

研究指導 石光 真 教授

離島振興のための交通政策

～ 離島航路補助制度と地方の役割 ～

齋藤 いずみ

1 はじめに

我が国は離島の数が多く、世界有数の多島国である。しかし、離島地域は様々な地理的不利条件から多くの後進性を持っており、全国平均を上回る人口減少や少子高齢化が進んでいる。この後進性を除去し、本土との格差を是正するために国や地方は様々な離島振興策を実施している。

そこで、本研究では離島振興策の中でも特に交通政策に焦点を絞り、離島航路への補助の現状を明らかにする。そして、国の離島航路補助事業の問題点を指摘するとともに、離島航路への補助はどうあるべきなのかを考察し、ひとつの提案をすることを本研究の目的とする。また、離島航路の中で新潟県の佐渡航路を事例に取り上げ

2 離島振興と交通政策

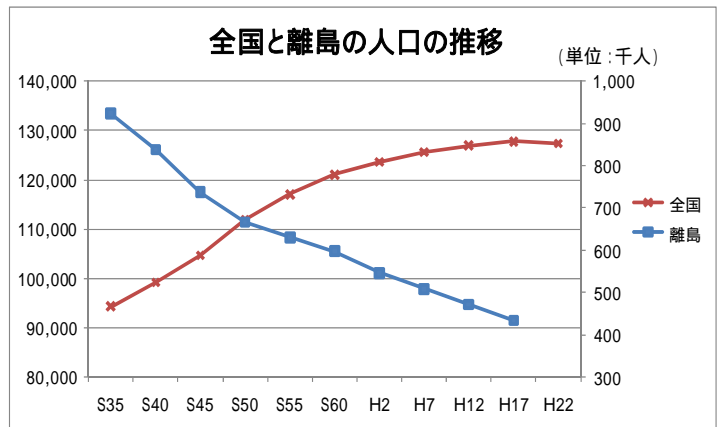
2.1 離島の概況

日本は6,852の島嶼により構成されている。このうち本土と呼ばれる5島(本州、北海道、九州、四国、沖縄本島)を除く6,847島が離島であり、有人離島はその中の423島である。

離島は我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用・管理、自然環境の保全と併せて、癒しの場の提供など国家的・国民的役割を担っている。しかし、離島は様々な地理的不利条件(環海性・隔絶性・狭小性等)から本土との格差が大きく、多くの面で後進性を有している。それによって、恒常的な人口減少や少子高齢化が進み、産業が停滞するなど厳しい状況が続いている。全国でも平成20年以降、人口はわずかに減少し始めたが、それ以前までは人口は増えている。それにも関わらず、離島地域では大きく減少している。また、他の条件不利地域と比較しても、離島地域の人口減少・高齢化は急激に進んでいる。

	年度	離島	過疎	半島	全国
人口減少率	H2～7	6.8%	5.2%	1.7%	1.6%
	H7～12	7.2%	5.4%	2.3%	1.1%
	H12～17	8.2%	5.4%	3.7%	0.7%
高齢者比率	H7	24.9%	25.2%	21.1%	14.5%
	H12	29.4%	29.5%	24.6%	17.3%
	H17	33.0%	30.2%	27.5%	20.1%

表1 人口減少率および高齢者率¹



グラフ1 人口の推移²

2.2 離島の交通

そこで、離島地域の後進性を除去し、格差を是正することによって、住民生活の安全と向上を図ることを目的に離島振興法³が制定された。離島振興には、観光・交流の促進や住民の生活環境の整備、定住のための雇用創出など様々な面から総合的にアプローチする必要がある。その中で、特に重要なのが交通の整備である。離島は交通の利便性が低い。住民生活の安定にとっても、観光誘致にとっても、安全かつ安定的な交通網の確保は大前提である。

国土交通省の行った離島の生活調査によると⁴、離島

¹ 国土交通省国土審議会 第4回離島振興対策分科会配布資料「離島の現状について」を参考に筆者作成

² 国勢調査より筆者作成。
平成22年の全国人口は、国勢調査速報より。

³ 昭和28年、議員立法により制定。その後、平成14年の法改正により、地方分権の流れの中で地域における創意工夫を生かしつつ、その自立的発展を促進するための項目が追加された。

⁴ 国土交通省都市・地域整備局離島振興課「離島の生活構造改善に関する調査」H22.4.1

地域の世帯における月の消費支出額の中で、交通費が特に全国平均と比べ高い水準となっている。その中でも特に注目したいのが、交通費の内訳である。

表2を見ると、ガソリン代については全国の2倍以上の水準となっている。これは、本土と比べてガソリン価格自体が高いことと、島内の公共交通機関が不十分であるために自家用車に頼らざるを得ない状況が影響している。また、離島独自の「島外交通費」という費用が発生している。これは、島内での医療施設や商業施設などが十分でないために、船舶や航空機を使って島外へ行かなければいけない状況が影響している。

表2 月間消費支出額(全国と離島地域の比較)⁵⁾

	全国	離島地域	指数
集計総世帯(世帯)	4,508	2,027	-
世帯人員数(人)	2.5	3.2	-
世帯主年齢(歳)	55.7	57.2	-
消費支出額(千円)	240	228	95.0
%	100	100	-
食費	73	56	74.0
%	30.4	25	-
住居費	18	20	111.1
%	7.5	8.8	-
光熱・水道費	19	28	147.4
%	7.9	12.3	-
家具・家事用品費	11	11	100.0
%	4.6	4.8	-
被服・履物費	14	9	54.3
%	5.8	3.9	-
保健医療費	14	15	107.1
%	5.8	6.8	-
交通費	23	34	147.8
%	9	14.9	-
島内交通費	-	8	-
%	-	(23.5)	-
ガソリン代	5	13	260.0
%	(21.7)	(38.2)	-
島外交通費	-	13	-
%	-	(38.2)	-
船・飛行機運賃	1	8	800.0
%	-	((61.5))	-
通信費	14	19	135.7
%	5.8	8.3	-
教育費	10	11	110.0
%	4.2	4.8	-
教養娯楽費	33	12	36.4
%	13.8	5.3	-
理美容・身の回り品費	10	11	110.0
%	4.2	4.8	-

指数は、全国の値を100とした時の離島地域の値。
 交通費の内訳の構成比は、島内交通費、ガソリン代、島外交通費の交通費に占める割合。船・飛行機運賃の構成比は島外交通費に占める割合。
 なお、全国の「船・飛行機運賃」は、航空費とその他の有料交通機関(鉄道やバスなど)の料金の合計。

3 離島航路と補助

3.1 離島航路の概況

離島への交通手段は、架橋されている近接の島を除けば船舶と航空機の二つである。しかし、航空路が整備

されているのは人口の多い一部の離島のみであり、ほとんどの離島への交通手段は船舶のみである。

離島航路とは、一般的に本土と離島及び離島相互間を結ぶ航路を指し、全国に304航路ある(2009年4月1日時点)。しかし、離島航路は以下のような特性を持っている。

(1) 需要の小規模性

離島航路は、利用者が離島住民もしくは観光客に限られるため需要が小さく、赤字になりやすい。離島の人口減少・高齢化によって、状況はさらに厳しさを増している。

また、航路の気象・海象条件によっては、需要規模に応じて供給コストを下げるのが困難な場合がある。需要に合わせた船舶の小型化は、費用削減に繋がる。しかし、海象条件の厳しい航路では、小型化することで同時に欠航率もあがってしまうので、安全・安定的な交通を確保するためには、どうしてもある程度の船舶の規模が必要であり、その乗員定数は需要規模に対して過大にならざるを得ないのである。

(2) 公共性

離島航路は、住民にとって日常生活に必要不可欠な唯一の「通路」である。住民の人流及び物流の両面において重要な役割を担っているため、赤字だからといって航路をなくしてしまうと離島住民は生活できなくなる。交通サービスはすべての国民にあまねく提供されるべきである。離島航路はたとえ不採算であっても、維持されなければならない。また、赤字のために老朽化した船舶を使用し続けると、安全性の問題も生じる。

離島航路に対して公的な補助を行う必要があるのである。

3.2 離島航路補助事業

国では、離島航路整備法⁶⁾に基づき補助制度を用意している。これはナショナル・ミニマムの観点からであり、所得再分配を目的としている。

補助の内容には大きく2つある。ひとつめは、離島航路事業者の欠損を補助する「航路補助」である。補助の対象となるにはいくつかの条件がある。他に交通機関がない唯一航路である(もしくは他の交通機関によることが著しく不便と認められる)⁷⁾ 離島住民の生活物

⁶⁾ 離島航路の維持・改善を図り、民生の安全及び向上に資することを目的とし、離島航路事業に関する国の特別の助成措置を定めたもの。昭和27年7月4日法律第226号。

⁷⁾ 同一離島に複数航路が存在する場合には起点の港を異にし、終

⁵⁾ 国土交通省離島振興課「離島の生活構造改革に関する調査」より抜粋して筆者作成。平成21年11月の消費支出額。

資を輸送している赤字航路である都道府県からの推薦がある、などである。具体的な補助の仕方は、実績欠損額と全離島航路の平均値を基に算出した標準欠損額とを比較し、いずれかの少ない方の額について補助が行われるというものである。つまり、算出された標準欠損額以上は補助を出さないという上限付きの補助金である。

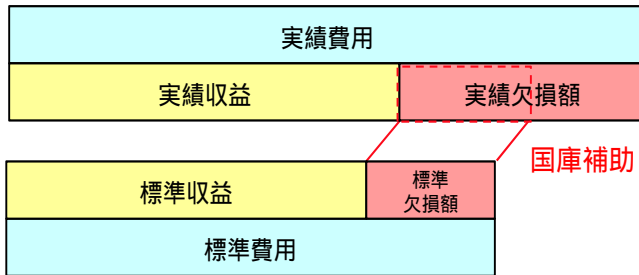


図1 離島航路補助 欠損補助⁸

もうひとつは、「構造改革補助」⁹である。これは将来にわたる欠損を抑制するために構造改革を行う場合、その一部を補助するというものである。例としては、船舶のバリアフリー化や小型船や省エネ船への代替建造が挙げられる。

3.3 補助の現状

平成22年度補助対象航路は、110業者119航路。予算額は図表2の通りである。離島航路304航路の約4割が国の補助によって維持されている。しかし、国庫補助対象外となっている航路もそのおよそ7割が赤字航路である。離島人口と観光客数は年々減少傾向にあり、それに伴い輸送実績が減少し欠損額は大きく増大している。

(単位:百万円)

	平成21年度 当初予算	平成21年度 補正予算	平成22年度 当初予算
離島航路補助金	4,801	2,500	4,771
(航路補助)	4,051		4,051
(構造改革補助)	750	2,500	720

平成22年度補正予算はなし。

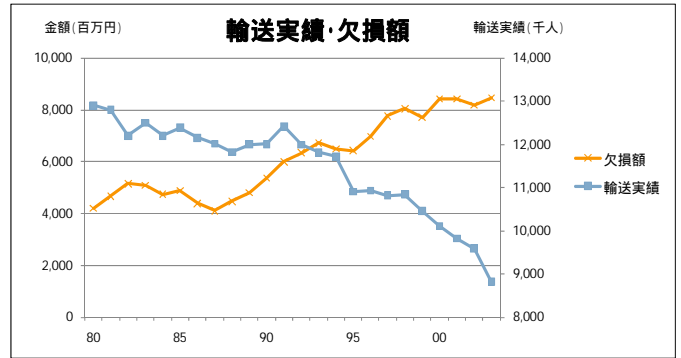
表3 離島航路補助事業予算額¹⁰

点が同一の市町村になく、かつその必要性が認められた場合には補助対象とする。

⁸ 補助交付要綱を元に筆者作成

⁹ 平成21年8月に補助金交付要綱を改正した際に、新設されたもの。

¹⁰ 国土交通省海事局内航課の資料をもとに筆者作成



グラフ2 国庫補助対象航路の輸送実績・欠損額¹¹

3.4 地方自治体独自の航路補助

国庫補助とは別に、地方自治体が離島航路に対して独自の補助を行っている場合も多くある。現に、国庫補助対象外の航路の7割は赤字であり、国の補助がすべての航路に行き届いていないことがわかる。

そこで、国庫補助の対象外となっている航路の属する地方自治体は、離島航路に対しては、国庫補助のような欠損の補助、観光客を誘致するための運賃割引やイベントへの支援、住民割引などを行っている。

一方、国が補助を行っているにも関わらず、それでもなおお存続が難しい離島航路もある。そのような航路に対しては、国が補填しきれなかった分の欠損をそのまま地方自治体が負担している。グラフ2からも分かるように、補助対象航路の欠損額は年々増加しているため、そのような自治体の財政負担は増している。

3.5 離島航路の事例 新潟県佐渡航路

新潟県佐渡島は、本土との最短距離34km、総人口67,386人(平成17年の国勢調査)の孤立大型離島である。航路は、新潟-両津航路、寺泊-赤泊航路、直江津-小木航路の3航路あり、すべて佐渡汽船(株)が運営している。なお、佐渡汽船(株)は県の第三セクターである。3航路のうち、新潟-両津航路以外の2航路は赤字であるが、いずれも国庫補助の対象となっていない。これはジェットfoil¹²が運航しているためである。佐渡汽船(株)では、黒字航路で得た収益で赤字航路の内部補助を行っている。また、赤字航路の存続や経営については市や県でも多く議論されている。

¹¹ 国土交通省海事局資料より作成

¹² 時速80kmで走る高速船。一般的に運行されている時速40kmのフェリー船に比べ、機材や燃料に経費がかかる。全国でジェットfoilが運行しているのは10航路のみ。航空機と比べると、手続きの時間や運賃の安さから、利便性が高い。

国庫補助の対象となっていない佐渡航路に対して、新潟県や佐渡市は、観光促進のための支援を中心に補助を行っている。平成 21 年には全国の高速度路料金 1,000 円に合わせ、佐渡市の助成で乗用車のフェリー運賃を片道1万円から 1,000 円にまで割引した。また、新潟県も観光客誘致のため企画の提案や割引プランのための資金の支援などを行って、観光の促進のために協力している。

4 国と地方の役割

離島航路は、人口や本土との距離、海象条件など地域によって状況が違ふ。そのため、確保すべきミニマム・サービス水準も異なってくる¹³。通勤・通学に航路を利用しなくてはならないような島では、ある程度利便性の高い便数を用意しなくてはならないし、利用者がほぼ観光客に限られるような航路もあるだろう。福田(2005)は、「離島航路を持続的に維持するためには、離島において実施すべき様々な方策を総合的に策定、実施する主体が必要」と述べ、「その主体には、離島の実情に精通する地方自治体が適している」と主張している¹⁴。しかし、一般的に離島の属する自治体は自主財源に乏しい。国は、離島航路補助金のようなひも付きの補助金ではなく交通政策一般の補助金として財政支援をすべきである。

なお、佐渡航路は国道に指定されている。他にも国道に指定されている航路はある¹⁵。佐渡航路の場合は国道 350 号という 3 桁国道¹⁶であるため、国と県の両方が責任をもつ交通路である。

離島航路の整備には、国にも地方自治体にも責任があり、国と地方の連携が必要である。国がナショナル・ミニマムの確保を目的とした全国一律の補助を行うのに対し、地方自治体は地域の実情を反映した支援を行うべきである。

5 インセンティブ補助

5.1 現行補助制度の問題

現行の離島航路補助制度は、補助対象の条件が「赤

字航路」であるため、インセンティブに欠ける制度である。赤字になっても補助金が出るため、航路事業者が補助金に甘えて、経営努力を怠る可能性がある。

補助の仕組みを図で表すと、図 2 のようになる。対象航路の平均より算出した標準欠損額¹⁷が補助金交付の基準値となる。実績欠損額がこの標準額より大きい場合、その越えた分の額について補助は行われない。そのため、航路事業者は少しでも欠損を減らそうと経営改善の努力をする。しかし、問題は実績欠損額が標準欠損額より小さい場合である。この場合、欠損の補助は標準欠損額ではなく実績欠損額に合わせて行われる。つまり、標準欠損額まではいくら欠損が増えようがその額に応じて補助が出るため、事業者は経営改善をしようがしまいが関係ないのである。

国庫補助事業として、特定の事業者に補助を行う以上、経営努力をうまく引き出すようなインセンティブのある制度に見直すべきである。

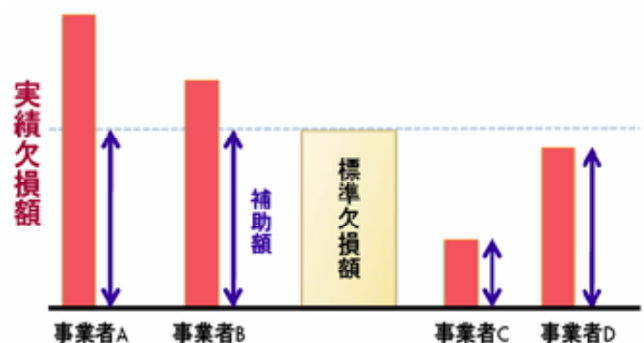


図 2 離島航路補助の仕方¹⁸

5.2 インセンティブの導入

平成 21 年 8 月に補助金交付要綱の改正¹⁹が行われ、若干のインセンティブが導入された。それは、標準欠損額と実績欠損額のうちいずれか少ない方の額について、前年に比べて 10% 以上欠損額が減少した場合で、かつ経営改善努力がなされたと認められる場合、その減少額の最大 50% を補助額に加えるというものである²⁰。

確かにこれは、航路事業者にとって若干のインセンテ

¹³ 中条(1983)

¹⁴ 福田(2005),p168 小括

¹⁵ 海上国道と言われ、離島航路でないものも入れると 2009 年時点では全国に 27 航路ある。

¹⁶ 1 桁・2 桁国道は国が直轄で、3 桁国道については県が管理する責任を持つ。

¹⁷ 距離帯別キロ当たりの賃率及び標準単価は全国の国庫補助対象航路、航路距離 1km 未満の航路及び湖沼航路等を除く離島航路の平均値。標準費用(標準化した経費単価×輸送量等)から標準(標準化した賃率×輸送量等)を引いたもの。

¹⁸ 離島航路補助要綱等を参考に筆者作成

¹⁹ 国土交通省海事局内航課「離島航路補助交付要綱の改正について」H21.8

²⁰ ただし、燃料料の大幅な下落など前年度において特殊事情が発生した場合は除く。

ィブになることが期待される。ただ、今の補助制度は「事業者補助」が基本である。澤・上羽(2010)は、「現行の事業者補助では「ただ乗り」の発生によって事業者の効率的で健全な経営と欠損体質からの脱却が不可能なため、利用者補助への切り替えが必要」と主張している。現行の「事業者補助」を「利用者補助」に切り替えることで、もっとインセンティブのある制度にすることができる。

また、平成 21 年 11 月に事業仕分けが行われた。このとき、離島航路補助事業は補助自体の必要性は認められたものの、より事業者のインセンティブを活用していく方向に検討すべきとの評価を受けた。

5.3 バウチャー制度導入の提案

バウチャーとは引換券や割引券を意味する英語であり、個人を対象とする用途制限のある補助の一種である。バウチャー制度とは、事業者に対して直接補助を行うのではなく、利用者に割引券を配り利用者がより自由に事業者を選択できるようにする。事業者は利用者から受け取ったバウチャーの数によって補助金の交付額が決まる。これはサービスの質を向上させるインセンティブになる²¹。

そこで私は、離島航路へのバウチャー制度の導入を提案する。割引証であるバウチャーを離島住民に配布し、住民は離島航路を利用する際にこれを事業者に提示し運賃の割引を受ける。そして、割引を引き受けた航路事業者は提示されたバウチャーの分だけ補助金交付の請求を行う。航路の利用者が増えれば、その分運賃収入が増えるため、これは事業者がサービスを向上させるインセンティブになる。

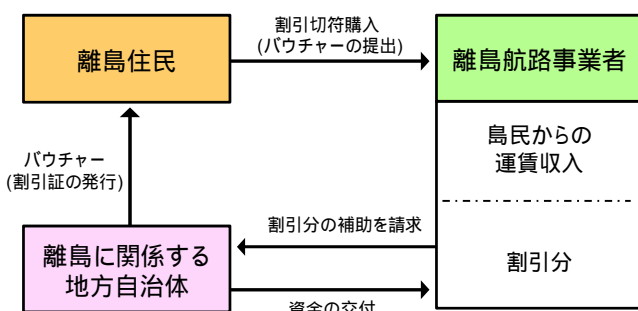


図3 離島航路へのバウチャー制度導入

また、バウチャー制度は事業者へのインセンティブだけでなく、離島住民の生活の質の向上、つまり離島振興にも大きくつながる制度である。住民は、割引運賃で航路を利用できるようになるため、経済的負担が軽減される。さらに、事業者の経営努力により航路の利便性が増せば、離島住民は航路を利用しやすくなり、観光の促進にもつながるため、離島振興に効果的な制度といえるのである。

ここで、バウチャー制度のインセンティブは競争原理の働くところで成り立つものであり、実質上の独占状態にある離島航路では、インセンティブにならないのではないかと、という反論があるかもしれない。しかし、競争相手がいなくても、住民にとって運賃負担が軽くなりサービスの向上によって航路の利便性が増せば、利用者は増え、その分事業者の収入は増える。離島住民一人一人が、月一回島外へ買い物に行くものが月二回になれば、事業者の収入は増える。これは事業者にとって十分なインセンティブになるのではないだろうか。

北海道の奥尻島では「離島住民運賃割引制度」というものを行っている。これは、離島住民に対する航路運賃の割引制度である。奥尻島の住民は、町役所に行って割引証の交付を受け、その割引証を汽船会社に提出することによって航路運賃の割引を受ける。住民に割引した分の額は、奥尻町と北海道が助成している。バウチャー制度の一例といえることができる。

5.4 佐渡航路へのバウチャーの導入

先に事例としてあげた新潟県佐渡航路では、「島発往復切符」への割引がされている。佐渡島からの往復切符は通常運賃よりも 1.5 割ほど安くなっているのである。これは、実質的に住民への割引と言っていいだろう。

しかし、この割引は佐渡汽船株によって独自負担で行われている。佐渡汽船株では、この島発往復切符の割引のために年間で、およそ 1 億円計上している。佐渡汽船株からすると、負担が大きいというのももちろんであるが、一企業として特定の人だけに割引するのは良くないし、すべての利用者に平等にしたいと考えるのが当然である。島発運賃の割引は、住民への生活支援であり、これは離島振興策である。住民支援なのであれば、たとえ第三セクターであろうと、一企業に任せるのではなく、市や県など行政が行った方が望ましいのではないだろうか。

²¹ アメリカの経済学者ミルトン・フリードマンがその著書『資本主義と自由』で、教育バウチャーとして提案したのが始まりである。当時、地域の教育をほぼ独占的に行っていた公立学校の質の低下に対する懸念から、私立学校の学費に対して補助を行い、学校間の競争を起こさせ教育の質の向上を図ろうとするものである。

6 むすび

離島振興において、住民の生活基盤の整備にとっても観光の促進にとっても、安全かつ安定的な交通網の確保は最重要課題である。離島航路を維持していくためには、国と地方自治体の両方の連携が必要である。国は離島住民の生活の足の確保のために全国一律的な視点で補助を行う。国庫補助制度は、離島航路の赤字が改善されていくようなインセンティブのある補助金制度であるべきである。そのひとつの提案として、離島航路補助事業に対するバウチャー制度の導入を提案する。これは航路の利便性の向上が期待されるため、住民生活の向上と観光の促進につながる。つまり、離島振興に効果的な補助制度である。しかし、離島の状況、規模は様々であり、すべての航路でバウチャーがうまくいくとは限らない。そのためにも、バウチャー制度一本ではなく、地域の事情に精通した地方自治体が、実情を反映した追加的な支援を行うことも必要である。

なお、平成23年度から離島航路補助制度は廃止され、「地域公共交通確保維持改善事業(仮)」として交通全般の総合的な支援への転換が現在、議論されている段階である。

謝辞

本稿の執筆にあたり、取材やお電話等でご協力いただいた佐渡汽船(株)の方や新潟県庁交通政策課の方々に心より御礼申し上げます。

参考資料・文献

- 奥野一生『日本の離島と高速船交通』竹林館 (2003)
 奥野正寛・篠原総一・金本良嗣 編『交通政策の経済学』日本経済新聞社 (1989)
 澤喜司郎・上羽博人 共著『新版 交通とビジネス』成山堂書店 (2010)
 杉山武彦 監修『交通市場と社会資本の経済学』有斐閣 (2010)
 中条潮「離島航路補助政策再考」『三田商学研究』(慶応大学)第25巻第6号,p1~20 (1983)
 福田晴仁 著『ルーラル地域の公共交通-持続的維持方策の検討』白桃書房 (2005)
 藤井弥太郎・中条潮 編『現代交通政策』東京大学出版会 (1992)
 風呂本武典「海上運送法改正と離島生活航路維持問題」『交通権』第20号,p45~56 (2003)
 松本勇「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,p105~156 (1997)
 松本勇「需給調整の廃止と離島補助航路への競争事業者の参入」『長崎県立大学論集』(長崎県立大学)第36巻第3号,p1~57 (2002)
 ミルトン・フリードマン『資本主義と自由』マグロウヒル請好社 (1975)
 行政刷新会議ワーキング・グループ配布資料(平成21年11月24日)「離島航路補助」
<http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/pdf/nov24-pm-shiryo/1-44.pdf>
 行政刷新会議ワーキング・グループ事業仕分け 第一会場議事概要・評価結果
<http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/1kekka.html>
 国土審議会「第5回離島振興対策分科会」(2010)
http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s102_ritou01.html
 国土交通省海事局内航課「離島航路補助制度改善検討会について」
<http://www.mlit.go.jp/maritime/naikoh/ritouhojokenntoukaitop.html>
 佐渡汽船株式会社 <http://www.sadokisen.co.jp/>
 北海道奥尻町「離島住民運賃割引制度」
<http://www.town.okushiri.lg.jp/> (2008)