

今後の国境離島の保全、管理  
及び振興のあり方について  
中間提言（案）

平成25年6月

国境離島の保全、管理及び振興のあり方  
に関する有識者懇談会

## 1. はじめに

我が国には高潮時に周囲が100m以上ある離島が6,852島あり、さらに小さな離島も含めると数万の離島があると言われている。このうち、瀬戸内海等の内海にある離島等を除いたいわゆる国境離島も数多くあり、これらの国境離島の保全、管理及び振興が重要な課題となっている。

政府においては、平成21年12月、「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」を策定し、離島の保全・管理に取り組んできたが、策定後3年以上を経過し、離島を巡る諸情勢が大きく変化した。

一方で、国会において、国境離島に関する法案が発議されて審議が進められようとしている。

このため、「国境離島の保全、管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会」が平成25年4月26日に発足し、5回に及ぶ討議を重ね、このたび「中間提言」を作成するに至った。この間に、離島の保全、管理及び振興に関して、実施すべき施策に関して、有識者間で各種検討を行い、「中間提言」としてとりまとめた。

今後、この「中間提言」に基づき、実施可能な施策については早急に取り組を開始するよう求めるものである。当懇談会では、さらに、より具体的な国境離島の保全、管理及び振興に関する現行の取組について点検を行っていくとともに、必要となる施策について更に議論を深めていく予定である。

### <討議の経緯>

#### 第1回

平成25年 4月26日 規約  
離島の概要、保全、管理施策について  
討議

#### 第2回

平成25年 5月20日 国境離島の役割及び本懇談会における論点について  
離島の振興、国土調査・土地収用制度について  
諸外国の国境離島に係る取組みについて  
討議

#### 第3回

平成25年 6月 3日 全国離島振興協議会会長（長崎県壱岐市長）からのヒアリング  
討議

#### 第4回

平成25年 6月12日 中間提言（案）  
討議

#### 第5回

平成25年 6月26日 中間提言  
（予定）

## 2. 離島をめぐる情勢

### (1) 離島の現状

- ・我が国の高潮時に周囲が100m以上ある離島は6,852島あり、小さなものまで入れると数万あると言われている。
- ・このうち、有人離島は418あり、残りはすべて無人離島である。有人離島においても、人口の減少、高齢化の進展が著しく、離島特有の交通の不便さなどから、全国の他の地域に比べても厳しい条件下にあり、島を保全・管理していくことが難しい条件下にある。
- ・しかしながら、離島においては、生活基盤をはじめ様々な社会基盤の整備が行われてきた一方で、地理的条件不利性、産業の低迷等により、人口減少傾向に歯止めがかからず、さらに高齢化もより一層進展している。これらは、他の条件不利地域と比較しても、非常に厳しい状況となっている。
- ・さらに、無人離島については、人が常駐していないため、有人離島よりも、保全・管理など上で、目が行き届きにくい状況下にある。

### (2) 離島をめぐる情勢の変化

- ・離島が果たしている、我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用等の「国家的役割」、及び癒しの空間としての役割等の「国民的役割」は、今日ますます重要性を増している。今後とも離島に人が住み続け、これらの離島の役割が最大限発揮できるよう取り組んでいくことが必要である。
- ・離島周辺海域の海洋資源を開発、利用することが必要とされており、南鳥島周辺海底ではレアアースが発見されているほか、洋上の風力を活用した海洋再生可能エネルギーの開発の取組が始まっている。
- ・離島の中には、周辺海域も含め、離島特有の固有種などの生物が存在し、生態系の保護などに努めていくことも必要とされている。
- ・さらに、近年、我が国周辺海域を巡る情勢は緊迫化しており、従来以上に、離島の保全・管理を適切に実施していくことが必要とされている。
- ・特定の離島については、報道等を通じて、一般の国民へも情報が提供されているが、離島全体の一部に偏っており、離島の概要や役割について、更に広く国民へ広報していくことが求められている。
- ・この他、諸外国では島嶼の保全・管理に関しては、自然環境の保全の一環として取り組まれることが多く、近年、中国及び韓国では、島嶼の保全、管理等を目的とした法律が施行されている。

## 3. 既存の離島施策の点検・評価

### (1) 離島の保全、管理

- ・保全と管理については、平成21年に海洋管理のための離島の保全、管理の基本方針を策定し、施策を推進している。
- ・これにより、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（平成二十二年六月二日法

律第四十一号)を施行し、低潮線保全基本計画に基づき、低潮線保全の取組を継続している。

- ・ EEZ外縁を根拠づける離島の名称付与、低潮線保全区域付近の無主の土地の国有化を実施している。
- ・ 領海外縁を根拠づける離島の名称付与の作業を継続している。

## (2) 離島の振興

- ・ 離島の振興に関しては、平成24年に離島振興法（昭和二十八年七月二十二日法律第七十二号）を改正し、本年4月から施行され、離島の各種振興施策を推進しているところである。
- ・ 現行の離島振興施策は、従来の取組に加え、メニューを増やし、ソフト施策を重視している。
- ・ 今後も保全、管理とともに、振興に取り組んでいくことが必要である。

## (3) その他の関連施策

- ・ 離島での国土調査の概要  
離島地域での地籍調査については、国土調査事業十箇年計画（平成22年5月25日閣議決定）に基づき実施主体の市町村が個別具体的に判断して実施している状況であり、進捗状況が低い離島については、調査の実施時期等について適切に判断して進めていくことが必要である。
- ・ 離島での登記、財産管理の概要  
すべての離島について、財産管理状況が明確に把握されていない離島も多々あるため、登記状況や国有財産管理台帳への登録状況等について確認していくことが必要である。
- ・ 外国人の土地所有の制限  
現行の外国人土地法（大正十四年四月一日法律第四十二号）については、条約等との関係から、現在適用が困難である。

## 4. 離島の保全、管理及び振興に関する地域の課題

さらに、現行の施策の点検・評価を行うにあたり、離島の保全、管理及び振興に関する島嶼をかかえる地方の課題を把握することが重要である。このため、全国離島振興協議会会長の壺岐市長から、離島を抱える市町村長として、離島の保全、管理及び振興に関して抱えている課題についてご紹介いただいた。

協議会会長からは、次のような課題が提示された。

- ・ 離島の人口、農林水産業生産額などの減少
- ・ 離島交通（人流・物流）のコスト高の現況
- ・ 石油製品価格の高騰
- ・ 漂流・漂着ゴミ、漂流木などの処理問題
- ・ 無人島化、公的機関の合理化など

## 5. 検討対象とする離島について

### (1) 国境離島の役割について

海洋基本法（平成十九年四月二十七日法律第三十三号）、離島振興法、海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針（H21.12.1）及び離島振興基本方針（H25.3.29）において、離島の役割が示されているが、これらに示された役割を担う離島として、具体的には次のような離島が上げられる。

- ①我が国の領海及び排他的経済水域等の保全
  - ア 排他的経済水域の外縁を根拠付ける低潮線を有する離島
  - イ 領海の外縁を根拠付ける低潮線を有する離島
- ②海上交通の安全の確保
  - ア 灯台等の海上交通の安全施設を有する離島
  - イ 港湾・漁港（避難港を除く。）を有する離島
  - ウ 暴風雨などに対する避難港（港湾、漁港）を有する離島
  - エ 海難救助や治安の確保のための最前線の拠点を有する離島
- ③海洋資源の開発及び利用
  - ア 周辺に海洋資源（鉱物資源、水産資源等）を有する離島
  - イ 周辺の海洋再生可能エネルギーの開発、利用、保全の拠点となる離島
- ④海洋環境の保全
  - ア 自然環境・生態系の保護、保全を行う場として重要な離島
- ⑤その他
  - ア 安全保障上重要な離島
  - イ 海洋資源を活用した実験・研究上重要な離島
  - ウ 国際交流の拠点として重要な離島
  - エ 海洋と自然とのふれあいを求める国民にとって、癒しの空間として重要な離島
  - オ 水域からの良質な食料を安定的に供給する場として重要な離島
  - カ 多様な文化や歴史を継承する場として重要な離島

このように、離島には様々な役割が求められ、それぞれを進めるに当たっての施策の優先度は、時代背景、海洋の利用実態、離島を取り巻く環境などにより変化しうるものであり、さらに離島ごとにもニーズは異なっている。

本懇談会が海洋政策担当大臣のもとに開催されており、我が国のいわゆる国境離島全般について、特定の離島を念頭に置くことなく、広範に検討することとされていることから、普遍的な価値であり、管轄権等の権利義務等を行行使するための重要な「我が国の領海及び排他的経済水域等の保全」を今後国境離島について検討を進めるに当たっての中心的な役割として位置付けることとする。

## （２）対象離島について

５. のとおり、本懇談会において国境離島に求める役割を「我が国の領

海及び排他的経済水域等の保全」とすることから、以後、本懇談会における検討（これまでの離島施策の実施状況の評価及び今後推進すべき国境離島施策の検討）の対象とする離島は、①排他的経済水域の外縁を根拠付ける低潮線を有する離島と②領海の外縁を根拠付ける低潮線を有する離島（①を含む）とする。なお、有人の国境離島については、離島振興法、離島航路整備法等の対象となる離島と重複する場合もあり、当面、これらの法令に基づく施策の実施状況を注視していくこととする。

## 6. 今後の検討の方向性

既存の離島施策や現在の課題を踏まえると、海洋管理のための離島の保全・管理にとって最も重要な役割は、「領海及び排他的経済水域等の保全」であり、次のような施策について、関係省庁の連携の下、更に詳細に検討していくことが必要である。

### (1) 直ちに実施すべき事項

#### ①保全、管理すべき離島の基本情報の収集

排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島のみでなく、領海外縁を根拠付ける無人の離島を対象として、周辺の海域も含めた自然的条件、社会的条件の基本情報の収集を進めることが必要である。

- ・ 位置（本土等からの距離等）
- ・ 面積
- ・ 地形、地質
- ・ 自然環境
- ・ 離島の所有者の把握（国、自治体、私有地等）
- ・ 周辺海域での経済活動状況（漁業、観光等）
- ・ 周辺海域の資源ポテンシャル 等

#### ②領海外縁を根拠付ける無人の離島の土地の所有者の把握

領海の外縁を根拠づける無人の離島の土地の所有者の確認を進めることが必要である。

#### ③領海外縁を根拠付ける離島のうち、名称のない離島の名称付与

領海外縁を根拠付ける離島については、海図上名称のない島も200島を超える。さらに、海図上名称が付与されていても地図との整合性がとれていない島や地図に名称があるが、海図に名称がない島もあることから、これらの整理を進めることが必要である。

### (2) 更に検討を進めていくべき事項

#### ①領海の外縁を根拠付ける無人離島における土地の所有者及び権利移動の継続的把握等に必要なくみ

既存の土地登記制度などでは、所有権の登記が義務化されておらず、誰が土地を所有しているか、また、誰に土地の所有権が移転したか把握することが困難であり、離島の安定的な保全・管理上課題となっている。このため、領海の外縁を根拠付ける無人離島における土地の所有者及び

権利移動の継続的把握等に向けたしくみの検討を進めていく必要がある。

## ②その他の検討事項

今後、次の事項についても、現行の施策を把握するとともに、更に必要な方策の検討を進めていく必要がある。

- ・ 国境離島地域の警備、防衛体制
- ・ 国境離島の啓発、普及
- ・ 国境離島及び周辺海域における自然環境の保全 等

## (3) その他

離島の振興に関しては、平成24年度、立法府において特定国境離島管理・振興法案が発議された実績があるが、同年度の離島振興法の改正により離島振興基本方針が策定され、平成25年度から改正離島振興法が全面的に施行されているところである。このため、当面、関係省庁の連携により、その計画の実施に努めていく必要がある。また、改正離島振興法附則第6条において、国は、特に重要な役割を担う離島の保全及び振興に関する特別の措置について、検討を加えるものとされていることから、離島の振興に関しては、別途検討すべきである。

以上、今後の検討の方向性で示した施策のうち、可能なものから実施すべきである。更に詳細な検討が必要な事項については、当有識者懇談会で検討を継続し、最終的に提言としてとりまとめることとする。

有識者懇談会委員名簿

五十音順 敬称略

秋山 昌廣 (公財) 東京財団理事長

磯部 力 國學院大學法科大学院教授

奥脇 直也 明治大学法科大学院教授【座長】

木場 弘子 キャスター・千葉大学客員教授

久保 文明 東京大学大学院法学政治学研究科教授

志方 俊之 帝京大学法学部教授

渡邊 東 (公財) 日本離島センター専務理事