

琉球大学学術リポジトリ

沖縄振興事業における地元の主体性について

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2013-06-20 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/10.24564/0002007432

沖縄振興事業における地元の主体性について¹⁾

大 城 郁 寛

要 旨

国が実施した過去40年間の沖縄振興事業は、社会資本整備を主体とするものであった。社会資本整備が産業立地を誘導するというのが当初の目論みであったが、その結果は芳しいものではなかった。地元では、それぞれの社会資本を所掌する各省庁の方針で事業が実施され、沖縄の要望をくみ取る仕組みが弱かったという不満が残っている。本稿では、沖縄振興(開発)体制の原型となった北海道開発計画を検証し、都道府県を対象に国が実施する開発計画において、地元がどのように主体性を持ちうるのか検証した。結論は、沖縄の場合は特別措置法の改正に際して、新しい制度を作ることに關してはかなり自主性を發揮できた。しかし、各年度において実施される事業については、県民が事業の内容よりは事業規模に關心を持ち、結果として事業の選択において地元が主体性を發揮することができた。

1. はじめに

1972年5月に日本復帰をしてから1972～2001年度に及ぶ第一次～第3次沖縄振興開発計画、それから2002～2011年度の沖縄振興計画、合わせて40年間の長期に及ぶ振興(開発)計画が沖縄で実施された。この期間に投下された資金は、(旧)沖縄開発庁(現内閣府沖縄担当部局)に計上された分に限っても10兆円に及ぶ。しかし、これまでの振興(開発)計画に対する沖縄県内の評価は必ずしも高くはない。巨額の資金が投下されながら評価が芳しくない理由の一つとして、計画が目標としてきた沖縄経済の自立的発展や豊かな住民生活の実現が十分に達成されなかつたこと、そうなつた要因として計画を策定し実施する権限と責任が国にあり、地元の要望が十分に計画に反映されなかつたという不満があると思われる。その例証として、沖縄振興特別措置法が改正され新たに10年計画が始まった2012年5月に、仲井眞沖縄県知事は新聞記者へインタビューに「30年前から沖縄が求めてきた那覇空港の滑走路増設などアジアと競争するのに必要な投資は行われず、トンネルや道路に多額の国費が投じられ、国と沖縄が望むものに差があった」と答えている。

本稿では、今までの沖縄振興(開発)計画は地元の意向を反映させるどのような仕組みを持っていたのか、その仕組みはどのように機能したのか検証したい。検証の手順としては、沖縄振興事業のほとんどが公共事業で構成されていたことを念頭に、わが国においてどのようなシステムのもと公共事業が実施されてきたのか、法令や予算措置の観点から確認する。2つに沖縄開発庁に一括計上された毎年度の沖縄振興開発事業がどのようなプロセスで編成されていたのか、そのプロセスに沖縄県がどう関わりを持てたのか、当事者である沖縄県、沖縄開発庁、(旧)建設省等の公共事業を実施する省庁、これら三者の相互関係を検証しながら明らかにする。その際に、沖縄振興の実施体制に原型を与えた戦後の北海道開発のケースを沖縄と比較し、国策として行う特定

1) この論文は、科研費(課題番号21530263)による成果である。

地域の開発において地元の主体性がどう確保することができるか検証する。

2. 沖縄振興に関わって投下される財政資金

2-1. 沖縄特例の様々な根拠

国が沖縄に投下する財政資金は、他都道府県と同一の基準で配分する資金と沖縄特例で配分される資金に分けることができる。同一の基準で配分される資金の代表例は地方交付税で、例えば平成21年度について都道府県別に人口一人当たりの交付税額を比較すると、沖縄（13.5万円）は上位16番目で、近隣の鹿児島（13.9万円）、宮崎（15.9万円）、長崎（14.6万円）よりも少ない²⁾。これは地方交付税に関して、沖縄が特別の配分を受けていないことを示す。

本稿が取り上げる沖縄に対して特例で配分される財政資金について述べると、これは 1. 沖縄振興（開発）特別措置法を根拠に配分される資金、2. 特別措置法以外の法律を根拠とするもの、3. 根拠法に依るのではなく所管する省庁の予算措置として配分されるもの、4. 租税特別措置による税の軽減、に分けることができる。特別措置法を根拠とする代表的なものとして、道路、河川、港湾に係る特例を上げることができる。特別措置法に道路、河川、港湾の整備に関する条文があり、県道や市町村道の新設及び改築、二級河川の改良工事・修繕、それから地方港湾の水域施設や外郭施設の整備であっても、それが特に沖縄振興（開発）のために必要である場合は国土交通大臣（以前は建設大臣、運輸大臣）と内閣総理大臣（以前は沖縄開発庁長官）が協議し、国の直轄事業として実施できることになっている。特別措置法が定めるそれ以外の特例は施行令の別表にまとめられており、県道や市町村道の新設及び改築、地方管理空港の整備、都市公園、消防施設、公立の義務教育諸学校の建物の整備に対する高率補助や、沖縄の地理的および自然的特性等の特殊事情により国が補助を行うべきものとしてハブ咬症の予防及び治療、砂糖キビ生産の合理化に関する事業などがその中に含まれている。

次に特別措置法以外の法律を根拠とした沖縄への特例措置であるが、これについてはあまり知られていないが、予算額として決して少ないものではない。例えば国が定める基準を満たす土地改良事業を地方公共団体が実施する場合、土地改良法の規定により費用の一部（大よそ50%）を国が補助する。ところがこの補助率は全国一律ではなく、土地改良法施行令が示すように北海道、奄美群島、離島、そして沖縄で行う事業に対しては嵩上げされた補助率が適用されることになっており、特に沖縄への補助率は奄美群島や離島よりも高くなっている。

特別措置法で沖縄への高率補助を定めるのではなく、土地改良法に特例を定めて対応したのは何故だろうか。明確な根拠があるわけではないが、次のような事情が推察される。土地改良法は食料増産を目的に昭和24年に制定された古い法律で、当初は全国一律の補助を定めていた。ところが昭和25年5月に北海道開発法、昭和28年7月に離島振興法、昭和29年6月に奄美群島復興特別措置法がそれぞれ施行されて後進地域への配慮が求められるようになると、施行令を改定して北海道、離島、そして奄美群島への高率補助を定めていった。そして1972年に沖縄が復帰した際に沖縄も後進地域に区分され、同法律に基づく特例を受けるようになった。造林や林道整備についても同様で、森林法（昭和26年制定）にもとづいて北海道、離島、奄美群島、そして沖縄での事業には他地域よりも高い補助率が適用されている。

2) 『地方財政白書 平成23年度版』（総務省）の資料編。

3つ目は根拠法を定めるのではなく、所管する省庁が予算措置として特例で配分する事業に、糖業振興臨時助成金（農林水産省）、畜産振興関連事業（農林水産省）、漁港の改修工事（農林水産省）、不発弾処理（内閣府沖縄担当部局）、幼稚園校舎新增改築（文部科学省）等がある。

4つ目の税の軽減としては主なものに酒税、揮発油税、航空機燃料税がある。まず酒税の軽減は県内出荷分の泡盛について35%、ビールは20%軽減され、平成22年の軽減額は約35億円である。揮発油税は1リットル当たり7円軽減され、平成22年の軽減額は約47億円となっている。航空機燃料税については沖縄路線を就航する航空機に対して、航空燃料税を半減するもので平成22年度の軽減額は約90億円となっている。酒税や揮発油税の軽減は県民が直接利益を得るのに対して、航空機燃料税は航空会社が軽減を受けるのであるが、それが沖縄に就航する路線の運賃を引き下げ県民の移動費の軽減、沖縄の観光産業の振興に役立っている。

2-2. 沖縄特例の狭義と広義

上では国の予算を沖縄へ特例に配分する根拠法などについてふれたが、次に「特例」という意味について平成22年度の事業を参考に整理しておきたい。まず一つは、沖縄だけで実施する事業という狭義の特例がある。例えば2012年9月開学予定の沖縄科学技術大学院大学（OIST）に対して、平成22年度は運営費交付金（81.7億円）と施設整備費（51.4億円）、合わせて133億円を計上している。OISTの設立目的は、「国際的に卓越した科学技術に関する教育及び研究を実施することにより、沖縄の自立的発展と、世界の科学技術の向上に寄与すること」となっており、全国各地にこのような大学を設置することは想定できないから、OISTに係る経費は狭義の意味で沖縄に特例配分された資金とみることができる。国が整備・維持管理費を全額負担している国営沖縄記念公園も、全国に国営公園は18箇所しかないことを考えれば、それに係る経費はOISTと同様に「沖縄だけ」と理解することができよう。

もう一つは、他都道府県でも実施する事業であるが沖縄には優遇条件を適用するという広義の特例がある。例えば平成22年度に沖縄教育振興事業費の一項目である「安全・安心な学校づくり交付金」に、96.5億円が計上された。この交付金は地方公共団体が実施する公立小中学校の校舎建設を国が補助する制度であるが、補助率は本土が33.3%に対して沖縄は67～75%と高くなっている。もし、「特例」をOISTと同様に狭義に捉えれば、この交付金の沖縄への特例配分額は96.5億円ではなく、同一事業を他地域で実施した場合に交付される金額と96.5億円との差額ということになる。

過去40年の間に特例として沖縄にいくらの国庫資金が配分されたのか興味深い点ではある。しかし、沖縄を特例と扱う根拠となるものが幾つかあって全ての特例事業を抜き出すことが難しく、また狭義、広義の特例事業が混在するだけでなく事業によって補助率も異なってくるから、狭義の意味で特例として沖縄に配分された金額を正確な算定は困難である。そのため、以下では狭義、広義を区別しないで、議論を進めていくことにする。

2-3. 予算説明書でみる沖縄特例の財政資金

この節では、特例としていくらの財政資金が沖縄に投下されているのか、財務省が公表している政府案の一般会計に関する「予算の説明」と「決算の説明」の資料を用いて確認したい。この2

つの資料は一般会計について主要経費別に歳出額を集計しているが、主要経費の付録の形で「その他の事項経費」という項目が設けられ、そのなかに「沖縄関係経費」という細目があつて各省庁が沖縄を対象に実施した事業項目と予算額等がまとめられている（図表1参照）。ただ、財務省は「沖縄関係経費」を「沖縄振興特別措置法に基づき、沖縄県民の生活の安定と福祉の向上に資するため、社会資本の整備、産業経済の発展、文教の充実等、各方面にわたる施策を講ずるために必要な経費」と説明しているが、以下でみるようにこの経費には沖縄への特例配分とは言えない予算項目が含まれているため注意が必要である。

さて、本稿では平成22年度の予算を例に沖縄に特例で配分された資金の概要を見ていくことにするが、沖縄振興関連の予算については内閣府（以前は沖縄開発庁）に一括計上するという決まりがあつて、各省庁が沖縄に配分した予算額を知るためには予算書と決算書の両方の金額を見比べる必要がある。

図表1. 予算及び決算資料から見る沖縄関係経費

単位：百万円

	予算書の予算額(A)	決算書の予算額(B)	B-A
内閣府	230,071	105,737	▲124,334
内閣府本府	219,147	94,853	▲124,294
沖縄振興開発金融金庫補給金	1,951	1,951	0
公共事業関係費	171,654	68,840	▲102,814
その他	45,542	24,062	▲21,480
沖縄総合事務局	10,646	10,607	▲39
公共事業関係費	5,113	5,113	0
その他	5,533	5,494	▲39
警察庁	277	277	0
総務省	—	648	648
法務省	2	2	0
外務省	47	47	0
財務省	261	260	▲1
文部科学省	2,153	16,141	13,988
厚生労働省	1,805	18,016	16,211
農林水産省	247	32,713	32,466
経済産業省	—	1,107	1,107
国土交通省	359	73,158	72,799
環境省	6	1,737	1,731
防衛省	177,312	177,936	624
SACO関係経費	12,511	12,511	0
米軍再編関係経費	6,824	6,824	0
計	412,264	427,503	15,239

資料：政府案「平成22年度予算の説明」、「平成22年度決算の説明」財務省

注：予算書と決算書の計の差は、主に予算補正追加額152.8億円によるものである。

内閣府への一括計上というのは、予算編成においては内閣府に計上するが、予算を執行する段階では事業を所管する省庁に事業費を移管する制度のことで、このために国土交通省、農林水産省など公共事業の多い省庁では予算書と決算書の予算額に大きな差が生じる。例えば図表1を見れば分かるように、内閣府の「予算書の予算額」は「決算書の予算額」より1,240億円も多く、逆に国土交通省は728億円、農林水産省は325億円、厚生労働省は162億円、文部科学省は140億円も「決算書の予算額」が多くなっているが、これは執行段階で予算が移管されたことによるものである³⁾。内閣府に一括計上するという制度の含意については、後の章で詳しく検討する。

3) 他省庁の一般会計に移管する場合は「移替え」、他省庁が管理する特別会計へ移管する場合は「繰入れ」と称する。

さて、政府予算の原案が公表される年末に県内の注目を集めると沖縄振興予算額は、図表1の予算書の予算額の欄で内閣府本府（沖縄担当部局）と沖縄総合事務局に計上された予算の合計（平成22年度は2,300億円）である。一般的にはこの金額が特例で沖縄に配分される予算の総額と思われるがちであるが、それは正確ではない。というのは沖縄振興に関わる事業費が全て内閣府の予算として計上されるのではなく、上でもふれたように各省庁の予算として計上される事業費もあるからである。

例えば農林水産関係の予算をみると、平成22年度の予算書のなかで内閣府本府（沖縄担当部局）に計上された沖縄農業振興費、沖縄開発事業費に含まれる農業関係の事業費の合計が約265億円、これと農林水産省に計上された沖縄の農林水産業関係の予算額が2.5億円、それらを集計すると270億円弱となる。決算書に計上された農林水産省の沖縄関係経費の予算額は327億円を超えており、これは農林水産省の予算のなかに沖縄において実施予定の事業費が57億円程度計上されていることを意味する。例えば、現在沖縄の農業において製糖を上回る重要な業種となっている畜産の場合、その振興事業費は内閣府ではなく農林水産省に計上されることになっている⁴⁾。他省庁についても同様で、交通通信の整備に関して道路、空港、港湾などのハードの整備費は内閣府に、離島航路の航路維持助成事業等に関わる費用は国土交通省に計上され、製造業の振興についても工業用水の整備事業費は内閣府に計上されるが、工業団地造成費は経済産業省の予算に計上される。

このようにみていくと、今度は決算書に記載された4,200億円を超える「沖縄関係経費」が沖縄に特例で配分された予算であると思うかもしれないが、これもまた正確ではない。まず調整を要する大きな項目は、防衛省関連の予算である。平成22年度の沖縄関係の防衛省予算額は1,770億円を超えるが、その中には軍用地料等の支払いに充てる補償費（938億円）、軍雇用労働者への労務費用の労務管理費（441億円）、そして障害防止や防音防止事業費（約100億円）が含まれ、この3項目だけで1,479億円に達する。これらは米軍や自衛隊基地の維持管理のため以前は旧防衛施設庁に計上されていた事業費であり、沖縄振興に関わるものではない。したがって、沖縄関係経費に計上される防衛省の予算額の全てを沖縄に特例で配分された予算とみることはできない。

防衛省以外の省庁の予算のなかにも「沖縄関係経費」に計上されながら、実は他都道府県にも同一基準で配分される予算が含まれている。例えば文部科学省が計上している予算は約160億円、そのほとんどが高率補助を受けている県内小中学校の校舎や体育館の建設費であるが、それ以外に義務教育に係る教科書購入費（5.6億円）、育英事業費（10.4億円）が含まれており、これらの経費については沖縄特例で配分された予算とはいえない。

このように、国が沖縄振興のために特例でいくらの財政資金を投下しているのか正確に把握することは難しい。平成22年度予算について強いて算定すれば、「沖縄関係経費」から防衛省の基地の維持管理費（1,500億円）を差し引いた2,600億円が上限、内閣府に一括計上された2,300億円が下限となろうか。

さて、財務省の「平成22年度予算の説明」によれば沖縄で実施予定の公共事業はおよそ1,768億円、これは特例で沖縄に投下された財政資金の大部分を占める。そして、沖縄振興事業を複雑にしている要因の一つがわが国の公共事業を係る財政制度であるので、次章ではこの点について考察する。

4) 『沖縄開発庁二十年史』沖縄開発庁編、資料5「沖縄振興開発予算の計上と執行の仕組み」を参照。

3. 公共事業に係る財政制度

3-1. 公共事業と地域間所得格差

公共事業は社会が必要とするインフラを整備することが目的であるから、本来はプライベート、パブリックの両セクター間の適正な資源配分に関する事柄である。ところが、戦後のわが国は公共事業にそれ以上の役割を託した。例えば景気が悪化すると、公共事業を増加させ失業者を救済した。また工業用地を造成し、港湾や道路などのインフラを整備すれば後進地であっても産業を誘致できるという思想のもと、地方で重点的に社会資本整備を行い地域間の所得格差を是正しようとした。貝塚は「日本では、公共投資は過去の経済計画でも現在でも重要な政策手段である。先進国になかでは稀な例である。欧米では公共投資の問題は細分化され住宅政策や都市計画、環境政策などの分野で、別々に議論されるのが普通である」と述べ、日本の公共事業の特異性を指摘している⁵⁾。この手法で開発に成功した地域、失敗した地域があって評価は難しいが、いずれにせよわが国は短期的には失業者の救済、長期的には地域格差の是正をも公共事業に任せ、その結果として国家財政に占める公共事業の比重を高めた。

戦後すぐに政府が公共事業にそのような役割を託したわけではない。当時は国の財源も乏しいため産業活動や国民生活の隘路となっている道、橋、港湾等を選別し、それを重点的に整備するという文字通り不足を補う事業が実施されていた。ところが、日本経済が戦後復興を果たし経済成長の軌道に乗ると各地で社会資本の不備が問題となり、政府は計画的に社会資本を整備する必要性を認識するようになる。また高度経済成長は地域間の所得格差を顕在化させ、地方選出の国會議員が中心となって格差是正のために全国各地で公共事業を求めるようになった⁶⁾。このような状況変化に伴って、旧建設省、運輸省、農林水産省と利害を共有する自民党族議員は大蔵省から公共事業費を獲得する制度を構築していった。

3-2. 公共事業を推進する体制の構築

公共事業を推進する制度の原型となったのは、若き田中角栄衆議院議員（当時35歳、建設委員会理事）が中心となって議員立法させた「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」（1953年7月制定）である。これは僅か4条で構成される短い法律であるが、その内容はその後の公共事業の財源確保に大きな変革を迫るものである。この法律は、第1条で自動車交通の利便を図るために道路整備を行うという法制定の目的を述べた後、この目的を達成するために建設大臣は道路整備五カ年計画（1954～1958年度）を策定し、その計画を閣議に諮って決定を得ること（第2条）、そして五カ年計画を実行する財源として毎年度の揮発油税収に相当する金額を充てること（第3条）を定めた。

この法律の要点はこの5年間は毎年度の揮発油税収に相当する金額を道路整備費に充てることにあるが、法案の審議の過程で揮発油税を道路整備の目的税にすることに対して大蔵委員会から強い異議が出された。揮発油税を道路整備の目的税にすることは、国会の予算編成権や審議権を拘束するだけでなく、財政の硬直化を招くというのが表向きの反対の理由であったが、大蔵省の

5) 貝塚啓明「日本は欧州型の社会資本整備を」『日本経済研究センター会報』1991年

6) 一票の格差の問題が示すように、全国を都市圏と地方圏に分けた場合、地方圏はその人口比よりも高い比率の国會議員の割り当てを受けており、地方の政治力が強くなっている。

本当の反対理由は実質的に予算を編成する自らの権限をこの法律が侵害する点にあったように思える。

それに対して田中議員は、この法律は揮発油税収をそのまま道路整備費に充当するのではなく、その相当額を整備費に充てるから目的税ではないと反論した。すなわち、揮発油税をいったんは一般会計の歳入として計上し、その相当額を歳出において道路整備費として計上するだけであるから、国会の予算編成権も審議権を侵害しないと主張したのである。これは一種の詭弁であるが、結局は田中議員を中心とする道路建設推進派の政治力に押し切られてこの法律は成立する。

この法律について注目すべきポイントは、この法案を提案した道路建設推進派は整備費の地域配分に関して、道路需要の大きさに準じて事業費を配分すべきとする交通量主義ではなく、国土開発という視点から後進的な地方にも配慮する平等主義的な考えを持っていた点である。法案の審議過程で、受益の原理に従って揮発油税を道路整備に充てるのであれば、自動車が多く走行する都市圏に事業費を重点配分すべきではないか主張に対して、田中議員は何処で揮発油税が徴収されるかということではなく、何処が道路を必要としているかという視点で整備を進めると反論している。それから数年が経過した1962年に策定される全国総合開発計画は地域間の均衡ある発展を目的に掲げ、その後国は長きにわたって過密過疎の解消、地域間所得格差の是正を基本方針に社会資本整備を進めていくことになる。田中らが臨時措置法を提案する頃には、既に先進地域と後進地域のバランスという国土開発的な思想が政治界に浸透していたわけである。

さて、ある税目を特定財源に指定する前例がない状況で、揮発油税を道路整備費に充当する法案に対して大蔵省側や野党議員からも反対が強く、田中議員はこの法律は道路を緊急に整備するための5年間の臨時措置であって決して財政の硬直化を招くものではない、また今後は同様な法律を提案するつもりないと答弁し理解を求めた。しかし現実はその答弁とは異なり、図表2が示すようにこの臨時措置法が突破口となって公共事業を推進する体制が構築されていった。すなわち公共事業を実施する省庁が策定した長期整備計画を閣議に諮って国の整備計画に格上げする法案の制定、その省庁が主導権を握るための特別会計の設置、さらに可能であれば特定財源の指定や新設といったより体系的な仕組みが財政に組み込まれていく。その点をもう少し詳しく見ていく。

3-2-1. 長期計画の策定と閣議決定

まず各省庁は所管するインフラに関して、図表2が示すように〇〇(例えば道路) 整備緊急措置法といった名称の法律を制定した。これらの法律は、緊急に〇〇を整備する必要があることを訴え、計画的に整備を進めるため所管の大臣が〇〇整備××年計画といった名称の長期計画を策定し、その計画を閣議決定することを定めた。ここで重要な点は、長期計画には期間内に達成すべき整備の目標(道路であれば、整備すべき延長距離など) だけでなく、目標を達成するために必要な事業量(予算の概算) を記載することを法律は求めたことである。例えば1959年2月に閣議決定された第2次道路整備五ヵ年計画は、「昭和33年度以降5カ年間に、地方公共団体の行う単独事業を含めて総額1兆円を道路整備に投資するものとし、このうち国が整備に要する費用を負担し、又は補助する一般道路の整備並びに日本道路公団及び首都高速道路公団の行う有料道路の整備に關し、道路整備5カ年計画として総額8,100億円に相当する事業を行うものとする」と大まかな事業規模を定めている。

計画を閣議に諮る理由は、閣議決定によって省庁の計画を政府の計画に昇格させることにある。

日本政府は時に「省庁あって国なし」といわれるほど縦割り行政の傾向が強く、計画が省庁内の計画に留まっている限り大きな意味をなさない。ところが全大臣の同意を得て政府の計画に昇格させれば、計画を所管する省庁はその事業費の獲得に関して大蔵省に対して強い交渉力を持つことになる。例えば前述の「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」（旧法）を廃止し1958年に新たに制定された「道路整備緊急措置法」では、揮発油税は五ヵ年計画を実行するための特定財源に指定され、また特定財源の指定ができなかった港湾整備に関しては1961年に施行された「港湾整備緊急措置法」の第4条で、「政府は、港湾整備五箇年計画を実施するために必要な措置を講ずるものとする」という条文が付いた。

そのため、海岸事業7ヵ年計画、空港整備7ヵ年計画などは計画策定を義務付ける根拠法がないにも拘わらず、長期計画を策定し閣議に諮り決定を得ている。予算措置を伴うこのような法律案の場合は、当然閣議に上程する前に所管する省庁は関係する省庁、特に大蔵省主計局と厳しい意見調整を行うことになっている。そのため、大蔵省の了解を得るには法案の合理性だけでなく、提案する省庁の強い政治力が必要となってくる。自民党による長期政権が続いた55年体制では、自民党の建設部会、交通部会、農林部会に属するいわゆる族議員が所管する省庁の強力な政治的な後ろ盾となって法律を制定していった。

3-2-2. 特別会計の設置

長期整備計画の実施に際して、計画の閣議決定に加えて所管する省庁の権限を強化したのが特別会計の設置である。特別会計を設置する根拠となる特別会計法に依れば、特別会計設置の目的は計画期間中の事業に関する政府の経理を明確にするためとなっているが、その設置の要諦は事業を所管する大臣が特別会計を管理することにある。長期整備計画の閣議決定と特別会計の設置は、計画を所管する省庁に大きな裁量権を与える。すなわち、長期整備計画によって期間内の大まかな事業規模が決まっているから、毎年の予算編成ではそれに相応する金額が一般会計から繰入れられ、それに地方公共団体等の負担金を加えたのが歳入と計上され、その予算をどのように歳出するかは省庁の裁量となる。特別会計のない事業であれば大蔵省に事業の必要性を訴え予算を獲得する必要であるが、特別会計が設置されると前々年度の事業実績表、前年度と今年度の事業計画表、それから借入金等の償還計画など数頁の歳入歳出予定計算書等を大蔵省に送付すればよかつた。

図表2. 公共事業推進体制

長期計画名	長期計画の根拠法	関連する特別会計名(設置年度)	所管する(旧)官庁
道路整備五ヵ年計画	道路整備費の財源等に関する臨時措置法		(旧)建設省
	道路整備費緊急措置法	道路整備特別会計(1958年)	
港湾整備七ヵ年計画	港湾整備費緊急措置法	港湾整備特別会計(1961年)	(旧)運輸省
治水事業七ヵ年計画	治山治水緊急措置法	治水特別会計(1960年)	(旧)建設省
治山事業七ヵ年計画	治山治水緊急措置法	—	農林水産省
海岸事業七ヵ年計画	—	—	(旧)運輸省、(旧)建設省、農林水産省
空港整備七ヵ年計画	—	空港整備特別会計(1970年)	(旧)運輸省
住宅建設五ヵ年計画	住宅建設計画法	—	(旧)建設省
下水道整備七ヵ年計画	下水道整備緊急措置法	—	(旧)建設省、(旧)厚生省
漁港漁場整備長期計画	漁港漁場整備法	—	農林水産省
廃棄物処理施設整備計画	廃棄物処理施設整備緊急措置法	—	(旧)厚生省
土地改良長期計画	土地改良法	国営土地改良特別会計(1957年)	農林水産省
森林整備事業計画	森林法		農林水産省

3-3. 道路、港湾整備の進展

この節では、計画策定と特別会計の設置が如何に公共事業の推進していったのか、道路と港湾を例に見てみよう。

(1) 道路整備

道路整備費の財源等に関する臨時措置法に基づいて、1954年2月には一級国道、二級国道、主要地方道、その他の地方道についての整備目標、すなわち改築する道路の延長距離、舗装道路の延長距離、橋梁の数等を内容とする第一次道路整備五カ年計画が閣議決定された。また、地方自治体が実施する道路整備の特定財源として、揮発油税に加えて1955年にはガソリンへ地方道路贈与税が付加され、1956年には軽油に対して軽油取引税が課されることになった。

第一次道路整備計画が終了する1958年3月には、道路整備を一層促進するために道路整備に関する臨時措置法は廃止され、新たに「道路整備緊急措置法」、「道路整備特別会計法」が制定されたことは上で述べたとおりである。

その後モータリゼーションの進展に合わせて道路整備五カ年計画の事業規模は拡大し、新たな道路特定財源として1966年に石油ガス税(その半分が国分、残り半分が地方分)、1971年に自動車重量税(その2/3が国分、残り1/3が地方分)を創設し、これらの税目の税率も順次引き上げられた。道路特定財源の創設は道路投資額の増加に著しい効果を発揮し、国の予算に占める道路予算の比率は1955年の2.6%の水準から1965年には8.7%へ、また国民所得に占める国、地方公共団体、道路公団等の道路投資額の比率は、1%の水準が次第に上昇し、1965年には3%近くまで上昇した。

(2) 港湾整備

港湾の整備・管理に関する基本法である港湾法(1950年5月制定)は、占領下に米国の港湾に関する制度の影響を受けて制定された法律で、道路等の他インフラとは異なり地方分権的な特徴を持っている。港湾法の第二条は、港湾の開発、利用及び管理の方法を決定する港湾管理者を地方公共団体が設立する港務局、または地方公共団体や複数の地方公共団体が設立する事務組合に限定し、国が港湾管理者になることを認めていない。

しかしながら、中央集権的に港湾を整備し管理してきた戦前の経験、海外資源に依存する日本経済の体質から物流の拠点である港湾の整備や管理は重要であり、それを全面的に地方公共団体に委ねることを運輸省はできなかった。そこで政府は1959年3月に「特定港湾施設整備特別措置法」を制定し、まず重要な港湾施設については国が直轄で整備できるようにし、特定港湾の整備を推進するため特定港湾施設工事特別会計を設けた。それに続いて1961年3月に、特定港湾以外の港湾を計画的に整備するため「港湾整備緊急措置法」を制定し、この法律を根拠に港湾整備五カ年計画が策定され、計画の閣議決定が行われるようになった。

ただ港湾については、道路に対する揮発油税のような応益的かつ多額の税収が見込める税目がないため、特別会計の歳入の多くを一般財源からの受入れに頼っている。その点で、閣議決定を求める港湾整備五カ年計画に期間中の投資総額が盛り込まれていたことは、大蔵省との予算折衝において大きな効力を発揮したと思われる。

さて、地方分権的に整備・管理されることになっている港湾について、運輸省は次のように地方自治体を誘導し港湾整備を進めていった。まず1つ補助金を活用した。運輸省は全国の港湾を国の利害に大きく関わる「重要港湾」と、それ以外の「地方港湾」に区分した。そして港湾管理者との協議が前提ではあるが、重要港湾については国の直轄事業または工事費の50%以内を補助、

地方港湾については工事費の40%以内の補助を与えることで港湾管理者を誘導し、港湾整備計画を実施していった。直轄事業や補助事業の財源を特別会計で担保したわけである。

その後運輸省は港湾整備に国がもっと関与できるように1973年7月に港湾法を改定し、運輸大臣が港湾の開発、利用及び保全に関して基本方針を定め、重要港湾の港湾管理者に対して、この基本方針に適合するように港湾の配置、機能、能力に関する港湾計画を策定することを義務付けた。

整備緊急措置法、整備長期計画、そして整備特別会計が三点セットとなって、所管する省庁が強い権限を持って事業費を確保する仕組みが形成されたことで、国の一般会計歳出に占める「国土保全及び開発費」の比率は、1955年度の13%からピークの1960年代末～70年代初めには20%近くまで上昇し、地方財政に占める土木費の割合も1955年度の12.4%が、1970年には24.7%に上昇した。

図表3. 国及び地方の決算に占める公共事業の割合

単位: %

	1955年度	1960年度	1965年度	1970年度	1975年度	1980年度
中央一般会計決算に占める 国土保全及び開発費	13.0	16.9	19.2	16.6	15.1	13.8
地方普通会計歳出に占める 土木費	12.4	17.2	21.2	24.7	19.3	20.0

資料:『日本財政要覧 第5版』林健久、今井勝人、金澤史男編、東京大学出版会、2001年

4. 公共事業費を巡る権限の配分

4-1. 沖縄振興の原型となった北海道開発

上で述べたように、沖縄振興（開発）計画の事業費は予算編成では沖縄開発庁（現内閣府）に一括計上するが、支出する段階では事業を所管する建設省や運輸省（現在の国土交通省）、農林水産省などの省庁に移管して執行する仕組みになっている。沖縄開発庁は開発庁長官という国務大臣を有する省庁でありながら、なぜ自ら事業を実施せず他省庁に任せられるような体制ができたのだろうか。その経緯をたどっていくと、終戦後間もない頃に形作られた北海道開発事業の体制にたどり着く。

北海道と沖縄の地域開発の体制を見比べると、北海道開発庁に対して沖縄開発庁、開発庁の外局として地元に設けられた北海道開発局と沖縄総合事務局、金融面では北海道開発公庫と沖縄振興開発金融公庫というように相似的な公的機関が設置されていることがわかる。事業の進め方についても、事業費の開発庁への一括計上、所管する省庁の事業実施、補助事業に対して高率補助を適用し、事業によっては国直轄で実施するなど、沖縄復帰に際して国が設けた開発体制は新たに考案したのではなく北海道開発体制をほぼ持ち込んだということができる。

この章では、北海道開発の体制が構築されていく経緯を辿ることで、事業費を開発庁に一括計上することの含意を明らかにし、国策として実施する地域開発事業のなかに地元の主体性を確保する仕組みがあったのか検討したい。

国が都道府県を単位とする特定地域の開発について特別の法律を制定し、また国策として開発計画を策定し、その実施を担う省庁まで設置したのは北海道と沖縄だけである。沖縄に対して国がそのような特別の計らいをしたのは、沖縄が先の大戦で甚大な人的、物的被害を被っただけでなく、その後も27年にわたって米国統治下に置かれたこと、その結果として他府県よりも経済的

に貧しいこと、また依然として多くの米軍基地を抱えその負担に苦しんでいることに対する償いであると一般的には理解されている。

沖縄振興の基本方針を定めた沖縄振興特別措置法の第一条(目的)、「この法律は、沖縄の置かれた特殊な諸事情に鑑み、沖縄振興基本方針を策定し、及びこれに基づき策定された沖縄振興計画に基づく事業を推進する等特別の措置を講ずることにより、沖縄の自主性を尊重しつつその総合的かつ計画的な振興を図り、もって沖縄の自立的発展に資するとともに、沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与することを目的とする」が示すように、「特殊な諸事情」という婉曲な表現ながら前述の事項が沖縄で振興事業を行う理由であると認めている。

それに対して国が北海道開発を実施することになったのは、北海道を開発し道民を豊かにすることが一義的な目的ではなかった。北海道開発の基本法である北海道開発法(1950年制定)の第一条、「北海道における資源の総合的な開発に関する基本的事項を規定することを目的とする」が示すように、北海道開発は国家のために北海道の資源を開発することが目的であった。法案を審議している段階では、北海道開発法を制定する目的として「住民の生活安定、文化の向上」という文言も含まれていたといわれるが、成案では削除されたことが一つの証左である⁷⁾。

北海道開発法が制定された1950年5月頃はまだ占領下にあって国際貿易の途は閉ざされ、その一方で満州、朝鮮半島、台湾などの旧植民地から住民の引揚げ、兵士の復員によって国内人口は急増した。そのため、食料、住居、燃料の不足は深刻であった。植民地を失った戦後は未開地が残る北海道が再び注目を集め、農地の開発によって食料、地下資源の開発によって石炭等の燃料、そして森林開発によって材木を増産するのが国の北海道開発の目的であった。

しかし、その目的は長続きしなかった。1950年代半ばに日本がGATTやIMFに加盟し国際貿易の途が再開され安価な海外資源が国内に流入するようになると、北海道開発の必要性は次第に薄れていった。そこで政府は、苫小牧や室蘭の工業地帯が示すように臨海型重化学工業の拠点として日本の高度経済成長を牽引する役割を北海道に期待するようになる。ところが、1970年代になると石油価格高騰、公害問題などによって臨海型重化学工業地の必要性も低下し、現在では北海道開発の目的は国のための資源開発から豊かな道民生活へと移ってきてている。

これは余談となるが、状況の変化に北海道開発はどう対応したのであろうか。北海道開発と沖縄振興が異なることの1つは計画の根拠法に関して、沖縄振興(開発)特別措置法が10年の時限立法であるのに対し、北海道開発法は恒久法である点にある。沖縄の場合は時限立法であるため、10年の周期で状況の変化に対応して改廃を含めて法律の存続に関して議論が行われ、法律を改定してきた。ところが、北海道の場合はそのような作業は行われず、現在でも北海道開発法の目的は資源開発のままとなっている。時代の変化に合わせて法律を改定しなかったのは、資源開発の必要性が薄れたにも拘らず多額の国費を投入し続ける状況で、北海道を特別扱いする必要性を議論することを北海道が避けてきたことが理由の一つと云われる⁸⁾。その点で、北海道では地元の要望を計画に盛り込むことが難しかったかもしれない。

4-2. 北海道開発体制の系譜

沖縄の振興を目的とする沖縄振興開発計画、それに対して国のために資源開発や人口や産業の

7) 小磯修二・山崎幹根編著『戦後 北海道開発の軌跡』北海道開発協会、2007年、31頁。

8) 前掲の44頁参照。

適正配置(他地域の過剰人口の受入れ、過密となっている既工業地帯からの臨海型重化学工業の受入れ)を目的とする北海道総合開発との違いは、大きく次の二つの点に現れる。一つは、計画を策定するときに沖縄の場合は知事が振興開発計画の原案を作成し国に提出することになっているが、北海道の場合は国への意見の申し出にとどまる⁹⁾。二つ目に、沖縄の計画では所得や社会資本整備に関して他府県との格差是正が目標となったが、北海道の場合は国のために北海道の資源や国土を開発することが計画の目的のため、北海道と他府県との格差は課題にならなかった¹⁰⁾。このように建前としては、依然として北海道開発は国のために開発事業のままである。

沖縄と同様に国策の地域開発でありながら、北海道では地元よりも国の意向を優先して事業が進められてきたが、それは戦後の北海道開発が戦前の北海道拓殖を引き継いだ側面があるからである。戦前の都道府県庁は内務省の地方行政機関であり、内務省は官選知事を派遣して地方の統治を行っていた。ただ北海道に対しては他都府県とは異なる法律を根拠に、北海道庁を設置し知事ではなく長官が通常の地方行政と拓殖事業を一手に担っていた。北海道拓殖の目的は士族授産、北辺防備から始まり、貧農の入植、樺太への基地、食糧・資源の供給地へと移り変わったが、いずれもその目的は国の要請によるものであった。

戦後 GHQの命令で内務省が解体され、自治省及び各都道府県、警察庁及び都道府県警察、建設省という新しい省庁が誕生するが、北海道拓殖を一手に担っていた内務省の解体は北海道開発のあり方に大きな影響を与えた。旧北海道庁をそのまま引継いで国の直轄事業を行う北海道開発庁の設置も検討されたが、GHQと他省庁の反対により実現しなかった。そのため北海道の開発業務は、農林水産関連は農林水産省、道路、河川関連は建設省、港湾関連は運輸省に分割された。その分割された事業は、地方自治体に改組された(新)北海道庁の知事の管理のもと、旧北海道庁の職員が国家公務員の身分まま従事するという変則的な体制で進められた¹¹⁾。

北海道開発の緊要性が高まっているなかで、各省庁が縦割りに事業を行い統制が取れなくなることを恐れた吉田首相は、開発を計画的に進めるため1950年に北海道総合開発計画を立案する北海道開発庁を設置する。吉田は開発庁に計画の立案権だけでなく、各省庁が実施する事業を総合調整するため予算の一括計上権も付与するつもりであったが、各省庁の反対で実現できなかった。北海道開発庁に予算が一括計上されてきたのは、法律を根拠とするのではなく閣議決定に基づく処置である¹²⁾。

その後1956年に北海道開発法が改定され、開発庁の地方支分部局として北海道開発局が設置された¹³⁾。この改定によって北海道知事の下で開発事業に従事していた約3,200人の旧北海道庁職員が北海道開発局に移籍し、国の直轄事業を実施することになった。開発局には建設部、農林水産部、港湾部、営繕部の4部が置かれ、建設部が建設省所管、農林水産部が農水省所管、港湾部

9) 実際は意見を述べるのではなく、北海道庁、北海道開発庁、北海道開発局が協議会等を通して意見調整を行って開発計画の基本方針を作成し、それにもとづいて北海道庁下の北海道総合開発委員会が道案を作成し、それを道議会に諮ったうえで国に提出している。『国土開発の時代』山崎幹根著、東京大学出版会の第二章。

10) 平成20年7月に閣議決定された第7期北海道総合開発計画「新たな北海道総合開発計画」でも、北海道開発の基本的な意義は「北海道の資源・特性を活かして、国の課題の解決に貢献するところにある」と述べている。

11) 『戦後の北海道開発』平工剛郎著、北海道出版企画センター、2011年、の35~36頁。

12) 前掲『戦後の北海道開発』の41~44頁。「北海道開発事業費の取り扱い」(1950年2月10日閣議決定)は、「北海道開発法の制定に伴い、北海道開発計画に伴う開発事業費については、昭和26年度以降、総理府所管に計上し、使用に際して、関係省に移し使用し得るものとする」となっている。

13) 当時の国政は自由党の吉田政権、北海道知事は労組出身の社会党の田中知事という政治的な理由も、国が北海道開発庁を設置した理由の一つと言われる。『北海道開発局とは何か』伴野昭人著、寿郎社、2003年、第一章参照。

が運輸省所管の各々の事業を担当した。その際に開発局を統括する局長は、これら3省が所管する公共事業に関しては開発庁長官ではなく各省の大臣の指揮監督を受けることになっており、3部の職員は北海道開発庁ではなく各3省に所属するというのが実態であった。北海道開発計画の事業費は開発庁に一括計上され、開発庁には各省庁が実施する公共事業の事務調整を行う権限も法律上は付与されていた。しかし、この権限を担保する具体的な決めがなく、開発庁の業務は計画立案に限られていたのが実態である¹⁴⁾。

5. 事業費一括計上と公共事業費の調整

5-1. 二種類の一括計上

各省庁が北海道で実施する事業の予算を北海道開発庁に一括計上するのは、予算の使途に関して開発庁に他省庁と調整を行う権限を与えるためであるが、一括計上がそのような権限と結びつくのであろうか。上でも述べたように、予算を要求する省庁と事業を実施する省庁が異なるということは財政上変則的なものであり、特別な理由があって用いられてきた。戦後の財政を眺めてみると、事業費の一括計上には大きく二種類に分けることができる。一つは旧経済企画庁の前身である経済安定本部への一括計上であり、もう一つが離島振興事業費の旧経済企画庁への計上で、それについてみてみよう。

(1) 経済安定本部への一括計上

経済安定本部は、敗戦後の深刻な物不足とインフレ等の経済的混乱を統制するため1946年8月に設置され組織で、本部の長である総裁には総理大臣が就任し、その下で国務大臣である総務長官が実務を担当した。経済安定本部設置法が制定されたのが1949年5月であるから、安定本部は根拠となる法律もなしに緊急処置として、しかも総理大臣が総裁を務めることが示すように強い権限が付与された組織であった。設置法によれば、経済安定のための基本的施策の企画立案、関係行政機関の事務の総合調整及び推進、物価の統制、経済統制の確保、外国人の投資及び事業活動の調整が安定本部の任務となっている。

各省庁が所管する公共事業費を安定本部に一括計上したのは、総額が決まっている公共事業費を効果的に使用するためであり、その仕組みは次の通りである。まず大蔵省は政府の公共事業費の総額を決定し、それを経済安定本部の予算として計上する。建設省、運輸省、農林水産省等の公共事業を実施する省庁は計画している事業について概要、必要性、予算額等を安定本部に説明し査定を受ける。

その査定の方法であるが、安定本部は各省庁から提出された書類や説明に基づいて、各省庁が計画している事業の効果を、A.直ちに必需品の生産又は分配を著しく増加し又はこれに便宜を与えるもの、B.一年以内に必需品の生産又は分配を著しく増加し又はこれに便宜を与えるもの、C.直接生産の増加はないが国民生活に不可欠な運輸、通信、公安、衛生、教育、社会福祉等の最小限の必要を充たすに極めて重要なものの、その後順次D、E、Fと続き、末尾のG.生産の増加は無きも公安、衛生、教育、社会福祉等に欠くことができないもの、という基準でふるい分け、緊要

14) 北海道開発法では、北海道開発庁の所掌事務の範囲及び権限について「北海道開発庁は、開発計画について調査し、及び立案し、並びにこれに基づく事情の実施に関する事務の調整及び推進に当たる」と定めている。

度の高い順に認証を与えた。安定本部は認証を与えた事業を所掌する省庁に事業費を移管し、各省庁は事業を実施する¹⁵⁾。このように、一括計上された総事業費をどの省庁、どの事業に配分するかは安定本部の権限であり、これが「関係行政機関の事務の総合調整及び推進」という安定本部に与えられた権限の具体的な内容であった。

（2）離島振興事業費の経済企画庁への一括計上

離島振興法（1953年7月制定）に基づいて各省庁が実施する事業の予算も（旧）経済企画庁に一括計上されたが¹⁶⁾、その目的は経済安定本部の場合とかなり異なる。その違いが生じたのは、以下のように離島振興事業が実施されていったからである。

離島振興法では¹⁷⁾、一定の要件を満たす離島を有する都道府県知事は、その離島を離島振興対策実施地域に指定するよう政府に申請し、政府は離島振興対策審議会にそれを諮問し指定を決める。指定を受けると知事は離島振興計画を策定し、それを総理大臣に報告する。総理大臣は報告を受けた計画を審議会に諮り、期間10年の離島振興計画を定める¹⁸⁾。このように総理大臣が定める離島振興計画は、指定を受けた都道府県が策定した○○県離島振興計画という名称の計画を綴ったものとなる。すなわち一本の国の離島振興計画が策定される訳ではないのである。

さて各都道府県が定める離島振興計画は、交通通信ネットワークの形成、産業の振興、定住環境の整備など、離島振興に関する基本的な方向を定めるだけで具体的な事業計画は含まれていない。そこで毎年度各知事は指定を受けた離島で実施して欲しい事業を政府に要望し、総理大臣はそれらの要望に基づいて各年度の事業計画を策定する。その事業計画を実施する費用が、経済企画庁に計上されたわけである。

ところで経済企画庁設置法を見れば判るように、企画庁に置かれた計画部の事務の一つとして「離島の振興に関すること」が挙げられているが、離島振興計画に関する「関係行政機関の重要な政策及び計画の実施に関する総合調整を行う権限」、即ち経済安定本部のように一括計上された総事業費を各事業に配分する権限は付与されていない。実は離島振興事業に関する予算を経済企画庁に計上する根拠となっているのは、1957年3月の閣議了解「離島振興予算の計上について」である。若干長くなるが企画庁に一括計上する目的が記載されているので引用すると、「離島振興関係公共事業（簡易水道及び電気導入を含む）については、各種の事業及び事項に比較的少額の予算が計上されているため、地域毎の総合的な効果を發揮することが著しく困難となっている事情にかんがみ、これらの予算を昭和三十三年度から経済企画庁の所管に一括して計上し、その使用に際しては各省所掌に移しかえるよう措置するものとする」という内容となっている。

上で述べたように離島振興法に基づく離島振興は国に一本の振興計画、事業計画があるのでなく、指定を受けた都道府県がそれぞれの振興計画に基づいて離島ごとに事業を要望し、事業を実施する仕組みになっている。この場合に各離島においてそれぞれの省庁が相互の調整なしに事業を進めると効果的なインフラ整備にならない。また、離島での事業は一般的に規模が小さく各

15) 『建築雑誌』63巻737号、1948年、小林秀彌著「経済安定と建設と」より。当時筆者は経済安定本部建設局建設課長を担当。

16) 2001年の中央省庁再編によって、現在は国土交通省に予算は計上されている。

17) 離島振興法は期間10年の時限立法であったが、法律の改正によって現在まで続いている。

18) 平成14年の離島振興法の一部改正によって、国が基本方針を定め、市町村が作成した計画（案）に基づいて都道県が離島振興計画を定める仕組みへ変更された。

省庁の予算のなかに埋もれてしまい、離島振興事業の全体像の把握が難しいという問題もあった。

離島振興法は離島を抱えて財政的に苦しい都道府県からの要望に応えて議員立法で制定された法律で、離島振興は財源の乏しい当時は各省庁にとって優先度の高い事業ではなかった。離島振興に要する経費は国の財政の許す範囲で計上すべき、というこの法律の第八条がその証左と言えるだろう。このように、経済効果が小さい離島に予算を使うことに省庁が消極的であったため、離島振興事業の状況を把握し、事業を促すために始まったのが経済企画庁への一括計上といえる。

5-2. 北海道開発庁への一括計上と事業費配分権限

それでは、北海道開発庁への事業費一括計上はどのタイプに近いのであろうか。北海道開発法によれば、同庁に開発計画に基づく事業の実施に関する事務の調整及び推進する権限が与えられ、閣議が根拠ではあるが事業費も一括計上されていたから、制度的には経済安定本部のように事業費を各省庁の各事業に差配することが可能であった。しかし、実際問題としてそのような権限を行使することは不可能であった。何故そうなったかは、開発予算の編成過程から窺い知ることができる。

大蔵省の主計官を経て北海道開発局官房長を務めた長谷によると、北海道開発事業については北海道開発庁だけでなく、当地で開発事業を行う建設省、運輸省、農林水産省等の省庁も大蔵省に対して予算要求したという¹⁹⁾。概算要求の前に開発庁と各省庁が予算要求する事業を調整し、開発庁が取りまとめて一本の予算要求を行うのが通常ではないかと思われるが、実際は関係省庁も予算要求を行い、大蔵省の査定によって開発事業費が確定すると開発庁に一括計上された²⁰⁾。長谷によると開発庁と関連省庁は事前の調整は行うが、開発庁は北海道という地域視野に立って、各省庁は全国的に視野に立って予算要求するから意見の不一致も仕方のないことであり、予算要求する事業内容が異なり、同一の事業でも要求額が異なることがあったという。

所掌する事業について各省庁も予算要求するということは、開発庁への予算計上は名目的なものであり、予算に対する実質的な権限は事業を所掌する自らにあると各省庁が理解していたことを暗示する。開発庁に計上された予算は所掌する省庁に移し替えられ執行されるが、現地で事業の実務を担当する北海道開発局の建設部、農業水産部、港湾部は各省庁の指揮監督を受け、開発庁は執行に関しては何の権限もなかった。さらに特別会計の設置が、北海道開発庁の調整能力を弱化させた。

5-3. 特別会計の設置と開発庁の調整能力

1950年代後期から1960年代前期にかけて、社会資本に関する整備緊急措置法が相次いで制定され、それに基づいて長期整備計画の策定、また特別会計が設置されたことは図表2で見たとおりである。道路や港湾等の社会資本を所掌する省庁の権限を大蔵省に対して強化するこのような制度の構築は、他方で北海道開発庁の権限を弱めることに繋がった。何故なら、事業を所掌する

19) 長谷好平著『北海道開発予算の歴史と現状』開発行政協会、1959年、の第3章「開発事業費の予算要求についての諸問題」。日本経済新聞社編『漂流する北海道』日本経済新聞社、1997年、によると道路、河川、港湾、農業農村基盤整備事業費の国の大枠が決まると、その1割程度が北海道開発予算に割り振られた。

20) 前掲『北海道開発予算の歴史と現状』によると、開発庁が設立された当初は各省の要求説明を主体的に聞き、開発庁からの説明は補足的なものとして扱われたが、次第に開発庁の説明を主体的に聴取し、各省の説明を参考までに聞くようになった。

各省庁は整備緊急措置法に基づいて北海道を含む全地域を対象に長期整備計画を策定するが、北海道で実施する事業について各省庁の計画と開発庁の計画が一致する保証ないからである。毎年度の概算要求の際に実施する事業について開発庁と各省庁が調整を行うとしても、双方とも閣議決定を得た整備計画を持っており、開発庁の権限が他省庁より強いわけではない。

特に特別会計が設置された社会資本の場合は、事業を所掌する省庁の権限は一層強化される²¹⁾。例として道路整備を取り上げると、道路整備特別会計法によって、国が実施する直轄、補助の道路整備事業の予算は全て建設省が専管する特別会計に計上される。それには、北海道開発庁に計上される道路整備事業も含まれる。道路整備特別会計では揮発油税が主な特定財源となるから、北海道で実施する道路整備事業については揮発油税等財源北海道道路整備事業費、それと一般財源からの北海道道路整備事業費の2本立てで予算が開発庁に計上され、この2つの事業費を道路整備特別会計に繰入れることが開発庁の歳出となる。他方で特別会計はその金額を歳入として計上し、歳出にそれに相当する金額を北海道道路整備事業費として計上し事業を実施する。事業費の割合としては、一般財源よりも特定財源を原資とする分がはるかに多い。

法律によって揮発油税等の税収は道路整備特別会計に繰入れることになっているから、その用途はこの特別会計を管理する建設省の裁量である。そのことから、揮発油税等を財源とする北海道道路整備事業費は建設省の内諾を得た分を大蔵省が開発庁に計上していたと推察される。道路、治山治水、農業基盤整備、港湾の整備が北海道開発事業の大部分を占めるが、これらには全て特別会計が設置されている。そのため、国の事業として北海道で実施した公共事業の大部分は、北海道開発庁ではなくそれぞれの事業を所掌する省庁が実質的に采配を握ったのではないかと思われる。

6. 沖縄振興計画における沖縄の主体性

公共事業を所掌する省庁と調整を行う権限に関して北海道開発庁と沖縄開発庁を比較すると、法律的には沖縄開発庁により強い権限が付与されている。1972年に設置された沖縄開発庁に対して、同庁設置法は次の4つの所掌事務及び権限を付与している。

1. 振興開発計画の作成及びその作成のために必要な調査
2. 同計画の実施に関する事務の推進
3. 同計画の実施に関する、関係行政機関の事務の総合調整
4. 関係行政機関が同計画に基づいて実施する事業に関する経費の見積もり方針の調整、及び経費の配分計画に関する事務

今まで見てきたように、沖縄開発庁、北海道開発庁には各々の地域において建設省や運輸省等の省庁が実施する開発事業について事務調整する権限が与えられたが、その権限を体現したのが開発庁への予算一括計上である。北海道の場合は法律ではなく閣議決定が一括計上の根拠となっていたが、沖縄の場合は法律で明文化された4番目の権限が予算を同庁に一括計上する根拠とな

21) 前掲『北海道開発予算の歴史と現状』で、長谷はその状況を「特別会計というものは、その予算や決算の責任を明確にするために、原則として、1省の専管とすべきものであるためその特別会計に包含される開発事業費は、一般会計予算の北海道開発庁に計上される北海道開発事業費の範囲から切離されて、各省の専管する特別会計の差歳出予算に計上されることとなり、北海道開発庁に付与されている予算要求県は、その事業に関する限り消滅することとなる」と説明している。

っている。また北海道の場合は、開発庁だけでなく事業を実施する省庁も予算要求をしたが、沖縄の場合は開発庁が各省庁と調整のうえ1本の概算要求を行ってきた。

それに加えて、沖縄開発庁長官には事業に関する事務調整を行う手段として関係行政機関の長に対して、①資料の提出、説明その他必要な協力、②重要事項について関係行政機関に対する勧告、勧告に基づいてとった処置について報告を求める権限が与えられていた。この権限が実際に行使されたことは無いようであるが²²⁾、伝家の宝刀として同庁の他省庁に対する交渉力を強化したと思われる。沖縄開発庁により強い権限を付与したのは、北海道開発庁が有する他省庁との調整能力が弱いことを当時の政府が承知していたからではなかろうか。

さて、政府が行う沖縄振興（開発）事業において、沖縄県の主体的がどの確保されるのかという問題を考えてみたい。この場合に、主要な当事者である沖縄県、沖縄開発庁、他省庁の三者が沖縄振興事業についていかなる関係を結んでいるかということポイントとなる。以下では、特別措置法の改定、毎年度の予算編成において三者がどう関わったのか見てみよう。

（1）沖縄振興特別措置法の改定をめぐって

沖縄振興（開発）事業の根拠法となる沖縄振興（開発）特別措置法は10年の時限立法であるため、沖縄ではその周期で同法の改定を巡って大きな政治的課題が持ち上がってくる。その際に最も重要な論点は、同法を延長する必要があるか、すなわち沖縄に対して特別に国の財政資金を投下し続ける必要があるかという点である。第二次振興開発計画の頃までは類似県と比べても社会資本の整備が遅れ、一人当たり県民所得も低いことが特別措置法を延長する強い論拠となっていた。しかし今では社会資本は他府県に遜色のない水準まで整備され、所得も目標としてきた水準には達していないが、類似県と比較して極端に低いという状況からは脱している。このように、沖縄の経済的後進性は次第に特別措置法を延長する理由として説得力を弱めている。

その代わりに最近では、過重な基地負担を抱えているという政治的な事情が、特別措置法を延長する理由として強く意識されるようになった。ところが、基地負担と沖縄特別措置はリンクしないというのが県と国の建前であるから、県は基地問題を表面に出さずに特別措置法の延長を国に求め、国はそれに応えて延長を認めるという構図ができている。沖縄の経済的後進性が特別措置を延長する理由として次第に説得性を弱め、代わりに安全保障に関わる政治的な色彩が強くなるにつれて、沖縄振興を担当する部局である沖縄開発庁（現在の内閣府・沖縄担当部局）の役割が弱まり、安全保障や外交問題も視野に入れながら政府の中枢が沖縄との折衝の前面に出てきたように思える。

ところで、沖縄県が特別措置法の改定に際して、政府に対する交渉材料として基地問題を使った明白な例は金融特区の設置である。ここでいう基地問題とは、次のような話である。1995年9月に海兵隊員が犯した少女暴行事件によって沖縄の反基地感情が一気に高まり、それに対応して翌年4月に橋本總理とクリントン大統領は普天間基地の閉鎖に合意した。ただ米国は閉鎖の条件として代替基地の提供を求めたため、その場所の選定が日本政府の大きな問題となった。国内や県内の何箇所かが候補地として取り沙汰されたがなかなか場所が決まらず、糾余曲折の後1999年12月に名護市長が基地使用協定締結と北部振興などの条件を付けて辺野古への基地建設を認め、その結果として名護市、そして沖縄県は政府に対して強力な交渉力を獲得した。

22) 仲地(21) を参照。

さて、金融特区構想はある地区を指定し、そこに参入する金融機関に税制上の優遇を与えて金融業の集積を促し、地域振興を図るという試みである。このアイディアは、ヨーロッパの後進地であるアイルランドがダブリン国際金融センターを設置し、法人税の軽減でヨーロッパの金融機関を誘致し経済成長を遂げたことからきている。

2000年に名護市が金融特区の実現に向けて積極的に動き出すと、大蔵省は特区内の金融機関の法人税軽減は国際的な税体系の公平性を損なうタックスヘブンであり、OECDの方針にも反するとして制度を設けることに強く反対した。ところが北部振興を基地受け入れの条件とする名護市は納得せずに設置を強く要求し、また県側も副知事が基地受入に見合う振興策が必要だと政府に訴えた。その結果、2002年に沖縄振興特別措置法が制定された際に、金融特区の設置が認められた。タックスヘブンにならないよう従業員20人以上が法人税軽減の条件となったが、これは基地受入という政治的なカードを使って人口6万人の名護市が政府に対して要求を押し通した事例といえる。

また、沖縄振興特別措置法が2012年3月に改定され、同年度から沖縄振興一括交付金という制度が設けられた。これまでの補助事業は、各省庁が補助の対象となる事業を県や市町村に提示し、県や市町村がそれを申請して補助をもらうという手順で事業が実施されてきた。それが今度の改定によって、政府は補助事業の交付要綱を提示するに止まり、それに沿うような事業案を県や市町村が国に提示し、国は要綱との整合性を確認して補助を出す手順に改められた。交付要綱は、観光振興、福祉増進、人材育成といった18の項目で、それに適う事業であれば補助が交付されるため地元の自主性が高まると期待されている。この沖縄振興一括交付金は沖縄独自の制度であり、政府は当初これまでの慣例に反するとして否定的であった。県は普天間基地問題を取引材料とした交渉はしなかったが、普天間基地の移設には沖縄県知事の了解を要するという事情もあって、政府は一括交付金の制度創設を了解することになった。これも基地問題が沖縄県の交渉力を強化した事例とみることができる。

(2) 毎年の予算編成をめぐって

政府から振興特別措置法改定の内諾を得ると、沖縄県はこの法律が定める沖縄特例の事業を実施するための振興（開発）計画の策定を進める。また振興計画が策定されると、事業費の要求という毎年度のルーティンの予算編成が行われる。振興予算を財務当局に要求し、事業費を獲得するのは沖縄開発庁（現在は内閣府）の役割である。

ところで、予算編成の結果である沖縄振興事業費については新聞等でも広く報道され県民周知の事項であるが、編成の過程で開発庁、他省庁、県の三者がどのような調整を行い、概算要求の内容を詰めていくのかはあまり知られていない。新聞報道によると、沖縄県と沖縄開発庁の間に、開発庁の総務、振興両局長、関係課長、県から副知事、関係部局長をメンバーとする国庫要請連絡会議というものがあり、県の幹部は概算要求前の7～8月頃に上京してこの会議で開発庁に国庫要請を行っている²³⁾。またこの時期には、県知事や副知事が建設省、運輸省などの省庁を訪問し、予算確保の要請を行っている。これは、沖縄振興（開発）予算要求に際して、沖縄開発庁だけでなく他省庁も重要な関わりを持っていることを示している。

開発庁の振興局には第一から第四までの4課、総務課の5つの課があり、第一課は建設省関係、

23) 「きょう国庫要請会議／一括計上分の県案提示」2000年8月1日付の記事、琉球新報。

第二課は農林水産省関係、第三課は運輸省関係、第四課は厚生省、文部省関係の事務を扱い、総務課は第一～四課が扱う事務の総合調整、すなわちこれらの省庁が所掌する公共事業の調整をおこなう。総務課長は大蔵省、第一課長は建設省、第二課長は農林水産省、第三課長は運輸省、第四課長は厚生省からの出向者である²⁴⁾。この組織編成から察するに、振興局は公共事業を所掌する省庁や事業費の調整を行う大蔵省の派出所とみることができる。7～8月の国庫要請は概算要求の最終局面であるから、その以前に各省庁と縦割りで繋がる県の各部、例えば農林水産省（振興局第二課を含む）と沖縄県農林水産部は国庫要請する事業について調整を済ませているものと推察される。

それでは、県はどのような事業を国庫要請するのか、県の農業振興事業を例に見てみよう。まず農林水産省は、農業基本法（1961年6月制定）に代わる新たな基本法「食料・農業・農村基本法」を平成11年7月に制定し、高度経済成長期から続いた農政に関する基本方針の転換を図っている。新法の基本理念は、①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的発展、④農村の振興の4つで、それを実現するため「食料・農業・農村基本計画」を策定し農政を実施している。

一方沖縄県は、沖縄振興計画の下部計画として「沖縄県農林水産業振興計画」を策定し農業振興を図っており、現在は平成20年3月に策定された第三次農林水産業振興計画を終えたばかりである。沖縄県の農業は亜熱帯、台風常襲、農業用水の不足、本土から遠隔の島嶼という特性から、米の代わりに砂糖キビを主要作物とし、農業生産高における離島の構成比も高い。このように沖縄の農業は他府県とは異なる特質を持っているが、県が策定する農林水産業振興計画の冒頭には、国的基本計画と整合するように計画を策定するという基本方針が明記されている。

県が農林水産省の方針に従うのは、同省が補助金を主な政策手段に農政を実行するため、その方針に合った事業でなければ補助金を得ることができないからである。平成23年度の沖縄県農林水産部の予算をみると、総額500億円のうち補助金が約320億円を占め、県は国からの補助金なしに農業振興事業を実施することはできない。農林水産省に限らず、省庁は各々所掌する事業について全国を視野に政策立案を行い、それを法律による規制、直轄事業や補助による地方公共団体の事業誘導を通して実現していく。その場合に沖縄の扱いが他府県と異なるのは、省庁が沖縄に特別なメニューを提供することではなく、同一のメニューを国直轄で実施、または補助率を優遇する点にある。

7. 結語

沖縄振興計画において地元がどう主体性を発揮したかということについて、次の二点を指摘することができる。まず一つは、沖縄振興特別措置法の目的が沖縄振興と明記されたため、法律の内容、また10年毎の法律の改定、そしてこの法律を根拠に策定される振興計画に関して地元の要望を反映させる仕組みを組み込まれている。これは北海道開発と大きく異なる点である。自由貿易地域、金融特区、それからDFSの設置等は他府県に例を見ない制度であり、経済効果については議論があるとしても沖縄の要望が実現した事例である。また最近では、平成11年7月から中国人個人観光客に対する沖縄数次ビザの発給、2012年度から始まった沖縄振興一括交付金制度も沖縄の要望がかなった例である。

24) 仲地博「続沖縄開発序論（二）」の76頁参照。

また、過去4回にわたって振興事業の方針を決める振興計画の原案は沖縄県知事が策定し、政府はその原案を国の審議会に諮って修正を施し国の正式な計画として定めたが、原案が国の審議会で大きく変更されることはなかった²⁵⁾。というのも、国に審議会には県知事、県議会議長、その他県の有識者が多数委員として参加することになっている。振興計画の策定権についても平成12年3月に沖縄振興特別措置法が改定され、第五期沖縄振興計画からは国は基本方針を決定することにとどまり、県が振興計画を策定することになった。このように、法律も含めて制度を作ることに関しては、沖縄県がかなり自主性を発揮してきたということができる。

二つ目に、毎年の予算編成で決まる事業、特に公共事業については各省庁の整備方針が沖縄に対しても適用され、地元の要望を取り入れる仕組みは弱かったように思われる。本稿の冒頭で紹介した「沖縄が望んだ第2滑走路を造らずに、道路やトンネルを造っていった」という県知事の発言もその例証である。そうなったのは、沖縄が復帰する頃には既に道路、港湾、土地改良といったインフラごとに整備緊急措置法の制定、長期整備計画の策定、整備特別会計の設置といった体制、すなわち所掌する省庁がそれぞれのインフラについて強い権限を持って事業を実施する体制が構築されており、沖縄の社会資本整備もその体制のなかで進めることになったからである。北海道開発庁は国務大臣である開発庁長官を有する省庁であったが、開発事業については建設省、運輸省といった開発事業を所掌する省庁が強い権限を有していた。北海道開発の体制を持ち込んだ沖縄でも、同様なことが起きたといえる。

沖縄の社会資本が全面的に遅れていた暫くの間はこのような進め方に問題はなかったが、ある程度整備が進むと省庁ごとに事業を進めるこの仕組みは次第に硬直的なものとなつた。条文上は予算が一括計上される沖縄開発庁は省庁をまたいで事業費を配分する権限を持っていたが、行使することは全く不可能であった。

また、沖縄側でも失業率との関係で振興事業の中身よりも、事業費の総額に関心が集まつた。復帰後の高失業率は沖縄経済の最重要課題であり、離島を含めて各地域で実施される公共事業は失業率の引き下げに大きく貢献している。工業用地の造成、社会資本の整備が進めば企業が沖縄に進出し雇用を創出するというのが当初の見込みであったが、1980年代の円高や経済のグローバル化によって地域経済を巡る環境は激変し、沖縄でも社会資本整備が企業誘致につながることは弱かつた。その代わりに、それまでの集中的な公共事業が沖縄全域で建設業を育て、沖縄経済はますます公共事業を求めるようになった。このように、硬直的であっても事業費が大きければ由とする傾向が地元に生まれたが、これもまた地元の一つの主体性の発揮であったということができるかもしれない。

参考文献

1. 伊藤白（2011）、「総合特区構想の概要と論点」、『調査と情報』第698号、国会図書館
2. 池田勝彦（2006）、「道路特定財源の見直し」、『調査と情報』第539号、国立国会図書館
運輸省50年史編纂室編（1999）、「運輸省五十年史」、運輸省五十年史編纂室
3. 上村敏之（2009）、「港湾整備に関する特別会計の財政構造」『経済学論究（関西学院大学）』
第63巻第3号

25) ただし仲地博「続沖縄開発庁論（二）」の86頁が指摘するように、革新県政が策定した第一次と第三次の沖縄振興開発計画の原案に対しては、基地や公害問題に部分について政府は少なからず修正を行っている。

4. 大霞会内務省史編集委員会編 (1971), 『内務省史 第三巻』, 大霞会
5. 大蔵省財政史室編 (1990), 『昭和財政史 昭和 27~48 年度 第 6巻』, 東洋経済新報社
6. 大蔵省財政史室編 (1995), 『昭和財政史 昭和 27~48 年度 第 5巻』, 東洋経済新報社
7. 大蔵省財政史室編 (1999), 『昭和財政史 第 16巻 資料 (4)』, 東洋経済新報社
8. 沖縄開発庁編 (1983), 『沖縄開発庁十年史』, 沖縄開発庁
9. 沖縄開発庁編 (1993), 『沖縄開発庁二十年史』, 沖縄開発庁
10. 建設省五十年史編集委員会編 (1998), 『建設省五十年史 (I), (II)』, 建設広報協議会
11. 小磯修二・山崎幹根編著 (2007), 『戦後北海道開発の軌跡』, 北海道開発協会
12. 小林秀彌 (1948), 「経済安定と建設と」, 『建設雑誌』63巻(737号)
13. 小林秀彌 (1948), 「公共事業を中心として」, 『建設雑誌』63巻(746号)
14. 財務省財務総合政策研究所財政史室編 (2002), 『昭和財政史 昭和 49~63 年度 第 3巻』, 東洋経済新報社
15. 佐喜眞實・梶野昭太郎 (2002), 「特集 沖縄金融特区の実現に向けて」, 琉球銀行調査部
16. 自由民主党編 (1986), 「自民党部会の研究」, 月刊自由民主
17. 隅 健 (1972), 「沖縄開発庁の設置について」, 『時の法令』(799号), 財務省印刷局
18. 総合研究開発機構編 (1996), 『戦後国土政策の検証 上』, 総合研究開発機構
19. 平工剛郎著 (2011), 『戦後の北海道開発』, 北海道出版企画センター
20. 仲地博 (1992), 「統沖縄開発庁論 (一)」, 『琉大法学』48巻, 琉球大学法文学部
21. 仲地博 (1993), 「統沖縄開発庁論 (二)」, 『琉大法学』50巻, 琉球大学法文学部
22. 日本経済新聞社編 (1997), 『漂流する北海道』, 日本経済新聞社
23. 長谷好平著 (1959), 『北海道開発予算の歴史と現状』, 開発行政協会
24. 伴野昭人著 (2003), 『北海道開発局とは何か』, 寿郎社
25. 北海道開発庁 50 年史編纂委員会編 (2000), 『北海道開発庁 50 年史』
26. 北海道開発庁編 (1971), 『北海道開発庁 20 年史』, 北海道開発庁
27. 北海道開発庁編 (2000), 『北海道開発レポート 2000』, 大蔵省印刷局
28. 村井哲也 (2003), 「占領初期における経済安定本部と政治統合問題」, 『東京都立大学法学会雑誌』44巻
29. 柳瀬太郎 (2000), 「港湾整備事業における実効的計画の策定に関する考察」, 『会計検査研究』22巻, 会計検査院事務総長官房調査課
30. 山崎幹根 (2006), 『国土開発の時代』, 東京大学出版会