

北九州市立大学法政論集第 51 巻第 1・2 合併号（2023年 10 月）抜刷

論 説

離島振興計画策定過程における都道府県—市町村関係 ——長崎県離島振興計画を事例として——

黒 石 啓 太

論 説

離島振興計画策定過程における都道府県—市町村関係 —長崎県離島振興計画を事例として—

黒石啓太*

はじめに

2022(令和4)年11月18日、改正離島振興法が成立した⁽¹⁾。1953(昭和28)年に離島振興法が10年間の時限立法として成立して以来、7回目の改正・延長となる。今回の改正法は従来の離島振興に関する制度を抜本的に変えるものではなかったが、いくつかの項目が新設されている⁽²⁾。

このうち、本稿で中心的に検討する都道府県と市町村の関係については、「都道府県の責務」(第1条の3第2項)として、都道府県による離島振興対策実施地域を有する市町村(以下、「離島市町村」という。)への支援の努力義務が新設された⁽³⁾。旧法には「国の責務」のみが定められていたの

*本学法学部准教授

- (1) 同年11月28日公布・一部施行、2023(令和5)年4月1日全部施行。
- (2) 例えば、感染症が発生した場合等における住民の生活の安定等(第17条の5)、小規模な離島への配慮(第17条の6)、規制の見直し(第18条の2)が挙げられる。
- (3) 離島振興法第1条の3第2項は、「都道府県は、前条の基本理念にのっとり、その区域の自然的社会的諸条件に応じた離島の振興のために必要な施策を策定し、及び実施するよう努めるとともに、その全部又は一部の区域が離島振興対策実施地域である市町村相互間の広域的な連携の確保及びこれらの市町村に対する離島の振興のために必要な情報の提供その他の援助を行うよう努めるものとする」と規定する。

に対し、今回の改正では、都道府県には、離島市町村相互の広域連携や必要な情報の提供等を行うことが努力義務として規定された。地方自治法上、都道府県が担うべき事務として、①広域事務、②連絡調整事務、③補完事務が規定されているが、近年ではこれにとどまらず、都道府県と市町村の関係性について、新たな視点からの指摘もなされている。すなわち、地方分権改革後の「対等・協力」という都道府県と市町村の基本的な関係性を踏まえ、両者の「連携・協力」が必要とされ、また現実に行われているという指摘である⁽⁴⁾。今回の離島振興法改正にも、地方分権改革後の地方自治法制の基本理念、そして現実の都道府県－市町村関係の変化を見出すことができるといえよう⁽⁵⁾。

離島振興法に基づく離島振興対策の中核にあるのは、都道府県が策定する離島振興計画であろう。同計画は、離島振興対策実施地域について、国が定める離島振興基本方針に基づいて、関係都道府県が策定するものとされている⁽⁶⁾。また、都道府県が同計画を策定するにあたって、離島市町村がその案を作成する。

この離島振興計画も、時限立法である離島振興法同様に、10年を計画期間として作成される。実務上も、2013（平成25）年度から2022（令和4）年度を計画期間とした前計画が期限切れとなるため、関係する都道府県と市町村は、2022（令和4）年度中から新計画策定に向けた対応を本格化させることとなった。

そこで本稿では、関係都道府県と市町村が10年に1度の計画策定を終えたタイミングで筆者が実施したヒアリング調査に基づき、離島振興計画策定過程における都道府県と市町村の関係を検討する。具体的には、長崎

(4) この点については、日本都市センター編（2022）に詳しい。

(5) 小田切徳美は、『『一部離島』の市町村が多い都道府県では、離島振興は市町村内の課題とされてしまうこともあった。そうした中で、都道府県による離島振興の根拠がこのように明示されたことの意義は大きい』（小田切2023, p.45）と述べ、異なる視点から本規定の意義を強調している。

(6) 離島振興法第4条。

県と佐世保市を事例として検討を進めることとしたい⁽⁷⁾。

1 離島振興関係都道府県の類型と離島振興計画

(1) 離島振興の計画体系

具体的な事例を検討する前に、その前提となる離島振興の計画体系を整理しておく⁽⁸⁾。前述のとおり、離島振興計画の策定主体である都道府県は、国が定める離島振興基本方針に基づき、また離島市町村が作成する計画案を踏まえて計画を策定することとなる。市町村から計画案の提出を受けた都道府県は、「離島振興計画を定めるに当たっては、当該案の内容をできる限り反映させる」（第4条第9項）という努力義務を負う。もっとも、これらの枠組みは離島振興法制定当初からのものではなく、2002（平成14）年改正の離島振興法によって構築されたものであった。この背景には、2000（平成12）年の地方分権一括法の施行がある⁽⁹⁾。この地方分権一括に大きな影響を与えた地方分権推進委員会の第五次勧告には、離島振興計画を含む、いわゆる「条件不利地域振興計画」の見直しについて、以下のような記述があった。

1. 条件不利地域振興計画（離島振興計画、過疎地域活性化計画、山村振興計画等（奄美群島振興開発計画及び小笠原諸島振興開発計画を除く。）については、過疎化や少子高齢化等の進行により、地域

(7) いうまでもなく長崎県は、国内の都道府県としては所在する有人島の数が最も多く、離島振興法の制定にあたっては当時の同県知事が主導的な役割を果たしている。離島振興法制定当時から県内に離島振興対策実施地域を有しており、離島振興に関するノウハウの蓄積が期待できる。また、佐世保市はその長崎県内の中核市であり、離島振興対策実施地域を有する政令指定都市および中核市の中で、離島部の人口の比率が最も高い自治体である。その意味で、佐世保市も全部離島の市町村を除けば、市政における離島振興の位置づけは相対的に高いことが予想される。

(8) ここでの整理については、黒石（2021）に詳しい。

(9) 小澤（2017）pp.22-23 を参照。

によっては地方公共団体としての存立自体が危うくなっている状況がみられるので、不利な条件を緩和・克服するために国が特別の助成、支援を行う仕組みそのものは引き続き必要である。

しかしながら、地方公共団体が計画を策定し、これに対して国又は都道府県が事前協議等の関与を行い、その上で税財政上の特例措置を講じるという現行制度における一般的な方式だけが、政策目的を達成する方策ではない。

そこで、今後は地域の総合的な行政主体である地方公共団体の自主的・主体的な取組みを更に促進していく方策についても検討を進めていくべきである。

2. 当面、現行の方式を存置せざるを得ないとしても、対象地域が旧町村単位で指定される山村振興計画については、計画の作成は市町村が行い、この計画に対する同意を要する協議は都道府県が行う方向で検討することとし、その他の条件不利地域振興計画（法）についても、順次できる限り市町村（又はその広域連合等）が計画の作成を行う仕組みを基本とする方向に改めていく。

3. 例外的に計画に対する事前協議等の関与を国が行う場合においては、本省レベルと地方支分部局レベルにおける手続が重複しないよう留意する。

4. 計画に対する事前協議等の国の関与が複数の省庁にまたがる場合には、上記3とあわせ、地方公共団体の事務負担の軽減のため、事務手続の簡素化に十分留意することとする。例えば、地方公共団体からのヒアリングは、地方支分部局と本省のレベルを問わず、主務省庁が合同で実施する。また、計画についての各省庁別の通達等を計画法に基づく基本指針等一元化する。

5. 地域振興には到達すべき目標の設定や期限の設定が必要であり、地方公共団体の過度の依存体質を温存しないためにも、今後は、原則として条件不利地域振興計画（法）について期限を設ける必要がある。また、計画（法）の終期に際しては、目標の達成度等を確認し、

その時点の社会経済環境の変化に対応して、当該立法の意義・必要性について再検討を行い、その結果を踏まえた見直しを行う必要がある。

（下線は筆者による）

この勧告を受けて改正された離島振興法において、(国)基本方針―(都道府県)計画―(市町村)計画案という体系が構築されたのであった。

(2) 「指定地域」制

基本的な計画の体系は前述のとおりであるが、そもそも、いずれの地域を離島振興対策実施地域とするかについては、主務大臣が国土審議会の意見を聴いて定めることとされている⁽¹⁰⁾。この離島振興対策実施地域に指定されなければ、同法に基づく必要な援助を受けることができない。

2023（令和5）年7月時点の離島振興対策実施地域は、77地域256島であり、これらが26都道府県69市31町11村に分布している⁽¹¹⁾。図1は、現行の離島振興対策実施地域の指定基準を示したものである。外海と内海・内水面のいずれに存在する地域かによって指定基準が異なるものの、人口や域外との交通状況が判断されることとなる。

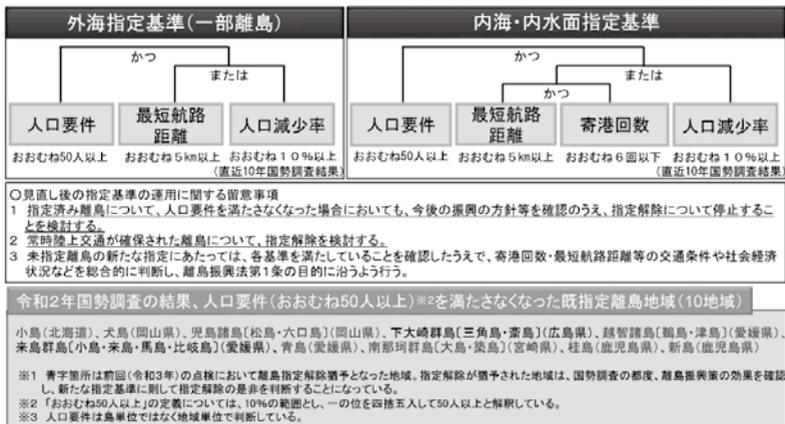
離島振興対策実施地域には、1島で1指定地域を構成するものもあれば、複数の島で1つの指定地域を構成するものもある。表1は、離島振興対策実施地域一覧の抜粋であるが、これを見ると、北海道の「指定地域」としての礼文島は、唯一礼文島のみから構成され、関係する市町村も礼文町のみである。一方で、「指定地域」としての利尻島は、唯一利尻島のみから構成されるが、島内には利尻町と利尻富士町の2町が存在する。また、宮城県の「指定地域」牡鹿諸島は、出島・江島・網地島・田代島の4島から構成され、関連する市町村は女川町と石巻市の2市町となる。

このようにみると、「指定地域」と「計画案作成主体である市町村の区域」

(10) 離島振興法第2条。

(11) 国土交通省（2023）「離島振興対策実施地域一覧 令和5年4月1日現在」を参照。

図1 離島振興対策実施地域の指定基準の概念図



〔出典〕国土交通省国土政策局離島振興課（2023b）p.7を参照。

表1 離島振興対策実施地域一覧（抜粋）

都道府県名	指定地域名	島名 (うち有人離島)	市町村名	面積 (km ²)	人口 (人) 令和2年国調		
北海道	5 地域	6 島	6 町	416.74	9,819		
			礼文島	礼文島	礼文町	81.25	2,509
			利尻島	利尻島	2 町	182.09	4,462
					(利尻町)	(76.50)	(2,004)
					(利尻富士町)	(105.59)	(2,458)
			天売・焼尻	焼尻島	羽幌町	5.19	171
				天売島	〃	5.47	259
奥尻島	奥尻島	奥尻町	142.69	2,410			
小島	小島	厚岸町	0.05	8			
宮城県	2 地域	8 島	2 市 1 町	15.22	663		
			牡鹿諸島	出島	女川町	2.63	69
				江島	〃	0.36	33
				網地島	石巻市	6.49	247
				田代島	〃	2.92	43
			浦戸諸島	寒風沢島	塩竈市	1.37	82
				野桂島	〃	0.44	55
	柱島	〃	0.67	124			
	杵島	〃	0.34	10			

〔出典〕国土交通省（2023）「離島振興対策実施地域一覧 令和5年4月1日現在」を参照。

は、必ずしも一致するわけではないことが分かる。すなわち、礼文島－礼文町のように全部離島で自治体の区域と「指定地域」が完全に一致するパターンもあれば、複数の市町村にまたがって指定地域が存在することも珍

しくない。

また、図 1 に示した国土交通省資料には「※ 3 人口要件は島単位ではなく地域単位で判断している」とあり、「指定地域」は単に地理的な区分ではなく、政策対象の「単位」として位置づけられていることが分かる。実際に策定される離島振興計画でも、県内に複数の離島振興対策実施地域を有する都道府県の計画の場合、計画中に離島振興対策実施地域を単位とする「地域別計画」が掲載されることが一般的である。

(3) 離島振興関係都道府県の類型

本稿の関心である離島振興計画の策定過程との関連では、どのような論点がありうるか。この点について、区域内に離島振興対策実施地域を有する都道府県（以下、「離島振興関係都道府県」という。）を類型化して検討する。

第一の軸は、当該離島振興関係都道府県内に存在する離島振興対策実施地域の数が単一であるのか複数であるのかというものである。複数であれば、都道府県が 1 つの計画を策定するにあたって、指定地域をまたぐ検討や調整が生じることになる一方、単一であれば当該唯一の指定地域に関する計画（地域別計画）をもって、実質的に都道府県計画とすることも可能となろう。

第二の軸は、離島市町村が単一であるのか複数であるのかというものである。複数であればそれぞれの市町村から提出されてくる計画案を調整して都道府県計画を策定することが必要になるのに対し、単一であれば都道府県としての広域的な視点からの調整の意義は相対的に小さくなるとも考えられる。

表 2 は、上記の基準で実際の離島振興関係都道府県を類型化したものである。これによれば、〈単一地域〉－〈単一市町村〉型が 6 県、〈複数地域〉－〈単一市町村〉型は該当がなく、〈単一地域〉－〈複数市町村〉型が 6 都県、〈複数地域〉－〈複数市町村〉型が 14 道県であった。

このようにみると、〈複数地域〉－〈複数市町村〉型という、都道府県

表2 都道府県別の指定地域－離島市町村関係

		離島市町村	
		単一	複数
指定地域	単一	6 (山形県、石川県、静岡県、滋賀県、高知県、佐賀県)	6 (東京都、愛知県、三重県、島根県、福岡県、熊本県)
	複数	0 (該当なし)	14 (北海道、宮城県、新潟県、兵庫県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、長崎県、大分県、宮崎県、鹿児島県)

〔出典〕筆者作成

による調整の意義が相対的に大きいと思われる類型に該当する都道府県が最も多い一方で、〈単一地域〉－〈単一市町村〉型のように、離島振興対策実施地域が単一の市町村の中で完結し、一見して都道府県が離島振興において果たす役割が相対的に小さく見える類型も一定数あることが分かる¹²⁾。

本稿で事例として取り上げる長崎県は、〈複数地域〉－〈複数市町村〉型に分類される。本稿は、都道府県と市町村の間で行われる離島振興計画策定過程に注目するという性質上、この類型について詳細な検討は行わないが、例えば、〈単一地域〉－〈単一市町村〉型の県と〈複数地域〉－〈複数市町村〉型の道県では、その策定過程に差異が生じることも容易に想像できる。すなわち、計画策定主体としての都道府県に対して、計画案を作

(12) 離島振興対策実施地域の指定時期を区分してみると、離島振興法制定にあたって中心となって運動を展開し、1953（昭和28）年の第一次指定を受けた東京都、新潟県、島根県、長崎県、鹿児島県は、いずれも複数の離島市町村を有する〈単一地域〉－〈複数市町村〉型または〈複数地域〉－〈複数市町村〉型に分類されている。一方で、〈単一地域〉－〈単一市町村〉型の6県では、1953（昭和28）年の第二次指定で高知県が指定されて以降、1954（昭和29）年石川県、1955（昭和30）年山形県・佐賀県、1961（昭和36）年静岡県、2013（平成25）年滋賀県と、近年でも全体数が少ない中で徐々にその数が増えてきている。

成する市町村が単一であるのか複数であるのかによって、策定過程における調整コストに違いが出てくるものと思われるからである。

2 長崎県離島振興計画の策定過程

(1) 長崎県および佐世保市の離島の現況

本稿では、前述のとおり長崎県離島振興計画を事例として、離島振興計画策定過程をめぐる都道府県と市町村の関係について検討を行う。長崎県には7つの指定地域、8市2町の離島市町がある。表3は、長崎県における離島の現況を示したものである。県内には、7つの指定地域があり、8市2町の離島市町があり、全县民の約8.6%が離島地域に住んでいる。

実際に策定された長崎県離島振興計画を見てみると、離島の役割として「本県の海岸線の長さは全国有数であり、国際的な海洋利権の争奪が加速する中、本県の島々は我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、海上交通の安全の確保などにおいて、海洋政策上、非常に大きな役割を果たしている。国境周辺離島においては、そこに人が住み、漁業をはじめとした経済活動を行っていること自体が、『現在の防人』として国益にも直結している」（長崎県2023, p.2）といった記載があるように、長崎県には、対馬、壱岐島、五島列島など「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する特別措置法」（通称「有人国境離島法」）上の、複数の特定有人国境離島地域がある。このことも長崎県とその離島の特徴の一つであろう。

また、今回事例として取り上げる佐世保市には、宇久島・寺島・黒島・高島という4つの離島が存在する。このうち、宇久島と寺島は、「平成の大合併」の時期に佐世保市に編入されたが、それ以前には旧北松浦郡宇久町であった地域である。

表3 長崎県における離島の現況

指定地域名	指定地域の類型	有人島数	面積 (km ²)	人口	世帯数	市町村
対馬島	単一市町村型	6	704.59	28,502	12,681	対馬市
壱岐島	単一市町村型	5	137.4	24,948	9,726	壱岐市
平戸諸島	複数市町村型	17	78.02	6,543	3,229	松浦市 平戸市 佐世保市 小値賀町
五島列島	複数市町村型	18	614.45	51,894	24,923	新上五島町 五島市
蠣ノ浦大島	単一市町村型	2	8.05	243	169	西海市
松島	複数市町村型	2	7.45	602	398	西海市 長崎市
高島	単一市町村型	1	1.19	324	205	長崎市
離島計 (A)		51	1,551	113,056	51,331	8市2町
長崎県 合計 (B)			4,130.98	1,312.32	558,230	13市8町
(A) / (B) %			37.55%	8.61%	9.20%	
全国の離島 (C)		256	5,316.77	339,280		69市31町
(A) / (C) %		19.92%	29.17%	33.32%		11村

〔出典〕「長崎県離島振興計画（令和5年4月）」に一部加筆

表4 佐世保市離島振興対策実施地域の現状（単位：人）

		2010（平成22）年	2015（平成27）年	2020（令和2）年
宇久島	人口	2,575	2,179	1,879
	減少率	—	15.38%	13.77%
寺島	人口	16	8	9
	減少率	—	50.0%	-12.5%
黒島	人口	538	446	384
	減少率	—	17.10%	13.90%
高島	人口	204	181	162
	減少率	—	11.27%	10.5%

※各年の国勢調査人口

〔出典〕佐世保市提供資料

(2) 離島振興計画の策定過程－長崎県と佐世保市の事例¹³⁾－

以下では、具体的な 2023（令和 5）年策定の「長崎県離島振興計画」の策定過程を見ていく。すでに述べたとおり、各離島振興計画策定は、10年間の時限立法である離島振興法の改正に合わせて行われる。当初、2022（令和 4）年 6 月の国会に改正案が提出される予定であったが、改正案の文言をめぐって与野党間の調整がつかなかったとして、同年秋の国会に提出が持ち越されることとなった¹⁴⁾。これにより、関係する都道府県や市町村は改正法や国の基本方針が示される前の段階から、計画策定の作業を開始せざるを得なくなった。

図 2 は、長崎県および佐世保市から資料の提供を受け、今回の計画策定のスケジュールを整理したものである。以下では、この表に基づき、長崎県と佐世保市の計画策定過程を検討することとしたい。

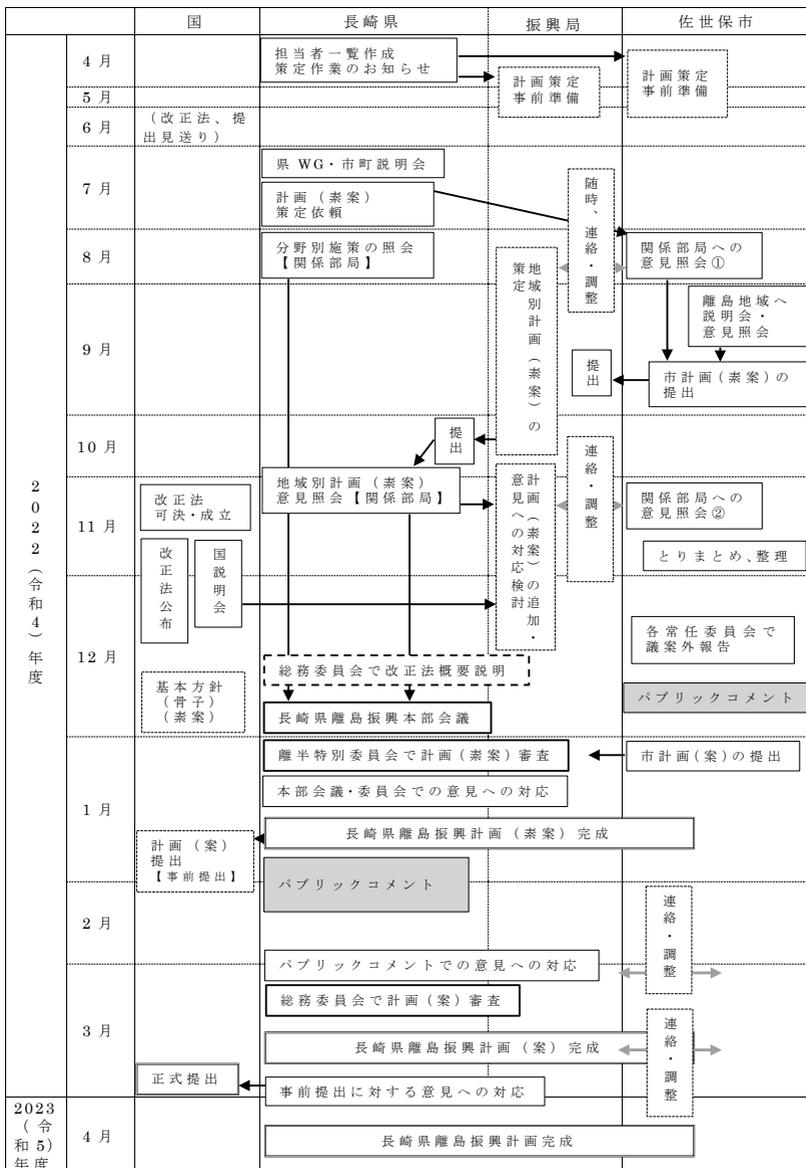
① 県所管課による事前準備の依頼【長崎県】

長崎県の場合、一連の計画策定過程は、離島振興政策の所管課である地域振興部地域づくり推進課が、県の出先機関である各振興局や離島市町に計画策定の事前準備を依頼することから始まっている。長崎県では、市町に対する説明会を開いた後、県庁内の各部局に対し、分野別施策（計画第 2 章）に関する計画内容についての意見照会を行っている。今回の離島振興法の改正では、基本的な計画や施策の体系には変更がないと予想されたことから、各部局や市町に対する依頼は、旧計画（計画期間：2013（平成 25）年度～2022（令和 4）年度）に対する「時点更新」としての性格が強いものであった。県庁内の各部局からの意見については、地域づくり

(13) 本稿の執筆にあたり、佐世保市地域政策課（2023 年 3 月 10 日）、長崎県地域づくり推進課（2023 年 6 月 12 日）の担当者に対して、それぞれヒアリング調査を実施した。それぞれの担当者には公務ご多忙のなか、実務の詳細について重要な知見をご提供いただいた。その旨をここに記し御礼申し上げます。

(14) 西日本新聞 HP「離島振興法の延長、今国会は見送り 与野党の調整つかず 政府、秋の臨時国会提出へ」<https://www.nishinippon.co.jp/item/o/940255/>（最終閲覧日：2023 年 7 月 1 日）を参照。

図2 長崎県離島振興計画策定スケジュール



〔出典〕長崎県提供資料および佐世保市提供資料を基に筆者作成

推進課が直接取りまとめを行っているが、分野別施策については基本的に各部署から提出された意見が尊重されるかたちでとりまとめられている。

② 市町による計画（素案・案）の作成【佐世保市】

詳細は後述するが、離島振興計画に当該事業が位置付けられているか否かは、実際にその事業を行おうとする自治体等に有利な補助率が適用されるかどうか大きな影響を与える。その意味で、計画（素案・案）を作成する市町村の立場からは重要な関心事であるといえる。佐世保市で離島振興政策を所管する企画部地域政策課は、離島振興を含む条件不利地域の振興・計画管理に関する事務や移住の促進に関する事務を所管している。同課では、離島振興の計画（素案・案）作成のタイミングでは、「今後必要になる施策を実施するためにはどのような計画であることが求められるか」という視点から、作成作業が行われている。すなわち、今後実施すべき具体的な事業を念頭に置きながら、この実施を担保するため、計画（素案・案）の文言を検討するという作業であった。

③ 市町との連絡調整【長崎県】

各市町との協議調整、計画（素案・案）のやり取りについては、それぞれの市町を担当する振興局が窓口の役割を担っている。長崎県には7つの振興局があるが、このうちの壱岐振興局と対馬振興局は、それぞれ壱岐市と対馬市のみを所管する。そのため、これらの2振興局では基本的に両市から提出された素案を確認するにとどめ、本庁地域づくり推進課に提出した。

一方、複数の市町から計画素案の提出を受ける振興局（佐世保市を所管する県北振興局や五島振興局など）は、各市町から提出された素案を地域計画のそれぞれの分野ごとに落とし込む作業も行っている。

④ 分野別施策／地域別計画の総合性確保【長崎県】

各市町から提出され振興局で整理した地域別計画（計画第3章）は、全

表5 長崎県の各振興局の設置状況

名称	所管区域	所管区域内の市町数
△ 長崎振興局	長崎市、長与町、時津町	3
県央振興局	諫早市、大村市	2
島原振興局	島原市、雲仙市、南島原市	3
△ 県北振興局	佐世保市、平戸市、松浦市、西海市、東彼杵町、川棚町、波佐見町、小値賀町、佐々町	9
○ 五島振興局	五島市、新上五島町	2
○ 壱岐振興局	壱岐市	1
○ 対馬振興局	対馬市	1

※「設置有無」欄の「○」は離島振興対策実施地域内に当該都道府県の出先機関が設置されていることを意味し、「△」は離島振興対策実施地域外だが、離島振興対策実施地域を有する市町の区域内に当該都道府県の出先機関が設置されていることを示す。

※市町名は、当該出先機関が所在する市町であることを意味する。

〔出典〕長崎県振興局設置条例を基に筆者作成

県的な方向性と矛盾がないか否かを確認するため、県庁内各部局への意見照会かけられる。その後、県庁内各部局が作成した分野別施策と地域別計画の全体をとおしての総合的な調整は、知事が本部長であり各部局の部長級職員が構成員となる「長崎県離島振興本部会議」で行われる。

⑤ 自治体議会の関わり【長崎県・佐世保市】

離島振興法上、離島振興計画を策定しようとする都道府県やその案を作成する市町村は、これらの計画・計画案について議会の議決を経たり、議会に対して報告することは義務付けられていない。しかしながら、長崎県では、県議会総務委員会や離島・半島地域振興特別委員会での説明や計画（素案・案）の審査が行われている。また、佐世保市でも各常任委員会に資料を提出し、「議案外報告」として説明を行っている。

佐世保市議会の場合、2023年7月現在の議会構成をみると、離島部（宇久島、寺島、黒島、高島）を地盤とする市議会議員はいない。そのような

なかで、委員会を含む議会の中で離島振興に関する質問は、離島部に何らかの個人的な縁を持つ議員によってなされているのが現状である¹⁵⁾。そもそも、2023（令和5）年4月の佐世保市議会議員選挙における最下位当選者の得票数は約1,900票であるが、「平成の大合併」前の旧宇久町（宇久島・寺島）の人口は約1,700人であり、有権者数や実際の投票率を踏まえると、本土側でも一定数の得票を期待できる候補でなければ、市議会議員に当選することは困難な状況にある。

長崎県議会の場合には、県内16の選挙区が設定されており、このうちの対馬市選挙区（定数1）、壱岐市選挙区（定数1）、五島市選挙区（定数1）、南松浦郡選挙区（定数1）の4選挙区については、それぞれの選挙区の全区域が離島振興対策実施地域であり、これらの地域住民の民意が県議会に持ち込まれることが可能である。一方で、県議会の2023（令和5）年2月定例会は、県離島振興計画が確定する直前の定例会であったが、離島振興に関する質問を行ったのは、離島選挙区選出の1名の議員のみであった。

佐世保市のように一部離島となっている離島市町村の場合には、市町村議会における離島部に基盤を持つ議員の選出は困難な現状があり、離島振興計画の策定主体である都道府県の議会でも、離島振興に関心を持つ議員の数は全体で見れば少数にとどまっているのが現状であろう。

⑥ 住民の意見反映手続き

今回の改正前の離島振興法（2013（平成25）年施行）から、離島振興計画の策定にあたって、住民の意見を反映させる措置を設ける旨の規定が追加された。この点について佐世保市では、市としての最終的な計画案を県に提出する前にパブリックコメントを実施し、また長崎県でも県議会総務委員会で計画（案）が審査される前にパブリックコメントを実施している。

¹⁵⁾ 今回の離島振興計画の策定作業期間である2022（令和4）年度の佐世保市議会議事録による。なお質問を行った田山藤丸議員は、黒島・高島へのフェリーが発着する相浦港を有する同市相浦町を地盤として活動する議員である。

3 離島振興計画策定過程をめぐる論点

(1) 市町村が計画案を作成することの意義

これまで、実際の離島振興計画策定過程を概観してきた。地方分権改革の後、都道府県が離島振興計画を策定するにあたっては市町村がその案を作成することとされたのは前述のとおりである。ここであらためて市町村が計画案を作成することの意義について確認しておきたい。市町村は、住民に最も身近な行政主体であり、国や都道府県に比して個別地域の実情を把握しやすいという性格を有する。このような性格を有する市町村が、計画の基礎となる案を作成することには、離島振興において大きな意義があるものといえよう。

離島振興計画に基づく事業については、当該事業に関する個別法令の規定に関わらず、高い補助率が適用される。例えば、公立の小学校、中学校、義務教育学校等を新築または増築しようとする場合、一般の国庫補助事業（文部科学省所管：義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律）であれば、補助率は原則二分の一であるが、離島振興計画に基づく事業の補助率は十分の五・五となる。割合で見ると必ずしも大きな差異とは言えないように思われるが、一般に財政力が厳しいとされる離島市町村にとっては一定の意義もあろう。

「離島振興計画に基づく事業」とは、当然離島振興計画に位置付けられた事業であるが、実際の運用は、事業名称、実施期間、予算額等が計画内に明示されていることは求められていない。例えば、今回の長崎県離島振興計画の地域別計画「平戸諸島地域計画」の「教育及び文化の振興に関する事項」としての記載は以下のとおりである（図4）。

図4をみれば、具体的な事業のイメージがつかぬ文言とはなっているものの、10年間の時限立法という性質もあり、この間の社会経済情勢の変化に対応できるよう、一定の抽象度をもった記載となっている。また、離島振興法上の「指定地域」別計画においても、分野別に各市町が取り組む事業

図3 長崎県離島振興計画の目次

第1章 離島振興の基本方針		
第1節 計画の意義		
第2節 離島の役割		
第3節 基本理念		
第4節 基本的方向性と重点施策		
第2章 講じようとする分野別の施策		
第1節 総合的な交通体系の整備	県庁内各部局から提出された案を所管課で取りまとめ記載する	
第2節 人の往来及び物資の流通に要する費用の低廉化		
第3節 デジタル化やDX推進による条件不利の克服及び安全・安心な生活に必要なデジタルインフラの確保		
第4節 産業の振興		
第5節 就業の促進		
第6節 生活環境の整備		
第7節 医療の確保等		
第8節 介護サービスの確保等		
第9節 高齢者、障害者、児童の福祉の充実		
第10節 教育及び文化の振興		
第11節 観光の振興		
第12節 国内及び国外の地域との交流の促進		
第13節 自然環境の保全及び再生		
第14節 エネルギー対策の推進		
第15節 防災対策の推進		
第16節 離島の振興に寄与する人材の確保及び育成		
第17節 その他の離島の振興に関し必要な事項		
第3章 地域別の振興計画		
対馬島地域振興計画	各地域別計画の中に、	
壱岐島地域振興計画		第1節 地域の概況
五島列島地域振興計画		第2節 離島振興の基本方針
平戸諸島地域振興計画		第3節 計画の内容
壱浦大島地域振興計画		※項目ごとに各市町が取組む
松島地域振興計画		事項が記載される
高島地域振興計画	が示されている	
第4章 離島の現況（資料編）		
第1節 離島の現状		
第2節 離島振興法の制定と改正のこれまでの経緯		
第3節 これまでの離島振興事業の実績		
第4節 計画に掲げる施策とSDGsの関係		

〔出典〕「長崎県離島振興計画（令和5年4月）」を基に筆者作成

図4 平戸諸島地域計画の「教育及び文化の振興に関する事項」（抜粋）

(1) 教育

本地域には、高等学校2校（本校2校）、中学校5校（本校5校）、小学校7校（本校5校、分校2校）、義務教育学校1校が設置されているが、過疎化及び少子化による児童・生徒数の減少が著しい状況にある。

こうした現況の中でも、学校の統廃合を進め、複式学級や小中学校併設等の実施及び検討、小中高一貫教育や離島留学制度の導入などを行うことにより、各地域の特色を生かした教育を実践している。このような環境整備を行うことにより、児童生徒の生きる力と確かな学力の育成を図っていく。併せて、ICT教育の導入による本土との教育環境の格差を正に努める。

また、地域の各種行事や伝統芸能の保存活動、講座等に利用されている公民館やコミュニティセンターは島の社会教育の拠点として維持・充実していく必要がある。

① 佐世保市（宇久島・寺島・黒島・高島）

宇久島においては、宇久小学校と宇久中学校の児童生徒数の減少に対応した良好な教育環境の整備を図るため、令和4年度より佐世保市学校再編計画に基づき学校再編を進める。また、当該計画決定後に宇久小学校または宇久中学校への集約化や校舎の一部増築等を検討する。一方、宇久高校については、島における教育の確保及び地域の活性化のためにも重要な役割を担っており、高校や地元関係者、行政が連携して生徒の確保（離島留学生制度の導入など）について検討し、活性化を図っていく。

全島において、本土へ通学する高校生等に対して、下宿・入寮及び通学にかかる負担の軽減を図るため、助成の継続に努める。

さらに高島は、島内に中学校がないため、中学生の遠距離通学について、保護者負担軽減という観点から本土への通学に対する助成の継続に努める。

また、全島において、老朽化の著しい離島の教職員住宅については、住環境改善及び戸数の縮小・集約化による施設の適正配置・保全を目指す。

併せて宇久島及び黒島においては、島内のコミュニティセンター等交流施設内にWi-Fi環境を整備することで、遠隔地からの講師招聘や各種活動への参加方法の選択肢を広げ、社会教育・生涯学習活動における多様な活用推進に寄与することを目指す。

② 平戸市（大島・度島）

…省略

③ 松浦市（黒島・青島・飛島）

…省略

④ 小値賀町（小値賀島ほか）

…省略

〔出典〕「長崎県離島振興計画（令和5年4月）」より一部抜粋

が示される形式となっている。指定地域内に複数の市町村が存在する場合、長崎県では、それぞれの市町の計画案を調整して画一的な内容とするのではなく、それぞれの市町から提出された計画案を図4のような形式に当てはめ、全県的な方針と矛盾するようなものがないかを確認する方法をとっている。その意味で、それぞれの市町が作成する計画案は、「長崎県離島振興計画」において実質的に重要な構成要素となる。

(2) 都道府県が離島振興計画の策定主体であることの意義

それぞれの市町が、地域別計画中に分野ごとの施策の案を作成する現状を踏まえると、都道府県が離島振興計画の策定主体であり、その単位となっていることの現状はどのように理解すべきであろうか。この点について先行研究では、離島振興法制定に至る歴史的経緯と他の政策領域との関連が指摘されている⁽¹⁶⁾。すなわち、長崎県をはじめとする「5都県による立法運動の展開」と「都道府県（知事）の権限に属するとされる事務の存在」である。様々な政策分野にまたがる離島振興施策を、一体的な政策として、かつ実行可能なものとして取りまとめるために都道府県がその役割を担うことには理由があるといえよう。

長崎県には、五島市・壱岐市・対馬市という比較的規模の大きな全部離島の市が存在する。このうち、壱岐市と対馬市を対象地域とする地域別計画の地理的範囲とそれぞれの市域と合致する。このような地域に関する計画について、長崎県が計画策定主体である現状をどのように理解することができるのであろうか。

第一に挙げられるのは、域外交通に関する広域的視点の必要性である。例えば、五島市は全部離島であり、九州本土には市域を有しない。すなわち、五島市の域外交通は、必然的に複数の市町に存在する港や空港の間で行われることになる。公共交通機関を利用して五島市にアクセスしようとする場合、航路であれば長崎港（長崎市所在）－福江港（五島市所在）、若松港（新上五島町所在）－福江港、空路であれば長崎空港（大村市所在）

(16) 黒石（2023）pp.16-17を参照。

－五島つばき空港（五島市所在）という移動となる。このような複数の市町にまたがる広域的な交通網の整備という視点から見れば、長崎県が広域的自治体として調整を行うことの意義を理解することができよう。

一方で、必ずしもこのような視点からだけでは説明ができない現状もある。例えば、壱岐市や対馬市の場合、県境を越えて福岡県や佐賀県との間にも直通の航路や空路を有しており、長崎県の区域を超える広域的な視点からの対応も必要となる。この意味で、長崎県の区域は「狭すぎる」ことになる。また、本稿で事例として取り上げた佐世保市の寺島・黒島・高島の域外交通は、佐世保市内で完結している⁽¹⁷⁾。このような事例では、複数の市町にまたがらない域外交通が可能であるため、佐世保市が全市的な視点から域外交通を検討すれば足りることになり、ここでの長崎県の区域は「広すぎる」ともいえる。もっとも、すべての行政サービスのニーズに適合する自治体の区域を設定することは困難であるし、そもそも不可能であるともいえる。その意味では、都道府県と市町村がそれぞれの政策課題に対して適切な領域を設定し、関係する自治体間での連携・協力を模索することが引き続き求められることになろう。

第二に、広域的な医療提供体制の現状である。長崎県の場合、五島市、壱岐市、対馬市といった比較的規模の大きい離島市町には、一部事務組合である長崎県病院企業団⁽¹⁸⁾が運営する病院が設置されており、二次救急医療体制が整備されている。このため手術・入院を必要とする重症の患者に対応する病院は、とくに小規模な離島を除けば、当該市町内に所在しているといえる。一方で、多臓器不全、多発外傷、脳卒中、心筋梗塞等の重篤な患者に高度な医療を総合的に提供する三次救急を担う医療機関は、長崎市、佐世保市、大村市のみに設置されていることから、高度な医療を必要

(17) 宇久島は、佐世保市内以外にも博多港や五島列島南部方面（小値賀町、新上五島町、五島市）への定期フェリーが就航しているため、前述の五島市の例と同様といえる。

(18) 長崎県病院企業団は、地方自治法上の特別地方公共団体（一部事務組合）であり、長崎県、島原市、南島原市、雲仙市、五島市、新上五島町、対馬市、壱岐市の1県6市1町で構成されている。

とする患者が発生した場合には、離島市町の区域を超える広域的な対応が必要となる。もっとも、この点については非離島市町についても同様ではあるが、離島市町の場合にはとくに搬送手段（交通手段）の確保も課題となる。この点は、医療法等に基づく法的権限の所在の問題というよりもむしろ、実際に高度な医療を提供できる医療機関の所在地と離島市町とをいかにしてつなぐかという地理的広域性の観点から、都道府県の役割が期待されるともいえよう。

おわりに

本稿では、2023（令和5）年に策定された長崎県離島振興計画の策定過程について、長崎県および佐世保市に対するヒアリング調査の結果を踏まえて、その過程を整理したうえで、市町村が計画案を作成することの意義と都道府県が離島振興計画の策定主体であることの意義について検討を行った。

法制度上は市町村が計画案を作成し、この提出を受けた都道府県が離島振興計画を策定するという単線的な手続きが規定されている。しかしながら、今回のヒアリング調査では、県と市は高い頻度で相互に連絡・調整を行っており、地域に最も身近な基礎的自治体としての市町村と広域的自治体としての都道府県がそれぞれの立場から計画の策定に臨んでいることが明らかになった。そこにおいては、県と市のそれぞれの過程で、庁内関係部局への意見照会やパブリックコメントや意見交換など住民意見反映のための措置が講じられていた。これにより、地域の実情を踏まえた実効的な施策としての離島振興施策が取りまとめられている。

また、長崎県と佐世保市では、いずれも法的に義務とされていない議会への説明・報告といった手続きを行っている。これにより、住民の代表者からなる議会の意思を計画に反映させることが企図されている一方で、議会全体としてみれば、必ずしも議会側の関心は高くなく、また離島地域の現況からはこのような現況はやむを得ない側面があることも示した。

本稿では、長崎県と佐世保市の担当者の協力を得て、離島振興計画策定の具体的な過程について検討することができた。一方で、本稿で得られた知見がどれほどの汎用性を持つのかは必ずしも明らかではない。離島振興計画の策定過程に限定したとしても、本稿第1章で示した都道府県別の指定地域－離島市町村関係の種類の違いによって、いかなる差異が生じているのか。また、そもそもの離島振興法の改正・延長に関する離島振興関係者（関係都道府県・市町村、関連団体、国会議員、中央省庁など）の動きも興味深い論点である。これらの残された論点についても、今後の研究課題として取り組むこととしたい。

【参考文献・資料】

- 小澤卓（2017）「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－」（博士論文、中央大学）
- 小田切徳美（2023）「改正離島振興法の特徴と意義」『季刊しま』第68巻第4号、pp.44-45
- 黒石啓太（2021）「島嶼をめぐる法と行政に関する研究－地方自治法制と離島振興法制からのアプローチ－」（博士論文、明治大学）
- 黒石啓太（2023）「『大都市内島嶼』の現状と論点－『埋没』しがちな政策課題としての離島振興－」『北九州市立大学法政論集』第50巻第3・4合併号、pp.1-26
- 国土交通省国土政策局離島振興課（2023a）「改正離島振興法の概要」『季刊しま』第68巻第4号、pp.18-23
- 国土交通省国土政策局離島振興課（2023b）「離島指定検討部会における検討事項（案）」（第22回国土審議会離島振興対策分科会配布資料）
- 長崎県（2023）「長崎県離島振興計画」
- 日本都市センター編（2022）『人口減少時代の都市自治体－都道府県関係』
- 沼田良（1995）「地方拠点法にみる分権化と調整」辻山幸宣編著『分権化時代の行政計画』行政管理研究センター、pp.85-105
- 平石正美（1995）「行政計画論の変容と調整－計画間関係の変化と調整の実態」辻山幸宣編著『分権化時代の行政計画』行政管理研究センター、pp.15-53

Reprinted from
KITAKYUSHU SHIRITSU DAIGAKU HOU-SEI RONSHU
Journal of Law and Political Science. Vol. LI No. 1 / 2
October 2023

**Prefecture-Municipality Relations in the Process of Formulating
Remote Islands Development Plan:
A Case Study of the Nagasaki Prefecture and Sasebo City**

KUROISHI Keita