

北海道 離島振興計画の策定にあたって

北海道離島振興計画では、『個性豊かな魅力に満ちた幸せを共感し合えるしまづくり』を基本目標に掲げ、今年度より新たな取り組みとして一域学連携地域活力創出モデル事業に着手した。礼文島と利尻島をモデル地域として首都圏や道内の大学などと連携し、学生たちの視点で島の資源を掘り起こし、観光プランや「こ島地グルメ」を住民と協働で開発。当事業を契機に他地域への観光振興も図っていく。

北海道総合政策部地域づくり支援局地域政策課 特定地域グループ主任 河田寛史

1. はじめに

北海道は、約八万三四五六平方キロメートルという広大な面積（オーストラリアとほぼ同じ）に、約五五〇万人が暮らしています。市町村数は一七九を数えますが、そのうち約八割にあたる一四三市町村が過疎地域指定を受けている地域です。

その北海道の中で、現在離島振興法に基づき、離島地域指定を受けているのは、礼文島地域（第三次指定・昭和二九年一〇月二日）、利尻島地域（同）、天売・焼尻地域（同）、奥

尻島地域（同）、小島地域（第一〇次指定・昭和三九年七月七日）の五地域六島六町で、道内離島の総面積が約四一七平方キロメートルと北海道全体の約〇・五パーセント、道内離島の総人口が一万二三九〇人（平成二二年国勢調査）と北海道全体の約〇・二パーセントとなっています。

この離島地域では、その恵まれた自然環境を活かし、主に漁業と観光業が基幹産業となっており、特に夏場を中心に多くの観光客が訪れていましたが、近年の団体旅行から個人旅行へのシフトや経済の停滞などの影響もあり、平成二三年度の道内離島全体の観光客数は、同一四年度に比べてほぼ半減しています。

ただ、こうした状況の中、北海道内の離島地域においては、それぞれが持つ個性を活かした地域づくりが進められています。

2. 道内離島地域の概況

(1) 礼文島地域(礼文町)

北海道稚内市の西方約五九キロメートルの日本海上に位置する礼文島は、アイヌ語の「レプンシリ(沖の島)」という意味で、人口は三〇七八人(平成二三年国勢調査)、周囲約七二キロメートル、面積は八一・三三三平方キロメートルの島です。島の中央部にある海拔四九〇メートルの礼文岳が最高峰で、島全体に丘陵が続き「利尻礼文サロベツ国立公園」に指定されている風光明媚な「花の島」となっています。

礼文島は、良質なウニやコンブ、ホッケ、タラなどが特産品で、島内で新鮮な海の幸を堪能できるとともに、数多くの水産物が島外へも移出されています。

また、礼文島西海岸の断崖絶壁や奇岩を望み、本島固有種の高山植物「レプンアツモリソウ」を代表とする可憐な花々を楽しむトレッキングコースが数多くあり、散策後の疲れを癒してくれる「礼文島温泉うすゆきの湯」など旅行者からも好評を得ています。

礼文島は今、吉永小百合さん主演で昨年(平成二四年)大ヒットした映画『北のカナリアたち』のメインロケ地である校舍一帯を「北のカナリアパーク」として整備し、本島の観光振興と交流人口の拡大、地域活性化のための核として広く情報発信やPRを行っています。本年七月二五日には吉永さんをはじめ多くの方々とともにオープンングセレモニーが開催されました。

また、出土品が国の重要文化財に指定された「船泊遺跡」は、太古の貴重な歴史を今に伝える大規模な縄文時代の遺物であり、島の新たな魅力のひとつとして広く周知していく必要があります。

本島において、「これ以上の人口減少は島の危機である」との思いから、「最新の冷凍技術を活用した新しい産業の創出と雇用の場の拡大」への取り組みや、島の高校生を対象とした「海外短期留学事業」をはじめとする礼文高校支援事業、関係機関などとタイアップした「観光誘客事業」、「漁業者に対する支援」などを積極的に推進し、多くの人々が行き交う魅力あふれる島づくりを目指しています。

また、「地域医療の充実」と「防災対策」は、住民の安全安心の確保と生命財産の保護には不可欠であり、交流人口の拡大を図り、定住人口の増加を推進するための重要課題であると考えています。

日本の北に位置する礼文島から新たな魅力を発信し、「町

民の幸せ」と「この島が元気であり続けること」、そして「訪れる方々に喜びと感動を与えられること」を指していきます。

(2) 利尻島地域（利尻町）

利尻島は北海道の北端、稚内市から西方約五三キロメートルの日本海に浮かんでいるように見える島です。利尻町は、昭和三十一年に島内の四つの自治体の中から仙法志村と杓形町が合併して誕生した町で、人口は二五九〇人（平成三二年国勢調査）、利尻島の西南端に位置し、島の中心には秀峰利尻富士がそびえたっています。

春から夏にかけては、数多くの高山植物が咲き、リシニコマドリをはじめ多くの野鳥がさえずる自然の宝庫です。また、全国的にも有名な「利尻昆布」や「ウニ」など日本海の海の幸にも恵まれた漁業と観光の町です。

利尻町は、古くから海が生活の支えとなり、海とともに人々は生きてきました。明治初期に、本州各地からニシン、コンブがたくさん獲れる利尻を目指して渡島した人々が、島内に集落をつくって生活を始めたことが現在の礎になっ



平成25年7月27日にグランドオープンした礼文町「北のカナリアパーク」。映画ロケ時の写真や衣装などを観覧できる。

ています。ニシン漁は大正時代が最盛期でしたが、昭和三〇年を境に獲れなくなりました。その後、磯付漁業に転換を図り、現在はコンブやウニ、ナマコなどの栽培漁業や漁場整備などを行い、「獲る漁業」から「つくり育てる漁業」を目指し、積極的な漁業振興に取り組んでいます。

利尻とは、アイヌ語の「リイシリ（高い山のある島）」を語源としています。その高い山こそ利尻島のシンボルである「利尻山」です。利尻山は島に暮らす人々にとって拠りどころであり、誇りでもあります。また、日本最北の国立公園「利尻礼文サロベツ国立公園」のシンボルでもあり、その自然景観とともに多様で豊かな自然環境を有し、多くの方の憧れにもなっています。

また、利尻町には、「島の宝100景」（国土交通省選定）の「利尻麒麟獅子」や、「海藻おしぼ」などの、島ならではの文化が数多くあることも魅力の一つです。近年は、「見る観光」から「体験し、感じる観光」への取り組みが積極的に行われていますが、滞在型観光でさまざまなメニュー

を体験し、島の文化に触れることもお勧めです。

本町は、離島という地理的条件をプラスに考え、離島であることをフルに活かして「未来に誇れる町づくり」を合言葉に、基幹産業である水産業、観光産業の振興を図り、生活環境の整備を積極的に進め、住んでよかったと実感できる「魅力あるふる里づくり」を進めています。

(3) 利尻島地域(利尻富士町)

利尻富士町は、利尻山を中心にして西部は利尻町と接している町で、人口は三〇三七人(平成二二年国勢調査)、昭和三〇年の一万一二三四人をピークとしてその後減少を続け、高齢化率は三三・九パーセントと離島特有の社会構造となつています。

海上交通は、三五〇〇トン型フェリーが通年運航していますが、近年の燃油価格高騰は、旅客運賃や車輛航送料金、生産物運賃など運送経費の上昇に繋がり、住民生活や産業に及ぼす影響は多大である状況です。

空路については、北海道エアシステム(HAC)の新しい経営体制のもと札幌(丘珠)〜利尻線が開設されて通年運航となり、住民福祉の向上と観光など産業振興に貢献しています。

港湾については、鴛泊港フェリー岸壁改修工事が進められ、同時にフェリーターミナルも港湾の安全向上と機能高

度化を目的に整備中であり、高齢者等が安全に利用できるバリアフリー対応施設として、平成二六年四月からの供用開始が待たれています。

道路については、島内を一周する幹線道路として道道が整備されていますが、中心市街地である鴛泊地区商店街を形成する区間は、歩道もなく幅員が狭隘であるため、道道拡幅整備と併せて市街地の活性化に向けたまちづくり活動を推進しています。

基幹産業である水産業は、ウニ・コンブ等が主体の根付・沿岸漁業であり、その生産量は海水温や気象状況など自然環境に大きく左右されています。また、漁業を支える漁業従事者の高齢化と若年層の都市への流出などから後継者不足が大きな課題となっています。

観光産業は、自然環境の保全を重視しつつも、観光施設のさらなる整備充実と、交通アクセス等の利便性向上による豪華客船クルーズやチャーター航空機等の誘致宣伝など、積極的かつ効果的な戦略が望まれています。

その他、本町は、快適な生活環境、医療福祉の向上、教育文化の推進など各種施策を進め、今後さらに発展するための目指すべき姿として「地域差を活かして安心で快適な島づくり」を進めています。

(4) 天売・焼尻地域(羽幌町)



「天売島エコアイランド構想」では、小型風力発電設備の試験導入をはじめ、環境に配慮し災害に強い島づくりに取り組む。

本地域は、羽幌町本土から西方約二四キロメートルの日本海上に位置し、北西にやや細長く西海岸が断崖絶壁になっている天売島と、東西にやや細長くオンコの原生林に覆われている焼尻島の二島からなり、面積は天売島が五・五一平方キロメートル、焼尻島が五・二二平方キロメートルで、平成二年には「暑寒別天売焼尻国定公園」に指定されています。気候は、対馬暖流の影響を受け、道北内陸部に比べ温暖ですが、冬期間は湿潤寒冷で積雪が多く、北西の季節風が強い地域となっています。

また、本地域の平成二二年国勢調査人口は六三九人（天売島・三六六人、焼尻島・二七三人）で、平成一二二年国勢調査人口との比較では、二八・二パーセント（天売島・二三・二パー

セント、焼尻島・三四・一パーセント）減少しています。

このような背景のなか、北海道離島振興計画における本地域振興計画では、「活力と安心のある幸せを実感できる島」を基本目標に掲げ、基幹産業である水産業を活かした地域振興を図るため、港湾・漁港の計画的な整備を進めるとともに、栽培漁業への支援等により「魅力ある漁業が営める島」、医療・保健福祉・教育体制の充実に努めるとともに安定的な離島航路を維持することにより住民が「安心して暮らせる島」、海鳥繁殖地やオンコ原生林などの島ならではの美しい景観がある地域特性を活かした観光振興及び自然環境の保全により「人がやって来る島」を施策の主な三つの柱に据え、人と人とのつながりを大切にしながら幸せを実感できる持続可能な島づくりを目指しています。

現在（平成二四～二五年度の二ヶ年間）、天売島では、「安心して暮らせる島」「人がやって来る島」の具体的施策として、自然に優しく環境に配慮した離島の活性化と災害に強い地域づくりを進めるため、関係企業・北海道と協働で、小型風力発電設備及び電気自動車の導入実験等を行い、再生可能エネルギーによる島内電力の地産地消を目指す「エコアイランド構想」の実現に向けた取り組みを行っています。

（5）奥尻島地域（奥尻町）

奥尻島は北海道南西部、北海道文化発祥の地・江差町か

ら北西約六一キロメートルの日本海にある島です。面積一四二・九九平方キロメートル、人口三〇三三人（平成二二年国勢調査）で、島中央部の神威山（標高五八四メートル）を最高峰に山地と緩傾地の丘陵に覆われ、一年を通じ比較的温暖なことから北海道本土や内地（本州）の動植物相を見ることができます。特にブナ林は離島北限の地とされ、島の水資源を豊かにするとともに周辺海域の漁場も育んでおり、この豊富な水資源を利用した水田も多くあります。主産業はスルメイカやホッケ、ウニ、ナマコ漁などを中心とする漁業が盛んなほか、育成牛の生産や畑作などの農業も基幹産業を担っています。

近年は肥育牛の生産やワインづくり、島の豊富な森林資源を活用しての木質バイオマス利用による環境保全などの新しい取り組みが注目されております。

過去、奥尻島は平成五年七月二日に発生した北海道南西沖地震に伴う大津波や火災、土砂崩壊などの発生により、一九八名の尊い命が奪われるなど、甚大な被害を受けました。しかし、震災後は全国からの温かい



震災発生同日の平成25年7月12日、10年ぶりに催された奥尻町の追悼式典。島内外の遺族や関係者など約400人が参列。

ご支援を拠り所に島を挙げて復興に取り組み、平成一〇年三月には復興宣言し、「災害に強い町」を基調としたまちづくりを進めています。

本年はこの地震災害より二〇年を迎え、犠牲となられた方々への弔意や当時の震災を経験していない子どもたちへの防災意識醸成として、震災発生同日に一〇年ぶりとなる追悼式典を挙行し、島内外におられる遺族の方々や関係者など約四〇〇名が参列されました。また、震災犠牲の悲しみに浸るだけではなく二〇年の節目に合わせ、「防災シン

ポジウム」や「防災記念フォーラム」、「奥尻島復興祭」として全国から元気をいただき、復興した奥尻島のアピールを今秋にかけ開催する予定です。

（6）小島地域（厚岸町）

小島は、本土から南方〇・九キロメートルの厚岸湾口に位置し、千島海流の影響を受けるため気温は低く、特に五月から八月にかけては、北海道東部特有の濃霧の影響を受け日照時間が短くなっています。面積は〇・五平方キロメートル、周囲〇・九

キロメートルの小さな島で、南東部にわずかに標高二八メートルの海岸浸食でできた崖がありますが、島の大半が平らとなっています。

この小さな島にも、昭和三〇年の国勢調査では九八人、一二世帯が居住し、小中学校もあったほどでしたが、その後は減少の一途をたどり、平成二二年の国勢調査では一三人、六世帯まで減少している状況です。

住民の島内での居住は、コンブの採取期間である春季から秋季に限られ、冬季には全戸が本土に居住する「町内での二地域間居住」といった独特のスタイルであります。

産業については、沿岸のコンブ採取業に限られ、全戸である六戸一三人がこれを営んでいます。その経営形態は小規模ですが、周辺海域は好漁場であり、生産性は高い地域となっています。

このたびの離島振興地域の指定基準見直しにより、小島については地域指定を解除する方向で検討がなされましたが、小島のような極めて小規模な有人離島においては、現



本土から0.9kmの厚岸湾口に浮かぶ小島。住民居住はコンブ採取期間のみ、冬季は本土に戻る。

在の生活環境や産業基盤を維持するだけでも地方自治体の財政負担が大きく、また、住民のほとんどが高齢者であり、近い将来にも無人島化が懸念される状況下においては、離島関係制度等を活用しながらの振興策が喫緊の課題であると認識しています。なかでも、水道管やコミュニティ施設などの最低限の生活基盤が老朽化し、その対応が急がれている状況です。

このたびの検討により、地域指定解除は当面猶予され、制度活用の可能性が維持されたところではあります。小島特有の生活や文化、周辺の恵まれた資源を守り、育てていくためにも、離島振興制度を活用した施策展開が図られるよう、小規模離島の維持・振興に向けた制度の拡充が望まれるところです。

3. 北海道離島振興計画の 基本の方針

北海道内の離島地域それぞれがもつ個性を最大限に尊重した地域づくりを展開していく必要があると考え、平成

図1 北海道離島振興計画の概要

I 計画策定に当たって【道作成】

- ◆計画策定の趣旨 ◆計画の対象地域 ◆計画の期間 ◆計画の推進管理 ◆計画の変更

II 離島振興の施策展開【道作成】

《基本目標》『個性豊かな魅力に満ちた 幸せを共感し合えるしまづくり』

《基本的方針施策の柱》

- ◆充実した定住・交流環境づくり
 - ・人の往来・物資の流通に要する費用の低廉化 など
- ◆自然を活かした環境のしまづくり
 - ・再生可能エネルギー導入の推進 など
- ◆信頼の絆で結ばれた活気あふれる「ふるさと」づくり
 - ・多様な主体による連携・協働の推進、集落対策の促進 など
- ◆地域資源を活かすヒト・モノづくり
 - ・産業間連携による付加価値の向上 など
- ◆災害に強い安全・安心な地域づくり
 - ・避難施設の整備、防災・減災への意識醸成 など

離島振興の分野別対策

※下線部は新設・拡充した部分

- (1) 本土と離島及び離島間並びに離島内の交通の確保
 - ①交通体系の整備
 - ②人の往来に要する費用の低廉化
 - ③物資の流通に要する費用の低廉化
- (2) 高度情報通信ネットワーク等の充実
 - ・各種情報システムの整備、緊急時の情報発信 など
- (3) 産業の振興
 - ・水産資源の適切な管理、漁場・漁港の整備 など
- (4) 雇用機会の拡充、職業能力の開発その他の就業の促進
 - ・雇用創造、雇用機会の確保、起業支援の推進 など
- (5) 生活環境の整備
 - ・上下水道施設・ゴミ処理施設・住宅等の整備 など
- (6) 医療の確保等
 - ・医療施設・設備の整備、医療従事者等の確保 など
- (7) 介護サービスの確保等
 - ・施設の整備、従事者確保、サービス内容の充実 など
- (8) 高齢者の福祉その他の福祉の増進
 - ・福祉サービスに必要な施設整備、従事者の確保 など
- (9) 教育及び文化の振興
 - ・学校教育施設等の整備、指導者の育成・確保 など
- (10) 観光の開発
 - ・体験型観光施設の整備、広域観光の推進 など
- (11) 国内及び国外の地域との交流の促進
 - ・特色を活かした参加型・体験型交流等の促進 など
- (12) 自然環境の保全及び再生
 - ・外来生物の防除、自然環境の保全・再生 など
- (13) 再生可能エネルギーの利用その他のエネルギー対策
 - ・再生可能エネルギーの利活用の検討・導入の推進 など
- (14) 国土保全施設等の整備その他の防災対策
 - ・各種災害に備えた施設整備 など
- (15) 離島の振興に寄与する人材の確保及び育成
 - ・島外人材の確保・育成 など
- (16) その他の離島の振興に関し必要な事項
 - ①本土と離島及び離島と離島間における広域連携
 - ②地域コミュニティ及び集落対策
 - ③国境周辺の離島地域の保全と振興

III 指定地域別離島振興計画【地域ごとに作成】

○ 礼文島(礼文町)

《基本目標》

『豊かな自然を未来につなぐ いきいきとした元気な礼文づくり』

○ 天売・焼尻島(羽幌町)

《基本目標》

『活力と安心のある幸せを実感できる島』

○ 利尻島(利尻町)

《基本目標》

『資源蘇生による町づくり』

○ 奥尻島(奥尻町)

《基本目標》

『島ぐるみのまちづくり』

○ 利尻島(利尻富士町)

《基本目標》

『地域差を活かして安心して快適な島づくり』

○ 小島(厚岸町)

《基本目標》

『水産業の振興と安心して暮らせる島づくり』

二五年度からの北海道離島振興計画では、『個性豊かな魅力に満ちた 幸せを共感し合えるしまづくり』を基本目標に掲げ、各種の離島振興施策を推進していくこととしました。

島の豊かな個性を育むため、「地域資源を活かすヒト・モノづくり」として六次産業化やブランド化、「自然を活かした環境のしまづくり」として自然環境の保全や再生可能エネルギーの導入などに取り組んでいく必要があります。また、幸せを共感し合えるしまづくりに向け、「充実した定住・交流環境づくり」として離島と本土・離島間の広域連携の推進や外部人材の確保・育成、「災害に強い安全・安心な地域づくり」として防災・減災対策の強化や意識醸成、「信頼の絆で結ばれた活気あふれる『ふるさと』づくり」として多様な主体による連携・協働の推進や集落対策の促進など、これらの項目を施策の柱に据えながら、基本目標の達成を目指していくこととされています。

また、北海道と関係離島町との緊密な連携を図ることを目的に、これらを構成員とした「北海道離島振興対策会



住民の声を計画に反映させるための意見交換会（礼文町）。

議」を平成二四年一〇月に立ち上げ、その中で、北海道離島振興計画の着実な推進に向けた進捗管理等を行うこととされています。

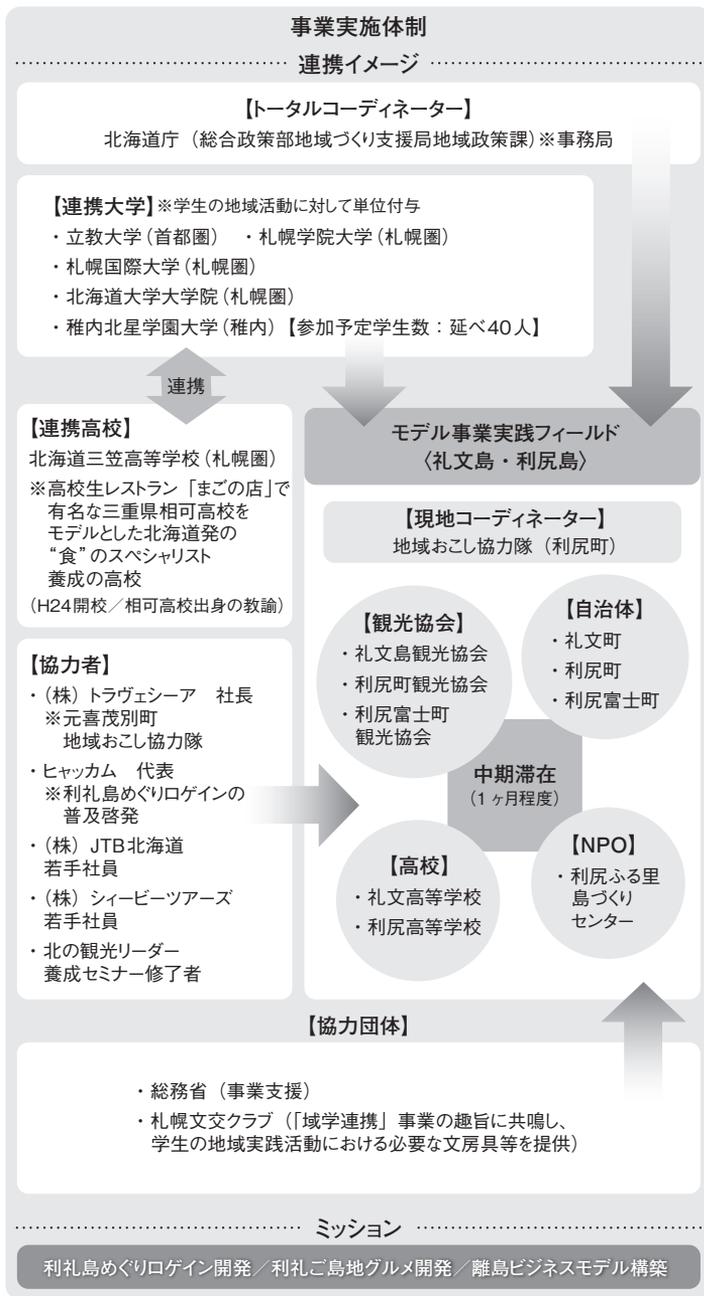
4. 北海道離島振興計画に基づく新たな取り組み

新たな北海道離島振興計画がスタートすることを受け、計画中の「離島の振興に寄与する人材の確保及び育成」を切り口に、道内離島の基幹産業である観光の振興を図ることを目的に、総務省の平成二四年度補正予算事業「域学連携地域活力創出モデル事業」を活用した新たな取り組みを平成二五年度よりスタートしました。

なお、「域学連携地域活力創出モデル事業」とは、首都圏等の大学生二〇〇〜三〇〇程度が大学のない過疎地域等にアウトリーチ（現地滞在型相互交流プログラム）で地域実践活動を行い、大学側がその活動に対して単位を付与するというプログラムの構築等を行う事業となっています。

今回は礼文島及び利尻島をモデル地域として、首都圏から立教大学、札幌

図2 域学連携北海道利礼3町活性化モデル事業の概要



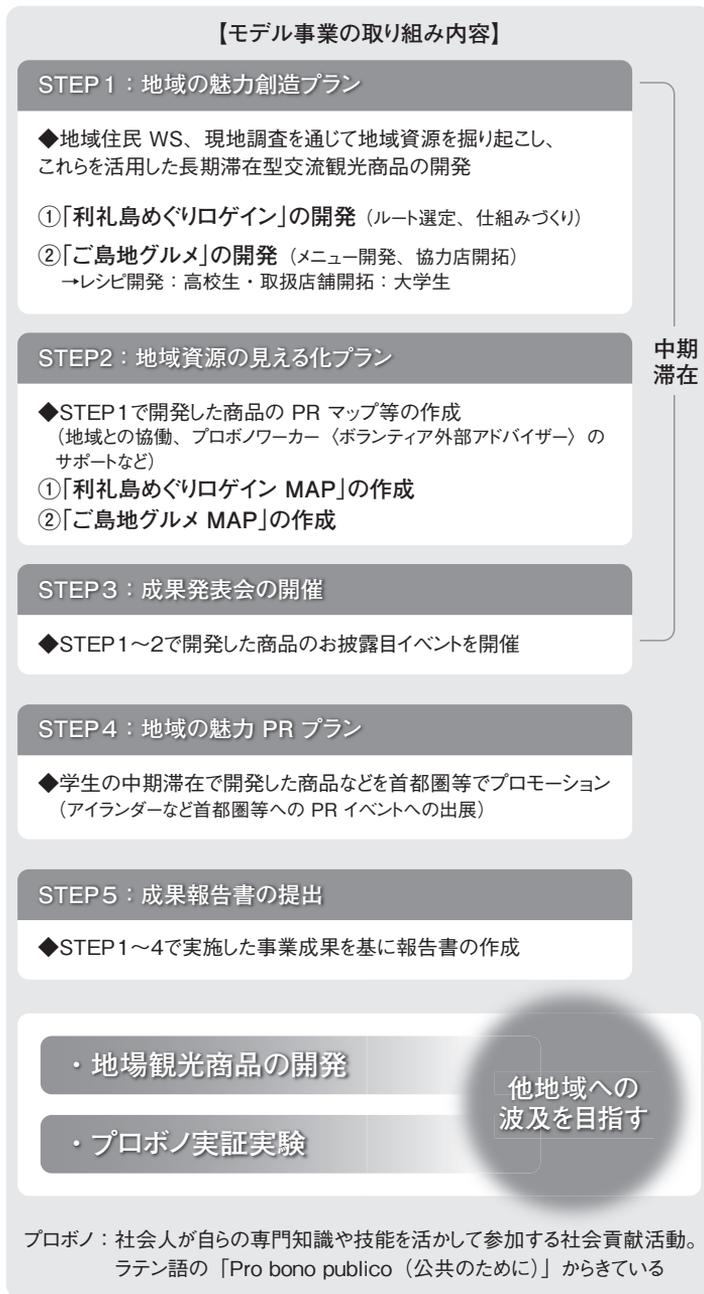
圏からは札幌学院大学と札幌国際大学、北海道大学の三校、対岸の稚内市から稚内北星学園大学の合わせて道内外五大学と連携し、八月一九日から九月二〇日までの約一ヶ月間

に総勢四〇人の大学生が現地に滞在し、地域観光商品の開発を行うこととしています。具体的には二つの地域観光商品の開発を目指すこととし

図2 域学連携北海道利札3町活性化モデル事業の概要 (前ページより続き)

ており、一つ目が地域の歴史的所産や学生の視点で掘り起こした地域資源をチェックポイントに指定し、チェックポイントを巡って指定された写真を撮影することでポ

イントが得られるスポーツアクティビティとして「利札島めぐりロゲイン（オリエンテーリングに似た野外スポーツ）」の開発、もう一つが地域の食材を活用した新たな「ご島地



中期滞在中

ルメ」の開発を行うこととしています。「ご島地グルメ」については、新たなレシピ開発の部分を、本事業で連携している北海道三笠高等学校（三笠市）の高校生が担うこととしています。同校は、「高校生レストラン」で有名な三重県多気町にある県立相可高等学校をモデルとし、平成二四年度より市立高校（以前は普通科の道立高校だったが、学生数減により平成二三年度に閉校）として開校した食のスペシャリストの養成を目的とした学校であり、全国規模の各種コンクールでも数多くの上位入選を果たすなど、道内でも注目を集めている学校で、三笠高校生が開発したレシピを基に、大学生が現地での提供店を開拓するなどの取り組みを行います。



「域学連携北海道利3町活性化モデル事業」のキックオフイベント（平成25年8月20日）。

品を提供いただくなど、多様な団体からの協賛が得られることとなっています。

大学生の現地滞在終盤には、新たに開発した観光商品の「お披露目イベントを礼文島、利尻島それぞれで開催します。その後、その観光商品のプロモーションを実施することとしており、本年一月二三日～二四日の「アイランダー2013」をはじめ、首都圏等でのイベントを中心に広くPRを行うこととしています。また、プロモーションの際には、実際に開発に取り組んだ首都圏の大学生にも応援を依頼することとしており、礼文島及び利尻島の観光振興の一助になればと考えています。

以上のような取り組みを平成二五年度に実施していくこととしていますが、こうした取り組みが他の離島地域でも展開、そして継続して実施していけるよう、今回の取り組みを通じて得られるであろうノウハウ等を広く波及させていきたいと考えています。また、こうした新たな取り組みを積極的に展開していくことで、本離島振興計画を着実に推進していきたいと考えています。