

将来の離島住民のためにいま考えるべきこと 離島振興法大改正の更なる先へ

国土利用に関するビジョン想定を示す「二〇五〇年問題」。国によって進められてきた国土管理について、今後は国民参加による国民的管理の必要性を説いている。一方で近い将来、現在定住地域の約二割が無住地域になるという予測が報告された。持続的定住に向け国の政策支援が重要になるなか、離島定住はどのような位置づけになっていくのか。このたび大改正された離島振興法に甘んじることなく、更なる先を見据えた島々のこれからを考える。

大矢内生気

「国土の国民的管理」実現の 鍵を握る改正離島振興法関係政策

はじめに、このたびの離島振興法の大改正と法延長が全会派一致により実現したことについて、まずもって読者諸兄弟とともに慶びを分かち合いたい。そしてなにより、自由民主党離島振興委員会の武部勤委員長・宮腰光寛事務局長、公明党離島振興対策本部の遠山清彦本部長・山本博司事務局長、民主党離島政策プロジェクトチームの山田正彦座長・打越あかし事務局長はじめ国会議員諸氏並びに国土

交通省の小島愛之助国土政策局長・大野淳離島振興課長（いずれも当時）ほか多くの官庁関係者の皆さんが大改正牽引と推進のために払われた心血とご尽力に対して、深甚なる感謝の意を表したい。

さて、読者は、いわゆる「二〇五〇年問題」という言葉をご存知だろうか。わが国の三十数年後の国土利用に関するビジョン想定を示すもので、離島にとっても重大な示唆を与えるものである。国は平成二〇年、「国土形成計画」全国計画を閣議決定しているが、その中で、はじめて「国

士の国民的管理の必要」を説いている。概約すれば、これまでの国の総合計画を基本として国の手で進められて来た国土全体の管理について、もはや国だけではそのことが叶わず、全国民の参加による国民的管理をなさねばわが国土管理が出来なくなるという実情に立ち至っているということだ。降って平成二三年に発表された国土審議会政策部会・長期展望委員会の「国土の長期展望」中間取り纏めにおいては、国立社会保障・人口問題研究所の人口分布予測を用いた計測の結果、国民定住の状況に大きな変化が訪れるとされた。それは、現在国民が定住している地域の実に約二割が早晩無住地域になるだろうという驚異的悲観予測である。同報告では、改めて国民による持続的定住への国を挙げての政策的支援の重要性と必要を強く述べてもいる。

この、「無住地二割増」を予測するいわゆる「二〇五〇年問題」を視座に置くと、将来の離島定住は果たしてどのようなことになっているのだろうか。過去の住民意識調査からは、離島住民各位の定住性向は、他のハンディキャップ地域住民に較べて一般に高いという結果を見て取れるが、そのことを前提とするものの、将来の離島社会を構造的に規定するものこそ、このたび大改正された離島振興法関係政策の実施如何、関係する離島航路・空路、離島医療福祉教育、交流促進、そして何より地域産業の振興政策如何である、まずは申し上げて置きたい。

「領域」保全規定に係る 離島施策の導入を考えよう

今次大改正のちょうど一〇年前、平成一四年の前回離島振興法延長改正期の話だが、同法第一条目的条項冒頭で「島のわが国の領域保全への貢献」を離島振興法にこそ真摯に規定し、離島住民の持続的定住こそが国家権原の発揚そのものであることを内外に宣すべきで、そのことをもって同法は単なる地域格差是正法に甘んぜず、重要な骨格国土の振興法に脱皮せねばならぬことを筆者に熟っぽく語ったのは、同法の新機軸構想を胸に筆者が訪ねたと或る軍事研究所所長だった。正しく我が意を得たりであった。この「領域」用語を法に明文化することで離島振興法は新しい時代をようやく迎えられると確信したものであったし、明文化された法案が衆参本会議で通過成立したのち、一番に祝メールを頂いたのも紹介されていた陸自幹部や軍事問題研究者たちで、大きな衝撃を各方面に与える改正だったことを今更ながら痛感したものだ。

ところで、ここに言う「領域」とはなにか。領域とは日常使用する「区域」「範囲」の意などとは根本的に位相を異にする用語で、一国国民の国建てにおいてもっとも基本的な陸上領土・領海・領空に加え防空識別圏域を含む広大な国家空間概念であり、頗る軍服用語として用いられること

の多いものである。

このような、それまでの地域振興立法においてまったく一顧だにされなかった用語、穿ちつつ有り体に言えば、一時限地域立法ごときにして不届き千万、噴飯ものの存念と目される用語を取って離島振興法に持ち込もうとしたのだから、立法院においても激震が走り、衆議院法制局からは議員会館の暗い廊下で語気荒く無謀と僭越を責められたものだった。ただ、自民党国会議員として既に「国境管理と離島振興」を『自由民主』誌論壇に発表して一躍注目された宮路和明自民党離島振興委員長代理（当時）の不退転の意思により最後は法制局側が折れ、条文は日の目を見ることとなった。わが国領域保全への離島貢献の条文化は、離島振興法が戦後の狭義の地域振興法の枠を大きく跳び越えた瞬間であり、どのように当局が認めたくなくとも、日本法制上、離島がこの島嶼国家日本の存立と存続のための重要な骨格国土として認識せざるを得なくなった瞬間と言えるものだった。前回改正の一大エポックであり、離島振興政策の行政全般における地位の相対的向上に資するものとなったものの、これに基づく新規施策はその後の改正にゆだねられることとなったものだ。

今回大改正においても、先に実現した離島所在リーダーサイト等を自衛隊基地立地交付金や同調整交付金などの対象事業として包含された点をはじめ、防衛関係事業につい

ては残念ながら改正法に明記されていない。国防関係事業にはご承知の通り、関係道路整備等、地域の社会資本整備に資するものや、自衛隊法第八十三条に基づくもともと頻繁な災害出動として離島等緊急患者輸送など多々存在するから、今後、領域保全に資する離島地域の振興のため、個別具体的な政策展開の積み上げが求められて然るべきだろう。

離島航路政策の新展開 輸送コストへの直接補助 —— 離島航路整備法の抜本改正に向けて

今回改正の大きな目玉のひとつは「輸送コストへの直接補助」の実現が法律マターとなったことである。これも画期的なことで、国土交通省海事局が前例を飛び越え、他省庁・事業者・都道府県・自治体・団体等の参加を得て実施した三年間にわたる「離島航路経営改善検討会」の果実を離島振興法側で明文化した形としたことは大変な成果である。同果実とは離島航路事業者に対して経営インセンティブを付与しつつ、一方で合理化と安全確保を徹底するもので、同検討会で提起された海上輸送コストへの直接補助や離島航路経営改善のあらゆる可能性を探るための各種社会実験も海事局の手で試行されていたものだった。

もともと離島航路整備法は、戦後財閥解体令以後の海運

業大再編に漏れた零細・極小航路事業への国庫支援を趣旨として成立した恒久法だと言われるが、永く人流中心でしかも必要最低限の支援対策であると見られて来た嫌いがあつた。しかし離島航路整備政策もここ数十年間にわたる産みの苦しみの末に、それまでの戦後離島航路政策とは次元を異にする、人と貨物と情報流通促進を担保し得る新進展の舞台に立ったのである。予算措置行為と法律マター化した事業とでは予算そのものの地位に雲泥の差があるから、離島の交通基盤そのものである離島航路の持続的改善のため、将来に向けて大きな風穴が開いたと言うべきだろう。

離島航路整備は、離島の各地域立法の如何を問わず、全国の離島地域の最大関心事のひとつであり、それゆえにこそ政策効果は極めて大きい政策分野であるから、ますます航路政策の進捗には意を尽くして貰いたいのである。

ただ、先の検討会では、経営合理化対策の一環として、地域の住民人口規模や経済活動規模、交流人口規模の推移に合致した適正な船腹量とすべきことも謳われたことから、人口減少と交流人口規模等から見て大型カーフェリーのトン数削減を奨励することも可能となつていて、事と次第によつては、六〇年間の永きにわたる離島航路関係者のご苦勞の積み重ねで進展して来た船腹量拡大路線が、なし崩し的に崩壊することにも繋がる危惧があることも事実である。経営合理化は、船腹量の削減イコール耐波性の減退が、畢

竟、当該離島航路欠航率の上昇に繋がり、ひいては航路事業経営自体の危機まで招来し兼ねないというパラドキシカルな政策テーマであることに、関係者の細心最大の注意を喚起しておきたいのだ。さらに、離島の住民生活と産業を支える物流を主たる業とする貨物専用の内航海運事業に対する支援については、離島航路整備政策としては現在においても必ずしも明確な位置づけがなく、これら部門に対する門戸開放も今後の大きな政策課題とならねばならない。

冷静に考察すれば、今回の「海上輸送コストへの直接補助」政策は、施策原理として航路事業者への直接的メリツトは少ないと考えられる。現在の離島航路整備法の内容は必ずしも時代の推移に合致する幅広の構えを持っているものとは言い難いし、施行令も持ち合わせてはいない。改正離島振興法第十二条「交通の確保等」の趣旨、海洋基本法第二十条「海上交通の確保」の趣旨からもこの際、海事局諸氏が分かっている自己矛盾を起こしておられるような根拠法は、現代日本の離島航路事業支援のあるべき姿をもっと体現できるよう法改正に向けて大鉦を振るべき頃合いなのではなからうか。離島航路事業者・国・地方公共団体・地方自治体の四者によって常設され開催されるべき各運輸局ブロックごとの離島航路改善協議会においても小自治体代表者や小航路事業者は参画出来ずに臍を嘔むシーンは数多くあつたし、国の補助が減額または打ち切りと

なった場合都道府県・市町村も右へ倣えの対策となり小離島航路事業者が経営危機に直面するシーンも幾度となく見えた。

斯くの如く、離島航路補助政策は「交通が離島地域経営の命運を握っている」という高次の政策意志をもってしなければならぬものである。舵は明らかに、大きく切られた。恒久法の大改正は文字通りの至難事だろうが、むしろ大改正ではなく、現法廃止・新法制定運動の始動という不転の覚悟が離島サイドに求められるのは当然である。

離島航路整備法の抜本改正運動が始まれば、その運動自体が離島航路線維持対策事業に与えるインパクトは極めて大きなものとなるだろう。すでに離島サイドは昭和五〇年代初頭より日本近距離航空の離島航機器材の購入費補助をはじめ平成七年当時の長崎航空への特別支援、そして特定離島航路線維持対策補助金の創設など、全国の地域航空関係者に先駆けて新規国庫補助政策を獲得して来た実績がある。離島航路において個々の輸送コストへの直接補助が法律マターとなつたいま、離島航路線に係る輸送コストへの直接補助は航空局も避け得ないだろうし、同様の環境整備さえあれば、もたらされる波及効果も期待するに相応しいものがある筈である。

依然として残された 離島医療確保対策の脆弱性—— 国の責務としてのドクタープール制度の創設を

今回の大改正において、他の新設・大改正された条文に比して幾分おとなしい感を持つのが離島医療の確保対策の分野だろう。

改正点は、妊婦の島外通院・入院への支援規定、各都道府県へき地保健医療計画策定における離島地域への特別配慮規定の新規二項目で、妊婦支援対策は特別交付税措置化される模様だが、北海道庁・島根県庁の単独施策を敷衍する形でへき地医療の総本山である厚生労働省医政局指導課が予算措置していたものを法律マター化したものであり、各県計画における離島医療配慮についてはすでに国の第一〇次へき地保健医療計画策定作業において離島単独で状況精査が実施されているものである。

離島医療の根本課題は、他地域に比して一層厳しい医師等医療従事者の確保の問題であり、離島のへき地診療所・公的病院をサポートすべき本土側へき地医療拠点病院等支援病院それ自体の医師不足及び同院の果たすべきへき地担当医療確保の問題、さらにヘリコプター等航空輸送による双方向の患者・ドクター搬送基盤の未整備の問題である。

こうした実情に対処するための対策として各都道府県は離島医療問題への飽くなき挑戦を続けている。長崎県はいち早く主要離島の医療機関を離島医療圏組合立に一元統合したし、同組合は現在島原半島部を包含した長崎県病院企業団立に移行しつつ離島所在医療機関の経営に当たっている。また全国に先駆けて県単独事業としてドクターバンク

制度を創設、同県の国立大村医療センターへのドクターバンク制度とドクターヘリ並びに診療ヘリの常時待機体制の整備を鋭意進めている。また同様に、鹿児島県においても昭和四九年より県・市町村による鹿児島県離島緊急医療対策組合が設立され、患者の島外搬送に際して本土より招請する医師等の生命・傷害保険を掛けるなど木目細かな事業を永く続けている。

離島に勤務するドクターの確保には大変な困難がある。へき地勤務医はもちろんへき地巡回医の確保すら困難な離島地域であれば、こうした離島の地域性の高い事業に対しては厚生労働省の特別な財政支援が今後とも必須である。さらに公益社団法人地域医療振興協会に一元委託されているへき地勤務医に対する相談・指導担当医に離島担当専門医を増設することも考えられてよいのだ。

こうした離島医療全体の脆弱性を惹き起している要因のひとつに、国全体の地域医療振興やへき地医療振興に立ち向かうべき体制づくりの問題があると考えられる。近年大

きな問題となつている小児科・産婦人科等専門医になり手がないこと、加えてドクター等の極端な地域偏在の現実、言わば市場経済原理という掌の上で起こっている現象であることは誰もが認識している。ために、人口集中地と過疎地とは医療基盤に絶対的格差があり、それらが医療サービスの質的格差となつて現れている。

この問題はまた、へき地保健医療計画策定の問題と同根である。現在まで国は医療法第三十条の三の規定により、昭和三一年度から概ね五年ごとに「へき地保健医療計画（基本方針）」を策定、現在は平成二三年度にスタートした第一一次計画が推進されており、都道府県は医療法第三十条の四の規定により国の基本方針に基づき「都道府県へき地保健医療計画」を定めることとなつている。

そもそも、離島医療と一般地域の医療の決定的な差は、三次医療圏までは多くの島の救急車ではゆけず、多くは救急ヘリに頼らざるを得ないことであつて、このたびの離島振興法大改正においても都道府県計画の策定に当たつて医師等の確保など離島医療確保のための「適切な配慮」が求められている。自治医科大学救急医学教室スタッフのご厚意溢れる進言により、国においてはすでに平成一三年度からの第九次計画の指針作りにおいて本省内で離島単独ヒアリングを実施、第一〇次計画では策定委員に離島側委員も増強された経緯を持つ。今回の配慮規定の明文化によつて

各県計画はもとより国の指針作りにおいても離島医療の深厚な事情に正鵠を射る対応がなされることを大いに期待したい。

ただ、医療法に規定されるべき地保健医療の最終計画主体は、国ではなく都道府県となっている点は見逃すべきではない。医療法は戦後すぐの成立で、わが国医療の骨格法のひとつであることに違いないものの、その後の人口大移動、過密過疎、健康保険制度の推移、遍く高コスト構造となった現今の医療現場の実情、さらに半径四キロメートルに人口五〇〇程度の無医療機関地域としての「無医地区」を取り巻く自動車交通要件の変化や、全国的な医療機関の集約・統廃合による減少、一方で自治医科大学建学の精神である地域医療の緊要性等々、時代の急激な変化に洗われる国土全域での均等な医療サービスを実現すべき医療法とその機動性には、明らかな限界が見えている。しかも、国は同各県計画に盛り込まれた計画事業を予算の範囲以内で費用の一部を「補助」することが出来るだけであって、前述の通り、へき地保健医療計画の最終責任者ではない。この状況下でもっとも端的に現れるべき地医療の具体的隘路は、厳然と存在する「各県財政力格差による地域医療の絶対格差」の存在であり、こうした当たり前の現実に立った国の基本方針となっているとはどうにも考えにくい点なのだ。

この構造的隘路を打開する根本施策は何か。それは、地

域医療の確保と振興を主旨とする「地域医療振興基本法(仮称)」の立法ではなからうか。立法精神の基本は、医療偏在によって惹起される国民の生命と尊厳の毀損を是正するのは、一国政府のもっとも基本的な責務として帰属させられるべきなのだという一点に尽きる。医師等の地域偏在問題は地域からは是正出来ないものであるから、これは当然のこととして国がやるべき仕事である。そして同仮称法が真つ先に手を染めるべき施策は、国の責務として、国自らの手で、地域医療に従事する医師等医療従事者の確保とプール化とそれに基づく適正配置であり、都道府県ごとに見た医療サービス提供に係るコスト格差の平準化であり、現在厚生労働省が予算措置で実施しているドクターヘリ及び診療ヘリの配置と運営を法律マター化し、迅速な離島等緊急医療システムを持続的に推進をすることである。

かつて地域医療関係補助金の交付金化問題が勃発したとき地方六団体は賛成派に与したが、その意見主導は、現行制度での関係交付資金の困り込みに走った全国知事会、だったことを全国の離島は忘れてはならない。一方、全国離島振興協議会のみは、四面楚歌の中で孤立無援となっていた厚生労働省医政局指導課と連携して大反対運動を展開し、離島へき地医療への国の直接補助を死守したことを医政局は決して忘れてはいない。離島こそは仮称法実現のための先陣たり得るし、全国過疎地域自立促進連盟や全国山村振

興連盟との提携を模索すべき段階に到達しているのではないだろうか。

離島地域活性化交付金制度を 強力で押し進めるべき—— 民間セクターへの積極的なアプローチを

昭和三十三年、最も効率的かつ合理的な基盤整備事業実施を確実なものとするために、離島振興公共事業関係国家予算の経済企画庁への一括計上が実現した経緯を鑑みるに、当時の離島社会の脆弱なインフラの緊急整備という焦眉の急をみれば、旧経企庁関係者の官僚として白刃を歩む如くの思いはよくわかる。経済職のエコノミストなら地域振興の要諦は産業振興であり、産業振興は基盤整備のみならずテイクオフ後の継続的な政策的支援が何よりも大切なことは深く身に沁みている筈。公共事業に比べ非公共事業が極めて低位に置かれていたという事態を少しく冷徹に見れば、離島振興事業は言わば最初から片肺で始まったのだと考えざるを得ないのだ。斯くして離島振興事業とは鉄とコンクリートの公共土木事業であると、ことごとく人口に膾炙することとなる所以となったのである。このたびの「離島活性化交付金」制度の創設は、この意味で、官庁関係者、離島関係者ともどもの半世紀を超えた「見果てぬ夢」を遂に実現した、文字通りの一大画期となる出来事だと称賛した

い。離島振興事業予算の本格的なソフト化が緒に就いた表れであり、本予算枠の拡大に大いに拍車を掛けて頂きたい。この交付金事業の最大の特徴は、民間が事業主体となることを排除していない点であって、大いに評価されて良い。特に平成の市町村大合併において外洋の離島町村が海上六〇キロを隔てた本土自治体と合併するなど、全域離島の一部離島化が顕著に進み、結果として「一部離島対策」が離島振興の大きな柱となって浮上して来たことを考えれば、その事業遂行如何は大きな注目を集めることになるだろう。

一部離島の場合、対岸本土の自治体議会に己が命運を託さざるを得なくなる。かつて住民意思の集約機能を果たしていた島の漁協単協が支所化したり信連と同様撤退するなど形骸化も進んでおり、手続きの煩雑となる交付金制度は一部離島の有意の住民から見れば絵に描いた餅と同様のものとなる。地形主体に「民間」が加えられたことは一部離島にとつてまさしく光明である。

今後の問題は、「民間」と言う場合の範囲がどこまで広がるかだろう。離島の国庫補助事業の場合、事業主体とは大抵は「国・地方公共団体、その他の者」となっているもので、「その他の者」とはせいぜい農林漁協・土地改良区などの公的機関に過ぎなかった。今回改正の交付金事業制度においては、実施要領においては是非とも島内NPOはもちろん島際NPOや離島住民立株式会社、既存の地元農漁

協・森林組合・商工会内部の単独研究会グループ、公立諸学校機能を含む地域振興活動グループなど、一部離島の実質的 Do-Tank としての事業セクターや Think-Tank としての計画・交流セクターにまで拡大することを求めたいと思っている。

離島振興法の恒久化への視座と姿勢—— 特定国境離島振興立法の 動向に対処するために

以上の通り、離島振興法は議員立法による一〇年間の時限法としての出自を持つものである。しかも、主に昭和三四〇年代の激動期に誕生する他の地域立法と異なり、法制定以来、各回次の改正期、国会院内の各委員会及び本会議においては与野党と会派を問わず、すべての議決に当たってはほぼ全会一致による改正・延長がなされ続けてきている。加えて、離島住民に発して市町村・都道府県・国、同時に地方議会と国会それぞれがこぞってより良い法律にしようとして強い韌帯を結び、連携と共闘の結果として今日に至る改正の積み重ねられた離島振興六〇年があり、離島地域社会資本整備は格段の進展を見てもいる。得てして時限立法の改正延長期には、今次の過疎法改正期のように、国会内において与野党間の「政局の具」にされがちな側面もあったが、離島振興法だけはそのようなことはなかった。こうし

た離島振興の歩みをして「戦後もっとも幸福な地域立法」とも呼ばれることがあるほどである。

しかし、ここ二〇年ほどの間において、外国不審船の出没、密輸の頻繁化、わが国の海岸線での不法な拉致の多発、そして長崎県対馬・五島列島や奄美群島などにおける外国人による土地買収の横行、島根県竹島問題や尖閣諸島問題、中国海軍主力艦船の沖縄県久米島・宮古島間の通行頻繁化などなど、わが国の離島と海洋を取り巻く環境は文字通り激変した。こうした事態に対し、国会内では「日本の領土を守るため行動する議員連盟」や「国家主権と国益を守るために行動する議員連盟」が結成され、それぞれの立場で議論が進められた。さらに現実路線として、水源の涵養に資する山林の売買規制を企図する「地下水の利用の規制に関する緊急措置法案」や、大正一四年に施行され当時全国の軍事要塞地区・造船地帯・主要離島の外国人による土地買収を禁止する「外国人土地法」に準じた「安全保障土地法案」が練られたりしているなど、状況は緊迫の度を確実に深めて来ている。

こうした中、長崎県対馬や沖縄県与那国島の諸事情から、自民党においては特定のわが国国境離島の保全と振興を図る特別法が必要だとして党領土に関する特命委員会及び国防部会を中心に議論が進められている。いまから四年ほど前に東京永田町の憲政記念館において開催された国境議連

の平場会合において対馬における外国人による土地買収実態の事情聴取が行われた席上、自治体に売買規制を迫った議員側に対し、対馬市長がそれでは私権の制限に当たると反論を述べた途端、「国境離島住民たるもの、私権を制限されて当たり前だろう」と机を叩いて強弁した有力議員がおり、出席国会議員側からは反論する者としてひとりもいなかったことを思い出す。当該「国境島」を守るために必須条件たる住民生活の如何さえ想定し得ない、つまり本稿冒頭掲げた二〇五〇年問題はもとより、国民の自主的且つ持続的定住こそ国家実効支配そのものであるという根本認識すら想起出来ない浅薄且つ恐るべき議論に、我が耳を疑ったものである。

一方で以前より、離島振興法は時限法ではなく恒久法であるべきだとする意見は、決して多数派ではなかったものの各改正延長期には必ず語られて来たことである。その論旨は、島嶼国家日本の離島振興法であるからこそ恒久法化して日本国家の続く限り振興開発と国民定住条件の改善を鋭意進めるべきだとするもので、原則として筆者も当該論旨には理解を示す者だが、時限法の改正延長期に離島振興への各セクターごとの熱意の沸き起こりを結集する過程において意見集約することができるといふ、時限法の持つ運動論的側面の方が何より重要なのだとも考えていた。

しかし、こうした法制原理的なアプローチの思考射程を

はるかに超えた地平において、特定の国境離島に関する特別立法の動きが惹き起されている現状に対しては、離島振興法との連関において大変な危惧を感ずるのである。幾度もの国境議連会合において対馬・老岐・五島列島を選挙区とする谷川弥一衆議院議員がいみじくも再三述べたように、本来すべての離島の海岸線こそが即ち国境線なのであって、より二国間中間線に近いから国境離島なのだと金輪際察えてはならないのである。ただ、緊迫する東アジアエリアの地政学的情勢並びに限りの見えているわが国国家予算財源を見れば、万が一にも国民定住のための総合政策を穿つことなく特定国境離島法が実現した場合、離島振興法内部における、いわゆる国境離島と一般離島の「二階建て振興論」や「中二階建て振興論」は樂觀を悔いることとなり、離島振興対策実施地域の分断をはじめとして離島振興法の骨格政策の分裂など法制度そのものの大改変までを招来し兼ねない可能性を尽くして拭い去れないのである。

思うに、現在語られている特定国境離島法案は、必ずや恒久法として世に問われるだろう。さすれば、離島振興法恒久法化の是非論は、いまやこれまでの茫漠とした「在れかし」論からではなく、離島という地域が本来具有する基本的且つ国家的属性としての国境性を離島振興法側から如何に語るのかを試すものとして立ちはだかつて来る筈で、これを語れない離島振興法の行く末を甚だ憂うのである。

すべての離島のために、わが国領域保全への国家的国民的貢献をなすと法第一条の条項において宣した離島振興法であるならば、特定国境離島法なる内容を離島振興法に強化内包する覚悟が必要となる。なぜなら、北朝鮮による瀬戸内海地域での日本人不法拉致事件の発生事実を俟つまでもなく、島嶼国家論に立てば、すべての離島振興法指定離島は本来、国境離島として存在し続けるからである。屋上屋を重ねない離島振興は必ずあるのだと確信している。

良い意味で「行政の一貫性」神話を打破するために

ここに永久命題の如き問題がある。

低潮線保全法による特定離島概念の成立によって、離島振興法では有人島を主たる対象とするという、法制上の一種の「棲み分け」が成立したのではないかと捉えることは、必ずしも妥当とは筆者には思えない。かつて昭和六〇年に半島振興法が難産のすえ誕生したとき、同法第一条目的条項をみて暗然たる思いに駆られたことがある。同法目的では半島の法概念としてわざわざ括弧書きして「架橋等により本土との陸上交通が確保された島を含む。」とし、「産業基盤及び生活環境の整備等について他の地域に比較して低位にある」とした半島地域について「広域的かつ総合的な対策を実施するために必要な特別の措置を講ずる」ことに

よって「地域の振興」を図ると規定されたのだ。

対本土架橋事業や対本土埋立事業によって陸繋され、一定の常時陸上交通が確保された指定離島は、国土審議会を経て離島振興法の指定を解除されてきた。離島振興法には法本条に離島振興対策実施地域の指定行為とその手続きが明記されているが、陸繋後の指定解除に関する条文は現在に至るまで存在していない。指定行為は法律マターであるから当然として、では指定解除行為はいったい如何なる根拠をもってなされてきたか。指定解除の法的根拠とその是非について昭和五〇年代初頭に開催された離島振興対策審議会で、ただ一度だけ激論が闘わされたことがある。

指定解除行為は、法律マターとして明文化されている指定行為に則り、法第一条に「本土より隔絶せる特殊事情より来る後進性を除去するための基礎条件の改善」と規定されていた法目的前段の「本土より隔絶」しているという離島振興対策実施地域指定要件が解消されたことによる行政行為として実施するのが当然であるという政府側と、法目的条項の最終的な意思は「後進性の除去」であり、そのことよって国民経済に離島地域としてしっかりと寄与させることだとし、積年の離島地域の「後進性」は対本土陸繋という一事のみで一朝一夕に解消されるはずがない、地域振興とは本来息の長い施策遂行を前提とすべきであり、ましてや離島地域の地域振興には国の相応の覚悟が必要であ

るとして指定解除に反対する和泉一雄審議会委員（初代経済企画庁総合開発局離島振興課長・財団法人日本離島センター初代専務理事）の討論には実に刮目すべきものがあつた。しかもこのふたつの論拠と立場は当時相容れず、結果として政府側の立場が今日に続き、和泉一雄氏は国土総合開発のドン・下河辺淳氏の逆鱗に触れ審議会委員と財団専務理事を結果として辞任することとなる。

その後一〇年ほどして「半島振興法」が成立し、前述の目的条項括弧書き規定により、「産業基盤及び生活環境の整備等について他の地域に比較して低位にある」、つまり、当該地域が地域振興の途上にあり現に存在する地域格差を是認されて、天草諸島等多数の離島振興法指定解除島が同法指定地域となるのである。問題は、隔絶性の解消即ち本土並みとなったと見做した指定解除は当然とする。行政府が、それでは対本土陸繋こそ離島振興の究極目的なのだとでも言いたかつたのかということなのだ。そんなことはあり得ないことは離島サイドなら誰しもが知っている。このことのみをして四〇年前の審議会平場での激論の勝ち負けを言うのではない。ここで言う「後進性」は無論今日言う「地域格差」そのものであり、一方の法が地域格差の前提消失をもって法指定解除し、もう一方の法が地域格差ありとしてわざわざ改めて法指定するといった行政行為が、果たして「行政の一貫性神話」に叶うものであるのかどうか、問

題には甚だ根深いものがある。新しい国家的国民的役割期待が明記され、島々のために存在し続ける離島振興法の門戸は、常に島々に開放されていなければならないことに加え、大改正に盛られた住民定住の促進を根本的に担保する産業の振興浮揚や離島生活の安心安全に直結するあらゆる施策が息長く、協力を推進されなければならないと思うのである。このことなくして国は、一国領域実効支配の究極形としての離島への国民定住に関する評価と立脚の地平を永遠に失うこととなるだろう。

末尾となるが、わが離島振興法も、そして離島振興を取り巻く四囲の条件も大きく変貌した。して、奄美群島振興開発特措法、小笠原諸島振興開発特措法、半島振興法、山村振興法の時限が次々と押し寄せてくる頃合いとなつた。離島サイドとしてはこれら関係法に対する財政当局の動向を注意深く見極めつつ、共闘戦線を構築しなければならぬ。幸いなことに、わが国の中央官庁にも離島シンパ派は驚くほど多いし、同様の学際研究者、文化人、報道人もまた多いのである。彼ら諸氏は離島サイドからの真摯なアプローチを願っていることをお伝えして本稿を擱く。

（離島政策文化フォーラム事務局長）