

【 寄 稿 】

半島地域の振興について

国土交通省 半島振興室 小山陽一郎

1. はじめに

国の地域振興施策である条件不利地域対策は、自然的条件（地形、気候）又は社会的現象（人口減少）に着目して地域を特定し、地方公共団体が策定する計画に沿って地域の振興が行われるよう、財政、金融及び税制の特例制度等の支援を行う体系となっている。半島振興法は、前者の中の一つと位置づけられ（三方を海に囲まれ一方が本土とつながっている陸地）、離島振興法（本土より隔絶）、豪雪地帯対策特別措置法（積雪の度が高い地域）及び山村振興法（林野面積の占める比率が高い山間地）等と同じカテゴリーに分類できる。また、後者には過疎地域自立促進特別措置法（人口の著しい減少）が該当する。

半島地域は、船舶が交通手段の中心であった時代^①には港を中心とした交流により発展した地域であったが、交通手段の中心が陸上交通へとシフトするなかで、三方を海に囲まれ、高速交通体系の幹線軸から外れた陸の孤島的な性格を有することとなり、平地、水資源等に乏しいといった国土資源の利用面における制約から、産業基盤、生活環境の整備等について低位の地域となっていた。こうした背景から、昭和60年に地域住民の生活の向上と国土の均衡ある発展を目的として半島振興法が制定され、半島循環道路の整備、企業の立地促進等の施策が実施されてきた。そして、21世紀を迎え我が国の経済社会が、量的拡大から、個性の尊重、多様性重視という観点に立った質的向上

を目指す段階へとシフトしてきたことを踏まえ、平成17年に半島振興法は、「半島地域の自立的発展」を目的に追加し、地域に存する各種資源を活用した、個性ある地域の自立的な発展を促進することとされた。

2. 半島振興対策実施地域の現状等

(1) 現状

昭和61年から63年にかけて23の半島振興対策実施地域（以下「半島地域」という。）が、道府県の申請に基づき国により指定され（図1）、道府県がそれぞれ半島振興計画を作成し、地域の広域的かつ総合的な振興がはかられている。

半島地域は、国土面積の9.8%、全国の海岸線延長の26%を占め、自然海岸の割合が高い。また、全国の人口の3.6%を占め、高齢化率のかなり高い、一人当たり所得のかなり低い、第1次産業の就業割合の高い地域である（表1、表2）。

半島振興計画に基づく事業等については、財政上、金融上及び税制上の支援措置（表3）が講ぜられてきている。こうした取り組みにより、半島地域の工業集積度^②は、着実に向上してきているものの依然として低い水準にあり（表4）、市町村の財政力指数^③は、相対的に改善されつつあるものの未だ全国平均よりも低い（表5）。また、主要交通施設へのアクセスは、半島地域内での道路改良、半島地域外での高速道路の延伸・新幹線の開通等により改善してきているものの水準的には低位であり（表6）、

半島と全国の格差は拡大傾向にある。更に、道路改良は着実に進んできているものの、異常気象時通行規制区間及び特殊通行規制区間のうち迂回路のない区間が極めて多く、道路交通ネットワークのぜい弱性が大きく、非常時には集落の孤立化も懸念される。

(2) 現在の取り組み

半島地域は、産業立地の状況、交通アクセス、病院・学校等の公共的施設の整備状況、人口減少率等について、未だに他の地域と比較して低位にある地域であり、その振興は地方の再生を図る上での大きな課題であることに変わりはない。地方分権が進み、地方の個性ある発展が求められている中、半島地域については、地域独自の資源を活かした新たな内発的産業の振興、農林水産業と観光とが連携した他地域との交流の促進、等を通じた自立的発展を目指すことが肝要であり、現在、半島振興室としては以下のようなソフト的な取り組みを行っている。

(半島地域の活動主体の人的ネットワークの構築支援)

一口に半島といってもその状況、形態等により、規模や山地性の度合い、開発の程度なども多種多様であり個別的な問題点も多い、一方で、地理的、歴史的、地形的に共通点を多く持ち、抱える問題点にも半島地域に共通なものも少なくない。こうした半島地域が情報・意見交換の場を持ち課題解決のための知見を共有することは、自立的発展に重要であることから、主体的に地域づくりに取り組む各半島地域の住民、地域づくり団体、行政関係者が集まり、具体的・実践的な議論を行うフォーラム(半島地域づくり会議)を平成18年度より開催してきている。今年度は2月上旬に長崎県の島原半島(雲仙市)で開催する予定である(地域振興に関心のある方等は半島振興室に問合せの上参加されたい)。また、各地域づくり主体の持つ経験知を共有化・豊富化し、そうした活動の継続・発展に資するため、今年度は大隅半島(鹿屋市、11月

22日)や紀伊半島(紀北町、12月5日)等各地で座談会やワークショップを開催する予定である。

(半島地域のマネジメント機能向上の支援)

地域の持つ潜在能力や課題を分析し、共通の取り組みの方向性等に向けて多様な主体の合意形成、相乗効果の高い複数の取り組みのコーディネート等を図り、人材を確保・育成するための地域振興の推進基盤となる地域全体のマネジメント機能を向上させることもまた、半島地域の自立的発展には必要である。このため、各地域の特徴に着目して、当該地域の振興に向けたビジョンの策定、具体的な取り組みの企画立案、コーディネート等の一連の事業に対する総合的な支援を4つの協議会に対して行い、平成20年度より半島地域の取り組みモデルの構築を図っている(表7)。

(半島独自の資源を生かした暮らしの創出、産業の育成支援)

条件不利地とみられる半島地域も、農林水産物をはじめとする海、里、山の豊かな資源、複雑な地形等がもたらす優れた自然景観等の観光資源を十分に生かすことができれば、半島地域ならではの暮らし、産業を創出し、もってその自立的発展を実現することが可能である。そして、住民自身の手で、身近な資源を発掘し、地域の価値を再発見することで、自立的な地域づくりを進めていこうという機運が高まっているが、未だ限定的、単発的な取り組みの段階にあるものが多く、これらを具体的な経済活動やその地に根ざした新たな暮らしの構築に結び付けていくことが課題となっている。こうしたことから、あまねく半島地域に応用可能な暮らし・産業の創出策の構築に資する取り組みの支援を平成18年度より実施している。

これまで、特産品開発、着地型観光、地域づくり等の住民が主体となって行う51の取り組み(46団体)を支援し、半島地域における自立的発展へとつながる地域資源を活かした活動組織を育成してきている。今年度は更に以下の4つの取り組み(表8)を支援している。

3. 半島振興の今日的な意義

(1) 半島地域の可能性と半島振興の必要性

半島地域は、海・山・川・里を一体的に有しており、これらを組み合わせることで多様なライフスタイルが生まれ、また、地理的不利性ゆえに多く残された豊かな環境や個性ある生活・文化が、多様化する国民の生活の質への要望に応え、新たな生活モデルとなる可能性を有する。更に、半島地域は全国の海岸線延長の約 26%を占め、海洋資源を利用した施設も多く立地しており、海洋や沿岸の地域資源の活用・管理の面から、また、密入国・密輸対策といった危機管理の面からも、半島地域に人々を住まわせ続ける必要がある。

こうしたことから、半島地域に集落・コミュニティが持続・発展することが必要であり、国としても経済的不振の解消、生活基盤の確保の面などから一定のサポートを行っていく必要がある。

(2) 半島地域が目指す姿と今後求められる取り組み

①半島地域は海と山とが近く、各種都市機能がある程度集積した中心的都市と、その周辺に位置する条件不利な農山漁村で一つの生活圏を形成しており、海と山との連携、中心的都市に立地している企業と農漁家との連携等、半島地域だからこそ存在している地域資源を組み合わせることが可能である。こうした農漁業と観光、製造業など地域の各種産業を組み合わせ、半島ならではの業を成りたさせる仕組みづくりを推進していく必要がある。

②半島地域は地理的条件の厳しい地域であるが、それ故に保全されてきた自然環境や生物の多様性、継承されてきた地域文化が多く存在する。また、半島地域には、鮮度の高い良質な食材も多く、少量多品種な特産品が数多くある。こうした、地域資源を活用して住む人々が生き生きとして生活ができ、都市部が持つ豊かさとは異なる豊かさが発展させられ、各半島が其々個性豊かで魅力的な地域となるよう、特色付けを推進することも必要で

ある。

③半島地域が生活圏として自立的な発展をしていくためには、中心的都市が商業、福祉・医療等の都市的機能や就労の場を維持していくとともに、周辺の構成集落・コミュニティを維持・再生していくことが必要である。このためには、地縁団体、NPO 等の住民団体が行政と協働しながら持続的に活動していける仕組みづくりを推進していく必要がある。

④定住人口の限られる半島地域では、地域内での交流・連携のみならず、地域外との交流・連携が地場産業の振興等に不可欠であり、交通基盤の整備とともに、地域の魅力を域外へ発信するための情報基盤の整備を推進していく必要がある。

更に、以上を着実に実現していくためには、地域の人々に刺激や新たな発想を与え、半島地域の活性化に参画できる人材の誘致を強化するとともに、こうした人々と地域の人々の連携の仕組みづくりを行政と地域団体等が協力して推進していくことが求められる。

【付録】半島を歩く：島原半島（島原市）

島原半島地域は島原市、雲仙市、南島原市及び諫早市(旧森山町の区域のみ)の4市からなり、人口は約16万人、面積は約482km²である(図2)。この中の東に位置する島原市は、雲仙普賢岳の伏流水がわく「水の都島原」とも呼ばれ、清水がせせらぐ水路、色鮮やかな鯉の泳ぐまち、白壁・石畳が続く風情ある路地が、まちなかにある散策に適した美しいまちである。半島には、こうした魅力的なまちがいたるところに存在する(写真1、写真2、写真3)。

(なお、本稿は筆者の所属する組織の公式見解を示すものではありません。)

図1 半島地域

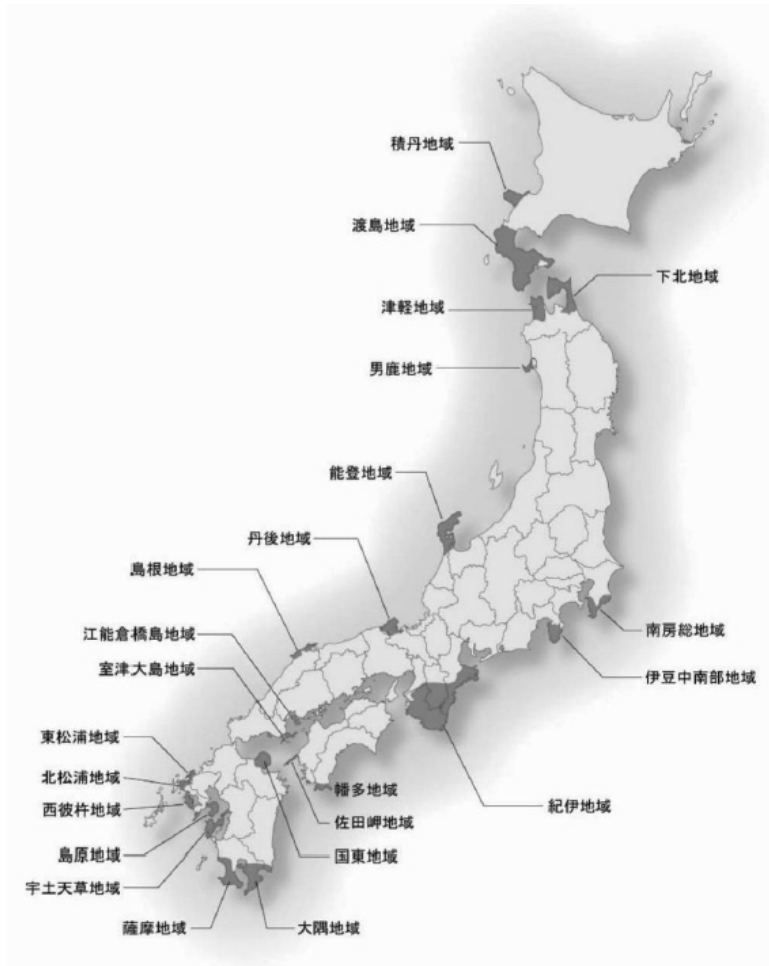


表1 半島地域の現状

	面積 (km ²)	海岸線延長 (km)	人口(H17:千人)	高齢化率 (H17:%)	課税対象所得 (H18:万円/人)
半島地域	36,946	8,584	4,544	27.5	96
全国	377,923	32,779	127,757	20.1	147

表2 産業別就業人口率 (H17)

	半島地域	全国
第1次産業就業者	11.0	4.9
第2次産業就業者	23.8	26.6
第3次産業就業者	65.2	68.5

表3 支援措置の例

財政上の措置	<ul style="list-style-type: none"> ・半島循環道路等に指定された道路の補助率嵩上げの特例 ・基幹的な市長村道等の道府県による代行整備 ・土地改良法に基づく補助率の特例、農道整備事業の採択基準の緩和 ・地方債の起債に関する特例
低利融資制度	・株式会社日本政策金融公庫の地域活性化・雇用促進資金に基づく融資
税制上の優遇措置	・製造業、旅館業の機械、建物等資産の特別償却

表4 工業集積度の推移(全国=1.00)

昭和60年	平成7年	平成16年
0.27	0.31	0.46

表5 財政力指数の推移

	昭和60年度	平成7年度	平成17年度	平成19年度
半島地域	0.32	0.31	0.38	0.40
全国	0.69	0.49	0.43	0.50

表6 半島地域の主要交通施設までの所要時間(分)の平均の推移

	昭和61~63年	平成22年
高速道路インターチェンジ	124	56
空港	126	90
新幹線駅	234	151

表7 マネジメント機能向上支援

地域	協議会等名	テーマ
津軽	奥津軽地域着地型観光研究会	「着地型観光」の振興による交流人口の増加
能登	七尾マリンシティ推進協議会	「食資源(赤西貝)」を活かした地域振興
能登	能登町地域活性化推進協議会	「大学等との連携強化(地域ゼミ受入等)」による交流人口の増加
紀伊	すさみ町半島中山間地域協議会	「高齢化集落」コミュニティ再生

表8 半島らしい暮らし・産業支援

地域	団体名	取り組み
下北	ぷらっと下北	「ぷらっと下北」のワ(輪・和)を広げようプロジェクト
紀伊	熊野円座	熊野カルデラネットワークの形成を通じた広域連携ネットワーク「熊野円座」の構築
大隅	みんなの桜島協議会	さくらじま体験村プロジェクト
国東	NPO 風まち茶屋	「日出型(若者人材主導型)」地域づくりモデルの確立

写真1 ノスタルジックな武家屋敷



写真2 武家屋敷風の中学校



写真3 豊富な水が湧き出す白土湖から眉山を望む



図2 島原半島



(「ながさきの半島」半島地域魅力発見委員会資料を加工)

i 社会通念上の半島としての地域(全国に50以上存在)を所与のものとして、それらの地域のうち、一体として総合的な振興に関する措置を講ずることが適当であると認められる地域を、法の適用対象となる「半島振興対策実施地域」として指定する。地域指定の基準としては、①人口が概ね10万人以上の2以上の市町村の区域からなること、②高速

道路 IC、空港、新幹線駅のうち2以上の施設へのアクセスが概ね90分以上であること、③第1次産業人口比率が全国平均の概ね2倍以上であること、等がある。

- ii 例えば、江戸時代から明治時代の北前船。
- iii $(\text{半島地域の人口一人当たり粗付加価値額} \div \text{全国の人口一人当たり粗付加価値額}) + (\text{半島地域可住面積} 1 \text{ km}^2 \text{ 当たり製造品出荷額等} \div \text{全国可住面積} 1 \text{ km}^2 \text{ 当たり製造品出荷額等})$
 $\div 2$
- iv 基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値の各3年度分の平均
- v 豪雨や地震などの異常気象時に、土砂崩れや落石等の恐れのある箇所を被害が発生する前に通行を規制する事前通行規制を行う区間には、一定の降雨量等に達した場合に通行規制する「異常気象時通行規制区間」と気象・現地の状況等を判断して危険が予想される場合に通行規制する「特殊通行規制区間」がある。