

近隣諸国との関係が境界地域の自立に与える影響 — 稚内、対馬、与那国を比較して —

三谷 将*

はじめに

- I 国策と地域振興の狭間—「境界地域」の定義—
- II エリアごとの比較
- III 定期航路の実情
- IV セミナー報告—砦とゲートウェイの意識—
- V 境界地域の自立

おわりに

はじめに

中央学院大学社会システム研究所のプロジェクト研究「危機の中にある境界地域—稚内・根室・八重山を事例として」は、日本の境界地域を取り巻く現状と課題を比較分析することによって、国家間関係や地域情勢の悪化の影響を受けるメカニズムを明らかにし、今後の展望と活路を見出すことを目的とする。本稿では、昨年¹⁾の論考「日ロ関係の変化と地域間交流—稚内を事例として—」¹⁾で確認した稚内の実情を踏まえ、さらに沖縄県八重山圏域の与那国など他の境界地域との現状の比較検討を進める。その過程において境界地域の定義づけや分類整理を行う中、その

共通点や差異を探ることで境界地域の果たす役割や課題を抽出し、境界地域の自立に向けた展望、全体として進めるべき方策を探ることを目的とする。第I章では、境界地域の定義を改めて確認し、それ以外の地域との相違点を見出す。第II章では、境界地域を項目ごとに分類し比較する。第III章では、境界地域の航路事情を比較して述べる。第IV章では、境界地域の砦とゲートウェイ意識について、JIBSN 与那国セミナー²⁾の結果を分析する。第V章では、それまでの論述を踏まえ、境界地域の自立に向けた課題をまとめる。

* 個人事業主、前稚内市役所国際交流課長

- 1) 三谷将「日ロ関係の変化と地域間交流—稚内を事例として—」『中央学院大学社会システム研究所紀要』第24巻1号・2号合併号、2024年。
- 2) IBSN (境界地域研究ネットワーク (Japan International Border Studies Network) JAPAN) 与那国セミナー『境界地域のなかに光を見る』、2024年10月12日開催。

I 国策と地域振興の狭間－「境界地域」の定義－

昨年³⁾の論考³⁾で詳述したサハリン定期航路は、特に筆者と実務上関わりの深かったテーマであり、国策と地域振興の狭間で揺れ動く稚内とサハリンの関係を象徴する事例だった。四方を海に囲まれ陸の国境を有しない日本は、本来的な意味で隣国を実感する機会に乏しい。特に市町村レベルにおいて境界を直に接する隣国の存在を明確に捉えることができる自治体は、ごく限られる。その数少ない事例の一つが稚内市であった。その中、日本全国の他の自治体で同様の事例として、北海道の根室市⁴⁾、沖縄県八重山郡の与那国町と竹富町⁵⁾、長崎県の対馬市などが考えられる。海外自治体との友好都市交流という観点でいえば、それら以外の他の自治体においても他国との交流は盛んに行われており、都道府県庁所在市や中核市など比較的大規模の都市では、ここで例示した境界地域より、むしろ積極的に諸外国と人的、文化・スポーツ、経済交流を進めている例は多い⁶⁾。一方、境界地域の自治体は、殊に近年は稚内をはじめ隣国との関係構築に苦慮している。筆者が参加した、2024

年10月11－13日に与那国町で開催されたJIBSNセミナー⁷⁾においても、全国から参集した境界地域自治体の担当者の発表や見解を聞く限り、本来は海峡を挟み直近に位置する友好都市との交流が盛んに行われてしかるべき先進的な境界地域が、現在はどこも交流の途絶や滞りに直面している様子が伺えた。その理由を考察する前に、ここで改めて、地方自治体の果たす役割を法令上から検討する。

1 地方自治法

地方自治法（昭和22年法律第67号）は、地方自治体の運営に関する根本原則を定めた基本的な法令であり、昭和22年（1947年）に公布された。同法は、国と地方自治体との間の基本的関係を規定するもので、現在の内容になるまで複数回の改正が行われている。特に平成12年（2000年）より前の地方自治体の業務は、現在より国が関与する割合が高く、それは同法上に存在した機関委任事務⁸⁾の存在からも窺えた。機関委任事務とは地方公共体の長が法令に基づき国から委任され、地方自治体の業務でありながら「国の機関」として処理する事務を指す。

3) 三谷将「前掲論文」(注1)。

4) 根室市の隣接地域はロシアだが、北方領土（択捉、国後、色丹、歯舞群島の四島）の係争を抱えており、地域として正面から四島在住を含むロシア人と交流できる環境にない。

5) 竹富町は与那国町と同じ八重山郡で八重山圏域に属する。境界地域として与那国町と同様の問題を抱えると思われるが、本稿では、台湾と隣接し航路の問題を抱える与那国町の状況を取り上げる。

6) 一般財団法人自治体国際化協会（CLAIR／クレア）自治体間交流 自治体間交流（国際交流）関係資料 自治体の国際交流事業に関する調査（結果）について < <https://www.clair.or.jp/j/exchange/jirei/chousa.html#reiwa6nenkekka> > 2025年1月8日閲覧。

7) 注2と同じ。

8) 地方公共団体の長が法令に基づき国から委任されて処理する事務を指す。地方自治体が国の業務を代行するものであり、自治体の条例制定権も及ばない。平成11年（1999年）の地方分権一括法の制定により廃止された（旧地方自治法（地方分権一括法による改正前）第150条、第151条第1項）。

地方自治体の主要な独自財源である地方税の収入が自治体財政全体に占める割合が三割程度であることから「三割自治」という表現がかつて流布されたことと合わせて、自治体が独自に行える真に主体的な事業は非常に少なかった経緯がある。平成11年(1999年)に公布された「地

方分権一括法」⁹⁾による改正を経て、地方行政に対する国の関与は徐々に減らされ、また都道府県と市町村の関係も、現在は、法令上基本的に対等の立場となっている。

その地方自治法では、冒頭において、地方公共団体の役割を規定する。

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

これによると地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う、とある(同法第1条の2)。一方、同条第2項では、国と地方公共団体、各々の役割分担を定義する。条文を整理すると、国においては、

- ・国際社会における国家としての存立にかかわる事務
 - ・全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関する事務
 - ・地方自治に関する基本的な準則に関する事務
 - ・全国的な規模、視点に立って行わなければならない施策、事業の実施
- などを国が本来果たすべき役割として重点的

に担う。一方、地方公共団体は、

- ・住民に身近な行政

をできる限り担い適切に役割分担するとされ、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう、国の責務が規定される。その考え方でいくと、日本の境界地域が取り組む定期航路の開設や運航(例えば稚内-サハリン定期航路、与那国-花蓮航路の問題)は、地域振興という観点からいえば地域の問題であり、地域の主体的な努力で解決すべき課題という見方もできる。しかし定期航路の運航そしてサハリン、台湾との交流そのものが日ロ、日中台関係という両国政府の政策に根本的に関わるものである以上、国の関与なしで物事を進めるのは事実上、難しい。それは境界地域の自治体の中に、地域

9) 正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法令の整備等に関する法律(平成11年法律第87号)」。同法の制定により機関委任事務は廃止され、地方公共団体が処理する事務は「自治事務」と「法定受託事務」へ再編成された。

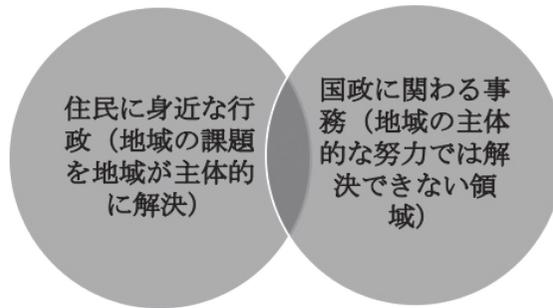
10) 稚泊航路(稚内-大泊(現在のコルサコフ。1924-1945年)と稚斗航路(稚内-本斗(現在のネベリスク。1924-1945年)は、当時、日本の国内航路だった(大泊と本斗は現在ロシア連邦サハリン州の都市)。

の主体的な努力のみでは解決できない課題が構造的に組み込まれていることを意味する。市政に携わった実務者の視点から見ても、稚内とサハリンの関係は、戦前は国内航路だった¹⁰⁾ことから明らかなように、地方公共団体の「住民に身近な行政」といっても差し支えない距離感

にあるが、その取組は地方行政でコントロールできる範囲を超えていた。

ここにおいて、境界地域においては、地域の課題と対外的な課題が重なり合う領域がある、という想定が成り立つ。

図1 境界地域における地方自治の領域のイメージ



出所：筆者作成

境界地域の都市は、その地理的特性として、地方自治法が想定する自治体がなすべき業務以上の役割を付加されている、または、地方自治法上の自治が制限されている、ともいえる。これは日本が島国で、国土において直接に隣接する外国が想定されないため、境界地域でのこのような問題の発生が国としても意識されなかった可能性がある。この問題は稚内市以上に、与那国町、対馬市、小笠原村（東京都の小笠原諸島）¹¹⁾など離島である境界地域に顕著で、人流と物流を支えるフェリー一つ取っても、それが「生活」航路なのか「国際」航路なのかなど、新規路線の開設や国の支援を得る条件が錯綜しており、困難を生じやすい土壌がある。ここで境界地域の定義づけを試みると、

・地域の努力のみで解決できない課題があること

・構造的な不公平を生じやすい環境であること

という二点が他より相対的に高い地域といえる。他方、境界地域以外の自治体では、距離的にも遠く、関係性もそれほど深くない海外友好都市とスムーズな交流を行えている例が多くある。その理由に関わることもであるが、自治体の交流事業に実務として関わった立場として、各自治体の友好都市提携のあり方は、いくつかのパターンに類型化できると考えているので、それを次章で述べる。

11) 貨客船「おがさわら丸」は、東京ー小笠原間の約1,000kmという長距離を近海区域の国内航路として運航する。他に例がないため、故障時の代替船不足の問題も生じている。

2 友好都市提携の類型

境界地域における友好都市交流を考察するに当たって、友好都市交流とは何か、改めて考える。海外都市との提携を友好都市または姉妹都市というが、法律上定められているものではなく、厳密な定義もない。一般社団法人自治体国際化協会（CLAIR／クレア）では、統計上の必要性から一定の判断基準を設けており、次に掲げる要件のすべてに該当するときは、「姉妹（友好）自治体」として取り扱う、としている¹²⁾。

- (1) 両首長による提携書があること
- (2) 交流分野が特定のものに限られていないこと
- (3) 交流するに当たって、何らかの予算措置が必要になるものと考えられることから、議会の承認を得ていること

なお友好都市、姉妹都市という表現にも明確な定義はない。提携相手国で使用される用語を翻訳して用いられる例も多いが、本稿では「友好都市」と統一する。友好都市との提携は様々な方法でなされる。仲介機関による照会、相手国からのアプローチ、首長や民間同士の交友などから提携に至るなど、その方法は多種多様だが、自治体国際化協会の定義とは別に、これまでの経験から得た実務上の分類を試みる。日本の地方自治体が国内外の他都市と友好提携に至る形式は、以下の5つの類型に分類されると仮定する。これは友好都市交流におけるメリット、デメリットを特定の都市が持つ個別固有の事情に帰するのではなく、ある種構造的なものとして共通点を捉えるべく類型化した図式で示す試みである。¹³⁾

表1 友好都市提携の類型

類型	特徴
A 遠距離＝類似型	双方の類似性に注目
B 遠距離＝契機（きっかけ）型	人、物の記念などを契機
C 近距離＝歴史型	歴史的な繋がりを重視
D 戦略型	交易、経済効果を期待
E 話題性重視型	話題性を重視、PR

出所：筆者作成

以下、その概要を説明する。

A 遠距離＝類似型

友好都市はそもそも遠方の都市同士で成立し易いが、その中、双方の類似性に着目した関係であり、提携の基本型といえる。北端と南端、

離島など地理的環境や基幹産業の共通点から交流に至ったもので、その類似性に基づくオーソドックスな交流が進められる傾向にある。

12) 一般財団法人自治体国際化協会（CLAIR／クレア）自治体間交流 姉妹（友好）提携情報 姉妹（友好）都市提携数について < <https://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/index.html> > 2025年1月8日閲覧。

13) JIBSN 五島セミナー『国境を越えて地域をむすぶー交流・観光・教育』「セッション1 境界地域の行政交流」、2018年10月28日開催、19－21頁 < <http://borderlands.or.jp/jibsn/report/JIBSN16.pdf> > において当時稚内市職員だった筆者がその概要を発表（2025年1月8日閲覧）。

B 遠距離=契機（きっかけ）型

ある記念碑の建立、著名人の居住や希少生物の生息など、人や物の交流を契機として始まった関係であり、絆を築いた人や物の記念事業、顕彰などを通じてお互いの都市のPRを行う傾向がある。しかし元々類似性はそれほどない都市同士の関係であり、交流や人材の維持に配慮を要する。

C 近距離=歴史型

お互いの都市の成り立ち、歴史的経緯など深い関係を有する間柄であり、提携を行う以前から人や物の交流が盛んだった例が多く、親密で具体的な交流が進展し易い傾向がある。しかし親密さは複雑な価値観や利害の当事者の多さと表裏一体であり、険悪な関係に陥る危険性も高い。

D 戦略型

友好都市提携に実利を重視する関係であり、国際交流を所管する団体や機関などが仲介する事例が多く、提携直後から協定や覚書などで相互利益の向上に努める傾向がある。しかし民間ビジネスの利益創出へ至るには、相当のスキルを持つ人材の確保が必要である。

E 話題性重視型

この類型はお互いの関係性の深化より、対外的なPRに結びつくことに主眼を置く関係であり、ジョークを交えてSNSや口コミなどウェブ展開を行う傾向がある。しかし相互の結びつきや関係性は元々薄いため、一時的な交流に留まる可能性も有する。

これら類型のメリットとデメリット、境界地域の友好都市とその類型、区分した理由などを以下に示す。

表2 友好都市の類型とメリット、デメリット

型	メリット	デメリット
A	産業構造の類似性を生かし職員や団体同士の研修、提携などが可能	遠距離となるため頻繁な交流が困難
B	契機となった催事の記念事業や人物の顕彰などPR効果	遠距離となるため頻繁な交流が困難 段々疎遠になる傾向
C	人や物の日常的な交流、市民レベルの自発的な交流が可能	距離が近いと仲が悪くなることもある 歴史的な経緯が複雑
D	企業間提携や自治体協定により相互利益を目指すことが可能	人材の確保に難点 間を取り持つ人材の有無に左右される傾向
E	21世紀型の友好都市交流となる可能性 SNSやウェブ展開	そもそもの関係性が希薄

出所：筆者作成

表 3 境界地域の都市の友好都市とその類型

都市	国内友好都市	海外友好都市
稚内市	沖縄県石垣市=A、鹿児島県枕崎市=E	ロシア連邦サハリン州3市（ネベリスク市、ゴルサコフ市、ユジノサハリンスク市）=C、フィリピン共和国バギオ市=B
根室市	富山県黒部市=B	ロシア連邦サハリン州セベロクリリスク市=CまたはD、アメリカ合衆国アラスカ州シトカ市=AまたはD
対馬市	岐阜県中津川市=B、滋賀県長浜市=B、沖縄県竹富町=B	韓国釜山広域市影島区=C、中国上海市嵩明県=E
与那国町	北海道礼文町=A	台湾花蓮市=C

出所：筆者作成

表 4 類型ごとの区分とその理由

	国内友好都市	海外友好都市
A	稚内=石垣（最北と最南の市）、与那国=礼文（最北と最南の離島）※いずれも都市構造の類似	根室=シトカ（北方の水産都市）※都市構造の類似
B	根室=黒部（開拓の移住者）、対馬=中津川（ヒトツバタゴ自生地）、対馬=長浜市（雨森芳洲）、対馬=竹富（ヤマネコ）※いずれも共通の話題	稚内=バギオ（第二次大戦の慰霊碑建立）※催事が契機
C		稚内=サハリン（樺太庁）、根室=セベロクリリスク（千島列島）、対馬=釜山（倭館）、与那国=花蓮（花蓮港庁）※いずれも日本統治の歴史と戦前からの交流
D		根室=セベロクリリスク（漁業）、根室=シトカ（水産加工）※いずれも水産業
E	稚内=枕崎（特産品のコンブとカツオで婚活）	対馬=嵩明県（3番目に大きい島と県、ほぼ山林とほぼ平地）

注：友好都市提携の理由は一般財団法人自治体国際化協会のデータを参照¹⁴⁾

出所：筆者作成

14) 一般財団法人自治体国際化協会（CLAIR／クレア）自治体間交流 姉妹（友好）提携情報 姉妹提携データ < <https://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/prefectures/> > 2025年1月8日閲覧。

一方、境界地域以外の都市の代表として、政令指定都市¹⁵⁾の札幌市と、北海道第2の都市で中核市¹⁶⁾の旭川市を例とする。筆者にとって身近

な実例を引用するためサンプル不足の問題は生じるが、後の課題としたい。

表5 境界地域以外の都市の友好都市とその類型 札幌市、旭川市

都市	国内友好都市	海外友好都市
札幌市		アメリカ合衆国オレゴン州ポートランド市=D、ドイツ連邦共和国バイエルン州ミュンヘン市=B、中国遼寧省瀋陽市=A、ロシア連邦ノボシビルスク州ノボシビルスク市=B、韓国大田広域市=D
旭川市	鹿児島県南さつま市=B	中国黒竜江省哈爾濱市=D、韓国水原市=D、ロシア連邦サハリン州ユジノサハリンスク市=B、アメリカ合衆国イリノイ州ブルーミントン市・ノーマル市=D（在外公館）

出所：筆者作成

表6 類型ごとの区分とその理由 札幌市、旭川市

	国内友好都市	海外友好都市
A		札幌=瀋陽（同緯度）
B	旭川=南さつま（冬まつり参加）※催事が契機	札幌=ミュンヘン（五輪）、札幌=ノボシビルスク（大シベリア博）、旭川=ユジノサハリンスク（ソ連50年）※いずれも催事が契機
C		
D		札幌=ポートランド（商工会議所）、札幌=大田（韓国民団）、旭川=哈爾濱（使節団）、旭川=水原（親善協会）、旭川=ブルーミントン・ノーマル（在外公館）※いずれも組織の仲介

注：友好都市提携の理由は一般財団法人自治体国際化協会のデータを参照¹⁷⁾

出所：筆者作成

15) 政令指定都市とは、人口50万人以上で、地方自治法第252条の19第1項の政令で指定された都市。

16) 中核市とは、政令指定都市を除き、人口20万人以上で、地方自治法第252条の22第1項の政令で指定された都市。

17) 注14と同じ。

以上、境界地域とそれ以外の都市、各々の分類を比較すると興味深い傾向が見える。札幌市など大都市以外でも、境界地域以外の自治体が海外提携する形式は、A、B、Dの型に集中し、C型は見当たらない。他方、稚内市、対馬市、与那国町の海外提携は、C型に集中している。友好都市は遠方の関係に成立し易い事情がある中、海峡を直接挟む隣国との間で成立するのがC型であり、境界地域に特徴的な傾向であると分かる。本稿では十分なサンプルを提示できなかったが、もし他にC型の提携を持つ自治体が現れた場合、その都市は、街の成り立ちの中で境界地域的傾向を有するはずである¹⁸⁾。

C型の特徴を改めて整理すると、友好都市との関係が隣国、古くからの隣人となっており、身近な付き合いの中、人流と物流を共有してきた経緯がある。過去、その関係は「外国」ですらなく、同じ生活圏として往来した歴史と環境を有する¹⁹⁾。しかしこれら境界地域の都市にとって隣国はあまりに身近な存在で、その歴史的な結びつきも強いゆえに、利害関係が複雑に錯綜している事例が多い。

他方、境界地域ではない札幌市とノボシビルスク市の提携を一例として挙げる。両市は、1974年、札幌市で開催された「大シベリア博」にノボシビルスク市が参加したことを契機とし

て提携に至った²⁰⁾もので、本稿の分類ではB型となる。北海道とロシアの都市の提携は歴史的な繋がりが深い場合が多いが、この両市はやや異なる。2022年のロシアによるウクライナ侵攻により、ロシアの都市との交流は全国どここの自治体でも困難となったが、この両市では、NPO法人札幌ノボシビルスク協会（札幌）とシベリア北海道センター（ノボシビルスク）という民間団体の間で、今もなお積極的な交流が行われている²¹⁾。これは「大都市なので民間の人材が豊富」「資金力がある」ということにされがちだが、そもそも友好都市の類型が境界地域の都市と異なっていると考えた方が、合理性がある。元々双方の自治体同士で歴史や利害を共有するほど深い間柄ではなく距離も遠い場合、住民同士の関係は希薄な分、政治的な対立関係は交流に持ち込まれず、淡々とした人的交流が継続し易い傾向がある。

先に述べたように、地域のことは地域で解決し、自主独立した行政運営を行うのが地方公共団体の基本原則であり、その上で公共と公平の考え方に則り、広域自治体である都道府県を通じ、国が関与の配分を決めていくのが地方自治と行政運営の本旨である。しかし境界地域では、そもそも歴史的な生活圏が他国と重なっている例があり、そのような自治体では、やむを得ず

18) 境界地域的傾向を持つ他の友好都市提携について、現時点で筆者は確認できていないが、今後の再調査を期する。

19) 1895年の下関条約、1905年のポーツマス条約、1910年の韓国併合の結果、各々、台湾は台湾総督府（1895 - 1945年）、サハリンは樺太庁（1907 - 1945年。1905 - 1907年は樺太民政署）、韓国は朝鮮総督府（1910 - 1945年）の管轄下に置かれ、日本本土と経済圏、生活圏を共にした。

20) 一般財団法人自治体国際化協会（CLAIR/クレア）自治体間交流 姉妹（友好）提携情報 姉妹提携データ < <https://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/data/detail/13> > 2025年1月8日閲覧。

21) NPO法人札幌ノボシビルスク協会 < <https://www.nposapporo.com/> > 2025年1月8日閲覧。

対外的な交渉を行う場合がある。稚内市はサハリン事務所を通じ、サハリン州知事、サハリン州政府、サハリン側運航会社との定期航路の再開に向けた面談や交渉を北海道、外務省の調整または同席を得ず独力で行った経緯があり²²⁾、多少異なるが与那国町、対馬市でも、花蓮、釜山に事務所を有する²³⁾という共通点がある。これらは自治体の友好都市交流に関する連絡調整という枠組でありつつも、国の役割を代行するかのような場面があり得る点で非常な特異性があり、特にこの3自治体に共通する類似点である。

ここまで日本の境界地域を列挙し、類型を用いて分析を試みる中、稚内市、対馬市、与那国町の3自治体は、特に共通点が多いと分かる。境界地域とそれ以外の地域では、対外交流の位置づけが本質的に異なる。境界地域の対外交流

は生活問題でもあり地域と密接に関わる。それ以外の地域の対外交流は、極端にいうと付加価値であり、必然性はない。これを理解した上で、さらに論を進める。

II エリアごとの比較

本章では、日本の代表的な境界地域である稚内市、対馬市、与那国町の状況についてキーワードを用いて項目別に概説、比較する。各々、北海道エリア（稚内市）、対馬エリア（対馬市）、八重山エリア（与那国町）とし、そのエリアごとに同一のキーワードを当てはめ、一見すると地域独自と思われる事象の中から、境界地域と近隣諸国の関係で共通する課題を見出し、相互の親和性を確認する。

表7 境界地域に共通するキーワードとそのイメージ

キーワード	イメージ
a) 対象となる近隣諸国	サハリン島、朝鮮半島、台湾島
b) 日本側のローカルパートナー	北海道、長崎県／福岡県、沖縄県
c) 類似性	歴史、海峡、近接性、相互依存
d) 互恵的關係	航路（旅客船／フェリー）、経済（輸出入／爆買）、人流（インバウンド）
e) 永続的な課題	政府間の関係、国際的な立ち位置（対米、対EU、対アジア等）の相違
f) 不安定要因	紛争、領土問題、漁業、貿易、戦後処理の清算
g) 発火点	世論、国民感情、国民意識
h) 関係性の暴発	日口、日韓、日中台関係など

出所：筆者作成

上記のa) からh) まで選定した8つのキーワードに関し、各々、稚内市、対馬市、与那国町の

事例に適用する事象を当てはめたのが、次の表である。

22) 三谷将「前掲論文」(注1) 128 - 134頁。

23) 対馬釜山事務所＝対馬市 国際交流 < <https://www.city.tsushima.nagasaki.jp/gyousei/soshiki/kanko/bunkakoryu/kokusaikoryu/711.html> >、台湾与那国事務所（与那国町役場在花蓮事務所）＝与那国町 町勢要覧2020、62頁 < https://www.town.yonaguni.okinawa.jp/docs/2018042400366/file_contents/chouseiyouran2020.pdf >いずれも2025年1月8日閲覧。

表 8 境界地域と近隣諸国の関係

	稚内市	対馬市	与那国町
a)	ロシア (サハリン)	韓国、北朝鮮	中国、台湾
b)	北海道エリア	対馬エリア	八重山エリア
c)	宗谷海峡、樺太庁	対馬海峡、朝鮮通信使	与那国海峡 台湾総督府
d)	稚内-コルサコフ航路	対馬-釜山航路	与那国-花蓮航路
e)	平和条約締結問題	慰安婦問題、竹島問題	「一つの中国」原則
f)	漁船拿捕、北方領土	文化財盗難、不買運動	台湾海峡危機、尖閣諸島
g)	ウクライナ侵攻	日韓問題の悪化	台湾有事、米中対立
h)	「非友好国」指定	ボイコットジャパン	安全保障の要塞化

出所：筆者作成

以下、その概要を説明する。

a) 対象となる近隣諸国

島国である日本では、直接その存在を感じられる国と地域は限られる。大まかにいってロシア (サハリン)、中国 (台湾)、朝鮮半島 (韓国、北朝鮮) と日本の間は古くからの交流があり、片道 1 日以内で往来可能な船舶を運航できる距離感に存在する。ロシア本土、中国本土の沿岸地域 (日本海側) には日本と長い交流の歴史を有する都市が多くある²⁴⁾ が、対岸の日本の境界地域と経済圏、生活圏まで共にした歴史があるのはサハリン、韓国、台湾の 3 地域に限られる。

b) 日本側のローカルパートナー

サハリン、韓国、台湾と交流が深い日本の地域は多くあるが、北海道、対馬、八重山の各エ

リアは地理的、歴史的にも別格の関係にある。北海道では道東の根室市がクリル諸島²⁵⁾ と直近に位置するが、領土問題を有するため「海外交流」の表現に適さず、道北の稚内市を代表として挙げる。

c) 類似性

稚内市、対馬市、与那国町は、海峡を挟み直近で隣国と接する点で、他の日本のエリアとは全く異なる環境にある²⁶⁾。またその隣国、隣接地域がかつて日本の施政下にあった歴史を有し²⁷⁾、特に第二次世界大戦の終結までは、同一の経済圏と生活圏として物流のハブ、労働力など人流の拠点として栄えたことも共通する。戦後、友好都市として新たに築かれた関係性においても、特別な交流事業というより日常生活の延長に近い。

24) 日本海側諸県と九州の自治体などは、対岸のロシア、中国、韓国の沿岸都市と長い交流の歴史を有する。

25) 現在はサハリン州が所管するクリル諸島 (千島列島) のうち、南千島の択捉島と国後島、色丹島と歯舞群島の四島は、日口間でその領有につき見解を異にしている (北方領土問題)。

26) 対岸との直近直線距離で、稚内-サハリンは 43km、対馬-釜山は 50km、与那国-台湾は 111km。

27) 注 19 と同じ。

d) 互恵的關係

兩岸の互恵的關係推進に多大な役割を果たすのが定期航路である。稚内市、対馬市、与那国町では、戦前から対岸との間に有した定期航路が地域の人流と物流を支えた。戦後の中断期を経て、稚内と対馬では近年も航路が維持され、爆買いやインバウンドなど類似の事象が見られた。与那国は戦後の定期航路再開は実現していないが、高速船実証実験など、その取組は稚内市と共通する。

e) 永続的な課題

ロシア、韓国、中国と日本の間には、地方自治体レベルで解決不能な課題が山積する。本来それは国政の話題であり稚内市、対馬市、与那国町など境界地域が関与する政策ではないが、対岸との善隣友好が地域振興と直結する（または同義である）地域の住民にとっては、自治体の自助努力が及ばない領域で自治体の命運が左右されている。

f) 不安定要因

その近接性と航路の存在で相互依存を深める兩岸の地域は、解決が難しい不安定要因も内包する。その善隣友好関係は、稚内の漁船拿捕、対馬の仏像盗難、与那国の台湾海峡危機など、境界地域以外では発生しえない度々の二国間トラブルにより市民感情の悪化を招くことが繰り返される。

g) 発火点

二国間の不安定要因にも関わらず、境界地域が行う対岸住民との交流は、平時であればその取組は先進的なものとして好意的に取り上げられるが、ウクライナ侵攻、不安定な日韓関係、中台間の緊張などを契機に世論が沸騰すると、境界地域は批判の矢面に立たされる。他地域にとって海外との友好都市交流は自治体運営のオプションの一つに過ぎず、それが無いからといって市政運営に影響はないが、境界地域にとっては日常と深く結びつくため死活問題となる。

h) 関係性の暴発

二国間の政府関係と世論の悪化が頂点に達すると、不可欠であるはずの対外的な善隣友好そのものが拒否され、関係の断絶へと至る。定期航路など直接の交通手段は途絶え、境界地域は交流の最前線から国防の拠点としての役割の比重が強まる²⁸⁾。

これらキーワードを稚内市、対馬市、与那国町へ当てはめて比較したものが、表8である。これら分析により、稚内、対馬、与那国という日本の境界地域は、お互いの距離は遠方であるが、その立場、役割、歴史的経緯、先進性と弱点など、(若干の相違は有しつつも)非常に多くの共通点を見出せることが分かる。中でも重要な点を、以下、整理する。

28) JIBSN 与那国セミナー『境界地域のなかに光を見る』[セッション1 砦とゲートウェイ：境界地域の課題]、2024年10月12日開催 < <https://www.youtube.com/watch?v=tP6csHkQpvM&t=6407s> > における糸数町長の発言（2025年1月8日閲覧）。

・国境線の変動

これら3つの境界地域では、国境線の変動を経験している。特に19世紀末から20世紀にかけて、対岸の樺太（北緯50度以南）、朝鮮半島、台湾は日本の施政下に入った時期があり、その間、経済圏と生活圏を共にした²⁹⁾。もっと古い歴史を辿れば、国境と言う概念以前、この地域の人々は海峡を自由に往来し共生するのが普通だったといえる。

・海上交通の要衝 中継貿易 融和と衝突

海峡を通じて異なる文化を持つ地域を結ぶ要衝に位置しており、各々の時期、最盛期は異なるが、中継貿易の拠点として繁栄した歴史を持つ。しかしその役割は、定期航路の休止や航空便など交通手段の多様化、二国関係の変化などにより徐々に衰退していった。その歴史は融和と衝突を繰り返しており、友好一辺倒でも、絶えず敵対的だった訳でもない。

・国防

いずれの地域も国防の拠点として、日本の歴史上重要な意味を持ち、古くは20世紀初頭の日露戦争のバルチック艦隊北上において警戒ルートと戦史の舞台となった³⁰⁾。近年では漁業や環境保全の問題が大きく、外国籍船舶や航空機の航行など不測の事態発生では自衛隊や海上保安庁の役割が大きい。

・自治体事務所

稚内市では2002年、対馬市（財団法人対馬国際交流協会）では2003年、与那国町では2007年、対岸のサハリン州ユジノサハリンスク市、釜山市、花蓮市に、各々、稚内市サハリン事務所、対馬釜山事務所、与那国駐花蓮市連絡事務所を設置した³¹⁾。大都市や都道府県ではなく小規模な自治体で海外事務所を持つ例は少なく、境界地域の特徴の一つといえる。

・定期航路

これら地域は、クルーズ船や大型客船でなく、国内航路と変わらない航行距離で国際定航路が運航された経験を持つ。その路線はかつて国内航路だった時代もあり、境界地域が物流と人流の拠点、ゲートウェイとして機能する上で重要な役割を果たす。定期航路の盛衰は、隣国である対岸との融和性の高低を図るバロメーターでもある（航路の有無と対岸との二国間関係に相関関係がある）。

ここまで代表的な境界地域の比較を通じて、地域相互の類似性の強弱を確認してきたが、稚内市、対馬市、与那国町で見られる事象に非常に相関関係があることは疑い得ない。海洋を挟む隣接地域が「日本」だった歴史があり（また境界地域自体が対岸国の政治、経済、歴史、文化の影響を強く受けたともいえる³²⁾、隣国の経済圏と生活圏に組み込まれた過去を有するこ

29) 注19と同じ。

30) 1905年、日露戦争でのバルチック艦隊の来航に関し、日本海海戦の舞台となったのは対馬東方沖海上だが、宗谷海峡も同艦隊の通過ルートの選択肢として警戒されており、稚内の宗谷岬には、旧海軍の望楼跡が残る。

31) 注23と同じ。

32) 対馬は韓国、与那国は台湾の政治、経済、歴史、文化の影響を受けたともいえる。

とは決定的な共通点であり、その重要なツールの一つがフェリーなど船による航路の存在である。対岸との航路の有無は交流のバロメーターであり、地域路線の一部に過ぎないとはいえ、その運航や休止の経緯は当該国との二国間関係に直結する問題であることは、先の論考で稚内の事例を述べたとおりである³³⁾。

これら複雑な歴史的経緯を持つ稚内、対馬、与那国という3つのエリアは、地域の最大の特徴が外交案件と重なる特異な環境にある。地方自治体として自主的な解決が困難といえるが、その中、地域活性化のアイデアを苦勞して提案している状況である。境界地域の研究においては、一地域の個別の事象にとらわれるより、他の境界地域の類似の事例を合わせて研究することにより、解決の手法や今後の予測を立てることが可能になると考えられる。その代表的な事例として、航路について述べる³⁴⁾。

Ⅲ 航路について

本章では、特に航路につき、3都市を比較する。兩岸の互恵的關係を補う有力なツールである航路について、各地域の現状を比較する。近隣諸国との国際航路を持つ国内港は、ここで挙げた境界地域以外にも大阪－釜山、境港－東海、下関－釜山などいくつかあるが、稚内－コルサコフ、対馬（比田勝、巖原）－釜山の航路を含め、その航行全域は沿海区域に指定されている。沿海区域とは、船舶安全法施行規則（昭和38年運輸省令第41号）で定められる航行区域の一つで、日本、樺太の一部、朝鮮半島の海岸から20海里以内の水域を指す。船舶の航行距離に関し、中でも稚内－コルサコフと対馬－釜山の2路線は、他の国内航路と変わらないか、むしろ短い（稚内とサハリンの直線距離は43³⁵⁾で日本最短）。なお与那国－台湾の航行区域は、与那国島が日本の遠方の離島のため近海区域³⁵⁾に指定されている。

33) 三谷将「前掲論文」(注1)。

34) 2011年当時、稚内市建設産業部港湾課に所属した筆者は、先行事例である与那国町の国境交流特区提案を参考に、稚内市の総合特区制度を発案した(第Ⅲ章で詳述)。

35) 船舶安全法施行規則第1条第8項に規定する航行区域で、東は東経175度、南は南緯11度、西は東経94度、北は北緯63度の線により囲まれた水域をいう。沿海区域より外側、概ね日本の排他的経済水域全域プラスアルファの区域を指す。

図2 沿海区域図



出所：国土交通省ホームページ³⁶⁾

表9 日本の主な国際航路

航路	船舶	距離	便数	所要時間
大阪－釜山	フェリー	710km	週3便	19時間
境港－東海	フェリー	431km	週1便	15時間
下関－釜山	フェリー	215km	毎日	12時間15分
博多－釜山	高速船	213km	運休中	3時間40分
稚内－コルサコフ	フェリー	160km	運休中	5時間30分
与那国－花蓮	フェリー	111km	定期便なし	3時間
対馬－釜山	高速船	50km	毎日	1時間30分

注1：距離は概算であり、実際と異なる場合もある（直線距離ではなく船の運航ルートによる）。

注2：所要時間は片道（港での待機時間など含む）

注3：博多－釜山と稚内－コルサコフの定期航路は、現在運休中

注4：与那国－花蓮の航路は、定期便が就航した実績なし

出所：筆者作成

国際航路で用いられる船舶は、国内で運航される内航船より設備や船員、費用、入出港の要件が厳しい外航船に限られるが、実際のところ1990年代までは、サハリンや台湾など国際航路

に内航船を運用するのは、それほど難しいことではなかった³⁷⁾。しかし2001年のアメリカ同時多発テロの発生を契機に、海洋上の国際的なテロ防止を規定するソーラス条約の規定が厳格

36) 国土交通省 沿海区域図 < https://www.mlit.go.jp/pubcom/01/pubcom05/pubcom05-3_.html > 2025年1月8日閲覧。

37) かつて与那国－台湾を往来した「フェリーよなくに」は、与那国－石垣間を往来する内航船である。1980年代末から1990年代にかけて、稚内－コルサコフ間を往来した「サハリン平和の船」事業で用いられた船舶も同様である。

化され、稚内－サハリン航路や与那国－台湾航路の運航は、内航と外航が厳密に区分されることとなった。

ソーラス (SOLAS) 条約とは「海上における人命の安全のための国際条約 (International Convention for the Safety of Life at Sea)」であり、船舶の安全性を確保するための国際的な基準を定める多国間条約として国際海事機関 (IMO) によって採択されている。1912 年のタイタニック号の沈没事故を契機に 1914 年に初めて締結され、その後いくつかの改正を経たのが現在の 1974 年条約である。日本も同条約の締約国であり、複数の国内法がこの条約に基づく規定を定めている。特に、国際航海を行う船舶に対しては同条約に従った安全基準が適用され、港湾施設の保安対策も強化されている。時代の変化に応じて何度も改正され、特に 2001 年のアメリカ同時多発テロ発生により国際テロ対策が強化され、港湾施設や船舶の保安対策が厳しく義務付けられた。

海上における人命の安全のための国際条約 (SOLAS 条約) の構成 (一部省略)³⁸⁾

・条約本文 (義務・適用範囲、改正手続、発効要件 等)

・附属書

第 1 章 一般規定

第 2 - 1 章 構造 (区画及び復原性並びに機関及び電気設備)

第 2 - 2 章 構造 (防火並びに火災探知及び消火)

第 3 章 救命設備

第 4 章 無線通信

第 5 章 航行の安全

第 6 章 貨物の運送

第 7 章 危険物の運送

第 8 章 原子力船

第 9 章 船舶の安全運航の管理

第 10 章 高速船の安全措置

第 11 章 海上の保安、安全性を高めるための特別措置

第 12 章 ばら積み貨物船の追加的な安全措置

稚内、与那国など境界地域では、国際航路以外に国内航路を複数抱えており、その距離はいずれもほとんど変わらないという事情がある (稚内－利礼フェリー、与那国－石垣フェリーなど)。そこで船舶や船員の不足、経費の節減などを目的とし、これら航路で用いるフェリーと船員の運用を柔軟に行いたいという発想が出るのは自然なことだった。

38) 国土交通省 1974 年の海上における人命の安全のための国際条約 (SOLAS 条約) < https://www.mlit.go.jp/kaiji/imo/imo0001_.html > 2025 年 1 月 8 日閲覧。

表 10 稚内と与那国、国内航路と国際航路の距離

国内フェリー			国際フェリー		
稚内－利尻・礼文	50km	1時間40分	稚内－コルサコフ	160km	5時間30分
与那国－石垣	127km	4時間	与那国－花蓮	111km	3時間

注1：距離は概算であり、実際と異なる場合もある（直線距離ではなく船の運航ルートによる）。

注2：所要時間は片道（港での待機時間など含む）

注3：稚内－コルサコフの定期航路は、現在運休中

注4：与那国－花蓮の航路は、定期便が就航した実績なし

出所：筆者作成

ソーラス条約には、沿海区域に関する適用除外規定がある。具体的には、国際航海に従事する船舶のうち、沿海区域を航行するものは、監督官庁が差し支えないと認める場合に限り、特

定の省令の規定が適用除外にされ、船舶の種類や航行の目的に応じて、柔軟に適用されることが可能となっている。

ソーラス条約除外規定（附属書第2－1章 第1規則 第4項）

各国の主管庁は、保護された航海の性質及び状況によりこの章の特定の規定を適用することが不合理又は不必要であると認める場合には、最も近い陸地から20海里以内を航行する自国を旗国とする個々の船舶又は船舶の種類について、当該規定の適用を免除することができる。

1990年に可能だった「フェリーよなくに」の台湾渡航は、2002年にはソーラス条約の改正により認可されなかった。これは境界地域における国境交流が国際条約から大きな制約を受ける状況を示している³⁹⁾。また当時、稚内－コルサコフ航路を運航していたフェリー会社も、利礼など離島航路の船舶と船員の充実が欠かせない中、国際航路の収支は非常に厳しい状況だった。ここにおいて、船舶の柔軟な運航、自由貿易圏、ノービザといった規制緩和に向けた構想は、稚内と与那国という南北で対極に位置する自治体

において、現状の苦境を打破するために発想された起爆剤だった。

このような2000年代初頭の国内外情勢と時代の空気は、今と異なる。国内では全国の市町村合併（平成の大合併）が盛んに進められ、稚内、対馬、与那国でも、近隣自治体との協議が進んだ⁴⁰⁾。行政効率化による住民サービスの低下や独自性の埋没など負の影響を考慮し、合併を選択しなかった自治体は、本格的に自立、生き残りをかけた選択を迫られた。その中、地域経済

39) 舛田佳弘「与那国開港をめぐる中央と地方の視点」『境界研究』No.4（2013年）108頁< <https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicn/JapanBorderReview/no4/masuda.pdf> > 2025年1月8日閲覧。

40) 与那国町は竹富町と石垣市、稚内市は利尻町、利尻富士町、礼文町、豊富町、猿払村など周辺の自治体と合併協議を進めたが、いずれも不成立に終わった。対馬市は2004年、島内旧6町が対等合併し、新たな市となった。

の活性化を目的とし、2002年、小泉純一郎政権の下で創設されたのが構造改革特区制度である。同制度は、地方公共団体や民間からの提案に基づき、地域の特性に応じた規制の緩和や撤廃を行うものである。これら市町村合併の推進や特区制度の創設による規制緩和は、同政権の特色である「自助努力」を強烈に推し進める政策の一環といえる。与那国町ではこの制度を用

い、2005年と2006年の2度、国へ特区申請を行った。この提案により当時の与那国町は、アジア地域との貿易自由化を見据え、台湾や中国との国境交流を推進するための施策を盛り込んでいる。それは境界地域が自立するには対岸の隣国との交流が必須であり、地域課題そのものであることを示唆する。

表 11 与那国市 ビジョン策定と特区申請の概要

年月	ビジョン、特区	概要
2005年3月	与那国・自立へのビジョン	・「自立」「自治」「共生」の基本理念
2005年6月	構造改革特区提案（第7次） 国境交流特区	・開港要件の緩和 ・与那国－花蓮の直行便就航（近距離国際航海の要件緩和） ・台湾からの旅行者の査証免除
2006年10月	構造改革特区提案（第10次） 国境交流特区	・台湾との防災協力、情報共有 ・国境離島における短国際航海の特例措置 ・不開港でのクリアランス船の入港要件緩和 ・期間限定、需要創出型トライアル開港

注：第7次は「2005年第6回沖縄県議会（定例会）12月5日」⁴¹⁾、第10次は「与那国町人口ビジョン及び総合戦略策定等報告書（概要版）2016年3月」⁴²⁾の記載を参照

出所：上記注41、42を基に筆者作成

一方、それから5、6年後の稚内市でも、ほぼ同様の提案を構想していた⁴³⁾。2011年当時の民主党政権下では、地域の経済活性化や産業の国際競争力の強化を目的とした総合特区制度⁴⁴⁾が創

設されていた。そこでは地域の包括的、戦略的なチャレンジをオーダーメイドで総合的に支援（規制の特例、税制、財政、金融措置）する構想が示されており、稚内市はそれに提案した。

41) 平成17年（2005年）第6回沖縄県議会（定例会）、第5号12月5日、86.企画部長（上原良幸）＜<https://www2.pref.okinawa.jp/oki/Gikairep1.nsf/>> 2025年1月8日閲覧。

42) 与那国町人口ビジョン及び総合戦略策定等報告書（概要版）、2016年3月、15頁＜https://www.town.yonaguni.okinawa.jp/docs/2018042400243/file_contents/sogosenryaku.pdf> 2025年1月8日閲覧。

43) 注34と同じ。

44) 内閣官房新しい地方経済・生活環境創生本部事務局／内閣府地方創成推進事務局 地方創生 総合特区＜<https://www.chisou.go.jp/tiiki/sogotoc/index.html>> 2025年1月8日閲覧。

表 12 稚内市 特区申請の概要

年月	特区	概要
2011年9月	稚内港物流活性化・総合再生特区	<ul style="list-style-type: none"> ・外航船舶の内航基準化 ・ロシア人への査証発給手続簡素化 ・シャーシの相互乗り入れ
2012年3月	稚内港【日ロ貿易・観光】振興特区	<ul style="list-style-type: none"> ・外航船舶の内航基準化 ・ロシア人への査証発給手続簡素化 ・シャーシの相互乗り入れ ・稚内港の油防除最前線基地化 ・72時間査証免除サハリンツアー助成 ・サハリン市場調査

出所：筆者作成（稚内市建設産業部港湾課（当時）の提案書による）

両地域の申請における重要な共通点は、内航船と外航船を柔軟に運用したいという構想にある。与那国は石垣と往来する内航船「フェリーよなくに」を、外航航路の台湾まで運航させたい、稚内はサハリンと往来する外航船「アインス宗谷」の設備や船員の経費を、利尻・礼文と往来する国内フェリーと同程度に圧縮したい、というのが狙いである。両者の内容が似通っているのは当然で、稚内市の申請は与那国町の申請を参考にしている。

これら与那国と稚内の姿勢には、境界地域としての共通点だけでなく、2000年代という時代の特徴が表れている。小泉政権の誕生により規制緩和と構造改革が進んだが、公共事業の削減もあり、都市と地方の経済的な格差は広がった。その状況下、境界地域の地方自治体は、これまでと異なるやり方で独立自存の道を探る必要に迫られた。またロシアでは、2000年のプーチン政権の誕生後、旧ソ連崩壊による混乱が落ち着きを見せ始め、原油・ガスなどエネルギー価格の安定化もあり、極東における経済パートナーとしての位置は非常に高まっていた。2001

年、小泉首相は「日ロ友好最先端都市わっかない」というキャッチフレーズを作り、日ロ間の経済交流促進の象徴的意味合いを持たせた（筆者の市職員時代の名刺には、その文言が記されていた）。一方、台湾では、2000年に陳水扁総統が就任し、初の民進党政権が誕生した。公的な外交関係は複雑な状況にあっても日本との友好関係は進んだ。台湾の政権交代により中台関係は困難も多かったが、中国経済が急成長を続ける中、その巨大市場を目指し日中間のビジネスも急拡大した。このように、日本と対ロシア、対中国と台湾においては、解決が難しい政府間の問題を抱えていたものの、この時期は比較的良好な関係を保っていた。またロシアと中国は、その経済発展と共に、今後は民主化と安定化の方向に向かうだろうという2000年代当初の世間の期待は、今と異なる。そこに、境界地域が賭けたといえる。

しかし結果として、特区申請は実を結ばなかった。実際のところ他の自治体の提案も、当初から希望したような形で認定されることはほとんどなく、省令等の微細な解釈変更に限られること

が多かった。特区は地域の独自性を発揮するための制度だったはずだが、そのうち認定された自治体の成功事例を踏襲する提案が繰り返されるようになった。大規模な規制緩和はほとんど行われず、徐々に申請自体が下火となり、一度緩和された前例に倣ったものばかり並ぶ結果となった。

与那国と稚内の特区申請の不許可理由を要約すると、規制緩和するための実績不足と、ソーラスなど国際条約の規定である。ここにおいて、境界地域の限界が見える。特区における「国の壁」以上に、そもそも境界地域では、地域振興や地域課題の分野が、外交案件と重なり合う「外交の壁」が存在する。特に与那国は日本本土、さらに沖縄本島からも離れた最遠方の離島であるため、地域の生活圏を支える役割もあり得る台湾との航路だけに、長引くその不在の影響は大きい。

稚内－コルサコフと与那国－花蓮は、基本的に収支が厳しい航路である。定期運航化されたとしても、その収支を全て民間企業が担うのは難しく、ある程度公的な資金の支えが必要となる。そのため両地域では、その後も航路の再開や開設を目指す際、国の地方創生推進交付金、沖縄振興一括交付金（沖縄振興特別推進交付金）、北海道の地域づくり総合交付金など都道府県や

国の支援を得るため「実証運航（稚内）」⁴⁵⁾や「社会実験（与那国）」⁴⁶⁾という仕組を構築し、民間企業の赤字補填という否定的な見方をされないための工夫を行っている。その点も両自治体の共通点として挙げられる。

他方、対馬－釜山の航路は距離、便数を見る限り、民間で収支を賄える状況にあると推察する。防災、漂着ゴミ対策、油防除などの課題はどの地域も共通しており、こういった航路周辺の取組を強調し、国や都道府県の協力を得るやり方もある。しかし少なくとも航路の運航自体は安定していると思える対馬市でも「航路を、それほど当てにはしていない」雰囲気、2024年10月12日、JIBSN 与那国セミナーでの対馬市の副市長のコメントから伺われた。一体、境界地域は「砦」なのか「ゲートウェイ」なのか、その意識の変遷について、次章で述べる。

IV セミナー報告 砦とゲートウェイの意識

本章では、JIBSN セミナーにおける「砦」と「ゲートウェイ」意識の変質について考察する。JIBSN とは 2011 年に設立された「境界地域研究ネットワーク JAPAN」のことで、日本の各境界地域の経験と交流を生かし、実務者と研究者の意見交換の場を提供しつつ、地域発展や問題解決を目指している⁴⁷⁾。元々は北海道大学が母体となり組織を立ち上げた後、徐々に他の NPO

45) 稚内市＝平成 29 年度地域づくり総合交付金事業「サハリン定期航路実証運航調査研究」（出所は稚内市建設産業部サハリン課（当時）による。）

46) 与那国町＝令和 5 年度国境交流結節点化推進事業「社会実験」（令和 4 年度 主要施策の成果に関する報告書、39 頁）＜https://www.town.yonaguni.okinawa.jp/docs/2022071900018/file_contents/4.pdf＞2025 年 1 月 8 日閲覧。

47) 境界地域研究ネットワーク JAPAN ＜<http://borderlands.or.jp/jibsn/index.html>＞2025 年 1 月 8 日閲覧。

や自治体との連携を深め、境界地域の国境を空路または海路で横断するオーダーメイドのボーダーツアーに、関係自治体と有識者が集う意見交換会を組み合わせた「ツアー&セミナー」を全国の境界地域自治体が持ち回りで主催する独自のスタイルを確立した。

全国の境界自治体が主催する JIBSN セミナーは 2012 年の稚内を皮切りに、ほぼ毎年、全国各地で開催されている。セミナーのテーマなどその内容を概観すると、時代の変遷と共に、ツアーのあり方も境界地域の意識も徐々に変化していることが如実に見て取れる。

表 13 JIBSN で実施されたセミナーとツアー

日付	セミナー	ツアー
2010年11月	■国境フォーラム in 対馬『海と陸の架橋－日本の「勝手口」の明日』	
2011年5月	■与那国／台湾セミナー『国境を紡ぐ：与那国から台湾へ』（国境地域法制の再検討／超広域経済圏の行方）	与那国－台湾 チャーター航空便
2011年11月	境界地域研究ネットワーク JAPAN 設立	
2012年8月	■稚内セミナー（海の境界をめぐる現状と課題／稚内から学ぶ境界交流） ■サハリンセミナー（北海道とサハリンとの交流の現状と課題／周辺地域における交流と取組）	稚内－サハリン 定期フェリー
2013年10月	■五島セミナー（境界地域における漁業問題／国境離島の地域振興）	
2014年11月	■竹富セミナー（日本の国境を拓く／日本の国境政策を紡ぐ）	
2015年3月		対馬－釜山 国境観光モニターツアー
2015年6月		稚内－サハリン 国境観光モニターツアー
2015年9月		稚内－サハリン 国境紀行北緯50度
2016年2月	■根室セミナー（境界地域に暮らすこと：北方領土・竹島・尖閣／日本のボーダーツーリズム：成果と展望）	
2016年6月		八重山－台湾 ボーダーツーリズム5日間
2017年11月	■対馬セミナー『変貌するボーダー／境界地域：観光と人口問題を考える』（進化するボーダーツーリズム／境界地域の人口問題を考える）	対馬－釜山 国境観光ツアー5日間

2018年10月	■五島セミナー『国境を越えて地域をむすぶー交流・観光・教育』（境界自治体の行政交流／境界自治体の地域連携教育）	五島－済州島 国境観光5日間
2019年9月	■礼文セミナー『境界地域の交通と広域連携』（境界地域の交通を考える／境界地域の広域連携・喫緊の課題）	
2021年1月	■オンラインセミナー『境界地域と感染症』（境界地域と感染症／国境を紡ぐ航路の未来）	
2022年11月	■竹富セミナー『危機の中の境界地域』（激動する国際情勢／コロナ禍と社会の変貌）	
2023年10月	■標津セミナー『境界地域の移住と観光を考える』（移住／観光）	
2024年10月	■与那国セミナー『境界地域のなかに光をみる』（砦とゲートウェイ：境界地域の課題／地域のグローバルリスクを考える）	

出所：JIBSN レポート⁴⁸⁾ 中、主なセミナーとツアーを抜粋
(国内ツアーは除外、2021年はコロナ禍によりリモート開催)

以下、主なものを述べる。

・2012年8月26－31日 稚内／サハリンセミナー（稚内市／ユジノサハリンスク市）

当時運航されていた定期フェリーを利用し、サハリンでのボーダーツアーのみならず、稚内市（26日）とユジノサハリンスク市（28日）の両日、両国の都市でセミナーを開催した点、特筆される。日本人とロシア人、両方の視点で交流の意義が語られ、お互いの相違を乗り越えようとする意志を感じる。

・2017年11月10－14日 対馬セミナー（対馬市）

11日の対馬市セミナーでは、市長が「ボーダーツーリズムの認知度向上」、運航会社

長が「国境のはてではなく玄関口」と語る。「進化するボーダーツーリズム」のセッションテーマを掲げ、高速船で対馬から釜山へ向かうなどボーダーツアーのピーク期を象徴する。

・2024年10月11－13日 与那国セミナー（与那国町）

当初期待されたチャーター船での台湾ボーダーツアーは実現せず、与那国島内の史跡巡りを行った。12日のセミナーでは「砦とゲートウェイ」をセッションテーマに境界地域の代表が議論する中、国防意識の高まりや対岸となる隣国との向き合い方に苦慮の様子が目立った。

JIBSN セミナーは元々、境界地域からダ

48) JIBSN レポート < <http://borderlands.or.jp/jibsn/report.html> > 2025年1月8日閲覧。

イレクトに海峡を越え、空路または海路の定期、チャーター便を利用するボーダーツアーと、あらかじめ定められた課題について主催自治体を中心に報告と意見交換を行うセミナーがセットとなっていた。そこでは境界地域ならではの対岸との独自性あふれる交流が自信を持って語られ、また時には隣国の側からも発信がなされることで、双方の客観性が保たれた。2016年10月25日には、東京で設立5周年記念シンポジウム『ボーダーで暮らすこと 環境・観光・地域から問う』が開催され⁴⁹⁾、稚内、対馬、与那国を含む全国の境界自治体の担当者が集い、その成果と展望を語った。これらの取組を通じて、境界地域はボーダーツアーと対岸交流のパイオニアとして不動の地位を築いたかに見えた。

しかし2020年のコロナ前後から状況は変わる。感染症対策の話題などの情報共有を進め、

国境を越えないボーダーツアー⁵⁰⁾、リモート開催⁵¹⁾など試行錯誤の中、近年は話題が深刻化し、対岸との関係にも変化が生じていると、参加した筆者は感じていた。海峡を越える「国境観光」ツアーは2018年の五島セミナー以来実施されず、セミナーの内容も、地域の未来を対岸に求める明るい夢から、国境の危機や国防の意識に向かうことが多くなった⁵²⁾。最新の2024年の与那国セミナーでは、境界地域の各代表は、明らかに「砦」と「ゲートウェイ」の狭間で揺れていた。

2024年10月12日、JIBSN 与那国セミナー『境界地域のなかに光をみる』のセッション1「砦とゲートウェイ：境界地域の課題」において、司会者に自分の街を「砦」と「ゲートウェイ」、どちらと思うか質問された登壇者は、ほぼ全員が「砦」と回答した。

49) JIBSN 設立5周年記念シンポジウム『ボーダーで暮らすこと 環境・観光・地域から問う』2016年10月25日開催 < <http://borderlands.or.jp/jibsn/report/JIBSN14.pdf> > 2025年1月8日閲覧

50) 明確な定義はないが、2016年根室、2019年礼文、2023年標津、2024年与那国の各セミナーに付随して実施された国内ツアーが該当する。

51) JIBSN オンラインセミナー「境界地域と感染症」、2021年1月23日開催 < <http://borderlands.or.jp/jibsn/event/event-2021.html> > 2025年1月8日閲覧。

52) 国防意識の高まりは、竹富セミナー『危機のなかの境界地域』、2022年11月19日開催 < <https://www.youtube.com/watch?v=rXIaPUF4yD0> >、与那国セミナー『境界地域のなかに光をみる』、2024年10月12日開催 (< <https://www.youtube.com/watch?v=tP6csHkQpvM&t=6s> > に顕著である (いずれも2025年1月8日閲覧)。

表 14 与那国セミナーでの「砦」と「ボーダー」の意識

自治体	発言者	意識	理由
沖縄県 与那国町	糸数町長	砦	色々なジレンマがある。本来はゲートウェイ、西の玄関口としての島興しを望んでいるが、日中台の関係や台湾海峡の現状を踏まえると、やむを得ない。台湾側は必死。本当に繋がりたいという思いを感じる。ただ与那国島は人的、財政的余力がない。航路も民間の力を期待したいが、上手く行かない。与那国は台湾にあまりに近すぎるため周囲の警戒感が強い。本当は台湾と近づきたいが、状況が追いついていない。
北海道 標津町	星副町長	ゲートウェイ	ウクライナ侵攻後、交流は完全になくなり全く残念。何の進展もなくなった。ゲートウェイとした理由は、北方領土は日本領であり外国ではないため。子供の交流は、ロシア人と仲良くして一緒に住みたい、位のことをいう。
長崎県 対馬市	一宮副市長	砦	これまでの歴史で対馬は日韓を仲介しており、砦かゲートウェイか、ほぼ5割。ただ今後は砦を意識しなければならず、市民感覚も同様。仏像盗難問題、土地の規制など意識せざるを得ない。ゲートウェイは、国対国、日韓関係が悪化すると全て無くなる。対馬としても、いつ玄関が無くなってもおかしくないと思っている。
北海道 根室市	石橋北方領土対策部長	砦	元島民を含め地元の心理的な影響、落胆が大きい。領土問題への関心が薄れることを懸念する。

出所：JIBSN 与那国セミナー『境界地域のなかに光をみる』のセッション1
「砦とゲートウェイ：境界地域の課題」（2024年10月12日）における各氏のコメントを要約⁵³⁾

境界地域は、その歴史的経緯も様々で、エリアごとに「砦」と「ゲートウェイ」の意識に変遷と濃淡が見られるが、2020年代は、どこも「砦」としての意識が明確に強まっているといえる。

国際交流に関し、「境界地域以外」の都市は、国際情勢や世論の与える影響が比較的小さい。特に大都市は政治的な影響を受けにくい民間組織を活用し、海外との交流を続けることが可能である。また友好提携の類型から見ても、その

交流は必然性のあるものというより付加価値を高めることに重点が置かれており（A、B、D、E型）、極端にいうと「無くても何も問題ない」性質のものである。

一方、「境界地域」の都市は、その立地上、国際情勢や世論の変化の大波をまともに被りやすく、相似形の歴史を持つ対岸に位置する隣国に対し、厳しい対応を取らざるを得なくなる。またその隣国との友好提携の類型は、歴史的経緯

53) JIBSN 与那国セミナー『境界地域のなかに光を見る』「セッション1 砦とゲートウェイ：境界地域の課題」、2024年10月12日開催 < <https://www.youtube.com/watch?v=tP6csHkQpvM&t=6s> > 2025年1月8日閲覧。

から見て必然的な結びつきを求めるもの（C型）であるため、その断絶は、地域にとって非常にいびつな歪みを生じる。

現在、境界地域で生じているのは、本来、友好的であるべき隣接地域への厳しい認識と対応であるが、そこには国政の影響（への付度）という面も大きいと懸念する。なお近年のJIBSNセミナーでは、開催自治体のPRと国内事情が優先され、外国という異質な存在でありつつ隣人でもある、対岸住人の声など客観的な視点が薄れていると筆者は感じている⁵⁴⁾。

V 境界地域の自立

これまでの論考で、現在、日本の境界地域で起きていること、特に稚内、対馬、与那国などで顕著な「砦」意識の高まりや近隣地域との交流の難しさは、その地域固有の事象ではなく、日本の境界地域全体で、相互に関わりがあることが確認された。そこには、日本では稀な「境界意識」が一定の高まりを見せると、一地方自治体で対処できないレベルの問題が降りかかり、境界地域は身動きが取れなくなるというメカニ

ズムの発生が見られる。本章では、そのような「暴発」するメカニズムの仕組を分析する。

2024年10月12日、JIBSN 与那国セミナーにおける対馬市の一宮副市長のコメントは、ウクライナ問題でロシア、サハリンとの交流が完全停止した経験を持つ筆者にとって、大変示唆的である。日本と韓国の間では、旧朝鮮半島出身労働者問題、慰安婦問題、竹島問題など政府間における未解決の政治課題を抱えながらも⁵⁵⁾、成熟した二国間関係を築いている。しかし2019年7月、韓国向け半導体材料の輸出規制（経済産業省による大韓民国に対する輸出管理上のカテゴリー見直し）を実施した日本への反発が韓国で激化した事例がある⁵⁶⁾。当時、韓国の釜山港と博多港、対馬の比田勝港はJR九州の高速船「ビートル」で結ばれていたが、日韓関係の悪化を受け日本製品の不買運動が起き、韓国人観光客のインバウンドも激減、日韓交流に多大な影響が出たのも記憶に新しい⁵⁷⁾。日韓関係は悪化して既に久しいが、近年の中国と台湾を巡る軋轢（台湾海峡危機）、尖閣諸島の問題、ALPS処理水⁵⁸⁾の海洋放出の問題など、何か一つの契機

54) 対岸の声という点、JIBSN 稚内／サハリンセミナー、2012年8月開催 < <http://borderlands.or.jp/jibsn/report/JIBSN3.pdf> > は、サハリン会場からロシア人の報告がなされている点、出色の出来栄であると筆者は考える（2025年1月8日閲覧）。

55) 外務省 大韓民国基礎データ「二国間関係 1 政治関係」 < <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/korea/data.html#section6> > 2025年1月8日閲覧。

56) 外務省 記者会見 河野外務大臣会見記録（令和元年7月2日） < https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4_000844.html >、経済産業省 大韓民国向け輸出管理の運用の見直しについて（2019年7月1日） < <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11473025/www.meti.go.jp/press/2019/07/20190701006/20190701006.html> > いずれも2025年1月8日閲覧。

57) 浦上早苗「輸出規制から3カ月、戻らぬ韓国人。消えた楽観論と大打撃の長崎、大分そして…」『BUSINESS INSIDER』、2019年10月10日 < <https://www.businessinsider.jp/post-200305> > 2025年1月8日閲覧。

58) 経済産業省 ALPS処理水の処分 < https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/hairo_osensui/alps.html > 2025年1月8日閲覧。

でそれまでの二国間関係が破綻の危機に陥ってもおかしくない例は山積している。

ここで、第II章で用いた表7と表8を参照する。そこでは日本の代表的な境界地域として稚内市、対馬市、与那国町を例示し、各々、a) 対象となる近隣諸国、b) 日本側のローカルパートナー、

c) 類似性、d) 互恵的關係、e) 永続的な課題、f) 不安定要因、g) 発火点、h) 関係性の暴発という8つの共有キーワードに当てはまる類似の事象(出来事)を示した。

それを3地域に共通する文章として具体化すると、以下のとおりとなる。

対象となる近隣諸国(=ロシア、韓国、台湾)との関係において、日本側のローカルパートナー(=稚内、対馬、与那国)は、類似性(=直近の海峡を挟む歴史的、経済的な相互依存)を基盤とする交流により、主体的な努力で互恵的關係(=航路を利用した貿易やインバウンド)を推進していくことができる。しかし永続的な課題(=北方領土問題、竹島・慰安婦問題、一つの中国原則など)はローカルで解決不可能なものとして絶えず積み残されたままであり、そこに不安定要因(=漁船拿捕、文化財盗難、台湾海峡危機など)が加わり増幅すると、ある時点で世論や市民感情の悪化が発火点(=ウクライナ侵攻、韓国の政変、台湾有事)と掛け合わされ、境界地域の関係は暴発(=非友好国指定、ボイコットジャパン、安全保障の要塞化)の危機に瀕する。

この3地域の類似性は、この文例で示される。これを数式上の関係で整理すると、

$$\frac{[a + b + c]}{\text{(プラス要因)}} \times d - \frac{[[e + f]] \times g}{\text{(マイナス要因)}} = h$$

a)、b) c) = 地域の基盤、前提 (プラス要因=境界地域両岸の類似性)

d) = ローカルで推進可能なもの (係数=航路利用など交流の拡大)

e)、f) = ローカルで解決不可能なもの (マイナス要因=永続的な両国間の懸案)

g) = 加熱因子 (係数=沸騰する批判的な世論)

h) = 境界地域の危機 (結果=プラスが上回る時は境界地域の発展)

という図式が成り立つ。

[a + b + c] は、境界地域両岸の類似性を基盤

とする結びつきを意味する。それは定期航路の活用などローカルで推進可能な方法(d)を導入することで、同一の生活圏として人的、経済的な互恵的關係(プラス要因)を増幅させることができる。しかしローカルで解決不可能な課題[e + f]は永続的な不安定(マイナス)要因として境界地域の水面下で燻り続けており、それがウクライナ侵攻や韓国の政変、台湾海峡危機などに起因する両国関係の変動を契機に、ある時点で世論や国民感情が沸点(g)に至ると、境界地域の危機(h)というマイナスの結果をもたらす得る。基本的にこの図式は、本稿で論じた稚内、対馬、与那国ほか、どの境界地域にも当てはまると考える。

第I章で述べたように、境界地域の都市はその領域の中に、当初から「ローカルで解決不可能なもの(e、f)」を抱えている。その分、そ

の不安定要素は、二国間関係が危機に瀕する時、それを持たない境界地域以外の都市より増幅された負の影響をもたらし得る。

おわりに

これらのことを踏まえた上で、境界地域における自立とは何か考えてみたい。

例えば2022年のロシアによるウクライナ侵攻、それに対抗する西側諸国の経済制裁、さらにその反作用といえるロシアによる非友好国の指定など対抗措置、ロシアに対する日本人の国民意識と世論の悪化、その帰結としての交流の途絶、という一連の流れは、ロシアという特殊な国家と、それに対応する日本の境界地域の一つである稚内で起きた個別の事例と、一般的には認識されている。しかし私は、この事象は日本の他の境界地域のどこにでも起こりうる兆候であると考えている。稚内など特定の境界地域で起きた事象は、対馬、与那国など他の境界地域で同様のことが起こる予兆となっている。これまで述べたように、境界地域は地方自治法上、また友好都市提携の類型からいっても、「国が被る負担を肩代わりしている」面があり、その自立への道は、他の地域より険しい。

現時点でいえるのはローカルの役割拡大の重要性である。境界地域は本来、日本を取り巻く近隣諸国との善隣関係維持において、その歴史的

経緯など類似性もあり、互恵的关系を築く上で優位性を持つ。しかし国境を相互依存でつなぎ得るその立場は、ローカルで解決不能な政治的問題とリンクされ、交流途絶の最前線という全く真逆の劣位へ閉じ込められてきたというのが日本の現状である、と筆者は認識している。この危機的状況の中、境界地域が進めるべき方策は、地方自治体として自立的な運営が可能な範囲を強化することにあり、対岸との交流を推し進める以外にない。またその上で重要なのは、個別化して考えず、一地域ではなく境界地域で連携した取組を行うことである。与那国島の例で分かるとおり、境界地域は国防上の重要拠点でもあり、自治体の存立にとって国の協力と理解は大変重要である。しかしそこを強調し過ぎると、地域が閉塞するジレンマにも陥る。その点、境界地域の首長や議会は、対岸との交流と国防の狭間で非常なバランスを取る覚悟を要するのは承知しているが、その本来の性質からいえば、二国間関係がどうあれ、対岸の隣人と対話し向き合うことが、長期的には当該自治体の自立に通じるというのが、本稿の分析を経た結論である。なお本稿では稚内、対馬、与那国という主に3つの境界地域の現状を比較検討したが、対馬の実情についてはなお不明な点が多く、今後の調査を経て、論の修正を図りたい。

The Influence of Relationships with Neighboring Countries on the Independence of Bordering Areas: A Comparison of Wakkanai, Tsushima, and Yonaguni

Masashi Mitani

Visiting Researcher, Research Institute of Social System
Chuo Gakuin University

Abstract

This article, based on the actual situation in Wakkanai confirmed in last year's discussion, will further compare the current situation with other bordering areas such as Yonaguni in the Yaeyama region of Okinawa Prefecture.

In the process of defining and categorizing the bordering areas, we aim to extract the roles and issues they play by exploring their commonalities and differences, and to explore the prospects for the independence of the bordering areas and the measures that should be taken as a whole.

Chapter I defines the bordering areas and identifies their differences from the other areas. In Chapter II, the bordering areas are categorized and compared by item. Chapter III compares and describes the situation of regular shipping routes in the bordering areas. Chapter IV analyzes the results of the JIBSN Yonaguni Seminar regarding the changes in the awareness of the bordering areas. Chapter V, based on the previous discussions, will summarize the issues toward the self-reliance of the bordering areas.