

沖縄・北方政策の現状と今後の課題

第一特別調査室 まつい かずひこ
松井 一彦

1. はじめに

沖縄及び北方問題は我が国の外交・安全保障及び経済に関わる極めて重要な問題であり、政府及び国会は、これまで長年にわたりこれらの諸問題に取り組んできている。しかしながら、一部前進がみられるものの、依然として沖縄における自立型経済の構築と基地の整理・縮小等基地問題及び北方領土問題の解決の上で取り組むべき課題は少なくない。本稿では、北方領土問題、沖縄振興問題、沖縄基地問題の順に、現状と今後政府等において特に重点的に取り組むべき主要な政策課題を概観する。

2. 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 1945 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。

図 1 北方領土の全図



北方領土には現在、約 16,800 人のロシア人が居住している。ロシア政府はこれまで長い間モスクワから遠く離れた極東の開発に関心を示さなかったが、2006 年 8 月、サハリン州などの強い要請を受け、千島諸島の漁業開発、エネルギー問題緩和、輸送・社会インフラ建設、住民の生活水準向上をうたう、2007 年から 2015 年までの「クリル諸島社会経済発展プログラム」を策定し、それに基づくインフラ及び産業基盤整備が進行しており¹、その結果、四島住民の平均

(出所) 北方領土問題対策協会ウェブサイト
所得が大幅に増えたほか、人口も漸増傾向にある²。

北方領土は我が国の固有の領土であるが、今日、日本人は四島交流等の枠組みでしか渡航できず、居住することもできない。政府は、北方領土の返還を求める国民の強い要望を背景に、日露関係の最大の懸案である北方領土の帰属の問題を解決し、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、精力的に対露交渉を

行っている。

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つたことがないという歴史的事実及び日露間の諸条約や他の国際的取り決めに照らしても、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を挙げており、ロシアは北方領土を法的根拠のない形で占拠しているとしている³。

また、政府は北方領土問題の解決に当たって、北方領土の日本への帰属が確認されれば、実際の返還の時期及び態様については柔軟に対応する、北方領土に現在居住しているロシア人住民については、その人権、利益及び希望は返還後も十分尊重していくとしている⁴。

ロシアは、リーマンショックに見舞われた2009年を除き、経済が好調であるが、これまで政治・経済両面で結び付きの強かった欧州の経済的苦境とアジア太平洋地域の目覚ましい経済発展などに鑑み、次第にアジア太平洋地域への関心を高めている。国際エネルギー需給や価格の動向もその背景にあり、ロシアは、2009年11月の「2030年までのロシアのエネルギー戦略」において、今後の経済発展と人口増加に伴い大きなエネルギー消費の伸びが予想されるアジア太平洋地域を有望な輸出市場とし、パイプラインによる天然ガス輸出と並んで、液化天然ガス（LNG）の輸出の拡大に期待している⁵。

プーチン大統領は、ロシアの経済成長におけるアジア地域との貿易・経済協力の重要性の高まりや、極東における中国の影響力増大への懸念から、2012年5月の大統領就任式直後に発出した「対外政策方針の実現に関する大統領令」において、立ち遅れた東シベリア及び極東地域を発展させる目的としてロシアがアジア太平洋地域への統合プロセスに参加していくことを表明した。また、同年12月の「年次教書演説」において、極東シベリアの発展のため新規企業の法人税免除などを行うことを表明するとともに、アジア太平洋地域との統合を急ぐ考えを強調した⁶。これと前後して同年9月初旬にウラジオストクで開催されたアジア太平洋経済協力（APEC）サミットにおいても、アジア太平洋地域を重視する外交姿勢を鮮明にした⁷。それに先立つ5月、極東開発を担う「極東開発省」を新設した。2012年からは「クリル諸島社会経済発展プログラム」は第2期に入り、ロシア政府により産業振興のための基盤整備が進められている。

ロシア政府は欧州経済の低迷が続く中、経済成長を持続させるためには、同プログラム等に従い、これまで開発の遅れていたクリル諸島を含む極東の開発を進めることが極めて重要であると認識し、アジア太平洋地域で存在感を持ち、高い経済・技術力のある日本との関係を重視し始めており、日本から経済・技術協力を得るとともに、民間投資や人的交流を促進したいとしている。とりわけ高い技術力のある日本企業の投資を歓迎しており、これまでトヨタやマツダなどの企業が極東に進出した。

他方、北方領土では中国や韓国の企業が操業しているほか、サハリン経由で中国からの食料品等も入るようになるなど住民の生活も豊かになりつつあり⁸、以前に比べて日本の存在感や日本への関心が薄まりつつある⁹。こうしたことが、今後北方領土問題の解決に対しどのように影響するか注意深く見守る必要がある。

（2）最近の日露交渉

2005年にプーチン大統領が「ロシアの四島領有は大战の結果であり、国際法で決着済み」と述べるなど、ロシアは対日強硬姿勢に転換した。プーチン大統領の退任に伴い、2007年5月にメドヴェージェフ氏がその後任としてロシア大統領に就任したが、2009年2月の日露首脳会談において、政治家同士がウィンウィン方式の領土問題解決を目指すことについて一致した。

しかし、その3か月後の5月の「ロシアによる不法占拠」に関する国会答弁及び翌6月に改正された北方領土問題等解決促進法（北特法）における「我が国固有の領土」であるとの文言にロシアが反発し、日露関係は悪化した¹⁰。

2010年11月、メドヴェージェフ大統領はロシア首脳として初めて北方領土の国後島を訪問し、ロシアが北方領土を実効支配していることを内外に示した。政府はこれに強く抗議したが、その後もロシア首脳の北方領土訪問が相次ぎ、日露関係は更に悪化した。2011年3月の日露外相会談及び同年5月の日露首脳会談の結果、静かな環境の下で領土問題についての協議を継続することが合意され、徐々に日露関係が正常化されることとなった。

その後、2011年9月及び2012年1月の日露外相会談により、日露間の諸合意及び諸文書等に基づき静かな環境の下で解決のための議論を進めることが合意された。

2012年5月にロシア大統領（任期6年）に再び就任したプーチン氏は、同年3月、外国メディアとの会見で、「必要なのは受入れ可能な妥協であり、いわば「引き分け」のようなものだ」と述べ、北方領土問題解決への意欲を示していた。そして、大統領就任後の6月、日露首脳会談で、領土問題に関する交渉を再活性化することで一致した。その後、7月のメドヴェージェフ首相の国後島再訪により日露関係は悪化したものの、9月のウラジオストクでのAPECの際の日露首脳会談では、次官級で領土問題に関する協議を行うことが合意された。11月にシュヴァロフ第一副首相が訪日し、野田総理との間で日露経済関係の発展等について協議が行われたものの、12月の野田総理の訪露は衆議院解散・総選挙のため中止された。同月の衆議院議員総選挙の結果、自公政権が誕生したが、安部総理は対露関係改善と北方領土問題の解決に意欲を示しており、同政権が今後どのような対露外交を展開するかが注目される。

（3）プーチン大統領の北方領土問題に対する姿勢

プーチン大統領は日本との戦略的な関係を構築し¹¹、北方領土問題を解決することへの意欲を示しているが、同大統領の基本的姿勢については様々な見方がなされている。

ある識者は、プーチン大統領は存在感を増す中国への戦略上日本との協力関係を構築することが得策であるとして、「ウィンウィン方式」の解決を目指しているとしている¹²。これと同様に、プーチン大統領は大国志向であるが、日本との戦略関係を重視しており、お互いが妥協できる範囲での領土問題の解決を模索しているとの見方もある¹³。

他方、現在プーチン大統領の支持基盤は5年前と比べて弱まっており、ロシアが領土問題をめぐって大胆な譲歩に出ることは考えにくいのではないかとの見方がある¹⁴。また、プーチン大統領は2000年9月に日ソ共同宣言が有効であるとして、それに基づく日露交渉を行うこととし、2001年3月のイルクーツク声明において、同宣言を交渉の出発点を記し

た基本的文書と明示した上で四島の帰属の問題を解決することに合意しているが、現在も考えを変えておらず、日露間の経済交流が進展すれば領土交渉も進むのではないかというのは楽観的すぎるとの見方もある¹⁵。さらに、プーチン氏は大統領と首相が役割を分担し、首相が北方領土は日本に渡さないと言いながら、領土交渉を長引かせれば、日本は4島返還をあきらめ、歯舞・色丹の2島返還を飲むとみているのではないかとの見方もある¹⁶。

こうした点に関し、パノフ元駐日大使は、プーチン大統領は日ソ共同宣言が交渉の基礎となる唯一の文書だと考えていると述べている¹⁷。また、ロシア政府首脳が発言から判断する限り、ロシア政府は北方領土の長期開発計画を断固推進する意向であり、北方領土を返還する意思は感じられないとの見方もある¹⁸。他方、ロシアの国際関係専門家からは、将来北方四島を返還し、日本の協力によりシベリア開発を進め、アジア太平洋の安全保障を強化することがロシアにとり望ましいとの見解が示されている¹⁹。

プーチン大統領と2012年12月に就任した安部総理とは良好な関係にあるとの見方もあり²⁰、同大統領が北方領土問題解決に向けてどのような外交を進めようとしているのか、今後の動きが注目される。

(4) 北方領土返還要求運動

北方領土返還要求運動は、民間の団体である北方領土返還要求運動県民会議、北方領土返還要求運動連絡協議会、千島歯舞諸島居住者連盟、北方領土復帰期成同盟が中心となって進められている。毎年2月7日の「北方領土の日」に全国大会があるほか、署名活動を実施しており、ほぼ毎年北方領土返還促進に関する請願を衆参両院に提出している。

返還要求運動の中核を担っているのが北海道に多く住んでいる北方領土元居住者であるが、1945年8月当時1万7,291人いた者のうち、生存している者は2011年3月末現在7,411人で、平均年齢は77.8歳に達している。このように、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。北方領土問題対策協会では、次世代を担う青少年に返還運動を確実に継承するため、全国の中高生を根室に集め、「青少年北方領土問題現地研修会」を行っているほか、大学生を対象に「北方領土ゼミナール」を実施している。その他、2011年度から新たに全国の中中学生を対象に、「北方領土に関する」全国スピーチコンテストを開催している。

しかしながら、若い世代の間で北方領土問題に関する関心が低下傾向にあり、今後いかにしてこうした啓発活動を充実させ、関心と理解を高めていくかが課題である。

(5) 北方四島交流事業等

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、渡航に関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、政府が根室までの旅費の補助を、また根室市が同市での宿泊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259回、延べ10,422人、招へい183回、延

べ7,653人が参加している。2012年5月から新規造船された船舶「えとびりか」が交流に使用されることとなり、参加者の利便性が高まった。

ビザなし交流の意義について、北方領土隣接市町などからは、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意見も示されている²¹。これに対し、政府は、四島住民との相互理解の促進と領土問題の解決に向けた環境整備に資するもので、一定の成果は上がったが、環境の激変や住民の意識変化などが起きており、交流事業を見直すべき時期に来ているとしており²²、今後の動きが注目される。

このほか、北方四島の元島民及びその親族による北方四島の墓地への墓参（延べ4,144人参加）、北方四島の元島民及びその家族による元居住地等への訪問（自由訪問、延べ2,378人参加）が実施されている。

（6）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、終戦まで北方四島と同一の社会経済圏を形成し、四島周辺海域での漁業等により発展してきた。しかし、領土問題が依然として未解決であることから、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状況に置かれている。

こうした特殊な事情等に鑑み、北特法が1982年8月に制定された。北特法では、国による「北方領土問題等の解決の促進を図るための基本方針」の策定のほか、道知事による「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」（振興計画）の策定を規定している（現在第6期）。この振興計画に基づき隣接地域の市町が国から助成を受けて行う国庫補助事業で政令で定めるもの（道路、下水道、公営住宅、公立学校、農道、港湾、一般廃棄物の処理施設、消防施設、水道など）のうち標準財政規模の2%を超える地元負担を伴う事業に対して、国庫補助率のかさ上げ（引上げ率の上限1.25倍）措置が取られることになっている。

また、同法に基づき北方領土隣接地域振興等基金が設けられており（国8割、道2割負担で計100億円を造成）、その運用益は隣接地域の市町が実施する国庫補助対象外の単独事業や、関係団体等が実施する啓発・援護事業に要する経費の一部補助に当てられている。

これらのほか、①北方地域の領海における我が国漁業者の操業の円滑な実施を確保するため、国による北方四島安全操業及び貝殻島こんぶ漁業に係る操業経費の負担を軽減する北方海域出漁者経営安定支援事業や、②振興計画推進に向けた支援強化として隣接地域の市町が行う産業振興事業及び交流推進事業の経費の一部補助が行われている（北方領土隣接地域振興等事業推進費補助金として、2004年度から毎年1億円国土交通省が予算措置、補助率は2分の1以内となっている）。

2012年3月、国が一市四町とともに隣接地域の活性化に積極的に取り組むため、「北方領土隣接地域振興協議会」が発足した²³。同協議会は道が策定する、2013年からの「第7

期北方領土隣接地域振興計画」に重点施策を反映させるべく活動を行っている。

隣接地域の振興に関し、一市四町からは、隣接地域への修学旅行等誘致事業の強化、国土交通省所管の北方領土隣接地域振興等事業推進費補助金予算の堅持及び増額、北方領土隣接地域振興等基金の運用益の減少分を補うための予算の確保（2011年度の運用益は約1億6,000万円）、四島在住ロシア人に対する人道支援の受入れ病院として役割を担う市立根室病院の拠点病院としての位置付け、四島周辺海域における漁業の安定のための財政支援と外国漁船の操業規制強化などの要望がなされている。このうち市立根室病院については道と国からの補助を受けて新病院病棟を建築中で、2013年1月に開業予定である。

また、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、第一次産業などに従事しているが、苦しい生活を強いられている者も少なくない。こうした状況に鑑み、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、旧漁業権者からの承継者（2012年4月現在、8,305人）がそれぞれ対象になっている。

（7）北方領土周辺海域の操業

北方領土隣接地域において、水産業は基幹産業の一つである。同地域の漁業は、北洋さけ・ます、さんま、すけとうだら、ほたてがい等を主体とする漁船漁業、秋さけを主体とする定置網漁業及び昆布、うに、あさり等を主体とする採貝・藻漁業から成っており、道内漁業生産の約2割弱程度を占める一大生産地域となっている。

ロシアとの間には、政府間交渉・民間交渉による「日ソ地先沖合漁業協定」、「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み協定」、「貝殻島昆布操業民間協定」がある。これら協定に基づく操業は、漁業協力金等を支払い、定められた漁獲割当量等の中で行われているが、関係する漁業者にとって大きな経済負担となっている。地元漁業関係者からは、国からの財政支援を求める声が上がっており、今後国がどのように対応するかが問われよう。

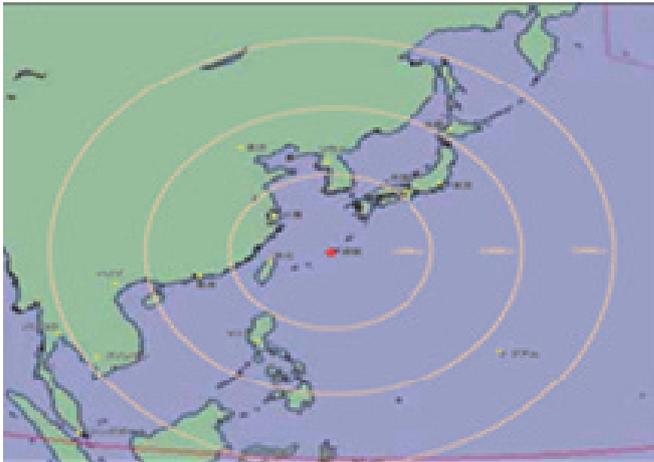
3. 沖縄振興問題

（1）沖縄の概況

沖縄は我が国最南端に位置し、東西1,000キロ、南北400キロの広大な海域に160もの島々が点在する全国でも有数の離島県で、本島を中心に140万人強の人々が居住している。沖縄は大消費地である東京（人口約880万人）や大阪（約267万人）から遠距離にある一方で、上海（約1,435万人）、深圳（約701万人）、台北（約262万人）、香港（約693万人）、マニラ（約167万人）などから比較的近く、我が国にとってのアジアへの玄関口である。

これまでは沖縄が本土の大消費地から遠方にあることが周りを海に囲まれた沖縄の振興にとってハンディであるとされてきた。近年における我が国近隣のアジア諸国の目覚ましい経済成長とこれらの国々の一人当たりの国民所得の高い伸びに鑑み、今後これらの国々

図2 沖縄の位置



(出所) 沖縄県『沖縄のすがた』

せることも期待できる」としている²⁴。

沖縄は我が国で唯一亜熱帯に属し、琉球王国時代からの長い歴史と独特の文化を有しており、多くの魅力ある観光資源を抱えている。

終戦後長らく米国の施政権下にあった沖縄は1972年に本土復帰を果たしたが、復帰時の沖縄経済は米軍基地に依存する輸入型経済であり、社会資本整備が著しく遅れていた²⁵。しかしながら、復帰後採られた振興開発のための様々な国の施策等によって経済規模は大きく拡大し、2009年には国内総生産が復帰時の8.3倍に及ぶ3兆7,221億円に達した。

他方、沖縄には広大な米軍基地があり、2011年6月末現在、4万7,000人を超える軍人・軍属・家族が居住している²⁶。1972年度の復帰時には軍関係収入の県民総所得に占める割合は15.5%であったが、その後県経済の発展と共に次第に低下し、2009年度には5.2%となっている²⁷。このように、今日沖縄経済の基地経済への依存度はかなり低いと言える。

沖縄の経済発展は、製造業を中心とする第2次産業が発展に寄与した本土と異なり、観光産業等の第3次産業が牽引する形で実現した。第2次産業の中でも製造業の割合が全国に比べて非常に低く、今後の更なる発展のためには沖縄の製造業をいかに振興させるかが課題となっている。また、こうした第3次産業に依存した経済構造を反映し、沖縄の一人当たり県民所得は2009年度で204.5万円にとどまっており、全国でも2番目に低い。

さらに、沖縄の完全失業率は2010年で7.6%と全国平均より高く、特に29歳以下の若年層に限れば、35.3%と著しく高い。この若年失業率を下げするため、人材育成と雇用対策をいかに進めるかが課題となっている。

加えて、沖縄経済の財政依存度は39.2%（2009年度）と高く、全国平均の24.1%を60%も上回っている。今後いかにして沖縄らしい自立型経済を構築し、財政依存度を下げることができるかが問われている。

このほか、2010年の沖縄の合計特殊出生率は1.83と全国で最も高いものの、児童や母子家庭の増加に子育て環境の整備が追いつかず、同年10月1日現在、待機児童は2,295人、待機率で6.6%と全国で最も高く、その対策も課題となっている。

の主要都市との間で交易や投資の拡大及び観光客等の受入れの増加が期待できるなど、沖縄がアジア諸国と距離的に近いことがアドバンテージとなり、沖縄は今後「万国津梁」として大きな発展のポテンシャルを有している。これに関して、沖縄県も「沖縄21世紀ビジョン基本計画」において、「これまで不利とされてきた沖縄の特性を有利なものとして捉え直すことが可能となり、本県が有している発展可能性を一層顕在化さ

（２）沖縄振興に向けた国の取組

1971年12月、沖縄の振興開発を図り、もって住民の生活及び職業の安定並びに福祉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、1972年5月の沖縄の本土復帰以来2002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、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、一人当たりの県民所得や失業率の点では、沖縄と本土との間の格差は依然として残ったままであった。

2002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、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」を実施した。同計画は、平和で安らぎと活力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するものであった。

2012年3月までの間に総額9兆2,144億円の国費が沖縄振興のために投入されたが、これによりインフラ面での格差は縮小したものの、全国最低水準にある一人当たり県民所得、全国最悪の完全失業率、消費額と平均滞在日数が伸び悩む観光のほか次の課題が残された。

一つ目は、IT産業である。コールセンター等の企業数は大きく増えたものの、付加価値が高く、地域経済への効果も大きい情報サービス産業、コンテンツ制作及びソフトウェア開発に関する企業の進出は依然として低調である。

二つ目は、社会資本整備である。人口当たりの道路延長は対全国比61%にとどまり、本島中部を中心に渋滞とそれによる経済損失が大きな問題となっている。

三つ目は、製造業及び金融業である。法人税控除が受けられる自由貿易地域及び特別自由貿易地域（2012年4月より「国際物流拠点産業集積地域」に統合）では入居企業が少なく、雇用者数及び製品出荷額共に当初の目標を大きく下回っている。また、同様に法人税の控除が受けられる金融特区については、2012年12月現在入居企業は4社あるものの、優遇税制を受ける認定事業者はゼロであり、制度の大幅な改善が課題となっている。

四つ目は、離島における過疎の進行である。多数の離島で人口が横ばい又は減少しており、特に宮古圏域8島において深刻であり、地域振興の大きな障害となっている。

五つ目は、待機児童の問題である。沖縄では出生率が高く、待機児童数は全国第3位の2,295人に上り、待機率は全国最悪の6.6%に達しており、待機児童の解消に向けた一層の取組が求められている。

六つ目は、離島医療の問題である。離島の診療所は、県立が16か所、町村立が4か所にとどまっており、医師の確保など医療体制の一層の整備が課題となっている。

そこで、こうした課題の解決を目指し、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るため、2012年3月に沖縄振興特別措置法が改正され、新たな振興の枠組みが策定された。これまでの振興計画は、特別措置法に基づいて沖縄県知事が計画案を取りまとめ、内閣総理大臣が決定する国の計画であったが、新たな振興計画からは、沖縄県の主体性をより尊重するため、内閣総理大臣が「沖縄振興基本方針」を策定し、それに基づ

き、沖縄県知事が「沖縄振興計画」を策定するというものとなった²⁸。沖縄県は、2024年3月までの10年間の期間とする「沖縄21世紀ビジョン基本計画」を2012年5月に策定したが、ここでは「沖縄らしい優しい社会の構築」と「強くしなやかな地域経済の構築」について目標や主要事業等を定めている。

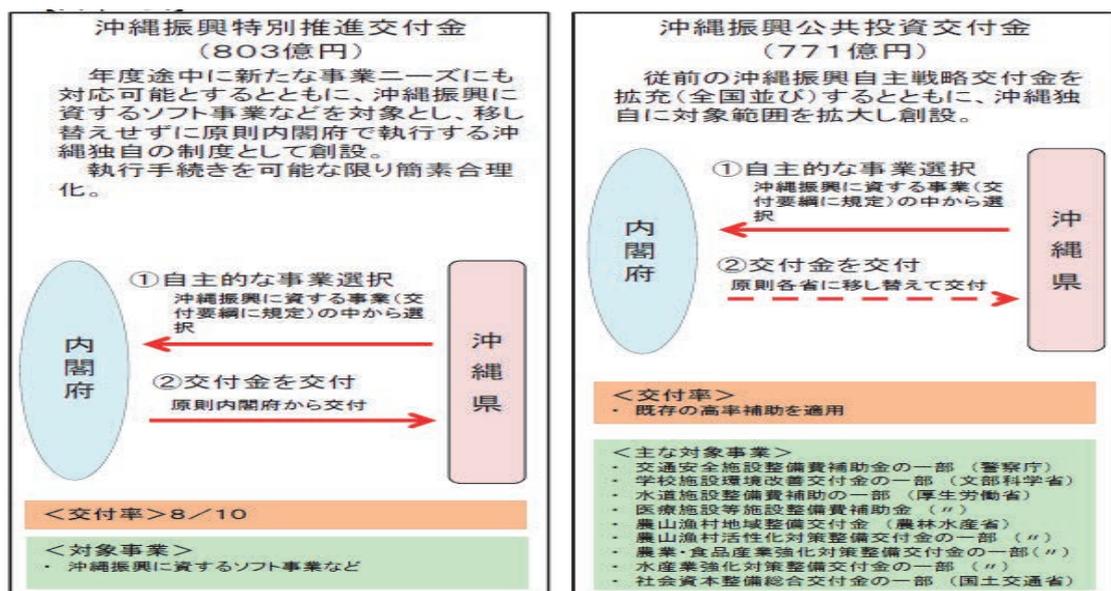
(3) 沖縄21世紀ビジョンの下での新たな沖縄振興

依然抱える様々な課題に対応し、沖縄らしい自立型経済を構築し、とりわけ県民からの要望が強い医療・教育・社会福祉等に関する十分な財源が必要であるとして、沖縄県は国に対し「一括交付金」の創設を要望した。県の要望等を踏まえて国で検討が行われた結果、2012年度より、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沖縄県が自主的な選択に基づいて実施できる「一括交付金」が創設された。

「一括交付金」は、ソフト事業などを対象とする「沖縄振興特別推進交付金」と「沖縄振興公共投資交付金」から成り、2012年度においては内閣府に総額の半分を超える1,574億円が計上された(図3参照)。「一括交付金」は、県が沖縄振興に資する事業の中から事業を選定し、国が交付金を交付するものである。「一括交付金」は毎年変動するものであり、ハード事業は複数年にわたって行うものであるのに対し、ソフト事業は本来継続事業として事業を行うことは想定されていないが、毎年継続して行うことが望ましい事業もある。事業継続のためには、国として何がそれに当たるのかを把握するとともに、必要に応じて基金として積むことを検討することが必要であろう。また、県や市町村が実施する公共事業等のハード事業については、いかにして県内受注を増やすかが課題である。

沖縄が21世紀ビジョンの目標を達成するためには、観光・リゾート産業、情報通信関連産業、国際物流拠点産業及び金融業・金融関連業の振興と産業イノベーションの推進を図る必要がある。沖縄の製造業については、その振興を図ることは容易でないものの、今

図3 沖縄振興一括交付金(2012年度)の概要



(出所) 内閣府ウェブサイト

後沖縄の地理的優位性等をいかした施策により、振興が期待できるとの見解も示されている²⁹。

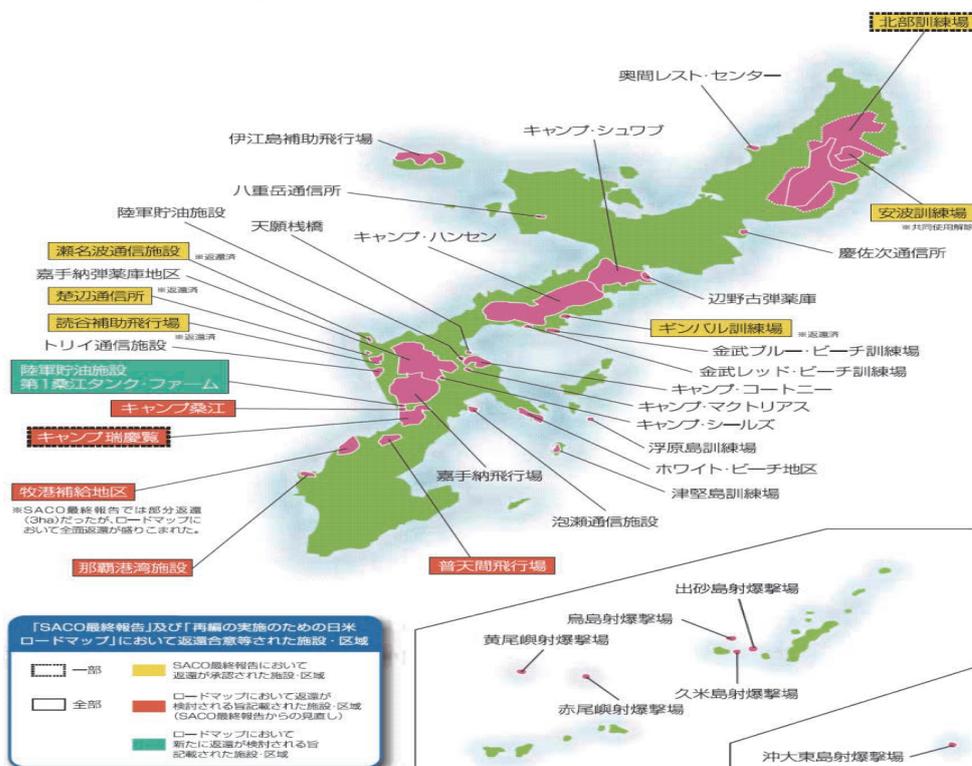
また、沖縄では累次の振興計画に基づく様々な振興策により社会資本整備は着実に進んでいるが、産業の振興を更に図る上で那覇空港の機能強化（第二滑走路建設）と鉄軌道等導入の検討を行うことや、本土からの企業誘致だけでなく、地元の中小企業と連携しながらニーズに合ったものを企業化することなども重要であると指摘がなされており³⁰、今後の施策と取組が注目される。

4. 沖縄基地問題

(1) 基地問題の現状

2011年3月末現在、沖縄には34もの米軍専用施設があるが、これは面積にして全国の米軍専用施設の約74%に及び、県土面積の10.2%、人口や産業の集積する沖縄本島に限れば、18.4%を占めている。沖縄の本土復帰当時には87もの施設があり、県土面積の14.8%、本島に限れば27.2%に及んでいた。その後、整理・縮小に向けた取組により、79施設が全面又は一部返還されたものの、依然として米軍基地は特に本島において望ましい都市形成や交通体系及び産業基盤の整備などにとり大きな障害となっているだけでなく、様々な騒音被害や事故・事件の発生が住民の安心できる暮らしに大きな影響を与えている。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・縮小を始めとする諸問題の解決が大きな課題となっている。

図4 沖縄の米軍基地



(出所) 内閣府『沖縄の振興 2012』

(2) 基地の整理・縮小

1995年9月の米海兵隊員による少女暴行事件などを契機に設置された「沖縄の特別行動委員会(SACO)」の最終報告(普天間飛行場の全面返還を含む11施設、約5,002ヘクタールの土地返還、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・縮小が進められている。これまで、キャンプ桑江、楚辺通信所、読谷補助飛行場、瀬名波通信施設、キャンプ瑞慶覧の5施設の全部又は一部、計823ヘクタールが日本に返還された。

その後、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、2002年12月、日米保障協議委員会(2プラス2)で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、2005年5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2006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」(最終報告)がそれぞれ合意された。最終報告では、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2014年までを目標に完成する、②第3海兵機動展開部隊要員約8,000人とその家族約9,000人をグアムに移転する、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、④嘉手納飛行場からの訓練を移転すること等が明記された。しかしながら、普天間飛行場代替施設と海兵隊のグアム移転及び嘉手納以南の土地の返還がリンクされたことや政権交代等のために、基地の返還等はほとんど進まなかった。

写真 普天間飛行場の全景



(出所) 宜野湾市ウェブサイト

基地の一層の整理・縮小を求める沖縄県民の声を背景に、2011年6月の2プラス2において、普天間飛行場代替施設の完成及びグアム移転の目標時期である2014年までの完了を断念し、2014年より後のできるだけ早い時期に完了させることが合意された。

その後2012年4月の2プラス2において、普天間飛行場移設とグアム移転及び嘉手納以南の土地の返還が分離され、嘉手納以南の土地を段階的に返還することが合意された。現在、具体的な返還計画の取りまとめ作業が進められている。新たな自公政権による今後の普天間飛行場移設等基地の整理・縮小への取組が注目される。

(3) 基地の跡地利用

沖縄本島の米軍基地は、県民の約8割が暮らす本島の中南部を分断する形で存在することで望ましい都市形成や交通体系及び産業基盤の整備などの支障となり、地域の振興開発と沖縄県の均衡ある発展を進める上で大きな障害となっている。すなわち、基地が返還され、利用可能となった場合、その跡地は今後の振興発展の基盤となり得るものである。

実際、那覇市内に192ヘクタールを占めていた牧港住宅地区は、返還された後那覇新都心として整備が進められ、19年後には官庁、金融機関、住宅及び大型商業施設が集積する魅力的な地区となった。また、北谷町に42.5ヘクタールを占めていたハンビー飛行場は、返還された後商業地区として整備が進められ、9年後には大型商業・娯楽施設やビーチが集積するアメリカン・ビレッジとして多くの人々を引き付ける魅力ある都市型リゾートとなっている。

しかしながら、沖縄の米軍基地用地はその多くが私有地であり、地権者等との合意形成や土地の取得に時間が掛かるほか、用地が返還されても、返還後に不発弾や汚染物質、文化財等の調査を行うため、仮にそれらが発見された場合には何らかの処理・保存措置を講じなければならず、実際に用地が整備できるようになるまで更に時間が掛かるなどの課題があった。また、米軍は要らなくなった時点で用地を返還するが、返還されるものは細切れである場合が多く、地域の振興発展に資するような大規模施設の開発整備が容易でないことも課題として挙げられていた。

そこで、こうした課題に対処するため、2012年3月に現行の基地跡地返還特別措置法の改正が行われた。その結果、①国が所有者に引き渡す前に返還地全部の支障除去の実施ができる、②基地返還前の米軍基地の立入り申請に対する国の米国側に対するあっせんを義務化する、③拠点返還地（普天間飛行場等）の地権者に支給する特定給付金支給の期限を土地の使用等が可能と見込まれる時期を勘案して政令で定める、④給付金支給の始期を「返還日の翌日」から「引渡日の翌日」に変更する、⑤返還前に地方公共団体等による土地の先行取得制度を創設することが盛り込まれた。

2012年12月現在、跡地利用事案として注目されているものは、2010年7月に返還され、整備が進められている北中城村の旧泡瀬ゴルフ場であり、2013年秋に大型商業施設が開業する予定である。また、まだ現時点で返還の見込みは立っていないが、普天間飛行場については、県と宜野湾市の共同で「普天間飛行場跡地利用計画方針策定調査」が行われており、24年度中には「全体計画の中間取りまとめ」が策定される予定である。中間とりまとめ（案）では、従来の住宅用地及び商業地の開発という考え方とともに、基地に残っている緑地等を活用し、公園などを整備して緑の保全を行う等の方向が示され、まちづくり構想の比較案が4案示されていたが、これまでの検討では、緑地帯（公園）を西部に配置し、振興拠点ゾーン、都市拠点ゾーン、居住ゾーンなどをネットワーク型に配置する案が採用される見込みである。

また、新たな跡地利用特措法に基づく施策については、現在県において幅広く検討中であるが、返還予定基地の先行取得の費用に充てるため、「一括交付金」の基金化に向け準備が進められている。なお、返還予定基地への立入り調査のあっせん要請については、現時点では予定されていない。

2012年4月の2プラス2において段階的な基地跡地の返還が示されているが、県は返還の促進を歓迎しつつも、これまで細切れ返還に反対してきており、より使いやすい基地跡地の返還を求めている。県は、牧港補給地区全体の返還及びキャンプ瑞慶覧の西普天間住宅地区のインダストリアル・コリドー地区との一括返還が必要であるとして、今後、これらの地区の跡地利用計画を策定し、返還のタイムラグを調整するなどの措置を講じたいとしている。

(4) 日米地位協定改定問題

米軍基地が集中し、多くの軍関係者が住む沖縄では、これまで軍関係者による事故や事件が繰り返され、沖縄の人々に憤りと不安を与えてきた。

2012年においては、8月に那覇市で海兵隊員による女性暴行事件が起きたのに続き、10月には物資補給の任務で沖縄訪問中の米本土海軍基地所属兵士による女性暴行事件が起きた。さらに11月には海兵隊員が飲酒した後民家に侵入し、暴行するという事件も起きた。これらの事件は、地元の反対にもかかわらず、開発・実戦配備中にたびたび事故を起こした最新鋭輸送機オスプレイ12機が普天間飛行場に配備されるなど、地元の意向を無視する日米両国政府の姿勢に憤りを感じていた沖縄の人々に大きな衝撃を与えるとともに、米軍に対する強い憤りと反発を引き起こした。

これまでこうした事件が繰り返されるたびに、沖縄からは、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する日米地位協定が1960年の締結以来全く見直されることなく、不備が放置されているからであるとして、その全面的な見直しを求められてきた。これに対し、政府は地位協定の見直しは容易ではなく、時間が掛かるとして、日米合同委員会等による運用改善で対処しようとしてきた。また、米国政府も他の地位協定への波及などを懸念し、改定には慎重な立場を崩さなかった。2009年及び2012年の政権交代後も政府の方針に大きな変化がないまま、今日を迎えている。

他方、運用面の改善については、2011年11月、公務中の米軍属による犯罪について、米側が刑事訴追しない場合、日本側が刑事訴追を行うことが可能となった。また、その翌月には、公の催事での飲酒の場合も含め、飲酒後の自動車運転による通勤はいかなる場合でも公務として取り扱わないこととなった。

10月の沖縄での事件後、在日米軍は夜間の外出禁止令を発した。しかしながら、翌月にはこれが破られ、沖縄で米兵による民間住居侵入事件が起きた。こうしたことから、沖縄では事件の再発防止のためには米軍自身による自粛措置など運用改善だけでは不十分であり、日米地位協定の抜本的な見直しと基地の整理・縮小の促進を図る必要があるとの声が強くなっており、こうした声を背景に、沖縄県議会は11月16日、被害者への謝罪と完全補償、米兵の身柄の県警への引渡しなどを求めた抗議決議案と意見書案を全会一致で可決した。ところが、その2日後の同月18日には海兵隊中尉が住居不法侵入で逮捕される事件が起き、夜間外出禁止令が画餅であることが明るみになった。

こうした沖縄県民の強い不満と憤りは米国内でも報道されており、日米両国政府が沖縄の負担軽減に真摯に取り組むには、米軍の駐留に関してより厳格な法的措置を講じると

もに、基地を県外又はグアム、ハワイ等国外に移転するよう努力する必要があるとの主張もなされている³¹。こうした沖縄県民の声に鑑み、11月20日にプノンペンで行われた日米首脳会談において、野田総理はオバマ大統領に対し、米軍人の綱紀粛正と再発防止を求めた。2012年12月の衆議院議員総選挙の結果、民主党政権に代わって自公政権が誕生したが、今後日米両国政府の間でこの問題がどのように扱われるかが注目される。

5. おわりに

今世紀に入り、我が国国内の政治経済及び社会情勢や世界の政治経済及び安全保障情勢のみならず我が国を取り巻く東アジアの国際情勢も大きく変化しつつあることが沖縄及び北方問題の性格や中身にも変化をもたらすと同時に解決をより難しくしている。

政府は、沖縄振興・基地問題及び北方問題を国の重要課題として捉え、その解決に精力的に取り組んでいるが、これらの問題の解決に当たっては、沖縄及び北方領土隣接地域の繁栄と地域住民の生活水準の安定・向上等の振興の観点や国内世論の啓発の観点に加えて、米国やロシアといった大国との間の安定した外交・安全保障・経済関係の確立といった観点をも考慮に入れた総合的な取組が不可欠である。

他方、経済大国として急速に台頭している中国の東アジアでの政治的・軍事的プレゼンスの増大に対し、我が国のみならず米露両国は、中国との間で戦略的関係の構築を模索する一方で、中国が東アジアの国際秩序に挑戦するのではないかと警戒感を抱きながら東アジア外交を展開している。ロシアのプーチン大統領が積極的に我が国にアプローチをしているのも、こうした意識の表れであり、我が国は同大統領の意図や真意を慎重に確かめながら、領土問題の解決に向けた条件整備に取り組む必要がある。また現在、東アジアにおける安全保障情勢に鑑み、我が国の安全を確保する上で日米同盟と米軍の本邦駐留は重要な柱の一つであるとされている。他方で軍事技術の急速な進歩と米国のアジア太平洋における軍事戦略の変化、さらには巨額に上る財政赤字の縮減が求められる中で、米国が、沖縄の経済社会の均衡ある発展と県民の安心できる生活に影響をもたらし、基地の整理・縮小等一層の負担軽減が求められている沖縄本島に引き続き海兵隊を中心に数万もの兵力を駐留させておくかどうかは不明であり、我が国も米国の今後の動きを注意深く見守る必要がある。また、米国の専門家からは、尖閣諸島や南シナ海での領有権問題を受け、沖縄の米軍基地の重要性が実証されているが、他方、負担軽減も重要であるとの指摘もなされており³²、今後政府がどのように取り組んでいくのか注目したい。

1 名越健郎「新プーチン政権の極東開発戦略」『海外事情』（拓殖大学海外事情研究所 2012年10月）105-106頁。名越氏によれば、ロシア側はクリル発展計画を極東開発計画の一環と位置付けつつあり、同計画が2015年に終了した後も新たな長期計画を推進するのではないかとしている。

2 「ロシアによる北方領土開発の動向」『ロシアNIS調査月報』（2012年11月）58頁

3 2012年7月31日の参議院外交防衛委員会における玄葉外務大臣答弁。

4 外務省ウェブサイト<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo.html>>

5 三井物産戦略研究所「新プーチン体制下でのロシア経済」『三井物産戦略研レポート』（2012年10月29日）

5頁

- 6 『日本経済新聞』 (2012年12月13日)
- 7 兵頭慎治「ロシア外交にとってのアジア・太平洋地域」『海外事情』 (2012. 10) 35 頁
- 8 「ロシアによる北方領土開発の動向」『ロシアN I S調査月報』 (2012年11月) 58 頁
- 9 「北方領土ビザなし交流報告」『ロシアN I S調査月報』 (2012年11月) 53 頁
- 10 石郷岡健「プーチン大統領のロシア東方戦略」『アジア時報』 (2012. 10) 30-31 頁
- 11 田中均「世界を見る眼」『ダイヤモンドオンライン』 (2012年12月19日)
<<http://diamond.jp/articles/-/29635>>
- 12 石郷岡健「プーチン大統領のロシア東方戦略」32-33 頁
- 13 佐藤優『人間の叡智』 (文春新書 2012年7月)82-86 頁
- 14 『産経新聞』 (2012年5月8日)
- 15 袴田茂樹「大統領選挙後のロシア情勢と日露関係」『アジア時報』 (2012年6月) 55-57 頁
同「メドヴェージェフの北方領土訪問は以外ではない」『日経ビジネス』 (2012年7月9日)
- 16 松井啓『北方領土交渉は「始め!」の前に足元を固めよ』 (日本国際フォーラム)
- 17 2012年10月17日の日本国際問題研究所における講演。
- 18 名越健郎「新プーチン政権の極東開発戦略」107 頁
- 19 Dmitri Trenin, Yuval Weber, “Russia’s Pacific Future: Solving the South Kuril Islands Dispute” Carnegie Paper, December 2012. <<http://carnegie.ru/publications/?fa=50325>>
- 20 2012年12月5日の参議院第一調査室での名越健郎拓殖大学教授の説明。
- 21 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—』 (2006年2月) 1 頁
- 22 2012年8月24日の参議院予算委員会における川端達夫内閣府特命担当大臣の答弁。
- 23 『北海道新聞』 (2012年3月30日)
- 24 沖縄県『沖縄21世紀ビジョン基本計画』 (2012年5月) 1 頁
- 25 謝花喜一郎「沖縄21世紀ビジョン基本計画について」『季刊沖縄』 (公益財団法人沖縄協会 2012夏・秋号) 2 頁
- 26 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)』 (2012年3月) 2 頁
- 27 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)』 41-42 頁
- 28 内閣府『改正沖縄振興特別措置法のあらまし』 (2012年) 2 頁
- 29 関満弘「沖縄自由貿易地域とモノづくり産業の未来 — 東日本大震災以降、注目を浴びる」『地域開発』 (2012年6月) 39 頁
- 30 謝花喜一郎「沖縄21世紀ビジョン基本計画について」『季刊沖縄』 9 頁
- 31 『ニューヨーク・タイムズ』 (2012年11月2日)
<<http://www.nytimes.com/2012/11/03/opinion/outrage-in-okinawa.html>>
- 32 ジム・ウェブ米国上院議員の沖縄県主催のシンポジウムでの講演。『沖縄タイムズ』 (2012年10月25日)