離島振興対策実施地域指定基準の見直しについて

このたびの離島振興法改正にともない離島振興対策実施地域の指定基準の見直しが行われた。離島における社会状況の変化等を踏まえたものであり、人口減少率の導入、人口要件・航路要件の見直しなどがなされている。基準見直しの背景、経緯を概説し、新たな指定基準を紹介する。

国土交通省国土政策局離島振興課

1. はじめに

離島振興法の一部を改正する法律が、平成二四年六月二〇日に成立し、同二七日に公布、平成二五年四月一日より全面施行された。この度の改正では、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の著しい減少の防止」が新たに追加されるなど、大幅な改正が行われたところである。

離島振興対策実施地域の指定基準の見直し議論は、本法律改正の過程で見えてきた離島における社会状況の変化等を踏まえて生じたものであり、学識経験者等による議論・審議を経て、平成二五年四月一一日の「国土審議会　第一〇回離島振興対策分科会」にて新たな離島指定基準が了承された。

ここでは、離島振興対策実施地域とは何かを述べた後、基準見直しの背景、検討経緯等について概説するとともに、見直し後の新たな離島振興対策実施地域指定基準を紹介する。

2. 離島振興対策実施地域

（1）離島振興対策実施地域

離島振興対策実施地域とは、離島振興法第二条に基づき

主務大臣（国土交通大臣、総務大臣、農林水産大臣）が、離島振興法第一条の目的（表1参照）を達成するため、国土審議会の意見を聴いて指定することとされている地域であり、離島振興法に基づき様々な離島振興のための施策が講じられることとなる。

なお、二つ以上の島が、同一市町村に属する場合又は群島、諸島のごとく、類似条件を具備すると考えられる場合は、これらの島を一括して同一の地域として指定していることから、離島の指定ではなく、地域の指定とされている。

●

表1　離島振興法第1条

この法律は、（中略）離島について、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を改善するとともに、産業基盤及び生活環境等に関する地域格差の是正を図り、並びにその地理的及び自然的特性を生かした振興を図るため、離島の振興に関し、基本理念を定め、及び国の責務を明らかにし、地域における創意工夫を生かしつつ、その基礎条件の改善及び産業振興等に関する対策を樹立し、これに基づく事業を迅速かつ強力に実施する等離島の振興のための特別の措置を講ずることによつて、離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図るとともに、地域間の交流を促進し、もつて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り、あわせて国民経済の発展及び国民の利益の増進に寄与することを目的とする。

（2）現在の離島振興対策実施地域

図1に示すように、我が国は六八五二の島嶼から構成されているが、平成二五年四月一日現在、離島振興対策実施地域には二五四島（七五地域）が指定されており、面積にして全国の一・四パーセント（五二〇六平方キロメートル）、人口にして〇・三パーセント（約三八万七〇〇〇人）を占めている。

離島振興対策実施地域では、離島振興法第一条の目的を達成するため、様々な離島振興のための施策が講じられるとともに、公共事業における補助率の引き上げ、非公共事業による補助、税制上の特別措置、日本政策金融公庫による低利融資等、種々の支援措置を受けることができる（表2参照）。

●

（3）離島振興対策実施地域の指定

それでは、前述したような離島振興のための施策が実施され、種々の支援措置を受けることのできる離島振興対策実施地域は、どのように指定されるのか。次に、その基準について述べる。

離島振興対策実施地域の指定基準は、離島振興対策審議会（現国土審議会）により昭和二〇から三〇年代にかけて表3のとおり決められ、ア．外海離島、イ．内海離島、ウ．離島の一部地域を指定する場合の三つに区分されていた。

図１　日本の島嶼の構成（平成25年４月１日現在）

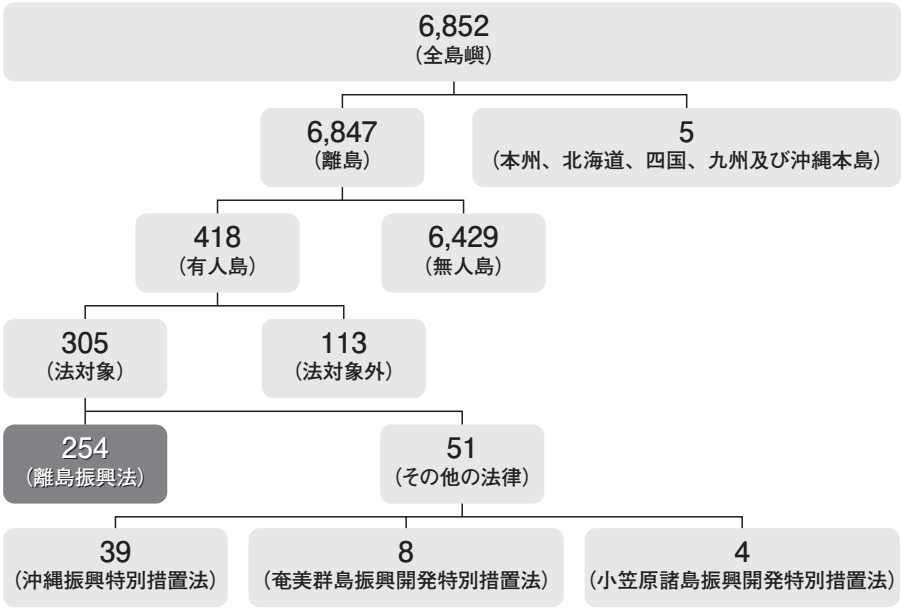


表２　離島振興対策実施地域に対する主な支援措置

	主な内容
公共事業の補助率引き上げ、一括計上	港湾、漁港、道路、空港、公立の小中学校、保育所、消防施設、水道施設、土地改良等における国の負担又は補助の割合の引き上げ、及び予算の一括計上
非公共事業による補助	離島活性化交付金、離島流通効率化事業、離島漁業再生支援交付金等による自治体の離島振興施策への支援の実施
所得税・法人税の割増償却	個人又は法人が、市町村の長が策定する産業の振興に関する計画（一定の基準を満たすものに限る）に係る地区として関係大臣が指定する地区において、機械・装置、建物・その附属施設及び構築物の取得等をして対象事業の用に供した場合は、５年間の割増償却ができる（取得価額の下限値：500万円以上等）
地方税の課税免除または不均一課税に伴う減収補填	製造業、旅館業等について、地方税法第６条の規定により地方公共団体が事業税、不動産取得税、固定資産税の課税免除又は不均一課税を行った場合、地方交付税により減収補填（上記、国税の割増償却に係る産業の振興に関する計画を作成し、指定を受けた地区に限る）
金融措置	雇用創出効果が見込まれる設備を取得するために必要な設備資金及び長期運転資金に対する日本政策金融公庫による低利融資

3. 離島振興対策実施地域の指定基準見直し

（1）見直しの背景

離島振興対策実施地域の指定基準見直しは、冒頭において少し触れたとおり、離島における社会状況の変化等を背景としているが、以後これら社会状況の変化等、基準見直しの契機となった背景について述べる。

表３　見直し前の離島振興対策実施地域の指定基準

ア．外海離島指定基準

（昭和28年10月８日第１回離島振興対策審議会決定）

1. 外海に面する島（群島、列島、諸島を含む。）であること。
2. 本土との間の交通が不安定であること。
3. 島民の生活が強く本土に依存していること。
4. 一ヵ町村以上の行政区画を有する島であること。
5. 前四項の条件を具備した島であって法第一条の目的を速やかに達成する必要があること。

ア’外海離島指定基準第四項に対する緩和基準

（以後、これに該当する地域を外海の一部離島と呼ぶ）

（昭和32年６月14日第12回離島振興対策審議会決定）

1. 本土との最短航路距離がおおむね5km以上であるもの。
2. 人口おおむね100人以上であるもの。
3. 指定について要望のあるもの。

イ．内海離島指定基準

（昭和32年６月14日第12回離島振興対策審議会決定）

1. 本土との最短航路距離がおおむね10km以上であるもの。
2. 定期航路の寄港回数が１日おおむね３回以下であるもの。
3. 人口おおむね100人以上であるもの。
4. 前三項の条件を具備した島であって、法第一条の目的を速やかに達成する必要があるもの。

注）二つ以上の島が同一市町村に属する場合、又は群島、諸島のごとく、類似条件を具備すると考えられる場合は、これらの島を一括して指定することができる。

ウ．離島一部地域指定基準（昭和39年１月29日第26回離島振興対策審議会決定）

外海又は内海島しょのうち、その一部に下記の条件を具備する地域を有する場合には、当該地域を離島振興対策実施地域に指定するものとする。

1. 本土との最短航路距離が、外海の島しょにおいては、おおむね5km以上、内海の島しょにおいては、おおむね10km以上あるもの。
2. 定期航路の寄港回数が、１日おおむね３回以下であるもの。
3. 主要定期乗合自動車の運航回数が、１日おおむね３回以下であるもの。
4. 指定について要望のあるもの。
5. 前四項の条件をそれぞれ具備した地域であって、後進性が著しく法第一条の目的を速やかに達成する必要があるもの。

注）一部地域指定に際しては、原則として市町村界（旧市町村界を含む）若しくは、明瞭な地形又は見透し線等をもって境界線とする。

①人口減少

見直し前の指定基準は、昭和二〇から三〇年代に決定されたものであるが、その頃（昭和三〇年）から平成二二年にかけての人口推移をみると、全国が約四割増加している一方で、離島については五割以上減少している状況にある（図2参照）。このように、指定基準が決定された頃に比べて、離島の人口が著しく減少しているという状況変化がみられた。

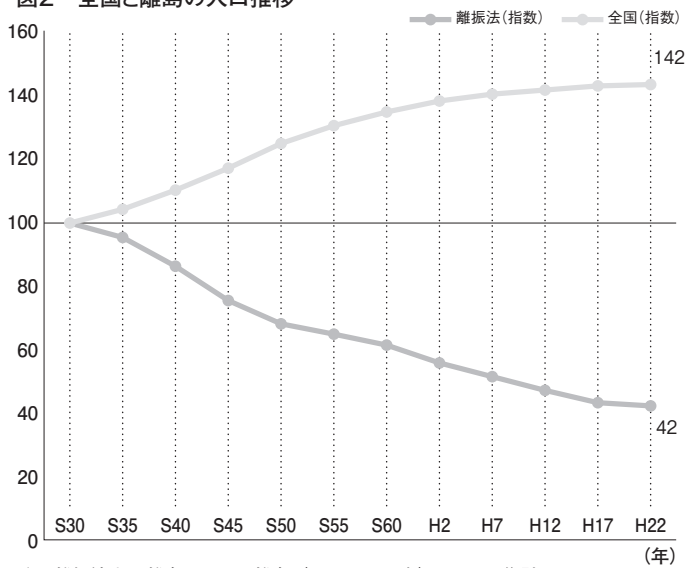
●

②交通状況の変化

見直し前の指定基準が策定された頃は、自家用車の世帯普及率が約一割と、本土においても主な移動手段は公共交通となっていた。その後、著しいモータリゼーションの進展が起こり、自家用車の世帯普及率は約九割と九倍に伸び、特に地方部においては自家用車での移動が大宗を占めることとなった。機関別分担率においても、昭和四〇年の自動車の分担率は約一〇パーセントだったものが、近年では約六〇パーセントとなり、六倍に伸びている（図3・図4参照）。このような急速なモータリゼーションの進展によって、四方を海等に囲まれた離島においては引き続き船舶等による移動に依存せざるを得ない状況から、離島の隔絶性が本土と比べて相対的に高まる結果となった。

●

図2　全国と離島の人口推移

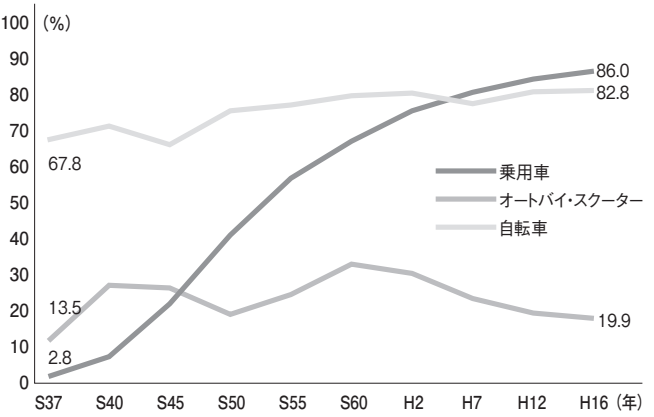


註：離振法上の離島は、255離島（H24.4.1現在）ベースで集計。
出典：国勢調査（総務省）、離島統計年報（日本離島センター）

③離島振興法の改正

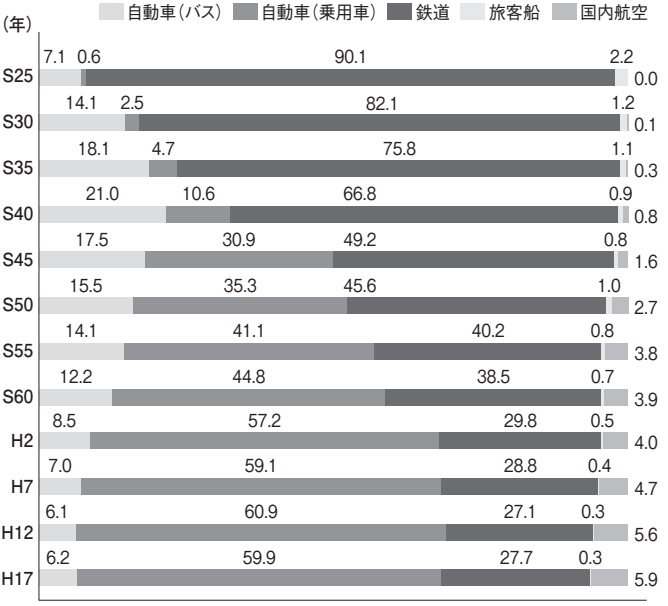
冒頭にも触れたが、離島振興法の一部を改正する法律が、平成二四年六月二〇日に成立し、同二七日に公布、平成二五年四月一日より全面施行された。今回の改正では、「①人口減少」でも述べたような離島の状況も踏まえ、第一条の目的規定に「居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止」が新たに追加された。また、第一条の二において基本理念及び国の責務を新たに規定し、国は、離島振興施策が「居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに離島における

図3　乗用車・オートバイ・自転車の世帯普及率の推移



註：単身世帯以外の一般世帯が対象。昭和37～52年は2月調査、昭和53年以降は3月調査。
　　平成17年以降、オートバイ・スクーター、自転車は調査対象外となった。
出典：消費動向調査（内閣府）

図4　旅客輸送の輸送機関別分担率の推移



註：年度、人キロベースのシェア。1990年度より自動車には軽自動車および自家用貨物車が追加。
出典：陸運統計要覧（国土交通省）

定住の促進が図られること」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に則り、「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。

このように、離島振興法の改正により、「目的」や「基本理念及び国の責務」として、新たに「居住する者のない離島の増加の防止等」が規定された。

また、改正後の離島振興法では、ハード整備のみならず、ソフト施策を重視する方針となり、従来より人口規模が小さくても事業効果の発揮が期待できることとなった。

以上の背景を簡潔にまとめると表4のとおりとなる。

●

（2）見直しの検討経緯

「（1）見直しの背景」を踏まえ、平成二四年一〇月三一日開催の「国土審議会　第八回離島振興対策分科会」において、調査審議の円滑化を図るため、離島振興対策分科会に有識者から構成される離島指定検討部会が設置されることとなり、新たな基準の検討がスタートすることとなった。部会では、平成二四年一二月二〇日の第一回開催から議論が開始され、平成二五年三月二七日の第三回部会において、部会としての見直し基準案が決定された。その後、平成二五年四月一一日の「国土審議会　第一〇回離島振興対策分科会」にて新たな離島指定基準が了承された。

表4　離島を取り巻く状況の変化

離島を取り巻く状況の変化	**改正離島振興法における目的規定の改正**
	・改正離島振興法第一条（目的規定）に、新たに「離島における人口の著しい減少の防止」が盛り込まれた。
	離島における大幅な人口減少
	・昭和30年と比較して、外海一部・内海離島の人口は、約70%減と非常に大きな減少率となっている。
	「離島活性化交付金等事業計画」の創設など、ソフト施策重視へ
	・改正離島振興法は、従来のハード整備のみならず、ソフト施策を重視する方針となり、従来より人口規模が小さくても事業効果の発揮が期待できる。
	改正離島振興法における目的規定の改正 **（特に無人島の増加防止）**
	・改正離島振興法第一条（目的規定）に、新たに居住する者のない離島の増加の防止」が盛り込まれ、人口が減少した小規模離島への対応が必要となっている。
	本土側の交通環境の向上
	・モータリゼーションの進展により、本土側の交通環境が改善し、相対的に離島の隔絶性は悪化している。

以下、見直しの行われた要件について概説する。

●

①人口減少率の導入

新たな基準策定に際しては、離島の大幅な人口減少や「人口の著しい減少の防止」が離島振興法の目的に規定されたことを踏まえ、新たに「人口減少率」が導入された。具体の基準値は、他の条件不利地域における状況等を踏まえ、平成一二年から平成二二年にかけての一〇年間の人口減少率が一〇パーセント以上であることとされた（国勢調査結果による）。

●

②人口要件の緩和

離島振興法の改正においてソフト施策が重視されたことなどを受け、指定に必要な最低限の人口を引き下げることとされた。その一方で、離島内集落におけるコミュニティ維持の観点から、一定程度の人口規模は引き続き要件として必要との議論があり、見直し前の基準の半分である概ね五〇人以上であることとされた（同上）。

●

③航路要件の緩和

航路要件に関しても、見直し前の基準策定当時と比べ、自動車交通を中心に本土側の交通環境が大きく改善し、離島の隔絶性が相対的に高まったことを受けて、寄港回数及び最短航路距離の基準値を緩和することとされた。

寄港回数については、見直し前の基準で三回以下とされていたが、これは日帰りで用を足すことのできる最低限度の便数と考えられる。見直し後の基準では、島内の産業が衰退する中で本土への通勤は定住促進の大きな手段になると考えられることから、通常の通勤や帰宅に用いる便のほか、残業や早出などにも対応できるよう早朝や夜間の便数確保・充実が必要との考えから、見直し前の基準の二倍となる概ね六回以下とされた。

一方、内海離島と外海の一部離島における航路条件に大きな差異がみられないことから、本土との間の最短航路距離について、内海基準の概ね一〇キロメートル以上を外海の一部離島基準と同じ概ね五キロメートル以上へ緩和することとされた。

●

表5　離島指定検討部会委員名簿

委員名	役職
◎ 阿比留　勝利	城西国際大学客員教授
清水　慎一	立教大学兼任講師
藤井　静男	株式会社東京ウェルケア取締役会長 （前東京都大島町長）
○ 山下　東子	大東文化大学教授
渡邊　東	（公財）日本離島センター専務理事

（註）◎は部会長、○は部会長代理

表６　新たな離島振興対策実施地域の指定基準

ア．外海離島指定基準

1. 外海に面する島（群島、列島、諸島を含む。）であること。
2. 本土との間の交通が不安定であること。
3. 島民の生活が強く本土に依存していること。
4. 一ヵ町村以上の行政区画を有する島であること。
5. 指定について要望のあるもの。

ア’外海離島指定基準第４項に対する緩和基準

一ヵ町村以上の行政区画を有する島でない場合でも、下記の条件を具備する島は、上記アの外海離島指定基準第４項を満たすものとする。

1. 本土との最短航路距離がおおむね5km以上であるもの又は人口減少率がおおむね10%以上であるもの。
2. 人口おおむね50人以上であるもの。

イ．内海・内水面離島指定基準

1. 本土との最短航路距離がおおむね5km以上であり、かつ、定期航路の寄港回数が１日おおむね６回以下であるもの又は人口減少率がおおむね10%以上であるもの。
2. 人口おおむね50人以上であるもの。
3. 指定について要望のあるもの。

ウ．離島一部地域指定基準

外海又は内海島しょのうち、その一部に下記の条件を具備する地域を有する場合には、当該地域を離島振興対策実施地域に指定するものとする。

1. 本土との最短航路距離がおおむね5km以上であり、かつ、定期航路の寄港回数が１日おおむね６回以下であるもの又は人口減少率がおおむね10%以上であるもの。
2. 主要定期乗合自動車の運航回数が、１日おおむね３回以下であるもの。
3. 指定について要望のあるもの。

エ．指定にあたっての留意事項

原則として、人口については直近の国勢調査結果によることとし、人口減少率については直近10年間の同調査結果により算出する。

なお、二つ以上の島が、同一市町村に属する場合又は群島、諸島のごとく、類似条件を具備すると考えられる場合は、これらの島を一括して同一の地域として指定することができる。この場合、人口及び人口減少率は、一括して指定した地域全体のものを用いる。

○見直し後の離島指定基準の運用に関する留意事項

1. 指定済み離島について、人口要件を満たさなくなった場合においても、今後の振興の方針等を確認のうえ、指定解除について停止することを検討する。
2. 常時陸上交通が確保された離島について、指定解除を検討する。
3. 未指定離島の新たな指定にあたっては、各基準を満たしていることを確認したうえで、寄港回数・最短航路距離等の交通条件や社会経済状況などを総合的に判断し、離島振興法第一条の目的に沿うよう行う。

④その他

これまで指定基準の定められていなかった内水面離島の取り扱いを明確にすることとされた。

内水面の離島については、その地理的特性等が内海離島と類似していることから、内海に準じた基準を用いることとされた。

4. 新たな離島振興対策実施地域の指定基準

見直し後の離島振興対策実施地域の指定基準は、表6のとおりであり、運用に関する留意事項とあわせて、平成二五年四月一一日開催の国土審議会離島振興対策分科会にて了承された。

やや複雑な面もあるため、見直し後の新たな離島振興対策実施地域の指定基準について、その概念図を図5に示す。図中のアンダーラインで示した項目が新たに追加あるいは変更された部分である。なお、図中の括弧内の記載は、見直し前の基準を示している。

5. 最後に

これまで述べてきたような背景、経緯、考え方により、新たな離島振興対策実施地域の指定基準が決定されたところである。今後は、本基準に沿って、離島指定検討部会や国土審議会離島振興対策分科会での議論を経て、離島振興対策実施地域の見直しがなされる予定であるが、改正された離島振興法の趣旨等を踏まえて、種々の離島振興策が実施され、離島振興法第一条の目的が達成されることを期待して結びとする。 ■

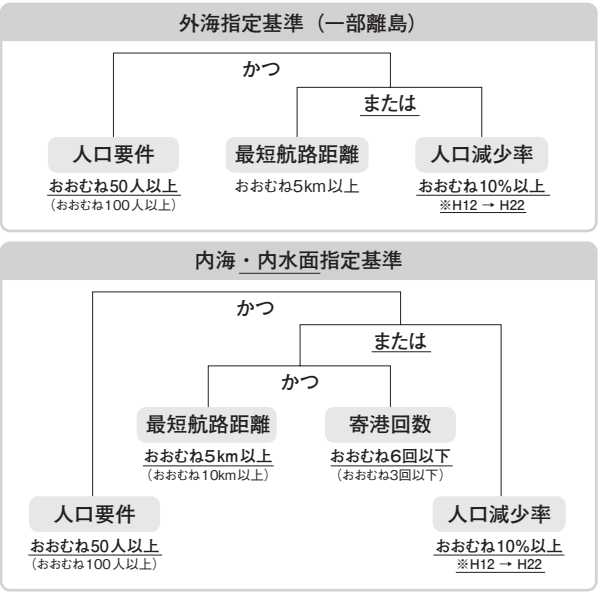



図5　離島振興対策実施地域の指定基準概念図