

平田真美「合併、医師不足…など離島の抱える問題と独自のアピール法！」

古代から島国と呼ばれてきた日本。その名の通り現在日本は **6,852** の島から成り立っている。この数字は北海道、本州、四国、九州、沖縄本島それに北方領土を含めたもので、うち大半の **6,426** は無人島である。また、北海道、本州、四国、九州、沖縄本島を除く有人離島の数は **421** 島で、離島振興法による離島振興対策実施地域に指定されているのは **310** 島である。**310** 島の面積は **5,255 km²**、日本の総面積の **1.39%**、人口は **43 万 4 千人**、総人口のわずか **0.34%** に過ぎない。しかし、小さい存在ながらも離島は日本にとってⁱⁱ国家的役割・ⁱⁱⁱ国民的役割といった重要な役割を担っている。このように日本と切っても切り離せない離島地域が現在どのような問題を抱えているか、そしてどのような政策を行っているのかを、市町村合併と観光アピールという点に着目し調べた。中でも長崎県は壱岐対馬や五島列島等、日本最多の **596** の島々を有し、**73** の有人島、**54** の離島進行対策実施地域からなる県で、島の面積が県全体の約 **40%**、人口は約 **12%** を占める離島県のため、離島について調査するには最適と言える。そこで、今回は長崎県五島列島に属する宇久町を中心に、同じく五島列島の小値賀町との比較、他の離島を参考に離島の行政について考える。

1. 離島と市町村合併

合併問題を考える際、キーワードとなるのが「iv平成の大合併」である。これにより、平成 **11 年 3 月** 時に **3,232(670 市、1,994 町、568 村)** あった市町村数は、平成 **21 年 3 月** 現在、**1,779(783 市、803 町、193 村)** までに減少し、事実上約半数(**-45%**)の市町村が減少した。この成果を受け、平成の大合併は来春終了予定となっている。合併の波の中、平成 **11 年** から平成 **21 年** の約 **10 年間** で **25** の県において **50%** 以上の市町村数が減少した。長崎県では、**79** あった市町村数が **23** にまで減少(v**-71%**)。この中に今回取り上げるvi宇久町も含まれている。

宇久町はピーク時の昭和 **30 年代** には **2,000** を超える世帯数と **1 万人** 以上の人口(国勢調査より)を持つ島であったが主要産業であるvii漁業・農業の衰退等により職不足に陥り若者のviii本土流出が始まった。平成 **17 年度** に発表された国勢調査では世帯数がピーク時の約半数の **1,152** に、人口が約 **3 分の 1** の **3,238** 人にまで減少。また、**65 歳** 以上の人口における割合は **40.5%** と、急激かつ深刻な少子高齢化が進んでいる。このような現状下で、宇久町は平成 **18 年 3 月** に佐世保市と合併し、余剰財源の確保や住民の利便性の向上、観光産業・地場製品の消費拡大を目指している。この他、佐世保市と合併した背景には、両自治体が海を挟んで約 **60 km** を隔ててはいるが、医療・ix買い物の面で宇久町住人が佐世保市へ通う

といった生活面での結び付きの強さも挙げられる。しかし、この結びつきは、島内に十分な医療機関がないことや、コンビニはおろか若者向けの娯楽施設もなく、必要最低限の店舗しかないといった宇久町の不便性から生じたものである。

この宇久町のように本土から離れた離島では財政を確保することが出来ず、その結果として行政を行うのが困難になり、大きな市に援助してもらおうという形で合併するケースがある。しかし、陸続きの自治体同士の合併とは異なり本土・離島間の合併は海を挟むため、数々の問題が発生する。^x日本離島センターの水さん・小澤さんの話によると、やはり全国的にみても離島の自治体と本土の自治体が合併し上手くいくという事例は少ないようだ。その原因としては、役場職員の本土移動に伴う人口減少と賑わいの低下や、大きな自治体と合併することで島独自の行政が思うように出来なくなる、等が挙げられるとのことだった。これは、まさに宇久町においても当てはまる。合併後はそれまであった役場が佐世保市に^{xi}吸収され、若い職員がその家族ごと本土に移住し人口が減少し、広報誌の廃止やホームページの閉鎖によって宇久町主体で行われてきた行政も佐世保市に吸収され、島は存在するのにそれを動かしているのは自分たちではなく遠く離れた市だという現実にどこか間の抜けたような印象を受けた。そして、離島の行政を考えるにあたって、非常に重要だとされるのがこの「独自の行政」を行えるか否かということである。

例えば、宇久町と同じく五島列島に属する^{xii}小値賀町は人口・面積共に宇久町とほぼ変わらない島である。多くの過疎地域にみられるように人口減少・少子高齢化が進むこの島でも、「平成の大合併」の波の際、近隣市町との合併が議論された。しかし、この小値賀町では住民選挙等の結果、自立の道を歩むことを選択し「小さくても楽しい我が家」を維持するため独自の行政を続けている。現在では観光面でのアピールだけではなく、行政面においても^{xiii}ふるさと納税制度を利用した『“ぎばれ！小値賀！”ふるさと寄付金』をホームページで宣伝したり I・Uターン者を募集する等、積極的な活動が見られる。このように、合併をせずに独自のやり方で行政を続けていこうとする自治体も多いが、合併をする・しないに限らず離島では農業・漁業以外の産業が極端に少ないことや、島民の急激な高齢化という問題をなかなか解決出来ていないという現状はほぼ同じである。しかし、同じような状況である中で、一方は合併し「大きな自治体に任せよう」とするのに対し、一方は独自で「自分たちの手で島を良くしよう」と頑張る両者の選択は、すぐにとは言わないが将来的に大きな差を生むのではないかと感じる。水さん、小澤さんのお話にもあったが、来年平成 21 年には合併後初の国勢調査が発表される。その数字に合併した宇久町・しなかつた小値賀町とでどこまで差が出るのか、注目したい。

2. 宇久町における医師不足の問題

先ほど宇久町が佐世保市と合併する際の理由の1つとしても挙げたように、宇久町は医師不足という問題を抱えている。このことは住民の生活と密接にかかわっているため、若者から高齢者までよく話題に上がっていた。宇久町には1つしか診療所がないうえ、土日の診療も行っていない。この様な状況下で、住人の多くは島外の診療所で受診することが多くなり^{xiv}、佐世保市との合併を期に、それまでの宇久町診療所は佐世保市立総合病院宇久診療所となった。現在の状況を、診療所事務員の^{xv}酒井さんにお話を伺うことが出来たので紹介する。以下酒井さんのお話「宇久診療所には現在2人の常務医がおり、お産を始め様々な患者を診ている。しかし、最近は患者の知識が増えたことにより始めから佐世保等の大型で専門の病院に通う人が多くなり、新規患者数が減っている。現在は1カ月に1000人前後、1日に80~100人の来院があるが、その大半が薬をもらいに行くなど、1日に何度も通う高齢者。眼下は2カ月に1度先生が来るのみ。歯科医においてはほとんど患者が来ない。また、経営面においても合併後は毎日佐世保市に送金するなど、大きな船に乗っている感じがする。」

このことから、宇久町における状況は、島を出ることが大変になったお年寄りや島内の診療所を受診するが、それ以外の住人は島外で受診することが多いということが分かる。また、重症の患者や、寝たきりの高齢者になると、島内での治療が困難なため、多くの場合が家族と離れ島外の病院へ入院する。筆者においても、熱などの緊急時以外島の診療所を受診したことはない。歯の治療のために毎月佐世保市の歯科医院に通っていたため、非常に不便で、医療環境が悪いとの印象があった。しかし、驚いたことに厚生労働省が平成16年度に発表した都道府県別の人口10万人対医師数の割合では長崎県は平均を大きく上回り、人口に対する医師数は全国上位7位であった。日本離島センターの水さん・小澤さんのお話でも長崎県は巡回型診療が多い他県の離島地域と比べ、離島医師会の努力等で離島においては状況が良い方とのことだった。また、この離島医師会では離島に医師を派遣しようとする試みもなされており、ホームページでは医師募集の広告もなされていた。環境整備という点で、まだ離島の隅々にまで行き届いていないという段階ではあるそうだが、この長崎県に見られるような政策が全国に普及することを切に願いたい。そして、自分の住む島で十分な治療を受けることが可能になれば、死を目前にした祖父母を全く知らない土地の病院で看取るという悲しい現状も減るだろう。

3. 離島における独自のアピール法

以上ここまで、離島における合併問題と医師不足の問題について述べてきたが、ここからはそのような現状にある離島地域が今後どのようにして活性化していくべきかを考える。全国的にみても主力となるような産業に欠け、若者の流出が進む離島地域において重要な収入源となるのは観光収入である。そのため、多くの島がそれぞれ観光面でのアピールを

しているが、やはり名の知れた沖縄諸島や屋久島、伊豆大島等に比べると、それ以外の離島の印象はあまり根付かない。特に、長崎県のように **600** 近くの島を持つ県になると、**1** つ **1** つの島の印象は非常に薄いものとなってしまふ。しかし、このような状況下でも独自の対策を取り、^{xvi}テレビ番組でも紹介された島が長崎県にある。それが、先ほど1. の離島と市町村合併の際にも取り上げた小値賀町である。その日のテーマは平成 **12** 年に噴火に見舞われた「^{xvii}三宅島の復興」で、その見本として小値賀町の『島の暮らし体験ツアー』が紹介されていた。これは、特別な観光地でもないのに観光客が急増する妙案として紹介されており、島そのものの姿を観光客に見てもらい、それを体験してもらうという試みである。体験の内容は、こま回し・たこあげ・地引網・かんころ餅作り(サツマイモから作られる五島列島の郷土料理の1つ)といった島民にとっては日常の光景の1つではあるが、それが都会育ちの子供や大人にも好評なのだそう。番組の中で小値賀町の方は「大事なのは島の住人とのふれあい」と「まずは観光客に来てもらうこと」だと話されていた。この、言い方を変えると何も無い中で逆にそれをアピールするといった発想には見習うべき点が多くある。無理やり観光スポットを作らなくても良いという点では財政的にも低コストで済むうえ、体験型の観光にすることで住人参加型に繋がる。やはり、将来的なことを考えると、この住民参加型の取り組みというのが1つの重要なポイントではないだろうか。自分たちでやろうとする意気込みこそが未来へ続く財産になると感じた。小値賀町では夏に向け『夏休み家族ツアー』という企画も実施されている。

更にもう1つ、島根県隠岐國^{xviii}海士町の事例を紹介する。海士町は、人口約 **2,500** の小規模の島ではあるが、この島にはここ5年間で約 **200** 人の **I** ターン者が来たそう。財政面でメリットの多い合併も、住民の「自分たちで頑張りたい」との声を受け跳ね除け、現在でも体験レジャーやサッカー大会を開く等独自の政策を行っている。**I** ターン者の増加や合併しないことについて海士町の^{xix}山内道夫町長は「島には独自のものがあり、小さいながらも完結しているので合併はしない。**I** ターン者が増えたことは、特別なことをしたわけではなく住民が友達に島の良さを伝え、その友達がまた友達を呼んだ結果だ。島に移住してきた人たちは、バスの運行を行ったりしている。」と話されていた。このように合併せず、積極的に独自の政策を行っている自治体があるのに対し、宇久町も近年宇久町観光協会という住民主体の団体が『平家の里』と称した町づくりを推進したり、ヨットレースを開く等観光アピールを進めている。それに加え、昨年からは「宝島トライアスロン in 宇久」を開催しており、島の海、車の少ない道路を利用したこの大会には昨年は **160** 人の選手が出場し、島外からの参加者も多かった。更にこの大会の良い点は、警備面では地元の消防団が、炊き出しでは婦人会が、給水のボランティアとしては中高生が参加する等住民参加型のイベントだということだ。これにより、宇久町でも今後住民が主体となった観光が行われることに期待する。

このように離島地域では様々な問題があるが、また生かそうと思えば幾らでも材料がある。この歴史にせよ文化にせよ島のオリジナリティを、いかに形を整え宣伝し人呼び込むことが出来るかが、1つの島が活性化するか否かに繋がってくる。これまで、観光名所がない・産業がないと自負していた地域でも、農業・漁業という一次産業が多いのであれば、それを生かした体験型ツアーを実施することで観光客を惹きつけることが可能なのだ。そして、最後に、離島センターに行った際、水さん・小澤さんからこのような言葉をいただいた。「何よりもまず、あなたがあなたの周りの人に自分の島を宣伝してください。」離島で生まれ育った筆者であるが、島を離れて始めて島のことに興味を持ち、島について調べるようになった。これを期に、宇久町をアピールしていきたいと考える。何よりも島で生まれ育った私たち一人ひとりが素晴らしい宣伝になるのだということに誇りを持って。

-
- i 離島の厳しい自然的条件（環海性、隔絶性、狭小性等）による、本土との格差を是正・後進性を除去することにより住民生活の安全・向上を図ることを目的として制定された法律。
- ii 日本の国土面積 **38 万km²** に対し、離島が点在することにより領海・排他的経済水域面積は **447 万km²** と、国土の **12 倍**。これによる水産資源の確保、鉱物資源の調査の充実。
- iii 魚介類をはじめとする食料の確保、自然とのふれあいによる癒しの空間の提供。
- iv 平成 **11** 年の旧合併特例法改正とともにスタート。合併特例債発行など優遇措置で合併が推進されたことにより各地で一大合併ブームとなったことの総称。
- v **10** 年間で **70%** 以上の市町村数が減少したのは新潟・広島・愛媛・長崎の **4** 県のみ。それに対し東京都では **3%**、大阪府では **1%** の減少率。
- vi 長崎県五島列島最北端に位置する。面積は **26.4 km²**・人口は **3,239** 人（平成 **17** 年度国勢調査）
- vii 昭和 **45** 年時に **2,088** 人（農林業 **1,538** 人・漁業 **550** 人）と実に **63.5%** を占めていた第一次産業就労者は平成 **12** 年には **357** 人（農 **226** 人・漁 **131** 人）**22.8%** までに減少。現在は第 **3** 次産業就労者の割合が **50%** 以上を占めている。
- viii 平成 **15** 年度～平成 **20** 年度の宇久高等学校卒業生の進学・就職先は **100%** 本土地域。
- ix 合併が検討された当時のデータ（佐世保市・宇久町合併協議会「まちづくり計画」）では、宇久町住人の買い物先の割合は、宇久町内に次いで佐世保市が **2** 位に。
- x 筆者が平成 **21** 年 **5** 月 **22** 日に離島センターに伺いインタビューを行った。対応して下さったのは、主任研究員の水昭仁さんと総務係調査係の小澤卓さん。
- xi 現在は以前の役場が変わり「宇久町行政センター」が設けられ、戸籍・住民票の届け、各種証明書の発行などの窓口業務のほか、合併地域（旧宇久町地域）における産業振興など、本庁業務の一部を取り扱っている。
- xii 宇久町のすぐ南に位置する島。海底火山により生まれた大小 **17** の島々から構成される。面積は **25.46 km²**・人口は **3,268** 人（平成 **17** 年度国勢調査）
- xiii 平成 **20** 年 **5** 月開始。現在住んでいる地方公共団体以外の地方公共団体に寄付した場合、個人住民税や所得税を一定限度まで控除するという制度。
- xiv 宇久町民が平成 **14** 年度に支出した医療費を地区別に見ると、佐世保市内が最も多く、次いで島内、県外、佐世保市以外の県内の順に多くなっている。
- xv 筆者が平成 **21** 年 **5** 月 **31** 日に電話による取材を行った。酒井さんは合併前から勤務している。
- xvi NHK のテレビ番組「難問解決ご近所の底力」で平成 **21** 年 **5** 月 **24** 日に放送された。
- xvii 東京から南に **180** キロ、伊豆諸島の真ん中に浮かぶ火山島。平成 **12** 年の大噴火によって、全島避難は **4** 年半に及び、未だ島に帰れない人もいる。島の産業の中心だった観光は、噴火前に比べ客が半減・農業や漁業、商業なども噴火前の状況には回復していない。
- xviii 面積 **33.51 km²**、人口 **2,581** 人（平成 **17** 年度国勢調査）
- xix 筆者が離島センターに取材に行った際、偶然紹介して頂き、お話を伺った。