

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	ODA及び沖縄・北方問題に関する政策課題
著者 / 所属	森 秀勲 / 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	464号
刊行日	2024-2-26
頁	168-183
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240226.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240226.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 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

# ODA及び沖縄・北方問題に関する政策課題

森 秀勲

(第一特別調査室)

1. ODA
  - (1) 開発協力大綱の改定 (2023年)
  - (2) ODAをめぐる課題
2. 沖縄振興等
  - (1) 沖縄振興の枠組み
  - (2) 沖縄振興の主な成果と課題
  - (3) 在沖縄米軍基地問題
3. 北方対策
  - (1) 北方四島をめぐる日露関係の現状
  - (2) 北方領土問題解決に向けた諸施策

本稿では、政府開発援助（ODA）、沖縄振興等、北方対策に関する現状と課題について紹介する<sup>1</sup>。

## 1. ODA<sup>2</sup>

### (1) 開発協力大綱の改定 (2023年)

2023（令和5）年6月、我が国の開発協力の基本方針を示す「開発協力大綱～自由で開

<sup>1</sup> 本稿は、2024（令和6）年2月6日脱稿時の情報（ウェブ情報を含む。）に基づく。本稿中における年号の表記は西暦を基本とし、必要に応じて和暦を併記する。ただし、引用する文書、文献等の年号は、参照の便宜のため、原則として当該文書等における表記に従っている。また、本稿中の役職名等は当時のものである。

<sup>2</sup> ODA (Official Development Assistance) とは、開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動（開発協力）のための公的資金をいう。政府又は政府の実施機関は、ODAによって、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等を含む「開発」のため、開発途上地域、国際機関又は民間セクターに対し、資金協力や技術の提供を行っている。ODAは、贈与と政府貸付等に分けることができる。また、開発途上地域を直接支援する二国間援助と、国際機関等に対して拠出・出資する多国間援助がある。二国間援助には無償資金協力、技術協力、円借款、海外投融資がある（外務省『2022年版開発協力白書』（令5.5）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100507326.pdf>〉中「開発協力大綱と日本の開発協力」（PDF 6 頁目）を参照）。ODAは、開発協力政策の企画・立案の調整を担う外務省を中核として関係府省庁間が連携して実施されており、2008（平成20）年10月以降、独立行政法人国際協力機構

かれた世界の持続可能な発展に向けた日本の貢献～」(令和5年6月9日閣議決定。以下「新大綱」という。)が閣議決定された(図表1参照)<sup>3</sup>。新大綱は、国際社会が歴史的な転換期にあり、気候変動などの地球規模課題や自由で開かれた国際秩序への挑戦と分断リスクの深刻化が多くの開発途上国への打撃となり複合的危機を生み出しているとの認識から、2022(令和4)年12月に策定された国家安全保障戦略(令和4年12月16日閣議決定)<sup>4</sup>も踏まえ、我が国の外交の最も重要なツールの一つである開発協力を一層効果的・戦略的に活用するため、2015年の旧開発協力大綱を改定したものである。

図表1 開発協力大綱の改定(2023年6月)の概要

<b>経緯</b>		
1992年	政府開発援助大綱(ODA大綱)の閣議決定 → 2003年改定	
2015年	開発協力大綱の閣議決定 (注) ODA大綱⇒開発協力大綱に名称変更	
2022年9月	林外務大臣から開発協力大綱の改定を発表 有識者懇談会や各界との意見交換を経て政府案作成、パブコメも実施。	
2023年6月	新たな開発協力大綱の閣議決定	
<b>背景・狙い</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 歴史的転換期にある国際社会は複合的危機に直面 → 開発途上国への関与強化が必要</li> <li>➤ 一部の新興ドナーによる債務持続可能性に配慮が十分でない借款 → 透明・公正な協力ルールの実践が必要</li> <li>➤ 民間資金フローの増大と開発のアクターの一層の多様化 → 更なる連携強化・資金動員が必要</li> <li>➤ 外交の最重要ツールの一つである開発協力を一層効果的・戦略的に活用するため、大綱改定により新たな方向性を示す。</li> </ul>		
<b>見直しの主な点</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>基本方針</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 新たな時代の「人間の安全保障」(一人ひとりの「保護」と「能力強化」に加え、様々な主体の「連帯」を追加)</li> <li>✓ 途上国との共創(自助努力支援 → 対話・協働による社会的価値の創出とその日本社会への還元(=共創))</li> <li>✓ 開発協力の国際的ルールの普及・実践(包摂性、透明性と公正性といったルール等の普及と実践を主導)</li> </ul> </li> <li>➤ <b>重点政策</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 新しい時代の「質の高い成長」(途上国の喫緊の課題である気候変動・保健・人道危機等に加え、デジタルや食料・エネルギー等経済強靱化にもアドレス)</li> <li>✓ 法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化(自由で開かれたインド太平洋(FOIP)実現のための取組推進を明記)</li> </ul> </li> <li>➤ <b>実施面での進化</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 様々な主体との共創(民間企業、公的金融機関、他ドナー、国際機関、市民社会等との連帯を強化し、開発の効果を最大化)</li> <li>✓ 能動的協力による戦略性の強化(日本の強みを活かした協力メニューを積極的に提案するオファー型協力や人への投資)</li> <li>✓ ODAの制度設計の更なる改善(キーワードは「柔軟・効率性」×「迅速性」)</li> </ul> </li> </ul>		

(出所) 外務省ウェブサイト「開発協力大綱の改定」(2023年6月外務省) <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100514346.pdf>>

新大綱は、我が国の開発協力の目的を「平和で安定し、繁栄した国際社会の形成」と「我が国の国益の実現」のそれぞれに対する貢献を二本柱とした上で、我が国の開発協力がよっ

(JICA)が技術協力、有償資金協力、無償資金協力(一部は外務省)という三つの援助手法を一元的に実施する総合的な援助実施機関となっている。

<sup>3</sup> 開発協力大綱の全文、改定のポイント等の情報については、外務省ウェブサイト「開発協力大綱」<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou\\_202306.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_202306.html)>を参照。また、開発協力大綱の改定のポイントとこれまでのODA大綱・開発協力大綱の策定経緯について、金子七絵「開発協力大綱のあゆみと2023年の改定一目的として明記された「国益」、創設されたOSAとの関係」『立法と調査』No. 460(2023.9.28)を参照。

<sup>4</sup> 内閣官房ウェブサイト「国家安全保障戦略について」<<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou.html>>

て立つ四つの基本方針として、(1) 平和と繁栄への貢献<sup>5</sup>、(2) 新しい時代の「人間の安全保障」<sup>6</sup>、(3) 開発途上国との対話と協働を通じた社会的価値の共創<sup>7</sup>、(4) 包摂性、透明性及び公正性に基づく国際的なルール・指針の普及と実践の主導<sup>8</sup>を掲げた。

新大綱における重点政策としては、デジタルや食料・エネルギー安全保障等の課題にも対応した新しい時代の「質の高い成長」を通じた貧困の撲滅、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」<sup>9</sup>のビジョンの下で法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化、気候変動等の地球規模課題への国際的取組の主導等に取り組むこととした。

実施面では、共創を実現するため様々な主体（民間企業、公的金融機関、他ドナー、国際機関、市民社会等）との連帯を強化していくとした<sup>10</sup>。また、我が国の開発協力の戦略性を強化するため、我が国が経済発展を遂げた歩みの中で構築してきた人材、知見、質の高い技術力、制度等の「日本の強みを活かした魅力的なメニューを作り、積極的に提案していくオファー型協力<sup>11</sup>を強化する」とした<sup>12</sup>。さらに、開発協力の適正性確保のための実施原則として、民主化・人権状況、非軍事原則、軍事動向への注意、環境との両立に加えて、「債務の持続可能性」及び「ジェンダー主流化を含むインクルーシブな社会の促進・公正性の確保」を掲げた<sup>13</sup>。

## (2) ODAをめぐる課題

### ア ODAの拡充の在り方

令和6（2024）年度の一般会計ODA予算案は、政府全体で5,650億円（前年度5,709億円から微減）となっており<sup>14</sup>、ピークの1兆1,687億円（平成9（1997）年度）と比べ

<sup>5</sup> 「非軍事的協力によって開発途上国の開発課題や人類共通の地球規模課題の解決に貢献してきた我が国の開発協力は、国際社会の平和と繁栄を誠実に希求する平和国家としての我が国に最もふさわしい国際貢献の一つである」とし、「我が国は引き続きこれを堅持し、国際社会の平和と繁栄の確保に積極的に貢献する」としている（新大綱（前掲注3）3頁）。

<sup>6</sup> 我が国として、引き続き、人間の安全保障を我が国のあらゆる開発協力の通底する指導理念に位置付け、個人の保護と能力強化といった「人への投資」を重視しつつ、諸課題がますます複雑に絡み合う中で、多様な主体が共通の目標のため連帯して取組を進めることが不可欠であるとしている（新大綱（前掲注3）3頁）。人間の安全保障については、外務省ウェブサイト「人間の安全保障」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>〉を参照。

<sup>7</sup> 互いの強みを持ち寄り、対話・協働することにより新たな解決策を共に創り上げていく「共創」により、新たな価値を生み出し、こうして生み出した新たな解決策や社会的価値を我が国にも環流させることにより、我が国自身が直面する経済・社会課題解決や経済成長にもつなげることを目指すとしている（新大綱（前掲注3）4頁）。

<sup>8</sup> そうしたルール等に基づく協力を展開することにより、債務の罨や経済的威圧を伴わず、開発途上国の自立性・持続性を損なうことのない協力を実現していくとしている（同上）。

<sup>9</sup> 外務省ウェブサイト「自由で開かれたインド太平洋」（令5.4.24）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25\\_001766.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html)〉を参照。

<sup>10</sup> 新大綱（前掲注3）7～8頁

<sup>11</sup> 2023（令和5）年9月、外務省は、オファー型協力の戦略文書として、「オファー型協力を通じて戦略的に取り組む分野と協力の進め方「パートナーとの共創のためのオファー型協力」（2023年9月）を作成した（外務省ウェブサイト「開発協力におけるオファー型協力に係る戦略文書の公表」（令5.9.15）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6\\_001581.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_001581.html)〉）。

<sup>12</sup> 新大綱（前掲注3）10～11頁

<sup>13</sup> 新大綱（前掲注3）12～13頁

<sup>14</sup> 令和6年度のODA予算及びこれに関連する課題について、金子七絵「令和6年度政府開発援助（ODA）予算」『立法と調査』No.463（令6.2.7）を参照。

ると約半減（52%減）している<sup>15</sup>。

新大綱では、実施体制・基盤の強化として、ODAの量を対国民総所得（GNI）比で0.7%とする国際目標<sup>16</sup>を念頭に置くとともに、厳しい財政状況も踏まえ、様々な形でODAを拡充し、開発協力の実施基盤の強化のため必要な努力を行うとしている。

我が国の厳しい財政状況の中、ODAの大幅な量的拡大が困難となっている状況において、新大綱に言う「様々な形でODAを拡充」をどのように具現化していくのか<sup>17</sup>、ODA以外の公的資金（OOF）や民間資金との連携の在り方も含めて、今後の具体的な方策の内容が問われる。

## イ 開発協力と「国益の実現」

新大綱では、「国益の実現」を開発協力の目的の一つとするとともに、開発協力を外交の最も重要なツールとして改めて明確に位置付けた。

これに対して、「あらゆる支援は支援を受ける側のためになされるもの」であり、国益のための政策は「国際協力政策とは区別されるべきだ」との批判がある<sup>18</sup>。こうした声に対して、政府は国会答弁で、我が国が開発協力を行う目的は一義的には国際社会の平和と安定及び繁栄の確保への貢献だとした上で、我が国自身の平和と繁栄といった国益の確保にもつながるものであり、国際社会への貢献と日本の国益の実現という双方を追求していくことは矛盾しないとの見解を示している<sup>19</sup>。しかし、自国企業への裨益など短期的な狭い国益が前面に出るなどして、結果として援助相手国国民の信頼を失ったり、本来の国際社会への貢献という目的をなおざりにしたりするおそれはないか。国益の強調が、長期的に見てかえって我が国の国益を損なうことにならないか注視していくことが求められる。

## ウ オファー型協力

新大綱に掲げられた「オファー型協力」<sup>20</sup>については、日本の国益追求の手段として用いられることを懸念する声もあり<sup>21</sup>、一方的な押し付けとならないよう、新大綱の「対等なパートナーシップ」「対話と協働」という理念をどのように実践していくが問われる<sup>22</sup>。

また、ODA予算が伸び悩む中においては、国際協力を実施するための資金として常に政府資金を想定するのではなく、より広く民間資金等他の財源を募っていくことも必

<sup>15</sup> 外務省ウェブサイト「令和6年度政府予算案の概要」（令和5年（2023年）12月大臣官房）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100599986.pdf>〉

<sup>16</sup> 2015（平成27）年に国連で策定された持続可能な開発目標（SDGs）では、ODAをGNI比で0.7%とする目標を再確認した。我が国のODAの実績は2022（令和4）年で0.39%と半分程度にとどまる。

<sup>17</sup> 政府の国会答弁は、「具体的な拡充の在り方については、引き続き、幅広い関係者の御意見も踏まえて政府部内で検討していく」との内容にとどまる（第211回国会参議院決算委員会会議録第6号19頁（令5.4.24））。

<sup>18</sup> 「（論点）ODAと国益」『毎日新聞』（2023.9.13）中「世界の繁栄へ 高い理想堅持を」における山形辰史立命館アジア太平洋大学教授のコメントを参照。

<sup>19</sup> 第211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4頁（令5.3.16）における林外務大臣の答弁。開発協力と国益をめぐる国会論議については、金子七絵「開発協力大綱のあゆみと2023年の改定」（前掲注3）91～92頁を参照。

<sup>20</sup> 新大綱（前掲注3）11頁

<sup>21</sup> 前掲注18

<sup>22</sup> 「（社説）開発協力大綱 援助の理念を忘れずに」『朝日新聞デジタル』（2023.6.19）。オファー型協力をめぐる国会論議については、金子七絵「開発協力大綱のあゆみと2023年の改定」（前掲注3）92～93頁を参照。

要となる<sup>23</sup>。しかし、オファー型協力において民間資金動員型ODAを実施していくに際しては、開発途上国の真の利益にかなうのか、様々な面からの精査が求められる。

なお、政府は、中国を念頭に「経済的威圧」の懸念に対応するため、ASEANとの間で、重要鉱物の安定的なサプライチェーン構築につながるオファー型協力を用いることを検討しているとされるが、これに対してASEAN諸国の中国への警戒度は国ごとに温度差がある点も指摘されている<sup>24</sup>。このように、オファー型協力が外交戦略のツールとして活用される場合については、ODA事業としての開発効果などの側面だけでなく、対中国や対ASEANを含めた我が国の総合的な外交戦略の観点から捉えることも重要となると思われる。

## エ ODAの非軍事原則とOSA

2023（令和5）年4月、国家安全保障会議において、国家安全保障戦略に掲げられた同志国の軍等に対する支援<sup>25</sup>に関して、「政府安全保障能力強化支援（OSA）の実施方針」が決定された<sup>26</sup>。これまで我が国が実施してきた安全保障分野での国際協力としては、PKOや海賊対処などのほか、軍を対象とした能力構築支援、防衛装備品の共同開発・移転がある。従来の装備品移転等の枠組みではできなかった開発途上国の軍に対する無償の資機材供与や軍民共用施設を含むインフラ整備がOSAで可能となる<sup>27</sup>。

国会では、平和国家としての日本の国際貢献の在り方とのそごや我が国の開発協力の非軍事原則<sup>28</sup>の形骸化を懸念する質疑が行われ、政府からは、OSAはODAと全く異なるものである、防衛装備品移転三原則の枠内で支援を行う等の答弁があった<sup>29</sup>。

我が国の平和国家としての国際貢献の在り方については、ODAの非軍事原則が実際に守られているかといったODAの枠内の視点だけでなく、OSAや装備品移転等によって援助相手国や国際社会の政策決定者・世論における我が国に対する評価がどのように変化していくのかなどを含め、我が国による安全保障に関わる国際協力全体がどう在るべきかという観点から検証していくことも必要となるのではないか。

<sup>23</sup> 外務省ウェブサイト「ODAに関する有識者懇談会提言」（2018. 11. 28）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000425657.pdf>〉7～8頁

<sup>24</sup> 「供給網 ASEANと協議 政府、経済安保で枠組み 重要鉱物、対中国念頭に」『日本経済新聞』（2023. 7. 12）

<sup>25</sup> 国家安全保障戦略では、「FOIPというビジョンの下、自由で開かれた国際秩序を維持・発展させ、国際社会の共存共栄を実現するためにODAを戦略的に活用していく」としたことに加えて、「同志国との安全保障上の協力を深化させるために、開発途上国の経済社会開発等を目的としたODAとは別に、同志国の安全保障上の能力・抑止力の向上を目的として、同志国に対して、装備品・物資の提供やインフラの整備等を行う、軍等が裨益者となる新たな協力の枠組みを設ける」こととした（同戦略（前掲注4）・本文16頁）。

<sup>26</sup> 外務省ウェブサイト「「政府安全保障能力強化支援の実施方針」の決定」（令5. 4. 5）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_009659.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009659.html)〉

<sup>27</sup> 鈴木拓海「外交・安全保障 第12回：政府安全保障能力強化支援（OSA）とは何か？ 戦略的な対外協力の連携可能性を探る」（三菱総合研究所ウェブサイト「ナレッジ・コラム」 2023. 7. 28）〈<https://www.mri.co.jp/knowledge/column/20230728.html>〉

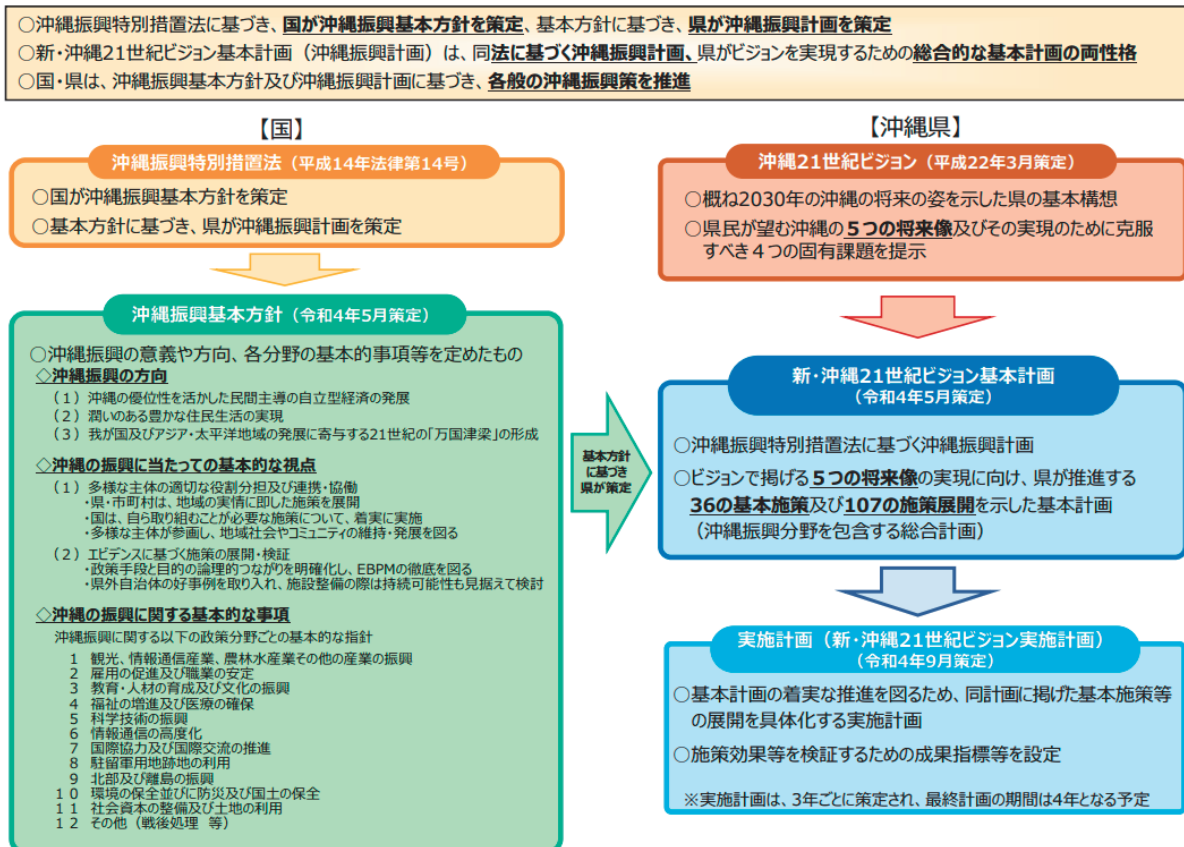
<sup>28</sup> 新大綱（前掲注3）Ⅲ. 2.（2）「軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」（12頁）に記述。

<sup>29</sup> 金子七絵「開発協力大綱のあゆみと2023年の改定」（前掲注3）94～97頁を参照。

## 2. 沖縄振興等

### (1) 沖縄振興の枠組み

図表2 沖縄振興の体系



(出所) 内閣府ウェブサイト「沖縄振興の現状について」(令和5年5月24日内閣府沖縄政策担当) 4頁  
 <<https://www8.cao.go.jp/okinawa/siryousingikai/sinkousingikai/38/38-3-1.pdf>>

政府は、沖縄の抱えている歴史的、地理的、社会的、自然的な特殊事情<sup>30</sup>に鑑み、内閣府の沖縄関係部局を中心に、様々な沖縄振興策を実施している。沖縄振興策の根拠法となるのが、「沖縄振興特別措置法<sup>31</sup>」（沖振法）である。同法に基づき、内閣総理大臣が沖縄振興

<sup>30</sup> 沖縄の特殊事情として、先の大戦において県民の約4人に1人、約9.4万人の一般住民が死亡する苛烈な戦禍にさらされたばかりか、戦後も四半世紀（27年間）に及ぶ米軍の占領・統治を受けたこと（歴史的事情）、東西1,000km、南北400kmの広大な海域に多数の離島が点在し、本土から遠隔であること（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70.3%が集中していること（社会的事情）のほか、我が国でもまれな亜熱帯・海洋性気候であり、台風が常襲し、深刻な塩害等を受けやすいこと（自然的事情）も挙げられる（内閣府ウェブサイト「沖縄振興とは？」<<https://www8.cao.go.jp/okinawa/etc/about.html>>）。

<sup>31</sup> 平成14年法律第14号。同法は、本土復帰前年の1971（昭和46）年に本土との格差是正を主な目的として制定された旧「沖縄振興開発特別措置法」（以下脚注において「旧法」という。10年の時限立法を改正・延長）が基となっており、2002（平成14）年に民間主導の自立型経済の構築を主な目的とする新たな10年間の時限立法として制定された。2012（平成24）年には、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ほか、一括交付金制度等を創設する改正が行われた。2022（令和4）年の改正では、特区・地域制度の拡充・一部見直しのほか、こどもの貧困対策等の各政策課題の努力義務規定が創設された。同年の改正については、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4.6.1）を参照。

基本方針を策定し、これに基づき沖縄県知事により沖縄振興計画が策定される（図表2参照）<sup>32</sup>。現行の沖縄振興基本方針及び沖縄振興計画「新・沖縄21世紀ビジョン基本計画」は、2022（令和4）年5月に策定された。政府は、同方針及び同計画に基づいて、内閣府に閣内関係予算を一括計上して事業を推進するなど特別の措置を講じている<sup>33</sup>。こうした特別の措置により、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、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を目指している。

また、同月、西銘内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策）は、沖振法に基づく基本方針・沖縄振興計画により沖縄の総合的な振興を図りつつ、それを更に後押し・加速化して「強い沖縄経済」の実現を目指すため、①域外競争力が強く、②外部変化に強く、③民間主導による「強い沖縄経済」の実現を図るとする「強い沖縄経済」の実現に向けた西銘大臣ビジョン」を公表した<sup>34</sup>。このビジョンでは、重点4分野として、「観光・リゾート」「農水産業・加工品」「IT関連産業」「科学技術・産学連携」を選定し、それぞれの分野ごとに国（内閣府）として考える未来の沖縄経済を目指す姿（分野別ビジョン）と、その実現に向けて国が取り組む具体的戦略等を提示した。

さらに、同年6月に策定された「経済財政運営と改革の基本方針2023」（令和5年6月16日閣議決定）では、「沖縄が「強い沖縄経済」を実現し、日本の経済成長の牽引役となるよう、観光等の各種産業や北部・離島地域の振興、沖縄健康医療拠点の整備を始めとした基地跡地の利用、こどもの貧困対策<sup>35</sup>、クリーンエネルギー導入、スタートアップ支援<sup>36</sup>、人材育成等の沖縄振興策を国家戦略として総合的・積極的に推進する」とされている。

## （2）沖縄振興の主な成果と課題

これまでの沖縄振興の取組により、社会資本の整備において沖縄と全国との整備水準の差が縮小し、沖縄の県内総生産や就業者数について全国を上回る伸びを示している一方、今なお様々な課題が残されている（図表3参照）<sup>37</sup>。

### ア 一人当たり県民所得・失業率

沖縄の一人当たり県民所得については、コロナ禍が本格化する前の2019（令和元）年

<sup>32</sup> 現行の沖縄振興基本方針及び沖縄振興計画について、藤生将治「新たな沖縄振興基本方針と沖縄振興計画—令和4年度から令和13年度までの沖縄振興—」『立法と調査』No. 447（令和4.7.8）を参照。なお、現行の沖縄振興計画は、旧法に基づき策定されていた沖縄振興開発計画から数えて「6次」の計画となる。

<sup>33</sup> 令和6年度沖縄振興予算及びこれに関連する諸課題について、安藤範行「令和6年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No. 463（令和6.2.7）を参照。

<sup>34</sup> 内閣府ウェブサイト「「強い沖縄経済」の実現に向けた西銘大臣ビジョン」〈<https://www8.cao.go.jp/okinawa/etc/tsuyoiokinawa.html>〉

<sup>35</sup> 沖縄におけるこどもの貧困対策について、藤生将治「沖縄における子供の貧困をめぐる現状と対策—コロナ禍での変化を踏まえて—」『立法と調査』No. 460（令和5.9.28）を参照。

<sup>36</sup> 沖縄科学技術大学院大学（OIST）でも世界最高水準の教育研究の成果が社会に還元されるようスタートアップ支援に取り組んでいる。大学発スタートアップ創出数は2023（令和5）年8月現在で45社、2022（令和4）年11月からの半年程度で8社増加するなど加速度的に進展している（内閣官房ウェブサイト「OIST（沖縄科学技術大学院大学）におけるスタートアップ支援の取組」（内閣府沖縄振興局作成資料）〈[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/wgkaisai/startup\\_dai5/siryoushu.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/wgkaisai/startup_dai5/siryoushu.pdf)〉6頁）。

<sup>37</sup> 以下、内閣府ウェブサイト「沖縄振興の背景と仕組み」中「沖縄振興の成果と課題（主なもの）」〈[https://www8.cao.go.jp/okinawa/pamphlet/shinkou-2023/2023\\_whole\\_1\\_1r.pdf](https://www8.cao.go.jp/okinawa/pamphlet/shinkou-2023/2023_whole_1_1r.pdf)〉（PDF 3頁目）を参照して記述。



度の一人当たり県民所得は240万円で全国最下位、全国平均335万円の約7割にとどまっている。

また、失業率などは依然として厳しい状況にある。完全失業率は2022（令和4）年平均で沖縄は3.2%と全国2.6%を大幅に上回り、さらに、若年層（15～24歳）の失業率は全国4.4%に対して沖縄は7.6%と際立っている。

図表3 沖縄振興の成果と課題（主なもの）



（出所）内閣府ウェブサイト「沖縄振興の背景と仕組み」中「沖縄振興の成果と課題（主なもの）」  
[https://www8.cao.go.jp/okinawa/pamphlet/shinkou-2023/2023\\_whole\\_1\\_1r.pdf](https://www8.cao.go.jp/okinawa/pamphlet/shinkou-2023/2023_whole_1_1r.pdf)

## イ 観光・IT関連産業

沖縄の一人当たり県民所得が低い要因の一つとしては、製造業の割合が極めて低いという沖縄のいびつな産業構造が挙げられる。そうした中で、観光・IT関連産業は、沖縄のリーディング産業として着実な成長を見せており、入域観光客数及び観光収入も約45年で約20倍に増加した<sup>38</sup>。他方、観光産業のみならず、IT関連産業もコールセンター

<sup>38</sup> 1972（昭和47）年度の56万人・324億円から、570万人（2022（令和4）年度）・2,924億円（2021（令和3）年度）に増加した（前掲注37「沖縄振興の成果と課題（主なもの）」）。コロナ禍による入域観光客数の落ち込みからも回復傾向にある。沖縄観光コンベンションビューローは、2023年10月4日、2023年1～12月の入域観光客数が前年比44.3%増の822万人に上り、コロナ禍前の2016年の861万人と同等の水準となる見通しを発表した（「23年観光客822万人 OCVB見通し 16年と同水準 コロナ禍から回復顕著」『琉球新報』（2023.10.5））。

等の労働集約型が多いなど、観光・IT関連ともに生産性の低さが指摘されており<sup>39</sup>、高付加価値型産業への転換が課題となっている。また、観光産業のコロナ禍からのV字回復を目指す中で重要となる人材確保面では、2022（令和4）年度の沖縄県の県民意識調査から、若者が観光業への就業を敬遠している傾向が明らかになっており<sup>40</sup>、観光業の就業環境をいかに改善していくのかも問われる。

## ウ 社会資本整備

社会資本整備については、本土復帰以降、高率補助により進められてきた結果、全国との整備水準の差は縮小したものの、道路や下水道等依然として整備水準が低い分野も残っている。

道路に関しては、旅客輸送の約9割を自家用乗用車が占める一方、道路延長は人口比・自動車台数比で全国の約5～6割にとどまる中、近年の観光客の増加に伴うレンタカー保有台数の増加もあり、全国ワーストクラスの渋滞が生じている<sup>41</sup>。そのため、道路ネットワークの整備やモノレール整備を始めとした公共交通利用の促進が進められている。モノレールについては、2020（令和2）年度以降、ハード交付金（沖縄の振興の基盤となる施設の整備に関する事業を対象とした「沖縄振興公共投資交付金」）を活用する形で、「沖縄都市モノレール輸送力増強事業」（3両化）が行われており、2023（令和5）年8月に3両編成の運行が開始した。その一方で、モノレールの更なる延伸や鉄軌道導入については、費用便益比（B/C）が事業化の目安となる1に及ばず、現時点では厳しい見通しとなっている<sup>42</sup>。

内閣府沖縄総合事務局では、2023（令和5）年11月から経済界や金融機関などを構成員に含めた「沖縄交通リ・デザイン実現検討会」を開催している<sup>43</sup>。同検討会では、パブリックインボルブメント<sup>44</sup>を活用しつつ、交通の在り方を議論した結果について、2023

<sup>39</sup> りゅうぎん総合研究所が2023年11月に発表した調査レポート「沖縄県と全国の所得格差についての分析」（りゅうぎん総合研究所ウェブサイト「沖縄県と全国の所得格差についての分析」〈<http://www.ryugin-ri.co.jp/tyousareport/25091.html>〉11～12頁）によると、2010年度以降の沖縄県と全国との1人当たり県民所得の格差はほとんどが労働生産性の差によるものであり、特に沖縄県の基幹産業である観光産業で宿泊・飲食サービス業が全国46位、観光産業に次ぐ基幹産業として成長している情報通信業についても39位と下位に位置している。そこで、各産業の労働生産性を向上させるためには、売上高に占める付加価値を高めるような財・サービスの開発と就業者1人当たりの売上高を増やすための県外への販路拡大などが課題といえるとしている。同レポートに関する報道として、「りゅうぎん総研分析 生産性低さ 所得格差に 全国と比較、9割占める 高付加価値化など提言」『琉球新報』（2023.11.7）を参照。

<sup>40</sup> 沖縄県ウェブサイト「令和4年度沖縄観光に関する県民意識の調査結果報告書」〈[https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/tourism\\_statistic\\_report/r4\\_ishiki.html](https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/tourism_statistic_report/r4_ishiki.html)〉によると、未就業者の観光産業への就業意向について、「働きたい層（働きたい+やや働きたい）」は16.2%であった一方、「働きたくない」は34.9%に上った。観光産業のイメージとしては、「休みが取りにくい」が44.3%で最多となり、以下、「経営が不安定」33.2%、「残業が多い」30.3%などが続き、マイナスイメージが多い形となった。同意識調査に関する報道として、「観光就業 若者が敬遠 不規則な勤務体系 高い非正規割合 重要性は浸透 環境改善急務」『沖縄タイムズ』（2023.8.23）を参照。

<sup>41</sup> 「県内渋滞時速度24キロ 朝タラッシュ 全国ワースト6位」『琉球新報』（2023.8.2）、「渋滞 経済損失計算 車依存社会から脱却へ 住民参加で交通体系再検討」『琉球新報』（2023.11.3）

<sup>42</sup> 「モノレール延伸に課題 検討5ルート全て赤字試算 県、新たな公共交通も視野」『沖縄タイムズ』（2023.8.10）

<sup>43</sup> 内閣府沖縄総合事務局ウェブサイト「沖縄交通リ・デザイン実現検討会」〈<https://www.ogb.go.jp/unity/9280/okiko-ridezain/kentokai>〉

<sup>44</sup> 市民等の多様な関係者に情報を提供した上で、広く意見を聴き、政策や計画の立案に反映するプロセス

(令和5)年度内に取りまとめることとしている。次年度以降は、今年度の成果を踏まえ、県の地域公共交通計画、都市交通マスタープラン、市町村の交通・まちづくりの計画等とも連携し、リ・デザインに向けた気運醸成などを図りつつ、各主体の取組への後押しを行っていくとしている。

### (3) 在沖縄米軍基地問題

在沖縄米軍基地の存在は、沖縄振興を進める上で大きな制約となっているほか、その運用等により周辺住民を始め県民生活に様々な影響を与えている。

#### ア 沖縄における在日米軍の駐留と米軍基地の現状

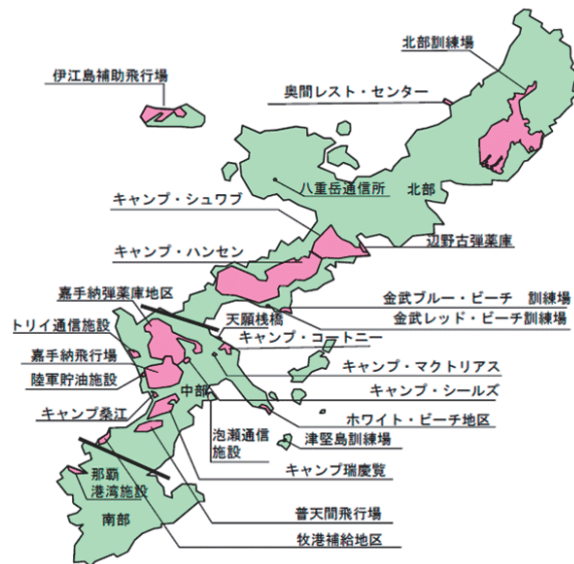
我が国は、日米安保条約<sup>45</sup>に基づいて米軍の駐留を認めており、在日米軍の駐留は日米安保体制の中核的要素となっている。在日米軍施設・区域及び在日米軍の地位については、日米地位協定<sup>46</sup>に定められている。我が国は、日米地位協定の規定するところにより、日米合同委員会を通じた日米両国政府間の合意に従い、在日米軍施設・区域を米国に提供している<sup>47</sup>。

政府は、現在、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(図表4参照)、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%が国土面積の0.6%の沖縄に集中し、県面積の約8%、沖縄本島の面積の約14%を占めている(2023年1月1日時点)<sup>48</sup>。

沖縄県では、米軍基地に起因する事件・事故が繰り返されている。例えば、1959(昭和34)年の沖縄本島中部の石川市(現うるま市)の小学校での米軍戦闘機墜落事故(11人の児童を含む17人が死亡、210人の重軽傷者)、2004(平成16)年の沖縄国際大学での米軍大型ヘリコプターの墜落・炎上事故、2016(平成28)年の名護市におけるオスプレイ墜落事故などが挙げられる。

沖縄県における米軍人・軍属等による刑法犯罪は、本土復帰の1972(昭和47)年から2022(令和4)年末までの間に6,163件発生し、うち殺人・強盗・強姦などの凶悪犯が584

図表4 沖縄の在日米軍専用施設・区域



(出所) 防衛省ウェブサイト「沖縄の基地負担軽減について」<<https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/>>

<sup>45</sup> 正式名称：日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約

<sup>46</sup> 正式名称：日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六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

<sup>47</sup> 防衛省『令和5年版防衛白書』(令5.7) 339頁。在日米軍の駐留に関する政府の取組については、同白書339～359頁を参照。

<sup>48</sup> 『令和5年版防衛白書』(前掲注47) 355頁。



## ウ 普天間飛行場の移設・返還に関する日米両国政府の合意

普天間飛行場は、沖縄県宜野湾市の市街地に位置し、住宅や学校で囲まれ、航空機が市街地上空を飛行するため、世界で最も危険な飛行場とされている。1996（平成8）年4月に橋本総理とモンデール米国駐日大使が会談し、普天間飛行場の県内移設と全面返還に日米で合意した。同年11月のSACO最終報告では、「今後5乃至7年以内に、十分な代替施設が完成し運用可能になった後、普天間飛行場を返還する」こととされた。1999（平成11）年12月、普天間飛行場代替施設の建設地点を「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」とする方針が閣議決定された<sup>56</sup>。2006（平成18）年5月に日米安全保障協議委員会（2+2）<sup>57</sup>で合意された米軍再編に係る「再編実施のための日米のロードマップ」では、代替施設の2本の滑走路をV字型に配置し、2014（平成26）年までに完成することが目標とされた。その後、政権交代を経て、2011（平成23）年6月21日の2+2において、代替の施設について、海面の埋立てによりV字型に配置される2本の滑走路を有するものとする<sup>58</sup>と決定した<sup>58</sup>。

## エ 辺野古代替施設建設をめぐる状況

2013（平成25）年3月、沖縄防衛局長は、公有水面埋立承認願書を沖縄県に提出し、同年12月、仲井眞知事はこれを承認した。しかし、2014（平成26）年11月に当選した翁長知事が2015（平成27）年10月に当該埋立承認を取り消したことから国と沖縄県との訴訟となったが、最高裁判所判決を受けて、2016（平成28）年12月、翁長知事は埋立承認取消処分を取り消した。国は、2018（平成30）年12月に、キャンプ・シュワブ南側（辺野古側）の海域において埋立工事を開始し、2021（令和3）年8月には海水面から4.0mまでの埋立てが完了しており、引き続き埋立工事を進めている<sup>59</sup>。

他方、キャンプ・シュワブ北側の大浦湾では軟弱地盤のため埋立てが進んでいなかったが、同湾における地盤改良工事をめぐる国と沖縄県との一連の訴訟<sup>60</sup>を経て、2023（令和5）年12月、国は、代執行により沖縄防衛局の埋立変更申請を承認し、2024（令和6）年1月10日、地盤の改良工事に着手した。

## オ 安全保障に関わる沖縄の過重な負担の軽減の在り方

今般の埋立変更承認をめぐることは、安全保障をめぐる国と地方の関係に課題が投げか

<sup>56</sup> 普天間飛行場の移設に係る政府方針（平成11年12月28日閣議決定。同方針は、「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」（平成18年5月30日閣議決定）により廃止された。）

<sup>57</sup> 外務省ウェブサイト「日米安全保障協議委員会（「2+2」）の概要」（平18.5.1外務省・防衛庁）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g\\_aso/ubl\\_06/2plus2\\_gai.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_gai.html)〉

<sup>58</sup> 外務省ウェブサイト「日米安全保障協議委員会（「2+2」閣僚会合）の開催」（平23.6）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/2plus2\\_gai1106.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/2plus2_gai1106.html)〉

<sup>59</sup> 沖縄県ウェブサイト「辺野古埋立てを巡る主な経緯について」〈<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/r4revise/keii.html>〉、『令和5年版防衛白書』（前掲注47）346頁、小槇祐輝「辺野古訴訟の経緯」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1237（2023.6.8）〈<https://chosa.ndl.go.jp/download/20230602/0000052234001.pdf>〉2～5頁

<sup>60</sup> 沖縄県ウェブサイト「辺野古新基地建設問題最新情報」〈<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/latest.html>〉、同「不承認（2021/R3）を巡る争訟について」〈<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/r4revise/husyouninn.html>〉、『令和5年版防衛白書』（前掲注47）346～347頁、小槇祐輝「辺野古訴訟の経緯」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1237（2023.6.8）〈<https://chosa.ndl.go.jp/download/20230602/0000052234001.pdf>〉9～11頁を参照。

けられた<sup>61</sup>。国の対応に対しては、安全保障は国の役割であるが、その現場では自治体の協力なしには部隊の円滑な運用や住民の避難に支障を来すとし、国が沖縄県と対話を深めず、初めて代執行という最終手段に頼る事態に至ったのは国と地方の関係における汚点であるとの論説も見られた<sup>62</sup>。また、中国海軍艦艇等が南西諸島周辺海域での活動を活性化させるなど安全保障環境が厳しさを増す中で、抑止力・対処力の強化の観点から、米軍基地問題をめぐって国と沖縄県の対立が続く現状に警鐘を鳴らす主張もある<sup>63</sup>。

政府は、普天間飛行場を名護市辺野古へ移設する現在の計画が同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いう考え方を採っている<sup>64</sup>。しかし、代替施設建設が完成して米国に提供するまで現状で約12年を要するとされる<sup>65</sup>。沖縄県は、辺野古移設では普天間飛行場の一日も早い危険性の除去にはつながらないとして反対を続けている<sup>66</sup>。他方で、沖縄県側にも対話の環境づくりが必要との声もある<sup>67</sup>。

在日米軍基地の約7割が沖縄に集中している現実と我が国の安全保障環境を踏まえつつ、基地問題をめぐる沖縄と国の対立状況をいかに打開していくのか、国民全体が我が国の安全保障と沖縄の過重な負担をめぐる問題を我が事として捉え、知恵を絞っていくことが求められる。

<sup>61</sup> 「「辺野古」法廷闘争ほぼ決着 沖縄の基地負担軽減着実に 国と地方の関係 安保巡り課題」『読売新聞』（2023. 11. 17）。沖縄では、基地問題以外についても、南西地域の防衛力強化の自衛隊による巡航ミサイルや移動式レーダーの配備の動きに不安の声が上がっている（「南西地域 防衛力強化急ぐ 巡航ミサイル配備 台湾有事など備え」『読売新聞』（2023. 7. 2）、「「南西シフト」移動式レーダー配備へ 沖縄・北大東島 自衛隊配備 不安の声」『朝日新聞』（2023. 7. 20））。また、有事に備えた空港・港湾等の整備や機能強化が図られている。米軍による公共施設の使用について、沖縄では「軍事利用の既成事実化」への警戒感は強く、新たな摩擦を地元を生む可能性もある（「（時時刻刻）負担も増える日米一体化 空港や港湾の利用も視野 「同盟国の協力、欠かせない」」『朝日新聞』（2023. 10. 8）、「（社説）南西諸島の施設整備 軍事拠点化への動きだ」『琉球新報』（2023. 10. 3））。有事に備えた空港・港湾の整備については、山越伸浩「インフラ分野に関する安全保障上の課題—国土交通分野を中心とした一考察—」『立法と調査』No. 461（2023. 11. 1）96～99頁に詳しい。

<sup>62</sup> 「（社説）対話せず代執行に頼った国は反省せよ」『日本経済新聞』（2023. 12. 29）

<sup>63</sup> 神保謙慶應義塾大学教授は、「安保上の重要性が増す南西諸島での抑止力や対処力の強化は急務」だが、「基地問題で国と沖縄県の対立が続けば沖縄で防衛力強化に理解が広がらず、日米の安全保障協力が支障が出かねない」として、「政府は地元丁寧に説明しつつ全国民が沖縄への敬意を払うような発信を続ける必要がある」と指摘する（「（専門家の見方）神保謙・慶大教授 南西諸島の抑止力急務」『日本経済新聞』（2024. 1. 11））。

<sup>64</sup> 『令和5年版防衛白書』（前掲注47）345頁

<sup>65</sup> 2019（令和元）年12月、沖縄防衛局は、変更後の計画に基づく工事に着手して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、また、普天間飛行場代替施設建設事業に要する経費として約9,300億円が必要であると示した（『令和5年版防衛白書』（前掲注47）346頁）。

<sup>66</sup> 沖縄県ウェブサイト「沖縄県が普天間飛行場の辺野古移設に反対する理由」〈<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/r4revise/hantai.html>〉

<sup>67</sup> 「（政界Zoom）辺野古移設なぜこじれる 普天間、日米合意から28年」『日本経済新聞』夕刊（2024. 1. 19）。同記事の中で、仲井眞知事時代に知事公室長を務めた又吉進氏は、普天間飛行場の危険性除去という原点を忘れて辺野古移設にやみくもに反対するのは合理的ではないとし、同知事の埋立承認時に政府から「5年以内の普天間飛行場運用停止」を取り付けたことを引き合いにしつつ、断固反対では話合いの余地がないので、沖縄県側にも対話の環境づくりが必要である旨述べている。他方で、玉城知事は、「沖縄側が対案を出さないという批判もありますが、我々は、この数字（筆者注：沖縄県内の在日米軍施設の面積）が50%以下となるよう米国と協議してほしいと申し入れている。つまり、当面は50%の米軍基地は認めざるを得ないと言っている。対話をすれば、そこから一致点をつくらうと一歩を踏み出せるはず」と述べている（「（インタビュー）沖縄県知事の決断 沖縄県知事・玉城デニーさん」『朝日新聞』（2024. 2. 2））。

### 3. 北方対策

#### (1) 北方四島をめぐる日露関係の現状

北方領土、すなわち択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島からなる北方四島は、我が国が主権を有する島々であり、一度も他国の領土となったことがない、我が国固有の領土である。しかし、1945（昭和20）年に北方四島がソ連に占領され、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<sup>68</sup>。

#### ア 平和条約締結交渉

政府は、北方四島の帰属の問題を解決してロシアとの間で平和条約を締結するという基本方針に基づき、ロシアとの間で交渉を行ってきた<sup>69</sup>。2018（平成30）年11月、日露首脳会談の後に、安倍晋三内閣総理大臣は、「1956年共同宣言（筆者注：日ソ共同宣言<sup>70</sup>）を基礎として、平和条約交渉を加速させる」ことでロシアのプーチン大統領と合意したと述べた<sup>71</sup>。しかし、2022（令和4）年3月、ロシア政府は、同国によるウクライナ侵略に関連して日本が行った措置を踏まえ、平和条約交渉を継続しない、自由訪問及び四島交流を中止する、北方四島における共同経済活動<sup>72</sup>に関する対話から離脱するなどの措置を発表した。また、同年9月、ロシア政府は、自由訪問及び四島交流に係る合意の効力を停止するとの政府令を発表した<sup>73</sup>。これに対し、林外務大臣は、今回の事態は全てロシアによるウクライナ侵略に起因しているにもかかわらず、日本側に責任を転嫁しようとするロシア側の対応は極めて不当であり、断じて受入れられない旨表明した<sup>74</sup>。

#### イ 北方四島周辺水域操業枠組協定

我が国とロシアとの二国間では、漁業に関して、サンマ等を対象とした日露の相互入漁に関する日ソ地先沖合漁業協定など三つの政府間協定及び一つの民間協定がある<sup>75</sup>が、

<sup>68</sup> 外務省『令和5年版外交青書』（令5.6）143頁。北方領土問題に関する日本政府の立場については、外務省ウェブサイト「北方領土」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/index.html>〉を参照。

<sup>69</sup> 外務省ウェブサイト「日ソ・日露間の平和条約締結交渉」〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo\\_rekishu.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo_rekishu.html)〉

<sup>70</sup> 正式名称：日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との共同宣言（1956（昭和31）年10月19日モスクワで署名、12月12日効力発生）。同宣言で、日ソ両国は平和条約締結交渉の継続に同意し、また、ソ連は歯舞群島及び色丹島について平和条約の締結後に日本に引き渡すことにつき同意した。

<sup>71</sup> 首相官邸ウェブサイト「日露首脳会談についての会見」（平30.11.14）〈[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_a/be/actions/201811/14bura2.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_a/be/actions/201811/14bura2.html)〉

<sup>72</sup> 2016（平成28）年12月にプーチン大統領訪日時の首脳会談で、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した。その後、早期に取り組む5件のプロジェクト候補（海産物の共同増養殖など）の特定やパイロット事業の実施が行われてきたが、「特別な制度」の具体化には至っていない。

<sup>73</sup> 『令和5年版外交青書』（前掲注68）143頁

<sup>74</sup> 外務省ウェブサイト「林外務大臣会見記録」（令4.9.6）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/kaiken23\\_000021.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/kaiken23_000021.html)〉。なお、政府は、ロシアとの関係について、ロシアによるウクライナ侵略は、国際秩序の根幹を揺るがすものであり、引き続き毅然と対応していくと同時に、漁業などの経済活動といった日露が隣国として対処する必要のある事項については、我が国の外交全体において、何が我が国の国益に資するかという観点も考えつつ適切に対応していった上で、北方領土問題に関しては、領土問題を解決して平和条約を締結するとの方針を堅持していく、との立場を採っている（首相官邸ウェブサイト「岸田内閣の主要政策03/ 外交・安全保障」〈[https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku\\_kishida/diplomaticsecurity.html](https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku_kishida/diplomaticsecurity.html)〉）。

<sup>75</sup> 水産庁『令和4年度水産白書』（令5.6）〈<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/R4/230602.html>〉中「特集 我が国の水産業における食料安全保障」17～22頁。北方四島周辺水域操業枠組協定以外の協定については交渉が妥結している（「日ロ 厳しき増す漁業協力」『北海道新聞』（2023.11.22））。

このうち北方四島周辺12海里水域での日本漁船の操業に関する北方四島周辺水域操業枠組協定<sup>76</sup>（図表6参照）について、同協定に基づく2023（令和5）年分の操業の交渉にロシア側が応じていない状況が続いている<sup>77</sup>。この影響により、同協定に基づくこの水域でのスケトウダラやホッケの刺し網漁、タコの空釣り縄漁が漁期を迎えながらも出漁できない事態となった<sup>78</sup>。

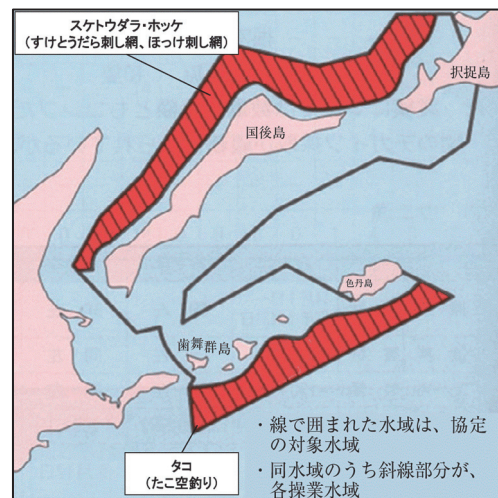
## （2）北方領土問題解決に向けた諸施策<sup>79</sup>

1982（昭和57）年、議員立法により「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」（昭和57年法律第85号。北特法）が制定された。同法第3条に基づき、主務大臣（総理、外務、国土交通）により北方領土問題等の解決の促進を図るための基本方針が定められている<sup>80</sup>。同基本方針では、「北方領土問題その他北方地域に関する諸問題についての国民世論の啓発」「交流等事業」「北方地域元居住者に対する援護等」「北方領土隣接地域の振興及び住民の生活の安定」について定めている。

### ア 国民世論の啓発

内閣府が実施した「北方領土問題に関する世論調査」で北方領土をロシアが不法占拠し続けている現状について「知らない」との回答が35%に上った。特に18歳から39歳まででは半数近くに達した<sup>81</sup>。内閣府北方対策本部は、北方領土及び北方領土問題に関する正しい知識の普及・浸透のため、北方領土隣接地域への修学旅行の誘致促進、独立行政法人北方領土問題対策協会（北対協）による「北方領土学習教材集」の提供や北方領土の周辺海域で生息する海鳥「エトピリカ」をモチーフにした北方領土啓発キャラクター「エリカちゃん」を活用したSNS展開等の取組を行っている<sup>82</sup>。

図表6 北方四島周辺水域操業枠組協定  
操業水域概念図



（出所）水産庁『令和4年度水産白書』（令5.6）20頁

<sup>76</sup> 正式名称：日本国政府とロシア連邦政府との間の海洋生物資源についての操業の分野における協力の若干の事項に関する協定。北方四島周辺12海里水域における我が国漁業者の安全操業を確保し、海洋生物資源の保存、合理的利用及び再生産のための協力を目的として、1998（平成10）年に日露両政府間で締結された。

<sup>77</sup> 『令和4年度水産白書』（前掲注75）19～20頁を参照。

<sup>78</sup> 「ホッケ安全操業 出漁できず タコ漁にも暗雲」『北海道新聞』（2023.9.20）、「社説 四島安全操業 政府の動き鈍くないか」『北海道新聞』（2023.9.26）、「四島タコ出漁見送り 安全操業めど立たず」『北海道新聞』（2023.10.17）、「安全操業 来年も見通せず 今年出漁なし ロ、交渉応じず」『北海道新聞』（2023.12.30）

<sup>79</sup> 令和6年度内閣府北方対策本部予算及び諸施策の現状について、安藤範行「令和6年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No.463（令6.2.7）を参照。

<sup>80</sup> 「北方領土問題等の解決の促進を図るための基本方針」（平成31年1月25日内閣府・外務省・国土交通省告示第1号）〈<https://www8.cao.go.jp/hoppo/shiryuu/pdf/kihonhoushin20190125.pdf>〉

<sup>81</sup> 内閣府世論調査ウェブサイト「北方領土問題に関する世論調査（令和5年10月調査）」〈<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/r05/r05-hoppou/>〉

<sup>82</sup> 内閣府ウェブサイト「教育関連」〈<https://www8.cao.go.jp/hoppo/menu/kyoiku.html>〉



また、北方領土元島民の高齢化が進んでおり、北方領土返還要求運動の次世代への継承が急務となっていることから、若い世代の啓発活動への参加促進が課題となっている。

## イ 北方四島交流等事業

政府は、ロシアの不法占拠の下での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が、北方四島交流や北方墓参など、特例的に日露両国間で設定された枠組みによる訪問、交流等が行われてきた<sup>83</sup>。2020（令和2）年度以降、新型コロナウイルス感染症の影響、ロシアによるウクライナ侵略に伴い、事業を実施できていない<sup>84</sup>。

政府は、北方墓参を始めとした事業の再開は、今後の日露関係の中でも最優先事項の一つであるとし、引き続きロシア側に対して、特に北方墓参に重点を置いて、事業の再開を求めていくとしている<sup>85</sup>。

## ウ 元島民等に対する援護等

北方四島の元島民や北方地域周辺海域に漁業権を有していた者が置かれている特殊な地位に鑑み、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」（昭和36年法律第162号）に基づいて、北対協において、事業資金や生活資金の低利融資を行っている<sup>86</sup>。

## エ 北方領土隣接地域の振興等

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、四島海域での漁業等により発展してきたが、北方領土問題が未解決のため、望ましい地域社会としての発展を著しく阻害されてきた。具体的な支援施策としては、公共事業の補助率のかさ上げ措置や北方領土隣接地域振興等事業推進費補助金<sup>87</sup>、北方領土隣接地域振興等基金（北方基金）<sup>88</sup>の制度がある。

（もり ひではる）

<sup>83</sup> 北方四島交流（1992（平成4）年度～いわゆる「ビザなし交流」。日本国民と北方四島在住ロシア人との相互訪問）、北方墓参（1964（昭和39）年度～元島民とその家族による墓参のための訪問。また、平成29（2017）年度～航空機を用いた特別墓参を実施）、自由訪問（1999（平成11）年度～元島民及びその家族によるふるさとへの訪問）がある。内閣府ウェブサイト「訪問の枠組み」〈<https://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/10.html>〉及び「訪問実績」〈<https://www8.cao.go.jp/hoppo/shiryu/kouryu.html>〉を参照。

<sup>84</sup> 北方領土での墓参が実施できない中、2023（令和5）年度は、北海道は、北対協、公益社団法人千島歯舞諸島居住者連盟（千島連盟）と協力して、北方四島交流等事業使用船舶「えとびりか」を利用した「洋上慰霊」を実施した（北海道根室振興局ウェブサイト「洋上慰霊（令和5年度）」〈<https://www.nemuro.pref.hokkaido.lg.jp/ts/hrt/169548.html>〉）。

<sup>85</sup> 『令和5年版外交青書』（前掲注68）143頁

<sup>86</sup> 2018（平成30）年、近年の元島民等の生活実態の変化を受け、同法の改正により、借入資格の承継対象者が拡大され、また、融資メニューの見直しが行われた（2019（平成31）年4月施行）。2023（令和5）年3月現在の借入資格者（資金を利用できる者）は、元居住者及び専用漁業権者4,822人や生前承継者などを合わせて計6,876人である（独立行政法人北方領土問題対策協会『北方領土問題対策協会の概要』（令和5年）8頁）。

<sup>87</sup> 北海道が策定する「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」の推進を図るため、隣接地域の市又は町が実施する事業の経費の一部を補助するもの（国土交通省ウェブサイト「北方領土隣接地域の振興」〈<https://www.mlit.go.jp/hkb/hoppo.html>〉）。令和6年度予算額は1.02億円である。

<sup>88</sup> 北特法第10条に基づき、隣接地域の市又は町が振興計画に基づき実施する単独事業の経費の一部を補助するため、北海道が設置する基金であり、100億円（国80億円、道20億円）が造成されている（基金の運用益により事業が実施されてきたが、近年の金利の低下を踏まえ、平成30年の同法改正によって基金の取崩しが可能となった。）。隣接地域の振興及び住民の生活の安定のための事業、北方領土問題等についての世論の啓発に関する事業、北方地域元居住者の援護等に関する事業に要する経費の一部として活用されている（内閣府ウェブサイト「予算・基金」〈<https://www8.cao.go.jp/hoppo/shisaku/yosan.html>〉）。