

離島振興における産業政策の役割に関する考察

— 島根県隠岐郡海士町を事例として —

河 藤 佳 彦

A Study on the Role of the Industrial Policy in the Remote Island Promotion

— A Case Study on Ama Town, Oki County in Shimane Prefecture —

Yoshihiko KAWATO

Summary

The object of this paper is to study possibility of the industrial policy in remote islands. Therefore we take up Ama Town, Oki County in Shimane Prefecture working positively on the promotion of regional industries as a concrete example.

The remote island is put in a very severe industrial condition considering for convenience of transportation. In other words, the enterprise invitation is difficult because of the constraint for swift and mass transportation of supplies and persons. Therefore it is effective that the public subjects as municipalities establish equipments or participate management of the third sector enterprises positively to raise productivity of the prime industry by regional resources and reclaim new markets and distribution channels.

1. 目的と背景

今日では地域産業の多様な発展への期待が高まっており、そのために、地域における産業政策への主体的な取組みが求められている。その理由としては、次のような点を挙げることができる。①価値観の多様化による生活の質的豊かさへのニーズに対して、生活に密着した地域産業は的確に応えることができる、②地域の特色ある諸資源を活かした多様な産業の発展が国全体の産業発展を支えることが期待される、③少子高齢化の進展に伴い、地域における多様な生き方が多様なかたちで地域産業を支えることが求められるようになった（河藤，2007）。

しかし、離島や中山間地域のように過疎化や高齢化が進み、産業の現状維持すら困難になっている地域も少なくない。こうした地域では、新たな産業の創出や新規企業の創業、企業誘致

など地域産業の集積の量的拡大を望むことがそもそも困難であるとの認識が一般的に強い。しかし、過疎地域においても基盤となる産業活動があり人々の生活を支えてきた。その産業の多くは、農林漁業で構成される第1次産業であることから、その現実を踏まえた新たな産業振興方策の提示が求められる。

我が国には多くの離島があり、地域条件から様々な問題点を抱えている¹⁾。企業の立地条件において離島の問題として挙げられる点は、まず交通の利便性が低いことである。交通輸送の手段は、大きな島の場合は航空路線が就航している場合もあるが稀であり、また便数も少ない。離島における一般的な交通輸送手段は船舶である。しかし、便数が少なく移動に時間がかかることも消極的な面での特徴となっている。また、電力や工業用水の不足など産業基盤の面においても大きな制約を受けることから、企業誘致は困難である。そのため、離島における主要な産業となるのは漁業であり、平野部を多く持つ離島の場合はそれに農業も加わる。また、公共投資が積極的に進められ離島に重点化されてきた時代においては、建設業も主要な産業としての役割を担ってきた。しかし、公共投資が急速に縮小した今日において建設業は厳しい状況にあり、転廃業を余儀なくされている事業者も少なくない。こうした厳しい状況に対応するため、離島の地域経済の振興は国や都道府県による離島振興政策の一環として実施されてきたのである。

離島漁業の生き残る方策として金田(2005)は、本土に比べ優位にあり大切な地域資源である漁場の生産力の向上を図りつつ、各島の特色を生かした地域の創意・工夫により、その最大限の活用を図ることや、その効果的な実施のために既存の慣行の見直しなどを提案している。

このようなことを踏まえると、離島における産業振興方策としては、次のようなことが考えられる。①地域における既存の産業をベースとしつつ、そこに新たな技術やノウハウを導入することによって生産物の付加価値を高めること、②都市部を中心とした大規模市場を新規開拓すること、③観光という視点から、産業を地域の歴史や文化、自然などの地域資源を総合化してブランド化すること。

本稿ではこうした視点から、過疎地域としての離島を対象に、地域産業振興の可能性について検討することを目的とする。そのため具体的な事例として、地域産業の振興に積極的に取り組んでいる島根県隠岐郡海士町(以下、「海士町」とする。)をとりあげる。

2. 海士町の沿革

海士町は、日本海の島根半島沖合約60kmに浮かぶ隠岐諸島の中の1つである中ノ島とその付随島嶼であり、面積33.51km²、人口総数2,581人(2005年国勢調査)である(隠岐国・海士町, 2008)。本州から海士町までは、高速船で約2時間、フェリーで約3時間から5時間を要する²⁾。

対馬暖流による豊かな海と、名水百選に選ばれた「天川の水」など豊富な湧水に恵まれ、自給自足のできる半農半漁の島である。また、平城京跡から出土した木簡にも海士町の「干シアワビ」が献上されていたことが記されており、古くから海産物の宝庫として御食つ國に位置づけられていた。また、隠岐は724(神亀1)年に遠流の地と定められ、近世末まで流刑地であった。海士町に関しては、特に中世の承久の変における後鳥羽上皇の配流がよく知られている。上皇は1221(承久3)年に海士町勝田の地に流され、19年の幽囚の後に同地で死去した。いま、行

在所のわきに御火葬塚があり、上皇をまつる隠岐神社が1939（昭和14）年に建立された（日本地誌研究所，1977）。

このように海士町は豊かな歴史を持つが、1950年には6,986人であった人口が2005年には2,581人まで減少した³⁾。また、2005年における65歳以上の高齢者の人口比率は36.4%，15歳未満の年少者人口比率は10.5%であり、全国の数値がそれぞれ20.1%，13.7%であることと比べると、少子高齢化の進行が早いことが分かる。さらに、生産年齢人口（年齢15～64歳の人口）は53.1%と、全国値の65.8%に比べて低く、地域経済の活性化に向けた将来への見通しが厳しい状況となっている（数値は2005年国勢調査）。

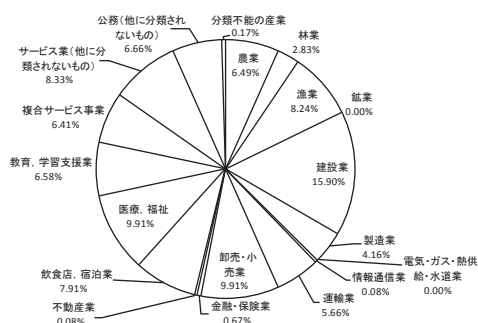
一方、産業構造は（第1図）、またこれを基に、全国の産業構造と比較して特化係数を捉えると（第2図）に示すようになっている。海士町において特化係数の値が大きく特色ある主な産業は、林業（特化係数37.4）、漁業（同23.5）、複合サービス事業（同5.8）、公務（他に分類されないもの）（同2.0）、建設業（同1.8）、教育・学習支援業（同1.5）、農業（同1.5）である。これら特化係数の大きな産業のうち、産業構造において占める割合が大きな分野を、地域の特色ある重要な産業と見ることとすると、海士町では、建設業（就業者割合15.90%）、漁業（同8.24%）、公務（他に分類されないもの）（同6.66%）、教育・学習支援業（同6.58%）、農業（同6.49%）などがこれに該当する。

建設業が特色ある重要な産業となっている理由は、国や島根県の離島振興政策により港湾や道路の整備・維持管理など公共事業が手厚く実施されてきたことを反映したものと考えられるが、国や自治体の厳しい財政状況を考慮すると、今後は建設業以外の産業の振興にシフトしていくことが望まれる。

また、同様に特色ある重要な産業のうち、公務や教育・学習支援業は町民を対象としたサービスの向上に重要であるが、地域の産業資源を活かした島外からの収入の拡大という観点からすると、第1次産業に属する漁業と農業について、加工や流通との連携などによる振興が特に重要となる。また、産業構造において直接には表れないが、サービス関連産業を含めた複合的な産業である「観光産業」の振興が望まれる。

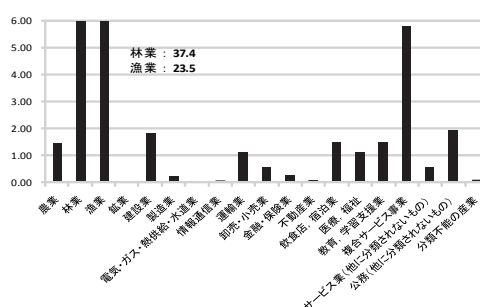
近年の海士町の動向を知るうえでもう一つ注目すべきことは、町の厳しい財政状況と行政改

第1図 海士町の産業構造



注：本図は就業者数による。総数は1,201人。
出典：国勢調査（2005年）より作成。

第2図 海士町の産業の特化係数



注：本図は就業者数による。
出典：国勢調査（2005年）より作成。

革への取組みである。1989（平成元）年以降の地方債の返済金の推移を見ると、1989（平成元）年には4億円弱であったが、その後金額は上がり続けて、1999（平成11）年には10億円を超えた。そして2003（平成15）年には14億円近くに達した。海士町の年間予算（一般会計）は40億円弱であることから、予算のほぼ3分の1が借入金の返済額に相当するという状況に陥ってしまった（山内、2007, p25）。

しかし、2004年度からは行政改革への取組みが始まった。町長以下、助役・教育長、議会、管理職に始まり、職員組合からも給与の自主減額の申し出があり実施された。それにより、2007年度には人件費で約2億円の削減効果があり、ラスパイレズ指数72.4（全国最低値）となった。また、その前後も含めた継続的な取組みとして、職員数・議員定数の削減、公共事業費の圧縮、経常経費等（補助金、負担金、旅費、需用費、委託料等）の見直し、時間外手当の縮減、機能的な組織改革への着手（産業振興への重点配置）、収入役の廃止などが実施された。その結果、2005年度決算は十数年ぶりに基金を積み立て黒字決算になったという（隠岐国・海士町、2008）⁵⁾。

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」第3条第1項及び第22条第1項の規定に基づいて公表された海士町の2007年度決算に関する「健全化判断比率」および「資金不足比率」を示す（第1表・第2表）⁶⁾。

第1表 健全化判断比率（海士町2007年度決算）

指 標	海 士 町	早期健全化基準	財政再生基準
実質赤字比率	赤字なし	15.0%	20.0%
連結実質赤字比率	赤字なし	20.0%	40.0%
実質公債費比率	22.8%	25.0%	35.0%
将来負担比率	248.4%	350.0%	—

注：早期健全化基準および財政再生基準は、国から示された数値で参考値である（標準財政規模により異なる）。海士町については、本表に示された値以上になると対応のための措置が求められる。

出典：海士町（<http://www.town.ama.shimane.jp/gyosei/zaisei/2001/post-31.html>, 2009年6月3日取得）

第2表 資金不足比率（海士町2007年度決算）

特別会計（公営企業会計）	海士町	経営健全化基準
簡易水道特別会計	資金不足なし	20.0%
下水道特別会計	資金不足なし	20.0%

注：経営健全化基準は、国から示された数値で参考値である（標準財政規模により異なる）。海士町については、この値以上になると対応のための措置が求められる。

出典：海士町（<http://www.town.ama.shimane.jp/gyosei/zaisei/2001/post-31.html>, 2009年6月3日取得）

この指標をみると、海士町の財政状況は、実質公債費比率に注意を要するものの、かなり健全性が高いものと判断される。財政健全化のための行財政改革は継続的に必要であるが、今後は地域活性化のための積極的な取組みが強く求められることになり、その主要な方策として町により提示されている産業振興が益々重要となる。

3. 海士町における社会資本の重要性

海士町はこれまで、国や島根県による離島振興政策の対象となり⁷⁾、重点的な公共投資により港湾や道路、公共施設などの社会資本の整備が進められてきた。その結果、社会資本についてはかなり整備が進んだ状況にあると言える。

しかし重要なことは、この社会資本を有効活用することである。港湾は漁業者の船舶の拠点になると同時に、観光客やビジネス客、帰省客などの発着拠点となるものである。さらに島内道路は、島民の生活、産業物資の輸送、観光客の移動に大きく貢献するものである。これらの社会資本は、地域産業に活気があり島に多くの来訪者があって初めて機能が生きてくることから、この整備されたハード面の社会資本を人の活動というソフト面において有効に活用していくための方策が求められる。

また、島内の社会資本と併せて、製品の島外への輸送や観光、帰省など人的交流のための社会資本である船舶も、海士町の活性化に重要な役割を担っている。その重要性については、島根県により策定された『島根県離島振興計画（2003（平成15）年度～2012（平成24）年度）』においても、通年型観光の実現に必要な要件として次のように述べられている。「交通アクセスの拡充が最重要である。航路は、超高速船の通年運航及び荒天時にも確実・大量・短時間での輸送を可能にする大型フェリーの導入について検討する必要がある。また、複雑なダイヤを改善し、本土から来島しやすい交通アクセス、島前島後間航路と空路との利便性の確保や、観光しやすい島内の航路に向けた運航改善を検討する必要がある」(p 4)⁸⁾。

隠岐と本州とを結ぶ航路に就航している外航船と呼ばれる船舶は、2009年3月末現在4艘である。そのうち3艘が大型フェリー、1艘が高速船であり、その所有者と運営の担い手は次のようになっている⁹⁾。

- ①フェリー「おき」：隠岐広域連合¹⁰⁾が、島根県と隠岐郡の4町村が出資する第三セクターである隠岐汽船株式会社（以下、「隠岐汽船」とする。）から買い取り、2007年4月から所有している。運営は、指定管理者として隠岐汽船が行っている。
- ②フェリー「しらしま」・フェリー「くにが」：隠岐汽船が所有し運営している。フェリー「くにが」については、隠岐広域連合が新造について隠岐汽船を支援している。
- ③高速船「レインボー2」：島根県と隠岐郡の4町村が出資する第三セクターである株式会社隠岐振興¹¹⁾が所有しており、隠岐汽船が運営している。

以上のように、フェリーのうち2艘は隠岐汽船が所有・運営している。しかし、残りのフェリー1艘と高速船1艘は、厳しい収支状況から隠岐汽船による所有が困難になり、公共主体および他の第三セクターが所有している。これは、公共主体による強い支援なしには航路の維持が厳しい状況であることを示している。また、本州と隠岐との航路とは別に、島前の3町村間は内航船と呼ばれる船舶による航路で結ばれており、航路には現在、公共主体が所有し民間事業者が運営する2艘の船が就航している¹²⁾。

このように、隠岐の主要交通手段である航路に就航している船舶については、公共主体と民間主体の複雑な所有・運営関係になっている。これは、隠岐の主要な交通基盤である航路の維持が、純粋な民間事業ベースでは採算において厳しいことを示すものである。離島の生命線と

もいうべき航路船の維持が厳しい状況となっていることは、海士町にとって大きな課題である。しかし、隠岐と本州を結ぶ外航船、島前の3町村相互を結ぶ内航船は共に、隠岐郡を構成する4町村にとって生活・産業両面における生命線とも言うべき重要な航路であることから、廃止することはできない。したがって、課題の解決には隠岐外との人や物資の往来を増やす必要があり、そのためにも隠岐における地域産業や観光の振興を図っていくことが重要となる。すなわち、航路の存在を前提として最大限に有効活用し、事業としての採算性を高めていく必要がある。

4. 海士町における産業と町の役割

海士町の地域・産業・交通などの現状を踏まえ、その課題を克服し優位性を生かすための産業振興の方策について考察する。そのため、海士町の産業振興に対する取組みについて、同町の産業振興を担当する海士町産業創出課へのヒアリング調査を2008年10月17日に実施した。海士町では、産業関連施設の整備と2つの第三セクターによる事業実施を主体とした産業振興を進めていることから、その内容を中心に聴いた。本章では、主にヒアリング調査の際に提供された資料をもとに、海士町の産業振興の現状について見ていく。

(1) 海士町の産業振興への取組み

海士町の産業政策の目的は、産業を創り、人(雇用の場)を増やし地域外からの収入を獲得して島を活性化することである。そのために、次のような取組みが行われている。

(a) 「現場主義」に徹した体制づくり

内部部局の職員数を減らし、産業振興や定住対策のセクションに職員を重点的にシフトした。そして、攻めの実行部隊となる産業3課である交流促進課(観光と定住)、地産地消課(第1次産業の振興)、産業創出課(新たな産業の創出)を、町役場からは離れた場所であるが町の玄関である菱浦港の、ターミナル施設の同じフロアーに設置した。

(b) 地域再生戦略「海士デパートメントストアプラン」

この戦略は、国から2004年に「地域再生計画」として認定を受けたものである。島全体をデパートに見立て、島の味覚や魅力を総合的なブランドとして全国に届けることを目的としたものであり、島根県のリーディングプロジェクトに指定され、島根県からも職員が1名派遣された。

この戦略では、あらゆる支援措置を活用して、自然環境を活かした第1次産業の再生で先駆的な産業興しに取り組むこととし、産業振興のキーワードとして「海」・「潮風」・「塩」を三本柱とした。そして、異なる地域資源の個性を相互に繋げることによって島のブランド形成に有効活用することを重視した。また、市場としてのメイン・ターゲットを東京に置いた。これは、海士町の産品がブランドとなるためには、評価の厳しい東京で認められる必要があるという考え方に基づくものであり、東京で受け容れられた産品には高い利益率が期待できるからである。

(2) 施設整備と第三セクターを中心とした方式

海士町では、産業振興を目的とした施設整備が行われ、その施設の運営を町が出資する第三セクターや民間企業が実施するという方式が多く採られている。町には、自らが出資する2つ

の第三セクター、「株式会社 ふるさと海士」と「株式会社 海士¹³⁾」がある。前者は海士町の産業振興の取組みにおいて主導的な役割を担っており、後者は海士町の玄関口である菱浦港の近くにある宿泊施設「マリポートホテル海士」の運営により、海士町の観光振興に重要な役割を担っている。ここでは、産業振興を主とする「株式会社 ふるさと海士」（以下、「ふるさと海士」とする。）が実施している事業に着目し、併せてその事業実施の場となっている海士町の施設について概観する。

ふるさと海士は2005年3月に設立されたものであり、その整備目的となった事業と運営施設の概要は次のとおりである。

①キンニャモニャセンター

(a)整備目的 地域資源を活用しつつ農漁村滞在型余暇活動の展開を図っていくために、町の玄関港「菱浦港」に情報発信・交流拠点施設として設置された。待合所機能の充実を図るなど利用者の利便性を高め、購買飲食サポート機能との一体的整備を行うことで、交流人口を拡大し、新たな就業機会を創出することによって、地域活性を図る。具体的には、次の事業が実施されている。特産品販売所（常識商店）、農産品直販所（しゃん山）、地域食材提供コーナー（船渡来流亭）、水産物直販所。ただし、水産物直販所は海士町漁業協同組合が運営している。

(b)施設概要 事業主体…海士町、整備等内容…建築物：木造2階建て1,563㎡、総事業費…700,000千円、活用事業…漁港漁村活性化対策事業、新山村振興等農林漁業特別対策事業（財源：国庫補助315,000千円、町費：385,000千円、起債：辺地債）

②CAS凍結センター

(a)整備目的 海士町で獲れる農・水産物を加工し、特殊冷凍（CAS¹⁴⁾として島外へ発信し、ブランド化の確立と外貨獲得を目指す。なお、販売計画先は、外食チェーン店、百貨店、通信販売、スーパーマーケットなどである。

(b)施設概要 事業主体…海士町、整備等内容…構造物：鉄筋コンクリート平屋建950㎡、主要加工機器…CAS凍結機（-55℃）2基・冷凍保管庫（-35℃）3基・厨房機器等、総事業費…414,550千円、活用事業…新山村振興等農林漁業特別対策事業（財源：国庫補助207,275千円、町費：207,275千円）

③海士御塩司所¹⁵⁾

(a)整備目的 海の地域資源を有効活用し、高付加価値商品（天然塩）を生み出し、収益確保と就業機会創出を図る。また、塩づくりの体験学習施設として活用し、都市との交流を図っていく。

(b)施設概要 事業主体…海士町、整備等内容…構造物：木造3棟288㎡、主要棟・濃縮ろ過棟1棟・せんごう作業棟1棟・天日干し棟1棟、総事業費…89,824千円、活用事業…新山村振興等農林漁業特別対策事業、新漁村コミュニティ基盤整備事業（財源：国庫補助44,912千円、町費：44,912千円）

(3) 施設整備と民間事業者による方式

海士町では、産業振興を目的とする施設を町が整備し第三セクターのふるさと海士が事業を実施する方式のほかに、町が整備した施設を使って民間企業が事業を実施しているものがある。その一つが「海士いわがき生産株式会社」である。この事業では、町が施設を「いわがき共同作業施設」として整備した。その整備目的と施設概要は次のとおりである。

(a)整備目的 海士町の新たな特産品である養殖いわがき「春香」のブランド化を推進するため、種苗生産から養殖、出荷までの共同作業化を図ることにより、高品質ないわがきの安定生産・安定供給システムを構築することを目的とする。

(b)施設概要 事業主体…海士町、整備等内容…漁業用作業保管施設（出荷棟）222㎡（生産能力：日産3,000個・年産240,000個）・種苗生産施設（種苗棟）73㎡（生産能力：年産30万個）、総事業費…70,000千円（うち、漁業用作業保管施設50,000千円、種苗生産施設20,000千円）、活用事業…沿岸漁業漁村振興構造改善事業・漁業経営担い手対策事業（財源：国庫補助42,000千円・町費：28,000千円）

(4) 民間事業者に対する事業支援による方式

(1)～(3)において概観した産業振興方策は、施設整備を海士町が自ら積極的に行うものである。海士町の産業振興策では、これとは異なり、施設整備を町ではなく民間事業者が実施し、町はこれを側面的に支援する方式をとっている事業もある。その代表的なものは、「有限会社 隠岐潮風ファーム」による事業である。この会社は地元建設会社による100%出資会社であり、新規事業展開により隠岐牛の育成から販売までを事業対象としているものである。この事業の目的および具体的な事業内容は、次に示すとおりである。

(a)事業目的 民間企業の農業参入により、遊休農地の有効活用や担い手不足の解消を図り、畜産業を中心とした地域農業の活性化と雇用の創出を目指す。

(b)事業内容（潮風農業特区認定2004年3月24日¹⁶⁾）

畜産部門：繁殖、肥育（雌肥育牛は、東京食肉市場で「隠岐牛」として販売）

堆肥部門：建設工事による伐採木を利用した堆肥の製造販売

耕種部門：遊休農地を借り受け、水稲、園芸作物を生産予定

また、この事業に対して海士町が行っている支援は島根県の補助金の紹介が主であり、次のようなものである。

企業参入促進モデル事業（2003年度）（県補助金）：牛…繁殖元牛10頭、施設整備…給餌場・堆肥舎・肥育牛舎（各1棟）、がんばる島根農林総合事業（2004年度）（県補助金）：施設整備…機械（給餌機、トラクター）・肥育牛舎（2棟）、環境にやさしい農業条件事業（2004年度）（県補助金）：施設整備…機械（ホイールローダ、マニユアスプレッダ）、たち上がる産地育成支援事業（2004年度）（県補助金）：施設整備…機械（ホイールローダ、ロールバレーラ、家畜輸送車）・肥育牛車・倉庫（各1棟）

5. 産業振興における町の役割：ヒアリング調査および現地調査に基づく考察

前章では、海士町における主な産業振興策について、事業主体と施設整備、事業内容に着目し、主に資料を基に実態の把握を試みた。本章では、そのなかでも特に注目されるいくつかの事業を中心に、その意義や実態などを、主に海士町へのヒアリング調査と現地調査に基づいて見ていく。

(1) ふるさと海士CAS事業部

この事業は、第1次産業の復興を目的として始められた。海士町は漁業の盛んなまちであり、港で水揚げした魚類は出荷市場である鳥取県境港に持っていく。境港は海を隔てた本州にあることから、例えば、定置網で朝4時～5時に獲れたものでも隠岐汽船のフェリーで輸送すると、境港に着くのは昼を過ぎてしまう。その結果、朝の競り売りには間に合わず翌朝廻しになることから、いかなどは鮮度が落ちてしまつて満足な値段がつかない。また、船による輸送コストがかかり、漁師の収入は少なくなる。

CAS凍結センターを整備することによって、漁業者には、収穫した魚を境港の市場に出す以外にCAS凍結センターに持ち込むという選択肢ができた。CAS凍結センターへの輸送は島内移動なので、朝獲れたものを、その日のうちに持ち込み新鮮なうちに加工することができる。また、使い捨ての梱包材を多く使用する船輸送も不要で、経費も節約できる。このように、CAS凍結加工により商品の付加価値が高くなり、輸送や梱包材にかかる経費の節減を図れることから、漁業者の手取り収入が大きくなる。

CAS凍結センターは大工場ではなく生産能力に限度があることから、主な取り扱い品目は海士町の主要な海産物である「剣先いか（白いか）」となる。いかの値段は時期によって大きく変動し、一般的に獲れ始めは高い値段がつく。CAS凍結センターにおける引き受け単価は、過去3年間の平均によって付けられていることから、獲れ始めで一般市場において高い単価が付く時期には漁獲物を市場に直接出荷し、ある程度値段が下がってくると、引き受け単価が安定しており相対的に有利なCAS凍結センターに出荷することによって、漁業者は時期に応じて有利な出荷先を選択することができるようになった。

いわがきは養殖なので収穫量はある程度見込むことができ、また安定している。加工する場合、生で仕入れたものより高く売らなければ採算がとれないが、CAS凍結法でつくった商品は生の商品より高い価格をつけても売ることができる。市場としては、需要者の評価が厳しく、それだけに需要者の信頼が得られればより高い価格が期待できる東京市場を主に目指している。CAS事業の売上は、年々増加している。

(2) 海士いわがき生産株式会社

「海士いわがき生産株式会社」（以下、「いわがき生産会社」とする。）が事業を実施している建物は、海士町が整備し所有しているものである。種苗生産から養殖、出荷の共同作業化を図り、高品質ないわがきの安定生産・安定供給システムを構築するため、町が生産加工施設を整備し、いわがき生産会社が指定管理者となり運営している¹⁷⁾。したがって、いわがき生産会社にとって

は事業に必要な建物に関する初期投資の経費負担がない。

一方で、建物建設に必要な経費には国の補助金を活用していることから町の実質負担も小さく、そのためにいわがき会社に求める施設の使用料も低く抑えることができる。大きな修繕なども町が負担することになり、実質的に公設民営の形態になっている。このように、建物を整備して産業を育てることが、海士町の産業振興の基本である。

事業としては、2000年度から高品質ないわがきの養殖に取り組み、2002年から「春香」というブランド名で販売を開始し、市場で高い評価を受けている。先述のように、CAS凍結技術の活用により養殖いわがきの高付加価値化が図られ、首都圏・東京築地市場への出荷が可能となり出荷量も年々増加し、2002年には6.1万個であったものが2007年には20万個になっている。また、このいわがき会社のおかげで、いわがき出荷時期には最大15名の雇用が生まれている¹⁸⁾。漁業者やIターンによって新たにいわがき養殖に参入した人々もいる。この施設は1企業のための施設ではなく、漁業者全体に対する施設と考えられている。

いわがき生産会社の役割は、西ノ島にある島根県水産技術センター栽培漁業部¹⁹⁾などから購入した種苗や天然種苗などをもとに種苗を供給して個人がいわがきを養殖、いわがき生産会社が買い取り品質基準を一定にして出荷することである。すなわち、自らが形成したブランドを漁業者に貸して売っていくことがいわがき会社の役割の中心であり、換言すると商品となるいわがきの品質向上と市場の確保が主要な役割であると言える。

(3) 有限会社隠岐潮風ファーム

「有限会社隠岐潮風ファーム」(以下、「潮風ファーム」とする。)は、地元建設会社の100%の子会社として2004年1月に設立されたものである。親会社は、土木、港湾工事、生コン製造販売、産業廃棄物中間処理業のほか、定置網漁業にも参入している。

先述のように、海士町が「構造改革特区」を申請し2004年3月に「潮風農業特区」の認定を受けたことを機に、潮風ファームは本格的に農業(畜産業)に参入した。実施事業は、黒毛和牛の生産を中心とする畜産業、農畜産物の生産・貯蔵・運搬・加工・販売、堆肥の製造・販売、農作業の受託である。2006年3月現在、繁殖牛80頭、肥育牛200頭を擁して事業に取り組んでいる。

この事業における海士町の役割は、「潮風農業特区」の認定をとって農地使用に参入できるようにしたことが大きい。また、潮風ファームの施設設備などについて島根県の補助制度を紹介したことも重要な役割である。

(4) 産業振興に関連する他の取り組み

公設民営の事業としては、上記(2)のほかに「海士町なまこ作業所」がある。漁業者とIターンの若者が2007年に、干しなまこの加工、海産物養殖などを目的として新たに事業を起こしたことに合わせて、海士町が漁業所得の向上と若手漁師の育成のために、農林水産物処理加工施設として整備したものである。町は会社設立には関わっていないが、建物は町が所有している。町が施設の整備というかたちで事業に関わることによって、ここで加工される海土産のなまこの付加価値が高まり、高値がつくことによって多くの漁業者が収入を増やせることから、町ではこれを産業振興施策に位置づけて実施している。

海士町は、集落やグループ、個人による起業に対する支援も行っている。海士町の梅と塩で独特の梅干づくりに取り組んでいる岬集落、塩辛づくりに取り組んでいる知々井集落、干物づくりに取り組んでいる豊田集落などがある。

海士町による施設整備などの支援事業は多様であり、「農山漁村活性化プロジェクト支援交付金」の対象事業（計画期間2007～2011年の事業）では（第3表）に示すものがある。

第3表 農山漁村活性化プロジェクト支援交付金交付対象事業（事業実施主体：海士町）

事業	地域	事業内容	実施期間
廃校・廃屋等改修交流施設	崎地域	農水産物の加工場及び料理実習室、体験サロン、民俗資料館交流棟、体験住宅	2007～2008年
農林水産物集出荷貯蔵施設(魚)	崎地域	保管棟、製氷機、貯氷庫	2007年
農林農林水産物処理加工施設	北分地域	作業棟、水槽、冷凍庫、冷蔵庫、乾燥機、天日干し台、ボイラー	2007年
地域資源活用交流促進施設	保々見地域	実験室、研究室兼倉庫（海藻研究）	2007年
農林水産物処理加工施設	知々井地域	いわがき加工工場、水槽、減菌海水設備、海水ポンプ、グラインダー、計量判別機	2008年
新規就農者技術習得管理施設	中里地域	トラクター1台、4条田植機1台、2条コンバイン1台、乾燥機1台、モア1台、ロールベアラー1台	2008年
農林水産物処理加工施設（ふくぎ茶）	中里地域	作業棟、渡り廊下、屋外物置・干し場	2009年
農産漁村活性化施設設備附帯事業	町全域	施設の効果をより発現するための調査等	2007～2009年

注：計画期間2007～2011年の事業を示している。

出典：「農山村活性化プロジェクト支援交付金交付対象事業別概要」（計画期間2007年～2011年）島根県（<http://www.town.ama.shimane.jp/kurashi/pdf/02gaiyou.pdf>，2009年8月12日取得）より作成。

また、人材育成の面では、町外から人を招くために1998年度から商品開発研修生（原則1年間の短期採用）の募集をしてきた。「島に来て自分のやりたいことを探してみませんか。商品化してみましょう。」との呼びかけに、これまで（2008年10月時点）に約20名の人達が来島した。定住までには至らなくても、海士町のファンになってもらい海士町のことを多くの人々に広めてもらうことができればよいという考え方に基づいている。

さらに海士町では、2007年度に総務省の「地域ICT活用モデル構築事業²⁰⁾」の委託先となり、「映像配信システムを利用した交流促進事業」（以下、「交流促進事業」とする。）を実施している。この事業の主要な項目は次の2つである。①独自の動画投稿・配信ウェブサイト「ロコミ（ろこみ）」による、インターネットを活用した地域情報の発信、②主に都市部のオープンな場所に設置する大型ディスプレイによる映像配信。東京都千代田区の「ちよだプラットフォームスクウェア」と、東京で島根の食材を取り扱う飲食店舗「主水（MONDO）の東京・四谷店」にモニターを設置している。さらに、京都府宮津市も海士町による交流促進事業に共同して取り組んでいる。

海士町では、交流促進事業をインフラ整備事業として捉えており、情報の内容であるソフトは自力で制作する方針であることが注目される。すなわち、海士町の物産である、いわがき、白いか、それをCAS凍結加工した商品や町を紹介するコンテンツなどは町が自ら制作することとしている。

他の離島地域からも、データの提供があれば併せて情報発信する。海士町の取組みだけでは発信できる情報には限界があるので、同様の厳しい状況にある離島が共同して情報発信をする

ことによって個々の離島の情報発信も効果的になることから、各々のコンテンツを海士町が預かって流すという考え方である。また、情報発信をさらに効果的なものにするため島根県のデータも併せて発信する。

(5) 観光の役割

一般に、離島において観光事業が困難である理由について米村(2006)は、交通をはじめとする都市的利便性に乏しいこと、コストが高いこと、過疎化・高齢化が進み観光サービスに適した人材が少ないことなどを挙げている。そして、観光の育成のためには、島の暮らしの延長を観光として組み立てる発想によって、成熟した観光客を対象とした観光振興を図ることで島のハンディを打ち消し、島の環境容量に見合った観光の展開を図ることを提案している。観光には地域経済の活性化を支える重要な役割が期待されるが、米村が指摘するように、その期待が過度になれば、島の生活や環境が崩壊の危機に曝されることにもなりかねない。他産業との連携によるバランスのとれた観光の振興が求められる。

ここでは、海士町における産業としての観光の役割について、2008年10月17日に実施した海士町観光協会へのヒアリング調査、および同17日～18日に実施した現地調査に基づいて考察する。

離島の経済活性化における不利な点は、製品の市場を島外に頼っているにも拘わらず、その市場への流通コストが大きいということである。地域の産品をブランド化することは陸が繋がっていても困難なことであるのに、この産業立地上の不利は離島の経済にとって更に大きな負担となっている。

これは、人の交流が重要となる観光についても言える。移動におけるコストの不利を克服するためには、海士町が単独で対応するのではなく、利益の循環が実現される経済圏域をつくる必要がある。そのためには、港湾や航路の整備や利便性の向上などハード面の社会資本の整備が重要であるが、持続的に発展する経済圏を確立するには、それを活かした観光や経済、ビジネスなどソフト面を充実させていくことも必要となる。

しかし、海士町が属する経済圏域として想定される島根県と鳥取県との間の情報交流は十分とは言えない。隠岐においても、島後と島前の情報共有は十分ではない。さらには、島前の3町村の間でも共同した取組みは難しい。島前3町村には合併のための協議が行われたこともあったが、合併は実現しなかった。その基本的な理由としては、海士町は半農半漁、他の2町村は漁師町であり、²¹⁾ 気質、文化、生活スタイルが違うことや、財政状況の違いなどが挙げられる。

海士町の経済活性化のためには、上記のような課題を克服しなければならないが、海士町だけで対応することは困難である。島根県、鳥取県、隠岐が協力し外部からの来訪が容易になるよう効率的で利便性の高い航路の整備などが求められるのであり、それによって、これらの地域が形成する経済圏域全体の利益が増大することになる。

6. 海士町の経済発展の将来方向

これまで、海士町における産業の実態とそれを踏まえた産業振興政策の実態について検討してきた。また、ICTと産業振興政策との連携の可能性、地域外からの収入拡大が期待される

観光についても検討してきた。これまでの検討内容を踏まえ、海士町の経済発展の可能性について考察する。

(1) 施設整備と第三セクターを主体とした産業政策について

海士町では、町が自ら国の補助事業などを活用して産業活動の場となる施設を整備することに力が注がれてきた。そして、整備された施設を活用して第三セクターまたは民間事業者が事業を展開している。

産業政策は一般的に、民間事業者が自立性を持って成長できるよう、公共やそれに準じる主体が一定の限度において支援策を講じる役割を担うものである（河藤，2008，p12）。この考え方を踏まえると、海士町の産業政策は、公共主体の関与が大きすぎるようにも見える。しかし、漁業という第1次産業が地域の基盤産業となっており、過疎化が進み大規模な市場とも隔絶された地域である離島において産業の振興を推進していくためには、産業政策にも新たな視点を導入する必要がある。

すなわち、個々の企業への補助金や低利融資など他の地域で実施されているような優遇措置を用意しても、離島という立地において不利な地域では、企業誘致を実現することは困難であると言わざるを得ない。まして、利用可能な土地の少なさや自然環境への負荷を考慮すると、工業団地を造成するなどして地域外部から大規模な企業誘致を図ることはできない。サービス産業においても、観光など一部の分野を別にすれば、大規模な物や人の集積や移動を前提とする事業所向け・個人向けの企業誘致や起業を期待することは困難である。

こうした過疎地域である離島において、発展が期待される産業としてまず挙げられるのは、伝統的な地場産業である。海士町においてそれは、漁業や海産物の加工である。また、海士町では農業も特色ある産業である。海士町による施設整備と第三セクターを主体とした産業政策は、これらの産業に着目し独自の展開を図ったものと言える。則ち、地域の事業者の誰もが利用できる「共同利用施設」の整備と運営という考え方を、産業政策において採用したのである。

海産物や農産物は、収穫したままの状態では付加価値が小さく、また鮮度を維持することが困難であることから、大規模市場を擁した大都市近郊の第1次産業地域と比べて不利な状況に置かれている。この課題を解決するためには、海産物や農産物を加工し、付加価値や保存度を高めることが効果的である。そのための加工施設を、各々の漁業者や農業者が単独で整備することは不可能であるため、地域の漁業者や農業者が共同で利用できる施設を最も身近な公共主体である町が主導して整備するという方法がとられているのである。

一方、その施設の運営には専門的な技術やノウハウが必要とされる。また、新規市場開拓のためのマーケティング力も必要とされる。こうした高度な事業マネジメント能力を備えた経営主体が整うことによって、整備された共同利用施設は、第1次産品の生産者に大きな付加価値と需要の拡大をもたらすものとなる。海士町では、その中心的な役割を第三セクターが担っていると見える。

こうした観点から、施設整備と第三セクターを主体とした海士町の産業政策を捉えると、その事業効果は単に第三セクターの収益に止まるものではなく、第1次産業を中心とした地域の基幹産業に広く経済的な利益を及ぼす効果を持つ有効性の高い産業政策であると言える。また、

事業者の自立の促進という産業政策における基本的な要請からすると、共同利用施設の運営を民間事業者が担当できれば、さらに望ましい。いわがき生産会社は、この条件に当てはまる。さらに隠岐潮風ファームは、施設そのものも事業者が自ら整備しており、行政の役割はその事業支援という脇役に止まっていることから、いっそう望ましい支援方法であると言える。

このように、公共主体である基礎自治体が、地域産業の振興について、必要な場合には施設整備にまで踏み込むことを含めて幅広い手法をとることの有効性が、離島においては高いと言える。海士町はこの政策手法を積極的に実践している先進的な地域である。

(2) 観光の振興による地域経済活性化の可能性

海士町は、豊かな自然と豊富な海産物、歴史と文化に恵まれた地域である。しかし、離島という厳しい地理的条件のなかで、本州からの物理的距離に加え、大きな時間的距離が来訪者の障壁になっている。また、飛行機や船の運賃も、利用者が少ないことなどから割高になっており、これも不利な状況を招いている。

こうした状況を克服するためには、まずは、豊かな自然、歴史、文化、食材などの地域資源を総合的に活用して地域ブランドの形成に努めることが求められるが、併せて交通アクセスの改善を図ることが必要である。利便性確保と採算性確保の両方の必要性の狭間で、この問題を解決することは容易なことではない。

この障壁を克服するためには、利用者にとって負担する賃料コストを上まわる利便性と十分な満足度が得られるような方策が講じられなければならない。そのためには、広域な連携関係の確立が求められる。各々の地域の異なる交通手段の接続を相互に無駄のないものとすることによって、海士町までのアクセス時間も短縮される。また同時に、他地域の観光とのネットワーク性が充実し回遊性が高まる。そして、このネットワークを多様なものにして来訪者の選択肢を拡げ、その情報を積極的に外部に発信していくことが求められるのであり、その手段としてICTの活用が期待される。

おわりに

離島の産業振興においては、企業の自主的な進出に期待しては成果が望めない。そこで、公共主体である町が自ら積極的な役割を果たすことが求められる。積極的な役割とは、地域外からの企業の誘致に期待するのではなく、地域内の地場産業である漁業や農業の生産性を高めること、地域外に有望な市場を開拓することである。

過疎地域の活性化において重要なことは、その地域で所得が得られる産業が育つことである。地域産業により所得を高めることができれば、結果として、地域外からも地域産業への参画を希望しIターンする人が出てくる可能性も生まれる。また、海士町が取り組みを始めているICT事業は、海士町の地域情報とイメージを積極的に発信するための有力な手段であるから、産業振興がこの事業と連携することによって市場開拓が期待される。

このような方式による産業政策を総合的に展開することができれば、施設整備や第三セクターの運営に要する経費を超えて地域産業の生み出す付加価値が増大し、それにより町民の所

得や雇用が増え、地域全体で捉えると経済効果が期待できる。

事業者の誘致を主要な手法とする産業政策ではなく、地域の産業資源として存在する第1次産業の生産性を高め、新たな市場と流通経路を開拓するために、基礎自治体を中心とした公共主体が施設整備や第三セクターの運営といった手法により積極的に関与する方式である。その方式を成功させている海士町の取組みは高く評価できる。併せて、地域の知恵によって、地域経済活性化に国や県の補助金などの外部資金を積極的に活用することも重要である。この点においても海士町は知恵を絞っている。今後はさらに、このような産業政策の手法について、離島だけでなく中山間地域など他の過疎地域への適用可能性も考察していきたい。

（かわとう よしひこ・本学地域政策学部准教授）

〔注〕

- 1) 日本は6,852の島嶼により構成されている。このうち本州、北海道、四国、九州及び沖縄本島を除く6,847島が離島である。また、そのうち261島の有人離島が、離島振興法による離島振興対策実施地域に含まれている。2008年4月現在76地域（261島、110市町村）が指定されており、261島の面積は5,255km²で、我が国の総面積に対して1.39%である。また、この地域の人口総数は長期間にわたり減少を続けている。その減少率は1965年から1970年の12.1%をピークに、昭和50年代（1970年代半ば頃）からは鈍化傾向を続けており、2000年から2005年までの最近の5か年では8.2%となっている。出典：国土交通省（<http://www.mlit.go.jp/crd/chirit/ritoutoha.html>, 2009. 5. 31取得）
- 2) 運航の所要時間については、隠岐汽船株式会社の時刻表による。出典：隠岐汽船株式会社（<http://www1.ocn.ne.jp/~okikisen/timetableh20all.htm>, 2009. 7. 25取得）
- 3) 人口の推移は、海士町（<http://www.town.ama.shimane.jp/about/tokei/post-1.html>, 2009. 8. 21取得）による。
- 4) 複合サービス事業とは、郵便局（一部事業を除く）、協同組合（農業協同組合、漁業協同組合、水産加工業協同組合、森林組合など）である。出典：日本標準産業分類（2007年11月改訂）
- 5) 職員の給与減額については、その後、財政状況の改善により復元措置がとられている。
- 6) 4つの健全化判断比率は、次のとおりである。実質赤字比率…一般会計等を対象とした実質赤字額の標準財政規模に対する比率、連結実質赤字比率…全会計を対象とした実質赤字額の標準財政規模に対する比率、実質公債比率…一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模（標準財政規模から元利償還金等に係る基準財政需要額算入額を控除した額）に対する比率、将来負担比率…地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が負担すべき実質的な負債の標準財政規模（同上）に対する比率。また、資金不足比率とは、公営企業の資金不足を、公営企業の事業規模である料金収入の規模と比較して指標化し、経営状態の悪化の度合いを示すものである。出典：総務省（http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/080930_5.html, 2009. 7. 31取得）
- 7) 国は、離島振興法（昭和28年法律第72号）に基づき、調査、税制特別措置、金融措置、交流促進措置、社会資本整備（公共事業の実施）などの振興方策を展開している。出典：国土交

通省 (<http://www.mlit.go.jp/crd/chirit/gyoumugaiyou.html>, 2009. 5. 31取得)

また、島根県は「島根県離島振興計画」(現在の計画期間は2003年度～2012年度)を策定して県内の離島振興を推進している。

- 8) 引用文中の島前と島後とは、次のとおりである。隠岐を構成する4つの主な島嶼群のうち、本州に近い3つの島嶼群(現在の海士町、西ノ島町、知夫村)を島前、本州から遠い1つの島嶼群を島後(現在の隠岐の島町)とよぶ。 出典:日本地誌研究所(1977)。市町村合併の結果を踏まえ、一部変更した。
- 9) フェリーの所有関係については、島根県 (<http://www.pref.shimane.lg.jp/chiikiseisaku/tokuteichiiiki/topic.data/jirei11-12.pdf>, 2009. 5. 30取得)による。

なお、隠岐汽船株式会社が隠岐航路で運航している4艘の就航時期と旅客定員は次のとおり。フェリー「くにが」…就航:1999年4月・旅客定員:823名, フェリー「しらしま」…就航:1995年3月・旅客定員:856名, フェリー「おき」…就航:2004年4月・旅客定員:822名, 高速船「レインボー2」…就航:1998年7月・旅客定員:317名 出典:隠岐汽船株式会社 (<http://www1.ocn.ne.jp/~okikisen/line2.htm>, 2009. 5. 31取得)
- 10) 隠岐広域連合は、島根県および隠岐の島町、海士町、西ノ島町、知夫村の4町村で構成される地方自治法上の一部事務組合。事務局は隠岐の島町に置かれている。 出典:隠岐広域連合規約 (http://www.town.okinoshima.shimane.jp/reiki/reiki_honbun/r0740499001.html, 2009. 7. 25取得)
- 11) 株式会社隠岐振興については、島根県 (http://www8.pref.shimane.lg.jp/admin/seisaku/kaikaku/Gyousei_kaikaku/topic/iinkai_2.data/080519-0703.pdf, 2009. 5. 30取得)による。
- 12) 内航船は、3つの島の町村と県による「島前町村組合」が所有している。この組合に海士町も出資している。運営は、民間企業である隠岐観光株式会社に委託している。 出典:海士町へのヒアリング調査
- 13) 2007年度においては、「株式会社 ふるさと海士」に対する海士町からの出資金は2億4千万円、純資産又は正味財産は1億9千9百万円、経常損益はマイナス9百万円、海士町からの補助金は3百万円となっている。また、「株式会社 海士」に対する海士町からの出資金は5千万円、純資産又は正味財産は1千万円、経常損益は0となっている。 出典:海士町 (<http://www.town.ama.shimane.jp/gyosei/pdf/18amatyo.pdf>, 2009年7月27日取得)
- 14) C A S (Cells Alive System): 磁場エネルギーで細胞を振動させることで、細胞組織を壊すことなく凍結させることができるシステム。長期間にわたって鮮度を保持できる。 出典:隠岐国・海士町(2008)
- 15) 塩については、奈良時代から都に貢ぎ物として送る干しなまこやわかめなどを加工するために必要で、生産が行われてきた。今でも、「横瀬原塩宴会」(1集落の個人10人程度により構成)が製塩を行っており、こうした継承技術を活かした事業である。 出典:海士町へのヒアリング調査による。
- 16) 潮風農業特区認定とは、国から「構造改革特別区域」として異業種の農業参入を認められたものである。「構造改革特別区域」の制度は、各地域の特性に応じて規制の特例措置を定めた構造改革特別区域を設定し、教育、農業、社会福祉などの分野における構造改革を推進し、地

域の活性化を図り、国民経済を発展させることを目的とする制度である。 出典：中国四国農政局（<http://www.maff.go.jp/chushi/joho/genchi/17sannyu/03.html>, 2009年7月27日取得）, 構造改革特別区域推進本部（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2>, 2009年7月27日取得）

17) 海士町へのヒアリング調査の結果と併せて、島根県の資料を参照した。 出典：島根県（<http://www.pref.shimane.lg.jp/chiikiseisaku/tokuteichiiiki/topic.data/jirei35-36.pdf>, 2009年7月28日取得）

18) 上掲17)

19) 旧「島根県栽培漁業センター」が2006年4月に改組され「島根県水産技術センター栽培漁業事業部」となったものである。 出典：島根県水産技術センター（<http://www.pref.shimane.lg.jp/suigi>, 2009年8月12日取得）

20) 「地域ICT利活用モデル構築事業」とは、地域経済の活性化や少子高齢化への対応など地域が抱えるそれぞれの課題について、ICT（information and communication technology：情報通信技術）の利活用を通じてその解決を促進するためのモデル的取組みを委託事業として実施することにより、地域のユビキタスネット化などの促進を図ることを目的としたものである。 出典：総務省（http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/070427_11.html, 2009年7月31日取得）

21) 合併が実現しなかった理由は、他にも、公共施設の効率的な配置のメリットが得にくいことなどが挙げられる。 出典：山内（2007, pp. 35-39）

〔参考文献〕

- 隠岐国・海士町『小さな島の挑戦：ICTを活用した地域再生モデル』海士町，2008年
- 金田拓也「水産業・漁村の多面的機能と離島漁業の振興について」『しま』No. 201, Vol. 50-4, 財団法人日本離島センター，2005年3月，pp. 90-94
- 河藤佳彦「産業による地域振興施策」財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較自治研究センター『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』No. 8, 2007年
- 河藤佳彦『地域産業政策の新展開：地域経済の自立と再生に向けて』文真堂，2008年
- 日本地誌研究所『日本地誌第16巻 中国四国地方総論 鳥取県・島根県』二宮書店，1977年
- 山内道雄『離島発 生き残るための10の戦略』（生活人新書222）日本放送出版協会，2007年
- 米村洋一「交流と観光による離島振興」『観光』No. 482, 2006年12月，pp. 12-14

〔謝辞〕

本研究においては、海士町産業創出課、海士町観光協会、株式会社ふるさと海士CAS事業部のスタッフの方々が、ヒアリング調査へのご協力と関係資料の提供を快くお引き受けくださいました。深く感謝いたします。

〔付記〕

本研究は、「平成20年度高崎経済大学特別研究奨励金」により実施したものである。