

沖縄県財政の課題

池宮城 秀正

明治大学名誉教授

はしがき

国の沖縄振興政策は沖縄振興特別措置法に基づき沖縄振興計画が策定され、その枠組みのもとで実施されてきた¹。5次にわたる振興計画に基づき様々な施策が展開され、民間の経済活動に外部経済を提供するハード及びソフトのインフラ整備がなされた。特にこの10年、国庫支出金の傾斜配分による国主導の振興策や、市場メカニズムが沖縄県経済に味方したこともあり経済成長率は全国平均を上回り、歳入構造は大きく改善し財政力も強化された。

沖縄県の人口一人当たり依存財源についてみると、復帰当初から最も高くなったことはなく類似県並みであったが、その金額は相対的に低下してきている。こうした中で、沖縄県財政の課題は、次の二つに集約できる。第1に、他の地方自治体同様に地域経済を活性化させ、歳入構造の高度化、すなわ

ち歳入における地方税の比率を高め財政の自主性を強化し、住民福祉に資する施策を推し進めることである。第2に、国庫支出金の高率補助の仕組み及び内閣府沖縄担当部局予算の一括計上方式は再検討する時期にきている。

こうしたことを踏まえ、本稿では、主として沖縄県財政について考察するが、論の展開は以下のとおりである。まず沖縄振興に関する財源補填の枠組みを述べ、それから沖縄県の歳入構造について論じ、しかる後に沖縄県財政の課題を考察する。

財源補填の枠組み

国と地方自治体は密接な財政的連携の下で国民の必要とする公共サービスを提供している。国の沖縄県に対する施策の制度的枠組みを論じる場合、まず国と地方の財政関係を把握する必要がある。

(1) 国と地方の財政関係

家計や企業が負担する租税は国税と地方税（道府県税・市町村税）に分かれるが、総税収は、国税：地方税 \approx 3：2、である。国から地方自治体に対して地方交付税や国庫支出金などの財源補填がなされ、最終支出の段階では、国：地方 \approx 2：3、となる。国の一般会計の約3分の1は地方自治体への財源トランスファーである。

地方自治体に対して、地方交付税、国庫支出金、地方債の連動により財源を保障する仕組みであ

いけみやぎ ひでまさ

1948年 生まれ。1980年明治大学大学院政治経済学研究科経済学専攻博士後期課程単位取得退学。経済学博士。専門は、財政学、地方財政論。琉球大学教授を経て、明治大学教授（現在、明治大学名誉教授）。著書に『琉球列島における公共部門の経済活動』（同文館出版、2009年）、『国と沖縄県の財政関係』（編著、清文社、2016年）、『財政学』（編著、ミネルヴァ書房、2019年）など。

る。沖縄県財政に関して国庫支出金の高率補助が強調されるが、上記3財源の関連に鑑みて検討する必要がある。

地方交付税は、国が地方に代わって徴収する地方の固有財源として位置づけられ、用途が特定されない一般補助金である。一般補助金が交付されると、地方自治体の予算制約線は上方へ平行移動するため、公共サービスの選択に関して中立的である。地方交付税は地方自治体間の財政力格差の是正、及び財源保障の機能を有すると共に、地方自治体の独立性を強化することを目的として交付される²。地方交付税の総額³は国税の一定割合である旨が法律で定められ、普通交付税(94%)と特別交付税(6%)に分かれる。各地方自治体に配分される普通交付税は、標準的な財政需要である基準財政需要額が標準的な財政収入である基準財政収入額を超える金額で、概ね人口と面積により画一的に算定され、地方税と代替性を有している。

国庫支出金は、当初から国家的見地や国民経済の見地等に基づく国の政策意図が加わっており、特定の経費に充当することを条件に国から地方自治体に支出される特定補助金である。特定補助金は地方自治体の公共サービスに関し代替効果を伴うため、その相対価格を攪乱させ、資源配分を歪める⁴。国庫支出金はナショナルミニマムの確保、特定の事務事業の奨励、スピルオーバー効果を伴う行政サービスの最適水準の確保の役割を持っている。国の特定地域に対する開発政策の実施には、主として国庫支出金が用いられる。

国庫支出金は、国が地方自治体と共同で行う事務事業の負担区分に基づいて、義務的に負担する国庫負担金、委託事務で経費の全額を負担する国庫委託金、国が地方自治体に対する援助として支出する国庫補助金⁵に区分される。地方自治体を実施する国庫補助事業は、国の関与の度合いにより国庫補助率の問題が発生する。

地方財政法第10条～第10条の3に係わる国庫補助事業の地方負担(いわゆる裏負担)は地方交付税算定の際の基準財政需要額に算入される旨が規定されている⁶。つまり、国庫補助事業の地方

負担は地方交付税により補填されることになっている。一般的に、地方自治体は国庫補助事業を実施する際に起債し、その元利償還費を地方交付税によって補填されるが、沖縄県の場合は高率補助によって補填される割合が高くなる。後述するように、沖縄県に対する国の補填額を総体としてみると国庫支出金と地方交付税の代替性がみられる。

地方債の発行は、原則として、都道府県及び指定都市は総務大臣、市町村は都道府県知事と協議を行うことが必要とされている。地方債の元利償還費、すなわち公債費は地方交付税算定の際の基準財政需要額に算入され、都道府県平均で公債費の約50%が国により補填されている。すなわち、地方債は国庫補助事業における地方負担と地方交付税の橋渡しの役割を担っている。沖縄県の場合、国庫補助事業の補助率が高いため、裏負担の割合は低く起債額は少なく済むのである。

(2)内閣府沖縄担当部局予算

施政権の回復と同時に設置された沖縄開発庁は、国の沖縄政策の総合的調整を主たる任務としていたが、2001年1月の中央省庁再編に伴い内閣府に統合され、内閣府沖縄担当部局がその事務を引き継いでいる。国の沖縄政策は内閣府に一括計上された国庫支出金と国直轄事業費により事業を推進する措置が講じられているが、両者とも沖縄県以外の46都道府県にも存在するものである。

国庫補助事業を要請する場合、沖縄県以外の46都道府県では、道路や港湾、病院や学校の校舎等の施設の整備に要する経費等を各府省に要請し、それらを各府省が個別に計上する仕組みである。一方、沖縄県の場合には、内閣府沖縄担当部局が各府省と調整し一括計上する仕組みであり、「内閣府沖縄担当部局予算」(沖縄関係予算、いわゆる沖縄振興予算)と呼ばれている。国は一括計上の理由として、公共事業を中心とした関連事業の全体的把握や事業間の進捗調整のためとしているが、復帰時には沖縄県当局の予算要請等の不慣れに鑑みてというのが理由の一つであった。

表1 国と沖縄県の歳入構造

	1981年度				2001年度				2019年度				2019/1981 (金額/人)	
	全国		沖縄県		全国		沖縄県		全国		沖縄県		全国	沖縄県
	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	倍	倍
地方税	73,953	32.7	33,742	11.7	137,622	32.3	71,186	13.9	162,843	40.7	108,196	22.4	2.20	3.21
地方交付税	39,424	17.4	85,009	29.6	87,566	20.5	165,401	32.4	67,889	17.0	142,469	29.6	1.72	1.68
国庫支出金	59,598	26.3	124,301	43.2	75,612	17.7	172,723	33.8	46,604	11.6	126,024	26.1	0.78	1.01
地方債	19,124	8.5	20,541	7.1	51,527	12.1	38,609	7.6	44,054	11.0	29,633	6.1	2.30	1.44
その他	34,177	15.1	23,887	8.4	74,322	17.4	62,997	12.3	79,072	19.7	75,761	15.8	2.31	3.17
歳入総額	226,277	100.0	287,480	100.0	426,650	100.0	510,916	100.0	400,462	100.0	482,086	100.0	1.77	1.68

(資料) 総務省『地方財政白書』各年版、総務省『都道府県決算状況調』各年版より作成。

(3) 沖縄県における国庫補助事業の高率補助

国庫補助事業の経費は、概ね、国の直接補助、交付税措置（地方債の元利償還費の基準財政需要額への算入）、及び地方の一般財源により賄われる。国庫補助事業に係る財源補填について、沖縄県は主として一般（全国）より高補助率の適用によって補填され、沖縄県以外の46都道府県は地方財政法第11条の2に基づき、地方交付税により予算措置される割合が高い。後者の場合、起債により財源を調達し、その元利償還費を基準財政需要額に算入することで補填される。

因みに、2016年度における公債費（臨時財政対策債分を除く）のうち、基準財政需要額に算入された割合をみると、財政力指数0.3未満のEグループ65.7%、0.3以上0.4未満のDグループ53.0%、全国平均50.8%である。一方、起債額の少ない沖縄県は26.9%で、Eグループの4割、Dグループ及び全国の約5割である⁷。沖縄県の場合、高率補助により裏負担の割合が低くなるため、起債は少なく済み、公債費に係る基準財政需要額の割合は低くなるのである。

沖縄県における国庫補助事業に対する高率補助による財源補填と、他の都道府県並みの仕組みによる財源補填とを比べると、国から沖縄県に対する財源補填の総額はほとんど差がない。すなわち、国庫補助金に依るか、地方債を経由して地方交付税に依るかの財源補填方法の違いである。

沖縄県の歳入構造

都道府県の歳入科目は自主財源と依存財源に分類することができるが、自らの権能により収納する自主財源は地方税、使用料・手数料、財産収入などであり、国から交付されたり割り当てられたりする依存財源は地方交付税、国庫支出金、地方譲与税、地方債などである。都道府県歳入は地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債の4歳入科目で歳入総額の8割以上を占めている。

さて、表1は、全国（47都道府県）及び沖縄県の主要歳入科目の人口一人当たり金額と歳入構成比を1981、2001、2019年度について示したものである⁸。2019年度における地方税の人口一人当たり金額の対1981年度増加率をみると、全国2.20倍、沖縄県3.21倍である。沖縄県の税収の増加率が全国を上回ったのは、経済成長率が全国水準を上回ったことによる⁹。地方税の歳入構成比は1981年度11.7%から2019年度22.4%へ10.7ポイント上昇している。国庫支出金の傾斜配分による振興策が実を結んだことの証左であると共に、市場メカニズムが沖縄県に味方したことによるものと思われる。因みに、2010年度から2019年度迄の10年の名目経済成長率は平均して全国1.16%、沖縄県2.53%であった。

2019年度における人口一人当たり地方交付税の対1981年度増加率は全国を下回ったが、これ

表2 財政力指数0.4未満15県の歳入構造

(円、%)

	歳入総額/人	地方税		地方交付税		国庫支出金		地方債		依存財源	
		金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比
大分県	514,264	118,178	23.0	147,431	28.7	81,396	15.8	69,384	13.5	317,852	61.8
山形県	544,565	121,783	22.4	161,209	29.6	71,355	13.1	80,865	14.8	334,140	61.4
岩手県	804,418	125,666	15.6	232,417	28.9	153,229	19.0	67,018	8.3	473,208	58.8
沖縄県	482,086	108,196	22.4	142,469	29.6	126,024	26.1	29,633	6.1	314,693	65.3
青森県	521,897	130,565	25.0	172,858	33.1	85,811	16.4	45,921	8.8	323,852	62.1
宮崎県	519,513	112,839	21.7	165,105	31.8	80,924	15.6	62,753	12.1	328,361	63.2
鹿児島県	492,152	109,071	22.2	167,191	34.0	85,413	17.4	63,202	12.8	335,282	68.1
佐賀県	547,470	126,862	23.2	176,640	32.3	76,052	13.9	71,286	13.0	343,510	62.7
長崎県	511,883	106,398	20.8	163,390	31.9	91,258	17.8	73,177	14.3	346,542	67.7
和歌山県	574,787	115,624	20.1	179,524	31.2	86,189	15.0	85,819	14.9	370,269	64.4
徳島県	651,446	121,679	18.7	200,640	30.8	76,618	11.8	73,264	11.2	369,903	56.8
秋田県	600,386	115,171	19.2	193,678	32.3	94,950	15.8	88,315	14.7	397,282	66.2
鳥取県	625,891	116,037	18.5	240,931	38.5	101,715	16.3	96,503	15.4	459,428	73.4
高知県	644,777	112,133	17.4	243,405	37.8	108,577	16.8	109,142	16.9	481,221	74.6
島根県	717,167	121,155	16.9	268,293	37.4	110,852	15.5	88,550	12.3	489,002	68.2
(15県平均)	583,513	117,424	20.5	190,345	32.5	95,358	16.4	73,656	12.6	378,970	65.0
全国	400,462	162,843	40.7	67,889	17.0	46,604	11.6	29,633	7.4	177,179	44.2
沖縄県の順位	20位	46位	36位	18位	13位	3位	1位	47位	43位	18位	7位

(注) ① 2019年度決算。② 15県平均は単純平均、全国は加重平均。③ 沖縄県の順位は降順。④ 依存財源(総務省分類): 地方交付税、地方譲与税、国庫支出金、地方債、など。

(資料) 総務省『地方財政白書』(2021年版)、総務省『令和元年度都道府県決算状況調』より作成。

は税収の増加率が全国に比べて高かったことによる。地方交付税が地方税の代替財源としての性格を有するためである。国庫支出金についてみると、人口一人当たり金額の増加率は全国0.78倍、沖縄県1.01倍であり、沖縄県に対する高率補助による国庫支出金の傾斜配分が継続していることが分かる。そのため2019年度における人口一人当たり地方債の対1981年度増加率は全国よりかなり低いものとなっている。沖縄県歳入をみると、概ね、国庫支出金及び地方債と地方交付税とが代替的であるといえよう¹⁰。

次に、表2は、財政力指数(2017～19年度平均)0.4未満15県の歳入構造を求めたものである。47都道府県中約3分の1に相当する財政力指数下位15県に関して、最も低い島根県から昇順に掲載している。表2から半世紀にわたる沖縄振興策の成果を具体的に表わす沖縄県財政の実情を類似

団体と比較しつつ概観しよう。

まず、総務省による都道府県分類の指標となっている財政力指数(3年平均)を沖縄県についてみると、1982年度に最下位(降順)を脱したのち、その後、概ね42～45位で推移し、2016年度40位、2019年度には36位(0.36602)に上昇した¹¹。1982年度以降、島根県、高知県、鳥取県などが下位グループを形成してきている。

財政力指数の低い地方自治体ほど人口一人当たり財政規模(歳入総額/人)は大きくなる傾向にあるが、これは民間の経済活動が低水準のため税源が稀少で、且つ行政コストが嵩む傾向にあるからである。財政力の弱い地方自治体の場合、国から地方交付税や国庫支出金が傾斜的に配分されるため、概ね財政需要が歳入構造を規定している。国から地方への財源トランスファーは効率性(限界便益=限界費用)よりも公平性(格差是正)に重きを置

いた仕組みであると言える。

2019年度における沖縄県の人口一人当たり歳入額（財政規模）は482,086円で15県の中では最も低く、47都道府県中20位である。人口密度が高く、面積が狭小なため、類似県等に比べて、人口一人当たり行政コストに規模の経済性が働くからである。そのため、47都道府県における沖縄県の位置は人口一人当たり金額よりも歳入構成比の方が高くなる。沖縄県の人口一人当たり県税108,196円は15県平均より低いが、歳入構成比22.4%は15県平均を上回っている。地方交付税と地方債は人口一人当たり金額及び歳入構成比とも15県平均を下回っているが、国庫支出金は両者とも上回っている。

人口一人当たり地方税は、復帰以降、常に最下位の47位であったが、2019年度は46位になり、歳入構成比は36位である¹²。つぎに、地方税以外についてみると、人口一人当たり金額及び歳入構成比は、それぞれ、地方交付税18位と13位、国庫支出金3位と1位、地方債47位と13位であり、そしてこれらを合計した依存財源は18位と7位である。

以上のことから、沖縄県歳入は、高補助率を伴う国庫支出金の傾斜配分が継続しているが、一方、地方交付税と地方債は相対的に低水準にあることがわかる。復帰以降、人口一人当たり依存財源が最下位になったことはない。このことから、沖縄県財政に対する財政措置が金額の面では特段に優遇されてきたとは言えない。

最後に、沖縄県歳出と財政指標について簡単に触れることにする。2019年度における沖縄県歳出を目的別にみると、人口一人当たり民生費は類似県より高く、教育費は概ね同額であり、公債費は低い金額である。性質別には、人口一人当たり義務的経費及び投資的経費の両者とも類似県より少額である。なお、経常収支比率やラスパイレス指数は類似県とほぼ同水準であるが、将来負担比率は類似県の中で最も低く、そして実質公債費比率は高知県と和歌山県に次いで低い値である。

沖縄県財政の課題

地方自治体の財政力は、概ね、地域経済を反映する地方税収入、及び行政サービスの給付費用によって決まり、歳入構造は地方税の歳入比率によって判断することができる。沖縄県の場合、人口一人当たり地方税は低水準であるが、地方税の歳入構成比は類似県平均より高いのである。それに行政サービスの供給費用とも言える人口一人当たり財政規模は全国で20位前後である。なお、沖縄県の人口一人当たり依存財源や、歳入の依存財源比率からみて分かるように、財源の国依存が突出して高いわけではない。因みに、主要な補填財源である地方交付税と国庫支出金の合計の人口一人当たり金額についてみると、2019年度の沖縄県268,496円は、降順に47都道府県中8位である¹³。

このように、半世紀に亘る国の振興策が実り、沖縄県財政の歳入構造や財政力は類似県に見劣りしない水準に達している。今後、需要の所得弾力性の高い観光産業を中心に市場メカニズムが沖縄県経済の優位性を高める方向へ作用し経済成長率に寄与すると思われる。それに伴い県税収入が増加し歳入構造も改善するものと期待できよう。例えば、県税収入を増加させることにより、経済的社会的要因に基づく子供の貧困問題などにに関して沖縄県独自の施策を実施することができる¹⁴。全ての都道府県が取り組んでいるように、民間部門の活性化に資する分野に対する沖縄県自らの判断に基づく予算配分である。なお、地方自治体の効率的な財政運営は地域における民間部門の活性化の必要条件である。

次に、50年続いている国庫支出金の高率補助、及び内閣府沖縄担当部局予算の一括計上方式の是非である。まず、高率補助についてであるが、沖縄県は全国より高い補助率により少ない裏負担で補助事業を行うことができる。しかし、国庫補助金は当初から国の政策意図のもとに実施されるため、国の施策展開に予算配分が誘導され、その結果、

沖縄県の自主性が低下する。特定補助金の国庫支出金は一般補助金の地方交付税と異なり、地方自治体の公共サービスの選択に中立的ではなく、代替効果が働き超過負担を発生させ資源配分に歪みを生じさせる。このように理論的には、一般補助金と特定補助金と同額ならば、一般補助金の方が住民の厚生水準を高める。

内閣府沖縄担当部局予算の一括計上方式は、沖縄県にとって、予算編成の手間が省けると共に、予算編成がスピーディに出来るが、沖縄県当局の予算編成の自主性は低下し、予算編成や政策形成等のスキルアップが阻害され国頼みに陥る。それに自主性拡大の動きと相反する。国は、沖縄県に係る公共事業を中心とした関連事業の全体的把握や事業間の進捗調整が容易であることを予算の一括計上の理由としている。なお、復帰当初は沖縄県当局の予算要請等の不慣れに鑑みてというのが理由の一つであった。しかし、基本的な道路や、空港、橋梁、ダム建設などの公共事業が一段落した現在、なお全国並みの枠組みを適用すると施策展開に齟齬をきたすのであろうか。復帰後半世紀が経過した現在、沖縄県財政の課題は復帰当初から続いているパターンリズム的仕組みからの脱却である。

おわりに

これまで述べてきたように、沖縄県財政は類似県と伍していける状況に達している。復帰50年が経過した現在、国庫支出金の高率補助や内閣府沖縄担当部局予算の一括計上方式は再検討する時期にきていると思われる。これらの仕組みが、沖縄県民をはじめ、他の46都道府県民の大半が沖縄県は優遇されているとの誤解を生む要因となっている。

内閣府沖縄担当部局予算の一括計上方式があたかも一国二制度の様相を呈しており、高率補助と共に、沖縄県と他の46都道府県との感情的対立を惹起させており、国の求心力を低下させていると思われる。その結果、米軍基地問題が過度に政

治問題化しており、日本の将来にとってマイナスであろう。国家としての一体感を醸成するため、沖縄県における国庫補助事業の補助率や、沖縄関係予算の計上方式等を全国並み仕組みへ移行することが望ましい。■

《注》

- 1 国の沖縄政策は国家防衛及びパターンリズムの観点からみることができ、振興施策により社会資本は本土並みに整備されたとの認識からパターンリズムは弱くなっている。
- 2 地方交付税法第1条、参照。国が財源保障する際の財政援助額は地方財政計画を通じて決定される。
- 3 地方交付税法第6条に規定された総額と、別途法律で定められた各年度の加減額との合計額である。
- 4 池宮城秀正（2019）209-211頁。
- 5 地方財政法第16条に規定されている。
- 6 地方財政法第11条の2、参照。
- 7 総務省は、毎年度、財政力指数（3年平均）の高い順に都道府県をA～Fグループに分類している。東京都は、他の道府県と行政権能、財政力、規模等において著しく異なるため、財政力指数の高低によらずFグループとされている。2019年度における財政力指数0.3未満の最も低いEグループは昇順に島根県、高知県、鳥取県の3県で、財政力指数0.3以上0.4未満のDグループは表2における他の12県である。
- 8 1981年度及び2001年度は、それぞれ、第1次振興開発計画、第3次振興開発計画の最終年度である。
- 9 2018年度における沖縄県の県内総生産（名目）は4兆5056億円で1980年度に比べて3.02倍となり、その間の国内総生産の2.24倍を上回った。内閣府沖縄総合事務局（2021）10頁。
- 10 沖縄県に対する国庫支出金を他の47都道府県に適用されている補助率で算定した場合の沖縄県の歳入構造をシミュレーションする必要がある。
- 11 沖縄県の場合、国庫支出金における高率補助は地方交付税算定の際の基準財政需要額を引き下げる方向に作用すると共に、国庫補助事業の地方負担分を起債で賄う際の基準財政需要額への算入額が低くなるため、沖縄県の財政力指数は若干高めになる。
- 12 人口一人当たり地方税を都道府県税と市町村税の合計額で見ると、2019年度における沖縄県の人口一人当たり地方税合計額は全国水準の72.3%で47都道府県中42位である。因みに、個人住民税43位、法人関係二税35位、地方消費税46位、及び固定資産税32位である。総務省『地方財政白書』（2021年版）、50頁。
- 13 沖縄県の人口一人当たり補填財源が、復帰以降、

47 都道府県中 1 位になったことはない。

- 14 再分配政策は基本的には国の役割であり、全国一律に実施されるべき政策である。地方自治体が国の施策に上乘せして実施する場合、地方税を始めとする一般財源で賄うことになる。子供は成長し将来納税者になるため、子供に関する施策は最も有力な投資と考えるべきある。

《参考文献》

総務省『地方財政白書』各年版。

総務省『地方財政統計年報』各年版。

総務省『都道府県決算状況調』各年版。

内閣府沖縄総合事務局（2021）『沖縄県経済の概況』。

嘉数啓「沖縄振興の成果と課題」日本統計協会『統計』2022年4月号。

池宮城秀正（2019）『財政学』（編著）ミネルヴァ書房。

池宮城秀正「沖縄県財政に対する誤解を糾す（1）～（5）」ミネルヴァ書房『究』2019年5月～9月号。

池宮城秀正（1992）「復帰以降の沖縄県財政」琉球大学法文学部『経済研究』第44号。

