

九州圏の離島振興の今後のあり方について

(財)ながさき地域政策研究所 理事長 脇田 安大

1. 離島振興に当たっての基本的考え方

中山間地や離島などの地域は、日本の高度成長時代には高生産性セクターに労働力を供給する機能を果たしており、かねてから過疎化の潜在的問題を抱えてきたが、生業である農林水産業がそれなりの活力を維持していたことから、若者もある程度残りコミュニティが維持されてきた。しかし、近年になって農水産業や地場産業がいよいよ厳しい状況に陥るとともに、公共事業が急速に減少してきたことから、若者の流出が一段と加速し、危機的状況に陥りつつある。

とりわけ、離島は中山間地と比較しても交通面での不便さが著しく、漁業の衰退と公共事業の減少に直面し、自主自律的に存続することが難しくなっている。こうした現状を踏まえ、現在島に住んでいる多くの高齢者や少ない子供に対して憲法が定める文化的生活を確保するための対策(=いわゆる「現状を守るための支援策」)を行うことが求められる。さらに、スパイラル的に若者の流出が加速することを防止するために雇用を確保する政策(=将来に向けての支援策)を早急に打ち出すことが重要である。

特に、国境・外洋離島は著しく不便な環境にある一方で、国防や領海での漁業資源・エネルギー資源等の保全といった国益上の重要なポジションを占めており、支援の必要度はきわめて高い。こうした箇所については離島振興法の体系を超えて、特別立法などによって国策としての明確な位置づけを与えて、支援を行うことも考慮すべきであろう。

2. 具体的な支援策の検討

(1) 現状を守るための政策

昭和30年代をピークに、漁業の衰退等により離島の人口は趨勢的に減少しており、現在はピークの半分程度になっている。しかも、若者の流出が激しいことから高齢化が急速に進んでおり、高齢化率は本土部に比べて高い状況にある。

人口の推移(長崎県の例)

(人、%)

	昭和35年	昭和50年	平成2年	平成17年	S35年対比
長崎県合計	1,760,421	1,571,912	1,562,959	1,478,632	84%
本土人口	1,420,360	1,330,465	1,366,619	1,323,018	93%
離島人口	340,061	241,447	196,340	155,614	46%
対馬	69,556	52,472	46,064	38,481	55%
壱岐	50,497	41,871	37,309	31,414	62%
五島	144,016	104,277	86,266	69,804	48%

高齢化の進展(長崎県の例)

(%)

	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	H2年対比
全国	12.1	14.5	17.3	20.1	+8.0
長崎県合計	14.7	17.7	20.8	23.6	+8.9
本土合計	14.3	17.2	20.2	22.8	+8.5
離島合計	17.2	21.6	26.0	30.0	+12.8

こうした高齢化に伴い、医療や介護の問題が深刻化しており、長崎県では「離島医療圏組合」を組成するなどして支援しているが、医師の確保が難しく不十分な状態にある。特に、住民数が少ない小離島では医師の確保が最重要課題となっている。こうした箇所は財政が厳しい自治体がほとんどで、自力で医師を確保する事は難しく、国家的見地での支援が必要である。また、全ての診療科について専門家を集めることは難しく、IT技術を駆使して本土の総合病院等との連携を図るサポートも必要であるほか、離島で対応が難しい患者の本土への移送システムを充実する必要がある。さらに介護サービスの充実を支援することも課題である。

一方、少子化の進展で、児童・生徒数が減少して小規模校が急増しており、教育の質の確保が課題になっている。規模の確保のために学校統合なども行われているが、島内では利用客数減少からバスの路線廃止など通学環境も悪化しており、公共交通機関の確保にも配慮する必要がある。

(2) 将来に向けての政策

上記のような支援を行っても、雇用場がなければ若者等の流出が続き、悪循環を食い止めることができないことは明らかであり、雇用の創出が肝要であるが、そのネックは割高な交通コストと企業家人材の不足であろう。

交通コストについては、現在でも様々な支援が行われているが、中山間地と比べても圧倒的な格差がある。たとえば、長崎港～福江港（五島市）は133kmで高速船（ジェットフォイル）では85分、片道6630円（往復割引6110円）であるが、本土内で見ると、ほぼ同じ距離（約130km）の長崎・雲仙往復が3800円、ほぼ同じ所要時間（86分）の宮崎駅前～霧島神宮が1680円と、かなりの格差がある。

船賃とバス料金の比較（長崎県内の例）

				距離	運賃	運賃 / km	所要時間
五島・福江港		長崎港	ジェットフォイル	133 km	6630円	49.8円	約85分
			フェリー（2等）		2700円	20.3円	約210分
壱岐・郷ノ浦港		博多港	ジェットフォイル	75 km	4900円	65.3円	約70分
			フェリー（2等）		2400円	32.0円	約140分
対馬・厳原港		博多港	ジェットフォイル	123 km	7700円	62.5円	約110分
			フェリー（2等）		4450円	36.1円	約275分
長崎県内のバスの運賃						21～35円	

このため、島民の本土との移動コストが高いほか、島内の生活物資の価格が割高になるなどの島民の生活に影響を与えている。さらに農林水産品や第二次製品の島外への輸送、観光客の移動コストが高くなり、産業面で不利な状況が生じており、雇用面で悪影響を受けている。中山間地等では行政コストによって道路整備を行っており、車さえあれば何時でも安いコストで移動することができるが、離島は便数の制約があるうえに高コストを強いられており、少なくとも同じ距離を移動する場合には同じ移動コストになる環境を整え

ないと、「産業面での自立」を唱えることは困難であろう。さらに移動コストは同じになったとしても、便数の制約は残り、さらなる支援がないと真の意味でのイコールフットイングを確保したことにはならない。

こうした支援策によって、必要条件はある程度満たされるが、さらに重要な点は企業家センスを持った人材の確保であろう。島内にも意欲的に新しい事業にチャレンジする人材がおり、それをサポートする仕組みを整えることが重要である。しかし、公共事業依存体質が進んだことなどから、民間のマーケットを対象に事業を開拓するノウハウと意欲を持った人材が不足しており、都市部から有為な人材を投入することも考える必要があるだろう。

(3) 離島振興の体系

これまでも離島振興法によって各種の支援が行われてきたが、必ずしも満足のいく状況にはなっていない。その原因を特定することは困難であるが、明確な骨太のプランがないまま、個々の問題に対処するかたちでバラバラに支援が行われてきたことが大きいと考えられる。今後は、その島に適合した産業振興プランを中心とした総合支援計画を策定し、たとえば民間の優秀な人材を雇用して投入し、他の支援策も総動員するなどの思い切った措置を講じることを検討すべきであろう。たとえば、沖縄の観光やコールセンターなどの誘致に国も相当の支援を行ってきており、国家的見地から重点的な対応を行うことが成功に結びつく可能性が高い。

ただし、こうした重点的支援は、国民の納得性を確保することが大前提であり、国防や領海での漁業資源・エネルギー資源等の保全といった国益上の位置づけを明確にしたうえで、沖縄や奄美、小笠原のように特別立法によって振興策を打ち出すことが求められよう。この場合、民間の産業育成を優先することはもちろんであるが、状況が厳しい場合には、研究所などの国家機関を配置するなど、国を挙げての人口確保も視野に入れるべきである。

一方、国防等の必要性が乏しい島に関しては、現行の離島振興法の枠内で対応することとなるが、現状を守る支援策にとどまることなく、島の将来ビジョンを策定し、将来に向けた支援を十分行うべきである。

なお、こうした支援策を行っても人口の維持が難しいケースはあり得る。特に、属島(離島周辺にあるさらに小さな離島)などで、一定の人口水準を切った場合などでは、集落の維持が困難になる例が出始めている。こうした場合には、島民の希望によっては、集団移転など、円滑な撤退の支援策も視野に入れるべきであろう。この点に関しては、「過疎地域集落等整備事業補助金」の制度があるが、運用を実情に合わせて柔軟にするなど、改善することが求められる。

(人口規模別)

指定地域	島名	市町名	H7		50人以下	51~100人以下	101~500人以下	501~1,000人以下	1,001~5,000人以下	5,001人以上	50人以下	51~100人以下	101~500人以下	501~1,000人以下	1,001~5,000人以下	5,001人以上						
			総世帯数(世帯)	人口(人)																		
対馬島	対馬島	対馬市	15,109	43,257																		
	海栗島		1	78								(0)										
	泊島		4	18																		
	赤島		26	76																		
	沖ノ島		18	47																		
	島山島		11	37																		
壹岐島	壹岐島	壹岐市	10,399	34,519																		
	若宮島		1	17							(0)											
	妻ヶ島		1	2							(100)											
	原島		39	128																		
	長島		41	175																		
	大島		84	248																		
平戸諸島	鷹島	松浦市(4島)	996	2,981																		
	黒島		52	111																		
	青島		99	389																		
	飛島		36	104																		
	大島	平戸市(3島)	705	2,005																		
	度島		258	1,048																		
	高島		19	58								(17.2)										
	六島	小値賀町(7島)	18	56								(17.9)										
	野崎島		6	12							(58.3)											
	納島		16	65								(26.2)										
	小値賀島		1,261	3,483																		
	黒島		22	122																		
	大島		38	115																		
	斑島		149	385																		
	宇久島	佐世保市(4島)	1,795	4,337																		
寺島	29		42							(71.4)												
高島	72		294																			
黒島	357		900																			
五島	中通島	新上五島町(7島)	9,995	26,938																		
	頭ヶ島		18	40																		
	桐ノ小島		4	8																		
	若松島		954	2,494																		
	日島		47	93																		
	有福島		106	233																		
	漁生浦島		17	39																		
島列島	奈留島	五島市(11島)	1,713	4,418																		
	前島		31	76								(36.8)										
	久賀島		315	694																		
	蔵小島		7	21								(39.4)										
	椀島		178	339																		
	福江島		17,655	45,310																		
	赤島		6	9								(33.3)										
	黄島		47	75									(37.3)									
	黒島		19	26								(80.8)										
	島山島		19	50																		
西彼諸島	嵯峨島	西海市(3島)	104	277																		
	江島		159	292																		
	平島		197	382																		
	松島		435	935																		
	池島		1,551	3,543																		
	伊王島		195	373																		
西彼諸島	沖之島	長崎市(4島)	365	787																		
	高島		551	1,019																		
	計		66,350	183,580	15	7	16	4	9	4	7	6	12	3	12	15						
																	-8	-1	-4	-1	3	11

(人口規模別)

指定地域	島名	市町名	H17		50人以下	51~100人以下	101~500人以下	501~1,000人以下	1,001~5,000人以下	5,001人以上	50人以下	51~100人以下	101~500人以下	501~1,000人以下	1,001~5,000人以下	5,001人以上	
			総世帯数(世帯)	人口(人)													
対馬島	対馬島	対馬市	14,602	38,301													
	海栗島		52	52								(0)					
	泊島		3	12													
	赤島		24	47													
	沖ノ島		16	32													
	島山島		13	37													
老岐島	老岐島	老岐市	10,415	30,895													
	若宮島		1	31							(0)						
	原島		35	133													
	長島		37	165													
	大島		72	190													
平戸諸島	鷹島	松浦市(4島)	962	2,487													
	黒島		47	83							(73.5)						
	青島		91	284													
	飛島		32	69								(60.9)					
	大島	平戸市(3島)	623	1,521													
	度島		262	889													
	高島		10	33							(21.2)						
	六島	小値賀町(7島)	11	31							(32.3)						
	野崎島		1	1							(0)						
	納島		12	31							(45.2)						
	小値賀島		1,155	2,758													
	黒島		22	82													
	大島		30	93								(50.5)					
	斑島		133	272													
	宇久島	佐世保市(4島)	1,541	3,216													
寺島	16		23							(78.3)							
高島	62		239														
黒島	310		650														
五島	中通島	新上五島町(7島)	9,330	22,834													
	頭ヶ島		12	19													
	桐ノ小島		4	8													
	若松島		823	1,935													
	日島		33	52													
	有福島		84	161													
	漁生浦島		14	30													
島列島	奈留島	五島市(11島)	1,560	3,322													
	前島		23	44							(61.4)						
	久賀島		265	514													
	蕨小島		4	9							(-)						
	椀島		141	231													
	福江島		17,149	40,322													
	赤島		9	10							(80.0)						
	黄島		39	52								(48.1)					
	黒島		10	17							(88.2)						
	島山島		15	35													
	嵯峨島		90	209													
西彼諸島	江島	西海市(3島)	121	196													
	平島		159	279													
	松島		328	677													
	池島	長崎市(4島)	313	472													
	伊王島		146	283													
	沖之島		258	524													
高島	423	722															
県計			553,620	1,478,632	18	7	13	6	6	4	10	5	10	5	13	10	
											-8	-2	-3	-1	7	6	