

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	沖縄・北方問題の現状と課題
著者 / 所属	中西 渉 / 第一特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	443 号
刊行日	2022-2-18
頁	208-225
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20220218.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

沖縄・北方問題の現状と課題

中西 渉

(第一特別調査室)

《要旨》

令和4(2022)年5月15日、沖縄復帰から50年の節目を迎える。沖縄振興特別措置法等が3月末で10年の期限切れを控える中、コロナ禍の教訓等も含め現状認識を踏まえ、未来を見据えた新たな沖縄振興への取組をどう進めていくのかが大きな課題となる。

基地問題については、普天間飛行場の移設問題における設計変更承認申請を県が不承認とした後の展開が注目されるほか、基地から派生する諸問題への取組が課題となる。

北方問題については、日ロ平和条約交渉における領土問題への取組、コロナ禍で中断された四島交流等の再開、北方領土返還運動の担い手の育成等が課題となる。

1. 沖縄振興

先の大戦の沖縄戦では地上戦が展開され、日米双方合わせて20万人以上が命を落とし、県民の約4分の1が犠牲になったこと、また、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を有していること(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きたところである。

一方、アジアの主要都市から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引き付ける魅力、日本一高い出生率²など沖縄の優位性を踏まえ、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るようになった。また、沖縄の離島は、近年特に、我が国の広大な領海及び排他的経済水域の保全にも極めて重要な役割

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。

² 令和元(2019)年の沖縄県の合計特殊出生率は1.82で、全国(1.36)を0.46ポイント上回っている。

を果たすようになってきている。

（１）沖縄振興の枠組み

沖縄振興については、内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策）（必置）、内閣府沖縄担当部局（政策統括官、沖縄振興局）、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³、インフラ整備に関する高率補助金制度、沖縄独自の一括交付金制度、沖縄独自の特区・地域制度を含む沖縄振興関連税制などの制度のほか、必要に応じ国による個別の補助事業等が展開されている。

図表１ 現行の沖縄振興特別措置法の概要

第１章 総則 ○沖縄の置かれた特殊な諸事情に鑑み、沖縄の自主性を尊重しつつその総合的かつ計画的な振興を図り、もって沖縄の自立的発展に資するとともに、沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与することが目的	第２章 沖縄振興計画等 / 第９章 沖縄振興審議会 ○国（内閣総理大臣）は、沖縄振興の意義や方向、基本的事項を定めた「沖縄振興基本方針」を策定（総理決定） ○沖縄県（知事）は、基本方針に基づき、各分野の振興に関する事項等を定めた「沖縄振興計画」を策定 ○沖縄振興に関する重要事項（新たな沖縄振興の在り方等）等を審議するため、内閣府に「沖縄振興審議会」を設置	
第３章 産業の振興 ① 観光の振興 ➢ 観光地形成促進地域 ➢ 沖縄型特定免税店制度 ➢ 航空機燃料税の軽減措置 ② 情報通信産業振興地域及び特別地区 ③ 産業高度化・事業革新促進地域 ④ 国際物流拠点産業集積地域 ⑤ 経済金融活性化特別地区 ⑥ 農林水産業の振興に関する努力義務規定 ⑦ 電気の安定的かつ適正な供給の確保 ⑧ 中小企業経営革新制度の特例 ⑨ 沖縄振興開発金融公庫の業務特例（新事業に必要な出資）	第４章 雇用の促進等 ① 失業者求職手帳制度等 ② 人材の育成等に関する努力義務規定	第６～８章 均衡ある発展、基盤の整備等 ① 無医地区等における医療の確保等に関する配慮規定 ② 離島地域の福祉・教育に関する配慮規定、離島の旅館業への税制優遇措置 ③ 交通の確保等に関する配慮規定（新たな鉄道、軌道その他の公共交通機関の整備の在り方の調査・検討等） ④ 情報流通の円滑化・通信体系の充実に係る配慮規定 ⑤ 公共事業に係る高率補助等の特例措置 ⑥ 沖縄振興交付金（使途の自由度の高い一括交付金）
	第５章 文化の振興等 ① 地域文化の振興に関する配慮規定 ② 良好な景観の形成、自然環境の保全及び再生に関する努力義務規定 ③ 子育ての支援に関する配慮規定、障害を有する青少年等に対する援助に関する努力義務規定 ④ 科学技術の振興に関する努力義務規定 ⑤ 国際協力・国際交流の推進に関する努力義務規定	附 則 ○期限：令和３（2021）年度末 ○不発弾等に関する施策の充実に係る配慮規定

【平成24年改正法の附則】酒税・揮発油税の軽減措置の延長、所有者不明土地の実態調査等に関する規定（復帰特別措置法の一部改正）／沖縄振興開発金融公庫の統合期限の延長（行政改革推進法の一部改正）等（出所）内閣府資料を基に作成

沖振法では、内閣総理大臣が沖縄振興基本方針を定め、これに基づき沖縄県知事が沖縄振興計画を定め、これらに基づく事業を推進する特別措置を講ずることで沖縄振興を総合

³ 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。

的かつ計画的に図ることとし、具体的な制度等を定めている（図表 1 参照）。

沖縄振興（開発）計画については、これまで5回策定されているが、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、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。また、同計画まで策定主体は国とされていたが、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、初めて県を主体として策定がなされたものであり、「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」の二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・持続的発展を目指すものとされている。

（２）沖縄振興の現状等

これまでの対策により、社会資本の整備状況における全国との格差が縮小し、近年は県内総生産や就業者数は全国を上回る伸びも見られる一方、一人当たり県民所得は依然全国の7割程度にとどまる。また、子どもの貧困をめぐる状況なども深刻であり、自立型経済の構築と豊かな県民生活の実現も道半ばとなっている。

ア 産業の振興

観光業などがリーディング産業として成長し、いわゆる基地経済の比重もかつてより大きく低下する一方⁴、サービス業など第3次産業のウェイトが大きい。第2次産業については、全国よりウェイトが小さい中で、建設業に偏り、労働の生産性が高い傾向があるとされる製造業が極めて小さい状況は変わらない⁵。コロナ禍などのリスクにも強いよりバランスの取れた産業構造への転換が課題になっている。

（ア）観光

観光・リゾート産業は、リーディング産業として着実な伸びを示し、令和元（2019）年には初めて入域観光客数（暦年）が1,016万人を超えた。しかし、新型コロナウイルス感染症の影響で観光客は301万6,700人（令和3年）にまで激減し地域経済に深刻な影響が生じている。今後、こうした事態への強靱な対応力の強化、一人当たりの滞在日数や消費額の拡大に向けた高付加価値化や国際的なブランド力向上、MICE⁶やワーケーション⁷など新たな観光の在り方への対応、東海岸地区の振興、季節による繁閑差の縮小、さらに、近年全国的にも問題化していたオーバーツーリズムの問題も踏まえた持続可能性の高い観光振興への取組が課題となっている。

⁴ 基地関連収入（軍用地料、軍雇用者所得、米軍等への財・サービスの提供）の県経済に占める割合は、本土復帰直後の1972年度には15.5%であったが、平成30（2018）年度には5.1%まで下落している。

⁵ 産業別県（国）内総生産の構成比は国の20.3%に対し4.3%（平成30年度。ただし、国は平成30年）。

⁶ 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。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、採算性などの問題で内閣府から一括交付金の充当が認められず、官民連携（PPP）による実現の可能性を探っている。

⁷ 仕事（Work）と休暇（Vacation）を組み合わせた造語。テレワークを活用し、リゾート地等で余暇を楽しみつつ仕事を行うこと。

（イ）ＩＴ

ＩＴ産業は、遠隔性などが不利にならない産業として育成が図られ、着実に成長している。依然として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集積も進んでいるが、同業者への納入率が高いなど下請が多く、ソフトウェア開発業の従業員一人当たりの年間売上高は本土より低い。

（ウ）国際物流・ものづくり

物流関連産業は、アジアとの近接性を生かせる産業としても振興が図られてきたが、24時間運用体制を持つ那覇空港を物流拠点とする国内やアジアの主要都市を結ぶ航空貨物輸送網である「ＡＮＡ沖縄貨物ハブ」を中心に同空港の国際貨物の取扱量が拡大したものの、羽田空港などとの競合もあり平成28（2016）年をピークに減少している。

沖縄発で輸出・移出される物品が十分になく、特に海上輸送における空コンテナ搬出が多い「片荷問題」は生活必需品などの物価高の一因ともされることなども踏まえ、外に出していけるような沖縄ならではのものづくりの振興が重要な課題である。那覇空港や那覇港などの周辺地域には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など「物流拠点産業」の集積の更なる加速化に加え、那覇空港内の航空機整備施設を活用したＭＲＯ⁸を中心とする「航空機産業クラスター」の形成も期待されている。また、沖縄伝統酒である泡盛は離島の雇用確保の観点からも重要な製造業であるが、国内消費の低迷で生産の減少が続いている。

（エ）農林水産業

県民所得におけるシェアはかつてより低下したとはいえ、農林水産業は、離島地域等の経済・社会の維持・発展を担う重要な産業である。台風常襲等の自然環境に適応しつつ、基幹作物であるさとうきびを始め、野菜、花きなどを生産する農業や、畜産業、水産業の振興は依然として重要な課題である。いわゆる６次産業化を始め観光や製造業、バイオマスなどのクリーンエネルギーといった他産業との連携促進、担い手の確保などが課題である。また、さとうきびの生産の前提として製糖工場の設備更新や働き方改革への対応なども重要な課題になっている。

イ 社会資本整備

島しょ県である沖縄にとって、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整備は特に重要な課題である。道路、農林水産基盤施設、空港、港湾、ダム、都市公園などの整備が進み、全国との格差もかなり解消しているが、既存の施設の老朽化も進んでおり維持管理や更新も重要な課題になってきている。

空港や港湾については、新型コロナウイルス感染症の水際対策、収束後を見据えた東アジアのクルーズ観光の拠点化に向けた那覇港等の大型ターミナル、税関施設整備の強化といった主要な空港や港湾の強化、中城湾港等への機能分散等も課題とされる。

また、沖縄では都市部での激しい渋滞の解消が課題となっており、道路網の整備のほか、空港、港湾、道路、モノレールなどのシームレスな交通体系を整備し、公共交通の

⁸ 整備（Maintenance）、修理（Repair）、分解整備（Overhaul）の頭文字のこと。

比重を高めていくことも課題である。モノレール（「ゆいレール」）の3両編成化、自動車との乗換利便性の向上などの施策が進められているが、バスの利用拡大はあまり進んでいない。その他、従来から県は那覇と名護を結ぶ鉄軌道の敷設を求めているが、最大の課題は採算性の確保であり、県は「公設民営型上下分離方式」を求めている。

首里城については、令和元（2019）年10月末に正殿を含む九つの施設が焼失又は一部消失したが、令和8（2026）年までの復元を目指す「首里城等の復元に向けた行程表」に従い、令和4（2022）年には本格的な再建工事が始まる。徹底した防火対策を行った上で、沖縄の意見を取り入れ、再建過程を可視化等しつつ再建を進めるほか、県は周辺の文化遺産などと一体でまちづくりを進めたいとしており、国の対応が注目される。

ウ OIST

沖縄科学技術大学院大学（OIST）⁹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、施設の整備や教員の拡充など人件費等に対する国の財政支援が続けられている。既に研究活動では国際的にも高い評価を受けているが、今後、自立的な財政基盤の確立のほか、沖縄におけるグローバルなイノベーション・エコシステム構築に向けた取組が課題となっている。

エ 北部振興

本島北部地域は「やんばる」と呼ばれる美しい森林が広がり、観光地としての魅力が豊かである一方、山がちで過疎化や高齢化が進み、所得水準も低く、振興策が講じられている。インフラの整備のほか、観光やITなどの産業の振興、教育、介護や福祉、特に医療の確保に向けた対策が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る。遠隔性、散在性、狭小性等に起因する、移動・輸送、行政サービス、医療・福祉・教育など様々な面における本島との格差に由来する「島ちゃび（離島苦）」の解消が大きな課題である。医師の確保、水道施設、廃棄物処理施設、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の取組、一括交付金も活用した離島航路の確保・維持、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。一方、自然環境を始め離島ならではの魅力や、新たなビジネスに向けた取組など、潜在性も秘めている。

カ 環境保全

亜熱帯性の美しい自然は沖縄の大きな魅力の一つであり、生物多様性の保全、漂着ゴミ問題も含む環境問題への取組が重要な課題となっているほか、我が国が2050年のカーボンニュートラルを目指す中、地理的事情等から電源構成における火力の比重が大きく、

⁹ 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。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、⑧工学・応用化学の8分野となっているが、学際的なアプローチを重視している。博士課程学生255名の外国人比率は82%（2021年9月現在）。

陸上交通における自動車への依存が高い沖縄の脱炭素化促進も大きな課題である。

キ 雇用・人材育成

近年好調な経済状況が持続したことを背景として、沖縄の完全失業率は低下を続けてきていたとはいえ、依然全国よりも高い水準で推移し、特に若年者失業率が高い¹⁰。背景としては、十分な雇用機会が確保されない中で、労働需給のミスマッチも多いほか、非正規雇用の割合が全国一高いことなど質量両面で十分な雇用の確保が課題である。

しかし、その前提として幅広い業種における低い労働生産性の引上げが大きな課題とされる。沖縄では、中小企業の割合が全国の99.7%に対し99.9%と大企業が少ない中で、デジタル化に向けた大規模な投資や従業員に対する研修などの導入も難しい企業が多く、職業教育を通じたIT社会を担う人材の育成が重要な課題となっている。さらに、沖縄では起業も多いが廃業も多く、こうしたサポートも課題となっている。

一人当たり国民所得も全国最低の状況の中で奨学金制度や遠隔教育など教育機会の確保を図る取組もあり近年沖縄の子どもの学力は向上しているものの、高校進学率、大学進学率とも依然全国よりも低い水準で推移し、大学卒業者の他県への就職も多い。

ク 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2.6%（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。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もの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、県等とも協力しつつ、沖縄子どもの貧困緊急対策事業として、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のほか、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離島における居場所づくりにも取り組んでいる¹¹。

ケ 跡地利用の推進

今後返還が見込まれる嘉手納飛行場以南の6施設の1,000ha超の土地（図表3参照）は、県民人口の8割強が住む本島中南部にあって沖縄の振興にとって貴重な空間であり、沖縄振興を牽引するような産業など効果の高い活用が重要である。

沖縄の米軍基地については米軍による接收等の歴史的経緯から民有地の割合が大きく、跡地利用を進める上で必要な公有地を取得していく必要がある。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措置法（以下「跡地利用特別措置法」という。）は、旧返還特措法（「沖縄県における駐

¹⁰ 完全失業率（令和2年平均）全国の2.8%に対し沖縄は3.3%。若年層（15～24歳）の失業率は全国の4.6%に対し沖縄は7.1%。

¹¹ 子どもの貧困問題の詳細については、藤生将治「沖縄における子どもの貧困対策の現状と課題—沖縄子どもの貧困緊急対策事業を中心に—」『立法と調査』No.440（令3.11）〈https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2021pdf/20211101067.pdf〉参照。

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と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っせん、③拠点返還地の指定と国の取組方針の策定、④土壌汚染・不発弾等の支障除去措置、⑤所有者への給付金等を定めている。

平成27（2015）年3月末に返還されたキャンプ瑞慶覧（西普天間住宅地区）の跡地（51ha）が拠点返還地に指定され、今後のモデルケースとして、琉球大学医学部及び同付属病院など高度な医療機能を備えた国際医療拠点の形成に向けた取組が進められている。

基地の返還が細切れになされることも多い中、まとまりのある土地を一体として振興策を効果的に進めていくことなどが課題となっている。

（３）今後の沖縄振興に向けた主な動き

沖振法は、令和4（2022）年3月31日限りで失効するため、今後に向けた対応が課題となっている。また、跡地利用特別措置法も同様に期限切れを控えるほか、日本政策金融公庫への統合時期が迫る沖縄振興開発金融公庫¹²に関する対応の在り方も課題となっている。

令和3（2021）年3月、内閣府は、現行沖縄振興計画に関する総点検結果を公表し、完全失業率、観光収入、困窮世帯の割合など4分の3から8割弱程度の項目で有効性が確認できたが、一人当たり県民所得が依然全国最下位にとどまることなどが引き続き課題であるとした。そして、同年8月、沖縄振興審議会から、次年度以降の沖縄振興に向け、沖振法、跡地利用特別措置法の期限後の法制の実現を図るとともに、特別の措置を講じるよう求める答申が出されたこと等を受け、内閣府案として「新たな沖縄振興策の基本方向について」を公表し、「法が目的とする沖縄の自立的発展と豊かな住民生活の実現に向けて依然として様々な課題が存在しており、今一度、法的措置を講じ沖縄振興策を推進していく必要がある。」とした。また、同月、OISTについて、内閣府の検討会から、研究は評価しつつも、運営予算の95%を国の補助に頼る現状の脱却を求める報告書が出され¹³、上記内閣府案で「必要な資金の20%程度を外部資金で調達することを目指すべき」とされた。

一方、沖縄県も、自ら沖縄振興計画の成果の検証や今後の方向性に関する検討を進め、今後の沖縄振興に向けた要望等を発信している。令和2（2020）年3月には「沖縄21世紀ビジョン基本計画等総点検報告書」を発表し、また、令和3（2021）年4月には、「新たな沖縄振興のための制度提言」を取りまとめ、沖縄振興交付金制度（一括交付金）の継続、沖振法の延長と新たな特区制度や事業等制度の拡充、跡地利用特別措置法の延長、沖縄振興開発金融公庫の存続等の要望事項を示した。また、同年5月には「新たな振興計画（素案）」を公表、沖縄21世紀ビジョン基本計画の柱である「自立型経済」と「優しい社会」の二つの基軸に、沖縄らしいSDGsを取り入れ、従来の「社会」と「経済」に、新たに「環境」を加えた三つの枠組みを設定して施策を整理し、令和4（2022）年1月には同素

¹² 「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（平成18年法律第31号）」では、現行沖振計画期間が終了後、日本政策金融公庫に統合するものとされている。当初は前期の振興計画終了後とされていたが、平成24（2012）年の沖縄振興特別措置法の期限延長とともに、10年先延ばしされた。

¹³ 「沖縄科学技術大学院大学学園の今後の諸課題に関する検討会」による『沖縄研究大学院大学学園法附則第14条に基づく検討に向けたOISTの取組等に関する評価及び今後の展開に係る最終報告』。

案について県の審議会の答申を得ており、法改正を待つて決定することとしている。

（４）提出予定法案

令和４（２０２２）年度以降の沖縄振興について、第２０８回国会に、政府から、沖縄法とその他関連法の改正を一本の法律案に束ね、「**沖縄振興特別措置法等の一部を改正する法律案**」として提出される予定である（図表２参照）。

図表２ 「沖縄振興特別措置法等の一部を改正する法律案」の主な内容（見込み）

【沖縄振興特別措置法の改正】

１．特区・地域制度

全ての特区・地域（観光地形成促進地域、情報通信産業振興地域・特別地区、産業イノベーション促進地域（現行の「産業高度化・事業革新促進地域」を改称）、国際物流拠点産業集積地域、経済金融活性化特別地区）において、事業者が設備投資等に係る「措置実施計画」を作成することとし、各種の支援を行うため、知事による認定制度等を導入する等の措置を講ずる。

（課税の特例を受ける場合は、計画の記載措置が一定の要件を満たす旨を主務大臣が確認する。なお、要件については付加価値増、給与増等が想定（告示で規定）されるほか、経済金融活性化特別地区については主務大臣の確認は除外される。）

２．離島・北部地域の振興

離島・北部地域が抱える様々な条件不利性等を踏まえ、離島・北部地域の振興を一層強力に推進していくため、地域特性に応じた産業の振興、移住・定住の促進、雇用機会の拡充、教育の振興、福祉の増進、医療の確保、生活環境の整備等の事項に関する努力義務を新設する。

３．各分野の政策課題への対応

子どもの貧困対策、多様な人材育成のための教育の充実、脱炭素社会の実現、デジタル社会の形成に関する努力義務を新設する。

【跡地利用特別措置法の改正】

拠点返還地の指定制度について駐留軍用地が段階的に米国から返還される場合の指定要件を緩和する等の措置を講ずる。

【沖縄振興開発金融公庫法等の改正】

駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進のため、沖縄公庫が行う業務の範囲を拡大する等の措置を講ずる。

【沖縄復帰特別措置法の改正】

沖縄県産酒類に係る酒税の軽減措置について、令和１４（２０３２）年５月１４日までの間に段階的に縮減し、廃止する等の措置を講ずる。

（出所）内閣官房『第２０８回国会（常会）内閣提出予定法律案等件名・要旨調』、内閣府資料等を基に作成

これにより、期限切れ等を迎える沖縄振興法、跡地利用特別措置法について内容を見直した上で10年延長、沖縄振興開発金融公庫の日本政策金融公庫への統合の更なる10年延期などの措置が採られることが見込まれる。

沖縄振興法の新たな適用期限については、従前同様10年としつつも、附則に5年経過時に必要な見直しを行うことを明記するとしている。また、沖縄振興関連税制は全体で13あり、上記の特区・地域制度に関する事項と沖縄県産酒税の軽減措置の段階的廃止が主なものである。沖縄復帰に伴う激変緩和措置として続けられてきた当該軽減措置は、泡盛については令和14（2022）年5月14日までの間に、ビールについては令和8（2026）年9月30日までの間にそれぞれ廃止するとされている。その他の沖縄振興法に基づく旅館業に係る減価償却の特例措置、航空機燃料税の軽減措置、沖縄型特定免税店制度、沖縄発電用特定石炭等に係る石油石炭税の免除、復帰特措法に基づく揮発油税等の軽減措置、地方税法に基づく電力の償却資産に係る特例措置、跡地利用特別措置法に基づく駐留軍用地の公共用地先行取得に係る譲渡所得特別控除については、継続するものとされている¹⁴。

今後更に10年間、沖縄振興の大枠は引き続き維持しつつ、民間主導の自立型経済の構築に向けて産業の競争力強化・生産性向上等の政策課題の解決を一層計画的かつ効果的に推進することが課題となる。産業振興の主要な柱の一つである特区・地域制度が民間企業に広く活用され、「成長と分配の好循環」に導く効果の高いものになるのかが注目される。

また、措置の内容を見ると、制度提言など県の要望が反映されている部分も随所に見受けられるものの、特別に設けられた内閣官房長官が主宰し総理を除く全閣僚と知事が出席する沖縄政策協議会については、平成25（2013）年12月を最後に開かれていないことなど、決定プロセスは平成24（2012）年の改正時とはかなり異なっている。沖縄振興における国、県・市町村、企業、労組、市民など様々な主体間の更なる連携が求められる中、沖縄県の果たす役割について現状における課題や今後の方向性についての議論が求められる。

さらに、現在の計画については、指標が抽象的で客観的な検証が困難なものが多いことなどが内閣府の総点検結果などで指摘され、今後に向けEBPM（Evidence-Based Policy Making：証拠に基づく政策立案）の重要性を踏まえた指標の設定が求められている。

（５）予算

沖縄振興予算の総額については、平成25（2013）年12月24日の閣議における安倍総理（当時）の現行計画期間中は毎年3,000億円台を維持する旨の発言以降¹⁵、3,000億円台が維持されていたものの、新たな計画期間となる令和4（2022）年度予算では、2,680億円となった。沖縄振興と基地問題とのいわゆるリンク論について、菅総理（当時）は、基地の跡地利用を

¹⁴ 沖縄振興関連税制に関する課題、改正の詳細については、藤生将治「沖縄振興関連税制の現状と課題－特区・地域制度の活用状況を中心に－」『立法と調査』No.441（令3.12）〈https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2021pdf/20211101067.pdf〉、同「令和4年度以降の沖縄振興関連税制－令和4年度税制改正における主なポイント」『立法と調査』No.442（令4.2）参照。

¹⁵ 翌日の仲井眞知事との会談で、安倍総理は、上記に加え、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年以内の運用停止等は事柄によっては困難も予想されるが、できることは全て行うという基本姿勢を述べた。

含め、沖縄振興に総合的に取り組む旨の考えを示していたが¹⁶、改めて認識が注目される。

また、本土との遠隔性や社会経済情勢の違い等を踏まえ、沖縄の自主性を尊重し、地域の実情に即した振興を図るべく、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（「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））も存続することとされている。同交付金、中でもソフト交付金については、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分野にも活用できるとして沖縄県側で非常に評価が高い中で減額が続き、一方、ソフト交付金を補完し、機動的に対応するものとして令和元（2019）年度に新設された、国が県を介さずに直接市町村等に交付する「沖縄振興特定事業推進費」の比重が大きくなる傾向が続いている。今後の一括交付金における県と市町村の役割などが注目される。

2. 基地問題

国土面積のわずか0.6%の沖縄に令和3（2021）年3月末時点で米軍専用施設・区域が31あり、面積にすると全国の米軍専用施設・区域の70.3%に当たる約18,483ha、県土面積の8.1%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、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として爆発した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）において、「再編実施のための日米のロードマップ」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、③嘉手納飛行場以南の6施設の全部又は一部返還など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¹⁷。

平成24（2012）年4月の2+2で両政府は、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で合意し、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」（統合計画）が発表され、約1,048haの土地が返還されていくものとされた。

¹⁶ 第203回国会参議院本会議録第2号6頁（令2.10.29）

¹⁷ その後、平成24（2012）年4月の2+2の見直しで、海兵隊員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。

実際の返還に向け、代替施設の確保などの返還条件等を踏まえつつ、地元の理解を得ながら協議していく必要がある。那覇空港に近い那覇港湾施設（那覇軍港）については、1974年に日米両政府間で移設を条件に返還が合意され、令和2（2020）年8月、浦添埠頭区内の北側に移設することで沖縄県、那覇市、浦添市で合意がなされたが、地元では依然として様々な意見がある。また、平成28（2016）年12月の北部訓練場の過半（3,987ha）の返還後の騒音問題など、なお課題が残されている。

凡例

- 速やかに返還 (72ha)
- 県内で機能移設後に返還 (834ha)
- 海兵隊の国外移転後に返還 (142ha + α)

合計：1,048ha + α

（２）普天間飛行場移設問題

立法と調査 2022. 2 No. 443

時まで農村であったところに米軍が土地を接収して建設され、米軍による統治時に米軍海兵隊第三海兵師団が岐阜県や山梨県など本土から移駐してきた。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日の日米合意を経て、同年12月のSACO最終報告で、代替施設が運用可能になった後に返還され、また、移設場所については「沖縄本島の東海岸沖」とされた。そして、平成11（1999）年11月の県による候補地選定と同年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。しかし、その後も、平成21（2009）年から翌年の鳩山内閣における県外移設等の検討と辺野古への回帰などの動きがあった後、仲井真知事（当時）が平成25（2013）年12月に埋立て承認を行った。しかし、平成27（2015）年10月の翁長知事（当時）による承認取消し（その後裁判結果を受けて許可）以降、国と県の対立が続く中で、国は、中断期間を挟みつつも工事を進め、同年12月から土砂投入による埋立てを行っている。平成31（2019）年2月の「辺野古新基地建設の賛否を問う県民投票条例」に基づく県民投票では埋立て反対の票が72.15%となったが、国は、普天間の危険性除去のために辺野古が唯一の有効な手段との認識の下、建設工事を進めていく方針を維持している。現在、埋立ては、辺野古崎南側の埋立区域（41ha）については、令和3（2021）年4月で陸地化が終わり、かさ上げの段階にあるが、一方、軟弱地盤が存在する大浦湾側（111ha）については、沖縄防衛局による設計変更承認申請を県が許可しておらず、埋立ては行われていない。県は日米両政府に沖縄も加えた協議を求めている。

ア 裁判の動き等

普天間飛行場移設問題に関し令和4（2022）年1月までに提起された国と県との間の訴訟は9件で、①公有水面埋立許可の取消しとその後の撤回をめぐる訴訟、②漁業調整規則による岩礁破碎許可をめぐる訴訟、③サンゴの捕採許可をめぐる訴訟に分けられる。これまで県は4件で敗訴、2件で和解、2件で取下げと勝訴がなく、令和4（2022）年1月現在、①の公有水面埋立法の承認撤回を平成31（2019）年4月に国土交通大臣が取り消す裁定を行ったことに対する抗告訴訟の1件が係争中となっている。当該裁判については、令和2（2020）年11月、那覇地裁は、県の訴えは埋立法の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とした訴訟であると解される以上、県は行政訴訟法第3条第3項所定の取消訴訟を提起する適格を欠くとして、却下した。令和3（2021）年12月15日、福岡高裁那覇支部における控訴審判決でもこれを支持し、県は上告している。

イ 建設工事に関する技術的な課題等

埋立て海域は辺野古崎を挟み南西側（辺野古側）約39haと北東側（大浦湾側）約111haの大きく二つに分かれる。前者については、土砂の投入開始から令和3（2021）年12月で3年が経過し、陸地化が完了しているが、後者については、海面下90メートルにも達する軟弱地盤の存在により埋立ては進んでいない。国（沖縄防衛局）は、令和2（2020）年4月、技術検討会¹⁸の助言・提言も踏まえ、最大70メートルの深さまで7万1千本の杭

¹⁸ 「普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会」

を打ち込む、これまで例のない地盤改良工事などの設計変更を盛り込んだ埋立変更承認申請書を県に提出したが、県は、令和3（2021）年11月25日、①仮に予定通り完成したとしても米軍の使用まで12年もかかり合理性がない、②ジュゴンに及ぼす影響など環境保全に対する調査が十分でない、③問題の軟弱地盤の最深部に関する安定性に関する調査が十分でない等を理由に申請を不承認処分とした。これを受け国（防衛省）は、12月7日、国土交通大臣に対し行政不服審査法に基づく審査請求を行っている。

また、変更に伴い、工期は、地盤改良（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か月程度となり、本体工事に5年、施設整備に3年としていた平成25（2013）年の統合計画当時の見通しより延びるとともに、3,500億円以上としていた費用も9,300億円程度まで増額が見込まれている。また、今後大量に必要な埋立て用土砂の調達先として、先の大戦で激戦地となった本島南部が加えられたことに関し、土砂に遺骨が含まれる可能性が排除できないとの地方議会の意見書が出されるなど、懸念の声が高まっている。

ウ 普天間飛行場の運用停止等の期限

移設問題がますます長期化する中で、普天間飛行場の危険性の除去に向けた取組に関し、国が努力するとしていた普天間飛行場の5年以内の運用停止の期限（平成31（2019）年2月）の経過を踏まえ、県と宜野湾市は改めて新たな期限設定を求めている。岸防衛大臣は、辺野古移設に対する地元の理解・協力が大前提である旨との認識を示している。令和3（2021）年12月には岸田政権では初の普天間飛行場負担軽減会議の作業部会が開かれたが、依然双方の意見が対立する状況が続いている。

（3）米軍による事故・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、落下傘の降下、低空飛行での危険な訓練、有機フッ素化合物（PFAS）の流出事故などの水質汚濁、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、十分な実効性が確保されない状況で推移している。また、コロナ禍の中で米軍兵士に日本の検疫が適用されないことについても問題意識が高まっている。

こうした事態の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り、基地の範囲、兵士やその家族の身分、犯罪への対応などを定めた日米地位協定の問題である。同協定については、従来の運用の改善等による対応のみならず、平成27（2015）年9月の環境補足協定、平成29（2017）年1月の軍属の範囲を明確化する軍属補足協定が締結されているが、米側の対応が従来よりもかえって硬直的になった等の指摘もあり、国内法適用の原則化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、北海道本島北東の洋上に連なる歯舞群島¹⁹、色丹島、国後島、択捉島の四つの島々であり、全体の総面積は千葉県と福岡県との間の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ったことがないこれら四島は、戦後76年以上経った今日もロシアによる法的根拠のない占拠が続いている。政府は、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²⁰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。令和2（2020）年1月1日現在、歯舞群島に住民はおらず国境警備隊のみであり、択捉島6,480人、国後島8,566人、色丹島3,319人²¹の合わせて18,365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。

（1）領土交渉等

ア これまでの主な経緯等

1951年のサンフランシスコ平和条約にソ連が調印しなかったため、ソ連との平和条約締結に向けて、1955年6月から2国間交渉が行われた。しかし、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²²。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²³。

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）においては、日本とソ連の間の全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、現職でもある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」では、1956

¹⁹ 水晶島、秋勇留島、志発島、多楽島、海馬島、貝殻島からなる群島。総面積は95km²。

²⁰ 千島歯舞諸島居住者連盟調べ。

²¹ 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。

²² 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。

²³ 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確定の問題を含む」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。

年の日ソ共同宣言を交渉プロセスの出発点と位置付け、その法的有効性を確認するとともに、東京宣言に基づき四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するとの日露共通の認識の再確認がなされた。

その後、交渉は、停滞した時期を挟み、プーチン大統領と安倍総理（当時）による平成28（2016）年5月のロシア・ソチでの首脳会談では、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²⁴の経済協力プランを進めることとされ、同年12月の山口県長門市での首脳会談で、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などの点で合意した。平成30（2018）年11月、シンガポールでの首脳会談後、安倍総理は、今後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、プーチン大統領も「かつて一度言ったように『引き分け』でなければならない」と述べるなど注目されたが²⁵、平成26（2014）年ロシアのクリミア併合などを踏まえた国際情勢やコロナ禍などの環境の中で、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などロシア側の姿勢は近年強硬さを増している。令和2（2020）年の同国の憲法改正により領土の割譲を禁止する条文が新たに入ったことについて²⁶、プーチン大統領²⁷は、考慮しなければならないが、平和条約交渉は継続するとの意志を示している²⁸。また、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は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、安全保障面での信頼醸成も交渉を進める上での大きな課題と言える。

岸田総理とプーチン大統領は、令和3（2021）年10月7日に電話会談を行い、2018年のシンガポールでの合意を含め、これまでの諸合意を踏まえて、しっかりと平和条約交渉に取り組むことを確認しているが、領土問題の解決に向けた取組が注目される。

イ 共同経済活動等

共同経済活動の対象となる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、②温室野菜栽培、③島の特性に応じ

²⁴ 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

²⁵ 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』（令和元. 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」との見方を示していた。

²⁶ 第67条では「ロシア連邦は、自国の主権及び領土の一体性の保護を保障している。隣接国家とのロシア連邦の国境画定、国境線設定及び国境線再設定以外の、ロシア連邦領土の一部譲渡に向けられた行為及び当該行為への呼びかけは容認されない。」とされている。

²⁷ プーチン大統領は、ロシア憲法の改正により現在の令和6（2024）年までの任期後、最長でさらに2期、令和18（2036）年まで大統領を務めることが可能になった。

²⁸ 『北海道新聞』（令和3. 6. 6）

たツアーの開発、④風力発電の導入、⑤ゴミの減容対策の五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。令和元（2019）年10月には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た。しかし、大きな課題である両国の法的立場を害さない「特別な制度」に関する協議は、コロナ禍の中でも行われているものの具体的な進展が見られない。そうした中、令和3（2021）年9月、プーチン大統領は北方領土に新たな経済特区を創設することを表明し、日本政府は、ロシア法の適用を前提とした一方的な動きで受け入れられないと抗議しているが、同大統領は令和4（2022）年8月までに法整備を行うよう政府に指示し、同年1月から下院で法案の審議が行われている²⁹。

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、両国の合意に基づく北方墓参³⁰、自由訪問³¹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主に元島民関係者を対象に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きた。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ための航空機による墓参、一時的通過点の追加的な設置や手続の簡素化、効果の高い四島交流の在り方など、不断の見直しを行いつつ、事業を着実に実施していく必要があるが、令和2（2020）年度に続き、令和3（2021）年度は、新型コロナウイルス感染症拡大の影響で全て中止された。

令和3（2021）年10月の電話会談では、岸田総理から航空機墓参を始めとする元島民のための人道的措置を重視しており、四島をめぐる交流事業と併せ、可能な限り早期に再開したい旨述べ、プーチン大統領は引き続き協議したい旨述べている。

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³²、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

²⁹ 『北海道新聞』（令4.1.20）

³⁰ 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。

³¹ 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略化された訪問。

³² 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障占領下に置かれ、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。

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。内閣府は、若い世代が北方領土を見、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いるほか、SNSなどの情報発信の強化等も進めている。

新型コロナウイルス感染症拡大はこうした様々な活動にも影響を及ぼしており、「北方領土の日」³³に毎年開催される北方領土返還要求全国大会も、令和3（2021）年に続き令和4（2022）年も開催時間を短縮し無観客で実施されることになった。

（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、北方領土問題が未解決であるために地域社会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、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）により、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）」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を実施されている。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、効果的な振興策が課題となっている。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月の北特法の改正後は同基金を取り崩しつつ事業が展開されている。また、同改正では、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ている。

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。

平成28（2016）年にロシアで流し網漁が禁止された後、政府は、代替漁法の開発、根室沖のホタテ漁場造成、北太平洋公海のサンマ漁、道東沖のサバ・マイワシ漁などの開発、養殖漁業への転換などの対策を進めているが、近年サンマ等の不漁が多い。

³³ 1855年の日魯通好条約の締結日である2月7日（1981年1月閣議了解）。

4. おわりに

沖縄の諸問題への取組は、「誰一人取り残さない」SDGs達成に向けても大きな課題と言える。島しょ県沖縄は日本の縮図とも指摘される中、岸田政権が掲げる「成長と分配の好循環」、「デジタル田園都市国家構想」の下、力強い沖縄経済の構築にどう取り組み、また、基地問題の解決を図るのが注目される。

また、北方領土問題については、米ロ関係など国際情勢の中で不透明感も増しているが、当面はコロナ禍の中で中断されている元島民の墓参の再開等が急がれる。

両問題に対する国民の高い関心の下、官民一体となった粘り強い取組が求められる。

(なかにし わたる)