

# 沖縄・北方問題の現状と課題

第一特別調査室 中西 渉

## はじめに

沖縄振興については、自立型経済を確立し、成長著しいアジアへのゲートウェイとして我が国経済の牽引役とすべく振興が図られており、平成29（2017）年度からは沖縄振興計画の後半に入っていくことになる。これまでの進捗状況等を踏まえつつ、新たな課題も含め適切な施策展開が求められる。他方、我が国の安全保障体制を維持しつつ、沖縄の基地負担の軽減を図ることは引き続き重要な課題である。

日露間の最大の懸案事項である北方領土問題については、安倍総理とプーチン大統領の下で交渉が加速化し、平成28（2016）年5月には「新たなアプローチ」での解決を模索することで両首脳認識が一致し、同年12月15、16日にはプーチン大統領が公式に訪日し、16回目となる首脳会談が総理の地元山口と東京において行われた。

## 1. 沖縄

### （1）沖縄振興

先の大戦で20万人もが犠牲となり、我が国の独立後も更に20年、合計27年間にわたって米国の施政権下に置かれ、その間に高度経済成長を遂げた本土との間で大きな格差が生じたこと（歴史的事情）、本土から遠隔にあり、東西1,000km、南北400kmに及ぶ広大な海域に160もの離島が存在する唯一の島しょ県として経済的不利益性にさらされていること（地理的事情）、国土面積の0.6%の県土に在日米軍専用施設・区域の7割超が集中し県民生活にも様々な影響を及ぼしていること（社会的事情）など沖縄の特殊事情に鑑み、国は、1972年の本土復帰以来、10年間の時限立法である沖縄振興特別措置法<sup>1</sup>（以下「沖振法」という。）に基づき、自らの責務として振興に取り組んでいる。

#### ア 沖縄振興計画

沖縄振興は、沖振法に基づき策定される計画に沿って進められている。現行計画は、第5次に当たる「沖縄21世紀ビジョン基本計画」で、計画期間は平成24（2012）年度から平成33（2021）年度までである。同計画は、県が案を作成し、国が決定していた第4次計画までとは異なり、平成24（2012）年の沖振法改正を受け、国が定める基本方針に基づき、初めて沖縄県が主体となって策定したものである。

「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つを施策展開の基軸に置き、社会と経済の好循環により自立的・持続的発展を目指し、様々な施策が掲げられている。なお、県では本計画の下位のアクションプランとして、平成24（2012）年9月、成果指標や前期5年間の具体的取組を示す「沖縄21世紀ビジョン実施計画」を策定している。

<sup>1</sup> 第1次から第3次までは「沖縄振興開発特別措置法」と、「開発」が入っていた。

## イ 社会資本整備

沖縄の復帰時本土と比較して大きく遅れていた道路、農業基盤施設、漁港、空港、港湾、ダム、都市公園などのインフラについては、これまで重点的に整備が図られ、整備は相当に進み、現在計画、整備中のものが達成されれば本土と遜色ないレベルになるとされる。今後は、利用客数等の増加が著しい那覇空港について、平成32（2020）年4月供用開始に向けた第2滑走路の整備のほか、外航クルーズ船の増加に対応した主要港における受入れ体制の整備などが課題となる。また、都市部の激しい渋滞解消に向け、更なる道路の整備とともに、モノレール（「ゆいレール」）の延伸、バス等公共交通利用促進<sup>2</sup>に向けての取組、さらには全国と同様維持更新も課題となる。

## ウ 産業振興

沖縄のリーディング産業としてまず挙げられるのが観光・リゾート産業であり、沖縄の地理的な特性等を踏まえ政策的に振興が図られてきた情報通信産業、国際物流産業がそれに続く。沖振法の下、他の都道府県にはない沖縄独自の特区・地域制度を設け、税制措置等を講じつつ、産業集積が図られている。

観光・リゾート産業については、近年外国人を中心に観光客が伸びており、入域観光客は3年連続で過去最高を更新し、平成27（2015）年度の観光収入は6,000億円を超え、県経済を牽引している。沖縄の観光地が本島西海岸に多いため、平成27（2015）年5月、県は、大型のMICE施設の建設候補地を中城湾港マリントウン地区に決定し、「ビジネスツーリズム」を新機軸に本島東海岸における観光立地形成に取り組むほか、中城湾港の整備も進めることとしている。なお、本島北部の観光振興の要になると期待の高かった「ユニバーサル・スタジオ・ジャパン」（USJ）の進出は実現しなかった<sup>3</sup>。

情報通信産業については、平成27（2015）年に生産額が4,000億円を突破し、立地企業数や雇用者数も過去最多となっている。雇用吸収型のコールセンターに対し人材依存型のソフトウェア開発の比重が高まり、雇用者数の伸びに鈍化傾向も見られるが、従業員一人当たりの年間売上高の全国比は64.2%（平成27（2015）年）と格差は縮小している。

国際物流産業については、平成21（2009）年10月の「ANA沖縄貨物ハブ」の運行開始以降国際貨物取扱量が飛躍的に伸び、平成27（2015）年度的那覇空港の国際貨物取扱量は全国4位となっているほか、那覇港のコンテナ取扱量も全国8位となるなど、順調に推移している。

那覇空港や那覇港・中城湾港の物流拠点としての機能強化を図りつつ、その近接地域を特区に指定し、電気・電子機器や医薬品・健康食品等の高付加価値型のものづくり企業や、eコマース、リペアセンター等の新たな高機能型の物流企業等を集積させる取組が進められ、また、現在那覇空港にANAが構築を進めているLCCの整備も視野に入れた航空機整備事業に期待が集まっている。

<sup>2</sup> 公共交通機関の利用率は、東京の8割近く、全国の3割弱程度に対しわずか3%程度と極端に低い。

<sup>3</sup> 本部町の海洋博公園に海をテーマとした新たなパークの建設構想があったが、採算性が問題とされた（『毎日新聞』（平28.5.11））。

現状では、航空貨物のほとんどは通過貨物であり、海上輸送における空コンテナ搬出が多い「片荷問題」は物価上昇の一因にもなっているほか、国際物流拠点地域への企業進出は進展しているものの旧特別自由貿易地域の工場用地の6割は未利用にとどまっている。輸送コストの高さや市場規模の狭隘さなど沖縄における製造業の振興には難しさがあるのは確かだが、状況も変わりつつあり、今後に向けて更なる取組が求められる。

## エ 沖縄科学技術大学院大学（OIST）

沖縄科学技術大学院大学（OIST）は、世界最高水準の科学技術に関する研究及び教育を実施することにより、沖縄の自立的発展と世界の科学技術の向上に寄与するものとされ、平成24（2012）年9月の開学からまだ日が浅いが、優れた研究成果も現れてきている。県では、OISTの研究成果を沖縄の自立的発展に結びつけられるよう要望している。ベンチャー企業を立ち上げるなどの動きも始まり、更なる貢献が期待される。

## オ 鉄軌道

県は、本島の南北間格差を解消し県土の均衡ある発展を支える利便性の高い公共交通ネットワークを構築すべく、那覇と名護を1時間以内で結ぶ鉄軌道（鉄軌道を含む新たな公共交通システム）を敷設したいとしており、4つのルート案<sup>4</sup>が県の鉄軌道技術検討委員会です承され、事業の採算性や費用便益比の問題など更に検討が進められる。沖縄振興法第91条第2項に基づき内閣府も調査を行っているが、採算性が問題とされている。

## カ 離島振興

沖縄の160もの離島のうち有人離島は39であるが、多くが人口1,000人に満たない小規模離島であり、石垣など一部を除き人口が減少している。離島には豊かな自然環境、文化、歴史遺産等魅力がある一方、遠隔性、散在性、狭小性等の特性のため、移動・輸送、行政サービス、医療・福祉・教育など、生活の様々な面で課題を抱えている。後述の一括交付金を活用し、離島航路、航空路運賃低減、児童生徒の離島への派遣、体験交流など地域の実情に応じた振興策が行われているが、離島支援の一層の強化が求められる。

## キ 雇用・人材育成

沖縄の経済はサービス産業型で、本土の大規模工場のような終身雇用を前提とした雇用も少なく、非正規雇用の比率は44.5%で全国1位（平成24（2012）年）であるほか、完全失業率も恒常的に全国平均より高く、特に若年の失業率は高い水準で推移している。沖縄経済が力強さを増していく中で、完全失業率は低下を続けているが、今後はより質の高い雇用の確保が課題となっている。また、沖縄の出生率は全国一高く、しかも若者の「地元志向」は強いが、現状では若者の希望に応える雇用機会は十分に確保されていない。高校、大学進学率における全国との格差は依然として存在するほか、IT技術等の専門技能修得の機会も限られており、若者の能力開発、人材育成も重要な課題となっている。また、女性活躍に向けて、待機児童解消への取組も急がれている。

## ク 子どもの貧困対策

相対的貧困率が50%超とみられる母子世帯の出現率が全国平均の約2倍（全国1位）、

<sup>4</sup> 中部と北部で東側を通るか西側を通るかで4通りのルートに分かれる。

一人当たり県民所得が全国最下位であることなどを背景に、沖縄の子どもの貧困率は全国の約1.8倍の29.9%に及ぶことが明らかとなり、県は、平成28（2016）年3月に「沖縄子どもの貧困対策計画」を策定し事業を進めており、内閣府も、この問題を沖縄振興で残された課題の一つに位置付け、現行計画期間中において集中的に取り組んでいる。

#### ケ 沖縄振興に関する評価と計画の見直し

本土復帰から約45年間が経過し、沖縄の人口は約96万人から143万4,138人<sup>5</sup>にまで増加し、県民総所得（名目）は5,013億円から4兆1,211億円（平成27（2015）年）に拡大し、基地への依存度<sup>6</sup>も復帰当時の15.5%から5.1%（平成25（2013）年）にまで低下している。

しかし、平成25（2013）年の一人当たりの県民所得は210万2,000円で、全国平均との格差<sup>7</sup>は73.9%と全国最低であり、本土復帰当時の61.0%からさほど改善しているとはいえない状況が続いているほか、産業構成も、第3次産業の比重が大きく、第2次産業、特に製造業の比重が極端に低く、第3次産業では公務員などの政府サービス生産者の比重が大きいという傾向は復帰以来変わっていない。

さらに、平成25（2013）年度の財政依存度<sup>8</sup>を見ても37.1%と全国（24.4%）よりかなり高水準であるほか、移出入差<sup>9</sup>も▲19.4%（平成25（2013）年）と依然大幅な入超であるなどの状況を踏まえると、目指す沖縄の姿にはまだ道半ばといえる。

県では、過去4年分の沖縄振興策について、観光業を中心に良好な状態が続き、求人環境にも波及するなど、主要経済指標も好調が持続しており、施策が効果を上げているとし、計画策定後の社会経済情勢等の変化による新たな課題を踏まえ、基本計画を改定し、後期に臨むこととしている。

新たな課題については、高い非正規雇用率や離職率、子どもの貧困率を踏まえた総合的な施策の展開、県が新たに策定した「沖縄県アジア経済戦略構想」及び「同推進計画」に基づく戦略的な施策の展開、TPPの大筋合意を受けた農林水産業の体質強化などとし、そのための施策として、子どもの貧困、保育所待機児童、放課後児童クラブ、MICE振興、海外観光客の誘客、二次交通機能の拡充、沖縄IT産業戦略センター（仮称）、航空関連産業クラスター、国際医療拠点、沖縄伝統空手、東京オリンピック・パラリンピック、地方創生、雇用の改善、離島観光、沖縄振興の基盤となる人材の育成などを挙げている<sup>10</sup>。

#### コ 沖縄振興予算

沖縄振興のための国の予算については、他県の場合とは異なり内閣府沖縄担当部局に一括して計上される。この額（当初予算ベース）を見ると、平成13（2001）年度の3,490

<sup>5</sup> 総務省統計局「平成27年国勢調査」速報値（平成27年10月1日現在）

<sup>6</sup> 基地依存度＝軍関係受取（軍雇用者所得や軍用地料等）／県民総所得（名目）×100

<sup>7</sup> 所得格差＝一人当たりの県民所得／一人当たりの国民所得×100

<sup>8</sup> 財政依存度＝（政府最終消費支出＋公的総固定資本形成）／県民所得（国民総所得）（名目）×100

<sup>9</sup> 移出入差＝純移出／県民総所得（名目）×100

<sup>10</sup> 沖縄県振興委員会「沖縄21世紀ビジョン基本計画の改定について」（平成28（2016）年8月1日）

億円をピークとして平成23（2011）年度には2,301億円まで落ち込んでいたが、平成24（2012）年度に増加に転じ、平成26（2014）年度には3,501億円を記録した後、平成27（2015）年度（3,340億円）、平成28（2016）年度（3,350億円）は3,300億円台で推移している。安倍総理は、平成25（2013）年12月24日の閣議において、平成24（2012）年度から平成33（2021）年度において毎年3,000億円台を確保する旨発言し、翌25日に仲井眞知事に約束している<sup>11</sup>。

沖縄振興予算のおよそ半分を占めるのは、平成24（2012）年の沖振法改正で沖縄独自の制度として設けられた沖縄振興一括交付金（一括交付金）である。自由度が高く、沖縄独自の様々な問題への適切な施策の展開を後押しし、今日の沖縄経済の好調に果たしている役割も大きいとして県も一括交付金に高い評価を示しているが、執行率は7割程度にとどまる中で、内閣府の平成29年度予算概算要求では、1,338億円（▲275億円、▲17%）となり、沖縄振興予算全体でも7年ぶりの減額要求となる3,210億円（▲140億円、▲4.2%）となった。

## サ 税制改正

平成29（2017）年3月又は5月で期限切れとなる沖縄関係の九つの税制特例措置について、内閣府は、県の要望にほぼ沿って拡充・延長を要望したが、与党の税制改正大綱では、拡充は認められず、延長期間は従来の5年から2年に短縮<sup>12</sup>するものとされた。

## （2）基地問題

本土復帰当時の沖縄の米軍施設・区域の数、面積は、87、約28,661haであったが、平成28（2016）年3月現在で、31、約22,619haで、面積は沖縄県の9.92%、全国の米軍施設・区域の74.48%を占める<sup>13</sup>。米軍基地の集中は沖縄県民の生活に様々な影響を与えており、国の安全保障を確保し沖縄の負担軽減を進めることが国政上の大きな課題となっている。

### ア 米軍基地返還の経緯

米軍基地の返還の進捗状況に不満を抱く自治体側からの要請を受け、平成2（1990）年2月の日米合同委員会では17施設について全部又は一部返還が合意された。

平成7（1995）年9月に発生した3名の海兵隊員による少女暴行事件を直接の契機として県民の怒りが爆発し、知事による代理署名問題などへと発展する事態となったことを受けて、日米両政府は「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）を設置し、沖縄の負担軽減について検討を行った。SACOは、翌平成8（1996）年12月に最終報告を

<sup>11</sup> その他、安倍総理は、那覇空港滑走路増設は平成31（2019）年末までに工事を完了、北部振興事業は平成33（2021）年度まで毎年少なくとも50億円の事業を確保することを約束する旨、また、普天間飛行場の5年以内の運用停止、オスプレイ12機程度の県外拠点配備などについては、事柄によっては困難も予想されるができることはすべて行うという基本姿勢を述べた。仲井眞知事は、統合型リゾート（IR）について候補地の一つとして考えること、南北鉄軌道の早期整備なども要望として言及している。なお、IRについて、県は、平成27（2015）年3月、基本方針を転換し、導入に関する検討を行わないこととした。

<sup>12</sup> 沖縄路線航空機に係る航空機燃料税の軽減措置（国税）については従来同様3年とされた。

<sup>13</sup> 後述の北部訓練場の一部返還により、沖縄の米軍専用施設・区域の面積は約17.6%減少し、約18,632haとなり、県土に占める割合は約8.17%、沖縄への集中の度合は約70.6%に低下する。

取りまとめ、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に基づき、基地の整理・統合・縮小を推進するとした。

その後、冷戦後の世界規模での米軍再編の一環として、平成18（2006）年5月、日米安全保障協議委員会（2+2）<sup>14</sup>において、「再編実施のための日米のロードマップ」（ロードマップ）が合意され、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平成26（2014）年までを目標に完成、②海兵隊（第3海兵機動展開部隊）要員約8,000人とその家族約9,000人のグアムへの移転<sup>15</sup>、③嘉手納飛行場以南の6施設の全部又は一部返還、④嘉手納飛行場からの訓練移転等を進めることとなった。

しかし、ロードマップに基づく移転等が両政府の想定どおり進捗しない状況を踏まえ、平成24（2012）年4月の2+2において、普天間飛行場移設とグアム移転・嘉手納以南の土地の返還を分離し、嘉手納以南の土地を段階的に返還することが合意され、翌平成25（2013）年4月、「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」が発表された。

図表1 在沖米軍の施設・区域及び返還施設の位置図



（資料：第3回沖縄振興審議会会長・専門委員会合（平成28（2016）年10月13日）配布資料を加工）

## イ 普天間飛行場移設問題

普天間飛行場は、宜野湾市の中心部の土地4.8km<sup>2</sup>を占める米海兵隊の航空基地であり、騒音や事故などの高い危険性が指摘されてきた中で、平成8（1996）年4月12日の日米

<sup>14</sup> 日本側：外務大臣、防衛大臣 米側：国務長官、国防長官 で構成。

<sup>15</sup> その後、平成24（2012）年4月の2+2における見直しにより、海兵隊員約9,000人を沖縄から国外移転し、グアム、ハワイ、オーストラリアに分散配置することとされた。

合意により、代替施設が運用可能になった後に返還されるとされた。SACO最終報告で「沖縄本島東海岸沖」に建設するとされた代替施設の位置や設計について、平成11（1999）年11月の県による候補地選定と同12月の名護市による代替施設受入れ表明の後、更なる経緯を経て、平成18（2006）年4月には名護市辺野古の沿岸部に埋立工法によりV型の2本の滑走路を建設するものとされ、これが現在の案となっている。

平成25（2013）年12月27日に仲井真知事は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てを承認したものの、その後の知事選挙において辺野古移設反対を掲げる翁長候補に敗れることとなった。翁長知事は、第三者委員会の検討の後承認手続に瑕疵があるとして平成27（2015）年10月13日に上記公有水面埋立承認を取り消したことから、複数の訴訟が国・県の間で係属する事態となったが、平成28（2016）年3月4日、訴訟を一本化し、最終的な司法判断が下された場合はそれに従い国と沖縄県双方が相互に協力し誠実に対応する旨の和解が成立した。その後、埋立承認取消処分の撤回を求め国土交通大臣が沖縄県に行った是正指示に関し総務省の国地方係争処理委員会から違法性の判断が示されないという、和解では想定されていない展開があり国がその違法確認を求める訴訟を福岡高裁那覇支部に提起した結果、同年9月16日、県が取消処分を取り消さないことを違法とする判決が出された。県はこれを不服として最高裁に上告したが、12月20日最高裁はこれを棄却し、県側の敗訴が確定したことで、新たな局面を迎えている。

また、平成25（2013）年の「統合計画」では、普天間飛行場の返還は最短で平成34（2022）年となっているが、普天間飛行場の危険性を考慮すると沖縄県が要望している「5年以内の運用停止」の実現に向けた取組も大きな課題となっている。

#### ウ 北部訓練場の一部返還

北部訓練場は、総面積約7,513haに及ぶ最大の米軍専用施設であるが、平成8（1996）年のSACO最終報告において、新たにヘリパッドの建設を行うことを条件に、過半の約3,987haを返還することとされた。しかし、ヘリパッドに囲まれる形となる東村高江地区の住宅周辺への基地機能の集約化、当初想定されなかった垂直離着陸型輸送機オスプレイの施設利用による騒音や墜落の危険性、自然環境の破壊への懸念等から周辺住民や市民団体などの根強い反対のため建設作業が中断したが、平成28（2016）年7月に再開し、同年12月22日に返還されている。県はオスプレイの配置など事情変更を踏まえた再度の環境アセスメントなどを要求しているが、政府は応じる姿勢を示していない。

#### エ 返還跡地利用

平成18（2006）年の「ロードマップ」で普天間飛行場より南の6施設の全面的又は部分的返還が合意され、県民人口の8割強が集中する本島中南部都市圏の1,000haを超える土地が返還されれば、県土構造の再編にもつながるインパクトとなると期待される。

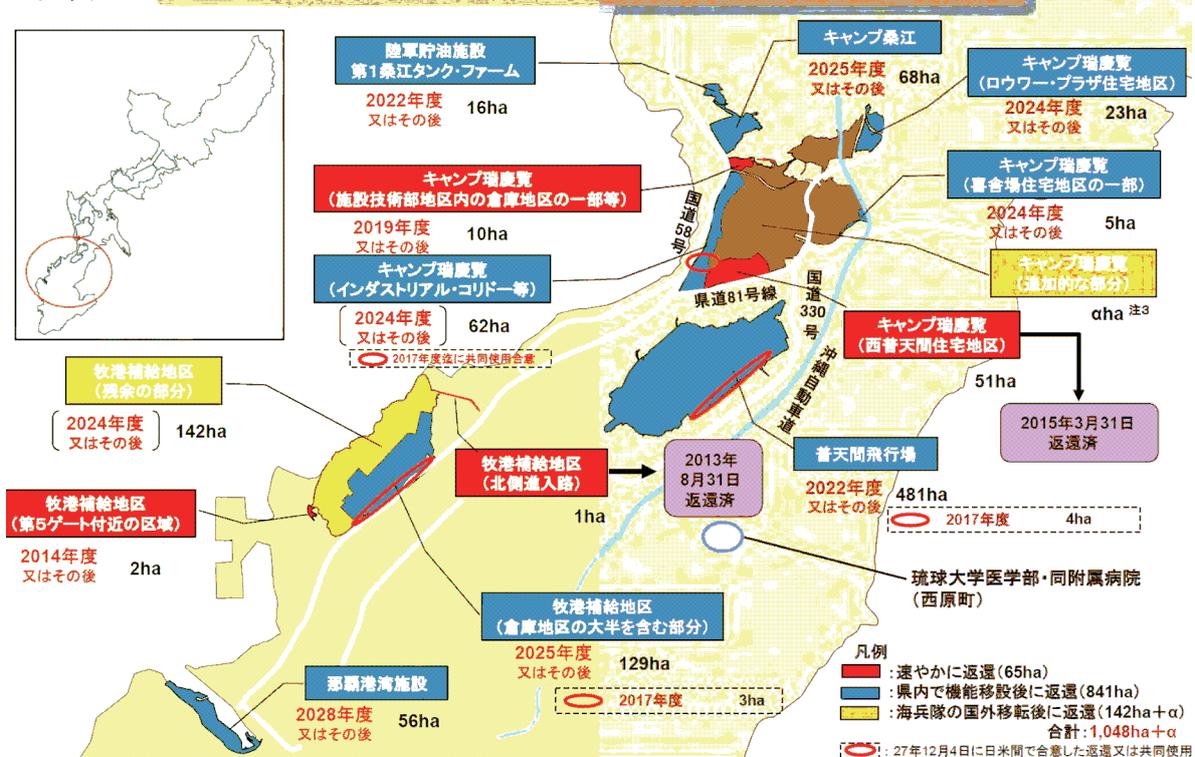
平成25（2013）年1月、沖縄県では、関係市町村、地主会等の協力の下「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想」を取りまとめ、都市圏を一体的に捉え、各跡地の特性を生かしつつ広域的な観点からの役割分担・連携した開発を進めることとしている。

軍用地における民有地の比率が高い等沖縄の特殊事情を踏まえ、「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）で

は、①返還後の計画的な開発整備に向けた公共用地の先行取得、②返還合意後の駐留軍用地への立入りのあっせんを国に義務づけ、③広域的な見地から拠点となる返還地の指定等、④返還後、土地所有者への引渡し前の国による土壌汚染・不発弾等の支障除去、⑤所有者の負担軽減のための給付金の支給などが定められている。

平成27（2015）年3月31日に返還された西普天間住宅地区跡地（51ha）は、跡地利用特措法制定後、嘉手納以南では初めてまとまった形で返還される土地であり、同跡地に琉球大学医学部及び同付属病院を移設し、国際医療拠点化する構想は、今後のモデルケースとしての期待が大きい。返還跡地利用推進のための交付金（「拠点返還地跡地利用交付金」：平成28（2016）年度10億円）も活用しつつ、国、県、市町村が連携して駐留軍用地の跡地利用の推進に取り組むことが求められる。

図表2 統合計画における嘉手納飛行場以南の土地の返還（平成27年12月現在）



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、及び海兵隊を日本国外の場所に転移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可能性がある。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。  
 注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。  
 注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。

※防衛省ホームページ資料を基に作成

（資料：第3回沖縄振興審議会会長・専門委員会合（平成28（2016）年10月13日）配布資料）

### オ 日米地位協定の在り方

日米地位協定<sup>16</sup>については、米軍が日本に駐留するに当たっての、基地の範囲、兵士やその家族の身分、犯罪への対応などについて定めるものである。米側に有利な規定が基地関連の諸問題を誘発するなどの指摘があるが、これまで一度も改定されていない。

こうした中、平成27（2015）年9月環境補足協定が締結されたが、原則返還の約7か

<sup>16</sup> 正式名称は「日米安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」

月前から立入りを認めるとする規定を米側が厳格に運用したことにより、これまで認められてきた文化財調査のための基地内への立入りが許可されない事態も生じている。

平成28（2016）年4月にうるま市で発生した女性暴行・殺害事件の犯人として米軍属が逮捕されたことを受け、同年7月5日に「軍属を含む日米地位協定上の地位を有する米国の人員に係る日米地位協定上の扱いの見直しに関する日米共同発表」が行われ、補足協定を締結する方向で調整が行われており<sup>17</sup>、環境補足協定の例も踏まえつつ実効性ある対策が求められる。

## カ オスプレイ

オスプレイについては、開発段階で多くの事故が発生し、危険性に加え、低周波の騒音やエンジンの熱等の問題も指摘されている。平成28（2016）年12月13日夜、名護市東方沖の浅瀬に「不時着」し、機体が大破するという重大事故が発生し、さらに同日、別のオスプレイが普天間飛行場に胴体着陸したことから、日本側の要請に応じ、米側は沖縄でのオスプレイの運用を停止したものの、僅か6日後の19日に運用を再開した。これに対し沖縄では、不信感や懸念が高まっている。

## 2. 北方問題

北方領土とは、北海道本島の北東洋上に連なる歯舞群島<sup>18</sup>、色丹島、国後島、択捉島の4つの島々であり、全体の総面積は千葉県と福岡県の間<sup>19</sup>の5,003km<sup>2</sup>である。四島は、1855年に日露間で平和的に国境を画定以来、一度も外国の領土となったことがない我が国固有の領土であるが、71年もの間、旧ソ連、ロシアによる法的根拠のない占拠が続いている。

北方領土周辺水域は古くから世界三大漁場の一つに数えられ、戦前の北方領土では水産業が盛んであり、1945年8月15日の時点で四島に合計17,291人<sup>19</sup>が暮らしていた。北方領土居住者はソ連軍が侵攻しロシア人が入植後も、1948年までは引き続き居住していたが、その後全員ソ連により強制的に北海道以南の日本に引き揚げさせられた。現在、歯舞群島には国境警備隊のみで住民はおらず、択捉島5,906人、国後島7,916人、色丹島3,006人<sup>20</sup>と、戦前の日本人と同程度の数のロシア人が居住している。

### （1）領土交渉等

#### ア これまでの主な経緯

幕末の1855年にロシア帝国との間で日露通好条約が結ばれ、19世紀半ばまでに形成されてきた国境線を法的に画定し、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島は日本領、ウルップ島以北の諸島はロシア領として平和裡に確定した。同条約で樺太は従前どおり両国の領土とされたが、その後、1875年の樺太千島交換条約により、樺太全島における日本の権利と引き換えに、ウルップ島から占守島までの諸島がロシアから日本に平和裡に譲

<sup>17</sup> 『琉球新報』（平28.10.7）

<sup>18</sup> 水晶島、秋勇留島、勇留島、志発島、多楽島、海馬島、貝殻島からなる群島。総面積は95km<sup>2</sup>。

<sup>19</sup> 千島歯舞諸島居住者連盟調べ。

<sup>20</sup> いずれもロシア連邦国家統計庁サハリン州局資料による。

渡された。なお、樺太については、日露戦争後の1905年9月のポーツマス条約でロシアは、北緯50度以南の部分をも日本に譲渡した。

その後、第2次世界大戦末期の1945年8月8日、ソ連は、当時明らかにされていなかった同年2月のヤルタ協定<sup>21</sup>に基づき、まだ有効であった中立条約を無視して日本に宣戦、千島列島と北方四島については、日本が8月14日にポツダム宣言<sup>22</sup>の受諾を表明した後の同月18日から遅くとも9月5日までに占領したとされる。1951年のサンフランシスコ講和会議における平和条約により、日本は樺太南部と千島列島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄したが、北方四島はここには含まれていない<sup>23</sup>。

サンフランシスコ平和条約にソ連は署名せず、同国との間では1955年6月から2国間での平和条約交渉が行われたが、領土問題での折り合いがつかず、1956年10月の「日ソ共同宣言」という形で国交を回復することになった。同宣言では、平和条約については継続して協議し、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とされた<sup>24</sup>。

日ソ共同宣言は、日本の国会、ソ連の最高会議の承認を受けて批准された法的拘束力を有する国際約束であるが、1960年の日米安全保障条約締結に際し、ソ連は一方的に歯

<sup>21</sup> 1945年2月11日のヤルタ協定（スターリン・ソ連共産党書記長、ルーズヴェルト米大統領及びチャーチル英首相署名）では、「二 1904年の日本国の背信的攻撃により侵害されたロシアの旧権利が次のとおり回復されること。（a）樺太の南部及びこれに隣接するすべての諸島がソヴィエト連邦に返還されること。」「三 千島列島がソヴィエト連邦に引き渡されること。」とされた。

<sup>22</sup> 1945年7月26日のポツダム宣言（米英中首脳署名。1945年8月8日ソ連も加入）では、「八 カイロ宣言の条項は履行せらるべく又日本国の主権は本州、北海道、九州及び四国並びに我等の決定する諸小島に局限せらるべし」とされた。ここで、1943年11月27日のカイロ宣言（ルーズヴェルト米大統領、蒋介石・中華民国大元帥及びチャーチル英首相が署名）は、領土拡張を求めないとする連合国の指導原則を明らかにした1941年8月の大西洋憲章（同年9月24日ソ連も同意に参加）を受けたもので、「自国の為になんらの利得をも欲求するものに非ず又領土拡張の何等の念をも有するものに非ず（中略）日本国は又暴力及貪欲に依り日本国の略取したる他の一切の地域より駆逐せらるべし」とするが、千島列島や北方四島は日本が「略取したる」地域ではない。

<sup>23</sup> 同条約で、「日本国は、千島列島並びに日本国が1905年9月5日のポーツマス条約の結果として主権を獲得した樺太の一部及びこれに近接する諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄することとなった（第2条（c））。ここで、「千島列島」の範囲は明示されていないが、会議の場で吉田全権は、歯舞群島、色丹島が日本本土の一部を構成するものであり、また国後、択捉も昔から日本の領土だった事実について注意喚起を行い我が国の立場を十分明らかにしたとされる。

北方四島の我が国への帰属を政府が明確に主張するようになったのは1956年頃であり、米国も、サンフランシスコ平和条約の起草国としての立場から、同年9月7日の日ソ交渉に対する米国覚書で、「択捉、国後両島は（北海道の一部たる歯舞群島及び色丹島とともに）常に固有の日本領土の一部をなしてきたものであり、かつ、正当に日本国の主権下にあるものとして認められなければならないものである」としている。また、北海道上空で米国の飛行機が撃墜された事件に際し米国政府がソ連政府に発した1957年5月23日の書簡では、ヤルタ協定などの「千島列島」という言葉が「従来常に日本本土の一部であったものであり従って正義上日本の主権下にあるものと認められるべき歯舞群島、色丹島又は国後島、択捉島を含んでもいなければ含む様に意図されもしなかったということを繰り返し言明する。」としている。

<sup>24</sup> 第9項において、「日本国及びソヴィエト社会主義共和国連邦は、両国間に正常な外交関係が回復された後、平和条約の締結に関する交渉を継続することに同意する。ソヴィエト社会主義共和国連邦は、日本国の要望にこたえかつ日本国の利益を考慮して、歯舞群島及び色丹島を日本国に引き渡すことに同意する。ただし、これらの諸島は、日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との間の平和条約が締結された後に現実に引き渡されるものとする。」とされた。

舞群島及び色丹島の返還の前提として、日本領土からの全外国軍隊の撤退を新たに条件に付加した。その後、ソ連は両国の領土問題は第2次世界大戦の結果解決済みとして問題の存在すら認めない時期が続いたが、平成3（1991）年4月のゴルバチョフ大統領の訪日の際の「日ソ共同声明」において、初めて文書の形で四島が平和条約において解決されるべき領土問題の対象であることが明らかされた<sup>25</sup>。

同年12月にソ連は崩壊したが、平成5（1993）年エリツィン・ロシア大統領の訪日の際に署名された「日露関係に関する東京宣言」（東京宣言）において、日本とソ連の間のすべての条約その他の国際約束が日本とロシアの間で引き続き適用されることが確認されるとともに、領土問題については、北方四島の帰属の問題と位置付けた上で、①歴史的・法的事実に立脚し、②両国の間で合意の上作成された諸文書及び③法と正義の原則を基礎として解決するとの明確な方針が示され、交渉の基盤が確立された。

平成9（1997）年の「クラスノヤルスク合意」では「東京宣言に基づき、2000年までに平和条約を締結するよう全力をつくす」とされたものの実現しなかったが、プーチン大統領自身が署名した平成13（2001）年の「イルクーツク声明」により、東京宣言に基づき取り組むことの再確認がなされた。その後、平成15（2003）年に「日露行動計画」の合意がなされた後は停滞した状況で推移した<sup>26</sup>。

しかし、北方領土問題解決に前向きな姿勢を示す<sup>27</sup>プーチン首相が平成24（2012）年5月に大統領に復帰した後状況が変化し、平成25（2013）年4月、安倍総理が日本の首相としては10年ぶりにロシアを公式訪問し、「日露パートナーシップの発展に関する共同声明」により、双方受け入れ可能な案を両国外務省に検討させることになった。そして、平成28（2016）年5月6日のロシア・ソチでの首脳会談において、安倍総理は、歴史的解釈、法的立場の違いの問題について停滞してきた交渉に突破口を開くため、未来志向の考えにたって、今までの発想にとらわれない「新しいアプローチ」で交渉を精力的に進めていくことを提案、両首脳は意見の一致を見た。また、安倍総理から8項目<sup>28</sup>の経済協力プランをプーチン大統領に示し、高い評価と同意を得た。

経済協力について、安倍総理は、第1次内閣当時も平成19（2007）年に「極東・東シ

<sup>25</sup> 第4項に、「歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島の帰属についての双方の立場を考慮しつつ領土画定の問題を含む」両国間の平和条約の話し合いが行われたこと、及び「平和条約が、領土問題を含む最終的な戦後処理の文書であるべきこと」の文言が入った。

<sup>26</sup> メドベージェフ大統領は平成22（2010）年11月ソ連・ロシアの指導者として初めて北方領土（国後島）を訪問し、メドベージェフ氏はその後も首相として、平成24（2012）年7月国後島、平成27（2015）年8月択捉島を訪問した。

<sup>27</sup> 平成24（2012）年3月の大統領選挙前に外国メディアとの懇談で、プーチン首相（当時）は、日露関係について、領土問題の解決に向けて、「我々は受け入れ可能な妥協を達成しなければならない。それは何か『引き分け』のようなものである」と述べた。しかし、同時に、1956年の日ソ共同宣言第9項については、「ソ連は平和条約署名後に日本に二島を引き渡すと記されており、日ソ間に領土的性質を有するその他の要求がそれ以上ないことを意味している。そこには、どのような条件で島々が引き渡されるのか、島々がどの国の主権の下に置かれるのかについては何も書かれていない」との厳しい見方を示していた。

<sup>28</sup> ①健康寿命の伸長、②快適・清潔で住みやすく、活動しやすい都市作り、③中小企業交流・協力の抜本的拡大、④エネルギー、⑤ロシアの産業多様化・生産性向上、⑥極東の産業振興・輸出基地化、⑦先端技術協力、⑧人的交流の抜本的拡大

ベリア地域における日ロ間協力強化に関するイニシアティブ」を提案するなど積極的な姿勢を示していたが、平成28（2016）年5月6日のロシア・ソチにおける首脳会談においてプーチン大統領に示した8項目の経済協力プランの具体化に向け、同年9月1日に「ロシア経済分野協力担当大臣」を新設、世耕経済産業大臣を任命し、ロシア側との調整を進めることとした。

## イ プーチン大統領の訪日と首脳会談

平成28（2016）年12月15日、16日にプーチン大統領が訪日し、両日にわたって首脳会談が行われた。なお、今回は「共同声明」や「共同宣言」はなく、「プレス向け声明」が発表された。

①平和条約締結問題については、平和条約問題を解決する両首脳自身の真摯な決意を表明するとともに、四島において共同経済活動を行うための特別な制度に関する協議の開始に合意した。北方四島の未来像を描き、その中から解決策を探し出す未来志向の発想の「新しいアプローチ」に基づき、平和条約締結交渉の枠の中で今後協議することとした。また、自由に墓参・故郷訪問を行いたいとの元島民<sup>29</sup>の切実な願いを叶えるため、人道上の理由に立脚し、あり得べき案を迅速に検討することで合意した。今後、平和条約に関する両国の立場を害さないとの共通認識の下で、漁業、海面養殖、観光、医療、環境その他の共同経済活動の条件、形態及び分野の諸問題など各経済分野に応じ、実施上の法的基盤の諸問題の検討が行われる。

共同記者会見では、両首脳とも平和条約締結の重要性を強調し、すぐに解決できるような容易な問題ではないとしつつも、双方受け入れ可能な解決策に向けての強い意欲を示した。しかし、条約締結の前提となる四島の帰属問題については、プーチン大統領は、1945年にソ連はサハリンだけでなく四島を含めて自国に戻したとしつつ、1956年の日ソ共同宣言をベースに話し合いに戻った旨の認識を示した上で、同宣言には二島の引渡し条件が書かれていないと指摘した。また、日本と米国との特別な関係性に対する懸念を示した。

北方四島における共同経済活動については、1990年代からロシアから働き掛けがあったが、日本政府はロシア側の管轄権に服する形での活動は日本の法的立場を害するとして消極的な姿勢を示してきた経緯がある。平成10（1998）年の「日本国とロシア連邦の間の創造的パートナーシップ構築に関するモスクワ宣言」に基づき、両国は共同経済活動委員会を立ち上げ検討を行ったものの、日本の主権の問題を解決できず実現に至っていない。今回の「特別な制度」についても、安倍総理が「ロシア法でも日本法でもないルール」とするのに対し、ロシア側は、あくまでロシア法だけの下で行われると発言したとの報道もあり<sup>30</sup>、両国の認識に隔たりがある中での活動は却ってロシアの実効支配を固定化する危険性もあることを踏まえつつ、緻密な制度設計が求められる<sup>31</sup>。

安倍総理は、「特別な制度」の下での共同経済活動が平和条約交渉に向けた第一歩と

<sup>29</sup> 平成28（2016）年3月末現在、6,312人が存命で、平均年齢は81.3歳

<sup>30</sup> 12月15日にウシャコフ大統領補佐官が記者に発言（『日本経済新聞』（平28.12.17））。

<sup>31</sup> 『日本経済新聞』社説（平28.12.17）

なるとの認識で両首脳が一致しているとし、一方のプーチン大統領は、安倍総理の提案が平和条約交渉の継続に良い環境を整えるとして評価しているが、これがどのように領土問題解決に向けての具体的な展望は示されておらず、今後の交渉の動向が注目される。

また、高齢化が進む元島民による北方墓参<sup>32</sup>の利便に資するよう、現在1か所（国後島の古釜布沖）しかない一時的通過点の追加的な設置や手続きの簡素化等の検討を進めるとの合意がなされた。

北方墓参と自由訪問<sup>33</sup>は人道的観点から重要な機能を果たしてきている。ビザなしでの渡航については、近年ロシア側の対応が厳しさを増しており、より簡素化した自由な人の往来の在り方に向けた取組が求められている。

②安全保障について、安倍総理から、アジア太平洋地域の安全保障環境が一層厳しさを増す中で、日露両国が相互に安全保障上の関心事項につき率直な意見交換を行うことが重要である旨発言し、両首脳は、両国の安全保障会議間の対話や防衛交流が行われていることを歓迎し、今後もこれらの対話や交流を継続することで一致した。

共同記者会見でプーチン大統領からは、オホーツク海から太平洋への出入り口として国後水道の軍事的重要性が高く、北方領土返還については、日米安保条約の適用の可能性などの安全保障上の重大な懸念がある旨の認識が示された。

③経済について、両首脳は、8項目の協力プランの具体化の進展を確認し、今後更にプランの具体化を推進することで一致した<sup>34</sup>。また、租税条約改正の交渉開始で一致したことを確認し、日露経済発展の基盤整備を更に進めていくことで一致した。さらに、ロシア産の加熱処理済みの牛肉、豚肉等の日本向け輸出の解禁で一致した。

共同記者会見で、プーチン大統領は、経済関係の改善の重要性の認識を示しつつも、クリミア併合後欧米主導で行われている対露経済制裁に日本が加わっている影響に言及しつつ、経済協力プランについては、平和条約締結への「雰囲気づくり」であり、信頼醸成や日露関係全般の拡大が重要であるとの認識を示した。

ロシアへの投資には様々なリスクも指摘される中、政府主導で進められる経済協力の在り方については懸念も多く、更なる投資環境の整備が求められる一方、領土交渉の進展が相応に進んでいる状況が見えない中で、経済協力だけが進んでいくようであれば、国民の理解を得るのは難しく、政府の慎重な取組と国民への丁寧な説明が求められる。

## ウ 北方領土返還運動

北方領土返還要求運動は、根室を発祥の地としてその後全国に広がり<sup>35</sup>、民間の団体である千島歯舞諸島居住者連盟、北方領土復帰期成同盟（四島交流北海道推進委員会）、

<sup>32</sup> 1964年に開始し一時中断後1986年から再開された元島民等による四島にある親族の墓地への訪問

<sup>33</sup> 平成11（1999）年から実施されている元島民及びその家族による四島への最大限に簡易化された訪問

<sup>34</sup> 8項目の経済協力プランについて、政府間で12件、民間で68件、民間の合意案件の投融資の規模で3,000億円に上る合計80件に関する成果文書がまとめられた。

<sup>35</sup> 1945年12月1日に当時の安藤石典根室町長がGHQのマッカーサー元帥に「歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島は、古くから日本の領土であり、地理的にも歴史的にも北海道に附属するこれら小諸島を米軍の保証占領下に置かれ、住民が安心して生業につくことのできるようにしてほしい」旨の陳情を取りまとめたのが始まりとされる。

北方領土返還要求運動連絡協議会、北方領土返還要求運動県民会議などや北海道を始め自治体を中心となり国会への請願を行うなど官民一体として展開され、政府も、関係団体との連携の下、イベントの開催や様々な媒体を通じた広報活動等国民世論の更なる結集のための活動を行っている。

領土交渉を支えるのは世論であるが、北方領土問題が長期化し、運動の中心を担ってきた元島民の高齢化が進んでおり、特に運動を引き継いでいく若い世代を中心に国民の関心を高める取組をいかに進めていくかが課題である。

## エ 四島交流

ソ連は1980年代頃から北方四島への外国人の入域を認める政策を採り始めたが、平成元（1989）年から政府は、閣議了解により同地への入域を行わないよう国民に要請しており、北方四島への渡航の枠組みとしては、前述の北方墓参、自由訪問のほか、北方四島交流事業（いわゆるビザなし交流）がある。

四島交流については、平成4（1992）年以来、領土問題解決までの間、日本国民と北方四島に居住するロシア人との相互理解の増進を図り、領土問題の解決に寄与することを目的に行われている。平成25（2013）年には、事業の実施体制、参加者の選考、プログラムの見直しが行われたが、平成28（2016）年5月には、全ての事業を共催化・一体的に運用するのではなく、性格に応じ効果的に実施する等更なる見直しが行われている。

## （2）北方領土隣接地域の振興

北方領土隣接地域<sup>36</sup>については、戦前北方四島と同一の経済圏を形成し、四島海域での漁業等により発展した経緯があるが、北方領土問題が未解決であるために地域社会としての望ましい発展が著しく阻害されている。こうした特殊事情を踏まえ、「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）に基づき、国が定める基本方針の下で北海道が「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」を作成し（国土交通大臣同意）、これに基づき公共事業の補助率のかさ上げ措置、「北方領土隣接地域振興等基金」（北方基金）（積立額：100億円）の運用益を活用した市・町が実施する事業の一部経費補助等が実施されている。また、「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、元島民、旧漁業権者等に対し必要な資金を低利で融資する事業が行われている。

### ア 地域振興の在り方

北方領土に対するロシアの投資が活発化するのとは対照的に北方領土隣接地域の経済は疲弊し、人口減少も進んでおり、水産業に閉塞感も漂う中で隣接地域振興に向けた打開策が求められる。こうした中、平成28（2016）年11月に内閣府において、「北方領土隣接地域への訪問客拡大に向けた振興方策の検討会議」を立ち上げており、同年度内を目途に報告書がまとめられる予定となっている。

北方基金の運用益については、近年は低金利の影響で著しく減少しており、北海道の

<sup>36</sup> 根室市、別海町、中標津町、標津町、羅臼町の1市4町

試算では平成29（2017）年度には9,800万円程度まで落ち込むとされるなど、基金の積立て増の必要性が指摘されている。

### イ 北方領土周辺海域の操業

水産業は現在も北方領土隣接地域の基幹産業の一つであり、ロシアとの間で、政府間・民間で「日ソ地先沖合協定」、「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協定」、「貝殻島昆布操業民間協定」を結び、ロシアに漁業協力金等を支払い、定められた漁獲割当量等の範囲内で操業を行っている。

平成27（2015）年に200海里内でのさけ・ます流し網漁を禁止するロシアの国内法が成立し、平成28（2016）年1月から施行され、隣接地域等の経済への深刻な影響が懸念される。政府は、代替漁法・漁業への転換を支援するなどの対策を進めているが、同年7月に水産庁の委託事業として実施された曳き網漁による試験操業では、1日当たりの漁獲量が流し網漁の15%程度にとどまる結果となっており<sup>37</sup>、更なる対策が求められる。

## 3. おわりに

沖縄・北方問題は共に我が国の外交・内政に関する重要な問題であるが、第2次世界大戦を端緒としており、東西冷戦、冷戦後の情勢変化の中で、我が国の政策も、同盟国である米国を中心に、ソ連・ロシア、中国などの動向から大きな影響を受けてきた。冷戦終結から四半世紀が経過し、世界情勢が新たな段階を迎え、各国の政策の動向が不透明感を増す中で、我が国の対応には難しい舵取りが求められるが、引き続き、関係自治体や関係団体との調整や連携を図りつつ、政府の両問題への粘り強い取組が求められる。

(なかにし わたる)

---

<sup>37</sup> 第192回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会（平28.12.12）