

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)

I 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

沖縄は、戦後、27年にわたり米国の施政権下にあったため、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、広大な米軍基地の存在や基地依存型といわれる経済構造、本土との経済格差、高い失業率など多くの問題を抱えていた。このような状況の下、昭和46(1971)年12月に「沖縄振興開発特別措置法」が制定され、昭和47(1972)年5月の日本復帰後、沖縄の特殊事情¹に鑑み、沖縄の振興開発を図る施策が推進されることとなった。

沖縄振興開発特別措置法は10年間の限時法であったが、2度にわたり期限が延長され、日本に復帰してから平成13(2001)年度までの約30年間、同法に基づく沖縄振興開発計画(第1次～第3次計画)により様々な施策が実施された。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人当たりの県民所得は全国平均の約7割にとどまり、失業率は全国平均を大きく上回るなど、依然として本土との経済格差が存在していた。

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沖縄の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(平成14年4月1日施行)され、沖縄の特殊な諸事情に鑑み、同法に基づいて国が策定する沖縄振興計画(第4次計画)により沖縄振興策が進められることとなった。

沖縄振興特別措置法は、平成24(2012)年3月に改正され、10年の期限の延長が行われたほか、法の目的に沖縄の自主性の尊重が追加された。また、この改正では、沖縄振興計画の策定主体の県への変更、使途の自由度が高い一括交付金の創設など、県の主体性をより尊重する内容が盛り込まれた。県は、政府が策定した沖縄振興基本方針を踏まえ、平成24(2012)年5月に同法に基づく沖縄振興計画(平成24～令和3年度)(第5次)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、これに基づき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、従来の金融特区を抜本的に見

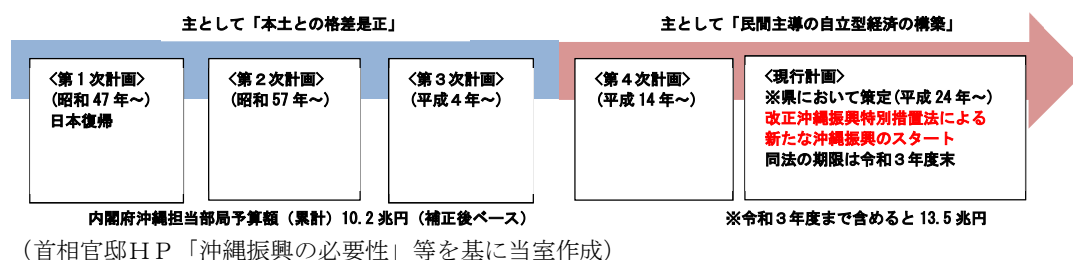
¹ 沖縄の特殊事情について、政府は次のように説明している。

- ・歴史的事情：先の大戦により20万人もの人々が犠牲になったほか、戦後27年にわたり、米国の施政権下に置かれたことにより、インフラ整備などの面で本土と大きな格差が生じた。
- ・地理的事情：本土から遠隔にあるとともに、東西1,000km、南北400kmの広大な海域には160もの離島が散在しており、島しょ地域ならではの経済的不利性を抱えている。
- ・社会的事情：国土面積の0.6%の県土に在日米軍専用施設・区域の70.3%が集中していること等により、県民生活に様々な影響が及ぼされている。

(出所：首相官邸HP「沖縄振興の必要性」(令和3年11月2日最終アクセス))

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。

(図表 1) <沖縄振興計画による振興策>



イ 現行の沖縄振興特別措置法の期限切れを見据えた動き

現行の沖縄振興特別措置法が令和4年3月末に期限を迎えることを見据え、政府においては、令和3年3月、内閣府が沖縄振興計画に盛り込まれている施策・取組の成果や課題、有効性等について把握・検証等を行い、その結果を取りまとめた沖縄振興計画総点検結果「沖縄振興の現状と課題」を公表した。検証の結果、政策効果の有効性が確認できた事業の割合を「4分の3から8割弱」としたほか、沖縄県が設定した成果指標のうち「県民の満足度」については抽象的な概念であり検証が難しいなどと指摘した²。

一方、県では、これまでの沖縄振興策の検証等を経て、令和3年5月に、令和4年度以降の沖縄振興分野を包含する総合的な基本計画の案として「新たな振興計画(素案)」を取りまとめた。素案では、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による影響や国連が掲げるSDGs(持続可能な開発目標)の理念を踏まえて「安全・安心で幸福が実感できる島」の形成を基本的指針に掲げるとともに、施策展開については、「社会」「経済」「環境」の3つの枠組みを設定して統合的な取組を進めるとした。また、8項目の計画展望値(県人口、完全失業率、県内総生産、1人当たり県民所得等)を設定するとともに、施策ごとの成果指標を取りまとめた関連体系図を初めて作成することとしている。

これらを踏まえて、内閣府は令和4年度以降の沖縄振興について「新たな沖縄振興策の検討の基本方向」(以下「基本方向」という。)を取りまとめて、令和3年8月24日に公表した。「基本方向」では、沖縄の自立的発展と豊かな住民生活の実現には依然として様々な課題が存在していることから「今一度、法的措置を講じ振興策を推進していく必要がある」としたほか、一括交付金制度の継続を初めて打ち出した一方、県が要望した沖縄振興開発金融公庫の存続については「引き続き検討していく」として明確にしなかった³。また、ビール、泡盛等の酒税軽減措置については、今後、段階的に廃止すると明記した。

内閣府は、「基本方向」に沿って新たな振興策が実現できるよう、法制上及び税制・財政上の措置について鋭意検討を進めるとしており、このうち法制上の措置については、令和4年の通常国会への法案提出に向けて準備を進めるとしている。

² 河野沖縄担当大臣(当時)記者会見(令和3年3月26日)

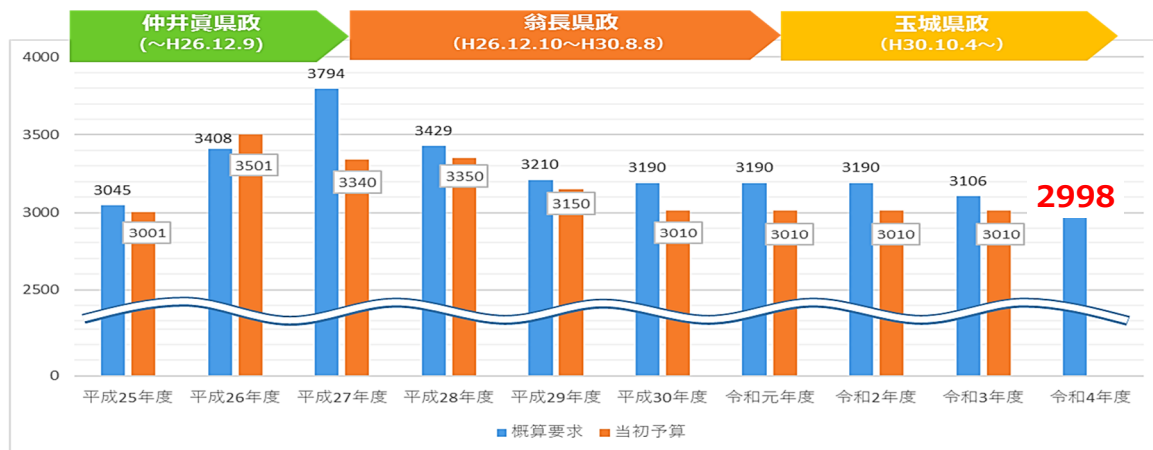
³ 沖縄振興開発金融公庫は、行政改革推進法(正式名称は「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」)において、沖縄振興基本方針に係る平成24年度を初年度とする10箇年の期間が経過した後、日本政策金融公庫に統合することとされている。

ウ 令和4年度沖縄振興予算概算要求等

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3年8月31日、内閣府は、令和4年度沖縄振興予算の概算要求について、前年度当初予算比 11.7 億円減となる総額 2,998 億円とすることを公表した。沖縄振興予算の概算要求額が 3,000 億円を下回るのは平成24年度以来、10年ぶりとなる⁴。

(図表2) 沖縄振興予算：近年の概算要求額及び当初予算額の推移



(内閣府資料を基に当室作成)

概算要求のうち、沖縄振興一括交付金については「基本方向」において継続の方針が示されたことを踏まえ、令和3年度当初予算と同額の 981 億円を要求した。一括交付金は近年、毎年のように減額されており、平成24年度の制度創設以来最少の要求額となっている。他方、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、令和3年度当初予算比 5 億円減の 80 億円を要求した。

公共事業関係費は 1,262 億円と令和3年度当初予算から 159 億円の減額となったが、自然災害に備える必要があるとして、防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策に必要な経費等については事項要求を行っている⁵。

また、沖縄の実情を踏まえた支援員の配置や子どもの居場所づくりを集中的に実施する沖縄子供の貧困緊急対策事業については、「基本方向」において、沖縄の子供の相対的貧困率が全国を大きく上回る水準にある状況などの改善を引き続き重要課題と位置付けたことから、集中対策期間終了後⁶の令和4年度においても令和3年度当初予算比 26.8% (4 億円) 増の 19 億円が計上された。

⁴ 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る。なお、令和4年度沖縄振興予算の概算要求をめぐっては、県が内閣府に対して3,600億円規模の概算要求を行うことを要望していた。

⁵ 事項要求とは、概算要求時に内容等が決定していない事項について、金額を示さずに要求し、予算編成過程において、その内容が明らかになった際に追加要求するものである。

⁶ 内閣府は、平成28年度から令和3年度までを、同事業の集中対策期間としている。

このほか、「基本方向」において、産業の振興として、商品・サービス等の高付加価値化や新技術の活用による産業の高度化、産業人材の育成の重要性が指摘されたことを踏まえ、沖縄産業競争力強化・人材育成推進事業として、沖縄のものづくり企業が行う設備投資等を支援する沖縄域外競争力強化促進事業に10億円、沖縄型産業中核人材育成・活用事業に4億円、沖縄物流デジタル技術活用推進事業に3億円を新規で要求するとともに、カーボンニュートラルに向けた取組を支援するため、沖縄型クリーンエネルギー導入促進事業に2億円を新規で要求している。

なお、概算要求と同時に財務省に提出された令和4年度税制改正要望について、内閣府は、「基本方向」を踏まえて、各種沖縄振興税制の見直し・延長等を要望した。このうち、沖縄県産酒類に係る酒税の軽減措置については、軽減率を段階的に引き下げ、泡盛に関しては10年後に廃止、ビールについても5年後の令和8年10月のビール類税率の統一を機に廃止することを要望している。

(図表3) 令和4年度沖縄振興予算概算要求の主な事項 (単位: 百万円、%)

事 項	令和4年度 概算要求額	令和3年度 当初予算額	対前年度比	
			増△減額	比率
公共事業関係費等	126,159	142,016	△15,857	88.8
沖縄振興一括交付金	98,102	98,102	0	100.0
(1) 沖縄振興特別推進交付金(ソフト)	50,370	50,370	0	100.0
(2) 沖縄振興公共投資交付金(ハード)	47,732	47,732	0	100.0
沖縄科学技術大学院大学(OIST)	22,394	19,004	3,390	117.8
沖縄健康医療拠点整備経費	16,263	9,457	6,805	172.0
北部振興事業(非公共)	4,450	3,450	1,000	129.0
沖縄離島活性化推進事業	2,480	1,480	1,000	167.6
沖縄子供の貧困緊急対策事業	1,852	1,460	392	126.8
沖縄産業競争力強化・人材育成推進事業	1,847	1,563	284	118.2
沖縄小規模離島生活基盤整備推進事業	1,069	1,069	0	100.0
沖縄・地域安全パトロール事業	730	730	0	100.0
沖縄製糖業体制強化対策事業	715	1,002	△287	71.3
駐留軍用地跡地利用推進経費	243	254	△11	95.8
沖縄型クリーンエネルギー導入促進事業	154	0	154	(皆増)
鉄軌道等導入課題詳細調査	100	100	0	100.0
沖縄振興開発金融公庫補給金	6,673	2,025	4,648	329.6
沖縄振興特定事業推進費	8,000	8,500	△500	94.1

(内閣府資料を基に当室作成)

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。

学園法附則第14条では「国は、この法律の施行後10年を目途として、学園に対する国の財政支援の在り方その他この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定されている。これを受けて、内閣府に設置された有識者検討会において、学園法施行（平成23（2011）年11月）後10年を目途として、OISTのこれまでの取組や実績の確認・評価が行われた。あわせて沖縄の自治体や経済団体、高等教育機関等に対してヒアリングが実施され、有識者検討会は、それらの結果を踏まえて、令和3年8月31日に、OISTの今後の展開について、大学の規模及び財政支援の在り方の観点からまとめた最終報告を河野沖縄担当大臣（当時）に提出した。

最終報告では、OISTの研究について国際的に卓越した成果を挙げていると評価した一方、沖縄の振興及び自立的発展への貢献については「道半ば」として「沖縄が抱える課題の把握に努め、連携を深める等、一層地域に根差していくこと」を課題として指摘した。

また、世界最高水準にある大学と比較すると、現状のOISTは規模が小さく研究分野の広がり・多様性が十分でないとし、イノベーションの芽を生み出していくために必要な研究分野間の相互刺激や融合が起こりにくいことを危惧するとして「将来に向けて規模の拡充が必要である」と提言した。このほか、OISTの設置目的の達成のために国の財政支援を必要とした上で、運営予算の約95%を国の補助金が占める現状からの早期脱却が必要であるとして民間資金の獲得等による財源の多様化なども求めた⁷。

なお、令和4年度予算概算要求では、OIST関連経費として224億円が計上されている。

(イ) 駐留軍用地跡地の利用の推進

県は米軍基地の整理・縮小を県政の最重要課題として位置付けており、政府も土地利用やまちづくり等の大きな制約となって県民生活に様々な影響を及ぼしているとして基地負担の軽減や返還される駐留軍用地跡地の迅速かつ効果的な利用を進めていく必要があるとしてきた。このうち駐留軍用地跡地の利用については、平成24（2012）年に施行された「跡地利用特別措置法」⁸に基づき公有地の先行取得が進展し、計画的な跡地利用が関係市町村において着実に進められてきた。

跡地利用特別措置法は、令和4年3月31日限りで失効することとなっているが、「基本方向」では、引き続き、返還の時期を踏まえつつ、計画的かつ効果的な跡地利用の推進を図ることが重要であるとして、「跡地利用特別措置法を延長・拡充するとともに、特定駐留軍用地等内の土地を譲渡した場合の譲渡所得の課税の特例について必要な措置を講ずる」としている。

現在、同法に基づく各種制度を活用して跡地利用に向けた取組が進められている事例として、平成27（2015）年に返還された西普天間住宅地区跡地がある。同跡地では、琉球大学医学部及び大学病院の移設を中心とする沖縄健康医療拠点の整備が進められており、令和4年度予算概算要求では整備経費として163億円が計上されている。

⁷ なお、「基本方向」では「必要な資金の20%程度に当たる外部資金の調達を目指すべき」としている。

⁸ 正式名称は「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」

(2) 米軍基地問題

ア 在沖米軍基地の現状と政府及び県の対応

沖縄には、今なお全国の在日米軍専用施設・区域面積の70.3%が集中し（約18,500ha、県土面積の8.1%）、基地の整理・縮小及び基地負担の軽減が課題となっている。

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、米軍人による凶悪犯罪等に象徴される過重な負担を沖縄にもたらしめているとして、政府に対し基地負担の軽減を求めている。最近では令和3年5月、玉城知事が、令和4年に沖縄の日本復帰50年を迎えるに当たり、当面は米軍専用施設面積を全国比で50%以下とすることを目指すよう政府に要請を行った。

他方、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。

イ 普天間飛行場移設問題

(7) 普天間飛行場の移設計画

米海兵隊の航空基地である普天間飛行場には、24機のオスプレイやヘリコプター部隊が配備され、岩国飛行場と並ぶ在日米海兵隊の有数の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きた。

同飛行場は、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、移設場所については、名護市長が平成11（1999）年12月、条件付きで移設受入れを表明したこと等を受けて、同月、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、工法等については、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、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。

平成21（2009）年9月に発足した鳩山内閣の下では県外への移設が検討されたが、新たな移設先の調整は難航し、平成22（2010）年5月の「2+2」において辺野古を移設先とすることが改めて確認された。

その後、日米両政府の間では、首脳会談や「2+2」の場で、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。

(イ) 代替施設建設工事をめぐる近年の状況

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では、令和3年4月末までに海面から3.1mの高さに達して陸地化が完了し、現在、かさ上げ工事が行われている。

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おり、埋立ては依然未着手となっている。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、令和元年12月には、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。この再試算に基づけば、普天間飛行場の返還が実現するのは早くとも2030年代以降になるとみられる。

防衛省は令和2年4月、軟弱地盤改良工事を踏まえた設計変更承認申請を県に提出し、その後、県において審査が行われていたが、玉城知事は令和3年11月、これを不承認とすることを発表した。国は対抗措置をとるとみられ、法廷闘争に発展する可能性も指摘されている。

(ウ) 普天間飛行場の辺野古移設をめぐる訴訟

県は、普天間飛行場の辺野古移設に反対する翁長・玉城両知事の下、平成27(2015)年以降、国との間で9件の訴訟を行ってきた。しかし、これまでに県が勝訴した例はない。

現在、係争中となっているのは、県が平成30(2018)年8月に行った辺野古沖の公有水面埋立承認の撤回を、国土交通大臣が取り消した判決の取消しを求めて、県が令和元年8月に提起した訴訟1件であり、令和3年12月に福岡高裁那覇支部での判決が予定されている。

(図表4) 近年提起された訴訟の主な経緯

年月	経緯
H25.12	仲井真知事(当時)が沖縄防衛局提出の辺野古沿岸域の公有水面埋立申請を承認
H26.12	翁長氏が知事に就任
H30.8	翁長知事(当時)が死去 県が軟弱地盤の存在等を理由に公有水面埋立承認を撤回
10.10	玉城氏が知事に就任 沖縄防衛局が国土交通大臣に対し行政不服審査に基づく審査を請求
H31.4	国土交通大臣が県の承認撤回取消しを裁決
R1.7	県が地方自治法に基づき国土交通大臣の裁決取消しを求める訴訟を提起 R1.10.23 福岡高裁那覇支部で県が敗訴 R2.3.26 最高裁で県の敗訴確定
8	県が行政事件訴訟法に基づき国土交通大臣の裁決取消しを求める抗告訴訟を提起 R2.11.27 那覇地裁で県が敗訴 R3.12.15 福岡高裁那覇支部判決(予定)
R2.7	県がサンゴの特別採捕許可申請をめぐる農林水産大臣の「是正の指示」取消しを求める訴訟を提起 R3.2.3 福岡高裁那覇支部で県が敗訴 R3.7.6 最高裁で県の敗訴確定

(報道を基に当室作成)

ウ 日米地位協定

日米地位協定⁹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するもので、米軍に対する施設・区域の提供手続、米軍人・軍属¹⁰・家族に関する出入国や租税、刑事裁判権、民事請求権など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一次裁判権を持つが、日本側への被疑者の身柄引き渡しは起訴後とされているために警察が十

⁹ 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」

¹⁰ 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))

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ても基地内への立入り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。政府は、協定の改正ではなく運用改善等により対処してきた理由について、「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¹¹。

これまでに行われた運用改善の例としては、平成 7 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。さらに令和元年 7 月には、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にするために「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、起訴前の被疑者引き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、米軍を拘束するルールとなっていないことなど、依然として多くの課題が残されているのが現状である。

このような状況を踏まえ、県は、運用改善では限界があるとして地位協定の抜本的な見直しを求めている。県は平成 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き渡しや基地内への立ち入り、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等が盛り込まれている。さらに、県は、日米地位協定を見直す必要性に対する国民の理解を広げるため、米国が他国と締結している地位協定についての調査を独自に行い、調査結果を県のホームページ上で公表しており、これまでの調査により、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点などを紹介している¹²。

¹¹ 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

¹² 沖縄県による他国地位協定調査の結果は、沖縄県のウェブサイトにおいて公表されている。
<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/index.html>

2 北方関係

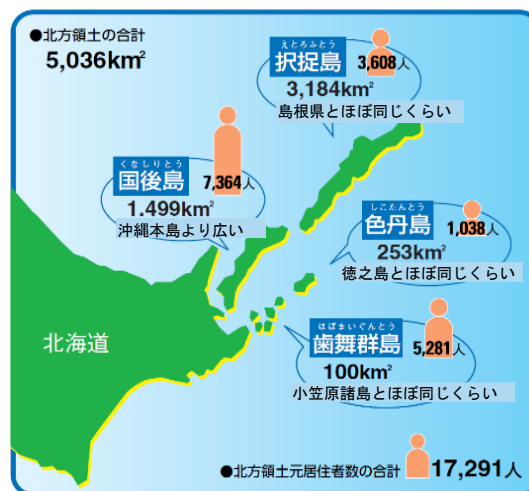
(1) 北方領土問題と平和条約締結交渉

ア 北方領土問題の発生と日本政府の基本方針

1945（昭和20）年8月9日、ソ連は、当時まだ有効であった日ソ中立条約¹³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、北方四島に住んでいた約17,000人¹⁴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、ロシアによる法的根拠のない形での占拠が続いている¹⁵。

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¹⁶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。

（図表5）北方領土の面積・元居住者等



（出所：独立行政法人北方領土問題対策協会資料）

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 ¹⁷ 。
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、法的根拠なく占拠し続けている）

¹³ 同条約の有効期間は5年間（1946（昭和21）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されていた。ソ連は1945（昭和20）年4月に同条約を延長しない旨を通告した。

¹⁴ 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、2021（令和3）年9月末現在の元島民数は5,572人、平均年齢は86.3歳となっている。

¹⁵ 内閣府北方対策本部「令和3年度 北方対策 ～北方領土の返還実現にむけて～」

¹⁶ 岸田総理は、2021（令和3）年10月8日の第205回国会の所信表明演説において、「ロシアとは、領土問題の解決なくして、平和条約の締結はありません」と述べた。なお、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」となっている。

¹⁷ 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際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。

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 ¹⁸ 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） 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 ¹⁹ 。
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」
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」
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。

（外務省資料等を基に当室作成）

¹⁸ 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、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。

¹⁹ ソ連は、1991（平成 3）年 12月の独立国家共同体（C I S）創設協定署名の際、ロシア共和国、ベラルーシ共和国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。

ウ 最近の情勢

(7) 2018（平成30）年11月の首脳会談後の状況とロシア側の動き

2018（平成30）年11月のシンガポールでの首脳会談後、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た。この間、ロシア側からは「平和条約を締結するという事は、第二次世界大戦の結果を認めるということだ。北方領土は第二次世界大戦の結果、ロシアの領土となった。そのことを日本が認めることが不可欠な第一歩であり、これがなければ何も議論できない」（ラヴロフ外相 2018（平成30）年12月）、「日米安全保障条約に基づき米軍が北方四島にも展開できることが（平和条約締結の）障害となっている」（プーチン大統領 2019（平成31）年3月）などの発言が相次いだ。

2019（令和元）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が、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」されるなど、北方四島や周辺水域において、ロシア側が実効支配を強める動きも見られた。また、2020（令和2）年7月、プーチン大統領の長期続投を可能とする大統領任期の変更や領土の割譲禁止²⁰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した。

(1) 菅内閣、岸田内閣発足後の状況

2020（令和2）年9月16日、菅内閣が発足した。同月29日、菅総理（当時）とプーチン大統領は、日露首脳電話会談を行い、平和条約締結交渉を含む対話の継続とともに、政治、経済、文化等幅広い分野で日露関係全体を発展させていくことで一致した。

2021（令和3）年10月4日に発足した岸田内閣において、西銘恒三郎衆議院議員が北方対策を担当する内閣府特命担当大臣に就任し、茂木外務大臣が再任された。同月7日、岸田総理とプーチン大統領は、日露首脳電話会談を行い、2018（平成30）年のシンガポールでの首脳会談の合意を含め、これまでの両国間の諸合意を踏まえて平和条約交渉に取り組むことを確認した。同月18日、西銘大臣は、大臣就任後初めて根室市を訪れて元島民等と面会し、新型コロナウイルス感染拡大の影響で中止となっている北方四島交流等事業の再開に取り組む考えを示した。その後、衆議院議員総選挙を経て11月10日に発足した第2次岸田内閣では、西銘大臣が再任され、林芳正衆議院議員が外務大臣に就任した。

(2) 北方四島における共同経済活動に関する動き

2018（平成30）年9月の首脳会談において、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²¹の実施に向けた「ロードマップ」を承認した。そして、2019（令

²⁰ 2021（令和3）年9月、プーチン大統領は、ロシア・ウラジオストクで開催された東方経済フォーラムの全体会合において、領土割譲の禁止が盛り込まれた改正憲法により、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とした1956年の日ソ共同宣言が無効になったのかとの問いに対して、「宣言と憲法を注意深く読んで、しかるべき結論を出す必要がある」と明確な答えを避けた。

²¹ 5件のプロジェクト候補とは、2017（平成29）年9月の首脳会談において、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。

和元)年6月の首脳会談において、「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た。これを受けて、同年8月から9月にかけて日露双方のゴミ処理専門家が相互に国後島や根室市に訪問し、また、10月から11月にかけて日本人観光客による初めての観光パイロットツアーが実施され、国後島及び択捉島を訪問した。

その一方、2021(令和3)年9月、プーチン大統領は、ロシア・ウラジオストクで開催された東方経済フォーラムの全体会合において、北方四島に外資を誘致するための特別地区を設置すると発表した。北方四島の特別地区について、進出企業の固定資産税や物資の輸送に関係する税等を10年間減免すると説明し、「日本を含む隣国等の外国投資家が活用できる」と述べた。これに対し、加藤官房長官(当時)は、同月の記者会見において、ロシア側に抗議したことを明らかにした上で、「我が国の立場、首脳間の合意に基づき、日露間で協議してきた北方四島における共同経済活動の趣旨と相いれない」とし、「共同経済活動は我が国の法的立場を害することなく実施する必要がある」と述べた。

その後、2021(令和3)年10月の日露首脳電話会談において、岸田総理は、プーチン大統領に対し、北方四島における共同経済活動について、両国の法的立場を害さない形で実現を目指す日本の立場を伝えた。

(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いれないとして、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。

2021(令和3)年8月、政府は、新型コロナウイルス感染症をめぐる状況を踏まえ、昨年度に続いて令和3年度北方四島交流等事業の実施を見送ることを公表した。その後、新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言が9月末をもって解除されたことを受けて、10月、羅臼町と別海町²²において千島歯舞諸島居住者連盟との共催による洋上慰霊が行われ、また、納沙布岬の根室市北方領土資料館で慰霊祭が行われた。なお、昨年度は、北海道と千島歯舞諸島居住者連盟の共催で、航空機による北海道本島側からの北方領土上空慰霊が実施された。

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)

²² 羅臼町と別海町は、同じ北海道根室振興局管内の根室市、中標津町、標津町とともに1市4町で北方領土隣接地域を構成している。同地域は、かつて北方四島と一体の社会経済圏を形成して発展していた地域であり、戦後は北方領土問題が未解決であることから、地域社会として望ましい発展が阻害されるという特殊な事情の下に置かれている。また、北方四島の元島民が多く居住していることから、北方領土返還要求運動の発祥の地であると同時に、運動の拠点としても重要な地域である。