

架橋に伴う指定解除のあり方の検討 (架橋後の整備効果を踏まえた現行基準 の見直しについて整理)

離島指定検討部会における検討事項

(令和5年5月24日 第22回国土審議会離島振興対策分科会)

離島振興対策実施地域の指定解除のあり方等について

検討内容1 架橋に伴う指定解除のあり方

- 改正離島振興法の附帯決議を踏まえ、離島指定検討部会において、離島と本土の間に架橋が整備された際の地域の実情に配慮した指定解除のあり方について検討する。

検討内容2 人口要件を満たさなくなった離島地域の検討

- 令和2年国勢調査の結果、人口要件(おおむね50人以上)を下回っている離島振興対策実施地域(10地域)について、離島指定検討部会において、今後の離島振興方針等を点検※し、指定解除の停止の妥当性を検討する。

※点検にあたっては、改正離島振興法や人口減少等の離島を取り巻く現状を踏まえて、現地調査、ヒアリング等を予定。

現行の指定解除基準について

【離島振興対策実施地域の指定解除基準】

【離島振興法に基づく離島振興対策実施地域を含む島しょに、同法及び他の架橋事業等が行われた場合の離島振興対策実施地域指定の取扱いについて】(昭和53年3月27日 第43回離島振興対策審議会決定)

離島振興法に基づく離島振興対策実施地域を含む島しょに、同法及び他の法律(これに基づく命令を含む。)に基づき架橋事業等が行われ、これによって、当該島しょに係る離島振興対策実施地域の全部又は一部と本土との間に常時陸上交通が確保されることになった場合には、同法にいう「隔絶性」が解消するものとして、当該地域の全部又は一部について指定を解除するものとする。

この場合、準備にあてるため、上記の要件に該当することになる年度の次の年度に限り、指定の解除を猶予することができるものとする。ただし、上記の要件に該当する場合であっても本土との間に常時陸上交通が確保されない一定の要件に該当する集落が存するという特別な事情がある場合には、当該事情が解消するまで、当該地域の一部についての指定解除を猶予することができるものとする。

上記解除基準のうち、「離島振興対策実施地域の全部又は一部と本土との間に常時陸上交通が確保されることになった場合」とは、それぞれに次に掲げる場合をいう。

ア 当該島しょに係る離島振興対策実施地域内に当該市町村の市役所又は町村役場が所在する場合には、当該市役所又は町村役場の所在地(当該市町村が合併市町村である場合には、当該市役所又は町村役場の所在地並びに当該市役所又は町村役場以外の場所にある当該市町村の離島振興対策実施地域内の昭和28年10月1日における町村の役場(以下「旧町村の役場」という。)の所在地)と本土との間に常時陸上交通が確保された状態になった場合

イ 当該島しょに係る離島振興対策実施地域内に当該市町村の市役所又は町村役場が所在しない場合であって、当該市町村の離島振興対策実施地域に旧町村の役場が所在していた場合には、その役場の所在地と本土との間に常時陸上交通が確保された状態となった場合

ウ 当該島しょに係る離島振興対策実施地域内に当該市町村の市役所又は町村役場並びに旧町村の役場が所在しない場合には、当該島しょの人口最大集落と本土との間に常時陸上交通が確保された状態となった場合

なお、ここで「常時陸上交通が確保された場合」とは、普通自動車が通常特段の障害(一時的な交通渋滞による障害を除く。)なく通行できる道路(道路法の規定に基づく道路のほか、農道、林道、漁港関連道等常時公開されている道路を含む。)によりある地点と他の地点とが連結されている状態をいう。

さらに、また「一定の要件に該当する集落」とは、「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律施行令」(昭和37年政令第301号)第1条の規定による辺地の要件のうち、前段の要件に該当するものをいう。

【離島振興法に基づく指定地域と本土との間に干拓埋立事業等が行われ、これによって本土と地続きになった場合の指定地域の取扱いについて】(昭和43年9月20日 第34回離島振興対策審議会決定)

離島振興法に基づく指定地域と本土との間に干拓、埋立事業等が行われ、これによって指定地域が本土と地続き(最高高汐面以上)になった場合は、離島とは認められないので、当該地域について指定を解除する措置をとることとする。

ただし、この場合、上記の隔絶性解消の確認は、当該年度の末日をもって行うこととし、準備にあてるため、次の年度の限り、猶予期間をおくことができるものとする。

論点①

①架橋等が整備され、常時陸上交通が確保された場合の離島振興対策実施地域の指定を解除する原則について。

・現行の指定解除基準上は、架橋事業等が行われ、これによって、当該島しょに係る離島振興対策実施地域の全部又は一部と本土との間に常時陸上交通が確保されることになった場合には、同法にいう「隔絶性」が解消するものとして、当該地域の全部又は一部について指定を解除するものとされている。

・現行法には「隔絶性」という文言はないが、「四方を海等に囲まれ」た「他の地域に比較して厳しい条件下にあることに鑑み」離島振興法が制定されていることから、架橋によって四方を海等に囲まれた状況が解消した際には指定解除は検討すべきではないか。

・架橋の整備によって、離島固有の課題が解消したか、いくつかの指定解除された離島を対象として、その整備効果を確認した上で、この原則の考え方を議論してはどうか。

架橋の整備効果の確認内容

- 架橋の整備効果について、人口要件を満たさない離島地域の点検に併せて、指定解除された離島地域の自治体に対し、ヒアリングを実施
- ヒアリングは、「蒲刈^{かまがり}群島」、「下大崎^{しもおおさき}群島」、「芸備^{げいび}群島」、「越智^{おち}諸島」の4地域を対象

○架橋の整備効果をヒアリングにより確認。

- ・令和5年10月24日(火)・25日(水) 蒲刈群島、下大崎群島(広島県 呉市)
- ・令和5年11月14日(火) 芸備群島(広島県 尾道市)
- ・令和5年11月14日(火) 越智諸島(愛媛県 今治市)

○架橋後の整備効果整理のポイント。

- ・生活利便性の効果(本土への交通費用、輸送費用の低減等)
- ・産業振興の効果
- ・医療及び介護・福祉等の効果
- ・防災の効果(災害時の避難等)
- ・観光振興の効果
- ・教育の充実の効果
- ・架橋によってもなお残る離島特有の課題の有無
(本土の中山間地域や過疎地域には生じていない課題)

架橋の整備効果整理

生活利便性の効果

- 架橋により、航路に制約されず、本土との行き来が、24時間いつでも、多少の天候にかかわらず可能となり、移動の定時性・安定性の確保に大きく寄与。
- 本土と結ぶバスの運行が開始されたことで、車を持たない者についても、利便性は大きく向上。
- フェリー時代の車両の航送料金と比べれば、橋の通行料金がかかるとしても、車で本土と行き来する費用は軽減されているが、架橋から時間が経過したことで、橋の存在が当たり前のものとなり、通行料金がかかることそのものに対する住民の不満が発生。

産業振興の効果

- 架橋により、商品等の出荷時に陸路の利用が可能となり、地域産業の発展に寄与。
- 造船業が本土から島しょ部に移転するなど、企業立地にも寄与。
- コンビニやホームセンター等のチェーン店の出店が増加するなど、地域経済の活性化や住民の生活利便性にも寄与。
- 地域の人口減少も影響し、地元スーパーや小さな商店の撤退・閉店もみられる。

医療及び介護・福祉等の効果

- 架橋により、救急車で直接本土側の病院へ24時間搬送が可能になるなど、救急搬送の速達性・安定性が向上。
- 本土側の病院へのアクセスが容易となり、専門医や時間外(夜間)の受診が可能となるなど、住民の医療面での安心感が向上。
- 島内では対応出来ない福祉サービスも、島外からの訪問介護などのサービスを受けられ、高齢者福祉の維持に寄与。

架橋の整備効果整理

防災の効果

- 架橋により、輸送道路が確保されたことで、災害時に島外から応援や物資の受入れが容易となり、**広域的な災害対応が可能**となった。

観光振興の効果

- 架橋前は、移動手段が航路のみで時間の制約があったが、架橋後は、滞在時間等の制約がなくなり、**離島地域の観光客の増加に寄与**。
- 架橋により、島しょ部に自転車で直接訪れることが可能となるなど、アクセス環境が高まったことにより、サイクリング等の観光目的の利用者が増加し、特に多くの外国人が来島するなど、**観光による地域活性化に寄与**。

教育の充実の効果

- 自宅から島外の学校への陸路による通学が可能となり、自分に合う学力ややりたい部活動などにあわせた高等学校への**進路選択の幅が広がった**。

架橋によってもなお残る離島特有の課題

- 架橋後も、**人口減少・高齢化などの課題が残存するが、本土側も同様**。

架橋の整備効果整理

項目	ポイント	架橋なし (離島地域)	架橋あり (解除地域)
生活利便性	定時性・安定性の確保 住民の生活利便性の向上	<ul style="list-style-type: none"> ○航路のダイヤの制約や天候の影響が大きい ○車両の航送料金が発生 	<ul style="list-style-type: none"> ○24時間通行が可能 ○有料橋は通行料金が発生するが、車両の航送料金と比べれば安価
産業振興	地域産業の発展	<ul style="list-style-type: none"> ○商品出荷等の際し、航路のダイヤ・天候による影響を受ける 	<ul style="list-style-type: none"> ○商品出荷等の自由度の向上、輸送コスト・時間の低減
医療及び 介護・福祉等	救命・救急搬送の 速達性・安定性の向上	<ul style="list-style-type: none"> ○本土への救急患者の搬送の際し、船への乗り換えが必要であり、長時間必要 ○本土の総合病院への受診の際し、航路の時間制約を受ける 	<ul style="list-style-type: none"> ○本土側の病院へ24時間救急車での直接搬送可能 ○本土側への病院のアクセスの向上
防災	広域的な災害対応	<ul style="list-style-type: none"> ○大規模災害時に本土からの迅速な応援等が困難 	<ul style="list-style-type: none"> ○信頼性の高い輸送道路の確保により、広域からの応援が可能
観光振興	観光地のアクセス	<ul style="list-style-type: none"> ○島しょ部への来島は航路のみであり、滞在時間等に制約 	<ul style="list-style-type: none"> ○島しょ部へのアクセス環境の向上に伴う観光客の増加
教育の充実	高校等への進学	<ul style="list-style-type: none"> ○島内及び航路通学による限られた学校へ進学など、限られた選択しかない 	<ul style="list-style-type: none"> ○自宅から島外の学校への陸路による通学が可能となり、学校の選択の幅が拡大

議論のポイント

1. 架橋等が整備された際には、離島振興対策実施地域の指定を解除することについて、解除基準の緩和をすべきではないと結論づけられた昭和52年の「離島地域の指定解除基準に関する研究会[※]」の討議要旨に立ち返って、以下の項目について、議論をいただきたい。

- ①本土との交通が航路に依存することに起因する離島特有の課題については、架橋によって解消されるといえるか。
- ②架橋が整備された離島について、離島地域として公共事業の補助率の嵩上げや交付金による支援などを続けることについて、なお離島としての課題を抱える他の離島地域と比較したときに、合理性はあるか。
- ③架橋の整備効果を踏まえたときに、有料橋、無料橋によって区別するべきではないという当時の考え方は、現在においても合理的であるといえるか。

○離島地域の指定解除基準に関する研究会 昭和52年討議要旨

※離島地域の指定解除基準に関する研究会の委員については、以下のとおり(役職は昭和52年当時)

浅野 芳正(防衛大学校教授)、青木 良文((財)日本離島センター専務理事)、栗原 正(鹿児島県鹿児島郡三島村長)、佐伯 増夫(愛媛県越知郡魚島村長)
菅原 雅(宮城県気仙沼市長)、鈴木 忠義(東京工業大学教授)、恒松 制治(島根県知事)、野村 昌秋(長崎県北松浦郡福島町長)
宮本 常一(武蔵野美術大学名誉教授)、吉田 達男(地域振興整備公団監事)

- (1) 離島振興法にいう離島の取扱いとの関連で「現行の解除基準を緩和すべきかどうか」というのが、主な論点であったが、以下のように緩和すべきでは無いとの結論に達した。
 - (ア) 離島振興法にいう離島とは本土より隔絶せる島であり、架橋等によりその隔絶性が解消された場合(指定地域外の架橋を含む)には、指定解除の措置をとるのが当然である。
 - (イ) 離島振興法にいう後進性とは、隔絶せる離島の特殊事情よりくるものである。従って架橋等によりその隔絶性が解消されたうえでの後進性の除去については、例えば過疎法、辺地法等の後進地域立法の適用により対処すべきである。
 - (ウ) 本土との間の架橋が可能な島は、一般的に条件の良いところであり、指定を解除された場合にいくらか後遺症が残るとしても、それは他の離島に比べれば問題にならない程度のものである。
 - (エ) 現行の解除基準を緩和することは、指定離島間(既解除島を含む)に種々の不公平を生じるばかりでなく、真に離島振興対策を必要とする地域に重大な悪影響を及ぼす。
 - (オ) なお、隔絶性の有無は架橋が行われたかどうかで判断すべきであり、有料橋、無料橋によって区別すべきではない。
- (2) 離島振興法に基づき指定された離島は、上記のような基本認識に基づくこととするが、現行の解除基準における「架橋事業が行われ、これによって本土との間の常時陸上交通が確保された場合」という表現については、その具体的内容を明確にすべきである。
- (3) 解除地域に対しては、国庫補助率等の激変緩和のための財政措置を十分配慮すべきである。

議論のポイント

2. 現行の指定解除基準は、架橋事業等が行われることに加えて、「離島振興対策実施地域の全部又は一部と本土との間に常時陸上交通が確保されることになった場合」に、指定解除するものとし、この「離島振興対策実施地域の全部又は一部と本土との間に常時陸上交通が確保されることになった場合」について、市役所・町村役場の所在地など具体的な基準を設けている。
この基準は、当時、島内の道路整備が十分ではなかった事情を勘案し、整理されていたものと考えられる。昨今の離島地域における道路の整備は、道路改良率で見ると、昭和54年度の20.1%に対して、令和2年度は49.7%と全国平均の62.9%に近づきつつあり、また、架橋事業が進められる際には、当然、前後のアクセス道路の整備も行われることから、あえて、架橋の整備に加えて、島内の道路事情を考慮した基準を残す必要があるか。

【参考】離島振興対策実地地域の指定解除基準(再掲)

【離島振興法に基づく離島振興対策実施地域を含む島しょに、同法及び他の架橋事業等が行われた場合の離島振興対策実施地域指定の取扱いについて】(昭和53年3月27日 第43回離島振興対策審議会決定)

離島振興法に基づく離島振興対策実施地域を含む島しょに、同法及び他の法律(これに基づく命令を含む。)に基づき架橋事業等が行われ、これによって、当該島しょに係る離島振興対策実施地域の全部又は一部と本土との間に常時陸上交通が確保されることになった場合には、同法にいう「隔絶性」が解消するものとして、当該地域の全部又は一部について指定を解除するものとする。

この場合、準備にあてるため、上記の要件に該当することになる年度の次の年度に限り、指定の解除を猶予することができるものとする。

ただし、上記の要件に該当する場合であっても本土との間に常時陸上交通が確保されない一定の要件に該当する集落が存するという特別な事情がある場合には、当該事情が解消するまで、当該地域の一部についての指定解除を猶予することができるものとする。

上記解除基準のうち、「離島振興対策実施地域の全部又は一部と本土との間に常時陸上交通が確保されることになった場合」とは、それぞれに次に掲げる場合をいう。

ア 当該島しょに係る離島振興対策実施地域内に当該市町村の市役所又は町村役場が所在する場合には、当該市役所又は町村役場の所在地(当該市町村が合併市町村である場合には、当該市役所又は町村役場の所在地並びに当該市役所又は町村役場以外の場所にある当該市町村の離島振興対策実施地域内の昭和28年10月1日における町村の役場(以下「旧町村の役場」という。)の所在地)と本土との間に常時陸上交通が確保された状態になった場合

イ 当該島しょに係る離島振興対策実施地域内に当該市町村の市役所又は町村役場が所在しない場合であって、当該市町村の離島振興対策実施地域に旧町村の役場が所在していた場合には、その役場の所在地と本土との間に常時陸上交通が確保された状態となった場合

ウ 当該島しょに係る離島振興対策実施地域内に当該市町村の市役所又は町村役場並びに旧町村の役場が所在しない場合には、当該島しょの人口最大集落と本土との間に常時陸上交通が確保された状態となった場合

なお、ここで「常時陸上交通が確保された場合」とは、普通自動車が通常特段の障害(一時的な交通渋滞による障害を除く。)なく通行できる道路(道路法の規定に基づく道路のほか、農道、林道、漁港関連道等常時公開されている道路を含む。)によりある地点と他の地点とが連結されている状態をいう。

さらに、また「一定の要件に該当する集落」とは、「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律施行令」(昭和37年政令第301号)第1条の規定による辺地の要件のうち、前段の要件に該当するものをいう。

論点②

<令和5年7月21日 第9回離島指定検討部会資料2(抜粋)>

②現行の指定解除基準では、常時陸上交通が確保されている場合には、継続事業の有無にかかわらず、架橋事業完成後の翌年度末に指定解除されている。

- ・継続中の離島振興事業がある場合の地域の実情に応じた指定解除猶予の考慮について。
- ・指定解除を猶予する場合の解除時期の考え方について。

- ・現行の基準による架橋後の指定地域における常時陸上交通が確保されない(道路整備が未了)地域が存する場合(淡路島の事例)は、その状況が解消するまでは、これまでと同様に指定の解除を猶予することは妥当か。
- ・離島振興計画に位置付けられている事業については、架橋後も継続する場合は、事業の実施内容に応じて、指定解除猶予を考慮すべきかどうか。
- ・指定解除を猶予する場合の解除時期(期間)については、実施中の事業の終期を考慮すべきかどうか。

議論のポイント

1. 改正離島振興法の附帯決議においては、「離島と本土等の間に架橋が整備された際には、当該地域の実情に配慮しつつ、離島振興対策実施地域の指定が直ちに解除されることのないよう同地域の指定解除基準についても検討すること」と決議されている。このことを踏まえ、地域指定の解除のタイミングについて「地域の実情に配慮」することの検討が求められている。

①前述の架橋の整備効果を踏まえて、地域指定の解除を猶予すべき「地域の実情」として、配慮すべき事情はどのようなものが考えられるか。

②地域指定の解除の時期について、前述の架橋の整備効果を踏まえ、どの程度の猶予が合理的であるか。

③指定解除時期の原則について、改めて整理してはどうか。

※離島地域の解除は、これまでの例にならい、架橋事業等が行われた翌年度末限りとし、4月1日付けで解除することを原則としてはどうか。

(参考)

現在の指定解除基準は、架橋事業等が行われ、常時陸上交通が確保されることになった場合には、指定解除することとし、上記の要件に該当することとなる次の年度に限り、指定の解除を猶予することができるという表現になっている。

【参考】改正離島振興法の附帯決議

- 衆議院国土交通委員会(第210回臨時国会)及び参議院国土交通委員会(第210回臨時国会)の離島振興法の附帯決議において、「離島と本土等との間の架橋が整備された際には、当該地域の実情に配慮しつつ、離島振興対策実施地域の指定が直ちに解除されることのないよう同地域の指定解除基準についても検討すること」が決議された。

【離島の振興に関する件(令和4年11月9日衆議院国土交通委員会決議)(抄)】

離島は、領域、排他的経済水域の保全、文化の継承、自然環境の保全、食料の供給の場等の多様で重要な役割を担っている。一方、四方を海等に囲まれ、人口の減少が長期にわたり継続し、かつ、高齢化が急速に進展する等、他の地域に比較して厳しい自然的社会的条件の下にある。このため、離島における安全で安心な島民の生活を確保し、今後も離島に人が住み続け、その役割を最大限発揮できるよう、政府は、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一 離島の振興のための施策は、離島が海等によって本土又は離島と隔てられていることに起因する諸条件に係る不利を補正し、離島と本土又は他の離島との一体性を確保するという観点を踏まえ、講ぜられなければならないこと。また、それに伴い離島と本土等との間の架橋が整備された際には、当該地域の実情に配慮しつつ、離島振興対策実施地域の指定が直ちに解除されることのないよう同地域の指定解除基準についても検討すること。

【離島振興法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(令和4年11月15日参議院国土交通委員会決議)(抄)】

離島は、領域、排他的経済水域の保全、文化の継承、自然環境の保全、食料の供給の場等の多様で重要な役割を担っている。一方、四方を海等に囲まれ、人口の減少が長期にわたり継続し、かつ、高齢化が急速に進展する等、他の地域に比較して厳しい自然的社会的条件の下にある。このため、離島における安全で安心な島民の生活を確保し、今後も離島に人が住み続け、その役割を最大限発揮できるよう、政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一 離島の振興のための施策は、離島が海等によって本土又は離島と隔てられていることに起因する諸条件に係る不利を補正し、離島と本土又は他の離島との一体性を確保するという観点を踏まえ、講ぜられなければならないこと。また、それに伴い離島と本土等との間の架橋が整備された際には、当該地域の実情に配慮しつつ、離島振興対策実施地域の指定が直ちに解除されることのないよう同地域の指定解除基準についても検討すること。

指定解除のあり方についての検討の論点②

配慮すべき「地域の実情」として考えられる視点

- 常時陸上交通が確保されない(道路整備が未了)集落が存在する場合
(現行の基準)
- 離島振興法が、四方を海等に囲まれ、他の地域に比較して厳しい自然的社会的条件の下にあることに鑑み、「産業基盤及び生活環境等に関する地域格差の是正」を図ることを目的の一つとしていることから、その目的のために、離島振興計画に位置づけられている離島振興事業(道路・漁港等の公共事業に限る)のうち、架橋が開通した際に事業中の事業が残っている場合

指定解除を猶予する場合の解除時期として考えられる視点

- 常時陸上交通が確保されない集落が存在する場合、当該集落への道路整備が完了するまで
- 架橋が開通した際に事業中である離島振興事業が完了するまで

※韓国の島開発促進法では、架橋事業が完了した後10年間経過まで開発指定島として指定できることになっているという例はあるが、我が国においては、架橋の整備効果から照らして、長期にわたり指定解除を猶予することは、合理性を欠くのではないか。

「地域の実情」及び指定解除の猶予期間の具体的な判断の論点

- 離島によって状況は異なることから、「地域の実情」及び指定解除の猶予期間については、指定解除基準において一律に定めるよりは、個別の架橋事業ごとに、国土審議会離島振興対策分科会において、現地調査等を経て、都度、判断することとしてはどうか。
- 特に、いわゆる駆け込み事業などが生じないよう、残事業については、離島地域の指定解除を猶予するだけの合理性があるか、その事業の採択過程も含めて、十分に審議を行うことにしてはどうか。
- これら審議会の審議が円滑に進むよう、上述の「地域の実情」として考えられる視点や、解除時期の考え方については、指定解除基準の留意事項としてあらかじめ示しておくこととしてはどうか。