

新たな沖縄振興政策の比較研究

北海道大学公共政策大学院教授	山崎 幹根
北海道大学公共政策大学院特任教授	小磯 修二
北海学園大学経済学部准教授	西村 宣彦

はじめに

本研究は、沖縄において新たに構想され、2012 年度より開始された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しつつ明らかにし、今後の北海道の開発政策への示唆を得ることを目的にしている。沖縄は、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るとともに、北海道開発との共通点が多い振興（開発）体制を有していることから、今後の北海道開発政策を構想する際に、有益な示唆を得ることができる。また、現在、県に大幅な裁量を与える一括交付金や、東アジア諸国との交易や観光を促進する国際物流経済特区など、沖縄独自の政策や制度が導入された。以下、新たな振興体制と観光分野を中心とした産業政策を中心に詳述する。

第 I 章 沖縄振興体制の概要とその特徴

第1節 復帰以降の沖縄振興（開発）政策における中央と地方

戦後の沖縄振興（開発）体制は復帰の 1972 年以降、30 年間にわたって沖縄振興開発特別措置法のもとで進められてきた。2001 年の省庁再編を経て、その後は、内閣府沖縄担当部局の下、沖縄振興特別措置法によって、新たな振興計画が進められる。周知のとおり、同法は北海道開発法をモデルにして作成された経緯があり、沖縄開発庁は北海道開発庁とともに特定の「領域」を対象とした「領域別省庁」であった。

沖縄振興開発特別措置法に基づいた振興開発計画作成過程にみられる沖縄開発庁と沖縄県との中央地方関係の変化を概観すれば、以下のように説明できる。まず、第 1 次沖縄振興開発計画（1972～1981）の作成過程は復帰に伴う行政体制の移行期と重なっており、安定した経過作成環境が県庁内外に整備されていない中で、限られた時間の中で計画作成が行われた。基本的には次期の計画と同様、県案の大半は開発庁案に反映され、両者は人口や経済成長率などの基本フレームに関してはこれを共有していた。ところが、計画内容についていくつかの点で両者の間には相違が存在した。革新県政が県案において革新政党や労働組合の意向を反映し、軍事基地の撤去が明記されるとともに重化学工業の誘致に慎重な姿勢を表わしているのに対し、開発庁案では基地に対して「整理縮小」と記すに止まり、重化学工業の誘致に積極的な姿勢を強調しているなどの点に現れた。

第 2 次振興開発計画（1982～1991）では、沖縄県および開発庁による計画作成がスムー

ズに行われるとともに、両者の間で密接な調整がされた。これは、復帰から 10 年を経過して振興開発体制が定着したことが最大の要因である。また、保守政党が支持する知事が登場したことにより中央の自民党政権との意思疎通が密接になったことが、高率補助特例を含んだ沖振法、復帰特別措置の延長を円滑にすすめるよう作用した。78 年からの西銘県政下においては中央と地方が一体となって、保守県政と中央の自民党政権との関係強化を図りながら公共事業費の獲得を目指すとともに、第 2 臨調がすすめる行政改革下で沖縄振興開発体制が有する特例を維持しようとしていた。

これに対し、第 3 次振興開発計画（1992～2001）では、革新政党が支持する大田県政が登場し、沖縄県としての独自性を強調した県案が策定された。3 次振計作成過程における特徴として、まず、計画目標に地域格差の是正と自立経済の確立に加えて、「広く我が国の経済社会及び文化の発展に寄与する特色ある地域として整備を図り、世界に開かれた個性豊かで文化の薫り高い地域社会の形成を目指して、平和で活力に満ち潤いのある沖縄県を実現することを目指し」としている。従来の沖縄振興開発政策は、北海道と異なり国策への貢献をその目的としておらず、沖縄の経た歴史的な困難に対する補償を背景にしながら沖縄経済社会の自立的発展と、格差是正を目指していた。3 次振計にこうした目標が加えられた要因には、一つには行政改革の流れから沖縄振興開発体制の見直しを図ろうとする動向に対抗するために沖縄振興開発の意義を明示することがあった。また、沖縄県は振興開発計画や国土計画を通じて、沖縄県を東アジア全体のなかでの交流拠点とする位置づけを明確にし、これを国の計画の中で認知させようとする戦略を有していたという。

また、沖縄県段階において、計画目標から格差是正を除外すべきであるという議論が高まった。沖縄振興開発体制の下、国主導で行われた県内の社会資本整備は急速に達成された。ところが、製造業の未発達、ほぼ全国の 2 倍で推移する失業率など、経済的な自立を達成できない状況が問題とされるとともに、従来までの振興開発政策のあり方に対する疑問や批判が現れた。そして、県審議会では、高率補助制度を前提とした公共事業による格差是正という発想を改め、統計比較では表れない沖縄の地域特性を強調すべきであるとする声が高まった。最終的に 3 次振計ではこうした考えが反映されることなく、依然として格差是正をその目標に掲げたが、この議論はその後の計画策定過程にも引き継がれる。

さらに、革新県政としての独自性を標榜するため、県案には米軍基地の全面返還、那覇空港の沖合展開整備、戦後・復帰問題の処理が明記された。これに対して、開発庁案では、米軍基地の撤去や戦後・復帰問題の処理の部分が問題とされ、米軍施設・区域の整理・縮小という表現に変更されるとともに、戦後・復帰問題の処理は削除された。こうした経過が物語るように、沖振法に基づく振興開発計画が必ずしも沖縄県と国の意向の一致を保証するものではない。

復帰後の沖縄振興開発体制は、一括計上および高率補助制度を通じて進められた公共事業の量的整備に関しては飛躍的な成果をあげている。また、県民一人当たりの所得の対全国比は 72 年が 60.0%であったものがその後は 70%台を推移している。しかし、製造業を中心とした産業構造の高度化や全国平均の約 2 倍で推移する失業率の解消は依然として達成されず、その意味で沖縄における社会資本整備は自立的な経済社会の確立に結びついていない。また、現行開発体制の下では沖縄県の独自性・主体性が十分に発揮できないとする問題点も次第に明らかになってきた。さらに、米軍基地の縮小が遅々として進展しない

ことに対する沖縄県民の不満も依然として存在している。こうした県内世論を背景に、保守および革新県政に関わらず、中央政府対して米軍基地の整理縮小の要求や事件・事故への対応が、中央地方間の緊張を高める要因となっている。

これに対し、沖縄振興開発体制に基づいた公共事業整備を中心とした格差是正、自立経済の達成という手法から脱却し、従前の政策的制度的制約から離れた形で沖縄県による新たな発展方向を模索する動きが90年代より顕在化し、これが96年11月に国際都市形成構想としてまとめられる。その基本理念・基本目標は、共生思想、平和志向の沖縄の心を大切にして沖縄県の自立を図ることとし、「自らの歴史・文化・自然環境等の特性を生かした多面的交流を促進することにより、本県の自立的発展を図るとともにアジア太平洋地域の平和と持続的発展に寄与する地域の形成を目指す」としている。そして、経済的自立を達成するために、新産業の創出や経済特別区の設定を、アジア諸国との国際交流を経済、文化、学術・技術、研究開発の各分野で進め、米軍基地の段階的な縮小を進めることを基本方針としていた。また、このような構想を実現するために、沖縄県に対する大幅な規制緩和と地方分権を進めようと意図していた。

90年代に沖縄県の側から国際都市形成構想が提示されたことの意義は以下の点にある。第一に、従来までの振興開発体制の下、政策形成や政策実施、政策資源の調達で進行し固定化されてきた沖縄県の中央依存構造を打開し、沖縄県が独自に政策を形成するとともに、そのための人的、情動的ネットワークを構築する契機となった。その後、国際都市形成構想は大田知事による普天間飛行場の名護市移設拒否の表明や知事の交代という政治状況の変化の中で、公式的には顧みられることはなかった。しかし、同構想の推進に基づいて具体化されてきた多くのプロジェクトは、中央政府主導でまとめられた沖縄経済振興21世紀プランや、次期振興計画、次期振興新法に反映されている。

第4次に相当する沖縄振興計画（2002～2011）の策定に際しては、2001年に行われた省庁再編によって沖縄開発庁は廃止され、内閣府沖縄担当部局が設置された。また、沖縄振興特別措置法も、「開発」の文字が落とされ、「振興」のみとなった。同法の特徴として、特区制度をはじめとする現在の振興新法に現れる数々の「一国二制度」的な政策が登場していること、さらには、社会資本整備中心の手法から大きく異なる航空燃料税の減免や特定免税店の創設などが導入されたことに見出すことができる。また、中央地方間の政治状況も、1998年の知事選挙で保守系の稲嶺県政が誕生し、中央の自民党政権との間に協調的な関係が形成されるように変化した。

第2節 新たな振興体制の概要

2012年度よりスタートした新たな沖縄振興政策を概観すれば、以下のような特徴がある（資料3参照）。

第一に、振興政策の制度上の枠組みは、沖縄振興特別措置法によって規定されている。同法は沖縄振興政策の基本法であるとともに、後述する具体的な政策を包括した作用法としての性格を併せ持っている。その中で主要な政策として位置づけられているものは、公共事業費の地方負担を軽減する高率補助がある。これは、北海道開発体制と共通する要素である。これに加えて、北海道開発体制と明瞭に異なるのは、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、しかも

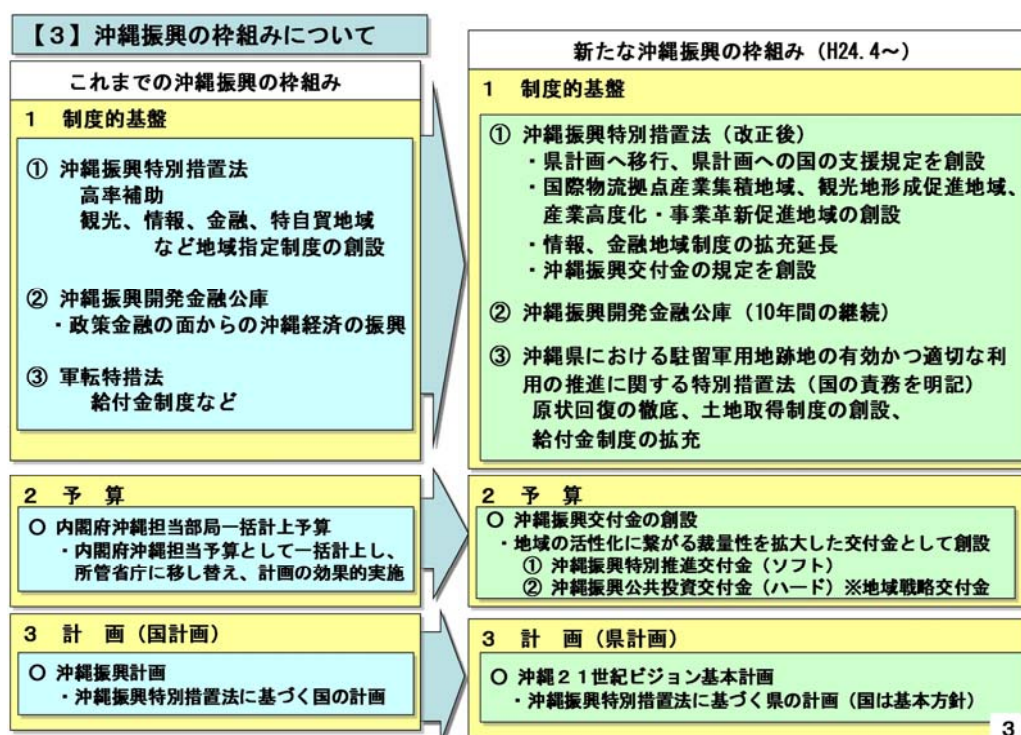
沖縄にのみ認められている多様な政策がある。2002 年の前振興法と比較すれば、新法では国際物流拠点産業集積地域、観光地形成促進地域、産業高度化・事業革新促進地域が新たに創設され、情報、金融地域制度も拡充延長された。なお、今回の振興新法の制定に際して、80 余りの法制度の新設、改正作業が行われた。

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、今回の振興政策の予算制度を見れば、沖縄独自の制度として、ハード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。周知のとおり、民主党政権において、公共事業費を一括交付金化するとともに、都道府県・政令指定都市にこれを配分する補助金改革がすすめられたが、沖縄の一括交付金は、対象範囲および使途に関してこれらを大幅に拡大したものとなった。さらに、沖縄という「領域」に対する特別な制度として、沖縄振興開発金融公庫も 10 年間の存続が保障された。

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。その後の折衝を経て、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ユニークな制度の創設となった。2012 年度の沖縄振興予算は 2937 億円となったが、1575 億円が一括交付金となり、うち約 800 億円がソフト関連予算として充当されることとなった。

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。これは、1978 以前の北海道と同様の状態であった。今次の計画策定に関して、沖縄県は、それ以前から積み重ねられてきた県独自の計画策定の必要性を受け止めるとともに、県の自立性を強調するための方策を必要としていた。そこで、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。全体の基調として、沖縄の島嶼性、離島を多く抱える地理的自然的条件、米軍基地を抱えるとともに跡地利用に際して多くの課題を解決するための政策を強調するとともに、沖縄が先行的にアジアの活力を取り込むという国家の政策と日本経済の再生に寄与するという役割を担うことを強調し、①競争力のある社会資本、②観光・情報に次ぐ新たなリーディング産業の創設、③安全・安心、子育て、自然・伝統文化、④離島振興・基地跡地利用、の 4 つを重点的に進めようとしている。



第3節 新振興体制の制定過程に見る特徴

今回の事例研究によって明らかになったのは、全国的にもユニークな沖縄の振興体制・政策が、沖縄という「領域」の独自性・特殊性から単線的に引き出され、実現されたものではないところにある。沖縄の振興政策は、しばしば県内の米軍基地の維持と結び付けられ、これは「リンク論」と呼ばれる。しかしながら、振興政策を米軍基地と結び付ける考え方は、公式には、沖縄県、中央政府双方で否定されている。無論、米軍基地の存在を全く無視した形で振興政策を理解することは不可能であるが、国家全体の安全保障と沖縄という「領域」の位置づけというマクロな「構造次元」にかかわる面と、全国的にユニークな独自の政策がどのように形成され、中央地方の合意を形成しつつ実現を見るのかに関してミクロな「政策次元」にかかわる面を、切り分けて理解する必要があるのではなかろうか。

この点に関し、北海道開発体制についてみれば、公式的な次元で北海道開発体制は、戦後直後の日本経済社会の課題である人口問題を解決し、日本経済の復興のために北海道を資源開発することが強調されてきた。しかしながら非公式的には、北海道という「領域」が政治的・軍事的に特別な意味を持っていたがゆえに、国が特別なかわりを持つ必要性を認識していたがゆえに、北海道開発体制が維持されてきたことが想起されなければならない。われわれが北海道開発体制・政策を評価する際にも、非公式なレベルにおける「構造」の面のみでこうした作業を行うわけでは決してない。むしろ、ミクロレベルでの「政策」面での意義と課題についての考察を積み重ねることによって、北海道開発体制・政策の理解が形成されてきた経緯を理解する必要がある。その意味で、沖縄振興政策・体制を理解する際、「構造」と「政策」のレベルを分けて、後者に焦点を当てる分析を行うことは決して妥当性を欠くアプローチではないと考えられる。

実際、今次の振興法・計画策定過程において沖縄県側が対中央政府折衝において直面し

たのは、「過去 40 年間に沖縄には約 10 兆円の財政資源が配分されたので十分ではないか」、
「東日本大震災後の東北の被災自治体に対する復旧・復興の方を優先すべきだ」との認識
が強かった。さらに、旧自民党政権下においては、沖縄の復帰から今日に至るまでの経緯
を理解し、沖縄に配慮した振興政策を実行することに理解を示す政治家が、旧竹下派、橋
本派を中心に存在した。これに対して、民主党政権において、沖縄の歴史的・現実的な実
情を理解したうえで振興政策を積極的にすすめる主導力を持った政治家も少なかった。

こうした中、沖縄県が新しい政策の実現のために採った方針は極めて正攻法であった。
まず、過去 40 年間の沖縄振興政策を振り返り、成果と課題を洗い出す作業を行った。また、
県民からの声を積極的に集めることにもこだわった。その中で、明らかになった沖縄県民
が望む価値として、①沖縄らしい自然と歴史、伝統、文化を大切にする島、②心豊かで、
安全・安心に暮らせる島、③希望と活力にあふれる豊かな島(産業振興)、④世界に開かれ
た交流と共生の島(グローバル化への対応)、⑤多様な能力を発揮し、未来を拓く島(人材育
成)の実現を望んでいることが明らかになった。なお、興味深いことに沖縄においては、
公共事業の発展を望む声が大きくなかったことが明らかになり、県民も新たなアプローチ
による振興政策をも望んでいる現実が明らかになった。

一方、復帰 40 年を経て、沖縄県の社会資本整備の水準は格段に向上し、観光や情報通信
産業の集積に一定の成果を見出し、基地関連経済の県経済に占める割合は約 5%にまで縮小
したことを明らかにした。その一方で、沖縄県の県内総生産・就業者数ともに第三次産業
の割合が大きいこと、近年の公共事業費の削減により建設業の割合が減少していること、
そして、一人あたりの県民所得(全国比 69.9%)、や失業率(7.6% — 全国平均は 5.1%)
は然として全国との格差が解消されていない現実を明らかにした(資料 7 参照)。

【7】残された課題—産業振興と県民所得水準

- ① 沖縄県は、県内総生産、産業別従事者数ともに、第 3 次産業の割合が他府県と比べ高く、上昇傾向が続く。その一方で、第 1 産業や第 2 次産業(製造業)は、減少傾向にある。
- ② 社会資本整備が重点的に行われてきたため、本県の建設業が占める割合は、高い水準で推移。しかしながら、近年の公共工事の減少により、建設業も減少傾向にある。
- ③ 人口一人当たりの県民所得は、全国最下位の水準で推移。失業率も高止まり

産業別県内総生産割合(九州6県平均との比較) ※福岡県除く
出所：県民経済計算年報

	S47		H元		H19	
	沖縄	九州6県	沖縄	九州6県	沖縄	九州6県
第1次産業	7.3	13.8	3.6	7.0	1.8	3.4
第2次産業	27.9	28.7	21.4	29.2	12.1	23.8
(製造業)	(10.9)	(15.4)	(6.4)	(17.9)	(4.5)	(17.9)
(建設業)	(16.4)	(12.1)	(14.6)	(10.8)	(7.4)	(5.6)
第3次産業	67.3	60.2	77.8	66.6	90.1	75.6

産業別就業者数(九州6県平均との比較) ※福岡県除く
出所：国勢調査

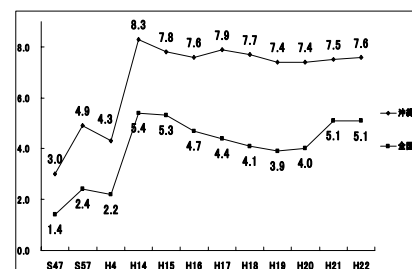
	S47		H元		H19	
	沖縄	九州6県	沖縄	九州6県	沖縄	九州6県
第1次産業	13.9	27.4	9.3	16.1	5.9	10.9
第2次産業	20.8	23.2	19.8	26.1	16.3	22.3
(製造業)	(8.0)	(14.0)	(6.3)	(15.7)	(4.9)	(12.4)
(建設業)	(12.7)	(8.8)	(13.4)	(10.2)	(11.3)	(9.8)
第3次産業	65.3	49.5	70.7	57.6	76.3	66.1

人口一人当たりの県民所得

	S50	S57	S62	H4	H9	H14	H18	H19	H20
沖縄県(A)	826	1,363	1,735	2,057	2,086	2,066	2,045	2,064	2,039
全国平均(B)	1,118	1,898	2,415	3,083	3,208	2,972	3,057	3,101	2,916
(A)/(B)	73.9%	71.8%	71.8%	66.7%	65.0%	69.5%	66.9%	66.6%	69.9%

県民経済計算より

完全失業率の推移

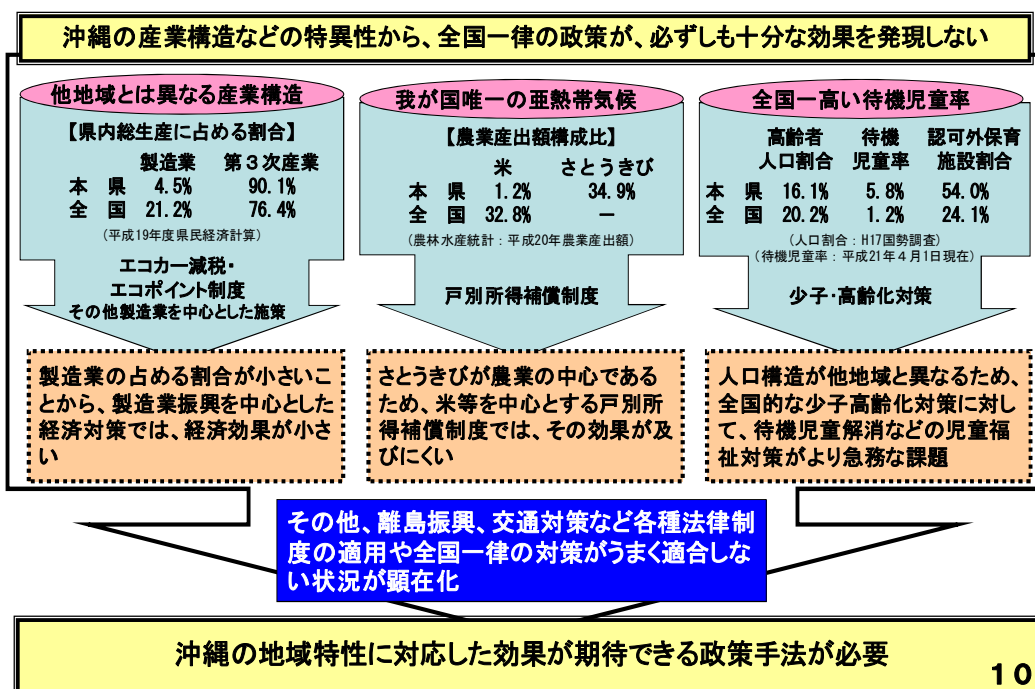


出典：経済省労働力調査

* 図表は沖縄県作成

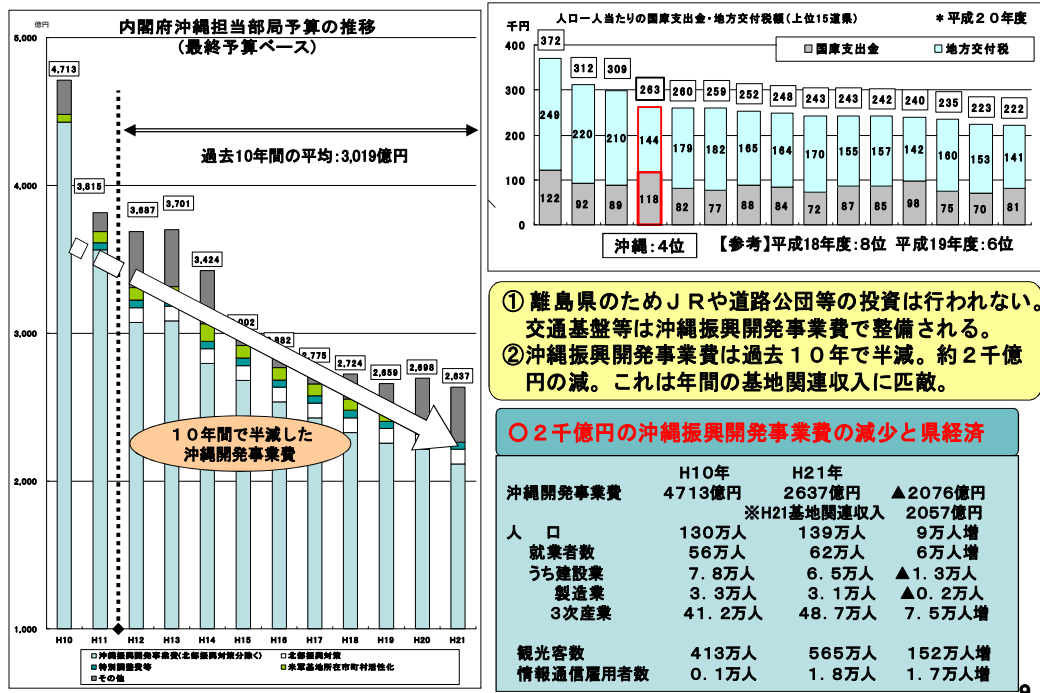
また、エコカー減税、農業の戸別所得補償制度、高齢化対策など、全国一律の政策が、製造業比率が低く、サトウキビ中心の品種、出生率の高い沖縄にはミスマッチである現状を指摘した。具体的には、沖縄の製造業比率は 4.5%であり、全国平均の 21.2%を大きく下回っている。それゆえ、エコカー・エコポイント制度を進めても、県内への経済波及効果はほとんどない。また、国の個別所得補償制度はコメなどの作物が前提となっており、サトウキビ中心の沖縄県の農業とは合致しないことを指摘した。さらに、全国的にすすめられる少子高齢化対策も、高齢者事項割合が全国平均で 20.2%である一方、沖縄県は 16.1%、逆に待機児童率が全国平均では 1.2%であるのに沖縄県は 5.8%である。このように沖縄県は全国でも最も高い出生率であることからむしろ、保育所の待機児童を解決することの方が重要である現実が具体的に示されている（資料 10 参照）。

【10】全国一律の政策と沖縄の特性



さらに、人口一人あたりの国からの地方交付税額、県民総所得に占める人口一人あたりの公的支出額では、他県の方が多という興味深い現実を明らかにして、沖縄県がすべての面で最も中央に依存している地域ではない現実を説得的に示した。双方を合わせると、沖縄県は全国で 4 位に位置する。沖縄振興（開発）事業費は、全国の公共事業費と同様の削減の動向をたどっており、この 10 年で半減している（資料 9 参照）。また、沖縄は離島県であるがゆえに、新幹線や道路公団などの大規模な高速交通網に関する基盤整備事業が行われていない（沖縄振興予算の中に含まれる）。さらに、国鉄を有していなかったにもかかわらず、たばこ税の一部が旧国鉄債務の返済に充当されてきた実態や、復帰以降徴収された航空燃料税に比して空港整備が行われてこなかった現実を具体的に指摘した。

【9】国からの財政移転と県経済



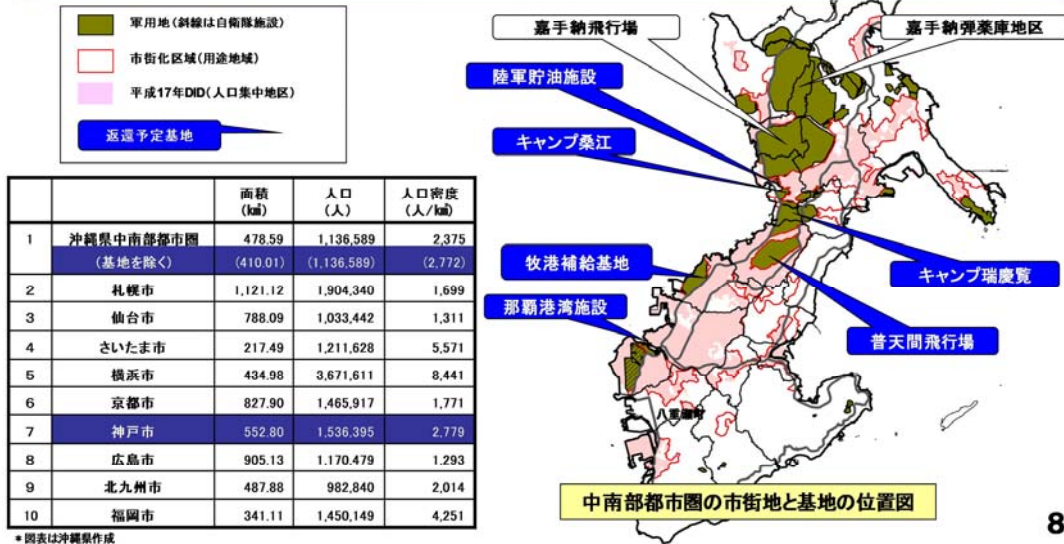
加えて、軍用地跡地の再開発事業で活況を呈している那覇新都心と比較した場合、米軍基地の経済効果や雇用が極めて低い現実を指摘した。周知のとおり、米軍用地として提供されている土地に対しては国から借地料が支払われているが、その経済効果は極めて限定的である。沖縄県は米軍用地が返還、再開発された方が、経済波及効果や雇用増にはるかに大きな影響があることを実証的に示した。その一方で県の中南部において神戸市とほぼ同じ面積の土地が米軍基地として占有されている実態を客観的に指摘した。こうして、米軍基地が、沖縄県の経済活動の発展にとって重要なエリアを占有し続けていることの問題を具体的に示しているのである（資料8参照）。

こうして、復帰40年を経て沖縄の経済社会が発展、変貌を遂げた現実を明らかにする一方で、沖縄が置かれている政治的、歴史的、社会経済的な特殊事情が解決されないまま今日に至っている課題を、新たなアプローチを通じて明らかにした。その上で、沖縄県は独自の政策や特例が必要であることを、説得力を持たせる形で「理論武装」とするとともに、霞が関、永田町の中央政府関係者らを説得し、「沖縄の特性を発揮し、日本と世界を結び、アジア・太平洋地域の平和と発展に貢献する先駆的地域おきなわ」を実現する新しい振興政策が策定された。これを端的に表しているのが資料16にみる沖縄の位置づけである。

【8】市街地を分断する形で存在する広大な米軍基地

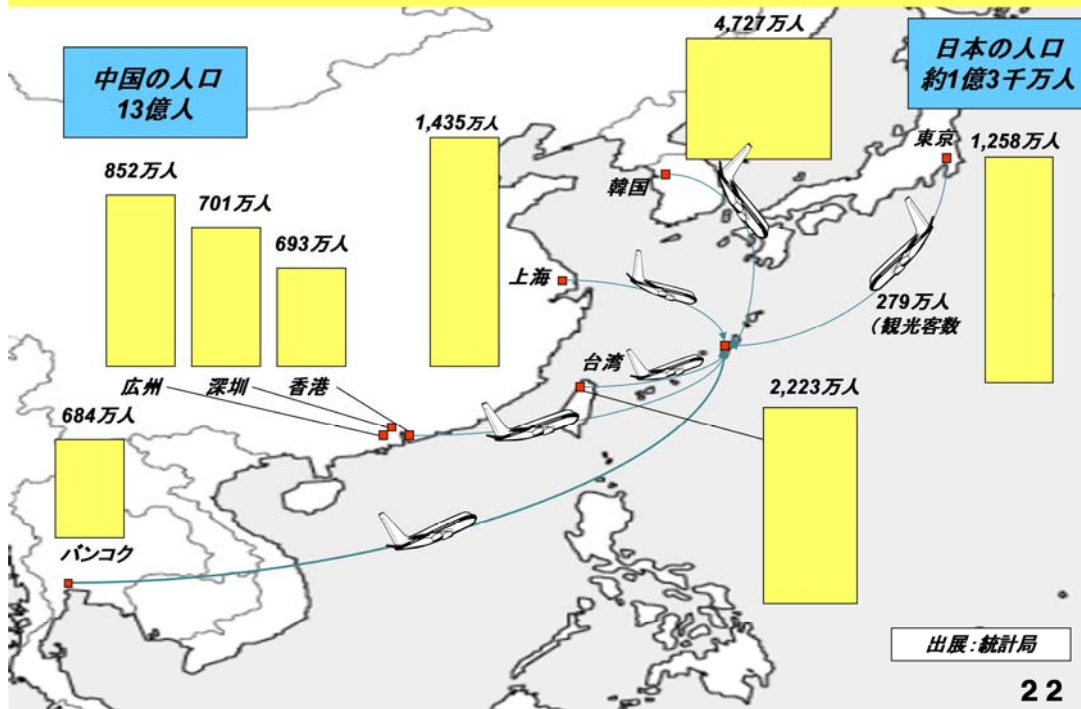
本島の中南部都市圏

- ① 県民の8割強（約114万人）が暮らし、全国の政令指定都市並みの人口、面積であり、神戸市並の人口密度を有する。都市圏における米軍基地は経済的不効率性がより顕在化。
- ② 市街地を分断する形で広大な基地が存在し、都市機能、交通体系、土地利用に大きく影響している。また、基地に係る環境問題や事件事故なども発生している。



* 図表は沖縄県作成

【16】沖縄周辺のマーケット人口



第Ⅱ章 沖縄観光産業の発展と北海道への展開

第1節 調査検討の趣旨

沖縄と北海道との地域振興・開発政策の特徴と課題を比較検討することにより、今後の北海道の発展可能性を展望していく本研究の趣旨に沿い、ここでは沖縄の戦略的産業政策、特に観光産業戦略について検討を行った。

検討作業は、沖縄復帰後の振興開発政策の長期的な流れの中で、戦略産業としての観光の取り組みとその政策効果について検証していくことに主眼を置いた。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、それを北海道におけるこれからの観光政策に具体的に展開していく方策について検討を進めた。作業手法としては、①これまでの公表された点検報告書から分析、②沖縄県担当者、現地メディアからのヒアリング、③経済データの分析、④地元新聞の情報収集等により実施した。

第2節 戦後沖縄経済の変遷と動向

ここでは、終戦から本土復帰までの沖縄の状況と、第1次から3次までの沖縄振興開発計画及び前の沖縄振興計画期間中の本県経済社会の動向について概観する。

戦後、日本においては、昭和21年に日本国憲法が公布され、昭和26年には対日講和条約及び日米安全保障条約が調印されたが、沖縄は、対日講和条約において、アメリカが行政、立法及び司法上の権力を行使する権利を有するものとされ、日本本土と別の道を歩むことになった。

その間沖縄では、日本本土の高度成長期に展開された鉄道、道路、港湾等の産業基盤に対する投資はなく社会資本整備の大きな遅れと物的生産力が弱い状態が続いた。さらに、沖縄の基地については日本国憲法の効力が及ばないなかで新たな基地建設のための強制的な土地収用が続き、日本本土の米軍基地の減少とは対照的に、米軍基地が増加していった。

戦後から復帰までの27年間の沖縄経済の展開は、戦後の混乱から再建への努力がなされた昭和20年から25年の時期、朝鮮動乱の勃発からドルへの通貨切り替えに至る昭和25年から昭和35年の復興期、昭和35年以降の発展期に分けられるが、その間の沖縄経済は、米軍基地に依存するところが大きく、サービスの比重が著しく高い経済で、農業、工業、ともにモノカルチャー的であり、また昭和30年代後半以降からは、労働力不足の顕在化、農業従事者の高齢化、消費者物価の高騰などの諸問題も発生していた。さらに、自治においては、琉球政府の長である行政主席が、長らく米民政府によって任命されたことや、司法においては外国人関連の事件は管轄外であったこと、立法では、米軍政府が制定公布した政令に抵触しない範囲とされたこと等様々な制限があり、また、アメリカ兵による事故・事件が頻発し、県民の死傷者も相次いだことなどから、県民の復帰運動が高まり、昭和47年5月15日に日本に復帰することとなった。

復帰により沖縄県は、本土との各面にわたる格差を是正し、自立的発展の基礎条件の整備を図り、平和で明るい豊かな沖縄県を実現することを目指してスタートした。第1次沖縄振興開発計画期間中の沖縄県経済社会は、国際海洋博覧会の開催に向け、後れていた社会資本の整備が集中的に行われ公的投資が急増したことや、入域観光客数の増加などに支

えられ、総体的に順調に推移した。一方、自立型経済構造の形成を図るための新規企業誘致による製造業の振興については、我が国経済が 2 度にわたるオイルショックによる戦後最大の不況と重なったこともあり、所期の目的を達成するに至らなかった。

第 2 次沖縄振興開発計画期間においては、円高不況、その後の平成景気の動きのなか、沖縄県経済は、社会資本整備の一段落により、公共投資の伸びは 1 次振計期間より低下したものの、大型リゾートホテルの新設等による民間設備投資や観光収入の伸びに支えられ、比較的順調に推移した。

第 3 次沖縄振興開発計画期間においては、バブル経済が崩壊し全国的に景気が低迷しているなか、沖縄県経済は、公共投資や観光収入が概ね順調に伸びたものの、民間設備投資や石油製品移輸出が低迷したことから実質経済成長率は比較的低い伸びとなり、平成 9 年度は復帰後 2 度目のマイナス成長となった。また、基地問題が全国的に注目されるなか、平成 8 年 9 月には沖縄県の基本政策に関する協議を行う機関として沖縄政策協議会が設置された。その後、特別自由貿易地域や情報通信産業振興地域及び観光振興地域制度の創設等、沖縄振興開発特別措置法の大幅改正、本土・沖縄間の航空運賃の低減措置、沖縄産業支援センターの整備など政府による沖縄振興の取り組みが強化された。

こうした政府による取り組みもあり、沖縄県の産業は、平成 10 年には入域観光客が 400 万人を超え、観光・リゾート産業は本県のリーディング産業に成長している。また、情報通信産業は、平成 8 年頃からコールセンターを中心に本県への立地が進んでいる。また、平成 12 年 7 月には九州・沖縄サミット主要国首脳会議が開催され、さらなる観光・リゾート産業の振興や国際会議、イベント等の誘致に弾みがついている。

復帰後 30 年間の沖縄振興開発事業費等の総額は約 7 兆円で、制度面では公共事業等の高率補助や酒税、揮発油税等の国税の軽減措置等が講じられ、社会資本の充実や産業基盤の整備など一定の成果をあげた一方で、全国平均の 7 割程度にとどまる県民所得や、失業率も全国平均に比べ高い水準で推移するなど、解決すべき課題も残っている。

新たな沖縄振興計画が始まった平成 14 年から平成 19 年まで、日本経済は回復局面に入り、拡張期間としてはいざなぎ景気を超える戦後最長のものとなった。このことは沖縄経済にも好影響となり、沖縄ブームと相まって観光客数は大幅に増加し、復帰後の累計観光客数は 1 億人を突破した。好調な観光に支えられ、沖縄県の経済成長率も平成 19 年度までの間、年平均で 1.1% 増加している。この間、平成 14 年には美ら海水族館が開館し、平成 15 年には沖縄都市モノレールが開通するとともに世界遺産に登録された首里城をはじめとする「琉球王国のグスク及び関連遺産群」の関連施設やアクセス道路の整備が進められるなど、観光拠点の整備や観光施設・基盤の整備、アクセス改善が進められてきた。また、平成 16 年には、沖縄振興特別措置法に基づく沖縄型特定免税店の空港外施設が開業したほか、民間の大型商業施設が開業するなど、海洋リゾートとしての沖縄観光にショッピングの魅力も加わったともいえる。

また、新たなリーディング産業である情報通信関連産業については、遠隔地へのサービス提供が可能な産業であり、地域における情報化の促進に寄与するとともに、地域振興と雇用創出の新たな担い手として成長している。これまで、本土沖縄間の通信コスト低減化や立地コストの安さなどを背景に、コールセンターのほかソフトウェア開発業等の企業立地が進んだ結果、同産業の生産額は増加し、多くの雇用創出が図られてきている。

第3節 沖縄県観光産業の動向

第2節では、戦後の沖縄経済の動きについて、3期にわたる振興開発計画、さらに新たな振興計画の政策内容を踏まえて概観してきたが、ここでは観光産業の動向について見ていきたい。沖縄県の観光は、復帰以降、国内や海外リゾート地との競争が激化する中、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地づくりと誘客促進活動に努めたこと等により、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具体的に見ていくと、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、平成10年に400万人、平成15年に500万人を突破し、平成20年には605万人(うち外国人観光客25万2千人)と過去最高を記録した。また、平成19年1月には本土復帰後の観光客数が、累計で1億人を突破している。(図表3-1-1-1、沖縄県資料)

図表3-1-1-1 年次別入域観光客数及び観光収入



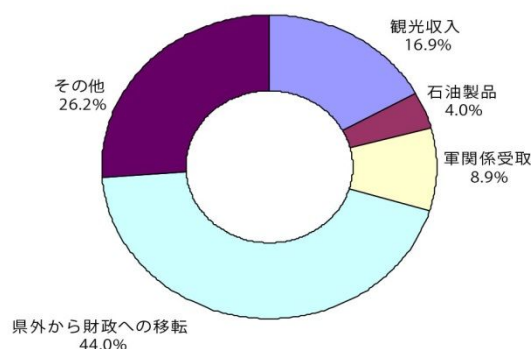
資料：沖縄県観光商工部「観光要覧」

これらの要因としては、航空アクセスの向上や、宿泊・観光施設等の新設、官民一体となった誘客キャンペーンの展開に加え、沖縄を題材にしたテレビ番組や、スポーツ、芸能の分野での県出身者の活躍などを背景に、沖縄への関心の高まりが継続していることなどが奏功したことが挙げられる。

観光収入についても、入域観光客数の増加に支えられ、米国同時多発テロ事件による平成13年の落ち込みから回復基調にあり、平成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平成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(県民総所得に占める割合は10.3%)、旅行・観光産業は、本県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いることが分かる。(図表3-1-1-2、沖縄県資料)

図表3-1-1-2 県外受取の構成及び推移

(1) 県外受取(※)の構成(平成18年度)



(2) 県外受取の推移

(単位: 百万円、%)

県外受取			観光収入		砂糖類及び パイン缶詰		石油製品		軍関係受取		県外から財政 への移転		その他	
		比率		比率		比率		比率		比率		比率		比率
S50	881,854	100.0	127,650	14.5	27,140	3.1	162,311	18.4	101,966	11.6	354,939	40.2	107,848	12.2
S60	1,563,279	100.0	186,189	11.9	23,434	1.5	121,030	7.7	147,345	9.4	786,503	50.3	298,778	19.1
H8	2,189,683	100.0	307,683	14.1	-	-	65,164	3.0	182,213	8.3	1,173,818	53.6	460,805	21.0
H18	2,415,416	100.0	408,286	16.9	-	-	95,737	4.0	215,547	8.9	1,062,208	44.0	633,638	26.2

資料: 沖縄県観光商工部「観光要覧」

(注1) 「砂糖類及びパイン缶詰」は、平成8年度以降は「その他」に含まれる。

(注2) 推計方法の改訂等で、平成8年度までの観光収入の数値を遡及修正した。

以上の動向を踏まえて、これからの沖縄県の産業の展開方向としては、観光産業をリーディング産業として位置付けながら、さらに情報通信、国際物流ハブを核としたアジアのダイナミズムも取り入れた新産業の展開、知的クラスター形成による先進医療、創薬、これと連動する健康・バイオ産業などへの幅広い展開を目指そうとしている。

ここでの沖縄産業戦略は、観光産業を核にして沖縄の島嶼経済の特性と自然環境と国内外交流が調和し、新たな価値の創造へとつながる波及的拡大展開を目指していくことであると思われる。すなわち観光・リゾート産業の発展経験を周辺に波及拡大させるために、国際物流ハブ機能の活用を図りながら既存産業の活性化とアジア交流の拠点形成を目指すとともに、健康産業、情報通信産業などの等を位置付け、その展開を図ろうとしているようである。

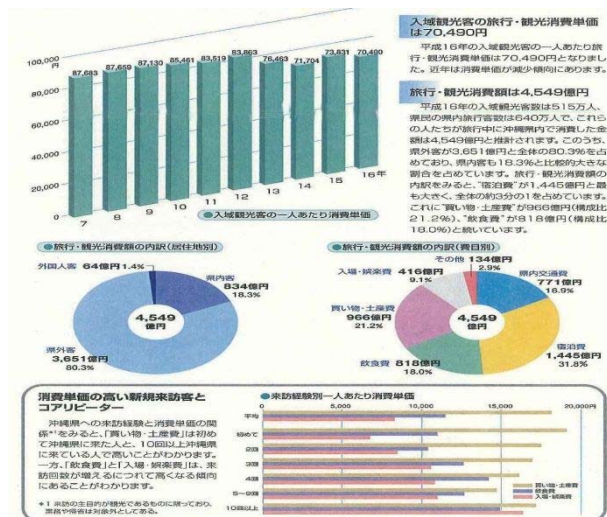
第4節 沖縄県観光産業成長の要因分析と北海道観光政策への提言

(1) 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。近年、年間に県外からの観光客が沖縄で消費する金額は4千億円を超える水準であるが、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6倍近いことを考慮すると、北海道の観光政策については、沖縄で取り組まれたような観光経済効果調査の一層の質的向上と、観光産業の視点での戦略構築を早急に検討していくことが必要であろう。

下の資料は、平成17年3月に沖縄が作成した「平成16年度旅行観光消費の実態と沖縄経済への貢献」と題する観光パンフレットの一部分である。

沖縄県では、観光消費を地域産業発展に結びつけていくことが観光政策にとって重要という問題意識から、本格的な観光消費の経済波及効果分析を平成16年度から実施しており、幅広く政策に反映させてきている。



(2) 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、沖縄観光の強力かつ効率的な推進体制を再構築するため、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。

北海道を含め、他地域では行政、観光振興機構、観光協会の取り組みに重複が多く非効率となっており、統一的な政策展開が出来ていないなかで、沖縄の取り組みは一步進んだ体制と言える。北海道においては、市町村単位の従来型の観光組織が多く、広域的な広がりでも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。

（３）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（平成20年度のリピーター率は76.4%）である。しかもそのうち、3回目以上の来訪回数者の比率は54.2%と、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いく可能性が十分あると思われる。

人口減少社会においては、国内の観光客の絶対数を伸ばしていくことは難しく、リピーター観光客を更に増やすことが重要である。北海道は、沖縄と比べても遜色のない、リピーター客を有している（平成23年度で5回以上の来道経験のある観光客は、43%）。今後は、観光目的別のセグメントに合わせた適切な情報の発信（誰と一緒に旅行をするかやライフステージ毎に興味の対象や旅行目的が異なることを的確に捉えて、ライフステージに適した楽しみ方を伝えること）に努めることが必要であろう。

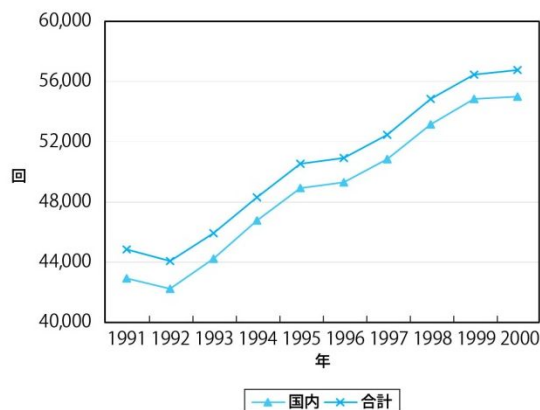
リピーター率の向上とともに、観光客の滞在日数の長期化を促すことが重要である。既に北海道の爽やかな夏の気候を生かしたクール・サマー北海道などの取組が進められており、長期滞在者も増加傾向にある。今後さらに、金銭・時間面で比較的自由度の高いシニア層等を重点的なターゲットにしたロングステイ旅行の促進を図ることが効果を上げるものと考えられる。また、ロングステイを促進するためには、宿泊施設が顧客の囲い込みをするのではなく、宿泊客が街歩きを楽しめる街づくりを、宿泊事業者と飲食・土産物店などの関係者が一緒になって取り組むことも大切である。

（４）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、他地域に比べて二分の一に軽減され、平成11年7月には路線が拡充され、平成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分の一）や航空施設利用料の軽減措置も併せて講じられている。

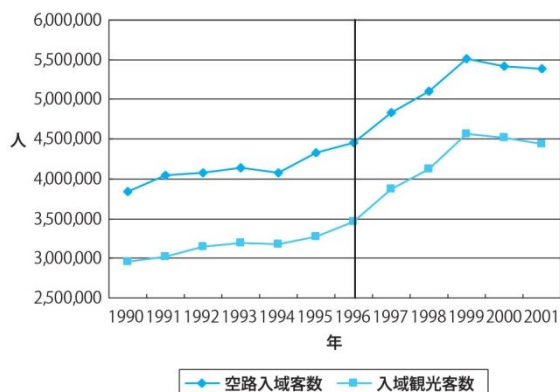
これらの特別措置によって、制度創設時に沖縄便は、羽田便が8便、福岡便が5便も一挙に増加するという効果が出た。現在においても、東京～札幌の航空運賃の軽減措置施行前(H9)と現行運賃の比較においても、札幌便の運賃上昇率約40%に対して那覇路線は17%の上昇に留まっており、他地域比べて優位な重要な観光戦略システムとなっている。

下の図は、那覇空港における着陸回数について、1991年から2000年までの推移を示したものであるが、90年代後半から急速に拡大してきていることがうかがえる。（「那覇空港における利用の現状と沖縄振興特別措置」（澤野孝一郎、運輸政策研究、2003年）



■図一1 那覇空港における着陸回数
出所：財団法人日本航空協会『航空統計要覧2002年版』

さらに、下の図は、同じ時期における航空機利用者と県外からの観光客の推移を見たものである。航空政策にかかる特別措置がスタートした、1996 年以降に、飛躍的に拡大してきていることが読み取れる。（「那覇空港における利用の現状と沖縄振興特別措置」（澤野孝一郎、運輸政策研究、2003 年）



■図一5 沖縄地域に入域する旅客数の動向
出所：財団法人日本航空協会『航空統計要覧2002年版』、沖縄県『第46回沖縄県統計年鑑』

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（エアドゥー）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。さらに、近時、北海道においてはLCC（格安航空会社）の運行、乗客数の増加が見られ、実質的な航空料金の低減が実現しつつある。この動きをトータルな観光消費の増に結びつけていく体系的な戦略づくりが必要であろう。

（５）免税店制度、数次ビザの導入

最後に、沖縄型特定免税店制度（輸入品を携帯して出域する場合の関税の免除）が平成10 年 4 月からスタートし、沖縄におけるショッピングの魅力を付与し、沖縄観光の定番スポットに定着して、観光消費を高めることに寄与していることが挙げられる。さらに近時、

中国人観光客に対して数次ビザ発行が認められ、大きな消費効果をもたらしている。

北海道も数字ビザ発行や特定免税品制度創設に向けて既に要望をしているが、具体的な実現に向けての戦略が必要であろう。今後は北海道の地勢的な条件を活かした戦略的な提案を試みていくことも必要かもしれない。(例えば、ロシア人観光客に向けての免税制度や数次ビザの発行などを北海道だけに認める制度の創設)

おわりに 北海道への示唆

以上、今次の新たな沖縄振興政策の実践から、これからの北海道の将来像を展望するために有益な多くの教訓を引き出すことが可能である。第一に、自らの地域特性を活かした政策を徹底的に追求する方法論である。今次の振興政策・法制を制定する過程で沖縄県が採用したアプローチは、極めてオーソドックスなものであった。過去 40 年間の振興政策の成果を分析するとともに、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徹底的に追求し、沖縄の自然的、地理的特性を改めて強調している。そして、東南アジア諸国と隣接しているということが、広大なマーケットの扇の要に沖縄が位置していることを認識し、国際的な物流交流の拠点としての可能性を見出そうとしている。

第二に、特に第Ⅱ章で詳述したように、従来型の社会資本の整備にとどまらず、これをいかに活用するのか、換言すれば、ソフト面の政策といかに結び付けるか、そのための戦略の重要性が現れている。特に、分野横断的な観光政策の推進体制の確立とともに、政策部門と事業部門の明確な役割分担、その上での、沖縄観光コンベンションビューローの役割が特徴的である。また、今日の沖縄の発展を促進している政策として、航空燃料税の減免、着陸料の減免によって着陸回数および観光客の増大が顕著であり、こうした手法の重要性を改めて認識する必要がある。

第三に、これを内外に積極的に発信し続ける姿勢にこそ、学ぶべき示唆があると思われる。北海道においても、道州制構想、その後の特区法制定議論において、今後の北海道のあるべき将来像に関して様々な構想が提起された。ところが、その後、特区法に基づいた北海道からの提案が中央政府においてほとんど認められなかったこともあり、特区法の活用も、北海道からの提案も次第に低調になってしまった。しかしながら、北海道の発展を構想するアプローチは決して一つではない。様々な担い手が、様々な構想を打ち出すことによって、そして、多くの提案が蓄積されることによって、北海道のあるべき将来像が形成されることに寄与するものと思われる。

参考文献

第Ⅰ章

- 沖縄県企画部『新たな沖縄振興について』2012年
- 沖縄県企画開発部『国際都市形成構想推進計画策定調査報告書』1998年
- 沖縄開発庁『沖縄開発庁20年史』1993年
- 沖縄開発庁『沖縄復帰関係資料（証言編）』1996年
- 沖縄振興開発特別措置法研究会編『沖縄振興開発特別措置法の解説』第一法規出版、1974年
- 島袋邦編著『論集・沖縄の政治と社会』ひるぎ社、1989年
- 桜井溥『沖縄祖国復帰物語』大蔵省印刷局、1999年
- 仲地博「続沖縄開発庁論（1）」『琉大法学』第48号、1992年
- 百瀬恵夫・前泊博盛『検証「沖縄問題」』東洋経済新報社、2002年
- 前泊博盛「40年にわたる政府の沖縄振興は何をもたらしたか」『世界』2012年6月号
『沖縄タイムス』『琉球新報』
- 山崎幹根『国土開発の時代―戦後北海道をめぐる自治と統治』東京大学出版会、2006
- 小磯修二・山崎幹根編著『戦後北海道開発の軌跡』北海道開発協会、2007

第Ⅱ章

- 「沖縄振興計画等総点検報告書 ―沖縄振興の現状と課題及び展望―」（沖縄県、平成22年4月）
- 「沖縄県における観光消費による経済波及効果」（沖縄県、平成17年3月、平成23年8月）
- 「那覇空港における利用の現状と沖縄振興特別措置」（澤野孝一郎、琉球大学法文学部、Vol.6 平成16年冬季号「運輸政策研究」）