

離島航路を巡る環境変化と政策

長谷知治

(東京大学公共政策大学院客員研究員)

目次

1. はじめに
2. 離島航路を巡る環境変化
3. 諸外国の離島航路等に係る支援制度
4. 検討
5. おわりに

1. はじめに

離島航路は、陸上であれば「道路」に相当する機能を果たしており、道路なしでは、人は暮らしていけず、経済も成り立たないと指摘されているように¹、離島に人が居住するための命綱であり、離島の産業や生活が成り立つか否かは、全て離島航路にかかっているといても過言ではない。離島航路については、交通経済学、経済地理学、地域社会学等多様な研究がなされている分野である²。そうした中で、今回離島航路をテーマに取り上げるのは、まず、離島振興の研究にあたっては交通は基点的問題であり、離島交通の確保問題を考察することによって、交通問題全体に関する視座を獲得できることがある³。第二に、平成21年11月の行政刷新会議WGの議論において、識者にあっても離島航路に係る理解が十分ではないと思われる発言があり、改めて離島航路の意義等を整理する必要が挙げられる。第三に、離島、航路、補助と離島航路を巡る環境が昨今大きな変化があり、政策変容していることが挙げられる。このため、こうした環境変化を整理するとともに、離島航路補助の歴史的経緯、諸外国の状況、離島航路の意義を俯瞰した上で、離島航路の在り方を検討することとする。

2. 離島航路を巡る環境変化

2.1. 「離島」を巡る環境変化

¹ 国土交通省（2009）『離島航路補助制度改善検討会報告』p5

² 離島航路政策については、地域交通に関するミニマムサービスの維持に係る問題として、格好のテーマとの指摘もある。中条潮（2010）「離島旅客航路」『交通市場と社会資本の経済学』p207

³ 交告尚史（2012）「離島振興の法制度と問題点」『第3回東京大学海洋政策教育・研究ユニットシンポジウム：アジア海上交通のガバナンス』発表

離島⁴の変化を、昭和28年に議員立法により制定された離島振興法⁵に着目すると、法目的については、制定時は後進性の除去及び国土の均衡ある発展とされていたが、平成に入り、離島の役割が追加・明確化されるとともに、平成14年改正では、後進性の除去の文言がなくなり、低位にある状況の改善、島の個性に着目した振興、自律的發展へと大きくシフトした⁶。さらに、今般の平成24年度改正においては各種規定が大きく充実した。まず、目的においては、離島の国家的国民的役割等がより明確化されるとともに、離島振興の目的が拡大し、人の往来及び生活に必要な物資等の輸送に要する費用が他の地域と比較して多額である状況を改善する等について新たに規定された。また、基本理念や国の責務が新設されたほか、基本方針・振興計画においては、人の往来及び物資の流通に要する費用の低廉化等を明記するとともに、基本的施策として、人の往来及び物資の流通に関する条件の他の地域との格差の是正等のため、輸送に要する費用の低廉化に資する施策の充実等が規定されるなどソフト施策の規定の充実が図られた。

また、離島振興法以外にも、平成21年に「海洋基本法」、平成22年に「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律」が新たに制定され、それらの中で離島は排他的経済水域等の保全等の拠点等重要な役割を担っている旨規定されており、離島を国家的・国民的役割から位置づけている⁷。

以上のとおり、離島の国家的国民的役割が一層明確化されるとともに、離島の置かれた状況と背景も明確化され、また、ハード面での対策に加えて、交通に係る施策の規定の追加等ソフト面での対策が大幅に拡充されており、輸送に要する費用が他の地域と比較して多額である状況の改善に向けて、離島航路に係る支援の充実が期待される⁸。

2.2. 離島「航路」を巡る環境変化

離島航路とは、海上運送法に規定されている船舶運航事業であって、一般旅客定期航路事業に該当するもののうち、離島航路整備法第2条に規定された「本土と離島とを連絡する航路、離島相互間を連絡する航路その他船舶以外には交通機関がない地点間又は船舶以外の交通機関によることが著しく不便である地点間を連絡する航路」である。

離島航路については、まず、平成12年10月の海上運送法の改正による一般旅客定期航路事業の参入・退出規制等の緩和や指定区間制度の導入があったが、次の変化については、まず、離島航路を含む地域公共交通に関する法律として、平成19年に地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下「活性化法」という。）の制定が挙げられる。活性化法においては、地域のニーズ等は多種多様であり、市町村を中心に、交通事業者、地域住民等関係者が総合的に検討し、地域にとって最適な公共交通のあり方について、合意に基づき

⁴ 離島の概要は、総務省（2012）『第1回過疎問題懇談会資料2』p3を参照

⁵ 離島振興法制定経緯は、離島振興30年史編纂委員会（1989）『離島振興三十年史 上巻』全国離島振興協議会、pp4-31、離島実態調査委員会（1989）『離島－その現況と対策－』全国離島振興協議会、pp30-35を参照

⁶ 平成4年改正では離島の役割に「国土の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等」が規定され、平成14年改正では「我が国の領域、排他的経済水域等の保全」が役割として明確化された。

⁷ 個別法においても、高齢者の医療の確保に関する法律や介護保険法において、離島について保険料の引き下げ等が規定されているほか、平成21年の海岸漂着物等処理等推進法において、離島について漂着物の処理経費等について特別の配慮をとされている。

⁸ 平成24年6月19日参議院国土交通委員会打越あかし議員答弁

各主体が責任を持って推進することが重要との認識の下、協議会を組織し、地域公共交通総合連携計画を策定することとした。また、国は、公共交通を積極的に活用していく取り組みを、総合的に支援を行うこととした⁹。離島航路が関係する計画としても、佐渡や壱岐対馬で公共交通総合連携計画等が策定されている。これらの計画に基づき、平成20年度に創設された地域公共交通活性化・再生総合事業¹⁰を活用し、離島航路の利用促進、ジェットfoilの実証運航、寄港地追加等離島航路補助とは違った観点で多様な取組が行われている。

また、交通基本法が平成23年3月に閣議決定され、国会において継続審議中（第181回国会時点）となっているが、同法においては、交通に関する認識として国民等の交通に対する基本的な需要が充足されることを基本に据える（第2条）ほか、離島に係る交通事情等に配慮しつつ日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保等（第16条）をはじめとする基本的施策を規定している。また、国、地方公共団体、交通関連事業者、交通施設管理者、国民等の連携・協働による取り組みが重要であり、第6条、第12条等において、多様な関係者による連携・協働等の必要性を念入りに規定している¹¹。

以上のとおり、離島航路・地域公共交通の維持の在り方については、交通事業者による努力のみではなく、地方公共団体を中心に据えるとともに、国、交通事業者、地域住民等地域の関係者が総合的に検討を行い、適切な役割分担・交通網の形成へと変化している。

2.3. 離島航路「補助」を巡る環境変化

2.3.1. 離島航路補助の歴史的経緯（平成19年度迄）

現在の離島航路補助については、離島航路のうち、離島航路整備法や要綱に基づき、①離島振興法第2条第1項の規定により指定された離島振興対策実施地域等に係る航路であること、②他に交通機関がないか又は他の交通機関によることが著しく不便となること、③当該航路が陸上の国道又は都道府県道に相当する海上交通機能を有すること等の基準を満たす航路に対して行われている。

国の離島航路補助の歴史的経緯については、複数の文献が存在するが、特に戦前は網羅的に記述したものがない一方、歴史は現在の離島補助制度を考察する一助と考えられるため、総括整理したい。離島航路に対する補助は、明治8年9月に三菱会社に交付された命令書を補足するものとして、明治9年9月に交付された第2命令書において、新潟・佐渡島航路、長崎・五島・対馬・釜山航路を命令航路の一つとしたことに始まる。続いて明治12年那覇航路、明治29年利尻礼文・天売焼尻、伊豆諸島・小笠原、新潟県佐渡島3航路、隠岐諸島、十島・奄美群島、八重山群島等の航路が正式に命令航路となる¹²。

明治29年以降の補助制度をみると、明治28年制定の「航海奨励法」に基づき一往復あた

⁹ 佐々木良（2007）「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律について」『運輸政策研究』10巻2号，p50

¹⁰ 法定協議会に対し、地域交通総合連携計画の策定調査に要する経費や地域公共交通総合連携計画に定める事業に要する経費を支援する事業。本事業は平成21年の行政刷新会議の事業仕分けで廃止判定とされた等により、平成22年度で終了した。（加藤博和（2011）「日本における地域公共交通確保維持改善制度の変遷と今後の活用策に関する考察」『土木計画学研究・講演集』vol44）

¹¹ 山口勝弘（2012）「交通基本法の制定に向けて」『IATSS review』vol. 37, no. 1, p12

¹² 大矢内生気（2008）「離島航路の確保と離島への定住促進による国境域管理を」『海洋政策研究財団ニューズレター第199号』
http://www.sof.or.jp/jp/news/151-200/199_2.php

りの航海奨励金によるものと、特定航路助成として明治29年10月以降帝国議会の協賛を得た条件に基づき命令を以て指定した航路（通信省命令航路（明治36年までは内務省¹³）又は国庫補助地方庁命令航路）に対して予算措置により欠損補助としてなされていたものがある。明治42年には航海奨励法は「遠洋航路補助法」に改正され、同法に基づき通信省命令航路として遠洋航路を補助し、離島航路・近海航路・国内沿海航路が特定助成航路として国庫補助がなされた。大正10年には、郵便定期航路として通信省との間に郵便通送契約の下に補助金を交付する郵便補助金制度が創設された。さらに、昭和12年7月には不定期船に対する補助として遠洋航海助成が創設された¹⁴。このうち、「国庫補助地方庁命令航路」については、大正12年4月の遠洋航路補助法に基づく補助対象航路の拡大を契機として、予算措置として確立したものであり、北海道庁、島根県、長崎県等の地方庁が地方庁命令航路として指定し、政府に申請を行い、これに対し航路補助金を支給した¹⁵。

以上のとおり、戦前は離島航路に限定された補助ではなく、海運振興や外航中心であった。離島に対するも認識も乏しく、離島の後進性を除去するといった積極面はほとんど見られず、離島政策という名のものはなく、その後進性の存在を前提として、逆に行政上から多くの制限が加せられるといった状態であり、離島にとって、最も暗黒な時代であった¹⁶。

戦後になると、予算補助は必ず法的根拠を必要とする傾向であったため、昭和24年制定の海上運送法第20条として定期航路事業のうち航路の性質上経営が困難なものに対して補助金を交付する旨規定された¹⁷。実際は、わずか31航路に対して赤字の極めて一部を補填するにすぎず、欠損に対する補填率は低い状態にあり、また、本規定は離島航路補助を明文化したものではなかった。このため、離島振興法の制定より1年早い昭和27年に離島航路整備法が議員立法で制定され、離島航路を対象とした補助制度が明文化された¹⁸。

離島航路整備法に基づく補助については、簡潔に示すと大きく4つの時期に分かれて準備改正が行われてきた¹⁹。まず、制定時は航路欠損に対する補助であった。第2に、昭和32年には補助を事業全体で黒字であれば補助なしとし、航路主義から事業主義に改正された。第3に、昭和41年に航路事業者に「航路整備計画」の策定を義務付け、算定された基準欠損額のいずれか低い額の75%を交付することとした。第4に、平成6年には離島航路の維持・整備について、その対応を地方自治体の自主的判断に任せることに転換し、補助金の分担を都道府県の協調補助を廃止し単独事業化（普通交付税による離島振興経費）を実現するとともに、定率補助方式から標準化した欠損額を補助する方式に変更した²⁰。

¹³ 寺島紘士（1976）「旅客航路事業を顧みて（四）」『旅客船』115号, p10

¹⁴ 通信省（1940）『通信事業史（第六巻）』通信協会, pp826 - 895、寺島成信（1923）『帝国海運政策論』巖松堂書店, pp250-253。命令航路の現況については、通信省管船局『海事摘要』を参照。

¹⁵ 海事産業研究所（1967）『日本海運戦後助成史』pp210-211

¹⁶ 前掲注5 離島実態調査委員会, p25,29

¹⁷ 澤雄次（1949）『海上運送法解説』五島書店, p175

¹⁸ 前掲注15, p211。離島航路整備法の制定経緯は、日本旅客船協会（1969）『日本旅客船協会20年史』、古谷源吾（1987）『離島航路論考』海交新社を参照

¹⁹ 詳細は、松本勇（1997）「需給調整規制の廃止と離島航路政策に関する一考察」『海事交通研究』第46集, pp124-128を参照。

²⁰ 平田徹郎（1997）「離島航路補助制度をめぐる最近の議論」『旅客船』195号, pp15-21

2.3.2. 離島航路「補助」を巡る環境変化

離島航路整備法に基づく補助については、①輸送人員の減少とその加速化、②欠損の増大等を受け、国土交通省は「離島航路補助制度改善検討会」を設置・検討を行い、平成21年3月に報告をまとめた。同報告では、航路改善協議会を設置し、離島航路関係の行政・事業者・地域代表の全員参加のもと、公正・合理的な欠損補助に加え、航路の活性化・合理化、船舶建造等に対する支援を行い、離島振興関連施策とも連携する総合的な支援制度へと抜本的に見直された。補助についても、標準化方式を堅持しつつも単価の算定対象の拡大と算定方法の改善の他、経営努力に対するインセンティブの導入等が行われた。

さらに、平成23年には、地域公共交通部門に係る補助を統合し、地域公共交通の確保・維持・改善を支援することを目的として創設された「地域公共交通確保維持改善事業」としてモード横断的一体的な制度に転換されるとともに、生活交通ネットワーク計画の策定のほか、収支見込みの算出にあたっては、島民割引運賃の設定の際には対象航路の存する地域の地バスの運賃水準までの差を目安に引き下げて設定した場合の収入を基に算出することを認めるとともに、船舶建造費の補助と合わせて補助分を原資とした運賃引き下げを認めることで運賃引き下げの支援を行う等、一層の補助の充実が図られた²¹。ただし、地域公共交通活性化・再生総合事業で認められていた試験運航等に対する補助は実施されない²²。なお、長崎県等においても、離島航路政策は重要政策の一つであり、海の道路という考え方で基本的なインフラは行政が整備するとともに、運賃の低廉化や高速化など航路の充実を図るとして、平成22年に道路特定財源の一般財源化時に創設された社会資本整備総合交付金を原資に、離島基幹航路に対し、フェリー更新や船舶の修理等に対する補助とこれに合わせた補助金相当額の全額充当による基本運賃値下げ等が行われている。

なお、東日本大震災の影響をみると、道路が災害等から速やかに復旧が図られた一方、離島航路は依然として一部は復旧していない等²³、脆弱な基盤の上に成り立っている。

3. 諸外国の離島航路等に係る支援制度

欧米では、離島航路を始めとする公共交通は道路や上下水道等のように必要不可欠な社会基盤のため、自治体が責任を持って維持に努める公共サービスであるとともに、まちづくりのツールであり、採算がとれなくても公的資金の導入により整備して当然との考え方の下、手厚い補助を行っている²⁴。以下諸外国における離島関係支援制度を概観する。

3.1. イギリス・スコットランド

一部の島の輸送についてはRoad Equivalent Tariffとして道路等価運賃制度が設けられており、道路で移動した場合に要する費用と同額となるようにフェリーの運賃が設定さ

²¹ 国土交通省『地域公共交通確保維持改善事業について』p16

²² 堀内重人（2012）『地域で守ろう！鉄道・バス』学芸出版社、pp32-35

²³ 女川と江島・出島を結ぶシーパル女川汽船は、平成24年9月現在も震災暫定ダイヤである。

²⁴ 辻本勝久（2009）『地方都市圏の交通とまちづくり：持続可能な社会をめざして』学芸出版社、p98、市川嘉一（2012）「欧米における地域公共交通の運営」『運輸と経済』第72巻第8号、pp72-73

れ、補助が行われている²⁵。本制度は当初タイリー島、コル島等発着の運航について2008年（平成20年）より試験的に実施されていたが、2011年（平成23年）12月のフェリープランにより恒久的に適用されることとなった。同プランでは、RETを拡大するとともに、地方政府が実施しているライフラインのフェリー航路支援策を検討するとしていたが²⁶、2012年（平成24年）2月にタイリー島、コル島等発着の運航フェリーを利用する商用車に対する支援が行われることとなった²⁷。

3.2. デンマーク

小規模離島を有する自治体への補助として、非商業ベース且つ公共の助成金により運航されている本土と小規模な離島を接続する航路である生命線航路に対する補助がある。具体的には、①島民無料乗船サービスへの補助として、生命線航路のフェリーには、住民、自転車、身障者マークのある車両の無料乗船が可能であり、当該離島を有するそれぞれの自治体に対する補助である。②フェリー運航補助もあるが、2007年（平成19年）1月自治体再編以降は小規模離島の振興に関する補助として継続し、航路補助に限定した予算ではない²⁸。

3.3. アメリカ

ワシントン州では、1959年（昭和34年）より燃料税の一部がフェリーの運営に充てられ、1970年代より買収のための公債の元利償還はガソリン燃料税、その後、自動車登録税の一部も組み入れられた。1977年（昭和52年）州運輸省がフェリー会社を買収し、州フェリー会社（Washington State Ferries (WSF)）として州組織の一つとなっている。1990年代末には、収益は運航経費の65%まで下がり、運航経費の60%の収入を確保することを義務付け、残りは税で賄っている²⁹。連邦政府では、離島限定ではないがフェリーに対する補助として、FHWA Ferry Boat Discretionary Grantsがあり、公的機関が運営している州内フェリーについて、州にとって運航ルートが道路として運航されている場合に、フェリーの建造等について連邦政府が80%から100%まで補助する³⁰。

3.4. カナダ

カナダ運輸省からブリティッシュ・コロンビア州に対しBC ferryへの補助として、高速道路類似サービスとの理屈で、1970年代より補助が行われている³¹。

3.5. オーストラリア

²⁵ スコットランド交通庁ホームページ<http://www.transportscotland.gov.uk/water/ferries>

²⁶ BBCホームページ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-highlands-islands-16286208>

²⁷ スコットランド交通庁ホームページ<http://www.transportscotland.gov.uk/news/Hauliers-financial-help>

²⁸ 国土交通省（2009）『デンマーク 運輸事情調査』 pp19-20

²⁹ 国土交通省（2010）『ワシントン州運輸事情』 p3、ワシントン州（2009）“Washington State Department of transportation Ferries Division Final Long-Range Plan”

³⁰ 米国運輸省ホームページ<http://www.fhwa.dot.gov/discretionary/fbd2012selc.htm>

³¹ Departmental Evaluation Services of transport Canada, 2005, “Evaluation of Transport Canada’s Grant to the Province of British Columbia for the Provision of Ferry Services”

タスマニア州については、船舶による輸送コストと鉄道・自動車による輸送コストが同等となるよう、連邦府が補助を行っている。①タスマニア貨物平等化スキームは、タスマニア州製造の製品の本土への輸送、本土から同州への鉱業、製造業、農業等に使用される機材・原材料の輸送に対する補助である。航空貨物等には適用されない。②バス海峡旅客乗用車平等化スキームは、タスマニア州と豪州本土との間のフェリー利用者に対し、運賃の減額を行うもので、輸送実績に応じてフェリー事業者に対し補助される³²。

3.6. 韓国

1956年（昭和31年）以来、島嶼民への交通便益の提供及び福祉の増進等のため、国費による離島航路に対し営業損失について補助している。また公共の福祉のため必要と認められる場合には、国（地方庁）は航路の開設を命じることができ、営業損失を補助している³³。

4. 検討

4.1. 離島航路を維持支援する必要性

離島航路を巡っては、以上のとおり、離島の役割の拡大や離島航路に対する支援方策・政策過程、離島航路補助の政策変容等大きな変化の中にある一方で、そもそも離島航路事業者に対する支援の妥当性に疑義が呈されることがあることから、まず、離島の果たす役割から要請される意義とは別に、改めてその根拠を整理することとしたい。

4.1.1. ソーシャル・ミニマムとしての維持

ナショナル・ミニマム及びシビル・ミニマムからなるソーシャル・ミニマムについては、国民や地域住民が安心して文化的生活を送るための生活環境を整える上で、公的部門がその最低限一定の関与が望ましいとされるサービスを含む概念である。陸上の過疎地域と異なり代替交通手段の乏しく交通機関の途絶が直ちに住民生活に影響する離島航路については、その確保政策は最低限の生活を確保すると同時に、社会保障政策的な性質を持っているとも言える³⁴。シビル・ミニマムは政策公準となることにより初めて確立する³⁵が、指定区間のサービス基準はその現れとも言える。合理的な経営の下でなお採算を採ることが困難である場合などには、国はナショナル・ミニマムとしての公共交通サービス確保の観点から、地方公共団体はシビル・ミニマムとしてその自主性・主体性に基づき、地域の公共交通サービスの確保等の観点から、航路維持のため支援等を行うことは適当である³⁶。

離島航路整備法の目的である離島航路の維持改善はまさに交通法制が定める公共の福祉、すなわち国民に対する普遍的な交通手段の確保を実現するものである。なお、交通サー

³² 国土交通省（2011）『主要国運輸事情調査（豪州の運輸事情）』p39

³³ 国土交通省（2007）『2006年韓国運輸事情調査』p28

³⁴ 斎藤峻彦（1991）『交通市場の構造』中央経済社、p220

³⁵ 松下圭一（1971）『都市政策を考える』岩波書店、pp114-115

³⁶ 運輸政策審議会海上交通部会答申（1999）『国内旅客船事業における需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について』

ビスが普遍的に提供されるとは、サービスが広く誰でも合理的な利用条件で利用に供されることを意味し、普遍的なサービスの利用には、更にサービスの利用可能性の提供を含み、これがシビル・ミニマムの内容でもあることに留意する必要がある³⁷。

4.1.2. 社会資本としての維持

離島航路を始めとする公共交通については、利潤追求を目的とする民間事業者にのみ委ねては社会的に必要なサービスが供給されえなくなった。経済審議会社会資本研究委員会はこのような財・サービスを「社会資本」と定義しており、多くの地域で地域公共交通サービスはもはや「交通産業」ではなく「社会資本」として捉えるべきであると言える³⁸。これは、いわば公共交通機関は、「私的資本と異なって、個々の経済主体によって私的な観点から管理、運営されるものではなく、社会全体にとって共通の資産として、社会的に管理、運営されるようなものを一般的に総称する」概念である社会的共通資本としても位置付けられる³⁹。例えば福井市では公共交通網を「社会資源」として位置づけた上で、「福祉」としての公共サービスは、効率性を重んじつつもコスト削減によるサービス低下を許さないという行政関与の姿勢を明確にしている⁴⁰。なお、地域公共交通を社会資本として捉えることは計画策定の必要性が生じることを意味しており⁴¹、地域公共交通総合連携計画や生活交通ネットワーク計画の策定は論理的にも整合性のとれた取り組みと言える⁴²。

4.2. 離島航路の方向性

上記に挙げた根拠等を前提に支援を行うとしても、離島は人口減少率及び少子高齢者率は他の条件不利地域と比較しても高く、離島振興公共事業費も減少傾向であり、離島航路の輸送需要としては、通勤・通学、医療機関への足等が中心にならざるを得ず、好転する要素は少ない⁴³。従前の内部補助は一つの企業の中での部門間の補助で、赤字路線を補填するためには黒字を生み出す航路が必要になるが、離島ではそうした航路は限られ、さらに海上タクシーとの競争もあり、内部補助のための参入規制はそもそも有効ではない⁴⁴。こうした状況下で、離島航路の方向性について幾つか指摘したい。

³⁷ 山口真弘 (2005) 『交通法制の総合的研究』交通新聞社, pp63-66、藤井彌太郎 (1964) 「公共用輸送の「利用可能性」について」『三田商学研究』第7巻第3号、藤井彌太郎 (1983) 「利用者負担と公共負担」『三田商学研究』25巻6号, pp51-52

³⁸ 喜多秀行 「社会資本としての地域公共交通」『運輸政策研究』研究所設立15周年記念号, p38.

³⁹ 宇沢弘文 (2000) 『社会的共通資本』岩波書店, p21

⁴⁰ 森田優己 (2004) 「交通と福祉：高齢者に対する交通権保障の視点から」『桜花学園大学人文学部研究紀要』第6巻, pp265-266

⁴¹ 前掲注38, p41

⁴² 離島航路と道路の関係では、道路法第2条の道路の定義の中で渡船施設を道路の附属施設として道路に含むものとされている。また、船そのものについて道路区域を決定し、県や道路公団が有料道路事業を実施していた例がある(一般国道28号等)。また、「一般国道の意義及びその路線の指定」として、道路法第5条では、政治上、経済上又は文化上特に重要な都市を連絡する道路として、政令で路線を指定しているが、この指定の中に航路が含まれている場合があり、法令上も道路としての位置づけがなされている航路も存在する。(道路法令研究会 (2007) 『道路法解説』大成出版社、日本道路公団三十年史編集委員会 (1986) 『日本道路公団三十年史』日本道路公団, p351)

⁴³ 島興して有名な島根県隠岐の海士町長も、早急に手をつける必要がある問題として島へのアクセス問題を挙げている(山内道雄 (2007) 『離島発生き残るための10の戦略』NHK出版, pp187-188)

⁴⁴ 藤井彌太郎 (2000) 「交通事業の公共性：公・共・私」『三田商学研究』第43巻第3号, p13

まず第一に、離島航路の経営改善については、離島航路補助制度改善検討会のほか、輸送の効率化として、離島改善航路の統合、船舶の小型化、スクールボート等の行政目的により運航されている航路と輸送の一元化、クラブ財的運賃設定や、航路の民営化、競争入札といった方向性も提案されている⁴⁵。クラブ財については、例えば、琵琶湖の沖島通船のように、運営主体は沖島自治会であり、月に数千円の費用を各世帯ごとに負担している例もある。また、宇和島市の盛運汽船のように農協が地域貢献として離島航路を運営している例もある。なお、離島航路の経営改善方策については、具体的な検討の手順も示されており⁴⁶、それらを参考にしつつ進めていくことが期待される。

第二に、離島航路の問題は、教育、医療、福祉、産業等様々な地域活動に関連を有しており、最終的には、都市構造、地域社会の定住条件や発展の基礎的条件にも関わっている。また、2.1で見た通り離島を巡る状況は変化しており、具体的な確保維持改善方策の検討については、こうした状況を踏まえ、離島航路だけでなく、離島全体に対する問題としてとらえるべきであり⁴⁷、地域の関係者から成る協議会による検討と変化した意義は大きい。

第三に、今回の離島振興法改正においても、例えば壱岐市長より、離島航路運賃の低廉化が離島が抱える課題に対し、あらゆる面での解決策につながるものと考えている⁴⁸との意見が表明されているように、離島航路問題は正に課題解決の柱である。離島振興法の改正はそれを反映しており、輸送に要する費用の低廉化に資する施策の具体化が急がれる。

第四に、離島は、自立心に富む人々の住まう個性豊かな地域であり、高齢化が進んだ社会である。このため、課題先進地域として、規制緩和や社会実験の場として多様性ある航路振興方策の実現も考えられる⁴⁹。その観点からは、今般改正された離島振興法において離島特区制度について総合的に検討することとされており、その活用が航路面でも期待される。ただ、特区の場合、離島航路にカボタージュ規制の緩和という意見もありうるが、離島の生命線であり、離島の安全保障的役割等も考えると安易な緩和は行うべきではない。

第五に、ソーシャル・ミニマムといえども、補助にあたっては、当該サービスの存続の要否に関する厳格な評価ならびに効率的な公共交通の存続に関する検討を行うことが必要である。効率性を維持してきた日本の地域公共交通に公的支援を増加させつつ、かつ欧米のような非効率性をもたらさない新たな日本方式の地域公共交通政策が求められている⁵⁰。

第六に、離島振興法が10年間の時限付とはいえ改正されている中で、離島航路補助については要綱の改正にとどまっており、離島航路整備法の改正はなされていない。これまで見た離島の役割や事業規制の緩和等大きな環境変化がある中で、目的規定の改正や航路整備方針の創設等、離島航路整備法に役割を明確化させることも一考に値すると考える。

⁴⁵ 福田晴仁（2005）『ルーラル地域の公共交通』白桃書房, pp164-166、前掲注2, pp215-218

⁴⁶ 九州運輸局（2012）『九州離島航路経営改善ガイド』、国土交通省（2012）『地域公共交通の確保・維持・改善に向けた取組マニュアル』

⁴⁷ 田中重好（2007）『共同性の地域社会学：祭り・雪処理・交通・災害』ハーベスト社, p270

⁴⁸ 白川博一（2012）「これからの離島振興に求めるもの」『市政』61, pp16-18

⁴⁹ 全国離島振興協議会（2011）「国家的役割の発揮に向け、希望の持てる定住環境の確立を」『しま』226, pp52-71

⁵⁰ 森地茂（2010）「地域公共交通の問題と自治体の課題」『自治体法務研究』第20巻, pp6-10

最後に、一部離島⁵¹ という行政的条件が、交通事情の改善に向けた対策を困難にしていることがある。平成の大合併に伴い、全国の離島に占める一部離島の数は増加傾向にある一方、一部離島の場合、航路の利用者が局地的に限定されるため、航路の存続や改善に向けた広範な世論形成が可能となる条件に恵まれない。また、そもそも合併前の町村等の文化が異なるため、統一的な世論形成が困難との指摘もある。平成の大合併に取り残されないために住民の足である町営汽船等公営事業の合理化が迫られる事態も生じている⁵²。

5. おわりに

今日の離島航路を含む公共交通の危機は、近年の規制緩和や合併の中で存亡の危機に対する防衛という形で現れている場合が多いが、離島航路問題は高度成長期にはすでに顕在化していた問題である。このため、交通に関する島民の危機意識はそれほど先鋭化していないが、縮小社会化に伴い、離島をとりまく社会情勢にこれまでにない変化が生じつつあることも確かである⁵³。陸上交通より海上交通が卓越していた時代においては、離島は交通の要衝として人流・物流の最先端に位置し、文化伝播や情報交流の拠点であったが、現在は、国土や海域保全、資源エネルギーの確保など、国家存続の基盤確立に離島が果たすべき役割にも着目することが必要である。こうしたなか、離島における住民の生活の維持が強く求められ、その前提となる離島航路の維持確保の要請は島民だけの問題ではなく、日本全体の問題として一層高まっている。

そうした中で離島航路補助は、バス、航空とともに複数モードを対象とした補助制度の一つとなるとともに、地元自治体の協議会や計画策定等、地元の意思がより強く出る形式に変更された。この結果、予算が限りある中では、航空、バスとの競争や他の過疎地域との競争にも晒されることとなった（離島航空は、維持確保事業初年度の平成23年度は前年より少ない予算であった）。また、地域主導との関係では、地域交通政策に関する意思決定機構は未成熟との指摘もあるが、それは地域公共交通を支える公的財源制度の弱さの反映でもあるから、我が国にとって喫緊の課題としては、地域交通政策の今後の発展を支えるための公的財源制度の充実と前進をはかることである⁵⁴。幸いなことに平成23年度は前年比12億円増の60億円、24年度はさらに68億円の予算となったがこの傾向が続くのか否か、平成24年に改正された離島振興法の影響や交通基本法の成立・公布後の影響等、離島航路については引き続き様々な論点が存在している。今後ともこうした状況変化が離島航路に及ぼす影響について検討を加えていく必要があるものとする。



⁵¹ 同一市町村内に離島側と本土側の両地域が存在する場合における離島側地域をいう。（国土交通省他（2007）『離島振興計画の進捗状況のとりまとめ』, p2

⁵² 橋本了一、小淵港（2006）「地方財政危機と公共交通合理化問題」『新しい公共性と地域の再生』昭和堂, P123

⁵³ 室井研二（2008）「離島の交通とサステナビリティ」『香川大学教育学部研究報告』p32

⁵⁴ 斎藤峻彦（2012）「ローカルな官民連携型交通政策の進展と政府の役割」『運輸と経済』第72巻第8号