沖縄・北方問題の現状と課題

前第一特別調査室 清野 和彦

1. 沖縄振興

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って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43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、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・縮小等の問題が、依然として大きく横たわっている。

安倍内閣総理大臣は、第189回国会(常会)の施政方針演説(平成27年2月12日)にお いて、「地方こそ成長の主役」であると前置きしつつ、外国人観光客増加への取組等につ いて述べた上で、那覇空港第二滑走路の建設を進めることを言明し、加えて「2021年度ま で毎年3,000億円台の予算を確保するとした沖縄との約束を重んじ、その実施に最大限努 めてまいります」と意欲を語っている。また「経済財政運営と改革の基本方針2015~経済 再生なくして財政健全化なし~」(平成27年6月30日閣議決定)では、沖縄振興に関し 「成長するアジアの玄関口に位置付けられるなど、沖縄の優位性と潜在力を活かし、日本 のフロントランナーとして経済再生の牽引役となるよう、引き続き、国家戦略として、沖 縄振興策を総合的・積極的に推進する」、「国家戦略特区の指定や那覇空港の滑走路増設 も踏まえ、観光ビジネスの振興やイノベーション拠点の形成を図るとともに、沖縄科学技 術大学院大学(OIST)の規模拡充に向けた検討や、OIST等を核としたグローバル な知的・産業クラスターの形成の進展を図る。また、西普天間住宅地区について、関係府 省庁の連携体制を確立し、国際医療拠点構想の具体的な検討を進めた上で、同地区への琉 球大学医学部及び同附属病院の移設など高度な医療機能の導入をはじめとする駐留軍用地 跡地の利用の推進を図る」とされているなど、沖縄振興施策は政府により一貫して国政の 重要課題と位置付けられているが、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活かした沖縄振興 への転換が進められている。

(1)沖縄振興施策の枠組み

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」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2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 2 。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 3 。

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、次項のいわゆる「沖縄振興一括交付金」や各種税制措置等が用意されている。

(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27年度当初予算806億円)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27年度当初予算811億円)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26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、県事業分については76%(25年度77%)、市町村事業分については78%(同76%)の事業において、目標を「達成」又は「概ね達成」しているとされている。また翌年度に繰り越された事業の割合は、県事業分で11%(25年度11%)、市町村事業分で9%(同12%)となっている。事後評価結果を見た限りにおいては、総じて順調な達成状況と言えよう。

(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、使い勝手が悪いといった指摘がなされてきたが、第186回国会(平成26年常会)において「沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律案」が成立し、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等の措置が図られた。

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」については、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、これら各種制度を利活用し具体的な成長につなげていくことが期待されている。沖縄県内では、名護市の経済金融活性化特区指定や地理的優位性などを背景に情報通信関連産業の企業数が増加していると報じられている。市区の事業認定法人は2法人にとどまっており(本稿執筆時点)、今後の更なる増加が求められる。

(5) 国家戦略特区

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活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地域の強みを活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3つが挙げられている。沖縄県の国家戦略特区については、27 (2015) 年6月29日の国家戦略特区諮問会議において、観光客の利便性向上などを目指し道路占有基準を緩和する「沖縄県国際観光イノベーション特区」の事業計画が認定されており、規制緩和により内外からの観光客の利便性向上や商店街のにぎわい創出を図ることとされている。今後の事業進展が期待される。

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10.1%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、取り分け沖縄本島においては面積の18.2%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。

(2) 米軍基地に関する県民意識

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」⁶(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」だと思うかとの設問に対し、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3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。

一方で、安全保障という側面での県民意識はどうなっているだろうか。平成26 (2014) 年11月から12月にかけて沖縄県知事公室地域安全政策課が行った「地域安全保障に関する県民意識調査」でにおいては、例えば、「近年、日中両国は、尖閣諸島及び周辺の島々をめぐって対立が激化していますが、あなたは、日本と中国の間で軍事紛争が起こると思いますか」の問いに対して、2.9%が「数年以内に起こると思う」と回答しており、本土における同種の調査と同じ数字になっているが、「将来的には起こると思う」が40.7%と、本土における同種調査の26.1%を大きく上回っている。また、同調査では「南シナ海においては、領有権などをめぐってASEAN諸国と中国の間で主張が対立しており、近年、中国海軍の艦艇及び公船が進出しています。あなたは、このことに関心がありますか」との問いには、27.3%が「大変関心がある」と、49.0%が「どちらかというと関心がある」と、それぞれ回答しており、合計すると4分の3以上が関心を有していることが読み取れる。

以上2つの意識調査の結果を併せ考えると、沖縄県民の多くは、米軍基地の現状を「差

別的状況」と捉えているが、同時に、尖閣諸島をめぐる状況をはじめとする沖縄を取り巻く安全保障に関しては決して無関心ではないと見ることができないだろうか。

(3)米軍基地と沖縄県経済

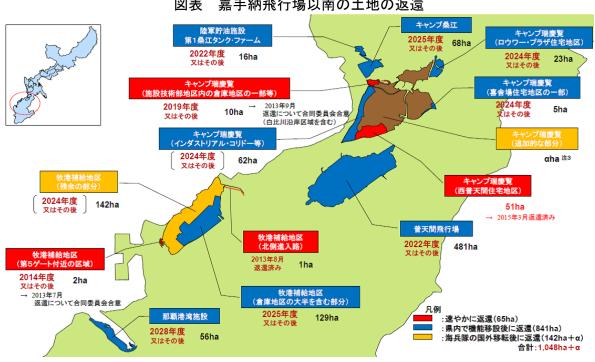
米軍基地があることによる問題の一方で、米国施政下において、本土の戦後復興や高度 経済成長下における経済発展過程から切り離されていた沖縄県経済は、米軍基地経済に大 きく依存している構造となっているのではないかとの指摘もある。すなわち、米軍による 調達、従業員給与、地代などの基地関連収入により米軍基地の存在は地域経済に貢献して いるというものである。

これに対しては、3次に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 スの提供からな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24(2012)年度には5.4%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。、実際に返還された那覇市の牧港住宅地区(192 ha) 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、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。27(2015)年4月にも北中城村の泡瀬ゴルフ 場跡地に巨大な「イオンモール沖縄ライカム」(敷地面積約17.5ha)が開業した。「リゾ ートモール」のコンセプトを打ち出し、年間1,200万人の集客目標を掲げる同店は、国内 外の観光客の誘客にも力を入れ、開業後半年で約750万人が来店したとされるが、周辺地 域への波及効果も期待されている。

(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。に基づき進められた。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が開始され、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、返還はほとんど進まなかった。その後、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、日米両国政府が「嘉手納飛行場以南の土地の返還計画」を発表し(図表)、施

設・区域の返還時期(見込み)が示され、同年8月には「牧港補給地区(北側進入路)」 (浦添市)(1ha)が、27(2015)年3月には「キャンプ瑞慶覧(西普天間住宅地区)」 (宜野湾市)(52ha)が、それぞれ返還された。また、日米合同委員会において、「牧港 補給地区(第5ゲート付近の区域)|(浦添市)(2ha)、「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。



図表 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国 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
 - 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/mofa.j/files/000098650.pdf>

(平27.12.18最終アクセス) より一部加工

これらのうち「キャンプ瑞慶覧(西普天間住宅地区)」は、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を策定することが決定され、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(本稿執筆時点では未策定)。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、宜野湾市等により土地の先行取得が行われてきたが、内閣府による平成27年度予算においても国際医療拠点形成の調査費約9,500万円のほか、宜野湾市による環境アセスメントや埋蔵文化財調査等への補助経費が計上された。なお、同区域の土地については、先行取得の面積要件(100㎡)以下のものが多いことから、返還に先立ち、第189回国会において跡地利用特措法が改正されたこと等により、沖縄県及び宜野湾市が要望してきた先行取得期間の延長及び面積要件の廃止が実現している。

また、平成27 (2015) 年12月4日には、菅内閣官房長官(沖縄基地負担軽減担当)とケネディ駐日米国大使との間で、①3月に返還された西普天間住宅地区跡地と国道58号をつなぐアクセス道路の建設を宜野湾市が29 (2017) 年度中に開始できるようにするための措置をとること、また、同跡地に隣接するキャンプ瑞慶覧(インダストリアル・コリドー南側部分)の早期返還の取組を継続すること、及び②牧港補給地区の国道58号沿いの約3haについて統合計画を前倒しし、29 (2017) 年度中の返還実現のため速やかに必要な作業を開始することが一致され、さらには③普天間飛行場の東側の約4haについて、29 (2017) 年度中に返還を実現すべく作業を加速化させることが確認された。

なお、グアム移転については、長く米国議会により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¹⁰。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が期待される。27 (2015) 年10月30日には、グアム訪問中の菅内閣官房長官が米国の太平洋海兵隊司令官と会談し、グアム移転促進に向けて協力することで一致した。

(5)環境補足協定

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措法により、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、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ところ、27 (2015) 年9月28日、訪米中の岸田外務大臣と米国のカーター国防長官が日米地位協定の環境補足協定に署名し、同協定は同時に発効した。

その概要は①「情報共有」(両国は、入手可能かつ適当な情報を相互に提供)、及び②「環境基準の発出・維持」(米側は「日本環境管理基準(JEGS)」を発出・維持し、同基準は、両国又は国際約束の基準のうち、最も保護的なものを一般的に採用。漏出への対応・予防に関する規定を含む)となっているが、加えて、同時になされた「合同委員会合意」では③「立入手続の作成・維持」が盛り込まれ、環境に影響を及ぼす事故(漏出)

が現に発生した場合や施設・区域の返還に関連する現地調査(文化財調査を含む)を行う場合に、日本の当局が米軍施設・区域への適切な立入りを行えるよう、手続が定められた。本協定について政府は、地位協定締結から55年を経て初めての取組であり、環境基準や立入りについて法的拘束力を有する国際約束により規定を設けたことは、従来の運用改善とは質的に異なるものと考えていると同時に、本協定により環境対策の実を挙げるべく引き続き努力していくとしている。他方で、米側から通報がない場合はこの手続が適用されないという側面があることには留意が必要であろう。

(6) 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、同年12月27日、仲井眞知事(当時) は国の埋立申請を承認した。

平成26 (2014) 年1月19日投開票の名護市長選挙では、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。

同年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挙の投開票が行われた。普天間飛行場の辺野古移設反対を公約して選挙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。翁長知事は、就任直後の県議会本会議における所信の中で、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、瑕疵がある場合は承認取消しを検討する考えを表明した。

同年12月14日には衆議院議員総選挙が投開票されたが、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4つの小選挙区全てで自由民主党の公認候補者が、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し、議席を獲得することができなかった。名護市長選挙、沖縄県知事選挙に続いて「県内移設反対」候補が当選する結果となった。

平成27 (2015) 年1月26日、沖縄県は「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立手続に関する第三者委員会」を設置し、前知事による埋立承認の検証を開始した。3月23日に翁長知事が沖縄防衛局に対して海底面の現状を変更する行為の全てを停止するよう指示すると、翌24日、沖縄防衛局は、知事の指示について農林水産大臣に対し審査請求と執行停止を行政不服審査法に基づき申し立てた。これを受け、同月30日には農林水産大臣が指示の効力の一時停止を決定した。また、7月16日には「第三者委員会」が報告書で埋立承認手続の法的瑕疵を認定するに至った。

平成27 (2015) 年8月10日から9月9日までは、政府と沖縄県との間での「集中協議期

間」とされたものの、双方に姿勢の変化は見られず、9月14日、翁長知事は公有水面埋立 承認の取消しを表明した。10月13日の翁長知事による承認取消しにより作業が中断したた め、翌14日には沖縄防衛局が国土交通大臣に対し審査請求と執行停止を行政不服審査法に 基づき申し立てた。同月27日、閣議では地方自治法に基づく代執行手続着手が了解される とともに、国土交通大臣が知事による取消しの効力を一時停止することを決定した。翌11 月以降、知事による国地方係争処理委員会への審査申立て(2日)や、国土交通大臣によ る、知事の取消処分の取消命令請求訴訟の提起(17日)などが行われている。

辺野古移設問題については、当面、政府と沖縄県との間で、以上に述べた各種法的手続において主張が述べられた上で、それぞれの手続に対する結論が出されていくこととなる¹¹。両者の対立が一層鮮明になった状況ではあるが、沖縄県の負担とそれに対する県民の民意と、我が国の安全保障という問題について、いかに調整が図られ、より良い着地点に導かれていくことになるのか、今後の動向が注目される。

3. 北方領土問題

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。

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」などの合意により進展が期待されたものの、22 (2010)年のメドヴェージェフ大統領(当時)の国後島訪問等により一旦日露関係は冷え込み、交渉にも停滞が見られた。

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「クリル諸島社会経済発展プログラム」(2007年~2015年) を策定し¹²社会資本や産業基盤の整備を進め、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。

プーチン大統領は、平成24 (2012) 年5月の再就任後、北方領土問題解決への意欲を示し、同年6月には野田総理(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た。我が国の政権交代後、翌25 (2013) 年4月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」会合立ち上げや、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3度の日露首脳会談と

1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。26 (2014) 年2月、安倍総理はソチ冬季オリンピック開会式翌日の日露首脳会談に臨み、そこでは同年秋のプーチン大統領訪日が決まるとともに、両国の関係強化に向けた意欲が確認されたが、これと前後して、ウクライナの政権崩壊や、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険悪化し、米国等と協調し対露制裁措置を講じた我が国とロシアとの関係も悪化した。同年9月の電話会談を経て、10月のアジア欧州会議(ASEM)の会場では約10分間の日露首脳会談において対話継続が確認され、11月にはAPECが開かれている北京において日露首脳会談が行われ、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。

(1) 最近の動向

平成27 (2015) 年2月には日露次官級協議が、6月には首脳による電話会談が実施された。電話会談においては、11月に予定されているG20やAPECなどに併せての首脳会談や、年内のプーチン大統領訪日の方針で合意したと報じられた。8月にはメドヴェージェフ首相が3年ぶり3度目の北方領土訪問を行い、初めて択捉島を訪問したが、岸田外務大臣は、訪問は北方四島に関する日本の立場と相容れず日本国民の感情を傷つけるものであり極めて遺憾であるとした上で、日露関係に資するものでは到底なく、ロシア側に平和条約締結問題を含め、今後の日露関係前進のために建設的な対応を強く求めていくとの談話を発表した。9月にはロシアのモルグロフ外務次官が、北方領土問題については日本側といかなる交渉も行わない、70年前に解決された等と述べた旨がインタファクス通信により報じられた。あわせて、同次官が交渉の中断は対露経済制裁に加わった日本側に責任があるという考えを示したと伝えられた。一方で同月には岸田外務大臣が訪露し、日露外相会談では事実上一時中断していた平和条約締結交渉を再開した。また、安倍総理とプーチン大統領との間で合意(平成25 (2013)年4月)したとおり、双方で受け入れ可能な解決策を作成する作業を再確認し、そのための議論として10月8日に次官級の平和条約締結交渉を行うことで一致した。

続いて同月28日にはニューヨークにおいて安倍総理とプーチン大統領との間で11回目となる日露首脳会談が行われた。この会談では、領土問題について双方に受け入れ可能な解決策を作成するため交渉の前進を図ることや、G20やAPECの機会に首脳会談を開催し首脳レベルでの対話を継続すること、及び、26 (2014) 年11月の首脳間合意に基づきプーチン大統領訪日に向けて引き続きベストな時期を探っていくことで一致した。

その後、同年11月15日には、G20サミットの開かれるトルコ・アンタルヤにおいて日露 首脳会談が行われた。両首脳は、最も適切な時期のプーチン大統領の訪日を目指して準備 を進めること、引き続き首脳レベルの対話を続けていくことを確認するとともに、北方領 土問題について、双方に受入れ可能な解決策の作成に向けた率直な意見交換を行った。

安倍総理とプーチン大統領との首脳会談は、12回を数えるところまでになった。両首脳

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、また、懸案化しているプーチン 大統領訪日は実現するのか、今後の動向が注目される。

なお、北方領土問題解決のための環境整備を目的として、日本国民と北方四島在住ロシア人との相互理解増進のため、北方四島交流事業が実施されている。平成27年度もいわゆるビザなし交流や北方領土墓参が行われたが、ロシア側の一方的な都合により中止となる訪問が見られた。ビザなし交流はもとより、取り分け墓参については人道上の見地から実施されていることもあり、政府としても安定的な実施がなされるようロシア側に強く働きかけることが求められている。

(2) ロシア200カイリ水域でのさけ・ます流し網漁禁止問題

平成26 (2014) 年12月、漁業資源や環境の保護を目的に、ロシア200カイリ内の水域においてサケ・マスの流し網漁を禁止する内容の法案が、ロシア下院に提出されたが、27 (2015) 年6月にはロシア上下両院を通過し、同7月1日にプーチン大統領が署名、成立した。ロシア側は、流し網漁以外の漁法であれば、従来同様に「日ソ漁業協力協定」に基づきサケ・マスの漁獲枠を引き続き認める考えを示しているが、効率的な流し網漁から他の漁法への転換は難しいとの見方も強く、地元では漁法変更のための漁船改造への資金を始めとする各種支援が求められている。この問題に関し、政府は平成27年度補正予算に代替漁法や代替漁業への転換支援を始めとする緊急対策費を計上しており、対策が実効を挙げることが待ち望まれる。

流し網漁禁止による道東地域への影響に関しては、根室市の試算によると損失額が約250億円に達すると見られているなど、北方領土の隣接地域を始めとする道東経済には大きな打撃となることが危惧される。この10月、釧路、根室の両管内の住民を対象に行われた意識調査では、ロシア200カイリ水域内のサケ・マス流し網漁禁止の影響について「仕事や生活への影響がある」との回答が全体の65%に上ったほか、77%は水産業について「将来性を感じない」と回答している¹³。

北方領土の「ロシア化」は依然として進んでいるとされる一方で、対岸に位置する「隣接地域」では、その基幹産業が危機を迎えている。その半面、環太平洋パートナーシップ協定(TPP)の関税分野の合意では、例えば、ベトナムの水産物関税について即時撤廃とされるなど、考えようによっては輸出拡大のための追い風となり得る状況も見られないわけではない。今後、領土交渉の進展もにらみながらの思い切った施策展開が求められる。

(せいの かずひこ)

(平27.12.18最終アクセス)

¹ 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

² 平成27年4月には、成果指標の達成に向け、「主な取組」の追加や改善を内容とする改訂が行われている。

³ 沖縄県は「沖縄21世紀ビジョン基本計画」の着実な推進を図るため、いわゆるPDCAサイクルを導入し、毎年度、検証や改善を継続的に行い、この結果を取組に反映させることにより、施策の評価にとどまらず、効果的な推進を図ることとしている。

- 4 『琉球新報』(平27.8.4)
- ⁵ 沖縄県からは、外国人観光客の入国の容易化及び海外からの高度人材受入れのためのビザ要件の緩和や入管 手続の迅速化のための民間委託等についても規制緩和の要望が示されている。
- ⁶ 沖縄県ウェブサイト〈http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/kikaku/isikityousa.html〉 (平27.12.18最終アクセス)
- 7沖縄県ウェブサイト
 - 〈http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/documents/h26reportjp-1.pdf〉(平27.12.18最終アクセス)
- ⁸ 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 (平27.12.18最終アクセス)
- ⁹ 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。
- □ 『琉球新報』(平26.12.14)
- 11 同時に沖縄防衛局による普天間飛行場代替施設の埋立作業に着手されると見られている。 (『琉球新報』(平27.12.15)) なお、沖縄県議会は平成27年12月18日の本会議において、知事による埋立て 取消しを執行停止した国土交通大臣を相手取り県が起こす抗告訴訟の提起とその予算を多数をもって可決し た。(『琉球新報』(平27.12.19))
- ¹² 平成27 (2015) 年 7 月23日、ロシア政府は2016年から2025年までの10年間の計画を閣議決定し、投じられる 予算は約700億ルーブル (約1,400億円) となる見通しだと報じられている。(『毎日新聞』平27.7.25)
- 13 『北海道新聞』(平27.11.13)