

沖縄における都市再生の現況と課題について  
Report No.21-1

作成者	I. H
作成日	2006.4

## はじめに

『沖縄』と聞いて、どんなことを連想されるでしょうか。多くの方は“紺碧の空とエメラルドグリーンの海”や“自然豊かな癒しの地”等々の良いイメージをお持ちのことでしょう。近年、沖縄は従来からの観光地としては勿論のこと、そのおおらかな人柄や暮らしぶりをも含めて“沖縄ブーム”となっております。

筆者は、縁あって平成12年度より沖縄県で2例目となる市街地再開発事業において「土地評価」、「補償費算定」等の業務に携わる機会を頂きました。業務内容自体は特殊なものではないものの、県内における再開発事業の事例が平成3年に那覇市で竣工した1事例のみであり、また、沖縄での業務が初めてということもあり、情報量の不足等は否めない状況でした。その後、17年度までの6年間に亘り、県内で計3地区の再開発事業において何れも「評価・補償」について担当させて頂くことができました。

本稿では、“実務経験をとおして実感した沖縄”についてまとめさせて頂くとともに、“沖縄の都市再生における現況と課題”を再開発事業の側面からを中心として、甚だ自論ではありますが述べさせて頂きます。

既述のとおり、沖縄県内における市街地再開発事業は、事業完了地区が1地区にとどまることから、再開発事業について県内での統計的な比較等を行うことは必然的に困難となります。

したがって、本稿においては、あくまでも私見的な記述が多用されることをお断りすると共に、ご理解頂きたいと思えます。

## I 沖縄県の概況

### 1 データからみる沖縄

特に観光地として名を馳せる沖縄は、年間の観光客数は約500万人にも及ぶ。

しかしながら、漠然とした“リゾート地 沖縄”のイメージが先行し、意外にも沖縄は知られていないことを実感する。そこで、まず始めに沖縄県の概況をデータ等にて検証する。

(いずれも概数)

面積等	2,273.41 k m <sup>2</sup> (対全国比：0.6%、44位/47都道府県) (うち沖縄本島は約1,200 k m <sup>2</sup> (53%)) ※東西1,000km、南北400kmの広大な海域に大小160の島(うち有人島は約50)が点在する
総人口	約1,350,000人 (対全国比：1.06%) ※うち沖縄本島 約120万人
各種指標等	出生率：1.72 (全国1位) 離婚率：約2.9件/1000人 (全国1位) 完全失業率：約8% (全国1位) 年間観光客数：約500万人

米軍基地	総面積：236,812千㎡ (23,681.2ha) 施設数：37施設 専用施設面積の対全国比：約75% 県土面積に占める割合：約10% 在沖米軍人：約45,000人（軍人の家族等を含む）
沖縄の宝 (抜粋)	(世界遺産) 首里城跡、中城城跡などの「琉球王国のグスク及び関連遺産群」(計9件)が、平成12年12月に世界遺産へ登録
	(貴重な生物) 20種あまりの哺乳類、約420種の鳥類が生息 ※イリオモテヤマネコ、ヤンバルクイナ ほか
	(民俗・古典芸能～沖縄生まれのミュージシャン) エイサーや琉球舞踊、近年では沖縄出身のミュージシャンが全国的にも脚光をあびる

沖縄は我が国で唯一の亜熱帯地域として、特有の豊かな自然環境に恵まれており、また、文化面においても独特のものを有する。近年では、癒しの島としてある種定着し、ゆとりとうるおいを求めて全国各地から観光客が訪れ、その数は年々増加の傾向にある。そういった一見華やかな部分と、在日米軍専用施設である普天間飛行場の移設問題、日米地位協定の見直し問題等々に代表される大戦の傷跡が、戦後60年余りを経過した今日においても色濃く残る、明と暗の部分併せ持ったところ。それが外からみた沖縄ではなからうか。

県土面積としては47都道府県中、香川県、大阪府、東京都につぐ44位となっており、総面積の約半数が沖縄本島となっている。また、県の領域は東西1,000km、南北400kmの広範囲にわたっており、那覇市からは東京よりもフィリピンのマニラがより近い距離となる。

総人口約135万人のうち本島人口は約120万人にのぼり、本島のなかでは那覇市(約30万人)を中心とした中南部に集中しており、特に那覇市における人口密度の高さは全国でも一、二を争うものとなっている。また、日本の総人口が予想より早く減少している事実が統計上明らかとなり、少子高齢化の加速は国内の各方面に衝撃をあたえているが、そういった状況のなかにおいて沖縄は、全国でも数少ない「人口増加」が予想される都道府県のひとつとなっている。

沖縄は車社会と言われ、「大人の数だけ車がある」といった表現がなされる場合もある。これは、物理的な問題として沖縄に鉄道がないこと(かつては那覇から中部の嘉手納間を結ぶ県営鉄道が存在していた)が最大の原因であることは否定しない。しかしながら、平成15年8月に開通したモノレール(那覇空港から首里城までの営業距離約13km)の乗降客数が伸び悩んでいる状況であることから推測すれば、車社会からの脱却は公共交通機関の整備のみでは困難であろうことが予見される。



## 2 沖縄の経済

### ① 全国対比からみた経済力

九州（7県）を1つの経済圏として捉えた場合に、「10%経済」と表現されるケースがある。これは、その人口や各種の経済指標等について、対全国比で概ね10%前後の数値となることから、その根拠となっている。

沖縄県は九州地区（九州地方）には属さず、制度上においても「沖縄地区（沖縄地方）」として独立した経済・生活圏となっている。九州でのケースと同様の検証をしてみると、指標等によって若干の差異は見受けられるものの、概ね「1%経済」と推察される。

労働力の側面からは、人口構成上も全国的なレベルとの比較において、少子高齢化はそれ程深刻ではないにもかかわらず、失業率は常に高率の状況に変化がみられない。これらは、沖縄特有の「観光」及び「公共事業」等に偏った産業構造により、①観光客の増加に反して1人当たりの消費額減少に伴う観光収入の減、②公共事業の減少に伴う建設業界の衰退等々の要因が挙げられる。特に若年層における転職率の高さが指摘されており、その率においても6%程度と全国第1位となっている。また、転職理由として「所得水準の低さ」が最も多くあげられており、若年層ほどその傾向が強い。現に労働時間については全国レベルと概ね同程度であるにもかかわらず、県民所得が全都道府県中最下位であることが、それらを証明する結果となっている。

### ② 軍関連費との関係

沖縄の総面積に占める米軍基地の面積割合は約10%となっている。面積割合に反して県民生活に与える影響は大きく、米軍人による暴行事件等の凶悪犯罪やヘリ墜落事故等の米軍関連の事件・事故は

あとをたたない。日常生活においても、騒音問題等に悩まされているのが現状である。また、自衛隊においては国内で唯一、陸・海・空の三隊が駐屯する場所でもある。

しかしながら、その一方では基地収入が及ぼす経済効果を否定することはできない。米軍基地及び自衛隊基地からもたらされる賃借料は、年間900億円程度（うち自衛隊分は約110億円）と沖縄の県民総生産の5%前後を占めており、沖縄経済にとってなくてはならないという皮肉な結果を招いている。

これらの賃借料は防衛予算からの支出となっているが、基地は定義上県外とみなされることから、県内総生産には含まれないこと等もあり、あまり知られていない事実である。

米軍関係のみ（数量、金額ともに概数）

所有区分	基地面積 (千㎡)	割合 (%)	年間地代の 概算 (割合による単 純計算)	土地 所有者数	1所有者 あたりの 年間地代 (単純平均)
国	81,383	34.3	26,263百万円	32,714	2,340,000 円
県	8,219	3.5	2,680百万円		
市町村	69,099	29.2	22,358百万円		
民間	78,110	33.0	25,267百万円		
合計	236,812	100.0	76,568百万円		

上表については単純計算により求めたものであり、米軍基地内といえどもその用途（飛行場、兵舎、港湾、演習場 ほか）や所在地等により土地価格についての価格差は生ずることとなる（これらは地代にも影響する）。当然ながら、これらは個別性もあり単純な比較はできないものの、例えば、現在のところ具体的な返還の目途がたっていない嘉手納飛行場と、返還の可能性のある土地では、前者の方が高くなる傾向にある。民有地においては、戦後60年余りが経過している関係から当時の所有形態から相続等により相当数の所有権移転が行われており、この点については必然的な事項として理解できる。しかしながら、現実的には既述のとおり防衛予算から安定した賃借料が見込まれること。また、これら賃借料は年度毎に見直しが見直しが実施されており年々上昇の傾向にあることなどから、投資物件、或いは金融商品として民間で取引（流通）されている実態がある。特に、近年の低金利時代においては、その人気は高まっている状況と言える。

このように、米軍は沖縄のあらゆる面に深く影響しており、その規模の大きさから、県民にとってはその動向如何により生活そのものを左右する、余りに大きな存在となっている。

### ③ 沖縄経済の今後

沖縄においても、当然ながらバブル経済とその崩壊を経験しており、時間差はあるものの、全国的な変遷と大差はない。

1998年（平成10年）より、「沖縄県マルチメディアアイランド構想」が推進され、コールセンター等をはじめとする情報サービス産業を中心に、企業誘致が展開された。その結果、平成10年からの5

年間で約80社の県外企業誘致を実現させ、約6,000名の新規雇用の創出に成功している。これら県外企業の積極的進出の背景には、県内の給与水準が全国平均の概ね7~8割程度とされることが、その理由の1つとしてあげられるほか、意外ではあるが、「雇用を考えるにあたって、極端な方言や訛りが比較的少なく、標準語に近い話し方が沖縄への進出を後押しした要因の一つ」との情報を、コールセンター関係者からいただいたことがある。何れにせよ、これらの「情報通信産業」については、公共事業が減少するなかで『民間主導の自立型経済の構築』を模索する沖縄県において、主軸産業の1つとなるであろう。

2002年（平成14年）には、沖縄振興特別措置法に基づき「沖縄県情報通信産業振興計画」が策定され、各種の施策が展開されております。米軍の世界的再編に伴い、今後予想される米軍基地の返還後に待ち受ける「跡地利用」に対応するためには、こうした『民間主導の自立型経済の構築』は急務であると同時に、沖縄経済の発展には必要不可欠なものとなるであろう。

## II 沖縄における市街地開発の特色

### 1 沖縄におけるプロジェクトの特徴

これまでの沖縄における開発関連のプロジェクトとしては、米軍基地の返還に関連して、土地区画整理事業についての事例が相当数ある。これは、米軍基地の返還がなされた場合に、土地面積としての規模が大型であり、尚且つ、権利関係（土地の所有形態）として、国、県、及び市町村が所有する部分が7割程度を占め、私有地の割合が3割程度であることもあり、最も適した手法として採用されたものであろう。

一方、同じ米軍基地の返還であっても、それが沿岸である場合においては、港湾開発事業として施行されているケースが多く見受けられる。

昭和47年の復帰以来、3次にわたり「沖縄振興開発計画」が策定され、交通インフラをはじめとする都市機能の充実においては、平均的な水準に達したものの、「中高層ビルが立ち並ぶ大通りから一歩裏に入ると木造建物密集地」といった地区が、人口密度の高い那覇市を中心として多く見受けられるようになった。そのような状況から、「那覇市国際通り」に近接する場所に、『那覇市久茂地1丁目地区第一種市街地再開発事業』（施行者：那覇市）による“パレットくもじ”が平成3年にオープンした。この事例が、県内では初の市街地再開発事業となった。

このようなことから、米軍基地を多く抱える沖縄においては「返還＝土地区画整理事業」という構図が、過去の事例からもそれを確認することができる。当然ながら、米軍基地の早期全面返還は県民にとって戦後数十年来の切実な願いであり、それらが一日でも早く具現化されることを願うものである。

その一方で、戦後直後の混乱期の問題を今尚抱えた、複雑な権利関係と細分化された土地利用がなされている「閉塞した既成市街地」も数多く残されており、これら密集市街地の整備については、防災上の観点からも、近年では、市街地再開発事業等による整備が推進されている。

補助金等の予算関係についても他府県との違いとして顕著なものが、補助金体系（補助率等）の違いである。沖縄における公共事業の多くは国庫補助でその事業費が賄われており、これらは「沖縄振興開発計画」に基づくものである。一般会計における沖縄振興開発事業費（内閣府沖縄担当部局(旧沖縄開発庁)予算)は、近年においても3,000億円程度となっており、これは沖縄県の一般会計予算の

概ね50%程度に達する金額となっている。このほかに、防衛施設庁予算が1,800億円程度となっており、他の都府県で相当の割合を占める国土交通省予算は、ここ沖縄では僅かな割合にとどまる。

このような事情から、全国的には多数の事例が存在する市街地再開発事業であっても、県内においては所管する省庁等が異なること等もあり、行政担当者、コンサルタント等を含めた現場における相互理解が欠かせないものとなる。

## 2 県内の再開発事業進捗状況

完了済みの1事例を除き、平成17年12月現在において着工済み（工事中）が2地区、事業認可済みが1地区、都市計画決定が見込まれる地区が1地区となっている（このほかに、構想段階のもの等を含めて数地区あり）。

平成17年12月末日現在

事業名	施行者 (地域)	事業規模 (事業費)	進捗状況	摘要
新町・ロータリー地区第二種市街地再開発事業	嘉手納町 (嘉手納町)	3.7ha (約200億)	本体工事着手済 (平成19年度完工予定)	島田懇事業
中の町A地区第一種市街地再開発事業	都市再生機構 (沖縄市)	1.18ha (約70億)	本体工事着手済 (平成18年度完工予定)	島田懇事業
モルレル旭橋駅周辺地区第一種市街地再開発事業	旭橋都市再開発(株) (那覇市)	2.7ha (約215億)	事業認可済み (平成23年度完工予定)	
(仮称)牧志・安里地区第一種市街地再開発事業	(仮称)牧志・安里地区市街地再開発組合 (那覇市)	2.3ha	都市計画決定前 (平成17年度中の都市計画決定を目指す)	

ここで特筆すべきは、嘉手納町施行の新町・ロータリー地区については、県内はもとより九州地区・沖縄地区において初めての事例となる「第二種市街地再開発事業」であること。また、詳細は後述するが、嘉手納町と沖縄市で施行されている事業については、「沖縄米軍基地所在市町村活性化事業」（通称：島田懇事業）のひとつでもある。

## 3 島田懇談会事業

通称“島田懇事業”と呼ばれる、「沖縄米軍基地所在市町村活性化事業」である。

この事業は、米軍基地を抱える市町村の経済振興を図ることを目的として、1996年（平成8年）8月に、当時の梶山官房長官の私的諮問機関として設置された「沖縄米軍基地所在市町村に関する懇談会（座長：島田晴雄慶応義塾大学教授）」によって提言された振興策である。同事業は、平成9年度より平成21年度までの事業期間を想定し、約1,000億円という事業規模の枠組みのなかで、同事業の

実施に関わる「有識者懇談会」の助言を受けながら、県内21の市町村で、計38事業、47事案がプロジェクトとして実施されており、そのうちの2事案が、上記の市街地再開発事業関連である。

### III 再開発事業からみえてくる沖縄

本項においては、再開発事業に携わった実務経験に基づき、特に権利者、並びに、行政担当者と接する機会の多かった嘉手納町施行の「新町・ロータリー地区第二種市街地再開発事業」を中心に、あくまで私見ではあるものの、“沖縄の中からみた沖縄”について紹介する。

#### 1 沖縄での地方都市における再開発事業

##### ① 沖縄県中頭郡嘉手納町

嘉手納町は、沖縄本島の中部に位置する人口約14,000人の県内においても中規模程度のまちであるが、“米軍嘉手納基地”としては全国的にその知名度は高い。

基地の街として知名度が高いということは、その反面、町内のあらゆる方面においてその影響度が甚大であることを意味する。物理的な面のみを捉えた場合においても、軍用地は町域の約83%を占有する状況となっており、米軍基地が多く占有する県内においてもその占有割合は突出したものとなっており、町民はまさに残りの僅かな町域にひしめき合う状態での暮らしを余儀なくされている。

##### ② 新町・ロータリー地区第二種市街地再開発事業

この事業は、上記のとおり米軍がまさに寡占する同町のなかにあつて、終戦直後の混乱期に、大戦前に現在の嘉手納基地に居住していた人々が行き場をなくし、暫定的に形成されたいびつな街区構造のままの地域もある。そのために、細路地(私道)が無秩序に広がる密集老朽住宅地等を抱えており、そういった地域を含む約3.7haで、適切な都市基盤整備による居住環境の改善と、商業機能の活性化を図ることを目的として計画された事業である。

既述のとおり、九州・沖縄地区における初めての「第二種市街地再開発事業」であり、また「沖縄米軍基地所在市町村活性化事業」の1つともなっている。

これまでの経緯は

平成10年度：権利者協議会の結成～平成12年度：土地・建物調査の実施

▽

平成13年度：都市計画決定～平成14年度：事業計画決定

▽

平成16年度：管理処分計画決定

▽

工事着工(平成19年度末：竣工予定)

##### ③ 沖縄での土地・建物評価

###### ア 土地評価

土地の権利形態についての特徴は、大戦前後の特殊な要因もあり借地権つきの土地が多く見受けられる。具体的には当該事業においての例ではあるが、那覇市の再開発事業の例においても同様の傾向

であったので、概ね沖縄県での平均的な土地の権利関係と捉えることができる。

当該事業の法定権利者（土地所有者、及び建物所有者（借地権者））約170名のうち、借地権者は80名程度存在した。しかしながら、借地権の登記がなされている事例は皆無であった。そもそも、借地権の登記はなされていない例が多いこともあり、契約書や地代の授受等の確認を土地所有者、借地権者の双方から取り付け、それらの権利関係を確定させている事例が多い。

この地区で土地の賃貸借について契約を交わしている事例は、一部県有地があるので、その部分を除けば約80の借地のうち2~3の事例があるのみであった。また、地代の授受等についても「坪あたり〇〇円」との取り決めがあるケースもあれば、相続等により孫世代が建物を所有しているケースもあり、それらの多くは「月あたり〇〇円を親の代から支払っているので、自分達もその額を継続して支払っている」といった事例も少なからず見受けられた。

再開発事業における施行者は、事業の制度上土地所有権のみが必要となり、土地の所有権以外の借地権等を含むその他の権利については、補償契約に伴う補償金の支払いをもってそれらの権利を消滅させることとなる。更地価格からの控除方式がとられている借地権については当事者による解決、即ち、「当事者による合意」が前提となる。

このような状況において、再開発事業で通常示されることとなる「標準借地権割合」の捉え方についての取りまとめについては、その特殊性から困難を極めた。先ず、“借地権”についての認知度が極めて低いことが挙げられるほか、①町内の公共事業において借地権が存する土地について、その対価としての補償費を支払った事例がないこと、②同町及び周辺市町村での市場性がない（取引事例がない）こと、③戦後の特殊事情による賃貸借関係であること等々により、元来、借地権については個別性が強いものであるが、当該地区についてはその傾向が特に顕著であること等も考慮し、当事者合意に委ねることとなった。

首都圏等と異なり、このように借地権の市場性がない地域は九州地方においても、一部の中心市街地等を除き多く残されているのが実情である。しかしながら、権利意識の高まりに伴いこのような「借地権の市場性がない地域」は減少していくであろう。

#### イ 建物評価

沖縄における建物の特徴は「非木造建物」が木造建物との比較において圧倒的多数を占めることがあげられる。この非木造建物については、昭和45~46年に建築されたものが多数見受けられる。これらは、昭和47年の復帰以降は当時の本土での建築基準法が適用となることから、駆け込み的に建築されたものである。テレビ等で紹介される「沖縄特有の白しっくい固めた赤瓦屋根の木造家屋」は少なく、外観からは木造に見えるものであっても実際には水まわりや壁（外壁）はコンクリートブロック造である場合が多く、純木造建物は希少である。

公共事業における評価・補償については、建物の構造による価格差が顕著である。さらに、再開発事業においては意向（残留、転出）により算定方法（現在価格と移転料）が異なることとなりその開差はより大きなものとなる。

全国各地の再開発事業の事例においては、従前の土地価格合計と建物価格の合計を比較した場合、建物の過半が木造であること等により、単純計算による比較では土地価格のほうが過大となるケースが殆どとなる。

当該地区においては、約200棟のうち木造は50棟程度であった関係もあり、建物価格が土地価格を上回る結果となった。この傾向は、那覇市の事例においても同様（土地価格<建物価格）であった。

## 2 沖縄における都市再生の課題

昨今の普天間基地移設問題に代表される米軍基地返還については、現在においても使用期限延長等の事案を含め複数の米軍関連案件が、沖縄県収用委員会により審理されている。沖縄県に限らず、米軍基地は全国に存在するものであるが、その多くは自衛隊施設の全部又は一部を米軍が一時使用（共同使用）しているものである。しかしながら、沖縄においてはその殆どが米軍専用施設（専ら在日米軍のみによって使用されている提供施設・区域）である。したがって、このような米軍専用施設に自身が所有する土地があるにも関わらず、その所有する土地すら現地で確認できない土地所有者が相当数存在することとなる。

現在のところ、返還が具体的に決定されている土地は割合的には微少にとどまる。しかしながら、未来永劫にわたって返還されない確証がない限りにおいては、規模の大小や時間的な差異があるにせよ、返還は継続して実施されることとなるであろう。

返還後の直面する現実的な問題として、その土地の活用がある。固定資産税は現在の基地内土地所有者にも課税されているものの、現在は地代収入がある。これらが返還されれば自用地等としての実需を除き、土地を活用しない限りにおいては固定資産税等の支出のみを伴うこととなる。その意味において、現在提唱されている「民間主導の自立型経済の構築」は、そういった危機感の表れの一つでもあろう。具体的な手法としては、既述のとおり土地区画整理事業は有効な手段の一つである。

しかしながら、それらは逆に様々な問題を抱えた密集市街地の整備が後回しとなる可能性を示唆することともなる。特に、人口密度の高い那覇市を中心として、中心市街地空洞化の問題は全国各地で指摘されているその状況と類似している。確かに、密集市街地については築後50年以上経過した木造建物も現存し、尚且つ、土地等の権利関係も複雑となっているが、一度災害が発生した場合の被害の甚大さは計り知れないこととなる。

このように、返還後に新たに形成される市街地があれば、商圈や人々の流れを変えることとなる。こういった新たに形成されようとする街区等との相互調整をはかりながら中心市街地の活性化を推進することが今後の課題となるであろう。そうでなければ、“街づくり”ではなく単なる“乱立”となる可能性は否定できない。

### おわりに

国内におけるリゾート地として定着した沖縄。近年では観光客が500万人を超える状況となり、“観光立県おきなわ”として観光客により楽しんで頂こうと様々な施策がとられております。

そういった明るいイメージに反し、主に米軍基地の存在による県民の様々な苦悩が現存することを、現地での実務経験により若干ではありますが学ぶことができました。

米軍基地が返還された場合においても、土地利用という新たな課題が待ち受けるなかで、これからの沖縄における街づくりは、各自治体の都合によるものではなく、近隣との相互調整による“人に、そして環境にやさしいまちづくり”が推進されることを願ってやみません。

最後に、沖縄県民の気質でもある“イチャリバチヨーデー”（行き会えば兄弟）の精神で“チバリヨ”（頑張れ）おきなわ。

<参考文献>

- |                         |            |               |
|-------------------------|------------|---------------|
| 『2004年沖縄県の概況』           | 沖縄県知事公室広報課 | 沖縄広報センター      |
| 『沖縄県の米軍及び自衛隊基地』         | 沖縄県知事公室    | 基地対策室         |
| 『再開発コーディネーター2005 N0116』 | 社団法人       | 再開発コーディネーター協会 |
| 『特集 県内主要プロジェクトの概要』      | 沖縄銀行経済調査室  | 沖縄銀行経済調査室     |