

離島における地域再編の現状

—長崎県五島市奈留島を事例として—

長崎大学 才津祐美子

長崎大学 安武 敦子

Regional Restructuring of Villages on Remote Islands in Japan : The Case of Naru-island in Goto City

Yumiko Saitsu (Nagasaki University)

Atsuko Yasutake (Nagasaki University)

日本語要旨

日本全体の人口減少が問題視されているが、とりわけ離島は人口減少率が極めて高い地域である。「地方消滅論」に端を発した「農村たたみ論」でいえば、離島の集落は「たたむべきムラ」の最たるものだろう。ところが、近年の領土や排他的経済水域等の問題から、離島は「国境離島」として注目を集めるようになり、有人離島の集落はその保全に必要な存在として位置づけ直されたことによって、今や政策的にも「たたむわけにはいかないムラ」になっている。

本稿の目的は、離島の中でもさらに深刻な状態にある二次離島の五島市奈留島を事例として、「たたむわけにはいかないムラ」で、ムラをたたまないために、どのような地域再編が行われているのかを明らかにすることである。具体的には、奈留島の人口・産業・生活環境の推移を明示した上で、地域再編の主体となる地域運営組織（まちづくり協議会）と交通ネットワークの整備による「小さな拠点」の形成を中心に考察を行った。

キーワード：離島、地域再編、地域運営組織、まちづくり協議会、「小さな拠点」

Abstract

Population decline is seen as a problem in Japan, especially on remote islands. If nothing is done to improve the situation, people will stop living in rural areas. There is an argument that rural areas should be prepared for the closure of their towns and villages if they cannot be maintained. If that were to be the case, villages on remote islands would be amongst the first to close. Territorial disputes in the region have made remote islands nationally important, due to their proximity to Japan's international borders with its neighbors. As a result, the preservation of villages on such remote islands has become a national priority.

In this paper, using Naru island in Goto city as a case study, we have clarified what regional restructuring methods have been adopted to maintain the villages found on the island. In particular we have focused on what is known as “small bases” as defined by the Ministry of Land Infrastructure Transport and Tourism, based on community-based organization and the development of public transport networks.

1. はじめに—問題の所在

元岩手県知事・元総務大臣の増田寛也らによって2013年から2014年にかけて発表された「増田レポート」¹は、2040年の推計人口をもとに、「少子化対策の必要性」と「選択と集中による新たな集積構造の構築」を説くものだった。とりわけこのレポートが衝撃を持って受け止められたのは、「消滅可能性都市」を名指ししたことだった。896の市町村名と推計人口データが示され、そのうち2040年推計人口1万人以下の523市町村が「消滅可能性が高い」「消滅する」市町村としてリストアップされたのである（増田・日本創成会議人口減少問題検討分科会2014）（増田2014）。このことは実質的に特定の地域に対する撤退の勧めとして機能し、「選択と集中」という名の下に、さまざまな「農村たたみ論」が展開される契機となった（小田切2014）。

一方、これに対する反論もまた多く行われた。その代表的研究者である小田切徳美は、『農山村は消滅しない』において、地域づくりの先駆的事例や農山村移住者の増加（田園回帰）という近年の動きをもとに「増田レポート」に反論している（小田切2014）。

これらの議論と同じ2014年に、「地方消滅論」が契機となって立ち上げられたのが内閣府の「まち・ひと・しごと創生本部事務局」である。翌2015年6月30日には「まち・ひと・しごと創生基本方針2015—ローカル・アベノミクスの実現に向けて—」が閣議決定されたが、この「Ⅲ. 地方創生の深化に向けた政策の推進」の中で、「4. 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」として、「まちづくり・地域連携」と『『小さな拠点』の形成（集落生活圏の維持）』等があげられている。「まちづくり・地域連携」がコンパクトシティの形成を積極的に推進するものであるのに対して、『『小さな拠点』の形成（集落生活圏の維持）』は人口減少や高齢化が著しい中山間地域等を対象に、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、地域の生活や仕事を支えるための住民主体の取組体制づくりや利便性の高い地域づくりを推進するものである（2015年12月24日まち・ひと・しごと創生本部決定「まち・ひと・しごと創生総合戦略

(2015改訂版)」。また後者では、地域住民自らが主体となって地域づくりを行うために、地域運営組織を形成することが重要だとされており、重要行政評価指標として、1,000カ所の「小さな拠点」の形成と3,000団体の地域運営組織の形成を目指すことが掲げられている（「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」）。ちなみに、「小さな拠点」づくりは国土交通省が2012年度から進めているものである。また地域運営組織は1990年代から創設されるようになり、2004年の市町村合併を機に急増してきた（石本ほか2020）。いずれにしても、これらは地域再編の動きとして捉えられる。

ここで、日本の有人離島に目を向けてみたい。日本の有人離島は、「増田レポート」でいう「消滅する地方」であり、「たまたまれるべきムラ」の最たるものだといえる。国勢調査によれば、日本の人口は1975年の約1億1,100万人から漸増しており、2015年は約1億2,700万人である。こうした全国の状況に対し

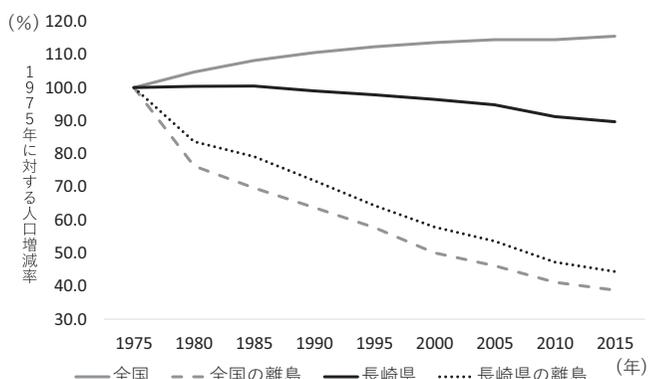


図1 全国・長崎県・離島の人口増減率
注：国勢調査および日本離島センター（1975～2015）より安武作成

て、離島は1975年が約94万人、2015年が約38万人となっており、約60%減少している（日本離島センター1975-2015）。長崎県には全国で最も多い約600の島が存在しているが、離島振興法による離島振興対策実施地域である有人島は現在51島ある。長崎県人口が1975年の約157万人から2015年に約142万人へと約10%減少した（国勢調査）のに対し、離島では約30万人（1975年）から約13.5万人（2015年）へと約60%減少しており、全国の他の離島と同様に、人口減少が著しいことが分かる（日本離島センター1975-2015）（図1）。

長崎県内で増田レポートによって消滅する可能性が高い／消滅するとされた市町村は新上五島町・小値賀町・東彼杵町である。しかし、五島市もまた「消滅可能性都市896」には含まれていた。平成の大合併によって1市5町が2004年に合併した五島市は、11の有人離島から構成されており、福江島以外の二次離島や福江島内の旧福江市市街地以外の地域では、集落の消滅の危機に瀕しているところが少なくない。すでに人口が1桁の島もあり、このまま何の施策もしなければ、多くの島が確実に無人島と化してしまうだろう。

ところが、近年の領土や排他的経済水域等の問題から、にわかには有人離島に注目が集ま

り、「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持は、我が国の領海等の保全等にとって極めて重要な意義を有する」（「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する基本的な方針」2017年4月7日内閣総理大臣決定）といわれるようになった。2016年4月には有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法（「有人国境離島法」または「国境離島新法」）が公布されている（2017年4月施行）。つまり、有人離島の集落は、「国境離島」を保全するために必要不可欠な存在として位置づけ直されたことによって、今や政策的にも「たたむわけにはいかないムラ」になっているのである。

「たたむわけにはいかないムラ」で、ムラをたたまないために、どのような地域の再編が行われているのか。本論文では、五島市の奈留島を事例として取り上げ、離島における地域再編の現状について明らかにしていきたい。

2. 調査地の概要

長崎県五島市奈留町は、五島列島のほぼ中央に位置し、奈留島・前島の有人島と奈留島の周辺に散在する複数の無人島からなる（奈留町郷土誌編纂委員会2004）。ただし、現在は無人島となっている葛島は、過疎集落再編成事業によって1973年に島民全員が奈留島榎木山の団地に集団移住したという経緯がある。最大かつ町の中心地である奈留島の面積は24.70km²、周囲は75.4kmである（日本離島センター1998）。海岸線は出入りが激しく複雑で、古くから良港として知られるが、陸地は急斜面で平地が少ないため、耕地は少なく、陸上交通を不便なものにしてきた。気候は対馬暖流の影響を受けて温暖で、平均気温は年16.7度を示し、1月の平均気温でも6.9度ある。冬は風が強く海が荒れる日が多く、漁船の出漁は制限されることがある。夏から秋にかけては台風が来襲するため、3年に一度の割合で、耕地・家屋・漁港・船舶等に大きな被害をもたらしている（奈留町郷土誌編纂委員会2004）。

奈留島には先史時代に人が暮らしていた痕跡があり、島の歴史は古い。遣唐使や勘合貿易船が寄港した記録があり、五島藩主の参勤交代時に福江島から出た船の初日の碇泊地でもあった。奈留島は少なくとも鎌倉時代から松浦党一族の奈留氏が治めていたが、江戸時代初頭に奈留氏が福江島に移ってからは、山口氏や荒木氏が代官として治めたようである（奈留町郷土誌編纂委員会2004）。

江戸時代の特記すべき出来事として、大村藩からの領民の移住がある。18世紀末、五島藩の政策によって、農地開拓のために大村藩から1,000人の領民を移住させることになった。その第1陣がやってきたのは1797年であり、外海地域の黒崎村や三重村から108人がやってきて、奥浦地区の六方に上陸し、奥浦村平蔵、大浜村黒蔵、岐宿村楠原に居着いた（長崎県教育委員会1999）。その後続いた外海地域からの移住者は五島列島各地に散らばり、定住した。移住者は奈留島・葛島・前島にも訪れ、複数の集落が形成された。最終的には藩が想定していた人数をはるかに超える移住者が訪れたというが、彼ら・彼女等は潜伏キリシタンだったと考えられている。こうして移住した潜伏キリシタンたちはそのまま近代を迎え、カトリックに復帰するものと従来の信仰形態を維持するものとに分かれた。カトリックに復帰したものたちは、禁教令撤廃後に教会堂を建設した。奈留島の江上天主堂もその一つであり、「江上集落（江上天主堂とその周辺）」は2018年に「長崎と天草地方の潜伏キリシタン関連遺産」の構成資産として世界遺産に登録された。

1871年の廃藩置県によって五島藩（奈留島含む）は福江県になったが、4ヶ月後には長崎県に統合された。1889年の町村制施行によって南松浦郡奈留島村となり、1957年には同郡奈留町となったが、平成の大合併で2004年に福江市や福江島の他町と合併し五島市奈留町となった。

奈留島は本土と直接繋がる交通手段がない二次離島であり、現在、福江島との間に1日5～7便の船が出ている。また、博多港－福江港間に就航しているフェリーの往路と、長崎港－福江港間に就航しているフェリーの復路に1便ずつ奈留港を経由する船がある。前島は奈留島と1日3往復する五島市営の船で結ばれている。奈留島は22の集落（地区としては20）が点在しているが、定期バスが通わず、近くに店舗もない集落も多い。これについては後で詳述する。

3. 奈留島の変遷

現在の地域再編の動きについて見る前に、奈留島のこれまでの推移を見ていく。

3.1. 奈留島の人口推移

奈留町教育委員会（1973）や国勢調査によると、人口は昭和初期にやや減少が見られ、以降1960年まで増加する（図2）。1960年に9,268人のピークを迎え、以降は減少し、2015

年は2,269人とピーク時の4分の1、統計開始の1910年の約半分となっている。またそのうち1,080人が65歳以上で、高齢化率は47.9%である。

現在奈留島には20の集落が点在していて、合併前までは、浦郷、大串郷、泊郷、船廻郷の4つの郷のもと集落があった。人口変動は集落によって異なり（図3）、北西の大串や夏井の集落は1957年には500人を超える住

民がいたが、漁業不振に伴い人口は急減している。1965年を100とすると多くの集落が0から30%へ減少するなか、相ノ浦、榎木山、船廻は一旦人口が回復し、現在60から70%を推移している（図3）。相ノ浦では1956年に農民が組合を作り、埋立工事を行い住宅地とした。その後も相ノ浦

港環境整備事業として埋立てを行った（1986年完成）。先述した通り、榎木山は1973年に葛島の集団移転先となった。船廻では1991年度に公営住宅が整備されている。2015年の人口分布（図4）を見ると、相ノ浦、榎木山、浦、白這、浦向と上位5つが島の地理的な要

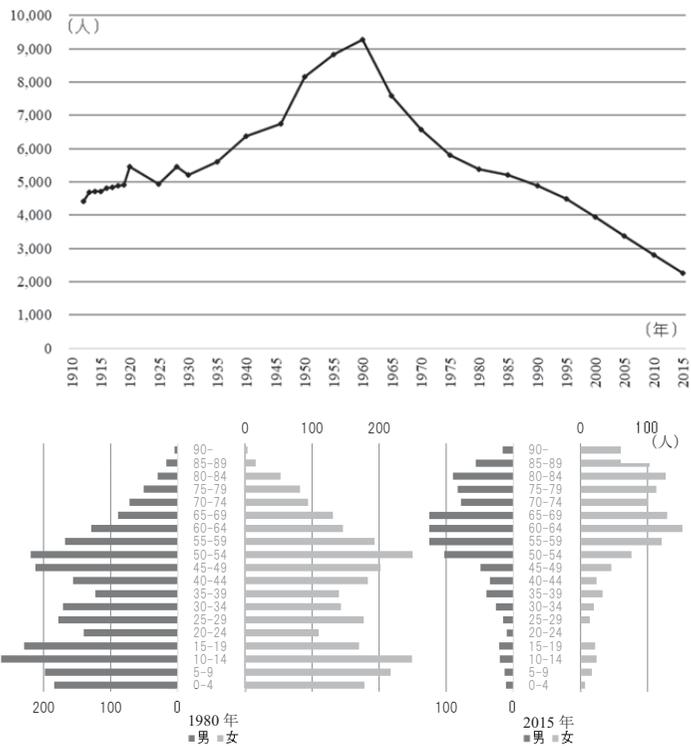


図2 奈留島の人口推移と1980年と2015年の人口構成の比較
注：国勢調査より安武作成

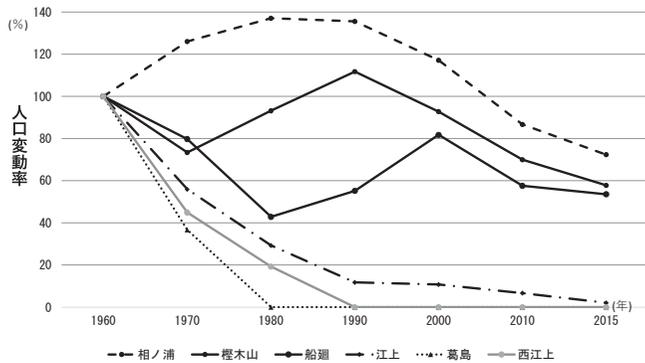


図3 奈留島の集落別人口の変化
※変動率の上位と下位の各3集落を抜粋
注：奈留町教育委員会（1973）日本離島センター（1975～2015）より安武作成

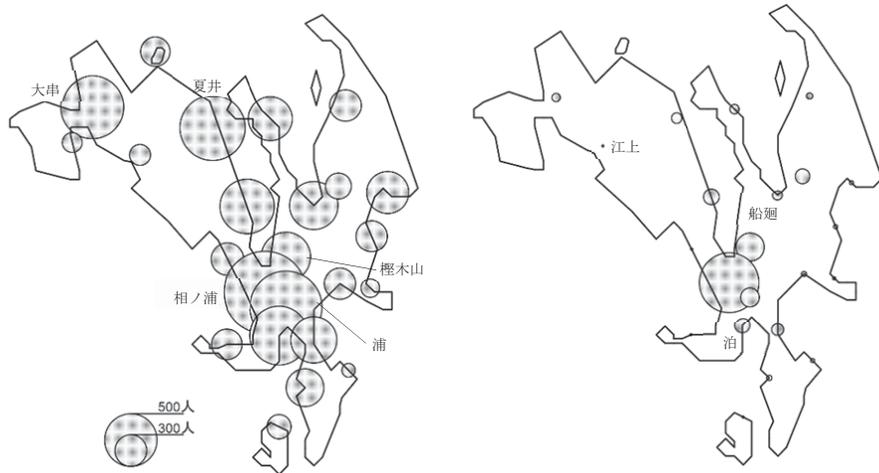


図4 奈留島の人口分布の変遷（1957→2015年）
 注：奈留町教育委員会（1973）日本離島センター（2015）から安武作成

の（旧）浦郷に集中している²。

3.2. 産業

奈留島は古くから半農半漁の島であった。農業は、平地が乏しいため、主に傾斜地に甘藷や麦類を耕作していたが、耕作面積が狭小で生産性も低いことから、現在では耕地のほとんどが荒廃地となっており、自家消費用の野菜が栽培されている程度にしか利用されていない。こうした農業の衰退によって、奈留島の基幹産業は、まき網漁業と一本釣漁業、養殖漁業を主体とする水産業となった（奈留町郷土誌編纂委員会2004）。ただ、この水産業も近隣国との競合や乱獲による資源の枯渇、輸入水産物の増大による魚価の低迷、就業者の高齢化など多くの課題を抱えていることが指摘されている（杉本2019）。これに対して、五島市では、マグロ養殖基地化に力をいれており、奈留島も五島市に4つある基地の一つである。さらに、真珠養殖をはじめた事業者もあり、奈留島ではこうした新たな事業に活路を見いだしている。

また、奈留まちづくり協議会事務局が町内会長全員に聞き取り調査を行って作成した「奈留地区集落カルテ（概要版）」（2019）によれば、奈留島中心部では、小売・サービス業を中心として多様な業種があるが、中心部から離れるにつれて業種は減っていき、島東部には事業者がない地区も多いという。一方、漁業関連事務所は約7割の地区にあり、ここからもやはり現在は水産業に偏っていることがわかる。

3.3. 生活環境の変化

次に教育や医療、商業の施設分布についてゼンリンの住宅地図³と奈留町教育委員会(1973)から変遷をみていく。住宅地図で判断がつかないものは聞き取り調査⁴で補足した。

3.3.1. 保育園・学校

1976年には島の中心部の浦に奈留小学校、奈留中学校、奈留高校があり、それ以外に江上小学校、船廻小学校があった。また、泊、夏井、大串に保育所が一つずつ、相ノ浦に保育園があった。奈留町教育委員会(1973)によれば夏井と大串の保育所はへき地保育所として整備されたとある。人口の急減によって1990年代前半に夏井と泊の保育所は廃止されたが、船廻で船廻児童館とへき地保育所が設置されるなど、人口減少するなか北西部や北東部に副拠点を設置する意図が見える。しかし現在、保育園は相ノ浦のみとなり、聞き取り調査によると、そこでは学童保育も行っているが、常に閉園の危機にあるという。小学校は1998年に江上小学校、2007年に船廻小学校を奈留小学校に統合した後、2008年には中学校校舎に小学校が移転し、小中併設校となった。2019年現在の生徒数は小学校35、中学校19で、「しま留学」の生徒を受け入れている。奈留高校は2019年の生徒数は27であるが、半数は「離島留学」の生徒で、島外から来ている。「離島留学」の生徒は現在一般家庭の「島親」宅に滞在することになっているが、「島親」の数を確保することが課題となっている。そこで現在、奈留しまなび協議会を結成し、空き家を活用した高校生のためのシェアハウスづくりに取り組んでいる。クラウドファンディングを行い2020年4月30日に4,284,000円の支援を集めた⁵。

3.3.2. 商店

店舗に関しては、1976年の10軒に対し、1990年が72軒、2005年が110軒、2017年が76軒と推移する。1976年は全部でわずか10軒、中心部に9軒しかなかったが、1990年以降は70以上の店舗が見られる。そのほとんどは奈留港付近で役場(現支所)のあった浦、相ノ浦に集中しており、その他の地域には店舗がほとんどない(図5)。2005年と2017年を比較すると、中心部の店舗数も減少をしているが、周辺部の集落の店舗数の減少が著しい。

中心部では1976年に浦にふじやセンター、1990年に浦にファミリーショップ、相ノ浦にスーパーすずらんというスーパーマーケットができ、現在も営業を続けている。また2005

年にはコンビニエンスストアスズランが、2017年にはココマートができるなどコンビニエンスストアも出店している。聞き取り調査によるとスーパーや酒屋、米屋は、電話をすると高齢者のために配達するサービスがあるという。しかし専門の小売店ではシャッターが閉まった店舗が多く、営業店舗数は図よりも少ないと推定される。

五島市（2016）によると2012年の購買動向調査では、奈留島における地元での買い物割合は

63.6%、福江の郊外店が11.8%、福江の商店街が5.4%となっており、福江島との位置関係から島内利用が主であるという結果が出ていた。しかし国境離島新法（2017年）により運賃割引が始まると、福江島に買い出しに行く人が増えたという。さらに総務省や国交省による持続可能な物流ネットワークへの支援が加速すれば、ネット通販が増加し、地元商店が圧迫されるであろう。

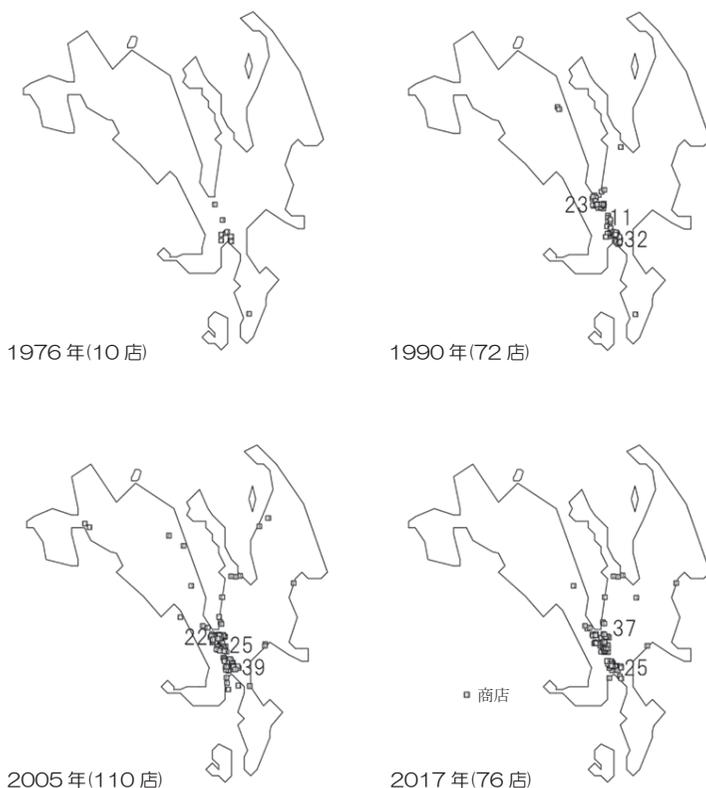


図5 奈留島の商店の変遷 (1976→2017年)
注：ゼンリン（1976, 1990, 2005, 2017）をもとに安武作成、
図中の数値は重なっている部分の店舗数を示す



写真1 奈留島の老舗のスーパー
(2018. 12. 27 島村耀彦撮影)

3. 3. 3. 医療施設

病院等の医療施設は、島の中心部に集中しており、浦に奈留病院（現在は奈留医療セン

ター)がある。また、1958年に宿輪医院が開業した。奈留町教育委員会(1973)によると1973年に緊急患者移送のために白這の海岸にヘリポートも設置された。住宅地図からは、病院以外では1990年に薬局、2005年にはデイサービスセンターや特別養護老人ホームなどもできていることが確認できた。しかし、五島市社会福祉協議会によるデイサービスは利用者が少なかったために赤字となり閉鎖されたことが聞き取り調査によってわかった。特別養護老人ホーム、短期入所生活介護事業所、デイサービスセンター、グループホーム、高齢者生活福祉センターを運営する「なるの里」では利用者は多いがヘルパーが見つからないといい、少ない生産年齢人口で高齢世代を支えられない現状が垣間見える。この他、公的な生活支援として緊急ボタンの設置、1週間に5回までの配食サービスなどがある。

3.3.4. 公的機関

1976年の浦には派出所、総合センター、町役場、消防署、郵便局、銀行があり、人口が9千人を超えた時期も現在の2千人でも変わっていない。教育施設や商店と異なり、2005年以降、周辺部の大串と船廻に簡易郵便局ができるなど、交通弱者にとって有り難い傾向といえる。

以上のように、保育・教育施設は北西・北東・南部と分散して置かれ、1990年代まではその体制を維持していたが2000年代に徐々に中心部に集約され、現在では相ノ浦・浦に集中している。一方で郵便局は2005年以降に北東部や北西部に開設され、年金の受給等ための移動軽減がみられる。商業施設は人口の移動に伴い、中心部に移行し、2000年代以降中心部も数を減らしている。全体としては周縁部が淘汰され中心部に集約していることがわかる。

4. 奈留島の地域再編

五島市は2004年に1市5町が合併して発足し、旧5町には支所が置かれている。合併特例債の活用による地域の振興のための合併市町村振興基金により、「地域住民の連帯の強化や自主的なまちづくり活動を支援」することを掲げ、サービスの維持を図ってきたが(五島市2020)、合併前から危惧されていた通り、合併後の旧5町の衰退は著しい。そこで五島市では、支所地区に活気を取り戻すために、2015年度から「支所地域振興重点プロジェ

クト」を行うことになり、奈留支所でも地域振興計画が策定された。また、地域住民自らが主体となって地域づくりを行うために、地域運営組織の形成と活動を促す「地域の絆再生事業」が2015年度から（モデル地区のみ2014年度から）行われている。さらに、「小さな拠点」形成推進のための交通ネットワークの整備も進んでいる。これらはいずれも「五島市まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2015a）を軸に促進されている地域再編の動きと連動している。

以下、それぞれの事業について見ていきたい。

4.1. 奈留支所地域振興計画

地域振興計画のなかで、奈留島は水産業を基幹産業として発展してきたこと、寺社や教会などの文化遺産、豊かな自然環境を持っていることから、それらを活かした施策を展開していくことが課題とされ、「海が育む、人がつながる豊かな島」を地域振興の基本理念としている。この基本理念のもと、6つの基本方針が掲げられている。1つ目は交通情報網の整備で、島内外を結びつける交通の整備、路線バスの維持など、2つ目は環境への配慮で、不法投棄や海岸に打ち寄せられるゴミへの対策、高齢者や障害者が生活しやすい住宅の整備、防犯、防災、交通安全の啓発、3つ目は健やかに安心して暮らせるまちづくりで、高齢者福祉、障害者福祉、子育て支援の推進と保健・医療の充実、4つ目は芸術・文化やスポーツを通じた人が輝くまちづくりで、生きがいをもって学び、楽しみ、暮らすことができるように公民館や文化施設での学習機会の提供、廃校となった小学校の活用、健康・体力を高めるスポーツ・レクリエーション活動、5つ目は自然と水産資源を活かした産業の育成で、既存の産業の活性化とともに新たな産業の創造・導入、観光のための施設整備や体験型観光の促進、6つ目は住民と行政の連携によるまちづくりとしている。

この5つ目に関わる事業として、2015年には、民泊の推進（体験型観光）のためのモニターツアー（30万円）や奈留港ターミナルへの「おもてなし観光案内所」の設置（約280万円）、水産物（鮎）を活かしたブランドづくり促進のための「あじ祭り」（80万円）を行った（五島市情報推進課2015）。6つ目については、次節で述べる。

4.2. 地域運営組織（まちづくり協議会）の形成と活動内容

五島市では、「住民同士が互いに支え合う『地域の絆』の再生を図るとともに、市民力を結集し、地域の特性を活かしたまちづくりを推進」することを目的に、2014年から「地

域の絆再生事業」をはじめている。事業自体は総務省関連のものだが、「地域住民と行政の共同によるまちづくりを推進する、新たな仕組みの構築」を目指した本事業は、内閣府の地方創生事業と連動するものだといえる。本節では、五島市による「地域の絆再生事業」の概要を述べた上で、奈留島で本事業として何が行われてきたのかを見ていく。

4.2.1. 五島市の「地域の絆再生事業」

先述したように、五島市では2014年から「地域の絆再生事業」を行っている。過疎化や高齢化の進展および個人の価値観の多様化などによって、「地域を支える人材の不足」「住民同士のつながりの希薄化」「地域コミュニティ機能の弱体化」といった課題が生じており、その解決に向けて、市内13の公民館単位で「まちづくり協議会」を設置し、従来の公民館、町内会、支所・出張所、各種団体が一緒になってまちづくりを推進していくという（五島市2015b）。そのために五島市では、人的支援と財政支援を行っている。人的支援としては、各まちづくり協議会に集落支援員を配置し、地域担当職員が後押しをする。また、財政支援としては、「地域の絆再生交付金（一括交付金）制度」を創設し、従来各種団体に交付されていた関係課の補助金を集約して、加算額の合計をまちづくり協議会に交付している。既存の補助金とは異なり、これは用途が限定されておらず、地域住民の意見が反映されやすく、地域課題解決のために活用することが可能なものである。本事業は、2014年度に3つのモデル地区で開始し、2015年から市内全域に拡大された。奈留島は最初のモデル地区の一つだった。

4.2.2. 奈留まちづくり協議会の活動内容の変遷

奈留まちづくり協議会は、会員数49、役員体制15（会長1、副会長1、事務局長兼会計1、理事10、幹事2）、部会構成3（町内会活動、文化・教育、地域振興）という体制でスタートした（五島市2015b）。初年度である2014年度の活動内容は、①双子水晶を活用した地域活性化事業、②スポーツ交流招聘事業、③景観まちづくり事業、④有害鳥獣捕獲・防護・棲み分け対策推進事業の4つだった。以下、五島市作成の資料（五島市2015b）をもとにそれぞれの内容について見ていきたい。

①双子水晶を活用した地域活性化事業

国内2カ所でしか産出例が確認されていない双子水晶（日本式双晶）の保全や活用に関して主体的に活動する新たな組織（奈留双子水晶の会）を立ち上げた。地域住民に双子水

晶の現状と価値を認識してもらい、地域全体で守るために、シンポジウムを開催した。参加者は45名だった。

②スポーツ交流招聘事業

各種スポーツの大会を奈留島で開催する際、その旅費・運営費等の一部を助成することで、島内の競技力の向上、スポーツ交流人口の拡大、地域経済の活性化を図る。実施した大会は以下の通りである。春季錬成柔道合宿（五島市管内の小中学生）、全五島少年柔道大会（五島市および新上五島町の幼児から中学生）、世界遺産暫定登録の島グラウンドゴルフ大会（五島市管内のグラウンドゴルフ愛好家）、下五島少年ソフトボール大会（五島市管内の少年ソフトボールチーム）。

③景観まちづくり事業

奈留島の景勝地である千畳敷や、島内各所にある広場公園の植樹、環境整備を進めることで、来島者、帰省客にその魅力を伝えるとともに、住民の環境美化についての意識を啓発する。活動は、年6回を予定している。草刈、剪定、植樹、堆肥を通して、景勝地への遠藤の樹木草花の管理ができており、観光振興と環境美化意識の向上においてその効果が認められている。

④有害鳥獣捕獲・防護・棲み分け対策推進事業

有害鳥獣、主にイノシシによる被害拡大を防止し、イノシシに負けない地域づくりとして、地域の個性と知恵を活かし自主的に捕獲、防護、棲み分け対策の推進を行う。実施内容としては、わな猟狩猟免許取得者の促進、箱罠による捕獲を行った。この結果、3人が狩猟免許を取得し、奈留島内での意識向上につながった。

以上、2014年度の活動内容について見てきたが、初年度ということもあり、既存の活動の延長線上にあるものが多く、「地域の絆」の再生や「新たな仕組みの構築」といった目標にはいささか遠い印象を受ける事業ばかりだった。

しかし、翌2015年から3年間長崎県（地域づくり推進課）の「小さな楽園プロジェクト」による財政支援を受けることになり、奈留まちづくり協議会の事業は順調に拡大していく。小さな楽園プロジェクトとは「市町が集落支援事業として進める『小さな拠点』づくりを後押しするため、基幹集落と周辺集落を結ぶことで生活サービス支援を行う取組と、併せて、周辺集落の中で廃校舎等を活用した活性化の取組をモデル地区として支援し、こうしたモデル的な取組を活かしつつ、県内全域へ『小さな拠点づくり』の取組を波及させてい」（長崎県 [online:gaiyou-rakuen/](http://online.gaiyou-rakuen/)）こうとするものであり、国が進めている「小さな拠点」

づくり事業の長崎県版だといえる。本プロジェクトは2015年10月に地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金（地方創生先行型）の交付対象事業に選ばれた（離島経済新聞社 online：5738）。

2015年度から2017年度までの3年間で「小さな楽園プロジェクト」の一環として奈留まちづくり協議会が行った事業は、①買い物支援事業、②空き家活用プロジェクト、③「大人の部活動」支援事業、④しま留学拡大推進事業、⑤まちなかアメニティ推進事業、⑥奈留島ウェブサイト構築・運営事業の6つである（奈留まちづくり協議会2018）。以下、順に各事業の概要を述べていきたい。

①買い物支援事業

3.3. で述べたように、周辺部の集落の店舗数の減少によって、周辺部では高齢者の食品・日用品の購入が不便なものとなっている。その生活支援のため、小さな楽園プロジェクト推進事業費補助金を使って2016年4月に移動販売車「奈留島便利 car」を購入し、奈留商業振興会に無償貸与して運用している。2016年度の「奈留島便利 car」の運行日数は241日で、月平均利用者数は517だった。

②空き家活用プロジェクト

本プロジェクトでは、空き家バンクの登録数増加に取り組むとともに、空き家利活用のアイデアを公募し、有効活用による地域活性化の取り組みを支援する「リノベーションプロジェクト」と奈留島への移住・定住促進を図るため、島内の求人情報を集約して支所窓口やウェブサイト等で発信して就業機会を増やす「移住促進プロジェクト」を行った。この「リノベーションプロジェクト」と五島市の空き家活用促進事業を活用してオープンしたのが、ハーブ工房とレンタルスペースを備えた「Herbal Forest」である。事業主は東京出身の女性で、夫が奈留島出身であったことから、将来的には夫婦で移住することを計画していたという。そこで一足早く拠点を確保するために空き家バンク制度を活用しようとしたところ、奈留まちづくり協議会のメンバーに知己を得て、ハーブインストラクターの資格を活かした事業を行うことになったらしい（杉本2019）。ハーブ工房ではクラフトづくり等の体験ができ、レンタルスペースは島民が会合などに利用できる。2018年からはカフェも併設されている。「Herbal Forest」には、特産品の開発や情報発信、交流拠点の役割が期待されている（杉本2019）。「移住促進プロジェクト」の方では、移住者の従業が1件成立した。

③「大人の部活動」支援事業

本事業では、「おいしいアジフライ開発部」「奈留 de Her 部」「はっぴーらいふヨガクラブ」等9つの活動が行われた。「おいしいアジフライ開発部」と「奈留 de Her 部」は、奈留島産のアジとハーブを使用した特産品開発に挑戦するものだった。

④しま留学拡大推進事業

3.3.1. で述べたように、奈留島では、2017年度から島外の小中学生を対象とした「しま留学」を、2018年度から高校生を対象とした「離島留学」を行っている。本事業では、留学生の受け入れ先となる新規里親を対象とした先進地での視察研修（意見交換）を行うとともに、両留学制度周知用のリーフレットを作成し、里親や留学生確保のための支援を行った。

⑤まちなかアメニティ推進事業

地域の子供や高齢者の交流の場として、花壇を整備した。

⑥奈留島ウェブサイト構築・運営事業

奈留島の情報やまちづくりの情報、島の魅力等を発信することで交流人口を増やし、移住者の受け入れを促進するために、ウェブサイトを構築した。さらに、取材や記事の編集を行うライターを雇用した。

以上のように、小さな楽園プロジェクトで行った事業は多岐にわたり、事業が終了した後も奈留島の地域づくりに貢献しているものが多い。

この後も奈留まちづくり協議会の事業は活発に展開されており、2018年度は25事業、2019年度は23事業、2020年度は17事業（予定）を行っている（奈留まちづくり協議会2019a、2020）。2019年6月からは「奈留島まちづくり通信」が発行され、活動の募集や活動報告が行われている。また、2019年度に福祉部会が加わり、奈留まちづくり協議会は現在4部会体制になっている。福祉部会では、高齢者の見守りを中心に、高齢者が住み慣れた地域で暮らしていくためのサポートについて話し合っていくという。新規の事業としては、エアロビクス教室や、漂着ゴミを地域住民と大学生とで回収する「奈留島ブルーサンタプロジェクト」等、住民の提案による事業も取り込まれている。ブルーサンタプロジェクトの実施団体 HATA-AGE は、教師や消防士、医療関係者など多業種の若手からなり、奈留島に期間限定で赴任している若い世代もまちづくりに参加しているのが特徴といえる。この他この団体は、夏祭りやそらあみ（アートプロジェクト）、なるチャレンジ（子どもキャ

ンプ)等にも関わっている。また2019年は「島トーク」として、「奈留町で子どもたちを育てる」「奈留町のここ最高・ここが変!」「奈留町のイベント・行事」「奈留町のネクスト世代」「奈留町のミライ!!」といったテーマで座談会(計5回)が開催された(奈留まちづくり協議会2019b)。これら近年の動きからは、若い世代が未来を見据えてまちづくりに関わっていかうとする姿が見える。

4.3. 「小さな拠点」の推進のための交通ネットワークの整備

「小さな拠点」を機能させるためには、拠点と周辺集落を結ぶ交通ネットワークの整備に取り組む必要がある。国交省はその方法として、デマンドタクシーやコミュニティバス等の運行費用の支援を地域公共交通確保維持改善事業として補助したり(国土交通省2020)、自家用車を用いた有償運送ができるよう2015年に道路運送法の運用見直しを行ったりしている。五島市の「五島市まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2015a)では、陸上交通の再編・再生としてバス路線を再編・統廃合して効率化し、不足する地域に乗合タクシーを導入、スクールバスとの混乗や観光客の公共交通利用などを働きかけるとしている。これを具体化するため五島市は「五島市地域公共交通網形成計画」(2016)および「五島市地域公共交通再編実施計画」(2017)を作成した。奈留島における公共交通の再編は以下の通りである。

奈留島は幹線道路として一般県道がV字に走り、公共交通は5つのバス路線と乗合タクシーで構成されていた。五島市(2016)によると奈留路線は2004年からの10年間で利用者が半減、2013年から2014年の1年間でも9%減少し、五島市で最も減少している路線の一つである。2015年6月に実施された乗降調査結果を見ると、乗降者数の1ヶ月の平均が0人の路線(大林線)もあり、最も多い路線である日曜の南越線でも1便あたり4.5人となっている。その路線以外は平均乗車密度(1便あたり乗降者数×1人平均

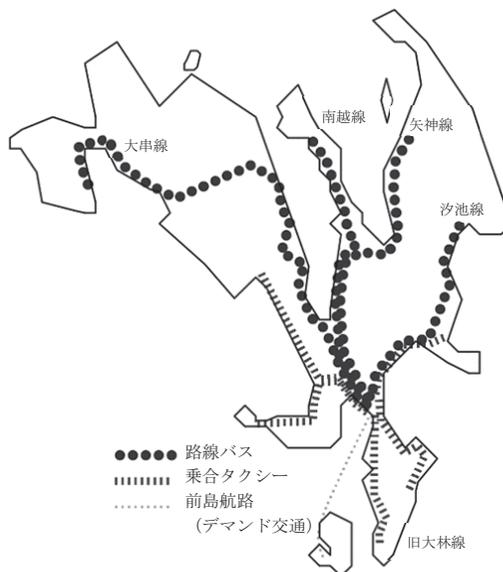


図6 奈留島の公共交通網
注：五島市(2016)から安武作成

乗車キロ数÷走行キロ数)が1.0未満である。またバスの車体も20年を超え、老朽化が懸念されていた。採算性を高めるため、2017年4月からは路線のルートを見直し(汐池線)、2線(矢神線、汐池線)で減便を行った。利用者の少なかった路線(大林線)は乗合タクシーに転換された(図6)。

2015年からの5年間の数値目標は、乗降客数が微増する計画となっている(五島市2016)が、施設や商店が集中する中心部を起点に全集落をカバーする交通網は維持されたものの、江上天主堂を通る大串線の増強は図られておらず、新たな乗降客像は見えてこない。

5. 考察—現状分析と課題

3章で述べたように、奈留島は、人口の減少、生活環境の変化によって、周辺部が淘汰され、中心部に集約される傾向にある。しかし、2015年以降進んでいる奈留まちづくり協議会の取り組みや交通ネットワークの再編は、中心部を小さな拠点として新たな仕組みを構築しようとする動きととれる。交通ネットワークについてはさらなる改善の余地があるが、地域コミュニティの再編は少しずつ実現してきているのではないと思われる。

「地域運営組織が効果的な体制を確立し、充実した活動を実施するためには、様々な参加者が不可欠」(石本ら2020: 3-4)だと指摘されており、それは①地域に新風をもたらす革新者、②情報発信者、③人・集団、情報、資金・物などを結びつける役割を果たす媒介者、④公的手続き、会計処理など組織を円滑に運営し持続するために不可欠な事柄を担う調整役/支援者だという(石本ら2020)。よくいわれることだが、奈留島の場合も、まちづくりをはじめとした新たな取り組みの現場で①~④のような重要な役割を果たしているのが移住者である。奈留島最大のイベントに成長した「奈留島サンタラン」のほか、さまざまなイベントを企画・実行し、カフェまで経営しているのは元地域おこし協力隊員であるし、「Herbal Forest」も集落支援員も真珠養殖も移住者が担っている。小田切徳美は「地方消滅論」への反論として「田園回帰(農山村移住)」が徐々に広がっていることをあげ、「交付金・補助金」の充実の必要性を説いている(小田切2014)が、奈留島の地域再編もそれが有効なことを示している。

ただし、2017年から4年間の奈留島への移住者は28人で、旧5町のなかでは最下位であり、一番多い旧富江町の89人の約3分の1となっている(五島市の統計資料より)。これには旧5町のうち、唯一旧奈留町だけが二次離島であるという、地理上の問題が大きいと

推察される。

このようないわば不利な条件を克服するのに有効だと考えられるのが江上天主堂の活用ではないだろうか。「長崎と天草地方の潜伏キリシタン関連遺産」の構成資産12のうち2つが五島市にある。それらはいずれも二次離島にあり、それゆえに「長崎の教会群」世界遺産登録運動がはじまった当初から、世界遺産登録は地域活性化の起爆剤のように捉えられてきた。実際世界遺産登録後に江上天主堂を訪れる観光客数は飛躍的に伸びて、登録前の6,931人（2017年7月－2018年6月）が登録後には18,077人（2018年7月－2019年6月）となった⁶。五島市観光協会では「五島列島キリシタン物語－久賀島・奈留島」という日帰りツアーを展開し、大手旅行社のツアーも行われてきた。これらには奈留島での昼食や体験（三兄弟工房での木工細工）も組み込まれているものの、島への滞在時間はもとより、教会の見学時間でさえも10～15分程度と短く、交通機関と特定の施設以外にはお金がほとんど落ちない。また、ツアーではなく、個人旅行で訪れる観光客も少なくないが、それにはまだ十分に対応しきれていないように見える。現在進められている民泊の推進は、修学旅行生のような若年層を対象としており、大人が泊まって魅力的な宿は不足している。食事処や土産物の開発もまだこれからだといえるだろう。先述したように、港と江上天主堂を繋ぐ交通網の増強も必要である。今ある文化資源と天然資源を最大限に活用し、いわゆる「着地型観光」をいかにして実現していけるかが今後の大きな課題の一つだと思われる。

6. おわりに

奈留島は地理上の不利はあるものの島全体を統括する支所が存在することで、旧町単位でのまちづくりに役所が参画しながらまちづくりを進めることができている。五島市のなかには早くに合併し、役所の支援が薄い地域も存在する。次報ではそれらの地域に焦点を当て、奈留島と比較しながらムラをたたまずに持続させるための方策に関する考察を行いたい。

謝辞

本研究を遂行するにあたって、五島市役所、奈留支所、奈留まちづくり協議会事務局の方々にご協力いただいた。心より御礼申し上げたい。また、本研究はJSPS 科研費JP 26520107および長崎大学多文化社会学部部局長裁量経費「研究シーズ育成事業」（2019年

度、2020年度)の助成を受けたものである。ここに記して、謝意を表したい。

注

- ¹ 「増田レポート」は、2013年から2014年にかけて元岩手県知事・元総務大臣増田寛也が中心となって発表した複数の報告・著書(増田・人口減少問題研究会2013)(日本創成会議・人口減少問題検討分科会2014)(増田・日本創成会議人口減少問題検討分科会2014)(増田2014)を指している(小田切2014)。
- ² 人口統計ラボ <https://toukei-labo.com/>
- ³ 『ゼンリン住宅地図下五島』(ゼンリン1976、1984、1990、1995)、『ゼンリン住宅地図奈留町』(ゼンリン2001)、『ゼンリン住宅地図五島市東』(ゼンリン2005、2013、2017)を参照した。
- ⁴ 平成30年12月27日の五島市奈留支所への聞き取り調査による。
- ⁵ クラウドファンディングFAAVO「島にただ一つの高校。奈留高校を残したい!」
<https://faavo.jp/nagasaki/project/4232> (2020年9月30日最終閲覧)
- ⁶ 長崎県文化観光国際部世界遺産課統計資料を参照した。登録から2年目は8,836人(2019年7月-2020年6月)となっているが、これは新型コロナウイルス感染拡大の影響である。

参考文献

- 石本雄大・宮寄英寿・中西廣2020「地域運営組織の体制づくりと人材確保-青森市浅虫まちづくり協議会の事例を中心に」『青森公立大学論纂』5-1・2 pp. 3-12
- 小田切徳美2014『農山村は消滅しない』岩波新書
- 国土交通省2020「地域公共交通確保維持改善事業費補助金交付要綱」
- 五島市2015a「五島市まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- 五島市2015b「地域の絆再生事業(概要)」
- 五島市2016「五島市地域公共交通網形成計画」
- 五島市2017「五島市地域公共交通再編実施計画(変更)」
- 五島市2020「新市建設計画(令和2年3月変更)」
- 五島市情報推進課2015『広報ごとう』2015年3月号
- 杉本土郎2019「奈留島におけるまちづくり-五島市奈留町-」『ながさき経済』353 pp. 16-31
- ゼンリン1976、1984、1990、1995『ゼンリン住宅地図下五島』ゼンリン
- ゼンリン2001『ゼンリン住宅地図奈留町』ゼンリン
- ゼンリン2005、2013、2017『ゼンリン住宅地図五島市東』ゼンリン
- 長崎県「小さな楽園プロジェクト」取組の概要」<https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kurashi-kankyo/sumai/rakuen/gaiyou-rakuen/> (2020年10月31日最終閲覧)
- 長崎県教育委員会1999『長崎県のカクレキリシタン-長崎県カクレキリシタン習俗調査事業報告書-』長崎県文化財調査報告書第153集 長崎県教育委員会
- 奈留町教育委員会1973『郷土奈留』奈留町
- 奈留町郷土誌編纂委員会2004『奈留町郷土誌』奈留町役場奈留町教育委員会
- 奈留まちづくり協議会2018「幸せになるまち通信【特集号】」
- 奈留まちづくり協議会2019a「奈留島まちづくり通信」1
- 奈留まちづくり協議会2019b「奈留島まちづくり通信」3
- 奈留まちづくり協議会2020「奈留島まちづくり通信」5
- 奈留まちづくり協議会事務局2019「奈留地区集落カルテ(概要版)」
- 日本創成会議・人口減少問題検討分科会2014「成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元氣戦略」」
- 日本離島センター1957、1975、1980、1985、1990、1995、2000、2005、2010、2015『離島統計年報』日

本離島センター

日本離島センター1998『日本の島ガイド SHIMADAS』日本離島センター

増田寛也・人口減少問題研究会2013「壊死する地方都市」『中央公論』2013年12月号

増田寛也・日本創成会議人口減少問題検討分科会2014「消滅する市町村523」「消滅可能性都市896」『中央公論』2014年6月号

増田寛也編2014『地方消滅』中央公論新社

離島経済新聞社「ritohei」2016年5月14日付「【島×地方創生】集落をつなぎ地域再生を目指す。長崎県の『小さな楽園プロジェクト』奈留島などで始動」<https://ritohei.com/article/hottopics/5738> (2020年10月31日最終閲覧)