

沖縄及び北方問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(沖縄及び北方問題に関する特別委員会担当)

所管事項の動向

1 沖縄関係

(1) 沖縄振興

ア 沖縄の日本復帰と特別措置法の制定・改正の経緯

米国の施政権下におかれた沖縄は、戦後 27 年にわたり我が国の復興政策や産業政策等が適用されなかったこともあり、本土に比べて社会資本整備や産業基盤の面で大きく立ち遅れていた。このほか、広大な米軍施設・区域の存在や基地依存型と言われる経済構造、低い県民所得、高い失業率など多くの分野において本土との著しい格差が存在していた。そのため、政府は、沖縄の日本復帰に先立って「沖縄振興開発特別措置法」「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律¹」「沖縄振興開発金融公庫法」等の法律を制定し、昭和 47(1972)年 5 月の復帰以降、これらの法律に基づいて沖縄振興策を進めてきた。

沖縄振興開発特別措置法は、沖縄の特殊事情に鑑み、沖縄の振興開発を図る施策を推進することを目的とした 10 年間の限時法であり、昭和 47(1972)年 5 月 15 日の施行後、2 度の期限延長を経て、平成 13(2001)年度までの約 30 年間、同法に基づき国が策定する沖縄振興開発計画(第 1 次～第 3 次計画)により様々な施策が実施された²。その結果、社会資本整備の面では本土との格差が縮小するなど一定の成果が上がったものの、1 人当たり県民所得は全国平均の約 7 割にとどまり、失業率も全国平均を大きく上回るなど、依然として沖縄の特殊事情に起因する課題が存在していた。

(図表 1) 沖縄の特殊事情

歴史的事情	先の大戦における苛烈な戦禍。その後、四半世紀に及ぶ米軍の占領・統治
地理的事情	本土から遠隔。広大な海域(東西1000km, 南北400km)に多数の離島
社会的事情	国土面積0.6%の県土に在日米軍専用施設・区域の70.3%が集中。脆弱な地域経済

(出所) 内閣府資料を基に当室作成

こうした状況の下、従来の社会資本整備に加え、沖縄の地域的特性を生かした民間主導による自立型経済の構築と豊かな住民生活の実現に寄与することを目的とした「沖縄振興特別措置法」が 10 年間の限時法として平成 14(2002)年 3 月に新たに制定(同年 4 月 1 日施行)され、沖縄の特殊事情に鑑み、同法に基づいて国が策定する沖縄振興計画(第 4 次計画)により振興策が進められることとなった³。

¹ 沖縄の復帰後、直ちに、本土の諸制度を適用した場合、沖縄の社会、経済の全般にわたって急激な変化を伴うことから、制度の移行過程における県民生活の安定や企業の保護等を目的として制定された。経済分野の特別措置として、沖縄県産酒類に係る酒税の軽減措置や揮発油に係る揮発油税の軽減措置等が盛り込まれた。

² この期間に実施された施策には、高率補助制度や沖縄開発庁(現在は内閣府沖縄担当部局)への予算の一括計上等がある。

³ このとき、新たに盛り込まれた特別措置は、銀行業・証券業等の金融業務の集積を図るための「金融業務特別地区」等の創設や国際的に卓越した教育研究を行う大学院を置く大学の整備等である。

沖縄振興特別措置法は、平成 24（2012）年 3 月に改正され、同年 4 月 1 日から 10 年間の限時法として施行された。この改正では、法の目的に「沖縄の自主性の尊重」が追加されるとともに、沖縄県が主体的に施策を展開できるよう、沖縄振興計画の策定主体が国から県に変更されたほか、使途の自由度が高い沖縄振興一括交付金の創設や経済特区制度の拡充・創設等が行われた。県は、政府が策定した沖縄振興基本方針を踏まえ、同年 5 月に、同法に基づく沖縄振興計画（平成 24 年度～令和 3 年度）（第 5 次計画）としての性格を併せ持つ「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」を策定し、各種振興策を実施した。

その後、同法は平成 26（2014）年 3 月に改正され、従来の「金融業務特別地区」を抜本的に見直した「経済金融活性化特別地区」に係る特例措置の創設、航空機燃料税の軽減措置の対象となる路線の範囲の拡大等が行われた。

イ 令和 4 年の沖縄振興特別措置法の改正及びその後の沖縄振興策

令和 4（2022）年 3 月、同月末に期限が切れることとなっていた沖縄振興特別措置法が改正された⁴。改正法の延長期間はこれまで同様に 10 年とした一方、施行後 5 年以内の見直し規定が新たに盛り込まれた。この改正では、更なる産業振興のため、全ての特区・地域（観光、情報通信、産業イノベーション、国際物流、経済金融）において、事業者が作成した設備投資等に係る措置実施計画の沖縄県知事による認定制度が導入されたほか、沖縄振興の充実を図るため、離島や北部地域の振興、子どもの貧困対策、脱炭素社会の実現、多様な人材を育成するための教育の充実、デジタル社会の形成等に関し、国及び地方公共団体の努力義務規定が創設された。

政府は、同年 5 月 10 日、改正法に基づき新たな沖縄振興基本方針を策定し、約半世紀にわたって講じられてきた沖縄振興策について「社会資本の整備や観光及び情報通信関連産業等のリーディング産業の成長など、一定の成果を挙げてきている」と評価した上で、子どもの貧困問題や一人当たりの県民所得の低さなど様々な課題が引き続き存在していると指摘し「沖縄振興策を総合的かつ積極的に推進していく必要がある」とした⁵。

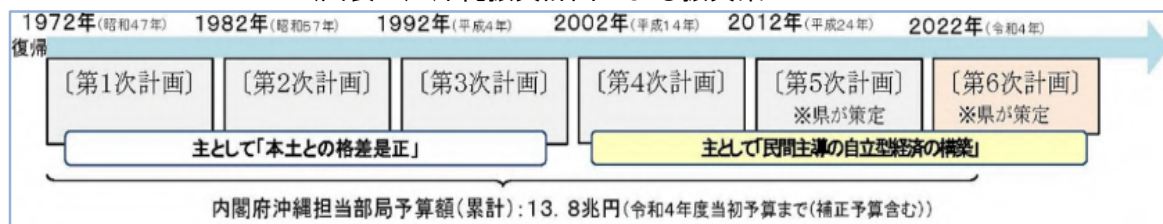
県は、同基本方針を踏まえ、同月 15 日に第 6 次沖縄振興計画に相当する「新・沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」（令和 4 年度～13 年度）を策定した。同計画は、2030 年頃の沖縄の将来像を示した「沖縄 21 世紀ビジョン」（平成 22（2010）年 3 月策定）の後半期間に当たり、「自立的発展と県民一人ひとりが豊かさを実感できる社会の実現」を目標に、今後 10 年間の沖縄の施策展開の基本方向として、SDGs（持続可能な開発目標）を取り入れ、社会、経済、環境の 3 つの分野で「安全・安心で幸福が実感できる島」の形成を目指すとしている。なお、改正沖縄振興特別措置法の施行後 5 年以内の見直し規定を踏まえ、県は、必要

⁴ このほか、「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律」や「沖縄振興開発金融公庫法」などの改正も併せて行われた。なお、これらの改正を含む法律案に対し、衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会において、6 会派共同提案による 11 項目の附帯決議が全会一致で付された。

⁵ 「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（骨太方針、令和 4 年 6 月 7 日閣議決定）においても「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」と明記された。

に応じて同計画を改定するため、令和7年度中に検証作業を終えるスケジュールを示している。

(図表2) 沖縄振興計画による振興策



(出所) 内閣府資料

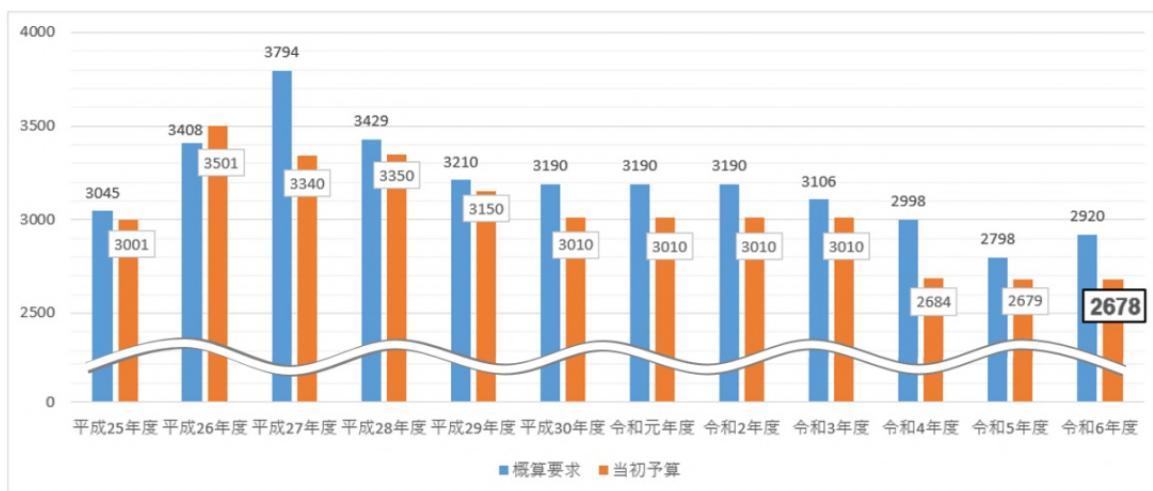
ウ 沖縄振興予算等（令和6年度予算案等）

沖縄振興予算については、沖縄振興計画に基づく関連事業の全体把握及び事業相互間の進捗調整等を図る観点から、これらの事業に必要な経費は内閣府に一括計上され、必要に応じて事業を実施する所管府省に予算を移し替えて執行される。

令和5（2023）年12月22日に閣議決定された令和6年度予算案のうち沖縄振興予算には、前年度比1億円減の2,678億円が計上された。沖縄振興予算が当初予算で3,000億円を下回るのは3年連続となる⁶。なお、内閣府の概算要求額は、2,920億円（＋事項要求）であった。

(図表3) 沖縄振興予算：近年の概算要求額及び当初予算額の推移

(単位：億円)



(出所) 内閣府資料を基に当室作成

主な事項では、県が自主的な選択に基づき沖縄振興に資する事業を実施できる沖縄振興一括交付金は、前年度比4億円増の763億円が計上され、物価高騰を受けた措置で10年ぶりの増額となる。また、県を通さずに国から市町村や民間企業に直接配分される沖縄振興特定事業推進費は、前年度比同額の85億円が計上された。さらに、公共事業関係費等は

⁶ 安倍内閣総理大臣（当時）は、平成25（2013）年12月の閣議において、沖縄への投資は未来への投資であり、沖縄振興の取組を強化するため、現行の沖縄振興計画期間（平成24～令和3年度）においては、沖縄振興予算について、毎年3,000億円台を確保すると表明した。以降、令和3年度まで毎年3,000億円台の予算額が確保されていた。

1,262 億円で前年度と同水準となり、沖縄こどもの貧困緊急対策事業は前年度比 2 億円増の 19 億円が計上された。

このほか、「強い沖縄経済」の実現に向けて、沖縄観光人材不足緊急対策事業に 5 億円、持続可能な国際観光景観モデル事業に 2 億円が新規に計上され、新たな沖縄観光サービス創出支援事業（2 億円）、農林水産物・食品の販売力強化支援事業（1 億円）、IT 関連産業の沖縄域外競争力強化促進事業（10 億円）、沖縄型クリーンエネルギー導入促進事業（7 億円）等が前年度に続き計上された。また、駐留軍用地跡地の利用推進のため、令和 6 年度中に事業完了予定の沖縄健康医療拠点整備経費として 143 億円が計上された。

なお、令和 6 年度税制改正では、沖縄型特定免税店制度、石油石炭税の免除など電力に関する税制、揮発油税等の軽減措置について、いずれも 3 年間延長されることとなった。

エ 近年の主な施策

(7) 沖縄科学技術大学院大学（OIST）の整備

沖縄科学技術大学院大学（OIST [オイスト]：Okinawa Institute of Science and Technology Graduate University）は、沖縄振興特別措置法に基づく沖縄振興策の 1 つとして位置付けられており、平成 21（2009）年 7 月に制定された「沖縄科学技術大学院大学学園法」（以下「学園法」という。）に基づき、平成 24（2012）年 9 月に開学した。

学園法では、OIST の設置について、国際的に卓越した科学技術に関する教育研究の推進を図り、もって沖縄の振興及び自立的発展並びに世界の科学技術の発展に寄与することを目的とすると規定されている。

令和 3（2021）年 8 月、内閣府の「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」は、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を取りまとめた。同報告では、OIST の今後の展開について、「研究の質は高く、少数精鋭で世界レベルの研究成果をあげている」と評価した上で、「設置目的の達成には、なお国の財政支援は必要であり、国に対して適切に支援することを求める」とされた。

令和 4（2022）年 3 月、沖縄振興特別措置法の改正に合わせて学園法も改正され、「この法律の施行後 10 年を目途として」行うこととしていた OIST に対する財政支援の在り方その他同法の施行の状況の検討について、「おおむね 5 年ごと」に行うことが規定された。その後、政府が同年 5 月に策定した沖縄振興基本方針では、「国際的に卓越した科学技術に関する教育研究を持続的に推進し、沖縄の振興と日本及び世界の発展に貢献できるよう、OIST に外部資金の調達を拡大を促しつつ、OIST における教育研究活動への支援を適切に図る」との方針が示された。

(1) 子どもの貧困

沖縄の子どもを取り巻く環境については、高い離婚率や若年出生率に起因すると考えられる母子世帯の出現率（全国平均の約 2 倍）、1 人当たり県民所得（全国最下位）のほか、非正規雇用の割合（全国 6 位）、大学等進学率（全国最下位）等の指標からも明らかなように、全国と比較して極めて厳しい状況であり、令和 4（2022）年 5 月公表の沖縄県の調査による子どもの相対的貧困率も 28.9%（全国：13.5%）と深刻な状況にある。

内閣府は、平成28（2016）年度から令和3（2021）年度までを集中対策期間として「沖縄子供の貧困緊急対策事業」を実施した。同事業は集中対策期間終了後も継続され、寄添い型の支援を行うための「支援員」の配置や、子どもが安心して過ごせる「居場所」の運営支援等が行われてきた。そして、令和4（2022）年5月に政府が策定した沖縄振興基本方針では、支援員の配置や子どもの居場所の運営の支援、雇用の確保を始めとする保護者の支援、担い手となる専門人材の育成・確保等の取組を通じて、子どもの貧困の解消と貧困の世代間連鎖を断ち切ることを目指すこととした。

県は、同基本方針を踏まえて同月に策定した「新・沖縄21世紀ビジョン基本計画」において「子どもの貧困の解消に向けた総合的な支援の推進」を掲げ、子どものライフステージに応じたつながる仕組みの構築及び県民運動の展開、貧困状態にある子どもへの支援及びひとり親家庭等の困難を抱える保護者への支援に取り組むこととしており、現在、同計画に沿って施策を講じている。

(2) 在沖米軍基地問題等

ア 在沖米軍基地の現状と政府及び県の対応

在沖米軍基地については、これまで北部訓練場の過半や西普天間住宅地区等の返還が実現してきているが、今なお国土面積の0.6%の沖縄に、全国の在日米軍専用施設・区域面積の70.3%が集中している。

このような状況を踏まえて、政府は、沖縄の基地負担軽減に向けて、平成25（2013）年4月の「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」で合意された嘉手納飛行場以南の土地の返還等、現行の合意の実施に取り組んでいく考えを示している。

他方、県は、米軍基地について、県土の振興開発上の大きな制約となっているだけでなく、航空機騒音、墜落事故、米軍人等による凶悪犯罪、基地周辺での高濃度PFASの検出等に象徴される過重な負担を沖縄にもたらしているとしており、令和4（2022）年5月に決定した「平和で豊かな沖縄の実現に向けた新たな建議書」において、在沖米軍基地の更なる整理縮小や基地負担の軽減など基地問題の早期解決を図ることを求めている。

イ 普天間飛行場移設問題

(7) 普天間飛行場の移設計画

在日米海兵隊の航空基地である普天間飛行場には24機のオスプレイ等が配備され、岩国飛行場と並ぶ拠点となっているが、周辺には住宅や学校等が密集しているため、その危険性の除去が課題となっている。普天間飛行場については、平成7（1995）年に発生した米軍兵士による少女暴行事件を契機として沖縄県民の怒りの声が高まったことを背景に、平成8（1996）年4月の橋本総理・モンデール駐日米国大使会談で全面返還が合意され、同年12月の「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）最終報告において、5年ないし7年以内に代替施設が完成し運用可能になった後に全面返還されることが明記された。

その後、日米両政府、沖縄県、関係市町村の間で協議が進められ、平成11（1999）年12月に代替施設を辺野古沿岸域に建設する旨の政府方針が閣議決定された。また、平成18（2006）年5月の日米安全保障協議委員会（「2+2」）で合意された「再編実施のための日米のロードマップ」において、辺野古沿岸域を埋め立てて2本の滑走路をV字型に配置する案が明記された。これらの方針は、平成22（2010）年5月の「2+2」等において改めて確認され、その後、日米両政府の間で、普天間飛行場の固定化を避けるためには辺野古への移設が唯一の解決策であるとの立場が繰り返し確認されている。

（図表4）米軍普天間飛行場



（出所）防衛省資料

（イ）辺野古崎大浦湾側の工事をめぐる経過

普天間飛行場代替施設の建設地である名護市辺野古では、平成30（2018）年12月から埋立区域への土砂の投入が開始され、辺野古崎南側の埋立区域は陸地化した。

他方、辺野古崎北側の大浦湾側では、海底に広がる軟弱地盤への対応が課題となっている。防衛省は現在、軟弱地盤に約7万1,000本の砂杭等を打ち込んで地盤を強化する改良工事を計画しており、令和元（2019）年12月、この地盤改良工事を含む全体の工期を、県による設計変更承認から約12年、総工費を約9,300億円とする再試算の結果を公表した。

防衛省は令和2（2020）年4月、軟弱地盤改良工事の追加等に伴う辺野古埋立ての設計変更承認申請を県に提出したが、玉城知事は令和3（2021）年11月、埋立予定地の地盤の調査や環境保全対策が十分でないとして不承認とする処分を下した。これを受けて、沖縄防衛局は翌12月、不承認処分の取消しを求めて国土交通大臣に対し行政不服審査法に基づく審査を請求し、国土交通大臣は令和4（2022）年4月、県による不承認処分の取消しを裁決するとともに、辺野古埋立ての設計変更を承認するよう県に対して是正の指示を行った。翌5月、県は国土交通大臣の裁決と是正の指示を不服として、国地方係争処理委員会に審査の申出を行ったが、8月までに県の主張が退けられた。これを受けて、県は、裁決と是正の指示のそれぞれについて関与取消訴訟を提起した。

2件の関与取消訴訟は、令和5（2023）年9月までに最高裁が県の訴えを退けて県の敗訴が確定し、県は設計変更を承認する義務を負った。その後、県は対応を検討していたが、国土交通大臣は設計変更を承認するよう県に勧告・指示し、玉城知事は期限内に承認することは困難と回答した。これを受けて、国土交通大臣は、同年10月に承認の代執行に向けた訴訟を福岡高裁那覇支部に提起した。同訴訟において福岡高裁那覇支部は、同年12月に県に防衛省の設計変更を承認するよう命じたが、県はこれを承認せず、国が代執行した。地方自治法に基づく代執行は初めてのことであり、異例の事態との指摘もある。工事は令和6（2024）年1月に着手されたが、前記の防衛省による再試算に基づけば同飛行場の移設は早くとも2030年代半ば以降になるものとみられる。

前記の代執行に向けた訴訟は県が上告している⁷ほか、辺野古埋立工事に関連した係争中の案件としては、設計変更をめぐり、県の不承認処分を取り消した国土交通大臣の裁決の

⁷ 上告しても代執行の効力は維持され、最高裁判所で県が逆転勝訴しない限り工事を止めることはできない。

取消しを求める抗告訴訟と、沖縄防衛局のサンゴ類特別採捕申請を許可するよう県に求めた農林水産大臣の是正の指示の取消しを求める関与取消訴訟の計3件がある。これらを含めて、平成27(2015)年以降、県と国の間で14件の訴訟が行われているが、これまでに県が勝訴した例はない。

ウ 日米地位協定

日米地位協定⁸は、日米安全保障条約第6条に基づき、在日米軍の日本における施設・区域の使用と法的地位を規定したもので、米軍に対する施設・区域の提供手続や米軍人・軍属⁹・家族に関する出入国や租税、刑事裁判権、民事請求権等について幅広く規定している。

日米地位協定をめぐっては、例えば、米軍人・軍属による公務外犯罪では日本側が第一次裁判権を持つが、米側からの被疑者の身柄引渡しは起訴後とされているために日本側が十分に捜査できないケースがあることや、米軍基地が汚染源と見られる環境汚染が発生しているにもかかわらず基地内への立入調査が認められないことなど、様々な問題点が指摘されている。しかし、日米地位協定は昭和35(1960)年の締結以来、一度も改正されておらず、日米両政府は運用改善や補足協定の締結により対処してきた¹⁰。

これまでに行われた運用改善の例としては、平成7(1995)年の米軍兵士による少女暴行事件を受けて、殺人又は強姦という凶悪犯罪については起訴前の被疑者の身柄の引き渡しに米国が「好意的な考慮を払う」ことを定めた日米合同委員会合意がある。また近年では、地位協定の内容を補足するものとして、平成27(2015)年には環境補足協定が、平成29(2017)年には軍属補足協定が締結された。さらに令和元(2019)年7月、米軍の施設・区域外で発生した米軍機事故に際し日本の当局が米側の設定した制限区域内に迅速に立ち入ることができるよう「航空機事故ガイドライン」の改正が行われた。ただし、これらの運用改善でも、例えば、起訴前の被疑者引渡しに応じるか否かの判断や、米軍機事故に際し日本側当局の規制線内への立入りに同意するか否かの判断が事実上、米側に委ねられているなど、依然として多くの課題¹¹が残されている。

このような状況を踏まえ、県は地位協定の抜本的な見直しを求めており、平成29(2017)年9月、17年ぶりに地位協定の見直し案を取りまとめ、日米両政府に要請した。同案には、県が従来要請してきた起訴前の被疑者の身柄引渡しや基地内への立入り、航空法や環境、検疫等に関する国内法の適用、緊急時以外の米軍による民間空港及び港湾の使用禁止等に

⁸ 正式名称は、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」

⁹ 合衆国の国籍を有する文民で日本国にある合衆国軍隊に雇用され、これに勤務し、又はこれに随伴するものをいう。(日米地位協定第1条(b))

¹⁰ この理由について、政府は「日米地位協定は、同協定の合意議事録等を含んだ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に、かつ機敏に対応できる最も適切な取組を通じ、一つ一つの具体的な問題に対応してきている」と説明している。第200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3号10頁(令和元年11月27日)有馬外務省大臣官房参事官答弁

¹¹ 例えば、令和5(2023)年11月に屋久島沖でオスプレイが墜落した際には、日本側は捜査の協力を要請したが、米側は日本側が回収した機体の残骸を回収し、日本側による主体的な墜落原因の調査や捜査が事実上不可能になった。

加え、米軍機事故等を念頭に、米軍の施設・区域外にある米軍の財産に対し日本当局が捜索、差押え又は検証する権限を明記することなどが盛り込まれている。また、県は、米国が他国と締結している地位協定について独自に調査を行い、欧州諸国や豪州、フィリピンでは、基地受入国の国内法を米軍にも適用していることなどを紹介している。

エ 南西地域の防衛体制の強化等

我が国を取り巻く安全保障環境は厳しさを増しており、尖閣諸島周辺への侵入を繰り返す中国が令和4（2022）年8月に与那国島近海に弾道ミサイルを落下させ、台湾有事の可能性も指摘されている。こうした状況の中、自衛隊は、沖縄を含めた南西地域の防衛体制の強化を進めており、平成28（2016）年以降、与那国島及び宮古島に駐屯地を開設した。また、石垣島でも令和5（2023）年3月に駐屯地を開設し、地对空、地对艦誘導弾部隊を配備している。

令和4（2022）年12月16日、政府は、国家安全保障に関する最上位政策文書である「国家安全保障戦略」など安全保障関連3文書を閣議決定した。このうち「国家防衛戦略」では、沖縄を「安全保障上極めて重要」と位置付けたうえで、「一層厳しさを増す安全保障環境に対応しつつ、普天間飛行場の移設を含む在沖縄米軍施設・区域の整理・統合・縮小、部隊や訓練の移転等を着実に実施することにより、負担軽減を図っていく」こととしている。また、「防衛力整備計画」では、南西地域における補給処支処の新編や空港・港湾等の整備・強化に取り組むとともに、那覇駐屯地に拠点を置く第15旅団を「師団」に改編することとしている。

その後、令和5（2023）年12月22日に閣議決定された令和6年度予算案では、防衛省予算として、うるま市に新たな陸上自衛隊の訓練場を整備するための土地の取得、宮古島駐屯地への電子戦部隊配備に向けた整備、石垣駐屯地の訓練施設整備に向けた拡張や射場整備などのための経費が計上された。

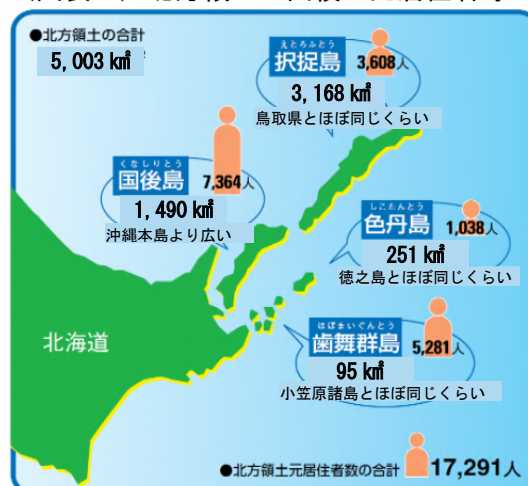
2 北方関係

(1) 北方領土問題と平和条約締結交渉

ア 北方領土問題の発生と日本政府の基本方針

昭和20（1945）年8月9日、ソ連は、当時まだ有効であった日ソ中立条約¹²を無視して対日参戦し、日本のポツダム宣言受諾後の同年8月28日から9月5日までの間に、北方四島（歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島）を占領した。当時、

（図表5）北方領土の面積・元居住者等



（出所）（独）北方領土問題対策協会資料を基に当室作成
面積は外務省HP（最終アクセス：令和6年1月15日）

¹² 同条約の有効期間は5年間（昭和21（1946）年4月24日まで有効）であり、期間満了の1年前までに破棄を通告しなければ5年間自動的に延長されると規定、ソ連は昭和20（1945）年4月に同条約を延長しない旨を通告した。

北方四島に住んでいた約 17,000 人¹³の日本人は強制退去等を余儀なくされ、以降、今日に至るまでソ連、ロシアによる不法占拠が続いている¹⁴。なお、北方領土問題について、日本政府は、「領土問題を解決して平和条約を締結する」との基本方針¹⁵に基づいて、ロシア政府との間で平和条約締結交渉を行うとしている。

イ 北方領土問題と平和条約締結交渉の歴史的経緯

北方領土問題及び平和条約締結交渉の歴史的経緯の概要は、次のとおりである。

年 月	概 要
1855 年 2 月	日魯通好条約調印（1856 年 12 月発効） 択捉島とウルップ島の間に国境を定める。
1875 年 5 月	樺太千島交換条約署名（同年 8 月発効） ウルップ島以北の千島列島を日本領とし、樺太をロシア領とする。
【第二次世界大戦開始後の動き】	
1945 年 2 月	ヤルタ協定（米英ソ三国の首脳により署名） ソ連の対日参戦の条件の一つとして、「樺太の南部及びこれに隣接する全ての諸島がソ連に返還されること、及び千島列島がソ連に引き渡されること」が規定された ¹⁶ 。
8 月	9 日、ソ連が当時有効であった日ソ中立条約を無視して対日参戦 14 日、日本、ポツダム宣言受諾（同年 9 月 2 日発効） 28 日、ソ連が択捉島に侵攻開始（同年 9 月 5 日北方四島を占領） （これ以降、不法占拠し続けている）
1951 年 9 月	サンフランシスコ平和条約署名（1952 年 4 月発効） 日本が千島列島 ¹⁷ と北緯 50 度以南の南樺太に対する権利、権原及び請求権を放棄することが規定された。
1956 年 10 月	日ソ共同宣言署名（同年 12 月発効） （鳩山総理、河野農林大臣、松本衆議院議員－ブルガーニン議長、シェピーロフ外務大臣） 両国間に正常な外交関係が回復された後、平和条約締結交渉を継続することとし、平和条約締結後に歯舞群島及び色丹島を日本に引き渡すことで合意した。
1960 年 1 月	ソ連政府の対日覚書 （新日米安保条約締結を受け）日本からの外国軍隊（米軍）の撤退及び日ソ間の平和条約の調印を条件として、歯舞群島及び色丹島が引き渡されるだろうと通告した。 この対日覚書に対し、我が国は、同年 2 月の対ソ覚書により、国際約束である日ソ共同宣言の内容を一方的に変更することはできない旨反論した。
1991 年 4 月	日ソ共同声明（海部総理－ゴルバチョフ大統領） 北方四島が平和条約で解決されるべき領土問題の対象と初めて文書で確認した。
【ロシア連邦発足後の動き】	
1993 年 10 月	東京宣言（細川総理－エリツィン大統領）

¹³ 元島民等の団体である千島歯舞諸島居住者連盟（千島連盟）によれば、令和 5（2023）年 12 月末現在の元島民数は 5,193 人、平均年齢は 88.2 歳となっている。

¹⁴ 内閣府北方対策本部「令和 5 年度 北方対策 ～北方領土の返還にむけて～」による。

¹⁵ 外務省HPでは「北方四島の帰属の問題を解決して、平和条約を締結する」としている。

¹⁶ ソ連（ロシア）は、ヤルタ協定により、北方四島のソ連への引渡しの法的確認が得られたと主張しているが、日本は、同協定は当時の連合国の首脳間で戦後の処理方針を述べたに過ぎず、領土の最終的処理に関する決定ではなく、また当事国でないことから法的にも政治的にも拘束されないとの立場である。なお、米国も 1956 年 9 月 7 日の覚書で、ヤルタ協定に関する法的効果を否定している。

¹⁷ 日本は、同条約にいう千島列島に北方四島は含まれないとしており、米国も 1956 年 9 月 7 日の覚書で「択捉、国後両島は（北海道の一部たる歯舞群島及び色丹島とともに）常に固有の日本領土の一部をなしてきたものであり、かつ、正当に日本国の主権下にあるものとして認められなければならないものである」としている。しかし、ソ連（ロシア）は、同条約により日本は北方四島を含む千島列島を放棄したと主張している。

	領土問題を北方四島の帰属に関する問題と位置付け、この問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国の間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎として解決することにより平和条約の早期締結に向けて交渉を継続すること、また、日ソ間の全ての条約その他の国際約束が日露間で引き続き適用されることを確認した ¹⁸ 。
1997年11月	クラスノヤルスク合意（橋本総理－エリツィン大統領） 東京宣言に基づき、2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くすことで合意した。
1998年4月	川奈合意（橋本総理－エリツィン大統領） 平和条約が東京宣言第2項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むべきことで一致した。
2001年3月	イルクーツク声明（森総理－プーチン大統領） 1956年の日ソ共同宣言が平和条約締結交渉プロセスの出発点と位置付け、その法的有効性を文書で確認した。
2003年1月	日露行動計画（小泉総理－プーチン大統領） 日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明及びその他の諸合意が、四島の帰属の問題を解決することにより平和条約を締結し、もって両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉における基礎と認識し、交渉を加速することを確認した。
2013年4月	日露パートナーシップの発展に関する共同声明（安倍総理－プーチン大統領） 戦後67年を経て日露間で平和条約が締結されていない状態は異常との認識で一致し、双方の立場の隔たりを克服して、四島の帰属に関する問題を双方に受入れ可能な形で最終的に解決することにより、平和条約を締結するとの決意を表明した。
2016年12月	プレス向け声明（安倍総理－プーチン大統領） 北方四島における日本とロシアによる共同経済活動に関する協議を開始することが、平和条約の締結に向けた重要な一歩になり得るとして、共同経済活動に関する交渉を進めることに合意し、平和条約問題を解決する真摯な決意を表明した。
2018年11月	日露首脳会談（シンガポール、安倍総理－プーチン大統領） 首脳会談終了後の記者会見で、安倍総理は「1956年共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる。本日そのことをプーチン大統領と合意した」と述べた。

（出所）外務省資料等を基に当室作成

ウ 近年の情勢

(7) 平成30（2018）年11月の日露首脳会談後の状況とロシア側の動き

平成30（2018）年11月のシンガポールでの日露首脳会談後、日露双方は、外務大臣を責任者として平和条約に関する交渉を積み重ね、令和元（2019）年6月のG20大阪サミットの際の日露首脳会談では、平和条約締結交渉を引き続き進めていくことで一致した。その一方、同年8月にメドヴェージェフ首相（当時）が4年ぶりに択捉島を訪問したほか、同年12月には、北方四島周辺水域で操業していた日本のタコ漁船5隻がロシアの警備当局により国後島に「連行」され、また、令和2（2020）年7月には、領土の割譲禁止等が盛り込まれた改正憲法が「国民投票」において7割を超える賛成を得るなどして発効するなど、ロシア側が実効支配を強める動きも見られた。

(4) ロシアによるウクライナ侵略後の状況

令和4（2022）年2月24日、プーチン大統領はウクライナ東部の親露派支配地域に住む

¹⁸ ソ連は、平成3（1991）年12月の独立国家共同体（C I S）創設協定署名の際、ロシア、ベラルーシ及びウクライナの指導者により消滅が確認されるなどしたことから、事実上解体した。なお、エリツィン大統領は、日露間で有効な国際約束に日ソ共同宣言も含まれると発言した。

住民の保護を目的に特別軍事作戦を実行すると表明し、ロシア軍はウクライナへの侵略を開始した。これを受けて翌25日、政府は、G7を始めとする国際社会と緊密に連携し、対露制裁措置を速やかに実施することとした。日本の対露制裁措置に対し、3月21日、ロシア外務省は声明を発表し、「ロシアには現状において日本との平和条約に関する交渉を継続する意思はない」とした上で、北方四島における共同経済活動に関する対話からの離脱や北方四島交流等の中止を表明した。

令和5（2023）年9月発足の第2次岸田第2次改造内閣において就任した上川外務大臣は、北方領土問題に関し「領土問題を解決して平和条約を締結する」との方針を堅持するとして、漁業などの経済活動や海洋における安全に係る問題のように、日露が隣国として対処する必要のある事項については、何が我が国の国益に資するかという観点から適切に対応していく」と述べた。岸田総理も翌10月の所信表明演説で「日露関係は、厳しい状況にあるが、領土問題を解決し、平和条約を締結する」との方針を堅持する」と表明した。

一方、ロシア側は、同年12月に、ラヴロフ外務大臣が「日本を含めて領土をめぐる全ての論争は終結した」などとして平和条約締結交渉に応じない姿勢を改めて示すとともに、北方領土で「対日戦勝記念日」の記念行事や軍事パレードを行っており、交渉の進展は厳しい状況にある。

(2) 北方四島における共同経済活動に関する動き

平成30（2018）年9月の日露首脳会談において、北方四島における共同経済活動について、5件のプロジェクト候補¹⁹の実施に向けた「ロードマップ」を承認した。令和元（2019）年6月の日露首脳会談において「ゴミ処理」及び「観光」のパイロット・プロジェクトを実施することで一致し、その後、国後島及び択捉島への観光パイロットツアー等が実施された。

ウクライナ侵略開始後の令和4（2022）年3月、ロシアがクリール諸島（北方領土と千島列島のロシア側呼称）への外国企業誘致を目的とした免税特区を導入したことについて、政府は、北方四島における共同経済活動の趣旨と相容れない旨を申し入れた。これに対し、同月21日、ロシア外務省は、北方四島における共同経済活動に関する対話からの離脱を表明し、先行きの見えない状況となっている。

(3) 北方四島訪問に関する枠組み（北方四島交流等事業）

政府は、北方四島に対するロシアの管轄権を前提にした形で我が国の国民が北方四島に入域することは、北方領土問題に関する我が国の法的立場と相容れないとして、北方領土問題の解決までの間、①北方四島交流（旅券・査証を必要としない相互訪問、いわゆる「ビザなし交流」）、②自由訪問（元島民及びその家族が旅券・査証なしで元居住地等を訪問）、③

¹⁹ 平成29（2017）年9月の日露首脳会談において、早期に取り組むプロジェクトの候補として合意された①海産物の共同増養殖、②温室野菜栽培、③島の特性に応じた観光ツアーの開発、④風力発電の導入、⑤ゴミ処理のことである。

北方領土墓参（元島民及びその家族による北方四島への墓参）の枠組みに基づく訪問を除き、四島への入域を行わないよう国民に求めている。

令和2年度以降、新型コロナウイルス感染症をめぐる状況やロシアによるウクライナ侵略の影響により、北方四島交流等事業の実施は見送られている。このような状況の中、洋上慰霊や納沙布岬での慰霊祭等が実施されてきたが、令和4（2022）年9月、ロシアは北方四島交流と自由訪問に関する合意の効力を停止する政府令を発表した。

政府は、同政府令の対象に含まれていない北方領土墓参に重点を置いて事業の再開を求める方針を示しているが²⁰、墓参の対象者である元島民等で構成される千島連盟がロシア最高検察庁によって「望ましくない外国NGO団体」に指定されるなど²¹、事業の早期再開に向けた具体的な展望は見通せない状況にある。

内容についての問合せ先

第一特別調査室 周藤首席調査員（内線 68700）

²⁰ 上川外務大臣記者会見（令和5年9月14日）

²¹ ロシア最高検察庁は、千島連盟を「望ましくない外国NGO団体」に指定した理由について「千島連盟の活動がロシアの領土保全を侵害し、ロシアの憲法秩序と安全を脅かしている」とした。これに対し、日本側は「ロシア側の主張は、極めて一方的なものであり、元島民の方々とその御家族、関係者の気持ちを傷つけるものである」として、外交ルートを通じて、受け入れられない旨抗議した。