

平成 20 年度 大規模駐留軍用地跡地等利用推進費
沖縄県知事公室基地対策課委託調査

**駐留軍用地跡地の計画的利用推進制度検討調査
報告書
(概要版)**

平成 21 年 3 月

共同企業体
玉野総合コンサルタント 株式会社
日本工営 株式会社

駐留軍用地跡地の計画的利用推進制度検討調査 報告書 目次

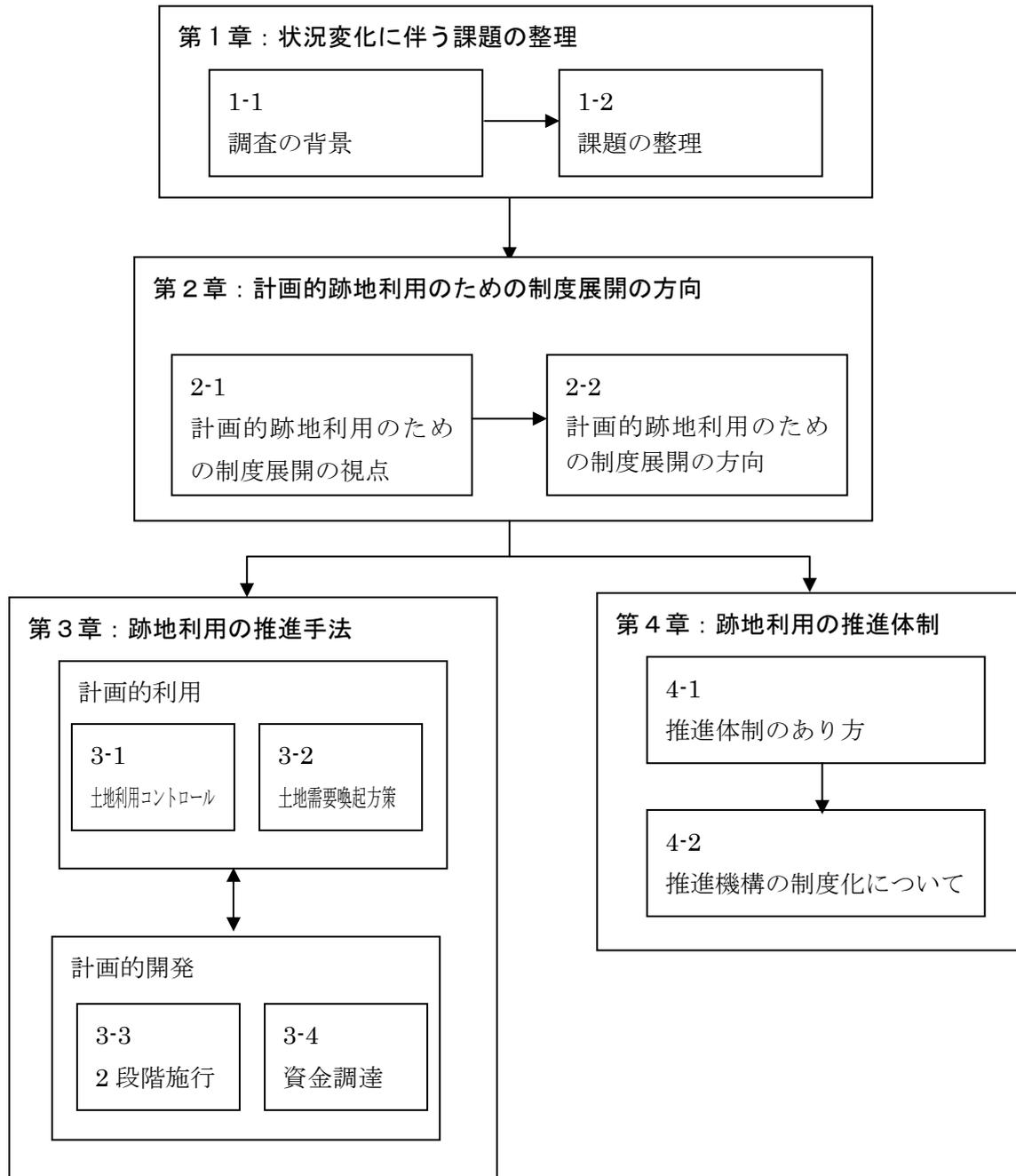
はじめに	1
第1章 状況変化に伴う課題の整理	3
1-1 調査の背景	3
1-2 状況変化に伴う課題の整理	7
第2章 計画的跡地利用のための制度展開の方向	15
2-1 計画的跡地利用のための制度検討の視点	15
2-2 計画的跡地利用のための制度展開の方向	18
第3章 跡地利用の推進手法	23
3-1 土地利用コントロール	23
3-2 土地需要喚起方策	24
3-3 2段階施行	25
3-4 資金調達	28
第4章 跡地利用の推進体制	31
4-1 推進体制のあり方	31
4-2 基地跡地整備推進機構(仮称)の制度化について	39

はじめに

昨年度実施された「駐留軍用地跡地の計画的な利用の枠組み検討調査」において、平成 18 年 5 月の日米安全保障協議委員会（いわゆる「2 プラス 2」）合意による嘉手納飛行場より南の米軍施設・区域についての返還に向けては、その跡地整備にかかる推進主体の必要性が示されたところである。

そこで、本調査では、それを受けて、より多様な視点から推進主体に求められる機能・権能等についての整理を行い、法制度をはじめとする諸制度や国等の支援策など必要な事項について具体的に整理を行うとともに、それ以外の調査業務で示された各種課題への対応方策の実現に向けて必要な調整・行動及び工程等を明確にし、跡地の計画的利用を図るために新たに必要となる制度、整備手法、推進体制の構築に向けての検討を行い、その内容を整理することを目的とする。

全体構成



第1章 状況変化に伴う課題の整理

1-1 調査の背景

(1) SACO 合意時からの環境変化

SACO合意時からの環境変化として、法制度等の整備、日米安全保障協議委員会（2 + 2）の最終合意があげられる。

① 法制度整備等

- ・ 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（軍転特措法） H7 年度～H23 年度
- ・ 沖縄振興特別措置法（沖振法） H14 年度～H23 年度
- ・ 沖縄振興計画（沖振計） H14 年度～H23 年度

② 「2+2」合意(日米安全保障協議委員会)

- ・ 嘉手納飛行場より南の駐留軍用地の返還が合意される

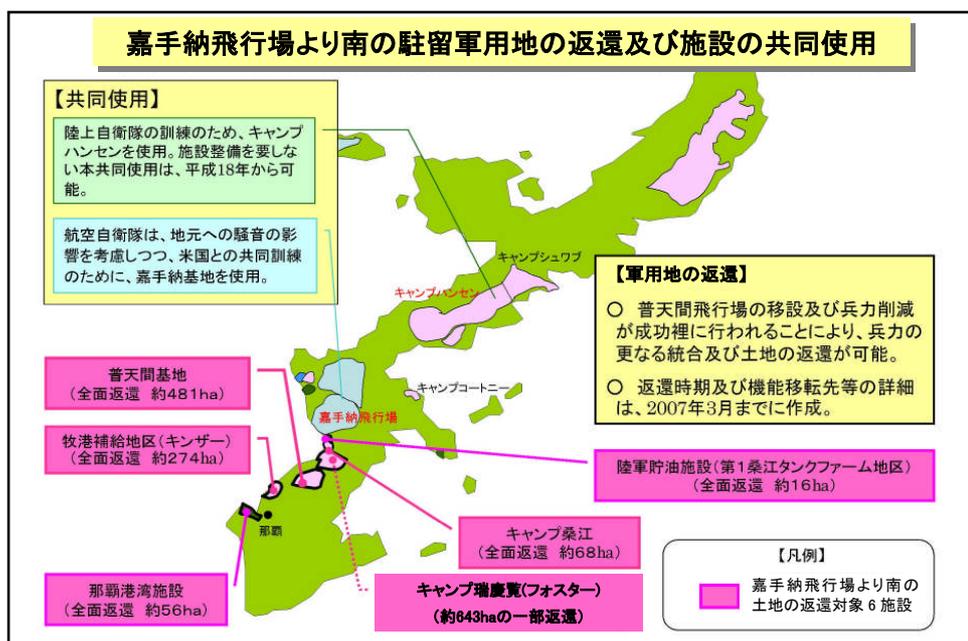
図表 1-1: 返還スケジュール



③ 膨大な返還予定区域

- ・ 返還予定面積は 1,000～1,500ha

図表 1-2: 嘉手納飛行場より南の駐留軍用地の返還予定



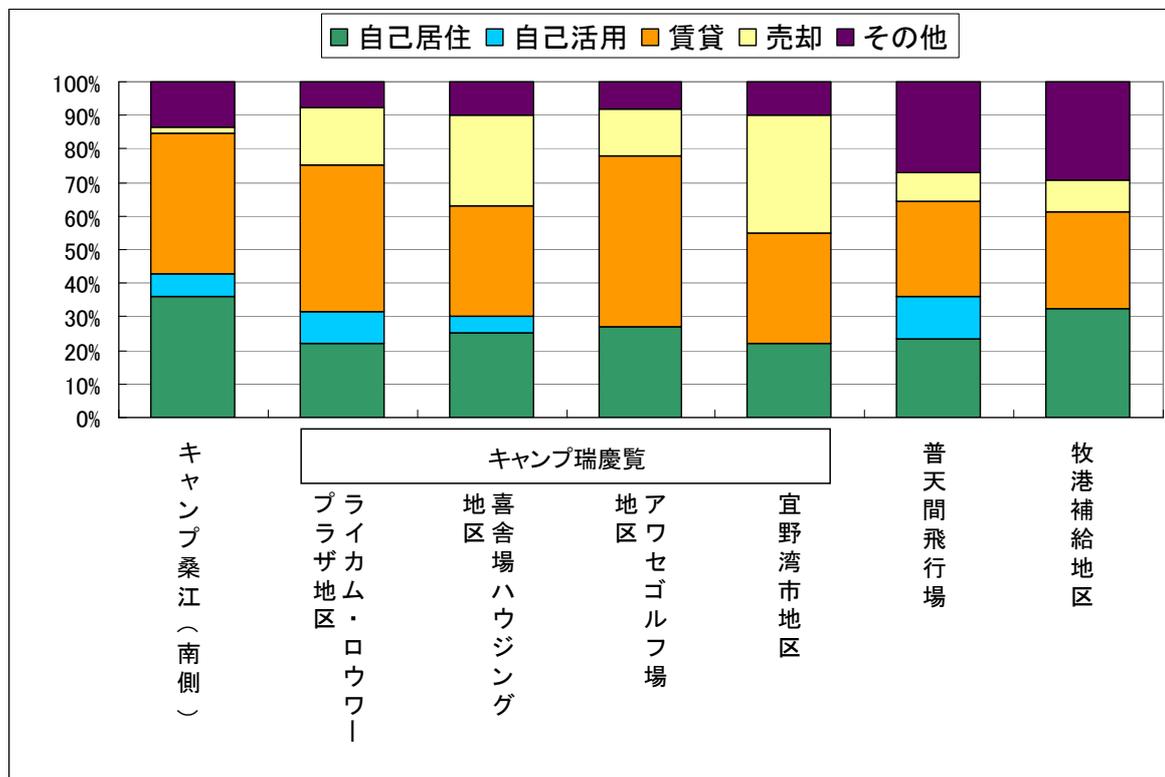
出典: 在日米軍の兵力体制の再編(平成18年5月:防衛庁・外務省)インターネットより

(2) 需要を上回る供給が予想される住宅地

① 地主の将来土地利用意向

各返還予定地の将来土地利用に関する地主意向調査では、自己利用意向は3割前後であり、5割前後が土地需要に基づく賃貸や売却意向を持っている。

図表 1-3:地主の将来土地利用意向(人数ベース)



出典:

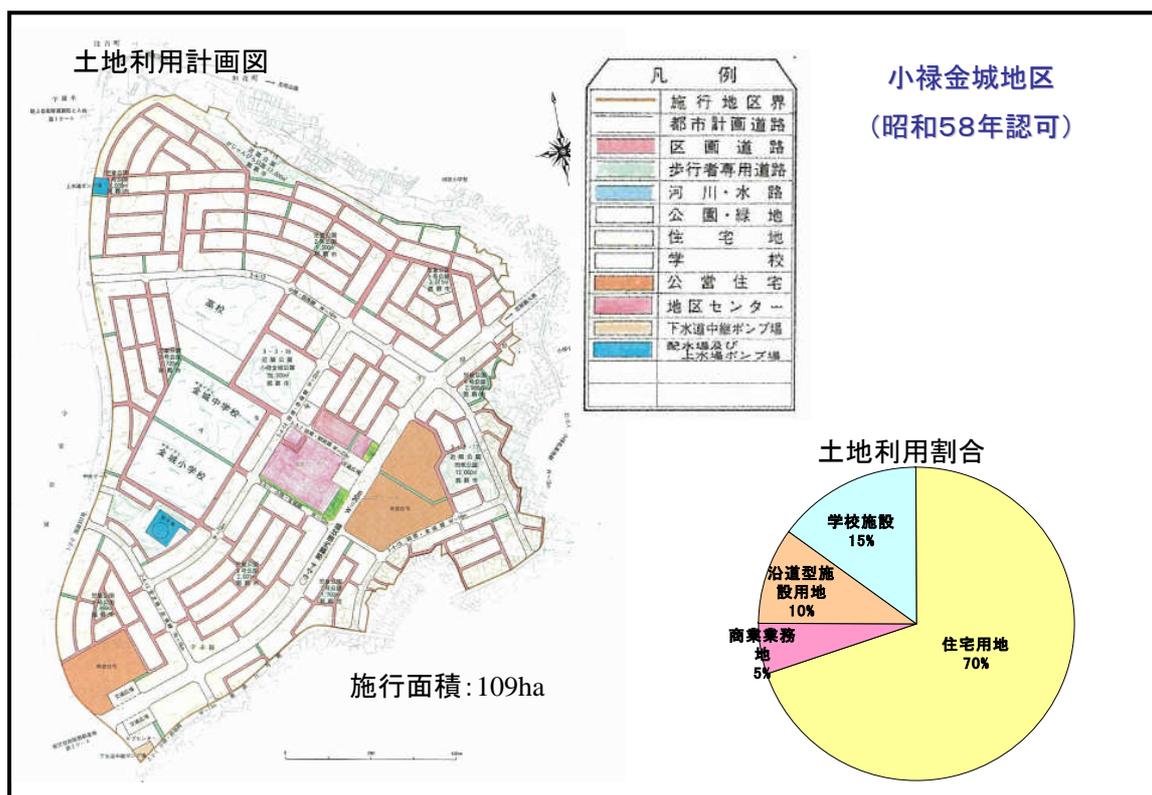
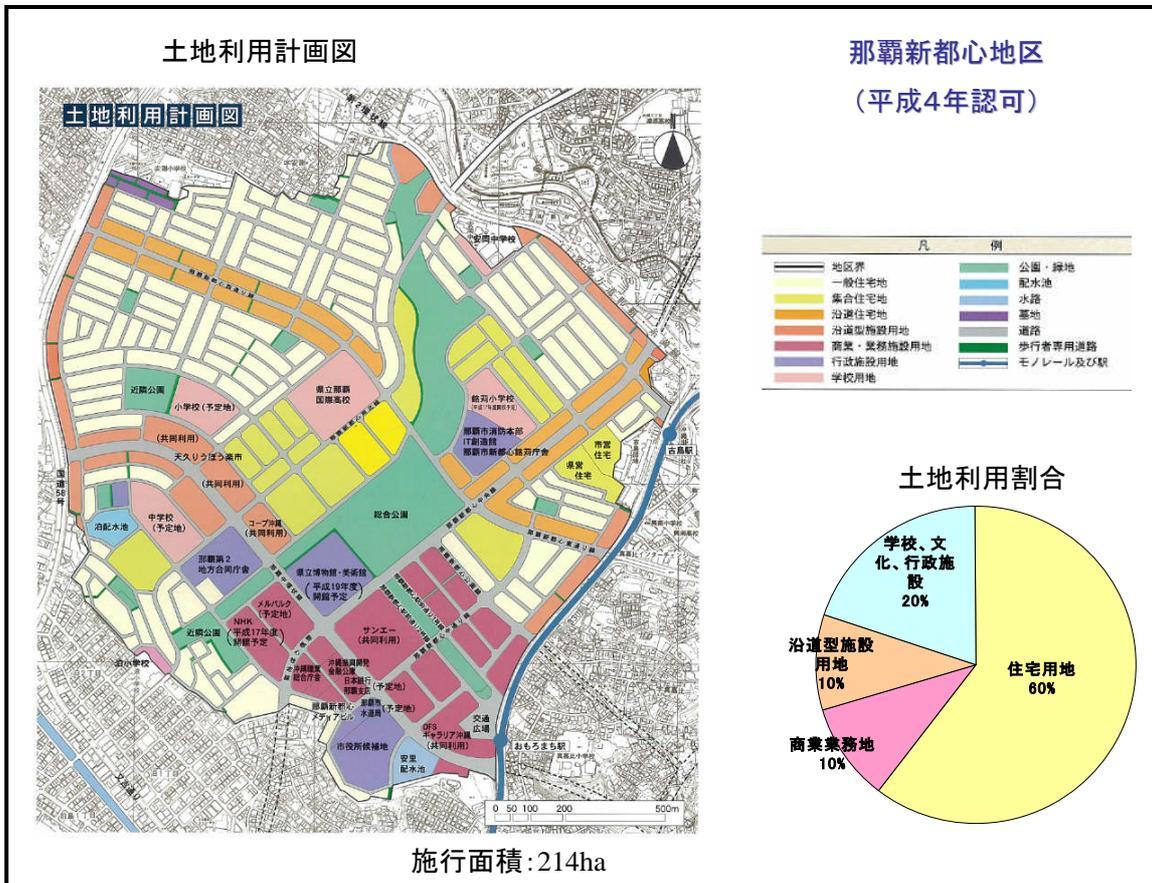
- ・キャンプ桑江南側地区まちづくり基本構想(平成17年2月 北谷町)
- ・キャンプ瑞慶覧返還地区等まちづくり合意形成促進支援業務報告書(平成18年3月 沖縄市・北中城村)
- ・喜舎場ハウジング地区における跡地整備計画検討業務報告書(平成18年3月 北中城村)
- ・アワセゴルフ場跡地に関するまちづくり基本構想策定調査報告書(平成18年3月 北中城村)
- ・瑞慶覧地区合意形成促進活動業務調査報告書(平成17年3月 宜野湾市)
- ・普天間飛行場跡地利用に関する意向調査報告書(平成16年3月 宜野湾市)
- ・牧港補給地区跡地利用基本計画基礎調査報告書(平成18年3月 浦添市)

※第1桑江タンクファーム、那覇港湾施設の土地利用意向調査は行われていない

② 従来の跡地開発

従来の跡地開発では、住宅地及び商業地による利用が中心である。

図表 1-4: 返還跡地の土地利用計画の代表例



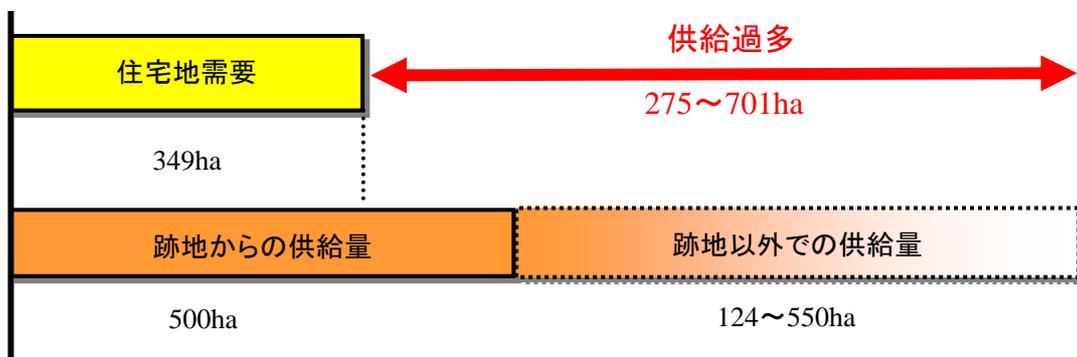
③ 住宅地の需給バランス

中南部都市圏住宅関連調査（平成16年）及び駐留軍用地跡地の計画的な利用の枠組み検討調査（平成19年）では、住宅地に関する2029年までの需要量と供給量について、次のようにまとめている。

- ・中南部都市圏の住宅地需要は 349ha と推計されている（2015年～2029年）。
- ・基地跡地を整備して供給される住宅地は 500ha を上回る予測がされている。
- ・この他に基地跡地以外での住宅地の供給量 124～550ha と予測されている。

これにより、住宅地需要のみでは、かなりの供給過多となることが懸念される。

図表 1-5: 住宅地需要と開発による供給量の関係

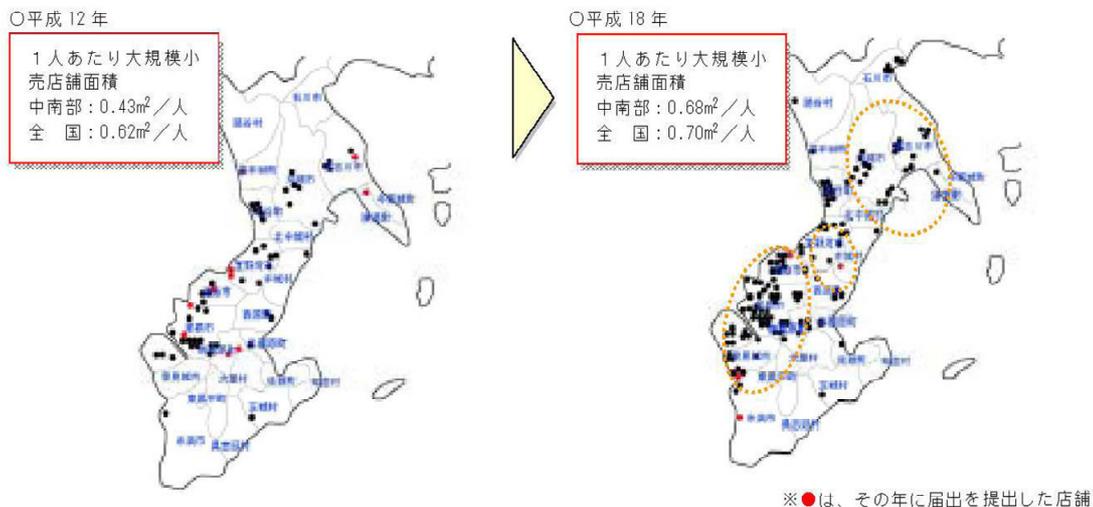


④ 商業地の需給状況

中南部都市圏の1人あたり大規模小売店舗面積（平成18年）は、 $0.68\text{m}^2/\text{人}$ （全国平均： $0.70\text{m}^2/\text{人}$ ）であり、平成12年（中南部都市圏： $0.43\text{m}^2/\text{人}$ 、全国： $0.62\text{m}^2/\text{人}$ ）に比べ、全国平均水準に近づいている。

これより、商業地需要は概ね充足していることが伺える。

図表 1-6: 1人あたりの大規模小売店舗面積（平成12、18年）と大規模小売店舗届出の状況（平成12、18年）



出典：全国大型小売店総覧、沖縄県観光商工部観光企画課データ

1-2 状況変化に伴う課題の整理

(1) 都市的開発の必要性

近年、中心市街地の空洞化や市街地の郊外化の問題点が指摘される中で、国はコンパクトシティを目指すべく政策転換を進めている。このため、嘉手納飛行場より南の駐留軍用地跡地について、圏域内の住宅地需要の伸びが鈍化することが指摘されている中で、都市的な開発整備を進めることについての必要性を整理する必要がある。

① 県土の発展のための視点

- a 基地返還跡地を、本県の自立的発展に寄与する貴重な空間として活用し、計画的な都市づくりや新たな経済活動の拠点形成を目指す必要がある。

* 沖縄 21 世紀ビジョン（仮称）策定資料

- b 駐留軍用地跡地は土地そのものの経済活動利用が妨げられてきたことに加え、周辺の土地を含めて振興の大きな支障となってきた。このため、駐留軍用地跡地利用は既存の土地・交通ネットワークの利用・再編により、沖縄本島全体の経済活動のために利用していくべきである。

- c アジアの経済発展及びグローバル化の進展に対応した産業振興を図るための空間として活用するためにも、駐留軍用地跡地を開発整備することが必要である。

* 沖縄 21 世紀ビジョン（仮称）策定資料

- d 長期的な視点から、まとまりのある空間は産業クラスター形成の可能性を秘めている。

- e 駐留軍用地跡地の都市的開発により、職住近接とゆとりある敷地の住宅供給が実現可能となれば新たな産業誘致に向けた魅力が高まる。

② 中南部都市圏構造の見直しの視点

- a 既成市街地は、基地周辺に都市基盤が未整備なまま形成された密集市街地が多く存在し、その改善に積極的に取り組む必要がある。駐留軍用地の跡地利用に際しては、中南部の都市圏構造を視野に入れるとともに、既成市街地の居住環境の改善についても一体的に検討していく必要がある。

* 那覇広域都市計画「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（素案）

- b 60 年余にわたり蓄積されてきた都市構造の歪みについては、例えば建築物の耐用年数等を考慮すれば、時間をかけて徐々に解消されていくものと考えられ、長期的に市街地密度の平準化が図られるものである。

- c 駐留軍用地跡地は既成市街地の中心部に位置しており、そこに開発圧力を適切に誘導して都市整備を進めること[※]が求められている。(→ コンパクトシティの実現)

※那覇広域都市計画「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(素案)

開発圧力を駐留軍用地跡地に適切に誘導して、円滑に跡地開発を進めるため、本区域は区域区分を継続することとします。(那覇広域都市計画)

- d 那覇広域都市計画区域及び中部広域都市計画区域では、人口密度が全国平均並である[※]ものの、広大な米軍基地・施設が存在していることから可住地面積が狭められており、ゆとりのあるまちづくりを実現するためにも、駐留軍用地跡地については都市的開発を図る必要がある。

※平成17年国勢調査

那覇及び中部広域都市計画区域平均 24.96人/ha、全国平均 24.50人/ha

(類似指標 市街化区域人口密度 那覇広域 72.60人/ha、全国平均 59.64人/ha)

- e 沖縄の住宅地の地価は、九州では福岡に次いで高く^{※1}、新築住宅における持ち家の比率も低下の傾向を示しており^{※2}、県民の住宅地取得を取り巻く環境は厳しい状況にある。このため、駐留軍用地跡地の都市的開発により長期的に地価が適正な水準に落ち着くことで、県民の持ち家率の回復などの効果が期待できる。

※1 平成20年地価公示価格、福岡 49,900円/㎡、沖縄 42,000円/㎡

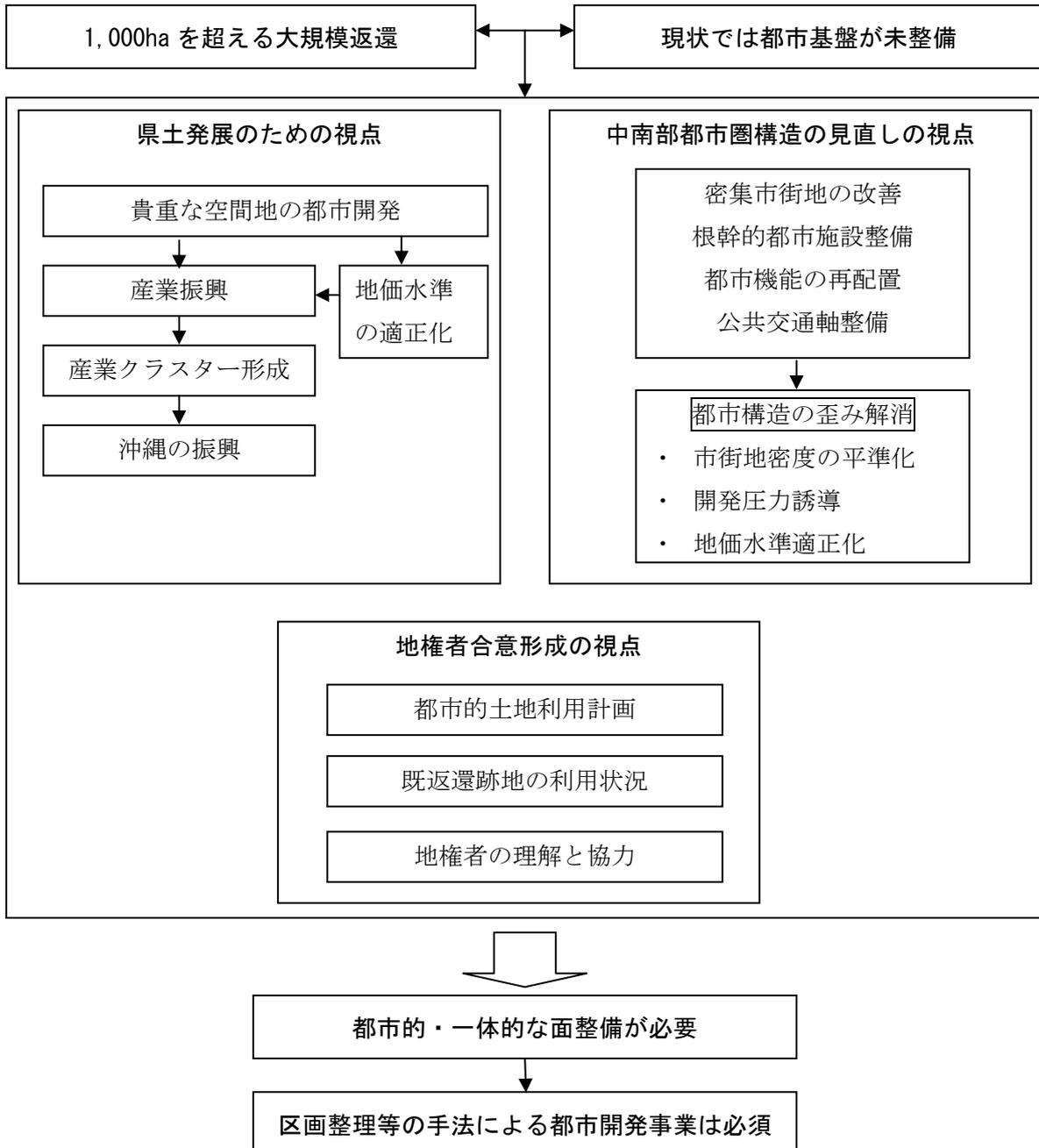
※2 沖縄県土木建築部資料 平成10年度50%→平成18年度29%

- f 駐留軍用地跡地を貫く公共交通軸の整備により、各跡地間の有機的連携と時間距離の短縮化を図り、県内人口の約8割が居住する本島中南部において職住近接型のまちづくりの実現が可能となる。

③ 市町村及び地権者合意形成の視点

- a 市町村においては、中南部圏域における既返還跡地の利用状況等を踏まえながら、都市的な土地利用を前提に跡地利用計画の策定を進めており、これらの跡地利用計画との整合を図る必要がある。

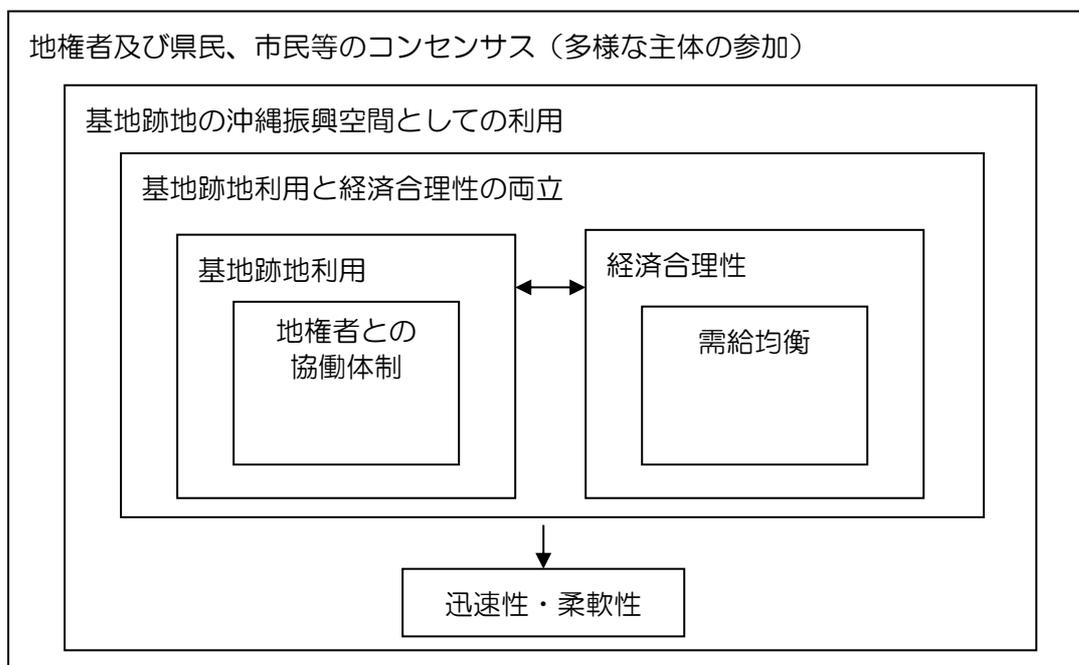
図表 1-7: 都市開発の必要性



(2) 都市開発の視点

都市的な開発を推進するにあたり、一般的な都市開発、基地跡地特有の都市開発の両面から、都市開発に必要な視点を整理する。

図表 1-8: 都市開発の視点(概念図)



① 一般的な都市開発での視点

a. 需給均衡

都市開発においては、「無秩序な市街化を抑制し、計画的な市街化を図る」という目的を達成するための土地利用コントロールが必要である。このため、都市的土地利用の需要の見通しに基づく、需給均衡の視点をもった都市開発が望まれる。

b. 迅速性・柔軟性

都市開発においては、投資に対する事業効果が最大限に発揮できるよう、事業効果の早期発現や地域の実情への柔軟な対応などへの配慮が求められる。このため、迅速性・柔軟性の視点をもった都市開発が望まれる。

c. 多様な主体の参加

まちづくりの主体は、地権者、行政、市民、県民、民間企業など、多様な担い手が存在する。都市開発においても、行政の説明責任の強化や住民参加手法の充実により、多

様な主体の理解が得られ、その内容が決め事として受け入れられる必要がある。このため、多様な主体の参加の視点をもった都市開発が望まれる。

② 基地跡地の都市開発での視点

a. 沖縄振興の空間

大規模な基地跡地は、本島中南部における枢要な位置を占める。このため、大規模な基地跡地は、沖縄振興のための貴重な空間であるという基本認識の下、県土構造再編を視野に入れた都市開発が望まれる。

b. 経済合理性と跡地利用の両立

これまで、都市部における基地跡地では、都市的土地利用の需要を背景に都市開発が進み、宅地の供給は経済合理性を保ちつつ行われ、地権者も土地利用機会を見出すことが可能であった。

しかし、嘉手納飛行場より南の大規模な基地返還を踏まえた場合では、経済合理性に任せて大量の宅地を供給すると、需要の不足による不動産市場への影響や、低密度スプロール化などが懸念され、跡地利用の実現性が危惧される。

このため、経済合理性と跡地利用の両立の視点を持ち、その手立てをおこなうことが望まれる。

c. 地権者への支援策と行政の対応

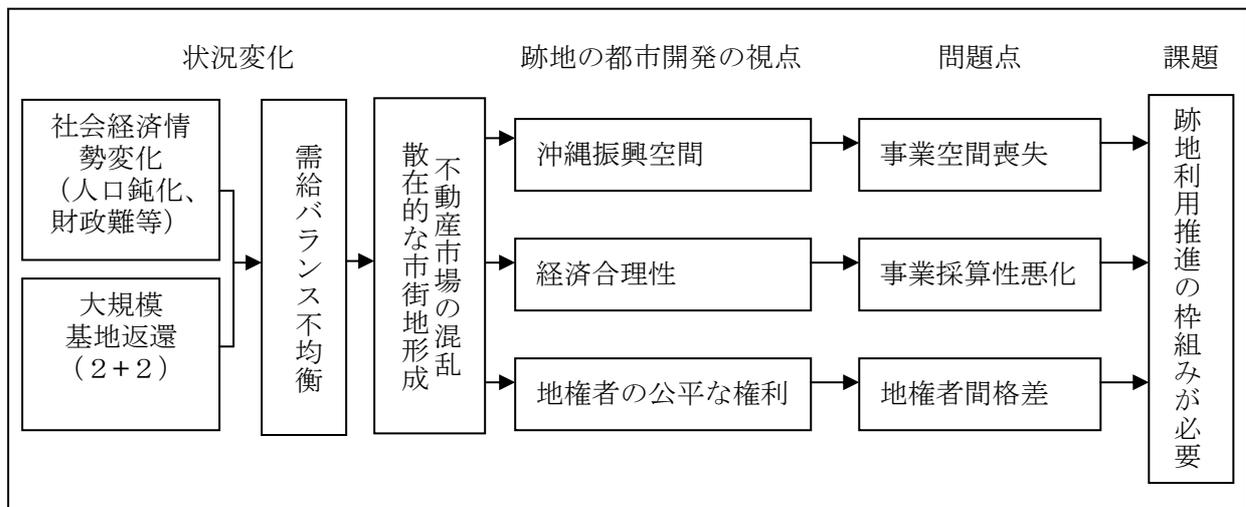
大規模な基地跡地においては、地権者の土地利用が国の基地政策により60余年に渡り制限された経緯を踏まえる必要がある。このため、跡地利用の推進にあたっては、長期的な視点から地権者との協働による継続的な取り組みが可能となるよう、地権者への支援策を含めた都市開発が必要である。

(3) 課題の整理

① 基地跡地における計画的利用の枠組み構築の必要性

基地跡地に対して都市的開発を実施する場合、需給バランスの不均衡により、散在的な市街地が形成され、基地跡地の計画的利用が図られなくなることが懸念される。さらには、沖縄振興のための貴重な空間の喪失や事業採算性の悪化、地権者間の格差拡大などが懸念される。それらを回避するためには、計画的な跡地利用推進のための基本的枠組みの構築が必要である。

図表 1-9: 基地跡地における計画的利用の枠組み構築の必要性



② 意見交換・各種調査を踏まえた課題

市町村ヒアリング、庁内意見交換会、106項目課題、既往調査等、関係機関との意見交換、各種調査を整理し、これらから抽出される課題及び本業務で検討する課題及び対応方向について整理する。

図表 1-10:意見交換・各種調査を踏まえた課題

項目	抽出された対応が必要な課題		対応方向
位置づけ	●返還時期・区域の明確化		国要請事項
	●大規模跡地の指定要件緩和		国要請事項
調査・事業	基礎調査 段階	●基地内立入調査の円滑な実施	国要請事項
		▲文化財調査の実実施計画、手法整備等の再精査	他業務対応
	構想段階	▲△跡地利用計画などの再点検	他業務対応
		●△各跡地間で連携した計画づくり	他業務対応
	事業準備 段階	●特定跡地給付金における実態に即した支給期間の確保	国要請事項
		▲原状回復中の事業実施、文化財調査、その他再開発事業に手戻りがないようにする跡地利用の円滑化に関わる措置	国要請事項
体制		○需給バランス確保のための方策	計画的利用のあり方について本業務で検討
		●事業の特例が必要（土地区画整理事業、斜面地の跡地利用、土地の先行取得、文化財調査）	計画的開発のあり方について本業務で検討
		●財政運営への支援	
		●▲国有財産処分制度（譲渡、仮使用措置）	
		▲先行買収対象の拡充	
		●磁気探査の地元負担軽減	
関連事項		●国、県、市の協力体制の継続	跡地利用推進体制のあり方について本業務で検討
		●▲埋蔵文化財調査体制の整備	
		▲情報提供体制の見直し	
関連事項		○●周辺市街地の空洞化対策、周辺市街地と基地跡地を一体で整備する制度	他業務対応
		○△新都心地区の課題の整理、普天間飛行場でのノウハウ活用・情報共有	他業務対応
		▲大規模な返還を踏まえた雇用対策措置	他業務対応

本業務で検討

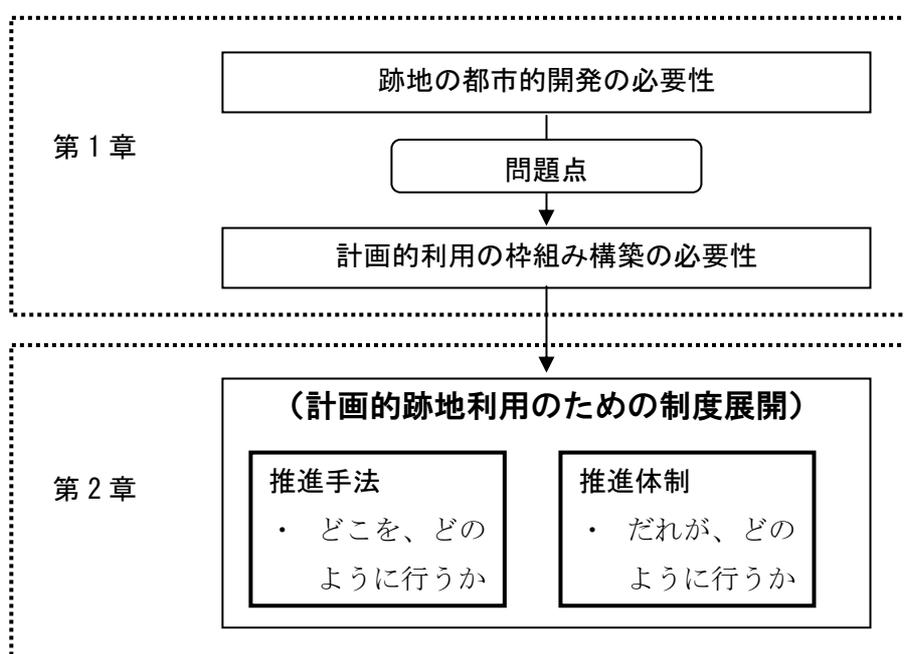
●市町村ヒアリング、○庁内意見交換会、▲106項目課題、△既往調査整理

第2章 計画的跡地利用のための制度展開の方向

2-1 計画的跡地利用のための制度検討の視点

本節では、第1章で整理した計画的利用の枠組み構築の必要性を踏まえ、計画的跡地利用のための制度検討の視点を整理する。返還時期が見定まらない事情を踏まえ、都市的開発の必要性をよりどころとして、推進手法、推進体制の制度展開にかかる検討を行うものとする。

図表 2-1: 計画的跡地利用のための制度検討の視点

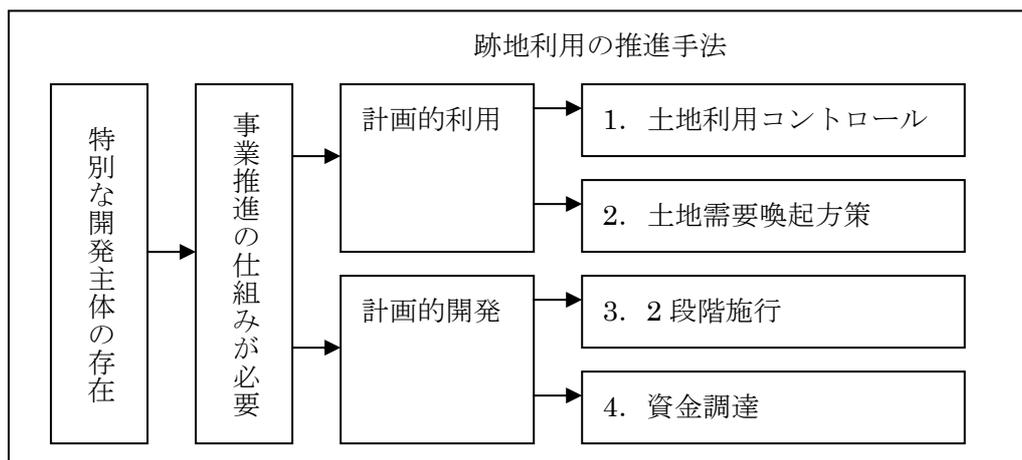


(1) 推進手法制度の構築に向けた展開方向

嘉手納飛行場より南の大規模な返還を踏まえた跡地利用を推進するためには、沖縄振興に資する利用促進と需給バランスを両立させることが大きな課題となる。

この課題に対応した跡地利用推進手法の構築に向けては、計画的利用と計画的開発の観点から推進手法を捉える必要がある。この場合、計画的利用に関しては需給コントロール、計画的開発に関しては2段階施行と資金調達を検討課題となる。

図表 2-2: 推進手法制度の構築に向けた展開方向



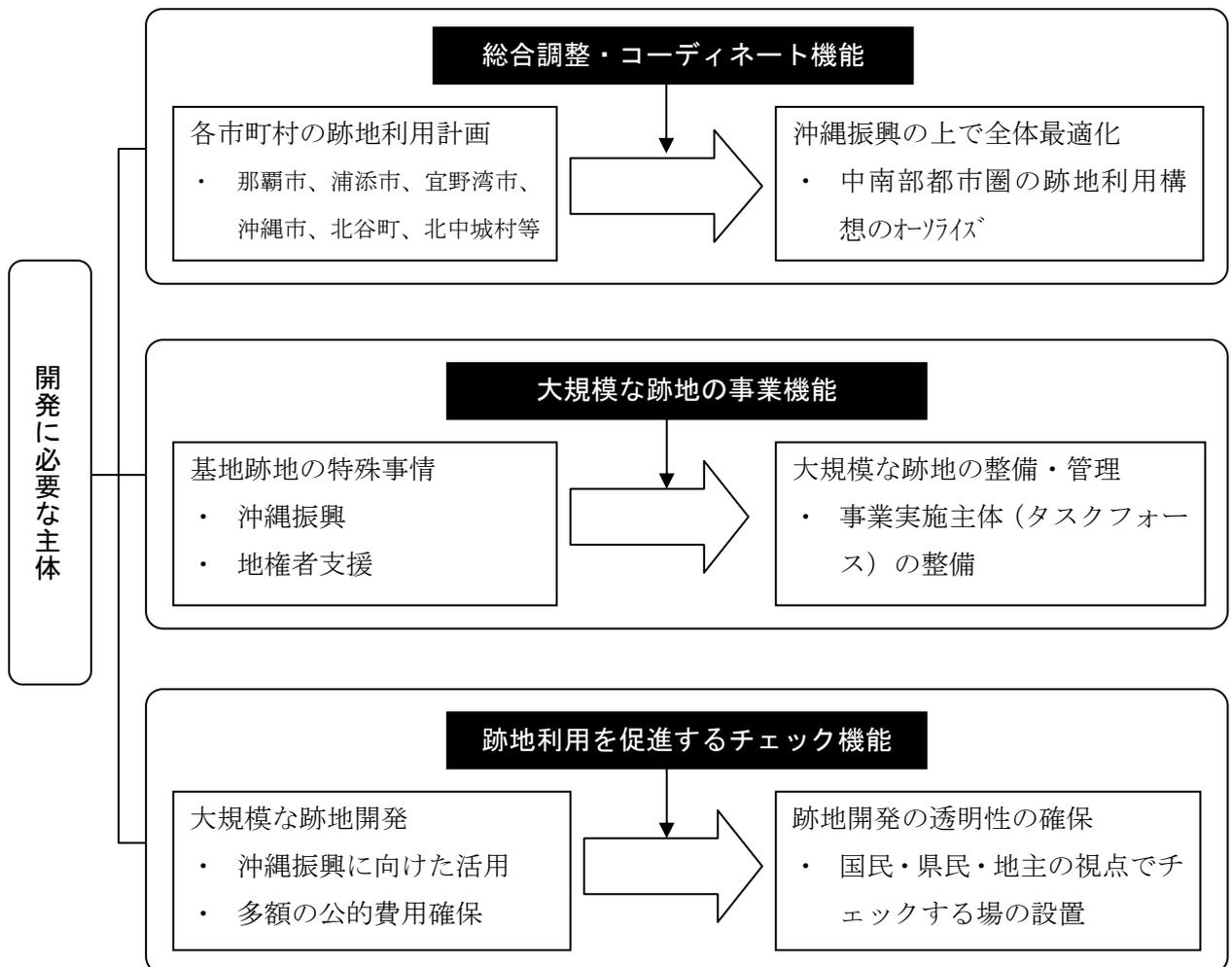
図表 2-3: 跡地利用推進手法の検討課題

検討課題		対応方向
計画的利用	1. 土地利用コントロール	大規模な返還跡地の計画的利用促進においては、需給バランスの不均衡を回避しつつ、沖縄振興と地権者支援を両立する土地利用コントロールが必要である。
	2. 土地需要喚起方策	大規模な返還跡地の計画的利用促進においては、単に自然的に起こる需要に対応するだけでなく、産業誘致などにより、潜在的な需要を掘り起こす土地需要喚起方策が必要である。
計画的開発	3. 2段階施行	大規模な返還跡地の計画的開発促進においては、沖縄振興に資する健全な都市形成を図る必要がある。そのため、需給バランスの不均衡を是正する段階的な整備の仕組みを構築し、当面需要が見込まれない土地の都市的開発をコントロールする2段階施行の仕組みが必要である。
	4. 資金調達	大規模な返還跡地の計画的開発促進においては、膨大な開発費に対応した資金調達が大きな課題となる。この場合、国からの財政的支援の仕組みとともに、民間から資金を調達する仕組みの構築が必要である。

(2) 推進体制制度構築に向けた展開方向

嘉手納飛行場より南の大規模な跡地の開発においては、複数の市町村に跨る跡地の利用計画の総合調整やコーディネート機能、大規模な跡地の整備や土地利用を行う事業機能とこれらの取り組みを後ろ盾するチェック機能の3つを有することが必要である。これらの機能が互いに連携・役割分担をすることにより、計画的な基地跡地整備が進むものと考えられる。

図表 2-4: 推進体制構築に向けた展開方向



2-2 計画的跡地利用のための制度展開の方向

前節の制度検討の視点を踏まえ、計画的跡地利用のための制度展開の方向について、推進手法、推進体制構築の観点、及び有識者・庁内組織の意見から整理を行う。

また、以下の(1)、(2)で示した展開の方向については、それぞれ第3章及び第4章で詳細に整理・検討を行う。

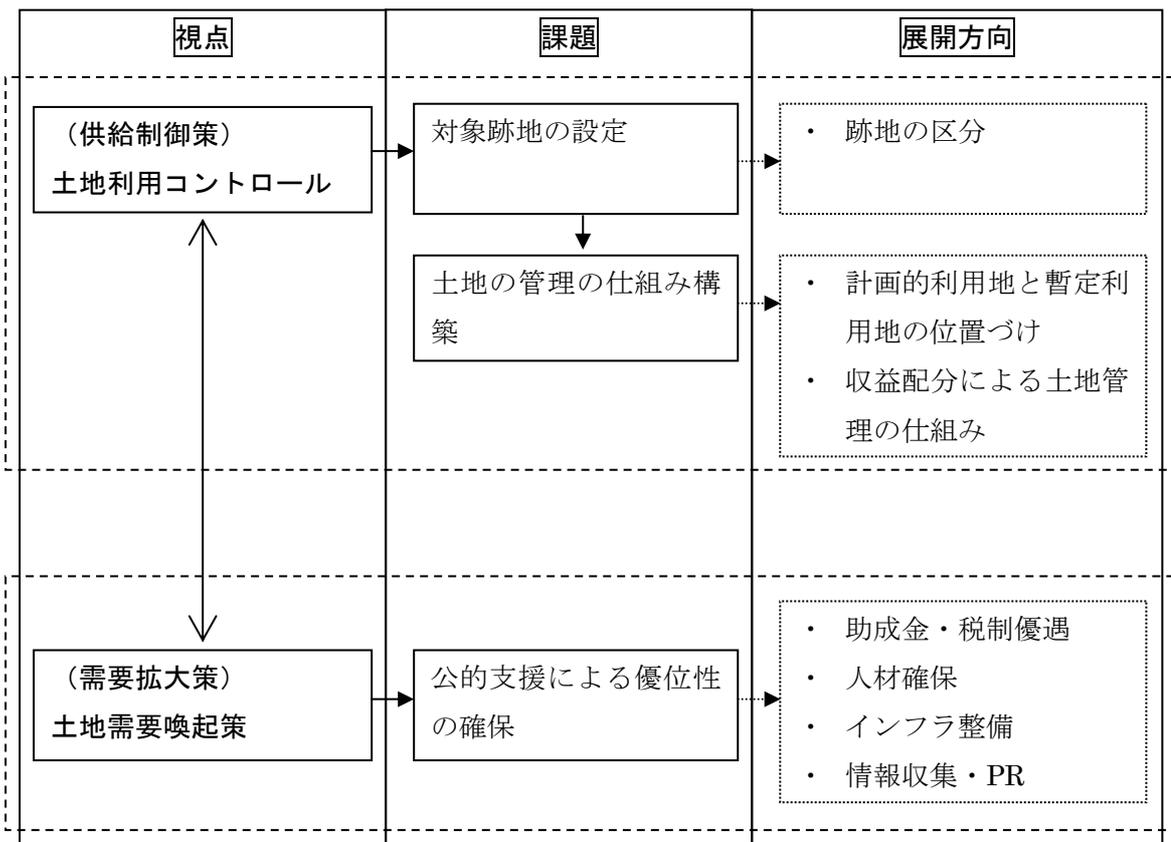
(1) 跡地利用推進手法構築のための制度展開の方向

跡地利用推進に必要な推進手法構築のための制度展開の方向について、計画的利用及び計画的開発の観点から整理する。

① 計画的利用に向けた制度展開の方向

跡地の計画的な利用の推進には、土地利用コントロールのための土地管理のしくみ構築及び対象跡地の位置づけに向けた制度展開、需要の喚起のための国、県、市町村の支援に向けた制度展開が必要と考えられる。

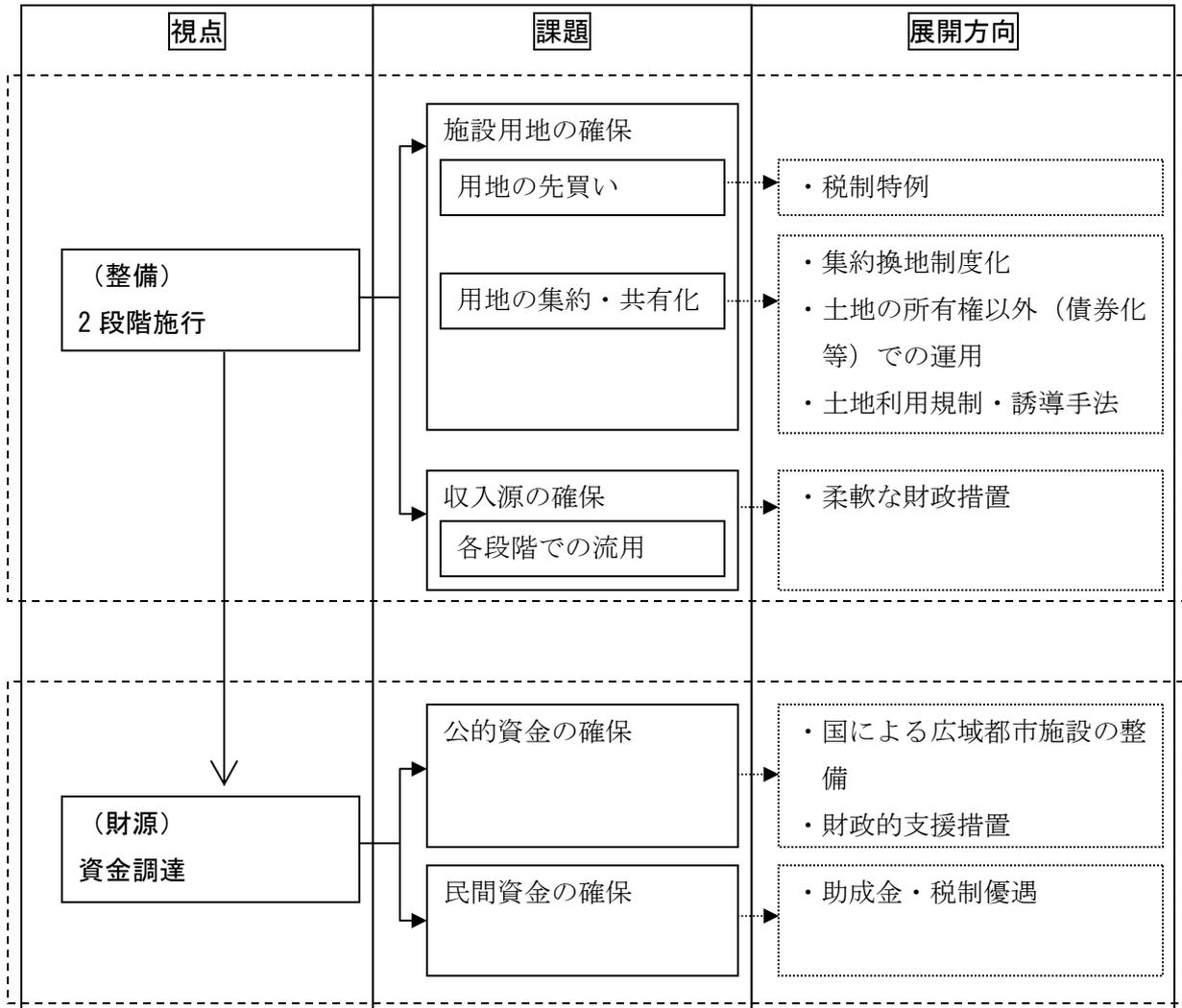
図表 2-5: 計画的利用に向けた制度展開の方向



② 計画的開発に向けた制度展開の方向

跡地の計画的な開発に向けては、2段階施行のための施設用地や収入源の確保に向けた制度展開、及び開発に必要な公的資金や民間資金の調達に向けた展開が必要となる。

図表 2-6: 計画的開発に向けた制度展開の方向



(2) 跡地利用推進体制構築のための制度展開の方向

跡地利用の推進にあたって必要な総合調整・コーディネートや大規模な跡地の事業機能、跡地利用促進へのチェックといった3つの必要な体制については、その実現に向けて法整備や組織の設立など、下記のような方向で展開することが必要となる。

図表 2-7: 跡地利用推進体制構築のための制度展開の方向

視点	課題	展開方向
総合調整・コーディネート機能	公的な調整組織	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新組織設立又は位置づけ
大規模な跡地の事業機能	事業実施主体の組織化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 設置法等の制定
	事業実施主体が事業を行うための根拠法の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 土地区画整理法の改正 ・ 税制関係法令の改正
跡地利用を促進するチェック機能	国民などが沖縄振興の視点で跡地利用を捉える	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公平・客観的に判断する場 ・ 跡地利用の PR・情報集約の場

(3) 検討委員会・庁内意見交換会からの提言

計画的な跡地利用推進に向け、検討委員会及び庁内意見交換会からいくつかの提言があった。

今後の推進体制の検討のために提言された事項について、計画的利用、計画的開発、それらの推進のための体制整備の視点から以下に整理する。

図表 2-8: 検討委員会・庁内意見交換会からの提言

項目	提言等	
計画的利用 (総合調整・マネジメント等)	捉え方	<ul style="list-style-type: none"> ● 跡地利用の戦略的な部分を明らかにする必要がある。 ○ 嘉手納飛行場より南の跡地全体をパッケージ的に捉える必要がある。
	土地利用計画	<ul style="list-style-type: none"> ○ 都市的土地利用の考え方の整理が必要 ● 策定主体は地元市町村が中心となるべき ● 策定内容は社会経済情勢等の変化を前提とした柔軟性のある計画とすべき
計画的開発 (段階的整備等)	段階的整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 段階的整備の優先順位づけのための多様な方策が必要。 ○ 資金調達の仕組みの具体化が必要。 ● 法的、税務的諸問題への対応として専門家が必要。
	土地収用	<ul style="list-style-type: none"> ● 土地収用するのであれば、強い土地利用目的が必要。
体制整備	組織のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ● 事業実施主体としての組織の構築が必要 ● 鳥瞰的な視野をもつ組織形態が必要

●：検討委員会での意見、○：庁内意見交換会での意見

第3章 跡地利用の推進手法

本章では、第2章において明らかにした「1. 土地利用コントロール」、「2. 土地需要喚起方策」、「3. 2段階施行」、「4. 資金調達の見点」から、跡地利用の推進手法を検討する。

3-1 土地利用コントロール

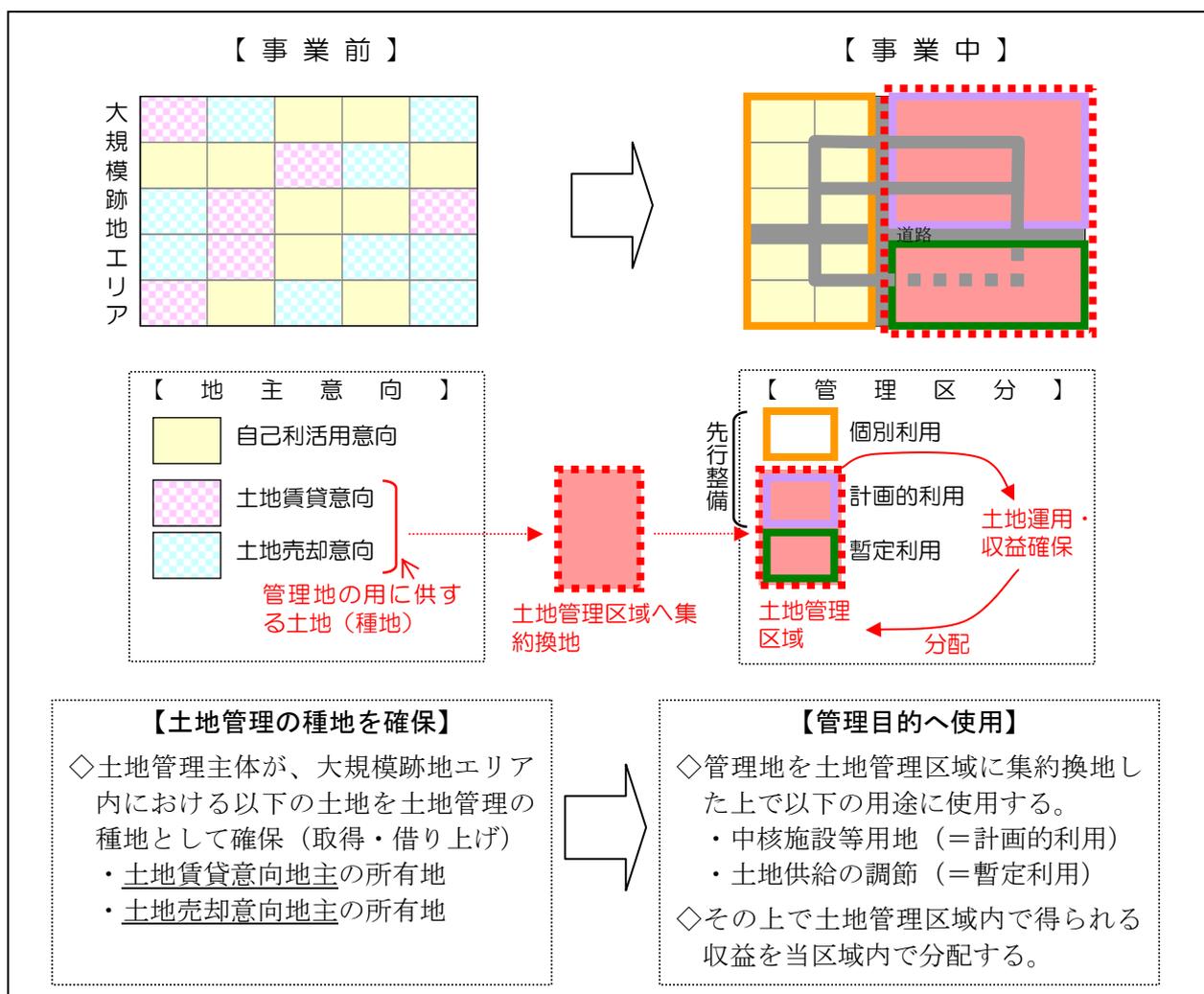
(1) 土地利用コントロールが必要となる跡地の設定

土地利用コントロールが必要となる跡地としては、大規模跡地である普天間飛行場以外にも大規模性や地理的位置などにより沖縄全体の振興に影響が及ぶものと考えられる牧港補給地区及びキャンプ瑞慶覧等が想定される（以下、これらの跡地を「大規模跡地エリア」と称し、それ以外の跡地については「中小規模跡地エリア」と称する）。

(2) 土地利用コントロールのための土地管理の仕組み

土地利用コントロールのための土地管理の仕組みは、沖縄の振興に資する施設用地（中核施設用地）の確実な確保、及び土地需給バランスの確保のための土地供給量のコントロール（調節）を目的とした場合、以下のようなイメージとなる。

図表 3-1: 土地管理の仕組み



3-2 土地需要喚起方策

嘉手納飛行場より南の大規模な返還跡地において、当面の土地需給の不均衡を回避するためには、大規模跡地の特性を活かせる土地需要を喚起するインセンティブの創設や新しい着想による具体的な戦略を検討する組織が必要となる。

これらを踏まえた需要拡大策の考え方は次の通りである。

図表 3-2: 需要拡大策の考え方

1. 1,000ha 超を活かす土地活用構想の構築

- 国内のみならず海外からも需要を呼び込んで跡地を有効に活用し、ひいては沖縄経済の自立的発展に大きく寄与する構想を構築する
- 構想の策定にあたっては、他地域との差別化を図るため、大規模であることの優位性等と合わせて沖縄ならではの魅力を最大限に活用する
- できあがった構想を実現するための戦略を策定する

2. 構想を実現するための体制の構築

- 新規組織の立ち上げも含め、理想的な推進体制を構築し、必要に応じた制度・施策を国、県、市町村に要望するなど、構想の実現を目指す
- 体制の構築にあたっては、国・県・市町村及び事業実施主体との役割分担を明確にする

3. 民間企業進出や民間投資誘発に向けた国の支援等及び県や市町村による支援の実施

- 需要喚起のために、国による支援策、バックアップのための制度措置等を行う
- 進出企業等の誘致に向けて、県・市町村による支援策を整備する
- 民間資金調達の仕組みづくりにおいて支援策の実施

4. 地権者の土地利用を抑制

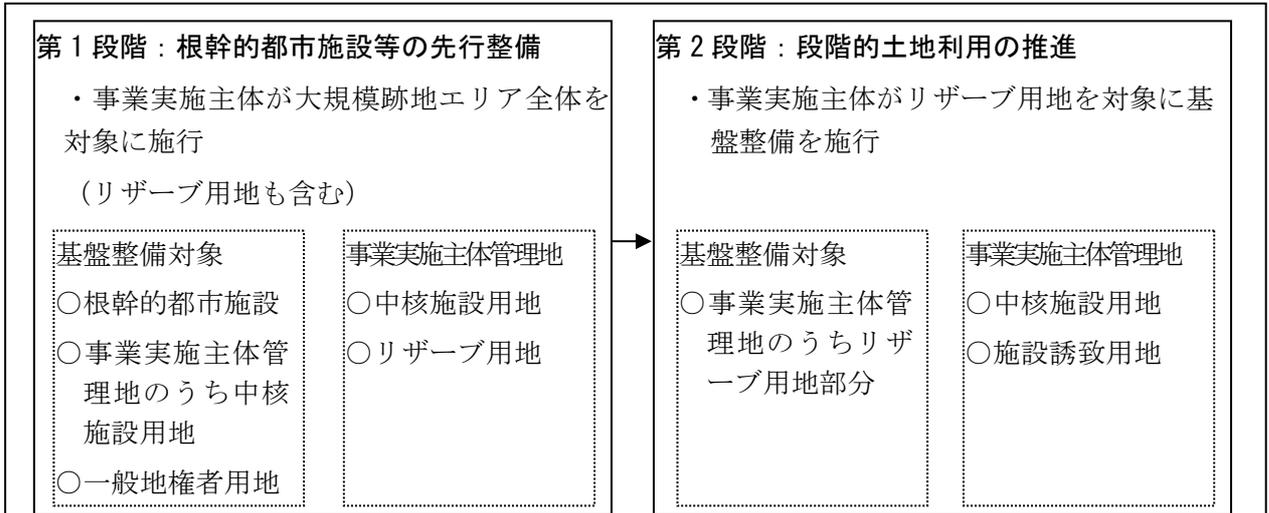
- 個別の土地利用の抑制によって大きな土地需要を呼び込むことが可能となり、結果として跡地の早期の有効利用につながるという認識を地権者が共有すること等も重要

3-3 2段階施行

大規模跡地エリアの都市開発は、土地需給均衡及び経済合理性の確保を図る必要があり、県民等のコンセンサスを得ながら2段階施行を推進する必要がある。

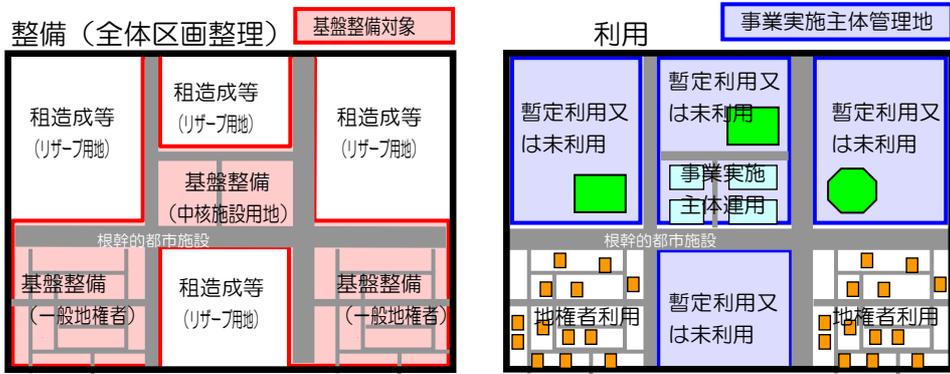
大規模跡地エリアでの2段階施行の仕組みのイメージは以下のとおりである。

図表 3-3:2 段階施行の仕組みのイメージ

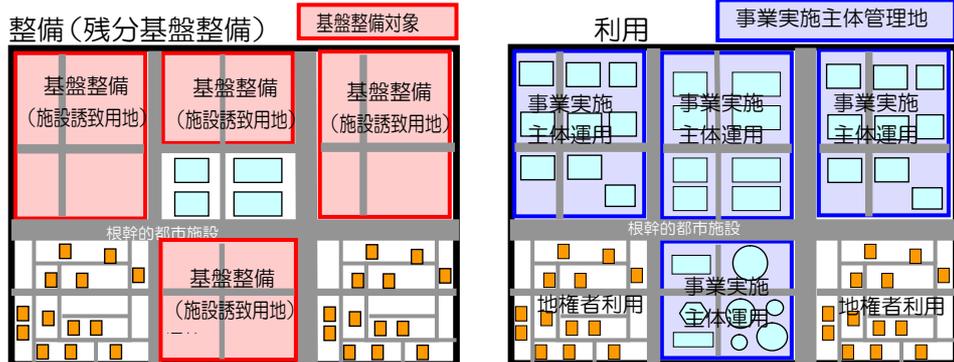


2段階施行イメージ図 (大規模跡地エリア A地区)

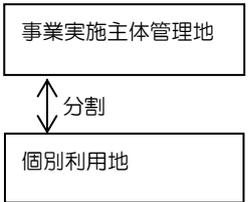
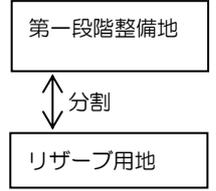
(第1段階) 根幹的都市施設及び一般地権者用地の都市開発 (区画整理)



(第2段階) 事業実施主体管理地の暫定利用部分についての都市開発



図表 3-4: 第一段階における都市開発のイメージ

項目		事業として行う内容		
整備	基盤整備	根幹的都市施設	広域的施設 (中南部都市圏域)	・ 用地確保のみ (公共施設管理者負担金対象)
			都市内施設 (市町村域)	・ 管理移管可能な状態まで整備
		事業実施主体管理地	中核施設用地	・ 使用収益可能な状態まで整備
			リザーブ用地	・ 租造成又は未整備
		一般地権者用地	・ 使用収益可能な状態まで整備	
	権利調整	個別利用と事業実施主体管理の選択を事前に行う場合		<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業実施主体管理地と個別利用地への配分 地権者用地は、地権者の申し出に基づき、事業実施主体管理地と個別利用地へ配分（換地）する。  <ul style="list-style-type: none"> ・ 事業実施主体管理地への換地 地権者の任意の申し出換地や高度利用推進区制度※を活用した集約換地を行う。 ・ 一般地権者用地への換地 個別利用が可能な換地区分を行う。
		リザーブ用地へ地権者用地を公平に配分する場合		<ul style="list-style-type: none"> ・ 第一段階整備地（中核施設用地、一般地権者用地）とリザーブ用地への配分 地権者用地は、地権者の合意に基づき、第一段階整備地とリザーブ用地へ一定の割合で配分（換地）する。  <ul style="list-style-type: none"> ・ 第一段階整備地への換地 地権者の申し出に基づき、事業実施主体管理地、一般地権者用地への換地を行う。 ・ リザーブ用地への換地 地権者の任意の申し出に基づく各筆独立の集約換地を行う。

※土地区画整理事業の制度で、申し出によりあらかじめ定めた区域に換地を集約する制度。

項目	利用形態の想定		
土地利用	事業実施主体管理地	中核施設用地	・ 恒久的な利用
		リザーブ用地	・ 暫定利用又は未利用
	一般地権者		・ 各々で土地利用

図表 3-5: 第二段階における都市開発のイメージ

項目		事業として行う内容		
整備	基盤整備	事業実施主体管理地	施設誘致用地	・ 使用収益可能な状態まで整備
	権利調整	・ 一段階目の権利調整状況に即し、必要に応じて権利再調整を行う。		

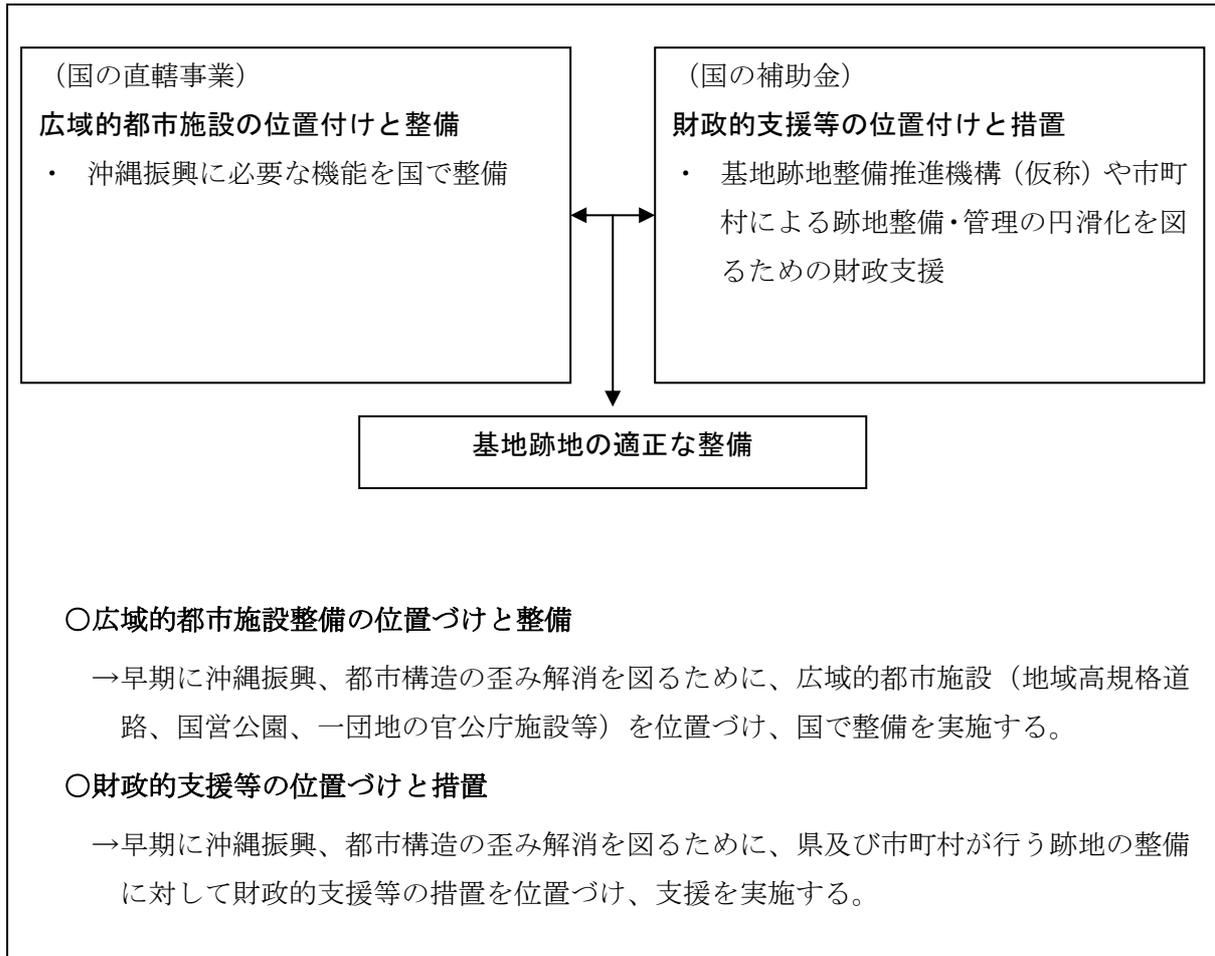
項目		利用形態の想定		
土地利用	事業実施主体管理地	中核施設用地	施設誘致用地	・ 恒久的な利用

3-4 資金調達

(1) 国の財政的支援の考え方

基地跡地の円滑な整備のために必要な、国の財政的支援の考え方は以下のとおりである。

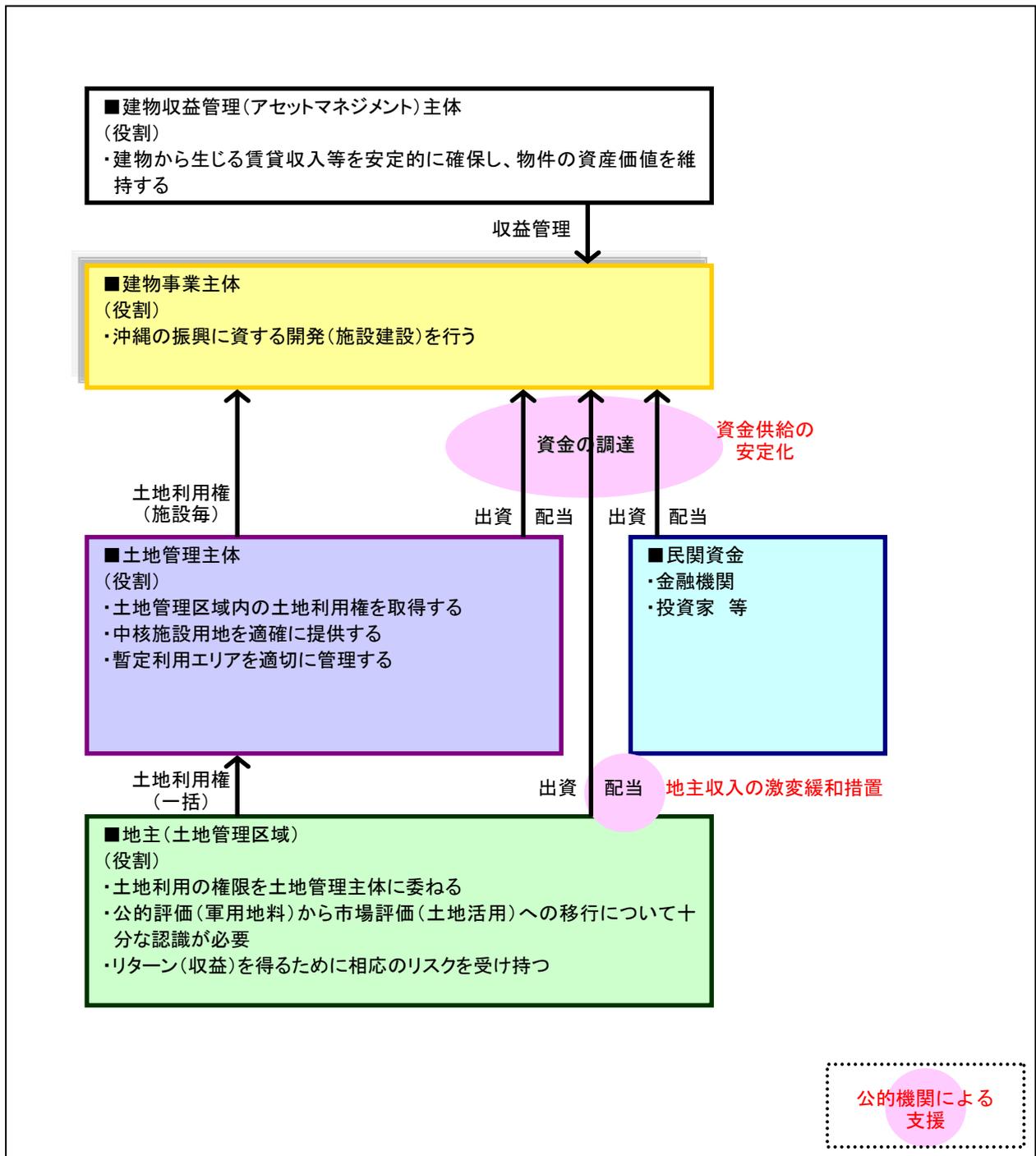
図表 3-6: 国の財政支援の考え方



(2) 民間資金等の調達の方法

中核施設の安定的な立地を促進するために必要な、民間資金調達の考え方及び各主体の役割は以下のとおりである。

図表 3-7: 民間資金調達(イメージ)



a. 地主(土地管理区域)

◇土地利用権限を土地管理主体に委ねる

中核施設用地は、需要に応じ適時適確に提供する必要がある。よって、土地管理区域の土地利用権限は個々の地主が持つのではなく、土地管理主体に一括して委ねる必要がある。

◇公的評価(軍用地料)から市場評価(土地活用)への移行に対する認識を持つ

軍用地料は、公的評価に基づき算定されている。一方で、民間資金調達では、投資対象プロジェクトが不動産市場で評価され、評価相応の資金を調達することになる。

それを踏まえ地主は、公的評価によって支えられてきた軍用地料と市場評価との間に乖離が発生する可能性について十分な認識が必要である。

◇リターン(収益)を得るために必要な相応のリスク(出資)を負う

開発に対し投資を募る際、相当程度リスク(不確実性)が縮小していなければ、投資を促すことは困難である。

リスクが残存している場合、地主の収益を確保する観点から、その一部を地主が負い、投資の安全性を高める必要がある。

b. 土地管理主体

◇土地管理区域内の土地利用権限を取得し管理目的の用に供する

土地管理主体は、土地管理区域内の土地利用権を取得し、中核施設の需要に応じ適時適確に用地提供するとともに、供給量調節のための暫定利用を適切に行う必要がある。

c. 建物事業主体

◇沖縄の振興に資する開発(施設建設)を行う

建物主体は、沖縄の振興に資する開発(施設建設)を行う必要がある。(沖縄の振興に資する開発か否かを認定する主体が別途必要)

d. 建物収益管理主体

◇物件の資産価値を維持する

投資家や地主への利息、配当または償還金の原資は、物件からの収益(キャッシュフロー)に依存する。

よって、建物収益管理主体が、収益が安定的に発生し物件の資産価値が維持するよう努める必要がある。

第4章 跡地利用の推進体制

4-1 推進体制のあり方

(1) 開発に必要な主体

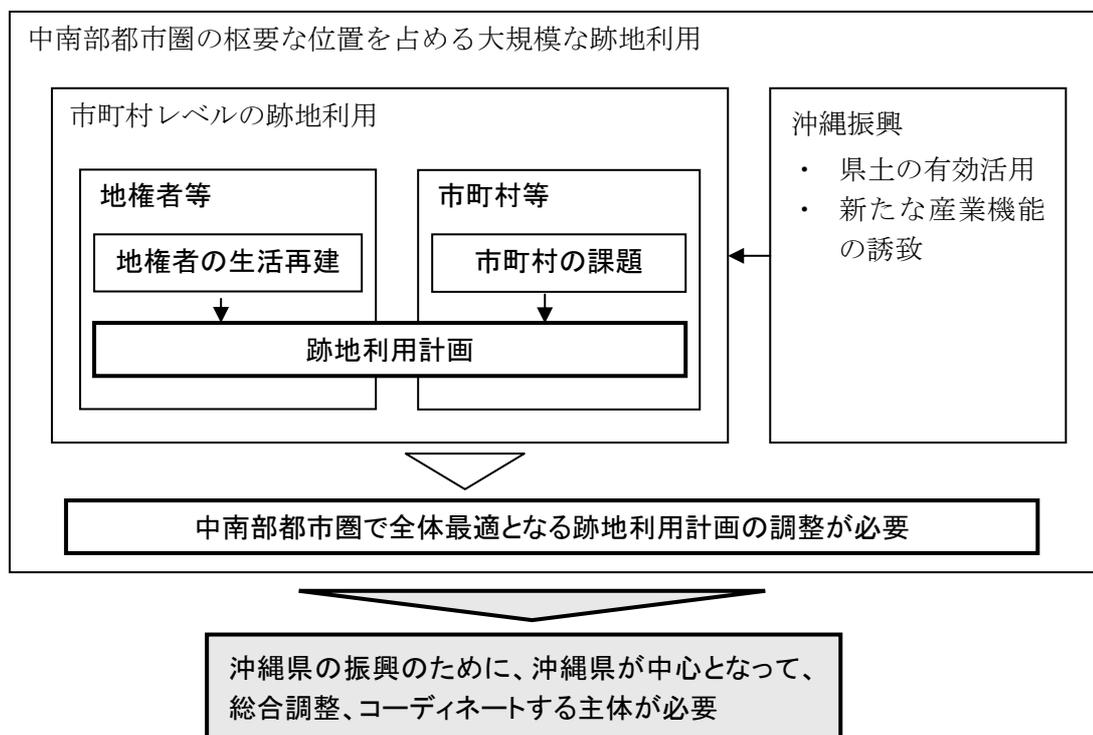
第2章で挙げた複数の市町村に跨る跡地の利用計画の総合調整やコーディネート機能、大規模な跡地の整備や土地利用を行う事業機能とこれらの取り組みを後ろ盾するチェック機能の3つの機能をもつ主体の必要性については以下のように整理される。

① 総合調整・コーディネート主体

嘉手納飛行場より南で返還される基地跡地は、牧港補給地区（キャンプキンザー）、普天間飛行場、キャンプ瑞慶覧をはじめとして、中南部都市圏の枢要な位置を占めており、国、県及び関係市町村が密接に連携し、跡地利用の促進を図る必要がある。

また、これらの跡地利用には、複数の市町村が関係しており、互いの連携・協力の下、沖縄振興の上で全体最適となるような跡地利用の推進が必要である。このため、沖縄県が中心となって中南部全体の跡地利用計画推進に関わる総合調整、コーディネートを担当する主体を確保することが必要である。特に、市町村が主体となって策定中の跡地利用構想を横断的に調整し、中南部都市圏全体の跡地利用を適切にコーディネートしていくことが望まれる。

図表 4-1: 総合調整・コーディネート主体の必要性

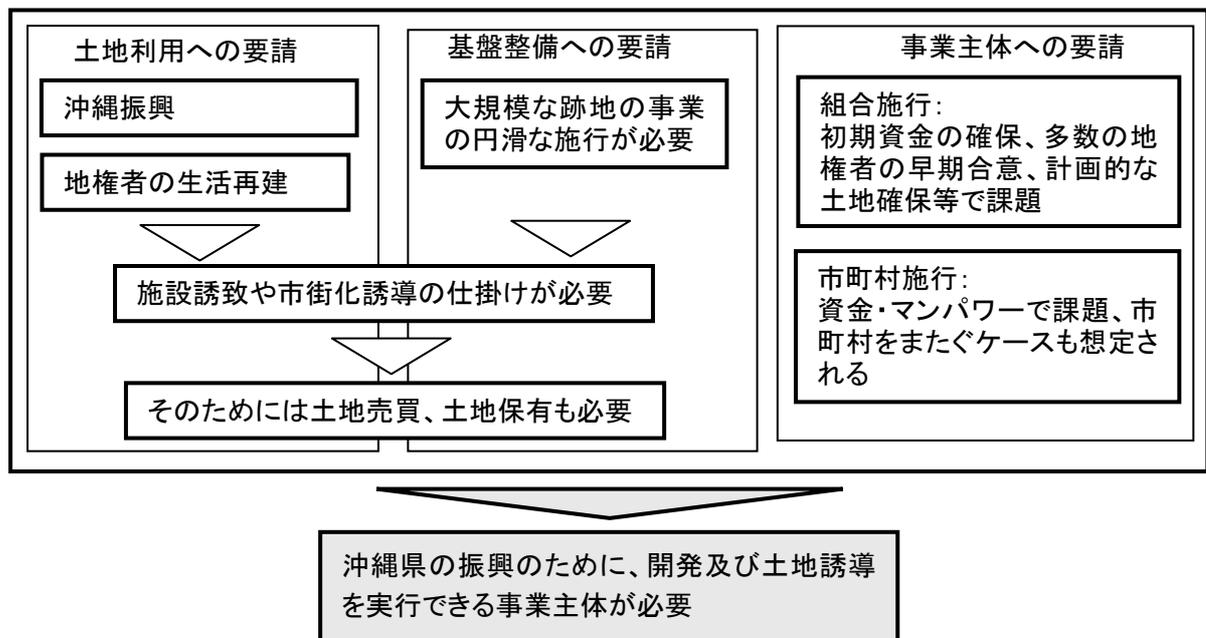


② 大規模な跡地の開発事業主体

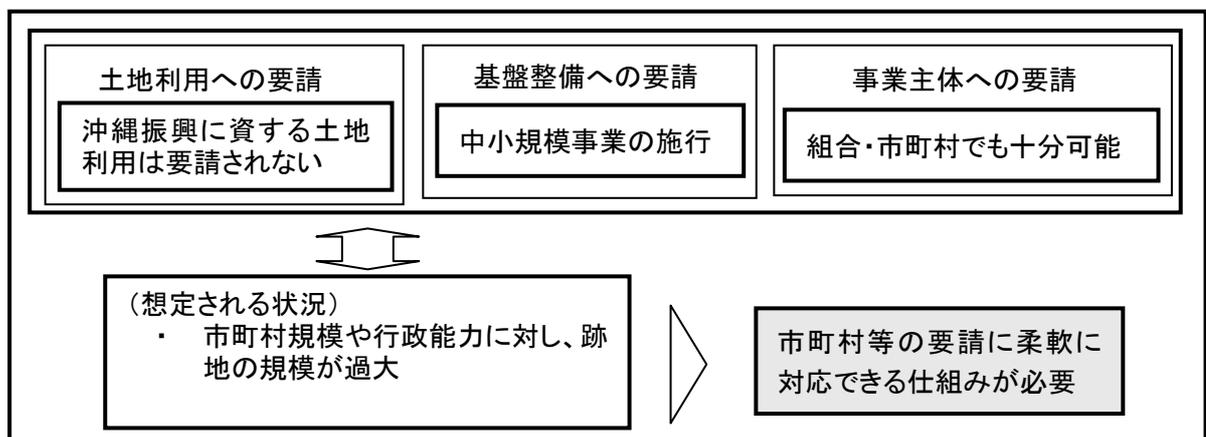
嘉手納飛行場より南で返還される基地跡地の跡地利用に期待される目的は、その規模、位置などによって様々である。特に、沖縄振興の貴重な空間として期待される大規模跡地エリアは、計画的な開発及び土地利用を誘導することにより沖縄振興に資することが期待される。このため、これらの跡地には、国、県、市町村、地権者、民間企業などの多様な主体と調整しながら、円滑に事業執行ができる機能、ノウハウを有する事業主体が必要である。

なお、中小規模跡地エリアで沖縄振興に資する特別な土地利用が要請されない場合、市町村や組合・会社等の民間で施行が可能であると考えられる。ただし、この場合においても、市町村の規模や行政能力に比して跡地の規模が見合わないケースなど、市町村や民間単独での施行が困難なときは、市町村等の要請に柔軟に対応できる仕組みが必要となる。

図表 4-2: 大規模跡地エリアにおける事業主体の必要性



図表 4-3: 中小規模跡地エリアにおける事業主体の必要性

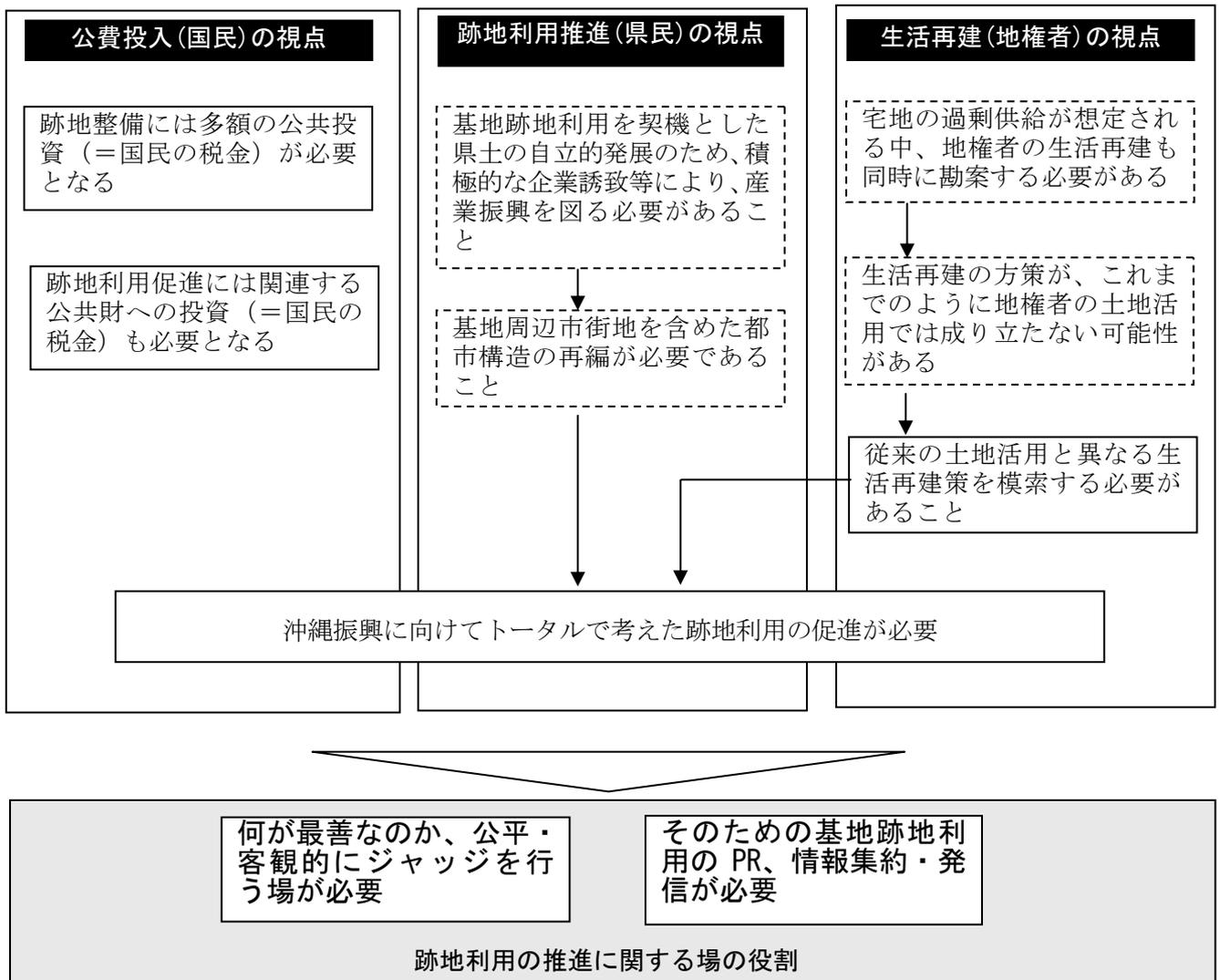


③ 跡地利用を促進するチェック機能

嘉手納飛行場より南で返還される基地跡地の跡地利用は、地権者だけが関わる問題ではなく、沖縄振興に資する貴重なエリアとして、県民全体の視点も必要である。さらにその整備には多額の公共投資を要することが見込まれることから、公共性の視点を含めた議論が必要である。また、跡地利用を促進するには、事業機運の醸成や、事業の公正性、透明性を確保することも重要となる。

そのため、大規模な跡地の利用促進にあたっては、広く県民の意見、アイデアを吸い上げ、情報発信、合意形成を図る場の提供が必要となる。

図表 4-4:跡地利用推進に関するチェック機能の必要性



(2) 3つの主体の機能と組織のあり方等

開発にかかる組織のあり方を総合調整・コーディネート機能、大規模な跡地の事業機能、及び跡地利用を推進するチェック機能の面から整理する。

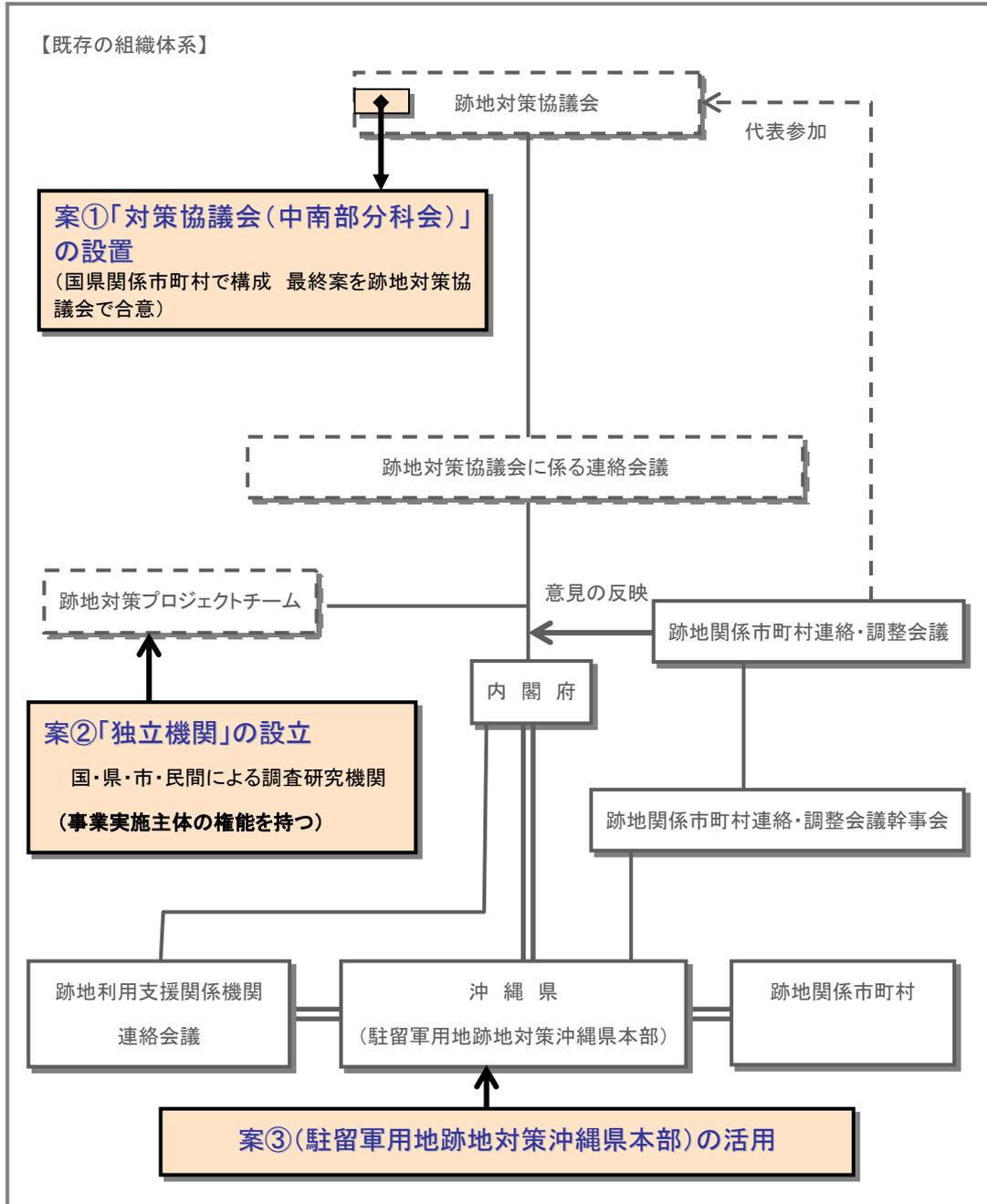
① 総合調整・コーディネート

跡地利用の総合調整・コーディネート機能の担い手は、既存の跡地対策組織をベースとしてその位置づけを明確化する必要がある。その位置づけは、次の3ケースが考えられる。

図表 4-5: 総合調整・コーディネート機能の担い手の位置づけ

CASE	特徴	留意点
1：対策協議会（中部分科会） ・跡地対策協議会のうち、国・県・関係市町村で構成 ・実務的な協議を進め、最終案を全体協議会で合意	・平成11年閣議決定を根拠とする跡地対策協議会を活用する。 ・その下部組織として、1,000haを超える返還に対応する専属事務局を設ける。	・跡地対策協議会の再設置にあたって、役割を再整理する必要がある。
2：独立機関 ・国・県・市・民間による跡地利用の推進にかかる調査研究機関の設置	・対策協議会とは別組織として、国、県、市、民間から参画する跡地利用に関わる調査研究機関を設置する。 ・跡地利用の推進にかかる調査研究を行い、それを踏まえた中で、構想・計画に関する総合調整から跡地利用に関するコーディネートまで実施する。	・調査機関の成果が事業に反映されるしきみを担保することが必要。
3：駐留軍用地跡地対策沖縄県本部 ・県内部に市町村の個別プランに関する調整機関をもたせる	・これまでに、各市町村で跡地利用計画は策定されてきている。 ・そのため、基本的には各市町村で策定している跡地利用計画を踏まえ、県内部で調整を図る。	・沖縄全体の利益となることはもちろん、全体最適化が市町村や地権者の最適化につながる側面を捉え、市町村がこうした共通認識をもつよう県としてコーディネートを行う必要がある。

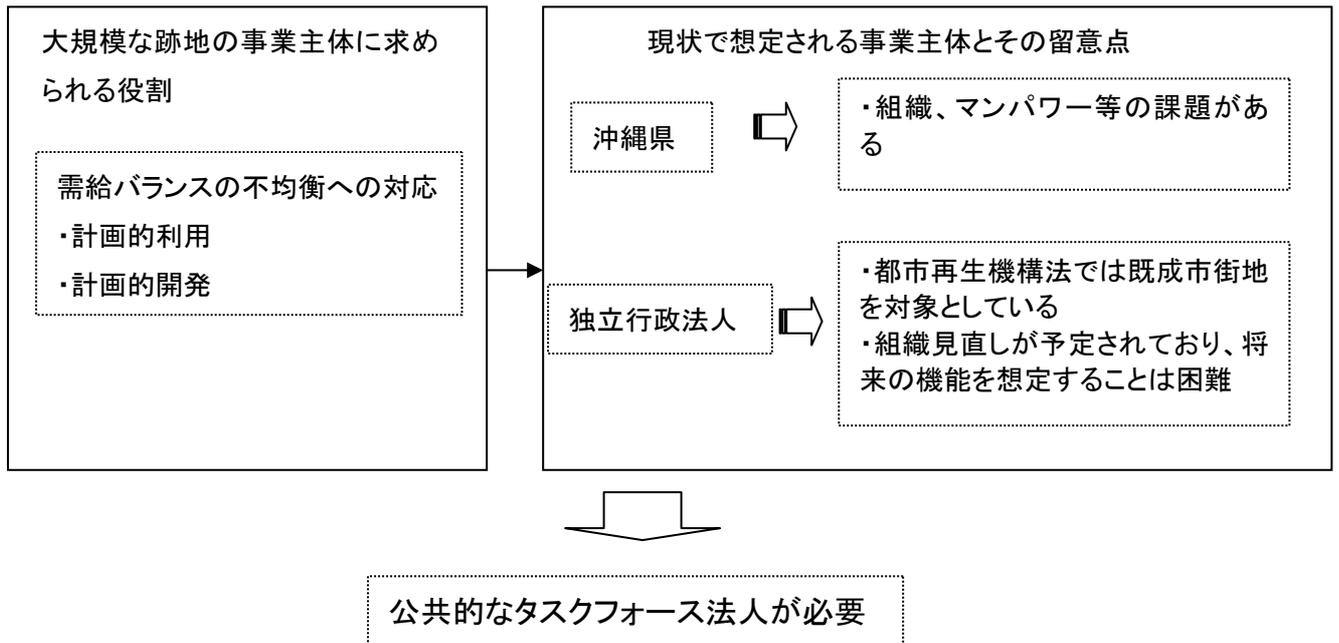
図表 4-6: 跡地対策協議会の体系と跡地利用計画策定の総合調整のあり方



② 大規模な跡地の開発事業

大規模な跡地の開発事業の担い手は、現行制度上、沖縄県及び独立行政法人が想定される。しかし、大規模な跡地の開発事業を推進するためには、それぞれ事業主体としての機能が不足している。このため、開発事業の担い手は、新たに公共的なタスクフォース法人の位置づけをおこなう必要がある。

図表 4-7: 開発事業の担い手の考え方



なお、以下では公共的なタスクフォース法人を「基地跡地整備推進機構（仮称）」と称する。

③ 跡地利用を推進するチェック機能の整備

跡地利用推進にあたって広く県民等から意見を吸収する場としては、フォーラムやアンケートの実施や、ホームページの開設による情報発信・意見の収集などが考えられる。

こうした活動については、国、県、市町村が中心となって、国民、県民、市町村民、その他の民間等それぞれの対象者に向けて実施すると共に、各担当が集まって意見交換・協議を行うことが考えられる。

(3) 3つの主体の基本的な役割分担のあり方

大規模な跡地利用の推進に向けては、総合調整・コーディネートを行う主体、大規模な跡地の事業機能を実施する主体、跡地利用を促進するチェック機能を果たす主体の協力体制によって進められることが必要となるが、第2章で整理したように数々の課題への対応については、こうした体制の構築も含めて国や県・市町村・民間がそれぞれの役割分担によって対応することが必要となる。

その基本的な役割分担の考え方は以下のようなになる。

- ・国：法制度・財政支援を含む支援策の策定、環境整備、助成制度等の策定
- ・県：沖縄振興の上で全体最適となる市町村間の跡地利用計画の調整
- ・市町村：県の示す方針に合わせ跡地利用計画の策定、及び地権者調整
- ・構想主体（跡地対策協議会等）：跡地利用施策の総合調整
- ・地権者：中小規模跡地エリアの事業主体、土地の自己利用・管理
- ・基地跡地整備推進機構（仮称）：事業主体及び土地管理の実施とそれに付随する必要な事項

そこで、第3章「跡地利用の推進手法」で整理した「土地利用コントロール」、「土地需要喚起方策」、「2段階施行」、「資金調達」の各項目でそれぞれ整理した課題に対して、基本的に国、県、市町村、民間、基地跡地整備推進機構（仮称）における役割分担の下で解消を図るものとなるが、こうした対応内容は次表のように整理される。

図表 4-8: 跡地利用の推進手法実施にかかる役割分担

種別	項目	国	県	市町村	民間	機構
1. 土地管理の仕組み	土地利用に対する地権者の理解促進	—	情報発信	地元調整、勉強会等の開催 情報発信	—	情報発信
	土地管理主体の管理地を土地管理区域へ優先的に集約するルールの策定	—	—	事前の情報発信、地元調整、勉強会等の開催	—	事業化段階での地権者合意形成
	土地管理事業の成立に向けた支援措置の整備	制度措置	市町村と調整して支援内容の整理	県と調整	—	—
2. 土地需要喚起方策	世界的視野で戦略設計を行う人材登用・組織の設置	県、市町村と調整して跡地整備推進機構(仮称)を設定、支援	国、市町村と跡地整備推進機構(仮称)設定について調整 機構へ有用な人材の派遣	国、県と跡地整備推進機構(仮称)設定について調整 機構へ有用な人材の派遣	機構へ有用な人材の派遣	県・市町村・民間から有用な人材受入
	国の役割分担も含むコントロール体制、組織の設定	県、市町村と調整して跡地整備推進機構(仮称)を設定 各国への誘致活動などの実施	国、市町村と跡地整備推進機構(仮称)設定について調整 日本全国への誘致活動の実施	国、県と跡地整備推進機構(仮称)設定について調整	有効な企画立案、宣伝、情報発信等の実施	事例分析、研究による情報収集・発信
	地権者の啓発、誘導、調整の実施	—	地元説明等への協力	地権者への説明会、勉強会、ワークショップ等の実施、機構の役割の紹介等機構を地元で馴染ませるような活動の実施	地元説明等への協力	—
3. 2段階施行による事業実施	用地先買いに関わる税制特例	制度措置	市町村・機構と必要な特例の整理	県・機構と必要な特例の整理	—	県・市町村と必要な特例の整理
	第1段階の整備	広域的都市施設の整備	—	供給処理施設の整備	—	中核施設用地、一般地権者用地の基盤整備
	第1、第2段階を通じた柔軟な財源措置	機構と調整して必要な財源の確保、補助等の支給制度を確立	—	—	—	国と調整
4. 資金調達	国による広域的都市施設整備の努力義務化	国→努力義務を法に位置づける	市町村と調整し整備内容を上位計画に位置づける	県と調整	—	—
	高率補助の適用対象の増設	既存の制度の継続と合わせ法制度化	市町村と調整して必要な内容の整理	県と調整	—	—
	裏負担に対する財源措置	必要な制度化、予算措置	市町村と調整して必要な内容の整理	県と調整	—	—
	民間資金調達	補助金、無利子貸付等の制度化、予算措置	SPC等への資本参加、債務保証	SPC等への資本参加、債務保証	SPC等への資本参加	資金調達の仕組みの組成、出資者の募集、PR等

4-2 基地跡地整備推進機構(仮称)の制度化について

(1) 基地跡地整備推進機構(仮称)の担うべき役割

基地跡地整備推進機構(仮称)の主たる役割としては下記のように開発事業の主体として基本的に大規模跡地エリアの整備及び土地の管理、需要喚起方策等を行うことである。また、これらの業務を遂行するために必要な資金確保等の付帯業務の遂行も必要となる。

こうした事業や土地管理等についての実施内容については、これまで整理してきたように、下記のようにまとめられる。

図表 4-9: 基地跡地整備推進機構(仮称)の役割案

役 割	実施すべき内容
事業実施主体	<ol style="list-style-type: none"> 1. 大規模跡地エリアの事業実施 2. 要請を受諾した場合の中小規模跡地エリアの事業実施
2段階施行	<ol style="list-style-type: none"> 1. 県土振興、地権者支援を見据えた段階的な事業の遂行 2. 地権者との調整、合意形成
土地管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中核施設用地の管理 2. 需給バランスをコントロールするリザーブ用地の管理 3. 1, 2のための土地の利用権の確保 4. 地権者支援のため、3による土地の管理と運用 5. 地権者との調整、合意形成
資金調達	<ol style="list-style-type: none"> 1. 用地買収、施設整備、土地管理のための資金(無利子借入金等)の調達 2. 補助や助成など基盤整備事業のための資金調達
需要喚起 (企業誘致)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 跡地利用促進=県土振興のトリガーとなる核機能の誘導 2. 企業誘致活動 3. PR等の実施

(2) 基地跡地整備推進機構(仮称)の法人形態

① 基地跡地整備推進機構(仮称)の法人形態のあり方

基地跡地整備推進機構（仮称）の法人形態は以下のように整理される。

基本的に基地跡地整備推進機構（仮称）においては区画整理の施行主体になることが求められるため、現行法上では株式会社及び組合、一部事務組合が対象となる。

しかし、株式会社は地権者の過半数が議決権を有することや地区の2/3以上の土地に関して権利を有する地権者の同意を有するなど、広大な跡地整備においては認可・運営が困難と考えられるとともに、主たる目的を土地区画整理事業とする旨の規定があるため、土地管理等の区画整理以外の業務が可能かどうかについても不透明となる。

組合も同様に区画整理以外の業務が困難である。

また、一部事務組合については、認可要件等は問題とならないものの、その設立・運営に関しては各市町村の財政、人材によることとなるため、これまでに整理したように財政的及び求められる人員配置等への対応可能性から困難と考えられる。

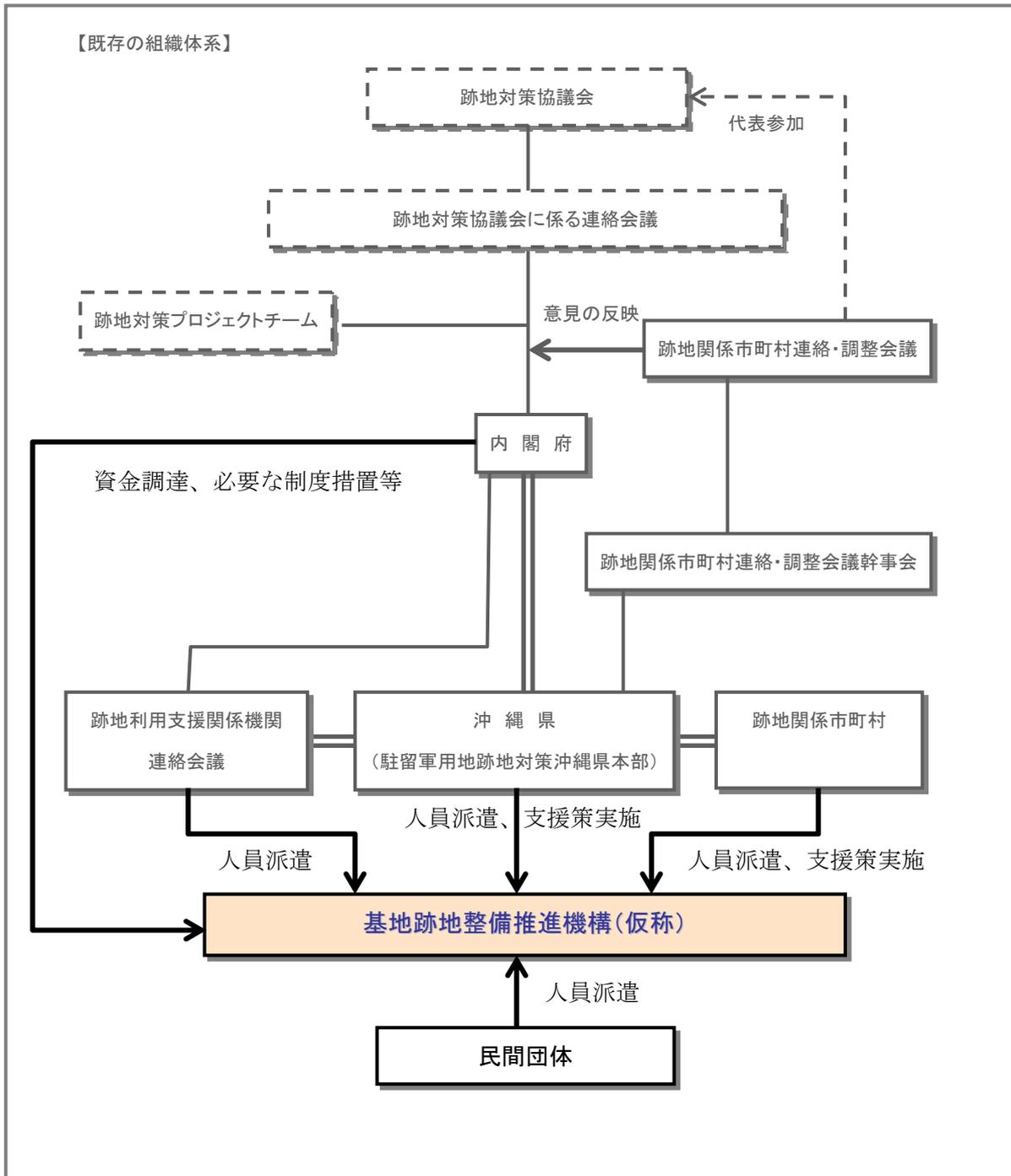
したがって、基地跡地整備推進機構（仮称）の法人形態として可能性が高いのは、制度改正を必要とするものの、公益財団法人及び独立行政法人である。

いずれのケースでも、基地跡地整備推進機構（仮称）の組織化に当たっては国、県、市町村、民間等が各自の役割分担でその機能や能力を結集することで、効果的な組織化を目指すことが重要となり、その位置づけ（関連性）は、設立に関係する団体等との協力関係によって決まるものとなる（次図（組織体系案）参照：ただし、これは一案であり、今後の検討によって確定されるものである）。

また、組織化にあたっては、その必要性、設立の目的等を沖縄振興関連上位計画に位置づけ、組織法の立法措置および関連法の改正等を行うことが考えられる。さらに、基地跡地整備推進機構（仮称）が公益財団法人や独立行政法人の場合は、施行者として位置づけるなど区画整理法の改正が必要となる。

それまでに、法人形態の決定やそれに伴う制度化が必要な部分の明確化等の検討をさらに進めることが重要となる。

図表 4-10: 基地跡地整備推進機構(仮称)の組織体系の一案



② 基地跡地整備推進機構(仮称)設立に当たって必要な考え方

基地跡地整備推進機構(仮称)は、広く関係者の協力体制及び役割分担の下で組織化されるため、国や県・市町村から人材や資金面での協力を得て設立されることが考えられる。

しかし、基地跡地整備推進機構(仮称)がその機能を十分に発揮するためには、一定期間後は初期の関係団体にとらわれず、いわば独立採算で事業を進めることも重要と考えられる。

このような場合、沖縄の経済界や民間事業者など、民間との協働で事業を進めることや、その後の人材登用についても基地跡地整備推進機構(仮称)単独で対応することが考えられる。

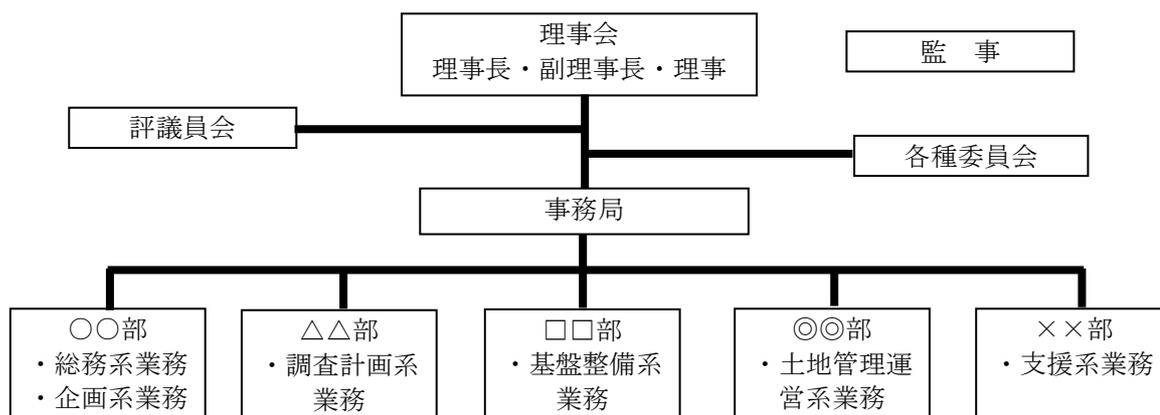
特に運営資金については、立ち上げ時は各方面の支援を受けてスタートするとしても、設立後一定期間で独立した組織としての足固めを行い、独立採算で運営していくようにシフトされることが考えられる。

基地跡地整備推進機構(仮称)の資金については、その法人形態によって異なるものの、初動期は国による予算措置等により設立、運営されるものと考えられるが、一定期間後は、収益事業を加えるなど独自に資金調達することも重要と考えられる。

(3) 基地跡地整備推進機構(仮称)の組織構成のイメージ

基地跡地整備推進機構(仮称)の法人形態を公益財団法人又は独立行政法人とした場合の組織の構成イメージは以下のように考えられる。なお、基本的には公益財団法人として整理するが、公益財団法人、独立行政法人とも、細部を除けばそれほど構成に差はない。

図表 4-11: 基地跡地整備推進機構(仮称)の組織イメージ



(4) 人的支援と資金調達のある方

基地跡地整備推進機構（仮称）の組織化にあたっては、人員と活動資金の確保が重要な課題となる。

人員については、組織の運営に関する立場では地元の代表者や関係機関・団体を代表する者、法務・会計の専門家などの参加を求めることが必要となり、実務面では実務経験の豊富な有識者を先頭に各分野の実務者を募ることが必要となる。

また、資金面については、大きくは、基盤整備等の事業を進めるための資金調達と、組織を維持していくために必要な資金調達に分けられる。

このうち、組織の維持に必要な経費分については、基地跡地整備推進機構（仮称）の設立当初から基地跡地整備推進機構（仮称）が存続する限り必要となるが、仮に基地跡地整備推進機構（仮称）の組織形態が民間の法人としても、駐留軍用地跡地の整備であることなどや沖縄の発展に寄与するなど極めて公的な側面の強い組織であるため、設立時においては国等からの資金によって設立されることが考えられる。

また、基盤整備などの事業においては、基本的には上記と同様の趣旨と一般従来の区画整理事業等を踏まえ補助金や助成金、保留地処分金等により、資金を調達することになる。

基地跡地整備推進機構（仮称）の資金調達のあり方については、設立からの段階ごとに以下のようなものと考えられる。

a. 組織の立ち上げ時点

立ち上げ時に法人の形態をなすために必要な設立資金（人件費、社屋等の準備費、その他の経費）の調達方法は以下のように考えられる。

《設立資金》

- ・ 沖縄の経済的な復興に寄与するため、国からの資金供与

国が財源を措置するためには、国の財政上での位置づけが必要となるため、準備組織段階から予算措置を行うと共に、設立に合わせて執行するよう、関係方面と調整することが重要となる。

《運営費》

- ・ 無利子貸付、低利子融資の活用（制度化）
- ・ 年度ごとの負担金（国、県、市町村等）
- ・ 独自の研究調査等の収益事業による収入

b. 第1段階の跡地整備を実施する時点

基本的に、事業の初動期資金を公的金融機関等からの借入を行い、補助を活用して事業化を図る。特に地権者の土地を取得するために必要な資金については、減価補償の区画整理における従前公共用地相当分の買取と同様に、国の補助を活用するとともに、保留地の処分が可能となった段階で保留地の売却益（保留地処分金）を得て、初動期の借入金を弁済すると共に、残った事業の費用に充当する。

《区画整理の事業費》

- ・ 貸付金：初動期資金として無利子融資や低利子融資の活用。
- ・ 補助金：社会資本整備事業特別会計道路整備勘定補助、一般会計補助
- ・ 公共施設管理者負担金
- ・ 保留地処分金
- ・ 助成金 等

c. 第1段階の整備完了時点(第2段階整備前)又は第2段階の整備後の管理運営を継続する時点

この間に必要となるのは、基地跡地整備推進機構（仮称）の運営費に加えてリザーブあるいは最終的に管理する土地の管理運営費である。

管理用地の運営費については、公租公課、事務費、リザーブ中の需要喚起のための公告、宣伝費、販促等のプロジェクトを進めるための事業費等が必要となる。

こうした資金を調達する方法としては、以下のケースが考えられる。

- ・ 運営費の活用
- ・ 基地跡地整備推進機構（仮称）管理地で一定の需要がある分で賃貸などの収益事業を実施

d. リザーブ用地を管理しつつ必要に応じて第2段階の整備を行う時点

この場合は、cに加え、基盤整備を行う費用を別途調達する必要がある。

その調達方法は、基本的にbと同様であるが、整備の規模や内容によっては補助の対象外となることもある。

(5) 組織化の進め方

基地跡地整備推進機構（仮称）の組織化に当たっては以下のように進めることが考えられる。

図表 4-12: 組織化の進め方

