

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

返還される駐留軍用地の跡地は、地域にとって新たに生まれた利用可能な空間となることから、跡地の迅速かつ効果的な利用を進め、当該地域ひいては沖縄全体の振興につなげていく必要がある。

特に「再編の実施のための日米ロードマップ」において返還について盛り込まれた嘉手納飛行場以南の6施設は、人口、都市機能等が集中する中南部地域の再編・活性化を図るまたとない機会となるとの期待が大きい。

これまで地元沖縄県・関係市町村等においては、構想の策定等、跡地の利用に関する取組が進められており、また、平成24年4月に施行された「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法（跡地利用特措法）」に基づき、跡地利用を推進するための措置が講じられている。

本検討委員会は、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、毎年度検討を重ねてきた。

本年度は、国内外の開発事業者が参画しやすい環境づくりや、プロジェクト全体を初期段階からマネージメントする仕組みなどについて、まちづくり専門家や事業者の方々との意見交換を通じて、跡地利用の取組に係る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。

跡地利用に関する諸課題については、引き続き、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。

1 国内外の民間事業者が参画しやすい環境づくり

(1) 地権者の合意形成

- 駐留軍用地の跡地利用においては、民間事業者のノウハウに対する期待が大きい。駐留軍用地の民有地の割合が約8割と高い中、円滑に事業を推進していく上で、地権者の合意形成が非常に大切であることは、これまでも本検討委員会で繰り返し論じてきたところであるが、民間事業者が参画しやすい環境づくりという観点からも、地権者の合意形成は重要な事柄である。
- 地権者の中には、将来の土地利用のあり方について、自己による居住や活用、他者への賃貸・売却など様々な意向がある。地権者の合意形成を図る上では、こうした多種多様な土地利用意向を跡地利用に反映できるような仕組みが必要であり、土地の所有者や利用者をどう巻き込んでいくかが大事である。
- この点に関する参考事例として、本検討委員会に招聘した有識者から土地の所有と利用を分離し、まちの再開発に取り組んだ事例の紹介があった。具体的には、地元の商店街や有志がまちづくり会社を設立し、土地所有者と定期借地契約を結び、利用権を取得して、店舗等の改修、建替え等を行う手法である。

(事例)

香川県高松市の丸亀町商店街では、商店街を7街区に分け、ゾーニングを行い、開発に取り組んでいる。まち並みイメージの統一のためにデザインコードを策定するとともに、地区計画による、壁面位置・高さ制限などを設定している。さらに、再開発ビル内において「ライフスタイルのブランド化」を実践するプロジェクトとして、地産地消の店づくりなど地域の生活文化やライフスタイルの発信を進めている。

また、滋賀県長浜市では、まちのシンボルである建築物の解体計画を契機に、その保存と活用を目的に、まちづくり会社を設立し、観光施設をオープンさせた。加えて、周辺の空き家・空き店舗の土地・建物を借り上げ（一部買取もあり）、まち並みのイメージ統一を踏まえた改装を行い、テナントへの転貸等を実施することで、新規店舗の開店を実現させた。

- まちづくりを進める上で大事なことは、地域住民等と協働で取り組むことであり、地域の生活者が主体的に地域の歴史、文化、景観などを守り・育てる継続的な活動のきっかけをつくることであると考えられる。
- また、住民がイメージする地域の景観や文化、将来の方向性を民間事業者が理解することも必要である。別の有識者からは、例えば沖縄県竹富島では、地域の要望である景観の保存と雇用確保を両立する方法の検討から始め、地域ブランドを守っていくことで、住民との間で明確な方向性が共有できたとの意見があった。

(2) 民間事業者が参画しやすい環境づくり

- 民間事業者が参画しやすい環境づくりにおいて、地権者、地方公共団体、国、地域住民、事業候補者等の各利害関係者が議論し、合意形成を図るオープンな場が非常に重要である。開かれた場で検討した計画を可能な限り公開することによって、民間事業者の参画を促すことが期待される。
- また、参画する民間事業者にとっての計画の分かりやすさと、投資を促す未来あるシナリオの提示が求められる。当事者間に複雑な利害関係がある中で、計画の妥当性を見い出していくためには、各利害関係者が合意できる前向きな明るいビジョンが必要となる。ビジョンづくりに当たっては、その都市の特性に配慮する必要がある。沖縄においては、独自の歴史や生活文化をどう都市計画の条件として設定するかがポイントとなる。
- さらに、完成形を固定した計画を策定するのではなく、共通の認識や意見の相違、合意形成の過程を可視化して、検討過程で計画を修正しながら進めていくことが必要である。
- このような民間事業者が参画しやすい環境づくりを進める上では、地方公共団体の役割が重要になる。公共の信頼性を基本として、まちづくりのルールを明らかにしながら、関係各利害関係者がオープンに計画を決めていくというスタンスがあると、海外も含めた中小企業から大企業までの民間事業者が様々な形で参入しやすい環境の形成につながる。
- なお、民間事業者の参画を促すためには、民間事業者が持つ能力・知見を生かして柔軟に活動することができるよう、民と公の役割分担に留意する必要がある。

2 魅力的なまちづくり

(1) まちづくりの視点

- 先にビジョンづくりについて触れたところであるが、魅力的なまちづくりを追求していくことは、地権者の理解や合意形成に資するものであり、民間事業者の参画の誘発にもつながるものである。
- 本検討委員会に招聘した有識者からは、以下のような事例紹介や提案がおこなわれた。ここに掲げたような、物語性を持つ建物などによりまちを特徴づける取組や、誰もが住みたいと思える定住者にとって魅力あるまちづくり、現代社会が抱える課題の解決に取り組むモデル的な社会づくりなどは、今後のまちづくりの視点として参考になるものと思われる。

① まちを特徴づける取組

- ・ ひとつの特徴や物語性を持つ建物などが地域を特徴づけることがあり、グローバルな都市・建築とローカルな都市・建築を組み合わせることで、魅力的なまちとなる。
- ・ 例えば、イギリス・ロンドンの市庁舎は、太陽の動きに合わせて室内に光を導入し、かつ空気調和を図ることができる形態となっている。
- ・ UAE（アラブ首長国連邦）・マスダールでは、地場の産業素材と現代の技術を導入して、自然環境の中でどういう都市を作れば一番調和的かということが、実験的に

行われている。

- ・ 東京都中央区の日本橋では、街を構成する建築材や素材に着目し、中央通りに檜原村の間伐材を用いて、木材で街を装うプロジェクトが展開されている。

② 定住者にとって魅力あるまちづくり

- ・ 子々孫々まで豊かで誇り高く住める、誰もが住みたいと思える理想の定住エリアを創造することによって、定住人口の増加による地域の活性化が期待できる。住みたいと思えるまちは、必然的に訪れたいまちになっていく。
- ・ 例えば、城壁の建造を通じてライフスタイルや空間を守り、騒音から隔絶することや、住居・まち並みの統一による景観づくり、トラムやバスなどの公共交通を主体とした交通体系の確立、地域内のコミュニケーションの活性化に向けた市民が集う場所の設置等が考えられる。

③ 21 世紀の社会モデルづくり

- ・ 日本は、公害問題やエネルギー危機をはじめとした課題を乗り越えてきた課題解決先進国であり、高い技術レベルを通じて現代社会が抱える高齢社会等の諸課題の解決に取り組むことにより、人々の生活の質を一段上げていくとともに、世界のモデルとして新たな産業の創出に取り組む必要がある。
- ・ 例えば、行政効率が良く、コミュニティの維持がしやすい適度な集積（40～100 人/ha 程度）のまちをつくり、拠点間は高速鉄道で結び、拠点内においては車規制を行い、徒歩、自転車やコミュニティバス、カーシェアリングなどによりカーボンフリーの社会を形成する。
- ・ また、省エネハウスの導入による CO2 の削減、リタイアメントコミュニティによる地域の活性化、企業退職者の知識を活用したビジネスの創出などが考えられる。

（２）観光の在り方

- まちづくりに関しては、特に沖縄観光の在り方についても有識者から以下のような意見・提案を受けた。
- 跡地利用の検討にあたっては、ここに示されたように、沖縄県の主要産業である観光の抱える弱点を克服していくという視点も重要である。

- ・ 国内観光は需要が安定（日本人の観光の 9 割が国内観光）しており、市場規模（約 21 兆円）が大きいことが特徴である。
- ・ 世界的にも観光マーケットは伸びており、特にアジア圏への旅行のシェアが高まっている中、日本においても訪日外国人観光客数は増加している。
- ・ 跡地利用については、安定して持続的に成長する戦略を描くことが必要であり、例えば、生産性の向上やオフシーズンへの対応、インバウンド（海外からの観光客）に効果的なコンテンツの検討、食魅力の向上、沖縄らしい文化を持った施設・風景の展開に取り組むことが考えられる。

3 事業化を見据えた計画初期段階からのマネジメント

- 駐留軍用地の跡地利用については、民間事業者の意向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。
- 土地区画整理事業等の開発事業を段階的に捉えた場合、①準備・調査段階、②構想・計画検討段階、③事業化段階、④事業実施段階、⑤土地利用の開始段階の大きく5段階に分けることができる。
- まず、準備・調査段階においては、事業を推進する専門部署を設置するなど、プロジェクトを円滑に進めるための行政内部の体制を整備することが考えられる。
- 都市計画決定に至るまでの構想・計画検討段階においては、事業の関係者（地権者・住民・地方公共団体・民間事業者等）間の対話や協議の場（各種委員会等）の設置が必要である。そうした開かれた協議の場において、まちづくりのビジョンや事業のスキームを検討することになる。その際、第三者である有識者の参画を得ることも有用である。
- 土地区画整理事業等の事業認可までの事業化段階は、具体的な土地利用の実現に向け、主要な関係者の事業に対する基本合意を得る段階である。そのため、既に設置された地権者等との協議の場において、ビジョンの具体化に関する調整を行う必要がある。

また、地権者の土地利用意向を踏まえた想定換地の実施により、スムーズな事業の進行を図ることが考えられる。
- 事業実施段階においては、進出企業や居住を希望する住民などエンドユーザーが参画し、土地利用やまち並み・景観、コミュニティ等のルールづくりを行う場が重要となる。
- 土地区画整理事業等の完了によってまちづくり計画が実現するわけではなく、むしろ、土地利用が開始された後において、実際に人が住み、生活が営まれ、また、企業が進出し事業が展開される中で、様々な課題が生じてくる。目標とするまちづくりの実現に向けて、また、その後の環境変化にも応じながら、新たなまちの価値を維持・向上させていくために、引き続き住民や地権者、行政等が関わりながら、まち全体をマネジメントしていく取組も求められるのではないかと考えられる。
- 以上のように、計画の初期段階より土地利用の開始段階までを見据えた調整が必要であり、そのための体制と仕組みづくりが重要になる。

例えば、那覇新都心の例でみると、事業の初期段階から施行主体、沖縄県、那覇市、地権者組織、第3セクターが協議の場を設置し、事業実施段階まで協議・調整を行った。また、土地利用の開始段階からは施行主体に代わってタウンマネジメントを行う住民組織が関わっている。

■ 委員等名簿

平成24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」委員等名簿

	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	株式会社フィーモ代表取締役
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系教授
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	比 嘉 徳 和	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		比 嘉 秀 夫	宜野湾市基地政策部長
10		野 口 広 行	浦添市企画部長
11		金 城 清 安	沖縄市企画部長
12		謝 花 良 継	北谷町総務部長
13		安 里 勉	北中城村企画開発課長
14	オブザーバー	河 邊 賢 裕	外務省北米局日米地位協定室長
15		井 秀 典	財務省理財局国有財産審理室長
16		塩 川 白 良	農林水産省大臣官房地方課長
17		中 村 吉 明	経済産業省経済産業政策局地域経済産業グループ立地環境整備課長
18		佐 藤 哲 也	国土交通省都市局まちづくり推進課官民連携推進室長
19		松 本 俊 彦	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(政策調整担当)
21		藤 田 雅 史	内閣府政策統括官(沖縄政策担当)付参事官(政策調整担当)付企画官