

特集

離島振興法への期待

・島に住むことに誇りの持てる離島振興を
中俣 均

・世界の海につながる島の「地域知」
清野 聡子

・ソーシャルメディアで島を新起動する
砂川 肇

・離島の再生と活性化への期待
菊森 淳文

29

36

50

62

島に住むことに誇りの持てる離島振興を

島の風景――、それはその島に暮らす人びとによってつくられてきたもの。自然を相手にした生業のなかで人間と環境とが一体化し、島ならではの風景や文化を育んできた。地域の均質化、画一化が進む昨今、島が島であること、島に暮らすことそれ自体に価値があるとも言えるだろう。あまたの島々の存在を知らしめ、島が真の意味での国民的役割を担っていることを周知させること。離島を振興させるとは、島の住民にとっただけでなく、国全体をいけば啓蒙することでもある。

中俣 均

離島を取り巻く今日の状況

新しい離島振興法

用語と概念の再考

島の文化的景観

島に住むことに誇りと自負を！

特集 離島振興法への期待

領土・国境「問題」がかまびすしく騒がれた時期と、法律改正の時期とが微妙に重なったこともあって、今回の離島振興法（以下「離振法」）の改正延長は、かなり世間の耳目を集めたと思われる。来年度から施行される新しい法律に基づくこれからの離島振興のあり方について、ここに筆者なりの期待を述べておきたい。

離島を取り巻く今日の状況

まずはじめに、現在時点における日本の島嶼をめぐるさまざまな状況を整理しておこう。一つは、日本全体が明らかに人口減少社会に転じ始め、同時にほぼ必然的に超高齢化社会へと歩み出したことである。国土交通省資料によれば、離振法制定以降、現在その対象となっている二五四島では、この約五五年間に人口は五〇パーセント以上減少し、高齢化率も三〇パーセントをかなり上回るレベルになっているという。離島における急激な人口減少と高齢化、およびそれらにともなう離島生活空間としての弱体化は、依然として離振法存立の核心的基盤ではある。しかし、そうした状況はすでに離島に限った問題ではなくなり始めているのである。今から五〇年後にあたる二〇六〇年の日本の人口は八六七四万人、高齢化率も三九・九パーセントと推計されている（二〇二二年一月、国立社会保障・人口問題研究所に

よる）。「過疎」が問題化して久しいし、近年は「限界集落」といった言葉も盛んに聞かれるようになった。つまり、一部の（一）大都市圏を除いた日本全体が遠くない時期に直面することになると予想される、生活空間の弱体化という状況のいわば最先端を、離島は走っているのである。したがって、離島の抱える問題を直視しその改善策を考えることは、離島だけではない、わが国全体の問題と向き合うことに通じるのである。まずこのことを強調しておきたい。

次に指摘されるのは、いわゆる離島の「役割」論についてである。離島の役割なるものが「国土の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等に重要な役割をもつ」（第一条目的条文）と規定されたのは、一九九二年の離振法第四回改正時であった。同年に国連海洋法条約が成立し、「海洋」の捉え方が重層的になるとともに、領海もEEZも大陸棚も、それを測る基点が「島」であることが明確になった。日本は一九九六年に同条約を批准し、間を置いて二〇〇七年にようやく海洋基本法が成立、施行された。この間、二〇〇二年の離振法第五回延長時には、離島の役割に「我が国の領域、排他的経済水域等の保全」という文言が追加され、また海洋基本法中では、国境をなす無人島の存在に注目が集まり、「国境離島」という概念も生まれた。しかし、それらの多くは離振法の対象地域ではなく、ここに無人島（とくに国境をなすもの）は海洋基本法、有人島は離島振興法

という一応の役割分担が成立したのであった。今回の離島振興法第六回延長において、無人島化への対処がうたわれているのには、こうした背景がある。

これら一連の経過を振り返ってみると、当初の離振法制定時においては、「島民の生活安定」が主目的とされ振興対象が明確に「住民」であったものが、そこに島を取り巻く「海洋」への注目が加えられ、さらに領海およびEEZ確保の起点である「土地」としての島が加わって、「島」は「土地（陸地）」と「海洋」と「住民」とがセットになった重要な国土空間として把握されることになったのである。ただし、昨今の「国境離島」の勇ましい強調には、領土や領海という認識はあっても、はたしてそこに「住民」（漠然とした日本「国民」ではなく）の生活への斟酌がどれだけ含まれているかについて、疑問なしとはしない。「役割論」の受容者に当たっては、あくまで「住民の生活」の向上を主眼とした離振法制定の原点を、忘れてはいけないと思う。

新しい離島振興法

今次改正の離振法に対しては、「離島特区」制度の実質的新設や、離島活性化交付金の創設など、新しい制度が多く盛り込まれている。また、介護サービスの確保や教育の充実といった具体的方策が条文化されたことも、歓迎した

い。これらについては、すでに多くの識者たちが指摘していることであろう。筆者もこうした傾向を好ましいものと思う。そして、諸制度が円滑に活用され、離島をもつ市町村を主体として（これも第四条に明記された）、その振興に向けてさまざまな工夫が実行されることを願っている。平成の広域合併で、多くの離島が本土市町村に包含されたことが裏目に出ないようにしてほしい。また、かつての「構造改革特区」が、実質的にはほとんどめぼしい成果を挙げ得ていないこと（これはむしろ中央省庁側の問題であろうが）の轍を踏まないようにしてほしいものである。

上記に加えて筆者は、次のような点に注目している。それは、最初の離振法制定以来、条文に明記されてきた「離島の後進性」という用語が、前回改正時から「比較低位状況」あるいは「価値ある地域差」という用語に置き換わり、それが今回も踏襲され、さらに「多様な文化の継承」という語が離島の役割として追加されたことである。「比較低位」に「価値」があるとはどういうことか。筆者の考えによればそれは、日本全体を眺めた場合、近年著しく進行した地域の均質化・画一化を反省すること。そしてその反省をふまえ、島は島であることに価値を見出し、それぞれの島の持つ良さを再発見する方向に転換すべきだということである。言い換えれば、依然として離島振興策立案に際し用いられる「本土（との）一体化」というスローガンの逆を、

むしろ島は行くべきだということになる。とはいえしかし、そもそも法律とは本来的本質的に、それが適用される地域の均質化・画一化を推進する役割を有するものである。離振法自体も例外ではない。その中で、「特区」を設けたりするのは明らかに矛盾ではある。矛盾ではあるが、しかしそれをどう克服し、本土にはない「多様な文化の継承」をなしとげてゆくかが、市町村の振興計画策定にあたっての、工夫のしどころなのだと思う。

用語と概念の再考

そこで、まずは新離振法に多々見られる、巷でかなり無批判に使われている手垢のついた「専門」用語を、ぜひ再考してみてほしい。たとえば「離島の自立的発展」。「自立」とは、いったいいかなる意味であろうか？ まさか「自給自足」のことではあるまいし、広域合併を元に戻せということでもないだろう。明らかにこれは、危機的状況にある国の財政的支援が不十分になることへの予防線である。しかし、仮に財政力指数で「自立」を測るとするならば、わが国の市町村で「自立」しているのは、各種発電所や軍事基地や大企業が多く立地する、おそらく十指をもって数えられるほどしかないことになる。そのような方向を、どの島も望んではいいまい。また、「活性化」なる言葉も、何をもつ

てそれが実現した状態というのか、イメージされる中身は各人各様、定まることなく頻用されている。「定住」というのもそうで、いったい一年のうち何日島に滞在したら「定住」することになるのだろうか？

それらの学問的あるいは行政的定義を確立せよ、と言っているのではない。上に挙げたいずれの用語にしても、それを各離島（を持つ市町村）で、住民とよく意見を交わしながら、それぞれ自前の定義を模索してほしいのである。そのことが、迂遠ではあるかもしれないが、経済合理主義一辺倒から脱却し、それぞれの島にふさわしく、ありきたりで横並びでないユニークな振興方策を樹立することに、必ずつながると考えるからである。そしてこれこそが、本当の意味での「自立」なのである。企業誘致によって雇用が確保された、などという例は、どこのどんな規模の島にも当てはまる成功事例ではないことを肝に銘じるべきであろう。

島の文化的景観

さて、島が島であるとは、どのようなことか。筆者はそこでいつも、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」という文言を思い浮かべる。まさにこれは、日本の島々のことを言っ



写真1：平戸島の文化的景観
(平成22年2月22日選定、
同8月5日追加選定)

島嶼の制限された条件の下で継続的に行われた開墾や生産活動によって形成された棚田群や牧野、人々の居住地によって構成された独特の景観が残る平戸島(写真/文化庁HPより)。



写真2：佐世保市黒島の文化的景観
(平成23年9月21日選定)

黒島には、防風林として海側に植えられた亜熱帯系の植物であるアコウや、島の豊富な閃緑岩の石で築かれた石積みによる居住地など独特の土地利用によって形成された景観が今なお残る(写真/佐世保市役所)。



写真3：小値賀諸島の文化的景観
(平成23年2月7日選定、
同9月21日追加選定)

選定地域は小値賀本島の笛吹郷、柳郷の一部と、大島、宇々島の全域。多様な地形的特徴を示す島嶼間の移動や近隣諸国との流通・往来に基づいて発展した港や居住地などが残る。写真は、笛吹新町路地の古民家(写真/長崎県HPより)。



写真4：新上五島町北魚目の文化的景観
(平成24年1月24日選定)

海岸に漁村、山間部に農村が展開する小瀬良集落。厳しい地形条件に適応し、農村及び漁村という対照的な形態を成す集落による景観が広がる(写真/新上五島町役場)。



写真5：新上五島町崎浦の五島石集落景観
(平成24年9月19日選定)

崎浦地区では、生活用品や建築用材等に砂岩質の五島石を用いた採石業や石材加工業、運搬に便利な海岸部に展開した採石場跡など独自の土地利用の在り方の痕跡がうかがえる(写真/新上五島町役場)。



写真6：五島市久賀島の文化的景観
(平成23年9月21日選定)

島内には現在も2ヶ所のヤブツバキ自然林があるほか、居住地近傍や耕作地の周辺にヤブツバキが植栽されている。古くからヤブツバキを保全・利用し、自然環境と共存してきた島人の暮らしにより創り出された風景(写真/五島市情報サイトまるとうのHPより)。

いるのではないだろうか。御存知かもしれないが、このこ
なれない日本語の文言は、二〇〇五年に改正された文化財
保護法で設けられた、「文化的景観」という新しい文化財

の類型を指すものである。わが国の離島の多くでは、これ
まで住民が主として第一次産業に従事し、農業も漁業も林
業もいずれにも複合的に携わりながら、限られた土地に生

活の根を下ろしてきた。そこでは、住む者の営みに根ざした、人間と環境とが一体化した領域としてのまとまりが保持されてきたのである。島に限らずそのような地域を、文化庁では「重要文化的景観」として選定し、その保全保護を補助しているが、二〇一二年九月時点でそうした箇所が全国に三四ある。そのうち九州が一四と最多であり、中でも長崎県が半数の七を占めるが、そのうちの六ヶ所が島（五島列島や平戸島など）になっている。島の歴史を物語る伝統的生業のありようを整備し、国民の「生活と生業の理解の



潮の引いたイノー（礁池）で小魚を獲る女性（鹿児島県沖永良部島）。

ため欠くことのできない」島をつくりあげること。これをぜひ、長崎県にならって他県の島々も目指してほしいと思う。島は、それ自体が「文化財」なのである。

このような発想からは、今後の離島振興に望まれる方向がいくつか定められよう。たとえば、身の丈にそぐわない大規模施設をこしらえるような観光開発ではなく、住民の日々の暮らしのありようがそのまま表れる景観を出現させ、それを観光資源とすること。産業基盤整備というとすぐに、採算性などが意図されるが、そうではなく住民の「生業基盤整備」を図ること。三・

一一（東日本大震災）を経験してみれば、防災や再生可能エネルギー供給といったハード面への投資も重視せざるを得ないであろうが、しかしそれと同じかそれ以上の配慮を、住民生活にかかわるソフト面に注ぐこと。そうした方向が、必然的に見えてくると思う。

島に住むことに誇りと自負を！

筆者は職業柄、学生を連れて毎年どこかの島に出かけているが、そのたびに、たとえば人口数百人という島の人の

ちの日々の暮らしの立て方、つまり畑仕事をする、漁に出るといった行為がどのように収入に結びつき、それで彼らの衣食住をまかなっているかについて、学生たちがほとんど想像できなくなっていることに、近年特に気づかされる。それはつまり、彼らが自分たちが毎日食べるもの、着ているものが、どこでとれどこでつくられているか、使っている水はどこから来るか、出したゴミはどこでどのように処理されるのか、といったことについての想像力の欠如である。いや、学生に限ったことではない。多くの日本人の視野が狭くなり、自分の日々の暮らしを成り立たせている空間的範囲の広がりを意識せずに過ごしているのではないだろうか。そうでなければ、福島原発事故で生じた大量の放射能汚染ガレキを、これまでの受益者としてまず首都圏つまり東京電力管内で率先して処分しようと名乗り出る自治体も、もっとあるはずである。だが、現実はどうだろうか。私たち一人ひとりの生活空間認識、そしてそれらの総和であるはずの日本人の国土空間認識が、確実に劣化してきていると言わざるを得ない。そうした人たちに、数多い島々の存在を知らしめ、島が真の意味での国民的役割を担っていることを周知させることが肝要である。離島を振興させるとは、島の住民にとってだけでなく、国全体をい

わば啓蒙することでもあるのだ。

かつて国土審議会離島振興対策分科会の委員をつとめた

故・地井昭夫氏（一九四〇—二〇〇六）は、ドイツである農民に話を聞いたとき、その農民が「自分は国を守っている」「ロシア軍が攻めてきたとき、領土を奪われることがないように、この農地を守っている」と述べたのにショックを受けたという（金子勝・大澤真幸『共同取材見たくない思想的現実を見る』岩波書店、二〇〇二年、一〇四頁）。たとえば少々物騒だが、しかし離島に住み暮らす人がすべて、そこに住み暮らすことに価値を見いだし、誇らしい気概をもてるようになり、そしてそのことが国民全体の共通認識となること。離島振興の究極の目的はこれの他にはないと思う。離島に生きる人々に、あなたがそこに住み続けることが多くの国民にとって意義のあることなのだから、自信と自覚を持つてください！——そんなメッセージを発することができる。離島振興であってほしいと筆者は念願している。

中俣 均（なかまた ひとし）

昭和27年新潟県生まれ。東京大学大学院理学系研究科地理学専門課程博士課程中途退学。博士（理学）。島根大学助手などを経て法政大学文学部地理学科教授。平成7～13年国土審議会離島振興対策特別委員、同20～21年国土交通省「海洋管理のための離島の保全・管理・利活用のあり方に関する検討委員会」委員長を務める。主な著書に『空間の文化地理』『国土空間と地域社会』（編著、朝倉書店）ほか文化地理学などに関する論文多数。