

改正離振法施行に伴う上五島の離島振興政策の変化

立入 郁*・中別府二郎**・後藤恵之輔**

Policy Change in Remote Islands Development in the North Part of the Goto Islands after the Enforcement of the Revised Law

by

Kaoru TACHIIRI*, Jiro NAKABEPPU** and Keinosuke GOTOH**

In July, 2002, the Remote Islands Development Law was prolonged its expiration for ten years and some important points were revised, such as the roles of remote islands, planning procedure, financially supported projects. In this study, the policy change in the north part of the Goto Islands, Nagasaki after the law revise was investigated by field survey, literature study and satellite remote sensing analysis. In the study area, corresponding the law revise, various activities are proposed e.g. development of information and welfare infrastructure, promotion of fishery and the local industry (especially concerning camellia oil), boosting blue/green tourisms. By the law revise, the new era has started that evaluates positively the difference between the mainland and remote islands, in term of Significant Regional Difference.

はじめに

2003年3月末にその効力を失うことになっていた離島振興法(以下、離振法)は、2002年7月12日、第154通常国会において、「離島振興法の一部を改正する法律」が議員立法として成立し、改めて10年間の延長が認められ、2013年3月末まで効力を維持することとなった。さらに、内容についてもいくつか重要な変化が見られ、これからの離島振興策の行方が注目されている。

離島の後進性を除くことを目的として、1953年に制定された離振法は、港湾・道路建設時の国による財政補助などの特徴的な制度が設けられ、わが国の離島振興政策の中で大きな役割を演じてきたが、島民には離振法の存在やそのありがたみが、必ずしも理解されていないという(小島, 1999)。自らも瀬戸内海の周防大島に生まれ、離島の自立を目指して離振法の成立に奔走した民俗学者宮本常一は、「離島振興法ができたから島がよくなるのではない。島をよくしようとするととき離島振興法が生きてくる」と述べたが、島民がこの法

律の内容を咀嚼し、積極的に活用してきたとは言えないのが現状である。

1953年の離振法成立以後、離島部の人口は半減したと言われ、従来の振興施策の限界も議論されている。定住人口だけで離島振興が評価されるべきではないが、無視できない事実であることは間違いなく、今回の改正では、その反省もあり、地域住民が自ら計画作りを行い、国はそれを支援するという考え方が導入された。また、今回の改正に先立つ議論の過程で、議員たちは離島へ赴き、直接住民の要望を聞いたとも言う。

長崎県は面積にして約40%、人口にして約10%を離島部が占める、全国有数の離島県であり、この法律の改正は県にとって重要である。

本稿は、資料収集、現地調査、衛星画像解析により、上五島地域を対象に、従来の離島振興の残したものを分析し、改正離振法下で変貌を遂げる離島振興政策の将来を展望するものである。

平成15年4月18日受理

* 社会開発工学科 (Department of Civil Engineering)

**大学院生産科学研究科 (Graduate School of Science and Technology)

1. 離島の「ハンディ」

特に「離島振興」と呼ばれる理由は、離島に何らかの経済発展上のハンディがあると言う共通理解が前提となっている。

これは、交通の妨げとなる海に囲まれ（環海性）、面積が小さく（狭小性）、本土の経済・文化の中心から遠く離れている（隔絶性）といった経済発展上のハンディを多く有する離島地域は、本土と同じ条件下での経済競争にさらされた場合、発展が困難であると言う、冷厳な事実をさすものである。

具体的な例としては、例えば天候によって交通機関が不通になりがちなのが挙げられる。現代社会においては、例えば休暇中であっても2～3日足止めされれば大きな痛手となる。まして、台風シーズンともなれば、さらに長い期間交通機関が止まることさえありうる。五島列島南部は、通常時の移動時間だけ考えれば、長崎市内への通勤も不可能でない地域であるが、交通機関の不確実性や運賃の高さから、なかなかそのようなライフスタイルを選ぶことは難しい。

離島振興に意欲を燃やした宮本（1987）は、島嶼部が20世紀前半の数十年の間に後進地域になってしまった原因を分析し、陸上交通の急速な発達にその原因を求め、「島の後進性をとりもどすためには、どうしても島を資本主義経済機構へと正しく仲間入りさせなければならぬのだが、それは交通の完備によってなされることを忘れてはいけない」（宮本、1987）と述べている。

しかし近年、関係官庁職員や議員などから、本土との差異をポジティブに捉え、「価値ある地域差」（横山、2002、小島、2002）として見直そうという動きが生じている。これは、従来の離島振興の方向性が、「本土並み」をキーワードにした一次元的なものだったのに対し、さまざまな発展の形を意識した多元的なものに変わろうとしていることの現れであり、特徴的である。

2. 新旧離島振興法の要点

離振法では、自らの目的を「本土より隔絶せる特殊事情よりくる後進性を除去するため」、「振興のための特別の措置を講ずることによって、その経済力の培養、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展に寄与することを目的とする」（第一条）と規定している。この法律は1953年7月に10年間の時限立法として成立し、その後1963、1973、1983、1993年にそれぞれ10年間ずつ延長されてきた。そして、2003年に5回目の延長が成立し、2013年までの10年間その効力を持つこととなった。

新離振法では、特に目的に関する部分と離島振興計画の作成手順に大きな変化が見られる。まず、目的条項については、次の3点を明確化している。①離島には排他的経済水域等を保全する等の役割があること、②地域の創意工夫を生かしつつ自立的発展を促進すること、③国民の利益の増進に寄与すること。また、離島振興計画の作成手順に関しても、旧法では国の計画作成の基本となる計画を都道府県知事が作成していたのに対し、改正法では市町村により作成された計画案と国が示した基本方針を参考にし、都道府県が計画を決定することとなった。すなわち、実際に離島に住んでいる人々の要求がより反映されやすい枠組みに変わったと言える。

1996年に批准・発効された国連海洋法条約によって、わが国は国土面積の約12倍、世界第7位の排他的経済水域を確保した。これによって、離島は存在するだけで国家に大きな利益を与えるものとして再認識された。当然、そこに住む人々も、住んでいるだけで価値があると認識されてしかるべきで、ここから、公共事業に限らず、各種の助成措置が講じられるようになったと考えられる。優遇税制についても、現在は適用範囲が限られているが、中国や沖縄などでは本格的な導入事例も有り、将来的にはさらに一般的となることが予想される。

横山（2002）によれば、主要な改正条項としては7点が挙げられ、それらは（1）目的条項の改正（第1条関係）、（2）離島振興計画の作成（第3、4条関係）、（3）公共事業以外の事業に対する助成、自然公園等における手続きに関する運用面での配慮（第7、18条関係）、（4）地域医療の充実（第10条関係）、（5）情報の流通の円滑化および通信体系の充実（第13条関係）、（6）地域特性を生かした農林水産業の振興（第14条関係）、（7）国内および国外の地域との交流の促進（第17条関係）である。

3. 従来の離振法の効果

3-1.（財）日本離島センターによるアンケート結果
国土庁、（財）日本離島センターによって国勢調査年に行われてきた、「離島住民の暮らしと地域振興に関する意識調査」（仲田、2002）によれば、1991、1996、2001年の調査において、「島の暮らしの中で改善を望むこと」として特に回答率が高いものは、病院・診療所（1991年41.7%→1996年45.8%→2001年48.1%）、島外交通（27.8%→28.0%→35.2%）、高齢者の生活（20.7%→28.0%→30.2%）となっている。この他、特に増加率の高い回答として「若い人たちの生活」（16.0%→21.

8% → 27.2%) が目立つ。一方、減少傾向にあるものとして、「道路」(27.2% → 25.7% → 24.1%) や物価 (27.8% → 21.5% → 24.3%) があり、従来の振興策が何を重視してきたが窺い知れる。

島根県(2001)が行った離振法の効果に関するアンケートにおいても、同様の傾向が見られる。

3-2. 現地調査

2002年10月20～22日の3日間、中通島および若松島における現地調査を行った。これら2島には、中通島にある有川町、新魚目町、上五島町、奈良尾町、そして2島にまたがる若松島の5町が存在している(図1)が、現在合併の動きも出ている。

島の道路はかなり整備されており、さらにトンネルにより短縮する工事なども進んでいる(写真1)。また、採石のためか、切り崩された山(写真2)などもあり、開発圧はかなり高いと感じられた。

1991年に架けられた若松大橋(写真3)は、若松島と中通島を結び、2島に分断された若松町にとっては

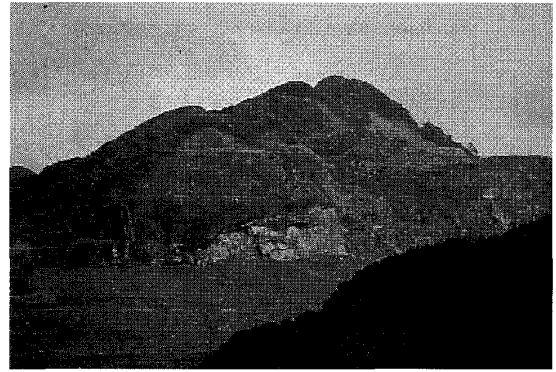


写真2 切り崩された山腹



写真3 若松大橋

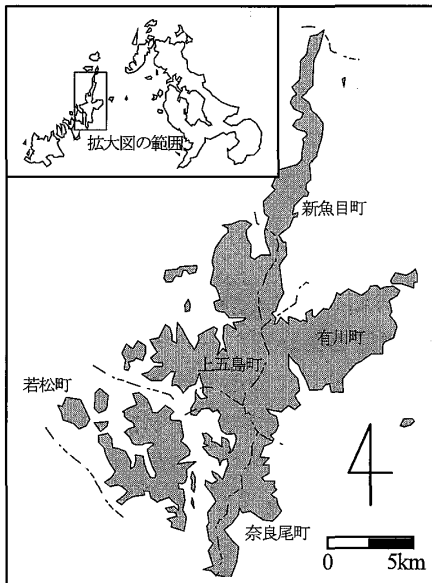


図1 対象地域

悲願の架橋だったとも言われるが、一方で、現地での聞き取りによれば、「架橋により、若松島で済ませていた買い物を、パチンコがてら中通島できるようになった」という意見も聞かれ、一種の「ストロー効果」も見られる。

また、上五島空港(写真4)、鯛ノ浦港などは離島振興法の影響下で建設されており、離振法の効果により、本土と島とを結ぶ交通の整備が進んだ例である。

3-3. 衛星画像解析

これまでの離島振興法の成果を見るための一助として、衛星画像解析による土地被覆変遷の把握を行った。

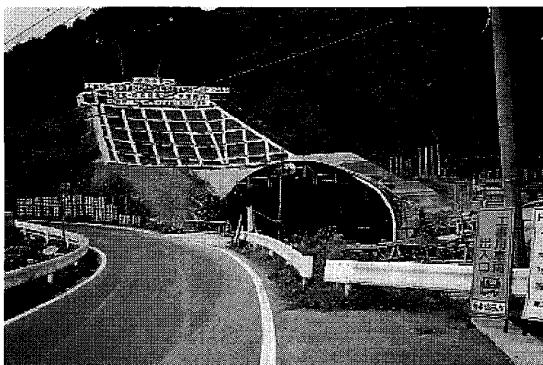


写真1 トンネル工事のようす(中通島)



写真4 上五島空港

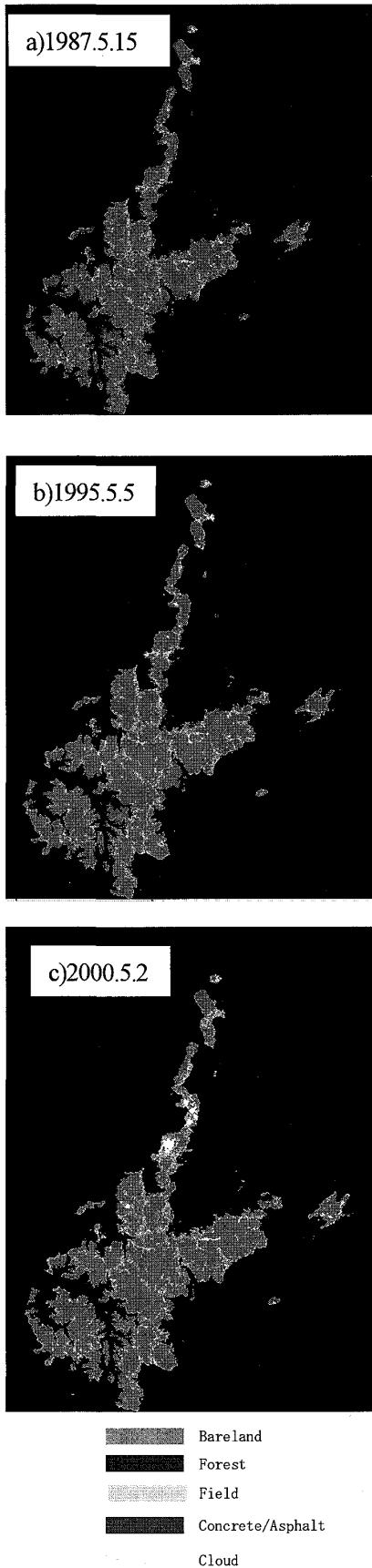


図2 Landsat / TM 画像による中通島・若松島の土地被覆分類変化解析

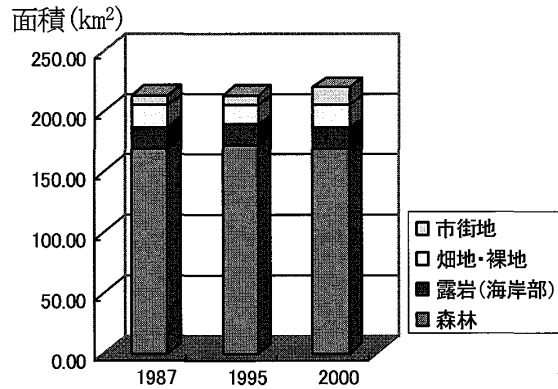


図3 土地被覆分類結果の推移

ここでは、1987年5月15日、1995年5月5日、2000年5月2日のLandsat / TMの画像を教師なし分類した結果から、この期間の土地被覆の変化を調べた。Landsat / TM データは空間解像度 30m、波長は可視3バンド、近赤外1バンド、中間赤外2バンド、熱赤外1バンドであるが、ここでは可視及び近赤外の合計4バンドを用いて分類を行った。

各年の分類結果を図2a)～c)に示し、分類面積の推移を図3に示す。図に見られるように、市街地が2000年に少し増えているが、それ以外には大きな変化は見られない。

4. 長崎県の新たな離島振興計画の内容

4. 1 県の離島振興計画

本章では、法改正に対応して長崎県がまとめた離島振興計画(素案)(長崎県地域振興部、2003)を元に、県の基本的な離島振興政策を整理する。

離島振興計画(素案)(長崎県地域振興部、2003)によれば、「従来の施設設備を主体とした離島振興の取り組みを改め、それぞれの離島の個性に基づく地域活性化の方策を総合的に検討することが必要」であり、離島の活性化を図る戦略の一つとして、「人・モノ・カネ・情報の流れを拡大・加速し、観光その他の交流人口を増やす」ために、「自然特性や歴史、文化、風土に基づいたハード・ソフト両面からの魅力ある地域づくりの展開が重要」としている。また、県の離島振興の基本理念を、「豊かな地域力を活かし 心安らぐ交流のしまづくり」であると定めている。

また、基本的方向性として、①明日につながるしまづくり、②たくましいしまづくり、③安心して暮らせるしまづくり、④美しいしまづくり、⑤交流盛んなしまづくり、の5点を挙げ、さらにこれらの各点について、

重点的な施策を、次のように定めている。

1. 行政体制の整備による地域づくり（市町村合併、地方分権、「新市町村建設計画」、行政情報網、新産品・新ブランドの確立）
2. 交流人口の拡大による地域づくり（歴史的町並み景観、トライアスロン大会などのイベントの受け入れと定着、アイランドセラピー・イルカとのふれあい、離島留学制度・体験講座、航路・航空路の利便性の向上）
3. しまの自然を活かした「安全・安心の食の供給拠点」づくり（新鮮・安全・安心な食材の提供、UJターンなどによる農林水産業従事者の養成、生産環境としての自然保護・生態系ネットワークの形成、名物料理・特産品の開発、地産地消の推進、輸送コスト低廉化方策の研究）
4. 医療・福祉の充実による安心できる地域づくり（医療従事者の確保、島内医療機関の連携強化、離島医療情報システムの確立、遠隔医療の充実、一人暮らし高齢者などへの自立生活支援、介護サービス基盤の充実）
5. 人材の育成による地域づくり（県内の大学・学校・研究機関による出前講座の開催、企業家の育成支援制度の確立、人材バンクの設置、IT人材の育成、男女共同参画社会の実現、地域活性化グループの活動支援）

4. 2 上五島の離島振興計画

離島振興計画（素案）（長崎県地域振興部，2003）の中では、地域ごとの計画も言及されている。上五島の地域振興基本理念として、「つばき香り 豊かな海と歴史文化を育む自立するしま」が挙げられ、体験型観光に力を入れることが特記されている。また、基本的方向性として、①にぎわいを創る地域交流の促進（光ファイバー網、ケーブルテレビ施設の整備を含む）、②安全、便利、快適な生活環境づくり（環境保全、防災計画など）、③誰もが安心できる保健・医療・福祉の充実（地域福祉体制の充実）、④自立する産業の育成、雇用の確保（水産業などのインフラ整備、地場産業の振興）、⑤しまの誇り・文化の育成（生涯学習、余暇の充実、歴史文化資源の保全）、⑥参加と行動による協働のまちづくり（電子自治体によるサービス効率化、コミュニティ活動の支援など）の6点を挙げている。

また、五島うどんなどの、椿油を使った製品の広報と新製品の開発、海・山を生かしたブルーツーリズムやグリーンツーリズム、マリンスポーツの振興などを通し、交流人口の増加を目指す、とされている。

5. これからの離島振興

すでに前回（1993年）の改正時からもその傾向が表れていた（小島，1999）が、これからの離島振興は、改正離島振興法自体あるいは県の計画にも記されているとおり、ハードからソフトへと急速にその重心を移している。その具体的施策として、前章で挙げられたようなものが提案されている。ここでは、それらの中から、情報通信、福祉、観光振興の3つに焦点をしばり、著者の考えを述べる。

①情報通信

インターネットに代表される情報通信網は、ある程度、離島のもつ経済上のマイナス面をカバーする可能性を秘めている。インターネットの普及による、ウェブサイトを通じた情報収集や物品売買、電子メールによるコミュニケーションなどは、標準的なシステムとして、全ての有人離島に整備されるべきものである。

また、さらに進んだものとして、次項にも関連するが、離島部で重要な課題となっている医療ネットワークの充実が挙げられる。すでに香川県健康福祉部（2003）による「離島・へき地遠隔診断システム」などの例があり、情報通信網の有効な利用法として注目される。また、テレビ会議などの普及は、離島に住みながら、本土の経済・文化活動に参加する可能性を広げるものである。

情報インフラの整備により、ホームページの作成やコンピュータを用いたデザイン、あるいは小説・コラムなどを含んだ文章作成などの職業は、離島においても十分可能なものになる。

②福祉・医療

少子高齢化は今や日本全体の問題であるが、離島部では、それがさらに顕著な形で進んでいる。

この状況に対応する取り組みとして注目すべきものとしては、岡山県笠岡市の福祉船「夢ウェル丸」が挙げられる（笠岡市役所社会福祉事務所，2003）。これは、寝たきり高齢者、虚弱高齢者、身体障害者などへデイサービスを運ぶ船として有人島を定期的に訪問するもので、一般高齢者は自力で、寝たきり高齢者などはスタッフの介助により車いす、ストレッチャー、電気自動車等の利用により来船する。船内は浴室、リハビリ室、親睦交流室があり、血圧測定、カラオケ、健康体操などが整備され、離島高齢者のコミュニケーションの場となっている。また、本土の高齢者・子供との交流をはじめ、船を利用しての諸行事を行っている。こうした能動的な取り組みは、今後さらに積極的に取り組まれるべきものである。

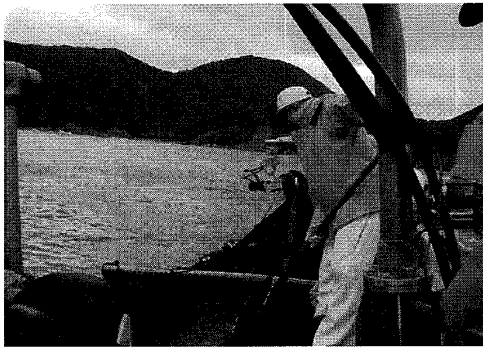


写真5 定置網体験のようす

③観光振興

多くの離島では観光業が最も発展を期待できる産業であると思われるが、ここで注意しなければならないのは、本土に見られるものと同じような、いわゆる「観光地」を目指してはならない、ということである。離島の最大の財産は、本土にない「不便さ」だと考えられる。すなわち、従来ネガティブに評価されがちであった離島の特色（環海性、狭小性、隔絶性）を、そのまま積極的に観光資源として評価すべきである。現地調査時に著者らも利用した、定置網体験（写真5）なども、その事例として考えられる。

荒天の海に恐怖を感じながら、本土への交通の再開を待つ時、忘れていた自然への畏怖を再確認するというのも、ある意味では貴重な体験である。大いなる自然の中で工夫を凝らして生きるという、原初の姿に近づきつつ、自らを見つめなおすことは、現代人にとって決して無意味なことではない。

おわりに

本研究は、改正離島振興法に象徴される、日本における離島の位置付けの変化を取り上げ、資料収集、現地調査、衛星画像解析によるこれまでの調査・解析の結果をまとめたものである。

1953年に初めて離島振興法が施行されてから最初の40年間は、離島は後進地域だと規定され、離島を本土に近づけることが、離振法の第一義的な目的であった。特に、日本各地の民俗に光を当てようとした、民俗学者宮本常一をもってしても、離島の特色をむしろネガティブに見ている点に、生活者側の思いとともに、時代性が強く感じられる。

近年は、関係省庁の職員などの間に、「価値ある地域差」として、しまの文化を再評価しようと言うムードがあり、さらに、経済水域を大きく拡大すると言う点

からも再評価が始まっている。つまり、今回の離島振興法改正によって、陸上交通の発達によって離島が後進地域になり始めて以来、最も離島に光が当てられる時代が始まったと言える。

特に、社会基盤がよく整備され、過度に便利になった都会に住む者にとっては、島の不便さに安心する面があるのではないだろうか。少なくとも観光振興という観点から見た場合、離島振興のカギは、本土に近づきすぎない、という点だと思われる。

一方、そこに住む者にとってはもちろん、便利になるに越したことはなく、訪問者の視点に加えて、生活者の視点を忘れてはいけないことは言うまでもない。ただし、本土と同じような生活様式は、いくら資金を投下しても実現するのは難しいのではないかと。そうであれば、むしろ、本土とは違う、島特有の便利さの形が追求されるべきであり、それは当然、環海性、狭小性、隔絶性を積極的に生かすようなものでなくては、持続性のないものになってしまうだろう。

謝辞

本研究は、2002年度昭和シェル石油環境財団による助成研究（萌芽研究「五島列島における離島振興と伝統文化の現状」）の成果の一部である。

参考文献

- 香川県健康福祉部（2003）：香川の医療ITプロジェクト, <http://www.hw.kagawa-swc.or.jp/~kuramoto/ritou.html>
- 笠岡市役所社会福祉事務所（2003）：笠岡諸島を巡る福祉の船, <http://www.city.kasaoka.okayama.jp/jiman/well.htm>
- 小島愛之助（2002）：離島振興法の改正をめぐる、しま, 191, 34-37.
- 小島孝夫（1999）：離島振興法と離島生活の変化——島根県隠岐郡都万村を事例として、民俗学研究所紀要（成城大学民俗学研究所）, 23, 37-70.
- 宮本常一（1987）：日本の離島 第1集, 306p, 未来社.
- 長崎県地域振興部（2003）：長崎県離島振興計画（素案）, 175p.
- 仲田成徳（2002）：離島住民の暮らしと地域振興に関する意識調査結果, しま, 189, 50-60.
- 島根県隠岐支庁（2001）：離島振興法改正・延長についての提言に向けて, <http://www.pref.shimane.jp/section/risokaigi/enquete/index.html>
- 横山 純（2002）：「価値ある地域差」の発揮に向けて, しま, 191, 28-33.