

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 16 日現在

機関番号：24302

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530375

研究課題名(和文)持続性ある地域経済をめざす基地跡地利用財政政策の日韓比較研究

研究課題名(英文)Japan-Korea comparative study of fiscal policy on the use of land returned from U.S. military bases

研究代表者

川瀬 光義(KAWASE, MITSUYOSHI)

京都府立大学・公共政策学部・教授

研究者番号：40195095

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,700,000円、(間接経費) 810,000円

研究成果の概要(和文)：韓国においては、返還される基地の大半が国有地であるため、現状復帰に際しての汚染物質の除去はすべて国費でおこなわれるものの、返還後の跡地利用における自治体への財政支援が補助事業の補助率を通常より上乘せする以外に特段の措置がなく、自治体による事業の円滑な実施が危惧されていることが明らかになった。日本の沖縄では、返還から使用できるまでの地権者への補償、返還跡地の公有地の確保に必要な財政措置をどうするかが課題であった。2012年の改正沖縄振興特別措置法において、その解決が可能となる措置が講じられたこと、その財源として同法で設けられたソフト事業に充当可能な沖縄振興特別推進交付金を活用する意義を指摘した。

研究成果の概要(英文)：In Korea the expense to remove pollution is covered with national budget entirely. Because most U.S. Military bases are occupied by national land. The support policy to the local government by the country is only a subsidy which support rate is higher than that of normal.

In Okinawa Japan we have two problems. One is how to compensate landowners. They have had high level of rental payment from central government. In this circumstances landowners cannot but hesitate about returning their land. Another is that the ratios of the public land among the military land is extremely low. Ginowan City has wrestled with making development plans for the use of returned bases. In order to realize them it is an important problem how it secures a public land.

Act on Special Measures Concerning Promotion of Effective and Appropriate Use of the Lands in Okinawa Prefecture Previously Provided for Use by the Stationed Forces was enacted on 2012. By it we have come into sight of solving such problems.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学

キーワード：基地跡地 給付金 沖縄振興特別推進交付金

### 1. 研究開始当初の背景

本研究が主たる対象とする沖縄県内の自治体には、1972年の復帰以降の沖縄振興開発計画にもとづく高率補助による補助事業、および米軍基地を維持するための様々な財政政策が行われてきた。とりわけ、普天間飛行場の代替施設建設が重要な課題となったこの10年余りの間に、名護市をはじめとする沖縄本島北部地域自治体には過大な財政資金が投じられてきた。ところが、近年、基地に関連して政府から特別な財政資金を引き出して地域振興をすすめる方策の有効性について、疑問の声が上がるようになってきている。

他方、那覇市天久の米軍住宅跡地、北谷町のハンピー飛行場跡地など、返還跡地を活用した事例が一定の成果をあげ、それらが基地に占有されていた時代と比べ、税収・雇用などあらゆる経済指標において、格段により成果をあげていることが明らかになりつつある。そして、広大な土地が半世紀以上も基地に占有されていることが、いかに地域経済の発展の阻害要因になっているかが改めて認識されるようになってきている。

今後、沖縄県内では普天間飛行場をはじめ、かつてなく大規模な基地返還が予定されている。また沖縄県が作成している20年後をみすえた県の将来像「21世紀ビジョン」においても、県内のすべての基地が撤去されることを前提としている。これだけ大規模な跡地利用計画の策定と実施は、これまでのように基地が所在する市町村と地権者だけで解決できる課題ではない。返還基地跡地利用を持続性ある地域経済の構築に結びつけるために、国・県・基礎自治体の間での役割分担と財政政策のあるべき方向を明確にすることが緊急の課題となっているのである。この課題を解明する上で、貴重な先例となっているのが韓国なのである。韓国においても、ソウル中心部の龍山基地、および軍事境界線に近い地域での大規模な基地返還が実現し、韓国政府と自治体が協力して跡地利用政策が実行されている。そこで、韓国のこれら先例を分析し、示唆する点を検証することとした。

### 2. 研究の目的

次の3点を目的とした。第1に、返還地の環境汚染、とくにストック汚染の除去に関する費用負担をどうするかである。これまでの返還事例においては、長期にわたる米軍使用によって原状復帰までに至るまで膨大な時間と費用がかかっている。とりわけ、原状復帰作業の途中で汚染物質がしばしば発見されることが、長期化に拍車をかけている。これは、日米地位協定によって返還時におけるアメリカ合衆国政府の原状回復義務が免除されていること、また返還までは日本側に立入調査権が認められていないことも影響している。そこで環境汚染除去に要する費用負担のあり方、そしてさらに

は利用可能となるまでの期間における地権者の損失をどのように補填するのかが課題となる。

第2に、跡地利用計画作成における地権者の合意形成の困難をどう克服するかである。先の第2次世界大戦において国内で唯一地上戦がおこなわれた沖縄では、従前における利用状況にかかわらず、米軍が自由に基地を確保したために、民有地のしめる比重が非常に高い。2010年9月の沖縄県議会での報告によると、沖縄県内軍用地のうち、県外在住者が所有する割合は、2008年度で面積は6.7%(515ha)を占めているという。そこで、跡地利用計画の作成と実施において、これほど多数で、かつ県外にも多く存在する地権者の合意をどのようにして得るのか、そして合意を得るまでの間の費用負担をどのようにするのかを、課題として設定した。

第3に、基地所在自治体の地域経済力をどう涵養するかである。沖縄の基地所在自治体では地域内の優良地を長年基地として占有されている場合が多い。そのため、基地がない自治体と比べて安定した雇用先がきわめて少なく、失業率が高いというのが、おおむね共通してみられる地域経済構造である。こうした地域に持続性がある地域経済構造を育成する上でどのような財政政策が必要となるかを明らかにしたい。

韓国の米軍基地の歴史をみると、1950年代の朝鮮戦争とその後の軍事政権下において、沖縄とよく似た形成過程をたどっている。大規模な返還が実現してきている韓国において、以上の3課題がどのように解決されようとしているのかに注目して、その跡地利用政策を検証し、今後の沖縄における跡地利用政策を進める上で示唆となる点を明らかにしようとした。

### 3. 研究の方法

沖縄をはじめとする日本の基地所在自治体における返還跡地利用状況及び利用計画の諸事例を、基地返還跡地についてすでに一定の利用実績をあげている事例、返還を見越して利用計画の策定がかなりすすみ、一部事業に着手している事例、これまで基地に関連する財政収入を梃子として地域振興を図ってきたが、そうした手段に見切りを付けて、第1次産業の復興を核とする独自の政策をすすめようとしている事例、に類型化し、次の方法で調査研究をおこなった。第1に、沖縄のみならず全国の返還基地跡地利用状況及び利用計画について、3つに類型化し、研究の目的で明示した3つの課題がどのように解決されたか、残された課題は何であるかを検証した。第2に、韓国で最も基地が集中している京畿道に所在する京畿開発研究院の協力を得て、韓国における返還基地跡地利用状況について、ここでも3つに類型化して、日本で課題とされた諸点がどのように克服

されているかに注目して検証した。第3に、以上の比較研究を踏まえて、韓国の実情から何を学ぶことができるかを明らかにした。そして25年度には一定の成果があがっていると予想される沖縄県読谷村の読谷補助飛行場跡地の農業的土地利用政策と宜野湾市の普天間飛行場跡地土地利用政策の再評価をおこなった。

#### 4. 研究成果

(1)韓国においては、ソウル市の北側の軍事境界線近くにある米軍基地のほとんどが返還される予定である。予定よりは遅れているものの、返還は着実にすすんでいる。沖縄との大きな違いは、返還される基地の大半が国有地であるため、現状復帰に際しての汚染物質の除去はすべて国費でおこなわれることである。しかし返還後の跡地利用における自治体への財政支援が、補助事業の補助率を通常より上乘せする以外に特段の措置がなく、その上乘せもさほど手厚いというわけではないこと、そのため自治体が計画している事業の円滑な実施が危惧されていることが明らかになった。

(2)日本の沖縄においては、民有地がしめる比重が高いために、返還から使用収益できるまでの間の地権者への補償をどうするか、返還跡地の公有地の確保に必要な財政措置をどうするかが長年の課題であった。2012年の改正沖縄振興特別措置法において、それら課題の解決が可能となる措置が講じられた。これによって、返還にともない地権者が経済的不利益を被ることはなくなったと、評価できる。しかし最大の問題は、沖縄県内に代替施設を建設することが条件での返還であるために、この改正を活用できる時期が見通せない点にあることを指摘した。さらに、沖縄だけを対象とした特例措置である、ソフト事業などに充当可能な沖縄振興特別推進交付金が、跡地利用政策をすすめる上でどのように活用されるべきかを解明することが、今後の課題として残った。

(3)日韓両国に共通する課題が、返還跡地で計画されている事業が、長年にわたり広大な基地を提供させられた当該地域の経済力の回復に資するものであるかという点である。これについては、日韓両国ともに、商業地や住宅地などの利用を想定した計画が目につくなかであって、沖縄の読谷村が第1次産業の振興に資する跡地利用で着実な成果をあげていることが特筆される。こうした実情について、2013年11月に、韓国の研究者と研究会をおこない、今後も研究交流を続けることを確認した。

(4)以上の知見を含めた成果として、研究代表者は2013年度研究成果公開促進費の交付を受けて『基地維持政策と財政』（日本経済評論社）を出版した。同書の主たる内容は次の通りである。

基地を維持するためのさまざまな財政支

出が、基地所在自治体及び基地周辺自治体の財政と地域経済にどのような影響を及ぼしているかについての先駆的研究として佐藤昌一郎著『地方自治体と軍事基地』（新日本出版社、1981年）がある。同書が主に分析対象としているのは、基地被害への補償・賠償が主な趣旨である、防衛関係費の約1割をしめる「基地対策等の推進」であった。同書刊行後、基地を維持するための財政支出の目的が、既存の立地地域へ基地を引き続き残しておくための「地域振興策」を主としたものへと変わりつつある。とくに、普天間飛行場撤去の条件として沖縄県内に新基地を建設することについての地元の「同意」を得ることが政策課題となってからのそれは、既存の防衛省所管のものに加えて、内閣府所管のものが加わるなど多様化がすすんだ。本書の目的は、こうした新たな施策も含めた基地維持財政政策の全体像を把握し、それが当該自治体の財政と地域経済に有する意味を解明することによって、基地を維持するための財政支出の変質が日本の財政構造にどのような意味を有するかを示すこと、そうした政策は安全保障政策を全国的な課題として検討する上で、かえって大きな障害となっていることを明らかにした。

#### 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6件）

川瀬光義、基地跡地利用政策をめぐる財政問題、福島大学経済学会商学論集、査読無、第82巻第4号、2014、23-37

林公則、沖縄県における跡地利用推進特措法の意義と課題、査読有、日本地方地学会地方自治叢書、26集、2013、251-270

川瀬光義、「復帰」40年を迎えた沖縄、査読無、経済科学通信、第129号、2012、10-15

川瀬光義、沖縄から問う地方分権、査読無、月刊社会教育、第55巻第11号、2011年、58-63

林公則、軍事基地跡地利用における地方自治体・周辺住民の役割、査読有、都留文科大学研究紀要、第74集、2011、61-81

川瀬光義、沖縄を歪めた“基地見返り資金”、査読無、月刊保団連、第1069号、2011、44-47

〔学会発表〕（計7件）

川瀬光義、Issues on Use of Land Returned from U.S. Military Bases in Okinawa, The 11th Asia-Pacific NGO's Environmental Conference, 2013年11月3日、大韓民国全州市

林公則、Military Base Pollution in Japan, The 11th Asia-Pacific NGO's Environmental Conference, 2013年11月3日、大韓民国全州市

真喜屋美樹、Utilization and development for Former Military Bases in Okinawa, 2013年11月3日、大韓民国全州市

林公則、沖縄県における改正軍転特措法の意義、日本地方自治学会、2012年11月11日、関西大学

林公則、軍事経済の進展と「生の破壊の拡大」、日本平和学会、2012年6月23日、沖縄大学

川瀬光義、2003年改正による電源三法交付金の変質、日本地方財政学会、2013年5月19日、専修大学

川瀬光義、沖縄復帰財政経済政策を総括し新たな振興策を展望する、復帰40年沖縄国際シンポジウム、2012年3月30日、早稲田大学

川瀬光義、Can We Change the Public Works Policy in Japan? - Case Study of the Awase Tidal Flat Reclamation Project -、The 10th Asia-Pacific NGO's Environmental Conference, 2011年11月21日、台湾台北市

〔図書〕(計2件)

川瀬光義、日本経済評論社、基地維持政策と財政、2013、228

岡田知弘・川瀬光義・持田繁義・吉田隆介・山波家希・高橋優一・春日俊雄、自治体研究社、原発に依存しない地域づくりへの展望、2013、99-153

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

川瀬 光義 (KAWASE MITSUYOSHI)

京都府立大学・公共政策学部・教授

研究者番号：40195095

### (3) 連携研究者

真喜屋美樹(MAKIYA MIKI)

龍谷大学研究員

研究者番号：40616380

### (4) 研究協力者

林公則(HAYASHI KIMINORI)

東京外国語大学非常勤講師

李弦祐(LEE HYUN-WOO)

韓国京畿開発研究院責任研究員