

# 今後の跡地利用施策の展開方策に関する検討委員会報告

## はじめに

沖縄県の中南部における駐留軍用地は民有地が77%を占め、地権者数も約3万人に及ぶ。この地域では、昭和40年代から平成のはじめまで、土地区画整理事業を始めとした各種事業により市街化を図ってきた。

現在、嘉手納飛行場以南の大規模な駐留軍用地の返還を前にして、解決すべき課題や効果等について様々な議論が交わされている。

これまで30年間で市街化が図られた面積とほぼ同規模の駐留軍用地が返還されるとさまざまな対応が短期間に集中することが考えられる。人口増加数がやや逡減に向かい、宅地需要が縮小すると見られている中、土地需要の見通しも不透明である。また、跡地利用に当たっては、地権者との合意形成、文化財調査、土壌汚染、不発弾、鍾乳洞の存在など多くの解決すべき問題が待ち構えている。

一方で、一体的な計画に基づいて、中南部地域の再編・活性化を図るまたとない機会との期待も大きい。今後は、この期待の具体化を急ぐ必要があり、沖縄振興全体を視野に入れた将来像をわかりやすく表し、関係者の理解を得る必要がある。

本検討委員会は、具体の跡地利用の取組に係る実務的な論点整理を行い、もって今後の方策の検討に資することを目的に一昨年度から開催されている。本年度は3回開催し、迅速かつ効果的な跡地利用が進むよう、現状と課題を整理し、対応方策についてとりまとめたところである。

本報告により、跡地利用に向けた関係者の取組が一層推進されるとともに、沖縄県の県土の均衡ある発展並びに県民生活の安定及び福祉の向上の観点から、関係者の方々の跡地利用への関心が高まれば幸いである。

# 1 迅速な跡地利用

## (1) これまでの実例の検証

- 沖縄県内における跡地利用の代表例である那覇新都心では、充実した公共公益施設とともに、複数の大規模商業施設や文化施設を有する、県内でも有数の複合機能都市が形成されている。その開発の過程では、昭和48、49年の返還合意から昭和62年の返還完了まで5回に及ぶ部分返還があり、返還完了から事業完了までには19年の歳月を要した。事業が長期化した要因としては、時間の経過とともに増加する地権者の合意形成や保存すべき遺跡の発掘など埋蔵文化財の調査への対応などが挙げられる。こうした要因がある一方で、起工承諾による工事着手や埋蔵文化財調査において現地調査を先行して行うなど、様々な工夫を取り入れることで工期の短縮の努力が図られた。また、事業完了前から、地権者の早期の生活再建に向けて段階的に使用収益が開始されており、県立那覇国際高校の開校（平成10年）を皮切りにメイプレイスの開店（平成14年）、DFSギャラリー沖縄の開店（平成16年）など、施設の建設が順次進められてきた。
- 一方、跡地利用に向けた取組が進められている北中城村に所在するキャンプ瑞慶覧の一部（泡瀬ゴルフ場）については、返還前の早い段階から地権者や企業へのアンケート等を実施するなど、ニーズに応じた跡地利用計画の策定に取り組んできた。計画策定にあたっては、地権者を含む検討委員会を設置しており、跡地の利用方法や事業手法等の検討が進められている。現在は、土地区画整理事業による整備を見据え、地権者によって「北中城村アワセ土地区画整理組合設立準備会」が設立されており、同設立準備会と進出企業が事業実施に関する基本合意書に調印するなど、円滑な跡地利用に向け、地権者の主体的な取組が進んでいる。

## (2) 返還前の各種調査

- 返還前の基地への立入調査としては、例えば普天間飛行場では、沖縄県が平成11年度から、宜野湾市が平成13年度から埋蔵文化財調査を実施しており、現在までに施設や滑走路などの調査制限エリアを除いた地域（全体の約3割）については、包蔵地確認のための試掘調査が完了している。また、ギンバル訓練場では、跡地利用に向けた目視による動植物の現況調査や航空測量による現況測量、返還後の分筆に向けた用地測量、自然環境及び生態系調査を実施している。北中城村の泡瀬ゴルフ場では、目視による埋蔵文化財調査、環境アセスメントに向けた動植物現況調査などを実施している。
- 跡地利用にあたっては、埋蔵文化財調査や環境アセスメントなどの各種調査が必要となるが、これらの調査の実施から完了までには相当の期間を要するため、事業全体のスケジュールへの影響が懸念される。100haを超える開発等（環境影響評価法の第一種事業に該当するもの）には環境アセスメントの実施が必要（沖縄県においては、県条例により30haを超える場合においても環境アセスメントの実施が必要）であるが、過去の事例をみると、手続期間だけでも3年程度の期間を要している。

- 返還前の駐留軍用地への立入については、日米地位協定第3条に関連する日米合同委員会合意に基づいて、原則として、立入を希望する施設及び区域が所在する都道府県にある地方公共団体の職員が、直接当該施設及び区域を管理する米軍に申請することとなっている。また、施設及び区域のうち、日米合同委員会において返還が合意された駐留軍用地については、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第9条に基づく国に対する調査及び測量の実施のあっせんの申請手続もありうる。
- 迅速な跡地利用を進めるためには、返還前に立入調査を実施し、埋蔵文化財や環境等の必要な情報を早期に収集し分析を進めることが有効である。一方で、米軍施設及び区域への立入については米国の許可を要するものであり、各種調査・測量の実施のための米軍施設・区域への返還前の立入に関して、平成22年5月28日の日米共同発表に基づき、国は米国と協議している。

### (3) 原状回復措置

- 原状回復措置については、現在、米国から日本への駐留軍用地の返還後、地権者への引き渡しまでの間、防衛省沖縄防衛局において、跡地内に残された建物や工作物等の取壊工事及び土壌汚染処理、それら作業の一環として一部で不発弾探査等を実施している。このような原状回復措置の実施中において、土地所有者が自分の土地を使用できない期間については賃借料相当額の補償が行われている。
- 北中城村の泡瀬ゴルフ場では、返還前の平成22年1月から、返還に向けた取組のひとつとして、沖縄防衛局が北中城村、同村の地主会等と、返還手続きや原状回復措置の制度等について勉強会を行ってきた経緯があり、平成22年7月末の返還後も、跡地における土地区画整理事業の円滑な着手に向けて、北中城村、北中城村アワセ土地区画整理組合設立準備会、沖縄防衛局の3者により、原状回復措置に関する協議会を設置している。同協議会では、原状回復措置から生じる諸課題について必要な協議が行われている。
- 今後とも各跡地利用を進めるにあたっては、県や市町村をはじめ、地権者や事業者、国の関係部局等が原状回復の在り方等について協議を重ねていく必要がある。

### (4) 土地の特性や経済情勢等による影響

- これまでの跡地利用の実例から見ても、埋蔵文化財、地価の変動、土地需要など土地の特性や経済情勢が跡地利用の進捗に影響を与えてきた面もある。
- 那覇新都心の開発当時は、旺盛な土地需要に加え、土地区画整理事業完了後の地価上昇も見込めたため、跡地利用に向けて地権者や事業者の理解・協力を得やすい状況にあった。しかし、沖縄県の人口も微増傾向となり、今後人口増による土地需要が縮小する可能性があるとして推測される今日では、各地で都市的土地利用を軸とした跡地利用が進められた場合、立地条件のよい一部地域に人口や企業が集中することも懸念される。
- 跡地利用にあたっては、埋蔵文化財等の状況によって事業スケジュールに大きな影響が生じるため、事業者の資金的な負担の増大や地権者の使用収益開始の遅れといっ

たりリスクも含まれている。

- 地域の特性に応じた適正な跡地利用に向けては、埋蔵文化財調査によるスケジュールや事業費への影響や土地需要、地価の変動等といったリスクを低減する方策について検討するとともに、地権者や参入する民間事業者等へも十分情報提供をしながら進める必要がある。

## 2 効果的な跡地利用

### (1) まちづくりや地元経済への影響

- 那覇市においては、那覇新都心や小禄金城地区における跡地利用により、地区内における定住人口の増加や企業進出が進み、固定資産税や住民税、事業所税などの税収も増加している。両地区で得られる税収は、那覇市全体の税収の約1割を占めており、跡地利用の成功は自治体にとっても大きな財政効果をもたらしている。  
大規模商業施設の立地等による影響、跡地周辺の住宅需給に与える影響及び跡地利用の長期化による各自治体の財政負担への影響についての対応方策を検討する必要がある。
- 跡地利用は、周辺に広がる既成市街地との一体的整備や既成市街地から跡地への機能移転、既存道路との有機的な交通ネットワークの形成による交通渋滞の解消など、まち全体の新陳代謝が促される契機ともなりうることから、計画的な取組を進めるため、関係者間で十分な議論を重ねながら進める必要がある。

### (2) 各跡地における利用の調和

- 沖縄県全体の振興と中南部地域の適正な都市構造の実現のため、中南部地域の発展の方向性を表した広域的なビジョンに基づいて、一体的に跡地利用を進める必要がある。現在、沖縄県においては、「中南部都市圏駐留軍用地跡地の広域構想」の策定に取り組んでおり、この策定の過程において、市町村の区域を越えた広域的な計画における位置づけや、各跡地における土地利用の調和を図っていく必要がある。
- それぞれの跡地利用においては、地区の特性を活かすとともに、跡地間の適切な機能分担や連携により、全体としての魅力向上や、効率的な整備を図っていく必要がある。

### (3) 広域的な調整

- 各跡地の利用計画に盛り込まれる内容については、周辺の市町村等関係者との調整が必要な場合があり、関係者間で十分な情報共有を行いながら検討を進める必要がある。現在、大規模集客施設の立地に際して都市計画法に基づく広域調整手続が定められている地域があるが、跡地利用を円滑に実現していくためには、今後県が策定する「中南部都市圏駐留軍用地跡地の広域構想」においてもこうした調整の考え方をあらかじめ示すことなども考えられる。

#### (4) 沖縄振興全体を見据えた取組

- 沖縄県の中南部地域には、県民の8割強を占める約114万人が居住しており、都市圏面積が約479km<sup>2</sup>、人口密度が2,375人/km<sup>2</sup>と、全国の政令指定都市並みの規模を有していることから、人口分布の面でも、地理的な位置関係の面から見ても、この地域の発展が沖縄振興全体に与える影響は極めて大きいと考えられる。
- 沖縄県が策定した「沖縄21世紀ビジョン」において、「今後、生ずる大規模な基地返還跡地は、沖縄の新たな発展のための貴重な空間であり、中南部都市圏の都市構造の歪みを是正し、県土構造の再編にもつながる大きなインパクトを持っている。」とされている。
- 今後は、沖縄全体の振興発展に向けて、県土の均衡ある発展を図る観点から、中南部地域以外の地域における振興にもきめ細かく配慮する必要がある。

#### (5) 民間活力の活用

- 沖縄県の中南部地域においては、これまで40年余りにわたり、人口の伸びや経済の発展等に支えられ、跡地の利用が進められてきたが、今後の動向を踏まえると、宅地需要の伸びなど不確定要因も多いことなど、時代の変化を十分に踏まえる必要がある。
- これまでの跡地利用においても、多くの民間の事業者、デベロッパーが参加しているが、魅力ある跡地利用の姿を具体的に示すことで、沖縄県内外、国内外から幅広く需要を開拓する必要がある。
- そのためには、県や市町村、地権者や事業者などが一体となり、跡地利用に向けた取組を進めていく必要がある。例えば那覇新都心においては、沖縄県・那覇市・施行者(地域振興整備公団(当時))・地主協議会が企業誘致を含むまちづくりの計画について協議を進めるとともに、民間企業の誘致に向けた土地の共同利用の促進や先導的核施設の誘致などに取り組んできた。全国の様々な都市開発の成功例を見ると、自治体による早期からの積極的な誘致活動やアフターフォローの充実などが、民間の参画の実現に効果的であったことがわかる。
- 開発主体や利用者等が跡地利用に参画するためには、情報発信や情報収集が重要であり、跡地利用計画策定の初期の段階から、地権者を含め、跡地利用への参加希望者の意向を計画に反映し、早期にコンセプトを明らかにしていくことが重要である。

### 3 関係主体（国、県、市町村、地権者等）のそれぞれの役割

#### (1) 国、県、市町村、地権者等の役割

- 国、県、市町村の役割分担については、「沖縄振興特別措置法」では、駐留軍用地跡地の利用に関する基本原則として、国、沖縄県及び跡地関係市町村は、密接な連携の下に、沖縄の均衡ある発展及び潤いのある豊かな生活環境の創造のため、駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用を促進するよう努めなければならないとされている。
- 国は、大規模跡地については、その指定を行うとともに、実施事業、事業主体及び

産業振興に関する事項等を定めることとされており、県としても県総合整備計画を定めることとされている。

特定跡地についても同様に国が指定を行い、跡地関係市町村は市町村総合整備計画を定めることとされている。

大規模跡地、特定跡地のいずれについても、国は、地権者等が返還の翌日から引き続き3年を超えて使用収益していないときは、地権者等に対して市街地の計画的な開発整備、あるいは原状回復に要する期間を勘案して、一定期間、給付金を支給するものとされている。

- 地権者等の役割については、「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」では、駐留軍用地の所有者は、国、沖縄県又は関係市町村が実施する施策に協力するとともに、これらの土地が、市町村総合整備計画や県総合整備計画に即して有効かつ合理的に利用されるよう努めるものとしてされている。
- 今後とも、地元の主体的な取組による跡地利用計画を踏まえた事業実施主体等の役割分担について検討を行う必要がある。
- 沖縄県の県土の均衡ある発展並びに住民の生活の安定及び福祉の向上に資するよう、関係主体が相協力していくことが重要である。

## (2) まちづくりに向けての協力・連携

- 那覇新都心では、土地区画整理事業実施に向け沖縄県・那覇市・地権者の代表組織である地主協議会が、度重なる話し合いのもとに、減歩率や土地買取価格等に関する協定に基づく協力体制を構築した。この結果、県市・地主協議会・施行者(地域振興整備公団(当時))が協力して、全地権者の9割以上から事業協力書を取り付けるなど、地権者の合意形成にあたった。

迅速かつ効果的な跡地利用を進めるためには、跡地利用の効果やリスク等について地権者等関係者が跡地利用計画の策定など早い段階から情報を共有することが有効であると考えられ、地元自治体や地権者、事業者等がまちづくりに向けて協力・連携するスキームを構築していくことが重要となる。

- 現在、返還後の地権者等の生活保障的な観点から支給している給付金の支給期間等については、跡地利用に係る関係者の合意形成等に与える影響等も考慮し、今後、慎重な検討が必要である。

## おわりに

沖縄県の中南部地域における跡地利用は、沖縄振興全体の観点から極めて重要である。

このためにも、できるだけ早く沖縄振興全体を視野に入れた将来像をわかりやすく表し、関係者の理解を得る必要がある。

迅速かつ効果的な跡地利用を進めるためには、広域的な構想の下で、関係主体それぞれの役割を明確にしたうえで、相互に連携を図ることが不可欠である。

来年度末で、「沖縄振興特別措置法」及び「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」が有効期限を迎える中、来年度も引き続き、具体の跡地利用の取組に係る実務的な論点整理を行い、さらに検討を深めていく必要がある。

■ 委員名簿

平成22年度「今後の跡地利用施策の展開方策に関する検討委員会」委員名簿

|    | 区 分    | 氏 名     | 所 属 ・ 役 職                  |
|----|--------|---------|----------------------------|
| 1  | 有識者委員  | 荒 田 厚   | 株式会社日本都市総合研究所代表            |
| 2  |        | 大 澤 真   | プライスウォーターハウスクーパース株式会社パートナー |
| 3  |        | 小 西 砂千夫 | 関西学院大学大学院教授                |
| 4  |        | 高 嶺 晃   | 北中城村軍用地跡地利用プロジェクト・マネージャー   |
| 5  |        | 谷 口 守   | 筑波大学大学院システム情報工学研究科教授       |
| 6  |        | 新 田 進   | 那覇新都心株式会社 代表取締役社長          |
| 7  | 関係自治体  | 謝 花 喜一郎 | 沖縄県企画部企画調整統括監              |
| 8  |        | 知 念 覚   | 那覇市総務部長                    |
| 9  |        | 山 内 繁 雄 | 宜野湾市基地政策部長                 |
| 10 |        | 当 山 裕   | 浦添市企画部長                    |
| 11 |        | 神 里 興 弘 | 沖縄市企画部長                    |
| 12 |        | 謝 花 良 継 | 北谷町総務部長                    |
| 13 |        | 仲 泊 兼 裕 | 北中城村プロジェクト推進課長             |
| 14 | オブザーバー | 鯨 博 行   | 外務省北米局日米地位協定室長             |
| 15 |        | 橋 本 徹   | 財務省理財局国有財産審理室長             |
| 16 |        | 今 井 良 伸 | 農林水産省大臣官房地方課長              |
| 17 |        | 神 田 昌 幸 | 国土交通省都市・地域整備局都市総合事業推進室長    |
| 18 |        | 田 中 聡   | 防衛省地方協力局地方協力企画課長           |
| 19 |        | 及 川 博 之 | 防衛省地方協力局施設管理課長             |
| 20 | 事務局    | 中 素 明   | 内閣府政策統括官(沖縄政策担当)付参事官       |
| 21 |        | 細 田 大 造 | 内閣府沖縄振興局跡地利用促進室長           |