

離島の再生と活性化への期待

長崎県の事例を参考にして

離島経済にとって最大の課題は、人口減少と高齢化への対策である。移住定住事業もその対策のひとつであり、交流人口を増やしていくことも重要だ。島の資源を活かした地域着地型観光の事例として長崎県小値賀町の民泊（体験交流）や古民家再生事業、また、同県五島市のツバキを活用した観光誘致、商品開発などの取り組みから離島再生への課題、可能性を探る。

菊森淳文

離島振興法改正の概要と 期待される国の支援施策

「離島振興法の一部を改正する法律」は平成二四年六月に成立し、平成二五年四月から施行される。

今回の法改正の中で重要な点は、①離島振興計画の策定（第四条）及び住民意見の反映（第四条の六）、②離島活性化交付金等（第七条の二～四）、③離島特別区域制度の整備（第二八条の二）である。

①については、離島振興対策実施地域の指定があった場

合、関係都道府県は、離島振興基本方針（第三条）に則って、離島振興計画を定めるよう努める。計画の項目について、「人の往来・物資の流通に要する費用の低廉化」「雇用機会の拡充・職業能力の開発その他の就業の促進」「介護サービスの確保等」「自然環境の保全・再生」「再生可能エネルギーの利用・エネルギー対策」「離島の振興に寄与する人材の確保・育成」などが新たに加えられた。

②については、離島活性化に資するソフト施策などを総合的かつ着実に推進する仕組みとして、都道府県が「離島活性化交付金等事業計画」を策定でき、国が同計画に基づ

く事業に対し、交付金・補助金の交付を行うことができる。同交付金は、二五年度に八億円（国土交通省分）が概算要求されている。

対象は、「定住促進事業」(U・I・Jターン希望者のための情報提供、空き家改修などの人材受け入れのための施設整備など)、「交流促進事業」(島の文化、伝統芸能、スポーツなどを通じた交流の促進など)、「安全安心向上事業」(離島の孤立防止や孤立時のための支援、離島のエネルギー自立のための調査・計画策定など)を主とする。

③については、地方公共団体の申し出により「区域を限って規制の特例措置その他の特別措置を適用する」とあるが、具体的な制度設計や予算化はこれからの課題である。

地方公共団体が 取り組むべき事業

離島経済にとって最大の課題は、人口減少と高齢化への対策である。離島地域の人口は、昭和四五年ごろまでは転出者(社会減)、その後は出生数減(自然減)を主因として、昭和三〇年(離島振興法制定直後)には約九六万人であったが、平成二二年には約三九万人へと激減している。離島振興のために地方公共団体が取り組むべき事業は、大きく「守りの事業」と「攻めの事業」に大別され、それらを支えるのが、「戦略・計画の策定」と「人材の確保・育成」である。

「守りの事業」…離島の生活・経済・産業のインフラを維持するためには、①医療・介護福祉サービスの維持(施設・人材)、②防災・生活・経済産業基盤維持のための土木・建設インフラの維持(土木建設業・人材)、③本土・離島間の交通手段維持と適正な運賃維持が不可欠である。

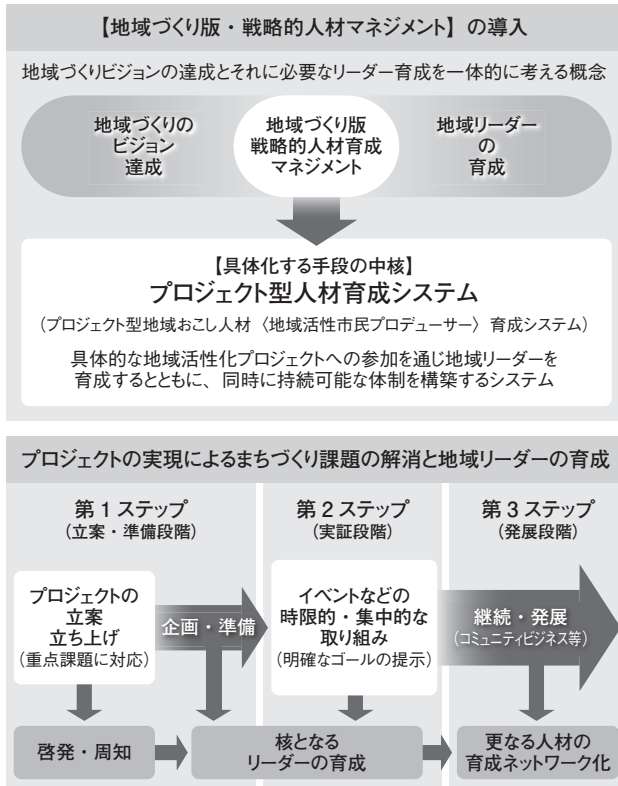
「攻めの事業」…定住人口が増加することが地域にとって望ましいことではあるが、現に少子高齢化・人口減少によって減少する中で、離島経済を維持・発展させていくための事業としては、いわゆる「外貨を稼ぐ」ため、①地場産業の振興(水産業・農業・加工業など)、②物産振興(水産品・農産品・加工品などの離島外販売)、③観光振興(離島外観光客などの離島への誘致)があげられる。

①は、離島内の漁協・農協などの団体や企業、および離島外からの誘致企業などが製造・販売を拡大することである。原材料に頼りすぎず、加工品を開発・製造・販売することが必要である。

②は、離島で製造した商品の離島外販売で、商品開発と販路の拡大が勝つための戦略となる。

③は、定住人口に代わる交流人口の拡大を図ることであり、近隣・遠方を問わず、観光協会や体験観光実施団体が旅行会社などと連携し、離島に観光客を誘致することが必要である。観光客も、離島ならではの大自然・食・住民と

図1 プロジェクト型人材育成システム



出典：ながさき地域政策研究所資料

の交流など魅力を感じて離島を訪れる。最近では、国内観光客のみならず、観光立国を標榜する国の政策と符合させるべく、海外からの観光客の滞在型観光ニーズを取り込んでいる離島もある。

「戦略・計画の策定」…離島の地域経営は、他地域にも増して、各離島の資源・特徴を活かした戦略・計画を住民とともに策定し、地方公共団体・住民・企業・団体の協働による「島づくり」を実行することが不可欠である。離島には自然・食・歴史文化などの資源が豊富にある一方、人口・

資金などの面で限界もあり、「採るべき戦略」を絞り込み、計画化して着実に実行することが成功の鍵である。

「人材の確保・育成」…離島にとって、さまざまな人材の確保・育成は最重要課題である。上記「守りの事業」攻めの事業」を支える人材はもちろんのこと、「島づくり」を遂行できる人材の育成も求められている(図1)。

弊研究所が内閣府や他の地方シンクタンクと一緒に行った調査では「地域再生に成功した地域は、リーダー・キーパーソンや支援者が存在する」との結論に至ったが、「島づくり人材」を地方公共団体・住民が協力して育てていかないと、島の将来はないのではないかと考える。人材の育成方法について

でも弊研究所も試行錯誤を繰り返してきたが、「プロジェクト型人材育成システム」(座学ではなく、実際にさまざまな町づくりプロジェクトを実践しながら、事業計画のつくり方、住民の巻き込みなどを学ぶこと)が最短の道であることがわかった。

長崎県における 離島経済の現状

これまで一般的な説明をしてきたが、私が活動を展開している長崎県を事例として、離島振興を考えてみたい。

平成二十四年四月一日現在、長崎県には五一の有人離島があり、面積合計一五五三平方キロメートル(県全体の約三八パーセント)、人口合計二三・七万人(同約一〇パーセント)と、大きな位置を占めており、県政にとっても離島は大きな課題である。

このうち、主要離島五市町(対馬市・壱岐市・五島市・新上五島町・小値賀町)の合計で見ると、平成一二年から二二年の一〇年間に、人口は一五・五万人から一二・九万人に減少し、経済指標を見ても、一人当たり所得額(平成一〇～二二年度)二五〇万円から一八九万円(上記五市町を除く長崎県全体は二二八万円、全国は二七九万円)、建設業総生産額(平成一〇～二二年度)は七七六億円から三二五億円、観光客数(平成二二～二三年)は二五四万人から一九一万人に、それぞれ減少した。もちろん、経済指標の減少度合いには島によっ

て跛行性^{はうこう}があり、例えば、壱岐市は製造品出荷額が平成九年の八一億円から平成二二年の七四億円と落ち込みが比較的不多いが、これは島内では古くから「焼酎製造」「水産加工」が盛んであるためである。また、対馬市の観光客数は、平成七年の四五万人から平成二二年には七三万人へと約六二パーセント増加しているが、これは、韓国からの観光客が増加したことが要因である。

長崎県の離島経済が厳しい要因は、人口減少・高齢化が最大であるが、本土・離島間の交通費(運賃)の高さ、離島でのガソリンなどエネルギーコストの高さが住民生活・産業振興の大きな障害となっていることもあげられる。

長崎県における 離島振興の事例

長崎県の離島において、各離島の特徴を活かして、前述の「攻めの事業」すなわち、地場産業の振興、物産振興、観光振興に地方公共団体・住民が一体となって取り組み、大きな成果を上げている事例を紹介したい。

①小値賀町の体験観光・古民家再生事業

小値賀町は、五島列島の北端部、佐世保市から航路距離で約九〇キロメートルに位置し、人口約三〇〇〇人の島である。平成の大合併時にも、近隣自治体との合併を選択せ

ず、島の特徴を活かした独自の町づくりを推進することで、町の自立を目指してきた。とくに観光振興による町づくりは、内外で高い評価を得ている。その中で、「体験観光」と「古民家再生事業」を取り上げたい。

「体験観光」…平成一九年、NPO法人おぢかアイランドツーリズム協会（小値賀アイランドツーリズム協議会、自然学校、観光協会が合併）が設立され、小値賀本島と対岸にある野崎島（無人島）で展開した「自然体験活動ツアー」や民泊事業を行ってきた。役場・NPO・住民が協力した「もてなし」で、島ぐるみのアイランドツーリズム（島暮らし体験）が特徴で、野崎島での小中学生の自然体験合宿、農家・漁家での体験民泊が、PTP（People To People／学生の国際親善大使派遣プログラムなどを推進するアメリカの民間教育団体）の満足度世界第一位獲得、同二二年には「第六回オーライ・ニッポン大賞」のグランプリ（内閣総理大臣賞）など多くの賞を受賞してきた。



捕鯨・酒造りで富を築いた小値賀の名家・藤松家の築160年の屋敷を改修した古民家レストラン「藤松」。(写真提供：小値賀町役場)



島の歴史を感じるモダンな藤松の店内と、地元の食材を使った創作和風料理が好評。(写真提供：小値賀町役場)

「古民家再生事業」…平成二二年、「大人向けの旅」を演出するため、島に残る江戸末期の古民家などを再生したレストラン「藤松」や、武家屋敷などを改築した宿泊施設を整備し、都会客に好評を博している。古民家改修に当たっては、「京町家ステイ」の仕掛け人でもある東洋文化研究

家アレックス・カー氏の協力を得ている。

これらの取り組みにより、観光客は平成一九年の一万一四六八人から、同二二年には一万三一一七人へと増加、観光収入も同期間に、約六三〇〇万円から約一億一〇〇〇万円へと増加した（平成二三年は東日本大震災の影響を受け一時的に減少）。現在も増加を続けている（図2）。

このように、比較的順調に観光振興を進めてきた小値賀町であるが、冬期は観光客が伸び悩む離島特有の特徴があり、今後は土産物を中心とする水産加工品・落花生加工品などの商品開発が望まれる。

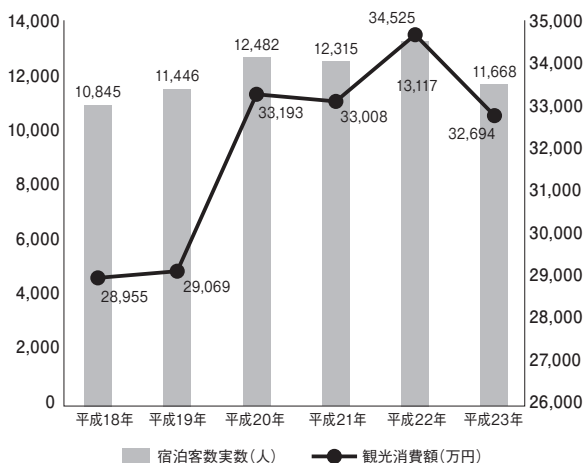
②五島市の「つばき振興計画」

五島市は、平成二二年四月、「五島市つばき振興計画」（五ヶ年計画）を制定、「椿の植栽の推進」「観光への活用」「加工品の開発促進」を三本柱とする基本計画を策定し、五島市の特徴である椿による地域振興（地場産業・物産・観光）に取

り組んできた。五島市には昔からヤブツバキの群生が見られ、戦前には島内に製油工場が多く存在し、濃紅地に白覆輪が美しい新種の「玉之浦椿」が発見され、世界の名花と称されるなど、住民の間に椿が根づいている。

「植栽の推進」では、耕作放棄地への椿植栽推進など、「観光への活用」では、世界遺産登録候補に選定された教会群

図2 小値賀町の観光収入と宿泊客数の推移



にも椿がデザイン化されていることから、観光コース充実・体験メニュー開発などを行い、「加工品の開発促進」では、食用油としてのブランド化の推進などを計画し、実行してきた。

また、五島市・新上五島町・長崎県による地域活性化総合特区「椿による五島列島活性化特区」が、「椿を活用した地域密着型の六次産業化のモデルケース構築」を目標としている。期待される効果としては、五年後の経済効果約二八億円、五年後の新たな雇用一八〇人を見込んでいる。

その後、大手化粧品会社・資生堂は、平成二三年六月、主力のヘアケアブランド「TSUBAKI」に五島市産のツバキ油を配合した新製品の販売を開始し、同市のツバキ油が全国ブランドとなった。

事業を 実現するための方策

これらの成功事例から、離島が事業・プロジェクトを实

図3 五島列島活性化特区の概要

【地域活性化総合特区】 樫による五島列島活性化特区【五島市、新上五島町、長崎県】



出典：五島市HPより

現し、経済効果を得るためには、①離島にある地域資源の活用からの発想、②社会・市場のニーズをとらえた地域経営戦略と計画づくり、③戦略・計画策定段階からの住民の参画、④計画を実行するための行政・住民・企業・団体などの協力体制構築、⑤実行を担う人材、とくにリーダー・キーパーソン、支援者の確保・育成、⑥事業・プロジェクトの定期的な検証と改善、が必要である。

国への要望

① 離島活性化交付金、離島特別区域制度の円滑な実施

改正離島振興法に盛り込まれた主要な項目、とくに離島活性化交付金、離島特別区域制度の円滑な早期実施をお願いしたい。

② 離島振興計画の策定・実施に向けたアドバイザー制度・支援制度

離島自治体が住民意見を反映させた離島振興計画を策定し、実施する際に、経験豊富なアドバイザー（団体・個人）、シンクタンクなどに支援を求める場合、適切なサポートをお願いしたい。

③ 離島運賃・ガソリンなどエネルギー価格引き下げに向けた支援

前述の通り、離島航路の運航会社、燃油供給企業の経営

努力にもかかわらず、離島・本土間の旅客運賃・貨物運賃は本土比大幅に高い水準にあり、離島振興の足かせとなっている。旅客運賃についてはJR並み運賃までの支援、貨物運賃については出荷コストの利用団体・企業への直接支援、エネルギー価格については揮発油税特例分の減免を検討いただきたい。

地方公共団体の役割

改正離島振興法の施行に伴い、離島自治体が、離島振興計画・離島活性化交付金・離島特別区域制度などを積極的に活用し、経済・産業の振興、住民生活の安定を目指して「政策企画力」を高めることが必要である。

離島振興計画は、各離島の経営戦略（政策の優先順位付け、選択と集中）を明確にし、人口減少・高齢化が進んでも経済・産業・雇用・生活などが安定的な地域づくりのために知恵を絞ることになる。

離島活性化交付金は、離島振興計画を具体化するための定住促進・交流促進・安全安心向上に向けたプロジェクト実行に必要な資金を得る有効な手段となる。

離島特別区域制度は、制度の詳細は今後決まるが、従来の離島特区構想の事例を見ると、教育、短期滞在査証、農業、デイサービス（福祉）などに係る規制緩和を進めるこ

とになるう。

そして、これらの政策企画を推進するためには、自治体職員の地域に対する想いを具体化するための意識改革・発想と論理構成力の養成が不可欠となる。そのために、さまざまな研修システムの重要性も一層高まるものと思われる。

【参考文献】

- ・国土交通省国土政策局離島振興課「離島振興法の改正について（季刊）しま」二〇一二年、二〇一二年
- ・鈴木勇次「離島振興の成果と限界」『都市問題』第一〇三巻第八号、二〇一二年
- ・五島市「つばき振興計画——『日本一の椿の島』づくり計画」二〇〇九年
- ・菊森淳文「こうすれば地域再生できる——長崎県における地域経営の戦略」（長崎新聞社、二〇〇七年）ほか

菊森淳文（きくもり あつふみ）

1955年三重県生まれ。現在、財団法人ながさき地域政策研究所常務理事、長崎大学大学院兼任講師（経営戦略論）。元株式会社日本総合研究所主席研究員。経済産業省大臣官房「21世紀社会経済システム研究会」座長など政府・自治体の各種委員を歴任。『学習する会社のナレッジコラボレーション』『経営戦略ハンドブック』『コンサルティング・イノベーション』など著書・論文多数。中小企業庁長官賞、清水晶マーケティング論文賞、内閣府「地方発の経済建て直し」政策コンペ優秀賞受賞、日本ホスピタリティマネジメント学会学会特別賞受賞。NHKやテレビ九州などテレビ・ラジオにも出演。公式ブログ：<http://kikumoriatsufumi.com>