

離島振興基本方針の概要

平成二五年三月、改正離島振興法の基本方針が国土交通大臣をはじめとする主務七大臣の連名で官報告示された。今回の作成に当たっては、各主務省が離島振興上特に重要と考えられる事項を検討し執筆することとなったため、さまざまなソフト施策に関する配慮規定の追加、離島活性化交付金等事業計画の創設など、より明確かつ網羅的な内容となっているのが特徴だ。今後一〇年間における離島振興の在り方を示す基本方針の概要について解説する。

国土交通省国土政策局離島振興課長 大野 淳
前離島振興課振興第一課長補佐 中村克彦

1. はじめに

離島振興基本方針（以下、「基本方針」という）は、平成二五年三月二九日に国土交通大臣、総務大臣、農林水産大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣及び環境大臣の連名で官報告示された。

この基本方針は、離島振興法の一部を改正する法律（平成二四年法律第四〇号。以下、「改正法」という）附則第二条第一項の規定に基づき「離島振興対策実施地域の振興を図るための基本方針」として策定し、同条第三項の規定により四

月一日から改正後の離島振興法（以下、「新法」という）第三条に規定される「離島振興基本方針」となったものである。新法の概要については本誌『しま』二二二一号で紹介させていただいたが、主な特徴を改めて記載するとすれば、目的規定への「居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに離島における定住の促進」の追記、さまざまなソフト施策等に関する配慮規定の追加、ソフト施策等を総合的かつ着実に推進するための離島活性化交付金等事業計画の創設、関連施策の充実を図るための主務大臣の追加等が挙げられる。

今般、告示された基本方針は、これらの新法の特徴を踏

まえつつ、今後一〇年間における離島の振興の在り方を示すため、新たに作成したものである。

本稿では、この基本方針の概要について解説する。

2. 基本方針の位置づけ

(1) 基本方針の性格

基本方針の策定は、前回の離島振興法改正時に初めて規定されたものである。それまでは、都道府県が離島振興計画を作成し国に報告、国は報告のあった離島振興計画を国土審議会の意見を聴いて決定することとなっていた。国が基本方針の策定にとどめ、都道府県が離島振興計画を決定する仕組みに変更された理由としては、地域の創意工夫を生かしながら離島の自立的発展を促進する必要があるという考え方が、前回の改正で目的規定に明記されたことが挙げられる。

このため、今般策定した基本方針は、従来の基本方針と同じく離島の振興の在り方を示すものとして、国が考える振興の方向性や具体の取組を推進するに当たつての重要事項等を記載することとした。

(2) 離島振興計画及び離島活性化交付金等事業計画との関係

離島振興計画は、基本方針に基づき都道府県が策定する

ものであり、新法の趣旨を踏まえた具体の離島振興施策を今後一〇年間の計画としてとりまとめるものである。法律に規定する港湾、漁港、道路事業等の補助率の高上げ措置は、この離島振興計画に位置づけられていることが前提となる。

一方、離島活性化交付金等事業計画は、この離島振興計画に基づく事業等のうち、離島の活性化に資する事業等を都道府県が中期的な計画として取りまとめるものであり、本事業計画の作成により、新法に規定された各種のソフト施策等を総合的かつ着実に推進しようとするものである。

これらを一連の流れとして整理すると、まず、離島の振興の根幹となるのが離島振興法であり、その法の趣旨を踏まえて離島の振興の在り方を示すものが国が策定する基本方針となる。次に、地域の課題等に対応する具体の離島振興施策については、都道府県が基本方針に基づき離島振興計画に位置づけ、そのうち離島の活性化に資する事業等を離島活性化交付金等事業計画に位置づけることとなる。

3. 基本方針の作成

(1) 主務大臣の追加

今般の法改正により、基本方針の作成等については、主務大臣として文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣

及び環境大臣が新たに追加され、従来からの国土交通大臣、総務大臣及び農林水産大臣と合わせて七大臣が協同で行うこととなった。

このため、前回の基本方針の作成時は、国土交通省が総務省及び農林水産省と連携して基本方針案を作成し関係省庁と調整していたが、今回の作成に当たっては、主務省がそれぞれの所管する事項に関し執筆することとした。

この結果、主務省は所管する関連施策を基に、離島振興上特に重要と考えられる事項等を検討して執筆することとなったため、従来の基本方針よりも必要事項を明確かつ網羅的に記載することができた。

(2) 審議会、各党における議論

基本方針の策定に当たっては、改正法附則第二条第一項の規定に基づき、国土審議会の意見を聴く必要がある。今般策定した基本方針は、新法を踏まえて新規に追加した事項が多かったため、まず平成二四年一〇月三十一日の国土審議会離島振興対策分科会において骨子案を提示し、続いて、同二五年二月二〇日に基本方針の案を提示して審議いただいた。同分科会の各委員からは、さまざまなお意見をいただいたところであるが、特に、骨子案を提示した際には、新たに盛り込まれたソフト施策の推進を通じて新法の理念を実現すべきとの趣旨でいくつかの修正意見をいただいた。

一方、同年二月一二日から一五日にかけては、自民党の

離島振興特別委員会、公明党の離島振興対策本部、民主党の国交部門会議、共産党の関係議員会合等において検討いただき、新法の趣旨を踏まえた具体の修正意見等を多くいただいた。

これらの意見については、主務省及び関係省庁と調整の上、基本方針に反映し、その原案は二月二〇日の離島振興対策分科会において了承された。

(3) 地方公共団体からの意見聴取

地方公共団体に対しては、平成二四年九月下旬に、その時点の骨子案を提示しつつ、基本方針全般に関する意見照会を行った。その際、交通、教育、介護・福祉、医療等の分野に関し、各地域の実情に応じた具体の修正案及び加筆案を多く提出いただいた。これらの意見については、執筆を分担している主務省において本体案に盛り込むことができるかどうかを検討し、可能なものについては基本方針に盛り込むこととした。

(4) 基本方針の策定に係る調査及び有識者懇談会

離島振興課では、基本方針の策定にあたって、離島の現状・課題等を整理するとともに、基本方針に盛り込むべき事項等について有識者の意見を参考にしながら検討するため、「平成二四年度 離島振興基本方針策定調査」を実施し、並行して「離島振興基本方針策定有識者懇談会」を開催した。

離島振興基本方針策定調査では、二五島以上に及ぶ離島

の実態調査を実施し、離島の現状・課題を詳細に把握するとともに、離島振興対策実施地域のすべての有人離島を対象として事例調査や関係地方公共団体にに対しアンケート調査を行った。また、これらの調査結果と離島振興基本方針策定有識者懇談会での議論の結果とを合わせて整理し、離島振興課で検討作業を進める際の基礎資料とした。

この有識者懇談会は、地域振興、観光、産業、交通、エネルギー、防災、行政の各分野において、実務経験や幅広い知見を有する八名の有識者で構成され、会合は平成二四年七月一二日、一〇月三日及び同二五年二月四日の計三回行われた。懇談会では、各分野における先進的な取組事例や住民の声なども踏まえながら、離島の振興の観点から何を基本方針に盛り込むべきかを細部にわたって精力的に検討いただいた。

これらの結果、基本方針に盛り込むべき事項として一六分野六〇項目に及ぶ内容がとりまとめられ、基本方針の作成に当たってはこれらの内容を考慮して検討（基本方針の検討は平成二四年七月から開始しており、離島振興基本方針策定調査や同有識者懇談会での検討とは並行して行った）した。

この六〇項目には、今後更に法制度的に検討を要するものや、地域によってはデメリットとなる可能性のあるものなども含まれており、すべてが基本方針に盛り込まれたわけではない。しかしながら、今回盛り込まれなかった内容

でも、今後想定される離島振興計画のフォローアップや離島振興施策の見直しの際には、いずれも重要な視点となり得ることから、調査報告書においてはこれらの項目を検討課題として整理し、記載することとした。

4. 基本方針の特徴

基本方針は、新法の目的規定に明記された「居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに離島における定住の促進」を図るため、離島地域における基礎条件の改善及び産業振興等に係る施策について、従来の基本方針を踏まえつつ内容を充実した。

特に、「2. 離島の振興の意義及び方向」においては、図のとおり（三三頁参照）、新法の目的規定に沿った整理や離島が抱える課題に対応するための新たな観点等の追加（③多様な主体による地域づくり、④圏域の考慮）を行った。

この他、例えば「3. 国の支援の基本的考え方」では、国が責任を持つて所要の施策を推進する旨や離島活性化交付金等事業計画制度等の推進について追記するとともに、「4. 離島振興計画の策定に当たって指針となるべき基本的事項」では、新法に規定されたさまざまなソフト施策等に係る配慮規定等を踏まえ、人の往来・物資の流通に要する費用の低廉化、子どもの修学支援、妊婦支援、地震・津

波防対策等に関する内容を追記した。

5. 基本方針の概要

基本方針における各項目の主な記載内容は次の通りである。

1. 序文

○ 離島をとりまく厳しい現状と課題

○ 離島振興基本方針・離島振興計画の位置づけ

2. 離島の振興の意義及び方向（図参照）

3. 国の支援の基本的考え方

（1）国の責務

○ 離島振興施策に係る基本理念（離島の国家的国民的役割が発揮されるよう、自然的社会的条件の改善、地域間交流の促進、無人離島の増加及び人口の著しい減少の防止並びに定住促進が図られることを旨として講じる）

○ 基本理念に即した所要の施策を国が責任を持って推進

（2）国による財政支援、情報提供等

○ 予算、税制、金融等、選択可能な支援措置の整備

（3）離島活性化交付金等事業計画

○ 離島活性化交付金等事業計画制度の推進

○ 事業計画作成に係る地方公共団体間の情報共有・連携

の促進、情報提供

（4）国による法律の運用上の配慮

○ 農地法及び自然公園法等における運用面での配慮

（5）離島特別区域制度の整備

○ 制度創設に向けた総合的な検討

○ 地方公共団体からの積極的な提案を促すための情報提供及び意見聴取

4. 離島振興計画の策定に当たって指針となるべき基本的事項

○ 離島振興計画は離島地域の発意と主体性に基づき自由な発想で作成

○ 市町村が離島振興計画の案を作成する時は住民意見を反映

（1）交通・通信

① 交通体系の整備

○ 離島航路及び離島航空路の維持、安全かつ安定的な輸送の確保

② 人の往来等に要する費用の低廉化

○ 離島航路及び離島航空路に係る費用の低廉化

○ 物資の流通に要する費用の低廉化

③ 高度情報通信ネットワーク等の充実

○ 情報通信技術の利用機会に係る格差是正

（2）産業

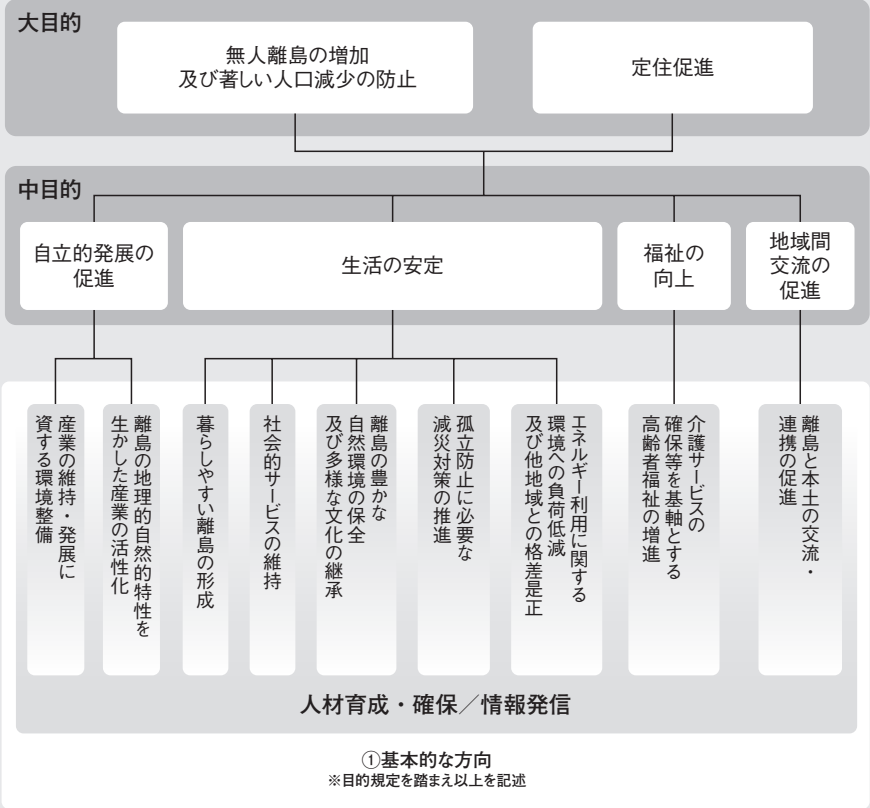
図 離島の振興の意義及び方向

(1) 離島振興の意義

- ・ 離島は、地域格差の是正等の様々な課題を抱えていることから、離島の無人化及び著しい人口の減少防止並びに定住促進等を目的として、引き続き離島の振興のための特別の措置を講じていく必要がある旨を記述。
- ・ 離島は、国家的国民的役割を担っており、これらの役割を継続的に担っていくためにも、定住促進等を図っていく必要がある旨を記述。

(2) 離島振興の方向

法第1条の目的規定



② 離島地域における創意工夫を生かした主体的な取組

・ 地域の創意工夫を基本に新たな地域資源の発掘、資源の維持・確保に努めていくことが必要である旨を記述。

③ 多様な主体による地域づくり

・ 行政だけでなく多様な民間主体を地域づくりの担い手として位置づけ、これらの主体の発意・活動を地域づくりに生かす取組を進める旨を記述。

④ 圏域の考慮

・ 生活圏を考慮した離島振興施策の在り方を検討し、圏域内における集落連携や機能分担等を踏まえた効率的な離島振興施策の推進に努める旨を記述。

① 農林水産業の振興

○ 生産基盤の強化、人材の育成及び確保、流通合理化施設の整備等を通じた流通に要する費用の低廉化、高付加価値化

○ 多面的機能の発揮

○ 農林水産業と観光業の一体的な振興

② 水産動植物の生育環境の保全及び改善

○ 漁場の生産力向上、漁業の振興

③ 地域資源等の活用による産業振興等

○ 地域資源の活用による産業振興（6次産業化、農商工連携）

○ 雇用

(3) 雇用

○ 雇用創造の取組の推進、職業能力の開発

(4) 生活環境

○ 空家の活用、水の確保、汚水処理の推進、廃棄物の減量

(5) 医療

○ 妊婦支援（本土等において健康診査や出産に必要な医療を受ける機会の確保）

○ 医師等の確保、病床の確保等による必要な医療の確保

○ ドクターヘリや患者輸送艇の活用等による救急医療体制の充実

○ 保健医療サービスに係る住民負担の軽減

(6) 介護

○ 十分な介護サービスを受けられない状況の改善

○ ニーズに応じた適切なサービスの提供（従事者の確保、施設整備、サービス内容の充実）

○ 介護サービスに係る住民負担の軽減

(7) 福祉

○ 高齢者の自立した生活の支援、子どもの育成に適した環境整備

○ 高齢者福祉サービス及び保育サービスに係る住民負担の軽減

(8) 教育文化

① 教育の振興

○ 子どもの修学支援（高等学校等が設置されていない離島の高校生に対する通学等の支援）

○ 教職員定数への配慮、学校教育や社会教育の充実

② 文化の振興

○ 多様な文化的所産の保全及び活用、担い手育成、文化に接する機会の提供

③ 調査、研究等の実施

○ 海洋資源及び海洋環境保全等の調査及び研究の場等としての離島の活用

(9) 観光

○ 地域の幅広い資源を活用した観光地域づくりの推進

○ 継続的・自立的な活動体制の確立

(10) 交流

○滞在交流型の観光、長期滞在型の交流、多様な主体の連携・交流

○空家・廃校舎の利活用

(11) 自然環境

○陸域の保護区や海洋保護区の設定等による自然環境の保全・再生

○外来生物の防除及び伝染病の防疫

○海岸漂着物等の処理及び発生抑制策の推進

(12) エネルギー

○地域主導によるエネルギーの安定供給、災害に強く環境負荷の小さい地域づくり

○石油製品の安定的かつ低廉な供給

(13) 防災

○離島の孤立防止と孤立時の対策（避難施設の整備、防災訓練等）

○治山治水対策、海岸保全対策

(14) 人材

○外部人材の活用、人材確保・育成のための条件整備

5. 離島の振興に関するその他の事項

(1) 離島振興計画のフォローアップ

○都道府県による離島振興施策のフォローアップの実施
○国によるフォローアップの結果集約及び新たな課題等

の把握

(2) 国土審議会への報告

○3大臣（国交、総務、農水）による毎年度の講じた施策の報告

○国による審議結果を踏まえた離島振興施策の見直し

6. おわりに

離島振興対策実施地域では、これまでに国及び地方公共団体が離島振興計画等に基づき離島振興施策を実施してきたところであるが、一方では、人口減少や高齢化の進行とともに基幹産業である一次産業の不振など、離島をめぐる現状は依然として厳しい。

このような中、今般、法改正が行われ、これに伴い国は基本方針の策定や政令改正を行い、都道府県は離島振興計画や離島活性化交付金等事業計画を策定してきたところである。

今後は、これらの新しい枠組みの中で、国や地方公共団体等が連携しながら離島振興施策をより一層強力に推進していくことが必要となる。離島振興課としても、新法の理念を実現していくため、離島振興施策の着実なる推進に全力で取り組んでまいりたい。