

離島振興計画フォローアップ（中間報告）（案）

【概要版】

平成22年12月

国土交通省 都市・地域整備局 離島振興課

はじめに

平成15年4月の離島振興法の施行から7年が経過し、10年間の離島振興計画の終期を迎えつつある。このため、地方公共団体において、自身の都道府県の離島振興計画について、計画のフォローアップを行うとともに、国において、計画及び離島振興基本方針について全体として総括する。今般は、その中間報告を行うものである。

※以下、特段の説明がない限りここでいう「離島」とは、離島振興法に基づく離島振興対策実施地域に指定されている有人離島をいう。

1. 離島の概況

(1) 離島がおかれている状況

1) 離島の条件不利性等

離島においては、海による隔絶性等の地理的条件不利性を抱えているが、昨今、さらなる人口減少、少子高齢化、産業の低迷及び交通の利便性の低下といった社会的条件不利性が増大するなど、離島を取り巻く環境はより一層厳しいものとなっている。

平成17年の国勢調査によれば、離島における人口は約43万人、高齢者比率は約33%であり、平成12年に対して人口では約8%減少、高齢者比率では約4%上昇している。これらは、全国はもちろん他の条件不利地域と比較しても、非常に厳しい状況となっている。

人口減少率及び高齢者比率については、いずれも、本土に近接する離島が高い一方で、外海の離島など本土から遠距離にある離島で低い値となっている。

さらに、今後、有人離島の維持が懸念される離島（人口100人以下かつ高齢者比率5割以上と定義。）は、全国で47島存在し、離島全体の約18%にあたる。このような離島は、内海の本土に近接する離島に多く存在する。また、高齢者比率が90%を超える超高齢化離島は、全国で8島（離島全体の3%）ある。また、離島の全世帯に対する独居高齢者世帯の割合は約16%であり、全国の約7%と比べると、2倍以上の値となっている。

このような著しい人口減少や高齢化の進展により、島内の小売店がなくなり、昔からあった近所づきあい等の相互扶助の関係の希薄化とともに、コミュニティとしての機能が低下するなど、離島で生活するための条件は悪化しつつある。これまで相互扶助等によって、離島のプラス面として円滑にまわっていた生活（買い物、声かけ、食糧の交換及び高齢者のケア等）が、人口減少や高齢化等により、成立しにくくなってきている。

このため、今後は、これらの社会的状況に応じて、例えば、生活（買い物など）や福祉（高齢者の介護など）など、島の住人同士の相互扶助が再び行えるようになるための取組、島外からの様々な支援体制等が必要である。

また、引き続き、UIJターン者等の定住環境の整備、交流人口の増加の取組など、島を活性化させる取組の推進も必要である。

2) 市町村合併の状況

市町村の財政の健全化等の動きの中、平成の大合併により、平成15年の計画開始時点で15島あった全部離島（市町村の全部の区域が離島振興対策実施地域である離島）のうち32島が一部離島（市町村の一部の区域が離島振興対策実施地域である離島）になるなど、離島を有する地方公共団体と本土のより大きな地方公共団体が合併する傾向にあった。

このような市町村合併等によって、離島振興への意識が希薄になる状況や離島における行政サービスの低下の声がある一方で、地域一体として離島振興に係る活動がしやすくなった等のプラス面及びマイナス面の両方の声があがっている。

一方、佐渡市、隠岐の島町、五島市に見られるような離島同士の合併によって、合併後も全部離島である離島、小値賀町や海士町のような市町村合併をせずに独自の行政を行い続ける離島等も存在する。総じて、このような離島は、多くの分野で地元住民を含めた積極的な取組姿勢が伺える。

3) 物価

一般的に、離島は本土に比べて物価が高く、離島の生活者にとって大きな負担になっていると言われている。品目によって違いがあるものの、食品、家庭用消耗品等については、本土と比べて概ね離島の方が1割～3割程高く、特に、外海に位置し本土から遠距離にある小規模な離島で、その傾向が顕著であった。一方、美容・理容等サービスは離島の方が安い品目もある。

このような離島の物価が高いと言われる主な理由に、基本的に、海により隔絶されていることに起因し、本土と比べて流通コストがかかることが挙げられる。その他、取引する量や取引する者が少ないため、競争が働きにくい等も理由の一つに考えられる。

また、離島では、物価が高いばかりでなく、商品の選択の余地も少ない。

4) 定住環境

定住環境を整えるために、上下水道等の生活環境、医療や教育を受けることのできる基礎的環境、地域の特性に応じた産業振興のための産業基盤の整備や収入確保のための雇用創出、その他U I Jターンのための情報提供等について、総合的、継続的な取組が重要である。

このような中、地方公共団体では、例えば、空き家情報や移住者向けの相談窓口の設置、U I Jターン者への住居費用の一部補助、就業に係る情報提供や地域資源を活用した新規就業者への取組等も行われてきた。

離島全体としては、平成15年から平成21年の7年間で、各種U I Jターンに関する取組によるU I Jターン者は1,027人の実績があり、少なくとも、1人以上のU I Jターン者がいた離島は47島で、全体の約18%である。特に、定住のための条件として重要な問題は、働く場の確保・創出であるという声が多い。

(2) 離島の役割

平成14年の離島振興法改正で、離島の役割として「排他的経済水域等の保全」が明記され、その後、海洋基本法に基づく海洋基本計画に沿って、「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」が平成21年12月に内閣官房総合海洋政策本部決定されるなど、外海に位置する離島の役割が大きく注目され始めている。また、上記基本方針を踏まえ、「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律（低潮線保全法）」が平成22年6月に制定されるなど、排他的経済水域そのものの利用の促進のため、ますます離島の役割の重要性が高まっている。

(3) 価値ある地域差

離島の有する地域固有の資源を活用するなどして、離島の地域差を価値ある地域差としてとらえ直し、離島振興基本方針に掲げられている「価値ある地域差」を改めて認識している地方公共団体等も多い。この価値ある地域差を活かし、特産品の開発や体験型の観光振興等の活気ある元気な取組にもつながっている。

(4) 離島地域の創意工夫を生かした主体的な取組

これまで少なかった離島同士、地方公共団体同士の連携した取組も、近年徐々にみられるようになってきている。例えば、新潟県・佐渡島や粟島、山形県・飛島では、自然資源を活かした島づくりの事例発表や花の植栽活動等の交流を通じて、3島連携した活動に広がりを見せている。また、愛知県と三重県では、両県下の7島が連携して、「七福理想島構想」を掲げ、7島めぐりの観光ツアーを定着させる試みが始まっている。

一方、NPO団体やボランティアを始め、多様な主体による取組も積極的に行われている。NPO団体や地元の観光協会、ボランティア等による活動が行われている離島の数は117島であり、活動団体も354団体と近年増加傾向にある。それらの活動分野は、これまで、農林水産業振興や観光振興の分野が中心であったが、近年では、教育、福祉等の分野における活動も見られる。例えば、高知県・沖の島では、福祉サービスに加え、高齢者世帯での買い物の支援も行うなど、広範囲で複合的な取組を行っており、住民の生活そのものを支えていく活動にも広がっている。

2. 離島振興計画各分野における状況

(1) 交通体系の整備

海に隔絶された離島にとって、離島航路は人流及び物流の両面において最も重要な公共交通機関であるが、利用客数の減少や燃油の高騰など、取り巻く経営環境は厳しく、減便や廃止、運賃値上げを余儀なくされた航路も多く、離島住民の生活への影響が懸念される。

このような状況の中、国は航路維持のため、標準的な収入と費用から算出される欠損額にかかる補助を行っている。また、国、地方公共団体、航路事業者等の関係者による航路改善協議会の設置、航路改善計画の策定、「公設民営化」に係る船舶建造の支援及び省エネ船建造に係る支援等を行っている。地方公共団体においては、航路事業者への欠損の補助だけでなく、独自の工夫により、通院や通学等のための航路利用者に対する直接的な運賃補助や、観光客誘致のための割引に対する運賃補助等を行う事例もみられる。

また、本土から離れた外海離島において、都市と離島を結ぶ航空路は、生活路線であるとともに観光客誘致にも大きな役割を果たしている。しかし、離島航路と同様に、利用者数は減少しており、離島航空路維持のための環境は厳しく、今計画期間中にも廃止された路線がある。今後、自治体をはじめとする地元関係者の利用客獲得策が重要となるとともに、航空関係の税の優遇措置等の離島航空路を維持するための支援が引き続き求められている。

離島と本土を結ぶ物流は、定期航路の旅客船やフェリー等によって行われるが、海上輸送費用のほか、欠航等の輸送の不安定さ、ロットの小ささによる在庫確保経費の増大などのコストが多大にかかり、それが離島の物価の高さの要因の一つになっていると考えられる。これに対し、プロパンガス等の生活必需品に対する運賃補助や離島の産品出荷に対する運賃補助等を行っている地方公共団体の取組がみられる。今後、さらに流通コスト低減に向けた取組が期待される。

離島においては、路線バス等の島内の交通機関が十分でない上、その維持にも苦慮している状況にある。一方で、一部の地域においては、代替の交通手段の確保のため、乗り合いタクシーの運行やそれに対する地方公共団体の助成などの取組が行われているところもある。

交通基本法については、国土交通省において、厳しい状況にある離島等の地域における公共交通の確保のあり方、経済成長や地域活性化を支える交通のあり方、まちづくりとの関係、地球温暖化等様々な観点から、現在、法案提出に向け、その内容の検討を行っているところである。

(2) 高度情報通信ネットワーク等の充実

離島特有の地理的条件不利性を克服する上で、高速情報通信ネットワークの整備は極めて有効な手段である。

離島振興対策実施地域における離島においては、一部を除きほぼ全ての島でブロードバンドを利用できる環境にある。平成23年3月末見込みでは、ブロードバンド基盤が全く使えない離島は69島あるが、その多くは高齢者比率が高いなどの理由で、住民からの要望がない離島である。なお、これらの離島の多くは携帯電話におけるブロードバンドサービスが利用できる状態にあり、実質的にブロードバンドサービスを利用できない離島は10島にすぎない。

離島においては、このように整ってきた情報基盤を活用し、観光をはじめ産業に係る情報発信、遠隔医療、産業としてのソフトウェア業やコールセンター等の新たな事業展開が行われている。

今後は、ソフトに重点をおいたブロードバンドサービスの普及促進とともに、さらに、光ファイバ等の超高速ブロードバンド基盤整備の充実が求められている。

地上デジタル放送を受信できる環境に全く対応出来ない島は、現在19島である。今後、総務省と放送事業者では、アナログ放送終了までには、全ての有人離島について暫定的難視対策を含めデジタル放送を受信できる環境となるよう対応することとしている。

携帯電話について、携帯電話対応がなされていない離島は3島あるが、これらは高齢者比率が高く、環境整備の要望がない離島である。一方、携帯電話が使用できる島では、特定の携帯電話会社しか利用できないため、他の会社でも使用できるようにしてもらいたいなどの要望がある。

(3) 農林水産業等の振興

離島においては、農林水産業が基幹産業である。しかし、地理的条件不利性から、一般的に輸送コストが高く、農林水産業従事者は小規模・零細な者が多い。また、水産業は資源の減少、漁価の低迷等の厳しい環境が続いている。

農林漁業経営や就労環境も厳しく、高齢化や後継者不足が言われている中、新規就業者等の担い手の育成・確保も厳しい状況である。UIJターン者等を対象に担い手確保の取組は行われているものの、就業人口や若年層の割合の大きな改善の兆しは見られない。

一方、異業種からの農林水産業分野への参入については、公共事業の削減等による建設業の低迷の中、建設業者からしいたけ栽培や畜産等へ参入する例も見られる。

離島は海による隔絶性のため、一般に流通コストが高い。輸送コストの縮減を図るため、輸送形態を変える取組が一部に見られるものの、全体として流通コスト縮減の取組は進んでおらず、行政機関が出荷にかかる輸送費を直接的に補助している例が見られる。

一方、販路拡大の取組は約3割の離島で行われており、ますます進展している。具体的には、都市部の百貨店、アンテナショップ、来島者への直接販売、通信販売など多様化しており、販路の拡大で成果を上げている離島もある。

また、地元の農林水産物や特産品の高付加価値化、ブランド化の取組もさかんに行われている。それに加え、地産地消の促進、観光との連携、農林水産業を核とした6次産業化等の動きも見られる。

(4) 地域資源等の活用等による産業振興等

離島においては、豊かな自然や環境、離島独自にはぐくまれた歴史や文化、周辺海域の資源など「地域資源」となる多様かつ貴重な“素材”が豊富に存在している。昨今、地元では、これら地域資源に対する認識を深め、活発にそれら資源の利活用が進められているところである。

また、これら地域資源の有効活用にあたっては、島内の住民はもちろん、島外の人々の活動をきっかけとした取組も行われている。

地域資源の素材を活かした活動では、島の産業につなげようとする動きの他、特に、農林水産業、観光、環境、リサイクルといった産業間の連携も進められ、より複合した新たな産業の創出・形成が図られている事例も見られる。

このような取組により、離島のさらなる活性化が期待される場所である。

(5) 自然エネルギー等の活用

電力の供給手段をみると、瀬戸内海や本土から近距離にある離島は、本土からの送電が行われており、本土からの送電が行われていないのは54島である。

自然エネルギーを活用して発電を行っている離島は、水力発電（鹿児島県・屋久島）、地熱発電（東京都・八丈島）、風力発電（長崎県・五島列島）等、19島にすぎないが、このうち13島が本土からの送電がない離島であり、こうした本土からの送電がない離島のほうが自然エネルギー導入が進んでいる。

鹿児島県・黒島では、九州電力が資源エネルギー庁の支援を受けて、新エネルギー等の発電施設をネットワーク化した効率的で小規模な電力供給網であるマイクログリッドシステムの構築が行われている。また、五島列島では実証試験として、電気自動車のレンタカー100台の導入による「未来型ドライブ観光」が行われている。

今後とも引き続き、自然エネルギー等の活用が期待されている。

(6) 生活環境の整備

離島は、一般的に平地が少なく家屋が密集しているため防災対策が重要であるが、高齢化、若年層の島外流出により、消防団員の確保が困難となっている。このため、移住者への呼びかけや女性団員の募集等の工夫により消防団員の確保を図っている離島もある。

離島における安定的な水の確保は生活の質の向上などに必要不可欠である。水道普及率は平成19年度で98.5%となり、水道施設整備は着実に進んでいる。一方、汚水処理人口普及率は、平成19年度で全国平均83.7%に対して離島では39.5%と、かなり低い状況となっており、引き続き地域の実情に応じた施設整備を進めていくことが重要である。

循環型社会の形成に向けて、離島においては、ゴミの分別、減量化や廃棄物処理施設の整備が進められてきた。離島においては、本土と比較して廃車するために要する経費として海上運送費も負担しなくてはならず、そのため不法投棄や不適正保管が発生する恐れがあることなどから、「使用済自動車の再資源化等に関する法律（自動車リサイクル法）」により、離島の車を廃車するために要する海上運送費の負担の軽減を行う措置が講じられている。さらに、家電をリサイクルする際にも、海上運送費の負担の軽減を行う措置が講じられている。

特に、離島にとって大きな問題である海岸漂着物対策については、「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律（海岸漂着物処理推進法）」が成立したところであり、多くの離島で、海岸のゴミ回収・処理への取組が行われているところである。しかし、集めたゴミの処理のため、島外に搬出する費用がかかり、課題となっている。

(7) 医療の確保

離島の通常医療においては、医師の確保、医療を受けられる体制の整備等が課題となっている。

医師の確保については、地方公共団体においては、ドクターバンク制度による人材確保、医学奨学金貸与制度等の取組などを行っている。しかし、医師不在の離島は109島あり、全体の約42%（人口比2.5%）に及び、引き続き重要な問題となっている。このような、医師が不在の離島では巡回医療の実施、遠隔医療システムの導入等が行われているところもある。

また、離島では、特に専門医がほとんどおらず、その確保が難しい。このため、例えば、産婦人科医がいない離島では、本土への妊婦健診等に対して通院支援制度を実施している地方公共団体もある。

一方、救急医療については、患者搬送艇、漁船や海上タクシー等の借り上げ、消防ヘリ、ドクターヘリ等の様々な搬送手段が確保されている。しかし、ヘリポートの整備は進んでいるものの、依然として未整備地区があるなど、引き続き取り組んでいくことが重要である。

（8）高齢者の福祉その他の福祉の増進

離島では、高齢化が顕著であり、介護需要が高まっており、高齢者が安心して自立した生活が送れるような支援体制が必要である。

離島の介護保険施設の状況は平成20年度で335施設が整備されており、その中にはNPO法人による新たな事業展開がなされた事例もある。しかし、未だ島内でサービスを得られない離島もあり、島外での介護保険サービスを受ける場合の運賃補助や本土から来る介護サービス提供事業者への運賃補助、福祉サービス船による介護サービスの提供などの取組が行われている。また、高齢者に対する地域活動の取組事例として、介護予防教室の実施、高齢者の移動への支援、託児所等の機能をあわせ持った施設の開設等が行われている。

一方、高齢者が社会的な活動に積極的に参加できるようバリアフリー化の取組を行っており、役所や公民館などの公共施設のバリアフリー化率は平成20年度で38.2%まで整備されており、引き続きその整備の推進が重要である。

安心して子育てができるよう保育所施設の整備や子育て支援等に係る取組が行われている。例えば、子育て支援に係る取組としては、子育て教室の実施、家庭支援センターでの相談窓口の開設、高齢者と幼児のふれあいの場の提供などを行っている離島もある。全国的に少子化が進む中、地域ぐるみで保育や子育ての支援体制の構築を図ることが重要である。

（9）教育及び文化の振興

離島においては、人口減少が進む中、児童数も年々減少し、平成14年度から平成20年度までに約1割の小・中学校が廃校になるなど小・中学校の統廃合が進んでおり、児童の教育環境の悪化、地域コミュニティの機能の低下が懸念されている。このような状況の中、児童確保に向けた取組等として、地域外から児童生徒を受け入れる小規模特認校制度の実施、教育特区制度を利用した小中一貫教育制度の導入、離島留学制度の実施等の動きも見られる。また、校舎の老朽化も進んでおり、耐震改修等を進めていく必要が高まっている。

一方で、休校・廃校となった施設を利用し、コミュニティサービス、診療所、保育所の開設、

地域住民の生涯学習や社会教育の場としての活用等が行われている。

高校については、島に高校のある離島は全体の約10%であり、島外の高校への通学を余儀なくされている。保護者にとって交通費や下宿費等の経済的負担も大きいため、地方公共団体では、これらに対する補助を行っているところもある。

また、離島の豊かな自然、個性豊かな歴史・文化が根付き、離島固有の文化が形成されてきた。これからも、離島の誇る伝統文化、歴史等の継承を行いながら、広く国民への情報発信を進めていくことが、離島地域の活性化につながる。

(10) 観光・交流の促進

我が国では、個人の嗜好は多様化し、質的な充実を求める観光スタイルに変化している。離島においては、海上移動に時間やコストがかかること、便数が限られており時間や日程に制約を受けるなどのマイナス面がある。一方、自然、歴史・文化といった豊富な「地域資源」が存在する。このため、それを活かし、観光・交流の需要増大につなげていくことが必要であり、多くの離島で、自然体験、農業漁業体験、アイランドセラピーといった様々な取組が進められている。また、島外からの応援、NPO団体等の活躍がみられるほか、離島同士、地方公共団体同士が連携した取組などもみられ始めている。

一方で、取組の継続性、入り込み客数の年間を通じた平準化、人材の確保や受け入れるための組織体制の確保、効果的な情報発信のための取組などの課題も有している。

また、外国との歴史的なつながりを活かした交流が継続し、発展している離島、新たに外国との交流の機会をつくっている離島などもみられ、外国との交流拡大が、今後期待されるところである。

(11) 国土保全施設等の整備

離島は、一般的に、平地が少なく急峻な地形が多く、海に囲まれていること等から、土石流、地すべり、崖崩れ、台風等による災害発生の危険性を常に抱えている。また、災害時の避難経路の確保も重要である。

このような状況の下、治山治水対策、海岸保全対策等の国土保全のための施設整備を着実に行っているところである。また、確実な避難経路の確保、ヘリポートの整備等のインフラ整備とともに、情報伝達手段の確立、地域の自主防災組織の組織化、防火防災訓練等のソフトの取組の両方を行うことが重要である。ヘリポートについては、平成14年の87島から平成20年には100島（全体の39%）で整備が行われている。また、自主防災組織を組織している離島は全国で228島（全体の87%）であり、着実に取組が進んでいるが、全ての離島においてその対応が求められるところである。

また、地震・津波について、今後発生が想定されうる東南海・南海地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の防災対策推進地域に指定されている離島は117島であり、そのうち104島で大規模地震対策が進められている。

離島においては、過去に起こった北海道南西沖地震での奥尻島の津波被害、三宅島の火山噴火、福岡西方沖地震での玄界島の被害等の大規模災害の教訓を活かし、着実な防災対策を進めることが重要である。

おわりに

今後は、今般の「離島振興計画フォローアップ（中間報告）」をもとに、さらに、特に重要な課題に関して、直接地元の声を聞く等により詳細な状況を把握し、議論を深め、平成22年度末から平成23年度末を目途に「離島振興計画フォローアップ（最終報告）」を行うことを予定している

