

離島振興法の成立背景

久保田 恵都子¹

¹正会員 中央大学大学院理工学研究科都市人間環境学専攻 (〒112-8551 東京都文京区春日1-13-27)

E-mail:a18.face@g.chuo-u.ac.jp

我が国の離島地域の振興は、1953(S28)年に成立した離島振興法に始まる。この法律は、離島の後進性の除去と民生の安定が目的とされ、その後のインフラ整備により後進性の用語は削除された。法制定当時の離島において、既存制度の適用による振興では不十分で、立法措置を必要とした理由や状況は不明確である。そこで本研究は、各関係機関の動向および当時の離島の経済社会状況を整理することにより離島振興法の成立背景を明らかにした。

Key Words : *Remote Islands Development Act, background established, removal of backwardness, occurrence of backwardness*

1. はじめに

我が国の離島地域の振興は、1953(S28)年に成立した離島振興法(以下、離振法という)に始まる。それからの離島では、道路・港湾事業等を中心としたハード整備事業が推進され、現在はそれらのメンテナンス等に加え、地域活性化事業や定住促進の取組みにも支援している。一方で、2016(H28)年有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法(以下、有人国境離島法という)が成立し、領海及び排他的経済水域等の保全を背景に人口確保・定住促進、国防上の管理等のソフト事業に対する支援がスタートしている。両法律は、離島を対象に、現在はどちらも人口確保・定住促進を柱にしており、その違いは、前者は条件不利地域の地域振興で、後者は国境維持に特化していることにある。

そもそも離振法は、離島の後進性の除去と民生の安定を目的に成立している。当時は、大規模かつ広範な地域の利益を優先する「国土総合開発法(以下、国総法という)」が1950(S25)年に制定される一方、「積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法」(1951(S26)制定)や「特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法」(1952(S27)制定)など農業生産に関する特殊地域の立法も制定され始めた。条件不利地域の地域振興に関する法律は、離振法をはじめ山村振興法、半島振興法、過疎法等があり、国土の均衡ある発展の観点より国が地域格差の是正を図るための支援策として実施されており、離振法は比較的早い時期に制定されその先駆けとなった。

制定経緯は、全国離島振興協議会・(財)日本離島センター発行の文献¹⁾²⁾³⁾に詳述され、当時の行政の動向や見解を窺い知ることができる。既往研究では、鈴木⁴⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾は、前述の文献をもとに制定をリードした人物に焦点をあてて離振法の成立経緯を整理し、法案の審議内容から地域指定の曖昧さを指摘している。小澤⁸⁾は、離振法の目的と手段の変遷を整理し、離島地域のガバナンスと将来の展望を示唆している。しかし、離島のみを対象とする開発振興事業を立法措置までして必要とした当時の離島の状況(後進性)については明確に明らかにされていない。

そこで、本研究は、離島を取り巻く環境が変化してきている今日、離振法の成立背景、具体的には、関係機関の動き、当時、既存制度の適用による振興ではなく立法措置までする必要があった状況、離島における条件不利、後進性の生み出される状況を明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

(1) 離振法制定に向けた関係機関の動き

全国離島振興協議会・(財)日本離島センター発行の文献¹⁾²⁾³⁾と既往研究⁴⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾⁸⁾により、各行政機関(国、各都県)また学界が、どのように離振法制定に動いたのかについて整理し、既存制度の適用による振興ではなく立法措置までする必要があった動機を明らかにする。

(2) 後進性に着目した離島の状況

後進性をキーワードに、次の2項目について整理する。

a) 文献調査

後進性に言及している3つの文献において、その内容を紹介する。

b) 人口過剰・産業構造

当時の人口過剰による食糧自給問題と、離島の産業構造により、当時の離島の状況を示す。

3. 離振法制定に向けた関係機関の動き

(1) 国

国総法が制定された1950(S25)年は、国内人口は戦後のベビーブームや海外からの復員軍人、引揚者等によって急増しており、都市の戦災復興と食糧確保等が喫緊の課題であった。また米国のTVA政策をはじめ海外の地域計画に関する資料研究等が進み地域開発への関心がきわめて高いなかで国総法は公布され、4つの総合開発計画(全国、都道府県、地方、特定地域)のうち特定地域総合開発計画の策定作業が先行し、1951(S26)年に19の特定地域が指定された。そのうち離島は長崎県対馬島、島根県隠岐島、鹿児島県種子島・屋久島の大型離島のみであった。

本計画の所管であった経済審議庁計画部総合開発第三課課長が対馬に計画説明に向いた際、本法では離島を救えない、別の法律制定の必要性を実感⁹⁾10)している。国総法は大規模な根幹事業(例えば多目的ダム建設等)により、特定地域の住民の利益よりも、より広域な全国的な利益、国民経済への寄与が重視されるため、離島にとっては産業振興にもならず、島民の民生の安定にも程遠いものとなることが考えられ、離島関係都県の期待も大きく外れた。

総合開発第三課課長は建設省からの出向であったため、その必要性を感じながらも内閣提出での立法を困難¹⁰⁾とし、立法に動く離島関係都県を支援している。一部支援者が存在したが、必ずしも国は立法に動く離島関係都県を全面的には支持してはいない¹¹⁾。議員立法により実現が濃厚となってからは、その窓口として各省が動いており、1)特定地域総合開発計画を所管する経済審議庁総合開発第三課、2)特定地域開発の一端と考え事業を所管する建設省、3)食糧増産のための農用地開発等を含め農地改革や漁業制度改革を進める農林省も動いている。

(2) 都県

a) 島根県

1950-51(S25-26)年に渡って島根県では干ばつ被害¹²⁾があり、1951(S26)年隠岐島の視察と調査に当時新設の島根県企画室が出向いている。県は災害復旧制度の適用を考えるが、農地は一団の土地面積が狭いため採択基準を満た

さず、また国庫補助率1/2では残り1/2を役場が持つ能力がない等制度適用が困難で、離島開発法というべき法制定の必要性を痛感⁹⁾11)13)している。

企画室は各省に離島開発の方法を相談し、関係省庁(経審庁、建設省、農林省等)の来県に際し無理に隠岐島の視察を依頼¹³⁾している。1952(S27)年12月末には「離島開発法(仮称)要綱」案を作成、同時期に長崎県知事から島根県知事宛に親書が届き(30日)、立法に向けた事態は一気に動き出している。

b) 長崎県

日本一の離島数の長崎県は県面積の約1/3が離島で、県民の約1/4が当時居住していた。対馬島は朝鮮半島からわずか50kmで、戦時中は防衛上の要塞と化し自由な振興が許される状況になく、1949(S24)年隣国による対馬の領有宣言、1950(S25)年朝鮮戦争勃発等対馬島を取り巻く世情が不安定な中、1950(S26)年国の特定地域に対馬島が指定された。一方、その他多数の離島開発を県単独事業での実施は甚だ困難で、離島開発を旨とする特別法の必要性を実感³⁾している。1952(S27)年12月特定地域の審議で上京した副知事と企画室は離島開発法を経審庁とも協議し島根県の動向を知り、帰県後、大型離島を所有する鹿児島県、東京都、島根県、新潟県の各知事に対し長崎県知事の親書を送って、立法に向けて一気に動き出している。

c) その他都県

東京都では伊豆諸島の開発事業を立法措置で進める構想があったが、その後都道府県総合開発の一環として「伊豆島しょ」が作成されたことを受け、「伊豆諸島地域総合開発事業計画書」を策定し建設省に提出している。しかし、その内容が建設省のみの事業ではなかったため、建設省も都も模索³⁾していた。

全く別の動きで佐賀県では、GHQ中尉が県内8島を視察、島民の生活水準の低さの改善を県知事に進言し、1950(S25)年離島振興委員会が発足している。当時全国一の赤字県が県単独事業として土地改良事業を進めているが、立法の動きには至っていない¹³⁾。

d) その後の展開

長崎県知事から親書を受け取った(1952.12.30)島根県は、翌年1月9-10日に長崎県へ出向き、法案の検討、5都県知事会合の段取り、法制定の運動展開等を協議し、両県はともに上京、12日農林省、経審庁に国の協力を強く要請し、14日東京・新潟・島根・長崎・鹿児島島の5県知事は「離島振興法(仮称)制定に関する趣意書」を作成し、1)各県から専従者を東京に駐在させ、2)関係町村長等に説明し理解と協力を得ることを申し合わせて具体的な検討に入っている。この際、次節の学者グループが強力に支援している¹³⁾。

(3) 学者グループ・九学会連合¹⁾³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾

九学会連合は、1950-51(S25-26)年の2ヶ年の夏に延120人による戦後初の大規模な地域調査研究を対馬島で実施している。九学会とは、日本人類学会・日本言語学会・日本考古学会・日本宗教学会・日本民族学協会・日本民俗学会・日本心理学会・日本地理学会で、要塞と化していた対馬島の調査を、自然と人文の広い範囲に渡って各界の有名な研究者により緻密な調査が実施された。本調査では、同時に漁業制度の抜本的な改革を検討していた水産庁の調査も兼ねられ、この調査を通じて離島の「後進性」が見出され、学界としての立法運動への動機となった。

本調査に深く関わった島嶼社会研究会は1950(S25)年6月に設立し、特筆すべき人物として宮本常一、山階(浅野)芳正が挙げられる。趣意書を提出した5都県は、本研究会の有志と会合を開き、法案の内容等について意見を求めている¹⁾³⁾。その要旨は次の通り。1)「離島」は学問上不明確であり、離島の定義を法令に規定することは望ましくない、2)対象地域は弾力的に拡大すべき、3)将来は内海の島嶼にも適用すべき、4)全国の離島民の組織が必要。離振法では、実際に離島の定義はなされず、対象となる離島も段階的に拡大している。

また離振法成立直前に「全国離島民代表者蹴起大会」が開催され、離島民の組織「全国離島振興協議会」が6都県(熊本県参加)179町村で結成された。その事務局を島嶼社会研究会の幹事が担った。

(4) まとめ

島根県は既存制度での適用採択基準問題と補助率問題、長崎県は多数の離島開発に対する財源問題、国は離島の実状と国総法との乖離問題などの各機関の実状が、離島開発に特化した立法措置への動機となった。

離振法制定は、実質的な問題を抱える島根県と長崎県が県単独での離島振興は困難という強い危機感から、立法へ向けて国や関係都県に対して積極的に働きかけを行ったこと、同時に国や関係都県の思惑そして学界の支援が合致した時、一気に成立に動いている。離島の後進性に対する驚きとどうにかしなければならぬという強い意思が新たな立法措置につながった。

またこれら学者と行政との提携は、テストケースのひとつとして注目された。

4. 後進性に着目した離島の状況**(1) 文献****a) 離島に関する調査報告(1955)¹⁷⁾**

農林省の本書は、当時特殊地域立法が相次ぐ中、日本農業研究所の西村によって天草島の離島振興の調査項目

51項目をもとに後進性が何かを追究している。

それによると離島の後進性は、1)島民生活水準の低位なること、2)資本の欠如、3)公共施設の薄いこと、としているが、離島の地形的特徴(本土との隔絶性、周囲が海であること、一定面積以下ですること)を基礎に生じたものと、本土の僻地でも生じるものがあるため、離島であるが故に直ちに補助方式を変更すべきとは断定できないと結論づけている。

b) 離島の現状とこれからの離島振興(1972)¹⁸⁾

離振法による離島振興が20年経過した際、全国離島振興協議会は本稿の一節に「3. 離島の現状—その後進性」として後進性の指標を例として表記している。

その項目は、1)道路の改良率・舗装率、2)水道普及率、3)電気点灯率、4)テレビ普及率、5)電話普及率、6)医師数、7)高校進学率、8)大学進学率、9)就業別人口とその1人当りの所得、10)耕地化率、11)林野率、12)市町村の財政力指数、の13項目で、これら指標は、離振法の事業による振興状況の進捗を数値的にわかりやすく測ることができる指標であり、後進性を何をもって測るかは人によって解釈が違うとしている。

c) 離島振興対策の現状と課題(1992)¹⁹⁾

本稿は、法制定当時から学界支援者の中心人物の一人である山階芳正氏の論考で、法制定から約40年後に執筆されている。そこには、執筆当時の離振法の問題点の一つとして、「後進性」が自明の理とされて何の説明もなく、具体的に何をもって後進性とみなすかは不明である、とし、本土と離島との経済的格差が解消したとしても、社会的・文化的格差が存在する限り、離島住民は満足しないであろう、と指摘している。

(2) 人口過剰・産業構造

当時の多くの離島は、現在の人口減少問題とは違い、人口過剰が問題¹⁵⁾¹⁶⁾¹⁷⁾となっている。人口過剰は、食糧の自給不足問題を引き起こす。そのため、かつては島によって人口制限をすることでかろうじて食糧自給を保っていたが、明治以降に人口制限が薄れて人口過剰となり、食糧の自給が追いついていない。

a) 自給率

そこで、農林省「離島の現況²⁰⁾」の34島のデータから、当時(1950(S25)年頃)の自給率と全国の自給率²¹⁾を、主要产品別に表-1にまとめる。なお、離島のデータは、自給率(%)=生産量/地区内消費量で筆者にて算出した。

表-1 1950年頃の主要产品別自給率(%)

	米	麦	魚介藻類
離島	67	90	162
全国	89	43(小麦)・53(大麦)	100

その結果、離島の米の自給率が低く、島外からの移入に依存していることがわかる。麦は地区内消費量が少ない分、島内の生産量で一定量賄えていることがわかる。魚介藻類は、生産量も多く地区内消費量も少ないことから自給率100%を超えている。

離島別に米の自給率をみると、自給率が100%を超える離島は3島(9%)のみで、自給率30%以下が20島(59%)あり、そのうち6島(18%)が自給率0%である。

この米の自給率が低い原因は、1)地形的地質的にも耕地が少ないこと、2)水量・水質の両面の問題から常日頃から水不足で水田には恵まれないこと、3)農業技術が発達しなかったこと、にある¹⁵⁾¹⁶⁾²²⁾。これは、離島独特の海による隔絶と特徴的な地形地質条件によるものである。

また食糧移入は、定期船等の船次第で、天候や港湾設備の未発達状況により接岸できない場合は食糧移入もできない。これは海による隔絶が引き起こす後進状況と考える。

b) 産業別人口とその所得額

海に囲まれている立地条件からも当時の離島では、漁業が一番盛んと考えるが、就業人口からすると農業が第一位で、漁業を副業的に営む兼業農家、半農半漁が多い。これは、1)藩政時代からの社会構造上、本百姓が漁業権を持っていたこと、2)隔絶された離島であるが故に農業技術・漁業技術が発展しなかったこと、3)農業(米)が自給的な面を持つ一方、漁業(魚)は農作物との交換が必要になること、が挙げられる¹⁵⁾¹⁶⁾²²⁾。

この当時の産業別人口割合とその一人当り所得額を、1960(S35)年²³⁾²⁴⁾²⁵⁾²⁶⁾と1969(S44)年²⁷⁾を表-2にまとめる。

表-2 産業別人口割合(%)と一人当り所得額(千円)

		第一次産業		第二次産業		第三次産業	
		1960	1969	1960	1969	1960	1969
人口 割合	離島	64	56	13	15	23	30
	全国	33	19	30	35	38	47
所得 額	離島	84	303	238	714	230	704
	全国	136	458	379	1,113	390	1,088
	全国比	62%	66%	63%	64%	59%	65%

離島は第一次産業人口の比率が高く、また一人当りの所得額は、全国の約7割弱である。また離島民の就業者の半数以上が従事している第一次産業の一人当りの所得額は、第二・三次産業の約4割程にしか過ぎない。

これは、離島民自身における事業の発展や起業等の資本不足であると同時に、行財政力も乏しいことがわかる。

また第二次産業の振興に必要な工業資材等の搬入には大型船の接岸が必要となるが、そのためには港湾設備整備が必要となる。搬入後も、島内運搬のためには道路整備が必要となるが、当時はこれらが不足していた。

(3) まとめ

制定当時の離島の状況は、人口過剰により食糧自給不足で島外からの移入や出稼ぎに頼っており、また離島民半数以上の第一次産業一人当り所得額の低さは、産業振興への資本力不足と行財政の乏しさを生み出していた。これらは、海による隔絶と特徴的な地形地質条件等に起因するものである。

したがって、離島独特の海による隔絶と特徴的な地形地質条件は、封建的な社会構造の維持、農業・漁業技術の未発展、食糧の自給不足と移入、電気・水道の未普及、インフラ整備の未発達、一人当りの所得額の低さ等を生み出した。

5. おわりに

以上、本研究では、離振法制定当時の各機関の動向を整理することで、当時の離島の状況や課題から各機関の立法の動機、離振法による事業推進の必要性を明らかにした。また離島の後進性に着目した文献の整理、当時の離島の状況である人口過剰・産業構造から自給率と産業別一人当りの所得額に着目し島外への出稼ぎや食糧移入等への依存、産業振興への資本力不足と行財政力不足を明らかにした。これらにより、立法措置までして振興が必要であった当時離島の後進性の状況と、これを含めた離振法制定の背景が明らかとなった。それは以下の通り。

- (1) 離振法成立は、実質的な問題を抱えていた島根県と長崎県の危機感と強い推進力によるものが大きい。
- (2) 離振法成立は、行政の強い推進力に加え、学界からの強力なバックアップが後押しした。
- (3) 離島の地形的特徴と関係都県・市町村の行財政の乏しさは、既存制度での適用採択基準と補助率の問題から離島に特化した特殊地域の立法の必要性があった。
- (4) 人口過剰による食糧の自給不足問題は、島外からの移入と島外への出稼ぎに頼らざるを得ない状況を作った。
- (5) 就業者の半数以上が第一次産業である産業構造は離島の特徴で、その一人当りの所得額が低いことは、離島民自身による産業振興等に対する資本力不足、行財政力の乏しさから後進の状況を生み出した。
- (6) 産業振興の障壁は、離島民の資本力不足と電力・水不足、インフラ(島内道路、港湾等)未発達、隔絶状況による技術移入の困難さにある。

離島独特の海による隔絶と特徴的な地形地質の絶対的環境、また当時の人口過剰な状態は、後進の状況を生み、封建的社会構造を維持させ、食糧移入と出稼ぎ等の本土への依存を強め、各種産業の振興と技術移入を阻んだ。

その後、離振法の事業推進によりインフラ整備が進み、2003(H15)年の法改正により「後進性」の用語が消去され、離島が我が国の領海及び排他的経済水域等の保全等に重大な役割を担っていることが明記されたが、当時より人口半減した現在でも若者の島外流出は変わらない。2013(H25)年改正では、無人島化防止のための定住促進が大きな柱となり、ハード事業よりもソフト事業への支援が本格化している。2016(H28)年成立の有人国境離島法は、明確に「無人島化しない」と明言しソフト事業を中心とした支援がスタートしている。

今後は、さらに後進性の状況を他項目においても整理し、現在の状況と比較・分析することで今後の離島振興の展開を検討する。また、これまでに「無人島化」した離島の原因追究により離振法と有人国境離島法の柱となっている定住促進を検討することで、離島の持続可能性を探っていく。

参考文献

- 1) 全国離島振興協議会：離島－その現況と対策－，pp.30-35，1966.
- 2) (財)日本離島センター：離島振興 20 年の歩み，pp.5-8，1974.
- 3) 全国離島振興協議会：離島振興三十年史－上巻・離島振興のあゆみ－，pp.3-31，1989.
- 4) 鈴木勇次：宮本常一氏のもう一つの離島振興観－一通の手紙に託す離島の公平性－：現代社会学部紀要 3(1)，pp.1-8，2005.
- 5) 鈴木勇次：離島振興法の原点とその目標－離島振興対策実施地域の指定－：現代社会学部紀要 4(1)，pp.61-68，2006.
- 6) 鈴木勇次：離島振興法の原点とその目標－竹下虎之助元広島県知事に聞く－：社会福祉学部紀要 4(1)，pp.133-140，2006.
- 7) 鈴木勇次：離島振興法に関わる個人力－山階芳正の活躍と貢献－：現代社会学部紀要 10(1)，pp.9-22，2012.
- 8) 小澤卓：離島振興法の変遷と離島振興の経済分析－制度・財政・産業からの接近－：中央大学博士課程学位論文（経済学）：2017.
- 9) 全国離島振興協議会：季刊「しま」2号，pp.10-17，1954.
- 10) 全国離島振興協議会：季刊「しま」36号，pp.8-9，1963.
- 11) 全国離島振興協議会：季刊「しま」36号，pp.24-25，1963.
- 12) 松江地方気象台・浜田測候所：島根の気象百年一創立百年誌，1993.
- 13) 全国離島振興協議会：季刊「しま」36号，pp.22-24，1963.
- 14) 佐野眞一：旅する巨人－宮本常一と渋沢敬三，1996.
- 15) 九学会連合：漁民と対馬，九学会年報(人類科学)第四集，1952.
- 16) 九学会連合・対馬共同調査委員会：対馬の自然と文化，古今書院，1954.
- 17) 農林省：離島に関する調査報告，1955.
- 18) 全国離島振興協議会：季刊「しま」71号，pp.31-63，1972.
- 19) 山階芳正：防衛大学校紀要「山階教授退官記念号」第64号，pp.1-41，1992.
- 20) 農林省：離島の現況第1，第3その2，第4その3，第6，1954-1955.
- 21) 農林省：改訂日本農業基礎調査，1977.
(東洋経済新報社：昭和国际総覧第三巻，pp.339，1991.)
- 22) 小松正之，有菌眞琴：実例でわかる漁業法と漁業権の課題，成山堂書店，2017.
- 23) 1960年離島の人口割合は，全国離島振興協議会：離島振興三十年史－上巻・離島振興のあゆみ－，pp.252，1989.により.
- 24) 1960年全国の人口割合は，全国の総理府統計局：国勢調査，1960.により.
(東洋経済新報社：昭和国际総覧第一巻，pp.28，1991.)
- 25) 1960年離島の一人当りの所得額は，農林省：離島関係資料集計結果(島別)S38~47 離島振興計画指標産業別就業者1人当り所得額(S35,S47)，1965.より.
- 26) 1960年全国の一人当りの所得額は，国民生活研究所：昭和45年版国民生活統計年報，1970.の第52表産業別の国民純生産の推移より筆者で作成.
- 27) 1969年全データは，全国離島振興協議会：季刊「しま」71号，pp.36，1972.による.

(?)

BACKGROUND ESTABLISHED IN REMOTE ISLANDS DEVELOPMENT ACT

Etsuko KUBOTA