

日本の「国境地域」⁽¹⁾法制
——「地域振興」の視点から——

古川浩司

目次

はじめに

- 一 日本の「国境地域」法制の歴史——「戦後復興体制」の形成——
- 二 日本の「国境地域」法制の現状——「戦後復興体制」の概要——
 - (1) 離島振興法
 - (2) 奄美群島振興開発特別措置法
 - (3) 小笠原諸島振興開発特別措置法
 - (4) 沖縄振興特別措置法
 - (5) 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（北特法）
 - (6) 小括
- 三 近年の新たな動き——「ポスト・戦後復興体制」？——
 - (1) 国境離島振興特別措置法（案）

- (2) 海洋基本法
 - (3) 総合特別区域法
 - (4) 小括
- おわりに

はつめい

「もはや戦後ではない」——この言葉が経済白書に掲載されたのは一九五六年であった。しかしながら、「国境地域」の法制に目を転じると、戦後を今なお引きずっているように思われる。というのも、ボーダレス化やグローバル化が紙上を賑わす現在も含め、国境地域は本来「国際交流の玄関口」の機能を有しているにもかかわらず、現在の日本の国境地域を見る限り、そのような機能をなかなか実感することが出来ないからである。

例えば、日本でも、江戸時代には韓国との交流の玄関口である対馬や中国との交流の玄関口である長崎は繁栄していたとされる。しかし、近年の日本の国境地域に目を転じてみると、その地理的有利性が感じられず、都市部と比べて過度に衰退の一途を辿っている。例えば、本論で扱う国境地域である、先述した対馬市はもとより、沖縄県与那国町及び事実上の「国境地域」である根室市も第二次世界大戦後の最盛期の人口と比べると、おおよそ半減もしくはそれ以下となっている。その原因としては、その必要性こそ議論されながらも、実際には国境地域の地域振興に関する法律が「戦後復興」思考から抜け切れていない点、言わば、一九五一年に九月調印され、一九五二年四月に発効したサンフランシスコ条約（日本国との平和条約）による領域確定後の「戦後復興」に基づく法制が継続

している点が考えられる。

以上の問題意識から、本論では、まず現在の日本の国境地域法制を、「戦後復興体制」と位置づけ、そこに至る歴史を概観する。次に、日本の「戦後復興体制」に基づく国境地域法制の具体的内容として、離島振興法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法、沖縄振興特別措置法、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（北特法）の概要とこれらに基づく行政体制を説明する。その上で、「戦後復興体制」からの新たな動き（ポスト・戦後復興体制？）として、国境離島振興特別措置法（案）、海洋基本法及び、総合特別区域（総合特区）法を取り上げ、最後に今後の課題を提起したい。

一 日本の「国境地域」法制の歴史——「戦後復興体制」の形成——

第二次世界大戦の講和条約として一九五二年に発効したサンフランシスコ平和条約により、戦後の日本の領土は、表一の通り、画定された²⁾。具体的には、第二条で朝鮮の独立を承認し、台湾及び澎湖諸島、南樺太等とともに、すべての権利、権原及び請求権を放棄し、第三条で奄美群島、琉球諸島及び小笠原諸島等を、合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする米国の信託統治に同意した。

一九五二年の同条約発効後、一九五三年一月の長崎県の呼びかけを契機に、東京、新潟、島根、長崎及び鹿児島³⁾の五都県知事が「離島振興法制定に関する趣意書」を作成・運動した結果、同年七月に離島振興法が可決・成立し、公布された。ところが、その直後の同年一二月の奄美返還協定（奄美群島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定）により、同条約三条に基づき合衆国（米国）に統治されていた奄美群島の施政権が日本に返還されたことに伴い、一九五四年六月に奄美群島復興特別措置法（現在の奄美群島復興特別措置法）が新たに公布された。

表一 サンフランシスコ平和条約(抄)

第二章 領域

第二條

- (a) 日本国は、朝鮮の独立を承認して、濟州島、巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。
- (b) 日本国は、台湾及び澎湖諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。
- (c) 日本国は、千島列島並びに日本国が一九〇五年九月五日のポーツマス条約の結果として主権を獲得した樺太の一部及びこれに近接する諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。
- (d) 日本国は、国際連盟の委任統治制度に関連するすべての権利、権原及び請求権を放棄し、且つ、以前に日本国の委任統治の下にあつた太平洋の諸島に信託統治制度を及ぼす一九四七年四月二日の国際連合安全保障理事会の行動を受諾する。
- (e) 日本国は、日本国民の活動に由来するか又は他に由来するかを問わず、南極地域のいずれの部分に対する権利若しくは権原又はいずれの部分に関する利益についても、すべての請求権を放棄する。
- (f) 日本国は、新南群島及び西沙群島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。

第三條

日本国は、北緯二九度以南の南西諸島（琉球諸島及び大東諸島を含む。）孀婦岩の南の南方諸島（小笠原群島、西之島及び火山列島を含む。）並びに沖の鳥島及び南鳥島を合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする国際連合に対する合衆国のいかなる提案にも同意する。このような提案が行われ且つ可決されるまで、合衆国は、領水を含むこれらの諸島の領域及び住民に対して、行政、立法及び司法上の権力の全部及び一部を行使する権利を有するものとす。

さらに、一九六八年四月の小笠原返還協定（南方諸島及びその他の諸島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定）により、同年六月に米国により統治されていた小笠原諸島の施政権が日本に返還されたことに伴い、一九六九年一月に小笠原諸島復興特別措置法（現在の小笠原諸島復興開発特別措置法）が公布された。そして、一九七一年六月の沖繩返還協定により、同じく米国に統治されていた琉球諸島および大東諸島の施政権が一九七二年五月に日本に返還されることに伴い、一九七一年一月に沖繩復興開発特別措置法（現在の沖繩復興特別措置法）が公布された。

その後、一九八二年八月には、北海道根室管内の一市四町（北海道根室市、別海町、中標津町、標津町及び羅臼町）を対象とする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も公布されている。

二 日本の「国境地域」法制の現状——「戦後復興体制」の概要——

日本の「国境地域」法制として、主に「国境地域」の地域振興に関する法律は、離島振興法、奄美群島復興開発特別措置法、小笠原諸島復興開発特別措置法、沖繩復興特別措置法、それから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に大別できる。

（一）離島振興法⁵⁾

離島振興法は、先述したように、一九五三年七月に可決・成立し、公布・施行された法律である。その後、離島振興法は、四回の改正・延長を経て、二〇〇二年六月、第一五四回通常国会において所要の改正と有効期限の一〇ヶ年延長が議員立法として提案され、同年七月に公布された結果、二〇一三年三月三十一日までの時限立法となつて⁶⁾

いる。

現行の離島振興法は、「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重要な役割を担っている離島について、産業基盤及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある状況を改善するとともに、離島の地理的及び自然的特性を生かした振興を図るため、地域における創意工夫を生かしつつ、その基礎条件の改善及び産業振興等に関する対策を樹立し、これに基づく事業を迅速かつ強力に実施する等離島の振興のための特別の措置を講ずることによって、離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展及び国民の利益の増進に寄与することを目的（第一条）」としている。その上で、「国土交通大臣、総務大臣及び農林水産大臣は、国土審議会の意見を聴いて、……（中略）……必要と認める離島の地域の全部又は一部を、離島振興対策実施地域として指定（第二条）」し、「離島振興対策実施地域の振興を図るため、離島振興基本方針を定めるものとする（第三条）」とされている。そして、「関係都道府県は、離島振興基本方針に基づき、当該地域について離島振興計画を定めなければならない（第四条）」と規定されている。この他、国の負担又は補助の割合の特例等（第七条）、医療の確保等（第一〇条）、高齢者の福祉の増進（第一一条）、交通の確保（第二二条）、税制上の措置（第一九条）、地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置（第二〇条）等が定められている。

上記に基づき、例えば、離島振興対策実施地域に指定されている対馬市の場合、長崎県が離島振興計画を定めており、主に地域振興部地域政策課が所管している。また、県の出先機関として対馬振興局がある。他方、離島振興法を所管する主な国の機関としては、国土交通省国土政策局離島振興課がある。

(2) 奄美群島振興開発特別措置法⁸⁾

奄美群島振興開発特別措置法は、一九五三年一二月の日本復帰に伴い、一九五四年六月に公布された奄美群島復興特別措置法を起源とする。同法は、五年間の時限立法法であるが、五年毎に延長され、一九六四年三月に奄美群島振興特別措置法と改称された後、一九七四年三月に現在の名称となった。ちなみに最近では、二〇〇九年三月の一部改正により、有効期限が五年間延長され、二〇一四年三月三十一日までとされている。

現行の奄美群島振興開発特別措置法は、「奄美群島（鹿児島県奄美市及び大島郡の区域をいう。以下同じ。）の特殊事情にかんがみ、奄美群島振興開発基本方針に基づき総合的な奄美群島振興開発計画を策定し、及びこれに基づく事業を推進する等特別の措置を講ずることにより、その基礎条件の改善並びに地理的及び自然的特性に即した奄美群島の振興開発を図り、もつて奄美群島の自立的発展並びにその住民の生活の安定及び福祉の向上に資することを目的（第一条）」としている。その上で、「国土交通大臣、総務大臣及び農林水産大臣は、奄美群島の振興開発を図るため、奄美群島振興開発基本方針（以下「基本方針」という。）を定め（第三条）」、「鹿児島県は、基本方針に基づき、奄美群島振興開発計画（以下「振興開発計画」という。）を定めなければならない（第四条）」とされている（二〇〇四年の改正より、振興開発計画の策定主体が国（内閣総理大臣）から県（鹿児島県知事）となった）。この他、特別の助成（第六条）、医療の確保（第六条の三）、交通の確保（第六条の四）等が定められている。上記に基づき、鹿児島県が奄美群島振興開発計画を定めており、主な担当部署は鹿児島県企画部離島振興課となっている、また、県の出先機関として、大島支庁がある。他方、奄美群島振興開発特別措置法を所管する主な国の機関として、国土交通省国土政策局特別地域振興官がある。⁹⁾

(3) 小笠原諸島振興開発特別措置法¹⁰⁾

小笠原諸島振興開発特別措置法は、一九六八年六月の日本復帰に伴い、一九六九年二月に公布された小笠原諸島復興特別措置法を起源とする。同法は、五年間の時限立法であるが、五年毎に延長され、一九七九年三月に小笠原諸島振興特別措置法と改称された後、一九八九年三月に現在の名称となった。ちなみに最近では、二〇〇九年三月の一部改正により、有効期限が五年間延長され、二〇一四年三月三十一日までとされている。

現行の小笠原諸島振興開発特別措置法は、「小笠原諸島の復帰に伴い、小笠原諸島の特殊事情にかんがみ、小笠原諸島振興開発基本方針に基づき総合的な小笠原諸島振興開発計画を策定し、及びこれに基づく事業を実施する等特別の措置を講ずることにより、その基礎条件の改善並びに地理的及び自然的特性に即した小笠原諸島の振興開発を図り、併せて帰島を希望する旧島民の帰島を促進し、もつて小笠原諸島の自立的発展並びにその住民の生活の安定及び福祉の向上に資することを目的（第一条）」としている。なお、この法律において「小笠原諸島」とは、婦岩の南の南方諸島（小笠原群島、西之島及び火山列島を含む。）並びに沖の鳥島及び南鳥島をいう（第二条）。そして、「国土交通大臣は、小笠原諸島の振興開発を図るため、小笠原諸島振興開発基本方針（以下「基本方針」という。）を定め（第三条）」、「東京都は、基本方針に基づき、小笠原諸島振興開発計画を定めなければならない（第四条）」とされている（二〇〇四年の改正より、振興開発計画の策定主体が国（内閣総理大臣）から都（東京都知事）となった。）。この他、特別の助成（第六条）、交通の確保等についての配慮（第十二条の二）、医療の充実についでての配慮（第十三条の五）等が定められている。

上記に基づき、東京都が小笠原諸島振興開発計画を定めており、主な担当部署は東京都総務局行政部振興企画課となっている。また、都の出先機関として、小笠原支庁がある。他方、小笠原諸島振興開発特別措置法を所管する

主な国の機関として、国土交通省国土政策局特別地域振興官¹²⁾、またその出先機関（特別の機関）として小笠原総合事務所がある。

（4）沖縄振興特別措置法¹³⁾

沖縄振興特別措置法は、一九七二年五月の沖縄返還に伴い、一九七一年二月に公布された沖縄振興開発特別措置法を起源とする。同法は、一〇年間の時限立法で、二度の延長の後、二〇〇二年に廃止されたが、その代わりに、同年三月に沖縄振興特別措置法が公布された。ちなみに、同法の有効期限も一〇年（二〇一二年三月三十一日まで）とされているため、二〇一二年二月に改正法案が閣議決定され、国会に提出された（なお、改正法案も十年間の時限立法であるが、現行法では国が策定していた振興計画の策定主体を県に変更することや一括交付金の創設が明記されている…「沖縄タイムス」二〇一二年二月一日）。

現行の沖縄振興特別措置法は、「沖縄の置かれた特殊な諸事情にかんがみ、沖縄の振興の基本となる沖縄振興計画を策定し、及びこれに基づく事業を推進する等特別の措置を講ずることにより、沖縄の総合的かつ計画的な振興を図り、もって沖縄の自立的発展に資するとともに、沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与することを目的（第一条）」としている。その上で、「沖縄県知事は、沖縄振興計画の案を作成し、内閣総理大臣に提出（第五条）」し、「内閣総理大臣は、前項の沖縄振興計画の案に基づき、沖縄振興審議会の意見を聴くとともに、関係行政機関の長に協議して、沖縄振興計画を決定する（第五条二）」とされている。この他、課税の特例（第一条、第三十一条、第三十六条、第四八条、第五七条、第六五条、第七一条）、地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置（第一七条、第三二条、第三七条、第四九条、第五八条）、輸入品を携帯して出域する場合の関税の免除（第二六条）、航空機燃料税

の軽減（第二十七条）、国の負担又は補助の割合の特例等（第一〇五条）などが定められている。

なお、離島（宮古島、石垣島等）に関しては、沖縄振興計画において定めるものとされ（第四条の二〇）、無医地区における医療の確保（第八九条）、離島の地域における高齢者の福祉の増進（第九〇条）、交通の確保等（第九一条）、離島の地域の小規模校における教育の充実（第九二条）、離島の旅館業に係る減価償却の特例（第九三条）、地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置（第九四条）などの規定がある。これに関連して、新沖縄県離島振興計画も策定されている。

上記に基づき、沖縄県が沖縄振興計画及び新沖縄県離島振興計画を定めており、主な担当部署は、前者が企画調整課、後者が地域・離島課となっている。また、離島に関しては、宮古・八重山圏域を例に考えた場合、県の関係出先機関として、宮古事務所及び八重山事務所がある（大東圏域にはない）。他方、沖縄振興特別措置法を所管とする主な国の機関として、内閣府政策統括官（沖縄政策担当）及び沖縄振興局、その出先機関（地方支分部局）として沖縄総合事務局がある。

（5）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（北特法）¹⁴

北特法は、一九八二年八月に公布されて以来、改正されていないが、改正法が二〇〇九年七月に成立し、二〇一〇年四月に施行されている。

現行の北特法は、「北方領土問題が未解決である現在の状況並びにこれに起因して北方地域元居住者及び北方領土隣接地域が置かれている特殊な事情にかんがみ、北方領土問題その他北方地域に関する諸問題についての国民世論の啓発、北方地域元居住者に対する援護等の措置の充実並びに北方領土隣接地域の振興及び住民の生活の安定に

関する計画の策定及びその実施の推進を図る等のために必要な特別の措置を定めることにより、北方領土問題及びこれに関連する諸問題の解決の促進を図り、ひいては北方領土の早期返還を実現して我が国とロシア連邦との間の平和条約を締結し、両国の友好関係を真に安定した基礎の上に発展させることに資することを目的（第一条）」としている。なお、ここでいう「北方地域」とは、「歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島」を指し、「北方領土隣接地域」とは、先述した一市四町をいう。その上で、「主務大臣は、第一条の目的を達成するため、関係行政機関の長に協議して、北方領土問題等の解決の促進を図るための基本方針（以下「基本方針」という。）を定めるものとする（第三条）」とし、「北海道知事は、北方領土返還運動の拠点である北方領土隣接地域を安定した地域社会として形成するのに資するため、基本方針に基づき、北方領土隣接地域の市及び町の長の意見を聴いて、北方領土隣接地域の振興及び住民の生活の安定に関する計画を作成し、主務大臣に協議し、その同意を求めることができる（第六条）」としている。この他、特別の助成（第七条）、地方債についての配慮（第八条）、財政上の確保（第九条）、北方地域の領海における漁業者の操業の円滑な実施の確保（第九条の二）、北方領土隣接地域振興等基金（第一条）等が定められている。なお、同法でいう主務大臣は、内閣総理大臣、外務大臣および国土交通大臣とされている（第一二条）。

上記に基づき、北海道が「北方領土隣接地域の振興及び住民生活の安定に関する計画」を定めており、主な担当部局は総務部北方領土対策本部となっている。また、道の出先機関としては、北方領土対策根室地域本部（根室振興局）がある。他方、北特法を所管する主な国の機関として、内閣府北方対策本部、外務省欧州局ロシア課及び国土交通省北海道局、その出先機関（地方支分部局）として北海道開発局がある。

(6) 小括

上記の五つの地域振興に関する法律の意義としては、上記の諸法により、ハード面（道路・港湾・空港等）での整備が進められたことがあげられる。上記の地域の中で、小笠原村にこそ空港がないが、それ以外の地域では基本的な施設は整備されている。

一方、課題としては、第一に、ソフト面の充実があげられる。例えば、港湾や空港は整備されたが、上記の地域のうち、特に離島に関しては、航路運賃の高さにより、人口流出し、さらに疲弊する、といった悪循環の状況が続いている。第二に、いわゆる「基本計画」を作成する主体（北海道・東京都・長崎県・鹿児島県・沖縄県）の財政状況により、その位置づけが異なっていることもある。例えば、東京都小笠原村と沖縄県与那国町は、ともに離島で、かつほぼ同じ人口規模（小笠原村：約二八〇〇人、与那国町：約一六〇〇人）であるにもかかわらず、前者には都立高等学校が設置されているのに対し、後者には現在は設置されていない。また、北海道では、支庁制度改革で、例えば、宗谷支庁（稚内市等）は宗谷総合振興局、釧路支庁（釧路市等）は釧路総合振興局となったにもかかわらず、根室支庁は根室振興局となったことに地元住民の反発が生じている。さらに、鹿児島県では同じ県内であるにもかかわらず、離島振興課内に離島振興法担当（離島振興係）と奄美群島振興開発特別措置法担当（奄美振興係）に分かれている状況が続いている。

この他、先述したように、二〇〇九年七月に北特法が改正され、二〇一〇年度以降、根室管内一市四町が行う公共事業の国庫補助率高上げの適用条件が緩和されたが、沖縄と比べると、補助率は高くないし、その沖縄振興も現在は岐路に立っている。

三 近年の新たな動き——「ポスト・戦後復興体制」？——

上記の課題を背景に、近年の日本の「国境離島」をめぐる法制の新たな動きが胎動している。具体的な事例として、国境離島振興特別措置法（案）、海洋基本法、そして総合特別区域（総合特区）法等があげられる。¹⁷⁾

(1) 国境離島振興特別措置法（案）

対馬市

長崎県対馬市は、二〇〇八年一月に国境対馬振興特別措置法（通称：防人の島新法）案を独自に策定した。防人の島新法の概要は、国防等に関連する機関の設置（陸上、海上、航空自衛隊の施設拡充及び増員による国防の警備強化・防衛大学の分校、研修所、訓練所を設置・海上保安大学の分校、研修所、訓練所を設置）、領土保全に対する特別措置（国土の保全、管理、排他的経済水域の管理に対する特別措置・外国資本による不動産買収を規制する特別措置・買い上げ制度の創設（防衛上））、第一次産業に対する特別な措置（農林水産業への新規就労者に対する特別措置・資源管理、回復研究実施機関の設置）、財・税制措置（地方債（国境離島債）の創設・誘致企業に対する法人税の免除・地方交付税の国境離島枠の創設）、新規企業及び中小企業への特別な金融措置、大気、水質汚染の観測、研究、協議機関の設置、海洋にかかると試験研究機関の設置、観光振興に対する特別措置（資源を活用した観光振興に対する特別措置・体験型観光に対する特別措置）、人材育成に対する特別措置（独立行政法人の付属専門校の設置・地域活性化リーダーの育成に対する特別措置）となっている（『産経新聞』二〇〇八年一月三日）¹⁸⁾。

与那国町

沖縄県与那国町は、二〇一一年五月の「境界地域研究ネットワークJAPAN与那国セミナー」で、国に制定を提唱している国境離島振興に向けた新法「(特定)国境離島(保全)特別措置法」¹⁹⁾の骨子案を明らかにした。同法では、日本の領土、領海、排他的経済水域を保全するため、離島の保全や国境離島への定住促進に向けた基幹産業の振興や民生視察の整備などを求め、この法制度によって、国の全額負担で空港、港湾を整備することや航空運賃の低減、税の減免を可能にする、「八重山日報」二〇一一年五月一五日)。

(2) 海洋基本法

海洋基本法は、二〇〇七年四月に公布され、同年七月に施行された。同法では、「地球の広範な部分を占める海洋が人類をはじめとする生物の生命を維持する上で不可欠な要素であるとともに、海に囲まれた我が国において、海洋法に関する国際連合条約その他の国際約束に基づき、並びに海洋の持続可能な開発及び利用を実現するための国際的な取組の中で、我が国が国際的協調の下に、海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和を図る新たな海洋立国を実現することが重要であることにかんがみ、海洋に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにし、並びに海洋に関する基本的な計画の策定その他海洋に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、総合海洋政策本部を設置することにより、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上を図るとともに、海洋と人類の共生に貢献することを目的(第一条)」としている。その上で、離島の保全等に関しては、「国は、離島が我が国の領域及び排他的経済水域等の保全、海上交通の安全の確保、海洋資源の開発及び利用、海洋環境の保全等に重要な役割

を担っていることにかんがみ、離島に関し、海岸等の保全、海上交通の安全の確保並びに海洋資源の開発及び利用のための施設の整備、周辺の海域の自然環境の保全、住民の生活基盤の整備その他の必要な措置を講ずるものとする(第二六条)」と規定されている。同法に基づき、内閣総理大臣を本部長とする総合海洋政策本部が内閣に設置されている。

ちなみに、同法第九条では、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、海洋に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と地方自治体の責務が規定されている。この条文に基づき、沖縄県石垣市及び与那国町とともに沖縄県八重山圏域を構成する竹富町が、二〇一一年三月に全国初の海洋基本計画を策定した。同計画は二〇一一年一四年度までの計画で地方交付税算定面積にサンゴ礁を編入することや法定外目的税制度など自主財源の創出、黒糖焼酎の開発を含むサトウキビの活用なども盛り込まれている(「八重山毎日新聞」二〇一一年三月四日)。

(3) 総合特別区域(総合特区)法

「総合特区制度」の制度設計のための提案²⁰⁾

二〇一〇年六月に閣議決定された、「新成長戦略」『元気な日本』復活のシナリオ』に基づき、地域の責任ある戦略、民間の知恵と資金、国の施策の「選択と集中」の観点を最大限活かし、規制の特例措置や税制・財政・金融上の支援措置等をパッケージ化して実施する「総合特区制度」の制度設計を行うため、規制の特例措置や税制・財政・金融上の支援措置等について、地方公共団体(都道府県、市区町村)、民間法人、NPO等を対象として、新たな提案(アイデア)を募集した。その結果、国境地域からは以下の提案がなされた。

(a) 稚内市

稚内市は、「稚内港物流活性化・総合再生プロジェクト」として、(a)取組に必要な規制の特例措置として、外航運送の内航船扱いへの軽減（稚内港を拠点とした物資の輸出入促進、サハリンからの旅行者の誘致に向けた受入れ体制の強化など）に取り組んでいくため、稚内とサハリン州コルサコフ間の貨物船及び貨客船を内航船扱いに軽減し、航行許可に関する要件の緩和、あるいは地域の実情を踏まえた規制の適用)、(b)取組に必要な税制上の支援措置として、稚内港・コルサコフ港間での地域貿易協定（自由貿易地域内の関税の優遇措置の適用、自由貿易地域内に限って査証発給の特例の適用)、(c)取組に必要な財政上の支援措置として、サハリン定期航路の安定的運営（今後の継続的かつ安定的な運航に向けた財政上の支援）を求めた。

(b) 福岡市

福岡市は、「福岡・釜山インターリジョナル国際戦略総合特区」として、(a)取組に必要な規制の特例措置として、四〇項目（日韓両政府や両自治体で構成されるインターリジョナル協力機関の設立・「道路交通に関する条約」による煩雑な書類の提出や手続きの緩和、検疫・税関での車両検査の簡素化、合理化・EPA締結国以外の国の介護・看護人材に対する「介護」「看護」の在留資格の新設（在留期間…介護四年、看護三年）・外国人が診療目的で入国し、長期入院が可能とする「医療」ビザの新設（在留期間…三ヶ月超～一年以上）・福岡市鮮魚市場における韓国産水産物輸入割当の優先的な確保（優先割当）等）、(b)取組に必要な税制上の支援措置として、一三項目（関税の緩和等）、(c)取組に必要な財政上の支援措置として、二三項目（環境と観光まちづくりを推進するための電動バス導入に向けた社会実証の支援・日韓共同による環境負荷低減の推進（社会実証）等）の他、(d)取組に必要な金融上の支援措置として五項目（略）、(e)取組に必要な財政上の支援措置として五項目（略）を求めた。

(c) 対馬市

対馬市は、「国境離島「対馬」対韓国自由貿易特区」として、(a)取組に必要な規制の特例措置として、対馬版特別免税店制度（税務署の承認を受けた韓国の小売業者から購入し、対馬以外の地域へ持ち出す商品について一人二〇万円の購入金額を限度として関税を免除）及び対馬版自由貿易地域制度の創設（韓国と対馬間の貿易に対し関税を優遇し、韓国での需要の高い水産物、材木を輸出）、(b)取組に必要な税制上の支援措置として、対馬版特別免税店制度及び対馬版自由貿易地域制度に係る関税の減免、国税、地方税の優遇、及び、燃油に係る揮発油税及び地方揮発油税の減免、(c)取組に必要な財政上の支援措置として、離島航路・航空路運賃低廉化支援、(d)取組に必要な金融上の支援措置として、対馬地域再生ファンドの創設、(e)取組に必要なその他の支援措置として、港、空港の開港、オープンスカイ化、C I Qの整備の充実（比田勝港の開港、対馬空港のオープンスカイ化）を求めた。

同法公布後

総合特別区域法は二〇一一年六月に公布された。その結果、同年八月一五日から九月三〇日まで第一次指定申請のための募集が行われ、八八件指定申請がなされた。²¹⁾ ちなみに、上記三件のうち、第一次指定募集に対しては、稚内市が「稚内港物流活性化・総合再生特区」を申請し、新たな規制の特例措置として、稚内市区域における外航船舶の内航基準化（外航船が内航船と同程度の設備基準で運航できるよう、規制緩和を求める）、ロシア人への査証発給手続簡素化（定期フェリーで入国するロシア人観光客に対するビザ発給手続の簡素化を求める）、シャーンシ（車台）の相互乗り入れ（稚内港へ乗り入れる外国籍シャーンシの日本国内での登録・検査手続省略を求める）を提案した。²²⁾ なお、総合特区申請に係る評価のプロセスは、分野毎の専門家グループ及び事務局による書面審査（一次

評価)、検討会による総合評価(二次評価)、検討会が行うヒアリングを踏まえた指定推薦案の作成(三次評価)を経て、総合特別区域推進ワーキンググループが作成した意見案を踏まえた総合特別区域推進本部による意見の決定を行うこととなっている。⁽²³⁾

しかし、稚内市の申請に関しては、「稚内市にプラスの効果期待できることは伺えるが、それが北海道全体、ひいては我が国の持続的発展に相当程度寄与するかは、目標の内容から大いに疑問が残る」、「航路開設だけでは新しいことができるわけではなく、貿易拡大や観光振興を画期的に増大させるための措置レベルで斬新な試みを考え出して行く必要があるだろう」等の否定的な評価により、ヒアリング評価の対象とされなかった。⁽²⁴⁾

(4) 小括

上記のうち、国境離島振興特別措置法(案)に関しては、二〇一〇年一月に自由民主党がその概要をまとめ、まず国境離島の定義(案)として、外洋に面し我が国の領域、排他的経済水域等の保全上重要な位置にある離島であつて(地理的要件)、その振興又は保全を図ることが特に必要である地域(実質的要件)として、政令で定める地域、としている。その上で、振興策案として、安全・治安の確保(1. 港湾整備、空港整備にかかる負担割合の嵩上げ【沖縄：9.5/10以内】、2. 港湾及び空港の維持管理費を負担する地方公共団体に対する国庫補助の創設)、離島地域の保全(重要な離島地域の保全措置として、自治体がいり上げる際の補助を盛り込むか)、定住促進のための産業振興等(1)水産業の振興(密漁等監視施設の設置・運営経費の補助)、2)農業の振興(土地改良事業の実施要件の見直し)、3)中小企業の振興(中小企業経営革新支援法の特例の設定【沖縄振興法で定めている投資税制特例と同様な制度を設定するか】、4)民生施設の整備(水道事業・水道用水供給事業に係る負担割合の

高上げ【沖縄…6/5以内】・情報通信技術の利用機会の格差是正事業に係る負担割合の高上げ）・海洋環境の保全・国際交流）を掲げている。²⁵しかしながら、自由民主党は、現在（二〇一二年二月）も野党であり、また東日本大震災の影響から、その成立の見通しは立っていない。また、仮に成立したとしても、沖縄振興特別措置法に基づく振興案では、現在の法に基づく支援を受けている与那国町を見る限り、抜本的な解決策にはならないと思われる。²⁶次に、海洋基本法に關しても、国境離島を有する竹富町が海洋基本計画を策定したことは大いに評価できるが、その実効性、すなわち、海洋基本計画に基づく施策をいかに予算に結びつけることができるかが課題になっている。もし政府が竹富町の努力を水泡に帰すようなことがあれば、他の自治体もなかなか追いつかないであろうし、海洋基本法それ自体が絵にかいた餅になってしまうであろう。

最後に、総合特別区域法に基づく「総合特区制度」に關しては、現時点では、かつて二〇〇一年四月から二〇〇六年九月まで継続した小泉純一郎政権の目玉政策であった「構造改革特区制度」と同様に、現政権の強いリーダーシップがなければ、その実現性には疑問を呈せざるを得ない。というのも、かつて稚内市、対馬市、石垣市、さらには与那国町に至っては何度も提案したにもかかわらず、ほとんど実現されなかったからである。²⁷とは言え、構造改革特区制度では税制・財政・金融措置は対象外とされていただけに、日本でも、韓国で二〇〇二年に実現した済州国際自由都市のような特区の実現まで踏み込めるかどうか注目されるところでもある。²⁹

おわりに

本論では、「日本の「国境地域」法制」と題し、日本の「国境地域」をめぐる法制の現状と課題を論じてきた。その結果、現在の日本の「国境地域」法制は、一九五二年四月にサンフランシスコ平和条約に基づき独立を回復し

てから約六〇年近く経っているにもかかわらず、今なお基本的に「戦後復興体制」に基づく法制であると結論付けた。その意味では、日本はまだ冷戦時代の思考から脱していない状況であると言えるかもしれない。

しかし、グローバル化が進展する一方で、東京一極集中により、国境地域が衰退しつつある現在、まさに「戦後復興体制」ともいっべき現行法制の抜本的な見直しが求められていると言えるのではないだろうか。すなわち、離島振興法制の見直しが求められるのではないか。同様のことは北特法にも言えよう。仮にそこまでの話が性急過ぎるとしても、先述した国境離島特別措置法、自治体の海洋基本計画に対する予算措置、そして国境地域における総合特区提案などはより積極的に認めるべきであろう。すなわち、少なくとも、従来の振興策を見直さない限り、問題の根本的な解決にはならないということである。したがって、現行法制の下での行政の裁量に期待するのではなく、新たな理念に基づく立法に期待しなければならない。そのためにも、まずは立法者である国会議員の理解を、単に国境問題が起きた時だけ得るのではなく、それを持続させていくかが課題となるであろう。

国境地域の重要性は、日本でもさまざまな場で認識されている。しかし、ことが起こった時だけ「わが領土」と拳を振り上げ、喉もと過ぎれば他人事の感は否めない。その結果として、現行法制は新たな時代認識を理解しようとしていないとも思われる。したがって、新たな時代認識に基づく国家観をもった政治的リーダーシップを期待しつつ、本論を締めくくりたい。

註

(一) 本論で言う日本の「国境地域」とは、主に北海道稚内市、根室市、東京都小笠原村、福岡県福岡市、長崎県対馬市、沖縄県大東・宮古・八重山圏域(南大東村及び北大東村・宮古市及び多良間村・石垣市、竹富町及び与那国町)及びその周

辺地域を指すこととする。

- (2) 条約調印以前に、トカラ列島も米国統治下にあったが、一九五二年二月に日本に復帰した。
- (3) 奄美返還協定に至るまでの日米関係の詳細は、ロバート・D・エルドリッチ『奄美返還と日米関係』南方新社、二〇〇三年を参照されたい。
- (4) 小笠原返還協定に至るまでの小笠原諸島を国際関係の詳細は、同上『硫黄島と小笠原をめぐる日米関係』南方新社、二〇〇八年を参照されたい。
- (5) 離島振興法に関しては、国土交通省都市・地域整備局離島振興課監修、財団法人日本離島センター編『離島振興ハンドブック』国立印刷局、二〇〇四年、国土交通調査室『離島振興の現況と課題』(『調査と情報』635(二〇〇九年二月)五-六頁を参照。
- (6) ちなみに、二〇一二年四月以降の延長を見据え、二〇一二年度早々に改正案を成立させる方向であると思われるが、二〇一二年二月現在、改正案はまだ国会に提出されていない。
- (7) 二〇一一年七月一日の組織再編により現在の名称となった。
- (8) 奄美群島振興開発特別措置法に関しては、国土交通省都市・地域整備局特別地域振興官、『奄美群島振興開発審議会』及び、小笠原諸島振興開発審議会での議論と意見具申について(『人と国土』二〇〇八年九月号所収)六-七頁、国土交通調査室、前掲論文、七-八頁を参照。
- (9) 注7を参照せよ。
- (10) 小笠原諸島振興開発特別措置法に関しては、国土交通省都市・地域整備局特別地域振興官、前掲論文、七-九頁、国土交通調査室、前掲論文、八-九頁を参照。
- (11) 行政区域は東京都小笠原村に属している。
- (12) 注7を参照せよ。
- (13) 現行の沖縄振興特別措置法と同法に基づく施策の評価に関しては、百瀬恵夫・前泊博盛『検証「沖縄問題」』東洋経済新報社、二〇一二年を参照されたい。

- (14) 北特法に関しては、拙稿「戦後政治家論」（諏訪春雄編著『平成異変』 勉誠出版、二〇一〇年所収）二八四―二八七頁を参照。
- (15) 北方領土隣接地域振興等基金に関しては、北海道が設置した北方領土隣接振興等基金に国が八〇億円、北海道が二〇億円拠出し、その運用益により隣接地域の市町が実施する国庫補助対象外の事業、および同地域において北海道内の公共的団体が実施する事業に要する経費の一部補助に充てることとされている。ただし、近年は、金利の低下により、年間約一・七億円程度の資金しか拠出できなくなっている。
- (16) 総合振興局は、局内にある振興局も含めた広域行政を所掌することになっている。
- (17) この他に、二〇一〇年六月に施行された「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（低潮線保全・拠点施設整備法）」がある。同法は、「排他的経済水域及び大陸棚が天然資源の探査及び開発、海洋環境の保全その他の活動の場として重要であることにかんがみ、低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画の策定、低潮線保全区域において必要な規制、並びに特定の離島を拠点とする排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用に関する活動に必要な港湾の施設に関し必要な事項を定めることにより、排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進を図り、もって我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上を図る（第一条）」ことを目的とし、低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する施策の推進のための基本計画の策定するよう定めている。なお、同法に基づく特定離島（地理的条件、社会的状況及び施設整備状況等から周辺の排他的経済水域等の保全及び利用を促進することが必要な離島）として、沖ノ島島と南島島が指定されている。ただし、これらの島には一般住民は居住していないため、本論の対象外とする。
- (18) 二〇一一年五月に開催された「境界地域研究ネットワークJAPAN与那国セミナー」では、同法の主な施策として、国防等に関連する機関の設置、領土保全に対する特別措置、第一次産業に対する特別な措置、漂流・漂着ごみ対策、本土との条件同一化、財・税制措置、新規企業及び中小企業への特別な金融措置、自己完結型のエネルギー政策構築等があげられていた。
- (19) 紙上には、「特定」国境離島（保全）特別処置法」と書かれているが、誤記と思われるため、本文の通り、表記を統一

- した。
- (20) 「総合特区制度」の制度設計を行うための提案に関して詳細は、「総合特区制度」に関する提案募集における提案内容について(首相官邸ホームページ: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/list.html>)を参照された。
- (21) 内閣官房地域活性化統合事務局／内閣府地域活性化推進室「総合特別区域の第一次指定申請の状況について」(同上: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/sinsei/dai1/jokyo.html>)
- (22) 「地域活性化総合特区(稚内港物流活性化・総合再生特区)の指定申請書【概要版】」(同上: http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/sinsei/dai1/111014sinseisho/t3-1_wakkanai.pdf) 三頁を参照。
- (23) 詳細は、「総合特区申請に係る評価のプロセスと方針について」(同上: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/kentoukai/dai2/siryou.pdf>)を参照された。
- (24) 「第一次・第二次評価の結果」(同上: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/sinsei/dai1/kohyo/kekka.pdf>) 一八頁。
- (25) 長崎県離島振興懇話会第4回会議資料
- (26) この他、二〇〇九年六月に、超党派の国会議員でつくる「国境離島対策プロジェクトチーム」に対して、衆議院法制局の担当者が「対馬も対象となっている現在の離島振興法と、新法を一本化するほうが(法整備上)分かりやすい」としたとされる(『産経新聞、二〇〇九年六月三日』)が、依然としてこの考え方も含めて、二〇一三年四月の離島振興法の改正に向けて議論されていると思われる。
- (27) 詳細は、拙稿「国境地域の挑戦」(岩下明裕編著『日本の国境・いかにこの「祝縛」を解くか』北海道大学出版会、二〇一〇年所収)一六〇～六九頁を参照された。
- (28) 総合特区制度と諸外国の経済特区・構造改革特区との比較に関しては、経済産業課「総合特区構想の概要と論点——諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から——」(『調査と情報』698(二〇一二年二月))を参照された。
- (29) 济州国際自由都市の詳細に関しては、呉錫畢「济州国際自由都市の出帆と济州経済発展の可能性」(沖縄国際大学南島文化研究所『韓国・济州島と沖縄』編集工房東洋企画、二〇〇九年所収)一四一～一七四頁を参照されたい。なお、同論文

によれば、濟州道はその後、二〇〇六年七月より濟州特別自治道となり、国防、外交、司法を除いた全分野の自治権が与えられている。

(追記) 本論は、韓国研究財団の韓国社会基盤研究 (Social ScienceKorea : SKK / 課題名 : 国境と無国境の共存) の推進機関として設立された啓明大学校国境研究所主催で二〇一一年六月二十五日に啓明大学校にて開催された第一回SSK国際学術会議(国境と無国境の共存メカニズム——法・行為者・現象)での発表内容に大幅に加筆・修正を加えたものである。お招きいただいた啓明大学校国境研究所長/SSK研究責任者である李成煥先生をはじめとする啓明大学校の先生方、コメントして下さった斉藤淳(イェール大学)、岩下明裕(北海道大学)両先生には、この場を借りて改めて感謝の意を表したい。

また、本論は、二〇〇八(平成二〇)年度中京大学特定研究助成(課題名:日本の国境自治体の経済交流に関する研究)の成果の一部である。そこで最後に改めて、この研究のために資金援助をいただいた中京大学にも感謝申し上げます。