

## 沖縄・北方問題の現状と課題

中西 渉

(第一特別調査室)

### 《要旨》

国は沖縄の特殊事情に鑑み、40年以上にわたり振興に取り組んでいる。その結果、沖縄の経済は好調に推移しているが、依然一人当たり県民所得は全国最低であり、今後も、沖縄独特の事情等を踏まえた産業振興、インフラ整備、人材育成、雇用の質の確保、子供の貧困などの諸課題への効果的な取組による自立型経済の構築が課題となっている。

基地問題については、最大の懸案である普天間飛行場の移設問題のほか、基地被害対策、基地跡地利用の推進、日米地位協定の在り方への取組などが課題となっている。

北方領土問題については、北方四島における共同経済活動に向けた交渉や領土問題の解決と平和条約締結に向けた動きが注目されるほか、北方四島への渡航の在り方、北方領土返還運動の強化、隣接地域の振興などが引き続き重要な課題となっている。

### 1. 沖縄振興

先の大戦で20万人もが犠牲となり、27年間も米国の施政権下に置かれ、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、1972年の本土復帰以来、10年を期限とする沖縄振興特別措置法<sup>1</sup>（以下「沖振法」という。）の延長等を重ねつつ、自らの責務として沖縄振興に取り組んでいる。

また、近年は、日本の辺境ではなく、成長著しいアジアの中心として沖縄の潜在性に注目が集まる中、沖縄振興は日本経済再生の国家戦略の一つにも位置付けられている。

<sup>1</sup> 第1次から第3次までは「沖縄振興開発特別措置法」と、「開発」が入っていた。

## (1) 沖縄振興計画

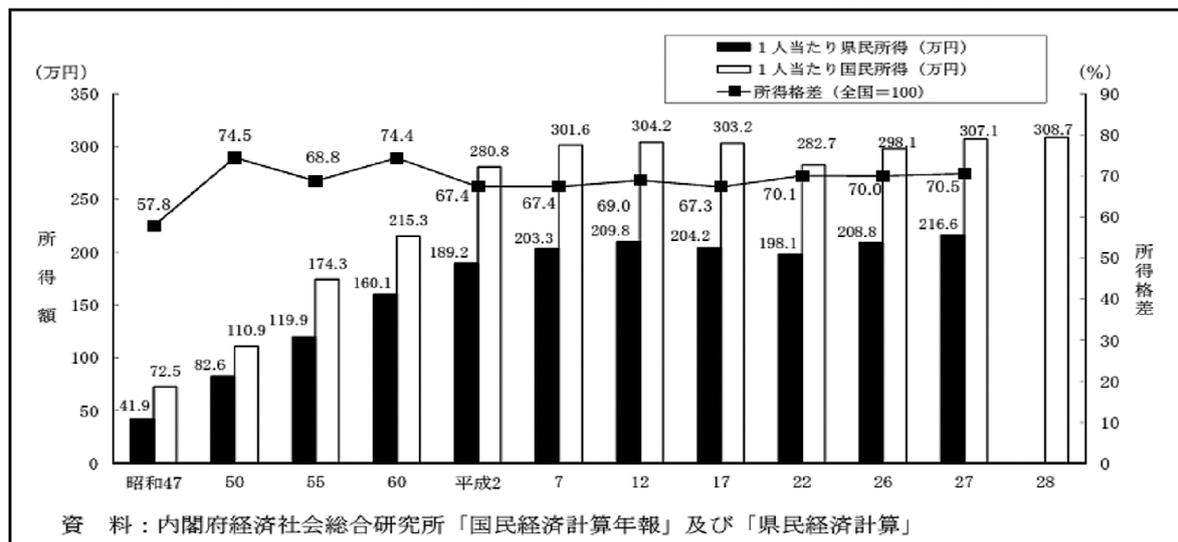
沖縄振興を進めるに当たっては、沖振法に基づき10年ごとに計画が策定されている。第3次計画までは本土との格差是正や自立発展の基礎条件の整備に主眼が置かれたが、第4次計画からは民間主導の自立型経済の構築を目指すものとなった。

第5次計画に当たる現行の計画（「沖縄21世紀ビジョン基本計画」、計画期間は平成24（2012）年度から平成33（2021）年度まで）は、沖縄の自主性を最大限尊重しつつ、沖縄の潜在力を存分に引き出すことが可能となるよう、県が案を作成し国が決定していた従来のやり方を改め、国が定める基本方針の下、県が主体となって策定したものであり、「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2つを施策展開の基軸に置き、社会と経済の好循環により自立的・持続的発展を目指し、様々な施策が掲げられている。

これまでの取組を通じ、今日では観光・リゾート産業などが大きく成長して全体を牽引し、近年沖縄の経済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<sup>2</sup>も本土復帰当時の15.5%から5.3%（平成27（2015）年度）まで低下している。しかし一方、平成27（2015）年度の一人当たりの県民所得は216万6,000円で依然として全国最下位にとどまり、全国平均（307万1千円）との格差<sup>3</sup>も70.5%と、復帰当時の57.8%より改善しているとはいえ、依然として大きなものがある。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の強化も喫緊の課題となっている。

現行計画期間も終盤に差し掛かり、総仕上げに向けて取組を加速化させていくとともに、それ以降の振興の方向性についても検討が始まっている。

図表1 1人当たり県（国）民所得（名目）・所得格差の推移



(出所) 内閣府沖縄総合事務局『沖縄県経済の概況』（平30.10）

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> 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

## (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、各省庁に移し替えて執行される。安倍総理は、平成25（2013）年12月24日の閣議において、平成24（2012）年度から平成33（2021）年度まで毎年3,000億円を確保する旨発言した上で、翌25日に仲井真知事に約束しており<sup>4</sup>、平成26（2014）年度には3,501億円まで増えたが、その後は減額傾向が続き、平成30（2018）年度には3,010億円になっている。平成31（2019）年度に向けた内閣府の概算要求額は、昨年の要求と同額の3,190億円となっている。

沖縄振興と基地問題との関係について、政府は、知事の政治的姿勢と予算は無関係としつつ、沖縄の発展のため、特に基地負担の軽減を始めとする基地問題への対応と振興策の推進を総合的に取り組むべき重要な政策課題と位置付けており、両方の課題を全体として総合的に取り組むべきという意味においてリンクしているとしている<sup>5</sup>。

## (3) 沖縄振興一括交付金

沖縄振興予算のおよそ4割弱を占めるのは、本土からの遠隔性や社会経済情勢等の違いもある沖縄の実情を踏まえ、平成24（2012）年の沖振法改正で沖縄独自の制度として設けられた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））である。沖縄の実情に即してよりの確かつ効果的に施策を展開するため、沖縄県が自主的な選択に基づき実施できるものである。中でも、ソフト交付金については、予め事業内容の定めがなく、従来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して、特に沖縄県側の評価が高いが、平成26（2014）年度に1,759億円を記録した後は減額が続いている。問題とされた低い執行率の改善が進んだが<sup>6</sup>、今年度も対前年度170億円減の1,188億円となったことについて、内閣府は、県の事業計画上前年度までに終了する事業などを勘案し所要額を確保したとしている<sup>7</sup>。

## (4) 主な分野の現状と課題

### ア 産業の振興

沖縄の産業構造は、全国に比べて第2次産業（特に製造業）のウェイトが低く、第3次産業のウェイトが高いという特徴がある。第3次産業でもサービス業と政府サービス

<sup>4</sup> 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、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すべて行うという基本姿勢を述べた。仲井真知事は、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については、翁長知事の意向により、平成27（2015）年3月、県は基本方針を転換し、導入の検討を行わないこととした。

<sup>5</sup> 第196回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7頁（平30.3.22）

<sup>6</sup> 平成24（2012）年度はソフト交付金で50.9%、ハード交付金で59.5%であったのが、平成27（2015）年度はそれぞれ、79.3%、74.4%まで高まっている。

<sup>7</sup> 第196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13頁（平30.3.22）

生産者の比重が大きい。沖縄のリーディング産業は観光・リゾート産業であり、沖縄の地理的な特性等を踏まえ振興が図られてきた情報通信産業、物流関連産業がそれに続く。

観光・リゾート産業については、外国客の大幅増などを背景に好調に推移し、県経済を牽引している。観光客数は5年連続で過去最高を更新し、ハワイにほぼ並ぶ水準にまでなったが、滞在日数や消費額ではまだまだ及ばず、今後は更なる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。その他、内閣府では、大型台風により沖縄に足止めされた観光客への対応等も新たな課題として挙げている。

I T産業は、本土との遠さや島しょ県というハンデを克服し、若年者雇用にもつながることから、新たなリーディング産業として期待されている。下請的な業務やコールセンターなどの雇用集約型が多いが、コンテンツ制作などの付加価値の高い業種も増えてきており、従業員一人当たりの年間売上高の全国比は64.2%（平成27（2015）年）と格差は縮小している。更なる企業の集積と沖縄振興のためにI Tをインフラとして活用していく取組も課題となっている。

また、物流関連産業は沖縄の地理的な優位性を最大限生かす産業として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、24時間運用体制を持つ那覇空港の物流拠点としての機能が飛躍的に向上し、国際貨物取扱量は平成20（2008）年から29（2017）年にかけて104倍に増えた。現状では、航空貨物のほとんどは通過貨物であり、海上輸送における空コンテナ搬出が多い「片荷問題」は物価上昇の一因にもなっていることから、今後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。那覇空港や那覇港などの周辺地域に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ほか、航空機整備事業のための施設の整備も那覇空港内に進み、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んでいる。輸送コストの高さや市場規模の狭隘さなど沖縄における製造業の振興には難しさがあるものの、近年は台湾などとの経済交流の活発化も見られ、今後の動向が注目される。また、泡盛の出荷量は13年連続で減少しており、更なる輸出促進など対策の強化が求められている。

沖縄における産業振興を後押しするため、沖縄振興の下、沖縄独自の特区・地域制度が設けられ、税制等の優遇措置が講じられている。こうした沖縄振興税制の多くは平成29（2017）年度税制改革において、適用期限が5年から2年に短縮され、来年度に向け県は3年延長を希望しているが、内閣府からは2年延長で要望が出されることになった。

また、沖縄は、国家戦略特別区域法に基づく国家戦略特区（「国際観光イノベーション特区」）にも指定されている。これまで本土の他の特区と比較し活用状況が低調との指摘を受けていたが、平成30（2018）年5月農業分野における外国人材の活用がメニューに追加されるなどの動きにより指定解除は見送られることとなった。

## イ 社会資本整備

本土復帰時以来の道路、農業基盤施設、空港、港湾、ダム、都市公園などの経済発展の基礎となるインフラの整備の遅れは、今日までにかかなり解消しているが、島しょ県で

ある沖縄にとって特に重要な空港や港湾を始め、県内外を結ぶ人や物の交通ネットワークの強化等に向け更なるインフラ整備の推進が大きな課題となっている。

主要空港の那覇空港については、平成29（2017）年度の発着回数が16万6千回を超えるなど近年著しい増加を示す中、平成32（2020）年3月末供用開始を目指し、現在の滑走路の沖合に第2滑走路の建設が進められている。ただ、滑走路完成後の空港の処理能力（滑走路処理容量）は18.5万回と、現在の実際の発着回数の1.11倍程度にとどまるとされている<sup>8</sup>。背景にはターミナルが現在の位置では第2滑走路を使用する航空機は第1滑走路を横切る必要がある問題のほか、那覇空港の出発と嘉手納飛行場の進入経路との関係による高度制限や、騒音の影響で市街地上空に飛行経路が設定されず2本の滑走路を独立して運用できない事情もあり、政府は、環境面の影響等十分考慮し検討するとしている<sup>9</sup>。また、同空港は自衛隊との共用でもあり、遅れや大事故につながりかねない重大インシデントも発生しており十分な対策が求められる。

港湾については、平成29（2017）年のクルーズ船寄港回数が全国都道府県別で最多の515回となるなど近年急速に増大する中、特に大型のクルーズ船にも対応できる港の整備を進めている。乗客の滞在時間を伸ばし地元での消費に十分結び付けていくことも課題となっており、県では、那覇港を中心に大型ターミナル、税関施設などの整備を進め、東アジアのクルーズ観光の拠点化を目指したいとしている。

沖縄に上陸後の二次交通の充実・確保も喫緊の課題となっている。沖縄本島では、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、大きな損失を生んでいる。沖縄では公共交通機関の利用が少なく<sup>10</sup>、車中心社会となっており、今後高齢化が進む中で、生活を持続可能なものとする観点からも公共交通の在り方が課題となっている。更なる道路の整備のほか、バス等公共交通利用促進に向けた取組、県民の足として定着してきているモノレールの延伸等の取組も進められている。さらに、従来から県が敷設したいとしている鉄軌道については、本年3月に県の有識者委員会から推奨ルート<sup>11</sup>に関する答申が出され、一方で内閣府も別途の調査を進め、採算性に課題があるとしており、今後の動向が注目される。

## ウ O I S T

平成21（2009）年7月に公布された「沖縄科学技術大学院大学学園法」に基づき、沖縄の自立的発展と世界の科学技術の向上を目的に設立された沖縄科学技術大学院大学

<sup>8</sup> 空港の処理能力とは円滑に離着陸の処理ができる発着回数のことである。国土交通省によると、第2滑走路が完成すれば、処理能力は、現在の13.5万回から1.37倍の18.5万回になるとされる。

<sup>9</sup> 第196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17～18頁（平30.7.9）

<sup>10</sup> 公共交通機関の利用率は、東京の8割近く、全国の3割弱程度に対しわずか3%程度と極端に低い。

<sup>11</sup> 那覇市から、浦添市、宜野湾市、北谷町、沖縄市、うるま市、恩納村を通して名護市に至る「C派生案」と呼ばれていたルート。

(OIST)<sup>12</sup>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、既に世界最高水準の研究実績を上げるとともに、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。

## エ 離島振興

37ある有人離島では約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、狭小性等の特性による、移動・輸送、行政サービス、医療・福祉・教育など沖縄本島との格差の解消が課題となっている。

内閣府や沖縄県などの連携の下、医師の確保や水道施設、廃棄物処理施設、更には情報格差解消に向けた海底ケーブルの整備など、基礎的な生活条件の整備が進められるとともに、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ものの、石垣など一部を除き人口が減少している。

内閣府は、平成29(2017)年度から「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。

## オ 雇用・人材育成

完全失業率は改善傾向にあるが、恒常的に全国平均より高く、特に若年(15-24歳)の高い失業率が大きな課題となってきた。近年は有効求人倍率が1倍を超える状況が持続する一方、賃金水準が低い中での人手不足による労働環境の悪化も顕著になるなど、雇用問題の重点も量から質へと移る中、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顕著になっており、職業教育など人材育成策の強化を通じ労働需給のミスマッチを解消していくことが大きな課題となっている。

また、経済的事情で十分な教育を受ける機会がなく十分な職業能力を付けられない若者も多い。内閣府では、全国的な給付型奨学金制度が本年度から本格導入されるのと合わせ、専門学校への進学者が比較的多い沖縄の実情を踏まえ、本年度から、非課税世帯の学生を対象に主として観光や情報通信分野の専門学校に進学する者に対する沖縄独自の給付型奨学金制度も導入した(給付は300人)。

一方、深刻な待機児童問題は改善が進んでいるものの、待機児童は平成30(2018)年4月現在もなお1,870人と、東京都、兵庫県に次いで多く、保護者のニーズに合った保育所の整備に向け更なる取組が課題となっている。

## カ 子どもの貧困

相対的貧困率が50%超とみられる母子世帯の出現率が全国平均の約2倍の2.7%(全国1位)、一人当たり県民所得が全国最下位などを背景に、沖縄の子どもの貧困率は全

<sup>12</sup> 平成26(2014)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。教員を含め約50の国・地域から約495名(うち外国人271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、⑥化学、⑦海洋科学の7分野(平30.1.1現在)。

国の約2.2倍の29.9%に及んでいる<sup>13</sup>。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場が少ないなど沖縄特有の問題として指摘される問題を解消し、世代を越えた「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。

内閣府は、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①寄り添い型支援を行う支援員の配置、②安心して過ごせる居場所の確保、③経済的自立に向けた親の就労支援を行っている。また、平成29（2017）年12月に実施した「平成29年度沖縄子供の貧困緊急対策事業アンケート」からも一定の成果が確認されていることも踏まえ、さらに、高校生のキャリア相談や若年妊産婦支援など新たに明らかになった課題に取り組み、引き続きテコ入れが必要な離島における居場所づくりにも取り組むことにしている。なお、内閣府では特に平成28（2016）年度から平成30（2018）年度までをモデル事業として補助率10分の10で事業を実施してきており、県はその継続を要望しているが、内閣府では原則10分の9、新規等は10分の10とする方向で調整しており、注目される。

## 2. 基地問題

国土面積の0.6%しかない沖縄では、87施設、約28,661haであった復帰当時から縮小しているとはいえ、平成30（2018）年3月末時点でなお31も残る米軍施設は、約18,496haに及び、県土面積の8.11%、全国の米軍施設・区域の70.28%を占めている。米軍基地の集中は土地利用やまちづくりに対する制約になっているほか、米軍人・軍属等による事件・事故の発生、騒音、環境被害など、沖縄県民の生活に様々な影響を与えており、国の安全保障を確保しながら沖縄の負担軽減を進めることが国政上の大きな課題となっている。

### （1）米軍基地整理・縮小

平成7（1995）年9月の海兵隊員による少女暴行事件などを契機として、日米両政府による「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）における検討の結果、平成8（1996）年12月のSACO最終報告書で、沖縄の負担軽減のため、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・縮小等を推進していくこととされた。

その後、平成18（2006）年5月には、冷戦後の安全保障環境の変化を踏まえた世界規模での米軍再編の一環として、日米安全保障協議委員会（2+2）<sup>14</sup>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、②海兵隊（第3海兵機動展開部隊）要員約8,000人とその家族約9,000人のグアムへの移転<sup>15</sup>、③

<sup>13</sup> 内閣府沖縄振興局「子供の貧困に関する現状と取組」（平29.9）

<sup>14</sup> 日本側は外務大臣と防衛大臣、米国側は国務長官と国防長官で構成。

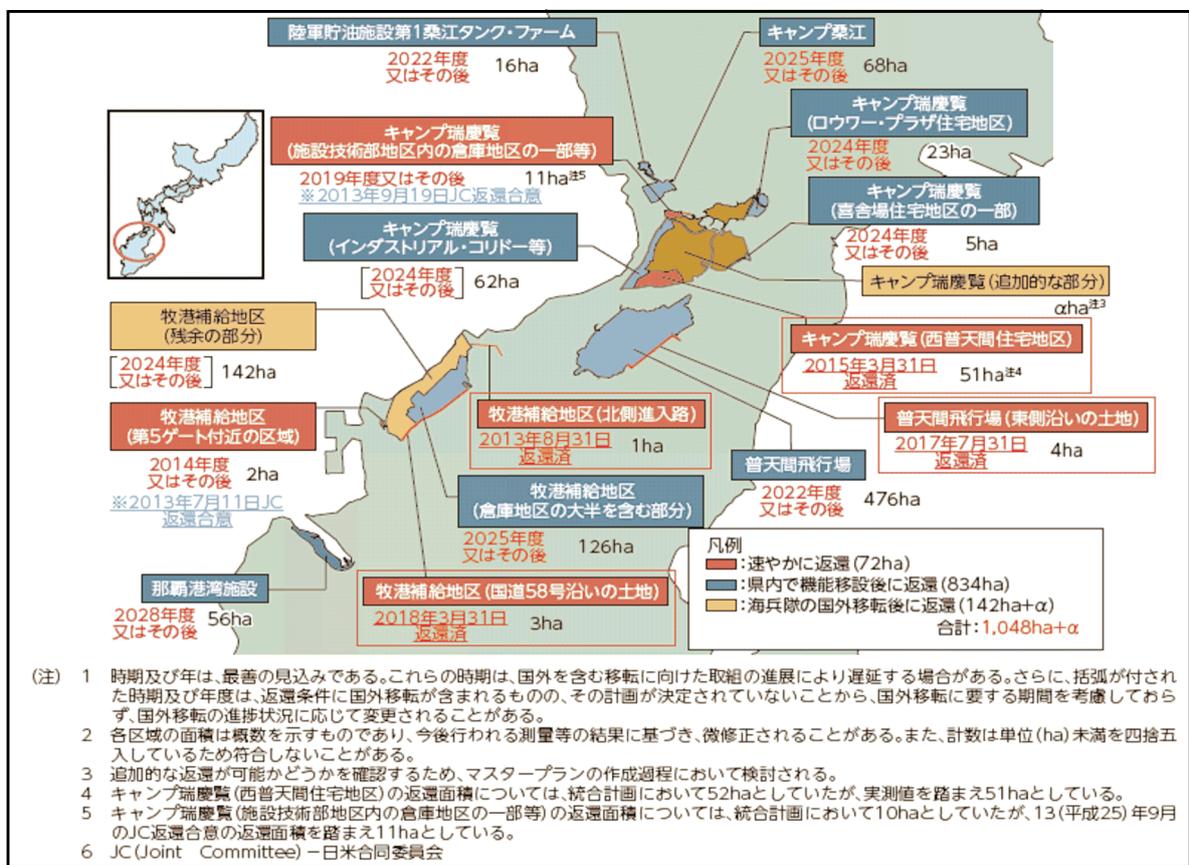
<sup>15</sup> その後、平成24（2012）年4月の2+2における見直しにより、海兵隊員約9,000人を沖縄から国外移転し、グアム、ハワイ、オーストラリアに分散配置することとされた。

嘉手納飛行場以南の6施設の全部又は一部返還、④嘉手納飛行場からの訓練移転等を全体的なパッケージの中で相互に結びつけ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想定どおりには進捗しないことから、平成24（2012）年4月の2+2で両政府は、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で合意し、平成25（2013）年4月、「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」が発表された。

平成25（2013）8月に牧港補給地区北側進入路、平成27（2015）年3月に西普天間住宅地区、平成29（2017）年7月普天間飛行場東側沿いの土地、本年3月に牧港補給地区国道58号沿いの土地が返還されている。

図表2 嘉手納飛行場以南の土地の返還



(出所) 防衛省『平成30年版防衛白書』

## (2) 普天間飛行場移設問題

普天間飛行場は、宜野湾市の中心部に所在す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、SACO最終報告で移設場所は「沖縄本島の東方沖」となっていたが、平成11（1999）年11月の県による候補地選定と同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月には名護市辺野古の沿

岸部を埋め立て滑走路をV型に配置した形で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、翌年の知事選挙では辺野古移設反対を掲げる翁長氏が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、その後、国と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、12月20日に最高裁が県側の上告を棄却し、取消処分を取り消さないことを違法とする旨の判決が確定し、県側の敗訴となった。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日に政府は上記和解により中断していた工事を再開した。

その後、県は、漁業調整規則による岩礁破碎許可が平成29（2017年）3月末で期限切れになるとして改めて許可申請するよう求めたが、国は、漁業権の放棄<sup>16</sup>により既に漁業権自体が消滅し新たな許可は不要として、これに応じず、4月25日には護岸の建設工事に着手した。そこで県は、7月24日、国を相手に岩礁破壊の差止めを求め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った。本年3月13日、那覇地裁は、自治体は条例や規則に従わせるために訴訟を起こせないとの最高裁判例を引用して県の訴えを却下し、県が控訴しており、判決は12月5日に予定されている。

国による建設工事が進む中、平成30（2018）年2月の名護市長選挙では辺野古への移設反対の現職の稲嶺市長を破り渡具知氏が当選するなどの展開もあり、6月12日、国は、原状回復がさらに難しくなる土砂の投入を8月17日に開始する旨県に通知した。対応に注目が集まる中、7月27日、翁長知事は記者会見を開き、埋立承認の撤回に向けた手続を開始する旨を表明し、闘病中であった知事は8月8日に死去した。県は、生前の知事の指示に従い沖縄防衛局への聴聞等手続の後、同月31日、①埋立て予定地の軟弱地盤の存在が明らかになった、②サンゴの保全などの環境対策が十分でない、③県との十分な話し合いがなく工事が進められているなどを理由に埋立承認を撤回し、移設工事は法的根拠を失い、中断された。

翁長知事の死去を受け9月30日に知事選挙が行われ、辺野古への移設阻止を掲げる玉城前衆議院議員が当選した。10月12日の安倍総理と玉城知事の会談で知事は辺野古移設反対の意向を示し協議を求めた。同月17日、国は、県による承認撤回への対抗措置として、前記平成27（2015）年10月の県による承認取消の際と同様、沖縄防衛局長から国土交通大臣に対し、県による処分に対する不服審査請求と裁決までの間の執行停止の申立てを行った。これを受け国土交通大臣は、10月30日、執行停止を決定し、11月1日、国は工事を再開した。同月6日、菅内閣官房長官と知事が会談し、国は工事は進め、県は国地方係争処理委員会への申出に向けた手続を進めつつも、両者の考え方の違いを踏まえ、杉田内閣官房副長官と謝花副知事の間で約1か月の期間を区切り集中的に協議を行うことで合意した。ま

<sup>16</sup> 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。

た、直接請求に対応し県では「辺野古新基地建設の賛否を問う県民投票条例」を制定、来年4月末までに県民投票が実施される予定であり、その動向も注目される。

一方、米トランプ政権は、平成29（2017）年2月のワシントンでの日米首脳会談以降、辺野古への移設が唯一の解決策との意向を示している。また、平成25（2013）年4月の「統合計画」では普天間飛行場返還のための条件は代替施設の建設以外にもあり<sup>17</sup>、これらの取組も併せて動向が注目される。

また、平成25（2013）年12月に安倍総理が努力するとした普天間飛行場の5年以内の運用停止の期限とされる平成31（2019）年2月<sup>18</sup>が迫る中、政府は辺野古での代替施設に関する県の協力が前提であるとの認識を示しているが<sup>19</sup>、普天間飛行場の同飛行場の危険性自体について双方が認識を共有している中で、今後の動向が注目される。

### （3）米軍機による事故・騒音被害等と日米地位協定の在り方

米軍機による事故や騒音被害に加え、特に最近では部品の落下や機体の不具合による緊急着陸等が増えているほか、機材の釣り下げやパラシュート降下などの危険な訓練、基地の汚染などの不十分な情報公開等が住民の怒りや不安を増幅させている。さらに事故等が発生しても、十分な説明もなく運用が再開されるなどの米側の対応と、日本政府の姿勢に対する地元の不信感や懸念も高まる中で、今後の両政府の対応が注目されている。

日米地位協定<sup>20</sup>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。同協定は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、また、平成27（2015）年9月の環境補足協定に続き、平成29（2017）年1月には曖昧であった軍属の範囲を明確化する軍属補足協定が締結された。しかし、国内法の適用を原則化するなど条約自体の改定を求める声が高まっている。

### （4）跡地利用の推進

嘉手納飛行場以南の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る沖縄振興のため極めて貴重な空間と言えるが、沖縄の基地は民有地の割合が高い中で跡地利用を効果的に進める必要がある。平成24（2012）年4月に施行された

<sup>17</sup> 平成25（2013）年4月の日米両政府が合意した「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」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。

<sup>18</sup> 政府に対し、沖縄県から平成26年2月から5年をめどとするとの要望が示されたことを踏まえ、こうした考え方に基づいて取り組むこととしている。（「衆議院議員照屋寛徳君提出普天間飛行場の『五年以内運用停止』の期限算定の始期及び運用停止の状態等その定義に関する質問に対する答弁書」（平26.10.27）参照。）

<sup>19</sup> 第193回国会衆議院予算委員会議録第11号39頁（平29.2.14）

<sup>20</sup> 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」

「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）は、旧返還特措法（「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」）を旧沖縄振興特別措置法の跡地に関する規定を統合した上で拡充し、題名を改めたもので、①公共用地の先行取得、②駐留軍用地内への立入りにおける国のあっせん、③土壌汚染・不発弾等の支障除去措置、④所有者への給付金等が定められている。

平成27（2015）年3月末に返還された米軍の西普天間住宅地区（51ha）は跡地利用特措法制定後初めて返還されたまとまった土地であり、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を目指して整備が進められており、今後の跡地利用のモデルケースとして期待されている。

### 3. 北方問題

北方領土とは、北海道本島の北東洋上に連なる歯舞群島<sup>21</sup>、色丹島、国後島、択捉島の4つの島々であり、全体の総面積は千葉県と福岡県の間、5,003km<sup>2</sup>である。幕末の1855年にロシア帝国との日魯通好条約により、それまでに自然に形成されてきた国境線が法的に画定される形で平和的に日本領とされて以降、四島は一度も外国の領土となることがない我が国固有の領土であるが、第2次世界大戦末期、旧ソ連によって占領され、その後既に73年もの間、旧ソ連、ロシアによる法的根拠のない占拠が続いている。

また、北方領土周辺水域は古くから世界三大漁場の一つに数えられ、水産業を中心に、1945年8月15日の時点で四島に合計17,291人<sup>22</sup>が暮らしていた。ソ連軍が侵攻しロシア人が入植後も、住民の多くは1948年までは引き続き居住していたが、その後全員ソ連により強制的に北海道以南の日本に引き揚げさせられた。平成28（2016）年現在、歯舞群島には国境警備隊のみで住民はおらず、択捉島5,934人、国後島7,817人、色丹島2,917人<sup>23</sup>の合わせて16,668人と、戦前の日本人と同程度の数のロシア人が居住している。

#### （1）領土交渉等

##### ア これまでの主な経緯等

ソ連との平和条約締結に向けては、1955年6月から2国間交渉が行われたが、領土問題で折り合わず、1956年10月の「日ソ共同宣言」では、平和条約については継続して協議し、条約締結後に歯舞群島及び色丹島が日本に引き渡されるものとされ、同宣言は両国の議会による批准を経て12月に発効した<sup>24</sup>。その後、東西冷戦状況の中で、両国の領土問題は第2次世界大戦の結果解決済みとしてソ連が問題の存在すら認めない時期が続

<sup>21</sup> 水晶島、秋勇留島、勇留島、志発島、多楽島、海馬島、貝殻島からなる群島。総面積は95km<sup>2</sup>。

<sup>22</sup> 千島歯舞諸島居住者連盟調べ。

<sup>23</sup> いずれもロシア連邦国家統計庁サハリン州局資料による。

<sup>24</sup> 第9項において、「日本国及びソヴィエト社会主義共和国連邦は、両国間に正常な外交関係が回復された後、平和条約の締結に関する交渉を継続することに同意する。ソヴィエト社会主義共和国連邦は、日本国の要望にこたえかつ日本国の利益を考慮して、歯舞群島及び色丹島を日本国に引き渡すことに同意する。ただし、これらの諸島は、日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との間の平和条約が締結された後に現実に引き渡されるものとする。」とされた。

いたが、平成3（1991）年4月のゴルバチョフ大統領訪日の際の「日ソ共同声明」で、初めて文書の形で四島が平和条約で解決されるべき領土問題の対象であるとされた<sup>25</sup>。

同年12月にソ連は崩壊したが、平成5（1993）年のエリツィン・ロシア大統領訪日の際に署名された「日露関係に関する東京宣言」（東京宣言）において、日本とソ連の間のすべての条約その他の国際約束が日本とロシアの間で引き続き適用されることが確認されるとともに、領土問題については、北方四島の帰属の問題と位置付けた上で、①歴史的・法的事実に立脚し、②両国の間で合意の上作成された諸文書及び③法と正義の原則を基礎として解決するとの明確な方針が示され、交渉の基盤が確立された。さらに、プーチン大統領自身が署名した平成13（2001）年の「イルクーツク声明」でも、東京宣言に基づき取り組むことの再確認がなされた。そして、平成15（2003）年に「日露行動計画」の合意がなされた後は停滞した状況で推移したが<sup>26</sup>、問題解決に前向きな姿勢を示すプーチン首相（当時）<sup>27</sup>が平成24（2012）年5月に大統領に復帰後状況が変化した。

平成25（2013）年4月、安倍総理が日本の首相として10年ぶりにロシアを公式訪問し、「日露パートナーシップの発展に関する共同声明」により、双方受け入れ可能な案を両国外務省に検討させることで合意し、平成28（2016）年5月6日のロシア・ソチでの首脳会談では、安倍総理の提案により、歴史的解釈、法的立場の違いの問題で停滞してきた交渉に突破口を開くため、未来志向の考えにたち、今までの発想にとらわれない「新しいアプローチ」による交渉とともに、8項目<sup>28</sup>の経済協力プランを進めることとした。

平成28（2016）年12月15日、16日のプーチン大統領訪日の際の山口県長門市と東京都での会談で、両首脳は、平和条約締結への真摯な決意を表明するとともに、①四島で共同経済活動を行うための特別な制度に関する協議を開始し、北方四島の未来像を描き、その中から解決策を探し出す未来志向の発想の「新しいアプローチ」に基づき、平和条約締結交渉の枠の中で進めていく、②自由に墓参・故郷訪問を行いたいとの元島民<sup>29</sup>の切実な願いを叶えるため、人道上の理由に立脚し、あり得べき案を迅速に検討するなど、この点で合意しており、経済協力プランの具体化と共同経済活動に関する協議を進め、信

<sup>25</sup> 第4項に、「歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島の帰属についての双方の立場を考慮しつつ領土画定の問題を含む」両国間の平和条約の話し合いが行われたこと、及び「平和条約が、領土問題を含む最終的な戦後処理の文書であるべきこと」の文言が入った。

<sup>26</sup> メドベージェフ大統領は平成22（2010）年11月ソ連・ロシアの指導者として初めて北方領土（国後島）を訪問し、メドベージェフ氏はその後も首相として、平成24（2012）年7月国後島、平成27（2015）年8月択捉島を訪問した。

<sup>27</sup> 平成24（2012）年3月の大統領選挙前に外国メディアとの懇談で、プーチン首相（当時）は、日露関係について、領土問題の解決に向けて、「我々は受け入れ可能な妥協を達成しなければならない。それは何か『引き分け』のようなものである」と述べた。しかし、同時に、1956年の日ソ共同宣言第9項については、「ソ連は平和条約署名後に日本に二島を引き渡すと記されており、日ソ間に領土的性質を有するその他の要求がそれ以上ないことを意味している。そこには、どのような条件で島々が引き渡されるのか、島々がどの国の主権の下に置かれるのかについては何も書かれていない」との厳しい見方を示していた。

<sup>28</sup> ①健康寿命の伸長、②快適・清潔で住みやすく、活動しやすい都市作り、③中小企業交流・協力の抜本的拡大、④エネルギー、⑤ロシアの産業多様化・生産性向上、⑥極東の産業振興・輸出基地化、⑦先端技術協力、⑧人的交流の抜本的拡大

<sup>29</sup> 平成30（2018）年3月末現在、6,041人が存命で、平均年齢は83.2歳。

頼醸成を図りつつ、いかに北方領土問題の解決に繋げていくかが、最大の課題となっている。また、経済面での取組のほかに重要性が指摘されているのが、安全保障上の問題である。太平洋への出入り口として特に国後水道の軍事的重要性が高いとし、北方領土の軍備強化を進めるロシアにとって、日本に返還した場合日米安全保障条約の対象地域となることに懸念があり、こうした面での信頼醸成も求められる。

こうした中、平成30（2018）年9月12日、ウラジオストクでの東方経済フォーラムの全体会合において、安倍総理に対し、プーチン大統領から、前提条件を抜きに年末までに平和条約を結び、同条約に基づき、友人として係争問題の話し合いを続ければ、全ての問題の解決が容易になる旨の発言がなされた。安倍総理はその場での即答は避けたが、領土問題を解決し平和条約を締結する従来の立場を改めて伝えた。

11月14日、シンガポールで23回目の首脳会談を終えた後の記者会見で、安倍総理は、この問題の解決を次世代に先送りせず二人の手で必ず終止符を打つ意思を完全にプーチン大統領と共有するとともに、今後1956年の日ソ共同宣言を基礎として、平和条約交渉を加速させることで合意したと述べた。また、平成31（2019）年6月のG20のため同大統領が訪日する前に年明けにも自らロシアを訪問し会談を行うとの意向を示した<sup>30</sup>。

安倍総理の自民党総裁としての3期目の任期は2021年、プーチン大統領の任期は2024年までとなる中で、今後の動向が注目される。

## イ 共同経済活動等

共同経済活動の具体化に向けて、両国間では、共同事業に関連するプロジェクトの内容、人の移動の2つの局長級作業部会等で実務者協議を進めつつ、平成29（2017）年9月（ウラジオストク）、平成30（2018）年5月（モスクワ）での首脳会談で進捗を確認している。また、官民合同による現地調査も、これまで3回（平成29（2017）年6月、同年10月、平成30（2018）年10月）実施されている。

事業の具体的な内容としては、平成29（2017）年9月7日の日露首脳会談において、①海産物の共同養殖プロジェクト、②温室野菜栽培プロジェクト、③島の特性に応じたツアーの開発、④風力発電の導入、⑤ゴミの減容対策の5つのプロジェクトの具体化を急ぐことで一致し、前記東方経済フォーラムの際の平成30（2018）年9月10日の首脳会談では、これらのプロジェクト候補の実施に向けた「ロードマップ（行程表）」を承認した<sup>31</sup>。さらに10月の現地調査では、事業化に向けた候補地視察や現地事業者との協議が行われるなど進展が見られる一方、共同経済活動の実施に必要な両国の法的立場を害さない「特別な制度」の協議は遅れが指摘されており、今後の動きが注目される。

ロシア側は、クリル発展計画を策定しインフラ整備等を進め、さらに、北方領土を新

<sup>30</sup> 総理官邸 <[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/actions/201811/14bura2.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/201811/14bura2.html)>（平30.11.15最終アクセス）

<sup>31</sup> 行程表は非公表であるが、主な柱は以下のとおりである。①海産物の共同増養殖：ウニを含め複数の魚種を対象とし、ウニ以外の魚種についても議論を継続、②温室野菜栽培：いちごの品種及び実施場所を特定、③島の特性に応じたツアーの開発：パッケージツアーを策定、④風力発電の導入：風況調査の場所を確定、⑤ゴミの減容対策：ゴミ減容のパイロット・プロジェクトの実施場所を確定。外務省 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1\\_000649.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000649.html)>（平30.11.15最終アクセス）

たに経済特区に指定するなどの振興策を展開しつつ、住民の定住も進め、日露協議が進展しなくても独自で経済開発を進めていく姿勢を示している。

#### ウ 四島への渡航の枠組み

ソ連が1980年代頃から北方四島への外国人の入域を認める政策を採り始めたことに対し、平成元（1989）年から政府は、閣議了解により同地への入域を行わないよう国民に要請している。北方四島への渡航の枠組みとしては、北方墓参<sup>32</sup>、自由訪問<sup>33</sup>及び北方四島交流事業（いわゆるビザなし交流）がある。北方墓参と自由訪問は人道的観点から実施され、四島交流は、平成4（1992）年以來、日本国民と北方四島に居住するロシア人との相互理解の増進を図り、領土問題の解決に寄与することを目的に行われている。

例年春に行われる日露代表者間協議で年間計画が決定されてきたが本年は大幅に遅れるなど、近年ロシア側の対応が厳しさを増す中、高齢化が進む元島民を始め訪問者の利便に資するよう、航空機による墓参、一時的通過点の追加的な設置や手続の簡素化等を継続的に実施するとともに、四島交流の効果的な在り方も不断の見直しが求められる。

#### エ 北方領土返還要求運動

北方領土返還要求運動は、根室から全国に広がり<sup>34</sup>、千島歯舞諸島居住者連盟、北方領土復帰期成同盟（四島交流北海道推進委員会）、北方領土返還要求運動連絡協議会、北方領土返還要求運動県民会議などの団体や北海道などの自治体を中心となり国会に請願を行うなど官民一体で展開され、政府も、関係団体との連携の下、イベントの開催や様々な媒体を通じた広報活動等国民世論の更なる結集のための活動を行っている。

北方領土問題が長期化し、運動の中心を担ってきた元島民の高齢化が進む中、運動を引き継ぐ若い世代を中心に国民の関心を高めていくことが課題となっている。内閣府では、若い世代が北方領土を見て、元島民等から話を伺うなどして認識を深められるよう、中・高生修学旅行への補助を行っており、さらに、平成30（2018）年度からは教員の下見の補助も開始しているほか、今後SNSなど情報発信の強化も進めるとしている。

### （2）北方領土隣接地域の振興

北方領土隣接地域<sup>35</sup>については、戦前四島と同一の経済圏を形成し、四島海域での漁業等により発展した経緯があるが、北方領土問題が未解決であるために地域社会としての望ましい発展が著しく阻害されている。こうした特殊事情を踏まえ、「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、国が定める基本方針の下で北海道が作成する「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」（国土交通大臣同意）に基づき公共事業の補助率のかさ上げ措置、「北方領土隣

<sup>32</sup> 1964年に開始し一時中断後1986年から再開された元島民等による四島にある親族の墓地への訪問。

<sup>33</sup> 平成11（1999）年から実施されている元島民及びその家族による四島への最大限に簡易化された訪問。

<sup>34</sup> 1945年12月1日に当時の安藤石典根室町長がGHQのマッカーサー元帥に「歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島は、古くから日本の領土であり、地理的にも歴史的にも北海道に附属するこれら小諸島を米軍の保証占領下に置かれ、住民が安心して生業につくことのできるようにしてほしい」旨の陳情を取りまとめたのが始まりとされる。

<sup>35</sup> 根室市、別海町、中標津町、標津町、羅臼町の1市4町。

接地域振興等基金」(北方基金)(積立額:100億円)を活用した市・町が実施する事業の一部経費補助、振興計画の施策を推進するための北方領土補助金が実施されている。また、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」に基づき、元島民、旧漁業権者等に対し必要な資金を低利で融資する事業が行われている。

#### ア 地域振興の在り方

北方領土隣接地域の経済は疲弊し、人口減少も進み、閉塞感も漂う中で振興に向けた打開策が求められる。共同経済活動に対しては、領土問題の解決を置き去りにすることなく、四島への窓口として隣接地域の振興に結びつけることとともに、四島に残された元島民の財産に関する権利の行使の問題への取組も求められる。また、世界自然遺産の豊かな自然といった優れた資源などを生かし観光地域としてのネットワーク化などを進め、地域への訪問客を増やす取組も課題となっている。

こうした中、北方基金の運用益については、近年の低金利の影響で1億円を割り込む状況となり財源対策が急務となる中、本年7月の北特法の改正(来年4月施行)により、運用益の活用だけでなく基金の取崩しも可能とされたほか、現在交渉中の共同経済活動のうち主に隣接地域の経済活性化に資するものを「特定共同経済活動」として円滑な実施のための環境整備に努めることなどが定められた。また、交付金に関する制度の整備その他の必要な財政上の措置に関する検討条項も設けられ、今後の動向が注目される。

#### イ 北方領土周辺海域の漁業の振興

水産業は現在も北方領土隣接地域の基幹産業の一つであり、ロシアとの間で、政府間・民間で「日ソ地先沖合協定」、「日ソ漁業協力協定」、「北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組協定」、「貝殻島昆布操業民間協定」を結び、ロシアに漁業協力金等を支払い、定められた漁獲割当量等の範囲内で操業を行っている。

200海里内での流し網漁を禁止するロシアの国内法が平成28(2016)年1月から施行されたことを踏まえ、政府は、代替漁法の開発、根室沖におけるホタテ漁場造成、北太平洋公海におけるサンマ漁、道東沖におけるサバ・マイワシ漁などの開発、養殖漁業への転換を支援するなどの対策を進めているが、根室市の関連産業は以前の売上水準を回復できておらず、対策の強化が求められている。

## 4. おわりに

沖縄・北方問題は先の大戦を端緒とし、今日まで残された我が国の外交・内政上の極めて重要な問題である。冷戦終結から四半世紀が経過し、我が国周辺の国際環境も激しく変化する中で、国民全体の十分な関心の下、政府、自治体等幅広い関係者が互いに協力しつつ、熟慮を重ねた上で、新たな時代を切り開く力強い取組が期待される。

(なかにし わたる)