

日本の国境離島政策 —現状と課題—

古川 浩司*

I はじめに

II 日本の国境離島とは

III 日本の有人国境離島政策

IV 日本の国境離島政策に対する行政評価

V おわりに

I はじめに

「日本には国境政策がない」—2002年に初めて長崎県対馬島や沖縄県石垣島を訪問して、筆者の研究対象としての日本の国境に対する関心はこの謎解きから始まった。しかしながら、その後、領土問題をめぐる対立の激化により日本全体において国境に関する関心が高まり、第二次安倍政権では、国境離島に関する法整備が進展した¹⁾。その一つに、2013年2月の内閣官房領土・主権対策企画調整室の設置があり、その成果として、2018年に東京・日比谷で開館し、2020年に東京・虎ノ門に拡張移転された領土・主権展示館が挙げられる²⁾。その領土・主権展示館が2025年4月にリニューアル・オープンされる予定であることから、その担当である上記の職員の方々と研究者が意見交換する機会があった。リニューアル・オープンに伴い、尖

閣諸島、竹島、北方領土といった領土問題に関する展示や学習施設などが更に充実するという。その説明後の意見交換で「領土・主権展示館と銘打っているのであるから、尖閣諸島、竹島、北方領土以外の国境離島に関する展示も充実させてはどうか」という意見が研究者からあった。確かに、日本の領土がどのような根拠で正当化されているかを理解する上でも、そのような展示も必要であると筆者も考える。では、実際の日本の国境離島としてどの島が挙げられ、どのような施策が講じられているのか。また、それらの施策にはどのような課題があるのか。

本論では、以上の問題意識から、日本の国境離島政策の現状と課題を論じたい。具体的には、まず日本における国境離島がどの島を指しているのかを確認した上で、どのような法制度があるのかを説明する。その上で、近年、行政事業

* 中京大学法学部教授

1) 詳細は、例えば、拙稿「『砦』としての国境保全政策」(池 炫周 直美、エドワード・ボイル編著『日本の境界 国家と人々の相克』(北海道大学出版会、2022年所収) 137-160頁を参照されたい。

2) 詳細は、領土・主権展示館ウェブサイト (<https://www.cas.go.jp/jp/ryodo/tenjikan/index.html>) を参照されたい。

レビューが公開された有人国境離島に関する施策において提起された問題をもとに課題を提起したい。

II 日本の国境離島とは

日本が島国であることを知らない日本人はいないであろうが、日本の島や国境離島の数を理解している日本人はどれだけいるであろうか。2023年2月の国土地理院の発表によれば、日本の島の数は14,125島である³⁾。このうち、2023年2月の内閣府総合海洋政策推進事務局の発表によれば、日本の領海の外縁を根拠付ける領海基線を有する島、すなわち、日本が現に保全・管理を行っている国境離島の数は473島である⁴⁾。

なお、2010年6月に成立した「低潮線保全法（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）」に基づき、これらの島を含む185区域が人的な損壊による低潮線の消失、あるいは、その位置が後退し、日本の排他的経済水域等が消失し、その範囲が減少しな

いようにするために低潮線保全区域に指定され、同区域においては、低潮線を後退させるような海底の掘削、土砂採取等の行為が規制されている。また、「低潮線保全法」の政令により、沖ノ鳥島及び南鳥島が特定離島に指定され、これらの離島において、船舶の係留、停泊、荷さばき等が可能となる港湾の施設（特定離島港湾施設）の整備が進められている⁵⁾。

III 日本の有人国境離島政策

第23回国土審議会離島振興対策分科会配布資料によれば、先述した日本を構成する14,125の島のうち、本州、北海道、四国、九州及び沖縄本島を除く14,120の島が離島とされ、そのうち、417の島が有人島とされる（内水面離島である滋賀県の沖島を含む）。そして、有人島のうち、306の島が法対象の島とされており、うち256の島が離島振興法、50の島が他の法律（うち奄美群島振興開発特別措置法8島、小笠原諸島振興開発特別措置法4島、沖縄振興特別措置法38島）により振興が図られている。また、離島振興法の対象となる島のう

3) 国土交通省国土地理院プレスリリース（2023年2月28日）「我が国の島を数えました」（<https://www.gsi.go.jp/kihonjohochousa/pressrelease20230228.html>）を参照。なお、この発表の前は、日本の島の数は1987年に海上保安庁が発表した6,852島であるとされていた。

4) 内閣府総合海洋政策推進事務局「我が国の管轄海域約447万km²に変更なし～我が国の管轄海域の調査・確認の結果について～（令和5年2月2日公表）」（https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yakuwari/pdf/r5_hozen.pdf）を参照。なお、この発表の前は484島とされていた。また、473島の詳細は、同「我が国が現に保全・管理を行っている国境離島473島の一覧（令和6年8月9日時点）」（https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yakuwari/pdf/ritou473_240809.pdf）に記載されており、それらの位置は「海しる（海洋状況表示システム）」（<https://www.msil.go.jp/msil/htm/main.html>）にアクセスし「海域保全」のカテゴリからレイヤを選択すると表示される。

5) 詳細は、内閣府総合海洋政策推進事務局「低潮線の保全」（<https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yakuwari/eez/hozen.html>）を参照されたい。

ち、71の島が有人国境離島法の対象となっている⁶⁾。

そこで以下、これらの法律の概要を説明する。

1 離島振興法

離島振興法は、離島の自立的発展等々の施策を行うことによって、無人の離島の増加の防止や定住の促進などを法目的として掲げている。その具体的な施策は、補助率の高上げ、離島活性化交付金等事業計画、税の特例、各種配慮事項などであり、先述した256島をもとに77の離島振興対策実施地域（26都道府県、111市町村）を指定し⁷⁾、国が策定した離島振興基本方針に基づき、都道府県が離島振興計画を策定し、各事業を実施している⁸⁾。

離島振興法は、離島地域を有する地方公共団体等の要望の高まりを背景に、1953（昭和28）年に議員立法により10年間の時限立法として制定された。その後、時々の離島を巡る

状況に鑑み、6回にわたる延長及び期間中も含めた改正等がなされてきた。そして7回目の延長を含む、2022（令和4）年11月に現在の離島振興法の一部を改正する法律が成立し、2022（令和4）年11月28日に公布、2023（令和5）年4月1日に施行された⁹⁾。

なお、最新の改正法の概要は以下の通りである。第一に、法の目的における離島の役割として「再生可能エネルギーの」導入及び活用、関係人口のような「島外の人材を巻き込んでいく視点」が追加され、離島市町村を支え、離島振興を担う都道府県の役割を明確にするため、「都道府県による離島市町村への支援の努力義務」が新設された¹⁰⁾。第二に、離島振興計画の記載事項を充実させるために、「計画の目標、期間の設定」「計画のフォローアップに関する事項」「地域の特性に応じた産業振興に関する事項」が追加され、エネルギー価格の高騰が離島住民の生活に重大な影響を及ぼすことを踏ま

-
- 6) 「令和5年度に離島の振興に関して講じた施策～離島振興対策分科会報告～」(https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001749419.pdf)、2頁。なお、本報告は、離島振興法に基づき令和5年度に講じた離島の振興に関する施策について、離島振興法第21条の2の規定に基づき主務大臣（国土交通大臣、総務大臣及び農林水産大臣）が国土審議会離島振興対策分科会に報告するものである。また、1982年8月に施行され、改正法が2010年4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（北特法）も、広義に捉えた場合、北方地域（歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島）という国境離島を対象としている点で、有人国境離島対策に含めることも可能であるが、実際には、ロシアの実効支配を受けていることから後述する有人国境離島地域にも含まれていないため、本論の考察の対象外とする。
 - 7) 詳細は、国土交通省「行政事業レビュー公開プロセス説明資料【事業名】離島振興に必要な経費（令和6年6月6日）」(https://www.mlit.go.jp/page/content/001746941.pdf) 11頁を参照されたい。
 - 8) 詳細は、同上、12頁を参照されたい。
 - 9) 同上、34頁を参照。なお、7回にわたる延長及び期間中も含めた改正等の概要に関しては、同頁の「離島振興法の変遷」を参照されたい。
 - 10) 国土交通省国土政策局離島振興課「改正離島振興法の概要」『しま』No.273、2023年(https://www.nijinet.or.jp/Portals/0/pdf/publishing/shima/273/shima_273_03.pdf)、19頁を参照。なお、同法の改正に携わった岡朋史によれば、全ての法律の中で関係人口の考えを盛り込んでいるのは今回の改正離島振興法が初めてであるという（岡朋史「新しい離島振興に向けて」『しま』No.273、2023年(https://www.nijinet.or.jp/Portals/0/pdf/publishing/shima/273/shima_273_02.pdf)、17頁）。

え、石油製品の価格の低廉化に関する授業を含むことが明記された¹¹⁾。第三に、離島地域に関する配慮規定を充実させるために、(1) 医療、(2) 介護・福祉、(3) 交通・通信、(4) 産業振興、(5) 就業促進、(6) 生活環境整備、(7) 教育、(8) エネルギー、(9) 防災に関する記述を充実させると同時に、(10) 感染症発生時等、(11) 小規模離島への配慮、(12) 規制の見直し、といった項目を新設している¹²⁾。そして第四に、離島振興法の法期限を2032(令和14)年まで10年間延長するとしている¹³⁾。

2 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

奄美群島振興開発特別措置法(以下、奄美法)は、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、その住民の生活の安定及び福祉の向上並びに奄美群島への移住及び奄美群島における定住の促進を図ることを法目的として掲げている。その具体的な施策は、補助率の嵩上げ、交付金等事業計画、税の特例、各種配慮事項などであり、先述した8島を含む地域を奄美群島と指定し¹⁴⁾、国が策定した奄美群島振興開発基本方針に基づき、鹿児島県が奄美群島振興開発計画を策定し、各事業を実施している。一方、小笠原諸島振興開発特別措置法(以下、小笠原法)は、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、その住民

の生活の安定及び福祉の向上並びに小笠原諸島への移住及び小笠原諸島における定住の促進を図ることを法目的として掲げている。その具体的な施策は、補助率の嵩上げ、税の特例、各種配慮事項などであり、先述した4島を含む地域を小笠原諸島と指定し¹⁵⁾、国が策定した小笠原諸島振興開発基本方針に基づき、東京都が小笠原諸島振興開発計画を策定し、各事業を実施している。

奄美法は1953年の日本復帰に伴い、1954年6月に制定された奄美群島復興特別措置法を起源とする。同法は、5年間の時限立法であるが、5年毎に延長され、1964年に奄美群島振興特別措置法と改称された後、1974年に現在の名称となった。一方、小笠原法は、1968年の日本復帰に伴い、1969年12月に制定された小笠原諸島復興特別措置法を起源とする。同法は、5年間の時限立法であるが、5年毎に延長され、1979年3月に小笠原諸島振興特別措置法と改称された後、1989年3月に現在の名称となった。最近では、奄美法とまとめて、奄美群島振興開発特別措置法および小笠原諸島振興開発特別措置法の一部を改正する法律(改正奄美・小笠原法)として、2024(令和6)年3月に改正法が可決・成立し、同年4月から施行されている。

なお、最新の改正法の概要は以下の通りである。第一に、奄美法及び小笠原法の法目的に「移住の促進」の観点が追加された。第二に、奄美

11) 国土交通省国土政策局離島振興課「前掲資料」(注8)19頁。

12) 詳細は、同上、19-22頁を参照されたい。

13) 同上、22頁を参照。

14) 8島とは、奄美大島、加計呂麻島、与路島、請島、喜界島、徳之島、沖永良部島、与論島を指す。

15) 4島とは、父島、母島、硫黄島、南鳥島を指す。

法及び小笠原法の基本理念に「再生可能エネルギー源の利用」と「関係者協働によるシナジー効果」の発揮が追加された。加えて、奄美法の基本理念には「〔沖縄〕との連携」の観点も盛り込まれた。第三に、基本方針・振興開発計画の規制事項の改正として、奄美法及び小笠原法に基づいて策定される基本方針及び振興開発計画の記載事項に「情報通信業の振興」と「移住の促進」が追加された。加えて、奄美法にはさらに「空き家等に関する対策」も明記された¹⁶⁾。第四に配慮規程のうち、(1) 医療、(2) 情報、(3) 生活環境、(4) 介護、(5) 児童福祉、(6) 防災対策・感染症対策、(7) 再生エネルギー源、(8) 教育、(9) 観光振興・地域間交流促進に関する記述を充実させると同時に、(10) 移住の促進を図るための配慮規程を創設している¹⁷⁾。なお、具体的には、例えば、(2) の情報には「先端的な情報通信技術の活用」、(8) の教育には「遠隔教育」に関する配慮規程が追加され、(10) の移住の促進に関しては、奄美では空き家改修等による移住者向けの住宅支援等の整備、小笠原では土地利用計画の見直しによる住宅用地の確保の推進が図られることになった¹⁸⁾。そして第五に、奄美法・

小笠原法の法期限を2029（令和11）年まで5年間延長するとしている¹⁹⁾。

3 沖縄振興特別措置法

沖縄振興特別措置法（以下、沖振法）は、沖縄の自主性を尊重しつつ、そ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法目的として掲げている。その具体的な施策は、税の軽減、公共事業に係る高率補助等の特例措置、沖縄振興交付金、各種配慮事項などであり、国が策定した沖縄振興基本方針に基づき、沖縄県が沖縄振興計画を策定し、各事業を実施している²⁰⁾。

沖振法は、1972年の沖縄返還に伴い、1972年5月に施行された沖縄振興開発特別措置法を起源とする。同法は、10年間の時限立法で、2度の延長の後、2002年に廃止されたが、その代わりに、同年3月に新たに沖振法が制定された。その後、同法は2回延長されており、直近では、2022（令和4）年に改正法が施行され、法期限を2032（令和14）年まで10年間延長すると同時に、全ての特区・地域において措置実施計画の認定制度等を導入するとともに

16) 国土交通省国土政策局離島振興課特別地域振興官付「改正奄美・小笠原振興法の概要」『しま』No.278、2024年（https://www.nijinet.or.jp/Portals/0/pdf/publishing/shima/278/shima_278_02.pdf）、22-23頁を参照。

17) 詳細は、同上、24-26頁を参照されたい。

18) 同上、27頁。なお、小笠原村長の渋谷正昭によれば、土地利用計画の見直しによる住宅用地の確保の推進は、東京都による小笠原諸島振興開発計画の策定時に、特に父島の土地利用計画の見直しが行われるという（渋谷正昭「心豊かに暮らし続ける島を目指して」『しま』No.278、2024年（https://www.nijinet.or.jp/Portals/0/pdf/publishing/shima/278/shima_278_05.pdf）38頁。

19) 国土交通省国土政策局離島振興課特別地域振興官付「前掲資料」（注12）26頁を参照。

20) 詳細は、内閣府「沖縄振興関係法令・方針」（https://www8.cao.go.jp/okinawa/pamphlet/shinkou-2024/2024_whole_1_2.pdf）を参照されたい。

に、北部・離島振興や各分野の政策課題の努力義務規定が創設されている²¹⁾。

改正法に基づき、沖縄県が2022年5月に「新・沖縄21世紀ビジョン基本計画（沖縄振興計画）」を、そして同年8月にその個別計画として「次代を拓く持続可能な島づくり計画－新・沖縄21世紀ビジョン離島振興計画－」を策定している²²⁾。なお、同計画における指定離島数は38である²³⁾。また、具体的な施策として、①「持続可能な離島コミュニティの形成－生活基盤の充実と不利性の克服、多様な関係人口の創出等－」と②「次代を拓くフロンティア施策の展開－島の資源・魅力と特性を生かした産業振興と地域経済の活性化－」という基本方向に沿って、14の「基本施策」、44の「施策項目」、95の「施策」を提示している²⁴⁾。

4 有人国境離島法

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）は、有人国境離島地域が有する日本の領海、排他的経済水域等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法目的として掲げている。なお、同法は日本で「国境」を冠する初の法律であり、同法でいう有人国境離島地域とは、自然的経済的社会的観点から一体をなすと認められる2以上の離島で構成される地域のうち、現に日本国民が居住する離島で構成される地域や、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を指している。また、その中で地域社会維持の上

21) 同上。

22) 沖縄県企画部「次代を拓く持続可能な島づくり計画－新・沖縄21世紀ビジョン離島振興計画（実施計画）＜概要版＞令和5年3月」（https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/017/123/zidaiwohirakuzizokukanounasimadukurikeikaku_zissikeikaku_gaiyou.pdf）、1頁。

23) 詳細な内訳は、沖縄県「離島関係資料（令和6年3月）」（https://www.pref.okinawa.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/028/067/01_chapter1_r6.pdf）、1-2頁を参照されたい。

24) なお、①の基本政策として、（1）自然環境や景観・風景の保全と継承、（2）安全・安心と地域の将来を支える生活環境の整備、（3）住民の生活コストに係る負担軽減及び離島を結び、支える安全・安心でシームレスな交通体系の構築、（4）離島医療の充実と健康・福祉の島づくり、（5）教育・文化の振興及び地域を支える人材の育成・確保、（6）多様な主体の参画と連携による共助・共創の地域づくり、（7）移住促進、関係人口の創出・拡大と新しい地域づくり。②の基本政策として、（1）持続可能で質の高い観光の推進、（2）離島の特性と実状を踏まえた農林水産業の振興、（3）離島を支える産業振興体制の構築と域内経済循環の促進、（4）独自の資源・環境・ライフスタイル等を生かした新産業の創出、（5）先進技術の活用による産業の活性化と次世代型地域づくりの推進、（6）地域社会を支える雇用創出及び関連施策の推進と多様な産業人材の育成・確保、（7）国内外との多角的交流を通じた新たな離島地域の振興があげられている。詳細は、沖縄県「次代を拓く持続可能な島づくり計画－新・沖縄21世紀ビジョン離島振興計画－（令和4年度～令和13年度）」（https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/017/123/zidaiwohirakuzizokukanounasimadukurikeikaku.pdf）、25-39頁を参照されたい。

で居住環境整備が特に必要と認められる地域を「特定有人国境離島地域」と定めている。同法は、2017（平成29）年4月に施行され、10年間（2027（令和9）年度まで）の時限立法となっている²⁵⁾。同法によれば、有人国境離島地域は29地域（148島）、うち特定有人国境離島地域は15地域（71島）となっている。ちなみに、特定有人国境離島地域は離島振興対策実施地域に一部である一方、有人国境離島地域には沖縄島も含まれている²⁶⁾。

なお、本法に基づく具体的な主な施策は以下の通りである。まず有人国境離島地域の保全に係る施策として、①国の行政機関の施設の設置に努めること、②国による土地の買取りに努めること、③港湾等の整備に努めること、④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、⑤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。次に、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、①国内一般旅客定期航路事業に係る運賃の低廉化及び②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、③生活又は事業活動に必要な物資の費用の負担の軽減、④雇用機会の拡充及び⑤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を行い、国が必要な財政上の措置を講ずるものとされている²⁷⁾。なお、特定有人国境離島地域への支援措置として、2017年4月より「特定有人国境離島社会飯地推進交付金」等を内閣府総合海洋政策本部事務局に計上し、①航空・航空路運賃低廉化、②輸送コスト支援、③雇用機会の拡充等、④滞在型観光の推進といった同交付金の4つの柱を中心に、地域の実情に応じながら適正に予算の配分を実施している²⁸⁾。また、同法に基づく施策は、国が策定した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（以下、基本指針）に基づき実施され、うち特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関しては、基本指針に基づき都道府県が策定した計画をもとに実施されている²⁹⁾。

IV 日本の国境離島政策に対する行政評価

日本の国境離島に関する法制度は、これまで述べてきたが、これらに基づく主な施策はどのように評価されているのであろうか。各府省庁は、(2013平成25)年度より行政事業レビューを行っている。行政事業レビューとは、霞が関の各府省庁自らが、全ての事業を対象に執行実

25) 詳細は、内閣府「有人国境離島法」

(<https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuujin/pdf/houritsu.pdf>) を参照されたい。

26) 詳細は、内閣府総合海洋政策推進事務局「有人国境離島地域の保全に関する状況（平成29年4月）」

(https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuujin/pdf/h29_hozen_s_1.pdf)、1頁を参照されたい。

27) 詳細は、内閣府「前掲資料」（注25）を参照されたい。

28) 内閣府総合海洋政策推進事務局有人国境離島政策推進室「特定有人国境離島地域に係る地域社会維持の取組等について」『しま』No.274、2023年

(https://www.nijinet.or.jp/Portals/0/pdf/publishing/shima/274/shima_274_09.pdf)、73-74頁。

29) 詳細は、内閣府「基本指針」

(https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuujin/pdf/h29_kihonhoushin.pdf) を参照されたい。

態を明らかにした上で、点検の過程を「見える化」し、外部の視点を活用しながら点検を行い、結果を予算や執行等に反映させる取組である。なお、行政事業レビューの一環として、一部の事業については、公開の場で事業の点検を実施している（公開プロセス）³⁰⁾。本論に關係する施策のうち、「有人国境離島政策の推進に必要な経費」が2023（令和5）年度に内閣府の対象事業として³¹⁾、「離島振興に必要な経費」が2024（令和6）年度の国土交通省の対象事業として³²⁾、公開プロセスが実施されている。そこで、本論では以下、これらの公開プロセスの概要を紹介した上で、これらの施策の政策評価を考察したい。なお、先述したように、離島振興と有人国境離島政策の対象は異なる部分もあるが、重複する部分もあるため、同様の評価が可能であると考えられる。

1 有人国境離島政策の推進に必要な経費³³⁾

2023年度の内閣府の行政事業レビュー・公開プロセスでは、特定有人国境離島地域社会維持推進交付金と特定有人国境離島地域事業活動支援利子補給金が対象事業とされた。同交付金

は、特定有人国境離島地域の地域社会の維持を図るため、都道府県が定める地域社会維持に関する計画に基づく事業に要する経費の一部を交付するものである。具体的には、①航路・航空路運賃低廉化事業、②輸送コスト支援事業、③雇用機会拡充事業、④滞在型観光促進事業に対し、①②④は交付率5.5/10、③は交付率6/10を国が特定有人国境離島関係自治体および民間事業者等に交付するもので、2023年度の当初予算額は50億円である³⁴⁾。一方、同補助金は特定有人国境離島地域において創業又は事業拡大を行う事業者に対するスタートアップ融資を行う地域金融機関に対して利子補給を行うものである。具体的には、特定有人国境離島地域での地域社会維持のための雇用機会の拡充を図るため、特定有人国境離島地域において創業・事業拡大を行う事業者に対するスタートアップ融資を行う地域金融機関に対して、利子補給を行うもので、2023年度の当初予算額は0.12億円である³⁵⁾。

上記の事業の活動実績（アウトプット）として、航路・航空路路線数、事業を活用する事業者数、滞在型観光促進事業を活用した自治体の

30) 行政改革推進本部「行政事業レビュー」(<https://www.gyokaku.go.jp/review/review.html>)

31) 詳細は、内閣府「令和5年度公開プロセス」(https://www.cao.go.jp/yosan/review_kokai5.html)を参照されたい。

32) 詳細は、国土交通省「行政事業レビュー」(https://www.mlit.go.jp/page/kanbo05_hy_003261.html)を参照されたい。

33) 本論で取り上げられている経費を含む有人国境離島法に基づく2017（平成29）年度～2023（令和5）年度の施策の詳細は、内閣府「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維持のための措置の実施状況」(<https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuujin/jisshijoukyou.html>)を参照されたい。

34) 内閣府総合海洋政策推進事務局有人国境離島政策推進室「有人国境離島政策の推進について～令和5年度行政事業レビュー・公開プロセス（2023年6月30日）」(https://www.cao.go.jp/yosan/pdf/r5/03014200_naikakufu_kokai_sankou.pdf)、2・11頁を参照。

35) 同上、17頁。

事業数、利子補給の件数を活動指標とし、短期アウトカムとして、航路・航空路旅客数（全体）、農林水産物の生産額、新規雇用者数（累計）、年間延べ宿泊者数又は観光客数を成果指標としている。その上で、中期アウトカムを「特定有人国境離島地域の人口が定常的に社会増となる状態」、長期アウトカムを「我が国の領海、排他的経済水域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、特定有人国境離島地域において地域社会を維持できるだけの人口を維持」としている³⁶⁾。

なお、交付金による事業の実施状況に関しては、「雇用機会拡充事業を活用した新規雇用者数の累計は2021（令和3）年度までに1,704人となるなど、着実に実績を積み上げてきている。航路・航空路旅客数、農水産物の出荷額、観光客数等の推移については、コロナ感染症等の社会状況の影響が大きいと考えられるが、今後は回復が期待される。」と、地域人口の社会増減（中期アウトカム）については、「依然として減少が続いているものの、有人国境離島法施行以前（例えば2016（平成28）年の▲1,795人）と比較すると、法施行後の5年間（2017（平成29）年～2021（令和3）年）平均では▲1,376人と、ゆるやかに改善傾向にあるものと考えられる。」とした上で、有人国境離島法に基づく施策については、「制度創設以降、一定の効果

を上げてきていると考える。」「引き続き「特定有人国境離島地域社会維持推進交付金」等の施策を推進していく必要がある。」という点検評価をしている³⁷⁾。

2 離島振興に必要な経費³⁸⁾

2024年度の国土交通省の行政事業レビュー・公開プロセスでは、離島活性化交付金が対象事業とされた。同交付金は、離島自治体（都道府県又は市町村）が自ら策定する交付金事業計画に記載された①定住促進事業、②交流促進事業を支援するものである。具体的には、①②に関する都道府県及び市町村による各事業の1/2以内、民間団体による各事業の1/3以内（ただし、国の負担額は、地方公共団体の負担額と同額まで。）の補助率に基づく交付を行うものであり、2024年度の当初予算は11.5億円である³⁹⁾。

上記の事業の活動実績として、①②の事業実施件数及び③調査費の実施件数をアウトプットとし、短期アウトカムを各事業計画等における成果目標の達成状況（実施事業の成果目標達成割合を70%以上とする）としている。その上で、中期アウトカムを人口の社会増減数（2027（令和9）年度における全部離島市町村全体における年間の人口の社会減少を1,500人以下とする。）、長期アウトカムを離島地域

36) 同上、2頁を参照。

37) 同上、5頁。

38) 本論で取り上げられている経費を含む離島振興法に基づく各年度の施策に関しては、毎年度開催されている国土審議会離島振興対策分科会の配布資料（国土交通省「離島振興対策分科会」（https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s102_ritou01.html）により確認することができる。

39) 国土交通省「前掲資料」（注7）、1頁を参照。

の総人口（2032（令和14）年度末における離島地域の総人口を263千人以上とする。）とし、離島振興法の目的にインパクトを与えるとしている⁴⁰⁾。

なお、アウトカムに関しては、短期アウトカムに関しては2021年度75%（125件/166件）、2022年度75%（141件/188件）、中期アウトカムに関しては2021年度1,709人、2022年度1,432人、2023年度1,275人、長期アウトカムに関しては2021年度341千人、2022年度333千人、2023年度325千人で、目標は概ね満たされている⁴¹⁾。また、2013（平成25）年度の制度創設後、上記交付金を1度でも活用した島は1度も活用していない島に対して人口減少率が18.5%、上記交付金を毎年度活用している島はそれ以外の島と比べて人口減少率が6%低くなっており人口減少が抑制されている傾向があったという⁴²⁾。

3 考察

以上の行政評価を踏まえ、以下の点が言える。第一に、有人国境離島政策の推進や離島振興に関する交付金等を通じて、有人国境離島の人口流出に歯止めがかかっているということである。先述したように、交付金を通じて人口減少率が抑制されている傾向が見られるからである。た

だし、人口減少率が抑制されているだけであり、人口増加の見通しが立っていないことにも留意しなければならない⁴³⁾。同じことは有人国境離島政策の推進に必要な経費に関しても言えることであり、地域人口の社会減に歯止めをかけていると言えるが、社会増を実現することが難しいことを示している。なお、筆者も、これらの経費の効果を否定しているわけではない。というのも、確かに日本全体の人口が減少していることに加え、財政状況が悪化していると言われて久しいため、やむを得ない面もあるからである。とは言え、今後も有人国境離島地域の人口が減少し続ける以上、有人国境離島地域をいかに維持していくかという課題はこれからも注目しなければならないであろう。

第二に、現行法制の下では、地方自治体の自助努力が重要であるという点である。というのも、先述の通り、交付金を活用するか否かを決定するのは対象となる地方自治体であるからである。実際、沖縄タイムスが人口2千人以下の県内離島10町村の正規職員数を全町村で条例の定数を割り込んでいることが分かったという⁴⁴⁾。なお、これらの町村は有人国境離島地域である。そのため、同記事でも言及されるように、人材派遣の枠組みづくりもこれからの課題となるであろう。

40) 同上、7頁。

41) 同上。

42) 詳細は、同上、4頁を参照されたい。

43) このことは本経費に関する行政事業レビュー・公開プロセスにおいても、2032（令和14）年度末における離島地域の総人口を263千人以上とする妥当性に関するやり取りからも伺える（国土交通省「行政事業レビュー公開プロセス説明資料【事業名】離島振興に必要な経費（令和6年6月6日）議事録」（<https://www.mlit.go.jp/page/content/001765492.pdf>）、5頁）。

44) 「[社説] 離島の職員定数割れ 強い危機感持ち対策を」『沖縄タイムス』2025年1月14日（<https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/1506590>）

V おわりに

本論では、『日本の国境離島政策—現状と課題—』と題し、まず日本における国境離島の数や法制度を確認した。先述したように、日本の国境離島の数は473、うち有人国境離島の数は148であり、有人国境離島に関する法律として、第2次世界大戦後に離島振興法が制定・施行された後、奄美群島、小笠原諸島、そして沖縄の返還に伴い、奄美法、小笠原法、沖振法が制定・施行され、そして2017年には10年間の時限立法である有人国境離島法が施行されている。その上で、これらの有人国境離島に関する施策に関して、近年、行政事業レビュー・公開プロセスにおける議論を通じて、これらの施策は多くの有人国境離島の人口減少を抑制している一方、人口増加にはつながっていないことから、財政的にも人的にも課題があることを指摘した。この課題は日本という国のあり方を

問う問題であり、特に2027年度に最終年度を迎える有人国境離島法に議論にもつながると思われる。このまま基本的に同様の内容で延長されるのか、あるいは、新たな展開を迎えるのか。今後の動きを注目したい。なお、この点に関連して、特定国境離島地域の対象とされていない奄美法、小笠原法、沖振法における離島にも特定国境離島地域と同様あるいはそれ以上の振興策が必要であるか否かという課題については、本論では詳しく取り上げなかったが、本論で提起した課題とともに別稿で検討したい。

(追記)

本論は科学研究費補助金（挑戦的研究（萌芽）[24K21395]）に基づく研究成果の一部である。

Japan's Remote Border Islands Policy: Current Situation and Issues

Koji Furukawa
Professor
Chukyo University

Abstract

This article discusses the current situation and issues of Japan's remote border islands policy. Specifically, it first clarifies which islands are considered remote border islands in Japan, and then explains what legal systems exist. There are 473 remote border islands in Japan, of which 143 are inhabited. The law on remote border islands is the Low-Water Line Preservation Act. Other laws on inhabited remote border islands include the Remote Islands Development Act, each Special Measures Act for the Development of the Amami Islands, the Ogasawara Islands, and Okinawa which were returned after the San Francisco Peace Treaty came into effect in 1952, and the Inhabited Remote Border Remote Islands Act which came into effect in 2017. After providing an overview of these, this article clarifies that while policies on inhabited border remote islands have curbed population declines on many inhabited remote border islands, they have not led to population increases, and therefore pose both financial and human challenges. This issue calls into question the state of Japan as a nation, and is likely to lead to discussions on the Inhabited Remote Border Remote Islands Act which will reach its final year in fiscal 2027.