

# 沖縄・北方問題の現状と課題

第一特別調査室 清野 和彦

両院の「沖縄及び北方問題に関する特別委員会」は、45年の長きにわたり設置されている<sup>1</sup>が、所管事項の「沖縄及び北方領土に関する問題」は、いずれも先の大戦の結果に端を発し、ともに戦後70年を迎えようとしている現在にあって、なお我が国における極めて重要な懸案の一つであり続けている。

沖縄は、戦後27年間にわたって米軍の施政下に置かれ、本土とは別の歴史を歩んだために、長期的な産業施策が欠如すると同時に、民有地の強制接収等により米軍基地が形成されたことなどにより、本土に比べ各種社会資本整備や産業振興等の面で大きな格差が生じた。昭和47(1972)年の本土復帰以降、既に米軍施政下の年月を超える42年が経過しているが、復帰後3次にわたる「沖縄振興開発計画」と、それに続く「沖縄振興計画」による各種施策が展開され、格差の縮小が図られてきたものの、自立型経済の構築、基地の整理・統合・縮小等の問題は、依然として大きく横たわっているところである。

北方領土は、いまだ返還に至っていないばかりか、ロシアの手による開発で、いわゆる「ロシア化」が進む状況とされる一方、戦前には北方領土と一体的な社会経済圏・生活圏を形成していた北方領土隣接地域は、経済的疲弊に苦しんでいる。

本稿においては、沖縄における振興、米軍基地問題、次いで北方問題の順に、それぞれの現状と課題を簡潔に紹介する。

## 1. 沖縄振興

平成25年6月の「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」においては「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」とうたわれるなど、政府は一貫して沖縄振興施策を国政の重要課題と位置付けてきている。また、その在り方については、本土との格差縮小を目指す従来の沖縄振興から、沖縄の有する特性、優位性、潜在力といったものをいかした沖縄振興への転換が進められているところである。

安倍総理は、第186回国会の施政方針演説(平成26年1月24日)において、沖縄について「アジアと日本をつなぐゲートウェイ」、「21世紀のアジアの架け橋」と表現した上で、アジアとの物流ハブや観光客を迎える玄関口としての那覇空港に第二滑走路を建設する計画については予定を前倒し着工するとともに、工期を短縮し2019年度末に供用を開始すると述べた。さらに、沖縄は高い出生率や豊富な若年労働力など、成長の可能性が満ちあふれている21世紀の成長モデルであるとして、その成長を後押しするため2021年度まで毎年3,000億円台の予算を確保するとともに、世界中から卓越した教授陣と学生たちが集まっている沖縄科学技術大学院大学(OIST)の更なる拡充に取り組み、世界一の

イノベーション拠点を創り上げるとした。

また、安倍総理は、続く第 187 回国会の所信表明演説（平成 26 年 9 月 29 日）においては、訪日外国人観光客が半年間で 600 万人を超える過去最高のペースとなり、旅行収支が大阪万博以来 44 年ぶりの黒字を記録したことに触れながら、ビザの緩和、免税店の拡大などに戦略的に取り組むとともに、外国語を駆使しながら名所旧跡の案内ができる人材を自治体が育成できるよう、特区制度を活用して規制を緩和すると述べた上で、昨年度訪問した外国人観光客が過去最高となった沖縄の振興に全力で取り組み、この勢いを更に発展させると決意を語っている。

### （１）沖縄振興施策の枠組み

まず、沖縄振興施策に関する枠組みを改めて確認しておきたい。

沖縄については、「歴史的」、「地理的」、「自然的」及び「社会的」な諸事情<sup>2</sup>に鑑み、その振興は、「沖縄振興特別措置法」により国が策定する「沖縄振興基本方針」に基づき、県が「沖縄振興計画」を策定し事業を推進するなどの特別の措置が講じられている。これにより、沖縄の総合的かつ計画的な振興を図り、自立的発展に資するとともに豊かな住民生活の実現を図ることとされている。

かかる沖縄振興の枠組みについては、本土復帰前の昭和 46（1971）年 12 月制定の「沖縄振興開発特別措置法」によって、翌 47（1972）年 5 月の本土復帰以降、平成 14（2002）年 3 月まで、政府により 3 次にわたる「沖縄振興開発計画」が策定され、「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、振興開発のためのインフラ整備を中心とした諸施策が講じられてきた。14（2002）年 3 月に、沖縄の自立的・持続的発展を目指すべく「沖縄振興特別措置法」が制定されて以降は、政府により「沖縄振興計画」が策定、実施されてきた。

本土復帰後、平成 23（2011）年度までの累計で 9 兆 2,144 億円に上る沖縄振興開発事業費により、各種社会インフラの充実等の点では改善が図られ本土との格差は縮小したものの、県民所得や完全失業率などに関しては格差は依然として残ったままであった。こうした中、24（2012）年 3 月には改正「沖縄振興特別措置法」が成立し、沖縄県の自主性発揮を図るべく計画体系が変更され、振興計画の策定主体は内閣総理大臣から沖縄県知事へと移行した。従来の振興計画は、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、新たな枠組みでは、内閣総理大臣が策定した「沖縄振興基本方針」に基づいて、沖縄県知事が「沖縄振興計画」を策定することとなり、県の自主性がより尊重されることとなった。

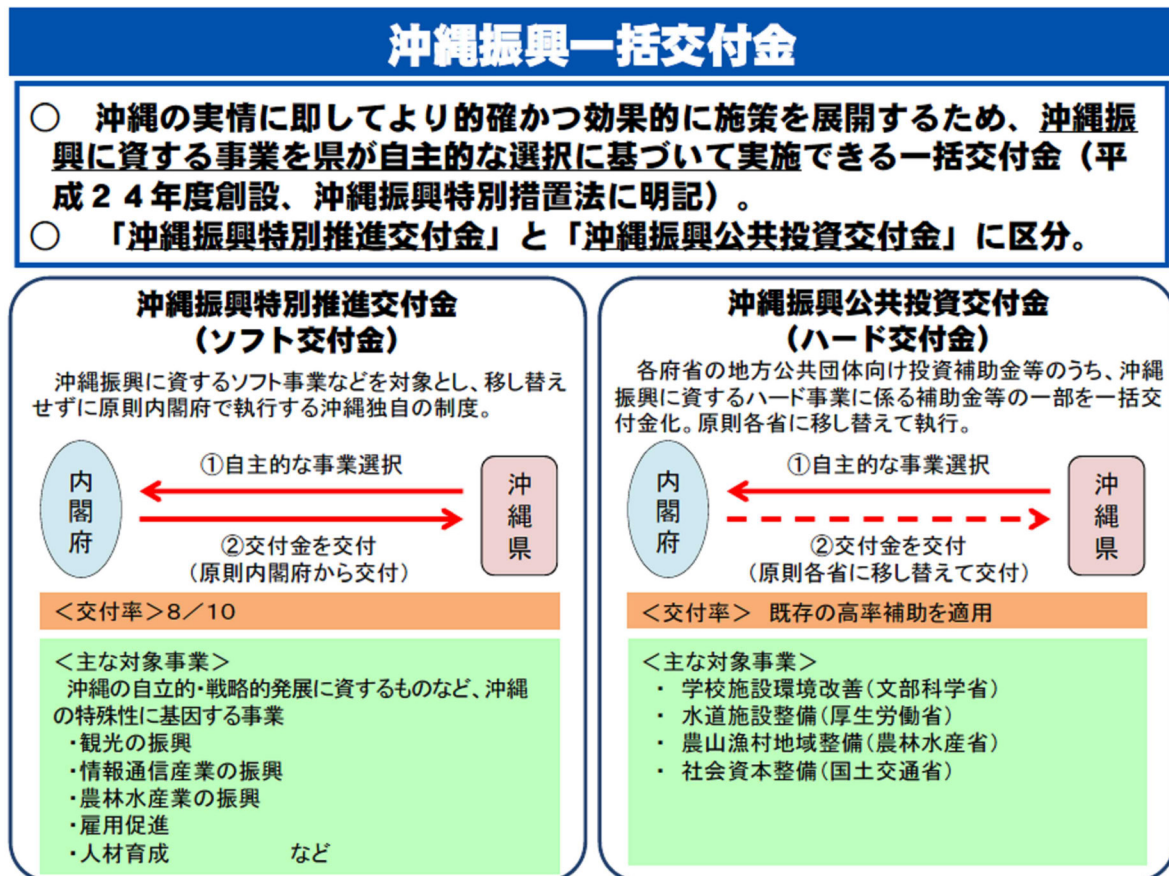
### （２）沖縄 21 世紀ビジョン基本計画（沖縄振興計画）

この「沖縄振興計画」として、平成 24（2012）年 5 月、沖縄県により 34（2022）年 3 月までの 10 年間を期間とする「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」が策定された。同基本計画は、「潤いと活力をもたらす沖縄らしい優しい社会の構築」と「日本と世界の架け橋となる強くしなやかな自立型経済の構築」の二つの考えを基軸とし、目標や主要事業等を定

めている。また、同基本計画を推進するアクションプランとして、24（2012）年9月には「沖縄 21 世紀ビジョン実施計画」が策定された。これらに基づき、沖縄県による自立的・持続的発展につながる取組が推進されている。

沖縄県による取組を推進するための政策ツールとなる制度については、いわゆる「沖縄振興一括交付金」（図表 1）や各種税制措置等が用意されている。

図表 1 沖縄振興一括交付金



（出所）首相官邸ウェブサイト（「沖縄振興予算と主な施策」）

<[http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2014/okinawa\\_shinkou/os\\_06.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2014/okinawa_shinkou/os_06.pdf)>

### （3）沖縄振興一括交付金

「沖縄振興一括交付金」は、国と地方の役割分担の下、住民に身近な行政は地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするという地方分権改革の趣旨に加え、沖縄振興に資する、沖縄の特殊性に基因する事業等の自主的かつ効果的な実施を図ることを目的として、平成 24（2012）年の沖縄振興特別措置法改正時に「沖縄振興交付金」として法定されたものであり、経常経費を対象とした沖縄独自の「沖縄振興特別推進交付金」（「ソフト交付金」。平成 26 年度当初予算 826 億円）と、公共投資に係る「沖縄振興公共投資交付金」（「ハード交付金」。平成 26 年度当初予算 932 億円）とに区分される。特にソフト交付金は、補助対象事業のメニューの中から事業を選択するのではなく、沖縄振興に資する、

沖縄の特殊性に基因する事業を自主的に企画・立案することが可能な交付金であり、全国一律の既存の国庫補助制度では対応が困難であった住民ニーズの高い離島振興や人材育成、交通コスト対策、医療、教育、福祉など広範囲な分野が対象となっている。同交付金は、事業等の円滑・迅速な実施を図る観点から、事前の審査を簡素化し自由度が高くなっており、事後評価が重視されている。事業主体である沖縄県、市町村ともに、あらかじめ個別事業単位で定量的な「活動目標」と「成果目標」を設定し、事業完了後に沖縄振興への寄与についての評価を行い、効果的な活用を図ることとされている。

沖縄県による平成 25 年度沖縄振興一括交付金事業についての事後評価結果によれば、離島の定住条件の整備、産業や観光の振興などの振興に資する取組に加え、これまでの沖縄振興予算では対応が難しかった、子育て支援や離島における介護サービスの充実といった福祉分野や、学力向上に向けた取組などの教育分野にも交付金が活用され、各施策の推進に寄与しているとされている。具体的には、県事業分については 77 %、市町村事業分については 76 %の事業において、目標を「達成」又は「概ね達成」しているとされた。なお、24 年度の交付金事業について、繰越しとなった事業を含めた最終評価における「達成・概ね達成」の割合は、県事業分で 90 %、市町村事業分（一部継続中の事業あり）で 93 %に上ったことが明らかにされている。

主な達成事業から成果目標の達成状況の一例を挙げると、「沖縄離島住民等交通コスト負担軽減事業」は、離島の定住条件整備のため航空賃等を低減するものであるが、コスト低減路線における事業対象利用者数の目標が 29 万 4 千人であるのに対し、実績は 30 万 1 千人と上回っている。

他方、未達成事業の一例としては、「観光施設等の総合的エコ化促進事業」により、観光関連事業者への太陽光発電設備等導入補助が行われているが、関係団体との調整に時間を要したこと等による事業着手の遅れのため、この事業実施による二酸化炭素排出削減量の目標 2,150 トンに対し、実績は 552 トンと、大きく下回る結果となっている。

前年度に続いて、事後評価結果を見た限りでは総じて順調な達成状況と言えるが、未達成の要因として挙げられている「関係団体との調整に時間を要したことによる事業着手の遅れ」のほか、「周知不足等による事業の認知度不足」や「事業スキームや要件のミスマッチ」などが、引き続き、執行に当たっての課題となっている。

#### （４）特区・地域制度

税制に関しては、既存の特区制度等について、税制優遇措置の事業認定実績がほとんどなく、事業者からは、制度の要件が厳しく、使い勝手が悪いとの指摘があったことから、沖縄県により、既存の特区制度や税制上の特例措置の拡充等を求める「平成 26 年度税制改正要望書」が国に提出された。これを受け、平成 26 年度税制改正大綱においては、金融業務特別地区を抜本的に見直し、産業集積経済金融活性化特別地区（仮称）を創設すること、既存の特区制度等における地域等の指定や事業者の認定権限を沖縄県知事に移譲すること、沖縄路線航空機に係る航空機燃料税の軽減措置を延長することなどが盛り込まれることとなった。これに伴い、従来の金融業務特別地区制度に代わる「経済金融活性化特

別地区」制度の創設、情報通信産業振興地域及び情報通信産業特別地区並びに国際物流拠点産業集積地域に係る指定権限の沖縄県知事への移譲、航空機燃料税の軽減措置の対象路線の範囲拡大等を内容とする「沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律案」が、第 186 回国会（常会）において成立した。

このうち「経済金融活性化特別地区」（名護市）については、従来の金融関連業に加え、情報通信産業、観光関連産業、農業・水産養殖業、製造業等に対象業種が拡大された。また「国際物流拠点産業集積地域」（国際物流特区）については、地域拡大のほか、対象業種に航空機整備業が追加され、「情報通信産業特別地区」の対象業種として、新たに情報通信機器相互接続検証事業が加わった。以上に加え、他の特別区域についても高率の所得控除制度を始めとする各種税制優遇措置が拡充されており、沖縄県は、これら制度の活用に向け、企業誘致活動において制度の周知を図るとしている。県によると、東京、大阪及び名古屋にある県外事務所による企業訪問や経済団体訪問等が年間 2,700 件を超えているとのことであるが、今後は制度を利活用し具体的な成長につなげていくことが課題となる。

#### （５）国家戦略特区

また、沖縄県は、平成 26（2014）年 5 月 1 日、国家戦略特区の対象区域となった。世界水準の観光リゾート地整備やダイビング、空手等の地域の強みをいかして観光ビジネスを振興することと併せ、沖縄科学技術大学院大学を中心としたイノベーション拠点形成を図ることによる新たなビジネスモデルの創出と外国人観光客等の飛躍的増大を図ることが目標となっている。そのための政策課題としては、①外国人観光客等が旅行しやすい環境の整備、②地域の強みをいかした観光ビジネスモデルの振興、及び③国際的環境の整ったイノベーション拠点の整備、の三つが挙げられている。

国家戦略特区については、各区域ごとに、区域計画の作成、認定区域計画及びその実施に係る連絡調整、産業の国際競争力強化及び国際的な経済活動拠点形成に関し、必要な協議を行うための国家戦略特別区域会議を組織することとされており、沖縄県の区域については「沖縄県国家戦略特別区域会議」が設置され、政府の代表（内閣府副大臣）、関係自治体の長（沖縄県知事）、民間事業者代表（旭橋都市再開発株式会社代表取締役社長）が出席して初回会合が平成 26（2014）年 10 月 26 日に開かれている。そこで提示された「沖縄県国家戦略特別区域計画（素案）」においては、国家戦略特別区域の名称を「沖縄県国際観光イノベーション特区」とすることを始め、区域計画に特定事業として位置付けるべき事業の候補として、都市計画法等の特例（国家戦略市街地再開発事業）とエリアマネジメントに係る道路法の特例（国家戦略道路占用事業）が挙げられており、今後、検討・調整の次回以降の会議において結論を得ることとされたほか、今後外国人観光客の増加等に向けたビザ要件の緩和や入管手続の迅速化、外国人を含めたレジャーガイド拡充のための潜水士資格認定の在り方、沖縄科学技術大学院大学等の研究成果を利用した創業人材受入れ推進のための仕組みの構築、着地型旅行商品の販売等に関する旅行業法等の規制緩和、外国人旅行者向け消費税免税制度、などについても検討を進め結論を得ることとされている。

## 2. 沖縄における米軍基地問題

### (1) 沖縄の米軍基地

平成 26 (2014) 年 3 月末時点で、沖縄県には 32 の米軍専用施設があり、県土面積の 10.2 %を占めている。面積では全国の米軍専用施設の 73.74 %が沖縄県内に立地していることになる。米軍基地の整理・縮小の取組の結果、昭和 47 (1972) 年の本土復帰時点の 83 施設 (県土面積の 12.8 %) から漸次返還されてきてはいるが、依然として、とりわけ沖縄本島においては面積の 18.3 %を占めているなど、都市計画や公共交通システムづくりの上での大きな阻害要因となっている。

加えて、基地周辺における騒音被害や米軍人らによる事件・事故の発生などが住民生活に与える影響には無視できないものがある。最近の事例だけでも、平成 26 (2014) 年 10 月 2 日に米空軍嘉手納基地所属の F 15 戦闘機が訓練飛行中に部品 (チタン合金製パネル 1 枚) を落下させた<sup>3</sup>のを始めとして、同月 30 日にはキャンプ桑江 (北谷町) 内で M 16 ライフル銃を所持する海兵隊員による立てこもり事件が発生<sup>4</sup>したり、11 月 28 日に米空軍の 1 等軍曹が酒に酔った状態で北谷町のアパートに侵入し現行犯逮捕<sup>5</sup>されたりしているほか、12 月 4 日に沖縄市の県道で原動機付自転車を運転中の 67 歳の男性が転倒し重体となった事故が、一週間後に米海兵隊の少佐によるひき逃げ事件と断定される<sup>6</sup>などしている状況である。

### (2) 米軍基地に対する県民意識

沖縄県企画部が平成 24 (2012) 年 10 月に行った「第 8 回県民意識調査」<sup>7</sup> (平成 26 年 3 月公表) においては、沖縄県に米軍専用施設の約 74 %が存在することについて「差別的な状況」だと思ふかとの設問に対し、半数近い 49.6 %が「そう思う」と回答しており、これに「どちらかと言えばそう思う」の 24.3 %を加えると、「差別的な状況」であると考えているのは 73.9 %となる。また、同調査では、米軍基地から派生する様々な課題について県や国に対して特に力を入れてほしいことを、順位を付け三つ選択してもらっているが、これについては「基地を返還させる」が 20.1 %、「日米地位協定を改定する」が 19.5 %、「米軍人等の犯罪や事故をなくす」が 15.2 %という結果となっている。

### (3) 米軍基地と沖縄県経済

米軍基地があることによる問題の一方で、米国施政下において、本土の戦後復興や高度経済成長下における経済発展過程より切り離されていた沖縄県経済は、米軍基地経済に大きく依存している構造となっているのではないかとの指摘もある。すなわち、米軍による調達、従業員給与、地代などの基地関連収入により米軍基地の存在は地域経済に貢献しているというものである。

これに対しては、3 次わたる沖縄振興開発計画では社会資本整備中心の格差是正が、その後の沖縄振興計画では民間主導の自立型経済構築が、それぞれ基本方向の一つとして

位置付けられ、社会資本の整備に加え、就業者数の増加や観光、情報通信産業等の成長など、沖縄県経済が着実に発展した結果、軍用地料、軍雇用者所得、米軍等への財・サービスの提供から成る基地関連収入の県経済に占める割合は、沖縄県によれば、昭和 47（1972）年度の 15.5 %から平成 23（2011）年度には 4.9 %へと、大幅に低下しているとされている。また、前述のとおり、米軍基地の存在が地域の振興開発を図る上で大きな制約となっている側面もあり、米軍再編による大幅な兵力削減や相当規模の基地返還が進めば、基地経済への依存度は更に低下していくとされ<sup>8</sup>、実際に返還された那覇市の牧港住宅地区（192ha）は「那覇新都心」として官庁、金融機関、住宅、大型商業施設などへと、北谷町のハンビー飛行場（42.5ha）は、「アメリカン・ビレッジ」として大型商業・娯楽施設やビーチなどへと、それぞれ大きく姿を変えている。

#### （４）整理縮小に向けた取組

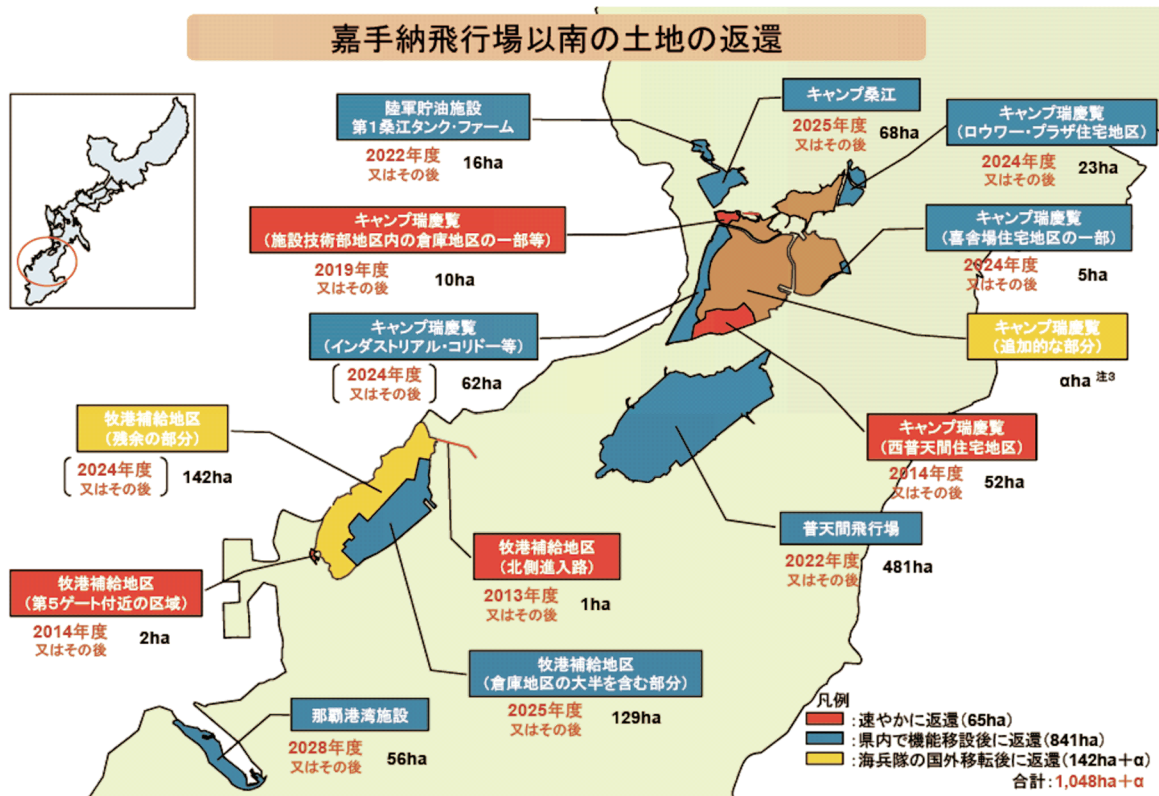
基地の整理・統合・縮小は、平成 7（1995）年 9 月の米海兵隊員による少女暴行事件などを契機に設置された「沖縄に関する特別行動委員会（SACO）」の最終報告<sup>9</sup>に基づき進められてきた。

平成 14（2002）年 12 月からは、日米安全保障協議委員会（「2+2」）で在日米軍再編協議を開始し、18（2006）年 5 月の最終報告「再編実施のための日米ロードマップ」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水域に 26（2014）年までを目標に完成、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、③嘉手納飛行場以南 6 施設の全部又は一部を返還、④嘉手納飛行場からの訓練を移転、等が明記されたものの、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返還がリンクされたことや政権交代等の影響により、返還はほとんど進展しなかった。その後、23（2011）年 6 月の「2+2」においては、26（2014）年までの普天間飛行場代替施設の完成及びグアム移転の完了を断念し、26（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、24（2012）年 4 月の「2+2」では、グアム移転及び嘉手納以南の土地の返還と、普天間移設とを分離し、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。25（2013）年 4 月には、日米両国政府は「嘉手納飛行場以南の土地の返還計画」を発表し（図表 2）、施設・区域の返還時期（見込み）が示されている。これにより、同年 8 月には「牧港補給地区（北側進入路）」（浦添市）（1 ha）が返還された。また、日米合同委員会において「キャンプ瑞慶覧（西普天間住宅地区）」（宜野湾市）（52ha）、「牧港補給地区（第 5 ゲート付近の区域）」（浦添市）（2 ha）、「キャンプ瑞慶覧（倉庫地区の一部及び白比川沿岸区域）」（北谷町）（10ha）の返還が合意されている。

このうち「キャンプ瑞慶覧（西普天間住宅地区）」は、平成 27（2015）年 3 月の返還が見込まれており、26（2014）年 1 月には政府によって「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）に基づく拠点返還地に指定されている。同年 6 月の駐留軍用地跡地利用推進協議会では、同区域に係る国の取組方針の策定が決定され、同区域の跡地利用については国が関与し、整備方針や公共施設整備、産業振興に関する事項が定められることとなった。現在、沖縄県及び宜野湾市は、

同区域の跡地において、重粒子線治療施設の整備や琉球大学医学部・同付属病院の移設等による国際医療拠点の形成を計画し、宜野湾市等による土地の先行取得が行われており、内閣府による平成 27 年度予算概算要求においても国際医療拠点整備の調査経費が盛り込まれている。沖縄県及び宜野湾市は、同区域の返還が 27（2015）年 3 月にも見込まれ、同区域の土地が先行取得の面積要件（100 m<sup>2</sup>）以下のものが多いことから、平成 27 年度税制改正要望で、先行取得期間の延長及び面積要件の廃止を求めている。

図表 2 嘉手納飛行場以南の土地の返還



注 1 : 時期及び年は、日米両政府による必要な措置及び手続の完了後、特定の施設・区域が返還される時期に関する最善のケースの見込みである。これらの時期は、沖縄における移設を準備するための日本政府の取組の進展、及び米海兵隊を日本国外の場所に移転するための米国政府の取組の進展といった要素に応じて遅延する場合がある。さらに、括弧が付された時期及び年度は、当該区域の返還条件に海兵隊の国外移転が含まれるものの、国外移転計画が決定されていないことから、海兵隊の国外移転に要する期間を考慮していない。従って、これらの区域の返還時期は、海兵隊の国外移転の進捗状況に応じて変更されることがある。

- 2 : 各区域の面積は概数を示すものであり、今後行われる測量等の結果に基づき、微修正されることがある。
- 3 : 追加的な返還が可能かどうかを確認するため、マスタープランの作成過程において検討される。

(出所) 外務省ウェブサイト

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/taisei04.pdf>>

なお、グアム移転については、普天間飛行場の辺野古移設にめどがつかないことや米国国防総省の予算見積りがずさんであることなどを理由に、米国議会によって予算の大部分の執行を凍結されてきたが、平成 26（2014）年 12 月 12 日の上院本会議において、予算



凍結措置を解除する内容を盛り込んだ 2015 会計年度の国防権限法案が可決された<sup>10</sup>。これによって、グアム移転計画が進み、沖縄の負担軽減につながることを期待される。

沖縄の米軍基地の土地返還に際しては、不発弾や汚染物質、文化財等の調査が返還後に行われることから、実際の用地整備には更に時間を要する等の課題があったため、平成 24 (2012) 年 4 月施行の「跡地利用特別措置法」により、所有者への引渡し前に国による返還地全部の支障除去が実施可能になったほか、返還前の米軍基地の立入申請に対する国の米国側に対するあっせん義務化等の措置が講じられた。あわせて、引き続き地元からは返還前の事前立入調査や基地内における環境汚染事案が発覚した際の立入調査の実施が求められ、平成 25 (2013) 年 12 月の仲井眞知事 (当時) からの要請事項 (後述) においても提起された。同月、日米両国は日米地位協定を環境面で補足する政府間協定作成に向けた協議を進めることで合意していたが、26 (2016) 年 10 月 20 日、日米両政府は、在日米軍基地内の環境調査に関する日米地位協定の補足協定について「実質合意した」と共同発表し、同日総理大臣官邸で開かれた「普天間飛行場負担軽減推進会議」の席上で、安倍総理から仲井眞知事にその旨を伝えている。

#### (5) 普天間基地移設問題

返還時期が土地返還計画により「2022 年度又はその後」とされた普天間飛行場の移設に関しては、平成 25 (2013) 年 3 月、政府から沖縄県に対し名護市辺野古での代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認願書が提出されて手続が進められ、地元からの意見聴取において、名護市は、本事業の実施については強く反対し、埋立ての承認をしないよう求める旨を沖縄県知事に回答した。また、これに相前後して、従来、普天間飛行場の県外移設を求めてきた自由民主党沖縄県連が、辺野古への移設を容認する方針に転じることとなった。同年 12 月 17 日に開かれた沖縄政策協議会の席上、仲井眞知事は、平成 26 年度沖縄振興予算や米軍基地負担軽減 (普天間飛行場の 5 年以内の運用停止に加え、牧港補給地区 (浦添市) の 7 年以内の全面返還、日米地位協定への環境条項の追加、新型輸送機 MV 22 (「オスプレイ」) の訓練分散等) について要請した。安倍総理は同 25 日に総理大臣官邸において仲井眞知事と面会し、沖縄振興については、沖縄振興計画期間の 33 (2021) 年度まで毎年 3,000 億円台の振興予算を確保することや、那覇空港滑走路の増設工事の 31 (2019) 年末までの完了、沖縄科学技術大学院大学の規模拡充に向けた必要な財源確保などを約束するとともに、基地負担軽減については、牧港補給地区返還に係るマスタープラン促進のため防衛省内にチームを設置したことや、地位協定見直しについて地位協定を補足するための協定の交渉開始に日米間で合意したこと、オスプレイの訓練等の約半分を県外で行うために防衛省内にチームを設置し具体化作業を詰めることとしたこと、その他の要望にもしっかりと対応すること等を表明した。知事は「驚くべき立派な回答」として感謝を述べ、記者団に「良い正月になる」などと語った。同 27 日、知事は国の埋立申請を承認した。

平成 26 (2014) 年 1 月 19 日には名護市長選挙が投開票されたが、移設に反対する現職の稲嶺進氏が再選を果たした。移設問題浮上以降 5 度目の市長選であったが、初めて移設

を容認する候補者が連敗する結果となった。

その後、4月24日には日米首脳会談が行われ、安倍総理からは普天間飛行場移設工事を早期かつ着実に進める考えが示されるとともに、同飛行場の5年以内の運用停止を含む仲井眞沖縄県知事の要望への対応、日米地位協定の環境補足協定の策定について米側に協力が求められた。これに対し、オバマ大統領からは在日米軍の円滑な運用を図りつつ、沖縄の負担軽減に引き続き取り組みたいとの意向が示された。発表が翌25日にずれ込んだ日米共同声明には、普天間飛行場のキャンプ・シュワブ（名護市辺野古）への早期移設等が記された。

11月16日には仲井眞知事の任期満了による沖縄県知事選の投開票が行われた。普天間飛行場の辺野古移設の是非が最大の争点とされ、移設反対を公約して選挙戦を戦った翁長雄志氏（前那覇市長）が、保守・革新の別なく移設に反対する勢力の支援を背景に、仲井眞氏を始めとする3人の候補者を破り、初当選した。翁長氏は36万票余を獲得し、次点の仲井眞氏とは10万票近くの大差となった。

翁長新知事は、就任直後の県議会本会議（12月12日）において述べた県政運営に当たっての所信の中で、三つの視点を挙げたが、そのうち「沖縄の「平和」を拓く一平和創造プラン—の視点」に関しては、基地の整理縮小を加速化し豊かな生活に導く土地活用を図るとともに、近隣諸外国との平和交流を促進する平和創造施策を展開するとし、日米安全保障体制の必要性は理解していると前置きしつつ、戦後約70年を経た現在なお、国土面積の約0.6%である沖縄県に約74%の米軍専用施設が存在する状況は異常としか言いようがなく、米軍基地が沖縄経済発展の最大の阻害要因であることは明確であるとした。また、日本の安全保障が大事であるならば国民全体で考えるべきものであるとし、日米両政府に対しては過重な基地負担の軽減や日米地位協定の抜本的な見直しを求めるとともに、騒音問題や米軍人軍属による犯罪など米軍基地から派生する諸問題解決に取り組む決意を語った。普天間飛行場の辺野古移設問題については、選挙結果を受けて公約実現に向け全力で取り組んでいくとし、国に対し、現行移設計画をこのまま進めることなく、我が国が世界に冠たる民主主義国家であるという姿勢を示してほしいと求めるとともに、埋立承認の過程に法律的な瑕疵がないか専門家の意見も踏まえ検証し、瑕疵があった場合は承認の取消しを検討する考えを表明した。

12月14日投開票の衆議院議員総選挙においては、与党を構成する自由民主党及び公明党が、定数475のうち326議席を獲得し「大勝」したものの、沖縄県の四つの小選挙区全てで自由民主党の公認候補者が議席を獲得することができず、いずれも普天間飛行場の名護市辺野古への県内移設反対を訴えた候補に敗北する結果となった<sup>11</sup>。名護市長選挙、沖縄県知事選挙に続いての「県内移設反対」候補の当選となるが、翁長知事は報道陣の取材に「知事選で示された民意はぶれていなかった。政府は沖縄県民の民意を踏まえて基地問題に当たってもらいたい」と述べている。これに対し菅官房長官（沖縄基地負担軽減担当）は翌15日の会見において「結果は残念だが、選挙は様々な政策で各候補の主張が争われるものだ」と述べつつ、辺野古移設については「普天間飛行場の危険除去と、固定化があってはならないことは政府、沖縄県民の共通の認識だ。丁寧に説明しながら、法令に

基づいて粛々と進めることに変わりはない」と強調した。また、同日自民党本部において記者会見した安倍総理も、普天間飛行場の移設問題について「固定化は断固としてあってはならない」とし、日米合意どおりの名護市辺野古への移設が唯一の解決策として引き続き作業を推進する考えを示している。

辺野古移設問題について、沖縄県側の意向と政府の方針とのかい離が明らかに大きくなったが、今後、両者の対応が注目される。

### 3. 北方領土問題

北方四島（択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島）には、終戦時点で日本人 17,291 人が居住していたが、終戦直後にソ連軍が侵攻、不法占拠したため、以後、日本人居住者は島を追われ、今日に至るまで居住できない状況となっている。日ソ両国間の平和条約交渉において、領土問題については折り合うことができず、昭和 31（1956）年の「日ソ共同宣言」発表により国交は回復したものの、平和条約締結交渉の継続とともに、平和条約締結後に歯舞群島及び色丹島が日本に引き渡されることについて同意された。その後も交渉が重ねられ、平成 3（1991）年の「日ソ共同声明」、5（1993）年の「東京宣言」、9（1997）年の「クラスノヤルスク合意」、10（1998）年の「川奈合意」、13（2001）年の「イルクーツク声明」、15（2003）年の「日露行動計画」などの合意がなされ、進展が期待されたものの、22（2010）年にロシアのメドヴェージェフ大統領（当時）が、ソ連、ロシアを通じて国家の指導者として初めて北方四島の一つである国後島を訪問したこと等により一旦日露関係は冷え込んだ。この間、ロシア政府は長く極東の開発に関心を示さないでいたが、18（2006）年には、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「クリル諸島社会経済発展プログラム」（2007年～2015年）を策定し、これに基づく社会資本や産業基盤の整備が進められた結果、四島ロシア人住民の生活環境や平均所得は向上し、人口も漸増傾向に転じた。

平成 24（2012）年 5 月に再度就任したプーチン大統領は、北方領土問題について解決への意欲を示し、同年 6 月の G 20 サミットに際し野田総理（当時）との間で領土問題に関する交渉を再活性化することで一致し、また、同年 9 月の日露首脳会談では、領土問題に関する次官級協議の実施が合意された。我が国の政権交代を経て、翌 25（2013）年 4 月の安倍総理訪露に際しての日露首脳会談では、平和条約交渉を再開・加速化させ、両首脳間の議論に付すことで合意したほか、安全保障・防衛分野での「2+2」会合立ち上げ、経済面では極東・東シベリア地域での協力推進のための官民パートナーシップ協議開催等で一致した。以降、同年 6 月、9 月及び 10 月と三度の日露首脳会談と一度の次官級協議のほか、11 月には外務・防衛閣僚による初めての「2+2」会合が開催された。

#### （1）最近の動向

年が明けて 26（2014）年には、我が国の「北方領土の日」に当たる 2 月 7 日、都内の北方領土返還要求全国大会で「北方領土問題を最終的に解決したい」と決意を述べた安

倍総理は、その足で冬季オリンピック大会開会式が行われるロシア・ソチに直行し、ロシアの人権政策を批判する米、仏などの各国首脳が欠席する中で開会式に出席した。翌8日の日露首脳会談で両首脳は、秋にプーチン大統領が訪日することを決めるとともに、両国の関係強化に向けた意欲を確認した。

ロシアからの帰国後、安倍総理は衆議院予算委員会（平成26年2月13日）において、首脳会談を踏まえ、日露間に戦後68年間にわたり平和条約がない「異常な状態」を終わらせなければいけないとの認識は共有できた、自分が総理の時代に何とかこの問題を解決していかなければならないと決意しており、北方四島の帰属の問題を解決し、平和条約を締結して、歴史的な使命を果たすべく、全力を尽くしていく決意だと、問題解決に向けた強い意欲を示した。

しかし、これと前後して、ウクライナにおける政権崩壊や、ロシアによるウクライナ南部のクリミア自治共和国「編入」等のため、ロシアと米国やEUなどとの関係は急速に陰悪化した。同様に、対露制裁措置を講じた我が国とロシアとの関係も悪化することとなり、進展が期待された日露交渉の行方に影を落とし、予定されていたプーチン大統領の秋の訪日についても先行きが不透明となった。このような中、9月21日にはプーチン大統領が安倍総理の「誕生日のお祝いがしたい」として、両首脳の電話会談が実現し、安倍総理は11月のAPEC（北京）における首脳会談を提案し、一致した。10月17日にはアジア欧州会議（ASEM）の会場において約10分間の日露首脳会談が行われ、対話継続が確認された。

11月9日には、APECが開かれている北京において約90分間の日露首脳会談が行われた。そこでは、予定されていたプーチン大統領の訪日は「来年の適当な時期」に先送りすることで合意されるとともに、北方領土問題を含む日露平和条約締結交渉を本格的に再開することとされた。安倍総理とプーチン大統領との首脳会談は、第二次安倍内閣が発足して以降、約2年の間に七度を数えているが、首脳間の信頼関係が政府間交渉の進展につながっていくのか、今後の動向が注目される。

なお、日露関係が停滞する中であって、北方領土の「ロシア化」の動きは進んでいる。平成26（2014）年9月には、択捉島の紗那近郊で建設が進められてきた新空港（2,300m滑走路）が開港し、ユジノサハリンスクとの間のロシア国内線が就航している。また、同月にはロシアのイワノフ大統領府長官が択捉島を訪問し、記者団に対し2016年からの「クリル社会経済発展計画」に総額684億ルーブル（約1,935億円）を投じ、住宅建設や企業誘致、観光振興に取り組む方針であることを明らかにしている。

## （2）国内での諸施策

平成25（2013）年11月に内閣府が公表した「北方領土問題に関する特別世論調査」（5年ごとに実施）では、北方領土の返還をめぐる問題の「内容を知っている」との回答は81.5%と、前回20（2008）年の調査の79.2%からほぼ横ばいとなった。また、返還要求運動の「取組の内容を知っている」は51.3%、返還要求運動に「参加したくない」は59.5%（「参加したい」は36.1%）となっている。

こうした中、国内においては外交交渉を後押しする国民世論の啓発や北方領土隣接地域の振興などの諸施策が実施されている。

国民世論の啓発に関しては、従来、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を中心とした北方領土返還要求運動が進められてきているが、運動の中核を担う北方領土元居住者は 6,596 人<sup>12</sup>（平成 25 年度末時点）まで減少し、平均年齢が 79.6 歳<sup>13</sup>（同）に達するなど既に高齢であり、運動の担い手育成が目下の課題となっている。これまで、独立行政法人北方領土問題対策協会による「青少年北方領土問題現地研修会」や『『北方領土に関する』全国スピーチコンテスト』の取組等が講じられてきているが、北方対策本部により、SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）や、北方領土問題に関心の薄い高校生・大学生を啓発サポーターとしての活用などによる返還運動底上げについて調査が進められている。啓発活動を充実させ、若い世代の北方領土問題に関する関心と理解を高めていくことが喫緊の課題となっている。

現在、北方四島への渡航に関する枠組みについては、旅券・査証なしでの①元島民及びその親族による墓地への「北方墓参」、②日本国民と四島在住ロシア人との相互理解増進を図り領土問題の解決に寄与する目的で行われる「四島交流（ビザなし交流）」、及び、③元島民及び家族による元居住地等への「自由訪問」、の三つがある。中でも、②については平成 4（1992）年から 26（2014）年までの累計で、訪問が 12,023 名（313 回）、受入れが 8,592 名（213 回）を数えている。我が国国民と北方四島住民との間の相互理解に役立っており、信頼関係に基づきより深い交流が可能になるなどの肯定的評価がある一方で、事業の在り方についてはマンネリ化が指摘されるなど、改善の余地が生じているとして、25（2013）年 3 月には山本内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策）（当時）が事業見直しの意向を表明し、見直し方針（「北方四島交流事業の見直しについて」）が公表された。これに基づき、平成 25 年度は、受入事業に関しては、若い世代の参加促進のため外務省ホームページにて通訳を兼ねて参加する大学生の公募を行ったり、訪問地がルーティンの持ち回りで視察中心であった青少年受入事業に日本の大学生との交流や元島民の講話を盛り込むなどの改善を図ったほか、四島住民から要望のあった有料人間ドックを行うなどしている。訪問事業に関しては、幅広い層からの参加促進のため、受入事業に参加した大学生の訪問事業への参加を可能にするなどしたほか、島側住民の参加者を増やすため、島側と共同でクラシックバレエ公演を実施し、その流れで住民との交流会を実施するなどの工夫が図られたところである。平成 26 年度においても、返還運動の交流の輪を広げ、運動の後継者として中高生の意識を高めるべく、日本からの訪問のうち青少年中心の訪問団については、道内外の教育関係者や中高生と一緒に参加できるよう、これまで別々に行われていた道民向けと道外在住者向けとを一緒に実施することとした。また、26 年度からはこれまでの交流参加者や訪問内容のデータベース化を行い、参加者の重複を避けるとともに新たな参加者の増加につなげることとしている。

北方領土に隣接し、戦前には一体的に経済圏を形成していた根室市、別海町、中標津町、標津町及び羅臼町の 1 市 4 町の地域に関しては、領土問題が未解決であるために望ましい

発展が阻害されていることから、地域活力の維持・発展を図るべく、「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」）に基づく「振興計画」（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）に従い諸施策が推進されている。平成 25（2013）年度からは第 7 期振興計画が始まっているが、「魅力ある地域社会の形成」のための施策が、ハード対策、ソフト対策（基幹産業の付加価値向上等に向けた取組、新たな観光メニュー創造に向けた取組、安定した医療体制の補完に向けた取組、災害に強い地域づくりに向けた取組など）のいずれにおいても実施されている。運用益を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に充てるため「北方領土隣接地域振興等基金」<sup>14</sup> が設置されているが、近年続いてきた低金利によって同基金の運用益が減少傾向にあるため、地元からは円滑な事業の実施を確保するための方策が求められている。前述のとおり、北方領土の「ロシア化」が進んでいるとされるが、領土問題の解決に向けた気運が高まっている今、対岸に位置する「隣接地域」についても、返還後の地域像を見据え、思い切った施策の展開が必要とされている。

（せいの かずひこ）

<sup>1</sup> 「沖縄その他の固有領土に関しての対策樹立に関する調査」を目的とする「沖縄問題等に関する特別委員会」は、昭和 42（1967）年に両院に設置され、翌 43（1968）年に現在と同様の「沖縄及び北方問題に関する特別委員会」へと名称及び目的が変更された。

<sup>2</sup> 沖縄県企画部企画調整課「沖縄振興に関するよくある質問」（沖縄県ウェブサイト）

<<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/kikaku/documents/yokuarushitumon.doc>>

<sup>3</sup> 『琉球新報』（平 26. 10. 4）

<sup>4</sup> 『琉球新報』（平 26. 10. 31）

<sup>5</sup> 『琉球新報』（平 26. 11. 29）

<sup>6</sup> 『琉球新報』（平 26. 12. 11）

<sup>7</sup> 沖縄県ウェブサイト <<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/kikaku/isikityousa.html>>

<sup>8</sup> 沖縄県企画部企画調整課「沖縄振興に関するよくある質問」（沖縄県ウェブサイト）

<<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/kikaku/documents/yokuarushitumon.doc>>

<sup>9</sup> 普天間飛行場の全面返還を含む 11 施設・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などを内容とする。

<sup>10</sup> 『琉球新報』（平 14. 12. 14）

<sup>11</sup> いずれの候補者も重複立候補した比例代表・九州選挙区においては当選した。

<sup>12</sup> 昭和 20 年 8 月 15 日まで引き続き 6 月以上北方地域に生活の本拠を有していた者の人数。

<sup>13</sup> 昭和 20 年 8 月 15 日まで引き続き 6 月以上北方地域に生活の本拠を有していた者の平均年齢。

<sup>14</sup> 隣接地域 1 市 4 町又は道内の公共的団体等が行う、北方領土隣接地域振興等事業、北方領土問題世論啓発事業、北方地域元居住者援護等事業などに要する経費の一部を補助するため、地方自治法上の基金として北海道が設置したもの。基金造成額は 100 億円（内訳は国費補助が 80 億円、北海道負担が 20 億円）。