

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 16 日現在

機関番号：34404

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380719

研究課題名(和文) 沖縄振興の計画と現実 - 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性 -

 研究課題名(英文) The gap between plan and reality in Special Measures for Development of Okinawa ---  
 Consensus building over redevelopment of the closed US military base sites and  
 publicness ---

研究代表者

難波 孝志 (NAMBA, Takashi)

大阪経済大学・情報社会学部・教授

研究者番号：00321018

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：沖縄の軍用跡地再開発と、それによって大きな影響を受ける沖縄地域社会の現実について、既存の統計データ、歴史的経緯を把握したうえで、跡地利用をめぐる行政、軍用地主、区会、権利者会(旧字)、そして住民間の諸関係を、聞き取り調査および量的調査の分析を通して社会的に検討した。2012年の跡地利用特措法の改正整備によって、沖縄社会における返還跡地利用に向けた道は着実に整備され、新たな局面に入った。他方で、住民の中では、軍用地返還へのコンフリクトや、軍用地を持つものと持たざるもののコンフリクト、さらに公共事業による過剰開発の現実も鮮明になった。

研究成果の概要(英文)：This project considers redevelopment of the closed US military base sites which have not been focused on in any previous researches. Attention to the US military base sites has been paid as a measure of changing the dependency structures in Okinawa. The Okinawa local government's measures have been assumed to solve the compensative promotion situations. However, Okinawa may be overly developed; and these sites may exceed the overdevelopment. Therefore, these measures would accelerate the overdevelopment depending on how to deal with it. 2012 was a turning point of the exploitation. Redevelopment of the base sites has additionally linked policy issues of bases and development of the region as compensation for the independence of the returned lands from the military bases. This policy has the potential to accelerate the overdevelopment. The main statement deals with the reality of ongoing redevelopment of the base sites and the role of the Okinawa local governments and municipalities.

研究分野：社会学

キーワード：沖縄振興 米軍基地・自衛隊基地 軍用地 郷友会 再開発 跡地利用 公共性 公共事業

### 1. 研究開始当初の背景

日本の再開発が進展しない理由には、経済的要因、都市計画的・法的要因、政治的要因等々の要因が考えられる。中でも、最も大きな阻害要因の1つが、再開発に対する関係者の合意形成が困難を極めてきていることである。翻って、沖縄社会に目を向けると、返還跡地の再開発をめぐる、跡地利用の促進や返還後の補償に適切に対処するための法律（沖縄県駐留軍用地返還特別措置法（軍転特措法）：2012年改正）が、10数年前まで整備されてこなかったことなどから、その合意形成は、さらに困難を極めてきた。また、返還後の跡地から発見されたPCBなどの有害物質の存在も、さらに跡地利用の遅れを招いた大きな要因であった。沖縄において返還跡地の再開発が具体化し注目を集め始めたのは、1996年12月2日のSACO最終報告で、都市内部に位置する大規模基地の普天間飛行場が条件付で返還されることが合意されてからである。

再開発問題については、建築学や都市計画学、都市政策学といった分野からの研究が主流を占めてきたのに対して、社会学的な研究はほとんど存在しなかった。返還跡地再開発に言及している最近の研究として、宮本・川瀬編『沖縄論』(2010)を挙げることができる。そこでは跡地利用に対する、行財政上の特別措置の必要性や行政の計画不備が主たる論点であった。

例えば、目の前に再開発を待つ何も建築物のない広大な更地があるとしよう。この土地に将来、どのように道路を造り、建物を建て、どのような人が住んで、経済活動が行われ、その効果は如何かについては、多くの研究がなされてきた。しかし、この土地には所有者がいて、所有者はそれぞれが権利を主張し、集団をつくり、集団内では軋轢や葛藤が生まれる。沖縄の返還跡地では、話は更に複雑になる。軍用地の従前の利用用途については公表されていない。軍用地には、軍用地料という他の土地とは比較にならない賃貸料が支払われてきたため、その金額に見合った跡地利用が要求される。返還後の跡地所有者には、再開発が完了するまでの収入保証が必要であるという議論がある。また、戦火で記録を失った土地に対して所有者の認定が行われたが、土地の面積をすべて合わせると、海上部まではみ出すという事態まで見られる。まさに返還跡地再開発の現場は、社会学的調査研究が必要なフィールドであった。

### 2. 研究の目的

沖縄に存在する広大な軍用地返還跡地の再開発は、今後の沖縄の発展を左右すると言われる。これまで返還された跡地の利用は、土壌汚染や不発弾、そして特に行政および権利者の合意形成の遅延から、沖縄全体の発展を阻害する「ひずみ」を生んできた。そもそも誰のための再開発であるか。これが本研究

の出発点であった。まずは返還跡地再開発をめぐる質的・量的両面からの調査を通じて合意形成過程を明らかにする。そして、都市再開発における公共性について論じる。返還跡地といっても、基地のあり方それ自体ではなくて、計画決定に向けた交渉過程において執り行われる地域的社会的結合が議論の中心となる。返還跡地問題は、その地代や行政の計画不備に関する研究が多いが、社会学というツールを用いて再開発アクター間の軋轢・葛藤を抉り出す。

したがって、本研究は、沖縄県の広大な自衛隊基地および米軍基地の跡地利用において生起する諸問題ととりわけ返還跡地の再利用をめぐる合意形成過程とそこから生じる跡地利用の公共性の問題とその対処の分析を通じて、今後の沖縄振興の在り方を模索することを目的としていた。

### 3. 研究の方法

ここで言う軍用地再開発関係アクターとは、国（防衛省・内閣府沖縄総合事務局）沖縄県庁 沖縄県内の基地跡地が所在する市町村自治体 軍用地主会 軍用地主（個人・字・区・財産管理団体・郷友会など）そして 不動産業者・ディベロッパーの6者を挙げることができる。今回の調査研究では、～ すべてに対する聴き取り調査、そして に対する質問紙調査を行ってきた。

具体的には、平成25年度は、調査地点を決定し、沖縄総合事務局 沖縄県庁 基地跡地が所在する自治体 大手ディベロッパーへの聴き取り調査を行った。そしてそれと並行して沖縄の現地における返還跡地再開発資料の蒐集作業として、沖縄県の県立図書館や公文書館、現地図書館や資料編さん室などにおいて、対象地域・対象都市の歴史的背景の把握、経済・社会的実態の把握を実施した。

平成26年度は、返還跡地再開発計画地区権利者に対する面接調査を実施（質的調査）した。調査地点を北谷町、読谷村と北中城村に集中させた。北谷町では、町当局担当課、区画整理組合などに対して、読谷村では、村当局担当課、農業生産法人、先端農業センター、耕作者、区長などに対して、そして北中城村では、村当局担当課、軍用地主会、郷友会、区長などに重点的に聴き取りを行った。

平成27年度は、軍用地の所在する市町村（名護市、うるま市、沖縄市など）の区長に対する量的調査を実施した上で、軍用地主へのさらなる聴き取り調査を実施した。具体的には、浦添市では自治会に対して、宜野座村では、区及び入会権利者団体に対しての聴き取り調査を行った。

### 4. 研究成果

#### (1) 主な研究成果

沖縄の軍用地再開発と、それによって大

きな影響を受ける沖縄地域社会の現実について、既存の統計データ、歴史的経緯を把握したうえで、跡地利用をめぐる行政、軍用地主、区会、権利者会（旧字）、そして住民間の諸関係を、聴き取り調査および量的調査の分析を通して社会的に検討した。

2012年の跡地利用特措法の改正整備によって、沖縄社会における返還跡地利用に向けた道は着実に整備され、新たな局面に入った。他方で、住民の中では、軍用地返還へのコンフリクトや、軍用地を持つものと持たざるもののコンフリクト、さらに公共事業による過剰開発の現実も鮮明になった。

これらの研究成果は、以下の図書一覧でも示す通り、2冊の研究成果報告書として纏めた。その概要は、以下のとおりである。『研究成果中間報告書 第1輯』難波孝志編（2014）は以下の8論考からなる。

「沖縄本島における基地返還跡地再開発の現在」では、基地返還跡地をめぐる国・県市町村の関係、跡地利用特措法による基地返還跡地再開発の環境整備の法的な背景についてまずは報告がなされる。そのうえで、内閣府沖縄総合事務局総務部跡地利用対策課作成の「跡地カルテ」（表）をもとに実施した聴き取りによる中南部都市圏（那覇市、浦添市、宜野湾市、北中城村、沖縄市、うるま市、北谷町）嘉手納飛行場以北（恩納村、金武町、読谷村、本部町）の跡地利用の現実が紹介される。

「米軍基地と市町村」では、沖縄県が5年おきに発行する『沖縄の米軍基地』の最新版（平成25年3月）から、米軍基地の面積、人的構成、各基地の用途、土地所有者の区分、自治体面積に占める施設面積の割合、各自治体の財産収入、基地所在自治体の財産収入住民一人あたりの財産収入などの基地に関する

表 駐留軍跡地利用支援事業(跡地利用カルテ)

NO	対象地区名	所在市町村
1	北部訓練場(国頭村)	国頭村
2	北部訓練場(東村)	東村
3	安波訓練場	国頭村
4	伊江島補助飛行場	伊江村
5	上本部飛行場	本部町
6	恩納通信所	恩納村
7	ギンバル訓練場	金武町
8	嘉手納弾薬庫地区(旧東恩納弾薬庫地区)	うるま市
9	旧東恩納弾薬庫(楚南地区)	うるま市
10	瀬名波通信施設	読谷村
11	楚辺通信所	読谷村
12	読谷補助飛行場	読谷村
13	嘉手納弾薬庫地区(国道東地区)	読谷村
14	キャンプ桑江(北側地区)	北谷町
15	キャンプ桑江(南側地区)	北谷町
16	陸軍貯油施設(第1桑江タンク・ファーム)	北谷町
17	キャンプ瑞慶覧(施設技術部地区)	北谷町
18	キャンプ瑞慶覧(インダストリアル・コリドー地区)	北谷町
19	キャンプ瑞慶覧(ロウワー・プラザ住宅地区)	沖縄市
20	キャンプ瑞慶覧(ロウワー・プラザ住宅地区)	北中城村
21	キャンプ瑞慶覧(サウスプラザ(ジュリガマ)地区)	北中城村
22	キャンプ瑞慶覧(アフセゴルフ場地区)	北中城村
23	キャンプ瑞慶覧(喜舎場住宅地区)	北中城村
24	キャンプ瑞慶覧(西普天間住宅地区)	宜野湾市
25	キャンプ瑞慶覧(インダストリアル・コリドー地区)	宜野湾市
26	普天間飛行場	宜野湾市
27	牧港補給地区	浦添市
28	那覇港湾施設	那覇市

る基礎的なデータが紹介される。

「軍用跡地再開発と沖縄経済」では、軍用跡地再開発に群がる企業群として、大手ディベロッパーや公益法人、一般社団法人への聞き取り調査の結果が報告される。

「軍用地接收と返還による共有資源の変化」では、沖縄の都市部における成功事例としての返還軍用地内の共有地に焦点を当てて、共有地の開発における共有地のつながりを通じた共同性の発露について commons の概念を使いながら論じられる。

「北谷町における返還軍用地の跡地開発」では、北谷町役場におけるヒアリングや各種資料に基づいて、北谷町における米軍施設返還の経緯、北谷町内に現在もなお存在する米軍基地について、これまでに行われてきた軍用跡地利用に伴う区画整理事業、現在進行中の跡地利用、返還予定地の現状などについて報告がなされる。

「駐留軍用地の跡地利用」では、今後沖縄で展開される跡地利用の試金石と位置付けられるギンバル訓練場(金武町)の跡地利用を事例に、「沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業(いわゆる島田懇談会事業)」を活用した最新の跡地再開発の実態が紹介される。

「読谷補助飛行場の跡地利用」では、読谷補助飛行場の返還の経緯と農業による跡地利用計画が紹介される。読谷村の基本方針は、公共・公用地と地域振興に向けた振興開発用地(農地)とするとされ、農業の基盤整理が行われてきた。

「アジアの中の沖縄」では、グローバルな視点から沖縄と東アジアの、国家の枠を超えた地域社会といったリスケーリングの議論に挑む。「沖縄21世紀ビジョン基本計画」に沿って沖縄県の戦略を確認したうえで、沖縄県の外国人観光客の変遷、外国航空便の習慣就航便数、輸出入学の変遷などのデータ、海外事務所の現状を提示する。与那国の自衛隊誘致、牧港補給地区跡地の国際的エンターテインメント計画などの跡地開発と国際関係について紹介される。

続く『研究成果報告書 第2輯』難波孝志編(2016)は、以下の7論考からなる。

「沖縄過剰開発と軍用跡地再開発」では、沖縄における公的資金による開発過剰な状態が紹介される(例えば図では沖縄本島の野球場・陸上競技場・サッカー球戯場の数を示した)。軍用跡地再開発に関わるアクター、アクター間のコンフリクト、コンフリクトに関わる事例を紹介し、国・沖縄県・市町村自治体の役割をまとめた。

「沖縄振興のなかの公共事業」では、沖縄における公共事業の課題を明らかにするために、沖縄振興予算の事例、沖縄振興予算における公共事業費(公共投資)について報告がなされる。そして、2000年度以降に行われた北部振興における公共事業が紹介され、過剰な開発の一端が紹介される。

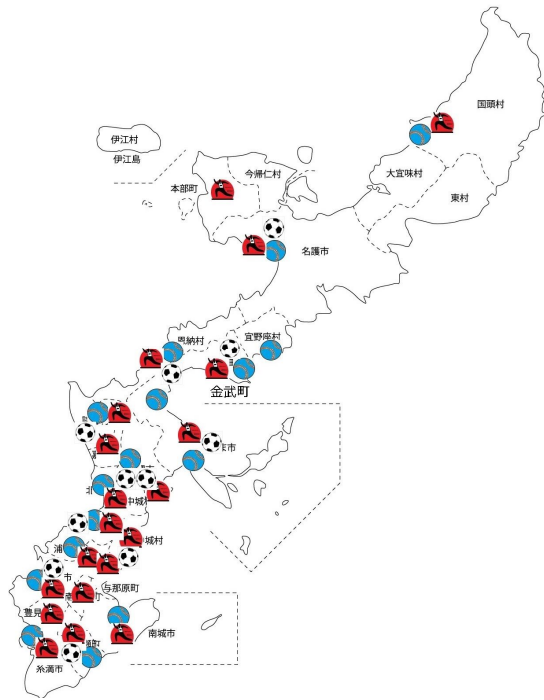


図 沖縄本島の野球場・陸上競技場

出典) 各自治体 WEB ページから作成

「宜野座村における軍用地と住民の関係」では、キャンプ・ハンセン、キャンプ・シュワブ、そしてキャンプ・ハーディー（既に返還）を擁する宜野座村の区および入会権利者団体について、返還跡地をめぐる観光開発について報告がなされる。そして、沖縄の地域社会が守るものとして、人、土地、地域を挙げる。

「軍用地と自治会」では、浦添市の軍用地と自治会について、進展する跡地利用構想を軸にしながら、浦添市史編集委員会が行った量的巨視的、質的微視的な2つのアプローチの関係について取り上げている。牧港補給地区の建設と人口流入、跡地利用構想についてみたのち、浦添市自治会、とくに戦前の村落の伝統を受け継ぐ戦前型自治会について分析している。

「軍用跡地の再開発」では、アワセゴルフ場跡地の再開発が取り扱われる。具体的には、アワセ土地区画整理事業の概要、事業の経緯が細かく紹介される。跡地再開発事業の関係者へのインタビュー内容が紹介され、各アクター間のかかわりが紹介される。

「アジアの中の沖縄(2)」では、沖縄振興計画でのアジアとの関連、「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想」を進める各市町村の現状、八重山郡与那国町の花蓮市との関係の現状、基地返還と基地脱却後の発展を睨みながら、基地周辺の経済活性化を目的に琉球の歴史に根ざしつつ活動を行っているNPOの取り組みを取り上げ、地域社会との関係からその意義を明らかにしている。

「読谷村の自治会活動と基地問題」では、

読谷村の戦後と字(自治会)の変遷を紹介したうえで、自治会加入状況、自治会組織とその活動、自治会の歳入と歳出などの予算データから現在の自治会の現状を、雇用と黙認耕作、軍用地料などのデータから読谷自治会の全体的な傾向が示される。そして、3つの自治会の事例を通して、属人的な自治会の現状を紹介する。

### (2) 得られた成果の国内外における位置づけとインパクト

沖縄の軍事基地をめぐる諸問題は、国内においては、連日のように新聞やテレビなどのマスコミに取り上げられる注目度の高いテーマである。そして、沖縄社会における基地問題およびその政治過程をテーマとした論考は、これまでも数々見られた。だが、返還跡地再開発の合意形成を扱った社会学的なアプローチは皆無に等しかった。そんな中であって、本研究は、国内で初めての跡地利用問題を検討した社会学的な試みであった。

また、海外においては、軍事基地の跡地利用をめぐる諸問題は、Military Base Closureという主題で米国やヨーロッパの各国で議論されているようだ。われわれは、まず手始めに、2015年10月に東京で開催された国際学会 German - Japanese Society for Social Sciences の大会において本課題の報告を行ったところ、ドイツ社会学者からの関心も高く、今後の研究の展開に期待を寄せられていることが確認できた。

### (3) 今後の展望

平成27年度までの沖縄における研究成果および国際学会での手ごたえを受けて、平成28年度以降、軍事基地跡地利用の日独比較研究を開始した。日独両国は、戦後自国内に広大な他国の軍事基地が建設されてきた。世界で最多かつ最大の他国軍軍事基地が建設されたドイツにおいても、跡地利用が進行中で、ドイツはその先進国ということもできる。また、日本における近代都市計画制度は、ドイツからの制度輸入によって形づくられてきたという歴史も持つ。そんなドイツと日本の基地跡地利用の現実を比較検討しようというのである。

### 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 3件)

難波孝志、沖縄軍用跡地の過剰開発プロセスにおける自治体の役割、日本都市社会学会年報、査読有、33、2015、123-141

難波孝志、沖縄基地返還跡地再開発論へ向けた素材論考 軍用地と沖縄地域社会、大阪経大論集、査読無、65巻5号、2015、1-18、

[http://www.i-repository.net/il/meta\\_pub/G0000031Repository\\_01003642](http://www.i-repository.net/il/meta_pub/G0000031Repository_01003642)

南裕一郎、沖縄における米軍施設返還をめぐる諸問題、名古屋短期大学紀要、査読無、第52号、2014、239-254

〔学会発表〕(計 7件)

Takashi Namba, Role of the Local Governments in the Process of Overdevelopment of the US Military Base Sites in Okinawa, 13<sup>th</sup> Meeting of German - Japanese Society for Social Sciences (国際学会), 2015/10/10, German Institute for Japanese Studies (東京都千代田区)

Yuichiro Minami, The History and the Situation of U.S. Military Bases in Okinawa, 13<sup>th</sup> Meeting of German - Japanese Society for Social Sciences (国際学会), 2015/10/10, German Institute for Japanese Studies (東京都千代田区)

藤谷忠昭、自衛隊基地と沖縄の地域社会、第88回日本社会学会大会、2015/9/19、早稲田大学戸山キャンパス(東京都新宿区)

藤谷忠昭、沖縄の基地脱却とNPOの役割、日本NPO学会第18回年次大会、2016/3/5、同志社大学今出川キャンパス(京都府京都市上京区)

難波孝志、軍用跡地利用と沖縄地域社会(1) 軍用跡地再開発の計画と現実、第87回日本社会学会大会、2014/11/22、神戸大学(兵庫県神戸市)

南裕一郎、軍用跡地利用と沖縄地域社会(4) 北谷町の基地跡地開発をめぐる期待と困難、第87回日本社会学会大会、2014/11/22、神戸大学(兵庫県神戸市)

杉本久未子、軍用跡地利用と沖縄地域社会(5) 読谷飛行場の跡地利用、第87回日本社会学会大会、2014/11/22、神戸大学(兵庫県神戸市)

〔図書〕(計 15件)

難波孝志、沖縄過剰開発と軍用跡地再開発、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果報告書 第2輯、2016、1-16

南裕一郎、沖縄振興のなかの公共事業、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果報告書 第2輯、2016、17-34

『研究成果報告書 第2輯、2016、17-34

牧野芳子、宜野座村における軍用地と住民の関係 軍用地接收・返還・跡地再開発に関する調査から、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果報告書 第2輯、2016、35-48

栄沢直子、軍用地と自治会 浦添市を事例として、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果報告書 第2輯、2016、49-64

山本素世、軍用跡地の再開発 - アワセゴルフ場跡地の再開発の経緯 -、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果報告書 第2輯、2016、65-76

藤谷忠昭、アジアの中の沖縄(2)、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果報告書 第2輯、2016、77-94

杉本久未子、読谷村の自治会活動と基地問題、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果報告書 第2輯、2016、95-104

難波孝志、沖縄本島における基地返還跡地再開発の現在、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果中間報告書 第1輯、2014、1-16

青木康容、米軍基地と市町村、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果中間報告書 第1輯、2014、17-28

杉本隆、軍用跡地再開発と沖縄経済、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果中間報告書 第1輯、2014、29-36

越智郁乃、軍用地接收と返還による共有資源の変化 - 沖縄本島都市部の米軍返還地開発を事例に -、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果中間報告書 第1輯、2014、37-50

南裕一郎、北谷町における返還軍用地の跡地開発在、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性』研究成果中間報告書

第1輯、2014、51-62

南裕一郎、駐留軍用地の跡地利用 沖縄  
県金武町・ギンバル訓練場の事例  
、難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返  
還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性  
』研究成果中間報告書 第1輯、2014、  
63-72

杉本久未子、読谷補助飛行場の跡地利用、  
難波孝志編『沖縄振興の計画と現実 返  
還跡地再開発をめぐる合意形成と公共性  
』研究成果中間報告書 第1輯、2014、  
73-82

藤谷忠昭、アジアの中の沖縄、難波孝志  
編『沖縄振興の計画と現実 返還跡地再  
開発をめぐる合意形成と公共性』研究  
成果中間報告書 第1輯、2014、83-96

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

難波 孝志 (NAMBA, Takashi)  
大阪経済大学・情報社会学部・教授  
研究者番号: 00321018

### (2) 研究分担者

なし

### (3) 連携研究者

杉本 久未子 (SUGIMOTO, Kumiko)  
大阪人間科学大学・人間科学部・教授  
研究者番号: 60340882

藤谷 忠昭 (FUJITANI, Tadaaki)  
相愛大学・人文学部・准教授  
研究者番号: 30368378

越智 郁乃 (OCHI, Ikuno)  
立教大学・観光学部・助教  
研究者番号: 10624215

### (4) 研究協力者

青木 康容 (AOKI, Yasuhiro)  
元佛教大学・社会学部・教授

山本 素世 (YAMAMOTO, Soyo)  
公益社団法人奈良まちづくりセンター・  
理事、同志社大学・社会学部・嘱託講師

南 裕一郎 (MINAMI, Yuichiro)  
関西学院大学・社会学部・非常勤講師

栄沢 直子 (EISAWA, Naoko)  
岸和田市役所・企画調整部・企画調整課、  
関西大学・非常勤講師

牧野 芳子 (MAKINO, Yoshiko)

佛教大学大学院・社会学研究科・  
博士後期課程

杉本 隆 (SUGIMOTO, Takashi)  
岡山大学大学院・社会文化科学研究科・  
博士前期課程