

# 特集 新しい離島振興を考える

・現場の実情をふまえた離島の保全と振興を  
高野宏一郎

37

・離島振興計画案策定ワークショップ  
新潟県佐渡市の取り組み  
本誌編集部

46

・離島住民の意向を反映した  
離島振興計画案の策定  
村田直

56

・将来の離島住民のために  
大矢内生氣

64

# 現場の実情をふまえた離島の保全と振興を

約五年間にわたり全離島会長を務められた高野宏一郎前佐渡市長は、離島振興法の抜本的な大改正運動を導いてこられた。会長任期中により小さな島々へとあえて足を運び、見聞した経験が法改正にあたっての礎となつている。島に人が住みコミュニティが存続していく、その価値を国が認めることが日本という島国自体の評価にもつながるのではないか。改正法の柱ともなつている「離島活性化交付金」の活用や「離島特区制度」の検討と創設など、これからの展望について語ってもらつた。

前・全離島会長 高野宏一郎

島々の現場をめぐることの重要性

都市への人材供給地だった戦後の離島

別法制定で個別課題に  
対処してほしい離島特区制度

沖繩の先行例などを参考にした  
人流・物流支援施策を

防災の第一歩は  
いち早い情報の伝達から

特集 新しい離島振興を考える

## 離島定住に向けた交流促進の重要性

ベストの組み合わせを  
考えたい再生可能エネルギー

関係四法で  
重要国土の保全と振興の継続を

## 島々の現場をめぐることの重要性

以前、ある島の町長が佐渡に來られて、佐渡は離島じゃないよ、とおっしゃられたことがあります。いや、時には船の欠航が続いて孤立することもある、もちろん離島ですよ、と反論はしましたが、佐渡はわが国最大の離島で、島らしからぬ広々とした平野もありますから、離島ではないというのには小さな島々の方々の率直な実感であるわけです。

そこで私は、全離島の会長になってすぐ、できるだけ自分の眼で島々を見て回ろう、それも小さな島々から訪ねようと考えました。滞在時間がとれず、足を渚に浸しただけで船に戻ったという島もありましたが、退任するまでの約

五年間で、結構な数の離島を回らせていただきました。

なかでも印象的だった島の一つは、東京都青ヶ島村です。人口わずか一七〇人、太平洋の荒波が打ち寄せる活火山島で、最低限の港の整備にも膨大な経費と年数がかかる。八丈島からの定期船は就航率が五、六割で、へりで渡らざるを得なかったことなど、小さな孤立型離島の厳しさを実感しました。新潟県内にも人口約三〇〇人の粟島浦村があり、山形県酒田市の飛島（同三〇人）も含めた「三島交流」事業などでしょうか。人口が少ないからといって必要な施設の整備などをしないわけにはいきませんから、やはり小さな離島ほど行政の運営は厳しいものがあります。

実際に足を運んで感じたのは、まさに千種万様、島はそれぞれがすべてにおいて異なっていることです。島とは〇

○である、と一言で表現することはできません。ただ、間違いない共通しているのは、いわゆる本土と海によって隔てられていること。この共通条件が、離島の際立ったハンディキャップだとあらためて実感しました。距離を問わず、必ず船や飛行機など特別な交通手段を利用しなければ往来できないという点ですね。

もう一つは、コミュニティの有りようについてです。人間は社会的な動物ですから、構成メンバーが高齢者のみに片寄り、ある程度の数を下回るとコミュニティ自体のバランスが崩れ、急激に衰退してしまう。それは小さな離島でより顕著だということがよくわかりました。

これらは、佐渡に在るだけではあまり実感できなかったことです。佐渡は人口約六万二〇〇〇人、病院も介護施設もコンビニもあり、都会並みとはいきませんが必要最低限の生活環境は整っているのです、大学などへの進学以外は、ほとんど島外に出なくても生活はできます。むろん、島内でも中心部と周縁地域間の格差問題はありますが、これだけのことができる島と、小規模の離島とは、振興の基礎条件がまったく異なることを肌身で感じました。

社会が複雑多岐にわたるにしたがって、規模の大きさが非常に重要な要素になってきた。つまり、社会を形成する上でコミュニティを支えるだけの人数を確保する視点が必要であり、いないところは特別な力で支えなくてはならな

いということ。ほとんどの離島自治体では、とてもそれだけの力はない。わが国では戦後、もつとゆつくり産業構造のシフトなり世代交代なりが進めばよかったのですが、社会の在り方が極めて急激に変わってしまったため、離島をはじめ地方にコミュニティの衰退・崩壊という形でしわ寄せが来てしまっている。

やはり今後は、島に人が住むこと、コミュニティが存続することの価値を国が認め、国の責務として施策を講じていけるかどうか、日本という島国自体の評価にもつながると思います。

今回の離島振興法改正にあたっては、島の重要性を国がしっかりと認識して、きつちりとした対応をすべきだと、とくに強くお話ししてきたつもりです。離島の振興という国レベルの問題を、都道県に任せてしまうような地方分権や地方主権ではいけません。「価値ある地域差」「キャッチアップ」といった言葉だけでとらえるから離島の問題が矮小化されてしまう。もつと広い視点、島々が果たしている多様な国家的・国民的役割を踏まえて考えてほしいということ

です。

今回の法改正にあたっては、多くの島々をめぐって、現場の声を聞いていただいた国会議員も多数おられました。

このように実際に足を運んでくれた方々には、島の実情をかなり理解していただけたと思います。中央官庁の方々も、

島を回ったことがある人とそうでない人とは、離島に対する評価や判断が極端に違うように感じます。とくに小さな島々は、行ってみたいとわからないことが多い。私も、まだまだ離島について知っているととても言えませぬね。

ですから、これからの離島振興戦略の一つとして、離島へ人を積極的に呼び寄せることが大切だと思います。国会議員をはじめ霞ヶ関で政策にかかわる方々はもちろん、地方自治体の職員や議員の方々、一般の人たちも含めて、島に來ってもらう予算を別に確保してもらいたいと強く感じます。

## 都市への人材供給地だった戦後の離島

離島の合計特殊出生率は、東京などの都市に比べて圧倒的に高い。市町村別でみると、出生率の上位を占めるのはいずれもコミュニティがしっかりとした離島の市町村です。島の親たちは、汗水垂らして働いて、子どもたちに教育などを施します。しかし、せっかく投資をした子どもたちは島へは帰れない。

特区を活用しようとするアイデアが島の側から出てこない、との話も漏れ聞こえてきますが、これは島側だけの問題ではありません。アイデアは持っているのですが、都市に出身者を吸い取られて、離島は人材の上でもハンディキャップを負っており、どこか無力感、諦め感が漂っている。

これまで離島やへき地は人材の供給地であり、都市は人材の消費地でした。都市は多くの恩恵に預かっているのに、人材を返してはくれない。離島へ若い人を送り込むような予算をつけてはくれませぬ。

佐渡市でも企業誘致を考えていましたが、島内には多様な人材が少ないんです。いま離島は、人材を送り出す余力がないどころか、島外から連れてこなければならぬ状況です。とくに戦後、高度経済成長長期以降は、まさに国策として第一次産業から第二次、第三次産業に人材をシフトさせすぎたことで、富が都市に偏在してしまい、離島や周辺地域の力、ひいては国力が弱まってきているのが現状と思います。

## 別法制定で個別課題に 対処してほしい離島特区制度

小さな離島には、高齢者の最期を看取る施設がほとんどありません。多くは、近くの大きな島や本土の施設に入つて最期を迎えます。生まれ育つた島で死にたいという最後の望みすら叶えられない。これからは、専門の介護関係者だけではなく、近所のばあちゃんたちが食事の世話をするような小規模な施設でも運営できるようにしてもらいたい。島に居続けたい、自分の幸せは島にある、という思いを大切に考える方が根底にあることが必要なんです。

鹿児島県十島村では、鹿児島市と各島を結ぶ村営船は週二便だけです。たとえば南端の宝島の人たちが、はるばる鹿児島へ一三時間もかけて通院や買い出しをするというのはおかしな話です。三時間で通える名瀬（奄美大島）へ行くほうが、負担が軽いのは明らかです。ところが、名瀬便は週に一便しか運航できない。国の補助事業で増便実験をしたりしていますが、当然継続すべきものだと思います。村営船が週三便の三島村もそうですが、極端な悪条件下にある離島については、一般離島とはまた別の支援がなければ生活すらできなくなります。

民間のバスやタクシー、レンタカー会社がない島も多く、そういう島を訪れた観光客は徒歩で観光地を回らねばならないケースもあります。仮りに地元自治体がマイクローバスを所有していても、現行道路運送法の有償運送制度では住民に対する輸送サービスに限定されており、観光客などは原則対象となっておりません。

また、たとえば大きな事故が起きたりすると、国のほうでは離島の実情を考慮せずに安全基準などを全国一律で厳しくすることがある。そうすると、島の生活に必要な物資を運ぶ手段などがいつの間にかグレーゾーンでの運用となってしまう、問題化することもあります。こうした島々こそ、離島特区を上手く利用できるようなればいいと思います。これらの事例をとって見ても、離島の実情を理

解してもらうのは大変なことですね。

離島振興法にも、農地法などにかかる事業の円滑実施に対する配慮が明記されていますが（第一八条）、農地の転用制限や自然公園内での開発行為などの規制緩和を求める声は以前からあります。これらも含めて離島特区で対処できるようにしなければいいと思います。

ちなみに、地域活性化総合特区制度の創設にあたって佐渡市では、農産物に限られている果実酒・リキュールの最低製造基準緩和を海産物へも拡大（酒税法）、医師不足地域で外国人医師の医療行為を一定の条件下で可能とする（医師法）、標準人員を著しく下回る保険医療機関の診療報酬の減額措置緩和と対象地域の拡大（医療法）など、規制緩和のアイデアを出しました。本当は、小さな島々からこういったアイデアを出してほしいと思います。離島特区は小さな島々でこそ役に立つはずで

す。佐渡島では必要ないが、別の島では必要なものもあるわけです。現行の基準ではできないなら、個々の離島の実情に合わせて規制を緩和し、弾力的な運用を実現させてほしい。離島に共通する課題の抽出と同時に、島ごとの個々の事情や特性に合わせた運用の仕組みが必要です。別法を制定し、島別に対処できるようにしないと本格的なものにはならないでしょう。

さらに、前々から思っているのは、離島の問題を一手に

引き受ける、一元化する窓口をつくってほしいということ。国交省離島振興課もすべての分野をカバーしているわけではありませんから。結局、改正離島振興法では主務大臣が四大臣増えて七省体制となったのですが、今後はこういう問題も含めてもう少し自在に動けるようにしないといいけません。

## 沖繩の先行例などを参考にした 人流・物流支援施策を

人流・物流への支援は、離島振興の基本政策であり、欠かすことができないテーマです。

佐渡は米どころですが、稲作の生産コストを本土側の他産地と比較すると、本土からの肥料調達や移出費用など海上輸送コスト分で佐渡のほうが余計に費用がかかっています。こうした島特有の条件を改善しないと、農家の所得が少なくなってしまう。

佐渡市では国の経済対策事業を利用し、平成二〇〜二一年度にかけて米や柿など農産品の移出運賃を補助していました。工業製品についても同様です。他地域と公平な競争をするためには、条件を同等にする必要があるわけです。柿の生産量も、新潟県内では佐渡が圧倒的に多いわけですが、生産コストもいちばん高く、せめて本土並みの条件をつくらないと競争にならない。

工業製品の場合、製造者が運送業者と交渉して、佐渡から東京までいくらと決めています。ただ、運賃総額のうち佐渡汽船の料金がいくらかは教えてくれないので、総額に一定の料率を掛けて計算しました。

ただ、魚介類だけは支援できません。相場商品なので値段が極めて流動的で流通形態も複雑、魚によってバラバラです。漁協も、島内消費分と島外向けの区分すら、あまりにも波があつて把握できないといえます。今後の検討課題でしょう。

改正法のソフト政策の柱である「離島活性化交付金」には期待しています。この制度を創設できたのは、沖縄県に先行例（沖縄振興特別推進交付金）があつたからです。沖縄振興のソフト予算は年間約八〇〇億円もあり、県が離島航路の住民運賃補助などを実施し、いまやJＲのキロ単価並みにまで引き下げられている。一部の離島航路も同様です。沖縄本島から離島への物資輸送費の助成（離島生活コスト低減実証事業）も行われているようです。こうした助成は、沖縄の特殊事情を背景にした措置だと思えますが、同じ日本の離島であつても大きな差がついてきています。

また、離島ガソリンのコスト支援については、全離島の副会長に就任したときに申し上げたことでもあります。当時、皆さんは難しいとおっしゃっていましたが、平成二三年度から本土側との流通コスト差分のみ国の支援施策とし

て実現したわけです。

## 防災の第一歩は いち早い情報の伝達から

多くの島々では、屋外スピーカーなどを設置して島内放送をしますが、風などの影響も受けるので、よく聞こえない場合もあるようです。佐渡では、島内の約二万五〇〇〇戸に、「緊急情報伝達システム」が入ります。すでに敷設されているケーブルテレビの回線を活用し、各戸に受信機を設置する。この回線は島全体をループ状に囲んでおり、もし片方が切れてももう一方から通じるようにしてある。デジタルの緊急放送システムもありますが、土地の起伏が大きいこともあり、無線電波が届かない場所があるんです。このシステムは一昨年から整備をはじめ、ようやく平成二五年度で区切りがつかえます。

島は、集落ごとのまとまりがすっかりしています。必要な連絡は、回覧板や口伝えで伝えたりしている。これはおにも区長などの役目ですが、住民は高齢化してきており、各戸に細かい連絡ができないという問題も起こってきている。そこで、一〇〇〇件くらいまでグループピングできる仕組みを導入します。万が一のときは回線を通してサイレンが鳴りますが、各区長さんなどが伝達事項を流すと、そのグループだけに声の連絡が行くというシステムです。もし

聞き逃したとしてもメッセージがあれば赤いランプが付き、帰ってきた時に聞き直すこともできる。

こうした防災対策の必要性は、東日本大震災の被災地を見て回った時に実感したことです。情報が伝わらなければ逃げることもできない。やはり、いち早い確実な情報伝達が防災の第一歩だと思います。

## 離島定住に向けた交流促進の重要性

島は、一つとして同じところはありません。島は島でも各島ごとに事情や環境が違うことを理解するためにも、これからです。交流が大切になってくると思います。

各島の持っている特色によって、この島であればこういう人たちを呼べるという利点があると思います。そのメリットを、離島活性化交付金と離島特区を組み合わせ、十分に生かしていくべきです。

生活資金の助成制度などだけでも人は来ません。設備の整った病院や介護施設など、都会と同じような生活基盤が必要という人もいますが、東京都の小笠原のような船が週に一往復しかない島でも、若い人たちがどんどんやって来る島がある。各島の状況・環境に見合った人たちをいかに惹きつけるか、その仕組みを交付金と特区をセットにして考えることも一つです。

隠岐の海士町のように、町長が強いリーダーシップを發揮し、人口の一五パーセントぐらいが島外からの若い定住者という活力のある島がありますが、ほかの離島市町村すべてがそのようにはいかないでしょう。小さい島や集落に急に一定以上の定住者が入ってくると、地元住民との軋轢などの問題も出てきます。そう簡単にはいかない課題です。

島ですつと生活してくれるのが好ましいのですが、たとえば通院が必要になってくる年代までそこで生活したいという人たちも歓迎すべきだと思っんです。実際、Ｉターンの方々を積極的に受け入れようとしている島は徐々にふえてきており、そこは見直しても良いところではないか。

確かに、たとえば農業を主としている島では、地区の住民がどんどん入れ替わっていくようでは農業技術が伝承されず、困ることになるところはあるでしょう。自分の田んぼで責任を持って米を仕上げるので、根底に技術力が必要になってくる。技術は毎年毎年積み重ねられていくものだから、ある程度の固定化が必要ですよ。

そういう点を踏まえて考えても、子どもが生まれても病院がない、保育園がしつかりしていない、高校がない、介護施設がないから島を出て行くのはある意味仕方ないことだと思えます。そういう人は来ないで下さいではなく、一定期間でも島で生活してくれる人たちをどんどん呼び込むなど、島の特色に合わせて柔軟にアイデアを出していく

べきです。

### ベストの組み合わせを 考えたい再生可能エネルギー

陸上・洋上風力、波力・潮力・海洋温度差など、島が持つ再生可能エネルギーの潜在力は高いと思いますが、まだ極めて弱々しい。コストの面で考えると、今後五〇年くらいは化石エネルギーのほうが効率的だと思います。将来的には、自然の循環の中で生きてきた島は、自前のエネルギーで賄っていくのが理想的であり、島だからこそその取り組みを進めるべきでしょう。ただ、発電コストの高さは国が担保していく必要があると思います。

再生可能エネルギーの導入に関しては、技術の進歩が不可欠です。具体的には、蓄える技術ですね。電気の場合はどうしても蓄える必要があります。そうした技術が進んできたことで、車などの動力源を電気に置きかえることができるようになってきた。また、家庭のエネルギーの大半も再生可能エネルギーで賄える可能性が広がってきたということは、島にとっても非常に大きなメリットだと思います。ただ、その組み合わせのベストマッチをどこでとるかというのは大事ですね。島の場合、風力や太陽光は天候次第で不安定な面があります。それらのもっとも良い組み合わせを見出していかなければなりません。化石燃料を上手く

組み合わせるのが最も便利がいいでしょう。住民の数が少ないということ、費用対効果の面も課題ですね。

本土に近接する島では、これらを可能にするために、余った電力は売る、足りないときには他地域から購入するといった、本土側など他地域との系統連携が必要です。ヨーロッパは国家間の系統連携も含めて非常に計画的です。たとえばドイツは、原子力発電が優勢のフランス、風力発電が盛んなデンマークなど周辺国と系統連携しているし、ロシアなど化石燃料の供給源も担保している。そうした連携の仕組みを見習って、島々にも積極的に導入すべきでしょう。

## 関係四法で 重要国土の保全と振興の継続を

離島振興法は議員立法であり、自分たちが選んだ代表がつくる法律です。今回の改正法は、かなり戦略的に、各島が自分たちの価値をきっちり国に伝え、自分たちがこれを利用して自立していくんだということを周囲に訴えた非常に画期的な法律だと思います。ただ、離島振興の一つの方向性を指し示しただけであって、うまく利用できるかどうかは島の人々の熱意と創意工夫に拠るところが大きいと思います。法を活用していく今後、いろいろな問題が出てくるのが予想されます。

平成二五年度は、奄美と小笠原の特措法の改正期を迎えますね。今回の改正離振法の骨子と考え方は、おそらく両特措法にもかなり反映されるものと思います。沖縄振興の特措法も含めたこれら関係四法によって、離島というわが国の重要国土の保全と振興を継続してほしいと願っています。

全離島会長を退任後、小笠原や沖縄県の南大東島などにも足をのびしてきました。この春には、民泊事業で注目を集めている長崎県の小値賀島も訪ねたい。これからもできるだけ島々を回り、さらに現場感覚を深めていきたいと思っています。

高野宏一郎 (たかの こういちろう)

昭和14年新潟県佐渡島生まれ。慶応大学商学部卒業。民間会社勤務を経て帰島し、佐渡テレビジョン代表取締役社長、マルゴ味噌代表取締役社長などを経て平成12年から旧真野町長、同16年から初代佐渡市長を2期8年務め、同24年4月に退任。その間、同19年から24年まで全国離島振興協議会会長、財団法人日本離島センター理事長を務める。現在、全国離島振興協議会・財団法人日本離島センター顧問。