

# 奄美群島日本復帰 60 周年を経ての新たな取組

## — 奄美・小笠原振興開発特別措置法の一部改正案 —

国土交通委員会調査室 斎藤 貢一

### 1. はじめに

昨年、平成 25 年は奄美群島が昭和 28 年 12 月 25 日に日本への復帰を果たして、60 周年という節目の年であった。奄美群島では、復帰 60 周年を契機として、その歴史を後世に伝えるとともに、奄美群島の自立的発展に向けて、復帰 60 周年記念式典を開催したほか、奄美群島の魅力を広く発信するための各種イベントが行われた。

復帰記念式典では、太田国土交通大臣から、平成 26 年 3 月に期限切れを迎える「奄美群島振興開発特別措置法」を確実に延長させ、新たな交付金制度の実現に努力するとの発言がなされるとともに、牧原環境大臣政務官からは、奄美群島が平成 28 年 6 月の世界自然遺産登録を目指していることを踏まえ、奄美群島の国立公園化と世界自然遺産登録に向けた取組を全力で進めたいとの発言がなされた。

このように、奄美群島は成長著しい東アジアに近接していること、世界自然遺産登録に向けた取組が積極的になされていること等、地理的条件や自然の特性をいかし得る可能性のある地域として、新たな振興策に取り組むべき時期が到来したとされている。

そこで、本稿では奄美群島における振興開発の経緯、「奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法の一部を改正する法律案」の概要等について紹介する。

### 2. 奄美群島の振興開発の経緯

#### (1) 奄美群島の概要等

奄美群島は、九州本土と沖縄諸島の間には飛び石状に連なる島々で、奄美大島、加計呂麻島、請島、与路島、喜界島、徳之島、沖永良部島及び与論島の 8 つの有人島から成っている。

我が国の離島の中でも、特に本土から遠隔の地に位置しており（本土からは航路距離で 377km～592km）、南北約 220km の海域に広く点在している。このような地理的条件は、物価や運賃等に係る本土との格差の大きな要因となっている。さらに、台風の常襲地帯として、例年多くの被害を受ける等、厳しい自然条件下にもある。

また、奄美群島は、太平洋戦争の惨禍により住宅、公共施設を始め生産手段の多くを喪失するとともに、昭和 21 年 2 月連合軍総司令部の指令により日本本土から行政分離され、昭和 28 年 12 月 25 日に、「奄美群島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」（条約第 33 号）により、その施政権が日本に返還されることとなったという歴史的背景がある。

#### (2) 特別措置法に基づく振興開発

沖縄諸島及び奄美群島・小笠原諸島を除く、離島の振興に関しては、離島振興法が制定されているが、奄美群島は、地理的・自然的条件による制約などがもたらす本土との格差に加え、その歴史的経緯に鑑み、本土復帰後、特別措置法に基づき奄美群島の振興開発が行われている。

昭和 29 年、「奄美群島復興特別措置法」が制定され、以後約 5 年ごとに群島のその当時の状況、社会経済情勢等に応じた改正がなされ、法律の有効期限が延長されてきた。また、後述のように、振興開発の課題に対応すべく、同法は、昭和 39 年には「奄美群島復興特別措置法」と改称され、昭和 49 年には「奄美群島復興開発特別措置法」と改称され現在に至っている。

昭和 29～38 年度には、「奄美群島復興特別措置法」により策定された復興計画に基づき、復興事業が実施された。復興事業は、群島住民の生活水準をおおむね戦前(昭和 9～11 年)の本土並みに引き上げることを目標として行われ、道路、港湾、水道など公共土木施設を中心とする各方面の復興に成果を上げた。

この間、昭和 30 年 9 月に同群島の脆弱な経済基盤のために円滑さを欠いていた産業資金の融通の促進を図るため、「奄美群島復興信用保証協会」が設立された。同協会は、昭和 34 年に「奄美群島復興信用基金」、昭和 39 年に「奄美群島復興信用基金」、昭和 49 年に「奄美群島復興開発基金」へと改組がなされている。その後、特殊法人等整理合理化計画(平成 13 年 12 月閣議決定)に基づき、平成 16 年 10 月に「奄美群島復興開発基金」は解散し、「独立行政法人奄美群島復興開発基金」が設立されている。

なお、鹿児島県では、独立行政法人整理合理化計画(平成 19 年 12 月閣議決定)において抜本的な見直しの検討対象とされた「奄美群島復興開発基金」について、基幹産業の長期低迷等により地域経済が停滞していることから、地元産業経済界の基金に寄せる期待は高まっており、今後、奄美群島の振興開発を推進していく上で、同基金の機能強化を図ることが必要であるとの見解を示している。

復興事業は基礎的な公共施設等の整備に重点を置き、産業振興については、計画の後半においてようやく実施に移されたが、この間の本土における経済の伸長は著しく、郡島住民 1 人当たりの所得は、全国平均の半分にも達しない状況であった。

このため、主要産業の育成振興を重点として群島経済の自立を促進すべく、昭和 39～48 年度には、「奄美群島復興特別措置法」による復興計画に基づき、復興事業が実施された。復興事業は、住民の生活水準をおおむね鹿児島県本土の水準に近づけることを目標として行われた。これにより、群島の主要産業である農業の振興を図るため、土地改良事業が推進され、さとうきび等の主要農作物の生産量が飛躍的に伸長したほか、主要漁港の整備などの成果を上げた。

しかし、復興及び振興計画に基づく各般の事業の実施により、群島の基盤整備と主要産業の振興が図られてきたものの、群島をめぐる諸条件は依然として厳しく、住民の生活水準は、本土との間になお相当の格差があった。

そこで、国土の均衡ある発展と地域の特性に応じた開発を推進するためにも、奄美群島の特性と発展可能性をいかし、積極的な社会開発と産業振興を進めることを目標として、

昭和 49 年度以降は、「奄美群島振興開発特別措置法」による振興開発計画(昭和 49～58 年度)、新振興開発計画(昭和 59～平成 5 年度)、第三次振興開発計画(平成 6～15 年度)、平成 16～20 年度の振興開発計画及び平成 21～25 年度の振興開発計画に基づき、振興開発事業が実施されてきた。振興開発事業の取組の結果、道路、港湾、空港等の交通基盤、農林水産業等の産業基盤、上下水道、保健医療、福祉施設、学校施設等の生活・教育基盤の整備は進み、これら社会資本の本土との格差は目覚ましく改善されている。

その他、平成 16 年の法改正において、振興開発計画の策定主体を国から鹿児島県に改めるなど地域の主体的な振興開発を促進するための計画体系の改正が行われている。さらに平成 21 年の法改正では、①振興開発基本方針及び振興開発計画に定める事項として、雇用機会の拡充、職業能力の開発その他の就業の促進に関する事項並びに奄美群島振興開発基金、事業者、住民、特定非営利活動法人(NPO)、その他の関係者間における連携及び協力の確保に関する事項の追加、②国及び地方公共団体による、奄美群島における就業の促進並びに振興開発に係る関係者間の連携及び協力の確保についての適切な配慮等の規定が追加された。

### 3. 法律案の提出

#### (1) 法律案提出の経緯

「奄美群島振興開発特別措置法」及び「小笠原諸島振興開発特別措置法」は、平成 26 年 3 月 31 日で失効するものと規定されている。しかし、奄美群島の復興や振興開発は、上記のような経緯で行われてきたものの、これまでの取組によって社会資本整備については一定の成果を上げた一方で、依然として奄美群島においては所得水準等で本土との間に格差が存在している。また、小笠原諸島では、人口は緩やかに増加しているものの、経済面で依然として大きな格差が生じている。

特に奄美群島では、産業・観光の振興等において自立的発展の萌芽が見られるものの、一般有効求人倍率 0.48(平成 22～24 年度平均・鹿児島労働局調べ)という厳しい雇用情勢にあり、地域の特性を踏まえた産業の振興・発展等により若年層を中心とした雇用機会の拡大を図ることが課題となっているが、住民やNPO等多様な民間主体による地域づくりの取組ははまだ途上であるため、今後これらの取組を更に定着させることが求められている。

このため国土交通省の奄美群島振興開発審議会及び小笠原諸島振興開発審議会は、それぞれ平成 25 年 7 月に、奄美群島について「地域住民の参画と関係市町村の自助・自立のための努力を基にして、引き続き鹿児島県が国等の関係者と連携していくことを基本とする法的枠組みにより、奄美群島振興開発計画に基づく事業実施等の特別の措置を講じて積極的に支援していくべきである。」、小笠原諸島について「東京都が振興開発計画を策定し、地域住民の参画を一層進めた地域の主体的な取組を推進する法的枠組みにより、小笠原諸島振興開発計画に基づく事業の実施等の特別の措置を講じて積極的に支援していくべきである。」として、平成 26 年度以降も新たな計画に基づく事業の実施など特別の措置を講じて積極的に支援していくべきである旨の意見を国土交通大臣等に具申している。

以上のような経緯を踏まえ、奄美群島及び小笠原諸島の特殊事情並びに最近における両地域の社会経済情勢に鑑み、両特別措置法が失効することのないよう有効期限を延長するとともに、一層の自立的発展に向けた課題へ対応するための支援策の拡充等を内容とする「奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法の一部を改正する法律案」（閣法第4号）が、平成26年1月31日、内閣より衆議院へ提出された。

## （2）法律案の概要

本法律案は、奄美群島及び小笠原諸島の特殊事情に鑑み、その基礎条件の改善並びに地理的及び自然的特性に即した振興開発を図るため、奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法の有効期限を平成31年3月31日まで延長するとともに、交付金制度の創設等の措置を講じることにより地域の特性に応じた産業の振興・雇用の拡大、定住環境の改善を行うことにより両地域の定住の促進を図ろうとするものであり、その概要は、以下のとおりである。

### 奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法の一部を改正する法律案の概要

#### ①法律の期限の延長（奄美法・小笠原法）

法律の有効期限を平成26年3月31日から平成31年3月31日まで5年間延長する。

#### ②地域が自らの責任のもと主体的に施策を実行する仕組みの創設

##### 1）奄美群島振興交付金の創設（奄美法）

ソフト面を中心に、自らの責任で地域の裁量に基づく施策の展開を後押しする仕組みである交付金制度を創設する。

##### 2）市町村産業振興促進計画の創設（奄美法、小笠原法）

産業振興促進計画の認定を受けた市町村には、特例通訳案内士等の法制上の特例措置及び税制上の特例措置を認め、市町村の産業振興に係る自主的な取組を国が支援する。

#### ③定住の促進に係る支援措置の充実等（奄美法・小笠原法）

法律の基本理念を創設、目的規定に「定住の促進を図る」旨等を追加するとともに、介護、医療、防災、自然環境保全、エネルギー対策、教育に係る事項を配慮規定に追加する等、定住環境の改善に向けた規定を措置する。

#### ④国等の支援体制の強化

国及び地方公共団体の責務規定を創設（奄美法・小笠原法）するとともに、奄美法の主務大臣に、厚生労働、文部科学、経済産業及び環境の4大臣を追加する。

(3) 法律案における新規施策

ア 奄美群島振興交付金の創設【奄美法】

今回の法律案には、奄美群島振興交付金制度の創設が規定されていることが特徴的である（平成26年度予算案に21.3億円を計上）。これは、奄美群島の総人口の減少を抑制するため、従来、個別の補助金により産業振興や定住促進のための各種施策を行ってきたものの、依然として人口減少が続いており（平成17年から平成22年までの期間で約6%減・国勢調査による）、その原因として、かつての主要産業であった大島紬業（昭和55年：事業規模287億円→平成24年：事業規模5.4億円）、さとうきび農業（昭和60年：事業規模150億円→平成23年：事業規模61億円）が衰退し、地域の雇用吸収力が大幅に減少し、その後、雇用の創出にインパクトのある新たな産業が創出されていないことが挙げられる。また、奄美群島の市町村の厳しい財政事情（平成23年度：財政力指数0.15）により、取組が不十分となっている。

図表1 奄美群島振興交付金の概要

交付金制度の概要

- 補助事業者：鹿児島県(事業主体：鹿児島県、奄美群島内市町村、民間団体)
- 事業期間：平成26～30年度(5年間)
- 交付対象：奄美群島の厳しい地理的、自然的、歴史的な条件不利性の克服等について、ソフト面を中心に、自らの責任で地域の裁量に基づく施策の展開を後押しする以下の取組を支援
- 交付率：農林水産物輸送費支援※ 7/10  
 航路・航空路運賃の逡減、観光キャンペーン、農業創出緊急支援※ 6/10  
 上記以外 5/10

※ に該当する事業の実施に当たり、関係地方公共団体負担額の1/2について、特別交付税が措置される予定。

支援メニュー

- ◆ **農林水産物輸送費支援**  
販路・生産拡大等のための戦略産品の移出に係る輸送費支援
- ◆ **航路・航空路運賃の逡減**  
県内路線に係る離島住民及び旅行者(群島間路線)への運賃支援
- ◆ **世界自然遺産登録に向けた観光キャンペーン**  
世界自然遺産登録に向けた観光振興のため、航空路線の旅行者を対象としたモニター事業への支援
- ◆ **農業創出緊急支援**  
農業創出分野での競争力低下に対応するための平張ハウスの整備等への支援
- ◆ **観光・情報通信等人材育成、定住促進支援**
- ◆ **流通効率化・観光・防災施設等整備 等**

<戦略産品の輸送支援>
<農業創出緊急支援>

(出所) 国土交通省資料

人口減少・流出を抑制するためには、地域主体の雇用創出のための新たな支援制度の創設が必要とされており、意欲のある地方公共団体が、成果目標を設定した事業計画に基づいて主体的に行う産業振興による雇用拡大や定住促進に向けた取組を支援し、奄美群島の自立的発展の促進を図ることが国に求められているとされている。

国土交通省の「平成 26 年度予算概算要求に係る政策アセスメント」によれば、政府の方針として、「経済財政運営と改革の基本方針について」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）において、「過疎地域や、離島・奄美等、半島を含む条件不利地域においては、航路、航空路等を含めた必要な交通基盤を維持するとともに、民間活力を導入しながら生活支援機能及び定住環境を確保し、集落の活性化を図る」とされている。また、平成 25 年 2 月に奄美群島市町村長会が策定した「奄美群島成長戦略ビジョン」においても、『奄美群島の自立的発展実現の主體的役割の担い手＝民間企業等』と『民間を支え、積極的に支援する行政』というそれぞれの位置付けを明確にするるとともに、これまでの行政主導の産業振興モデルから、活発で自立的な民間企業等の活動を出発点とした産業振興モデルへの転換が必要である」としている。

その一方で、産業振興、定住促進の取組を、地理的・自然的・歴史的条件等の特殊条件を抱える奄美群島において進めることについては、民間事業者や個人の自助努力だけでは限界があり、そのための取組には、行政の関与が不可欠であるとした上で、地方公共団体は財政難から限定的な取組しかできず、効果が十分に得られないことから、国の関与が必要であるとして、交付金制度の創設が本法律案に規定されることとなった。

本交付金の支援メニューの一つに航空運賃の軽減が検討されている。奄美群島における航空路線は、人の往来や産業活動にとって極めて重要な交通手段であるものの、普通航空運賃を区間距離で除した賃率は、平成 24 年 6 月現在で那覇・羽田間が 24.3 円/km であるのに対し奄美・羽田間は 32.2 円/km となっている（ただし、奄美・羽田路線は交付金の対象外）。

奄美群島の一人当たり所得が 197 万円（平成 21 年度）と全国平均 266 万円（同）と比べ大きく下回っている実態も踏まえれば、奄美の航空運賃は島民の負担となり、それに対する航空運賃の軽減は、奄美群島の住民の生活利便性の向上や観光の振興等に資することから、本交付金により、離島住民（県内路線）及び旅行者（群島間路線）への運賃支援に本交付金が活用される見通しとなっている。

なお、一般離島を対象とする離島振興法では、平成 24 年の法改正に伴い、平成 25 年度から同種の交付金制度（離島活性化交付金）が創設されている。

#### イ 市町村産業振興促進計画認定制度の創設【奄美法、小笠原法】

奄美群島が「奄美・琉球」として沖縄と同時に平成 28 年に世界自然遺産登録を目指している一方で、平成 23 年に世界自然遺産登録がなされた小笠原諸島では、大型クルーズ船の寄港のための整備が行われることとなっている。今後見込まれる外国人を含めた観光客の増加への対応を行うことにより、観光等の産業の振興を図ることが両地域の自立的発展による定住の促進に資することが期待されることなどから、「市町村産業振興促進計画認定制度」を創設することとしている。これは、市町村が、単独又は共同して、産業振興促進計画を作成し、主務大臣の認定を受けることができ、認定を受けた市町村には、特例通訳案内士等の法制上の特例措置及び税制上の特例措置を認め、市町村の産業振興に係る自主的な取組を国が支援するものである。具体的には、通訳案内士関連の特例と旅行業法の特例

の創設などから成る。

通訳案内士関連の特例については、通訳案内業は、国家試験を合格した有資格者のみが  
行える業であるが、奄美群島や小笠原諸島の振興の観点から、奄美群島内の市町村や小笠  
原村が当該地域の特例通訳案内士育成等事業に関する事項を記載した産業振興促進計画を  
作成し主務大臣の認定を受けた場合には、通訳案内士試験に代わり認定計画区域の特性に  
応じた通訳案内に関する研修を終了した者は、当該地域の特例通訳案内士となる資格を有  
することができることとするものである。

なお、当該地域の特例通訳案内士は奄美群島や小笠原諸島の振興のためのものであるこ  
とから、認定を受けた区域外において、業を行うことができないことと規定されている。

また、旅行業者代理業は、報酬を得て、旅行業を営む者のため、旅行業者を代理して旅  
行に関する契約を締結する行為を行う事業であり、現行では、旅行業者代理業を営むため  
には営業所ごとに一人以上、旅行業務取扱管理者（国家資格）を選任して置かなければなら  
ない。しかし、奄美群島や小笠原諸島の振興の観点から、当該地域の市町村が観光客旅  
客滞在促進事業に関する事項を記載した産業振興促進計画を作成し、主務大臣の認定を受  
けた場合には、当該観光客旅客滞在促進事業を実施する事業者は、旅行業法の旅行業者代  
理業の登録を受けたものとみなすこととしている。その上で、上記の登録を受けたものと  
みなされた事業者は、その営業所において、旅行業務取扱管理者の代わりに、当該地域の  
旅行業務の取扱いについての研修の課程を修了したことその他の要件を備える者を選任す  
ることができることとされている。

さらに、その他の支援措置として、国及び地方公共団体による中小企業者への情報提供  
の配慮、農地転用等の処分の迅速化に関する配慮（奄美のみ）等が検討されている。

#### （４）小笠原諸島の振興開発の概要

「小笠原諸島振興開発特別措置法」は、日本復帰後の昭和44年に、「小笠原諸島復興特  
別措置法」として制定され（以後、5年ごとに延長の法改正）、同法により策定された復興  
計画に基づき復興事業（昭和44～53年度）が実施された。

復興計画により道路、下水道、学校等の施設については一定の整備が進んだものの、本  
土から1,000km離れているという地理的条件等から、島の人口の定着や産業の育成、経済  
の振興・発展が目標どおりに達成されていない状況にあった。このため、昭和54年に法律  
の題名を「小笠原諸島振興特別措置法」とする等の改正が行われ、同法により策定された  
復興計画に基づき復興事業が実施された。しかし、なお解決すべき課題が多く残されてい  
た。

また、同諸島は広域な海域及び亜熱帯地域としての特性を持ち、発展の可能性を有して  
いることから、新たな振興開発を進める必要があるとして、平成元年には、法律の題名を  
現行の「小笠原諸島振興開発特別措置法」に改める等の改正がなされ、現在に至っている。

今回の法改正を踏まえた今後の具体的な施策としては、交通アクセス確保のための定期  
船の代替船が寄港可能となる港湾整備、喫緊の課題となっている南海トラフ地震等に備え  
た防波堤の改良等が挙げられている。特に小笠原諸島が我が国の排他的経済水域等の保全、

海洋資源の利用など従来にも増して重要な役割を担っていることから、地理的及び自然的特性をいかした振興開発を強力に推進することが求められているとされている。

図表 2 小笠原諸島の振興開発



(出所) 国土交通省資料

#### 4. おわりに

平成 24 年 4 月に鹿児島県が主宰した「第 1 回奄美群島の在り方検討委員会」では、委員の一人が、(自治体等を対象とした)奄美群島振興開発市町村等意向調査結果を見ると、島の将来像について全国から多くの観光客が訪れる島という意見が意外と少なく、観光に対する考え方が意外と低いことに驚いている旨の発言を行っている。このことは、全国的に期待されている観光産業の振興の意義について、奄美群島では、依然として十分に浸透していないとの懸念を感じさせるものである。本法律案の目的の一つは、これ以上の人口減少・流出(奄美群島の本土復帰時は人口約 20 万人→現在は約 12 万人、特に若年層を中心とした人口流出が顕著)をいかに食い止めるのかということである。観光産業が雇用を創出することができることに鑑みれば、鹿児島県や地元自治体は、世界自然遺産登録に向けた活動とともに、今後の奄美群島の産業について、人口減少・流出の抑制に寄与する観光産業を一層重視する方向にシフトすることも検討課題の一つとして、挙げられるように思われる。

また、現在の奄美群島の基幹産業に位置付けられている農業についても、観光産業と連動した 6 次産業化等、その付加価値をいかにして高めるかが重要となり、奄美群島らしさを市場で発揮できるような取組の在り方が問われている。



なお、平成24年9月6日に公表された、鹿児島県「奄美群島の在り方検討委員会」の提言書では、公共事業の在り方について、「これまでの事業の実施により着実に社会資本の整備が進んでいるが、台風常襲地帯であるなどの厳しい自然条件下にあつて、必要な社会資本の整備を引き続き推進するとともに、その整備効果を一層高めるための関連施策を総合的に実施することが求められている」などとしており、地元自治体においても、ハード事業からの転換を模索しているようにも伺うことができる。

図表3 奄美群島の主要指標

〔奄美群島の主要指標〕

項	目	年次	奄 美	鹿児島県	沖 縄 県	全 国
人口増減率(H22/S30)	(%)	H22	△ 42.2	△ 16.5	73.9	42.2
65歳以上人口構成比	(%)	H17	27.7	24.8	16.1	20.1
1人当たり所得	(千円)	H20	1,933	2,253	2,039	2,754
〃 対全国格差	(%)		70.2	81.8	74.0	100.0
生活保護率	(%)	H23	48.9	18.3	21.4	15.6
消費者物価地域差指数(総合)		H21	102.9	101.4	97.8	100.0
			(奄美市名瀬)	(鹿児島市)	(那覇市)	(H23.1)
ガソリン価格		H22	163	141	130	136
市町村財政力指数		H21	0.17	0.29	0.35	0.55
合計特殊出生率		H21	2.13	1.56	1.79	1.37

(出所) 鹿児島県資料

平成26年度以降の振興開発計画の策定に向けて、鹿児島県では平成24年に学識経験者等から成る前述の「奄美群島の在り方検討委員会」を初めて設置し議論を行うとともに、平成25年2月には、奄美群島の市町村により「奄美群島成長戦略ビジョン」が策定された。その中で成長戦略ビジョン策定の意義について、今後は各種課題を戦略的に解決し、自立に向けた本格的な取組をより加速させるためにも、国の基本方針や県の振興開発計画に今まで以上に主体的に関わることによって、奄美群島一体となった施策の展開を行い、奄美群島の振興開発のための成長を自発的に推進する必要がある旨の言及がなされている。

このような動きは、奄美群島の日本復帰から60年を経た今、地元自治体による新たな取組に向けた明確な意思表示とも言え、今後の取組が期待されるところである。

【参考文献】

鹿児島県大島支庁『平成24年度奄美群島の概況』(平25.3)

奄美群島広域事務組合『奄美群島成長戦略ビジョン』(平25.2)

鹿児島県奄美群島の在り方検討委員会『奄美群島の在り方について～チャレンジ! 価値ある島ー奄美ーの創造～提言書』(平24.9)

(さいとう こういち)