

## 沖縄の都市戦略からみた 普天間問題

～県内移設は沖縄の利益に適う～

荒田 英知 *Hidetomo Arata*

(株)PHP総合研究所 政治経済研究センター長・主席研究員

Talking Points

1. 振り出しに戻った普天間基地移転問題であるが、「危険性の除去」が重要であると同時に、返還跡地は沖縄にとってのフロンティア空間である。
2. 沖縄が東アジアで存在感を高めるためには、100万を超える人口集積がある本島中南部地域の都市戦略が重要であり、基地跡地は、その種地となる。
3. 一方、基地跡地には多数の民間地権者がおり、跡地利用の合意形成は容易ではない。段階的な利用計画を定め、地権者間の権利調整も含めた立法が必要となる。
4. 跡地利用を総合的に進めるためには、関係する立法権も含めて沖縄に委ねることが最善であり、「単独特例型沖縄州」をその主体とすべきである。

株式会社 PHP総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel. 03-3239-6222 Fax. 03-3239-6273

E-mail: think2@php.co.jp



## はじめに

普天間基地移設問題をめぐる鳩山政権の迷走は、結局のところ現行案に舞い戻り、鳩山総理は退陣を余儀なくされた。冒頭に、移設問題の経過をみておく。

沖縄県宜野湾市にある米海兵隊の普天間飛行場をめぐっては、1996年、日米政府による特別行動委員会の最終報告に返還が明記された。2005年には県内移設も含めたロードマップが日米間で合意され、2014年までに代替施設を建設することが決まった。沖縄県民の間にも普天間の危険性を早期に除去するには、県内移設もやむなしとの認識が広がり、名護市辺野古案で決着をみようとしていた。

ところが、民主党の鳩山党首は2009年の総選挙で「最低でも県外に移設する」と訴え、政権交代後の2010年1月に行われた名護市長選で流れは大きく変わった。移設反対を掲げた稲嶺進氏が、現職で移設を容認する立場の島袋吉和氏を破ったのである。名護市が移設先の候補

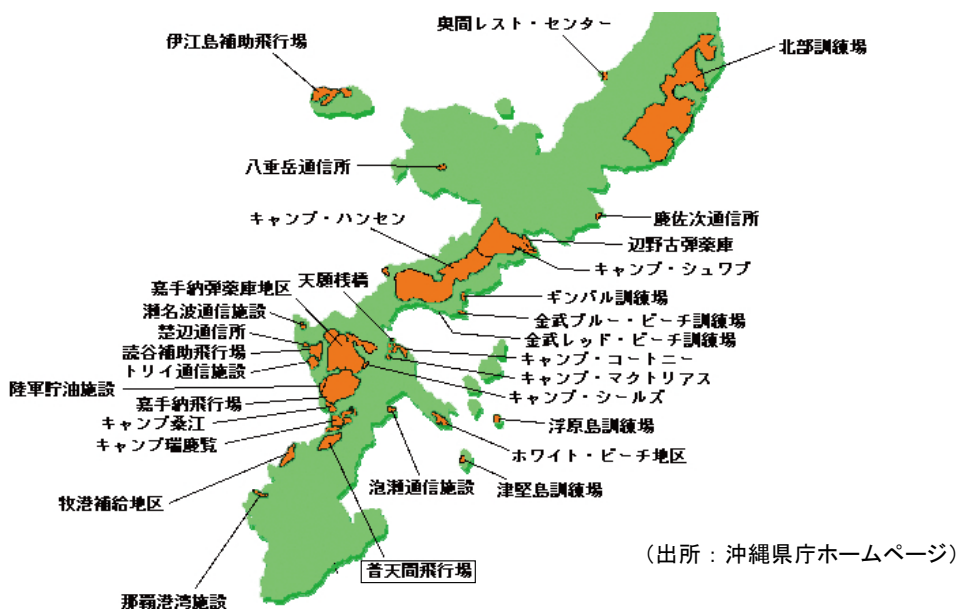
となって以来、4度目の市長選で初めて反対派の市長が誕生したことになる。<sup>1</sup>

これを契機に、沖縄の世論は県内移設反対の大きなうねりを起こした。4月25日に行われた県民集会では主催者発表で9万人あまりが集まり、「次善の策として県内移設も容認する」としてきた仲井眞弘多知事も参加して、「県内移設を断念し、国外・県外へ移設するよう強く求める」との決議を採択した。

この間、政府は非公式に県外の移設先を複数検討したもようであるが、正式な協議が始まることはなかった。5月4日に沖縄を訪問した鳩山由紀夫総理は仲井眞知事との会談で「すべてを県外にというのは難しい。沖縄に負担をお願いしなければならない」と表明。5月7日には腹案と目された鹿児島県徳之島に受け入れを打診したものの、地元三町長はこれを明確に拒否した。

結局、5月23日に沖縄を再訪した鳩山総理は、現行辺野古案への回帰を表明し謝罪するほかはなかった。これに対して、仲井眞知事は「受け入れは極めて厳しい」

沖縄本島の米軍基地



1. 投票結果は反対派の稲嶺氏 17,950 票に対して、容認派の島袋氏 16,362 票と 1,588 票 (4.6 ポイント相当) の僅差であった

と反発。結局、鳩山総理は6月2日に退陣表明した。

代わって就任した菅総理は、鳩山総理が決めた日米共同声明を尊重するとしているが、これを沖縄県民がすんなり受け入れるはずはない。このままでは普天間基地は現状固定化が続く情勢となっている。

### 都市空間を占有する普天間基地

市街地のまん中を占有する普天間基地では、2004年に米軍ヘリが沖縄国際大学の構内に墜落する事故が起きるなどして、市民生活に隣り合わせた基地の「危険性の除去」が叫ばれ続けてきた。

一方で、481ヘクタールという広大な基地用地が返還されれば、沖縄が将来の発展を構想するうえでの重要なフロンティア空間となる。普天間基地返還問題を、沖縄の長期的な土地利用や都市戦略の観点から見ることは、混迷を深めた現状を打開しうる視点を与えるものと考えられる。

日米同盟を基軸としたわが国の安全保障の観点からすれば、沖縄に米軍基地が存在することは地政学的な必然というほかない。その結果、わが国の全国土面積の0.6%に過ぎない沖縄県に、在日米軍専用施設面積の75%もが集中している。これは、沖縄の県土面積の約11%を占め、沖縄本島に限れば19%近くにもなる。

地権者に支払われる借地料などの軍関係受取額は全県で約1700億円であるが、仮にすべての軍用地で沖縄県の平均的な土地利用による生産活動が行われた場合には、少なく見積もっても3700億円程度の付加価値が生じるものと推定される。<sup>2</sup>

かつて「沖縄は基地経済で成り立っている」といわれたこともあったが、いまや基地経済の比重は県内総生産の4～5%にすぎない。基地がもたらす損失はその恩恵を遥かに上回っており、沖縄にとって、基地の対価が十分に償われているとはいえないことがわかる。

ここで、普天間基地はどのような場所に立地している

### 政令指定都市と沖縄本島中南部都市圏の比較

都市名	人口(万人)	面積(km <sup>2</sup> )	人口密度
札幌市	190	1121	1695
仙台市	103	784	1314
さいたま市	121	217	5576
千葉市	96	272	3529
横浜市	367	437	8398
川崎市	141	144	9792
相模原市	71	329	2158
新潟市	81	726	1116
静岡市	72	1412	510
浜松市	81	1511	536
名古屋市	226	326	6933
京都市	147	828	1775
大阪市	266	222	11982
堺市	84	150	5600
神戸市	154	552	2790
岡山市	70	790	886
広島市	117	905	1293
北九州市	98	488	2008
福岡市	145	341	4252
沖縄中南部	115	478	2406

(筆者作成)

かをみておく。普天間基地のある宜野湾市も含まれる沖縄本島の中南部地域には、県土の約2割にあたる約478平方キロに、じつに県民の8割近い約115万人が暮らしている。この地域には、南部の中核都市である那覇市と中部の拠点都市である沖縄市など17市町村があるが、山や川で隔てられている訳ではなく、一体的に連担した都市圏を形成している。

この集積を既存の大都市である19の政令指定都市と比べると、面積は北九州市にほぼ等しく、人口は広島市に近い。人口密度では政令市中11位に相当するほど稠密で、「仮想100万都市」が存在しているといって過言ではない。沖縄は離島であるだけでなく都市でもあるという認識をもつことは、沖縄の将来を構想するうえで極めて重要な点である。

普天間基地は、そうした大都市圏なみの土地利用が行

2. 県内総生産額を県土面積で除した「土地生産性」に県内基地面積を乗じて求めた

われている地域の一角を占有している。嘉手納基地と比べても、普天間の方がより都市的な空間を占拠していることは一目瞭然である。先に、基地の対価として現在受け取っている金額が、平均的な土地利用が行われたと仮定した場合に比べても著しく低いことを示したが、普天間の場合には、より高い付加価値がもたらされると考えることができる。このように、土地利用の面からみても、普天間基地の存在は、本島中南部都市圏ひいては沖縄全体の発展を妨げているとあって過言でないのである。

沖縄経済同友会では、2006年に「沖縄経済21世紀ビジョン」をまとめている。これは、日米合意で普天間も含め1500ヘクタールもの米軍基地の返還が合意されたことを受けて、跡地利用を含めた県土の再編を伴う政策構想として立案されたものである。

その中で、本島中南部都市圏を「コア沖縄」と名づけている。普天間跡地を「行政・産業パーク」と位置づけ、

那覇市から鉄軌道を延伸し、道州制を睨んだ州都を建設するなどして、那覇市への一極集中を緩和し分散型の広域都市圏を形成するというものだ。このように、沖縄の経済界が都市の育成を重視しているのは、周辺諸国の都市の動向を意識してのことであると思われる。

上海をはじめとする中国沿海部諸都市の発展は、経済面での権限を大胆に都市に委ね、都市間競争を促進することによってもたらされたといわれる。いまや台湾もそうした都市間競争の一員に加わっている。これら近隣諸国の趨勢を考慮するなら、今後の沖縄の発展は、沖縄県全体としての戦略が問われるのと同時に、沖縄の核となる都市が近隣諸国から見ていかに魅力的であるかが極めて重要になると考えられる。

中南部地域を一体的な都市とみだてて土地利用を考えたとき、その一等地を大規模な軍事基地が占有しているという現実には、危険性の除去という観点にとどまらず、

### 沖縄経済21世紀ビジョン



## 普天間基地（宜野湾市）



（出所：沖縄県庁ホームページ）

都市としての発展機会の損失となっていることがわかる。とりわけ、普天間基地周辺は航空写真をみてもわかるように、現在でも過密なまでの土地利用が行われているのである。この点からみれば、普天間の早期返還のために、県内移設を受忍することは、沖縄の利益に適うものと考えられる。

### 返還跡地の活用ビジョンと自治立法

このように、普天間基地の返還は、沖縄にとって将来の発展に向けた都市戦略に取り組む上での絶好のフロンティア空間を手に入れることを意味する。しかし、返還された基地の跡地利用は一筋縄にはいかないことを過去の事例は物語っている。

1987年に返還が実現した那覇市の牧港住宅地区は、面積214ヘクタールにおよび、過去最大規模の跡地利用が行われた。那覇市の新都心地区との位置づけで土地区画整理事業にもとづいて開発が進み、わが国随一の空港外大規模免税店である「DFSギャラリア沖縄」や沖縄県立博物館・美術館、さらに国の合同庁舎や那覇市役所の一部も移転するなどして、2005年には主要事業が完了した。

新都心地区の地権者は返還時で3500人といわれ、仮換地などを通じて権利関係を整理することが事業の前段階として求められた。かりに返還地がまとまった公有地であれば、総合的な土地利用がより容易であったことは疑いない。実際に新都心地区を歩いてみると、なかには虫食い型の開発と思われるような空間もあり、また手つかずの用地も散見される。

沖縄県がまとめた過去の返還地の跡地利用状況では住宅地が6～7割を占め、これに商業機能を付加することが多い。1981年に海兵隊基地が返還された北谷町美浜地区は、42ヘクタールの跡地が「アメリカンビレッジ」を中心とした住・商複合ゾーンに生まれ変わって人気を博し、マンション価格も那覇市内並みの高水準である。しかし、今後の跡地利用で同じような手法を用いても、宅地供給が過剰になるものと沖縄県側はみている。<sup>3</sup>

普天間基地の場合、返還される面積は約481ヘクタールであり、新都心地区の2倍、北谷美浜地区の10倍にも相当する。しかもその9割が民有地で地権者は3065人とされている。これだけの数の地権者の合意を取り付けながら、一体的な土地利用を進めていくことは新都心地区と同様に容易ではない。わが国で最多の地権者が合意した再開発事業とされる東京の六本木ヒルズでも、その数は300名程度である。

こうした課題があるからこそ、2005年の日米合意に際して、当時の稲嶺恵一知事は返還後の地権者への補償問題などから、迅速な大規模返還には慎重な姿勢を示していたことが後の新聞記事で明らかになっている。<sup>4</sup>

現在、普天間基地の地権者に対しては、年間約61億円の借地料が日本政府から支払われている。地権者の状況はまちまちで、地代で生計を立てている人が少なくない一方で、不在地主も増加傾向にある。

日米合意に沿えば、普天間基地の代替施設は2014年に完成し移転が行われることになっている。積年の悲願であった返還が実現した時に、肝心の跡地利用の方向が

3. 沖縄県企画部企画調整課「沖縄県における駐留軍用地跡地利用の推進について」2009年6月

4. 「琉球新報」2009年11月18日付朝刊一面

全く定まっていないというのでは、移転受け入れに尽力した関係者が報われない。

沖縄県民の知恵を結集して、跡地利用のグランドデザインを描き、実現していくことが求められる。その際には、まず全体の青写真を描いた上で、実際の都市整備は複数のクラスターに細分化するなどして、一定の時間軸の中で段階的に事業実施していくことが必要になる。

全体計画や個別計画については、まず沖縄の知恵を結集することが基本であるが、それでは足りないという時に、ヤマト（日本本土）にのみ知恵やお金を頼る必要はない。国際コンペなどを行って世界中からアイデアも資金も集めればよい。それこそが、「万国津梁（<sup>しんりょう</sup>世界の架け橋）」という沖縄のアイデンティティーにふさわしい。

一方、地権者によっては、所有地を自分で活用したい人、売却したい人、あるいは信託や寄付しても良いとする人などさまざまであろう。そうした多様なニーズにきめ細かく応えられるよう、高度利用から環境保全まで含めた多数のクラスター計画を用意し、地権者の希望に沿って換地を行うなど、従来の再開発制度の枠組みを超えた工夫が必要となろう。いわば普天間跡地という1つの超大規模再開発事業が進むというよりも、普天間クラスターという数十の再開発事業群を連続・多発的に進行するイメージがふさわしいと思われる。

これを可能にするため、沖縄県が県内移設を受け入れる場合には、国は沖縄の基地跡地利用を総合的に進めるための特別立法や財政支援を大胆に行うべきであろう。それは、県内移設受け入れの見返りでもある。しかし筆者は、こうした代償措置を講じる際には、土地利用をはじめとした関係立法に関する権限そのものを一括して沖縄に移譲し、「沖縄の将来は沖縄に委ねる」という考え方に立つことが重要であると考えている。

## 一国二制度で単独特例沖縄州を

1952年、米国統治下にあった沖縄で「琉球政府設立

に関する布告」が発せられた。そこには、「立法、行政、司法を備える琉球政府を設立する」とあり、「立法権は琉球住民の選挙した立法院に属する」と明記されている。その後1972年に復帰するまでの間、琉球政府は戦後のわが国でだれも経験しなかった「自治立法」を担っていたのである。

わが国では、2007年に地方分権改革推進委員会がはじめて「地方政府」という概念を提唱しているが、これに半世紀先立って、沖縄には地方政府が存立していたことになる。この間、沖縄の人々は県庁に当たる行政機構を「政府」と呼んでいたという。占領統治下という限定条件のもとではあるが、琉球政府にはわが国の地方政府のモデルとして学ぶべき点が少なくない。

2009年に沖縄道州制懇話会がまとめた「沖縄の特例型道州制に関する提言」では、まず沖縄が「単独」で道州を形成すべきという主張がなされている。沖縄を九州などとは別の単独州にすべきであるという意見は、県内の各種アンケートで9割を超えている。これは歴史的に見ても妥当なものであろう。

同時に、懇話会提言は沖縄州の権能は他の道州とは異なる「特例型」であるべきとしている。ここでいう特例とは、沖縄の地勢的な条件を踏まえて、海洋管理や国境管理に関する権限を沖縄が自ら担うことなどが想定されている。また、いわゆる財政調整について、ナショナルミニマムを担保する財源については他地域よりも手厚く配分されるべきであるとの意見もある。しかし、筆者のみるところ、沖縄が求める究極の特例とは、財政支援やそれにもとづく特定の施策ではなく、かつて琉球政府が有していたのと同様の「政策の自己決定権」が基本となるべきである。

一方、結党以来、民主党は沖縄問題を重視しており、2005年に独自にまとめた「沖縄ビジョン」では、地域主権のパイロットケースとしての「一国二制度」を全国に先駆けて導入する必要があるとしている。<sup>5</sup>

5. 2008年の同ビジョン改訂版では、「一国二制度的に各種制度を積極的に取り入れることも検討する必要がある」とトーンダウンしている

鳩山前総理にしる菅総理にしる、民主党の屋台骨を背負ってきた幹部が、このビジョンを覚えていないはずがなかろう。今後、菅内閣が沖縄との対話を再開する際には、ぜひ「沖縄ビジョン」に盛った一国二制度の精神を尊重してもらいたいものである。

普天間基地の県内移設を受忍することは沖縄の利益に適うとする本稿には、県内移設に反対する立場からの批判もあるものと予想される。しかし、筆者は県内移設の見返りとして国からの特例的な権限移譲や財政措置を引き出し、沖縄の将来の発展のための態勢を整えるにはいまが絶好機であるとの認識から本稿を執筆した。その際の究極の政策パッケージとして、「沖縄単独特例型道州」を位置づけることができる。

民主政権における道州制の位置づけはまだ定まっていないが、離島を抱える沖縄では、基礎自治体（市町村）と広域自治体（県ないし道州）が一体的に機能することが望ましく、民主党が志向する基礎自治体中心主義とも矛盾しない。旧政権では、北海道が道州制特区として位置づけられてきたが、民主党政権では沖縄を地域主権と一国二制度のモデルケースとすることがふさわしいのではないか。

琉球王朝時代から、沖縄の歴史は近隣の大国に翻弄され続けてきた。しかし、沖縄の人々にはそうした環境に適合して生き抜いたたかさがあったといわれる。沖縄では、大きく影響を受ける相手国が変わることを「世替わり」と呼ぶ。中国への朝貢時代、薩摩支配下の時代、戦後のアメリカ統治時代、日本復帰後の本土へのキャッチアップ時代をへて、普天間問題の迷走をケガの功名として、沖縄自身の自治による「新たな世」が切り拓かれることを期待したい。



■バックナンバー

Date/No.	分野	タイトル・著者
2010.5.26(Vol.4-No.30)	地域政策	公共施設経営の現状と今後 コンサルティング・フェロー/㈱ファイコラボレート研究所代表取締役 望月伸一
2010.5.19(Vol.4-No.29)	地域政策	地域主権型道州制における新たな税財政制度 研究員 金坂成通
2010.5.10(Vol.4-No.28)	地域政策	政令市「相模原」を地域主権社会の試金石とせよ 研究員 宮下量久
2010.4.21(Vol.4-No.27)	外交・安全保障	米国の新しい核戦略と「核の傘」 主任研究員 金子将史
2010.4.16(Vol.4-No.26)	外交・安全保障	民主党流の防衛大綱は可能か 主任研究員 金子将史
2010.4.8(Vol.4-No.25)	地域政策・教育	子どもの未来を拓く地域からの挑戦 前・恵庭市長/「子育てと教育を考える首長の会」事務局長 中島興世
2010.2.23(Vol.4-No.24)	地域政策	指定管理者制度から公共施設のあり方を見直す コンサルティング・フェロー/横浜市立大学教授・エクステンションセンター長 南 学
2010.2.18(Vol.4-No.23)	外交・安全保障	「米国国防見直し：QDR 2010」を読む 主任研究員 金子将史
2010.2.3(Vol.4-No.22)	地域政策	ハコモノ改革を自治体経営自立化への突破口とせよ コンサルティング・フェロー/前・志木市長 穂坂邦夫
2010.1.19(Vol.4-No.21)	教育	義務教育費国庫負担金の加配定数分を税源移譲せよ ～教職員定数制度の見直しに向けた提言～ 主任研究員 亀田 徹
2010.1.12(Vol.4-No.20)	地域政策	松下幸之助と観光立国 コンサルティング・フェロー/東洋大学准教授 島川 崇
2009.12.10(Vol.3-No.19)	地域政策	民主党政権は、こうして地域のポテンシャルを高めよ！ コンサルティング・フェロー/中部大学教授 細川昌彦
2009.11.5(Vol.3-No.18)	外交・安全保障	「東アジア共同体」に対する中国の姿勢 主任研究員 前田宏子
2009.11.5(Vol.3-No.17)	政治	鳩山政権に期待する「新しい政治」のあり方を論ず 常務取締役 永久寿夫
2009.9.1(Vol.3-No.16)	外交・安全保障	国家ブランディングと日本の課題 主任研究員 金子将史
2009.7.6(Vol.3-No.15)	地域政策	富士山静岡空港の挑戦 ～空港の画竜点睛は新幹線新駅にあり～ 研究員 宮下量久
2009.4.23(Vol.3-No.14)	教育	フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第 89 条の改正試案～ 主任研究員 亀田 徹

Date/No.	分野	タイトル・著者
2009.2.03(Vol.3-No.13)	外交・安全保障	中国の対外援助 研究員 前田宏子
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー 主任研究員 金子将史
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか 主任研究員 金子将史
2008.10.08(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 －廃止をタブー視するな－ 主任研究員 佐々木陽一
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！ 主席研究員 荒田英知
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案 主任研究員 亀田 徹
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 客員研究員 南 学
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 主任研究員 金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 － P H P 「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応－ 研究員 前田宏子
2007.12.13(Vol.2-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 主任研究員 佐々木陽一
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 主席研究員 荒田英知
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導く P H P 総合研究所の政策提言 主任研究員 金子将史
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 代表取締役社長 江口克彦

## 『PHP Policy Review』

Web誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や国内外の研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

グローバリズムの急展開、BRICS諸国の台頭、エネルギー資源の高騰、金融市場の混乱、絶え間なく続くテロや地域紛争など、21世紀の世界は混迷を極めています。国内に目を転じれば、少子高齢化社会、増え続ける公的債務、東京一極集中、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積です。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智恵が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

### 『PHP Policy Review』 (Vol. 4-No. 31)

2010年6月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 株式会社PHP総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

E-mail : think2@php.co.jp

## 株式会社PHP総合研究所とは

1946年に設立された独立の民間シンクタンク。創設者の松下幸之助の願いであるPHP（Peace and Happiness through Prosperity：繁栄によって平和と幸福を）の実現に向けた研究活動に取り組んでいる。

これまで「学校教育活性化のための七つの提言」、「2010年 日本への提言－総合的で重層的な安全保障－」、「地域主権型道州制」、「日本の対中総合戦略」やマニフェスト検証など、多くの研究・提言を発表してきた。

## メールマガジン登録のご案内

株式会社PHP総合研究所の最新情報をお届けします。

- ・ 政策研究、提言
- ・ 論文
- ・ コラム

メールマガジンの配信をご希望の方は

<http://research.php.co.jp/newsletter/>

へアクセス後、ご登録下さい。