

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 28 日現在

機関番号：18001

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380175

研究課題名(和文) 沖縄振興一括交付金の導入と沖縄振興体制の変容

研究課題名(英文) Okinawa Development Promotion Block Grant and Okinawan Political and Administrative change

研究代表者

島袋 純 (SHIMABUKURO, Jun)

琉球大学・教育学部・教授

研究者番号：40253934

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)： 沖縄振興一括交付金が、沖縄の政治行政に何をもたらしたのか。この交付金による事業の申請は交付要綱を従う必要があり、それは活動指標のみならず成果指標を設定しなければならず、そして事業の途中及び終了後の具体的検証を求めている。

聞き取り調査により、成果目標に基づく事業の検証は少ないことが分かった。自治体職員や議員が、目標管理型の自治体経営の能力を格段に向上させたとは言い難い。さらにこの交付金の大きな問題は、基地の補償として、基地を押し付け正当化する政治的機能を有している。政策形成や政策のマネジメントを高める機能はまったく十分ではなく、その成果も凌駕する圧倒的な政治的機能を有していることが判明した。

研究成果の概要(英文)： What kind of influence does the Okinawa Development Promotion Block Grant have on processes of Okinawan politics and public administration?

We have discovered that this grant system does not have positive impacts on “management by objectives” for assembly members and top public officials within the prefectural government and its municipalities. As regards, negative impacts of the grant system on Okinawan autonomy, we have found that the central government uses the grant system to leverage political control within local governments. As a result of this influence, the Okinawa Development Promotion Block Grant has very little impact on improving the actual ethical management of local governments, but, instead, serves a way to legitimize the Central government’s compensation politics that seeks either to maintain the existing military base structure or, in the case of Henoko, to expand it.

研究分野：政治学

キーワード： 沖縄振興体制 沖縄振興一括交付金 沖縄振興特別推進交付金 PDCAマネジメントサイクル 成果指標  
沖縄振興計画 沖縄振興予算 PDCA検証シート

## 1. 研究開始当初の背景

小泉政権下で実施された三位一体の改革は、沖縄にとって高率補助事業であった国庫支出金事業の廃止、つまり自治体単独事業への転換が一部内容に含まれていた。この国庫支出金の廃止に伴って地方税の増収でも補填できない場合は、交付税交付金に組み込まれることになった。

しかし、沖縄では、沖縄振興特別措置法に基づいて、他府県が10分の5補助を10分の8や9という国庫支出金交付率の「嵩上げ」を行っていた。他府県の自治体と同じレベルの交付税交付金の増額では嵩上げ分までは補填できない。

そこでその救済が問題となったが、内閣府沖縄担当部局は、この嵩上げの分を、自由度の高い「特別交付金」として制度化し、2005年3,000万円、06年度9,037万円予算化する。その用途指定は厳格ではなく、内訳は消防防災設備費補助金、学校教育設備費等補助金、保健衛生施設等設備費補助金などからなる。当初は一億円にもみまない少額であった。

これは、2005年3月沖縄振興特別措置法105条の改正として、「沖縄振興特別交付金」が新設され、105条2に、沖縄県知事が作成する沖縄振興特定事業計画に基づく事業に充当することが明記された(3)。

沖縄県知事は2011年5月、国の直轄事業予算を含む沖縄振興予算全額を、3千億円として10年間総額を固定し、しかもその全額すべてを用途自由な一括交付金、しかもそれを補助金適正化法の適用除外として沖縄県予算に組み込む要求と国の出先機関である沖縄総合事務局の沖縄県への統合を提案した。

2012年の沖縄振興一括交付金の新設は、沖縄振興特別措置法105条2に2005年に新設された「沖縄振興特別交付金」の名称を「沖縄振興交付金」と改め、これを沖縄振興一括交付金の法的根拠としたものである。

1500億円以上という比較ならないほど金額規模はまったく異なり、また、もはや、国家支出金事業の嵩上げ分に対する補填的な意味合いも薄れてしまった。同じ条文なので、補助金名が新たに変わっただけのように見えるが、目的も根拠も規模もまったく異なる。特に一括交付金のうちの沖縄振興特別交付金、すなわちソフト交付金の部分はまったく新しい補助金と言ってよいであろう。

仲井真知事の提案をかなり違う制度が出来上がったが、もし県の原案通りに実現していれば、スコットランドの一括交付金に極めて類似した仕組みとなっていた可能性がある。スコットランド長期在外研修以降、勤務先の琉球大学においての研究は、国の沖縄振興開発の統治構造の変化と沖縄の自治の変容を取り扱い、約30本の論文及び報告書等を発表した。その成果をまとめ『「沖縄振興体制」を問う 壊された自治とその再生に向けて』法律文化社(2014年として発刊した。

これまでの研究成果を発展させるものとして、本研究は、上記のような研究の経緯を元にしつつ特にこれまでの研究で扱うことができなかった2012年4月に制度化された沖縄振興一括交付金の仕組みと政治行政の実態を明らかにするものである。

## 2. 研究の目的

沖縄振興体制は、基地の存続や強化と直接結びつけられた個別具体的な補助事業の採否により、基地受け入れを容認させる「補償型政治」(Kent E. Calder, 2007)の典型的な事例と見なされてきた。

2012年4月より、沖縄振興特別措置法が改正され、これまでの国からの県や市町村への高率補助事業を中心とする沖縄振興のあり方が、「沖縄振興一括交付金」という新たな仕組みを中心とする制度に変革された。

新しい制度の特徴は、国による補助金の交付対象自治体の限定と用途限定が大幅に緩和されたことであるが、しかし、同時に申請事業の一つ一つについて、「活動指標」と「成果指標」の掲載を求めた。事業の申請時に交付金の交付決定権をもつ内閣府は、市町村の事業に対して事前統制を行うことが可能となり、また事後的にも事業の進捗状況を評価して、次の予算に反映させていく統制力を確保したことになる。

なぜこの制度が導入されたのか、根源的な問題である基地問題とどう結びついているのか等をこの制度の導入の経緯とその後の実態調査によって明らかにし、沖縄の統治と自治が変容を解明する。

## 3. 研究の方法

(1)内閣府及び総務省、沖縄県を中心に行政資料、特に制度新設に関わる沖縄政策協議会提出の文献資料及びデータ資料並びに関連情報を記載した新聞記事を収集し、経緯や制度の設計趣旨を把握した。

(2)聞き取り調査、沖縄振興一括交付金制度の創設と実際の利用について、沖縄県及び翁党内市町村の担当職員、内閣府側の担当職員等に聞き取り調査を行った。方法としては、質問項目を設定し事前にインフォーマント(情報提供者)へ送付し、面会の際にそれに基づいて質問を行い録音する方法をとった。

(3)議会議事録調査、沖縄県議会、那覇市議会、南城市議会のホームページ議事録検索を利用して、沖縄振興一括交付金、PDCA、成果指標等のキーワードを入力し、議会においてどのような議論が展開しているか解明した。

(4)聞き取り調査の録音は、第一次資料としてデータ化した。調査倫理に留意しつつ報告書に掲載し公開した。

(5)以上の調査を分析し最終的に成果報告書を300部作成し配布した。

#### 4. 研究成果

沖縄振興一括交付金が、沖縄の政治行政に何をもたらしたのか。

補助率が高く、自治体にとって裁量の大きいあるいは自由度の高い補助金というメリットが強調されていた。しかし、この交付金はあくまで国庫支出金の一形態に過ぎず、補助金適正化法が適用され、政府の交付要綱に拘束される。その交付要綱では、申請時に事業目的の沖縄振興計画上の位置づけの明確化を求めており、活動指標のみならず成果指標を設定しなければならず、そして事業の途中及び終了後の具体的検証を求めている。

多くの聞き取り調査によって、事業を作りこんでいく現場には能力不足、安易な事業化、PDCA マネジメントサイクルを意識することすらできない状況も多々見受けられた。自治体議会及び議員においても、成果目標の設定とそれに基づく事業の検証は非常に少ない。これまでと比べ、行政職員、首長や幹部、議員が、目標管理型の自治体経営の能力を格段に向上させたとは言いがたい。

聞き取り調査により判明した具体的な問題をあげたい。

##### 教育福祉事業に使えなかった問題

一括交付金は教育福祉関係の事業を想定して新たに作られた補助金であることが判明したが、2012年の創設当初、現場の対応はまったく異なっていたことが分かった。教育・福祉関係の事業では極めて申請しづらく、また、内閣府の側もなかなか内諾してくれない状況であり、ソフト事業のための費用というにも拘わらず多くの自治体が実質的にはハードハコモノ事業の申請を優先したことが分かった。2013年度から内閣府の担当者が変わったことと、現場から、沖縄振興特別措置法改正の際の国会審議において、山内優子氏（筆者註：元沖縄県中央児童相談所所長・沖縄大学講師）が参考人として招聘され、新しい予算の仕組みについて、教育福祉に使える付帯決議を行っていることを根拠に、内閣府に要求しはじめて教育福祉関係の事業予算として大幅に承認が拡大したことが分かった。

「ソフト交付金」なのにハード事業中心

ソフト事業のための費用であったにも関わらず、当初からハードハコモノの建設事業に充当可能であったため、極めて多くのハコモノ事業が申請されてしまった。また、ソフト事業と言っても、これまで自助努力で蓄積してきた社会関係資本を、補助金の丸投げで押しつぶしかねない側面があり極めて問題が大きい。たとえばある離島自治体において、集落環境の整備事業によって、補助金をもら

える零細農家が現金収入をえて、自分の畑を耕さなくなり、かえって耕作地の風景が荒廃する状況が生まれていることなどである。

##### 財政調整基金の取り崩し

一括交付金は、8割補助であり、2割の自治体負担のうち、1割は交付税措置が入るので実質1割の自己負担と言われている。しかし、自治体によって、この1割の負担すらまならないところが多くあることが分かった。多くの自治体では財政調整基金を取り崩してこの1割負担をねん出しているという。先の南城市の調査では、極めて計画的に財政調整基金を合併経過後の職員削減を主な財源として蓄積していることが分かった。しかし、小さな離島町村では、その1割負担も難しく沖縄県の特別支援が助けになっていることが分かった。両方ない自治体では財政調整基金が底を尽きかけていることが大きな問題である。

##### 指標設定とPDCA経営サイクル

沖縄振興特別推進交付金には、県事業においても市町村事業においても、申請時に活動指標と成果指標を設定することが要求されている。沖縄県はそれを一括して内閣府に提出し、さらに、検証シートを作成して公表しなければならない。沖縄県庁が中心になって沖縄振興計画及びそれに基づく事業のPDCAマネジメントサイクルを回していくということが形の上では成り立つ。各市町村においても、その検証シートを活用すればPDCAサイクルの可能であり、先に紹介した南城市では端的にその事例が見られた。しかし、県や県内市町村の自己の事業評価のため仕組みに留まらない。このPDCAサイクルを制度化して要求したのは内閣府沖縄担当部局であり、内閣府はその検証シートを次年度以降の事業申請の受け付けに活用することでPDCAマネジメントサイクルを回し、県及び県内市町村を補助交付の権限をもって上から外在的に統制していくこととなる。

そこで重要なのが、「指標」の設定である。第一に、何を指標として選択して設定するか、という問題と、第二に数値目標を誰がどう設定するか、という問題がある。本来的には指標の選択と数値目標の設定は極めて政治的な価値判断を伴う。したがって、議会の議決を経るべきものと考えられ、PDCAマネジメントサイクルの中で、P（計画）とS（評価）は、議会が中心の役割を果たすべきと考えられてきた。さらに各自治体の企画調整課などの企画担当課は、一括交付金事業の各自治体への取りまとめを行い県や国にあげていく作業はするものの、各主管課と原則は横並びの組織であり、自ら各事業を検証して改善させる権限を持つものではない。つまり、各担当課の自己点検を書き直しさせ、さらに出された改善策をも審査して書き直しさせる権限はない。後述するが沖縄の自治体において、議会の関与は、極めて希薄であることと同時に、県庁をはじめ多くの自治体行政組織にお

いては、検証と改善を徹底させる仕組みを持たない。つまりPDSもPDC Aも回っていないのである。

できない理由は様々でこの仕組みの問題は後述し検討するとして、まずそもそも、指標の設定において、最大の問題があるのである。そもそもの問題は、「成果指標」=アウトカムの指標が選択できていない、出していないということである。したがって検証もできない。

しかし、事業を実際に作っていく側にも言い分はある。最終的な社会経済的な成果を指標として出すには、教育福祉事業の場合は事業終了後、何年もかかる。実際に進学できたという進学者数や大学進学率、あるいは患者の減少や失業率の改善等々、教育や福祉の場合は5年10年という単位でしか評価できないことも多い。単年度ごとの成果指標では出てくるわけがない、ということである。したがって、中間的な進捗状況を表す指標を設定してそれでもって、短期あるいは単年度の成果を表すという取り組みをする必要が挙げられていた。いわゆる「プロセス評価」である。確かに教育福祉の面において、プロセス評価に基づいて指標を設定していく取り組みが必要である。沖縄のほとんどの事例はそういう発想も希薄と言わざるを得ない。

#### 諸事業間の総合調整

一括交付金で集落の景観維持事業として集落の掃除に費用を出すことにした。人がいないので、島の高齢者が自分たちで島の掃除をしていたが、それを事業化して一括交付金が得られたので、島の高齢者がその清掃作業を有償で従事するようになった。結果、島の特産品の生産量が激減したという。景観維持の美化作業の方が収入が多いので、美化作業に人が回って、農業をするひとが少なくなってしまったという状況をもたらした。

また、従来、役場からの補助金をあてにせず、住民自身で作りに上げてきたイベントに、一括交付金事業として申請したら通ったので、補助を出すようになった。それから役場からの補助に依存してイベントを開催できるものと期待が膨らんでしまっている。

このような、住民が役場のお金に依存することなくそれまで自分たちでどうにか作り上げてきた地域的基盤を、一括交付金事業がつぶしていくという事例も少なからず見受けられる。仮にこのような安易な資金提供で役場への期待や要求は大きくされたままで、そして地域的な基盤というか、ソーシャル・キャピタルはつぶされたままで、一括交付金が終了すれば、住民の不満は非常に大きくなる。非常に大きな問題を抱えている。

これは、市町村において、一括交付金を活用した事業が、その市町村のソーシャル・キャピタルや地域的基盤などをほとんど考慮せず、中長期的にどういうまちにしていこうかについてのしっかりとした展望と計画をもたず、あるいは事業との関連で考えることが

できずに、自治体幹部あるいは首長が、その関連を含めて総合調整していく能力が低い場合に起こると考えられる。場当たりに、一括交付金があるからということで、各部署において起案され、それを総合調整する自治体幹部の力が弱いということになる。

事業化にあたっては各担当部署から文書が出され企画部門にいき、企画部門が県との関係を保ちつつ担当部門に修正を要求して何度か修正を重ねた上で県に提出されるということが分かった。企画部門に回されたときに自治体幹部を交えた調整会議において総合調整が図られるのがおおよその自治体ということであるが、中には、住民の地域的基盤や人的な資源等の土台の上に、自治体の中長期的な計画、発展の展望が共有されておらず総合調整を不可能にしている事例があることが分かった。

#### 一括交付金への依存による弊害

一括交付金によって、イベントや住民への補助等によりニーズは喚起されてつくられてしまっていて、要求が高まっている。また、ソフト事業といいつつ実質はハコモノ施設がどんどん建設されその維持管理費が膨らんで経常経費を圧迫し始めている。それにもかかわらず、一括交付金終了後、財政的な裏付けが全くなるといった事態が起きる。財政調整基金も取り崩して底を突き始めており、一般財源からの拠出はより困難になってくる。その場合にどう対処、乗り切れるかが非常に大きな問題となる。

施設については、第一に、民間福祉業者に施設建設及び運営をすべて任せることを前提に建設補助という形で出す場合には、役場の財政負担がない、という方法があり、第二に公設民営として、指定管理者制度を導入して、民間業者に維持管理を任せる方法がある。しかし、いずれの場合も現時点では非常に制約が多いことが分かり決め手になるかは疑問しい。

対人サービスについては、学校支援員の配置や学童支援など、先進的で確実に効果が出ていると言える事業がある。しかし、一括交付金事業の成果指標は、最終的な成果を念頭に置いたものと考えられていたので、指標の選定、指標づくりが非常に難しい。最終的な成果ではなく、活動指標と成果指標をつなぐ、中間的な活動と成果の達成具合をみる途中経過を測れる指標を考案して採用していくべきであり、そうすることによって、全国的なモデルケースとなって、沖縄から考案され作り出された事業が全国的な事業となりうる。そうすることによって、対人サービスを継続していくことを目指すことも考えられる。

自治体の政策形成と実施の現場において以上のような問題点があることがわかったが、さらにこの交付金の大きな問題は、国が県や市町村を政治的に統制する手段となりうる制度であるという側面が判明したこと

である。

鶴保庸介沖縄担当大臣は2016年8月4日の就任会見で、「沖縄の振興策と基地問題は確実にリンクしている」と述べた(朝日新聞2016年8月5日付け)。米軍基地に反対し続けるならば、琉球/沖縄の発展に関する政策の予算を縮小するという脅迫を行った。その後、菅官房長官も同様の発言を行い、政権の意思として、辺野古問題が予算減額に影響すると公言されるようになると、仲井真県政ころには問題にされなかった予算執行率、特に仲井真知事時代に悪かった予算執行率が問題とされ、予算減額の理由とされたのである。実際に政府は、仲井真県政の時期の執行率の低さを問題として、基地に反対する翁長県政に厳しくあたり、2017年度の沖縄振興一括交付金は200億円という大幅な減額を行った。そもそも沖縄振興一括交付金の導入の際の根拠は、「地域主権改革の先導的モデル」というものであり、基地への補償に関連した法令や公式の文言や会議録の言及はいっさい出てこなかった。しかし、政府の本音の部分では基地の補償という含意を暗黙のうちに含み、メディアはそれがあたかも表立った公式の根拠のように報道してきた。そのような背景のもとに、政治的圧力として一括交付金の大幅な削減は実施された。

つまり、沖縄振興一括交付金は、基地の補償、新たな基地建設を押し付ける機能、それを正当化する政治的機能を有している。政策形成や政策のマネジメントの質を高める機能は、若干の改善がみられるもののまったく十分ではなく、その成果も完全に凌駕する圧倒的な政治的機能を有していることが判明した。

国対沖縄の政治的情勢に左右され、国の意図によって大きく統制を受ける仕組みとなっていることが分かった。沖縄の自治の安定的な発展を望める制度ではないということが分かった。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1件)

新垣友子、島袋純、琉球諸語復興のための言語計画、沖縄キリスト教学院大学論集、査読無し、第13号、2017、37-47

〔学会発表〕(計 4件)

島袋純、沖縄が主張する自己決定権と戦後日本の国政の基本構造、第33回日本環境会議沖縄大会、2016年10月21日~23日、沖縄国際大学沖縄県宜野湾市

島袋純、沖縄と地域からなる東アジア-スコットランドと欧州連合から学ぶ-、第33回日本環境会議沖縄大会、2016年10月21日~23日、沖縄国際大学沖縄県

宜野湾市

島袋純、自己決定権の確立提案 - 国際的人権基準に基づく沖縄の人権回復の仕組み -、第33回日本環境会議沖縄大会、2016年10月21日~23日、沖縄国際大学沖縄県宜野湾市

島袋純、第33回日本環境会議沖縄大会、2016年10月21日~23日、沖縄国際大学沖縄県宜野湾市

〔図書〕(計 1件)

桜井国俊他18名、うち11番目島袋純、戦後日本の立憲主義の欺瞞と沖縄が主張する自己決定権、日本環境会議沖縄大会実行委員会編、沖縄の環境、平和、自治、人権、七つ森書館、2017年、総頁数261、110-123

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

取得状況(計 0件)

〔その他〕

ホームページ等 なし

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

島袋 純 (SHIMABUKURO, Jun)  
琉球大学・教育学部・教授  
研究者番号: 40253934

### (2) 研究分担者

(なし)

### (3) 連携研究者

(なし)

### (4) 研究協力者

江上能義 (EGAMI, Takayoshi)

早稲田大学・大学院公共経営研究科・教授  
研究者番号: 10117567

山崎幹根 (YAMAZAKI, Mikne)

北海道大学・大学院公共政策学教育部・教授  
研究者番号: 30295373