

定住環境の構築と交流の促進を支える財源保障を

離島地域に対し、これまでさまざまな財源支援が行われてきたが、今後さらに厳しくなる日本の財源事情から、これまでのような支援は受けられなくなると思われる。では、どうするか。支援の継続を求めていくことも大切だが、離島ゆえのリスクを回避する独自の戦略や技術導入などの検討が求められる。その際に問われるのは島の「地域力」だろう。島の個性を活かした地域づくりへの可能性を探る。

沼尾波子

はじめに

恥ずかしながら、離島に足を運んだことは、数えるほどしかない。そのような者が離島振興について発言するのはおこがましいのだが、地方財政の視点から、考えたことを述べてみることにした。

辞書で「振興」という語を調べると、「(学術・産業などを)盛んにすること、あるいはそれらが盛んになること」(『大辞泉』)とある。さすれば、離島振興とは、離島において何

かが盛んになるということになる。問題は何を盛んにするのか、ということだ。

過去には離島振興の名のもとに、公共投資により、各種の基盤整備が行われてきた。経済成長のための国土開発と、地域間の格差是正が目指されてきた。しかしながら、後述するように、今日、日本の財政は極めて厳しい状況に置かれている。また、経済情勢をみても、三一年ぶりの貿易赤字に象徴されるように、もはや自動車や家電を海外に輸出して外貨を稼ぐ力は衰え始めている。これまで東京を中心として、高付加価値型の産業構造が形成され、外貨獲得に

よりこの国の経済は発展してきた。ところが、今後の経済成長路線の行方は不透明であり、反面で、少子高齢化だけは着実に進んでいる。

このような状況下で、今後、離島において、何を盛んにすることが島の「振興」につながるのだろうか。またそのとき、財政はどのような役割を担えばよいのか、考えてみたい。

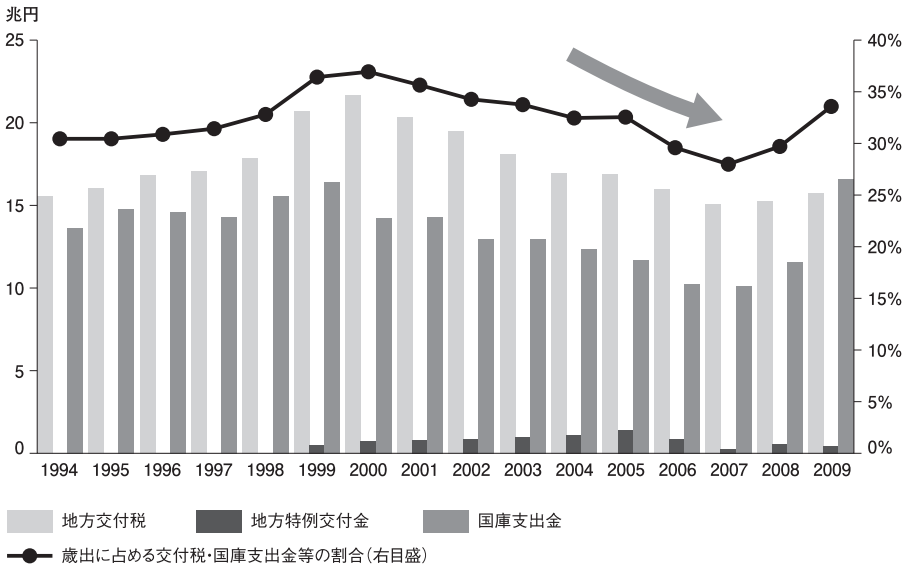
財政危機と財源保障機能の縮小

離島振興の歴史を繙くと、国から離島に対して、さまざまな支援策が行われている。道路・港湾・漁港などの基盤整備に始まり、医療や交通の確保、産業振興、教育の充実などの分野で、独自の補助制度や補助率高上げ、税制上の優遇措置、そして地方交付税による財源保障といった対応が図られてきた。

だが、それでも人口減少に歯止めがかからない。それゆえ、さらなる離島振興のメニューを国に求めることになる。しかしながら、こうした対応の継続は、日本の財政事情から今後難しくなると考えられる。

まず第一に、年々公債残高は増大し、元利償還は国の財政を硬直化させている。普通国債残高は二〇一二年三月末に約六七六兆円、国民一人当たりおよそ五二八万円の借金

図 国から地方への地方交付税、地方特例交付金、国庫支出金の推移



資料：総務省「地方財政統計年報」（各年度）をもとに作成。

である。それにもかかわらず増税に対する国民の合意を得ることは難しい。昨年ようやく、東日本震災にかかる復興増税などの法律が成立したが、社会保障と税の一体改革の中で提起されている消費税増税については、依然として根強い批判がある。

加えて、全国的にも人口減少と高齢化は待ったなしに進んでいる。二〇二〇年には首都圏の人口も減少局面に入る。さらに二〇三五年には首都圏の高齢者数は二〇〇五年の二倍以上に達すると見込まれているが、それに要する医療・介護サービスの確保の見通しは立っていない。また、高度経済成長期に整備された首都圏の道路や下水道など各種インフラが、更新の時期に突入し、そのための財源も必要となる。首都圏の財源確保を求める声も大きくなるだろう。それでも離島は国境を守っており、そこに人々が定住することに意味がある、と主張することはできる。だが、それだけで従来通りの財源の確保は難しくなるだろう。

図（前頁）は、一九九四年以降の国から地方への国庫支出金と地方交付税の推移を示している。二〇〇〇年度以降、その規模は年々削減傾向にあることが分かる。二〇〇八年以降、少しもどりつつあるが、依然として国の財政が厳しいことには変わりはないのである。

地方交付税と一括交付金のゆくえ

財政難の折、国から地方への財源保障の仕組みも変容を遂げている。

日本の地方財政制度は、国から地方への財源保障の色彩が強く、また算定方式もはるかに緻密であることで知られてきた。緻密であるということは、地域特性に配慮した財源配分ができるということでもある。離島特有の財政需要についても、地方交付税の算定において、個別の費目ごとに細かい調整が行われてきた。

しかしながら、国から地方への財政移転額が頭打ちになれば、緻密な財政需要を算定し、それをすべて保障することはできない。むしろ、限られたパイを地域間でどのように配分するかという論理で財源配分が検討されるようになる。

地方交付税制度においても二〇〇七年度より包括算定経費（新型交付税）が導入され、人口と面積によってこれまでよりもシンプルに需要額を算定することが謳われた。また、補助金の一括交付金化により、地方の側の選択肢を広げる移転財源の仕組みが模索されている。ひも付き補助金の廃止、というと聞こえはよいが、必要額の積み上げによる財源保障が縮小することにもなりかねない。離島独自の財政

需要を見積もり、そこに手厚い保障を求めるとすれば、そのための特別な制度を用意することが必要となる。

さらに、市町村合併を通じて本土の市町村の一部に編入された離島は、たとえ島独自の財政需要が普通交付税で算定されたとしても、実際にそのサービスが確保されるとは限らない。合併後の市町村内で、島固有の財政需要をどのようにに評価するかという課題も生じているのである。

離島の財政需要

では、厳しい財政状況にあつて、それでも保障されなくてはならない離島の財政需要とは何かが問われるだろう。ここでは、(1) 交通権の確保、(2) 医療、介護、教育などにおける島外とのアクセスという視点から考えてみたい。

(1) 交通権の確保

一昨年の一〇月、地域づくりの視察研修で、島根県海士町を訪問した。すでに台風の季節は過ぎており、フェリーでの移動には何の問題もないという話で、視察日程を組んだ。ところが、視察が終わり、本土側の境港に戻ろうとしたところ、時化による高波で船がすべて欠航となり、そのまま島に残されることとなった。本土での後段の研修スケジュールをすべてキャンセルし、大勢で島内を流離うこととなった。計画に従って物事が進むことに慣れている者か



島産のイワガキ「春香」。CAS（細胞を壊さない凍結システム）による商品化で、鮮度を保持したままの流通も可能に（写真提供：島根県海士町）。

らすると、船の欠航はストレス以外の何ものでもなかった。

経済効率性を追求するならば、こうした不測の事態は、ある種のリスクであり、コストとして認識される。不測の事態におおらかに対応できるかどうかが問われると感じた。

離島が本土の経済と結びつこうとした瞬間、交通アクセスの問題が浮かび上がる。船舶、飛行機、ヘリコプター、橋梁など、本土と結びつく方法はさまざまなである。また、移動にかかる費用と所要時間、悪天候時の不確実性は、島によっても異なるだろう。だがいずれにせよ、陸続きの土地に比べて、何らかのコストやリスクが発生していることに間違いはない。

確実に、かつ低価格で行き来できる移動手段の確保に向



ヘリによる島からの
急患搬送（東京都神
津島）。

リスクを回避する戦略や技術導入の検討が求められよう。

（２）対人社会サービスへのアクセス

もう一方で、医療、福祉、教育などの場面においても、島外とのアクセスは重要な意味を持つ。島内に病院、介護

けた環境整備に莫大な予算が必要であるとすれば、次なる手は、この特性をプラスに変える戦略を検討することである。海士町におけるＣＡＳ凍結システム導入によるイワガキの冷凍保存など、流通における技術開発への取り組みは興味深い。また、「島にしかない」「めったに手に入らない」ことを売りにした販売を考え、流通ルートを開拓するという戦略もある。確実な移動手段の確保、移動費用の削減のための補助金にとどまらず、これらの

施設、学校がなければ、人々は船などを利用してこれらの施設と行き来するか、島から転出するかを選択を余儀なくされる。必要なサービスに即座にアクセスできないことにより、生命の危機につながる事態も生じかねない。

島内にこうしたサービスの供給環境を整える方法と、島外のサービスへの確実なアクセスを可能とする環境整備の方法が考えられる。昨年春に訪問した長崎県新上五島町では、空港などを活用して、ヘリコプターで本土からの医師の搬送手段を定期的に確保するシステムを構築すると聞いた。緊急時の患者の搬送に留まらない対応が模索されている。

また、学校や病院などに出向くための移動手段の確保とともに、その費用負担も問題となる。本土の自治体と合併した島では、介護サービスを受けたくても、本土までの交通費が負担できず、サービス給付を断念することがあると聞く。居住地にかかわらず、必要なサービスを受けられる環境の確保が必要となる。

これからの離島振興——豊かな島の発見

以上のような交通権の確保、対人社会サービスの確実なアクセスを保障するには、確かに国や地方自治体の支援が必要となる。しかしながら、単に利便性の向上や雇用機会を増やすための資金の確保だけでどうにかなる問題ではな

い。そこに人々が定住する環境の構築が必要である。利便性や雇用機会の確保だけでは、人はその土地に留まらない。その土地での暮らしに何らかの意味を見出し、つながりを感じることで、そこに暮らすことを選択するのである。

岩手県遠野市では、医師を招くために、馬を用意したそ



愛媛県上島町の「しまの大学」授業風景（写真提供：NPO法人しまの大学）。

うである。遠野は歴史的にも競走馬の育成が行われている土地である。そこで、医師を招致する際に、一軒家と馬を用意することにしたという。その結果、乗馬の好きな医師の夫婦が移住を決め、二名の医師確保につながった。大切なことは、地元の魅力を受け止め、その良さを外に発信しながら、人を招くことにある。島の個性を魅力として受け止めるとともに、それを島外に発信し、島に入ってくる人々を上手に受け止めることが必要となる。

二〇一〇年度に継続が決まった過疎地域自立促進特別措置法では、過疎地域自立促進のための地方債として、「地域医療の確保、住民の日常的な移動のための交通手段の確保、集落の維持及び活性化その他の住民が将来にわたり安全に安心して暮らすことのできる地域社会の実現を図るため特別に地方債を財源として行うことが必要と認められる事業として過疎地域の市町村が市町村計画に定めるもの」に過疎債を充当することができることとされた。過疎債のソフト事業への充当である。経常的な経費に起債を充てることについては異論もあるところだが、これからの離島振興策は、島の暮らしに、当たり前のように誇りをもてるような地域づくりと、それに裏打ちされた島外との交流にある。離島でもそうした活動へ充当できる財源が求められる。弓削島（愛媛県上島町）では「しまの大学」を開校している。地域づくりのアイデアを考えたり、しまの商品開発

や文化継承などのプロジェクトを行う「ワクワクする参加型の大学」として誕生したそうだ。「香りと癒し学部」「摘み菜学部」「商品開発学部」があり、地域交流の場としても機能していると聞く。こうした取り組みが、地域ぐるみで広がっていくところに、可能性を感じる。それに要する財政支援の仕組みが考えられてよい。

むすびにかえて

何回かの離島訪問を通じて、島には実に多様な自然、伝統文化、風習があることに気づかされた。

食べ物ひとつをとっても多様である。長崎県対馬の食堂で食べた「ろくべい」。サツマイモのどんぷんを素材とした黒っぽい麺の食感をかみしめながら、保存食を編み出した先人の知恵に舌をまいた。長崎県新上五島町では鯨を大切にしながら食すという文化に触れ、自然との「共生」という言葉を思い出した。友人からお土産にもらった奄美の「みき」。名前の由来はお神酒だそうだが、これまでの人生で出会ったことのない風味の飲料に、これまた驚かされた。まだまだ各地にたくさんさんの食があり、その背後にはそれが生み出されてきたその土地の物語があるのだろう。

さまざまな気候や風土、そしてそこで育まれてきた先人の知恵に触れるとき、この国は豊かだと思う。だが、戦後

鯨食文化を伝えるお
せち料理「鯨重」の
展示（長崎県中通島）。



の高度経済成長期を経て、国民所得が向上し、人々のライフスタイルが変化するなかで、こうした地域の個性は薄まり、地域の物語は消えつつある。食生活、街並みなど、メディアの影響もあり、どこへ行っても似たような店が建ち、代わり映えのない街並みが広がるようになった。便利で効率的にはなっているのだが、その土地の匂いを感じられなくなっている。

こうしたなかで、人々との絆を求めて、移住先を探す若い人も増えることが大切であり、それには島の暮らしに対する誇りの醸成が必要となる。また、島の「物語」を外部の人々と共有できる機会や場所づくりがあわせて求められる。

地域の個性を大切にしながら、住民の暮らしを存続して



奄美名産の「みき」。米・白糖・サツマイモでつくられた自然食品。

沼尾波子 (ぬまお なみこ)

日本大学経済学部教授。慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。専門は財政学、地方財政論。地域の社会経済における財政のインパクトについて考察を行いながら、地域の「自立」を支える財政システムのあり方について研究している。著書(共著)に『高宮町・地域振興会方式と町長・児玉更太郎』(公人社)、『ケアを支えるしくみ』(岩波書店)、『テキストブック地方自治』(東洋経済新報社)ほかがある。

いくには、持続可能な財政システムと、それを支える地域社会が必要である。交通権の確保、対人サービスへのアクセスも重要だが、そのためには、東京に追いつくことを考えるのではなく、不特定多数の本土地域とつながり、独自の文化を守りながら、一定規模の社会経済を維持する戦略が必要である。そのためには、まずは少数でもよいから、島に対する根強いファンをつくり、そのファンとのかかわりを保ち続ける戦略を立てることが大切だ。

その仕組みづくりに必要な財源の保障を考えることが、交通や対人社会サービスの確保と並んで、離島の振興につながるものと考えられる。