

## 離島における生活環境：ライフラインの現況より

MIZU, Akihito / 水, 昭仁

---

(出版者 / Publisher)

法政大学人間環境学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

人間環境論集 / 人間環境論集

(巻 / Volume)

12

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

21

(終了ページ / End Page)

46

(発行年 / Year)

2012-02

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008249>

# 離島における生活環境

## —ライフラインの現況より—

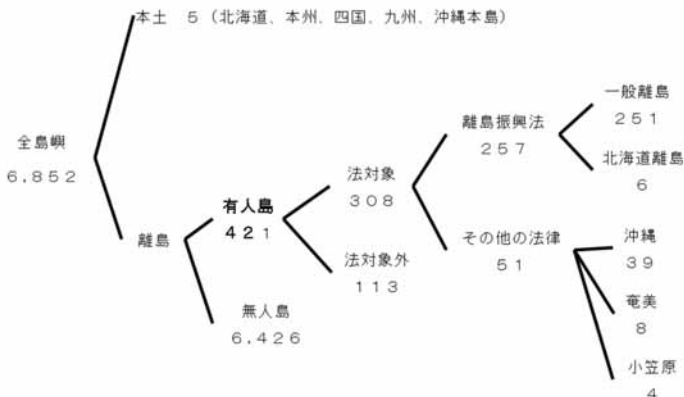
財団法人日本離島センター 調査第二課長 水 昭仁

### 1. はじめに

我が国は海に囲まれ、6,852もの島々からなる海洋島嶼国家である。

北海道、本州、四国、九州、沖縄本島でさえも、世界的な国土感からは、「島」に過ぎない。それら5島を除き、421の島々に国民が定住するがゆえに、国土面積は約38万平方キロと世界第60位であるにもかかわらず、447万平方キロという世界第6位の領海・排他的経済水域（EEZ）の広さを有することができる。

図1 離島の分類について（平成23年4月1日現在）



島は、まず、北海道・本州・四国・九州・沖縄本島の5島と、それ以外の島に分類される。後者がいわゆる離島である。(図1)

離島は更に、有人島と無人島に分類される。

有人島のうち、各種振興法の対象となる島々と架橋等で本土と連結されるなど振興法の対象とならない離島に分類され、昭和28年に議員立法で成立した離島振興法の対象となる指定離島は257となる。これは、北海道から鹿児島までの内地離島が対象である。加えて、離島関係法として沖縄、奄美、小笠原については個々に振興特別措置法がある。

離島振興法による離島振興対策実施地域は、地域数76、有人離島数258となっており、総面積は5,225km<sup>2</sup>で全体面積の1.38%、総人口は42万9千人で全国人口の0.34%を占めている。(表1)

表1 離島振興地域の概況（平成22年4月1日現在）

区分	合計	内地	北海道
地域数	76	71	5
指定有人島数	258	252	6
面積	5,225km <sup>2</sup>	4,808km <sup>2</sup>	417km <sup>2</sup>
(対全国比)	(1.38%)	(1.27%)	(0.11%)
人口	429千人	415千人	14千人
(対全国比)	(0.34%)	(0.33%)	(0.01%)
関係市町村数	110	104	6

(注) 1.指定地域は25都道府県、110市町村に関係する。  
2.人口は、平成17年国勢調査による。

海洋に点在する島々に、自由に、自主的に、稠密に人々が住まい、自治が行われ、そのような離島への定住を継続させようとする国民の存在そのものにより、周辺諸国に我が国の主権を主張することができるという意味において、離島振興は国土保全そのものであり、その役割は極めて重要であると言える。

離島に国民が定住するためには、各種社会基盤の整備、交通の確保などの定住環境を整備することが何よりも重要である。安全・安心・安定的に離島で暮らすための定住環境には様々なものが含まれるが、対本土交通、医療福祉、教育、情報通信基盤は、現代の定住環境=ライフラインであると言って過言ではない。加えて、まさに安全安心の最たるものとして、消防や警察との関わりもある。

ここでは、それらの面から、離島の生活環境を論じてみたい。

## 2. 離島における交通環境

### (1) 航路

離島地域にとっては、本土と島を結ぶ離島航路ならびに航空路は極めて重要な交通手段であり、通勤、通学や通院、生活必需品を輸送する道路そのものである。それとともに、島の基幹産業である第一次産品の輸送、観光業の振興など、航路・航空路は産業の要でもある。また、医師のいない島が大半であるため、患者の緊急搬送の手段としての役割もあり、離島における航路・航空路とは、まさに離島住民の命綱なのである。

離島地域においては、人口の減少、過疎化、高齢化が進んでおり、経済的に生活していける状態を回復し、定住人口を増加させる必要があるが、足かせとなるのは、乗船料、車両航送料金、貨物運賃など、航路・航空路利用に係る料金・運賃の高さである。それら料金・運賃の高さは、離島と本土間の人の移動、物の移動すべてに関係し、産業振興や消費生活等、あらゆる面で離島の住民の生活に影響を及ぼしている。

その高さたるや、距離あたり運賃の比較で、鉄道等の公共交通機関に比べて著しく高い運賃負担となり、それを長年に渡り強いられ続けているのが離島住民である。

旅客運賃を見てみよう。(表2)

例えば、およそ50kmを移動する際、高速バスの場合1,150円、JRでは幹線820円、地方交通線950円、新幹線3,140円のところ、フェリーでは2,910円、高速船では4,870円となる。なお、説明するまでもないことだが、フェリーや高速船は、新幹線より天候の影響を受けやすく、また、一日数便の運行回数である。

表2 輸送手段別輸送コストの比較（平成23年7月現在）

		20km	50km	100km	備考	
旅客	バス	高速バス	距離約23km 550円（24円）	距離約50km 1,150円（23円）	距離約121km 2,080円（17円）	JRバス関東昼間便定期路線 JRバス関東HP参照(平成23年7月)
		鉄道	JR本州3社 幹線	320円（16円）	820円（16円）	1,620円（16円）
	地方交通線		320円（16円）	950円（19円）	1,800円（18円）	【B-1表】〈営業キロ/片道運賃〉 (JTB時刻表2011年7月号参照)
	新幹線	東海道・山陽	距離20.1km 1,230円（61円） [運賃400円・ 特急料金830円]	距離54.8km 3,140円（57円） [運賃950円・ 特急料金2,190円]	距離97.8km 4,080円（42円） [運賃1,890円・ 特急料金2,190円]	特急料金は指定席特急料金 距離は参考営業キロ数 (新幹線各駅間の運賃・特急早見 表、JTB時刻表2011年7月号参照)
		フェリー	距離20.8km 870円（42円）	距離60.5km 2,910円（48円）	距離95.5km 2,340円（25円）	運賃には燃油価格変動調整金を 含む 汽船会社HP参照
	船	高速船	距離20.8km 1,550円（75円）	距離60.5km 4,870円（80円）	距離95.5km 5,640円（59円）	運賃には燃油価格変動調整金を 含む 汽船会社HP参照
		自動車・トラック	自動車	距離28.3km 900円（32円） [1,200円（42円）]	距離51.6km 1,500円（29円） [2,050円（40円）]	距離119.0km 3,100円（26円） [4,370円（37円）]
	8トントラック		距離28.3km 1,350円（48円） [1,920円（68円）]	距離51.6km 2,350円（46円） [3,380円（66円）]	距離119.0km 5,050円（42円） [7,430円（62円）]	高速道路料金・ルート検索 「ドラぶら」参照大型車 (8トントラック車長8～9m) 想定
	カーフェリー		距離20.8km 5,220円（251円）	距離60.5km 22,580円（373円）	距離95.5km 24,360円（255円）	運賃には燃油価格変動調整金を 含む 汽船会社HP参照
	8トントラック		距離20.8km 9,360円（450円）	距離60.5km 44,200円（731円）	距離95.5km 48,830円（511円）	運賃には燃油価格変動調整金を 含む 汽船会社HP参照

(注1) ( )内は1kmあたり運賃額で、円未満は四捨五入。

(注2) [ ]内は、自動車、トラックの運行費用を含む。運行費用の計算に当たっては、自動車、トラック(8t)の燃費を国土交通省発表の自動車の燃費性能を参考にして、それぞれ15km/ℓ、7km/ℓ、燃油価格をガソリン、軽油それぞれ、160円、140円として計算した。

一方で、道路は高速道路や有料道路以外、すべての国民が無料で通行することができる。

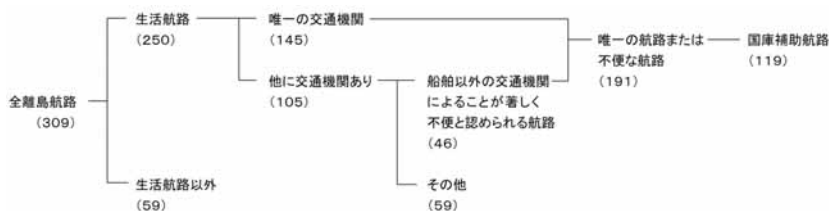
そもそも一般道であれば、国や地方自治体の事業として整備が進められ、地続きであれば、どこに住んでいようと、住民あるいは国民は、歩いていくことができれば、市役所や区役所、町村役場、都道府県庁、中央府省庁の庁舎に無料で行くことができる。しかし、離島の住民は、市役所や町村役場に行くのでさえ、有料の渡船に乗り、行かなくてはならない島もあることは、あまり知られていない。そもそも、なにゆえに陸の道は無料で、海の道は有料なのだろうか。

「道路法」第二条においては、「渡船」も道路である旨、また、第二五条においては、「有料渡船」が規定されている。航路は、離島にとって本土につながる道路と同等の機能を果たすものであり、他に代替手段のないことから、航路にかかる運賃・料金も、道路と同様に、本土の各種公共交通機関並の運賃・料金水準にすべきではないだろうか。

離島での産業は、必要な資機材や原材料の多くは、本土から搬入している。また、主な消費地も本土であり、搬入搬出において支払う高額な運搬料のため、高コスト構造とならざるを得ず、離島の基幹産業である漁業や農畜産業では本土産地との価格競争において、著しくハンディを背負われている。

離島航路は民間企業、自治体、第三セクターなどにより運営されが、そもそも、離島の人口=安定した利用者が減少の一途を辿っていることもあり、わずかな航路を除いて、大多数の離島航路が赤字航路である。しかし、本来、離島航路は生活インフラそのものなのである。

図2 離島航路の分類



(注) 一般旅客定期航路に限る。他の交通機関には航空は含まれない。生活航路とは当該航路において関係住民のほか、郵便物又は生活必需品及び主要物資を輸送しているものを指す  
 出典：国土交通省海事局内航課（平成22年4月1日現在）

離島航路に対する支援策としては、離島航路整備法がある。

この法律は、「離島航路の維持及び改善を図り、もつて民生の安定及び向上に資すること」を目的に、離島振興法に先立ち、昭和26年に制定されている。同法にもとづき、政府は離島航路事業者に対し、毎年、予算の範囲内で助成をおこなっている。これは、離島航路の赤字分に対して、航路事業者の標準的なモデル事業者を設定し、このモデル事業者に基づいて国が赤字の一定割合を交付するのである。平成22年4月1日現在では、309航路のうち、生活航路であり唯一の航路または不便な航路の119航路に国庫補助が適応されている。なお、ここでの生活航路とは、住民のほかに郵便物または生活必需品及び主要物資の輸送を行う航路を指している。(図2)

しかし、この補助制度においては、欠損額に対して100%の補填をおこなうことは稀である。すなわち、常に欠損額を全額保障すると事業者の経営努力に結びつかないため、標準的な航路事業者を設定する仕組みに変えたのである。

そもそも離島航路は、住民の減少にともなう旅客減や燃油等経費高騰などにより、ほとんどの航路で経営が厳しく、「離島航路整備法」に基づく国の支援も、全内航航路の三分之一に限られ、それ以外の航路は支援対象外である。また支援対象航路でも、高速船は対象外であるなど、本土公共交通機関に比して必ずしも十分な支援となっていない。(図3)

離島航路事業者は、平成20年の世界同時不況、燃油高騰により大きな打撃を受け、航路の減便、減船もしくは廃止に追い込まれる事態に直面し、一部の航路業者は、燃料サーチャージを実施、運行費用の一部を利用者に負担転化し、航路料金の値上げをおこなった。便数の減便は航路事業者の財務上の経営指標を改善したが、島の定住環境を脅かすことになる。航路の経営難は、燃油高騰以前からも問題であったが、これを契機として問題が噴出し、住民生活に大きな影響を与えることとなった。

このため、事態を重く受け止めた政府与党を中心に、燃油高騰に対する支援が打ち出され、また、国土交通省海事局は有識者による離島航路補助制度改善検討会を設置し、国庫補助制度の支援のあり方を議論し、「国は決して離島を見捨てない。」「有人航路を必ず維持し、国土の一体性を堅持する。」という理念のもと、平成21年度は、補正予算の範囲内で、離島航路構造改革補助金として、航路事業者の経営診断をはじめ、老朽化する離島航路船舶の代替建造について公設民営などの検討をしていくことになった。

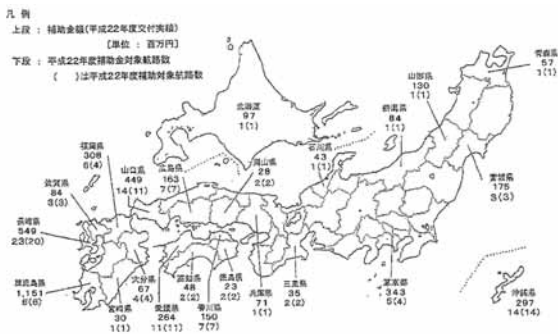
その後、「地域活力基盤創造交付金」や「地域公共交通確保維持改善事業」の創設などにより、従来よりも離島航路への補助が改善された。また、現在、航路補助は、「地域公共交通確保維持改善事業」に統合され、その中で実施されているが、航路運賃に関しては、本土側の地方バス運賃の水準を限度に引き下げた際の欠損額の二分の一までを国が補助することとなっており、航路運賃を本土の交通コスト並に引き下げるとの積年の願いを解決するための大きな前進があったのは事実である。

しかしながらこの事業制度においては、運賃引き下げの対象に、観光客は含まれておらず、物流面での運賃支援もないことなど、まだ積み残された課題が残されている。

しかし、物流費に関しては、大きな前進の第一歩となる可能性もある。というのは、国土交通省では、平成24年度予算の概算要求において、「離島の流通効率化・コスト改善事業費交付金」として10億円を計上したからである。

離島は本土からの隔絶性により、生活物資の移入や生産品の移出に関しては海上輸送に要するコストがかかり、物価高や産業競争力の低下し、著しい人口減少や高齢化の進行と相まって、離島に住み続けていくことが厳しい状況であることから、新たに流通構造の改善や輸送コストの支援の必要性が高まっているとして、①流通構造改善への支援として、海上輸送、保管、荷さばき、流通加工の過程で流通構造の改善に効果のある機材導入又は施設整備を支援、②輸送コストへの支援として、輸送コスト補助を行う自治体への当該経費への支援、を行うことを目的としている。この交付金が、積年の課題の解決の第一歩となることを、離島住民は期待している。

図3 離島航路補助の実施状況





## (2) 航空路

また、主に外海離島においては、特に冬季の航空路は必要不可欠であるが、多くの離島の航空路線で、経営の逼迫から運賃値上げ、減便・路線休止が相次いでいる。下表のうち、佐渡空港においては、この7月29日から、新日本航空により航路が再開されたが、乗客9人乗りの一日4便（冬季は3便）に過ぎない状況である。（表3）

離島航空路については、離島航路整備法に対応する法律も未制定ではあるが、航空機による移動が贅沢ではなく当たり前となっている今日、離島住民の足としての整備を進める必要がある。離島航空路に対する国の支援制度も、従来のスキームから地域公共交通確保維持改善事業に移行したことで改善が図られてはいるが、離島航路に対するものと同様、「離島航空路整備法（仮）」の制定及びそれによる確たる補助が必要である。

表3 定期便の運行廃止・休止中の空港（平成22年3月現在）

■定期便の運航廃止、休止中の離島航空路一覧

道県名	空港名	路線名	航空事業者名	区分	廃止・休止年月日	備考
北海道	礼文空港	稚内~礼文	エアー北海道	廃止	平成15年3月31日	平成21年4月9日から空港の供用休止中
	利尻空港	稚内~利尻	エアー北海道	廃止	平成15年3月31日	
新潟県	佐渡空港	新潟~佐渡	旭新航空	廃止	平成20年9月30日	
島根県	隠岐空港	米子~隠岐	日本エアコミューター	休止	平成10年2月1日	
長崎県	壱岐空港	福岡~壱岐	オリエンタルエアブリッジ	廃止	平成15年11月	
	小値賀空港	福岡~小値賀	オリエンタルエアブリッジ	廃止	平成16年3月31日	現在、空港閉鎖中
		長崎~小値賀	オリエンタルエアブリッジ	廃止	平成18年3月31日	
	上五島空港	福岡~上五島	オリエンタルエアブリッジ	廃止	平成16年3月31日	現在、空港閉鎖中
		長崎~上五島	オリエンタルエアブリッジ	廃止	平成18年3月31日	
	福江空港	大阪(伊丹)~福江	オリエンタルエアブリッジ	廃止	平成15年3月31日	
鹿児島県	沖永良部空港	那覇~沖永良部		休止	昭和62年10月	現在、第一航空(株)が不定期便?運航

沖縄県	伊江島空港	那覇 <sup>~</sup> 伊江島		廃止	昭和52年	
	粟国空港	那覇 <sup>~</sup> 粟国	琉球エアコ ミューター	休止	平成21年6月	現在、第一航空（株） が不定期便?運航
	慶良間空港	那覇 <sup>~</sup> 慶良間	琉球エアコ ミューター	休止	平成18年3月	
	下地島空港	那覇 <sup>~</sup> 下地島	南西航空	休止	平成6年7月22日	
	波照間空港	石垣 <sup>~</sup> 波照間	琉球エアコ ミューター	廃止	平成19年12月	現在、第一航空（株） に運航継承を折衝中

(注) 非公共用飛行場、場外離着陸場を除く。

資料：『離島統計年報』より全国離島振興協議会調べ

離島が離島であるかぎりにおいて、航路・航空路問題こそ諸問題の原点である。鹿児島県三島村、十島村は三日一便であり、また、この6月に世界自然遺産に登録された東京都小笠原村は、一週間に一便しか通わない。このように、一日一便が通わない離島が今も残されているのである。

効率性のみを指標で離島の諸問題を考えていくと、機会の平等の実現は容易に達成できるものではない。そこで、国家としての思想が問われよう。

高速道路料金の値下げや無料化の社会実験が行われる一方、離島航路は、取組みが遅れている。本来は、定住環境整備として、人口や観光客数の推移による航路の採算性といったことではなく、国土観が問われているという認識で、国の責任と国家戦略として位置づけるべきである。

そもそも、離島振興は国境域の管理をふまえた国土保全の側面があり、単なる一地域の振興以上の意味を有していることに鑑み、公共交通の確保こそ、地域住民や自治体、事業者に大きな責任を負わせるのではなく、国家の責任によって担保されるべきである。

ここで改めて、「汽船も亦道なり」の言葉を想起する必要がある。

### 3. 離島における医療・福祉環境

#### (1) 医療環境

離島振興法を含め、各種振興法対象の306の島々のうち、何らかの医療施設が設置されている島は195であり、残りの111の島々（およそ36%）には、医療施設は存在しない。

また、306の離島のうち、常勤医師がいる島は136、非常勤医師のみがいる島は48であり、残りの122の島々（およそ40%）は、医師が存在しない無医離島である。（表4）

表4 医療施設・医師の現況（平成20年4月1日現在）

	離島数	医療施設		常勤医師が いる島	非常勤医師 のみがいる島	医師の いない島
		ある島	ない島			
離島計	306	195	111	136	4	122
離振法	259	161	98	106	47	106
その他の法	47	34	13	30	1	16

出典：離島は「離島統計年報」

全国は「医師・歯科医師数・薬剤師調査」「医療施設調査」

人口10万人当たりの常勤医師は、全国の224.5人に対し離島は125.3人、また、常勤歯科医師については、全国の77.9人に対し離島は44.4人と、いずれも全国のおよそ6割弱にとどまっている。なお、人口10万人当たりの病床数について見ると、全国の1,260床に対し離島は1,058床と全国のおよそ8割強である。（表5）

表5 人口10万人あたりの常勤医師数・歯科医師数及び病床数

	常勤医師数		常勤歯科医師数		病床数	
	平成20年	平成18年	平成20年	平成18年	平成20年	平成18年
離島	125.3人 (56%)	119.3人 (58%)	44.4人 (57%)	41.9人 (57%)	1,058床 (84%)	1,028床 (74%)
全国	224.5人	206.3人	77.9人	74.0人	1,260床	1,398床

出典：離島は「離島統計年報」

全国は「医師・歯科医師数・薬剤師調査」「医療施設調査」

離島の住民が高齢者となり、島で最後のときを迎えられるためには、保健、医療・福祉、介護にいたるまで、離島での生活に必要なサービスについて確保する必要がある。

にもかかわらず、およそ40%の島々には医師が常駐せず、医療機関の所在する離島においても、医師・看護師等の医療従事者の確保が恒常的に困難となつて久しい。とりわけ産婦人科をはじめとする特定の診療科の医師の確保がままならず、離島の定住環境は悪化し、加えて、本土や本島への緊急救急搬送体制やシステムがまだまだ不備な離島が多い。そして、本土通院に際しての交通費や滞在費等、離島なるがゆえの負担が大きい。

本土の都市部でも、夜間の救急患者のたらい回しが問題となっているが、そもそも離島においては、昼間において、風邪や腹痛、虫歯の治療といった、本土の都市部であれば、たいした手間でないことが、島内に医師がいないため、本土まで出向くような一日仕事となる島も少なくない、ということである。必要な医療サービスを島内で供給できない離島については、島外の医療機関に通院する際の患者の負担を本土並みに軽減することが求められている。

離島の医療環境を改善するためには、例えば次のような対策が必要である。

まず、医師の確保対策としては、離島勤務医等の医療従事者にかかる斡旋事業を創設すること。産婦人科・小児科等医師を確保し離島の医療機関へ派遣すること。無医地区の医療対策としては、医科大学における地域定員枠やへき地中核病院の医師定員を拡大し、代替医師等を確保し、離島の医療機関へ積極的に派遣する。

緊急搬送対策としては、主要離島への「ドクター・ヘリ」配備の推進、ヘリコプター等添乗医師等の確保、救急ヘリ要請にかかる手続きの簡素化を行う、などが挙げられる。

また、規模の小さな離島においても医療サービスを確保するために、自治体に必要な財源を確保し、公立の診療所や病院の運営支援を行うことなどが必要である。

## (2) 福祉環境

高齢化の進行が本土より進んでいる離島において、高齢者福祉の充実は地域課題そのものであるが、具体的な高齢化対策は進展していないのが現状である。

全国一律の介護保険制度のもとにあって、小規模な離島においては、事業者の参入も少なく、サービスを受けるためには本土まで出向かなければならないケースが多く、同じ介護保険料を負担しながら、本土の住民と比較し余計な支出が発生している。

また、福祉や介護従事者の絶対数の不足により、入所定員あたりの人員基準を満たせずに、施設整備が困難な場合も多く、本土の施設で最後のときを迎えざるをえない高齢者も多数いることから、離島において看とりができるようにするための条件整備も重要となっている。

これらの問題の解消には、介護サービス施設の整備、ホームヘルパー等マンパワーの育成確保、民間事業者の進出などに対する財政支援措置の拡充が必要

である。また、ホームヘルパーなどによる離島訪問介護サービスに対して交通費等を支援したり介護報酬単価を嵩上げすることも検討する必要がある。

加えて、老人福祉施設の運営に対する国庫助成の拡充強化を図るほか、離島の実情に即して、NPOはじめ住民組織等が福祉事業に参入できるような仕組みづくりが求められる。

なお、医療や福祉など離島地域で不足している人材については、人材育成機関、高等教育機関との連携等により、離島で働きながら資格所得が可能な体制をつくることで、離島に関わり、働きながら人材を育成できる仕組みを導入することも一考に値するのではないだろうか。

離島における高齢者介護については、全国的な統計も不十分であり、日本離島センターとしても、学術機関と協力し、基礎情報を把握・整理すべく、網羅的な調査に着手したところである。

#### 4. 離島における教育環境

離島の人口減少の要因の一つに、高等教育機関が少ないことが挙げられる。

離島においては、306の島々のうち、小学校があるのは208島、ない島は98島（32%）。中学校では、ある島が168島、ない島は138島（45%）。高等学校となると、ある島は36島、ない島は270島（88%）となる。（表6）

表6 離島における学校所在状況（平成20年5月1日現在）

	離島数	小学校		中学校		高校	
		ある島	ない島	ある島	ない島	ある島	ない島
離島計	306	208	98	168	138	36	270
離振法	259	168	91	129	130	26	233
その他の法	47	40	7	39	8	10	37

出典：「離島統計年報」

すなわち、高等学校のある離島はわずかで、ほとんどの離島の中学校卒業者は本土への進学を余儀なくされ、通学や寄宿にかかる保護者の負担は非常に大きい。加えて、離島によっては、義務教育である中学校から本土寄宿を余儀なくされる地域もある。また、高校があっても、特定教科の専門教員が配置されない場合もあり、教育環境は本土校に比べて見劣る場合が多い。

このため、高等学校のない離島から本土の高等学校に進学する寄宿・下宿高校生に対する生活支援、遠距離通学費補助や、離島市町村が高等学校寄宿舎等の維持運営にかかる財政支援措置の強化が必要である。(表7)

表7 高等学校卒業生の進学・就職状況

(人、%)

	年	卒業生総数	就職		進学		その他
			島内	島外	島内	島外	
人	S60	7,650	740	3,934	12	2,402	562
	H2	5,698	499	2,449	8	1,359	1,383
	H7	5,033	686	1,437	18	2,015	877
	H12	4,164	489	938	9	1,881	847
	H17	3,624	428	738	6	1,677	775
%	S60	100.0	9.7	51.4	0.2	31.4	7.3
	H2	100.0	8.8	43.0	0.1	23.9	24.3
	H7	100.0	13.6	28.6	0.4	40.0	17.4
	H12	100.0	11.7	22.5	0.2	45.2	20.3
	H17	100.0	11.8	20.4	0.2	46.3	21.4

(注) 離島に所在する高等学校を卒業した者の数値。

出典：「離島統計年報」

高等学校卒業生の進路を見てみよう。

まず、離島における高等学校卒業生は、昭和60年には7,650人いたが、20年後の平成17年には3,624人と半減してしまった。このように、離島における高等学校卒業生が減少する中で、島内就職者の割合は、約1割で横ばいとなっている。島外就職者の割合は減少傾向にあるものの、島外へ進学する者の割合は増加傾向にある。

離島に生まれ育つ子供達の教育内容の充実には、島ごとに特色ある教育を実践することを可能とする仕組みも重要である。

また、学校は地域コミュニティの核でもある。

少子化が進む離島では、本土と同じクラス定員では統廃合の対象となり、その結果、地元の島内の高校に進学できず、本土の高校に通うため島を出ざるを得ない子どももいる。そうすると、母親が子どもと一緒に島を出て、島には父親が単身で残り、いずれ、父親も本土に出て行くこととなる。このように、学校がなくなると、地域から子供がいなくなり、親がいなくなり、教職員がいな

くなり、地域コミュニティ消滅の危機が人為的に創出されている。従って、例えば、「公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」の運用において、クラス定員の引き下げ、専門教員の配置等を実現するなど、弾力的で柔軟な対応が必要である。

## 5. 離島における情報通信環境

本土と海で隔てられた離島においてこそ、高度情報通信基盤は、企業誘致や産業育成にも必要かつ重要な機能であるにもかかわらず、民間事業者は採算性が確保できないとの理由で、未だ光ファイバー未敷設地域やダイヤルアップ回線等の地域が残り、ブロードバンド整備が及んでいない地域も残されている。

全国では、光ファイバーやADSL、ケーブルインターネットのいずれかのブロードバンドサービスが提供されている地域の割合は93.4%であるのに対し、離島では32.3%にとどまっている。(表8)

表8 離島における情報通信環境

光ファイバ	離島	23.0% (60/261島)
	全国 (市町村ベース)	31.7% (989/3,123団体) *
ADSL	離島	37.2% (97/261島)
	全国 (市町村ベース)	88.2% (2,753/3,123団体) *
ケーブルインターネット	離島	14.6% (38/261島)
	全国 (市町村ベース)	31.3% (977/3,123団体) *
上記いずれかのブロードバンドサービス	離島	50.6% (132/261島)
	全国 (市町村ベース)	93.4% (2,916/3,123団体) *
【参考】地域公共ネットワーク (平成16年7月現在)	離島	25.0% (65/260島)
	全国 (市町村ベース)	62.8% (1,962/3,123団体)

出典：総務省

(注) 全国 (市町村ベース) は、平成17年3月末の数値。

情報通信環境の不備は、コールセンター誘致やインターネット通販等、離島の産業振興上も大きな制約となっている。情報産業は、離島において発展の見込める産業であり、すでに沖縄をはじめ他の離島でも立地が見られるが、そのためには、高度情報通信基盤の整備が行われている必要がある。また、UIJターン希望者も、インターネット環境が整っていることを条件とする者も増えている。

さらに、離島では携帯電話不感地区も未だに残り、住民生活はもとより、観光等への影響も大きいのが現状である。

従って、すべての離島において、採算性に左右される民間事業者にまかせるのではなく国も責任を持ち、離島と本土間及び離島地域内に光ファイバーの敷設等により高度情報通信基盤を整備すべきであるとともに、今日では情報通信基盤は一般道と同様に位置づけ、敷設後の維持費・修繕費にかかる支援措置を樹立すべきであると思われる。

## 6. 離島における安全安心環境

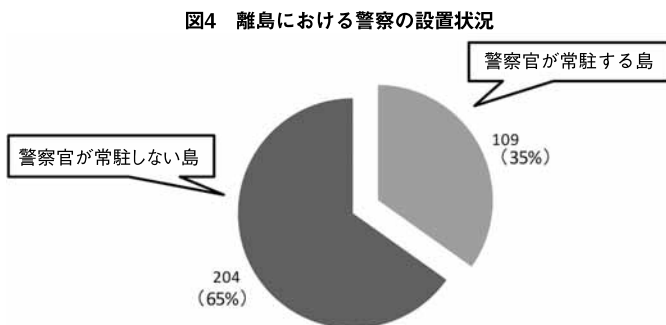
### (1) 離島における警察力

離島における安全安心環境ということで、警察と消防、海上保安庁や自衛隊などの配備状況を見てみることにしよう。

まず、離島振興関係4法の指定離島を対象に、警察の配備状況を見てみよう。

(図4)

離島振興法、奄美、沖縄、小笠原の各振興特措法に指定された離島で、何らかの警察施設が置かれている離島は109島（35%）。



(注) 架橋で本島と連結されている属島も1島とカウントしているため、指定離島数とは合わない。

このうち、警察署が設置されている島は19島（22警察署）、交番が設置されている島は13島（33交番）、駐在所が設置されている島は107島（229駐在所）である。これらの島々のうち、駐在所のみ設置されている島は86島である。

まったく警察施設が存在しない島は、204島（65%）である。（表9）



表9 離島における警察などの設置状況

区分	警察					なし	海上保安庁	自衛隊	米軍
	何らかの警察施設設置あり								
	警察署	交番	駐在所		内駐在所のみ設置				
島の数 (H22)			109島	19島		13島	107島	86島	204島
全国H16 (設置数)		1,267	6,509	7,592	/				
全国H17 ( ッ )		1,246	6,455	7,333					
離島H22 ( ッ )		22	33	229					
一か所あたりの配置警察官数の想定		50	5	1					
警官数 (推計)		1,100	165	229					

(注) いずれも全国離島振興協議会調べ。  
警察施設に関しては、各都道府県の警察署の設置条例などによる。  
海上保安庁、自衛隊、米軍等の設置状況は、それぞれのHPなどによる。

ちなみに、離島に所在する警察施設に配属されている警察官を、標準的な組織構成や人員配置などから想定すると、以下のように推計できる。

19警察署	×	50人	=	1,100人
13交番	×	5人	=	165人
229駐在所	×	1人	=	229人
合計				1,494人

従って、離島における警察官一人あたりの受け持ち住民数は、見かけ上は472人となる。

離島人口総数705,430人 / 離島にいる警察官数 (推計) 1,494人 = 離島の警察官1人当たりの受け持ち人口 472人
---

ただし実際は、警察施設が所在しない島もあるので、警察がある島の人口で考えると、439人となる。

警察官が存する島の人口656,439人 / 離島にいる警察官数 (推計) 1,494人 = 警察官が存する島における警察官1人当たりの受け持ち人口 439人
---

なお、警察施設が所在しない島で人口が最大なのは、山口県萩市の大島（956人）である。また、駐在所のみ設置されている島で人口が最小なのは、鹿児島県三島村の硫黄島（124人）である

これをみると、千名近い人口の島で警察が所在しない島と、百数十名の人口の島でも、警察官が常駐している島と、その差が大きいことがわかる。

なお、巷間取りざたされる国境の島、与那国島（与那国町）には、駐在所が2カ所設置されている。従って勤務する警察官は、2名ということとなる。武装は拳銃2丁。警察官が通常使用する回転式拳銃の1丁の装弾数は5発か6発であり、予備の弾倉を持っていたとしても、さほど多くはないのではなかろうか。

また、トカラ列島（鹿児島県十島村）は、南北約200kmの村域に常駐警察官が1人である。

一般的に離島では、殺人や強盗などの重大な犯罪は、都市部に比べ発生件数が少なく、そのため離島における警察力は、都市部ほど充実していないし、する必要がないとも言えるのだが、荒天時に外国船が多数避難してくるような港を抱える島では、警察官が少ないことに対する不安の声を聞くのも事実である。

## （2）離島における消防力

離島はその地形上、急傾斜地が多く、土砂災害などの起こりやすい地形であり、その場合に、他地域や本土からの応援・救援にも時間を要することから、集落などが孤立する危険性が高い。このため、地域内での防災体制に頼らざるを得ないにもかかわらず、人口減少と高齢化が進み、消防団員の定員割れ、団員の高齢化など地域内での共助体制に支障が生じている。また、衛星通信機器の整備が不十分なため、災害時に容易に通信が途絶するなど、人員面のみならず装備の面でも災害に脆弱なのが離島である。

緊急島外避難が必要な際も、小規模な離島では大型の船舶の接岸可能な港が未整備であったり、小型の飛行機しか離発着できない飛行場しかない大規模外海離島も存在する。

去る平成23年3月11日に発生した大地震では、離島が津波の影響を弱め、本土側の被害を軽減したと言われている。しかし、被災した9つの離島では、本土、離島双方の港湾設備の損壊や就航船舶の被災により、本土との交通手段が断絶し文字通り孤島と化し、水道や電気、情報通信などライフラインも途絶した。

離島は、環海性により、被災時に孤立し易いため、港湾や空港整備の際には、被災時の応援・救援の迅速な投入、全島挙げて緊急島外避難を想定し整備を行うことが重要である。この際、定住人口のみでなく、観光客などの交流人口も含めた人口で考えることも大切である。

ここでは、離島の消防力について、全国離島振興協議会の調査をもとに、その状況を報告したい。

### ①消防機関の数

回答を得ることのできた229の島々のうち、市町村（事務組合を含む）による常備消防が整備されている島は55島（24.0%）、常備消防がない島は174島（76.0%）と、3/4の島には常備消防がない。（表10）

**表10 離島における常備消防の有無（平成20年4月1日現在）**

	回答数	割合
常備消防がある	55島	24.0%
常備消防がない	174島	76.0%
計	229島	100.0%

出典：全国離島振興協議会調べ

常備消防がない島の場合、最寄りの本土側の消防署からの応援は、単純平均で45分（7.1分+38.0分）必要である。（表11）

ただしこの場合、署内での出動準備時間、港での船の準備時間、車両の積み込み時間、離島側の港から出火現場までの到達時間が含まれていないことに留意する必要がある。

**表11 常備消防がない島の本土などからの来援に要する時間など（平成20年4月1日現在）**

	単純平均	最大値	最小値	最頻値
消防署～港（km）	3.5	18.7	0.1	1.0
所要時間（分）	7.1	30.0	1.0	5.0
港～島（km）	17.9	392.0	0.6	3.0
所要時間（分）	38.0	780.0	4.0	20.0

出典：全国離島振興協議会調べ

常備消防がある場合、離島の消防職員は1人～188人と幅がある（人数が大

きな消防本部は、1島1自治体で規模が大きな佐渡島や対馬、全島で消防組合を組織している種子島や奄美大島の消防本部である。)。最も回答が多かったのは、9人である。(表12)

消防団員は、1人～1,929人である。これも、常備消防と同じ理由で幅が大きい。最も多い回答は、7人である。

しかし、常備消防も消防団員も存在しない、住民による自主消防組織のみ、という島もある。

表12 離島における消防組織の設置状況(平成20年4月1日現在)

	単純平均	最大値	最小値	最頻値
本署数(ヵ所)	1	4	1	1
分署数(ヵ所)	2	7	1	1
消防職員数(人)	32	188	1	9
消防団数(団)	2	25	1	1
消防団員数(人)	96	1,929	1	7

出典：全国離島振興協議会調べ

## ②消防職員の年齢別・男女別職員数

常備消防がある場合、その総数は1,325名。一方、消防団員は、16,814名である。離島の場合、常備消防職員の10倍以上の消防団員で、消防体制を整えている。(表13)

年齢構成をみると、消防団の場合、常備消防に比べ、30歳未満の若者の占める割合が低い。ただし、100人の消防団員のうち5人弱は、60歳以上の団員である。

なかには、住んでいる島と就労の場がある島が違うため、昼間は消防団員が不在がちな島や、台風の際など、近くの島の港に船を避難させるため、働き盛りの層が不在となり、高齢者・女性で対応しなければならない、というような島もある。

表13 離島における消防職員の年齢別・男女別職員数（平成20年4月1日現在）

	常備消防職員			消防団員		
	男性	女性	割合	男性	女性	割合
～19歳（人）	8	0	0.6%	32	1	0.2%
20歳～29歳（人）	264	6	20.4%	2,460	66	14.9%
30歳～39歳（人）	339	1	25.7%	5,190	81	31.1%
40歳～49歳（人）	321	0	24.2%	4,955	137	30.0%
50歳～59歳（人）	374	0	28.2%	3,189	122	19.5%
60歳～（人）	12	0	0.9%	688	53	4.4%
合計	1,318	7	100.0%	16,354	460	100.0%

※ 常備消防職員、消防団の男女計は揭示していない。

※ 「割合」は、男女の年齢別計を、合計で割り戻した値である。

出典：全国離島振興協議会調べ

### ③消防職員の充足状況

人員の充足状況を見てみよう。

意外に常備消防の充足状況がよくないと感じるのではないだろうか。このことは、常備消防がある離島においても、必ずしも満足する態勢が取られていない、ということを表している。（表14）

消防団の場合、基準に対する現員の割合が91%以上の消防団が6割強。30%未満の消防団も2%存在する。

なかには、団員の減少で分団の維持すら厳しくなっているという島もある。

表14 離島における消防職員の充足状況（平成20年4月1日現在）

消防従事者総数	常備消防職員	割合	消防団員	割合
0%～30%	0	0.0%	3	2.0%
31%～50%	3	8.3%	8	5.3%
51%～70%	10	27.8%	13	8.6%
71%～90%	7	19.4%	30	19.9%
91%～	16	44.4%	97	64.2%
合計	36	100.0%	151	100.0%

出典：全国離島振興協議会調べ

### ④消防機材の充足状況

消防機材について、自治体による常備消防、消防団それぞれの現状をみてみる。

ここで注目すべきは、現有数における要更新数（「既に更新期限が過ぎている」か「2年以内に期限が切れる」とした）の割合である。（表15）

「消防ポンプ自動車」で、常備消防で4.7%、消防団で8.0%の車両が、既に耐用年数が切れるか、2年以内に切れる状態である。

同様に、「水槽付消防ポンプ自動車」も、常備消防6.4%、消防団9.4%。「はしご付消防自動車」では、37.5%。「救急自動車」では、消防団保有の車両で、33.3%となっている。

また、離島消防の特徴として、常備消防が少なく消防団で対応していること、高齢化・過疎化が進行していること、地理的・地勢的特性から、取扱いに便利な小型資機材が多い、という状況がある。

「小型動力ポンプ付積載車（含む小型動力ポンプ付軽消防自動車）」では、962台中78台（8.1%）が、更新が必要である。

「手引き動力ポンプ」では、116台中8台（6.9%）が、また、「小型動力ポンプ」では、732台中99台（13.5%）が、更新が必要な状況である。

表15 離島における消防機材の充足状況（平成20年4月1日現在）

	常備消防			消防団		
	現有	要更新	割合	現有	要更新	割合
消防ポンプ自動車	43	2	4.7%	174	14	8.0%
水槽付消防ポンプ自動車	47	3	6.4%	53	5	9.4%
はしご付消防自動車	8	3	37.5%	0	0	-
化学消防自動車	10	0	-	1	0	-
救急自動車	90	3	3.3%	3	1	33.3%
指揮車	38	4	10.5%	16	0	-
消防艇	4	0	-	0	0	-
救助工作車	16	1	6.3%	8	0	-
林野火災工作車	0	0	-	0	0	-
電源・照明車	1	1	100.0%	5	0	-
小型動力ポンプ付積載車 (含小型動力ポンプ付軽消防自動車)	6	0	-	962	78	8.1%
手引動力ポンプ	3	0	-	116	8	6.9%
小型動力ポンプ	23	1	4.3%	732	99	13.5%
その他の消防自動車	53	4	7.5%	36	1	2.8%

出典：全国離島振興協議会調べ

### (3) 離島における海上保安力

陸地に国境線を持たない我が国において、国境は空間的な広がりを有しており、海上保安庁や海上自衛隊の存在は極めて重要である。

ここでは、離島における海上保安庁の組織や船舶の配備状況を見てみよう。やはり、一見して、島嶼部の多い長崎県、鹿児島県、沖縄県への配備が手厚いことが分かる。(表16)

離島に配備される海上保安庁施設には、このほか、航路標識事務所、水路観測所などが多い。

昨今では、石垣市の尖閣諸島周辺海域での中国漁船の領海侵犯、違法操業や中国海洋調査船の我が国の同意を得ない海域での調査などもあり、海上保安力の強化の必要性も議論されている。

表16 離島における海上保安力（平成23年2月現在）

都道府県	市町村名	島名	海上保安庁	船舶・航空機
東京都	小笠原村	父島	小笠原海上保安署	監視取締艇さざんくろす (4.8トン・10m)
新潟県	佐渡市	佐渡島	佐渡海上保安署	20m型巡視艇CLとききさ (26トン・20m)
島根県	隠岐の島町	島後	隠岐海上保安署	180トン型巡視船PS10さんべ (195トン・46m)
広島県	大崎上島町	大崎上島	呉海上保安部木江分室	
長崎県	対馬市	対馬島	対馬海上保安部	30m型巡視艇PC106むらくも (100トン・32m)
				30m型巡視艇PC108やえぐも (100トン・32m)
	壱岐市	壱岐島	壱岐海上保安署	30m型巡視艇PC109なつぐも (100トン・32m)
				30m型巡視艇PC215たつぐも (75トン・30m)
五島市	福江島	五島海上保安署	監視取締艇SS65りんくす (5トン・10m)	
			30m型巡視艇PC105はやぐも (100トン・32m)	
			比田勝海上保安署	30m型巡視艇PC110あきぐも (100トン・32m)
				監視取締艇SS66たうらす (5トン・10m)
				30m型巡視艇PC112いきぐも (100トン・32m)
				350トン型巡視船PM22ふくえ (335トン・56m)
				20m型巡視艇CL63みねかぜ (26トン・20m)

鹿児島県	奄美市 大和村 宇検村	奄美大島	奄美海上保安部	巡視船PSかいもん (220トン・50m) 巡視艇PCいそなみ (125トン・30m)
	瀬戸内町 龍郷町		古仁屋海上保安署	巡視艇CLうけゆり (25トン・19.6m) 監視取締艇ばるさあ (4.7トン・8m)
沖縄県	宮古島市	宮古島	宮古島海上保安署	30m型巡視艇PC219やえづき 特130トン型巡視船PS109のばる
	石垣市	石垣島	石垣海上保安部	1000トン型巡視船PL61はてるま 30m型巡視艇PC113なつづき 23m型灯台見回り船LM207あやばね 1000トン型巡視船PL63よなくに 監視取締艇SS62あんたれす 180トン型巡視船PS11みずき 20m型巡視艇CL154あだん
			石垣航空基地	飛行機 (ビーチクラフト350) MA865きんばと1号 飛行機 (ビーチクラフト350) MA862きんばと2号 ヘリコプター (ベル412) MH714ほしずな2号

出典：全国離島振興協議会調べ

#### (4) 離島における自衛隊

離島に配備される自衛隊施設には、通信関係の施設が多いことが特徴である。  
(表17)

昨今、問題視されるようになって来たのが、沖縄・南西諸島の防衛である。防衛省のHPによれば、「わが国は多くの島嶼を抱え、中には国境に接している島嶼もあります。このため、離島における事態に適切に対応し得るよう、例えば南西諸島における対処態勢を強化するため、第8師団(北熊本)、第15旅団(仮称)(那覇)、第1空挺団(習志野)等の島嶼部に対する緊急展開能力の向上や新たな部隊配置について検討」とされるが、3月11日の大震災で明らかになったように、我が国海上自衛隊では、大規模な陸上自衛隊部隊を迅速・大量に輸送する輸送船が充足していない状況にある。

一方、防衛省では、来年度予算案の概算要求に、与那国島(沖縄)に航空自衛隊の移動レーダーを展開させる拠点の用地取得など15億円を、また、沖永良部島(鹿児島)の固定レーダーも39億円かけ新型に更新。低高度で近づく航空機を探知する早期警戒機E2Cの那覇基地での拠点整備に2億円を、さらに、与那国島の拠点に艦船を警戒する陸上自衛隊の沿岸監視隊も置くための予算を要求した。



表17 離島における自衛力（平成23年2月現在）

都道府県	市町村名	島名	基地名	備考
北海道	礼文町	礼文島	礼文分屯地	陸上自衛隊名寄駐屯地・名寄駐屯地隊区内名寄駐屯地総面積約8467.37km <sup>2</sup>
	奥尻町	奥尻島	奥尻島分屯基地	航空自衛隊光沢基地の分屯基地 第29警戒隊が配置
東京都	小笠原村	父島	父島基地	海上自衛隊父島基地分遣隊
		硫黄島	硫黄島航空基地 (硫黄島分屯基地)	海上自衛隊硫黄島飛行場 主要滑走路2650×60(m)、緊急用2650×30(m) 航空自衛隊も使用 (航空自衛隊における名称:硫黄島分屯基地) 硫黄島航空基地部隊面積22km <sup>2</sup>
		南鳥島	南鳥島航空基地	海上自衛隊管轄:面積1.5km <sup>2</sup> 南鳥島航空派遣隊等が配置 主要滑走路1372×44(m)
新潟県	佐渡市	佐渡島	佐渡分屯基地	航空自衛隊入間基地の分屯基地。 第46警戒隊等が配置。敷地面積約50万m <sup>2</sup>
兵庫県	淡路市	淡路島	仮屋磁気測定所	海上自衛隊呉地方隊阪神基地隷下
山口県	萩市	見島	見島分屯基地	航空自衛隊春日基地の分屯基地
長崎県	対馬市	対馬島	対馬駐屯地	陸上自衛隊対馬警備隊(約350名) 土地面積約17498m <sup>2</sup>
			対馬防備隊本部	海上自衛隊対馬防備隊本部
			上対馬警備所	海上自衛隊対馬防備隊
			下対馬警備所	海上自衛隊対馬防備隊
		海栗島	海栗島分屯基地	航空自衛隊春日基地の分屯地 空自第19警戒隊が配備
	壱岐市	若宮島	壱岐警備所	海上自衛隊対馬防備隊
	五島市	福江島	福江島分屯基地	航空自衛隊春日基地の分屯 第15警戒隊が配置
			福江島着陸場	900×50の滑走路1本(現在は使用していない)
鹿児島県	薩摩川内市	下甕島	下甕島分屯基地	航空自衛隊春日基地の分屯地 第9警戒隊が配置
	瀬戸内町	奄美大島	奄美基地	海上自衛隊管轄・佐世保地方隊傘下 奄美基地分遣隊
			奄美大島分屯基地	航空自衛隊那覇基地の分屯基地 奄美通信隊等が配置
	知名町	沖永良部島	沖永良部島 分屯基地	航空自衛隊那覇基地の分屯基地 第55警戒隊が配置
沖縄県	久米島町	久米島	久米島分屯基地	航空自衛隊那覇基地の分屯基地。 固定レーダーサイト・第54警戒隊が配置。 基地の一部はアメリカ空軍第18航空団が使用
	宮古島市	宮古島	宮古島分屯基地	航空自衛隊那覇基地の分屯基地 第53警戒隊が配置

出典：全国離島振興協議会調べ

図5 島における自衛隊、海上保安庁の主な活動拠点



## 7. むすびにかえて

我が国は離島の他にも、半島や中山間地域という複雑かつ不連続・不均質な国土を有しているが、国民の定住環境の維持には、この不連続・不均質性を解消しなければならず、これに必要なのが公共交通機関である。

国民が離島に定住し、経済的生活を維持できることが、国益の維持・確保に合理的である。離島への国民定住を進めるためには、離島で安全・安心・安定して生活できる環境が整備されていることが重要である。離島ではその隔絶性ゆえに、島内の医療環境の整備は本土以上に重要であるし、高齢化が本土に先駆けて進行している状況からは、高齢者福祉の充実も本土の水準以上に求められる。

また、離島に育つ子供たちへの良質な教育の提供も重要である。多くの離島では義務教育機関までしか設置されていないため、15の春に本土へ出ざるを得

ない子供達は多く、保護者の経済的負担も大きく、子供の進学は家族ぐるみで島を離れる契機の一つとなっている。

さらに、ますます重要となる定住環境条件の一つとして、高度情報通信基盤がある。低廉・高速・大容量の情報通信は、離島における医療や教育環境などの質的向上に寄与するのみならず、情報産業の起業や誘致などの産業振興、防災、移住の促進などに、もはや必須の条件である。

平成19年7月に施行された海洋基本法では、第26条に「離島の保全」が明記されており、このなかに、住民の生活基盤の整備をおこなうことが記されている。海洋資源の採掘だけではなく、離島住民の生活基盤の整備を国の責任で実行することが恒久法に明記されたことは離島の住民にとって喜ぶべきことであり、今後は法律の精神に実効性をもたせていく必要がある。

国が国家的な観点から、人の定住を維持しようとする離島については、交通機関、病院や福祉施設、学校や情報基盤施設などの基礎的ライフラインについては、国が整備、運営する仕組みを考えるべきではないだろうか。