

## 「沖縄県における跡地利用制度の沿革と問題点」

### はじめに

沖縄には、国土の **0.6%** という狭い県土に、全国の米軍専用施設・区域の **75%** を占める広大な米軍基地が存在している。特に、都市地域である本島中南部において、米軍基地は体系的な道路網の整備、新たな産業の振興など、健全な都市形成の大きな制約となっている。そのため、駐留軍用跡地の有効な跡利用は、基地所在市町村のみならず、均衡ある県土発展を図る上で極めて重要な課題となっている。

**2002** 年より施行されている沖縄振興特別措置法では、初めて「駐留軍用地の利用の促進及び円滑化のための特別措置」が盛り込まれた。これにより、市町村、並びに沖縄県の策定する跡地利用計画は、「沖縄振興計画」に位置付けられることになった。だが、整備の進む跡地利用制度が、それだけで、沖縄振興計画の基本目標の一つである「自立的発展」に寄与するものであるのかは疑問である。

本稿では、沖縄県における駐留軍用地の跡利用制度の沿革を概観する。その上で、沖縄振興新法で法制化された跡地利用制度の問題点を指摘したい。

### 跡地利用の課題

これまで駐留軍用跡地については、主に土地区画整理事業や土地改良事業などの公共事業を中心とした利用が図られてきた。だが、これらは必ずしも円滑に推進されたものではなかった。沖縄県が遅延理由として掲げるのは、以下の点である<sup>1</sup>。

- ① 返還跡地及び返還時期の明示の遅れ
- ② 各種調査の遅れによる跡地利用計画策定の遅れ
- ③ 跡地利用計画、事業計画等における地権者等関係者の合意形成の遅れ
- ④ 公共公益施設の整備のための用地取得の遅れ
- ⑤ 再開発事業中の埋蔵文化財発掘調査、不発弾処理等による工事の遅れ

過去の返還跡地に関する事例調査によれば、沖縄では、返還から事業認可までに平均 **6** 年 **7** ヶ月、事業完了までに平均 **14** 年 **3** ヶ月かかっている。それだけではない。大規模な跡地では、上記以外の遅延理由も存在する。その最たる理由は、市町村の財政負担の問題とそれによって決定されない事業主体の問題にある。例えば、北谷町のハンビー地区(約 **45ha**) と那覇市の新都心地区(約 **215ha**) の事業を比較してみよう。前者は、比較的小規模な跡地であったため、地主組合による土地区画整備事業が実施され、**8** 年間の施行期間を経て事

---

<sup>1</sup> 『沖縄の米軍基地』(沖縄県、**2003**) **186** 頁。

業は完了した。一方、後者においては、地域振興整備公団<sup>2</sup>によって土地区画整備事業が実施されている。だが、同公団の事業着手までには、**20**年以上もの歳月が費やされた<sup>3</sup>。

## 軍転法の制定

このような理由を背景に、「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）が**1995**年**6**月より施行された。跡地利用に関する軍転法の概要は、以下の通りである。

### ① 国による返還見通しの通知及び返還実施計画の策定

国は、日米合同委員会において返還合意された駐留軍用地について、地権者に対して返還見通しの通知を行うとともに、返還に関わる区域、返還予定時期を定めた返還実施計画を策定しなければならない。

### ② 返還する場合の措置（原状回復措置及び給付金の支給）

国は、駐留軍用跡地を返還する際、その所有者の請求により、当該土地を原状回復する措置を講ずる。また、所有者等が当該土地を引き続き使用、収益していないことを要件として、返還の翌日から**3**年間、賃借料に相当する額を給付する。給付額の上限は、**1000**万円とする。

### ③ 市町村又は県による総合整備計画の策定

関係市町村は、返還合意された駐留軍用地等を総合的に整備する必要があると認めるときには、（マスタープラン的な）総合整備計画を定めることができる。特に、広域的な見地から総合的に整備する必要があると認めるときには、県が総合整備計画を策定することができる。

### ④ 総合整備計画に基づく事業に対する行政上の支援措置

国及び県は、総合整備計画に基づく事業を実施する場合には、都市計画法等による処分について適切な配慮をする。また、国は土地区画整理事業、土地改良事業等について、さらに、国有林野その他の国有財産の活用等についても適切な配慮をする。

沖縄県、あるいは基地所在市町村に計画策定権が付与されたことは評価に値する。**1996**年に沖縄県は、県内におけるこれまでの跡地利用の実態をまとめ、市町村の計画策定に還元したいとの旨を明らかにしている<sup>4</sup>。市町村にとって、駐留軍用跡地は重要な土地資源であるため、その利用計画は当該自治体の責任の下で策定されるべきだ。

だが、軍転法の施行により、大規模跡地の抱える問題が解決されたとはいえなかった。

---

<sup>2</sup> **2004**年**7**月**1**日より、地域振興整備公団の都市部門（ニュータウン、再開発等の業務を担当）は旧都市基盤整備公団と統合のうえ「独立行政法人都市再生機構」に、産業系部門（産業用地、賃貸施設等の業務を担当）については旧中小企業総合事業団及び旧産業基盤整備基金と統合のうえ「独立行政法人中小企業基盤整備機構」として新たに発足した。

<sup>3</sup> 『沖縄タイムス』**1999**年**12**月**2**日。

<sup>4</sup> 「駐留軍用地の今・昔」（沖縄県、**1996**）。そのはしがき（当時の知事公室長による）では、「今後は、県と市町村の綿密な連携のもとにランドデザインに沿った形で市町村跡地利用計画の策定がなされる必要があるものと考えます」と述べられている。

立法過程において、「国の負担または補助の割合の特例等」の条項が削除されたからだ。事業主体の問題に対する取り扱いについても、同法では詳しく規定されていない。大規模跡地は複数の市町村にまたがって位置する場合が多く、事業主体の決定には自治体間の調整を必要とする。かといって沖縄では、大規模跡地の開発コストを単独で捻出できるほど、財源に余裕のある市町村は存在しない。そのため、法律施行後、関係市長村や地元地主会から、同法の見直しを望む声が聞かれ始めた<sup>5</sup>。

## 現行の跡地利用制度

問題の早期改善に取り組む沖縄県は、**1999年8月**に「駐留軍用地跡地利用促進のための新たな制度の確立」と「軍転法の改定」を内容とする「駐留軍用地跡地の利用の円滑な推進に関する要望書<sup>6</sup>」を国へ提出した。要望は「普天間飛行場の移設に係わる政府方針<sup>7</sup>」(**1999年12月閣議決定**)と今日の沖縄振興計画の根拠法となる沖縄振興特別措置法(以下、沖縄振興新法)の施行(**2002年4月**)によって、達成される。

「普天間飛行場の移設に係わる政府方針」に基づき、跡地利用に関する国・沖縄県・関係市町村の総合調整機関である「跡地対策準備協議会(現・跡地対策協議会)<sup>8</sup>」が設置された。同協議会の成果としては、大規模跡地となる普天間飛行場(約**480ha**)の跡地利用を見据え、**9分野106項目**にわたる「取り組み分野ごとの課題と対応方針<sup>9</sup>」が取りまとめられたことが大きいだろう。沖縄県によれば、「対応方針」は普天間飛行場に限定せず、沖縄の軍用地跡地全般の対応について参考になるものとなっている。

「対応方針」において特筆すべきは、「再開発事業を迅速、的確に行うための具体的な手順」が合意されたことだ。これによって、関係省庁、及び自治体は、返還前から必要な調査を実施し、跡地利用計画や都市計画が立てられるようになった。既に返還された跡地利用と比較すると、事業着手まで**10年**近く短縮できる計算になる<sup>10</sup>。その上で、法制上の枠組みは、沖縄振興新法の制定によって確保されることになった<sup>11</sup>。

---

<sup>5</sup> 『沖縄タイムス』**1997年10月2日**。例えば、県軍用地主連合会は県を訪ね、軍転法の改正を要求している。

<sup>6</sup> 前掲、『沖縄の米軍基地』**188**頁。

<sup>7</sup> 内閣府・沖縄担当部局ホームページ「普天間飛行場の移設に係わる政府方針」。  
<http://www.op.cao.go.jp/okinawa/7/7212.html> (2004年7月18日取得)

<sup>8</sup> 跡地対策準備協議会の構成メンバーは、内閣官房長官・沖縄開発庁長官・沖縄県知事・宜野湾市長であった。沖縄振興新法の施行を待って、同協議会は「跡地対策協議会」へと移行する。構成メンバーは、沖縄担当大臣・沖縄県知事・跡地関係市町村長の代表2名(現在は、宜野湾市長・北谷町長)である。

<sup>9</sup> 内閣府・沖縄担当部局ホームページ「第6回跡地対策準備協議会」。正式名称は「普天間飛行場の跡地利用の促進及び円滑化等に係わる取り組み分野ごとの課題と対応方針」である。  
<http://www.op.cao.go.jp/okinawa/7/atoj/131227atoj.html> (2004年7月18日取得)

<sup>10</sup> 『沖縄タイムス』**2001年12月27日**。

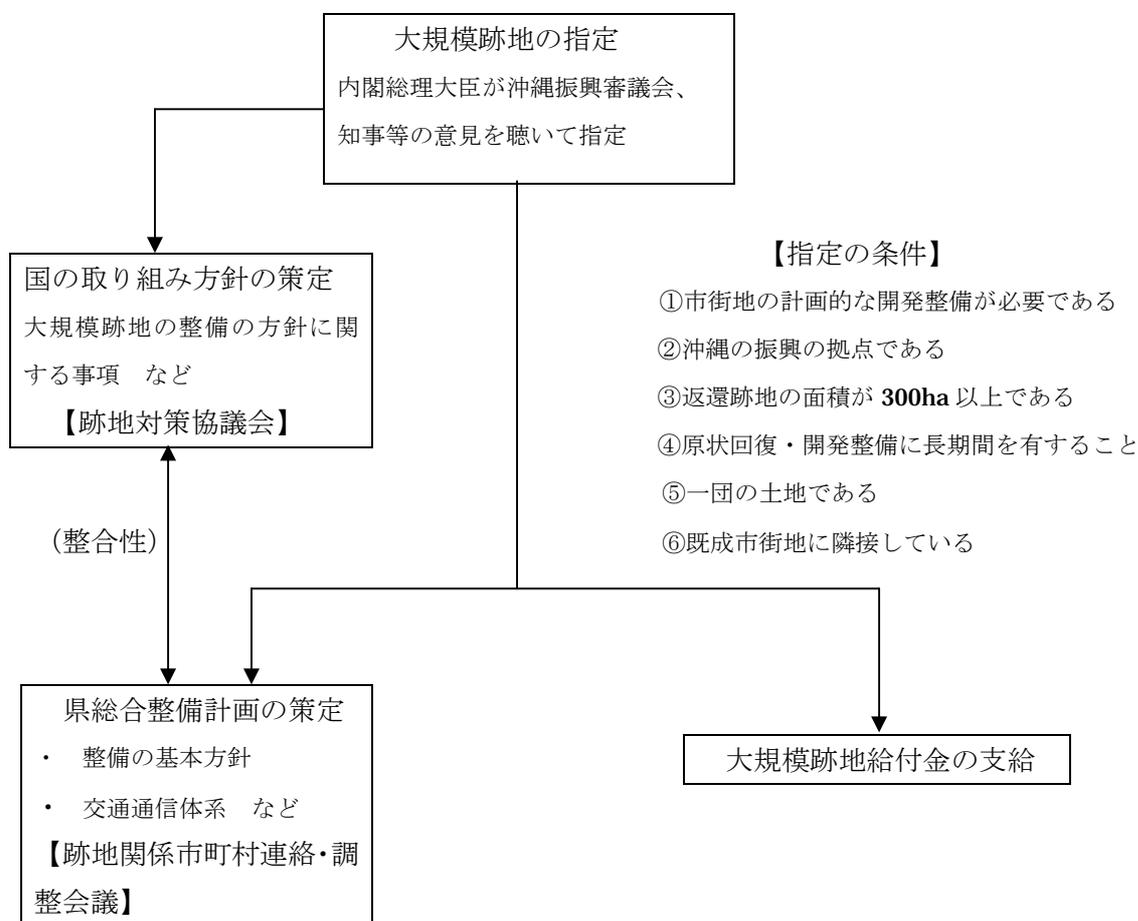
<sup>11</sup> 『沖縄タイムス』**1998年10月7日**。沖縄振興新法の策定は、稲嶺恵一・現沖縄知事の一期目の選挙公約であった。**98**年知事選の立候補予定者インタビューにおいて、基地跡地対策について問われた稲嶺氏は、次のように述べている。「FTZのときもそうだが、いろいろやっているとは必ずぶつかるのが沖縄振興開発特別措置法。制定から二十数年が経ち、ぶつかるのは当たり前だが、沖縄経済を考えると現行法ではささやかなものしかできない。基地跡地対策でも、減歩率や固定資産税など土地計画法にひっかかる。軍転法の

大規模跡地の課題に関する条項を列挙してみよう。国は、跡地利用の有効かつ適切な利用を促進するため、必要な財政上の措置を講ずることになった（第 96 条・国の責務）。また、国が取り組むべき方針が定められ、大規模跡地において実施すべき事業及び実施主体の事項が盛り込まれた（第 99 条・国の取り組み方針の策定）。

以上より、大規模跡地特有の課題克服について、沖縄県の要望は確実に反映されたといえる。

## 沖縄振興特別措置法における制度的枠組み<sup>12</sup>

### 「大規模跡地の指定（沖縄振興新法第 98 条）」



#### 【注】 沖縄振興新法第 101 条・特定跡地の指定

特定跡地（5 ha 以上）の場合は、市町村が総合計画を策定する。そのため、「国の取り組み方針」との間に整合性は求められない。なお、指令の条件は、上記の②および④である。

期間も従来の法の枠内では駄目だ。難しいが、やらないと絵に描いた餅になる」。

<sup>12</sup> 内閣府・沖縄担当部局ホームページ「沖縄振興特別措置法における制度的枠組み」に筆者が加筆・修正。  
<http://www8.cao.go.jp/okinawa/7/7432.html>（2004年7月18日取得）

## 跡地利用制度の問題点

沖縄振興新法の制定によって、跡地利用の制度環境は整備された。ただし、それが、沖縄の「自立的発展」に寄与するものであるのかを考えた場合、いくつかの問題点を指摘しておく必要がある。

まず、大規模、並びに特定跡地の指定権限が、内閣総理大臣に付与されたことを注視したい。これによって、同法には日米安保維持装置としての要素が確保されているからだ。第98条5項には「内閣総理大臣は、情勢の推移により必要が生じたときは、遅延なく、その指定した区域を変更するものとする」とある。条文を読む限り、国際情勢の変化に伴って返還跡地の軍事的重要性が高まれば、国はいつでも指定区域を変更できる内容になっている。そのような事態を恐れた沖縄県が、安全保障問題をカードに国から振興策を獲得するようでは、沖縄の自立的発展は遠のくばかりである。

給付金の支給期間延長も、一概に評価できるものではない。沖縄の駐留軍用地には民有地が多いため、借地料を生活の糧としている地権者は少なくない。軍転法では、支給期間は3年が限度と規定されていたが、新法では、期間の延長が認められた(第103条・大規模跡地給付金の支給等、及び第104条・特定跡地給付金の支給)。だが、給付金の存在自体、従来の借地料の保証的要素が強く、返還を「後ろ向き」に捉えている印象が拭いきれない。跡地利用は、沖縄の振興に資する重要なステップであるべきだ。既得権益の保護は、「前向き」な一歩とは呼べない。

今後、関係機関に求められるのは、地権者が返還を肯定的に捉えられるような環境づくりであろう。その一つとして、日米両政府間の返還合意を待つばかりでなく、沖縄側から基地なき後のビジョンを発信し続けることは重要ではないか。知事交代に伴って頓挫したものの、大田昌秀県政時代の「国際都市形成構想」から学ぶべきものは多い<sup>13</sup>。

## おわりに

最後に、跡地利用における沖縄の取り組み姿勢に警鐘を鳴らしたい。これまで沖縄は、国に対して闇雲に制度整備を要求してきた。たしかに、財源確保の問題を考慮すると、中央政府がある程度関与した跡地利用政策になるのは仕方ないだろう。しかし、国の支援体制を歓迎するばかりでは、沖縄の「依存体質」は強まる一方である。沖縄県及び関係市町村は、跡地利用政策の本質が、「地元主導」にあることを忘れてはならない。

大規模跡地利用計画の最上位計画は、沖縄振興計画である。その「基本的姿勢」では、「自立型経済を構築していくためには、何よりも沖縄の産業界や県民を中心とする主体的かつ責任ある取り組みによって、自ら活路を開いていく姿勢が不可欠である」と記されている。

---

<sup>13</sup> 大田県政は、「基地のない、経済的に自立した沖縄県」を基本理念に掲げた。理念を実現するため、大田県政は「国際都市形成構想」で政府の財政支援を求めながら、米軍基地の段階的な返還を目指した。しかし、普天間飛行場移設問題を通じて、「経済振興を図りつつ、基地を整理縮小する」という県政理念は、「基地機能を円滑に維持するため、経済振興を図る」という政府の論理に摩り替わっていった。

それならば、跡地の指定権限の問題や給付金のあり方を含め、これから議論される余地は多分にあるはずだ。沖縄県民による、主体的な跡地利用政策とは何であるのか。それは、どのような制度によって実現されるのか。原点に立ち戻って、考え直す必要があるだろう。

これらについては、問題の所在を明確にすることを含め、さらに研究を重ねる必要がある。今後の課題として取り組みたい。

#### 参考資料

沖縄県『沖縄の米軍基地』、2003

沖縄県「駐留軍用地の今・昔」、1996

宜野湾市『宜野湾市と基地』、2002

国頭村「北部訓練場・安波訓練場跡地利用計画」、2001

内閣府「沖縄振興開発計画」、2002

#### 参考 URL

沖縄県庁ホームページ【<http://www.pref.okinawa.jp/index.html>】

宜野湾市ホームページ【<http://www.city.ginowan.okinawa.jp/>】

内閣府・沖縄担当部局ホームページ【<http://www8.cao.go.jp/okinawa/index.html>】