

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	政府開発援助等及び沖縄・北方問題をめぐる国会論議の焦点 －それぞれ節目を迎えた開発協力、沖縄振興、北方問題－
著者 / 所属	金子 七絵 / 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	448 号
刊行日	2022-7-29
頁	159-171
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220729.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220729.html</a>

※ 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))。

# 政府開発援助等及び沖縄・北方問題をめぐる国会論議の焦点

## — それぞれ節目を迎えた開発協力、沖縄振興、北方問題 —

金子 七絵

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. ODA等をめぐる論議の焦点
  - (1) 重要な外交手段としてのODA
  - (2) 開発協力大綱の見直し
  - (3) アフリカ開発協力の在り方
  - (4) 対中ODAの終了とドナー国となった中国
3. 沖縄をめぐる論議の焦点
  - (1) 3,000億円を切った沖縄振興予算
  - (2) 強い沖縄経済の実現
  - (3) 沖縄の鉄軌道等の整備
  - (4) 沖縄の米軍基地をめぐる問題
4. 北方問題をめぐる論議の焦点
  - (1) 展望が見通せない日露関係
  - (2) 安倍政権の対露外交
  - (3) 答弁等における「固有の領土」の復活
5. おわりに

### 1. はじめに

第208回国会においては、参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会（以下「ODA沖北特別委員会」という。）が設置され<sup>1</sup>、所管する開発協力、沖縄振興、北方問題のいずれもが大きな節目を迎えていることを踏まえつつ、活発な論議が展開された。

<sup>1</sup> これまでは、政府開発援助等に関する特別委員会と、沖縄及び北方問題に関する特別委員会が、別々に設置されてきたが、特別委員会の再編の一環として、政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会が設置された。

開発協力に関しては、2022年3月末で中国に対するODAが完全に終了したほか、8月に我が国が主導する第8回アフリカ開発会議（TICAD8）が、新型コロナウイルス感染症拡大後、初めて開催されることを踏まえ、委員会決議（2.（3）で後述）が行われた。

沖縄に関しては、沖縄振興特別措置法（平成14年法律第14号。以下「沖振法」という。）等が3月末に再び期限を迎える中で、令和4年度以降に向けて、同法等の改正案の審議が行われた<sup>2</sup>。また、5月に復帰50年を迎えるに当たって、委員会決議「沖縄の本土復帰五十年及び沖縄を取り巻く諸課題の解決促進に関する決議」<sup>3</sup>が行われた<sup>4</sup>。

さらに、2月24日に始まったロシアによるウクライナ侵略により、安倍政権から続いてきた積極的な対露外交の方針転換が迫られるとともに、北方問題の解決も含め日露関係は展望が見通せなくなった。

本稿では、こうした第208回国会における論議の焦点を紹介する。

## 2. ODA等をめぐる論議の焦点

### （1）重要な外交手段としてのODA

令和4年度外務省一般会計予算において、無償資金協力、技術協力、国際機関への拠出金等のODA事業予算は前年を上回る額となった。財政状況が厳しい中でもODA関係予算の水準を維持し続ける理由について、林外務大臣は、我が国外交を推進していく上で、ODAの積極的かつ戦略的な活用は不可欠であること、そして、非軍事的な国際協力を主体とする我が国において、ODAを活用して外交を推進する必要性は一段と大きく、そのため予算の確保が必要であるとの考えを示した<sup>5</sup>。また、新型コロナウイルス感染症の収束に向けた支援、ウクライナ危機を始めとする国際情勢の悪化を受けた人道支援など、ODAのニーズはますます高まってきており、ODA予算を質とともに充実させていかなければならないとの認識を示した<sup>6</sup>。

他方、ODAの効果を科学的に検証していく必要があるとの指摘に対して、同大臣は、評価をしてPDCAサイクルを回し、手法も含めてアップデートしていくことは、「見える化」する意味でも重要であり、その評価が次の予算等にもつながっていくとの認識を示した<sup>7</sup>。

近年、特にODAが求められる分野に関し、同大臣は、2020年以降の新型コロナウイルス感染症の拡大、ミャンマーにおけるクーデター、アフガニスタン政変、ロシアによるウクライナ侵略を始めとする国際情勢の悪化を背景として、保健分野と人道分野、さらには

<sup>2</sup> 「沖縄振興特別措置法等の一部を改正する法律」（令和4年法律第7号）をめぐる国会論議については、藤生将治「沖縄復帰50年と今後の沖縄振興—沖縄振興特別措置法等の一部を改正する法律の成立—」『立法と調査』No. 446（令4. 6. 1）参照。

<sup>3</sup> 決議全文については次参照。〈[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/208/i433\\_042701.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/208/i433_042701.pdf)〉（本稿におけるURLの最終アクセスはいずれも2022年7月8日。）

<sup>4</sup> このほか、衆議院では、4月21日に沖縄及び北方問題に関する特別委員会において、委員会決議「沖縄の本土復帰五十年及び沖縄問題の解決促進に関する件」が、同月28日に本会議において、「強い沖縄経済と平和創造の拠点としての沖縄をつくる本土復帰五十周年に関する決議」が行われた。

<sup>5</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号6頁（令4. 3. 23）

<sup>6</sup> 同上

<sup>7</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第8号12頁（令4. 4. 27）

食料安全保障を含む基礎的な生活分野でのニーズが高まっているとの考えを示した<sup>8</sup>。

さらに、我が国のODAにおいて、従来の開発援助だけでなく、平和構築や民主化支援に注力するようになった理由について、同大臣は、途上国の平和や安定、安全の確保は、国づくり及び開発の前提条件であり、民主化の促進と定着は、公正で包摂的な社会を実現するための鍵であるとの考えを示すとともに、開発協力大綱(平成27年2月10日閣議決定)において、普遍的価値の共有と平和で安全な社会の実現を開発協力の重点課題と位置付け、平和構築や民主化支援を行ってきた旨説明した<sup>9</sup>。

## (2) 開発協力大綱の見直し

開発協力政策の基本方針を定める開発協力大綱について、平成27(2015)年の策定後に生じた様々な国際情勢の変化を踏まえ、改定の必要性に関する論議が行われた。

岸田内閣総理大臣は、SDGs策定、パリ協定、新型コロナウイルス感染症対策、ウクライナ危機を始めとする人道支援ニーズの高まりなど、解決すべき開発課題は拡大するとともに複雑化しているとの認識を示した上で、開発協力をめぐる国際潮流や国内の状況等を総合的に勘案し、同大綱の改定の必要性について考えていく旨述べた<sup>10</sup>。

2022年中に改定が予定されている国家安全保障戦略<sup>11</sup>との関連について、磯崎内閣官房副長官は、安全保障環境の変化や国際秩序維持の観点からも、従来の安全保障政策の中核を担ってきた外交や防衛のみならず、経済安全保障、開発援助、人道、エネルギー等の分野における国際協力がますます重要となってきたとの認識を示した<sup>12</sup>。

林外務大臣は、エネルギー安全保障や食料安全保障、さらには国際保健や経済安全保障等をめぐる国際情勢は大きく変化をしており、そうした意味で、政府として、時代に即した開発協力の在り方を模索していかなければならないと述べていると述べた上で、開発協力大綱についても、こうした国際潮流や国内の状況等、総合的に勘案しながら様々な議論を進めていきたい旨述べている<sup>13</sup>。また、国家安全保障戦略の改定に伴って開発協力大綱が当然に改定されるというものではないが、一般論として、ODAに関する政策は国家安全保障戦略と整合的に進める必要があるとの考えを示した<sup>14</sup>。

## (3) アフリカ開発協力の在り方

2022年8月、第8回アフリカ開発会議(TICAD8)<sup>15</sup>が開催されることを踏まえ、アフリカ開発協力の在り方について活発な論議が行われた。TICADは、日本が主導するアフリカの開発をテーマとする国際会議であり、1993年に第1回が開催されて以来、5年毎に開催さ

<sup>8</sup> 第208回国会参議院決算委員会会議録第5号(令4.4.18)

<sup>9</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号3頁(令4.3.23)

<sup>10</sup> 第208回国会参議院決算委員会会議録第1号28頁(令4.3.28)

<sup>11</sup> 開発協力大綱は、現行の国家安全保障戦略(平成25年12月17日閣議決定)を踏まえ、それまでのODA大綱を改定する形で策定された。

<sup>12</sup> 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号(令4.5.17)

<sup>13</sup> 同上

<sup>14</sup> 同上

<sup>15</sup> TICAD(Tokyo International Conference on African Development)

れていたが、2013年以降は3年毎となった。参議院に政府開発援助等に関する特別委員会が設置された2006年以降、TICADが開催される年には毎回、TICAD等に向けた委員会決議が行われてきた。第208回国会においても、6月8日、ODA沖北特別委員会において「第八回アフリカ開発会議（TICAD8）に向けた我が国の開発協力に関する決議」が全会一致で議決された<sup>16</sup>。

TICAD8への期待に関し、林外務大臣は、新型コロナウイルス感染症に加えて、ウクライナ情勢を受けた食料、エネルギー価格の高騰がアフリカの経済社会にも甚大な影響を及ぼす中で、国際的な連携の重要性が高まってきているとの認識を示した上で、アフリカ自身が主導する発展を引き続き力強く後押しし、ポストコロナも見据えたアフリカ開発の進路を示していきたい旨述べた<sup>17</sup>。

アフリカは豊富な天然資源と約13億の人口を背景に、大きなポテンシャルを有する大陸である一方、貧困、脆弱な保健システム、テロ・暴力的過激主義の台頭など、様々な課題にも直面している<sup>18</sup>。林外務大臣は、我が国はこれまでも、開発協力大綱の理念の一つである「人間の安全保障」<sup>19</sup>を確保するための取組を重視してきたが、新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、保健分野のODAの重要性が改めて確認されたとの認識を示した<sup>20</sup>。

4月22日のODA沖北特別委員会に出席した池上清子参考人<sup>21</sup>は、保健医療分野における支援の現場からの視点として、アフリカ側が欲しいというものと実際に必要と考えられるものとの間には大きなギャップがあり、先進国の病院が持つ最新設備よりも、いわゆるユニバーサル・ヘルス・カバレッジ<sup>22</sup>として、人々に一番近いところで保健医療サービスや情報を提供するシステムの強化が不可欠であると指摘した<sup>23</sup>。そのために最も重要なのは人づくりであり、高い教育を受けた人材が外国に出稼ぎに行ってしまう地元の保健医療のレベルアップにつながっていない現状を踏まえ、なぜ人材が定着しないのかを改めて考えるとともに、そうした人々がやりがいを実感できるような取組が必要であるとの考えを示した<sup>24</sup>。

---

<sup>16</sup> 決議全文については次参照。〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/oda2206zenbun.pdf>〉

<sup>17</sup> 第208回国会参議院予算委員会会議録第19号（令4.5.31）

<sup>18</sup> 外務省『2021年版開発協力白書』117頁

<sup>19</sup> 人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す考え方。2003年に国連の「人間の安全保障委員会」（共同議長：緒方貞子、アマルティア・セン）が提出した報告書において、人間の安全保障は「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義された。（外務省ウェブサイト「人間の安全保障：分野をめぐる国際潮流」（2021年3月31日）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>〉）

<sup>20</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第8号10頁（令4.4.27）

<sup>21</sup> 長崎大学大学院熱帯医学・グローバルヘルス研究科客員教授、公益財団法人プラン・インターナショナル・ジャパン理事長、公益財団法人アジア人口・開発協会常務理事・事務局長

<sup>22</sup> すべての人が、適切な健康増進、予防、治療、機能回復に関するサービスを、支払い可能な費用で受けられることを意味する。（独立行政法人国際協力機構（JICA）ウェブサイト「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）」〈<https://www.jica.go.jp/aboutoda/sdgs/UHC.html>〉）

<sup>23</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第7号6頁（令4.4.22）

<sup>24</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第7号8頁（令4.4.22）

アフリカにおいて新型コロナウイルスのワクチン接種率が低く、送られたワクチンが使われずに廃棄されることの背景について、同参考人は、医療機関へのアクセスの悪さ、マイナス80℃の冷蔵庫の確保が困難なこと、雨季でぬかるむ道の悪さなど、現状の医療体制の中でワクチンを扱う課題を挙げ、必要な人にワクチンが届いていない状況を指摘した。そのため、ワクチンだけを取り上げるのではなく、保健医療全体のシステムをユニバーサル・ヘルス・カバレッジの取組として強化していく必要があるとの考えを示した<sup>25</sup>。

2000年代半ばから経済成長を始めたアフリカは、それまでのような援助の対象としてだけではなく、投資の機会としても捉えられるようになり、2016年のTICAD 7ではビジネスの主流化が定着するなど、アフリカ開発協力における民間セクターの存在感が高まっている。他方、4月22日のODA沖北特別委員会に出席した加藤隆一参考人<sup>26</sup>は、日本からアフリカへの民間投資が進んでいるとは言えない現状に対して、日本のプレゼンスの観点から懸念を示した<sup>27</sup>。これに関連し、同参考人は、現地においてビジネスに関係する拠点の数は増えているが、それがまだ投資に結び付いていない状況があるとの認識を示すとともに、民間企業の声として、アフリカはアジア等と比較して投資環境が異なるためビジネスを行うことが難しいとの見方がある旨述べた<sup>28</sup>。アフリカにおける取組を進める上で、アジアにはない難しさに関して問われた同参考人は、ガバナンスに問題がある国の存在に加え、アフリカの労働者に関するコストや熟練度の問題などがあるため、製造業に強い日本がアフリカに進出することにおいて特に難しさがある旨指摘した<sup>29</sup>。

#### (4) 対中ODAの終了とドナー国となった中国

1979年に開始された対中ODAは2021年度末で終了した。その累積支援額は円借款が約3兆3,165億円、無償資金協力が約1,576億円、技術協力が約1,858億円に上る<sup>30</sup>。

対中ODAが始まった経緯について、政府はさきの大戦に係る日中間の請求権の問題とは何ら関係がないとする立場を改めて示した上で、林外務大臣は、対中ODA事業の経済的意義に関して、中国の改革・開放政策の維持促進に貢献するとともに、日中関係を下支えする主要な柱の一つとして強固な基盤を形成してきたとの見解を示した<sup>31</sup>。

中国が、今や経済大国として、大規模なインフラ整備事業などのドナー国となっていることに関し、同大臣は、世界の膨大なインフラ需要を踏まえると、中国を含む新興ドナー国が開発途上国のインフラ需要に応える形で経済社会開発を支援すること自体は望ましいが、これらは国際的なルールや基準と整合的な形で行われる必要があるとの見解を示した

<sup>25</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第7号5～6頁（令4.4.22）

<sup>26</sup> 独立行政法人国際協力機構（JICA）上級審議役

<sup>27</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第7号7～8頁（令4.4.22）

<sup>28</sup> 同上

<sup>29</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第7号7頁（令4.4.22）

<sup>30</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第8号9頁（令4.4.27）

<sup>31</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第8号9～10頁（令4.4.27）

上で、中国を始めとする新興ドナー国に対して、国際スタンダードの遵守を求めていくことで、途上国におけるインフラプロジェクトの公平な受注競争の環境確保に取り組んでいく旨述べた<sup>32</sup>。

また、中国の存在を念頭においた我が国のODAの在り方に関し、同大臣は、一人一人の権利が保障され、社会が公正かつ安定的に運営されることが重要であるとの考えを示した上で、途上国が質の高い成長を果たしていくためには、インフラ等の需要を単に満たすだけではなく、自由や民主主義、基本的人権の尊重、法の支配等の普遍的価値が共有される社会基盤の整備が必要であるとの見解を述べ<sup>33</sup>、他国への援助において必ずしも民主化等を前提としない中国との違いを示した。

### 3. 沖縄をめぐる論議の焦点

#### (1) 3,000億円を切った沖縄振興予算

令和4年度沖縄振興予算は、平成25年度以来初めて3,000億円を下回り2,684億円となった。この理由と背景について、西銘内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策）は、2013年12月に安倍内閣総理大臣（当時）が第五次振興計画期間中（平成24年度～令和3年度）は毎年3,000億円台を確保する旨発言したことに基づき、これまでは従来よりも一段高い水準の3,000億円台の予算額を確保してきたが、令和4年度においてはそうした前提がない中で所要の額を積み上げた結果である旨説明した<sup>34</sup>。

沖縄振興予算のうち、減額傾向が続く沖縄振興特別交付金（いわゆる一括交付金）と、一括交付金のうちソフト事業を補完する沖縄振興特定事業推進費<sup>35</sup>について、その存続と額が注目された。一括交付金制度は2012年の沖振法改正により創設されたものであり、地元自治体が地域の実情に即して自主的な選択に基づき事業を実施することが可能であることから、沖縄の自立的経済の発展に極めて重要な役割を担っているとして、国会でも安定的な制度運用及び必要な予算額の確保等を求めてきている<sup>36</sup>。

令和4年度の予算編成における一括交付金等の考え方について、西銘大臣は、沖縄県を始めとする地元の自治体からの要望なども踏まえ、まずは制度を存続させることとした旨述べた。その上で、一括交付金の額については、厳密な積み上げになじむものではないが、市町村が令和3年度と同水準の事業を引き続き実施できるようにするため、同年度に市町村に配分された額（381億円）を確保した上で、同額を県分についても確保し、合計762億円を計上したと説明した。また、沖縄振興特定事業推進費に関しては、令和3年度からの継続が見込まれる事業分として50億円を確保した上で、令和4年度の新規事業分としてこ

<sup>32</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第8号16～17頁（令4.4.27）

<sup>33</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号4頁（令4.3.23）

<sup>34</sup> 第208回国会衆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3頁（令4.3.3）

<sup>35</sup> 事業を機動的に推進するための財源として、主に臨機応変な財源捻出が困難な市町村に配分するものとして、令和元年度から設けられた。

<sup>36</sup> 参議院ODA沖北特別委員会での沖振法等改正案附帯決議（令4.3.30）全文については次参照。〈[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/208/f433\\_033001-1.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/208/f433_033001-1.pdf)〉

れまでと同額の30億円を計上し、合計80億円としたと説明した<sup>37</sup>。

## （２）強い沖縄経済の実現

岸田内閣総理大臣が所信表明演説及び施政方針演説において、「強い沖縄経済」をつくるための取組を進めると表明したことも踏まえ、2022年5月31日、内閣府は『強い沖縄経済』の実現に向けた西銘大臣ビジョン<sup>38</sup>を取りまとめた。同ビジョンは、沖縄の更なる自立的発展に向け、沖振法に基づく沖縄振興基本方針（以下「基本方針」という。）や沖縄振興計画（以下「振興計画」という。）による沖縄の総合的な振興を図りつつ、それを更に後押し・加速化して、域外競争力が強く、外部変化に強く、民間主導による「強い沖縄経済」の実現を図ることとしている。

西銘大臣は、同ビジョンの位置付けに関し、沖振法に基づき策定される基本方針や振興計画とは別のものとして、令和5年度の予算編成に向け、骨太の方針（経済財政運営と改革の基本方針）等への反映を目指したものである旨説明した<sup>39</sup>。令和4年6月7日に閣議決定された骨太方針2022<sup>40</sup>においては、「復帰50年を迎えた沖縄が、『強い沖縄経済』を実現し、日本の経済成長の牽引役となるよう、改正沖縄振興特別措置法等を最大限に活用し、観光を始めとする各種産業の振興、北部・離島地域の振興、子供の貧困対策、人材の育成、基地跡地の利用等の沖縄振興策を国家戦略として総合的・積極的に推進する」との表現で同ビジョンの内容が盛り込まれた。

## （３）沖縄の鉄軌道等の整備

沖縄県は、激しい交通渋滞の緩和等のため鉄軌道の導入を国に対して要望している。内閣府では、平成22年度から関連調査<sup>41</sup>を実施しており、平成24年の沖振法改正時には、国及び地方公共団体が鉄軌道等の整備の在り方についての調査・検討を行うよう努めるとの文言が新たに規定された。

これまでの調査を踏まえ、内閣府は、事業効率性を評価する費用便益比（B/C）が1を下回っているほか、開業後40年間の累積損益が黒字転換せず、事業採算性が確保される見通しではないなどの課題があり、直ちに事業化を決定できる段階にはないとの見解を示した<sup>42</sup>。

他方、沖縄本島北部の世界自然遺産登録や、北部テーマパークの開業も予定されるなど、需要の増加につながる動きが見られることがB/Cの数値に影響を与える可能性や、バス

<sup>37</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第3号16頁（令4.3.15）

<sup>38</sup> 内閣府『強い沖縄経済』の実現に向けた西銘大臣ビジョン（2022年5月）〈<https://www8.cao.go.jp/okinawa/etc/okinawakeizai/vision.pdf>〉

<sup>39</sup> 第208回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号3頁（令4.3.7）

<sup>40</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2022 新しい資本主義へ～課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現～」（令和4年6月7日閣議決定）〈[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2022/2022\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2022/2022_basicpolicies_ja.pdf)〉

<sup>41</sup> 「鉄軌道等導入可能性検討基礎調査」（平成22～23年度）、「鉄軌道等導入課題検討基礎調査」（平成24～26年度）、「鉄軌道等導入課題検討詳細調査」（平成27年度～）

<sup>42</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号15頁（令4.3.23）



専用レーンの活用など既存の公共交通との関係、まちづくりとの連携についても留意する必要があるとの見解が内閣府から示された<sup>43</sup>。

現行制度上、自然災害で被災した既存の鉄道に対しては、B/C分析が適用されないこととなっているが、その理由について問われた国土交通省は、既に存在しているインフラが自然災害等で被害を受けて復旧させる事業と、新たにインフラを整備する事業を比較した場合、後者の事業については、特に事業採択に当たり透明性の確保、及び効率的、効果的な実施が強く求められるため、新規事業採択の場合にB/C分析を含む事業評価を行うこととなっている旨説明した<sup>44</sup>。

沖縄県においては、戦前、沖縄県営鉄道が運行されていたが、沖縄戦によって破壊され、米軍施政下においても復旧されることなく現在に至っている。この沖縄県営鉄道の扱いについて、国土交通省は、1945年の沖縄戦により、沖縄県営鉄道は壊滅的な被害を受け、事実上消滅したとする一方、当時の地方鉄道法（大正8年法律第52号）に基づき、事業免許を失効させる手続を実施したか否かについては、「確認できていない」とのことであった。また、1972年に沖縄が本土に復帰する際に整理された法令において、鉄道関係の規定は置かれていないとし、同省は結論として、現行法において沖縄県営鉄道はその法的根拠を失っているとの見解を示した<sup>45</sup>。

これに対して、委員からは、沖縄における鉄軌道整備は新規事業ではなく、かつて運行されていた沖縄県営鉄道の沖縄戦による破壊という戦災からの復旧であり、このような事業にB/C分析を適用すべきではない旨の発言があった<sup>46</sup>。

#### （４）沖縄の米軍基地をめぐる問題

全国の在日米軍施設・区域（専用施設）のうち、面積にして70.27%が沖縄に集中し<sup>47</sup>、土地利用やまちづくりの制約になっている。また、米軍人・軍属等による事件・事故、米軍機による部品の落下等の事故や騒音問題、燃料流出などによる環境問題等が発生しており、県民にとって大きな負担となっている。

##### ア 日米地位協定の見直し

こうした事件・事故や環境問題等を受けて、これまで沖縄県等は日米地位協定<sup>48</sup>の見直しを求めてきた。第208回国会においても同協定見直しの必要性について政府の認識が問われたのに対し、林外務大臣は、日米地位協定は大きな法的枠組みであり、政府としては、事案に応じて効果的かつ機敏に対応できる最も適切な取組を通じて、一つ一つの

<sup>43</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第4号15頁（令4.3.23）

<sup>44</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第6号22頁（令4.3.30）

<sup>45</sup> 同上

<sup>46</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第6号23頁（令4.3.30）

<sup>47</sup> 防衛省「在日米軍施設・区域（専用施設）面積」（2022年3月31日現在）〈[https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us\\_sisetsu/pdf/menseki\\_2022.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_sisetsu/pdf/menseki_2022.pdf)〉

<sup>48</sup> 日米地位協定は、日米安保条約第6条に基づき、米軍の円滑な活動を確保するとの観点から、米軍による日本における施設・区域の使用と日本における米軍の地位等を含む米軍の駐留に関する様々な側面について規定した条約。

具体的な問題に対応してきたとの見解を示した<sup>49</sup>。具体的な運用改善の例としては、1995年の刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意により、殺人、強姦等の犯罪で我が国として重大な関心を有するものにつき、起訴前の拘禁移転を可能にする道が開かれ、実際に移転が行われたことを挙げた<sup>50</sup>。

同大臣は、政府として日米地位協定の見直しは考えていないが、このような取組を積み上げることによって、日米地位協定のあるべき姿を不断に追求していくとしている<sup>51</sup>。

## イ PFOS、PFOA等をめぐる問題

普天間飛行場等の米軍施設や自衛隊基地から泡消火剤の流出事故が発生したことに関し、泡消火剤に含まれる有機フッ素化合物（PFOS、PFOA等）<sup>52</sup>による人体や水環境への影響について多くの質疑が行われた。PFOS、PFOA等に係る政府全体の取組について、厚生労働省や環境省における水道水や水環境中の暫定目標値の設定、自衛隊が保有する泡消火剤の速やかな交換、在日米軍に対する交換の加速化要請、自治体が実施する水道施設整備事業等への防衛省による助成などを行ってきたとの報告が防衛省からなされた<sup>53</sup>。

日米地位協定の環境補足協定<sup>54</sup>では、環境に影響を及ぼす事故（漏出等）が現に発生した場合に、米側からの通報を受けて立入り申請を行うこととなっている。PFOS関連事案に関し、普天間飛行場に5回、陸軍貯油施設に2回の計7回、環境補足協定に基づき、関係自治体等とともに国による米軍施設への立入りが実施されたほか、沖縄県からは、普天間飛行場に2回、嘉手納飛行場に1回、キャンプ・ハンセンに1回の計4回、立入り申請が行われたとされる<sup>55</sup>。

米側からの通報がなくても、日本側からの求めに応じて基地内に立入りを行った事例があるかとの質疑に対し、防衛省からは、2021年に普天間飛行場への立入りを行った事例が一件あるとの答弁があった<sup>56</sup>。これに関連して、小田原外務副大臣からは、米側からの通報がなくても、日本側として、米軍施設・区域に源を発する環境汚染が発生し、地域社会の福祉に影響を与えると信ずる合理的理由がある場合には、1973年の日米合同委員会の合意「環境に関する協力について」に従い、米側に調査要請や立入り許可申請等を行うことができるとの見解が示された<sup>57</sup>。

<sup>49</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第8号4頁（令4.4.27）

<sup>50</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第8号14頁（令4.4.27）

<sup>51</sup> 同上

<sup>52</sup> PFOS及びPFOAは、独特の性質（水や油をはじく、熱に強い、薬品に強い、光を吸収しない等）を持ち、撥水剤、表面処理剤、乳化剤、消火剤、コーティング剤等に用いられてきた化学物質。「水質汚濁に係る人の健康の保護に関する環境基準等の施行等について（通知）」（2020年5月28日）において、水環境に係る暫定的な目標値として50ng/L（PFOS及びPFOAの合算値）を設定している。（環境省「令和元年度PFOS及びPFOA全国存在状況把握調査の結果について」（2020年6月11日））

<sup>53</sup> 第208回国会衆議院安全保障委員会会議録第7号7頁（令4.6.3）

<sup>54</sup> 「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第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を補足する日本国における合衆国軍隊に関連する環境の管理の分野における協力に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」（2015年9月28日）

<sup>55</sup> 第208回国会衆議院安全保障委員会会議録第7号7頁（令4.6.3）

<sup>56</sup> 同上

<sup>57</sup> 同上

米側の動きとしては、米国防省が2019年7月にP F A S（有機フッ素化合物の総称）に関するタスクフォースを設置し様々な検討を行っており、現在、全ての米軍施設について、訓練におけるP F A Sを含む泡消火剤の使用を禁止し、新たな泡消火剤の開発を進めるとともに、P F A Sを含む泡消火剤の交換を進めている旨、防衛省から説明があった<sup>58</sup>。

#### ウ 那覇港湾施設の使用範囲

2022年2月、米軍の那覇港湾施設において、オスプレイを含む軍用機の離発着を伴う大規模な訓練が初めて行われたことを受け、これは当該施設の使用目的に反するのではないかとの質疑がなされた。林外務大臣は、那覇港湾施設については、1972年5月の日米合同委員会合意である五・一五メモ<sup>59</sup>において、使用主目的として港湾施設及び貯油所と記載されているが、これは同施設の使用の主たる目的を定めたものであり、米軍の活動が主目的としての形態に反するものでない限り、同施設での訓練を排除しているとは考えていないとの見解を示した<sup>60</sup>。その上で、2月の訓練に関しては、米側の説明によれば、一般的に港湾の使用が想定される運用に係る訓練であり、那覇港湾施設の使用主目的に沿ったものと考えられるとしている<sup>61</sup>。

那覇港湾施設<sup>62</sup>は、在日米軍再編の具体的な施策を実施する計画である「再編実施のための日米ロードマップ」<sup>63</sup>において、浦添市に建設される新たな施設に機能が移設された後、全面返還されることとなっている。移設先の施設については、現在の那覇港湾施設の機能維持を目的としていることから、今後も航空機の運用はあり得るのかとの質疑がなされた。林外務大臣は、現在、防衛省と米側との間で技術的な検討が進められている段階であり、代替施設に対する五・一五メモ適用の有無、移設後の個別の訓練の内容について答弁は差し控えたいと述べ<sup>64</sup>、明言を避けた。

## 4. 北方問題をめぐる論議の焦点

### (1) 展望が見通せない日露関係

2022年2月24日に始まったロシアによるウクライナ侵略により、北方問題を含む日露関係は展望が見通せない状況になった。北方四島への渡航に関する枠組みには、①四島交流（日本人と四島在住ロシア人の間の交流のための訪問）、②自由訪問（元島民及びその家族

<sup>58</sup> 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第15号（令4.6.7）

<sup>59</sup> 1972年5月15日の日米合同委員会合意。復帰後の沖縄において米国に使用が許可される区域・施設についての合意がなされている。五・一五メモは当初非公開とされていたが、沖縄県の要請等を踏まえ、1997年7月までに全文が公表された。

<sup>60</sup> 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号12頁（令4.3.8）

<sup>61</sup> 同上

<sup>62</sup> 那覇港湾施設は、1974年1月の第15回日米安全保障協議委員会で、移設条件付きの全部返還が合意された。（外務省「日米安全保障協議委員会第15回会合について（昭和49年1月30日）」『昭和49年版わが外交の近況』（下巻）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1974\\_2/s49-shiryou-4-1-20.htm](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1974_2/s49-shiryou-4-1-20.htm)〉）

<sup>63</sup> 2006年5月に日米安全保障協議委員会において取りまとめられた。（外務省「再編実施のための日米のロードマップ（仮訳）」（2006年5月1日）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g\\_aso/ubl\\_06/pdfs/2plus2\\_map.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/pdfs/2plus2_map.pdf)〉）

<sup>64</sup> 第208回国会衆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4頁（令4.3.3）

によるふるさとへの訪問)、③北方墓参(元島民及びその家族による墓参のための訪問)の三つがある<sup>65</sup>。新型コロナウイルス感染症の拡大により、いずれも2年間実施できておらず、今般の侵略に伴って、再開の見通しが立たない状況となっている。

日本は軍事的手段に訴えたロシアに対して、G7を始め国際社会と結束して行動する姿勢を示し、世界的な決済ネットワークであるSWIFTからの排除への参加や、資産凍結措置等の経済制裁を行った。ロシア外務省は、日本が行ったこれらの措置が一方的な非友好的な措置であるとして、平和条約交渉を継続しないこと、四島交流等の事業を中止すること、共同経済活動に関する対話から離脱すること等の措置を発表した<sup>66</sup>。これに対し、岸田内閣総理大臣は、今回の事態は全てロシアによるウクライナ侵略に起因して発生しているものであるにもかかわらず、日本側に責任を転嫁しようとするロシア側の対応は極めて不当であり、断じて受け入れられないとして強く非難した<sup>67</sup>。

なお、ロシア外務省が発表した措置の中に、人道的見地から実施されてきた北方墓参に関する内容が含まれていないことについて見解を問われた林外務大臣は、北方墓参への言及がなかったことは事実であるが、今の状況に鑑みると同事業の展望について言及できる状況にはない旨述べている<sup>68</sup>。

また、4月22日、日本漁船による日本水域でのロシア系さけ・ますの操業条件等に関する日露漁業交渉<sup>69</sup>が妥結したことを受けて、ロシアに対する経済制裁下で協力金をロシアに支払うことの是非について質疑がなされた。これに対し、水産庁は、ロシアの川で生まれロシアの川に帰るさけ・ますを我が国漁船が漁獲することから、国連海洋法条約及び日ソ漁業協力協定に基づき、ロシアが行う資源の保存管理への協力の一環として支払うものであると説明し、問題はないとの見解を示した<sup>70</sup>。林外務大臣からは、我が国の漁業活動に係る権益の維持確保の観点から、政府全体の判断として交渉を行い、我が国漁業者が受入れ可能な操業条件等が確保されたことから妥結に至った旨述べるとともに、今回の漁業交渉について国際社会から批判は受けていないと付け加えた<sup>71</sup>。

## (2) 安倍政権の対露外交

平和条約交渉の展望が描けなくなったことを受け、安倍政権が北方問題の打開に向け注力してきた対露外交に関し論議が行われた。

まず、2014年のロシアによるクリミア併合時、欧米が対露経済制裁を行う中で、当時の

---

<sup>65</sup> 外務省ウェブサイト「北方四島への渡航に関する枠組み」〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/index\\_4to.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/index_4to.html)〉

<sup>66</sup> 外務省報道発表「森外務事務次官によるガルージン駐日ロシア連邦大使の召致」(2022年3月22日)

<sup>67</sup> 第208回国会参議院予算委員会会議録第16号3～4頁(令4.3.22)等

<sup>68</sup> 第208回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第6号4頁(令4.4.21)

<sup>69</sup> ロシア系さけ・ますについて、日ソ漁業協力協定及び日ソ地先沖合漁業協定に基づき、「日本200海里水域」及び「ロシア200海里水域」における我が国漁船の漁獲量等の操業条件に関して、毎年協議を行っている。(水産庁「日露さけ・ます漁業交渉(日本水域)」の結果について」(2022年4月23日))

<sup>70</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第8号4～5頁(令4.4.27)

<sup>71</sup> 第208回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第8号5～6頁(令4.4.27)

安倍政権が緩やかな制裁措置に留めたことの是非が問われた。これに対して、岸田内閣総理大臣は、当時の国際社会は、ロシアに制裁措置を行うと同時にロシアとウクライナ双方に働きかけ、緊張緩和に取り組んでいたものであり、インド太平洋地域の戦略的環境が大きく変化する中で、ロシアと安定的な関係を構築することは、我が国の国益のみならず地域の安定と発展にとっても重要との考えであった旨述べた。その上で、安倍政権等の取組は、平和条約締結問題を含む政治、経済、文化など、幅広い分野で日露関係全体を国益に資するよう発展させるべく、領土問題を解決して平和条約を締結するとの方針の下、進められたものであり、「このような取組は適切であった」との見解を示した<sup>72</sup>。

また、岸田内閣総理大臣は、2016年12月にプーチン大統領が訪日した際の山口における首脳会談で合意した北方四島における共同経済活動については、戦後初めて日本人あるいは日本企業が北方四島において経済活動を行うことになるという意味において、平和条約を締結する上で重要な取組であり、実現には至っていないものの、合意に至ったことは北方領土交渉において大変重要な結果であったとの認識を示した<sup>73</sup>。

さらに、2018年11月のシンガポールでの日露首脳会談において、安倍政権が「1956年宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる」ことで合意したことについて、同宣言が歯舞群島及び色丹島を日本に引き渡すと明示していることから、平和条約交渉において四島返還から二島返還へと転換したのではないかとの指摘が合意直後からあった。これに対し、政府として二島返還への転換を認めたことはなく、北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するとの方針が示されてきた。第208回国会においても、岸田内閣総理大臣から、1956年の日ソ共同宣言においても残り二島を諦めたというのではなく、引き続きその二島についても帰属の問題を明らかにしていく方針であること、さらに、シンガポール合意をもって大きく日露交渉の基本方針が変わったとは認識していない、との考えが改めて示された<sup>74</sup>。

このように、岸田内閣総理大臣は、全体として安倍政権における対露外交は適切であったとの見解を示す一方、「現下のウクライナ情勢を踏まえれば、ロシアとの関係はこれまでどおりにしていくことはもはやできない」と述べた<sup>75</sup>。

### (3) 答弁等における「固有の領土」の復活

2018年11月のシンガポール合意以降、国会における政府答弁において、北方領土は我が国「固有の領土」であるとの表現は使われなくなり、代わりに我が国が「主権を有する島々」との表現が用いられてきた。しかし、第208回国会中に開かれた3月8日の参議院外交防衛委員会において、林外務大臣が、我が国「固有の領土」であり、我が国の立場に変わりはない旨述べ<sup>76</sup>以降、岸田内閣総理大臣も含めて同様の趣旨の答弁が行われている<sup>77</sup>。

<sup>72</sup> 第208回国会参議院本会議録第13号8頁(令4.4.1)

<sup>73</sup> 第208回国会衆議院予算委員会議録第21号16頁(令4.6.1)

<sup>74</sup> 第208回国会衆議院予算委員会議録第21号17頁(令4.6.1)

<sup>75</sup> 第208回国会参議院本会議録第13号8頁(令4.4.1)

<sup>76</sup> 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号4頁(令4.3.8)

<sup>77</sup> 第208回国会参議院本会議録第13号8頁(令4.4.1)等

また、外交青書においても、過去2年は「主権を有する島々」とされていた表現<sup>78</sup>が、2022年4月に発行された令和4年版では「主権を有する島々であり、日本固有の領土」と記載された。表現ぶりの変化の理由について、林外務大臣は、北方領土が、我が国が主権を有する島々であり、我が国固有の領土であるという政府の法的立場に変わりはないが、その法的立場に基づく説明について、外交青書を含め、どのような場や文書でどのような表現を使うかは、その時々の方政策的判断により異なり得るものである旨説明した<sup>79</sup>。

一方、今回表現ぶりを変えたことにおける「政策判断」が何であったかについては、その時々の方国際情勢に関する政府内部の分析や二国間関係という他国との外交上のやり取りに深く関わってくることもなる<sup>80</sup>として明言を避けた。ただ、2月24日に開始されたロシアによるウクライナ侵略後間もなくのタイミングで「固有の領土」との答弁が復活した状況に鑑みると、今般のロシアの軍事行動が政策判断に影響を与えたことは十分に考えられる。

## 5. おわりに

第208回国会期間中に始まったロシアによるウクライナ侵略は、国際秩序を維持していくことの重要性を喚起すると同時に、国連総会の緊急会合における各決議への投票行動に見られるように、各国間で共通の理解を得ていくことの難しさも浮き彫りにした。

林外務大臣が示したように、国家の主権、領土一体性の尊重、武力行使の禁止、というこれらの原則は、国際社会が長きにわたる懸命な努力と多くの犠牲の上に築き上げてきた国際秩序の根幹をなすものである<sup>81</sup>。国際秩序の在り方は、全ての国・地域の平和と繁栄に密接不可分に関係しており、ウクライナで起きている事態は遠い国の出来事ではなく、我が国にあっても、ODA沖北特別委員会が所管する北方問題、ひいては沖縄に関わる状況にも大きな影響を及ぼすものと言える。

同委員会が6月8日に行った「第八回アフリカ開発会議（TICAD8）に向けた我が国の開発協力に関する決議」は、第一項目目において、日本が「TICADプロセスを通じ、アフリカ諸国における主体的な成長と発展に協力する中で、我が国がなくてはならない存在として認識され、これらの理念<sup>82</sup>が一層浸透するよう努めるとともに、国連改革を含めた国際秩序の立て直しに主体的な役割を果たしていくべきである」とした。

第208回国会における論議にもあったように、2022年中に予定される国家安全保障戦略の改定に合わせて、今後、開発協力大綱の見直しの動きが予想される。その中で、国際秩序の立て直しも含め、ODAの戦略的活用に関してどう位置付けられるのか、今後の議論が注目される。

(かねこ ななえ)

<sup>78</sup> 外交青書において、「固有の領土」という言葉は平成24年版外交青書以降使われていなかった。

<sup>79</sup> 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第13号（令4.5.19）

<sup>80</sup> 同上

<sup>81</sup> 第208回国会衆議院外務委員会会議録第10号25頁（令4.4.20）

<sup>82</sup> 同項目の前段記載の「国連憲章と法の支配を始めとする共通の価値や原則」を指す。