

Report レポート #01

(一財)北海道開発協会平成24年度研究助成サマリー

新たな沖縄振興政策の比較研究



小磯 修二 (こいそ しゅうじ)
北海道大学公共政策大学院特任教授

1948年大阪市生まれ。72年京都大学法学部卒業後、北海道開発庁・国土庁（現国土交通省）で計画官・企画調整官などを経て、99年釧路公立大学教授・初代地域経済研究センター長、2008年から同大学長。12年9月から現職。地域政策研究の分野において地域課題解決に向けた実践的な研究プロジェクトを展開。主な著書に『戦後北海道開発の軌跡』（共編著）、『地域自立の産業政策』、『commons 地域の再生と創造』（共著）、『地方が輝くために』。



山崎 幹根 (やまざき みきね)
北海道大学公共政策大学院教授

1967年三重県生まれ。北海道大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学後、釧路公立大学助教授、北海道大学法学研究科助教授を経て、05年北海道大学公共政策大学院助教授、07年同教授、13年から同院長。専攻は行政学、地方自治論。主な著書に『「領域」をめぐる分権と統合 スコットランドから考える』、『国土開発の時代 戦後北海道をめぐる自治と統治』、『グローバル化時代の地方ガバナンス』（共編著）、『戦後北海道開発の軌跡』（共編著）。

はじめに

本研究は、沖縄において平成24年度より開始された新たな振興政策および振興体制の策定過程を実証的に考察し、その特質を北海道の開発政策と比較検討することを目的として行われた。その意図として、沖縄が島嶼という完結した空間性、本土からの遠隔性、弱い地方自治体の財政基盤、観光やサービス産業の高付加価値化など北海道と類似する政策課題を抱え、北海道開発との共通点が多い振興（開発）体制を有するという要因に注目している。なお、本研究の成果の一部は、既に開発こうほう25年9月号に「新たな地域政策の可能性—沖縄から学ぶ地域の振興政策」として、小磯と山崎の対談において発表されているが、26年2月に新たに行った独自の現地調査の成果を加えた形で、本稿では特に、一括交付金制度および離島振興政策に重点を置きつつ報告する。

1 沖縄振興体制の概要とその特徴

(1) 新たな振興体制の概要

平成24年度よりスタートした新たな沖縄振興政策の制度上の枠組みは、第一に、沖縄振興特別措置法によって規定されている。その主要な政策手法の一つは、公共事業費の地方負担を軽減する高率補助であり、北海道開発と共通するが、明瞭に異なるのは、観光、情報、金融、特別自由貿易地域に関する地域指定制度を持つなど、従来型の社会資本整備に止まらず、新法では国際物流拠点産業集積地域、観光地形成促進地域、産業高度化・事業革新促進地域が新たに創設されている点にあり、情報、金融地域制度も拡充延長された。

また、復帰以来の課題を解決するために、米軍駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法が制定され、軍用地の再開発に関して国の責務を明記した。そして新たに、原状回復の徹底、土地取得制度の創設、給付金制度の拡充などの改正を行った。

第二に、ハード分野のみならずソフト関連事業にも使途が可能であり、交付対象を県内の市町村に拡大した一括交付金が創設された点にも特徴がある。当初、

沖縄県は、国の沖縄振興開発予算のすべてを包括する形で、一括交付金の創設と沖縄県への移譲を要求していたが、その後、幾度の折衝を経て、県内の補助事業分に加えてソフト関連の単独事業にも使用可能な形での制度の創設となった。

第三に、振興体制における国と沖縄県との関係の変化を象徴するものとして、沖縄県の独自の計画として「沖縄21世紀ビジョン」を策定し、これを他の都道府県の総合計画と同様のものとして位置づけ、県政運営の基本指針とした。復帰以降、沖縄県は振興（開発）体制の下、国が策定する振興（開発）計画の原案提出権を認められているものの、県独自の総合計画を有していなかった。今次の計画策定より沖縄県は、沖縄振興特別措置法における国の基本方針に基づいて、県が「沖縄21世紀ビジョン」を策定することとなった。

(2) 一括交付金制度の導入とその後の展開

ア 一括交付金制度の概要

新たな振興体制において一括交付金制度が導入された背景には、沖縄県が、全国一律の法制度や政策の下では沖縄独自の政策課題を解決することが困難であることを中央政府および政権党に強く訴え続けた経緯があり、平成24年の沖縄振興計画において法律で交付金が明記された制度が創設された（沖縄振興特別推進交付金制度）。これは沖縄の社会経済的事情に即して的確かつ効果的に施策を展開するため、沖縄振興に資する事業を県が自主的な選択に基づいて実施することが可能であり自由度が高い。一括交付金制度により、離島の定住条件の整備、産業や観光の振興など、これまでの沖縄振興に資する取り組みに加え、対応が難しかった子育て支援や離島における介護サービスの充実など、福祉や教育などの補助対象でなかった分野にも交付金を活用できるようになり、各施策に寄与している。

ただし一括交付金はあくまでも国の補助金である。内閣府の資金を各省庁に移管せずに直接執行し、そのルールは交付要綱において規定されており、交付金に掲げる事業は沖縄振興に資する事業であり、沖縄の自立、戦略に資するものなど沖縄の特殊性に起因する事

業とされている。その要件は広く、間口が広い交付金である。原則として充てられない事業も規定されているが、例外的に沖縄振興にとって特段な事情が認められた場合は充当することができる。また、事業効果、説明責任を明確化するために、事業評価が義務づけられている。25年度予算において、一括交付金はソフト・ハードを合わせて1,613億円（うち、ソフト分が803億円）が計上され、県と市町村に配分されている。

一括交付金が従来の補助金と異なる最大の特長は、自治体の側が執行する際の自由度が高まった点にある。より具体的には、離島振興、福祉、子育て分野をはじめ交付対象事業が広がり、いろいろな施策が可能になるとともに、予算規模が増え、産業振興分野については集中的に予算を投下できるようになるなど、自治体の側の自由度が高まったことが実感されているという。

イ 交付金の成果

一括交付金制度の成果をどのように把握するかに関しては、個々の事業に関するレベルと、振興政策全体にかかわるレベルがあり、後者をすべて一括交付金制度の成果と結び付けて捉えることには留意が必要であるが、沖縄県によれば、沖縄経済に関する各種指標において県経済が良好な状態を持続していることが示されているとして、総じて積極的に評価されている。

具体的には、完全失業率が12月は4.5%となり、全国水準とは0.8%の差まで縮小し、有効求人倍率は平成25年平均が0.53倍で復帰後最高時と同水準に、新規求人も2月の求人が約7,500人で、復帰後最高となり、25年12月の新規求人倍率は1.01倍で復帰後初の1倍台になるなど、かつてない良好な状態を示している。また、入域観光客数は25年の暦年で約641万人と復帰以降最高に達している。沖縄県は、こうした経済指標が良好な状態を示した要因として、一括交付金を活用した事業が寄与しているとの理解を示している。また、離島定住条件分野では、一括交付金導入までの23年と比べると26年は予算が7倍、離島の空路利用者が1.5倍に増加しており、離島の定住条件が改善された成果が顕在化している。

ウ 事後評価の概要

一方、一括交付金事業は、国の沖縄振興基本方針、そして交付要綱において事後評価が義務づけられている。評価方法は二つに大別され、一つは事業計画に掲げた各事業の成果目標の達成状況について、成果目標値に対する実績値の割合を達成率に換算して評価し、もう一方では、個別の事業単位で検証シートを作成し、PDCAサイクル^{*}による見直しができるような検証を行っている。総括的な達成率の評価があり、その総括や主な事業についてはホームページで公表している。PDCAの検証については、事業ごとに予算額、執行額、活動目標と達成状況、成果目標と達成状況、それらを踏まえた推進上の留意点、事業実施に当たって改善の余地がないかなどを検討し、今後の取り組み方針を整理している。また、事業の透明性を確保する観点から、委託料や補助金の交付先など、予算の使途も具体的に記載し、透明性を高めている。

エ 今後の方向性と課題

このように、従来型の補助金よりも極めて高い自由度が自治体側に与えられ、沖縄の社会経済状況に即した政策形成と執行が可能になったことから、順調な運用が行われていると評価することができる。今後、こうした沖縄の実践が、北海道をはじめ全国に波及することが期待される。

一方、現在においても留意されおり、今後も重要な要因は、県と市町村との連携なのである。現在も、県と市町村の間では、調整や情報共有、県による市町村の支援が行われているところであるが、今後も、市町村主体の事業の立案と執行が重要になろう。

また、事業の立案と執行の自由度が高いということの反面、事業を立案する情報、知識、アイデア、技術など幅広い政策立案能力を、それぞれの事業担当部局や市町村がいっそう高めてゆくことが求められる。さらに、事後評価においても検証可能な目標を数値を伴った形でいかに具体化することができるかが問われる。事業ごとの性質を踏まえたうえで、よりベターな評価作業を安定的に行うことができるかという点も、今後

の一括交付金制度の運営にとって不可欠な要因である。

2 沖縄観光産業の発展と北海道への展開

次に、沖縄の観光政策についての検証、特に観光産業がリーディング産業に成長した要因を分析し、その経験を北海道の観光政策の展開に活かす方策について検討した。

(1) 沖縄の発展と観光政策

沖縄県の観光は、復帰以降、亜熱帯・海洋性の気候風土や恵まれた自然環境、独特の文化や歴史など魅力的な観光・リゾート資源を活かした観光政策の展開により、入域観光客数は着実に増加してきている。

入域観光客数の推移を見ていくと、昭和47年の44万人から概ね順調に増加し、昭和59年に200万人、平成3年に300万人、10年に400万人、15年に500万人を突破し、25年には641万人と過去最高を記録した。

観光収入についても、入域観光客数の増加に支えられ、20年は過去最高の4,365億円となっている。また、観光収入の県経済に占める割合を18年度の県外受取でみると、県外からの財政への移転（44%）に次ぐ16.9%を占めており、沖縄経済におけるリーディング産業として重要な役割を担ってきていることが分かる。

(2) 沖縄県観光産業成長の要因と北海道観光政策への展開

ア 集客から消費への政策目標の転換

沖縄の観光産業が着実に成長していった政策要因としては、従来型の集客重視の発想から「消費を高める」政策に着目し、重視していったことが挙げられる。沖縄県では全国の他地域に先駆けて観光消費経済効果調査を実施し、詳細な観光消費分析に基づいて、観光戦略を構築してきたことが、ビーチリゾート滞在型の普及や離島観光の展開など、実利としての産業振興に結び付いてきている。県外からの観光消費額は、4千億円を超える水準となっているが、北海道では外国人観光客を含めても5千億円台後半であり、北海道の経済規模が約5倍であることを考慮すると極めて高い水準である。このような沖縄の経験からは、北海道として

^{*} PDCAサイクル

事業活動における管理業務を円滑に進める手法の一つ。計画（Plan）→実行（Do）→評価（Check）→改善（Action）の4段階を繰り返すことによって、業務を継続的に改善する。

は道外からの消費を高めて観光産業を基幹産業に育てていく戦略視点を持つことの重要性を教えられる。

イ 観光政策と観光事業部門の分担、峻別と広域観光体制の構築

沖縄では、比較的産業横断的な観光推進体制が構築されてきているとともに、沖縄県等の行政が担う政策部門と実施機関による事業部門との峻別がなされている。すなわち、戦略的、科学的な観光政策の分析、立案は行政が担い、プロモーション、イベントなどは沖縄観光コンベンションビューローが担うという明確な2元体制が確立していることが特徴として挙げられる。

財団法人沖縄観光コンベンションビューロー(OCVB)は、平成8年4月に発足した「官民一体型」の県内唯一の推進母体で、観光とコンベンション分野を統合一元化して、他地域との熾烈な競争等に対応すべく、国内外における誘致宣伝事業の展開及び受入体制整備事業の推進や観光・リゾート関連産業の人材育成、イベントの開催などを幅広く手掛けている。

他地域における観光体制と比べると、沖縄の取り組みは一步進んだ体制と言える。北海道においても市町村単位の従来型の観光組織が多く、今後はより広域的な広がりやマネジメント力を持った強力な観光推進体制を構築していく必要がある。

ウ 固定客(リピーター)の確保と長期滞在への取り組み

沖縄県を訪れる観光客の特徴は、リピーターの多さである。しかもそのうち、3回目以上の来訪回数者の比率が半分以上を占めており、ヘビーリピーターが増加傾向にある。ダイビング客を含めた沖縄の固定ファンが存在することが確認できる。北海道においても滞在型リゾート、アウトドア活動などでは独自の固定客を高めて、安定的な観光産業につなげていくことが必要である。

エ 航空戦略

沖縄県の観光戦略で最も有効なものは、航空料金の低減措置である。平成9年7月に那覇と本土間の国内航空旅客機の航空機燃料税の軽減(国内旅客便)措置が始まり、他地域に比べて2分の1に軽減され、11年

7月には路線が拡充され、22年4月には国内貨物航空機に拡充適用され、国際物流ハブ基地の実現につながっていく。さらに沖縄県については、航空燃料税の低減に加えて、着陸料の軽減(ターボジェットで6分の1)や航空施設利用料の軽減措置も併せて講じられている。

これらの特別措置によって、制度創設時に沖縄便は、羽田便が8便、福岡便が5便も一挙に増加するという効果が出た。北海道においては、本土との大手航空会社の料金の高水準を是正するために、地域が主体となった航空会社(エア・ドゥ)を設立するという独自の取り組みを行った経験、伝統がある。今後も、空港の民営化の議論とともに、地域航空会社の設立など、観光戦略と北海道の長期的な発展に向けての航空戦略議論が必要であろう。

3 沖縄県の離島振興策

「沖縄21世紀ビジョン基本計画」においては、離島振興は大きな政策課題として捉えられ、「離島の発展なくして、沖縄県の発展なし」という位置づけで重点的に離島振興策の取り組みが始まっている。

その背景には、まず離島観光の安定的な伸びがある。年間の延べ入込数は、290万人を超えて、沖縄観光の基幹的な資源となってきている。次に、尖閣諸島問題等を契機に広大な経済的排他水域を抱える離島の役割が国家的な権益を守る視点から重要視されるようになってきたことが挙げられる。さらに経済的な台頭の著しいアジア諸国に近接して、東西1,000km、南北400kmの広大な海域にある離島地域の価値は経済戦略からも高まってきていると言える。ここでは、平成25年3月に策定された新たな離島振興計画による施策の特徴を紹介し、北海道における地方振興政策の展開を考えていく。

(1) 沖縄県離島の現状

全国の離島人口は約69万人で人口の0.54%を占めているが、沖縄県の離島人口は約13万人で全国の9.2%、約1割を占めている。沖縄振興特別措置法に指定され

た離島が54島あり、うち有人離島は39島である。人口規模別で分けると、人口が5千人以上の島は伊良部島、久米島、宮古島、石垣島の4島のみで、人口5千人未満の小規模離島が90%を占める。

沖縄県の離島は広大な海域に点在し、その海域はおおよそ本州の3分の2に匹敵する範囲である。このような遠隔性、散在性のため、生活、経済活動の幅広い分野で高コスト構造となっている。

(2) 新たな離島振興計画の概要

沖縄の離島は、離島振興法に基づく対象となっておらず、独自の離島振興施策が展開されてきている。新たな離島振興計画は平成25年3月に策定され、計画の名称は「住みよく魅力ある島づくり計画」とされ、計画の大きな柱は、①離島における定住条件の整備と、②離島の特色を生かした産業の振興である。この二つの柱について、それぞれの七つの基本施策を提示されている。

そこでは、交通コストの低減、教育に係る負担の軽減など、定住条件の整備に重点を置いた施策が新たに盛り込まれている。さらに、施策評価等を活用するため、新たに「成果指標」を設定し、5年を目途に施策効果等の評価を行い、必要に応じて計画の見直しを行うこととしている。

計画に基づく事業については、具体的に479の事業が提示されている。ここでは24年度から創設された沖縄振興交付金を財源に事業が進められることが大きな特徴となっている。

ここでは、特色のある事業を二つ紹介したい。

まず、「沖縄離島住民等交通コスト負担軽減事業」である。離島地域における生活、経済活動を支えていくために、航路及び航空路の公共交通を安心して利用できる条件を整備していくことは、離島政策として大変重要である。そのため沖縄県では、22年10月から1年半の実証期間を経て事業化に踏み切ったものである。具体的には、離島住民や離島出身高校生等を対象に、割高な船賃及び航空賃を鉄道運賃並みに低減している。

次は、「離島児童・生徒支援センター（仮称）整備事業」である。沖縄における離島地域の人口減少の大きな契機になっているのが、高校のない離島から島外に高校進学する機会だといわれている。就学者だけでなく、世話をする家族がその機会に島を離れてしまうのだ。それらの家族や生徒の経済的・精神的な負担軽減のために、寄宿舍機能を持つ支援施設を整備して安心して進学できる環境と離島に住む家族の負担軽減をねらいとするものである。

おわりに

今後の北海道の地域政策を展望するに際して、新たな沖縄振興政策から重要な示唆を引き出すことができる。まず強調すべきは、自らの地域特性を活かした政策を徹底的に追求する政策立案である。沖縄県は、過去40年間の振興政策の成果を客観的に分析し、今日の経済社会の中で沖縄が置かれている現状と可能性を検討し、沖縄の自然的、地理的特性に裏付けられた振興政策を説得的に明示した。一括交付金はこうした振興政策を実行するための重要な手段として位置づけられる。また、東南アジア諸国の広大なマーケットのいわば扇の要に沖縄が位置している利点を活かす形で、国際的な交流拠点としての可能性を強調している点が注目される。

さらに、社会資本整備にとどまらず、ソフト面の政策との連携が重視されており、主要な手法として、一括交付金の運用、航空機燃料税の減免、離発着料の減免などが位置づけられている。その中でも、沖縄において本島地域と離島地域の格差を是正し、不利な条件を克服していくために進められている離島振興政策の理念は、北海道においては札幌都市集積圏と距離のある地方部の振興政策に通じるものがあるように思われる。特に、離島政策において、地方部での負担の大きい交通コストの改善や進学時の経済的ハンディを低減していく政策手法は、今後の北海道においてバランスの取れた地域政策を展開していく上で参考になると考えられる。

(注) 紙幅の関係上、参照した資料、文献の典拠を省略している。また、本研究に際して多くの沖縄県関係者の方々に様々なご教示をいただいた。関口麻奈美さん（プランニング・メッシュ）には資料整理でご助力をいただいた。ここにお世話になったすべての方々に記して厚く感謝申し上げる次第である。