

# 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、今後の動向には不確定要因も多く、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、ディ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、国、沖縄県、市町村、地権者や事業者などが連携・協力して、跡地利用に向けた取組を進めていく必要がある。

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、地権者や事業者をはじめ、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。

本検討委員会は、具体の跡地利用の取組に係る論点整理を行い、もって今後の方策の検討に資することを目的に平成20年度に設置され、これまで15回開催されてきた。

本年度は、地権者や事業者の跡地利用への参画のあり方について、これまで跡地利用に関わってきた方々や国内外の事業者の方々との意見交換を通じて、跡地利用を取り巻く現状と課題を整理し、今後の可能性や方向性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方々の取組が一層推進されるとともに、沖縄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 地権者の跡地利用への参画

## (1) これまでの取組の検証

沖縄県の中南部に位置する駐留軍用地の民有地の割合は約 8 割であり、本土の駐留軍用地における民有地の割合が 1 割程度であるのと比べて、極めて高い割合となっている。

このため、沖縄県の中南部の駐留軍用地の跡地利用においては、地権者の参画が極めて重要となる。

これまでの沖縄県における跡地利用をみると、場所によって、歴史的経緯や立地条件、地権者の跡地利用に関する意向や意識などは様々であり、また、その当時の社会経済情勢に応じて、事業手法や土地利用の内容などが異なっている。

- 例えば、那覇市の小禄金城地区では、最終的な返還時（昭和 58 年）後の昭和 62 年時点での地権者の土地利用意向調査によれば、「自己居住」を希望する地権者が約 85% を占めていたことなどから、住宅用地を中心とした開発が行われた。

まちづくりにあたっては、地主会が中心となって那覇市と協議を進めたが、その過程においては、税制、都市計画法など法制度や地権者の土地活用（商業施設の誘致等）の面で技術的かつ専門的な問題に直面したことから、建築の専門家からなる沖縄県建築士会那覇南支部に協力を呼び掛け、那覇市、地権者、地域の技術集団が一体となったまちづくりに取組、地区計画の導入や、地権者自らの建物賃貸会社設立と商業施設の誘致による土地運用が行われた。

- 那覇市の那覇新都心地区では、最終的な返還時（昭和 62 年）後の平成 2 年時点での地権者の土地利用意向調査によれば、「自己居住」が約 47%（複数回答）と多くみられたが、貸地や、ビル、マンションなどを建設して様々な収益事業を行う「土地活用」意向が約 83%（複数回答）であった。また、最終的な返還時までの 12 年間に計 6 回にわたる部分返還があり、全体的な土地利用計画と地権者個々の土地利用意向の調整が困難な状況であった。

このため、施行者である地域振興整備公団（現都市再生機構）が、土地区画整理事業の実施にあたり、申し出換地手法の導入により、土地活用を希望する地権者の土地の集約や再配置を行った。また、沖縄県、那覇市、地域振興整備公団（現都市再生機構）、地権者組織による那覇新都心街づくり推進協議会を設立し、積極的な民間企業の誘致に向けた活動を行ったことで、土地の共同利用の促進や中核的施設の誘致が進められた。

- 北中城村のアワセゴルフ場地区では、平成 11 年、平成 15 年の地権者の土地利用意向として「全部をゴルフ場として利用」が約 5 割を占めていたが、ゴルフ場への転用は維持管理費など課題が多く断念された。その後、平成 18 年の改正まちづくり 3 法の施行を背景に、複数の商業施設より出店要望がある中、平成 19 年の土地利用意向調査において、「賃貸」を希望する地権者が約 5 割と依然として多く、その中でも「共同利用による賃貸」が約 4 割と多くを占めていた。

こうした動向と地権者の賃貸による土地活用意向が合致するとともに、地権者による意思決定が可能な組合土地区画整理事業による施行が予定されていることもあり、土地活用に係わる早期の合意形成が図られ、現在、開発地域全体の 1/3 を占める大型商業施設の整備に向けた準備が進められている。

沖縄県の駐留軍用地の跡地利用においては、「軍用地等地主会（以下、地主会という。）」が開発初期段階における地権者の合意形成の窓口となるとともに、事業化前における調査・計画などの準備組織として活動してきた。一方、駐留軍用地の返還後は、時間の経過による地権者の入れ替わりなどが生じることから、事業の進捗に応じて地主会に代わる合意形成のための組織が必要であることも指摘されている。

那覇新都心地区では、沖縄県・那覇市・地域振興整備公団（現都市再生機構）と地主会との間で、主に減歩と先買い（率と価格）に重点を置いた形で 27 回にわたり交渉が行われている。また、地権者の入れ替わりが進んだ段階で既存の地主会を解散し、「区画整理地権者協議会」に衣替えすることで、旧軍用地の地権者・返還後に土地を取得した地権者・旧軍用地外の地権者の 3 者の垣根を取り払い一体感の醸成を図っていると同時に、異なる意識の地権者に対して、分科会等を設置し、小グループでの勉強会を通じた取組を行っている。

さらに、まちづくりに向けての関係者の合意形成を図るため、沖縄県・那覇市・地域振興整備公団（現都市再生機構）・地権者協議会による「那覇新都心街づくり推進協議会」が組織され、関係者間の円滑なコミュニケーションに有用であった。本協議会は、予算を有していたことで大規模な申し出換地や、土地の共同利用、企業誘致に向けた各種の活動を実施した。

## （２）地権者の跡地利用への参画に向けた課題

地権者の跡地利用への参画を得るためには、地権者が、駐留軍用地返還後の各個人の生活やまちづくりについて具体的なイメージを持つことが重要である。そのためには、地権者自らが各地域の歴史・文化などを学ぶとともに、先進地の事例調査などを通じて自らのまちづくりのコンセプトを作り上げていくことが重要である。

北中城村のアワセゴルフ場地区では、北中城村が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、地権者の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、跡地の利用方法や事業手法等の検討が進められてきた。また、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、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 民間活力を活用した跡地利用の可能性

### （１）明確なコンセプトによるまちづくりの重要性

今後の土地需要などの社会情勢を考慮しつつ効果的な跡地利用を実現するためには、沖縄県内外や国内外からの民間事業者の参画により、幅広い需要開拓を図るなど世界的な開発動向を視野においた跡地利用に取り組む必要がある。

世界における都市間競争は激化しており、企業誘致、人材、資本、観光客、国際会議、教育機関等の誘致競争に力を入れている現状である。特に、昨今の新興国における都市化や人口流入は非常に早いスピードで進んでおり、クアラルンプールや上海、ドバイなど新興国における新たな都市開発は、都市のイメージを一変させ国レベルの産業振興に大きく寄与している。

一方で、これまでの経済偏重の都市づくりから、環境や社会面でのサステナビリティ（持続可能性）というものが重要であるという認識も高まりつつある。シティ・オブ・オポチュニティ（世界都市を比較する一つの指標）において、東京は26都市中14位に後退し、サステナビリティ（持続可能性）やリバビリティ（住みやすさ）などを重視するストックホルム、トロント、シドニーなどが躍進している。

これらの都市は自らが持っているブランドを認識し、大きなビジョンを構築して、その上で様々な資本や多くの人々が参画する仕組みにより都市づくりを進めている。

例えばリオデジャネイロではワールドカップとオリンピック開催を控える中で、どういう方向に進むべきかビジョンの構築をしている。アブダビは石油依存経済からの脱却による観光都市づくり、マスダールはゼロカーボン（CO2排出ゼロ）・ゼロウェイスト（ゴミの発生をゼロに近づける）の環境都市を作り上げている。

日本においても、明確なビジョンと都市戦略を持って世界を視野においたまちづくりを行なっている例として、日本橋で進められている再開発が挙げられる。

世界の都市間競争が進む中で、世界市場に向けた“日本製”を発信するために、江戸時代に築地市場や呉服店を始めとした多様な機能が集積していた日本橋の歴史や伝統、職人の技と心を、日本橋におけるまちづくりの核として位置づけている。

そうした日本橋のアイデンティティを活かした街づくりを進めていくために、日本橋全体を一つの商業施設として位置づけ、道づくりや建物低層部の高さを統一するなど、品格を持った街並みの形成に取り組むことで、日本ならではの文化を発信する場所として、日本橋の再生を進めている。

沖縄県における跡地利用を考える上で最も重要なことは、国内外に向けた明確なビジョンとブランドを考えることが指摘されている。強みと弱みの徹底的な分析とともに、県内の内側からの視点はもちろん、県外・世界からの視点を取り入れ、グローバルな動向を押さえつつ、沖縄の持つ個性にこだわりながらビジョンを作り上げていく必要があると指摘されている。また、沖縄ならではの地域資源を組み合わせ、集中させて取り組むことも重要となる。

## （２）民間事業者から見た跡地利用

世界的に見た沖縄県の持つ強みとは何か。本委員会に招へいした国内外の事業者の方の主な意見は次のとおりである。

- ・美しい自然環境：世界的にも誇れるサンゴ礁／エメラルドグリーン的大海／海岸線の景観／島の環境／温暖な気候
- ・琉球文化：建築様式／食文化／祭、琉踊、沖縄民謡などの伝統芸能に見られる沖縄独自の文化
- ・アジア諸国に近いロケーション：アジア近隣から飛行機で2～3時間の場所／中国・台湾・韓国の大きなマーケットに近接／戦略的に優れたロケーションであり、アジアの中でもワンランク上の開発が可能

- ・観光地としてのポテンシャル：子どもからシニア層まで幅広い年齢層に人気／日本各地から多くの人を訪れていることに加え、リピーターが多いなど国内旅行需要が高い／多様な観光メニューによる長期滞在パッケージが可能／オンシーズン・オフシーズンの集客数の差が極端ではない通年型の観光地／道路・水道・電気など、ある程度のインフラが整っている／外国人にとっては未知のディスティネーションであり今後の外国人観光客増加が期待できる。
- ・ビジネスチャンスの場合：自然増の人口が高いことに加え、県内外の住宅購入希望者からは沖縄での定住希望が多く出されていることなどから、沖縄県には潜在的に多くのビジネスチャンスがある。
- ・居住地としての魅力：沖縄県は都道府県別魅力度ランキングで3位、都道府県別居住意欲でランキング5位にあり、観光だけではなく、居住地としての魅力も高い。

民間事業者の立場からの跡地利用に対する視点を整理すると次のとおりである。

#### < 開発事業者からの視点 >

- ・面積の大きい跡地もあり、土地利用の選択肢が多く、いろいろな意味で可能性がある。
- ・民間事業者の目的は、土地に様々な建物を設置し、それらを利用してもらう中で、最終的に魅力あるまちづくりを行うことである。
- ・開発にあたっては、土地利用を予定している事業者の要望と地権者の意向（需要と供給）の調整が重要と考える。その中で、事業者は地権者に対して目的と利益にあった事業提案（利益誘導）が可能である。
- ・沖縄県は、中国、台湾、韓国等のアジア諸国に近い位置にあり、大規模な開発の可能性を残しているという点で、日本経済全体の成長に寄与するようなまちづくりが必要。

#### < 外資リゾート開発事業者からの視点 >

- ・世界の多数のホテル企業が沖縄及び日本への進出機会を狙っている。
- ・沖縄及び日本に進出するにあたっては、主として強いブランド力を利用した付加価値の高い高級リゾートとし、既存のホテルとの差別化を図ることが考えられる。
- ・セカンドライフ（老後の生活）の場としての開発も可能。
- ・インテグレイテッドリゾート（レジャー、ビジネス、エンターテイメントを包括的に含んだ施設）も可能であれば取り組んでみる価値はある。例えば、マレーシアでは、首都クアラルンプールでの再開発においてゲンティンハイランドという複合施設を建設し、施設内にはテーマパーク、ショッピングモール、ホテル、レジャー施設がある。国内外を含め年間約2,000万人が訪れている。（東京ディズニーランド・東京ディズニーシーあわせて年間約2,700万人（2010年））
- ・レジデンシャル（リゾートでの長期滞在生活を提供するブランド住居）は、分譲が中心の施設であり、売却することにより早くから資金回収ができるという点で、インテグレイテッドリゾートの中に入れて取り組むのが良い。
- ・タイムシェア（1年間で1週間単位で分割し、リゾートマンションなどの所有権を購入すること）としても、沖縄は日本における最適な立地・マーケットであり、ユーザーとしてはホテルより広い空間が利用できるメリットがあり、事業者としては、所有権を購入してもらうため、資金回収が早く、効率が良いというメリットがある。

- ・リゾート開発においては、強いブランド力を利用することで高級価格帯を設定し、既存ホテルとの差別化を図ることが考えられる。世界の富裕層を顧客対象とすることで、経済動向の影響も受けづらくなる。

- ・外資系ブランドの進出や5スタークラスのインターナショナルなオペレーターの参入によりリゾートの品質が加わることで、地域が世界的に注目を浴びることとなり、リゾートに限らず、地域経済の活性化を図ることも可能である。

< 医療・健康・介護関連事業者からの視点 >

- ・気候に加え、県民性も明るい沖縄県は多くの日本人を引きつけている。そうした沖縄の魅力や特性から、全国から高齢者を集めて、若者がそれをケアする地域社会の形成が考えられる。

- ・高齢者向け住宅、一般向け住宅、一人暮らし向け住宅、病院、在宅リハビリセンター、教育施設、シニアカルチャーセンター、商業観光施設などの複合的かつ総合的なまちづくりがイメージされる。

- ・医療・福祉機能や子育て環境の充実に取組むことで、若年層の雇用が創出され、家族で安心して働き暮らせるというようなまちづくりが期待できる。

各企業からは、これまでの取組や実績から、民間事業者の参画条件や沖縄県における開発の課題として次のような事項について指摘があった。

< 計画段階からの早期参画 >

- ・道路など出来上がった段階では様々な提案ができない。

- ・道路の線形や街区など、土地利用を検討する段階から意見交換できる場が必要。

< リスク管理上の課題 >

- ・民間事業者の立場としては、10年や15年といった長期間の開発についてはリスクを負いにくい。大規模開発を行う上では、ある程度の経済環境が見えてリスクの負える3~5年程度先の事業が対象となる。長期間にわたる開発については、開発期間の中で実施できる範囲ごとに工区分けを行い実施している。

- ・マレーシアやシンガポールなどでは、公的なセクターが運営するファンドが大規模開発に対して出資することで、その信頼性から民間投資の誘発や事業自体のリスク管理に重要な役割を果たしている例がある。

- ・イギリスでは、自治体自らが都市再生を実現していくための事業推進方策の一つとして、都市再生会社（URC=Urban Regeneration Company）という、地方自治体と国を中心とした、官・民のパートナーシップ組織形態による都市開発を主体的に行う組織があり、あらゆる許認可や手続き、サービス提供が一括して行われていることで、進出を計画している企業や投資家にとって効果的な存在となっている。

< 沖縄における開発の課題 >

- ・土地や人件費、建設費などのコストが高いため、中国やタイ、ベトナムなどのアジア諸国と同水準のサービスを提供するには収支が厳しいというのが現状としてある。

- ・アジア諸国に比べ投資リターンが見込みにくい。リゾート開発では、資金回収が長期化することが前提にあるため、低金利融資など投資へのメリットが感じられるものが必要になる。

- ・環境アセスメント調査を含め日本の開発申請の手続きは複雑で、外資リゾート開発事業者として、日本語での手続きに加え、申請の流れが見えづらいのが大きな障害となっている。また、手続きの期間も長く、開発許可が下りるまで何も手を付けられない。窓口の一本化などシンプルかつ短期的なプロセスが望ましい。
- ・外資リゾート開発事業者として、英語での契約ができないと計画が長期化してしまう。英語対応の人材の育成が必要ではないか。
- ・リゾートが開発された後は、人材の確保が必要となる。その際、若年層が沖縄で働きやすいような仕組みづくりが必要になる。
- ・沖縄県内には都市銀行が一行しかなく、様々な提携ができる金融機関の後押しが必要になる。外資系の事業者にとっては、日本での実績がなければ融資がされにくい。
- ・民間事業者と地権者との間で合意形成を進める上では、交渉窓口となる地主会組織の設立が必要になる。また、外資リゾート開発事業者が交渉を進める上では、地主会組織の中に英語対応可能な窓口や人材が必要になる。  
また、自治体が誘致に積極的に取り組む一方で、地権者組織と条件交渉の場を設けても話が進まないことがある。
- ・日本はアジア諸国に比べて法人税が高いため、税制面で日本進出に魅力を感じるような取組が望まれる。

一方、地方公共団体においても、民間企業の立地促進を円滑に進めるための体制づくりや、既存の地域資源を生かした産業振興を進めている取組がみられる。

埼玉県においては、平成 17 年より、企業誘致のプロジェクトを立ち上げ、企業誘致に関わる 23 課の職員が、ワンストップで企業の立地相談に応じたり、県内市町村へ誘致担当、技術担当の職員を派遣している他、県内市町村と一緒に年間 300 件の企業誘致にあたるなどした結果、工場立地件数が大幅に躍進した。

また、岐阜県においては、ソフトピアジャパン（情報産業を育成、振興、集積する中核拠点）や IAMAS（イアマス：専修学校と大学院大学の総称）、スマートフォン関連のベンチャー企業等が「GIFU・スマートフォンプロジェクト」として、産学官一体となった取組を進めることにより、スマートフォン関連人材の集積と起業促進を図るとともに、スマートフォンを活用した地域振興を実践し、スマートフォンアプリ開発の一大拠点としての地位を確立している。

## おわりに

沖縄県中南部に位置する駐留軍用地の跡地利用については、昨今の社会経済情勢や土地需要等を勘案すると、国内外からの需要喚起も含めたまちづくりが必要であり、民間事業者のノウハウに対する期待が大きいが、民間事業者の参画にあたっては、地権者の合意形成や地方公共団体による積極的な企業誘致などが円滑な事業推進上の課題として指摘されている。

そのため、跡地利用の各段階における地権者の合意形成も含めた民間事業者の参画の方法や開発手続きのあり方等、国内外の開発事業者が参画しやすい環境づくりについての検討をさらに進める必要がある。

世界中から事業提案を募るためには、民間事業者等の土地開発や、地権者の土地利用のニーズを踏まえ、計画の初期段階から事業化を見据えた調整を総合的かつ戦略的に行う必要がある。このためには、プロジェクト全体を初期段階からマネジメントする必要がある。

今後もこうした諸課題について、実務的な観点からさらに検討・整理を進めていく必要がある。