

## 離島振興のあり方検討委員会報告書 「離島振興のあり方～離島振興アクション・プラン～」(素案)

(備考) 本稿は、平成 27 年度国土政策局離島振興課委託調査「離島振興施策により目指すべき離島のあり方調査」のための「離島のあり方検討委員会」報告書の作成に向けて、その概要や方向性等を議論するための素案(たたき台)である。

### 【 第 1 章 】 離島を取り巻く状況と本報告書の目的

#### 1. 離島を取り巻く状況

- ・ 離島は全国と比べて人口減少と高齢化が激しい。

人口変化率	全国：0.2%増	離島：9%減	(平 17 年→22 年)
高齢化率	全国：23%	離島：35%	(平 22 年)
- ・ 離島では都市部に比べて働く場が少ないこと、医療や教育が不十分なことから、特に若い世代が島外に出ていく傾向が強い。これが人口減少と高齢化に拍車をかけている。
- ・ また、多くの離島で主たる産業であった漁業は、漁獲高の減少や担い手不足等により危機的状況となっている。これは島のくらしの質の低下につながり、離島の過疎化、高齢化、空洞化の大きな原因となっている。(離島の漁業の衰退は、国民経済的には食料安全保障問題に、地域社会的には地域の未来・将来がないという問題に、個別経済的にはくらしの質のさらなる悪化につながる。)
- ・ 基幹産業である漁業が衰退しているにも関わらず、離島の就業者数で見ると、依然として第 1 次産業の比率が本土に比べて高い。(第 1 次産業就業者比率(平成 22 年)は、全国では 4%であるが、離島では 18%。)一方で、全国規模では経済はサービス等第 3 次産業が GDP の 7 割を占めるなど、経済構造は大きく変化。

産業別 GDP (実質) の比率							
昭和 30 年	第 1 次	第 2 次	第 3 次	=	21%	30%	49%
平成 26 年	第 1 次	第 2 次	第 3 次	=	1%	30%	69%
- ・ ヒト・モノ・カネの動きが世界規模になり、様々な分野のマーケットが拡大。もしくは新たなマーケットが出現。

## 2. 報告書の目的

- ・ 離島の人口減少、高齢化の進展の中、離島振興法改正時に「定住促進」を法律の目的として明示。非公共事業にも力点を置く流れへの転換があった。
- ・ ヒト・モノ・カネの動きが世界規模で変化し、我が国の産業構造も大きく変化している中で、国・地方自治体の離島振興施策は、定住や無人化防止に向けて考え方をさらに発展させ、新たな可能性を見据えた、より効果的な取組を行うことが喫緊の課題。
- ・ 条件不利地域である離島の課題克服のための施策は継続的に推進するとともに、さらに一步踏み込んだ視点として、離島にある資源(自然、環境、伝統、文化、人材等離島にある全て)を見直し、それらを活かした離島の活性化を推進し、離島で所得を得て生活ができる仕組みを積極的に創出することが重要。
- ・ そのため、これまで以上の離島の活性化のために、各種離島振興施策や離島からの情報発信等従来の取組は継続・強化しつつ、離島の資源を最大限に利用した観光促進や、海洋資源を活用し漁業と観光が融合した新たな産業を創出する等による取組が有効であるとの考えから、これらを推進するための具体的な施策を提示する(「離島振興アクション・プラン」)。
- ・ また、若い世代の定住の実現のために避けることのできない課題であり、離島で生活する上での関心の高い事項である医療と教育に関して、その課題と取り組むべき方向性についても一定程度明確化する。

※ 離島においては航路・航空路に関する課題、介護のあり方、環境問題への取組等があるが、これら議論は別のアプローチとして別途検討する必要あり。

※ 本章では別途実施する「離島の暮らしの満足度調査」結果に言及して、離島の暮らしの課題についても付言する。

## 【 第2章 】 これからの離島活性化のために ～ 新たな取組による離島創生 ～

### 1. これまでの離島振興の取組と強化

- ・ 定住促進や交流人口拡大等のために、国では離島振興法に基づく各分野での施策を講じてきており、例えば、離島活性化交付金を活用した支援等を行ってきている。
- ・ 地方自治体においても、様々な取組を進めており、地域のインフラ整備を始め、地域資源の活用による産業の活性化や観光促進、特産品の商品化やブランド化や6次産業化、U J I ターン促進のための取組が行われている。
- ・ それぞれの取組の促進が極めて重要であることは当然として、さらに取組の効果を高めるために、不断の見直しと強化が重要。
- ・ 条件不利地域としての本土との格差是正の視点だけではなく、離島の特色を積極的に活用する視点が重要。このような視点は観光促進による交流人口の拡大や、海洋資源の活用による新たな産業(海業)の創出につながり、離島に所得を得る場をつくることにも直結する。
- ・ なお、離島振興の取組に欠かせないこととしては、島に関する情報や魅力を島内外に発信することであり、HPやSNSを利用したインターネットを利用した情報発信、口コミによる情報の拡大、メディアやアンテナショップを通じた広報等、あらゆる手段を利用することが重要。
- ・ 情報発信は今後とも続けるべき取組であり、さらなる充実のためには、情報インフラの整備が必要。これは、定住のための環境づくりや観光促進のためにも重要。

### 2. 新たな取組の推進(観光促進と新たな地域産業)

#### (1) 観光の現状と可能性

- ・ 人口減少や一人当たり旅行回数の減少、団体旅行の減少等の影響により、日本人観光客による旅行市場規模は縮小傾向。(第2回検討委員会「資料3」等より。)

- ・ 離島の観光客数を見ても減少傾向。  
 (平成12年:7,867千人→17年:7,376千人→22年:6,549千人)  
 (「2013 離島統計年報」(公益財団法人日本離島センター)より)
- ・ 従来型の観光に見られるような「非日常を楽しむ」「観光施設を楽しむ」という旅行形態に対するニーズは小さくなってきている。
- ・ 一方で、消費者の嗜好の多様化等を背景として、レジャーや余暇への潜在的需要は強いと考えられる。また、従来型の観光ではない形での観光である「まち歩き」や「まち巡り」などの滞在型の観光、地元の人とふれ合うなどの体験型の観光は人気がある。
- ・ さらに、訪日外国人旅行者(インバウンド)は急増しており(2015年の訪日外国人旅行者数は1,974万人(対前年比47%増))、離島を訪れる外国人旅行者も増加傾向にある。
- ・ 滞在型の旅行者のニーズに古民家を活用している長崎県小値賀島や、地元の魚介類をブランド化する等により地域での経済循環を形成した愛知県日間賀島、漁業者を中心に海洋資源の管理を進めレジャー産業を育成した沖縄県渡嘉敷村など、地元の資源を活用し、観光やレジャー、食や滞在につなげたことによる離島での成功例が見られる。
- ・ また、観光促進での交流拡大から生じる効果は、「経済効果」だけでなく、地元住民の「誇りの醸成」「生きがいの創造」につながる。  
 ⇒ 従来型の観光に対するやり方を変えることで、離島での観光促進は十分可能。またその意義は「誇り」や「生きがい」につながり、経済効果だけにとどまらない。

## (2) 離島における観光に関する課題

- ・ ((1)でいう)「従来型の観光に対するやり方」とは具体的には、
  - 施設や名所を十分な時間や説明なしに回らせる
  - 一過性のイベントや話題づくりでの集客に頼る
  - 一部の観光資源にのみに頼る
  - GW等短期に大量の宿泊客をさばく旧来の方法を続けているなどが指摘できる。

- ・ 変化する観光客のニーズに対応できていないという根本的な問題が解決できていないままでは、新規観光客の増加やリピート率の向上は期待できないのが実情。
- ・ 離島での観光促進に取り組むための問題意識として以下に留意。
  - － 離島の資源を十分活用していないのではないか※
  - － 観光を波及効果の高い産業として認識できていないのではないか
  - － マーケティング不足等による戦略性等に乏しいのではないか
  - － 五感を刺激する観光など、新たな価値の創造や提示という発想がないのではないか 等。

※ 観光地の重要な要素は「気候」「自然」「環境」「文化」「食事」であり、的外れの「おもてなし」や「ゆるキャラ」ではないという指摘もある（デービッド・アトキンソン「新・観光立国論」（2016））。多くの島ではこれら重要な5要素を持っているが、条件不利性への思いが先立ち（重要な課題であるが）、新たな発想等に至らず、島の資源が活用されていないのではないかとの懸念がある。

### （3）観光促進の取組の方向性

- ・ 離島での観光促進の目的は、離島での経済循環をつくること。すなわち、所得を得る場をつくり、それを軌道に乗せること。これは積極的な観光促進のインセンティブとなるため、地域で共有することが重要。
- ・ 所得を得る場をつくることは、島に来た人に「金を落としてもらおう」ことであり、そのためには観光客のニーズに対応し、滞在期間を増加させ、リピート率を上げるための仕組みをつくることが重要。
- ・ そのためには、島の食事を楽しめる、地元の人とふれ合える、島の生活が体験できる、島の文化・伝統を楽しめるといった「滞在交流型観光」の実現が必要。それとともに、来島者が離島を回遊できる「観光地域づくり」を進めることが肝要。「観光地域づくり」のためには、離島単独ではなく離島間で連携することも有効な方法のひとつ。
- ・ 「滞在交流型観光」の仕組みをつくるためには、観光客を呼べる戦略的な企画につながるDMOが必要。

- ・ 取組の主体は、地方自治体を中心となって関係団体を取りまとめながら進める例や、地方自治体を含めた中間支援組織が進める例などのバリエーションが考えられる。いずれにしても、事業を進めるにあたっては、観光分野のプロ人材の確保や、その継続のためには人材の育成が必須。(人材確保のためには、後述の「マッチング」の考え方が応用できる。)

#### (4) 新たな地域産業の創出 (海業の創出)

- ・ 離島の最大の特徴である資源は海であり、いくつかの離島等では、海を活用した新たな地域産業の創出の動きが見られる。これらの動きは「海業」と呼ばれている。
- ・ 海業は、国民の海へのニーズに応えた、水産資源のみならず、海・景観・伝統・文化等の多様な地域資源をフルに活用して展開される、漁業者を中心とした地域の人々の生産からサービスにいたるまでの一連の経済活動の総称を指す。
- ・ 海業の考え方は、離島の観光促進を進める上で、極めて有効かつ密接な関係がある。多くの離島で観光促進を進めるためには、離島の基幹産業の担い手である漁業関係者が重要な役割を果たす。
- ・ 海業の具体的な事例としては次のようなものがある。
  - ① 沖縄県渡嘉敷村 … 従来の漁業から海洋レジャー産業へ転換。漁業者がレジャー産業の担い手となった。漁協がコーディネーター。
  - ② 愛知県日間賀島 … 海業クラスターの形成(日間賀ブランド(たこ、ふぐ等)を軸とする食観光産業クラスター)を実現。

※ 本報告書最終版では、コラムによる具体的な事例の提示や参考資料を添付することを予定している。

- ・ 海業は(島外からの資本が主導するものではなく、)地域での内発的な動きが極めて重要。これを含めて重要なことは以下のような点である。
  - 漁家による新事業展開(内発的な動き)
  - 地域での利益配分の公平性
  - 地域で稼げる地域内での利益循環システムの形成
  - 地域ブランドの確立、(漁業と観光業等の)連携・融合
  - リーダー及びリーダーシップ
  - 中間支援組織の役割(次節で後述)

- ・ また、観光の可能性や具体的な事例に加えて、巨大な食ビジネス空間が存在していることが、海業創出が可能であることの根拠でもある。

## (2) 中間支援組織

- ・ 中間支援組織は、「共助社会づくり」(多様な主体が従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私の中間的な領域に活動を広げ、地域住民の生活を支え、地域活動を維持する機能を果たすという考え方)に資するもの。観光促進や海業の創出にあたっては極めて重要。
- ・ 特に海業においては、漁業者と観光、食等の連携・融合を図ることや、地域資源の管理等の必要性につながることから、中間支援組織が必須。海業における中間支援組織の意義・機能は、
  - 漁業者や地元関係団体、地元住民や関係者等の合意形成機能を有し、
  - 直接支援機能(ルール作りや商品・メニュー作り等の対内機能、情報発信PRや販路開拓等の対外機能)を持ち、
  - 事業体機能(事業主体)としても関わる
 という点。
- ・ さらに、中間支援組織の機能発揮のためには、豊かな地域資源の存在と発見、リーダーシップとレジテマシー、人材の確保、行政等とのパートナーシップ形成、地域住民との連携、モチベーションの形成が重要である。

## 4. 観光及び海業のための施策の方向性

- ・ 方向性①：地域資源を磨く(ハード整備と地域資源の創造)
  - … 地域資源を活かすための最低限のハードの整備は必要。ただし離島それぞれのビジネスモデルによりハードの使い方には多様性が必要。(例：民宿をレストランとして、あるいは島の共同受付施設として利用する等)
- ・ 方向性②：地域資源の価値創造(ソフト支援による地域資源の価値創造)
  - … 事業の仕組み開発支援、担い手組織(中間支援組織等)育成、マーケティング支援、地域資源管理、人材育成、景観の整備やデザインのための支援等。
- ・ 条件整備。すなわち地域資源利活用のための必要となる規制緩和や、新たな地域産業展開のために条件不利性の縮小。

## 【 第3章 】 離島での医療と教育 ～安心して暮らすための課題～

### 1. 離島の医療について

#### (1) 現状と課題

- ・ 離島の医師確保のための方法はいくつかあるものの、一般的には多くの離島において医師は不足。また、医療施設維持のための経費の問題や、巡回が困難、搬送が困難な地域がある等の課題あり。
- ・ 離島での診療医師の大きな身体的、精神的負担も深刻な問題。さらに、離島診療のキャリアを活用できる職場が少ないことから、離島に派遣される医師には不安がある。

#### (2) 離島での課題対応例

- ・ 遠隔医療システムの活用 …テレビ会議により島常駐の看護師から、搬送に至らない症例の相談などで活用は有効。(⇒ICTの活用が重要。)
- ・ ヘリコプターを利用した診療(長崎県のNIMAS)の例あり。医師の負担も相当軽減される。

#### (3) 課題解決のために

(上記(2)課題対応例に加えて)

- ・ 離島医師確保のための施策としては、総合診療医のキャリア形成、診療支援システム、巡回診療ヘリや船による短期代診や専門診療、離島医療支援センターの創設等が考えられる。
- ・ コメディカルの育成・確保として、遠隔診断や離島での看護師による看取りができるよう検討が必要。
- ・ 離島における介護環境整備として、離島版CCRCを進めるべき。(例：伊仙町では構想検討会立ち上げ(1月)。「生涯活躍のまち」を目指すとしている。)
- ・ 離島でのヘルスプロモーションの推進。



## 2. 離島における教育について

### (1) 現状と課題

- ・ 若い世代が子供を産んで育てられる環境があることが必要であり、そのためには離島における教育環境の整備は重要。
- ・ 小学校の存続は離島の過疎化、無人化に直結する。すなわち、小学校がなくなれば若い世代はいなくなり過疎化が進展、離島の無人化につながる。
- ・ 現在まで離島の小中学校は減少し、児童生徒数の激減。児童数の増加と学校数維持が必要。また、（一部を除き）高等教育機関がないことも問題。

### (2) 離島での課題対応例

- ・ 離島留学（里親の下等での離島留学や本土からの渡船通学による学校維持）の実施。
- ・ 各地での具体的事例  
小中一貫教育（塩竈市浦戸諸島の浦戸小中学校での例）、  
親子留学（鹿児島県宇検村での例）、高校の離島留学（東京都立神津高校）  
離島高校の全国募集（広島県立大崎海星高校）、孫留学（島根県立江津高校）  
ぶり奨学金（鹿児島県長島町）

### (3) 課題解決のために

- ・ 離島での教育の課題への対応策は、その人口規模や地理的条件により異なってくる。それぞれの離島の状況に応じた方策を講じるべき。
- ・ 学外教育（公営塾や学習支援センターなど）の創設や充実、ICTの活用など方法は様々。特にICT活用は正規の授業や学外教育の両方で有効。
- ・ 小中学校を統合して地域学を教えるなど、魅力的なメニューによる存続を図ることが重要。地域の魅力を伝える教育は将来の定住にも繋がる。
- ・ 離島の教育において、島外人材の活用、島内人材の確保・育成も重要。

## 【 第4章 】 企業・組織・人材と離島とのマッチング

### 1. マッチングの意義と課題

- ・ 離島振興の課題解決のための取組は、離島だけでその課題解決が困難な場合がある。そのような場合には、島外の企業や組織、人材の協力を得ることが極めて有効である。一方、島外の企業・組織・人材の立場からは、離島で活動したい、関わりたいと考えていても、離島地域の希望や関わり合い方が分からない場合が多い。
- ・ 離島振興や離島の課題解決のために、島外の企業・組織・人材と離島とをつなげることを、企業・組織・人材と離島との「マッチング」と呼ぶ。マッチングのためには、離島と島外企業・組織・人材がお互いの事情やニーズを十分認識する必要があり、このための一定の仕組みが必要。
- ・ マッチングは、企業による離島でのビジネスの展開や、離島で活動したいと考えている NPO や研究機関、ボランティア等で働きたいと考える人材はもとより、(前章までの) 観光促進や中間支援組織、医療や教育等、さらには、福利厚生で離島を利用したいという企業への対応等、様々な分野や場面での活用が考えられる。

### 2. マッチングの具体例と成功要因

- ・ 具体例としては、①粟島アイスクリーム作り、②対馬産学官金連携による養殖マグロ等。

※ 報告書最終版には当検討委員会で紹介した具体例や提示された資料の添付を予定。

- ・ 具体例から見られる成功要因として以下のようなことが考えられる。
  - － お互いの情報共有、ネットワーク
  - － 調整役(仲介者)の存在
  - － 関係者の明確なビジョンの共有
  - － 役割分担の明確化
  - － 具体的な成果があること＝関係者のインセンティブ

### 3. マッチングの実現のために

- ・ マッチングのための仕組みづくり…国や離島関係機関等が主導して、企業等と離島とのマッチングのための場の提供を行う。インターネット等による情報交換手段を構築し、仲介者としての支援を行う。
- ・ マッチングの試行「しまっちんぐ」での成果と課題。
  - ※ 報告書最終版では、3月12日(土)開催の「しまっちんぐ2016」の結果等を踏まえ、その成果と課題を記載する。
- ・ マッチングの発想の延長として、さらなる連携の可能性の検討・試行として、産学官連携による離島振興の検討やシンポジウムの開催も考えられる。

## 【 第6章 】 今後の新たな離島振興施策のための提言 ～離島振興アクション・プラン～

- 第2章から第5章を踏まえた今後考えられる具体的施策を、「1. 現行制度で取組が可能なもの」「2. 制度拡充・新設等含め検討・分析が必要なもの」の2段階で提案。
- さらに本章では、離島振興においては、離島地域の住民一人一人が地域の課題を認識し、地域資源を見直し、地域づくりへの主体的参画が重要であるとのメッセージを打ち出す。

### 1. 現行制度で取組が可能なもの

- ・ 国及び地方自治体や関係団体等による離島に関する情報発信のさらなる推進。その際、(財)日本離島センターが取り組みつつある「しまの百名山」のように、情報の発信の仕方に付加価値をつける工夫をする。また、新聞・雑誌・テレビ等のメディアに離島関係当事者から情報を積極的に提供すること、さらにインターネットはもとより都道府県のアンテナショップや離島の商品を扱う店舗を利用する等あらゆるルートを利用して広報を行うことが重要。
- ・ 国による観光促進のため、「滞在交流型観光」の観点を取り入れた地方自治体の事業に対する支援。観光促進のためのマーケティングの実施やDMOの立ち上げ等、観光戦略向上のため地方自治体が行う事業への支援。(離島活性化交付金を利用した支援等。)
- ・ 「観光地域づくり」のための国または地方自治体による離島地域間の連携の推進。(離島活性化交付金を利用した支援や、異なる都道府県間の連携の場合、国が仲介役として連携のための検討の場を準備する等。)
- ・ 観光及び海業の創設のため、中間支援組織の編成等、地方自治体や地元組織が行う事業への国の支援。(離島活性化交付金を利用した中間支援組織立ち上げのための支援や、他の地域での成功事例で重要な役割を果たした人材から助言を得る場の設定等。)
- ・ 国や地方自治体、(財)日本離島センター等関係団体と協力した離島での課題解決のために必要な人材確保や人材育成。(国から地方自治体、関係団体へ提案しスキームを構築する等。)

- ・ マッチングのための典型事例や基本的な方法論の作成、具体的推進事例の収集や精査。これらの国交省ホームページ等インターネットを活用した提示。
- ・ 「しまっちんぐ」を踏まえた企業等と離島と企業等のマッチングのための両者が出会える場の提供のあり方について検討し、アイランダーの活用等も含めたマッチングを推進。
- ・ 国及び地方自治体による、マッチングのための離島と起業等のニーズに関する情報を、インターネット等を利用して共有できる仕組みづくりの検討と試行。
- ・ 国及び(財)日本離島センターによるアイランダーに参加した離島関係者間のネットワーク構築のための仕組みづくりの検討と試行。
- ・ 国からの働きかけにより産学官が連携した離島振興について理解と検討を進めるための離島におけるシンポジウムの開催。(例：本年3月実施(予定)の神津島でのシンポジウム。)
- ・ 国及び地方自治体による離島活性化交付金等の制度を利用した離島留学の積極的推進。
- ・ 廃校舎を活用した「小さな拠点」の形成による地域のコミュニティの維持。

## 2. 制度拡充・新設を含め検討・分析が必要なもの

- ・ 国や地方自治体による離島の観光促進等のための景観等インフラ整備。
- ・ 観光地域づくりや、海業創設推進のために必要な地域資源活用のため、規制緩和の必要性を検討し、離島特区制度の創設等。
- ・ 離島特区制度による医療分野への適用(遠隔医療、看取り)についての関係省庁及び地方自治体との検討。その他特区制度を利用した離島の医療分野改善の方策の検討。
- ・ 地方自治体による離島地域でのCCRCやヘルスプロモーション等の事業の可能性についての検討。

- ・ 離島におけるICTを活用した教育の充実。離島においてたとえ学校は廃校とされても、離島特区制度を利用しICTを活用して教育を受けることができるシステムの構築。

#### 【付録】

1. 「離島の暮らしの満足度調査」結果
2. 「しまっちんぐ」成果報告
3. 離島振興計画の今後のフォローアップのために