

琉球大学学術リポジトリ

日台の島嶼振興制度の比較分析

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2007-02-24 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 大城, 肇 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24564/0002000868

日台の島嶼振興制度の比較分析

大 城 肇

**Comparative Study on Legislations Promoting
Islands between Japan and Taiwan**

Hajime Oshiro

琉球大学法文学部 經濟研究

第 61 号

2001年 3 月

日台の島嶼振興制度の比較分析

大 城 肇

1 はじめに

中華民国・台湾は、2000年3月21日に島嶼振興制度として「離島建設條例」を立法院において通過させた。日本の離島振興法に後れること47年であるが、1996年の直接民主主義による総統選挙を台湾民主主義の第一歩とすると、あながち後れた制度であるともいえない。日本や韓国の場合にみられるように、東アジア地域で島嶼が地域振興政策の対象として登場してくるのは、その国が民主化して10年前後の期間を要しているように思われるからである。

本稿では、台湾の離島建設條例の概要を紹介し、日本と台湾における島の位置付け、離島建設條例の制度的特長と問題点、日本の離島振興法との違い等について比較検討する。

なお、若干の限定条件を付しておきたい。一つは、本稿でいう島嶼振興制度とは日本の離島振興法と台湾の離島建設條例をさす。わが国における離島振興制度には、離島振興法をはじめとする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、沖縄振興開発特別措置法のいわゆる離島4法と離島に適用される過疎地域自立促進特別措置法、農山漁村電気導入促進法、離島航路整備法、へき地教育振興法、辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律等の地域振興関連法令が含まれるが、ここでは離島振興法のみを分析対象とする。

二つ目は台湾ないし中華民国の呼称に関する限定事項であり、台湾・中華民国が主権国家かどうかという国際政治上の問題についての限定である。台湾・中華民国は、現在、国連の加盟承認国ではないが、独自の通貨を発行・管理し、一つの経済単位を構成していることから、ここでは「国」として扱

うことにする。現在、日本は「一つの中国」という原則の下に中華民国・台湾とは国交を断絶しているが、中南米やアフリカを中心とする約30カ国の発展途上国は台湾を中華民国として承認している。

2 台湾の「離島建設條例」の特長と問題点

(1) 中華民国の大陸政策と「離島建設條例」の制定

台湾における最大の政治経済的問題は、中国との間の海峡兩岸関係である。台湾・中華民国政府の大陸政策の目標は民主・自由・均富の下に中国を統一することであり、兩岸の交流と通商を平和的に推進することにある。このことは、中華民国の大陸政策の指導綱領となっている国家統一綱領に規定されている。^①

まず、大陸と台湾は等しく中国の領土であるという「一個中国」の主張である。二つ目は、1951年以降中国は分治状態にあり、兩岸の政治実態（政府）は対等であるという「二個対等政治実態」の主張である。分治状態にあるこの半世紀間、政治経済システムや生活様式等において差異があることから、国家統一は短期、中期、長期の段階に沿って時間をかけて漸次進めていくべきであるという「三個階段」の主張が三番目である。そして国家統一は国民の福祉の向上に結びつくのでなければならないことから、理性・和平・対等・互惠の「四個原則」に基づいて行われるべきだという主張がなされている。

台湾の国家統一綱領によると、台湾は対等の主権国家として存在しながら、究極的には統一中国の建設を想定している。この対等の主権国家としての台湾の存在を、中国は台湾の独立とみなし、台湾独立を懸命に否定している。

台湾と中国の兩岸関係を集約して表現すると、それは一つの中国として統一に向かうか、あるいは台湾が主権国家として独立するかをめぐる問題であるもといえる。政治・軍事的には、1996年3月の台湾総統直接選挙の際に、

台湾独立の機運を押さえる意図で行われた、中国の台湾海峡における軍事演習とミサイル発射に端を発した兩岸の緊張関係は、未だ続いている。

一方の当事者である中国の台湾政策は、香港方式の一国両制度によって台湾を統一することである。そもそも台湾との統一を視野に入れて香港の返還方式が決まった感が強いが、当の台湾当局は一国両制度による統一に反対を表明している。台湾は中国統一の条件として民主・自由・均富を挙げており、とりわけ中国の民主化、すなわち民主化された一つの中国を強く求めているのである。⁽³⁾

1996年3月の直接総統選挙は台湾の民主化を象徴する出来事であったが、台湾では民主主義のプロセスを経て明示された民意がある。ちなみに今後の台湾の行方についての民意を台湾行政院の世論調査（2000年5月21日～23日実施）の結果で見ると、統一支持派は23.2%にとどまっている。現状維持派＋独立派は33.6%であり、「現状維持の後、改めて独立か統一かを決定する」中間派が42.3%を占めている。⁽⁴⁾

中華民国第10代総統となった陳水扁氏は、2000年5月20日の就任式の翌日、防衛の前線である金門島を視察して、以下のような談話を発表し、新政権が兩岸の直接三通（通商、通航、通信）の早期解放を重要政策の一つとして位置づけていることを明らかにした。「…中国（共）の軍事的脅威に直面し、兩岸関係が緊張関係におかれている今日、軍は前線島嶼部の防衛をいっそう堅固にしなければならない。…もし兩岸三通が実現したなら、兩岸の経済関係の発展を促進し、武力衝突の危険性を減少させ、前線島嶼部の防衛強化のもう一つの力となろう。」⁽⁵⁾ それは、軍事的対立から平和的共存への移行宣言である。

そもそも三不通政策は、台湾当局がとってきた対大陸政策であり、大陸・中国は三通の解禁をことあるごとに求めてきた。三通解禁によって台湾当局と経済界の間にくさびを打つのが中国の意図であるといわれたりするが、民主化が進展しつつある台湾にとって三通の開放は、兩岸関係を政治的対決か

ら経済的融和へと導く政策の一つとして認識されつつある。

ただし、三通の開放は段階的に行われるよう企図されている。すなわち、限定的な「小三通」（島嶼部に限定した三通）を経て、段階的に両国間の全面的な三通を開放することが意図されているのである。

中華民国行政院大陸委員会は、小三通の開放を検討すべき優先項目として位置付け、小三通を実施する受け皿として「離島建設條例」を定めた。つまり、「離島建設條例」は島嶼部を小三通の拠点として整備することを主目的として制定されたといえる。

同條例の第18条は「離島をより一層発展させるため、台湾本島と中国を全面通航させる前に、先に金門、馬祖、澎湖地区と中国を通航させなければならない。」と規定し、当面、小三通を推進することが優先課題であることを明文化している。

(2) 「離島建設條例」の目的と離島の定義

「離島建設條例」の第1条においてその目的が以下のように定められている。すなわち、

- ①離島の開発建設を進めるため。
- ②産業を発展させるため。
- ③自然環境を維持するため。
- ④独特の文化を保存するため。
- ⑤生活の質を改善するため。
- ⑥住民の福祉を増進するため。

政策論的には、これら①～⑥は必ずしも同じ次元の目標項目ではない。離島の開発建設を進めて（①）、住民の福祉を増進させる（⑥）のが最終目標であり、そのために産業を発展させる（②）とともに、自然環境を維持し（③）、独特の文化を保存して（④）、生活の質の改善を図る（⑤）ことが、中間目標として位置づけられていると解釈することができよう。

「離島建設條例」における「離島」とは、中華民国に属する本島以外の島である（第2条）。しかし小三通との関係では、実質上、馬祖島、金門島および澎湖島を主眼においた條例である。ところで、澎湖諸島はかつては日本の領土であったが、1951年9月の「サンフランシスコ対日講和条約」の調印に伴い、台湾や濟州島、南洋諸島等とともに澎湖諸島に対する日本のすべての権利・権限は放棄された。⁽⁶⁾

(3) 「離島建設條例」の所管機関と実施方法

離島建設條例の所轄機関は、

中央政府・行政院一直轄市政府／県（市）政府

となっている。日本の場合は、国土庁と当該都道府県であるが、離島地域の指定や離島振興計画の作成・設定等に関しては都道府県知事と内閣総理大臣が行うこととされている。

離島建設を監督・指導する機関として、行政院院長が召集する「離島建設指導委員会」が設置されることになっている。これは、日本の場合の国土審議会（1979年3月31日に改正施行されるまでは「離島振興対策審議会」）に相当する。同委員会の任務は、離島総合建設実施方案を審議し、離島重大建設投資計画を実施するための事項について協議することにある。換言すると、離島総合建設実施方案は離島建設指導委員会の審議を経て、行政院の査定後に離島重大建設投資計画として実施される。

離島総合建設実施方案は離島建設條例を具体化する計画体系であるが、それは県（市）総合発展計画の下位計画として位置づけられ、4年に1回、改訂されなければならない。すなわち離島総合建設実施方案は、4年を1期として策定されるのである。それは、以下の事項をその内容として含むものとされている（第3～6条）。

① 方案の目標及び実施範囲

② 実施方策

③以下の各分野の基盤整備及び振興

- ・インフラストラクチャー／・産業／・教育／・文化／・交通
- ・医療／・観光／・警備治安／・社会福祉

④自然災害防災及び濫葬・濫墾・濫建の改善

⑤段階ごとの実施計画及び執行区分

⑥段階ごとの財政需要及び財源

⑦その他

(4)「離島建設條例」の制度的特長

離島建設條例に定められている制度的な優遇措置は以下の事項である。

a)土地利用上の措置（第7～9条）

- ①離島重大建設投資計画に供する土地の使用変更審議手続き完了期間を1年に短縮する。
- ②離島重大建設投資計画の土地使用変更は県（市）政府が決定し、土地使用に関する諸法令の制限は受けない。
- ③離島重大建設投資計画に必要な土地が国有地であれば、一定の手続きの後、期間を決めて、貸出や地上権の設定、信託その他の方法で民間に使用させる。その場合、土地法等関連法令の制限は受けない。
- ④私有地の場合は、一般価格での買上、共同開発、委託開発等の方法によって民間開発機構に提供する。この場合も、土地法等関連法令の制限は受けない。

本條例がさす「離島重大建設投資計画」とは、中央機関が認定した重要な産業投資もしくは民間機関によって進められる公共建設計画のことである（第3条）。離島重大建設投資計画に採択された事業は、離島産業を発展させるものと中央機関が認定したことになるが、そのための土地利用が効果的にできることを保証する規定である。具体的には、土地利用変更に要する審議期間が最長1年と上限が付けられ、さらに非都市土地使用管制規則及び関連

の法令の制限を受けないので、必要に応じた効果的な土地利用ができ、土地の合併・整理や投資内容の短縮を図ることができる。

b)税制面の措置（第10条）

- ①澎湖島、金門島及び馬祖島の営業者に係る営業税は免除される。
- ②澎湖島、金門島及び馬祖島の営業者が国外から物品を輸入する場合の関税は免除される。

この措置は、島嶼部が全域にわたって免税区ないしはフリー・トレード・ゾーンとなることを可能ならしめる規定である。まず、営業税の免除は公租賦課分をコストから軽減する効果をもち、営業利益の増大、製品価格の引き下げ、対外競争力の強化等の効果を通じて、当該営業者をはじめ地域住民（消費者）に対してプラスの免税効果を与える。たとえば澎湖島における1999年1年間の営業税の納税額は2億3,000万元であり、営業税の免税によって1営業者当たり平均4.4万元の直接効果が生じる。営業税や関税の免除が呼び水となって、企業立地が促進されたり、あるいは観光産業が発達する可能性がある。澎湖島などの島嶼部では、これら税制面の措置によるショッピング観光に大きな期待を寄せている。

この措置は、第18条の規定（小三通の実施）と相まって、島嶼部の発展を促すことが期待される。具体的には、台湾島嶼部と大陸・中国との人的交流が促進され、観光客等交流人口の増大につながる。また、台湾本島と中国大陸との物流の中継拠点となり、ヒト・モノ・カネが集積されるであろう。そのためにも、島嶼部における港湾や空港、電気、水道等のインフラの整備が急がれる。

c)教育面の措置（第12条）

- ①離島地区で義務教育を受ける児童生徒の教科書や筆記用具の料金・雑費は教育部が予算に算入して補助する。

- ②当該離島に学校がなく、本島もしくは他の離島に通学する必要のある児童生徒の往復の交通費は教育部が予算に算入して補助する。

本措置は、島嶼部の義務教育段階の児童生徒をもつ父母の家計にプラスの効果を与え、国民教育の充実に貢献する。その効果の具体例を澎湖県を例にとって試算すると（1999年度）、雑費は2,139万6,000元、教科書代金1,700万3,270元、交通費410万元、合計4,249万9,270元が、離島建設条例の施行によって地元負担から中央政府の補助金に代替される。なお、教育分野では施設・設備等のハード面の条件整備に係る優遇措置はない。

d)医療面の措置(第13条)

- ①行政院は離島で開設されている医療施設の資金を援助する。
②緊急治療で離島から本島へ運ばれる患者の往復の交通費は行政院衛生署が援助する。

この措置によって、専門医師が島嶼部で勤務する誘因となり、医療水準を高めるなど、島嶼部における医療環境条件が改善される反面、島嶼部の小規模の医療施設の温存につながる恐れもある。島嶼部において緊急医療にも対応できるような医療施設・スタッフの整備・充実が必要であり、そのための有効な施策が望まれる。また情報化の中において、遠隔医療システムの整備等も必要となろう。なお、当面、本措置によって緊急患者移送が個人や地方政府の負担軽減のもとで実現できることは大きな前進である。

e)公共料金面の措置(第14条)

- ①離島の水道料金及び電気料金は本島におけるそれらの平均値とする。
②水道会計及び電気会計で赤字を計上した場合は、中央所管機関が審査後、予算に算入して補助する。

現在、海水淡水化装置による水供給や規模の経済性が作用しない電力供給によって、島嶼部の水道料金や電気料金は割高である。この措置によって本

島並みに料金が低減されると、住民生活はもとより、島内の生産活動や観光関連産業等に対してコスト軽減効果を持ち、プラスの効果をもたらすであろう。

f)財政面の措置(第15・16条)

- ①本條例による離島開発建設の予算は中央政府が編成し、不足する場合は離島開発建設基金で補填する。
- ②離島開発建設基金は離島建設を促進するために中央所管機関が設立し、基金の総額は新台幣貨幣で300億元を下回ってはならない。
- ③離島開発建設基金の原資は以下の項目からなる。
 - ・中央政府が10年に分けて組み入れる予算、あるいは指定された財源。
 - ・県（市）所管機関の予算。
 - ・基金の利息。
 - ・個人や団体からの援助。
 - ・その他の収入。

④離島開発建設基金の保管や用途は行政院が定める。

この措置は、日本においてとられている一括計上方式に相当し、中央政府の特定経費を充当することによって、迅速かつ効果的な島嶼振興策が展開できる利点がある。ただし、その予算が必ずしも十分に用意されるとは限らない。不足するときは、離島開発建設基金から補填されるしきみをとっている。

g)その他の措置（第11条）

- ①国防部は離島開発建設計画に合わせて、なるべく軍事管制を減らすべきである。

この規定は、これまで軍事管制下にあった国有地等を民政用に転用できる途を開いたということで、観光施設や工業用地等の整備による産業振興や住

民生活の公共空間利用上、大きな効果を持つ。

(5)「離島建設條例」の問題点

①「離島建設條例」は島嶼の経済発展のみならず、大陸政策や国家の安全保障とも密接に関連していて、実施に当たってのリスクは高い。例えば、検疫や通関等の関連事項についての大陸との協議に時間がかかる。幸いにも、大陸側は、永年、三通の解禁を迫っていた手前、交渉を難航させることはなからう。なお、大陸・中国が検疫や通関をどのような形で認めるにせよ、台湾に主権国家としての建前をとらすことはないと思われる。

さらに、海運の直行も航空機の直行も、すべて防衛と安全面に影響を及ぼすものであり、敵味方の識別の問題など、複雑な問題が横たわっている。陳総統は、「国家の安全が確保されるという大前提の下に、市場の法則に従い、また互惠の原則に則って全面的な検討並びに推進を考慮したい。」と述べている。⁽⁶⁾

三通と防衛・安全面の関係について、蔡英文・行政院大陸委员会主任委員の以下の見解は象徴的である。すなわち、「小三通は段階を分けて実施しなければならない。澎湖島は台湾本島の至近距離にあり、ここでの実施には複雑な問題が生じる。したがって実施は金門島と馬祖島からなる。金門・馬祖地区はわが国の防衛にとって重要な戦略的価値を有している。現地の発展、民意、国防安全戦略など各種の影響を考慮した上で、金門・馬祖地区での小三通が、遅くとも年内（2000年内。筆者註）に実施されることを希望している。」⁽⁷⁾

②離島建設條例では輸入関税を免除するなど、島嶼部にフリーゾーン（免税区）を建設することが構想されている。フリーゾーンを中心にして島嶼部を三通の拠点にする政策的意図がある。長期的にはヒト、モノ、カネの交流を促進し、大陸との間に観光、国際貿易、国際金融の発展が企図されている。その方向性は否定できないものであり、また段階的にフリーゾーンの拡大を

図っていくであろうが、国内産品との競合問題、ダンピング等争議の処理問題、密輸入や横流し等による市場の混乱等、経済関係拡大による混乱や難題が生ずるおそれがある。兩岸間に紛争処理原則の確立等が必要である。

③離島総合建設実施方案は4年ごとに改訂されることになっている。外部環境の動きに柔軟に対応していける利点はあるが、政権交代とともに改訂される恐れもあり、事業の継続性に難点が伴うおそれがある。あるいは同方案が政争の具に利用されかねないという側面をもっている。

④もっぱら大陸との兩岸関係を念頭においた離島建設條例であるが、第3の外国との関係についても明確に規定すべきであろう。たとえば、大陸以外の国・地域からの輸入割合が極端に高くても、第10条の免税規定等は変更なく適用可能とみなすべきであろう。

3 日本の離島振興法の特長

(1) 離島振興法成立の経緯

誕生間もない台湾の離島建設條例と日本の離島振興法の特長と限界を採るため、離島振興法が成立した経緯を概観することは無意味なことではなからう。⁶⁾ まず、成立までの動向を年表的に列記することにしよう。

1946年2月：GHQの覚書「特定外周領域の行政分離に関する件」によって、日本の領域確定。

1947年3月：東京都、島しょ産業振興開発計画立案。

1949年9月：長崎県、対馬開発計画案承認。

1949年10月：東京都、「伊豆諸島地域総合開発事業計画書」策定。

1950年5月：「国土総合開発法」制定。

1950年：佐賀県、離島振興委員会を設置し、離島に対する特別助成措置を講じる。

1951年9月：「サンフランシスコ対日講和条約」によって台湾、澎湖諸島

等日本の占領地域に対する権利、権限及び賠償請求権の放棄。北緯29度以南の南西諸島及び小笠原諸島への米国施政権確定。

1952年10月：島根県、離島開発法（仮称）制定要綱案及び離島開発法（仮称）制定趣意書作成。

1952年12月：長崎県、経済審議庁と離島開発法につき協議。

- ・長崎県知事が鹿児島県、東京都、島根県、新潟県に親書送付。

1953年1月：島根県、「離島開発方案」構想を発表。

- ・島根県と長崎県、離島開発法（仮称）要綱作成。
- ・鹿児島県、離島振興助長法案に関する要綱（試案）作成。
- ・離島関係5都県知事会議において、離島振興対策協議会設立を合意、離島振興法（仮称）制定に関する趣意書作成。
- ・関係5都県企画室長等、島根県の作成した「離島振興法（仮称）要綱案」を離島振興法案の第1次原案として審議。

1953年2月：経済審議庁、建設省、運輸省、農林省、厚生省の担当各課長と島根県知事、関係5都県担当者との間で法案作成に関する打合せ開催。

- ・関係5都県企画担当者、島根県の作成した第2次案「離島振興法要綱（案）」を審議し第3次案を作成。
- ・第3次案に対する経済審議庁、建設省、運輸省、農林省、水産庁、厚生省の意見を聴取し、第4次案を作成。
- ・関係5都県担当者、衆議院法制局において法案成立の推進について協力要請。
- ・衆議院法制局第三部において法案の審査決定。

1953年3月：離島振興法案、自由党政務調査会及び同総務会を通過し、第15特別国会に上程され経済安定委員会に付託。

1953年5月：熊本県を加えた関係6都県担当者、経済審議庁と協議後に法案を修正して衆議院法制局の審査にゆだねる。

1953年6月：法案、自由党政務調査会及び同総務会を通過し、第16特別国会に上程され、衆議院経済安定委員会に付託。

- ・6都県72町村から79人が出席して「全国離島民代表者決起大会」開催。大会宣言並びに決議文を採択。

1953年7月：衆議院本会議、経済安定委員会の修正案を全会一致で可決後、参議院へ法案送付。

- ・参議院経済安定委員会通過後、参議院本会議で満場一致で可決・成立（7月15日）。
- ・「離島振興法」（法律第72号）公布（7月22日）。

(2) 離島振興法の制定趣旨と目的

離島振興法の制定の趣旨は、1953年1月に東京都、新潟県、島根県、長崎県、鹿児島県の5知事の連名で作成された「離島振興法（仮称）制定に関する趣意書」（以下、趣意書という。）に集約されている。⁽⁹⁾

まず、同趣意書は「本土より隔絶し、その自然的社会的条件の制約によりきはめて後進的性格を有している地域に離島がある。」⁽¹⁰⁾として、離島を後進地域の一つとして位置づけている。そして、離島の共通特性は「その後進性であり、民度の低さである。」⁽¹¹⁾と要約している。ここでの民度の低さとは、都会的生活様式の浸透度の低さないし情報化の遅れをいっている。別言すれば、「文明の恩沢に浴すること甚だ薄い」（1953年7月7日、第16特別国会参議院における網島正興代議士の提案理由）⁽¹²⁾ことである。

趣意書における離島の現状に関する認識は以下のとおりである。⁽¹³⁾

- ①産業形態は第1次産業が大半を占め、農業、水産業、林業との兼業形態であり、生産力はきわめて低い。
- ②交通面では、本土や隣村との交通あるいは島内の交通についても未開発のままであり、本土における観念では全く考えることはできない。
- ③電力については開発が省みられることがなく、水力資源も屋久島を除い

ては皆無である。

④公共施設一般については、財政力の貧困から、また本土並みの尺度で考えられたため、みるべきものが少なく、本土の水準よりはるかに低い。

⑤医療、文化、教育施設についてもかえりみられることが少なく、本土とのギャップはますます甚だしくなりつつある。

離島に関する認識は以上の通りであるが、「従来の観念よりして、その実情は殆どかへりみられず、本土の尺度を以て机上の検討がなされていた感みなしとしない。」⁽⁴⁴⁾と趣意書は陳述している。

一方、離島の可能性については、陸上・海洋資源等「必ずしも乏しいわけではなく、……基礎条件を整備すれば、将来の開発の可能性はみるべきものがあると信ぜられる」⁽⁴⁵⁾と多くを語ってはいない。

離島振興法の趣旨ないし目的に関係するところは、「新しい日本の出発にあたり、我々はこれら後進性を有する離島に対し、速やかに且つ総合的な国家施策を行い、経済力の培養と、島民生活の安定とをはかると共に、経済自立の国家的要請にもこたへたいと思うのである。」⁽⁴⁶⁾と簡潔に述べられている。

1953年7月22日に公布された離島振興法には、この趣旨が活かされて、同法の目的が以下のように明記されている。「この法律は、本土より隔絶せる離島の特殊事情よりくる後進性を除去するための基礎条件の改善並びに産業振興に関する対策を樹立し、これに基く事業を迅速且つ強力に実施することによって、その経済力の培養、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展に寄与することを目的とする。」（1953年7月22日公布「離島振興法」第1条）。

その後たび重なる改正を経た現行の離島振興法の目的は以下のようになっている（なお、下線部は筆者）。「この法律は、国土の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等に重要な役割を担っている離島について、本土より隔絶せる特殊事情よりくる後進性を除去するための基礎条件の改善及び産業振興に

関する対策を樹立し、これに基づき事業を迅速かつ強力に実施する等離島の振興のための特別の措置を講ずることによって、その経済力の培養、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展に寄与することを目的とする。」（平成10年6月12日改正「離島振興法」第1条）。

公布時と現行の「目的」のちがいは、下線部を付した箇所であるが、島嶼の役割とソフト面を含む特別措置の項が追加されたことである。国民的役割をもった島嶼部に対して特別の措置を講じ、当該地域の経済力、生活、福祉を向上させ、同時に国民経済の発展につなげることが目的となっている。島嶼振興は、国家的要請（国益）に合致しなければ推進されない響きがある。

4 日台の制度的相違点

わが国の「離島振興法」（以下、「前者」という）と台湾の「離島建設條例」（以下、「後者」という）の相違点として、以下の諸点を指摘することができる。なお、両者についての規範的判断はここでは示さないことにする。

①前者が「法律」であるのに対して、後者は「条例」であること。ただし、条例といっても国レベルの制度である。前者は現行法については全21条＋附則であり、施行令（1968年3月公布、全5条）も有しているが、1953年の公布時の同法は全12条＋附則から成るにすぎなかった。後者は、附則を含め全20条構成である。

②前者では島嶼のもつ国民的役割（国土の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等）が明記されているのに対し、後者では明文化されていない。ただし前節でみたとおり、離島振興法も公布時点で島嶼の役割については明記していなかった。

③前者では10年計画の離島振興計画（都道府県計画と国計画）と年度ベースの事業計画に基づいて離島振興事業が実施されるが、後者では4年を1期とする離島総合建設実施方案に基づいて施策が実施される。なお、実施主体

は両者とも国及び地方公共団体である。

④経費については、前者では国の財政の許す範囲内において予算に一括計上される。これに対し、後者では中央政府の予算に計上されるが、不足分については別途設立する離島建設基金から補填される。公布時の前者は、地方公共団体に対し必要資金を融資または斡旋したり、その他必要な措置を講じることとしていた。

⑤前者では、地方公共団体が起債する地方債については、法令の範囲内において、資金事情及び当該地方公共団体の財政状況が許す限り、特別の配慮がなされるが、後者ではそのような地方債についての配慮はない。ただし前者の場合も、公布時には地方債に関する規定はなかった。

⑥医療の確保、高齢者の福祉の増進、情報の流通の円滑化及び通信体系の充実、教育の充実、地域文化の振興に関しては、前者の方が後者に比べきめの細かい規定がなされている。ただし、公布時の前者の場合もきめ細かな規定はなされていなかった。たび重なる改定の過程で充実が図られてきたのである。たとえば、医療の確保については1973年4月1日に施行された第7次改正から明記された。

⑦税制面では、前者では国税や地方税の優遇措置と地方交付税による減収補填措置が規定されているが、後者では営業税と関税の免除が措置されている。前者の地方交付税の減収補填措置については、日本において地方財政平衡交付金法（1950年、法律第211号。後に地方交付税法に改められる。）があったためであろう。前者の公布時の第9条（特別の助成）第3項では、普通交付金を受けない地方公共団体については、国庫の負担割合や補助割合は減じられる旨の規定がなされていた。後者の営業税と関税の免税措置は、外国との関係を想定した外向きの措置であるのに対し、日本の税制面の措置は国内を対象とした内向きの措置にすぎない。

5 島嶼振興のあり方

日本でも台湾でも「島」は「離島」として捉えられ、本島ないしは母島に対置される概念であり、島嶼は本島・母島（＝本土）の従属物として位置づけられている。日本においては、そのような捉え方から、「本土より隔絶せる特殊事情よりくる後進性を除去するための基礎条件の改善及び産業振興に関する対策」（離島振興法第1条）が講じられてきたが、その中心はハード面の整備であった。

後進性の除去とは本土との経済社会的格差を是正することであり、本土並みにすることであった。その有効な手段とされた高率補助等に基づく公共事業による基盤整備は、アイランド・ミニマムの達成においてそれなりの成果をもたらしたが、構造的な問題である人口の長期減少傾向や高齢化の進行等、島嶼のもつ本質的な課題はクリアされていない。

島嶼地域はまた国策に翻弄されてきた側面をもっている。とりわけ台湾の場合は、防衛前線としてあるいは廃棄物処理所としての役割を担わされてきた。このような取り扱いの裏には、いうまでもなく本島・母島対離島という構図があり、島嶼＝離島は本島・母島の従属物であるという位置付けがなされているのは否めない。ただし今後は、離島建設條例に基づいて台湾の島嶼部は三通政策の拠点に位置づけられようとしている。

まず、本島・母島（＝本土）対離島という関係で島嶼を捉えるのではなく、本土と島嶼を対等な次元で捉える視座が必要である。このような視座からは、島嶼が世界へと連なるフロンティアとしてその役割と可能性を有していることが見えてくる。離島建設條例において台湾の島嶼部を防衛前線ではなく、フリーゾーン（免税区）として平和的交流の前線に位置付けることができたのも、このような視座の転換によるものであろう。

それぞれの国の内情があって、これまでは島嶼が本土の従属物として位置づけられてきたが、21世紀は島嶼を主体的に捉えていく視座が必要である。

まず、島嶼のもつポテンシャルティを積極的に評価し、その個性化や異質化を認めることが重要であろう。国全体からみれば、地域の多様性と個性を認める姿勢である。この観点から、島嶼地域の歴史文化・環境特性を反映した個性化や自立化を支える振興制度および振興策が展開されてしかるべきであろう。

島嶼振興において肝要なことは、ハードウェアとソフトウェアという施策の次元のみならず、それらを支えるマインドウェアについても確たる方向性をもつことであろう。

マインドウェアで大切なことは、一つは島に人が住んでいるという冷徹な事実をしっかり押さえることである。人は生まれたところ、生活しているところで区（差）別されるべきでなく、等しく基本的人権が保証されなければならないということである。貧困とは、基本的人権が保証されていない状態のことであり、少なくとも政治的・人為的貧困は避けなければならない。

二つは、地球も宇宙の小さな島であり、われわれは生きとし生きるものとして、自然界を含めたあらゆる地球上の住人たちと共生していかなければならないというマインドウェアをもつことである。われわれ人間は、地球共生系の中に棲んでいる一生物にすぎない。その系を持続させるためには、すべての住人が共生していかなければならないが、とりわけ島嶼は壊れやすいエコシステムを有していることから、振興策＝開発政策には自ずと一定の枠がはめられてよからう。

三つ目のマインドウェアは、島嶼の住民が自立&自律の気概をもつことであろう。自立とは他のなにものにも依存しないということであり、自律とは主体的に自己責任で自ら決定していく（セルフ・コントロールする）ことである。

ハードウェアおよびソフトウェアは、以上のようなマインドウェアの上に立って整備・拡充していくことであろう。これらが、1953年1月に関係5都県知事が作成した「離島振興法（仮称）制定に関する趣意書」の「経済自立

の国家的要請にもこたへたい」^(*) という趣旨を、島嶼経済に対して当てはめようとするときに重要な視座となるであろう。

参考文献・資料

国土庁地方振興局離島振興課・(財)日本離島センター(1996)『離島振興ハンドブック』大蔵省印刷局。

中華民国行政院大陸委員会(1999)『大陸政策与兩岸關係答客問』行政院大陸委員会。

中華民国立法院(2000)「離島建設條例」。

法務大臣官房司法法制調査部(1949)「離島振興法」『現行日本法規20国土開発』(株)帝国地方行政学会、4201～4281・3頁。

離島振興30年史編纂委員会(1989)『離島振興三十年史—上巻・離島振興のあゆみ』全国離島振興協議会。

註

(*)本稿は、日本島嶼学会2000年次大会(於:愛知学泉大学)の第2日目(2000年9月16日)に行った報告がベースとなっている。

(1)行政院大陸委員会(1999)6頁参照。

(2)行政院大陸委員会(1999)6～21頁参照。

(3)「台湾住民の兩岸問題に対する見方(5月)」<http://www.roc-taiwan.or.jp/news/weeknews17.htm>。

(4)「兩岸の交流は台湾海峡の安全強化に有益—双方の意志疎通に三通を含め各種ルート必要」<http://www.roc-taiwan.or.jp/news/weeknews14.htm>。

(5)離島振興30年史編纂委員会(1989)3頁参照。

(6)「6月20日陳水扁總統就任一カ月内外記者会見(概要)」<http://www.roc->

taiwan.or.jp/news/weeknews22.htm。

- (7)「兩岸三通は離島から年内実施か—ただし安全問題には十分な対策必要」<http://www.roc-taiwan.or.jp/news/weeknews19.htm>
- (8)離島振興30年史編纂委員会（1989）3～30頁に全面的に依存している。
- (9)(13)離島振興30年史編纂委員会（1989）7～8頁。
- (10)離島振興30年史編纂委員会（1989）7頁。
- (11)(14)(15)(16)(17)離島振興30年史編纂委員会（1989）8頁。
- (12)離島振興30年史編纂委員会（1989）26頁。