

海洋基本計画と 離島振興

田中健治

今年三月、海洋基本法にもとづく海洋基本計画が閣議決定され、海洋資源開発などに大きな役割を果たす離島の重要性が明記された。離島の保全や管理、定住や雇用促進をはじめ、同計画に位置づけられた諸施策が二二年度国家予算へどう反映されるのか、注目される。

海洋基本計画について

海洋政策の基本理念、海洋に関する国の基本的施策等を定めた海洋基本法（平成一九年法律第三三三号）が平成一九年七月二〇日に施行された。

海洋基本法には、海洋に関する基本的施策の一つとして「離島の保全等」が位置づけられ、離島が海洋政策上重要な役割を担っていること、海上交通の安全の確保、海洋資源の開発及び利用等のほか、住民の生活基盤の整備に必要な

な措置を講ずることが規定されている。

離島振興の基本法である離島振興法は一〇年間の時限立法であるのに比べ、海洋基本法は恒久法であり、この海洋基本法に、離島の重要性、生活基盤の整備が位置づけられたことは、離島振興の観点から見ても非常に大きな意味を持っている。

海洋基本法に基づき、内閣総理大臣を本部長とする総合海洋政策本部において、海洋に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、平成二四年度を見通して海洋基本計画が策定され、平成二〇年三月一八日に閣議決定された

(図1)。

海洋基本計画においては、離島については、「広大な管轄海域を設定する根拠の重要な一部をなし、海上交通の安全の確保、海洋資源の開発及び利用、海洋環境の保全等に重要な役割を果たしている」「離島の振興のため、定住環境の整備等に取り組むことが重要」と規定されている。

このために必要な施策として二つの大項目があり、第一の施策は、「離島の保全・管理」であり、「海上の安全の確保」、「海洋資源の開発及び利用の支援」、「周辺海域等の自然環境の保全」、「離島の保全・管理に関する方針の策定」が位置づけられている(表1)。

第二の施策は、「離島の振興」であり、「地域における創意工夫をいかした定住・雇用促進等の施策を推進する必要がある」と規定されている。

このうち「定住環境の向上のための生活基盤の整備」としては、「離島航路・航空路の維持及び利便性の向上」、「離島の燃油価格が割高なことから流通の効率化への取組」、「高度情報通信ネットワークの構築」、「適切な医療提供体制の確保」等を推進することが位置づけられている。また、「雇用促進、産業振興策の促進」としては、「離島の産業振興の基盤の整備」、「漁業者が行う漁場の生産力の向上に関する取組等」、「離島の特性をいかした地域作物の導入や高付加価値化等の取組」、「魅力ある離島観光の振興」等を推

表1 海洋基本計画における離島関係の規定

第1部 海洋に関する施策についての基本的な方針

5 海洋の総合的管理

さらに、広大な我が国の管轄水域に点在する離島について、その海洋政策推進上の位置付けを明確化し適切に管理するとともに、地域における創意工夫をいかした定住・雇用促進等の振興策により自主性を重んじた離島地域の発展を促進する必要がある。

第2部 海洋に関する施策に関し、 政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

10 離島の保全等

我が国の海域に広く点在している離島は、広大な管轄海域を設定する根拠の重要な一部をなし、あるいは海上交通の安全の確保、海洋資源の開発及び利用、海洋環境の保全等に重要な役割を果たしている。このため、海洋政策推進上の離島の位置付けを明確化し、その保全・管理を適切に実施することが重要である。

また、多くの離島では、高齢化や人口減少が進行しており、長い歴史を有する集落の衰退等も懸念されていることから、離島の振興のため、定住環境の整備等に取り組むことが重要である。

(1) 離島の保全・管理

ア 海上の安全の確保

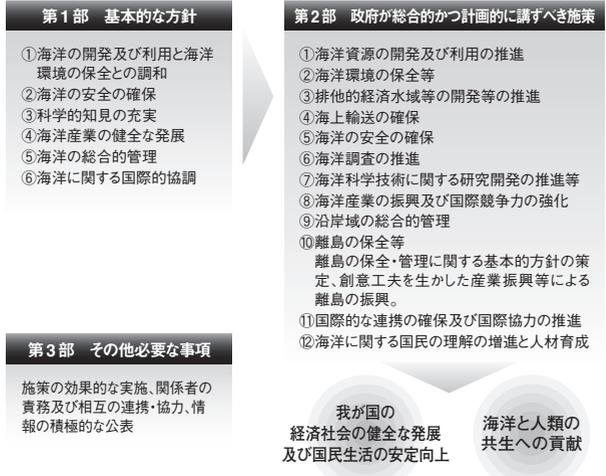
海上交通の安全確保や全国の気象予報等防災の観点から、離島に設置されている灯台等の航路標識や気象・海象観測施設等の整備及び適切な維持管理を推進する。

また、離島住民による海難救助活動を支援するとともに、住民からの海難事故や海上犯罪に関する通報等に対して適切に対応できる体制を充実する。

図1 海洋基本計画の概要(平成20年3月18日閣議決定)

- 計画期間：5カ年間（5年後（平成24年度）を見通して策定）
- 目指すべき政策目標

- 目標1… 海洋における全人類の課題への先導的挑戦
- 目標2… 豊かな海洋資源や海洋空間の持続可能な利用に向けた礎づくり
- 目標3… 安全・安心な国民生活の実現に向けた海洋分野での貢献



進することが位置づけられている。

なお、海洋基本法制定に関わった国会議員・有識者等が集う「海洋基本法フォローアップ研究会」からは、海洋基本計画に対して、「海洋国家の重要基盤である沿岸地域と離島の保全・整備に取組む」とし、その中で「過疎・高齢

イ 海洋資源の開発及び利用の支援

海洋資源の開発・利用、海洋調査等に関する海洋での活動や、これらの活動を支援する各種の施設維持管理等の活動が、本土から遠く離れた海域においても安全かつ安定的に行われるよう、離島に、燃料輸送や補給、荒天時の待避等が可能な活動拠点の整備を推進する。

また、藻場、干潟、サンゴ礁等が残る離島周辺の海域は、貴重な漁場であることから、漁場環境の保全・再生及び漁場の整備を推進する。

ウ 周辺海域等の自然環境の保全

海洋によって他の地域から隔離され、独特の生態系が形成されている離島は、人間の諸活動や外来種の侵入による影響を受けやすい脆弱な地域である。生物多様性の確保の観点から、これらの貴重な生態系等を適切に保全・管理するため、自然環境や生態系のモニタリングを継続的に実施し、外来種の防除、海鳥等の生息・生育環境の保全・整備等を推進する。

また、水質の浄化や生物多様性の確保にも資するため、水産動植物の生息・生育環境の改善や水産資源の回復のために漁業者や地域住民により行われる藻場、干潟、サンゴ礁等の維持管理等の取組を促進する。

優れた自然の風景地や海中景観、自然海岸等の保全のため、自然公園制度の適切な活用、赤土や栄養塩類等の陸域からの流出の低減、漂流・漂着ゴミの撤去や島外への輸送等の取組を促進するとともに、廃棄物処理施設の整備を推進する。

エ 保全・管理に関する方針の策定

離島は、上記のとおり、重要な役割を担っているため、無人島を含む離島について、海洋政策推進上の位置付けを明確化し、適切な管理の体制、方策、取組のスケジュール等を定めた「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（仮称）」を策定する。あわせて、離島に関する位置情報等の基本的情報の整備を行う

化の進む沿岸農漁村・離島の保全、交通の確保等」等の施策を展開するとする意見が出されたところである。

平成二四年度までは、この海洋基本計画に沿って、離島の保全・管理や生活基盤の整備に関する施策が講じられることとなる。特に、平成二二年度予算は、海洋基本計画の策定後の最初の本格的な予算編成となることから、離島振興をはじめとした海洋政策の推進に向けて、大きく踏み出されることが期待されることである。

離島の現状

わが国は六〇〇〇あまりの島々により構成されている(表2)。この大部分は無人島であり、有人離島は四二二島である。このうち、離島振興法に基づく七六地域の離島振興対策実施地域にある有人離島は二六一島となっており(表3)、総面積は、五二六〇平方キロ、全国面積の一・四%、総人口は四三万四〇〇〇人で全国人口の〇・三%にすぎないが、海岸線延長は約二割を占めている。

離島の人口は一貫して減少傾向で推移し、高齢化率は三二・九%と全国に比べ大幅に高く、これらは他の条件不利地域と比較しても高い状態であり、さらに、約三割の離島が高齢化率五〇%を超えている。ブロードバンド環境や医療水準は全国に比べ立ち遅れているほか、離島の基幹産業

とともに、経済活動、生態系、周辺海域の資源、気象・海象等それぞれの属性に応じて、国土の侵食を防止するための海岸保全施設の整備、空中写真の周期的な撮影等の離島の保全・管理を推進する。

(2) 離島の振興

離島の自立的な発展を促進し、住民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて離島が海洋政策上の役割を担っていきけるよう、離島に特有の課題に対応して、地域における創意工夫をいかした定住・雇用促進等の施策を推進する必要がある。

離島の交通を安全かつ安定的に確保するため、交通基盤を整備するとともに、離島航路・航空路の維持及び利便性の向上を支援する。離島の燃油価格が本土に比べ割高となっているため、流通の効率化への取組を支援する。高度情報化社会の進展に伴い本土との情報格差の是正を図るため、高度情報通信ネットワークの構築を推進する。医療体制の整備を推進するとともに、医療機関の機能分担と広域的な連携の促進を通じ、適切な医療提供体制の確保を図る。さらに、自然災害から離島住民の生命、財産等を守るための施設の整備や住民への迅速な情報伝達手段の確保その他の離島における定住環境の向上のための生活基盤の整備を推進する。

一方、基幹産業である水産業に関しては、漁獲物の輸送等販売・流通面で不利な条件にあることに加え、漁業者の減少、高齢化が進んでいることから、離島漁業の再生のため、漁業者が行う漁場の生産力の向上に関する取組等を支援する。農業についても、離島の特性をいかした地域作物の導入や高付加価値化等の取組を支援する。海岸景観、希少な海洋の生物等を有する自然環境をいかしたエコツーリズムや保養・療養活動、クルージング、農林水産業と連携した体験・滞在型観光、国際的な地域文化交流等魅力ある離島観光の振興等の雇用促進、産業振興策を促進する。さらに、離島の産業振興の基盤となる道路、港湾、農林水産基盤等の社会資本の整備を推進する。

表2 わが国を構成する島々

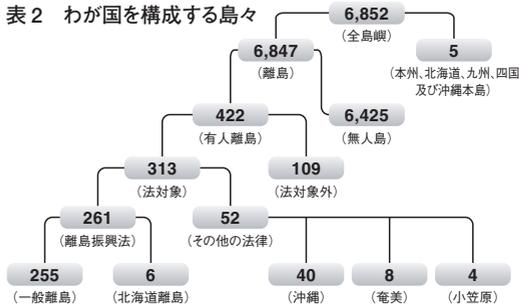
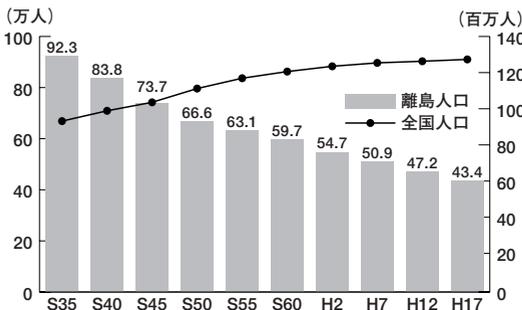


表3 離島振興対策実施地域の概要（平成20年4月現在）

区分	合計	内地	北海道
地域数	76	71	5
有人離島数	261	255	6
面積	5,260km ²	4,843km ²	417km ²
(対全国比)	(1.39%)	(1.28%)	(0.11%)
人口	434千人	420千人	14千人
(対全国比)	(0.34%)	(0.33%)	(0.01%)
関係市町村数	110	104	6

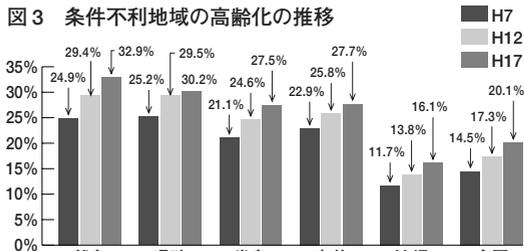
注)人口は、平成17年国勢調査による。

図2 離島の定住人口の推移



資料：H17国勢調査、離島統計年報

図3 条件不利地域の高齢化の推移



資料：平成17国勢調査、離島統計年報

—— 国境を守っている有人離島

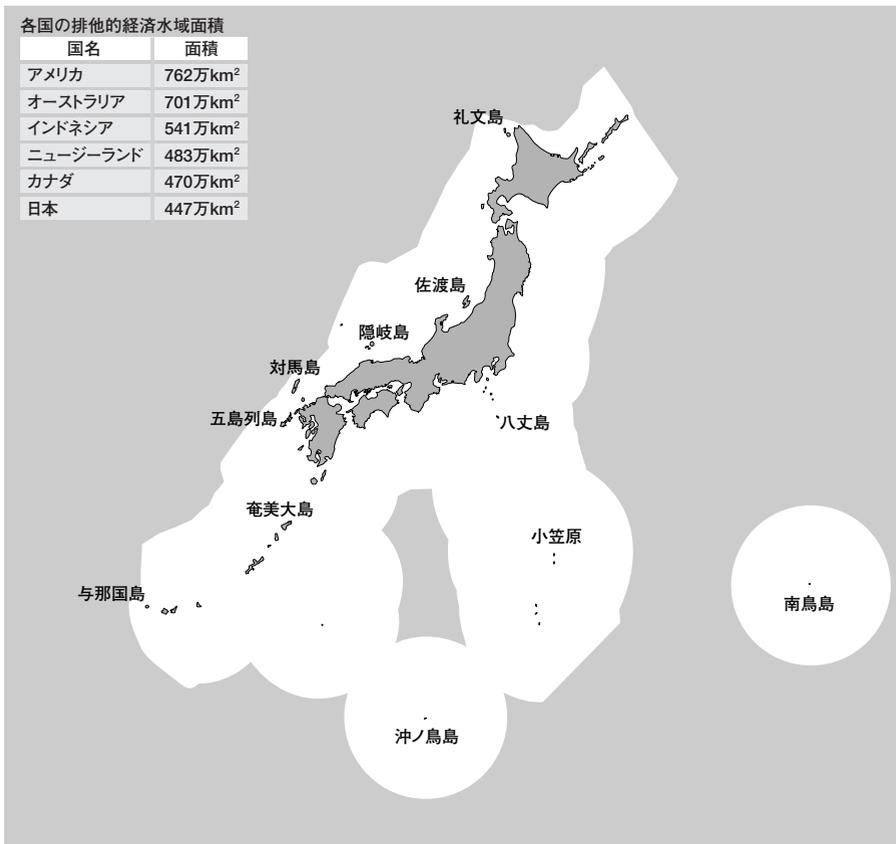
離島は、わが国領域の最先端に位置して国境線を形成し

である公共事業や農林水産業は低迷しており、離島をめぐる状況は一段と厳しさを増している(図2〜4)。

ている。これにより、国土の約一二倍に相当し、世界第六位となる広大な我が国の領域、排他的経済水域等が確保されている(図5)。さらに、離島に住民が居住し経済活動を行っていることにより、国家的、国民的役割をより一層効果的に果たしていくことが可能となる(図6〜7)。

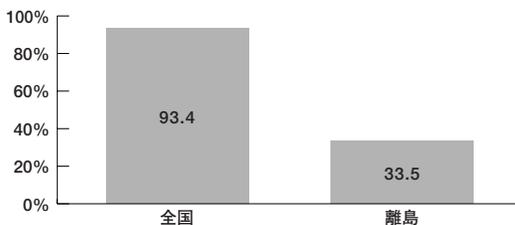
例えば、近隣諸国との交流を通じた平和な国境海域の確

図5 わが国の200カイリ排他的経済水域概念図



離島の存在により、わが国の排他的経済水域等の面積は大幅に増大

図4 ブロードバンド環境の提供状況（平成18年）



資料：総務省調をもとに作成

図6 わが国の離島が果たす国家的・国民的役割の例

●国境に接する沿岸海域の監視警戒の役割



台風避難のため、離島の入江に錨泊している多数の外国漁船

写真提供：長崎県

●わが国沿岸海域の高度利用と環境保全の役割



離島周辺海域を新たにイワガキ養殖の場として活用

離島住民等による漂流・漂着ゴミの回収

●本土から遠く離れている離島独自の文化、自然等と親しむ場の提供



離島の牛突き

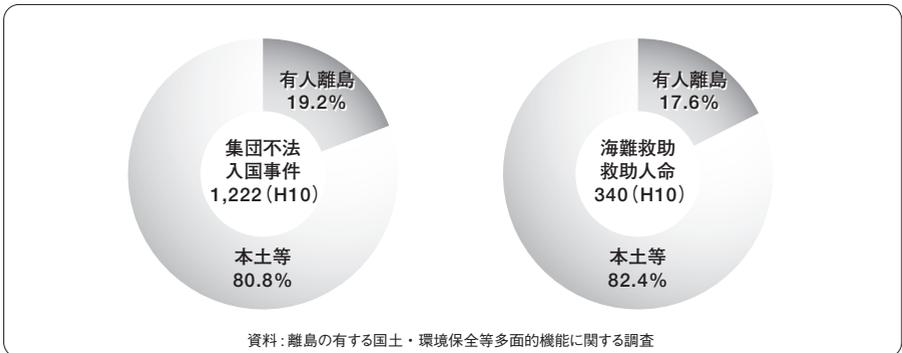


離島の野趣あふれる温泉



離島の美しい天然の海水浴場

図7 有人離島における事件等の発生割合



保、迅速な海難救助による海上交通の安全の確保等がある。海域の利用、保全の面では、水産物等の海洋資源の高度利用、海洋環境の保全、独自の豊かな自然環境・生態系の保護、伝統文化、歴史的遺産等の維持・保存、癒し空間の提供等があり、これらは、離島に住民が居住していればこそ十分に機能が発揮できるものである。国境管理の面では、密貿易、密入国、不法操業等に対する警戒監視の機能がある。有人離島は、無人島に比べて国土に関する情報収集能力が高く、有人離島の周辺海域では、見慣れない船舶が航行しているだけで住民の注意の対象となる。密漁、不法入国等があれば住民に発見される可能性が高くなり、また、このような違法行為やトラブルの発生を未然に防ぐ機能もあると思われる。住民がいない無人島では、島の状況を常時把握することは困難であり、このような抑止力も働かない。

一方、有人島、無人島にかかわらず排他的経済水域等は確保できることから、海洋政策における離島振興の意義が議論となることもある。

国境管理、国土管理は、国家としての最低限の仕事であり、無人島に比較して、有人島のほうが国境管理等の国家的役割を發揮できるのは明らかである。無人島に住民を移住させることは現実的ではないが、少なくとも、現に人が居住している離島については、有人島が有しているいろい

ろな機能を踏まえ、安全・安心に住み続けられるように施策を講じていくことが最善ではないかと考えている。

このほか、犯罪行為が行われた場合等において、警官等の治安警備部門が常駐していない離島では、地理的条件等から迅速に対応できないこともあることから、海洋基本法の趣旨を踏まえ、国境管理の観点からも、有人離島の住民による国境管理機能を評価しつつ、行政組織・体制の充実を図っていくことも必要ではないかと考えている。

離島振興計画の進捗状況

離島振興法（昭和二八年法律第七二号）は、地域の主体性と創意工夫を發揮しつつ自発的發展を目指していくことを基本理念としており、国は離島振興に関する基本的な考え方を示すにとどめ、都道府県が、市町村の意見をできるだけ反映させた離島振興計画を策定することとなっている。離島振興計画は平成一五年七月までにすべての離島振興対策実施地域で策定され、現在この振興計画に基づき各種施策が講じられている。

平成一九年度時点の離島振興計画の進捗状況については、振興計画に基づき各種施策が概ね堅調に実施され、先進的な取組が進展している地域も見られる一方で、平成一五年の計画策定当時には目立たなかった、漂流・漂着ゴミ対策、

表4 「離島振興計画の進捗状況のとりまとめ」
(平成19年9月13日)
におけるおもな今後の課題

-
- ①交通体系の整備
 交流人口及び輸送貨物の増加のための取組の推進、離島航路等の維持・改善
-
- ②高度情報通信ネットワーク等の充実
 ブロードバンドサービスの提供、地上デジタル放送への対応等の高度情報通信ネットワークの構築
-
- ③産業の振興
 少量多品種の離島の特産物を効果的に所得に変換するための取組の推進、旅館業や体験ツアー等の観光産業との連携強化
-
- ④生活環境の整備
 漂流・漂着ゴミの効率的・効果的な処理・清掃方法の検討、発生抑制対策の推進
-
- ⑤医療の確保等
 医療従事者の確保、医師が常駐しない離島での定期的な巡回診療、遠隔医療の整備
-
- ⑥高齢者の福祉等
 介護サービスについて、地域住民や高齢者同士で支えあうような取組に対する支援
-
- ⑦教育及び文化の振興
 離島の教育環境の確保、離島留学や体験活動等の個性ある学習の場としての活用、小中学校の校舎等の老朽化対策、耐震対策の推進
-
- ⑧観光の開発
 観光に関する豊かな知識や経験を有する人材の育成・確保、観光事業者との連携
-
- ⑨他の地域との交流の促進
 より魅力ある体験学習、アイランドセラピー等のプログラムを企画、運営できる人材の育成・確保
-
- ⑩国土保全
 海溝型地震等の大規模地震に対する防災対策の推進
-

小中学校の校舎等の老朽化、耐震対策、海溝型地震等に対する防災対策等の推進が新たな課題となっている(表4)。
 なお、従来から課題となっていた、生活の足となる離島航路の維持・改善、高度情報通信ネットワークの構築、医療水準の確保、産業振興等を担う人材の確保等については、引き続き対策を講じていくことが必要となっている。
 これまでも、振興施策の拡充、見直し等が進められているが、特に、離島住民の生命や本土地域との格差是正に必要な施策については、重点的に推進していく必要がある。

— これからの離島振興 —

現行の離島振興計画は、平成二〇年度から後半の五年間となるが、離島振興をめぐる情勢は変化している。市町村合併が進み本土地域と離島地域の双方を有する市町村、いわゆる一部離島が圧倒的に増えている。郵政民営化による集配拠点の再編、気象観測の自動化など離島の公的部門は合理化が進んでいる。近年続いている燃油高騰は、離島住

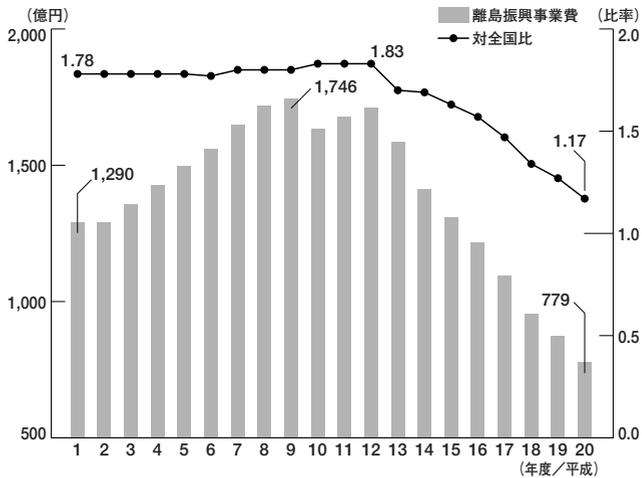
民の生活に欠かせない物資輸送や企業経営等に大きな影響を与えている。

さらに、離島関係の公共事業は全国の推移を大きく下回って減少し、ピーク時のじつに四五％、離島振興計画初年度の平成一五年度と比べても約六割と急激に落ち込んでいく(図8)。離島振興の大黒柱は急速に細くなっている。今後の離島振興にあたっては、公共事業という従来の柱に加え、新たな離島振興の柱を立てることを模索していかなければならない。

海洋基本計画の策定により、

離島の生命線である離島航路の維持・改善、情報、医療等の本土と離島の格差是正等の課題に加え、国境離島の重要性の明確化と支援の強化、輸送コスト是正等による公平な競争環境の整備等による定住・雇用促進も重要な課題となっている。特に国境離島については、離島の役割が十分發揮できるよう、従来の振興

図8 離島振興事業費の推移 (当初予算)



おわりに

離島を守ることは、単に離島住民のためだけでなく、国境管理、広大な海域の利用・開発等、国民全体に有形無

という観点だけではなく、国境管理の最前線であるということ念頭に施策を検討していかなければならない。

平成二一年度末には、奄美群島、小笠原諸島の振興開発特別措置法の期限切れ、平成二二年度末には過疎地域自立促進特別措置法の期限切れを迎えるが、それぞれ次期特別措置法のあり方について議論が始まっている。離島についても、今後とも、注意深く離島振興計画の達成状況を点検、評価するとともに、これら条件不利地域の振興に関する議論を踏まえつつ、今後の離島振興制度のあり方、講ずるべき施策のあり方等について検討を進めていかなければならない。

形の便益が及んでいられると思われ、離島に対する国民意識は総じて低いと思われる。今日でも本土への定期船が毎日出航していない離島があること、それも時化で欠航するなど不安定であることを知っている人がどれだけいるだろうか。医者が常駐していない離島があること、ADSLでさえ使えない離島があることを知っている人がどれだけいるだろうか。

人口減少や高齢化が急速に進行する中で、離島の担い手の確保、雇用創出や産業再生を図ることが緊急の課題である。離島の産品は、海上輸送が不可欠なことから物流コストが割高となり、本土の産品より価格競争力が高くないと生き残れない。離島の企業経営者はすでに出来る限りの創意工夫をこらしているが、競争力を維持していくには常に新しい視点、新しい知識が必要となる。

訪問した離島で感じたことは、島には、かならず核となり中心となって活動する人が存在していることである。近頃、UJターナー等外部の人材を活用した地域活性化の取り組みが活発になっているが、外の人材だけではなく、離島住民も機会を捉えて、これまで以上に、外の情報、知識、ノウハウを積極的に吸収していけるようになればと思う。

なお、離島関係者が気軽に話が出来るよう、離島振興課内にスペースが確保してある。お聴きした島の課題や提案については、すぐに実現できないことのほうが多いのだ

が、機会があるごとに各方面に伝え、少なくとも次の展開につながるよう心に留めている。離島間の横の情報交換という面からも、それぞれの離島の話題を伝えていただく場として、活用いただければと思う。

最後に、離島振興に万能薬や特効薬はないのだろう。月並みではあるが、離島のことを皆に知ってもらおう、知っている人を増やす。これが一つ目。そして、それぞれの場でそれぞれの人が、出来ることから始めること。これが二つ目。自らもすぐ出来ることはすぐやることは無論のこと、出来そうもないことに対しても日々実現に向けて考えていきたいと思う。

たなかけんじ
田中健治

昭和42年生まれ、青森県出身。同61年水産庁に入庁。一貫して漁港漁場行政に携わる。平成19年4月より国土交通省離島振興課勤務。職業柄これまでも島に行くことは多かったが、離島振興という目で島を見ると今まで気づかなかった光と影に気づく。離島振興の奥深さを痛感。