

離島振興計画の進捗状況の取りまとめについて

国土交通省都市・地域整備局離島振興課
 総務省自治行政局地域振興課
 農林水産省農村振興局農村政策課

離島振興計画について

平成15年4月から施行された改正離島振興法により、国は離島振興基本方針を定め、都道府県が市町村の案を基に離島振興計画を作成する仕組みに改められた。その仕組みの下で、離島振興計画は、離島振興対策実施地域を有する関係25都道府県により策定（平成15年4月～7月）され、その計画に基づいて各種離島振興対策が実施されているところである。

離島振興計画は、都道府県としての基本的考え方に加え、離島地域毎の振興計画を示す、という構成をとっている例が多い。各計画の内容については、離島振興法の精神を踏まえ、離島の有する役割を

計画期間	平成15年度 ～平成24年度
計画数（都道府県数）	25
離島振興対策実施地域数	76
有人離島数	260

果たしつつ「価値ある地域差」を発揮し、住民にとって快適に暮らせ、また他地域と交流・連携しあうような島づくりを目指すという方向性は共通している。他方、目標実現の道筋や施策の内容については、各地域の工夫が反映された多種多様なものとなっており、また、各種基盤の整備に加えて、ソフト面の施策や地域の自主的な取組にも焦点が当てられている。

進捗状況の取りまとめについて

「離島振興計画作成に当たっての留意事項について」（平成15年4月1日付け国都離第79号・総行地第42号・14農振第2746号 国土交通省都市・地域整備局離島振興課長・総務省自治行政局地域振興課長・農林水産省農村振興局農村政策課長通知）において、都道府県に対し、離島振興計画に関して、その内容の見直しを含め地元のニーズの変化や地域住民の参加意識の熟度等に対応して適宜フォローアップを依頼し、国としても離島振興計画に基づく事業を支援していく観点から、当初2年を目途に、その後も定期的に事業の進捗状況等を聞くこととしていたところである。

今般、策定後2年を経過したことから、その間の離島振興をめぐる情勢の変化を踏まえつつ、計画の進捗状況等について、平成17年6月に都道府県からヒアリングし、その結果をここに取りまとめることとした。

離島振興をめぐる情勢の変化について

(1) 市町村合併の進展

全国的に市町村合併が進められるなかで、離島地域においても、かなりの程度進められてきた。具体的には、この2年間で離島振興対策実施地域の市町村数は、175から117に減っている。そのなかで、すべての地域が離島からなる「全部離島」は、市町村数で82から40に半減し、島の数で114から98に減少している。逆に「一部離島」（同一市町村内に離島側と本土側の両地域が存在する場合における離島側地域）は、島の数で146から162に増えている。

	H15.4	H17.4
市町村数	175	117
全部離島数	114	98
全部離島市町村数	82	40
一部離島数	146	162
一部離島市町村数	93	77

合併を契機に、離島地域に様々な新しい動きや懸念が生じている。大きな離島の中の複数の市町村が合併した地域では、当該離島地域内で団結を図ろうとする動きがあり、また複数の離島市町村が合併した地域では、離島地域相互間の連携を図ろうとする動きがみられる。一方、顕著に増加した「一部離島」においては、そこで行政単位が完結しなくなるに伴う地域の活力や行政サービスの低下に対する懸念が生じている。これに対して、「一部離島」において、新たなNPOや株式会社の活動により、離島住民の求心力を維持しようとする試みが行われているほか、本土側の住民が離島地域を応援する動きも今後広がっていくことが期待される。

(2) 離島地域の創意工夫を生かした主体的な取組の進展

(2-1) 「価値ある地域差」の発揮

離島振興基本方針にある「価値ある地域差」を発揮していこうとする試みとして、島をエコアイランドや〇〇島と称することで他地域にはない島の魅力を情報発信していこうとする動きや、島の自然環境や歴史遺産、現代アート、癒しの空間等の島固有の資源を活用した取組を行っていこうとする動きが広がりつつある。こうした試みにより、一部の島では、交流人口や定住人口の増加、また特産品のブランド化による販売の増加等がみられる。また、インターネットの普及により、島の住民の様々な主体が自分たちの島を効果的に紹介していく過程で、島の住民が自分たちの島の魅力を再発見し、その後の振興策につなげていくなど、広報活動による地域資源の発掘効果が実現している例もみられる。

(2-2) 多様な主体の島づくりへの参画

島の住民自らが地域再生を目指し、自らの発想で島づくりを考えていこうと、住民ワークショップ、懇談会、意見交換会等を開催し議論するなどの意欲的な取組が広がりはじめている。こうした取組は、漁協、観光協会を含めた分野横断的なものや、有志グループ、女性グループ等様々な形態で行われている。

また、島づくりを島の外から支援していこうとする動きも広がりはじめている。例えば、島で活動しているNPOをみると、I・Uターンの方々が中心になっている団体もあり、離島を拠点とするNPOの数については、この2年で32団体増加し、合計で53団体と

なっている。また、近隣にある大学との連携により、漂着ゴミの収集、イベント、観光ガイド等の活動が行われている事例もみられる。さらに、離島出身者を含めた離島地域住民以外により「離島応援団」を結成する動きや、島外のボランティア人材を登録する等の取組もみられる。

(2-3) 新たな手段を活用した島づくり

構造改革特別区域制度（特区制度）については、平成15年4月から認定が始まり、これまでに全国で548件の特区計画が認定され、そのうち離島地域のみを対象とするものは、11件である。その計画は、農業関連、幼保一体化推進関連、教育関連などとなっている。

地域再生制度については、平成17年4月に施行された地域再生法に基づき、全国で453件の地域再生計画が認定され、そのうち離島地域のみを対象とするものは3件である。

まちづくり交付金については、地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを推進するもので、平成16年度に創設され、離島地域を対象とするものは5地域となっている。

進捗状況の結果について

計画の推進にあたっては、計画に示された数値目標等に沿って計画内容の進行管理を行っているところや、都道府県が離島市町村との定期的な意見交換や現地視察等を通じて計画内容の進捗状況等を把握しているところがある。なお、多くの都道府県がホームページ上に離島振興計画を掲載しており、ホームページ上で意見募集を行っているところもみられる。離島振興法第4条第2項に掲げる事項毎の進捗状況は、以下の通りである。

(1) 本土と離島及び離島と離島並びに離島内の交通通信を確保するための必要な措置に関する基本的な事項

(1-1) 交通体系の整備

人流や物流の活性化や行政サービス等の向上を図る上で離島航路は必要不可欠である。しかし、多くの島では人口が減少し交流人口の増加が見られない中で、必然的に航路の利用者は減少傾向となり、地方公共団体の航路維持に係る負担が一段と厳しくなっている。一部の地方公共団体では自ら運営しているところもある。一方、一部の航路では離島住民が利用しやすい輸送ダイヤの再編が実施されるとともに、船舶の大型化、フェリー化、高速化及びバリアフリー化、客船ターミナルの整備が進んでいる。

また、海上交通の就航率の向上と輸送の安定化のための港湾の整備が進められており、交流の拠点となるよう緑地等を整備している事例も見られる。

航空路については、滑走路延長事業が八丈島空港で完了し、奥尻空港、隠岐空港及び新種子島空港において順調に整備がなされている。また、滑走路延長に伴う航空路線の拡大、

地元協議会による利用促進に向けた取組が進められている事例も見られる。

島内の交通網については、生活関連道路及び産業支援道路としての利便性を向上するための現道の改築やバイパス整備、及び防災事業等が実施されている。本土と離島及び離島間の架橋の整備は、頭島大橋（岡山県）が供用するなど現在事業中の箇所は概ね順調に進んでいる。

(1-2) 高度情報通信ネットワーク等の充実

高度情報通信ネットワークの整備は、離島の有する地理的制約を克服する上で極めて有効な手段と考えられており、多くの離島では公共施設間においてイントラネットが構築されている。また、一部の離島では、ブロードバンドサービスの提供が開始されている。携帯電話についても、移動通信用鉄塔施設の整備により、携帯電話サービスの提供が開始されている。

しかし、現状では離島においてブロードバンドサービス等の民間企業による提供は、設備投資が大きく採算性等の問題から困難とされており、いまだ多くの離島では提供されていない。また、本土と離島間の公共施設のイントラネットが接続されていない地域や携帯電話の不感地域がある離島もみられる。

(2) 農林水産業、商工業等の産業の振興及び資源開発を促進するための必要な措置に関する基本的な事項

(2-1) 農林水産業の振興

離島における農林水産業は、水産物をはじめとする農林水産物の安定供給の上で重要な役割を果たしている。近年、価格の低迷、就業人口の減少・高齢化が進行する厳しい情勢の中、地域特性を生かした新規作物の導入、地域特産物の生産及び販売等の高付加価値型の農林水産業の展開を図る事例や、豊かな自然環境の中で得られる安心かつ安全な農林水産物の宣伝や地産地消の取組等が増加している。

水産業については、島の基幹産業となっているところが多く、アワビ、ウニ等の種苗を放流するなどつくり育てる漁業の推進や取締船の建造・重点配置など密漁対策の強化が図られている。後継者の育成や新規就業に関する取組は、一部で成果が見られるものの、進展しているところは少ない。また、作業の効率化、鮮度保持、安全性確保等のための活魚運搬船、荷さばき施設、防波堤等の整備や水産資源の維持・増進・活用のための魚礁整備、藻場造成等が進められている。

農業については、農地の効率的な利用等を図るため、農業生産基盤の整備等が着実に進められている。畜産では家畜排せつ物の適正処理により環境との調和を図るとともに、自給飼料増産体制の整備等の総合的な肉用牛振興施策を実施しているところも見られる。柑橘類では優良品種への転換、老木園の改植や、花卉等の産地拡大等が図られている。また、イノシシ駆除等の有害鳥獣被害の対策が進められている。一部の地区では、農業特区の認

定により農外企業の農業参入が認められる例も見られた。

林業については、林道の整備を中心とする林業基盤の整備や下刈、枝打、造林、除間伐等の森林資源の整備は概ね順調に行われている。また、木材の高付加価値化に向けた取組や森林を体験学習の場、健康増進の場として活用するなどの取組も見られる。

特産品の開発では、島で採れたもので作る島弁や、岩ガキ、イカ、ポンカン、肉牛等のブランド化が多く、離島で進められていた。健康志向にあわせた食材の提供や、創作料理等を提供したり、交流館やインターネットを活用した直売等の取組も広がっていた。

地産地消の取組については、島内産の芋や麦を使った焼酎づくりや生鮮食品・加工品の直売、学校給食への提供等の取組が推進されていた。

観光と連携したブルーツーリズムの推進については、稚魚の放流、イカ釣り、定置網等の体験漁業、シーカヤック体験等が進められている。

(2-2) 地域資源等の活用による産業振興等

豊富な地域資源を活かした特産品開発に取り組んでおり、ブランド化の促進や全国各地での物産展の開催やイベント等の参加によるPR活動、インターネットを利用した直売による販路拡大も行われている。また、島外企業の進出や、NPO等による空き家・空き店舗を利用した店舗づくりの取組事例が見られる。

豊かな自然環境を活かした海洋療法等の施設が整備され、「癒しの空間」としてのアイランドセラピーの場となっている事例も見られる。また、海洋深層水の活用も複数の地域で進んでいる。

離島の自然条件を活かした自然エネルギーの活用としては、風力発電の設置が進んでいるが、電力会社への売電量に上限が設定されていることや、渡り鳥への影響等の自然環境への配慮等が課題とされている。

(3) 生活環境の整備に関する基本的な事項

離島の集落は家屋が密集しており、道路も狭い路地である場合が多く、防災意識の高まりから消防団等が主体となって防災訓練の取組が行われているが、その一方で高齢化・若年層の流出により団員の確保が困難となっている。

安定的な水の確保は生活の質の向上や経済活動のうえから必要不可欠であるが、生活様式の変化、観光客の増加に伴う水需要の増加や既設配水管の老朽化による漏水防止、水道未普及地域の解消を図るため、配水池や配水管等の水道施設の更新等が進められている。

廃棄物処理に関しては循環型社会の形成に向けて、島民にごみの分別やリサイクル意識の高揚を行うほか、生ごみの堆肥化や空缶のデポジット制度、家庭の廃食用油を燃料としたバスや公用車等が運行されている。また、離島では運搬料金の負担軽減が課題となっていることから、家電リサイクル法に基づく指定引取場所の、島内への設置要請を家電メーカーに行っている事例もみられる。

生活環境の改善、周辺海域の水質保全及び観光客誘致といった観点から、離島地域ではそ

の実状にあった下水道、農（漁）業集落排水事業、合併処理浄化槽等の汚水処理施設の整備等を進めているところであるが、今後ともより一層の整備が求められている。

(4) 医療の確保等に関する基本的な事項

離島医療については、医師や看護師等の確保、救急医療体制の充実等が課題とされている。医師の確保については、自治医科大学卒業医師の活用、ドクターバンク事業や診療所に対する補助により、その確保を進めてきている。医師の常駐しない離島では、定期的な医師の巡回診療や健診を行っているが、巡回回数が増加要望がある島もある。また、遠隔医療については、新たな情報通信技術の活用が重要であるが、遠隔医療システムの導入によって本土医療機関の支援を得て画像の遠隔診断等を行うことが可能な医療機関もみられる。その他、保健師の巡回による健康増進相談教室や認知症予防対策を行っている事例もみられる。

重症救急患者に対してはヘリコプターによる搬送を行っているが、一部の離島では日常生活圏と異なる地域の病院へ搬送されることがあり、その改善を希望されている。その他の輸送手段としては患者輸送艇を整備している島や借上げた渡船の海上輸送費の補助を行っている事例もみられる。

医療施設・設備の整備は老朽化しているところにおいては国庫補助等を受けて順次整備が行われている。

(5) 高齢者の福祉その他の福祉の増進に関する基本的な事項

高齢者の福祉では通所介護・訪問介護をはじめ、高齢者の多様なニーズに配慮し、無料バス等の運行、生きがい活動支援等を行っている。一方で介護保険サービス施設が島内に存在せず本土の施設を利用している事例や、島内でホームヘルパーを養成している事例も見られる。

多くの人が社会的な活動に積極的に参加できるよう、公共施設・交通機関のバリアフリー化や地域ボランティアのネットワークづくりを行っている例も見られる。また、一部の離島ではスポーツ大会等が実施されており、高齢者の健康増進に寄与している。なお、NPO法人がデイサービス事業の充実を図っている地域も見られる。

児童福祉では託児所・保育所の整備を行っているが、次世代育成支援行動計画の策定や児童虐待防止ネットワークの構築、相談・支援体制の整備を推進している事例も見られる。

(6) 教育及び文化の振興に関する基本的な事項

教育環境の向上を目指して、インターネットの活用やテレビ会議システムの導入など教育の場におけるITの活用が進んでいる。また、本土の小中学校と交流授業の実施、本土からの通学を支援する取組や高校で国際文化交流コースを設置する取組事例もある。また、島民が講師となり、島の生活や伝統、産業等に関する知識を次世代へ継承する取組も行われている。

小中学校の校舎等は老朽化が進んでおり、市町村の財政難から改修や耐震化対応が遅れている地域も見られる。

特区制度を活用して、少子化に対応した幼稚園や保育園の利用の弾力化や廃校を利用した通信制高校の設立等が行われている。

生涯学習の取組としては、地元高校や本土の大学等の教育機関による学外講座や、地元住民が主体となった島の歴史や環境についての講座の開設、ボランティア登録制度など多様な展開がみられ、島の将来を担う人材の育成が進められている。

文化面では、歴史遺産の活用や、伝統的な町並みの保存活動、島を舞台とした現代美術の展開による各種イベントの実施等の事例が見られる。また、瀬戸内海では穏やかで多島美などを売りにしたフィルムコミッションの活動により、離島が映画等の撮影場所に選ばれる事例も見られる。

(7) 観光の開発に関する基本的な事項

離島地域の観光開発及び振興として、島の観光マップの作成、案内標識の整備、地域資源の活用等、様々な取組が行われている。

離島地域の観光形態では、豊かな自然や個性ある文化を生かした体験・滞在型観光に力点がおかれ、それぞれの地域資源を活かした体験プログラムの開発等を積極的に行うなど、工夫を凝らした取組が行われている。また、地域住民がボランティアで観光ガイドやインタープリター等の人材育成体制といった島内のソフト的な環境整備が課題となっている。

また、観光情報の発信としてインターネットの活用が進んでいるが、課題として情報発信の連携を促進することを挙げている地域も見られる。

観光の振興を図る上で航路運賃が大きな負担となっているが、島内のイベント等に合わせ航路運賃の割引を実施する事例も見られる。

(8) 国内及び国外の地域との交流の促進に関する基本的な事項

離島の魅力を活かし、各地からの修学旅行生や体験学習、さらには離島留学の受け入れといった体制の整備が進んでいる。また、本土において、「しまのサポーター」を募りメールマガジン等によって島に関する情報提供を行っている事例も見られる。一部で深刻な問題となっている漂着ゴミについては、広くボランティアを募りゴミの回収活動を通して、環境保全の重要性が認識され、本土や海外との交流が深まる事例も見られる。また、Iターン等に対応し、空き屋の有効活用を図るために、空き家リストの作成等の取組も見られる。

トライアスロン等の大規模なスポーツイベントの成果により、多くの島外参加者の人々との交流が積極的に行われているが、自治体の費用負担が課題となっている。また、バードウォッチング等の自然とのふれあいや、アイランドセラピーの場としての健康志向の施設も充実され、他地域との交流が促進されている。

海外との交流としては、韓国をはじめ、モンゴルやギニア等との文化的な交流が継続的に

行われている。

また、離島相互間の交流についても、市町村合併等を契機に、複数の島で連携した取組により、島の魅力を見いだしていこうとする動きも見られる。

(9) 水害、風害その他の災害を防除するために必要な国土保全施設等の整備に関する基本的な事項

地域の社会経済の発展を支え、自然災害から生命財産を守り、離島の住民が安全にかつ安心して生活できる条件を確保するため、自然環境や景観との調和を図りつつ、洪水、土砂災害、地震、火山、津波及び風害等に対する治山治水対策、海岸保全対策等が着実に進められている。

平成17年3月の福岡県西方沖地震により玄界島を中心に多大な被害が発生し、早急な復興が求められている。三宅島では、平成12年の噴火によって全島民が島外避難していたが平成17年2月から避難指示が解除され、各分野における機能回復等が進められている。

離島地域においては、災害に強い島づくりを目指す観点から、防災行政無線の整備や津波ハザードマップの作成、島内の緊急避難場所の耐震化など安全対策等の施策が進められている。

とりまとめを終えて

離島振興計画策定後、2年が経過したが、市町村合併の影響もあって、計画に掲げられた地域の主体的な取組は緒についたばかりのものが多く、また、各事項のなかには多くの課題が残されているものもあり、今後とも計画の一層の推進が期待される。その際、都道県間、市町村間、島間等の横のつながりを強化し、各地で始まっている取組や計画の見直し状況等に関する情報交換等を活発化することが必要である。

また、計画の推進に当たっては、産業基盤及び生活環境等の整備を着実に進めるとともに、地域の主体的な取組を全国的に展開し、持続可能なものとするために、各種支援措置の一層の整備や積極的な情報提供に努めていくことが重要である。

離島振興計画の見直しについては、計画策定後の市町村合併や地震の災害等による要因により、今後必要に応じて検討していくとしている都道県がいくつかみられた。

離島振興基本方針については、その方針に沿った取組が始まったところであり、直ちに変更すべき事項は確認されなかった。

最後に、離島振興計画に基づく事業を支援していく観点から、今後も2～3年ごとに計画の進捗状況を点検していくことが適当と考えられる。同時に、離島振興基本方針の変更の可能性についても検討していくものである。