

## 離島振興基本方針 骨子(案)

## 1. 序文

- 離島振興法に基づく離島振興対策実施地域は75地域が指定されており、254島を数える有人離島の面積は5,206平方キロメートル、人口は約39万人である。
- 離島は、我が国の領域、排他的経済水域等の保全等とあわせて、自然との触れ合いの場及び機会の提供等、我が国及び国民の利益の保護及び増進に重要な役割を担っている。
- 法の制定以来、離島振興計画に基づき離島振興施策を実施してきた結果、離島の基礎条件の改善等に一定の成果をあげてきた。
- 一方、離島は人の往来及び生活に必要な物資等の輸送に要する費用が他の地域に比較して多額である他、生活環境等に関する地域格差が課題となっている。
- 更に、離島の人口減少や高齢化が進行するとともに、基幹産業である一次産業の停滞など、離島をめぐる現状は依然として厳しい状況にある。
- 今般の離島振興法の改正では、このような離島の現状を踏まえ、目的規定に交流や定住の促進等が明記された他、多岐にわたるソフト施策等の配慮規定や新たな主務大臣に係る規定等が追加された。
- また、国は必要な施策を総合的かつ積極的に策定し、実施する責務を有する旨が明示されたところである。
- 離島振興基本方針は、国が法第3条に基づき、離島振興の意義及び方向、国の支援の基本的考え方、離島振興計画策定に当たっての指針となるべき基本的事項及び離島振興の推進に関する事項について定めるものである。
- 都道府県は、本基本方針に基づき、市町村が作成する離島振興計画の案をできる限り反映しつつ、離島振興計画を定める。
- これらの基本方針及び振興計画は、法改正の趣旨を踏まえつつ、今後の離島振興のあり方や施策を具体的に示すものである。

## 2. 離島振興の意義及び方向

## (1) 離島振興の意義

- 離島は、産業基盤や生活環境等に関する地域格差の是正等、取り組むべき様々な課題を抱えている。
- このため、離島振興においては、今般の法改正の趣旨を踏まえて居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに定住の促進等を目的として、引き続き離島の振興のための特別の措置を講じていく必要がある。
- また、離島は次に示すような国家的・国民的役割を担っている。
  - (国家的役割)
  - ・ 我が国の領域、排他的経済水域を保全、水産資源や各種エネルギー等の開発・利用・保全に関する権利を確保
  - ・ 密航、薬物・銃器の持ち込み等の防止

- ・ 海洋資源を活用した実験・研究施設の場
  - ・ 多様な文化の継承、歴史的遺産等の維持・保存
  - ・ 自然環境・生態系の保護・保全を行う場  
(国民的役割)
  - ・ 自然との触れ合いの場及び機会の提供といった「癒しの空間」
  - ・ 良質な食料を供給する等
- 離島がこれらの役割を継続的に担っていくためにも、定住の促進等を図っていくことが重要である。

## (2) 離島振興の方向

### ① 基本的な方向

- 離島において、定住の長期化も含めた定住促進等を図っていくためには、自立的発展の促進、生活の安定、福祉の向上及び地域間交流の促進といった措置が必要であり、それぞれ以下に示す方向を基本として取組を推進することとする。

#### ア) 自立的発展の促進

- ・ 離島の自立的発展を促進するためには、島民の雇用機会を確保することが重要である。このため、離島の地理的・自然的特性を生かした産業の維持・発展に資する環境整備を推進する。
- ・ 併せて、地域の多様な主体による活性化の取組も促進する。

#### イ) 生活の安定

- ・ 自然環境に配慮した生産基盤と生活環境の一体的、総合的な整備などにより暮らしやすい離島の形成を目指すとともに、社会的サービスの維持や生活必需品の利用に関する格差是正を図る。
- ・ また、離島の豊かな自然環境を保全し、多様な文化を継承することにより、これらの地域資源を生かした産業振興や観光・交流を促進するとともに、島への愛着や誇りを醸成する。
- ・ 災害対策としては、離島の孤立防止に必要な減災対策を推進し、災害に強い地域づくりを推進する。
- ・ エネルギー対策としては、再生可能エネルギーの利用促進により環境負荷を低減した地域社会を実現するとともに、エネルギー利用に関する他地域との格差是正を図る。

#### ウ) 福祉の向上

- ・ 高齢化が著しい離島の現状を踏まえ、介護サービスの確保及び充実を基軸とする高齢者福祉の増進を図る。

#### エ) 地域間交流の促進

- ・ 来島者が増え、国民の離島に対する理解と関心が深まれば、離島の産業振興やIターン者の増大にも繋がることから、離島と本土又は離島同士の交流や連携を促進する。

### ② 離島地域の創意工夫を生かした主体的な取組

- ・ 離島地域の自立的発展には、地域固有の資源を活用していくことが有効である。このためには、離島の有する地域差を価値ある地域差ととらえ直すなど、地域の創意工夫を基本に新たな地域資源を発掘することや、それらの資源の維持・確保に努めて行くことが必要である。
- ・ これらの取組の推進には、離島内外における多様な主体の協働、連携が重要である。
- ・ 離島は国家的国民的役割を担っており、その便益は広く国民全体にもたらされるものであることから、離島に対する国民のニーズ等への対応や様々な知識・経験等を取り込むため、離島住民以外の視点を取り入れて離島振興を検討していく仕組みづくりも重要である。
- ・ 離島地域のニーズに応じた振興等が図られるよう、行政機関による離島住民との直接対話などにより、住民と行政との信頼関係の確保に努めることが重要である。
- ・ 島の魅力や役割を全国に普及するためには、徹底した情報発信が重要である。
- ・ 離島の地域資源を活用し自立的発展を促進するには、関連する異業種同士の連携や、就業者が複数の仕事により所得を得るといった就業形態等も有効である。

### ③多様な主体による地域づくり

- ・ 行政だけでなく多様な民間主体を地域づくりの担い手として位置づけ、これらの主体の発意・活動を地域づくりに活かす取組を進める。その際、離島の状況に応じ地域を越えた連携や地域外からの支援の活用を検討することも重要である。
- ・ 多様な主体の活動を促進し、その活動成果をより有効なものとするには、中間的な支援組織が必要となる場合もあることから、これらの組織が育成されるような環境整備や当該組織を担う人材育成等を推進する。

### ④圏域の考慮

- ・ 離島は、本土との距離により近海・遠海の別、離島の存在形態により群島型・孤立型の別に分類できるなど、その地理的条件に応じて島民の生活圏も異なる。
- ・ このため、生活圏を考慮した離島振興施策のあり方を検討し、圏域内における集落連携や機能分担等を踏まえた効率的な離島振興施策の推進に努める。

### ⑤その他の配慮事項

- ・ 海上に広く展開する離島は、エネルギー資源、鉱物資源、水産資源といった海洋資源の開発・利用の拠点として活用することも有効である。

## 3. 国の支援の基本的考え方

### (1)国の責務

- 離島の振興のための施策は、離島の国家的国民的役割が十分に発揮されるよう、厳しい自然的社会的条件の改善、地域間交流の促進、無人島の増加や人口の大幅減少の防止、定住の促進が図られることを旨として講ぜられなければならない。
- 国は、この基本理念に則した所要の施策を責任を持って推進する。

### (2)国による財政支援、情報提供等

- 国は、離島地域の創意工夫を生かした主体的な取組を尊重する立場から、離島の自立的発展に留意しつつ、離島地域が選択可能な各種支援措置の整備に努めるとともに、離島振興計画に基づく事業に対しては、重点的な支援を行うものとする。
- また、国による支援措置や先進事例について周知する。

### (3) 離島活性化交付金等事業計画

- 離島活性化交付金等事業計画は、離島振興計画に基づく事業等のうち、離島振興対策実施地域の活性化に資する事業等を都道府県が市町村等からの意見聴取等を経て、数年間の計画として取りまとめるものであり、これらの事業等を総合的かつ着実に推進することを目的としたものである。
- 国は、毎年度、この離島活性化交付金等事業計画に位置づけられた事業及びその他の離島振興対策実施地域の活性化に資する事業等を公表することにより、関係者への周知を図るなどして離島振興に資する事業等を着実に推進していくこととする。

### (4) 国による法律運用上の配慮

- 自然公園法や農地法等において、離島振興計画に基づく事業に関する各種の開発の許可、届出等については、可能な限り運用面で配慮していくこととする。
- これらについて、関係省庁は必要に応じて都道府県に対する説明会の開催等を実施する。

### (5) 離島特別区域制度の整備

- 地域における創意工夫を生かした離島の振興を図る観点から、規制の特例措置などを適用する離島特別区域制度の創設について総合的に検討する。

## 4. 法第4条に規定する離島振興計画の策定に当たって指針となるべき基本的事項

- 都道府県が離島振興計画を定めるに当たり、指針となる基本的事項は以下のとおり。なお、離島振興計画は離島地域の発意と主体性に基づき自由な発想で作成されるものであり、以下に記載のない事項を離島振興計画に記載することは妨げない。
- その他、留意すべき点として、市町村は当該計画案を作成する際、住民意見を反映させるための措置を講じる必要がある。また、基盤整備を行う際は、自然環境等へ配慮するとともに、既存ストックの有効活用や地域住民の参加による管理・運営体制の構築について検討していくことも必要である。
- 離島振興計画は、離島地域における状況の変化等に応じ適宜変更することができる。

### (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事項

#### ① 交通体系の整備

- ・ 人口減少や高齢化が著しい離島においては、離島航路及び離島航空路の輸送需要の減少等により、採算性の確保などが厳しい状況にある。

- ・ 四方を海等に囲まれた離島の住民にとって、離島航路及び航空路は欠くことのできない存在であり、その維持や安全かつ安定的な輸送の確保はもちろんのこと、島民が利用しやすい輸送ダイヤや運賃体系の確保、船舶等の高速化、バリアフリー施設の充実等利用者サービスの向上に努めることが重要である。
- ・ その際には、道路・港湾等のインフラ整備や島内交通を含め、現実的な将来ビジョンを検討し、対策を講じていくことが重要である。

## ② 人の往来等に要する費用の低廉化

- ・ 離島航路及び離島航空路の運賃が住民にとって割高な水準となる傾向があり、地域間格差の是正や離島への定住促進を図るうえで障害となっている。このため、離島航路及び離島航空路に係る費用の低廉化に向けた取り組みを促進する。
- ・ 離島においては、他の地域と比べ、物資の輸送に費用が多くかかる状況にあり、離島振興を図るうえで大きな障害となっている。このため、流通の効率化など物資の流通に要する費用の低廉化に向けた取り組みを促進する。

## ③ 高度情報通信ネットワーク等の充実

- ・ 離島における高度情報通信ネットワークについては、基盤整備の結果、ほぼ全ての有人離島において、ブロードバンドの利用、地上デジタル放送の受信及び携帯電話の利用が可能となったが、超高速ブロードバンド基盤の整備や携帯電話の使用可能エリアの拡大等の課題がある。
- ・ このため、携帯電話等の電波利用に関する不均衡の緩和や超高速ブロードバンド基盤の整備の促進をはじめ、離島住民の情報通信技術の利用機会に係る他の地域との格差是正を推進していく。
- ・ なお、高度情報通信ネットワーク等の整備に当たっては、国の各種助成措置を活用していくことが有効である。

## (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

### ① 農林水産業の振興

- ・ 離島は、食料の供給等の面で重要な役割を果たしているが、所得の減少や担い手不足等、農林水産業をとりまく現状は厳しい。
- ・ 地域特性を生かした農林水産業の振興を図るためには、豊かな水産資源の活用、また、急傾斜地での農業生産等に必要な生産基盤の強化とともに、効率的かつ安定的な経営を担うべき人材の育成及び確保を図るため、農林漁業者の技術の向上及び経営管理能力の向上等を推進する。
- ・ 四方を海等に囲まれ、原料・資材等のコストが高いなどの不利性を持つ離島において、農林水産業の競争力向上・体質強化を図るためには、流通の合理化や生産性向上に資する施設の整備及び共同出荷等の取組を通じた流通に要する費用の低廉化のほか、ブランド化や高付加価値化等を通じた販路の拡大を図ることが必要である。
- ・ 地域特性を生かした新規作物の導入や高付加価値型の農林水産業の展開を図ること、

地産地消の推進等により地場農産物の利用を拡大することも有効である。

- ・ 豊かな自然環境等の観光資源の活用により農林水産業と観光業の一体的な振興を図るといふ観点から、農山漁村における滞在型の余暇活動の推進、農林水産業体験及び交流の取組を推進する。
- ・ 離島の農林水産業や農山漁村が有する多面的機能を発揮するため、農業生産条件の不利の補正や耕作放棄地の発生防止を図るとともに、離島の漁業を再生する取組や藻場・干潟等の保全活動を推進する。

#### ② 水産動植物の生育環境の保全及び改善

- ・ 離島における水産業の重要性に鑑み、漁業者が安定的に水産業を営むことができるよう、水産動植物の繁殖地の保護及び整備等を推進し、水産動植物の生育環境の保全及び改善を図る必要がある。

#### ③ 地域資源等の活用による産業振興等

- ・ 我が国の周辺海域には、水産資源、エネルギー資源の他、海洋性レクリエーションの場に相応しい地域資源が賦存しており、地域の自立的発展を促進するためには、こうした地域資源等の活用による産業振興を推進することが重要である。
- ・ 地域の多様な事業者が、農林漁業者との連携の下、農山漁村の豊富な地域資源を活用する6次産業化を推進し、地域内の雇用と所得を確保しつつ、農林漁業の活性化を図ることが重要である。
- ・ 離島地域の特性に即した産業の振興を図るため、生産性の向上、産業の振興に寄与する人材の育成及び確保、起業を希望する者に対する支援、先端的な技術の導入並びに他の産業との連携を推進する。

### (3) 雇用機会の拡充、職業能力の開発その他の就業の促進に関する基本的な事項

- 離島では基幹産業である一次産業の不振などにより、就業機会が減少していることから、雇用情勢が厳しい離島における雇用創造の取組等を推進し、雇用機会の確保に努める。また、職業に必要な技能・知識を習得するための職業能力の開発等を通じ、住民及び離島移住者の就業促進を図る。

### (4) 生活環境の整備(廃棄物の減量その他その適正な処理を含む。)に関する基本的な事項

- 生活環境に関する地域格差を是正し、離島地域における定住を促進するためには、住宅の確保が不可欠であり、例えばUIJターン者の一時居住用として空家の活用等も有効である。
- また、住民、観光客等が安心して心地よく生活し、滞在できるようにするためには、水の確保や汚水処理に関する取組の推進も重要である。
- 廃棄物処理については、離島内で処理出来ない場合が多いことなどから、地域のバイオマス資源を有効活用するなど3R(廃棄物の発生抑制、再使用、再生利用)の取組を推進することが重要である。

(5) 医療の確保等(妊婦が健康診査を受診し、及び出産に必要な医療を受ける機会を確保するための支援を含む。)に関する基本的な事項

① 無医地区における医療の確保

- ・ 離島地域には、依然として無医地区が多数存在しており、重症救急患者が発生した場合の救急医療体制にもいくつかの問題点が指摘されている。このため、ドクターヘリや患者搬送艇の活用等により離島における救急医療体制の充実を図るとともに、離島住民や離島を訪れる観光客等が安心して生活又は滞在出来るよう、地域の実情にあったべき地保健医療計画の着実な実施に努める。

② 無医地区以外の地区を含む離島振興対策実施地域における医療の充実

- ・ 島外への救急患者搬送等の対応など無医地区以外であっても医療の提供に支障が生じている地区への対策は課題となっている。このため、無医地区以外であっても、地域の中核的な病院等による支援、協力体制の構築、遠隔医療の導入等が重要である。
- ・ 医師不在の島は約4割あり、特に産婦人科医がいる離島は10島しかない。このため、妊婦が居住する離島に妊婦の健康診査又は出産に係る保健医療サービスを提供する病院、診療所等が設置されていない場合に、妊婦が本土等において健康診査を受診し、及び出産に必要な医療を受ける機会を確保していくことや、都道府県が医療法に規定する医療計画を作成するに当たっては、医師等の確保、病床の確保等により必要な医療が確保されるよう適切な配慮をすることが重要である。なお、保健医療サービスを受けるための条件について、他の地域との格差の是正を図るため、住民負担の軽減策を講じる必要がある。

(6) 介護サービスの確保等に関する基本的な事項

- 離島では、介護拠点が無いことから十分なサービスを受けられないといった問題もある。このような状況を改善し、離島地域における介護サービスの充実を図るためには、例えば、通所介護や小規模多機能型居宅介護をはじめとする各種サービスがニーズに応じて適切に提供されるよう、必要な従事者の確保、施設整備、サービスの内容の充実を図ることも有効である。なお、介護サービスを受けるための条件について、他の地域との格差の是正を図るため、住民負担の軽減策を講じる必要がある。

(7) 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

- 他の地域に比べ、総じて高齢化が顕著である離島地域において、医療需要に加え、介護需要も高まって来ている中、多様なニーズに配慮しつつ、高齢者が安心して自立した生活を送ることが出来るように支援する。また、子供が心身ともに健やかに育つことができるような環境整備も推進していく必要がある。これらの離島における福祉の増進を図る上で、例えば、老人福祉施設や児童福祉施設として空家を活用することも有効である。なお、高齢者福祉サービスを受けるための条件について、他の地域との格差の是正を図るため、住民負担の軽減策を講じる必要がある。

(8) 教育及び文化の振興(子どもの修学の機会を確保するための支援を含む。)に関する基本的な事項

① 教育の振興

- ・ 離島では、大半の高校生が島外への通学等を余儀なくされており、その経済的負担は大きい。このため、高等学校等が設置されていない離島の高校生に対する通学等を支援し、子どもの修学の機会を確保することが必要である。
- ・ また、離島における教育の特殊事情に鑑み、高等学校等の教職員の定員の決定について、配慮が必要である。
- ・ その他、学校教育及び社会教育の充実に努めるとともに、地域社会の特性に応じた生涯学習の場を増やすこと等により、島の将来を担う人材を育成するよう努めていくことが必要である。
- ・ 加えて、多様な国民のニーズに対応するという観点から、離島の地域資源を活用した体験活動などの個性ある学習を実施していくことも有効である。

② 文化の振興

- ・ 離島は古くから個性豊かな暮らしが営まれ、我が国の文化にも多様性と深みを与えている地域が多い。こうした地域においては、多様な文化的所産の保存及び活用並びに担い手の育成に努めるとともに、国民への周知や固有の文化に接する機会の提供に努めることが望まれる。

③ 研究機関の整備等

- ・ 離島の豊富な資源を生かし、海洋資源研究や海洋環境保全等の実験、調査及び研究の場等として活用していくことも効果的である。

(9) 観光の開発に関する基本的な事項

- 離島は、優れた地域資源を有しているが、観光客数は、観光に対する嗜好の変化や地理的社会的要因により、全体的に減少傾向にある。観光の振興を図り交流人口を増やすためには、特産品開発、販売促進等といった農林水産分野との連携や、住民の自主的な取組等による交流活動の促進が有効である。
- なお、観光関係の人材育成に取り組む大学等との連携、観光まちづくり人材の育成を行う団体の活動促進、ボランティアガイドの裾野の拡大等を図ることも重要である。
- 観光客の多様なニーズに応えるために地域の自然観光資源の保護に配慮しながら体験・学習するエコツーリズムや、農山漁村において滞在型の余暇活動を行うグリーンツーリズム、ブルーツーリズムを推進するなど、地域の特性をいかした観光を提供することが必要である。
- 離島及び離島周辺における自然、景観、海洋資源等の保全のためには、地域の自主的なルール作り等の取組が有効である。



- 離島を訪れる観光客が安心して観光できるよう、急病時等における医療体制や天候、交通等の情報提供体制を整備するとともに、防災対策を講じることが望まれる。
- (10) 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
- 離島はその立地条件や離島が有する自然・文化を生かし、国内外との交流を図ってきた。一方、国民の価値観やライフスタイルが多様化している中、多様な価値・魅力を生かした地域づくりは、定住促進を図っていく上でも重要である。このため、地域資源を生かした体験・滞在型観光等の取組を通じ、交流の拡大を図り、多様な主体の活動、地域間の連携等を推進する必要がある。
  - また、その際には、離島住民と他地域の人々との相互理解を進めるとともに、離島に対する理解と関心を深めてもらえるような宣伝に努めていく必要がある。
  - 二地域居住やUJIターン等による定住、交流など多様な形で人の誘致・移動を促進するためには、地域の多様な主体が一体となって、一貫した受入・支援を行う必要がある。
  - 交流活動の拠点とするため、宿泊滞在施設や学習の場として、例えば、空家や廃校舎の利活用を図ることも有効である。
- (11) 自然環境の保全及び再生に関する基本的な事項
- 離島は固有の動植物が生息するなど様々な生態系を有しているが、外来生物などにより、その生態系が脅かされている例もある。このため、陸域の保護区や海洋保護区の設定等により、離島及び周辺海域における自然環境の保全及び再生並びに適正な利用を図るとともに、外来生物の防除や伝染病の防疫に係る措置を講じていくことが重要である。
  - また、離島における海岸漂着物の処理に関しては、高齢化や人口減少が進む中での人手の確保や処理費用が負担となっている。このため、多様な主体の連携を図りつつ、海岸漂着物の円滑な処理や効果的な発生抑制策を講じていくことが重要である。
- (12) 再生可能エネルギーの利用その他のエネルギー対策に関する基本的な事項
- 再生可能エネルギーは、その利用に際し環境負荷が小さく、また、国内で調達可能であることなど様々な長所を有している。
  - 一方、離島は、四方を海等に囲まれ、日照条件や風況が良いところが多く、再生可能エネルギーの導入に適していることから、その利用推進により、エネルギーの安定的かつ適切な供給を確保することが望ましい。
  - このため、再生可能エネルギー等を活用し、自立・分散型エネルギーシステムを構築するなど、災害に強く環境負荷の小さな地域づくりを推進することが重要である。
  - 離島における石油製品の流通コストは、島の大きさや流通経路等により本土と比べて割高となっている。このため、ガソリン小売価格を実質的に引き下げするための支援等により、石油製品価格の低廉化に努める。
  - また、新規技術の活用等その他のエネルギー対策を推進することにより、エネルギーの利用に関する条件の他の地域との格差の是正、島民の生活の利便性の向上、産業の振興

等を図ることが重要である。

(13) 水害、風害、地震災害(地震に伴い発生する津波等により生ずる被害を含む。)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その他の防災対策に関する基本的な事項

- 東日本大震災においては、被災地の離島では、情報連絡、救援・支援物資供給、復旧・復興のそれぞれの面で孤立化が顕在化し、災害対策上の様々な問題点が明らかになってきている。このため、離島の孤立防止と孤立時の対策として、被害を未然に防ぐ国土保全施設の整備や住居の集団移転の促進を図るほか、島で自立的に避難活動が行えるよう、避難施設、備蓄倉庫、通信設備の整備を図る必要がある。また、防災上必要な教育及び訓練の実施、被災者の救難・救助を行うための体制整備や関係行政機関の連携強化などのソフト対策にも取り組む必要がある。
- さらに、洪水、土砂災害及び風害等に対する治山治水対策を推進するとともに、我が国の領域の保全という離島の国家的役割にかんがみ、高潮及び侵食等による被害から離島を防護し、海岸保全対策を推進する。
- これらの災害に対して、本土側への緊急避難なども含めて、地域防災計画との整合を図りつつ、安全対策等を講じておくことが必要である。

(14) 離島の振興に寄与する人材の確保及び育成に関する基本的な事項

- 著しい人口減少や高齢化が急速に進んでいる離島では、離島の振興に寄与する人材を確保・育成することにより、定住促進等に資する雇用創出や交流促進を図っていくことが必要である。
- その際、島外に出ている離島出身者を含め地域外部の人材は地域内に無い経験・知見・視点を有していることからこれらの人材の誘致や大学等によるグループでの支援を活用するなど、多様な人材の確保に努めることが重要である。

5. 離島の振興に関するその他の事項

- 国及び地方公共団体は、離島振興計画の実施状況のフォローアップを定期的に行い、その結果を公表することが望ましい。
- 国土交通大臣、総務大臣及び農林水産大臣は、毎年、当該年度に国及び地方公共団体が離島振興に関して講じた幅広い分野の施策を把握し、国土審議会に報告する。国及び地方公共団体は、国土審議会における総合的な審議の結果を踏まえ、必要に応じて離島振興施策の見直し等を行う。