

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	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	482号
刊行日	2026-3-16
頁	194-207
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20260316.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))。

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. 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
2. 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

本稿は、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¹。

1. 沖縄振興等

(1) 沖縄振興の意義と枠組み、成果

ア 意義

沖縄県には、国内の他の都道府県と比較して、以下の四つの特殊事情があるとされている。具体的には、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である²。戦後、我が国は、高度経済成長を成し遂げたが、沖縄県は①の要因もあり、この恩恵を十分に受けることができなかった。また、本土復帰後においても、③の要因により、望ましい発展の追求が困難な状況に置かれている。そうした点も踏まえ、沖縄振興のための特別な枠組みが設けられている。

¹ 本稿は、執筆時（2026年2月27日）の情報に基づくものであり、脚注で参照するURLも同日に確認したものである。また、本稿内での人物の肩書きは当時のものである。本稿と併せて、横山絢子「令和8年度沖縄・北方関係予算」『立法と調査』第481号156～168頁も参照されたい。

² 内閣府ウェブサイト<<https://www8.cao.go.jp/okinawa/etc/about.html>>

その一方で、グローバル化の進展等に伴い、沖縄の新たな可能性が注目されている。従来、本土からの遠隔性は沖縄の経済発展にとり不利な要因と考えられてきたが、アジア地域において経済成長が見られることにより、同地域に国内で最も近い沖縄の地理的位置が、潜在力、優位性として捉えられるようになった。

なお、「経済財政運営と改革の基本方針2025」（令和7年6月13日閣議決定）（以下「骨太方針2025」という。）では、沖縄振興について、第2章2.の「（2）地域における社会課題への対応」の中で、個性を活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、沖縄科学技術大学院大学による産学連携等の産業振興、基地跡地の先行取得や『GW2050 PROJECTS』の早期実現に向けた取組、北部・離島地域の振興、こどもの貧困対策・Well-being実現に向けた取組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。

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³。同法では、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、同基本方針に基づき、具体的な政策等を定めた「沖縄振興計画」を策定するように努めるとされており⁴、現行の振興計画では、2010年の「沖縄21世紀ビジョン」で提示された沖縄の目指すべき五つの将来像⁵の実現に向けた36の基本施策と107の施策展開が掲げられている。

こうした諸施策の推進に関わるものとして、沖縄振興予算が計上されているが、ここでも他の都道府県とは異なる措置が講じられている。まず、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、内閣府への一括計上が行われているほか⁶、公共事業の補助率も嵩上げされている⁷。また、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⁸」（沖縄振興一括交付金）が措置されていることも大きな特色となっている。

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

³ 同法は、1972年の沖縄返還に合わせて制定された10年間の時限立法であった「沖縄振興開発特別措置法」（昭和46年法律第131号）を起源とするものである。期限を延長（10年間）する改正が二度行われた後、2002年には、「本土との格差是正」から「民間主導の自立型経済の構築」に力点が移される法律目的の変更が行われ、法律名から「開発」の文言が削除された現行法が制定された。また、直近の2022年の改正では、10年間の延長のほか、施行後5年以内の検討・見直し規定が設けられた。

⁴ 従前は沖縄県知事が沖縄振興計画の案を作成し、内閣総理大臣が決定するとされていたが、沖縄県の自主性を尊重する観点から、2012年の改正で現行の仕組みに変更された。「新・沖縄21世紀ビジョン基本計画」（令和4年5月15日）が、現行の沖縄振興計画に当たる。

⁵ 具体的には、①沖縄らしい自然と歴史、伝統、文化を大切にす島、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、未来を拓く島の五つである。

⁶ 実施に当たり、所管省の一般会計への移替え、又は、特別会計への繰入れが行われる。

⁷ 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。

⁸ 2012年の沖振法改正により設けられた。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）から成る。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。

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、税制優遇措置が講じられている。

こうした沖振法の枠組みに基づく取組を推進しつつ、これを更に後押し・加速化し、「強い沖縄経済」の実現を図るため、2022年5月、政府は、強化すべき四つの重点分野や具体的戦略などを示した『強い沖縄経済』の実現に向けた西銘大臣ビジョン（「強い沖縄経済」実現ビジョン）を決定し、必要な予算を確保しつつ、具体的な取組を進めている。

図表1 「強い沖縄経済」実現ビジョンの概要

<p>▶ 沖縄の更なる自立的発展に向け、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。</p> <p>▶ 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・経済界等の協調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。</p>		
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
<p>観光・リゾート</p> <ul style="list-style-type: none"> 観光の質の向上 ハイクラス観光客等に対応できる体制構築 ワーケーション等の新しい働き方のモデルを目指す 	<p>(1) ハイクラス観光客等の誘引</p> <ul style="list-style-type: none"> 世界レベルの宿泊施設の整備や大型クルーザー等の停留等を推進し、平均滞在日数や消費額的大幅増大 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 <p>(2) ワーケーション等の「新しい働き方」の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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ーケーションを支援
<p>農水産業・加工品</p> <ul style="list-style-type: none"> 消費者を意識した生産と販売の更なる強化 高付加価値化により一次産業の産出額1500億円規模を目指す 	<p>(1) 消費者を意識した販売力の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> 都市部や海外等の実需を踏まえた販売力の強化 <p>(2) 先端技術の活用と新たな沖縄ブランドの確立</p> <ul style="list-style-type: none"> 植物工場や陸上養殖などスマート農水産業を推進 <p>(3) 製糖事業者の競争力強化</p> <ul style="list-style-type: none"> カーボンニュートラルも視野に競争力を強化 	<ul style="list-style-type: none"> 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
<p>IT関連産業</p> <ul style="list-style-type: none"> DXで幅広い産業を高付加価値化 高付加価値なIT関連産業の集積・育成やスタートアップの創出 デジタルで働き方改革や所得向上 	<p>(1) デジタル人材の育成・誘引</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 <p>(2) 開発系IT産業の振興</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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
<p>科学技術産学連携</p> <ul style="list-style-type: none"> イノベーション・エコシステムの実現 全国の先駆けとなるショーケースとしての脱・低炭素の技術先進地を目指す 	<p>(1) スタートアップの創出・加速化の支援</p> <ul style="list-style-type: none"> 「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 <p>(2) 産学官金連携の地域共創型プラットフォーム構築</p> <ul style="list-style-type: none"> OIST等を核とするプラットフォームを構築 <p>(3) グリーンエネルギー社会の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> エネルギーの安定的かつ適正な供給確保を図りつつ、化石燃料に頼らないグリーンエネルギー社会を実現 	<ul style="list-style-type: none"> 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 島しよ型グ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

ウ 成果

沖縄振興策は、沖縄県の自主性を尊重する方向で枠組みを見直しながら、本土復帰以来、継続して講じられてきた。その結果、様々な面で成果が上がっている一方で、なお課題も残されている。具体的には、次のような点が挙げられている⁹⁾。

まず、成果としては、①社会資本整備の面で、全国との整備水準の差が縮小したこと、②県内総生産や就業者数で全国を上回る伸びを見せたこと、③観光やITがリーディング産業として着実に成長していることなどが挙げられている。

一方、課題としては、①一人当たり県民所得が今なお全国最下位であること、②失業率（特に若年層）が高いこと、③改善しつつあるものの、子供の貧困が依然として深刻であること、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、⑤旅客

⁹⁾ 成果や課題の裏付けとなる数字については、以下を参照されたい。内閣府ウェブサイト<https://www8.cao.go.jp/okinawa/pamphlet/shinkou-2025/2025_whole_1.pdf>

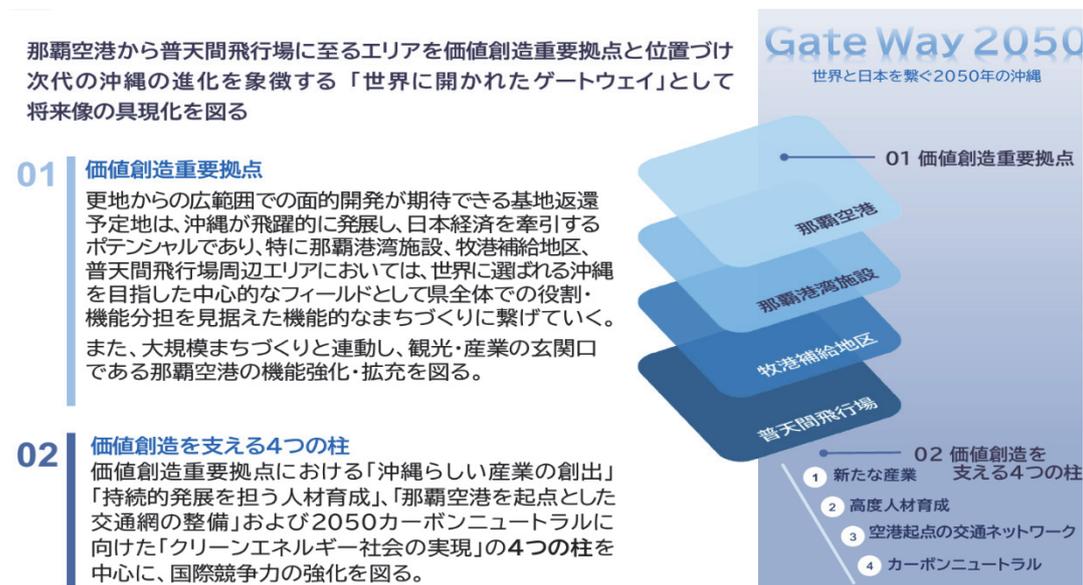
輸送の約9割が自家用乗用車である中で、人口比や自動車台数比での道路延長が全国の約5～6割であり、社会資本整備が引き続き必要であることなどがある。

(2) 沖縄振興をめぐる主な課題

ア 「GW2050 PROJECTS」早期実現に向けた取組

沖縄においては、地元経済界が主導し、関係自治体と連携する形で、返還予定の米軍基地の跡地利用も見据えた「GW2050 PROJECTS」（以下「同構想」という。）が推進されている。同構想は、那覇空港、那覇港湾施設、牧港補給地区、普天間飛行場周辺エリアを「価値創造重要拠点」と位置づけ、次代の沖縄の進化を象徴する「世界に開かれたゲートウェイ」として、将来像の具現化を図るものとされている¹⁰。

図表2 GW2050 PROJECTSの概要



(出所) GW2050 PROJECTS推進協議会「GW2050 PROJECTS基本構想(案)と検討内容」より抜粋

同構想については、前述のとおり、骨太方針2025において言及されており、また、令和8年度の沖縄振興予算の政府案の決定に当たり、黄川田内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策）が同構想の「早期実現に向けた取組の一環として、基地跡地の先行取得等を引き続き強力に推進するとともに、(中略)必要な予算を計上しています」と述べる¹¹など、政府としても、沖縄振興策との関連において、この取組を積極的に位置づけている。

沖縄が望ましい発展を追求する上で、米軍基地の存在は大きな制約となっている。そこで、それが返還された際には、跡地利用の在り方が重要な課題となるが、これまでの

¹⁰ 同構想の推進に関しては、沖縄県経済団体会議及び沖縄未来創造協議会を共同代表とし、那覇市、浦添市、宜野湾市、沖縄懇話会、那覇空港拡張整備促進連盟から成る「GW2050 PROJECTS 推進協議会」（以下「推進協議会」という。）が設けられており、2025年5月19日にはグランドデザインを公表している。

¹¹ 黄川田大臣コメント（https://www8.cao.go.jp/okinawa/3/2025/r8_yosancomment.pdf）

跡地利用については、大型商業施設を核としたエリアとなり、需要を奪い合っているとの見方がある。そうした中、同構想では、一体的な戦略でそれぞれの特徴あるエリアづくりをして、持続発展性を高めることが期待されている¹²。

一方、同構想をめぐっては、内容が広域的であるにもかかわらず、推進協議会に県が加わっていないことから、「県外し」との指摘もある。この点に関連し、推進協議会の本永浩之代表理事は、衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会の参考人質疑において、民間のスピード感で、グローバルに大胆な計画を描く観点から民間を中心に同構想を始めたが、第6次沖縄振興計画の中間見直し¹³の際、民間側から県に、今後取りまとめる基地の跡地計画と擦り合わせた成長戦略を提言するので、県の振興策として推進していくことを期待したい旨を述べており¹⁴、今後、県との間でどのような連携が図られていくかが課題となろう。また、同構想を円滑に実現していくためには、基地跡地の先行取得を進めていくとともに¹⁵、前提となる米軍基地の返還時期が明確化されることが重要になろう。

イ コロナ禍から回復する観光業と今後の課題

リーディング産業である観光業については、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う移動制限や厳しい入国規制などにより、入域観光客数が2020年、2021年には大きく落ち込み苦境に陥った。以後、コロナ禍の沈静化に伴い観光客の流入は回復し、2025年には暦年ベースで過去最高の1,075万人に達する¹⁶など、状況は好転しているが、一方で、人手不足などによる受入体制の脆弱性も顕在化してきている。

沖縄県が2022年7月に策定した「第6次沖縄県観光振興基本計画」では、沖縄観光の目指す将来像を「世界から選ばれる持続可能な観光地」とし、施策の基本方向を定めているが、現状の課題については、観光客一人当たりの消費額及び平均滞在日数の伸び悩みが挙げられ、沖縄観光の高付加価値化を図る必要性が指摘されていた¹⁷。

こうした中、2025年7月には、沖縄本島北部の今帰仁村に大型テーマパーク「JUNGLIA OKINAWA」が開業し、沖縄本島中南部と比べ経済発展が遅れている北部地域振興の起爆剤になることが期待された。しかし、現状では来場者が伸び悩み、北部地域の2025年11月の宿泊者数も前年同月比で微増に留まるなど、観光の起爆剤としてまだ芽を出せずにいるとの指摘も見られる¹⁸。パーク側でも新たなアトラクションや周辺施設とのセットチ

¹² 読売新聞ウェブサイト<<https://www.yomiuri.co.jp/local/kyushu/news/20250204-0YTNT50089/>>

¹³ 2026年1月16日、政府の沖縄振興審議会は、沖振法の5年以内の見直し規定を踏まえ、「子どもの貧困・福祉・医療」など、五つのテーマごとに政策の方向性などを整理した中間報告をとりまとめた。また、2026年度の最終報告に向けて、「産業」を深掘りし、新たな取組の検討を行うことを決定している。<<https://www8.cao.go.jp/okinawa/siryou/singikai/sinkousingikai/43/43-4.pdf>>

¹⁴ 第217回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第5号11頁（令7.6.13）

¹⁵ 令和8（2026）年度の沖縄振興予算には、「駐留軍用地跡地先行取得事業費」が5億円、跡地利用推進に向けた自治体の計画策定等を支援する「駐留軍用地跡地利用推進経費」が5億円、それぞれ計上されている。

¹⁶ 沖縄県「令和7年（暦年）沖縄県入域観光客統計概況（速報）」<https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/026/300/r7-rekinen-gaikyou-sokuhou.pdf>

¹⁷ 沖縄県「第6次沖縄県観光振興基本計画」<https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/011/752/6keikaku2.pdf>

¹⁸ 『日本経済新聞』（令8.1.23）

ケットの投入など、テコ入れを図っているようであるが、開業後15年間で約88万人の雇用を創出し、経済効果は約6兆8,000億円との試算もあったプロジェクトであり¹⁹、その成否は、今後の沖縄の観光業や北部振興の在り方にも大きな影響を与えるものになると考えられる。沖縄における観光業は、県のリーディング産業となっているが、就職先としての人気は高いとは言えず²⁰、人手不足の要因にもなっている。JUNGLIA OKINAWAが成功し、東京ディズニーリゾートのような我が国を代表するテーマパークとなることができれば、就職先としての観光業に対するイメージの向上も期待できるのではないかと。

ウ その他の主な課題

政府は、沖縄における子どもの貧困対策について、2016年度から5年間を集中対策期間とし、その後も継続して貧困対策支援員の配置や子どもの居場所の運営に対する支援などを行ってきた。その結果、一定の改善はみられるが、親の経済的自立を促進するための就労支援など、根本原因の解消に向けた取組の強化が求められている。

また、近年、学術的な評価が高まっている沖縄科学技術大学院大学（OIST）については、その施設整備や運営に沖縄振興予算が投入されていることもあり、これまでも沖縄振興との関連性が問われてきた。そうした中で、OISTが取り組んでいるスタートアップの誘致・支援がどういった展開を見せるのか、注視していきたい。

アジアへの近接性という地理的優位性をいかし、沖縄では国際物流拠点の形成と臨空・臨港型産業の集積促進が取り組まれてきた。2009年10月に開始した那覇空港を拠点とする国際貨物ハブ事業には期待が高まっていたが、コロナ禍を経た国際航空物流を取り巻く環境の変化²¹もあり、取扱量が激減²²する厳しい環境に置かれている。沖振法に基づく国際物流拠点産業集積地域についても、うるま・沖縄地区では、誘致した135社のうち、約4割弱に当たる51社が退去するなど²³、期待どおりには進んでいない。その一方で、臨空型産業として、日本で唯一の航空機整備専門会社であるMRO Japan株式会社が、東アジア中心に位置するという沖縄の地理的優位性を活かし、事業領域を拡大している。MRO²⁴事業は、経済産業省が定めた「航空機産業戦略」の中でも取り上げられており、更なる発展が期待される²⁵。

沖縄県には、沖振法に基づく54の指定離島（うち有人離島は38）のほか、多数の島々が東西約1,000km、南北約400kmに点在している。これらの島々は固有の自然や文化、歴史などを有するほか、国境離島においては、我が国の領空、領海、排他的経済水域など

¹⁹ 関西大学ウェブサイト<https://www.kansai-u.ac.jp/ja/about/pr/pressrelease/2025/01/post_81638.html>

²⁰ 沖縄県「令和6年度沖縄県沖縄観光に関する県民意識の調査結果報告書【概要版】」（令和7年3月）<https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/036/106/r6gaiyou.pdf>

²¹ 貨物専用機を中心としたモデルから、旅客便の貨物スペースも活用した輸送モデルに変化した。

²² 2008年度に1,800トンであった国際貨物取扱量は、2019年度に約10万トンに拡大したが、その後、2022年度には1,284トンに大きく減少した。

²³ 『沖縄タイムス』（令7.9.25）

²⁴ Maintenance（整備）、Repair（修理）、Overhaul（オーバーホール）の略である。

²⁵ 令和8（2026）年度の沖縄振興予算には、新たな航空機整備施設の整備に係る設計を支援する「沖縄航空関連産業クラスター形成促進事業」として1億円計上されている。

の国家的利益の確保に重要な役割も果たしている²⁶。しかしながら、離島では少子・高齢化に伴う人口減少や地域社会の担い手不足が深刻であり、離島の条件不利性を克服し、人々の暮らしの営みを持続可能なものとしていくために、一層の離島振興策が不可欠となっている²⁷。

(3) 米軍基地問題の概要と主な課題

ア 概要

我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増す中で、政府は日米同盟の抑止力・対処力の強化を進めており、沖縄の在日米軍は重要な役割を担っている。こうした中で、沖縄には33の米軍施設・区域が存在し、その面積は、県土の8.2%に当たる18,668ヘクタールを占めている（2024年1月1日現在）。特に、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では、その占有率は23.0%となり、市町村別では7市町村²⁸において3割を超えている。また、沖縄には全国の米軍施設・区域の19.05%が存在するが、米軍専用のものに限ると70.27%が集中する状況になっている。

沖縄県や関係市町村にとって、都市計画等を進める際、米軍基地は大きな制約となってきた。それだけではなく、米軍基地が存在することから派生する重大な事件や事故が度々発生しており、県民の安全・安心な生活も脅かされている。

そうしたことから、沖縄では、本土復帰以来、基地負担の軽減が課題となっており、日米両政府は在沖米軍基地の整理・統合について検討・協議を行い、合

意できたものの中から返還が進められてきた。近年の主な返還事例は、「沖縄に関する特別行動委員会（SACO）最終報告」（1996年）、「再編実施のための日米のロードマップ」（ロードマップ）（2006年）、「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）（2013年）に基づき行われたものである。

返還の具体的な事例としては、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）や2016年12月の北部訓練場の過半（約4,000ヘクタール）などを挙げることができるが、前者は、跡地利用特措法に基づく米軍基地跡地利用のモデルケースとして、琉球大学医学部及び同大学病院を中心とする沖縄健康医療拠点²⁹が整備された。なお、前

図表3 沖縄における米軍基地の占有状況
（令和6年1月1日現在）

A 沖縄県の陸地面積（km ² ）	2,282.09
B 沖縄県の米軍施設数 （うち専用施設）	33 (31)
C 沖縄県の米軍施設面積（千m ² ） （うち専用施設）	186,682 (184,545)
C/A Aに占めるCの割合（%） （うち専用施設）	8.18 (8.09)
D 全国の米軍施設面積（千m ² ） （うち専用施設）	980,126 (262,630)
C/D Dに占めるCの割合（%） （うち専用施設）	19.05 (70.27)

（出所）沖縄県「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）」
（令和7年7月）より作成

²⁶ 沖縄県ウェブサイト<<https://www.pref.okinawa.jp/shigoto/kankotokusan/1011671/1011816/1011834/1011854.html>>

²⁷ 離島振興関連として、令和8（2026）年度の沖縄振興予算には、「沖縄離島活性化推進事業」として33億円、「沖縄離島住民交通コスト負担軽減事業」として28億円などが計上されている。

²⁸ 嘉手納町82.0%、金武町55.5%、北谷町51.6%、宜野座村50.7%、読谷村35.6%、伊江村35.3%、沖縄市34.0%となっている。

²⁹ 沖縄の健康医療体制の中核となる医療拠点として、「高度医療・研究機能の拡充」「地域医療水準の向上」「国際研究交流・医療人材育成」を三つの柱として整備され、2025年3月16日に開所式が行われた。

述のとおり、今後の更なる返還を見据え、「GW2050 PROJECTS」が推進されている。

イ 普天間飛行場移設問題

米海兵隊が使用している基地である普天間飛行場は、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している。また、米軍機の騒音や墜落の危険性³⁰が問題となっていることもあり、地元から強い返還要求がなされている。

同飛行場の返還について、1996年12月の「SACO最終報告」では、5年ないし7年以内に十分な代替施設が完成し、運用可能となった後、全面的に返還すること、代替施設は沖縄本島東海岸沖に建設されることが明記された。これを受けて、政府と地元との調整が行われ、1999年12月、代替施設の建設地点を「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」とすること等を定めた閣議決定³¹が行われた。

その後、代替施設の滑走路の形状や規模等について、県や地元のほか、米国とも協議が重ねられた。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、「2+2」）の合意文書「在日米軍の再編の進展」において、2006年のロードマップで示された「V字型」の案³²とし、代替施設の計画を「2014年より後のできる限り早い時期に完了させる」ことが確認された。なお、その後、2013年の統合計画において、返還時期は「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の完了後、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件の訴訟では、和解や取下げが行われた4件を除き、全て県側が敗訴している。2023年12月の代執行訴訟の判決³³を受けて、国土交通大臣が沖縄県知事に代わり埋立変更承認申請を承認し、2024年1月には設計変更に伴う工事が始まった。なお、同工事に着手してから完了までに9年3か月、施設提供手続の完了までに約12年、総事業費として約9,300億円が見込まれている³⁴。

ウ その他の問題

米軍基地の存在は、地元自治体や住民にとって様々な負担要因となり得るが、米軍基地が集中する沖縄においては、そうした負担が具体的な問題として顕在化しやすく、その軽減が強く求められる。

³⁰ 2004年8月13日、普天間飛行場所属のヘリコプターが、宜野湾市にある沖縄国際大学に墜落している。

³¹ 「普天間飛行場の移設に係る政府方針」（平成11年12月28日）

³² 2本の1,600m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1,800m）を辺野古崎とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形（V字型）で設置するもの。

³³ 同訴訟では、2023年12月20日、福岡高等裁判所那覇支部が国の請求を認める判決を言い渡し、同月27日に沖縄県は最高裁判所に上告受理申立てを行っているが、地方自治法第245条の8第10項により、最高裁への上告は代執行の効力停止の効果を有しないとされていることから、同月28日に代執行が行われた。なお、2024年2月29日、最高裁は沖縄県の上告受理申立てを不受理とする決定をし、県側の敗訴が確定した。

³⁴ 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/zaib-eigun/frf/index.html#q5>>

そうした負担の代表的なものとして、騒音被害が挙げられる。これについては、日米合同委員会合意（1996年3月28日）により規制措置が講じられているものの、環境基準を超える騒音の発生や早朝・深夜における航空機の離発着が確認されているほか³⁵、米軍の即応訓練が原因と見られる深刻な被害も生じている³⁶。

また、米軍関連の事件・事故も後を絶たない。こうした事案が生じた場合、日本政府からの要請等も踏まえ、米軍では事故原因の究明、軍人等の教育や綱紀粛正といった再発防止策が実施されるが、その実効性が問われる状況が繰り返し生じている。

さらに、最近では、米軍基地周辺における土壌や水源の有機フッ素化合物（P F A S）による汚染が問題となっている。これに対し、沖縄県は、米軍基地内に汚染源が存在する蓋然性が高いとの見方を示しており、関連する基地への立入調査を求めている³⁷。

後を絶たない米兵による刑法犯罪等も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。凶悪犯罪等が起こるたびに、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等が実施されている。最近では、2025年5月、米兵の犯罪防止に向けた新たな協議の場として「フォーラム」が初めて開催されたが、既存の対策が確認されるにとどまるとされ、また、同年4月からは米軍と沖縄県警、行政による合同パトロールも始まっている。これらの取組が真の再発防止策として実効性あるものになっていくのか引き続き注視していく必要がある。

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、日米地位協定の抜本的な見直しが必要であるとの認識を示している³⁸。

エ 主な課題

米軍基地が集中する沖縄において、基地負担の軽減は、地元住民の安心・安全な暮らしを守る上で切実な要請であるのみならず、日米安保体制を円滑に機能させる上でも重要な問題であり、S A C O最終報告を始め、折に触れて日米両政府は協議を重ね、一定の措置を講じてきている。しかし、米軍に起因する事件や事故が後を絶たず、また、基地運用に関する合意がしばしば守られないことから、地元における大きな不信感と怒りの高まりが懸念される。加えて、近年、東アジアをめぐる安全保障環境が厳しさを増す中で、米軍の運用も活発化し、様々な問題が生じている。

直接的な問題としては、航空機騒音の激化が挙げられる。2025年11月上旬には、嘉手納飛行場での即応訓練が行われ、その関連と思われる多数の航空機が普天間基地に飛来し、同月4日から7日までの4日間で、同飛行場周辺で100デシベルを超える騒音が77回発生し、22時以降も7回発生したとされる³⁹。これに対し、宜野湾市の佐喜眞市長は沖縄防衛局等を訪れ、同基地への外来機飛来の禁止などを要請し⁴⁰、宜野湾市議会も抗議決議

³⁵ 沖縄県「令和6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7年10月）

³⁶ 『沖縄タイムス』（令7.11.7）

³⁷ 沖縄県ウェブサイト<<https://www.pref.okinawa.lg.jp/kurashikankyo/kankyo/1004418/1028431.html>>

³⁸ 同上<<https://www.pref.okinawa.jp/heiwakichi/kichi/1017465/1017466.html>>

³⁹ 宜野湾市ウェブサイト<https://www.city.ginowan.lg.jp/material/files/group/61/dai468kai_kougiketugil0.pdf>

⁴⁰ R B C ウェブサイト<<https://newsdig.tbs.co.jp/articles/rbc/2276179?display=1>>

を行っている⁴¹。また、2026年の1月下旬にも米軍の訓練と関連があると見られる深刻な騒音が同様に観測されている⁴²。政府には、こうした騒音被害の受忍を強いられている沖縄県民の実情にしっかり寄り添い、状況の改善に向けて、米側に対し、実効性ある対応を求めていくことが求められている。

発がん性が指摘されるPFASが米軍基地周辺で検出されている問題も、沖縄県民に大きな不安を与えている。沖縄県は、調査の結果、米軍基地がPFASの汚染源である蓋然性が高いとして、米軍に対し、嘉手納・普天間両飛行場及びキャンプ・ハンセンへの立入調査を申請⁴³していたが不許可とされてきた。この沖縄県からの要請に関し、米軍が、嘉手納・普天間両飛行場で消火訓練により地下にPFASが浸透したとの認識を示しつつ、調査は認めないとの回答を防衛省に行っていたことが報じられた⁴⁴。防衛省が沖縄県に対し、米軍の回答のうち汚染源に関する認識部分を伝達しなかったことの妥当性は問われよう。PFASをめぐるのは、上水道においてこれを除去するための高機能活性炭の交換費用が県負担になる問題⁴⁵について、沖縄県は国に負担を求めているが、米軍が立入検査を拒み、汚染源の究明が困難な中で、その是非や在り方についても論点となろう。

長年の懸案となっている普天間飛行場の移設問題については、法廷闘争の決着を受けて辺野古大浦湾側の埋立工事が開始されたが、法廷闘争の際に軟弱地盤の改良に伴う難工事が指摘されていた中、天候不良などを理由に地盤改良のための杭打ちが大幅に遅れており、工事着手後1年を経ても本数ベースでの進捗率が6.6%に止まっているとされ⁴⁶、国会審議においても工期の遅れやそれに伴う工事費の見積もり変更の必要性などが指摘されている⁴⁷。

そうした問題に加え、近年の安全保障環境の変化を踏まえ、米軍内においては、普天間飛行場を引き続き使用する必要性や、現在辺野古で建設中の代替施設に対する能力不足を指摘する意見が見られる⁴⁸。また、米国会計検査院(GAO)が行った同様の指摘に対し、2025年、米国国防省は、必要な長さの滑走路が確保されるまで普天間飛行場は返還しない旨の見解を示している⁴⁹。さらに、米海兵隊は、2025年10月、自らの将来像を示す「フォースデザイン」を改訂し、グアム移転の対象とされていた第4海兵連隊を歩兵連隊として維持し、グアムでの海兵沿岸連隊への改編を取りやめたことが判明するなど、移転計画への影響が懸念されており⁵⁰、政府には、こうした点に関する沖縄の不安を払

⁴¹ 同脚注39

⁴² 琉球新報ウェブサイト<<https://ryukyushimpo.jp/politics/entry-4998959.html>>

⁴³ 1973年の日米合同委員会合意「環境に関する協力について」を根拠としている(沖縄県ウェブサイト<<http://www.pref.okinawa.lg.jp/kurashikankyo/kankyo/1004418/1028431.html>>)。

⁴⁴ 『琉球新報』(令8.1.18)

⁴⁵ 設置に関しては費用の3分の2が防衛省の補助金でまかなわれたが、更新には適用されない。

⁴⁶ 共同通信(ヤフーウェブサイト)<<https://news.yahoo.co.jp/articles/8db5e9fffd5b48a86b3f0cd773eec848e4f3afc>>

⁴⁷ 第219回国会参議院沖縄・北方問題及び地方に関する特別委員会会議録第3号3～4頁(令7.12.5)

⁴⁸ 『沖縄タイムス』(令8.2.11)

⁴⁹ 『朝日新聞』(令8.2.19)

⁵⁰ 『琉球新報』(令7.12.24)

しよくするため、合意の着実な履行に向けた米側との協議と丁寧な説明が求められる。

2. 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、我が国固有の領土とされている。しかし、先の大戦末期、ソ連軍が当時有効であった日ソ中立条約を破りこれらの島々に侵攻し、以来、ソ連を継承したロシアが今日まで不法占拠を続けている。

戦後の我が国の領土はサンフランシスコ平和条約⁵¹によって法的に確定された。同条約では、千島列島を放棄することとされたが、北方領土はそこに含まれない。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、二国間交渉を行い、「日ソ共同宣言⁵²」により法的な戦争状態を終結させ、国交を回復している。その際、北方領土については、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た上で、同宣言において、「(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、冷戦の深刻化等もあり、日ソ両国間の平和条約締結交渉に進展は見られなかったが、1991年12月にソ連が崩壊し、その承継国家となったロシアとの間で政府は1993年、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づけた「東京宣言⁵³」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⁵⁴を重ね、安倍内閣総理大臣とプーチン大統領との間で、「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(2016年長門会談)のほか、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など(2018年シンガポール会談)の合意がなされたものの、平和条約の締結には至っていない。

そうした中、ロシア国内では2020年7月に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の情勢変化が見られていたことに加え、2022年2月には同国がウクライナ侵略を開始したことから、これに我が国が経済制裁等を実施したこと等により関係が悪化し、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。

日露関係の悪化は、平和条約交渉だけでなく北方四島交流等事業の実施にも影を落としている。同事業は、ロシアとの間で元島民に対する人道的配慮等から設けられた北方墓参(1964年度開始)及び自由訪問(1999年度開始)のほか、北方領土問題解決のため

⁵¹ 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)

⁵² 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)

⁵³ 正式名称は「日露関係に関する東京宣言」(1993年10月)。同宣言では、交渉方針として、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ことが
うたわれた。

⁵⁴ 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)、
「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。

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）の三つの枠組みから成るが、2020年の新型コロナウイルス感染症の拡大で実施が見送られたことに続き、ロシアのウクライナ侵略に起因する日露関係の悪化により再開できない状況が続いている⁵⁵。

イ 北方領土隣接地域⁵⁶や元島民の現状

北方領土の返還に見通しが立たない中で、北方領土隣接地域と元島民が中心となり展開してきた北方領土返還要求運動が政府の外交交渉を後押ししてきた。しかし現在、隣接地域、元島民共に、運動を引き続き担っていく上で、厳しい状況に置かれている。

まず北方領土隣接地域であるが、人口減少・少子高齢化、地域経済の停滞など⁵⁷の国内の地方が抱える共通の課題のほか、戦前において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きたが、戦後の現状により望ましい発展を妨げられているという特殊事情を抱えている。

こ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）が制定され、公共事業の補助率の嵩上げや北方領土隣接地域振興等基金（北方基金）の設置などの措置が講じられた。北方基金は100億円の規模で造成され、隣接地域の市又は町が実施する事業に対する一部経費補助などが行われている⁵⁸が、低金利時代となり補助の財源となる運用益が減少したため、2018年には取崩しを可能にする法改正が行われた⁵⁹。

隣接地域のうち海に面しない中標津町を除く1市3町では、漁業が基幹産業である中で、漁獲割当量や漁業協力金などがロシアとの間で設けられている四つの漁業枠組み⁶⁰に基づく交渉で決定されることから、日露関係の悪化に伴い大きな影響が生じている。中でも、安全操業協定とも呼ばれる「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。

次に、元島民の現状を見てみると、2025年12月末現在、4,830人であり、平均年齢は90歳となっている⁶¹。元島民の高齢化は著しく、一刻も早い領土問題の解決が望まれるとともに、返還要求運動の観点からは、次世代の担い手確保が喫緊の課題となっている。ま

⁵⁵ 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た。

⁵⁶ 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。

⁵⁷ なお、中標津町は、2010年代までは人口が増加し、近年は減少傾向に転じたものの、その程度は穏やかであり、中心部に空港が近いことや商業施設の出店が相次いでいることなどから、周辺自治体から人口が流入しており、「中標津モデル」とも呼ばれている（『北海道新聞』（令8.1.11））。

⁵⁸ 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。

⁵⁹ 運用益はピーク時（1991年度）には5億9,000万円程度あったが、法改正時の2018年度には8,000万円を切っていた。2019年度以降、毎年度3,000～4,000万円程度取り崩している。

⁶⁰ 「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」の四つである。

⁶¹ 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日現在において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。

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関する法律」（昭和36年法律第162号）が制定されている。同法に基づき、旧漁業権者等に対し事業資金や生活資金の低利融資が行われているが、旧漁業権者等の高齢化に伴い、その生活が子や孫等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

2022年2月に始まったロシアのウクライナ侵略を契機として、我が国が行った経済制裁等にロシアが激しく反発し、日露関係は極めて厳しい状況となっており、平和条約交渉も含め、全く先が見通せない状況になっている。こうした中で、前述のとおり、元島民の平均年齢は90歳に達しており、一日も早い北方墓参の再開が望まれている。北方四島を訪問する枠組みは三つあるが、他の二つ（自由訪問、ビザなし交流）とは異なり、北方墓参は厳しい冷戦下、人道的観点から当時のソ連との間で合意されたものである。政府も「対露外交の基本的な考え方」⁶²において、北方四島交流・訪問事業の再開を最優先事項とし、北方墓参に重点を置いて、ロシア側に対して粘り強く再開を求めていくことを打ち出している。米国が進めるロシア・ウクライナ間の停戦に向けた取組の進捗状況も踏まえつつ、政府は、北方墓参の人道的問題としての側面に重点を置き、ロシア側と再開に向けた交渉を継続していくとともに、再開が決まるまでの間、代替措置として元島民の関係団体等が行っている洋上慰霊などに対してはどのような支援が可能なのか、更なる検討が望まれる。

また、日露関係の先行きが見通せない今のようなときこそ、北方領土問題の解決に向けた持続的な取組を行うための基盤づくりについて考えていく必要がある。そのためには、返還運動の担い手の後継者育成に加え、拠点となっている北方領土隣接地域の振興のほか、返還運動に対する国民的理解の促進が重要になると考えられる。

そうした点と関連して、政府は、令和7（2025）年度予算で「北方領土隣接地域における地域一体となった啓発促進策についての調査研究」に対する経費として、4,000万円を計上し、同8（2026）年度も2,000万円を計上している。この調査は、北方領土問題への関心や理解を促進するための啓発活動と隣接地域の振興を関連付けることを念頭に置いており、こういった方策が示されるか注目される。2026年2月20日、同調査に関する有識者会議において中間取りまとめの案⁶³が提示されたが、提示された案を見ると、現時点では啓発活動に関する現状と課題を把握した上で、対応策を検討する方向性が示されている一方、隣接地域の振興との関連については、今後、観光面の取組との関係についても意識する必要がある旨の記述があり、議論の深まりに期待したい。

そのほか政府は、同有識者会議での議論も踏まえ、啓発施設の中でも老朽化が著しい標津町にある北方領土館の建替えに関して、令和8（2025）年度予算に新施設の基本構想・基本計画の検討・策定のための経費を計上しているが、先の調査研究の成果とどのように

⁶² 外務省ウェブサイト<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100231390.pdf>>

⁶³ 内閣府ウェブサイト<https://www8.cao.go.jp/hoppo/shiryoku/kaigi/pdf/260220_shiryoku3.pdf>

関連づけていくのか、注視していく必要があるだろう。

内閣官房が運営する我が国の領土・主権に関する啓発施設である領土・主権展示館は、2025年4月にリニューアルされ、パネル展示中心から体験型・体感型の施設に大きく生まれ変わった。隣接地域にある啓発施設も現地ならではの特色もいかし、リアルとバーチャルが融合した、高い話題性を持ったものとなれば、インバウンドの訪日客への北方領土問題の理解促進も含め、多くの人を呼び込み、地域の活性化にも資するものとなるのではないだろうか。そうした意味でも先の調査に期待するとともに、そこで効果的なアイデアが示されるのであれば、実現に向けた十分な予算の確保等が望まれる。

(わきた ゆういち)