

今後の国境離島の保全、管理
及び振興のあり方について
中間提言

平成25年6月26日

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

前文

我が国は、北海道、本州、四国、九州、沖縄本島を含め、数万の島で構成されている。これらの島は、1994年（平成6年）に発効した海洋法に関する国際連合条約（平成8年条約第6号）に基づき、我が国が領海において領域主権を行使し、また、排他的経済水域（EEZ）等において海洋資源の開発等に関する主権的権利や海洋環境の保護及び保全に関する管轄権等の権利義務等を行行使するための重要な根拠となっている。これらの島が広く海上に存在し、我が国は国土面積の約12倍に及ぶ世界有数の管轄海域を有している。

こうした広大な管轄海域は我が国にとって極めて重要である。海上輸送や食糧確保の場としての重要性に加え、近年、メタンハイドレート、海底熱水鉱床、レアアースを含む海底堆積物など、エネルギー・鉱物資源の存在が明らかになるなど今後の我が国の発展及び存続の基盤としての重要性はますます高まっている。

これら多様な海洋資源の活用に当たり、広く海上に存在する離島は、その基盤となるべきものである。離島には自衛隊の駐屯地、基地などが設置され、安全保障上の拠点となっているほか、海上交通の安全施設や港湾・漁港が設置されるなど、海洋における安全を確保するための基盤ともなっている。

一方、広大な管轄海域を活用するのみならず、海洋環境を適切な状態に保全することは、我が国に課せられた義務である。特に離島周辺海域は浅海域を形成し、陸域とも関連して、多様な生物の生息・生育の場を形成するなど、生物多様性の確保等の観点からも極めて重要な海域となっている。

これら離島の中には、領海や排他的経済水域の外縁の根拠となる低潮線を有する離島をはじめとする国境離島も数多く存在する。我が国がその管轄海域において、適切な権利の行使及び義務の履行等を通じて海洋を管理するに当たり、とりわけ国境離島は重要な地位を占めることから、これら国境離島の役割を明確にし、保全及び管理を的確に行うことが重要な課題となっている。

離島は多様であり、それぞれに応じて利活用の在り方、保全及び管理の在り方も異なりうる。特に無人離島の場合には、近接する有人離島と一体として周辺海域の管轄のあり方を検討することが有効である場合があると同時に、その地理的位置や周辺環境との関係では、国が独自に施策を講じる必要がある場合もある。

行政府においては、平成21年12月、「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」を策定し、排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島や海洋活動の拠点となる離島等の保全・管理に関する施策を実施してきたが、更に離島の保全・管理を的確に実施していくため、既存の施策を点検することが必要とされている。

一方、立法府においては、昨年6月に「無人国境離島の適切な管理の推進に関する法律案」が、同年11月に「特定国境離島保全・振興特別措置法案」がそれぞれ自民党により議員立法として参議院に発議された。これら国境離島に関する二つの法案は、いずれも同年11月の衆議院解散により廃案となったが、引き続き自民党により検討されている。

こうした動きを受け、政府側としても、これまでの国境離島に関する施策を点検・評価し、今後の施策の方向性の検討を行うため、本年4月26日、「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」を山本海洋政策担当大臣の下に開催し、5回に及ぶ討議を重ねてきた。この間に、国境離島の保全、管理及び振興に関して実施すべき施策について、関係省庁の担当者や離島の自治体の代表の方からヒアリングを行いつつ、委員間で鋭意議論を進め、今回「中間提言」としてとりまとめた。

今後、この「中間提言」に基づき、実施可能な施策については早急に取り組を開始するよう政府に求めるとともに、本懇談会では、国境離島の保全及び管理に必要な施策について更に議論を深めていく予定である。

<討議の経緯>

第1回

平成25年 4月26日 規約
離島の概要、保全、管理施策について
討議

第2回

平成25年 5月20日 国境離島の役割及び本懇談会における論点について
離島の振興、国土調査、土地収用制度について
諸外国の国境離島に係る取組みについて
討議

第3回

平成25年 6月 3日 全国離島振興協議会会長（長崎県壱岐市長）からのヒアリング
討議

第4回

平成25年 6月12日 中間提言（案）
討議

第5回

平成25年 6月26日 中間提言とりまとめ

1. 離島をめぐる情勢

(1) 離島の現状

我が国には周囲が100m以上ある離島は6,847島あり、小さなものまで入れると数万あると言われている。このうち、有人離島は418島あり、残りはすべて無人離島である。

有人離島においては、離島に生活される人々のための生活基盤をはじめ様々な社会基盤の整備が行われてきた一方で、地理的条件の不利性、産業の低迷等により、人口減少傾向に歯止めがかからず、更に高齢化もより一層進展している。また、他の条件不利地域と比較しても、非常に厳しい状況となっており、こうした状況の中では離島を適切に保全・管理していくことが難しくなりつつある。

一方、無人離島については、人が常駐していないため、有人離島よりも、保全・管理などの上で、更に目が行き届きにくい状況下であり、これらの島が損壊されたり、無断上陸されたりしてもわからない可能性もある。

(2) 離島をめぐる社会情勢等の変化

離島が果たしている役割のうち、我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用等の「国家的役割」は、今日ますます重要性を増している。今後とも離島に人が住み続けることにより、離島のこうした役割を最大限発揮できるよう取り組んでいくとともに、無人離島についても、その保全、管理を強化する方策を検討していく必要がある。

我が国の排他的経済水域内においては石油・天然ガスに加え、メタンハイドレートや海底熱水鉱床等の資源の開発に関する調査・研究等が進むとともに、南鳥島周辺ではレアアースを含む海底堆積物が発見されるなど、今後の資源開発の進展が期待されている。また、エネルギーの安定供給、エネルギーコストの低減も必要とされており、洋上風力をはじめとする海洋再生可能エネルギーは潜在力があると期待されている。

また、離島の中には、周辺海域も含め、離島特有の固有種などの生物が存在し、生態系の保護などに努めていくことも必要とされている。

更に、近年、我が国周辺海域において、近隣諸外国の海洋安全保障や海洋権益をめぐる主張や活動が活発化しており、我が国領海及び排他的経済水域内での外国漁船による違法操業や、我が国の同意を得ない外国船舶による海洋調査等の事案も発生するなど、情勢は緊迫化しており、従来以上に、離島の保全・管理を適切に実施していくことが必要とされている。

特定の離島については、報道等を通じて、一般の国民へも情報が提供されているが、離島全体から見ると一部に偏っており、離島の概要や役割について、更に広く国民へ発信していくことが求められている。

この他、諸外国では離島の保全・管理に関しては、自然環境の保全の一環として取り組まれることが多く、近年、中国及び韓国では、離島の保全、管理等に関する法律が施行されている。

2. 既存の離島施策の点検・評価

(1) 離島の保全、管理

離島の保全と管理に関しては、「海洋基本計画」（平成20年3月18日閣議決定）に基づき、平成21年に「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」が策定され、これにより、我が国の管轄権の根拠となる離島の安定的な保全・管理、海洋における様々な活動を支援し促進する拠点となる離島の保全・管理、海洋の豊かな自然環境の形成の基礎となる離島及び周辺海域の保全・管理などに関する各種施策を推進している。

また、平成22年には「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律」（平成22年6月2日法律第41号）（以下「低潮線保全法」という。）を施行し、低潮線保全基本計画に基づき、低潮線及びその周辺状況の調査と情報の集約、低潮線保全区域における行為規制、特定離島（南鳥島、沖ノ鳥島）における拠点施設の整備、特定離島を拠点とする排他的経済水域等の保全及び離島に関する活動等を進めており、低潮線保全区域付近の私的所有権の対象となっていない土地（以下「無主の土地」という。）の国有化を実施している。

更に、排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島のうち、名称の付いていないものについては名称を付与し、現在、領海外縁を根拠付ける離島の名称付与のための作業を継続している。

この他、本年4月26日には新たな「海洋基本計画」が策定され、我が国の領域、排他的経済水域等の保全等我が国の安全並びに海洋資源の確保及び利用を図る上で特に重要な離島（いわゆる「国境離島」）の保全、管理及び振興に関する特別の措置について、検討を行い、必要な措置を講ずる旨が盛り込まれた。

(2) 離島の振興

離島の振興に関しては、昨年、離島振興法（昭和28年7月22日法律第72号）が改正され本年4月から全面的に施行されており、新たな離島振興基本方針及び各都道府県で策定される離島振興計画に基づき、離島の各種振興施策を推進しているところである。

国は公共施設等に対する国庫補助率のかさ上げ、離島活性化交付金や公共事業予算の一括計上等の財政上の措置や税制上の措置により支援することなどによって、離島振興施策を推進している他、新たに離島特別区域制度の創設を検討している。

離島活性化交付金を活用して、定住促進、交流促進事業などを進めるほか、離島航路、航空路の確保・維持のため、地域の多様な関係者からなる協議会による議論を経て策定された計画に基づき実施される取組に対して支援を行っている。

(3) その他の関連施策

上記の施策を実施して離島の国民的・国家的な利活用を促進するに際して、離島の地籍調査、登記、財産管理等がその基礎となる。

① 離島での地籍調査

離島地域を含めた地籍調査については、国土調査事業十箇年計画（平成22年5月25日閣議決定）に基づき実施主体である市町村が個別具体的に判断して実施している状況であり、進捗状況が低い離島については、調査の実施時期等について適切に判断して進めていくことが必要である。

② 離島での登記、財産管理

全国の離島は数万にのぼり、外海の遠隔地にある離島も多い。特に無人離島では、土地等の財産の状況が必ずしも明確に把握されていないものも多い。このため、土地所有者等の登記状況や国有財産管理台帳への登録状況等について確認していくことが必要である。

③ 土地の取得

国などの公共事業の用地の取得に当たっては、通常、地権者との任意交渉により取得が進められているが、地権者の同意が得られない場合等には、土地収用法を活用し、正当な補償の下に取得を行っている。

また、土地取得に関する現行制度は、土地利用の適正化等を目的とする一定の規制は設けているが、一般に外国資本等であることのみを理由に、特段の制限を設けることはしていない。なお、平成23年4月に森林法が改正され、地域森林計画の対象となっている民有林の土地の新たな所有者となった者に対し、市町村への事後届出が義務付けられた。

離島についても、基本的には既存の法令上の措置を利用するとともに、土地取得の実態を把握できる仕組みを整え、また、特に国境離島のような安全保障等国家的に重要な離島については、規制の導入等土地使用のあり方について検討する必要がある。

3. 離島の保全、管理及び振興に関する地域の課題

更に、現行の施策の点検・評価を行うに当たり、離島の保全、管理及び振興に関して、離島を抱える地方の課題を把握することが重要である。このため、全国離島振興協議会会長の壺岐市長から、離島を抱える市町村長として、離島の保全、管理及び振興に関して抱えている課題についてご紹介いただいた。

協議会会長からは、次のような課題が提示された。

- ・ 離島の人口、農林水産業生産額などの減少
- ・ 離島交通（人流・物流）のコスト高の現況
- ・ 石油製品価格の高騰
- ・ 漂流・漂着ゴミ、漂流木などの処理問題
- ・ 無人島化、公的機関の合理化など

4. 検討対象とする離島

(1) 国境離島の役割

海洋基本法（平成19年4月27日法律第33号）、離島振興法、海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針（平成21年12月1日総合海洋政策本部決定）及び離島振興基本方針（平成25年3月29日告示）においても示さ

れているように、離島は次のような役割を担っている。

①我が国の領海及び排他的経済水域等の保全

我が国の排他的経済水域又は領海の外縁を根拠付ける基線は、我が国の最外縁部に存在するものであり、地勢的にその多くは本土より離れた離島に存在する。我が国が多くの離島を有することによって国土面積の12倍の広さを誇る管轄水域を有することにもなっている。

②海上交通の安全の確保

船舶が安全に航海をするためには、拠点となる港湾や避難港のほか、灯台といった海上交通の安全施設等が不可欠であり、これらが設置されている離島も多い。また、船舶海難の救助や海上における治安を確保するための海上保安庁の最前線の拠点として離島が果たす役割は大きい。

③海洋資源の開発及び利用

我が国周辺海域には、豊かな海洋資源（鉱物・エネルギー資源、水産資源等）が存在しており、この恩恵を最大限享受するためには、本土から遠く離れた離島において活動拠点の整備が必要である。また、今後期待が膨らむ周辺の海洋再生可能エネルギーの開発や利用の拠点としても、離島は重要な役割を担っている。

④海洋環境の保全

離島及びその周辺海域は、多様な生物の生息・育成の場となっており、海洋の豊かな自然環境・離島独自の生態系の保護等のためにも、この保全・管理の推進が喫緊の課題となっている。

⑤領海警備及び安全保障

離島の中には、海上保安庁の事務所や自衛隊の基地等が置かれ、我が国の領域主権を害する行為から我が国の領土と領海を堅守し、国民の安全・安心を確保する役割を果たしているものも多い。

⑥その他の役割

海上に展開する離島は我が国にとって不可欠な価値の高い存在であるが、上記のほかにも次のような役割も担っている。

- ・海洋資源を活用した実験・研究の拠点
- ・国際交流の拠点
- ・海洋や自然とのふれあいを求める国民にとっての癒しの空間
- ・水域からの良質な食料を安定的に供給する場
- ・多様な文化や歴史を継承する場

このように、離島には様々な役割が求められ、それぞれの役割を担うための施策の優先度は、その地理的位置、時代背景、海洋の利用実態、離島を取り巻く環境などにより変化しうるものであり、更に離島ごとにもニーズは異なっている。離島の保全、管理及び振興を検討するに当たっては、周辺管轄海域と一体的な措置を検討すべきである。

本懇談会が海洋政策担当大臣のもとに開催されており、我が国のいわゆる国

境離島全般について、特定の離島を念頭に置くことなく、広範に検討することとされていることから、普遍的な価値であり、管轄権等の権利義務等を行わせるための重要な「我が国の領海及び排他的経済水域等の保全」を今後国境離島について検討を進めるに当たっての中心的な役割として位置付けることとする。

(2) 対象離島

(1) のとおり、本懇談会において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」とすることから、以後、本懇談会における検討の対象とする離島は、有人、無人を問わず、領海(12海里)の外縁を根拠付ける低潮線を有する離島(排他的経済水域の外縁(200海里)を根拠付ける低潮線を有する離島を含む。)とする。

なお、無人離島の場合、その近辺に有人離島があり、その有人離島が無人離島の管理、保全を行う上で重要な役割を果たす場合があり、こうした場合には、必要に応じ周辺の関係離島についても対象とする。

5. 今後の検討の方向性

既存の離島施策や現在の課題を踏まえると、海洋管理のための離島の保全・管理にとって最も重要な役割は、「領海及び排他的経済水域等の保全」である。このため、次のような施策について、関係府省の連携の下、更に詳細に検討していくことが必要である。なお、本懇談会の議論は、我が国の領海及び排他的経済水域等の範囲に関する我が国の従来の立場を何ら変更しようとするものではない。

また、直ちに実施すべき事項については、1年程度を目途に取組を進めていくことが必要である。

(1) 直ちに実施すべき事項

①保全、管理すべき離島の基本情報の収集

排他的経済水域の外縁を根拠付ける低潮線を有する離島については、これまでに基本情報を収集済みであるが、領海の外縁を根拠付ける低潮線を有する離島については、基本情報が少なく、情報収集が十分に行われていない。このため、領海外縁を根拠付ける離島を対象として、周辺の海域も含めた以下のような自然的、社会的な基本情報の収集を進めることが必要である。

- ・ 位置(本土等からの距離、アクセス等)
- ・ 面積
- ・ 地形、地質
- ・ 自然環境
- ・ 周辺海域での経済活動状況(漁業、観光等)
- ・ 周辺海域の資源ポテンシャル
- ・ 周辺の離島との関係 等

②領海外縁を根拠付ける離島の土地の所有者の把握

排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島については、これまでに把握済であるが、領海の外縁を根拠付ける離島についても、土地の所有者(国、自治体、私人等)及びその国籍の確認を進めることが必要であり、まずは、保全、管理

の目が行き届きにくい無人の離島から所有者の確認作業を始める。作業に当たっては、土地の所有者の情報を有する関係省庁等による連絡会議を設置することで、効率的に確認を進めていくことが必要である。

③領海外縁を根拠付ける離島のうち、名称のない離島の名称付与

排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島については、これまでに名称付与済であるが、領海外縁を根拠付ける離島については、海図上名称のない島も200島を超える。更に、海図上名称が付与されていても地図との整合性がとれていない島や、地図に名称があるが、海図に名称がない島もあることから、これらの整理を進めることが必要である。

(2) 最終提言に向けて、更に検討していく事項

①土地の所有者の継続的な把握

既存の土地登記制度などでは、所有権の登記が義務化されておらず、誰が土地を所有しているか、また、誰に土地の所有権が移転したかを把握することが困難であり、離島の安定的な保全・管理上の課題となっている。

このため土地の所有者及び権利移動を継続的に把握する仕組みについて、検討する必要がある。

②国境離島の保全、管理の強化

現在、低潮線保全法に基づき、排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島について、定期的な見回りや看板の設置などを行っている。領海の外縁を根拠付ける離島についても同様の措置を検討する必要がある。

③無主の土地の国有化

排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島のうち、無主の土地について、これまでに国有地として財産台帳に登録してきた。領海の外縁を根拠付ける離島についても同様の措置を講ずることとする。その際、無主の土地であるか否かの確認や国有化に当たっての手法や取扱いについて検討する必要がある。

④土地の保全、管理に必要な仕組みについての検討

領海、排他的経済水域を保全、管理するという役割に鑑み、所有者に対して、当該離島を適切に保全する役割を課すなど一定の行為規制、土地取引の規制や国による買収制度、あるいは土地使用規制の導入など、よりの確な土地の保全、管理に必要な仕組みについて検討する必要がある。なお、これら国民に行為規制を課す場合には、新たな法制化が必要と考える。

⑤その他の検討すべき重要事項

中間提言までに十分議論ができていないが、今後、更に本懇談会で検討すべき事項もある。

このうち、国境離島地域の警備・防衛の在り方に関しては、離島及び周辺地域における安全の確保の重要性が増してきていることから、離島の警備・防衛目的による土地利用の状況や関連する施策の状況について把握した上で、領海外縁を根拠付ける離島の保全、管理との関係について、関係省庁の意見を十分踏まえながら検討を進めていく必要がある。

国境離島に関する国民への普及・啓発に関しては、国民の関心が高まってい

る現時点が、強化するタイミングとして適当であり、国境離島の現状や重要性について、積極的に情報を発信し、一層の普及・啓発に努めていく必要がある。他、交通アクセスの向上や観光の場としての活用を図る等、離島に触れ合う方策についても検討していく必要がある。例えば、日本最東端の南鳥島や日本最南端の沖ノ鳥島などを活用したクルーズ等、国境離島について関心を強くもってもらおうといったアイデアも考えられる。

更に、離島には固有種が生息・生育し、これらを育む貴重な自然環境が残されていることも多いことから、国境離島及び周辺海域も含め、生物多様性の確保等のための海洋保護区（MPA）の設定などについても、今後検討していく必要がある。

国民の海への持続的関心を維持していくためには、海に関する教育の一層の充実、ボランティア活動の普及、観光の普及等を通じて、国民と海及び離島との距離を近いものにする方策を検討する必要がある。

この他、領海の外縁を根拠付ける離島と関連のある周辺の離島についても、事例を抽出し、領海の外縁を根拠付ける離島との関係を把握する。

（3）その他

離島の振興に関しては、平成24年度の離島振興法の改正により離島振興基本方針が策定され、平成25年度から改正離島振興法が全面的に施行されているところである。このため、当面、関係省庁の連携により、その計画の実施に努めていく必要がある。また、同法附則第6条において、「国は、我が国の領域、排他的経済水域等の保全等我が国の安全並びに海洋資源の確保及び利用を図る上で、特に重要な役割を担う離島の保全及び振興に関する特別の措置について、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。」とされている。一方、立法府においては、平成24年度、特定国境離島保全・振興特別措置法案が発議された実績がある。以上を踏まえると、離島の振興に関しては、本懇談会とは別に検討することが適当と考える。

以上、今後の検討の方向性で示した施策のうち、可能なものから実施すべきである。更に検討すべき事項については、当有識者懇談会で検討を継続し、最終的に提言としてとりまとめることとする。

有識者懇談会委員名簿

五十音順 敬称略

秋山 昌廣 (公財) 東京財団理事長

磯部 力 國學院大學法科大学院教授

奥脇 直也 明治大学法科大学院教授【座長】

木場 弘子 キャスター・千葉大学客員教授

久保 文明 東京大学大学院法学政治学研究科教授

志方 俊之 帝京大学法学部教授

渡邊 東 (公財) 日本離島センター専務理事