

平成 28 年 11 月 17 日

沖縄振興審議会 会長・専門委員会合 意見
半世紀を迎える沖縄振興の今後の在り方について

1 はじめに

平成 29 年は現行の沖縄振興特別措置法、沖縄振興基本方針、沖縄振興計画が施行されて 5 年間が経過した中間年であり、必要に応じて計画の改定等を行うこととなっている。

振り返れば沖縄が昭和 47 年に日本に復帰し、沖縄振興が開始されて 45 年、現行計画の後半 5 年間が経つと半世紀が経過することになる。

沖縄振興審議会の会長及び専門委員は、5 回の会合を開催して現行計画の評価を行ったが、それに当たって、45 年間の沖縄振興の実績と課題を検討し、現在の社会経済情勢、日本全体やアジア等世界の動向も踏まえつつ、半世紀を迎える沖縄振興の今後の在り方を審議した。その内容をここに意見として取りまとめ、審議会に報告する。

2 沖縄振興の仕組みと予算

沖縄振興は、「沖縄の置かれた特殊な諸事情に鑑み、沖縄振興基本方針を策定し、及びこれに基づき策定された沖縄振興計画に基づく事業を推進する等特別の措置を講ずる」ものである。

第二次世界大戦における沖縄戦の戦禍とその後四半世紀にわたって日本の施政権外にあったという歴史的事情、本土から遠隔で広大な海域に多数の離島が点在するという地理的事情、米軍施設・区域が集中しているという社会的事情などの特殊事情に鑑み、国の責務として沖縄振興が行われている。特別な措置として、10 年の限時法である沖縄振興特別措置法が累次制定され、沖縄振興計画が策定されてきた。必置の特命担当大臣、内閣府の沖縄担当部局、国会における特別委員会といった組織が設けられ、予算の内閣府一括計上及び高率補助、租税特別措置、沖縄振興開発金融公庫による出融資、近年は沖縄県独自の一括交付金が講じられてきた。

昭和 47 年から平成 14 年 3 月までの 3 次にわたる沖縄振興開発特別措置法の下、社会資本整備が本土との格差是正を目標として推進された。平成 14 年度からの沖縄振興特別措置法の下、社会資本整備の格差縮小を踏まえ、民間主導の自立型経済の構築がうたわれ、産業振興のため租税特別措置等からなる特区、地域制度が整備された。平成 24 年度からの沖縄振興特別措置法では、沖縄振興における沖縄県の主体的役割を尊重し、沖縄振興計画の策定主体が国から県に移され、国が沖縄振興基本方針を作り、県がそれに基づいて沖縄振興計画を策定した。あわせて沖縄振興における県の自主性の発揮を支援す

るため、自由度の高い一括交付金の制度が設けられて現在に至っている。

沖縄振興は沖縄の特殊事情に鑑みて特別の措置を講じるものであるが、そのために必要な事業に関する予算をまとめたものが沖縄振興予算であり、道路、港湾、空港、治山、治水等の公共事業及び文教、病院関係の施設整備の予算等を総合的、計画的に推進するため内閣府に一括計上している。これらの予算を執行するに当たっては、それぞれの事業の所管大臣に移管している。

沖縄振興予算は高率補助で措置されており、例えば河川改修(県事業)は原則全国2分の1に対して10分の9、国管理空港は全国3分の2に対して10分の9.5となっている。

平成24年度以降、沖縄の予算は相当な部分を一括交付金が占めており、小規模な公共投資関係予算を一括した沖縄振興公共投資交付金、様々な用途に用いることのできる沖縄振興特別交付金からなる。

沖縄振興については、第4次末までに約10兆円の予算が講じられている。

3 現行計画前半の評価と沖縄の経済社会の動向

沖縄県が初めて主体的に策定した沖縄振興計画たる沖縄21世紀ビジョン基本計画では、自立、交流、貢献を指針とし、我が国の発展に寄与する新生沖縄を創造するとともに、自然や文化などよき沖縄の価値を高めていく再生沖縄に取り組み、ビジョンで示された県民が描く5つの将来像の実現と、基地問題の解決など4つの固有の課題を克服することを目標とし、豊かな自然環境の下、保健医療や福祉が充実し、子供から高齢者まで安心安全に生活できる沖縄らしい優しい社会の構築と、沖縄はもとより日本全体のアジアの活力を取り入れる橋頭堡となることなどを目指す、強くしなやかな自立型経済の構築を推進すべく、施策展開の2つの基軸に添った施策を展開し、相互に好循環を生むことで目標を達成することとしている。

沖縄県による分野別の評価では、子育て・福祉、保健医療、防災・基盤整備、空港・港湾、観光、情報通信・科学技術、農林水産、雇用、離島振興、教育の分野で概ね目標を達成し、戦後処理、国際物流で目標達成は困難なもの進展が認められる。新たな課題として沖縄の子供の貧困の問題、MICE整備を始めとした沖縄県アジア経済戦略構想などがある。

平成24年以降の沖縄県経済は、日本経済の回復の中で、失業率や有効求人倍率、入域観光客数、企業の景況判断など主要経済指標が軒並み過去最高を記録し、良好な状態が続いている。その一因として沖縄振興一括交付金の創設による沖縄振興予算の拡充が大きく寄与していると考えられる。他方、非正規雇用が多いこと、低所得であることなどの課題がある。

4 社会資本整備

復帰時、沖縄の社会資本整備は本土と比較して大きく遅れていたために、第1次から第3次の振興において本土との格差是正を目指し、社会資本整備が、内閣府一括計上、高率補助の予算という特別な措置によって推進された。第4次以降も、社会資本整備は引続き進められた。

例えば、道路については、約3.5兆円^{*}かけて整備され、国道の長さは約2倍となり、県道の質は大幅に改良され、沖縄本島を縦貫する時間は5時間弱が3時間程度にまで短縮されている。現在も2環状7放射線道路、はしご道路ネットワーク等が整備されている。農業基盤整備は約1.4兆円^{*}かけて整備され、畑地のかんがい整備率は約6割と全国平均を上回って、施設野菜、果樹等の農業が展開できるようになり、漁港は約4000億円^{*}かけて、岸壁整備率は全国並みとなっている。空港は約4000億円^{*}、港湾は1兆円強^{*}かけて整備され、本土と沖縄、沖縄県内の交通網の基盤が整備されている。現在、那覇空港第二滑走路が平成32年の供用開始を目指して整備されている。ダムについては、約4700億円^{*}かけて、北部地域を中心に多目的ダム等が整備され、復帰直後には給水制限が100日超もある年もみられたが、現在、ダムの貯水のため給水制限はない。都市公園については、沖縄県総合運動公園、首里城、美ら海水族館などが整備され、一人当たり供用面積も全国並みとなっている。

このように特別な措置の結果、沖縄の社会資本は計画、整備中のものが達成されれば本土と遜色ない水準となるまでに至り、沖縄の経済社会の発展に大きく貢献している。

社会資本整備については、本土との格差是正後も、他の地域と同様に、それぞれの地域の実情を踏まえて必要な社会資本整備が行われることは当然と考えるが、今後は、全国と同様に、社会資本の適切かつ効率的な維持管理・更新が重要になってくる。沖縄でも、住民団体と連携協力して効率的な道路や公園の管理を実施したり、水道事業において広域運営化を図ったり、さらには、下水道事業においてPPP手法を活用したバイオマス発電事業を実施したりする事例が近年みられるが、こうした管理の効率化等の試みを一層推進していくことが重要である。

また、これまで形成された社会資本ストックの「賢い利活用」を図りつつ、沖縄振興の重要課題の解決のために必要な社会資本整備に取り組み、これまでの沖縄振興の成果を広く住民が実感できるようにしていくことが重要である。こうした観点で重要な課題の一つが道路交通である。道路は整備されてきているが、自動車保有が全国と比して大きく増加し、公共交通機関が限られているため、都市部の交通渋滞は激しい。道路を巡る種々の改善策、バスなどの公共交通機関の改善及び交通安全対策(歩道、自転車レーン)など、人々が安心して移動できる環境整備が期待される。公共交通機関の充実が、車社会であるがゆえに貧困であっても車を持たなければ暮らしてゆけない社会を変えていくことを期待する。

また、国の空港整備に並行して行われる空港ターミナルビルなどに観光促進の観点を踏まえた整備が期待される。

さらには、台風等の風水害が多いことから、減災や防災に向けた取組を着実に進めていく必要がある。

社会資本整備に関連して、医療については、現在の沖縄の医療の状況や各医療機関等がこれまでに果たしてきた役割、今後の沖縄における医療ニーズの動向などを踏まえ、琉球大学医学部及び附属病院の移転構想とあわせて、離島・へき地の医療を含めて今後の医療提供体制の在り方を検討し、沖縄の健康長寿を守る医療を確保することが求められる。

(※)この項の社会資本整備に係る投資額については、事業費と国費を混在して計上している、交付金により整備された事業は含んでいないなど、様々な条件に基づいて算出したものであり、大まかな目安として用いられるべきものである。

5 産業振興

現在、沖縄は沖縄振興予算の増額、海外からの観光客の増加などによって好況であるが、それでも、沖縄の県民所得は長く全国最下位であり、子供の貧困に見られるように格差が大きい。産業構造を見ると、本土と比較して製造業、大企業が少なく、大多数が中小企業、第3次産業で働いており、非正規雇用者率が全国一高い。

第4次の振興以降、民間主導すなわち補助金に依存しない経済を目指し、大企業の工場のない沖縄に観光産業に加えて情報通信産業などをリーディング産業として育成すべく、産業振興が租税特別措置等の特区制度により推進されてきており、第5次の振興において制度が拡充されている。

沖縄の産業を分野別で見ると、最重要産業である観光関連産業については、観光客一人当たりの消費額の増加、顧客再訪(リピーター)の確保、平均滞在日数の延伸、競合する他の観光リゾート地との競合、閑散期対策などが課題として挙げられるが、沖縄は自然、歴史、文化といった観光資源を十分に活かしているか、観光産業といっても観光に関わる産業の範囲は広いものの地元の観光産業は質の高い財、サービスを提供しているか、そのために必要な人材が確保されているか、また人材確保のために必要なことはなされているか、観光を巡る社会資本は整備されているか、地元は沖縄を日本、世界に向けて十分に発信できているかといったことが改めて問われると考える。また沖縄は小さな島であり、観光資源と隣り合わせて地元の人が暮らしているため、産業としての観光と地元の暮らしの調和も重要な課題である。穏やか、優しい沖縄のライフスタイルが観光資源であるとするならば、なおさらである。観光に関連して、プロ野球やサッカーのキャンプが開催され、多くのファンが沖縄を訪れているが、今後、諸外国の例も参考に、トレーニングセンターなどを拠点にしたスポーツ人材の育成、スポーツリハビリ、スポーツ医学を含む幅広いスポーツ関連産業も期待される。

国際物流は、成長する東アジアの中心に位置する沖縄の地の利を活かした産業として進

展が期待される。いわゆる貨物ハブが開始され、那覇空港の国際貨物取扱量は飛躍的に伸びた。今後は、この貨物ハブのネットワークを一層利用してもらうこと、沖縄で付加価値を付ける産業を振興していくこと、貨物ハブにとどまらず、日本のみならずアジアの航空機の整備など地の利を活かした産業に展開することが期待される。その際、航空機関連産業クラスターは広大な土地を必要とすること、国際的な競争の中、各国とも国主導で形成していることを念頭に置いて取り組む必要がある。

大消費地、原料供給地から遠隔地で、大規模工場に期待できないことから、政策的に情報通信産業の振興に努めてきた。雇用面を見れば労働集約型のコールセンターの割合が高く、産業全体の高度化が必要である。情報通信基盤の整備の進展、アジアの成長、クラウドコンピューティングなど新たな分野の発展、本土との遠隔性による災害リスクの分散等に鑑み、サイバーセキュリティなどの情報通信分野の人材育成、雇用の確保、沖縄の課題となっている防犯対策への応用など情報通信分野の取組が期待される。

沖縄科学技術大学院大学は開学後大きく発展しており、今後バイオ、海洋等の分野で振興に寄与することが期待される。

農林水産業は全国に比べて全産業の中に占める割合は高く、離島では重要な産業であり、北部などでも一層の可能性を有している。従来のさとうきび、畜産などの生産に加えて、野菜工場の導入や品質管理の徹底等を通じ、商品作物の生産振興、農林漁業の6次産業化やアジアへの輸出などによって発展することを期待する。

これらの産業の振興について引き続き取り組むことは重要であるが、沖縄の大多数が中小企業、サービス産業に従事しており、政策的に支援している産業の振興が他の産業への寄与が限られていることに鑑みると、沖縄の中小企業全般の振興は一層重要である。各種の中小企業支援策とともに、沖縄における金融の競争の進展による貸出金利の変化や経営指導、助言等の金融機関の情報サービスも中小企業への支援となる。

低賃金とともに非正規雇用の多さは沖縄経済の重要な課題であり、原因の分析を深め、縮減に向けた取組がなされるべきである。また女性の就労を支援するため夜間を含め保育園や学童などの社会基盤整備が求められる。

金融は産業を支えるものである。しかしながら現在の県内の民間金融機関のリスクポートフォリオなどを考慮すると、県内金融機関のみでは大きな事業に対してリスクを取り切れない。沖縄においては、これまで金融の特区が主に議論されたが、日本全体の地域金融機関が大きく変わる中で沖縄の金融機関はどうするのか、沖縄経済が海外との関係を深める中で必要な金融サービスを提供できるかなど、沖縄経済を支える金融の在り方が課題である。また沖縄振興開発金融公庫の政策金融機能は引き続き重要であり、公庫の調査機能などの充実も期待される。

今後、日本のいずれの地域も国際競争にさらされつつ産業振興に努めている中で、沖縄として、業種、地域を選んで取り組む産業振興に引き続き努めながら、豊富な海洋資源を含む自然や地理的優位性など沖縄の特色を活かした産業を発展させ、また、中小企業の支

援を通じた産業全般の底上げ、非正規雇用の縮減などを行うことによって、県民所得の向上、格差是正に努め、経済的にも自主的で豊かな沖縄を作るべきである。

6 人材育成、子供の貧困

人材育成は、いつの世にも重要な課題であり、世界的な競争の下にある日本全体にとっても重要な課題であるが、豊かな自然、歴史、文化に恵まれているとはいえ、原料供給地でも大消費地でもない沖縄にとっては、人材は豊かになるための資源であり、可能性である。

沖縄における人材育成は、「教育振興基本計画」(平成 25 年 6 月閣議決定)、中央教育審議会の審議、他方で沖縄の経済界の需要などをも踏まえて行われる必要がある。

人材育成の課題を成長段階に即して見ると、待機児童問題は、女性の社会進出の妨げとなるとともに、幼児の育成の課題でもあり、現在の取組を着実に実施するとともに、夜間保育園などの取組を支援する必要がある。小中学校の学力は近年向上しているが、引き続き教育現場の工夫が期待され、高校進学率が低い問題については教育支援、経済的支援などが求められる。大学進学率が全国に比して大きくかい離がある問題については、職業教育を行う新たな高等教育機関の推進も背景にした新たな大学の設置、学生への支援などによって取り組まれるべきである。離島などを含め沖縄での教育機会の確保は人材育成の大前提である。社会人の人材育成は、失業率の多くが労働市場のミスマッチであることに鑑みた職業訓練等が必要であり、また、沖縄の経済の高度化、国際化に伴い、専門人材の育成が急務となっていることから、琉球大学を始めとする県内大学における社会人教育等が求められる。働き甲斐というようなものへの配慮も重要である。

人材育成のためにはこれまでも種々の施策が講じられているが、必ずしも十分に活用されているとはいえないことから、これらの施策を見直し、再活用することも必要と考える。その際、地域の人材が様々な形によって地域で貢献感を持てるような仕組み作りが望まれる。

さらに沖縄における行政機関の人材育成については、国と県と市町村での人事交流や一層の協働、研修の充実などが期待される。

近時、特に沖縄で大きな関心が寄せられている子供の貧困の問題は、子供の貧困率が全国では 16.3%であるのに対して、沖縄県では 29.9%であるなど、沖縄社会の構造的な問題である。沖縄が深刻な状況であるにもかかわらず、行政の支援が子供に行き届いておらず、日中、夜間に子供の居場所が少なく、貧困家庭の親が経済的自立をするための雇用の場が少ない。沖縄が車社会であるため自家用車を保有せざるを得ないことが生活保護の受給を困難にしているという指摘もある。行政の支援が一層円滑に受けられるような工夫などが求められており、貧困の最も厳しい地域から支援するなど現実的な展開が重要である。

現在、支援員や居場所さらには政策金融の活用といった沖縄子供の貧困対策が講じられており、着実に腰を据えた対策の実施を要請する。また学生ボランティアの活動とその支援も重要である。これに加えて、子供が自分で歩いて行ける学校を拠点にした支援を展開する

学校プラットフォーム、出身校の大学生が高校生に、高校生が中学生に、中学生が小学生に学習支援するような循環する支援の取組なども考えられる。さらに貧困問題への対応は仕事の確保が基本であることに鑑みると、ひとり親家庭の就労支援、また企業にひとり親家庭の親の採用を促すことによる就労支援が重要である。このように国、県、市町村が連携して対策を推進し、教育界、経済界等の社会全体が協力して沖縄の子供の貧困の問題に取り組むことを期待する。

7 離島振興・北部振興など

離島は定住条件の確保と産業振興という課題を抱えており、沖縄全体としては人口が増加している中、離島では人口減少や高齢化が進展し、無居住化が懸念される離島もある。そこには沖縄の人々が住んで働いており、また離島に人が住まうことによって維持・保全されている価値や資産があり、領域や排他的経済水域などを確保する役割を担っている。離島を人口の多寡、本島等からの距離など特性や置かれた状況に応じて支え、その費用は県民、国民で分かち合うことが必要である。

割高な移動・輸送費用、医療・福祉・教育など基礎的生活条件の確保に関して、現在、各種の措置が一括交付金等で講じられているが、これらについては将来にわたり講じる必要がある。

離島の産業として、さとうきび、畜産といった農業や水産業が行われているが、戦略的な商品作物の生産振興や一層のブランド化、また島での地産地消のための野菜工場などの導入が考えられる。

観光については、自然環境の保全と両立させつつ、離島の景観、自然、文化等を活かした質の高いものとなるように努めるべきである。

情報通信基盤の整備に伴い、いわゆる十五の春の解消のため情報通信を活用した高校の整備が可能となるなど、情報通信の活用は離島のための措置として重要である。

さらに離島の良さを積極的に発信し、移住の促進を図ることも期待する。

北部では美ら海水族館が観光資源として大きな役割を果たしてきたが、本部港にクルーズ船の寄港が期待される一方、本年、やんばる国立公園が指定され、世界遺産登録への動きも見られる。北部の西側と東側それぞれに必要な整備が行われ、観光が一層進展するよう期待する。他方、沖縄の南北をつなぐバスが夜間がないために暮らしや仕事に制約があるというように、沖縄は他の都道府県に比しても地域格差が大きいとの指摘もある。北部振興は引き続き推進されるべきであるが、観光、農業などの産業振興、医療体制、大学や高専の地域貢献など北部全体を見た施策が期待される。

これら離島や北部の小さな自治体では行政機関職員も限られていることから、振興の企画立案などについても、沖縄県とともに内閣府沖縄担当部局、沖縄総合事務局の一層の支援、

協働が求められる。

不発弾等対策については、広域探査発掘加速化事業等、現在の枠組みに基づいた事業を今後とも着実に実施していく必要がある。

8 跡地利用

「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」(平成 25 年 4 月)による嘉手納飛行場以南の駐留軍用地の返還は、現行の沖縄振興計画の終了後に本格化する。これからの沖縄にとって跡地利用は大きな課題であり、今から取り組む必要がある。その際、これまでの跡地利用の多くが住宅のほか商業施設であり、今後の跡地でも同様な利用を行うと、跡地相互の競合によって沖縄全体の発展が阻害されることに留意する必要がある。また跡地利用に当たっては、跡地のみの活用を考えるのではなく、その周辺との一体的な利用をも視野において取り組む必要がある。さらに今後は複数の大規模な駐留軍用地の跡地利用を並行して進めることも見込まれ、これらの跡地利用を円滑に進めるための体制整備や財源・資金確保等も重要な課題である。この観点からも沖縄振興開発金融公庫の機能は重要と考える。

現在、「西普天間住宅地区」の跡地利用について、今後の跡地のモデルケースとなるよう、国としても積極的に支援しているが、着実な実施を期待する。

9 今後の沖縄振興の在り方

特殊な事情に鑑みた特別な措置による沖縄振興は現行計画終了時には半世紀が経過する。

この半世紀のうちに社会資本整備における本土との格差是正は進展した。また本土との遠隔性が東アジアの中心という地理的優位性へと転じている。沖縄の島嶼性は高コスト、低収益をもたらすが、海洋性、豊かな自然環境、伝統文化、アジアとの近接性でもある。このように特殊な事情には変化しつつあるものもあり、他方、再編が進み、跡地が返還されるとはいえ、依然として米軍施設・区域の集中という社会的事情は残る。

特別な措置の実績を見れば、社会資本は計画、整備中のものが達成されれば本土と遜色ない水準となるまでに至っている一方、全国の所得と沖縄の県民所得の格差、あるいは沖縄県内での所得格差は依然大きく、産業振興、さらには人材育成が大きな課題と考えられている。離島、北部など地域ごとの振興にも意を注ぐ必要がある。さらに現行計画後に本格化する跡地利用は沖縄振興の今後の大きな課題である。

他方、日本の少子高齢化、人口減少は続き、財政事情は一層厳しくなると見込まれ、沖縄、日本を巡る国際情勢も大きく変動している。

沖縄、日本さらに世界は変革期にある。沖縄振興は沖縄の特殊事情に鑑み特別な措置によって行われてきたが、沖縄と日本の経済社会情勢の変化に応じて振興の内容が変化してきたことに鑑みると、半世紀を迎える沖縄振興の今後の在り方は変わると考えられる。その際、沖縄振興は国の責務として行われてきたが、近時、沖縄の主体性を重視する流れの中で、国、県、市町村の役割についても留意する必要がある。

何より、沖縄振興は沖縄県民の課題であり、県民の皆様に沖縄振興の実績、現状そして課題を知っていただき、自ら考えていただく必要がある。本審議会はそのためにも審議をしている。内閣府沖縄担当部局、沖縄総合事務局は県、市町村と協力し、本審議会の審議などについて、種々の機会を設け、手段を講じて積極的に広報に努める必要がある。

沖縄振興については、現行計画期間中に実施すべきものを着実に実施するとともに、変革期にある日本と世界の中で沖縄をどうするのか、今後の在り方について、県民及び国民の皆様に、自らの問題として現状を分析して取り組むという姿勢によって、議論をお願いしたい。