

沖縄振興一括交付金の構造

川瀬光義

Mitsuyoshi Kawase

京都府立大学 公共政策学部 / 教授

はじめに

いわゆる「三位一体改革」における国庫補助負担金改革の一環として2004年度に「まちづくり交付金」が創設されて以降、「社会資本整備総合交付金」「地域自主戦略交付金」など、個別補助金の交付金化がすすめられた。一連の施策に共通する目的は、地方分権をすすめるために政策決定における国の関与を減らし地方自治体の裁量を拡大することにあった。もっとも、政権交代によって地域自主戦略交付金は13年度に廃止されたため、こうした流れは中斷を余儀なくされることになった。全国的な制度としての交付金は廃止されたものの、廃止前年の2012年度に改正された沖縄振興特別措置法にもどづいて創設された沖縄振興一括交付金は残存し、今日に至っている。

この交付金の特徴の一つは、新たにソフト事業が対象に加えられ、しかもそれが予算額の半分を占めていることにある¹⁾。実は、政府による条件不利地域を支援するための財政措置が、従来の施設整備などハード事業に加えてソフト事情も対象とするようになったのは、この交付金が最初ではない。例えば、過疎地域自立促進特別措置法では2010年度改正において過疎対策事業債の対象事業にソフト事業が加えられた。離島振興法でも12年度改正でソフト事業に活用できる離島活性化交付金が創設された²⁾。原子力発電所所在自治体を対象とした電源三法交付金では2003年度から、一定の基準に該当する軍事基地が所在する自治体を対象とした特定防衛施設周辺整備交付金でも2011年度から、ソフト事業が対象に加えられているのである。そして最近では、2014年度補正予算に盛り込まれた地方創生先行型交付金、15

1) 沖縄振興一括交付金を取り上げた業績として、島袋純(2017)、がある。

2) この点については、平岡和久(2017)、川瀬光義(2015)などを参照。

年度補正予算における地方創生加速化交付金など地方創生に係る交付金も、主にソフト事業を対象としているのである。

こうしてみると、政府による条件不利地域支援のための財政措置の主流は、従来のハード事業からソフト事業に移りつつあるといえ、その有効性について一定の評価が求められているといえよう。本稿では沖縄全県を対象として5年の実績を有する交付金を分析対象とすることで、この課題に応えることとしたい。

I 沖縄振興一括交付金の成立過程

冒頭に述べたように、国庫補助金の交付金化は、「三位一体改革」において2004年度に「まちづくり交付金」が創設されたことに始まる。そして2009年9月の政権交代後、民主党政権下の「地域主権戦略会議」において、2009年12月に「ひも付き補助金の一括交付金化」が提唱された。この一括交付金化は2010年6月22日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」で具体化された。その大綱には、一括交付金化をすすめるねらいとして、「地域のことは地域で決める「地域主権」を確立するため、国から地方への「ひも付き補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするとの方針の下、現行の補助金、交付金等を改革する」と述べられている。こうした流れの中で、国土交通省が所管する国庫補助金についてさらなる交付金化がすすめられ、2010年度には「社会資本整備総合交付金」が創設された³⁾。

「社会資本整備総合交付金」は、市町村だけでなく都道府県も含めた地方自治体向けの交付金であり、自治体が作成した期間3年から5年の「社

会資本整備総合計画」の事業費全体に対し一括交付される。計画の範囲内であれば事業間流用・年度間流用できる点は「まちづくり交付金」と同様である。これにより「まちづくり交付金」の名称は消滅したが、それまでの「まちづくり交付金」事業は「社会資本整備総合交付金」における「基幹事業」の中に「都市再生整備事業」として組み込まれて存続したのである。

そして2011年度に「地域自主戦略交付金」が創設され、都道府県を対象に投資的経費にかかる補助金の一括交付金化がおこなわれた。「地域自主戦略交付金」は、国土交通省や農林水産省、経済産業省、環境省などが所管する補助金や交付金の一部について、従来、各省庁が個別に交付してきたものを、内閣府の取りまとめにより地方自治体へ一括して交付するものである。自治体は省庁の枠にとらわれず自由に事業を選択できるが、従来为国庫補助金や社会資本整備総合交付金の枠組みそのものは存続していた。

その11年度の地域自主戦略交付金の予算総額は5120億円であった。ただし、沖縄分については他の都道府県関係予算とは区別して、内閣府の予算の中に沖縄振興自主戦略交付金として321億円が計上された。こうした流れに沿って、沖縄独自の制度として本稿が対象とする沖縄振興一括交付金が、2012年度の沖縄振興特別措置法改正時に創設された。

それには2種類ある。1つは、地域自主戦略交付金の沖縄版で、投資的経費に係る一括交付金である「沖縄振興公共投資交付金」である。12年度の予算額は、11年度の沖縄自主戦略交付金312億円から771億円へと2倍以上増加した。もう1つ、ソフト事業に充当できる「沖縄振興特別推進交付

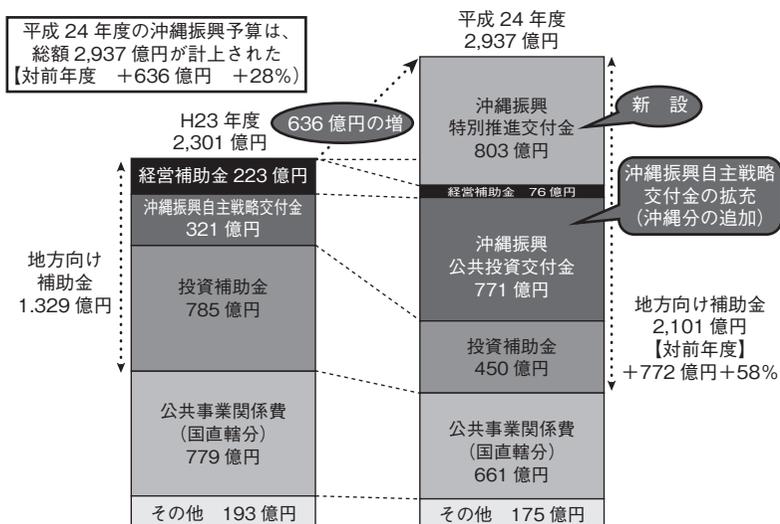
3) 地域主権改革については、平岡和久・森裕之(2010)、を参照。

金」が設けられ、803億円が計上された。これは、沖縄だけを対象とした特別な施策である。

図1は、沖縄県が作成した2012年度予算に関する説明資料である。それによると、内閣府沖縄担当部局予算は、前年度と比べて636億円もの増額となっていることがわかる。その内訳をみると、沖縄振興公共投資交付金、投資補助金、公共事業関係費(国直轄分)を合計した投資的経費の総額は、前年度とほぼ同額となっている。他方、経常補助金が223億円から76億円に減額となっているものの、新設された沖縄振興特別推進交付金の予算額が803億円にもものぼることにより、全体として

600億円をこえる大幅な増額となっていることがわかる。

このうち沖縄振興公共投資交付金は、全国的な制度としての地域自主戦略交付金と同じく投資的経費に係るものであり、また執行の手続きは従来の沖縄振興特別措置法による高率補助事業と同じであり、したがって補助率や補助要綱などがそのまま適用されるので、特に目新しいものではない。これに対し沖縄振興特別推進交付金は、沖縄のみを対象とした内閣府が管轄するまったく新たな制度である。そこで以下では、後者について詳細に検討を加えることとしたい。



出所) 沖縄県「沖縄振興(一括)交付金について」(2012年5月)

図1 2012年度内閣府沖縄担当部局予算(当初)について

II 沖縄振興特別推進交付金の 仕組み

すでに述べたように、新しい交付金を盛り込んだ沖縄振興特別措置法(以下、沖振法)の改正案が、2012年通常国会に提出され一部修正のうえ成立した。沖振法の前身は、1972年の復帰時に制定された「沖縄振興開発特別措置法」である。四半世紀にわたり米軍政下におかれた沖縄は、高度経済成長を謳歌していた日本と比べて社会資本の水準が著しく低く、製造業がきわめて脆弱であった。こうした状況を改めるべく数多くの施策が講じられたが、なかでも中核をなしたのが同法にもとづく沖縄振興政策であった⁴⁾。同法にもとづいて定められた沖縄振興開発計画は、「沖縄の各面にわたる本土との格差を早急に是正し、全域にわたって国民的標準を確保するとともに、そのすぐれた地域特性を生かすことによって、自律的発展の基礎条件を整備し、平和で明るい豊かな沖縄県を実現することを目標」としていた。

10年の時限立法であった同法は2度延長され、3度目の延長となった2002年度からは名称から「開発」が削除され、現在の名称となった。現行法は02年法を改正して12年度から21年度までの時限立法として制定されたものである。その目的は「沖縄の置かれた特殊な諸事情に鑑み、沖縄振興基本方針を策定し、及びこれに基づき策定された沖縄振興計画に基づく事業を推進する等特別の措置を講ずることにより、沖縄の自主性を尊重しつつその総合的かつ計画的な振興を図り、もって沖縄の自律的発展に資するとともに、沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与すること」(第1条)にある。

4) 沖縄振興政策の問題点については、宮本憲一(1979)、川瀬光義「沖縄振興(開発)政策の展開と帰結」川瀬光義(2013)に所収、を参照。

この改正沖振法にもとづく財政措置は第8章「沖縄振興の基盤の整備のための特別措置」に盛り込まれている。その第105条の二は「沖縄県知事は、沖縄振興計画に基づく事業又は事務のうち、沖縄県が自主的な選択に基づいて実施する沖縄の振興に資する事業等(沖縄の市町村その他の者が実施する沖縄の振興に資する事業等であって、沖縄県が当該事業等に要する経費の全部又は一部を負担するものを含む。)を実施するための計画(以下「沖縄振興交付金事業計画」という。)を作成することができる」と規定している。そしてその沖縄振興交付金事業計画に記載する事項として、「一 沖縄の振興の基盤となる施設の整備に関する事業」及び「二 沖縄の振興に資する事業等(前号に掲げるものを除く)であって次に掲げるものに関する事項」と規定している。前者を対象とした交付金が「沖縄振興公共投資交付金」(以下、ハード交付金)であり、後者を対象とした交付金が本稿が検証の対象とする「沖縄振興特別推進交付金」(以下、ソフト交付金)なのである。

図1で示したように、2012年度の前年度は、ソフト交付金の創設により前年度比600億円を超える大幅な増額となった。しかし、沖振法には予算額を決める方式について明確に定めているわけではない。「内閣府令で定めるところにより、予算の範囲内で、交付金を交付することができる」(第105条の三)と規定しているにすぎず、予算額の決定は政府の裁量下におかれることとなった。

すでに述べたように、ハード交付金は従来の公共事業関係費と同一の手続きで運営されるのに対し、ソフト交付金はまったくの新設である。どのような事業が対象となるかについては、2012年4月19日に定められた「沖縄振興特別推進交付金

交付要綱」(以下、交付要綱)によることとなっている。それによると、交付対象となる事業は「別表に掲げる事業等のうち、沖縄振興に資する事業等であって、沖縄の自立・戦略的発展に資するものなど、沖縄の特殊性に基因する事業等として事業計画に記載されたもの」(第3条)(傍点は筆者)と規定されている。表1は、その別表を示したものである。観光の振興をはじめとして多様な分野に及んでおり、最後に挙げられている「イからレまでに掲げるもののほか、沖縄の地理的及び自然的特性その

他の特殊事情に基因する事業等」を適用すれば、どのような事業であっても対象となりそうである。

しかしながら、いかに用途が拡大したとはいえ、決して一般財源ではない。というのは、第3条の但し書きで、職員の人件費、公用施設の整備・維持費など通常の運営費、基金の造成費、別途国の負担又は補助を得て実施できる事業、国庫補助事業の地方負担分、公債費などは対象外とされているからである。

また、「事業計画に掲げる交付対象事業等の成果目標を設定するとともに、成果目標の達成状況について評価を行い、これを公表するとともに、大臣に報告するものとする」(第7条)と、事後評価をしてそれを国に提出する義務が課されている。同じく国から交付される地方交付税交付金は一般財源であるので、こうした義務が課されることは決してない⁵⁾。さらに、交付要綱第3条の「沖縄の特殊性に基因する事業等として事業計画に記載されたものとする」という要件に合致することを示すために、各自治体が作成する計画書には改正沖縄法にもとづいて作成された『沖縄21世紀ビジョン基本計画』のどの箇所に該当する事業であるかを明記しなければならないのである。

なお、先に予算額について政府の裁量にあることを指摘したが、交付要綱では「内閣総理大臣(以下「大臣」という)は、予算の範囲内において、沖縄県に対して、交付金を交付することができる」(第4条)、「大臣は、前条の申請をうけたときは、その内容を審査し、申請に係る交付対象事業等が適正であると認めるときは、交付すべき交付額を決定し、知事に通知するものとする」(第9条)としており、交付額の決定は首相の権限であるとされているの

表1 沖縄振興特別推進交付金交付対象事業

| | |
|---|---|
| イ | 観光の振興に資する事業等 |
| ロ | 情報通信産業の振興に資する事業等 |
| ハ | 農林水産業の振興に資する事業等 |
| ニ | イからハマまでに掲げるもののほか、産業の振興に資する事業等 |
| ホ | 雇用の促進に資する事業等 |
| ヘ | 人材の育成に資する事業等 |
| ト | ホ及びヘに掲げるもののほか、職業の安定に資する事業等 |
| チ | 教育の振興に資する事業等 |
| リ | 文化の振興に資する事業等 |
| ヌ | 福祉の増進に資する事業等 |
| ル | 医療の確保に資する事業等 |
| ヲ | 科学技術の振興に資する事業等 |
| ワ | 情報通信の高度化に資する事業等 |
| カ | 国際協力及び国際交流の推進に資する事業等 |
| ヨ | 駐留軍用地跡地の利用に資する事業等 |
| タ | 離島の振興に資する事業等 |
| レ | 環境保全並びに防災及び国土の保全に資する事業等 |
| ソ | イからレまでに掲げるもののほか、沖縄の地理的及び自然的特性その他の特殊事情に基因する事業等 |

出所)「沖縄振興特別推進交付金交付要綱」2012年4月19日、別表より。

5) もっとも、2007年度に導入された「頑張る地方応援プログラム」から15年度の「まち・ひと・しごと創生事業費」に至るまで毎年のように地方経済の立て直しを支援する施策が地方交付税の算定に盛り込まれており、それらのほとんどに具体的な成果を算定の指標にしている。そして2016年度から、一部の業務の単位費用について「トップランナー方式」が導入

されるなど、地方交付税にも成果主義的な要素が盛り込まれつつある。

である。また、交付率は10分の8以内であるが、2割の負担分のうち1割は特別交付税措置される。

ともあれ、対象となる分野は広いが、「沖縄の特殊性に基因」などと抽象的な基準による新たな事業予算が、初年度803億円も計上された。次節ではそれがどのように活用されているのかについて、検証することとしたい。

Ⅲ ソフト交付金の実情

すでに述べたように、改正沖振法初年度の2012年度に、予算額803億円もの新たなソフト交付金が新設された。その県内自治体への配分方式を決めるために、知事と市町村長が委員として参加する「沖縄振興市町村協議会」が設けられている。その協議会の決定によって、以下のような方式で県内自治体に配分することとなっている。まず総予算額を県と市町村で5：3の割合で配分する。市町村分については、表2で示した指標にもとづいて各市町村への配分が決まる。まず、特別枠として40億円を確保した上で、残りが基本枠となる(2017年度は228億円)。その基本枠の配分に際しては、まず均等割として全市町村に1億円ずつ配

分される。残りのうち85%が基本指標、15%が配慮指標にもとづいて配分される。基本指標として使われるのが人口と面積であるが、表2に示されているように、ほとんどが人口によって決まることとなっている。そして配慮指標として財政力加算、離島等加算、人口減少加算、高齢者人口加算、年少人口加算が使われている。この配慮指標は、基本枠から均等割を除いた分の85%に相当する基本指標にもとづく配分が、人口によってほとんど決まるため都市部に配分が集中することを緩和するべく設けられたと見てよいであろう。実際、2017年度基本枠配分状況を11市と30町村についてみると、基本指標の人口分だけでは市と町村の割合が77.4%対22.6%であるが、配慮指標を加えると66.6%対33.4%となり、これに均等割を加えると59.5%対40.5%となるのである。

こうして各市町村に配分額が決まったことをうけて、各市町村は先に紹介した要綱にもとづいて予算の執行に取りかかる。ところで、初年度は沖振法改正が4月にずれ込んだ上に、要綱の制定は12年4月19日となった。各自治体の担当者は、その時点から要綱に合致した事業を立案しなければならない。筆者が聞き取り調査をおこなった自治体で

表2 2017年度基本枠配分表

(単位：億円)

| | 均等割 (A) | 基本指標(85%) | | 配慮指標(15%) | | | | | | 基本指標+ 配慮指標(B) | | 基本配分額 (C) = (A) + (B) | |
|------|------------|-------------|------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------|------------------|--------|--------------------------|--------|
| | | 人口 (95%) | 面積 (5%) | 財政力 加算 (60%) | 離島等 加算 (15%) | 人口減 少加算 (15%) | 高齢者 人口加 算(5%) | 年少人 口加算 (5%) | 計 | 配分額 | 割合 | 配分額 | 割合 |
| | | シェア | シェア | シェア | シェア | シェア | シェア | シェア | シェア | | | | |
| 都市計 | 11 | 77.4% | 42.8% | 17.9% | 12.3% | 2.1% | 23.3% | 28.8% | 15.5% | 124.69 | 66.6% | 135.69 | 59.5% |
| 町村計 | 30 | 22.6% | 57.2% | 82.1% | 87.7% | 97.9% | 76.7% | 71.2% | 84.5% | 62.31 | 33.4% | 92.31 | 40.5% |
| 市町村計 | 41 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 187.00 | 100.0% | 228.00 | 100.0% |

出所) 沖縄県市町村課作成資料

おおむね共通する意見からして、先の表1に示したように使途の対象は拡大したとはいえ、要綱の基準のうち「沖縄の特殊性に基因する」という点について内閣府の了解を得ることに苦心している様子が見えてくる。

さて、この新しい交付金は発足当初から予算の年度内執行率の低さがしばしば課題として取り上げられてきた。表3は、ソフト交付金のうち市町村分の予算額、年度内執行額、繰越額の推移をみたものである。初年度は年度内の執行額が予算額の半分にも達していないが、これはすでに述べたように要綱の作成が4月であったことによるところが大きいといえる。以後、年度内執行額の割合は着実に向上し、16年度は総予算額316億円のうち255億円、80.6%となっている。繰越分は翌年度中にほとんど執行されていることからして、最終的な執行率は決して低いわけではない。しかしながら年度内執行率の低さは、毎年のように問題視され、後に述べるように2017年度予算の大幅減額の理由とされたのである。

このように執行率の向上が問題となる背景には、すでに述べたような予算額及び配分額決定方式からして、先に予算額ありきとなっていることがあると思われる。そもそも、12年度予算額800億円はどのようにして決まったのであろうか？これについては、まず、一括交付金が創設された2012年度の予算要求に際して沖縄県が求めた3000億円という数値の根拠を検証しておく必要がある。図2は、2011年5月に沖縄県が作成した「新たな沖縄振興の必要性について」という資料に掲載されたものである。それには、内閣府沖縄担当部局予算が2000年度の3687億円から09年度までの10年間で約1000億円減となっていることを示すグラフが掲載され、「過去10年間の平均：3019億円」というコメントが付されている。そして「沖縄振興予算は国の公共事業予算に連動して大幅に削減」されたが、今後は「ソフト事業を含めた沖縄振興の安定的な財源の確保が必要」であり、12年度に始まる新計画の「財政規模は、過去の沖縄振興予算を勘案の上、決定」という見解が示されている。ここで「過去の沖縄振興予算を勘案」した財政規模とは、このグラフに対するコメントからして3000億円を意味していると思われる。しかしながら、2000年代に平均3000億円という実績があったことは、今後も同額が必要な根拠とは決して言えないであろう。

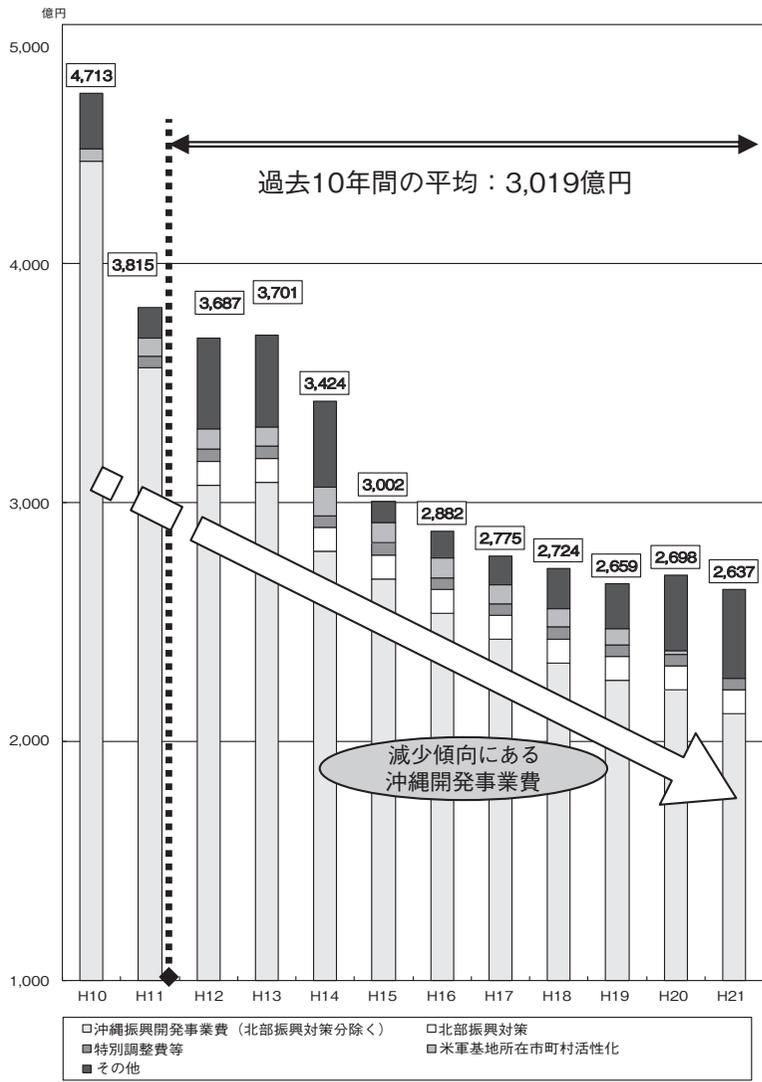
また、このグラフには通常の沖縄振興予算に加えて、米軍基地所在市町村活性化事業や北部振興対策などが含まれている。前者は、1995年9月に発生した米海兵隊員による少女に対する犯罪行為を契機とした、復帰後後半世紀がすぎてもかわらない基地過重負担に対する沖縄県民の怒りを目の当たりにして、基地所在自治体だけを対象として講じられた異例の予算である。後者は、普天間

表3 沖縄振興特別推進交付金(市町村)の執行状況

(単位：億円)

| | 当初 予算額 | 補正額 | 最終 予算額 | 執行額 | 不用額 | 繰越額 |
|--------|-----------|-----|-----------|-----|-----|-----|
| 2012年度 | 303 | - | 303 | 141 | 9 | 153 |
| 2013年度 | 303 | 15 | 318 | 215 | 15 | 87 |
| 2014年度 | 312 | - | 312 | 232 | 15 | 65 |
| 2015年度 | 312 | 6 | 318 | 244 | 7 | 67 |
| 2016年度 | 312 | 4 | 316 | 255 | 6 | 55 |

出所) 沖縄県市町村課作成資料



出所) 沖縄県「新たな沖縄振興の必要性について」(2011年4月)
 図2 内閣府沖縄担当部局予算の推移(最終予算ベース)

飛行場撤去の前提条件としての新基地建設の対象地を有する名護市を初めとする沖縄本島北部地域自治体だけを対象とした、やはりこれも異例の予算である⁶⁾。いずれも政府の基地政策に関連

した特別かつ時限的な予算措置であり、こうした異例の予算も含めた3000億円を根拠とするのは、そもそも過大で根拠の乏しいと言わざるを得ないであろう。

⁶⁾ これらの詳細については、川瀬光義「基地維持財政政策の展開」川瀬光義(2013)所収、を参照。

いうまでもなく予算額は、必要額を積み上げた概算要求に基づき財政当局の査定を経て決まるのが普通である。しかしでは、一括交付金の予算額決定はどうであろうか？表4は、沖縄振興予算および一括交付金の当初予算額等の推移をみたものである。まず、復帰40周年を迎え、新たな沖振法にもとづく施策が始まった2012年度予算額が2937億円と、前年度比636億円、27.6%もの増加となっていることが目に付く。2012年度予算とは、東日本大震災発生以後最初の本予算である。被災地ではない沖縄を対象とした予算の異例の増額は、すでに述べたように、主として一括交付金が前年度の沖縄振興自主戦略交付金と比べ5倍の1575億円に増えたことによる。この予算案が決まった頃、日本政府は、名護市辺野古への新基地建設をすすめる手続きの一環としての環境影響評価書の沖縄県への提出を控えていた。そして実際、予算案決定後まもない2011年12月28日の午

前4時頃に（午後4時ではなく）、環境影響評価書を沖縄県に提出したのである。

12年度ほどではないが、14年度予算も前年度比16.7%増となった。それが決まったのは2013年12月末であり、当時の仲井真弘多沖縄県知事が「これでよい正月を迎えられる」と発言して程なく新基地建設に必要な海域の埋め立てを承認したのである。さらに、翌年8月末に決まった15年度概算要求も8.4%増となった。2年続けての異例の増額は、14年11月の知事選挙に仲井真氏が3選を目指して出馬を予定していたことと無関係とはいえないであろう。

このように、政府が新基地建設をすすめるための手続きを強引に進める一方で、沖縄県の要望をほぼみたました予算額を確保して沖縄振興予算、とくに一括交付金は増加を続けていた。ところが、辺野古への新基地建設反対を公約に掲げた翁長雄志現知事が2014年11月の知事選挙で当選して以降はどうであろうか？15年度は、先に述べたように概算要求での8.4%増にもかかわらず、最終予算では逆に減額となった。16年度予算は前年度並みとなったが、17年度は前年度比200億円減、とくに一括交付金は250億円減となっている。さらに18年度概算要求は、前年度概算要求と比べて20億円減、当初予算比では40億円増となっているが、一括交付金は前年度当初予算比105億円減となっていることがわかる。

16年度の一括交付金250億円減の理由に関する政府による説明は、主としてすでに述べた執行率の低さを問題とするものであった。だが、先の表2に示されているように、執行率は着実に改善されている。16年度より執行率が低かった14年度までは増額が続いたのに、改善がすすんだにもかかわらず

表4 沖縄振興予算と沖縄振興一括交付金の推移

| | 予算額 | 前年度比 | 沖縄振興 一括交付金 |
|----------------|---------|--------|---------------|
| 2011年度 | 2,301億円 | 0.1%増 | 321億円 |
| 2012年度 | 2,937億円 | 27.6%増 | 1,575億円 |
| 2013年度 | 3,001億円 | 2.2%増 | 1,613億円 |
| 2014年度 | 3,501億円 | 16.7%増 | 1,759億円 |
| 2015年度 概算要求 | 3,794億円 | 8.4%増 | 1,869億円 |
| 2015年度 | 3,340億円 | 4.6%減 | 1,618億円 |
| 2016年度 | 3,350億円 | 0.3%増 | 1,613億円 |
| 2017年度 | 3,150億円 | 6.0%減 | 1,358億円 |
| 2018年度 概算要求 | 3,190億円 | 1.3%増 | 1,253億円 |

注) 2011年度の一括交付金は「沖縄振興自主戦略交付金」
出所) 内閣府沖縄担当部局ホームページより。

らず減額とするのは説得力に欠けるといえよう。そのためであろうか、18年度概算要求でも減額とされた理由については執行率は問題とされていない。政府の説明によると、国直轄事業を優先して積み上げたことによるというのである。つまり、概算要求で政府は、①17年度予算額の3150億円を下回らない数字とする、②国が自ら用途を定めた予算を優先して積み上げる、③積み上げた後、総額3150億円の範囲内で一括交付金の額を決める、という流れを採用したというのである⁷⁾。

以上の経過からして、一括交付金の予算額は、通常の予算編成過程のように必要額を積み上げて決まるのではなく、政府の基地政策に対する沖

縄県の姿勢によって左右されてきたのが実情である。それは、決して望ましいことではないが、沖振法及びソフト交付金の要綱が示すように、予算額決定の明確なルールがなく、首相の裁量で決まることとなっていることが、こうした恣意的な運営を招く余地を政府に与えているといえよう。

最後にその用途についてみてみることにしよう。表5は、沖縄県市町村課の作成による2017年度のソフト交付金市町村分の用途をみたものである。先の表1で示した要綱で認められた対象事業分野を「沖縄らしい優しい社会の構築」「強くなやかな自立型経済の構築」「沖縄の発展を担う人材の育成」の3種類にグループ化し、981事業が行われ

表5 2017年度沖縄振興特別推進交付金(市町村)の用途

| |
|--|
| <p>沖縄らしい優しい社会の構築(約79億円)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・離島振興 約8億円 42事業 妊婦健診の運賃・宿泊費等の支援、空路移動手段の確保等 ・子育て・福祉・医療 約16億円 64事業 認可外保育施設の施設改修、預かり保育の人員配置等 ・文化振興・国際交流 約21億円 64事業 文化振興等の拠点施設の整備及び機能強化等 ・環境保全・防災 約12億円 68事業 避難所案内標識等の設置、防災拠点及び地域交流施設整備等 ・その他 約22億円 41事業 駐留軍用地内公共用地先行取得基金の設置、駐中軍用地跡地利活用に向けた調査等 |
| <p>強くなやかな自立型経済の構築(約133億円)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・観光産業の振興 約86億円 336事業 地域の歴史・文化等を活用した観光拠点施設の整備等 ・農林水産業の振興 約27億円 83事業 花卉出荷用の選別機導入、野菜用パイプハウスの導入支援等 ・地場産業の活性化、企業立地の促進、その他 約20億円 63事業 特産品の開発やマーケティング支援、中小企業等の販路拡大支援等 |
| <p>沖縄の発展を担う人材の育成(約42億円)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・教育分野等 約42億円 220事業 学習支援員の配置、小中学校英語指導員の配置、特別支援教育支援員の配置等 |

注)金額は国費ベース

出所)沖縄県市町村課作成資料

7) 以上は、「県反発「沖振法に逆行」『琉球新報』2017年9月25日付、による。

なお、本稿脱稿後に決定した2018年度予算案では、予算額は3010億円、一括交付金は1188億円と概算要求と比べてそれぞれ180億円、65億円の削減となった。

ることが予定されている。しかしこれら事業のほとんどは、沖縄のみならず経済条件が厳しい地域なら全国どこでも取り組むべき事業であり、要綱で強調されている「沖縄の特殊性に基因」といえるものがどれだけあるか、大いに疑問がある。なお、この表には示されていないが、この交付金は施設整備に充当できないわけではない。要綱の第3条の但し書きで対象外とされた事業に該当しなければ、施設整備にも活用できる。例えば、名護市の6次産業支援拠点施設、羽地地域直売加工施設などは、この交付金を活用して整備されたものであり、いずれも指定管理者制度によって運営されているのである。

そうした中で、この表で「その他」に分類されている「駐留軍用地跡地利活用にに向けた調査等」及び「駐留軍用地内公共用地先行取得基金の設置」は、文字通り「沖縄の特殊性に基因する」といえるものである。これら事業、とりわけ基金の設置のために、ソフト交付金を最も多く活用しているのが普天間飛行場を有する宜野湾市なのである。

将来の普天間飛行場返還後の跡地利用を進める前提として、宜野湾市は単独事業で2001年度から軍用地を買い取る事業を始めた。約480haのうち9割が民有地であるため、跡地利用には公共用地の確保が不可欠という判断にもとづいた施策である。しかし、単独事業という予算上の制約などのため、11年度までの10年間に購入できた用地は約2.2haと予定の1割ほどにすぎなかった。ところが、12年度からはソフト交付金を活用して買取のための基金を造成することにより、財源上の制約を克服することができるようになった。交付要綱第3条の但し書きでは基金の造成は対象外とされているが、「沖縄振興にとって必要不可欠である等の特段の事情が認められる場合には、この限りでない」というさらなる但し書きによって、特別に認められたのである。

表6は、宜野湾市のソフト交付金の交付額、うち基地返還跡地の公共用地先行取得のための基金充当額及びその他の基地跡地利用に関する事業費の推移をみたものである。初年度は、両者を

表6 宜野湾市沖縄振興特別推進交付金交付額と基地関連事業

(単位:千円、%)

| | 先行取得基金 | | その他基地関連 | | 交付額 |
|--------|-----------|-------|---------|-------|-----------|
| 2012年度 | 306,000 | 19.4% | 171,822 | 10.9% | 1,573,858 |
| 2013年度 | 2,656,601 | 84.9% | 113,238 | 3.6% | 3,127,683 |
| 2014年度 | 2,107,978 | 88.1% | 144,000 | 6.0% | 2,393,541 |
| 2015年度 | 568,831 | 43.5% | 144,876 | 11.1% | 1,309,023 |
| 2016年度 | 906,996 | 66.9% | 68,200 | 5.0% | 1,356,240 |
| 2017年度 | 752,640 | 66.1% | 60,984 | 5.4% | 1,139,000 |

注) 2017年度のみ当初予算、他年度は最終予算
出所)「宜野湾市沖縄振興特別推進交付金事業計画」各年、より作成。

合わせても3割ほどであるが、13年度以降はそれらが大きな割合を占めていることがわかる。とくに13・14年度において全体の交付額が急増し、そのほとんどが基金で占められているのが目につくが、これは急遽決まったキャンプ瑞慶覧（西普天間住宅地区）の先行取得に必要な予算額を県全体の余剰分によってまかなったことによるものである。また、15年度は基金分の予算額・割合ともに低下しているが、これは新設学校給食センター用地購入事業（総事業費4億8000万円、うち交付金3億8400万円）が認められたことによる。宜野湾市財政課の担当者の説明によると、こうした公共施設用地購入費が認められたのは、県内で宜野湾市だけとのことである。その理由は、普天間飛行場があるために用地取得がきわめて困難という「特殊性」故だというのである。ともあれ、こうした基地関連事業が多くをしめるために、宜野湾市の場合は年度内の執行率はきわめて高いという点も指摘しておきたい。

表7は、13年度から16年度までの基金による買取実績をみたものである。表6で示した交付金に市の負担額を加えて宜野湾市では12年度から16年度までの5年間で約86億円の基金を積立てているが、それを活用して13年度から4年間で46筆3.5haの用地を購入できていることがわかる。これは目標とする11.5haのおよそ3分の1であり、11年度までと比べると格段の実績をあげていることがわかる。

なお、14年度の買取実績が前年度より大幅に減少しているのは、先に述べたキャンプ瑞慶覧の買取を優先させたことによる。普天間飛行場跡地の先行取得は沖縄県も同じくソフト交付金を活用して取り組んでおり、14年度の売却希望地については、主として県が買い取ることとなったのである⁸⁾。

ソフト交付金を活用した軍用地の先行取得には、この他に浦添市、沖縄市、北中城村、北谷町でも取り組んでいる。まさに「沖縄の特殊性に基因する」というしかない軍用地の先行取得事業こそ、ソフト交付金に最もふさわしい事例といえるのではないだろうか。

表7 宜野湾市駐留軍用地(普天間飛行場)における先行取得の実績

(2017年3月31日時点)

| 年度 | 特定事業の見通し | 契約者数 | 筆数 | 面積(m ²) | 契約金額 |
|--------|----------------|------|-----|---------------------|----------------|
| 2013年度 | 学校 (11.5ha) | 26名 | 22筆 | 13,490.38 | ¥573,315,408 |
| 2014年度 | | 5名 | 5筆 | 4,156.00 | ¥174,136,400 |
| 2015年度 | | 18名 | 19筆 | 9,711.04 | ¥480,354,848 |
| 2016年度 | | 17名 | 15筆 | 8,518.04 | ¥441,064,488 |
| 合計 | 11.5ha | 66名 | 61筆 | 35,875.46 | ¥1,668,871,144 |

出所) 宜野湾市まち未来課作成資料

⁸⁾ 買取が順調に進んでいるのは、2012年の沖縄振興特別措置法改正と同時に制定された「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」にもとづいて、地権者が県や市町村に売却した場合には、譲渡所得税課税に際して5000万円の特別控除を受けることができることとなったことも大きな要因である。この点については、林公則(2011)、川

瀬光義(2014)、を参照。

「三位一体改革」において個別補助金の交付金化がすすめられたが、当初から沖縄分については全国とは切り離され、2012年度に改正された沖縄振興特別措置法で沖縄振興一括交付金が創設された。そのため、政権交代によって全国的な制度としての地域自主戦略交付金は廃止されても、沖縄だけを対象としたこの交付金は残存することとなった。また、地域自主戦略交付金は投資的経費のみを対象としたものであるのに対し、沖縄振興一括交付金は投資的経費のみならず、ソフト事業も対象としたものであった。

地方分権をすすめるための交付金化のねらいは、政策決定における国の関与を減らし地方自治体の裁量を拡大することにあった。確かに、沖縄のソフト事業を対象とした一括交付金をみると、使途は大きく拡大している。しかし、内閣府が定めた交付要綱の「沖縄の特殊性に基因する事業等」という要件などに縛られ、かつ事業ごとに成果目標を設定し目標の達成状況について評価を行わなければならないなど、分権改革のねらいである自治体の裁量の拡大という点について実現できているとは言い難い。

また、改善されつつあるとはいえ、年度内の執行率の低さが当初から問題視されている。これは、この交付金の予算要求額が、必要額を積み上げてきまるという通常の方式によらず、2000年代10年間の実績という根拠の乏しい過大な金額にもとづいていること、そして普天間飛行場撤去の条件としての新基地建設の手続きを円滑にすすめたいという政府の思惑により、その過大な要求額がおおむね認められたことに起因する。

実際の使途をみると、「沖縄の特殊性に基因」という条件に該当するといえるのか疑問を抱かざるを得ない内容が多くをしめている。そうしたなかであって、基地返還跡地の公共用地先行取得という文字通り「沖縄の特殊性に基因」する予算に多くを活用している宜野湾市では、年度内の執行率も高い状況で推移しているのである。

また、普天間飛行場撤去の条件としての名護市辺野古での新基地建設を強行する政府の政策に知事が異を唱えなければ予算額は増加するものの、新基地建設に反対する現知事が当選してからは予算額が減少するという事態が生じている。政府によるこうした恣意的な予算運営が可能なのは、一括交付金が当初から沖縄だけを対象とした特例として設けられたものの、予算額の決定が政府の裁量下にあるという仕組みになっているからである。

全国的な制度としての一括交付金が廃止されても沖縄だけに残っているのは、沖縄振興特別措置法が根拠となっているからである。もっとも同法は、2021年度までの時限立法である。沖縄だけを対象としたこの特別措置法がなくなっても、沖縄の条件不利地域自治体への支援措置がなくなるわけではない。というのは、離島振興法などが沖振法第115条によって適用除外となっているが、沖振法が失効しても適用除外となった諸法が適用されるからである⁹⁾。また過疎法や離島振興法など条件不利地域を支援する財政措置の主流はハード事業からソフト事業に移りつつあることからして、沖振法によらなくても、ソフト事業の予算獲得は可能である。全国的な制度であれば、予算額決定に際して政府の基地政策に対する姿勢によって左右される余地はほとんどないはずである。

9) 奄美諸島及び小笠原諸島を対象とする特別措置法があることからして、沖縄の離島を対象とした特別措置法は必要であろう。

こうしてみると、沖縄全体が経済的に遅れていることを前提とした沖縄振興政策を、半世紀も継続してさらに2022年度以降も必要かどうかを改めて問われているといえよう。

【付記】

本稿は2017年度日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(C) (課題番号15K03518) による成果である。

参考文献

- 川瀬光義(2013)『基地維持政策と財政』日本経済評論社
- 川瀬光義(2014)「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』第82巻第4号、3月
- 川瀬光義(2015)「条件不利地域支援財政政策の変化をどうみるか」『自治と分権』第58号
- 島袋純(2014)『「沖縄振興体制」を問う』法律文化社
- 島袋純(2017)『沖縄振興一括交付金の導入と沖縄振興体制の変容』科学研究費報告書
- 林公則(2011)『軍事環境問題の政治経済学』日本経済評論社
- 平岡和久・森裕之(2010)『検証・地域主権改革と地方財政』自治体研究社
- 平岡和久(2017)「日本における条件不利地域自治体支援策と自治体財政」『政策科学』25巻1号
- 宮本憲一(1979)「地域開発と復帰政策」宮本憲一編『開発と自治の展望・沖縄』筑摩書房

Structure of Lump-sum Grants for the Promotion of Okinawa

Mitsuyoshi Kawase

Lump-sum grants for the promotion of Okinawa were established in 2012 based on the Act on Special Measures for the Promotion of Okinawa. Whereas the past nationwide system of Strategic Grants for Regional Autonomy covered only “hard” projects relating to the improvement and construction of facilities, “soft” projects aimed at regional revitalization are included this time, thereby expanding the usage of funds. Nonetheless, such soft projects are limited to those arising from the unique features of Okinawa according to the guideline of the grant system. Giving local governments greater discretion thus remains as an issue to be resolved. Furthermore, with the national government deciding the budget for these grants, how much Okinawa prefecture receives depends on the governor’s attitude toward the central government, which is pushing ahead the construction of a replacement military base in Henoko, Nago City, for the U.S. air base in Futenma. The Act on Special Measures for the Promotion of Okinawa remains in effect until 2021. But even after the act expires, budget allocations for soft projects could still be obtained through laws that exclude Okinawa, such as the Remote Islands Development Act.

The government’s policy on the promotion and development of Okinawa is formulated based on the premise that the regional economy has lagged behind the nation as a whole. Whether this assumption, one that the nation has maintained for over half a century, should be held after 2022 is being questioned once again.

