

平成 19 年度 大規模駐留軍用地跡地等利用推進費  
沖縄県知事公室基地対策課委託調査

駐留軍用地跡地の計画的な利用の枠組み検討調査  
報告書  
(概要版)

平成 20 年 3 月

共同企業体

玉野総合コンサルタント 株式会社 (代表企業)

日本工営 株式会社



# 目 次

序．調査の目的 .....	1
1．検討の背景と前提 .....	2
2．主な課題 .....	8
3．計画的な跡地利用手法の検討 .....	10
4．跡地利用の問題点と検討の視点 .....	13
5．跡地の計画的な利用の枠組み .....	14
参考 リザーブ用地について .....	24



## 序．調査の目的

本調査業務は、平成 18 年 5 月の日米安全保障協議委員会（２プラス２）において返還が合意された嘉手納飛行場より南の米軍施設・区域（以下、「嘉手納より南の施設等」という。）について、その跡地利用を沖縄振興のために有効かつ適切に実現するために、将来ビジョンや計画の策定のみならず、長期的にその実現を可能にする、土地需要に応じた跡地の計画的な利用の仕組みが必要であるとの認識のもと、今後の県の施策方針の検討に資することを目的として以下の内容について実施するものである。

駐留軍用地跡地（以下、「跡地」という。）の計画的な利用の枠組みの必要性を整理する。

跡地の計画的な利用の手法を抽出してその概要を示した上で、効果、実現可能性、リスク等を検証し、手法の比較評価を行う。

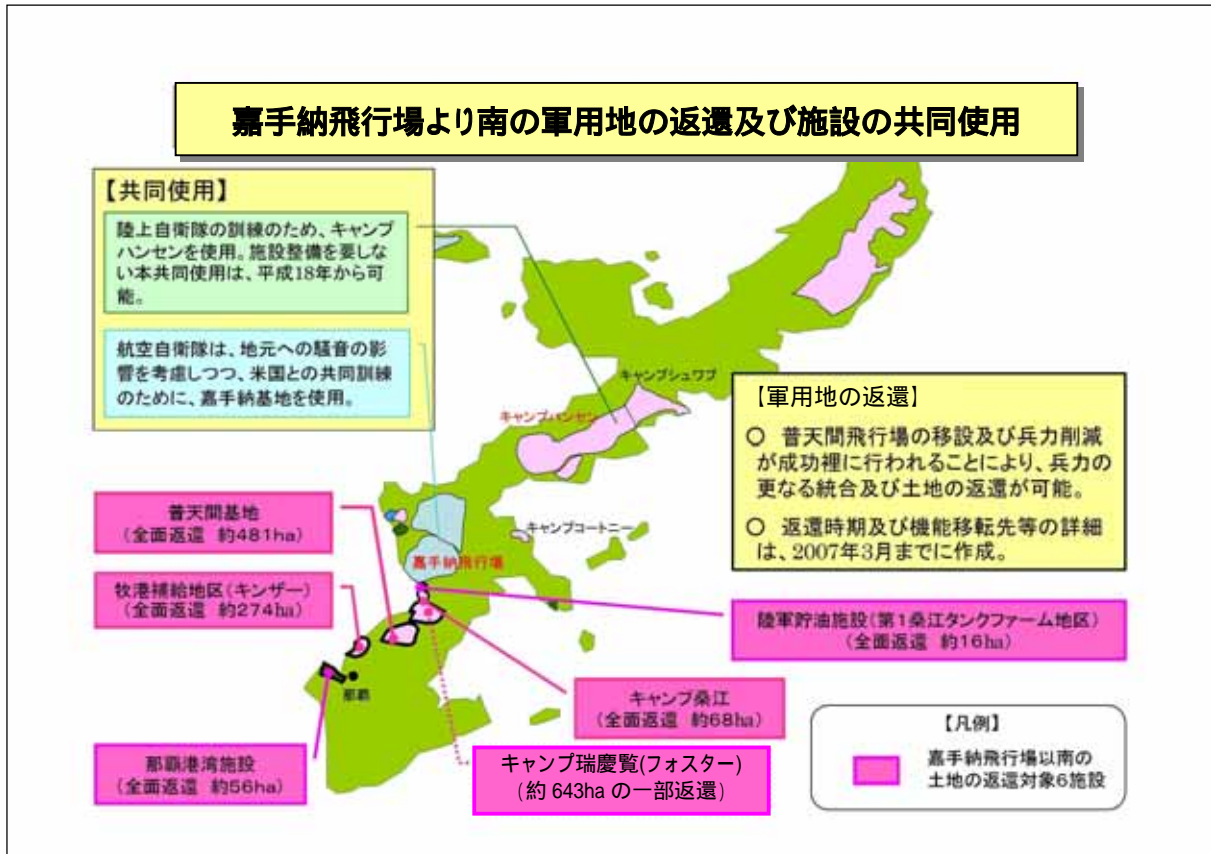
必要となる制度、組織の検討やその実現に向けた取組を含めて今後の課題を整理する。

## 1. 検討の背景と前提

### (1) 膨大な返還予定区域

沖縄本島に存在する軍用地については、日米安全保障協議委員会（平成18年5月）において、嘉手納より南に存在する軍用地の一部を返還することが合意された。その対象は、普天間飛行場（481ha）、牧港補給地区（274ha）、那覇港湾施設（56ha）、キャンプ瑞慶覧（643haの一部返還）、キャンプ桑江（68ha）及び陸軍貯油施設（16ha）の6施設となっており、返還予定面積は約1,000～1,500haと非常に膨大な区域となる。

図1 日米安全保障協議委員会（平成18年5月）



出典：在日米軍の兵力態勢の再編（平成18年5月：防衛庁・外務省）インターネットより

### (2) 都市的土地利用が想定される跡地利用

これらの返還予定軍用地は、本島中南部に位置しており、その周辺では、既に市街地が形成されていることから、返還後の跡地利用については市街地を基本として跡地利用をすることが想定される。

表1 返還予定施設の概要

返還施設	①	②	③	④	⑤		⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪
					キャンプ桑江 (北側) 桑江伊平地区	キャンプ桑江 (南側)						
市町村		北谷町		北中城村	沖繩市・北中城村	宜野湾市	宜野湾市	宜野湾市	沖繩市 北中城村 北谷町 宜野湾市	普天間飛行場	牧港補給地区 (キャンプケンザー)	那覇港施設
面積	約38ha	約68ha	約16ha	約47ha	約23ha	約55ha	約6ha	約55ha	未定	約481ha	約274ha	約56ha
根拠	～SACO 合意	●	—	●	●	●	●	●	—	●	—	●
地	2757.2 [H15.3.31返還]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
返還規模・時期・条件	～SACO 合意	大部分(約99ha) H19年度未目途 移設条件付	—	全部 H15年度 移設条件付	一部(約83ha) H19年度未目途 住宅統合	—	—	—	—	全部(約481ha) 5～7年以内 移設条件付	一部(約3ha) 同地区残部部分に移設後 浦添市東部に移設後	全部(約57ha) 移設条件付 全部(約57ha)
地主	約350名	約597名	(不明)	約280名	約340名	約600名	約4,414名	約600名	未定	約2,930名	約2,226名	約1,015名
借地料	—	約985百万円	(不明)	約280名	約340名	約600名	約4,414名	約600名	未定	約6,464百万円	約4,539百万円	約1,968百万円
割合	—	約97%	(不明)	約92%	約92%	約92%	約92%	約92%	約92%	約91%	約89%	約53%
借地料 m当り	—	約1,400円/m <sup>2</sup> ・年	(不明)	約1,300円/m <sup>2</sup> ・年	約1,300円/m <sup>2</sup> ・年	約1,300円/m <sup>2</sup> ・年	約1,300円/m <sup>2</sup> ・年	約1,300円/m <sup>2</sup> ・年	約1,300円/m <sup>2</sup> ・年	約1,700円/m <sup>2</sup> ・年	約1,700円/m <sup>2</sup> ・年	約3,500円/m <sup>2</sup> ・年
地主1人当り	—	約160万円/年	(不明)	約160万円/年	約160万円/年	約160万円/年	約160万円/年	約160万円/年	約160万円/年	約200万円/年	約180万円/年	約100万円/年
地価		沖繩市：85,200円/m <sup>2</sup> 、北中城村：49,100円/m <sup>2</sup> 、北谷町：73,200円/m <sup>2</sup> 、宜野湾市：92,500円/m <sup>2</sup> 、浦添市：113,000円/m <sup>2</sup> 、那覇市：180,000円/m <sup>2</sup>		沖繩市：85,200円/m <sup>2</sup> 、北中城村：49,100円/m <sup>2</sup> 、北谷町：73,200円/m <sup>2</sup> 、宜野湾市：92,500円/m <sup>2</sup> 、浦添市：113,000円/m <sup>2</sup> 、那覇市：180,000円/m <sup>2</sup>		沖繩市：85,200円/m <sup>2</sup> 、北中城村：49,100円/m <sup>2</sup> 、北谷町：73,200円/m <sup>2</sup> 、宜野湾市：92,500円/m <sup>2</sup> 、浦添市：113,000円/m <sup>2</sup> 、那覇市：180,000円/m <sup>2</sup>		沖繩市：85,200円/m <sup>2</sup> 、北中城村：49,100円/m <sup>2</sup> 、北谷町：73,200円/m <sup>2</sup> 、宜野湾市：92,500円/m <sup>2</sup> 、浦添市：113,000円/m <sup>2</sup> 、那覇市：180,000円/m <sup>2</sup>		沖繩市：85,200円/m <sup>2</sup> 、北中城村：49,100円/m <sup>2</sup> 、北谷町：73,200円/m <sup>2</sup> 、宜野湾市：92,500円/m <sup>2</sup> 、浦添市：113,000円/m <sup>2</sup> 、那覇市：180,000円/m <sup>2</sup>		沖繩市：85,200円/m <sup>2</sup> 、北中城村：49,100円/m <sup>2</sup> 、北谷町：73,200円/m <sup>2</sup> 、宜野湾市：92,500円/m <sup>2</sup> 、浦添市：113,000円/m <sup>2</sup> 、那覇市：180,000円/m <sup>2</sup>
跡地利用	取組	取組	未着手	取組	取組	取組	取組	取組	未着手	取組	取組	取組
構想図	取組	未着手	未着手	有	有(ウツリヤ、遺跡跡地をまよると2ha)	有	有	有	未着手	有	有	有
事業フェーズ	取組	未着手	未着手	有	有	有	有	有	未着手	有	有	未着手

### (3) 跡地整備、土地利用の開始時期は短期に集中

これらの区域の返還時期は、現段階では確定していないが、政府（防衛省）は平成 26 年（2014 年）までには普天間飛行場の代替施設の建設を完了させたいとの意向である。

返還はその後になることが想定されるとともに、同時期に多くの米軍基地が返還される可能性もあることから、跡地整備、土地利用の開始時期などは、短期間に集中するケースも考えられる。

### (4) 需要を上回る供給が想定される住宅地

過年度の住宅関連調査より、2015～2029 年までの中南部都市圏における住宅地の需要は 349ha と推計されているが、それに対して返還される基地跡地（最大で約 1,500ha）を整備して供給される住宅地は最大で 500ha を上回る予測がされている。さらに、基地跡地を除く区画整理や埋め立て、民間開発を含めた住宅地の供給量も 124～550ha と予測されており、合計すると需要をかなり上回る供給が行われることが想定される。

一方、シミュレーションに基づく返還跡地各地区の保留地・換地の住宅地供給量は以下の通りとなる。

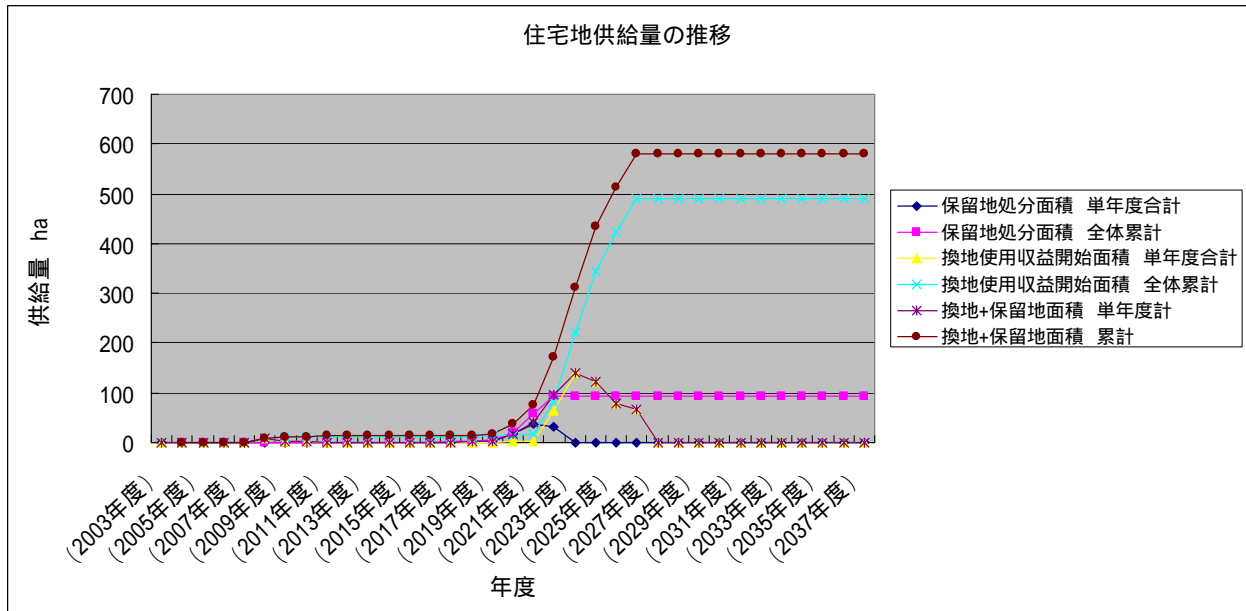
表2 各地区の保留地・換地の住宅地供給量

地区名	キャン プ桑 江北側 地区	キャン プ桑 江南側 地区	キャン プ瑞 慶覧ラ イカム 地区、ロ ウワー プラザ 地区、サ ウスプ ラザ(ジ ュリガ マ)地区	キャン プ瑞 慶覧泡 瀬ゴル フ場地 区	キャン プ瑞 慶覧喜 舎場ハ ウジン グ地区	キャン プ瑞 慶覧宜 野湾市 地区	普天 間飛行 場	牧港 補給地 区(キャン プキン ザー)	那覇 港湾施 設	キャン プ瑞 慶覧(を 除く部 分)	合計
保留地 面積 (ha)	0.7	1.3	2.0	4.0	0.4	4.3	28.8	11.7	0.4	38.3	92.0
換地地 積(ha)	12.7	26.9	6.6	5.0	1.8	18.0	139.2	86.7	7.2	185.0	488.9
計(ha)	13.4	28.2	8.5	9.0	2.2	22.3	168.0	98.3	7.6	223.3	580.9
供給開 始年度	2008	2020	2020	2016	2020	2020	2020	2020	2020	2020	
供給完 了年度	2012	2026	2026	2022	2026	2026	2026	2026	2026	2026	



これを那覇新都心地区をモデルとして事業認可からの年度ごとにその供給量の推移を確認すると、下記グラフに示すようになる。

表3 住宅地供給量の推移



一部既返還跡地を除く各跡地が2015年に返還されるとした場合、各跡地でおよそ5年後の2020年から宅地供給が開始される。

前提条件で示したように、保留地の処分を先に進めた場合、そのピークは2022年度で約92haとなる。

その後、換地の供給も急速に進み、2023年度に保留地・換地を合わせた年間供給量が140haとピークを迎え、2026年度までに保留地+換地で約581haと最大供給量に達することとなる。

#### ケース区分ごとの状況の検証

2015～2029年、及び2020～2029年にかけての需要量に対して、「まちづくり」「地権者生活再建」「事業成理性」の視点に基づいて、以下のケース区分ごとの状況を検証する。

ケース 跡地規模（供給宅地量）に応じて按分（構想による。）

ケース 各基地所在市町村の宅地需要量に応じて按分

#### 【設定条件】

- ・ 区画整理事業にあたり、まずは事業を成立させることが必要である。そのため、宅地の処分はまずは保留地からおこない、その後換地の分が市場に供給されると想定する。
- ・ 地権者の自己利用分（意向調査結果では概ね3割ぐらい）については換地利用されるはずであるが、保留地分も市場に供給されない状況（事業が成り立たない）の中で換地分が市街化していくことはありえないため、今回の検証では自己利用分を考慮していない。

・2015～2029年にかけての需要量に対する評価

【評価と考察】

需要量が非常に少ないため、需要量を高位推計で想定した場合に、保留地処分と換地の土地活用の一部が賄われる程度であり、地権者再建はどのケースでもおぼつかない。

表4 2015～2029年にかけての需要量に対する評価

ケース区分		まちづくり総合評価				地権者再建				事業成立性			
需要量	需配要分	普天間飛行場	牧港補給地区(キヤンプキンザー)	キャンブ瑞慶覧	那覇港湾施設	普天間飛行場	牧港補給地区(キヤンプキンザー)	キャンブ瑞慶覧	那覇港湾施設	普天間飛行場	牧港補給地区(キヤンプキンザー)	キャンブ瑞慶覧	那覇港湾施設
		ケース1	高位(需要量)	76.6	43.6	95.4	9.0	76.6	43.6	95.4	9.0	76.6	43.6
跡地規模按分	中位(需要量)	18.4	10.5	23.0	2.2	18.4	10.5	23.0	2.2	18.4	10.5	23.0	2.2
	低位(需要量)	47.2	65.8	111.6	0	47.2	65.8	111.6	0	47.2	65.8	111.6	0
ケース2	高位(需要量)	11.4	15.9	26.9	0	11.4	15.9	26.9	0	11.4	15.9	26.9	0
事業フレームシミュレーション結果	保留地	28.8	11.7	38.3	0.4	28.8	11.7	38.3	0.4	28.8	11.7	38.3	0.4
	換地	139.2	86.7	185.0	7.2	139.2	86.7	185.0	7.2	139.2	86.7	185.0	7.2
	保留地+換地	168.0	98.3	223.3	7.6	168.0	98.3	223.3	7.6	168.0	98.3	223.3	7.6

(数値の単位: ha)

保留地・換地面積の引用先: p4「表2 各地区の保留地・換地の住宅地供給量」

評価イメージ

- ・まちづくり: = 地権者再建も事業成立性も成り立つ、 = 事業成立性のみ成り立つ、 = 地権者再建も事業成立性も全く成り立たない
- ・地権者再建: = 換地処分が成り立つ、 = 換地処分が多少は成り立つ、 = 換地処分はまったく成り立たない
- ・事業成立性: = 保留地処分が成り立つ、 = 保留地処分は成り立たない

評価例) 普天間飛行場の場合、土地需要量が高位推計で76.6haあるので、保留地28.8haは処分可能であり事業成立性は青色となるが、地権者再建の視点では、139.2haの換地は一部のみの処分に留まるため、黄色となる。

・2020～2029年にかけての需要量に対する評価

【評価と考察】

2020年以降になると需要量がかなり減るため、需要量を高位で推計した場合に事業の成立が期待される跡地もあるが、まちづくりや地権者再建は困難な状況となる。

表5 2020～2029年にかけての需要量に対する評価

ケース区分		まちづくり総合評価				地権者再建				事業成立性			
需要量	需配要分	普天間飛行場	牧港補給地区(キヤンプキンザー)	キャンブ瑞慶	那覇港湾施設	普天間飛行場	牧港補給地区(キヤンプキンザー)	キャンブ瑞慶	那覇港湾施設	普天間飛行場	牧港補給地区(キヤンプキンザー)	キャンブ瑞慶	那覇港湾施設
		ケース1	高位(需要量)	50.5	28.8	63.0	5.9	50.5	28.8	63.0	5.9	50.5	28.8
跡地規模按分	中位(需要量)	12.1	6.8	15.0	1.4	12.1	6.8	15.0	1.4	12.1	6.8	15.0	1.4
ケース2	高位(需要量)	31.1	43.4	73.7	0	31.1	43.4	73.7	0	31.1	43.4	73.7	0
市町需要按分	中位(需要量)	7.4	10.4	17.6	0	7.4	10.4	17.6	0	7.4	10.4	17.6	0
事業フレームシミュレーション結果	保留地	28.8	11.7	38.3	0.4	28.8	11.7	38.3	0.4	28.8	11.7	38.3	0.4
	換地	139.2	86.7	185.0	7.2	139.2	86.7	185.0	7.2	139.2	86.7	185.0	7.2
	保留地+換地	168.0	98.3	223.3	7.6	168.0	98.3	223.3	7.6	168.0	98.3	223.3	7.6

(数値の単位: ha)

保留地・換地面積の引用先: p4「表2 各地区の保留地・換地の住宅地供給量」

評価イメージ

- ・まちづくり: = 地権者再建も事業成立性も成り立つ、 = 事業成立性のみ成り立つ、 = 地権者再建も事業成立性も全く成り立たない
- ・地権者再建: = 換地処分が成り立つ、 = 換地処分が多少は成り立つ、 = 換地処分はまったく成り立たない
- ・事業成立性: = 保留地処分が成り立つ、 = 保留地処分は成り立たない

## 2. 主な課題

### (1) まちづくりの視点からの課題

- ・ 跡地の返還量が膨大であることに對し、中南部都市圏の住宅地需要は極端に少ない状況になることが想定される。これは住宅地の供給に比重を置いた跡地利用計画では、まちづくりが計画的に進まないことを意味する。
- ・ シミュレーション結果からは、たとえ、保留地が処分できたとしても住宅地としての土地活用は一部の地権者しか成り立たないため、まちづくりとして成功するケースは住宅地を主用途として考えた場合では期待できないことがわかる。
- ・ 特に 2020 年以降になると、跡地に配分される住宅地需要量がさらに減ってくるため、更に計画的な市街化の進展が望めない状況となる。
- ・ また膨大な跡地の供給は、現在進行中(計画中)の土地区画整理事業等にも影響を与えることが推測される。

### (2) 事業成立性の視点からの課題

- ・ 2015 年からのシミュレーションから、牧港補給地区(キャンプキンザー)や那覇港湾施設では、住宅地を主とした土地利用でも事業が成立する可能性があるが、普天間飛行場やキャンプ瑞慶覧では事業が成立しない可能性が高い。2020 年以降になると、さらに事業成立性が厳しくなる。
- ・ これまでと同様の事業手法により住宅地を供給すれば、事業成立のためには、少なくとも保留地処分量と需要量が均衡するまで事業面積・費用の縮小検討が必要である。

### (3) 地権者再建の視点からの課題

- ・ 地権者の住宅地を中心とした土地活用がスムーズに行かないケースがかなり想定される。2020 年以降になると、さらに厳しい状況となる。これは、地権者にとっては跡地からの収益が期待できないことであり、住宅地利用では土地活用を前提とした生活プランは難しくなる。
- ・ 一般的な新市街地開発の場合、従前地が山林・農地といった収益性の低い土地である場合が多く、地権者は土地活用からの収益に対する期待は高くないと思われるが、跡地地権者にとっては、土地からの収益により生計の大きな部分を占めていると想定されるため、生活再建に大きな影響を及ぼす可能性が想定される。

### (4) 権利者間の不公平感への対応

- ・ 返還地の供給面積に比べて、需要面積が少なくなる可能性が高いが、需要がゼロではないため、跡地からの収益が確保できる地権者も想定できる。
- ・ 反面、収益性が限りなく低い(土地活用できない)地権者もいるため、権利者間の格差、不公平感が高まる可能性があり、その対応が必要と考える。

#### (5) 跡地間格差及び跡地間の競合

- ・ 同様に、各跡地間においても、事業の成立する跡地、地権者再建が多少は可能な跡地とほとんど無理な跡地が発生するため、跡地利用の機会に差が生じることが想定される。シミュレーションでは、牧港補給地区(キャンプキンザー)で辛うじて事業成立の見込みがあるが、それ以外の跡地は事業化に無理がある。
- ・ 更に、同時期に供用開始したとしても、シミュレーション通りに需要配分がなされない場合、例えば立地ポテンシャルの高い那覇港湾施設や牧港補給地区(キャンプキンザー)に需要が集中し、普天間飛行場やキャンプ瑞慶覧の需要が吸収される状況も想定される。

#### (6) 換地と保留地の競合

- ・ 事業成立のためには、まずは保留地により需要を賄うことが必要であるが、その場合、地権者の生活再建が非常に難しくなる。
- ・ (2)と同様に、事業を成立させ、事業地区内の地権者の生活再建も達成するためには、換地+保留地量と需要量が均衡するまで事業面積・費用を縮小検討するとともに、事業エリアからはずした跡地の対応を検討する必要がある。
- ・ 事業エリアからはずした跡地の対応として生活再建等の問題であるが、これについては、「跡地利用手法の検討」で整理する。

#### (7) 従来型の土地区画整理事業以外の手法の必要性

- ・ 従来の新市街地を形成する土地区画整理事業は換地及び保留地を主に住宅地として供給する事業であるが、住宅地需要が右肩下がりであるなど、事業後の住宅地の地価の上昇が期待できない状況下では事業成立が困難となることが予測される。
- ・ このため住宅地以外の土地利用を目指すなど別途手法の検討を行うことで、商業地や業務地など住宅地以外への土地利用転換を進めることが必要となる。

#### (8) 地権者間及び跡地間の競合による全体不利益の可能性

- ・ 上記のように、限定された住宅地需要に対し、跡地間相互及び権利者相互で格差が生じる可能性があり、限られた需要をめぐり、跡地間・権利者間の競合が生じるおそれがある。
- ・ 競合の結果、次のような全体不利益が生じる可能性がある。
  - ・ 地権者間の競合による地価の下落
  - ・ 換地(地権者)と保留地の競合による保留地の処分リスク(事業成立性リスク)
  - ・ 地権者間又は跡地間の競合による、無秩序・散在的な土地利用 跡地の魅力低下による需要低下といった、更なる悪循環

### 3. 計画的な跡地利用手法の検討

#### (1) 論点のまとめ

需給ギャップが存在する場合の跡地利用手法に係る論点としては大きく3つに区分される。

跡地整備に係る論点

土地利用規制に関する論点

リスク負担や管理に関する論点

これらの論点については、以下にまとめる。

表6 論点のまとめ

区分	論点	結論
整備手法	-1 需要が当面見込めない規模まで整備するか	需要に応じた整備区域の設定を原則
	-2 どのように整備・未整備の区域を区分するか	県全体の土地利用構想の中で、集中または分散のどちらにも対応できるように検討する。
土地利用規制	-1 土地利用規制を行うか	何らかの土地利用規制は原則必要
	-2 土地利用規制をどのような方法で行うか	規制された者に対する補償のあり方が課題 補償のあり方の一つとして、跡地管理主体( )による収益の再分配等も想定される。
リスク負担や管理	-1 管理主体をどの単位での枠組みで考えるか	開発区域ごとが基本と考えられるが、県(嘉手納より南)全体の枠組み検討も必要。
	-2 跡地管理主体と権利者とのリスク負担の関係をどのように考えるか	跡地管理主体がリスクを負担するケースと権利者全体でリスクを負担するケースあり。
	-3 跡地管理主体への参加は全員強制か任意参加か	全員強制参加が望ましいが、強制参加手法がないため、両者の検討が必要。

土地利用規制が権利者全体の利益につながるものとするれば、規制と合わせて土地利用収益を権利者全体で配分する仕組みが考えられる。これが公平、公正に行われるためには、跡地利用全体の枠の中で捉えることが重要であり、このために設置が想定されるのが跡地管理主体である。

(2) 手法の整理

論点整理での選択肢をベースに想定される手法を整理すると次のようになる。

表7 手法の整理

論点による区分				適用可能性	ケース名		
跡地管理主体と権利者 (論点 -2)	跡地利用の枠組み (論点 -1)	参加権利者 (論点 -3)	整備・未整備区分 (論点 -2)				
跡地管理主体がリスクを負担する場合	嘉手納より南	強制参加	それぞれの跡地で区分する均等配分		A-1		
			特定の跡地を集中整備する偏在配分	自己利用、自己活用等の最終ユーザーについては跡地間で移動が必要だが、強制にはなじまない。	×		
		任意参加	それぞれの跡地で区分する均等配分		A-2		
			特定の跡地を集中整備する偏在配分		A-3		
	跡地ごと	強制参加	それぞれの跡地で区分する均等配分	跡地ごとに管理主体を設置してリスクを負担することは、強制参加、任意参加のいずれにおいても対応困難	×		
			特定の跡地を集中整備する偏在配分				
		任意参加	それぞれの跡地で区分する均等配分				
			特定の跡地を集中整備する偏在配分				
権利者がリスクを負担する場合	嘉手納より南	強制参加	それぞれの跡地で区分する均等配分		B-1		
			特定の跡地を集中整備する偏在配分	自己利用、自己活用等の最終ユーザーについては跡地間で移動が必要だが、強制にはなじまない。	×		
		任意参加	それぞれの跡地で区分する均等配分		B-2		
			特定の跡地を集中整備する偏在配分		B-3		
	跡地ごと	強制参加	それぞれの跡地で区分する均等配分	特定の跡地を集中整備する偏在配分の場合は跡地ごとの枠組みでは対応困難	×		
			特定の跡地を集中整備する偏在配分				
		任意参加	それぞれの跡地で区分する均等配分				C-1
			特定の跡地を集中整備する偏在配分			特定の跡地を集中整備する偏在配分の場合は跡地ごとの枠組みでは対応困難	×

(3) 計画的な跡地利用の時系列モデルの提示

上記で整理したケースの考え方について、時系列で図示（概略）する。

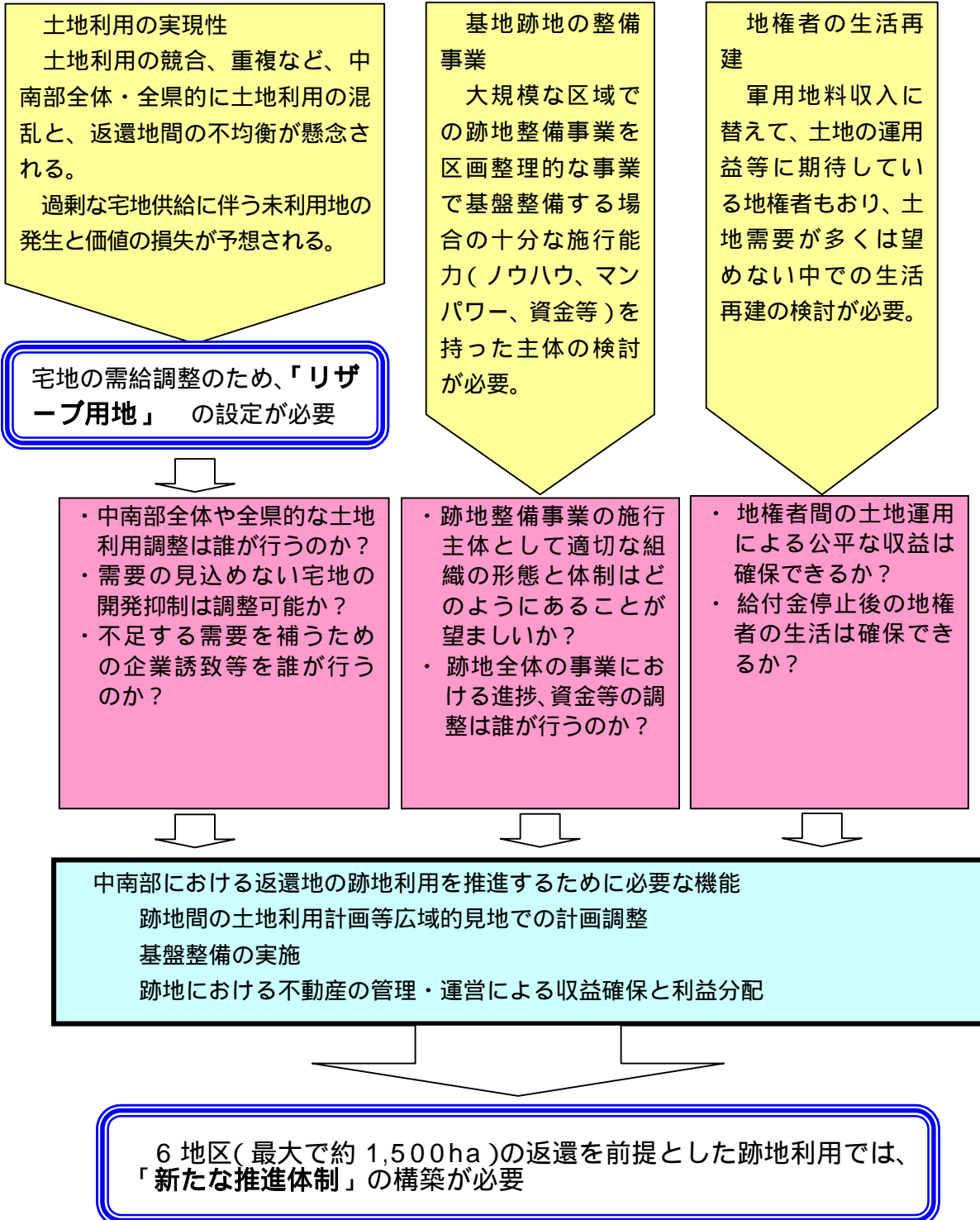
表8 計画的な跡地利用の時系列モデル

A跡地	A-1 全域管理		A-2 部分管理		A-3 跡地集約管理		B 全県地権者がリスクを負う跡地管理主体による管理		C 跡地ごとに地権者がリスクを負う管理		D 個別利用
	個別利用要望 土地活用未定等 土地活用未定等 個別利用要望	全体を跡地管理主体が管理	個別利用 跡地管理主体が管理	個別利用 跡地管理主体が管理	個別利用 跡地管理主体が管理	個別利用 跡地管理主体が管理	個別利用 跡地管理主体が管理	個別利用 跡地管理主体が管理	跡地管理主体(A) 跡地管理主体(B) 個別利用	個別利用 跡地管理主体(A) 跡地管理主体(B) 個別利用	
	(総論)	跡地管理主体等が全跡地を一貫管理する。(買収・借地等) ・個別利用要望者に、その後の利用権などを付与	・個別利用要望者は、個別利用に委ねる ・その他の者の土地を跡地管理主体が一括管理	・個別利用要望者は、全体を全土地を一括管理 ・跡地管理主体は、その後の利用権などを付与	・個別利用要望者は、個別利用に委ねる ・その他の者は跡地管理主体をつくり管理	・個別利用要望者をあらかじめ、早期利用跡地に集約 ・個別利用要望者以外の土地を跡地管理主体が管理	・個別利用要望者をあらかじめ、早期利用跡地に集約 ・個別利用要望者以外について地権者による土地管理組織をつくり、管理	・個別利用要望者は、個別利用に委ねる ・その他の者は跡地管理主体をつくり、管理 ・個別利用要望者には、その後の利用権などを付与	・個別利用要望者は、個別利用に委ねる ・その他の者は跡地管理主体をつくり、管理	・個別利用要望者は、個別利用に委ねる ・その他の者は跡地管理主体をつくり、管理	全て、個別利用に委ねる
	[STEP1] 事前要望把握と権利調整	全面買収等による跡地管理主体が取得	個別利用者要望者以外の者からのバラ買い	跡地管理主体による跡地管理主体の設立	個別利用要望者以外による跡地管理主体の設立	跡地管理主体	跡地管理主体	跡地管理主体	跡地管理主体	跡地(個別利用)を除く跡地管理主体の設立	
	[STEP2] 跡地間の権利調整		土地利用要望に応じた跡地間の権利集約		土地利用要望に応じた跡地間の権利集約		土地利用要望に応じた跡地間の権利集約	土地利用要望に応じた跡地間の権利集約	土地利用要望に応じた跡地間の権利集約	土地利用要望に応じた跡地間の権利集約	
	[STEP3] 整備(及び権利調整)	需要に応じて、必要な区域を整備	需要に応じて必要な区域を整備	需要に応じて、必要な区域を整備	需要に応じて必要な区域を整備	需要に応じて必要な区域を整備	需要に応じて必要な区域を整備	需要に応じて必要な区域を整備	需要に応じて必要な区域を整備	需要に応じて必要な区域を整備	原則として全域整備
	[STEP4] 整備後の権利調整	個別利用要望に応じて、利用区域を設定	個別利用要望に応じて、利用区域を設定	個別利用要望に応じて、利用区域を設定	個別利用要望に応じて、利用区域を設定	個別利用要望に応じて、利用区域を設定	個別利用要望に応じて、利用区域を設定	個別利用要望に応じて、利用区域を設定	個別利用要望に応じて、利用区域を設定	個別利用要望に応じて、利用区域を設定	



#### 4. 跡地利用の問題点と検討の視点

嘉手納より南の返還地の跡地利用（最大で約 1,500ha）



リザーブ用地は最終項「参考」を参照

## 5 . 跡地の計画的な利用の枠組み

### ( 1 ) 推進体制の権能

推進体制として、(仮) 基地跡地整備推進主体 (以下「整備推進主体」という。) の組織構築を想定し、以下の権能を持った組織体制について検討する。

<p>【全体コーディネート】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 全県的な視点からの構想策定 (上位機関としての権能)</li></ul>
<p>【基盤整備】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ <b>基盤整備</b> : 土地区画整理事業等により跡地の都市基盤の整備を行う。</li><li>・ <b>建物整備</b> : 通常、都市機能を実現するために建物整備を行うが、今回のケースでは、需要のない返還跡地の地権者に対して、需要のある土地・建物等からの収益を還元するための賃貸建物等の整備をイメージしている。</li></ul>
<p>【不動産管理・運営】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ <b>不動産買収</b> : 事業目的に応じた先買いを行う。今回のケースでは公共用地充当分の先行取得のほか、需要の見込まれない返還跡地の地権者の要望(買い取り請求)に応じた買い取りが発生する可能性も想定する。</li><li>・ <b>不動産売却</b> : 不要となった土地や民間の需要に応じた土地の売却を行う</li><li>・ <b>不動産賃貸</b> : 土地・建物の賃貸事業である。今回のケースでは、需要の見込まれない返還跡地の地権者に対して収益を還元するため、需要のあるエリアで土地の借地、建物賃貸事業を行う。</li><li>・ <b>不動産管理</b> : 土地・建物の資産運営を行う。今回のケースでは、複数の地権者の土地・建物を一括管理し、収益と配当の管理をおこなう。収益元は当然需要が見込まれる返還跡地であるが、配当先には需要のない返還跡地の地権者が含まれる。</li><li>・ <b>資金調達</b> : 土地買収、建物建設等事業資金確保のため、債券の発行、ファンドを行う。今回は、事業費用、公共用地の先行取得費用のほか、需要のない返還跡地の買い取り請求に応じた買収費用を工面するための資金調達も想定する。</li><li>・ <b>企業誘致の調整・折衝</b> : 跡地間での誘致企業の配置等都市機能の適正配置</li><li>・ <b>跡地を越えた土地活用(不動産管理)コントロール</b> : 数跡地をまとめた資産運営を行う。今回のケースでは、上記の不動産管理等を跡地間を越えて実施する。</li></ul>

## (2) 整備推進主体の機能イメージの整理

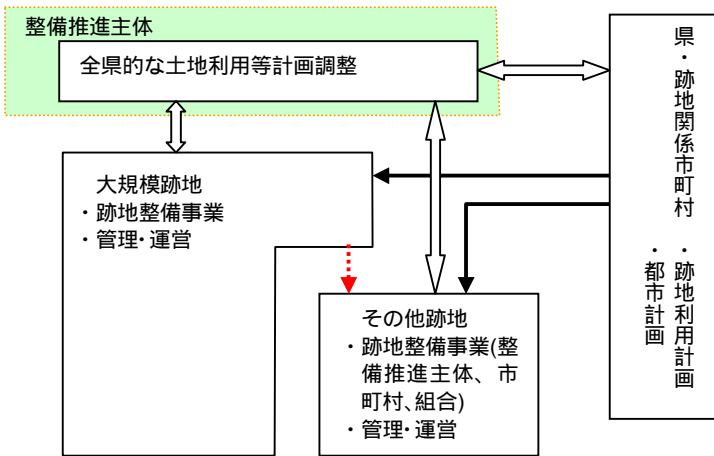
整備推進主体の機能イメージについては権能の範囲によって、以下の5ケースを設定。

表8 整備推進主体の機能イメージについての5ケース

ケース	イメージ	全体 コーディネート	基盤整備	不動産 管理・運営
ケース1	全県的な視点での、跡地間の計画調整機能のみ		-	-
ケース2	跡地整備事業の施行主体が不動産の管理運営を併せて実施。	-		
ケース3	全体の計画調整と不動産の管理運営を行う。跡地整備事業は個別の地区ごとに適切な実施主体が対応。		-	
ケース4	計画調整から跡地整備事業、不動産の管理・運営までの全てを執り行う。			
ケース5	全体の計画調整と跡地整備事業を行う。不動産の管理運営は、ノウハウを活かして民間が実施。			-

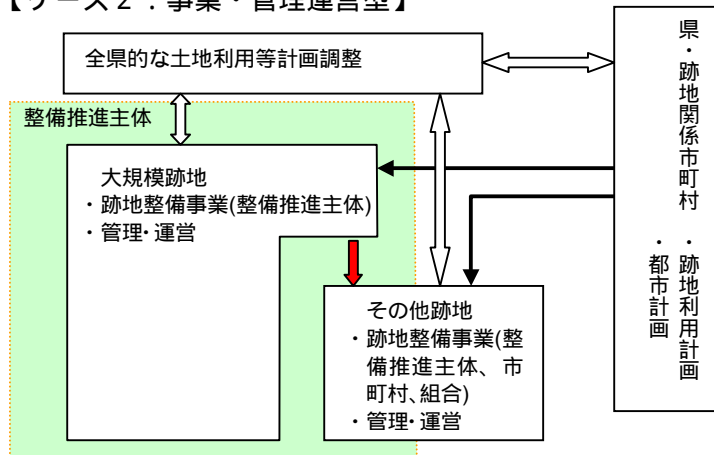
図2 ケースごとの整備推進主体の権能のイメージ

【ケース1：計画調整型】



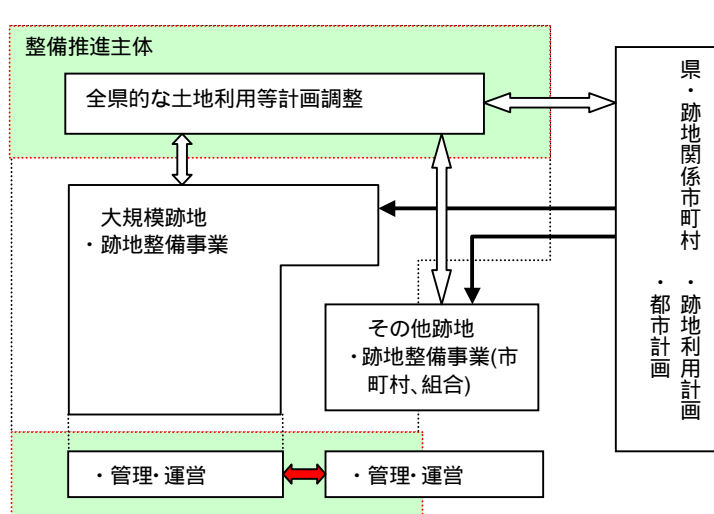
- 整備推進主体は、全体の計画調整に係る機能に徹する(大阪ベイエリアの例)

【ケース2：事業・管理運営型】



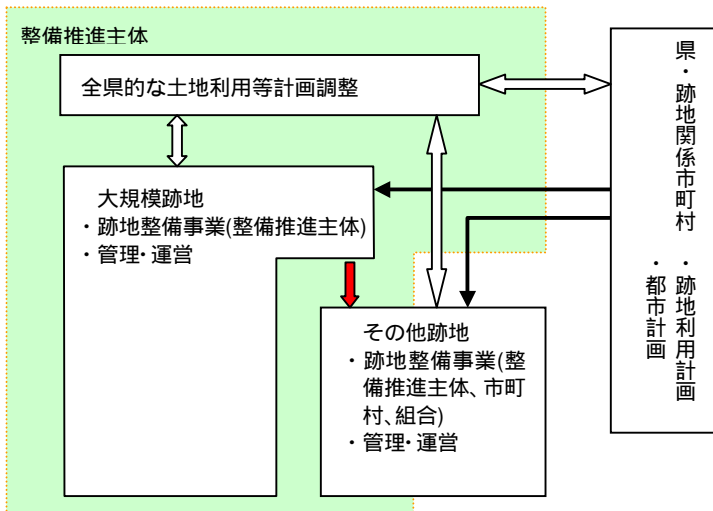
- 整備推進主体は事業執行主体に特化
- 新たな組織とする場合、事業における初動期資金(先買い、基盤の先行整備)の確保が必要

【ケース3：計画調整・管理運営型】



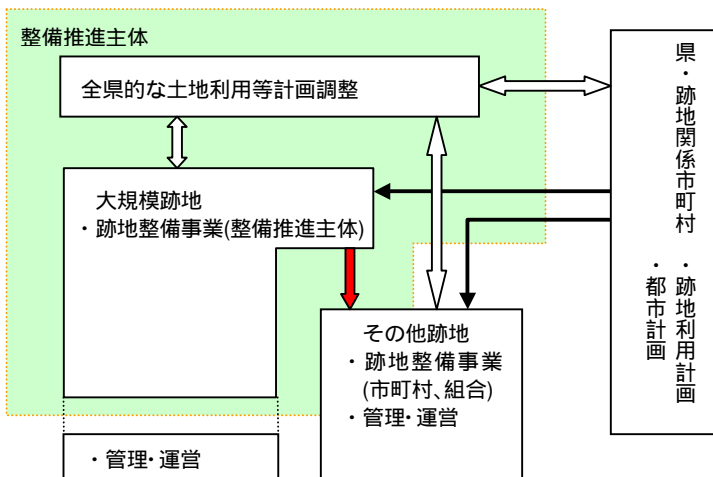
- 土地利用等計画調整及び不動産の管理・運営を整備推進主体が分担
- リスク部分を整備推進主体が分担することとなり、ヘッジの方策が必要

【ケース4：一元管理型】



- ・ 土地利用等計画調整、基盤整備事業及び不動産の管理・運営の全てを整備推進主体が分担
- ・ 新たな組織とする場合には、初動期資金(先買い、基盤の先行整備など)が必要

【ケース5：計画調整・基盤整備型】



- ・ 土地利用等計画調整、基盤整備事業を整備推進主体が分担
- ・ 新たな組織とする場合には、初動期資金(先買い、基盤の先行整備など)が必要

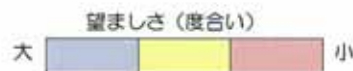
ケース2、ケース4およびケース5における整備推進主体の事業対象は、基本的に大規模跡地(300ha以上)について実施するものとし、その他跡地については要請に基づき施行主体となるものとする。

### (3) 整備推進主体のあるべき姿

5 ケースについて比較し、どの役割分担を担うのが整備推進主体の望ましい姿であるか整理する。

表9 整備推進主体のあるべき姿の検討

項目	ケース1	ケース2	ケース3	ケース4	ケース5	
役割分担	全体コーディネート	○	×	○	○	○
	基盤整備	×	○	×	○	○
	不動産管理	×	○	○	○	×
跡地利用推進に当たって、求められる権能(課題)への対応	全県的視点からの跡地利用	これを目的とした組織である。	例えば整備もしくは未整備の選択など、跡地全体をトータルに管理する必要性、が本来整備推進主体に求められる。その選択をする上での判断材料のひとつが事業性であること、そして跡地間の事業調整を踏まえたいうでの整備・未整備の判断であることを踏まえると、全体コントロール機能を有さない=整備、不動産管理に徹するのは、整備推進主体として物足りないと考えられる。	全県的な視点からの跡地利用計画、及びそれと一体的な不動産管理を行う組織であり、目的に合致する。	ケース3と同じ	これを目的とした組織である。
	基盤整備への対応	国家プロジェクト的な位置づけの整備に対する担保性を担えない。	現行の組織をベースに考える場合、もっとも目的に合致する。	国家プロジェクト的な位置づけの整備に対する担保性を担えない。	ケース2と同じ	ケース2と同じ
	リザーブ用地問題への対応	最重要課題のひとつであるリザーブ用地問題に対し、上位機関としては関わらず、現場担当としての権能が物足りない	不動産運用と基盤整備を一体的に行うため、リザーブ用地問題に対し、ケース3に比べて柔軟に対応できる可能性がある。	整備推進主体の目的のひとつであるが、リザーブ用地問題を基盤整備と関連付けて対処できない点は、ケース2よりも柔軟性にかける。	ケース2と同じ	リザーブ用地問題に公共は直接関わらないが、民需圧迫の防止、民間による市場原理に則った柔軟な事業展開が期待できる。
	資金調達	跡地全体の企画・立案・調整に必要な費用が必要となる。県、関係する市町村、あるいは独立行政法人で予算をつけることにより可能と考える。	基盤整備については既存整備主体をベースにした資金調達だが、特にリザーブ用地等不動産の取得・管理・運用等に係る資金調達が、組織化と権能を備える上での重要課題となる。他に跡地全体の不動産管理部門の人員、専門性確保に要する費用がかかる。	ケース2と同様、リザーブ用地への対応は不採算になる可能性が高く、更に採算の取れる権能を備えないことから、資金調達は重要課題となる。	ケース2と同じ。さらにケース1の費用も要する。	基盤整備については既存整備主体をベースにした資金調達となる。
総合評価	結局は、どの権能を優先させるかにより、選択が変わってくる。					
	△	○	△	◎	◎	
	跡地間調整に徹するならばこのケースで良いが、跡地利用の実現性の面を担保できない組織となるため物足りない。跡地利用実現のための事業主体等の担保が必要である。また、このような権能は県が担うことも考えられる。	既存の事業主体をベースとした組織化を想定したもので、広域調整事項であるといえる跡地全体の利用調整は、機能分担を明確化できるのであれば、このケースは望ましい組織形のひとつと考える。ただし、資金調達が最大の課題といえる。	企画から利用面まで全県的な調整は可能となるが、基盤整備を他団体へ任せると、資金調達が難しいこと等を考慮すると評価はさがる。	全機能を有するいわばスペシャル組織であり、権能的には理想的であるといえる。資金調達面の課題はケース2と同様であり、あとの評価は組織化の可能性次第と考える。	跡地間調整及び跡地整備の面を担保できる組織である。跡地利用面については、全体コーディネートを行うことにより管理・運営主体の支援を行う。管理・運営主体は民間のノウハウに委ねることにより、柔軟な事業展開が期待される。	



(4) 現在ある組織・団体と、整備推進主体に求められる機能の関係

現在ある整備・運営主体で、整備推進主体に求められる権能を担うことが可能かどうかについて整理する。

表 10 現在ある組織・団体と、整備推進主体に求められる権能の関係

	1.全体コーディネート	2.基盤整備		3.不動産管理・運営					
		基盤整備	建物整備	不動産買収	不動産売却	不動産賃貸借	不動産管理	資金調達(投資ファンド)	企業効果の調整・折衝
公共団体(県市町村)			×				×	(地方債等 1)	
土地開発公社	×		×			×	×	×	×
県市等共同体(公的セクター) 2								×	
区画整理組合・公益法人	×		×	×	(保留地に公的施設を整備してセット)	(事例あり)	×	×	(換地費用に対する事例あり)
区画整理会社 3	×							×	
独立行政法人	×						×	(財投機関債)	
株式会社 3	×								
権利者による土地管理法人	×	×	×	×	×			×	

1：地方債の発行目的には、出資金及び貸付金の財源とする場合（出資又は貸付を目的として土地又は物件を買収するために要する経費の財源とする場合を含む）も含まれる。

2：公的セクターとしては、沖縄県と関係市町による広域連合を想定している。

3：区画整理会社の基盤整備施行中は、主たる目的が区画整理事業であるため、それ以外の業務は限定される。また一般の会社が区画整理を施行するためには、上記のように主たる目的を区画整理とする必要があり、他の業務は制限される。

○：できる                      △：可能だが条件あり                      ×：できない

### (5) 整備推進主体の法人形態

整備推進主体として想定される法人の形態は、以下のとおりである。

#### 独立行政法人

独立行政法人は立法措置を必要とすることに加え、特殊法人改革が進められている現状で新たな独立行政法人の設立は容易ではない。

さらに土地区画整理事業については現行の法制度下では施行主体になれないため、法改正が必要となる。

#### 第3セクター

資金融通の利く株式会社を基本として、公的関与の可能な第3セクターが組織形態としては望ましいものの1つと考えられる。ただし、基盤整備としての土地区画整理事業では同時複数施行は出来ないため、その部分の制度改正などが必要となる。

#### 公共団体等

広域的に市町村をまたがってコントロールすることから、地方自治法第284条に基づき県及び関係市町村で一部事務組合または広域連合を設けて、実行することも考えられる。

### (6) 整備推進主体・国・県・市及び民間の役割分担

整備推進主体に求められる役割に対し、国、県、市及び民間のスタンス、役割分担について整理する。

表11 整備推進主体・国・県・市及び民間の役割分担

	全体コーディネート	基盤整備	不動産管理・運営
国	・制度面、資金面からの支援を行う。	・国は直接的に施行できないため、制度面、資金面からの支援を行う。	・制度面、資金面からの支援を行う。
県	・沖縄振興計画における施策を背景として、県土全体の振興を図る視点から、基地以外の地域も含めた調整、また各基地間の調整を図る。	・大規模跡地のような施行リスクの伴う地区については、県が主体となって事業を実施する場合が想定される。	・制度面、資金面からの支援を行う。
市町村	・地域の跡地に関する情報管理及び整備推進主体への情報提供を図る。	・地権者対応や先行取得など事業の円滑な運営のための取り組みを行う。 ・自ら施行主体となることも想定される。	・自ら不動産管理を行うケースもある。
民間		・保留地や土地活用のための部分的な基盤整備が想定される。	・民間の土地活用や事業展開に関する専門性を生かし、土地管理会社や企業誘致等を担うことが想定される。



## (7) 整備推進主体の設立に向けての課題等

### 新たな組織の設立の場合

#### a) 設立について

##### ア) 公的な組織としての設立の手続き等が必要

事業の遂行にあたっては、公共との綿密な調整が必要となるなど、公的な位置づけも必要なため、公共団体が関与するような設立が必要である。

##### イ) 設立にあたって必要となる対応、留意点

###### 1) 第3セクターの場合

- ・第3セクターのように本体は株式会社等の一般法人として設立するとしても、公共団体の関与が必要
- ・昨今の第3セクターを取り巻く状況から、各公共団体の議会对応が重要

###### 2) 独立行政法人の場合

- ・独立行政法人の設立には、そのための法制定が必要
- ・特殊法人改革が進められている昨今では、こうした法人の新規設立には留意が必要

###### 3) 地方公共団体等の場合

- ・一部事務組合及び広域連合の場合は、総務大臣の許可が必要(市町村のみで設立する場合は県知事の許可が必要)

#### b) 各種機能について

##### ア) 全体コーディネートについて

- ・そのような権能を付与して組織化すれば特に問題なし

##### イ) 不動産管理・運営について

- ・そのような権能を付与して組織化すれば特に問題なし

##### ウ) 基盤整備について

###### 1) 公的機関以外での施行の場合

土地区画整理法では、公共団体や都市機構などの公的機関以外が区画整理を施行する場合は、1地区1主体となっている(明示はしていないが認可に際しての地権者の同意要件等からそうならざるを得ない)。

そのため、公的機関以外で新たに整備推進主体として設立する場合に区画整理を施行可能となる組織は組合若しくは株式会社(区画整理会社)であるが、そのどちらも1地区に1つずつの組織化が必要となり、複数の地区を同時に基盤整備することは不可能となる。

また区画整理施行中はそれ以外の権能が極端に制限されるため、想定しているような活動を行うことも困難となる。

###### 2) 一部事務組合、広域連合での施行の場合

一部事務組合または広域連合の場合は、区画整理法上の施行主体に位置づけられていないが、地方自治法第292条により都道府県又は市町村の規定を準用することで施行可能となる。

## 資金調達について

整備推進主体の活動資金は機能ごとに採算を確保することで、基盤整備の場合は地権者負担を基本に、公的な側面を有することから各公共団体の支援、国・県による支援も想定する。

その項目としては以下のものが挙げられる。

ア) 設立時の国、県、関連市町村の支援

イ) 基盤整備事業の保留地処分金

ウ) 有効活用の運用益からの経費（ただし、設立から使用収益開始までのつなぎ資金が別途必要）

ただし、初動期の資金確保については、公的な支援を必要とするため、以下のような対応が考えられる。

- ・基金を前提とし、沖縄振興開発金融公庫等政策金融の活用（ただし利用目的が事業用に限定されるため、不動産管理・運営に必要となる不動産の買収資金は別途調達が必要）
- ・プロジェクトごとに運営資金を調達  
財投、民間借入、政府保証債権の導入、無利子貸付の新設、直接又は間接補助の実施
- ・保留地等公有地の処分金の地区間融通の実施（経営の自主性を付与）
- ・建物の運用や土地活用プロジェクトを中心にファンドを組成して資金調達

## 運営について

整備推進主体の事業運営にあたっては、機能ごとに以下のような点に留意が必要となる。

ア) 基盤整備については保留地分を優先して事業の安定を図る

イ) 採算性の高い事業からの資金による運営

有効活用事業で得た収益をリザーブ用地の地権者にも配当する。なお、リザーブ用地でも暫定利用により収益をあげることが考えられる。

ex.リザーブ用地の暫定利用案：公園、キャンプ場、農地、サイクリングロード、サーキット

ウ) 収益向上策の検討

基盤整備事業では、基本的に事業費に充てるために保留地設定を行うが、その後の収益事業の資金確保を目的として中心市街地の活性化に関する法律（以下、「中活法」という。）上の保留地イメージによる公的用地等、別途特定の目的の保留地を設定して処分することも考えられる。

この場合、中活法の例によると全員同意が要件となるが、整備推進主体の関与を想定している大規模な地区では困難であるため、緩和された要件での制度化が求められる

また、上記と同様の機能を付与する場合、会社組織であれば必ずしも全員同意の必要性はなくなる。

I) 権利者対応等について

整備推進主体が各業務を行う場合、地権者との協力関係の下に実施することが重要となる。

) 地元の負担等について

地権者負担の直接的な負担としては、基盤整備における減歩負担が考えられるが、その後の地代収益とのバランスから必要に応じて事業費の一部を権利者が負担することも考えられる。

) 権利者への対応内容等

整備推進主体が返還後の基盤整備を実施する場合、権利者にとって整備後の土地の利用形態としては以下のようなメニューが選択可能となるため、なるべく早期にメニューを提示すると共に、意向確認・同意書取得等を実施する。

提示メニュー例：自己利用、買収、コントロール下での配当（地代取得）

この場合の課題は、買取希望者が多い場合の対応と買取資金の手当であるが、買取資金も整備推進主体の業務範囲とすると負担が大きいため、組織の立ち上げ時に地元自治体、県、国との調整で資金の準備を行うことが必要となる。

㉠) その他の対応について

基盤整備実施時に特に必要な対応としては以下のものが挙げられる。

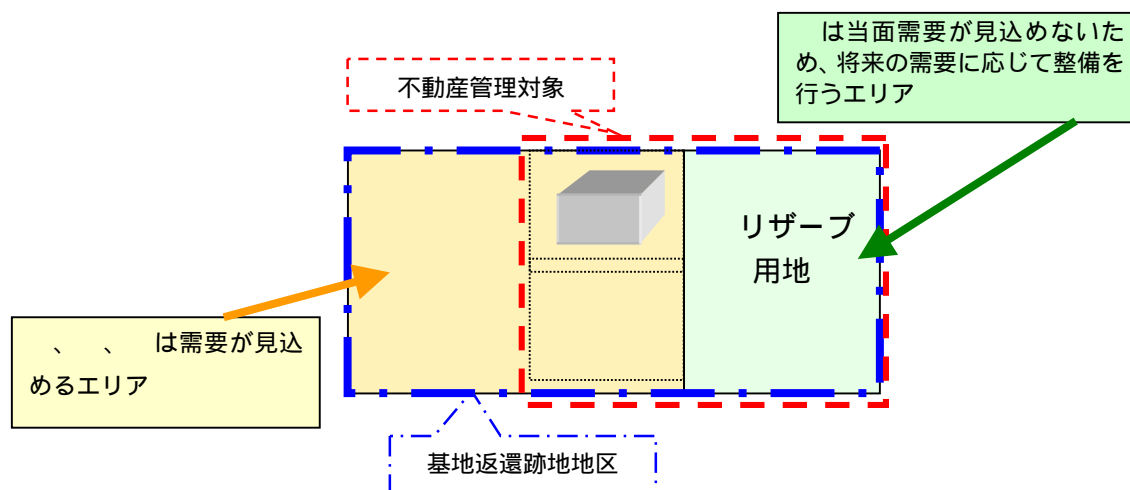
・意向調査、申し出換地の実施

この場合、自己利用希望者の土地は整備部分へ換地、それ以外は原位置換地を基本とすることが望ましい。

・保留地を優先的に需要のある区域へ設定し、早期処分を目指す

## 「参考」 リザーブ用地について

下図は、軍用地の返還後の需給イメージを示しているが、リザーブ用地は、緑色の「需要が見込めないエリア」をさす。



### < 図の説明 >

- ・青色の1点破線が返還される跡地
- ・この地区には、需要の見込まれるエリア(黄色)と需要の見込めないエリア(緑)が生まれる。
- ・今回の不動産管理対象：需要の見込まないエリアと収益を生むためのエリア  
、  
、 エリアからの収益を、 エリア地権者に配当するイメージ  
跡地全体を管理対象することも考えられるが、 エリアのみの管理はありえない。  
地権者への土地活用金は配当か定期借地かは、別の検討事項。
- ・、 の事業イメージ：不動産賃貸借事業
  - ：建物テナント料が収益
  - ：土地の借地料が収益