

# 日本におけるボーダーランド政策の新展開<sup>(1)</sup>

古 川 浩 司

はじめに

1. 日本のボーダーランド政策とは

(1) 日本のボーダーランドとは

(2) ボーダーランド政策とは

2. 有人国境離島法制定(2016年4月)以後の動き

(1) 有人国境離島法の施行(2017年4月)

(2) 国際航路に国内旅客を混乗させ運航する協定の締結(2018年  
5月)

3. 考察

おわりに

---

(1) 本論は、日本政治学会2018年度研究大会(2018年10月13日:関西大学)「【公募企画】ボーダースタディーズの新展開 欧米日の主権・統治・領域性をめぐって」での報告論文に加筆・修正を加えたものである。本報告にコメントいただいた佐々木寛・新潟国際情報大学教授、ならびに、花松泰倫・九州国際大学准教授にはこの場を借りて改めてお礼申し上げたい。また、本論の関連欧文文献として、Koji Furukawa, A New Departure? Japan's Border Politics in the 21<sup>ST</sup> Century, *Border Bites*, No.12, 2019([https://borderthinkingcom.files.wordpress.com/2019/04/border-bites-12\\_furukawa\\_japans-border-politics.pdf](https://borderthinkingcom.files.wordpress.com/2019/04/border-bites-12_furukawa_japans-border-politics.pdf))も併せて参照されたい。

## はじめに

第2次世界大戦後、日本において国境地域を対象とした法令はほとんど皆無に等しかった。例外として、1953年に公布された離島振興法、1954年に制定された奄美群島復興特別措置法（現在の奄美群島振興開発特別措置法：以下、奄美法）、1969年12月に制定された小笠原諸島復興特別措置法（現在の小笠原諸島振興開発特別措置法：以下、小笠原法）、1972年5月に施行された沖縄振興開発特別措置法（現在の沖縄振興特別措置法：以下、沖振法）、1982年8月に施行された北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律（以下、北特法）がある。ただし、離島振興法の対象には瀬戸内海の離島をはじめ国境地域以外の離島も含まれている。また、奄美法、小笠原法、沖振法は米国からの施政権の返還によって制定されたものであり、必ずしも国境地域と位置付けられて制定されたものではない。さらに北特法に関しても、その対象地域である北海道根室地域（根室市・別海町・中標津町・標津町・羅臼町）は国境隣接地域であるとされ、国境地域とは位置付けられていない。

しかしながら、2016年4月に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）が制定された。本法は戦後日本において初めて「国境」を冠する法律である。また長崎県対馬市、九州郵船（株）及びJR九州高速船（株）との間で2018年5月に締結された国際航路に国内旅客を混乗させ運航する協定に基づき、2018年7月より福岡～比田勝間においていわゆる「混乗」が実現した。これらの内容がどのようなものであるのか。また、これらの施策が実現した背景には何があり、これらの施策を政治学的にどのように位置づけるべきか。

以上の問題意識から、本論では、先述した有人国境離島法施行及び国際航路に国内旅客を混乗させ運航する協定の締結に関する政治学的意味を「ボーダーランド（国境・境界地域）」をキーワードとして検証したい。

## 1. 日本のボーダーランド政策とは

### (1) 日本のボーダーランドとは

四方を海に囲まれた日本に陸上国境は現存しない。この海洋国家・日本における境界地域をどのように考えるべきであろうか。コンラッドとニコルによれば、ボーダーランド (borderlands) は、バウンダリー (boundary), ボーダー (border), フロンティア (frontier), ボーダー・リージョン (border region) を包摂する概念とされている<sup>(2)</sup>。日本には陸上国境はない一方、他国と接しているバウンダリーとしては、領海や排他的経済水域 (EEZ) に基づき日本政府が主張する境界線に加え、日口間の中間線などがあげられる<sup>(3)</sup>。したがって、彼らのモデルに沿って考えた場合、根室を含む北海道オホーツク海及び日本海に接する地域、本州の日本海側の地域、九州の日本海及び東シナ海に接する地域、大東地域を除く沖縄県、東京都の小笠原村及びそれらの海域を日本のボーダーランドの具体例として挙げる<sup>(4)</sup>ことができる。

他方、本論で詳しく取り上げる有人国境離島法では、「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る地域 (当該離島のうちに領海基線を有する離島があるものに限る。) 内の現に日本国民が居住する離島で構成される地域、<sup>(5)</sup> のほか、領海基線を有する離島であって現に日本国民が居住するものの地域と定義する。」が有人国境離島地域であると定義されている<sup>(5)</sup>。その上で、有人国境離島地域のうち、継続的な居住が可能となる環境の整備を図ることがその地域社会を維持する上で特に必要と認められるものを特定有人国境離島地

(2) Konrad, V., and Nicol, H., *Beyond Walls: Re-Inventing the Canada-United States Borderlands*, Ashgate, 2008, p.25.

(3) Japan ([http://www.marinerregions.org/eezdetails.php?eez\\_id=210](http://www.marinerregions.org/eezdetails.php?eez_id=210))

(4) 詳しくは、古川浩司「日本の境界地域を考える」(月刊『地理』第61巻7月号, 2016年7月, 60-67頁)を参照されたい。

(5) 「有人国境離島法」(内閣府: <https://www.8.cao.go.jp/ocean/kaiyou/kokkyouritou/yuuujin/pdf/houritu.pdf>)

域と定義している (第2条2)。なお、沖縄県は県内41市町村が有人国境離島地域となるため、日本の有人国境離島地域 (29地域・148島) を含む自治体は13都道県97市町村である。<sup>(6)</sup>

## (2) ボーダーランド政策とは

ボーダーランド政策としてどのような施策が考えられるのか。本論では米墨国境地域をもとにしたO・マルチネスによる分類をもとに提示したい。マルチネスはボーダーランドの交流に関して、疎外型ボーダーランド (Alienated Borderlands)、共存型ボーダーランド (Coexistent Borderlands)、相互依存型ボーダーランド (Interdependent Borderlands)、統合型ボーダーランド (Integrated Borderlands) の4つのモデルに分類している。これらのうち、まず疎外型ボーダーランドでは、緊張状態にありボーダーが閉じられ越境交流がほとんどないため、各国の住民 (Residents) は見知らぬ人として交流するとされる。次に共存型ボーダーランドでは、時々安定するためボーダーはわずかに開いており制限された二国間交流の発展が許され、各国の住民は互いに偶然知り合った知人として扱うがボーダーランドの人々 (Borderlanders) がより緊密な関係に発展させるとする。相互依存型ボーダーランドは安定しているので経済社会の補完性は越境交流を増大させ境界地域の拡大に導き、ボーダーランドの人々は友好かつ協力関係となる。そして統合型ボーダーランドでは、安定が強く永続されるため、2つの国の経済が合わさりバウンダリーを横切るヒトやモノの動きに対する制限がなく、境界地域の人々は彼ら自身が一つの社会システムのメンバーだと感じているとする。<sup>(7)</sup>

(6) 詳しくは「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基本的な方針」(内閣府: [http://www.8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuujin/pdf/h29\\_kihonhoushin.pdf](http://www.8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuujin/pdf/h29_kihonhoushin.pdf)), 19-22頁を参照されたい。

(7) Oscar J. Martínez, *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*, University of Arizona Press, 1994, p.5. なおマ

上記のマルチネスのモデルより以下の政策的要素を抽出することができる。まず疎外型ボーダーランドにおける施策としては防衛政策が考えられる。具体的には防衛施設の設置が考えられる。その上で、共存型ボーダーランドになるとCIQ（税関、入管、検疫）施設が設置され、交流が活発になると相互依存型ボーダーランドに発展すると考えられる。なお、現在の日本において統合型ボーダーランドはないが、北方四島における共同経済活動は「特別な制度」の下で実施されるとされているため、その行方によっては今後存在しうるとも言える。<sup>(8)</sup>

## 2. 有人国境離島法制定（2016年4月）以後の動き

### (1) 有人国境離島法の施行（2017年4月）

先述したように、陸上国境を有する欧米とは異なる日本では近年まで国境地域という観点に基づく法律は制定されていなかった。しかしながら、有人国境離島法が2016年4月に制定され2017年4月に施行された。

有人国境離島法の概要は以下のとおりである。まず同法の目的は、日本の領海、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

---

マルチネスは、米墨のボーダーランドは1560年代～1880年は疎外型ボーダーランドの段階にあったが、1880～1920年は共存型ボーダーランド、1920年～現在は相互依存型ボーダーランドに進化したとしている（Ibid, chapter 2.）。

- (8) なお、2018年9月10日の日露首脳会談では、5件（海産物の共同増養殖：ウニを含め複数の魚種を対象とし、ウニ以外の魚種についても議論を継続。温室野菜栽培：いちごの品種及び実施場所を特定。島の特性に応じたツアーの開発：パッケージツアーを策定。風力発電の導入：風況調査の場所を確定。ゴミの減容対策：ゴミ減容のパイロット・プロジェクトの実施場所を確定。）のプロジェクト候補の実施に向けた「ロードマップ」が承認されている（「日露首脳会談」（外務省：[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1\\_000649.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000649.html)））。なお、これらのうち、に関しては2019年10月27日から11月2日に実施された（「初の四島観光ツアー終了 課題整理へ」（『根室新聞』2019年11月5日））

の保全等に関する活動の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の措置を講じ、もって日本の領海、排他的経済水域等の保全等に寄与することを目的とする（第1条）。その上で、有人国境離島地域を、

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る地域（当該離島のうちに領海基線を有する離島があるものに限る。）内の現に日本国民が居住する離島で構成される地域、のほか、領海基線を有する離島であって現に日本国民が居住するものの地域と定義する。また、有人国境離島地域のうち、継続的な居住が可能となる環境の整備を図ることがその地域社会を維持する上で特に必要と認められるものを特定有人国境離島地域と定義している（第2条<sup>(9)</sup>）。

次に、国の責務として、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のため必要な施策を策定し、及び実施することがあげられ（第3条）、内閣総理大臣が、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基本的な方針を定めるとされている（第4条）。その上で、有人国境離島地域の保全に係る施策として、国の行政機関の施設の設置に努めること、国による土地の買取りに努めること、港湾等の整備に努めること、外国船舶による不法入国等の違法行為の防止に努めること、広域の見地からの連携が図られることに配慮することがあげられている（第5条～第9条）。また特定有人国境離島に係る施策としては、先述した保全に関する施策に加え、国内一般旅客定期航路事業に係る運賃の低廉化及び国内定期航空運送事業に係る運賃の低廉化については特別な配慮、生活又は事業活動に必要な物資の費用の負担の軽減、雇用機会の拡充及び安定的な漁業経営の確保については適切な配慮を、国及び地方公共団体がいき、国が必要な財政上の措置を講ずるものとされている

---

(9) 詳しくは「有人国境離島法」（内閣府前掲ウェブサイト）を参照されたい。

(第11条～第16条)。有人国境離島法は10年の時限法である。<sup>(10)</sup>

なお、同法第5条から9条に基づく2017(平成29)年度の施策(国の行政機関の施設の設置・不法入国等の違法行為の防止)としては、海上保安庁に関しては戦略的海上保安体制の構築に伴う石垣海上保安部の拠点機能の強化や小笠原海上保安署の拠点機能強化があげられる。<sup>(11)</sup> また、防衛省・自衛隊に関しては、有人国境離島地域における部隊の増強に伴う奄美大島・宮古島への警備部隊等の配置、固定式警戒管制レーダー装置J/FPS-7の整備(見島、海栗島、沖永良部島、宮古島)、航空警戒管制多重通信網の整備(下甌島、奄美大島(奄美大島分屯基地・湯湾岳)、久米島)、その他自衛隊施設の整備(新島、佐渡、見島、福江島、下甌島、沖永良部島、硫黄島、奄美大島、宮古島)、有人国境離島地域における装備品の能力向上に伴う海峡監視用レーダーの更新(下対馬)があげられる。<sup>(12)</sup>

一方、同法第11条から16条に基づく2017(平成29)年度の主な施策としては、特定有人国境離島地域社会維持推進交付金制度の創設があげられる。同制度では、特定有人国境離島地域に対して、運賃低廉化(本土と特定有人国境離島地域を結ぶ離島住民向けの航路についてJR運賃並、航空路について新幹線運賃並の引き下げ支援)、輸送コスト支援(事業の継続・拡大等を図るための農水産品(生鮮)に係る輸送コストの低廉化支援)、雇用機会拡充(民間事業者等による創業・事業拡大を行う事業資金支援)、滞在型観光促進(滞在プラン等の企画・開発、宣伝・実証、販売促進による旅行者の費用負担の軽減の取組支援)のための補助金が交付される。<sup>(13)</sup> なお、同制度が創設された2017年度以降、毎

(10) 同上。

(11) 「有人国境離島地域の保全に関する状況」(内閣府：[http://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/uuujin/pdf/h29\\_hozen\\_s\\_3.pdf](http://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/uuujin/pdf/h29_hozen_s_3.pdf)), 11頁。

(12) 同上, 12頁。

(13) 詳しくは「予算・法令等」(内閣府：<https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/hourei/hourei.html>)内の各年度の有人国境離島関係予

年約50億円が特定有人国境離島を有する自治体に交付されている(表1)。

表1 特定有人国境離島地域社会維持推進交付金 交付決定済額内訳 (単位: 億円)

	2017年度	2018年度	2019年度
運賃低廉化	20.2	20.5	20.5
輸送コスト支援	14.9	12.8	13.3
雇用機会拡充	10.2	10.2	11.1
滞在型観光促進	4.5	4.3	5.0
事務費等	0.2	0.2	0.2
交付決定合計	50.0	48.0	50.0

(出所)「予算・法令等」(内閣府前掲ウェブサイト)内の各年度予算をもとに筆者作成。

## (2) 国際航路に国内旅客を混乗させ運航する協定の締結 (2018年5月)

2018年5月に対馬市、九州郵船株式会社(以下、九州郵船)、JR九州高速船株式会社(以下、JR九州高速船)との間で指定区間において国際航路に国内客を混乗させ運航するための包括協定書が締結された。この協定書は、福岡市と釜山市を結ぶ国際航路に対馬北部市民や国内旅客の混乗を可能にし、島民の生活利便性の向上と福祉の充実に繋げることを目的としていた。したがって、この締結により、同年7月より国際航路(福岡~韓国・釜山)に国内航路(福岡~比田勝)の旅客を混乗させて運航させることが実現することになった。なお、1隻の船舶に国際線と国内線の旅客が混乗する便を「混乗便」と定義している<sup>(14)</sup>。

博多~比田勝間は2001年11月から2009年11月まで九州郵船のジェットfoil「ヴィーナス」が定期航路として運航していた。しかしながら、その後4年間は乗船者が伸びないことから、2013年1月までの年末年始、大型連休、旧盆の繁忙期のみ臨時運航され、それ以降は運休となった。

算を参照されたい。

(14) 「博多~比田勝航路(対馬混乗便)のご案内」(JR九州高速船: [http://www.jrbeetle.co.jp/internet/tsushima\\_2/index.html](http://www.jrbeetle.co.jp/internet/tsushima_2/index.html))



また、定期運航の休止がささやかれ始めた2008年10月に「ジェットフォイル存続を求める要望書(6090人分)」が、北部市民を中心に対馬市商工会から提出され、定期航路が休止された翌年の2010年6月26日から7月16日までの21日間、九州郵船の「ヴィーナス」を使って実証運航を行って運航再開を検討したが、1便当たり9名(上り便11.24人、下り便6.76人、往復42便378名)の結果で、運航経費に見合う利用が見込めないことから運航再開は実現しなかった。一方、JR九州高速船が運航する「ビートル」は1991年より福岡～釜山間での定期航路を開設し、対馬にも臨時寄港の形で寄っていたことから、北部市民からは「ビートルに乗って福岡との間が往復出来たら・・・」との話が有り、2011年10月に比田勝～釜山間での定期運航が開始されると、対馬北部市民から『「ヴィーナス」に代わりに比田勝港に寄港している国際旅客船であるJR九州高速船の「ビートル」に北部市民を乗船させて、福岡まで』との声<sup>(15)</sup>が一段と強まり、対馬市として「混乗」の取組を本格的に進めることになった。

しかしながら、国際航路の船舶に、国内旅客を乗船させることは、国内客と国際客との混在により、病原体の国内侵入や動植物に影響のある有害物質の流入、麻薬等の密輸、免税品等の受渡し等の問題が懸念されることから進捗しなかった。当初、九州運輸局、CIQ関係機関との協議を足掛かりに、2009年11月に「特区提案書」を内閣府に提出したが、同年12月に「不可」と判断された。その後JR九州高速船と「内変・外変」での運用は出来ないか協議するも「不可」と判断された。更に2012年8月には「離島特区」で協議するも「相応しくない」と判断された。そのような中、2015年4月29日に太田昭宏国土交通大臣が国境離島の課

(15) 対馬市配布資料「指定区間において国際航路に国内客を混乗させ運航するための包括協定書締結までの経過」1-2頁を参照。なお、本配布資料は「福岡市と対馬市を繋ぐ新たな航路が運航開始！」(福岡市役所：<http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/63425/1/fukuokashitotsushimashi.pdf>)より閲覧可能である。

題解決に向けて対馬市の視察を行った際に財部能成市長が大臣に直接北部の窮状を説明した。その結果、関係省庁との協議を行い、2016年3月の参議院予算委員会において、博多港と比田勝港、韓国の釜山港を結ぶ国際航路への国内旅客の混乗の可能性についての質問がされ、石井啓一国土交通大臣が「出入国管理などの問題が解決されれば可能である。」と答弁したことから、国際航路への混乗に向け大きく前進することとなった。同年7月28日には福岡市において「国境の島対馬を日韓観光友好の場に」と題してシンポジウムを開催して新聞等にも取り上げられたことから対馬市民以外にもこの「混乗」を喚起することができ、広く内外の知るところとなった。同年11月には対馬市の「混乗」の取り組みについて関係省庁に一定の理解を得られたことから石井国土交通大臣に実現に向けた要望書を提出した。このことを足がかりに2017年3月23日に九州郵船、JR九州高速船、対馬市の三者で協定書を締結し、5月29日にはマスコミ発表を行うとともに、実現に向けた問題や課題を整理する協議会を開催して以降17回の協議を重ね、関係機関からの指導を受けながら2018年2月8日に三者合意に至った。<sup>(16)</sup>

三者で協議会を立ち上げる以前から、対馬市と九州郵船、JR九州高速船とのそれぞれの個別の協議の段階では、指定区間である「比田勝と博多港との間」を運航することから、九州郵船とJR九州高速船との共同運航で、指定区間を運航出来るのではないかと話し、その中身について協議してきたが、2017年5月29日の第1回三者協議以降、国土交通省との協議等を通じ、「国庫補助航路を存続することを前提にし、サービス基準を確保した上で『唯一航路』という条件を満たす、運航方法の検討」が言われ、その誰も試みたことの無い方法を探すため、第3回協議

---

(16) 同上、2-3頁を参照。なお、協定の実現に尽力された秋野公造参議院議員によれば、本協定に係る国の関係機関として、外務省、法務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省があげられるという(2018年7月23日、博多・比田勝航路(対馬混乗便)就航便(比田勝発)内にてインタビュー)。

(7月7日)から、座席を借り受ける「用船契約」での運航の検討を始め、第6回(9月15日)協議で「用船契約」による運航を決定したが、その内容についての前例が無く、三者で九州運輸局とも協議しながら、問題点を抽出し、協議を続けました。その後、第7回目から第17回目までは、「用船契約」の内容協議を中心に、運航主体、業務委託契約書、運送約款、安全管理規程、代理店契約、運航ダイヤ、船内改修、基本運賃、燃料油価格変動調整金、イニシャル・ランニングコスト、需要予想、用船料等々の協議を行った<sup>(17)</sup>。その結果、2018年3月23日に、この航路の運航主体である九州郵船が申請(海上運送法(事業計画変更認可申請・船舶運航計画変更認可申請)、離島航路整備法(運航計画変更認可申請)、その他協定書、契約(指定区間において国際航路に国内旅客を

---

(17) 同上、3-5頁を参照。なお、一般に「一般旅客定期航路事業」には輸送の安全性など一定の基準を満たせば参入することができるが、「指定区間」を含む航路への参入については輸送の安全性などの一定の基準の他に「一定の海上輸送サービスを確保」することが必要になる。新規参入する場合には、国土交通省令の定める手続きにより、申請書を国土交通大臣に提出して許可を受ける必要がある(海上運送法第3条)。また、ここで言う「指定区間」とは船舶以外には交通機関がない区間又は船舶以外の交通機関によることが著しく不便である区間であって、当該区間に係る離島その他の地域の住民が日常生活又は社会生活を営むために必要な船舶による輸送が確保されるべき区間として関係都道府県知事の意見を聴いて国土交通大臣が指定するものをいう(海上運送法第2条第11項)。そして「指定区間」を含む航路への参入の許可基準は、それ以外の区間への参入基準に加え、一定のサービスを確保するために指定された区間ごとに設定された「サービス基準」を満たすことが必要となる。さらに、離島補助航路とは、本土と離島を連絡する航路、離島相互間を連絡する航路、その船舶以外には交通機関がない地点間又は船舶以外の交通機関によることが著しく不便である地点間を連絡する航路」と定義されるが、その中で「生活航路である事、他に事業者がいない唯一の交通機関である事、合理化等の努力を尽くした上で欠損が生じる航路については、航路経営によって生じる欠損の一部を補助し、航路の維持・改善を図ることができる。したがって、本航路を運航する九州郵船が運航主体でなければ「唯一航路」とならない。

混乗させ運航するための包括協定書 (用船契約)・業務委託契約書・国内混乗便を活用した観光交流に関する連携協定書 (JR九州含む4者協定) ) を行い、同年5月9日に認可を受けた。<sup>(18)</sup>

なお、SOLAS条約 (海上における人命の安全のための国際条約) 関係としては、九州地方整備局を通じて国土交通省と協議し、比田勝港並びに博多港 (中央ふ頭国際ターミナルビートル専用ポンツーン) の国際埠頭施設の管理者である長崎県並びに福岡市より「埠頭保安規程変更承認申請」を行って承認されている。また、制限区域内を通過して乗下船を行うことから、「国際航海船舶及び国際港湾施設の保安の確保等に関する法律施行規則」により、ターミナルゲートにおいてターミナル内に立ち入る際の3点確認 (本人・所属・目的確認) のための協議を行い、それぞれの発券カウンターで、身分証明書 (公的機関が発行した写真付きのものに限る: パスポート, 運転免許証, マイナンバーカード, 国境離島島民割引カード等, 但し, 学生証, 社員証は含まない。) を確認し、乗船券を発券の上、「身分証明書と乗船券」を専用のネックストラップに収納の上、首から下げて、確認を受け入退出を行う。その上で、船内にあっても、ネックストラップを首から下げ、指定された専用座席に着席することになった。<sup>(19)</sup>

以上の結果、2018年7月23日より、国際航路に国内客を乗せるのは全国初の取り組み、すなわち、国内旅客を相乗りさせる「混乗便」が開始され、船内191席のうち2階の26席はカーテンで区切られ、国内客専用席にされた。<sup>(20)</sup>

その後、上記の本人確認手段は、対馬市やJR九州高速船が国 (国土

(18) 同上、5頁を参照。なお、運航に向けて、さらに海上運送法に基づいて「運賃料金変更届出」、「安全管理規程変更届出」等の手続きも実施される。

(19) 同上、5-6頁を参照。

(20) 「対馬経由ビートル就航、博多 釜山 初の「混乗便」島民歓迎 国内旅客と国際旅客同乗」(『西日本新聞』2018年7月24日)

交通省) に要望した結果、2018年12月20日より顔写真が付かない健康保険証、クレジットカード、学生証、社員証及び金融機関のキャッシュカードなどに拡大された<sup>(21)</sup>。また、日韓関係の悪化(詳しくは後述)に伴う韓国人利用客の減少を受け、2019年10月7日から同年12月30日までは国内線客の客席数を78席に増やした上で増便されている<sup>(22)</sup>。

以上の結果、「混乗便」の利用者数は、2018年は1,724人、2019年は6,073人となっている(表2)。

表2 「混乗便」の利用状況(単位:人)

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	計
2018年	—	—	—	—	—	—	119	139	162	229	344	731	1,724
2019年	509	234	378	143	320	114	242	344	518	823	1,120	1,328	6,073

(出所) 対馬市役所資料をもとに筆者作成。

### 3. 考察

有人国境離島法の制定・施行及び国際航路に国内旅客を混乗させ運航する協定の締結を先述した日本のボーダーランドに照らして考えると、どのようなことがいえるであろうか。

まず有人国境離島法の制定・施行は現時点では疎外型ボーダーランドに関する施策をもたらしていると言える。というのも、国の行政機関の施設の設置・不法入国等の違法行為の防止に関する施策の中心になっているのが防衛省や海上保安庁に関する施設・設備であるからである。また、同法で対象となっているのは有人国境離島であり、稚内や根室といったボーダーランドは含まれていない、ただし、冒頭でも述べたように同

(21) また、身分証を持つことが少ない12歳未満の国内線客は、親の同伴や、窓口で親の身分証を確認することで子どもだけでも混乗便に乗船できることとなった(「国内線客の本人確認緩和 ビートルの対馬経由「混乗便」」『長崎新聞』2018年12月20日)。

(22) 「JR九州高速船 対馬「混乗便」に 増便増席で国内客利用拡大を」(『長崎新聞』2019年10月5日)

法施行以前はボーダーランドを対象とする施策がなかったことを考えると前進であると評価できる。<sup>(23)</sup>

他方、国際航路に国内旅客を混乗させ運航する協定締結に関しては、共存型ボーダーランドに関する政策とみることができる。というのも、韓国・釜山の人々と対馬の人々が文字通り「混乗」しているからである。このことは同協定実現のために先述したような CIQ 機関との調整も必要であったことから言えることである。なお、同協定は必ずしも外国人観光客を意識したものではないが、今後も存続していくためには対馬の人々のみならず日本本土、ひいては韓国人観光客の利用も必要であるということを見ると、共存型ボーダーランドから相互依存型ボーダーランドに深化させるための施策を実現していくことが今後の課題となろう。

この関連で、2019年7月以降の日韓関係悪化による対馬への韓国人観光客が急減していることに関して指摘しておきたい。2019年7月1日に日本の経済産業省が、フッ化水素、フッ化ポリイミド、レジストの3品目について、韓国向け輸出及びこれらの関連技術の移転を一般包括許可及び特別一般包括許可の制度の対象から外し、個別許可申請を求め、輸出審査を行う通達を発表した。<sup>(24)</sup> さらに同年8月2日、輸出貿易管理令別表第3(ホワイト国)の国から韓国を削除するための政令改正が閣議決定され、韓国に対する輸出優遇措置の撤回が8月28日より施行され

(23) 有人国境離島法制定による成果は、例えば、山田吉彦「有人国境離島法に基づく施策の現況 長崎県五島市」(『季刊しま』No.254, 2018年所収, 20-23頁)を参照されたい。なお、同連載では、長崎県対馬市(同上, No.255, 2018年所収, 66-70頁), 東京都八丈町(同上, No.256, 2019年所収, 58-62頁), 新潟県佐渡市(同上, No.257, 2019年所収, 58-62頁), 鹿児島県西之表市(同上, No.258, 2019年所収, 54-56頁), 長崎県壱岐市(同上, No.259, 2019年所収, 48-52頁), 鹿児島県薩摩川内市(同上, No.260, 2020年所収, 50-55頁)の事例も取り上げられている。

(24) 「「輸出貿易管理令の運用について」等の一部を改正する通達について(2019年7月1日)」(経済産業省: [https://www.meti.go.jp/policy/anpo/law\\_document/tutatu/190701\\_gaiyo.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/anpo/law_document/tutatu/190701_gaiyo.pdf))

(25) これに対し、韓国では政府が対抗措置を取ると同時に、民間でも日本旅行ボイコットが行われるようになった。その結果、対馬への韓国人観光客数は、2019年8月以降、大幅に減少している(表3)。これにより、博多・釜山航路の運航継続のための下支えを混乗利用者が求められる形になっていると言える。

表3 韓国人観光客数(2018~19年)(単位:人)

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	計
2018年	31,549	32,623	26,576	36,481	34,519	33,248	33,618	39,852	31,152	35,572	38,148	36,971	410,309
2019年	34,232	40,300	37,263	37,745	38,427	32,040	19,785	7,613	3,080	2,807	4,758	4,116	262,166

(出所) 対馬市役所資料をもとに筆者作成。

#### 4. おわりに

本論は「日本におけるボーダーランド政策の新展開」と題し、ボーダーランドをキーワードに2016年4月の有人国境離島法の制定後の動きとして、2017年4月の同法の施行及び2018年5月の国際航路に国内旅客を混乗させ運航する協定の締結を取り上げ、その政治学的意味を論じた。その結果、これらの実現により日本におけるボーダーランド政策の深化を見出すことができた。すなわち、国境離島が主な対象となっているとは言え、日本のボーダーランドの維持に向けた施策が実現し始めたということである。なお、先述した日韓関係の悪化による韓国からの観光客激減に伴い、観光庁が訪日客を、内閣府が日本人客を増やす取り組みを支援し、2019年度補正予算にそれぞれ2.5億～3億円を盛り込んだ。その予算計上に際して、観光庁は対馬以外も対象になる可能性があるとして

(25) 「輸出貿易管理令の一部を改正する政令が閣議決定されました(2019年8月2日)」(経済産業省: [https://www.meti.go.jp/policy/anpo/law\\_document/news\\_release/20190802001\\_newsrelease.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/anpo/law_document/news_release/20190802001_newsrelease.pdf))

(26) 「拳下ろせぬ韓国「ボールは日本側」 8割「不買続行」の世論受け ホワイト国除外」(『毎日新聞』2019年8月28日)

いる。また内閣府は事業目的を住民がいる国境離島の地域社会の維持と位置づけている。<sup>(27)</sup>ただし、外国人観光客の減少に苦しんでいるのは対馬市だけではない。例えば、稚内・コルサコフ航路が2019年度は休止となったため、現地からは政府の支援を求める声が聞かれる。また、根室からはロシアとの共同経済活動がなかなか進まないことに対する不満が見え隠れする。<sup>(28)</sup>隣国との関係が激変し、その影響が地域全体に及ぼすようになってきている現在において、隣国と接するボーダーランドをいかに支援するかということが今後も検討課題となろう。

有人国境離島法及び国際航路に国内旅客を混乗させ運航する協定に基づく施策はまだ始まったばかりである。そのため、今後もこれらの施策に注目して考察し続けること、並びに有人国境離島地域以外のボーダーランドへの応用可能性が検討課題であることを指摘して本論を締めくくりたい。

#### (追記)

本論は科学研究費補助金(基盤研究(B)研究代表者:花松泰倫「東アジアにおける国境観光の比較研究:境域社会の変容過程と「隣国関係」への影響評価」[17H02491])に基づく研究成果の一部である。

#### (付記)

2019年3月にご退職を迎えられた檜山幸夫名誉教授に対し、これまでのご指導に心から感謝申し上げます。

---

(27) 「前年の9割減も 対馬念頭、韓国人観光客激減を政府支援」(『朝日新聞』2019年12月13日)

(28) 詳しくは「JIBSN 礼文セミナー2019」(『JIBSN レポート』第17号: <http://borderlands.or.jp/jibsn/report/JIBSN17.pdf>), 47-67頁を参照されたい。