

沖縄振興一括交付金の現状と論点

藤生 将治

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 沖縄振興一括交付金制度の概要
3. 沖縄振興予算全体と一括交付金の動向
4. 沖縄振興一括交付金の予算配分と活用状況
5. 沖縄振興一括交付金をめぐる論点
6. おわりに

1. はじめに

「沖縄振興交付金」(内閣府等では一般的に「沖縄振興一括交付金」と呼称していることから、以下「一括交付金」という。)は、沖縄県からの要望等を踏まえ、平成24年の沖縄振興特別措置法(以下「沖振法」という。)の改正により、同年度から、沖縄振興に資する事業を県が自主的な選択に基づいて実施できる制度として創設されたものである。

一括交付金は、道路整備事業や学校の建築・改築事業などのハード事業を対象とする「沖縄振興公共投資交付金」と、離島振興事業や人材育成事業などのソフト事業を対象とする「沖縄振興特別推進交付金」に区分される。前者は、各府省の地方公共団体向け投資補助金等のうち、沖縄振興に資するハード事業に係る補助金等の一部を一括交付金化したもので、原則各省に移し替えて執行されている一方、後者は、各府省への移替えはせずに、原則内閣府で執行する沖縄独自の制度であり、沖縄県において県分と市町村分に区分して、県から各市町村にも配分している。

本稿では、この一括交付金について、特にその根拠となる法令等を踏まえた制度の概要、沖縄振興予算¹全体や一括交付金の動向を確認した上で、実際にどういった形で一括交付金の予算が配分されてきたのか、またどのように活用されてきたのかを概観し、一括交付金をめぐる若干の論点について述べていく。

¹ 沖縄振興予算とは、沖縄振興を実施するため、内閣府沖縄担当部局が一括して計上する予算を指す。沖縄振興を総合的かつ計画的に推進するため、沖縄県以外の都道府県では各省庁が個別に計上する公共事業等の費用等も含めて、内閣府沖縄担当部局が一括して計上する仕組みとなっている。

2. 沖縄振興一括交付金制度の概要

(1) 沖縄振興特別措置法における一括交付金の位置付け

一括交付金制度について、沖振法では、主に沖縄振興交付金事業計画の作成及び交付金の交付等に関する規定が置かれている。

ア 沖縄振興交付金事業計画の作成

沖縄県知事は、沖縄振興計画に基づく事業又は事務（以下「事業等」という。）のうち、沖縄県が自主的な選択に基づいて実施する沖縄の振興に資する事業等を実施するための計画（沖縄振興交付金事業計画）を作成することができる（第105条の2第1項）。

沖縄振興交付金事業計画には、①沖縄の振興の基盤となる施設の整備に関する事業で政令に定めるものに関する事項²、②沖縄の振興に資する事業等³を記載するものとされている（第105条の2第2項）。

この規定に基づき、一括交付金は、①を対象とした「沖縄振興公共投資交付金」（以下「ハード交付金」という。）と、②を対象とする「沖縄振興特別推進交付金」（以下「ソフト交付金」という。）に区分されている。

イ 一括交付金の交付等

一括交付金の交付等に関し、沖縄県知事は沖縄振興交付金事業計画に基づく事業等を実施しようとするときは、当該計画を内閣総理大臣に提出しなければならない（第105条の3第1項）、国は、沖縄県に対し、内閣府令で定めるところにより、予算の範囲内で、交付金を交付することができるものとされている（第105条の3第2項）⁴。

(2) 要綱等に基づく一括交付金の運営

使途の定めのない一般財源としての「地方交付税交付金」とは異なり、沖縄県に対する補助金である一括交付金制度の具体的な運営については、ハード交付金、ソフト交付金いずれについても、内閣府等が定める要綱等によって規定されている。

ア ハード交付金

ハード交付金については、内閣府の「沖縄振興公共投資交付金制度要綱」（平成24年4月制定）において、その目的や定義、交付対象事業、交付限度額、事業計画の作成及び提出、配分計画作成、予算額の移替え、交付事業の評価等が定められている。

² 具体的には、沖縄振興特別措置法施行令第32条の2において、個別の法律に規定された事業のうち、内閣総理大臣が所管大臣等（国家公安委員会、総務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、環境大臣）とそれぞれ協議して定めるものが規定されている。

³ 具体的な事項として、沖振法第105条の2第2項において、イ. 観光の振興、情報通信産業の振興、農林水産業の振興その他の産業の振興に資する事業等、ロ. 雇用の促進、人材の育成その他の職業の安定に資する事業等、ハ. 教育及び文化の振興に資する事業等、ニ. 福祉の増進及び医療の確保に資する事業等、ホ. 科学技術の振興に資する事業等、ヘ. 情報通信の高度化に資する事業等、ト. 国際協力及び国際交流の推進に資する事業等、チ. 駐留軍用地跡地の利用に資する事業等、リ. 離島の振興に資する事業等、ヌ. 環境の保全並びに防災及び国土の保全に資する事業等、ル. イからヌまでに掲げるもののほか、沖縄の地理的及び自然的特性その他の特殊事情に基因する事業等が掲げられている。

⁴ なお、ハード交付金事業の補助率については、沖振法第105条の3第3項において、既存の公共事業において国が負担又は補助する割合を参酌して、交付金の額を算定するものと規定されている。

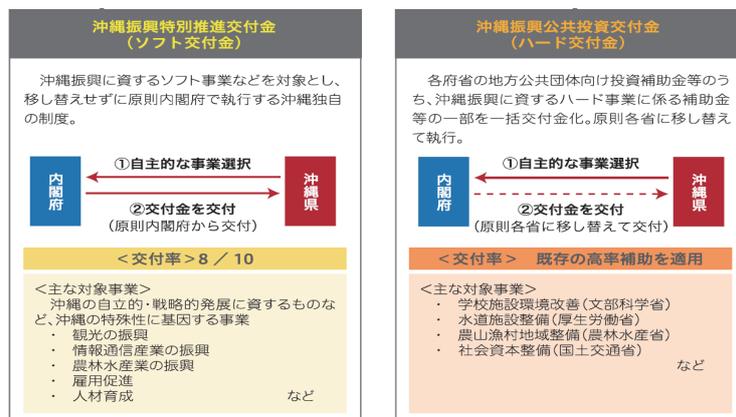
このうち、交付対象事業は、別表に掲げられた事業等⁵のうち、事業計画に記載されたものとされ、対象事業ごとの要件等は、所管大臣等が定める交付要綱等に定めるものとされている（制度要綱第4条）。同規定を踏まえ、事業を所管する省庁において、交付要綱や申請要領等が定められており、交付率についても、沖振法第105条の3第3項を踏まえ⁶、既存の沖縄県における公共事業と同様の高補助率が適用されることとなっている。

イ ソフト交付金

ソフト交付金については、内閣府の「沖縄振興特別推進交付金交付要綱」（平成24年4月制定）において、その目的のほか、交付の対象、経費及び交付率、交付限度額、事業計画の作成及び提出、事業計画の事後評価等が定められている⁷。

このうち、交付の対象となる事業は、別表に掲げる事業⁸のうち、沖縄振興に資する事業等であって、沖縄の自立・戦略的発展に資するものなど、沖縄の特殊性に基因する事業等として事業計画に記載されたものとされており（交付要綱第3条）、限定された補助対象事業のメニューの中から事業を選択する全国一律の既存の国庫補助制度では対応が困難であった、住民ニーズの高い離島振興や人材育成、交通コスト対策、医療、教育、福祉など広範囲な分野が対象に含まれている⁹。また、交付率については、10分の8以内と規定されている（交付要綱第3条）¹⁰。

図表1 沖縄振興一括交付金の概要



（出所）内閣府「沖縄の振興 2017年度版」

⁵ 制度要綱の別表では、①交通安全施設整備に関する事業（警察庁長官）、②消防防災施設整備に関する事業（総務大臣）、③学校施設環境改善に関する事業（文部科学大臣）、④医療施設等施設整備に関する事業及び医療提供体制施設整備に関する事業等（厚生労働大臣）、⑤農山漁村地域整備に関する事業等（農林水産大臣）、⑥工業用水道に関する事業（経済産業大臣）、⑦社会資本整備に関する事業（国土交通大臣）、⑧環境保全施設整備に関する事業等（環境大臣）が定められている（括弧内は所管大臣等）。

⁶ 前掲注4。

⁷ なお、ソフト交付金の市町村への交付について、沖縄県は、内閣府の交付要綱に準じる形で「沖縄振興特別推進市町村交付金交付要綱」を定めている。

⁸ 別表では、沖振法第105条の2第2項（前掲注3参照）と同種の事業が掲げられている。

⁹ ただし、職員の人件費や公用施設の整備・修繕・維持管理費等の必要経費、基金の造成費、別途国の負担又は補助を得て実施することができる事業等は原則として対象外であるほか、国庫補助事業等の地方負担分への充当、公共事業関係費をもって実施することができる事業、公債費は対象外とされている。

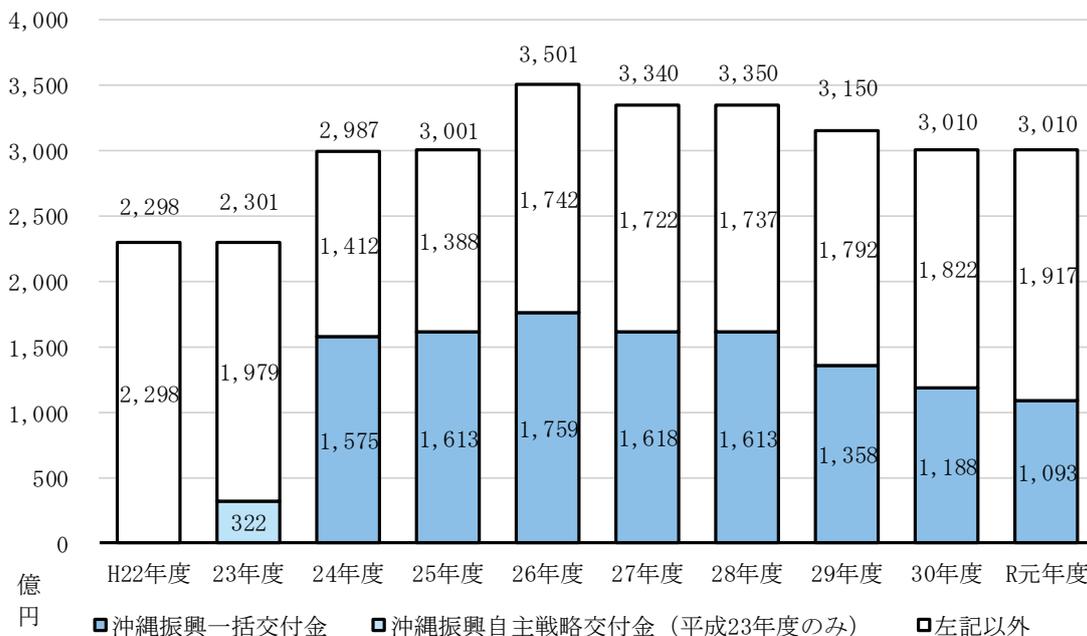
¹⁰ 地方負担の半分には交付税措置がなされることから、実際の負担は1割となっている。

3. 沖縄振興予算全体と一括交付金の動向

沖縄振興予算について、安倍内閣総理大臣は、平成25年12月の仲井眞沖縄県知事（当時）との面談において、現行の沖縄振興計画期間中、毎年3,000億円台を確保する旨を表明し、平成27年2月の施政方針演説においても「2021年度まで毎年3,000億円台の予算を確保する」とした沖縄との約束を重んじ、その実施に最大限努めてまいります」と表明しており、平成25年度以降、3,000億円台の予算が維持されている。しかし、沖縄振興予算は、平成26年度の3,501億円をピークに、特に平成29（2017）年度以降、全体として減額傾向にあり、令和元年度は、3,010億円（前年度同額）となっている（図表2）¹¹。

こうした中で、沖縄振興予算における一括交付金も5年連続で減額されている一方で、いわゆる国の直轄事業等に係る予算は増額されており、沖縄振興予算全体の減額と相まって、一括交付金が沖縄振興予算全体に占める割合は、平成25年度の53.7%から令和元年度には36.3%にまで低下している。

図表2 平成22年度以降の沖縄振興予算の内訳・推移（当初予算ベース）



（出所）内閣府資料を基に作成

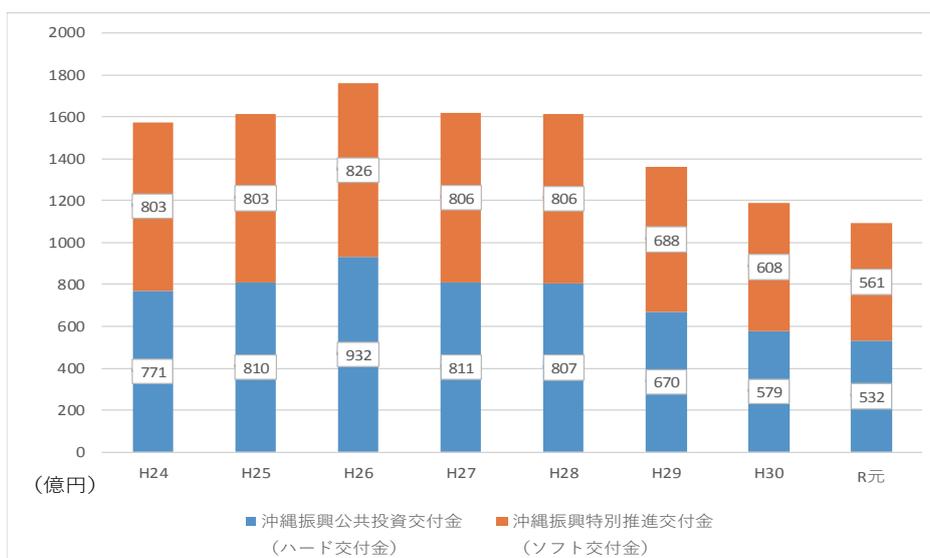
4. 沖縄振興一括交付金の予算配分と活用状況

（1）一括交付金におけるハード交付金、ソフト交付金の推移

一括交付金におけるハード交付金、ソフト交付金それぞれの推移を示すと、以下のとおりとなっている（図表3）。

¹¹ 拙稿「平成31年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No.410（平31.2）

図表3 沖縄振興一括交付金の内訳・推移（当初予算ベース）



（出所）内閣府資料を基に作成

一括交付金の予算額がピークとなった平成26年度（1,759億円）以降、ハード交付金、ソフト交付金のいずれも減額が続いている。平成29年度以降は、ハード交付金がソフト交付金よりも下回る額となり、令和元年度は、ハード交付金532億円（平成26年度比43%減）、ソフト交付金561億円（同32%減）となっている。

（2）ハード交付金の予算配分と活用状況

ハード交付金について、沖縄県が作成している「沖縄振興交付金事業計画」及び「沖縄振興公共投資交付金活用事業（基軸別・主な事業）」を基に、平成24年度以降の分野別交付額の推移を見ると、以下のとおりとなっている（図表4）。

図表4 ハード交付金の事業分野別交付額の推移（当初予算ベース）

(億円)

	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R元
社会資本整備	442.1	505.1	612	530.2	492.3	395.3	342.2	268
農林水産基盤整備	153.3	151.2	144.6	111.9	124.9	105.1	92	109.5
水道施設等整備	93.4	93.5	107.2	88.1	102.3	90.3	91.5	98
学校施設環境改善	78.2	59.3	64.3	65.6	59.4	50.3	48.7	50.5
医療施設整備等	3.9	0.2	0.9	15.1	26.9	28.8	4.8	6.1
交通安全施設整備	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4	0.02	-	-
社会福祉施設等整備	-	0.06	0.4	-	0.2	0.03	0.1	0.02
自然環境整備	0.06	0.07	0.1	0.1	0.1	0.09	0.1	0.01
当初予算額	771.2	809.7	929.8	811.2	806.6	670	579.4	532.1

（出所）沖縄県資料（各年度の「沖縄振興交付金事業計画（平成24～26年度）」及び「沖縄振興公共投資交付金活用事業（平成27年度～令和元年度）」）を基に作成

このように、ハード交付金は、一貫して社会資本整備事業に最も多く、次いで農林水産基盤整備事業、水道施設等整備事業、学校施設環境改善事業等に予算が配分され、活用されている。

社会資本整備事業については、ハード交付金全体と軌を一にして、平成26年度の612億円をピークにその後減額が続き、令和元年度には半分以下の268億円まで落ち込んでおり、ハード交付金全体の減額の影響を最も大きく受けているが、総額に占める割合はなお50.4%（平成26年度は65.8%）を維持している。また、農林水産基盤整備事業についても、150億円前後で推移していた平成24年度から平成26年度の水準と比べると低下しており、平成29年度以降は100億円前後で推移している。そして、学校施設環境改善についても、当初の70～60億円前後の水準から平成29年度以降は50億円前後の水準に低下している。他方、水道施設等整備事業については、全体の減額傾向にも関わらず、一貫して100億円前後で推移している。

こうしたハード交付金の活用による主な成果について、沖縄県は、以下のものを掲げている（図表5）。

図表5 ハード交付金事業の主な成果

○社会資本整備	<p>【道路】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・モノレールの延長整備（延長区間：4.1km（現行区間：12.9km（営業キロ））、追加駅数：4駅（現行駅数：15駅）、総事業費：884億円（見込）※うち沖縄振興公共投資交付金：807億円（見込）） →成果指標：モノレール乗客数（35,551人/日（H23）→52,128人/日（H30）） <p>【港湾】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・沖縄と国内外を結ぶクルーズ船の寄港・就航の促進を図るため、泊ふ頭地区に旅客ターミナルビルを整備。 ・沖縄本島と本島周辺離島を結ぶ船舶の発着する那覇港泊ふ頭において、利用者の利便性等の向上を図るため、屋根付き歩道を整備。 →成果指標：那覇港におけるクルーズ船寄港回数（53回（H23）→243回（現状値）） 海路による入域観光客数（11.6万人（H23）→112.3万人（現状値）） 那覇港の年間旅客数（59万人（H23）→165.7万人（現状値）） 那覇港の貨物取扱量（1,004万トン（H23）→1,216万トン（現状値））
○水道施設等整備	<ul style="list-style-type: none"> ・水道施設老朽化整備（安全な水を安定的に供給するため、老朽化した水道施設の更新、耐震化等を実施） ・水道広域化施設整備（離島8村への水道用水を供給するため、海水淡水化施設等の設置・導入など、水道広域化に必要な施設整備を実施）
○医療施設等整備	<ul style="list-style-type: none"> ・中頭病院整備への補助（中頭病院は開院後34年が経過しており、施設の老朽化及び療養環境の改善を図るために必要な移転新築に要する費用の一部を補助し、中部地域の安定的な医療を確保） ・県立八重山病院の移転整備（県立八重山病院は施設の老朽化が著しく、また敷地が狭域で十分な医療機能の提供が困難なため、旧石垣空港跡地に移転新築することで、八重山地域の安定的な医療を確保）
○学校施設環境改善	<ul style="list-style-type: none"> ・教育施設等の整備 （構造上危険な状態にある建物の改築（154箇所）、学校給食施設の改築（34箇所）、大規模改造（老朽・質的）の整備（139箇所）、幼稚園の園舎の新増築（61箇所）、特別支援学校の建物の新増築（6箇所）、産業教育施設の整備（101箇所）、高等学校の建物の新増築（10箇所）、防災機能の強化に関する事業（28箇所）、屋外教育環境の整備（49箇所）、学校水泳プールの整備（50箇所））※平成30年度までの取組実績数
○農林水産基盤整備	<ul style="list-style-type: none"> ・農山漁村地域整備（農業農村基盤整備、森林基盤整備、水産基盤整備、海岸保全施設整備） ・農山漁村活性化対策整備 ・農業・食品産業強化対策整備 ・水産業強化対策整備 ・林業構造確立施設の整備

（出所）沖縄県「沖縄振興（一括）交付金について～取組と成果～」（令和元年6月）を基に作成

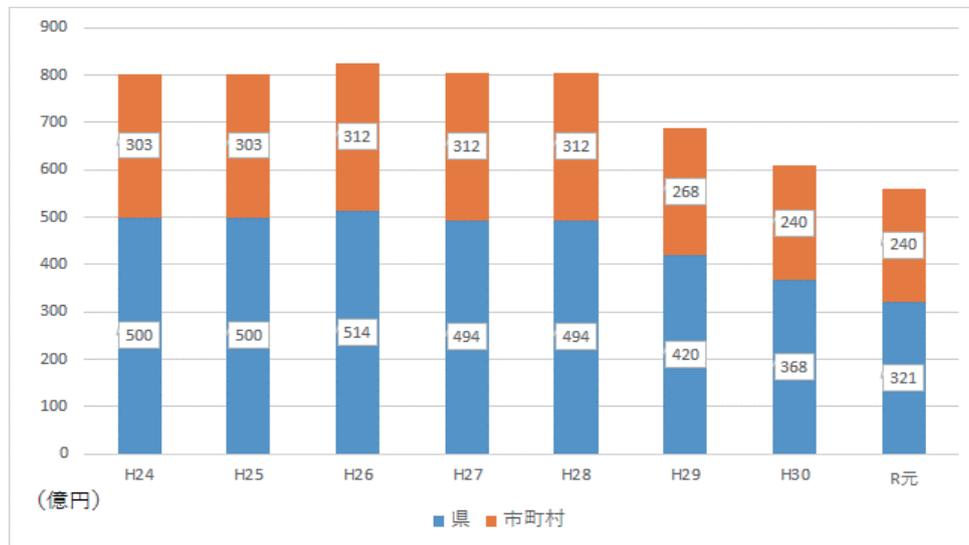
（3）ソフト交付金の予算配分と活用状況

ア 県・市町村間における配分の推移

ソフト交付金については、沖縄県を通じて県内の市町村にも配分されており、具体的

な配分の在り方については、県と市町村の対等な協議の場として平成 24 年 1 月に設置された、沖縄県知事と沖縄 41 市町村長で構成される「沖縄振興会議」において、毎年度、協議・決定している（図表 6）。

図表 6 ソフト交付金の県・市町村間の配分の推移



(出所) 沖縄県資料を基に作成

平成 24 年度（総額 803 億円）は、経常補助金の継続事業分 200 億円を除く 603 億円を県と市町村で概ね 1 : 1 で配分するとの考え方に基づき、県分 300 億円（経常補助金の継続事業分を含めた額は 500 億円）、市町村分 303 億円で配分された。次いで、平成 25 年度（総額 803 億円）は、ソフト交付金総額から従前の経常補助金相当額 200 億円及び県と市町村が協働で取り組む必要がある大規模プロジェクト分を除く予算額 603 億円を、県と市町村で概ね 1 : 1 で配分するとの考え方に基づき、県分 300 億円（経常補助金の継続事業分を含めた額は 500 億円）、市町村分 303 億円で配分された。

平成 26 年度（総額 826 億円）は、前年度配分額を基礎として、消費税引上げ相当を考慮して按分するとの考え方に基づき、県分 514 億円（500 億円 + 14 億円）、市町村分 312 億円（303 億円 + 9 億円）で配分された。

平成 27 年度（総額 806 億円）は、それまでの考え方を踏まえた上で、市町村事業の必要額を考慮して配分することとし、具体的には前年度の県と市町村の配分比 5 : 3 に基づいて総額を配分した上で、10 億円を必要額として県分から市町村分に移し、県分 494 億円、市町村分 312 億円で配分された。平成 28 年度（総額 806 億円）及び平成 29 年度（総額 688 億円）も、全く同様の考え方に基づき、平成 28 年度は県分 494 億円、市町村分 312 億円、平成 29 年度は県分 420 億円、市町村分 268 億円でそれぞれ配分された（なお、両年度における必要額も 10 億円となっている）。

平成 30 年度（総額 608 億円）は、同様の考え方に基づきつつも、ソフト交付金全体の減額に伴う市町村分の減額による民生事業への影響を考慮して、調整額として 12 億円

を県分から市町村分に移し、県分 368 億円、市町村分 240 億円で配分された。また、令和元年度（総額 561 億円）も同様に、総額を 5 : 3 で配分した上で、調整額として 29 億円を県分から市町村分へ移し、県分 321 億円、市町村分 240 億円で配分されており、実際の配分比は概ね 4 : 3 程度となっている。

ソフト交付金全体の減額が進み、令和元年度では、ピーク時の平成 26 年度と比べると県分は 37.5%減、市町村分は 23%減となっている。上記のとおり、平成 27 年度以降、県から市町村に対して必要額若しくは調整額といった形で事実上の補てんが行われており、減額の影響を県がより負う形で対応が図られている。

イ ソフト交付金（県分）の予算配分と活用状況

ソフト交付金（県分）について、沖縄県が作成している「沖縄振興特別推進交付金活用事業（基軸別・主な事業）」を基に、平成 24 年度以降の基軸別の交付決定額の推移を見ると、以下のとおりとなっている（図表 7）。

図表 7 ソフト交付金（県分）の交付決定額の推移（基軸別）

（億円）

	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R元
農林水産業の振興	101	119.8	112.9	113.8	139.5	93.4	88.3	92.4
新リーディング産業の振興	84	84.7	40.3	35.3	36.4	66.4	92.1	29.5
離島振興	46	46.7	70.8	74.5	65.3	35.1	40.9	57.4
競争力のある社会基盤の整備	77	38.3	93.7	34.3	61.5	37.9	23.5	17
観光産業の振興	57	51.1	48.9	44.7	49.9	38.2	26.5	25.6
人材育成	30	19.7	31.9	32.1	33.5	25.3	32.4	22.6
製造・地場産業の活性化	47	29.6	45.8	17.5	26.9	29.7	10	11
子育て・福祉・医療	17	19.7	27.5	31	31.3	31.8	25.1	28.8
情報通信関連産業の振興	21	54.1	19	76.2	7.3	7.5	3.7	11
文化・交流・平和	6	22.2	16.5	21.7	19.3	10	10.2	13.7
自然環境・風景	14	14.5	7.1	7.3	14.1	9.7	7.7	11.9
交付決定額（県分）	500	500.4	514.4	488.4	485	385	360.4	320.9

（出所）沖縄県資料（各年度の「沖縄振興特別推進交付金活用事業（基軸別・主な事業）」）を基に作成

このように、ソフト交付金（県分）は、農林水産業の振興¹²に最も多く、次いで新リーディング産業の振興¹³や離島振興¹⁴、競争力のある社会基盤の整備¹⁵、観光産業の振興¹⁶、

¹² 令和元年度における主な事業としては、農林水産物流通条件不利性解消事業（交付額：22.8 億円）や含みつつ糖精糖施設近代化事業（交付額：16.2 億円）等がある。（沖縄県「令和元年度 沖縄振興交付金事業計画（沖縄振興特別推進交付金）」（令和元年 9 月 24 日）〈https://www.pref.okinawa.jp/site/somu/zaisei/yosan/documents/rl_jigyokeikaku_henko2.pdf〉）（以下、最終アクセスは全て令和元. 10. 11）

¹³ 令和元年度における主な事業としては、先端医療産業開発拠点実用化事業（交付額：1.4 億円）や成長分野リーディングプロジェクト創出事業（交付額：1.3 億円）等がある。（同上）

¹⁴ 令和元年度における主な事業としては、沖縄離島住民等交通コスト負担軽減事業（交付額：16.9 億円）や離島航路運航安定化支援事業（交付額：17.5 億円）等がある。（同上）

¹⁵ 令和元年度における主な事業としては、公共交通利用環境改善事業（交付額：2 億円）や那覇港における人流・物流拠点港湾整備事業（交付額：0.3 億円）等がある。（同上）

¹⁶ 令和元年度における主な事業としては、沖縄観光国際化ビッグバン事業（交付額：6.1 億円）や戦略的 M I

子育て・福祉・医療¹⁷、人材育成¹⁸等に予算が配分され、活用されている。

このうち、農林水産業の振興は、全体額の減少とともに、平成 29 年度以降は 100 億円を下回る水準となっているものの、相対的には減少幅は小さいものとなっている。また、子育て・福祉・医療の予算は当初 20 億円弱程度であったが、平成 26 年度以降は 30 億円前後と増額されて推移している。一方で、観光産業の振興は制度が創設された平成 24 年度から一貫して減少している。その他の基軸は、年度によって増減があるものの、情報通信関連産業の振興については、特に平成 28 年度以降、大幅に減少している。

こうしたソフト交付金の活用による主な成果として、沖縄県は、子育て・福祉・医療、離島振興、観光振興、産業・雇用、教育・人材育成といった基軸毎に、それぞれ以下のものを掲げている（図表 8）。

図表 8 ソフト交付金（県分）事業の主な成果

○子育て・福祉・医療	・認可保育所等の整備（393施設（H24）→741施設（H30））、 ・認可外施設の認可化支援（H24～H30の延べ実績として、84施設（定員数5,203人）を支援）、 ・保育士の確保（H23からH30年度にかけて、3,066名増加）等
○離島振興	・航路・航空路（ソフト交付金を活用して低減された路線）の利用客数の増加 （航路では41.8万人（H23）から62.2万人（H30）、航空路では20.6万人（H23）から39.7万人（H30）の増加）、 ・沖縄本島と離島の生活必需品の価格差の縮小 （那覇市を100とした場合の指数について、離島の指数は130程度（H23）から124（H30）に改善）等
○観光振興	・入域観光者数の増加（553万人（H23）→999万人（H30））、 ・クルーズ船寄港回数・海路客数の増加（112回・11.6万人（H23）→528回・119.7万人（H30））等
○産業・雇用	・農林水産物の県外出荷重量の増加（35,904トン（H23）→64,600トン（H29））、 ・新規就農者数の増加（390人（H24）→2,334人（H30））、 ・情報通信関連産業の立地企業数・雇用者数の増加（237社・21,758人（H23）→454社・29,379人（H29））、 ・国際物流拠点産業の立地企業数・搬出額の増加（45社・84億円（H23）→84社・225億円（H30））等
○教育・人材育成	・大学進学率の増加（36.7%（H23）→39.7%（H30・3月卒））、 ・全国学力・学習状況調査における平均正答率の全国比の改善（小学校では全国水準へ改善、中学校では差が縮小）

（出所）沖縄県「沖縄振興（一括）交付金について～取組と成果～」（令和元年6月）を基に作成

ウ ソフト交付金（市町村分）の予算配分と活用状況

ソフト交付金（市町村分）について、県分と同様、沖縄県が作成している「沖縄振興特別推進交付金（基軸別・主な事業）」を基に、平成 24 年度以降の基軸別の推移を見ると、以下のとおりとなっている（図表 9）。

C E 誘致促進事業（交付額：3.2 億円）等がある。（同上）

¹⁷ 令和元年度における主な事業としては、待機児童対策特別事業（交付額：5.9 億円）や子育て総合支援モデル事業（交付額：3.3 億円）等がある。（同上）

¹⁸ 令和元年度における主な事業としては、国際性に富む人材育成留学事業（交付額：1.4 億円）や観光人材育成・確保促進事業（交付額：0.8 億円）等がある。（同上）

図表9 ソフト交付金（市町村分）の交付決定額の推移（基軸別）

（億円）

	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R元
観光産業の振興	136	118	124	116	120	89	78	97
その他	37	72	47	49	50	40	42	15
人材育成	29	37	37	41	43	42	47	44
農林水産業の振興	24	26	24	20	22	26	12	10
環境保全・防災	33	17	34	17	25	15	13	7
文化振興・国際交流	12	13	16	26	15	17	20	24
地場産業の活性化、企業立地の促進、その他	14	15	16	16	17	19	13	9
子育て・福祉・医療	7	13	8	12	10	16	16	16
離島振興	11	6	6	21	14	9	7	15
合計	303	317	312	318	316	273	248	237

（出所）沖縄県資料（各年度の「沖縄振興特別推進交付金（基軸別・主な事業）」を基に作成

このように、ソフト交付金（市町村分）は、一貫して観光産業の振興¹⁹に最も多く、次いで人材育成²⁰、農林水産業の振興²¹、環境保全・防災²²等に予算が配分され、活用されている。市町村分についても、全体の減額傾向を反映し、観光産業の振興を含めた多くの基軸で減額傾向にある中で、人材育成と子育て・福祉・医療²³は増加傾向にある。

また、その活用の主な成果として、沖縄県は、子育て・福祉・医療、離島振興、農林水産業振興、教育・人材育成といった柱毎に、それぞれ以下のものを掲げている（図表10）。

図表10 ソフト交付金（市町村分）事業の主な成果

○子育て・福祉・医療	<ul style="list-style-type: none"> ・幼稚園の預かり保育等に係る人員の配置（預かり保育利用者：約27,718人（H24～29累計）、預かり保育実施率の改善（62.1%（H22）→86.9%（H29））、 ・公的施設に入れない学童クラブへの支援（放課後児童クラブの増加（275箇所（H23）→487箇所（H29））、 ・離島過疎地における子育て・福祉・医療施設の整備
------------	--

¹⁹ 令和元年度における主な事業としては、①地域の歴史・文化等を活用した観光拠点施設の整備等を含む観光地周辺施設等基盤整備（約72億円）、②植栽整備等沖縄らしい景観形成へ向けた取組を含む観光地の景観形成、美化・緑化（約9億円）、③クルーズ船の歓迎セレモニーの実施を含む観光情報発信、イベント開催、プロモーション等（約12億円）がある。（沖縄県「令和元年度沖縄振興特別推進交付金（基軸別・主な事業）」（令和元年9月）〈<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/zaisei/ikkatu/documents/190927kijikubetu.pdf>〉）

²⁰ 令和元年度における主な事業としては、①学習支援員等の配置、②施設の長寿命化・老朽化対策を含む学校施設整備等、③教育用パソコンや電子黒板等の学校支援ICT機器の導入等がある。（同上）

²¹ 令和元年度における主な事業としては、①台風等対策のためのパイプハウス導入支援、②子牛生産体制強化のための繁殖雌牛の更新促進、③小規模離島における次世代の漁業担い手育成に向けた取り組み支援等がある。（同上）

²² 令和元年度における主な事業としては、①CO₂排出量抑制のための防犯灯等のLED照明化、②防災情報システム、備蓄倉庫の整備、避難所施設の改修・整備等がある。（同上）

²³ 令和元年度における主な事業としては、①認可外保育施設の施設改修、②預かり保育の人員配置、放課後児童クラブ家賃助成、③健康長寿の復活に向けた健康づくり活動の普及・啓発等がある。（同上）

○離島振興	<ul style="list-style-type: none"> ・離島の定住条件の向上に資する施設の整備（定住促進住宅、火葬場、廃棄物処理施設等の整備） ・ヘリコプターのチャーターによるフェリー欠航時等の支援（2,228件（H24～29の累計）） ・児童生徒の島外派遣や妊産婦等の病院受診に係る渡航費支援（約46,800件（H24～29の累計））
○観光振興	<ul style="list-style-type: none"> ・観光施設、スポーツ施設、周辺施設等の整備（190施設（32市町村）新設、149施設（30市町村）機能強化（H24～H29）累計） ・観光地の景観形成、美化・緑化、イベント開催、情報発信、クルーズ船歓迎支援等（地域観光イベント開催：803件（33市町村）、スポーツ合宿誘致：1,400件（19市町村）（H24～H29の累計））
○農林水産業振興	<ul style="list-style-type: none"> ・自然条件の克服等に向けた農産物栽培施設整備への支援（パイプハウスや平張り施設設置補助：828件（H24～H29の累計）） ・農作物のブランド化や販売促進に向けた情報発信、販路開拓の実施（優良繁殖雌牛の導入（約3,894頭）、海面養殖業生産量の増加（14,397トン（H23）→20,856トン（H29））） ・民泊の受入体制構築や6次産業化の推進（年間グリーン・ツーリズム交流人口の増加（約4万人（H23）→約11.6万人（H29）））
○教育・人材育成	<ul style="list-style-type: none"> ・ICTの導入による学びの活性化や地理的不利性の克服（公営学習塾の設置、ICT機器の導入（8,000台（H24～H29の累計））） ・児童生徒の海外派遣の実施（812人（20市町村）を海外へ派遣（H24～H29の累計））

（出所）沖縄県「沖縄振興（一括）交付金について～取組と成果～」（令和元年6月）を基に作成

5. 沖縄振興一括交付金をめぐる論点

（1）沖縄振興予算における一括交付金の位置付けと積算基準

3. でも述べたとおり、平成27年度以降、沖縄振興予算は全体として減額傾向にあり、その最も大きな要因となっているのは、一括交付金の減額であるが、その具体的な減額理由や積算基準に関する国の説明は、必ずしも一貫していない。

平成27年度予算では、平成25年度予算における一括交付金の執行率の低さが減額の理由とされ、実際にハード交付金の翌年度繰越率は、全国の公共事業関係費の18.5%を上回る32.2%となっていた²⁴。平成28年度予算でも、ソフト交付金については、執行率改善のための県の取組が評価され、前年度と同額となった一方、ハード交付金については、前年度と同様、不用額や繰越額の多さを理由に減額された²⁵。

そうした状況を踏まえつつ、沖縄県において更なる執行率改善の取組が進められたものの（図表11）、平成29年度予算についても、減額の理由として不用額や繰越額の多さが挙げられた²⁶。しかし、ソフト交付金の具体的な積算基準については新たな変更の動きがあり、概算要求段階で、内閣府は、一括交付金の繰越率と県内の他の国庫支出金の繰越率を比較する新たな基準を用い、更に予算編成段階で、財務省は、用途が広いソフト交付金については、用途が特定される国庫支出金ではなく、歳出全体のデータを勘案すべきとし、全国の他の事業において3年間で生じた繰越率と比較する方法が用いられた結果、減額になったとされる²⁷。

更に、平成30年度予算については、概算要求段階で、前年度の沖縄振興予算をベースに、用途が定まっている国の事業から優先的に積み上げる方式が用いられる一方、予算編成では、国の直轄事業等と一括交付金の間での優先順位は設けず、事業の継続性や平成29年度の実施状況等を踏まえて総合的に勘案し、必要な経費を積み上げた結果として減額に

²⁴ 田辺真裕子「平成27年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No. 362（平27.3）

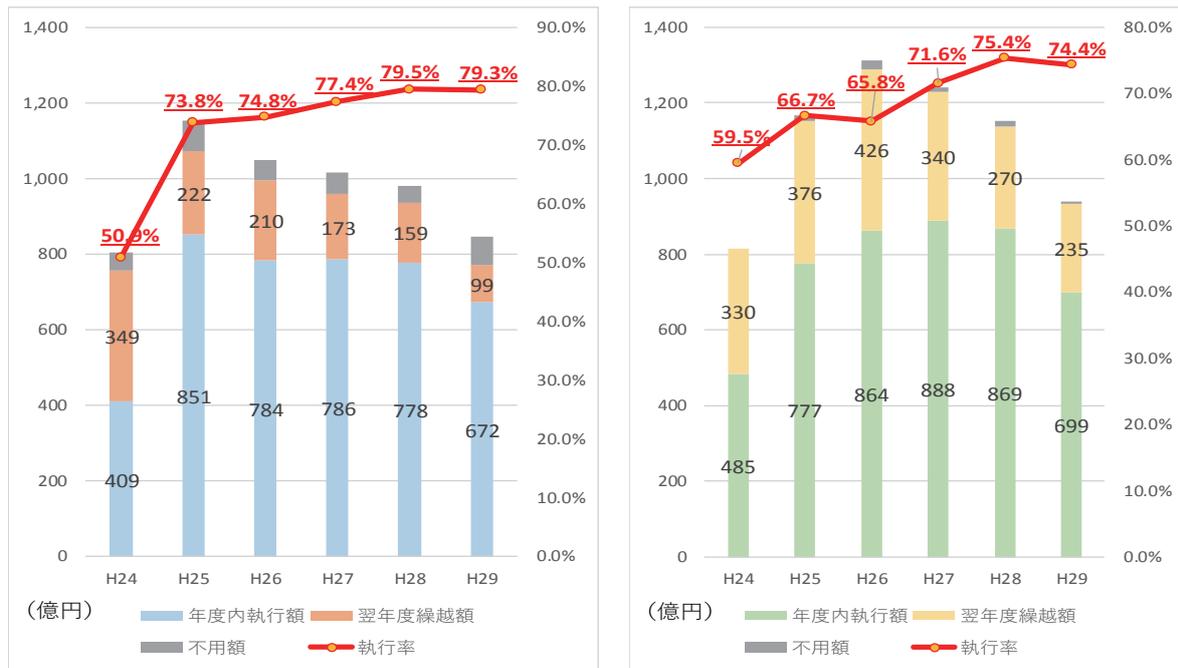
²⁵ 那須典子「平成28年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No. 374（平28.2）

²⁶ 松本大瑚「平成29年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No. 385（平29.2）

²⁷ 『琉球新報』（平28.12.23）、『沖縄タイムス』（平28.12.23）

なったとしている²⁸。いずれにせよ、前年度まで減額の主な理由とされてきた一括交付金の執行率の状況はもはや問題とされず、令和元年度予算についても、同様の考え方に基づいて、前年度からの継続事業及び新規事業において見込まれる所要額を積み上げた結果として減額になったとされる²⁹。

図表 11 一括交付金の執行率等の推移
(ソフト交付金) (ハード交付金)



(出所) 内閣府資料を基に作成

また、令和2年度予算の概算要求において、内閣府は、一括交付金は、その性質上、厳密な積上げに馴染まないとした上で³⁰、平成30年度予算における一括交付金の概算要求額と実際の予算額の差額(65億円)を、平成31年度(令和元年度)予算の概算要求における県の一括交付金の要望額と平成30年度予算の一括交付金の差額(512億円増)で割った割合(約12.6%)を一つの基準として、令和元年度予算の一括交付金(1,093億円)と県の令和2年度予算における一括交付金の希望額(1,800億円規模)の差額にその割合を掛けた分を令和元年度の額から増額要求するという新たな積算基準を用いているとされる³¹。

このように、国の一括交付金の積算基準が必ずしも一貫していない点に関しては、沖振法上、「国は、内閣府令で定めるところにより、予算の範囲内で、交付金を交付することができる」と規定しているにすぎず、その予算額の決定は国の裁量下にあり、交付要綱上も、

²⁸ 拙稿「平成30年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No.397(平30.2)

²⁹ 前掲注11。

³⁰ 宮腰内閣府特命担当大臣記者会見要旨(令和元年8月30日)<https://www.cao.go.jp/minister/1810_m_miyakoshi/kaiken/2019/0830kaiken.html>

³¹ 『琉球新報』(令元.8.31)

交付額の決定は内閣総理大臣の権限とされており、一括交付金が、その時々政治的な情勢に左右される余地が大きいこと等が指摘されている³²。

(2) 沖縄における公共投資とハード交付金の減額による影響

ハード交付金の減額による影響について、沖縄県は、社会資本整備、農林水産基盤整備、学校施設環境改善、水道施設整備の4項目で事業の進捗等に遅れが生じ、県民生活への影響が生じているとしている。具体的には、社会資本整備事業のうち、老朽化した橋りょうの補修・耐震化を進める道路防災保全事業（当初の令和3年度完成予定から同9年度に遅延見込み）や、溪流崩壊による土石流発生や洪水氾濫を防止するため、本島北部において流路工の整備を進める総合流域防災事業（当初の平成29年度完成予定から令和7年度に遅延見込み）等で、農林水産基盤整備では、赤土流出対策を行う久米島町の水質保全対策事業（当初の令和元年度完成予定から同8年度に遅延見込み）等で、学校施設環境改善では、老朽化などで構造上の危険が指摘される県立海邦高校及び八重山農林高校の改築工事（事業開始時期が令和2年度以降に先送り）で、水道施設整備では、水道施設の更新や耐震化を実施する沖縄水道水源開発等施設整備事業（平成30年時点における大規模地震災害後の供給可能人口が当初予定15.1万人に対して、4.9万人に停滞）等で、影響が生じているとしている³³。

その上で、沖縄県は、国の直轄事業、投資補助金、ハード交付金にはそれぞれ役割があり、それらを合わせた一体的な整備が必要であるとしている³⁴。この点に関して、ハード交付金や国の直轄事業等を含めた沖縄における公共投資予算の内訳と推移（図表12）を見ると、公共投資予算全体に占めるハード交付金の割合は、一括交付金が沖縄振興予算全体に占める割合が低下しているのと同様、当初の40%程度から26%まで低下している。

図表12 ハード交付金を含む沖縄における公共投資予算（当初予算）の内訳・推移

(億円)

	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R元
沖縄振興公共投資交付金 (ハード交付金)	771	810	932	811	807	670	579	532
公共事業関係費	1,061	1,125	1,328	1,329	1,329	1,335	1,340	1,340
施設費	58	22	106	106	115	106	130	171
公共投資(合計)	1,890	1,957	2,367	2,246	2,250	2,111	2,049	2,044
一公共投資全体に占める ハード交付金の割合	40.8%	41.4%	39.4%	36.1%	35.9%	31.7%	28.3%	26.0%

(出所) 内閣府資料を基に作成

³² 川瀬光義「沖縄振興一括交付金の構造」『彦根論叢』No.414(2018年2月)63-65頁、島袋純「沖縄振興一括交付金の導入と沖縄振興体制の変容」科学研究費助成事業研究成果報告書(平成29年6月)

³³ 『琉球新報』(令元.8.3)、同(令元.8.17)、『沖縄タイムス』(令元.8.5)

³⁴ 『琉球新報』(令元.8.17)

他方で、公共投資予算全体の額については、平成 26 年度をピークに減額傾向にあるものの、平成 24 年度及び同 25 年度の水準を上回る 2,000 億円以上の水準が令和元年度においても維持されており、沖縄における公共投資事業の必要性や優先順位等を踏まえつつ、国の直轄事業等やハード交付金との間の位置付けや役割分担を、国と沖縄県との間で整理し、連携していくことが必要であると考えられる。

(3) ソフト交付金の減額と沖縄振興特定事業推進費の位置付け

ソフト交付金の減額が進む中、令和元年度予算では、概算要求段階では盛り込まれていなかった「沖縄振興特定事業推進費」（以下「推進費」という。）(30 億円)が、沖振法の理念に基づく予算措置として、国の主導によって新たに設けられた。その趣旨について、国は、県と比較して相対的に財政規模の小さい市町村において、ソフト交付金では多様な地域課題・政策課題への迅速・柔軟な対応が困難なケースもあり得る中、ソフト交付金を補完し、年度当初に計画されていない事業を機動的に推進するための財源と説明している³⁵。

そのため、推進費の補助対象者は市町村又は市町村と密接に連携して取り組む民間事業者とされ、補助対象事業はソフト交付金の対象事業であって、①機動性要件（多様な地域課題・政策課題に対応するため迅速・柔軟に対応する必要がある事業等）と同時に、②先導性要件（他の市町村にも広げていくことが望ましい事業）又は広域性要件（事業の効果が当該市町村にとどまらず広域に及ぶと見込まれる事業）のいずれかを満たすものとされている³⁶。また、交付については、沖縄県を介さず、国が直接行うものとされている³⁷。

推進費については、令和元年 9 月末までに、13 事業（27.3 億円）への交付が決定されており³⁸、令和 2 年度予算に向けても、引き続き 55 億円（前年度比 25 億円増）が要求されていることから³⁹、推進費の存在感が高まりつつある一方で、公平性や沖縄振興における沖縄県の自主性といった観点から推進費に対する疑問も呈されている⁴⁰。

6. おわりに

平成 24 年の沖振法改正によって盛り込まれた一括交付金は、沖縄振興を図る上での強力な手段として、大きく期待された制度であり、沖縄県や市町村からは非常に高く評価されている。一方で、米軍普天間飛行場の辺野古への移設反対を掲げた翁長氏が沖縄県知事

³⁵ 前掲注 11。

³⁶ ただし、従前の拠点返還跡地利用推進交付金の対象事業及び令和元年度に推進費の案件として採択され、次年度以降の継続案件となる事業については、①の要件は課されていない。（内閣府「沖縄振興特定事業推進費の概要」〈<https://www8.cao.go.jp/okinawa/tokutei/gaiyou.pdf>〉）

³⁷ 前掲注 36。

³⁸ 具体的な内訳は、旧拠点返還跡地利用推進交付金事業 0.7 億円（7 事業）、沖縄市の沖縄アリーナ整備事業（21.6 億円）を含む市町村補助金事業 24.1 億円（3 事業）、民間補助金事業 1.5 億円（3 事業）となっている。（内閣府「平成 31 年度沖縄振興特定事業推進費補助金の交付決定について（平成 31 年 4 月 1 日）」、「令和元年度沖縄振興特定事業推進費補助金の第 2 回交付決定について」（令和元年 6 月 28 日）及び同「令和元年度沖縄振興特定事業推進費補助金の第 3 回交付決定について」（令和元年 9 月 27 日）参照）

³⁹ 増額要求について、内閣府は、令和元年度からの継続事業（25 億円）があることや、令和 2 年度においても前年度と同程度（30 億円）の新規事業が見込まれるためと説明しているとされる。（『沖縄タイムス』（令和元.9.8））

⁴⁰ 『沖縄タイムス』（令和元.9.2）、同（令和元.9.8）

に就任した平成 26 年 12 月以降、一括交付金を中心に沖縄振興予算の減額が続いている中で、この問題をめぐる国と沖縄県との間の対立が影響しているとの指摘も度々なされ、政治的な注目を集めてきた制度でもある。

沖振法と現行沖縄振興計画の期限である令和 3 年度末を見据え、今後の沖縄振興の在り方について、沖縄振興審議会は、令和元年 6 月、その下に総合部会専門委員会を設置し、沖縄振興の検証を進めている。また、沖縄県においても、現在、基本計画等総点検報告書の策定が進められている。そうした中で、一括交付金についても、これまで沖縄振興の中で果たしてきた役割や、今後の沖縄振興の中での在り方について、冷静な検証・議論が行われることが期待される。

(ふじう しょうじ)