

小笠原諸島振興開発に関する総合的な調査について

平成14年5月

国土交通省都市・地域整備局

1 . 特別措置法の制定、延長の経緯

(1) 制定の経緯

小笠原諸島は、戦後23年間米国施政権下に置かれた後、昭和43年に復帰したが、長期にわたる島民不在という空白により荒廃に任されていたことや、本土から約1,000kmという遠く離れた位置に存在すること等により、復興の前途は多大の困難が予想された。

このため、「帰島を希望する旧島民の帰島の促進」や「小笠原諸島の急速な復興を図ること」を目的として、昭和44年に小笠原諸島復興特別措置法が5箇年の時限立法として制定された。その背景には、小笠原諸島の復興に対しては国が責任を持って取り組むことが必要との認識があったとされている。同法においては、小笠原諸島の特殊性にかんがみ総合的な復興計画を策定し、この計画に基づく事業については国が特別の助成を行うこととされた。

(2) 延長の経緯

特別措置法は、その後5年ごとに6回の延長がなされ、昭和54年には小笠原諸島振興特別措置法、平成元年には小笠原諸島振興開発特別措置法と名称を変えて、今日に至っている。現行の小笠原諸島振興開発特別措置法の目的は以下のとおりである。

この法律は、小笠原諸島の復帰に伴い、小笠原諸島の特殊事情にかんがみ、総合的な振興開発計画を策定し、及びこれに基づく事業を実施する等特別の措置を講ずることにより、その基礎条件の改善並びに地理的及び自然的特性に即した小笠原諸島の振興開発を図り、併せて帰島を希望する旧島民の帰島を促進し、もって住民の生活の安定及び福祉の向上に資することを目的とする。(第一条)

平成11年の延長時には、その理由について以下のとおりとされた。

特別措置法の下で、各般の施策が積極的に講じられ、相応の成果を挙げているが、本土から1,000km余り離れた外海離島である等の厳しい条件下にあって、航空路の開設をはじめとする交通手段の改善や人口の定着、産業の振興など、なお解決すべき多くの課題を抱えている。

新小笠原諸島振興開発計画(平成11年6月)の基本方針は、以下のとおりである。

小笠原諸島の自然的特性と発展可能性を活用した産業の振興や地域社会の基盤整備の促進等を図ることにより、島民の定住と生活の安定及び地域の自立発展を促進し、豊かで生きがいのある地域社会の実現を目指すとともに、国民経済及び国民福祉の向上に寄与するものとする。

表1 - 1 地域振興立法一覧表（条件不利地域の振興立法）

区分	小笠原諸島振興開発特別措置法	特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法	離島振興法	奄美群島振興開発特別措置法	豪雪地帯対策特別措置法	山村振興法	半島振興法	過疎地域自立促進特別措置法	低開発地域工業開発促進法	総合保養地域整備法	地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律	特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律	
施行年月	昭和44年12月	昭和27年4月	昭和28年7月	昭和29年6月	昭和37年4月	昭和40年5月	昭和60年6月	平成12年4月	昭和36年11月	昭和62年6月	平成4年8月	平成5年9月	
有効期限	平成16年3月	平成14年3月	平成15年3月	平成16年3月	——（注）	平成17年3月	平成17年3月	平成22年3月	——	——	法施行後10年以内に 見直し	——	
目的	・小笠原諸島の基礎条件の改善 ・地理的及び自然的特性に即した振興開発 ・旧島民の帰島促進 ・住民の生活の安定と福祉の向上	・特殊土壌地帯の保全 ・農業生産力の向上	・経済力培養 ・島民の生活安定と福祉向上 ・国民経済の発展	・奄美群島の基礎条件の改善 ・地理的及び自然的特性に即した奄美群島の振興開発 ・奄美住民の生活の安定と福祉の向上	・産業の振興 ・民生の安定向上	・経済力培養 ・住民の福祉の向上 ・地域格差の是正 ・国民経済の発展	・地域の振興 ・地域住民の生活の向上 ・国土の均衡ある発展	・地域の自立促進 ・住民福祉の向上 ・雇用の増大 ・地域格差の是正	・雇用の増大 ・地域間の経済的格差の縮小 ・国民経済の均衡ある発展	・ゆとりある国民生活のための利便の増進 ・地域の振興 ・国民の福祉の向上並びに国土及び国民経済の均衡ある発展	・都市機能の増進及び居住環境の向上による地方拠点都市地域の一体的整備の促進 ・産業業務施設の再配置の促進 ・地方の自立的成長の促進及び国土の均衡ある発展	・地域の特性に即した農林業その他の事業の振興 ・豊かで住みよい農山村の育成	
地域指定	地域指定（主体）	法律で規定	国交・総務・農水大臣	国交・総務・農水大臣	法律で規定	国交・総務・農水大臣	国交・総務・農水大臣	国交・総務・農水大臣	国土交通大臣	国交・総務・農水・経産大臣（基本構想の同意）	都道府県知事	法令	
	指定（公示）要素	——	・特殊土壌の存在、雨量、台風頻度等	・人口 ・本土との最短航路距離等	——	・累年平均積雪積算値等 豪雪 特豪	・林野率 ・人口密度等	・二以上の市町村、一定の規模 ・公共的施設整備水準 ・産業開発度等	・人口減少率 ・高齢者比率 ・若年者比率 ・財政力指数	・土地、水、労働力交通の便 ・就業構造、財政力指数	・一定の規模 ・土地の確保の容易性 ・民間施設の整備の確実性等	・三大都市圏の一定の地域以外 ・中心都市及びその周辺の市町村からなる地域 ・地域の一体性 ・地方の発展の拠点となる地域	・急傾斜耕地比率 ・林野率 ・農林業従事者比率 ・農林地比率等
地域指定数等	地域指定数	(有人島2)	561	78 (有人島274)	(有人島8)	962 280	2,104 (旧市町村)	23	1,171	91	42	85	2,121 (現市町村1,236 旧市町村885)
	対象都道府県数	1	14	26	1	24 15	44	22	45	37	41	44	47
	対象市町村数	1	561	184	14	962 280	1,193	378	1,171	544	718	1,050	1,727(全域市町村1,236 一部市町村491)
	人口(千人) (全国比)	2 (0.0%)	13,360 (10.6%)	552 (0.4%)	132 (0.1%)	22,719 (18.1%) 3,644 (2.9%)	4,729 (3.8%)	4,719 (3.7%)	7,536 (6.0%)	13,827 (11.0%)	——	29,689 (23.6%)	11,486(全域市町村分のみ) (9.3%)
	面積(km ²) (全国比)	104 (0.0%)	57,465 (15.2%)	5,442 (1.4%)	1,231 (0.3%)	194,090 (51.4%) 75,364 (20.0%)	178,393 (47.2%)	36,924 (9.8%)	180,339 (48.5%)	75,240 (19.9%)	66,063 (17.5%)	108,382 (28.7%)	196,380(全域市町村分のみ) (52.0%)
	主な特例措置	補助率の引き上げ 地方債の特例 地方交付税の特例 税制上の特例 特別融資制度	(配慮) × × ×	× (配慮) (配慮) ×	(配慮) (配慮) (配慮) (配慮)	(配慮) (配慮) (配慮) (配慮)	(配慮) (配慮) (配慮) (配慮)	(配慮) (配慮) (配慮) (配慮)	(配慮) (配慮) (配慮) (配慮)	× (配慮) (配慮) (配慮)	× (配慮) (配慮) (配慮)	× (配慮) (配慮) (配慮)	× (配慮) (配慮) (配慮)

(注)豪雪地帯対策特別措置法の第14、15条（特別豪雪地帯における市町村道整備及び小中学校施設整備の特例措置）は、平成14年3月末。法律名に下線が引かれているものは議員立法

2 . 小笠原諸島振興開発の特色

(1) 特別の法制度と予算の仕組み

戦後の行政分離を経て我が国に返還されたことを契機として制定された特別措置法であることは、沖縄及び奄美群島と共通した特徴である。ただし、小笠原諸島については戦後20年以上島民の大部分が帰島できなかったこと等から、現在でも法制度や予算の仕組みが特色あるものとなっている。

現在の法制度及び予算の仕組みや特徴は概ね以下のとおりである。

- ・ 特別措置法に基づき、東京都が振興開発計画の案を作成し、国が決定する。毎年度の実施計画については東京都が策定し、国が同意する。
- ・ 一つの村の区域のみを対象とした地域立法であるが、法律上は振興開発計画策定に対する村の関与が明示されていない（実態としては都が村の意見を聴いて計画案作成）。
- ・ 公共施設整備を含め、1つの主務省庁（現在は国土交通省）が振興開発事業予算全体を一括して計上し直接執行（補助金の配分）する。事業の実施は東京都、小笠原村等が行う。

特別措置法とは別に、「小笠原諸島の復帰に伴う法令の適用の暫定措置等に関する法律」が制定され、23年間の行政分離、住民不在に起因する問題等に対処するための措置（法令の適用の暫定措置、権利の調整等、村の設置、小笠原総合事務所等）が講じられた。

（注）振興開発計画（事業）と言う場合、復興計画（事業）、振興計画（事業）を含む。

(2) 新しい村づくり

戦前の小笠原には5村に7,000人以上の村民が在住していた。

強制疎開から20年以上の空白の結果、復帰当時には、かつての集落や農地の大部分がジャングル化していた。このため、復興計画中の土地利用に関する事項において具体的な地域区分を行った上で、一島一集落主義のもと、計画的に新しい集落が建設された。このため、帰島者や新島民の定着とともに、物的にも社会的にも伝統的な集落とは異なる新しいコミュニティが形成された。

新たな地域社会を言わばゼロから作り上げたという点は、特定地域振興政策の中では異色である。

現在においても振興開発計画中に土地利用計画図が示されており、土地利用を即地的に規定している。

(3) 強力な支援措置

これまでに投じられた振興開発事業費は、平成12年度までで国費632億円、事業費1,076億円となっている。毎年度の予算を一般離島と比べると、現在でもかなり多くなっている。

表 2 - 1 平成12年度事業費

	事業費（百万円）		一人当たり事業費（千円）		（H7国勢 調査人口）	面積 （km ² ）
		うち国費		うち国費		
小笠原村	3,949 (3,177)	2,278 (1,895)	1,687 (1,357)	973 (809)	2,341	104.41
離島振興法 対象地域	287,491	171,307	543	323	529,719	5,023.05

(注)小笠原村の下段（ ）内は、一般離島では一括計上の対象となっていない農協・漁協施設、自然公園施設等を差し引いた額を記載。

出典：小笠原振興開発事業の成果、離島振興課調べ（人口はH7時点）

小笠原に対する国の補助事業等

道路、港湾など通常の公共施設整備について、国庫補助率が一般離島よりさらに嵩上げされたことに加え、採択基準の緩和がなされた。

その他の事業についても、ニーズに応じた予算配分を行うことが可能となった。

（例） 住宅整備事業、自然公園事業

小笠原の特殊事情を背景として、独自の事業に対する補助も実施された。

（例） 帰島民援護事業、資金貸付事業、農業試験地、水産センターあわせて、帰島促進のための税制上の措置が講じられた。

3 . これまでの振興開発の成果と課題

(1) 島内インフラ

成果・現状

振興開発事業により、島民の生活や産業に必要な道路、上下水道、小・中学校、高校、診療所等の施設整備については、着実に進展している。これらの施設整備により、住民意識調査でも、基礎的なニーズについては比較的満足度が高くなっている。他の離島と比較しても整備水準は遜色なく、上回っているものも多い。

表3 - 1 主な生活基盤指標

(単位：%)

指標	小笠原	離島平均	全国平均
水道普及率(平成11年)	99.5	97.6	(H8)96.0
水洗化率(平成11年)	100.0	45.0	(H10)80.5
し尿の施設処理率(平成10年)	100.0	89.6	(H10)93.9
ごみの施設処理率 ^{注1)} (平成10年)	29.4	69.8	(H9)77.9

出典：日本統計年鑑・環境省HP・厚生労働省HP(全国)、離島統計年報(小笠原、離島)

表3 - 2 道路整備の状況

(単位：%)

指標	小笠原	離島平均	全国平均
国県道改良率 ^{注2)} (平成10年)	27.7	52.5	70.4
国県道舗装率(平成10年)	100.0	44.8	65.1

出典：国土交通省資料

注1) 父島では、平成11年度より焼却処理施設が稼働しており、母島でも整備中であるため、施設処理率は、今後向上する予定である。

注2) 幅員5.5m以上の改良率である。なお、規格改良率(道路構造令の規格に適合しているものの率)は、小笠原では100%となっている。

高次の医療、文化等のサービスについては、約2,400人という人口規模などからやむを得ない面もあるが、他地域並みの水準を確保することは難しい状況にある。特に医療については、救急医療や専門医の配置などについて問題を残しており、島民の満足度も低くなっている。

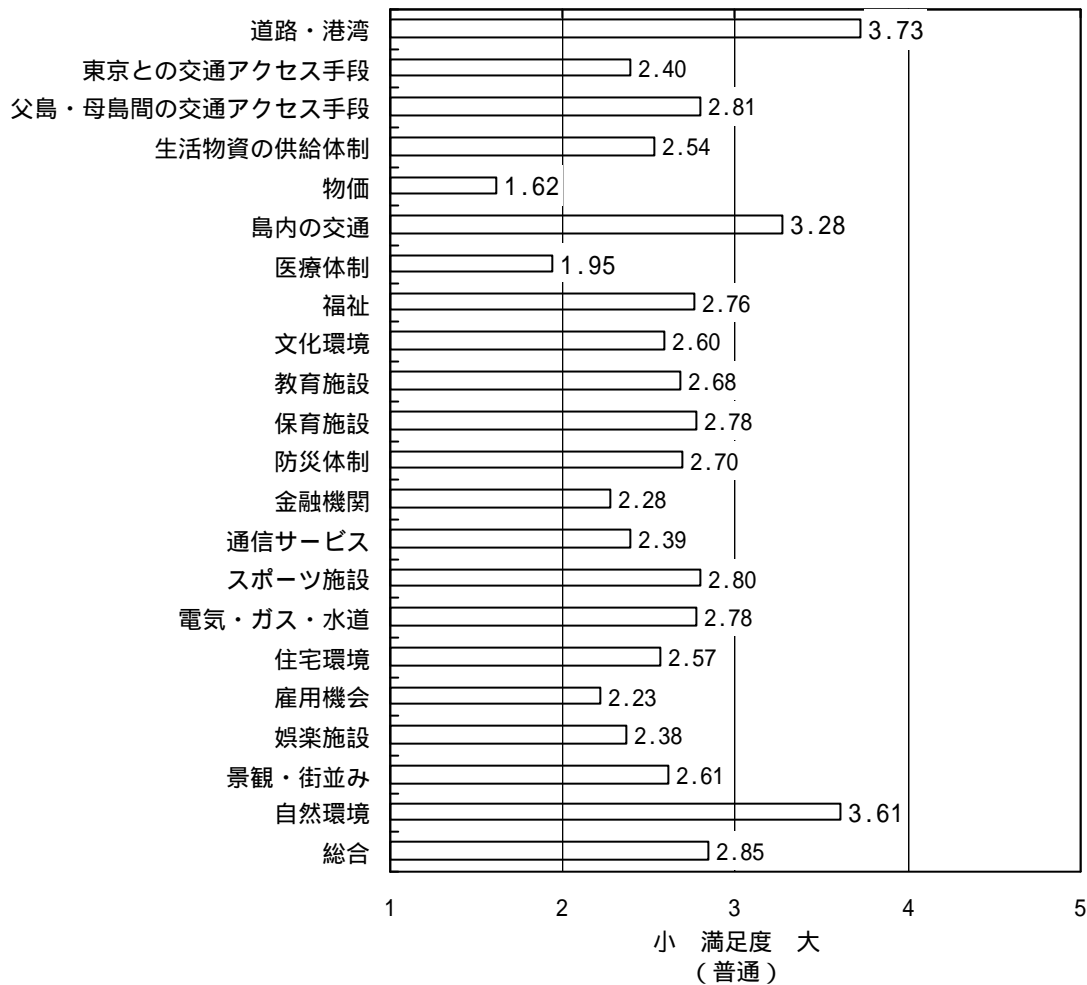


図3 - 1 島民の生活環境にかかる満足度

出典：平成13年度に東京都が実施したアンケート調査結果を指数化

住宅については、公営住宅が大量に供給され、住民のニーズに答えている。ただし、土地の供給の少なさ、高い建築費により、住宅の取得は困難であり、持家率は極めて低い。

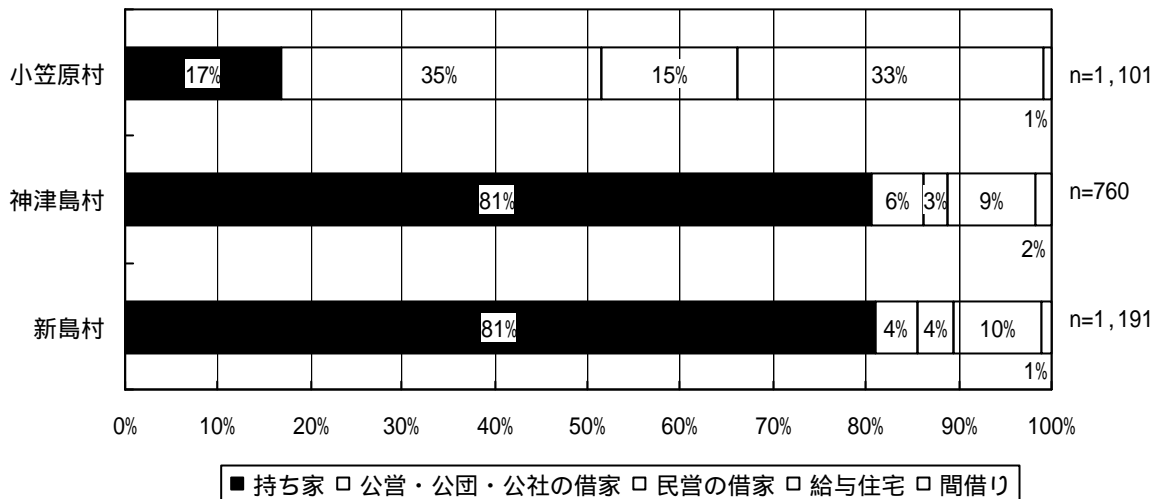


図3 - 2 一般世帯の住宅の所有関係

出典：平成12年度国勢調査

各種施設等の整備に当たり、本土と同様の仕様による画一的な整備が行われたのではないが、十分に活用されていない施設があるのではないかなどの指摘がある。また、小規模かつ遠隔性が極めて高いことを背景に、建設単価が極めて高くなっている。

表3 - 3 建設単価の比較

	本土との比較	原因
建築資材単価	約2.0～4.0倍	海上輸送費の上積みがあること
労務単価	約1.5～1.6倍	遠隔地であること、交通の便が悪いこと

課題

基礎的な島内インフラについては、相当程度整備が進められてきたことから、今後は既存施設の適切な維持管理に努めるとともに、復帰直後に整備した施設が築後30年を経過したことを踏まえ、施設の老朽化やニーズの高度化に対応した改築等に努めるべきではないか。

住宅については、これまでは単に居住の場を提供することを目的とした整備がなされてきたが、住民の持ち家（一戸建て）に対するニーズに対応するためには、宅地の円滑な供給とこれに伴うインフラの整備が新たに必要になるのではないか。

医療・文化・教育等にかかる高次のサービス機能についても、より高次の水準を目指す必要があるのではないか。特に、生命に直結する医療面については、急患搬送体制、予防や巡回医療の充実などに努めるほか、近海を航行する船舶乗組員にも対応した広域的な医療拠点整備の可能性についても検討する必要があるのではないか。

今後の地域づくりにおいては情報通信が重要であり、特に遠隔地である小笠原諸島においては、情報通信基盤の整備・充実が喫緊の課題となるのではないか。

国、地方を通じて極めて厳しい財政状況を踏まえると、真に必要な事業を重点的に行っていくことが必要になるのではないか。

施設整備に当たり、建設コストの縮減に努めるとともに、自然との共生や小笠原の風土に適したものとするよう積極的に配慮する必要があるのではないか。

(2) 本土とのアクセス

成果・現状

振興開発事業による港湾の整備や新造船の就航によって、船によるアクセスの改善は進んだが、今なお、東京～父島間は25時間半を要する。

航空路の整備については、復帰直後から長期にわたり調査検討が続けられてきており、現行の振興開発計画においても、空港整備について「適切な空港計画の策定、費用負担等の諸課題を解決した上で、その事業化を目指す」としている。しかし、空港整備については、環境面、費用面等の問題があることから、東京都においては、平成13年に時雨山周辺地域を予定地とする整備計画を撤回した。従って、現在は空港整備の具体的な目処が立っていない状況であるが、東京都において新しい航空路案の検討がなされている。

課題

本土とのアクセス、とりわけ航空路の整備は、これからの小笠原諸島にとって極めて重要な課題である。従って、当面テクノスーパーライナー(TSL)の円滑かつ出来る限り早期の導入を図るとともに、航空路整備についての成案を得るよう、引き続き具体的な検討を進める必要があるのではないか。

また、TSLの導入による本土とのアクセス時間の16時間への短縮が、島民生活の利便性向上、観光の振興等に寄与するよう努めるべきではないか。

航空路整備については、技術的な問題のほか、財政負担等関連する問題があるので、具体的な整備案の検討に対応し、これらについても検討する必要があるのではないか。また、航空路整備はその後の小笠原諸島の振興開発に大きく影響するので、整備の具体化の時期を踏まえつつ、振興開発計画についての見直しも必要になるのではないか。

今なお航空路整備が実現していないことが、島民経済・生活に様々な影響を及ぼしていると考えられる。

< 島民への影響 >

・産業面

農業・水産業 供給の不安定、品質面の不安による市場評価の低迷
(農業への影響がより大きいと考えられる)

観光業 観光客数の低迷及び特定期への偏り、稼働率の低迷

全般 時間距離等による物資の移動や人材確保への支障
来島者数低迷による需要の頭打ち

・生活面

医療 緊急時の搬送体制への不安、それに伴う治療行為回避

消費 商品の鮮度、価格への不満、高物価や交通コストに対する負担増

情報 最新情報からの隔離、情報経路の制限

全般 高次のサービス(医療・文化・教育)享受の困難

< 国民全体への影響 >

小笠原を訪れ、観光や学習の場として利用することの困難、小笠原諸島に対する理解を深める機会への制限

(一方、乱開発の抑制による観光資源の保全、社会からの隔離性の魅力によるＩターン者の存在、競争回避による島内業者の経営安定といった側面を指摘する声もある。)

(3) 農業、水産業の振興

成果・現状

農業、水産業は戦前の主要産業であったが、返還後も帰島民の生活安定を図るため、観光と並ぶ基幹産業として、振興開発事業において多大の投資がなされてきた。農業については、これまで、農地造成、農業協同組合施設等について約81億円の事業費が投じられた。水産業については、これまで漁港整備、漁業協同組合施設等について約165億円が投じられた。

農業については気候特性を生かした園芸作物が中心であるが、生産額は毎年度1億円強と低迷し、近年頭打ちである。農業をめぐる環境変化などやむを得ない事情があるにせよ、期待された成果を挙げたとは言い難い。また、本土向けの出荷がほとんどであり、島内需要には対応できていない。

水産業については年間水揚高5～6億円(養殖含む)程度と、一定の成果を挙げている。また、漁港は避難港としての役割も有していると考えられる。農業と同様に本土向け出荷が中心となっている。

(百万円)

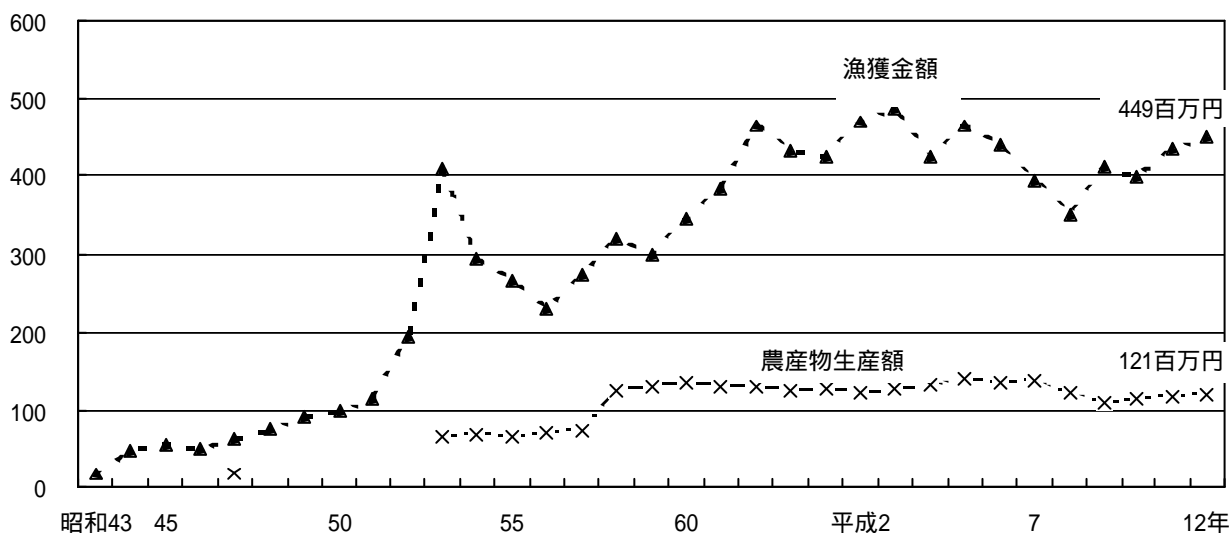


図3 - 3 農産物生産額・漁獲金額(養殖除く)の推移

出典：管内概要

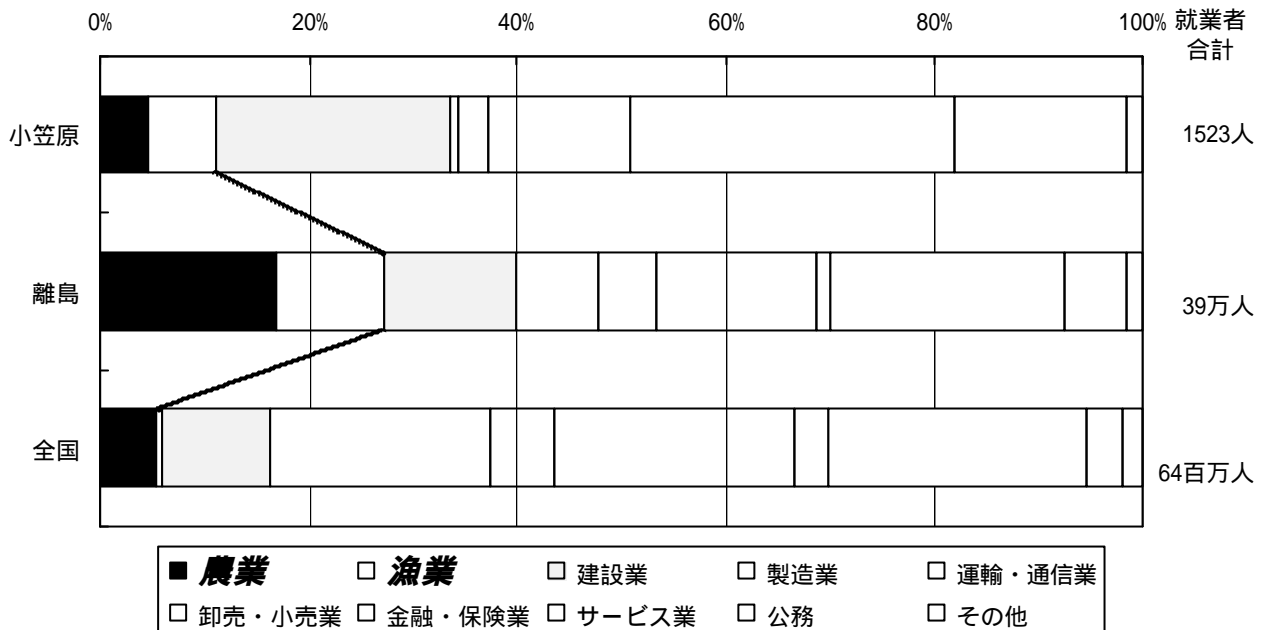


図3 - 4 業種別就業者数の割合 (平成7年)

出典：離島統計年報（小笠原、離島）、国勢調査（全国）

注：その他は、林業、鉱業、電気・ガス、不動産業の合計

課題

農業については、観光との連携を図り、観光客に地の物を供給することを含め、島内の消費に対応した作物の栽培にも努めるべきではないか。

耕作放棄地も多いことから、新たな基盤整備よりも、むしろ農地の有効活用、商品開発、販路の開拓などソフト面での対策の強化に努めるべきではないか。

亜熱帯農業センターについては、上記施策のための調査・指導を行うほか、自然保護や観光の拠点としての役割を強めていくべきではないか。

水産業についても、今後は観光振興との連携など、豊富な水産資源を活かし、小笠原全体の振興に寄与するための施策を検討すべきではないか。

(4) 観光の振興

成果・現状

振興開発事業の予算のうち、直接的に観光を目的としたものは、公園（ビジターセンター含む）や遊歩道等の整備であるが、自然そのものを生かしたマリンレジャーやホエールウォッチングなどを中心に、最大の基幹産業に成長しており、観光客消費額は推計14億円となっている。一人当たりの観光消費額も比較的大きい。

観光客数は年々増加してきたが、近年は伸び悩み、約3万人程度で横ばいとなっている。7、8月の夏季に集中しており、繁閑の差が大きく、収入が安定しない要因となっている。

交通手段が6日に1便の定期船のみであり、運賃も高い。また旅行会社のツアーベースに乗らないこともあり、比較的目的意識の強い観光客が多いと言われている。

小笠原の観光は、いわゆるマスツーリズムではないものの、自然環境の脆弱性故に、特に観光ポイントとして人気の高い南島では観光客の踏み付け等による植生被害等の問題が生じており、地元による自主的な立ち入り制限措置が講じられた。

宿泊施設等では、農産物、魚介類等の地場産品が少ない状況にあり、農業、漁業との連携が十分図られていない。

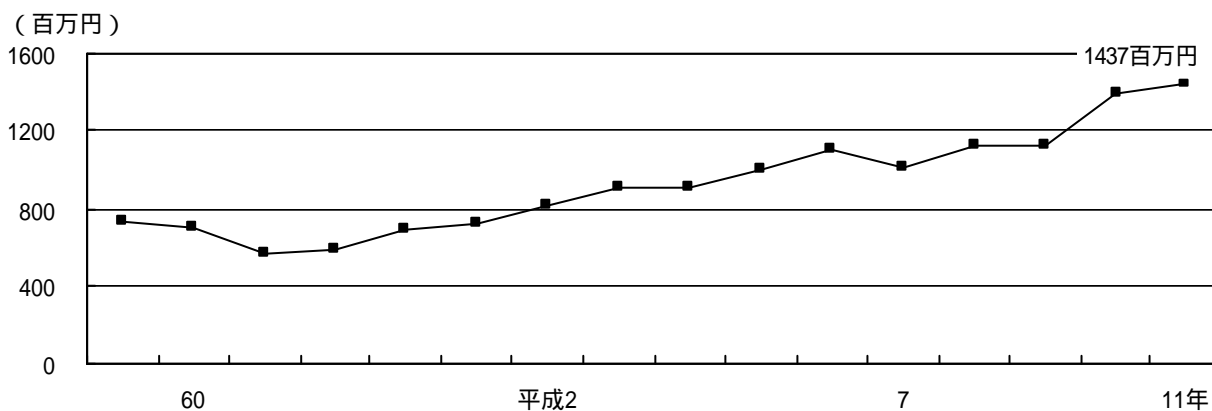


図3 - 5 観光消費額の推移

出典：観光レクリエーション時報・東京諸島の概要

指数：8月 = 100

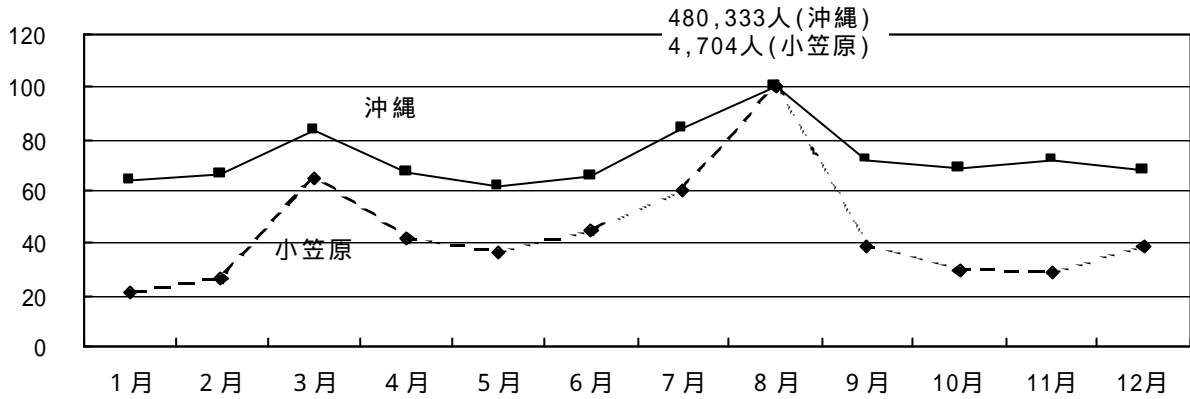


図3 - 6月別来島者数の推移 (平成9～11年平均)

出典：国土交通省資料

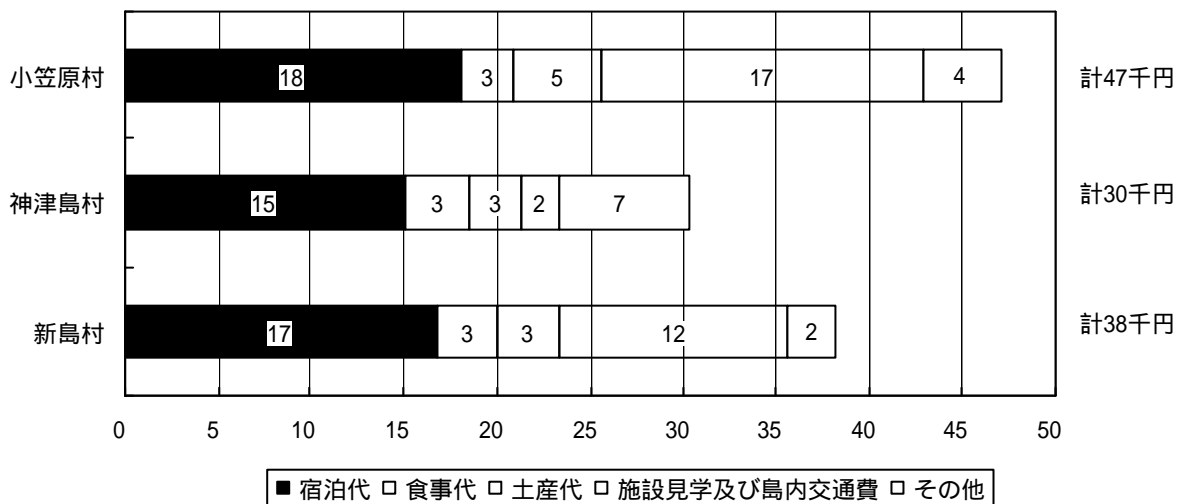


図3 - 7 一人当たり観光消費額

出典：東京諸島の概要 (平成12年)

課題

観光を一層振興するためには、小笠原特有の魅力を活用し、エコツーリズム、学習の場としての活用、アイランドセラピー、長期滞在（保養）者の受入れ等を推進すべきではないか。

T S L 導入後、新たに来島することが見込まれる、いわゆる「普通の観光客」を引き付けるためには、雨天・冬季対策の充実、ホスピタリティの醸成、宿泊施設の質の向上等を図ることが課題ではないか。

その一方で、自然と共生を目指した観光の哲学（例えば量より質、環境共生など）を確立するとともに、観光客による自然環境への影響を管理する具体的な手法を検討・確立する必要があるのではないか。

(5) 経済の自立等

成果・現状

小笠原の島民の所得水準や村の財政力は離島としては比較的高水準にある。ただし、著しい遠隔性に起因する物価高、高次サービスへのアクセスの困難性等から、実際の生活水準については割り引いて捉える必要があると考えられる。

小笠原の島民の所得水準や村の財政力は、振興開発関係の公共事業や公務員の給与により底上げされた結果であり、自立的発展の基盤は脆弱である。今後、公共事業予算の減少が見込まれ、建設業の縮小が予想されることから、雇用を維持し、人口流出を食い止めるためにも、小笠原の特性を生かした産業の振興が必要である。

課題

自立的な産業の展開のためには、島民や民間事業者の主体的な取り組みが特に重要であるが、振興開発事業のあり方としても、そうした取り組みを支援するためのソフト施策を充実強化する必要があるのではないか。

ソフト施策については、島民等と最も身近に接する立場にある村、さらには都の考え方、役割がまず基本となるであろうが、これを踏まえながら、必要な支援措置など小笠原諸島の特殊性を踏まえた国の対応のあり方について検討する必要があるのではないか

上記の検討により振興開発事業の重点シフトが生ずる場合には、島内経済への影響等についても十分配慮する必要があるのではないか。

(6)人口の回復

成果・現状

旧島民の帰島を促進するとともに、村民生活の安定と村の自立発展を図るため、復興計画以来、目標人口を3,000人と設定している。

人口は復興段階に急増し、その後も今日まで着実に増加してきており、目標人口3,000人（うち常住人口2,500人）に対し、現在は約2,400人となっている。

人口のうち旧島民（子孫等を含む）は500人台で、強制疎開前人口の10%以下であり、また、近年新規の帰島者はほとんど見られない。本土の生活に基盤ができていることが主な理由であるが、他方、帰島を希望する者も一部存在する。

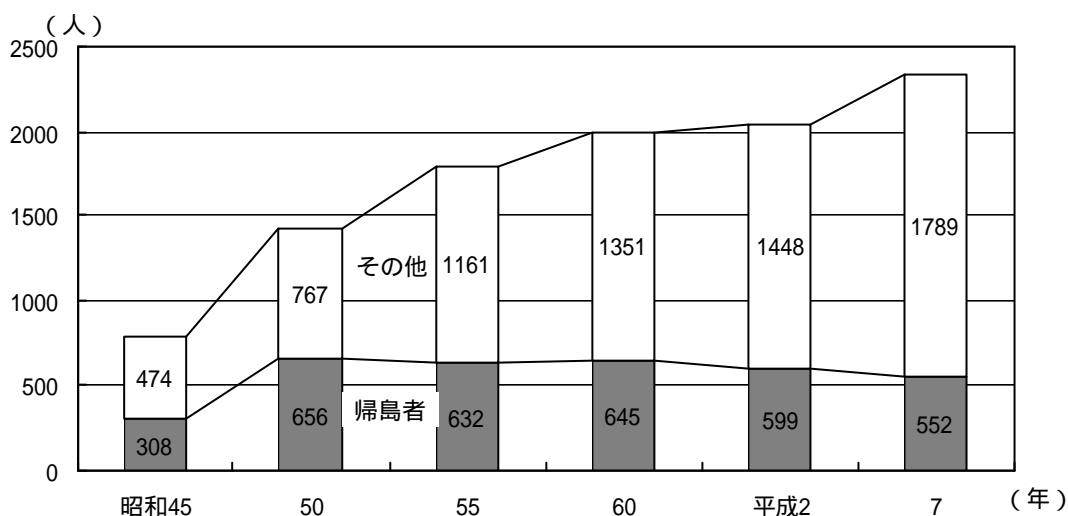


図3 - 8 人口の推移

出典：国勢調査、小笠原振興開発事業の成果

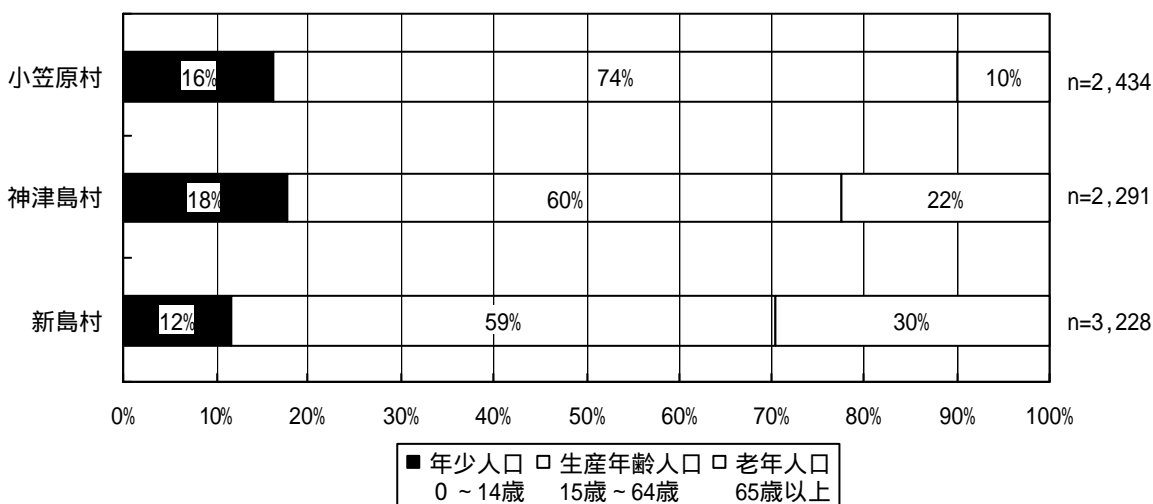


図3 - 9 人口構成

出典：東京諸島の概要（平成12年）

人口の年齢構成を見ると、生産年齢人口比率が高く、老齢人口比率が非常に小さいことが特徴となっている。

小笠原の自然や風土が気に入り住み着いた、いわゆる新住民が多数にのぼっている。また、短期間で移動する公務員や建設従事者の比率が高いため、転入・転出者数が著しく多い。

課題

今後の人口についての考え方として、小笠原の存在感を増し、また生活環境を充実させるために、もっと増やすべきという意見がある一方、自然環境保護の視点からは、開発をなるべく抑制し、人口も増やすべきでないという見方もある。適正な人口規模と現在の人口規模との関係や、将来の人口想定のあるり方について、環境容量や地域のポテンシャルといった観点も含め、十分掘り下げて議論すべきではないか。

目標人口3,000人は、復興計画以来、計画の前提となっているが、そもそも国が定める振興開発計画において人口規模を、達成すべき「目標」として設定することの必要性についても、改めて議論すべきではないか。（人口規模を「目標」として定めている例は他の地域立法には少ない。）

表 3 - 4 環境容量の考え方の例

土地容量：自然環境の保護・保全、土地の適正利用の等の観点から許容される新規に開発整備することが可能な土地の面積

活動容量：海や山でのレクリエーション等の活動によって、自然環境が損なわれない程度であるとして、許容される利用者数

基盤容量：上下水道、ごみ処理、電力などの供給処理能力、また宿泊施設の受け入れ人数や交通機関の輸送能力

小笠原における環境容量は、小笠原諸島振興開発計画の土地利用計画のうち、集落地域及びその他地域のうち、既存集落地域、自然植生、地形等の観点から開発に適さない土地を除いたものを「土地容量」とし、土地容量から、目標人口の3,000人を定住人口と想定した場合に新たに必要となる住宅建築面積（道路、オープンスペース等も含む）を除いた面積を、新規受入来訪者宿泊施設の建築面積として受入来訪者数を算出している。

出典：小笠原諸島環境容量調査（平成3年）

小笠原の人口動態の特徴として、若者が一定期間居住した後離島する、高齢者が離島するというスタイルがみられると言われているが（その他離島と比較して出生数が高く、死亡数が少ない。その他離島と比較して転入・転出数ともに高い。）、小笠原の住民像として、こうした一時定住型のスタイルを積極的に評価するか、もしくは永住型を目指すかについて、検討すべきではないか。

表 3 - 5 人口に対する自然増減・社会増減の割合

	小笠原	離島振興法対象地域
出生数	1.4%	0.8%
死亡数	0.5%	1.2%
転入数	17.0%	4.1%
転出数	16.0%	5.1%

*平成5年～10年の年度当初人口に対する割合の平均値

出典：離島統計年報

旧島民の新規帰島は、今後も少ないとみられるが、過去の強制疎開に対応した措置であること、帰島希望者は存在し、退職者や子孫の帰島も考えられることから、税制などの帰島支援制度については維持すべきではないか。

(7) 自然環境の保全

成果・現状

小笠原諸島は、豊かな自然や景観に恵まれ、その大部分が国立公園に指定されている。また、大陸から隔絶された大洋島であるため、生物が独自に進化を遂げた結果、固有種の極めて多い特殊な生態系が維持されており、生物多様性の観点から世界的にも貴重かつ保全が必要な地域とされている。

「自然環境の保護」は振興開発計画で定める事項の一つであり、これまでも振興開発事業として、野山羊の駆除、植生回復等が行われてきた。一方で、国立公園であるにも関わらず環境省がレインジャーを置いていないこと、環境教育・人材育成のシステムが作られていないこと等の課題がある。

小笠原諸島の自然は、戦前の森林伐採や農地開拓、戦後米国施政下にあった時期に野生化した山羊や、外来植物であるギンネムやアカギの繁殖などにより大きな影響を受け、近年では公共事業や観光客の立入などの影響を受けている。

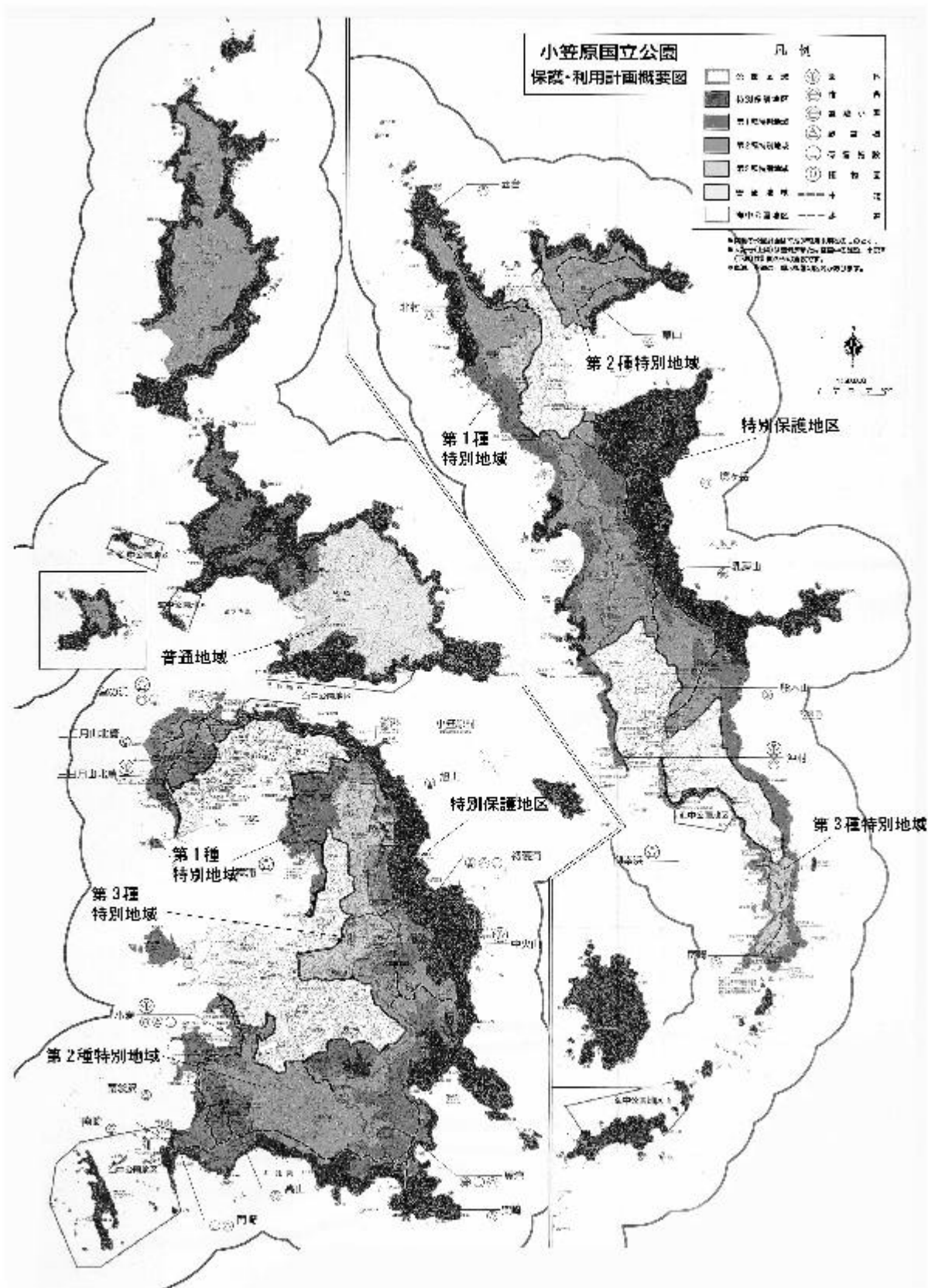


图 3 - 1 0 自然公園地域指定状況

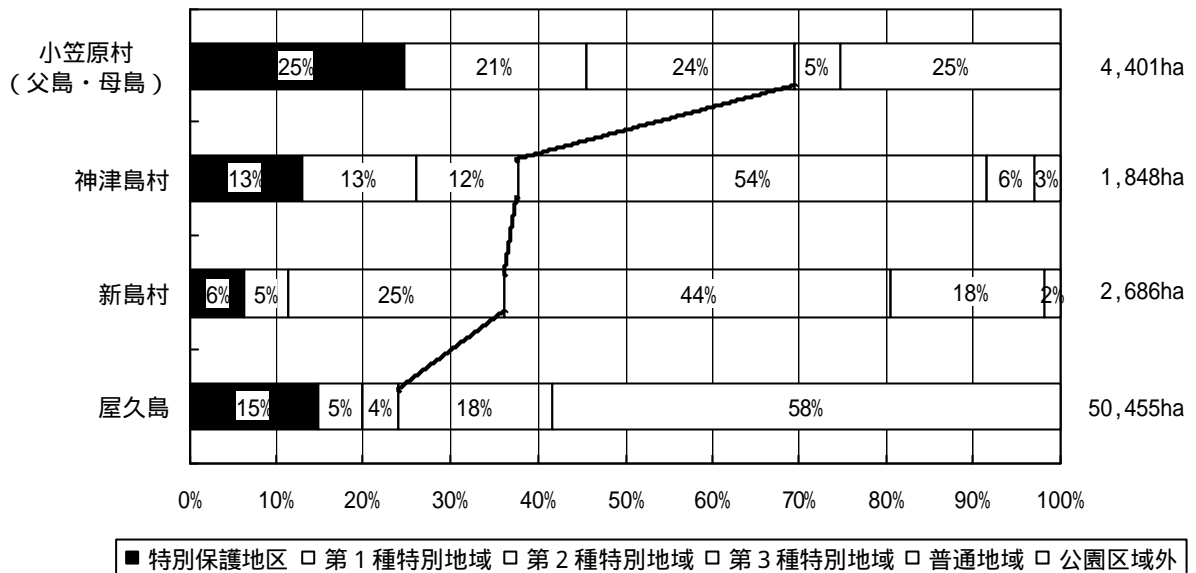


図3 - 1 1 自然公園地域指定面積

出典：管内概要、東京諸島の概要、鹿児島県調べ

課題

小笠原諸島の自然が極めて重要であること、自然そのものが最大の観光資源である（自然が破壊されては観光も成り立たない）ことを十分認識し、今後とも積極的にその適切な保護、活用を図る必要があるのではないかと。

振興開発事業においても、各種事業の実施に当たり自然との調和に十分配慮するとともに、関係各主体の役割に配慮しつつ、自然環境の保護を目的とする施策の充実を図るべきではないかと。しかし、自然に全く手を付けずに住民生活の改善を図ることは困難であり、小笠原諸島において、自然と人間との共生を具体的にどのような形で実現していくかについて十分な議論を行い、明確な方針を打ち立てるべきではないかと。このため、環境容量やエコマネジメントの概念について検討すべきではないかと。

(8) 土地の利用

成果・現状

小笠原においては、振興開発計画において具体的な土地利用計画（集落地域、農業地域、自然保護地域、その他地域の区分）が定められている。これは、他の地域立法ではあまり例が見られないものであり、20余年の空白後の再スタートという小笠原の特殊な歴史が背景にあったものと思われる。

小笠原においては、有人2島の4分の3が国立公園の特別地域（特別保護地区含む）に指定されている。また2島の全域が都市計画区域に指定されている（区域区分、用途地域設定はなされていない）。

国立公園の特別地域内においては厳しい利用規制があること、振興開発計画において集落地域を限定していること、国有地が広大に存在すること（私有地は有人2島面積の約20%）など、他の地域と比べ、土地利用に対する制約が大きい。

このことは、乱開発防止による自然環境の保全、効率的なインフラ整備への寄与などの効果が認められるが、島民の生活や自由な経済活動を制約している面もあると考えられる。各利用区分ごとの問題点をみると、集落地域については宅地が不足していること、農業地域については復興期を中心に開拓された農地の遊休化が進んでいること、自然保護地域（大部分が国有林地）については、管理が十分とはいえない状況にあり、病害虫の発生やシロアリの大量発生など島民生活に影響を与えていることなどが指摘されている。

課題

望ましい土地利用のあり方や、それを実現するための制度のあり方について改めて検討すべきではないか。

(9) 国の領域、経済水域の保全等に係る役割

成果・現状

これらについては、現行の振興開発法の目的としては明示されていない。しかし、一般住民が居住すること自体に領土保全上の意義があるという観点からは、振興開発事業は大きな効果をもたらしたと言える。また、小笠原諸島の漁港、診療所等は島民のみならず周辺海域で操業する漁船にも利用されている。

我が国の排他的経済水域のうち、概ね30%が小笠原諸島に関係している。

小笠原諸島の周辺200海里水域には、インドネシア・オーストラリア方面へ向かう、少なくとも年間約1000隻以上が通過する海上連絡線が2本存在しており、日本の海上輸送上、重要な海域となっている。

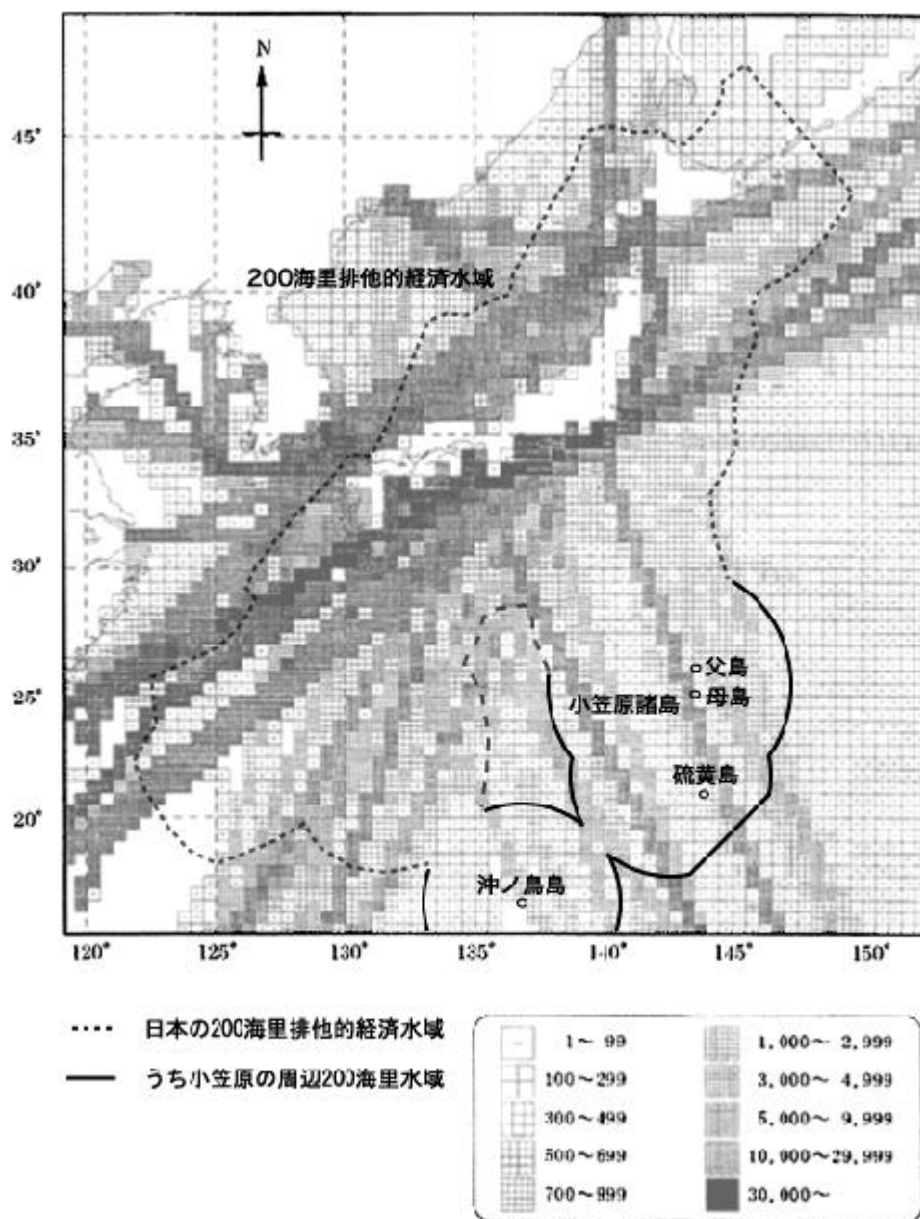


図3 - 1 2 1997年に日本に寄港した船舶の航行隻数密度

出典：日本沿岸域船舶航行環境調査報告書より一部改変

海上保安庁の保安署や海上自衛隊基地が設置されており、航路の安全確保が図られている。
国土審議会（離島振興対策分科会）がまとめた今後の離島振興のあり方についての意見具申の中で、国土面積の約12倍に相当する447万平方キロという広大な経済水域の確保を始めとして、離島が果たす役割はますます大きくなっている旨、明記されている。