

論 説

行政計画としての離島振興計画

——「計画策定」論議と相互比較を中心に——

黒 石 啓 太

論 説

行政計画としての離島振興計画 — 「計画策定」論議と相互比較を中心に—

黒 石 啓 太*

はじめに

2022（令和4）年11月18日、離島振興法が参議院本会議において全会一致で可決され成立した。離島振興法は議員立法として1953（昭和28）年に10年の時限法として成立し、今回で7回目の改正・延長となる。

この改正を受け、国では離島振興基本方針を定め、離島振興対策実施地域を有する都道府県（以下、「関係都道府県」という。）は、今後10年間を計画期間とする離島振興計画を策定することとなった。関係都道府県には、「離島振興基本方針に基づき、当該地域について離島振興計画を定めるよう努めるものとする」（離島振興法第4条第1項）という努力義務が課されており、実際に関係都道府県のすべてが離島振興計画を策定している⁽¹⁾。

*本学法学部准教授

(1) 関連道府県が策定した離島振興計画は、各関係都道府県のホームページなどで閲覧できるほか、国土交通省HPの「離島振興計画」の項目でも一覧的に見ることができる。同ホームページでは、各関係都道府県から提出を受けた日にくわえ、国が「適合通知」を発出した日付も記されている。この「適合通知」は、「主務大臣は、第十一項の規定により提出された離島振興計画が離島振興基本方針に適合していないと認めるときは、当該都道府県に対し、これを変更すべきことを求めることができる」という離島振興法第4条第13項の規定に基づくものと思われるが、実態と

そこで本稿では、「行政計画」としての離島振興計画の位置づけと近年の「計画策定」をめぐる議論を整理したうえで、各関係都道府県が策定した離島振興計画を比較検討することで、今後の離島振興および離島振興をめぐる計画体系のあり方を展望することとしたい。

1 「計画」と地方自治

(1) 「行政計画」としての離島振興計画

2000年代の地方分権改革は、国と自治体の関係性に大きな変革をもたらすものであったが、同改革の影響は離島振興分野にも及んでいる⁽²⁾。現実の動きが先行するなかで、地方自治・地方分権と離島振興の関係、あるいはそもそも「離島振興」とはどのような制度や政策の構造によって成り立っているのかといったことは、行政学や地方自治の分野に限って言えば、十分な研究の蓄積がなされているとはいえない。

現行の離島振興法制において、関係都道府県が策定する「離島振興計画」は、主務大臣が定める「離島振興基本方針に基づき⁽³⁾」、また離島振興対策実施地域を有する市町村（以下、「関係市町村」という。）が作成する「離島振興計画の案」の「内容をできる限り反映させるよう努めるものとする⁽⁴⁾」とされている。この意味で、離島振興計画は、制度上、国一都道府県一市町村という三層構造の中で形成されるものであると理解できよう。

西尾勝は、『計画』という新しい規範形式が政策形成過程に顕著に登場したのは、わが国では昭和30年以降のことである（西尾1972, p.2）としながらも、「行政における『計画』の出現の歴史は古い。法律が『計画』の策定について規定していた事例は少なくなかった。国土総合開発法、北海道開発法が制定されたのも昭和25年のことで、全国的な地域計画の体

してどのような「審査」がなされているのかは興味深い。

(2) この点に関する先行研究として、小澤（2017）、黒石（2023）などが挙げられる。

(3) 離島振興法第3条。

(4) 離島振興法第4条第9項。

系は制度上はこのとき以来予定されていたといえる」(西尾 1972, p.3) という。前述のとおり、離島振興法は 1953（昭和 28）年に成立した法律であり、まさにこの時期に誕生した典型的な「計画」であると理解することができよう。

同じく吉富重夫は、日本の行政計画の実態について複数の課題を提示している。以下では吉富が提示した 5 つの課題を整理しておく。

第一に、計画における「総合性の欠如」である。国レベルでは省庁割拠主義に起因する個別化・専門化が存在し、これにくわえて、都道府県計画や市町村計画との不一致にこの現象をみることができるという。「計画の総合性を確保するために調整機能が重視されなければならないのに、行政調整の技術や機構について、ほとんど見るべき発展を示していないのは、こんごの問題である」(吉富 1972, p.79) という指摘が、今日どれほど妥当するかという点も重要な論点であろう。

第二に、「人間不在の計画策定」の可能性である。吉富は、計画策定における計量モデル導入による科学的予測の進歩を肯定的に評価しつつも、「計量モデルは、あくまでも意思決定の素材であって、推計の結果が、計画ないしその基礎としての決断自体ではないはずである」(吉富 1972, p.79) として、「外面的な科学性にとらわれて、入力・出力の単なる操作技術が、決定として受け止められる場合に、技術偏重が生じ、おそるべき人間不在が発生する」(吉富 1972, p.79) ことを指摘する。この吉富の指摘は、ChatGPTをはじめとする AI 技術があふれる今日の社会においても念頭に置くべき指摘である。

第三に、「計画と財政」の関係である。吉富は、財政の裏付けなくして計画は実行性を持ちえないことを所与のものとしつつ、「財政は、計画にしたがって配分されるべきであり、財政によって、計画が決定されるのではない」(吉富 1972, p.79) ことを強調する。予算編成過程においてしばしばみられる先例尊重主義は、政策的な展望や視座の欠如をもたらすとして、財政に方向付けを与えるものこそが計画であると述べる。離島振興計画の策定過程においては、作業担当者は「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」（黒石 2023, p.13）という先行研究もある。この実態を、「計画による財政の統制」であると理解するすれば、吉富の指摘の趣旨に沿った運用が、すくなくとも自治体の現場ではなされているともいえよう。

第四に、「計画の体系性と中央統制の強化」である。吉富は「地方の創意に裏づけられない中央計画は、単に権威の計画にすぎないという傾向を生むといえるのであるが、他方地方は、地域社会だけの狭い視野にとらわれる側面も否定できないのであり、全体的視野のもとにおける指導調整が必要である」（吉富 1972, p.80）と指摘する。すなわち、「上位計画の指導性と下位計画の創意性との調和」（吉富 1972, p.80）が重要であると指摘するのである。一連の地方分権改革を経て、国と自治体の間に存在した上下主従の関係は改められ、両者の関係は対等協力へと変化した。一方で、今日の離島振興計画についても、計画策定自体は「努力義務」であるが、関係都道府県が同計画を策定する場合には、「離島振興基本方針に基づ」く必要があり、「上位計画」と「下位計画」という構図に大きな変化はないと理解することもできよう。離島振興計画の場合、前述のとおり三層構造の中で形成されることから、アクター間の関係をいかに調整し現実に計画を策定するのかが興味深いプロセスとなろう。

第五に、「市民参加の必要性」である。行政計画は、「単に行政官庁の計画にとどまらないで、国民の行政需要に対応する行政体の計画である」（吉富 1972, p.80）とし、この市民の参加と公開によって「計画における共同の意思決定を目標とする」（吉富 1972, p.80）べきであるという。そして、「共同の意思決定は、共同の責任を伴うのであり、共同の責任は、支持の組織化をもたらすのである。支持の組織化が行われることによって、計画は安定条件を持ちうるのであり、安定することによって、計画は実現への通路を見出しうるのである」（吉富 1972, p.80）とする。この点は、今日の自治体の意思決定過程における住民参加の議論と共通する指摘である。また、市町村における「離島振興計画の案」の作成過程においても、「あらかじめ、その離島振興対策実施地域の住民の意見を反映させるために必

要な措置を講ずるものとする」(離島振興法第4条第8条) ことが規定されていることとの関連も指摘できよう。もっとも、この規定の運用実態は必ずしも明らかではない。筆者が実施した調査では、パブリックコメントと議会における議論を除けば、これ以外に住民の意見を反映するための施策が講じられているわけではなさそうである⁽⁵⁾。これにはいくつかの要因を指摘できるが、大きな要因の一つが、時間的制約であろう。時限法であるという性質から、計画策定作業に関する概ねの時期のめどは立てられるものの、改正法や国の離島振興基本方針の内容が判然としないままでは、関係都道府県も市町村も具体的な策定作業に入ることはできない。とくに今次の離島振興法改正は、与野党間調整がつかず、改正法の国会提出が延期されている⁽⁶⁾。

以上の吉富の指摘は、50年以上経過した今日の行政計画のあり方を検討するにあたっても有用な指摘であろう。

(2) 近年の「計画策定」をめぐる議論と離島振興計画

これまで、行政学の分野における行政計画に関する先行研究から、行政計画に関する基礎的かつ古典的な論点を確認してきた。しかし、前述のとおり、これらの先行研究が公にされてからすでに50年以上が経過しており、今日の現行制度を検討するにあたっては、時間的に近接した、より近年の議論の動向も把握しておく必要がある⁽⁷⁾。

前述のとおり、今次の離島振興法は2022（令和4）年11月に成立して

(5) この点については、黒石（2023）p.15を参照。一方で、同研究が対象とした長崎県以外では、市民参加に関する別の手法が採用されている可能性は十分にあるため、この点も調査する意義があるように思われる。例えば、自治会やまちづくり協議会、地元漁協、消防団等の主要関係団体から構成される滋賀県の「沖島町離島振興推進協議会」、隠岐の民間企業や関係団体、町村および島根県で構成される島根県の「離島振興総合会議」における議論は興味深い。

(6) 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。

いる。同改正の内容は後述するが、これと前後するように、国や自治体の様々な場で、「計画策定」が議論の俎上に上がっている⁽⁸⁾。

近年の計画策定をめぐる議論は、計画体系の「逆三角形の構造⁽⁹⁾」が指摘されるように、計画策定に対する自治体側の負担が大きいことを主な問題意識とするものであるといえよう。このような議論がなされるなかで、国の地方分権改革有識者会議には、「計画策定等に関するワーキンググループ」が設置され、報告書「計画策定等における地方分権改革の推進に向けて」が取りまとめられている。このなかでは、①2011（平成23）年から2020（令和2）年において法律により新たに規定された計画等の策定に関する条項数では、義務規定（+41）に比べ、努力義務規定（+46）、「できる」規定（+98）が増加していること、②財政措置の前提条件となるなど、義務付けでなかったとしても、策定を迫られる構造により、実質的な義務付けが見られること、③法令上に明文の規定なしに、通知等で計画等の策定を求めるケースもあること、④自治体の事務負担は、「逆三角形の構造」で現場の負担となっていること、⑤計画策定等に係る負担が大きくなりすぎた結果、計画等を策定すること自体が目的化し、必要な施策の実施が二の次となる本末転倒の状況に陥ってはならないことが指摘されている。

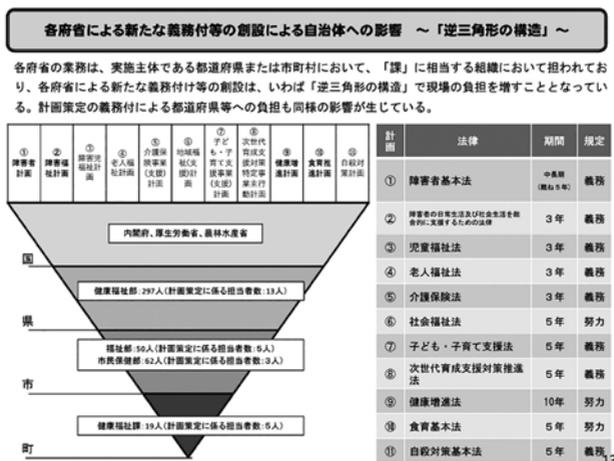
これらの議論を踏まえ、2023（令和5）年3月31日に「計画策定等

(7) 本稿では、その趣旨からしてこれらの議論をすべて整理することはできないが、この間、地方分権、「平成の大合併」、「地方創生」、新型コロナウイルス感染症、防災・危機管理対応などをめぐって、多角的な観点から行政計画をめぐる研究がなされていることは言うまでもない。

(8) この点については、勢一（2022）に詳しい。なお、著者である勢一智子・西南学院大学教授（行政法）は、地方分権改革有識者会議のメンバーであり、後述の「計画策定等に関するワーキンググループ」の座長である。

(9) 計画の「逆三角形の構造」については、勢一（2024）に詳しい。これは、計画策定に要するマンパワー、情報、知見が、国・都道府県・市町村という政策の過程で減少していき、各種計画の策定が自治体の現場では深刻な業務負担となっているという指摘である。

図1 計画の「逆三角形の構造」



出典：地方分権改革有識者会議計画策定等に関するワーキンググループ（2021）p.13 を参照

における地方分権改革の推進について～効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド～が閣議決定されている。この「ナビゲーション・ガイド」は、各府省における制度の検討等に当たって、自治体に対する計画策定等の抑制や既存計画との統合など、効率的・効果的な計画行政の進め方を示すものであるとされ、各府省はこれに基づく計画体制の見直しを求められることとなった。

近年の計画策定一般をめぐる動向を概観してきたが、これらの議論において、本稿の関心である離島振興計画はどのように位置づけられてきたのであろうか。この点について、第11回計画策定等に関するワーキンググループに提出された事務局作成資料には、離島振興計画を他の計画等と一体的に策定することの可否についての記載もある（表1）。

表1によれば、地方分権改革有識者会議の事務局を担っている内閣府から照会を受け回答した文部科学省、厚生労働省、国土交通省の見解は、①他の条件不利地域振興計画とは、根拠法の期限や対象地域が異なるため

表 1 離島振興計画の他計画等との一体化

等地方公共団体が策定する計画の名称	法律名	策定主体	他の計画等との一体的策定の可否（総合計画等を除く） ^(①)	能な該計画等と一体的策定が可能な計画等の名称	の記載の可否 ^(②)	個別の計画等として策定するものが望ましいもの ^(③)	③とする理由
離島振興計画	離島振興法	都道府県	×		×	○	半島地域や豪雪地域など他の条件不利地域における計画との一体的な策定について、それぞれの計画の根拠となる法律の期限や、対象地域が異なることから、一体的な策定は困難。 都道府県の総合計画等での記載の可否について、根拠となる離島振興法は時限法であり、計画についても法改正に合わせて策定が必要となる。策定期間が異なった場合に、総合計画の改訂が必要となるとともに、目標設定等の時期が異なり馴染まない。

出典：地方分権改革有識者会議計画策定等に関するワーキンググループ（2023）を筆者が一部抜粋・修正

一体化は困難であり、②都道府県の総合計画等との一体化についても、時限法であるという離島振興法の性格からして馴染まないというものであるというものであった。他の法律に基づく計画とも、都道府県の総合計画等との一体化についても困難であるとする根拠の共通点は、時限法という離島振興法の性格に基づくものであるという。

この「時限法」に関して実証的な研究を行った三谷宗一郎は、あらかじめ失効期限が定められている時限法であっても、必ずしも予定通りに終了するわけではないこと、政治的要因と合理的要因が時限法の存続に影響をもたらす、すなわち、票と利益を交換する機会を定期的に創出する時限法は期限通りに終了しない可能性があることを指摘している⁽¹⁰⁾。そのうえで、制定当初の失効期限が5年以上の時限法は存続する確率が高く、相対的

(10) 詳細は、三谷（2020）を参照。

に解決が困難な政策課題に対処する時限法は、存続させるだけの合理的な理由が生じやすいとする。三谷によれば、「離島振興法は、『本土より隔絶せる離島』の『後進性を除去するため』に『基礎条件の改善』と『産業振興に関する対策』を確立し、『経済力の培養、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展に寄与すること』を目的としており、約10年の失効期間が7回延長され、長期にわたって存続してきた。同法が掲げる『本土と離島の格差是正』は多大な時間を要する政策課題であり、根本的に解決することは極めて難しいため、当該法の存続理由は容易には消滅しないと考えられる」(三谷 2020, p.159) という。

これらを踏まえると、離島振興法は、時限法でありながらも今後も長期的に改正・延長が重ねられる可能性の高い法律であるが、法律の形式上はあくまで時限法であるため、他の計画等との一本化は難しく、抜本的な対応がなされない限りは、今後も現行の基本的な枠組みを維持しながら継続することが想定されるといえよう。

2 離島振興法制の体系

(1) 離島振興法の改正

今次の離島振興法改正では、本稿が注目する離島振興計画を中心とする計画の基本的な枠組みについての抜本的な変更はなされていないといえよう。もっとも、詳細は省くが、単純な期限の延長だけではなく社会経済の変化に合わせた条文改正はなされている（図2）。

計画策定をめぐる議論として、自治体側の負担を軽減する観点から、「ナビゲーション・ガイド」が閣議決定されたことは前述のとおりであるが、今回の離島振興法改正では、「都道府県が策定する離島振興計画の記載事項を充実させるため『計画の目標、期間の設定』、『計画のフォローアップに関する事項』、『地域の特性に応じた産業振興に関する事項』が追加されて」(国土交通省離島振興課 2023a, p.19) いる。これらの追加事項が、どのようなかたちで実際の各関係都道府県が策定する離島振興計画に反映さ

行政計画としての離島振興計画（黒石）

基本方針に基づく必要があることはすでに述べたとおりである。

通常の計画策定プロセスとしては、①離島振興法の改正（国会）、②離島振興基本方針の提示（主務大臣）、③「離島振興計画の案」の作成・提出（市町村）、④離島振興計画の作成・提出（関係都道府県）という流れが想定されるであろう。しかしながら、実際の策定プロセスはこれとは大きく異なることが明らかである（表2）。

表2は、今次の「離島振興法の一部を改正する法律」の成立から現行離島振興計画の計画期間開始までの流れを示したものであるが、市町村が計画の案を作成し、またパブリックコメント手続きを経る離島振興計画の策定過程は、関係都道府県庁内部だけで完結しない性格を有する。このような性格の計画策定において、「離島振興対策実施地域の振興を図るための基本方針（案）」の提示を待っていない、離島振興計画の策定がその計画期間の開始に間に合わないことは想像に難くない⁽¹¹⁾。これらのことから、少なくとも今次の離島振興計画策定過程において、「離島振興基本方針」

表2 今次の離島振興計画をめぐる流れ

2022（令和4）年11月18日	離島振興法の一部を改正する法律 成立
2023（令和5）年12月中旬 ⁽¹¹⁾	「離島振興対策実施地域の振興を図るための基本方針（案）」 提示
2023（令和5）年3月31日	「離島振興対策実施地域の振興を図るための基本方針」 官報告示
2023（令和5）年4月1日	各関係都道府県「離島振興計画」 計画期間開始

※「離島振興対策実施地域の振興を図るための基本方針」は、離島振興法の一部を改正する法律附則第2条第3項の規定により、同法の施行日（2023（令和5）年5月1日）において同法による改正後の離島振興法第3条第1項に規定される「離島振興基本方針」とみなされる。同方針は国土交通大臣、総務大臣、農林水産大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣及び環境大臣の連名によるものである。

出典：筆者作成

(11) 島根県（2022）を基に記述。同資料には、「国のスケジュールが分かり次第、日程再調整」という記述も見られるが、離島振興法の成立以前に基本方針（案）が提示されることは考えにくい。少なくともこの時期より遅い日程で関係都道府県に基本方針（案）が提示されたものと思われる。また、この点については、長崎県の計画策定プロセスに関する先行研究である黒石（2023）p.12も概ね同様である。

の公表を待ってからその後に具体的な計画策定作業に入ることは極めて困難であったといわざるを得ない。

表3は、離島振興法において離島振興基本方針と離島振興計画に記載すべき事項がどのように規定されているのかを整理したものである。これによると、いくつかの例外を除けば、両者の記載事項はおおむね共通しており、基本方針において「～に関する基本的な事項」とされている表現が「～に関する事項」とされている項目が多い。

すなわち、離島振興法の改正内容が明らかになれば、関係都道府県は、離島振興基本計画を具に検討しなくとも、離島振興計画の策定作業を進めることができるのである。また、詳細は後述するが、各関係都道府県が策定する離島振興計画は、10年間という長期間を計画期間とすることもあって、記載の内容は抽象度合いが高いもの多い。現状の課題と今後の事業をある程度の抽象度で記述しておけば、離島振興基本方針と大きく乖離することはないことになる。

前章で取り上げた吉富による、「計画の体系性と中央統制の強化」は、行政計画の一般の枠組みに関する指摘としては今日でも妥当する場面があると思われるが、今次の離島振興計画策定過程をみる場合、少なくとも計画の「内容」については、良くも悪くも相当程度の自律性が関係都道府県と関係市町村側にあったと指摘することもできよう。

3 関係都道府県の現状と現行離島振興計画

(1) 関係都道府県の現状と類型

① 関係都道府県の現状

本章では、現行の離島振興計画を比較検討することによって、それぞれの特徴と全体としての傾向を理解することとしたい。その前段として、比較にあたって必要となる、各関係都道府県の現況を整理する。

- (12) 実際には、国と関係都道府県の間に非公式な情報共有等のプロセスが存在することも想定されよう。

表3 離島振興基本方針と離島振興計画に記載すべき事項

【国（主務大臣）】 離島振興基本方針に記載すべき事項 (離島振興法第3条第2項)	【関係都道府県】 離島振興計画に記載すべき事項 (離島振興法第4条第2項)
	一 離島の振興の基本的方針に関する事項 二 離島の振興に関する目標 三 計画期間
一 離島の振興の意義及び方向に関する事項	
二 本土と離島及び離島と離島並びに離島内の交通通信を確保するための航路、航空路、港湾（橋梁りょうを含む。次条第二項第四号において同じ。）、空港、道路（橋を含む。同号において同じ。）等の交通施設及び通信施設の整備、人の往来及び物資の流通（廃棄物の運搬を含む。同号及び第十二条において同じ。）に要する費用の低廉化その他の必要な措置に関する基本的な事項	四 本土と離島及び離島と離島並びに離島内の交通通信を確保するための航路、航空路、港湾、空港、道路等の交通施設及び通信施設の整備、人の往来及び物資の流通に要する費用の低廉化その他の必要な措置に関する事項
三 農林水産業、商工業、情報通信産業等の産業の振興及び資源開発を促進するための漁港、林道、農地、電力施設等の整備その他の必要な措置に関する基本的な事項	五 農林水産業、商工業、情報通信産業等の産業の振興及び資源開発を促進するための漁港、林道、農地、電力施設等の整備その他の必要な措置に関する事項
四 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基本的な事項	六 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
五 生活環境の整備（廃棄物の減量その他その適正な処理を含む。次条第二項第七号及び第十四条の三において同じ。）に関する基本的な事項	七 生活環境の整備に関する事項
六 医療の確保等（妊婦が健康診査を受診し、及び出産に必要な医療を受ける機会を確保するための支援を含む。次条第二項第八号及び第十号において同じ。）に関する基本的な事項	八 医療の確保等に関する事項
七 介護サービス等の確保等に関する基本的な事項	九 介護サービス等の確保等に関する事項
八 高齢者の福祉その他の福祉の増進に関する基本的な事項	十 高齢者の福祉その他の福祉の増進に関する事項
九 教育及び文化の振興（子どもの修学の機会を確保するための支援を含む。次条第二項第十一号において同じ。）に関する基本的な事項	十一 教育及び文化の振興に関する事項
十 観光の開発に関する基本的な事項	十二 観光の開発に関する事項
十一 国内及び国外の地域との交流の促進に関する基本的な事項	十三 国内及び国外の地域との交流の促進に関する事項
十二 自然環境の保全及び再生に関する基本的な事項	十四 自然環境の保全及び再生に関する事項
十三 再生可能エネルギーの利用その他のエネルギー対策に関する基本的な事項	十五 再生可能エネルギーの利用その他のエネルギー対策に関する事項
十四 水害、風害、地震災害（地震に伴い発生する津波等により生ずる被害を含む。次条第二項第十六号において同じ。）その他の災害を防止するために必要な国土保全施設等の整備その他の防災対策に関する基本的な事項	十六 水害、風害、地震災害その他の災害を防止するために必要な国土保全施設等の整備その他の防災対策に関する事項
十五 離島の振興に寄与する人材の確保及び育成に関する基本的な事項	十七 離島の振興に寄与する人材の確保及び育成に関する事項
	十八 離島振興計画の達成状況の評価に関する事項
十六 前各号に掲げるもののほか、離島の振興に関する基本的な事項	十九 前各号に掲げるもののほか、離島振興対策実施地域の振興に関し必要な事項

出典：筆者作成

行政計画としての離島振興計画（黒石）

表4は、各関係都道府県の総人口と総面積に占める離島振興対策実施地域の割合を示したものである。

まず、人口について指定地域の占める割合が全体の1%を超えた関係都道府県は、①長崎県（8.61%）、②香川県（3.32%）、④島根県・鹿児島県（2.85%）、⑤新潟県（2.36%）であった。これらのうち、香川県を除けば、いずれも離島振興法制定運動の中心となった県であった。制定運動当時とは社会経済環境が大きく変化しているが、これらの県にとっての離島振興

表4 関係都道府県の人口・面積に占める離島振興対策実施地域の割合

都道府県名	関係市町村数	人口			面積		
		指定地域人口	総人口	指定地域割合	指定地域面積	総面積	指定地域割合
		(人)			(km ²)		
北海道	6町	9,819	5,224,614	0.19%	416.74	83,424.31	0.50%
宮城県	3市1町	2,870	2,301,996	0.12%	23.72	7,282.22	0.33%
山形県	1市	158	1,068,027	0.01%	2.73	9,323.15	0.03%
東京都	2町6村	21,532	14,047,594	0.15%	290.52	2,190.93	13.26%
新潟県	1市1村	51,845	2,201,272	2.36%	864.45	12,584.10	6.87%
石川県	1市	66	1,132,526	0.01%	0.55	4,186.09	0.01%
静岡県	1市	268	3,633,202	0.01%	0.44	7,777.42	0.01%
愛知県	1市1町	3,430	7,542,415	0.05%	3.44	5,172.48	0.07%
三重県	2市	2,861	1,770,254	0.16%	13.69	5,774.40	0.24%
滋賀県	1市	242	1,413,610	0.02%	1.51	4,017.38	0.04%
兵庫県	2市	4,439	5,465,002	0.08%	21.02	8,400.96	0.25%
島根県	3町1村	19,122	671,126	2.85%	342.62	6,708.24	5.11%
岡山県	6市	1,551	1,888,432	0.08%	22.71	7,114.50	0.32%
広島県	6市1町	9,398	2,799,702	0.34%	65.17	8,479.45	0.77%
山口県	7市4町	2,755	1,342,059	0.21%	64.42	6,112.30	1.05%
徳島県	1市1町	193	719,559	0.03%	2.09	4,146.65	0.05%
香川県	5市4町	31,510	950,244	3.32%	217.48	1,876.72	11.59%
愛媛県	6市1町	11,669	1,334,841	0.87%	90.39	5,676.11	1.59%
高知県	1市	142	691,527	0.02%	11.33	7,103.93	0.16%
福岡県	4市1町	1,738	5,135,214	0.03%	13.33	4,986.40	0.27%
佐賀県	1市	1,203	811,442	0.15%	10.93	2,440.68	0.45%
長崎県	8市2町	113,056	1,312,317	8.61%	1,551.15	4,132.09	37.54%
熊本県	2市	2,584	1,738,301	0.15%	20.78	7,409.35	0.28%
大分県	2市1村	2,950	1,123,852	0.26%	17.54	6,340.71	0.28%
宮崎県	3市	719	1,069,576	0.07%	5.18	7,735.31	0.07%
鹿児島県	4市4町2村	45,339	1,588,256	2.85%	1,251.34	9,186.94	13.62%
合計	69市31町11村	341,459	68,976,960	0.50%	5,325.27	310,423.03	1.72%

※人口および世帯数は令和2年国勢調査を基にしている。

出典：日本離島センター（2023）「2021 離島統計年報 CD-ROM版」を基に筆者作成

は、今日でも他の都道府県に比して相対的に重要な政策課題であることがうかがわれる。

次に、面積について指定地域の占める割合が全体の5%を超えた関係都道府県は、①長崎県（37.54%）、②鹿児島県（13.62%）、③東京都（13.26%）、④香川県（11.59%）、⑤新潟県（6.87%）であった。人口と同じく、面積についても、香川県を除くといずれも離島振興法制定運動の中心となった都県が上位に位置していることが分かる¹³⁾。

② 指定地域—市町村関係

表5は、都道府県別の指定地域と市町村関係を示したものである。この表は、当該関係都道府県における指定地域と関係市町村が、それぞれ単一であるのか複数であるのかを表したものである。

詳細は後述するが、離島振興計画においては、分野別計画部分と地域別計画部分が設けられているものが多い。分野別計画では、表3に示した政策分野別に地域横断的な課題・方向性等が記載されるのに対し、地域別計画では、各指定地域別に課題・方向性等が記載される。このことから、関係都道府県内に複数の指定地域を有する場合、当該関係都道府県が策定する離島振興計画は、外形上大部なものとなりやすい。

③ 指定時期

次に、当該都道府県最初の離島振興対策実施地域がいつ指定されたかを整理しておく（表6）。

離島振興法が東京都、新潟県、島根県、長崎県、鹿児島県の5都県の知事を中心とする制定運動の結果として制定されたという経緯もあつてか、最初の指定（第1次指定）の際には、これらの都県を含む6都県の地域が離島振興対策実施地域をして指定されている。その後、概ね1960

¹³⁾ 香川県は日本の都道府県の中で面積が最も小さいことにくわえ、同県の離島振興対策実施地域はいずれも瀬戸内海にのみ存在しているという点で、離島振興法制定運動の中心となった都県とはその基本的な性格が異なる。

表5 都道府県別の指定地域－市町村関係

		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：黒石（2023）p.8を参照

表6 関係都道府県が最初に離島振興対策実施地域の指定を受けた時期

最初の指定時期	都道府県
1953（昭和28）年10月	東京都、新潟県、島根県、長崎県、熊本県、鹿児島県
1953（昭和28）年12月	宮城県、三重県、高知県、山口県、福岡県
1954（昭和29）年10月	石川県、和歌山県、北海道、愛媛県、兵庫県
1955（昭和30）年7月	山形県、佐賀県
1957（昭和32）年8月	岡山県、広島県、香川県、大分県、宮崎県
1957（昭和32）年12月	愛知県、徳島県
1961（昭和36）年9月	静岡県
2013（平成25）年7月	滋賀県

※和歌山県は後に離島振興対策実施地域の指定が解除され、現在和歌山県には離島振興対策実施地域がない。

出典：離島振興30年史編纂委員会（1989）および滋賀県（2013a）をもとに筆者作成

（昭和35）年までに現在の関係都道府県のおお半が指定されることとなった。2013（平成25）年7月には海に面していない滋賀県が離島振興対策実施地域を有することとなった。これは、2012（平成24）年6月20日に成立した改正離島振興法において、「四方を海等に囲まれ」と規定されたことから、琵琶湖という内水面の島（近江八幡市沖島）についても同法の対象となり、同地区が指離島振興対策実施地域として指定された結果である¹⁴。

14) 詳細は、滋賀県（2013a）を参照。

(2) 各都道府県計画の構成要素

① 計画の基本的な構成

本稿の執筆にあたり、筆者は現行の全26離島振興計画を参照した。具体的な内容は後述するとして、計画の基本的な構成について整理する。離島振興法では、表3に示したとおり離島振興計画において定めるべき事項を列挙しているが、計画の具体的な構成についてはとくに定めを置いている。そのため、各関係都道府県が策定する計画の構成には概ねの共通点を見出すことができる一方で、全体を通しての類型化とは困難であった。また、前章で述べたとおり、離島振興計画の文言は抽象度が高く、具体的な施策や事業の名称が示されている例は少なく、単純な文言比較では、それぞれの特徴を把握することはできない。

このような制約はあるものの、①計画冒頭部分（計画の趣旨、対象地域、期間）、②指定地域の現状と課題、③関係都道府県の基本的方針、④分野別計画、⑤地域別計画という構成となっているものが多いようである。ただし、①と②、②と③、③と④を一つのまとまりとしている計画も存在する。また、当該都道府県のなかに離島振興対策実施地域を一つしか有しない関係都道府県の場合⁽¹⁵⁾には、あえて地域別計画を置かず、分野別計画＝地域別計画という位置づけで構成されていた。

一方で、ある指定地域に複数の市町村が関係している場合、市町村ごとに地域別計画を策定することも考えられる。実際、北海道計画には、「利尻島」という一つの指定地域に対して、「利尻島（利尻町）地域振興計画」と「利尻島（利尻富士町）地域振興計画」が存在している。

表7は、各関係都道府県の類型と離島振興計画のページ数を示したものである。もともと、それぞれの計画によって構成や文体⁽¹⁶⁾、写真や図表の数、資料編の有無等が大きく異なるため、このページ数のみから、それぞれの計画の「充実度」を評価することはできない。

しかしながら、これを表5に示した「都道府県別の指定地域－市町村

(15) 表5を参照のこと。

(16) 3割程度の計画は、いわゆる「ですます調」で記述されていた。

表7 各関係都道府県の類型と離島振興計画のページ数

都道府県	指定地域－市町村類型	ページ数
北海道	〈複数〉－〈複数〉型	145
宮城県	〈複数〉－〈複数〉型	37
山形県	〈単一〉－〈単一〉型	27
東京都	〈単一〉－〈複数〉型	140
新潟県	〈複数〉－〈複数〉型	104
石川県	〈単一〉－〈単一〉型	19
静岡県	〈単一〉－〈単一〉型	12
愛知県	〈単一〉－〈複数〉型	38
三重県	〈単一〉－〈複数〉型	91
滋賀県	〈単一〉－〈単一〉型	25
兵庫県	〈複数〉－〈複数〉型	35
島根県	〈単一〉－〈複数〉型	49
岡山県	〈複数〉－〈複数〉型	96
広島県	〈複数〉－〈複数〉型	106
山口県	〈複数〉－〈複数〉型	103
徳島県	〈複数〉－〈複数〉型	33
香川県	〈複数〉－〈複数〉型	166
愛媛県	〈複数〉－〈複数〉型	167
高知県	〈単一〉－〈単一〉型	15
福岡県	〈単一〉－〈複数〉型	35
佐賀県	〈単一〉－〈単一〉型	17
長崎県	〈複数〉－〈複数〉型	218
熊本県	〈単一〉－〈複数〉型	66
大分県	〈複数〉－〈複数〉型	57
宮崎県	〈複数〉－〈複数〉型	37
鹿児島県	〈複数〉－〈複数〉型	172

※「ページ数」は各離島振興計画の印字されているページ数のうち、最後のものを示している。
 出典：各関係都道府県の離島振興計画を基に筆者作成

関係」ごとに整理してみると、一定の傾向を見出すこともできる（表8）。これをみると、〈複数〉－〈複数〉型が最も平均ページ数が大きく、〈単一〉－〈単一〉型が最も平均ページ数が少ない。その差は約5.5倍となっている。

この差異は、〈単一〉－〈単一〉型の場合、当該関係都道府県には指定地域と関係市町村がそれぞれ1つしかないことから、当該計画全体がい

表 8 指定地域－市町村類型ごとの離島振興計画平均ページ数

指定地域－市町村類型	平均ページ数
〈単一〉－〈単一〉型	19.17
〈単一〉－〈複数〉型	69.83
〈複数〉－〈単一〉型	—
〈複数〉－〈複数〉型	105.43

出典：筆者作成。

わば「地域別計画」であるともいえる。対する〈複数〉－〈複数〉型の場合は、当該関係都道府県に複数の指定地域と関係市町村が存在することから、それぞれの地域に関する現状・課題、そして地域別計画に関する記述が必然的に増えることになる。

一方で、〈複数〉－〈複数〉型であっても、宮城県、兵庫県、徳島県、宮崎県は、それぞれ40ページ以下と相対的にページ数が少ない。ただし、これらの県の計画は、全体としてのページ数は少なくとも、計画中の地域別計画が占めるページ数の割合は高い。宮城県（86.5%）、兵庫県（68.6%）、徳島県（90.9%）、宮崎県（73.0%）といずれの計画においても、当該計画の60%以上が地域別計画であった。

このことから、離島振興計画の総ページ数については、当該関係都道府県における「指定地域－市町村類型」が大きな規定要因であるといえよう。複数の指定地域や関係市町村があるのであれば、当然に計画のページ数が増えるということは想定できる場所ではあるが、離島振興法および離島振興基本方針には、地域別の計画を記載しなければならないという規定は見られない。このように考えると、計画を策定する各関係都道府県が、同一の都道府県に属する指定地域であっても、それぞれに特性が異なることから、単一の全都道府県の計画では対応が困難であり、それぞれの地域の現状と特性に応じた計画、すなわち地域別計画が必要であると判断していることが読み取れよう。

② 計画の検証評価・フォローアップ

次に計画の検証評価やフォローアップに関する項目を検討する。これは、今次の離島振興法改正において「離島振興計画の達成状況の評価に関する事項」として、新たに離島振興計画に記載が必要となった項目である。

この点については、関係都道府県によって記載のあり方が大きく異なっている。離島振興計画のページ数が最も少ない静岡県の場合、「第4章 計画の達成状況の評価に関する事項」としているが、その記載内容は、以下のとおりきわめて簡潔なものである。

- ・ 県離島振興担当課及び事業担当課を構成員とする庁内連絡会を設置し、毎年度の事業実績の確認を行う。
- ・ 達成状況について熱海市との情報共有を行うとともに、離島の振興のために必要な情報の提供を図る。

[静岡県計画 p.10]

また、現行の全離島振興計画のなかで最も大部は長崎県の計画においても、その記載は以下のとおり簡潔である。

【離島振興計画の達成状況の評価】

この計画に定める離島振興に資する対策については、長崎県総合計画等の進行管理とPDCAサイクルに基づく効果検証を行い、適切な進捗管理に努める。

[長崎県計画 p.6]

一方で、多くの計画において、重要業績評価指数（KPI）が設けられていた。例えば、鹿児島県計画では、①「人口流出抑制・人口流入施策の効果に関する指標」として人口の社会増減（終期目標：社会減が発生しない状況）、②「農林水産品等の生産・販路拡大施策の効果に関する指標」として農林水産業生産額（終期目標：現況値の維持）、③「農林水産業の担

行政計画としての離島振興計画（黒石）

い手確保施策の効果に関する指標」として農林水産業新規雇用者数（終期目標：現況値の維持）、④「創業・事業拡大促進施策の効果に関する指標」として新規雇用者数（終期目標：現況値の維持）、⑤「観光促進施策の効果に関する指標」として年間延べ宿泊者数（終期目標：現況値に県観光振興基本方針における宿泊者数の増加率（年換算2%増）を乗じたもの）、⑥「人の往来、交流拡大施策の効果に関する指標」として航路・航空輸送旅客数（終期目標：現況値に県観光振興基本方針に基づく観光客数数の増加見込み（年換算2%増）を加えたもの）が挙げられている。

成果指標に関する数値目標は、鹿児島県に限らず、現状維持（±0）⁽¹⁷⁾や微増（社会増+1人）といった抑制的な目標が掲げられていることが多い。

さらに、愛知県計画では、「人口推計値を少しでも上回ることを目標とする」として、現状値よりも目標値が低い目標値が設定されている（表9）。これらは、各地域における政策課題の深刻さとこれに対する対応の困難さを表すものとして理解できよう⁽¹⁸⁾。

表9 愛知三島の振興に関する目標

指標名	現状値 ^{※1}	目標値 ^{※2}
愛知三島の人口	佐久島	196人
	日間賀島	1,716人
	篠島	1,518人

※1：総務省「国勢調査」（2020年10月1日現在）

※2：目標値は国勢調査の結果と比較するため、2030年人口とする。

出典：愛知県計画 p.15 を参照

③ 関係都道府県の基本方針と「自立」

前述のとおり、離島振興計画においてはその大半を地域別計画が占めていることが多い。一方で、都道府県単位での広域的な計画でもあることか

(17) 長崎県計画においても、人口の社会増減数（全部離島5市町）という項目で、2021（令和3）年に-901であった人口異動を2032（令和14）年に「±0」という目標が掲げられている。

(18) また、例えば北海道計画のように、関係都道府県全体としての人口異動等に関する成果指標を設けず、各地域別計画において、個別に成果指標を設定している計画も見られる。

ら、離島振興計画には都道府県としての広域的な視点からの方針や基本理念が掲げられている¹⁹⁾。

この点については、それぞれの計画において共通する表現も多くみられた。いくつかの計画において見られた表現として「自立」がある。離島振興において、「自立」という表現は、それほど以前から用いられてきた表現ではない。制定当初の離島振興法の目的規定には、「自立」の文字は見られない。離島振興法の目的規定に「自立」の文字が用いられるようになったのは、2002（平成14）年の改正によるものである。ここで初めて離島振興法の条文中に「離島の自立的発展」という表現が登場する²⁰⁾。

この表現は、現行の離島振興法および離島振興基本方針にもみられる。現行離島振興基本方針には、離島振興の方向のうち、基本的な方向として、①自立的発展の促進、②生活の安定、③福祉の向上、④地域間交流の促進が規定されている。基本的な方向の最初に位置付けられているのが「自立的発展」である。このような前提もあり、多くの計画において「自立」の文字が見られるようになった。

例えば、新潟県計画では、基本理念の第一として「産業で自立する島」が掲げられており、農林水産業の振興、観光の振興、雇用の拡大、再生可能エネルギーの利用の促進といった取組みを進めることで、この目標の達成をめざすとされている。新潟県の離島振興対策実施地域としては、佐渡島（佐渡市）、粟島（粟島浦村）が存在する。佐渡島は人口51,492人、面

(19) 離島振興法第4条第2項第1号にも、離島振興計画には「離島の振興の基本的方針に関する事項」を定める旨の規定がある。

(20) いわゆる「条件不利地域」の振興に関する法律としては、このほかに過疎地域自立促進特別措置法（2000（平成12）年成立）もある。この法律は、法律名自体に「自立」という文字が見られるが、前身である過疎地域対策緊急措置法、過疎地域振興特別措置法、過疎地域活性化特別措置法にはこの文言は見られない。2000年前後の深刻な財政状況とこれを受けての国の行政改革も背景にあり、経済的な利益を生み出しにくい「条件不利地域」に対しても「自立」が求める志向が広がっていったものと思われる。また、離島振興における「自立」に言及したものとして、佐藤（2007）がある。

積 854.76 km²と規模が大きく、その面積は離島振興対策実施地域の中で最大である。一方の粟島は人口 353 人、面積 9.69 km²といずれの規模も小さく、両者に共通する目標を掲げることは容易ではないといえよう⁽²¹⁾。

④ 「小規模な離島への配慮」

次に、今次の改正で追加された「小規模な離島への配慮」についてみていく。離島振興法第 17 条の 6 では、「国及び地方公共団体は、離島振興対策実施地域において、人口の減少及び高齢化の進展が著しい小規模な離島の島民が日常生活を営むために必要な環境の維持等が図られるよう適切な配慮をするものとする」ことが規定されている。

これを受けた離島振興基本方針では、「小規模な離島への配慮」について以下のような記述がある。

小規模離島は、人口の減少や高齢化の進展が著しく、医療や介護、買い物、交通等といった日々の生活に必要な機能を維持するのが厳しい状況にある。

このような中、国や市町村ばかりでなく都道府県においても主体的に取り組を進めることで、小規模な離島の島民が日常生活を営むために必要な環境の維持等を図ることが重要である。例えば、市町村や事業者、住民等が連携して買い物支援を行うことに併せて住民の見守りを

(21) 本文中の人口および面積の数値は「離島振興対策実施地域一覧（令和 5 年 4 月 1 日現在）」に依拠している。また新潟県計画においても、「本県は、離島振興対策実施地域において人口・面積とも最大の佐渡島と、小規模な粟島の性格が大きく異なる二つの離島を有している」（p.3）と明記されている。この粟島浦村では、村役場の一般事務職の職員が定数 17 の半数近くまで不足する事態に陥り、新潟県が県職員を派遣するなどして対応していることが報じられている。行政を含む地域全体が「自立」するためには相当程度丁寧な環境整備が求められることになろう。詳細は読売新聞 HP「粟島浦村職員わずか 11 人 幹部職兼務事故、けが、寒波 役場が対応」<https://www.yomiuri.co.jp/local/niiigata/feature/CO063656/20230301-OYTAT50052/>（最終閲覧日：2024 年 1 月 7 日）を参照。

行う等、地域の課題解決を図る取組に関して、国や都道府県において必要な支援を行うことが重要である。

〔離島振興基本方針 p.15〕

ここでいう「小規模」がどの程度の規模を意味するのかは判然しない。一方で、離島振興計画のなかには、具体的な地域を示して「小規模離島」とであると位置づけている例はある。

例えば、山形県計画では、「飛島のような小規模離島は、人口の減少や高齢化の進展が著しく、医療や介護、買い物、交通等といった日々の生活に必要な機能を維持するのが厳しい状況にあります」（p.4）として、同県唯一の離島振興対策実施地域である飛島（人口 228 人、面積 2.75 ㎩）を「小規模」としている。滋賀県計画でも「小規模離島である沖島の状況からは（後略）」（p.16）としているほか、岡山県計画でも、犬島、石島を「小規模」として整理している。

広島県計画には、有人離島地域の人口規模の分布に関する表が掲載されており、1,000 人未満の人口規模の離島を「小規模」と位置づけていることが分かる（図 3）。一方で、佐賀県計画では、「人口が 100 人以下など人

図 3 広島県離島振興計画における離島の規模別整理

○有人離島における人口規模分布

人口 1,000 人を超える島は 1 島しかなく、ほとんどが小規模な離島となっています。また、本土や隣接する本島に離島（以下「一部離島等」という。）が多く、一つの島で日常的なサービス機能を楽しむことができる島は少ない状況です。

区分	離島指定地域数	離島指定島数	有人離島		人口規模別の内訳		
			離島数	人口	1,000人以上	100~999人	100人未満
離島指定島しょ	7	41	13	9,398	大崎上島 計 1 島	走島、百島、佐木島、阿多田島、似島 計 5 島	細島、小佐木島、生野島、長島、三角島、彦島、情島 計 7 島
全 県	—	全島しょ数 138	全有人島しょ数 33				

※ 下線の島は本土、本島に依存する一部離島等
 ※ 人口：国勢調査（令和 2 年）

出典：広島県計画 p.3 を参照

口減少や高齢化の進展が顕著な小規模離島については、住民の日常生活への支障が懸念される場合、必要に応じ日常生活機能を補完する取組等の実施を検討する」（p.14）とあり、広島県よりも「小規模離島」の規模感を小さく捉えていることが推察される。

このほか、各関係都道府県の計画を参照すると、「小規模集落」、「小規模（特認）校」、「小規模事業者」といった表現も目に留まる。これらは、必ずしも離島自体の規模の大小を表したものではないが、一般に人口や面積、経済規模が非離島地域と比べて小さい離島に多く見られる特徴であるともいえよう。

⑤ 「都道府県の責務」の位置づけ

「小規模な離島への配慮」とあわせて今回の改正で追加された項目として、「都道府県の責務」がある。改正前の離島振興法には国の責務に関する規定は存在したものの、離島振興計画の策定主体である都道府県の責務については特段の規定は設けられていなかった。改正により、第1条の3第2項として、「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」という規定が新設されている。

この規定の趣旨について、国土交通省離島振興課（2023a）は、「離島市町村を支え、離島振興を担う都道府県の役割を明確にするため、『都道府県による離島市町村への支援の努力義務』が新設されています。人口減少や高齢化が進展している中で、効果的な離島振興を進めていくためには、最前線で離島振興施策を実施している市町村を支える都道府県の役割が高まっていることによるものです。具体的には複数の市町村による広域的な連携の確保や市町村に対する必要な情報提供等が想定されています」（p.19）としている。

実際の離島振興計画を見てみると、いくつかのパターンに整理できる。すなわち、①「都道府県の責務」等として独立した項目を設けていない計画、②独立した項目を設けつつもごく簡潔な文言にとどまる計画、③「離島市町村への支援等」という表現で都道府県の責務を位置づけている計画、④「都道府県の責務」をある程度の具体性をもって記載している計画である。

第一の「都道府県の責務」等として独立した項目を設けていない計画の場合、独立した項目は設けられていないものの、都道府県の基本方針や分野別計画の各項目において、都道府県が担う役割を位置づけていると思われる。

第二の独立した項目を設けつつもごく簡潔な文言にとどまる計画としては、大半の計画がこれに該当した。具体的には、石川県計画では「県の責務」という項目を設けつつ、「県は、県と輪島市相互間の広域的な連携の確保や離島振興のために必要な情報提供等の援助を行うものとする」(p.3)という記載のみにとどまっている。「都道府県の責務」については、今回の法改正によってはじめて盛り込まれた規定であることもあり、また短期間での策定を求められた計画であったことから、離島振興法や離島振興基本方針とほぼ同一の文言を記載するにとどめたものと思われる。

第三の「離島市町村への支援等」という表現で都道府県の責務を位置づけている計画の例は、宮城県である。宮城県計画では「都道府県の責務」に相当する項目として「県による離島市町への支援等」が設けられ、そこでは「県は、離島振興対策実施地域を有する市町相互の広域的な連携の確保及びこれらの市町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」(p.2)と記載されている。このほか広島県計画にも概ね同様の記載を見ることができる。

第四の「都道府県の責務」をある程度の具体性をもって記載している計画としては、愛知県と鹿児島県の計画が挙げられる。愛知県計画では「都道府県の責務」として、以下のような記述がある。

県は離島振興法第1条の2に定める基本理念のつとりに、愛知三島の自然的社会的諸条件に応じた振興のために愛知県離島振興計画を策定し、市町の区域を超えて広域にわたる施策、市町相互間の連携調整及び離島の振興のために必要な情報提供その他の援助を行う。また、愛知三島を一律に捉えるのではなく、人口、高齢化率、地域の特性、自然環境、各市町におけるまちづくり戦略等を考慮し、地域別の視点を導入してきめ細かな分析・対応を行う。

加えて、広域自治体であることで実施可能な愛知三島の情報を県内外に積極的に発信するとともに、人口が減少しても活力が維持できる地域づくりを、本計画に基づき市町及び地元団体等と一丸となって進める。

[愛知県計画 p.2]

ここでは、離島振興法や離島振興基本計画に記載のある表現にくわえて、地域別の視点からきめ細かな分析・対応を行うことを愛知県自らの責務として位置づけているところに特徴を見ることができる。この内容が実際の離島振興に関する施策の企画と実施の過程においてどのように具体化されるのかは興味深い。

また、鹿児島県計画では、「計画実現の方策」という項目の中で、法改正により「都道府県の責務」が明記されたことを説明したうえで、①国との連携による施策の効果的な展開、②市町村の広域的な連携の確保、③多様な主体との連携・協働、④離島活性化交付金等事業計画の作成を進めるとしている。このうち本稿の関心からは、①がとくに興味深い。

① 国との連携による施策の効果的な展開

離島振興法においては、国は必要な施策を総合的かつ積極的に策定し、実施する責務を有することが明記されています。

また、今回の改正で、県は必要な施策を総合的かつ積極的に策定し、実施するよう努める責務を有することが明記されました。

行政計画としての離島振興計画（黒石）

県としては、地方財源の充実強化や離島振興関係予算などに加え、離島地域の実情に即した適切な施策や制度の確立などに関する主張や提言を行い、国の積極的な支援・協力を要請するとともに、個別の施策・事業については毎年度の予算編成を通じて適切に対応し、離島振興施策の効果的な展開を図ります。また、国が行う規制の見直しに関する提案の募集に際して、離島市町村からの提案を的確に把握し、市町村と連携しながら、規制の見直しに係る働きかけを行います。

また、離島の中でも特に自然条件等の厳しい小規模離島等に対しては、国とも連携しながら、地域の実情に応じたきめ細やかな支援を行います。

[鹿児島県計画 p.12]

旧鹿児島県離島振興計画（計画期間：2013（平成25）年度開始）を参照しても、この部分に相当する項目は見られず、今回の法改正を受けて新規に立てられた項目であると思われる。ここでは、県の活動として、「国の積極的な支援・協力を要請」することが明示されている。離島振興法自体が、鹿児島県知事を含む5都県知事の制定運動によるものであることを踏まえると、いわゆる「陳情」「要望」とは異なり、いわば離島振興法を作り上げた県の一つとして、引き続き運動を展開しているという文脈でとらえることも可能ではないか。

⑥ 関連計画等との整合性確保

続いて、「関連計画等との整合性確保」について確認しておきたい。第1章で述べたとおり、国の省庁は、離島振興計画を他の計画等と一体化することは困難であるとの認識を示していた。また、今次の関連都道府県が策定した実際の計画を見ても、明確に他の計画と一体化している例はない。一方で、既存の関連計画との整合性確保に言及している計画は存在した。

山形県計画には、「本計画は、第4次山形県総合発展計画（令和2年度から概ね10年間）、酒田市総合計画（平成30年度～令和9年度）との

整合性を図るものとします」(p.3) と、短いながらも、山形県と関係市町村である酒田市の計画との整合性を図るとの記述がある。

また、東京都計画では、「都では、令和3（2021）年3月に『未来の東京戦略』を策定し、目指すべき「ビジョン」とその実現に向けた「戦略」を示したところであり、本計画の策定に当たっては、本戦略との整合性を図っている」(p.2) として、策定段階で整合性の確保を行ったとしている。

新潟県計画では、地域別計画である「佐渡島振興計画」の中に、「各種施策の推進に当たっては、市の最上位計画である『佐渡市総合計画』(令和4年3月策定)との整合性を図り、以下の項目を基本目標として取組を進めることとする」(p.17) という記述がみられる。

計画間の調整について、行政学者の今井照は、「政策課題ごとに半ば強要されて策定された無数の計画相互間を自治体内で調整することは、事実上、不可能になっている。計画の目的は当該の補助金を得ることや当面の国の要求に応えることだから、たとえば、本来、二律背反的要素を含む政策も並立しうるので、結果的に無計画、無秩序な町ができあがる」(今井2024, p.144) と述べ、計画間の調整や整合性確保は困難であると指摘する。離島振興計画の場合、策定主体である都道府県の県庁内外に多数のアクターがおり、また参照すべき計画等も多い。そのため、やはり計画内の記述が抽象的なものにならざるを得ず、盛り込まれる内容を県庁内の所管課が細かく精査することには限界もある⁽²²⁾。

⑦ SDGs に関する事項

今次の離島振興計画を分析したうえで特徴として指摘できることの一つとして、持続可能な開発目標（SDGs : Sustainable Development Goals）に関する項目を設けた計画が多数確認できたことが挙げられる。いうまでもなく、SDGsは2015（平成27）年9月の国連サミットで加盟国の全会一致で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載された、

(22) 詳細は、黒石（2023）pp.13-14を参照。

表 10 長崎県計画における施策と SDGs の関係

SDGsの17の目標 計画に掲げる施策	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	貧困の撲滅	偏見のない社会の構築	気候変動に起因する水不足・食料不足の解消	質の高い雇用と経済成長の創出	ジェンダー平等と女性のエンパワーメント	清潔な水と衛生	エネルギーをみんなと持続可能に	働きがいと経済成長	産業・イノベーションと雇用創出	持続可能な消費と生産	人や国の不平等の削減	持続可能な都市とコミュニティ	気候変動対策	海洋資源の持続可能な開発	陸域生態系の持続可能な開発	陸域生態系の持続可能な開発	平和と公正な社会の構築
第1節 総合的な交通体系の整備											○						
第2節 人の往来及び物資の流通に資する良用の整備化								○	○		○						
第3節 デジタル化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關し必要な事項			○		○			○		○	○					○	○

出典：長崎県計画 p.218 を参照

2030年までに持続可能でよりよい世界をめざす国際目標である。前回の離島振興計画は、2013（平成25）年～2022（令和4）年を計画期間としていたため、当然のことながらこれらにSDGsに関する記述は見られな

い⁽²³⁾。

一方、今次の離島振興計画では、複数の計画の中に SDGs に関する記述がみられた。その扱いは多様であるが、長崎県計画では、講じようとする分野別の施策が、それぞれ SDGs のどの目標と関連しているのかを表で示されている（表 10）。これによれば、SDGs の全 17 の目標のうち、そのすべてが何らかの政策と関連づいているとされる。

また、新潟県計画では、SDGs の趣旨を簡単に説明したうえで、「本計画では、人口減少や高齢化が進む中においても持続可能な離島における安全・安心で豊かなくらしの実現を目指し、SDGs の趣旨を踏まえて計画を推進する」(p.2) として、各地域別計画のなかで各施策と SDGs の 17 のゴールとの関係を明示している。

おわりに

本稿では、離島振興計画について、その行政計画としての側面に注目し、計画策定に関する議論を確認したうえで、相互比較の視点から検討を行った。離島振興計画は、日本の行政計画の典型例とも位置づけられるものであり、吉富重夫が指摘する論点はいずれも、今日の離島振興計画の策定過程においても考慮されるべきものであることを論じた。

また、近年の計画策定をめぐる地方分権の動きのなかで、離島振興計画は検討の俎上にありながらも、時限法という離島振興法の性格から、他の計画等との一体化は困難であるとされ、今次の計画改定においてもその枠組みが維持されることとなった。これらの計画策定をめぐる議論は、自治体側の事務負担を軽減するという視点からなされたものであったが、離島振興計画においては、規定すべき項目は「拡充」され、その策定状況は国土交通省のホームページ上で公開されている。第 1 章で取り上げたナビ

(23) もっとも、離島振興法は究極的に言えば、離島地域における持続可能な地域社会の形成を目的としていることから、SDGs の考え方と合致する政策目標などは散見される。

ゲーション・ガイドには、「できる規定又は努力義務規定を置く場合には、実質的な義務付けであると地方公共団体に受け止められることのないようにすること。そのため、非策定・未策定の団体名を公表することや法律の施行通知等の文言によって、実質的な義務付けであると受け止められることのないようにすること」(p.3) とあるが、策定された離島振興計画の一覧の掲載はどのように理解すべきであろうか。

離島振興法が5都県知事を中心とする制定運動の結果として制定され、離島振興対策実施地域の指定の際には、当該都道府県・市町村の意向が確認されるプロセスがある⁽²⁴⁾。そのため、離島振興対策実施地域の指定を受けながらも、関係都道府県が離島振興計画を策定しないということは考えにくい。他方、研究上は興味深い情報ではあるが、関係都道府県からの「提出日」までを掲出することの意味は判然としないようにも思われる。

各都道府県が策定した離島振興計画の比較からは、いくつかの知見が得られた。第一に、各関係都道府県の「指定地域－市町村類型」によって、策定された計画のボリュームに傾向がみられるということである。具体的には、〈複数〉－〈複数〉型が最も平均ページ数が大きく、〈単一〉－〈単一〉型が最も平均ページ数が少なかった。これは、当該関係都道府県に複数の指定地域がある場合、地域別計画のウェイトが増すことに由来するものであった。このことから、同一の都道府県に属する指定地域であっても、それぞれに地域の特性が異なることから、単一の全都道府県の計画では対応が困難であり、指定地域別の計画が必要であると判断していることが分かる。この現象自体は理解できるものの、とくに都道府県内の離島振興対策実施地域がすべて単一の市町村に属する場合には、都道府県が計画策定の主体となることはその理由が見えにくい⁽²⁵⁾。〈単一〉－〈単一〉型に該当する佐賀県では、計画の第13章として「唐津市への支援に関する事項」を設け、「県は、唐津市と関係機関相互の連携の確保及び唐津市に対する

(24) 滋賀県（2013a）p.2を参照。

(25) この点について、黒石（2023）pp.19-21では、域外交通に関する広域的視点、広域的な医療提供体制といった観点からの説明がなされている。

離島の振興のために必要な助言、情報の提供及び人的・財政的支援を行う」（p.17）としている。佐賀県にとって、離島振興施策＝「唐津市の一部」に対する施策である。このような場合、広域的な自治体として都道府県が市町村を補完・支援することの意味は大きい一方で、どのような関係性を構築し、役割を分担するのかについて、離島振興計画の策定・実施の段階においても柔軟な運用が求められよう。

第二に、深刻な人口減少・高齢化が進む離島地域を対象とした計画であるという性質から、各関係都道府県の計画に定められた目標数値は、きわめて抑制的なものであった。もっとも、離島地域の場合、そもそもの人口や産業の規模が小さいため、少数の人口異動であっても割合としては大きく表れることになることには留意しなければならない。三谷宗一郎が時限法に関する実証研究の中で指摘したように、離島振興法に与えられた政策課題の解決には多大な時間を要し、また根本的に解決することは容易ではなく、時限法でありながら、今後も改正・延長が続けられていくことが推察される。

第三に、離島振興計画における記述は、全体として抽象的であり、総花的なものになりやすいという特徴がある。離島振興法第4条第2項には、離島振興計画において定めるべき19の事項が列挙されているが、これらは極めて広範に及んでいる。そのため、計画策定主体となる都道府県庁内においても部局を超えた庁内連携を要するが、短期間での策定の場合には十分な連携・調整が困難であり、各事業所管課に照会しこれを取りまとめることが限界である。また、離島振興計画の場合、関係市町村がその案を作成することとされており、これをとりまくアクターは都道府県庁の外にも複数いることになる。複数の関係市町村が存在する関係都道府県の場合には、地域別計画と分野別計画の関係性の精査も含めると多大な時間を要することとなろう。また、離島振興計画の場合、計画期間が10年間と長期であることも抽象的・総花的なものになりやすい要因の一つであろう。社会の移り変わりの早い今日において、10年後の将来を見据えて具体的な施策や目標数値を掲げることには限界もある。

以上を踏まえると、そもそも、離島振興において「計画」という手法を採用することの妥当性を突き詰めて検討することが必要になるように思われる。策定業務を担う都道府県および市町村は、相当程度の事務負担を負っているのが現状である。西尾勝は、行政計画が昭和30年代に多用されるようになった手法であるとするが、この当時と現在では離島地域を取り巻く環境も大きく変化している。当時は、全国的な規模での地域開発が進むなか、「取り残される」おそれのあった離島の「後進性の除去」と「産業振興に関する対策の樹立」が目標であった。今日の状況はといえば、離島地域に限らず、国内の大半の地域が「人口減少」に頭を悩ませ、「地方創生」に取り組んでいるところである。社会環境が変化していることを踏まえ、従来とは異なる新たな施策の枠組みを検討する時期に来ているようにも思われる。

その切り口となりうるのが、吉富も指摘していた「市民参加」ではないだろうか。行政計画が単なる「庁内の計画」ではなく、「地域と住民のニーズに対応する計画」となるためには、それぞれの離島地域にどのような課題があり、どのような将来像を描き、どのような手法でそのめざすところに到達しようとするのかを検討することが必要であろう。離島振興法の改正を受けて全国離島振興協議会会長の荒木耕治・鹿児島県・屋久島町長は、改正法への期待と課題として、「われわれに課された喫緊の課題は、離島住民の意向を踏まえた実効性ある離島振興計画の策定と実践です」（荒木2023, p.15）と述べている。

離島地域の住民の生活に大きな影響をもたらさう離島振興計画であるからこそ、調整コストを払ったとしても時間をかけた丁寧な議論が必要となる。離島振興計画の基本的な枠組みを再構築することには時間を要するとしても、まずは、離島振興計画の「実質化」が必要となろう。前述の吉富は、市民参加を共同の意思決定、共同の責任、支持の組織化として説明しているが、これもまた取りうる方法の一つであろう。

【参考文献・資料】

- 荒木耕治（2023）「令和新時代の離島振興に向けて」『季刊 しま』第 68 巻第 4 号、pp.13-15
- 今井照（2024）『未来の自治体論—デジタル社会と地方自治』第一法規
- 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.44-48
- 黒石啓太（2023）「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—」『北九州市立大学法政論集』第 1・2 合併号、pp.1-22
- 国土交通省離島振興課（2023a）「改正離島振興法の概要」『季刊 しま』第 68 巻第 4 号、pp.18-23
- 国土交通省離島振興課（2023b）「離島振興基本方針の概要」『季刊 しま』第 69 巻第 1 号、pp.18-24
- 佐藤快信（2007）「離島振興からみた離島地域の自立」西川芳昭・吉田栄一編『地域振興の制度構築に関する予備的考察』日本貿易振興機構アジア経済研究所、pp.141-159
- 滋賀県（2013a）「平成 25 年度中に策定、変更が予定されている計画等について（滋賀県離島振興計画の策定について）」
- 滋賀県（2013b）「滋賀県離島振興計画の策定について」
- 島根県（2022）「島根県離島振興計画 策定スケジュール」
- 勢一智子（2022）「地方分権時代における計画行政の諸相」『都市の変容と自治の展望』後藤・安田記念東京都市研究所、pp.133-158
- 勢一智子（2024）「分権型計画行政の現在とミライ」『月刊 ガバナンス』第 273 号、pp.31-33
- 地方分権改革有識者会議計画策定等に関するワーキンググループ（2021）「計画の策定等に関する条項について」
- 地方分権改革有識者会議計画策定等に関するワーキンググループ（2023）「法律に基づく計画等と他の計画等との一体的策定の可否について（令和 5 年 4 月 1 日時点）」
- 日本離島センター（2023）「2021 離島統計年報 CD-ROM 版」
- 西尾勝（1972）「行政と計画—その問題状況の素描—」日本行政学会編『年報行政研究』第 9 号、pp.2-63
- 三谷宗一郎（2020）「時限法の実証分析—離散時間ロジットモデルによる存続要因の導出」『年報政治学 2020- I』筑摩書房、pp.152-177
- 吉富重夫（1972）「日本における行政計画の展開—概念と実態—」日本行政学会編『年報行政研究』第 9 号、pp.64-80

行政計画としての離島振興計画（黒石）

離島振興 30 年史編纂委員会（1989）『離島振興 30 年史－上巻・離島振興のあゆみ－』
全国離島振興協議会

※上記のほか離島振興対策実施地域を有する各都道県が策定した離島振興
計画を参照している。

Reprinted from

KITAKYUSHU SHIRITSU DAIGAKU HOU-SEI RONSHU

Journal of Law and Political Science. Vol. LI No. 3 / 4

March 2024

Remote Islands Development Plan as an Administrative Plan

KUROISHI Keita