

琉球政府の米価政策——一九六〇年代後半における課徴金の決定構造に着目して——

小濱 武

はじめに

本稿の課題は、一九六〇年代後半における琉球政府⁽¹⁾の米価政策について、その制度形成過程を整理し、供給の約九割を占めた輸入米の小売価格の統制と、琉球政府による島産米⁽²⁾買上事業を通じた農協の島産米買入価格の統制の二面を、両者を結ぶ課徴金の決定構造に着目して明らかにすることである。その意図するところは、島産米買上事業の財源として輸入米に課された課徴金を媒介として、輸入米小売価格と島産米買入価格が相互に関連させられつつ政策米価が形成された一面を明確にすることである。

戦後沖縄は、一九七二年の施政権返還による日本「復帰」(以下、「復帰」)までアメリカ統治下に置かれた。一九五二年にアメリカの沖縄統治機関である United States Civil Administration of Ryukyu Islands (琉球列島米国民政府、以下、USCAR)の下に琉球政府が設立され、「琉球列島米国民政府の布告、布令及び指令に従う」⁽³⁾ 限りにおいての自治が許容された。

アメリカ統治期の沖縄経済史研究では、アメリカの沖縄統治政策や、その表出としての USCAR の経済政策を中心として検討されてきた⁽⁴⁾。その成果を踏まえて、琉球政府の経済政策についても近年研究が蓄積され、USCAR との統

治關係を通じた政治的な限界⁽⁵⁾や、国政担当事務の財政負担に代表される財政的な限界⁽⁶⁾が指摘されている。しかし、これらの研究は、琉球政府の経済政策と沖縄経済との関係性について分析が不十分であったことも否めない。政治的・財政的限界の下で形成された琉球政府の経済政策が、現実の沖縄経済とどのように相互作用しつつ展開していったのかについて、明らかにする必要がある。

本稿で取り上げる琉球政府の米価政策について、その大枠を述べると、沖縄内の稲作適地は限られており、年間需要量がおよそ一〇万トンであるのに対して、島産米生産量は、最大で三万トン弱、一九六三年以降は一万トン程度に過ぎなかった。そこで、輸入米によって供給の大部分を賄う必要があった。こうした輸入米の価格は、沖縄内米穀生産費を下回る水準であったが、琉球政府としては食糧需給の安定化という点や産業政策という点で、島内稲作の保護という課題を抱えていたため、一九五九年以降、島産米買上事業を実施した。その際、買上事業の財源として、輸入米に課徴金を課した。しかし、一九六五年以降は、島産米買入価格と輸入米小売価格について、異なる経路で政策米価が決定されるという米価決定構造が形成された。

琉球政府の米価政策については、勝連哲次、来間泰男、村山盛一が島内稲作の展開に関連付けて、島産米買上事業における買入価格が生産費と比べて不十分な水準であったことを既に指摘している⁽⁷⁾。一九六五年以前については、小濱が食糧米輸入の「自由化」体制への転換と関連付けて島産米の買入価格の形成過程を検討した⁽⁸⁾。しかし一九六五年以降については、政策米価の形成過程に踏み込んだ研究はされていない。そこで本稿では、島産米と輸入米の政策米価をそれぞれ審議する場であった稲作振興審議会及び米穀審議会の議事録を含めた、沖縄県公文書館所蔵の琉球政府資料⁽⁹⁾を利用して、琉球政府の米価政策の展開について、米価及び課徴金の決定構造に着目して検討する。

なお本稿では、琉球政府の食糧米政策について検討するにあたり、法制度及び食糧米輸入の主体という点から、その時期区分を次のように把握する。第一に、一九五二年に琉球政府が設立されてから一九五九年に米穀需給調整臨時措置法が制定され一九六五年にそれが時効を迎えるまでの琉球政府による管理貿易体制が確立し、動揺する時期、第二に、一九六五年から稲作振興法と米穀の管理及び価格の安定に関する立法の下で食糧米輸入の「自由化」体制が本

格的に展開する時期、第三に、一九七〇年からの日本本土からの供与米受け入れを通して、これらの政策が「復帰」を前提として再編される時期である。本稿では、第二期の「自由化」体制下での米価政策を検討する。

一 米価決定構造の成立過程

(1) 琉球政府設立以降「復帰」までの米穀需給

はじめに琉球政府設立以降「復帰」までの沖縄の食糧米輸入体制を確認するならば、それは琉球政府が買付契約を行ない、その業務を沖縄食糧株式会社が行う政府管理貿易として開始された。一九五九年に米穀需給調整臨時措置法が制定されると、琉球食糧株式会社、第一食糧株式会社を加え、これらの琉球政府に認可された米穀輸入商社（以下、指定業者）三社が独占的に輸入業務を行った。外米の買付契約や、沖縄内でのその売渡価格は琉球政府が定め、輸入や流通の実務をそれら指定業者三社が遂行した。

一九六〇年代初めには、輸入米のうち上質米として加州米と韓国米が競合していた。琉球政府は銘柄別に輸入米の小売価格を設定しており、加州米が一キログラム当り一八セント、韓国米が同二〇セントであった。一方で仕入価格

はどちらもほとんど変わらなかったため、琉球政府は韓国米を優先的に契約していた。これに対して加州米輸出業者が個別に輸入を行なう制度改革（「自由化」）が一九六三年に実現した⁽¹⁰⁾。しかしながら、これを過剰農産物の輸出というアメリカ資本の利害関係を沖縄に強制したのとして評価するのは一面的な把握にとどまる⁽¹¹⁾。一九五〇年代初めからアメリカは、財政状況の悪化を背景として在沖縄アメリカ軍基地の維持費を節減することが求められた一方で、沖縄内での社会的緊張を緩和する手段として、沖縄の経済開発を進めるといふ政策課題を抱えていた⁽¹²⁾。食糧米の輸入を自由化しその価格を引き下げることが、実質賃金の低下の可能性を持つ。アメリカにとってそれは、沖縄内の資本蓄積を促進するという点で経済成長を通して沖縄社会の安定化を実現し、同時に、アメリカ軍基地及び関連産業労働者への給与支払いを抑制するという点で沖縄統治費用を節減するといふ重要な意義を持った。過剰農産物を利用して低米価を実現することは、二重の意味での重要性があった。一九六三年の「自由化」以降、指定業者がパシフィック・グリーン・カンパニー及び全琉球商事を加えた五社に

表1 外米輸入と島産米生産及び輸入先国別比率の推移

単位：トン、%

1961		1964		1967		1970	
外米輸入量	38,227	外米輸入量	80,898	外米輸入量	86,963	外米輸入量	82,355
島産米生産量	22,776	島産米生産量	9,214	島産米生産量	8,492	島産米生産量	9,846
輸入依存度	62.67	輸入依存度	89.77	輸入依存度	91.00	輸入依存度	89.32
国	比率	国	比率	国	比率	国	比率
ビルマ	52.95	アメリカ	54.33	アメリカ	59.10	アメリカ	42.98
アメリカ	35.19	オーストラリア	12.29	オーストラリア	23.07	オーストラリア	28.98
オーストラリア	11.86	—	—	ウルグアイ	4.43	日本	21.82

出所：琉球政府『琉球統計年鑑』及び同『沖繩要覧』各年版より作成。

注1：数量は白米換算。

2：1967、1970年の国別比率のみ、『沖繩要覧』の1967、1970年度の数値を用いた。なお「年度」は当時沖繩の会計年度で、前年7月～当年6月の期間を指す。以下、特に断らずに用いる。

拡大され、琉球政府が定める輸入量総量規制と卸売・小売価格上限の設定の範囲内で各々食糧米の輸入・販売を行った。指定業者らの販売競争によって輸入米価格が下がり沖縄全体の食糧米需要量が増大したことに加え、一九六三年の旱魃を契機として島内稲作が急減したことに伴うその分の輸入米需要量増加が発生し、それまでの輸入水準を上回るようになった。

表1で示すように、こうした状況にあつて輸入米は、「復帰」まで需要量の九割近くを安定的に占めるに至った。同表で合わせて示した輸入先の推移からは、「自由化」以前はビルマが半数を占めていたが、「自由化」後にアメリカ、オーストラリア中心の輸入へと移行し、両国への輸入依存度が高まってきたことが確認できる。⁽¹⁴⁾本土米供与が開始された一九七〇年度では、日本を加えた三国からの輸入によって輸入必要量の九割以上を賄っていた。国際政治・経済的な動向に関わらず需要分の食糧米を確保するという琉球政府食糧米政策の課題への対応として、従来はアジアを中心としてより多くの国々へ輸入先を分散させていたものが、この時期においては先進資本主義国の過剰農産物処理構造の下で展開した点に特徴があった。⁽¹⁵⁾

とはいえ、このように住民主食であった食糧米の供給を特定国からの輸入に依存することによって、島内米価が輸入先の価格変動の影響をより強く受けることになった。実際、加州米と豪州米の価格高騰を理由として、一九六六年、一九六八年に相次いで輸入米の小売価格が引き上げられた。こうした不安定性をいかに緩和するかが琉球政府の政策課題であり、その一つの方策が、島産米買上事業であった。

(2) 二つの米価決定経路の形成

当該期における島産米と輸入米の価格の統制を定めた立法として、稲作振興法、外国産米穀の管理及び価格の安定に関する立法（以下、米穀管理法）、稲作振興及び外国産米穀の管理に関する特別会計法（以下、稲作振興特別会計法）があった。まずはその制定経緯を整理する。

琉球政府による食糧米政策は一九五九年に米穀需給調整臨時措置法によって本格的に開始されたが、時限法であったために、その期限である一九六五年までに新たな制度を構築する必要があった。さらに一九六三年の「自由化」は米穀需給調整臨時措置法の運用レベルでの変更によるものであったために、本格的な立法が求められていた。そこで、

一九六四年から稲作振興法と米穀管理法、及び稲作振興特別会計法が立法院経済公務委員会で審議され、一九六五年に成立した。

稲作振興法と米穀管理法によって、輸入米と島産米で価格・流通を管理する系統が二つに分かれた。こうした制度が形成された背景には、USCARが志向する低米価政策という政策課題があった。制定過程において、米穀管理法が恒久法として立案された一方、稲作振興法案は五年の時限法であった⁽¹⁶⁾。琉球政府経済局農務課農政係長であった上原進助はその理由をUSCARに説明するためと述べていた⁽¹⁷⁾。前身である米穀需給調整臨時措置法は当初恒久法として立案されたものの、USCARによる容喙によって時限法となる経緯があった⁽¹⁸⁾。島産米保護については、課徴金によって島産米の価格支持をする制度は期間を限らなければUSCARが許容しないという理解があったと考えられる。結局、法案審議の最終盤において稲作振興法の時限は撤廃されたものの、新たな法案によって輸入米と島産米の両方を管理することについては断念せざるを得なかった⁽¹⁹⁾。これらの三法の下での沖縄内食糧米の流通を、図1で示した。

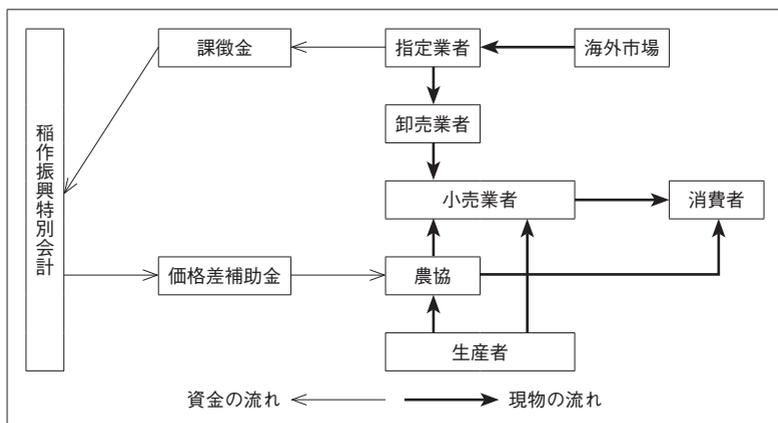


図1 稲作振興法及び米穀管理法下における米穀流通

出所：筆者作成。

稲作振興法では、島産米の保護・管理を目的として、島産米の買入価格、卸売価格、小売価格の範囲を定めた。⁽²⁰⁾ 農協が各農家から生産米を買上げ、それを米穀販売店に卸売りまたは購買部で小売りをした。この際に価格差によって生じる農協の損失を、琉球政府が補償した。島産米買上予定量及び、買入価格、卸売価格、及び小売価格の基準価格は、毎年五月ごろに稲作振興審議会に諮られ、その答申をもとに行政主席が決定した。各農協は買上計画を毎年提出し、それをもとに琉球政府が買上量を割り当て、その範囲内での買上分のみが価格差補助金の対象となった。

米穀管理法では、琉球政府が毎年度の食糧米輸入量の上限を設定し、その範囲内に限り指定業者は外米の輸入や、その卸売業者への販売を行った。⁽²¹⁾ 琉球政府はその際の卸売価格の上限と、小売業者が消費者に販売する小売価格の上限を定めた。また、稲作振興法下で島産米の価格補助を行う際の財源とするため、輸入米に対して銘柄によらない従量制の関税である課徴金を課した。輸入量の上限、卸売・小売価格の上限及び課徴金額、さらに琉球政府が非常時に備えて保有すべき備蓄米の数量については、毎年六月ごろに米穀審議会に諮り、その答申をもとに琉球政府行政主

席が定めた。

稲作振興特別会計法は、課徴金、一般会計からの繰入、課徴金の運用収入及び雑収入を歳入とし、島産米価格補助費、備蓄米補償費及び事務費を歳出とする特別会計の設置を定めた。稲作振興特別会計の特徴は、琉球政府による財政支出が一度も行われなかったことである。⁽²²⁾ 島産米買上事業の財源を課徴金のみで賄うことは、その額をめぐって生産者と消費者が衝突する可能性を内包していた。島産米の買入価格を引き上げるためには、課徴金額を上げる必要があるが、課徴金の賦課率を上げるとは輸入米の消費者価格の上昇につながる可能性があった。

このように輸入米と島産米で異なる米価決定経路を持つたことは、輸入米への課徴金を財源として島産米価格補助を行っていた以上、矛盾が生じる可能性を内包していた。そこで実際には、両者のバランスを踏まえた上で米価及び課徴金についての参考案を琉球政府が作成し、それをもとに各審議会で審議された。さらに、審議会の答申が琉球政府参考案と異なった場合には、琉球政府行政主席が最終的に決定した。この二段階で両者の調整を図っていた。

(3) 審議会委員の構成

稲作振興審議会及び米穀審議会の委員は、立法院の同意を得て琉球政府行政主席が任命をすることで選出された。⁽²³⁾ 一九六〇年代後半における審議会委員の構成を表2、表3で示した。

米穀審議会委員の構成は、消費者を代表する者四人、指定業者を代表する者三人、市町村を代表する者四人、学識経験のある者四人であった。このうち、消費者代表の利害関心は、米価及び課徴金の引上げを拒むことであった。これに対して指定業者代表は、課徴金の引下げまたは米価の引上げによって利益を得ることができた。一方で、島産米買上補助額を規定する課徴金を引き上げるモチベーションを持っていたと考えられるのは、市町村代表のうち島内稲作地域から選出された者に限られ、羽地村及び竹富町の二名（一九六六―一九六七年度）、石川市及び石垣市の二名（一九六八―一九六九年）にとどまった。これら三者の利害を調整する役割を期待されていたのが学識経験者らであったと考えられる。米穀審議会委員の構成からは、米価については利害関心が拮抗していたものの、課徴金に対しては抑制的な方向で揃えられていたといえよう。

表2 審議会委員(1966-1967年度)

米穀審議会			稲作振興審議会			兼任
区分	氏名	所属	区分	氏名	所属	
消費者代表	松川久仁男	琉球商工会議所事務局長	生産者代表	喜納豊永	河知農協長	
	翁長君代	琉球大学教授		大城保行	恩納農協長	
	仲宗根郁子	婦人連合会副会長		伊波幸一	石川農協長	
	浜端春栄	沖縄港湾労働組合委員長		古見石人	竹富農協長	
指定業者代表	山城正樹	沖縄食糧株式会社社長	消費者代表	松川久仁男	琉球商工会議所事務局長	○
	仲村謙信	第一食糧株式会社社長	販売業者代表	竹野光子	沖縄婦人連合会長	
	翁長自敬	琉球食糧株式会社社長		山城正樹	沖縄食糧株式会社社長	○
市町村代表	古堅宗徳	那覇市助役	市町村代表	翁長自敬	琉球食糧株式会社社長	○
	宮城源通	羽路村長		玉山憲栄	コザ市助役	
	森本玄俊	平良市議会議長		大城亀助	名護町長	
	白保生雄	竹富町長		浦本寛二	石垣市助役	
学識経験者	山内康司	沖縄銀行頭取	学識経験者	山内俊雄	与那原町長	
	山里将晃	琉球大学助教授		宮里清松	琉球大学教授	○
	宮里清松	琉球大学教授		源武雄	農林協会事務局長	
	稲泉薫	琉球銀行調査部長		崎岡敏勝	大衆金庫総裁	

出所：「米穀審議会参考資料」(1966年度第1回)(琉球政府農林局『米穀審議会』1966年度(R00053520B)、所収)及び「稲作振興審議会参考資料」(1966年度第1回)(琉球政府農林局『稲作審議会』1966年度、R00053519B、所収)より作成。

表3 審議会委員(1968-1969年度)

米穀審議会			稲作振興審議会			兼任
区分	氏名	所属	区分	氏名	所属	
消費者代表	慶佐次盛宏	那覇市経済民生部長	生産者代表	喜名豊永	羽地村河知農協長	
	川崎清	沖縄婦人連合会副会長		平良盛忠	仲里村農協長	
	当山方宏	沖縄県労働組合調査部長		石川修	石川農協長	
	安村勇祥	那覇飲食店組合理事		平良太郎	石垣農協長	
指定業者代表	仲村兼信	第一食糧株式会社社長	消費者代表	川崎清	沖縄婦人連合会副会長	○
	翁長自敬	琉球食糧株式会社社長	販売業者代表	吉本政矩	沖縄官公庁労働組合中央執行委員	
	仲間朝吉	パシフィック・グリーン・カンパニー社長		仲村兼信	第一食糧株式会社社長	○
市町村代表	平川崇	石川市長	市町村代表	翁長自敬	琉球食糧株式会社社長	○
	富本裕盛	コザ市議会議長		当山幸徳	恩納村村長	
	佐藤富夫	平良市議会議長		岡村顕	金武村長	
	若山正良	石垣市第二助役		嶺井藤正	玉城村村長	
学識経験者	翁長君代	琉球大学教授	学識経験者	白保生雄	竹富町長	
	宮里清松	琉球大学教授		宮里清松	琉球大学教授	○
	仲田豊順	農業中央会会長		古堅文太郎	協同組合中央金庫専務理事	○
	古堅文太郎	協同組合中央金庫専務理事		仲田豊順	農業中央会会長	○

出所：「米穀審議会参考資料」及び「稲作振興審議会参考資料」各版より作成。

一稲作振興審議会委員は、生産者を代表する者四人、消費者を代表する者二人、販売業者を代表する者二人、市町村を代表する者四人、学識経験のある者三人で構成された。

島産米価格のうち、小売価格については、消費者代表がその引き上げに対する直接的な利害関心を持っていた。生産者代表は、島産米生産量に占める琉球政府事業による買上量の比率が四割程度にとどまっていたことから、政策米価が同事業外で流通する島産米の価格に影響するという点で、価格引き上げのモチベーションを持っていた。買入価格については、生産者代表はその引き上げを求める一方で、販売業者代表は価格補助額の増大が課徴金の引き上げにつながることに、消費者代表は課徴金引き上げが輸入米価格上昇につながることを懸念する立場にあった。こうした中で、市町村代表は稲作地域である石垣市（一九六六―一九六七年度）、金武村及び竹富町（一九六八―一九六九年度）選出の委員とそうでない委員との間で、利害関心が異なる状況にあった。

両審議会において同時期に委員を兼任していた委員が四〜六名いたことは、二つの米価決定経路を架橋する存在として琉球政府に期待されていたと考えられる。兼任者が特

に消費者代表と指定業者代表に偏っていたことは、後者については候補者が限られていたこととはあるものの、課徴金の持つ島産米買上事業の財源という性格と島内米価の上昇につながるという性格のうち、後者の方が琉球政府が重視していたことを意味している。実際、後に見るように、こうした兼任委員を通して島産米価格補助額の拡大に対して抑制的な展開が生じた。

二 輸入米価格

（一）外米市場の動向と輸入米価格の推移

先に述べたように、一九六三年の食糧米輸入の「自由化」後の輸入米の中心は加州米であったため、一九六〇年代中盤以降その価格が上昇したことで、沖縄における輸入米価格も引き上げを余儀なくされた。国際市場での米価高騰の背景として、ベトナム戦争の本格化に伴って世界情勢が不安定になっていったこと、さらにこれまで食糧米を輸出していた国が国内人口増大などによって輸入国へ転換したことがあった。⁽²³⁾特にインドではアメリカからの食糧援助に依存した経済体制の下で一九六六年から深刻な食糧不足⁽²⁵⁾が発生したことで、沖縄においても供給源を同じくする加

表4 1トン当り輸入米小売価格上限及び課徴金額の推移

単位：ドル

期間	1965年7月 ～65年11月	1965年12月 ～66年6月	1966年7月 ～67年6月	1967年7月 ～68年2月	1968年3月 ～68年6月	1968年7月 ～69年6月	1969年7月 ～70年6月
小売価格上限	200	220	220	220	260(*1) 220(*2)	260(*1) 220(*2)	260(*1) 220(*2)
課徴金	—	4.33	4.75	2.7	4.95	4.95	4.95

出所：琉球政府「公報」(1965年第4号(1965年1月16日)、1965年号外第87号(1965年12月24日)、1966年号外第34号(1966年6月30日)、1967年号外第40号(1967年7月1日)、1968年号外第21号(1968年3月13日)、1968年号外第53号(1968年6月28日)、1969年号外第52号(1969年6月30日))より作成。

注1：*1は特選米、*2は徳用米。

2：表中の期間について補足すれば、小売価格上限が改正されたのは、1965年12月24日、及び1968年3月13日であった。しかしながら、同時に改正された課徴金額の適用が、それぞれ1965年12月1日、1968年3月1日であったことから、期間については本表のように表記した。

州米の価格が上昇したと考えられる。

加州米は、碎米の混入率によってナンバー1～5まで区分されており、それぞれ価格が異なる。他方で、琉球政府は課徴金の徴収のため輸入量については指定業者に申告させていたものの、その品質や価格については特に把握していなかったと考えられる。したがって外米買付価格の推移を全体的に把握するのは困難であるが、その一部を示すと、1トン当り価格は、白米買付で一九六三年一七五ドル(ナンバー二)、一七四ドル(ナンバー二)、一四六・二二ドル(ナンバー五)(以上CIF価格)、一九六六年一七九ドル及び一八五・八五ドル(ナンバー二)、一九六七年一七二ドル(ナンバー二)(以上C&F価格)、玄米買付で一九六八～一九六九年二〇二・五九ドル(ナンバー二)(C&F価格)であった。⁽²⁵⁾

このような価格上昇傾向の下での輸入米の小売価格の上限の推移を表4に示した。一九六五年二月及び一九六八年三月に相次いで小売価格を引き上げたことが確認できる。特に一九六八年三月の改定時には、加州米及び豪州米を特選米、その他の輸入米を徳用米と区分して価格が定められた。また、課徴金は一九六五年二月に大きく引き上げら

れて以降は、一九六七年七月～一九六八年二月を除くと、トン当り四ドル台の水準で推移した。次節以降では、輸入米小売価格と課徴金の形成過程を、琉球政府参考案とそれをもとにした審議会での審議過程に着目して検討する。

(2) 米穀審議会における琉球政府案の受容構造

米穀審議会は、基本的には毎年六月に開催される定期的なものと、需給状況などの変化に応じて臨時的に開催されるものがあった。一九六〇年代後半においては、表5に示す通り計七回開催された⁽²⁷⁾。このうち本稿で取り上げるのは、米価及び課徴金について諮問があった第二～七回審議会である。米穀審議会では、琉球政府農林局が政府案を提示し、それをもとに審議が行われた。輸入米の卸売・小売価格と課徴金については、一九六八年の第五回審議会を除いて政府案通り答申を得、決定された。第五回審議会では、政府案を修正した答申が出されたものの、行政主席は政府案を採用した。輸入米価格と課徴金の決定過程においては、琉球政府案が貫徹したといえる。まずは第二回米穀審議会を中心⁽²⁸⁾に、琉球政府案が審議会⁽²⁸⁾で承認されたケースにおける審議過程を明らかにする。

表5 米穀審議会開催日時と諮問事項

開催日時		諮問事項			
		輸入数量	米価	備蓄米数量	課徴金
第1回	1965年9月22日	○			
第2回	1965年12月24日		○	○	○
第3回	1966年6月29日	○	○	○	○
第4回	1967年6月29日	○	○	○	○
第5回	1968年2月29日 ～3月4日		○		○
第6回	1968年6月19日	○	○	○	○
第7回	1969年6月28日	○	○	○	○

出所：「米穀審議会参考資料」各回より作成。

一九六五年一二月に開催された第二回米穀審議会では、一九六六年度後半（同年一～六月）における輸入米の卸売・小売価格の上限と、備蓄米数量、一トン当り課徴金の額が諮問された。これは、一九六六年度前半（一九六五年七～一二月）のそれらの価格や数量等は、米穀需給調整臨時措置法下の米穀需給審議会⁽²⁸⁾で定められていたために、変則的

に一二月に開催されたものであった。一トン当り小売価格を二〇〇ドルから二二〇ドルへ引き上げ、課徴金を同四・三三ドルとする琉球政府案が提示された。これに対して、指定業者代表は、小売価格を一トン当り二二〇ドルに引き上げたとしても採算が取れないと批判した上で、島産米の価格を引き上げて課徴金額を削減することや、一般会計から支出するべきことを主張した。一般会計からの支出については消費者代表委員も賛同した。⁽²⁹⁾一九六五年一〇月に開催された稲作振興審議会では、島産米小売価格を一トン当り二〇〇ドルに据置く一方で、買入価格を従来よりも一〇ドル以上引き上げることとを答申し、それが認められていた。買入価格と小売価格との差が開けばその分だけ買上経費が増えることから、小売価格も引き上げることで必要な課徴金額を削減しようとするものであった。しかしこうした主張に対して、学識経験者代表からは、次のような意見が出された。

…島産米の価格差補助は別の法できまつている訳ですネ。備蓄米も今きまつた訳ですネ。そうしますと、事務所費と残りは予備費だけだと思いますが、何かあるんですか。何をこちらで討議するんですか。⁽³⁰⁾

島産米価格差補助費については稲作振興審議会での決定事項であることから米穀審議会での課徴金の決定権は実際上ほとんどないというこの主張は、米価の決定経路が二本あることからくる矛盾を端的に示している。制度上、課徴金は米穀審議会での審議事項であったが、課徴金は島産米価格補助額によって規定されるという性格を持つことから、実際には米穀審議会は承認の可否を審議するにとどまった。こうした構造下では、課徴金について米穀審議会が介入する余地がなく、琉球政府案がそのまま認められるに至った。小売価格の引き上げについては、琉球政府は、外米買付価格が上昇したことと、諸物価の高騰による指定業者経営費の増大によって、その必要性を説明した。そのうえで、家計支出に対する米の支出の占める割合が低く、一トン当り二二〇ドルでも十分に低い水準にあるゆえに、この価格引き上げが許容されるとした。⁽³¹⁾指定業者代表は、同二三七ドルが経営を維持できる最低限の水準としてさらなる引き上げを求めたが、政府案による引き上げ水準でさえも消費者代表や市町村代表から反対の意見が出ていた状況下で、最終的には政府案通りの一トン当り二二〇ドルで決定した。ここでは、外米買付価格の上昇を米価引き上げの主要因と

表6 島産米補助費基準の課徴金額算出

単位：ドル

歳出	島産米価格差補助費	337,793
	備蓄米補償費	73,472
	事務費	2,946
	予備費	271,511
	計	685,722
前年度余剰金		426,013
過不足(A)		259,709
課徴金 = (A) ÷ 60,000 = 4.33		

出所：「米穀審議会参考資料」第2回より作成。

表7 米価基準の課徴金額算出

単位：ドル

指定業者経費	CIF 価格	181.47
	販売経費	24.22
	計	205.69
小売店経費		10.00
課徴金		4.33
計		220.02

出所：表6と同じ。

しつつも、家計における米支出が検討されることでその正当性を獲得したことに留意したい。それは、こうした米価引き上げも低米価政策の範疇でのみ認められたことを意味する。

以上のような構造は、第三、四、六、七回審議会も同様であった。これらの審議会では、米価については前年度と同様とする政府案が出されたために、引上げないし引下げを求める主張はなされなかった。他方、課徴金については、第五回も含めて、政府案がそのまま審議会です承された。課徴金を稲作振興審議会での専決事項として扱うことで、

米穀審議会での介入ができないという構造が存続した。消費者代表や指定業者代表は直接その引き下げを求めることはできず、一般会計からの財政支出を求めるにとどまった。こうした状況下で実現された課徴金がいかなる性格を持つていたのかを確認するために、琉球政府農林局によるその算出過程を見る。制度上は、課徴金は米穀審議会で審議するものとされていたので、琉球政府は、課徴金の算出根拠を示す必要があった。第二回を例に挙げると、「米穀審議会参考資料」（一九六五年二月二四日）で与えられたその算出方法は、表6、表7のようであった。

表6で示した島産米補助費を基準とした課徴金の算出方法では、島産米価格差補助費を含めた歳出総額から前年度余剰金を差引いた不足分を、当該期の輸入数量六万トンで除すことで課徴金額トン当り四・三三ドルを導いている。歳出内の予備費については、島産米買上事業での買上指示が三〇〇トンであったのに対して、追加の買上の可能性として一八〇〇トン分に当たる金額を計上したと記されている。歳出の多く

を占める島産米価格差補助費と予備費について稲作振興審議会が審議するものとされていたことで、ここで産出される課徴金額について、米穀審議会で介入する余地はなかった。しかし、後で確認するように、買上事業での買上指示量の充足率は六〇八割程度であり、稲作振興特別会計において予備費は多額の子算が毎年計上されたものの、実際には支出されることはなかった。ここでの歳出はかなり任意に見積もられていた。

表7は、琉球政府が輸入米小売価格上限の引上げを正当化するために、買付価格から積み上げた米価水準を示した資料であるが、これは逆に課徴金額が米価から見ても適正であることを確認するものとしても評価できると考え、示したものである。表内、CIF価格や販売経費については琉球政府が指定業者に対して査定した金額であり、信頼性を持つと考えられるが、小売店経費については、米穀販売店が免許制ではなく申請制であったこともあり琉球政府はその実態を把握しておらず、適当に推定したものだとしている。したがって、この算出法によって担保される課徴金の妥当性については一定程度の留保が必要にせよ、島産米補助費を基準とした算出法よりは創作的な要素が小さいと考

えられる。

以上の検討からは、琉球政府案で示される課徴金の額について、島産米価格差補助費との関連よりは、指定業者経費との関連が強いことが示唆される。実際は双方の審議会が疎み合う中でこの政府案が実現していったことを踏まえると、課徴金の決定に当たり重視されていたものは、指定業者からどれだけ課徴金を徴収できるのかという関心であったといえる。言い換えれば、島産米買上事業の規模を實際上規定していたものは、アメリカの余剰農産物処理構造によって規定される加州米の買付価格とその島内小売価格の水準であった。

(3) 琉球政府参考案から外れた米穀審議会答申への対応

米穀審議会は、毎年六月の開催を基本としていたが、国際情勢の変化によっては、年度途中であっても臨時的に招集された。一九六五年に米穀管理法が制定されて以降「復帰」までの期間において唯一その臨時開催がなされたのが、一九六八年二月の米穀審議会であった。その背景として、指定業者らが一九六〇年代中盤からの国際米価の高騰に対

応して輸入米価格を引上げるよう一九六七年末に要請をしていた。琉球政府農林局は一九六六年に米価の引き上げを行ったばかりであるとしてこれを断つたものの、翌一九六八年に入っても国際米価の上昇が止まらなかつたことから、一九六八年二月二十九日から審議会を開催することとなった。

審議会では、琉球政府農林局がまず、輸入米のうち加州米及び豪州米を選米、その他を徳用米と分け、前者の小売価格の上限を一トン当り二六〇ドル、後者を同二二〇ドルとする政府案を提案した。⁽³²⁾ 国際米価の上昇に応じた島内米価の引上げは避けられないとするものの、一部の輸入米の消費者価格を据え置くことで消費者に選択の自由を提供し、それによって低所得者層の保護を図ると述べた。これに対して消費者代表は、指定業者の経費の節減及び課徴金の撤廃により米価値上げを防げると反論した。日本本土の輸入米価と比べて沖繩内の指定業者が輸入する価格が高いことを指摘し、島内指定業者を一社に統合することで一度の輸入量を増やし価格を抑えることができると見通しを述べた。また、低所得者層ほど家計費に比べて多額の課徴金を支払っていることになる主張した。一方で指定業者側は、現行制度で想定されている経費では実際の支出を賄え

ず赤字になることを訴えた。学識経験者代表は消費者代表とともに、国際米価に合わせて島内米価がスライドせざるを得ない点で現行制度は不安定性を抱えると述べた。消費者代表はさらに、琉球政府の財政支出によって現状の米価を支持することを意見した。消費者代表と指定業者代表が調整を行った結果、特選米の輸入価格に対応した小売価格として一トン当り二六〇ドルが妥当であることを認めた上で、琉球政府がそのうち四〇ドルを一般会計から負担することで現行の輸入米小売価格二二〇ドルを維持することを答申した。

しかし、琉球政府農林局と企画局は、審議会の答申を採用しないことを主張した。⁽³³⁾ その根拠として第一に、今回の米価上昇の要因は「世界的な米穀の需給関係のひっ迫を反映した輸入価格の上昇という外的因子」とし、これは「主食の約九〇％を外国に仰いでいる沖繩にとって消費者米価上決定的な影響力」を持つが「政府の価格コントロールの能力や企業の合理的努力のらち外」にあり、一方「近年の消費支出の著しい伸びや多様化の面からみて、家計はこの支出増に耐える能力がある」こと。第二に、日本本土との格差是正を図るための財政出動などによって政府財政は

「二種の危機的状況」を示しているため一般会計からの繰入はできないことを挙げた。これらの主張を踏まえ、審議会答申のうち琉球政府の一般会計からの負担については行政主席がこれを認めず、当初の政府案が採用された³⁴。

こうした一連の過程で示したとおり、米穀審議会答申で求めた琉球政府案からの引下げは果たされなかった。なおもここで家計米価の検討を通して米価引き上げに正当性が付与されることから、低米価政策を基調としつつも、財政的な制約という限界の下で外米買付価格の上昇局面においては、島内米価の引上げを受容せざるを得なかったことを指摘できる。

以上の検討からは、米穀審議会は輸入米価格と課徴金の両方に対して、実際には決定権を持たなかったことが明らかになった。琉球政府案の輸入米価格と課徴金がそのまま決定されたのであり、特に課徴金額については、島産米の価格補助という点から内在的に算出されたというよりは、海外市場での外米買付価格と沖縄内の消費者価格とに規定されつつ調整されたという性格を強く持っていた。

三 島産米価格

(1) 島産米買上事業制度と買入価格の推移

琉球政府による島産米買上事業制度について整理すると、まず琉球政府農林局は毎年度、島産米の生産高を予想しその買上計画を立てる。同計画の下で、各農協に買上指示数量が通達される。各農協は、その数量の範囲内で産米を穀の状態で購入し、それを精米し、食糧米小売店へ卸売りまたは購買部を通して直接消費者に販売する。買入価格、卸売価格及び小売価格は琉球政府によって基準価格が指定されていた。一九六六年度を例にとると、買入基準価格（以下、島産米買入価格、他も同様）は一トン当り二七〇ドルであり、農協はその上下一〇ドルの幅の間で島産米を買上げることができた。同様に小売についても二〇〇ドルを基準として上下一〇ドルの幅の間で販売することができた。この際の価格差は琉球政府が補償した。ただし、一トン当り補償額の上限が定められており、それは買入基準価格と小売基準価格の差を基礎として定められたものであった。すなわち、買入価格の上限で買上げ、小売価格の下限で販売した際には、売買を基準価格に準じて行った場合に比べて、農協は二〇ドル多く負担することになる。逆に、買入価格の下限で買上げ、小売価格の上限で販売した際には、農協

表8 島産米買入価格及び数量

単位：1トン当りドル、トン、%

年度	買入価格	小売価格	予定量	買上量	充足率
1966	270	200	3,000	2,435	81.2
1967	270	220	4,000	2,528	63.2
1968	290	220	4,000	3,116	82.0
1969	320	260	4,500	3,759	83.5
1970	340	260	4,500	3,050	67.8

出所：琉球政府『琉球統計年鑑』(1967年以降『沖縄統計年鑑』)各年版及び同「公報」(1965年第70号(1965年9月3日)、1966年号外第17号(1966年3月31日)、1967年号外第19号(1967年3月29日)、1968年号外第34号(1968年4月30日)、1969年第52号(1969年6月30日))より作成。

への補助額が二〇ドル減少することになる。したがって農協としては、小売価格を輸入米と同水準に想定し、買入価格は農協に損失の発生しない上限である基準価格とするところが通常であったと考えられる。

稲作振興法下における島産米買上予定量及び、買入価格、卸売価格、及び小売価格の基準価格の推移を、表8で示す。まず買上量について確認すると、その上限である買上予定

量が年一万トン程度の島産米生産量の全部を買上げることができるとはなかつた。これは財政的な制約によるものであり、大きく引き上げることは困難であったものの、一九六九年度には一九六六年度の一・五倍まで引き上げられている。買上予定量と買上量に差があるのは、島産米買上事業の実施主体が農協であったことによる。琉球政府は買上予定量を各農協に配分し、農協はその範囲内で買上げを行った。一部の農協は割当量全量の買上げを実現したが、農協は集荷主体であると同時に小売業者への卸売や、一部で購買部を通しての小売も行う販売主体でもあった。集荷米を選別する性格を持っていたことから、割当量を完全に消化することは困難が伴った。

買入価格については次節で確認する。消費者価格については、輸入米消費者価格と同期して引上げられたことは重要である。島産米の品質は輸入米と同水準または劣ると評価されていたため、琉球政府買上事業による島産米小売価格は、輸入米の価格に合わせて設定されていた。

(2) 稲作振興審議会における琉球政府案の受容構造

稲作振興審議会は、毎年五月ごろ召集されることになつ

表9 稲作振興審議会買入価格政府案及び答申

単位：ドル

開催日時		1トン当り買入価格		
		琉球政府案	答申	答申採用
第1回	1965年8月25日	270	270	○
第2回	1966年4月29日	270	270	○
第3回	1967年3月24日	290	290	○
第4回	1968年4月23～24日	310	320	○
第5回	1969年5月29日	320	340	○

出所：「稲作振興審議会議事録」各回及び琉球政府「公報」〔1965年第70号(1965年9月3日)、1966年号外第17号(1966年3月31日)、1967年号外第19号(1967年3月29日)、1968年号外第34号(1968年4月30日)、1969年第52号(1969年6月30日))より作成。

ており、一九六〇年代後半においては、計五回開催された。米穀審議会の場合とは異なり、稲作振興審議会では政府案に対して変更がなされ、それがそのまま受容されることが生じた。表9で示したとおり、第一～三回では政府案と答申が一致していたものが、第四～五回では答申によって政府案に上積みされている。第一回は、稲作振興法が一九六

五年七月に成立した直後でかつ既に島産米の買上げが始まっている中での開催であったので、事例として取り上げるにふさわしくない可能性がある。そこで以下では、第二回審議会の事例を中心に用いて、琉球政府案がどのように承認されていくのかを明らかにする。

一九六六年四月に開催された第二回稲作振興審議会では、島産米買入価格を前年と同じく一トン当り二七〇ドルとする政府案が提示された³⁶⁾。生産者代表は買入価格の引き上げを求めたが、消費者代表と指定業者代表は政府案を支持した。後二者の主張は、買入価格の引き上げが課徴金及び輸入米価格の引き上げにつながるとの把握に基づくものであった。農林局農政課長は次のように述べ、生産者代表の主張を牽制した。

先ほどから申し上げますように、値上げしますと課徴金の額をふやす方法しかない、これは当然消費者米価を引き上げることになります。しかし消費者米価は去った一二月二四日に上げたばかりでございますので、政府としては、課徴金によって値上げすることはさけるべきであると考えます。又一般会計からの繰り入れも見込みがありません³⁶⁾。

この意見は、稲作振興審議会で決定した鳥産米買入価格の水準に応じた課徴金を米穀審議会が受容しなければならぬことを示唆する。同様の趣旨で、稲作振興審議会の会長を務めた学識経験者代表の宮里清松は、課徴金や輸入米価格については米穀審議会で決定するべきで、稲作振興審議会では生産費との関連で買入価格を検討すべきだと主張した。しかし、外米買付価格の上昇局面にあった指定業者代表や、前年一二月末から輸入米価格の引上げに直面した消費者代表は、課徴金や米価の引上げを回避するという利害関心から、生産者代表の主張には強く反対した。特に課徴金について、稲作振興審議会としては本来的に決定できずであったものが、審議会の構造上、それは果たされなかった。

こうした構造については、第三回（一九六七年三月）の稲作振興審議会においても継承された。同審議会では、本章第四節で確認するような稲作振興特別会計における余剰金の増大を背景として、前年比二〇ドル高い一トン当り二九〇ドルの買入価格が政府案として出された³⁷。それに加えてさらなる引き上げを主張する生産者代表に対して琉球政府農林局農政課米穀係長が次のように述べている。

課徴金は六月に行われる外米のときに審議することにしておりますが、我々の考えでは課徴金は現行より上³⁸がることはないと見ております。

この発言では、課徴金が米穀審議会で審議される事項であることを述べ、その範囲内で鳥産米価格補助を行うことを求めている。課徴金が鳥産米価格補助費に対して外在的に存立する財政的枠組みとして示された点で、稲作振興審議会での鳥産米価格補助費の審議についての制約は、強化された。さらに、課徴金の残高に余裕があるなら一トン当りの課徴金額を増大することなく買入価格の上積みが可能だと主張する生産者代表に対して、翁長自敬・指定業者代表は、「：立場をかへると、課徴金に余裕があれば今度は米穀審議会で課徴金を下げると云いますよ」として牽制した。米穀審議会委員を兼任する翁長にとつて、米穀審議会³⁹で課徴金額について審議することは現実的には困難であることは十分承知していたと考えられる。それでもなおこうした発言があったことで、生産者代表は買入価格の積み上げを断念し、琉球政府案が稲作振興審議会⁴⁰でそのまま認められることになった。兼任委員が存在し、かつそれが指定業者代表に限定されていたことは、稲作振興審議会では鳥

産米価格補助費を抑制する効果として表出した。

(3) 琉球政府参考案の上積み修正

前節で述べたように、第四（五回稲作振興審議会では琉球政府案を上回る水準での島産米買入価格の答申がなされた。このうち、第四回（一九六八年四月）については、同年三月に輸入米価格が引き上げられたことに伴い島産米の売渡価格も引き上げることができたことによるものであった。小売価格の引上げ分を買入価格の引き上げ分に充てることで、課徴金に影響を与えることなく政府案以上に買入価格を引き上げることができた。そこで以下では、第五回（一九六九年五月）を事例として、課徴金を通した財政的制約下で買入価格を政府案以上に積み上げたことの持つ意義を検討する。

一九六九年度の稲作振興審議会は、琉球政府案では一トン当り三二〇ドルであった島産米買上価格を同三四〇ドルに引き上げるよう答申した。⁽³⁹⁾まずはその経過を以下で確認する。⁽⁴⁰⁾琉球政府案における島産米買入価格について琉球政府農林局長は、「米は本土にまかせろ、本土でも余っているのだ」という日本政府「農林省の考え」を持ち出し、

「それ以上の増産はしないほうが良い」として前年度の買入価格と同じ一トン当り三二〇ドルを主張した。⁽⁴¹⁾生産者代表は、農協中央会が陳情した島産米一トン当り生産費三八八・一六ドルまで買入価格を引き上げることが求める一方、その財源については「課徴金内でやると消費者価格に影響するので一般財政でやつてもらいたい」とした。ここでの生産費の違いを生じさせたのは、自家労賃の評価の違いであった。すなわち、ここで求められていたのは、従来の生産費保障的な島産米価格支持政策の性格を、所得補償的なものへと転換することであった。これに対して農林局長は「予算措置していない」ため財政支出はできないと答えたため、生産者側は目標額を引き下げて三五〇ドルとした。農林局長は三二〇ドルが「政府のぎりぎりまで上げることができる線」として反対した。消費者・指定業者代表も、課徴金を引き上げない範囲内でのみ買入価格の引上げを認めるとの立場に立ったが、最終的には生産者代表を加えた三者での調整の結果、審議会の結論として三四〇ドルを答申した。

この答申案での買入価格に対して、農林局長は、価格設定に理論的根拠がないこと及び、「これを採用することは、

法に定められる再生産を確保する算定方式から所得補償方式に移行することになり、今後の価格算定による補助金の増額は課徴金の増を余儀なくされ、そのしわよせは消費者の負担になる。これを防止するためには政府財政による支出も考慮されなければならない」とする懸念と、一九七〇年度に限れば予算超過額は予備費を流用することで対応可能とする意見を付けた上で、買入価格を政府原案通りの一トン当り三二〇ドルとする資料を作成した。⁽⁴²⁾ それをもとに一九六九年六月二〇日には主席、副主席、総務局長及び農林局長が調整した際に、審議会答申通りの三四〇ドルに修正決定された。⁽⁴³⁾ しかしその後、企画局予算部予算課及び同企画部農水部門から異議が出されたことで、六月二十八日には再び元の政府案へと切り替えた。⁽⁴⁴⁾ 企画局は、政府財政を管理する部局（予算部）と経済調査を実施し経済計画を策定する部局（企画部）を持つ。予算部からの異議は、一九七〇年度稲作振興特別会計がすでに買入価格を三二〇ドルとして算定承認されているためという予算技術上の問題であった。企画部からの異議は、米価が上昇することへの懸念であった。「本土での米価決定については変遷はあるが、物財費部分を補償するとともに、家族労働報酬につい

ては、製造工業賃金で評価して所得の均衡をはかるという考え方もある。」として農林局が目指した日本本土のような所得補償方式への転換について一定の理解を示したものの、財政上の問題として、「島産米については消費者負担による課徴金によって特別会計の範囲内において買入基準価格を決定している」ため、三四〇ドルで買入を行うと「一九七一年度以降課徴金の引上げによる収入増を図らねばならなくなり、ひいては消費者価格の引上げにも影響してくる。」として、課徴金の試算七・五六ドルを示した。

しかし最終的には、一九七〇年度島産米買入価格の告示期限である一九六九年六月三〇日に琉球政府副主席がそれに介入し、審議会が答申した一トン当り買入価格三四〇ドルを採用することで決着した。⁽⁴⁵⁾

以上の経過からは、依然として低米価政策を志向する農林局及び企画局と、米価引き上げの可能性を孕みつつも審議会答申を重視する行政主席らの対立の下で、政治的により上位に位置する後者の意向が実現し、買入価格が引き上げられたといえる。こうした背景に、一九六八年一月に初の公選主席として当選した、屋良朝苗の意向を考えることはできる。「復帰」を掲げて当選した屋良にとって、日

表10 稲作振興特別会計の歳入・歳出額の推移

単位：ドル

年度		歳入				歳出					
		前年度 余剰金	課徴金	雑収 入	一般 会計 受入	合計	鳥産米 買上 補助費	備蓄米 補償費	事務費	予備費	合計
1966	予算	398,391	296,185	1	1	694,578	353,815	66,240	2,946	271,577	694,578
	決算	426,013	184,454	1	0	610,468	233,827	0	2,405	0	236,232
1967	予算	271,577	552,500	1	1	824,079	453,429	66,240	4,410	300,000	824,079
	決算	374,236	410,049	2,354	0	786,639	224,606	125	4,301	0	229,032
1968	予算	337,941	427,500	1	1	765,443	469,530	67,914	4,391	223,608	765,443
	決算	557,607	297,415	17	0	855,039	331,273	202	2,658	0	334,134
1969	予算	462,927	396,000	1	1	858,929	470,335	93,719	6,016	288,859	858,929
	決算	520,906	345,690	0	0	866,595	394,913	0	3,838	0	398,751
1970	予算	360,143	396,000	1	1	756,146	534,267	93,572	7,712	120,595	756,146
	決算	467,844	411,240	0	0	879,084	399,804	0	7,500	0	407,304

出所：「米穀審議会資料」1971年度(琉球政府農林局「稲作振興審議会 米穀審議会」1969～1970年度、R00053515B、所収)より作成。

注：1970年度決算は、「決算は予想」とのメモ書きがある。沖縄県総務部財政課編・発行「琉球政府財政関係資料」上巻(1994年)502頁で確認できる歳入・歳出総額に限って確認すると、歳入決算額は879,430ドル、歳出決算額は405,346ドル、とおおよそ一致しており、各細目についても妥当な数値であると推定できる。

本への「復帰」を見据えた経済政策を考えるにあたり、所得補償方式への転換は一種の理想に見えたことは想像に難くない。ただしこうした状況を準備したものとして、稲作振興審議会内で、鳥産米買上価格の引上げに対して消費者や指定業者代表も同意したことについて留意する必要がある。課徴金を維持しつつ買上価格を引き上げることが可能にした条件を検討するため、次節では稲作振興特別会計を確認する。

(4) 稲作振興特別会計

稲作振興特別会計は、主な歳入を課徴金、歳出を鳥産米価格補助費とする特別会計であった。その推移を表10に示す。

特別会計の歳入は、予算ベースでは八〇万ドル前後で推移した。その大部分を占めたのは前年度余剰金と課徴金収入であった。前年度余剰金については、稲作振興特別会計の前身である米穀需給調整臨時措置特別会計から繰越金を引き継ぐことで、初年度である一九六六年度時点で多額の資金を有していた。課徴金が食糧米の輸入ごとに納付される一方、鳥産米の買上は、一期作が七月～一〇月、二期作

が一二月（翌二月）に集中する。こうしたプール金を確保することで歳入と歳出の时期的なギャップを乗り越えるという点で、余剰金を確保する必要がある、後に見るように余剰金を一定程度保持するように歳出が構成された。毎年の歳出において島産米買上補助費が予算額を大きく下回ったため、前年度余剰金の決算額は、予算額をその分上回り推移した。他方、課徴金収入を見ると、予算額と決算額のずれが大きかったことが確認できる。食糧米の輸入量を琉球政府が直接コントロールしたわけではなかったため、歳入額の予測は困難であったことが推測される⁽⁴⁵⁾。その他の収入はほとんど無視できる程度であり、一般会計からの受入れはされなかったことが確認できる。総じて、稲作振興特別会計の歳入においては、毎年の課徴金収入が时期的に分散し、かつ収入額が予測困難であったという事情によって、歳入額の安定性という点で余剰金が重要な役割を果たしていたといえる。

歳出に注目すると、その中心的な歳出項目である買上補助金は毎年予算よりも低く、一九六七年度に至ってはその半分以下であった⁽⁴⁸⁾。また、備蓄米補償費は、予算が組みまれているものの極めて少額の支出にとどまった。さらに、買

上補助金と並んで支出予定額が多かったのは予備費だが、結局支出されることはなかった。予算立法技術上、予備費は、歳入額と歳出額を均衡させる名目的な支出項目であったと考えられる。こうした状況下で、歳出の決算額は予算額を大きく下回り、翌年度への余剰金が再生産された。

課徴金と島産米買上補助金を比較すると、一九六七年度の予算・決算、及び一九七〇年度の決算を除いて後者が上回っていた。単年ベースで課徴金収入額を上回る水準の島産米価格補助を計画・実行することができたのは、多額の余剰金が一年目から存在したことによる。この余剰金は、一九六六年度の約四〇万ドルから始まり、一九六七年度中に一八万ドル以上増大し、それ以降縮小傾向にあったものの、一九六九年度の決算においてなお五二万ドル以上を有していた。

前節で述べたように、一九七〇年度買上分から島産米買上価格が引き上げられた。同年度の予算では、島産米買上補助費が増大し、歳入との関連では、課徴金収入を大きく上回ることになった。他方、歳入規模は変わらなかったため、予備費が削減された。予備費を縮小することによって島産米買上補助費の拡大を可能にした。しかしそれは、翌

年度への余剰金をも同時に縮小させるといふ点で、稲作振興特別会計の歳入・歳出構造を不安定にさせるものであったといえる。

おわりに

一九六〇年代後半における沖縄の食糧米需給は、アメリカの過剰農産物処理構造に適合した外米依存という点に特徴があった。同時に、それを準備するものとして食糧米輸入の「自由化」体制が沖縄内で構築されていく過程で、輸入米と島産米の価格について別個の米価決定経路が形成された。この二つの経路によって島産米買上事業費と課徴金が分断されることになった。

制度上、課徴金は米穀審議会、島産米買上事業費は稲作振興審議会で審議されるとされていたが、実際には、ともに他方の審議会での実質的審議事項とされるという構造の下で審議が制限され、多くの事例でこれらの審議会は琉球政府案を受容・承認するにとどまった。基本的には、琉球政府案を通して双方の米価決定経路は実質的に調整され、矛盾を回避した。こうした状況下で課徴金は、制度上は島産米買上事業費から内在的に算出されるはずであったが、

実際には、海外市場米価と島内米価の水準を前提として、指定業者による負担可能性を踏まえて決定された。ただし米価については、以下で述べるように琉球政府案と審議会が対立することもあった。

米穀審議会は、一九六八年の輸入米価格の引き上げに反対し、財政支出による低米価の維持を求めた。この答申に対して琉球政府内からは、財政状況から不可能だとする意見が出された。行政主席はこれを受け、審議会答申を採用しなかった。

稲作振興審議会では、所得補償的な島産米買上価格の實現を目指した生産者代表に対して、消費者代表・指定業者代表らが、課徴金を引き上げないという条件の下で、買上価格の引き上げに同意した。同意が実現した背景には、稲作振興特別会計の余剰金を利用することで、単年度に限れば、課徴金を維持しつつ引き上げを図ることができたことがあった。稲作振興審議会の答申に対して琉球政府内からは、将来的に課徴金の引き上げが不可避になるとする意見が付されたものの、最終的には、行政主席が審議会答申を採用した。

以上の検討からは、琉球政府の米価政策について、

USCARの主導する低米価政策と、琉球政府が展開した島産米買上事業を実施可能にするための米価設定という二つの性格が明らかになった。すなわち、戦後沖繩における低米価政策は、沖繩経済の開発の条件整備という点でUSCARが進めた経済の自由化体制において、重要な意味を持っていた。しかしそれは、先進資本主義国の過剰農産物を利用して可能な限り低米価を実現するという程度にとどまり、琉球政府の財政的制約もあり、財政支出によって積極的に維持する性質のものではなかった。海外米価の価格上昇局面において島内米価も追隨して引き上げられた。

他方で島産米買上事業は、本来的にUSCARの低米価政策と対立するものであったため、課徴金は低米価を阻害しない程度に調整され、島産米買上価格は生産費を参照した低水準にとどまった。しかし、こうした水準で島産米買上は拡大しなかったことよって課徴金が蓄積され、それを利用して島産米買上価格の引き上げが果たされたといえる。

今後の課題は、一九七〇年からの「復帰」を前提とした琉球政府食糧政策の再編過程を検討することである。そのうえで改めて本稿の成果を、日本本土における食糧管理制度史の中で位置づける必要があるだろう。

- (1) 琉球政府は司法、行政、立法の三権を持つが、本稿では行政府としての琉球政府のみを扱う。
- (2) 当該期において、沖繩島内に加えて離島部も含めた現在の沖繩県と同じ地理空間を指す用語として「島内」が用いられた。同様に「島産米」は沖繩産米を指し、本稿でもこれを用いる。
- (3) 「琉球政府設立に関する布告」米国民政府布告第一三三号（一九五二年二月二十九日）、第二条。
- (4) その成果として、以下の二点を挙げておく。琉球銀行調査部編『戦後沖繩経済史』（琉球銀行、一九八四年）。宮里政玄『日米関係と沖繩 一九四五—一九七二』（岩波書店、二〇〇〇年）。特に前者が、本稿で前提としたアメリカによる沖繩経済の自由化政策を、アメリカの沖繩統治政策の一環として位置づけ整理したことは、重要な成果といえよう。
- (5) USCARとの統治関係を通じた政治的な限界については、政策領域によってその介入強度に幅があったことが明らかになってきている。川手撰が公務員制度において琉球政府の相対的自立側面を見出したのに対して、澤田佳世は、琉球政府が「優生保護法」の導入を断念する経緯のUSCARの影響を明らかにした。川手撰『戦後琉球の公務員制度史』（東京大学出版会、二〇一二年）。澤田佳世『戦後沖繩の生殖をめぐるポリティクス』（大月書店、二〇一四年）。さらに、櫻澤誠は、「復帰」を前提として日本政府が琉球政府の経済政策に介入した事例を

明らかにした。櫻澤誠「沖縄の復帰過程と「自立」への模索」(『日本史研究』六〇六号、二〇一三年二月)。

- (6) 来間康男「復帰後の保護農政と沖縄農業の発展」(中野一新・太田原高昭・後藤光蔵編著『国際農業調整と農業保護』農山漁村文化協会、一九九〇年)。池宮城秀正「琉球列島における公共部門の経済活動」(同文館出版、二〇〇九年)。特に後者が、琉球政府財政について、USCARが財政均衡主義を強制したことによって財源調達的手段が限定的であったことを明らかにしたことは、政治的な関係によって財政的な限界が形成された一面を明らかにした点で、重要な成果である。

- (7) 勝連哲次「アジアの稲作と食糧事情」(美土路達雄編著『米 その需給と管理制度』現代企画社、一九六九年)。村山盛一「稲」(沖縄県農林水産行政史編集委員会編『沖縄県農林水産行政史』第四卷、農林統計協会、一九八七年)。来間泰男『沖縄の農業』(日本経済評論社、一九七九年) 九六～九七頁。

- (8) 小濱武「アメリカ統治期沖縄の米穀政策—一九六〇年代前半を中心に—」(『農業史研究』第四七号、二〇一三年)。

- (9) 沖縄県公文書館が所蔵する戦後アメリカ統治期の行政資料は、琉球政府資料とアメリカ資料が中心であり、前者がオリジナルの資料であるのに対して、後者はアメリカ公文書館等の資料をマイクロフィルム等によって収集した資料である。本稿では、前者の琉球政府資料のみを

利用する。

- (10) この政治過程については小濱、前掲論文を参照。

- (11) 過剰農産物について、PL四八〇による輸入方式も取られた。戦後沖縄では同方式下で三度の食糧援助を受け、そのうち第一次計画(一九六三～一九六五年)において、四万トン余りの食糧米が輸入された(沖縄食糧株式会社創立五〇周年記念史編集委員会『沖縄食糧五十年史』沖縄食糧株式会社、二〇〇〇年、一三五～一三六頁)。筆者は、一九六〇年代の沖縄の食糧需給について、アメリカ食糧援助の枠組みではなく、自由貿易体制下でアメリカ過剰農産物処理構造へ組み込まれたことを中心に把握すべきだと考えているが、食糧援助が沖縄農業の展開過程で果たした役割については、別途検討する必要がある。このような関心から進められた研究として、以下の二点を得る。吉田茂「PL四八〇と一九六〇年代およびその後の沖縄畜産の展開」(照屋善彦・山里勝己・琉球大学アメリカ研究会編『戦後沖縄とアメリカ 異文化接触の五〇年』沖縄タイムス社、一九九五年)。秋田茂「一九六〇年代の米印経済関係—PL四八〇と食糧援助問題—」(『社会経済史学』第八一卷第三号、二〇一五年)。
- (12) 牧野浩隆「Ⅷ 経済政策の大再編と拡充強化 第一章 経済政策の大再編」(琉球銀行調査部編、前掲書、五六四～五七四頁)。同時期における社会的緊張の高まりについては、「島ぐるみ闘争」として把握した新崎盛暉『戦後沖縄史』(日本評論社、一九七六年) 一四六～一九

二頁などの研究成果がある。

- (13) 国場商事株式会社も指定業者として許可されたが、実際に食糧米を輸入することはないまま期限切れとなり資格を失ったため、同社を除いた五社と述べた。村山、前掲論文。

- (14) 一九六〇年台前半にビルマ米の輸入が急減した要因として、輸入制度の変更と、加州米に代表される上質米との販売競争が挙げられる。前者についてみれば、それまで琉球政府は、ビルマ政府と政府間契約を結ぶことで、市場価格よりも安くかつ安定的な量の調達を実現していた。しかしながら、「自由化」によって食糧米の輸入契約の主体が琉球政府から指定業者へと移行したため、こうした政府間契約を引き継ぐことが困難となったと考えられる。上質米との販売競争については、小濱、前掲論文を参照。

- (15) とはいえ、先進国の過剰農産物処理方式に組み込まれつつも、輸入先が限定されることによって供給の不安定性が増大するという問題から、その処理方式に全面的に依存するのではない食糧米供給体制が志向されていたことには留意する必要がある。例えば、「現今の国際情勢は加州、豪州のみに依存するということは琉球の食生活に大きな不安」があるため、「琉球の米穀の供給源として最も近くにある貴国に頼らざるを得ない」として、琉球政府農林局は中華民国政府に台湾米輸入の可能性を打診していた。農林局農政部農政課新本当福起案「台湾産

米穀輸入について」(一九六七年三月七日、琉球政府農林局「米穀関係」一九六七年度(沖繩県公文書館所蔵、資料コード R00053726B)、以下同館所蔵の琉球政府資料は資料コードのみ記載)、所収)。

- (16) 農林局長の久手堅賢次は、二法の立法趣旨の説明に際し、食糧米供給の大部分を担っている輸入米については永続的に管理する必要があるものの、島内稲作の保護については時限法であるべきだと述べていた。琉球政府『立法院経済公務委員会議録』第二八回議會(定例)、第三八号(一九六五年四月八日)。

- (17) 琉球政府『立法院経済公務委員会議録』第二五回議會(閉会)、第二〇号(一九六五年三月四日)。

- (18) 小濱、前掲論文。

- (19) 当初五年間の時限法として立法案が作成されていたが、立法院の委員会における審議の過程で時限規定が削除された。しかし削除されたのは一九六五年六月一日であり、一九六五年六月三〇日で米穀需給調整臨時措置法が時限となることを控えていた状態で、稲作振興法と米穀管理法を同一とするような新たな法案を作成する余裕はなかったと考えられる。琉球政府『立法院経済公務委員会議録』第二八回議會(定例)、第七八号(一九六五年六月一日)。

- (20) 稲作振興法の内容には、島産米の価格管理以外に、一般財政からの支出による基盤整備事業の実施が含まれている。「稲作振興地域」に指定された地域においては、

琉球政府の全額補助の下で土地改良等を行った。本稿では価格政策を中心に論じるため触れないが、こうした生産力政策の展開については今後の課題としたい。

- (21) 制度的には各指定業者の自由競争であったが、食糧米の輸入総量をコントロールするため、指定業者が集まり沖繩米穀協会を設立し、一九六七年以降は各社に輸入許可量を割当てていた。沖繩食糧株式会社、前掲書、一四〇～一四四頁。こうした貿易における制度と実態の対応関係については、今後の課題としたい。

- (22) 沖繩県総務部財政課編・発行『琉球政府財政関係資料』上巻（一九九四年）五〇〇～五〇二頁。

- (23) 米穀管理法第八条第二項。稲作振興法第一三条第二項。(24) 『琉球新報』（一九六八年一月六日）。

- (25) 秋田、前掲論文。

- (26) 一九六三、一九六六年次の買付価格は、それぞれ以下の簿冊所収の各指定業者作成「外国産米穀入荷報告書」で記載されている申告値である。琉球政府経済局『入荷報告書』一九六五年（R0006644B）、同農林局『外国産米穀入荷報告書』一九六七年度（R00053533B）。一九六八～一九六九年度は、以下の簿冊所収の各指定業者作成「入荷報告書」及び「対外決済証明願」から算出した。農林局『外国産米穀課徴金申告書 他』一九六八年度（R00053548B）、一九六九年度（R00053523B）、一九七〇年度（R00053522B）。

- (27) 第一～七回の通し番号は、便宜上筆者が付けたもので

ある。

- (28) 以下の分析で利用する「米穀審議会議事録」及び「米穀審議会参考資料」について、各回の所収簿冊は、次の通りである。第一～三回（琉球政府農林局『米穀審議会』一九六六年度、R00053520B）、第四回（同『稲作振興審議会 米穀審議会』一九六七年度、R00053518B）、第五～六回（同『稲作振興審議会 米穀審議会』一九六八年度、R00053517B）、第七回（同『稲作振興審議会 米穀審議会』一九六九年度、R00053516B）。

- (29) 「米穀審議会議事録」第二回。(30) 山里将晃の発言。同上資料による。

- (31) 池田光男（農林局農政課長）は、「政府としましては、消費者の立場を考慮しました場合、家計米価の点が先ほど申上げましたように、所得水準はかなりアップされているのに、それに対する米の支出の占める割合は、かなり低い。年々低くなっている。そう言う点から考えました場合、最低家計米価の負担能力である二三五ドルの範囲内で妥当な線として二二〇ドルにおさえている次第であります。」と説明している。同上資料による。

- (32) 以下の記述は、「米穀審議会議事録」第五回による。(33) 久手堅賢次（企画局長）・宮里松次（農林局長）「外国産米穀の消費者価格の最高限」に関する米穀審議会の答申を採用しないことについての企画局と農林局との合意事項」（一九六八年三月二日、前掲『稲作振興審議会 米穀審議会』一九六八年度、所収）。

(34) 「主席談話メモ」(作成日・作成者不明、「四月二日／テレビ原稿」のメモ、琉球政府農林局「米穀関係」一九六八年度、R00053722B、所収)では、企画局らの主張をそのまま用いて、消費者価格引き上げの理由として述べている。

(35) 以下の記述は、「稲作振興審議会議事録」第二回(琉球政府農林局「稲作審議会」一九六六年度、R00053519B、所収)による。

(36) 池田光男(琉球政府農政課長)の発言。同上資料。

(37) 以下の記述は、「稲作振興審議会議事録」第三回(前掲「稲作振興審議会 米穀審議会」一九六七年度、所収)による。

(38) 新本当福(琉球政府農政課米穀係長)の発言。同上資料。

(39) 「稲作振興審議会議事録」第五回(前掲「稲作振興審議会 米穀審議会」一九六九年度、所収)。

(40) 同上資料。

(41) なお、日本からの本土米供与については、一九六八年に協議が始まり、一九六九年一月時点では、同年一月から供与が開始される計画であった。しかし供与数量を巡って初年から沖縄とアメリカの間で調整がつかず、結局は一九七〇年四月からの本格的開始となった経緯がある。詳しくは、別稿を期したい。

(42) 新本当福「一九七〇年度島産米穀の買入数量、買入基準価格及び売渡価格の決定について」(一九六九年六月

六日、前掲「稲作振興審議会 米穀審議会」一九六九年度、所収)。

(43) 新本当福「一九七〇年度島産米穀の買入数量、買入基準価格及び売渡価格の決定について」(一九六九年六月二一日、「廃案」と朱書き、前掲「稲作振興審議会 米穀審議会」一九六九年度、所収)では、以下の通り記されている。「：一九六九年六月二〇日主席、副主席、総務局長、農林局長、調整のうえ、主席のご裁断により審議会答申を尊重するとして原案三二〇ドルを修正し三二〇ドルで決定されました。：」

(44) 「一九七〇年度島産米穀の買入数量、買入基準価格及び売渡価格の決定について」(企画局予算部予算課、一九六九年六月二四日)、同(企画部企画部農水部門、一九六九年六月二七日)、同(作成・企画部農水部門、一九六九年六月二八日)(以上、前掲「稲作振興審議会 米穀審議会」一九六九年度、所収)。

(45) 新本当福「一九七〇年度島産米穀の買入数量、買入基準価格及び売渡価格の決定について」(一九六九年六月六日提案、前掲「稲作振興審議会 米穀審議会」一九六九年度、所収)。同文書では三二〇ドルで決定、決裁されたことになっているが、「至急公法登載」の朱書きと「公報号五二号登載済み 六九年六月三〇日」のメモに対して、実際の「公報」で告知された価格は三四〇ドルであったこと、その後には付された告示案では三四〇ドルとなっていたこと、朱書きで「六／三〇 副主席と調整

済」とメモがあることから、一度は三二〇ドルで決定したものの直前で変更があり三四〇ドルに修正されたと考えられる。

(46) 一九六九年以降このずれの幅が縮小したことは、注(21)で示したような指定業者間の輸入協定によって食糧米の輸入総量が安定したこととの関連が示唆される。

(47) なお一九六七年度の雑収入で比較的大きな収入があったが、石垣農協の一九六六年度島産米穀買上事業補助金の返還金及び返還加算金によるものであり、安定して計上される性質の歳入ではなかった。琉球政府農林局『歳入徴収額計算書附属証拠書』支出負担行為担当官の分、一九六七年三月、R00051737B。

(48) 島産米買上事業における買入価格の引き上げに沖縄内生産者がどのように対応したのかについては、今後の課題としたい。

受付日 二〇一六年七月三〇日／受理日 二〇一六年九月二九日

(こはま たける・東京大学大学院農学生命科学研究科博士課程)