

離島振興法の改正について

国土交通省国土政策局 離島振興課長 大野 淳
同 離島振興課長補佐 中村克彦

1. はじめに

離島振興法の一部を改正する法律は、第一八〇回国会に衆議院国土交通委員長により平成二四年六月一五日同委員会に提案され、同日衆議院国土交通委員会及び衆議院本会議において、同一九日参議院国土交通委員会、同二〇日参議院本会議において、いずれも全会一致で可決され成立した。その後、同二七日に公布、一部施行され、平成二五年四月一日から本格施行されることとなった。この間、多なるご尽力をいただいた国会議員の諸先生方をはじめ、地方公共団体等の離島関係者の方々に深甚なる感謝を申し上げる次第である。

離島振興法は、昭和二八年に議員立法により制定され、以後一〇年ごとに議員立法により改正されてきた。今回の改正では、まず民主党、自由民主党、公明党で離島振興法

改正に向けての関係者からの意見聴取や現地視察、検討が進められたところであるが、特筆すべきことは、平成二三年一月に、民主党、自由民主党、公明党、日本共産党、社会民主党、みんなの党及び国民新党の離島政策にかかる実務者からなる各党実務者会議を設け、立法作業の当初より七党体制により協議、検討が進められたところにある。この間、六月に七党実務者及び離島関係四団体との懇談会で締めるまで、一三回にわたる精力的かつ詳細なご議論をいただいた。七党実務者会議の関係の国会議員の先生にはとくに御礼を申し上げます。

2. 離島を取り巻く現況

離島地域の人口は、離島振興法が制定された直後の昭和三〇年には、約九六万人と全国の一・一パーセントのシェアであったが、平成二二年では約三九万人、〇・三パーセ

図1 離島の人口推移

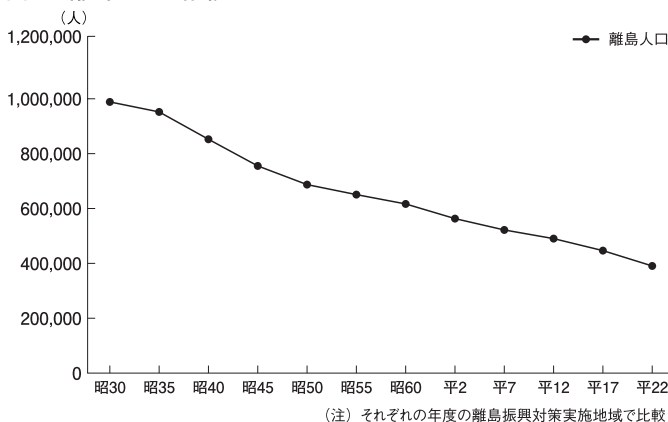
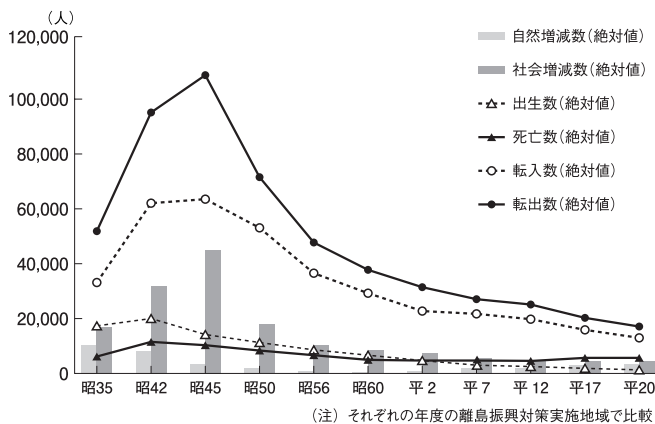


図2 離島の自然・社会増減の推移



ントと激減している(図1参照)。平成一七年から二二年までの五年間でみても、人口減少率は九・一パーセントと他の条件不利地域に比しても著しいものとなっている。人口減少の主たる要因は、離島に十分な雇用吸収力がなく、離

島で生まれた子どもたちが社会に出るときは本土に出て行ってしまったことにある。

昭和三五年では、約一万七〇〇〇人の出生があり、約一万一〇〇〇人の自然増であったが、転出者が約五万人もあり、約一万七〇〇〇人の社

会減であった。転出者数はさらに増え、昭和四五年には転出者数約一〇万六〇〇〇人、社会減約四万四〇〇〇人とピークを迎えた。その後、転出者は徐々に減少し、社会減は縮小しつつあるが、高齢化が進展し、出生数が急減したことにより、今や自然減が拡大しつつある(図2参照)。図3は昭和三五年と平成二二年の人口構成を比較したものであるが、昭和三五年には一〇歳代後半から二〇歳代にかけて転出による落ち込みがみられるものの人口構成はピラミッドを維持していた。

ところが、平成二二年は継続的な若年層を中心とする人口流出の結果、逆ピラミッドになってしまっている。もはや大幅な社会減も生じにくい一方で、自然減が拡大するのは必至という人口構成になっている。

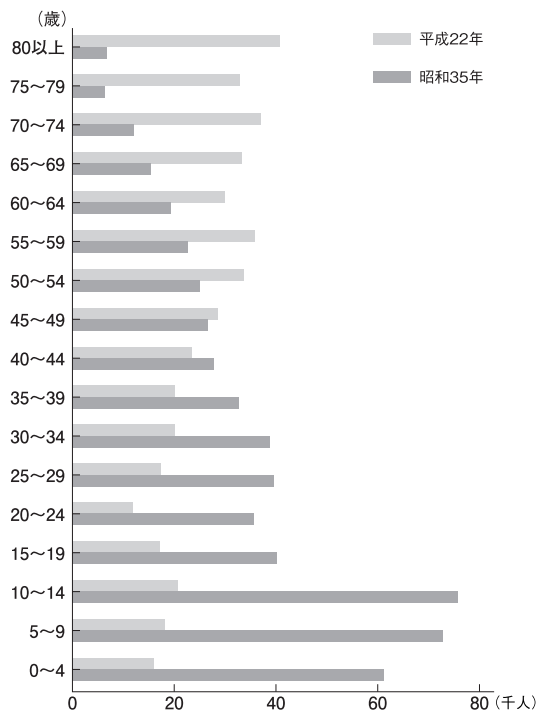
また、人口一〇〇人以下、高齢者比率五〇パーセント以上の離島は四七島あり（平成一七年国勢調査ベース）、二〇五〇年までに無人となる離島は有人離島の約一割との推計（国土の長期展望）中間とりまとめ 平成二三年一月二一日）もある。

離島は、その存在によって四四七万平方キロメートルもの排他的経済水域を保全するなど我が国の領域、排他的経済水域等の保全等に重要な役割を担っているが、無人化も懸念される中、無人離島の増加と離島における人口の著しい減少の防止が極めて重要であり、そのため、離島における定住の促進を図ることが不可欠である。

3. 改正の概要

そこで、この度の改正離島振興法では、第一条の目的規定に「居住する者のない離島の増加及び離島における人口

図3 離島の年齢別人口構成



(注)昭和35年及び平成22年の離島振興対策実施地域と比較

の著しい減少の防止」を掲げ、併せて「定住の促進」を明記した。また、第一条の二として新たに基本理念及び国の責務を規定し、国は、離島振興施策が「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られること」等を旨として講ぜられなければならないという基本理念ののっとり、「離島の振興のため必要な施策を総合的かつ積極的に策定し、及び実施する責務を有する」こととされた。

離島の無人化や著しい人口減少を防止するには、離島の自立的発展を促進し、生活の安定及び福祉の向上を図るとともに、地域間交流を促進し、定住の促進を図る必要がある。かつての離島施策は、その条件不利性に鑑み、産業基盤及び生活環境等の整備を強力に推進することが中心であったが、その後併せて産業振興施策や地域における創意工夫を生かした施策も加わってきた。

今回の改正では、就業促進、介護サービスの確保、人材の確保・育成等が基本方針に新たに追加され、また、離島の活性化に資する事業を推進するための離島活性化交付金等事業計画が新たに規定されるとともに、産業、生活、防災等定住を支える各般にわたる改正がなされるなど、ソフト施策等に関して新たな追加がなされた。この結果、本則で一四ヶ条が新設され、その他多くの条文で追加規定がなされ、併せて、医療法並びに公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律が附則改正されるなど大改正となった。

今後、離島振興施策を講じる上では、本法の趣旨を踏まえ、これまで以上にきめ細やかな施策を講じ、離島の定住を促進していかなければならないと肝に銘じているところである。

以下、改正離島振興法について、概説する。

第一 目的規定の改正（第一条関係）

離島は、高齢化が進み人口減少が継続するなど厳しい状況が続く中、離島振興施策をより一層強力に進めることが必要との認識から、法の目的の拡大及び充実が図られた。

具体的には、離島の国家的役割や離島の置かれた現状等がより明確にされた他、離島の振興の目的として、人の往来及び生活に必要な物資等の輸送に要する費用が他の地域に比較して多額である状況の改善、地域間の交流の促進、居住するもの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定住の促進について明記された。

第二 基本理念及び国の責務規定の新設（第一条の二関係）

離島の現状を踏まえ、国としても離島振興に責任をもつて関わっていくことが必要との認識から、基本理念と国の責務規定が新たに設けられた。

具体的には、我が国及び国民の利益の保護及び増進に重要な役割を担っていることに鑑み、その役割が十分に発揮されるよう、定住の促進等が図られることを旨とする基本理念が明記されるとともに、国が、基本理念にのっとり、離島の振興のため必要な施策を総合的かつ積極的に策定し、及び実施する責務を有する旨が規定された。

第三 離島振興の実施体制の強化等

一 主務大臣の追加（第三条、第四条及び第二十一条の三関係）

離島振興は、生活・産業基盤の整備、交通の確保や農林水産業の振興といった分野だけでなく、医療、高齢者福祉、教育、文化、自然環境、エネルギーといった様々な分野の施策を総合的に推進していくことが重要であることから、各分野の実施体制を強化するため、各分野を所管する文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、環境大臣が主務大臣に追加された。

二 国土審議会への報告（第二十一条の二関係）

国土審議会が定期的に離島振興の全体的な把握を行うにつ、離島振興に必要な施策等について主務大臣に意見を述べることができる仕組みを創設するため、毎年、離島の振興に関して講じた施策を国土審議会に報告する旨の規定が設けられた。

これにより主務大臣（三大臣）は、毎年、離島の振興に關して講じた施策について、国土審議会に報告することとなる。

第四 離島振興基本方針及び離島振興計画に係る規定の整備（第三条、第四条関係）

今回の改正では、目的規定が大幅に拡充されるとともに、

多くの基本的施策に係る配慮事項が追加されたため、これに対応して離島振興基本方針や離島振興計画に記載すべき事項が追加された。

具体的には、就業、介護、自然環境、エネルギー、人材に関する項目の新設とともに、人・物の移動費用の低廉化、妊婦通院・出産支援、修学支援、防災・地震対策が明記された。なお、振興計画については、離島市町村の要請による離島振興計画の策定及び住民意見を反映させる措置についても規定が盛り込まれた。

第五 離島活性化交付金等（第七条の二～四）

今回の改正で多岐にわたるソフト施策等に関し新たに配慮規定が追加され、離島の活性化に資するこれらのソフト施策等を総合的かつ着実に推進していく仕組みとして「離島活性化交付金等事業計画」の作成に係る規定が設けられた。

この事業計画は、都道府県が策定できることになっており、国は離島活性化交付金等事業計画に基づく事業に対し、それぞれの事業ごとに交付金又は補助金の交付を行うことができる。

また、当該事業計画に位置づけられた事業と、これ以外の事業であって離島振興に資する事業について、着実に推進するための仕組みとして公表規定が設けられた。これに

より、政令で定められる離島活性化交付金等事業計画の事業とその他離島地域の活性化に資する事業のうち、当該年度に実施されるものを国がとりまとめ、毎年度公表することとなる。

第六 財政上及び税制上の措置等

一 財政上の措置等（第六条関係）

今回の改正で国の責務が明記されたことから、国が責任をもつて必要な財政上の措置等を講じていくべきであるとして、国が基本理念にのっとり離島振興に必要な財政上の措置等を講ずる旨と、国及び地方公共団体が離島振興計画に基づく離島の公共事業予算の明確化について配慮するよう規定された。

二 税制上の措置等（第十九条関係）

具体的な離島振興の目的等を第一条の目的規定から抜粋し再掲するなどにより、離島振興に必要な税制上の措置についての条文が強化された。

三 地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置の拡充（第二十条関係）

平成二三年度税制改正で所得税、法人税に係る特別償却の対象に「情報サービス業等」が追加されたことに合わせ、地方税の課税免除等の対象業種にあるソフトウェア業が情報サービス業に改正された。

第七 基本的施策の充実

一 医療の確保等（第十条関係）

これまでの改正においても、医療の重要性から規定内容の充実が図られてきたところであるが、今回の改正においては、離島住民にとって喫緊の課題となっている妊婦支援や医師・病床の確保について、配慮規定を設けることとなった。

二 介護サービスの確保等（第十条の二関係）

高齢化が急速に進んでいる離島において、生活環境の地域格差を是正し定住促進を図るためには、介護サービスを確保していくことが重要となることから、その介護サービスの充実等について配慮規定が設けられた。

三 保健医療サービスの等を受けるための住民負担の軽減（第十一条の二関係）

離島住民は、保健医療、介護サービス等を受けるために、より多くの住民負担を伴っている場合があるため、住民負担の軽減について配慮規定が設けられた。

四 交通の確保等（第十二条関係）

海で隔絶された離島にとって、海上の移動・輸送に要する費用の負担は、本土との地域格差の一大要因となっていることから、人の往来及び物資の流通に要する費用の低廉化に資するための施策の充実に配慮する旨が規定された。

五 情報の流通の円滑化及び通信体系の充実（第十三条関係）

是正すべき地域格差の一つとして情報通信技術の利用機会が挙げられ、これに配慮する旨が規定された。

六 農林水産業その他の産業の振興（第十四条関係）

四方を海に囲まれている離島にとっては、水産業を安定的に営むことが重要になることから、離島周辺域における漁場の保全等に配慮が必要である旨が規定された。

また、農林水産業以外の産業も含め離島の産業を振興していくためには人材育成、起業支援、先端的技术の導入等が必要であることから、これらの取組にも配慮が必要である旨が規定された。

七 就業の促進（第十四条の二関係）

定住促進のためには、雇用機会を十分に確保することが必要であることから、良好な雇用機会の拡充、実践的な職業能力の開発及び向上のための施策の充実について配慮する旨が規定された。

八 生活環境の整備（第十四条の三関係）

医療、介護サービスの確保等と合わせ、生活環境の整備に係る条を設けて、定住促進に資する総合的な取組を推進することとされ、ここでは住宅及び水の確保、汚水及び廃棄物の処理等に係る施策の充実について配慮する旨が規定された。

九 教育の充実（第十五条関係）

多くの離島において、高校へ進学する生徒は、本土の高校へ通学すべく船で通学又は本土で下宿している実態に鑑み、通学費、居住費の経費に対する支援について配慮規定が追加された。

また、離島の高校において、教職員が少ない状況にあることから、公立高校の教職員の確保について、配慮規定が追加された。

十 地域文化の振興（第十六条関係）

離島の重要な機能・役割として、多様な文化の保存・継承があるため、離島地域において伝承されてきた文化的遺産の多様性及びその担い手の育成について配慮する旨が規定された。

十一 観光の振興及び地域間交流の促進（第十七条関係）

地域間交流を促進するにあたっては、来島者を増やすための魅力ある離島づくりが必要であることから、離島と他の地域との交流の拡大とともに、離島地域における観光の振興について配慮する旨が規定された。

十二 自然環境の保全及び再生（第十七条の二関係）

定住促進に資する生活環境の整備の観点から、また、島の豊かな自然環境を保全するため、海岸漂着物の処理、外来生物・伝染病の防除・防疫等について配慮する旨が規定された。

十三 エネルギー対策の推進（第十七条の三関係）

再生可能エネルギーの利用推進が、エネルギーを安定的かつ適切に供給する上で、また、環境への負荷を低減する上で重要であることから、再生可能エネルギーの利用の推進について配慮する旨が規定された。

また、他地域との格差是正を図るためには、石油製品の価格の低廉化等の対策も重要となることから、これに対し配慮する旨が規定された。

十四 防災対策の推進（第十七条の四関係）

昨年発生した東日本大震災において離島が孤立するといった事態もあったため、これらを考慮した防災、減災対策として、国土保全施設・避難施設等の整備、住居の集団的移転の促進、防災教育・訓練の実施等について配慮する旨が規定された。

第八 離島特別区域制度の整備（第十八条の二関係）

地域における創意工夫を生かした離島の振興を図る観点から、政府が離島特別区域制度の創設について総合的に検討を加え、必要な措置を講ずるよう規定が設けられた。

第九 附則

一 財源の確保に係る検討（附則第四条関係）

離島振興に関する財源については、これを安定化させる

必要があるとの観点から、所要の措置を検討していく旨が規定された。

二 防災機能の強化を図るための財政上の措置等（附則第五条関係）

防災対策の重要性が高まる中、離島においても防災機能の強化を強力に推進していく必要があるとの観点から、所要の措置を講じていく旨が規定された。

三 特に重要な役割を担う離島の保全及び振興に関する検討（附則第六条関係）

いわゆる国境離島については、これまでもその振興策等を強化すべきであったといった議論があり、引き続き検討していくことが必要であるとの認識から、所要の措置を検討していく旨が規定された。

四 その他（附則第七条、第八条関係）

本則と連動する形で、「医療法の一部改正」、「公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律の一部改正」の附則改正がなされた。