

【論 文】

沖縄振興の組織と制度の構造について*

－ 沖縄振興予算を巡る政治経済学－

On the Structure of Organization and Institutions of Okinawa Promotion
Political Economy of Okinawa Promotion Budget

宮 城 和 宏

Kazuhiro MIYAGI

【要 旨】

沖縄振興の組織と制度の構造がもたらす諸課題を考察した。沖縄振興における組織上の特徴として振興計画の策定、沖縄振興予算の決定、内閣府管轄の補助事業執行の各段階において、内閣府沖縄担当部局を通じた官邸・沖縄担当大臣等による政治的関与が可能な仕組みがある。法制度上の問題としては、予算決定ルールの不備、一貫性のない予算の積算根拠が一括交付金減額の背景にあり、振興予算を巡る政治経済化を促している。ソフト一括交付金と沖縄振興特定事業推進費の制度比較からは、一括交付金の方が県の主体性が発揮できる制度であること、推進費の補助事業は一括交付金の運用改善により一括交付金対応が十分可能であることを確認した。最後に、一括交付金制度の空洞化と特定事業推進費等による代替化が同時進行する可能性についてゲーム理論を用いて明らかにしている。

キーワード：沖縄振興体制、内閣府沖縄担当部局、一括交付金、沖縄振興特定事業推進費

1. はじめに

現行の沖縄振興特別措置法（以下、沖振法）、沖縄振興計画（以下、沖振計）が2022年3月末をもって期限を迎える。今後の沖縄振興について、内閣府（2021）は「新たな沖縄振興策の検討の基本方向について」において、県内総生産、就業者数、社会資本整備等で一定の成果が見られたものの、未だに一人当たり県民所得最下位、子どもの貧困率等の課題があることや離島における領海及び排他的経済水域保全の重要性から今後も法的措置を講じて沖縄振興策を推進する必要性に言及している。法的措置については、従来通り国が新たな基本方針を策定、これに基づき県が振興計画を策定、法的根拠の必要な特別措置など所要の規定を整備するという。一方、これらの措置に先行して内閣府沖縄担当部局は

* 本研究は沖縄国際大学・特定研究C（2017～2020年度）の助成を受けている。なお本稿で用いる展開形ゲームの利用に関して沖縄国際大学経済学部の友知政樹氏より貴重な示唆を得た。記して謝意を表したい。

2022年度沖縄関係予算の概算要求を発表した。これを見る限り、公共事業費関係費の大幅減額や「沖縄産業競争力強化・人材育成推進事業」等に新たな事業費が追加されているものの、沖縄振興予算の基本的枠組みに変わりはない¹⁾。

以上が示唆するのは、2022年度以降も沖縄振興の組織と制度の基本的枠組みに変更はないということである。すなわち、沖縄振興における内閣府沖縄担当部局の組織上の役割、予算の一括計上、高率補助制度、沖縄独自の一括交付金などを規定する沖振法や補助要綱、内閣設置法等の法制度上の基本的枠組みが維持される。このことは、政府裁量の大きい沖縄振興体制の構造的課題が今後もそのまま温存され、引き継がれることを意味する。

本稿の目的は、第1に沖縄振興体制を支える組織及びフォーマルな法制度の構造が抱える課題を明らかにすること、第2に制度構造の課題を特にソフト一括交付金と沖縄振興特定事業推進費の比較から明らかにすること、第3にフォーマルな制度構造が内生的に誘導するインフォーマルな「制度」形成の方向性について政治経済学的観点より考察することである。

以下、第2節では沖縄振興の組織と法制度上の構造を考察する。3節では、ソフト一括交付金を補完・代替する諸制度（特に沖縄振興特定事業推進費）について検討する。4節では、沖縄振興がもたらす内生的かつ非公式な「制度」形成の方向性についてゲーム理論を用いて政治経済学的な観点から検討する。最後に、第5節では、沖縄振興の今後の方向性について考察し、結論とする。

2. 沖縄振興の組織と制度

2-1. 沖縄振興における内閣府沖縄担当部局の役割

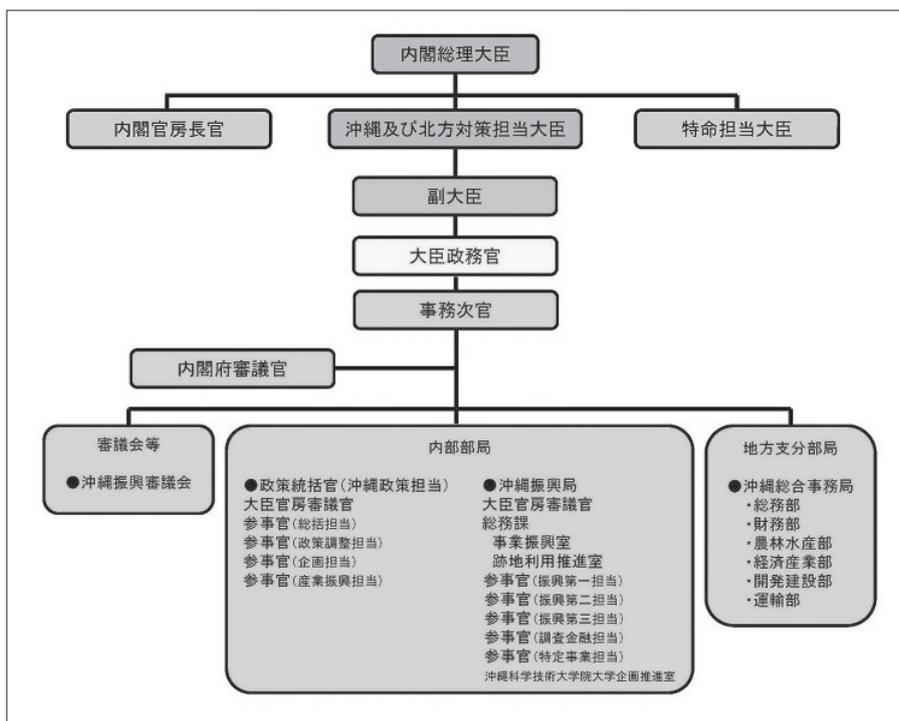
(1) 内閣府沖縄担当部局の組織

内閣府は、内閣機能強化の観点から、内閣総理大臣を長とする機関として2001年1月の中央省庁再編において旧総理府、旧経済企画庁、旧沖縄開発庁、旧国土庁防災局を統合して内閣に設置された行政機関である。任務は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることであり、6つの重要政策課題の一つに「沖縄に関する取組」がある。

内閣府の特徴あるいは他省庁との大きな違いは、①内閣総理大臣のリーダーシップを支える中心的な存在として、官邸や特命担当大臣に直結していること（下線は筆者追加）、

¹⁾ 要求額（2,998億円）は2013年度以降で最低を更新したが、既存の沖縄振興交付金事業推進費（一括交付金）、沖縄離島活性化推進事業、沖縄子供の貧困緊急対策経費、沖縄振興特定事業推進費等の事業が引き続き実施されることに変わらない。一方、個々の政策では、各種特区・地域制度における事業追加（脱炭素・DXに係る事業）、対象地域の拡大、税制の見直し、酒税の軽減措置の見直し等が指摘されている（内閣府、2021）。沖縄振興開発金融公庫については、日本政策金融公庫への統合を含めて引き続き検討することになっている。（内閣府沖縄担当部局が2021年8月31日発表）。なお、これまでに沖縄県（2020）、内閣府沖縄担当部局（2021）による現行沖振計の総点検、沖縄経済同友会（2020）、新沖縄発展戦略有識者チーム（2020）、沖縄県（2021ab）による新振計案の検討が行われてきたが、いずれも既存の制度的枠組みを前提とした議論となっている。

②沖縄政策など総理が直接担当することがふさわしい分野（総理直轄分野）におけるプロフェッショナルとして政策を推進すること、③その際、各省より一段高い立場から企画立案・総合調整を行うこと。④内閣総理大臣によるリーダーシップの発揮とそれを補佐するために、内閣府に限り特命担当大臣が置かれていること等である（「沖縄の振興及び開発」に関しては沖縄及び北方対策担当大臣²⁾。興味深いことに、内閣府庁舎は首相官邸と地下トンネルで結ばれている³⁾。これは首相官邸と内閣府の間の密接な連携を示唆している。



出所：内閣府HP、<https://www8.cao.go.jp/okinawa/2/index.html>（2021年9月3日アクセス）

図1 内閣府沖縄担当部局機構図

内閣府の中で「沖縄の振興及び開発」を担当するのが沖縄担当部局である（図1の内閣府沖縄担当部局機構図参照）。内閣府HPによれば、内閣総理大臣と沖縄及び北方対策担当大臣の強いリーダーシップの下、「沖縄問題を担当する政策統括官と沖縄振興局が、政府全体を通じた振興策を推進するなど、沖縄に対する取組を総合的に推進」とある⁴⁾。沖縄総合事務局は、そのために設置されている国の総合出先機関である。

²⁾ 内閣府組織概要図における説明によれば、「内閣府は、内閣及び内閣総理大臣の主導による国政運営を実現するため、内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化を目指して2001年に設置された内閣総理大臣を長とする内閣の機関です。行政事務を分担管理している各省より一段高い立場から、国政上の重要な政策について企画立案・総合調整等を行っています」とある。（https://www8.cao.go.jp/jinji/saiyo/pamphlet_2021_2.pdf）。2021年9月4日アクセス

³⁾ ウィキペディアの内閣総理大臣官邸（<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%86%85%E9%96%A3%E7%B7%8F%E7%90%86%E5%A4%A7%E8%87%A3%E5%AE%98%E9%82%B8>）。2021年9月3日アクセス。

⁴⁾ 以下の説明については、内閣府HP、<https://www8.cao.go.jp/okinawa/2/index.html>参照（2021年9月3日アクセス）。

沖縄担当部局における「政策統括官（沖縄政策担当）」の業務は、内閣府設置法により以下のように定められている。

- (1) 行政各部の施策の統一を図るために必要となる次に掲げる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事。 (内閣府設置法4条1項)
 - [1] 沖縄に関する諸問題に対処するための基本的な政策に関する事項 (22号)
 - [2] [1] に掲げるもののほか、沖縄の自立的な発展のための基盤の総合的な整備その他の沖縄に関する諸問題への対処に関する事項 (23号)
- (2) 沖縄における経済の振興及び社会の開発に関する総合的な計画の作成に関する事。 (4条3項18号)

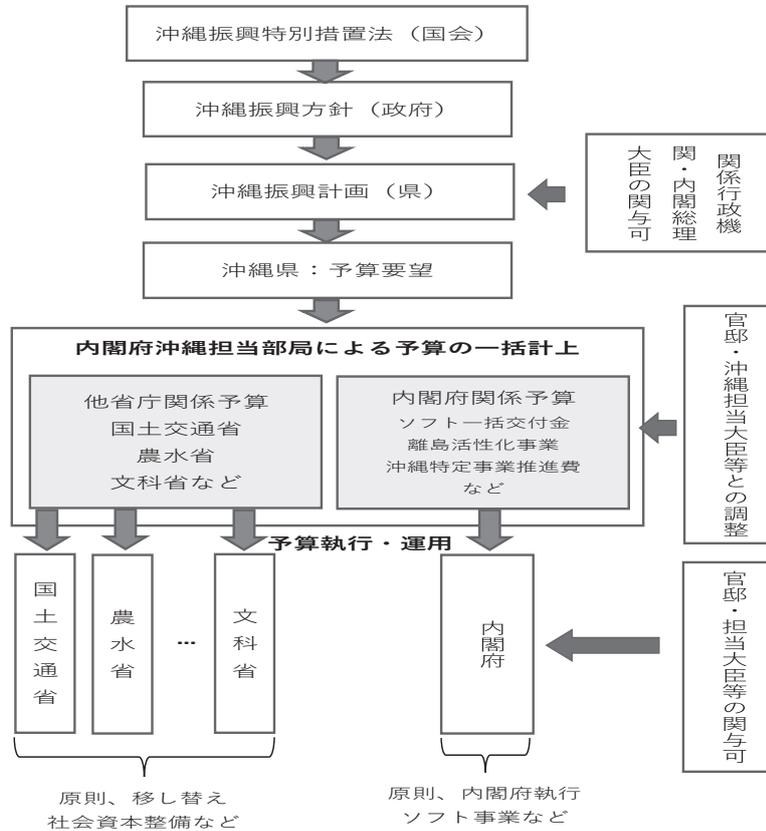
沖縄政策担当の政策統括官は、官邸や沖縄及び北方対策担当大臣と連携して、沖振法上のソフト一括交付金事業の交付要綱の他、沖振法に明記されていない予算補助の沖縄離島活性化事業、沖縄振興特定事業推進費等の内閣府管轄のソフト事業に関する制度構築において重要な役割を果たすことになる。

一方、「沖縄振興局」の業務は、内閣府設置法により以下のように定められている。

- (1) 沖縄における経済の振興及び社会の開発に関する総合的な計画（以下、「振興開発計画」という）の推進に関する事。 (内閣府設置法第4条第3項18号)
- (2) 振興開発計画に基づく事業の経費の見積りの方針の調整及び特定の経費の配分計画に関する事。 (19号) (下線は筆者追加)
- (3) (1) 及び (2) に掲げるもののほか沖縄における経済の振興及び社会の開発に関する施策に関する事。 (20号)
- (4) 沖縄振興開発金融公庫の業務に関する事。 (21号)
- (5) 沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法の規定による駐留軍用地等以外の土地に係る各筆の土地の位置境界の明確化等に関する事。 (22号)

上記(1)～(5)の中で、「沖縄振興予算」に係る重要箇所は、「(2) 振興開発計画に基づく事業の経費の見積りの方針の調整及び特定の経費の配分計画に関する事」である。内閣府沖縄担当部局の機構図をみればわかるように、他省庁とは異なり、内部部局（政策統括官・沖縄振興局）が内閣総理大臣（官邸）及び沖縄及び北方対策大臣に直結している。このことは、沖縄振興計画で行われる事業の経費見積り方針の決定、特定経

費の配分計画において官邸や沖縄及び北方対策担当大臣等の政治的な意向が反映されやすいことを示唆する。すなわち、内閣府を通じて国直轄事業や補助事業等の沖縄振興予算の一括計上を行う沖縄県は、他県に比べ官邸の意向に影響されやすいことになる。



注：予算の一括計上から執行に至る過程で「内閣府による概算要求→財務省の概算査定→財務省原案→閣議決定→国会提出・審議→予算成立」の流れがある

出所：筆者作成

図2 内閣府沖縄担当部局予算（沖縄振興予算）の一括計上及び執行の流れ

(2) 沖縄振興計画の策定から予算の一括計上・執行までの流れ

図2は、現行の沖縄振興計画の策定過程及び沖縄振興予算の一括計上から執行・運用に至る流れを示したものである。まず、国会審議により沖縄振興特別措置法が決定され、沖縄振興計画策定前に政府が「沖縄振興方針」を定め、それに基づき沖縄振興計画が県により策定される。振興計画の策定主体が現行計画より初めて県になったとはいえ、政府が「沖縄振興方針」で定めた沖縄振興の意義及び方向、振興事項の枠（沖振法第3条の2第2項の1～13）に基づき県は振興計画を策定することが求められる。県が策定した計画に対しては、同第4条第6項で関係行政機関の長が振興計画への意見を総理大臣に申し出ることができ、同第4条第7項で総理大臣は県の計画が「沖縄振興方針」に適合していない場合、県に変更すべきことを求めることができる。つまり、それ以前の振興計画同様、米軍基地の削減等で県は国の意向を超えた計画を策定することはできない。

次に同じく図2より、沖縄振興予算の一括計上から執行に至る過程について概観する。まず沖縄振興予算決定の法的根拠については、沖振法第105条第3項に「沖縄振興計画に基づく事業で政令で定めるものに要する経費については、地方公共団体その他の者に対して、予算の範囲内で、その全部又は一部を補助することができる」（下線筆者追加）とあるのみで、予算の決定ルールや積算方法は明記されていない。

沖縄振興予算決定の組織上の仕組みについては、内閣府沖縄担当部局・沖縄振興局の業務である「(2) 振興開発計画に基づく事業の経費の見積りの方針の調整及び特定の経費の配分計画に関すること」（内閣府設置法第4条第3項19号）に従い、他省庁関係予算と内閣府関係予算が一括で計上されると考えられる。ここでも、沖縄振興局の業務である、「振興計画に基づく事業の経費見積方針や配分計画」がどのようなルールに基づくのは「ブラック・ボックス」である。よって、沖振法や内閣設置法の法的制度、内閣府沖縄担当部局の組織上の構造より、沖縄振興予算の決定に官邸の意向が強く反映されることが十分想定される。この点は、予算交渉において内閣府を中継することなく、各省庁と個別に交渉する他県との大きな違いといえよう。

他県が各省庁と個別に予算交渉する際に優先されるのは官僚（霞が関）の論理である。ここで、各省庁は各県間のバランスを考慮した上で補助金額を積算する。一方、沖縄振興予算では内閣府沖縄担当部局が独自に予算を一括計上できるため、予算額の決定や配分において官邸の裁量が働きやすく、他県よりも政治に左右されやすい側面をもっている。すなわち、政治（官邸）の論理が優先する。その結果、沖縄振興の法制度上、組織上の特徴により、国と沖縄県の関係が良好であれば様々な配慮が期待されるが、そうでなければ厳しい対応を余儀なくされやすい制度構造となっている。

内閣府沖縄担当部局に一括計上された沖縄振興予算は、その後、沖縄振興一括交付金のハード事業も含めて原則、各省に移し替えられて執行されることになるが、沖縄振興一括交付金のうちソフト一括交付金のほか、沖縄離島活性推進事業(2016年度創設)、沖縄振興特定事業推進費(2019年度創設)などの内閣府が担当するソフト事業に関しては、移し替えをせず原則、内閣府が執行する。内閣府事業の予算執行に当たっては、これらの事業の実際の運用方法を定める交付要綱を内閣府が策定し、沖縄担当部局がその交付決定と運用に関する権限を有する。当然、この部分に関しても、内閣府の組織上の構造、沖振法や交付要綱等の法制度の構造より、特に内閣府管轄の事業に関しては官邸(政治)の意向が反映されることになる。よって、この構造を維持したままで、単に一括計上方式を廃止し、他県並みにしたとしても、内閣府関係予算に関しては現在と何も変わらないだろう。

2-2. 沖縄振興一括交付金事業におけるソフト一括交付金の特徴

沖縄振興一括交付金事業は、従来のハード事業を対象とする「沖縄振興公共投資交付金」

と離島振興事業や人材育成事業などのソフト事業を対象とする「沖縄振興特別推進交付金」に区分される。前者は、各府省の地方公共団体向け投資補助金のうち、沖縄振興に資するハード事業に係る補助金等の一部を高率補助のまま一括交付金化したもので、原則各省に移し替えて執行される点で従来と大きな違いはない。一方、後者は各府省への移し替えは行わずに、原則内閣府で執行する沖縄独自の制度である。交付率は10分の8以内と規定されているが、地方負担分の半分には後年度、交付税措置がなされるので実質負担は1割となる。

現行・沖振法より導入された沖縄振興一括交付金事業における沖縄振興特別推進交付金（いわゆるソフト一括交付金）の特徴は、①交付金の対象となる事業が「沖縄の特殊性に基因する事業等」となっていること（「沖縄振興特別推進交付金交付要綱」第3条）、②沖縄振興に資する沖縄の実業に即した事業を地元が「自主的な選択」に基づいて実施できることである（同要綱第2条）。

同交付要綱の別表にイ「観光の振興に資する事業等」～レ「環境の保全並びに防災及び国土の保全に資する事業等」まで17分野の事業が挙げられている他、最後のソでは、「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」とあり、沖縄の特殊事情に関するものにはソフト一括交付金を利用できることになっている⁵⁾。しかし、沖縄の特殊性に基因する事業を実際に県・市町村が自主的な選択に基づき実施できるかどうかは沖振法やソフト交付金要綱等の制度構造に依存している。

沖振法第105条の3第1項によれば、「沖縄県知事は、（途中省略）沖縄振興交付金事業計画を内閣総理大臣に提出しなければならない」とあり、第2項で「国は、（途中省略）予算の範囲内で、交付金を交付することができる」とある。沖縄振興特別推進交付金交付要綱の第4条にも同様に「内閣総理大臣は、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」とあるのみで、予算の決定方法に触れていない。同交付要綱第9条「大臣は、前条の申請を受けたときは、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たときは、交付すべき交付金の額を決定し、知事に通知するものとする」では、交付額の決定は「交付対象事業等が適正である」ことが要件となっているが、「適正」の基準については明記していない⁶⁾。一括交付金の予算額を決定するルールが存在せず、交付対象事業の交付決定の基準があいまいな状態であるということは、一括

⁵⁾ ただし、交付要綱第3条より「ア 職員人件費や旅費等の事務費、公用施設の施設整備費、修繕費、維持管理費」、「イ 保証金及び出損金」、「エ 基金の造成費」、「オ 別途国の負担又は補助を得て実施することができる事業」（県の一括交付金から町村負担分を穴埋めする支援は含まれない）等については「振興に必要不可欠である等の特段の事情が認められる場合」を除いて原則交付金を充てることはできない。「国庫補助事業等の地方負担分へ充当する事業」、「公共事業関係費をもって実施することができる事業」は、例外なく交付金を充てることはできない。

⁶⁾ なお交付決定された対象事業が完了した後に、最終的な交付額を確定する場合には、同交付要綱第15条「大臣は、前条第1項の報告（交付対象事業が完了したときの実績報告書等のこと）を受けたときは、実績報告書等の審査及び必要に応じて現地調査等を行い、その報告に係る交付対象事業等の実施結果が交付金の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合すると認めたときは、交付すべき交付金の額を決定し、知事に通知するものとする」に従うことになる。

交付金の予算額・交付決定が政府の裁量下におかれること、予算の積算根拠が必ずしも一貫しないことを示唆する⁷⁾。

島袋（2014、2017）によれば、2021年の沖振法改正前、一括交付金制度の創設に関連して、県は当初、以下の要求をしていたことが知られている。①国直轄事業を含む沖縄振興予算全額を3千億円として10年間総額固定、②沖縄振興予算全額を用途が自由な一括交付金とする、③国の厳格な用途指定と統制を行う、ひも付き補助金の「ひも」（補助要綱による統制）撤廃と補助金適正化法の適用除外⁸⁾、④国直轄事業とその予算を執行する国の出先機関（沖縄総合事務局）の沖縄県への統合（移管）。これらは沖縄振興予算自体を一括交付金化（一般財源化）することによる、国の統制力排除＝県の裁量拡大を意図したものである。

しかし、現行の沖縄振興の組織と法制度の構造をみればわかるように、一括交付金の一般財源化、補助金適正化法の適用除外はなされず、補助要綱（交付要綱）という「ひも」も付いたままである。そして沖振法、内閣府沖縄担当部局、補助要綱（交付要綱）による、予算交付及び事業採択可否の権限、国直轄事業とその予算を執行する国の出先機関・総合事務局の維持は、国による沖縄統治の手段が以前とかわらないままであることを意味している。

2-3. 沖縄振興予算の推移と積算基準の変遷

(1) 沖縄振興予算と一括交付金の推移

図3は沖縄振興予算（内閣府沖縄担当部局予算）決定額の推移を示したものである。

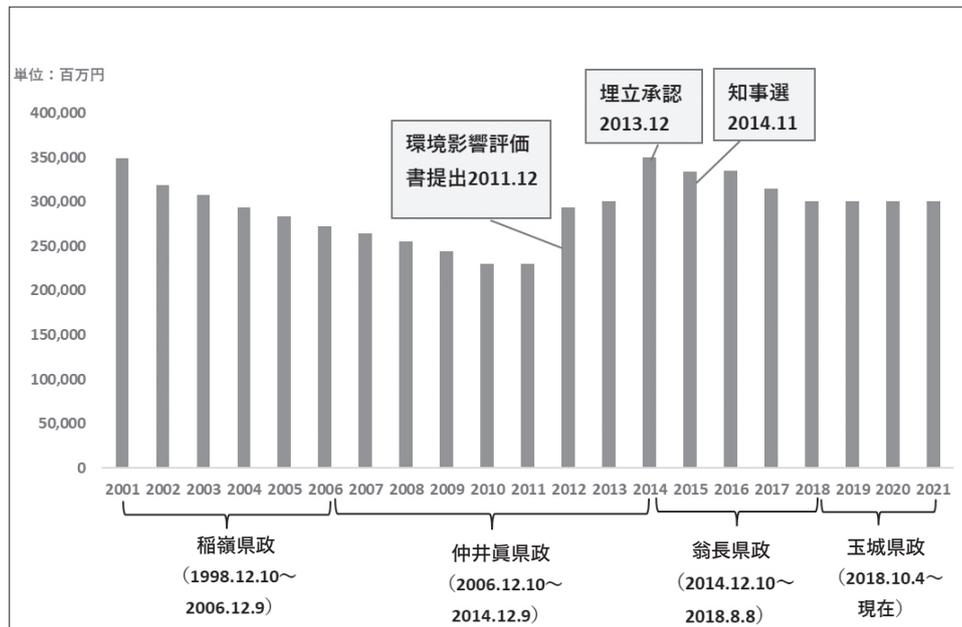
沖縄振興予算は仲井眞県政時、辺野古新基地建設に係る2011年12月の環境影響評価書提出を受け、一括交付金制度がスタートした2012年度には、前年度の2,301億円から2,937億円へ一気に27.6%増額した。2014年度予算では、2013年12月の仲井眞知事（当時）の埋め立て承認を受け、2013年度の3,001億円から500億円上積みみの3,501億円（対前年度比で16.7%増）で決着する。

一方、辺野古新基地建設に反対する翁長県政が誕生した2015年度以降の沖縄振興予算は、2015年度の3,339億円をピークに着実に低下傾向を示していくが、この流れは同じく辺野古新基地建設に反対する玉城県政の誕生以降も続いている。興味深いのは、玉城県政が誕生した2018年度から現行振興計画最終年度の2021年度にかけての沖縄振興予算は、仲井眞知事（当時）が埋め立て承認直前に政府と交わした「21年度までの3千億円台確保」という約束を辛うじて維持する3,010億円台に固定されていることで

⁷⁾ 島袋（2017）、川瀬（2018）、藤生（2019）。

⁸⁾ 補助金適正化法により、知事は大臣が報告を求めたときは遂行状況報告書を、交付対象事業が完了・廃止・未完了の場合は実績報告書の提出が義務付けられている。

ある。しかし、それから一転、新振計がスタートする2022年度の沖縄振興予算の概算要求額は、3千億円台を切る2,998億円に減額された。概算要求段階で既に3千億円台を切っている事より、最終的にはさらに減額される可能性がある。



資料：内閣府・沖縄振興予算・決算（URL: <https://www8.cao.go.jp/okinawa/3/33.html>）より作成（最終アクセス：2021年8月23日）

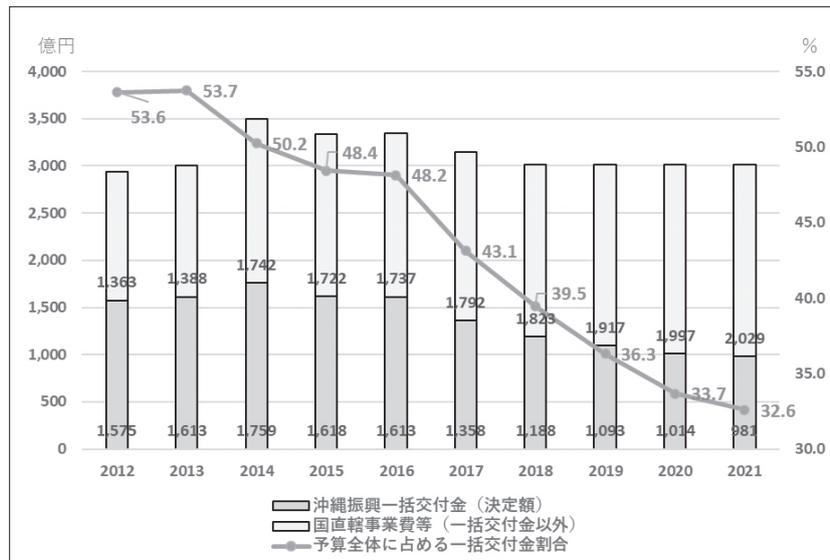
図3 内閣府沖縄担当部局予算（沖縄振興予算）の推移（当初予算ペース）

翁長県政から玉城県政にかけての沖縄振興予算減額傾向の背景には、沖縄振興予算の中で「沖縄の自主性の尊重」を最も象徴する制度である沖縄振興一括交付金の減額がある。

図4より、一括交付金制度創設当初の2012年度～2014年度にかけての沖縄振興予算全体に占める一括交付金の割合は50%台を維持していたが、翁長県政から玉城県政にかけて着実に低下傾向を示し、現行計画最終年度の2021年度には32.6%まで大きく低下したことがわかる。一括交付金額は、ピーク時である2014年度の1,759億円から2021年度は981億円へ778億円の減（7年連続減）、減少率はマイナス44%である。対照的に、一括交付金を除く国直轄事業費等は2014年度の1,742億円から2021年度には2,029億円へ、全体の予算が減額される中で287億円増（7年連続増）、増加率は16.5%となっている。

以上より、国は沖縄振興予算を減額するなかで、2021年度までの「3千億円の確保」の政治約束を「沖縄の自主性の尊重」を象徴し、県の裁量の大きい一括交付金の予算額・割合の減少と並行した国の裁量が効く国直轄事業等の予算額・割合の増加を通して行ってきたことがわかる。

沖縄振興の組織と制度の構造について



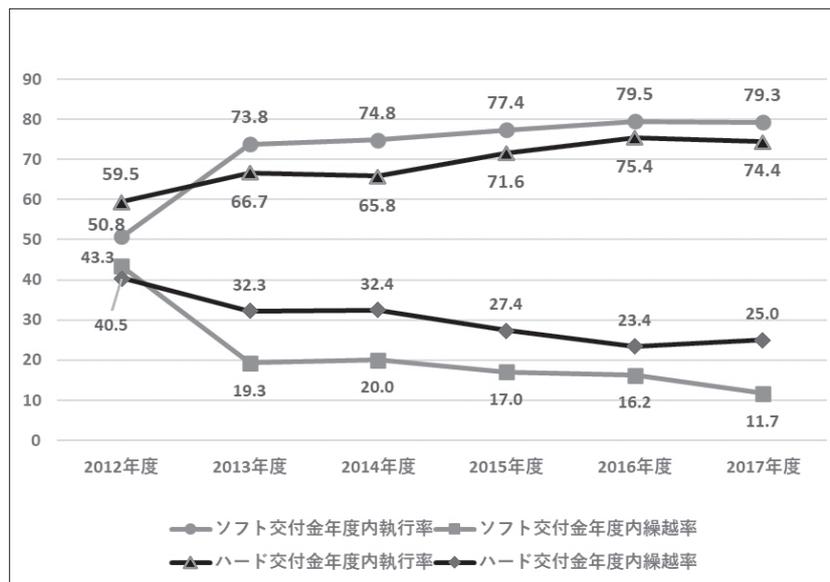
資料：図3に同じ。

図4 沖縄振興予算における一括交付金の推移（当初予算ペース）

(2) 一括交付金の減額理由と積算基準

図5は、一括交付金の当初予算額、補正予算額及び前年度繰越額の合計額（歳出予算現額）に対する年度内執行額、年度内繰越額からソフト交付金とハード交付金の年度内執行率、年度内繰越率を算出したものである（県・市町村分の合計）。

同図より明らかなのは、一括交付金は交付要綱の作成が2012年4月と遅れたこともあり、制度発足から間もない2012年度の執行率はソフト交付金50.8%、ハード交付金59.5%と低かったものの、その後は改善傾向を示し、2017年度の執行率はそれぞれ



注：各年度の総額は歳出予算現額（当初予算額、補正予算額及び前年度繰越額の合計）。

出所：松本（2017）、藤生（2019）より作成。

図5 一括交付金の執行率・繰越率の推移（%）

れ79.3%、74.4%まで上昇したということである。なお、ソフト交付金の執行率は、2018年度に初めて80%を超え、2020年度の執行率は84.1%と当初から大きく改善している⁹⁾。しかし、その裏で、執行率改善と逆行する形で一括交付金の額と沖縄振興予算全体に占める割合は減り続けている。

2017年度まで政府が減額の理由として多用してきたのが、繰越額や不用額が多い年度内執行率の低さである。しかし、同年度にソフト交付金の積算基準については新たな方法が示されて以降、減額の理由は一貫していない。例えば、2017年度のソフト交付金の概算要求段階での内閣府の積算基準は一括交付金の繰越率と県内の他の国庫支出金の繰越率を比較する新たな基準が用いられ、予算編成段階で財務省はそれを全国の他の事業において3年間で生じた繰越率を比較する方法を用いて減額した¹⁰⁾。

2018年度と2019年度の予算については、概算要求段階で執行率は問題とされず、使途が定まっている国直轄事業を優先にして積み上げ、予算編成段階では事業の継続性や前年度の実施状況等を踏まえて総合的に勘案し、必要な経費を積み上げた結果、減額したという¹¹⁾。

2020年度予算の概算要求では、内閣府は、一括交付金はその性質上、厳密な積み上げに馴染まないとした上で、沖縄振興一括交付金に下記の新たな積算基準を用いている¹²⁾。

以下の式で求められた約95億円を2019年度の一括交付金額1093億円から増額要求したのが2020年度概算要求額となる¹³⁾。なお、概算要求額の計算に下記の式が用いられるならば、左辺1項目の割合は常に1未満（上式では0.126）になることが想定されるため、2項目がプラスでも、次年度概算要求額は前年度要求額を下回る可能性が高い¹⁴⁾。

$$\left(\frac{2018 \text{ 年度概算要求額} - 2018 \text{ 年度の実際}の \text{ 予算額}}{2019 \text{ 年度概算要求} \cdot \text{ 県要望額} - 2018 \text{ 年度の実際}の \text{ 予算額}} \right) \\ \times (2020 \text{ 年度予算における 県の 要望額} - 2019 \text{ 年度当初 予算額}) \\ = 0.126 \times 753 \text{ 億円} \approx 95 \text{ 億円}$$

⁹⁾ 『沖縄タイムス』2021年8月29日。

¹⁰⁾ 藤生（2019）、p.155。以下の説明についても同様。

¹¹⁾ 前掲注10。『琉球新報』2019年8月31日。

¹²⁾ 前掲注10を元に作成。

¹³⁾ 2020年度における沖縄振興一括交付金の実際概算要求額は1,187億円、決定額は1,014億円であった。

¹⁴⁾ 2020年度の沖縄振興一括交付金の概算要求額1,187億円は、2019年度の同要求額1,253億円を下回っていた。

一方、2020年度の一括交付金の査定に関して、財務省担当者は「これまでの継続事業、新規事業の過去数年の伸び率の平均で算定している」と説明しているが、一括交付金の減額が続く現状では、継続・新規事業の伸び率平均は必ずマイナスになるだろう¹⁵⁾。つまり、内閣府、財務省の積算方法のいずれも一括交付金の減額傾向から抜け出せない仕組みになっている。

以上、一括交付金の減額理由や積算方法の変遷をみてきた。ここで重要なことは、一括交付金予算額算出において一貫した積算根拠がないということである。内閣府沖縄担当部局への一括計上方式における組織上の仕組み（官邸が予算に直接・間接に関与できる仕組み）だけでなく、沖振法や一括交付金の交付要綱等に予算額決定のルールが明示されていないことから、予算決定における政府の裁量は大きい。

この点に関連して興味深いのは、ソフト一括交付金を補完・代替する沖縄振興特定事業推進費創設の初年度である2019年度における執行率（執行額を補正後の予算額で除して算出した割合）が12.8%と低く、繰越率（翌年度繰越額を補正後の予算額で除して算出した割合）が83.7%と高かったことである¹⁶⁾。執行率の値は一括交付金の初年度である2012年度のソフト交付金執行率の50.8%を大きく下回り、繰越率の値は同ソフト交付金の繰越率43.3%を大きく上回る割合である。それにも関わらず、後述のように、特定事業推進費は2019年度～21年度に増額し続け、2021年度の対19年度増加率は183%となっている。

3. ソフト一括交付金を補完・代替する補助事業

3-1. 北部振興事業、沖縄離島活性化推進事業、沖縄振興特定推進事業の予算推移

沖縄振興予算では、様々な政策や制度に対して予算が配分されているが、そのうち自由度が高いといわれてきたソフト一括交付金を代替あるいは補完する主な制度として北部振興事業費、2017年度より始まる沖縄離島活性化事業費、2019年度より始まる沖縄振興特定事業推進費がある。以下では、これら3つの補助事業の予算の推移を概観し、ソフト一括交付金との比較を行う。

北部振興事業は、1995年9月の少女暴行事件後に始まる「沖縄米軍基地所在市町村に関する懇談会」（1996年8月）事業に次いで、「普天間飛行場の移設に係る政府方針」（1999年12月28日閣議決定）別紙2「沖縄県北部地域の振興に関する方針」に基づき2000年度より開始された事業である¹⁷⁾。以来、2000年度～2021年度の21年間に渡り、その名称

¹⁵⁾ 『沖縄タイムス』2019年12月22日。

¹⁶⁾ 屋良朝博「沖縄振興特定事業推進費等に関する質問主意書」（質問第17号、2020年1月27日提出）に対する政府答弁書（2021年2月5日、内閣衆質204第17号）。

¹⁷⁾ 北部事業開始前の1999年12月17日開催の第14回沖縄政策協議会において、概ね10年間で1000億円の「特別の予算措置」、非公共500億円は「北部振興事業制度」を創設し、市町村事業を中心に強力な支援を行う等の内閣官房長官発言があった。（<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/staff/hokubusinkou-top.html>）。沖縄県HP、2021年8月29日アクセス。

を変えながら沖振法に法的根拠をもたない北部振興事業の予算補助が続いている¹⁸⁾。

一方、沖縄離島活性化促進事業費、沖縄振興特定事業推進費は比較的新しい制度であり、その開始年度（それぞれ2017年度、2019年度）は、一括交付金の減額が始まる2015年度以降となる。この2つの事業も、沖振法に基づく法律補助の一括交付金制度とは異なり、沖振法に法的根拠をもたない予算補助である。北部振興事業は、辺野古新基地建設に向け北部12市町村・北部広域市町村圏事務組合（北部12市町村で組織される¹⁹⁾）を対象としたものであるのに対し、沖縄離島活性化促進事業費は沖縄の離島を含む18市町村が対象となっている²⁰⁾。双方に本部町、伊江村、伊是名村、伊平屋村が含まれていること等を考慮すると、両事業で県内41市町村のうち25市町村（全体の6割）を網羅する。空白地帯の残り中南部16市町村を穴埋めし、更に25市町村を上塗りした上で県を除く全41市町村に対象地域を拡大したのが2019年度より始まる沖縄振興特定事業推進費である。

なお、北部振興事業のうち特に非公共事業を行う「沖縄北部連携促進特別振興事業」、沖縄離島活性化事業、沖縄振興特定事業推進費の事業内容をみる限り、ソフト一括交付金事業と大差がない。例えば、離島活性化推進事業の交付要綱の交付目的をみれば、ソフト一括交付金交付要綱・別表の「タ 離島の振興に資する事業等」、「レ 環境の保全並びに防災及び国土の保全に資する事業等」、「ソ 沖縄の地理的及び自然的特性その他の特殊事業に基因する事業等」（下線、筆者追加）と重なっていることより、本来、特別に離島活性化事業のような制度を新設する必要性がない²¹⁾。仮にこれまで、一括交付金による県の離島対策が不十分であったならば、県と離島地域との話し合いの中で予算配分の改善等をすればよいだけの話である。あるいは一括交付金の予算額自体が不足していれば、増額すればよい。また沖縄振興特定事業推進費の交付対象事業は、ソフト一括交付金対象事業である「沖縄の振興に資する事業であって、沖縄の特殊性に基因するもの」に①機動性要件（迅速・柔軟性）、②先導性要件・広域性要件を追加したものであるが、そのうち②については一括交付金の市町村特別枠の配分条件にもあるものである。①の機動性要件についても、これまでの交付対象事業を見る限り、一括交付金で十分対応可能な事業のように思われる。

¹⁸⁾ 2000年度より始まる北部振興事業は、2000年度～2009年度は沖縄北部特別振興対策事業費（非公共）と沖縄北部特別振興対策特定開発事業推進費（公共）、2010年度～2011年度は沖縄北部活性化特別振興事業費（非公共）、沖縄北部活性化特別振興対策特定開発事業推進費（公共）、2012年度～現在は沖縄北部連携促進特別振興事業費（非公共）、沖縄北部連携促進特別振興対策特定開発事業推進費（公共）とその名称を変えながら現在まで続いている。

¹⁹⁾ 金武町、恩納村、宜野座村、名護市、本部町、伊江村、今帰仁村、大宜味村、東村、国頭村、伊是名孫、伊平屋村の12市町村。

²⁰⁾ 与那国町、竹富町、石垣市、多良間村、宮古島市、南大東村、北大東村、久米島町、渡名喜村、座間味村、渡嘉敷村、粟国村、伊江村、本部町（水納島）、伊是名村、伊平屋村、南城市（久高島）、うるま市（津堅島）の18市町村。うるま市は津堅島、南城市は久高島、本部町は水納島に係る事業が対象となる。

²¹⁾ 「沖縄離島活性化推進事業費補助金交付要綱」第2条（交付の目的）によれば、「補助金は、沖縄の離島が我が国の領海及び排他的経済水域（EEZ）等の保全等に重要な役割を担っている一方で、厳しい自然的社会的条件に置かれていることに鑑み、……」とある。

よって、制度の運用次第でこれらの事業はソフト一括交付金でも十分対応可能な事業となりうる。逆に、今後これらの事業予算が拡大する一方で一括交付金予算が減少し続ければ、ソフト一括交付金の対象事業はこれらの事業に次第に代替され、一括交付金の制度自体が空洞化していく可能性がある。

後述のように、ソフト一括交付金の制度が予算決定後の枠配分を、県と市町村の協力の下、民主的かつルールに基づき行う、透明度の高い公平・平等な制度であるのに対し、上記3事業（北部振興事業、離島活性化事業、特定事業推進費）において予算の枠配分は政府の裁量下にあり、県に介入の余地はない。

表1は、2016年度～2021年度の各事業の予算決定額の推移をみたものである。

まずこの間に、一括交付金の減額とは対照的に3事業の中で予算が減額されたものはない。北部振興事業については2016年度～2018年度は51億で同額だが、続く3年間は60億に増額されている。沖縄離島活性化促進事業は2016年度～2020年度まで毎年度増額（2021年度は同額）、沖縄振興特定事業推進費も毎年度増額している。

これら3事業予算の増加額は2016年度の51億から2021年度の160億へ212%の増加率となっているのに対し、同期間における沖縄振興一括交付金はマイナス39.2%の減少率となっている。沖縄離島活性化促進事業の2021年度の対2017年度の増加率は37%増、同期間における同一一括交付金はマイナス27.8%減、沖縄振興特定事業推進費の2021年度の対2019年度増加率は183%増に対して同期間における同一一括交付金はマイナス10.3%となっている。数値を見る限り、一括交付金制度に代わる制度導入を通じて、毎年度着実に一括交付金から北部振興事業、離島活性化推進事業、特定事業推進費への予算の代替が進んでいることがわかる。

表1 沖縄振興特定事業推進費、北部振興事業費、沖縄離島活性化促進事業費の推移(当初予算ベース)
単位：百万円

	沖縄振興特定事業推進費	北部振興事業費			沖縄離島活性化促進事業費	計
		沖縄北部連携促進特別振興事業（非公共）	沖縄北部連携促進特別振興対策特定開発事業推進費（公共）	小計		
2016年度	—	2,572	2,572	5,144	—	5,144
2017年度	—	2,572	2,572	5,144	1,080	6,224
2018年度	—	2,572	2,572	5,144	1,153	6,297
2019年度	3,000	3,450	2,619	6,069	1,200	10,269
2020年度	5,500	3,450	2,619	6,069	1,480	13,049
2021年度	8,500	3,450	2,619	6,069	1,480	16,049

資料：内閣府・沖縄振興予算・決算（URLは<https://www8.cao.go.jp/okinawa/3/33.html>）より作成（2021年8月23日アクセス）

一括交付金予算の持続的減少と並行した北部振興事業、離島活性化推進事業、沖縄振興特定事業推進費の予算増額は、一括交付金の減額が続くことによる市町村配分額の減少や県と市町村の間の配分割合について市町村からの不満を生み出す一方、残る3事業による予算獲得を促し、各市町村が県よりも国との良好な関係を重視するインセンティブにもなりうる。一方、政府からみれば、県を通さない予算により、国との関係が良好な首長らの要望に応えることができるようになる。

このことは、沖振法に基づく法律補助に依らない「レント」（上積み予算）としての予算補助の創出を通じた政府の裁量拡大につながる。その結果、一括交付金を通じた県と市町村の間の良好な協力関係は歪み、代替予算獲得のために国の意向に従う市町村が増えることになるだろう。この傾向は、県内の保守系首長の間では既に顕著である²²⁾。今後、国が裁量を有する予算の獲得に多くの市町村が誘導されればされるほど、県と市町村の協力関係により枠配分を行う、透明度・公平性・平等性の高い一括交付金制度がますます空洞化する。その結果は、県と市町村の間の分断につながるだろう。

3-2. ソフト一括交付金と沖縄振興特定事業推進費の制度比較

表2は、沖縄振興特別推進交付金（ソフト一括交付金）と沖縄振興特定事業推進費の制度をいくつかの項目について比較したものである。

(1) 法令上の根拠

沖縄振興特別推進交付金（ソフト一括交付金）は沖振法の第105条の2から第105条の4に根拠が明記された法律補助である。この条項には、沖縄振興交付金事業（ソフト交付金事業とハード交付金事業から成る）の事業計画、交付金の交付、基金の詳細が記されている（ソフト交付金の対象事業については、特に第105条の2の第2項第2号イ〜ルに明記）。

一方、2019年度の沖縄振興予算から新規計上された沖縄振興特定事業推進費に関しては、「沖縄振興特別措置法の基本理念の下に、ソフト一括交付金を補完し、特に沖縄の自立的発展に資する事業であって、機動性を持って迅速、柔軟に対応すべきものを推進する市町村向けの予算²³⁾」である。つまり、法律補助ではなく沖振法の理念を根拠とした予算補助とのことである。法律補助ではないということは、この制度が国会による

²²⁾ 2019年度沖縄関係予算に関して、前与那国町長・外間守吉氏の要請で沖縄離島活性化事業が5千万円、渡具知武豊名護市長の求めで北部振興事業（ソフト）が約9億円増えたとの報道がある（『沖縄タイムス』2018年12月23日）。前うるま市市長・島袋俊夫氏は、2019年度に始まる沖縄振興特定事業推進費の創設前、国に市町村の事業が評価された場合には、県を通すよりも速やかに予算が獲得できる可能性への期待に言及している。また「まだ一括交付金の恩恵を十分に受けていないと考えている自治体にとってはいい制度だ」と歓迎した（『沖縄タイムス』2018年12月24日）。県内保守系首長でつくる「チーム沖縄」は、2020年度沖縄関係予算について、独自に特定事業推進費の増額を要望するなど、県と市町村間の足並みに乱れが生じた（『沖縄タイムス』2019年12月22日）。

²³⁾ 宮腰光寛・沖縄担当大臣（当時）の2018年12月21日の記者会見での発言（https://www.cao.go.jp/minister/1810_m_miyakoshi/kaiken/2018/1221kaiken.html、内閣府HP、2021年8月26日アクセス）。

表2 制度としての沖縄振興特別推進交付金と沖縄振興特定事業推進費の比較

項目	沖縄振興特別推進交付金 (ソフト一括交付金)	沖縄振興特定事業推進費	相違
(1) 法令上の根拠	あり（沖縄振興特別措置法に明記された法律補助）	なし（沖振法の基本理念に基づく予算補助）	×
(2) 担当省庁	内閣府	内閣府	○
(3) 制度創設に関する県の要望	あり（県が制度提案）	なし（政府主導）	×
(4) 交付(補助)対象者	県・全市町村	全市町村・民間企業	△
(5) 交付の目的	沖縄の振興に資する事業等を自主的に選択することにより沖縄の実情に即した事業を実施	沖縄の直面する課題に迅速、柔軟に対応するための事業の実施	×
(6) 交付対象事業	沖縄の振興に資する事業及び沖縄の特殊性に基因する事業（要綱・別表のイ～ソ） ※市町村向け配分枠のうち特別枠に沖縄振興特定事業推進費の②先導性要件・広域性要件に相当するものあり	ソフト一括交付金対象事業のうち①機動性要件(多様な地域課題・政策課題に対応するため迅速・柔軟に対応する必要がある事業等)、②先導性要件(他の市町村にも広げていくことが望ましい事業)又は広域性要件(事業の効果が当該市町村にとどまらず広域に及ぶと見込まれる事業)を満たすもの	△
(7) 予算総額決定の法的根拠（ルール）	なし	なし	○
(8) 県と市町村、市町村間の予算配分ルール	あり（ルールに基づき透明性・公平性・平等性確保）	なし（政府の裁量）	×
(9) 交付率(補助率)	10分の8以内	10分の8以内	○
(10) 事業計画の作成・提出	あり（県知事は事業計画を作成し、大臣に送付）	なし	×
(11) 成果目標の設定・達成状況の評価・報告	あり	あり	○
(12) 成果目標・成果目標の達成状況の公表義務	あり（県のHP上に掲載）	なし	×

資料：「改正沖縄振興特別措置法」、「沖縄振興特別推進交付金交付要綱」、「沖縄振興特定事業推進費市町村補助金交付要綱」、「沖縄振興特定事業推進費民間補助金交付要綱」等により作成

新たな法律の制定を経ずに、政府内部の判断のみで設計された制度であり、多様な視点からこの制度が適切なものであるか否かについてのチェックが制度創設時に十分なされなかったことを意味する。この点については、先の北部振興事業、沖縄離島活性化推進事業等も同様である。

(2) 担当省庁

担当省庁は双方とも内閣府となっている。このことは、双方の予算額と配分の決定を内閣府が同時に行えること、その際、官邸の影響（政治の影響）を受けやすい組織上の

構造を内包していることを意味する。沖縄離島活性化事業も同様であり、ソフト事業(非公共事業)の大部分を内閣府が担当する北部振興事業も同様である。

(3) 制度創設に関する県の要望

一括交付金は「国と県が活発に意見交換した末にスタート」した制度であるのに対し、沖縄振興特定事業推進費は2018年度夏の概算要求段階では盛り込まれていなかったのが2018年9月の知事選での玉城デニー氏の当選後に創設された急ごしらえの制度といわれている²⁴⁾。

制度の運用面の改善についても、一括交付金は県と市町村が一丸となり制度の創設時に尽力してきたことが知られている²⁵⁾。例えば、制度運用における「国の縛り」を決定づける交付要綱については、国とのぎりぎりの調整により、一括交付金の基金化や人件費への補填などへの活用を「但し書き」によって認めさせ、県の意向を十分に反映させたものとした²⁶⁾。一括交付金制度の創設当初、内閣府幹部は「県の要望に沿って自由度の高い画期的な制度をつくった」と述べており、県の意向に沿った要綱になったことを明らかにしている²⁷⁾。

一方、沖縄振興特定事業推進費の制度創設の経緯について宮腰光寛沖縄担当大臣(当時)は、「沖縄県内の市町村、あるいは自民党の沖縄振興調査会などでの議論、あるいは地元要請なども踏まえて、今回、推進費を新たに設けることにした」²⁸⁾と述べているが、県の関与・要望、県との調整の形跡は見当たらず、市町村との議論、地元要請も内輪の特定市町村・団体等に偏っているものと推察される²⁹⁾。

(4) 交付(補助)の対象者

一括交付金は県と市町村を交付対象としている。県と市町村の関係については、知事と市長村長で構成される沖縄振興会議により予算の県分と市町村の配分枠を決定できるだけでなく、県と市町村の間話し合いで当初配分の変更も可能である³⁰⁾。また計画

²⁴⁾ 『琉球新報』2018年12月23日。日本経済新聞では、沖縄の建設大手の幹部による一括交付金の「市町村の事業が減れば、中小の建設業が影響を受ける」との意見を紹介した上で、「この減少を補う形で今回初めて創設されたのが「沖縄振興特定事業推進費」であり、「与党系候補が敗れた2018年9月知事選の結果を踏まえたと思われる」との見解を示している(2018年12月22日)。また知事選で与党が推す候補を応援していた県内首長らはいかに一括交付金が削られ、行政運営に影響がでているかを力説し、「国との関係改善で増える」と支持を訴えていた(『沖縄タイムス』2018年12月23日)。

²⁵⁾ 『琉球新報』2012年4月21日。

²⁶⁾ 『沖縄振興特別推進交付金交付要綱』第3条第1項(1)に反映されている。

²⁷⁾ 『琉球新報』2012年4月21日。

²⁸⁾ 前掲注23(宮腰光寛・沖縄担当大臣(当時)の2018年12月21日の記者会見での発言)。

²⁹⁾ 『沖縄タイムス』2018年12月24日、『沖縄タイムス』2019年12月22日。

³⁰⁾ 『沖縄振興会議設置規程』第2条第1項。同条第2項によれば、議長は知事、副議長は市長会会長及び町村会会長を充てることになっている。第3条の(協議の対象事項)では「沖縄振興特別推進交付金の県及び市町村分の配分の決定に関する事項」が挙げられている。

作成・申請に関しては、県が交付申請時に事業計画を提出するが、その際、県が市町村分の事業計画を取りまとめて国に提出する仕組みとなっている³¹⁾。事後評価に関しても県が市町村分の事業計画の事後評価を取りまとめて国に報告することになっている。制度運用における県と市町村の間は一体不可分の協力関係にあることがわかる。

一方、沖縄特定事業推進費では、県が介在する余地は全くない。補助対象者は県内市町村と民間企業であり、県は含まれていない。この点について、県を交付対象外とすることで、「政府は県への締め付けを強めながら、市町村への反発を和らげる手段を手にした」との指摘や「いろいろ理由を付けて、野党系首長の自治体には交付しないこともできるのではないか」という自民党関係者の声も制度創設前にあったようである³²⁾。

このような考え方が表明されるのは、この制度の特徴が、県内北部市町村限定の「北部振興事業」、県内離島地域限定の「沖縄離島活性化促進事業」同様、予算枠の配分において一括交付金制度のように県と市町村との話し合いで形成されるルールが存在せず、透明性・公平性・平等性が確保されていないこと＝政府の裁量が大きいことがある。

(5) 交付の目的

一括交付金制度における交付金の交付目的は「沖縄の振興に資する事業等を自主的に選択して作成した（途中省略）事業等の実施に要する経費に充てるため、国が沖縄県に交付金を交付することにより、沖縄の実情に即した事業の的確かつ効果的な実施を図ること」にある（「交付要綱」第2条、下線は筆者追加）。沖振法の理念「沖縄の自主性を尊重」に沿ったものであることがわかる。

一方、沖縄振興特定事業推進費の交付目的は「沖縄の直面する課題に迅速、柔軟に対応するための事業等の実施に要する経費に充てるため」、国が市町村及び民間事業者に補助金を交付することにより、「沖縄の実情に即した事業の的確かつ効果的な実施を図ること」にある（「沖縄振興特定事業推進費市町村補助金交付要綱」第2条、「沖縄振興特定事業推進費民間補助金交付要綱」第2条）。

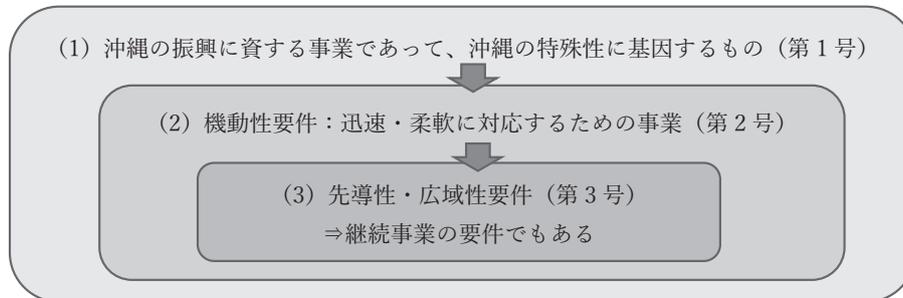
両者の違いは、①「自主的選択」の有無。一括交付金が事業の「自主的選択」を明記しており、沖振法の理念「沖縄の自主性の尊重」に沿ったものであるのに対し特定事業推進費は「迅速、柔軟に対応するための事業」が重視されている。しかも、対象事業が「迅速、柔軟」か否かを決めるのは政府である。②前者が、国が県に交付するのに対し、後者は国が直接、市町村や民間事業に交付することにある。

³¹⁾ 県は市町村向けに「沖縄振興特別推進市町村交付金交付要綱」（2021年5月7日施行・同年4月1日から適用）を作成している。

³²⁾ 『琉球新報』2018年12月23日。

(6) 交付対象事業

図6は、「沖縄振興特定事業推進費市町村補助金交付要綱」に基づき、特定事業推進費の補助金交付対象事業を示したものである。



注：交付対象事業は（１）、（２）、（３）のいずれにも該当するもの（同時に満たす）
出所：「沖縄振興特定事業推進費市町村補助金交付要綱」を参考に筆者作成。

図6 沖縄振興特定事業推進費市町村補助金の交付対象

同交付要綱第4条によれば、図の（１）～（３）を同時に満たす事業が特定事業推進費の交付対象となる。そのうちの（１）「沖縄の振興に資する、沖縄の特殊性に基因する事業」は、ソフト一括交付金の交付対象事業と同じ要件である（第3条第1号）。また（３）の先導性・広域性要件は、一括交付金の交付要綱上は明記されていないが、一括交付金の市町村配分における特別枠にそれと同様な事業（効果が広域に波及する事業、他市町村でも実施可能なモデル性の高い事業）がある（沖縄振興特別推進市町村交付金特別枠配分実施要綱）。よって、特定事業推進費と一括交付金の事業を分ける条件は、（２）の機動性要件（迅速・柔軟に対応するための事業）のみとなる³³⁾。

この違いは、ソフト一括交付金の予算が「事前に計画のある事業（交付金事業計画）」＋「継続的な事業」を前提としている一方、沖縄振興特定事業推進費の予算が、用途未確定の「来年出てくるであろう事業を想定」した「一定の枠的な予算（一定の厳格な積み上げにはなじまない事業）」＋「継続的な事業」から生じる³⁴⁾。

このうち、両者の第2項目「継続的な事業」について一括交付金、特定事業推進費の間に大きな相違があるようにはみえない。よって、少なくとも特定事業推進費の「継続的な事業」に関する部分に関しては、一括交付金で対応しても問題ないように思われる。なお、特定事業推進費の予算が年々、拡大していく背景には、機動性要件を満たす事業

³³⁾ そのためか、特定事業推進費の交付要綱には、一括交付金の交付要綱の「事業計画の作成・提出」（第5条）、「事業計画の変更等」（第6条）に相当するものが存在しない。「沖縄振興特定事業推進費民間補助金交付要綱」によれば、企業向け補助金の交付対象の要件も市町村同様である（ただし、市町村における要件（１）と（２）が、企業向け要綱では（１）のア（沖縄振興に資する、沖縄の特殊性に基因するもの）とイ（機動性要件）に入っている。

³⁴⁾ 宮地毅・元内閣府政策統括官の「第200回国会沖縄及び北方問題に関する特別委員会第3号」2019年11月27日における答弁。

が次年度以降、「継続的な事業」として自動的に追加されていくことにより、本来、一括交付金で計画的に行える事業がそれに代替されていくことがある。

特定推進事業の第1項目に相当する機動性要件についても、一括交付金の制度運用に「機動性要件」を追加すればよいだけの話である。ただし、「一定の厳格な積み上げにはなじまない」この機動性要件が本当に必要な要件であるのかについては吟味が必要となるだろう。

(7) 予算総額決定の法的根拠（ルール）

双方ともない。一括交付金については既に述べたように、沖振法第105条の3第2項で「国は、沖縄県に対し、…沖縄振興交付金事業計画に基づく事業等の実施に要する経費に充てるため、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」(下線筆者追加)とあり、沖縄振興特別推進交付金交付要綱の第4条にも同様に「内閣総理大臣は、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」とあるのみで、予算の決定方法に触れていない。

一方、特定事業推進費はそもそも法律補助ではないことより、沖振法に予算の裏付けが明記されていない。特定事業推進費補助金交付要綱の第4条第4項に「補助金は、予算の範囲内において交付するものとする」とあるだけである。いずれにせよ、双方の年度予算の概算要求額は内閣府を通じて決定されることから、組織上も法制度上も、官邸の意向が反映されやすい構造となっている。

(8) 市町村間の予算配分ルール

沖縄振興特別推進交付金（ソフト一括交付金）については、まず①沖縄振興会議で沖縄県と市町村間の配分が決まり、次いで②沖縄振興市町村協議会で市町村間の配分が決定される³⁵⁾。

①の県と市町村間の配分については、2021年度に関しては、慣例的にまず県分5：市町村分3が機械的に配分された後に、市町村事業の必要額を考慮して県から市町村へ調整額（2021年度は36億円）が移し替えられる（結果、2021年度は504億円の予算のうち県は279億円で55.4%、市町村は225億円で44.6%となっている³⁶⁾。

②の市町村間配分については、まず総額を基本枠と特別枠に配分する（2021年は総額225億円のうち基本枠180億円、特別枠45億円）。基本枠180億円の市町村間配分については、41億円を均等割として各市町村に配分し、残り（2021年度は180億円－41億円

³⁵⁾ 沖縄振興会議は、県と市町村の対等な協議の場として2012年1月に設置された。県知事と県内41市町村長で構成される。

³⁶⁾ 一括交付金の減額による市町村への影響を軽減するために、必要額や調整額という形で県から市町村への補填が行われようになったのは一括交付金減額が始まる2015年度以降である（藤生、2019）。

＝139億円)を各種指標(人口、面積の基本指標と財政力加算、離島等加算、人口減少加算、高齢者人口加算、年少人口加算からなる配慮指標からなる)を用いて配分する³⁷⁾。

特別枠は沖縄振興特別推進市町村交付金特別枠配分実施要綱(2013年4月1日制定)に基づき審査の上、採択される³⁸⁾。特別枠については、ソフト一括交付金の制度創設の翌年度(2013年度)に創設されたものであり、対象となる事業としてこれまで、①効果が広域的に波及する事業、②他市町村でも実施可能なモデル性の高い事業、③基本配分枠でも対応が困難だが、優先して対策を講じる必要がある事業³⁹⁾、④他市町村間と連携した事業などがある⁴⁰⁾。2020年度には、市町村間での公平性を期すため「特別枠配分実施要綱」が改正され、それまでの採択実績に応じた加点式配分から、実績がない市町村や採択実績の合計額が7億円以下の市町村の申請事業にも加点されるようになった⁴¹⁾。なお、上記①～④のうち、①は沖縄振興特定事業推進費の広域性要件に、②は推進費の先導性要件に相当するものである。よって、沖縄振興特定事業推進費の制度にはあって、一括交付金制度に欠けているものがあるとすれば、「機動性要件」のみということができる。しかし、前述のように、「機動性要件」についても、一括交付金制度の運用改善(交付要綱の改正等)により十分対応可能と考えられる。

図7と8は、それぞれ2021年度のソフト一括交付金(225億円)と2019年度～2021年7月累計の特定事業推進費(113.7億円)の市町村間配分を示している。両者を一見してわかるのは、ソフト一括交付金の市町村間配分に大きな偏りがないのに対し、特定事業推進費の市町村間バランスは特定の市に偏っていることである。ソフト一括交付金では、41市町村中最も大きな割合を占める那覇市でも11.6%にすぎないが、特定事業推進費では沖縄市のみで42.8%、那覇市30.7%、八重瀬町9.2%、宜野湾市5.4%、うるま市5.3%、名護市5%の6市合計で全体の98.4%を占めており、29市町村には全く配分されていない⁴²⁾。

予算配分を巡るソフト一括交付金と沖縄振興特定事業推進費の違いは以下のように整理できる。まず第1に、一括交付金では「県の主体性の尊重」が沖縄振興会議・沖縄振興市町村協議会での県と市町村間の話し合いと明確なルール形成において確保され

³⁷⁾ 市町村配分額＝基本枠＋特別枠＝(均等割＋(基本指標割＋配慮指標割))＋特別枠となる。ここで、基本指標割＝(基本枠－均等割)×(基本指標による85%)、配慮指標割＝(基本枠－均等割)×(配慮指標による15%)。基本指標による85%の内訳は、人口(95%)＋面積(5%)であり、人口に大きく左右される。一方、配慮指標による15%の内訳は財政力加算(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%)となっており財政力の弱い離島地域、過疎地域に配慮したものとなっている(沖縄県町村会『自治おきなわ』2021年4月号、No.460)。

³⁸⁾ 各年度の配分実績については沖縄県町村会広報誌『自治おきなわ』の4月号を参照されたい。

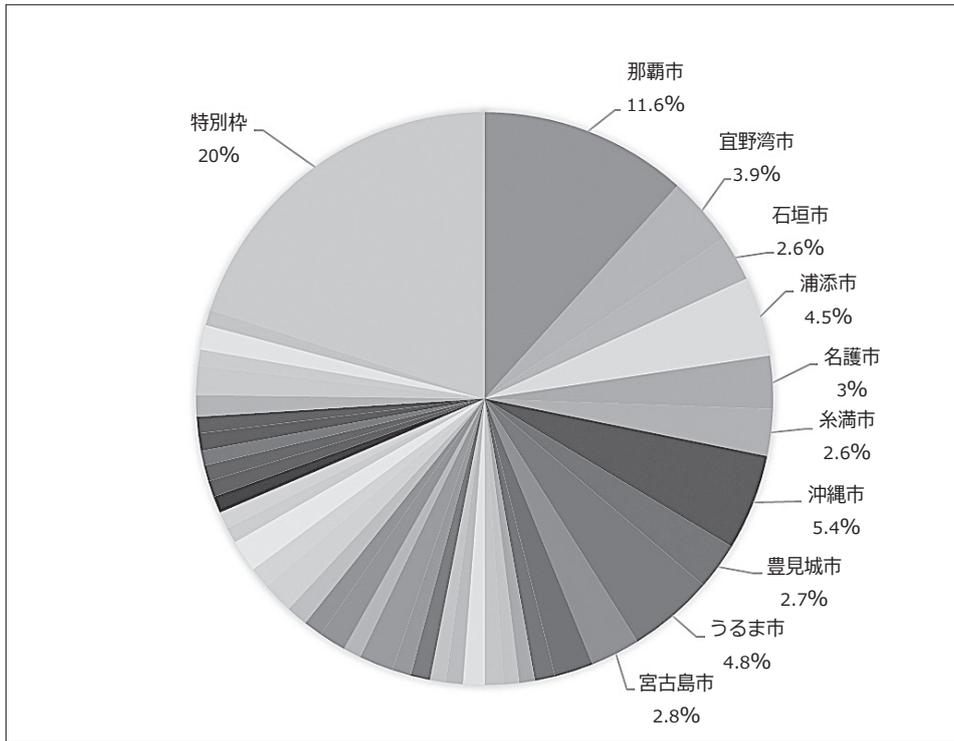
³⁹⁾ 『琉球新報』2013年5月6日

⁴⁰⁾ 『宮古毎日新聞』2016年2月2日

⁴¹⁾ 『八重山日報』2020年1月31日

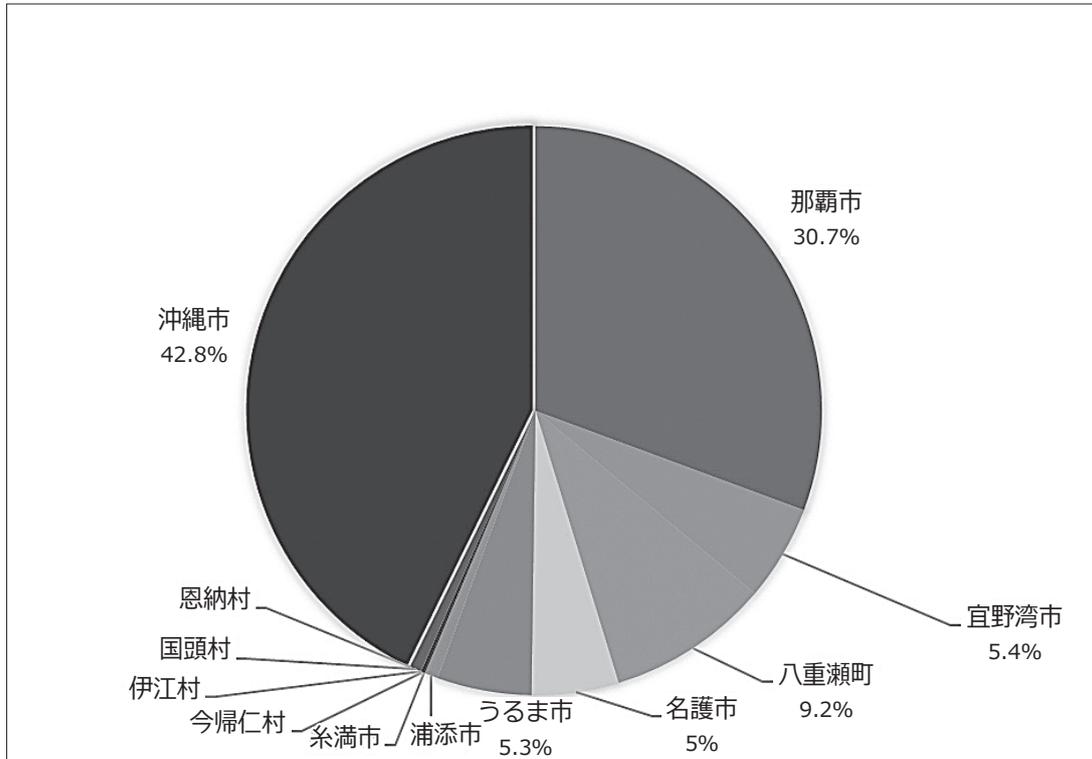
⁴²⁾ 沖縄振興特定事業推進費の2019年度～2021年度第2回交付決定(7月2日)の市町村と民間事業者への交付決定額139.6億円のうち、113.71億円(81.4%)が市町村に、残り25.92億円(18.6%)が民間事業者へ配分されている。

沖縄振興の組織と制度の構造について



資料：沖縄県町村会『自治おきなわ』2021年4月号、No.460、pp.12-15より作成

図7 2021年度・ソフト一括交付金の市町村配分割合 (%)



注：図8は2019年度～2021年度7月8日（第2回交付）までの交付決定額（市町村配分）。
資料：内閣府「沖縄振興特定事業推進費補助金の交付決定について」より作成。

図8 沖縄振興特定事業推進費交付決定額の市町村別配分 (%)

ている。そのためソフト一括交付金の予算枠配分には、透明性・公平性・平等性が確保されている。一方、特定事業推進費で予算枠配分は政府の裁量によって決まるため、透明性・公平性・平等性が確保されない。

第2に、上述の一括交付金の制度構造上、各市町村あるいは特定地域（北部等）が、個別に政府に掛け合い、特別な配慮あるいは上積み予算（いわゆる政治的なレント）を求めるインセンティブあるいは個別に市町村・地域が抜け駆けするインセンティブがない。一方、特定事業推進費にはある。

第3に、ソフト一括交付金の減額は即、県のみならず各市町村の配分額にも影響を及ぼすために制度上、県と市町村の協力関係が重要となる。そのため、2021年度1月に開催された沖縄振興会議では、2022年度以降も県と市町村が一丸となって一括交付金の継続を要請することが確認されている。他にも例えば、一括交付金の県と市町村の間の配分、市町村間配分については「事業の進捗状況等を勘案し、年度途中においても柔軟に対応する」ことが沖縄振興会議・沖縄振興市町村協議会で確認されている。これにより、市町村間の配分額が融通され、不用額の圧縮と有効活用につながることになる⁴³⁾。一方、特定事業推進費にはこのような県と市町村間、市町村間が協力するメカニズムがない。

第4に、一括交付金には、事業効率を高めるための分業関係が県と市町村間に存在する。例えば、①広域的なサービス水準の確保が必要な事業（各市町村実施では非効率な事業）、②財政規模のメリットで事業費の抑制が見込まれる事業（例として待機児童対策事業、離島住民の交通コスト負担軽減事業）、③専門性、高度な技術力、専門的な能力を必要とし、県にノウハウ等がある事業（例、特殊病害虫特別防除事業、紅ハブ毒ヒト抗毒素の実用化事業）に関しては県が担当することになっている⁴⁴⁾。一方、特定事業推進費に県と市町村間の分業関係はない。

(9) 交付率（補助率）

双方とも10分の8以内の高率補助となっている。これについては、沖縄離島活性化事業も同様である。一方、北部振興事業（非公共）は10分の8と明記されている（「以内」がない）。

(10) 事業計画の作成・提出

一括交付金では、事業計画の作成と提出が義務付けられている（交付要綱第5条）。市町村分の事業計画については県が取りまとめて国に提出する仕組みとなっている。一方、

⁴³⁾ 沖縄県のHP、<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/okinawa-shinkokaigi.html>。2021年8月26日アクセス

⁴⁴⁾ 前掲注43。

特定事業推進費は、補助対象事業に機動性要件（迅速・柔軟に対応）を設けているため交付要綱に一括交付金の「事業の作成及び提出」、「事業計画の変更等」に相当するものがない。なお離島活性化事業は、市町村が交付申請時に事業計画を国に提出するが、その際、県の関与はない。北部振興事業は、市町村による交付申請事業の選定に当たり北部広域市町村圏事務組合が調整を行い、これも県の関与はない仕組みとなっている。

(11)と(12) 成果目標の設定・達成状況の評価・報告と公表義務

一括交付金、特定事業推進費共に対象事業の成果目標の設定、成果目標の達成状況の評価、国への報告を義務付けている（一括交付金の市町村分の事業計画の事後評価については県がとりまとめて国に報告することになっている）。両者の違いは、達成状況の公表義務の有無である。一括交付金は義務付けされているが、特定事業推進費にはない。離島活性化事業は、事業の実施状況に関する客観的な指標設定（交付要綱第5条第3項）とこの指標による達成状況の検証・公表・国への報告が義務付けられている（同第22条）。よって、特定事業推進費は、制度の透明性という意味では、より後退しているといえよう。なお、いずれの制度も、県や市町村による事後評価に国が関与する点は同様である。北部事業に関しては、市町村が自主的に成果目標を設定し、達成状況の公表義務はない。

4. 非公式かつ政治的な「制度」形成を促す沖縄振興体制

4-1. 沖縄振興体制とは何か？

ここまでみてきた沖縄振興の組織と制度の特徴はどのように表現できるだろうか？

島袋（2014）によれば、「沖縄振興体制」とは、基地問題の非争点化を確実にする「利益還元政治」の装置である。具体的には「政治的ボスによる庇護、利益供与とその見返りが密接に結びつき、義理・コネ、恩顧による利益還元政治であり」、政治的機会主義と恩顧主義をはびこらせている。川瀬（2018b）は、沖縄振興一括交付金制度のうち特にソフト交付金について、「政府がその気になれば基地をめぐる「取引」の手段として利用可能な仕組み」であると指摘している。

いずれも、沖縄振興の組織と制度から構成される「沖縄振興体制」には、「制度」上の欠陥があるという認識である。そしてその「欠陥」で重要なのが、①制度運用において政府裁量を可能にする仕組みとそれが生み出す沖縄振興の政治経済化、②その結果もたらされる「沖縄の主体性の尊重」の軽視＝県裁量の最小化といえよう。

既に述べたように、制度上の一定の制約はあるものの、ソフト交付金は県・市町村による主体的な事業選択が可能だけでなく、県主導の下、県・市町村間、市町村間の配分方法・運用について民主的かつ公平・公正・平等な制度を自ら構築している。よって、法律補助のソフト一括交付金を持続的に減額する一方、それを代替する形で国が直接、法律に

よらずに市町村に補助金交付する北部事業、離島活性化事業、特定事業推進費等の予算を増額していくことは、沖縄振興における政治領域を拡大しながら、県・市町村間の協調体制の破壊とソフト一括交付金制度の空洞化を可能にする。その結果が、政府裁量の拡大(振興予算の政治経済化)と「沖縄の主体性の尊重」の軽視=県の裁量の最小化である。

4-2. 沖縄振興体制が促す非公式「制度」形成の可能性

(1) 共同予想の形成

「制度」は、法律等に基づく外生的なルールとしての「制度」と人々の予想・期待(信念)から内生的に生起する均衡としての「制度」に大別できる(青木、2003)⁴⁵⁾。沖縄振興に関していえば、沖振法や補助要綱、内閣設置法等の法律が外生的な「制度」であり、これらの外生的「制度」や沖縄振興の組織の構造的仕組みを背景に、ゲームのプレイヤーである政府の行動(戦略)と県内の人々(県・市町村・利益団体等)の行動(戦略)の相互作用がもたらす共同予想・期待(信念)が人々の行動を拘束する内生的な「制度」(均衡)を形成する可能性がある。

ここでは、一括交付金制度を巡る政府の行動(一括交付金減額と並行した代替補助事業の予算額増加)が市町村間の予算獲得における戦略に及ぼす影響について考えてみよう。

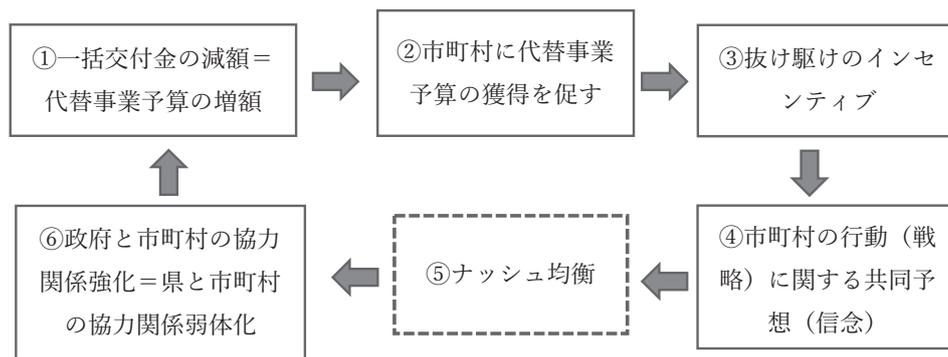
図9は、「利益還元政治」の主体である政府が、一括交付金制度の空洞化(県裁量の最小化や県・市町村間協力関係の脆弱化)を目的に新設した沖縄振興特定事業推進費等の法律に依らない予算補助(上積み予算=政治的レント)を通じて、県内市町村(プレイヤー)にレント・シーキングを促す内生的な政治「制度」を生み出す可能性を示したものである。

辺野古新基地建設に反対する前翁長県政以後、2015年度より2021年度に至るまで一括交付金の減額が続いてきたが、重要なのはそれと並行して、それ以前から存在する北部振興事業に加えて、2016年度より沖縄離島活性化事業、2019年度より沖縄振興特定事業推進費等の沖振法に明記されていない予算補助事業が設立され、一括交付金の減額を代替してきたことである(図9の①)。このうち、県内全市町村を対象とする沖縄特定事業推進費に関しては、県関係者から「辺野古で対立する県と市町村の分断を狙ったものだ」との疑念や県政与党関係者の「基地政策など国と歩調を合わせる市町村には恩恵を与え、反発する自治体は冷遇する。露骨なアメとムチで沖縄の自治をないがしろにするものだ」との批判がある⁴⁶⁾。

しかし、前掲図8でみたように、これまでの配分額を見る限りは、沖縄市(保守系首長)のアリーナ建設等に特定事業推進費の42.8%が配分される一方、「オール沖縄」勢力

⁴⁵⁾ 様々な制度概念については、North (1990)、Aoki (2001)、Greif (2006)、Guala (2016) 参照。

⁴⁶⁾ 『沖縄タイムス』2021年9月5日。



出所：筆者作成

図9 レント・シーキングを促す内生的な政治経済「制度」の形成

の首長的那覇市にも30.7%の配分がなされている。この点に関して那覇市関係者は、「予算に色はない。無駄な箱物ではなく重要な施設で、メニューがあれば使うのは当然だ」と述べている⁴⁷⁾。

一方、現状では、沖縄振興特定事業推進費を利用している市町村は12市町村に限定され、その割合も大きく偏っている（図8）。しかし、ソフト一括交付金が減額を続ける中で、代替事業の予算が今後も増加し続けるならば、財源不足の市町村は那覇市のように利用できる補助金としてこれらを当然、利用することになるであろう（図9の②）。よって、推進費に対する様々な批判があったとしても、「抜け駆けのインセンティブ」により今後、推進費を利用する市町村は増えていく可能性が高い（図9の③）⁴⁸⁾。自民幹部は、このような状況を「オール沖縄への配分で、予算を政治的な立場に左右されず平等に交付しているとの姿勢を政府はうまく打ち出している」と解説した上で、「今後も真綿で首を絞めるように玉城県政の裁量を狭くしていこう」とその本音を明らかにしている⁴⁹⁾。

今後、一括交付金の減額による財源不足と特定事業推進費のような代替事業予算の増額が続くことにより、推進費のような代替事業を利用する市町村が増え続けたとする。毎年度、繰り返されるこのゲームから県内市町村の行動（戦略）に対する共同予想・期待（信念）が形成されていくことになる（図9の④）。つまり、どの市町村も財源不足を補うため代替補助金を利用する戦略をとるとの予想・期待が共有され、どのプレイヤー（市町村）も自らの戦略（代替予算の獲得）を変えるインセンティブをもたない状況（ナッシュ均衡）が生み出されることになる。このことは、市町村の選択が拘束されることを意味する。その結果、現在、12市町村に留まっている推進費利用の全41市町

⁴⁷⁾ 『沖縄タイムス』2021年9月5日。

⁴⁸⁾ ゲーム理論のフォーク定理によれば、無限に繰り返される非協力ゲーム（囚人のジレンマなど）では、地域共同体の社会規範を通じて互いに協力することが均衡解になるが、共同体の外に何らかの活路を見出せる場合にはこの均衡は崩れ再び囚人のジレンマに戻るようになる（バナジー&デュフロ、2020）。

⁴⁹⁾ 『沖縄タイムス』2021年9月5日。

村への拡大（図9の⑤）と並行した県と市町村の間の協力関係の有名無実化・崩壊が進行するだろう（図9の⑥）。政府は、沖振法に依らない不安定な予算補助の上積み（レント）を通じて、各市町村にレント・シーキングを促し、各市町村との間の強固な政治的協力関係を構築することが可能になる。

(2) 政府と市町村の同時手番ゲーム

図10は、一括交付金性制度を巡る政府と市町村のゲームを示したものである。政府の本音としては、県の自主性が一定程度尊重され、県と市町村間の協力関係を促す一括交付金制度を廃止したいが、市町村の一括交付金への強い支持のため、現状では継続せざるをえないとしよう。それでは、どのような条件の下であれば、政府は一括交付金制度を廃止できるのであろうか。

ゲームのプレイヤーは政府と市町村、政府の戦略は一括交付金制度を「継続」するか、「廃止」するか、市町村の戦略は一括交付金制度を「支持」するか「不支持」かであり、数値はそれぞれの利得を表している。

		政府	
		継続	廃止
市町村	支持	(4, 2)	(X, -1)
	不支持	(0, 0)	(Y, 4)

出所：筆者作成

図10 一括交付金制度を巡る市町村と政府のゲーム

まず第1に、政府が一括交付金制度を「継続」、市町村が一括交付金制度を「支持」のケースでは、市町村は制度継続より大きな恩恵をうけるため利得4、政府は市町村の反発を避け市町村から一定の支持を得ることができるため利得2とする。

第2に、政府が「継続」、市町村が「不支持」のケースでは、政府の「継続」意思があるにもかかわらず市町村が制度を「不支持」するメリットはないので市町村の利得0、政府にもメリットはないため利得0とする。

第3に、政府が「廃止」、市町村が「支持」のケースでは、政府の制度「廃止」に対する市町村の制度「支持」の利得をここではXとしている。このXの大きさ(政府の「廃止」に対する市町村の制度「支持」からの利得)は一括交付金に代わる補助事業の予算規模とその運用内容(使い勝手等)に依存するだろう。一方、市町村が制度「支持」を表明する中で、政府が一括交付金制度を「廃止」することによるメリット(政府裁量拡大等)からデメリット(反発等)を差し引くと後者が大きくなると考えられるので、ここでは政府の利得を-1としている。

第4に、政府が「廃止」、市町村が「不支持」のケースでは、政府の制度「廃止」に対する市町村の制度「不支持」の利得をここではYとしている。このYの大きさ（政府の「廃止」に対する市町村の制度「不支持」からの利得）は、やはり一括交付金に代わる補助事業の予算規模と内容に依存するだろう。一方、市町村が一括交付金制度「不支持」を表明する中で、一括交付金制度を「廃止」することは市町村と政府の利害を一致させることにより、政府の利得は大きくなる。ここでは、4としている。

この同時手番ゲームで鍵を握るのは、XとYの関係である。政府の制度「廃止」に対する市町村の制度「支持」の利得（一括交付金制度の自由度の高さや県・市町村の協力関係等から得られる利得等）が市町村の制度「不支持」の利得（政府裁量の大きい、一括交付金に代わる補助金に依存した場合の利得等）を上回る場合、すなわち、 $X > Y$ ならば、唯一のナッシュ均衡（市町村：一括交付金「支持」、政府：「継続」）が決まる。この場合、一括交付金制度は維持されるだろう。

一方、 $X < Y$ のケース、すなわち市町村の制度「不支持」の利得が制度「支持」の利得を上回るケースでは、ナッシュ均衡は2つとなる（①市町村：一括交付金「支持」、政府：「継続」と②市町村：一括交付金「不支持」、政府：「廃止」）。同時手番ゲームでは、この2つの均衡のうち、どの均衡に落ち着くのかは、ゲーム内で決められない。

政府が今後も辺野古新基地建設に執着し、県内政局を政府が有利なように運びたいのであれば、一括交付金制度を空洞化させると同時に政府の裁量が大きく、機動性要件を用いて事前計画なしでも臨機応変に利用できる使い勝手の良い沖縄振興特定事業推進費のような制度の範囲を拡大することにより、制度「廃止」の際に市町村の利得が $X < Y$ になるよう誘導するだろう。これは図9で示した、レント・シーキングを促す内生的な政治経済「制度」形成のケースである。そのためにも、保守系首長の自治体だけでなく、多くの市長村に推進費の利用を促すことは、一括交付金を空洞化させていく上で政府の合理的かつ重要な戦略となる。

(3) 政府と市町村の逐次手番ゲーム（サブゲーム完全均衡）

図10の同時手番ゲームでは、複数のプレイヤー（政府と市町村）が事前に相手がどの選択をするのかわからない状態で同時に行動を選択するケースを扱っている。その結果、 $X > Y$ ならば、唯一のナッシュ均衡（市町村：一括交付金「支持」、政府：「継続」）が決まるが、 $X < Y$ のケース、すなわち市町村の制度「不支持」の利得が制度「支持」の利得を上回るケースでは、ナッシュ均衡は2つとなる。

図11は、政府が先手、市町村が後手の展開形ゲーム（逐次手番ゲーム）を扱っている。ここではまず政府が先手、市町村が後手のケースを考えてみる。図11を後向き帰納法（バックワードインダクション）を用いて解いていくと、 $X < Y$ （市町村の制度「不支持」

の利得が制度「支持」の利得を上回る) の場合、同時手番ゲームとは異なり、唯一のナッシュ均衡である政府:一括交付金制度「廃止」、市町村:制度「不支持」が導かれる。一方、 $X > Y$ の場合は唯一のナッシュ均衡である政府:「維持」、市町村:「支持」が導かれる。政府が先手、市町村が後手の展開形ゲームの鍵を握るのは X と Y のうちどちらが大きいかであり、同時手番ゲームのように $X < Y$ のケースでも複数均衡にはならない。

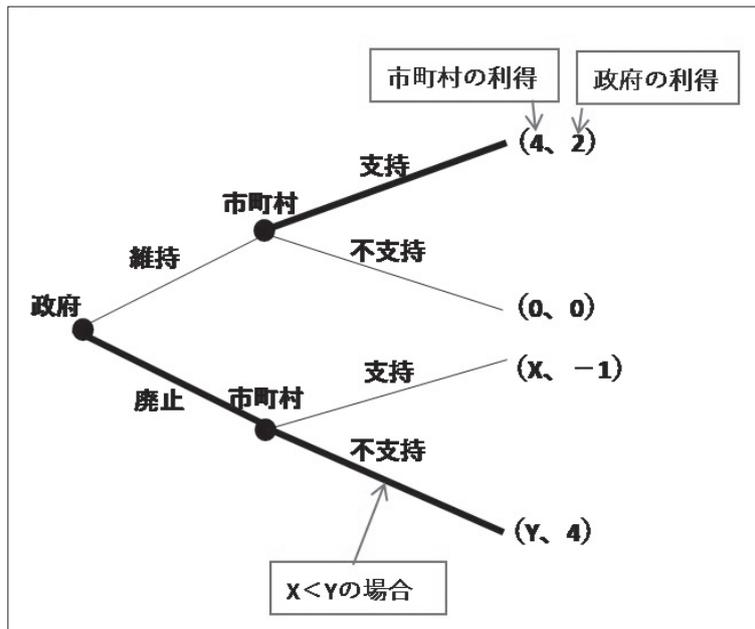


図11 展開形ゲームでみた一括交付金制度廃止のケース（政府先手）

次に、図12で市町村が先手、政府が後手のケースを考えてみよう。同様に、後向き帰納法を用いて解いてくと、市町村が制度を「支持」し、政府が制度を「維持」した場合の市町村の利得4を、市町村が制度を「不支持」し、政府が制度を「廃止」した場合の市町村の利得 Y が上回る場合 ($Y > 4$)、制度が「廃止」され、逆の場合 ($Y < 4$)、制度は「維持」されることがわかる。なお、図12の市町村先手のケースで、 $Y > 4$ は、図11の政府先手における $Y > X$ よりもハードルは高いと考えられる。というのは、利得4は図12で市町村が一括交付金制度を「支持」し、政府が制度を「維持」した場合の市町村の利得であるのに対し、利得 X は図11で政府が制度を「廃止」した場合の市町村の制度「支持」の利得であるからである。よって、展開ゲームにおいて政府は後手（図12）よりも先手（図11）を取る可能性が高い。

図12において、仮に $Y > 4$ ならば、唯一のナッシュ均衡である市町村:不支持、政府:廃止が導かれる。逆に $Y < 4$ ならば、唯一のナッシュ均衡である市町村:支持、政府:維持が導かれる。以上より、どちらが先手、後手でも、一括交付金制度継続の鍵を握るのは Y の利得の大きさであることがわかる。政府の立場からみれば、市町村の一括交付金制度に対する信頼度を低下させ、一括交付金制度が廃止された場合でも市町村の制度

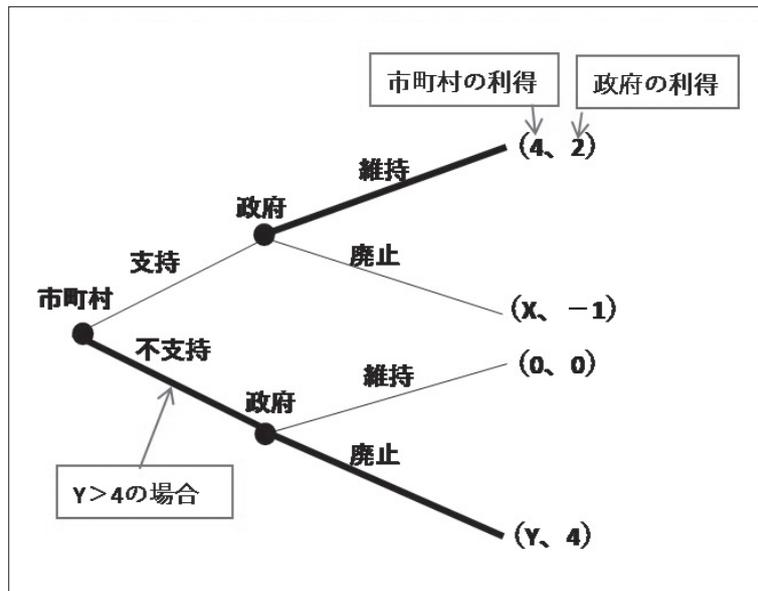


図12 展開形ゲームでみた一括交付金制度廃止のケース（市町村先手）

「不支持」の利得が大きくなるよう誘導できればよい。一方、市町村の一括交付金制度「支持」の利得が「不支持」の利得を上回り続けるならば、制度は存続し続けるだろう。

5. 結び：沖縄振興の未来

沖縄振興の組織と制度からなる現行「沖縄振興体制」の基本的枠組みは、2022年度以降も維持されそうである。このことは、他県に比べ経済振興における政府裁量が大きく、政治化しやすい基本構造が今後も続くことを意味する。

それでは将来的な「沖縄振興体制」の方向性については、どのような選択肢が考えられるだろうか。まず第1の選択肢は、現行体制の維持である。その背景には、「復帰」以降、約半世紀に渡って続いてきた既存枠組みの変更に対する漠然とした不安、現行制度から利益を得ている勢力の抵抗等が考えられる。前者に関しては、予算の一括計上方式、高率補助制度、一括交付金制度、税制優遇措置等、様々な制度が相互依存関係にある「制度的補完性」から、例えば、一括計上方式を止めることが他の制度に及ぼす影響への懸念等があるだろう。もちろん、現行体制維持のケースでは、これまで考察してきた課題もそのまま維持されることになる。

第2の選択肢は、第1の選択肢（現状維持）と対極の選択肢である。川瀬（2018ab）が提案しているもので、時限立法の沖振法を延長せず、基地負担と「取引」したように見なされかねない一括交付金制度を廃止する一方、「軍用地跡地利用法」⁵⁰⁾の内容充実と基地完全撤去まで恒久法化するというものである。県内離島や過疎地域等の条件不利地域自治体については、沖振法第115条で適用除外となっている過疎法や離島振興法等のソフト事

⁵⁰⁾「沖縄県における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」。

業を利用すればよいとのことである。

しかし、この案の問題点は、沖縄振興予算による基地と振興の「取引」について①辺野古新基地建設と②既存の米軍基地が同じ次元で議論されていることである。ここまでみてきたように、沖縄振興予算や一括交付金の増額、あるいは減額と並行した内閣府管轄の代替事業予算（北部振興事業、離島活性化事業、特定事業推進費等）の増額は、主に新基地建設を巡る政府の戦略であり、既存基地に関するものではない。しかも、仮に、沖振法が延長されなくても、名護市の事例が示すように、辺野古新基地建設を巡る防衛相予算による基地と振興の「取引」はより歪な形で続けられるだろう⁵¹⁾。

さらに、この案に従えば、振興体制廃止後も、既存の在沖米軍基地が生み出し続ける外部不経済（基地が在るゆえの都市機能・交通体系・土地利用上の不利益、基地経由の汚染物質の処理等）や基地の高い機会費用を補填することはできない。すなわち、米軍基地から派生する「社会的事情」は存在し続けることになる⁵²⁾。これは「軍用地跡地利用法」、過疎法、離島振興法では解決できない問題である。

第3の選択肢は、よって、川瀬（2018ab）の案にプラスして、既存米軍基地の「社会的事情」から派生する外部不経済、機会費用等を補填する正当な予算を毎年度、何らかの名目で確保することである（島袋、2014）。

第4の選択肢は、川瀬（2018ab）が指摘する、基地と振興の「取引」を可能にする「沖縄振興体制」の制度上の欠陥を是正することである。そもそも、基地負担と「取引」したように見なされかねない制度上の欠陥の責任は、県民自身ではなく、そのような制度設計をした政府自身が負うべきものである。基地負担の不平等（外部不経済と機会費用等）を固定したまま、制度の平等化（全国一律）を図る前に、まずは「取引」を可能にする、政府裁量の大きな「制度」の是正を行うことが基本であろう。例えば、沖振法や補助要綱等に沖縄振興予算決定のルールを明記することで「利益還元政治」のインセンティブをなくし、不必要な政治介入を避ける仕組みを導入すること等が考えられる。

沖縄に他県と異なる制度を設けることに関しては、振興における「沖縄の特殊事情」のうち、「歴史的事情」の見直しが重要となる⁵³⁾。沖縄には生来、国際法上の「人民の自己決定権」があり、それは政府によって与えられる類のものではない。沖縄が元々、日本とは異なる琉球国という独立国であったこと、その主権が1879年の「琉球処分（琉球併合）」により奪取され、日本に強制的に編入された歴史を「歴史的事情」に明記した上で、国民

⁵¹⁾ 2018年2月の名護市長選で、辺野古新基地建設に反対する稲嶺氏を破り、事実上、新基地建設を容認する渡具知氏が勝利することにより、それまで中断されていた防衛相の再編交付金約30億円の交付がその後、再開された。

⁵²⁾ 内閣府HPによれば、「社会的事情」とは「国土面積の0.6%の件度に在日米軍専用施設・区域の70.3%が集中。脆弱な地域経済」とある(<https://www8.cao.go.jp/okinawa/etc/about.html>)。2021年9月18日アクセス。

⁵³⁾ 内閣府HPによれば、「歴史的事情」とは「先の大戦による苛烈な戦禍」とある（前掲注52）。

に周知することが求められる⁵⁴⁾。

一方、ここまでいくつかの選択肢を示したが、民主主義が多数決原理によっている限り、「最大多数の最大幸福」（功利主義）により、これまでのように人口約1%の県民の意思は無視され続け、ここで議論した選択肢の多くは実現困難なまま既存米軍基地固定化と新基地建設が続けられる可能性が高い。よって、問題解決の本質は、日本政府だけでなく、米軍基地の沖縄への集中により「最大多数の最大幸福」を享受し続けている日本人の植民地主義にある⁵⁵⁾。「最大多数の最大幸福」を基準とする少数者を犠牲にする「公共性」の理念の組み換えは可能であろうか。

今後は、そのような点も含め、様々な観点から様々な選択肢について議論喚起した上で、沖縄振興の方向性について決定していく必要があるだろう。

参考文献・資料

- 阿部浩己（2015）「人権の国際的保障が変える沖縄」島袋純・阿部浩己編『沖縄が問う日本の安全保障』岩波書店
- Aoki, Masahiko（2001）Towards a Comparative Institutions Analysis, Cambridge, MA: MIT Press.（瀧澤弘和・谷口和弘訳『比較制度分析に向けて』NTT出版、2001年）
- 藤生将治（2019）「沖縄振興一括交付金の現状と論点」『立法と調査』No.417
- 藤生将治（2020）「沖縄振興特定事業推進費をめぐる動向と論点」『立法と調査』No.424
- Greif, Avner（2006）Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade, New York: Cambridge University Press.（岡崎哲二・神取道宏監訳、有本寛ほか訳『比較歴史制度分析』NTT出版、2009年）
- Guala, Francesco（2016）Understanding Institutions, Princeton University Press（瀧澤弘和監訳・水野孝之訳『制度とは何か 社会科学のための制度論』慶應義塾大学出版会）
- 自民党沖縄振興調査会（2021）『新たな沖縄振興に向けて（提言）』8月3日
- 川瀬光義（2018a）「沖縄振興一括交付金の構造」『彦根論叢』No.419（2月）
- 川瀬光義（2018b）『基地と財政 沖縄に基地を押しつける「醜い」財政政策』自治体研究社
- 松本大瑚（2017）「平成29年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No.385

⁵⁴⁾ 阿部（2015）によれば、かつて琉球国は「従属的な二重朝貢国家」とはいえ、琉米修好条約（1854年）、琉仏修好条約（1855年）、琉蘭修好条約（1859年）を結ぶ国際条約の主体として存在しており、国際法的には「永続的住民、確定した領域、実効的政府、他国と外交関係を取り結ぶ能力という国家の要件を有する独立した主権的存在であった」。「琉球処分＝琉球併合」以降の沖縄経済の軌跡については、宮城（2020a）も参照されたい。

⁵⁵⁾ 野村（2019）。

- 宮城和宏 (2018a) 「沖縄経済の成長、生産性と「制度」に関する一考察」『地域産業論叢』第14集 (沖縄国際大学大学院)
- 宮城和宏 (2018b) 「沖縄経済の成長と生産性に関する実証分析」宮城和宏・安藤由美編『沖縄経済の構造 現状・課題・挑戦』東洋企画
- 宮城和宏 (2020a) 「沖縄経済の軌跡」沖縄国際大学経済学科編『沖縄経済入門第2版』東洋企画
- 宮城和宏 (2020b) 「ゲーム理論と行動経済学で考える米軍基地問題」沖縄国際大学経済学科編『沖縄経済入門第2版』東洋企画
- 内閣府 (2021) 「新たな沖縄振興策の検討の基本方向について」
- 内閣府沖縄担当部局 (2021) 『沖縄振興の現状と課題－沖縄振興計画総点検結果 (ロジックモデル等に基づく現状分析)－』3月
- 中西正司・上野千鶴子 (2003) 『当事者主権』岩波新書
- 野村浩也 (2019) 『増補改訂版 無意識の植民地主義 日本人の米軍基地と沖縄人』松籟社
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, UK and New York: Cambridge University Press.
(竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)
- 沖縄経済同友会 (2020) 『新・沖縄振興計画2022～日本の宝、世界の宝、優しさあふれる島々を目指して～』11月26日
- 沖縄県 (2020) 『沖縄21世紀ビジョン基本計画 (沖縄振興計画) 等総点検報告書』3月
- 沖縄県 (2021a) 『新たな沖縄振興のための制度提言』4月
- 沖縄県 (2021b) 『新たな振興計画 (素案)』5月
- 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』科学研究費助成事業研究成果報告書 (6月)
- 新沖縄発展戦略有識者チーム (2020) 『新沖縄発展戦略：新たな振興計画に向けた提言』3月
- バナシー, アビジット・V & エステル・デュフロ (2020) 『絶望を希望に変える経済学 社会の重大問題をどう解決するか』日本経済新聞社

