

この国のかたちを衛^{まも}るのは島である 新しい国建てへの〈初動〉を

平野秀樹

豊かな海岸線を有する島嶼国、日本。海際の多くは私たちの共有財産であるが、経済性を追求した価値基準のもと、いまや売買の対象となりつつある。所有の概念に囚われることなく、コモンズの精神で海岸線を衛^{まも}ってきたのが沿岸域を含む離島地域だ。その視座に立ち帰り、国と地方による新たな共的統治がいま、求められている。

――羊水に浮かぶ胎児を思わせる日本列島

日本地図を九〇度、回転させてみよう。

上海^{シヤン}が真下に、日本列島がその上に被さるようになる。

ユーラシアから見える日本の姿はきつとこうだろう。日本列島は、日本海と東シナ海を抱え込むような、まるで羊水に浮かぶ胎児のように見える。母なる海（羊水）に手厚く庇護され、無菌状態のまま外界と隔てられている……そう

映ってしまった山島が日本だ。

地政学的には、ユーラシアの人たちが海洋資源を求めて大海、太平洋へ出ていこうとするとき、日本列島はそれらの動きを阻む位置にある。韓国や中国のEEZ（排他的経済水域）が二〇〇海里まで伸びない理由は、日本が存在しているからだ。

まぎれもなく、日本は海洋大国である。ただあまり意識されていない。

国土面積こそ世界ランキングで六一位だが、EEZの面

積なら世界第六位。海岸線の長さはアメリカの一・五倍、中国の二倍以上に及ぶ（註1）。こうした特性をもつことに多くの日本人は気づいておらず、（この列島をかたちづくる領域の外縁部を支え、衛っているのが海際に暮らす離島のの人たちだ）ということについては、もっと知らない。

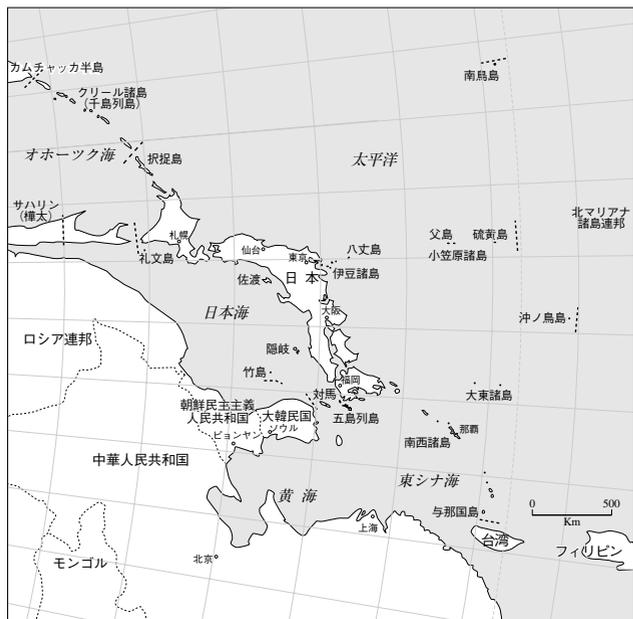


図1 日本周辺図

註1…松本健一『海岸線の歴史』（ミシマ社、二〇〇九年）

海際の土地所有

五年ほど前、東京湾岸の埋立地が売れずに空洞化していた。国や自治体はその地を処分すべく、販売努力を継続してきたが、最近になって、ようやくその一画が売却されたことがわかった。購入したのは大陸系の業者だったという。今、そこは外国（資本所有）の倉庫になっている。

地方港湾の売れ残った空き地はもつと大変で、所有する自治体は借金解消のために急いでいる。販売促進のために用途や売り先条件の緩和を進めているとするならば、東京湾岸と同じ現象があちこちで現れることになる。そうなれば、日本の水際が欧米はもとより、韓国や中国、シンガポールの倉庫となり変わっていくだろう。

水源林の外資買いが話題になっているが、水際の問題も悩ましい。

今年の二月、広島県呉市沖にある無人島（七六〇〇平方メートル）が、財務省中国財務局呉出張所において一般競争入札にかけられた。旧日本海軍病院施設の遺構がある場所だ。もちろん入札資格は、国籍を問わない。結果は、一〇

個人と八法人が応札し、地元の港湾荷役会社が落札した。国立公園内なので、埋め立てや棧橋の建設には制限がかかる場所だ。同社は言う。

「(他社に)落札された場合に島で何が行われるか予想できず、当社の操業に支障が出かねないと判断した。開発の計画はなく、手つかずの状態で置いておく」

だれが買うかわからない一般競争入札だったが、結果は幸運だったと言うしかない。ヒヤヒヤさせるような、少なくともそういう懸念が出るような一般競争入札が、なぜ公然と行われるのだろうか。国際環境が激しく変化し、実社会の動向もめまぐるしく入れ替わっているなかで、こういった制度面での改正が追いついていない。国有財産処分の考え方について、今一歩踏み込んだ配慮が必要ではないか。

現在、国も自治体も「経済価



アラン諸島・イニシュモア島 (アイルランド)

値が低く、いらぬものは売る」という発想だけで公共の土地を手放している。その土地がもつ公共的な意味、長期的な視点が欠落している。

国として衛るべきものは何なのか。処分はどのような目的から行わねばならないのか——これらの視点を併せ持った上で、国有地の売却を考えなければならぬ。

しかし今、国にも自治体にも「さしあたっての利用はないが、当面公有地として残しておく」という発想はない。そこに国益、公益の視点はなく、短期のソロバン勘定だけになっている。無配慮、無思考が社会に広がり、蔓延してはいないか。

水源林や伐らない森、国境海岸はじめ沿岸域、無人島などは、地区地域や国家にとって、いわばコモンズ(共有財産)であり公共的空間だ。本来であれば公的管理下に置くのが筋だろう。もつとえば、都市内の一定の遊休

地についても、有事の際のオープンスペースとして、また将来発生し得る想定外の土地需要に備え、その用地買収の難しさ（日本の私権の強さ）を加味すれば、国・自治体が保有すべき資源としておくべきではないか。

かつては日本の各地に存在していた共有地。入会地や入浜などの存在意義についても一度見直し、新しい国公有地のあり方について総合的に再編集する必要がある。

英仏韓の海洋環境保護

EU諸国の場合はどうか。

イギリスの海岸部には自然保護のためのトラストや国有地が多い。自然保護区（Protected Area）として指定され、国や地域住民の参画によってガバナンス（統治）がなされている。管理水準が低下しないよう、公共的関与が強まる仕組みにしている。二〇〇九年一月には海洋・海岸アクセス法を制定し、海洋管理機関も設立することとした。

フランスは、その土地制度を明治政府がお手本にした国だが、現在、土地所有者たる個人の利害は、公共的な経済政策に服すべきという流れができてきている。土地の取得が禁止される保護地域（公共用地）が増えており、特に海浜部についてそうした動きが目立っている。

これらはどういった意味をもっているのか。強化されて

いくガバナンスは、純粹に自然保護のためなのだろうか。英仏両国の海岸部——国境には、以下のような歴史がある。

シチリアから英国コーンウォールの過疎の海岸地域において、一五三〇～一七八〇年の間に、北アフリカのイスラム教徒たるベルベル海賊によって、一〇〇万人以上（註②）の人々（白人）が拉致され、奴隷にされた」との新たな研究成果を米国研究者は発表した。

（二〇〇四年三月一日付けの英国版新聞「ガーディアン」）

英国内でも論争となっている前近代の事件をことさらとり上げ、煽るものではないが、当紙は英国中道左派の読者が多い新聞である。国境というものが今なお、一般においてもそういった側面（国防的観点）から話題になっている点を私たちは考慮しておく必要がある。

もとより、警官などが常駐していない過疎の海岸部は密貿易、密入国、不法操業への警戒監視など、治安警備面で迅速に対応できない面がある。水際の国境警備（border security）ができないならば、国際犯罪に加え、感染症の脅威も少なくない。さらに言えば、国連海洋法条約において、外国船舶には「無害通航権」（註③）が保障されている。このため沿岸国は、領海内を無害通航していく外国船舶に対

し、停船を命じ、立ち入り検査を行い、貨物を押収することとは難しいと考えられている(註4)。

それゆえEJU先進国群は、海岸部の公有化や市民によるトラスト化などにより、国土を保全するとともに監視強化を進めているとも解釈できよう。名目は環境保護だが、実質は治安面での配慮という観点も暗黙知となつて加わっており、有事という地政学上のリスクも想定しながら、これから海岸部の保全を進めているのではないか。

ヨーロッパという大陸では、いつの時代も国境そのものに鈍感でいるわけにはいかないからだ。

隣国の韓国も、海については熱心である。

韓国は外国人土地法(註5)によつて、島嶼地域などの海岸部について特別な配慮をしている。

同法による規制地域(外国人の土地売買が許可制)には軍事施設保護区域、海軍基地・軍用航空基地区域ばかりでなく、その他軍事目的上必要な島嶼地域、文化財保護物または保護区域、生態系保全地域、野生動植物特別保護区域も入っている。同法によつて海岸部の相当数は、許可がなければ土地売買ができないことになる。こうした規制措置により土地の転売は監視・防止され、総体として海洋環境は保護されていく。海洋環境保護とnational securityが、表裏一体に扱われているとも解釈できよう。

註2…歴史学者ロバート・デイビス(米)によると、アフリカから南北アメリカへ向けて拉致されたアフリカ人(黒人)は、この数値よりもはるかに多く、一二〇〇万人であったとされる。

註3…国連海洋法条約上、沿岸国の「平和、秩序又は安全」を害しない通航については、無害とされている。沿岸国の管轄権は「無害でない通航」の場合にはか及ばない。無害でない通航とは、具体的には武力による威嚇、漁業活動など、その通航の行動の態様に関する客観的規準に基づく(同法第十九条)こととされているが、厄介なことに、この無害性の判断については解釈上の問題が残つたままだ。

註4…わが国においては、「領海等における外国船舶の航行に関する法律(平成二〇年)」が施行され、領海内での停留や徘徊を禁ずるほか、立入検査、退去命令など、一定の規制を行うことは可能になった。

註5…日本にも外国人土地法があるものの、政令で制限区域の基準や要件などが定められていないため、機能していない。

国境地域の評価

海岸保護のために、定住者がその地に居続けることの意味は大きい。

特に国境離島の海岸部においては、密漁や不法入国、海難救助などの違法行為やトラブルの未然防止のために、つまり国土管理、国境管理の面で定住者の存在は効果がある。ところが、住民が少なくなつて無人島化したり、あるいは入れ替わつてそこに他国の新しい居住者たちが定住して

いった場合、これまでのような過疎対策の文脈ではなく、別の課題が表出してきよう。日本人がいなくなった島では、島の状況を常時把握することが困難となり、国境警備監視の抑止力も働かなくなる可能性がある。国境管理機能の喪失である。

国土領域の保全、特に離島定住による国土・国境管理機能については、しかるべき評価がなされてよい。

こうした折り、島根県隠岐の島町、長崎県対馬市、同荖岐市、沖縄県与那国町の各地方議会が、外国人参政権の法制化反対の意見書を採択した事実について、それらの背景をさらに分析する必要があろう。衰退と過疎が止まらず、寂れていくばかりであってはならないと、これらの国境離島では懸命な取り組みが続けられている。けれども、各地で共時的に拡がっている空気は、中央・都会からの疎外感ではな

いだろうか。現在、この四市町は国境地域であることもあって特区など国や県から特別な支援を受けていないが、自主的努力にも限界がある。



蘭嶼島（台湾）

国境地域の発展を思うとき、隣接する外国や国内巨大都市との交流なくしては豊かになれない。そういった交流を封印し、土地取引の規制強化や入島規制など、イデオロギー先行の単純な鎖国的政策ばかりで事は解決しない。もし、打ち出の小槌みたいな地域活性化策や繁栄化方策があるとすれば、それはロマンティックだ。オンラインワンの世界遺産がどの島にもあるならば、それは可能だ。しかし、現実に立ち戻ってみるしかない。とりわけ、我が国のように隣国が稠密でかつ、少なくともここ一〇年以上はそれらの国々の経済発展が見込まれる場合、交流圧が生じてくるのはごく自然な流れである。この場合、国家

と国家の境界について、国が踏み出していくのは国の責務である。交流を呼び込んでいくことを可能にすると同時に、グリップを効かせるべき点（規制ポイント）を見出し、導入ガイドラインを用意して円滑な交流を図っていくことも一策だろう。

〈包括特区〉——江戸幕府が長崎に置いた交易特区「出島」的な考え方を導入するとともに、交付税の算定因子に海面積を活用するなど、国によるガバナンス体制を強化していく。こうした規制緩和を図る一方で、規制ルールもしっかり用意することが必要だろう。とにかく、国境地域に暮らす人たちの体力と気力をつけていかなければならない。長期的に離島を経営しつづけていくためにも。

繰り返すがイデオロギー的な観点に偏することなく、国土・国境保全と地域の繁栄を両睨みに、また国境付近の定住についての一定の評価をなしつつ、必要な施策が講じられるべきである。利益を生む活動は民間にゆだねていくが、政府でなければできない重要な部分、長期的施策は国が踏み出し、未来を切り開いていく。これらはいずれも国策の範疇に入るものとは私は考える。

—— 地方分権の死角——沿岸部を衛るのは自治体？

こうした課題を論じようとするとき、地方分権との兼ね

合いが悩ましい。

国と地方の役割について、〈国から地方へ〉という流れは現在、世界傾向で世界標準のようだ。国際機関も、地方分権を途上国はじめ各国に勧めている。

我が国も中央政府のグリップを効かせない方向で（不十分だが）地方分権改革は進んでいる。ただ、推奨されるこの流れに抜け落ちていく部分もあるのではないか。地方は国家間調整にかかる事案まで想定し、地域を衛るだろうか。海洋基本法上、期待される取り組みについて、自治体は主体的に果たせるだろうか。

例えば、沿岸域の管理である。

二〇〇八年に閣議決定された海洋基本計画では、次のように記されている。

9. 沿岸域の総合的管理

(3) 沿岸域管理に関する連携体制の構築

沿岸域においては様々な事象が相互に密接に関連して発生し、沿岸域ごとにその様相が異なることから、必要に応じ、適切な範囲の陸域及び海域を対象として、地方公共団体を主体とする関係者が連携し、各沿岸域の状況、個別の関係者の活動内容、様々な事象の関連性等の情報を共有する体制づくりを促進する。また、その場において、各沿岸域の課題を明らかにし、適切

な対応の方向づけを行うこととで、それらの望ましい将来像を実現する取組を促進する。(傍線部筆者)

沿岸域管理は、本計画によって自治体に大いに任せられることになった(註6)。

しかし市町村合併後、吸収・統合された旧町村が多勢に無勢で意気消沈し、国・県からの口出しで右往左往している地方自治体が少なくない中で、しかも専門的知識をもつ人材に限られているため、果たして国家間利害に影響する微妙な案件までこなせるだろうか。

沿岸域の放棄とまではいかないが、多くの沿岸地域では超過疎化が進んでおり、さらに沿岸域そのものが限界集落となりつつある。先に述べたように海際の土地所有が多国籍化していく可能性も予想される。その難しいエリアを地方自治体が主体となって調整し、体



済州特別自治道・牛島(韓国)

制をつくって課題の方向付けを行い、取り組みを促進していくことは大変なことである。

国土・国境管理は本来、効率性の分野のみではカバーしきれない部分がある。我が国の沿岸域は、実に三万五〇〇〇キロメートルに及ぶ海岸延長を含んでいるからだ(このうち、およそ二五%が離島の海岸線になる)。効率性とは縁遠い手間のかかる業務であることは言うまでもないが、地元自治体の努力にも限界がある。その部分が飛んでしまっている。

海洋政策研究財団の寺島紘士氏によると、アメリカの場合、連邦政府が沿岸域の計画管理をはじめたという(註7)。州と地域は沿岸域の計画をつくり、N O A A(米連邦海洋大気局)へ提出する。その計画が議論の末、認められると、連邦政府から州や地域へ財政支援が行われるとともに、他の連邦政府部局もその計画を尊重する

こととなる。これは我が国の沿岸域管理（註8）とは、また別の流れを加えた施策のように映る。単純に地方分権化が進みゆくトレンドだけではない。

昨今の日本では、国↓県↓市町村といった縦のラインが成り立ちにくくなっている（註9）。国費予算たる交付金（旧補助金）こそ用意できるものの、自治体側が裏負担（補助負担）を手当できない様相だ。鉄とコンクリート以外への使途も考えたい。一次産業の補助金行政は曲がり角にきていると言つてよい。

註6・・海洋基本計画（二〇〇八年閣議決定）において、国の役割や離島の特殊性は「2. 海洋の安全の確保」及び「5. 海洋の総合的管理」の項では触れられているものの、「9. 沿岸域の総合的管理」の項に（国）は登場しない。

註7・・寺島弘士・長野 章「目覚めよ、海と島の日本」（季刊『しま』二二四号、二〇〇八年七月）

註8・・わが国では、「沿岸域」が海洋基本計画による管理方法となつた一方「海域」は依然として国の管理のままになっている。この「海域」を国は地方自治体とともにどう管理していくか。「海域」まで含めた管理権、管轄権主権について、国と地方の関係について、有効な整理の必要がある。とりわけ、排他的な海洋資源開発など国家権限の及ぶ範囲が三海里から二〇〇海里に伸びた今、その国土をどう活かしていくかは喫緊の課題である。

註9・・現行の仕組みが有効だったのは、せいぜい一九七〇年代（昭和五五年頃）までであつたのではないか。戦後から一九六〇年代（昭和三四年代）まではうまく機能した政策手法を、成功体験とともに捨てるべき時にきてゐる。

―― 辺境のガバナンス

こうしている今も日一日と島人たちは高齢化しており、後継者を欠いて島人口は減り続けている。

今、時化の海路を渡っている島衆は、当たり前のように海を眺め続けている。その想いがどんなものであるか、都会でこうやってパソコンを叩いてはわからない。

「島の話聞かせてくれって言われたって……、私たちは忙しいから……」

島の老婆はフリーザーから出した冷凍イカを洗いながら、一瞬、手を止めたが、よそ者の相手はしてくれなかつた。一〇年前はこうではなかつた（註10）。外部の人と接触する

ひらの ひでき 平野秀樹

東京財団研究員（国土資源保全プロジェクト・リーダー）。1954年生まれ。九州大学卒。国土庁防災企画官、大阪大学医学部講師、環境省環境影響評価課長、農水省中部森林管理局長などを経て現職。日本ベンクラブ環境委員会委員、森林総合研究所理事、博士（農学）。著書に『奪われる日本の森―外資が水資源を狙っている』（近刊、新潮社）、『森林理想郷を求めて』（中公新書）、『森林セラピー』（共編著、朝日新聞出版）、『森林医学』『森林医学II』（共編著、朝倉書店）、『自然と神道文化2』（共著、弘文堂）、『宮本常一』（共著、河出書房新社）などがある。

ことに忌避感が働きはじめている。

そもそも辺境という言葉も、中央から見るとどういう表現になる。東京から出かけて行き、その目線でモノを見るから辺境性を意識する。しかし、島嶼部で暮らす人たちにとっては、そこは生活の中心だ。住民にとっての実感は、住んでいる場所がいつでもどこでも中央である。今の日本は、国境や地方発の情報がどこかに埋もれてしまっている。ドイツはちがう。国内他地域よりも優先される経済振興、優遇税制、交通・住環境整備など、国境地帯を振興する法が用意されている。また、北海に列なる東フリースラント諸島などには癒しのクア・オルト（保養・療養地）施設を積極的に配置し、滞在人口の拡大を図っている。間接的な国境振興策である。その他EU諸国には、国境地帯住民への直接支払制度がある。いずれも辺境部への自国民定住促進策である。

一方、韓国の済州島には外国人投資振興地区がある。当地区では一定規模以上の外国人投資に対し、国税・地方税の減免措置、賃料減免措置のほか、外国人営利法人による医療機関設立を認めている。

我が国の離島（特に国境離島）についても、そこを地政学的な観点で位置づけ、その評価と対策を再編していくことが必要ではないか。国内問題としての離島問題ではなく、また海洋進出が目立つ隣国を前に思考停止に陥るのではな

く、冷静な分析で離島の真の姿や実像を確認しつつ、国と地方による新しい共的なガバナンスへと踏み出していくことが必要だ。甘々の辺境ガバナンスに行き着いてしまってはならない（註11）。そうしなければ、日本の離島はただの土取り場かチップ原木山になり下がってしまう。

投資経済活動や環境保全（漂流ゴミなど）、土地所有の各分野に加え、パンデミック防御や移民問題など、国全体の枠組みにかかる最も先鋭的な課題が先行して顕在化するエリアが、離島である。そういった離島への目線をなんとか覚醒できないものか。

国益を考えた新しい国建てへの〈初動〉が強く求められている。

註10…一〇年前の同じ島での話。立ち話が路地では終らず、家にまで招き入れられたこともある。長居したことを私が詫び、玄関で別れの挨拶をして引き戸を締めようとしたとき、上がり框（かまち）で深々と座礼した老婆は、いつまでも顔を上げようとしなかった。

註11…清野聡子「水産業の公益性と市民・行政・漁業者の役割、市民参加による浅場の順応的管理」（水産学シリーズ、一六二巻、恒星社厚生閣、二〇〇九年）