

最近の沖縄・北方問題の動向と国会論議

第一特別調査室 中西 渉

沖縄の振興に関しては、本土復帰 40 年を迎える中であって昨年（2012 年）3 月に従前の沖縄振興特別措置法の大幅改正が行われ、沖縄県が策定した「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」に基づいて独自色を打ち出した振興策が開始されたところである。その取組の中心には、沖縄が東アジアの中心に位置する特性を生かしてアジアの成長を取り込むべく、むしろ本土のフロントランナーとして観光・リゾート事業や情報通信関連事業、国際物流拠点産業の育成などが据えられるなど、沖縄振興は新たな段階に入ったものと評価されている。しかしながら、沖縄はいまだ様々な課題を抱えており、特に基地問題については、普天間飛行場の県内移設やオスプレイ配備など地元沖縄の反発は高まっており、その解決はいまだ見通しが立たない状況にある。

北方領土問題は、プーチン大統領の再就任を契機に日露政府間では交渉の気運は高まっており、野田前政権時に交渉の再活性化が確認されたことに続き、政権交代後の本年 4 月には安倍首相が 10 年ぶりに訪露し日露首脳会談後に発表された共同声明では交渉加速化が確認された。

共同声明ではプーチン大統領の訪日が招請されたが、今後、首脳、外相及び次官級レベルでの返還交渉が行われることが予定されているものの、安倍首相自身も「一気に解決する魔法の杖は存在しない」と述べるなど、北方領土返還の道筋はいまだ不透明である。

本稿では、沖縄振興や基地問題、北方領土問題などの動向を概観しつつ、これに関連する第 183 回国会（常会）における主要論議について紹介したい。

1. 沖縄の振興問題

（1）新たな沖縄振興策のスタート

1972 年 5 月の本土復帰以来、沖縄振興の取組は、主に本土との格差是正や民間主導の自立型経済の構築を主眼にこれまで 3 次の沖縄振興開発計画と沖縄振興計画が策定され、40 年間にわたり一貫して国の責務として進められてきた¹。この間、例えば公共事業の補助率嵩上げ措置や税制優遇措置を講じた地域制度（特区）の創設等の振興諸施策が実施され、社会資本整備では全国水準との差が縮小し、県内総生産も全国の伸び率を大きく上回り、また、観光・IT 産業等がリーディング産業として着実に成長するなどの成果を上げた。しかし、依然として一人当たり県民所得は全国最低レベルの水準で推移し、完全失業率も高い状態が続き、製造業の生産高も極めて低い水準にとどまっている。

こうした中、近年のアジア地域の経済発展やこれに伴う交易や投資、物流の拡大などを

¹沖縄振興に関しては、沖縄振興開発特別措置法（1971 年制定）に基づく第 1 次から第 3 次の沖縄振興開発計画と改正前の沖縄振興特別措置法（2002 年 3 月制定）に基づく沖縄振興計画がそれぞれ策定され振興が図られ、約 10.2 兆円（内閣府沖縄担当部局予算額の累計）の国費が投入された。

背景に、これまで不利とされてきた地理的事情（本土から遠隔）が逆に東アジアの中心としての地理的優位性として認識されるとともに、高い出生率に支えられた若年層の人口比率の高さなどと相まって、これらの特性を生かした振興策を展開することによって、今後沖縄が大きく発展する可能性が指摘されている。

以上を踏まえ、昨年3月に沖縄振興特別措置法が大幅に改正され、沖縄の優位性を生かした自立型経済の発展と日本とアジア・太平洋地域の発展に寄与する21世紀の「万国津梁」の形成を目指した新たな沖縄振興策がスタートした。具体的施策としては、沖縄の自主性を尊重し、国が振興計画を定める従来の仕組みを改め、国は基本方針を示し、県が振興計画の策定主体となるほか、従来の特区制度の拡充による産業の振興、沖縄独自の一括交付金の制度化、観光・農業の振興、離島対策の拡充などが図られるに至った²。そして、同年5月には沖縄県が2024年3月までの10年間を期間とする振興計画「沖縄21世紀ビジョン基本計画」を策定し、強くしなやかな自立型経済の構築等を基軸とした主要事業が開始されている。

ア 沖縄振興に関する基本認識

安倍首相は内閣発足後の最初の施政方針演説で、自らの成長戦略を訴える中で、世界の優れた企業や人を日本に集めて再度日本を成長センターにするとの決意を示すとともに、沖縄については、沖縄科学技術大学院大学の開学に言及しつつ、「沖縄のちゅら海に面したすばらしい雰囲気の中で、世界中から卓越した教授陣と優秀な学生たちが集まりつつあり、沖縄の地に世界一のイノベーション拠点をつくり上げる」との認識を示した³。

さらに安倍首相は、沖縄振興については、特別措置法という形で沖縄の社会的、地理的、歴史的な事情を考慮しながら今後も支援を行うとした上で、「沖縄はアジアの中心であり、アジア・ゲート・ウエーとしての役割を期待されている。那覇空港第二滑走路の建設を進めるのも別に沖縄の米軍基地とはかかわりなく、沖縄の可能性を生かしていくことは日本にプラスになる。沖縄科学技術大学院大学もそうした観点から設置しており、国として沖縄とともにそうした可能性を引き出していきたい」とし、アジアの中心としての沖縄の潜在力を生かした沖縄振興の在り方を強調した⁴。そして、本年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」と「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針）の中でも、特区制度の活用などによって沖縄振興に国として積極的に取り組むことを明記するなど、成長戦略の中での沖縄振興の意義付けを打ち出すに至っている⁵。

²沖縄振興特別措置法改正の概要については、松本英樹「沖縄復帰40年・沖縄振興は新時代に—沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律の成立—」『立法と調査』331号（平24.8）を参照。

³第183回国会参議院本会議録第8号1頁（平25.2.28）

⁴第183回国会衆議院予算委員会議録第4号42頁（平25.2.12）

⁵「日本再興戦略」では、「成長著しいアジア市場に最も近接する位置にある沖縄について、国家戦略として、特区制度の活用も図りつつ、その振興策を総合的・積極的に推進する。」とされている。また、「骨太の方針」では、「沖縄は、成長するアジアの玄関口に位置付けられるなど、大きな優位性と潜在力を有しており、日本のフロントランナーとして21世紀の成長モデルとなり日本経済活性化の牽引役となるよう、国家戦略として、

また、山本沖繩北方担当相は、沖繩経済の発展に伴い基地関係の経済の比重が低下し、米軍施設・区域が沖繩の県土利用上の制約になっているとの認識を示すとともに、戦後4半世紀余り我が国の施政権の外にあったこと等の歴史的事情、離島性や本土からの遠隔性などの地理的事実、米軍専用施設・区域が集中していること等の社会的事実など様々な特殊な事情がある沖繩について、国の責務として沖繩振興に取り組んでおり、基地と振興策はリンクするものではないとの認識を示した⁶。また、嘉手納飛行場以南の施設・区域の返還計画で返還予定の1,048ヘクタール以上の土地の多くは人口が集中する沖繩本島の中南部に存在し、その跡地利用は沖繩振興に極めて重要との観点を踏まえ、県や関係市町村と緊密に相談しつつ取り組みたいとの意欲を示した⁷。

イ 沖繩振興交付金

一括交付金制度は、民主党政権下において、いわゆるひも付き補助金の弊害を是正し、地方の自主性に基づく地域振興に資するため、自由度を高めた新たな補助金の在り方を目指して2011年度から導入されたものである。沖繩については、沖繩振興特別措置法の趣旨及び沖繩県の要望等により、制度創設当初から他の都道府県分の「地域自主戦略交付金」とは明確に区別された「沖繩振興自主戦略交付金」として設定され、2012年度からは更に内容を充実した上で「沖繩振興交付金」、いわゆる一括交付金として沖繩振興特別措置法の改正時に法律上の制度として明記された。

安倍政権発足後の本年度からは全国的な「地域自主戦略交付金」は廃止されたが、沖繩の一括交付金については、制度創設2年目となる本年度予算でも、沖繩振興特別推進交付金（ソフト事業に関する交付金）803億円と、沖繩振興公共投資交付金（ハード事業に関する交付金）810億円の総額1,613億円が確保された。内閣府からは、沖繩の特殊事情や昨年の沖繩振興特別措置法改正時に制度化された経緯からも、政権交代後も沖繩の振興を図る必要性に配慮するとともに、沖繩県よりソフトの交付金については前年度並、ハードの交付金については増額との強い要望があった旨の説明が行われた⁸。

これに関連して山本沖繩北方担当相からは、一括交付金を通じ、観光・リゾート産業、IT、国際物流、産業集積の発展や、沖繩科学技術大学院大学などを中心とした科学技術の振興等により、強く自立した沖繩がフロントランナーとして日本経済の活性化にも結びつくよう支援していきたいと強い意欲が示された⁹。

他方、2012年度に執行された市町村分の一括交付金の使途に関し、観光関連事業が45%、教育分野が9%、福祉と医療分野がそれぞれ2%となっているが、沖繩の実情か

沖繩振興策を総合的・積極的に推進する。こうした中で、「国家戦略特区」の議論を踏まえ、沖繩をイノベーションの拠点とすることを検討する。また、世界最高水準を目指して先端的・学究的な研究活動を進める沖繩科学技術大学院大学（OIST）等を核としたグローバルな知的・産業的クラスターの形成を進める。」とされている。

⁶第183回国会参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号15頁（平25.5.10）

⁷第183回国会衆議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第3号10頁（平25.5.29）

⁸第183回衆議院予算委員会第二分科会議録（総務省所管）第2号39頁（平25.4.15）

⁹第183回国会参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号10頁（平25.5.10）

ら考えれば、福祉・医療分野にもっと活用すべきでないかとの意見に対し、山本沖繩北方担当相は、これら分野でも地元の要望を踏まえてきめ細かく対応しているとの認識を示した上で、「沖繩の自主性を重んじて決定するのが制度の哲学であり、政府として前向きな情報提供やアドバイスをしながら、あくまでも沖繩の自主的な判断に委ねて支援していく」との認識を示した¹⁰。

また、交付要綱の縛りをより解くことで本当の地方分権、地方主権につながるのではないかとの質問に対して新藤総務相・内閣府特命担当相（地方分権担当）は、指摘の点を踏まえ、より改善点があれば研究していきたいとの考え方を示した¹¹。

なお、沖繩振興公共投資交付金に関し、内閣府から関係省庁へ移し替える仕組みを維持する必要があるのかと質されたのに対し山本沖繩北方担当相は、「各公共事業等の適正さを確保する観点から、専門的な知見を有し、実務執行体制が整備されている各事業官庁で執行管理するのが適切との判断によるものであり、この点について沖繩県から苦情等もないものと考えており、これからも支障がないよう運用していく」との答弁を行った¹²。

同担当相はまた、来年度以降の一括交付金全体の予算額については、その時々々の財政状況や各種状況を総合的に勘案し毎年度判断されるが、今回の結果も検証した上で、今後もこの独自の仕組みを沖繩振興に生かしていきたいとの考えを示した¹³。

ウ 那覇空港の滑走路増設

沖繩の振興を図る上でこれまでも道路、空港、港湾等の本土に比較し遅れていた社会資本の整備が着実に進められてはきたが、今後の沖繩の発展を支える上で更なる社会資本整備の必要性が指摘されている。特に、離島県である沖繩にとっては、空港の重要性は高く、中でも那覇空港は観光客の受入れや国際物流の拠点として沖繩経済や県民生活の要であるが、一方で年間の発着回数が13万回を超えるなど処理能力の限界に近づきつつあり、滑走路の増設が喫緊の課題として指摘されてきた。本年度予算では、国の直轄事業予算として130億円が計上され新規事業化がなされるとともに、工期も当初の7年から実質5年10か月に短縮されることとなった。

また、従来沖繩経済については、公共事業など大量の国費が投入されても本土企業の受注などで地元経済に対する経済効果が減じられるといったいわゆるザル経済の問題が指摘されている。これに関連して、太田国土交通相は、那覇空港滑走路増設事業に関しては天候等の関係など工事を進める上での地元企業の重要性や、昨年の沖繩振興特別措置法改正時の委員会の附帯決議も踏まえ¹⁴、地元企業の受注機会の拡大が重要との認

¹⁰第183回国会参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第5号5頁（平25.5.29）

¹¹第183回国会衆議院予算委員会会議録第4号42頁（平25.2.12）

¹²第183回国会参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号12～13頁（平25.5.10）

¹³第183回国会参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号10頁（平25.5.10）

¹⁴衆参の沖繩北方特別委員会における、昨年の沖繩振興特別措置法改正案に対する附帯決議の2項目には、「政府は、沖繩県における直轄事業の実施に当たっては、地元企業の受注機会の拡大に十分配慮すること」とある。

識を示した上で、今後具体的な施行計画が定まり受注計画を検討する際には、地元企業の受注機会の拡大に十分配慮したいとの認識を示した¹⁵。

エ 鉄軌道

沖縄にも戦前鉄道が存在していたが、戦時中に破壊されて以降今日まで敷設されていない。2003年に開業した沖縄都市モノレール「ゆいレール」があるものの、沖縄は鉄道のない唯一の県となっている。道路等の整備は進んだとはいえ、交通需要の増加には追いつかず、近年慢性的に渋滞が発生し、様々な面で大きな損失が生じているほか、沖縄本島の均衡ある発展を図る上で公共交通機関の充実の重要性が指摘されており、中でも鉄軌道への注目が集まっている。こうした事情を踏まえ、特に沖縄県の要望等を踏まえつつ、沖縄振興特別措置法の改正時には、国会修正により、「鉄道、軌道その他の公共交通機関」に関し、「その整備の在り方について」の調査及び検討を行うよう努める旨明記された。

鉄軌道敷設を始めとする公共交通システム導入の可能性の検討については、既に内閣府により調査が実施されているが、2011年度の調査では多額の累積赤字が発生するなどと予測される一方で、沖縄県が2012年度に行った調査では黒字化も可能とされるなど、両者で経済効果や採算性が見通しが大きく異なる結果となっている。これに関して島尻内閣府大臣政務官からは、ルートの違いなどもあり一概に言えないが、例えばトラムトレイン¹⁶の導入によるコスト縮減など更に内容を深め、県と連携をとってきちんと進めたいとの考え方が示された¹⁷。

オ 沖縄科学技術大学院大学と沖縄振興

沖縄科学技術大学院大学は、沖縄において世界最高水準の教育研究を行うことにより、沖縄の振興と自立的発展、世界の科学技術の向上に資することを目的として設置され、特に沖縄振興に関しては、科学技術の国際的な拠点の形成や知的・産業クラスターの形成などの効果を生み出すものとして期待を集めている。同大学院大学は昨年9月に開学し、18の国・地域から34名（うち外国人29名）を受入れ、既に第1及び第2研究棟の供用も開始された。

山本沖縄北方担当相は、本年5月20日の経済財政諮問会議において、同大学院大学を核にした研究開発の拠点づくりを目指す「沖縄イノベーション特区」を創設することを提案した。これに関連して、今後、同大学院大学の世界最高水準の研究成果を沖縄及び日本に還元し波及させていく方途について質されたのに対し同担当相は、沖縄が科学技術の情報発信・交流の拠点に成長すれば優秀な研究者や学生が沖縄に集積するとの認識を指摘した上で、「現在事業化が期待されているウコン、タンカンなど沖縄産物の長寿成分の解析による長寿医療に関し、沖縄科学技術大学院大学、琉球大学、バイオベンチ

¹⁵第183回国会衆議院決算行政監視委員会第四分科会議録(法務省及び国土交通省所管)第1号16頁(平25.6.21)

¹⁶一般の鉄道路線も走らせることのできる高規格の路面電車

¹⁷第183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第3号17頁(平25.5.29)

ヤー等による共同研究など産学官の連携事例の積み重ねにより、同大学院大学を核とした知的・産業クラスターの形成が沖縄の成長の原動力になる」との認識を示すとともに、将来は日本経済全体の活性化にも貢献する形にしていく必要があるとの考え方を述べた¹⁸。

カ 観光及び農業

独特の文化や自然環境などに恵まれた沖縄にとって観光はリーディング産業の1つであるが、国土交通省では今後の沖縄観光振興策を協議する場として沖縄観光振興会議を設置した。その趣旨について太田国土交通相は、観光庁自体が沖縄に行き、共に考え突破口を開き、海洋国家、観光立国として重要な沖縄をバックアップしていくと説明した¹⁹。

また、政府は本年1月に「奄美・琉球」を世界自然遺産として世界遺産暫定一覧表に掲載することを決定し、ユネスコ世界遺産センターに提出した。現在、ユネスコから具体的な推薦地域とその位置に関する情報提供の要請を受けるとともに、学識経験者による科学委員会を設けて年内をめどに地域を絞り込むべく検討中である。観光庁としては、既に世界文化遺産として登録されている首里城と合わせ、ビジット・ジャパン事業の中で海外旅行会社の招聘や海外での広告宣伝などを通じ、海外からの旅行者の訪問増に取り組むとの方針が述べられた²⁰。

他方、沖縄の農業は、亜熱帯地域の特性を生かし、サトウキビや野菜・果樹、肉用牛等の生産が多様に行われ、特に離島を始めとして農村地域経済を支える主要産業となっている。これに関連し、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定に加入した場合の沖縄県の農林水産業を含む経済への影響はどの程度となるかと質されたのに対し、山際内閣府大臣政務官からは、県別の試算モデルがなく正確には出せないが、沖縄県が農林水産業にかなり負っていることは認識しており、日本、特に沖縄で守るべき農林水産業は守れるよう交渉していくとの決意が示された²¹。また、加治屋農林水産副大臣からは、農業産出額の約20%を占める基幹作物であるサトウキビを始めとした沖縄農業の振興策と沖縄県の食料自給率の向上計画に対する支援の方向性については、TPPの動向いかにかわらず、サトウキビ生産の特性を踏まえた農業の体質強化や製糖工場の操業による雇用確保に努める必要があるとの見解が示されたほか、野菜については台風等にも耐えるハウスの導入、果樹については優良品目・品種への転換等、肉用牛については優良な繁殖雌牛の導入支援、離島における子牛の集出荷促進支援策等にそれぞれ取り組んでおり、今後も県と連携しつつ進めていく旨が述べられた²²。

¹⁸第183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5号9頁（平25.5.29）

¹⁹第183回国会衆議院決算行政監視委員会第四分科会議録（法務省及び国土交通省所管）第1号16頁（平25.6.21）

²⁰第183回国会衆議院決算行政監視委員会第四分科会議録（法務省及び国土交通省所管）第1号17頁（平25.6.21）

²¹第183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4号13頁（平25.5.10）

²²第183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4号13頁（平25.5.10）

キ 日台民間漁業取決めの署名・発効と沖縄漁業への影響

2012年9月の尖閣諸島の国有化以降、中国公船の侵入が多発する中であって、本年4月10日に日台双方の窓口機関間で「日台民間漁業取決め」が署名され、同年5月10日より施行された（日本側は公益財団法人交流協会、台湾側は亜東関係協会）。取決めの概要は、日台漁業者間の操業秩序を形成するため、我が国の排他的経済水域である尖閣諸島周辺の一定の海域を対象にして、マグロの好漁場で知られる一部海域について漁獲高や漁船数などを決める「特別協力水域」と、双方相手漁船を取り締まらない「法令適用除外水域」とをそれぞれ設定するものであったが、結果的にこれらの水域内において台湾漁船にも漁を認めることとなったため沖縄の漁業関係者から反発や懸念の声が高まった。

今回の取決めに関しては、水産庁からは、日本、台湾両者が入り交じって操業している水域に一定の操業ルールをつくることを目的に、沖縄の関係者からも意見を聞きつつ交渉を進めてきた結果であり、日台漁業委員会という協議の場ができたことは前進であり、今後とも粘り強く交渉し取決めで引かれた線の外縁部に取締船を重点配置し、拿捕を含む厳正な取締りを行うことや、ルールがない中での操業で被害が生じた場合の漁具の復旧についても最大限支援することを考えているとの説明が述べられた²³。

岸田外相からは、同取決め署名に至る経緯に関し、沖縄の漁業関係者に懸念を与えたことを重く受け止めるとともに、今後は漁業関係者の意見も十分聞きつつ影響を把握した上で、必要な対策があれば関係省庁においてしっかりと検討する必要がある旨の認識が示された²⁴。また、林農林水産相からは、今後、日台漁業委員会の場で水産庁と沖縄の漁業関係者が一体となって意見を述べ、最終的には台湾側も良かったと思えるようなウイン・ウインの形になるよう努力したい旨の決意が示された²⁵。

ク 離島振興と離島出身高校生への支援

沖縄県は、東西約1,000 km、南北約400 kmに及ぶ広大な海域に大小160もの島々が点在する離島県であるが、こうした島々の中には国境離島も多いことから、我が国の国土や海洋権益を保全するとともに、近隣諸国との友好関係を構築する上で重要な役割を担っている。他方、こうした離島の多くは、本島地域と比較し生活や産業活動の面でも多くの格差が存在し、特に交通、物流、産業、教育、医療・介護等の分野で様々な離島特有の課題を抱えており、これら課題を克服して離島振興を図っていくことは国益の上からも極めて重要である。

特に沖縄には高等学校のない離島が多いため、従来沖縄本島における離島出身高校生の経済的負担問題や就学支援については大きな問題として指摘されてきた。この問題に対する政府の認識と今後の取組について島尻内閣府大臣政務官からは、「離島出身の高校生の生活は大変であるとともに、家庭も経済的・精神的に大きな負担を抱えている中

²³第183回国会参議院農林水産委員会会議録第6号2～3頁（平25.5.9）

²⁴第183回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号15頁（平25.5.9）

²⁵第183回国会参議院農林水産委員会会議録第6号5頁（平25.5.9）

で、一括交付金を活用し、長年の懸案であった離島児童・生徒支援センター（仮称）の整備が前進することは大変喜ばしい。文部科学省の離島高校生修学支援費等の他の支援制度も十分に生かし、離島の不便さの解消に尽力したい」旨の答弁がなされた²⁶。

（２）沖縄の基地問題

沖縄の基地問題の中でも最大の懸案である米海兵隊普天間飛行場の移設問題については、本年1月29日に移設先の名護市辺野古崎沿岸部の代替施設建設に係る環境影響評価手続が終了し、その後の2月22日に行われた安倍首相とオバマ大統領との日米首脳会談では、普天間飛行場の移設と嘉手納飛行場以南の土地の返還計画を早期に進めていくことで一致した。これを踏まえて政府は3月22日、沖縄県に公有水面埋立法に基づく移設先の埋立承認願書を提出し、形式審査及び出願の告示・願書の縦覧の手続を経て、8月1日には地元市町村長の意見聴取（名護市）による諮問を行っているところである（回答期限は本年11月19日）。そして最終的には仲井眞沖縄県知事の埋立承認に係る判断を待つこととなる²⁷。

他方、本年4月5日に日米両政府は、昨年4月の日米安全保障協議委員会（2+2）の合意に基づいて協議、作成された「嘉手納飛行場以南の土地の返還計画」と「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」を発表した。ここでは、例えば普天間飛行場の返還時期は「2022年度又はその後」と記載するなど嘉手納飛行場以南の各施設の返還時期が具体的に記されることとなったが、これら返還時期は最善のケースの見込みであり遅延する可能性にも言及されていることから地元沖縄ではその実効性について懸念の声も出ている。

また、開発段階で事故が多発したことや騒音問題などが指摘されているオスプレイ（MV22、新型垂直離着陸輸送機）配備問題については、既に12機が昨年10月に普天間飛行場に配備され本年3月より沖縄及び本土での訓練も開始されている（最終的には24機配備）。その後8月に入り残りのオスプレイ12機の追加配備が進む中、同月5日に米空軍ヘリのキャンプ・ハンセン内での墜落事故が発生したことから、地元沖縄ではオスプレイの即時撤去や普天間飛行場の早期閉鎖・返還を求めるなどの反発の声が高まっている。（以上、本年8月19日現在）

他方、米軍基地に起因する深刻な問題として米軍兵士による事件・事故が続く中、地元沖縄からは日米地位協定の全面見直しが強く求められているが、従来日米両政府は協定そのものの改定ではなく運用の改善で解決を図っている。

ア 嘉手納飛行場以南の米軍専用施設・区域の統合計画等

今回の在日米軍施設・区域の統合計画について岸田外相は、「全面的又は部分的な土地の返還時期と返還に向けた具体的な段取りを初めて日米共同で明らかにすることにより沖縄の負担軽減を進めるとの日米両政府の強い決意を示すもの」との認識を述べた。

²⁶第183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4号11頁（平25.5.10）

²⁷普天間飛行場移設問題の経緯については、笹本浩「普天間飛行場移設問題の経緯と最近の動向」『立法と調査』342号（平25.7）を参照。

また、計画実施により政治経済の中心部である本島中南部の広大な土地が返還されることは、全体として沖縄の負担軽減につながるだけでなく、具体的な時期やめどを示すことで跡地利用に関する具体的な作業が進むきっかけにもなるとの見解を示した²⁸。

他方、今回の統合計画では土地返還の側面のみが強調され、移設先の自治体の負担増について十分県民に説明されていないのではないかと質された。これに対し小野寺防衛相は、「米軍基地の返還につながるよう既存の施設を統合するという本来の目的に合わせて返還という言葉を使った。沖縄訪問時に関係自治体の首長に説明を行った際にも基地負担が軽くなる自治体もあれば施設等が移ってくる地域もあるとの指摘も受けたが、その後の記者会見では正確に誠意を持って答えた」との認識を明らかにした²⁹。

また、今回の返還計画では、普天間飛行場以外の5施設の返還時期が普天間飛行場よりも後期になり、早期に返還される見通しがあるのはキャンプ瑞慶覧の西普天間住宅地区など全体の6%に過ぎず、普天間飛行場移設とグアム移転及び嘉手納以南の土地返還をリンクさせていた従前のパッケージに戻ったのではないかと疑問も指摘された。これに対し岸田外相は、「普天間飛行場も含め統合計画に列挙されたことがそうした指摘につながったと思う。あくまでも、それぞれの事情を勘案し、具体的に検討した上で時期を明示したものであり、普天間飛行場の移設と嘉手納以南の土地返還の切り離し方針は全く変わっていない」と述べた³⁰。他方、今後返還時期が早まる可能性について質されたのに対し岸田外相は、それぞれ手順が最もスムーズに進んだ場合の時期を示しており、その目標に向けて努力していくと述べるにとどまった³¹。

また、普天間飛行場移設に関しては米軍再編に関連して米国内でも議論があり、沖縄に新たな基地をつくることの必要性について改めて米側と話し合う時期に来ているのではないかと指摘もなされた。これに対し岸田外相は、「米海兵隊は高い機動力、即応性等を通じて在日米軍の抑止力の重要な一翼を担っている。普天間飛行場の海兵隊の航空部隊は沖縄所在の陸上部隊と一体運用されて機能するため、航空部隊は引き続き沖縄に駐留する必要がある」と述べるとともに、「普天間飛行場の固定はあってはならず、少なくとも現状において日米両政府ともに日米合意に従って米軍再編について考えていく方針は変わらない」との認識を示した³²。

イ オスプレイの配備

オスプレイ配備については、開発段階での事故の多発等による危険性や飛行運用安全対策に係る日米合意の違反への指摘などを背景に地元沖縄では反発が続いている³³。こ

²⁸第183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第3号5頁（平25.5.29）

²⁹第183回国会参議院外交防衛委員会議録第4号17頁（平25.5.21）

³⁰第183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第3号6頁（平25.5.29）

³¹第183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第3号6頁（平25.5.29）

³²第183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第3号7頁（平25.5.29）

³³日米合同委員会は、2012年9月19日、オスプレイ配備に関し、日本国内の飛行運用の安全対策、具体的には人口密集地上の飛行（進入及び出発経路）の制限、夜間飛行制限、米軍施設・区域内のみでの垂直離着陸モード飛行の実施、転換モードでの飛行制限、低空飛行訓練の実施等について合意した。

うした状況を踏まえて、オスプレイ 12 機の追加配備については地元の納得が得られないとの指摘がなされた。これに対し岸田外相は、「依然として地元ではオスプレイに厳しい目が向けられていることや運用を定めた昨年 9 月の日米合同委員会の合意が守られていないとの声があることは承知している。政府としては合意の遵守と安全性を最大限確保するよう米側に申し入れている。米側も合意遵守、安全性の最大限の確保、地元への影響を最小限にとどめる旨表明している」との認識を述べた。加えて、「昨年 12 月には沖縄県知事からも飛行実態の調査、検証、公表を求める要請書も出されている。防衛省が飛行実例の確認作業を行っており、飛行実態を十分把握し住民への説明等を丁寧に進める」との見解を示した³⁴。

また、岸田外相は、オスプレイの飛行訓練については、「厳しい安全保障環境の中、我が国自身の防衛力の強化と日米同盟の抑止力の維持向上の重要性という認識の中で、その意味を考えながら、在り方や移転について考えていく必要がある」と述べた³⁵。

ウ 日米地位協定

安倍首相は、日米地位協定に関し、かつて協定もなく事実上占領軍に近い形で米軍が存在していた状況であったものを 1960 年に協定としたことは極めて大きかったと評価した上で、「他国の地位協定との比較においても接受国側に特に不利なものではなく、現実的、具体的な運用の改善を更に積み重ねることが重要であるとの考え方の下に最大限の努力をしていく」との基本的認識を明らかにした³⁶。

なお、橋下徹大阪市長の普天間飛行場訪問時の際の一連の発言が沖縄県民及び国際関係に与えた影響に対する岸田外相の見解が問われた。これに対して岸田外相は、政府の立場から 1 つ 1 つコメントすることは控えるとしつつも、同市長の発言は政府の基本的な立場とは随分違いと述べた上で、「20 世紀には多くの戦争があり、女性の人権が侵害されてきたが、21 世紀は人権侵害のない世紀にしなければならないとの思いで我が国も国際社会で外交努力を続けている。慰安婦問題については歴代内閣が認識を共有しており、現内閣も共有している」との見解を示した³⁷。

その上で、「在日米軍における風俗業の利用という発言については、まずもって米軍関係者による性犯罪事件は誠に遺憾であり、あってはならない。米側にしっかりした対応を申し入れるとともに、政府としてもこうした事故が発生しないよう協力し、努力していく必要がある」との政府の認識を示した。続いて岸田外相は、「米側も本年 2 月から新たなリバティ制度（夜間外出制限）を公表し、沖縄ではこうした措置に加えてゲートでの抜き打ち飲酒検査やホットライン等が実施されているほか、米軍人・軍属等による事件・事故防止のための協力ワーキングチームなどの場を通じ地元の意見も組み込みながら対応している」と米側の取組を説明した上で、我が国としてはこれら努力を引

³⁴第 183 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第 3 号 7～8 頁（平 25. 5. 29）

³⁵第 183 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第 5 号 11 頁（平 25. 5. 29）

³⁶第 183 回国会参議院予算委員会議録第 17 号 22 頁（平 25. 5. 14）

³⁷第 183 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第 5 号 4 頁（平 25. 5. 29）

き続きしっかり進めていくことであるとの決意を改めて述べた³⁸。

2. 北方問題

(1) 安倍首相訪露と動き出した北方領土交渉

日露間の最大の懸案である北方領土（歯舞群島、色丹島、国後島、択捉島）問題については、政府は、我が国固有の領土である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の一貫した方針の下で長年交渉を重ねてきた。しかし、2003年1月の小泉首相とプーチン大統領による首脳会談時の「日露行動計画」採択以降は具体的な成果も乏しく停滞した状況が続き、むしろメドベージェフ大統領による北方領土訪問（国後島）等を契機に日露関係は悪化した。

その後、2012年5月にプーチン大統領が再度就任し、アジア太平洋重視の外交姿勢を見せる中で状況は大きく変化し、昨年9月のウラジオストクでのAPEC開催時に行われた野田首相との日露首脳会談では、アジア太平洋地域の戦略環境の変化の中であらゆる分野での日露協力の重要性が確認され、領土問題については静かな環境で、次官級協議の調整を行っていくことで一致した。その後、12月をめどに野田首相の訪露が調整されたが、衆議院解散・総選挙のため中止となり、政権交代（自公政権誕生）により対露交渉は安倍政権に引き継がれることとなった³⁹。

安倍首相は内閣発足直後の昨年12月28日に行われたプーチン大統領との電話会談で双方受入れ可能な解決策を見いだすべく努力したいとの考えを伝え、これに対し大統領からは平和条約に関する作業をより活発化させるよう両国の外務省に指示を出す必要があると応じるとともに安倍首相の訪露を招請した⁴⁰。

首相訪露に先立ち森元総理が総理特使として本年2月21日にモスクワでプーチン大統領と会談した。その際大統領は昨年3月の外国メディアとの会見での「引き分け」発言の意味について、柔道の試合場を描き「両国が端にいたので、プレーができない。真ん中に引っ張ってきて、そこから始めることである」と説明したほか、北方領土問題の解決に向けてイルクーツク声明の重要性を確認したと報じられた⁴¹。

その後、安倍首相は小泉首相以来10年ぶりにロシアを公式訪問し、4月29日にプーチン大統領と首脳会談を行い、会談終了後、「日露パートナーシップの発展に関する共同声明」が発表された。共同声明では、相互信頼と互惠の原則に基づいてあらゆる分野で二国間関係を発展させること、そのために首脳の定期的な相互訪問を含む日露首脳レベルのコンタクトを強化し、両国外相については少なくとも年1回の交互訪問を実施することが盛り込まれた。

また、北方領土問題に関しては、第2次世界大戦後67年を経て日露平和条約が締結さ

³⁸第183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5号4～5頁（平25.5.29）

³⁹プーチン政権のアジア太平洋重視政策と最近の日露関係及び北方領土問題に対する動向については、松井一彦「沖縄・北方政策の現状と今後の課題」『立法と調査』336号（平25.1）160～163頁を参照。

⁴⁰外務省HP（http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe2/121228_06.html）

⁴¹『読売新聞』（平25.2.22）

れていない状態は異常との認識で一致し、両首脳の議論に付するため、平和条約問題の双方に受入れ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が明記された。加えて、平和条約締結交渉においては、2003年の「日露行動計画」を含むこれまでに採択された全ての諸文書・諸合意に基づいて進めることが確認されるなど、今後の交渉方針が首脳間で確認された。

安倍首相は、今回の訪露における領土問題の成果に関し、共同声明で盛り込まれた内容を踏まえ、今後は次官級の交渉、マルチの会談なども利用した首脳会談などにより、しっかり交渉を前に進めていきたいとの意欲を示し、数年間停滞してきた日露関係、特に平和条約交渉を再開し、加速化させる合意ができたことは成果であるとした。そして、経済分野での協力も含め日露関係全体の発展を図りながら、北方四島の帰属問題を解決し平和条約を締結すべく腰を据えて交渉に取り組むとともに⁴²、両首脳がいずれかの時点で決断しなければならないという覚悟の下に両国の外交当局に指示を出し、交渉を加速させるとの決意を示した⁴³。

岸田外相からは、今後の交渉において、北方領土の日本への帰属が確認された場合には、実際の返還時期・態様については柔軟に対応していくのが現在の政府の基本的立場であるとの認識が示された⁴⁴。

なお、日露首脳会談のやりとりの中でプーチン大統領から、「中国との領土交渉やノルウェーとの大陸棚境界画定交渉について面積を等分して解決した」、「難しい交渉だったが、これらの事例は第二次世界大戦の結果ではなかった」などの言及があったとの報道に関しては⁴⁵、岸田外相は、北方四島の領土二等分方式の提案という事実はないと否定した⁴⁶。

また、ロシアによる実効支配が長引けば返還が難しくなることから、二国間交渉だけでなく国際社会や国連を通じた訴え、さらには国際司法裁判所への提訴も検討すべきとの指摘があったのに対し、岸田外相は、「先の日露首脳会談で二国間交渉による解決の方向で努力することで一致している。ロシアが平和条約の必要性を認めている現状では、まず二国間で協議することであり、国際司法裁判所への付託は考えていない」との見解を述べた⁴⁷。

北方領土問題に関する広報啓発活動に関しては、山本沖縄北方担当相からは、今回の安倍首相訪露を契機に平和条約交渉が再スタートしたことは1つのチャンスであり、北方領土問題の解決、平和条約の締結に向けた世論啓発、環境整備に全力で取り組む決意が示された。具体的な取組としては、4月に立ち上げたフェイスブックやツイッターなどの活用を通じ、北方領土問題の認知度が低い20代の若者を中心に裾野の広い広報啓発活動を進めたいとの決意を示した⁴⁸。なお、本年度の北方対策本部の予算は対前年度で約10%減の16億4,700万円となっているが、内閣府からは、北方領土に関する広報経費のうち、メディ

⁴²第183回国会参議院予算委員会会議録第18号24頁（平25.5.15）

⁴³第183回国会参議院予算委員会会議録第18号25頁（平25.5.15）

⁴⁴第183回国会衆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3頁（平25.5.29）

⁴⁵『日本経済新聞』（平25.5.12）

⁴⁶第183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5号10頁（平25.5.29）

⁴⁷第183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5号10頁（平25.5.29）

⁴⁸第183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4号5～6頁（平25.5.10）

アミックスによる集中的な広報のような部分について政府を挙げて北方領土問題に対応するとの観点から内閣府の政府広報に一元化されることとなったことによるもので、その分を合わせればおおむね前年並みの要求を行ったものである旨の認識が示された⁴⁹。

また、北方領土における共同経済活動に関連しては、北方四島のうちの択捉島に関し、ギドロストロイという民間企業が経済を支配しサハリン州からも自立したような状況であることなども踏まえ、北方四島との経済交流も積極的に行う方向で見直すべきではないかとの意見が述べられた。これに対して岸田外相は、「我が国の法的立場を害さないことが大前提であり、ロシア側の管轄権に服するような形での経済交流は認めることはできない。日露双方の立場に大きな隔たりはあるが、引き続き何ができるかロシア側と検討するが、ロシア側が北方四島での経済活動はロシア法の下で行われるべきとの立場である現状では、新たな枠組の構築は難しい」との認識を示した⁵⁰。

(2) 北方四島交流事業の課題と北方領土隣接地域の振興

ア 北方四島交流事業の見直し

北方領土への渡航に係る枠組みは、現在、北方四島交流事業（いわゆるビザなし交流）のほか、北方領土墓参及び自由訪問があるが、このうち北方四島交流事業に関し、山本沖繩北方担当相は、本年3月29日に取りまとめた「北方四島交流事業の見直しについて」⁵¹に基づき、相互理解の増進を図り北方領土問題の解決に寄与する本来の目的実現のために戦略的な事業推進に努め、元島民の方々への援護措置の充実にも取り組むとの決意を示した⁵²。

また同事業見直しの意義について同担当相は、1992年の開始以来20年を経過し、色々評価はあるものの、我が国国民と北方四島住民の相互理解が深化したという点で一定の肯定的な評価ができるとした上で、「事業目標の設定が欠如しマンネリ化しており、各実施団体が独自に事業を実施しているため事業に継続性がない。プログラムが視察中心で相互理解の促進の機会が限られる」などの課題を指摘した。これを踏まえ、具体的な事業目標の設定や実施後の検証・評価というPDCAサイクルを確立し、若者など各界各層の幅広い参加の促進、対話中心のプログラム設定などを通じ、領土問題の解決に向けた環境整備という目的実現のための戦略的な事業に見直したいと考えており、ロシアとの調整もあるが、実現可能なものは今年度から実施するとの認識を述べた⁵³。

⁴⁹第183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4号9頁（平25.5.10）

⁵⁰第183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5号7頁（平25.5.29）

⁵¹北方四島交流事業見直しの主な内容は、①各年度の事業目標を設定、②事業の共催（北対協と道推進委員会）、実施団体の一元化を含めた一体的な運営を検討、③各界各層の参加促進の観点から元島民の「語り部」を除き、当該年内の複数参加を原則認めない、④道内と青森以南に分けた参加者選考の廃止、⑤関心の高い学生、語り部（元島民）、作文優勝者などの参加、⑥現行の専門家に加え、スポーツ・文化の指導者、学術研究者、生活環境の専門家の交流等を促進、⑦参加者の意識改革を図るため、事前審査の厳格化、自己負担を求めることを含め検討、⑧視察中心から対話中心のプログラムへの変更、⑨閣僚らの参加促進のため、短期訪問の事業実施を検討、⑩事業のフォローアップなどであり、3年後をめどに全般的な見直しを実施するとしている。

⁵²第183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2頁（平25.4.19）

⁵³第183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4号6頁（平25.5.10）

また、2012 年度から就航している新しい北方四島交流等事業使用船舶「えとぴりか」の活用について同担当相は、「交流事業期間の前後に全国の主要な港に立ち寄り、青少年対象の洋上研修、一般公開による北方領土問題等の船上展示会を実施するほか、今後地元の要望等も踏まえ、更なる効果的な活用を図りたい」との考え方を示した⁵⁴。

なお、北方四島交流事業の際の使用船舶が北方領土入域時にメインマストにロシア国旗を掲揚していることに関し、四島の帰属問題の存在が日露間で確認されている以上改めるべきとの指摘が行われたが、岸田外相は「従来双方の友好関係増進の希望の表れとして行っているものである。希望の示し方については議論があろうが、これ自体ロシアの管轄権を認めるという意味ではない」と否定的な見解を示した⁵⁵。

また、北方四島交流事業に関し、船舶のほか航空機の活用策が指摘されたが、山本沖繩北方担当相は「2007 年 10 月 23 日の日露外相会談で検討を始めることで意見が一致しており検討しなければならぬが、両国の法的立場を害さないことや、新航路の設定、費用など様々な問題があり、関係省庁・団体と十分相談し慎重に検討する」と述べた⁵⁶。

イ 新たな隣接地域振興計画の策定

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）については、北方領土問題が解決されないことにより本来の発展が阻害されていることなどから、これまで「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、国が定める基本方針とこれに基づいて北海道が策定する 5 年を 1 計画期間とする北方領土隣接地域振興計画に沿って様々な施策が実施されている。

本年度からは第 7 期の振興計画がスタートしているが、ロシアが極東地域への投資を増加し、北方四島におけるインフラ整備を積極的に進めているのと比較し、隣接地域に対する我が国の投資は不十分ではないかとの問題が指摘された。これに対し坂井国土交通大臣政務官からは、「振興計画では北方四島との交流拠点の整備や隣接地域振興のための事業などを重点施策として位置付け、総合的な効果を出すためハード事業とソフト事業を一体的に組み合わせている」との方針が示された。その上で、ハード事業は通常の公共事業に加えて調整費である「北海道特定特別総合開発事業推進費」を隣接地域のインフラ整備にも充てており、ソフト事業は従来地域の産業振興等に活用される「北方領土隣接地域振興等補助金」をこれら重点施策に対応できるように見直して地域振興や安定振興を図りたい旨の考えが示された⁵⁷。

他方、これに対しては、ソフト及びハードのパッケージ化を補助金交付の要件とすることで、逆に有害生物の駆除や藻場造成事業等のパッケージ化できない従来の必要な事業ができなくなることへの懸念や、北海道特定特別総合開発事業推進費についても北海

⁵⁴第 183 回国会参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第 4 号 8 頁（平 25. 5. 10）

⁵⁵第 183 回国会参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第 5 号 7 頁（平 25. 5. 29）

⁵⁶第 183 回国会参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第 5 号 11 頁（平 25. 5. 29）

⁵⁷第 183 回国会参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第 4 号 2～3 頁（平 25. 5. 10）

道開発局の補助事業及び直轄事業であって事業途中のものに限定されているため使い勝手が悪く要綱を改めるべきとの指摘が示された。これに対し国土交通省は、同推進費について、「当初の予算に用途を定めず公共事業関係費の総合的な調整を図るものであり、弾力的な事業執行は可能である。事業効果の早期発現、投資の効率化を図る上で機動的な予算である」との認識を示すとともに、地元の要望などを踏まえ、弾力性、機動性を生かした事業推進に努めると述べた⁵⁸。

また、隣接地域の振興に当たっては、北方四島返還を視野に長期的かつ本腰を入れて取り組むべきであり、政府として返還運動の発祥地である根室に本部を設け、総合的な隣接地域対策や後継者対策に取り組むべきとの指摘がなされた。これに対し山本沖縄北方担当相からは、「内閣府が国民世論の啓発、元島民の援護等を、国土交通省が北方領土隣接地域の振興を所管し、内閣府北方対策本部が総合調整機能を果たす現行の体制が合理的である」との考え方が述べられた⁵⁹。

北方領土隣接地域の市町又は振興計画に基づく事業等に活用するための資金としては、現在、北特法に基づき国及び北海道によって造成された北方領土隣接地域振興等基金（積立額 100 億円）が設けられている。これに関し、昨今の低金利の中で十分な資金を確保することは困難であるとの指摘や⁶⁰、隣接地域の振興予算が同基金の運用益と国土交通省北海道局による補助金 1 億円では規模も非常に小さく使い勝手も十分でないため、一層充実した制度へと改めるべきとの指摘が行われた。これに対し山本沖縄北方担当相は「領土問題が未解決であることによる発展の阻害、返還要求運動の原点の地としての特殊な位置付けもあり安定した地域社会の形成の必要性を認識しているが、議員立法である北特法の改正について国会で議論を深める必要がある」との認識を示すとどまった⁶¹。

(なかにし わたる)

⁵⁸第 183 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 4 号 13～14 頁（平 25. 5. 10）

⁵⁹第 183 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 5 号 12 頁（平 25. 5. 29）

⁶⁰第 183 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 4 号 2 頁（平 25. 5. 10）

⁶¹第 183 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 4 号 14 頁（平 25. 5. 10）