

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

平成 25 年 4 月の「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」において、嘉手納飛行場以南の施設の返還について、具体的な返還時期及び区域等が公表された。

そこで、今年度の検討委員会では、平成 20 年度の本委員会設置以来の議論により整理してきた論点を踏まえつつ、より具体的な個別の課題に焦点をしばって、課題解決のための具体的な方策等について検討することとし、第 1 回目の検討委員会における意見交換を経て、今年度の検討テーマとして以下の 3 つを選定した。

- 1 埋蔵文化財調査の円滑な実施と文化財の保存・活用方法
- 2 傾斜地（緑地）を活かした跡地利用
- 3 海外を含めた事業者（開発事業者・進出企業等）の誘致体制のあり方

1 埋蔵文化財調査の円滑な実施と文化財の保存・活用方法

（1）埋蔵文化財調査の円滑な実施

駐留軍用地は、未調査区域となっている区域が多く、埋蔵文化財等の現状把握がされていない。跡地利用にあたっては、開発事業との調整の結果、現状のまま保存を図ることができないと判断された埋蔵文化財について、埋蔵文化財の本発掘調査の実施が必要となるが、調査に相応の期間を要するため、その円滑な実施が求められる。

そこで、第 2 回目の検討委員会では、埋蔵文化財調査の早期着手や調査体制の整備などについて意見交換が行われた。

【埋蔵文化財調査の早期着手】

迅速な跡地利用のためには、あらかじめ埋蔵文化財のボリュームとそれに伴う跡地利用への影響はどの程度なのかを念頭に置いて対応していく必要がある。そのためにも、返還前の試掘調査を伴う立入調査の実現が不可欠である。この立入調査については、現在、日米間でその仕組みづくりについて協議されており、その成果が期待される。

また、返還スケジュールに沿って、計画的に調査が実施できるように、実効性のあるアクションプログラム等を作成することが重要である。

【調査体制の整備、人材の確保】

（調査体制の整備等）

返還跡地を含め、埋蔵文化財調査は原則として市町村が担っていることから、一義的には、市町村の体制強化が求められるが、今後の大規模な返還を想定した場合、当該市町村のみでの対応は困難であり、沖縄県及び埋蔵文化財センターの職員増加による体制の強化とともに、沖縄県や基地非所在市町村を含む市町村による、広域的な支援ネットワークの構築が必要である。

特に、早急な対応が求められる西普天間住宅地区やキャンプ瑞慶覧（施設技術部地区

内の倉庫地区の一部等)の北谷城跡については、広域支援の具体的なあり方について、速やかに整理する必要がある。

また、東日本大震災の復興に伴う埋蔵文化財調査の事例のように、返還跡地においても、全国の地方公共団体からの専門職員の派遣により支援する仕組みについて、市町村の需要も把握した上で、財源も含めて検討する必要があると考えられる。

近世・近代における沖縄の歴史は、特異性はあるものの、考古学の専門的知識を有する者であれば、県外の調査員であっても対応可能である。

なお、跡地利用等に伴う埋蔵文化財調査を実施するための特別な組織(財団等)を設立するという手法も考えられるが、これについては、その必要性も含め関係者による十分な検討を要する。

(中長期的な観点からの専門職員の育成・確保)

全国的にみれば、専門職員は開発事業の減少に伴い、減少傾向にある。

今後、人口減少社会に転じ開発全体が減少する中で、これまでと同様に単に増やしていくということにはならないと考えられるが、埋蔵文化財行政には、調査にとどまらず、文化財を保存・記録して国民に知らせる役割があることから、専門職員は今後も必要である。

この点に関し、沖縄県では、県内の大学に対し、埋蔵文化財に携わる人材の養成を依頼している。

(民間調査機関の導入)

現在も、一定の要件の下、発掘調査を実施する自治体の調査体制に組み込む形で民間調査機関の導入が図られており、引き続き、民間調査機関の活用に取り組むことが求められる。

なお、アワセゴルフ場地区では、試掘調査における測量業務、掘削業務、記録作成業務等の作業を、民間調査機関へ適宜発注することで、時間的な縮減が図られたとのことである。

【調査手法の効率化の工夫】

跡地利用に伴う埋蔵文化財の取扱にあたっては、跡地利用の推進と埋蔵文化財の適切な保護との整合を図る必要がある。

例えば、調査を工区分けし、調査が終わった箇所は、順次引き渡し、工事に着手することによって、調査と開発を効率的に進めることが可能である。那覇新都心地区では、現地調査・資料整理を先行し、報告書作成を後に行う方式が採用された。

本発掘調査について、包蔵地が全て本発掘対象に該当するということではなく、例えば、東日本大震災の被災地では、盛土をすることで埋蔵文化財に影響のない形とし、本発掘調査の対象外とするなど、柔軟な対応がされている。

また、調査対象とする遺跡の範囲の検討も課題であると考えられ、沖縄県の歴史性を考慮した上で、近世以降の遺跡の取扱について、今後沖縄県をはじめとする関係機関において検討されるべきである。

【支障除去措置と埋蔵文化財調査の関係性】

支障除去措置と埋蔵文化財調査との関係については、2つの課題がある。

跡地利用を円滑に進めるためには、引渡しまでの間、埋蔵文化財の試掘・確認調査と支障除去措置の2つの作業を並行して進めていく必要があり、それぞれの作業が効率的に進められるよう、スケジュールや対象範囲等について、市町村の跡地担当、文化財担当と沖縄防衛局の間における調整が必要となる。

次に、支障除去措置と本発掘調査との関係である。跡地利用特措法において、防衛省は支障除去措置として、建物等の工作物、不発弾や廃棄物、土壌汚染や水質汚濁などの支障除去を実施することとしており、それにより埋蔵文化財の保護に影響を与える場合には、防衛省が本発掘調査を実施することになる。

（2）文化財の保存・活用方法

重要な埋蔵文化財等が発見された場合、跡地利用を進めるにあたり、文化財の保存・活用が求められる。そこで、地権者の合意形成などについても意見交換が行われた。

【地権者の合意形成】

埋蔵文化財の適切な保存と活用を図るためには、文化財の復元・整備をするだけでなく、文化財を活かした地域づくりやひとづくり、イベントの開催等を通じて、地権者や地域住民の理解を得る必要がある。

学術的な価値とともに、文化財が生活空間の魅力づくりにつながらなければ、住民の合意形成は困難と考えられる。地権者や地域住民と価値観を共有できない場合には、保存しても展示物に留まってしまう。合意形成を図りながら、過去とのつながりが感じられる演出等によって、地域住民が誇りと愛着を抱く、精神的な拠りどころとしての保存・活用を図ることが重要である。

那覇新都心地区では、銘苅墓跡群（平成19年7月26日国文化財指定（史跡））の保存と活用について合意形成を図るため、地権者、学識者（沖縄考古学会・沖縄民俗学会・那覇市文化財保護審議会）、行政（市・市議会・県教育庁）の3者が関わり、学術的な重要性、市の考え、沖縄県文化財指定への積極的な意向を伝えることで合意に至った。

【文化財の保存・活用方策】

キャンプ桑江北側地区の伊礼原遺跡（平成22年2月22日国文化財指定（史跡））については、隣接地に町立博物館の建設が予定されており、北谷町において、県内外から大勢の方に立ち寄っていただくという方針のもと、近隣のアメリカンビレッジとの連携や、北谷城跡との遺跡間でのツアー化など、活用方策の検討が進められている。

また、西普天間住宅地区については、水、緑、眺望を活かした癒されるまちづくりが1つのテーマとなっている。チュンナガー（平成4年8月10日国文化財指定（建造物））や喜友名グスク、安仁屋集落にあるイシジャーという古い墓などを地域の重要な文化財として活用していく方策の検討が、宜野湾市において進められている。

2 傾斜地（緑地）を活かした跡地利用

今後返還が予定される駐留軍用地の多くは、傾斜地（緑地）を有する。傾斜地の利用が困難な場合には、一般的には、その土地利用については議論の俎上にあがらないものであるが、跡地利用について議論する場合には避けられないテーマである。その意味において、跡地特有の課題である。

第3回目の検討委員会では、事業区域の決定などの整備手法や、地権者の意向等について意見交換が行われた。

（1）整備手法等

【傾斜地の利活用の内容】

返還跡地における傾斜地の取扱は、公園・緑地としての活用が基本になるものと考えられる。単なる緑地にするのではなく、緑の中に住宅やマンション等を配置することも考えられるが、宅地需要や建設コストを勘案する必要がある。

現時点における各返還予定地の傾斜地の利用方針についてみると、まず、キャンプ瑞慶覧（ロウワー・プラザ住宅地区）やキャンプ瑞慶覧（西普天間住宅地区）、牧港補給地区は、公園・緑地としての活用が想定され、普天間飛行場は、跡地の内外にまたがる西側斜面緑地の保存・活用が予定されている。キャンプ瑞慶覧（施設技術部地区内の倉庫地区の一部等）の北谷城跡については、国指定文化財の史跡としての保存・活用が考えられている。

また、陸軍貯油施設第1桑江タンク・ファームやキャンプ桑江（南側地区）については、今後地権者の意向を踏まえつつ、利用方策が検討される予定である。

なお、窪地のキャンプ瑞慶覧（サウスプラザ（ジュリガマ地区））については、開発中であるアワセゴルフ場地区の残土で窪地全域を盛土し、今後、上部利用の検討を行うこととしている。

沖縄県では、返還予定地に含まれる傾斜地の既存樹林等の保全、及び重要遺跡の現状保存等のため、「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想」において、各返還跡地で緑地を20%以上確保するとしている。

【傾斜地を土地区画整理事業の区域内に含めるか、区域外とするか】

傾斜地を土地区画整理事業区域に含めるか否かを判断する際の重要な要素としては、減歩率が挙げられる。

例えば、読谷村の嘉手納弾薬庫地区／国道東南部地区では、当初返還地全域の一体的整備を想定したが、傾斜地が多く、事業費が増大することや（保留地の増）、公共用地率が高くなること（公共減歩の増）を受けて、当初の対象区域から傾斜地の起伏の激しい箇所を一部除外した。その結果、減歩率は平均で48%となっている。

北中城村のアワセゴルフ場地区では、減歩率が平均で38%、最も高いところで82%となり、議論はあったものの、合意形成の結果、傾斜地を区域に含め、公園・緑地として計画している。

傾斜地を土地区画整理事業の区域内とする場合のメリットとしては、申出換地を導入す

ることにより、計画的な土地の再配置と、傾斜地・平地の地権者のニーズ（売却、賃貸、自己利用等）への対応が可能である点がある。この場合、公園・緑地は減歩で創出される。

ただし、権利者数が増えることによる事業長期化、傾斜地の造成工事に伴う事業費及び保留地減歩の増大、傾斜地の強減歩による過小宅地の発生などの可能性等の検討課題もある。

一方、土地区画整理事業の区域外とする場合には、公園・緑地の用地取得や整備は、別事業として行うこととなり、土地区画整理事業は地権者数・事業費等の面で、比較的進めやすくなる。ただし、傾斜地の全面買収ができないと事業が着手できない可能性があるなどの課題がある。

【用地の取得】

公園・緑地の用地の取得方法の別（減歩による創出、別事業による取得）は上述のとおりだが、いずれの場合であっても、返還前に跡地利用特措法に基づく先行取得を実施することにより、負担の平準化を図ることができる。現在、各市町村において、一括交付金を活用した先行取得の取組が進められている。

【民有地としての緑地の確保（斜面地を含めた宅地割り等）】

緑地として利用するにあたっては、全てを公共緑地として公が取得し、管理するのではなく、民間で管理する手法も有用である。民有地にとっては、敷地内の緑地の存在は土地の価値を高める魅力になることが期待される。

例えば、横浜市の港北ニュータウン地区では、斜面の大部分を宅地の中に含め、集合住宅・研究所等の高層の建物の施設用地として活用し、土地に価値を持たせた。市の「緑の環境をつくり育てる条例」に基づいて、民有地に含められた斜面林等の緑の保存のために横浜市と土地所有者が緑地保存契約を結んでおり、所有者は管理義務と一定の規制を受ける一方で、固定資産税及び都市計画税が100%減免されている。

【過小宅地対策】

傾斜地を事業区域に含める場合には減歩率が増大し、それに伴い過小宅地対策が課題となる可能性がある。

例えば、複数人共同で換地を一箇所に集約し（申出換地）、その上に建物を建築するような場合を想定して共同利用街区を設け、さらに高度利用地区を設定すると、減歩により敷地が狭くなり、単独の土地では住宅を建てられない、或いは自由な設計ができないといった課題を解消できる。

また、緑地を含めた敷地に高層建築物を建てる立体換地という手法もあり得る。ただし、高層建築物に対する需要、建設コストがうまく見合うことが導入の条件になる。

このほか、過小宅地対策として、隣接して保留地を設定して購入する付保留地、隣接して公有地等の特定の権利者の土地を設定して購入する付換地、小規模宅地に対して換地を交付せずに清算金を交付する換地不交付などの手法もある。

(2) 地権者の意向等

【地権者の意向の把握、平地の地権者との合意形成の方法】

傾斜地を事業区域に含めるか否かの判断をしていく上では、地権者の意向把握・合意形成が重要である。事業区域に含める場合には、それに伴う造成費や減歩率の増大等に対して理解を得る必要がある。

アワセゴルフ場地区では、傾斜地を事業区域に含めるか否かについて検討する中で、地権者への意向確認アンケート調査を実施したところ、多くの地権者が土地区画整理事業への参加を希望していることが分かった。

全域を事業区域にしたことで減歩率が高くなったが、合意が形成された要因としては、地主会が長年に亘り活動してきたことや、進出事業者の意向も踏まえたスケジュール管理をしっかりと行い、決断する期限を設けたことが大きい。

また、嘉手納弾薬庫地区／国道東南部地区では、平地が5割程度あるかどうかを基準として事業区域を筆界で決めることとし、模型を使いながら個別に説明して合意形成を図った。

このように、地主会の息の長い取組が合意形成を支えているのが実情である。また、信頼ある事業者が入ることも、地権者の説得に効果的と考えられる。

なお、公園・緑地の土地の取得については上述したが、返還前後で土地の取得単価は変動し、これは合意形成にも影響する要素である。返還前は、軍用地料を基準にみると、斜面も平地も大きな差はないが、返還後は一筆ごとに評価に差が生じる。地権者が売却や保有等について適切な判断ができるよう、その前提となる跡地利用に関する様々な情報提供・説明を丁寧に行い、粘り強く合意形成を図る努力を重ねることが求められる。

(3) 傾斜地（緑地）の特徴

嘉手納弾薬庫地区／国道東南部地区では、文化財調査結果を受けて計画を見直し、文化財等の分布する箇所を事業区域外に変更した。除外した地区については、文化財指定や都市計画制度等による保全を検討している。事業区域に含まれた傾斜地は、基本的には公園・緑地としており、また、一部は小高い丘を部分的に残し、周辺を見下ろす住宅地として計画している。

アワセゴルフ場地区では、緑地がまち全体と切り離されてしまわないように、住宅・商業地区等と緑地を帯状公園で結び、緑豊かな空間づくりを行っている。また、東海岸への眺望が良い緑地部分をまちの魅力として活用し、地域全体の価値を高めている。

このように、傾斜地の様々な特徴（自然・眺望・文化的特徴）を踏まえながら、個別の事業ごとに跡地利用の内容や整備手法について、ふさわしいあり方を考える必要がある。

3 海外を含めた事業者（開発事業者・進出企業等）の誘致体制のあり方

今後の駐留軍用地の大規模な返還を考える場合、海外を含めた事業者（開発事業者・進出企業等）の誘致を視野に入れる必要がある。

そこで、第4回目の検討委員会では、海外事業者の誘致体制や投資の可能性について意見交換が行われた。

（1）返還跡地における海外事業者の誘致体制づくり

【誘致の主体】

誘致体制は、各返還跡地で個別に整えるよりも、今後返還される基地全てを対象とした横断的な組織とする方が良いとの意見が多かった。

その利点としては、返還跡地はそれぞれ立地特性が異なるため、横断的な組織とした方が売り物件としての選択肢が増え、事業着手時期や分譲（誘致）時期も多様となり、長期に亘って企業誘致活動が可能になるという効果が期待されることや、跡地利用を契機とした沖縄振興の取組としてメッセージを発信できること、事業者が返還跡地の比較評価を容易に行えるようになることなどがある。

その一方で、これまでそれぞれの基地ごとに跡地利用を地主会と検討してきた経緯があり、各跡地が抱える諸課題の違いや、検討熟度の差などを勘案すると、横断的な組織の整備には十分な調整と合意形成が不可欠であると考えられる。

横断的な組織ということであれば、沖縄県・関係市町村が参画する広域的な組織となることが望ましいが、この点について、企業誘致には、企業の撤退というリスクがあり、土地区画整理事業の事業主体や自治体そのものが直接誘致を行うのは好ましくなく、これらには責任が及ばないような別組織を各々の出資により設立することを検討することが望ましいとの意見があった。そのよく知られる例として、那覇新都心地区では、別組織として第三セクター（那覇新都心株）が、企業撤退リスクを隔離する形での企業誘致等の役割を担い、また、全体の街づくりは、事業主体、県と市、地主の4者が「まちづくり協議会」という組織を作り、街づくり基本方針の策定や、企業誘致の支援・促進等において、中心的役割を担った。

【誘致組織が扱う範囲】

誘致組織が取り扱う範囲をどう設定すべきか、大きく2つの論点がある。

1つは、返還跡地のみを扱うか、他の用地も扱うのかである。事業者側は選択肢が豊富に用意されている方を好むのが通例であり、海外という市場を相手に、一括して強力な組織で沖縄を宣伝していくことが望まれ、返還跡地だけでなく他の用地も扱うことが良いと考えられる。

もう1つは、誘致組織が対象とするのは海外事業者のみか、あるいは国内外双方の事業者かという点であるが、これは国内外問わず対象とすべきと考えられる。現行の自治体の例でも、外国企業誘致を専門とする部署がある自治体は少なく、商工労働部等の大きな部署の中で、国内外を含めた誘致を行う自治体がほとんどである。国内外の両構えとしながら、外資誘致を専門に取り組む担当者や体制をとるのが良いのではないと思われる。

【誘致主体の取組内容等】

このような誘致組織が活動する内容は、広報・情報収集に始まる初動から、土地の売却・賃貸直前までの行為全てと考えられる。例えば、ダイレクトメールによる情報収集、在日関係機関との連携・情報交換、投資セミナーの開催等を、個別の投資ミッションの視察につなげていく。その後も、契約に至るまできめ細かな対応が必要となる。他方で、地権者の取組に対する支援も重要な業務となろう。

全国的にみると、現に外国企業誘致に取り組んでいる各地方自治体では、立地先としての地域の魅力をPRし、誘致ターゲット業種・企業を絞り込み、企業に対する助成金等のインセンティブを用意している。このように外国企業誘致においては投資を歓迎している姿勢を示すことが不可欠である。また、外国企業にとっては、交渉を安心して出来ることや交渉・行政相談・手続きの窓口が一元化されていること、英語での交渉・契約締結等が可能であること等が期待されている。

こうしたことを効果的に実施していくためには、英語でビジネスが出来る人材は勿論のこと、自治体職員のみでなく、ジェトロ（日本貿易振興機構）のような専門組織のほか、商社、金融機関、メーカー等、各業界からの人材を受け入れた体制とすることも望ましいのではないかと考えられる。

（２）返還跡地における海外事業者誘致（投資）の可能性

【誘致する立場からみた沖縄の魅力】

沖縄県は、亜熱帯・海洋性気候風土のもと、恵まれた自然環境、独自の文化や歴史など魅力的な観光・リゾート資源を有し、国内外から年間600万人以上（平成25年）の観光客が訪れる日本最大のマリーンリゾート地である。

また、企業誘致に係る直接的な魅力といえば、国内で唯一の「経済特区」を設けており、国・地方・関税の各種優遇措置などが受けられることである。具体的には、沖縄県内の国際物流拠点産業集積地域、情報通信産業特別地区、金融業務特別地区などの地域では、日本で最も有利な税制上の優遇措置が適用されており、さらに平成26年度においては、現行の制度を抜本的に見直し、要件緩和や対象事業の追加などさらなる税制の優遇措置の拡充を図るとともに、地元の自主性を尊重して、広く企業や人を呼び込む枠組みを創設する予定である。

【海外事業者誘致（投資）の可能性】

沖縄において海外事業者を誘致できる可能性の高い分野としては、やはり、リゾート開発や観光の分野が有力である。現在、海外からの投資の大半は東京に一極集中しているが、観光分野に限れば、沖縄と北海道が強いであろう。現に、県内の大型のホテルには海外事業者の資本によるものも多い。特に、観光の分野は、既に国内の観光客に支えられている市場であることが、沖縄の強みにもなっている。

その他の分野では、アジアとの近接性を活かして、物流を絡めた産業政策に海外事業者のビジネスチャンスが合えば需要開拓の可能性はあると考えられる。

(3) その他

【跡地利用の課題等】

このほか、海外事業者の誘致に関して、以下のような様々な課題等が指摘された。これらについて、制度上、あるいは運用上どのような対応が考えられるのか、さらに具体的な検討が必要である。

- ・跡地開発の認可から初期の土地処分までに長期間を要すること。
- ・最終的な保留地分譲時期や価格が見通しにくいこと。
- ・保留地処分は入札・抽選が原則であり、また、共同利用街区は地権者の入替リスクがあることなどにより、進出事業者のニーズを土地利用計画段階から組み込むことが困難であること。
- ・現在の沖縄県の社会基盤では、今後、各地の跡地利用が進むと交通や環境等の様々な問題の発生が懸念される。インフラ整備について、個別の跡地開発毎に考えるのではなく、沖縄県全体での社会基盤のふさわしいあり方を考え、実現していくことが必要であり、そのことが、ひいては海外事業者等の進出しやすい環境につながる。