

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	沖縄・北方問題の現状と課題
著者 / 所属	澤井 勇人 / 第一特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	454号
刊行日	2023-2-22
頁	204-217
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230222.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230222.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

## 沖縄・北方問題の現状と課題

澤井 勇人

(第一特別調査室)

1. 沖縄振興等
2. 米軍基地問題
3. 北方問題

### 1. 沖縄振興等

#### (1) 沖縄振興特別措置法等をめぐる動向

沖縄は、先の大戦で苛烈な戦禍を被るとともに、高度経済成長期を含む戦後27年にわたり我が国の施政権の外に置かれたことにより、産業基盤整備やインフラ整備等の面で本土と著しい格差が生じた。かかる特殊事情<sup>1</sup>に鑑み、本土復帰前年の昭和46年12月に本土との格差是正を主な目的とする「沖縄振興開発特別措置法」が制定され、同法に基づく沖縄振興開発計画により、国の責務として各種の振興策が推進されてきた。同法は10年間の時限立法であり、2度の期限延長を経て、平成14年には民間主導の自立型経済の構築を主な目的とする「沖縄振興特別措置法」(以下「沖振法」という。)が新たな10年間の時限立法として制定された。

沖振法は、平成24年に改正され法律の期限が10年間延長されたほか、沖縄振興計画の策定主体を国から沖縄県に変更するとともに、使途の自由度の高い沖縄独自の一括交付金<sup>2</sup>制度を創設するなど、県の主体性を尊重する観点からの改正が行われた。その法律の期限が到来し、本土復帰50年の節目に当たる令和4年の沖振法改正<sup>3</sup>では、特区・地域制度の拡充・一部見直しのほか、子供の貧困対策等の各政策課題の努力義務規定が創設されるとともに、

<sup>1</sup> 本文で挙げた歴史的事情のほか、本土から遠隔にあり広大な海域に160もの島々が散在する島嶼地域として経済的不利性を抱えていること(地理的事情)、我が国における米軍専用施設・区域の多くが沖縄に集中していること(社会的事情)、我が国でも稀な亜熱帯・海洋性気候にあり台風常襲地帯でもあること(自然的事情)が挙げられる。

<sup>2</sup> 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、沖縄振興に資する事業を県が自主的な選択に基づいて実施できる交付金。道路整備や学校建築・改築等のハード事業を対象とする「沖縄振興公共投資交付金」と、離島振興や人材育成等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。

<sup>3</sup> 令和4年沖振法改正の詳細は、藤生将治「沖縄復帰50年と今後の沖縄振興—沖縄振興特別措置法等の一部を改正する法律の成立—」『立法と調査』No. 446(令4.6)参照。

期限の10年間延長と施行後5年以内の見直し規定の創設等が行われた。

本改正を踏まえ、令和4年5月10日には「沖縄振興基本方針<sup>4</sup>」が策定され、その中で沖縄振興の方向として、①沖縄の優位性を活かした民間主導の自立型経済の発展、②潤いのある豊かな住民生活の実現、③我が国及びアジア・太平洋地域の発展に寄与する21世紀の「万国津梁」の形成、の三つを掲げ、これらを基本として本基本方針及び沖縄振興計画に基づく各般の施策・事業に取り組むこととされた。これを受け県は、同月15日、本土復帰50年の節目の日を捉え、沖振法に基づく第6次の沖縄振興計画としての性格を有する「新・沖縄21世紀ビジョン基本計画」を決定した。同計画では、誰一人取り残すことのない優しい社会の形成、強くしなやかな自立型経済の構築などを目指し、県民所得の向上につながる企業の「稼ぐ力」の強化、子供の貧困解消に向けた支援の推進等が基本施策に掲げられた<sup>5</sup>。

図表1 沖縄振興特別措置法の概要

- ▶ 昭和47(1972)年の沖縄の本土復帰時に制定された「**沖縄振興開発特別措置法**」が起源(10年の時限立法を改正・延長し、現在は第6次に相当)
- ▶ 平成14(2002)年の改正では、**法目的を「本土との格差是正」**(社会資本整備等による基礎条件の改善)から、「**民間主導の自立型経済の構築**」に変更
- ▶ 平成24(2012)年の改正では、沖縄県の主体性を尊重する観点から、**沖縄振興計画の策定主体を国から県に変更**するとともに、いわゆる**一括交付金制度等を創設**
- ▶ 令和4(2022)年の改正では、全ての特区・地域において**措置実施計画の認定制度等を導入**するとともに、北部・離島振興や各分野の政策課題の**努力義務規定を創設**

総論

第1章 総則

- **沖縄の置かれた特殊な諸事情<sup>※1</sup>に鑑み、沖縄の自主性を尊重しつつその総合的かつ計画的な振興を図り、もって沖縄の自立的発展に資する**とともに、**沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与**することが目的

※1 歴史的事情	先の六戦における可烈な戦禍。その後、四半世紀に及ぶ米軍の占領・統治
地理的事情	本土から遠隔。広大な海域(東西1000km,南北400km)に多数の離島
社会的事情	国土面積0.6%の県土に在日米軍専用施設・区域の70.3%が集中。脆弱な地域経済等

第2章 沖縄振興計画等 / 第9章 沖縄振興審議会

- **国(内閣総理大臣)**は、沖縄振興の意義や方向、基本的事項を定めた「**沖縄振興基本方針**」を策定(総理決定)
- **沖縄県(知事)**は、**基本方針に基づき**、各分野の振興に関する事項等を定めた「**沖縄振興計画**」を策定
- 沖縄振興に関する重要事項を審議するため、**内閣府に「沖縄振興審議会」を設置**

各論

第3章 産業の振興

- ① 観光の振興
  - ▶ 観光地形成促進地域
  - ▶ 沖縄型特定免税店制度
  - ▶ 航空機燃料税の軽減措置
- ② 情報通信産業振興地域及び特別地区
- ③ 産業イノベーション促進地域
- ④ 国際物流拠点産業集積地域
- ⑤ 経済金融活性化特別地区
- ⑥ 農林水産業の振興に関する努力義務規定
- ⑦ 石油石炭税の免除措置
- ⑧ 中小企業の資金確保・助言指導等の援助、手続負担の軽減に関する努力義務規定
- ⑨ 沖縄振興開発金融公庫の業務特例(新事業に必要な出資)

第4・5章 雇用の促進、文化の振興等

- ① 失業者求職手帳制度等
- ② 人材の育成及びそれに必要な教育の充実に関する努力義務規定
- ③ 地域文化の振興に関する配慮規定
- ④ 自然環境の保全、脱炭素社会の実現等に関する努力義務規定
- ⑤ 子育ての支援に関する配慮規定、子どもの貧困対策等に関する努力義務規定
- ⑥ 科学技術の振興等に関する努力義務規定
- ⑦ デジタル社会の形成に関する努力義務規定
- ⑧ 国際協力・国際交流の推進に関する努力義務規定

第6～8章 均衡ある発展、基盤の整備等

- ① 北部地域の振興に関する努力義務規定
- ② 離島の地域の振興に関する努力義務規定、離島の旅館業への税制優遇措置
- ③ 無医地区等における医療の確保等に関する規定
- ④ 交通の確保等に関する配慮規定等(新たな鉄道、軌道その他の公共交通機関の整備の在り方の調査・検討等)
- ⑤ 情報流通の円滑化・通信体系の充実に関する配慮規定
- ⑥ 公共事業に係る高率補助等の特例措置
- ⑦ 沖縄振興交付金(使途の自由度の高い一括交付金)

附則

- 法の有効期限(令和14年3月31日)
- 不発弾等に関する施策の充実に関する配慮規定

【令和4年改正法の附則】5年以内の見直し規定、沖縄振興開発金融公庫の統合期限の延長(行政改革推進法の一部改正)、OISTの5年ごとの検討規定(沖縄科学技術大学院大学学園法の一部改正)等

(出所) 内閣府ウェブサイト<[https://www8.cao.go.jp/okinawa/etc/houritsu/kaiseigo\\_gaiyou.pdf](https://www8.cao.go.jp/okinawa/etc/houritsu/kaiseigo_gaiyou.pdf)>

(以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも令和5年2月1日)

(2) 沖縄振興予算

沖縄振興予算は、沖振法等を根拠とする沖縄振興策等に対して支出される予算であり、公共事業を中心とした関連事業の全体的把握や事業間の進捗調整のため、内閣府沖縄担当

<sup>4</sup> 内閣総理大臣が沖振法に基づき策定するものであり、沖縄振興の意義や基本的な方向性等を示している。

<sup>5</sup> 沖縄振興基本方針及び沖縄振興計画の詳細については、藤生将治「新たな沖縄振興基本方針と沖縄振興計画ー令和4年度から令和13年度までの沖縄振興ー」『立法と調査』No.447(令4.7)参照。

部局がその経費を一括計上し、事業を実施する各省庁に移し替えて執行されている点に特徴がある。なお、沖縄県にのみ別途上乘せされた予算という意味ではない点に留意する必要がある。令和5年度沖縄振興予算（政府案）は総額で2,679億円が計上され、このうち公共事業関係費等が5割弱（1,262億円）を占める。平成25年度に沖縄振興予算の53.7%を占めていた一括交付金は減額傾向が続き、令和5年度には全体の3割弱（759億円）となった。一方で、国が県を介さずに直接市町村等に交付する沖縄振興特定事業推進費は増額傾向にあり、前年度比5億円増の85億円が計上されている<sup>6</sup>。

### （3）主な沖縄振興の現状等

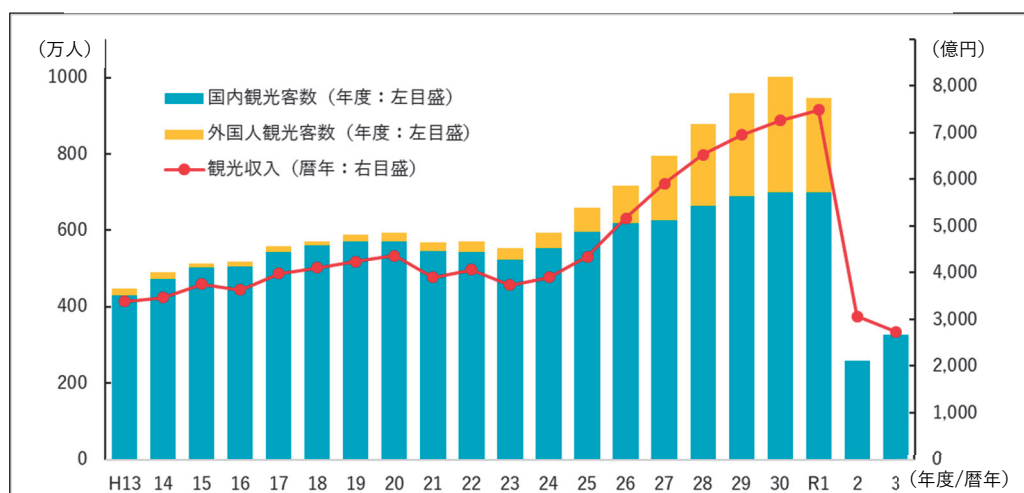
半世紀にわたる沖縄振興策の成果として、社会資本整備では全国との整備水準の差が縮小し、県内総生産や就業者数も全国を上回る伸び率となったほか、観光業や情報通信関連産業がリーディング産業として着実に成長してきた。その一方で、一人当たり県民所得が全国最下位にとどまるとともに、全国に比して子供の貧困率や若年失業率が高いほか、製造業の割合が全国に比べて極めて低く、労働生産性や賃金水準が低い傾向にあるなど構造的な問題を抱えており、依然として様々な課題が残されている。

#### ア 主な産業

##### （ア）観光業

人の移動を前提とする観光業が基幹産業である沖縄は、令和2年初頭からの新型コロナウイルス感染症の拡大により、特に大きな打撃を受けている。沖縄県の入域観光客数は、平成30年度に初めて1,000万人を超えたが、コロナ禍の影響で令和2年度は258万人、3年度は327万人と大幅に減少した<sup>7</sup>。また、コロナ禍前の平成30年度までの10年間で、外国人観光客数は10倍超増えて300万人を突破し、沖縄を訪問する観光客全体の3割を占めていたが、令和2年度及び3年度は海外から日本への入国制限措置がとられたこと

図表2 沖縄県の入域観光客数と観光収入の推移



（出所）沖縄県「観光要覧」を基に筆者作成

<sup>6</sup> 令和5年度沖縄振興予算の詳細については、藤崎ひとみ「令和5年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No. 453（令5.2）参照。

<sup>7</sup> 沖縄県「令和3年版観光要覧」（令4.12）。本項目における出所についても同じ（観光収入は暦年ベース）。

により外国人観光客は皆減となった。令和3年の観光収入（試算値）は2,733億円で、新型コロナウイルス感染症拡大前のピーク時の令和元年比で63.5%減となっており、依然として厳しい状況が続いている。

ただ足下では、令和4年3月の全都道府県での行動制限解除以降、国内旅行需要が着実に回復してきており、同年10月からは政府の旅行需要喚起策である全国旅行支援が開始され、沖縄を目的地とする旅行に対して割引が実施（おきなわ彩発見NEXT）されるなど、県内での経済効果や観光業の活性化が期待される。加えて、令和2年3月以降、新型コロナウイルス感染症の影響により中止されている国際クルーズ船（外国船）の受入れが令和5年3月以降に再開される予定<sup>8</sup>であり、円安も背景にして外国人観光客数の更なる増加も見込まれる。

他方、こうした一時的な需要の高まりの機会を捉えた振興策のみならず、中長期的な観光業の振興の観点からは、観光収入増につながる長期滞在を促す工夫<sup>9</sup>が必要であり、これに向けた支援策が急がれる。また、観光需要が徐々に回復する中、コロナ禍に伴う人員削減で一度離職した労働者の戻りが鈍く、人手不足も深刻な状況となっているため、人材確保に向けた取組も課題となる。

#### （イ）情報通信関連産業

情報通信関連産業は、地理的不利性による影響が比較的小さく、大規模災害等のリスク分散の観点からも、沖縄が優位性を発揮し得る産業分野であり、県は同産業を観光産業に並ぶリーディング産業として位置付けている。沖縄県に立地した情報通信関連企業数と立地企業による雇用者数は、平成23年度の237社・2万1,758人から令和2年度には496社・3万88人<sup>10</sup>となり、企業・人材・知識の集積が着実に進んでいる。中でも近年はソフトウェア開発業やコンテンツ制作業等、高付加価値ビジネスを誘引する業種の企業立地が進んでおり、立地企業数の増加に伴い、情報通信関連産業の売上高も平成23年度の3,482億円から令和元年度には4,446億円まで増加している。

一方で、そもそも情報通信関連産業全体の雇用者数の半数を超える57.2%がコールセンター等の労働集約型業種であるほか、全国と比較すると経営規模が小さく、下請け的性格が強いとされる。また、従業員一人当たりの年間売上高は、5人以上の事業所では全国を大きく下回っており、労働生産性の向上による稼ぐ力の強化が課題となっている。

#### イ 子どもの貧困対策

沖縄県は人口千人当たりの出生数である出生率が10.0、合計特殊出生率が1.80といずれも全国1位（令和3年）である一方で、その生まれてきた子供たちが貧困の危機にさ

<sup>8</sup> 国土交通省報道発表資料（「国際クルーズの受入を再開します～国際クルーズ運航のためのガイドラインが策定されました～」）（令4.11.15）、『琉球新報』（令4.11.16）

<sup>9</sup> 「沖縄の観光振興に向けた沖縄総合事務局の取組（令和3年8月）」によれば、沖縄の平均滞在日数は3.77日（令和元年）、観光客一人当たりの平均消費額は7万3,632円（令和元年度）と観光リゾート地である米国のハワイと比較すると半分以下の水準にとどまっており、沖縄県の「第6次沖縄県観光振興基本計画」（令和4年7月）においても観光客一人当たり消費額と平均滞在日数の延伸が課題として示されている。

<sup>10</sup> 沖縄県「令和2年度情報通信産業振興計画実施状況報告書」（令和3年9月）。そのほか、本項目における数値の出所も同じ。

らされやすい深刻な状況にある。平成27年度の調査<sup>11</sup>で沖縄県の子供の相対的貧困率<sup>12</sup>が29.9%となり、当時の国全体の16.3%と比して1.8倍以上高く、特に深刻な結果となったことを受け、内閣府は平成28年度から令和3年度までの6年間を集中対策期間と位置付けて子供の貧困対策を推進するとともに、沖縄振興予算に平成28年度から毎年度10億円以上の予算を計上し、「沖縄子供の貧困緊急対策事業」を実施している<sup>13</sup>。主に市町村が実施主体となる同事業では、主として子供の貧困対策支援員の配置とともに、子供の居場所の運営支援が行われている。集中対策期間の終了後も、令和4年の沖振法改正により、子供の貧困対策についての国の努力義務規定が創設されたことから、引き続き重要な取組課題となっており、令和4年度からは従来事業に加え、子供の居場所等における保健に関する教育や相談支援など新たな事業に取り組んでいる。

翻って沖縄県は、令和4年3月、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」に基づく第2期の5か年計画となる「沖縄県子どもの貧困対策計画」を決定し、その中でヤングケアラーの実態調査及び支援、SNSを活用した若年妊産婦への支援及び居場所づくりなどの施策を新たに追加するとともに、地域の実情に即した子どもの貧困対策を着実かつ効果的に推進するための「沖縄県子どもの貧困対策推進基金」をこれまでの30億円から60億円に積み増して貧困対策の充実を図っている。

小中学生のいる困窮世帯の割合は、平成27年度調査の29.9%から30年度調査では25.0%と改善してきていたものの、不安定な就労状況の家庭ほどコロナ禍による深刻な影響を受けたため、直近の令和3年度調査では28.9%と再び悪化しており<sup>14</sup>、子供の貧困の背景として、様々な要因が複合化・複雑化していることも考えられる。親から子へ貧困の連鎖が生じている課題の解決に向け、経済的支援を含む教育の支援、生活困窮者自立支援等の生活安定に資する支援、保護者の就労支援のみならず、令和5年4月に新たに設置されるこども家庭庁が主導する政策メニューも組み合わせながら、国の政策間調整をしつつ、総合的に沖縄の子供の貧困対策を進めていく必要がある。

## ウ 沖縄科学技術大学院大学（OIST）

沖縄における科学技術振興施策の中で大きな柱となる沖縄科学技術大学院大学（OIST：Okinawa Institute of Science and Technology Graduate University）は、沖縄科学技術大学院大学学園法（学園法）に基づき、沖縄の振興及び自立的発展と世界の科学技術の発展に寄与することを目的として、平成24年9月に恩納村にて開学した。国は学園法に基づき、OIST開学以来、大学運営に必要な経費の2分の1を超える額を沖縄振興予算によって措置しているが、令和4年の沖振法改正とともに、OISTに対する国の財政支援の在り方等に関する検討時期をこれまでの10年からおおむね5年ごとと

<sup>11</sup> 沖縄県「沖縄県子どもの貧困率」（平成28年1月29日発表）。子供は17歳以下を対象。

<sup>12</sup> 子供（17歳以下の者）全体に占める等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）が貧困線（等価可処分所得の中央値の半分）に満たない子供の割合。

<sup>13</sup> 沖縄の子供の貧困対策の詳細については、藤生将治「沖縄における子どもの貧困対策の現状と課題」『立法と調査』No.440（令3.11）参照。

<sup>14</sup> 沖縄県「令和3年度沖縄子ども調査概要版」（令和4年3月）。平成27年度調査及び30年度調査では、小学1年生・5年生及び中学2年生、令和3年度調査では、小学5年生及び中学2年生がそれぞれ調査対象となっている。

する学園法の改正が行われた。

この改正に先立って議論された内閣府の有識者会合<sup>15</sup>では、運営予算の約95%を国の補助金が占める現状から早期に脱却する必要性や、民間資金の獲得等による財源の多角化と自立的財務基盤の確立が指摘されており、外部資金の調達に向けた取組が課題となる。

## エ 駐留軍用地跡地利用の推進

沖縄県の人口の8割が集中する県中南部における嘉手納飛行場以南の駐留軍用地については、平成25年4月に公表された「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」(2.(1))に基づき、これまでにキャンプ瑞慶覧の西普天間住宅地区や施設技術部地区内の倉庫地区の一部等が返還され、今後、1,000ha近い土地の返還が予定されている。

内閣府は、「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)に基づき、返還が合意された一定の駐留軍用地内の土地取得の円滑化、跡地利用に関する協議等に取り組むとともに、関係市町村の支援を行っているが、令和4年の沖振法等改正時に跡地利用特措法が改正され、同法の期限が10年間延長されたほか、拠点返還地<sup>16</sup>の指定要件が緩和された。

この拠点返還地にはこれまで西普天間住宅地区が指定されており、今後の跡地利用のモデルケースとなるべく、琉球大学医学部及び同附属病院の移設を含む高度な医療機能を有する国際医療拠点の形成に向けた取組が進められている。

## 2. 米軍基地問題

沖縄県内には、飛行場、演習場、後方支援施設など多くの在日米軍施設・区域が所在しており、我が国における在日米軍施設・区域(専用施設)のうち、面積にして約70%が沖縄に集中し、県面積の約8%、沖縄本島の面積の約15%を占めている。広大な米軍基地の存在は、都市計画や交通体系の整備、産業用地の確保等、振興開発を推進する上での大きな制約となるとともに、米軍人や軍属等による事件・事故の発生、航空機等による騒音問題や水質・土壌汚染など、周辺住民に深刻な影響をもたらしており、基地負担の軽減に向けた取組が重要な課題となっている。

図表3 米軍専用施設・区域



(出所) 防衛省ウェブサイト

<<https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/sac>>  
<o/>

<sup>15</sup> 沖縄科学技術大学院大学学園の今後の諸課題に関する検討会

<sup>16</sup> 返還が合意された駐留軍用地の区域内のうち、各市町村の区域を超えた広域的な見地から市街地の計画的な開発整備を行うことで、沖縄の自立的発展等の拠点となると認められる区域について、内閣総理大臣が指定するもの。

### (1) 整理・縮小等に向けた取組

平成7年9月の海兵隊員等による少女暴行事件を契機とし、終戦後半世紀に及ぶ基地被害や米兵による犯罪に苦しんできた沖縄県民の怒りが爆発したことなどを背景に、日米両政府により日米安全保障協議委員会（いわゆる2+2）の下に「沖縄に関する特別行動委員会（SACO）」が設置された。翌8年12月のSACO最終報告では、普天間飛行場の全面返還を含む11施設・区域（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等の実施が示された。

その後、米国同時多発テロ後のグローバルな米軍再編の一環として、平成18年5月の2+2で承認された「再編実施のための日米のロードマップ」においては、普天間飛行場の県内移設、在沖海兵隊司令部や支援部隊の約8千人の海兵隊将校及び兵員等のグアム移転、嘉手納飛行場以南の施設・区域の返還等について、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された。

平成24年4月の2+2では、海兵隊のグアム移転及び嘉手納以南の土地返還について、普天間飛行場の代替施設に関する進展から切り離し、返還される土地については、①速やかに返還、②県内で機能移転後に返還、③海兵隊の国外移転後に返還という3区分に分けて検討していくことで合意された<sup>17</sup>。その後の日米間の協議により、平成25年4月には具体的な返還年度を含む返還スケジュールが明記される形で「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」が公表され、令和2年3月末には①の速やかに返還される区域全ての返還が完了した。

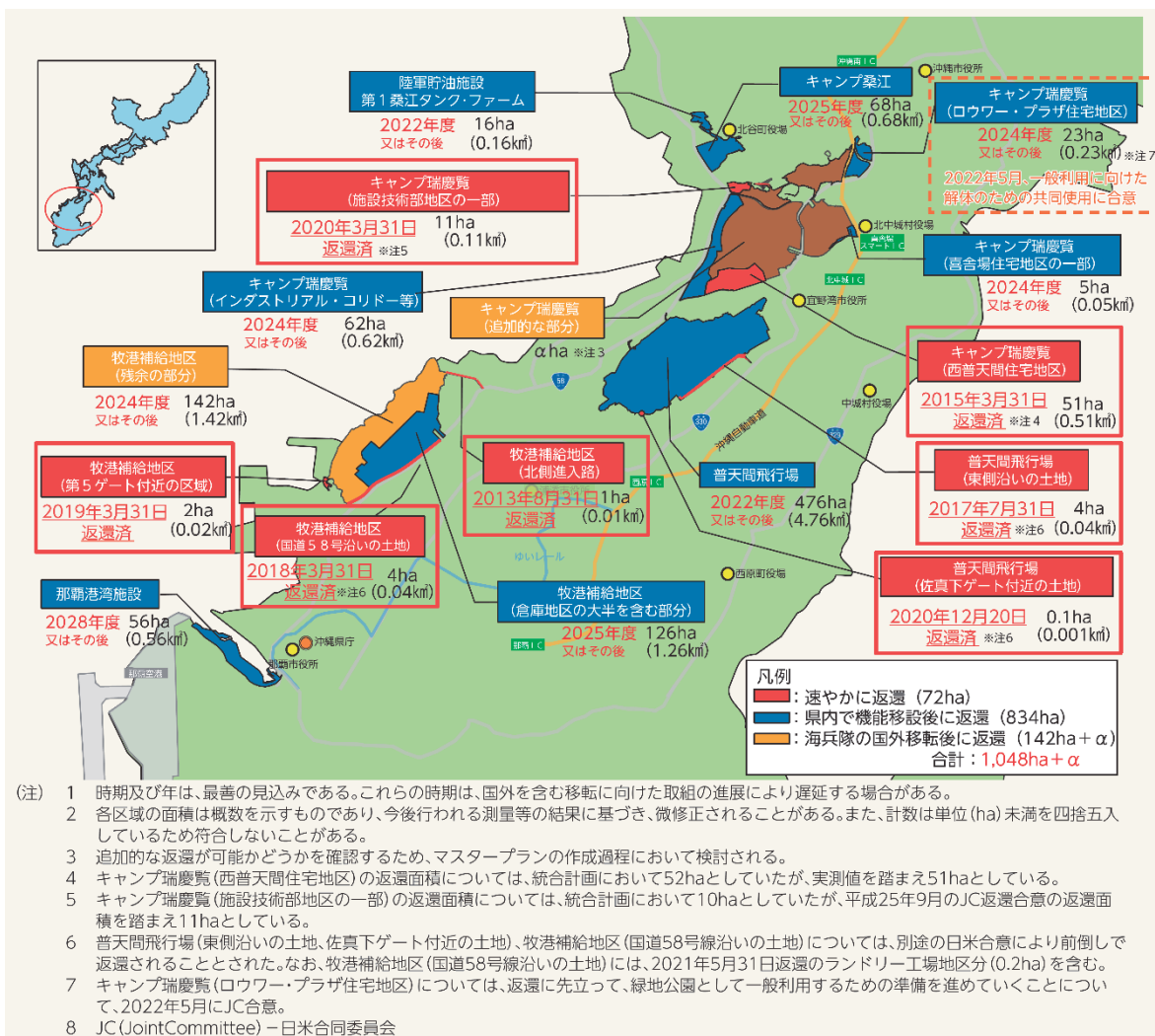
那覇空港に近く、産業振興用地として開発効果の高い地域である那覇港湾施設（那覇軍港）については、昭和49年に日米間で移設を条件に返還合意がなされたものの、移設先の地元の反対が根強く膠着状態が続いていたが、令和2年8月、浦添埠頭区内の北側に移設することで沖縄県、那覇市及び浦添市の3者が合意し、令和4年10月には代替施設の位置と形状について国と3者が合意した。

また、直近の主な動きとして、令和5年1月の2+2では、現行の米軍再編計画が再調整され、第3海兵師団司令部及び第12海兵連隊が沖縄に残留し、同連隊を令和7年までに第12海兵沿岸連隊（MLR）に改編することが合意された。令和4年8月には中国が発射した弾道ミサイルが日本の排他的経済水域内に落下するなど、南西諸島周辺の安全保障環境が厳しさを増す中、この米軍再編計画の再調整に伴う新たな基地負担の有無を含め、基地の整理・縮小等に向けた動きや基地負担軽減に向けた取組にどのような影響があるか注視する必要がある。

<sup>17</sup> そのほか、平成24年4月の2+2における見直しでは、海兵隊員9千人を沖縄からグアム、ハワイ等に国外移転することとされた。



図表4 嘉手納飛行場以南の土地の返還（イメージ）



(出所) 防衛省『令和4年版防衛白書』

## (2) 普天間飛行場移設問題

### ア 移設計画の経緯等

宜野湾市の中央部に位置し、東京ドーム約100個分の面積（市域面積の約24%）を有する普天間飛行場は、第3海兵遠征軍第1海兵航空団第36海兵航空群のホームベースとなっており、ヘリコプター部隊を中心として58機の航空機が配備され、在日米軍基地の中でも岩国飛行場と並ぶ有数の海兵隊航空基地となっている。同飛行場は、住宅や学校で囲まれた市街地に隣接していることから世界で最も危険な飛行場の一つともされ、県及び市は、日米両政府に対して早期に返還することを要求してきた。

同飛行場は、平成8年4月の橋本総理・モンデール駐日米国大使会談で全面返還が合意され、同年12月のSACO最終報告において5年ないし7年以内に、代替施設が完成し運用可能になった後、同飛行場を返還し、その代替施設として沖縄本島の東海岸沖に撤去可能な海上施設を建設することとされた。その後、平成11年12月の名護市長による条件付きでの代替施設受入れ表明を受け、代替施設を名護市辺野古沿岸域に建設する政

府方針が閣議決定された。平成18年のロードマップでは、代替施設は26年までの完成が目標とされ、辺野古沿岸域を埋め立てて2本の滑走路をV字型に配置することとされた。平成21年9月の政権交代を経て発足した鳩山内閣では国外や県外移設も検討されたが、平成22年5月の2+2で代替施設を辺野古に建設することが改めて確認された。

辺野古沿岸部の埋立てに係る環境影響評価を経て、平成25年12月、仲井真知事は公有水面埋立法に基づく埋立承認を行ったが、その後平成27年10月の翁長知事による承認取消し（のちに裁判結果を受けて承認取消しを撤回）以降、国と県の対立が続く中で、国は中断期間を挟みつつも、平成30年12月から土砂の投入を開始し埋立てを継続している。

平成31年2月に実施された辺野古新基地建設に係る埋立ての賛否を問う県民投票では、72.2%の反対票が投じられたほか、令和4年9月の沖縄県知事選挙では移設に反対する玉城知事が再選しているが、政府は、普天間飛行場の代替施設を辺野古に建設することが、普天間飛行場の継続的な使用を回避するための唯一の解決策であるとしている。

#### イ 代替施設建設工事に関する課題等

代替施設建設に係る辺野古沿岸域の埋立海域は、辺野古崎を挟み南の辺野古側と北の大浦湾側の大きく二つに分かれる。辺野古側については、平成30年12月に土砂の投入が開始され、令和3年8月には、海水面から4mまでの埋立てが完了している。一方、大浦湾側については、海面下90mに達する軟弱地盤の存在により埋立てが進んでいない。

この軟弱地盤に関しては、ボーリング調査の結果などを踏まえ地盤改良工事が必要であるとされ、令和元年12月、沖縄防衛局は有識者による技術検討会<sup>18</sup>等の検討結果を踏まえ、変更後の計画に基づく地盤改良工事の着手から工事完了までに9年3か月、提供手続完了までに約12年を要し、経費の概略として約9,300億円が必要であることを示した。令和2年4月には、地盤改良工事の追加等に伴う埋立変更承認申請書を玉城知事に提出したが、令和3年11月、同知事は埋立予定地の地盤調査や環境保全対策が十分でないこと等を理由に申請を不承認処分とした。これを受け沖縄防衛局長は、同年12月、国土交通大臣に対し行政不服審査法に基づく審査請求を行い、同大臣は翌4年4月、玉城知事に対し、不承認処分を取り消す裁決を行うとともに、変更承認申請書を承認するよう地方自治法に基づき是正の指示を行った。これに対し、翌5月、玉城知事は国土交通大臣の裁決及び是正の指示を不服として国地方係争処理委員会にそれぞれ審査申出を行ったが、同年8月までに前者は却下され、後者は違法ではない旨決定されている。

#### ウ 移設問題をめぐる訴訟の動き等

普天間飛行場移設問題に関し令和5年1月までに提起された国と県との間の訴訟は12件で、①公有水面埋立許可の取消しとその後の撤回をめぐる訴訟、②漁業調整規則による岩礁破碎許可をめぐる訴訟、③サンゴの捕採許可をめぐる訴訟に分けられる。これまで県は勝訴がなく、令和5年1月時点で前述の国地方係争処理委員会による2件の決定を受けた国の関与取消訴訟と、沖縄県の不承認処分を取り消す旨の国土交通大臣裁決（令和4年4月）の取消しを求める抗告訴訟の計3件が係争中である。

<sup>18</sup> 普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会

### (3) 米軍基地から派生する諸問題

米軍基地が周辺地域に与える影響は多岐にわたっており、航空機による騒音や排気ガスの悪臭、有機フッ素化合物（P F A S）の流出事故等の環境汚染、米軍人等による事件・事故などは、沖縄県民の大きな負担となっている。

住宅密集地域に隣接する嘉手納飛行場及び普天間飛行場においては、米軍再編に伴う訓練の一部移転等のほか、日米合同委員会合意に基づく規制措置により騒音軽減対策が講じられてきているものの、明確な効果が現れていないとされ、負担軽減に向けた実効性のある対応が課題となる。また、沖縄県は国に対し、P F A Sの使用禁止等に係る米軍への働きかけや、発生源特定のための調査等の措置を講じるよう要請している<sup>19</sup>。

こうした基地から派生する諸問題をめぐっては、その都度日米地位協定<sup>20</sup>の運用改善を行うことや、環境基準や立入手続について定めた平成27年9月の環境補足協定、軍属の範囲を明確化する平成29年1月の軍属補足協定の締結によってそれぞれ対応されているものの、県は国に対し、米側に裁量を委ねる形となる運用の改善のみでは不十分で、日米地位協定の抜本的な見直しが必要であるとして様々な機会を捉えて要請を行っている。

## 3. 北方問題

北海道本島の北東洋上に位置する択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島<sup>21</sup>から成る北方四島は、江戸時代末期の1855年2月7日に結ばれた日魯通好条約により、択捉島とウルップ島の間には国境が確認されて以降、一度も他国の領土となることがない我が国固有の領土である。しかし、第二次大戦中の昭和20年にソ連が日ソ中立条約を無視して対日参戦し、北方四島を占領して以降、今日に至るまでソ連・ロシアによる不法占拠が続いている。

北方領土の総面積は、沖縄本島の4倍強の5,003km<sup>2</sup>と千葉県や愛知県に比肩する大きさを有しており、昭和20年8月15日時点で四島には計1万7,291人が暮らしていたが、一方的なソ連領への編入後、全ての日本人島民が強制退去させられた。なお、令和3年1月時点で北方四島には1万8,810人のロシア人が居住している<sup>22</sup>。

図表5 北方領土と北方領土隣接地域



(出所) 国土交通省ウェブサイト  
<<https://www.mlit.go.jp/hkb/hoppo.html>>より筆者加工

<sup>19</sup> 沖縄県「本土復帰50年に向けた在沖米軍基地の整理・縮小について（要請）」（令和3年5月）

<sup>20</sup> 在日米軍による施設・区域の使用を認めた日米安全保障条約第6条に基づき、施設・区域の提供等の在り方、米軍人等やその家族の身分、刑事裁判権、民事請求権等について規定したもの。

<sup>21</sup> 貝殻島、水晶島、秋勇留島、勇留島、志発島、多楽島などから成る島々。

<sup>22</sup> 内閣府北方対策本部「令和4年度北方対策」

## (1) 北方領土問題と平和条約締結交渉の経緯

北方領土問題が存在するため、日露間では戦後77年以上を経たにもかかわらず、いまだ平和条約が締結されていない。これまで政府は、北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するという基本方針に基づいて、ロシアとの外交交渉に取り組んできた。

### ア 主な交渉経緯

昭和26年9月	サンフランシスコ平和条約	日本は南樺太と千島列島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄。ソ連は同条約に調印せず。
昭和31年10月	日ソ共同宣言	ソ連は歯舞群島及び色丹島を日本に引き渡すことに同意。ただし現実の引渡しは平和条約締結後とされ、同条約の締結交渉を続けることとし、国交回復。
平成3年4月	日ソ共同声明	北方四島が平和条約において解決されるべき領土問題の対象であることを初めて文書の形で疑義の余地なく明確に確認。その後、同年12月にソ連は崩壊。
平成5年10月	東京宣言	北方四島の島名を列挙し、領土問題をその帰属に関する問題と位置付けるとともに、領土問題解決のための交渉指針が示された。日ソ間の全ての国際約束が日露間で引き続き適用されることを確認。
平成13年3月	イルクーツク声明	日ソ共同宣言が平和条約締結交渉プロセスの出発点を設定した基本的な法的文書であることを確認。その上で、東京宣言に基づき四島の帰属に関する問題を解決すべきことを再確認。
平成15年1月	日露行動計画	日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明及びその他の諸合意が、四島の帰属に関する問題を解決することにより平和条約を締結し両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉における基礎と認識し、交渉加速を確認。
平成25年4月	日露パートナーシップの発展に関する共同声明	戦後67年を経て日露間で平和条約が締結されていない状態は異常であるとの認識で一致。両首脳は議論に付すため、双方に受入可能な解決策を作成する交渉を加速化させるとの指示を自国の外務省に共同で与えることで合意。
平成28年12月	(プレス向け声明)	北方四島において特別な制度の下で共同経済活動を行うための協議の開始に合意。また、元島民の墓参等のための手続を改善することで一致。
平成30年11月	シンガポール合意	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。

(出所) 内閣府北方対策本部「令和4年度北方対策」、外務省ウェブサイト

<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo\\_rekishi.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo_rekishi.html)>を参考に筆者作成

### イ 近年の動向及びロシアによるウクライナ侵略

平成30年のシンガポール合意以降も日露両首脳間において、同合意の確認や同合意を含む諸合意を踏まえた平和条約締結交渉の取組の確認がなされてきた。しかし、令和4年2月、ロシアがウクライナに対する侵略を開始したことを受け、政府はロシアの軍事行動を最も強い言葉で非難するとともに、G7を始めとする国際社会と連携し、ロシア関係者の査証発給停止、ロシア金融機関の資産凍結等の対ロシア制裁措置を行った。これに対しロシアは、同年3月、平和条約締結交渉を継続しないことに加え、四島交流や自由訪問の停止、北方四島における共同経済活動に関する協議からの離脱を一方的に表明した<sup>23</sup>。同年9月には、ロシア外務省が四島交流等事業に係る合意の効力停止について政府令を発表する<sup>24</sup>など、平和条約締結交渉をめぐる状況はこれまでにない厳しい状況となっている。

<sup>23</sup> 外務省報道発表「森外務事務次官によるガルージン駐日ロシア連邦大使の召致」(令4.3.22)

<sup>24</sup> 林外務大臣会見記録(令4.9.6)。なお、北方墓参については合意の履行に影響しないとして、枠組みは今後も維持されるとした。(『北海道新聞』(令4.9.8))

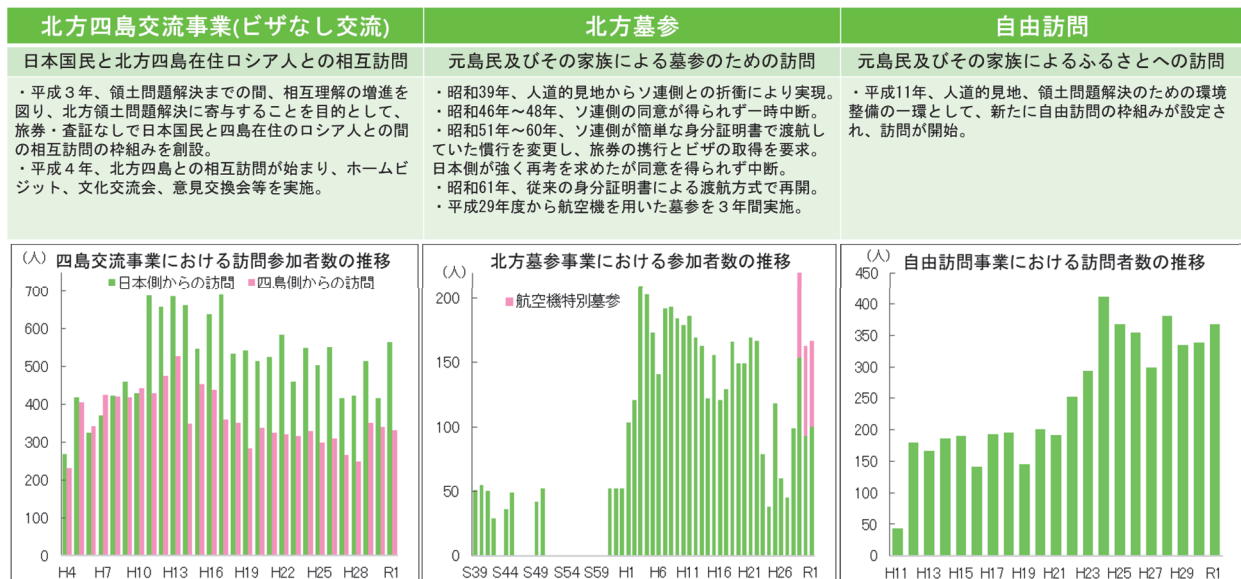
## (2) 共同経済活動

平成28年12月の日露首脳会談において、平和条約問題に関する双方の法的立場を害さない「特別な制度」の下、北方四島における共同経済活動に関する協議を開始することで合意に達し、翌29年9月の首脳会談の結果、早期に取り組む5件のプロジェクト候補（①海産物の共同増養殖、②温室野菜栽培、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）が特定された。さらに令和元年6月の首脳会談では、パイロット・プロジェクトの実施が合意され、同年8月から9月にかけて双方のゴミ処理専門家の往来が行われるとともに、10月から11月にかけて日本人観光客による初めての観光パイロットツアーが実施された。他方、共同経済活動の前提となる「特別な制度」についての協議が進展しない中、令和4年3月にはプーチン大統領が北方領土を含む地域に進出する内外企業を対象に法人税等を20年間減免する法律に署名した。また同月、ロシア外務省は、日本が行った対露制裁に関する声明の中で共同経済活動に関する対話から離脱する措置を発表した<sup>25</sup>。

## (3) 北方四島渡航等に関する枠組み

北方領土が依然としてロシアに不法占拠されている状況下で、日本国民がロシアの発給する査証を取得して北方四島に入域することは、ロシアの北方領土に対する管轄権を前提とした行為又はロシアの管轄権に服した行為に当たり、日本の法的立場を害するおそれがある。このため、政府は閣議了解によって北方領土問題の解決までの間、日本国民による北方領土訪問について自粛を求めている。他方で、特例的に日露両国間で設定された枠組みによる四島訪問、交流等が行われてきた（図表6）。しかし、令和2年度及び3年度は新

図表6 四島交流等事業



(出所) 内閣府ウェブサイト<<https://www8.cao.go.jp/hoppo/shiryou/kouryu.html>>及び  
国土交通省資料を参考に筆者作成

<sup>25</sup> 前掲注23。

型コロナウイルス感染症の影響により、すべての事業が中止された。令和4年度については、ロシアによるウクライナ侵略を踏まえ、同年4月、政府は四島交流等事業の実施を当面見送ることとした。一方、ロシア外務省は同年9月、四島交流等事業に係る合意の効力の停止を一方的に発表した<sup>26</sup>が、令和5年1月、北方墓参についての合意の効力は有効であるとの立場を示している<sup>27</sup>。

#### (4) 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>28</sup>、千島歯舞諸島居住者連盟、北方領土復帰期成同盟、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、官民一体で全国展開されている。政府も国民世論を一層結集させるため、北方領土問題を政府広報の重要テーマとして取り上げ、各種媒体を通じて全国民を対象に広報活動を行っているほか、関係団体と連携して様々な取組を行っている。

北方領土問題が長期化し、元島民を始め返還運動の主要な担い手の高齢化が進む中、運動を引き継ぐ新たな担い手の育成や国民全体の関心を高めていくことが課題となっている。内閣府は、若い世代が北方領土を直接見たり、元島民等から話を聞くなどして関心を高めてもらえるよう修学旅行等への補助を行っているほか、SNS等若者向け情報発信の強化等も進めている。

#### (5) 北方領土隣接地域の振興

##### ア 地域振興の枠組み

北方領土隣接地域（根室市、別海町、中標津町、標津町及び羅臼町の1市4町）は、戦前においては北方四島と一体の社会経済圏を形成して発展した地域であるが、北方領土問題が未解決であることにより、戦後はその望ましい地域社会としての発展が阻害されるという特殊な事情の下に置かれている。かかる特殊事情を踏まえ、「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」（北特法）に基づき国が定める基本方針の下、北海道知事が作成する「北方領土隣接地域の振興及び住民生活の安定に関する計画」により、公共事業の補助率のかさ上げ措置、「北方領土隣接地域振興等基金」（北方基金）による市又は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隣接地域振興等事業推進費補助金制度等、同地域の振興等に関する施策が実施されている。

---

<sup>26</sup> 前掲注24。

<sup>27</sup> 内閣官房長官記者会見発言（令5.1.31）、『釧路新聞』（令5.2.1）

<sup>28</sup> 内閣府ウェブサイト<<https://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/01.html>>によれば、終戦した年の昭和20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対し「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障占領下に置かれ、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」という旨の陳情書を取りまとめたことが始まりとされている。

## イ 現状等

北方四島からの引揚げを強いられた元住民が多く居住する同地域は、北方領土返還要求運動の発祥の地であるとともに、この運動の拠点としても重要な地域であるが、人口減少、少子高齢化、漁獲量や観光入込客数の減少等による地域産業の停滞など、地域経済は依然として厳しい状況が続いている。

特に、同地域は戦前、北洋漁業の基地や水産加工品の北海道貿易の中心地として発展してきたが、北方領土問題により、戦後は豊かな漁場を失い、その後も国際的な漁業規制の強化によって沖合漁業の縮小を余儀なくされた。現在はロシアとの政府間・民間協定<sup>29</sup>に基づき、北方四島周辺水域やロシア200海里水域における漁業が行われているが、平成28年1月にロシア200海里水域におけるサケ・マス流し網漁業が全面的に禁止されたことから、代替漁業の支援、新たな漁場の造成等が課題となる。

また、ロシアによる我が国漁船への訪船等は近年増加傾向にあり、令和4年12月時点で貝殻島昆布協定に基づく昆布漁において訪船等が前年比約4.2倍となっている<sup>30</sup>ほか、ウクライナ侵略に伴う経済制裁等による日露関係の悪化を背景に、今後は北方領土周辺海域において拿捕や連行事案が発生するおそれがある。加えて、令和5年1月には、北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組協定をめぐり、ロシア外務省はウクライナ侵略を批判する日本側への報復措置として政府間協議に応じない方針を表明しており<sup>31</sup>、影響を受ける漁業者への支援も課題となる。

(さわい はやと)

---

<sup>29</sup> 政府間協定である「日ソ地先沖合漁業協定」、「日ソ漁業協力協定」及び「北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組協定」、民間協定である「貝殻島昆布操業民間協定」。

<sup>30</sup> 第210回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第3号6頁（令4.12.7）

<sup>31</sup> 農林水産大臣記者会見（令5.1.23）、『産経新聞』（令5.1.30）