

国家的役割の発揮に向け、 希望の持てる定住環境の確立を

「離島振興法改正検討会議」報告

全国離島振興協議会

はじめに

全国離島振興協議会では、平成二四年度末で期限切れとなる現行「離島振興法」の改正延長に向け、「離島振興法改正検討会議」を設置して議論を積み重ね、平成二三年七月、その報告書を取りまとめた。

本検討会議は、城西国際大学・阿比留勝利教授（国土審議会委員）を委員長に、国土計画、離島地域の諸問題に造詣の深い学識経験者と本協議会の役員によって構成し、平成二二年九月より延べ八回の会議を開催した。会議では、離島を取り巻く状況や今次の離島振興の成果を確認しつつ、

今後の離島振興のあり方などについて幅広く議論した。

また、同会議に並行して離島関係市町村長で構成する「離島振興法検討会議分科会」の開催（全四回）、離島関係市町村長の離島振興に関する課題認識と現行離島振興法についての認識などを把握することを目的とした「離島振興法の時限に対処するための離島関係市町村長の意向調査（アンケート調査）」を実施した。

● 離島振興法改正検討会議（職名は委員在任当時のもの）

【委員】

阿比留勝利 城西国際大学観光学部教授（委員長）

小林 勇造 社団法人日本リサーチ総合研究所理事長（委

員長代理)

古賀 学 松蔭大学観光文化学部教授

小松 正之 政策研究大学院大学教授

齋藤 潤 フリーランスマイター

(現・東北芸術工科大学芸術学部教授)

辻山 幸宣 公益財団法人地方自治総合研究所所長

永野 秀雄 法政大学人間環境学部教授

沼尾 波子 日本大学経済学部教授

山田 吉彦 東海大学海洋学部教授

高野宏一郎 全国離島振興協議会会長(新潟県佐渡市長)

井上 俊昭 同副会長(長崎県新上五島町長)

上村 俊之 同副会長(愛媛県上島町長)

日高十七郎 同理事(鹿児島県屋久島町長)

【開催月日・テーマ】

第一回…平成二三年 九月二七日「これまでの離島振興」

第二回…平成二三年一〇月二五日「安全保障と海洋政策か

ら見た離島」

第三回…平成二三年一二月二六日「自然・文化から見た離

島の多面的機能」

第四回…平成二三年一二月二〇日「離島の産業振興」

第五回…平成二三年 一月二四日「離島における基礎的ラ

イフライン」

第六回…平成二三年 二月二一日「離島を取り巻く地方自

治環境」

第七回…平成二三年 四月二一日「これからの離島振興」

第八回…平成二三年 五月二三日「報告書のとりまとめに

ついて」

●離島振興法検討会議分科会

【開催月日・テーマ】

第一回…平成二三年一二月一日「小規模自治体経営と離島

振興について」

(委員) 東京都青ヶ島村長、新潟県粟島浦村長、島根県海

士町長、長崎県小値賀町長、鹿児島県十島村長

第二回…平成二三年二月二四日「わが国領域の保全と離島

振興について」

(委員) 北海道利尻町長、東京都神津島村長、島根県隠岐

の島町長、長崎県対馬市長、鹿児島県西之表市長

第三回…平成二三年四月一四日「内海離島の特質と役割に

ついて」

(委員) 岡山県笠岡市長、広島県大崎上島町長、香川県直

島町長、愛媛県上島町長、大分県姫島村長

第四回…平成二三年四月二五日「自治体経営と離島振興に

ついて」

(委員) 三重県鳥羽市長、山口県萩市長、愛媛県今治市長、

高知県宿毛市長、鹿児島県長島町長

●離島振興法の時限に対処するための離島関係市町村長の意向調査

調査対象…平成二三年一月一日現在、離島振興法指定離島

を所管する市町村の長（二〇六市町村）

調査期間…平成二三年二月四日～二月二十八日（以降、随時回

収）

調査方法…郵送により配布し電子メールで回収

回収数（回収率）…一〇六（二〇〇パーセント）

本報告書は、大きく「これまでの離島振興」「今後の離島振興の視点」など四章からなり、これからの離島振興と新しい離島振興法に盛り込むべき事項などに関する提言をとりまとめた。

以下にその要点を報告したい。

●これまでの離島振興

①離島振興法制定の経緯

昭和二五年の「国土総合開発法」における「特定地域総合開発」の対象として島根県隠岐島、長崎県対馬島、鹿児島県種子島・屋久島の大型離島が本土地域に含まされたう

えて指定されたが、他の多くの離島は指定されないこととなった。こうした事態を受けて、離島には離島の实情に即したきめ細かな振興策が必要であるとすする機運が高まり、東京都、新潟県、島根県、長崎県、鹿児島県による「離島振興法（仮称）制定に関する趣意書」（昭和二八年）など法制運動が展開され、昭和二八年、議員立法として「離島振興法」が成立した。法成立後の離島振興は、本土から隔絶する離島の地理的特殊事情によって形成される後進性の払拭のための各種基礎条件の改善から始まった。

戦後のわが国地域開発の歩みの中で、離島・山村・過疎地域のハンディキャップ地域関係法の成立時期を比較すると、離島振興法の制定が断然早い。これは、「島に水と光を！」の言葉に象徴されるように、離島の地理的条件による格差性が際立っていたという事情とともに、敗戦後大きく狭められた骨格国土と海洋に拠って日本国再建を図るうえで、当時の政策責任者が離島の重要性を強く感じていたからではないかと考えられる。

②離島振興の経緯と果たしてきた役割

離島振興法が制定公布され、離島振興計画に盛り込まれた漁港、港湾、道路などの公共事業や公立小・中学校、保育所、消防施設などの非公共事業について一般より高い国庫補助率が適用されるようになったが、数年間は国家予算の伸び

は渺々しくはなかった。昭和三四年に閣議了解事項として実現した「離島振興関係公共事業予算の一括計上」と「離島振興課の新設」は、離島の行政上の不利性を改善する英断であり、これにより、離島市町村と都道府県からははじめて体系的な予算要求が可能となった。国の立場からは、離島振興事業の予算額と投資効果の検証が可能となった。

離島振興法は、昭和三八年の最初の改正法で、一括計上対象事業に教育施設の整備や簡易水道などが入る一方、干拓事業が外れ、また高上げされた補助率の修正が行われた。

昭和四八年の改正法では、法律の中に、医療の確保が新たに入り、簡易水道やごみ処理施設事業に対する国庫補助率の引き上げがなされた。また離島自治体待望のソフト事業である「離島開発総合センター」予算がはじめて確保された。この第三次離島振興計画期間の日本経済は、高度経済成長から安定成長期へ転換した時期であり、離島振興事業も行き過ぎた開発指向への反省に立って「ハードからハードプラスソフトへの転換」を行うべく、法理念や手法の転換が求められた。しかし、国家財政再建優先の渦中、昭和五八年の改正法は単純延長に留まり、昭和四八年からの二〇年間における離島振興事業の骨格はハード事業中心からの路線変更がなされないまま過ぎることとなった。

平成五年の改正法では、わが国の排他的経済水域（EEZ）確保への離島の貢献が法第一条の目的条項に明記され

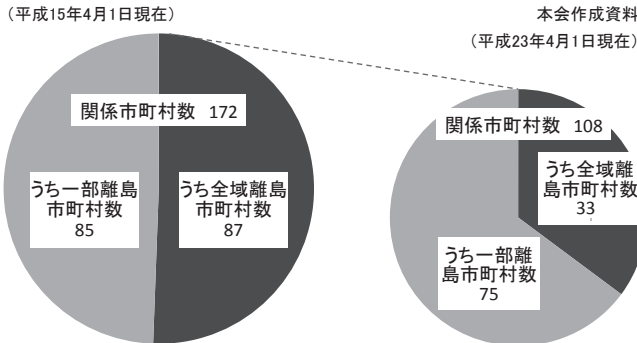
るなど、画期的な改革もなされた。同時に、「医療の確保」「高齢者の福祉」「教育及び文化の振興」も新たに条文化され、非公共部門では離島開発総合センター整備事業から発展した「コミュニティ・アイランド推進事業」も強化された。また、「施設整備」に加えて「に關すること」という文言が導入され、基盤整備を超えた産業振興施策などの展開が可能となったほか、待望久しかった「観光の開発」も同計画にはじめて盛り込まれた。

平成一五年の改正法では、第一条の目的条項で「我が国の領域、排他的経済水域等の保全、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」と位置づけられた。これは、わが国の地域立法史上はじめて、立法対象地域に対し国家領域などの保全という国家貢献に関わる概念が規定されたことを意味する。同時に、法に基づき国が策定した「離島振興基本方針」において、離島の役割として「海洋や自然とのふれあいを求める国民の志向の高まりとも合致する『癒しの空間』としての役割」「広大な水域からの良質な食料を安定的に供給する等の役割」という国民的な役割も明示された。また、同施行令において非公共事業のへき地保健医療対策（離島医療）、情報通信基盤整備、離島漁業再生支援の三事業が「指定事業」とされ、ハードからソフトへの転換への有力な足がかりとなった。永く残った「後進性」用語は、この改正で姿を消した。

離島振興法では永く、関係都道府県知事が当該地域につき離島振興計画を策定し、それを受けて国が離島振興計画を定めていたが、平成一五年の改正法の目的に地域の主体性と創意工夫を生かした自立的発展の促進が規定されたことを受け、国は「離島振興基本方針」を定め、従来国が策定していた「離島振興計画」の策定主体を都道県に移し、市町村が同計画原案を作成するよう改められた。

法制定以来、一〇年ごとに改正延長されつつ六〇年近くが経過し、この間、離島振興関係公共事業などの実施により、離島の基盤整備は飛躍的に進み、本土との社会資本格差も縮小するに至った。しかしながら、依然として進行する人口減少・高齢化に加え、経済のグローバル化による産業構造・就業構造の変化など、時代状況の劇的な変化により、公共事業中心に進められてき

図1 離島振興法関係市町村数比較



た離島振興は、極めて厳しい事態に直面している。現今の厳しい環境下で、離島がその役割を果たしていくためには、これまでに整備されてきたハードを生かしつつ、大胆な産業振興策の実施や対本土格差の大きい人流・物流コストの

低減、医療・福祉、教育などのライフラインの確保などが必要であり、今こそ離島振興法の抜本的な改正が求められている。

③ 離島振興をめぐる状況の変化

平成八年、わが国は「国連海洋法条約」を批准し、本条約により、島を基点とする直線基線によるEEZが設定された。このことは離島の位置づけに大きな影響を及ぼし、平成一五年の離島振興法の改正で、第一条の目的条項に、島の役割として「我が国の領域、排他的経済水域等の保全」への貢献が盛り込まれる遠因

となった。

平成一九年に成立した「海洋基本法」においては、第二六条として離島の保全などが条文文化され、離島に対し「整備その他必要な措置を講ずる」という国の責務が恒久法の中で明確に位置づけられた。あわせて第二〇条の海上輸送の確保では、離島航路や海上物流を含むわが国の内航海運の確保が謳われた。また同法に基づく「海洋基本計画」(平成二〇年三月閣議決定)においても「一〇 離島の保全等」に「生活基盤の整備」「社会資本の整備」など、国の果たすべき責務が明記された。続いて海洋基本法の理念のひとつの展開として、「低潮線保全・拠点施設整備法」(平成二二年)も成立し、海洋と離島の保全に向けた取り組みはその歩を速めている。

一方、現行離島振興法が施行された平成一五年以降、国内では平成の大合併により多くの離島市町村の合併が進み、離島を有する自治体数は半数近くにまで減少した。そのなかで、全域が離島であった自治体から本土の自治体の一部となった離島の多くでは、人口の激減に見舞われており、これらの一部離島の実態を踏まえた離島振興策の新たな展開が必要となっている。

④ 今次の離島振興の成果

今次の離島振興一〇年間における、離島振興関係で制度

的・政策的に改善された点も整理したい。

はじめに、離島航路政策においては、船舶建造費・改良費に充当可能な「地域活力基盤創造成交付金」(平成二二年度創設)や、公設民営化のための船舶建造費・購入費を補助する「地域公共交通確保維持改善事業」(平成三三年度創設)が導入され、船舶建造費などにはじめて国費が投入されるようになり、一部の航路では就航条件の改善や料金値下げ効果にもつながった。

産業振興政策では、水産業において、離島の重要な地域資源である漁場の生産力の向上を図りつつ、地域の創意工夫によりその最大限の活用を行うための「離島漁業再生支援交付金」が平成一七年度に新規事業として実現した。農業面では、「中山間地域等直接支払制度」が拡充され、平成二三年度からすべての離島が対象となった。

また、本土と比べて割高なガソリンなど石油製品価格に對しても、「石油製品流通合理化支援事業」(平成二〇～二二年度)、「離島ガソリン流通コスト支援事業」(平成二三年)などの政策実現をみた。とくに平成二三年五月一日(宮城県離島は同年六月一日)より実施された離島ガソリン流通コスト支援事業は、離島における高コスト対策としての本格的な輸送費補助の実現という意味で、非常に意義深いものである。今後、対象品目をガソリンから生活必需品資材にまで拡大していくことで、積年の課題である離島の物価高の

改善が期待される。

環境面では、平成二一年に「海岸漂着物処理推進法」が制定されるとともに、「地域グリーンニューディール基金」が創設され、三年間の時限措置ではあるが、漂流漂着物処理のための費用助成も実現した。これらは、永年、その処理に悩まされてきた離島自治体にとって、状況改善の一步となった。

なお、上記の諸政策は継続してこそ意味があり、次期離島振興においても引き続き実施することはもとより、一層強化充実すべき政策課題である。

⑤今後の離島振興法をめぐる課題

平成一五年の離島振興法の改正によって打ち出された離島の国家的・国民的役割の遂行は、外海の大離島の

みが担っているのではなく、瀬戸内海をはじめとする内海離島なども等しく担っていることを再度確認したい。

離島振興公共事業費は昭和三四年度以降、一括計上予算となるが、離島振興事業には中央府省庁の数十の課室が関与しているため、実効ある離島振興の推進にはこれらの間にしっかりと横串を通す「調整機能」が欠かせない。「離島航路整備法」（昭和二七年）などの関係諸法と離島振興法、医療・福祉の確保、教育振興などの関係諸法間の連携や調整が必要であるが、現状では必ずしも十分とは言い難い。

離島振興は、従来から産業基盤と生活基盤の整備事業を中心に実施され、ハード事業のなかでも道路・港湾・漁港整備で予算の七割を占める状況が現在まで続くなど事業に硬直化がみられる一方、ソフト事業である非公共事業については絶対額がわずかであるばかりか、離島の地域特性をきちんと認識した施策はまだまだ少ない。

したがって、離島への住民定住を促進するための産業基盤整備と産業振興方策が両輪として行えるようなハードとソフトの連携した法体系への転換、周辺諸国の海洋權益確保の動きに対応した国による具体策の構築なども、今後の離島振興を考える上で必要不可欠である。

以上を踏まえ、離島振興法の改正にあたっては、いまだ一度「国益に寄与する離島」の視点から、現行法の改正にとどまらない「新たな法律としての改正」が求められている。

表1 ガソリン価格(離島平均と都道県平均の比較)

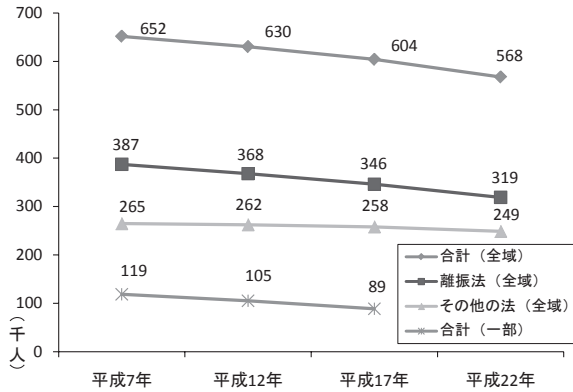
	ガソリン価格			指数		対岸本土平均価格
	離島平均	都道県平均	差	離島	都道県	
平均						
H21年9月調査	149.3円	129.8円	19.5円	115.0	100.0	126.0円
H22年1月調査	149.1円	126.9円	22.2円	117.5	100.0	122.3円

- ※1 離島平均、都道県平均は平成21年9月10日現在、平成22年1月10日現在の価格。対岸本土平均価格は、同日の価格が掲載されていない場合、最も近い時点の価格を採った。
- ※2 数値は、小数点第2位を四捨五入している。指数は、都道県価格を100.0と算出。
- ※3 平成23年度離島ガソリン流通コスト支援事業にて、同年5月1日(宮城県離島は同年6月1日)から7~15円/Lの割引を実施している。

出典：平成21年度離島の生活構造改善に関する調査報告書
(国土交通省都市・地域整備局離島振興課)

また、離島振興法と「沖縄振興特別措置法」(平成一四年)、「小笠原諸島振興開発特別措置法」(昭和四四年)、「奄美群島振興開発特別措置法」(昭和二九年)の離島振興関係三法や「北海道開発法」(昭和三五年)との政策と手法の相違をどのようにに整合し、連携や役割分担といった体系的な振興をどう図っていくのかという課題もある。

図2 離島人口の推移



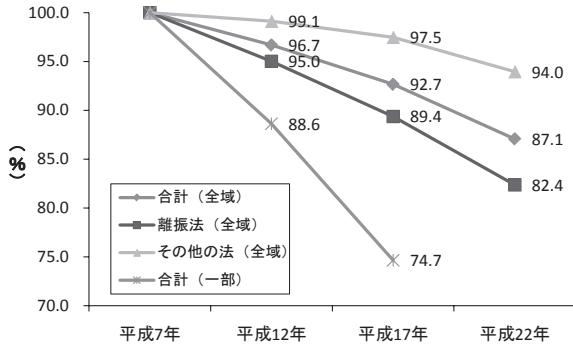
出典：国勢調査(平成22年は速報値)

● 今後の離島振興の視点

① 「離島の安全保障と海洋政策」の視点

わが国は世界有数の海洋多島国であり、世界第六位の面積を誇る二〇〇カイリ排他的経済水域(約四四七万平方キロ

図3 離島人口の推移(対平成7年比率)



出典：国勢調査(平成22年は速報値)

メートル)のうち、離島の存在により確保されている面積は約五〇パーセントにもおよんでいる。また、世界第六位の長さを有するわが国の海岸線延長(約三万五五〇〇キロメートル)のうち、離島の割合は約五分の一強(七九八二キロメートル)を占め、その長さはイタリヤやブラジル一国の海岸線にも匹敵する。

離島の住民は、「わが国の重要な領域や海洋資源の確保」「海の治安維持や安全の確保」をはじめ、多様な国家的役割を担っている。とりわけ外海離島や国境域に存在する離島では、「領土・領海・領空、排他的経済水域、大陸棚の確保」「密航・密輸・密漁の監視」など、国家安全保障に対する役割は極めて重要である。内海においても、外海に比べて数は少ないものの、外海につながるシーレーン上の役割など、治安維持活動を実施している島もあり、ほかにも「海員養成・輩出」などの多大な役割を今日まで果たしてきた。

ところで、北海道北方四島と島根県竹島、東京都沖ノ島、沖縄県尖閣諸島^{せんかく}など、わが国の領域に関する国際問題はずべて離島の問題である。国家による保全や治安の維持、離島への住民定住と経済活動の維持による実効支配(プレゼンス)が確立できない領域は、諸外国の諸勢力によって侵蝕されかねないことは歴史的な事実である。現在、離島やその周辺海域における警察や海上保安庁、自衛隊など国

家機関のプレゼンスは十分であるとはいえない。自治体や離島住民の自主的な治安維持への寄与は、国家領域の実効支配を担保する上で欠かせない大きな役割である。

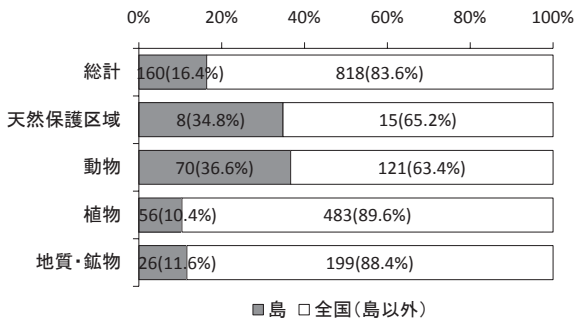
近年、外国資本による水源林などの買収が問題化しているが、一部の離島においても国防施設の隣接地買収など同様の状況がみられることが明らかになってきている。本土側過疎地と異なり、離島の無人化、外国資本などによる土地所有化は、周辺海域も含めて、国の安全保障体制を根底から揺るがす問題となりかねない。

また、「海洋基本法」や「低潮線保全・拠点施設整備法」が制定されるなど、海洋政策の側からの法制度の整備も進みつつあり、今後は、海洋保護区の設定や、主要無人島における漁港・港湾整備、無人島周辺海域への共同漁業権の設定、出漁支援、離島漁業者による優先利用権の設定など、海域における各種経済活動の活性化策の確立と、より実効性のある施策展開のための国家予算化が必要となっている。海洋における国家主権の確立も、離島の実効支配があつてこそである。離島の振興は、国内の地域振興問題にとどまらず、東アジア近隣諸国の戦略を想定しつつ、いまや国家の重要戦略の一環として位置づけねばならない。国益や領域を堅持する上で離島の振興は不可欠であり、離島振興法にも離島の果たす国家安全保障への貢献の視点を盛り込むべき時期が到来している。

② 「離島の自然・文化」の視点

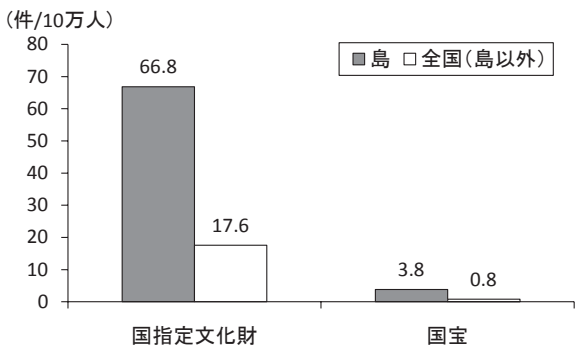
離島振興に際しては、外海・内海を問わず、離島を持つ多様な国家的役割を再評価し、海洋産業の振興をはじめ、離島の地理的条件・自然条件を生かした振興施策を推進するべきである。

図4 島の国指定天然記念物の件数と全国比



出典：(財) 日本離島センター 「日本の島々が果たす役割」

図5 島の国指定文化財・国宝指定件数
(10万人あたりの件数による全国との比較)



出典：(財) 日本離島センター 「日本の島々が果たす役割」

わが国は、東西南北それぞれ三〇〇〇キロメートル以上にわたって広がる島と海からなる国であり、亜寒帯から熱帯に至る幅広い気候区分も有している。それらの拡がりをもたらしているのは広大な海洋に点在する約七〇〇〇の離島の存在であり、それぞれが貴重な自然を育み、そのうちおよそ四〇〇の有人離島で永く独特の文化を継承してきた。

各々の離島が保持してきた自然と文化は、この国に「多様性」をもたらす源泉である。「多様性原則」の進展という国家目標からみれば、離島に継承されている多彩な自然と文化は国家的・国民的価値を明らかに有しており、その保全や振興には国家も自ら関わっていくべきである。

今後、新しい離島振興の視点を確立するにあたっては、自らの島の自然資産と文化資産を、「都会などにはない独自の資産」として再認識することが出発点である。それら資産を見直す過程そのものが自治の精神や愛郷心を育む基盤となり、新しい経済価値を見出すことも可能である。島の環境や文化の価値（ストック）を、観光交流や新しい産業創出などをとおして経済価値（フロー）へと変えていく仕組み、逆にフローをストック化する仕掛けも必要であり、経済化した価値を島内外で共有することも大切である。

本土では見られない自然・文化資産の特色を堅持し、交流人口の増加やそれを契機とした多彩な人々の「来住」につなげていく戦略も重要であり、親水性が損なわれた海岸線や藻場・干潟を復元するなど、島ならではの優れた環境を取り戻すような大胆な施策も必要となってくる。

③「離島の産業振興」の視点

これからの離島振興は、これまでの公共事業中心から、産業振興の比重を高めていくことが求められる。第一次産

業及び観光産業を基幹として、それら産業に従事することで生活できる経済を実現しなければならない。そのためには、まず本土地域と競える条件を整える必要がある。

産業振興は、道路、港湾、空港、船舶・航空などの交通、情報基盤などの整備なくして成立せず、とくに高度情報通信基盤の整備は、いまや企業活動、企業誘致の必要条件である。しかし、それ以上に重要なことは、各産業に共通する課題である航路運賃などの大幅な引き下げの実現である。

また、本土地域と比べ産業振興上、諸条件が不利であるため、起業や投資メリットがある税制優遇策の導入、多様な資金調達手法の確立も検討すべき課題である。

離島地域では、若者の島外流出によって後継者となる人材を確保することが難しい。持続可能な産業振興のためには、第一次産業に関心の高い生産年齢人口を対象とした計画的なU・J・I・ターン施策の展開、マーケティング支援、新規販売ルート開発支援などが不可欠である。

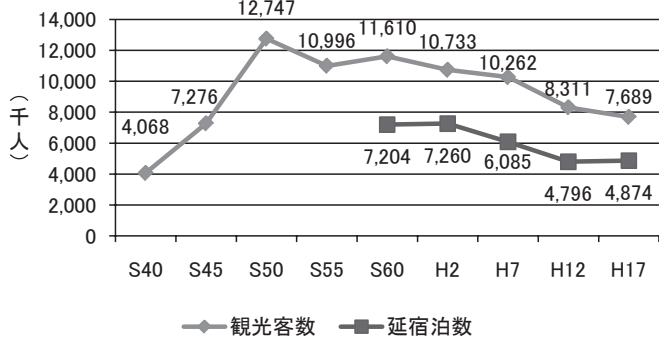
漁業については、持続可能な離島漁業のために、離島の周囲は一定距離への本土船の進入規制を行って水産資源の保全を図るとともに、違法操業防止策の強化に向けた大型まき網船などへの船舶監視システム（VMS）設置の強化などが求められる。また、離島自治体による独自の個別割当制度の導入、漁業権を新規就業希望者にも解放できるような仕組みづくりを推進するなど、資源管理型漁業へ転換

し、後継者が安心して引き継げるような体制づくりが重要である。

農業については、産品の高付加価値化・ブランド化を進める仕組みづくりや、基盤整備事業の継続が不可欠である。耕作放棄地に対しては、移住者を受け入れながら農地の流動性を高めていけるような仕組みづくりや、行政による土地管理システムの導入が望まれる。

一次産業に加え、新たな柱として期待される観光業については、とりわけ本土からの観光ニーズに対応して、島の魅力を高めることが重要である。たとえば、本土側沿岸都市との距離が近い内海離島において、島と都市との相互交流を念頭に非日常性を提供するなど、都市住民の生活の中に「都市住民の必須インフラ」として、島の自然と文化の価値を組み込んでいく観光振興などが考えられ、これらの取

図6 離島の観光客と延宿泊者数



※観光客数は船舶・航空機の利用から集計（香川県と島を除く）
 出典：離島統計年報

り組み、受け入れ環境の整備や人材育成が課題となっている。

以上のほか、新エネルギー産業の確立と雇用創出への期待も大きい。島の周囲を取り巻く海洋など、豊かな自然環境を利用した潮力発電、温度差発電などの再生資源エネルギーを推進していくことが望ましい。そこで、産学官の連携による実験プラントを導入するなど、新エネルギー開発の実験の場として積極的に離島を活用していく必要がある。

④ 「離島における基礎的ライフレイン」の視点

離島航路・航空路は、離島の住民生活の安定や定住促進の命綱であり、離島の産業や生活が成り立つか否かは、すべてこれにかかっているといっても過言でない。しかし、その利用料金の高さは、人流・物流すべてに関わり、産業振興や消費生活など、あら

ゆる面で離島住民の生活に影響をおよぼしている。

「地域活力基盤創造交付金」や「地域公共交通確保維持改善事業」の創設などにより、従来よりも離島航路への補助が改善されたが、まだ課題が残されている。

離島住民は、利便性はもちろん距離あたり運賃の比較で、鉄道などの公共交通機関に比べて著しく高い運賃負担を強いられ続けている。航路は、離島にとって本土につながる道路と同等の機能を果たし、ほかに代替手段のないことから、航路運賃などは本土の各種公共交通機関なみの運賃・料金水準にすべきであり、そのためには、航路事業者に対する赤字補填に加えて、航路利用者に対し直接補助を行うなどの思い切った政策導入が必要な時期にきている。

おもに外海離島においては、とくに冬季の航空路は不可欠だが、多くの離島の航空路線では、経営の逼迫から運賃値上げ、減便・路線休止が相次いでいる。補助や税制特例の拡充などが図られているが、航空機による移動が贅沢ではない今日、「離島航空路整備法（仮称）」を制定して、離島住民の足としての航空路の整備を進める必要がある。

また、離島においては、高度情報通信基盤は、企業誘致や産業育成にも必要かつ重要な機能であるにもかかわらず、民間事業者は採算性が確保できないとの理由で、ブロードバンド整備が及んでいない地域も残されている。情報通信環境の不備は、産業振興上の大きな課題である。

医療について、医師が常駐する離島は少なく、医療機関の所在する離島においても、医師・看護師などの医療従事者の確保が恒常的に困難となっている。とりわけ産婦人科をはじめとする特定の診療科の医師の確保がままならず、本土や本島への救急搬送体制やシステムが不備な離島が多い。本土通院に際しての交通費・滞在費など、離島なるがゆえの負担が大きく、必要な医療サービスを島内で供給できない離島は、島外の医療機関に通院する患者の負担を本土なみに軽減することが求められている。

福祉については、全国一律の介護保険制度のもとにあつて、小規模な離島では事業者の参入も少なく、サービスを受けるためには本土まで行かなくてはならないケースが多い。同じ介護保険料を支出しながら、本土の住民と比較し余計な負担が発生している。

教育について、離島の人口減少の要因の一つに、高等教育機関が少ないことがあげられる。ほとんどの離島の中学校卒業者は本土への進学を余儀なくされ、通学、寄宿にかかる保護者負担は大きい。また、高校があつても、特定教科の専門教員が配置されない場合もあり、教育環境は本土との格差が生じている。

離島は、地域内での防災体制に頼らざるを得ないにもかかわらず、人口減少と高齢化が進み、消防団員の定員割れ、団員の高齢化など地域内での共助体制に支障が生じている。

表2 平成22年度 離島航路補助の実施状況

都道県名	補助金額 単位：百万円	補助金対象航路数 ()は補助対象航路数
北海道	97	1(1)
青森県	57	1(1)
宮城県	175	3(3)
山形県	130	1(1)
東京都	343	5(4)
新潟県	84	1(1)
石川県	43	1(1)
三重県	35	2(2)
兵庫県	71	1(1)
岡山県	28	2(2)
広島県	163	7(7)
山口県	449	14(11)
香川県	150	7(7)
徳島県	23	2(2)
愛媛県	264	11(11)
高知県	48	2(2)
福岡県	308	6(4)
佐賀県	84	3(3)
長崎県	549	23(20)
大分県	64	4(4)
宮崎県	30	1(1)
鹿児島県	1,151	6(6)
沖縄県	297	14(14)

出典：国土交通省海事局内航課資料

また、災害時に容易に通信が途絶するなど、装備の面でも災害に脆弱である。離島は、被災時に孤立しやすいため、港湾や空港整備の際には、被災時の応援・救援の迅速な投入、全島あげての緊急島外避難を想定し整備を行うことが重要である。

離島のライフライン整備に向けて、国が国家的な見地から、有人離島であることを維持しようとする離島については、病院や福祉施設、学校や情報基盤施設などの基礎的な

ライフラインを、国が整備、運営する仕組みなどの検討が求められる。また、離島のライフライン確保は、島内のみで完結できないこともあり、対岸本土（県境を越える場合も）での、離島のライフライン整備に不可欠な事業については、離島振興事業として行うなどの対応を検討する必要がある。

⑤ 「離島を取り巻く地方自治環境」の視点

前回法改正時からの離島市町村に関する最大の状況変化は、平成の大合併による「一部離島」の増加である。国から地方への権限委譲が本格化し、国の離島に対する関与がより間接的になり、離島地域の振興が都道府県や市町村の裁量に委ねられることになれば、自治体の財政事情などが反映されることとなり、離島の衰退が更に加速する恐れがある。現に一部離島を有する市長や町長が、離島に特別の施策を行うことについては本土側地域や他の行政需要とのバランスから限界があると指摘しており、なお、離島振興における国の責任ある関与を維持すべきである。

一部離島となった離島の振興を担保するためには、たと

えば公共事業補助金の一括交付金化についても、離島振興指定地域にのみ使途が限定された「離島一括交付金(仮称)」を設けるといったことが考えられる。

また、一部離島では、全域離島であったところに比べ、行政がきめ細かく行き届かなくなった離島も出てきているが、近年は、離島で活動するNPOなどの活躍も目覚ましく、離島振興事業の実施にあたっては、住民組織やそれらの団体などが受け皿として、実施主体となるような仕組みの導入も必要である。

そもそも離島では、住民の所得は本土と比べ相対的に低く、また優良な企業も少ないため、離島市町村の財政力は本土の類似団体と比較し一般的に弱い状況にある(全域離島市町村○・二五、全国市町村平均○・五五、平成一九年度)。離島自治体では、財政力強化の取り組みや行財政改革には自ずと限界がある。一方で、公共事業の原材料や資機材の搬入費、廃棄物の島外処理の際の搬出費などの海上物流に伴う移送費、海岸線への漂流漂着ゴミの処理、また密入国や密漁防止などにかかる海域の管理・監視など、離島であるがゆえに、また離島が担っている役割や機能から、本土自治体と比較し余計な行政コストが発生し、財政を圧迫している。そのため、地方交付税の財源保障機能の復活と堅持、きめ細かい算定の復活、国庫補助事業(一括交付金)における補助率の嵩上げなどにより適切に措置される必要がある。

また、過疎債、辺地債ともに利用できない離島もあるため、その対策も求められる。

他方、離島は環海性・隔絶性・狭小性という特性ゆえに、新たな制度を社会実験的に導入し、その効果を把握、測定する適地といえる。にもかかわらず、離島市町村が自らの特性を生かすべくなされた構造改革特別区域の提案も、申請が却下されている事例も少なくない。また、その特性ゆえに、本土で認定された特区の要件を満たすことができない事例も発生しており、離島の事情に応じた緩和措置が図られる必要がある。

● これからの離島振興と 新しい離島振興法に盛り込むべき事項

(1) これからの離島振興に求められるもの

① 離島の果たすべき役割への期待

今日、離島が安全保障に果たす役割は極めて重要となっている。

わが国は、島と海の連続からなる「海洋島嶼国家」であり、領海や排他的経済水域など海域の確保は、骨格国土である離島すべてに共通した重要な役割である。

わが国では近隣諸国との境はすべて海洋によって画されており、離島の海岸線は領海や排他的経済水域の基線となることから、離島の振興には「国境域」管理という観点が

必要である。離島はひとり離島のためのために存在しているのではない。離島はその存する位置や条件に応じて、領土確保や環境保全、自然・文化の多様性維持、交流や癒しの場の提供など、さまざまな国家的・国民的役割を果たしており、その役割を十全に発揮するためには、離島への安定的な住民定住が極めて重要かつ合理的な方策である。

また、住民定住の困難な無人島であっても、海域の確保に重要な位置にあるものについては、これを保全した上で、周辺海域で経済活動を行うための燃料費支援の実施や、海洋保護区、漁場開発、漁業権の設定など実効支配の根拠となる権利権原を設定し、必要に応じて海域の保全及び利用に関する活動の拠点や施設を整備するなど、経済的な利活用を継続することが求められている。

② 離島住民、自治体の主体性ある離島振興

離島の住民と自治体が、主体的に自らの島の振興に関わることが極めて重要である。従って、国には、離島住民、離島自治体の思いが結実するよう、最大限の支援を行う役割を期待したい。

それとともに、離島の国益への寄与の観点から、国は、国の責務においてなすべき離島振興政策を実施することが必要である。前回の法改正で、離島振興計画の策定主体が国から離島都道府県へと移り、さらに地域主権の流れから、

離島振興計画の策定義務が外されようとしているが、これは、離島振興における国の責務、国家の役割の軽量化を意味するものではなく、離島住民、離島自治体の主体性、自発性を重視するためになされたことだと理解したい。

また、平成の大合併で大幅に増えた一部離島自治体において、離島地域の振興に関する離島地域側住民の意見を市政や町政に反映させる仕組み、離島地域住民が離島振興事業の主体となるような仕組みの導入も重要である。

加えて、脆弱な離島自治体の財政を補うため、離島ならではの余計にかかる行政コストに対応できるよう、地方交付税のきめ細かい算定の復活や算定基礎の見直しなどの地方財政措置を拡充するとともに、必要な公共事業を実施できるよう、国庫補助率の一層の嵩上げを行うことが求められる。補助金の一括交付金化に際しては、とりわけ大幅に増加した一部離島自治体において極めて重要性の高い、離島振興対策実施地域のみに用途を限定した、離島地域独自の財源となる「離島一括交付金（仮称）」を創設するとともに、従前どおり国土交通省離島振興課への一括計上を堅持することなども必要である。

内部資本が脆弱な離島において、民間資金の導入促進のための各種税制の優遇措置を導入するとともに、それともなう地方税の減収分は地方交付税による補填を行うことや、離島であることを要件としソフト事業にも充て可能な

地方債を創設、拡充することなど、離島振興事業を推進するための資金調達方策の確立も重要である。

③交通と産業の基礎条件の改善

陸上交通より海上交通が卓越していた時代、離島は交通の要衝として人流・物流の最先端に位置し、文化伝播や情報交流の拠点でもあった。その後、離島は徐々に交通ネットワークの結節点としての位置づけを失い、基幹産業である農林漁業も低迷し、新たな柱として期待された観光産業も振るわず、とりわけ高度経済成長期以降は他のハンディキャップ地域と比べても少子高齢化と過疎化がより進行している。

離島の地域コミュニティを活性化させ、住民定住を維持推進するために、産業後継者の確保に加え、地域間交流や移住の促進（混住化）も重要な施策となっており、それには離島で最低限食べていくための産業振興策が従来にも増して不可欠である。

戦後、今日まで数十年間にわたる離島振興の基本施策は、産業基盤・生活基盤施設の整備に重点が置かれてきた。これからは、必要な基盤施設の整備を進めつつ、これまで整備がなされてきた社会基盤を活用した経済活動などの活性化を誘導し支援するソフト施策の大胆な拡充が必要である。

離島は、総じて情報の受発信力が弱く、市場への参入機

会も乏しい状況下にある。そのため、産業の振興には、後継者や新規就労者の育成、新規起業や新商品開発などを担う人材の育成に加え、市場参入の機会や技術習得、マーケティングなどを学ぶ場の提供も必要である。

加えて、離島の農林漁業、観光業などの産業振興をはじめ、住民生活のありとあらゆる分野に影響をおよぼしているのは、対本土交通の高コスト構造であり、これが離島にとっての積年の課題である。離島と本土、離島同士の人流・物流すべてが、本土側の交通機関と比べ著しく割高な航路と航空路に依存せざるを得ない。その運航も気象・海象条件に大きく左右され、頻度や就航時間による制約もあり、離島における住民生活の安定性や産業経済の競争力を阻害する主因となっている。この交通条件の改善は、離島への定住を進めるための最大の課題である。

④定住環境の整備

住民が離島に定住し、経済的生活を維持できることが、国益の維持・確保に合理的である。住民定住を進めるためには、離島で安全・安心・安定して生活できる環境が整備されていることが基本である。離島ではその隔絶性ゆえに、島内の医療環境の整備は本土以上に重要であるし、高齢化が本土に先駆けて進行している状況からは、高齢者福祉の充実も求められる。

また、離島に育つ子どもたちへの良質な教育の提供も重要である。多くの離島では義務教育機関までしか設置されていないため、子どもたちは一五の春に島を離れざるを得ず、保護者の経済的負担も大きい。そのため、子どもの進学は家族ぐるみで島を離れる契機の一つとなっている。

さらに、ますます重要となる定住環境条件の一つとして、高度情報通信基盤もあらためて強調しておきたい。低廉・高速・大容量の情報通信は、離島における医療や教育環境などの質的向上に寄与するのみならず、情報産業の起業や企業誘致などの産業振興、防災、移住の促進などにも、もはや必須の条件となっている。

また、住民生活の高コスト構造の是正、産業振興には、本土と比較して割高なガソリンなど石油製品価格の低減も求められ、揮発油税の免除など、税制面での優遇措置の導入を積極的に進める必要がある。

⑤規制緩和や社会実験の場としての多様性ある離島振興方策の実現

もとより離島は、自立心に富む人々の住まう個性豊かな地域である。その多種多様性ゆえに、国が振興メニューを用意するのみならず、特区計画の積極的な認定など離島自治体側の自由な発想や創意工夫による振興策を実施するための思い切った制度改革と発想の転換が求められている。

各離島の特性に基づいた振興計画や個別要望に柔軟に対応するには、人口や面積、周辺自治体との連携などの面で制約がある離島において、全国一律の各種基準や規制をさらに緩和するなど、各々の実態に即した施策の実施、施設整備や経済活動などが積極的に図られるようにすべきである。

離島の特性である隔絶性・環海性・狭小性は、たとえば自然エネルギーの開発促進と商業化、海洋を舞台とした新産業の創出など、新たな仕組みを社会実験的に導入する際の利点となり得る。

⑥交流、「来住」の積極的な推進

離島と他地域との交流の重要性はますます高まっている。世界のグローバル化が進む今日、離島が維持継承してきた自然や文化は、本土側地域ではすでに失われたものもあることから、国のアイデンティティの保持にとって重要であり、かつ魅力的な癒し空間ともなっている。その価値を離島住民のみならず国民全体で享受するためには、積極的な地域間交流を推進し、離島に多くの国民が訪れることが必要である。また、これによって「来住」も促進され、定住政策とあいまって離島の地域社会にも活力を与えることとなる。

仮に、離島と他地域との間で地域ぐるみでの日常的な交流が推進されれば、離島にとって災害時の避難先の確保にも

つながるとともに、本土が被災した際の避難先や防災基地としての役割を離島が担うことにもつながる。

(2) 新しい離島振興法の考え方

① 国による離島振興継続の必要性

とりわけ海洋を舞台としたナシヨナリズムが台頭する時代にあつて、国土や海域、資源エネルギーの確保など、国家存続の基盤確立に離島が果たすべき役割への期待は一〇年前よりはるかに高まっている。

離島地域では、これまでの離島振興法に基づく各種振興事業の実施により、社会資本は従前に比較して格段に充実し、医療や福祉、教育など定住環境整備の改善も図られてきたが、人口は減少を続け、高齢化率も本土を大幅に上回り、国家の安全保障やアイデンティティ保持などの、国家にとって重要な役割を果たすことが早晩困難になる恐れもある。

そのため、離島の今日的な役割の重要性にかんがみ、離島振興法を延長し、離島住民と離島自治体の主体性のもと、国の責務による離島地域の振興を継続することが必要である。

② 法改正にあつたての基本的スタンス

離島振興法の延長に際しては、各種の重要課題に対応するため、単純延長ではなく、抜本改正法となることを強く期待したい。また、離島の果たす重要な国家的・国民的貢

献の観点から本法は恒久法であることが望ましいが、時限法の場合には適用期間は少なくとも現行法と同様一〇年間ですべきである。

国家安全保障面において、もはや離島の存在抜きに考えることはできず、無人島も含め外縁部に位置する離島の保全と管理が重要となつている一方、離島は、内海離島も含め、それぞれの立地特性などの諸条件に応じ、多様な国家的・国民的役割を担っている。したがつて、離島振興法の対象となる離島の指定に際しても、これまでと同様の考え方で行い、かつそれぞれの特性に応じた振興策を展開できるようにすることが重要である。

また、グローバル化が進む今日、離島が有する自然・文化の多様性維持とその継承は、国家アイデンティティを保持する上で一層、重要であるばかりか、都市住民が離島の価値を気軽に体感するうえで必須である。したがつてこれらの維持・継承のための手段の確保、人材の育成、他地域との積極的な交流の推進が不可欠である。

そこで改正離島振興法では、離島における住民定住を維持・推進し、今後ますます重要となるその役割を果たすために、国や地方自治体、その他の離島振興事業実施主体が、交通条件の抜本改善、産業の振興、各種規制緩和や資金調達など、真に必要な措置を講ずることができるよう、より実効性のある法律とすべきである。

● おわりに

以上の趣旨を踏まえ、今後は全国離島振興協議会としての考え方を政府、国会に対してしっかりと要望していくこととなる。

現行離島振興法は、わが国の領域や排他的経済水域の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全など、離島の重要な役割が明記された画期的な法律であったが、この一〇年間

の大きな社会経済の状況変化を受けて、次期は抜本的な改正が必要となっている。離島は離島だけのために存在するのではなく、多様かつ重要な国家的・国民的貢献を果たし続けているという気概のもと、法の改正延長に取り組んでいかねばならない。

最後に、離島振興法改正検討会議、同分科会において、離島の現状を憂い、真摯にご議論いただいた委員各位に対し、心よりの感謝を申し上げます。