

平成24年2月8日(水)

「海洋基本計画」の見直しの視点

城西国際大学 阿比留 勝利

序 提言のテーマ

ここでは、海洋政策懇談会の趣旨を踏まえ、①「離島の保全等」に関して、②その他、について私見を述べる。

1 「離島の保全等」に関して

(1) 「海洋基本法」、「海洋基本計画」における離島の位置づけ

海洋基本法では、第3章「基本的施策」の第26条に「離島の保全等」が挙げられ、海洋基本計画では、第2部の10に「離島の保全等」として「離島の保全・管理」及び「離島の振興」が明記されている。

(海洋法における位置づけ) (第26条)

・「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、海岸等保全、海上交通の安全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。」(条文より引用)。

(海洋基本計画における位置づけ) (第2部10)

・海洋基本法は、「総論」、「第1部・海洋に関する施策についての基本的な方針(5方針)」、「第2部・海洋に関する施策に関し、政府が総合的、計画的に講ずべき施策(12施策)」、「第3部・海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要なその他の事項(3事項)」から構成されている。

・この中で、直接離島に係わる計画として、第2部の10「離島の保全等」がある。これは、「離島の保全・管理」、「離島の振興」から構成され、その骨子は次のとおりである。

(注)「離島の保全・管理」及び「離島の振興」の骨子

■離島の保全・管理

- ア 海上の安全の確保
- イ 海洋資源の開発及び利用の支援
- ウ 周辺海域等の自然環境の保全
- エ 保全・管理に関する方針の策定

※「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」としており、以後に基本方針が策定されている。

■離島の振興

・「離島の自立的発展を促進し、住民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて、離島が海洋政策上の役割を担っていけるよう、離島に特有の課題に対応して、地域における創意工夫をいかした定住・雇用促進等の施策を推進する必要がある。」と明記されている。

※上記のほか海洋関連では、「低潮線保全拠点施設整備法」等による施策が展開されている(略)。

(2) 離島の振興についての現状認識

海洋基本法(恒久法)の中で、離島については、「離島の保全等」として先の国家的・国民的位置づけが明ら

かにされ、その保全・管理と振興に関して国家が必要な措置を講ずる、と明記されている。風化気味である海洋国日本の国民意識の再構築を含めて、離島の振興と海洋を活かした我が国の再生が期待できる。

さらに、海洋基本計画においては、「離島の保全及び振興」に関する基本的な施策の大枠と「海洋管理の為の離島の保全・管理のあり方に関する基本方針の策定」が明記され、以後、基本方針も策定されている。敷衍すれば、以上述べた海洋基本法等において、離島は領域・排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等の国家的役割をはじめ、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国民的役割を担うものとされており、今後、その役割はさらに増大する方向にある。その展開として、離島地域では、離島振興法等の支援も含めて自立的振興の努力を続けてきている。

しかしながら、改めて離島の現状をみると、多くの産業・生活基盤が充実してきたにもかかわらず、本土と比較して有人離島の人口減少率、高齢比率はともに高く、特に離島振興法の指定離島において最も激しい。

人が住んでこそその離島振興であり、国家的・国民的役割を果たせるという意味を再吟味すると、定住の促進が必要・不可欠であることは論をまたない。

定住の促進には、インフラ整備等のハード整備も依然として重要だが、雇用の確保、産業振興、島外交通の確保、医療及び福祉の充実、情報基盤の活用や教育の他地域間との機会均等の施策などソフト施策の充実が重要と認識される。また、離島の人口維持には交流の観点も必要であり、観光施策の充実、UI ターン者への支援などのソフト施策も重要である。

加えて、有人離島と無人離島との関連において、近接する無人離島の管理・利用(EEZの基点等を含む)及び周辺海域の管理・利用にとって、有人離島の役割は大きく、基点等の島民への周知や管理システムの充実等を含めて、その連関付けを強化することが求められる。

今後は、国と地方で役割分担をし、離島のニーズに合致した施策展開が可能なスキームの構築等、新たな取り組みが必要である。この認識を次期海洋基本計画において強く打ち出すことが必要と考える。

(3) 「離島の振興」に関する施策展開の視点

先の現状認識から、まず我が国の国建てに必要な領域、排他的経済水域等の確保に関する無人島を含めた「離島の保全等」の展開には、有人離島と連携させた施策の強化が必要であることを再度確認しておきたい。

その上で、海洋基本計画の離島振興等の見直しについて、ここでは多くの示唆を含む離島振興法指定離島の振興案(「離島振興法改正検討会議報告書」、全国離島振興協議会)を、今後ウエイトをかけて推進すべき離島振興の施策の案(一部修正・加筆)として以下に示す。

なお、離島振興法は約1年後に10年間の期限が切れる。改正・継続を前提として、海洋基本計画の見直し期間とも対応するので、海洋基本計画の新たな展開と連動した定住施策等の重点的な拡充、さらには別法を含めて、国境周辺離島、交通基本計画、離島空路整備等に関する新たな対応も視野に入れた検討が期待される。

< 離島の振興を展開する視点 >

① 離島が果たすべき役割に不可欠な定住の持続

【課題】

- ・領海や排他的経済水域などの確保、国境域管理への役割分担。
- ・自然や文化の多様性維持、交流や癒しの場の提供。

【対応】

- ・離島への安定的な住民定住の維持促進。
- ・住民定住の困難な無人島に対し、実効支配の根拠となる権利権原の設定、必要に応じた海域の保全及び利用に関する活動の拠点施設の整備などを含む経済的利活用の継続。
- ・離島に継承されている多彩な自然・文化の保全、振興に対する国家的支援。

② 離島住民、自治体の主体性、自立性ある離島振興

【課題】

- ・離島住民及び自治体が、主体的に自らの島の自立振興を進める行財政等の工夫。
- ・一部離島地域において、離島振興に関する島民意向を市政・町政に反映させる仕組みの構築。

【対応】

- ・離島故に余計にかかる行政コストへの対応。
- ・離島の特殊事情を反映した地方交付税の算定(算定基礎の見直し)など地方財政措置の拡充。
- ・国庫補助率の一層の嵩上げ。
- ・離島振興対策実施地域に用途を限定した離島地域独自の財源となる「離島一括交付金(仮)」の創設。

③ 交通と産業の基礎条件の改善

【課題】

- ・住民生活、産業振興の構造的制約要因である本土と比較して高い交通運賃の低減(根本的課題)。
- ・後継者、新規起業や新商品開発などを担う人材不足の改善。

【対応】

- ・航路運賃の大幅引き下げなど交通条件の改善。
- ・これまで整備された社会基盤の活用による経済活動等活性化誘導・支援のためのソフト施策の拡充。
- ・市場参入機会や技術習得、マーケティングなどを学ぶ場の提供。

④ 定住環境の整備

【課題】

- ・離島で安全・安心・安定して生活できる環境整備・充実。
- ・医療福祉、教育環境など基礎的ライフラインの整備・充実。
- ・情報産業の起業や企業誘致など産業振興の必須条件である情報インフラの高度化。
- ・住民生活の高コスト構造の改善。

【対応】

- ・国による基礎的ライフラインの継続的な整備。
- ・揮発油税の免除等、税制面での優遇措置の導入。
- ・生活物資など輸送にかかる海上運賃の低減。

⑤ 規制緩和や社会実験の場としての多様性ある離島振興方策の実現

【課題】

- ・離島の自然・文化など地域資源、立地を活かした個性豊かな地域づくり(島々固有の生活文化の振興)。
- ・離島の自然・地理的特性である隔絶性・環海性・狭小性の再評価による活用。

【対応】

- ・特区計画の積極的な認定など、離島自治体側の創意工夫による振興策を実施するための制度改革。
- ・離島の事情(人口・面積、周辺自治体との連携などの制約等)に配慮した全国一律型基準・規制の緩和。
- ・自然エネルギーの開発促進と商業化、海洋を舞台とした新産業の創出、社会実験の場としての活用。

⑥ 交流や来住の積極的な推進

【課題】

- ・国のアイデンティティの保持かつ魅力的癒し空間として重要な離島の持つ自然や文化の保全と活用。
- ・離島と他地域との連携・交流による学び合い、機能補完、協働等の促進。

【対応】

- ・積極的な地域間交流の推進。
- ・来住(動態定住)の促進と、定住施策とあいまった地域社会(離島コミュニティ)の活力向上。
- ・交流の縁を活かした災害時における離島外避難先の確保。
- ・本土被災に対応できる避難先、防災基地としての離島の受入態勢の強化。

(4) まとめ

海洋基本法、低潮線保全拠点施設整備法等から、海洋国日本の礎としての離島(有人・無人離島)は国家的・国民的役割を担うことが不可欠である。なかんずく、有人離島は領域、排他的経済水域の保全・管理・開発

等の多面的拠点として重要性が増大するとみられる。

然るに、国立社会保障・人口問題研究所「日本の市町村別将来推計人口」によると、2005年の離島振興法指定離島(全域離島)の人口は約34,6万人、小笠原諸島は約0.3万人、奄美群島は約12.6万人、沖縄(全域離島)は12.9万人である。これが、2025年には指定離島で2005年に比べて約79%、小笠原諸島が約82%、奄美群島が約80%、沖縄(全域離島)が約97%に減少すると予測されており、既述のとおり、離島の人口減少、高齢化等による地域衰退がさらに進むと見られる。

先に「離島振興法改正検討会議報告書」の結果を、離島全般について重視すべき案として提示した。もとより、島々で立地やこれまでの政策上の違いなどで対応のあり方は異なることは自明であるが、「定住促進と交流の拡大」は、我が国の有人離島の振興に共通する緊要の課題であることは論をまたない。

以上から、重複を顧みず、「離島振興法改正検討会議報告書(平成23年7月)」の提言事項等を含めて、次期海洋基本法の「離島の振興」において留意すべき施策等について以下の再度概括して問題提起とする。

- ① 島の有する国家的・国民的役割、国家の安全保障上の役割等を果たす上で「離島定住の促進」が必要かつ急務である。
- ② そのための一つとして離島振興法の抜本改正・継続をはじめ離島全般における定住施策、端的に、人口定住を維持する終の棲家、かつ動態定住を含むUターンを受け入れる混住コミュニティ文化の創出及び交流の促進(漁業権の開放、遊休地の活用工夫、特定者交流、ブルー・ツーリズム、クルーズ等海洋性観光レクリエーション等を含む)。
- ③ 産業・雇用開発等による定住促進(特に資源管理型水産業ほか海洋研究・開発産業)及び国境有人離島・特定離島等に対する国家安全保障の基盤となる交通・流通・情報インフラに関する本土・離島一体化の実質化と往来コストの低廉化。
- ④ 離島自然、文化等立地の固有性に即した実験等従前にはない施策(例えば、自給エネルギー開発)を推進できる規制緩和措置の拡充(「特区制度」の拡充等)。
- ⑤ ④と関連して、離島のニーズに即した固有の振興策を駆使できるソフト施策、分野横断的複合施策の展開(ローカルエネルギー・水産業等の複合開発、6次産業化等)及び支援制度の拡充・創設。
(注)支援制度の案(全国離島振興協議会)
「離島一括交付金の創設」(「離島自主戦略交付金」(仮称、従来の公共事業予算、一括計上して補助率を沖縄並に嵩上げ)、離島定住促進交付金(仮称、離島ならではのソフト事業を対象、例えば、離島航路・航空路運賃割引、生活必需物資運賃補助、離島産品搬出経費補助、島外進学者への通学費・寄宿費補助、本土への通院・通所費補助、環境保全対策・防災対策等)。

2 その他(発想レベルのもの)

A. 海洋基本計画の目標を達成するための「海洋空間保全・利用の基本方針」及び海域管理・利用のための(仮称)海洋経済文化圏区分とネットワーク計画の策定

・海洋基本計画では、海洋を保全・利用する上での基本方針及び施策個別について「何を、どのように」、という流れで組み立てられているが、「何処を、どのように」、という点について全体の空間計画は出されていない。

・次期の海洋基本計画では、「海洋の保全・管理・利用のための空間計画」および空間を「総合的に統括する仕組み」の構築が必要な感じがする(第2回懇談会における類する委員のご指摘を参考)。

・直感的だが、「海の国土利用計画(海の土地利用計画的発想)」的な捉え方から、海域の総合的な立地特性に対応して、①海洋空間全体の保全・利用の基本方針の策定(第2回委員会プレゼン参考)、②それを基盤とし、具体的には、沿岸域、離島を含めた一定の海洋経済文化圏を構成できる単位でEEZ等我が国の海域を区分した管轄主体の構築、③圏域別管轄主体による「(仮称)海洋経済文化圏管理・利用計画」の策定と関連地方自治体を含めた保全・管理・利用に関する機能分担、を検討すること、あるいはその検討成果などを可能な範囲で提示する必要性はないか。なお、当然、国境域の圏域では、国境管理・国際交流の視点を含めたグローバルな展開を視野に入れるべきである。

B. 海洋観光レクリエーションの振興とクルーズの重視

・沿岸域および島嶼、海域を管理し、国民にも EEZ や基点等を国民に周知させ海洋島嶼国・日本の意識を高めることも含めて、エコツーリズム、ブルーツーリズム等を含む海洋性観光レクリエーションの振興を強化する。特に、その展開として、広大な EEZ 等を絡めた島嶼、海域を一体とするクルーズの振興を強く打ち出したらどうか。これは観光立国推進におけるインバウンドツーリズムの側面でも有効と考える。

C. 海洋島嶼国家の人材・技術のインキュベーターとして瀬戸内海の再発見と重視(日本の国建て・海洋人材育成・海洋産業・技術開発の産業文化圏のルーツ性をもつ多島海教育海域としての設定)

・地中海が海の文明・文化の認識を喚起したように、瀬戸内海も海洋島嶼国・日本の国建てに関する歴史的文化的海域、海洋技術・人材育成の海域だったのではないかと思う。そうだとすれば、そのストックを再発見して海の世界文化地域、海の人材育成地域(インキュベーター)として瀬戸内海の位置づけと保全・振興施策を強化できないか。少なくとも、内海、外海という区分は位置的特性によるもので、内実は内海、外海はつながり一体的に機能している。瀬戸内海は、古来国家と結びつきの強かった海の中核地域として、多様な外洋・外国との係わり(シーレーンを含む)をもっており、海からの視点を育み続ける“日本の地中海”的な重要性を再発見して、保全・利用・管理対象として重視し、地域設定等で位置づけたらどうかと考える。

D. 海洋政策の地域展開として、地域の自立的取組を促進する実験研究プロジェクト化、モデル事業の創設(あるいはモデル地区の設定)

・海洋基本計画を進めるには、国が実施すべきものから産業界、教育研究機関、住民、NPO等の参画によるものまで幅が広い。

・海洋基本計画の推進方式は、国、国と地方自治体の連携方式、産学官民連携等多様なものとなる。国土保全機能のように国が主体として実施すべきレベルのものは別として、海洋保全・開発・管理などに関する多くの施策については、上乘せ、横出しの対応も含めて、産学民および地方自治体の参画による推進を重視し、推進プロセスが担い手の育成にも寄与するあり方を含めた対応が期待される。

・その意味で、海洋基本計画の実効性を高める先導性ある公民協働の実験研究プロジェクトの設定や地域版「海洋基本計画の策定」などのモデル地区設定といった施策を打ち出したらどうかと考える。

以上