

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	ODA及び沖縄・北方問題に関する課題
著者 / 所属	和喜多裕一 / 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	473 号
刊行日	2025-2-27
頁	175-192
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250227.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 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

ODA及び沖縄・北方問題に関する課題

和喜多 裕一

(第一特別調査室)

1. ODA
 - (1) ODAを取り巻く現状
 - (2) ODAをめぐる主な課題
2. 沖縄振興等
 - (1) 沖縄振興の意義と枠組み、成果
 - (2) 沖縄振興をめぐる主な課題
 - (3) 米軍基地問題の概要と主な課題
3. 北方対策
 - (1) 北方領土問題の背景と現状
 - (2) 北方対策をめぐる主な課題

本稿¹は、我が国の政府開発援助（ODA）並びに沖縄振興等及び北方対策に関し、現状を概観した上で、当面する幾つかの課題について紹介するものである²。

1. ODA

(1) ODAを取り巻く現状

ア 国際社会全般

今日、国際社会は、気候変動や感染症といった地球規模課題、自由で開かれた国際秩序への挑戦と分断のリスク、及びそれらと連動した開発途上国（以下「途上国」という。）の人道危機等が深刻化する複合的危機に直面しており、こうした危機を克服する上で、途上国・地域への開発協力の重要性が一層高まっていると考えられている。

¹ 本稿は、執筆時（2025年2月12日）の情報に基づくものであり、脚注で参照するURLも同日に確認している。また、本稿内での人物の肩書きは当時のものである。

² 本稿が扱う分野の課題は広範多岐にわたっており、以下の論考も併せて参照されたい。金子七絵「令和7年度政府開発援助（ODA）予算―転換期を迎えた開発協力―」『立法と調査』No. 472（2025. 2）73～83頁、安藤範行「令和7年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No. 472（2025. 2）168～181頁、森秀勲「ODA及び沖縄・北方問題に関する政策課題」『立法と調査』No. 464（2024. 2）168～183頁

途上国が抱える開発課題には多種多様なものがあり、国によっても差異が見られるが、2015年に国連総会で合意された持続可能な開発目標（SDGs）は、広範多岐にわたる開発課題の全体像をおおむね明らかにしたものと言えるだろう。SDGsの達成期限が2030年とされている中、国連が発表した「持続可能な開発目標報告書2024」³によれば、途上国は、SDGs達成のために年間4兆ドルの投資不足に直面しているとされ、また、国際社会全体として、軌道に乗っているターゲットは全体の5分の1に満たず、現状では目標達成が難しくなりつつあると評価されている。幾つかの個別目標を見ると、今の傾向が変わらない場合、「誰一人取り残さない」というSDGsの理念と密接に関係する貧困については、2030年時点で5億9,000万人が極度の貧困状態⁴に置かれ、飢餓に関しては、5人に1人の5歳未満児が发育障害の影響を受けるとされている。

図表1 SDGs報告書2024の概要

目標	評価
1 貧困をなくそう	今の傾向が変わらない場合、2030年には5億9,000万人が依然として極度の貧困の中で暮らすことに
2 飢餓をゼロに	現在のベースでは5人に1人の5歳未満児が2030年には发育障害の影響を受けることに
3 すべての人に健康と福祉を	新型コロナウイルス感染症により約10年分の平均寿命の延びが帳消しに（2019年：73.1歳→2021年：71.4歳（2012年と同水準））
4 質の高い教育をみんなに	2015年から2023年の間に後期中等教育学校の就学率が上昇（世界全体：5p、東・東南アジア：14p）
5 ジェンダー平等を実現しよう	女性が無給の家事やケア労働に費やす時間は男性の約2.5倍
6 安全な水とトイレ世界中に	現在のベースでは、2030年には20億人が依然として安全に管理された飲料水を利用できないまま暮らすことに
7 エネルギーをみんなにそしてクリーンに	電力を利用できない人は2022年に1,000万増加 この10年で初めての増加
8 働きがいも 経済成長も	世界の失業率 2023年に史上最も低い5%に
9 産業と技術革新の基礎を作ろう	2015年から2021年にかけて二酸化炭素排出原単位は11%減少 全体的な傾向としては世界全体の二酸化炭素の排出量は増加し続けている
10 人や国の不平等をなくそう	最も脆弱な国々の半数が最も豊かな国々との所得格差の拡大に直面
11 住み続けられるまちづくり	スラム人口が増加 20年間着実に減少した後で11億人に達す（2022年）
12 つくる責任 つかう責任	世界ではまだ食べられる食料が毎日10億食分廃棄され、その一方で、何億もの人々が飢餓に直面したままに
13 気候変動に具体的な対策を	2023年は観測史上最も暑い年に 世界の平均気温は産業革命以前の水準を1.45℃上回る
14 海の豊かさを守ろう	世界の漁業資源の持続可能性が後退（1974年：90%→2019年：64.6%→2021年：62.3%）
15 陸の豊かさを守ろう	世界では小規模農業が主な要因となり森林破壊が進んでいる（60%超）
16 平和と公正をすべての人に	武力紛争における民間人の死傷者数は2023年に72%も急増
17 パートナリシップで目標を達成しよう	SDGs達成に向けた前進を加速させるには毎年5,000億ドルの刺激策の推進が不可欠
総括	軌道に乗っているターゲットは5分の1に満たず世界はSDGsの約束を果たせなくなりつつある （軌道に乗っている：17%、緩やかに進捗：18%、わずかに進捗：30%、停滞：18%、後退17%）

（出所）国連広報センターウェブサイト<https://www.unic.or.jp/files/SDGs_Report_2024_Infographics_Japanese.pdf>より筆者作成

途上国への開発協力の必要性が高まる中、国際社会における政府開発援助（ODA）の現状を見ておくと、歴史的にODAを主導してきた経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）のメンバー国による2023年の供与実績（贈与相当額ベース⁵）は、合計で約2,233億ドルとなっているほか、欧州連合（EU）が約269億ドルの供与を

³ 国際連合『持続可能な開発目標報告書2024』<<https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2024.pdf>>

⁴ 世界銀行の定義（2022年改定）では、1日に2.15ドル未満で生活することとされる。

⁵ 2018年から採用された方式で、純額ベースでは将来に償還されることを踏まえて相殺されていた有償資金協力について、利率や返済期間などの貸与条件により計算された贈与相当額も実績に加算されることとなった。

行っている⁶。

非D A C諸国による援助も行われているため、途上国に対する国際社会全体でのO D Aを始めとする援助総額の正確な把握は困難であるが、D A C諸国やE Uの実績、先の国連の報告書等を踏まえれば、S D G sの達成に十分な額の援助が行われているとは言いがたいであろう。

なお、近年、影響力を増している非D A C諸国の援助であるが、特に規模の大きい中国の援助などでは、被援助国の財政状況・債務持続可能性への配慮が十分になされずに借款が供与されているといった問題も見られ、D A C諸国のみならず、国際社会全体において透明・公正な開発協力のルールの実践が求められている。

また、途上国への資金の流れを見ると、冷戦後、経済のグローバル化も相まって、民間資金が増加しており、2020年の数値で見ると、O D Aを含む公的資金が約0.4兆ドルであるのに対し、民間資金はそのおよそ3倍の約1.1兆ドルとされている⁷。途上国の開発における民間主体の役割の重要性は、既に2000年代には認識されていたが、今日では民間側のサステナブルファイナンスへの関心が高まっており、多くの国で財政的制約が強まる中で、いかにして民間資金を途上国の開発に動員できるかが課題となっている。

イ 日本

我が国の開発協力政策の基本的な考え方は、閣議決定である「開発協力大綱」に示されている。2023年6月9日に改定された最新の大綱では、我が国の開発協力の目的として、①平和で安定し、繁栄した国際社会の形成と②我が国の国益の実現への貢献を挙げている。また、①では、この貢献が法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の下で行われるとされ、②では、国益として、我が国と国民の平和と安全の確保、経済成長を通じた更なる繁栄の実現が例示されている。その上で、世界と日本にとってより望ましい国際環境を創出していくために、開発協力を一層戦略的、効果的かつ持続的に実施していくとしている。

図表2 2023年の開発協力大綱改定における見直しのポイント

見直しの主な点	
➤ 基本方針	✓ 新たな時代の「人間の安全保障」（一人ひとりの「保護」と「能力強化」に加え、様々な主体の「連帯」を追加） ✓ 途上国との共創（自助努力支援 → 対話・協働による社会的価値の創出とその日本社会への還元（＝共創）） ✓ 開発協力の国際的ルールの普及・実践（包摂性、透明性と公正性といったルール等の普及と実践を主導）
➤ 重点政策	✓ 新しい時代の「質の高い成長」（途上国の喫緊の課題である気候変動・保健・人道危機等に加え、デジタルや食料・エネルギー等経済強靱化にもアドレス） ✓ 法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化（自由で開かれたインド太平洋（FOIP）実現のための取組推進を明記）
➤ 実施面での進化	✓ 様々な主体との共創（民間企業、公的金融機関、他ドナー、国際機関、市民社会等との連帯を強化し、開発の効果を最大化） ✓ 能動的協力による戦略性の強化（日本の強みを活かした協力メニューを積極的に提案するオファー型協力や人への投資） ✓ ODAの制度設計の更なる改善（キーワードは「柔軟・効率性」×「迅速性」）



（写真提供：JICA）

（出所）外務省『開発協力大綱』の改定」（2023年6月）から一部抜粋して作成

⁶ 外務省ウェブサイト<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100657384.pdf>>

⁷ 独立行政法人国際協力機構「開発のための資金動員に係る国際潮流とJICAの取組」開発のための新しい資金動員に関する有識者会議第1回会合資料（2024年3月1日）1頁

2023年の改定では、国際社会が歴史的転換期にあるとの認識の下、**ア**で述べたような開発協力を取り巻く国際情勢等を背景に、主に図表2に示すような見直しが行われた。その内容を概観すると、基本方針では、従来から我が国が開発協力の指導理念と位置付けてきた「人間の安全保障」に関し、個人の保護と能力強化に加え、様々な主体との連携を新たな柱としたほか、途上国との対話と協働について、従前の途上国の自助努力や自立的発展を支援する文脈に、途上国との「共創」による新たな価値の創出、その我が国への環流という側面が追加された。さらに、新たな項目として、「包摂性、透明性及び公正性に基づく国際的なルール・指針の普及と実践の主導」が設けられている。なお、非軍事的協力による平和と繁栄への貢献については大きな変更はなされていない。こうした基本方針の下、重点政策の中で「自由で開かれたインド太平洋（F O I P）」実現のための取組の推進が明記されたほか、実施面では、様々な主体との共創、戦略性強化としてのオファー型協力などが打ち出された。

我が国の開発協力を考える上で、まず、我が国から途上国への資金の流れ（2022年、支出純額ベース）を見ると、全体の約542億ドルのうち、ODA等の公的資金が約160.7億ドル、民間資金が約374.2億ドル、民間非営利団体による贈与が約7.5億ドルとなっている⁸。この数字から、我が国の開発協力において、引き続きODAは一定の存在感がある一方で、その2倍を超える民間資金との連携が重要になっていることが確認できる。

政府におけるODA予算の状況に目を移すと、令和7（2025）年度の政府案では5,664億円（一般会計当初ベース）が計上されたが、平成9（1997）年度のピーク時（1兆1,687億円）と比較すると約半分の規模になっている⁹。

ところで、我が国の開発協力は、自らの戦後復興の経験なども踏まえ、途上国の自助努力支援を重視してきた。その観点から、他の主要なDACドナーと比較して、返済義務のある円借款などの有償資金協力を積極的に活用している。したがって、我が国のODAの全体像は、ODA予算のみで推し量ることはできず、円借款等も含んだ規模を示すODA事業量を見る必要があるが、令和7（2025）年度の事業量は3兆9,038億円が見込まれており、近年は10年以上にわたりおおむね増加傾向にある¹⁰。

最後に、我が国の2023年のODA実績（贈与相当額ベース）をみると、196.0億ドルとなっており、DAC諸国（31か国）の中では、米国（646.9億ドル）、ドイツ（379.0億ドル）に次いで第3位となっている。なお、対GNI（国民総所得）比については0.44%で、DAC諸国内での第12位となっている¹¹。

⁸ 外務省国際協力局「政府開発援助（ODA）Q&A集」（令和6年9月）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100205666.pdf>〉5頁

⁹ 外務省ウェブサイト〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/yosan.html>〉 なお、ODA予算は、平成27（2015）年度を底（5,422億円）として減少傾向は止まり、微増に転じた後、近年はおおむね横ばいとなっている。

¹⁰ 松本主計官「令和7年度内閣、デジタル、復興、外務・経済協力関係予算のポイント」（令和6年12月）〈https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2025/seifuan2025/05.pdf〉10頁、財務省財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会（2022年11月14日）資料3「外交・デジタル」2頁

¹¹ 前掲脚注6

(2) ODAをめぐる主な課題

ア 開発協力が国際秩序の在り方に及ぼす影響

前述したSDGsの進捗状況にも見られるように、今日、国際社会には数多くの開発課題が山積しており、DACの主要ドナーの資金のみでは全く不足する状況となっている。そのような中、非DACドナー、特に世界第2位の経済大国となった中国が開発協力においても存在感を高めているが、同国はこれまでDACが中心となり築いてきた開発協力の規範に合致しないような援助も行っており、被援助国の中には財政の持続可能性が懸念される国もあるなどの問題も見られる。

こうした国の一例として、スリランカが挙げられる。同国は2022年、経済危機を受けて対外債務の一時的な支払い停止を宣言し、デフォルトに陥ったが、同国政府の対外債務を見ると、最も大きな割合を占めるのは国際ソブリン債であり、中国からの借款や融資が債務問題の直接の原因とは言いがたい¹²。しかしながら、中国の支援で建設されたハンバントタ港について、債務返済が困難となったことから、2017年に港の運営権が中国とスリランカの合弁企業に99年間リースされることとなったため、これが中国の「債務の罠」の事例としてしばしば取り上げられている^{13 14}。

中国については、特に南・東シナ海などで、法の支配に基づく既存の国際秩序に対する挑戦とも取れる行為がしばしば見られることから、援助を通じたその影響力の拡大に関心が高まっている一方、膨大な開発需要を抱える途上国にとり、中国が重要な開発パートナーになっている事実は否定できない。我が国はこれまでも2019年のG20大阪サミットで、中国もコミットする形で「質の高いインフラ投資に関するG20原則」の合意を実現してきているが、引き続き中国の開発協力が国際規範に沿ったものとなるよう、DAC諸国等と連携し、粘り強く取り組むことにより、結果としてDAC諸国とも調和のとれた同国の援助の執行に寄与していく必要があるだろう。

価値観や政治体制の相違などに基づく国際社会の分断が懸念される中、主要国はグローバルサウスとも呼ばれる途上国との連携強化に力を入れており、我が国のみならず、開発協力が外交ツールとして活用されている。しかし、その際に留意すべきは、途上国は必ずしもどちらか一方の陣営のみとの協調を志向するわけではなく、政治的目的の達成を企図しての開発協力の効能には限界があるという点である。現在の国際秩序がグローバルサウスの国々から引き続き支持されるためには、開発協力のみならず、G7諸国がこれまで以上にこれらの国々の国際秩序に関する認識に一層耳を傾け、協働してい

¹² 荒井悦代「スリランカの経済危機の背景：中国の債務の罠なのか」nippon.comウェブサイト<<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00840/>>

¹³ 大井裕貴、ラクナー・ワーサラゲー「依然として開発途上の南部ハンバントタ地区（スリランカ）」(独)日本貿易振興機構ウェブサイト<<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2024/63c5ce7758892b70.html>>

¹⁴ スリランカの債務再編に関して、我が国は、フランス、インドと共に債権国会合の共同議長として、債務再編合意を主導してきた。なお、同会合にオブザーバーとして参加した中国は、合意そのものには加わっていないが、二国間協議で同等の条件で合意したとの認識が示されている。(『日本経済新聞』(電子版)(2023. 11. 29)<<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0UA2983A0Z21C23A1000000/>>) なお、中所得国の債務再編枠組みがない中、新興国が債権国に含まれる同国の債務再編は、同様の債務問題を抱える中所得国の模範となることが期待されている。

くこと、また、今日の国際秩序の根底にある価値観がいかに魅力あるものであるかをG7諸国が自らの言動をもって国内外に示していくことで、開発協力は戦略性の観点からよりも実効性の高いものとなるように思われる。

最大ドナーである米国において、本年（2025年）1月トランプ政権が発足し、米国第一主義の下、世界保健機関（WHO）からの離脱・拠出金見直しや米国国際開発庁（USAID）の閉鎖・組織見直しといった動きが見られる中¹⁵、8月には、我が国が主導する第9回アフリカ開発会議（TICAD9）が横浜で開催される。そこでも、個別の開発課題への対応のみならず、国際秩序をめぐる認識の共有が追求されていくものと思われるが、上述のような姿勢を我が国が率先して示していくことが期待される。

イ 「共創」がもたらす新たな開発協力

2023年に改定された最新の開発協力大綱では、「共創」の概念が導入され、「共創」のパートナーとしては、途上国、及び民間企業等の様々な主体が明記されている。我が国の開発協力では、従来から途上国の自助努力支援とそのための対話と協働を重視してきたが、現在の複合的危機の時代における課題に対しては、相手国を中核に置き、様々な主体を巻き込みながら、対等なパートナーシップの下、互いの強みを持ち寄り、対話・協働することで解決策を共に創り上げることが必要とされている。また、共創された成果を我が国にも還元することもうたわれている。

これまでに途上国も着実に発展を遂げてきている中で、大綱において、我が国の開発協力の伝統として、改めて「共に粘り強く作り上げていく精神」と「対等に学び合う双方向の関係を築いていく姿勢」を確認したことは重要であり、こうした考え方は、開発協力を通じて途上国の日本に対する信頼感や好感度を高めたのみならず、今後、我が国が重視する自由で開かれた国際秩序、FOIPなどに対する途上国の支持を拡大していく上でも鍵となるものと思われる。

また、民間企業等の様々な主体との共創に関しては、2023年の大綱改定で打ち出されたオファー型協力をどのように活用していくかが問われ得る。現在、オファー型協力は、最初に合意されたカンボジアに対するデジタル分野での案件について、2024年3月に民間企業等60団体以上の参加を得て官民ラウンドテーブル会議が開催された¹⁶ほか、同年7月にはフィジーに対し防災分野・気候変動対策での活用が合意され¹⁷、また、10月にはラオスに対しても活用の検討を表明する¹⁸など、取組が進められている。

民間企業等との共創が実効性を持つためには、いかにラウンドテーブル会議のような場で民間側のノウハウと開発とを結びつけられるか、建設的な意見交換が行われるような運営が求められるだろう。また、オファー型協力ではファイナンス面を含む検討が重

¹⁵ トランプ政権は、対外援助が「米国第一主義」に沿っているか検証するため、資金拠出を原則凍結するよう指示したとされる。「米、対外援助を原則凍結」『日本経済新聞』（2025.1.26）

¹⁶ 外務省ウェブサイト<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_000001_00451.html>、<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100597089.pdf>>

¹⁷ 外務省ウェブサイト<https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/fj/pageit_000001_00874.html>

¹⁸ 外務省ウェブサイト<https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/seal/la/pageit_000001_01142.html>

要であるとの指摘がある中で¹⁹、政府は、第217回国会（常会）において、独立行政法人国際協力機構（JICA）の業務に関し、開発途上地域の法人等に対する有償資金協力について、手法として債務の保証及び債権の取得を追加する等を内容とするJICA法（平成14年法律第136号）の一部改正案を提出予定であり、改正内容が、途上国の開発における民間企業等との共創にどのような影響を与えるのか、充実した議論が期待される。

共創の成果の我が国への還元に関しては、ODAとインパクトコンソーシアムや地方創生SDGs官民連携プラットフォーム等の取組との連携強化や、JICA海外協力隊が派遣前に行っている日本の地方での活動であるグローバルプログラムの帰国後への拡充などの提言もなされており²⁰、実現に向けた課題の整理や検討が求められよう。

ウ 国民のODAに対する理解の更なる促進と国益

複合的危機に直面する国際社会において、我が国にとって望ましい国際秩序と国益を実現していくため、大綱ではODAの戦略的な活用が強調される。一方、厳しい財政事情等もあり、前述のようにODA予算はおおむね横ばいが続き、円借款等を活用して事業量を確保する流れが続いている。

近年、我が国において格差の拡大や物価高などの国民生活への影響が見られる中、内閣府の「外交に関する世論調査」によれば、今後の開発協力に関して、現在より積極的又は同程度を求める回答は79.4%（2023年調査）となお高いものの、2020年調査の85.7%と比較すると低下しており、一方、現在より減らす又はやめるとの回答は11.8%（2020年）から16.2%（2023年）に上昇している²¹。このように、ODAに対する消極的ないし否定的な回答は、2001～2003年の調査での約3割と比較すれば低い²²、増加傾向にある点に留意する必要があるだろう。

大綱では、前身のODA大綱時代も含め、改定するたびに目的と国益との関係性に関する記述が詳細化されてきている。ODAの目的として国益を強調するこうした変化に懸念を示す意見も見られるが²³、先の内閣府の調査を踏まえれば、ODAを実施する理由として、戦略的外交の手段（31.0%）、日本経済に役立つ（29.2%）といった観点にも一定の支持はある。しかし、災害や感染症など世界的な課題への対応（69.9%）や世界の平和や安定に役立つ（48.7%）といった観点はそれらを上回っている（2023年調査、複数回答）。回答にはその時期の国際情勢などの影響もあると思われるが、国民のODAに対する理解を促進する上では、こうした傾向にも留意する必要があると言えよう。また、これまでの広報活動などの取組²⁴に加え、学校等における開発教育の更なる充実も期待

¹⁹ 開発のための新しい資金動員に関する有識者会議「サステナブルな未来への貢献と成長の好循環の創造に向けて」（令和6年7月）5頁

²⁰ 前掲脚注19 11頁

²¹ 内閣府政府広報室「「外交に関する世論調査」の概要」（令和6年1月）〈<https://survey.gov-online.go.jp/r05/r05-gaiko/gairyaku.pdf>〉62～68頁

²² 調査期間により調査方法や選択肢の表現が異なるため、単純に比較できない点には留意する必要がある。

²³ 保城広至「開発協力の行方（上）『国益』追求は再考が必要」『日本経済新聞』（2024.10.29）、「論点 ODAと国益」『毎日新聞』（2023.9.13）等

²⁴ 政府は毎年、NGOとの共催による「グローバルフェスタ JAPAN」の開催（NGOや在京大使館による展示ブースを始め、体験ワークショップ、様々な国の食事が楽しめる飲食・物販ブースなど、分かりやすいコンテンツを通じて国際協力に触れる機会を提供している。）や、「ODAマン」といったキャラクターの活用に

される。

2. 沖縄振興等

(1) 沖縄振興の意義と枠組み、成果

ア 意義

我が国には47の都道府県があるが、沖縄に関して、なぜ振興のための特別な枠組みが必要なのか。政府はその理由として、①先の大戦による苛烈な戦禍と戦後の米軍による占領・統治といった歴史的事情、②本土から遠隔で、広大な海域に離島が散在するという地理的事情、③全国の在日米軍専用施設・区域のうち、約7割が集中する社会的事情、④台風の常襲や深刻な塩害といった自然的事情など、沖縄の特殊事情を挙げている²⁵。我が国は戦後の高度経済成長により先進国となったが、①の要因により切り離された沖縄はこの恩恵を十分に得ることができず、また、今日でも、③の要因によって、望ましい発展の追求が困難な状況に直面している。

一方、特殊事情のうち、②の本土からの遠隔性については、グローバル経済の発展に伴い、質的な変容も見られる。中国に続き、今日では東南アジア経済の発展が著しい中で、東アジアの中心とも言える沖縄の地理的な位置は、我が国の中でこうした地域に最も近く、むしろ沖縄の潜在力、優位性と捉えられるようにもなった²⁶。

なお、「経済財政運営と改革の基本方針2024」（2024年6月21日閣議決定）では、沖縄振興について、「地方創生及び地域における社会課題への対応」の中で、個性をいかした地域づくりの観点から、「強い沖縄経済の実現に向けた観光の質向上や脱炭素化、沖縄科学技術大学院大学の起業支援、（中略）、平和学習の充実等の産業振興等の沖縄振興策を国家戦略として総合的に推進する」としている²⁷。

イ 枠組み

沖縄振興のための基本的な枠組みは、「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。）に定められている。10年間の時限立法²⁸である同法は、1972年の沖縄返還に合わせて制定された、同様の時限立法であった「沖縄振興開発特別措置法」を起源とし、これまでに10年ごとに5回の改正が行われてきた²⁹。

具体的な枠組みとしては、まず、内閣総理大臣が、国の責務として実施すべき沖縄振興の基本的な方針として「沖縄振興基本方針」を策定し、沖縄県知事が、これに基づき、

より、国民に開発協力の意義を分かりやすく伝える取組を行っている。

²⁵ 内閣府沖縄政策担当「沖縄振興の現状について」（令和5年5月24日）（第38回沖縄振興審議会「資料3」）<<https://www8.cao.go.jp/okinawa/siryou/singikai/sinkousingikai/38/38-3-1.pdf>> 2頁

²⁶ 首相官邸ウェブサイト<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/okinawa_shinko/mezasu_sugata.html>

²⁷ 『経済財政運営と改革の基本方針2024 ～賃上げと投資がけん引する成長型経済の実現～』（令和6年6月21日閣議決定）25頁

²⁸ 直近の2022年改正では、失効期限の10年間延長のほか、施行後5年以内の検討・見直し規定が設けられた。

²⁹ 3回目となる2002年の改正では、同法の目的が、本土との格差是正から民間主導の自立型経済の構築に変更され、法律の名称から「開発」の文言が削除された（最新の改正は2022年に行われた。）。

具体的な政策等を定めた「沖縄振興計画」³⁰を策定するように努めることとされている³¹。現行の同計画では、沖縄の将来像として、①沖縄らしい自然と歴史、伝統、文化を大切に作る島、②心豊かで、安全・安心に暮らせる島、③希望と活力にあふれる豊かな島、④世界に開かれた交流と共生の島、⑤多様な能力を発揮し、未来を拓く島、の5つを掲げ、36の基本施策を打ち出している。

沖縄振興予算に関しては、公共事業を中心とした関連事業の全体的把握や事業相互間の進捗調整を行う必要があるもの等の経費について、内閣府に一括計上されており、それらの経費は、所管省の一般会計へ移し替え、又は、特別会計へ繰り入れて実施されている。公共事業に関しては、沖振法で補助率の特例（嵩上げ）³²が規定されている。また、2012年の沖振法改正の際、沖縄振興に資する事業を県が自主的な選択に基づいて実施できる「沖縄振興交付金³³」（沖縄振興一括交付金、以下「一括交付金」という。）が創設されている。沖縄県はこうした事業等を実施するための計画（沖縄振興交付金事業計画）を作成した上で内閣総理大臣に提出し、内閣府令で定めるところにより、予算の範囲内で交付されることとなっている。

そのほか、沖振法には、観光業や情報通信産業の振興、産業イノベーションの促進などを図るため、特別地区（特区）・地域制度が設けられており、要件を満たした事業者に対しては、租税特別措置法等に基づき税制優遇措置が講じられている。

こうした枠組みの下、政府は2022年5月、当時の担当大臣の名を冠した『強い沖縄経済』の実現に向けた西銘大臣ビジョン」（以下「実現ビジョン」という。）を打ち出し³⁴、そうした観点も踏まえつつ、必要な沖縄振興予算を確保し、政策を推進している。

ウ 成果

政府は沖縄の本土復帰以来、徐々に沖縄の自主性を尊重する枠組みに変更しつつ、沖縄の特殊事情を克服するための振興策を講じてきているが、その主な成果として、内閣府は次のような評価を示している³⁵。

まず、①社会資本整備に関して、全国との整備水準の差が縮小したとする。具体的には教育施設（小中学校校舎整備率）の改善などを例に挙げているが、一方で、道路など引き続き整備が必要なものもあるとしている。次に、②県内総生産や就業者数が全国を上回る伸びを実現した点を挙げる。さらに、③滞在日数や高付加価値化などの課題はあ

³⁰ 「新・沖縄21世紀ビジョン基本計画」（令和4年5月15日決定）が、現行の沖縄振興計画に当たる。その概要は以下を参照。〈https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page_001/014/250/shin21seikivision-kihonnkeikaku_gaiyou.pdf〉

³¹ 「沖縄振興計画」について、従前は沖縄県知事が案を作成し、内閣総理大臣が決定する仕組みであったが、沖縄県の自主性を尊重する観点から、2012年の沖振法の改正で現行ようになった。

³² 一般の補助率は2分の1程度が多いが、沖縄県の場合は10分の9のような高率補助が多い。

³³ 一括交付金は、①沖縄の振興の基盤となる施設の整備に関する事業を対象とする「沖縄振興公共投資交付金」（ハード交付金）と②沖縄の振興に資する事業を対象とする「沖縄振興特別推進交付金」（ソフト交付金）に区分されている。②は直接内閣府から、①は各省に移し替えた後、沖縄県へ交付される。

³⁴ 内閣府沖縄担当部局『強い沖縄経済』の実現に向けた西銘大臣ビジョン」（令和4年5月）〈<https://www8.cao.go.jp/okinawa/etc/okinawakeizai/vision.pdf>〉 なお、同ビジョンには、意見照会がなかったことに沖縄県知事が不快感を示したとの報道もある。「西銘ビジョンに知事チクリ」『沖縄タイムス』（2022.6.12）

³⁵ 内閣府沖縄担当部局「沖縄の振興について」（令和7年1月）〈<https://www8.cao.go.jp/okinawa/siryou/singikai/senmoniinkai/22/22-5.pdf>〉9頁

るものの、観光やITがリーディング産業として着実に成長したとしている。

こうした沖縄振興策の着実な成果を示しつつも、同時に、内閣府は、以下のような課題が残っていることを指摘し、継続的な取組の必要性を示唆する。具体的には、①一人当たり県民所得が全国最下位であること、②失業率が高く、特に若年層で高いこと、③子供の貧困が依然として深刻であること³⁶、④製造業の割合が極めて低いなど産業構造がいびつであること、などを挙げている。

（２）沖縄振興をめぐる主な課題

ア 「強い沖縄経済」の実現に向けた西銘大臣ビジョン（実現ビジョン）

前述のように、これまでの沖縄振興施策等により、沖縄の人々の暮らしや社会インフラに一定の改善は見られるが、今なお様々な課題が残っている。こうした諸課題の根底には沖縄経済の脆弱性があり、この改善を図るべく、政府は、特に重点的に取り組むべき４分野³⁷と目指すべき姿、具体的な戦略を示した実現ビジョンを決定し、取組を進めており、これにより沖縄の総合的な振興の後押し、加速化が期待されている。

実現ビジョンに沿って、幾つかの課題を見てみると、まず、沖縄においてリーディング産業である観光業では、従来から課題とされてきた平均滞在日数や一人当たり消費額など「質」の問題に加え、コロナ禍で他産業より甚大な打撃を被るなど外的変化への脆弱性が浮き彫りになったとし、沖縄の有する自然・歴史・文化・食やアクティビティ等の観光資源の有効活用等を図りつつ、①ハイクラス観光客等の誘引、ワーケーション等の「新しい働き方」の推進を具体的戦略として掲げる。沖縄では本年（2025年）7月、本島北部に自然環境との調和を目指した体験型の大型テーマパーク「JUNGLIA」の開業が予定されているが、政府が進めている北部地域の振興との関連に加え、実現ビジョンとの親和性も高く、こういったコンテンツがいかに活用されていくか、今後の動向が注目される。その際、観光人材の育成と集積が鍵となると思われることから、これまで行ってきた育成支援の成果の活用や更なる取組が期待される。

また、科学技術・産学連携について見ると、量子物理学やバイオテクノロジーなど幅広い分野で世界最高水準の教育研究が行われ、世界的にも認知されてきた沖縄科学技術大学院大学（OIST）の役割が注目されている。沖縄振興予算を活用して施設整備等がなされているOISTは、開学以来、沖縄振興との関係の在り方を問われてきたが、近年、スタートアップ（企業・プロジェクト）の誕生やベンチャーキャピタルの進出が見られるなど、イノベーションにつながる期待が高まっている。この分野の具体的な戦略としては、スタートアップの創出・加速化の支援、②産学官金連携による地域共創型プラットフォームの構築、③クリーンエネルギー社会の実現が挙げられている。OISTと関連する取組として、政府は、新たなスタートアップ創出拠点やインキュベーター施設の整備を行っているほか、研究シーズと産業界ニーズのマッチングによる事業化・

³⁶ 子供の貧困に関しては、以下の論考を参照されたい。藤生将治「沖縄における子供の貧困をめぐる現状と課題ーコロナ禍での変化を踏まえてー」『立法と調査』No. 460（2023.9）171～185頁

³⁷ ①観光・リゾート、②農水産業・加工品、③IT関連産業、④科学技術・産学連携の４分野である。

社会実装化の推進等の取組支援を打ち出しており、成果の発現が待たれる。

図表3 「強い沖縄経済」の実現に向けた西銘大臣ビジョンの概要

「強い沖縄経済」の実現に向けた西銘大臣ビジョン 概要		
▶ 沖縄の更なる自立発展に向け、沖縄振興特別措置法に基づく基本方針・振興計画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、①域外競争力が強く、②外部変化に強く、③民間主導による「強い沖縄経済」の実現を図る。 ▶ 本ビジョンで、特に強化すべき分野を重点4分野に指定し、国(内閣府)として考える未来の沖縄経済が目指す姿(分野別ビジョン)と、その実現に向けて国が取り組む具体的戦略等を提示。国として、県・市町村・経済界等の協同した取組を支援するとともに、自らも具体的戦略等の実現に向けて取り組む。		
目指す姿(分野別ビジョン)	具体的戦略	内閣府の当面の取組・支援の例
観光・リゾート	(1) ハイクラス観光客等の誘引 - 世界レベルの宿泊施設の整備や大型クルーザー等の停泊等を推進し、平均滞在日数や消費額の大幅増大 - ハイクラス観光客等に対応できる高度観光人材を育成 - 脱炭素化に対応したエコツーリズム型の観光回復 (2) ワケーション等の「新しい働き方」の推進 - 外国語人材を含めた多様な人材を集約 - 外的変化への耐性向上・滞在増等により所得向上	○ 沖縄公庫や自治体の取組と連携し、ハイクラス観光客等を誘引 ○ 閑散期の少ない観光に向け、歴史・文化等の観光コンテンツ化を支援 ○ 高度観光人材や閑散期の少ない観光を担う人材等の育成・集積を支援 ○ 観光と併せて企業支援等を行う社会貢献型ワケーションを支援
農水産業・加工品	(1) 消費者を意識した販売力の強化 - 都市部や海外等の実需を踏まえた販売力の強化 (2) 先端技術の活用と新たな沖縄ブランドの確立 - 植物工場や陸上養殖などスマート農水産業を推進 (3) 製糖事業者の競争力強化 - カーボニュートラルも視野に競争力を強化	○ 商談会等による消費者ニーズ共有や観光とも連携した販売力強化を支援 ○ 加工等により高付加価値化を図り域外に販売する取組を支援 ○ 先端技術の導入を検討する農業者等に対しスマート農水産業の実現に向けた取組を支援
IT関連産業	(1) デジタル人材の育成・誘引 - 先端デジタル人材が豊富な沖縄の地位を確立 - テレワークに親和性の高いデジタル人材を誘引・関係人口化 (2) 開発系IT産業の振興 - 開発系IT産業等を「稼げる産業」として集積 - 強力な起業支援によりスタートアップを一層創出	○ ソフトウェアや情報セキュリティ、データサイエンスなど先端デジタル人材等の育成を支援 ○ ソフトウェア・データ産業等の開発系IT産業を始め、域外競争力を有する付加価値の高いIT関連産業の事業化促進を支援
科学技術・産学連携	(1) スタートアップの創出・加速化の支援 「新しい働き方」により人材の集約・交流を推進し沖縄発スタートアップを創出・加速化 (2) 産学官金連携の地域共創型プラットフォーム構築 - OIST等を核とするプラットフォームを構築 (3) クリーンエネルギー社会の実現 - エネルギーの安定かつ適正な供給確保を図りつつ、化石燃料に頼らないクリーンエネルギー社会を実現	○ 沖縄発スタートアップの拠点構築や支援を推進・強化 ○ プラットフォーム構築等、OISTにおける産学連携等の取組に係る支援を充実化 ○ 島しょ型クリーンエネルギー社会のショーケースを目指し、地域再エネ主力化や水素の製造・利活用を推進

(出所) 内閣府資料

イ 沖縄振興のための枠組み

2012年の沖振法改正では、「沖縄振興計画」の策定主体の内閣総理大臣から沖縄県知事への変更、一括交付金制度の導入など、沖縄県の自主性の尊重が図られた。そうした中、沖縄振興予算については、引き続き内閣府への一括計上の方式が維持されている。

一括計上方式については、沖縄振興計画に掲げた諸施策を総合的かつ計画的に推進するといった点のほか、沖縄県側にも、一括して国庫要請を行うことができることや政府予算案決定後に県の予算編成へ迅速に反映させることができるといった利点があるとされている³⁸。一方で、自らの力で予算折衝をしないため県の行政力をそぎ落としていないか³⁹、予算額の決定や配分において官邸の裁量が働きやすく、他県よりも政治に左右されやすい側面を持っている⁴⁰といった指摘もある。

一括計上方式に対しては、沖縄振興予算の減額傾向、特にピーク時(2014年)から半分以下となった一括交付金の動向に関連付けた問題提起が見られる⁴¹。沖縄振興予算は、平成26(2014)年度予算案の閣議決定の際、仲井眞沖縄県知事の要請を踏まえて安倍内閣総理大臣が行った発言を背景に、令和3(2021)年度まで3,000億円台が続いたが、翌

³⁸ 「(よくある質問) 沖縄振興予算 問9 国の沖縄振興予算とはどのようなものですか。」<<https://www.pref.okinawa.jp/kensei/shisaku/1014345/1014348.html>>

³⁹ 宮田裕「沖縄予算と基地リンク論 消えた振興原点『償いの心』」『琉球新報』(令7.1.9)

⁴⁰ 宮城和宏「沖縄振興の組織と制度の構造について 沖縄振興予算を巡る政治経済学」『地域産業論叢』(第17集)(2022年)42頁

⁴¹ 「社説 22年沖縄関係予算 『一括計上』でいいのか」『琉球新報』(令3.8.30)

年度以降は、沖縄側が同水準の確保を求めているものの、2,600億円台が続いている（当初予算ベース）⁴²。この額について、政府は各事業の所要額を積み上げた結果と説明している。また、一括交付金については、そのうち、ソフト交付金を補完するものとして、主に、臨機応変な財源捻出が困難な市町村等に国が直接配分する「沖縄振興特定事業推進費」が令和元（2019）年度から計上され、増額傾向にある⁴³。

現在、沖縄県や県内市町村に一括計上方式の見直しを求める動きがあるわけではなく、その問題提起は、主に有識者やメディアなどによるものである。そうした中、市町村側の意識に変化が見られるとの指摘もある⁴⁴。沖縄返還後、半世紀が経過し、沖縄振興政策は、沖縄の自主性を重視する方向に進んできた。一括計上方式の見直しは様々な制度へ影響することが考えられ、困難を伴うと予想されるが、石破内閣総理大臣は「地方創生2.0」を打ち出しており、そうした流れの中で、個別施策のみならず、どういった枠組みがより沖縄振興に資するものなのかについて議論を深めることも求められよう。

その他、既存の沖縄振興の枠組みに関しても、一括交付金の在り方、特区・地域制度における優遇税制の適用件数が少なく、十分に活用されていない問題のほか、高率補助制度により沖縄振興予算に占める公共事業費の割合が高いことに伴う、他のソフト関係予算への影響や公共投資依存の県経済構造との関係性といった点についても議論の深まりが期待される。

（３）米軍基地問題の概要と主な課題

ア 概要

在日米軍の抑止力が我が国の安全保障にとり重要な役割を果たしていると言われる中、現在、沖縄には33の米軍施設・区域が存在し、その面積は約18,668ヘクタールとなっている（2023年3月末現在）⁴⁵。これは県土の8.2%に当たるが、米軍基地が占める割合は、人口が集中し、経済活動の中心となっている本島中部地域に限ると23.0%となっており、さらに、市町村別で見ると、嘉手納町の82.0%を筆頭に、7市町村において3割を超えている⁴⁶。その結果、米軍基地は、沖縄県や関係市町村にとり、都市計画等を進める上で大きな制約となっている。加えて、米軍基地が存在することに伴う重大な事件や事故が度々発生しており、県民の安全・安心な生活が脅かされている。

⁴² 安藤範行「令和7年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』No. 472（2025.2）171頁 図表3参照

⁴³ 創設時（令和元（2019）年度）は30億円であったが、令和7（2025）年度予算（政府案）では95億円が計上された。関連する論考として、以下を参照されたい。藤生将治「沖縄振興予算の主なソフト事業予算の現状と比較（上）」『立法と調査』No. 450（2022.10）74～90頁、藤生将治「沖縄振興予算の主なソフト事業予算の現状と比較（下）」『立法と調査』No. 451（2022.11）133～147頁

⁴⁴ 「解説 一括計上方式めぐり意識の変化 背景に市町村長の危機感 求められる県の指導力」『沖縄タイムス』（2021.11.24）

⁴⁵ 米軍専用施設に限ると、数は31、面積は約18,455ヘクタール、県土占有率は8.1%である。

⁴⁶ 2023年3月末では、嘉手納町82.0%、金武町55.7%、北谷町51.6%、宜野座村50.7%、読谷村35.6%、伊江村35.2%、沖縄市34.0%となっている。

これまでに実現した返還の主な事例を
jp/j/approach/zaibeigun/saco/
 挙げると、2015年3月のキャンプ瑞慶覧西
 普天間住宅地区（約51ヘクタール）、2016年12月の北部訓練場の過半（約4,000ヘクタール）などがあり、前者については、跡地利用特措法⁵⁰に基づく米軍基地跡地利用のモデルケースとして、沖縄健康医療拠点の整備が進められ、2025年1月にはその中核となる琉球大学医学部附属病院が移転・開院している⁵¹。

普天間飛行場は米海兵隊が使用している基地で、航空能力に関して、オスプレイ等の運用機能を有している。同飛行場は、宜野湾市の面積の約25%を占め、同市の中心部に位置するため、地域の都市機能、土地利用などに大きな影響を及ぼすとともに、騒音や墜落の危険性⁵²が問題となっており、地元から強い返還要求がなされている。

図表 4 沖縄の米軍専用施設・区域



187

なお、同飛行場の返還時期について、統合計画では、「沖縄において代替施設が提供され次第、返還可能となる区域」の一つとして、「返還条件が満たされ、返還のための必要な手続き完了後、2022年度又はその後」とされた。

辺野古での代替施設建設工事に関しては、公有水面埋立法（大正10年法律第57号）に基づく埋立承認申請や埋立変更承認申請等⁵⁴をめぐり、国と沖縄県との間で、裁判等の場において、厳しい対立が繰り返されてきた。これまでの14件の裁判では、和解や取下げが行われた4件を除き、全て県側の敗訴で終わっている⁵⁵。2024年1月には設計変更に伴う工事が始まっており、工事完了までに9年3か月、施設提供手続きの完了までに約12年、総事業費として約9,300億円が見込まれている⁵⁶。

ウ その他の問題

沖縄では、米軍基地が所在することで様々な負担が生じており、その軽減が求められている。騒音被害に対しては、日米合同委員会合意（1996年3月28日）で規制措置が講じられているが⁵⁷、沖縄県の測定では、環境基準を超える騒音の発生や早朝・夜間における航空機の離発着が確認されている⁵⁸。また、米軍関連の事件・事故が引き続き多数発生しており、日本政府からの要請等も踏まえ米軍が実施している事故原因の究明、軍人等の教育や綱紀粛正といった再発防止策を実効性あるものとするのが求められている。そのほか、有機フッ素化合物（PFAS）をめぐり問題や、オスプレイの安全性に関する懸念等に丁寧に対応していく必要があると思われる。こうした諸問題に適切に対応していく上で、沖縄県などは日米地位協定の見直しを求めている⁵⁹。

エ 主な課題

政府が、在沖縄米軍を含む在日米軍の抑止力は、我が国、ひいては地域の平和と安全の確保のために不可欠との認識を示す中、沖縄では、多数の米軍基地の存在が、自治体

において、2本の1,600メートルの滑走路（オーバーランを含み護岸を除いた合計の長さは1,800メートル）を辺野古崎とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾を結ぶ形（V字型）で設置し、「平成26（2014）年までの完成」を目標とすることとされた。政権交代に伴う再検討もあったが、日米両政府は、2011年6月の日米安全保障協議委員会（SCC）において、滑走路をV字型とすることを決定し、代替施設の建設等を「2014年より後のできる限り早い時期」に完了することを確認した。翌年4月のSCCでは、現行の移設案が唯一の有効な解決策であることが再確認され、その後の日米首脳会談等でも折に触れて同様の確認が繰り返されている。

⁵⁴ 国と沖縄県との間では、埋立承認そのものに関わるもののほか、岩礁破碎等行為の差し止めや、サンゴ類の移植などをめぐっても訴訟が提起された。

⁵⁵ 「辺野古抗告県敗訴 新たな申請で法廷闘争も 膨らむ建設費『世論喚起を』『琉球新報』（2025.1.18）

⁵⁶ 防衛省ウェブサイト「普天間飛行場代替施設について Q5」〈<https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/frf/index.html#q5>〉

⁵⁷ 内容は①飛行場の場周経路はできる限り学校、病院を含む人口稠密地域上空を避けるように設定する、②22時から6時までの間の飛行等の活動を米国の運用上の所要のために必要と考えられるものに制限する等。

⁵⁸ 沖縄県環境部環境保全課『令和5年度航空機騒音測定結果（嘉手納飛行場・普天間飛行場・那覇空港）』（令和6年10月）

⁵⁹ 沖縄県軍用地転用促進・基地問題協議会「基地から派生する諸問題の解決促進に関する要請」（令和6年8月）など。同協議会は沖縄県及び27市町村で構成され、県が会長を務めている。なお、日米地位協定に関しては、以下の論考も参照されたい。藤生将治「日米地位協定の運用をめぐり主な論点と現状（上）－国会論議等を踏まえた論点整理－」『立法と調査』No. 469（2024.9）225～250頁、藤生将治「日米地位協定の運用をめぐり主な論点と現状（中）－国会論議等を踏まえた論点整理－」『立法と調査』No. 470（2024.11）217～231頁、藤生将治「日米地位協定の運用をめぐり主な論点と現状（下）－国会論議等を踏まえた論点整理－」『立法と調査』No. 471（2024.12）79～95頁

が住民の福祉の向上、安全・安心の確保を図っていく上で、大きな制約となっている。普天間飛行場代替施設の辺野古への移設問題は、地方自治の在り方との関連も含め、この問題の難しさを改めて浮き彫りにしている。

翁長知事による埋立承認取消処分に端を発し国と沖縄県との間で争われた度重なる訴訟に関しては、結果として裁判所に国側の主張が認められ、沖縄県側にとっては厳しいものとなっている。一方で、現在進められている大浦湾側の地盤改良工事については、前例のない難工事との指摘もあり⁶⁰、今後、更なる埋立承認変更申請の必要性など、新たな問題が生じうる可能性は否定できない⁶¹。

奇しくも、この問題の原点とも言える、翁長知事による埋立承認取消処分をめぐる争いの中で、国地方係争処理委員会は、国土交通大臣が行った是正の指示⁶²をめぐる審査において、国と県との間で議論を深めるための共通の基盤づくりが不十分な状況下で法的な判断をしても、あるべき関係を両者間に構築することに資するとは思えないとし、両者は普天間飛行場の返還という共通の目標の実現に向けて真摯に協議し、双方がそれぞれ納得できる結果を導き出す努力をすることが、問題の解決に向けての最善の道である旨の見解を示していたが⁶³、今、改めて、この見解の意味が問われているものと思われる。

また、後を絶たない米兵による刑法犯罪は沖縄県民に大きな不安を与えており、日米同盟に対する国民の理解にも影を落としている。凶悪事件等が起こるたびに、日米両政府間で協議が行われ、米軍では再発防止策としてリバティ制度⁶⁴等が実施されているが、実効性が問われている⁶⁵。2024年7月、在日米軍司令官は新たな協議の枠組み「フォーラム」の設置を提案したが、今なお開催の見通しは立っていないとされる。米軍の真摯な対応が求められるとともに、建設的な議論の場として早期に開催できるよう、各方面から働き掛けていく必要がある。

3. 北方対策

(1) 北方領土問題の背景と現状

ア 背景としての日露関係

歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島から成る北方領土は、先の大戦末期、当時有効であった日ソ中立条約を破って侵攻してきたソ連軍により占領され、今日まで、ソ連を継承したロシアによる不法占拠が続いている。

我が国は、「サンフランシスコ平和条約⁶⁶」により千島列島を放棄したが、北方領土はこれに含まれず、また、当時のソ連が同条約に署名しなかったことから、両国は別途二

⁶⁰ 「社説 辺野古移設 地盤調査なぜ尽くさぬ」『朝日新聞』（令7.1.24）

⁶¹ 前掲脚注55

⁶² 地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の7第1項に基づくもの

⁶³ 国地方係争処理委員会「平成28年3月16日付けで国土交通大臣がした地方自治法第245条の7第1項に基づく是正の指示に係る審査の申出について」（通知）（平成28年6月20日）7頁

⁶⁴ 一定階級以下の米軍人を対象とする夜間外出規制措置などを含む勤務時間外行動の指針である。

⁶⁵ 社説「また米兵性暴力事件 「綱紀粛正」言葉だけか」『沖縄タイムス』（令7.1.9）

⁶⁶ 正式名称は「日本国との平和条約」（1951年9月署名、1952年4月発効）

国間で交渉を行い、「日ソ共同宣言⁶⁷」により、法的な戦争状態を終結させ、外交関係を回復した。同宣言では、北方領土について、合意に至らなかった国後島及び択捉島の扱いは棚上げし、「(ソ連は) 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」と規定された。

その後、冷戦の深刻化等により、日ソ両国による平和条約交渉は進展なく歴史が流れたが、ソ連崩壊後、1993年、政府は承継国家となったロシアとの間で、領土問題を北方四島の島名を列挙しその帰属に関する問題と位置付けた「東京宣言」⁶⁸に合意した。その後も、政府は四島の帰属の問題を解決し平和条約を締結するとの基本方針の下、ロシア側と交渉を行い、数々の合意⁶⁹を重ねてきたが、平和条約の締結には至っていない。

近年の動きとしては、安倍内閣総理大臣とプーチン大統領による2016年の長門会談では、「未来志向の新しいアプローチ」や四島における共同経済活動のための特別な制度づくりなどについて合意され、2018年のシンガポール会談では、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が合意された。

一方、2020年7月、ロシアで領土割譲の禁止等を内容とする憲法改正が行われるなど、同国内の情勢変化が見られる中、2022年2月には同国がウクライナ侵略を開始し、経済制裁等を実施する我が国との関係は悪化、現状において両国関係は全く先を見通せない状況となっている。

なお、平和条約交渉とは別に、ロシアとの間で、元島民に対する人道的配慮等から、北方墓参(1964年度開始)や自由訪問(1999年度開始)の枠組みが設けられているほか、北方領土問題解決のための環境整備として、日本国民と北方四島在住ロシア人との相互交流を図るための北方四島交流事業(ビザなし交流、1992年度開始)が実施されているが、近年は新型コロナウイルス感染症の拡大(2020年)で実施が見送られ、ロシアのウクライナ侵略に伴う日露関係の悪化もあり、再開できない状況が続いている⁷⁰。

イ 北方領土隣接地域⁷¹や元島民の現状

こうした歴史の流れの中で、政府の外交交渉の後押しに大きな役割を果たしてきたのが北方領土返還要求運動であり、北方領土隣接地域と元島民がその中核を担ってきた。

従来、北方領土隣接地域は、漁業などを中心に、北方領土と一体的な経済圏を形成していたが、戦後の現状により、望ましい発展を妨げられ、疲弊が進んでいる。

そうした状況を踏まえ、議員立法により「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」(昭和57年法律第85号)(以下「北特法」という。)が制定され、公共

⁶⁷ 正式名称は「日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との共同宣言」(1956年10月署名、同年12月発効)

⁶⁸ 東京宣言では、交渉方針として、①歴史的・法的事実に基づき、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ことがうたわれた。

⁶⁹ 代表的なものとしては、クラスノヤルスク合意(1997年)、「川奈合意」(1998年)、「モスクワ宣言」(同年)、「イルクーツク声明」(2001年)、「日露行動計画」(2003年)、「日露パートナーシップの発展に関する共同声明」(2013年)などが挙げられる。

⁷⁰ この間、元島民の団体である公益社団法人千島歯舞諸島居住者連盟(千島連盟)(支部を含む)などが自治体と共催で上空慰霊、洋上慰霊などを実施してきている。

⁷¹ 根室市、別海町、中標津町、標津町及び羅臼町の1市4町をいう。

事業の補助率の嵩上げ措置や、同法に基づき設置された100億円の北方領土隣接地域振興等基金（北方基金）により、市又は町が実施する事業⁷²に対する一部経費補助などが行われている。北方基金については、低金利時代の到来により、補助の財源となる運用益の減少に対応するため、2018年の法改正により取崩しが可能となった⁷³。

また、隣接地域では、海に面しない中標津町を除き、漁業が基幹産業となっているが、ロシアとの間で四つの漁業枠組み⁷⁴が設けられており、そこで漁業協力金の支払いや、漁獲割当量が決定されることから、日露関係の悪化等による大きな影響を受けている。そのうち、「北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組み協定」については、2023年以降、交渉できない状況が続いているほか、ロシア側による拿捕等への懸念が高まるなど、その操業環境は二国間関係の影響を受けやすい不安定なものである。

元島民については、2024年12月末現在で、4,987人、平均年齢は89歳となっており⁷⁵、一刻も早い領土問題の解決が望まれるとともに、返還要求運動の次世代の担い手を確保していくことが喫緊の課題となっている。また、元島民に対する援護として、北方四島周辺海域で漁業が営めない同地域の旧漁業権者等が置かれている特殊な地位に鑑み、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に対する法律」（昭和36年法律第162号）が制定され、同法に基づき、旧漁業権者等に対する事業資金や生活資金の低利融資が行われており、旧漁業権者等の高齢化に伴い、その生活が子や孫に依存せざるを得ない状況になっている現状を踏まえ、同融資の借入資格の拡大が図られてきている。

（２）北方対策をめぐる主な課題

現在、日露関係は、先行きが不透明な厳しい状況に置かれている。北方領土返還要求運動についても、ややもすれば諦めが広がりかねないこうした時こそ、粘り強い取組で、外交交渉を下支えする底堅い国民世論の涵養の基盤であり続けることが求められている。

そうした中で、これまで返還運動の中心となってきた元島民の高齢化が深刻な問題となっており、その望郷の思いは察するに余りあるものがある。現在、元島民が故郷を訪れるための枠組みである北方墓参や自由訪問等について、実施できない状況が続いているが、北方四島との現実的なつながりが絶たれていることにより、精神面への影響や返還運動に取り組むモチベーションの低下が生じないか懸念される。政府も対露外交では四島交流等事業の再開を最優先課題とし、特に北方墓参に重点を置いて事業の再開を引き続き強く求めていく考えを示している⁷⁶。北方墓参は冷戦下の1964年、人道的見地から我が国がソ連側と折衝の結果、実現した枠組みであり、そうした歴史的な背景も踏まえ、ロシア側の理解

⁷² 対象の事業には、①北方領土隣接地域振興等事業、②北方領土問題世論啓発事業、③北方地域元居住者援護等事業の3類型があるが、①が8割前後を占めている。

⁷³ 運用益はピーク時（1991年度）には5億9,000万円程度であったが、2018年度には8,000万円を切っていた。2019年度以降、毎年3,000～4,000万円程度取り崩している。

⁷⁴ 「日ソ地先沖合漁業協定」「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み協定」「貝殻島昆布操業民間協定」の4つである。

⁷⁵ 千島連盟ウェブサイト<<https://www.chishima.or.jp/info.htm#004>> 元島民とは、1945年8月15日まで引き続き6月以上北方地域に生活の本拠を有していた者とされている。

⁷⁶ 外務省「対露外交の基本的な考え方」<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100231390.pdf>>等

が得られるように、粘り強い取組が求められる。千島連盟等が行っている洋上慰霊についても、北方墓参再開への影響に留意しつつ、可能な支援を改めて検討する必要もあろう。

元島民が高齢化し、その多くが鬼籍に入る中で⁷⁷、返還運動を担う次世代の育成が課題になっている。政府もこうした状況を踏まえ、2021年度には、若者と元島民等がフォーラムの場で次世代による新たな返還運動の発展的拡大・創出を目指す「北方領土返還要求運動次世代育成プロジェクト」を、また、2022年度からは、若者が次世代向けの啓発手法を開発し、事業の実施や成果のマニュアル化を目指す「北方領土啓発次世代ラボ」といった事業を行っている。こうした事業からは成果物も生まれており、それらの活用につき、政府には、関連団体等のウェブサイトへの公開のほかにも、特に教育との連携など、更なる工夫を期待したい。

国民世論の啓発については、特に近年は若い世代への訴求を意識し、デジタル技術の活用に政府も力を入れている。こうした取組は北方領土問題への若者の関心を高める効果が期待できると思われるが、それを定着させ、更に高い意識に昇華していくには、前述した次世代育成の取組などと効果的に連携させていく必要があるだろう。また、全世代的に見れば、北方領土問題に関する情報入手の手段としては、テレビ、新聞、学校の授業等が主要なものとなっており⁷⁸、SNS等の活用に力点を置きすぎることなく、バランスの取れた取組も求められると言えるのではないか。

(わきた ゆういち)

⁷⁷ 1945年8月15日現在の元島民の数は17,291人であった。前掲脚注75

⁷⁸ 内閣府政府広報室「『北方領土問題に関する世論調査』の概要」(令和6年1月)3頁