

沖縄の米軍基地問題と自律循環型地域経済システム構築

今瀬 政司 (愛知東邦大学)

Keyword : 沖縄、米軍基地問題、域内経済循環

1. 背景・目的

日本の米軍基地(専用施設・区域)は、戦後1956年には日本本土に87%(沖縄県13%)があったが、沖縄県に次々に移設されるなどして、2020年現在では沖縄県に70.3%(日本本土29.7%)が集中している。米軍基地(18,697ha)の県土面積に占める割合は8.2%、人口の9割以上が居住する沖縄本島では14.6%となっている。沖縄県とその周辺では、水域27カ所(約54,938km²)と空域20カ所(約96,416km²)の広大なエリアも、米軍管理下の訓練区域となっており、漁業や航空経路の経済活動で制限を余儀なくされている。沖縄県では、そうした多くの米軍基地が集中することで、様々な被害や事件・事故に悩まされ、生活や地域の経済活動が制限され、その発展が阻害され続けている。

2. 研究内容・方法

本稿では、沖縄県における米軍基地問題の実態を踏まえながら、米軍基地が地域の経済活動にどのような影響を与えているのか、その現状と課題の把握を行った。その上で、沖縄の域内経済循環に影響を与える沖縄県の公募・入札の現状と課題を把握して、自律循環型地域経済システムの構築に向けた方策を検討した。

調査研究の方法としては、沖縄県内各地の米軍基地とその周辺地域のフィールドワークを行うと共に、米軍基地や沖縄県の公募・入札等に関連する文献調査から実態把握を行った。

3. 研究1: 沖縄の米軍基地と地域経済の構造的課題

3-1. 沖縄の米軍基地問題の実態

沖縄県内では12市町村に米軍基地が所在しており、その市町村面積に占める米軍基地施設面積の割合は14.5%となっている。各市町村面積に占める割合で最も大きいのが嘉手納町の82.0%である。次いで金武町の55.7%、北谷町の51.6%、宜野座村の50.7%、読谷村の35.6%、伊江村の35.2%、那覇市の34.0%などとなっている。住民や企業等は、極めて限られた土地での生活や経済活動を余儀なくされている。

そうした広大な面積を持つ米軍基地に関係した事件・事故が年間(2020年)70件も発生している。そのうち演習等関連が35件で不時着等の航空機関連(15件)や原野火災(16件)が多くを占める。その6割以上が住民の生活する基地の提供区域外で発生しており(区域内27件、区域外43件)、市民生活や経済活動に大きな影響を与えている。

3-2. 国から沖縄への財政移転の現状・課題

米軍基地による弊害を全国で類を見ないほど過大に被りながらも、国から沖縄県に対する財政移転(国庫支出金+地方交付税交付金)は少なく、弊害を補う国の予算は不十分な状況にある。国からの財政移転(2017年度)の大きさは、他の都道府県との比較では、全国12位(7,305億円)、人口一人当たりで全国5位(506千円)にとどまっている。日本への復帰後、一度も全国1位になったことはない。

沖縄県では、米軍基地集中の見返りとして、国からの財政支援が他の都道府県よりも多くある、との誤ったイメージが日本本土で広がっていることが問題解決を困難にさせている。誤ったイメージを固定化させている要因の一つが「沖縄振興予算」と名付けられた予算名と他の都道府県にはないその独自の仕組みである。沖縄振興予算は、他の都道府県では各省庁が個別に計上する予算を、沖縄県では内閣府沖縄担当部局予算において内閣府が一括計上するものである。沖縄が戦後27年間にわたり米軍の施政権下にあり、各省庁に直接予算要求する機会等がなく、日本復帰に際して国への予算要求を一体的に行ったことで今に至っている。2022年度の沖縄振興予算は2,684億円となっているが、他の都道府県と同様の交付金・補助金の枠組みに加えて、さらに2,684億円の予算が別途上乘せされているわけでない。その予算額も年々減額されている。

3-3. 沖縄の米軍基地関係収入の現状・課題

米軍基地の経済規模として、沖縄県における米軍基地からの関連収入は、総額で2,454億円(2018年)である。内訳は、米軍等への財・サービス提供が885億円、米軍基地からの要素所得が1,569億円(駐留軍等労働者所得534億円、軍用地料873億円、その他162億円)である。そうした米軍基地関連収入が県民総所得(47,663億円)に占める割合は5.1%にとどまっている。県民総所得の14.6%を占める観光収入(6,979億円)の三分の一の規模と少ない。また、自治体における歳入総額に占める基地に関連する歳入割合も、県内市町村全体では4.4%にとどまっている。

沖縄の地域経済にとって、米軍基地はその弊害の大きさを補うだけの経済的メリットは限定的となっている。米軍基地があることで沖縄の地域経済が成り立っているとの誤ったイメージも本土では少なからず固定化しており、沖縄と本土とのずれの違いの要因となっている。

3-4. 沖縄の米軍基地が地域経済に与える弊害

沖縄県内に所在する米軍基地の多くが、住民や企業等にとって生活や様々な経済活動を行う上で地理的に利便性の高い場所にある。県内中南部の都市圏は全国でも有数の高い人口密度となっている。市街地を分断する形で広大な米軍基地が広がっていることで、生活やビジネスの都市機能、交通体系、土地利用などの面で地域経済の発展を阻害している。

過去に返還された米軍の駐留軍用地の跡地利用に伴う経済効果に関する県の試算では、那覇新都心地区、小禄金城地区、桑江・北前地区において、返還後の跡地利用により、返還前と比較して直接経済効果が約28倍、雇用者数が約72倍となった。今後返還が予定されている駐留軍用地でも、跡地利用を推進することで、直接経済効果と誘発雇用者数がそれぞれ約18倍と見込まれている。

4. 研究2：沖縄の域内経済循環と県発注の構造的課題

4-1. 自律循環型地域経済システム構築の必要性

こうした米軍基地の集中による様々な弊害がある中、沖縄の地域経済を発展させるための方策として、沖縄県内において自律循環型地域経済システムを構築することが重要といえる。

沖縄県は、アジア諸外国からは近距離にあるが、日本本土から地理的に離れているというハンディキャップは大きい。米軍基地が大きく減らない限りは、地域の経済活動を発展的に行うための土地が限られている。域際収支として観光産業が沖縄経済の柱となっているが、域内での経済活動のボリュームを大きくしなければ、沖縄全体の経済発展は限定的となる。そうしたことから、沖縄県内において自律循環的に地域経済活動が拡大していくことが欠かせない。

沖縄県における自律循環型地域経済システムの構築に向けた牽引機能の一つとして、県や市町村が民間事業者へ委託・発注する公共工事や財・サービス事業の公募・入札において、法制度等の範囲内において、県内事業者を優先する条件（県外事業者の参入条件の厳格化）の整備強化などが考えられる。

沖縄県では、県の公募・入札において、県内企業への優先発注や県産品の優先使用の推進、県産品の使用推奨キャンペーン（県産品奨励月間、産業まつりや物産展の開催、優良県産品推奨制度等）など、これまで自律循環型地域経済システム構築に向けた取り組みを行ってきた。だが、その取り組みは不十分な状況にある。沖縄県内では、これまで県外資本が沖縄経済の主要な部分を占め、経済効果の県外流出が激しく、「ザル経済」とも呼ばれる構造的課題を抱えている。

本研究では、沖縄の域内経済循環に影響を与える沖縄県の公募・入札の現状と構造的課題を把握すること

で、自律循環型地域経済システム構築に向けた沖縄経済の構造改革の方策を検討した。

4-2. 沖縄県の「県内企業への優先発注及び県産品の優先使用基本方針」の課題

沖縄県は、県内需要の創出による域内経済循環を高め、経済の活性化を促進するとともに、域内経済の安定的な成長を目指すために、「県内企業への優先発注及び県産品の優先使用基本方針」（以下「基本方針」）を策定している。入札等に係る関係法令等（WTO政府調達協定を含む）に従いながら、県内企業への優先発注や県産品の優先使用を推進するとしている。本方針は、1954年の「島産品愛用運動」が始まりで、1977年に策定され、幾度にわたり改定されてきた。公共工事や物品調達を優先発注の対象としてきたが、2018年の改定で「県が発注する業務全般」に対象が拡充された。

4-2-1. 基本方針の「県内企業への優先発注」の課題

基本方針では、「県が発注する業務について、県内企業へ優先的に発注する」と方針が掲げられている。だが、「県内企業では対応できない場合、または県内企業のみでは競争性が確保できない場合を除き」とした例外規定が前面に出た表現となっている。県発注業務を受注した業者に対して、下請や外注業者等の選定にあたっては、「県内企業を優先的に選定するよう要請する」とした「要請」レベルの規定となっている。

2018年の改定では、優先発注する「県内企業」の定義が設けられた。県が発注する公共工事では、「県内企業」の定義を「県内に主たる営業所を有する事業者」としている。だが、具体的取組としては、「配慮」「要請」といったレベルの規定が多い。「技術的問題等で県内企業だけで対応できない場合においても、共同企業体を組ませ可能な限り県内企業へ発注するほか、県内中小企業者の受注機会の確保に配慮する」、「（県発注業務を受注した）総合建設業者と下請中小企業振興法に基づく親事業者に対して、下請け等の発注に当たって、可能な限り県内企業を優先的に選定するよう要請する」、「病院、企業等の民間工事発注者に対し、工事の発注に際しては県内企業を優先的に選定するよう要請する」、といったものである。

公共工事以外では、「県内に本店、支店又は営業所を有する事業者」としており、県外に本店を置く県外資本企業も対象としている。その上で、「県内に本店を有する事業者」、「県内に支店又は営業所を有する事業者」の順で選定して県内企業に優先発注するとしている。県が発注する業務について、「県内に本店を有する事業者では対応できない場合、または県内に本店を有する事業者のみでは競争性が確保できない場合を除き」とした例外規定が前面に出た表現となっている。

4-2-2. 基本方針の「県産品の優先使用」の課題

基本方針では、沖縄県で使用する物品について、入札等に係る関係法令等に従いながら、「県産品を優先して使用する」としている。「県産品」は、「県内において製造・加工される製品」と定義して、移輸入等により持ち込まれた材料を単に箱詰めした製品は該当しないとしている。だが、「規格、品質、価格等が適正な県産品がある場合」との条件規定が前面に出た表現となっている。県発注業務を受注した業者に対しては、必要な物品等を調達する場合に「県産品を優先的に選定するよう要請する」としており、「要請」レベルの規定となっている。

4-2-3. 「沖縄県の契約に関する取組方針」の課題

「沖縄県の契約に関する条例」(2018年施行)に基づいて、県が取り組むべき方針として「沖縄県の契約に関する取組方針」(2021年改定、以下「取組方針」)を定めている。その取組方針では、工事請負契約、業務委託契約、物品購入で共通して、県内企業への優先発注や県産品の優先使用を努力規定としている。対象を全部局等とした取組方針として、県内中小企業の受注機会の確保に向けて、「県内企業では対応できない場合、または県内企業のみでは競争性が確保できない場合を除き、県内企業へ優先的に発注するよう努める」としている。県産品の利用の促進に向けて、「庁用物品をはじめ、県で使用する物品について、規格、品質、価格等が適正な県産品がある場合は、入札等に係る関係法令等に従いながら、これを優先して使用するよう努める」としている。また、工事請負契約の入札や業務請負契約の建設関連業務に係る入札では、「契約の内容に応じて地域要件を設定する」としているが、「競争が確保されない場合を除き」との例外規定がある。

4-3. 沖縄県の「県内企業への優先発注及び県産品の優先使用」の実態の検証

4-3-1. 沖縄県の公募・入札の現状・課題

「令和3・4年度建設工事入札参加資格審査及び等級格付基準」によると、沖縄県内に主たる営業所を有する建設業者(発注件数・金額が大きい特定の5業種)については等級格付けを行っている。全国統一基準である経営事項審査の評点(客観点)に、県独自の評価項目を点数化した県独自評点(主観点)を加えた総合評点の順位を基本としている。一方、県外に主たる営業所を有する建設業者については等級格付けを行っていない。2019~20年度の入札参加申請では、建設業法に基づく県内許可業者4,809業者(2019年3月末現在)のうち、2,072業者(43.1%)が入札参加の登録を行っている。一方、県外業者は327業者で、県内建設工事入札参加資格者のうちの13.8%を占めている。

沖縄県の競争入札参加資格(物品関係)登録申請では、本社が沖縄県外の場合には沖縄支社のみを登録することはできないが、本社の代表者が本社とともに支社を申請すれば登録が可能となっている。物品購入や印刷物請負の随意契約手続でのオープンカウンター方式(公募型見積合わせ)の参加資格では、「沖縄本島内に本店または営業所等を有する者」などとしており、県外に本社のある県外資本企業も対象としている。

4-3-2. 沖縄県の公募・入札の具体事例の検証

沖縄県が2022年度に公募している公共工事以外の委託事業の企画提案募集(プロポーザル方式等)や一般競争入札について、同年4~8月に沖縄県ホームページで把握できた範囲内で「県内企業への優先発注及び県産品の優先使用」の実態を把握、検証した。

①企画提案募集(プロポーザル方式等)の事例検証

企画提案募集では、県外資本企業を含めた「沖縄県内に本店、支店又は営業所」を設置していること(共同事業体の場合は、その条件を満たす事業者が1人以上参加するなど)を応募参加資格とする事業が全体として比較的多く見られる。例えば、「令和4年度沖縄きのご知って・食べて・健康増進委託業務」や「令和4年度沖縄らしい風景づくりに係る人材育成業務」などがある。

沖縄県内に本社・本店を設置していること等、「県内企業への優先発注」の趣旨を比較的厳格に守っている公募事業として、事例は少ないが以下のものが見られる。応募参加資格として、「令和4年度工芸工房運営改善支援事業」は、沖縄県内に本社を置く法人、または県内に本社を有する事業者が1社以上参加している共同企業体であることとしている。「令和4年度沖縄県観光事業者事業継続・経営改善サポート事業」は、沖縄県内に本店又は主たる事務所を設置していること(コンソーシアムで提案を行う場合には構成員のうち1人以上がこの要件を満たすこと)としている。「美ら島おきなわ文化祭2022」沖縄文化発信事業八重山芸能フェスティバル委託業務は、石垣市又は八重山郡内に本社、支社又は営業所を有することとしている。

一方、沖縄県内に事業所を設置することを応募参加資格としていない公募事業の事例として、「令和4年度沖縄県観光産業実態調査事業」、「大型MICE施設に係る公共交通検討業務(R4-1)」がある。

また、もともと県外資本企業の応募を想定したような参加資格を設けている公募事業の事例もある。「令和4年度物流対策総合支援事業(物量強化実証)」は、「県内支店又は県内事業拠点等(県内での法人登記の有無は問わない)を有する者であること」としており、県内に本店を有する企業を想定していない。「令和4年度

沖縄観光貢献度可視化事業委託業務」は、「共同企業体による企画提案申請も認める。共同企業体の連絡担当者が沖縄県内に在住し、日常的に県と事務調整を行える体制を整えていること」として、県と事務調整する「連絡担当者」さえ県内に在住すれば構わないとしている。「令和4年度沖縄県農山漁村発イノベーションサポートセンター委託業務」は、「単独で本事業を実施する場合は、沖縄県内に本店又は支店等を設置している法人であること、または沖縄県内に営業所等を設置予定である法人であること」として、これまで県内での事業所実績がなくとも、営業所等を設置予定であれば構わないとしている。

②一般競争入札の事例検証

一般競争入札では、競争入札参加資格登録名簿に登録された者であること等が事業への応募参加資格となっている。個々の入札要項では、応募参加条件として県内事業所の種別（本店・支店等）の明記がないものが多い。「沖縄IT津梁パーク企業集積施設（1～3号棟）長期保全計画作成業務」、「県営都市公園管理に係る備品（農林水産機器等）売買契約」もその事例である。県内事業所設置の参加条件を明記している事例も希にあるが、本店・支店等の種別はなく、「令和4年度県内遺跡発掘調査に伴うレンタカー賃貸」は「県内に事業所をもつもの」としているのみである。

5. 考察・展望：米軍基地問題を抱える沖縄の自律循環型地域経済システム構築に向けた方策

こうした沖縄県における米軍基地と地域経済の構造的な問題、ならびに沖縄の域内経済循環に影響を与える沖縄県の公募・入札の構造的な問題を把握することで、沖縄経済の構造改革となる「自律循環型地域経済システム」構築に向けた方策を検討、提言する。

「県内企業への優先発注及び県産品の優先使用基本方針」における「県内企業」の定義について、公共工事以外でも、「県内に本店を有する事業者」と改めることによって、基本方針の趣旨を実態に反映させやすくする。公募・入札の事業を担い得る事業者が県内に存在しない場合等は、「県内企業では対応できない場合、または県内企業のみでは競争性が確保できない場合を除き」とした例外規定で十分に対応できる。

入札に当たっては、最低価格落札方式から総合評価落札方式にさらに積極的に変えていくことも考えられる。県内中小企業の受注機会の確保に向けて、工事請負契約の取組方針では、「総合評価一般競争入札において、地域内での拠点、近隣地域での施工実績、県内企業の下請活用を評価する」としている。沖縄の土着性等を踏まえた企画提案や能力、事業所の種別などを加えて、さらに幅広い観点から総合的に評価する。

また、基本方針に対応した県内企業・県産品発注に関する行政の事務事業評価システムの厳格化が考えられる。「沖縄県の契約に関する取組方針」の中で、評価システムが設けられているが、「実績取りまとめ」「検討」「努める」「推奨」の規定にとどまっている。県内中小企業の受注機会の確保に向けて、「県の発注部局における県内企業への発注実績及び県産品の使用実績を年度毎に取りまとめ、県産品優先使用等連絡会議で検討を行い、県内企業への優先発注及び県産品の優先使用の効果的運用に努める」としている。県産品の利用の促進に向けて、工事請負契約では「特記仕様書等において、適格な県産建設資材の優先使用、使用状況報告書の提出を明記し推奨する」としている。そこで、公募・入札で参加資格をさらに厳格化するとともに、個別事業ごとに県内企業への発注実績及び県産品の使用実績を厳格に評価して、それを契約業務の精算段階で反映させる。その個別評価の結果を次年度以降の予算編成・執行にも反映することが考えられる。

さらに、民間企業間の取引においては、県内に主たる営業所や本社・本店を有する企業間取引を優先するインセンティブを生み出していく。一定の事業規模以上の取引において、税制優遇措置を設けたり、各種補助制度で優遇することなども考えられる。

本研究では、米軍基地の弊害を抱える沖縄の域内経済循環の構造的な問題とその解決策の一端を把握、検討したに過ぎない。今後は、県内各市町村の公募・入札についても実態把握を行うとともに、民間企業同士の取引における県内資本と県外資本の関係実態を把握することで、沖縄県における自律循環型地域経済システム構築に向けた方策をさらに検討していきたい。

【引用・参考文献】

沖縄県ホームページ <https://www.pref.okinawa.jp/>
(閲覧日 2022. 8. 2)

内閣府ホームページ「沖縄振興予算・決算」
<https://www8.cao.go.jp/okinawa/3/33.html>
(閲覧日 2022. 8. 7)

Masashi Imase (2021), "Businessization and collaboration of the citizen/non-profit sector in Japan", in: Bernhard, I., Grasjo, U. & Karlsson, C. (Eds.), *Unlocking Regional Innovation and Entrepreneurship: The Potential for Increasing Capacities* (New Horizons in Regional Science series), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 270-296

今瀬政司 (2018)「沖縄米軍基地問題と国策下の地域政策」地域活性学会『第10回研究大会論文集』

今瀬政司 (2011)『地域主権時代の新しい公共 希望を拓くNPOと自治・協働改革』学芸出版社

今瀬政司研究室ホームページ

http://sicnpo.jp/imase-aichi_toho/ (閲覧日 2022. 6. 22)

市民活動情報センターホームページ

<http://sicnpo.jp/> (閲覧日 2022. 6. 22)

近畿経済産業局 (2001)『近畿地域における「自律循環型地域経済システム」の構築に向けた調査研究報告書』