

## 軍用地料の「分収金制度」(5)

——「軍用地跡利用計画」の展開——

瀧本佳史・青木康容

〔抄録〕

1972年に始まる沖縄県の経済振興開発計画は2012年においてすでに5期目を迎えた。それは40年以上にわたる実施計画の継続である。投じた政府財政資金は巨額であり10兆円を超えるまでになっている。そうした中で、この一連の計画策定に変化が見られるようになった。すなわち本土との「格差是正」を目標とした経済計画は1992-2001年までの振興策（第3次振計）によってほぼ達成されたものとの認識を沖縄県は持ちつつ、なおそれは「不十分だ」として振興策の継続を図る、と同時に日本政府においても沖縄県における米軍基地の安定した存在を維持するために新たな文脈の下で財政資金の投入を図り、それによって2002年を画期として始まる振興策は大きな変化を遂げる。それは当初の経済計画策定名である「振興開発計画」を「振興計画」と名称を変えるところにも表れていると言えるだろう。大きな変化とは、経済振興（「21世紀ビジョン」）を通じて独自のアイデンティティの確立を目指そうとする沖縄県側の目標と、冷戦終了後、米軍基地存続の正当性が弱くなった基地政策を維持する日本政府側の目標とを同時に達成する法的財政的装置を作ろうとしたことである。結果的に振興策と基地維持政策とが連動することとなった。跡地利用に関する1995年の軍転法、2002年の沖振法第7条、2012年の跡地法という一連の立法過程にそれが窺える。

キーワード：返還跡地、沖振法、軍転法、跡地法、土地連

### はじめに

1972年、“本土復帰後”の沖縄県は日米間の安全保障条約と地位協定に基づき米軍基地によって占められる広大な区域と諸施設の提供を引き続き余儀なくされ、基地に伴う事件、事故、環境汚染など長期にわたる辛酸を舐めてきた。日本政府は復帰と共に沖縄県に対する振興開発政策に関する10年の時限法として特別措置法を施行し、これを数次にわたって延長と改正を

繰返し、財政資金(国による補助金)を投入してきた。そしてそれはすでに10兆円の巨額に上り40年以上に及ぼうとしている。

他方、沖縄県の人々は米軍基地の存在の軛から逃れるべく、1972年以前は基地用地として奪われた土地をめぐる米軍当局に対する“土地闘争”を、そして72年以後においては日本政府に対して最終的には基地廃絶を目指しながらもその整理縮小のための諸策を講じるよう行動し、併せて“本土”との間にできた格差を是正するための振興開発策を通じて“復帰後”の沖縄県は経済発展を遂げ、結果として本土依存から脱却、自立を通して“沖縄社会”の自己確認を目指そうとしてきた。

沖縄・琉球の歴史を顧みるに、ある意味で沖縄は絶えず土地問題によって彩られてきたことが分かる。明治の「琉球処分」以前においては伝統的な土地共有制である地割制であり、旧慣維持政策を脱した明治30年代においては土地私有制をめぐる山論争、そして戦後は米軍基地によって大規模に接収された軍用地をめぐる諸闘争である。しかし、1995年以降を観察すると沖縄県はこうした戦争による負の遺産を単に解消すべき対象として認識するだけではなくたという側面を読み取ることができる。すなわち沖縄県は負の遺産を沖縄振興の計画に組み込んで逆手に利用するようになるのである。

その1995年はSACO(「沖縄に関する特別行動委員会」)による最終報告が行われ、米軍基地の大規模な返還(その最も大きなものは普天間基地)が日米間で合意を見た。沖縄県はSACO合意以前から部分的に返還される基地の跡地利用に関して日本政府に特別処置を求める法案を用意しており、同年「軍転特措法」(軍転法とも呼ばれる)が施行された。それは「沖縄における駐留軍用地の返還に伴う特別措置」というものであるが、その契機となったと思われるのは現在、那覇新都心地区としての賑わいを見せる地域の再開発問題である。かつてここは米軍宿舎(牧港住宅地区)として利用された広大な優良地であったが、その開発のために要した十数年の時間の長さは多くの地主たちには耐え難い経験であった。何故なら、返還後の土地に対しては地料が配分されることなく、さりとて直ちに利益に見合う使い方もなく、遊休地として放置された期間があまりに長かったからで、返還された土地が利益を生み出すまでの期間までは地料に見合った金額を保障するように求める動きがやがて地主会を中心に起こったのである。

## 舞台設定

さて何らかの目標を達成するために必要なのは、まず行動主体である組織が形成されねばならない。次いでその行動を継続的に維持するための資金が用意され、かつその行動が正当なものであることを保障するルール作りがなされなければならないだろう。目標達成のための主体は外部環境との関連のうちであって行動するので環境との接触から生じる制約ばかりではなく支援をも受けるだろう。沖縄県においては一方において狭義には日本政府であり、他方においては県民(住民・地主)などからの影響なのである。こうして沖縄県は二つのレベルで組織づく

りが行われる。ひとつは国と県、他は県(民)と市町村(民)との間に設置される。

先ず、国と県との間に二つの会議体、ひとつは「沖縄政策協議会」と呼ばれ、“少女暴行事件”後の1996年に設置されるが、沖縄県は後にこれ重視、県独自の政策を反映させようとする。またもう一つは国との調整機関として設置された2002年「跡地対策協議会」で、これには関係市町村代表が加わり県と連携・協力し合いながら跡地ごとに課題の整理、解決に向けて国と対応する会議体である。これらは経済振興に向けた「沖縄21世紀プラン」など沖縄県がその財政資金の裏付けを得ようとする会議体となっていく。

かつての農地や宅地を軍用地として奪われた地主たちにとっては軍用地料の毎年のごとくの上昇と安定した収入が最関心事であることは当然であるとしても、沖縄県の経済発展を目指す多くの県民・住民は返還地を活用・利用した振興開発という目標であるはずだ。県と市町村においては通称“軍転協”とよばれる「沖縄県軍用地転用・基地問題協議会」をすでに1980年に発足させており、また返還地の跡利用促進を図るべく地元意見の反映を目指した「跡地関係市町村連絡・調整会議」を2002年に設けた。前者は軍用地から生じる事故事件などの諸問題を協議する県知事と基地所在の関係市町村28団体(離島を含む)の首長による組織であったが、後者は返還土地の利用に関して大きな影響力を発揮するようになる本島の軍用地所在の8関係市町村による会議体である。(県の副知事が主宰し、普天間基地のある宜野湾市を筆頭に、那覇市、沖縄市、恩納村、金武町、読谷村、北谷町、北中城村の各首長からなる)軍用地の跡地に関しては返還されたからといって直ちに何らかの造成や整地がなされるわけではないことがやがて分かるようになり、環境汚染、不発弾など自然環境の調査、また遺跡など文化財の保存問題が生じ、自ら単独では達成できないことから国に財政支援や返還前の基地立入調査を求める機運が生じて設置された会議体であった。

ところで沖縄県の振興開発のための財政資金のための制度は、沖縄県の振興開発のための特措法に基づいた「沖縄振興開発事業費」だけではない。基地を抱える不都合のために財政支援がなされる諸法があり、例えば基地交付金、調整交付金などは「基地関係収入」として関係市町村を潤う。また基地周辺整備法によって各種の事業助成金を得ている。そのほか、島田懇談会事業費もあったがすでに事業は終了し、北部振興事業がなお継続中である。また市町村有の軍用地料などからの「財産運用収入」に加えて民主党政権から始まる「沖縄振興一括交付金」が見込めることとなった。こうした財政支援のためのルール作りのほかに、返還跡地に特化した財政支出で、すでにのべた「軍転特措法」(軍転法)の後身でもある「跡地利用推進法」(跡地法、跡地利用特措法とも呼ばれる)に基づく資金投入がある。

#### 舞台構造とキャスト

こうして軍用地と共存を図りながらその経済振興を図るための舞台作りはできた、役者を揃えなければならない。県側は沖縄県知事と沖縄県議会、軍用地所在の各市町村長と各議会がそ

の陣容だ。また県知事の諮問機関で琉球大学などの有識者らによって構成される「県振興審議会」なども国の沖縄振興計画（「沖振計」と略記されることが多い）の報告書点検作業や沖振計の展望に関して主役級ではないが一家言を提供する。

政策部門として国側からは「沖縄政策協議会」とその下部機関の沖縄振興部会、内閣府沖縄政策担当部局、政権党として沖縄関係政策部会（自民党は政務調査会に設けられた沖縄振興委員会と沖縄県総合振興特別調査会、経済振興を税制面から支える自民党税制調査会の沖縄対策小委員会、民主党政権時代は政調会の沖縄協議会、沖縄政策プロジェクトチーム）、また行政部門には実施機関として内閣府沖縄総合事務局、沖縄県の振興開発を金融面から支援する機関として内閣府・財務省所管の「沖縄振興開発金融公庫」も控えるという陣容である。また諮問機関として国の「沖縄振興審議会」、その総合部会専門委員会（いずれも沖縄関係者が主要メンバー）が意見具申する。

跡地関係の登場者として、先に述べたように、国と県との間に関係者間の調整機関として「跡地対策協議会」（沖縄担当相、県知事、跡地関係市町村各首長）、また県と関係市町村との間に「跡地関係市町村連絡・調整会議」が設置されている。また沖縄県議会には「軍用地返還・跡地利用対策特別委員会」、県には県三役と各部局長からなる「県振興推進委員会」、当該問題の担当部局による「県軍用地利用促進連絡協議会」が設けられた。また政党の沖縄県連をも忘れてはならない。県連および県出身国会議員は沖縄政策に関して党中央としばしば対立するがゆえに決して端役などではない。

かくて登場人物と舞台装置が整ったということになる。舞台の背景をなす図柄は時間と共にさまざまに変化する、それは米軍再編であったり、米軍人による犯罪であったり、日本政府の政権交代であったり、返還地の移設問題であったりするが、それ伴ってバックコーラスの鳴り響きも変化する、「（沖縄は）可哀そう」「最低でも県外」「（本土と比べて）不平等（な負担）」などなどである。舞台演技もバックコーラスもその時々的事件や出来事によって多様に変化する。また、住民・市民・国民あるいはビジネス界（沖縄県経営者協会、各市町の商工会）、労働組合（全駐留軍労働組合沖縄地区本部）などは観客であるどころか舞台上に上がる演技者にもなる。中でも重要な舞台回しを演じるのは通称「土地連」（沖縄県軍用地等地主会連合会）と呼ばれる利益団体で、トリックスター的な趣きがある。

また舞台風景であり且つ不変の常数は日本国憲法、日米安全保障条約である。「沖縄の経済振興と基地問題」という劇名の下に国、県、市町村、利益団体、“有識者”、新聞・TVのメディア（本土メディアは沖縄メディアをしばしば増幅する）などが舞台監督、脚本家、演出家、振付師など自称他称さまざまにそれぞれの役割行動を演じる。舞台と観客はセットのものであるが、役者と観客との間の演技に筋書きがないというわけではない。それは沖縄県の経済発展と“自立”をめぐる筋書きである。そして時代は1990年代後半から2010年代前半までの20年に満たない期間。

## 第1幕 第3次振計 (1992-2001) から“第4次”振計 (2002-2011) まで

日本政府の沖縄に対する特別の措置がやがて「沖縄政策」と呼ばれることがあるように、ひとつの府県に対してその府県名を冠した政策が中央政府の主要な政策となるのは異例のことであろう。当初、その中心課題は10年の時限を設けた特別措置法による本土他府県との間の「格差是正」を目指したもので、その主要な課題は産業の基盤整備としての社会資本の充実であった。1972年沖縄振興開発計画が策定され、この沖縄振興計画は「沖縄振興開発特別措置法」(しばしば「沖振法」として言及される)に基づいて財源借置がなされた。10年の時限法であったが、振興計画は延長を繰り返すので、通称「第1次振計」(1972-81)「第2次振計」(1982-91)「第3次振計」(1992-2001)という名称で言及される。それが90年代半ばから従来の沖縄政策は異なった局面を示すようになる。「第3次」以降の計画を公式には序数で示すことがなくなるが実質的には序数で示すべきものであるので本稿は序数を用いる)

変化を促した状況や出来事は1990年に入ってから国際環境の変化、つまり東西冷戦の終了に伴う世界的な米軍再編の軍用地のあり方に及ぼした影響、不要軍用地の返還、軍用地の借用期間の延長問題(「駐留軍特措法」)、あるいは沖縄駐留の米軍人による犯罪などがあるが、これらが沖縄県と日本政府との間の関係形成にさまざまに変化を及ぼし、日本政府による沖縄振興策に反映する。そのひとつ表れが内閣府一括計上による振興予算の中に「特別調整費」(「沖縄振興のための特別の調整費」として言及される)予算枠を設置したことである。これは前年度の事件に衝撃を受け、1996年9月に当時の橋本龍太郎首相が大田昌秀知事と会談した際に約束したもので、96年度の国の補正予算に素早く計上された。(琉球新報、4/25/1997) 予算規模は当初100億円(公共事業分50億円、非公共事業分50億円)で、沖縄開発庁と総理府(2001年から内閣府沖縄担当部局)の所管の下にある。(その意味では関係省庁も関与する予算)うち非公共事業分を二つのカテゴリーに分け、継続事業に充てるものを「沖縄特別振興対策事業費」、それ以外を「沖縄特別振興対策調整費」とした。(琉球新報、2/9/2009)この「対策調整費」は実に多様な事業に用いられ、ということは使い勝手のよい補助金であり、後述する「沖縄振興一括交付金」(中でも「沖縄振興特別推進交付金」)の先駆けの感がある。

第3次振計は2001年終了を前に、その水準が一定の結果を得たとの認識が沖縄県側にもあったが「なお十分ではない」として、さらなる特措法ないしは新法(“ポスト3次振計”のための根拠法)を立法化するよう働きかけるちょうどその時期に沖縄県を取り巻く上記のような変化が生じたのであった。

### “第4次”沖振法

「沖振法」はこれまでもマイナーな改正はあったが、2002年に始まる“第4次”とでもいえるべき新しい振興法の制定において初めての抜本的な改正を行った。二つの特徴があり、ひとつ

は「民間主導による自立型経済の構築に向け、観光や情報産業など沖縄の地域特性や優位性を生かした産業振興の重点分野について新たな特別措置を講じる」(琉球新聞, 1/25/2002) というもので、この点は何も従来の振興策の域を出る目新しいと言えるほどのものではない。もう一つが従来の沖振法においては想定されてもいなかった米軍用地の返還跡地に対して国の財政支援の措置規定を初めて設けたことである。(沖縄振興特別措置法の第7条「駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための特別措置」) 返還跡地への財政支援とは地主に対する金銭補償のことで、これが軍転法立法化に向けての主たる趣旨であった。

このような振興策とは異質な部分を新規の振興法に書き入れることとなった経緯は以下のとおりであるが、けだしこれはキメラの如きの法律改正であった。結果として、返還後の軍用跡地問題と沖縄振興策とが結合し、返還跡地対策は振興策と「法的に密接な関連性を持つ」(内閣府幹部の言, 琉球新聞 1/20/2002) として以後の振興策に影響を与えることになる。先ず、基地に伴う環境汚染などからの原状回復に要する期間に対する地主補償(「給付金」と呼ばれる)は返還後3年間総額3000万円としてきた従来の軍転法上の規定(同法第8条)を停止し、財政支援というその趣旨をこの新規の沖振法に第7条として盛り込んだことである。

実は、跡地問題は多くの個人地主に関するものだけではなく、跡地を利用しようとする自治体の問題でもあった。何故なら軍用跡地は大規模なものもあり、これを抱える自治体はそれを公共事業用地として活用し地域振興に役立てたいが、個人地主による土地売買を放任すると都市再開発など都市計画そのものが成り立たなくなるのである。そのためには日本政府による土地取得と利用への財施措置ばかりでなく、土地利用に関する個人地主間の合意形成を容易にしその所有地を公共用地として売却できるよう地主に対するインセンティブを与える法的措置の必要があったのではないかと考えられる。(第7条の条名にある“円滑化”とは、換言すれば地主間の異なった利害関心を一定の方向に方向づけることだとも解釈できる。)

因みに、軍用地の返還は緩慢ながら進行しているが、その中、民有地の軍用地売買が年々増加し金融商品化している。すなわち“失われた20数年”における超低金利の下において軍用地料は年々上昇し、銀行預金が0.0パーセント以下であるのに対し軍用地によっては利回り数パーセントが見込めれば申し分がない商品となるのである。返還の見込みのない軍用地ほど高額取引が行われると言われている。土地を金融商品として購入する地主は容易には手放さないとみられるので、こうした投資目的の地主の増加は地主間の合意形成の上で公共用地として事業を進める市町村には難題となる。復帰後の地主総数は減少するどころか増大している。それは子弟への相続による分筆もあろうが、沖縄とは縁のない本土の人々も購入するからであるといわれる。(琉球新報, 1/19/2011) もっとも売り出された返還軍用地を個人が投資目的で購入することを一方的に非難するわけにもいかない。地域自治組織がこれを区有地として購入し、その地料を区の財源とするという例もあるからだ。(読谷村における某区の例)

## 軍転法

ところで、返還跡地に関する最初の法規定は1995年施行のいわゆる「軍転法特措法」(軍転法)に始まるが、これはすったもんだの末に法制化されたものであった。(軍転法の正式名は「沖縄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」、7年間の時限立法で2002年には期限切れ。「軍転特措法」と記述されることもある。)法の表向きの趣旨は日本政府の責任で軍用地の整理縮小計画の策定し、跡地の有効利用のための財政措置を行うとするものの、そのいわば抱き合わせとして「地主の不安」の解消、すなわち軍用地が返還されると地料が入らなくなるので、返還されたとしてもそれに見合うような金銭的かつ継続的な補償措置が欲しいとしたところから始まった。それは返還跡地が再活用されて金銭的な利益を生み出すまでに10年から20年の長期間を要し、その間地主には何らの補償もなされないからだという牧港住宅地区の再開発のような過去の事例から得た知恵であった。

こうした課題解決に向けた法制化の必要性を沖縄県は想定しており、すでに1978年県は「軍用地転用対策審議会」を設置、その答申を得て立法化に向けて日本政府や与野党に接触、以来ほぼ17年の歳月をかけ議員立法によって成立させたものであった。これが内閣法ではない理由は法の骨格を沖縄県が「県要綱案」として作成し、結局、社会党などの野党に立法要請を行ったからである。これに対し日本政府(防衛施設庁)は「返還地に地料相当額を支払う法的根拠がない」とした。日本政府側からすれば日米の安保体制や地位協定に係るような法を提案するわけにはいかないという危惧があったのであろう。

法の根拠がなければそれは「政治判断だ」ということになるから、政権党である自民党との間の与野党間交渉が最終的に成案を得るまでに17年もの時間を要したのである。また1995年は自民単独政権が崩壊し、社会党首班の「自社さ」連立政権の下であったことも大いに与かっているだろう。「社会党の党首が日本の首相におさまるような劇的変化なしには考えられない」(琉球新報社説, 4/27/1995)ことであった。結局、地主救済策として日本政府は、返還後3年間は賃借料相当を給付金という名称の下で支払う、その支払額の限度は返還を受けた当該返還地の地主一人に対して年間1000万円、3年間で総額3000万円まで、というように地主への「かなりの配慮」がなされ、「評価するにやぶさかでない」(「土地連50年のあゆみ」それぞれp.177, p.185)とまで土地連に言わしめる高い評価を得た。これが1995年の軍転法であった。(因みにこの地主がなお未返還の土地を別地域に所有しそれが返還されたとしてもこの給付金の対象にはならない。つまり給付金は同一人に二度は支給されないということであった。土地連50年のあゆみ, p.228)

このように軍用跡地の問題を2002年に沖縄県の経済振興を目指した法律(「第4次」沖縄振興法第7章)に地主への金銭補償を盛り込むことが最大の眼目であったことは土地連役員による次のコメントからもわかる。

今国会で「沖縄振興特別措置法」の成立を熱望した県や土地連が「地主補償」に関して最

後まで譲らず、継続審議もやむなしと腹を据えたのは、この部分が法案の柱であり、譲歩すれば骨抜きになって議員立法の意味がなくなるとみたからである。(「土地連50年のあゆみ」, p.171, 2006)

また、さらに当時の政権側に新規法制定の賛同者がいたからでもあった。自民党政治家野中広務(党沖縄振興委員会委員長)の沖縄に対して抱く強い思いがあったとされる。それと共にすでに跡地利用に関する特別措置の必要性は、1999年末において閣議決定された「普天間飛行場移設に関する政府方針」において認識されており、その法制化の具体的な実行がこの内閣法としての新法(“第4次”沖振法)でもあったのである。1996年のSACO合意では11の軍施設の5002ヘクタールという大規模な返還が約され(その殆どが移設条件付きだが)、中でも「普天間飛行場」は最大のものであるからその再開発に関して新たな法制が必要であり、これには個々の地権者が対応するには無理であるから県・市町村が跡地利用の計画策定を主体的に担うが、国による支援が不可欠だとする認識があったのであろう。

#### 大規模跡地と特定跡地

こうして制定された“第4次”の沖振法に盛り込まれた第7章の特徴は、普天間飛行場などの大規模な返還を対象とした跡地の利用促進に向けて二つのカテゴリーを設けたことにある。これは公共事業用地として取得しやすい措置となると考えられたものであった。すなわち「大規模跡地」(これは国および県による事業向け)と「特定跡地」(市町村による事業向け)とを内閣府が指定し、こうした土地が返還日の翌日から3年を経過してなお使用収益していない場合、地主に対して一定期間の給付金の延長支給を認める、その期間は跡地利用の進捗状態を見て防衛施設庁が政令で定めるとしたことである。

沖振法にこのような第7条を新規に設けたこと、それは軍転法改正運動の反映であるがそれには前史があった。軍転法は地主へ「かなりの配慮」を示したが、なお不十分であるとする動きが軍転法制定の1995年以後においてただちに顕在化した。給付金の支給開始日、期間、額などに対する不満が出てきたのであった。換言すれば、県要綱案において当初に想定した要件など自民党との交渉過程で後退に後退を重ね妥協を余儀なくされ、法制化を成したが、その成立後直ちに改正すべくその働きかけを土地連は企図していた。その意を汲んだ県選出衆議院仲村正治(新進党)議員は軍転法施行から一年にも満たない1996年2月衆院予算委員会において質問に立ち、地主補償を3年から6年に引上げるべきとした。(沖縄タイムズ, 2/21/1996)

また、これは土地連が給付金の支給期間は軍転法の定める3年間では短すぎる、7年とせよと早くから軍転法の「見直し」すなわち法改正を日本政府に働きかけるよう県に対して求めてきたという背景と重なる。「過去の事例では返還から事業認可まで平均6年7ヶ月、事業完了まで平均14年3ヶ月を要している」ことを鑑みて、事業認可までを3年とするのは現実と合わないからこれを「平均に近い7年に延長するよう求めた」のである。(沖縄タイムス,



10/2/1997) もっとも県がそれに応じて直ちに日本政府に対する新たな要望案を策定したわけではない。基地の環境汚染の発覚や普天間飛行場など大規模な軍用地返還へ対処しなければならないという課題があった。

もともと日本政府は、返還土地の“原状回復”に要する補償金の支給期間を「一般管理費」という名称の下に当初3カ月間としていた。土地連は支給期間の概念を原状回復までに要する時間の“補償”(これは汚染物質の浄化期間であるから「特別管理費」として別途の扱いをすべきと県と土地連は主張した)と、土地区画整理事業などを経て現状回復した後の土地利用開始まで(例えば、返還地を宅地化して利益を生むまで)に要する時間の“給付”とに分け、両者を合算した3年間を「給付金」として支払うと軍転法は定めていた。3年間では利益を生むまでに短すぎるから今回、これをさらに延長するとしたのである。「原状回復」とは、字義通り軍用地化された土地をそれ以前の状態に戻すの意であるが、それ以前の状態は殆どの土地が農地か丘陵地であっただろうから、「現状」とは表現してもそれは更地に戻して返せということ、それも化学物質や不発弾など一切の物騒な置き土産も取り払ってから本来の所有者に返せ、その処理に要する経費等は日本政府の責任においてなされよと、跡地問題に政府を嘔ませたことがこの新規法(第4次沖振法第7章)の新規であったところである。

ともかく、こうして議員立法である軍転法の一部規定が内閣法の沖振新法の下に取り込まれた。同年期限を迎える軍転法自体の単純延長がこの新法の付則に規定され、この新規の沖振法と同様の時限の10年間、すなわち2011年までの延命措置を受けることとなった。しかしこれが時限法であることから地主はなお不安であった。そうした地主に対して土地連元幹部は次のように本音を吐く。「軍用地がある間は、[沖振法の]延長は可能じゃないかなと思うわけです。そこら辺りは心得ておいて、その時期がきたら総力を挙げてやるべきです」。また返還地が3年を経過してなお収益していない場合、給付金支給の延長期間は日本政府の匙加減であることに対して同幹部は「駐留軍用地を『楯』にしたらいと思うんですよ」と率直かつあけすけに語る。(「土地連50年のあゆみ」p.229)

#### 復帰特別措置法

また、「復帰特別措置法」という紛らわしい名称の沖縄振興のための特別措置に関する法律が別途あり、これが2002年5月に失効するため、これも装いを新たにしたこの沖振法の同じく附則において5年の延長が明記された。延長理由もまた沖縄振興と関係が深い法律であるからとされた。因みに、この法は“復帰”特別措置という名称からわかるように、1972年の“本土復帰”の際、沖縄県の民間企業の経済活動が大きく不利にならないように、換言すれば競争に負けないように本土の企業にハンディを与えて、沖縄県企業が本土の諸制度に「円滑に移行」することを目指して、“沖繩三法”(「沖繩開発庁設置法」「沖繩振興開発特別措置法」「沖繩振興開発金融公庫法」)と同時期に定められた暫定措置であったが、施行されて以来、6度目の延

長がなされたこととなった。特別措置とは主に税制上の措置で観光戻税制度、泡盛やビールなど県産酒類の酒税軽減、石油に対する税免除などの14種の特例措置が取られたが、2002年の税制改正によって酒税と揮発油税の軽減、輸出（入？）物品販売場（Duty Free Shop?）での消費税免税の3項目だけが残り今回はその再延長であった。（琉球新報、5/14/2005）揮発油税は離島という条件不利地域だということをお勧めしてくれということだろう。酒税に関しては本土メーカーに対する競争制限措置はなお必要とするロビー活動があったのであろう。

## 第二幕 “第4次” 振計（2002-2011）から2012年以後：

### 「嘉手納飛行場以南」

さて“第4次”沖振計が2011年の時限を迎える3年前の2008年、沖縄県は早くも振興に関していかなる将来像を構築すべきか次なる沖振法の構想を考え始めた。従来、主として目指してきた社会資本の充実は一定程度達成され、税制などの特別措置、公共事業への高率の財政補助などもあって産業振興も一定の目途がついてきた、沖縄県の次の課題は県独自の将来展望だ、そこで「沖縄21世紀ビジョン」の策定ということになった。

因みに、沖縄県は1996年に「国際都市形成構想」というものを策定した。これはアジア太平洋地域との連携による沖縄の自立的発展を目指す新機軸として注目されたが産業振興の展望を欠くとされ立消えになった。これは“海洋国家”としてのかつての琉球王国を髣髴させる構想で、沖縄“県”というカテゴリー下においてなおその“国際性”を活かそうとするその試みの中に伝来の潜在意識を窺うことが出来る。

さて、21世紀ヴィジョンの構想の実現に向けてその妨げともなり且つ促進ともなると思われたのが返還軍用地の活用如何であった。沖縄県はここで沖振法と軍転法の一部規定とを結合させた“第4次”沖振法の化粧直しを図る、すなわち振興策と返還跡地策とを分離させ、振興策の新法と返還跡地策の新法とを別途に創設しようと画策する。すなわち、SACO合意に基づいた嘉手納飛行場以南の米軍施設返還（普天間飛行場、陸軍貯油施設、牧港補給地区、那覇港湾施設、キャンプ端慶覧、キャンプ桑江）に向けた県の検討作業が本格的に始まっており、跡地利用に関して軍転法を代替する別途の法制を一方で想定しつつ、この基地返還・跡地利用に関するビジョンを“ポスト第4次振計”に取り込み、2011年に白紙となる返還跡地に関する日本政府の特別措置終了に備えようとした。

すなわち引き続き特別措置を受けようとするには政府からの財源措置の妥当性が認められるような跡地の有効利用に関する将来像を描くことが必要となる。そこで構想されたのが県人口の8割にあたる112万人が集中する「中南部地域が一体となった広域都市圏の形成」であった。かくて第4次のポスト振計の主要テーマは嘉手納飛行場以南の返還跡地の有効利用（琉球新報、8/26/2008）、これを立脚点として沖縄の長期ヴィジョンを示すこと、それによって国による振

興計画から今後は「沖縄が目指す方向に引っ張ることができる」のだとした。(琉球新報, 1/26/2010)

そこで沖振法の理念を継承し引き続き日本政府の支援を得るにはどのような制度を構想すべきかを自ら問うたのである。この構想を2011年度で期限切れとなる沖振計の後身(“第5次”相当の振興計画2012-2021)に刷り込むべく県知事の諮問機関「県振興審議会」に諮った。それは2030年を目途としたとする沖縄県の21世紀展望で、審議会は2010年1月答申案をまとめた。これは県が沖縄県史上初めて本格的に構想し策定するというものであった。20年後に実現する「目指すべき沖縄の将来像」という副題をもち、以後の県政運営の基本指針であると認識された。

もっとも自治体による10年毎の長期計画策定は地方自治法によって義務付けられているが、沖縄県に対しては日本復帰後の振興開発計画を日本政府が10年ごとに措置法を延長する経過があったため、他の道府県のように独自の長期計画を考慮しなくてもよかったのかもしれない。それは沖縄の振興(開発)の計画策定はこれまで県に決定権がなく国主導で40年続いた、「自前の構想・計画を持たない都道府県は沖縄だけだ」(琉球新報, 1/26/2010)という言葉にも表れている。

## 沖縄21世紀ビジョン

初めての長期計画は、軍用地の大規模返還と本島南北を縦断する悲願の鉄軌道の実現などを含み、沖縄県の重要課題の設定、その実現への戦略、沖縄経済の現状から成る3部構成となっている。その基本理念を示すスローガンの言葉遣いは他の自治体の長期計画によく見られるような表現であるが、5つの柱を立て、(1)自然と歴史、伝統、文化(2)安全・安心(3)交流・共生という3つの政策分野からなるものだ。(以下は沖縄県が目指す長期的目標と思われる記事で、琉球新報が県公表のビジョンを編集したものである。並び方をやや変えたが、沖縄県の思いが込められていると思われるので全文引用した。琉球新報, 1/26/2010)

### 1. 希望と活力にあふれる豊かな島

過密に存在する米軍基地は、沖縄の振興開発を制約しており、演習による騒音や事故、米軍人の事件は沖縄の過重な負担となっている。県民が渴望する将来像は「大規模な米軍基地の返還が実現し、基地問題がなくなっている。基地返還跡地を活用することで、平和で豊かに暮らしている」と県は明記した。

- ① 基地問題の解決のため「米軍基地の返還」を強く望む。
- ② 県は「跡地利用ロードマップ(行程表)」を作成し、基地返還に伴う環境浄化や地権者対策、跡地利用を進めるため、国に対して「法制度の創設」を求める。
- ③ 返還跡地を活用して「南北を縦断する鉄軌道等の新たな公共交通システム」を導入する。

- ④ 本島縦・横断道路網も整備して、基地でゆがめられた「都市交通ネットワークを再編・構築」し、交通渋滞の解消を図る。
- ⑤ 離島は、領海や排他的経済水域（EEZ）、海洋資源の確保に貢献していることから、保全・管理や経済振興に対する新たな枠組みの導入を図る。
- ⑥ 生活や医療、交通環境の向上のため「総合的離島振興策」を推進。離島航路の運賃を低減する新たな仕組みも構築する。

## 2. 自然・伝統文化を大切にす島

県民は「自然は貴い資源」との考えを共有しており、その意識で「最先端の地球温暖化対策など世界的な環境モデル地域を形成し、世界的にも注目を集めるエコアイランドとして情報発信されている」と記した。

- ① 環境保全と経済発展を両立する「沖縄版グリーン・ニューディール」政策を推進する。
- ② 太陽光や風力、バイオマス発電など再生可能エネルギーを拡大し、スマートグリッド（次世代型高効率送電網）導入など低炭素社会の構築を目指す。
- ③ 琉球諸島の世界自然遺産登録の促進や、自然再生型の公共事業導入も盛り込んだ。

## 3. 世界に開かれた交流と共生の島

「アジアの中心に位置する地理的特性を生かし、ヒト・モノ・文化など多様な交流が盛んであり、アジアの中の沖縄として発展している」と記し、沖縄と世界を結ぶ「アジア・ゲートウェイ」構想の実現を県民が望む将来に位置付けた。

- ① 世界と交流した大交易時代の歴史背景や県系移民のつながりを生かし、ネットワーク型経済の構築も図る。
- ② 実現に向けた基盤整備のため、那覇空港の滑走路を増設し、離島空港と機能分担して「国内・国際航空ネットワーク」を構築する。
- ③ 公租公課の軽減などで国際競争力を強化して「国際物流拠点化」の促進も図る。
- ④ 那覇港の機能強化、連携により臨空・臨港型産業の集積を促進。
- ⑤ 「国際情報通信ハブ（拠点）」機能の強化に向け、沖縄 IT 津梁パークや GIX（国際インターネット接続回線）の整備に取り組む。

## 4. 心豊かに安全・安心に暮らす島

県民は「豊かな心と健康な体を持ち」「十分な医療や福祉が受けられ、世界一の健康・長寿を維持している」として、医療・福祉が充実した県民の幸福度が高い社会の構築を目指す。

- ① 沖縄の健康・長寿に資する食文化や自然、風土など「健康資源」を再評価し、産業の振興につなげる考えも盛り込まれた。

- ② 沖縄科学技術大学院大学の研究基盤を活用したゲノム創薬の開発や、沖縄の資源を利用した健康食品の研究開発など新産業の創出を図る。
- ③ 先進医療機関の高度医療と健康ケアサービスの機能を併せ持つ「健康・医療産業クラスター（集積地域）」を戦略的に形成し、県民や観光客が複合的な医療・福祉を享受できる環境を整える。

#### 5. 多様な能力で未来を拓く島

資源の乏しい島嶼（とうしょ）県にとって「人材こそが最大の資源」だ。将来の沖縄は、観光や情報通信産業など「多様な分野においてグローバルな視点で地域を支える人材を育成している」と記した。

- ① アジア・ゲートウェイを促進する「情報系大学など高等教育機関」の設置を推進。
- ② 環境やエネルギー、医療など世界に貢献する最先端産業の振興に向け、沖縄科学技術大学院大学を活用して人材を育成する。

#### “第5次” 沖振計

このような沖縄県の展望、願望を実現させるためには第5次とでも称してよい新規の沖振計に反映させなくてはならない。県は21世紀ビジョンを実現するための諸施設（普天間飛行場跡地を想定した大規模な国立公園、軌道系を含む新交通システムと南北縦貫・東西横断道路、国際的高次機能都市など）の建設を国が事業実施主体となって国の負担で用地取得し、これを県と市町村に無償譲渡する制度をつくるように求めていくのである。（琉球新聞、7/14、7/21、2010）

当初、20年展望の長期計画として答申されたこの「21世紀ビジョン基本計画」は、2012年度から、他の自治体が5年毎に行うところを10年毎に前半、後半とに分けるものと改定されたが、沖振法終了間近（2011年度末）になってこれを期間2012-2021年の10年間の「ビジョン」であると縮小され、他の自治体と同様に前後5年、前半の目標達成の程度如何によって後半計画が具体化されるような仕組みとなった。これは沖振計そのものが10年の時限法の下にあることからそれに合わせたのだろう。基本計画の指針も「自立」「交流」「貢献」の3点、施策展開の基軸スローガンも（1）日本と世界の懸け橋となる沖縄型経済（2）沖縄らしい優しい社会、と大きく言い換えられた。（琉球新聞、3/26/2011）

新法策定に関して、他の道府県の場合には長期計画実施のための財政的裏付けが法的に保障されるような措置は伴わないが、沖縄県には沖振計という継続的な長期計画が存在していたことが好都合であった。地方自治法によって自治体に要請される長期計画策定への義務的な必要性のあるところを、2011年に終了する沖振計の後身となる新たな振興計画に「21世紀ビジョン計画」を具体化させようとしたのである。

## 跡地利用推進法

先に述べたように、嘉手納飛行場以南の跡地返還に関しては、新たな「法制度の創設」を目指して、県は再び「県振興審議会」に諮問、審議会は2010年6月意見書をまとめ、これを「戦後処理の一環」として特別立法が必要であるとした答申を行った。これを受けて県は7月返還跡地利用に関する従来のような時限法ではなく今度は恒久法を創設する要求を日本政府に行う方針を固めた。

跡地利用に関してはこれまで軍転法と沖振法（第7章）が用意されていたが、新法への実際的な必要性が生じるのは常に二つの観点からであった。もともと「軍転法」は基地返還によって軍用地料収入が途絶えるという過去の反省から地主を救済するためという観点から立法化されたものであったので、土地の所有者である地権者に対する処遇はなお不十分であるとする土地連側からの要求への対処の観点、また跡地を公共事業用地として利用しようとする県・関係市町村側の必要性があった。本来は振興策の根拠法である沖振法に異質な第7条（返還跡地に「大規模跡地」と「特定跡地」を指定する条項がある）を盛り込んだものであり、これを離脱させ跡地関連を一本の法律で行いたいということである。新法の創設によって跡地開発の一層の促進が容易になるような制度装置を求める県・関係市町村の意向が再び新たな法制を必要としていたのである。

こうしてその必要性は2012年、沖振法第7条と軍転法を一本化した「跡地利用推進法」（「跡地法」と呼ばれることもある。正式には「駐留軍用地跡利用推進特別措置法」）において実現することになった。しかしこれは「特別措置法」と法名にあるように、県が期待した恒久法ではないが、10年で跡地のすべてが利益を生むようになるとは思えないので、10年後には延長を画策することになるであろう。この法律はいくつかの点で地権者と自治体側からするとかなりの前進と見ることが出来るものである。

(1) 地主にとって給付金の支給条件の改定に関する今回最大の主張点は、返還された地主の土地が利益を生むまでの原状回復に係る期間は損失補償されるべきだとするところであり、その期間は軍用地料相当額が支給されるべきだという要求である。そこで支給日に関して二つの概念が作られた。地権者への土地返還には「返還日」と「引渡日」があるとしたのである。すなわち返還されても、その土地が利益を生み出すことが出来る状態にはなっていない、そうした状態になって初めて完璧な返還ということになるとしたのである。現行法（第7章）では給付金に関して、土地の地主への「返還日の翌日から3年間」となっている支払いを、「引渡日の翌日から3年間」へと地主に有利に変更した。したがって引渡日までは原状回復期間であるからその期間如何に拘わらず軍用地料相当の金額が支払われることとなった。さらに給付金に関して、給付限度額は現行法では年間「上限1千万円」で返還日から3年間で打切りであったが、これを年間「下限1千万円」（つまり上限額なしの支給）として、これを引渡日まで支給すると大きく変更された。

また、土地所有者は「引渡日の翌日から3年間」は、自分の土地であるからそれをどのように活用しようとしまいと軍用地料相当の給付金を手にすることが出来るが、3年後において土地区画整理事業に係る事業認可等がなされるような措置を行えば、当該土地が収益を生み出すまで「特定給付金」という名称でさらに何年間か(その期間は政令で定められる)軍用地料相当額を手にすることが出来るようになった。

(2) 県にとってこの法施行とその仕組みは跡地利用計画の策定をより促進するものと見ることが出来る。従来の「大規模跡地」と「特定跡地」の区分は廃止されたが、「拠点返還地」に一本化されたことに加えて、跡地利用計画に国の介入をいくつか義務化したからである。ひとつは、返還予定地を国が一括して先行取得(当然その経費は国が負担)し、それによって返還後の土地整備が容易になったこと。そのための措置として、学校や公園など公共用地として返還跡地が先行取得される場合、地主に対するその譲渡所得控除(つまり無税措置)について現行1500万円を5千万円に引き上げた。

(3) 沖縄県に跡地利用にのみ措置される別枠の予算が設定された。つまり跡地関連の「給付金」などの経費とは別個に跡地利用のみに係る経費のための予算を確保して、自治体にも地権者にも経費負担を少なくする仕組みづくりとなった。それは跡地利用のための事業の実施主体に関わるもので、1970年代の所有者不明地問題がそうであったように、国の責務だとして行うべきとした問題である。すなわち多大の時間と経費を要する返還地の区画整理を国が行うこと、また返還を約束された米軍用地に対しては事前に県が関与できないので国による埋蔵文化財や環境の調査、土壌汚染や不発弾の調査(現行法では施行法に規定)とその除去を国が行い原状回復することと明文化した。その除去に関しては現行法では駐留軍に起因すると限定された除去対象であったが、それを拡大し原因者にかかわらず何であれ国による除去対象として新規立法に明記することとした。またそうした事業を誰が実施主体となるか、すなわち国自体か民間団体設置かを国が決定するような法制化を求めた。跡地法の「ポイント」として内閣府・防衛省が一般に分かりやすく解説したリーフレットには跡地法第8条に係る部分を「返還実施計画に基づく支障除去措置」として次のように記されている。

国は、返還が合意された駐留軍用地の区域の全部について、返還実施計画を定め、当該計画に基づき所有者等に土地を引き渡す前に、駐留軍の行為に起因するものに限らず、土壌汚染・不発弾の除去等の支障除去措置を講ずる。(下線は論者による)

かくて、先の県振興審議会による言及にもあるように、返還跡地に係る一切の問題は“戦後処理”問題であるから国の責任であること、したがってその返還地が利益を生むまでは国が財政的な補償することを謳ったのがこの新法であった。

### 第3幕 「沖縄振興一括交付金」

#### 計画策定者の交代

さて、こうして沖縄県は長期にわたる将来的な経済社会の構想としての跡地利用による地域開発、また県独自の個性実現のビジョン計画のための手段となる二つの法的根拠として「跡地利用推進法」と、新規の「沖縄振興特別措置法」を手に入れることになった。先に述べたように後者の法は“第5次”に相当する措置法の改正法である。この改正において1972年以来、国が担ってきた沖縄振興計画における策定主体の役割を沖縄県の強い要請の下に変更した。従来は国が県の要望を聴取し計画策定を行うものであったが、県が独自に計画を策定することとしたのである。すなわち振興策は県知事が策定し内閣が承認するということになった。

とは言え、国は「基本方針」という枠組みを新たに設け、県の“暴走”を防ぐ策は講じた。策定のための「基本方針」と策定された計画の「承認」は国が持つとすることで県に歯止めをかけたのであろう。当時の沖縄担当相は「(政策実施の財源は)全部税金だ。知事に国の税金を渡して、知事が何でも好きにできるというのはあり得ない」と言いつつも、「従来は計画も国が作っていたのを今度は県が作ることになる、大きな世界観の変更だ」(琉球新聞 1/3/2012)と強調したように、国も“主客”が入れ替わったことをはっきりと認識した。これは国の沖縄担当部局が沖縄の民主党県連に示した改正法案の要旨に「内閣総理大臣が定める沖縄振興基本方針に基づき沖縄振興計画を沖縄県知事が定める」と明記されたことにも表れてもいる。(琉球新聞 1/31/2012) もっとも、首相が知事の策定した計画に、それは国が定めた基本方針に反するとして変更を求めても、知事が計画変更に応じないとすれば国は予算措置を執ろうとしないであろうことは推測することが出来る。しかし、沖縄振興に関する財政資金は内閣府予算として一括計上され、それは関係省庁の利害関係の絡む予算であったことを鑑みるとこの計画策定者の主客転倒の意味は大きいといわねばならない。つまり沖縄県は関係省庁の意向いかに拘わらず計画策定が可能となったのである。

#### 「一括交付金」

内容的にこの新規の沖振法を「ビジョン」実現の具体的な法的措置だとするにはいささか竜頭蛇尾の趣のある引き続きの税制優遇の措置(酒税、揮発油税、航空燃料税などの軽減措置の延長)が盛られてもいるが、新たに物流特区(国際物流拠点産業集積地域として那覇空港、那覇港周辺地区、中城湾港周辺地区)の創設とともに、もっとも注目すべきは既に述べた沖縄県に特化した「一括交付金」の創設を明確に記載したことで、これは「21世紀ビジョン」計画の実現には不可欠のものとされた。

沖縄県は“第4次”振計の期限切れ(2011年)を控えて次なる振興策の準備を始めたことはすでに述べた。2010年、内閣府の沖縄振興予算は3千億円規模(国の直轄事業分を含む単



年度ベース)の補助金が必要であり、これを「沖縄振興一括交付金」として、今後10年間その全額の使途を県の自由裁量にするよう、つまり一般財源化を要求した。因みに、従来の沖振計予算は1998年の4713億円をピークに逡減し、平均すると年3千億円であるが、沖縄県の年度予算が7千数百億円程度であることを考えると、沖振計に基づく予算規模は大きくそれが県財政にとって如何に重要かつ不可欠であるかが分かる。

補助金の一般財源化はこれまで全国市町村の国への強い要望でもあった。何故なら補助金の使途は法(「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」)の制約を受け地方の自由にない、これを県が自由に使えるよう渡してほしいとその創設を要望したのである。(この縛りを一部解除しようとしたのが2004年の小泉政権下の「三位一体改革」で設置された自治体裁量の「まちづくり交付金」である。全国のそれはすでに廃止されており、その意味でも沖縄県は別扱いとなっている。)

県の提案の趣旨には、沖縄県は離島県であるため輸送費用がかさむじゃないか、米軍用地返還地の整備もあるじゃないかと、すなわち他府県と異なった事情の下にあるから特別の配慮がなお必要で、他府県とは別枠の独自の措置は当然だという思いがある。それは次のような主張(琉球新報, 7/18/2010)にも見ることが出来る。([ ]内は論者)

- (1) 沖縄振興特別措置法による予算の一括計上方式を継承し、高率補助制度で措置されている予算は総額を確保すること。[振興予算は引続き内閣府予算として計上され、かつ高率補助は変更なしとすること]
- (2) 全国的制度に基づく予算配分方法とは区分した方法であること。[予算配分方法は沖縄県だけは他の道府県とは異なった扱いにすること]
- (3) 配分指標には人口や面積だけでなく、地域特性を表す海域面積、年少者人口、有効求人倍率などを追加し、地域の実情に沿うこと。[離島県という沖縄県の特殊性などに配慮すること]

沖縄県はこの3千億円規模という数字を、沖縄関係の日本政府諸機関と政権党に執拗に迫るという経過があった。当初、内閣府をはじめ霞が関は「3千億円なんて誰も実現できると思っていない」「(3千億円の)根拠が乱暴すぎる、国会審議は通らない」と公言してはばからなかった。その理由は容易に推測ができるが、金額の規模よりはその自由な使途というところにある。何故なら内閣府が仕切るこの沖縄振興予算という補助金には現場官庁である国交省や農水省など関係省庁の意向が反映するような仕組み(「ひもつき補助金」)にあり、いわゆる個所付けなどによる自治体への影響力に影響が出るからである。しかし、当時の政権党民主党(地域主権戦略会議、政調会の沖縄政策PT)においてやがてこれを容れる議論がなされるようになった。(琉球新報, 6/26/2011)

3千億円のすべてを沖縄県の自由裁量にと関係省庁に迫ってはいたが、最終的に新たな沖縄振興に向けて、その初年度にあたる2012年度の予算案(内閣府所管)は2937億円、うち自由裁量分としての一括交付金は1575億円を民主党政権は計上した。(琉球新聞, 12/25/2011)再び

非自民党政権の下に、「沖縄振興一括交付金」制度がここに創設されたのである。これは全額交付金化するという県長年の要望とは異なるものの金額的にはほぼ沖縄県が要求する規模に近いものであった。そして緊縮財政の下、各省庁の予算が削減される中で異例の大幅増であり、要望どおりではなかったが沖縄県から見るとこれは「満額回答」とでもいうべき金額であった。その理由は何度も繰り返されるアメ・ムチ論と言ってもよいし、県と政府との間の言わず語らずの合意とでも言うてよいのかもしれない。普天間飛行場の辺野古移設への実現に向け沖縄県の“理解”を得たい日本政府の見え透いた“配慮”だからだ。沖縄振興に向けて今後10年間毎年のように3千億円規模ではなく、その半額であったとしても自由度の高い1500億円規模もの資金が交付されるならば、これは大きい。

次いでながら、政権交代を果たした自民党政府による2014年度の沖縄振興予算案は3460億円（うち一括交付金は1758億円、内訳はソフト事業が826億円、ハード事業が932億円）であり、これは県の要求を52億円も上回った。（琉球新聞、12/21/2013）すなわち3年連続で県要求の3000億円規模を認めたのである。また、沖縄県の自立型経済発展を左右するものとして2001年に国に県がフォーマルに要望した那覇空港の平行滑走路増設（琉球新報、7/12/2001 自民党政調会沖縄振興委員会は1999年すでにその実現可能性について調査費をつけることを検討していた。琉球新報、4/16/1999）の事業予算を一括交付金とは別枠で完成年の2019年末まで毎年330億円（これも概算要求比30億円増）、また沖縄県における高等研究教育機関としての「沖縄科学技術大学院大学」に対して95億円増の198億円とした。このような沖縄県“厚遇”は、言うまでもなく“基地がらみ”というべきであろう。これを是とするか非とするかを越えた現実が米軍基地と沖縄振興策との間にはある。国税を政府が47都道府県予算に「政治的配慮」によって配分する例は沖縄県において他にない。

#### 沖縄振興特別推進金交付金

2012年度の使途自由度の高い一括交付金1575億円の内訳は、「沖縄振興特別推進金交付金」と呼ばれるソフト事業に803億円と、投資的経費としてハード事業の「公共投資交付金」に771億円であった。（琉球新報、12/25/2013）事業に対するそれぞれの交付率はソフト部門が8割交付であるのに対しハード部門は従来通りの高率補助（9割）が適用されるとした。ソフトに関しても県・市町村による自己負担分2割のうち1割が地方交付税の特別交付金税で補填されるとしているから、ソフトもハードも共に高率補助であるとみることが出来る。もとより沖縄県には1972年の復帰特別措置によって他府県より高率の補助制度が適用されてはいたが、それは道路、港湾、橋などのハード施設に限られ、人材育成、産業振興、離島活性化などのソフト部門には高率補助が転用できなかったという背景がある。

このように道府県のひとつに特化した1500億円以上の政府補助金の一般財源化は（あるいは交付税措置化とも呼ぶべきか）、従来の地方交付税とは異質の交付金である。その使途を県

レベルの自治体が独自に定める、これは地方の自治において画期的というべきであろう。とりわけソフト事業に使える交付金は実にさまざま多様な用途を想定することが出来る。極論すれば、その事業が何であれハードでないならソフトであるとする事ができるからだ。かつ、自治体の自由な裁量が許されるとすれば、各市町村間にその配分をめぐる従来には想定できなかった状況が生じるという意味でも画期的である。もっとも自由裁量とは言ってもまったくの縛りが無いというわけではない。国は、大枠は定めその範囲において自由に使えるということである。その大枠とは「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」とした。したがって、造ったはよいがランニングコストが不足して朽ち果てたようなよく見られる公共施設の整備費や人件費などには使えないということである。(琉球新報, 4/21/2012)

沖縄県は早速この交付金の配分に関して県内41市町村との間で会議を持つことになったが、これは各市町村の側においてもその力量が問われる新しい事態であろう。何故なら、国や県に言われるままに行政を進める事が普通であったところに、その予算を自由に裁量してよいとすればそれぞれに市町村におけるその政策形成能力や予算執行能力を問うことになるからだ。803億円のソフト事業費は、2012年度に関しては、県が従来の事業費分(200億円)を除いた分を県と市町村とで5対5の比率で分けることとなった。(琉球新報, 2/5/2012)市町村分については県内41の市町村それぞれに5000万円の均等配分、残りは人口や財政力などの指標で分け合うことになった。(琉球新報, 2/26/2012)こうしたソフト事業に限られた交付金の遣い方をどのように「沖縄の特殊性」に結び付けるか、ここが苦心の勘所であるが、不法投棄ゴミに活用した宮古島市、沖縄県女性の平均寿命が首位から3位に転落したことから健康長寿復活対策に遣う沖縄県、ピーグ(イ草)収穫の機械化として刈取り機や乾燥機を購入するうるま市、都市シンボルであるとして15mの「龍柱」を建立する那覇市、定置網で捕れた魚を「定置網井」として売り出すことに利用する国頭村、などなど実にさまざまに工夫を凝らしていることを琉球新報が伝えている。

(たきもと よしふみ 公共政策学科)

(あおき やすひろ 元佛敎大学社会学部教授)

2014年4月30日受理