

沖縄振興と基地問題の現状と課題

— 復帰45年を経て新たな段階へ —

中西 渉

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 沖縄振興
 - (1) 沖縄振興計画（「沖縄21世紀ビジョン基本計画」）
 - (2) 沖縄振興予算
 - (3) 沖縄振興一括交付金
 - (4) 主な分野の現状と課題
3. 基地問題
 - (1) 米軍基地整理・縮小・跡地利用
 - (2) 普天間飛行場移設問題
 - (3) 北部訓練場の一部返還
 - (4) 米軍機による事故・騒音被害等
 - (5) 日米地位協定の在り方
4. おわりに

1. はじめに

昭和47（1972）年5月15日に沖縄が本土に復帰してから45年が経過した。国は、沖縄の特殊事情に鑑み、自らの責務として今日まで沖縄振興を進めてきているが、近年のアジアの発展は沖縄に更なる可能性をもたらしており、第5次に当たる現行の沖縄振興計画も既に後半に入中、新たな取組も始まっている。一方、米軍基地が沖縄に集中し、県民に様々な負担が重くのし掛かる状況は現在も続いており、我が国の安全保障環境を維持しつつ沖縄の負担を軽減する更なる取組が求められている。

本稿では、こうした沖縄振興や基地問題の現状について概観するとともに、今後に向けての主な課題について見ていくこととしたい。

2. 沖縄振興

先の大戦で20万人もが犠牲となり、我が国の独立後も更に20年、合計27年間にわたって米国の施政権下に置かれ、その間に高度経済成長を遂げた本土との間で大きな格差が生じたこと（歴史的事情）、本土から遠隔にあり、東西1,000km、南北400kmに及ぶ広大な海域に160もの離島が存在する唯一の島しょ県として経済的不利益性にさらされていること（地理的事情）、国土面積の0.6%の県土に在日米軍専用施設・区域の7割超が集中し県民生活にも様々な影響を及ぼしていること（社会的事情）など沖縄の特殊事情に鑑み、国は、昭和47（1972）年の本土復帰以来、10年を期限とする法律を定め、これに基づき作成される計画に沿って振興を進めている。沖縄返還日に施行された沖縄振興開発特別措置法は2回延長された後、平成14（2002）年度から沖縄振興特別措置法¹（以下「沖振法」という。）に引き継がれ、同法も平成24（2012）年に期限が延長され今日に至っている。

現行の沖振法の下、国は沖縄の自主性を最大限尊重しつつ、沖縄の総合的かつ計画的な振興を図るための措置の充実を図るとともに、那覇空港など重要なインフラ整備について直轄事業として整備を進めるほか、県市町村による国の補助事業における高率補助、沖縄独自の特区・地域制度における税制優遇措置等を設けて沖縄の取組を後押ししている。

特に、近年、国は、アジアの国々の著しい成長などを背景に、日本の辺境ではない、アジアの中心としての沖縄の潜在性に注目し、沖縄振興を日本経済再生のための国家戦略の一つとして位置付けて取組を進めている。

これまでの取組を通じ、かつては基地中心であった沖縄経済も、今日では観光・リゾート産業などが大きく成長して牽引し、近年は概ね全国を上回る成長率を達成しており、基地への依存度²も復帰当時の15.5%から5.7%（平成26（2014）年度）にまで低下している。一方、平成26（2014）年度の一人当たりの県民所得は212万9,000円で、全国最下位にとどまっている。全国平均に対する割合³は71.5%と、全国との格差は縮小しているとはいえ、依然大きなものがある。今後、沖縄振興を更に進めていく上では、これまで後回しになりがちであった沖縄県民の雇用・生活、人材育成といった分野での取組を強化していくことも喫緊の課題となってきた。

（1）沖縄振興計画（「沖縄21世紀ビジョン基本計画」）

沖縄振興のための計画はこれまで5回作成され、第1次から第3次までは、本土との格差是正や自立発展の基礎条件の整備に主眼を置いていたが、第4次計画からはより段階を進め、民間主導の自立型経済の構築を目指すものとなった。

第5次計画に当たる「沖縄21世紀ビジョン基本計画」（計画期間：平成24（2012）年度から平成33（2021）年度まで）については、沖縄が自ら主体的に施策を講ずることにより、その潜在力を存分に引き出すことが可能となるよう、従来のように県が案を作り国が承認

¹ 平成14(2002)年3月31日法律第14号。平成24(2012)年3月の改正で期限は平成34(2022)年3月31日まで延長されている。

² 基地依存度＝軍関係受取（軍雇用者所得や軍用地料等）／県民総所得（名目）×100

³ 所得格差＝一人当たりの県民所得／一人当たりの国民所得×100

するのではなく、国は基本方針のみを定め、計画の策定は県が行うこととされている。

同計画では、取り組むべき目標として、県民が好ましいと考える五つの将来像（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」、④「世界に開かれた交流と共生の島」、⑤「多様な能力を発揮し、未来を拓く島」）の実現、国が中心となって取り組むべき四つの沖縄の固有課題（①基地問題の解決と駐留軍用地跡地利用、②離島の不利性克服と国益貢献、③海洋島しょ圏 沖縄を結ぶ交通ネットワークの構築、④地方自治拡大への対応）の解決を示し、これらを達成するための施策を、「潤いと活力をもたらす沖縄らしい優しい社会の構築」と「日本と世界の架け橋となる強くしなやかな自立型経済の構築」の基軸的な考えの下で八つの枠組み⁴の中で分野横断的に連携して展開することを通じ、社会と経済の好循環による自立的・持続的発展を実現させることを目指している。

県では、自ら基本計画に関する実施計画を定め、毎年施策に関するPDCAを実施しているが、平成29（2017）年度からの後期計画期間に向け、平成28（2016）年に中間評価を行った。

それによれば、子どもが生まれ育つ環境整備、医療・福祉、自然環境保全、伝統文化の保存・継承等の社会情勢については全体として向上しているが、県民調査の満足度は50%以下であり、更なる取組が必要である。また、成果指標の達成状況は、466の指標のうち、352指標（全体の約75%）は前進で、うち187指標（全体の約40%）は既に目標を達成となる一方、95指標（全体の約20%）は横ばい、後退で、これらは目標達成が困難な状況となっている⁵。なお、五つの将来像間で達成状況の分布に大きな開きは見られない。

県では、目標が未達成の部分については引き続き取り組むとともに、新たに明らかになった課題や重要性を増した課題等にも取り組むべく、平成29（2017）年5月15日に基本計画を一部改定し、11月1日には後期の実施計画を公表した。

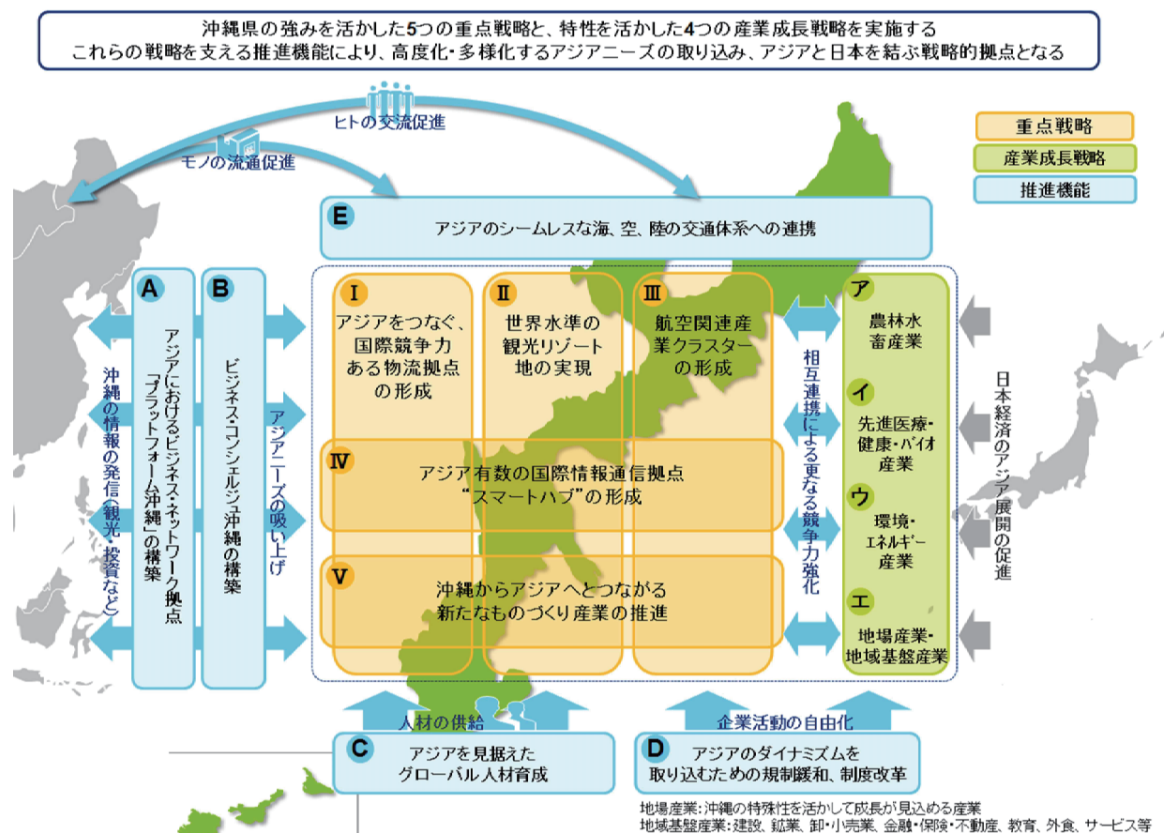
なお、県では、近年の中国を始めアジア諸国のめざましい成長・発展状況を踏まえ、21世紀ビジョン基本計画を補完・強化し、沖縄の発展を加速させる戦略を示すものとして、平成27（2015）年9月に「沖縄県アジア経済戦略構想」を取りまとめ、①国際物流拠点、②世界水準の観光リゾートの実現、③航空関連産業クラスターの形成、④国際情報通信拠点の形成、⑤ものづくり産業の推進など五つの重点戦略と①農林水産業、②先端医療・健康・バイオ、③環境・エネルギー、④地場産業・地域基盤産業の四つの産業成長戦略を展開するとともに、諸施策の実現に向けた推進機能を整備するとしている。同構想の具体的な施策の一部は21世紀ビジョン基本計画の改定にも盛り込まれるなど、両者の整合性も図

⁴ ①「豊かな自然環境の保全と薫り高い文化の継承」、②「ともに支え合い健康で生き生きと暮らせる社会の実現」、③「穏やかで安全な社会の構築と快適で質の高い生活空間の創造」、④「21世紀『万国津梁』実現の基盤づくり」、⑤「リーディング産業と地場産業が好循環構造を持つ経済の構築」、⑥「駐留軍用地跡地の活用等による県土構造の再編」、⑦「離島の定住条件向上等による持続可能な地域社会づくり」、⑧「将来像実現の原動力となる人づくり」

⁵ 中間評価は平成24（2012）年度～平成27（2015）年度のPDCA結果による。平成28（2016）年度における達成状況では、前進は363指標（全体の約78%）、うち217指標（全体の約47%）は既に達成となる一方、横ばい、後退は86指標（全体の約19%）となっている。

られている。

図表 1 沖縄県アジア経済戦略基本構想の概要



(出所) 沖縄県『沖縄県アジア経済戦略構想基本計画』

(2) 沖縄振興予算

沖縄振興のための国の予算については、他県の場合とは異なり内閣府沖縄担当部局に一括して計上される。安倍総理は、平成25（2013）年12月24日の閣議で、平成24（2012）年度から平成33（2021）年度の間毎年3,000億円台を確保する旨発言し、翌25日に当時の仲井眞知事に約束している⁶。菅内閣官房長官は、「決められた期間は3,000億円を当然確保していく」としつつ、それ以降の予算については「沖縄振興審議会の場も含めて今後検討する。現時点では何らかの支援が必要である」との考えを示している⁷。平成30（2018）年度沖縄振興予算に関する概算要求として、内閣府は、平成29（2017）年度比40億円増となる3,190億円を要求している。

⁶ その他、安倍総理は、那覇空港滑走路増設は平成31（2019）年末までに工事を完了、北部振興事業は平成33（2021）年度まで毎年少なくとも50億円の事業を確保することを約束する旨述べ、また、普天間飛行場の5年以内の運用停止、オスプレイ12機程度の県外拠点配備などについては、事柄によっては困難も予想されるができることは全て行うという基本姿勢を示した。仲井眞知事は、統合型リゾート（IR）について候補地の一つとして考えること、南北鉄軌道の早期整備なども要望として言及している。なお、IRについて、県は、平成27（2015）年3月、基本方針を転換し、導入に関する検討を行わないこととした。

⁷ 平成29（2017）年5月15日の記者会見。同日の『日本経済新聞（電子版）』

（３）沖縄振興一括交付金

本土からの遠隔性や社会経済情勢等の違いもある沖縄にできるだけ合った政策を展開するため、沖縄振興法で規定されている沖縄振興一括交付金（「沖縄振興特別推進交付金」（ソフト交付金）、「沖縄振興公共投資交付金」（ハード交付金））については、自由度が高く、これまでの補助金では対応できなかったような分野でも効果を上げているとされる。しかし一方では、多額の不用額や繰越額を生じていることを踏まえ、平成29（2017）年度は制度創設以来最低額の1,358億円となっている。不用額等が生じる背景には、年度の早い時期に事業立案ができていないなどの準備不足が散見されることや、提案があっても、他の補助金・補助事業に同様のものがあり認められない、事業執行に関わる周辺関係者の入札等が進まないなどの事情があるとされる⁸。こうした状況を踏まえ、県、市町村の努力に加え、内閣府としても、従来は継続事業のみ予算成立後直ちに交付決定をしていたのを、平成29（2017）年度については、新規や継続事業ともに直ちに交付決定をするようにして執行状況の改善を図っている⁹。

一方、沖縄振興特別推進交付金（ソフト交付金）については、予め事業内容の定めがなく特に自由度が高いものとされているが、AKB（アイドルグループ）のイベントに同交付金が使われたことについて、元行革担当大臣で自民党行革推進本部長の河野太郎衆議院議員がイベントには一過性の効果しかないとして疑問視し、江崎沖縄北方担当大臣は問題ないとするなど、具体的な活用の在り方について議論もあり、今後の課題となっている。また、交付要綱の第3条では、人件費や基金の造成費などは原則として交付金を充てることができないとしつつも、「沖縄振興に必要不可欠である等の場合は除く」としていることについて、鶴保沖縄北方担当大臣（当時）は、「必要不可欠」の考え方について今後真剣に議論していく必要がある旨の認識を示している¹⁰。

（４）主な分野の現状と課題

ア 産業の振興

沖縄の第1のリーディング産業は観光・リゾート産業であるが、同産業は好調に推移し、平成28（2016）年度の観光客数は876万人（国内客664万人、外国客212万人）で、4年連続で過去最高を更新し、平成23（2011）年度より300万人以上増加した。特に台湾、韓国、中国、香港などアジアを中心に外国客は約7倍の大幅増となっている。こうした状況に的確に対応し更なる成長につなげるには、サービスの高度化や国際化を進め、国際的なブランド力を高めていくことが課題となっている。

第2のリーディング産業であるIT産業も本土との遠隔性がハンデにならない産業として振興が図られ、現在では農業よりも多い雇用を生み出している。本土との遠隔性から同時被災の可能性が低いため、特に東日本大震災後は、データセンターとして沖縄を活用する例も増えているほか、従来は下請的な業務やコールセンターなどの雇用集約型

⁸ 第193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14頁（平29.5.24）

⁹ 同上

¹⁰ 第193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3号10頁（平29.3.21）

が多かったが、コンテンツ制作などの付加価値の高い業種も増えている。また、ITについては、こうした企業の集積の促進にとどまらず、沖縄振興のためのインフラとして有効に活用していくことも課題となっている。

さらに、アジアの中心に位置する沖縄の優位性を最大限生かす第3のリーディング産業として物流関連産業の振興が図られており、国内やアジアの主要都市を結ぶ「ANA 沖縄貨物ハブ」が運用を開始した平成21（2009）年10月以後は、那覇空港の物流拠点としての機能が飛躍的に向上している。那覇空港や那覇港などを国際物流の拠点として整備し、その周辺地域にEコマース、リペアセンターなどの物流産業や電気・電子部品や医薬品・健康食品などの高付加価値型の製造業といった「物流拠点産業」の集積を進めている。LCCによる直接輸送などが台頭する中、沖縄が物流拠点として今後も伸びていく上では、特に沖縄発の輸出・移出する物品を増やしていくことが重要な課題となっている。近年は台湾との経済交流が活発化し、TPP等の動向を踏まえた台湾企業の進出の加速化への期待もあり今後が注目される。また、航空機整備事業のための施設の整備も那覇空港内に進んでおり、県としては「航空機産業のクラスター形成」を今後の重点戦略の一つとして取り組むこととしている。

沖縄における産業振興を後押しするため、沖縄法では沖縄独自の特区・地域制度として、現在は観光地形成促進地域、産業高度化・事業革新促進地域、情報産業振興地域、情報産業振興特別地区、国際物流拠点産業集積地域、経済金融活性化特別地区を設け、税制等の優遇措置を講じてきているほか、沖縄県は、平成26（2014）年5月、国家戦略特別区域法に基づく国家戦略特区に指定されている。国家戦略特区については、本土の他の特区と比較して活用状況が低調であるとの指摘も受けており、今後の対応も課題となっている。

また、県では、一般観光よりも経済効果が高く、また一年を通して安定的に需要があるMICE¹¹に注目し従来沖縄県も誘致に取り組んできたが、新たに与那原町と西原町にまたがる中城湾港マリンタウン地区に4万㎡規模の大型MICE施設の整備を進め、これまでは対応できなかった需要を取り込み観光や見本市などを通じ各種産業の発展につなげるとしている。しかし、平成29（2017）年度における一括交付金の活用については内閣府との間で調整がついておらず、地元では計画の遅れに懸念が高まっている。

イ 社会資本整備

本土復帰時沖縄は、経済発展の基礎となる道路、農業基盤施設、漁港、空港、港湾、ダム、都市公園などのインフラの整備が非常に遅れていたが、今日では整備は相当に進んでいる。しかし、今後、沖縄の更なる発展を図る上では、県内外を結ぶ人や物の交通ネットワークが不足しており、関係のインフラ整備が大きな課題となっている。

中でも空港や港湾は島しょ県である沖縄にとっては特に重要なインフラである。主要空港の那覇空港については、平成28（2016）年度の発着回数は16万6,000回を超えるな

¹¹ 企業等の会議（Meeting）、企業等の行う報奨・研修旅行（Incentive Travel）、国際機関・団体、学会等が行う国際会議（Convention）、展示会・見本市、イベント（Exhibition/Event）の頭文字。

ど、最多記録の更新が続き、処理能力（滑走路処理容量）の向上が急務となる中、平成32（2020）年3月末の供用開始を目指し、現在の滑走路の沖合を埋め立て第2滑走路の建設が進められている。ただ、ターミナルが現在の位置では航空機は第2滑走路の使用のために第1滑走路を横切る必要があり、処理能力向上の効果はさほどでもないことから¹²、両滑走路の間を埋立てターミナル施設を移動させるなどの更なる措置を求める声も高まってきている。

港湾については、平成28（2016）年のクルーズ船寄港回数が全国都道府県別で最多の387回となるなど、近年急速に増大し、特に大型のクルーズ船は物流港に停泊させるなど十分な対応ができず、大型旅客船ターミナルの整備が急務となっている。また、人流や物流が集中する那覇港の機能の分散化も新たな課題となってきた。

また、沖縄に上陸後の二次交通の充実・確保も急がれる。モノレール（「ゆいレール」）以外の鉄道がなく自動車社会である沖縄では、人口が集中する都市部を中心に全国でも最悪のレベルの渋滞が発生し、経済活動や県民生活、更には温室効果ガスの排出の面でも大きな損失を生んでいる。更なる道路の整備とともに、バス等公共交通利用促進¹³に向け自動運転の活用実験等の取組も進められている。また、モノレールは県民の足として定着してきており、その延伸や自動車と連結させる取組も求められている。

その他、県では、那覇と名護を1時間以内で結ぶ鉄軌道（鉄軌道を含む新たな公共交通システム）を敷設したいとし、ルート案を選定している。内閣府は採算性に問題があるとしているが、県は、国と県で施設の建設費用を負担する前提で十分採算が確保できると見ており、ルート選定後、平成29（2017）年度内に政府に対し費用負担の特例を求めていくこととしており¹⁴、今後の動向が注目される。

ウ OISTを中核とした科学技術の振興

沖縄科学技術大学院大学（OIST）¹⁵、琉球大学、沖縄工業高等専門学校等を核として、「健康・医療」と「環境・エネルギー」の分野を中心に科学技術の振興を図るとともに、産学官が連携し、研究成果等を活用して新事業・新産業を創出する国際的な「知的・産業クラスター」の形成を進めていくことが課題となっている。

こうした中、平成27（2015）年3月末に返還された西普天間住宅地区（西普天間住宅地区跡地）の利用の在り方については、いわゆるOHMIC（Okinawa Health Medical Innovation Center）構想を端緒として議論がなされ、「経済財政運営と改革の基本方針2015」（平成27年6月30日閣議決定）を受けて、「西普天間住宅地区における国際医療拠

¹² 大阪交通局が平成20（2008）年に行った試算では、第2滑走路完成後処理能力は18万5,000回になる。これは、平成28（2016）年度の発着回数（16万6,000回超）と比較すると1.11倍程度にとどまる。

¹³ 公共交通機関の利用率は、東京の8割近く、全国の3割弱程度に対し僅か3%程度と極端に低い。

¹⁴ 『沖縄タイムス』（平29.8.1）

¹⁵ 平成24（2012）年9月開学。5年一貫制の博士課程（単一の研究科・専攻）のみ設置。約40の国・地域から約440名（うち外国人237名）が先端的・学際的な研究に従事している。研究分野は①神経科学、②分子・細胞・発生生物学、③数学・計算科学、④環境・生態学、⑤物理学・化学の5分野（2017.1現在）。

点の形成に関する協議会」¹⁶が作られ、検討が進められており、平成29（2017）年4月には同協議会から医療拠点の概要に関する報告書¹⁷が出されている。同跡地に琉球大学医学部及び同附属病院を移設し、国際性と離島の特性を踏まえた沖縄健康医療拠点として、日本及び沖縄の健康医療の状況を踏まえ、「高度医療・研究機能の拡充」、「地域医療水準の向上」、「国際研究交流・医療人材育成」の三つを柱として整備を行うこととされており、医師不足等沖縄の医療問題への取組や創薬などの産業集積も期待されている。なお、地元では同地区に県立普天間高校を移設したいとしており、県の対応が焦点となっている。

OISTについては、施設の整備や人件費等に対する国による財政支援が続けられる中、現在世界最高水準の研究実績をあげる一方、沖縄振興への貢献に向けての取組の強化が課題となっている。OIST発のベンチャー企業、地元との交流などの取組も行われているが、上記沖縄健康医療拠点との連携強化の在り方も課題となっている。

本土のようにイノベーションをリードするような大規模な製造業も存在してこなかった沖縄では、地元企業がイノベーションを進め、高度化していく取組が難しい事情もあったが、こうした取組を通じ新たなリーディング産業の振興が期待されている。

エ 離島振興

沖縄には160もの離島があり、国境離島を含む沖縄の離島地域は、日本の領空、領海、排他的経済水域（EEZ）の保全など国家的利益の確保に重要な役割を果たし、広大な海域に存在する海洋資源も我が国の発展に大きく寄与する可能性を秘めている。離島に存在する豊かな自然環境、文化、歴史遺産等は観光資源としても大きな魅力となるとともに、県民の食糧供給地としても重要な地域となっている。

有人離島については39で、約13万人が暮らしているが、その多くは人口1,000人に満たない小規模離島であり、遠隔性、散在性、狭小性等の特性のため、移動・輸送、行政サービス、医療・福祉・教育など、生活の様々な面で依然として沖縄本島の市町村との格差が存在しており課題を抱えている。

内閣府や県などの連携の下、医師の確保や水道施設、廃棄物処理施設を整備するとともに、情報格差解消に向け、離島のブロードバンド化や地上デジタル放送実施のための海底ケーブルの整備を推進するなど基礎的な生活条件の整備が進められているほか、一括交付金も活用しつつ、離島航路・航空路運賃低減、児童生徒の離島への派遣・体験交流など地域の実情に応じた振興策が行われているが、石垣など一部を除き人口が減少しており、離島支援の一層の強化が求められる。

平成29（2017）年度から内閣府は「沖縄離島活性化推進事業」により、離島市町村による持続可能な地域社会の形成に向けた先導的な取組を支援している。教育の機会均等を図るため、ICTによる通信教育を活用した取組も進められている。

¹⁶ 内閣府を中心に内閣官房、文部科学省、厚生労働省、独立行政法人医薬品医療機器総合機構、沖縄県、宜野湾市、日本製薬工業協会、琉球大学、宜野湾市軍用地等地主会から成る。

¹⁷ 『国際性・離島の特性を踏まえた沖縄健康医療拠点について』

オ 雇用・人材育成

沖縄経済が好調に推移し、全国と比べればまだ低いとはいえ有効求人倍率も1倍を超える状況が持続する一方、非正規雇用中心で賃金が低い状況の中での人手不足による労働環境の悪化も顕著になっており、望む職場がない、あるいは企業側が望むレベルに達していないなどの「雇用のミスマッチ」も大きい状態が続いている。職業教育など人材育成策の強化を通じこうした状況を解消していくことが大きな課題となっている。

沖縄の雇用問題も従来のような「量」の確保から、雇用の「質」の確保へと重点が移ってきている中で、一般に労働生産性が相対的に低いサービス業の構成が大きく、沖縄の労働生産性は全国の7割程度にとどまり、その格差は徐々に広がる傾向がある。今後は沖縄経済の高度化・国際化を進め、付加価値を高めることともに、それを可能とする人材育成の強化が課題となっている。特に観光・リゾート、ITなどのリーディング産業において、業務をマネージしたり国際化に対応する人材の不足が顕著となっている。

こうした中、沖縄の出生率は全国で最も高く、人口は平成37（2025）年頃までは増加すると見込まれており、他県と比べ若年労働力が豊富に存在することは沖縄の大きな潜在性といえるが、若者の失業率は高い水準に止まっている。沖縄では、経済的事情で十分な教育の機会がなく職業能力を付けられずに力を生かし切れない若者も多い。全国的な給付型奨学金制度が平成30（2018）年度から本格導入されるが、内閣府では、観光や情報通信分野の専門学校への進学希望者が多いなど沖縄の実情を踏まえつつ、沖縄独自の給付型奨学金制度の導入に取り組むこととしている。

また、待機児童も多く、女性の社会進出を妨げており、対策が急がれている。

カ 子どもの貧困

次の沖縄を担う子どもたちを取り巻く環境は厳しく、貧困率が50%超とみられる母子世帯の出現率が全国平均の約2倍（全国1位）、一人当たり県民所得が全国最下位などを背景として、沖縄の子どもの貧困率は全国の約1.8倍の29.9%に及んでいる。特に、①行政の支援が子どもに行き届いていない、②日中にとどまらず夜間も子どもの居場所がない、③貧困家庭の親が経済的自立をするための雇用の方が少ないといった点が沖縄特有の問題として指摘されており、こうした問題を解消し、世代を越えて続いていく「貧困の連鎖」を断ち切っていくことが大きな課題となっている。

県では、平成28（2016）年3月に子どもの貧困対策の推進に関する法律第9条第1項の規定に基づき「沖縄子どもの貧困対策計画」を策定し、当面の重点施策として、①ライフステージに応じたつながる仕組みの構築、②ライフステージに応じた子どもへの支援、③保護者への支援、④「沖縄県子どもの貧困対策推進基金」を掲げて、取組を進めており、内閣府も、平成28（2016）年度から現行計画期間が終了する平成33（2021）年度までを「集中対策期間」とし、沖縄の実情を踏まえた支援員の配置や居場所づくり、貧困家庭の親の経済的自立を促進するための沖縄振興開発金融公庫による支援を行っている。

3. 基地問題

本土復帰当時の沖縄の米軍施設・区域の数、面積は、87施設・区域、約2万8,661haであったが、平成29（2017）年3月末現在では、31施設・区域、約1万8,609haとなっており、面積では沖縄県の8.16%、全国の米軍施設・区域の70.38%を占めている。このような状況は、米軍基地による土地の占有が沖縄振興を進めていく上での大きな制約となるとともに、航空機等による騒音・事故や米兵による事件など基地から派生する諸問題も加わり沖縄県民に大きな負担となっている。特に平成29（2017）年には、北朝鮮情勢の緊迫化などで米軍の活動も活発化する一方、米軍機の不具合や事故も多発し、県民の不安が高まる中、国の安全保障を確保しつつ、沖縄の負担の軽減が国政上益々大きな課題となっている。

（1）米軍基地整理・縮小・跡地利用

平成7（1995）年9月に発生した3名の海兵隊員による少女暴行事件を直接の契機とし、米軍基地の集中による様々な負担に対する県民の怒りが爆発した。これを受けて、沖縄の負担軽減について検討を進めるため、日米両政府は「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）を設置し、翌平成8（1996）年12月に最終報告を取りまとめ、普天間飛行場を始め11施設、約5,002haの土地返還、訓練方法等の調整、騒音軽減、日米地位協定の運用改善などに基づき、基地の整理・統合・縮小を推進することとした。

その後、冷戦後の世界規模での米軍再編の一環として、平成18（2006）年5月、日米安全保障協議委員会（2+2）¹⁸において、「再編実施のための日米のロードマップ」（ロードマップ）が合意され、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平成26（2014）年までを目標に完成すること、②海兵隊（第3海兵機動展開部隊）の要員約8,000人とその家族約9,000人をグアムに移転すること¹⁹、③嘉手納飛行場以南の6施設の全部又は一部を返還すること、④嘉手納飛行場からの訓練移転を行うこと等を全体的なパッケージの中で相互に結び付いたものとして進めることとなった。

しかし、「ロードマップ」に基づく移転等が両政府の想定どおりに進捗しない状況を踏まえ、平成24（2012）年4月の2+2において、普天間飛行場移設とグアム移転・嘉手納以南の土地の返還を分離し、嘉手納以南の土地を段階的に返還することが合意され、翌平成25（2013）年4月、これらを踏まえた実施に向けての「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」（統合計画）が発表されている。

平成18（2006）年の「ロードマップ」で全面的又は部分的返還が合意されている嘉手納飛行場より南の6施設の土地（1,000ha）は、県民人口の8割強が集中する本島中南部都市圏にあり、今後の沖縄振興にとって極めて貴重な空間といえる。このため、県では、平成25（2013）年1月、関係市町村、地主会等の協力の下「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想」を取りまとめ、都市圏を一体的に捉え、各跡地の特性を生かしつつ広域的な観点からの役割分担・連携した開発を進めるとしている。

¹⁸ 日本側：外務大臣、防衛大臣 米側：国務長官、国防長官 で構成。

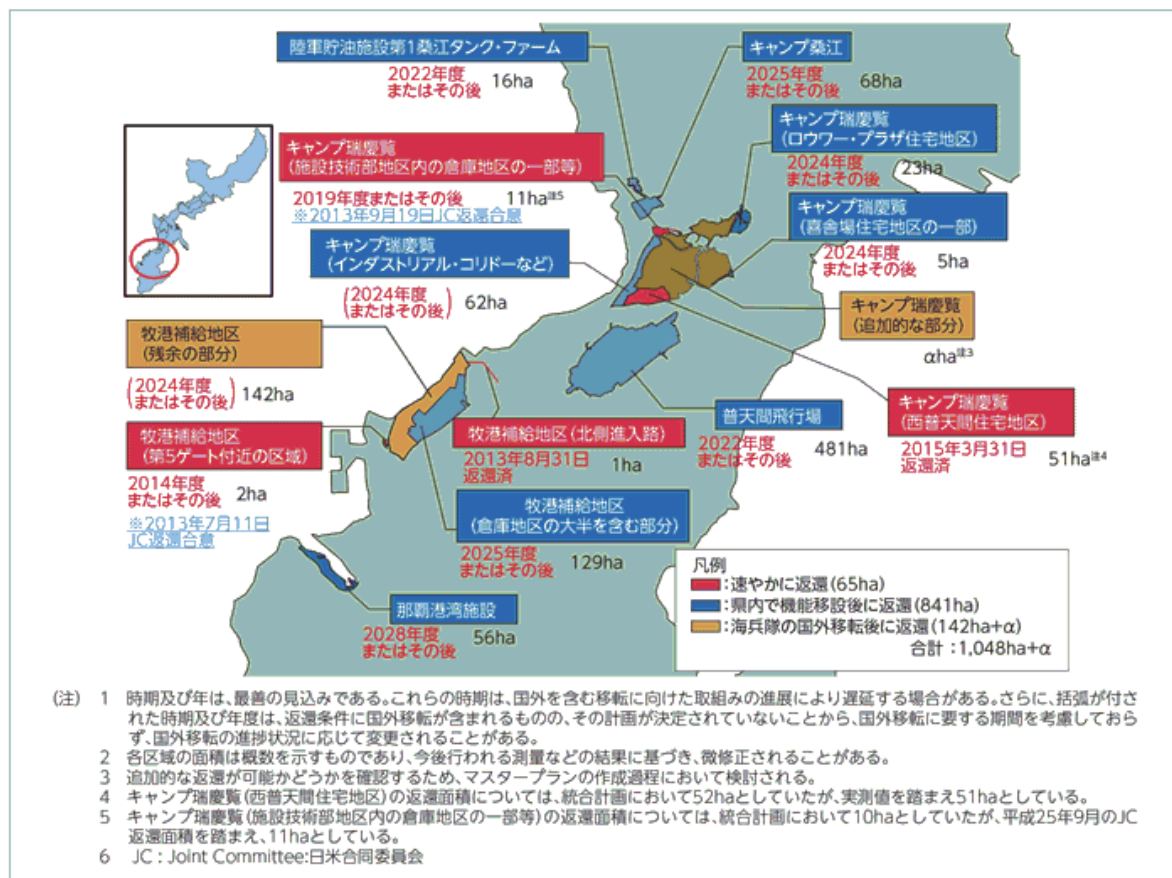
¹⁹ その後、平成24（2012）年4月の2+2における見直しにより、海兵隊員約9,000人を沖縄から国外移転し、グアム、ハワイ、オーストラリアに分散配置することとされた。

これらの返還には、代替施設の確保等が条件となっているものが多いほか、時期についても最短の場合であって、期限が示されているわけではないので、はっきりした見通しの下で跡地利用の在り方を検討していくのが難しい状況に置かれている。

また、軍用地における民有地の比率が高い等沖縄の特殊事情を踏まえ、「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」（跡地利用特措法）により、①返還後の計画的な開発整備に向けた公共用地の先行取得、②返還合意後の駐留軍用地への立入りのあっせんへの国への義務付け、③広域的な見地から拠点となる返還地の指定等、④返還後、土地所有者への引渡し前の国による土壌汚染・不発弾等の支障除去、⑤所有者の負担軽減のための給付金の支給などが定められている。

宜野湾市の西普天間住宅地区跡地（51ha）については、跡地利用特措法制定後、嘉手納以南では初めてまとまった形で返還されたものであり、前記（2（4）ウ）のとおり、今後のモデルケースとして、国としても強力にバックアップしていくこととしている。

図表2 嘉手納飛行場以南の土地の返還



(出所) 防衛省『平成29年度版防衛白書』

(2) 普天間飛行場移設問題

普天間飛行場は、宜野湾市の中心部の土地481haを占める米海兵隊の航空基地であり、騒音や事故などの高い危険性が指摘されてきた中で、平成8（1996）年4月12日の日米合意により、代替施設が運用可能になった後に返還されるとされた。代替施設については、

SACO最終報告で「沖縄本島東海岸沖」に建設するとされ、平成11（1999）年11月の県による候補地選定と同年12月の名護市による代替施設受入れ表明を経て、平成18（2006）年4月には辺野古の沿岸部に埋立工法によりV型の2本の滑走路を建設するものとされた。

代替施設建設事業の実施に向け、平成25（2013）年12月27日に仲井眞知事（当時）によって名護市辺野古での公有水面埋立てが承認されたが、翌平成26（2014）年11月16日の県知事選挙で辺野古移設反対を掲げ、仲井眞知事を破り当選した翁長知事は、第三者委員会による検討の後、承認手続に瑕疵があるとして平成27（2015）年10月13日に上記公有水面埋立承認を取り消した。これを機に国・県の間で複数の訴訟が係属する事態となったが、平成28（2016）年3月4日の和解を経て、新たな訴訟が提起された結果、同年9月16日、県が取消処分を取り消さないことを違法とする判決が出され、12月20日に最高裁が県の上告を棄却したことにより、県側の敗訴が確定した。これを受け、翁長知事は、同月26日、自らの埋立承認取消処分を撤回し、翌27日に国は平成28（2016）年3月の和解により中断していた沿岸部での工事を再開し、平成29（2017）年2月には海上工事も再開した。

しかし、その後、海底工事に関する県漁業調整規則に基づく知事の岩礁破碎許可をめぐり、改めて知事と国（沖縄防衛局）との対立が表面化することになった。仲井眞知事（当時）が国に与えていた岩礁破碎許可が平成29（2017）年3月末で期限切れとなるとして、改めて許可申請を行い許可を得よう求める県に対し、名護漁業協同組合による漁業権の放棄²⁰によって既に漁業権自体が消滅しているので新たな許可は不要と主張する国は、申請を行うことなく工事を続行し、4月半ばまでには「汚濁防止膜」の設置工事を終え、4月25日からは護岸の建設工事に着手した。国による建設工事が続く状況を打開するため、7月24日、県は国を相手に岩礁破壊の差止めを求めて那覇地裁に提訴するとともに、緊急的に工事の停止を求める仮処分の申請も行い、ここに国と県が再び法廷で争うこととなった。

また、この間、米国では平成29（2017）年1月にトランプ政権が発足し、その動向が注目されたが、2月のワシントンにおける日米首脳会談で、安倍・トランプ両首脳は初めて辺野古への移設が唯一の解決策であることを公式の場で確認し、8月17日の2+2、11月の同大統領訪日の際の首脳会談でも同様の確認がなされている。ただ、移設時期については、現在の状況を踏まえ、「2022年又はその後」としている現行の計画の見直しが必要との認識が広がりつつある。また、平成25（2013）年4月の「統合計画」によると、辺野古における代替施設の建設は普天間飛行場返還のための八つの条件²¹のうちの一つにすぎず、

²⁰ 名護漁協は、平成28（2016）年11月、沖縄防衛局の求めに応じ、平成25（2013）年に同意していた埋立予定区域を含み、施設建設のためにキャンプ・シュワブ沖に設定された「臨時制限区域」全ての漁業権を放棄した。

²¹ 「統合計画」では、普天間飛行場の返還条件として、①海兵隊飛行場関連施設等のキャンプ・シュワブへの移設、②海兵隊の航空部隊・司令部機能及び関連施設のキャンプ・シュワブへの移設、③普天間飛行場の能力の代替に関連する、航空自衛隊新田原基地及び築城基地の緊急時の使用のための施設整備は、必要に応じ、実施、④普天間飛行場代替施設では確保されない長い滑走路を用いた活動のための緊急時における民間施設の使用の改善、⑤地元住民の生活の質を損じかねない交通渋滞及び関連する諸問題の発生の回避、⑥隣接する水域の必要な調整の実施、⑦施設の完全な運用上の能力の取得、⑧KC-130飛行隊による岩国飛行場の本拠地化、が掲げられている。なお、このうち⑧については既に実現している。

これらに関する今後の動向も注目される。

また、平成24（2014）年12月に安倍総理が努力すると述べた普天間飛行場の5年以内の運用停止期限が平成31（2019）年2月に迫る中、小野寺防衛大臣は「難しい状況」との認識を示している²²。

（３）北部訓練場の一部返還

北部訓練場については、平成8（1996）年のSACO最終報告において、新たにヘリパッドの建設を行うことを条件に、過半の約3,987haを返還することとされ、ヘリパッドに囲まれる形となる東村高江地区の住宅周辺への基地機能の集約化、騒音や墜落の危険性、自然環境の破壊への懸念等から根強い反対もあった中で、平成28（2016）年12月22日に返還された。衆議院議員総選挙の最中であつた平成29（2017）年10月11日には、米海兵隊所属のCH-53型Eヘリコプターが飛行中に失火、東村高江地区の民有地に着陸、炎上し大破した。原因が解明されるまで同型機の飛行中止を求める日本政府の要請にもかかわらず、米側は飛行を再開し、地元は反発を強めており、翁長知事は高江集落周辺のヘリパッド6か所の使用停止と撤去を求める考えを示しており今後の動向が注目される²³。

また、現在、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」（鹿児島県、沖縄県）の世界自然遺産登録を目指して取組が進められ、平成29（2017）年10月には国際自然保護連合（IUCN）による現地調査が行われており、平成30（2018）年5月を目途にユネスコに登録の可否について勧告することになっている。沖縄島北部の対象区域については、北部訓練場が隣接するほか、辺野古に普天間飛行場代替施設の建設なども行われていることが評価に影響するのではないかと指摘もなされている。

（４）米軍機による事故・騒音被害等

米軍機による事故や騒音被害については長い間、住民に大きな負担になっている。取り分け、新たに導入された垂直離着陸型輸送機オスプレイについては、住民に不安等が大きいこと等を踏まえ、平成28（2016）年9月1日の2+2では、オスプレイに関する訓練移転の拡大が合意されているが、十分に進んでいない状況が続いている。同年12月13日夜、オスプレイが名護市東方沖の浅瀬に「不時着」し、機体が大破する重大事故が発生した。その後もトラブルが多発したにもかかわらず、運用が続けられている。

また、上記オスプレイの「不時着」事故では、「ホテル・ホテル訓練水域」外で空中給油訓練が行われていたことが明らかになっている。また、嘉手納基地では、SACO合意で例外的な場合にしか行われないとされている兵士のパラシュートによる降下訓練が6年ぶりに実施されたほか、住宅地に近く騒音の問題が特に大きい旧海軍駐機場について、基地内で移設が済んでいるにもかかわらず現在も数回使用されていることが確認されている。

沖縄では、こうした米側の対応と、結果としてそれを許している日本政府の両者の姿勢

²² 『琉球新報』（平29. 8. 5）

²³ 『沖縄タイムス』（平29. 10. 19）

に対する不信感も高まる中で、今後の両政府の対応が注目されている。

（５）日米地位協定の在り方

日米地位協定²⁴は、米軍が日本に駐留するに当たっての、基地の範囲、兵士やその家族の身分、犯罪への対応などについて定めるものである。米側に有利な規定が基地関連の諸問題を誘発するなどの指摘があるが、これまで一度も改定されず、運用の改善等で対応が図られてきた。こうした中、平成27（2015）年9月環境補足協定が締結されたが、原則返還の約7か月前から立入りを認めるとする規定を米側が厳格に運用しているため、これまで基地内への立入りが認められたのは1件にとどまっている。

また、平成28（2016）年4月うるま市で発生した女性暴行・殺害事件で米軍属が逮捕されたことを受け、日米両政府は、平成29（2017）年1月に、2例目の補足協定となる「軍属補足協定」を締結し、これにより、従来曖昧であった軍属の範囲について「日米合同委員会が作成する種別に従って軍属を認定する」と定め、明確化することとした。今後、軍人軍属による事件の減少につながっていくのか、実効性が問われることになる。

日米地位協定本体の改定を求める県は、自ら改定案を作成し、日米両政府に要望してきているが、同年9月には、17年ぶりに案の内容を見直し、基地外における事件事故の際の日本の捜査権行使を可能とする内容を盛り込んでおり、両政府の対応が注目される。

4. おわりに

最近の沖縄の経済は順調に推移しており、従来の沖縄振興の取組を土台として、アジア経済の発展等を取り込みながら、沖縄の潜在性が発揮されつつあるものの、早急に取り組むべき残された課題も多い。また、最大の懸案である普天間飛行場の移設問題は予断を許さない状況が続いているほか、中国の海洋進出、北朝鮮情勢など、我が国の安全保障環境における変化も沖縄の基地問題に影を落としている。

今期計画期間も残り4年余りとなる中で、目指す沖縄の姿の実現に向け、国と県市町村など地元が一体となって諸課題に取り組んでいくことが求められている。

（なかにし わたる）

²⁴ 正式名称は「日米安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」