

# 沖縄振興の課題と今後の振興策の在り方

第一特別調査室 まつい かずひこ  
松井 一彦

## 1. はじめに

沖縄は、昭和47年の本土復帰以来、国により4次にわたり沖縄振興開発法及び沖縄振興法と振興開発計画又は振興計画に基づき様々な振興策が講じられ、社会資本整備を中心として本土との格差是正が図られてきた。しかしながら、一人当たりの県民所得の向上、失業率の改善、島しょ経済の不利性の克服等今日なお多くの課題があるほか、有識者等から振興策の在り方そのものを問う声も出されている。

現行の沖縄振興法及び沖縄振興計画は平成24年3月末に期限を迎えるが、国においては同年4月以降の沖縄振興に関する法制等について鋭意検討が進められている。沖縄県においても課題を克服し、沖縄らしい優しい社会を構築するには自ら計画を策定し、その下で国の支援を受けつつ県自らが事業を実施していくことが重要であるとして、「沖縄21世紀ビジョン」や「新たな計画の基軸的考え方」を策定するなど、24年度以降の沖縄振興に関する立法において県の考えを反映させるべく取り組んでいる。

次期通常国会では新たな沖縄振興法案の提出を受け、沖縄振興の在り方等について活発な論議が行われることが予想される。本稿執筆時点では来年度の沖縄振興予算案や法案の中身は不明であるが、本稿では、平成23年10月に行った沖縄での現地調査、有識者からの意見聴取、沖縄及び北方問題に関する特別委員会での論議等を踏まえ、国や県の考え方を整理しつつ沖縄振興の課題と今後の在り方について述べてみたい。

## 2. 沖縄の現状

沖縄は我が国の南西端に位置し、大小160の島々（うち有人離島が49）から成っている。大消費地である東京（人口約880万人）や大阪（約267万人）から遠距離にある一方で、上海（約1,435万人）、深圳（約701万人）、台北（約262万人）、香港（約693万人）、マニラ（約167万人）などから比較的近く、沖縄はまさに我が国にとってのアジアへの玄関口である。

沖縄は面積で全国の約0.6%に過ぎないものの、本土復帰後40%を超える高い人口増加率を保っており、人口密度も全国平均に比べて突出して高い。人口の伸びとともに労働力人口もその間80%近く増加したものの、雇用機会は人口増加ほど伸びておらず、完全失業率は全国平均の約1.5倍に当たる7.6%（平成22年）と高い水準にある。

沖縄には面積比で全国の74%を占める33もの米軍専用施設が存在するが、平成22年3月末現在、米軍専用施設は県土面積の10.2%を、本島に限れば18.4%を占めている。中でも県民の8割に当たる約114万人が居住し、神戸市に匹敵する高い人口密度である本島中南部では23.7%を米軍専用施設が占めている。沖縄では米軍専用施設の約33%が民有地であるが、特に本島中南部では77%と高い。本島中南部では市街地を分断する形で基地があ

るため、都市機能、交通体系、土地利用に大きな影響を与えているほか、基地に係る環境問題や事件事故なども起きている。このため、沖縄では基地の整理・縮小及び基地跡地利用が大きな課題となっている。

また、沖縄には独特の気候風土や文化遺産など魅力ある観光資源があり、観光が主要産業の一つとなっている。しかし、観光等のサービス業に携わる企業の大半は中小企業であり、製造業の有力な企業が少ないため、一人当たりの県民所得は、昭和47年と比較すると全国との格差が縮まってきているものの、平成20年度においても全国平均の70%（約204万円）にとどまっている。また、失業率も全国と比べて高く、特に若年失業率は12.6%と全国と比べてかなり高い。沖縄には有力な企業が少なく、経済社会インフラ整備、医療・社会福祉など公共サービスへのニーズが高いため財政依存度が高く、平成20年度には全国平均の約1.7倍に当たる37.3%に上っている。

このほか、沖縄の合計特殊出生率は1.83（2010年）と全国で最も高いものの、児童や母子家庭の増加に子育て環境の整備が追いつかず、現在待機児童は2,295人、待機率で6.6%と全国で最も高く、その対策が課題となっている。

### 3. 国の沖縄振興策

昭和47年の沖縄の本土復帰に伴い、本土との経済社会基盤の格差是正を図り、沖縄の自立的発展に資するため「沖縄振興開発特別措置法」が制定され、同法に基づき沖縄振興計画が策定された。沖縄の振興開発を一元的・効率的に推進するため、沖縄開発庁の地方支分部局として沖縄総合事務局が設置され<sup>1</sup>、3次にわたる沖縄振興開発計画に基づき積極的に社会資本の整備が進められ、本土との格差は次第に縮小したものの、沖縄らしい自立的経済の構築においては不十分であったことから、平成14年4月に10年間の沖縄振興計画が策定され、その下で次のような振興策が進められている。

#### （1）観光・リゾート産業

国は、質の高い沖縄観光をリードする人材の育成、海外誘客の促進、自然・歴史・文化等の観光資源をいかした体験・滞在型観光の環境整備等に努めている。また沖縄県も平成19年より観光客数1,000万人、観光収入1兆円を目指した「ビジットおきなわ計画」を毎年策定し、観光振興に取り組んでおり、特に最近是中国等アジアからの外国人観光客の誘客に力を入れている。こうした取組により、入域観光客は、昭和47年には44万4,000人であったが、平成22年には13.2倍の585万5,000人に達した。また、観光収入も大幅に増え、平成22年には12.6倍の4,070億円に達した。

#### （2）IT産業

沖縄の豊富な若年労働力を活用したIT産業は、沖縄の優位性をいかせる分野となって

<sup>1</sup> 沖縄総合事務局は、沖縄の振興全般を担当するとともに財務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省等の地方支分部局の業務も担当しており、それぞれの業務については、当該の各省大臣の指揮命令を受けている。

いる。これまで国は、情報通信基盤や企業立地のための施設などの整備、人材育成等に取り組んでおり、高度な人材育成の機能を備え、近年成長の著しいアジアとの架け橋としての役割を果たすような新しい情報通信産業の拠点としての「沖縄IT津梁パーク」（うるま市）の整備の支援も進めている。この結果、平成23年1月までの間に216社が沖縄に進出し、若年層を中心に約2万人の雇用が生まれた。その内訳を見ると、情報サービス業が122社（1万8,322人）、コンテンツ制作業が20社（283人）、ソフトウェア開発業が62社（1,264人）となっている。

### （3）農林水産業

沖縄では亜熱帯地域の特性をいかし、畜産、さとうきび、きくや洋ランなどの花き、ゴーヤーなどの野菜、マンゴーなどの果樹栽培が行われている。また、漁業については、海面養殖業が盛んで、全生産量の4割を占めている。海面養殖業ではもずくなどの生産が多い。さらに、林業については、亜熱帯地域の特色をいかした森林の総合的な活用を推進するため、琉球松などの加工施設やきのこのなどの特用林産物生産出荷施設等の整備を推進している。農林漁業別の産出額を見ると、農業産出額が892億円、漁業が157億円、林業が5億円である。

### （4）製造業及び新規事業の創出

沖縄の製造業の大半は中小零細企業であり、産業別では食料品等が最も多く全体の4割近くを占める。そこで、特別自由貿易地域制度、産業高度化地域制度及び金融業務特別地区制度などを効果的に活用することにより、国内外からの企業立地を促進している。このうち特別自由貿易制度は、沖縄での設立企業を増やし、貿易を盛んにするために用意され



特別自由貿易地域の様子（筆者撮影）

た特別な制度である。同地域では、35%の所得控除制度の適用を受けることができる。また、少ない負担で事業が始められるよう賃貸工場を整備し企業が進出しやすいようにしている。

平成23年8月現在、分譲で7社、賃貸で23社が入居しており、482人の雇用が生まれているものの、全体の92%が未分譲のままである。

### （5）離島の振興

49もの有人離島を抱える沖縄では、港湾・空港・離島架橋などの整備を始め、交通・情報通信基盤の整備、保健医療の確保と福祉の向上、教育の充実、生活基盤の整備等を進めるとともに、観光や農林産業の振興など地域特性のいかした振興が課題となっており、国

はこうした課題の解決に向けて取り組んでいる。そして、沖縄県などと連携し、離島における医師の確保の支援や廃棄物処理施設等の整備を支援するとともに、情報格差解消に向けて離島ブロードバンド環境整備を推進するなど、離島の基礎的な生活条件の整備を進めている。また、地域の活性化を図るため、小規模離島の航空運賃低減や離島での体験交流実施に対し支援するとともに、特産品の安定供給に不可欠な加工施設等の整備を支援するなどの取組を進めている。

#### (6) 北部振興

沖縄本島北部地域は、県内の他の地域に比べ一人当たりの所得が最も低く、過疎地域が多く存在する地域である。現行沖縄振興計画に基づき、国は基地受入れと切り離して、県土の均衡ある発展を図る観点から、北部地域における活性化と自立的発展の条件整備のため、産業振興や定住条件整備等に資する事業が実施されており、23年度には公共、非公共それぞれ3,500万円ずつ予算措置がなされており、24年度には公共、非公共それぞれ2,500万円ずつの予算要求がなされている。北部振興予算によって建設された名護市の5つの施設には22社が入居し、約850人の雇用が生まれている。

### 4. 沖縄振興策に対する評価と今後の課題

#### (1) 国の認識

4次、40年間にわたる沖縄振興開発計画及び振興計画に基づく振興策について、国はおおむね次のような成果と課題があるとしている。

成果は第一に、本島における延べ給水制限日数が昭和47年から平成3年までの20年間に年平均55日あったのに対し、平成4年から21年までの18年間では年平均1.7日と大幅に減少するなど、社会資本整備が進み、全国との格差が縮小した。

第二に、昭和47年から平成22年までの間に人口が1.4倍になったのに対し、その間の県内総生産は8.3倍と大きく伸びたほか、就業者数も1.7倍に増加するなど地域経済が大きく発展した。

第三に、昭和47年と平成22年を比較すると、入域観光客数が13.3倍、観光収入が12倍と大きく伸び、観光が沖縄のリーディング産業として着実に成長した。

第四に、平成12年以降、IT関連の県内生産額が1.6倍に増え、IT企業での雇用者数も5.7倍になるなど、近年、IT産業は第二の主要産業として着実に伸びている。

他方、第一の課題は全国最低水準にある一人当たり県民所得である。復帰時の昭和47年から県民所得は大幅に増加したものの、一人当たり所得は依然として



沖縄県キャリアセンターでの就職支援状況（筆者撮影）

全国比7割水準にとどまっている。

第二の課題は、全国最悪の完全失業率である。全国を上回る人口の伸び、製造業の少なさ、求人や求職のミスマッチ等により、沖縄の完全失業率は7.6%（平成22年）と全国平均5.1%に比べてかなり高く、29歳以下の若年者に限れば、12.6%と極めて高い水準にある。

第三の課題は、消費額、平均滞在日数が伸び悩む観光である。沖縄への観光客数は大きく増えたものの、平成22年の一人当たりの観光消費額は6万9,515円と平成13年度の9割にとどまっているほか、同年の平均滞在日数も3.78日と伸び悩んでいる。

第四の課題はIT産業であり、コールセンター等の企業数は大きく増えたものの、付加価値が高く、地域経済への効果も大きい情報サービス産業、コンテンツ制作及びソフトウェア開発に関する企業の進出は依然として低調である。

第五の課題は、社会資本整備である。復帰時より道路整備は着実に進んだものの、人口当たりの道路延長は対全国比61%にとどまり、本島中部を中心に渋滞とそれによる経済損失が大きな問題となっている。

第六の課題は、製造業及び金融業である。法人税控除が受けられる自由貿易地域及び特別自由貿易地域では入居企業が少なく、雇用者数及び製品出荷額ともに当初の目標を大きく下回っている。また、同様に法人税の控除が受けられる金融特区については、平成24年1月現在入居企業がゼロであり、制度の大幅な改善が課題となっている。

第七の課題は、離島における過疎の進行である。沖縄には39の有人離島があるが、八重山圏域の12島を除き、多数の離島で人口が横ばいまたは減少しており、特に宮古圏域8島において深刻であり、地域振興の大きな障害となっている。

第八の課題は、待機児童の問題である。沖縄では出生率が高く、待機児童数は全国第三位の2,295人に上り、待機率は全国最悪の6.6%に達しており、待機児童の解消に向けた一層の取組が求められている。

第九の課題は、離島医療の問題である。離島の診療所は、県立が16か所、町村立が4か所にとどまっており、医師の確保など医療体制の一層の整備が課題となっている。

## （2）県の認識

第3回沖縄政策協議会沖縄振興部会（平成23年5月24日）で提示されたとおり、沖縄県はこれまでの国の振興策の成果と課題について、次のように認識している。

まず成果については、国による累次の沖縄振興策、中でも高率補助制度等による産業基盤の整備により社会資本の整備が着実に進み、県民の利便性が大きく向上したほか、観光産業の伸びや情報通信関連産業の集積が進み、復帰時と比べて経済の基地依存度が大幅に低下した。

他方、課題については、第一に沖縄の振興は国の沖縄振興予算、中でも振興開発事業費に大きく依存しており、鉄軌道、大規模高速道路、湖沼等がないため、JRや公団による大規模な投資は行われず、県民総所得に占める一人当たりの公的支出額は全国第9位にとどまっている。

第二に、国の沖縄振興予算のうち大部分は振興開発事業費で占められており、産業振興等のための予算は非常に少ない。沖縄振興予算は近年減少傾向にあり、平成 23 年度の振興予算は平成 10 年度の約 6 割にとどまっており、今後安定的な財源をいかにして確保するかが課題である。

第三に、沖縄では県内総生産、産業別従事者数ともに第 3 次産業の割合が他府県と比べ高く、復帰後から上昇傾向が続く一方で、第 1 次産業や第 2 次産業は減少傾向にある。社会資本整備の結果、県内の建設業は高い割合で推移し、全産業総売上高のうち建設業の売上高の占める割合は 8.4%（2010 年）と全国一であるが、近年は公共工事の減少により建設業も減少傾向にある。また、人口一人当たりの県民所得は全国最下位で推移しており、完全失業率は全国の約 2 倍で推移している。

第四に、沖縄では機械類の生産額が低く、県内総生産の中での製造業の割合は 4.5%（平成 19 年）と全国に比べて低いため、昨今のエコポイントなどの製造業を中心とした国の経済対策の効果が及びにくい。また、沖縄は我が国唯一の亜熱帯気候であり、農業を見れば、本土と異なりコメではなくさとうきび中心の農業構造となっているため、米等を中心とする戸別所得補償制度ではその効果が及びにくい。さらに、沖縄では児童の割合が高く、人口構造が他地域と異なるため、少子高齢化対策に加えて、待機児童解消等の児童福祉対策の充実が課題となっている。

第五に、沖縄の有人離島では北大東村を除く全ての地域において人口が減少しているが、その要因の一つが J R 運賃の 2.5 倍と高額な航空・航路運賃である。二つ目の要因が離島農業を取り巻く環境の悪化である。離島ではさとうきび栽培農業が中心であるが、農林水産基盤整備費の削減によりさとうきび栽培が厳しくなっている。加えて、我が国がこの先関税撤廃が原則である TPP に参加した場合、さとうきびを始めとする沖縄の農業が大打撃を受けることが懸念されており、県は直接の影響額が約 580 億円、関連産業等への波及効果も含めると、約 1,420 億円もの影響が出ると試算している<sup>2</sup>。

第六に、全人口の 8 割が居住する本島中部では広大な基地が都市機能、交通体系及び土地利用に大きな影響を及ぼしている。基地による経済効果はそれを商業用地として利用した場合よりもはるかに小さいだけでなく、広大な基地の存在による都市機能の低下や脆弱な交通体系等が経済振興にとってマイナスとなっている。例えば 481 ヘクタールの面積を占める海兵隊普天間基地の場合、年間賃借料は 66 億円、雇用者所得は 11 億円程度であるのに対し、面積比で普天間基地の約 4 割である那覇新都心では、経済効果は 608 億円と普天間基地の 10 倍近く、また雇用所得も 842 億円と 75 倍に上っている。こうしたことから、返還合意された米軍基地の速やかな返還手続きと跡地利用の促進が課題となっている。

このほか、好調な観光についても、外国人観光客の誘致強化、平均滞在日数の延伸、観光消費額の増加及び観光客受入体制の整備等の課題がある。このうち受入体制に関し、現在那覇空港の滑走路が 1 本しかないうえ民間航空機のほかに自衛隊機も使用しているため、空路による観光客の受入れが限界にきており、早期に新滑走路の整備に向けて取り組むべ

---

<sup>2</sup> 『沖縄タイムス』（平 23. 10. 30）

きであるとの指摘もなされている<sup>3</sup>。

### (3) 有識者の評価

これまでの国の沖縄振興策について、有識者からは様々な評価がなされている。

ある識者からは、国による振興策に頼ってはいは沖縄の持続的な発展はできず、成長が著しい東アジアに対し、沖縄は歴史的、文化的、地政学的に近いという有利な点があり、アジアの経済的なダイナミズムと人を引き付ける魅力ある沖縄のソフトパワーをいかすことがカギであると指摘している<sup>4</sup>。

他方、累次の沖縄振興策によって一定の成果が上がっていることは認めつつも、画一的な開発手法による環境破壊、ハコモノ施設の維持管理による自治体の財政負担増、本土企業による土地買収や地元企業の系列化・吸収合併によって多くの地元企業が厳しい市場競争の中で淘汰され、倒産や失業者の増大などが起きていることに加え、観光、IT等のサービス産業は成長したものの、収益の大部分は本土に還流するというザル経済が形成されることにもなったと指摘する識者や、沖縄振興予算とODA予算との類似性を指摘する識者も見られる<sup>5</sup>。

## 5. 新振興計画に対する考え方と対応

### (1) 県の対応

沖縄県は、平成 22 年 3 月、県民へのアンケート等に基づき、県民の参画と協働の下、将来（概ね 2030 年）のあるべき沖縄の姿を描き、その実現に向けた取組の方向性と県民や行政の役割などを明らかにする基本構想である「沖縄 21 世紀ビジョン」を策定した。翌 23 年 4 月には沖振計画に基づく各種施策等の総点検を実施し、「沖縄 21 世紀ビジョン」の実現などを目指して、県として新たな計画に関する基本的な方向性を示し、同時に県が制定を要望している沖振法に代わる新たな法律への位置付けに関する内容を示した「新たな計画の基本的考え方（案）」をまとめた。同年 9 月の沖縄政策協議会の第 4 回沖縄振興部会では、こうした沖縄県の諸文書を踏まえ、内閣府としての「新たな沖縄振興策の検討の基本方向について」の考え方が示された。

平成 23 年 11 月、県は 2011 年度末で終了する沖縄振興計画に代わる「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画（仮称）」案に盛り込まれた施策を重要な政策課題ごとに整理した「基本プロジェクト」案をまとめ、県振興審議会に提示した。

なお、県は新たな振興計画に関して、国に対し次の要望を行っている。

<sup>3</sup> 参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会（平 23. 12. 16）での安里繁信・沖縄観光コンベンションビューロー会長の指摘

<sup>4</sup> 沖縄国際大学富川盛武学長の発言。『朝日新聞GLOBE』（平成 22 年 9 月 20 日）  
<[http://globe.asahi.com/feature/100920/03\\_5.html](http://globe.asahi.com/feature/100920/03_5.html)>及び富川氏の著作『沖縄の発展とソフトパワー』（沖縄タイムス社 平成 21 年 10 月）219-221 頁

<sup>5</sup> 松島康勝龍谷大学経済学部教授及び宮田裕万国津梁機構・一般社団法人理事・地域開発委員長の指摘  
<<http://yugafu-uchina.seesaa.net/article/236156051.html>>

## ア 沖縄振興一括交付金の創設

沖縄県は、国に対し沖縄振興予算の全てを一括交付金化する前提で制度設計を行うよう求めている。この背景には、前述のとおり、復帰後 40 年を経て社会資本や生活基盤の整備について一定の成果が得られたものの、県民所得の向上や雇用の確保、離島振興等の課題についてはいまだ未解決であること、沖縄県民のニーズは従来の社会基盤整備中心の振興策から、産業振興のための物流・交通コストの低減や、子育て支援、文化の振興、離島住民の定住支援など多様化しており、国庫補助制度の枠組みでは対応が困難であること、また国の沖縄振興予算が減少していく中で振興策を効果的に進めるには自由度の高い財源が必要であるとの県の認識がある。

平成 23 年度に国は沖縄県の要望を踏まえ「沖縄振興自主戦略交付金」を創設し、全国と別枠にしたが、県は、同交付金は統合された補助金の範囲に用途が限定されており、極めて不十分であるとしている。

沖縄県は一括交付金の創設により、産業振興（那覇空港滑走路の増設等社会基盤の整備など）、離島における定住条件の整備（離島航路、航空路の維持確保など）、福祉・教育・文化関連施策の推進（認可外保育施設や放課後児童クラブへの支援など）、市町村における個別の財政需要への対応（地域振興のために必要な公的施設の整備など）、市町村における防災体制の強化（消防広域化の支援など）、戦後処理（民間による不発弾磁気探査費用支援など）の実施が可能になるとしている。

## イ その他の要望

沖縄県は税制改正について、これまで次の要望を行っている。

- ・ 沖縄全県を対象とした地域制度及び税制優遇措置
- ・ 地域指定、事業者指定の権限の県知事への委譲
- ・ アジアの諸地域と競争力のある、実効税率（所得控除 55%）の実施
- ・ 進出企業のニーズに対応し、進出の足かせとなる「専ら」要件の撤廃
- ・ 沖縄の新たな成長産業の柱となる、国際物流経済特区の実現
- ・ 県内離島・国内・国際の各航路の旅客・貨物の航空機燃料税・離着陸料の今後 10 年間における現行水準の 6 分の 1 への軽減
- ・ 沖縄振興開発金融公庫の存続
- ・ 酒税・揮発油税の軽減措置などの既存の制度の継続

また、後述するように、新たな駐留軍用地跡地利用促進法について、原状回復の徹底や給付金の見直し、用地先行取得に係る所得控除の引上げを要望している。さらに、復帰後 40 年を経て、食品表示の監視・指導等の事務や産業クラスターの形成に係る事務などでは国と沖縄県との間で重複が見られるとして、平成 22 年 12 月に閣議決定された「アクション・プラン」を踏まえて、沖縄総合事務局の事務・権限を沖縄県に包括的に委譲するよう要望している<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 平成 23 年 12 月 16 日の参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会においても仲井眞弘多・沖縄県知事から

## (2) 国の対応と動き

現行の振興法と振興計画が平成23年3月に期限切れを迎えることから、国と県との協議体である沖縄政策協議会(沖縄振興部会)や沖縄振興審議会などにおいて協議が重ねられ、政府内ではそれを踏まえた骨子作りが進められた<sup>7</sup>。

平成23年9月の沖縄政策協議会第4回沖縄振興部会では、こうしたこれまでの経緯を踏まえ、内閣府としての「新たな沖縄振興策の検討の基本方向について」の考え方が示された。そこでは、新たな計画は沖縄県が策定主体となり、国が支援する方向で法制的に検討すること、産業の振興として「観光」、「情報通信産業等の振興」、「雇用の促進」、「離島振興」、「交通ネットワークの整備」、「子育て」、「人材の育成」、「医療・福祉の充実」が明記されたほか、「沖縄振興のための新たな交付金の創設」、「駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化」についても言及がなされた。また、国の出先機関改革における沖縄総合事務局の扱いについて、沖縄の振興を国の責務として果たすための実施機関として設置された経緯に留意しつつ、平成22年12月に閣議決定された「アクション・プラン」を踏まえ検討することが記された。そして、次期法制は10年の期間を対象とし、一定期間(5年程度)経過後に必要な検証・見直し等を行うことも記された。現在、この方向に沿って国と沖縄県との間で新法制定に向け鋭意協議が進められており、各政党においても新法制定に向けて取組が進められている<sup>8</sup>。

他方、国と沖縄県との間には基本的考え方に隔たりがあり、国は、「沖縄の優位性をいかした民間主導の自立型経済の発展」と「我が国及びアジア・太平洋地域の発展に寄与する21世紀の「万国津梁」の形成」の二つを振興政策の基本方向としているのに対し、県は雇用対策の上でかぎを握る産業振興とともに住民生活の向上も重要であるとして、「日本と世界の架け橋となる沖縄型自立経済の構築」と「沖縄らしい優しい社会の構築」を振興政策の目標としたいとしている。

一括交付金について、国会答弁において国は、沖縄の置かれている特別の地理的、歴史的、社会的背景を踏まえて沖縄を振興させることは国の責務であり、沖縄により特化した形で地域の自主性、自立性を増すために特別な手当をすることは重要であるが、他方で国は交付金の適正な支出に関し説明責任を果たさなければいけないと述べ<sup>9</sup>、導入についての明言を避けていた。その後、検討の結果、国は一括交付金制度を導入することとし、新たに制定する振興法の中に一括交付金の根拠規定を置き、平成24年度についてはその対象を沖縄振興予算2,437億円(予算概算要求ベース)のうち国直轄分を除いた経常補助金266億円、投資補助金921億円、沖縄振興自主戦略交付金365億円を合わせた最大

---

これらの要望について言及がなされている。

<sup>7</sup> 与党においても新たな沖縄振興の在り方について検討が進められ、平成23年8月、民主党沖縄政策プロジェクトチームにより、沖縄県からの要望等を踏まえた「沖縄振興計画改定に当たっての提言」が取りまとめられた。このほか、他の政党においても沖縄振興に対する考え方が取りまとめられている。

<sup>8</sup> 例えば自民党は新たな法案として「沖縄の振興および自立発展のための特別措置法案(仮称)」をまとめている。『琉球新報』(平23.12.20)

<sup>9</sup> 第179回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号8頁(平23.11.14)

計 1,552 億円とする方針で調整を進めた。その結果、平成 23 年 12 月 22 日現在、24 年度振興予算を約 500 億円上積みして 2,900 億円超とし、そのうち 1,500 億円を一括交付金とすること、また 1,500 億円のうち、約 800 億円を人材育成や産業振興などのソフト事業に使える経常交付金とし、残り約 700 億円を 23 年度から始まった「沖縄振興自主戦略交付金」を拡充した道路整備や港湾整備などハード事業に使える投資交付金とすることで最終調整を行っている<sup>10</sup>。他方で、ソフト事業関連の経常一括交付金の交付率（補助率）や財務省の事前審査等をめぐって国と県との間で依然見解に隔たりがあり、引き続き調整が行われている<sup>11</sup>。

また、税制改正要望について、国会答弁において政府はいわゆる専ら要件の緩和、特区における所得控除率の 35%から 55%への拡充、控除率の設備機器の 15%から 25%への引上げ、対象地域の拡大等について検討している旨明らかにした<sup>12</sup>。その後調整の結果、酒税及び揮発油税は延長方針が固まり、産業イノベーション地域は全県特区化が実現する見通しであるが、国際物流特区の 5 市への拡大や法人税所得控除率の 55%への拡大については合意が得られず、調整が難航している<sup>13</sup>。このほか、政府部内において、地方公共団体による駐留軍用地内の公共用地の先行取得に係る譲渡所得控除(5,000 万円)の新設について検討・調整が行われている。

## 6. 跡地利用の現状と課題

今後、日米合意に基づき広大な面積を占める米軍専用施設が順次返還された場合、基地跡地の有効利用は人口の集中する本島中南部にとり、その開発と持続的な発展を図る上で極めて重要である。そこで、沖縄県は一体的な跡地利用を図るため、「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想」を作成すべく取り組んでいる。

これまで我が国に返還され、跡地利用・開発が進められている牧港住宅地区、那覇空軍



北谷町のキャンプ桑江跡地北側の状況（筆者撮影）

海軍補助施設及びキャンプ瑞慶覧を見ると、返還から事業完了までに要した期間はほぼ跡地面積に比例している。193 ヘクタールの牧港住宅地区の場合、返還後那覇新都心地区として整備されるまで約 19 年かかっているが、普天間飛行場を始め今後返還が予定される米軍基地は牧港住宅地区等よりもはるかに広く、返還から事業完了まで相当な年月がかかることが予想される。

<sup>10</sup> 『琉球新報』（平 23. 12. 22）

<sup>11</sup> 『琉球新報』（平 23. 12. 14）

<sup>12</sup> 第 179 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 4 号 10 頁（平 23. 11. 14）

<sup>13</sup> 『琉球新報』（平 23. 12. 10）

しかしながら、前述のとおり、沖縄の軍用地の多くが民有地であり、土地所有者に賃借料が支払われているものの、用地の返還後は一定期間を除き、国からの支援はなされていない。

そこで沖縄県では、①返還前に基地内立入調査により、返還後の早期事業化を図ること、②事業期間の短縮のために、事業実施主体にノウハウと権限を持たせること、③給付金支払期間を現行の4年6か月よりも長くすることなどを求めている。

現行の「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」(以下「軍転法」という。)は平成24年3月末に期限を迎えるが、沖縄県は、振興法と軍転法とを一元化した上で、必要となる制度を盛り込んだ、全ての基地跡地の整備が終了するまでの法律とする必要があるとして、「駐留軍用地跡地利用促進法(仮称)」の制定を国に要望している<sup>14</sup>。そして、同法の中で、「跡地利用の推進は長年基地を提供してきた国の責任の下で適切に行われるべきであること」及び「跡地の有効活用が沖縄県の自立的経済の発展につながるものとすべきであること」を基本スタンスとしている。

また、①国の責任を明確にして国が積極的に関与する仕組みとすること、②沖縄振興費と別枠で予算を確保し、行財政上の様々な制度・施策が実施できる仕組みとすること、③中南部都市圏の跡地利用は国の責務として事業実施主体を確立し、国費により事業を実施する仕組みとすること、④給付金は、返還から跡地整備完了までの間を、土地が使用収益できないことに対する補償として支給する仕組みとすること、⑤沖縄振興法第7章と軍転特措法を一元化し、新たな制度を盛り込んだ特別立法とし、全ての基地跡地の整備が終了するまでの恒久法とすることを基本方針としている。

さらに、新たな制度・施策項目としては、①返還前の埋蔵文化財・環境調査及び汚染等に関する原状回復措置徹底の制度化、②給付金制度の見直し、③中南部都市圏広域跡地、④跡地利用を促進するための行財政上の特別措置、⑤返還跡地国家プロジェクトの導入、⑥跡地利用推進のための調整機関の設置、⑦自衛隊施設用地を新たな法制度の対象とすることを求めている。

同様の要望は「沖縄県軍用地等地主会連合会」からも出されており<sup>15</sup>、こうした要望等を踏まえ、現在、国では軍転法と現行沖縄振興法第7章とを一元化して、新たに制定する沖縄振興法に盛り込むべく鋭意検討が進められている。また、各政党においても沖縄の要望等を踏まえて、政府案に対する対案の作成等の検討が鋭意進められている<sup>16</sup>。

## 7. おわりに

以上、これまでの沖縄振興とそれに対する評価、今後の沖縄振興の動き等を概観した。

<sup>14</sup> 沖縄県議会でも平成23年9月13日に「新たな『駐留軍用地跡地利用促進法』(仮称)の制定を求める意見書」が全会一致で可決されている。

<sup>15</sup> 平成23年12月16日の参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会においても浜比嘉勇・沖縄県軍用地等地主会連合会会長から要望が述べられている。

<sup>16</sup> 自民党では、拠点返還予定地において土地を国等に譲渡した場合の譲渡所得の特別控除等、給付金制度の拡充、駐留軍用地への立入り等のあっせん制度の拡充、引渡し前における土壌汚染・不発弾の除去等の徹底、国の負担・補助の割合の特例を主な内容とする法案が検討されている。

昨年、未曾有の大震災を経験した我が国は現在復興・復旧に向け全力で取組が進められているが、グローバル化と多極化を背景に世界経済の不透明感が増し、東アジアを始めとする世界及び地域の情勢も大きく変化しつつある中で我が国が再び持続的な繁栄を享受することは決して容易ではない。

沖縄は確かに本土の大消費地から遠方にある島しょ県という地理的に不利な条件下にあるが、他方で世界の成長センターとして急速に存在感を増しているアジアの主要都市から近く、まさに我が国とアジアとの結節点にあり、そのことは平成 22 年の那覇空港での航空貨物取扱量が 19 年の 170 倍にも達していることに端的に表れている<sup>17</sup>。また、我が国の安全保障政策の柱である日米同盟の要石として多くの米軍施設が置かれ、我が国の繁栄と安全保障において極めて重要な位置を占めている。

4 次、40 年間に及ぶ国の沖縄振興策は沖縄と本土との格差の是正、沖縄の経済的な自立と住民生活の向上を目指すものであり、十分かどうかはさておき一定の寄与をしたことは事実であろう。しかし、我が国の持続的な経済成長の確保において沖縄振興策の果たす役割の重要性の高まり等に鑑み、今後はそれにとどまらず我が国全体、ひいては東アジアの繁栄と安定にも資する重要な施策として捉え、県等の考え方や要望を聞くとともに、有識者の意見を参考にしつつ、国が真剣に取り組むことが求められよう。

他方で、国の厳しい財政事情に鑑み、今後の沖縄振興計画と振興策については上に述べた諸目的に照らして、費用対効果の点で十分国民に対し説明のつくものかどうかを検証することも必要であろう。こうした認識に立って、新たな沖縄振興法と計画が速やかに策定され、その下で様々な分野の振興策が着実に進められるよう期待したい。

#### 【主要参考文献】

内閣府沖縄総合事務局『沖縄振興の概要』（平成 23 年 10 月）

内閣府沖縄政策協議会沖縄振興部会（第 4 回）資料『新たな沖縄振興策の検討の基本方向について』（平成 23 年 9 月 26 日）

内閣府沖縄振興審議会（第 20 回）資料『沖縄の振興についての調査審議結果報告』（平成 23 年 7 月 25 日）

参議院第一特別調査室『沖縄及び北方問題について』（平成 23 年 10 月）

同『沖縄振興等に関する参考資料』（平成 23 年 12 月）

沖縄県『新たな計画の基軸的考え方について』（平成 23 年 7 月）

沖縄県『新たな沖縄振興の必要性について』（平成 23 年 5 月）

沖縄県『新たな計画の基本的考え方ー沖縄 21 世紀ビジョン基本計画（素案）ー』（平成 23 年 7 月）

沖縄県企画部『沖縄振興一括交付金（仮称）について』（平成 23 年 8 月）

---

<sup>17</sup> 那覇地区税関那覇空港税関支署資料『平成 23 年度上半期那覇空港貨物取扱量』（平 23. 7. 26）