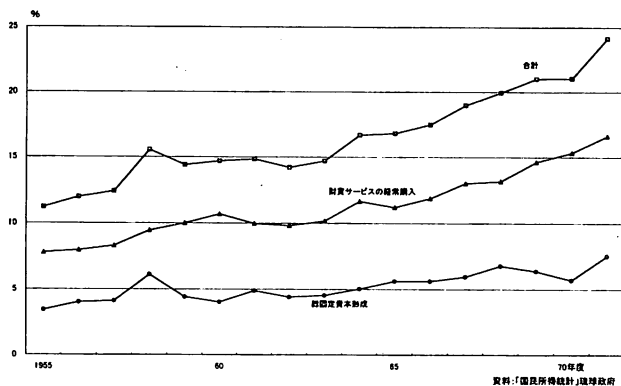
本稿は、復帰前においてどのような公共工事が、どの程度行なわれていたのか、そして公共工事を担う建設業はどのような状況であったのか、いってみれば当時の公共事業や建設業の姿を描くことによって、総括の出発点としたい。

2. 民需が主導した復帰前の沖縄経済

(1) 低い公的部門

復帰前における沖縄経済の1つの特徴は、総需要に占める公的部門のシェアが低いことである。1955～1971年度までについて総支出に占める公的部門（一般政府最終消費支出＋公的固定資本形成）のシェアをプロットしてみると、図2が示すように1955年度の12.2%（最終消費支出7.8%，固定資本形成3.4%）の水準からシェアは上昇して1971年には24.1%まで高まったが、この水準は1998年度の34.3%（最終消費支出19.1%，固定資本形成15.2%）の7割程度のレベルで、復帰前の沖縄は公的需要に依存しない経済構造を持っていたことがわかる。特に公的資本形成は1998年時点で県内総支出の15%強を占める主要支出項目であるが、復帰前は5%前後のレベルでしかない。同時期のわが国の国民総支出に占める公的資本形成の比率は9%程度水準にあるから、全国との比較において、沖縄はかなり低調な社会資本整備が行なわれていたことがわかる。

図2 総支出に占める公的部門のシェア



経済成長の観点からも、当時の沖縄が民需主導型の経済構造であったことを見ることができる。1955～1971年の期間について、総支出の伸びに対する各支出項目の寄与度を求めた表1を見て頂きたい。この表によると、民需が個人消費51.1%，企業設備28.8%，個人住宅13.6%に対して、公的需要が政

府消費18%，政府固定資本形成8.1%となっている。比較のために同支出項目の寄与度を復帰後（1972～1997年）についても計算してみると，個人消費53.9%，企業設備15.8%，個人住宅3.9%，政府消費18.8%，政府固定資本形成14.3%となっており，戦後一貫して寄与度に大きな変化がなかった個人消費や政府消費を別にすれば，復帰前が企業設備や個人住宅に，復帰後が公共事業に牽引されて経済成長を逃げたことを示している。

（2）旺盛な設備投資

1960年代から1970年代初頭までの期間は，沖縄も高度経済成長期にあったから，民間企業の設備投資が旺盛であったことは十分に予想されることである。そこで，有効需要，そして供給能力の増強を通して沖縄経済を主導した設備投資の内容を，もう少し詳しくみてみよう。ここで利用する資料は琉球政府企画局が，高度経済成長の助走期にあたる1958～1962年について国民所得統計の民間設備投資を建築物と産業用機械に分類した表2と，同じく企画局が資本金1万ドル以上の法人企業を対象に行なった「法人企業調査」に基づいて，設備投資を項目そして産業別に分類整理した表3である。この調査は当時の大手企業（1968年度調査で548社）を対象とした調査のため，中小，零細企業の動向が漏れるという制約はある。「国民経済計算」（琉球政府）の企業設備額から判断するとおよそ25%程度が調査対象になっている勘定であるが，この調査によって項目だけでなく産業という切口から設備投資の傾向を見ることができる。

まず設備投資を建築物と機械に分けてみると，出所の違うデータをつないで傾向を読み取るという問題点はあるが，まず1つは業務用自動車などを機械装置に含めると，建築物よりは機械装置の比率がはるかに高いということ，2つめに設備投資に占める車両運搬具の比率が15%前後とかなりの比率を占めること，そして3つめに1969～1970年にかけて「その他投資」（埋立などの土地造成がほとんど）の比率が上昇したことがわかる。次に産業別に分け

復帰以前の沖縄における公共投資と建設業（大城 郁寛）

てみると、沖縄の産業構造は第三次産業偏重といわれながらも、設備投資に
関しては製造業の構成比は高い。この比率はトレンドとしては低下傾向にあ
るが総額の60～40%程度を占めており、調査対象になった企業に製造業が多
く含まれていた恐れはあるが、当時の総生産に占める第二次産業の構成比が
17～19%程度であったことから考えると、高度成長期において製造業の投資
活動が活発であったことを示している。

表1 総需要に占める主要支出項目の構成比

	個人消費	政府消費	総固定資本形成	民間固定投資	個人住宅	企業設備	政府固定投資	移輸出	移輸入
1971年度	536.7	183.8	448.2	374.1	120.7	253.4	74.1	441.5	622.4
1955年度	100.4	10.2	16.3	11.8	4.2	7.6	4.5	66.3	60.8
寄与率(%)	51.1	18.0	50.6	42.4	13.6	28.8	8.1	43.9	-65.8
1967年度	19,500	6,457	11,147	6,348	1,847	4,501	4,799	8,628	12,233
1972年度	3,067	745	1,965	1,533	651	882	432	1,741	3,160
寄与率(%)	53.9	18.8	30.1	15.8	3.9	11.9	14.3	22.6	-29.8

注：1955～1971年度の単位は百万ドル、1972～1997年度の単位は1億円

資料：『沖縄経済論』宮永秀、「県民所得統計」沖縄県より作成

表2 項目別設備投資

単位：千ドル，%

	1958年度	1959年度	1960年度	1961年度	1962年度
総額	24,030	21,684	30,384	38,301	45,039
構成比	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
建築物	44.3	36.4	38.7	26.6	31.1
産業用機械	55.7	63.6	61.3	73.6	68.9

注1：産業用機械の中に車両運搬具を含む

資料：『国民所得統計』琉球政府

注2：埋立等の土地改良は建築物に含む

表3 設備投資の内訳

単位：千ドル，%

		1965年度	1966年度	1967年度	1968年度	1969年度	1970年度
総額		17,282	18,961	32,147	34,092	45,049	80,750
項目別構成比	建物	25.9	25.4	28.2	23.6	28.4	10.1
	機械装置	37.5	31.7	43.2	38.0	22.8	48.4
	車両運搬具	16.8	16.9	12.5	15.0	11.9	7.0
	その他	19.8	26.0	16.1	23.4	36.9	34.5
産業別構成比	第一次産業	3.6	6.2	2.5	1.9	3.9	4.3
	農林業	0.3	0.1	0.3	1.0	1.1	1.2
	水産業	3.3	6.1	2.1	0.9	2.8	3.2
	第二次産業	60.6	39.1	52.5	55.2	40.5	43.2
	製造業	57.9	36.2	48.1	47.5	28.3	39.7
	建設業	2.6	2.6	4.2	7.6	12.0	3.2
	鉱業	0.0	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2
	第三次産業	35.8	54.7	45.0	42.9	55.6	52.5
	卸売・小売業	10.9	18.3	10.4	13.4	8.7	4.8
	金融・保険業	2.3	5.3	6.4	5.1	6.8	1.1
	不動産業	0.4	2.7	1.4	0.0	1.1	0.5
	運輸・通信業	12.8	11.4	14.0	16.5	25.5	38.9
	電気ガス業	5.7	10.8	6.3	5.3	6.5	4.2
	サービス業	3.7	6.2	6.6	2.7	7.0	3.0

資料：『法人企業調査』琉球政府企画局

第三次産業に引っ張られた沖縄経済において、いったい製造業のどの業種において設備投資が旺盛であったのか確かめたいが、そこまで細かく分けたデータは入手できない。そこで、出荷額の増加した業種において設備投資も増えたという想定で、1960年代における各業種の出荷額を整理した表4でもって代用としたい。

この表を眺めると、次のことが指摘できる。まず1つは、製造業における食料品、その中でも砂糖とパイン缶詰のウェイトが極めて高い。砂糖やパイン缶詰については日本政府によって特惠処置が与えられ本土出荷が伸びていたが、特に沖縄産砂糖が1959年に打ち出された日本政府の「甘味資源の自給力強化総合対策」の指定を受けたこと、それと1964年のキューバ危機による国際的な糖価の高騰が刺激となって製糖業が益々活発となった。「工業統計調査」（琉球政府統計庁）によると、1960年から1967年の間に黒糖を製造する事業所は289件から22件に整理され、加工度の高い精製糖については事業所が9件から13件に増加し出荷額も7.5倍に増加した。このように1960年代半ばに糖業は一躍沖縄のリーディングとなったが、キューバ危機が収まると糖価も下落し、日本政府の買い上げ価格も据え置かれたため出荷額が頭打ちとなった。

糖業やパイン缶詰が主に輸出という外生的需要に支えられた業種だとすると、「その他食料品」は沖縄経済が高度成長期に入り、それに伴う消費支出の増加という内政的要因に支えられた業種といえる。住民の生活が豊かになるにつれて、泡盛、清涼飲料水、かまぼこ、素麺などの日常の食卓に上るような食品の出荷額が増加した。1960年の「その他食品」の出荷額は砂糖の半分にも満たなかったが、1967年には砂糖を上回るまでに増加した。

1960年代の後半になって砂糖やパイン缶詰の輸出が横ばいに転じると、それに引きずられて食料品全体の出荷額も伸び悩むことになるが、それを補ったのが非食品製造業の立ち上がりである。表4が示すように、1960年における非食品の出荷額は食品の6割程度しかなかったが、1969年には食品に匹敵

する水準まで増加した。増加の筆頭は、建設関連の木材・木製品、窯業・土石製品で、この9年間に出荷額を13倍に増やし製造業の主要な業種となった。建設関連では金属製品も出荷額を大きく伸ばしたが、生活関連の衣服・繊維関係、煙草などの伸び率も高かった。

表4 製造業の業種別出荷額

	1960年	1961年	1962年	1963年	1964年	1965年	1966年	1967年	1968年	1969年
食料品	30,444	42,244	59,351	82,012	85,522	105,433	94,990	105,372	121,503	122,377
砂糖	11,250	15,170	30,570	43,230	43,200	54,982	42,416	43,610	51,424	46,844
パン・缶詰	4,800	7,290	6,730	9,180	10,840	14,758	16,348	14,694	12,974	18,370
その他食品	14,394	19,784	22,051	29,602	31,482	35,693	36,226	47,068	57,105	57,163
非食品	20,174	29,588	36,708	37,879	52,422	62,198	78,808	105,813	115,028	117,293
煙草	4,952	5,364	6,956	7,428	8,398	8,135	9,203	9,640	9,455	10,202
衣服・その他繊維製品	2,662	3,181	4,574	4,851	5,370	6,020	6,033	8,858	9,693	9,425
木材・木製品	923	1,728	3,249	2,786	4,757	6,122	8,321	10,915	12,160	12,283
出版・印刷関連	2,322	2,686	3,466	3,987	4,673	6,022	7,092	9,376	10,861	10,255
窯業・土石製品	1,720	3,178	3,579	3,610	5,099	8,311	13,715	24,107	26,160	22,613
金属製品	2,508	4,117	3,610	4,236	5,568	6,997	10,084	9,990	13,470	13,765
その他非食品製品	4,987	9,326	11,274	10,979	18,557	20,581	24,358	32,927	33,229	38,750
合計	50,618	71,832	96,058	119,891	137,944	167,631	173,796	211,185	236,531	239,670

単位:千ドル
〔沖縄経済の概況〕琉球政府から作成

(3) 個人住宅

今度は、需要を牽引したもう1つの項目である個人住宅について見てみよう。復帰前に住宅建設が活発に行なわれた要因として、次のような事が指摘できる。まず1つは、戦禍によってほとんどの住宅が破壊され、戦後しばらく経っても住民は掘建て小屋同然の住宅で暮らしていたことがあげられる。1955年末の国勢調査によれば、普通世帯が居住する住宅総数は156,768件、その内1945年以前の住宅は20,331件（総数の13%）しか残ってなかった。2つ目に終戦を機に内地や外地から多くの住民が帰郷し、人口が急増した。3つ目に戦後の沖縄は基地経済と呼ばれるように基地関連収入に支えられて経済成長を遂げたため、主に基地を抱える中南部の市町村においてビジネスや雇用機会が提供された。そのために、経済的チャンスを求めて北部や離島などから中南部への人口移動が起り、それが新たな住宅需要を生み出した。4つめに、高度経済成長によって住宅を建設するだけの経済力が、住民に生まれたことなどがあげられる。

ここでは、表5を参照しながら人口の急増と地域間移動について確認しておこう。まず、1940年における沖縄の人口は約57万5千人、沖縄戦で10数万人の県民が犠牲となったにもかかわらず、1950年には内地や外地からの帰郷によって人口は約69万9千人まで膨らんだ。その後も人口の急増が続き、1955年には80万人、1960年には88万3千人に達し、1960年以降の人口増加率は緩やかになったが、それでも1970年には94万5千人を数えた。

表5 地域別人口と増加率（前回調査比）

単位：人，%

	1950年	1955年	1960年	1965年	1970年				
沖縄	698,827	801,065	14.6	883,122	10.2	934,176	5.8	945,111	1.2
市部	353,107	453,844	28.5	540,226	19.0	601,256	11.3	633,529	5.4
那覇市	108,662	171,682	58.0	223,047	29.9	257,177	15.3	276,380	7.5
沖縄市	34,551	53,273	54.2	66,658	25.1	77,708	16.6	82,781	6.5
宜野湾市	15,930	24,328	52.7	29,501	21.3	34,573	17.2	39,390	13.9
浦添市	11,910	18,832	58.1	24,512	30.2	30,821	25.7	41,768	35.5
名護市	41,064	39,224	-4.5	41,662	6.2	41,595	-0.2	39,799	-4.3
平良市	30,897	32,716	5.9	32,506	-0.6	32,591	0.3	29,721	-8.8
石垣市	27,920	33,131	18.7	38,481	16.1	41,315	7.4	36,554	-11.5
具志川市	32,369	31,552	-2.5	33,756	7.0	35,453	5.0	37,292	5.2
糸満市	32,015	31,760	-0.8	33,580	5.7	34,065	1.4	34,083	0.1
石川市	17,789	17,346	-2.5	16,523	-4.7	15,958	-3.4	15,761	-1.2
郡部	345,720	347,221	0.4	342,896	-1.2	332,920	-2.9	311,582	-6.4
国頭群	94,712	84,636	-10.6	83,257	-1.6	77,630	-6.8	68,738	-11.5
中頭郡	85,972	96,282	12.0	98,031	1.8	100,207	2.2	100,561	0.4
島尻郡	105,249	109,102	3.7	108,814	-0.3	107,152	-1.5	103,234	-3.7
宮古郡	43,721	42,676	-2.4	39,833	-6.7	37,234	-6.5	31,232	-16.1
八重山郡	16,066	14,525	-9.6	12,961	-10.8	10,697	-17.5	7,817	-26.9

資料：国勢調査

このように沖縄は戦後になって人口急増を見たわけであるが、それは人口の再配置を伴う人口増加であった。まず大括りとして市部と郡部に分けると、1950年時点の両部の人口はほぼ同数であったが、20年が経過した1970年には市部人口が35%も増加する一方で、郡部は10%も人口が減少した。市部・郡部という分け方をすると、単に農村部から都市部への人口移動が起こったように見えるが、市町村にまで分けを細かくしてみると、この人口移動が基地周辺市町村に向けての移動でもあったということがわかる。例えば、市部においても中部の沖縄市、宜野湾市、浦添市では人口は急増し、名護市や糸満市の人口はほとんど増加しなかった。また郡部はトータルとしては人口

が減少したが、基地を抱える中頭群は人口が増加した。このような人口総数の急増と地域間移動は住宅に対する需要、特に那覇市や中部市町村において局地的な強い住宅需要を生み出した。

住宅不足が深刻であった当時の居住環境を垣間見させてくれるのが、臨時国勢調査（1955年12月）による住宅関連の統計である。この調査によると、終戦後10年が経過した当時でさえ、普通世帯の23%が住宅以外の建物に居住するという厳しい状況にあったことを伝えているが、住宅に居住している世帯についても住環境は決して良好なものではなかった。普通世帯が居住していた住宅を所有・畳数別、そして構造別に分類した表6によると、当時の住宅事情は以下の通りである。まず住宅の広さをみると、住宅総数の81.1%を占める持家の75%が15畳未満、借家にいたっては85%が12畳未満という状況にあった。当時の平均的な一世帯当り家族数は約5人であったから、住宅はかなり狭隘であったことがわかる。この住宅の狭隘さはなかなか改善されず、沖縄の1965年における一戸当りの平均部屋数は3.16室、最も住宅難のきつかった那覇市においては2.7室という状態であった。また表7が示すようにほとんどの住宅が木造住宅で、しかも萱葺きやトタン屋根が多いから台風や真夏

表6 所有関係別及び畳数別住宅

単位：件、%

	総数 120,664(100)	持家 97,858(81.1)	借家 9,895(8.2)	借間 12,066(10.0)	給与住宅 845(0.7)
～6畳	15.5	9.1	33.5	53.2	15.9
6～8	24.9	22.5	36.6	34.3	24.8
9～11	19.7	21.5	15.0	9.0	16.3
12～14	18.6	21.6	8.5	2.6	15.7
15～17	9.0	10.6	3.2	0.5	8.3
18～20	6.5	7.8	1.8	0.3	8.8
21～23	2.2	2.7	0.4	-	2.2
24～29	2.4	2.9	0.7	-	3.5
30～35	0.7	0.8	0.2	-	0.6
36～47	0.3	0.4	0.1	-	0.5
48畳以上	0.1	0.1	-	-	-
不詳	0.1	-	-	0.1	3.4

「1955年国勢調査」琉球政府

表7 構造別住宅数とその構成比

単位：件、%

総数	耐火構造	木造					不詳
		総数	瓦屋根	茅屋根	トタン屋根	その他	
120,664	798	119,830	48,932	37,690	29,912	3,296	36
100	0.7	99.3	40.6	31.2	24.8	2.7	-

の暑さに苦勞したことが伺える。

次に表8は、1955年と1970年において普通世帯が居住する住宅を地域、所有別に分類したものである。両年の数字を比較すると、住宅総数はこの15年間に約78%も増加し、大規模な住宅建設が行なわれていたことを示している。住宅建設を地域別に分けてみると、人口増加が大きかった那覇市や浦添市等における増加が著しいが、その他市町村でも住宅は50%増となっており、沖縄各地において建設ラッシュがあったことがわかる。

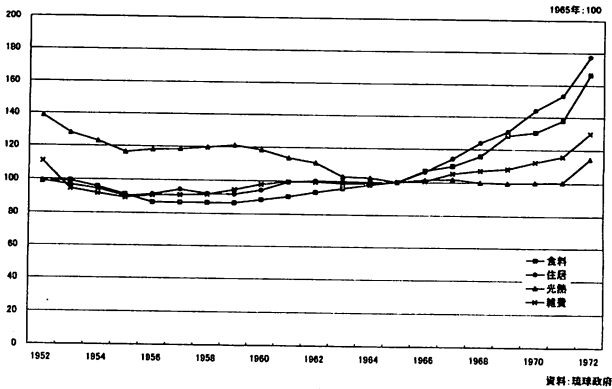
この住宅の増加を所有別に見たとき、1つの特徴は借家の増加率が大きいことである。一般的に人口の地域間移動が大きいために借家への需要が増加するが、復帰前の沖縄においても那覇市、宜野湾、それから浦添などへの人口移動が借家への需要を高め、供給を促したものと思われる。特に人口流入が著しかった那覇市では、この15年間で借家は6倍近く増加し、1970年には普通世帯が居住する住宅の4割が借家ということになった。実際、那覇市における家計の主要支出項目の物価指数をみると、図3が示すように1960年代後半にかけて住居費の上昇率が最も高くなっている。

表8 地域及び所有別住宅分布

	年	総数	増加率	持家	増加率	借家	増加率	借間	増加率	給与住宅	
										総数	増加率
コザ市	1955年	6,544		4,248		1,000		1,274		21	71.4
	1970年	13,840	108.4	7,916	86.3	4,176	317.6	1,512	18.7	36	
宜野湾市	1955年	4,930		3,744		573		586		27	0.0
	1970年	9,041	83.4	5,850	56.3	2,582	350.6	582	-0.7	27	
浦添市	1955年	3,800		2,524		785		270		11	654.5
	1970年	9,726	170.2	5,571	121.0	3,492	339.2	577	113.7	83	
那覇市	1955年	28,306		18,355		3,813		5,876		260	
	1970年	66,438	134.7	33,647	83.3	25,860	578.2	6,491	10.5	440	68.2
その他市町村	1955年	77,284		68,988		3,695		4,089		479	
	1970年	115,745	49.8	96,521	39.9	15,055	307.4	3,214	-21.4	952	98.7
合計	1955年	120,664		97,869		9,876		12,095		798	
	1970年	214,580	77.8	149,511	52.8	51,165	418.1	12,376	2.3	1,538	92.7

〔国勢調査〕琉球政府

図3 那覇市消費者物価指数



3. 社会資本に対する需要と供給

上の節では、民間設備投資や住宅建設が復帰前の沖縄経済を牽引したことをみた。民間部門の経済活動が活発な高度経済成長期には、政府部門の比率が下がるのは当然である。しかし、上でも述べたように当時わが国の国内総支出に占める公的資本形成の比率は9%もあって、沖縄の5%という比率はかなり低いといえる。そこで本節と次節では、沖縄の公的資本形成の比率が低くなった要因について、特に社会資本をめぐる需要と供給側の事情、すなわち社会資本に対するニーズの強さ、それとニーズに応じて公共投資を行なう財政、いってみれば社会資本の供給力について検討してみよう。

(1) 不足していた社会資本

まず社会資本の充足状況についてみると、戦禍によってほとんどの社会資本が破壊されたことや、戦後になって社会経済の仕組みが一変し、それに対応するための社会資本が必要となったことを考えると、社会資本はかなり不足した状況にあったとみることができる。例えば教育制度は、終戦後すぐに学制改革が行なわれ6・3制の小・中学校における義務教育が始まった。そ

れに加えて、義務教育の前後の制度として幼稚園と高等学校が設けられたから、各学校の校舎等の整備が急務となった。後で見るように、復帰以前においても教育関連の社会資本整備には優先的に財政資金が投入されたが、それでも復帰翌年の1973年と1998年現在の公立学校の児童・生徒1人当りの校舎面積を比較すると、小学校（1973年：3.7㎡，1998年：9.3㎡），中学校（4.3㎡，10.7㎡），高等学校（4.49㎡，12.27㎡），またプール設置比率も小学校（8.7%，63.3%），中学校（6.8%，48.8%），高等学校（2.5%，91.9%）という状態で、貧弱な施設のもとで教育が行なわれていた^①。

それから交通事情についても、戦後の沖縄でも急速に自動車社会が到来し、舗装・拡幅された道路の整備が急がれた。沖縄の自動車保有台数は、1955年末の約5,300台が、1962年末に約19,000台、1966年に約54,000台、そして1970年には約114,000台に増加した。1962年と1970年の2時点を取ってみると、自動車保有台数は6倍に増加したにもかかわらず、舗装道路は1962年の251.2kmから1970年の634.3kmへと2.5倍しか延長されなかった。そのために、主要交差点の交通混雑がひどくなり、また保有台数の伸び率以上に交通事故が増加した。

また生活関連のインフラである上水道についても、簡易水道を含めて水道普及率は1960年に46%，1970年に82.2%という状況で、民政府が電力と並ぶ重要な社会的インフラとして水道を位置付けたにも関わらず、復帰直前まで全世帯に水道を普及させることはできなかった。このように、様々な社会インフラについて、少なくとも現在のレベルから比較すると当時は極めて貧弱な状況にあり、社会資本に対するニーズはかなり高かったとみることができ

^① ちなみに筆者の出身高等学校には体育館がなく、その代わりに要らなくなった米軍機のトタン葺き格納庫を移築し体育館として使用していた。母校に体育館が完成したのは、1973年になってからである。

（2）社会資本整備に優先した住民生活

このように沖縄の社会資本は未整備の状態にあったが、図2でみたように財政支出に占める公共投資の比率は約3割の水準に止まり、公共投資へ財政資金が重点配分されることはなかった。いってみれば、社会資本に対するニーズは潜在的には強かったはずであるが、そのニーズが顕在化し予算につながる力は強くなかった。

社会資本整備を推し進めるためには、増税によって公共投資の費用を調達するか、他歳出を削減して資金を工面するしかないが、実は当時の財政はそれを許す状況になかった。まず増税に関していうと、県民の所得水準が低いために課税を強化することが難しかったこと、そして他歳出の削減については社会資本整備よりも優先度の高い歳出項目があったということである。

まず住民の所得水準について述べると、戦後は米軍関係の収入等があって所得は上昇したが、人口も年率2%前後の高率で増加したため、1950年代の1人当たり個人所得は緩やかな上昇をたどった。しかし1960年代に入ると沖縄も本土に遅れて高度経済成長を遂げるようになり、またその頃になると人口増加率も年率1%前後まで落ち着いたため、1人当たり個人所得は年率10%を超える高率で上昇することになった。

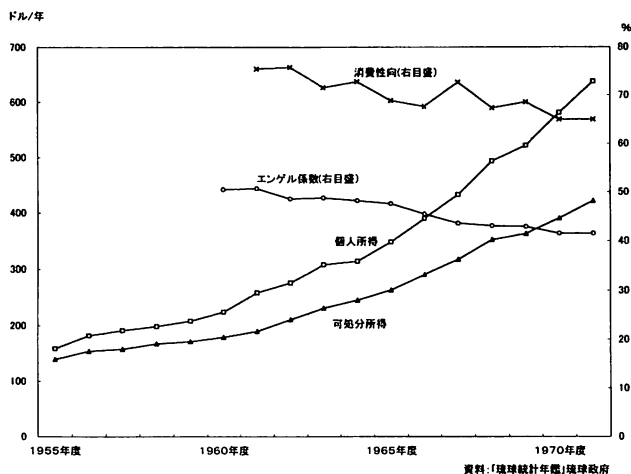
ところで、確かに図4における1人当たり実質個人所得と可処分所得⁹が示すように家計の暮らしは速いペースで向上したが、当時のエンゲル係数と消費性向の値は住民の生活水準は依然と厳しい状況にあったことを教えてくれる。消費支出に占める飲食費の割合であるエンゲル係数は、生活のゆとり度を示す1つの指標として琉球政府も関心を持っていた。その係数は、確かに1960年代の高度経済成長によって次第に低下したが、1971年になってもそれは41%を若干上回る水準にあった。24%前後のレベルで推移している最近エンゲル係数（1990年代、沖縄の勤労者世帯）と比べると復帰以前の係数はか

⁹ 両所得とも消費者物価指数（1965年：100）で実質化。

なり高く、成長途上にあった住民の生活は決して豊かではなかったはずである。

次に消費性向の推移は何を教えてくれるであろうか。1960年代の消費関数論争は、一般的に短期において所得水準が上昇すると消費性向は低下する、ということに落ち着いた。そのことからすると、図4が示すように1961年から1971年にかけて消費性向が75%から65%まで低下したのは、消費理論に適合しているように見える。しかしながら、年によって多少の凹凸はあるが1990年代（つまり、十分に生活が豊かになった最近の）消費性向（勤労者世帯）は約72%の水準にある。このことを考えると、復帰前における消費性向の低下は、可処分所得が上昇するにつれて家計が消費の伸びを抑制し、貯蓄に励んだことを示している。

図4 個人所得と消費に関する指標



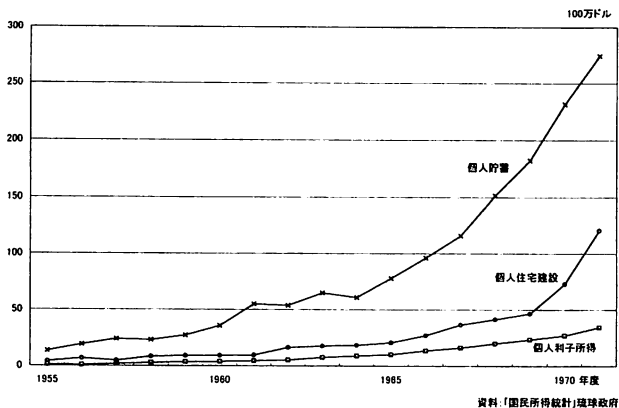
フローとしての個人貯蓄は住宅等の実物資産、または金融資産の純増に結びつくので、図5では個人貯蓄、個人住宅建設そして個人利子所得の推移をプロットしてみた。個人利子所得を加えたのは、家計の金融資産残高に関する

る連続した統計が利用できないため、純金融資産残高＝利子所得／利子率、という関係式に基づいて、利子所得からその源泉である金融資産残高を推し測るためである。ちなみに、当時の1年もの定期預金金利はだいたい4.5%である。さて図5に戻ると、1965年頃から個人貯蓄が急上昇し、それから数年遅れて個人住宅の建設が急増したことがわかる。また個人利子所得の堅調な伸びから、預貯金等の金融資産も速いペースで膨らんだことが推察される。

個人貯蓄が住宅建設どのように繋がったのかを見るために描いたのが、新設住宅を建設資金別に分類した図6である。その図が示すように、1950年代末から1960年代初頭にかけては公社融資によって建設された住宅の割合が高かったが、1960年代中頃から民間資金による建設が急増している。このように、高度経済成長による所得上昇が貯蓄につながり、そして住宅建設に結びついた。

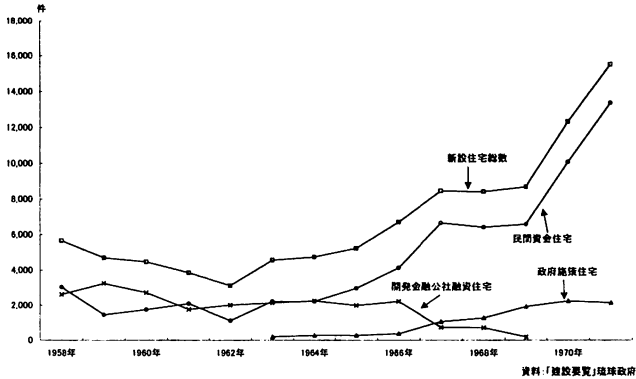
結論としては、1950年代の住宅事情は劣悪であったにもかかわらず、住宅建設は活況ではなかった。その頃の住民生活は、50%を超えるエンゲル係数が示すように食べるのに精一杯で、住宅建設には手が届かなかったといえよう。ようやく1960年代に入って1人当りの所得水準が高い伸びを見せるよう

図5 個人貯蓄と住宅建設



になってから、家計は消費の伸びを抑制して住宅建設に着手することが可能となったわけである。そのような状況であったから、社会資本を整備するために増税をすることは社会的に難しかったように思える。

図6 資金別新設住宅



4. 復帰前の沖縄における財政

(1) 琉球政府の財政

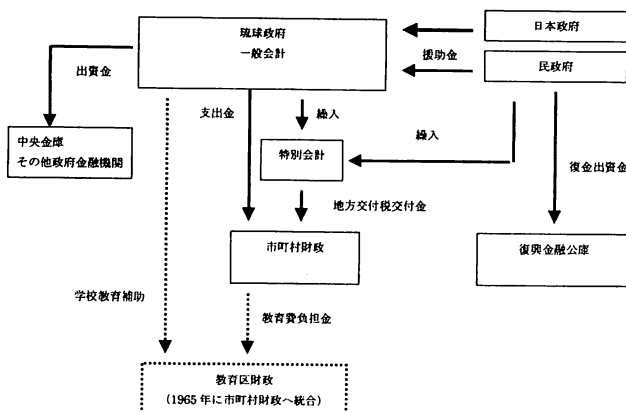
この節では、公共投資を担う財政について見てみる。復帰前の沖縄には（琉球列島米國）民政府と琉球政府と呼ばれる2つの政府が存在した。民政府は合衆国政府の出先機関で、その最高責任者である高等弁務官は、現役の米國軍人の中から国防長官が國務長官に諮り、大統領の承認を得て選任され、米國統治下にあった沖縄において最高の権力を有した。他方、琉球政府を統率する行政主席を、高等弁務官が沖縄住民の中から任命するという手続きが示すように、琉球政府は民政府の代行機関として行政を担った。業務分担として、民政府は渉外、広報や公安、それから統計業務や經濟計畫策定など、軍政下にある住民統治に関する基本的な業務と、電力事業（琉球電力公社）、水道事業（琉球水道公社）、通貨の管理や復興資金の提供（琉球銀行、琉球

開発金融公社）等の重要な社会的インフラの提供を担当し、それ以外の行政実務は琉球政府が担った。1966年時点の職員数をみると、民政府が地元職員も含めて約300人程度、琉球政府は行政関係だけで13,000人程度の職員を有していた。

それでは、各行政機関の資金の繋がりを描いた図7に基づいて、当時の財政の仕組みを概略しておこう。上でもふれたように民政府が行政の最高意思決定機関ということになっていたが、行政の大方の実務を担っていたのは琉球政府であったので、当時は琉球政府を中心に沖縄の財政制度が構成されていた。

まず琉球政府は、自主財源である租税・印紙収入と税外収入、それに民政府や日本政府（1963年以降）からの援助金を加えた額を歳入とし、その収入で自らの歳出を賄うだけでなく、市町村へ財政補助を行なった。琉球政府から市町村への補助は、各市町村の財政力を調整するために、本土の地方交付税制度を倣って設けられた市町村交付税特別会計を通して地方交付金が交付され、それ以外に建設事業や失業対策事業に対する助成として政府支出金が交付された。当時の支出の筆頭である教育費については、1967年に教育区財

図7 復帰前の沖縄における財政機構



出所：「琉球銀行十年史」琉球銀行調査部を参考に作成

政（小中学校の運営）が市町村財政に統合されるまで、琉球政府は教育区に学校教育補助を拠出していた。

さて、琉球政府が設立された1953年から復帰を迎える1972年までについて歳入と歳出総額、それと各項目構成比をまとめた表9を参照しながら、琉球政府の財政を概観することにして、まず歳入または歳出総額が示すように、財政規模は1950年代の緩やかな増加を経た後に、1960年代に入った頃から加速度的にその規模を拡大させた。財政は入が出を制する仕組みなので、まず歳入の方から規模拡大の要因を探ることにして、歳入を自主財源と依存財源に分け、歳入増加の寄与度を計算してみると次の通りである。まず1953年～1959年度については、自主財源が115%、依存財源が-15%、1960年～

表9 琉球政府の歳入・歳出

単位：千ドル、%

年度		1953年度	1954年度	1955年度	1956年度	1957年度	1958年度	1959年度	1960年度	1961年度	1962年度	
歳入総額		13,403	16,371	16,915	20,295	23,859	24,595	24,016	25,452	27,614	35,310	
構 成 比	自主財源	70.4	78.8	80.2	83.1	91.2	96.7	90.2	90.4	88.8	86.1	
	租税収入	55.3	58.3	58.6	63.3	62.6	63.7	69.8	76.5	77.7	74.2	
	印紙収入	0.4	1.8	2.1	2.3	2.4	2.3	2.6	2.9	2.9	2.6	
	税外収入	14.7	14.3	10.6	11.3	11.1	8.8	9.9	6.9	3.6	3.7	
	前年度繰越	-	4.4	7.9	6.2	15.1	21.9	7.9	4.1	4.6	5.6	
	依存財源	29.6	21.2	19.8	16.9	8.8	3.3	9.8	9.6	11.2	13.9	
	米国政府援助	29.6	21.2	19.8	16.9	8.8	3.3	9.8	9.6	11.2	13.7	
	日本政府援助	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2
	借入金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	歳出総額	12,449	15,038	15,655	16,684	18,474	22,708	22,966	24,188	25,638	31,669	
構 成 比	政府機関費	25.5	27.6	25.7	25.8	24.7	23.8	24.6	24.8	22.3		
	地方行政費	2.2	2.3	2.1	2.5	2.5	3.4	3.7	4.5	4.3	4.2	
	国土保全及び開発費	12.5	10.9	13.6	14.9	14.0	12.4	10.7	7.6	10.1	10.3	
	産業経済費	12.1	18.9	13.6	14.0	15.7	15.2	15.0	12.9	9.8	10.3	
	教育文化費	28.3	29.3	31.6	29.7	28.2	29.6	29.9	33.6	35.0	37.1	
	社会保障関係費	11.1	11.0	13.4	13.1	13.8	14.7	16.9	16.8	16.0	15.8	
	その他	8.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

年度		1963年度	1964年度	1965年度	1966年度	1967年度	1968年度	1969年度	1970年度	1971年度	1972年度
歳入総額		44,438	51,469	55,437	66,405	95,916	113,613	132,576	158,844	193,478	231,065
構 成 比	自主財源	84.2	81.4	81.8	80.4	68.7	72.3	57.8	54.9	51.6	46.2
	租税収入	70.1	70.7	72.2	73.6	62.6	63.3	53.2	50.2	48.0	40.7
	印紙収入	2.5	2.2	2.6	2.6	1.9	1.7	1.8	2.4	3.5	3.4
	税外収入	3.4	0.2	3.1	3.1	2.8	2.8	2.4	2.2	1.8	2.1
	前年度繰越	8.2	8.3	3.9	1.1	1.4	4.5	0.4	0.1	0.3	-
	依存財源	15.8	18.6	18.2	19.6	31.3	27.7	42.2	45.1	46.4	53.8
	米国政府援助	14.9	10.7	10.5	10.7	9.8	8.5	10.8	9.8	5.8	2.4
	日本政府援助	0.9	7.9	7.7	8.9	17.9	19.2	20.2	26.0	35.6	43.4
	借入金	-	-	-	-	3.6	-	11.2	9.3	7.0	8.0
	歳出総額	40,150	49,291	54,686	65,046	90,791	113,145	132,441	158,163	193,402	224,157
構 成 比	政府機関費	18.5	22.0	21.2	21.4	20.9	19.5	20.9	21.5	20.6	22.8
	地方行政費	5.0	6.2	7.1	7.0	9.2	9.5	11.0	11.8	14.7	11.5
	国土保全及び開発費	13.6	13.8	13.5	12.6	11.3	14.3	12.4	12.1	12.0	10.4
	産業経済費	12.7	9.6	9.6	10.3	9.3	10.3	7.1	7.7	5.7	6.1
	教育文化費	35.4	33.1	34.4	35.0	34.7	32.6	33.2	30.3	31.5	32.2
	社会保障関係費	14.8	15.3	14.2	13.7	14.6	13.8	15.4	16.6	15.5	17.0
	その他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

1965年度については、自主財源が74.5%、依存財源が25.5%、そして財政規模が急拡大した1966～1972年度については、自主財源が32.4%、依存財源67.6%となり、援助の増加が歳入の拡大に大きく寄与していることがわかる。

表9が示すように民政府は琉球政府が設立された当初はかなりの財政援助を行っていたが、沖縄経済が復興を果たし成長路線を歩むようになると援助の増額を差し控えるようになり、それが歳入に占める自主財源比率の上昇と財政規模の緩やかな増加につながった。しかし1950年代末頃から沖縄で基地問題が深刻化し住民の祖国復帰運動が盛んになるにつれて、日米両政府は財政援助を通して沖縄経済の振興を図るようになる。その結果、民政府からの財政援助が再び上昇し始め、また1964年度からは日本政府からの財政援助も急拡大を見ることとなった。このように、琉球政府の財政規模拡大には日米両政府の援助が大きく寄与していることがわかる。

ただし、自主財源も年度による凹凸はあるが均してみると名目経済成長率を上回る率で伸びており、1955年から1970年の期間に6.4倍の増加、これは同期間における日本政府の歳入（一般会計＋特別会計）の6.6倍増加に匹敵するほどである。しかし、日本政府からの援助はそれを凌駕する率で増加したため、琉球政府最後の予算編成となった1972年には日本政府援助金が租税収入を上回ることになった。また、後で触れることであるが日米両政府からの援助金は使途が決まっていたため、援助額の増加は歳出構成にも影響を与えた。

さて、歳入の最後の説明として、琉球政府の租税構造について簡単に述べておく。表10では租税収入を大括りで直接税と間接税⁹に分類してみたが、この表が示すように琉球政府の税収は所得税や法人税といった直接税よりも物品税、煙草消費税や酒類消費税といった間接税からの税収が多かった。琉

⁹ 原資料において油脂販売納付金は税外収入に分類されているが、1968年度から石油税に統合されるため、データの連続性のため表10では油脂販売納付金を1953年度にさかのぼって石油税にまとめた。

球政府も日本本土に倣ってシャープ勧告を基本とした直接税中心の租税制度を作ったが、住民の納税忌避の傾向が強く、また当局の課税技術が未熟であったために直接税収入が想定したようには揚がらず、結果として間接税中心の税収構造になってしまったということである^⑨。一般的に所得水準が高い世帯ほど消費性向が低く、また煙草、酒類の消費が世帯の所得水準に比例しないことを考えると、当時の税構造は逆進的な大衆課税であったといえる。農家や自営業者の比率が高い発展途上国では、所得の補足が難しいため課税も間接税に偏る傾向があるが、当時の沖縄も同様な状況にあったといえることができる。

表10 琉球政府租税収入の内訳

	単位：%			
	1955年度	1960年度	1965年度	1970年度
直接税	39.5	40.3	49.8	42.0
所得税	30.8	25.1	31.5	24.4
法人税	7.6	14.1	16.2	14.6
自動車税	1.2	1.1	2.1	3.0
間接税	60.4	59.5	50.0	57.9
通行税	4.1	5.2	5.9	0.4
酒税	8.2	6.0	9.1	7.7
娯楽税	3.2	1.9	0.7	0.8
遊興飲食税	0.9	0.8	1.1	1.4
物品税	4.9	11.0	11.6	20.4
嗜好飲料税	2.0	1.8	1.8	2.1
葉煙草輸入税	0.0	0.0	1.8	1.0
煙草消費税	13.2	9.1	5.0	4.9
酒類消費税	10.2	10.4	3.4	4.0
砂糖消費税	5.8	5.4	2.7	2.5
石油税	7.8	8.0	7.0	12.7
その他税	0.1	0.1	0.1	0.1

資料：「琉球政府財政関係資料」沖縄県

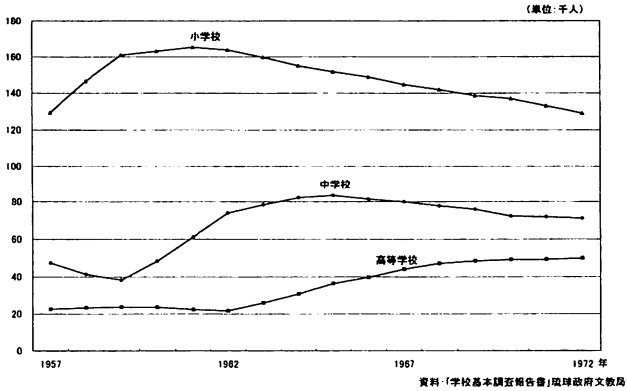
⑨ 久場政彦著『戦後沖縄の軌跡』の第二章二節参照。

次に琉球政府の歳出について見てみよう。復帰前における歳出の大きな特徴は、教育関係の支出構成比が高いことである。歳出を目的別に分類した表9の欄が示すように、総額の30～35%程度の予算が教育文化費に支出されている。制度が異なるので単純に比較はできないが、わが国の1960年代における地方普通会計歳出に占める教育費の割合が25%程度であるから、沖縄の構成比は5～10ポイント高めということになる。1965年度予算について教育文化費の細目をみると、義務教育提供のために教育区財政に拠出される学校教育補助が約60%、次いで公立高等学校や聾唖学校等の運営に支出された政府立学校運営費が18%、学校建設費が10.5、琉球大学経費が6.4%と続いている。

このように義務教育、それから高等学校教育に多くの財政資金を投入したのは、上でも述べたように、戦前60万人を超えることがなかった沖縄の人口が戦後急激に増加し、その過程で就学人口の急増をもたらしたからである。公立学校の児童・生徒の推移をみると、図8が示すように小学校は1961年頃、中学校は1965年頃にピークを迎えたが、高等学校は中学卒業者の増加と高校進学率の関係で、1972年まではまだ増加傾向にある。

カーブの形状から児童生徒の大幅な増加が推察されるが、1957年以前のデータが利用できないため、最も人数の多い小学校児童がどの程度増加したのかよく分からない。そこで、次のような計算をしてみよう。まず、1945年前後に誕生した子供が中学に通う1959年頃の中学校生徒数が4万人弱、それが1965年にはピークの8万人強に、すなわち6年間で2倍に増加した。小学生は全て中学校に進学するという前提でこの比率を小学校児童に当てはめると、児童数が1961年に16.5万人のピークに達したから、その6年前の1955頃は8万人程度の児童がいた計算になる。内地、外地からの帰郷による人口増加分もあるので、上の計算は大変大雑把なものであるが、それでも1950年代後半から1960年代の半ばにかけて、まずは小学校、次いで中学校、そして高等学校というようにラグを伴いながら児童生徒が急増し、多大な教育費を要した

図8 児童・生徒数の推移



ことがわかる。

表9で見たように、日米両政府からの財政援助は琉球政府の財政規模を拡大させたが、それは用途を定めた特定項目に対する援助であった。そのため、援助の増加は歳出構成にも大きな影響を与えたことは上で述べた通りである。

表11 琉球政府に対する日米両政府の援助

単位:千ドル, %

米国政府(年平均)	1953~55年度		1956~60年度		1961~65年度		1966~72年度	
教育関係費	1,202	33.4	608	25.4	1,998	36.3	2,376	36.3
国土保全関係費	86	2.4	143	5.9	105	1.9	214	0.4
国土開発関係費	673	18.7	639	26.7	1,478	26.9	1,800	38.5
産業経済関係費	540	15.0	14	0.6	70	1.3	291	0.1
気象・運輸・通信・電力	208	5.8	15	0.6	17	0.3	100	0.1
投融資	97	2.7	8	0.4	73	1.3	48	0.0
社会保障関係費	152	4.2	531	22.1	656	11.9	913	10.9
その他	636	17.7	440	18.4	1,104	20.1	1,375	13.6
合計	3,595	100.0	2,397	100.0	5,499	100.0	7,181	100.0

単位:千ドル, %

日本政府(年平均)	1963~64年度		1965~66年度		1967~68年度		1969~70年度		1971~72年度	
教育関係費	214	7.2	670	12.7	9,260	47.4	15,324	38.2	24,432	22.0
国土保全関係費	568	19.2	758	14.4	793	4.1	569	1.4	538	0.5
国土開発関係費	701	23.7	1,214	23.0	1,583	8.1	4,795	11.9	14,741	13.3
産業経済関係費	146	4.9	377	7.1	717	3.7	1,604	4.0	3,992	3.6
気象・運輸・通信・電力	133	4.5	232	4.4	475	2.4	503	1.3	501	0.5
投融資	622	21.0	997	18.9	1,806	9.2	6,111	15.2	9,584	8.6
社会保障関係費	113	3.8	641	12.2	2,846	14.6	9,996	24.9	23,946	21.5
その他	459	15.5	381	7.2	2,072	10.6	1,238	3.1	33,393	30.0
合計	2,955	100.0	5,267	100.0	19,551	100.0	40,140	100.0	111,126	100.0

資料:「戦後沖縄経済史」琉球銀行調査部

それを確かめるために、援助を項目ごとに分類した表11を見て頂くと、確かに両政府の援助が教育関係に最重点をおいていることが判る。琉球政府の歳出において社会保障関係が教育文化経費の次に構成比が高くなっているが、これも日米両政府、特に日本政府が社会保障関係の援助を増やしたことの反映であると思われる。

それから、本稿の焦点である公共事業であるが、日米両政府とも国土保全、国土開発関係でかなりの財政援助を与えている。しかし、この援助は直接的に琉球政府直轄の公共工事として支出されずに、地方行政費を通して市町村に配分され、市町村での公共工事につながっている。後で見ると、公共工事に占める市町村発注割合が総体的に高くなっているが、これは日米両政府からの援助が市町村まで潤した表われである。

(2) 市町村の財政

米国統治下の沖縄においても、戦後の民主改革の一環として市町村による地方自治が始まったが、市町村に与えられた権限や財源が小さかった。1960年代における市町村の財政規模、それと歳入、歳出の項目構成を整理した表12を参照しながら、市町の財政について概観しよう。その前に1つ注意しておく、1967年に財政規模が急拡大しているが、これはそれ以前まで独立していた教育地区財政が市町村財政に統合されたためである。この制度改革によって、琉球政府から教育地区財政に移管していた学校教育補助が市町村交付税に加算されるようになった。

さて、歳入・歳出総額の推移が示すように、1960年から1970年までに市町村の財政規模は約6.5倍ほどに拡大したが、それでも琉球政府財政の約3割程度の規模である。現在（1998年度）の県下市町村の予算規模が沖縄県予算の87%に相当することからすると、復帰以前の市町村の財政は現在よりもかなり限定されたものであったことがわかる。歳入を自主財源と依存財源に分けてみると、この10年間に自主財源が3.8倍増に対して依存財源は12.6倍に

表12 市町村財政

単位：千ドル、%

	1960～1962年 (平均)	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	
構成比(%)	歳入総額	7,667	10,261	12,621	16,196	19,420	26,499	32,898	40,923	50,120
	自主財源	68.9	59.5	55.1	53.3	54.2	45.1	48.4	42.5	40.1
	市町村税	23.6	23.5	22.2	21.0	21.0	23.1	24.4	22.9	21.5
	財産収入	16.1	10.2	9.0	11.9	13.9	7.2	5.8	5.0	5.8
	使用料、手数料	6.7	6.4	5.6	4.7	4.9	4.1	3.9	3.5	3.4
	その他	22.6	19.4	18.3	15.7	14.4	10.7	12.3	11.1	9.4
	依存財源	31.1	40.5	44.9	46.7	45.8	54.9	53.6	57.5	59.9
	市町村交付税	15.1	19.2	14.7	15.8	15.6	28.1	32.7	35.4	37.0
	政府支出金	11.6	11.7	14.7	15.8	15.6	14.9	12.7	13.9	13.1
	市町村債	4.5	8.6	6.1	7.0	6.9	10.8	8.2	8.2	9.6
	特別トランザクト	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	歳出総額	6,957	9,250	11,810	14,905	17,692	25,923	30,523	38,269	47,568
	性質別構成比(%)	消費的経費	51.6	51.6	49.2	46.2	46.2	39.0	41.3	40.9
人件費		32.6	33.5	30.0	28.9	28.4	24.7	26.4	26.7	26.0
物件費		12.5	13.1	13.3	11.6	10.8	8.1	9.0	8.6	8.6
その他		6.5	5.0	5.9	5.6	7.0	5.2	5.9	5.6	8.0
投資的経費		33.3	35.0	41.1	47.3	43.7	39.9	36.1	34.4	33.3
教育施設経費		29.6	33.3	37.1	45.1	41.8	37.5	34.3	32.8	31.0
災害復旧経費		-	-	1.6	0.4	0.4	0.9	0.5	0.3	0.9
失業対策経費		3.7	1.7	2.4	1.8	1.5	1.5	1.3	1.4	1.5
その他		16.8	13.4	9.7	6.6	10.1	21.1	22.6	24.7	24.1
公債費		4.2	4.5	4.0	3.9	7.8	4.0	3.2	4.5	3.8
教育費負担金		-	-	-	-	-	14.6	16.6	18.0	18.0
その他		12.6	8.9	5.7	2.7	2.3	2.5	2.9	2.2	2.3
目的別構成比(%)		議会費	-	4.2	4.4	4.0	3.9	3.2	3.9	3.8
	税務費	-	32.7	30.8	33.1	32.1	24.2	25.1	24.7	26.8
	消防費	-	3.2	3.4	2.7	3.0	2.5	2.5	2.2	2.4
	土木費	-	21.3	19.0	19.6	17.2	16.4	16.4	15.2	16.6
	社会及び労働施設費	-	9.8	10.5	11.9	13.2	9.9	12.9	10.4	9.6
	保健衛生費	-	3.1	3.3	2.4	1.9	3.8	1.9	3.3	2.3
	産業経費	-	9.7	11.4	11.7	10.8	11.4	9.4	10.7	7.8
	財産費	-	5.7	6.3	3.9	4.1	3.2	3.6	2.5	2.9
	選挙費	-	1.2	0.5	0.6	0.9	0.5	0.4	0.8	0.4
	公債費	-	4.5	4.0	3.8	7.7	3.9	3.2	4.5	3.8
	諸支出金	-	4.6	6.4	8.3	5.3	4.3	4.1	4.0	3.8
	教育費負担金	-	-	-	-	-	14.6	16.5	18.0	18.0

資料「沖縄経済の概況」琉球政府企画局

増加しており、財政規模の拡大は依存財源、特に琉球政府からの交付金や支出金によってもたらされたといえる。

市町村の自主財源の伸びが低いのは、租税収入の9割を事業税、固定資産税、それと市町村民税が占めるが、これら主要3税が累進的ではないため、1960年代の高度経済成長にもかかわらず税収はそれほど伸びなかったことが要因と思われる。終戦間もない頃は、民政府からの援助物資を販売した代金で市町村の財政を賄っていたが、1951年から本土の地方税法を参考に17種目で構成される地方税に関する条例ができて、市町村も住民に対して課税をするようになった。しかしながら、上であげた3税以外に税収を上げることができる種目がなく、結局は琉球政府からの補助と公債発行による財政運営につながった。

次に、歳出について見てみよう。まず、歳出を性質別に分類したとき、1967年度から別掲されている教育費負担金を元の消費的経費に戻すと、歳出の5割強が消費的経費、3割強が投資的経費、そして残りが公債費やその他

支出となっている。教育費負担金を市町村が負担した教育関係支出とすると、市町村の歳出は琉球政府よりは教育関係の支出が少なく、代わりに投資的経費の比率が高くなっている。目的別構成比をみると、役所費、議会費、消防費など身近な行政サービス提供のために予算の35%程度が支出され、それに次いで土木費の割合が2割弱と高くなっている。産業経済費の構成比も10%程度と高くなっているが、これはほとんどが農業関係の支出である。

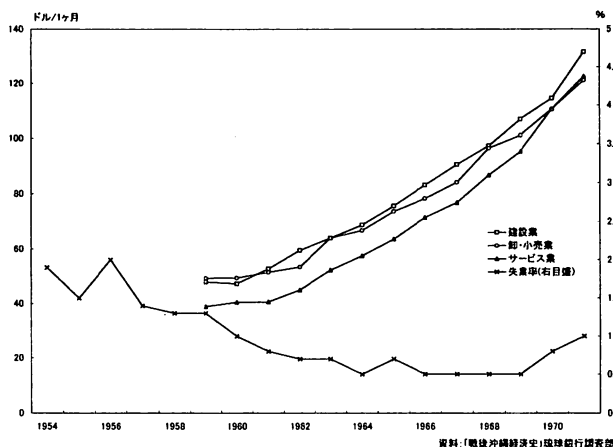
ところで、表12において失業対策事業費の構成比が次第に低下したことが示すように、復帰前において公共投資が低かった理由の一つに、当時の雇用情勢が良好であったことが指摘できる。公共投資は民間によって供給できない社会資本を、公的に提供するという資源配分機能を担っているわけであるが、それ以外に景気が悪いとき、または景気が悪い地域で公共事業を行うことによって、雇用の場を提供するという機能も果たしている。復帰前の沖縄では、市町村の状況に応じて琉球政府が補助を行ない、各市町村で失業対策事業を行っていた。あの頃の失業対策事業は、公共事業の波及効果云々というケインズ理論の裏づけを持った大掛かりなものではなく、失業者に道路補修などの作業を役所が与える簡単なものではあった。しかし、それでも失業に対して公共事業で対応するという仕組みはあったわけである。

ところが、1960年代に入って沖縄経済が高度成長を遂げるようになると、人口増加に伴って労働力人口が急上昇したにもかかわらず、サービス業、卸売・小売業、それから建設業などの産業で労働需要が拡大し、労働市場において完全雇用に近い状態がもたらされた。図9は失業率と、建設業、卸・小売業、そしてサービス業の平均的な常用労働者の実質賃金（1965年の消費者物価指数で実質化）の推移をみたものであるが、1950年代後半から失業率が低下し始めるとともに、1962年頃から実質賃金が高い伸びを見せていることが分かる。そこで表12に戻ってみると、1960～1962年の頃は市町村歳出の3.7%が失業対策事業として支出されているが、その後は1.5%のレベルまで低下している。これは、失業率0.5%という完全雇用に近い雇用情勢が、こ

の歳出の必要性を低めたものと思われる。

以上、社会資本を供給する財政についてまとめると、社会資本が不足しているにもかかわらず公共投資を抑えたのは、戦後の急激な人口増加に伴って就学人口が急増し、それに対応するため琉球政府が教育関係に多くの予算を割いたことが最大の要因だと思われる。それ以外に、人口比で1950年代だと3.3%、1960年代でも2.5%の住民が生活扶助を受けていたというデータが示すように、戦争の社会的後遺症として戦後しばらくは社会福祉関係の対応が必要であったことも、公共投資を抑えた要因となった。琉球政府が、公共事業に多くの予算を支出することが可能となるのは、1960年代中頃になって日米両政府からの援助が増加してからである。

図9 主要産業の実質賃金と失業率



5. 復帰以前の公共事業と建設業

(1) 日米政府の財政援助と公共事業

繰り返しになるが、復帰以前の沖縄は民間部門がリードする民需主導型経済であった。もちろん、経済に占める基地関連収入のウェイトが大きかった

から自律型経済といえるかどうかは別として、少なくとも民間設備投資や住宅建設が沖縄経済を牽引した。沖縄経済が公共事業に依存するようになったのは、復帰後になって沖縄経済の基盤整備のため集中的に公共事業が行なわれ、それに相応するように建設関連の企業や労働者が増加したためである。そこで、この節では、復帰以前の沖縄においてどのような公共事業が行なわれ、また建設業の業態はどうであったのかを検証したい。

まず、1962～1970年の期間の建設投資を、公共投資と民間投資に分類した表13を見て頂きたい。この表が示すように、この8年間に投資額は5倍ほど増加したが、民官の内訳は民間投資が約75%、公共投資が25%という割合で安定的に推移し、民間による発注が建設市場を主導した。民間投資の75%の内訳は、戦後の人口増加と経済成長を反映して、個人住宅が約3割、事務所や工場などの非住宅が約4割となっている。

公共投資については琉球政府の投資額が大きいですが、市町村の財政規模が政府の3分の1程しかなかったを考慮すると、市町村による投資額が少ないとはいえない。ただし、市町村の公共投資は琉球政府から補助を受けた事業が多い。1962年と1963年のデータに基づいて公共投資を土木事業と建設事業に分けてみると、土木70%、建設30%の構成比となっており、公共投資が土木主体であったことを示している。

次に公共投資を項目別に分類した表14によって、どのような分野において公共事業が行なわれたのか確かめてみよう。表14は琉球政府の直轄事業費と市町村への補助事業費を集計し、それを項目別に分類したものである。この場合の事業費は用地取得費や物件補償費を含むため、通常の公共投資よりは金額は膨れることになるが、琉球政府がどの分野に資金を配分したのか確かめるためには便利である。この表によると、1967年までは文教関係の構成比が最も高いが、1968年からは道路関係が優先されたことがわかる。その他項目については、いわゆる治山治水の国土保全是構成比を低下させ、代わって厚生福祉関係の構成比が高まっている。

行政投資額は1964～1970年の期間に4倍ほど増加しているが、それに大きく寄与したのが日米両政府の琉球政府への財政援助である。投資額を資金別に見ると、琉球政府が37～57%、日本政府援助が20～35%、米国政府援助が22～39%となっており、行政投資の半分程度が日米両政府からの援助で賄われたことを示している。また上でも述べたように日米両政府からの援助は使途が定められていたため、それは琉球政府がおこなう公共事業にも影響を与えた。公共投資に占める文教関係や道路の比率が高いのは、表11で見たように、日米政府が教育関係や国土開発関係に多くの補助を与えたからである。

表13 沖縄における建設投資

単位:千ドル, %

	1962年度	1963年度	1964年度	1965年度	1966年度	1967年度	1968年度	1969年度	1970年度
合計	39,384	47,131	56,076	62,270	90,861	116,973	138,869	152,797	205,172
構成比	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
公共投資	23.0	23.1	25.2	29.3	23.9	25.2	28.5	26.8	21.4
政府関係	17.1	17.1	17.7	15.8	13.8	11.7	18.5	16.2	12.8
市町村	5.9	6.0	7.5	13.5	10.0	13.4	10.0	10.6	8.6
民間投資	77.0	76.9	74.8	70.7	76.1	74.8	71.5	73.2	78.6
個人住宅	33.9	37.2	32.7	33.1	29.7	31.2	29.8	30.4	35.6
非住宅	43.1	39.7	42.2	37.6	46.4	43.6	41.7	42.8	43.0

資料:「沖縄経済の概況」琉球政府企画部

表14 行政投資の分野別内訳

単位:ドル, %

		1964年度	1965年度	1966年度	1967年度	1968年度	1969年度	1970年度
総額		9,648,751	9,827,704	11,668,843	18,816,785	25,575,025	28,862,633	40,369,371
構成比(%)	道路	9.9	16.0	17.5	16.2	36.9	35.9	29.0
	港湾	4.7	5.9	6.6	3.8	3.8	4.4	9.3
	住宅	3.9	4.1	4.8	3.8	3.2	2.9	3.0
	環境衛生	15.3	9.5	11.9	11.7	5.9	8.8	6.3
	厚生福祉	3.9	7.0	7.2	7.4	4.3	7.7	11.2
	文教	23.6	16.7	21.2	27.8	22.4	17.9	20.6
	国土保全	15.2	13.1	7.7	4.9	2.8	1.9	1.5
	農林漁業	13.5	15.7	14.6	13.0	9.5	8.8	10.0
	その他	10.0	12.0	8.5	11.4	11.2	11.7	9.1
	資金別							
琉球政府	47.9	48.9	38.6	57.0	55.4	44.5	37.4	
日本政府援助	26.8	22.5	22.2	20.6	20.6	25.4	35.3	
米国政府援助	25.3	28.6	39.2	22.4	24.0	30.1	27.3	

資料:琉球政府企画局

(2) 人口増加が牽引した建設業

最後に、建設業の業態について簡単な整理をしておこう。まず事業所統計から、全産業と建設業について事業所数と従業員数の推移を地区別に分類したのが表15である。これによると、1961年における建設業の事業所数は305件で、これは全産業事業所のほぼ1%に過ぎないが、1970年には1,068件、全事業所の2.5%にまで増加した。建設業就業者も同様に、全産業従業員に占める比率は1961年の約5%、それが1970年には8.5%にまで増加し、その頃には既に建設業は沖縄の主要産業になっている。

表13で見たように、復帰前の建設工事の75%が民間による住宅建設や事務所や工場等の非住宅の建設であったから、建設業も人口が増加し事業所が設立される地区に集まる傾向が強かった。具体的には、1960年代前半までは那覇市において建設業者が増加し、その後は中部方面のウェイトが高くなっている。産業全体の事業所の動向を見ると、那覇市と中部地区の比率がほぼ4対3で安定的に推移するなかで、建設業が中部地区へシフトしていったことは、事業所の増加よりも人口増加の方が建設業を牽引する力が強いことを示している。ただし、人口が減少した宮古地区において建設業が増加した理由については、よく判らない。

表15 地域別の建設業事業所及び就業者

単位：人、%

事業所	1961年	1964年	1967年	1970年	就業者	1961年	1964年	1967年	1970年
全産業	29,887	35,727	41,185	43,205	全産業	117,545	152,594	175,419	193,076
構成比					構成比				
北部	9.6	10.4	11.1	10.1	北部	8.4	8.1	8.5	8.6
中部	30.7	29.3	30.2	31.3	中部	26.7	27.7	29.4	31.0
那覇	39.9	40.7	38.8	38.6	那覇	48.3	49.6	47.6	45.3
南部	8.6	9.0	9.2	9.3	南部	6.1	6.3	6.7	6.7
宮古	5.9	5.5	5.2	5.6	宮古	5.5	4.0	3.8	3.6
八重山	5.4	5.2	5.5	5.1	八重山	5.1	4.3	4.1	4.7
建設業	305	451	929	1,068	建設業	6,021	12,149	14,302	16,459
構成比					構成比				
北部	7.5	10.4	9.5	12.4	北部	5.9	5.3	6.4	11.1
中部	24.9	28.4	30.5	30.8	中部	27.4	43.2	39.4	35.9
那覇	46.9	41.2	33.2	25.7	那覇	54.6	41.3	39.1	34.4
南部	7.9	10.4	11.4	11.4	南部	4.2	4.5	6.3	7.7
宮古	6.2	4.9	10.1	13.1	宮古	2.9	1.5	5.0	6.6
八重山	6.6	4.7	5.4	6.6	八重山	5.1	4.1	3.8	4.3

資料：「事業所基本調査」沖縄県

表16 建設業者登録数

単位：件，%

	1965年	1966年	1967年	1968年	1969年	1970年	
総数	792	901	1,018	1,195	1,381	1,501	
地区別構成比	北部	10.7	9.7	10.0	10.1	9.1	9.2
	中部	20.3	24.0	26.2	27.6	29.5	30.8
	南部	9.1	9.2	9.2	8.9	9.7	9.5
	那覇	40.5	39.3	36.3	35.0	33.7	32.0
	宮古	13.6	12.9	13.2	12.4	12.1	12.3
	八重山	5.7	5.0	5.0	6.0	5.9	6.3
業種別構成比	総合建設	-	34.3	39.4	43.3	42.9	43.3
	建築	-	38.6	37.8	33.4	30.9	30.2
	土木	-	11.3	9.9	7.7	8.1	8.1
	電気・水道	-	6.5	5.6	5.9	6.7	6.3
	電気	-	2.8	2.5	2.9	2.5	3.2
	水道	-	3.9	3.3	5.2	6.7	6.6
	塗装	-	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8
	防水	-	0.7	0.3	0.2	0.2	0.3
	その他	-	1.1	0.4	0.5	1.1	1.2

資料：「建設要覧」琉球政府建設局

次に、1970年の建設業事業所1,067件を常用雇用者数によって分類してみると、常用雇用者0人（従業員は全て臨時雇い）の事業所が153件（14.3%）、1～4人が313件（29.3%）、5～9人が270件（25.3%）、10～19人が190件（17.8%）、20～29人が54件（5.1%）、30～49人が46件（4.3%）、50～99人が29件（2.7%）、そして100人以上が12件（1.1%）となっており、常用雇用者20人以下の事業所で9割近くを占めることがわかる。事業所と従業員の構成比を見比べると、那覇市の事業所規模が大きく、南部、宮古地区の事業所規模が小さいことが読み取れる。

機械設備についても、琉球政府企画局の調査によると1963年度において沖縄の建設会社が保有する建設機器（ブルドーザ、クレーン、グレーダー、ショベル、ローラー、ミキサー）はトータルで24台しかなく、当時の建設業は文字通り人力に頼って工事を行っていた。しかし、その台数は1967年には545台まで急増し、極めて短期間に資本装備率を向上させた。高度経済成長の過程で家計の貯蓄率が高くなったことを上でみたが、1963年から1967年の

間に金融機関から建設業への融資額は3倍に増加しており、こうした家計の貯蓄が建設業者に融資され建設業の近代化に貢献した。

最後に、建設業を営むものは琉球政府建設局に届け出る必要があったが、それに基づいて集計したのが表16である。業種別分類の欄を見ると判るように、電気、水道、塗装、そして防水業者が含まれており、上で見た事業所統計よりは広義の建設業に関する統計となっている。地区別に見ると、事業統計とはほぼ同様な傾向が読み取れるが、那覇市の構成比がそれほど減少しないこと、それと1965年時点で既に宮古地区の構成比が高くなっている点で違いが見られる。業種別に見ると、土木事業だけを請負う業者は1割程度しかなく、電気、水道、塗装、防水などを主に建築工事から派生する業種だと見ると、建設業の9割が建築関連ということになる。ただし、建築だけを請負っていた業者が、次第に土木工事も行なう総合建設業に事業拡大していった傾向が読み取れる。

参考文献

1. 奥野信宏・焼田党・八木匡編著『社会資本と経済発展』名古屋大学出版会、1994年
2. 金本良嗣編『日本の建設産業』日本経済新聞社、2001年
3. 久場政彦『戦後沖縄経済の軌跡』ひるぎ社、1995年
4. 香西泰『高度成長の時代』日本経済新聞社、2001年
5. 富永斉『沖縄経済論』ひるぎ社、1995年
6. 林宜嗣『地方財政』有斐閣、1999年
7. 琉球銀行調査部『琉球銀行十年史』、1962年
8. 琉球銀行調査部『戦後沖縄経済史』、1984年