

# 沖縄及び北方領土問題

## ～現状と主な政策課題～

まつい かずひこ  
第一特別調査室 松井 一彦

政府及び国会は、これまで長年にわたり沖縄及び北方領土問題に取り組んできている。しかしながら、依然として沖縄における自立型経済の構築、基地の整理・統合・縮小及び北方領土問題の解決のために取り組むべき様々な課題が残されている。本稿では、これらにおける諸課題の現状及び今後政府等において特に重点的に取り組むべき主な政策課題を概観してみたい。

### 1. 沖縄の振興問題

#### (1) 沖縄の経済社会の現状

沖縄県は、全国でも有数の離島県である。東西約1,000キロメートル、南北約400キロメートルに及ぶ広大な海域に点在する大小160もの島々から成り立っており、東京、大阪、名古屋といった本土の大消費地から地理的に遠いというハンディを負っている。

内閣府及び沖縄県の資料によれば、平成19年10月現在の沖縄の人口は約137万人で、本島中南部に人口の約82%が集中している。沖縄の一人当たりの所得は、202万1,000円（17年度）であり、全国平均の70.2%にとどまっている。沖縄と本土との所得格差は、沖縄が本土復帰を果たした昭和47年以降徐々に縮まり、昭和61年には全国平均の76.0%になったが、その後は縮小が進まず、近年はむしろ拡大する傾向にある。

沖縄の産業構造を見ると、平成17年度では県内総生産のうち第3次産業の割合が90.2%に上っているのに対し、第1次産業と第2次産業はそれぞれ1.8%、12.2%と低い。沖縄では、全国に比べて第3次産業のウェイトが高く、第2次産業のウェイトが低くなっており、この傾向は復帰以来変わっていない。特に、製造業は4.3%と全国平均を大きく下回っており、製造業の振興に取り組む必要がある。

沖縄の失業率は平成19年平均で7.4%であり、全国（3.9%）の2倍近い高さである。特に、15歳から29歳までの若年者の失業率が12.7%と、全国（6.7%）に比べてもかなり高く、新規学卒者の雇用の場の確保や若年者雇用におけるミスマッチの解消などが必要となっている。

このように、沖縄は本土から遠隔地にあるという不利な条件の下で、経済が厳しい状況にあり、本土との格差を是正するための振興が今なお大きな課題となっている。

#### (2) 沖縄振興に向けた施策

##### ア 沖縄振興開発計画

昭和46年12月、沖縄の振興開発を図り、もつて住民の生活及び職業の安定並びに福

社の向上に資することを目的とする「沖縄振興開発特別措置法」が制定された。政府は、同法に基づき、昭和47年5月の沖縄の本土復帰以来平成14年3月まで、3次にわたって「沖縄振興開発計画」を策定し、「本土との格差是正」と「自立的発展のための基礎条件の整備」等を目標に、6兆7,545億円の国費を投入し、振興開発のための諸施策を講じてきた。その結果、道路、港湾、上下水道などの社会インフラの充実等の点で改善が図られたものの<sup>1</sup>、企業立地が十分に進まず、一人当たりの県民所得、失業率などの点では、沖縄と本土の間の格差は依然として残ったままであった<sup>2</sup>。沖縄の経済的自立によって格差是正を図るためには、新たな振興計画を策定し、その下で様々な施策を講ずることが必要であった。

#### イ 沖縄振興計画

平成14年3月、沖縄の自立的・持続的発展を目指すため、「沖縄振興特別措置法」が制定された。政府は、同法に基づき、同年4月から計画期間を10年とした「沖縄振興計画」を実施している。同計画は、平和で安らぎと活力のある沖縄を実現するため、参画と責任、選択と集中、連携と交流といった基本姿勢の下で、民間主導の自立型経済の構築、アジア・太平洋地域の発展に寄与する地域の形成等を通じて振興を図ることを主な内容としている。

計画期間の開始から5年目の平成18年4月、政府の沖縄振興審議会は、計画期間中に沖縄の経済社会情勢が変化することにかんがみ、18年度中に前半5年間の取組状況を総括して、その結果に基づき、後半5年間における施策展開の方向性を打ち出すこととした。そして、平成19年3月、同審議会は「後期に向けた展望」を取りまとめたが、その中で、計画に盛り込まれた各産業振興策について現状を評価し、その課題を示すとともに、民間主導による自立的・持続的発展を推進するためには迅速かつ一層戦略的な取組が必要であるとして、より一層の選択と集中を進め、成果指標の重視等を提示するなど、施策展開の方向性を明確にした。また、自立型経済の構築に向けた産業の振興のため、特に沖縄の優位性がいかせる観光・健康・環境分野、沖縄の地理的不利性の影響が少ない情報通信・金融の分野などに重点的に取り組むこととした。

現在、この展望を踏まえて各分野で様々な施策が講じられているが、計画期間が終了する平成24年3月に目標を達成することは厳しく、今後地域特性をいかした産業の振興に一層努める必要がある<sup>3</sup>。

### (3) 振興に向けた具体的取組と課題

#### ア 観光産業の振興

沖縄は、亜熱帯・海洋性気候風土の下、美しい海と豊かな自然、独特な歴史・文化といった特性を有している。平成19年には、年間入域観光客が過去最高の587万人を記録し、観光収入も対前年度比5.1%増の4,289億円に達するなど<sup>4</sup>、観光産業は沖縄のリーディング産業の一つとなっている。

政府は、観光産業の発展が、県経済全体に良い影響を及ぼすよう、エコツーリズム、グリーンツーリズムなどの体験・滞在型観光の推進、インフラ整備といった、質の高

い観光・リゾート地の形成に向けた取組を行っている。沖縄県も、2017（平成29）年の年間観光客数1,000万人の達成を目指す「ビジットおきなわ計画」を平成19年2月に策定し、政府の支援を得ながら、様々な施策を行っている。

しかしながら、沖縄の観光産業の発展のためには、以下のような課題が残されている。

第一は、魅力ある観光の提供である。観光客一人当たりの消費額は平成19年度において、対前年度比1.7%増の7万2,795円にとどまっているほか、リピーター率が約70%に上っている。今後、沖縄の豊かな自然と独特の伝統文化をいかした、魅力のある観光資源の提供や通年型・滞在型といった観光を推進し、新たな観光客の増加とともに、その消費の拡大を図っていかねばならない。

なお、観光振興を進めるに当たっては、自然が守られるよう留意すること、さらには、沖縄の名産品の製造・販売など他の産業の振興と結び付ける取組を行うことも必要である。

第二は、観光に従事する高度な人材の育成である。沖縄では賃金の官民格差などから、新卒者等の間で官公庁及び関係公共団体への就職を希望する者が多く、なかなか観光産業に人材が集まらないと言われている。今後、観光産業に従事する者の処遇の改善を図るなどその魅力を高めるとともに、職業訓練を充実させ、魅力ある観光の実現に寄与できる質の高い人材が観光産業に集まるような工夫が必要である。

第三は、収容能力の拡大である。宿泊施設については、近年大型の施設が次々と開設され、かなり収容能力が上がっているものの、沖縄の空の玄関口である那覇空港については滑走路が一本しかなく、能力が限界に近づいている。平成20年7月、沖縄県は3,000メートル滑走路の沖合増設案を政府に提示した。現在、政府内で検討が行われているが、増大する需要に対応できるよう早期の実現が望まれる。

#### イ 情報通信産業の振興

情報通信産業は、地理的なハンディを克服できるだけでなく、環境にも優しい。沖縄では地震が少ないことも、サーバー群などを設置するデータセンターの立地に適している。現在、情報通信産業振興地域とIT特区が指定されているが、IT特区では法人税の特例が受けられることもあり、平成19年12月現在、162もの県外企業が沖縄に進出し、1万5,000人の新規雇用が生まれている。

しかしながら、事業所の規模が小さく、コールセンターなどの業種が多い上、派遣などの働き方も多く、雇用の質の面で必ずしも恵まれているとは言い難い。今後、沖縄で情報通信産業の振興を図るに当たっては、情報通信に関する高度な知識・技術を持つ人材を育成するとともに、ソフトウェア開発、コンテンツ制作及び情報サービス業などのより付加価値の高い事業の振興を図ることが必要であろう。

#### ウ 農林水産業の振興

沖縄は台風や干ばつなどの常襲地帯であるが、これまで温暖な気候をいかして、さとうきび、野菜を中心に農業の振興が図られてきた。しかしながら、昭和60年頃からは、国内外との産地間競争の激化、農業従事者の高齢化及び後継者不足などから、さ

とうきびなどの農林水産物の生産が減少した。現在も総じて農林水産物生産の状況に変わりがなく、沖縄の農林水産業は厳しい環境に置かれている。

しかしながら、近年、肉用牛、マンゴー、ゴーヤー、きくなど若干の品目については生産が増加しており、特にマンゴーは需要の伸びを反映し、この10年間に生産が大幅に増えた。今後、これらの品目を活用して、消費者の嗜好やニーズにより見合った「沖縄ブランド」を確立するとともに、市場に十分な量を出荷できるための生産体制を強化することが課題である。

また、沖縄は本土から遠隔地にあるため、高い輸送コストがかかる。コスト低減のため、複数の出荷団体による共同出荷や野菜と花きの混載輸送など効率的な出荷・輸送体制の整備を図ることも必要である。

## エ 雇用の促進

沖縄の雇用問題の解決を図る上では産業の振興が極めて重要である。この10年間に、政府の支援の下、県の積極的な企業誘致により、情報通信産業だけで100社を超える県外企業が立地したが、事業規模が小さいため、十分な雇用を生んでいるとは言い難い。今後は、税制上の優遇措置を受けられる特区制度など、沖縄振興特別措置法に基づき沖縄振興のために様々な特別措置がとられていることを最大限にアピールして、県外からの企業誘致に積極的に取り組むことが課題である。

また、沖縄の地場産業の振興も図る必要がある。特に、沖縄の温暖な気候や豊かな自然環境をいかした健康・バイオ産業の振興は重要であり、企業が有用微生物や海洋生物を活用した健康食品の開発・製造・販売に積極的に取り組むよう支援することなども必要である。

若年者雇用の促進については、人気のない観光産業への就業や県内就職を好む意識の改革など、雇用におけるミスマッチを解消する必要がある。そのため、観光産業が若年者にとって魅力のあるものとなるよう、賃金や雇用条件を改善するなど業界が努力するとともに、若年者が観光産業に従事する上で必要な能力の開発・向上の機会を増やすため、県のキャリアセンターを拡充することなどが課題である。また現在、県は若年者雇用奨励金及び特別奨励金により、企業に対する雇用支援を行っているが、今後対象企業の数を増やすなど制度の拡充も必要である。

## オ 沖縄科学技術大学院大学構想

沖縄科学技術大学院大学構想（以下、「大学院大学構想」という。）は、沖縄の振興及び世界の科学技術の発展への貢献のため、世界最高水準の自然科学系の大学院大学を沖縄県恩納村に設立しようとするものである。平成18年1月、政府から、沖縄本島中部の恩納村に施設を整備する方針が示され、平成19年4月にメインキャンパスの造成が本格着工した。平成21年度からはキャンパスの一部供用を開始する予定である。

政府は平成24年度の開学を目指しているが、そのためには、施設整備に加えて、50人程度の主任研究者の確保、魅力的な教育カリキュラムの作成などとともに、大学の自主性と柔軟性を損なうことなく、国が大学院大学に十分な財政支援を行うことのできる仕組み作りが必要である。

財政支援について、政府は、大学院大学を国立でも私立でもない特別な学校法人とし、理事会を大学の最高決定機関とすることとし、関連法案を平成21年1月召集予定の通常国会に提出すべく検討を進めている<sup>5</sup>。しかしながら、主任研究者については平成20年6月現在19人とどまっており<sup>6</sup>、開学のために必要とされている50人にはほど遠い。今後、広く優秀な研究者を募って、開学予定の平成24年までに主任研究員を50人揃えることができるかが課題である。

#### カ 沖縄における離島振興

沖縄にある39もの有人離島では13.4万人が生活しているが、医療・福祉などの生活環境が整っておらず、若年層の慢性的な流出や高齢化が進行するなど、住民は総じて厳しい生活状況に置かれている。全国有数の島しょ県である沖縄の振興にとり、離島・過疎地域の振興は重要な課題である。近年、政府は、離島活性化に必要な人材育成、離島への専門家派遣、ブロードバンド環境の整備、医療や廃棄物処理施設などの基盤の充実、一つの離島ごとに特性を生かした特産品の開発・ブランド化の推進などを行っている。今後、このような振興策をいかに経済活性化と住民の生活環境の改善に結び付けるかが課題である。

## 2. 沖縄の基地問題

### (1) 基地問題の現状

平成19年3月末現在、沖縄の米軍専用施設・区域面積は全国の74.3%を占めている。それは沖縄の県土面積の10.2%を占め、本島に限ってみれば18.4%に達している。

沖縄の米軍基地は多くが人口密集地に近接しているため、道路網の整備、計画的な都市づくり、産業用地の確保などの上で障害となっているだけでなく、米軍機騒音による基地周辺住民の健康被害、米軍機等の墜落事故や油類・赤土の流出、演習による山林火災、米軍関係者による事件・事故が様々な形で住民生活等に影響を与えている。

このように、沖縄では復帰以来、騒音問題など基地に起因する住民生活への影響緩和に向けた基地の整理・統合・縮小が大きな課題となっている。

### (2) 基地問題への取組と課題

#### ア S A C O 最終報告

平成7年9月の米軍による少女暴行事件後の沖縄の米軍基地問題に対する世論の高まりを背景に、日米両国政府は沖縄の米軍基地の整理・縮小・統合に取り組むこととなり、同年11月、「沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会」(以下、「S A C O」という。)が設置された。

1年余のS A C Oでの協議を経て、平成8年12月、普天間飛行場を始めとする11の米軍施設・区域5,002ヘクタールの返還、県道104号線越え実弾砲撃訓練の廃止、嘉手納、普天間両飛行場からの航空機騒音の軽減措置等を主な内容とする最終報告が合意された。

今までに返還された米軍施設は、SACOでの返還合意の11施設・区域のうち安波訓練場（平成10年返還）、キャンプ桑江（平成15年一部返還）、瀬名波通信施設、読谷補助飛行場、楚辺通信所（以上、平成18年返還）の5施設のみで<sup>7</sup>、返還済みの面積は返還予定面積の6.8%にとどまっている。移設が進まない理由の一つに、普天間飛行場など多くの施設について県内移設が返還の条件となっていることがある。今後、残りの6施設・区域返還のため、移設先市町村との協議をいかにして進めるかが課題である。

#### イ 在沖米軍再編

日米両国政府は、安全保障上の新たな脅威として登場した大規模テロや大量破壊兵器拡散などに適切に対処するためには、在日米軍の兵力構成や米軍と自衛隊との役割分担を見直す必要があるとして、平成14年12月、「日米安全保障協議委員会」（以下、「2プラス2」という。）において在日米軍再編協議を開始した。

2プラス2での協議の結果、平成17年10月、在日米軍とこれに関連する自衛隊の部隊の態勢の再編について方向性を示した「日米同盟：未来のための変革と再編」（中間報告）が、また、翌平成18年5月に兵力態勢再編の具体的施策を示した「再編実施のための日米ロードマップ」（以下、「最終報告」という。）がそれぞれ合意された。

最終報告では沖縄の米軍に関し、海兵隊要員と家族のグアム移転、普天間飛行場のキャンプ・シュワブ沿岸部への移設、嘉手納飛行場以南の6つの米軍施設・区域の返還など沖縄関連の米軍再編を進め、平成26年までに再編を完了するとされた。沖縄では概ね最終報告は好意的に受け止められ、今後、海兵隊のグアム移転及び米軍施設・区域の返還が早期に実施されることが期待された<sup>8</sup>。しかしながら、こうした期待に対し、米国政府は、普天間飛行場の移設、グアム移転及び米軍施設・区域の返還は一つのパッケージであり、普天間飛行場の移設が進まない限り、海兵隊のグアム移転も、また米軍施設・区域の返還も進まないとの見解を示した<sup>9</sup>。

平成19年5月、米軍再編合意に基づき米軍施設等の移転を円滑に進めるため、政府は「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法」に基づき、基地を受け入れる自治体に対し再編交付金を10年間交付する制度を創設した。沖縄の関係自治体の間では、米軍再編に対する対応に温度差があったため、再編交付金が交付されるかどうかが目されたが、平成20年3月までにすべての関係自治体に交付されることとなった。

#### ウ 普天間飛行場移設問題

普天間飛行場は宜野湾市の市街地中心部を占め、開発や住民生活に支障を来しているため、地元から返還を求める強い要求が出されていた。平成7年11月からのSACOにおいて同飛行場の返還が協議され、翌8年12月、沖縄本島東海岸沖への移設を条件に、今後5年から7年以内に全面返還することが合意された。

平成11年12月、名護市が基地使用協定の締結を条件に普天間代替施設の建設を受け入れたことから、政府は代替施設の基本計画の作成に着手し、同年7月、2,000mの滑走路を持つ代替施設を名護市辺野古沖に建設するとする「普天間飛行場代替施設の基本計画」をまとめた。

しかし、在日米軍再編協議の結果、平成17年10月の中間報告において、普天間代替施設の建設場所を辺野古沖ではなく、キャンプ・シュワブ沿岸部とし、また滑走路を2,000m 1本ではなく、2本の滑走路をL字型に造ることとされ、その後、地元の意向を踏まえて調整が行われたものの、平成18年5月の最終報告では、2本の滑走路の形状をL字型ではなくV字型とすることとなった。これに基づき、政府は、直ちに最終報告に盛り込まれた代替施設の建設計画を策定するための閣議決定を行った。

平成18年8月、代替施設に関する政府、沖縄県及び関係自治体間の協議のため、「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」(以下、「協議会」という。)が設置されたが、県は、最終報告のV字滑走路案は地元の頭越しに決められたものであるとして反対した。

しかし、政府は、環境影響評価調査を早期に行う必要があるとして、平成19年8月に方法書を県に提出し、平成20年3月ようやく調査が開始された。

これに対し、県は、地元との調整を踏まえて、V字滑走路を沖合に移動するとともに、普天間飛行場の3年以内の閉鎖を求めたが、政府は最終報告案は日米間で合意されたものであり、変更できないと述べるにとどまった。その後も政府と県との間で協議が行われているが、進展を見ていない。

政府は、平成21年度防衛省予算に代替施設建設のための護岸工事費を計上し、同年度中に工事に着手したい意向であるが<sup>10</sup>、工事の実施には県知事の許可が必要であり、今後の政府と沖縄県との協議の行方が注目される。

## エ 日米地位協定

日米地位協定は、在日米軍の我が国における施設・区域の使用とその法的地位について規定している。しかし、本協定は昭和35年の締結以来見直しが行われておらず、米軍による事件などに関して、協定の実施に関する日米間の協議機関である日米合同委員会における協議に委ねられ、処理されてきた。

基地の集中する沖縄ではこれまで軍関係者による事故や事件が繰り返し起き、こうした事故や事件が起きるたびに、地位協定には不備が多く、協定全体を見直して、具体的な規定を設けるようにすべきであるとの声が上がっていた。

特に、平成7年9月に沖縄で起きた少女暴行事件の際には、被疑者の身柄が米側から日本側に引き渡されなかったため、県警の捜査が妨げられたことが問題になった。沖縄県や地元自治体は政府に地位協定の見直しを強く求めたが、政府は運用の改善で対処することとし、日米合同委員会の結果、殺人又は強姦等については起訴よりも前の段階で、日本側から米側に対し、被疑者の身柄の引渡を要請できるようになった。

平成20年2月に沖縄で起きた米海兵隊による女子中学生暴行事件では、沖縄県警により身柄を拘束され、その後被害者の告訴取下げにより不起訴処分となったが、その際、軍に関する規律が十分に及ばない基地外に居住する軍関係者が事件を起こしたこと、これまで基地外に居住する軍関係者の数などについて米側が情報を提供していなかったことが問題になった。そのため、日米協議の結果、事件・事故防止のための沖縄との連携強化、各自治体居住米軍関係者数の通知、沖縄の視点を反映した米軍教

育プログラムの改善、地元警察と米軍による共同パトロールの実施等を柱とする再発防止策がとられることとなった。

同年10月、沖縄で米軍嘉手納エアクラブ所属のセスナ機の墜落炎上事故が起きた際には、事故機が民間機で、公務外での飛行であるにもかかわらず、米軍が機体を持ち帰ったことが問題になった。県などは地位協定の抜本的な見直しを求めたが、政府は、再発防止の強化など運用の改善で対応したいとして、従来からの主張を繰り返した<sup>11</sup>。

#### オ 基地による騒音問題

多くの航空機が離発着する嘉手納、普天間両飛行場周辺では、半数以上の測定地点で環境省の定める基準値を超える航空機騒音が測定されており、周辺住民が健康被害を訴えているほか、騒音のため授業が中断されるなど学校での教育も支障を来している。そのため、これらの飛行場の所在する自治体からは、騒音軽減のために一層飛行時間を制限するなどの措置をとるよう強い要望が出されていた。

政府は、従来より沖縄を始め全国の基地の航空機等による騒音被害を軽減するため、飛行場周辺の学校や住宅の防音工事に対し助成を行っており、米軍も基地内防音施設の設置や飛行時間の制限などを行っているが、自治体からの要望を受けて、日米間で協議が重ねられた。

その結果、平成8年3月、日米合同委員会で両飛行場の騒音軽減のため、人口密集地域上空の飛行禁止、夜間の飛行時間の制限などを主な内容とする「嘉手納・普天間両飛行場の航空機騒音規制措置に関する合同委員会合意」(以下、「騒音防止協定」という。)が締結された。その後、SACOでも騒音軽減問題が取り上げられ、翌8年12月の最終報告では嘉手納、普天間両飛行場に係る更なる騒音軽減措置が合意された。

しかしながら、嘉手納飛行場周辺での騒音測定の結果、騒音防止協定により航空機の飛行が制限されている午後10時から翌午前6時の間の騒音発生回数が年間の約1割に達するなど、騒音防止協定の形骸化が明らかになった<sup>12</sup>。

平成12年3月、嘉手納基地周辺の6か市町村の住民5,540名は嘉手納飛行場を離発着する航空機の夜間早朝の飛行差止めのほか、航空機騒音被害に対する過去及び将来の損害賠償の支払いを求めて、那覇地方裁判所沖縄支部に提訴した。平成17年2月、総額約28億円を支払うよう国に命ずるが、飛行差止め請求は棄却し、将来分の賠償請求も却下するなど内容をとする判決がなされた。原告団は、判決を不服として直ちに控訴した。

平成18年7月、嘉手納町議会は騒音防止協定の抜本的な見直しを日米両政府に要請し、また、沖縄県も嘉手納、普天間両飛行場の騒音軽減を一層図るよう要請した。これに対し、政府は、騒音防止協定を変更することは困難であるとした上で、引き続き米側に対し規制措置の順守等を通じて飛行場周辺住民に与える影響を最小限にとどめるよう働き掛けると回答するにとどまっている<sup>13</sup>。



### 3．北方領土問題

#### (1) 北方領土問題の概要

北方領土問題とは、終戦直後の昭和20年8月から9月にかけてソ連軍が不法占拠して以来、我が国国民が住むことのできない島となっている北方四島、すなわち歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島の帰属に係る問題である。

北方四島の返還に対する国民の強い要望を背景に、政府は北方領土問題を解決し、平和条約を締結することにより、日露関係の完全な正常化を達成することを基本方針にしている。平成3年以来、政府は北方四島を直ちに返還させるのではなく、ウルップ島と択捉島との間に日露間の国境を確定することにより、我が国の主権が四島に及ぶことを日露双方が確認し、その上で実際の返還の時期、態様及び条件については柔軟に対応するとの考え方をとっている<sup>14</sup>。

政府は、北方四島返還要求の根拠として、四島が古くから日本の領土であり、いまだかつて外国の領土となったことがないという歴史的事実、日魯通好条約などの日露間の諸条約やカイロ宣言など戦中、戦後に結ばれたいかなる国際的取決めに照らしても、北方領土の領有権が我が国にあることは明白であるという国際法上の根拠の2つを挙げている。

ソ連は、長年北方領土問題の存在を認めなかったが、平成3年の日ソ首脳会談以来、ソ連及び同国崩壊後北方領土問題を引き継いだロシアは領土問題の存在とその解決の必要性を認めるようになった。近年、ロシアは原油価格の高騰などによる好調な経済などを背景に、諸外国との間でよりロシアの国益を重視した外交を行うようになりつつある。ロシアの現メドベージェフ政権は、平成20年7月の対外政策の基本指針となる「外交政策概念」の中で、北方領土問題が両国関係発展の障害になるべきではないことを強調し、経済分野などで日露関係を全面的に発展させていくべきとの立場を明確にしている<sup>15</sup>。我が国は、こうしたロシアの外交姿勢を踏まえ、日露関係を進展させる上で北方領土問題の解決が不可欠であることをロシア側に主張するなど、対露外交を進める必要がある。

#### (2) 北方領土問題に関する取組と課題

##### ア 返還要求交渉

昭和31年に「日ソ共同宣言」が署名され、日ソ間の国交が回復されて以来、前述した基本方針の下で、政府は、ソ連に対し四島の返還を要求してきた。ソ連は長い間北方領土問題の存在を認めなかったが、平成3年4月にソ連のゴルバチョフ大統領が元首として初めて訪日した際に合意された「日ソ共同声明」において、ソ連は北方四島が解決されるべき領土問題であることを認めた。

平成5年10月にロシアのエリツィン大統領が訪日した際には「東京宣言」が出され、四島の帰属の問題を歴史的・法的事実に立脚し、日露間で作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎として解決することなどが合意された。これは、平成9年11月のクラスノヤルスク及び平成10年4月の川奈における日露首脳会談でもそれぞれ確認され

た。

平成12年9月にロシアのプーチン大統領が訪日した際の日露首脳会談で、これまでに達成されたすべての諸合意に基づき、四島の帰属に関する問題を解決することにより、平和条約を締結するよう交渉を継続することが確認された。

平成15年1月に小泉首相がロシアを訪問した際の日露首脳会談で、領土問題解決への双方の決意が確認されるとともに、日露間の幅広い分野での協力の方向性を取りまとめた「日露行動計画」が合意された。平成17年11月にロシアのプーチン大統領が訪日した際にも、日露双方が領土問題解決のために努力することが確認された。

平成20年5月、プーチン大統領の後任として、メドベージェフ氏がロシア大統領に就任した。同年7月の北海道洞爺湖サミットの際に日露首脳会談が行われたが、会談の結果、両首脳は日露平和条約が存在しないことが両国関係進展の支障になっており、領土問題をできるだけ早期に解決すべきであること、問題の解決は双方にとって受入れ可能なものでなければならないこと、日露両国はこれまでの諸合意及び諸文書に基づき、首脳レベルを含む交渉を誠実にやっていくことで一致した。

同年11月22日、リマ（ペルー）でのAPEC首脳会議の際に開かれた日露首脳会談において、メドベージェフ大統領は、領土問題の解決を次世代に委ねることは考えていない、首脳の善意と政治的意思があれば解決できる、解決には並々ならぬ考えが必要であるが、そのような考えは既存の文書から引き出されなければならないと述べた。会談の結果、日露首脳は平成21年に集中的な話し合いを行っていくこと、特に、同年初めにプーチン首相が日本を訪問することで一致した。来年行われる一連の首脳レベルの会談において、より具体的な解決方法について真剣に議論されるかどうか注目される。

#### イ 北方領土返還要求運動

北方領土元居住者1万7,291人のうち、生存している者は平成20年3月末現在7,797人で、平均年齢は75.2歳に達している。これら元居住者の多くは北海道に居住しており、これまで60年間にわたり北方領土返還要求運動の中核として活動してきたが、既に高齢であるため、いかにして元居住者に代わる運動の担い手を育てるかが課題となっている。

政府は、平成17年度以降、元島民後継者対策推進事業として、社団法人千島歯舞諸島居住者連盟の協力を得つつ、支部青年部組織化・活性化事業などを行ってきているが、今後それを更に推進する必要がある。

後継者の育成にとって重要なことは、若い世代の間で北方領土問題について十分な理解がなされていることである。政府は、現在、根室市における全国の青少年現地研修会の開催、青少年を対象としたビザなし交流の実施、全国の中学校の社会科担当教諭等に対する現地研修会を進めているが、これらだけでは必ずしも十分とは言えない。今後、若い世代を対象にした啓発活動により一層積極的に取り組む必要がある。

#### ウ 北方四島との交流等

北方領土への渡航に関する枠組みとしては、現在、北方墓参、北方四島との交流（ビ

ザなし交流)及び自由訪問がある。これらは、訪問実施団体が交通手段を手配し、渡航に要する費用も実施団体が負担する形で行われているが、四島交流関係団体等からの国庫負担の要請を受け、根室で事前研修を行う訪問については、政府は根室までの旅費の補助を行っている。

北方四島訪問のうちビザなし交流は、訪問・招へいを合わせるとこれまで全国から延べ1万4,692人が参加している。日露両国政府は、四島交流等は相互理解の促進を図り、領土問題の解決に寄与するものであり、引き続き重要な意義を有しているとしている<sup>16</sup>。他方、北方領土に隣接する市町などからは、四島に住むロシア人の領土問題への理解の促進に余り役立っておらず、四島交流を見直し、四島周辺海域有用水産資源の管理、四島在住ロシア人への医療支援、日常生活物資の供給、四島の環境保全、教育・研究等のための多様な交流及び地震対策研究の6つを行う必要があるのではないかとの意見も出されている<sup>17</sup>。

四島交流等は夏季に船舶を使用して実施されているが、北方四島の港湾施設はいずれも老朽化し、交流で使用される船舶が接岸できないことや、四島に十分な宿泊施設がないことなどから、四島交流参加者は原則として船内に宿泊し、はしけを用いて島に上陸している。交流に使用されている船舶ロサ・ルゴサは480トンと小型で、居住性に劣る上、耐用年数はあと4年程度しかない。このため、四島交流関係団体などからはより居住性の高い船舶を求める要望が出されていた。

このため、政府は、交流船舶基本構想の調査研究を行い、平成19年3月に報告書を取りまとめ、後継船の在り方や運用形態等について検討を重ねた。同年12月、政府は、関係閣僚申合せとして、平成24年度を目途として後継船の供用開始に努めること、後継船は国ではなく民間が保有し、それを国がチャーターすることとした。また、同関係閣僚申合せにおいて、後継船の調達及び運用についての方針を定めるために、内閣府、外務省及び北海道庁から構成される「北方四島交流事業等関係府省等推進協議会」を新たに設置することとし、同協議会は平成20年2月に発足した。平成20年12月現在、政府は、後継船について入札の公募の手続きを進めている。

平成19年10月、日露外相会談において、四島交流改善策の一つとして、冬季に北方四島と北海道本島の間で航空機の利用によって交流を行う可能性について検討していくことが合意された。

また、平成15年度以降、政府は、患者の受入れ、災害時の緊急支援、現地のニーズに応じた人道支援物資の供与といった四島住民にとって人道的に必要な支援を実施している。このうち、北方四島からの患者については、平成19年度において、これまで22名もの患者を四島から受け入れているほか、四島で不足している医療消耗品や医療器具を供与した。

しかし、患者や健康診断受検者の受入先となっている市立根室病院では医師の退職が相次ぎ、平成19年4月に常勤医師数が6人にまで減少した。その後、根室市の努力により、現在では12人まで増えているものの、それでも必要数の半分しか充足しておらず、これ以上の患者の受入れが困難になってきている。また、同病院の建物の老朽

化が進んでおり、早期に建て替える必要があるが、同市は財政難から建替工事ができないでいる。同市などでは、本支援事業が北方領土問題解決の上で果たす役割の重要性にかんがみ、市立根室病院を北方四島医療拠点病院に指定するとともに、緊急患者等の空路による受入れのため、町立中標津病院を支援病院に指定するよう政府に要望している<sup>18</sup>。

## エ 北方領土隣接地域振興

根室市、別海町、中標津町、標津町及び羅臼町の一市四町から成る北方領土隣接地域は、戦前においては北方領土と一体の社会経済圏を形成して発展した地域である。戦後、北方領土のソ連による不法占拠により経済圏が分断されたため、地域全体としての発展が立ち後れ、地域の疲弊も進んでいるとの指摘がなされている<sup>19</sup>。

政府は、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。）の下、北海道知事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に基づいて隣接地域市町が実施する道路、河川等の公共事業に対して、補助率のかさ上げ措置などを行っている。これに対し、北海道及び隣接地域市町からそれぞれ、地域振興の一層の推進のため、補助率のかさ上げ方式を政令で補助・負担率を定める方式に変えるよう要望が出されている<sup>20</sup>。

政府は、北特法に基づき国と北海道により造成された北方領土隣接地域振興等基金（以下、「北方基金」という。）100億円の運用益によって北方領土隣接地域市町の行う事業のうち国庫補助対象外の事業への補助や元島民への援護措置などを行っている。近年、北方基金の運用益は大きく減少しており、平成20年度においては基金造成の完了した平成3年度における5億9,100万円のわずか3割に当たる、約1億7,000万円（見込額）にとどまっている。

そのため、隣接地域市町は運用益の減少分を予算化するよう要望していたが、平成16年度から、北方領土隣接地域の一市四町が単独で実施する産業振興・交流推進事業経費の2分の1以内を補助するため、国土交通省予算として、北方領土隣接地域振興等事業推進費補助金（以下、「事業推進費補助金」という。）が毎年1億円ずつ計上されることとなり、内閣府予算においても、平成15年度から隣接地域振興啓発経費が、また17年度から元島民後継者対策経費がそれぞれ計上されることとなった。このうち、事業推進費補助金については、隣接地域市町から増額の要望が出されていたが<sup>21</sup>、平成21年度の国土交通省予算では、前年度と同額とされた。なお、隣接地域市町からは、北方基金の運用では対象等が限られるとして、同基金を使用手法や対象についてより自由度の高い交付金に改めてほしいとの要望が出されている<sup>22</sup>。

## オ 北方四島周辺水域における漁業問題等

平成10年、日露両国政府間で、「北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組み協定」が結ばれ、この枠組みの中で、両国の漁業関係団体間で合意文書が作成され、それに従って漁業が行われている。

平成20年10月、日露両国政府間で協議が行われ、平成18年と19年の本協定に基づく操業が円滑に行われているとして、本協定を平成21年も継続することが合意された。

また、日露両国の民間団体の間でも協議が行われ、平成21年の我が国漁船による漁獲量、漁期、隻数、協力金はいずれも平成20年と同じとすることが合意された。

平成18年から19年にかけて、四島周辺水域においては、北方領土隣接地域漁協所属の漁船がロシアの国境警備艇によって銃撃・拿捕される事件が相次いだ。日露間の四島周辺水域における安全操業に関する協議や地元漁業の取組努力などにより、その後はこのような事件は起きていないが、今後も四島周辺海域における我が国漁船の安全操業が確保されるよう取り組む必要がある。

北方領土の元居住者及び旧漁業権者の多くは、北海道に居住しているが、苦しい生活を強いられている者も少なくない。このような状況にかんがみ、これらの者の営む漁業その他の事業の経営とその生活の安定を図ることを目的として、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、必要な資金を低利で融資する事業が行われている。この融資には、元居住者、旧漁業権者のほか、旧漁業権者からの死後承継者及び生前承継者がそれぞれ対象となっている。元島民等の要望を受けて、平成18年の法改正により、平成20年4月から、終戦6か月前から引き上げるまでに現地で生まれた者も元島民として融資の対象となることとなった。

なお、北方領土隣接市町からは、四島周辺海域安全操業のための漁業協力金などロシアに支払う協力費が漁業者の大きな負担になっていることから、これらの負担軽減についての要望等が出されている<sup>23</sup>。

- 
- 1 長年にわたる国による沖縄のインフラ整備について、沖縄経済へのプラスの効果がある一方でマイナスの効果もあるとの指摘や、国の沖縄振興振興策は沖縄の基地問題に対する国の政策とリンクしているとの指摘もなされている。『観光コースでない沖縄』（高文研 平20. 8）219-221頁参照。
  - 2 沖縄振興のための公共事業費の47.5%を県外企業が受注していることに現れているとおり、国の沖縄振興策は十分に沖縄の振興に役立っていないとの指摘もある。上掲『観光コースでない沖縄』221頁参照。
  - 3 第170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（平20.11.26）5頁
  - 4 沖縄県観光商工部観光企画課資料（平20.10.29）< <http://www3.pref.okinawa.lg.jp/site/view/contview.jsp?cateid=233&id=17248&page=1> >
  - 5 第170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（平20.11.12）1頁
  - 6 『沖縄タイムス』（平成20.7.31）
  - 7 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）』（平20. 3）68頁
  - 8 『米軍再編に関する沖縄県の考え方』 < <http://www3.pref.okinawa.jp/site/contents/attach/11444/kangaekata.pdf> >
  - 9 『琉球新報』（平20. 7. 29）
  - 10 『読売新聞』（平20.12.21）
  - 11 中曽根外務大臣記者会見（平20. 10. 31）
  - 12 『琉球新報』（平19.11.6）
  - 13 同（平20. 1. 29）
  - 14 外務省ホームページ < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo.html> >
  - 15 産経ニュース（平20. 7. 15） < <http://sankei.jp.msn.com/world/europe/080716/erp0807162106008-n1.htm> >
  - 16 『外交青書 2008』（平20. 4）80頁

- 17 北方領土隣接地域振興対策根室管内市・町連絡協議会 『北方領土問題の解決に向けた取組 - 再構築提言書 - 』(平18.2) 1頁
- 18 北方領土隣接地域振興対策根室管内市・町連絡協議会 『北方領土問題の取り組み再構築における重点事項の推進に関する要望書』(平18.12) 4頁
- 19 国土交通省北海道局 『北方領土隣接地域における地域整備の視点と方向性』(平19.3) 1頁
- 20 北海道 『北方領土に関する要望書』(平18.12) 1頁、根室地方総合開発期成会 『北方領土対策の促進に関する要望書』(平18.12) 3頁
- 21 上掲 『北方領土問題の取り組み再構築における重点事項の推進に関する要望書』(平18.12) 1頁
- 22 上掲 『北方領土対策の促進に関する要望書』(平18.12) 3頁
- 23 上掲 『北方領土問題の解決に向けた取組 - 再構築提言書 - 』 6頁