

日本沖繩縣與那國町「國境交流特區」 構想的政經考察

大城肇

琉球大學副校長暨觀光產業科學部教授

陳延輝

國立台灣師範大學政治學研究所教授

摘 要

與那國島在二次戰前及戰後幾年屬於台灣東部生活圈的一部份。隨後這個生活圈被人為的國境線所阻礙，與那國島的人生活發生困難，人口急遽外流，1萬多人到了2008年剩下1千6百多人。與那國島經過長期的蕭條之後，期望再和台灣進行經濟上的往來。在全球化下，地域之間的住民往來，尤其以姐妹市的交流，如與那國町和花蓮市的交流，對於東亞關係的維護意義重大。與那國町議會於2005年4月通過『與那國自立展望』，其理念是「自立、自治、共生——亞洲連結的國境之島與那國」。與那國町2005年6月向日本政府提出「國境交流特區」的構想，以提昇居民的生活，達到經濟的自立，並期待和台灣東部成爲一個經濟的生活圈。本文就其困難做出分析，以便對其自立的策略有進一步的理解。

關鍵字：與那國町、花蓮市、國境交流特區、自立、自律

壹、全球化下的與那國島

與那國島是日本最西端的島嶼，它在地理與歷史上和台灣關係密切。地理上，與那國島距離該國最近的城市石垣市有 127 公里，距離所屬的沖繩縣首府那霸約 550 公里¹。這都比其與台灣花蓮市的距離 110 公里還遠。與那國島在行政上是屬於沖繩縣八重山郡（維基百科，2009a）與那國町（維基百科，2009b），即一島一町²。

與那國島在二次大戰前及戰後的幾年，都是台灣東部經濟生活圈的一部份。從歷史上來看，戰前的台灣也是日本領土的一部份，與那國島與台灣如國內一樣，可以自由往來。那時與那國島與台灣之間交易非常頻繁，正如澎湖與台灣一樣，是屬於台灣周邊的一個島嶼；該島的居民大都來台灣就學、就業及生活。

第二次大戰後的幾年，日本和沖繩由於戰爭失敗的因素，生活物資大為缺乏，與那國島與台灣之間，雖然已有一條軍事的人為國境線³，但是它與台灣之間的貿易還是相當的興盛。然而很不幸地，這個一般平民交換有無的經濟活動，被美國軍事當局稱為「走私貿易」，而被視為非法。事實上，所謂的走私貿易是從當時美軍當局的立場來說；但從與那國島和台灣的人民的立場來說，這是為求生存最合理的經濟交易行為。用這一條所謂人為的國境線，來指責與那國島與台灣人民之間的貿易活動，是違法的走

¹ 名義上說該島是日本最西端的島嶼，但事實上可以稱為日本最西南端的島嶼。它距離日本首都東京更遠達 2 千公里。

² 八重山領域或稱八重山群島，包括石垣島、西表島、竹富島、小濱島、黑島、鳩間島、新城島、由布島、波照間島、與那國島等有人島嶼，還有其他 12 個無人島嶼。其行政區域包括：石垣市（石垣島）和竹富町（其他各島）以及與那國町（與那國島）等三町市。石垣市人口約 4 萬 7 千人，面積約 228 平方公里。竹富町人口約 4 千 1 百人，面積有 334 平方公里。

³ 1945 年 10 月戰後，台灣在盟軍最高統帥麥克阿瑟的指令下，由中華民國政府派軍隊接受日本軍隊的投降後並因國共內戰失敗後繼續佔領。與那國島則由美軍佔領，直到 1972 年隨同琉球群島歸返日本管轄。

私貿易，並加以禁止⁴，在今天以人民利益與福祉為導向的公共行政時代裡，乃是置偏僻島嶼上人民的生活於不顧，還阻礙了與那國島與台灣生活圈的經濟交流（大城肇，2006：65）。

戰前與那國島的人口有 5 千多人。1947 年，由於海上經濟貿易的繁盛，官方當局所登錄的與那國島人口上昇到 1 萬 2 千人，因此與那國島由村升格為町，隨後這個貿易受到取締，因此與那國島的人生活頓時困難起來，人口因此急遽外流。2008 年 8 月的人口只剩下 1,650 多人（陳延輝、吳建忠，2007）⁵。與那國町住民和町役所不久前又堅決反對前首相小泉純一郎提出的「市町村大合併計畫」，拒絕與百多公里外日本最南方的都市石垣市合併。該島居民認為要自己主導該島的再生與自立，並繼續推動與花蓮市的國境交流。

戰後由於東、西方意識型態的強烈對立，亞洲的一些國家在民主自由的美國領導下，與主張共產主義的前蘇聯以及附庸對抗，使得東亞的國境線變得非常敏感。直到 1990 年代初，東歐共產政權崩潰後，如何解決敏感的國境問題，變成東亞各國面對的主要工作之一。與那國島與對馬島（維基百科，2009c）⁶ 是日本與台灣和南韓之間國境的有人島嶼，它不但維持島上人民的經濟生活，並保有領空、領海、大陸棚和排他性經濟水域的主權。一般來說，島嶼的國土保全意義十分重大⁷。

而與那國島在經過 60 多年來的沈寂之後，希望以其地理上的接近，

⁴ 在 1952 年『舊金山和平條約』還未簽訂之前，在法律上根本沒有所謂真正的國境線存在。

⁵ 自 1950 年代以後，美軍佔領琉球，政治環境變化，人口下降到 6 千人，1960 年代再降到 4 千人，1970 年代回歸日本後，只剩下 2 千多人，1990 年代則不到 2 千人，至 2008 年 8 月剩下 1 千 6 百多人，人口密度每平方公里 50 多人，目前島民有七分之一為老人。此外，日本的地方制度是都道府縣下，再設市町村。町村等於台灣的鄉鎮。

⁶ 對馬群島位於日本九州北方的玄界灘西邊，對馬海峽的西北方，屬於長崎縣對馬市管轄。主要島嶼是對馬島，它是長崎縣最大的一個島嶼，也是日本列島除了本州、北海道、四國、九州以外的第 6 大島嶼。對馬島南北長 82km，東西長 18km，面積為 708.63km²，人口 40,399 人。

⁷ 這正如馬祖與金門島之對於台灣本島，蘭嶼隔著巴士海峽與菲律賓的巴丹省隔海相望。

與台灣在生活上恢復過去經濟上的往來。台灣東部地方也是需要與該地區臨近的國家城市保持密切的交流，以共存共榮。與那國島如能順利地推進與花蓮市的交往，除可確保日本領土的主權外，也能促進島上人民的經濟繁榮（洪致文，2008），這也等於保障國家的利益，其意義之重要不言而喻。

在全球化下，地域之間的住民互相往來，尤其以國際姐妹市的關係促進雙方的利益，像花蓮市和與那國町之國境間的交流，對於東亞地區的良好國際關係的維護，意義重大⁸。從日本來看，其最西端的與那國島最靠近台北，至於香港、廈門等城市，以及馬尼拉等亞洲的主要都市也都很接近；所以該島國際化的策略，應強調其與東亞城市之間的依存關係，發揮該島的優越性，使幾乎衰竭的地域再生化，讓流失的人口重回故鄉，甚至創造更多的就業機會，或從沖繩本島及日本本土吸引更多的人力，重建與那國島⁹。

貳、與那國町的「自立展望」及其實現的途徑

在日本全國籠罩在地方分權的討論中，以及中央財政困難的背景下，1999年東京的中央政府推動三位一體的改革方案，其中包括削減國庫對地方的補助負擔費用、縮減地方交付給中央的稅收、以及移轉並調整稅源及其分配額度，和推動市町村的大合併等（維基百科，2009d）¹⁰。日本是一

⁸ 有關「國境交流特區」構想，請參閱与那国「国境交流特区」構想官方網頁（<http://www.town.yonaguni.okinawa.jp/project/exchanges.html>）（2008/8/15）。

⁹ 2008年6月12日，作者之一的陳延輝曾住在與那國島空港旁一家新的大旅社 Hotel Resort Island，作者詢問其服務人員的背景，他們都是從外地來的人，不但有沖繩本島的人外，甚至遠達日本本土的管理人員。

¹⁰ 近代日本，前後共有三次大規模的市町村合併。第一次是明治時期的大合併，1889年市町村制實行後，基礎自治體由1888年的71,314個急劇減少到15,859個；第二次是昭和時期的大合併，在1953年『町村合併法』實行加上1956年的『新市町村建設促進法』後，自治體數量由1956年的9,868個減少到3,472個；第三次則是「平成大合併」，自2003年（平成15年）開始到2005年（平成17年），現在已經結束。自2000

個島嶼眾多的國家，總共由 6,852 個島嶼組成，一些偏遠島嶼的自治體經濟環境因此更加困難（維基百科，2009e）。

2004 年 10 月 16 日，與那國町舉辦一次以中學生以上之町民為對象的市町村合併意願公民投票。投票結果顯示，反對與距離 100 多公里遠，同樣也是離島的石垣市合併的人佔多數，因此繼續其一島一自治體的自立目標（大城肇，2006：66）。既然與那國町想成為一個獨立的島嶼自治體，其要如何運作才能達成自立呢？

「自立」（self-reliance），在經濟上要依靠什麼才會自立呢？具體而言，貨物的產品，其中包括農水產品及製造業等貨物生產能力的強化、以及服務業的產品，包括觀光關連產業等服務的擴大。如要自立，在政治上就要先「自律」（self-governance）。自律就是地方自治，以自己的意志來決定自己的事務，執行地方住民全體的自治。具體的說，能夠從中央獲得自治權，以創設符合島嶼地域特性及經濟發展階段的制度。地方上的自治以行使地方主權，以獨特的制度來達到地域和產業振興以及社會的開發（大城肇，2006：65）。

日本是一個人口眾多，政治體制規模龐大的國家。近年來的政治結構改造，在推動權力完全下放給地方的同時，有停頓下來的情形。實際上，地方島嶼的自律權力還沒有達到完全的階段，如與那國島提出『自立暨自治宣言』，到目前為止，仍受到很大的限制。在日本自治條例中所給予的權力有限，要使與那國島自立展望（Vision）實現，尤其重要的「國境交流特區」之構想的實現，還要從行政、議會、自治公民館和町民方面一齊努力。

與那國町議會於 2005 年 4 月 5 日全會一致通過『與那國自立展望』（『与那国・自立へのビジョン』）（大城肇，2006：65）。事實上，日本自治體

年（平成 12 年）到 2005 年（平成 17 年）為止，日本再次進入一個市町村合併的高峰期。1999 年（平成 11 年）時，日本共有 3,232 個市町村，而在 2005 年（平成 17 年），已經下降到 1,820 個。其合併的成果還相當地不錯。

的自立與自律相關的行政與地域的目標不夠明確。與那國町曾經參加過石垣市與竹富町的八重山地域市町村合併協議會，期望促進新都市——八重山市的成立。不過在與那國町退出後，合併協議會也於 2004 年 12 月 28 日解散（維基百科，2009f）¹¹。與那國町反對市町村的合併，自己走向自立自主的方向，這也是與那國島上的住民全體共同的抉擇，在認真評價之後，所做出的決定。

與那國町早在 2004 年 8 月成立「與那國自立展望策定推進協議會」，這是由町民各階層參與的協議會。與那國的自立有其航海圖，基本理念是「自立、自治、共生——亞洲連結的國境之島與那國」。該「自立展望」就是與那國島的將來形象，想把該島變成一個「自治與自律之島」、「交流之島」、「自立經濟之島」、「環境共生之島」、「IT 活用之島」、「安心之島」、「癒療之島」¹²、「長壽之島」。簡言之，它有三大策略：（1）住民主體的自治，即造島及造鎮；（2）透過國境交流，使地方和住民活化起來；（3）強化資訊系統的基礎整備，提昇居住條件和保全國土（沖繩県与那国町，2005b：2-4）。

爲要克服自立展望規範之障礙，展開與那國特區的構想，這個構想還包含有「國境交流特區」、「教育特區」及「環境特區」的內容（沖繩県与那国町，2005b：21；沖繩県与那国町等，2005）。在這裡只討論這個「國境交流特區」的構想¹³。

¹¹ 2002 年 6 月，日本的最南和西端城市和鄉鎮的石垣市、竹富町和與那國町共同設置了所謂「八重山地區合併討論會」，同年 12 月進一步成立「合併協議會」。但兩年後（2004 年 10 月）與那國町住民進行全民投票，結果反對合併者佔多數，因此這三個鄉鎮市的合併協議會於 12 月解散。與此同時，2004 年 11 月石垣市和竹富町再次規劃設置新的合併協議會，雖經竹富町議會三度的投票否決，最後於 2005 年 2 月 28 日第四度審議時才告通過，合併協議會終於成立。原本計畫石垣市與竹富町將於 2005 年 10 月 1 日合併，新市名稱以該地區的一般稱呼，定名爲「八重山市」，並於 3 月 18 日兩市鎮簽訂合併協定，但在石垣市議會通過此案後，卻遭竹富町議會兩度否決，市町村合併計畫因此失敗。參閱竹富町のホームページ（<http://www.taketomi-islands.jp/>）（2009/1/18）。

¹² 即所謂的年輕休閒人及老年人療養之島。

¹³ 有關其他的部份，請參閱與那國町的官方網頁（<http://www.town.yonaguni.okinawa.jp/>），以做進一步的了解。

與那國町與日本民間合資的福山海運會社（ふくやまかいうん），在 2005 年 6 月 30 日，向日本內閣官房「構造改革特區推進本部」（首相官邸，n.d.）¹⁴ 提出一個由官方和民間共同籌劃的「國境交流特區」構想，其重要內容有三點：（1）國境離島的開港條件應該放寬；（2）與台灣花蓮港的直接航行，能夠成為短程國際航線和給予 60 海里航行的許可；（3）免簽證，對台灣地區的外國旅行者實施上岸免簽證手續¹⁵。上述的第三項已經達成，即台灣觀光客免簽證，其於 2005 年 8 月 5 日依照日本『出入國管理及難民認定法』的特別法案通過。在日本愛知萬國博覽會（EXPO 2005 AICHI, JAPAN）結束之翌日（2005 年 9 月 26 日）起，正式實施¹⁶。有關第一項國境離島的開港，即與那國首府祖納港小規模的開港，其條件也已經放寬，依地方實際的需要，可以有適當回應的措施。這就是現行的開港要件，是以外國船的入港數目及進出口貨物數量和港灣設施等來決定。

與其鄰近的台灣姐妹市——花蓮市，進行地域間交流的活化，以達成該島的經濟自立。而有關與花蓮港的直接航行，國境島嶼應依實際的需要，放寬成短程國際航線的客貨船運輸的條件。具體的說，日本的相關法令應放寬「與那國號」渡輪（フェリーよなくに）來往於花蓮市的航行¹⁷，使其實現與台灣之間的直接交流，這就是活化與那國島經濟唯一的一條可以看得見的途徑（梁國榮，2008）¹⁸。

¹⁴ 這個本部為適應各個不同地域的特性，訂定相對規制之特例措施，如在教育、農業、社會福利上，使地方活化。其乃為推動地方政制的改革，以圖地方經濟的發達為目的而設置。它設於平成 14 年（2002）12 月 18 日，依『構造改革特別區域法』設置並組織之。

¹⁵ 參閱与那国「国境交流特区」構想官方網頁（<http://www.town.yonaguni.okinawa.jp/project/exchanges.html>）（2008/8/15）。

¹⁶ 愛知博覽會是從 2005 年 3 月 25 日到 2005 年 9 月 25 日，為期共 185 天。免簽證是最重要的一個條件，台灣旅客不必簽證即可前往日本各地 90 天，這等於主要的限制障礙已經排除，至於其他都只是行政上的手續而已。

¹⁷ 有關與那國號渡輪請參照本文參、與那國祖納港小型開港的政治障礙開港條件中所述。

¹⁸ 有關空中直航，目前只停留在包機上面，2008 年 7 月 4 日從花蓮第一次有包機直接前往與那國島。雖然台灣前往的旅客滿載 70 多位，但從與那國町來的旅客卻只有 20 多個，航空公司很難有正常的營運客源。故空中飛航還有一段距離。

參、與那國町祖納港小型開港的政治障礙

與那國町在 2005 年 6 月向東京政府提出「國境交流特區」的構想，以解除國境離島生活不便的痛苦和提昇居民的生活條件，進而達到島嶼的自立。它要求日本政府以小規模開港方式讓該町的町役所所在之祖納港（そない）做為離島型港口。透過島嶼地域的自立發展，和台灣成爲一個促進經濟繁榮的生活圈，並促進國境地帶和平之建構；然而其小規模開港所受到的限制，卻大到無法想像（大城肇，2006：68）。

在當前開港的條件下，祖納港是一個沖繩縣管理下的地方港口，它可以停泊 2 千噸級的船隻，吃水深度是水平面下 5.5 公尺的港口（沖繩県与那国町、福山海運合資会社，2005：2-3；沖繩県与那国町等，2005：2）。停泊的主要對象是 1988 年建造的與那國號，它航行於沿海區域的客貨兩用兼載汽車的渡輪，其總噸數才 498 噸。這是依照日本『國民保護法』規定所建造的船隻。該船隻是用在航行於石垣島和與那國島之間，由國庫補助的離島航線。與那國島與花蓮市之間，自 1984 年以來，在不開港的情況下，特許建材等物資由花蓮市直接輸入；在 1984 到 2004 年的 20 年間，每年有 41 艘外國船隻來到，其貨物量每年約有 8 萬 4 千公噸。這個實績已達到大藏省開港的條件。

當前，日本國境離島型開港的相關法令規定於『關稅法』第 2 條第 1 項、『船舶法』第 3 條、『1974 年國際海上人命安全公約』（*International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS*），前日本大藏省內規定的開港要件是：依照『關稅法』第 2 條第 1 項，其有關開港的定義是，開港者，是在政令下指定，貨物的輸出和輸入以及外國貿易船隻的入港和出港及其他事項稱之。

而祖納港不是政令指定的港口，故不得開港。但是在『關稅法』第 20 條規定有不開港的出入規定。即外國貿易船等的船長及機長在稅關長的許可之下，得出入不開港的港口。還有，『船舶法』第 3 條在不開港之下的寄港要件有：只有日本的船隻可以在不開港的祖納港進出，但外國的船隻

也可以寄港（法庫，2005）。

不過有關開港的要件，前大藏省之內規有：首先，外國船隻的入港數有一定的數目，即具體的數目是一年之內有 50 艘以上，和外國貨物進口量每年達到 15 萬噸以上，港灣設施要 5 千噸（水深 7.5 公尺以下的兩個碼頭）。祖納港的實績已達到上述一般內規的要件。開港的指定與否和不開港的實績及港灣的擴大有關。在目前財政困難的狀況下，從經費的立場出發，為拓寬港灣而加入新的公共工程是不可能的，更何況又有時間上的壓力。

此外，開港必須要有稅關（custom）、入境管理事務所（immigration）、檢疫所（quarantine）等的設置。在與那國島上有沖繩地區稅關石垣稅關支署與那國監視所，而沒有入境管理事務所與動植物檢疫所。在現在不開港但可以通關，而要求輸出入物資的提高之現狀，並成為開港的先決條件。這是一種追認的指定方式。這種與外國交往要求以實績做為開港的必要與否，從此可以看出是十分矛盾的實績主義，因此開港的與否，變成由官僚主義者任意處置（大城肇，2006：69）。

財務省對與那國町提出的開港，卻是從消極的立場來回答國境之島的現況要求。與那國町的祖納港在平成 17 年（2005 年）停泊的外國貿易船只有 7 艘，然而，這僅是從行政需要上來判斷的。此外，財務省也從與那國島的國境鄰接走私貿易的風險來考量¹⁹。因此在目前這個時間點上，外國貿易船的祖納港之自由進入，是相當困難的²⁰。

為了提升不開港的輸出入實際成績，依日本『關稅法』第 20 條及其『關稅法施行令』第 18 條規定，稅關首長同意在不開港的情況下，外國

¹⁹ 這不但是食古不化，而且也是因噎廢食的想法，全球化下在正常國家的經濟活動中，走私貿易已扮演不上重要的角色。何況日台雙方都是法治國家，人民守法的習慣已有一段相當長的時間。

²⁰ 不過在空中交通上，2008 年 7 月 4 日花蓮市公所為慶祝和日本與那國町締結姊妹市 26 周年，由市長蔡啓塔率團搭包機直飛與那國町訪問，下午原機搭載與那國町議會議長率領的訪問團到花蓮參訪。請參閱劉嘉泰（2008）。

船隻得以靠港。因此，只要有船隻要進港，應該都沒有困難，所以這個條件也就不成爲障礙。其次，就是國際航線船隻航行的條件了。

與那國島與花蓮市之間的往返距離大約 220 公里（120 海浬），是適用『SOLAS 公約』近海區域的航線（沖繩県与那国町等，2005：12-13）。釜山到對馬島之間，一趟大約 37 公里（20 海里），來回約 74 公里（40 海里）以內，不適用『SOLAS 公約』。而且，日本的『船舶安全法』第 1 條規定：日本船舶依本法要保持其可航性，爲保護人命安全，得有必需的設施，以供使用。

在申請的交流特區裡有關與那國町到花蓮市之間的航行船隻，日本國土交通省回答說：日本是『SOLAS 公約』的締約國，從事國際航行的所有日本船隻，基於國內法令（『船舶安全法』等），適用該條約，並有履行該條約的義務。對於與那國島的申請也有履行該條約的義務，並要遵守該條約的規定。開往台灣的國際航線要實施的話，也要依照『SOLAS 公約』安全基準的規定，要有必需的最低安全條件。與那國町對日本國土交通省提出特區航行船舶申請，是不合乎這個最低安全條件的（国土交通省，2005）。

依照常理判斷，這個回答顯然是國際間政治條件的考量。因爲與那國島到花蓮之間才 110 公里，而與那國島到日本最近的國內航線港口的石垣島的距離，卻有 127 公里之遠，兩者相比，與那國島與台灣的花蓮市還近 17 公里，而比起石垣島到沖繩本島的那霸港更近 300 餘公里。

肆、「國境交流特區」對八重山群島發展的社經意義

與花蓮市的國境交流，它不但能夠促進與那國島的經濟自立外，也有國境之間災害互相支援的附加功能²¹。在回應全球化來看，如此才能培育

²¹ 由於不同的文化背景，來自台灣的觀光客將源源不斷地而來，此外，台灣 42 家以上的大專院校的日語系，與那國島將來也會成爲台灣日語系學生最近的實地學習之處。

人才以確保與那國島生存的挑戰，並實現日本的各個國境離島及其地區的自立發展。而八重山地區的可能成就，將成為沖繩縣全域及日本國家再生的重要先例。沖繩縣揭示著要成為亞洲和太平洋地區和平交流之一個重要據點，也期待推動邊境外交，在與那國島的「國境交流特區」構想裡都有。與此同時，「沖繩振興計畫」裡也揭示出，要發展亞洲和太平洋地區的社會經濟及其文化，並寄以厚望（內閣府，2002）²²。

與那國島的國境交流是東自八重山群島²³，西到台灣東部地區，即越過國境線的廣域交流的生活圈，以解除這個地域與日本其他地方長達上千公里以上遙遠的隔絕性，物資運送所產生的高昂成本。八重山地區住民期待提高其生活水準；不但如此，也有可能獲得較低成本的資本材、原料和飼料等的輸入，同時也能振興既有的土木工程及建築業和農畜產業。而與那國島上的資源也可以得到新的發展，新事業的成立以及就業機會的可能擴增²⁴。此外，黑糖、泡盛²⁵及健康食品等八重山特產的銷路擴大，甚至台灣觀光客的誘致，並確保與那國島周邊海域安全的責任。

國境交流可以進一步改善條件不利地域的偏遠離島，如與那國島居住的條件。由於經濟發展後，其總人口的增加，亦可以恢復該島的活力，以及達成以民間為主導的島之自立。沖繩縣更有任務振興島嶼及過稀地區的雙重所得落差的結構，促進全縣的均衡發展（ウィキペディア，2009）²⁶。

²² 本計畫為自平成 14 年度開始到平成 23 年度為止的 10 年計畫。請參閱其第 2 章振興の基本方向中の 3 基本方向之（2）アジア・太平洋地域の発展に寄与する地域の形成。

²³ 八重山群島的東和北到石垣島，西至與那國島，南至波照間島。東西長約 200 多公里，南北寬約 50 多公里的海域。其總人口約 5 萬多人。

²⁴ 如文化事業的創設，提供周邊國家提供日語文化的認知與學習，甚至得以保存日本的地方文化。

²⁵ 泡盛是由米、水、酵母菌及黑麴菌等蒸餾釀造出來的酒，是沖繩諸島的特產，與日本清酒味道不同。

²⁶ 這裡是指除了日本本土各縣和沖繩縣所得的差距之外，還有沖繩縣本島與離島之間的所得差距。在沖繩縣 160 個島中有 49 個是有人居住的島嶼，其他 111 個島嶼是無法居住的島嶼。從最東端北大東島到最西端的與那國島約有 1,000 公里，從最北端久米町の硫磺島到最南端的波照間島約 400 公里，其擁有的海域相當廣闊。

像這樣的國境交流將促使與那國島的各方面活化，並使八重山群島及沖繩縣域全面振興的有利情況。此外，在國土及海域的保全、東亞地區的和平與安全之保障、以及對於觀光之立國政策和日本的國家利益是很重要的。

與那國町與花蓮市於1982年10月8日締結姐妹市條約。2007年與那國町擴大慶祝，歡迎姐妹市結成25週年暨該島改町制施行60週年紀念。與那國町和花蓮市的直線距離約110公里，人員往來卻要繞道石垣島、沖繩本島的那霸機場和台灣的桃園機場再到花蓮市，航程高達1,410公里²⁷。國境是人為的界線，是政治的藩籬²⁸。如果能夠摒除虛偽不實，對人民利益濫權的限制，讓邊境人民有直接往來的機會，那對於距離中央政府遙遠的邊境島嶼的經濟繁榮將有很大的幫助。

邊境之地需要受到來自中央財政的特別照顧，這是世界各國皆然。在兩個德國未統一之前，西德靠近東德邊境的城市，本來是德意志帝國的中心地帶，卻因冷戰的關係，因東西德邊界線的隔絕，所以交通蔽塞，經濟衰落，人口逐漸稀少。西德政府為振興人為的邊境地域，自1953年起不得不制定大力支援邊境地區發展的計畫。到了1971年更透過『邊境支助條例』（*Zonenrandfoerderungsgesetz*）在多方面加以財政補助，直到兩德統一之後，所謂的人為邊境線拆除之後，西德邊境地區又恢復成為德國的中心地帶（*Bundesminister fuer innerdeutsche Beziehungen*, 1988: 143）。

現在日本中央政府已經不再大力支援地方上的財政，各地方政府要自己尋覓財源，發展地方上的經濟和確保地方上人民的福利。與那國町役所和島民對於該地域社會及島嶼的再生與自立，以及為了國境之島上的人民生活安定，提議與台灣組成一個經濟生活圈，並寄以厚望。但是日本政府

²⁷ 航空路線的距離計算，從與那國到石垣島大約130公里，再加上石垣島到那霸的420公里，和從那霸到台北有630公里，從台北到花蓮大約有230公里，總數達1,410公里，往來一趟變成2,820公里。

²⁸ 二次大戰前是國內航線，二次大戰後就變成國際航線，因國際政治的規範，限制了兩地人民的往來。

及法律卻未能徹底分權，讓地方上的政府與人民發揮其智慧，發展地方上的經濟；現在又處處阻礙，甚至以過時的官僚手續來限制其與花蓮市的交流（大城肇，2006：69）。

本來日本政府有結構改造特別區的設置，主張給地方公共團體有完全發展的權力，對地方政府的自主性將給予最大的尊重，期待以該地域的特性，來規劃個別的措施，以推進地方上的教育、物流、農業和社會福利，以及其他的經濟及社會上之結構的改革，以促進日本各地域的活化，和國民經濟的發展為目的政策制定。故日本地方公共團體要有自發性，從根本著手，以地方的特性提出構造改革的特區構想（首相官邸，n.d.）²⁹。

然而與那國町所提出的「國境交流特區」的構想，本非空穴來風；但是政治官僚的生態卻無法給予認同。本來前小泉政權主張的構造改革特區，是以一國裡面能夠容許多種制度的存在，而現在只有首相在提倡，而其下面的官僚卻處處為書掣肘。

開港的條件是以大都市的國際港灣為前提的，而國境之島和小城市的港灣則要以業績的多寡來做開港的標準；實際業績不夠者，將不適開港。就與那國島的實際情況來說，該國境之港有關的貨物，以 2 千人不到的生活物資和建築材料為主要的運輸物品。因此，小規模港口的開港條件有必要降低標準。

還有，與那國島是一個國境之島，它在走私的風險上都比其他地方來得高一些。但是日本財務省以外國貿易船隻自由入港為開港的條件，實在很難判斷其與走私活動的關係。此外，與那國町也盡了日本領海的保全，國境地域的安全和鄰國和平的交流，以及地震和海嘯的災害互相支援也已

²⁹ 『構造改革特別區域法』（平成 14 年法律第 189 號）第 1 條及其「構造改革特別區域基本方針について」（平成 15 年 1 月 24 日，內閣會議決定）。同時，構造改革特別區域基本方針之相關者及構造改革推進的意義，即在使經濟活性化，並改革制度，引進民間的活力，擴大民營企業是其重要的工作。在經濟情勢相當嚴峻的時刻，有必要提早規劃改革結構，使地方公共團體與民間企業自發性的參與加強地方經濟的體質是值得提倡的。

有協定簽訂（花蓮市、沖繩県与那国町，2006）。如果只以走私活動來判定國際邊界是一個高風險的地方，尤其在全球化的時代裡，這實在是短視。

此外，與花蓮港的直接航行上，國土交通省是以『SOLAS 公約』的安全條件，為最小限制之必要（國土交通省，2005）。然而與那國與花蓮市之間的航線都比石垣島國內定期航線還短。而且自 1984 年以來，20 多年裡在不開港的特許之下，建築材料已經有足夠的實質業績。國境之間相互間接近的一個經濟生活圈的往來，與國際航線的旨趣與性質完全不同。遠離母國遙遠的國境上，而且在海上孤立的有人島，一定要有因地制宜，而且不同之必要措施，否則硬要僵硬執行的官僚做法，只是置地方人民於死地，讓一個與鄰國有經濟發展性的小島，本來具有貿易潛能的地方，甚至是很有將來性的邊境小島，由於呆板的行政規範之無法鬆綁，因而萎靡不振，終至變為無人能生存的邊境島嶼，對本國海域之保全與維護亦將不利。

而『SOLAS 公約』的產生背景是，1912 年 4 月 15 日豪華大型客輪鐵達尼號（RMS Titanic）在處女航中發生海難後（維基百科，2009g），記取教訓所訂立的條約。而此條約的要件和總噸數只有 498 公噸的「與那國號」渡輪比起來，這種短程小型渡輪船隻的條件應該要放寬才對³⁰。

鐵達尼號的不幸事件，才有以後船隻在航行上之各種安全的對策出現，尤其對於大型客輪的航海安全之確保有很大的幫助（海上技術安全研究所，2000）³¹。但是今天的『SOLAS 公約』，根本沒有對近海航行區域的船隻有強制性的規定。由於 2001 年 9 月 11 日美國本土的恐怖攻擊事件的發生，『SOLAS 公約』自 2004 年 7 月 1 日起修改了一些規定，強化了海上恐怖事件的對策，如船舶自動識別裝置的引進、船舶識別番號的顯示和自動提供船舶的履歷記錄，以及保安計畫的策定等，與有警報裝置的導

³⁰ 鐵達尼號總重高達 46,329 公噸。

³¹ 平成 11 年度第 1 回船舶技術研究所講演會發表內容「確率論的安全評價法によるタイニツク號事故の解析 6.おわりに」。

入和船舶寄港國家監督之義務化等特別要求（国土交通省，2002）。

伍、結語

與那國島位在日本的最西端，也就是在花蓮市東方 110 公里的海上，二次大戰前與戰後幾年一直都是屬於台灣東部經濟生活圈的領域。經過 30 多年的孤立後，1982 年開始和花蓮締結成姐妹市；島上的一些建築材料和生活物資，在日本政府的特許下由花蓮直接進口，節省不少經費。但是該島住民礙於日本法律的規定，無法與花蓮港自由往來。其限制有三：即台灣人民前往的簽證問題，以及島上祖納港的開設和渡輪安全航行的問題。不過從 2005 年 9 月愛知萬國博覽會結束後，日本政府同意台灣旅行者可以入境 90 天免簽證。這個措施首先解除了與那國島與花蓮市在人員交流上的困難。其次有關與那國町首府所在地祖納的小型港口開設的問題，事實上，也因 20 幾年來，台灣以及其他各國船舶寄港祖納的貿易實績，已達日本『海關法』和大藏省的規定，故此問題亦可迎刃而解。至於困難問題的則是，從與那國島到花蓮市客貨兩用的航行船隻，法律上要符合『SOLAS 公約』的規定。從 1988 年建造準備航行於兩地之間總重量只有 498 公噸的「與那國號」渡輪，雖不盡符合上述條約的規定，但多年來在日本国土交通省同意下，也一直充當比前往花蓮市更遠 17 公里的石垣島之唯一海上交通工具。同樣在太平洋海面上航行，卻爲了只是一條所謂的人爲國境線之形式上的限制，而且『SOLAS 公約』也沒有對此短程的航行有任何的規範。

所以爲了與那國島人民的經濟生活能夠成爲台灣東部地方的共同生活圈之一部份，提升該邊境地區人民的經濟生活，在全球化下的今天，各國政府更應該給予偏遠地區有特別的措施，以解決當地人民生活上的困難。日本政府既然在 2002 年已成立一個「構造改革特區推進本部」，其用意就是在中央三合一財政改革之後，要幫助困難的地域，設立不同的措施，以

解決其經濟上的問題。與那國島正如對馬島一樣，是日本連結東亞地區的一個關鍵小島，而與那國島本來就是台灣東部生活圈的一環。1990年代初在東、西方衝突解除，以及全球化盛行之後，各國之間的關係日益密切，歐盟的形成使歐洲各國人民得以自由往來，經濟競爭力量增強不少，國境變成連結國與國的中心地帶，該地區的人民生活因之改善不少，不再成爲各國政府的包袱。

由大海包圍的海洋國家，像日本相對於美國、歐盟諸國和中國及韓國等的海洋政策應有不同。與那國島西側三分之二領空位於台灣的防空識別及飛航情報區內，從東北方日本國土來的飛機，如石垣島或那霸機場，都必須先進入台灣的防空識別區後，再降落於該島，這個借用外國防空識別區才能到達自己領土，也是日本領土上的一個例外。因此與那國島的地方發展策略在外交上，日本政府不應該只堅持高標準的國際規定，而更應該給予適當的考量。國境之島的與那國町之生存的挑戰，在日本國土計畫基礎上，尤其是對以後的國土全盤設計（グランドデザイン, Grand Design）相關之日本國境與海洋政策方面會有一定的影響。

參考書目

- ウィキペディア。2009。〈沖縄県〉(<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%B2%96%E7%B8%84%E7%9C%8C>) (2009/1/18)。
- 大城肇。2006。〈与那国の国境交流特區構想と国境政策〉《島嶼科學》創刊號，頁65-73。
- 内閣府。2002。〈沖縄振興計画〉(<http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/32.html>) (2008/8/15)。
- 国土交通省。2002。〈第5回海上人命安全条約(SOLAS)締結國政府會議の結果について〉(http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/10/101216_2_.html) (2008/8/15)。
- 国土交通省。2005。〈国土交通省(特區)再々検討要請〉(http://www.town.yonaguni.okinawa.jp/project/extra/2005_07/answer/kokkou_FA.pdf) (2008/8/15)。
- 沖縄県与那国町。2005a。〈ご報告：与那国「国境交流特區」構想について〉(<http://www.town.yonaguni.okinawa.jp/project/exchanges.html>) (2008/8/15)。
- 沖縄県与那国町。2005b。〈与那国・自立へのビジョン 自立・自治・共生～あじあと結ぶ島の YONAGUNI〉(<http://www.town.yonaguni.okinawa.jp/project/pdf/yonaguni-project.pdf>) (2008/8/15)。
- 沖縄県与那国町、福山海運合資会社。2005。〈与那国「国境交流特區」がめざすもの——2005年6月構造改革特區の提案にあたって〉(http://www.town.yonaguni.okinawa.jp/project/extra/2005_07/propose/mezasumono.pdf) (2008/8/15)。
- 沖縄県与那国町、福山海運合資会社、財団法人都市経済研究所。2005。〈与那国「国境交流特區」の実現に向けて——関係当局との協議・打合せ等のための検討資料〉(http://www.town.yonaguni.okinawa.jp/project/extra/2005_07/propose/jitsugen.pdf) (2008/8/15)。
- 花蓮市、沖縄県与那国町。2006。〈姐妹都市 花蓮市・与那国町——「有關增進國境交流」基本合意書 2006〉(http://www.town.yonaguni.okinawa.jp/project/extra/2006/yng_karen_2006.pdf) (2009/1/18)。
- 首相官邸。n.d。〈構造改革特別区域推進本部〉(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/>) (2009/1/18)。
- 洪致文。2008。〈五島醫生今天不在家——日本沖縄與那国島〉。6月12日(<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/12/today-travel1.htm>) (2009/1/18)。
- 海上技術安全研究所。2000。〈確率論的安全評価法によるタイタニック号事故の解

- 析〉(<http://www.nmri.go.jp/sed/psa/titanic/>) (2009/1/18)。
- 法庫。2005。〈船舶法〉。(<http://www.houko.com/00/01/M32/046.HTM>) (2009/1/20)。
- 陳延輝、吳建忠。2007。〈全球化下邊境城市的復振——以與那國町與花蓮市姐妹市為例〉發表於「地方自治與民主發展：台灣經驗的省思學術研討會」。台中：東海大學省政大樓。6月16日 (<http://www2.thu.edu.tw/~politic/95/document/C2-1.pdf>) (2009/1/18)。
- 梁國榮。2008。〈花蓮機場除大陸直航 今也直飛日本嶼那國島〉。7月4日 (<http://news.yam.com/bcc/china/200807/20080704369761.html>) (2009/1/18)。
- 維基百科。2009a。〈八重山群島〉 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AB%E9%87%8D%E5%B1%B1%E7%BE%A4%E5%B3%B6>) (2009/1/18)。
- 維基百科。2009b。〈與那國町〉 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%88%87%E9%82%A3%E5%9C%8B%E7%94%BA>) (2009/1/18)。
- 維基百科。2009c。〈對馬〉 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%AF%B9%E9%A9%AC%E5%B2%9B>) (2009/1/18)。
- 維基百科。2009d。〈市町村合併〉 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B8%82%E7%94%BA%E6%9D%91%E5%90%88%E4%BD%B5>) (2009/1/18)。
- 維基百科。2009e。〈日本〉 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%97%A5%E6%9C%AC>) (2009/1/18)。
- 維基百科。2009f。〈竹富町〉 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AB%B9%E5%AF%8C%E7%94%BA>) (2009/1/18)。
- 維基百科。2009g。〈泰坦尼克号〉 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B3%B0%E5%9D%A6%E5%B0%BC%E5%85%8B%E5%8F%B7>) (2009/1/18)。
- 劉嘉泰。2008。〈包機直航 花蓮市公所和日本與那國町互訪〉。7月3日 (<http://news.sina.com/oth/cna/301-102-101-103/2008-07-03/23223038513.html>) (2009/1/18)。
- Bundesminister fuer innerdeutsche Beziehungen. 1988. *Auskuenfter zur Deutschland-politik A-Z*. Bonn: Gesamtdeutsches Institut.

The Politic and Economic Observation on “the Special Area of Frontier Exchange” between Yonaguni-Cho of Japan and Hua-Lian City of Taiwan

Hajime Oshiro

*Vice-President and Professor, Faculty of Tourism Sciences and Industrial Management
Ryukyu University, Okinawa, Japan*

Yen-Hui Chen

*Professor, Graduate Institute of Political Science
National Taiwan Normal University, Taipei, Taiwan*

Abstract

Yonaguni was part of the living perimeter in East Taiwan Region around the World War II. This living perimeter later changed due to the intentional national-boundary, and caused living difficulties for the Yonaguni residents. Thus, population loss has become a serious problem for Yonaguni. In the age of globalization, sister cities exchange, such as that of Hualien City and Yonagui, should be significant for the East Asia region in maintaining good international relationship. In June 2005, Yonaguni-cho proposed to the Japanese government a “Vision of Special Area of Frontier Exchange”, for the purpose of enhancing living condition for local residents and looking for Yonaguni’s economic self-reliance. Yonaguni wished to become part of the living perimeter in the East Taiwan Region again. However, the development of open port Sonai has considerable difficulties, and this is a major theme for discussion in this paper.

Keywords: Yonaguni, Hua-lian City, Special Area of Frontier Exchange, self-reliance, self-governance