

沖縄の離島の現状と振興の在り方

～ 振興策の現状と課題 ～

第一特別調査室 まつい かずひこ
松井 一彦

沖縄県の離島地域の現状と課題についての実情調査のため、平成20年1月8日(火)から10日(木)までの3日間、松井(第一特別調査室次席調査員)、平山(厚生労働委員会調査室調査員)、村上(農林水産委員会調査室調査員)、近藤(国土交通委員会調査室調査員)、松本(第一特別調査室調査員)及び久住(第一特別調査室調査員)の6名から成る小型共同調査班が、沖縄本島、石垣島及び宮古島に赴いた。本島では、県庁、DFSギャラリー沖縄、沖縄県立南部医療センター・こども医療センター、金秀バイオ株式会社、那覇空港事務所を、石垣島では、石垣市役所、石垣海上保安部、石垣島地方気象台、石垣港湾事務所、県立八重山病院、石垣市健康福祉センター、J A八重山肥育センターを、また、宮古島では、宮古島市役所、トゥリバー地区、来間大橋、地下ダム資料館、宮古島マグロ回遊館ラボタ、りゅうせき宮古油槽所、沖縄製糖宮古工場の状況をそれぞれ調査した。本特集では、この実情調査を基に、沖縄の離島振興全般、離島医療、さとうきび作とバイオエタノール実証事業、空港整備、地域ブランド育成及び観光の各分野における離島振興の現状と課題について考察するものである。

1. はじめに

我が国の最南端に位置する沖縄は、多くの離島から成る、全国でも有数の島しょ県である。その南部及び西部に点在し、温暖な気候と豊かな自然に恵まれ、ゆったりとした時が流れている離島へは、毎年多くの人々が癒しを求めて訪れている。最近では、本土からこれらの島々に移住する人も増えつつある。沖縄の離島についてはこうした明るい話題がある一方で、島民は、「島ちゃび」(離島苦)と表現される多くの困難や課題と向き合いながら、日々の生活を営んでいる。

こうした離島に対しては、沖縄の本土復帰以来これまで、沖縄と本土との経済社会基盤の格差是正を図り、沖縄の自立的発展に資するため、国は3次にわたる沖縄振興開発計画に基づき、またその終了後は沖縄振興計画に基づき、インフラ整備を始めとして、沖縄全体の振興を図る中で施策を講じてきた。また沖縄県も、国の振興計画に沿って独自の振興

計画を策定し、それに基づいて国の様々な財政支援を受けながら振興に取り組んできた。しかし、他の都道府県にある多くの離島と同様に、沖縄の離島も人口減少や高齢化などに加えて、今日なお様々な振興上の課題を抱えていることが指摘されている。本稿では、まず沖縄の離島の概要と特徴について述べ、次いで、国及び沖縄県による離島振興策の現状と課題について述べてみたい。

2．沖縄の離島の概要と特徴

(1) 面積

沖縄県は、全国でも有数の離島県であり、下図のとおり、東西約1,000キロメートル、南北約400キロメートルに及ぶ広大な海域に点在する160もの島々から成り立っている。

沖縄振興特別措置法では、沖縄にある島のうち、沖縄島以外の島で宮古島、石垣島その他内閣総理大臣が関係行政機関の長に協議して指定した島が指定離島とされており、新沖縄県離島振興計画に基づく諸施策が進められ、旅館業に係る減価償却の特例など税制上の優遇措置や財政上の優遇措置が講じられている。指定離島は、末尾に掲載した一覧表のとおり54島ある。平成16年3



(出所)『沖縄の振興2007』(内閣府)1頁

月末住民基本台帳人口によれば、そのうち有人離島が39島、無人離島が15島となっている。

指定離島を圏域ごとに分ければ、伊江島を中心とする「北部圏域」、久米島、北・南大東島などの「中南部圏域」、宮古島を中心とする「宮古圏域」、石垣島を中心とする「八重山圏域」と大きく4つの圏域に分けられる。

指定離島の面積は1,024.53 k²で、県全体(2,273.41 k²)の約45.1%を占めている。このように、面積で見れば、離島圏域の占める割合は高い。

(2) 人口

平成18年3月31日現在の各離島圏域の人口は、北部圏域が8,591人、中南部圏域が1万

5,115人、宮古島圏域が5万7,185人、八重山圏域が5万2,617人、合計で13万3,508人である。離島は面積で見ると県土面積の45%を占めているのに対し、その人口は県全体の人口137万2,388人のわずか9.7%にすぎない。

平成14年からの4年間を見ると、離島人口は全体としては微増傾向を示しているが、本島の人口の伸びがそれを上回っているため、離島人口の沖縄県全体に占める割合は低下している。

人口の増減を圏域ごとに見ると、北部圏域、中南部圏域及び宮古島圏域が微減傾向を示している。これに対し、八重山圏域は平成14年3月31日から同18年3月31日までの4年間に約3万人も増加しており、人口減少の続く他の圏域とは対照的である。

離島圏域ごとに年齢階級別に人口を見てみると、北部及び中南部において65歳以上の人口が15歳から64歳までの人口に対する割合で40%を超えている。これに対し、宮古島圏域及び八重山圏域ではそれぞれ35.4%、25.9%となっており、北部及び中南部ほど高齢化は進んでいない。中でも、石垣圏域は年齢階級別人口でも他の圏域と異なり、平均年齢がかなり若い。この背景には、北部及び中南部においては、若年層が十分に能力を発揮できるような場が少ないため、就職先を求めて本島や本土に流出しているものの、他方、宮古圏域と石垣圏域ではまだ若年層の雇用の機会が比較的多いため、若年の流出が北部及び中南部に比べて顕著ではないことがある。

(3) 産業

平成12年の国勢調査を基に、離島圏域ごとに産業別就業者を見ると、北部圏域では第1次産業と第3次産業従事者の割合が拮抗している。これに対し、中南部、宮古島及び八重山圏域ではいずれも第3次産業従事者数が全就業者の半数を超えており、その中でもサービス業従事者の割合が非常に高い。

また、産業別の純生産高を見ても、同様の傾向が顕著であり、離島圏域全体では、平成15年度の全生産高のうち、第3次産業の割合が77.3%を占めている。圏域別では、宮古島圏域及び八重山圏域においてその割合が高く、80%を超えている。

しかし、これを沖縄本島との比較で見ると、離島地域では、圏域及び島によってばらつきはあるものの、総じて第1次産業及び第2次産業の生産高の割合が本島ほど低くはなく、第3次産業への依存度が高いわけではない。すなわち、それぞれの島の実情に応じ、第1次産業又は第2次産業が島の経済において主要な役割を果たしている所も少なくない。

(4) 所得

平成15年度の離島市町村一人当たりの所得を見ると、県全体のそれとほとんど変わらない。しかし、平成2年度から16年度までの間の所得の伸びを見ると、本島市部が5%であるのに対し、離島町村では31.6%も増加している。これは、バブル崩壊後の我が国の経済低迷が地方圏の都市にも及び、特に本島市部でその影響が現れたのに対し、離島町村は相対的にその影響が少なかったためであると分析されている¹。

また、各圏域別に平成15年度の一人当たりの所得を見れば、中南部圏域の渡嘉敷村、座

間味村、渡名喜村、南大東村、北大東村、八重山圏域の石垣市、竹富町、与那国町の8市町村が沖縄県全体の平均を上回っている。特に、観光又はさとうきびの大規模栽培を主要産業とする渡嘉敷村、南大東村及び北大東村では一人当たり所得が県全体の平均を30%以上も上回っている。これに対し、他の7市町村は県全体の平均を下回っている。このように、各圏域の産業構造の違いなどを反映し、圏域間で一人当たりの所得に大きな格差が生じている。

(5) 物価

離島市町村の平均物価を小売価格で見ると、牛乳卵類、魚類、野菜果物類、加工食品、日用雑貨、石油製品類のうち、魚類及び野菜果物類を除いていずれも本島的那覇市を上回っている。特に、日用雑貨類の価格は30%以上高い。このように離島市町村の平均物価が高いのは、魚類及び野菜果物類を除く多くの品目が本島から離島に輸送されており、その輸送コストがかかるためである。

(6) 教育・医療

まず離島の教育施設を見ると、高等学校の数は、久米島(1校)、宮古島(4校)、伊良部島(1校)、石垣島(3校)の計9校あるのみである。中卒者のうちほとんど全員が高等学校に進学しているが、そのうち約2割が本島又は本土の高等学校に進学している。

また、医療施設では、県立病院が2か所、県立診療所が16か所あるが、まったく医療施設のない島が15ある。医療施設のうち、産婦人科のある施設は3か所だけである。そのため、海上保安庁又は自衛隊による急患の搬送が、平成17年4月から18年3月までの間に、離島全体で331回に上っている。特に、医療施設の少ない中南部圏域において、急患の搬送が143回と多い。離島医療においてはヘリによる急患の移送が極めて重要であるが、全39の離島のうち、ヘリポートのある島は26にとどまっている。

(7) 財政

沖縄県の平成18年度普通会計決算状況を見ると、多くの離島市町村では離島市町村における地方税収入等の自主財源比率の低さと公債依存度の高さが目立つ。これは、離島では一般的に経済活動水準が低いことから、所得や資産に関連する税源が限られているためである²。

離島市町村の財政基盤の強弱を示す指数である財政力指数³を見ると、石垣市や宮古島市のように、沖縄の全市町村の財政力指数の平均(0.297)を上回っている市もあるが、大部分の離島市町村は、それを下回っている。このように、沖縄の離島市町村の財政基盤は相当ぜい弱であるといえる。これは、離島市町村がいずれも経済規模が小さく、居住人口も限られているため、もともと財政基盤が弱いこともあるが、近年の人口減少や三位一体の改革による地方交付税の減少分がなかなか経費節減などによってカバーできないことなどが要因として指摘されている⁴。

また、離島市町村自治体は、それぞれの財政規模に応じて、道路等の社会資本の整備、

教育、福祉・医療など住民に必要な基本的公共サービスを行っているが、財政基盤を立て直すためにこうした基本的公共サービスの質を落とすことは困難であり、経費節減の努力には自ずと限界がある。

(8) 経済

以上見てきたように、離島は自然が豊かで、独特の文化を持つなどの魅力を抱える一方で、面積、人口、産業、所得の面で沖縄本島に比べて、不利な点が少なくない。また、台風の襲来により、農林水産業への影響はもとより、交通機関の遮断、生活物資の不足など住民生活や産業面への影響も大きい。

また、離島のもつ経済的特徴として、次の点があることが指摘されている⁵。

一つ目は、「規模の不経済性」である。現代の高度産業社会は、規模が大きければ大きいほど生産費用が小さくなるというスケールメリットに支えられているが、小さな離島では、そうしたメリットが働かない。このような規模の不経済性は、生産のみならず、投資、消費、交通、輸送、教育、研究開発、行政サービス等のあらゆる分野に当てはまる。

二つ目は、「資源の狭わい性」である。天然、人的資源の存在が限られているために経済活動の多様性に欠け、特定の産業に偏りやすい。

三つ目は、「市場の狭小性」である。島内の人口が少ないために、島内需要のみに依存したのでは、経済活動が限られる。かといって輸移出をするとなると、船または飛行機を経なければならず、輸送コストがかさむ。

四つ目は、「慢性的な対外収支の赤字」である。工業化が困難で、限られた商品を輸移出し、他の多くの商品は輸移入しているために、対外収支が赤字に陥りやすい。

五つ目は、「高い財政依存度」である。市場経済に委ねてはペイしない業種が多く、その分政府による保護、振興策が不可欠になる。

六つ目は、「モノカルチャー的輸出構造」である。農業に限らず、工業等も含めて広く解釈した場合、限られた業種に特化され、その業種の動向如何によって経済が左右されるというもろさを持つことになる。

離島の振興を考えるに当たっては、以上の経済的特徴を十分に認識した上で、それを克服するための工夫や努力が必要であるといえる。

3. 離島振興策の現状と課題

ここでは、国及び沖縄県が離島振興のためにこれまで何に基づき、どのような施策を実施したのか、また、今後の課題は何なのかについて述べてみたい。

(1) 国の取組

ア 沖縄振興計画と振興事業

(ア) 沖縄振興計画と国の離島振興策との関係

国は、昭和47年の沖縄の本土復帰後平成13年度まで、本土との格差是正及び自立的発展の基礎条件整備のため、3次にわたり10年間で1計画期間とする「沖縄振興

開発計画」を策定し、それに基づき、離島振興策を進めてきた。また、第3次計画期間終了後の平成14年7月には、国は、自立的発展の基礎条件を整備し、我が国ひいてはアジア・太平洋地域の社会経済及び文化の発展に寄与する特色ある地域として整備するため、「沖縄振興計画」（平成14年度～平成23年度）を策定した。平成19年3月、国は沖縄振興計画後半5年間における振興の方向性に関する「沖縄振興計画後期展望」を取りまとめた。現在の国の離島振興策は、沖縄振興計画の下、後期展望を踏まえながら実施されている。

上に述べた各振興計画中の離島振興関連事項を整理すれば、概ね下表のとおりである。

表 沖縄振興開発計画・沖縄振興計画の概要

項目	第1次沖縄振興開発計画 (昭和47年度～昭和56年度)	第2次沖縄振興開発計画 (昭和57年度～平成3年度)	第3次沖縄振興開発計画 (平成4年度～平成13年度)	沖縄振興計画 (平成14年度～平成23年度)
計画の目標	本土との格差の早急な是正 自立的発展の基礎条件の整備 平和で明るい豊かな沖縄県の実現	本土との格差の早急な是正 自立的発展の基礎条件の整備 平和で明るい活力ある沖縄県の実現	本土との格差是正 自立的発展の基礎条件の整備 広く我が国の経済社会及び文化の発展に寄与する特色ある地域としての整備 平和で活力に満ち潤いのある沖縄県の実現	自立的発展の基礎条件の整備 我が国ひいてはアジア・太平洋地域の社会経済及び文化の発展に寄与する特色ある地域としての整備 平和で安らぎと活力ある沖縄県の実現
基本姿勢				参画と責任 選択と集中 連携と交流
基本方向	社会資本の整備 社会福祉の拡充及び保健医療の確保 自然環境の保全及び伝統文化の保護育成 豊かな人間性の形成と県民能力の開発 産業の振興開発 国際交流の場の形成	特色ある産業開発と基盤整備 豊かな人間性の形成と多様な人材の育成及び文化の振興 住みよい生活環境の確保と福祉医療の充実 均衡のとれた地域社会の形成と活力ある島しょ特性の発揮 地域特性を生かした国際交流の場の形成	自立化を目指した特色ある産業の振興 地域特性を生かした南の文化拠点の形成 経済社会の進展に対応した社会資本の整備 明日を担う多様な人材の育成と学術文化の振興 良好で住みよい環境の確保と福祉医療の充実 都市地域の整備と農山漁村、離島・過疎地域の活性化	民間主導の自立型経済の構築 アジア・太平洋地域の発展に寄与する地域の形成 世界的水準の知的クラスターの形成 安らぎと潤いのある生活空間の創造と健康福祉社会の実現 持続的発展のための人づくりと基盤づくり 県土の均衡ある発展と基地問題への対応
部門別推進方針(振興策の展開)	交通通信体系の整備 水資源の開発及びエネルギーの確保 生活環境施設等の整備 社会福祉の拡充と保健医療の確保 自然環境と国土保全及び公害防止 産業の振興開発 余暇生活の充実と観光の開発 職業の安定と労働福祉の向上 離島の振興	水資源の開発及びエネルギーの確保 交通通信体系の整備 産業の振興開発 観光リクリエーションの振興 自然環境と国土保全及び公害防止 生活環境施設等の整備 教育及び文化の振興 社会福祉の拡充と保健医療の確保 職業の安定と労働者福祉の充実 国際交流の場の形成と推進 離島の振興	産業の振興開発 交通通信体系の整備 水資源の開発及びエネルギーの確保 観光・リゾート地の形成及びレクリエーションの振興 南の交流拠点の形成 都市・農山漁村の総合的整備と生活環境施設等の整備 自然環境と国土保全及び公害防止 教育及び学術・文化の振興 社会福祉の拡充 保健医療の確保 職業の安定と労働者福祉の向上 離島の振興	自立型経済の構築に向けた産業の振興 雇用の安定と職業能力の開発 科学技術の振興と国際交流・協力の推進 環境共生型社会と高度情報通信社会の形成 健康福祉社会の実現と安全・安心な生活の確保 多様な人材の育成と文化の振興 持続的発展を支える基盤づくり 離島・過疎地域の活性化による地域づくり 駐留軍用地跡地の利用の促進
圏域別開発(振興)の方向	(県土の開発利用の中で圏域別開発の方向を記述：北部圏、中南部圏、宮古圏、八重山圏)	北部圏、中南部圏、宮古圏、八重山圏ごとに記述	北部圏、中南部圏、宮古圏、八重山圏ごとに開発の方向を詳細に記述	北部圏、中南部圏、宮古圏、八重山圏ごとに分野別に振興の方向を詳細に記述

(出所) 各沖縄振興計画を基に作成

上の表から分かるとおり、「第1次振興開発計画」では、部門別の推進方針の一つとして「離島の振興」を掲げたものの、北部圏、中南部圏、宮古圏、八重山圏の圏域別に開発の方向を簡潔に記述しているのみであった。「第2次振興開発計画」も、基本的にこれを踏襲している。

他方、「第3次振興開発計画」では、計画の目標をそれまでの2次にわたる計画の目標であった「本土との格差是正と自立的発展の基礎条件の整備」に「我が国の経済社会及び文化に寄与する特色ある地域としての整備」等を追加し、振興開発の基本方向の一つに「離島・過疎地域の活性化」を掲げ、これらの地域においては、「交通通信体系を始め、水資源開発施設、国土保全施設、生活環境施設、教育・文化施設等の各種基盤の整備を進めるとともに、地域特性を生かした産業の振興を図り、あわせて高齢化の進展に対応した施策の充実と若者が定住する魅力ある地域社会の形成に努める」ことを明らかにした。また、部門別の推進方針の中で、産業の振興開発、交通通信施設の整備、社会生活環境施設等の整備、自然環境及び国土の保全の各分野において離島の振興を図ることを明記し、圏域別に開発の方向を詳細に記述した。

また、「沖縄振興計画」では、展開する振興施策の一つに「離島・過疎地域の活性化による地域づくり」を掲げ、「それぞれの地域の持つ多様性や魅力を最大限に発揮した地域づくりを進めるとともに、雇用機会の拡大に向け、農林水産業や観光・リゾート産業をはじめとする産業の活性化を図る。また、交通基盤や情報通信基盤の整備、保健医療の確保、福祉の向上、教育・文化の振興などを図り、豊かな自然環境を生かした快適で潤いのある生活空間を創造し、地域間格差の是正や若者の定住促進及び交流人口の増加を図る」ことを明らかにするとともに、産業の振興、交通・情報通信基盤の整備、生活環境基盤の整備、保健医療の確保と福祉の向上、教育及び地域文化の振興、自然環境及び国土の保全の各分野における振興施策を示した。さらに、圏域別振興の方向の中で、各分野ごとに具体的振興策について記述した。

このように振興計画における離島振興に関する記述がより具体的かつ詳細になった背景には、3次にわたる振興開発計画の下で離島の不利性を克服し、住みよい地域社会の形成を図るため、空港、港湾、道路等の交通体系の整備などの施策がとられ、一定の成果が上がったといえるものの、大半の離島地域では依然として過疎化が進行しており、定住条件を確保するための課題が多く残されていると認識されたためである⁶。

(イ) 現在の沖縄振興計画における具体的施策

現振興計画で示されている離島の圏域ごとの主要な施策は、次のとおりである。

a 北部圏域

離島については、交通アクセスの改善や医療、福祉、教育等に係る生活環境を整備するとともに、離島特有の自然環境や文化を生かした体験・滞在型観光や農林水産業を中心に振興を図る。そのため、海上交通や航空交通による本島

・離島間の交通アクセスの改善、住宅、道路等の整備、保健医療・福祉関連施設の整備、教育環境の改善、エコツーリズム等の体験・滞在型観光の促進、健康増進施設等の整備、農業用水の確保など生産基盤の整備等の推進に取り組む。

b 中南部圏域

離島域においては、都市域との交流、連携を促進し、都市機能の享受を可能にするとともに、豊かな自然を生かした快適な居住環境を整備し、地域特性をいかした活力ある地域づくりを推進する。そのため、体験・滞在型観光の促進、宿泊施設やレクリエーション施設の整備など受入体制の強化などによる観光・リゾート産業の振興、空港、港湾及び道路等の整備、航空路線網及び海上航路網の維持・確保等による交通ネットワークの形成、生活の利便性の確保による総合的な交通基盤の整備、保健医療及び福祉関連施設の整備、医療従事者の養成・確保、地域福祉の基盤整備、救急医療体制の充実強化等による生活環境基盤等の整備に取り組む。

c 宮古圏域

資源循環型の社会システムの構築、農林水産業の振興、観光・リゾート産業の振興を図ることにより、地域の活性化に努める。そのため、ゼロエミッション・アイランド沖縄構想に基づくモデル事業の展開、マンゴー、さとうきび、肉用牛等の農林水産業の振興、ウエルネス等の健康・保養をテーマとした観光や、ダイビングを始めとしたマリンスポーツの振興など地域の特性を生かした魅力ある観光・リゾート地づくりの推進、平良港の整備等産業・生活環境基盤の整備、民間の教育機関等への職業訓練の委託等による職業能力開発機会の確保、公立病院等の保健医療・福祉関連基盤の整備に取り組む。

d 八重山圏域

我が国の最南西端に位置する地理的条件と貴重な野生動植物を含む豊かで多様性に富んだ自然環境、歴史的・文化的特性を生かした観光・リゾート産業の振興、圏域外及び国外との交流ネットワークの形成、島々の自然環境を保全しつつ、各種産業の振興による雇用の創出、生活環境の改善等の定住条件の整備を図る。そのため、本土との航空路線の拡充、海外との航空路線の開設、石垣港の離島ターミナルの再編等による観光の振興、農業用水の確保など生産基盤の整備等による農林水産業の振興、商工業の振興と中心市街地の活性化、新石垣空港の整備等による総合的な交通基盤等の整備、保健医療・福祉関連施設の整備、基盤の整備、救急医療体制の充実強化等による保健医療・福祉関連基盤の整備、職業能力開発機会の確保、新たな水資源の開発等による産業・生活環境基盤の整備に取り組む。

イ 離島振興のための施策の充実に向けた取組

(ア) 離島活性化調査検討会議(美ら島会議)の創設と取組

国は、平成14年度から、沖縄振興計画に基づき、上に述べた様々な離島振興策に

取り組んできたが、平成16年度においても沖縄の離島の状況が依然として非常に厳しいため、沖縄県は更なる離島振興策を国に要請した。国は、取組体制を整備し、離島地域の活性化を図り、諸課題について検討する場が必要であるとの認識から、平成16年5月、「離島活性化調査検討会議」（以下「美ら島会議」という。）を立ち上げた。同会議では沖縄県の関係者などとも相談しながら離島の活性化について様々な角度から検討が行われている。

また、各界で活躍する民間の有識者の知見も活用するため、平成17年4月、「美ら島ブランド委員会」が設けられた。同委員会では、離島におけるブランド化のための方途について議論がなされ、同年10月には、離島活性化に向けての提言が取りまとめられた⁷。

平成18年2月、この提言を受けて、ブランドを活用した沖縄の離島（美ら島）の活性化に係る取組の支援を目的とした「美ら島ブランド検討会議」が設置され、同日、第1回会議が開催された。これまで同検討会議は6回開催されているが、美ら島全体を括るグループブランドの構築、個々の島における個別のブランド力向上を目指した取組、美ら島のブランド化に役立つ情報発信への支援などについて、マーケティング、ブランディング、人材育成、知財、食などについて、各界の有識者がアドバイスを行っている。

（イ）沖縄離島活性化特別事業の創設

国は、更なる離島活性化のための特別事業を求める沖縄県からの要請を受け、平成17年度から人材や産業の育成、基盤整備を柱とする「沖縄離島活性化特別事業」に取り組んでいる。本事業は、人材育成・確保などソフト面の充実を目指し、沖縄県の実施する事業費の3分の2を国が補助するものである。その主な内容は、離島活性化人材育成・専門家派遣事業、安心して住める離島のための基本調査、離島地域資源活用・産業育成モデル事業、離島観光地振興地域等整備事業、離島プロードバンド環境整備事業である。

（ウ）現在の国の離島振興策

平成19年3月に国が取りまとめた「沖縄振興計画後期展望」は、沖縄の離島は入域観光客数や移住者数が増加するなど明るい面があるものの、全体として高齢化・過疎化が進み、人口、教育、医療、財政などの点で離島間で状況に違いが生じている面もあるとして、離島振興については、現振興計画の策定から5年が経過した今日でも、離島航空路・離島航路網の維持・確保、離島地域における交通・情報通信基盤の整備、生活基盤の整備、教育関連施設の整備、医師確保等の保健医療体制の整備、若年層の流出を食い止めるための雇用の場の創出といった課題がある旨指摘した⁸。

現在、国はこの後期展望での指摘を踏まえ、沖縄県とも連携しつつ、諸施策に取り組んでいる。まず、交通・情報通信基盤の整備の必要性にかんがみ、地上デジタル放送への対応など、情報格差是正のための離島プロードバンド環境の整備に取り組んでいる。また、離島では医師が不足していることにかんがみ、無医地区に医師

を派遣する経費を補助するなど、離島における医師確保の支援にも取り組んでいる。さらに、離島の産業振興・雇用の創出のため、各離島の地域特性を生かした特産品等の開発及びそのブランドに取り組んでいる。国は、平成19年度より、特産品加工施設の整備事業費の8割の補助を行うなど、離島の特産品生産を支援する振興策を行っている。

ウ 今後の課題

以上述べた離島振興策だけでは、離島の活性化には十分ではない。離島には豊かな自然や伝統文化があることから、これらを生かした、離島住民による主体的な取組が求められている。また、これまで離島の振興は国や県がそれぞれの離島と協力しながら行うのが通例で、離島間の協力・連携が必ずしも十分ではなかったと言われている。今後は、個々の離島だけでは解決困難な問題のために離島間で連携・協力を推進することも必要である。離島住民の主体的な取組及び離島間の連携・協力に対する国の支援はようやく始まったばかりであり、更なる支援の拡充が求められる。

(2) 沖縄県の取組

ア 県の離島振興計画と振興事業

(ア) 県の離島振興計画

沖縄県(以下、「県」という。)は、昭和47年から国が策定した累次の沖縄振興開発計画に合わせて、「第1次離島振興計画」(昭和51年度～昭和60年度)、「第2次離島振興計画」(昭和60年度～平成3年度)、「第3次離島振興計画」(平成4年度～平成13年度)をそれぞれ策定し、その下で交通・通信体系の整備、産業の振興、水資源の開発、生活環境施設等の整備、自然環境と国土の保全など諸施策を実施してきた。第1次から第3次までの計画の体系は互いに類似しているが、第1次計画においては交通・通信体系の整備が重視されていたのに対し、第2次と第3次の計画では産業の振興が重視されている。

こうした離島振興の取組にもかかわらず、離島地域はその地理的・自然的条件から生活環境面等で依然として格差があるほか、若者の慢性的な流出や高齢化が一層進行するなど、多くの課題も残されていたため、平成14年12月、県は、国の沖縄振興計画の基本方向に沿って離島の振興を図り、その振興方向と実現のための施策を明らかにするため、計画期間を平成14年度から23年度までの10か年とする「新沖縄県離島振興計画」を策定した。

同計画は、県においては離島振興施策の基本となるものであり、市町村及び民間部門においてはその自発的活動の指針となるものである。

この計画においては、住民の総意と豊かな自然や独特の文化など離島の有する特性を積極的にいかしつつ、自立的発展のための基礎的条件を整備するとともに、我が国の社会経済及び文化の発展及び国民の総合的な健康保養に寄与する特色ある地

域として整備を図り、魅力に満ち、個性豊かで潤いのある地域社会を実現することを目標としている。

(イ) 県の離島振興事業費

県はこの離島振興計画に基づき、離島振興事業を実施しているが、昭和47年度から平成17年度までの事業費の推移を見ると、8倍も増加している。しかし、平成14年度以降の新沖縄県離島振興計画期間に限れば、国の沖縄振興事業費の減少に呼応して、平成14年度から平成17年度まで事業費は、産業振興費、生活環境整備費、保健医療関係費、交通・情報通信基盤整備費のいずれにおいても減少傾向を示しており、金額でも200億円以上減っている。

また、事業費を部門別に見ると、昭和53年度頃までは、交通・道路体系の整備及び生活環境等への整備が総事業費の半分以上を占めていたが、その後次第にそれが低下し、代わりに産業振興費の占める割合が高まっている。

イ 離島振興のための施策の充実に向けた取組

(ア) 沖縄離島活性化特別事業の創設

平成16年6月、県は、離島の厳しい状況を踏まえ、新沖縄県離島振興計画の着実な推進を図るとともに、新たな離島活性化策を検討するため、沖縄県離島・過疎地域振興対策会議の下に「離島活性化ワーキング・チーム」を設置した。

同年7月、県は、離島活性化ワーキング・チームで取りまとめた「県提案事業」を政府に示すとともに、翌月、この「県提案事業」を反映させた「沖縄離島活性化特別事業」の創設を要請した。

翌平成17年3月、国は前述のとおり、平成17年度予算に「沖縄離島活性化特別事業」を新規創設し、17年度から県は次の事業を開始した。

- a 「離島活性化人材育成・専門家派遣事業」(地域活性化を担う人材の育成及び地域が必要とするノウハウを有する人材の派遣)
- b 「安心して住める離島のための基本調査」(災害時の避難所の確保及び緊急時の医療・連絡手段の確保等に関する調査検討)
- c 「離島地域資源活用・産業育成モデル事業」(活性化の方向性に関する調査検討等に対する支援(いわゆる「一島一物語事業」)、離島観光情報発信に対する支援及び離島地域における環境配慮型観光利便施設調査検討モデル事業)
- d 「離島観光振興地域等整備事業」(観光案内標識、休憩所等観光地の周辺施設の整備)
- e 「離島・へき地医師確保対策検討調査事業」(離島・へき地における医師確保の新たな方策などに関する調査・検討)

これらのうち、県が特に重視している事業が、「離島活性化人材育成・専門家派遣事業」及び「離島地域資源活用・産業育成モデル事業」である。

離島活性化における大きな課題の一つは、離島の有する魅力(地域資源)を十分に引き出し、地域の主体的な取組を主導し得る人材やノウハウの不足であること

から、「離島活性化人材育成・専門家派遣事業」では、離島地域の主体的な取組を主導し得る人材の育成、地域活性化に必要なスキルを習得できる人材育成プログラムの開発及び離島活性化に必要な特定分野、すなわちIT及び特産品開発分野に精通する専門家の離島市町村への派遣を行うこととしている。

また、離島活性化のためには、それぞれの島の持つ魅力が最大限に発揮されるようにすることが重要であることから、「離島地域資源活用・産業育成モデル事業」では、島の活性化に向け主体的に取り組む地域に対し、島の活性化の方向性等に関する調査検討や各島のアイデア等の具体化に対する支援を行うこととしている。

(イ) 沖縄県離島活性化検討委員会の設置

県は、沖縄離島活性化特別事業の創設を受け、平成17年5月、離島活性化を担う人材の育成や専門家派遣、各島の活性化の方向性等に対する支援等の取組に当たり、活性化の方向性や事業の効果的実施方法等について、必要な調査審議及び県への助言等を行うため、「沖縄県離島活性化検討委員会」を設置した。

同検討委員会は、数回にわたって検討を重ね、平成18年3月、報告書を公表したが、その中で、これまでの県の離島活性化策の評価と課題、今後重点的に取り組むべき施策について指摘した¹⁰。また、具体的提言として、「地域ブランドの構築」及び「離島の不利性軽減のための基礎条件の整備」の2点を挙げた¹¹。このうち、地域ブランドの構築は、国の「美ら島会議」において重要性が確認された、各島の歴史や特色をいかして具体的なアイデア・取組の支援の充実を図るという「一島一物語事業」の考え方と合致するものである。また、基礎条件の整備では、離島における観光振興・環境保全、地域資源活用、人材育成及び安心・安全のために取るべき諸施策に言及している。

ウ 今後の課題

今後、県は、国の支援と協力を仰ぎながら、「沖縄県離島活性化検討委員会」の提言の趣旨を踏まえ、島ごとの地域ブランドの構築と基礎条件の整備のための施策を着実に実施していくことが求められている。平成19年度において、県は、国の支援を受けながら、「離島活性化人材育成・専門家派遣事業」、「離島地域資源活用・産業育成モデル事業」、「離島地域における環境配慮型観光利便施設調査検討モデル事業」、「離島観光振興地域等整備事業」、「沖縄離島振興特別対策事業」、「離島ブロードバンド環境整備事業」、「地域貢献・交流による沖縄体験滞在交流促進事業」といった様々な施策に取り組んでいる。国の沖縄振興事業費の減少とともに県の離島振興事業費が減少する中で、今後、県がこれらの事業を着実に実施していくことができるかどうか注目される。

4. むすび - 離島振興の更なる進展に向けて -

以上みてきたように、国、県いずれにおいても、全国有数の島しょ県である沖縄の均衡のとれた発展のためには、多くの魅力を持つ離島の活性化を通じてその振興を図ることが不可欠であるとの認識の下、様々な振興策を講じている。これらを全体として眺めれば、現在国及び県が行っている離島振興策はより充実したものになってきていると思われる。

実際、離島経済を支える主要産業の一つが観光・リゾート産業を中心とするサービス産業であり、その活性化が離島の振興につながることを考えれば、各島において産品等のブランド化を進めるなどの施策を行うことは重要であり、今後もこのような施策を着実に実施することが期待される。しかし、離島の大きな魅力はその豊かな自然及び伝統文化にあり、観光・リゾート産業の振興は、産品等のブランド化の推進だけでなく、離島の自然や伝統文化をより生かした形で行われる必要がある。

また、離島は一つ一つが狭小で、人口も少なく、これまでの離島振興によって、道路、空港、港湾等の基礎的インフラの整備がある程度進んできてはいるものの、沖縄本島と比較すれば、教育、医療、福祉など各島の住民の生活と密接に関係のある分野については、まだ全般的に立ち後れている。離島の産業振興に加えて、こうした分野にも財政が許す限り積極的に取り組んでいく必要があるのではなかろうか。

また、離島振興を図る上で、離島市町村自治体の果たす役割は極めて大きい。国の三位一体改革の流れの中で離島市町村の財政はひっ迫しつつある。離島市町村における経費削減や合併などによる自助努力は限界に近づいており、財政破たんは現実味を帯びていると指摘されている¹²。国や県が行う離島振興施策が仮に離島の市町村自治体に新たな財政負担を課すようなものであった場合、その財政基盤を更に弱体化させる可能性も否定できない。国や県が新たな離島振興策を行うに当たっては、当該自治体に十分な財政支援を行うなどの措置を取るよう努めるべきであろう。今後とも、国と県が十分に連携・協力しつつ、また、離島市町村自治体を通じて住民の生の声をよく聞きながら、離島の真のブランドである豊かで貴重な自然を守りつつ、各島がそれぞれの特性を踏まえ、着実に発展していくことを切に望みたい。

【参考文献】

沖縄県企画部『離島関係資料』(平19.1)

沖縄県企画部『沖縄県勢のあらまし』(平19.1)

沖縄県『沖縄振興施策のあらまし(平成17年度～平成19年度)』(平17.11)

沖縄県企画部地域・離島課作成ヒアリング用資料(平20.1)

(表) 指定離島

(1) 指定離島一覧

圏 域	市町村名	島名		面積(k㎡)		住民基本台帳人口 (平成19年3月31日現在)		人口密度	(参考)平成12 年 国勢調査
		有人離島	無人離島	有人離島	無人離島	世帯数	人口(人)	人/k㎡	人口(人)
北部圏域	伊平屋村	伊平屋島		20.59		513	1,374	66.7	1,430
	"	野のほ島		1.06		49	114	107.5	117
	伊是名村	伊是名島		14.14		797	1,788	126.4	1,762
	"	具志川島			0.47				
	"	やなは島			0.74				
	伊江町	伊江島		22.77		2,126	5,102	224.1	5,110
志部町	水納島		0.47		29	53	112.8	49	
小計		5島	2島	59.03	1.21	3,514	8,431	142.8	8,468
中南部圏域	うるま市	津堅島		1.88		280	600	319.1	485
	南城市	久高島		1.38		145	290	210.1	295
	粟国村	粟国島		7.64		458	858	112.3	936
	渡名喜村	渡名喜島		3.46		239	474	137.0	531
	座間味村	座間味島		6.66		329	661	99.2	663
	"	阿嘉島		3.82		171	305	79.8	332
	"	慶留間島		1.15		34	73	63.5	82
	"	嘉比島			0.13				
	"	安慶敷島			0.10				
	"	外かじ島			0.83				
	"	安むら島			0.73				
	"	や嘉比島			1.26				
	"	くば場島			1.55				
	と嘉敷村	と嘉敷島		15.29		364	706	46.2	785
	"	まえ島		1.60		5	6	3.8	5
	"	くろし島			0.27				
	"	志布島			0.49				
	"	はなれ島			0.10				
	くめ米町	くめ米島		59.11		3,774	9,062	153.3	9,137
	"	い硫黄島			2.50				
"	興武島		0.63		11	29	46.0	32	
"	才八島		0.37		3	6	16.2	8	
きた大東村	きた大東島		11.94		209	521	43.6	588	
みなみ大東村	みなみ大東島		30.57		609	1,334	43.6	1,448	
小計		14島	10島	145.50	7.96	6,631	14,925	102.6	15,327

(1) 指定離島一覧(つづき)

圏域	市町村名	島名		面積(k㎡)		住民基本台帳人口 (平成19年3月31日現在)		人口密度	(参考)平成12年 国勢調査	
		有人離島	無人離島	有人離島	無人離島	世帯数	人口(人)	人/k㎡	人口(人)	
宮古圏域	みやこしまし市	みやこしま島		159.21		19,497	48,161	302.5	46,249	
	"	いけまじ島		2.83		413	774	273.5	682	
	"	おがみじ島		0.24		17	40	166.7	43	
	"	くりまじ島		2.84		93	186	65.5	176	
	"	いぶぶじ島		29.05		2,583	6,208	213.7	6,283	
	"	しもじ島		9.54		43	54	5.7	60	
	"	たらまじ島		19.75		529	1,359	68.8	1,364	
	みんあじ島		2.15		4	6	2.8	6		
	小計	8島		225.61	-	23,179	56,788	251.7	54,863	
八重山圏域	いしがきし市	いしがき島		222.57		20,549	47,475	213.3	45,183	
	"		こしま島		0.37					
	たけとみちよう町	たけとみ島		5.42		172	342	63.1	330	
	"	いりおもて島		289.27		1,194	2,274	7.9	2,347	
	"	はとまじ島		0.96		39	69	71.9	64	
	"	ゆぶしま島		0.15		16	17	113.3	32	
	"	こはま島		7.84		351	635	81.0	652	
	"	くろしま島		10.02		115	214	21.4	208	
	"	おろくしま(かみり)		1.76		9	9	5.1	10	
	"	おろくしま(しもり)		1.58		2	2	1.3	-	
	"	はてるま島		12.77		268	589	46.1	581	
	"		うちばなり島		2.10					
	"	かやま島		0.39		1	1		-	
"		そとばなり島		1.32						
	よなぐによう町	よなぐに島		28.84		776	1,660	57.4	1,796	
	小計	12島	3島	581.57	3.79	23,492	53,287	91.6	51,171	
	離島計	39島	15島	1,011.84	12.96					
		54島		1,024.80		56,816	133,432	130.2	129,829	

資料：面積……「企画部 土地対策課」(平成16年10月1日現在)

- 注) 1 指定解除となった島：伊計島、宮城島、南浮原島、神山島、城島、(昭和57.10.25)
 瀬底島(昭和61.4.1)、浜比嘉島(平成9.4.1)、古宇利島(平成17.4.1)
 2 新たに指定された島：嘉比島、安慶名敷島、外地島、離島、下地島、小島(昭和57.10.25)
 3 竹富町の外離島は平成12年国勢調査時点では、有人島であったが、平成17年3月末現在、住民登録はされていない。
 4 屋ノ下島(伊是名村)は、埋立により伊是名島と一体になっているため、伊是名島に含めた(平成9年4月1日から沖振法に規定する指定離島も同様の取扱をしている)。

(出所)『離島関係資料』(沖縄県企画部 平19.1)1-2頁より作成

- 1 前村昌健「離島経済と自治体財政の概況」沖縄国際大学産業総合研究所編『沖縄における地域内格差と均衡的發展に関する研究』(泉文堂 平19.2)29頁
- 2 1の24頁
- 3 財政力指数は、地方公共団体の財政基盤の強弱を示す指数で、標準的な行政活動に必要な財源をどれくらい自力で調達できるかを表しており、普通交付税の算定基礎となる基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の3か年平均値をいう。
- 4 1の41頁
- 5 富川盛武『魂落ちる沖縄人 人間、文化、風土の視点からみた沖縄経済』(新星図書出版 昭62.7)124-125頁
- 6 『第3次沖縄振興開発計画総点検報告書 - 沖縄振興開発の現状と課題及び展望 - 』(沖縄県 平12.5)247頁
- 7 提言の主な内容は、離島のブランドは離島で作られる商品自体の価値から生まれるのではなく、離島の特徴である「環境」、「健康」、「文化」との関連の中から生まれるものである、既存の商品についても離島の潜在価値が引き出されるものとなっておらず、上を踏まえた商品のブランド化を進める必要がある、島の事業者の意識、知識、スキルが不足しており、また、事業者を指導する公社や商工会の意識やスキルも足りない、ブランド化には解決すべき多くの課題があり、まず、基盤整備に取り組む必要がある、というものである。詳細は、内閣府ホームページ <<http://www8.cao.go.jp/okinawa/tyurasima/teigen/index.html>> を参照されたい。
- 8 『沖縄振興計画後期展望』(沖縄振興審議会 平19.3)26 - 27頁
<http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/32_tembou.pdf>
- 9 『読売新聞』夕刊(平19.8.16)
- 10 報告書の要旨は次のとおりである。これまでの県の離島活性化策は本島と離島との格差を是正すべく、定住促進による人口の定着、産業振興による所得水準の向上や社会資本の整備による利便性の向上を目標として実施されてきた。その結果、これまでの離島活性化策は、一定の成果を出しているものの、本島と離島との格差については、地理的不利性によるところも大きいため、完全に解消することは難しい。近年は労働時間短縮に伴う余暇の増加や、持続的発展を目指すための自然環境保全の高まり、スピード重視の社会性を見直しなどを背景として、離島の有する自然・環境はもちろんのこと、独特の文化や生活そのものが、資源として見直されてきた。その結果、離島の優位性を産業振興に結びつけ、人口定着や所得水準の向上を目指すという方向に施策の力点が置かれている。重点に取り組むべき離島活性化策は、「観光振興・環境保全」、「地域資源活用」、「人材育成」、「安心・安全」の四つである。
- 11 詳しくは、本誌掲載の松本英樹「沖縄における地域ブランド育成の現状と課題～地域資源のブランド化により地域活性化を目指す沖縄の島々～」を参照されたい。
- 12 『沖縄タイムス』(平18.10.19)