

日本の国境の町における交流政策の比較研究：辺境からフロンティアへの転換*

Comparative Study of International Policies on Border Towns in Japan: From Peripheries to Frontiers*

朴乃仙**・山崎翔平***・家田仁****

By Naesun PARK **・Shohei YAMAZAKI***・Hitoshi IEDA****

1. はじめに

日本は古来より中国大陸等の異国と交流・交易を行ってきた。その際に日本の窓口の役割を担ってきたのが国境の町である。国境の町は海外からの人や物であふれ、活況を呈してきた。しかし、戦後になると隣国との関係悪化から直接往来が途絶え、人々は仕事を求めて都会へと向かったため人口流出が起き、現在でも過疎化が進んでいる。また、国境線が近いために漁業等が影響を受けやすく、経済も滞ってしまった。このように現在の国境の町は国際情勢の影響を受けやすい脆弱性を持った「辺境の町」へと変貌してしまった。

一方で海外に目を向けると、国境に位置しながらも繁栄している町もある。例えばフィンランドとスウェーデンの境に位置するオーランド諸島はその地理的特性から幾度となく紛争に巻き込まれてきたが、現在はフィンランド領ながら広範な自治権を獲得し、海洋交通の拠点として繁栄している¹⁾。また、中国・黒竜江省の黒河市はアムール川を挟んでロシアに面しており、中ソ対立時代には緊張関係の最前線であったが、現在では国境貿易の拠点として大変な賑わいを見せている^{2) 3)}。

では日本の国境の町がかつての賑わいを取り戻すにはどうすればいいのか。もちろん現地の自治体も手をこまねている訳ではなく、このような状況を変えるべく、様々な振興策を行っている。中でも近年は隣国の都市との連携・交流政策が活発化しており、国境の町の特徴的な取り組みとして注目されている。本稿ではその連携・交流政策に関して、沖縄県与那国町、長崎県対馬市、北海道稚内市に着目し、政策が活発化してきた要因と政策が地域に与えた影響を考察する。

2. 研究対象・方法

本稿では日本の国境の町の中でも、特徴的な交流政策を行っている沖縄県与那国町と長崎県対馬市を対象とした。それぞれの町の交流政策を文献調査し、与那国町に対しては交流政策担当の町職員に対してヒアリングを行った。

3. ケーススタディ：沖縄県与那国町

表-1 沖縄県与那国町の概要

沖縄県与那国町	
面積	28.95km ²
総人口	1,624人(2010年3月)
世帯数	796世帯
石垣島まで	約120km
台湾・花蓮市まで	約110km
国内交通	航空便：11便/週(石垣)、4便/週(那覇) フェリー：2便/週(石垣)
台湾からの交通	なし

(1) 政策の背景

沖縄県与那国町は日本最西端の島、与那国島の全部からなる。石垣島と台湾島の間位置するが、距離としては石垣島(120km)よりも台湾・花蓮市(111km)の方が近い。琉球王朝に属していた19世紀までは目立った交流の動きは無かったものの、日本が日清戦争に勝利し台湾の領有権を獲得すると、島から台湾へ出稼ぎに行く人々が増え、往来も盛んになった。特に太平洋戦争終結直後の数年間は、復興貿易の拠点として台湾からの人や物で与那国島は繁栄した。この時代を現地では「景気時代」と呼ぶ。こうした貿易は建前としては違法であるが、実際には見逃されていたようである。しかし、1950年になると復興が一段落し、米軍による取り締まりが強化され、それ以降往来はなくなった。当時人口は最大で1200人を数え、村から町へと昇格したが、往来がなくなって以降、人口は減少に転じ現在1600人あまりにまで減っている。町には高校が無いため、子供の中学卒業とともに家族で島を出て行く人が目立つという。

*キーワード：地域計画、国境政策、国際交流、都市の脆弱性

**正員、工博、東京大学大学院工学系研究科GCOE都市持続再生研究センター

(東京都文京区本郷7-3-1工学部11号館4階020号室、

TEL:03-5841-0586、E-mail:naesun@csur.t.u-tokyo.ac.jp)

***学生員、学(工)、東京大学大学院工学系研究科社会基盤学専攻

****フェロー員、工博、東京大学大学院工学系研究科社会基盤学専攻

また、中台関係次第では台湾海峡が軍事的に緊張し、漁業関係者も影響を受けた。1996年の台湾総統選挙の際には、与那国島沿岸に中国が威嚇のために発射したミサイルが打ち込まれた。町を何とか持たせていた国からの交付金も、小泉政権による「三位一体改革」によって削減され、町は破綻の危機に追い込まれた。さらに同時期に、「平成の大合併」と呼ばれる自治体合併ブームが起き、与那国町も石垣市、竹富町との合併が協議されたが、結果的に与那国町はこの合併を拒否した。その最大の理由は人口規模の小さい与那国町が、合併によってより規模の大きい石垣市（人口47000人）に飲み込まれ、独自性を発揮できなくなることを懸念したためである。補助金に頼ること無く経済的自立度を高めるためには、地域の独自性に基づいた経済活性化策が不可欠である。与那国町では「景気時代」の記憶に基づき、国境を越えた交流を模索するようになったのである⁴⁾⁵⁾。具体的には、台湾との直接交易を実現させ、与那国を拠点として八重山諸島全体にその経済効果を波及させるという「八重山×台湾経済圏」の確立を目指すものとして、各種取り組みが行われている。

(2) 事業実施経緯およびその成果

これまでの与那国町の取り組みを簡単に示しておこう。

1982年	台湾・花蓮市と姉妹都市提携
1984年	台湾から公共事業工事用の川砂等の直接輸入開始
1990年	チャーター船により島民が台湾へ直行
2004年10月	石垣市との合併否決
2005年3月	「与那国・自立へのビジョン」議決
6月	第7次構造改革特区提案
2006年10月	第10次構造改革特区提案 花蓮市と「国境交流増大に関する基本合意書2006」締結
2007年5月	台湾・花蓮市に事務所設置
2008年	花蓮市へ航空チャーター便就航

与那国町が近くて遠い存在となってしまった台湾と再び接近したのは、1982年の花蓮市との姉妹都市提携であった。なお、日本と国交の無い台湾の都市と姉妹提携を結んだのは、1979年の青森県大間町に次いで2例目であった。84年には工事用の非関税品として砂、バラスト、アスファルトの台湾からの直行輸入が開始された。さらに88年には雑貨の試験輸入が行われている。このあたりの経緯については吉川⁶⁾に詳しい。

90年には現在石垣島と与那国島を結んでいる「フェリーよなくに」をチャーターし、戦後初めて正式に島民が台湾へ直行することができた。実はこの「フェリーよなくに」は国際航路に就航するために必要な設備を持って

おらず、国による特例措置としての1回のみでの就航であった。これが裏目となり、2005年の特区申請の際に再度の就航を申請したものの、「特例の1回をすでに使用した」との理由でこれが却下されている。その他にも短期交換留学などの交流事業も行われていたが、町の財政難を理由に90年代にはあまり行われなくなってしまった。

次に町が大きく動いたのが前述の合併論議であった。石垣市、竹富町との合併を拒否して以降、与那国町は独自の自立策を模索することになった。翌2005年3月には住民主導という形で「与那国・自立へのビジョン」が答申され、町議会はこれを全会一致で議決、町の正式な計画として動き出した。この「ビジョン」は与那国町の政策の方向性を定めており、住民主体の自治・島おこしの決意が示されている。その中核事業として台湾との国境交流が位置づけられている。しかし、交流すると言っても住民の直接往来の交通手段さえ整備できていない。従って、まずは定期航路の確保、および貿易のための開港の実現に主眼がおかれた⁷⁾。

「ビジョン」の議決後、同年6月には花蓮への直行便就航や港の開港、台湾旅行者の査証免除を盛り込んだ構造改革特区を内閣官房に申請している。特に開港措置は前述の八重山×台湾経済圏確立を強く意識したもので、申請ではこれを「国境離島型開港」と称している。しかし、国は査証免除以外是对応不可として申請を却下した。現行規定にとられない取り組みを支援する狙いであったはずの構造改革特区であるが、省益等が壁となり現行規定内で対応を決められている感は否めない。実際この第7次提案の合格率は5%程度であった。続く第10次提案でも特区申請は却下されるものの、現行規定内で実施が可能な目処が立った。これを受け、町では2008年度に国による「地方の元気再生事業」を利用して国際交流事業が実際に開始された⁸⁾。

同事業は地域活性化の先進的な取り組みに対し、国費の全額補助が受けられるというものである。与那国町は同事業の応募した自治体の中で最大規模の予算を獲得している。与那国町が行った事業は、花蓮との直接往来のためのチャーター便の整備と、それに対応した特産品の販売、および観光客の受け入れ体制の構築である。

チャーター便は社会実験として、花蓮・与那国の直行便を就航させた。当初は海路での直行が第一目標であったが、気象状況の悪化により断念され、航空チャーター便となった。町職員へのヒアリングによると、国際航路を就航させるにあたっては、法律や国際条約の壁が高く、実現には苦労が伴ったという。しかし、念願の相互往来が実現した意義は大きい。6往復の航空チャーター便により、総計約280名が相互に往来した。

また、それに合わせた観光客の受け入れ体制づくり

も町にとって大きな経験となったようだ。宿泊、飲食、特産品、体験等について関係者による調整がなされ、これまでになかった人的連携のネットワークが構築された。

(3) 政策の影響と今後の展望

与那国町の交流政策は相互往来の交通手段すらない状態からスタートし、チャーター便の就航を実現させたことでようやく交流の土台が整ってきたという状態である。ここまでの道のりは長かったものの、与那国町が自らを「国境の島」として位置づけ、自立の道を選んだことは、これからの地域主権や国境政策を考える上でも大変意義深い。

しかし、現実としてこの先与那国町に待ち受ける道のりは平坦ではない。国際交流はそれ自体が直ちに経済的利益には結びつくものではない。多くの外国人が訪れ、貿易等による活発な経済活動が行われるようになるには、制度やインフラの面で与那国町が乗り越えなければならない壁はまだいくつもある。一方で財政や人口減少は待った無しの危機的な状況である。そうした状況を繁栄してか、2008年の町長選挙で争点となったのは時間のかかる交流ではなく、島への自衛隊誘致の是非であった。選挙は自衛隊を誘致することで人口減少に歯止めをかけ、インフラ整備を推進するとして前町長と、誘致は観光に悪影響で、せつかく交流を進めてきた台湾も刺激するため反対とする対立候補の一騎打ちとなった。選挙は島をほぼ二分する戦いとなったが、結果は誘致派の前町長が当選した。しかし、その自衛隊誘致も同年の国政選挙における政権交代の影響で、それ以降の進展は無い。現在も島の道路の至る所に誘致賛成派と反対派それぞれの看板が目立ち、町民の意見は二分されたままだ。

自衛隊という不確定な要素を抱えたまま、台湾との交流に一縷の望みを託す、というのが現在の町の状況である。幸い、台湾・花蓮市側は交流事業に前向きであり、観光開発のための与那国への投資も積極的だという。交流の障害が相手ではなく自国にあるというのも皮肉な話であるが、今後も粘り強い取り組みが必要である。

4. ケーススタディ：長崎県対馬市

(1) 政策の背景

長崎県対馬市は九州北部の日本海に浮かぶ島であり、福岡と韓国・釜山のほぼ中間に位置する。与那国と同様に韓国・釜山の方が日本本土より近い国境の島である。2004年にそれまで島に6つあった町が合併し、対馬市となった。島は古来より朝鮮半島と日本を繋ぐ架け橋の役割を担ってきた。元寇や倭寇、豊臣秀吉の朝鮮出兵等様々な戦乱に巻き込まれたことから、要塞としての機能を併せ持つ島でもある。江戸時代に島は最盛期を迎え、

鎖国時代において朝鮮通信使の中継地として政治・外交的に重要な役割を担う一方で、島を支配する宗氏による朝鮮との交易で経済的にも繁栄を極めた。

表-2 長崎県対馬市の概要

長崎県対馬市	
面積	708.81km ²
総人口	36,077人(2010年2月)
世帯数	15,550世帯
福岡まで	約140km
釜山まで	約50km
国内交通	航空便：28便/週(福岡)、30便/週(長崎) 海上交通：28便/週(博多)
釜山からの交通	高速船：6便程度/週

現在対馬市は他の離島と同様に過疎化や経済の低迷等いわゆる「離島苦」に悩まされており、地域振興策が急務となっている。総人口はピークの1960年の70000人から減少の一途をたどっている。特に生産年齢人口と年少人口は急激に減っている。また、与那国と同様に国境線が近いことから1950年代には李承晩ラインにより漁業が悪影響を受けた。こうしたことから、住民は生き残りの道を漁業から観光に模索するようになった。島には歴史遺産と豊かな自然環境が残されており、これを観光資源として活かすこととなった。

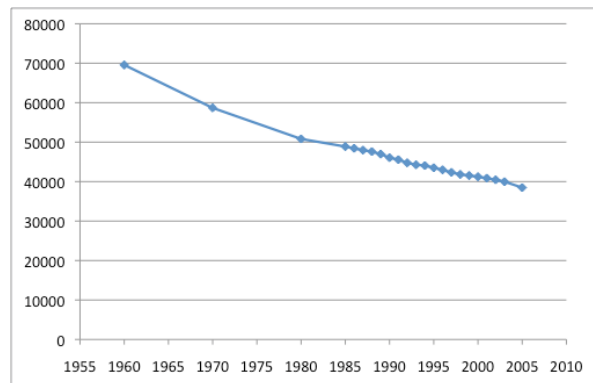


図-1 対馬人口推移 (対馬市資料より筆者作成)

(2) 事業実施経緯およびその成果

対馬市、および長崎県の交流事業の経緯について簡単にまとめる。

- 1986年 旧6町が韓国釜山広域市影島区と姉妹都市提携を結ぶ
- 1988年 厳原港祭りを対馬アリラン祭に改称
- 1992年 韓国人の国際交流員を配置
- 1996年 日韓合同「ちんぐ音楽祭」開催、以後毎年開催
- 1997年 国境マラソンIN対馬開催、以後毎年

開催

1997年12月	厳原港国際ターミナル開設
1999年4月	比田勝港国際ターミナル開設
7月	釜山とのチャーター航路開設
2000年4月	釜山航路定期運行化
2002年3月	旧6町、釜山市に対馬事務所開設
2003年11月	構造改革特区として県による「しま交流人口拡大特区」認定

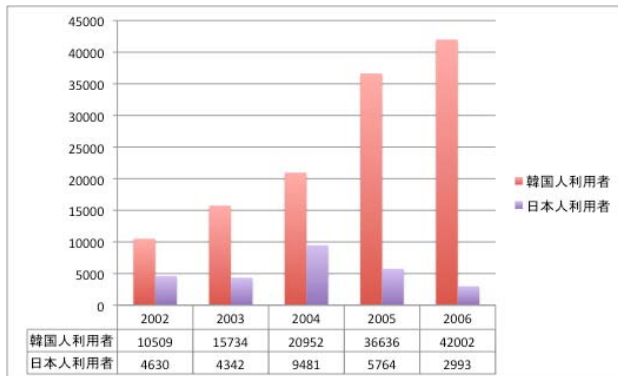


図-2 釜山国際航路利用者数推移

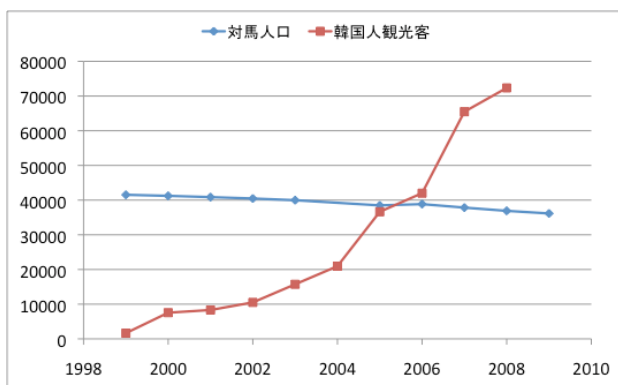


図-3 対馬市人口と韓国観光客数の推移

対馬では歴史遺産や自然環境等の観光資源を韓国に対してもアピールすべく、イベントを中心に数々の取り組みを行ってきたことがわかる。韓国側の注目が集まるにつれ、定期航路の開設の気運が高まった。そこで長崎県が中心となって港の国際ターミナル整備が1996～97年にかけて行われ、航路誘致の結果、99年7月から釜山・厳原間、釜山・比田勝間の高速船の運航が開始された。運行会社は韓国企業であり、現在も利用者の大半は韓国人である(図-2)。その後、韓国観光客は増加の一途をたどり、現在では対馬の人口の約1.7倍の年間72000人の韓国人が、対馬を訪れるようになった(図-3)。これを受けて対馬側の受け入れ体制の充実が図られることとなり、2003年に査証発給手続きの簡素化と「韓国学」を授業に取り入れることを盛り込んだ「しま交流人口拡大特区」が構造改革特区として認定された⁹⁾。

(3) 政策が地域に与えた影響

韓国からの観光客を受け入れるにあたり、その受け入れ体制の整備が対馬の課題であった。国際ターミナルの整備やハングルの案内表記、韓国人の国際交流員など行政が整備できるインフラは整備されつつある。それ以上に現在対馬で問題となっているのは急増する韓国人観光客と対馬住民の文化の違いからくるトラブルである。例えば釣り客と地元漁民とのトラブルや、ゴミの不法投棄等が問題となっている。

対馬では相互理解の交流を深めることで、こうしたトラブルを乗り越えていくとしている。その一つが構造改革特区にもなった韓国教育の制度である。これには対馬の国際交流を担う次世代の人材を育てる狙いも込められている。また、ハングルでのマナー啓発の表記を増やすことで観光客にも日本の文化の理解を求めている^{10) 11)}。

だが、こうした問題がマスコミによって報道され、本土国民の警戒感や対立感情を煽っている側面もある。実際に本土の国民が対馬で韓国人への抗議デモを展開し、地元住民を困惑させたこともある。韓国側でも「対馬は韓国領土」という動きが一部に広まり、対馬の土地が韓国資本に買い占められるという問題も起きている。

日本と韓国の対立は対馬にとってデメリットでしかない。韓国人観光客が地元経済に与える恩恵は大きいからである。歴史的にも対馬の人々は大陸との交流によって繁栄してきた。現代対馬が教育制度等を通して相互理解を推進する仕組みを作っていることは、そうした過去の歴史を受け継いでいるとも言える。教育は未来への投資でもある。この制度で学んだ若者たちが、次世代の交流を担う人材として対馬で活躍することが期待される。

5. 両都市の比較・考察

ここまで、与那国と対馬の取り組みについて概説した。両都市とも1980年代から交流政策が始まっているが、現在のところその成果は対照的である。与那国は台湾との定期航路の開設すら達成できていない一方で、対馬は韓国との定期航路を開設して約10年になり、観光客も大幅に増加している。本章では、交流相手との関係性という観点から比較整理してみたい。

(1) 国同士の関係

与那国町の交流相手である台湾は現在日本との正式な国交が無い状態である。日本政府は中国への配慮から、台湾に関して政治的に発言することに極めて慎重である。それゆえに、日台間は経済的には非常に強い関係を持っているものの、政治や制度の面に関しては未解決の問題も多い。そのため、日本政府としては台湾との関係強化

を目指す与那国町の構想を支援しにくい状態となっている。

一方で対馬の交流相手である韓国は、日本と正式な国交があり、政治的にも強いつながりがある。従って、対馬では、与那国のように外交関係が交流政策への支援を阻んだという事態には至っていない。

(2) 交流都市同士の関係

序章で海外の事例を紹介したが、一口に交流といっても様々なタイプが存在する。明確な定義はないものの、交流によってどのように経済活性化を図るのか、という点から与那国と対馬をタイプ分けすることができる。与那国町は「国境離島型開港」をうたっていることから、交易によって活性化を図っている。これを「交易型」とする。一方対馬は韓国人観光客の受け入れを主眼にしていることから、これを「観光型」と呼ぶのが適当であろう。交流がどのようなタイプになるのかは、自らが持つ資源と、交流相手が何を望むかということで決まる。

与那国に対する花蓮、対馬に対する釜山はともにより大きく、経済力を持った町である。従って交流のあり方を実質的に決めるのは相手方の都合によるところが大きいだろう。釜山は巨大な国際港湾を持っており、対馬とでは経済力の規模は比較にならない。また、対馬は背後に福岡という巨大都市を控えているため、交易によって単独で自立できる可能性は低いだろう。韓国から見た対馬の魅力はやはり観光資源ということになるのだろう。対馬で楽しめる釣りや登山はいずれも韓国人に人気のレジャーであり、定期航路が開設されて以降、韓国での認知度も広がってきた。それにより、図—2、3に見られるように韓国人観光客が急増したのである。

一方、与那国島には対馬ほどの観光資源はない。台湾・花蓮から見ても与那国島の需要は観光というより交易であると考えられる。近年台湾の貿易先として中国が大きな割合を占めるようになった。しかし、政治的な関係もあり、直接貿易ができなかったため、形だけ日本を経由して取引をするルートが活用された。この貿易クリアランス船は、現在石垣島に多く集まっている。これが与那国経由となれば航行距離が短くなり、コストが下がる。台湾側がねらうのはその点であり、与那国には港湾施設の充実を求めているのである。

5. まとめ

本稿では、沖縄県与那国町と長崎県対馬市の交流政策について概説するとともに、制作が地域に与えた影響について論じた。国境の町の活性化は事実上地元の自治体

に任されている形であるが、国境は国の主権が及ぶ最前線でもあり、その町のあり方についてはもっと議論があってもいいものと感じた。しかし、現在までに「国境政策」と呼べるものが国により行われた形跡はない。自衛隊を配備して守りを固めることだけが国境政策なのではなく、与那国や対馬のように交流によって人を住ませ、隣国と友好な関係を築いていくことも重要である。近年東アジア共同体が議論されているが、国境を越えた協力体制を構築するためには、国境の町をその最前線：フロンティアとして機能させていくことが必要だろう。そのために国境の町のあり方を議論すべきである。

今回は日本の国境の町のみを取り上げたが、世界には観光や貿易だけではなく、様々な形で発展している国境の町がある。そうした町と日本の国境の町を比較することで、更に日本の問題点が明らかになると思われる。具体的な説明は今後の課題としたい。

参考文献

- 1) オーランド政府：「Aland in Brief」, 2009
- 2) 日経BP「日経ビジネス 連載 中国国境へ“裏玄関”から見た膨張経済」, 2007
- 3) 谷浦孝雄：「研究ノート：中国の国境開放政策」, 共栄大学研究論集, Vol. 4, pp139-153, 2006
- 4) 島袋純：「国境の島々からの平和構築 —与那国の国境交流教育を中心に—」, 教育実践総合センター, 第14号, pp143-150, 2007
- 5) 佐道明広：「東アジアにおける新しい『地域主義』の誕生とその意味」, アリーナ, 第3号, pp. 69-81, 2006.
- 6) 吉川博也：「沖縄の国際戦略 —国境の逆転, 与那国開港」, 地域開発, Vol. 308, pp. 19-34, 1990
- 7) 与那国自立へのビジョン策定推進協議会：「与那国・自立へのビジョン 自立・自治・共生 —アジアと結ぶ国境の島YONAGUNI 報告書」, 2005
- 8) 沖縄県与那国町：「平成20年度『地方の元気再生事業』 ‘国境の町’再生 与那国島の国境交流推進事業 報告書」, 2008
- 9) 長崎県：「構造改革特別区域計画 しま交流人口拡大特区 詳細資料」, 2003
- 10) 日本会議地方議員連盟：「防人の島『対馬』が危ない! 国境の離島を守るために」, 明成社, 2009
- 11) 岩田貢：「観光と交流に生きる『対馬』」, 地理, 第54巻, pp90-95, 2009