

ISSUE BRIEF

離島振興の現況と課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 635 (2009. 2. 26.)

- はじめに
- I 離島の現況
- II 離島をめぐる国の方針と振興制度
 - 1 海洋基本計画
 - 2 国土形成計画（全国計画）
 - 3 離島振興制度
- III 離島振興法と離島振興計画
- IV 奄振法及び小笠原法の改正法案
 - 1 奄美群島の振興開発
 - 2 小笠原諸島の振興開発
- V 離島航路をめぐる問題
- VI 離島振興の政策課題

離島は、本土と比較して社会生活の基盤整備の遅れや、経済活動上の不利な条件があるところから、これまで、離島振興法や離島航路整備法などが制定され、基盤整備の推進や産業立地の促進、交通手段の確保などが図られてきた。しかし、近年、人口減少や高齢化が、本土の条件不利地域と比べても急速に進み、定住条件の維持に不安が持たれている。

他方、近年、我が国周辺の海域管理の重要性が認識され、また、海洋の資源・エネルギーへの期待も高まる中で、離島の持つ国家的な役割も改めて注目されている。

今国会には、奄美群島振興開発特別措置法と小笠原諸島振興開発特別措置法の一部改正法案が提出されている。

本稿では、離島振興制度の現況と課題について概要を整理する。

国土交通調査室

やまぐち ひろふみ
(山口 広文)

調査と情報

第635号

はじめに

我が国は、四囲を海に囲まれ、北海道、本州、四国、九州からなる本土の周辺には、領土の一部をなす数多の島々が存在している。とりわけ、本土の南東から南西にかけての海域に点在する島嶼群は、我が国の広大な排他的経済水域の重要な根拠となっている。

こうした数多くの離島では、古くから農業、漁業や特産品生産を主な生業としつつ、多様な伝統文化を形成してきた。また、全国的な視点でも、漁業、海上交通などの面で重要な役割を担い、対外交流においても重要な拠点の役割を持っていた。

現代社会において離島は、社会生活の基盤整備の遅れや、経済活動上の不利な条件から、生活向上、経済発展において、相対的に立ち遅れた状態が続いてきた。この状況に対して、離島振興法や離島航路整備法などが制定され、基盤整備の推進や産業立地の促進、交通手段の確保などが図られてきた。しかしながら、人口減少や高齢化が、本土の条件不利地域と比べても急速に進み、生活基盤や就業機会など定住条件の維持に強い不安が持たれている。

他方、近年、我が国周辺の海域管理の重要性が認識され、また、海洋の資源・エネルギーへの期待も高まり、国としての本格的な対応が求められる中で、平成 19 年には、海洋基本法が制定され、離島の持つ国家的な役割も改めて注目されているといえる。

今国会には、奄美群島振興開発特別措置法と小笠原諸島振興開発特別措置法の一部改正法案が提出されている。その審議を機に、両地域はもちろんのこと、離島全般に対する国の施策が関心を惹くものとみられる。

本稿では、離島振興制度の現況と課題について概要を整理することとする。

I 離島の現況

我が国の国土は、6,852 の島嶼により構成され、このうち本州、北海道、四国、九州と沖縄本島を除いた 6,847 が離島とされる。国全体の総面積は 37.8 万 km² で、うち本島（前記の 5 島）が 36.2 万 km²、離島は 1.6 万 km²、国土全体の約 4.2% である。

このうち、後述する離島関係の法律で指定された 314 の有人離島（面積 7,594 km²）に、69.2 万人が住み（平成 17 年国勢調査）、これは、全人口の約 0.5% に当たる（表 1 参照）。平成 12 年に比べると、4.5 万人、6.1% の減少となっており、長期的にも減少傾向が続いている。

有人離島の分布状況をみると都道府県別に偏りがあり、面積、人口ともに、鹿児島県、長崎県、沖縄県、新潟県、東京都が多い（表 2 参照）。特に、鹿児島、長崎、沖縄の 3 県では、県土面積全体のうち約 3~4 割が離島であり、さらに、全人口の 1 割前後が離島に居住している。

本土外の島の中では、面積では、択捉島（3,183 km²）、国後島（1,499 km²）、沖縄島（1,208 km²）、佐渡島（855 km²）、奄美大島（712 km²）、対馬（696 km²）が上位に並ぶ。

ところで、我が国の面積は世界で 60 番目であるが、領海を含む排他的経済水域は 447 万 km² と、世界で 6 番目に広い。この広大な水域は、離島の存在に負うところが大きく、とりわけ、小笠原諸島は、約 3 割の水域の根拠となっている（図 1 参照）。

表1 法律指定の有人離島（都道県別）

都道県名	島数	市町村数	人口 人	面積 km ²
北海道	6	6町	13,994	416.87
宮城県	9	3市1町	5,413	24.58
山形県	1	1市	275	2.70
東京都	13	2町7村	28,744	360.63
離振法	9	2町6村	26,021	291.95
小笠原	4	1村	2,723	68.68
新潟県	2	1市1村	67,824	864.97
石川県	1	1市	100	0.55
静岡県	1	1市	353	0.44
愛知県	3	2町	4,357	3.51
三重県	6	2市	4,914	13.82
兵庫県	6	2市1町	9,300	54.48
島根県	4	3町1村	23,696	346.19
岡山県	15	5市	3,330	31.13
広島県	14	6市1町	16,436	84.88
山口県	21	7市4町	5,004	64.66

(注) 人口は、平成17年国勢調査
 東京都：離島振興法と小笠原法（略称）の対象地域
 鹿児島県：離島振興法と奄振法（略称）の対象地域
 沖縄県：沖縄振興開発特別措置法の対象地域
 他の県：離島振興法の対象地域

都道県名	島数	市町村数	人口 人	面積 km ²
徳島県	2	1市1町	299	2.23
香川県	22	4市4町	8,044	63.78
愛媛県	33	6市2町	17,337	89.45
高知県	2	1市	280	11.30
福岡県	8	3市2町	2,416	13.25
佐賀県	7	1市	2,197	10.96
長崎県	54	8市4町1村	155,614	1,568.21
熊本県	6	1市2町	4,046	20.67
大分県	7	2市1村	5,125	17.81
宮崎県	3	2市1町	1,218	5.16
鹿児島県	28	5市15町5村	182,602	2,503.14
離振法	20	4市5町2村	56,119	1,263.84
奄振法	8	1市15町3村	126,483	1,239.30
沖縄県	40	3市7町12村	129,829	1,018.16
合計	314	68市52町24村	692,747	7,593.53
離振法	262	64市34町11村	433,712	5,267.39
その他	52	4市18町13村	259,035	2,326.14

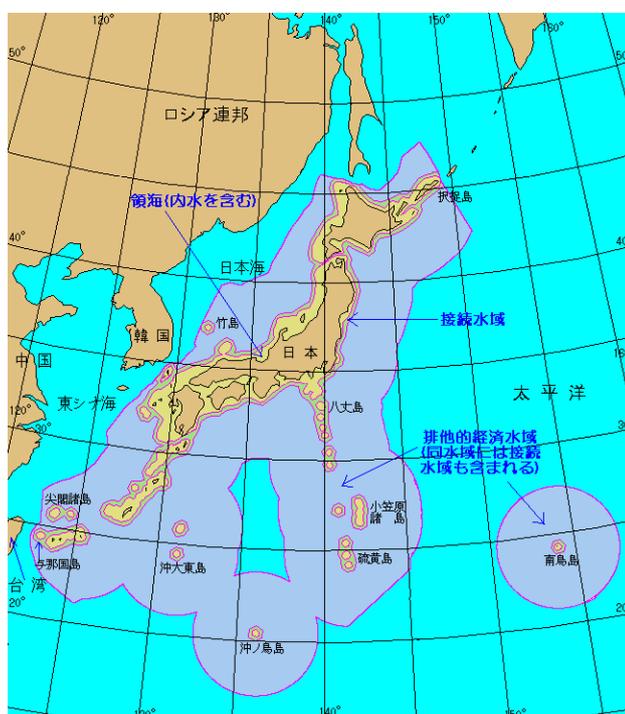
(出典) 日本離島センター『2007 離島統計年報』(CD-ROM版) 2009.をもとに筆者作成

表2 離島面積・人口の多い都県

都県名	面積 km ²	人口(H17) 万人
鹿児島	2,503 (27.7)	18.3 (10.4)
長崎	1,568 (38.2)	15.6 (10.5)
沖縄	1,018 (44.7)	13.0 (9.5)
新潟	865 (8.0)	6.8 (2.8)
東京	361 (17.2)	2.9 (0.2)

()内は都県内でのシェア
 面積、人口ともに法律指定の有人離島のみの合計
 (出典) 『日本統計年鑑 平成21年版』
 『離島統計年報 2007』をもとに筆者作成

図1 日本の領海等概念図



(出典) 海上保安庁ホームページ (last access: 2009.2.10)

<http://www1.kaiho.mlit.go.jp/JODC/ryokai/ryokai_setsuzoku.html>

Ⅱ 離島をめぐる国の方針と振興制度

1 海洋基本計画

我が国における海洋に関する総合的な施策の枠組みを構築するために、平成 19 年 4 月に海洋基本法（平成 19 年法律第 33 号）が制定され、同年 7 月施行されている。

同法においては、海洋に関する基本理念、基本的施策が示され、海洋政策の推進体制として、内閣総理大臣を本部長とする総合海洋政策本部の設置、海洋基本計画の策定などが定められている。

離島に直接関連するものとしては、まず、海洋に関する基本的施策の一つとして、「離島の保全等」が掲げられている¹。

さらに、同法に基づき定められた「海洋基本計画」（平成 20 年 2 月閣議決定）では、まず、「第 1 部 海洋に関する施策についての基本的な方針」の一つとして「海洋の総合的管理」を挙げ、その箇所では離島に関し、海洋政策推進上の位置付けの明確化と適切な管理、自主性を重んじた離島地域の発展の促進が必要であるとしている。

さらに、「第 2 部 海洋に関する施策に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」の一つに「離島の保全等」を挙げ、「離島の保全・管理」については、海上の安全の確保、海洋資源の開発・利用の支援、周辺海域等の自然環境の保全、保全・管理に関する方針の策定²、「離島の振興」については、地域における創意工夫をいかした定住・雇用促進等の施策の推進が必要であることを謳い、具体的な事項に言及している。

なお、前述の「保全・管理に関する方針の策定」については、総合海洋政策本部で検討が進められ、また、国土交通省には、「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」が設けられ、論議されている。

2 国土形成計画（全国計画）

国土総合開発法（昭和 25 年法律第 205 号）を平成 17 年に改正して制定された国土形成計画法（同）では、計画内容を構成する事項の一つとして、「海域の利用及び保全」が新たに加わった。

この法律に基づき定められた「国土形成計画（全国計画）」（平成 20 年 7 月閣議決定）においては、「海域の適正な利用と保全」に関する箇所では、「定住・雇用促進策を進める等離島の振興及び保全を図る」とし、別に、各種の条件不利地域への対応に触れた箇所では、

¹ 海洋基本法第 26 条 国は、離島が我が国の領海及び排他的経済水域等の保全、海上交通の安全の確保、海洋資源の開発及び利用、海洋環境の保全等に重要な役割を担っていることにかんがみ、離島に関し、海岸等の保全、海上交通の安全の確保並びに海洋資源の開発及び利用のための施設の整備、周辺の海域の自然環境の保全、住民の生活基盤の整備その他の必要な措置を講ずるものとする。

² 「(1)離島の保全・管理 エ 保全・管理に関する方針の策定

離島は、上記のとおり、重要な役割を担っているため、無人島を含む離島について、海洋政策推進上の位置付けを明確化し、適切な管理の体制、方策、取組のスケジュール等を定めた「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針（仮称）」を策定する。あわせて、離島に関する位置情報等の基本的情報の整備を行うとともに、経済活動、生態系、周辺海域の資源、気象・海象等それぞれの属性に応じて、国土の侵食を防止するための海岸保全施設の整備、空中写真の周期的な撮影等の離島の保全・管理を推進する。」

下のように、離島振興策に言及し、離島の困難な状況、その国家的、国民的役割に触れ、離島での人の定住の重要性を強調して、定住・雇用促進策等の振興策を示している³。

「(1)離島地域

離島地域は、環海性、隔絶性、狭小性という地理的特性から、島内のみで一定の生活圏を形成しなければならず、さらに、経済面で不利な競争条件にある。その上、近年、離島地域を取り巻く状況は、農林水産業、公共事業等の低迷やそれにとまなう大幅な人口減少、高齢化の加速により、非常に厳しいものとなっている。一方で、離島地域は、我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等について重要な国家的役割を担うとともに、海岸等の自然とのふれあいを通じた癒しの空間の提供等の国民的役割を備えている。このような役割が適切に果たされるためには、同地域に人が定住し、生活を営んでいることが重要であり、その地理的・自然的特性を価値ある地域差として評価し、地域における創意工夫を活かした定住・雇用促進策等の振興を図ることにより、自主性を重んじた離島の発展を促進する。

(中 略)

排他的経済水域の保全等の面で特に重要な役割を担っている国境離島等については、このまま人口減少等が進めば、その重要な国家的役割を果たすことが困難となるおそれがあることから、交通アクセスの改善、農林水産業を中心とした産業振興、観光振興等に対して、なお一層の支援を検討する。

このほか、沖縄の離島については、アジア・太平洋諸国に近接した地理的特性、亜熱帯・海洋性などの自然的特性、国際性豊かな歴史的特性などに十分配慮した振興策を推進する。また、奄美群島、小笠原諸島については、それぞれ本土から隔絶した条件の中で培ってきた多様で個性的な文化を発信し、国内外の地域との交流を促進しながら、亜熱帯・海洋性などの自然的特性や、その地理的特性に十分配慮した振興策を推進する。」

3 離島振興制度

我が国の離島振興政策は、対象地域ごとに、以下の4法に基づき施策がなされている。

- ① 離島振興法（昭和28年法律第72号。略称「離振法」）
- ② 奄美群島振興開発特別措置法（昭和29年法律第189号。略称「奄振法」）
- ③ 小笠原諸島振興開発特別措置法（昭和44年法律第79号。略称「小笠原法」）
- ④ 沖縄振興特別措置法（平成14年法律第14号。略称「沖振法」）

離島振興法は、長崎県の呼びかけにより、離島を抱える東京、新潟、島根、長崎、鹿児島
島の5つの都県が熱心に国に働きかけ、経済面、生活面で不利な条件にある離島の振興を
図るために、昭和28年7月に10年間の時限立法として制定された。山村、過疎、半島等
各種の条件不利地域を対象とする立法措置の先駆けとなったものである。同法は、その後、
5次の改正により延長がなされてきた。平成14年の直近の改正で、適用期限が平成25年
まで更に10年間延長された。

また、鹿児島県の奄美群島については、奄美群島振興開発特別措置法（昭和29年法律第

³ 国土交通省 HP <<http://www.mlit.go.jp/common/000019219.pdf>> (last access: 2009.2.10)

189号)が、東京都の小笠原諸島については、小笠原諸島振興開発特別措置法(昭和44年法律第79号)が適用される。なお、両法については、後述するように、この第171回国会に一部改正法案が提出されている。

さらに、沖縄地域の離島については、沖縄振興特別措置法(平成14年法律第14号)が適用されている。同法は、沖縄本島を中心とする沖縄県全域を対象とし、その内容は多岐にわたり、同県内の離島振興も内容の一部に含んでいる。同法に基づき「沖縄振興開発計画」(平成14年度～平成23年度)が策定され、実施中である。

いずれも、本土からの遠隔性や、戦後、講和条約発効の後も一定期間、アメリカの占領下に置かれていた特殊事情などに鑑みて、復帰後、個々の法律により対応がなされている。

なお、沖縄振興については、沖縄地域の離島振興を含むものであるが、それ自体別個の重要な国政課題であり、本稿ではこれ以上言及することは控える。

上記の離島振興関連の法律のほかに、離島関係の法律として、離島航路整備法(昭和27年法律第226号)があり、これに基づき、離島航路事業に対する助成措置が行われている。

Ⅲ 離島振興法と離島振興計画

現行の改正離島振興法(平成15年4月施行)では、国(国土交通大臣、総務大臣、農林水産大臣)は「離島振興対策実施地域」を指定し、「離島振興基本方針」を定めることとされている。さらに、実施地域が指定された関係都道府県は、基本方針に則って、各々「離島振興計画」を策定することとなっている⁴。

法改正後、離島振興基本方針が策定され、さらに、新たな離島振興計画が、平成15年4月から平成25年3月までの10か年計画として、関係の25都道府県(表1参照)で作成された。なお、離島振興対策実施地域として、現在25都道府県の76地域が指定されている。

また、同法では、離島振興の推進のための措置として、以下の規定がなされている。

- ・離島振興計画に基づく事業に対する国の負担・補助割合のかさ上げ
- ・都道府県による無医地区の医療の確保等のための事業実施とそれに対する国の補助
- ・地方債、資金確保、高齢者福祉増進、交通確保、情報流通の円滑化・通信体系充実、農林水産業振興、教育の充実、地域文化振興、地域間交流促進、農地法等についての配慮
- ・特定業種(製造業、ソフトウェア業、旅館業、畜産業、水産業、薪炭製造業)に対する地方税の減免と税の減収に対する国の補てん措置

現在実施中の離島振興計画は、平成20年3月で、中間点となる5年目を迎えた。この5年目の節目を前に、関係都道府県の計画の進捗状況について、国土交通省・総務省・農林水産省の関係3省が、フォローアップを行ない、その結果を、「離島振興計画の進捗状況の取りまとめ」(平成19年9月)として公表している。同「取りまとめ」では、まず、離島をとりまく情勢の変化について、以下の4点を指摘している⁵。

⁴ 平成14年改正により、国による同計画策定から関係都道府県による策定に変更された。なお、基本方針に合致しないと認めるとき、国は変更を求めることができる。

⁵ 国土交通省 HP <<http://www.mlit.go.jp/crd/chirit/pdf/follow-up2.pdf>> (last access: 2009.2.10)

(1) 実施地域の概況

離島振興対策実施地域の人口は、43.4万人（平成17年国勢調査）で、平成12年より、3.9万人、8.2%の減少（過疎地域5.4%減、半島地域3.7%減、奄美地域4.4%減）。7割の離島が人口500人以下。65歳以上の高齢者が32.9%（全国20.1%）。高校卒業者で、島内に残るものは全体の1割程度。公共事業は、ピーク時の5割程度となり、建設業就業者が減少傾向

(2) 市町村合併の進展

対策実施地域の市町村が、合併の進展で、平成15年の175市町村から平成19年4月時点で111市町村に減少。「一部離島」⁶が島数で146から178に増加、離島内に居住する職員数が減少するケースもあり

(3) 郵便局の集配局の再編

郵政民営化・分社化に伴い、離島所在の70郵便局が窓口業務のみの無集配局となり、社員数も概ね1割減少

(4) UJIターンの状況

UJIターン⁷を促進する取組みが各地で行われ、一部離島では、順調に定住者が増加。移住者の就業機会と所得を確保する必要

また、「取りまとめ」は、こうした状況の下で、離島振興計画の進捗状況についての関係都道府県の見方について、「課題はあるものの、計画内容は概ね堅調に実施されており、直ちに離島振興計画の見直しが必要であるとする離島振興実施地域は少数にとどまっている」としつつ、「定住人口の大幅な減少に象徴されるように、離島はこれまで以上に厳しい状況下にある、（中略）、離島振興計画の見直しの要否について慎重に検討する必要がある」との見方を示している。さらに、現行の離島振興基本方針について、見直すべき事項として、以下の点が都道府県から提案されているとしている。

- ①国境離島の重要性の明確化と支援の強化
- ②離島で生活を営む上で欠くことのできない離島航路の維持、改善
- ③情報格差対策
- ④輸送コスト是正等による公平な競争環境の整備
- ⑤漂着ゴミ問題への対応
- ⑥医療従事者の確保
- ⑦海溝型地震等の大規模地震対策
- ⑧ソフト施策の充実

これをみると、離島航路、情報通信基盤整備の格差、輸送コスト問題、漂着ゴミ、医療従事者の確保について、問題状況の深刻化がうかがえる。また、離島の中でも、外海に位置し隣国に近い国境離島への支援や海溝型地震等の対策への要請が表れている。

最後に、「取りまとめ」は、現行の離島振興計画は、平成24年度末に終期を迎えるところから、平成22年度末を目途にさらにフォローアップを実施し、計画の達成状況を点検・評価するとともに、将来の離島振興制度や施策の在り方について議論を進めるとしている。

⁶ 同一市町村内に離島側と本土側の両地域が存在する場合における離島側地域

⁷ Uターン：出身地への移転、Jターン：出身地に近い地域への移転、Iターン：出身地とは別の地域への移転

IV 奄振法及び小笠原法の改正法案

奄美群島振興開発特別措置法と小笠原諸島振興開発特別措置法は、平成 21 年 3 月末をもって期限切れを控えており、両地域における振興開発の一層の促進のために、「奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法の一部を改正する法律案」（閣法 7 号）が、この第 171 回国会に提出されている。

1 奄美群島の振興開発

(1) 奄美群島の概況

奄美群島は、鹿児島県に属し、鹿児島市から南方約 370km～560 km の範囲に位置し、奄美大島を主島に 8 つの有人島を含んでいる。行政区分として、奄美市ほか 9 町 2 村に分かれる。戦後の昭和 21 年から昭和 28 年にかけてアメリカの軍政下に置かれていた。

温暖多雨な亜熱帯性気候で、独特の植生に恵まれ、アマミクロウサギなどの固有の動物種が生息する。また、台風の常襲地帯であり、風水害に悩まされてきた。

同群島の総面積は 1,239 km²、人口は 12.6 万人（平成 17 年国勢調査）であり、平成 12 年に比べて、6 千人、4.4%の人口減少となった。人口の過半 6.9 万人は、奄美大島に居住しており、同島は、全国の有人離島の中では、最も人口が多い。

サトウキビ、野菜、果物、花きの栽培、畜産などの農業、紬、焼酎、黒砂糖などの特産品生産、沿岸漁業・養殖、観光業などが主産業である。近年、クロマグロ、クルマエビなどの養殖や黒糖焼酎の生産拡大、スポーツ合宿の誘致、世界自然遺産登録に向けた取組み、ブロードバンド整備などが進められ、また、企業立地による雇用拡大もみられる⁸。

(2) 奄美群島振興開発特別措置法の概要

復帰直後の昭和 29 年に、奄美群島復興特別措置法が制定され、以後 5 年ごとに、改正・期限延長がなされてきた⁹。現行法の内容は、大略以下のとおりである。

- ・国が基本方針を定め、これに基づき、鹿児島県が振興開発計画（5 か年計画）を策定¹⁰
- ・同計画に基づく県、市町村の事業に対する国の負担割合・補助率のかさ上げ（例：道路整備 [改築]：1/2 から 7/10 へ、港湾整備 [水域・外郭施設]：4/10 から 9/10 へ）
- ・産業立地（製造業、旅館業、農林水産物等販売業）に対する税制優遇措置（地方税の減免に伴う税の減収補てん措置）
- ・医療の確保のための鹿児島県による事業の実施と国の支援措置
- ・奄美群島振興開発審議会の設置
- ・独立行政法人奄美群島振興開発基金による債務保証・事業資金貸付

⁸ 鹿児島県『奄美群島振興開発総合調査報告書（要旨版）』2008. 3. 鹿児島県 HP（last access:2009.2.10）
<<http://www.pref.kagoshima.jp/pr/shima/kaihatsuchosa/amasinhoukokusyo.html>>

⁹ 法律名も、奄美群島振興特別措置法（昭和 39 年～）、奄美群島振興開発特別措置法（昭和 49 年～）と変更され、平成 16 年に直近の法改正が行われている。

¹⁰ 計画には以下の事項が含まれている。

①産業の振興開発、②観光開発、③交通通信の確保、④生活環境整備、⑤保健衛生の向上、⑥福祉の増進、⑦医療の確保等、⑧防災・国土保全、⑨自然環境保全・公害防止、⑩教育文化振興、⑪国内外の地域との交流促進、⑫人材育成、⑬振興開発に必要なその他の事項

（３）一部改正法案の要点

改正法案においては、有効期限が 5 年間延長（平成 26 年 3 月 31 日まで）され、以下の点が追加されている。

- ・基本方針、振興開発計画、配慮規定に定める事項の追加（①雇用機会の拡充、職業能力の開発その他の就業促進、②奄美群島の振興開発に係る関係者間における連携及び協力の確保）
- ・産業立地の優遇対象となる業種の追加（有線放送業、ソフトウェア業、情報処理・提供サービス業等）

2 小笠原諸島の振興開発

（１）小笠原諸島の概況

小笠原諸島は、東京都に属し、東京の南方約 1,000km に位置する父島を中心に、我が国最東端の南鳥島、最南端の沖ノ鳥島を含む大小 30 の島々から成り、広大な海域に広がっている。行政区画としては、全島が小笠原村を構成し、父島に東京都の小笠原支庁、小笠原村役場が置かれている。

同諸島の総面積は 104 km²（うち有人離島は 69 km²）、人口は 2,723 人（平成 17 年国勢調査）であり、平成 12 年に比べて、101 人、3.6%の人口減少となった。

戦中には、島民の本土への強制疎開がなされ、戦後は、昭和 21 年から昭和 43 年にかけては、アメリカ軍の軍政下に置かれ、一部住民を除き帰島を許されなかった。

奄美群島と同様に、温暖多雨な亜熱帯性気候であるが、各島とも平地が少なく、海岸は切り立った断崖が多い。漁業や花き、果実、野菜の栽培、観光が主な産業となっている。

イシガキダイなどの養殖漁業、ホエールウォッチングやシーカヤックなどを内容とするエコツーリズム・エコツアー、世界自然遺産登録への取組みなどが進められている。

また、本土との交通手段は、東京・父島間の定期航路であり、所要時間 25 時間 30 分、おおむね 6 日に 1 便就航している。かねてから、空港建設、航空路開設に向けた動きがあり、平成 20 年 2 月に東京都と小笠原村によって小笠原航空路協議会が設けられた。さらに、東南海・南海の海溝型地震に伴う防災（津波等）対策も進められている。

（２）小笠原諸島振興開発特別措置法の概要

復帰直後の昭和 44 年に、小笠原諸島復興特別措置法が制定され、以後 5 年ごとに、改正・期限延長がなされてきた¹¹。現行法の内容は、大略以下のとおりである。

- ・国が基本方針を定め、これに基づき、東京都が振興開発計画（5 年計画）を策定¹²
- ・同計画に基づく県、市町村の事業に対する国の負担割合・補助率のかさ上げ（例：道路整備 [改築]：1/2 から 3/5 へ、港湾整備 [水域・外郭施設]：4/10 から 9/10 へ）

¹¹ 法律名も、奄美群島振興特別措置法（昭和 54 年～）、奄美群島振興開発特別措置法（平成元年～）と変更され、平成 16 年に直近の法改正が行われている。

¹² 計画には以下の事項が含まれている。

①土地利用、②交通通信施設整備、③産業の振興開発、④市街地・集落の整備開発と医療確保等、⑤自然環境保全と公害防止、⑥防災・国土保全、⑦教育文化振興、⑧観光開発、⑨国内外との地域との交流促進、⑩人材育成、⑪旧島民の帰島促進・振興開発に必要なその他の事項

- ・小笠原諸島振興開発審議会の設置
- ・国有財産の無償又は低価格での譲渡・貸付
- ・旧島民の帰島に係る税制優遇措置

(3) 一部改正法案の要点

改正法案においては、有効期限が5年間延長（平成26年3月31日まで）され、基本方針、振興開発計画、配慮規定に定める事項として、小笠原諸島の振興開発に係る関係者間における連携及び協力の確保が追加される。

V 離島航路をめぐる問題

離島は、通勤・通学、生活物資・物産の搬出入、旅行客の往来、また一部では島内交通の面でも、離島航路はその不可欠な手段となっている。

この離島航路を整備し維持していくために、前述のように昭和27年に離島航路整備法が制定され、離島航路の運航と船舶の建造に対して補助がなされている。具体的には、現行の制度では、離島航路事業者に対し、その経営により生じる欠損についての補助と、離島航路に就航する船舶のバリアフリー化に要する費用の一部への補助がなされている¹³。

しかしながら、離島の人口減少、高齢化などによる輸送人員の減少や、近年の燃料価格高騰（現在は価格下落局面）により、離島航路事業の経営状況が悪化している。これに対し、離島航路補助制度の問題点や改善方策を検討するために、平成20年1月に、国土交通省が海事局長の懇談会として離島航路補助制度改善検討会を設置して検討を行った。

平成20年8月には、同検討会の『中間とりまとめ』が公表された¹⁴。この『中間とりまとめ』では、まず、離島航路を取り巻く環境の大きな変化として、①輸送人員の減少とその加速化、②燃料油価格の高騰、③航路事業者の経営努力のみでの対応の限界（欠損の増大）、④航路事業者の経営体力衰退による船舶の老朽化を挙げている。

そして、欠損補助方式を基本とする現行制度について、補助の利点（安心感）に過大な期待がある反面、輸送重要の喚起と効率化に問題があると指摘している。さらに、平成21年度から平成25年度までの5年間を「集中改革期間」とし、各航路について具体的指標に照らした目に見える改善を目指すとしている。

具体的な改革の在り方については、以下の「4大ポイント」を示している。

- ① 国・地方の積極的関与と関係者の参加・責任分担 — 「航路改善協議会」の設置等
- ② 「守り」から「攻め」へ — 「地域公共交通活性化・再生総合事業」¹⁵の活用等
- ③ 「過去の赤字穴埋め」から「将来のリスク軽減」へ — 寄港地の集約、公営航路の民間委託等
- ④ 「公平感」と「納得感」のある欠損補助へ — 現行制度を改革の上堅持

¹³ 平成20年度予算では、111事業者、121航路に対して、38億円の補助金が計上されている。なお、補助対象となっているのは、離島航路全体の約4割にとどまり、制度拡充への要望もある。また、補助の在り方についても、事業者への欠損補助よりも、利用者への運賃補助が好ましいとの意見もある。

¹⁴ 国土交通省 HP <<http://www.mlit.go.jp/common/000021387.pdf>> (last access:2009.2.10)

なお、同検討会では、最終とりまとめに向けた検討が続けられている。

¹⁵ 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(平成19年法律第59号)に基づき、鉄道、バス・乗合タクシー、旅客船等の多様な事業に創意工夫をもって取り組む協議会に対し、パッケージで一括支援する支援制度

VI 離島振興の政策課題

離島振興法が、他の条件不利地域対策諸法に先駆けて、制定されたことにみられるように、離島の生活・生産上の困難と我が国の国土における重要性は、国民に広く理解され、地域政策として、生活・生産基盤の整備、産業活動の立地促進など鋭意取り組まれてきたといえる。その点では、ハード面での基盤・施設整備に一定の成果があったとみられ、近年では、施設の老朽化への対応や、基盤・施設を活用するソフト施策との連携が課題となっている。

また、一層深刻化する人口減少と高齢化の進展の中で、離島地域は、様々な個別の問題に直面しているが、中でも、島外との交通確保（離島航路・航空路の維持・改善）、情報通信基盤の整備、医療従事者の確保、漂着ゴミ対策、海溝型地震被害対策などが関係都道県に重視されているとみられる（p.6 参照）。

さらに、離島振興制度全体に係る課題として、離島地域の多様性にどう対応するか今後議論の対象になると思われる。離島は、本土や他国との位置関係、島の面積・人口の大小など様々な条件の違いがあり、その現況、直面する問題も一様ではない。各都道県の作成する離島振興開発計画においては、個々の離島地域に応じた事業計画が盛り込まれているが、現行の離島振興法は、公共事業や産業立地等に対する一律の支援措置が規定されており、今後の振興制度の在り方も課題となろう。なお、近年、外海に位置し近隣諸国に近い「国境離島」について、新たな振興制度を求める関係自治体の動きがみられる。

この個々の条件の相違への対応という点では、各々個別の特別措置法がある奄美群島と小笠原諸島の振興開発についても、その展開を注目していく必要がある。

まず、奄美群島は、離島地域としては、奄美大島を中心に一定の人口規模を持ち、農業、水産業、観光業での様々な試みに加えて、企業立地にも一定の実績をみせている。今次の改正法案においては、企業立地優遇措置の情報関連産業への拡大が含まれており、今後の展開が注目される。

次に、小笠原諸島は、本土から遠くへだたる広大な海域に小島が点在し、4島に3千人足らずの人口が居住するにすぎない。本土と遠く隔たっているが、空港がなく、海路による交通に依存してきた。現在、空港整備、航空路開設に向けた東京都と小笠原村の取組みがなされており、観光、研修など島外からの交流人口の拡大も必要となるが、実現の成否が注目される。

最後に、近年、海洋基本法、海洋基本計画、国土形成計画において、国土管理上の離島の重要性が明記され、従来以上に国の政策上の位置付けは大きなものとなったといえる。国家的見地から海洋の利用・保全に関する積極的な施策が求められているところであり、これに関連して、海域保全、海洋開発関連の活動拠点の設置など離島の役割強化について具体的な在り方が示される必要があると思われる。