

離島振興政策の事後評価

Ex-post evaluation of remote islands development policy

都市人間環境学専攻 久保田恵都子

Etsuko KUBOTA

1. 研究の背景及び目的（1章）

海に囲まれたわが国は 6,852 の島から構成される。このうち本土 5 島を除いた 6,847 島が離島と呼ばれ、うち有人島は 416 島、それ以外は無人島(周囲 0.1km 以下を含めると数万)である。国土面積は約 38 万 km² で世界 60 位であるが、離島により領海及び排他的経済水域等を含めた領土は、その 12 倍の約 447 万 km² となり世界 6 位となる。離島は、国境や領海等を確保するフロンティアであり、また密漁や密航などの監視、海難救助などにおける海の治安維持や安全確保、自然環境等を保全する重要地域である。

この離島に関する政策は 1953 年制定の離島振興法に始まる。10 年の時限法で、現在まで 6 回の改正が行われてきた。これまで後進性の除去と民生の安定を目的としてインフラ整備など多くの振興策が展開されたが、人口減少に歯止めがかからず無人島化が懸念され、2013 年施行の改正では第一条の目的に「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離島における定住促進」が規定された。また、2016 年には領海等の保全等に寄与することを目的に有人国境離島法が成立し、特に人口が著しく減少している地域は無人化のおそれがあるとして特定有人国境離島に指定し、継続的な居住環境の整備を図ることとしている。

これまでの離島政策は主に有人島を中心に、海の隔絶による後進性を条件不利として振興してきたが、近年では、国際的に離島を取り巻く環境が大きく変化し、人間が居住し経済的生活を維持して国土を確保する、また癒しや食糧を提供するという国家的・国民的役割を付され、離島自体に求められる役割の重要性が変化してきた。これまでの国土政策、離島政策における離島振興の手法を評価し、そのあり方を見直して再設定する時期にあると考える。先行研究では離島振興について制度設計の変遷、観光や産業等の分析等を、指定離島や個別離島を対象として評価されているが、離島の変化や事業の評価、また無人島化や無人島に関する研究は少なく、ほとんど行われていない。

そこで本研究は、離島政策に関する 2 つの法律の起点からその役割等を明らかにするとともに、国土政策上における離島のあり方の変遷を時系列で把握し、離島政策における生活環境整備や架橋事業、一人当たり課税対象所得および地域経済循環率についての条件不利性を評価した。また離島における経済的生活の維持に着目し、無人島利用の方法とその可能性を検討した。そのうえで、これまでの離島振興をまとめ、これからの離島政策の方向性やあり方について検討を行った。

本論文は 7 章から構成される。以下、各章の内容を示す。

2. 離島の現状と検討課題（2章）

1955年を1とした離島の人口推移は全国のそれが増加する一方で減少し続け、2015年には約4割に減少した。離島政策に関する法制度は離島振興法と有人国境離島法の2つがあり、前者には日本復帰に伴い奄美群島や小笠原諸島、沖縄地域における離島開発の特別措置法が存在し、それらを含めて法体系と内容を概説した。これら法律は主に有人島を対象とし315島がいずれかの指定を受けている。一部指定を受ける無人島や政策もあるが、無人島は離島政策外に置かれる。本論文の検討課題は、これら法制度の比較(3章)、有人島における生活環境整備や架橋事業、これら振興事業による条件不利性の解消についての評価(4章)、また対象外である無人島における経済的生活の利用(5章)について論じ、6章ではこれからの離島政策における方向性や離島のあり方を検討する。

3. 離島振興に関する法制度の比較（3章）

離島振興法制定当時の離島は、生活環境や産業基盤が整っておらず、人口過剰のために食糧の自給や確保も困難で、社会的人口収容力も乏しく就業者の半数以上が第一次産業従事者であった。一人当りの所得額は全国の約7割弱、特に第一次産業のそれは他の約4割で、島外からの食糧移入と出稼ぎに頼っていた。国は戦後経済自立のため国民経済や産業振興への影響、資金効率化等の観点から、広範で全国的な利益、総合効果の期待できる地域を優先的に開発する方針で、離島開発の優先順位はきわめて低かった。一方、離島関係都県は民生の安定と生活環境の改善を離島開発の基本方針と考えていたが、国の開発方針との乖離により、離島開発に特化した法律が必要と考え、学界支援を得て立法運動を展開した。

有人国境離島法は、これまでの領土問題を前提に対馬問題がきっかけとなって国会にて議論が起こり、国境離島の重要性の高まりを受けた国は有識者懇談会を設置し、国境離島の「保全・管理・振興」に関する方向性が検討された。最終提言においてその中心的な役割が「わが国の領海及び排他的経済水域等の保全」とされ、国境離島の「保全・管理」の強化について提言された一方、「振興」に関しては提言されなかった。

離島振興法は生活環境や産業の基盤整備による地域開発、有人国境離島法は国防や安全保障に端を発し、前者は国土政策の一環で地域振興策に、また後者は海洋の安全保障強化の一環で国境の保全・管理に位置づけられ、両法で機能を仕分けしていることを明らかにした。

4. 生活環境整備および条件不利性の解消施策の事後評価（4章）

離島振興は“本土並みの生活”を基準に、当初は生活環境の改善に注力され、1980年代後半には条件不利性の解消に変換され、現在は無人島化防止、定住促進に変化した。

本章では、「生活環境の改善」における1)生活環境整備事業の水道事業と電気導入事業に着目し、両事業における推進上の課題と事業収束時期を明らかにした。また「条件不利性の解消」に関して、2)架橋事業が人口推移に与える影響を分析し、そしてこれらの離島振興事業の展開により離島の条件不利性が解消されたかについて、3)一人当たり課税対象所得に着

目して「離島市町村」「離島を有する市町村」「半島市町村」において、離島や半島地域以外の人口規模が等しい本土市町村と比較して推定を行った。

1)生活環境整備事業は水道事業と電気導入事業において、当時の離島特有の課題を整理し、普及率や未点灯解消戸数、動力線導入にみる事業の収束時期を把握したところ、両事業とも離島振興がスタートして30年後の、1980年代ごろまでに一定水準の整備で収束をみせた。

2)架橋は、本土と常時陸上交通が確保されるため、条件不利性が解消されたとして離島振興対策対象地域から除外される。そこで架橋事業による条件不利性の解消について、架橋が離島の人口減少に歯止めをかけたのかを、架橋先の本土側都市属性も考慮して分析した。対象は本土架橋されて指定解除となった架橋島44島とし、本土架橋を基準年にその前後10年5時点の人口推移の変化を、人口の「増加・減少緩和」「減少変化小」「減少加速」に分類した。この分類を被説明変数、架橋島内(変数14)や架橋先の都市属性(10)、その他(3)の各要素を説明変数として、多重共線性も考慮し順序ロジットモデルにて検討した。その結果、架橋年及び架橋先の駅・病院・高校までの平均距離が小さく島内病院がない島ほど、また島内人口が多く農家の割合が高いと架橋後人口が「増加・減少緩和」に転じやすいことがわかった。つまり早い時期の架橋は、離島における条件不利の解消を目的に、その享受人口の多い離島から架橋され、社会インフラの不足を架橋によって確保し、島内人口の流出を抑えたと考えられる。

3)一人当たり課税対象所得及び地域経済循環率からみた離島の条件不利性について、市町村を分析単位に、「離島市町村」「離島を有する市町村」「半島市町村」において、離島や半島地域以外の人口規模が等しい本土市町村と比較した一人当たり課税対象所得の低さを推定した。分析は3時点(1975,1995,2015)とし、人口と面積で補正したうえで、パネルデータを用いて回帰分析を行った。結果、離島市町村は、人口規模が等しい本土市町村と比較して1975年で-40%、1995年 -26%、2015年 -11%と徐々に改善したが、現在でも1割ほどの低さがある。1975年の半島市町村は -21%で、離島市町村の半分の低さであるが、2015年は離島市町村も半島市町村も同程度で、現在どちらも条件不利地域に区分されている。

また地域経済循環率は、3時点(1975,1995,2015)の2013年地域経済循環率を被説明変数、可住地人口密度を含む説明変数を用いて空間相関を考慮した回帰モデルを用いて分析した。結果、可住地人口密度は約6,750人/km²にピークがあると推定されたが、離島市町村の人口密度は平均で約300人/km²、最大の宮古島市でも約1,600人/km²であり、地域経済循環率を高めることが困難な状況にあるといえる。また離島市町村は、人口密度や可住地面積の影響を加味したうえで9%ほど低いと推定された。

離島振興は、当初重点の置かれた生活環境整備については1980年代ごろに整い、その時期までに架橋された離島では架橋により人口減少緩和に転じるが、一人当たり課税対象所得は人口規模が等しい本土市町村より40%低いと推定された。その後、その差は低減され、2015年には本土の条件不利地域である半島地域と同程度の水準となり、海を隔てた離島の地理的な条件不利性は一定程度解消されつつある。

5. 無人島化政策と無人島利用（5章）

本章では、これまでの無人島化に関する政策を整理したうえで、その状況と要因を明らかにし、無人島における経済的生活に寄与する利用を調査し、その可能性を検討した。

明治期以降に居住が確認された**無人島化**は183島あり1970年代までが多く、その要因は経年による複合的なもので、生活や産業等の基盤不足で島を離れる例もあった。当時、離島振興の政策の一方で、小規模離島等の開発困難離島は集団移転の方策もあり、行政サービスの効率化の一面もみられた。

無人島の利用は北海道から沖縄まで219島でみられ、無人島利用は6の類型と16の利用用途に区分できた。その用途はさまざま、漁業82島と観光78島での利用が多い。農業での利用は13島(果樹栽培8島)であるが、2000年以降に農業利用されなくなった無人島が9島(果樹栽培8島)あり、他利用用途に比べて多かった。他にキャンプ場や青少年の島等の施設の老朽化等が原因で利用されなくなった例が多い。無人島の利用には最低限の基盤とアクセスが必要で、219島のうち、本土等から1km以内の無人島は148島(68%)、架橋等により本土等と繋がっている無人島は36島(16%)であった。

6. これからの離島政策の対応方針（6章）

本章ではこれまで約70年の離島政策をまとめ、事後評価の結果をもとに課題を整理し、これからの離島政策における方向性や離島のあり方をまとめた。

1つ目は、各離島は離島特有の豊かさに焦点をおき、より地域の特性や課題に対応した離島毎の計画をもって対応する。一方で、海洋を巡る国際情勢の切迫化が高まっているため、国家的課題には国が中心となって対応する。つまり、**国と離島との役割分担を明確にし、振興策立案の手段を見直す必要がある**と考える。

2つ目は、小規模離島においては人口が少ないため、アクセスや生活用品の購入、郵便の集配等が困難で、一部生活基盤が不足する。その不足を**小規模人口の離島だからできる先端技術の活用により地域課題に対応**していく。

3つ目は、本土や有人島の経済的生活の維持に寄与する**無人島の利用は利用無人島単体ではなく、利用している本土地域や有人島が一体的な振興を検討**する。また漁業や農業利用で食糧を供給する無人島はIoTやドローン運搬、ローカル5G等の先端技術を活用した管理等により、**自立型システムを構築しより効率的な手法で対応**する。

そしてさいごに、有人島でも無人島でもない**“利用島”**という新たな枠組みを提案した。本土や有人島に利用されている無人島は、その利用が経済的生活の維持に寄与する場合、“**利用島**”として位置づけ、漁業や農業、観光等の“**地域利用**”や“**国境における利用**”など、離島の新たなあり方のひとつを提示した。

7. 結論（7章）

各章の成果をまとめ、今後の課題を示した。