

有人国境離島法の成立背景

久保田 恵都子¹

¹ 正会員 中央大学大学院理工学研究科都市人間環境学専攻（〒112-8551 東京都文京区春日 1-13-27）

E-mail: a18.face@g.chuo-u.ac.jp

2016年4月、有人国境離島法が成立した。本研究は、なぜ従来の離島振興法ではなく、新たに有人国境離島法が必要とされたのか？を出発点として、文献やインタビューを通じてこの法律の成立背景および両法の仕分けについて調査を行った。その結果、1)国は当初、国境離島を特別視せず、離振法により対応する方針であったが、新たな領土問題が国境離島の議論を生んだ、2)国境離島の保全・管理は有人国境離島法で、振興は離振法という仕分けがなされた、3)この過程で、法律の目的が国防・安全保障から、離島の定住化、地域社会の維持に変化した、ことがわかった。

Key Words: *inhabited border islands, preservation and development*

1. はじめに

2016(H28)年4月、「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法」（以下、「有人国境離島法」という）が成立した。本法は、離島の中でも領海基線をもつ国境に位置する有人国境離島の無人島化防止を目的としている。しかし離島を対象とした法律には1953(S28)年7月に、同じく無人島化防止を目指す離島振興法（以下、「離振法」という）があり、現在も78地域255島の実施地域を対象に展開されている。

では、なぜ離島振興法ではなく、有人国境離島法が必要とされたのか？これが本研究の問題意識である。

有人国境離島に関連しては少なからず研究が行われてきた。例えば、古川¹⁾⁵⁾は、国境離島政策の再検討として与那国町や竹富町の国境離島に関する3つの論文（佐道²⁾、上妻³⁾、土井⁴⁾）を取りまとめ、国の支援に頼らず地域の自立及び自律の必要性を指摘し、また日本の有人国境離島の安全保障体制の現状と課題を考察して、CIQ(税関(Customs)、出入国管理(Immigration)、検疫所(Quarantine))等の国境管理機関は増強されていないことを指摘した。神田⁶⁾は、有人国境離島の排他的経済水域(EEZ)を取り上げ、その海洋権益を保全するための具体的方策として、1)有人国境離島のEEZを海洋保護区(MPA)に指定し将来的に海洋資源管理や沿岸漁業管理に連動させる、2)EEZのMPAにおける漁業及び海洋生物多様性の保全調査の推進、3)MPAの基点となる離島の活性化、の3つを提案した。藤谷⁷⁾は、歴史的にも台湾との

交流が深く、日本の最西端に位置する与那国町において、台湾との関係や交流、住民自治、安全保障について両町の住民にヒアリング調査を行い、国境離島としての与那国町の今後の課題を指摘した。

これまでの有人国境離島に関する先行研究では、我が国の安全保障や海洋政策に着目した研究が多く、条件不利地域からフロンティアとしての重要地域に変化していた背景や両法の施策内容の違い(仕分け)については明らかにされていない。

そこで、本研究は、文献調査およびインタビューを通じて、有人国境離島法の成立背景および両法の仕分けについて明らかにすることを目的とする。

2. 研究の方法

(1) 文献調査

- ・有人国境離島法における法成立までの国会の動向や地域指定、主な施策内容を整理する。
- ・我が国において国境離島の議論が起こったきっかけや、その議論内容、地方での動向、政府の有識者懇談会の提言内容等を、国会の記録や政府の議事内容から整理する。
- ・有人国境離島法が成立するまで、国境離島に関する法案が国会に提出された法案が2案、地方から提案された法案等が2案あるため、各法案と成立した有人国境離島法の主な施策内容を比較し、法案から法への反映部分を明らかにする。

(2) インタビュー

国境離島に関する法案で、最初に提案された法案の提案者に直接インタビューし、法案提案のきっかけやその後の動向等について聞き取り調査を行った。

3. 有人国境離島法の概要

(1) 国会での成立

有人国境離島法は、2016年4月27日に公布された。日本における立法は、国会が唯一の立法機関で、その国会に法案提出権を有するのは「内閣」と「衆議院議員及び参議院議員」であり、その提出件数は内閣提出法案数が議員提出法案(議員立法)数の約倍数と圧倒的に多く、その成立率も内閣提出法案が高い。そのなかで本法は議員提出法案で、16名の超党派議員により第190回国会に2016年3月18日、衆議院にて提出された。同年4月8日衆議院全会一致にて可決、同年4月20日参議院賛成多数(反対1名)にて可決し成立した。

衆議院の法案提出理由は、「我が国の領海、排他的経済水域等を適切に管理する必要性が増大していることに鑑み、有人国境離島地域が有する我が国の領海、排他的経済水域等の保全に関する活動拠点としての機能を維持するため、有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置を講ずる必要がある(原文のまま)」である。

(2) 有人国境離島地域と特定有人国境離島地域

有人国境離島地域とは、自然的経済的社会的観点から一体をなすと認められる二以上の離島で構成され、領海基線を有し現に日本国民が居住する地域をいう。その地域のうち、継続的な居住が可能となる環境の整備を図り、その地域社会を維持することが特に必要と認められる地域を、特定有人国境離島地域という。この特定有人国境離島地域には15地域71島が指定されている。(図-1)

(3) 施策内容

本法は、主に次の特別措置を講ずることとしている。

有人国境離島地域においては、1)国の行政機関の施設の設置、2)国による土地の買取り等、3)国境保全活動に必要な施設(港湾・漁港・道路・空港等)の整備、4)外国船舶による不法入国等の違法行為の防止、がある。特定有人国境離島地域においては、1)都道府県におけるその地域社会の維持に関する計画、2)国内一般旅客定期航路事業、国内定期航空運送事業等の旅客の運賃及び料金の低廉化、3)生活または事業活動に必要な物資の費用の負担の軽減、4)雇用機会の拡充等、5)安定的な漁業経営の確保等、がある。

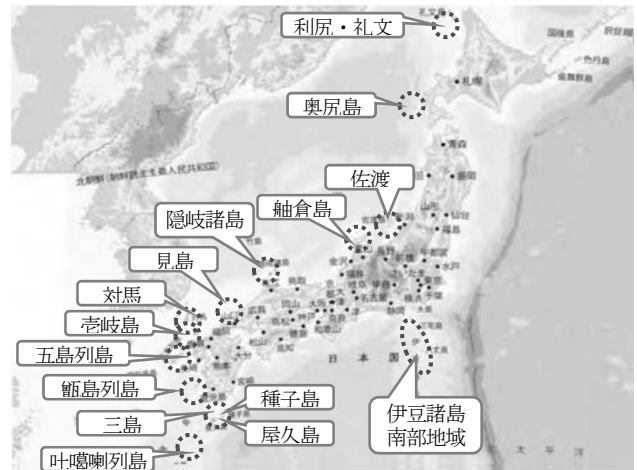


図-1 特定有人国境離島地域

4. 国境離島に関する国会や政府、地方の動向

(1) 国境離島の議論に関する概括

国境離島は、当初は定義されておらず、政府からの答弁書⁸⁹⁾には「『国境離島』が何を指すのか必ずしも明らかではないが、」と前置きしている。

領土問題(竹島や尖閣諸島等)を前提として、有人国境離島法成立に直接的に影響を与えたきっかけは、2005(H17)年3月韓国の馬山市議会における「対馬島の日」制定と、対馬における外国資本による土地買収が大きい。これらの件を受け、議員連盟による対馬視察、国会での議論が起こった。加えて地方では、長崎県対馬市長による「国境対馬振興特別措置法案(通称、防人の島新法)(2008)」、沖縄県石垣市議会による「国境離島等の保全・支援等に関する意見書(2009)」が提案された。続いて、議員提案による「無人国境離島の適切な管理の推進に関する法律案¹⁰⁾(2012.6.15 提出)」「特別国境離島地域の保全及び振興に関する特別措置法案¹¹⁾(2012.11.16 提出)」が提出されたが、両案とも廃案となった。

これらの国境離島の重要性の高まりを受け、国は、2013年「国境離島の保全、管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会(以下、「有識者懇談会」という。))を設置し、13回に渡り国境離島の保全、管理及び振興を推進するための方策を検討し、2014年6月30日最終提言¹²⁾をとりまとめ、海洋政策担当大臣へ提出した。

最終的に有人国境離島法は、前述の通り第190回国会の議員提出法案¹³⁾にて2016年4月20日成立、同27日公布された。

以上の国境離島に関する概括の流れを表-1に示す。

(2) 国会における議論

質問主意書等を含める国会での議論は、2005年3月の隣国市議会における「対馬島の日」制定と、対馬におけ

表-1 国境離島に関する概括の流れ

年	月日	内容
2005	3. 18	対馬島の日 制定
2007 (H19)	4. 12	第166回国会 質問主意書 ¹⁴⁾ 西村真悟 「国境の島の防衛と振興策に関する質問 主意書」
		対馬における外国資本の土地買収が目立 ち始める
2008 (H20)	4. 末	対馬市「国境対馬振興特別措置法案(防人 の島新法)」素案作成着手
	8. 17- 8. 19	対馬を視察「日本会議地方議員連盟」 ・防人の島新法の素案を説明
	9. 25- 12. 19	第170回国会 質問主意書 ^{15) 16) 17) 18) 19) 20) 21)} 鈴木宗男 「竹島問題を巡る韓国内での抗議等に対 する政府の対応に関する質問主意書」他
	11. 20	第170回国会 内閣委員会質疑 ²²⁾ 山谷えり 子「対馬における外国人の土地取得が安全 保障に及ぼす影響に関する件」
	12. 21	対馬を視察「日本の領土を守るため行動 する議員連盟」超党派議員グループ11人 ・防人の島新法の素案を説明
2009 (H21)	3. 11	第171回 法務委員会質疑 ²³⁾ 稲田朋美 ・外国人等の土地取得の制限について
	3. 23	沖縄県石垣市議会 意見書 ²⁴⁾ 「国境離島等の保全・支援等に関する意 見書」(地方自治法第99条規定)
	5. 27	第171回国会 質問主意書 ²⁵⁾ 糸数慶子 「国境離島等の保全・支援に関する質問 主意書」
2011 (H23)	8. 25	第177回国会 質問主意書 ²⁶⁾ 山谷えり子 「国境離島の保全に関する質問主意書」
2012 (H24)	6. 15	第180回国会 発議者 山谷えり子外2名 ¹⁰⁾ 「無人国境離島の適切な管理の推進に関 する法律案」 9.6 国土交通委員会付託 未了・廃案
	11. 16	第181回国会 発議者 佐藤正久外2名 ¹¹⁾ 「特定国境離島地域の保全及び振興に関 する特別措置法案」廃案
2013 (H25)	4. 16 から	「国境離島の保全、管理及び振興のあり 方に関する有識者懇談会」全13回
2014 (H26)	6. 30	第13回 有識者懇談会「最終提言 ¹²⁾ ととり まとめ、山本海洋政策担当大臣へ手交」
2016 (H28)	3. 18	第190回国会 発議者 谷川弥一外15名 ¹³⁾ 「有人国境離島地域の保全及び特定有人 国境離島地域に係る地域社会の維持に 関する特別措置法案」 4.1 内閣委員会付託 4.8 衆議院審議終了／可決 4.20 参議院審議終了／可決 4.27 公布

る外国資本の土地買収をきっかけに、これまでの領土問題も踏まえて領海を担保する国境の島として保全していく意識が高まった。その論点は大きく2つあり、1)外国資本による土地取得の制限について、2)国境の島を保全、振興する新法制定について、であった。これら論点に対して国は当初、当時の国土形成計画(2008.7.4閣議決定)

表-2 国会における国境離島の論点要約

国会提出日・ 形式・提出者	質問件名及びその内容 【答弁者】
2007. 4. 12 質問主意書 ¹⁴⁾ 西村真悟	国境の島の防衛と振興策に関する質問主意 書 ・“対馬島の日”制定、対馬の土地取得 ・国境の島における土地の自由な所有権移 転問題及び産業振興策、国防体制 【内閣総理大臣 安倍晋三】 →離振法での対応と答弁 ²⁷⁾
2008. 9. 25 他 質問主意書 ^{15) 16) 17) 18) 19) 20) 21)} 鈴木宗男	竹島問題を巡る韓国内での抗議等に対する 政府の対応に関する質問主意書、韓国国会 に発議された対馬に係る決議及び対馬の現 状に対する政府の認識等に関する質問主意 書、対馬の現状に対する政府の認識等に関 する質問主意書 ・対馬の領有権主張・対馬の不動産買占め 【内閣総理大臣 麻生太郎】
2008. 11. 20 内閣委員会 質疑 ²²⁾ 山谷えり子	対馬における外国人の土地取得が安全保障 に及ぼす影響に関する件 ・対馬の外国人による土地買収 ・国境対馬振興特別措置法案 【国務大臣 河村建夫】
2009. 3. 11 法務委員会 質疑 ²³⁾ 稲田朋美	・外国人等の土地取得の制限 【法務省民事局長・防衛省防衛参事官】
2009. 5. 27 質問主意書 ²⁵⁾ 糸数慶子	国境離島等の保全・支援に関する質問主意 書 ・沖縄県石垣市議会からの意見書「国境離 島等の保全・支援等に関する意見書」 ・国境離振法(仮称)制定の提案 【内閣総理大臣 麻生太郎】 →離振法での対応と答弁 ²⁸⁾
2011. 8. 25 質問主意書 ²⁶⁾ 山谷えり子	国境離島の保全に関する質問主意書 ・竹島の領有権問題／国境離島全般の保全 に関する体制づくり 【内閣総理大臣 野田佳彦】

において離島は「我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等について重要な国会的役割を担うとともに、海岸等の自然との触れ合いを通じた癒し空間の提供等の国民的役割を備えている」と位置付け、離振法等に基づいて離島振興を図る旨を答弁^{27) 28)}している。このことから国は当初、国境離島を特別視せず、「離島」として離振法による振興を図ることとし、国境に特化した新法制定に積極的ではなかった。しかし2011年には国境離島全般の保全に関する体制づくりについて、有効な方策、体制整備の面を含めて検討していく考えを示した⁹⁾。

国会における国境離島の論点要約を表-2に示す。

(3) 地方からの国境離島に関する提案

a) 長崎県対馬市

国境離島が問題視され始めるきっかけとなった対馬市

は、隣国釜山とは海を隔てて約 50km しか離れておらず、本土都市の福岡間は高速船で約 2 時間のところ、釜山間は約 1 時間と近い。そのため、島民にとっては現実的な問題であり空理空論な問題でもあった。

対馬―釜山間定期運航が始まった 2000 (H12) 年頃の韓国人観光客数は 7,551 人であったが、2006 (H18) 年短期滞在ビザ免除等もあり年々増加し、人口 3 万人の離島に 2018 (H30) 年には 409,882 人となった。韓国人観光客島内消費額は 2007 (H19) 年 21 億 6,500 万円から年々増加し、2017 (H29) 年 79 億 4,100 万円と 10 年間で約 4 倍となった。

そのようななか、隣国市議会における「対馬島の日」制定や外国資本による対馬の土地買収等が国会で議論される一方、密漁、ゴミの漂着、市役所前での隣国による抗議活動、対馬仏像盗難事件等が発生し、長年「対馬アリラン祭」として楽しまれてきた祭名も変更された。

国会において対馬のことを議論されながら、年々増える韓国人観光客と島内消費額が増加する一方、島民に直接的な打撃を与える問題も多く発生した。

2008 年、対馬市長は市役所職員と独自に「国境対馬振興特別措置法(防人の島新法)」の原案を作成し、国会で取り上げられてからは 2 団体の議員連盟視察の際、新法原案を説明した。これが、国境離島対策に対して立法及び法案を提案した最初である。この内容は、次章に示す。

b) 沖縄県石垣市議会

沖縄県石垣市議会は地方自治法第 99 条に基づき、2009 (H21) 年 3 月 23 日国会に「国境離島等の保全・支援等に関する意見書」を提出している。その内容は、離島での人口減少、高齢化、産業の衰退等により有人の国境離島が減少することを懸念し、国境離島等の保全及び支援に関し配慮するよう強く要請するもので、「国境離島振興法(仮称)」の制定や全国一律基準・要件の緩和等により、現行の離振法等を強化する内容となっている。

(4) 国境離島の保全、管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会

国境離島の重要性の高まりを受け、国は、国境離島の保全、管理及び振興のあり方を検討するため、「国境離島の保全、管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会(以下、「有識者懇談会」という。)」を、海洋政策担当大臣の下に 13 回(表-3)開催した。

既存政策(離振法及び海洋基本法関連)や立法院で発議された 2 法案を踏まえて、国境離島をどのように位置づけるか、無人島・有人島の別は必要か、その上で国境離島の保全、管理及び振興に関する施策の方向性等が当初の論点であった。議論の中で特に焦点となった点は、1) 全ての国境離島を一律に管理することは困難、2) 外国人の土地取引及び所有権、また土地収用等について、3) 防衛の最前線、安全保障等で、最終提言では、国境離島に

表-3 有識者懇談会の開催内容

回	開催日	主な議題
1	2013. 4. 26	これまでの離島の保全・管理施策、懇談会の進め方等
2	2013. 5. 20	国境離島の役割、離島振興、国土調査及び土地収用に関する施策、諸外国の離島の保全、管理施策等
3	2013. 6. 3	離島の保全、管理に係る現状と課題(全国離島振興協議会会長より)
4	2013. 6. 12	中間提言(案)
5	2013. 6. 26	中間提言とりまとめ 山本海洋政策担当大臣へ手交
6	2013. 8. 26	委員からの発表(3 名)
7	2013. 10. 7	委員からの発表(4 名)
8	2013. 11. 12	海域(離島を含む)の生物多様性保全の取組、離島の観光
9	2013. 12. 11	海上保安業務の現状、学校における海洋に関する教育
10	2014. 1. 21	新たな防衛計画の大綱及び中期防衛整備計画
11	2014. 3. 7	最終提言の方向性、諸外国の離島の保全・管理施策
12	2014. 5. 26	最終提言の方向性
13	2014. 6. 30	最終提言とりまとめ、山本海洋政策担当大臣へ手交

求める中心的な役割を「我が国の領海及び排他的経済水域等の保全」とし、海洋立国日本の実現の基礎となる国境離島の保全・管理の強化について提言され、振興に関しては特に提言されていない。

5. 国境離島に関する法案と有人国境離島法

有人国境離島法が成立するまでに国境離島に関する法案等は、地方からの提案が 2 案(①・②)、国会に提出された議員提出法案(③・④)が 2 案ある。

(1) 国境対馬振興特別措置法案(通称：防人の島新法)

長崎県対馬市では隣国の一部議員による領有権主張や外国資本による土地買収等の様々な問題が発生する中、2008 年対馬市長を中心に独自法案の素案が作成された。本法案は、国境である対馬であるからこそ発生している問題に対する対策、国境維持、保全のための対策に加え、海洋基本法制定(2007)、海洋基本計画策定(2008)の時期もあり、海洋関連施策が提案された。

主な項目は次の通りである。1) 国防等に関連する機関の設置(陸海空自衛隊の拡充・強化、防衛大学校・海上保安大学校の施設設置)、2) 領土保全に対する特別措置(国土保全、外国資本の不動産売買規制、買い上げ制度の創設)、3) 第一次産業に対する特別措置(農林水産業の新規就労者に対する特別措置、資源管理等)、4) 財・税

制措置(地方債・地方交付税の国境離島枠等の創設、企業の法人税免除)、5)新規企業及び誘致企業への特別な金融措置、6)大気、水質汚染の観測、研究、協議機関の設置、7)海洋にかかる試験研究機関の設置、8)観光振興に対する特別措置(資源活用の観光振興、体験型観光)、9)人材育成に対する特別措置(専門校の設置、地域活性化リーダーの育成等)。

(2) 国境離島等の保全・支援等に関する意見書

沖縄県石垣市議会は、地方自治法第 99 条の規定により、2009 年 3 月国会に意見書を提出した。その内容は、有人国境離島の減少を懸念し、国境保全のための支援を要請する意見書であった。

主な項目は次の通りである。1)国境離島振興法(仮称)の制定及び離島活性化特別支援事業の実施、2)地方交付税額の国境離島枠の創設、3)全国一律基準や要綱等の緩和措置、4)尖閣諸島を沖縄振興特別措置法の指定離島。

(3) 無人国境離島の適切な管理の推進に関する法律案

第 180 回国会に山谷えり子外 2 名の発議で参議院より 2012 年 6 月 15 日に提出され、国土交通委員会に付託されるも審議未了で廃案となった。法案提出理由は、海洋資源への関心の高まりや我が国の領域及び排他的経済水域等を保全する必要が増大していることに鑑み、無人国境離島の適切な管理と、その所有者等の調査等が必要であるため、その手続きや規定を設けるというもの。山谷議員は、日本の領土を守るために行動する議員連盟会長として 2008 年 12 月に対馬を訪問している。

主な項目は次の通りである。1)無人国境離島土地調査の実施、2)標識の設、3)公共施設(灯台、気象観測施設等)の整備、4)定期巡回、5)自然環境の保全、6)民有等所有地の適切な管理、7)土地等の収用。

(4) 特定国境離島地域の保全及び振興に関する特別措置法案

第 181 回国会に佐藤正久外 2 名の発議で参議院より 2012 年 11 月 16 日に提出され、付託されることなく廃案となった。法案提出理由は、我が国の領域保全のため、日本国民がその地域に定住し、地域社会の維持発展が確保されることによって永続的になされるものであることに鑑み、特定国境離島地域の保全及び振興を図るための特別措置を講ずる必要があるというもの。

主な項目は次の通りである。1)国の機関の設置、2)国の土地の買取り、3)自衛隊利用を想定した港湾・道路等の整備、4)外国船舶の違法行為・不法入国等の防止、5)水産業の重点的な振興、6)新たな事業活動への支援、7)財政上の特別措置(補助率割合、維持管理費、港湾・道路・空港等施設整備、地方債 等)、8)広報啓発。

(5) まとめ

国境の最前線である離島からは実際に直面している問題を背景に提案され、地方からの問題提起に対して国会議員が法案を提案している。対象とする地域や範囲はそれぞれ異なっているが、最終的に有人国境離島法では領海基線を有し日本国民が居住する離島地域を対象とした。

これら 4 法案と、成立した有人国境離島法を比較した表を、表-4 に示す。主な施策内容は、有人国境離島法の施策内容に反映された施策内容に下線を引き、有人国境離島法に反映された施策と反映されなかった施策、新規追加された施策がわかるようにした。

その結果、有人国境離島法に反映されなかった施策には、離振法や海洋基本法、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法に基づく事業等で対応できる施策であることがわかった。

6. インタビュー

国境離島に関する法案の先駆けとなった国境対馬振興特別措置法案(通称：防人の島新法)は、当時の対馬市長により提案されたものである。その当時の市長に電話によるインタビュー、確認を行った。その結果要旨は、次の通りである。

(2019(H31)年 3 月 1 日、所要時間：30 分)

- ・本法案提案のきっかけは、30 年程前、町役場職員時代の当時の先輩職員に「国境離島の法律はつくれないものか、離振法において内海離島・外海離島・国境離島が一律でいいのか」と問われ、常々気にしていた。
- ・2008(H20)年 3 月に対馬市長に就任し、市議会の特別委員会より国境離島に関する事業提案を受けたが、新法立法を提案し、委員会の了承を得て、国境離島に関する法律案を、職員と一緒に検討した。
- ・国境離島の地方に出向いた際は、国境離島に関する新法立法について説明し、立法に向けての地方意識の機運醸成を続けた。
- ・同じ時期に、対馬島の外国資本による土地買収問題が話題となり、議員連盟が視察に訪れていたので、新法の素案を提示しながら説明をした。
- ・石垣市議会の意見書や廃案になった 2 案は、本法案と関係はない。

7. おわりに

本研究では、離島を対象とした新法・有人国境離島法

表4 国境離島に関する法案と成立した法の比較（下線は有人国境離島法への施策反映を表す）

法・法案	防人の島新法案	石垣意見書	無人国境離島法案	特定国境離島法案	有人国境離島法
提案者	対馬市長	石垣市議会	議員3名	議員3名	議員16名
年月日	2008	2009.3.23	2012.6.15	2012.11.16	2016.3.18
目的	(国境離島としての対馬の保全・振興)	国境離島等の保全及び支援	無人国境離島の調査等及び適切な管理	特定国境離島地域の適切な保全及び振興	有人国境離島地域の保全、特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持
対象	対馬	国境離島	無人国境離島	周辺国との関係上、特に重要な国境離島	有人国境離島
主な施策内容	1 国防関連機関の設置、2 領土保全の特別措置(土地取引、買い上げ制度等)、3 第一次産業の特別措置、4 財・税制措置、5 企業への特別金融措置、6 大気・水質汚染等の研究・協議機関の設置、7 海洋研究機関の設置、8 観光振興の特別措置、9 人材育成の特別措置	1 国境離振法(仮称)制定による離島活性化特別支援事業、2 地方交付税額の算定の特別措置、3 全国一律の基準などの緩和、4 尖閣諸島の指定	1 無人国境離島土地調査の実施、2 標識の設置、3 公共施設(灯台、気象観測施設等)の整備、4 定期巡回、5 自然環境の保全、6 民有地の管理、7 土地等の収用	1 国の機関の設置、2 国の土地の買取り、3 自衛隊利用を想定した港湾等の整備、4 外国船舶の違法行為、不法入国等の防止、5 水産業の振興、6 新たな事業活動への支援、7 財政上の特別措置(補助率割合、維持管理費、港湾・道路・空港等、地方債 等)、8 広報啓発	1 国の施設の設置、2 国の土地の買取り等、3 国境保全に必要な施設(港湾・道路・空港等)の整備、4 外国船舶の違法行為の防止、5 都道府県計画策定、6 一般旅客定期航路等運賃低廉化、7 定期航空運送等運賃低廉化、8 生活、事業活動等物資費用の負担軽減、9 雇用機会等の拡充、10 安定的な漁業経営の確保、11 国民啓発活動

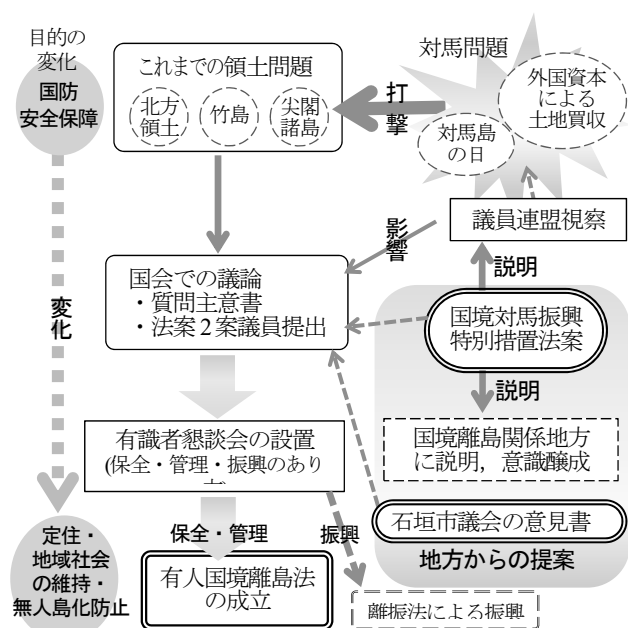


図-2 有人国境離島法の成立背景

の成立背景について、国境離島に関する国会や地方、有識者懇談会の動向、本法の成立経緯や内容、国境離島に関して提案された法案の主な施策内容の比較等を行った上で、立法の先駆けとなった法案の提案者である当時対馬市長にインタビューを実施し、有人国境離島法の成立背景(図-2)を明らかにした。その結果は次の通りである。

- 1) 国は当初、国境離島を特別視せず、国土形成計画の流れをくむ離振法による振興で対応する方針であった。
- 2) これまでの領土問題は無人離島で発生している。しかし日本国民が居住する対馬において領有権を主張する他国の一部議員が出現し、またその島の土地が外国資本により買収が進んでいることが明らかになるに至り、国会でも国境離島について議論されるようになった。
- 3) 立法の先駆けとなった国境対馬振興特別措置法案の提案者である当時対馬市長は、30 年程前の町役場職員時代から国境離島に関する立法を気に掛けており、市議会特別委員会の了承の下、素案検討に入ってから、国境離島に関係する地方で説明し、機運醸成に動いていた。
- 4) 地方からの提案は、地域振興に重点を置いた提案であった。
- 5) 有識者懇談会の最終提言では、国境離島に求める中心的な役割を「我が国の領海及び排他的経済水域等の保全」とし、海洋立国日本の実現の基礎となる国境離島の保全・管理の強化について提言され、振興に関しては特に提言されていない。
- 6) 国境離島の保全・管理・振興について、保全・管理は海洋基本法を上位計画とする有人国境離島法に依り、振興は国土形成計画を上位計画とする離振法に依っている。

7) 国境離島に関する法案における目的は国防、安全保障が主であったが、成立した有人国境離島法は無人島化の防止を第一義的に掲げ、国境離島の保全・管理に重点を置き、海洋基本法を上位計画に、定住と地域社会の維持を目的にしている。国防、安全保障でスタートした国境離島の議論が、離島の定住化、地域社会の維持等の目的に変化し本質が不明瞭になった。

無人島化を防止するという同じ目的であるが、離島振興法は地域振興、有人国境離島法は保全・管理を手段とし区分けしている。立法議論のきっかけが前者が条件不利地域の振興で、後者が国防、安全保障の議論であることを明らかにした。

今後、離振法と有人国境離島法の施策内容の比較、無人島化した離島の要因分析、離振法の事後評価などを通じて、離島振興政策のあり方を検討していきたいと考えている。

参考文献・URL

- 1) 古川浩司：国境離島政策の再検討，社会科学研究 33(2)，pp.1-6，中京大学社会科学研究所，2013。
- 2) 佐道明広：南西諸島防衛強化問題の課題，社会科学研究 33(2)，pp.7-32，中京大学社会科学研究所，2013。
- 3) 上妻毅：離島自治体の求める海洋政策の実効的推進，社会科学研究 33(2)，pp.33-70，中京大学社会科学研究所，2013。
- 4) 土井崇弘：「与那国・自立へのビジョン」とハイエクの共同体論，社会科学研究 33(2)，pp.71-117，中京大学社会科学研究所，2013。
- 5) 古川浩司：日本の有人国境離島の安全保障態勢，社会科学研究 39(1)，pp.132-152，中京大学社会科学研究所，2018。
- 6) 神田英宣：優秀賞 有人国境離島の排他的経済水域における海洋保護区設定，日本海洋政策学会ニューズレター5，pp.5-7，日本海洋政策学会，2017。
- 7) 藤谷忠昭：国境離島の苦闘，相愛大学研究論集 26，pp.105-123，相愛大学，2010。
- 8) 第 171 回国会答弁書，内閣参質 171 第 177 号，2009.6.5。
- 9) 第 177 回国会答弁書，内閣参質 177 第 273 号，2011.9.2。
- 10) 第 180 回国会参第 25 号法律案，2012.6.15 提出。
- 11) 第 181 回国会参第 2 号法律案，2012.11.16 提出。
- 12) 内閣府ホームページ，最終アクセス 2019.3.6。
<https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyour-itou/yuushiki/pdf/saishuuteigen.pdf>
- 13) 第 190 回国会衆第 18 号法律案，2016.3.18 提出。
- 14) 第 166 回国会質問主意書，質問第 175 号，2007.4.12 提出。
- 15) 第 170 回国会質問主意書，質問第 13 号，2008.9.25 提出。
- 16) 第 170 回国会質問主意書，質問第 70 号，2008.10.3 提出。
- 17) 第 170 回国会質問主意書，質問第 139 号，2008.10.20 提出。
- 18) 第 170 回国会質問主意書，質問第 171 号，2008.10.29 提出。
- 19) 第 170 回国会質問主意書，質問第 230 号，2008.11.12 提出。
- 20) 第 170 回国会質問主意書，質問第 294 号，2008.11.28 提出。
- 21) 第 170 回国会質問主意書，質問第 335 号，2008.12.11 提出。
- 22) 第 170 回国会 内閣委員会第 2 号，2008.11.20。
- 23) 第 171 回国会 法務委員会第 2 号，2009.3.11。
- 24) 石垣市ホームページ，最終アクセス 2019.3.6。
http://www.city.ishigaki.okinawa.jp/500000/500100/img/pdf/0901_013.pdf
- 25) 第 171 回国会質問主意書，質問 177 号，2009.5.27 提出。
- 26) 第 177 回国会質問主意書，質問 273 号，2011.8.25 提出。
- 27) 第 166 回国会答弁書，内閣衆質 166 第 175 号，2007.4.20。
- 28) 第 171 回国会答弁書，内閣参質 171 第 177 号，2009.6.5。

(2019.4.8受付)