

沖縄及び北方問題をめぐる最近の動向と国会論議

第一特別調査室 まつもと ひでき
松本 英樹

沖縄では、1972（昭和47）年の本土復帰以降、これまでの間、「本土との格差是正」、「民間主導の自立型経済の構築」などを目標に、各般の振興施策が講じられてきた。その結果、社会資本整備を中心として本土との格差是正が図られ、総体としては発展してきたといえるが、一人当たりの県民所得の向上、失業率の改善、島しょ経済の不利性の克服等はいまだ十分ではなく、民間主導の自立型経済の構築に至ってはなお道半ばにある。加えて、在日米軍専用施設・区域の約74%が沖縄に集中し、普天間飛行場を始めとする基地の負担軽減や跡地利用の問題、米軍人・軍属等の事件・事故への対処など沖縄固有の課題も存在する。一方、北方領土問題については、2010（平成22）年11月のメドヴェージェフ大統領の国後島訪問を始め、ロシア要人の北方領土訪問が相次いで行われ、また、ロシア側の平和条約交渉の姿勢も強硬なものとなるなど、北方領土問題解決に向けた環境は一層難しい局面を迎えつつある。そこで本稿では、沖縄及び北方問題をめぐる最近の動向を整理するとともに、第177回国会（本年7月14日まで）の主な国会論議を紹介することとしたい。

1. 沖縄の振興問題

2002（平成14）年4月、それまで3次30年間にわたり格差是正を目標に継続されてきた沖縄振興開発特別措置法に代わり、民間主導の自立型経済の構築を目標に掲げた沖縄振興特別措置法（以下「沖振法」という。）が施行された。同法に基づき、沖縄振興の向かうべき方向と基本政策を明らかにした沖縄振興計画（以下「沖振計画」という。）が策定され、現在、この計画に沿って各種の振興施策が講じられている。沖振法、沖振計画ともに2012（平成24）年3月までの10年間の期限であるため、残すところ1年を切り、現在は新たな沖縄振興の方向性を決める重要な時期に差し掛かっている。

（1）ポスト沖振法、沖振計画

ポスト沖振法、沖振計画については、国と県との協議体である沖縄政策協議会（沖縄振興部会）や沖縄振興審議会などにおいて論議がなされている。2011（平成23）年5月に開催された沖縄振興部会（第3回）では、枝野沖縄北方担当相が「新しい沖縄振興策の取りまとめに向け、今後、政務レベルでの判断を含めた更なる検討を進めたい」として関係大臣に対し一層の協力を要請している。一方、沖縄県は、将来（おおむね2030年）のあるべき沖縄の姿を描いた基本構想である「沖縄21世紀ビジョン」（平成22年3月）を策定するとともに、沖振計画に基づく各種施策等の総点検を実施し、「新たな計画の基本的考え方（案）」（平成23年4月）をまとめている。この「新たな計画の基本的考え方（案）」は、「沖縄21世紀ビジョン」の実現などを目指して、県として新たな計画に関する基本的

な方向性を示し、同時に県が制定を要望している沖振法に代わる新たな法律への位置付けに関する内容を明らかにしたものとされる¹。今後、ポスト沖振法、沖振計画は本格的な骨格づくりの段階に入っていくが、どのような内容にまとめ上げられていくか注目される。

第177回国会では、ポスト沖振法、沖振計画の検討状況について問われ、枝野沖縄北方担当相は「県からの要望を踏まえ、本年夏ごろまでに一定の取りまとめを行いたい」と述べるとともに、「来年の通常国会に所要の法案を提出する見通しで準備を進めている」との認識を示した²。また、今後の沖縄振興の方向性について、枝野沖縄北方担当相は「沖縄の歴史的な経緯を考えると今後も国としてバックアップしていく責任があると思うが、同時にアジアに開かれた地理的条件を沖縄振興に生かしていくことは、日本全体がアジアに開かれ伸びていくために大きな意味を持つ。むしろ沖縄こそが日本の先進地域となっていく時代が沖縄にとっても日本にとっても望ましいと考えており、そうしたところにつながる振興を国として行いたい」旨述べ³、アジアに近接する沖縄の地理的特性を生かした産業振興等がカギになるとの認識を示した。

（２）一括交付金

2011（平成 23）年度内閣府沖縄担当部局予算では、全国ベースの一括交付金である「地域自主戦略交付金」とは別枠で、社会資本整備総合交付金など8省庁9事業に関わる補助金・交付金を「沖縄振興自主戦略交付金」として約321億円一括計上している。2012（平成24）年度以降の扱いについては、「地域自主戦略交付金」の制度設計に関する議論も踏まえ検討されることとなるが、沖縄県は、2011（平成 23）年5月の沖縄政策協議会の沖縄振興部会（第3回）で、「新たな沖縄振興に向けての重点事項」として、「沖縄振興一括交付金」（仮称）の創設を求めている⁴。この「沖縄振興一括交付金」（仮称）のイメージは、過去10年間の沖縄関係予算一括計上分の平均額約3,000億円をより自由度の高い財源として確保するというものであり、国としてどこまで踏み込んだ制度設計を行うことができるかが注目される⁵。

第177回国会では、沖縄県が要望する「沖縄振興一括交付金」（仮称）と全国ベースの「地域自主戦略交付金」の違いについて問われ、枝野沖縄北方担当相は「地域自主戦略交付金は、一定の投資補助金を一括化し、各府省の枠にとらわれずに、自由に対象事業を選択できるようにするものであるが、沖縄から要望がある沖縄振興一括交付金は、一括化された補助金のメニューとは無関係に使用でき、県単独事業にも充当可能といったものである。また、地域自主戦略交付金は、客観的指標に基づく恣意性のない配分を導入したものであるが、沖縄から要望がある沖縄振興一括交付金は、財源の規模は過去の沖縄振興予算を勘案の上決定するといったものである」旨述べ、全国ベースより自由度の高い財源措置を沖縄県は望んでいるとの認識を示した⁶。また、沖縄県が要望しているような「沖縄振興一括交付金」（仮称）の創設の可能性について、枝野沖縄北方担当相は「国全体の一括交付金制度に先行し、より大掛かりな形で沖縄の一括交付金制度を進めたいと思っており、総務大臣などと調整している。いろいろな意見があるが、46都道府県の理解を得られれば本格的に進むと思うので努力したい」と述べ、前向きに検討している姿勢を示した⁷。

なお、沖縄のみ自主裁量を大幅に拡大するかについては、現時点でまだ結論を得ていないが、菅首相は、2011（平成23）年6月23日に沖縄平和祈念公園で開催された沖縄全戦没者追悼式のあいさつの中で、沖縄の一括交付金については地元の方々の声に耳を傾けながら実現していくと、より踏み込んだ制度設計の実現を表明したため⁸、その調整が注目される。

（3）沖縄への鉄軌道導入

沖縄では、本土復帰後、道路整備を中心とした社会資本整備が急がれ、道路はかなり整備された反面、車に大きく依存した社会となり、那覇都市圏を始めとする都市部では慢性的な渋滞が起こるなど課題を抱えている。その打開策として、2003（平成15）年8月に那覇空港と那覇市・首里を結ぶモノレール「ゆいレール」が開業したが、乗客数の伸び悩みや利便性の向上等、課題も多いことから、既存の公共交通システムの在り方を含め、沖縄の将来の公共交通ネットワークについて考える必要性が出てきた。こうしたことから、「沖縄21世紀ビジョン」では「中南部都市圏を縦貫し、北部圏域に至る軌道系を含む新たな公共交通システムの導入が必要である」と盛り込まれ、また、沖縄経済界を始め関係各所からも鉄軌道の導入を求める声が大きくなっている⁹。

一方、新たな公共交通システムについては、選択する交通システムやルート等により、需要等に大きな幅が生じることから、幅広く調査を行い、客観的なデータに基づいて、その可能性を検討する必要がある。こうしたことから、内閣府沖縄担当部局では、2010（平成22）年度から「沖縄における鉄軌道をはじめとする新たな公共交通システム導入可能性検討に向けた基礎調査」の予算を計上している（平成22年度約3,500万円、23年度約4,000万円）。2010（平成22）年度は、今後の検討の前提となる諸条件の設定やそれを踏まえた県民・観光客のニーズの把握等をして需要予測モデルの構築を行い、2011（平成23）年6月に新たな公共交通システムの客観的な需要把握、新たな公共交通システムの需要予測、今後の検討課題を主な柱とする報告書が公表された¹⁰。

第177回国会では、内閣府が実施している基礎調査の進め方について問われ、枝野沖縄北方担当相は「採算性その他さまざまな調査を進めているが、必ずしも現行の制度だけを前提にせず、制度を変えることによって採算性その他のところで状況がよくなるのであれば、そうしたことも視野に入れた調査を進めたい」と述べ、柔軟に対応していく考えを示した¹¹。また、沖縄に鉄軌道を導入するに当たっての課題及びその克服について、枝野沖縄北方担当相は「路線バス等の既存の公共交通システムとの関係や、今後の基地跡地利用による都市構造の変化を踏まえた将来の公共交通ネットワーク全体の在り方を整理していかなければならない。同時に、鉄軌道を導入する場合の事業主体をどうするのか、総事業費がどうなるのか、事業の採算性がどうなっていくのかなど、様々な課題があるので、現在実施中の需要予測の調査も踏まえつつ、何とか採算性を持ってやれる方法はないだろうかという観点で検討を進めたい」との認識を示した¹²。

（4）中国人観光客への数次ビザ発給

2010（平成22）年度の沖縄の入域観光客数は571万7,900人でこのうち外国人観光客数

は28万2,800人となっており、全観光客数の約5%に止まっている¹³。一方、国においては観光立国を掲げ、外国人観光客の我が国への誘客に積極的に取り組んでいる。また、我が国における少子高齢化の進展により長期的には国内マーケットの大幅な拡大が見込めない中、経済成長とあいまって多くの富裕層が出てきている中国を中心とする東アジア地域において、大きな観光市場が創出されつつあり、沖縄観光にとっても有望な市場になることが見込まれている。こうしたことから、現在、沖縄を訪問する外国人観光客の8.7%（2万4,700人）にすぎない中国本土からの観光客を増やし、交流を活発化する仕組みをいかに作るかが沖縄経済に良い波及効果をもたらすカギとされている。これまで沖縄県などは、中国との交流をより活発化していくため、観光、ビジネスを念頭に置いたビザの免除制度（ノービザ制度）が必要であるとして、政府や関係機関に要望してきた。こうした経緯もあり、政府は、2011（平成23）年7月より、沖縄を訪問する中国人個人観光客で、十分な経済力を有する者とその家族に対して、数次ビザを発給することを決めた¹⁴。この数次ビザの有効期間は3年で、その間であれば何回でも訪日でき、また、1回の滞在期間は90日となっている¹⁵。こうした動きに合わせて、7月からは、現在、上海と沖縄の間に就航している航空機の便数が週2便から4便に増便されるとともに、北京と沖縄の間にも週2便定期便が就航することが決まった¹⁶。なお、沖縄を訪問する中国人個人観光客に対する数次ビザの発給について、枝野沖縄北方担当相は記者会見で「安全保障上等の問題もあるので、今回は、沖縄振興に役立つ、問題ない範囲と内容で整理した」と経緯を説明した¹⁷。なお、この件に関して、日本の外務省は「沖縄県を訪問する中国人観光客が増加し、沖縄県の更なる観光振興に繋がるとともに日中間の人的交流が一層促進されることを期待する」との報道発表を行っているが¹⁸、今回の制度は1回目の来訪の際、沖縄に1泊以上滞在すれば2回目以降は沖縄を訪問しなくても日本国内の出入国が可能な形となっているため、沖縄への経済効果といった本来の目的にどこまで効果を発揮するのかと懸念の声も地元観光関係者などからは上がっている¹⁹。

第177回国会では、沖縄を訪問する外国人観光客の誘致について、枝野沖縄北方担当相は「成長著しいアジアとの近接性や豊かな自然、独特の文化といった沖縄の特性を最大限に活用し、外国人観光客の誘致に取り組んでいく」旨述べ²⁰、沖縄の優位性をいかした外国人観光客を誘致することに力を入れていくことを強調した。

（5）中城湾港泡瀬地区埋立事業

沖縄県中部の中城湾港新港地区では、流通加工港湾整備の一環として、国際物流ターミナルを整備しており、中城湾港泡瀬地区埋立事業は、同ターミナルの整備に際して発生するしゅんせつ土砂を泡瀬地区沖合に埋め立て、人工島を造る計画である。しかし、この事業については、2009（平成21）年10月に福岡高裁那覇支部が、沖縄県と沖縄市の公金支出は経済的合理性を欠くとの理由から、差止めを命じる判決を出している。このため事業の継続について焦点となったが、沖縄県、沖縄市ともに上告はせず、判決が確定し、それまでの埋立事業に係る工事が中断される一方、沖縄市が、裁判で経済的合理性を欠くとされた土地利用計画の見直しを新たに進めることで、埋立事業を何とか継続させようとした

経緯がある。その後、2010（平成 22）年 7 月に沖縄市は新たな土地利用計画を策定し²¹、2011（平成 23）年 3 月には、国土交通省交通政策審議会港湾分科会によりその計画の変更が了承され、現在は、埋立事業者である国などが、埋立承認・免許の変更申請を沖縄県に提出している段階である。この変更申請が承認されれば、護岸の補強や埋立工事が再開されることになる。なお、沖縄県に対する公有水面埋立ての変更申請の提出について、枝野沖繩北方担当相は記者会見で「この事業は従来から地元の沖縄市、沖縄県の長年の強い要望に基づいて進められてきたものだ」と承知している。そうした中で、昨年夏、沖縄市から計画の大幅な見直し案が示された。国としては、これに対して一定の条件の下で了としたもので、その際に国から示した留意点を地元においても引き続きしっかりと受け止めて、これに沿った対応で事業を進めて欲しい」旨述べ²²、計画の変更による事業再開への期待感と国からの留意点の重要性を強調した。

第 177 回国会では、今回の変更申請が地震や津波の影響を考慮したものになっているかについて問われ、枝野沖繩北方担当相は「東日本大震災を踏まえて、津波やあるいは地震による液状化等の問題に対しての万全の措置は、沖縄県における地域防災計画の見直し動向等を踏まえつつ、沖縄県、沖縄市と連携して適切に対応したい」との考えを示した²³。また、泡瀬地区埋立事業の実施に当たっての環境保全面への配慮について、枝野沖繩北方担当相は「環境保全も大変重要なので、環境影響評価に基づく環境保全措置を適切に実施するとともに、環境に最大限配慮した工事を行うこと、また、環境監視委員会等の助言指導に基づき適切な対応を図ることによって、埋立地周辺への影響を軽微にとどめるよう努力したい」との認識を示した²⁴。

2. 沖縄の基地問題

沖縄の米軍専用施設・区域面積は、全国の 73.9%を占めている（平成 22 年 3 月末現在）。とりわけ人口や産業の集積する沖縄本島の地域面積に占める割合は 18.4%に達しており、計画的な都市づくりや交通体系の整備、産業用地の確保等、地域振興を進める上で大きな障害となっている。また、航空機騒音による健康被害、演習等に伴う環境破壊などが発生していることから、基地の整理・統合・縮小が課題となっているのみならず、米軍人・軍属等による事件・事故も多く、沖縄では米軍人等の権利義務関係を定めた日米地位協定の改定が必要であるといった声も大きい。さらに、日米間の合意により今後返還が予定される大規模な駐留軍用地については、沖縄の新たな発展のための貴重な空間となることから、円滑かつ最適な利用の実現が求められている。

（1）普天間飛行場移設問題

1996（平成 8）年 5 月 1 日に開催された日米安全保障協議委員会（以下「2+2」という。）の「再編実施のための日米ロードマップ」では、沖縄に関する具体的な措置として、①普天間飛行場代替施設をキャンプ・シュワブの施設及び隣接する水域に 2014 年までを目標に完成、②第 3 海兵機動展開部隊要員約 8,000 人とその家族約 9,000 人をグアムに移転、③嘉手納飛行場以南の 6 施設の全部又は一部を返還、などが合意された。この後、2010（平

成 22) 年 5 月 28 日に開催された「2 + 2」においても「再編実施のための日米ロードマップ」に記された①、②、③が相互に関連していることを再確認するとともに、普天間飛行場の代替施設については、1,800 メートルの長さの滑走路（オーバーランを含む）を持つ代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に配置すること、代替施設の位置、配置及び工法に関する専門家の検討を 2010（平成 22）年 8 月末までに完了させることなどが確認された。これを受け同年 8 月に開催された「普天間飛行場の代替の施設に係る二国間専門家検討会合」では V 字案と I 字案の検討結果を次回 2 + 2 までの検証及び確認の対象とするとされた。この後、国内では、沖縄政策協議会の米軍基地負担軽減部会などで、政府側が日米合意の理解を沖縄県側に求める努力などを行ったものの、県外移設を求める沖縄側との認識のずれは埋まることなく膠着状態が続いた。

こうした状況の中、2011（平成 23）年 6 月 21 日にワシントンで開催された「2 + 2」では、代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及び隣接する水域に建設するという、これまでの日米合意を再確認するとともに、①代替施設及び海兵隊の移転の完了は 2014 年には達成されないことに留意するとともに、普天間飛行場の固定化を避けるために、上記の計画を 2014 年より後のできる限り早い時期に完了させる、②代替施設は海面の埋立てを主要な工法として、V 字型に 1,800 メートルの長さで配置される 2 本の滑走路を有するものとし、環境影響評価手続及び建設が著しい遅延がなく完了できる限り、この計画の微修正を考慮し得るといった確認がなされ²⁵、従来の移設目標の撤回と沖合移動を念頭にした修正の余地に含みを持たせた²⁶。会談でクリントン米国防長官は「在沖海兵隊のグアム移転は普天間移設の目に見える進展に懸かっている」旨述べ、また会談後の共同記者会見でゲーツ米国防長官（当時）も「次の 1 年で具体的な進展を遂げることが重要だ」と述べるなど、日本側に期限を区切って目に見える進展を図る必要性を示したとされるが、北澤防衛相は「地元の理解を得るため最大限努力する」と述べるにとどまったとされる²⁷。一方、沖縄県の仲井眞知事は「地元の理解を得られない移設案を実現することは、事実上不可能であり、日米両政府において、普天間飛行場の県外移設の実現に向けて、真摯に取り組むべきである」と述べるなど²⁸、強く反発していることから、今後の課題解決に向けた調整は難航を極めることが予想される。

なお、普天間飛行場の移設問題に関しては、米上院のカール・レビン軍事委員長など議会関係者から、嘉手納飛行場の空軍の一部を日本国内の他の施設又はグアム等他の太平洋地域に分散させ、普天間飛行場の海兵隊部隊を嘉手納飛行場に移転させるべきだといった提案もなされている²⁹。日米両政府は先の 2 + 2 において、代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及び隣接する水域に建設することを確認しているが、嘉手納飛行場への統合といったオプションを選択した場合、大幅な費用の削減が可能ともいわれることから、米政府内の政策決定にこの提案がどの程度の影響を及ぼすか注視する必要があると思われる。

第 177 回国会では、普天間飛行場を辺野古に移設することは基地の負担軽減や危険性の除去につながるのか問われ、菅首相は「辺野古への移転は、約 4 割の海兵隊をグアムに移す、あるいは嘉手納以南のかなりの米軍施設を返還する等が合わさっており、トータルとして、沖縄の負担を今の状態より軽減する効果がある。特に普天間は、人口密集地域にあ

る基地で、その危険性を除去するという比較でいえば、辺野古は人口密集地域ではないので、危険性が軽減することにもつながる。沖縄の皆さんの思いどおりであるとは思わないが、今の状態よりはかなり改善することをぜひ理解いただきたい」旨述べ³⁰、今の状態を改善するには辺野古への移設がより良い選択であることを強調した。また、普天間飛行場移設問題に関する米国との交渉姿勢について、松本外相は「日米合意を着実に実施していく方針であり、同時に沖縄の負担の軽減にも全力を挙げて取り組み、沖縄の皆様の理解を得られるよう誠心誠意努力する。なお米国政府も、同様の姿勢で取り組んでいるものと考えられる」との認識を示した³¹。

なお、米海兵隊が来年後半にも沖縄に配備する予定とされる垂直離着陸輸送機（MV22 オスプレイ）について³²、松本外相は「今回のMV22 オスプレイの沖縄への配備は、安保条約第6条の実施に関する交換公文に規定されている事前協議の対象には当たらない」との認識を示した³³。また、辺野古にMV22 オスプレイが配備された際、追加の環境アセスメントが必要になるかについて、北澤防衛相は「新たに環境アセスをする必要はないと理解している」と述べ、さらに、その安全性について、「MV22 の事故率は、過去 10 年間における海兵隊の運用ヘリコプターの中で最低の数字を記録している。米国に更に詳しいデータを提示してもらおうよう交渉している」との認識を示した³⁴。

（2）米軍人・軍属等による事件・事故と日米地位協定

米軍人・軍属等による事件・事故が起こるたびに問題となるのが、米軍人等の権利義務関係を規定した日米地位協定である。例えば、日米地位協定では、米軍人等が「公務中」に起こした事件・事故に関して、米側がその米軍人等に対する第一次裁判権の権利を有するとされている（第17条第3項）。2011（平成23）年1月、沖縄市で在沖米軍属が運転する乗用車が対向車線に侵入し、軽自動車と正面衝突して車を運転していた19歳の会社員が死亡する事件が起きた。この事故で米軍属は自動車運転過失致死罪で送検されたが、那覇地方検察庁沖縄支部は「公務中」のためという理由から不起訴処分とした³⁵。このため、日米地位協定に従い、第一次裁判権は米側が持つこととなったが、日米地位協定でいうところの「公務中」の範囲については、明確な規定がないことから、沖縄県議会がその基準の明確化を求める決議を行うなどしている³⁶。

第177回国会では、日米地位協定における「公務中」の範囲について問われ、政府から「日米合同委員会合意の中で、通勤は公務に含まれる、公の催事で飲酒した上での通勤は公務として取り扱われ得る余地を残している」との説明がなされた³⁷。また、沖縄市で起きた交通死亡事故に関し公務中の事故として不起訴処分にした理由について、政府から「米側から公務証明書が提出され、また、那覇地検においても所要の裏づけ捜査をした結果、この被疑者については、職場から自宅に帰宅する途中の事故であったということが認められたので、公務中の犯罪と判断されたものと承知している」との説明がなされた³⁸。一方、飲酒運転を「公務」として扱った事例はあったのかについて問われ、政府から「現実には、飲酒運転して通勤した場合、公の催事で飲酒であったときを含め公務として取り扱った事例は、一件も確認されていない。そういう意味では、当該部分は事実上死文化している」

との説明がなされた³⁹。この件に関連して、飲酒運転を「公務」として扱う余地を残した日米合同委員会合意の見直し作業が米国との間でどの程度進んでいるのかについて、松本外相は「協議は行っているが、残念ながら、結果として報告できるまでに至っていない。結果を求めて更に努力したい」と述べ⁴⁰、現時点では米側に働きかけている段階との認識を示した。なお、日米地位協定の見直しについて、松本外相は「今後とも、日米同盟をさらに深化させるよう努力していく中で、普天間飛行場移設問題など、他の喫緊の課題の進展を踏まえつつ、その対応について検討していく」と述べ、日米地位協定の見直しの検討は、普天間移設等の交渉の進展とも関わりがあるとの認識を示した上で、日本側から改正について正式な交渉の申入れはしていないとした⁴¹。

(3) 駐留軍用地跡地利用

駐留軍用地跡地利用については、現行の沖振法と「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」（いわゆる軍転法）に所要の規定があるが、それぞれ2012（平成24）年3月末で期限となることから、普天間飛行場を含む嘉手納飛行場以南の米軍基地が返還された際の跡地利用の在り方や、返還跡地給付金の支給期間・限度額についての対応、国、県、関係市町村間の役割分担（総合調整機能）の明確化等について、新たな立法措置を期限後に講じることを含め、どのような形で対応するか課題となっている。

第177回国会では、普天間飛行場返還後の跡地利用の在り方について問われ、枝野沖繩北方担当相は「現実の跡地利用に当たっては、国だけで決められる話ではない。むしろ、市や県の意向等を総合した中で最終的な跡地利用の方針が決まっていく。残念ながら、まだその段階が具体的に固まっている状況にないので、まずは跡地利用の大まかな方向性等について、県、市と国とで同じ方向を向いた合意ができることを目指したい」との認識を示した⁴²。また、普天間飛行場を含め跡地利用の方向性がスムーズに決められないのは、返還前に基地へ立入調査ができないからではないかとの指摘に対し、枝野沖繩北方担当相は「返還前の基地の立入については米軍側の許可が出ない。ただ、返還前の調査のための米軍施設・区域への合理的な立入を含む、環境調査についての合意形成に向けた作業部会は日米両国政府で設置した。沖縄県からの要望も踏まえ、こうした場において、できるだけ返還前からその中の状況について、日本政府として、あるいは県や市が調査できるよう、米側への要請、協議に努力したい」旨述べ⁴³、跡地利用を進める際の障害とも成り得る基地の環境調査について返還前に日本側で実施可能となるよう努力する認識を示した。さらに、いわゆる軍転法が2012（平成24）年3月に期限を迎えるに当たって、沖縄県が創設を提案している跡地利用に関する新たな法制度について恒久法として閣法で提出する予定があるのか問われ、枝野沖繩北方担当相は「いわゆるポスト軍転法についても議論を進めているところで、沖縄振興の重要な課題の一つとして跡地利用について必要な法制度は、政府において閣法で準備したいと思っている。恒久法化については、いろいろな議論がある。いずれは沖縄から基地がなくなることが沖縄にとって望ましいことだと思うが、それは必ずしも近い将来ではないという現状を踏まえると、誤ったメッセージになる可能性もある。いずれにしても、基地があり、基地が順次返ってくるという状況の中で、跡地

利用についての国としての責任を果たしていく趣旨はしっかりと踏まえた法案の準備を進めたい」旨述べ⁴⁴、いわゆる現行の軍転法に代わる新たな法制度を閣法により提出する考えを示した。

3. 北方問題

(1) 領土問題の解決と平和条約締結交渉

2010（平成22）年11月1日にメドヴェージェフ大統領が国後島を訪問して以降、北方領土をめぐる日露間の緊張関係は一気に高まることとなった。早期に関係改善を行い、領土問題の解決や経済交流を含めた戦略的関係の維持発展等を図っていくことは、日露双方にとって重要な懸案であるが、今なおその糸口を探る状態が続いている。

こうした状況の中、2011（平成23）年2月7日（北方領土の日）に開催された北方領土返還要求全国大会で、菅首相は、メドヴェージェフ大統領の国後島訪問を「許し難い暴挙」と述べた⁴⁵。同大統領の国後島訪問については、2010（平成22）年11月に横浜で開催されたAPECの首脳会談の際に首相から受け入れられないと直接抗議がなされていたが、「許し難い暴挙」と非難したことに対しロシア側は強く反発し、メドヴェージェフ大統領が北方領土について「ロシアが主権を持つ領土だ。戦略的なプレゼンスを強化するため、あらゆる努力をする」旨を示すとともに、ロシア外務省も菅首相の発言に対し断固抗議すると声明を発表するなど、この問題に対する譲歩は一切ない姿勢を鮮明にした⁴⁶。

その後、2011（平成23）年2月11日に行われた前原外相（当時）とラブロフ外相との日露外相会談では、ラブロフ外相は、従来のロシア側の立場を主張しつつ、2月7日（北方領土の日）の日本側の様々な発言が両国関係の雰囲気を変悪させたとして指摘し、平和条約問題について前提条件や一方的な歴史のリンケージなしに作業を行うべきであると主張した⁴⁷。これに対し、前原外相は、北方四島は日本の固有の領土でありその返還を求める日本の基本的立場を改めて明確に伝えるとともに、メドヴェージェフ大統領の国後島訪問以降もロシアの政府要人の北方領土訪問が相次いでいることに遺憾の意を伝え⁴⁸、菅首相の発言について国民の声を代表するものだと述べた⁴⁹。この会談では、領土問題をめぐり日露間の立場に大きな開きがあることが改めて明らかになり、日露双方は、これまでの両国間の諸合意に基づいて、受入れ可能な解決策を模索する必要性と静かな環境下での協議継続の確認を行うにとどまった⁵⁰。一方、会談後に行われた日露共同記者会見では、北方領土の経済開発について、ラブロフ外相が「さまざまな国の投資の誘致が必要。日本はもちろんだが、中国や韓国の投資家を待っている」とかなり踏み込んだ姿勢を示したのに対し、前原外相は、共同経済活動については日本の法的立場を害しない前提で何ができるのかを日露双方のハイレベルで議論していくことを確認したと強調した⁵¹。日本側はこれまで北方領土での共同経済活動はロシアの主権を認めることになりかねないとして協力的な姿勢は見せてこなかったが、今回の外相会談で少なくともハイレベルの議論には応じる姿勢に転じたことから、今後の展開が注目される。

また、2011（平成23）年5月のG8ドーヴィル・サミットの際の菅首相とメドヴェージェフ大統領との会談でも⁵²、菅首相は、2011（平成23）年5月15日のイワノフ副首相その

他のロシア閣僚による国後島・択捉島訪問について、松本外相がペーリ駐日大使に抗議したことに言及する形で、遺憾の意を伝えた。その上で、両首脳は、静かな環境下で領土問題についての協議を継続していくこと、東日本大震災後への対応に関連する協力を行うこと、石油・天然ガスの共同開発等の中長期的な協力を進めていくことなどを確認した。一方、G8外相会合の際の松本外相とラブロフ外相との会談では⁵³、日露関係について、松本外相は「政治、経済、文化交流などあらゆる分野で関係を深めていきたい」旨述べたのに対し、ラブロフ外相は「前原路線が引き継がれるのであれば、露日関係は楽観的になれる」と応じ、領土問題について日露の立場の違いを確認しつつ、静かな雰囲気の中で議論していくことが確認された。

このように、北方領土問題に関してロシア側は極めて強硬な姿勢を示している現状にあり、日露首脳会談や外相会談においても領土交渉の継続協議の確認にとどまっている。東日本大震災を契機に日露間で関係改善が進むのではないかとといった指摘も一部で聞かれたが、大震災後の5月にもイワノフ副首相が北方領土を訪問していることを見ると、この問題に対するロシア側の姿勢の変化があったとはいえ、領土交渉再開に向けた更なる外交努力が求められる。

第177回国会では、北方領土の現状認識について問われ、前原外相（当時）は「法的根拠のない形で支配されている」と述べた⁵⁴。同外相は、外相就任前の沖縄北方担当相だった2009（平成21）年10月、「（ロシア側に）不法占拠と言いつつ、四島返還を求めていかなければならない」と発言し、ロシア側に反発された経緯があるが、外相として領土交渉への影響を考慮し、不法占拠という表現を避け慎重な言い回しをしたとの指摘がある⁵⁵。また、北方領土問題への対応について、松本外相は「現在に至っても解決していない現実には重いと思う。しっかりとこの問題が解決されて日露間で平和条約が結べるように粘り強く交渉を行う道を歩んでいきたい」との決意を示した⁵⁶。また、領土問題解決に向けた具体的取組について、枝野沖縄北方担当相は「若い世代を中心に、この問題の重要性と理解を広げていくことや、運動への参加を強く推し進めていきたい」旨述べ⁵⁷、特に若い世代への効果的な啓発活動がより重要であるとの認識を示した。また、北方領土をめぐるロシア側が強硬姿勢を示す現状について、松本外相は「緊密に対話、相互の信頼関係を構築して、ロシア側には、アジア太平洋地域において日本は重要なパートナーになり得ることを理解させるなどの方法により、あらゆる分野における協力を通じて領土交渉も前進させていきたい」との考えを示すとともに⁵⁸、ロシア政府要人の相次ぐ北方領土訪問について、「直接抗議する必要があると判断し、大使を呼んで伝えるなど、外交的には大変強い形で抗議をしている」と強調した⁵⁹。一方、北方領土における共同経済活動について、松本外相は「領土交渉に与える影響は、現時点で具体的に答えることは難しいが、我が国の法的立場を害さない形で実施されるものであれば、ロシアとの間の平和条約交渉のための環境整備に資すると考える」と述べ⁶⁰、一定の前提の下で実施される共同経済活動は領土交渉の環境整備に影響を与え得るとの認識を示した。また、これに関連し、現在、日本国民に対し北方領土への渡航を自粛するよう要請がなされている閣議了解を見直し、日本国民が北方領土へ自由に往来することができるようにする考え方について、松本外相は「一つの考え

方だが、他方で、北方領土は我が国固有の領土であるので、ロシアの管轄権に服するような形で我が国の国民が行動することの評価の論点は引き続き存在する。今の段階で見直しを求めることは考えていない」との認識を示した⁶¹。

(2) 北方領土隣接地域の振興等

北方領土隣接地域の振興等については、これまで「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」という。）に基づき特別な措置が講じられてきたが、法制定から四半世紀以上を経過する中で、隣接地域を取り巻く状況が大きく変わってきたことなどもあり、2009（平成21）年7月、北方領土の位置付けや国の責務の明確化、四島交流等事業の積極的な推進と財政上の配慮、隣接地域の振興に係る特定事業に対する特別の助成措置の拡充などを規定した法改正が行われた（2010（平成22）年4月1日から施行）。また、北海道においては、北特法に基づき各種施策を国と連携して実施するほか、「北方領土隣接地域の振興及び住民の生活の安定に関する計画」を国土交通大臣の同意を得て策定しており、現在、第6期目の計画を実施している（平成20～24年度）。

こうした国や北海道による取組の一方、根室市、別海町、中標津町、標津町及び羅臼町（1市4町）の北方領土隣接地域で形成する、北方領土隣接地域振興対策根室管内市・町連絡協議会（以下「北隣協」という。）においても、2006（平成18）年2月、北方領土返還運動と北方四島交流の再構築、北方領土元居住者に対する直接的支援措置の実施、

北方領土隣接地域の復興対策の実施について提案・要望した「北方領土問題の解決に向けた取り組み - 再構築提言書 - 」をまとめている。

第177回国会では、北方領土隣接地域への支援及び北隣協による再構築提言書に対する対応方策について問われ、政府から「内閣府を始めとする各省庁においては提言書を参考に各種の取組を進めているが、北方領土教育の充実や元島民に対する融資制度の充実についても意を用いているところであり、平成23年度は北対協の融資事業の限度額の引上げを行う予定である。今後とも関係省庁との連携を密にしながら北方領土隣接地域に対する支援に努めていく」との説明がなされた⁶²。また、ビザなし交流の枠組みについて、政府から「平成24年には後継船舶の就航が予定されているので、とりわけ次の世代を担う若い世代の交流を拡充したい」との説明がなされた⁶³。また、ビザなし交流事業に関連して、北海道内の単科大学とロシア・極東の大学双方の若者らの人材交流及び技術交流を行う必要はないかが問われ、園田内閣府大臣政務官は、「四島交流は深まってきているが、それだけではなく、更に両国のそういった交流を深めることによって、次世代の皆さんが将来にわたって交流を行うことは大変よいと思うので、より効果的なものができるのであればしっかりと進めたい」との考えを示した⁶⁴。なお、東日本大震災で被災した北方領土隣接地域への対応策について、政府から「漁場あるいは漁港だけでなく後背地にある流通施設、加工施設も多く被災をしている。基本的に、その地域の漁業を早期に立ち上げることが重要であり、それを通じて水産物の安定供給も図られていくと思うため、多くの困難も伴うが全力を尽くしたい」との説明がなされた⁶⁵。

-
- ¹ 沖縄県『新たな計画の基本的考え方（案）－沖縄21世紀ビジョン基本計画（素案）－』（平成23年4月）参照。
- ² 第177回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第3号4頁（平23.6.1）
- ³ 第177回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第4号10頁（平23.5.11）
- ⁴ 沖縄県は「新たな沖縄振興に向けての重点事項」として政府に次の5項目を要請している。①現在、沖縄県が提言している新たな沖縄振興のための制度の法制化、特に、発展する東アジアとも国際的な競争力のある経済振興制度について重点的に取り組むこと。②既存の補助金の枠にしばられず、県や市町村の判断で、真に地域の振興に必要な事業の実施を可能とする、「沖縄振興一括交付金」を創設すること。③県民が主体となる新たな計画への国の支援について、新たな法律に位置づけること。④大規模な返還基地跡地の円滑な開発、及び利用を図るための新たな特別立法措置を講ずること。国営（仮）普天間大規模公園の位置づけ。⑤昨年12月28日の閣議決定を踏まえ、沖縄総合事務局の事務・権限を、沖縄県へ包括的に移譲することに賛同。
- ⁵ 『琉球新報』（2011.6.26）
- ⁶ 第177回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第3号16頁（平23.6.1）
- ⁷ 第177回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第4号14頁（平23.5.11）
- ⁸ 首相官邸「沖縄全戦没者追悼式 総理あいさつ」参照。<<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201106/23aisatu.html>>
- ⁹ 沖縄経済同友会 地域・経済活性化委員会「公共交通の活性化に向けて 提言」（平成21年10月）
- ¹⁰ 内閣府政策統括官（沖縄政策担当）「沖縄における鉄軌道をはじめとする新たな公共交通システム導入可能性検討に向けた基礎調査 報告書」（平成23年6月）参照。<<http://www8.cao.go.jp/okinawa/6/66.html>>
- ¹¹ 第177回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第3号4頁（平23.6.1）
- ¹² 第177回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第4号2～3頁（平23.5.11）
- ¹³ 沖縄県「平成22年度（2010年度）入域観光客統計概況」（平成23年4月）参照。
- ¹⁴ 中国人個人旅行者へのビザ発給については、2009（平成21）年7月に富裕層に限定して開始された経緯があるが、2010（平成22）年7月に一層の誘致を強化する観点から所得制限について年収6万元（約78万円）以上にまで引き下げられるなど発給条件が大幅に緩和された。今回導入される数次ビザは我が国として初めてのもので、有効期間内であれば入国のたびにビザを取得する必要はなくなるが、その対象者は「十分な経済力を有する者」とされているだけで年収等の条件は公表されていない。これはビザの条件を事前に公表した場合、申請時に偽造のおそれも生じるためとの指摘がある。田中正洋「中国人向け観光ビザ発給条件緩和の波及効果」『FFG調査月報』（2011.4）20頁、『沖縄タイムス』（2011.5.28）参照。
- ¹⁵ 数次ビザ発給の要件については、外務省「沖縄を訪問する中国人個人観光客に対する数次ビザについて」（外務省報道発表 平成23年5月28日）参照。
- ¹⁶ 『琉球新報』（2011.6.3）
- ¹⁷ 『琉球新報』（2011.5.28）
- ¹⁸ 外務省「沖縄を訪問する中国人個人観光客に対する数次ビザについて」（外務省報道発表平成23年5月28日）参照。
- ¹⁹ 『琉球新報』（2011.6.4）
- ²⁰ 第177回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第2号1頁（平23.3.11）
- ²¹ 新たな計画は、スポーツコンベンション拠点の形成による沖縄市の活性化を目指しており、従来よりも、埋

立規模を小さくするとともに、市民が利用する公共用地の割合を高くしている。

²² asahi.com「枝野官房長官の記者会見全文」(2011.4.26) <<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201104260341.html>>

²³ 第177回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号12頁(平23.5.11)

²⁴ 第177回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第3号18頁(平23.6.1)

²⁵ 2+2における合意内容については、外務省「在日米軍の再編の進展」(2011年6月21日)を参照。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint1106_02.pdf>

²⁶ 『琉球新報』(2011.6.22)

²⁷ 『琉球新報』(2011.6.23)

²⁸ 沖縄県「知事コメント(日米安全保障協議委員会における共同発表について)」(平成23年6月22日)

²⁹ 米上院のレビン(民主党)、マケイン(共和党)、ウエップ(民主党)議員は、米軍再編に関する提言書をまとめている。詳しくは米上院ウエップ議員のホームページを参照。

<http://webb.senate.gov/issuesandlegislation/foreignpolicy/Observations_basing_east_asia.cfm>

³⁰ 第177回国会衆議院予算委員会会議録第5号27~28頁(平23.2.3)

³¹ 第177回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第2号2頁(平23.3.11)

³² 米国防総省は、2011(平成23)年6月6日、在沖海兵隊のCH46中型輸送ヘリコプターの後継として垂直離着陸輸送機MV22 オスプレイを2012年後半に配備するとの声明を発表し、同日、沖縄防衛局は、沖縄県及び関係自治体に対してこうした発表がなされた旨の伝達をした。またMV22 オスプレイの配備計画について、松本外相は、本年6月14日の参議院外交防衛委員会で「来年後半にも沖縄においてこの更新が行われることになっていると承知している」との認識を示した上で、在日米軍の航空機の主な変更などの場合に通例行われる、接受国通報と呼ばれる正式通告は、現段階では行われていないとした。なお、報道によれば、北澤防衛相が本年6月13日に沖縄を訪問し仲井眞知事と会談を行った際、MV22 オスプレイについて「危険度については技術的にクリアしている」と述べたのに対し、仲井眞知事は強く反発したとされ、その安全性と配備に関する認識の違いに相当な開きがあったとされる。『沖縄タイムス』(2011.6.7)、『琉球新報』(2011.6.14)及び第177回国会参議院外交防衛委員会会議録第13号6頁(平23.6.14)参照。

³³ 第177回国会参議院外交防衛委員会会議録第13号6頁(平23.6.14)

³⁴ 第177回国会参議院外交防衛委員会会議録第13号7~8頁(平23.6.14)

³⁵ 『琉球新報』(2011.3.25)

³⁶ 沖縄県議会「米軍属による交通死亡事故に係る不起訴処分に関する抗議決議」(平成23年4月25日)参照。

³⁷ 第177回国会参議院内閣委員会会議録第6号31頁(平23.4.21)

³⁸ 第177回国会衆議院安全保障委員会会議録第4号19頁(平23.4.21)

³⁹ 第177回国会参議院内閣委員会会議録第6号31頁(平23.4.21)

⁴⁰ 第177回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号11頁(平23.4.14)

⁴¹ 第177回国会衆議院外務委員会会議録第4号16頁(平23.3.30)

⁴² 第177回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号4頁(平23.5.11)

⁴³ 第177回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号4頁(平23.5.11)

⁴⁴ 第177回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第3号5頁(平23.6.1)

⁴⁵ 首相官邸「内閣総理大臣あいさつ」<<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201102/07aisatu>>

html>

- ⁴⁶ 『朝日新聞』 (2011. 2. 10) 及び『北海道新聞』 (2011. 2. 8)
- ⁴⁷ 外務省「前原外務大臣のロシア訪問 (日露外相会談 : 概要)」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_maehara/russial102/gk.html>
- ⁴⁸ 外務省「前原外務大臣のロシア訪問 (日露外相会談 : 概要)」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_maehara/russial102/gk.html>
- ⁴⁹ 『読売新聞』 (2011. 2. 12)
- ⁵⁰ 外務省「前原外務大臣のロシア訪問 (日露外相会談 : 概要)」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_maehara/russial102/gk.html>
- ⁵¹ 『北海道新聞』 (2011. 2. 12) 、 『朝日新聞』 (2011. 2. 12) 及び『日本経済新聞』 (2011. 2. 12)
- ⁵² 首脳会談の内容は、外務省「G 8 ドーヴィル・サミットの際の日露首脳会談 (概要)」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_kan/europe1105/russia_sk1105.html>
- ⁵³ 外相会合の内容は、外務省「G 8 外相会合の際の日露外相会談 (概要)」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_matsumoto/deauville11/g8_gk_rus.html>
- ⁵⁴ 『毎日新聞』 (2011. 2. 25)
- ⁵⁵ 『日本経済新聞』 夕刊 (2009. 10. 17) 及び共同通信 47NEWS <<http://www.47news.jp/CN/201102/CN2011022401000309.html>> 参照。
- ⁵⁶ 第 177 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 4 号 11 頁 (平 23. 5. 11)
- ⁵⁷ 第 177 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 3 号 12 頁 (平 23. 6. 1)
- ⁵⁸ 第 177 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 3 号 12 頁 (平 23. 6. 1)
- ⁵⁹ 第 177 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 3 号 13 頁 (平 23. 6. 1)
- ⁶⁰ 第 177 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 3 号 2 頁 (平 23. 6. 1)
- ⁶¹ 第 177 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 3 号 3 頁 (平 23. 6. 1)
- ⁶² 第 177 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 3 号 13 頁 (平 23. 3. 24)
- ⁶³ 第 177 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 3 号 13 頁 (平 23. 3. 24)
- ⁶⁴ 第 177 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 3 号 7 頁 (平 23. 3. 24)
- ⁶⁵ 第 177 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 3 号 10 頁 (平 23. 3. 24)。

なお、根室市がまとめた被害状況によれば、水産被害は漁船 27 隻 (9 隻破損、1 隻流失、17 隻調査中)、漁具 (待網 3 か統、刺網 599 反、うに養殖施設 4 件、流出)、漁獲物 51,985kg、魚箱散乱 (花咲港)、港湾施設等の破損はシャッター破損 79 か所、道路等陥没等 5 か所、防潮扉破損 4 門などがあつたとされる。