

「今後の国境離島の保全、管理及び振興のあり方」懇談会  
—最終報告へ向けての提言（奥脇直也）

## 1. 基本的考え方

懇談会の提言は、すでに行われている離島対策を今後一層推進するとともに、これまでの施策にかかわらず、離島の人口減少、高齢化など、保全管理および振興のための所期の成果を必ずしも十分に達成できていない原因を探るとともに、昨今の新たな海洋をめぐる環境の変化に対応するために、今後、どのような施策を積み上げていく必要があるかを検討するものであることが望ましい。

海洋をめぐる環境の変化は種々あるが、基本的には次の項目について検討することが望ましい。

第1は、安全保障環境の変化の問題である。

第2は、新たな海洋資源の開発の可能性からくる問題である。

第3は、漁業資源をめぐる国際的な対立の深刻化の問題である。

第4は、密輸・密入国などの犯罪の取締強化の問題である。

第5は、生物多様性条約など国際環境規制の発展に伴う問題である。

第6は、海難等の場合における避難港の設置の必要性の問題である。

第7は、国内の社会的人口変動による過疎地の問題に対する施策と同様の部分のほか、離島に固有の問題に対処するために、離島に関する国民の関心および意識向上を図る必要のあるものが何かを検討し、そのための施策を検討する課題である。

これらについては、各離島の置かれた地理的・気象的条件に応じて、あるいは無人・有人の区別などに応じて、対応策は個別に検討する必要があり、同時に、各離島の住民、近隣島嶼の自治体の意向などを調査する必要がある。また離島が日本の国土の範囲を決定する上で極めて重要な役割を営んでいることから、国民的課題として取り組む必要があり、国、市町村・県等の地方自治体、住民間の意思疎通を図りつつ検討することが重要である。

## 2. 安全保障環境の変化

国境離島（とくに無人の小島）については、その領有権を維持するうえで、年1～2回程度の海保巡視船あるいは海自艦船による巡回程度で済むはずであったが、他国が問題を提起している政治的に懸念のある国境離島については監視体制を強め、何らかの異常が発見されれば初期の段階で外交チャネルを通じた有効な対応をとることがとくに求められると思われる。

また不測の事態に備えた次の施策をとっておく必要がある。

第一は、島嶼の名称付与、所有者の確認、有事ないし周辺事態における利用のための島嶼の地勢の調査などである。有事もしくは周辺事態において、適確かつ迅速な行動を確保するためには、島嶼防衛のための作戦行動における混乱を避けるために、海図・地図における名称の決定・統一が不可欠であるとともに、それら離島に海上から接近するための艦船による航行可能な水路の調査、離島の土地の形状や現在の使用状態、自然的条件などを事前に把握し、軍事・警察的な行動において、想定される緊急事態において、いかなる一時的利用が可能であるかを検討しておく必要がある。なお、名称の決定・統一はすでに実施済み又は実施中であるが、特定の離島のみでなく、同様の措置を日本周辺のすべての離島についてとっておくことが必要である。

こうした検討は軍事的専門性を必要とする事項であり、またその一部は機密事項とされることはやむを得ないが、それら検討が詳細になされていることが広報されること自体が、不測の事態の抑止にもつながる。また軍事・警察的な行動には、離島住民または近隣自治体の協力が不可欠であるだけでなく、緊急時において、住民の生命・身体・財産、さらには人権を不当に侵害することなく必要な行動を有効に遂行できるためにも、行動のための事前の準備が肝要である。

国際法上、領海における外国船舶の無害でない航行を防止するために沿岸国には保護権が与えられている（UNCLOS第25条）が、有事においては領海を超えて一定の海域を排除水域（exclusion zone）とすることも慣例上認められている。航空機の場合にはADZ（防空識別圏）が指定され、外国軍用機がこれを無断で超えて侵入する場合には、空自が緊急発進を行うこととされているが、海の場合には、極めて限定された状況においてのみ、そうした侵入阻止のための海域指定を行うことができる。我が国において、戦前は「防衛海面令」があり、軍事的に必要な限度で、外国艦船の航行を阻止することも想定されていた。どの範囲でどこにそうした立入禁止海域を設定するかは、対応すべき相手方の行動の烈度や地理的状況に応じて変化する問題であり、安全保障上の専門性を有する問題である。

また必ずしも公船とは言えない船舶が日本の安全保障に脅威をもたらすような場合も生じうる（テロ対応）。そのような場合に、なんらかの阻止行動をとる場合、それら立入禁止海域の指定は、日本の漁船その他の船舶についても実際には禁止の効果を及ぼす必要がありうる。対応すべき事態が、古い時代におけるように、明確に武力攻撃という形をとらないことも想定されるため、そうした場合に、いかなる範囲で航行阻止をどのように実施するかについても、予め手続を整理しておくことが肝要である。

第二に、以上の準備を進める際に、離島の国有化ないし外国人による取得の制限の問題が生じうる。国有の離島の場合には地勢の調査などには問題が生じることはないと思われるが、離島にある私有の土地の調査あるいは利用については、緊急時を除けば、所有者の同意を得ることが必要である。しかし、離島の所有者が判明しない場合や、離島の土地所有権の移転が正確に記録されていない場合も多く、適正な手続きの行使に支障が生じることにも危惧される。その意味で、まずは所有関係の確認、必要であれば離島およびその土地の国有化の措置をとることが肝要である。この点も本懇談会の中間報告以後、すでに調査が開始されている。

これとの関係で、離島の土地が外国人によって取得されることを危惧する声も多いが、領有権の維持において、外国人の土地所有を制限することが必要であるわけではない。土地の所有と領土の保全は別個の問題である。土地の所有状況を国が確認し、土地所有に伴う義務の実施を確保していればよい問題である。しかし二つの問題が生じうる。第1は、外国が当該の離島の領有権を主張しているあるいは、かつて主張したことがある場合に、その外国の意を受けた外国人が土地を取得することを放置しても問題ないかという問題である。このような場合、少なくとも土地取得をした私人が当該国家の主権的行為・管理権に服しているように見える場合や、日本の統治権の行使が十分に届いていないように見える場合が生じないように、とくに注意を払っていることが必要であろう。

第2は、日本の安全保障のために設置された軍事施設や設備の周辺の土地を、外国人が買い占めるような行為が行われている場合である。このような場合、安全保障上の観点から見て不都合な事態が生じうるとすれば、外国人のみならず、日本国民の土地所有ないし利用も制限されるはずであり、所有の問題よりも、土地利用にどのような制限をかけるかという問題であると思われる。外国人が水を確保するために北海道の山林を購入したとしても、水資源の恣意的な開発が不都合であれば、水源涵養のためにその開発利用を制限すればよいだけである。安全保障上の危惧についても同様であると思われる。

なお、国が必要に応じて離島を購入して国有化することには問題がないが、離島を強制的に収用できるかという問題については、慎重に検討する必要がある。憲法の財産権の保障の規定を踏まえ、とくに一般財産として離島全体を収用するような場合には、一般の場合と区別する明確な理由（たとえば日本国の安全保障）があるのであれば、その例外的理由を明らかにした新規の立法をすべきであろう。

### 3. 海底資源開発との関係

離島がもつ経済社会的意味は、メタンハイドレートや熱水鉱床のレア・メタル、海底のレア・アース、さらに海底遺伝子資源のような新たな海洋資源の開発が視野に入ってきているにつれて一層大きくなってきている。とくにEEZや大陸棚の範囲画定にとって離島は重要な意味を有するようになり、すでに低潮線保全法などによる対応措置が取られている。離島の振興という観点からは、そうした離島が果たす役割に応じて、開発利益の一部を離島住民に還元する制度を検討することが望ましいように思われる。そのためには、離島振興法による給費とは別に、鉱業法に基づいて鉱区税や鉱産税として徴収された税収の一部を離島の保全や振興の財源として仕分けるような制度を検討することも、離島がもつEEZや大陸棚の範囲画定における重要性を国民全般が意識するという意味で、ありうるように思われる。

ただしこうした制度設計を行うに当たっては、次の配慮も必要である。すなわち、海底資源開発についてはすでに改正鉱業法が施行されたことで、鉱区申請を先願主義ではなく、開発申請した者の開発能力を審査して許可を行う制度に改正することにより、探査・開発の促進が図られている。その意味で、開発者の税負担を重くすることは避けるべきである。開発リスクを高めることのないような制度の構築が必要である。ただし開発から生じうる海洋環境の劣化がありうる場合に、その被害を直接に受けるのも、離島あるいは近隣自治体の住民である。鉱区申請の際に環境影響評価を国際標準に見合うものとして義務づけるとともに、環境汚染発生の発見、環境汚染の拡散防止のための緊急時計画、その実施における離島及び近隣の住民とくに船を有する漁船や海運業者の協力など、体制の整備を図っておく必要がある。

#### 4. 漁業資源の保存・管理

漁業については既存法令の適用で対応できると思われるが、海洋保護区（MPA）の設置や安全保障上の入域禁止措置を取る場合に、漁業権が影響を受ける限度において補償措置を考えるべきである。離島によっては、近隣漁業協同組合が企業が一体となって周辺海域において養殖事業を実施することを助成して、随時、漁民あるいは企業社員が近隣水域に立ち寄るような施策を講じて、人口減少による漁業の衰退を抑え、漁業従事者の減少によって生じる安全保障上の懸念の縮減や外国人の違法漁業の取り締まり強化の努力（後述）を払うべきである。

#### 5. 密輸・密航犯罪の取締の強化

離島（とくに無人離島）はまた、密航・密輸などの犯罪に利用される場合も多い。この点についても、離島に違法に上陸した外国人の取締を海保職員が行

うことができるよう法令の改正がなされている。テロ犯罪対策や麻薬犯罪対策のような組織犯罪への対策としてはこれまでの法令の欠陥が是正されたといえる。ただこうした犯罪事実の発見は、これまでも離島住民の通報などが捜査のきっかけになることが多くあったようであるが、離島の人口の減少や高齢化により、それら情報が少なくなることも予想される。とくに普段から離島の風景に馴染んでいる人が少なくなることは、風景を見て何かが違うと直感的に判断できる人が減っていくことを意味するであろう。その意味で、離島人口の減少を食い止め、国内平均を顕著に超える高齢化の傾向を押しとどめることは、日本の市民社会の安全確保にとって極めて重要である。こうした犯罪が組織的かつ大規模に、場合によっては外国国家の後ろ盾を得ておおっぴらに行われるような懸念海域の場合には、巡視船の配備を拡張強化するハードな対策が有効であるが、そうでない犯罪であっても、見逃されて累積されれば、日本の安全を脅かすことにもなる。犯罪事実の日常的な摘発・適時かつ適切な取り締まり体制の強化、そのための情報提供の確保、海保職員と離島住民の日常的な交流の拡大が必要不可欠である。なお現在でも、海保職員や自衛隊職員が常駐している島嶼では、そのことが住民の安全・安心に貢献している。北朝鮮による日本人の拉致問題は、海岸線における法令執行の困難さを示唆しているが、離島においては、とくにこうした点への配慮が必要である。

## 6. 生物多様性など国際環境規制

離島には、遠隔の地であるために多くの固有の生物種が存在したり、人のアクセスが困難であるがゆえに開発を免れて保存された生態系がなお多数維持されている。生物多様性を確保する国際社会に対する責任と離島振興という目的とを両立させうる離島対策が必要である。たとえば、礼文島は「花の浮島」と呼ばれるように礼文に固有の多数の高山植物が咲き乱れ、固有種である動物もあり、それが観光資源となっている。西表島のヤマネコも有名である。また玄界灘に浮かぶ沖の島は、無人の離島であり、また島全体がご神体とされている関係で女性の上陸が許されず、男性も毎年5月27日に200人に制限されている。唯一、神官が交代で常時滞在しているが、別名「海の正倉院」ともいわれ、多くの遺物が国宝に指定されるなど、日本と朝鮮半島の交流の重要拠点であった。現在、世界遺産の暫定リストに登録されている。東京都の八丈支庁が管理する鳥島（市町村への所属は未定）は天然記念物のアホウドリの生息地となっているほか、多くの海鳥が生息している。同様に八丈支庁が管理しているペヨネース列岩も渡り鳥の休息地となっている。沖の鳥島は、東京都の小笠原村に所属しており、住所も郵便番号もあるが、無人の島である。東京都の海岸保全区域に指定されたが、保守費用などの関係で、現在は国土交通省が直轄管

理している。自然に形成された土地であることを確保するために、コンクリートによって二つの岩を保護し、また珊瑚の自然増殖の実験場となっている。沖縄八重山諸島の波照間島は日本最南端の有人島である。沖縄県島尻郡伊平屋村に属する野浦島とともに、密集珊瑚の生息地として有名である。

このように日本周辺の遠隔離島は、生物多様性の維持にとって重要な島が多い。これらはエコ・ツーリズムのための観光資源として世界から人々を招くことのできるものである。その脆弱な生態系を保全するために、それぞれの島の特性に応じてMPA（海洋保護区）などを設置し、観光客を近隣の有人離島に設置される宿泊施設に宿泊させたり、アクセスを可能にするための特別の船艇の整備、入島料の決定など、様々な工夫が必要であり、またそのための多くの資金と設備、専門家の知識が必要となる。エコ・ツーリズムを企業化することによって、持続性のある離島の運営も可能となるが、そのためには、企業が企画の立てやすい行政手続き上の工夫（たとえば、事業の許認可にあたってのone stop service 的な手続きの簡素化）なども必要となるであろう。

MPAはそれぞれの島の特性に応じて必要ある範囲で設定すればよく、またそれはno-take, no-entry MPA など様々なものがありうる。たとえば、沖ノ島島周辺に珊瑚育成実験海域としてMPAを設けたり、アホウドリの保護区域として鳥島周辺50カイルをMPAとしたり、野浦島の周辺の密集珊瑚礁の範囲をMPAにするなどである。重要なことは、これらが生物多様性の保全に関係していたり、世界遺産の暫定リストに登録されていることを世界に向けて発信し、日本が主権を行使してそれらの保護保全にあたっていることをシンボリックに示すことである。これらMPAは、他の国との関係でその設置や運用に疑義がある場合には、もっぱら日本人及び日本船舶についてのみ適用可能としておくことも考えられ、たとえば尖閣諸島についても、そのような形でMPAを設置することも考えられないでもない。生物多様性条約でもMPAの採用は各国に求められており、国際基準を充たすためにも離島周辺へのMPAの設置は推奨される。

## 7. 海難における避難港の設置

離島（とくに船舶の通常の航路の近傍に所在する離島）は、海難事故や自然災害時において船舶の一時的避難場所として重要であるものがある。こうした離島については、避難港を整備して、それら船舶が安全に退避することができるようハード面での対応を図る必要がある。通常の場合に避難港は周辺海域で漁業を実施する日本船舶が利用することが想定され、とくに個別の許可を得ることなくそれら避難港を利用可能にしておくべきであるが、近年、外国漁船が大挙して一般の港湾内に避難する事例も頻発しており、そうした場合にこれにどう対処すべきかも検討しておく必要がある。それが純然たる避難の目的で

行われたかどうかを確認するために、事後的に報告を求めるなどの手続を策定しておくことも考えられる。なお、プレステージ号事件に見られるように、タンカーや核積載船舶、有害物質輸送船舶などが海難にあって、その船舶の堪航性(sea worthiness)に疑問があり、周辺海域に環境汚染を生じさせるような危険がある場合、入港許可の申請を受けて入港を許可するかどうか、他の避難場所に廻航することを指示するかなどについて、迅速に決定できる一元的な決定の手続を整えておく必要がある。特定の避難港については、あらかじめIMOが策定している構造基準などを満たしていないことが確認される船舶については、避難港への入港を禁止する措置をとっておくことも考えられる。

#### 8. 離島に関する国民の関心および意識向上を図る

離島人口の減少・高齢化を抑制する措置が十分に効果を発揮しているとはいえないのは、交通、医療、教育、雇用など、住民生活の基本的な事項、安心・安全に関わる事項において、現状を改善するためには膨大な資金が必要であり、政府の補助金だけでこれを賄うことが不可能であることによる。それぞれの離島の特性を活かした持続可能な社会を形成することをどう誘導していくかを考えることが重要である。石油エネルギーに代替する風力・太陽・潮流等を利用した再生可能エネルギーの導入、エネルギー消費の抑制のための電気自動車による陸上交通システムの確立、ユーグレナの培養と産業化など、すでに行われている試みをさらに助成し、またいろいろな試みを企業や住民や自治体が一体となって追求する必要がある。国としては、これらの試みを誘導できる助成金の仕組、税制上の優遇措置、近隣の外国領土との国境貿易の促進、そのための特区の設置などの諸施策を総合的に運用する計画を立てていく必要がある。

交通に関しては、離島航路への補助金が出されているが、厳しい気象条件の中で、欠航により交通が途絶することが避けられず、医療について緊急時のドクターヘリが整備されてもこれを利用できない場合もありうる。教育についても、少子高齢化が加速度的に広がるなかでは、学校教育のなかで学生の社会性を寛容するために必要な一定の人数規模を確保することは不可能であり、それが特に高校生の島外への流出の一つの大きな原因ともなっている。IT教育を拡充する必要はあるが、それですべての問題を解消することは不可能である。その意味で、人口減少、高齢化は回避できない側面をもつ。

先に見たように、人口減少や高齢化は、犯罪や異常な事象の発生を監視し発見する「住民の眼」が失われつつあることを意味し、日本国の安全保障および日本の市民社会の安全にとって由々しい問題を生じさせるであろう。離島及び離島住民が果たしているこうした機能を国民が理解し、国民の眼が離島にそそがれることを確保することが、離島振興にとって不可欠であろう。そのために

は、全国民の意識向上が必要となるが、小中学校教育に離島問題を取り込み、高校教育において離島宿泊体験・海岸清掃体験などを取り込み、さらに一般社会についてはエコ・ツーリズムなどの企画に参加するインセンティブを与えて行くことが必要であろう。エコ・ツーリズムについては、企業が企画を立てやすい環境を整えるとともに、近隣諸外国と連携して、国際観光事業として実施することも考えられる。