



第1章．県内の離島はいま...

～次期離振・奄振法審議状況～

1. データで見る鹿児島県の離島

1) 人口

鹿児島県下 27 の有人離島の合計面積は、県の総面積の約 4 分の 1 を占める。一方で県下離島の合計人口は 20 万人弱。これは鹿児島県総人口の 10% 強に当たる。よって人口密度に関しては、鹿児島県の平均や全国離島の平均と比べて低い状況にあるが、奄美振興法の対象地域、特に名瀬市（347 人/k²）や与論島（303 人/k²）においては、鹿児島県の平均値よりも高い人口密度を有している。

20 年前の昭和 55 年には、県の人口に占める離島人口の割合は約 13% であった。このことから分かるように、近年県全体の人口が僅かな減少基調で推移してきたのに対して、県内離島の人口の減少は顕著である¹。

なお高齢化率（65 歳以上人口比率）については、全国離島とほぼ同レベルで、他の離島地域同様、鹿児島県平均や全国平均に比し、高い数値を示している。

[表 1 - 1] 鹿児島県内離島の基礎データ

	面積 (H7・km ²)	人口 (H7・人)	世帯数 (H7・世帯)	人口密度 (人/km ²)	高齢化率 (65歳以上)	人口増減率				
						S60	H2	H2	H7	H7
鹿児島県内離島合計	2,489	196,991	77,100	79.1	23.2%	-6.9%	-4.9%	-2.5%		
(うち離振法対象計)	1,250	61,200	24,896	49.0	23.8%	-7.5%	-4.8%	-3.6%		
(うち奄振法対象計)	1,239	135,791	52,204	109.6	22.9%	-6.7%	-4.9%	-2.0%		
全国離島計	7,760	814,227	301,062	104.9	23.6%	-9.7%	-5.6%	-3.9%		
鹿児島市	290	546,282	215,140	1884.3	13.4%	-1.2%	1.8%	1.1%		
鹿児島県	9,187	1,794,224	688,646	195.3	19.7%	1.2%	-0.2%	-0.4%		
全国計	377,829	125,570,246	44,107,856	332.3	14.5%	2.1%	1.6%	1.1%		

人口増減率は、H7までは国勢調査ベースで算出、H7からH11の増減率は住民基本台帳ベースで算出。
鹿児島市、鹿児島県、全国の平成7年以降人口増減率は、平成12年の国勢調査ベースで算出。

【出典：離島統計年報（財）日本離島センター】

2) 産業構造

鹿児島県離島の産業構造を鹿児島県本土あるいは全国平均と比べると、やはり農業・漁業を中心とする第1次産業の比率が高く、とりわけ「農業」のウエイトが高い。特に離島振興法対象地域においてその傾向は増す。逆に第2次産業、第3次産業の比率が低くなるが、前者の中でも特に製造業の比率が低く、企業立地が進まない、あるいは企業立地があっても定着が難しい県下離島の現状が見てとれる。その一方で、公共事業の受注をベースとする建設業については、県平均や全国平均よりも高い従業者比率を示している。

¹ 但し全国の離島との比較では、人口の減少率は比較的低い数値を示している。特に平成7年以降は、奄美振興法の対象地域での人口減少率が低くなってきていることが分かる。



また 10 年前の産業構造と比較すると、第 1 次、第 2 次産業の比率が下がった反面、サービス業を中心とする第 3 次産業の比率が大きく上昇し、現在では就業者数の過半数が第 3 次産業に従事していることになる。道路・港湾等インフラ整備の進展、観光客数の増加等に伴って、農業・製造業から建設業・サービス業へと就業者が流れていることがわかる。

[表 1 - 2] 産業別就業者数割合

平成7年国勢調査結果

	総数 (人)	第1次 産業	(農業)	第2次 産業	(建設業)	(製造業)	第3次 産業	(サービス業)
鹿児島県内離島合計	89,665	24.2%	20.7%	21.4%	13.8%	7.4%	54.3%	23.9%
(うち離振法対象計)	30,843	30.7%	24.7%	19.7%	14.3%	5.2%	49.5%	22.4%
(うち奄振法対象計)	58,822	20.8%	18.7%	22.3%	13.6%	8.5%	56.8%	24.7%
全国離島計	389,996	27.5%	16.8%	21.2%	12.7%	7.9%	51.3%	22.6%
鹿児島市	252,642	1.4%	1.2%	18.1%	11.1%	6.9%	80.1%	31.6%
鹿児島県	843,625	14.9%	13.4%	24.7%	11.7%	12.9%	60.3%	25.6%
全国計	64,142,000	6.0%	5.3%	31.6%	10.3%	21.1%	61.8%	24.8%

昭和60年国勢調査結果

	総数 (人)	第1次 産業	(農業)	第2次 産業	(建設業)	(製造業)	第3次 産業	(サービス業)
鹿児島県内離島合計	104,102	28.2%	24.3%	29.0%	10.3%	18.5%	42.7%	16.6%
(うち離振法対象計)	33,567	40.5%	32.0%	18.2%	11.3%	6.7%	41.4%	16.8%
(うち奄振法対象計)	70,535	22.4%	20.6%	34.2%	9.9%	24.1%	43.4%	16.5%
全国離島計	448,542	34.9%	21.8%	22.0%	10.1%	10.6%	43.1%	17.0%

【出典：離島統計年報(財)日本離島センター】

3) 財政

奄美群島内各市町村の財政力指数は、鹿児島県や沖縄県全体の指数に比して低く、財政基盤は脆弱であると言わざるを得ない。経常収支比率を見ても、その数値は鹿児島県や沖縄県より高く、歳出構造が硬直化していることを示している。

また [表 1 - 4] の通り、鹿児島県・沖縄県は、全国平均と比して歳入に占める自主財源の比率が低いが、奄美群島内各市町村は中でも極端に低く、逆に依存財源、特に地方交付税による歳入の比率が高い。

今後、奄振事業の過程で建設された学校校舎等の建て替え等も相次ぐと見込まれることから、財政基盤の建て直し、国による支援継続は必須と思われる。

[表 1 - 3] 平成 11 年度財政指標

	奄美群島	鹿児島県	沖縄県	全国
財政力指数	0.14	0.24	0.26	0.41
経常収支比率	88.3	85.1	84.8	81.1
起債制限比率	14.7	11.8	10.8	9.8
一人当たり地方債残高	1,214千円	742千円	449千円	534千円

【出典：市町村別決算状況調(総務省)】



[表 1 - 4]平成 11 年度歳入・歳出の構成比

	奄美群島		鹿児島県	沖縄県	全国
	(百万円)	(構成比)	(構成比)	(構成比)	(構成比)
歳入	110,408	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
自主財源	20,219	18.3%	31.9%	30.0%	49.4%
(地方税)	8,559	7.8%	18.9%	17.6%	35.1%
依存財源	90,189	81.7%	68.1%	70.0%	50.6%
(国支出金)	19,709	17.9%	13.4%	23.3%	11.9%
(地方交付税)	45,846	41.5%	33.1%	26.8%	18.4%
(地方債)	13,216	12.0%	11.4%	8.4%	9.9%
歳出	108,525	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
義務的経費	47,470	43.7%	41.9%	40.4%	42.0%
投資的経費	31,618	29.1%	28.8%	30.9%	23.9%
その他	29,437	27.1%	29.3%	28.7%	34.1%

【出典：奄美群島の概要(鹿児島県)】

4) 奄振事業について

奄美群島の振興は、昭和 29 年から 10 年間実施された奄美群島復興特別措置法に基づく復興事業に始まり、昭和 39 年から 10 年間実施された奄美群島振興特別措置法に基づく振興事業、昭和 49 年から実施されている奄美群島振興開発特別措置法に基づく振興開発事業に大別され、の振興開発事業は、昭和 59 年までの 10 年間(第 1 次事業)、平成 5 年までの 10 年間(第 2 次事業)と内容の改定を重ね、現在実施されている第 3 次振興開発事業は、平成 16 年 3 月までで終了予定とされている。

過去の具体的な事業費の用途については、時代により若干の変遷はあるものの、おおよそ「産業復興・産業振興」、「通信・交通基盤の整備」にそれぞれ 4 割ずつ、「社会・生活基盤の整備」に 1 割、その他に 1 割という割合で配分されてきている。

上記各事業の目的は、本節 1) ~ 3) で触れたような人口、産業構造、財政面等における本土との格差を埋めることであったが、これまで実質的な延長措置が繰り返されてきたことから明らかのように、その目的が十分に達成されてきたとは言い難く、『本土との所得格差是正』も大きくは改善していないと思われる。その理由は、本土から遠く隔絶されていること、台風の常襲地域であること等の地理的要因によるところが大きいと思われる。しかしながら、[表 1 - 5]の通り、過去 51 年間にわたり約 2 兆 5,000 億円もの事業費が投入されてきたわけであり、道路・港湾・空港等の交通インフラや上下水道等の生活インフラの整備において、上記特別措置法が果たしてきた役割は非常に大きいと言えよう。

[表 1 - 6]にある通り、昭和 47 年から行われている沖縄県の離島振興事業の累計事業費が 2 兆円弱であることから、奄振事業への補助は比較的大きいと言える。平成 7 年国勢調査における総人口は、奄美群島が 135,791 人、沖縄県離島が 127,696 人とほぼ同レベルであることから、一人当たりの事業費も奄美群島の方が大きいことになる。



表1 - 5]奄美群島振興開発事業の実績

(単位:百万円)	復興事業	振興事業	振興開発事業				累計		
	S29～S38	S39～S48	S49～S58	S59～H5	H6～H10	H11	S29～H11	(うち事業費)	(うち国費)
産業復興・産業振興	13,761	20,836	188,686	375,952	296,165	53,359	948,759	580,832	367,927
通信・交通基盤の整備	9,966	26,235	204,823	424,854	298,506	58,053	1,022,437	594,007	428,430
社会・生活基盤の整備	2,205	8,289	84,859	94,138	64,160	15,278	268,929	177,502	91,427
防災及び国土の保全	1,798	2,601	30,889	63,035	47,622	9,227	155,172	100,576	54,596
自然保護環境保全	0	0	1,878	226	958	298	3,360	2,268	1,092
教育文化の振興	5,264	6,843	22,059	34,686	30,359	6,093	105,304	70,920	34,384
各種調査	122	87	296	769	359	84	1,717	1,127	590
合計	33,116	64,891	533,490	993,660	738,129	142,392	2,505,678	1,527,232	978,446

【出典：奄美群島の概要（鹿児島県）】

表1 - 6]沖縄県離島の振興事業実績

(単位:百万円)	S47～H3	H4～H11	累計
産業の振興	422,171	384,611	806,782
交通・通信基盤の整備	356,087	330,838	686,925
水資源の開発	5,438	5,409	10,847
生活環境等の整備	196,659	191,918	388,577
自然環境・国土の保全	24,238	19,672	43,910
地域の活性化	0	4,626	4,626
合計	1,004,593	937,074	1,941,667

【出典：離島関係資料(沖縄県企画開発部)】

2. 県内離島の現状～地域からの声を読む～

今般、我々は昨年11月から本年3月にかけて融資業務の傍ら鹿児島県下離島計6島²を訪問、地域の皆さんから離島生活における問題点を伺った。これを以下の4項目に大別してみた。

1) 奄振法に内在する矛盾

「ハード整備を主眼とする現在の奄振法は現状の島民のニーズと乖離してしまっているのではないか」自治体関係者や訪問した離島の地域の方々から話を伺っていくうちに、このような感想を持つに至った。具体的には、

「奄振法」といっても、地元からの要望は名瀬市からのものが多く、果たして奄美群島全体の声を正確に反映しているのか、

要望の段階では、ソフト面へのシフトを念頭に置いた意見も多数挙がるものの、最終的には新たな要望事項に対するハードルは非常に高いのではないかと、

² 融資業務に絡め、北から甑島、種子島、奄美大島、徳之島、沖永良部、与論島の各島を訪問した。



という印象を受けたのである。

鹿児島県離島振興課によれば、離島振興法は現在平成 14 年通常国会決着を目指し準備中³、また奄振法に付いては、平成 16 年の通常国会に政府提出法案として上程される予定である。内容は、今後同県離島振興課でタタキ台を検討、国土交通省で法案化、という流れとなる。同課内でも「次期法律では何をやるのか」「このままのコンセプトで良いのか」という議論は既にある、という。

また、奄美地域の自立的な発展の為には「産業振興」が不可欠であり、このバックアップを行うために次期奄振法の役割が有る、といったコメントも島興しリーダーからも聞いた。産業振興の中身としては、「福祉・医療に注力した島作り」活動（例えば種子島における身体障害者施設の誘致活動等）といった新たな萌芽も見られる。

また、地元の建設事業者の方々からは「奄振法はこれまでありがたいシステムではあったが、結局付加価値の高い工事は島外のゼネコンにもって行かれるため、結局統計で発表されるほど地元への経済波及効果は生まない」といったあきらめとも取れるような意見もあった。

2) 航空・船舶運賃

第 6 章で詳しく述べるが、確かに「運賃が下がれば本当に観光客が来る（交流人口が増える）ようになるであろうか」という意見もある。しかし、隣接する沖縄や厳しい競争により大幅な運賃割引のある路線（東京 - 福岡線等）に比較すれば、運賃は安くなく、中には「世界一高くてこれでは商売にならない」と言い切る旅行代理店の方もいた。運賃が高い、との理由でそれまで開催されていたダイビング大会も泣く泣く中止、という事例も有る。県離島振興課においても「（隣接する）沖縄より高いのは何よりの克服課題」というコメントもあった。

特に鹿児島線以外の路線（大阪、東京直行便）を有している奄美大島や種子島はともかく、その他の空港出発便は、大都市に出ようと思えば必ず鹿児島空港経由であり、今般の航空運賃の改正もあり、離島 - 本土間のコストはますます高くなっている、との不満は根強かった⁴。

「年間 300-400 億円投下される奄振資金の半分を航空運賃の補助に充当すれば奄美は振興するのでは」などという笑えない意見も有った。

また、海路の運賃面でも行政のスタンスに不満もあった。例えば奄美の裏航路⁵については運賃が安い上に赤字分は行政から補助が出るが、空路や表航路は自活を要求され利用者負担になる、といった制度面での優遇の違いに不満の声が上がっていた。

³ 附属資料[2]；「新しい離島振興の基本方策について」参照

⁴ 天城町（徳之島）では、近時の町議会に「離島航空運賃の是正について」と題した議題が出されている。詳細は以下の通り。

- ・生活路線であり、かつ年間相応の搭乗率を維持しているにもかかわらず、競争路線等が無い為、昨年 4 月からの普通運賃見直しの影響を直に受けている
- ・「ナイスウイング」（パック商品）等についても奄美大島はほぼ前年並みの料金を維持しているのに対し、徳之島の商品は昨年 4 月の普通運賃値上げに順じた値上げとなっている
- ・オフシーズンとピークシーズンとの運賃格差があまりにも大きい。

⁵ 鹿児島・喜界島・奄美大島・徳之島・沖永良部を約 21 時間で結ぶ航路。喜界島以外はいずれも島の反対側に「フェリーあけぼの」「クイーンコーラル」といった大型船が入港しており、その反対側の港（古仁屋～平土野～知名）に寄港するため「裏航路」と呼ばれている。奄美海運株のフェリーあまみ、フェリーきかい、などが就航。



3) 物価高 - 輸送コストの問題

「島は物価が高いですからね」。この言葉も数多く聞いた。特にガソリンにおいては現在本土が100円前後（リッターあたり。レギュラーガソリンベース）であるのに対し、同130円～140円というのが実際に訪問した際の相場観であった。島内ガソリンスタンドの数が少ない為に価格が硬直的になることに加え、本土からの輸送コストがオンされ、加えて消費税が加わる。「税金に税金がかかってくる。割高感をどうしても感じてしまう」という島民の声もよくわかる。

生鮮食料品も、地元で生産・漁獲されるもの以外は季節変動が大きく、コスト高の一因となっている。

「現在、あらゆる消費財が島外から流入してきているが、これを一部でも島内生産に切り替えていくことが出来ないか。例えば奄美諸島は肉の消費量が非常に多い。これを島内生産で賄うだけでも経済活動として大きくなるのではないか」

行政サイドからも、こうした意見があった。

4) 教育（高校・大学がない）・医療問題

高校、大学が島内に無く、卒業後仕方なく島外に進学するケースがある。特に高校の無い甌島などは、進学後も仕送り費用として平均8-10万円の支出を余儀なくされ、それに対応した収入を得ることが島内では出来ない（島民ヒアリングによれば、平均月収は20万円程度）現状、子供に追従する形で島を出ていくケースも多い、という。

また、「高齢化に伴い医療機関を利用するケースが多くなり、これに対応できる医療施設が離島では充足されない」といった意見も多かった。同じく甌島内には医者が7名しかおらず、急患をヘリコプターで輸送する際の人工島の整備等救急医療システムの確立を求める声もあった。



観光名所ナポレオン岩と観光遊覧船

3. 次期離振・奄振法審議状況、奄美開発基金改革の現況

1) 日本離島センターヒアリング

前節でも触れたが、次期離島振興法は現在衆議院法制局にて、最後の法案整備の段階にあり、順当に行けば現在開催中の通常国会にて審議、可決の見通しとの事である。新法は、自民党離島振興部会の作成した「新しい離島振興の基本方策について」がベースになっており、前回に比してもかなり踏み込んだ文言が散見される。

これは、さる2月28日、離島を持つ各都道府県市町村から構成される“離島振興対策都道府県議会



議長会”等による「離島振興法改正・延長実現総決起大会」での、離島振興法の改正・延長に関する決議内容からもよくわかる。この中で、新離島振興法が新しい時代に即応するために以下の7点の内容を包含すべき、との記載がある。

地方分権の流れの中で、離島の地域特性と住民の創意工夫を活かした自立を支援するための条件整備

離島交通基盤の抜本整備 海路、空路をはじめ島間・島内交通の安定確保と運賃低廉化を
情報通信基盤ならびに高度情報通信体系の整備促進 道路同様情報通信基盤は必要なインフラ

離島の地域医療及び福祉介護基盤の整備促進 安心して暮らせる島に

農林水産業の振興、流通基盤の整備促進、および観光の振興

離島の地域文化、健康・教育力の振興ならびに交流の促進と住宅等の整備を含めた定住の促進
安全で持続可能な環境・自然との共生を可能とする政策の確立

国土交通省の財団法人「日本離島センター」の仲田成徳調査課長は、今回の新離島振興法制定の動きにつき、以下の通り分析する。

『所謂ハードからソフトへ、の流れは、法案改正の中でも打ち出されていくと思います。国家における島の役割を考え、島で住民が暮らしやすくなるために、つまり自由競争が出来る条件を本土と同じにするまで引き上げてあげるのがこの法律の意味であると思います。また、道路整備にこれだけの資金が投下されるのであれば、光ファイバー回線等情報面での「道路」整備は必要。それを宝の持ち腐れにしないように、各島々の持ち味を活かした産業振興を行なっていく事が大事。

上記の7項目を自分なりに解釈すれば、

健康作りの場提供（アイランドセラピー構想）

自然環境保全と利用の場提供

良好な教育環境の場提供

の3点に、離島は活路を見出すべきであると思います。

また、私見ですが、所謂ヒモ付の「補助金」方式から、予算の利用に一定の自由度をもたせた「交付金」方式が望ましいのでしょうね。』

また、これまでの反省点を踏まえ、来年度の予算要求からはこれまで各県により取り纏めていたものを、各市町村から、より地域の実情を反映させる形で行なっていくことが決まっていると言う。ただし、問題は、法律が施行されても予算面での重点配慮がなされるかどうか、ということであろう。財政緊縮派からの予算圧縮要請や、公共事業推進派からの声で、ソフト面への配分が焦点となっている。

2) 奄美群島振興開発基金・独立行政法人化に向けた動き

奄美群島振興開発基金は、奄美群島の本土復帰（昭和28年12月）に伴い、奄美群島振興開発特別措置法に基づき、昭和30年9月に設立された。国を始め、鹿児島県及び群島内市町村からの出資金で構成されている。

設立当初は「奄美群島復興信用保証協会」と称し、保証業務のみを行っていたが、数度にわたる法改正を経て、現在では保証業務に加え、融資・出資業務も行っている。融資対象は、さとうきび、



畜産等の第1次産業、大島紬等特産品、観光業等の第2次・第3次産業と、奄美群島の地域特性を活かした産業振興に重点をおいた資金供給が行われている。

平成16年3月に期限を迎える現行の奄美群島振興開発特別措置法の行方は、同基金の今後の方向性を大きく左右することが予想されるが、既に政府による特殊法人等改革の流れを受け、同基金は「独立行政法人」への移行が決まっている（〔表1-7〕参照）。

具体的には、平成15年度に行われる次期奄振法の国会審議と並行する形で、同基金の独立行政法人化も議論されるとのこと。今後はIT産業等、新たな群島の基幹産業を育成すべく、融資メニューの見直しを図っていききたいとのことである。

ちなみに独立行政法人化後の同基金の資金調達については、これまで同様、鹿児島県を通じた資金運用部資金を原資とする特別転貸債によることが見込まれている。その一方で、これまで対象としていた3事業のうち出資業務については、遅くとも平成17年度末までに廃止される方針が打ち出されている。

「独立行政法人になると、審査が厳しくなって借りにくくなるのでは」と心配する地元の事業者は多いかもしれない。しかし〔表1-8〕にあげた通り、独立行政法人制度そのものは、『奄美基金があること目的』をより明確にして、独自性、弾力性をもった組織運営を促していこう、とする制度である。もう一度原点に戻って、群島住民全体の意見を取り入れながら今後の組織運営を明確化していこうとするのは、離島振興を考えるうえでむしろ前向きに捉えるべきことではないか、と考えられる。ただし、『中期的な目標管理と事業見直し』という大原則のもとで、『金融を通じた離島振興』という長期的視野を継続していくことが、やはり今後も奄美基金に期待される使命となっていくであろう。

特に離島に訪問する際、現地の方々から必ずといって良いほど聞かされるのは、「島にある他行からの借入では、金利が高いうえに（基金の）保証料までかかるので、非常に苦慮している。せめて基金の直接貸付の対象事業範囲を広げてほしい」との切実な意見である。実際に金利水準を見ても、本土よりも高い金利を払っている事業者が非常に多いと感じる。基金の独立行政法人化をめぐることは、このような地元の苦しい状況を緩和できるような、有益な議論がなされることを願いたい。

**〔表1-7〕平成13年12月19日閣議決定・特殊法人等整理合理化計画
（奄美群島振興開発基金に関する部分の抜粋）**

事業・組織形態について講ずべき措置
<p>【奄美群島内事業者に対する政策金融事業（融資、出資、保証）】</p> <p>保証業務及び融資業務について、保証残高の縮小、民間金融機関への委託を含む融資形態の見直し等の措置を講じ、財務の健全化を図る。</p> <p>出資業務については、遅くとも平成17年度までに、廃止する。</p> <p>貸付資産等のリスク管理及び引当金の開示については、適切に実施する。</p> <p>金利の決定については、政策的必要性を踏まえ、決定責任主体を明確にする。</p> <p>政策金融について評価手法を検討し、その結果を事業に反映させる仕組みを検討する。特に繰上償還を含めた政策コストを明示する。</p>
独立行政法人とする。



表 1 - 8] 独立行政法人制度の主な特徴

事業に関する定期的な見直し	3～5年毎に業務継続の必要性、組織形態の在り方等について改廃を含め見直し
法人運営に関する広汎な事項の積極的公表	透明性を確保するため財務諸表を含め組織・業務全般にわたる事項を公表
中期的な目標管理と事後評価	業務の効率化目標を主務大臣が付与し成果を追求
企業会計原則の導入と弾力的な財務運営	財政状態及び運営状況の明示義務付け。機動的・効果的な資金の執行