

沖縄及び北方政策の課題

第一特別調査室 まつい かずひこ
松井 一彦

1. はじめに

政府及び国会は、これまで長年に渡り沖縄及び北方領土問題に取り組んできている。しかしながら、沖縄においては、昭和47年の沖縄の本土復帰から35年が経過した今日でも、沖縄の経済振興及び基地問題は解決されていない。他方、我が国固有の領土である北方領土についても、昭和20年のソ連による北方領土の不法占拠から既に61年が経過したにもかかわらず、日露間で北方領土の帰属問題を解決し、平和条約を締結するという外交課題は未解決のままである。国会では、本問題に関し様々な論議が行われているが、それについては別に譲り、本稿では、今後取り組むべき主要な政策課題について述べてみたい。

2. 沖縄の経済振興問題

沖縄は我が国最南端に位置する島しょ県であり、東京、大阪、名古屋といった大消費地から地理的に遠いというハンディを負っている。そのため、特に製造業などの第2次産業が弱く、沖縄経済は観光業などの第3次産業及び財政に大きく依存している。沖縄の一人当たりの県民所得は平成17年度平均で208万円で、依然全国最下位であり、全国平均の7割程度にすぎない¹。また、失業率は平成17年度平均で7.9%で、若年者に限れば13.2%であり、全国平均の2倍近くに上っている²。さらに、平成15年度において県民総支出の中で財政支出の占める割合が約42.7%と、全国平均の2倍近くに達しているが³、厳しい財政事情の中で県内の公共事業は減少し、建設会社の倒産も相次いでいる。以上から、沖縄において自立経済を構築するためには、第2次産業の育成と自主財源の確保が必要であるが、これらに加えて、有識者からは、健康や環境などの優位性を生かして成熟社会のニーズに対応した産業創出に努めるべきであるとの指摘もなされている。

昭和47年の沖縄の本土復帰時点において、経済や社会資本等の水準で本土との間に大きな格差があったため、政府は、沖縄振興開発特別措置法に基づき、3次に渡って沖縄振興開発計画を策定し、事業を実施してきた。その後、平成14年3月に新たに制定された沖縄振興特別措置法に基づいて沖縄振興計画を策定し、同年4月から自立型経済の構築を目指し、沖縄の特性を活かした産業すなわち観光・リゾート産業、情報通信産業、健康食品産業などの振興、沖縄の長期的発展の基盤となるべき人材の育成等に重点を置いた施策を行っている。平成19年、沖縄振興計画は中間点に差し掛かるが、市町村財政や少子化問題、道州制など、計画策定時点では想定できなかった問題が出ているとの指摘がなされている⁴。

沖縄と本土との間の格差に加えて、沖縄には本島の北部と南部との格差及び本島と離島との格差も存在する。本島では、那覇を中心とする南部には米軍施設・区域が少なく、

全体的に所得水準が高いのに対し、北部は米軍施設・区域が多く、所得水準も南部に比べて低い。今後の経済振興に当たっては、本島の北部及び離島の振興をいかに進めるかがかぎを握ると思われる。

沖縄の最大の魅力は、温暖な海洋性気候と豊かな自然、そしてゆったりとした時間の流れであり、現在、年間550万人もの観光客を引き付けている。観光産業は好調であり、沖縄の経済振興を図る上で重要になってきているが、他方で近年本土等からの大手資本の流入によって県内業者の経営は厳しい状況に置かれており、従業員の定着率も高くない。また、沖縄を訪れる観光客の大半も本土からの日本人で、外国人観光客が少ない上に、一人当たりの消費額も伸び悩んでいる。さらに、観光振興のためのインフラ整備が進むにつれて、自然環境が破壊されるケースも増えている。今後も沖縄では観光産業が主要な産業であり続けることから、いかにして自然環境を保全しそれを活用しつつ、経済振興と観光産業の振興を図るかがかぎとなろう。

沖縄が自立的経済を図る上で、観光に次いで重視されているものが、情報通信産業(以下「IT産業」)である。IT産業は、距離的なハンディを克服できるだけでなく、環境にも優しい。沖縄では情報通信産業振興地域とIT特区が指定されており、IT特区では税制についての特例が受けられることもあり、平成8年以降、100社を超える県外企業が進出し、約1万人もの雇用が生まれている。しかし、その多くがコールセンターに勤めており、今後は、情報通信に関する高度な知識・技術を持つ人材をいかにして育成し、ソフトウェアの開発やコンテンツ制作等の事業の振興を図るかが課題である。

現在、沖縄における科学技術の振興と世界最高水準の自然科学系の研究施設の設立を目指し、沖縄科学技術大学院大学の創設に向けて取組が進められている。平成17年9月、本構想の推進主体となる独立行政法人沖縄科学技術研究基盤整備機構が設立され、初代理事長にノーベル賞学者のシドニー・ブレナー博士が就任した。平成18年1月には、内閣府からマスタープランが公表され、恩納村に施設を整備する方針が示された。同年5月には、整備機構の本部となるシーサイド・ハウスが恩納村に開所した。なお、平成17年12月の関係閣僚申合せでは、大学院大学の設置形態等や国の厳しい財政事情にかんがみ、民間資金の活用等の課題を検討し、設立に向けた準備を行うとしている。地元は早期の開学を望んでいるが、開学のためには、世界最高水準の大学にふさわしい質の高い研究者をどれだけそろえることができるかが課題である。

さて、沖縄は島しょ県であり、県内には39もの有人離島があるが、一部の離島を除き、離島の住民は総じて厳しい生活状況に置かれている。そのため、政府は、離島活性化に必要な人材育成・離島への専門家派遣、ブロードバンド環境の整備、医療や廃棄物処理施設などの基盤の充実、一つの離島ごとに特性を活かした一つの特産品の開発・ブランド化の推進などを行っている。今後このような振興策をいかに経済活性化に結び付けるかが課題である。

3. 沖縄の基地問題

平成17年3月末現在、沖縄には37の米軍専用施設が置かれており、面積では全国の米

軍専用施設・区域の74.7%を占めている⁵。特に本島北部及び中部ではそれが面積の約20%を占めており、経済振興上の障害となっている。また、本島南部でも基地の周囲に市街地があるため、経済振興上支障を来しており、地元からは米軍専用施設・区域の整理・統合・返還の要望が出されている。平成8年のSACO(沖縄に関する特別行動委員会)最終報告において普天間飛行場を始め、11施設の返還が合意されたものの、これまでに返還されたのは4施設のみである。

平成18年5月の日米安全保障協議委員会において合意された、兵力態勢再編の具体的な施策を実施するための「再編実施のための日米ロードマップ」(いわゆる最終報告)では、普天間飛行場の移設・返還、在沖海兵隊員とその家族のグアムへの移転後、嘉手納飛行場以南の6施設について全面的又は部分的な返還が行われるとされた。

政府は、米軍再編の実現に向けて、関連法案の整備、グアムへの移転費用となる財源(総額102.7億ドルのうち、日本側負担がその59%に当たる60.9億ドル)の確保及び基地負担を受け入れる自治体に対し地域振興策として交付金を交付する制度の創設を図ることとした。平成18年12月15日、在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府・与党協議会において、本年1月に召集される通常国会において時限立法の整備を行うことが合意された⁶。法案には、(1)負担が増加する地元市町村に対する新たな交付金の交付のための措置、(2)在沖海兵隊のグアム移転を推進するための国際協力銀行の業務の特例等の措置、(3)その他、在日米軍の再編を実施するために必要な事項などが盛り込まれる見込みである。

普天間飛行場については、SACO最終報告において、移設条件付きながら、今後5年から7年以内に全面返還することとされた。平成11年12月、名護市が代替施設建設を受け入れたため、「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を閣議決定し、翌年に「代替施設協議会」が設置され、基本計画が検討・策定された。

平成12年8月、飛行場の規模、建設方法、具体的な建設場所等を検討する「代替施設協議会」が設置された。同協議会は、平成14年7月、2,000メートルの滑走路を持つ代替施設をリーフ上に埋立工法で建設することとする「普天間飛行場代替施設の基本計画」を決定した。

ところが、前述の「再編実施のための日米ロードマップ」(いわゆる最終報告)では、キャンプ・シュワブの陸上部を活用して、辺野古崎にV字型に2本の滑走路を有する施設を建設することとされたため、SACO最終報告での代替案が事実上立ち消えとなった。

平成18年5月30日、政府は「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」の閣議決定を行い、平成11年12月の閣議決定を廃止した。沖縄県は、地元との協議が不十分なままSACO合意案が破棄され、新たな案が閣議決定されたことに反発し、平成16年8月に所属ヘリの墜落炎上事故の起きた普天間飛行場の危険性除去のため、キャンプ・シュワブ基地内に暫定ヘリポートを建設することを主張した。

その後、稲嶺沖縄県知事と額賀防衛庁長官の会談などを通じ調整が行われた結果、8月29日、「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」が設置され、初会合が開か

れた。その後、9月に発足した安倍内閣で新たに就任した高市内閣府沖縄・北方担当大臣は、普天間飛行場の辺野古崎移設と移設先の沖縄県北部の振興とをリンクさせる趣旨の発言を行い⁷、その発言が波紋を呼んだ。沖縄県北部振興策は、前述の平成18年5月の在日米軍再編に関する閣議決定に伴い、いったんは廃止されたものの、その後、地元からの強い要望や情勢の変化等により、平成19年度予算案に沖縄県北部振興費として、平成18年度と同額の100億円が計上されることとなった。また、同予算案には、在日米軍再編関連経費として、普天間飛行場移設など、再編で負担が増える自治体に段階的に配分する新たな交付金（約50億円）などの約72億円が計上された⁸。さらに、平成18年度補正予算案にも米軍再編関係経費（地元負担軽減分）として約84億円が計上された⁹。

11月19日の沖縄県知事選で当選を果たした仲井眞新知事は、12月11日の就任会見で、政府に普天間飛行場の閉鎖状態を要求し、頭越しの移設案決定について抗議する方針を明らかにしたほか、政府の移設案については、名護市の意見をよく聞いて、県民全体の意見を踏まえ、政府と協議していく旨明らかにした¹⁰。12月25日に第2回目の協議会が開かれ、政府は5月の日米合意に対し沖縄県等の地元で謝罪したほか、政府、地元がそれぞれこれまでの主張を繰り返す、久間防衛庁長官は、普天間飛行場の危険性の除去等について、どのような選択肢があるのか検討する姿勢を示した¹¹。今後、協議会での協議がどのように進展するのかが注目される。

さて、日米地位協定は、在日米軍の特権・免除、法的地位について規定している。平成7年9月の沖縄での少女暴行事件以降、米軍人の被疑者の身柄の引渡手続についての規定を始め、協定を見直すべきであるとの主張がなされている。政府は、地位協定の改正よりも運用の改善の方が迅速かつ適切に対処できるとの考えを示しており、殺人などの凶悪犯罪の場合における米側被疑者の起訴前引渡しなどの改善を行った。

4．北方領土問題

昭和20年の終戦直後にソ連軍が北方領土を不法占拠して以来、歯舞、色丹、国後、択捉から成る北方領土は、日本人が住めない島となっている。ロシアのプーチン大統領は、高い支持率と原油高に支えられた好調な経済を背景に、領土問題に関してロシアの主権を強調する発言を繰り返すなど強気の姿勢を示している。

平成17年11月、プーチン大統領が訪日し、日露首脳会談が行われた。同会談でプーチン大統領は、領土問題は第2次世界大戦の結果を受けたものであり、北方領土の問題を見直せば、他にも波及することを主張し、双方の立場の隔たりは埋められなかった。

平成18年7月、サンクトペテルブルグでの日露首脳会談において、プーチン大統領は、領土問題を解決して平和条約を結びたいとの意向を示し、日露双方は、四島の帰属の問題の解決と平和条約の早期締結に向けて交渉を活発にすることで合意した。他方、ロシア政府は、2007年から2015年までの間に176億ルーブル（約765億円）を投じて千島列島経済社会の開発を進める方針である。これは、プーチン大統領の強硬な姿勢とあいまって、我が国の対露交渉を難しくする要因ともなっている。

さて、北方領土に隣接する根室市、別海町、中標津町、標津町、羅臼町の一市四町は、

四島海域での漁業権等により発展してきたが、北方領土問題が依然として未解決であることから、望ましい地域社会としての発展を著しく阻害されている。昭和57年8月、北方領土問題が未解決である現在の状況並びにこれに起因して北方地域元居住者及び北方領土隣接地域が置かれている特殊な事情にかんがみ、「北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律」(以下「北特法」)が制定された。同法に基づき、北方領土隣接地域の振興及び住民の生活の安定を図るため、北方領土隣接地域振興計画に基づく同地域の国庫補助事業のうち政令で定める事業に対する補助率のかさ上げ及び北海道に設置されている北方領土隣接地域安定振興等基金(以下「北方基金」)の運用益による隣接地域の市町又は道内の公共的団体等が行う国庫補助対象外の事業等の一部補助などが行われている。なお、北方基金の平成18年度の運用益は1億8,000万円(前年度2億3,500万円)であり、これは基金造成の完了した平成3年度における5億9,140万円のわずか3割にすぎない。そのため、地元からは、北特法第7条(特別の助成)を現行のかさ上げ方式から特例地域として政令で補助・負担率を定めるよう改めること及び第10条に定める北方基金運用益の不足額について国で予算化し、運用益とあわせて隣接地域等に交付するよう改めること等の改正の要望が出されている。

また、北方四島には、終戦時、17,291人が住んでいたが、昭和24年までに強制的に退去させられ、その約8割が北方領土に隣接する北海道に居住した。平成18年3月末現在、元居住者で生存している方は、8,076人(平均年齢73.5歳)で、既に終戦時居住者の53.3%の方が亡くなっている。

昭和36年に「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」が制定されたことにより、北方地域の漁業権者等の置かれている特殊な地位にかんがみ、国が所要の資金を融資することになった。平成8年10月に同法の改正が行われ、戦後50年が経過し、元島民及び北方地域旧漁業権者等の高齢化が進み、その生活基盤も次世代に移行している現状から、北方領土問題対策協会が北方地域旧漁業権者等に限り行っている漁業その他の事業及び生活に必要な資金の融資制度が一定の要件を満たして生前承継の手続きをとることによって、その子又は孫が利用できるような形にした。

しかし、元島民の高齢化により継承前にその権利を失う者も数多くいることから、地元等からは、生前承継制度を補完するための死後承継を認めること及び旧島民の範囲を終戦6か月前から引き揚げるまでに現地で産まれた方に広げるよう改正の要望がなされた。この要望を受けて、政党レベル及び関係議連で協議が重ねられた結果、平成18年12月6日、同法の一部改正案が衆議院沖縄・北方特別委員長提出により国会に出され、12月15日、本院本会議で可決・成立した。

また、北方四島への渡航に関する枠組みは、現在、北方墓参、北方四島との交流(ビザなし交流)及び自由訪問がある。なかでもビザなし交流は、訪問・招へい合わせると延べ1万3,000名以上が参加しており、我が国国民と北方四島住民との間の相互理解に役立っている。北方四島の港湾施設はいずれも老朽化し、船が接岸できないことなどから、交流参加者は原則として船内に宿泊している。また、現在交流に使用されている船舶は数百トン規模で、古い上に居住性に劣っている。このため、関係団体等からはより居住

性の高い船舶の要望が出されており、政府において調査・検討が行われている。

さて、ソ連（ロシア）は、従来から領海12海里を主張し、北方四島周辺水域において我が国の船舶がだ捕され、乗組員が抑留される事態が繰り返されていた。平成6年より日露間で協議された結果、平成10年2月、「北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組み協定」が調印された。日露間の民間交渉により、我が国漁船による漁獲量や漁種が決定されている。

平成18年8月16日、カニかご漁船「第31吉進丸」が貝殻島付近海域において、ロシア保安庁サハリン沿岸警備局の警備艇に銃撃・だ捕される事件が起きた。この銃撃により乗組員の1人が死亡、船長ら他の乗組員3名は国後島古釜布に連行された。こうした銃撃による死亡事件は50年ぶりであり、政府は、外務大臣が在京ロシア臨時代理大使に厳重に抗議するとともに、ロシア側の陳謝並びに再発防止、責任者の処罰及び乗組員・船体の即時引渡し等の申入れを行った。8月30日に乗組員2名は解放されたが、船長は9月4日、国境侵犯と密漁の罪で起訴された。ロシア側の司法手続により21日に判決が出され、船長に罰金（約50万ルーブル（220万円））が科されたほか、船体と漁具が没収された。10月3日に船長は釈放されたが、ロシア側の一方的な裁判で判決を受けたため、その後は自ら認めた事実を否認している。北方領土周辺海域における安全操業は北方領土隣接地域の振興にもかかわることから、それを確保するため、日露両国間における取締条項を早急に確認することが課題である。

5. むすび

沖縄の基地問題、経済振興問題及び北方領土問題のいずれも我が国国内の政治経済等の諸事情に加えて、変化しつつある東アジアの国際情勢を背景にした、我が国と米国及びロシアとの二国間関係や我が国の東アジア外交とも密接に絡むため、その解決は決して容易なことではない。しかし、これらの問題を解決しない限り、真の意味での「戦後」が訪れないことも事実であり、両問題の解決は、沖縄や北方領土隣接地域に居住する人々のみならず、国民全体にとっての大きな課題である。このことにかんがみ、今後、政府及び国会においてこれらの問題の解決に向けて、一層取組が強化されることが期待される。

-
- 1 沖縄振興開発金融公庫『2006年度版沖縄経済ハンドブック』（平18.10）14頁
 - 2 前掲『2006年度版沖縄経済ハンドブック』12頁
 - 3 前掲『2006年度版沖縄経済ハンドブック』14頁
 - 4 富川盛武・沖縄国際大学教授の意見『沖縄タイムス』（平18.10.31）
 - 5 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）』1頁
 - 6 内閣官房長官記者発表（平18.12.15）
 - 7 『琉球新報』（平18.10.22）
 - 8 防衛庁資料
 - 9 防衛庁資料
 - 10 『沖縄タイムス』夕刊（平18.12.11）
 - 11 『朝日新聞』夕刊（平18.12.25）