

離島振興総論 : これからの離島振興を考える

阿比留, 勝利 / ABIRU, Katsutoshi

(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)

16

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

3

(終了ページ / End Page)

23

(発行年 / Year)

2016-01-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00012618>

離島振興総論

～これからの離島振興を考える～

阿比留 勝利（城西国際大学観光学部客員教授）

はじめに

わが国は海域に国境をもつ島嶼国（島国）である。日本国が成立して以来海の制約と可能性の中で世界と対峙し共存してきた。島国日本における離島は国の領域の確保をはじめとする国建ての基盤であり、その津々浦々は古い歴史と伝統が積層した国民の暮らしの場でもある。

離島は“環境共生の小宇宙”とみることもできる。その存在は、敢えて言えば、高度技術・都市文明がもたらす環境破壊・汚染等人間の営為の疎外態に起因する抑圧に対し、人間のあり方を問い直す場の可能性を多くの面で示唆している。

「離島とは日本国そのもの」といわれる。それは離島が島国の縮図であり、その振興を考えることがわが国の振興を考えることに通じるからである。敷衍すれば、離島は環海性の自然地理的独立性に拠ってまとまりある生活環境を形成し島外と連携して息づく。その様が世界の中で存立する島国とも類似し、かつ人口減少・高齢化の“先進地域”としてわが国の未来を写し出すからでもあろう。

振り返れば、戦後の離島振興政策は昭和25年の国土総合開発法による大型離島の開発を端緒に28年の離島振興法の制定に始まる。それは10年間の時限立法であったが、改正延長を重ねて既に60年以上継続されてきた。現行離島振興法（平成25年4月施行）では、第一条の法律の目的に、「地域間の交流を促進し、もって居住するもののい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の促進を図る」と明記された。そこには定住持続の重視、有人離島の無人化や定住人口の減少による地域経営力の減退が領土・領海や排他

的経済水域の確保等国土管理・活用に与える影響への危惧もうかがえる。

現行法では「島の自立的振興」を前提に人口減少の防止、定住の促進を基軸としてソフト支援措置である「離島活性化交付金」が創設された。そこには国が主導的に整備を促進してきた公共基盤施設の有効活用を含めて、離島定住の維持には多面的ソフト施策の展開が必要であるとする認識がうかがえる。一般に、条件不利地域の自立的振興には、公共基盤の整備とともにそれらを活かす技術・ノウハウと専門人材、いわばソフトウエアとヒューマンウエアの整備が必要とされる。今回のソフト支援措置はその具体化でもあり、離島振興もハード、ソフト双方の支援制度が一緒に就いたとみている。

一般の「離島活性化交付金」措置は現行法からの導入であるが、沖縄の振興措置を範としている。また平成26年度から5ヶ年度の改正延長となった奄美群島、小笠原諸島の特別措置法においても類する交付金制度が創設された。法律は違うが、わが国の全ての有人離島に対し、離島の特性に応じて振興を図るソフト支援策が一緒についたということだ。遅いとみるむきもある。しかし、自力更生、自律振興を補助するソフト支援策の導入は、多くの離島で急激に進む人口減少・高齢化の流れに対し、地域ぐるみで振興の志を再構築して対応すべき時だけに、極めて有意義である。

2050年頃のわが国の国土は2割程度が無住化するとされる。それを念頭におくならば、条件不利地域の中で最も人口減少・高齢化の激しい離島は、存立を含めて暮らしの内実が厳しさが増すことは論をまたない。一方、今後の国土形成のビジョンでは対流型国土の形成が打ち出されている。とするならば、離島は島民個々及びコミュニティのパワーアップを土台に、本土・都市域等との一体的連携・対流（循環）システムの構築を戦略課題とすべき時にきていると思う。

本稿では、このような問題意識から、離島の存在意義と振興の必要性を前提として、特に本土離島と離島振興法を中心に、「2050年の国土ビジョン～対流促進型国土の形成～」 「地方創生の基本方針」 や地方都市消滅と田園回帰論議なども視野に入れつつ、これからの離島振興のあり方を考える。

I 離島振興の変質

1 離島社会の内実

(1) 進んだ公共基盤、必要な定住・交流等ソフト施策の拡充

昭和 28 年に制定された離島振興法は改正延長を重ねて半世紀以上となり、公共事業を中心に離島の社会資本整備はかなり進んだ。にもかかわらず、依然として激しい人口減少が続いている。昭和 30 年に約 96 万人（国勢調査）いた「本土離島」（離島振興法指定離島）の人口は平成 22 年に約 42 万人まで減少し、直近 10 年間の人口減少率は条件不利地域の中で最高の 16.3%、高齢化率も 35.4% となった。人口の高齢化は全国より 15 年程先行しており、超高齢社会の到来によって集落人口の過半が 65 歳以上の通称「限界集落」の増加、放置すれば無人化する離島の発生も危惧されている。

一般に地域の人口減少の要因は出生、移動を含めて多面的である。離島に即していえば、本土・都市域等との往来に関わる制約の緩和をはじめ、充実してきた社会資本を暮らしに活かすソフト施策がまだ十分ではないとされる。グローバル化の中で、離島はこれまで以上に地域間競争にさらされている。自給力の脆弱な離島にとって、本土・都市域等との人・物・情報のネットワークの強化は、生命線として一層重要性を増す観がある。確かに航路・空路の整備、IT 技術の向上や流通革新などで離島と本土・陸域等との往来等の制約は以前より緩和されている。しかし、機能は向上しても渡海コストの負担は依然構造的制約として離島社会に重くのしかかっている。また、整備された公共基盤を活かす人的資源の育成・結集や産業、生活、交流、移住等を促進するためのソフトウェアも改善・高度化の余地が少なくない。

(2) 産業、生活、観光・交流面での内実と問題状況

<産業面> - 産業・雇用の低迷から人口減少へ -

平成 22 年の国勢調査によると、離島の産業別就業者数は全ての産業で減少している。ちなみに第一次産業は 21.7%、第二次産業は 13.0% で、昭和 60 年頃 30% 程度の水準まで落ちている。

離島の基幹産業ともいえる水産業は衰退しており、そこには磯焼け、乱獲、密漁や国際競争などによる漁業資源の枯渇化といった資源管理上の問題等も根底にある。個別には佐渡の資源管理の取り組み、東京市場に直結した離島キッチンなどの先進例もみられるが、総じて高齢化、後継者難、漁業権の扱いなども絡んで

厳しいのが実情である。

農林業も同様で、狭小な田畑、人口減少・高齢化に伴う担い手不足などから生産性の向上も容易ではなく、集落営農支援策などにも大きな制約がある。また耕作放棄地の増加、マーケティング能力や技術・ノウハウの脆弱性などもあって流通コストを吸収できる高付加価値産品の開発も容易ではない。林業についても一部特殊林産物生産等との複合経営に活路を求める島もあるが、戦後の造林木が伐期を迎える中で、伐採・山出しのコスト高、林業従事者難、外材及び内地材とのコスト競争力などから依然再生には難点がある。

製造業では地域資源を活かした水産加工品などの特産品開発や6次産業化による活性化の取組は少なくない。しかし、島内市場が小さいこと、島外市場に対するマーケティング力、原材料移入・商品移出コストの制約などもあって高付加価値型の少量多品型商品生産・流通・販売の仕組みづくりに隘路がある。

若者の就業の場としてウエイトが高かった建設業も財政事情の悪化、三位一体の改革などから公共事業が激減して大きく衰退した。離島の公共事業費は平成9年度の1,745億円をピークとして23年度にはその30%程度に激減。島の建設業は転廃業を余儀なくされ、若者の島外流出の大きな要因となった。

当然、島民消費依存型の商・サービス業も人口減少、他産業の不振等が複合要因となって衰退している。また、交流人口（観光客等）の低迷から地域商・サービス業等への直接、間接効果（波及効果）もあまり上がっていない。

<生活面>－厳しい医療・福祉・教育環境の拡充と島外交通費負担等－

医療面では、ドクターヘリなど救急への対応やIT化による遠隔診療などきめ細やかな取組はあるが、無医島の存在をはじめ婦人科等専門・高度医療機能充実の難しさから、島外通院費等の負担も重い。自治体が独自に支援しているところもあるが総じて厳しい状況にある。

福祉面では、指定介護サービスやホームヘルパー不足などから島外機能への依存が増し、経済的負担の増大が島外移住の一因にもなっている。

教育面でも高校進学率が90%を超す中で、島内に高等学校をもつ島は10%程度。その他の高等教育機関も少ないため島外の高校・専門学校・大学等への通学あるいは島外での下宿生活を余儀なくされている。先にみた島内での仕事の減少、福祉・医療等生活関連コストの増大などと相まって島外移住の要因になっている。

文化面では、瀬戸内海等一部の離島でアーティスト・イン・レジデンスなど島の環境とアートの出会いなどで有意な取り組みもある。しかし、人口減少・高齢

化の中で島固有の伝統文化・生活文化の存続が難しい。また、資金的制約などからリーダーの育成をはじめ子どもや島民各層に優れた文化・芸術等との接触機会を与えるのも容易ではない。

＜観光・交流・移住等＞－観光の低迷、強化される I ターン・交流促進等－

離島統計年報（公益財団法人日本離島センター）によると、昭和 50 年には 1 千 700 万人いた離島への観光入り込み客数は平成 23 年に 940 万人へと減少している。テーマ性、地域性、体験・交流など目的志向の強いニューツーリズム需要が増大する中で、本来なら固有資源の活用によって多様な特定客層を吸収する可能性が高まるところだが、地域資源の再発見をはじめマーケティング力、観光地経営体制、人材育成や導入、渡海交通運賃の制約などから進展は遅い。

UJI ターン面では、島根県隠岐島前の海士町の例を挙げるまでもなく、島や島を有する自治体が主導する離島留学、ふるさと帰郷支援、起業化支援をはじめ、国や（公財）日本離島センター等の離島振興支援、総務省の地域おこし協力隊制度、文部科学省の域学連携制度、ふるさと納税制度等の動きなどもあって、交流、二地域居住やマルチハビテーション、一時期居住、永住化など地味だが促進の機運が高まっている。離島は小規模な地域だけに交流・移住は絶対数というより移住者の属性・技術等が島民を元気づけたり生活機能の補完等で効いている面がうかがえる。

2 法制面からみた離島振興の変質

（1）戦後の経済社会の変化と離島

敗戦後、昭和 20 代は復興期で政策的には食糧・水・エネルギー、破壊された都市基盤等の再生が中心であった。その後、「もはや戦後ではない」とする経済白書の文言に象徴されるように、工業化を軸とする所得倍増計画から高度成長期に入る。それを象徴するのが 39 年の東京オリンピック、45 年の大阪万国博覧会の開催である。しかし、48 年秋の第一次石油危機によって高度経済成長期が終焉。以後、第二次石油危機を経て低成長期が 50 年代末まで続く。60 年代に入ると経済力にふさわしい世界経済への対応を迫られプラザ合意で円高ドル安の構造に転換。前川レポートにみる内需振興策はそれを象徴する。いわゆるバブル期への突入であるがそれも残り火を含めて 10 年足らずで頓挫。その後不良債権による金融機関等の倒産が相次ぎ「失われた 20 年」に入る。その流れの中で民主党への政権交代が起こり、尖閣諸島の国有化で中国との緊張をはじめ竹島を含めて領土

や離島に光が当たる。平成23年3月11日には未曾有の東日本大震災・津波・原発事故で日本社会が揺らぎ未だ復興にはいたっていない。その後自民党が政権に復帰し現在第二次安倍政権がアベノミクス第2弾を掲げて推進途上にある。その一環として平成60年の人口一億人を目標に希望出生率1.8を掲げた一億総活躍社会政策が始動。東京一極集中の是正と人口減少対策を軸に地方創生戦略策定等が進行中である。

戦後経済社会の変容課程と離島を対置させると、終戦直後の離島は被災を免れた地域ともども復員者等を受け入れて地域扶養力を超える過剰人口を抱えた時期もあった。高度経済成長期では、立地上離島は工業化への対応に難点があり、環境共生地域、わが国の領域・排他的経済水域等の管理・活用の基地としての優位性を備えながらも、地域衰退を余儀なくされてきた。

(2) 離島振興法の成立と改正延長後の今的位置

昭和25年に太平洋戦争の戦災復興を含むわが国の総合振興を目的として国土総合開発法が制定され、「特定地域総合開発」の対象地域に隠岐、対馬、種子島、屋久島の大型離島が指定された。その後本土と離島の格差是正の必要から、離島を多く保有する東京、新潟、島根、長崎、鹿児島県が離島振興法の制定に動き、昭和28年に議員立法でそれが成立した。当時の振興のポイントは、本土に対して遅れていたライフラインの整備、端的に「離島に水と光を！」という言葉に象徴され、併せて道路・港湾・エネルギー等社会資本の整備が推進された。その後、34年に「離島振興関係公共事業予算の一括計上」（閣議了解）が成り、国の所管として離島振興課が設置される。38年の改正法では「教育施設」「簡易水道」等が整備対象に入った。48年の改正法では離島コミュニティの拠点である「離島開発総合センター」の整備が決定されて離島振興の拠りが具体化した。しかし、48年秋の第一次石油危機によって国の財政事情が悪化し、「土光臨調」の答申に基づく財政再建の中で、58年改正法は単純延長にとどまった。

低成長期に入って間もない昭和50年代のはじめから近隣アジアのボートピープルの漂着、沿岸域への外国密漁船の出現、外国不審船徘徊が頻発。その最前線にある海外離島の島民や海上保安部など国土管理関係者には海を介した国際意識が高まり、国民全般にも次第に島国の認識が甦りはじめた。

バブル崩壊後、平成5年の第4回改正法では、国連海洋法条約を批准する動きの中でわが国の「排他的経済水域」に関する離島の役割が初めて法文に入る。人口減少・高齢化の進む中で高齢者福祉、教育・文化機能の高度化などの生活分野

の充実も明文化された。加えて非公共事業として島外との交流事業を先導する「コミュニティ・アイランド推進事業」が創設され「観光の開発」も明記された。

(注) 平成5年の改正・延長にむけて「離島振興法制検討会議」(全国離島振興協議会)が設置された。筆者は委員として初めて参画した。以後、15年、25年の法改正延長に対する検討会議にも参画。当時も離島の人口減少・高齢化が課題となり、特に高卒者の島外流出等が問題とされた。会議では、「住民を島に留める」ための産業振興、生活環境整備等を中心とする政策志向が強かったと記憶している。筆者もそれは一面で重要と考えていた。しかし高卒者を含む島外流出については「若者の島外への移動と島への回帰」「離島への来住者の促進」及びその展開として「離島コミュニティの混住化(多彩な人士の移住による混住化)による活力再生」が必要となることを提言した。人口減少化の中ではコミュニティが支持力を持つ一定の規模、世代間のバランス、そして特に人口の質(技能・技術・パワー等)が問われる。混住化は多彩な人士による一人十人力のような活力再生を志向したもので、今その重要性が現実化していると考えている。

平成15年の改正法では、国連海洋法条約の批准を受けて第一条に「我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の保護・活用のほか自然環境の保全等に関する離島の役割」が明記された。海洋基本法の制定は後年であるから、今にして思えば、排他的経済水域等に関わる離島の役割が振興法に明文化された意義は大きい。この改正法で「後進性」の文言も消えた。加えて「離島医療」「情報通信基盤整備」「離島漁業再生支援」の3事業が新規に「指定事業」(非公共事業)化されて支援の内容が充実された。これは離島内外の環境変化を察知した適切な基本事項の強化として今日まで大きく活かされている。法期間の後期に入って離島の生命線である離島航路のハード面での支援が拡充された。それは離島航路の船舶建造費・改良費に充当できる「地域活力基盤創設交付金」の創設(平成21年度)及び公設民営化のための船舶建造費・購入費補助を可能とする「地域公共交通確保維持改善事業」(平成23年度創設)である。船舶建造費等に国費が充当できる制度が創設されたという意味で極めて意義深い。本土・都市域等と離島とを結ぶ渡海の制約を安全安心、利便、快適かつ費用面でいかに緩和できるかが離島振興の構造的課題と認識されてきたからである。また、離島振興の計画主体が国から有人離島をもつ都道府県へと移行された点も地域主権化に向けての大転換であった。

上述した15年法制の大幅な「地域主権化と離島振興の構造要因への切り込み」の流れを受けて、平成24年6月に現行改正離島振興法が成立し、これまでの公共事業中心の政策からソフト支援にウエイトをおいた重層政策に転換された。

現行法では、当初記したように、人口減少が激しい指定離島の生活支援、島民と協働した国土管理の必要性などから、「離島の定住、島外との往来の促進」「渡海（人・物）コストの低廉化」「情報インフラの充実」が掲げられている。

振興施策面では、本土と離島との「格差是正」は国の責務とし、島々の振興は地元自治体側が主体的に計画して官民協働で推進し、国が支援する枠組みが整ったということだ。その具体化の一環として、平成の大合併に伴う「一部離島」の増加（平成15年の離島振興計画策定時「全部離島」115に比べて合併後の22年9月時点で32島が一部離島化）等に鑑み、都道府県離島振興計画策定において島民参画による「離島振興計画案」の検討が要件と規定された。

集約すれば、必要な公共事業等は国が主導する。島の暮らしに直結するソフト施策は地域が主導し国が支援する。それを担保するものとして「離島活性化交付金」措置が講じられたということである。

3 改正離島振興法における「離島活性化交付金事業」の動き

(1) 「離島活性化交付金事業」の枠組み

現行法によると、「離島活性化交付金事業」の枠組みは「定住促進事業」「交流促進事業」「安全安心向上事業」の三本の柱で構成されている。また、その進め方には、(i) 事業メニューを政令で規定し、都道府県離島振興計画に基づいて実施、(ii) 「成果数値目標」と「事後評価」による検証（P D C A規定）を実施、が条件づけられている。

先の枠組みに即して離島活性化交付金事業の内容を要約すると、①定住促進事業（産業活性化事業：戦略産品開発、戦略産品の移出輸送費支援、定住誘因事業：UJIターンス相談窓口設置、空き家情報の提供等、空き家改修等）、②交流促進事業（地域情報の発信、交流拡大のための仕掛けづくり及び交流の拡大）、③安全安心向上事業（離島防災機能強化事業：避難施設整備、防災活動拠点改修、計画策定等、計画策定等事業）、となっている。

上記の新設された離島活性化交付金事業のほか従前の年度別に対応してきたソフト事業も支援が根拠付けられている。それらは「離島漁業再生支援交付金」（農水省）、「離島高校生就学支援、事業」（文科省）、「離島ガソリン輸送コスト支援事業」

(資源エネルギー庁)等である。新規には「離島妊婦の健診・出産支援」(厚労省)特別交付税措置等が加わった。いずれも離島の内外に関わる産業、生活に影響の大きな経済負担等への軽減を含む施策の支援である点に留意する必要がある。

(2) 平成 25、26 年度の採択事業散見

現行法の中核である「離島の定住促進等に向けた施策」として「離島活性化交付金事業」が推進されており、平成 25 年度の予算が 10 億円、26 年度は 25 年度補正予算の 7.5 億を含む 19 億円で進められた。以下、平成 25、26 年度の「離島振興に関して講じた施策」(国土交通省)から、市町村の離島活性化交付金事業を適宜かいつまんで眺めてみよう。

①の産業活性化事業における戦略産品開発に対応するものとして、新潟県佐渡市の「トキ認証米」のブランド確立のためのトキの餌を育むビオトープ設置等の作業費補助(25 年度)、北海道礼文町の魚介類(生鮮・冷凍・乾燥・塩蔵)、その他水産物に対する本土までの海上輸送経費について支援する「礼文島活性化輸送費支援事業」(26 年度)、同じく①だが定住誘因事業に対応するものとして、愛媛県上島町の町有民家を UJI ターン活動拠点に利用するための改修及びえひめ空き家情報バンクへの掲載等の「町有建物改修事業」(26 年度)はその一端である。

②の交流促進事業の交流拡大のための仕掛けづくり及び交流の拡大に対応するものとして、鳥根県海士町の教育の魅力化のための島留学等の一連の取り組みである「鳥根県海士町まるごと活性化事業」(25 年度)、三重県鳥島羽市(神島ほか)の平成 25 年度に制作した「鳥羽の島遺産 100 選ガイドブック」を活用したガイド研修による人材育成、4 離島「島むすび会議」の開催、鉄道会社及び旅行会社とともに「島遺産 100 選」や「潮騒」を活かしたツアー造成等についての「離島の魅力創造事業」(26 年度)はその一端である。

③の安全安心向上事業における計画策定等事業に対応するものとしては、熊本県天草市の「湯島におけるエネルギー自給自足による地域振興モデル事業」(25 年度)、佐賀県唐津市(高島ほか)の海路・空路途絶の折の避難所に備蓄倉庫整備、灯光器、発電機等機材整備支援を内容とする「離島防災倉庫設置等事業」((26 年度)はその一端である。

このほか婚活、防災マップづくりなどニーズに即して多様な事業が採択されている。離島振興法ではないが、本土から遠隔地であることなどから、正面切って離島の生命線である島内外の空路・航路運賃を支援している奄美群島振興交付金

による奄美群島航空・航路運賃軽減事業を参考までに付記しておきたい。

II これからの離島振興の課題と方向

1 離島振興の課題

現行離島振興法の施行によって個々の離島に適合するソフト事業を充実する手立てが加わった。離島活性化交付金の有効な利用・拡充については、島々が立地に即してさらなる知恵を絞る必要がある。それは当然として、離島振興はこれまでの基盤整備と特定課題中心の解決の段階から「離島性に由来する構造的課題への総合的対応」の段階に入ったと考えられる。特に、これまでのハードからソフト施策へ重層的移行は、ハード、ソフトを統合した課題再発見、持続性ある島ぐるみの想像力を駆使した島ブランド等の価値創造と実践力が離島に問われるということだ。離島振興は、島の内外との連携を駆使し、島民・離島コミュニティの知恵と実践による自立が真に求められる次元に入ったといえよう。

では、それを念頭において、これからの離島振興の基本課題をどう捉えるべきか。それは離島の国民的国家的役割を踏まえ、直接的には「離島に人が住み続けられる島づくり」とそのための志を育む「混住文化（生活文化）の創造」だと考える。特に人口減少と高齢化が急激に進む離島では、在住島民の生活条件の充実をはじめ交流の拡充、U J Iターン、二地域居住やマルチハビテーションによる移住を促進して“離島型の混住社会”を形成するとともに、それを土台とする「志の樹立と共有」が不可欠である。ちなみに離島型混住社会とは、既存の島民に加えて、島外から多彩な移住者等がともに暮らす小規模コミュニティ（ハイブリッドコミュニティ）をイメージしている。多彩な人士が集まったコミュニティでは、振興目的に対応して相互の個性をはじめ技術・技能、島の内外にわたる属人的な縁（血縁・地縁・人縁等）などが総合的に活かされれば、離島活性化の可能性が高まるとみている。無論その実現は容易ではないし、時間をかけた協働と混住文化の醸成が必要である。重要な点は、在来住民が守り育ててきた島の蓄積に來住者等が敬意をもつことは当然としても、無定見に旧来の地付き住民が地域を支配することのないコミュニティ・マネジメントの仕組みづくりである。かつて漁業や海の往来が盛んだった頃の離島は、時代的・地域的制約はあったにせよ、多分に混住で元気があったように思う。時代状況と混住の様態は異なるが、これから

は、世界を視野に、新たな混住（国際混住）を指向する時代に入ってきたと考えている。

以上を念頭において改めて考えるべきは、島の自立性を拡充できる法的枠組みが緒についた現在、どのような基本姿勢にたつて離島振興を進めるかということだ。結論からいえば、これまで「島国日本の個性的定住の場として続いてきた離島の特性を再発見し、それを生活の中で息づかせること」だと考える。それは何よりも小規模・環海性（離島性）が育んできた海と共生する固有の生活文化の体系を離島ごとの立地に即して今様に活かすことに尽きる。そこには社会変動の中で離島が育んできた一人ひとりの顔が見える“実名役割社会”（協働社会）と独自の生活文化が息づく。それらは古い共同体の文化そのものではなく小規模・環海の限定環境で生きる決意と実践に裏打ちされた人々の心意気が時代変化の中で育んだものである。

技術革新は文明を高度化してきたが、反面で人間の全体性を分断し喪失させてきた。離島は小規模・環海の小宇宙として全体性が把握しやすく、五感と手足による原初的労働の実感と共生型コミュニティは疎外の少ない形で自己の存在感と心身の切れ目を縫合してくれる。離島は高度の技術文明で分断させられた人間性を紡ぎ直す可能性をもつ。今後、持続可能性と多様性の共存をキーコンセプトとして生きざるをえない人間にとって、離島は環境共生型のライフスタイルを創造する「場の可能性」を与えてくれるし、それは離島で暮らす決断によって拓かれ、開示されると考える。

今後さらに交流・来住の場（マルチハビテーション、二地域居住などを含む動態的定住）として多彩な人々の混住・情報化による開放性と価値創造力の高いアソシエイツ機能が付加されれば、離島は新しい暮らしの場として再編でき、海に由来するエコの地域遺伝子を秘めた「もう一つの世界」（アナザワールド）になると信じる。既にこのような視点から離島振興計画が策定されているところもあるとは思いますが、敢えて再確認しておきたい（「離島振興の変質」平成26年）。

2 今後の対応の方向

離島の如何を問わず、一般的な定住地域整備の要件は住民が生活の糧を保有することを前提として、安全性、利便性、快適性を確保することとされる。振興の目標は、そこで暮らす人々の自己実現の志向に即し、多様な生き方を満足させられる地域社会をつくること、と言い換えてもよい。

離島でも環海性の環境の中で暮らす生活者に満足が得られる離島コミュニティの実現、すなわち「どのような島社会を実現すれば生活者の自己実現を図ることにつながるのか」という基本課題を解くことが問われる。これは詰まるところ、離島の地域経営システムの構築に大きく関わる課題である。

では、離島はどのようなスタンスで振興に取り組むべきか。それぞれの離島は個々に離島振興計画を策定し中長期を含む推進プログラムの中で持続的な振興を目指している。その内実や力点のおき方、進め方は多様であるが、今問われているのは、真に島の固有性・比較優位性に即して総合的、実践的な目標、基本方針と施策が島民参画と多面的な交流・来住者や広範な連携を視野に入れて樹立・共有されるか否かであろう。それを踏まえると、立地の固有性・優位性と絶えざる環境変化を自らに引き寄せて理解することを前提として、短期的対応はもとより中長期的振興の原則的要件を常に堅持できるかどうかだと考える。その要件として、①離島環境・資源の保全・管理、②ポリシーの確立（理念、ビジョン、振興計画の確立）、③離島内外の基盤整備（ライフライン等インフラ）と基盤環境の文化化（アメニティ高度化）、④地域経営システムの確立（人材育成、混住コミュニティの形成、協働マネジメント組織の確立等）、を挙げておきたい。

以上の考えを土台に、留意すべき主な離島振興施策を6点に集約して挙げておく。

- (i) 定住持続を軸に領域・排他的経済水域等の保全及び海洋管理の役割の遂行
 - ・我が国は島国で、離島は国境や排他的経済水域などの画定（「国建て」）の基盤でもある。また離島住民の定住（永住、動態定住）とそれを基盤とする活発な交流人口の存在（交流持続）こそが、国土の実効支配を含めて国家安全保障上にも寄与する。したがって、国境周辺離島等における国家的安全保障措置の更なる対応にも配慮しつつ、全離島の視野で振興を進める。
- (ii) 離島・本土間の交流基盤の拡充と“本土並み”の運賃・料金の確保
 - ・「本土との輸送・通信基盤は離島の生命線」である。特に輸送（人・物）コストが離島の産物や生活物資・サービス料金に効いているため産業において本土との価格競争力が弱い。また高次の医療・福祉・教育といった生活機能の充足や芸術文化への接触なども含めて、広義の交流基盤の脆弱さは生活の質の低下をきたす構造的要因である。以上から渡海船舶等とともに、運賃・料金の“本土並み”（例えばJR運賃並み）の低廉化とともに情

報インフラの拡充を目指す。この基盤は、当然、国家安全保障の役割分担上も必要であることは論をまたない。

(iii) 離島の固有性・比較優位性ある地域資源の再発見、それを活かす研究開発機能の強化

- ・「固有性は国際性に通じる」とする観点も含め、立地によって異なる島々の固有性・比較優位性ある資源を戦略資産として抽出し、島の内発と広域循環型の仕組みづくりに多面的に活かすことが重要である。そのために島の内外の人材や情報等を結集して自力展開の知恵と固有の島ブランドを創出できる官民連携による企画・研究開発機能（シンクタンク機能）を強化する。

(iv) 既存産業の高度化、新産業の創出とそれらの複合化、及びエネルギー基盤の確保

- ・人口減少・高齢化が進む離島において、U J I ターン者の促進も含めて島の特性を活かした多様な仕事・雇用機会の開発（島産業の開発）が必要である。例えば、環海性を活かした「海業」の振興（資源管理等による水産業の再生、造船、海洋研究開発、海洋観光等の高度化と複合化）、耕作放棄地等を活かした生命産業（高付加価値農業等）の振興、観光保養産業、福祉・医療サービス、介護サポート、ガイド・インストラクター、デザイン等頭脳型、多職複合型生業などのスモールビジネス（コミュニティビジネス）の起業化、第6次産業化による域内波及の拡大などを進める。併せて自給力を含む再生可能なローカルエネルギーの開発にも努める。

(v) 内外連携による医療・福祉・教育等生活機能と定住環境の充実

- ・人口減少・高齢化の中で安心して生活できる医療、福祉、教育、文化等生活機能の充実、そのための周辺陸域の広域生活圏をはじめより広い視野での高次機能との連携を工夫し、U J I ターン者を含む混住コミュニティの形成を促進する。例えば、地方創生施策メニューのC C R C（コンテンツ・ケア・リタイアメント・コミュニティ）を、老壮青少幼男女の結集した「島まるごとC C C C」（後ろのC Cはチャレンジング・コミュニティの意）と読み替え、医療・福祉・教育・文化等の複合機能を集落立地等に即してネットワーク化も視野に適切に整備することでコミュニティの再編・強化に繋げる。その機能構成として、教育面であれば、小中高等教育機関の存続をはじめ対岸及び広範な域学連携によるe-ラーニング

を含めた島サテライトキャンパスと本土本校との複合型大学、地元学と結びつけた域学連携インターンシップ制度やエルダーホステル整備と併せた生涯学習システムの導入なども一案と考える。

(vi) 住民・自治体と「対流者」との協働振興体制の確立、島人材の結集によるコミュニティのパワーアップ

- ・ 離島は小規模地域で体力は脆弱だが体質は個性的である。離島コミュニティには固有文化を創造的に継承しながら交流・来住者を活かした新しい公民協働によるパワーアップが必要である。「一部離島」が増えたことなどから都道府県離島振興計画策定時に島民参画による「市町村計画案」の検討が義務づけられている。このような要件を土台に、今後は住民・自治体を軸に離島振興に永続的に関わる意欲のある域外関係者（「対流者」と仮称）や支援者（例えば地域おこし協力隊員）参画による協働振興体制の確立が急務となる。そのため人・団体・地域との多面的な連携・交流を促進できる組織体制づくりと多様な対流者・予備軍を島の内外で発掘・連携させて効果を上げる行政のプロデュース、コーディネーター人材の育成・登用及び住民専門人材（各種産業・生活関連の技能・技術等をもつ住民）の育成を進める。

Ⅲ 実践展開の視点

1 「都鄙対流体」の形成

「都鄙連続体」という考え方がある。これは都市社会学や民俗学で論じられてきたもので、産業社会への移行期において村落文化は都市化の中で変容することから農村と都市との連続性を提起したものである。現代の都市文明下において都市と農山漁村（鄙・いなか）は連携・交流と相互変容を深めている。この実態を「都市と鄙との地域的連続体」として読み替え、それを「都鄙対流体」（「新しい都鄙連続体」、端的に都市と鄙を一体とする循環体）と仮称し、これからの離島振興を考える広域的振興概念として提起したい。既に国の農政サイドにおいて「都市・農山漁村共生対流」なる概念や制度も展開されている。ここではわかりやすくそのコンセプトに準じて農業だけでなく他産業や生活分野にも考え方を展開し、広域循環型の振興を目指すものとしておきたい。

河口の都市域と水源地域との水系交流をイメージすればわかるように、都市地域と自然地域は水・空気（酸素）など有形無形の環境材の相互授受をはじめ経済、生活面で相互ニーズのシステム化による連携・循環を計っている。この考えを一種の多元的循環システムとして動力学的に捉え、都市と農山漁村とが多重多層な連携・往来等を支持力としてダイナミックな相互振興を目指す考え方である。都市域と自然地域を連携させた一体の多元的・超地域的循環系を形成しながら振興するコンセプトと言い換えてもよい。厳密な詰めは今後の課題だが、特に持続可能な人口減少社会を生きる離島や過疎地の振興を考えると、都市と農山漁村が固有価値を創造しつつ多元・多重の一体的循環系として息づくことが重要と思う。都市住民が海や島を自然共生の拠り所とし、離島住民が都市を高度の安心・安全や文明の拠り所として循環するライフスタイルの定着ができれば都市生活にエコ・ライフスタイルが定常的に組み入れられエコシティ化を促進する要因ともなる。島も原風景を維持しつつ都市の“市民性”と“アメニティ”を組み入れた新たな環境文化による固有性と発信力を強め多元的対流による振興を進める可能性が拡大する。

「国土のグランドデザイン 2050 年」(国土交通省)では「対流促進型国土の形成」を提唱している。これからの国土が個別離島をはじめ本土・都市域等の地域個性を土台とする多様性の共存体として息づくとしたら、離島の持続的振興は島の固有性を活かした本土・都市域や離島等との多元的対流の可否にかかってくると思われる。

2 必要な離島性の問い直し、“わが島学”運動による固有文化の島づくり

各離島では、今、「人が住み続けられる島づくり」に対してそれぞれが具体的対応の途上にある。ここではそれも踏まえたうえで、改めてこれからの離島振興の基本姿勢を、(i) 離島性の再評価、(ii) 固有文化の島づくり、(iii) バックボーンとなる“わが島学”(地元学)の構築運動による文化再編の展開、の3つの方向から提起しておく。

先に触れたように、これからの離島振興には個々の立地や歴史・伝統性などに根ざした固有性を創出・発現し、交流・連携に展開することが必要である。そのためには島の時間と空間と営みが育んできた歴史・伝統性を創造的に継承しながら個性を育む生活文化の創造が問われる。ここで生活文化とは「島民が豊かで潤いある生活を創造するための日頃の生活の価値観、活動とその所産」を意味する。

そこで、先ず進めるべきは、「離島性」のマイナスイメージの払拭、「離島から島への意識の転換」だと考える。政策用語の「離島」を云々するつもりはないが、筆者を含めて島人は「島」を「離島」とはいわない。「離島」というと経済開発や近代化に伴う時代の気分の中で「中心から離れた、遠い」意味から地域の低位性のイメージがつきまとうきらいがある。「中心」の意味は時代によって変化すると思うが20世紀以降なら「本土（内地）・都市域」、さらには「工業文明」の中心地域、繁栄の中心である大都市、その象徴は東京とされ、離島は中心からかけ離れた末端（辺境）と捉えられていた観が否めない。事実「離島の後進性」論議には「近代化」の優位性をもつ本土・都市域が島々を睥睨するかのような構図も散見された。戦後、本土都市域を中心とする生活が定着する中で国民の島国、海洋国意識は薄れたようでもある。しかし今日、離島は海を介して外の世界と出会う先端地域の意義を顕在化させ、海洋環境の保全や可能性を秘めた排他的経済水域の開発・活用のフロンティア、さらには国家安全保障の拠点機能を担う拠点として再評価されている。人口減少や地域経済の衰退の流れに負けない島のアイデンティティの確立が新たに求められているといえよう。

離島の自然地理的特性は「環海性」「隔絶性」「狭小性」とされる。これらも多分に捉え方が惰性化しているので捉え直す必要がある。「環海性」についてはそれが育んだ生活文化の発展的継承の必要性を先に述べた。そのほか環海故の海洋資源や環境の活用・保全、独自かつ希少な生態系や人々の自然共生の暮らし、また海の交流の中で醸成された固有の島文化などを個性形成の素材として再発見することが大切である。「隔絶性」も「海を渡る」必要性から孤立性にもつながることは直感できる。渡海による往来は陸域ほどに随時・安定的にはできにくいことからくるイメージでもあろう。しかし孤立的特性は一方で花卉の採種、科学技術の実験の場、他方で政治犯や感染病などの隔離制度なども結びつく。後者の活かし方に難しい面もあるが、一面で歴史やダーク・ツーリズムと結びつけた学習対象として重要である。当然のことながら海は「閉ざす」と同時に「むすぶもの」「つなぐもの」でもある。「小規模性」も見方を換えれば全体の仕組みが理解しやすく、小さなインパクトの波及性や情報流通も早いし、共感できれば団結力も強い。顔の見えるコミュニティ関係は個の領域の尊重を土台にすれば、それこそ人間らしい繋がりであり楽しく頼もしいものとなる。総じて「スモール・イズ・ビューティフル」として見直せる面が少なくない。

改正前の離島振興法では離島性を「価値ある地域差」と捉えた。離島の固有性

を活かした振興を念頭におくと、島は自律・連携で息づく“クニ”のようにイメージできる。今後はそれを基軸として、真に「離島から島への転換」、ひいては一国多制度にも似た固有文化（生活文化）の島々として地域ブランドの確立と広範な連携を目指すべきだろう。既に進みつつあるが、「環海性」は海環境の活用や国際的な視点を含めた交流へ、「隔絶性」は多元的連携性へ、「狭小性」は小規模価値の再発見、就中「心の離島性」を問い直すことが期待される。

では離島性を問い直し固有文化の島づくりを進めるにはどのようにすべきか。具体的な答えは一つではないだろう。しかし根本は「島民が離島内外の時間（歴史）と空間と縁（えにし）を紡ぎ直し、それを現代の脈絡ある島物語（生活文化）として再構成すること」、そしてそのための島のバックボーンを形成する「我が島学」（地元学）の確立運動（文化再編運動）を進めることで志の樹立・共有と新しい価値観への脱却が可能になろう。一言でいえば「島民のアイデンティティに基づく振興コンセプト、島ブランドの確立」である。ちなみに「我が島学」とは島の生活学といってもよい。その運動は旧来の歴史・伝統や生活技術等を創造的に継承しつつ未来の企てに身を投げかける力（投企力）を育む。運動論の本質は変身と価値創造へのチャレンジであり、地域おこしの要諦である（「離島振興の変質」平成 26 年）。

3 当面の取り組みの一視点

「都鄙対流体」の概念展開を軸に当面の離島活性化に向けた実践課題を考えると、離島の住民・自治体と対流者との協働体制を確立することの緊要性が指摘できる。

具体的な展開として、離島自治体を軸に地付き島民、UJI ターンによる定住者（永住、特定期間、二地域居住、多地域居住者等の動態定住者を含む）、対流者・同予備軍（地域おこし協力隊員、域学連携学生・教育研究関係者、離島留学、友好・姉妹都市等地域間交流関係者各種ふるさと会員、ワーキングホリデイ参加者、クラウドファンディング投資者、企業も想定したふるさと納税者、別荘・リゾート客等）、一般交流者（観光客、外部ボランティア関係者等）を連携させ、専門性を駆使して地域課題を協働的に解決できるマネージメント人材（プロデューサー、マネージャー、コーディネーター等）の育成・導入及びそのための体制づくりがポイントである。

近年、離島・過疎地域などの活性化に「地域おこし協力隊」（総務省）や「域

学連携事業」(文部科学省)等の取り組みが活発化している。これらは「自分達のまちは自分達でつくる」意志をもった住民と自治体の協働性を軸に、外部者が自発性をもって暮らしをともにして地域づくりに協働するシステムである。

地域おこし協力隊を例としてみてみよう。それは平成21年度に総務省で創設されたもので、過疎化の進む地方自治体に多くの経験を有する都市圏の人達を隊員として委嘱・派遣し農林水産業、生活の応援、祭り・伝統行事の活性化等に居住して取り組む支援制度である。報奨金は上限を年間400万円とし1から3ヶ年度の支援が可能で、その費用は国の特別交付税措置による。この制度を地域おこしの側面からみると、大都市圏と地方圏(多自然居住地域)の相補的地域ニーズの存在を背景に、都市圏の様々なキャリアをもつ協働者を長期生活者として地域に投入し、「わか者、よそ者、ばか者論」にみる地域おこしの本質的効用(異才混住による価値創造)を活かす制度と考えている。

以下では、①成功事例から地域おこしの人的対応として経験的に語られてきたリーダー(首長)の三タイプ、次に②「わか者、よそ者、ばか者論」における地域おこし人材論の意味するところを眺め、地域おこし協力隊及び域学連携事業の先導的有効性から「都鄙対流体」構築の可能性と手立てを示唆しておきたい。

①は地域おこしで成果を生んでいる自治体首長のタイプを地元出身か否かを軸に特徴を捉えたものである。それによると、成果を上げている首長には、(i)地元出身者、(ii)Uターン者、(iii)よそ者、の三者が多いといわれる。(i)は内部とともに外部環境との連携で地域おこしの主要要件でもある人・金・情報脈があり、“他者の眼”で自らの地域を客観的に見ることのできる人、(ii)は外の地域で生きた体験から外の人・金・情報脈があるとともに、出身者として地元との縁もある中で地域を客観的に見ることができる人、(iii)はよそ者としての人・金・情報脈はあるが地縁が希薄。ただその分当該地域のしがらみや慣例にとらわれない客観的な眼で決断ができる人、といった特性がうかがえる。

②次に、後者を分析すると、「わか者」は体力があり、柔軟な発想と若さ故の行動力を持ち次世代継承力にも富む。「よそ者」は外の人・金・情報脈などが豊富で、存在自体が異分子性を備え、しがらみが少なく客観的な判断ができる。「ばか者」は「わか者」「よそ者」を問わずイノベーターやカタライザー(触媒)として想像力、協働力、実行力や統率力(リーダーシップ)等につながる人徳や革新性がある。「ばか者」は先験的に出てくるというより社会活動での自己錬成によって育ってくるのが一般であろう。

以上を念頭において地域おこし協力隊員を地域おこしの人材類型と付け合わせて考えてみよう。平成25年度の実績によると、隊員の年齢は20代から60代まで幅が広く、多様なキャリアを持つ。派遣人員は全国318自治体に隊員978人、内離島30市町村80人以上とされる、平成26年度では、派遣人員は全国437自治体1,511人となっている。また、年限を終えても5割を超す人が地域に滞留し、地域関係者と結婚する人もいとされる（「しま」NO238 日本離島センター、総務省HP、自治体取材より）。

この制度は、地域からみると、一時的マンパワーの増強、専門性のある頭脳や域外との縁の活用、定住予備軍、さらに地域内異分子（カルチャーショック）としての存在意義もある。当然、地域活動の担い手としてだけではなく地域活性化の触媒やイノベーター的役割が期待されている面もうかがえる。かつて筆者は離島の欠落機能を埋めるために「七人の侍作戦」を提案したがどこか似ているようだ。当然、隊員にとっても、調整はあるにせよ、自主的に地域に入って専門性や好みを活かし各種の業務等をサポートでき、地域貢献を含めて達成感、充実感も得られる。ただ、それは地域と隊員が各種業務においてミスマッチが少ない場合で、現実には自治体、地域住民と隊員間の役割の補完や連携の適切な仕組みづくりが課題として存在しないわけではない。

類するものとして大学等と地域との域学連携事業（文部科学省）がある。これも学生・研究者等と地域との学び合いの中で「わか者、よそ者、ばか者論」の本質に通じる地域おこし効果がうかがえる。例えば対馬では島全体を複数大学等のサテライトキャンパスに見立て、「フィールドキャンパス・対馬学舎」なるコンセプトで域学連携に取り組み、島内及び全国の多くの大学等から教員や学生が地域研究などに訪れている（対馬市新政策推進課域学連携担当主任前田剛氏より）。長期の居住者ではないが、留学生も含む国際色のある教育・研究者から学生までの反復来訪は「わか者、よそ者、ばか者論」にみられる地域おこし効果を産みつつある。対馬の域学連携は、その後、地元で温めてきた対馬学会の立ち上げから対馬学の構築などに膨らみ、広範な連携の仕組みと対馬ブランドの発信力・交流力を醸成しつつあるようだ。

先の二つは国の支援制度の例ではあるが、これらに類する取り組みは公民協働による内発・連携型の振興、端的に多面的な「都鄙対流体」の形成と定常的循環活動による離島振興の端緒が拓ける可能性を示唆しているとみても大過はない。

以上から、直感的判断も含めて、当面の重要な対応の一つとして、地域の固有性・

優位性ある資源活用を念頭におきつつ「わか者、よそ者、ばか者」の導入による新たな文化開発（価値創造）からの地域おこしへの実践・高度化を提起しておく。また、その展開として、彼らと島民を結んで新たな価値創造を先導し、内発と多元対流化に繋げる公的コーディネート機能及び人材導入の強化を期待したい。

おわりに

離島は15年程先のわが国の人口減少社会を体現している。それに対して離島では改正離島振興法のソフト事業をはじめ地方創生なども含めて振興に取り組んでいる最中である。

本稿では、改正離島振興法の施行と新たなソフト事業への取り組みに留意し、国土形成計画における対流促進型国土の形成等を念頭において、「人が住み続けられる島づくり」を考えてみた。

今後の展開は、一方でUJIターンをはじめ本土・都市域等との多元的対流（循環）を促進、他方ではその根本である島々が志をもって、開かれた島づくり、いわば固有の混住文化（島ブランド）の創造を進めるべきこと、そのためには島民・行政と対流者との協働を進める体制の整備、まずはそれを動かす行政のプロデュース、コーディネート機能の強化、併せて生活技術を含む住民専門人材の発掘・育成及び導入が緊要であることを提起した。多分に期待概念の多い私論だが離島振興の一助になれば幸いである。

なお、本小論は法政大学人間環境学部主催の「離島講座」（平成27年7月4日（土））の講義内容に依拠した。

【参考文献】

- 1) 21世紀を展望した離島振興の視点-交流と来住の促進による「固有文化の島づくり」を考える－ 財団法人地方行政システム研究所「自治時報第48巻第3号」平成8年1月25日 阿比留勝利
- 2) 離島振興総論-これからの離島振興を考える法政大学人間環境学会「人間環境論集」第12巻第1号 2012年2月 阿比留勝利

- 3) “我が島学運動”から固有文化の島づくりを目指せ－海洋立国・日本を支える離島－
公益財団法人日本離島センター季刊「しま229号」平成24年3月 阿比留勝利
- 4) 平成25年度に離島の振興に関して講じた施策（国土審議会離島振興対策分科会
報告）平成26年6月16日 国土交通省
- 5) 平成26年度に離島の振興に関して講じた施策（国土審議会離島振興対策分科会
報告）平成27年6月24日 国土交通省
- 6) 離島振興の変質－本土・都市域等との多元的対流による振興の視点－
一般財団法人日本地域開発センター「地域開発」平成26年10月 阿比留勝利