

第6章

離島振興からみた離島地域の自立

佐藤 快信

要約 :

これまでの国土開発と離島振興法の流れについて概観しながら、離島振興法によって離島がどのように変質したのか、さらに外発的発展によって地域住民の生活の向上ができなかったなかで内発的発展を目指し市町村合併を選択しない離島地域の長崎県小値賀町での動きを整理する。特に、小値賀の事例では地域の自立・自律を目指すための人材育成事業から始まる国際協力という海外との関わりの中でその意義と制度の活用をみていくことにする。

キーワード :

離島振興 住民自治 主体形成 人材育成

はじめに

第2次世界大戦以降の国土の均衡ある発展を目指す全国総合開発計画を軸に地方と都市での格差の是正がおこなわれてきていた。しかし、格差の是正は依然として縮まることはなかった。また、平成バブル崩壊以降の国をはじめとする行政の財政の悪化、地方分権化の流れ、市町村合併問題と地方での地域振興の課題は山積みとなってきている。そして、地方の過疎地域または離島地域での自立・自律が強く求められてきており、住民主体の地域振興（地域づくり）も併せて求められてきている。

特に、離島地域は地理的条件としての環海性、隔絶性、狭小性という条件不利地域であり、全国総合開発計画とは別に離島振興法によって離島地域の地域振興が図られてもいた。しかし、中央政府や地方政府が中心となつてき

た地域振興は、離島地域の振興を進めてきた反面、外部資本の移入もままならず、生産地と消費地の距離が遠いなど環境の中で格差の是正は修正されず、離島振興法の補助率が高いこともあって公共事業への依存は大きくなり、島を変質させ行財政の負担は肥大化し圧迫していった。そうした中での財政の健全化を軸とした平成の市町村合併は、離島をその波の中に巻き込んでいった。事実、離島地域を多く持つ長崎県では、今回の市町村合併では離島地域を中心として進んだ。一方、市町村合併を選択せずに自らの自立・自律を模索する離島地域も現れている。

そこで、これまでの国土開発と離島振興法の流れについて概観しながら、離島振興法によって離島がどのように変質したのか、さらに外発的発展によって地域住民の生活の向上ができなかったなかで内発的発展を目指し市町村合併を選択しない離島地域の長崎県小値賀町での動きを整理する。特に、小値賀の事例では地域の自立・自律を目指すための人材育成事業から始まる国際協力という海外との関わりの中でその意義と制度の活用をみていくことにする。

第1節 日本の離島振興の経緯

1. 第二次世界大戦以降の国土開発

第二次世界大戦後、我が国の人口は海外からの復員軍人や引揚者等によって急増し、荒廃した国土の再建は極めて困難な状態に陥っていた。そのため、戦後（1945年）から10年間の地域開発政策の動きの特徴としては、戦後の地域開発の大きな柱は食糧増産政策であり、「自作農創設特別措置法」（1946年）に基づく「農地改革」によって食料供給体制は大きく好転することになる。その意味では、1950年の朝鮮動乱までは「資源開発と国土復興期」といえる。また、1950年には「国土総合開発法」は施行され、北海道開発庁が発足し、北海道開発法による工業開発の基本的な方向付けがなされ、地域開発政策における工業への偏重、地域集中の兆しが見られ始めることとなる。

「もはや戦後は終わった」という言葉に象徴される戦後復興が戦前水準にまで回復した1960年以降の経済成長は、世界的にも類を見ない急激な成長を遂げ、北海道を除く地方各地での本格的な地域開発政策が展開された。そうしたなか1962年の「全国総合開発計画」は一連の全総と称される全国的な開発計画の最初の政策体系として制定された。しかし、全国的に都市化を進め、地域での雇用を保障することによる過疎化問題を解決する施策は結局のところ実を結ばなかった。

1970年代は、新全国総合開発計画の時代で、富と人口の中央集中を認めて、地方の分業を推進しようとする構想であった。1972年の「日本列島改造論」は、まさにその構想のうえに描かれたものだった。しかし、1973年の石油ショック以降、大規模開発プロジェクトはなかなか進まず、その代償として公害などの社会問題が深刻化していった。そうしたなか、農山漁村の機能は労働力の提供から都市住民の精神的肉体的な癒しの場へと移行していった。

このことは、観光という選択がマクロレベルでの地域振興の選択肢として登場したことを意味していた。地方の過疎地域の癒し機能が注目を浴びることとなったのは、1980年代後半のリゾートブームの時期で、都市部での仕事優先から個性とゆとりを優先するライフスタイルに変化していくのに併せ、豊かで自然に囲まれてリフレッシュするリゾート開発が過熱していった。1987年のリゾート法の成立にあわせ全国で一斉にリゾート構想が打ち上げられ過疎地域の地域振興の目玉となったが、1990年代前半のバブル経済の崩壊とともに開発企業の倒産や撤退、開発計画中止や凍結が相次ぎ、そうした状況にあわせリゾート開発の中身も大幅に変更されていった。

1994年に国土庁は、農村生活体験型、都市農村交流型リゾートを提言する報告書をまとめ、1998年に策定された「21世紀のグランドデザイン(五全総)」では、こうした状況を踏まえ、地域を選択と責任を前面に出し、地域の独自性と住民の自発性を高める狙いのもと「多様性ある地域づくり」を志向することが明記された。その点で、従来の中央統制型の地域振興計画とは明確に一線をきしており、農林水産業をもとにそれらの産品を加工しサービス提供

まで含めた複合的な産業として育成するという視点や農山村のグリーンツーリズム、漁村のブルーツーリズムによる事業展開は、これまでの一方的な客体とされてきた地域コミュニティに変化の主導権を持たせた点でも評価される。しかし、例えば山村の自然の保全保護についても、「都市住民を中心とする大多数の国民の緑と憩いの場を提供する」ことを目的とする国家的任務として位置付けられている節がある。そのため、グリーンツーリズムが都市と農山村双方の合意によって成立している体裁をとっているものの、都市の倫理によって誕生したものであるのではという見方ができる。それだけに、この流れが果たして地域の独自性や主体性を持たせるものなのかという疑問は残るが、農山漁村の地域生活者が日常生活の視点を意識するものとして写っていくならば、住民主体の地域づくりを後押しすることになるだろう。

2. 離島振興法の制定、延長

国土における体系的かつ総合的な地域開発を推進する目的で、昭和 25 年「国土総合開発法」が制定され、島根県隠岐島、長崎県対馬島、鹿児島県種子島、屋久島等が「特定地域」に指定された。しかし、同法は、比較的大規模の離島についてのみ対象され、国土全体を包括して根拠となる大規模公共事業に主体がおかれたため、離島の実情に即したきめ細かな独自の振興策が必要とされた。また、この時期、特殊事情を有する地域の振興関係の一連の地域立法¹が制定された。

このような背景のなか、東京都、新潟県、島根県、長崎県及び本県の 5 都県を中心に離島振興法案の具体案作成が進められたが、国会解散により審議未了となった。しかし、同法案は総選挙後の第 16 回特別国会に議員立法として上程され昭和 28 年 7 月 15 日可決成立、同年 7 月 22 日付け法律第 72 号として公布施行された。

昭和 28 年に離島振興法が制定されて以来、同法にもとづき現行法までに離島振興計画は 5 回にわたって策定されている。これまでの離島振興計画の目標については、第 1 次、第 2 次計画では、離島の後進性及び本土との格差を

除去するための基礎的條件の改善、産業基盤の整備に重点がおかれた。第3次計画では、産業の振興と社会生活環境の整備に重点をおいており、さらに今後の離島の向かうべき方向性を明らかにし、それぞれの島を5類型に性格分類し、その類型別に政策目標を設定した。第4次計画では、離島における居住環境の総合的な整備をはかることを目標としたもので、交通の総合化・体系化、それぞれの離島が持つ特性を生かした産業の自立的な振興、離島の類型に基づく生活環境の整備の3点に重点をおいた。第5次計画では、大幅な内容的追加のおこなわれた改正離島振興法をふまえて、離島の位置づけと役割を明らかにし、類型別の振興方針をより明確にするとともに、ハード・ソフト両面にわたって総合的かつ戦略的な離島振興対策を推進することとしている。

離島振興事業の特徴は、財政力の弱い島嶼部の市町村においても公共事業によるインフラ整備が推進できるよう国庫補助を嵩上げし、所管省庁へ離島関係予算を一括計上することによって予算枠を確保し、財政上の特別措置を講じるものであった。長崎県の場合、これまでの49年間で対象地域に対して1兆8,780億円（うち国費1兆1,965億円）が投下された。現行の離島振興法はその考え方において、従来の後進性の除去、地域格差の是正から総合的な地域振興対策への移行に踏む込んだものと評価できる。しかしながら、実現している施策は公共事業を主体とする社会資本整備に重点がおかれたため、離島振興施策の実施主体である住民側においても逼迫する財政事情とあいまってたゞる公共投資に終わっている。

最新の第5回目の延長（平成15～24年度）では、これまでの「国土の均衡ある発展」という観点から、後進性の除去を振興の目的としてきたが、今回の改正にあたっては、「離島の地理的・自然的特性を生かした振興」「地域の創意工夫による自立的発展の促進」という大きな振興の方向性が示された。そのため、目的条項の改正では、「離島には排他的経済水域等を保全する等の役割があること」、「地域の創意工夫を生かしつつ自立的発展を促進すること」、「国民の利益の増進に寄与すること」が掲げられた。また、計画決定制度の

改正として、地域における創意工夫を生かしつつ、離島の自立的発展を促進するため、国が離島振興計画を定める現行の制度を改め、国が作成した「離島振興基本方針」に基づき、市町村が計画案を作成し、都道府県が離島振興計画を定めるものとされた。

第2節 離島振興法による島の変質と今後の方向性

1. 離島振興法による島の変質

河地の論文（河地[1986]）をもとに、離島振興法によって島がどのように変質していったのかを以下にまとめてみることにする。

第二次世界大戦後の日本は、海外の領土と市場とを一気に喪失した。そうした中での復興のためには資本にとって国内市場の開発であり、自給性を失わないことにあった。そして、国内の後進地域の開発という目標であり、アメリカのニューディール政策の日本版である国土総合開発法（1950年）が誕生し、「自然条件を考慮して」、「国土を総合的に利用、開発、保全し」、「産業立地の適正化を図り」、「社会福祉向上に資する」を掲げた。また、北海道開発法（1950年）、離島振興法（1953年）が制定されるとともに、後進的な河川流域の特定地域に開発計画が実行されてきた。

ニューディール政策は世界恐慌の対策として国内の後進地域の開発を目指したものであり、地域主義、地域民主主義の哲学がそこにはあった。このTVA方式は日本において後進河川流域開発の手本でもあったが、アメリカの世界戦略の一環に組み込まれたなかでの日本資本主義の復興と開発の過程でその哲学は失われ、「日本の資本が国際競争に打ち勝つため」の「徹底した産業政策」に特化し、先進資本主義諸国にみられる「社会政策的あるいは雇用対策的」な意義は完全に消失してしまった。その意味において、離島振興法も後進離島の住民のための開発が出発点であり、「離島に光と水を」が当初開発のスローガンでもあった。

しかし、高度経済成長の過程で住民福祉のための社会資本の整備から、「産

業基盤」の整備に移行し、道路、港湾などの整備に重点がおかれていった。その背景には、離島振興法における国や県の補助率にみることができる。具体的には、産業整備に関わる補助率は非常に高率で90%近いが、住民福祉に関わる事業に対しては50%以下で、ここに日本の開発行政の本質をみることができる。こうした産業基盤の整備は、本土におけるような大企業の投資対象とはならず、主要産業である漁業や農業の基盤整備となる。確かに、公共資金の島内への流入や、港湾や道路の整備によって離島は本土資本の市場化となった。その一方で、離島商品の移出をも容易にし、従来の自給社会から市場社会に組み込まれことへの環境変化への意識および流通機構などの社会システムの転換が求められていた。しかしながら、補助率の高い公共投資による開発事業が離島の最も重要な産業として構造化されていくと、自らの努力による農漁業の振興を期待せずに公共投資以外の離島の振興方策はないと錯覚し始める。このことは地域への公共投資がその地域の産業の近代化に結びつくことなく、投資によって落とされる現金そのものに期待するという体質を生み、事業の内容ではなく、金そのものが問題であり、そのことによって地域の振興になるという錯覚である。

河地は、長崎県下の島の調査を通して、島が離島²となるのは島が対陸に依存し従属するという「自ら本土依存の離島」という精神構造が生まれたときに始まるとしている。図らずも当初の高き理念を喪失してしまう運命となった離島振興法のあり方は、地域共同体としての島の社会が崩壊し、自らの自治を脅かしていくという悲劇を生み出してしまった。その反省にたって、5回目の新たな振興法の改正と期間の延長がおこなわれたとあって良いだろう。

2. 今後の離島振興の方向性

改正・延長された離島振興法をふまえ今後の離島振興のあり方について考えると、環海性、隔絶性、狭小性といった地理的制約があり、これらの諸条件を十分に勘案する必要があるものの、狭義の社会資本の地域格差の是正と

いう理念にもとづく施策からの脱却が求められることは事実である。また、離島であるがゆえに果たし得る国家的な貢献や、離島地域の持つ多様で特色のある資源や文化などの活用により、地域の活性化の可能性を活かす島毎のポテンシャルの再発見と再評価という作業を推進し、その過程で生み出される戦略的なしま作りが必要とされるだろう。さらに、それぞれの島における戦略的なしまづくりを推進するためには、地理的、資源的、自然的条件を有効かつ積極的に高度に活用した他地域との差異を持って発展する「価値ある差異」の創出が求められると考えられる。

こうした戦略的なしまづくりにおいては、現状の課題に対応した考え方と未来を予測し変化を前提とする課題に対応した考え方の2つのスタンスが考えられるが、そのウェイトをどのように配分するかはそれぞれの島のおかれている社会的、経済的諸条件を考慮しながら、島毎の独自性をもって推進する必要がある。しかも、振興計画の策定が市町村レベルでおこなえるようになったことは、島人の意向を十分に反映しながら行政、住民、企業といったそれぞれの役割分担がより強化され、機能的に有効に運営されることを意味する。そのため、「価値ある差異」の創出を推進するにあたっては、島人の自助努力と地方自治体の地域経営の強化及び拡充がより推進されることが求められるだろう。

また、それぞれの地域の多様な豊かさを共有し、活力ある地域づくりを推進し、独創的なしまづくりを目指すことは、島嶼地域における島内外の交流の活性化が重要である。そのため、交流人口の促進を目的とする交通アクセスの改善をはじめとする文化・教育交流の促進、自給型の農水産業の整備及び促進、観光関連産業の育成、教育・文化環境や生活環境などの居住環境の整備についても歴史・文化・自然資源といった地域資源を十分に活用することが重要である。そしてそのことは、島嶼地域外の地域にみられる産業経済、国土管理、環境などの地域デザインや地域文化の再評価及び活用などの地域課題に対応した新たな地域経営のモデル及び実践地域としてのポテンシャルをしまが持つ可能性を意味することになる。

また、「離島振興法が島を良くするのではなく、離島振興法を使って島人が島を良くするのである」といった人がいる。まさに、それを象徴するかのよう。今回離島振興法は改正されたといえよう。島人が島を良くするには、自己責任において地域主体の戦略をたてることにあるが、その根底には島人自身が「島への愛着心や郷土愛＝自らの地域の豊かさへの確信」を持つ必要がある。

第3節 市町村合併と離島

1. 平成の市町村合併

明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併とおおよそ50年周期で訪れるという市町村合併は、長崎県では離島地域を中心に進んでおり、島嶼地域及び離島地域を含む対馬市、壱岐市、五島市、新上五島町、西海市、長崎市、佐世保市といった新たな自治体が誕生している。

この平成の大合併は、それまでの明治、昭和の大合併とは性格が異なり、明治が行政上の目的の効率化、昭和が行政事務の能率化を目指したものであったのに対し、少子高齢化の進行と人口減少の時代を迎えるにあたって、切迫する国や地方自治体の財政危機、地方分権化の推進という背景の下、自立性が高く、十分な権限と財政基盤を有し、自己決定・自己責任・自己負担で運営される地方自治を目指している。こうした地方自治の拡充の流れは、日本だけに限らず世界的な流れとなっており、日本はその途上にあるといえる。例えば、「ヨーロッパの地方自治憲章」(1985年)、「世界地方自治宣言」(1993年)といった動きであり、そのどちらにも共通して掲げられているのは「補完性の原理」と「住民自治の原則」である。「補完性の原理」については、国と地方の役割分担に関わるもので、原則として公的な責務は市民にもっとも身近な地方自治体によって優先的に行われるものとするものである。そのため、その部分を強調した高度化する行政事務を的確に対処するためには財政基盤の弱い小規模町村は基礎自治体にはなれないとする人口規模のみを尺度

に基礎自治体を論じることの批判も出たことも事実である。

ところで、地方自治は憲法の基本理念である国民主権と人権保障に基づくものであり、住民自治と団体自治から構成される。その住民自治は住民の意思と責任に基づくものであり、団体自治は国から独立の法人格を持つ地方公共団体による独立的な地方行政を意味している。その両者の関係は、住民自治を実現する枠組みとして団体自治があるとされ、かつての小規模な町村の中にはその両者の性格を持ったコミュニティとしてあった。しかし、市町村合併前からのごみ処理、消防救急体制などの行政の広域化により住民自治が団体自治の中に取り込まれ、団体自治による行政事務の肥大化に対して、住民自治は脆弱化していきているように見える。しかしながら、分権の進んだ地域社会における地域の自己決定と自己責任の原則の観点からみれば、基礎自治体での団体自治の充実だけでなく住民自治の充実も必要不可欠なことである。

2. 長崎県の離島関係市町村の合併の動き

今回の市町村合併は、それまでの大正や昭和の市町村合併とは異なっているとされる。今回の市町村合併の一義的な目的は、行政の財政に視点をおいた適正な行政規模の統合であるが、財政への不安をあおるものであり、必ずしも行政サービスの向上を意味していない。特に、島の受け止め方としては、離島振興法の改正問題と重なりながらも市町村合併も問題の方が最優先課題として位置づけられていた様子からも伺える。それほど財政のほとんどを占める国庫補助の圧縮という圧力は、形振り構わず合併への道を選択しなければならぬ状況を形成していたともいえる。

平成14年4月1日～平成17年4月1日の期間における離島関係市町村の合併に伴う動きをみてみると、45の市町村合併がおこなわれており、瀬戸内海を中心とする兵庫県、岡山県、広島県、香川県、愛媛県で18、九州・沖縄地域の15自治体となっている。また、合併の形態としての新設は33、編入は12自治体となっている。長崎県の場合、合併前は一島内に複数の市町村が

存在し、その中で一市または一町になったのは、対馬市、壱岐市、五島市、新上五島町の4自治体で、それ以外は近隣の離島以外の市または町に編入合併の形態となっている。上記期間以外に合併した離島関係市町村では平戸市があり、平成18年12月現在で、離島で市町村合併をしていない町は北松浦郡小値賀町のみである。

その選択の経緯に関して、小値賀町会議委員の立石氏は、「振り返ると、結局のところこの数年間はこれまでの自治体の姿勢を見直し、本来の自治に立ち戻り、住民と行政が将来に向けた変革の意識を持つための必要な時間であったと思う。」「離島という地域は、合併するにしても、合併しないにしても、これからは、今以上にそこに住むものが主体となって地域づくりに励まねばならない。」と述べており、新たな自治の形成が望まれるところである（立石[2005 a]）。

現在、小値賀は町村合併の流れの中で合併をしない選択をしたことで注目されている。隣接する同規模の宇久島は佐世保市との合併を進めており、両者の選択の違いは際立っている。本土の佐世保市と合併した宇久島では、人口減少が急激に進んで小値賀との人口は逆転してしまった。また、合併を問う住民投票では僅差であり不安定さを物語っているが、合併しない選択を住民の半数がしたことは市部に編入していった他の島のケースと大きく異なる。先の立石氏によれば、「かつて小値賀町は通学路を父兄や地域の住民が手弁当でコンクリート舗装整備をした輝かしい住民パワーの歴史がある。」と住民自ら動くという事実を指摘する（立石[2005 b]）。また、現在も住民主体の「おぢか国際音楽祭」の開催も4回目を迎えている。内発的発展を支える根底には、「地元への愛着心や郷土愛＝自らの地域の豊かさへの確信が必要」（農文協文化部[1999]）であることを考えれば、合併を選択しない動きはこうした背景の延長線上に位置しているのではないかと思える。

また、立石氏は、「…何でもやってもらうというぬるま湯から決死の覚悟で脱却しなければならない。そういう時代なのである。我々は、苦しくとも自治権を有しながら、あらん限りの工夫をし、足らざるところ住民との協同で

乗り切るという姿勢を選択した。自分たちの島は自分達で守っていくという強い自主独立の精神は貴重だと思う。今こそ、その姿勢を後押しする国県の力が有効に活かされるときではないだろうか。便利さを求める世の中において離島に住む住民は今後も減少していくことだろう。しかし、そこに島の人がいるからこそ国土が守られている。国防の一翼を担っているのだ。『私たちは、防人なのだ』このような自覚を持って私たちはここに住み、本来の自治を目指して生きたいと思う。」という（立石[2005c]）、それを単なる社会実験の一つとしてとらえるのではなく、地域の自立・自律を実現させる政策や財政のサポートを通すことによって、新たな地域にあり方のモデルを提示できることにつながるだろう。その意味では、こうした小値賀という地域が存続し得る仕組みの構築を図っていくことが、21世紀の日本に必要なことではないかと考える。

第4節 自立を目指す小値賀

1. 小値賀町の概要

小値賀町は、佐世保市より西海上 70km、長崎県五島列島の北部に位置し、古代より大陸との交流、海上交通の要所として重要な役割を果たしてきた。現在の町の基幹産業は農業と水産業であるが、担い手の高齢化と弱体化が進み、イサキ・タチウオ等のブランド化を図っているものの抜本的な打開策は見当たらない。過疎化の進展と基幹産業の伸び悩みにより消費や投資が停滞し、商工業にも打撃を与えている現実がある。

人口は約 3, 200 人で大小 17（有人島 7）の島からなり、住民登録人口が 1 名の野崎島は、当時のカトリック教徒が鉄川与助に建設を依頼した県重要文化財の「野首天主堂」があり、廃校になった小学校を利用した自然学校を開設しており、スコットランドのラム島を参考にして従来から野生鹿を活用した自然体験中心のエコツーリズムが行なわれてきた。世界でも珍しい多数の噴火口を持つ火山群島である。全島西海国立公園に指定されており、豊か

で美しい自然環境を有している。

そのため、歴史文化的、自然環境などから多くの観光客だけでなく研究者も小値賀を訪れており、そうした外部との交流をうまく活用しながら島の活性化を図ってきている。小値賀町ではいくつかの国際交流・協力事業が行われており、2002年から住民の有志がオーストリアからの音楽家を招いて、野崎島の天主堂を利用した国際音楽祭を開催し、イベント型の国際交流として定着しつつある事業がある。また、国際協力機構（JICA）が実施する地域保健・地域振興の研修員受け入れである。これは2001年以来役場が中心となり、島全体をフィールドに多くの住民が参加して実施されてきており、2006年度には草の根事業として、フィジー、サモア、トンガ、ジャマイカから各1名の研修員を受け入れた。

市町村合併の動きにおいては、2003年の町長選挙で合併反対の町長が当選、その後の住民投票においても僅差で合併しない選択をした。この一連の合併問題に関わる出来事は、町民の中にこれまで小値賀ではなかった人間模様を作り出し、自己決定していく際の難しさを物語っている。ただ、周辺の離島地域での合併後の動きが必ずしもうまくいっていない状況が伝聞情報として伝わってくるにつれ落ち着きを取り戻してきているようにみえる。合併反対の町民の意見として、自分たちの島の将来を自分たちで決め、実行していくという姿勢は、前述の立石氏のようにみることができる。

また、過去において、若手が“しまおこし”運動を展開した時期もあり、地域づくりの基本は人づくりにあるという認識は強いものといえ、筆者が小値賀と関わった経緯も人材育成塾という事業であった。1997年度から2年度に渡る人材育成塾が実施され、様々な分野から集まった若手を中心としたものであり、自分たちの地域をもう一度見直してみることから始まり、どのような未来を描くかを語るもので、それは「西海に浮かぶアルカディア 小値賀」という一冊の本としてまとめられた。それは、1999年度 国土庁（現国土交通省）の「歴史・伝統を活用した地域づくりと都市・農村交流の促進による地域活性化支援調査事業～歴史ロマンあふれるむらづくり～」事業につ

ながら、モデル地域として実施された³。この事業は、行政職員の意識を刺激し、「歴史・伝統に彩られた地域の特色ある文化は、個性的で多様な地域づくりにつながり、また、都市住民にとっても郷愁を誘う魅力的な地域の創造につながる」ことや農山漁村地域においては、都市との交流を促進し、都市・農山漁村の連携のもとに地域活性化を図ることが必要で、アクセスが不利な島嶼においては、特色ある地域資源の開発と人材育成が最も重要であることを認識することになる。そして、自らの居住地域である小値賀町を、歴史、考古学上の史跡 104 ヶ所を有し、様々な分野から注目されるほど学術的価値が高いと評価し、そういった歴史を脈々と受け継いでいる現在において、小値賀の価値観を再発見し内発的な地域振興につなげ、さらに、次世代に受け継ぐことをキーワードとして、平成 13 年度に「自然との共生（エコミュージアム）型産業振興基本構想策定事業」⁴を計画し、第 3 期の人材育成へとつながっていった。第 3 期の人材育成では、町民を巻き込んだ「おぢかなんでんカンデン探検隊」を組織し、日常生活に埋もれてしまった地域資源を再発見、再認識していく作業がおこなわれ、調査によって得られた地域資源マップとデータベースは港のフェリーターミナルでの展示や小値賀トリビアとして町報のおぢか新聞に掲載され町民へとフィードバックされている。

2. JICA 研修の受け入れ

前述した一連の動きは、2001 年以来、春と秋とに約 1 週間、国際協力機構（JICA）の実施する地域保健・地域振興に関する研修の一部として参加型村落地域調査（PRA）の実習が行われている。受け入れた研修員は延べ 100 人を超した。

さらに、2006 年度には JICA 研修を地元提案として小値賀で研修するプログラムを実施している。その提案書の中に小値賀の現状とこれまでの事業の成果をどのように捉えているかをみることができる。

『国が持つ権限や財源を地方公共団体に移し、地方の主権で進めて

いく「地方分権」というシステムが世界的に推進されているが、実施にあたっては行政効率や財政上の問題は大きく、特に小規模離島においては地域資源を積極的に活かした自立的な発展を目指す地域経営が不可欠となる。

また、島嶼は環海性、隔絶性、狭小性という地理的な要因により、外部資本注入や市場の確保が困難である。そのため、持続的な経済開発などの島嶼開発においては、島内の活性化はもとより島外との関係を図る上で島嶼の自立性（自律）は極めて重要な要因となる。

自立を目指す地域づくりと地域振興・地域自治の推進において、住民を主体とするまちづくりは有効かつ重要であり、大洋州等の島嶼国においても同様といえる。その際、住民及び行政職員が自らの地域についてよく理解することや行政と住民がどのようにして連携を図るかという重要な課題がある。具体的には、地域の理解の重要性をどうやって住民自身に気づかせるかという啓発的課題と、又気づいている住民とどのようにして連携するかという運営方法の課題があげられる。

当町では、当初は行政（企画）が主体となって「地域の特性を活かした創意工夫溢れる地域づくりを推進することのできる、魅力あるニューリーダー」の育成を目的とした人材育成塾を平成9年度から継続的に実施してきている。その結果「地域の活性化の糸口を別の視点に立って見つけ、それを実行に移すことのできる人材」の育成については、徐々に成果が上がってきており、この事業に関わる行政職員や住民の意識は紆余曲折を経ながら確実に変化し、目標に向かって着実に進んでいることは確かであり、住民主体のまちづくりと自立への芽生えがみられ始めている。

ここまでの歩みの中での失敗・課題も含め、スケールは小さいが、住民主体の草の根活動に重きをおいた、当町における地域づくりのノウハウを、研修員である地域リーダーや行政官が学ぶことによって、研修員の意識が変わり、帰国後、地域自立に向けた人材育成が促進されると考える。

また、このような事業は、ミレニアム開発目標にある、「大洋州等における小島嶼開発途上国の特別なニーズに応えるに合致しており、同様の問題を抱える日本の島嶼が持つ地域づくりのノウハウの効果的な

活用と互いの情報を共有し、国際協力や交流を活発に進めることで、その問題は解決の方向へ進めることが可能である。』

また、今回の JICA 研修の受け入れにおいては、受け入れ前の段階で担当する行政職員の研修として他地域において実施された PRA 研修に参加し、そのことによって PRA 実習先の受け入れ地域への事前打ち合わせも変化し、行政と住民との協働の場としての JICA 研修支援委員会（JICA 研修プログラムの企画・運営・実施）の設置もおこなわれ、住民主体ということが強く認識されるものとなった。さらに、受け入れ地域での事前打ち合わせの際に世界地図を使い研修員の母国を示すことで、はるか遠いところから我が地域へはるばるくる価値があることに住民に気づかせ、自信と誇りを持たせる結果も生むこととなった。

このように、外部からの地域への刺激は、日常生活の中に埋没してしまう地域の価値を改めて地域住民に認識させ、自信と誇りを持たせる良いツールであることがわかる。しかし、外部者として 10 年の関わりを持ってきた筆者の視点からみると、その認識を町民の中に広げていくことは時間がかかるなど容易でないと感じる。

おわりに

これまでに、国土開発と離島振興法の流れを概観しながら、離島地域の変質と今後の離島振興の方向性についてみてきた。それは、それぞれの地域の多様な豊かさを共有し、活力ある地域づくりを推進し、独創的なしまづくりを目指すことは、島嶼地域における島内外の交流の活性化が重要であること。そのため、交流人口の促進を目的とする交通アクセスの改善をはじめとする文化・教育交流の促進、自給型の農水産業の整備及び促進、観光関連産業の育成、教育・文化環境や生活環境などの居住環境の整備についても歴史・文化・自然資源といった地域資源を十分に活用することが重要である。そしてそのことは、島嶼地域外の地域にみられる産業経済、国土管理、環境などの

地域デザインや地域文化の再評価及び活用などの地域課題に対応した新たな地域経営のモデル及び実践地域としてのポテンシャルをしまが持つ可能性を意味している。また、「離島振興法が島を良くするのではなく、離島振興法を使って島人が島を良くするのである」といった人がいる。まさに、それを象徴するかのように現行の離島振興法は改正されたといえ、島人が島を良くするには、自己責任において地域主体の戦略をたてることにあるが、その根底には島人自身が「島への愛着心や郷土愛＝自らの地域の豊かさへの確信」を持つ必要がある。

平成の市町村合併のなかで翻弄される離島地域の合併が進むなかであえて合併しない選択をした小値賀町にみる人材育成の動きと島外との交流を活かした住民の意識変化へのアプローチもみてきた。特に、国際協力という海外との関わりは、地域の固有性の発見を通じた、地域再生手法の普遍性への気づきを促し、内発的発展を実現する際の必要条件である、域内資源の把握と利用、住民の参加、付加価値の地域への還元、リーダーシップの必要性などは地域を問わず普遍的な課題であることを認識させ、海外からの研修員という特殊な視線を持ち込むことによって、地域の住民が、実は世界中の地域で抱えている課題の共通性に気づいていくことになる。しかし、そうした認識を町民の中に広げていく難しさも存在しており、それが今後の課題である。

ところで、小値賀での動きは、地方分権や離島振興法の改正の根幹にある自立・自律へのアプローチで中央政府や地方政府が推進する制度の理念や方向性と同一なものであるが、合併しないという例のように必ずしも政策そのものに迎合しない独自の路線を展開している。そして、国土庁の調査事業やJICA 研修といった自己負担のない事業をうまく活用している戦略もみえてくる。確かにこのような戦略をとるためには、制度を活用するための素地が必要であり、小値賀の場合人材育成という一連の流れがキーワードとなっていよう。そうした素地が継続的に実施されてきていることや先をみた一歩先の理念に基づいた事業が展開されていたことが、可能性の広がりを持たせているともいえる。その意味では、地域振興施策が歴史的背景や社会環境の変

化のなかでどのような位置づけにあるかということは、制度の活用または構築において重要であろう。

今後、海外の開発途上国における市民社会の形成事例などを参考に国内の地域振興を整理しながら、何が適応でき、できないかを明らかにしていく予定である。

¹ 「積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法」（昭和 26 年）、「特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法」（昭和 27 年）、「急傾斜地帯農業振興臨時措置法」（昭和 27 年）などがある。

² 河地は、離島は本土という相対概念に基づくもので、政治権力や資本の集積している本土に対して相対的に後進的であり、かつそれと依存関係にあるという内容をもっており、離島と本土対比して後進的であり、かつ、それと依存関係にあるという概念をもつ術語であることを指摘している。

³ 「歴史ロマンあふれる村づくり事例集 こんなまち、こんなむらなら行ってみたい」という本に事例としてあげられている。

⁴ エコミュージアムは、昭和 59 年策定の「ワイルドパーク構想」では、フィールドミュージアムという言葉で表現している。エコミュージアムもフィールドミュージアムのいずれも一定のエリア全体が野外博物館（オープンエアミュージアム）であるというコンセプトを持ち、その方向性は同じである。「野崎島ワイルドパーク構想」は、野崎島において「過疎化の進行」、「野生シカの問題」、「国立公園の保全と活用」という課題を背景に、野生シカの保護と活用、そして優れた自然環境を活かした施設の整備と利用を検討し、野生シカの継続的調査研究と観光振興を軸に島の活性化を目指したものであった。そのため、構想の基本目標として①「過疎化対策としての目標」、②「シカの保全目標」、③「国立公園としての保全目標」の 3 つが設定されている。

【参考文献】

河地貫一[1986]「離島とその開発」（長崎総合科学大学地域科学研究所紀要地域論叢『地域と人間』No. 4、p. 123）。

立石隆教[2005 a]「もたらせる自治から住民主体の本来の自治へ」（（財）日本離島センター『しま』NO. 202、p. 49, 51）。

——[2005 b]「もたらせる自治から住民主体の本来の自治へ」（（財）日本離島センター『しま』NO. 202、p. 50）。

——[2005c]「もたらせる自治から住民主体の本来の自治へ」（(財) 日本離島センター『しま』NO. 202、p. 51）。

農文協文化部編[1999]『西海に浮かぶアルカディア小値賀』農山漁村文化協会、p. 12。