

沖縄・北方問題の現状と課題

中西 渉

(第一特別調査室)

《要旨》

沖縄振興については、好調な経済は維持されているが、自立型経済確立に向けて、観光やIT産業に続くリーディング産業としての物流関連産業の振興、賃金水準の引上げ、若年層の雇用確保、人材育成、子どもの貧困、離島振興などが引き続き課題となる。

基地問題については、最大の課題である普天間飛行場の辺野古への移設問題をめぐり裁判が続く中、軟弱地盤問題への対応の在り方が焦点となるほか、騒音、汚染、事件・事故など基地に派生する問題も依然深刻である。

北方問題については、日ソ共同宣言を基礎とした日露交渉、北方領土での共同経済活動、高齢化が進む元島民の支援、返還運動の若い世代への継承などが課題となっている。

1. 沖縄振興

先の大戦で、沖縄では地上戦が展開され県民の約4分の1が犠牲になり、その後27年間も米国の施政権下に置かれ、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年を期限とする沖縄振興（開発）特別措置法¹（以下「沖振法」という。）の延長等を重ねつつ、自らの責務として沖縄振興に取り組んでいる。

一方、アジアの主要都市に4時間以内の位置、亜熱帯性の温暖な気候、独特の文化、豊かな自然などの人を惹きつける魅力、日本一高い出生率など沖縄の優位性に着目し、沖縄振興は日本経済再生の国家戦略の一つにも位置付けられているが、遠隔性による移動や輸

¹ 本土復帰前の1971年に制定された「沖縄振興開発特別措置法」は2回延長された後、平成14(2002)年3月に失効した。「沖縄振興特別措置法」は同年4月から施行され、その後1回延長されている。

送の高コスト、台風の常襲地域、生活必需品の多くを輸入や移入に依存するなど、不利な面を克服し潜在力を顕在化することが大きな課題となっている。

（１）沖縄振興の枠組み

必置の内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策担当）、内閣府沖縄担当部局、沖縄総合事務局、沖縄振興開発金融公庫、沖縄振興審議会、沖縄政策協議会が置かれ、沖縄振興計画、予算の一括計上²、国による直轄事業、高率補助金制度、沖縄独自の特区・地域制度、税制などが展開されている。

（２）沖縄振興計画

沖縄復帰の1972年以来10年ごとに沖縄振興計画が策定されている。第3次計画までは本土との格差是正や自立発展の基礎条件の整備に主眼が置かれていたが、第4次計画からは民間主導の自立型経済の構築を目指すものとなった。

現行の第5次計画（「沖縄21世紀ビジョン基本計画」、計画期間は平成24（2012）年度から令和3（2021）年度まで）は、沖縄の自主性を最大限尊重しつつ、沖縄の潜在力を存分に引き出すことが可能となるよう、国は基本方針のみを定め、県が初めて主体となって策定したものであり、「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る自立的・持続的発展を目指し、様々な施策が掲げられている。

（３）沖縄振興予算

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）年度までの沖縄振興予算について、毎年3,000億円台を確保する旨発言した上で、翌25日に仲井眞知事に約束し³、平成26（2014）年度の3,501億円をピークに減額されてきているものの、令和2（2020）年度も昨年度と同じ3,010億円が措置されている⁴。

沖縄振興と基地問題との関係について、政府は、知事の政治的姿勢と予算は無関係としつつ、沖縄の発展のため、特に基地負担の軽減を始めとする基地問題への対応と振興策の推進を総合的に取り組むべき重要な政策課題と位置付けており、両方の課題を全体として総合的に取り組むべきという意味においてリンクしているとしている⁵。

² 沖縄振興のための国の予算については、各省庁で執行されるものも内閣府沖縄担当部局に一括して計上され、他県の場合とは異なり、全体額が目に見える形になっている。

³ 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については、翁長知事の意向により、平成27（2015）年3月、県は基本方針を転換し、導入の検討を行わないこととした。

⁴ 沖縄振興予算については、武元英輝「令和2年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No.420（令2.2）参照。

⁵ 第196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2号7頁（平30.3.22）

（４）沖縄振興一括交付金

本土からの遠隔性や社会経済情勢等の違いも大きい沖縄の実情を踏まえ、よりの確かつ効果的な施策の展開を図るため、沖縄県が自主的な選択に基づき実施できるよう、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のが沖縄振興一括交付金（「沖縄振興特別推進交付金」（ソフト交付金）、「沖縄振興公共投資交付金」（ハード交付金））である。中でも、ソフト交付金は、予め事業内容の定めがなく、従来の補助金では対応できなかったような分野でも活用され効果を上げているとして、沖縄県側で特に評価が高い。しかし、平成27（2015）年度以降一括交付金の減額が進む一方、国は主にソフト交付金を補完するものとして令和元(2019)年度に「沖縄振興特定事業推進費」を新設している。これは一括交付金とは異なり県を介さずに国が直接市町村等に交付し、機動的に対応し効果を上げようとするものであるが、県の裁量を狭めるとの指摘もなされている⁶。

（５）振興の現状と課題

沖縄経済は好調を維持し、一人当たり県民所得も、依然全国の7割程度ではあるが、平成30（2018）年度は対前年度5.6%増の227.3万円と過去最高を記録した。一方、観光業の伸びなどにより、いわゆる基地経済の比重もかつてより大きく低下したが、民間主導の自立型経済の構築は未だ道半ばであり、様々な産業の振興とともに、県民の給与や労働条件の底上げなど、豊かさを実感できるようにしていくことが課題となっている。

ア 産業の振興

沖縄の産業構造は、全国に比べ第2次産業（特に製造業）のウェイトが小さく、第3次産業、中でもサービス業と政府サービス生産者のウェイトが大きいのが特徴である。

観光・リゾート産業はリーディング産業として県経済を牽引しており、入域観光客数は6年連続で過去最高を更新し、平成30（2018）年度は1,000万4,300人と初めて1,000万人を突破した⁷。滞在日数や消費額の拡大のための高付加価値化や国際化を通じた国際的なブランド力向上のほか、東海岸地区の振興、季節による繁閑差の縮小なども課題であり、MICE⁸やテレワークなど新たな需要への対応も注目される。県では、中城湾港マリンタウン地区（与那原町、西原町）に大型MICE施設の建設を目指しているが、採算性などを疑問視する内閣府から一括交付金の充当が認められず、官民連携による建設が検討されている。

令和元（2019）年10月31日未明、沖縄の象徴とも言える首里城で火災が発生し、正殿を含む7棟が全焼し収蔵文化財にも被害が出た。先の大戦で焼失し、復帰20年の平成4（1992）年に正殿が復元され、平成31（2019）年2月までに他の全工事が完了した矢先であった。早期の再建に向け、資材の確保等の問題も指摘されるが、国が主体となり、沖縄の意見を十分に取り入れ、再建過程の可視化等もしつつ取り組むとされている。

⁶ 藤生将治「沖縄振興一括交付金の現状と論点」『立法と調査』No.417（令和.11）参照。

⁷ 県は当初999.9万人（前年度比41.9万人、4.4%増）と発表していたが、再集計の結果標記の数字となった。

⁸ 企業等の会議（Meeting）、企業等の行う報奨・研修旅行（Incentive Travel）、国際機関・団体、学会等が行う国際会議（Convention）、展示会・見本市、イベント（Exhibition/Event）の頭文字のこと。

I T産業は、観光に次ぐリーディング産業として着実に成長してきている。依然として下請的な業務やコールセンターなどの雇用集約型が多く、コンテンツ制作などの付加価値の高い業種の更なる集積、沖縄振興に向けたI Tの活用促進も課題となっている。

物流関連産業は、沖縄の地理的な優位性を最大限生かせる産業として振興が図られており、国内やアジアの主要都市を結ぶ「ANA沖縄貨物ハブ」が運用を開始した平成21（2009）年10月以後は、24時間運用体制を持つ那覇空港の物流拠点としての機能が飛躍的に向上している。ただ、国際貨物の取扱量は平成28（2016）年をピークに減少しているほか、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。今後は特に沖縄発で輸出・移出される物品を増やすため、那覇空港や那覇港などの周辺地域にEコマース、リペアセンターなどの物流産業や電気・電子部品や医薬品・健康食品などの高付加価値型の製造業といった「物流拠点産業」の集積を進めているほか、那覇空港内に建設された航空機の整備施設を中心とした「航空機産業のクラスター」の形成にも期待がかかる。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もある一方、近年は台湾などとの経済交流の活発化も見られ、沖縄ならではの製造業の振興が期待される。

また、沖縄伝統酒である泡盛は14年連続で生産が減少し、対策が急務になっており、令和元（2019）年度から内閣府、J A等の主導による原料の長粒種米を県産化（現在はタイ産が主流）しブランド力を高め、輸出促進に繋げていく取組の効果が注目される。

イ 社会資本整備

これまでの取組で道路、農業基盤施設、空港、港湾、ダム、都市公園などのインフラ整備の遅れはかなり解消したが、島しょ県である沖縄の更なる発展には空港や港湾を始め、県内外を結ぶ人や物の交通ネットワークの強化等のインフラ投資が求められる。

那覇空港については、航空需要の増加を踏まえ建設が進められてきた第2滑走路が令和2（2020）年3月26日から供用を開始することで同空港の発着回数も24万回まで向上するとされる⁹。また、同空港は自衛隊との共用であり、これまで大事故につながりかねない重大インシデントも発生しており十分な対策が求められる。

港湾については、クルーズ船寄港回数が平成28（2016）年から連続して都道府県別で最多となるなど近年急速に増大する中、大型のクルーズ船にも対応できる港の整備が進められている。県では、那覇港を中心に大型ターミナル、税関施設などの整備を進め、東アジアのクルーズ観光の拠点化を目指したいとしている。

沖縄に上陸後の二次交通の充実・確保も喫緊の課題であり、全国で唯一通常の鉄道がない県である沖縄では公共交通機関の利用が少なく¹⁰、車中心の社会となっており、特に沖縄本島では、都市部を中心に全国でも最悪レベルの渋滞が発生しており、更なる道路の整備が課題となっている。同時に、気候変動対策や高齢化への対応の観点から、公共交通の比重の増加も大きな課題であり、バスレーンによるバスの定時性向上による利

⁹ 国土交通省によると、第2滑走路完成後の処理能力（円滑に離着陸の処理ができる発着回数）は18.5万回と、現在の実際の発着回数の1.11倍程度にとどまるとされていた。

¹⁰ 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。

用促進などのほか、市民の足として定着してきたモノレール（「ゆいレール」）の3両編成化のため国はハード交付金による8割補助などで支援を行うこととしている。一方、従来から県が敷設したいとしている鉄軌道については、平成31（2019）年3月に県の有識者委員会から推奨ルート¹¹に関する答申が出されており、内閣府も別のルート案について平成24（2012）年から調査を行っているが、採算性の確保が課題とされる。

ウ OIST

沖縄科学技術大学院大学（OIST）¹²は、平成21（2009）年7月に公布された「沖縄科学技術大学院大学学園法」に基づき、沖縄の自立的発展と世界の科学技術の向上を目的に設立され、施設の整備や人件費等に対する国の財政支援が続けられている。平成26（2014）年9月の開学から5年で既に英国の『ネイチャー』によるランキング¹³で日本最高の世界第9位となるなど目覚ましい研究実績を残しており、今後はOIST発のベンチャーと沖縄企業の連携など沖縄振興への展開が大きな課題である。

エ 北部振興

本島北部地域は「やんばる」といわれる美しい森林が広がり、観光の魅力も豊かであるが、山がちで過疎化や高齢化が進み、所得水準も低く、効果的な振興策が求められている。インフラの整備のほか、観光やITなどの産業の振興、教育、医療・介護や福祉、特に医療の確保に向けた対策は喫緊の課題となっている。

オ 離島振興

沖縄には37の有人離島があり、約13万人が暮らしている。多くは人口1,000人に満たない小規模離島であり、遠隔性、散在性、狭小性等による、移動・輸送、行政サービス、医療・福祉・教育など様々な面で本島との格差が存在し、「島ちゃび（離島苦）」を生んでいる。内閣府や沖縄県などの連携の下、医師の確保や水道施設、廃棄物処理施設、更には情報格差解消に向けた海底ケーブルの整備など、基礎的な生活条件の整備が進められるとともに、一括交付金も活用しつつ、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。内閣府は、離島市町村による持続可能な地域社会の形成に向けた先導的な取組を支援しているほか、教育の機会均等を図るため、ICTによる通信教育を活用した取組も進められている。

カ 雇用・人材育成

完全失業率は低下を続け、有効求人倍率は1を超える状況が続いており、賃金水準も全国より高い伸びを示しているが、依然県民一人当たりの所得水準は全国の7割程度で

¹¹ 那覇市から、浦添市、宜野湾市、北谷町、沖縄市、うるま市、恩納村を通して名護市に至る「C派生案」と呼ばれていたルート。

¹² 平成26（2014）年9月開学。5年一貫制の博士課程（単一の研究科・専攻）のみ設置。教員を含め約60の国・地域から509名（うち外国人288名）が先端的・学際的な研究に従事している。研究分野は①物理学、②化学、③神経科学、④海洋科学、⑤環境・生態学、⑥数学・計算科学、⑦分子・細胞・発生生物学の7分野（令元.5現在）。

¹³ 質の高い論文数で世界の研究機関をランキングするNature Index年間ランキングに新たに加えられた、機関の規模で正規化した「正規化ランキング」。ここでは、各機関の論文発表数ではなく、自然科学分野の論文数に占める質の高い論文の割合を算出している。

最低レベルのままであり、賃金の全体的な底上げが課題となっている。

また、若年者の失業率が高く、背景の一つに労働需給のミスマッチが指摘され、職業教育など人材育成策の強化も課題である。内閣府では、専門学校への進学者が比較的多い沖縄の実情を踏まえ、平成30（2018）年度から、非課税世帯の学生を対象に主として観光や情報通信分野の専門学校に進学する者に対する沖縄独自の給付型奨学金制度も導入している。また、待機児童も多く、その解消は大きな課題となっているが、保育士の不足等により、県は達成時期を令和3（2021）年度末まで2年延期することになっている。

キ 子どもの貧困

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倍の2.7%（全国1位）、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2.2倍の29.9%に及んでいる¹⁴。①行政の支援が子どもに行き届いていない、②日中にとどまらず夜間も子どもの居場所がない、③貧困家庭の親が経済的自立をするための雇用の場が少ないなど沖縄特有の問題として指摘される問題を解消し、世代を越えた「貧困の連鎖」を断ち切っていくことが大きな課題となっている。

内閣府は、平成28（2016）年度から現行計画期間が終了する令和3（2021）年度までを子どもの貧困の問題についての「集中対策期間」とし、施策としては、①寄り添い型支援を行う支援員の配置及び安心して過ごせる居場所の確保、②経済的自立に向けた親の就労支援を主な内容としているが、「沖縄子供の貧困緊急対策事業アンケート」も実施しつつ、高校生のキャリア相談や若年妊産婦支援など新たに明らかになった課題や、引き続きテコ入れが必要な離島における居場所づくりにも取り組んでいる。

2. 基地問題

国土面積のわずか0.6%の沖縄に平成31（2019）年3月末時点で米軍専用施設・区域が31、面積で約18,494ha、全国の米軍専用施設・区域の70.27%が集中し、県土面積の8.11%に及んでいる。米軍基地の集中は土地利用やまちづくりに対する制約になっているほか、米軍人・軍属等による事件・事故、騒音、環境被害など、沖縄県民の生活に様々な影響を与えており、国の安全保障の確保と沖縄の負担軽減が国政上の大きな課題となっている。

（1）米軍基地整理・縮小

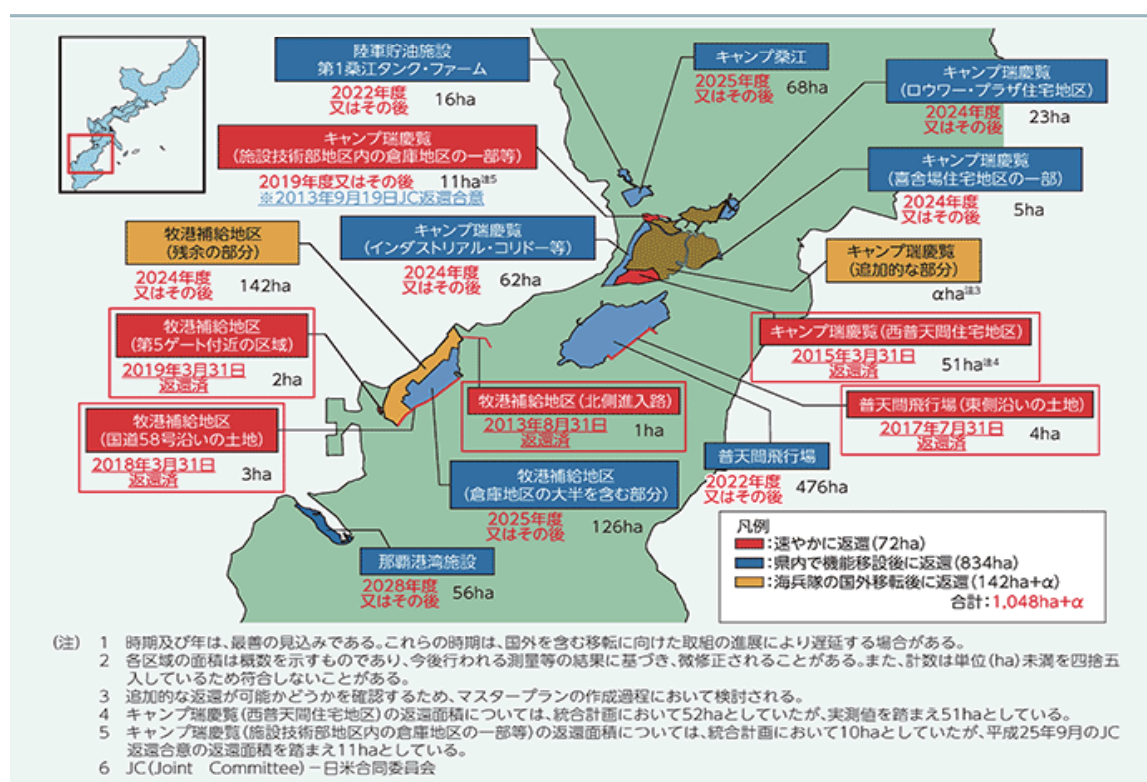
平成7（1995）年9月の海兵隊員による少女暴行事件を契機に沖縄県民の激しい怒りに直面した日米両政府は、「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）を設置、平成8（1996）年12月のSACO最終報告書で、沖縄の負担軽減のため、普天間飛行場を始め11施設、約5,002haの土地返還、訓練方法等の調整、騒音軽減、日米地位協定の運用改善などに基づき、基地の整理・統合・縮小等を推進していくこととした。

その後、平成18（2006）年5月には、冷戦後の安全保障環境の変化を踏まえた世界規模

¹⁴ 内閣府沖縄振興局「沖縄の子供の貧困に関する現状と取組」（平29.9）

での米軍再編の一環として、日米安全保障協議委員会（2+2）¹⁵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¹⁶、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全体的なパッケージの中で相互に結び付いたものとして進めることとなった。

図表 1 嘉手納飛行場以南の土地の返還



(出所) 防衛省『令和元年版防衛白書』

（２）跡地利用の推進

嘉手納飛行場以南の6施設の土地(1,000ha)は、県民人口の8割強が住む本島中南部の貴重な空間であるが、沖縄の特殊事情から民有地の割合が多い。平成24(2012)年4月に施行された「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

¹⁵ 日本側は外務大臣と防衛大臣、米国側は国務長官と国防長官で構成。

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。

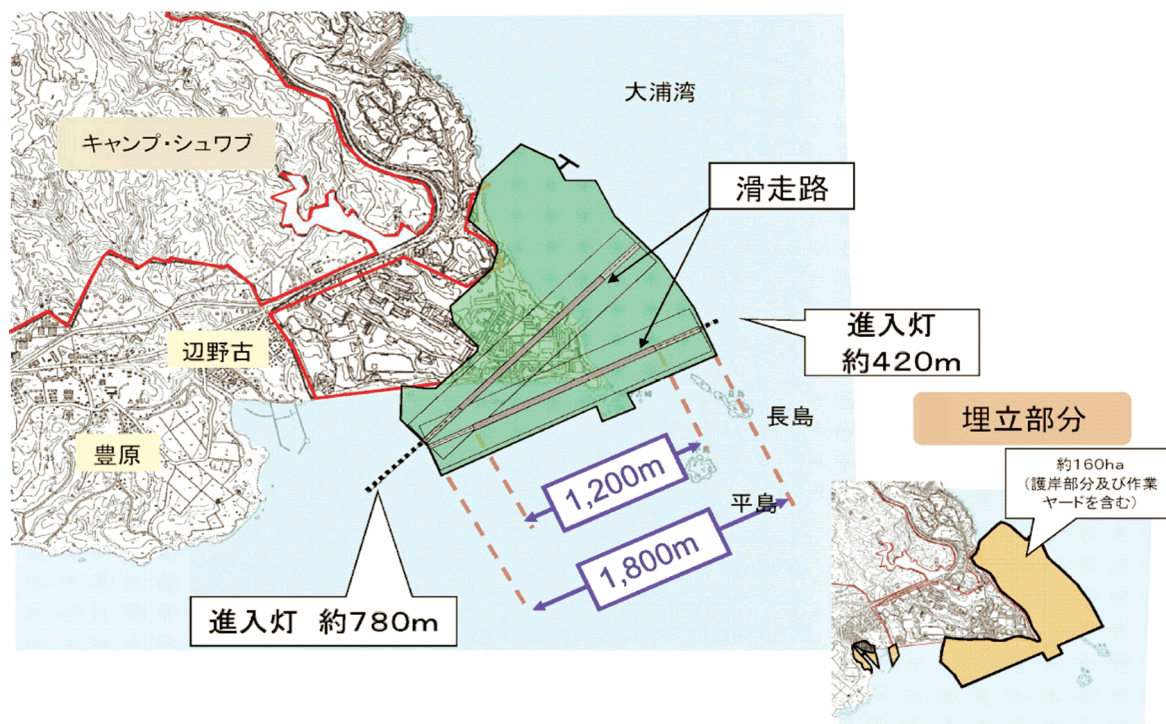
措置法」(跡地利用特措法)は、旧返還特措法(「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」)を旧沖振法の跡地に関する規定を統合した上で拡充し、題名を改めたもので、①公共用地の先行取得、②駐留軍用地内立入りの国のあつせん、③土壤汚染・不発弾等の支障除去措置、④所有者への給付金等が定められている。

平成27(2015)年3月末に返還された米軍の西普天間住宅地区(51ha)は跡地利用特措法制定後初めて返還されたまとまった土地であり、跡地利用のモデルケースとして期待されている。琉球大学医学部及び同附属病院を移設し、国際性と離島の特性を踏まえた沖縄健康医療拠点の形成に向け、令和2(2020)年度からは本格的な建設工事が着手される。

(3) 普天間飛行場移設問題

普天間飛行場は、宜野湾市の中心部に所在する米軍海兵隊の航空基地であり、騒音や事故などの高い危険性等を踏まえ、平成8(1996)年4月12日の日米合意により、代替施設が運用可能になった後に返還されるとされた。移設場所については、SACO最終報告では「沖縄本島の東方沖」とされたが、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を経て、平成18(2006)年5月のロードマップでは名護市辺野古の沿岸部を埋め立て滑走路をV型に配置した形で平成26(2014)年までに完成させることが目標とされた。

図表2 辺野古の埋立て



(出所)「普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会」第1回配付資料

代替施設建設のための公有水面埋立については、平成25(2013)年12月27日に仲井眞知事によって承認されたが、その後辺野古移設反対を掲げる翁長知事、玉城知事の下、当該

承認の取消し（撤回）に踏み切った県と辺野古移設を唯一の解決策とする国の対立は訴訟にも発展する中、国は平成27（2015）年10月29日以降本体工事を開始し、平成30（2018）年12月14日以降本格的な土砂投入による埋立てを進めている。国と県の間で現在2つの訴訟が係属中であるほか、軟弱地盤対策の技術的な課題に加え、今後設計等の変更に関して防衛省が行う申請に県がどう対応するかも不透明である。

なお、返還の8つの条件¹⁷のうち、「普天間飛行場代替施設では確保されない長い滑走路を用いた活動のための緊急時における民間施設の使用の改善」について、政府は、武力攻撃等における特定公共施設等の利用に関する法律などで必要な法的枠組みは既に整っているとしている¹⁸。

ア 公有水面埋立許可の取消しをめぐる訴訟を中心とした動き

平成26（2014）年の知事選挙で辺野古移設反対を掲げ、現職の仲井眞氏を破り当選した翁長知事は、第三者委員会による検討の後、平成27（2015）年10月13日、承認手続きに瑕疵があるとして上記公有水面埋立承認を取り消した。これに対し、国は、知事に代わり当該取消しを取り消すことを求め代執行訴訟を提起する一方、県も、沖縄防衛局が国土交通大臣に行政不服審査を行い取消しの執行停止が認められたことをめぐり、当該執行停止決定の取消しを求める抗告訴訟と、同決定の違法性に関する県の審査請求が国地方係争処理委員会で却下されたことを受けた不服訴訟を提起する展開となり、平成28（2016）年3月4日に一旦和解がなされた。国は、改めて是正指示を行った後、新たな訴訟を提起し、12月20日の最高裁判決で、県が取消処分を取り消さないことを違法とする旨の判決が確定した。このため知事は当該許可の取消しを取り消した。

イ 岩礁破碎許可をめぐる訴訟を中心とした動き

漁業調整規則による岩礁破碎許可が平成29（2017）年3月末に期限切れになるとして改めて許可申請するよう県が国に求めた問題をめぐり県から訴訟が提起されたが、平成30（2018）年3月13日、那覇地裁は、自治体は条例や規則に従わせるために訴訟を起こせないとの最高裁判例を引用し訴えを却下し、12月5日に福岡高裁那覇支部も同様の判断をし、翌平成31（2019）年3月の総理との会談も踏まえ、県は上告を取り下げた。

ウ 公有水面埋立許可の撤回をめぐる訴訟を中心とした動き

平成29（2017）年4月から国は護岸工事を進め、一方県は、8月31日、①埋立て予定地の軟弱地盤の存在が明らかになった、②サンゴの保全などの環境対策が十分でない、③県との十分な話し合いがなく工事が進められているなどを理由に埋立承認を撤回した。

¹⁷ 平成25（2013）年4月の日米両政府が合意した「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」では、普天間飛行場の返還条件として、①海兵隊飛行場関連施設等のキャンプ・シュワブへの移設、②海兵隊の航空部隊・司令部機能及び関連施設のキャンプ・シュワブへの移設、③普天間飛行場の能力の代替に関連する、航空自衛隊新田原基地及び築城基地の緊急時の使用のための施設整備は、必要に応じ、実施、④普天間飛行場代替施設では確保されない長い滑走路を用いた活動のための緊急時における民間施設の使用の改善、⑤地元住民の生活の質を損じかねない交通渋滞及び関連する諸問題の発生の回避、⑥隣接する水域の必要な調整の実施、⑦施設の完全な運用上の能力の取得、⑧KC-130飛行隊による岩国飛行場の本拠地化、が掲げられている。なお、このうち⑧については既に実現している。

¹⁸ 第198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7頁（平31.3.19）

8月の翁長知事の急逝を受け行われた9月30日の知事選挙でも、辺野古への移設阻止を掲げる玉城前衆議院議員が当選し、国は、沖縄防衛局長から国土交通大臣に対し、県の処分に対する不服審査請求と裁決までの間の執行停止の申立てを行い、10月30日、同大臣は、執行停止を決定した。11月29日、県は、①「固有の資格」¹⁹で公有水面埋立承認取消（撤回）を受けた沖縄防衛局は行政不服審査法に基づいて執行停止の申立てを行うことができない、②内閣の一員として辺野古新基地建設を行う立場の国土交通大臣は申立てに係る判断をなし得る地位になく、当該執行停止は違法な国の関与に当たるとして国地方係争処理委員会に審査請求を行ったが、同委員会の審査対象となる「国の関与」に当たらないとして平成31（2019）年2月18日に却下された。

同月24日の「辺野古新基地建設の賛否を問う県民投票条例」に基づく県民投票は埋立て反対の票が72.74%となり²⁰、知事は安倍総理にそれを伝え、新基地建設中止・移設断念、日米両政府と県の三者協議の必要性を訴えたが、両者の溝が埋まることはなかった。3月22日、県は、国地方係争処理委員会の決定を不服として訴訟を提起し、4月5日、国土交通大臣は、沖縄防衛局の行政不服審査請求を認め、知事の埋立て承認撤回を取り消す裁定を行った。このため、県は、上記訴訟を取り下げ、また、当該裁決を違法として改めて国地方係争処理委員会に審査を申し立てたが、やはり審査の対象外として6月17日に却下された。県は、7月17日、同決定を不服として裁定の取消しを求め訴訟を福岡高裁那覇支部に提起、さらに8月7日、撤回の適法性に関する審理を求め那覇地裁に抗告訴訟を提起した。前者は10月23日で県敗訴の判決があり県が上告している。

エ 建設工事に関する技術的な課題等

現在埋立てが進んでいるのは辺野古崎の南西側（辺野古側）だけである。辺野古崎の北東側（大浦湾側）では、海底に当初の想定より深い海面下90メートルに達する軟弱地盤の存在が明らかになり、これまで例のない地盤改良工事が必要となる中、沖縄防衛局は、専門的な観点から助言を得るため、令和元（2019）年9月に「技術検討会」²¹を設置した。令和元（2019）年12月、沖縄防衛局が技術検討会に示した見直し案では、普天間飛行場の返還を「2022年度又はその後」とした平成25（2013）年の統合計画当時、本体工事に5年、施設整備に3年としていた工期は、地盤改良²²（4年1か月）を含め埋立てに9年3か月、施設整備に3年程度の合計12年3か月程度に、また、3,500億円以上としていた費用²³も9,300億円程度になるとされている。

¹⁹ 行政不服審査法第7条第2項では、「国の機関又は地方公共団体その他の公共団体若しくはその機関に対する処分、これらの機関又は団体がその固有の資格において当該処分の相手方となるもの及びその不作為については、この法律の規定は、適用しない。」とされている。

²⁰ 普天間飛行場の代替施設として国が名護市辺野古に計画している米軍施設建設のための埋立てに対する賛否について、「賛成」114,933票、「反対」434,273票、「どちらでもない」52,682票、無効投票3,497票、不受理11票。投票率（投票者の数（605,396人）／投票資格者の総数（1,153,600人））は52.48%。なお、沖縄では、平成8（1996）年に「日米地位協定見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票」が行われているが、辺野古移設問題に絞った県民投票はこれが初めてである。

²¹ 「普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会」（委員長：清宮理早稲田大学理工学術院名誉教授）

²² 7万7千本の砂のくいを打ち込むとしていたが、異なる材質の7万1千本のくいを打ち込む工法に変更。

²³ 第186回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号17頁（平26.3.13）

オ 普天間飛行場の運用停止等の期限

普天間飛行場の5年以内の運用停止の期限（平成31（2019）年2月²⁴）は経過し、県と宜野湾市は新たな期限設定を求めたが、国（防衛省）は、前提であった名護市辺野古への移設に向けた県の協力が得られていない現在は状況が異なり、難しいとしている。

（3）米軍機による事故・騒音被害等と日米地位協定の在り方

米軍機の事故、部品や武器等の落下物、落下傘の降下訓練、水質汚濁、騒音、米兵による事件など、米軍基地が集中することから派生する諸問題は沖縄県民の大きな負担になっている。米軍が飛行経路等に関する取決めを守っていない実態があり、日本側も改善を求めているが、十分な実効性が上がっているとは言いがたい状況で推移している。

こうした背景として指摘されているのが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た日米地位協定²⁵の問題である。同協定はこれまで一度も改定されず、運用の改善等で対応が図られ、また、平成27（2015）年9月の環境補足協定に続き、平成29（2017）年1月には曖昧であった軍属の範囲を明確化する軍属補足協定が締結された。しかし、国内法の適用を原則化するなど協定自体の改定を求める声が高まっている。

3. 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²⁶、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の5,003km²である。幕末の1855年にロシア帝国との日魯通好条約により、それまで自然に形成されていた国境線が法的に画定される形で平和的に日本領とされて以降、一度も外国の領土となることがないこれら四島は、戦後74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。政府は、北方領土問題を解決して平和条約を締結するとの基本方針の下日露交渉に取り組んでいる。

また、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、水産業を中心に、1945年8月15日の時点で四島に合計17,291人²⁷が暮らしていた。ソ連軍が侵攻しロシア人が入植後も、住民の多くは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。平成30（2018）年1月1日現在、歯舞群島には国境警備隊のみで住民はおらず、択捉島6,409人、国後島8,531人、色丹島3,070人²⁸の合わせて18,010人と、戦前の日本人と同程度の数のロシア人が居住している。

²⁴ 政府に対し、沖縄県から平成26年2月から5年をめどとするとの要望が示されたことを踏まえ、こうした考え方に基づいて取り組むこととしていた。（「衆議院議員照屋寛徳君提出普天間飛行場の『五年以内運用停止』の期限算定の始期及び運用停止の状態等その定義に関する質問に対する答弁書」（平26.10.7）参照。）

²⁵ 正式名称は「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び日米安全保障条約第六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」

²⁶ 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95km²。

²⁷ 千島歯舞諸島居住者連盟調べ。

²⁸ 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。

(1) 領土交渉等

ア これまでの主な経緯等

ソ連との平和条約締結に向けては、1955年6月から2国間交渉が行われたが、領土問題で折り合わず、1956年10月、平和条約については継続して協議し、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ものとする「日ソ共同宣言」が署名され、同宣言は両国の議会の批准を経て12月に発効した²⁹。その後、東西冷戦状況の中で膠着状態が続いたが、平成3（1991）年4月のゴルバチョフ大統領訪日の際の「日ソ共同声明」で、初めて文書の形で四島が平和条約で解決されるべき領土問題の対象であるとされた³⁰。

同年12月のソ連崩壊後、平成5（1993）年のエリツィン・ロシア大統領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。さらに、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」でも、東京宣言に基づき取り組むことの再確認がなされた。

平成15（2003）年の「日露行動計画」の合意以降は停滞した状況で推移したが、平成24（2012）年5月にプーチン首相（当時）が大統領に復帰し、転機を迎えた。平成25（2013）年4月、安倍総理が日本の首相として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で合意し、平成28（2016）年5月6日のロシア・ソチでの首脳会談で、安倍総理は、歴史的解釈、法的立場の違いの問題で停滞してきた交渉に突破口を開くため、未来志向の考えに立ち、従来の発想にとらわれない「新しいアプローチ」による交渉と8項目³¹の経済協力プランを進める考えを示した。同年12月15日、16日のプーチン大統領訪日の際山口県長門市で会談した両首脳は、①四島で共同経済活動を行うための特別な制度に関する協議を開始し、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進める、②自由な墓参・故郷訪問に対する元島民³²の切実な願いを叶えるため、人道

²⁹ 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。

³⁰ 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。

³¹ 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

³² 令和元（2019）年9月末現在、5,855人が存命で、平均年齢は84.5歳。

上の理由に立脚し、あり得べき案を迅速に検討するなどの点で合意した。

平成30（2018）年9月12日、ウラジオストクでの東方経済フォーラムの全体会でプーチン大統領から前提条件を抜きに同年末までに平和条約を結ぶとの提案があり、従来の領土問題を解決し平和条約を締結する立場を伝えた安倍総理は、11月14日、シンガポールでの首脳会談後、北方領土問題に両首脳の手で終止符を打つ意思をプーチン大統領と共有するとともに、今後は1956年の日ソ共同宣言を基礎として、平和条約交渉を加速させることで合意したと述べた。平成31（2019）年も1月の総理の訪ロ、6月の大阪でのG20、9月の東方経済フォーラムの際のものまで、両首脳の会談は通算27回となった。第二次世界大戦の結果ロシアの領土になったと日本が認める必要があるとするロシア、交渉を進める中で、国会答弁や外交青書での「固有の領土」の表現は控えつつも北方領土は我が国が主権を有する島々であるとの立場に変わりはないとする³³日本との間に依然根本的な認識の隔たりがあり、プーチン大統領も解決策は「まだない」としつつ、「過去に一度言ったように『引き分け』でなければならない」としている³⁴。

また、平成30（2018）年12月の首脳会談では、以後の交渉は河野外務大臣とラブロフ外務大臣を交渉責任者、森外務審議官とモルグロフ外務次官を交渉担当者とする事で合意されている。河野外務大臣から交渉責任者を引き継いだ茂木外務大臣は、令和元（2019）年12月18日オレキュシン経済発展相との間でロシア極東と日本の日本海側地域を1つの経済圏として開発を深めるとの認識を共有し、これが新たな動きにつながるのか注目される。さらに、太平洋への出入り口として北方領土を軍事的に重視するロシアにとって、北方領土が日米安全保障条約の対象地域となり米軍が駐留すること等の懸念があり、こうした安全保障面での信頼醸成も大きな課題である。

イ 共同経済活動等

事業の具体的な内容については、平成29（2017）年9月7日の日露首脳会談において、①海産物の共同養殖プロジェクト、②温室野菜栽培プロジェクト、③島の特性に応じたツアーの開発、④風力発電の導入、⑤ゴミの減容対策の5つのプロジェクトの具体化を急ぐことで一致し、平成30（2018）年9月10日の首脳会談で、これらのプロジェクト候補の実施に向けた「ロードマップ（行程表）」を承認した³⁵。令和元（2019）年10月には

³³ 第200回国会参議院本会議録第3号24頁（令元. 10. 9）

³⁴ 令和元（2019）年12月19日のロシアにおける年次記者会見での発言（『日本経済新聞』（令元. 12. 20）。なお、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。

³⁵ 行程表は非公表であるが、主な柱は以下のとおりである。①海産物の共同増養殖：ウニを含め複数の魚種を対象とし、ウニ以外の魚種についても議論を継続、②温室野菜栽培：いちごの品種及び実施場所を特定、③島の特性に応じたツアーの開発：パッケージツアーを策定、④風力発電の導入：風況調査の場所を確定、⑤ゴミの減容対策：ゴミ減容のパイロット・プロジェクトの実施場所を確定。外務省〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000649.html〉（令2. 1. 14最終アクセス）

観光ツアーの試験事業が実施され、ゴミ問題に関する双方の視察団の往来も行われている。共同経済活動の実施のための両国の法的立場を害さない「特別な制度」の協議の状況は不透明であるが、ロシア側の提案による北海道とサハリン州の住民を対象とした短期査証（ビザ）の導入協議は断念され、別方式が検討されることになったとされる³⁶。

ロシア側は、クリル発展計画を策定しインフラ整備等を進め、さらに、北方領土を新たに経済特区に指定するなどの振興策を展開しつつ、住民の定住も進め、日露協議が進展しなくても独自で経済開発を進めていく姿勢を示している。

ウ 四島への渡航の枠組み

ソ連が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ことに対し、政府は平成元（1989）年から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いる。北方四島への渡航の枠組みとしては、北方墓参³⁷、自由訪問³⁸及び北方四島交流事業（いわゆるビザなし交流）がある。北方墓参と自由訪問は人道的観点から実施され、四島交流は、平成4（1992）年以来、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。

近年ロシア側の対応が厳しさを増す中、高齢化が進む元島民を始め訪問者の利便に資するよう、航空機による墓参、一時的通過点の追加的な設置や手続の簡素化等を継続的に実施するとともに、四島交流の効果的な在り方も不断の見直しが求められる。

エ 北方領土返還要求運動

北方領土返還要求運動は、根室から全国に広がり³⁹、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）、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の団体や北海道などの自治体を中心となり国会に請願を行うなど官民一体で展開され、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。

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む中、運動を引き継ぐ若い世代を中心に国民の関心を高めていくことが課題となっている。内閣府では、若い世代が北方領土を見て、元島民等から話を聞くなどして認識を深められるよう、中・高生修学旅行への補助を行っており、さらに、平成30（2018）年度からは教員の下見の補助も開始しているほか、SNSなど情報発信の強化も進めている。

（２）北方領土隣接地域の振興

北方領土隣接地域（根室市、別海町、中標津町、標津町、羅臼町の1市4町）については、戦前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り、

³⁶ 『北海道新聞』（令元. 10. 20）

³⁷ 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。

³⁸ 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。

³⁹ 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」（以下「北特法」という。）に基づき、国が定める基本方針の下で北海道が作成する「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」（国土交通大臣同意）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）を活用した市・町が実施する事業の一部経費補助、振興計画の施策を推進するための北方領土補助金が実施されている。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

北方領土隣接地域の経済は疲弊し、人口減少も進んでおり、効果的な振興策が求められる。共同経済活動については、領土問題の解決を置き去りにすることなく、四島への窓口として隣接地域の振興に結び付けるとともに、四島に残された元島民の財産に関する権利の行使の問題への取組も求められる。また、世界自然遺産の豊かな自然といった優れた資源などを生かし、地域への訪問客を増やすことも課題となっている。

近年の低金利の影響で北方基金の運用益が減り、平成30（2018）年7月の北特法の改正では、同基金の取崩しも可能とされたほか、現在交渉中の共同経済活動のうち主に隣接地域の経済活性化に資するものを「特定共同経済活動」として円滑な実施のための環境整備に努めることなどが定められた。また、交付金に関する制度の整備その他の必要な財政上の措置に関する検討条項も設けられた。

イ 北方領土周辺海域の漁業の振興

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。

200海里内での流し網漁を禁止するロシアの国内法が平成28（2016）年1月から施行されたことを踏まえ、政府は、代替漁法の開発、根室沖におけるホタテ漁場造成、北太平洋公海におけるサンマ漁、道東沖におけるサバ・マイワシ漁などの開発、養殖漁業への転換を支援するなどの対策を進めているが、更なる対策の強化が求められている。

4. おわりに

沖縄・北方問題は先の大戦に端を発し今日まで続く極めて重要な国内的・国際的な課題である。冷戦終結後30年が経過した中で米国を始め国際社会の構図も変化する中で、冷静に見据え、国、自治体等関係者が一丸となり、国民の高い関心の下、課題解決に向けたたゆめぬ努力が求められる。

（なかにし わたる）