

瀬戸内地域における離島航路について

宮崎満

はじめに

本稿の目的は、わが国における地域交通問題の一環をなす離島航路問題について、瀬戸内地域（とくに愛媛県）におけるそれを材料に現状を分析し、若干の考察を加えることにある。

最初に、何故いま離島航路を問題にするかについて触れておかねばなるまい。第一は、国鉄ローカル線（特定地方交通線）の廃止問題に顕著にあらわれているように、わが国における地方（ローカル）交通の全般的危機が深化していることである。その原因は、モータリゼーションの進行と三全総のいわゆる「定住構想」の破綻である。一時にくらべるとそのテンポを緩めているとは言えど

まるところを知らぬかに見えるモータリゼーションの進行は、低経済成長という条件の下、それを助長する交通政策（公共投資政策をふくむ）、産業政策の当然の帰結である。定住構想は「地方の時代」の掛声とともに登場したが、三全総策定以来四年を経過して早くもその見直しが論議されるにいたっている。地方における自然、生活、生産の三つの環境を整備することによって地方定住の基盤を充実するという大義名分は耳に快いが、昨五五年国調における人口動態に見られるように、人口の地方定住は、地方都市、とくに県庁所在都市など地方中核都市およびその周辺への人口集中とそれ以外の地域における過疎化のいっそうの進行を押しとどめる動きを示すにはほど遠い状況である。こうした経営環境の悪化を背景に、

国鉄ローカル線、生活・福祉路線的な性格をもつ地方バス、離島と本土を結ぶ最後の足としての離島航路などの地方公共交通は、かつてない危機に直面しているといえよう。

うち離島航路の現況について運輸白書(昭和五五年版)は、次のように述べている。

「これらの離島航路は、一部の観光資源に恵まれた航路を除いては、過疎化により減少した離島住民及びその生活物資を主たる輸送対象としているため、輸送需要はおおむね低迷を続けている。他方、諸経費の上昇は避けられず合理化の余地も極めて乏しいところから、事業者の経営努力にもかかわらず、赤字経営を余儀なくされているものが多い。」

もっと直截にこうした現状を表現しているのが天野和治氏である。天野氏は、離島航路がこうした危機的状況を示すに至った理由として、①高度成長政策による離島人口の激減、②モータリゼーションの進展と、海上運送法の不備による「海上タクシー」(小型貸し切り船)の横行、③燃料費の高騰を挙げ、この「三重苦」にあえぐ離島航路を放置しておいたのでは、「離島航路事業者も、

離島住民も、『安楽死』以外に道はない。」と断じている。

離島航路問題を論じようとする第二の理由は、近年におけるわが国財政の窮乏化と行政改革の動向である。上述のような離島航路の窮乏化は今にはじまったことではなく、後段で詳しく述べるように昭和二七年制定の離島航路整備法および同二八年制定の離島振興法にもとづく公的補助(国家および地方自治体)の対象とされてきた。

いわゆる法律補助金であり、一定の基準にしたがい国の指定を受けた事業者について、「基準欠損額」の七五%と八〇%を国が、残りを地元地方自治体(県・市町村)が補助金として交付する仕組みになっている。昭和五五年度における国家補助金の規模は約二十七億円である。

この金額は、現在の国家財政の規模や同じ交通部門における他の補助金支出、たとえば国鉄に対する約六八〇億円、地方バスに対する約八五億円(ともに昭和五五年度)等と比較して、大きいものとは言えない。しかし、行政改革という名の福祉の切捨てないし給付の低下への国家的策謀は、離島航路補助金にも及びかねない。もともと離島航路政策の主体である運輸省は、航路経営について「小規模島については地方公共団体が責任を持ち、

大規模島については独立採算できる」とみなしている節があるからである。⁽²⁾

行政改革との関連でいま一つ注意を要するのは、離島航路政策をもその中に包含する(根拠法は別だが)離島振興政策全体が昭和五八年を境に大きな転機を迎えようとしていると考えられることである。すなわち、現行のわがくに離島振興計画は、昭和四八と五七年度を対象期間とするものであり、昭和五八年三月三十一日限りその効力を失うことになっていく離島振興法を根拠とするものだからである。離島航路補助法はこのような時限立法ではないし、それが密接にリンクしている離島振興法についても昭和五八年度以降において離島振興政策の連続性が危ぶまれるような事態がおこるとは予想されないが、これを契機に転換期を迎えることは十分考えられるところである。この転換期が離島航路および離島住民の「安楽死」につながることは避けられなければならない。

次に、離島航路問題を考えるに当ってその対象として瀬戸内地域をとりあげた理由について述べておこう。それは単に実証的な研究に要する資料上の制約要因からだけではない。一口に言って、陸海空における交通状況の

変化によって瀬戸内地域における離島の相対的な位置および瀬戸内離島相互間の相対的な関係が変化していることに注目したいからである。

まず外洋離島における航空路の整備が昭和四十年代以降進んだことによって、交通の利便からみた瀬戸内離島の相対的な地位が「低下」していることがあげられる。もともと帆船交通のさかんな時代においては、瀬戸内の島々は、本土にくらべて不便なところであったとは思われない。上方や九州との往来に舟運を利用する便に恵まれていただけ(風待ち、日待ちの船の寄港が多かった)、地方(じかた)より便利であったといえるかもしれない。それが汽船の時代になり、さらに陸上交通における鉄道の発達によって「島は鉄道の終点から結ばれる袋小路になってしまった」⁽³⁾。このことと自動車交通の発達が瀬戸内離島の生活圏を相対的に狭隘化し、交通上の利便を相対的に低下させ、それがこんにちの離島航路問題の歴史的な要因の一つにもなっているわけだが、航空路の発達はその新たな要因である。

交通の利便における瀬戸内島しょ相互間の相対的な関係の変化は、本土側の高速交通体系(山陽新幹線、高速

(79) 瀬戸内地域における離島航路について

自動車国道)の整備に対応する内海主要航路における高速化によって生じている。四国本州間を結ぶ主要航路は昭和三十年代後半から急速に在来旅客船のフェリー化が進み、同四十年代にはいると従来の対岸フェリーとは異なった役割をはたす中長距離フェリー航路の開設が目立ちはじめ、つづいて主要航路の高速化(水中翼船、ホバークラフト、高速艇化)が進行するという過程を経てきたが、この中で、ある程度の需要密度を日常的にもつ離島や、観光資源をもつ離島(大三島・宮浦、生口島・瀬戸田など)については、本州四国間水中翼船航路の寄港や対本土高速艇航路の開設がみられており、これら島しょ住民の利便が増大している。これに対して、小規模離島や地理的に孤立性の強い離島ではこうした恩恵から無縁であり、かくして瀬戸内における「離」島相互間のこの面における格差が拡大しているのである。この格差の拡大は離島航路問題の問題性を増幅するのに役立つだけである。

瀬戸内における島しょ交通のいま一つの問題は、(必ずしも瀬戸内だけとはかぎらぬが)「本土架橋」との関連についてのものである。これには二つの面がある。第

一は、表1にみられるように対本土架橋が一部の沿岸島で完成し、離島性の解消がみられることである(もっとも、架橋島から航路問題が完全に消滅したわけではない)。これらの島しょは離島振興対策実施地域の指定である場合には当該島しょ全域について、ある場合にはその一部について、解除される。第二は、いわゆる本四連絡橋プロジェクトとの関連である。本四連絡橋は、四国自体の離島性の解消をめざすナショナルプロジェクトであるが、オイ

表1 瀬戸内における主な架橋島

県名	島名	橋名	完成年次	全長
岡山	神島	神の島大橋	1970年	170m
広島	倉橋島	音戸大橋	1961	172
"	向島	尾道大橋	1967	387
"	能美島	早瀬大橋	1973	624
山口	長島	上関大橋	1969	220
"	笠戸島	笠戸大橋	1970	476
"	屋代島	大島大橋	1976	1,020

- 注 1. ほかに離島相互間を結ぶものとして、大三島橋(1979年完成、大三島・伯方島間)および高根大橋(1970年完成、生口島・高根島間)がある。
2. 国土庁離島振興課の資料による。

ルショックによって三ルート同時着工が頓挫をきたし、その後の財政事情により、一ルート三橋(実質的には四橋)に仕上げられたことは周知のとおり

である。その完成時期については国家財政の動向とからんで不透明な要因が増大しているかに見えるが、児島・坂出ルートについては昭和六二年度の完成が期待されている。また四橋のうち一橋(大三島橋)については、すでに昭和五四年に完成、供用されている。架橋事業の完成にともなう離島航路問題については、昭和五四年五月、航路関係者、関係官庁からなる本四連絡橋旅客船問題連絡協議会が設置され、補償問題が協議されることになっているが、航路業者の転業、廃業問題は避けられない。⁽⁴⁾本四連絡橋の完成は、四国本土よりもむしろ関係離島および航路業者に直接的で重大な影響を及ぼすであろう。

離島航路問題は、地方交通の領域における他の問題と同様、そしてその中でも別して、シビル(ナショナル)ミニマムと深くかかわっていると考えられるが、このミニマムの内実は歴史的、空間的にきわめて相対的なものである。瀬戸内離島航路に関して、その相対的な構造に影響をおよぼす要因およびその絶対的な縮小を不可避ならしめる要因について概観したわけである。

一 瀬戸内における離島航路の現状と問題点 ——愛媛県の場合

愛媛県下には、大小一六〇余の島があるが、そのうち離島振興対策実施地域の指定を受けているのは、表2に示すとおり、有人島三五、無人島七八、計一一三島である。また、関係市町村数は一九である。これを全国数値とくらべると、関係市町村数で一〇・二%、有人島数で一・二%を占めている。全国の一割強という比重である。表2はまた、指定年次を示しているが、県内における離島指定の順位には、通常瀬戸内海には含まれない宇和海域の離島(戸島、日振島、嘉島)がまず指定されていることからわかかるように、離島とは外洋離島を指すという考え方があらわれている(離島概念については、このあとすぐ論議する)。これらの離島の地理的分布状況は、図1に示されている。

次に、表3によってこれら離島のうち有人三五島の昭和五〇～五五年の人口動態を見ると、前節で述べたとおり、小規模島一島をのぞいてすべて減少しており、(昭和五〇年比六・四%の減少)、同期間における県全体の

(81) 瀬戸内地域における離島航路について

表2 愛媛県離島振興対策実施地域の指定

指 定 年 次	告 示 年 月 日	指 定 年 月 日	有 人 島		無 人 島
			島 数	島 名	島 数
第 1 次	28. 10. 28	28. 10. 26	—	—	—
第 2 次	28. 12. 23	28. 12. 21	—	—	—
第 3 次	29. 10. 14	29. 10. 2	3	戸島(字), 日振島(字), 嘉島(字)	8
第 4 次	30. 7. 19	30. 7. 15	—	—	—
第 5 次	30. 10. 20	30. 10. 18	—	—	—
第 6 次	32. 8. 16	32. 8. 14	10	高井神島(魚), 魚島(魚), 豊島(弓), 安居島(北), 睦月島(中), 野忽那島(中), 怒和島(中), 津和地島(中), 二神島(中), 青島(長)	23
第 7 次	32. 12. 25	32. 12. 23	1	大島(八)	4
第 8 次	34. 5. 12	34. 5. 8	4	岡村島(関), 大下島(関), 小大下島(関), 中島(中)	—
第 9 次	36. 9. 27	36. 9. 25	12	来島(今), 小島(今), 馬島(今), 比岐島(今), 津島(吉), 大島(新), 弓削島(弓), 佐島(弓), 生名島(生), 岩城島(岩), 釣島(松), 竹ヶ島(津)	12
第 10 次	39. 7. 9	39. 7. 7	5	大島(吉・宮), 鶴島(宮), 伯方島(伯), 大三島(大・上), 九島(字)	31
合 計	113	—	35	—	78

注 1. (魚) 魚島村, (弓) 弓削町, (生) 生名村, (岩) 岩城村, (大) 大三島町, (上) 上浦町, (伯) 伯方町, (宮) 宮窪町, (吉) 吉海町, (関) 関前村, (今) 今治市, (新) 新居浜市, (北) 北条市, (中) 中島町, (松) 松山市, (長) 長浜町, (八) 八幡浜市, (字) 字和島市, (津) 津島町。

2. 愛媛県資料による。

人口が二・八%と微増しているのと対照的である。人口規模の小さい島ほど減少率の高いことが注目される。また、人口減少は当然ながら愛媛県にかぎったことではなく、離島振興の地域指定を受けている全国二六都道県のすべてにおいて減少を記録している(表3の全国数値欄に示すように減少率は二三・〇%と大幅だが、これは広島県、山口県、長崎県、熊本県の四県において架橋にともなう指定解除があったことによるものであり、注意を要する)。なお、愛媛県における離島人口の全国比は八・六%で、他の指標にくらべてやや小さい数値になっているが、長崎県、新潟県、鹿児島県に次いで第四位である。

県内三五の有人島のうちなら

図一 愛媛県離島の位置図

- 注 1. ①、②、③は本図でとりあげる離島
および航路を示す。
2. 白地の島は離島振興法の指定を受けていない離島である。

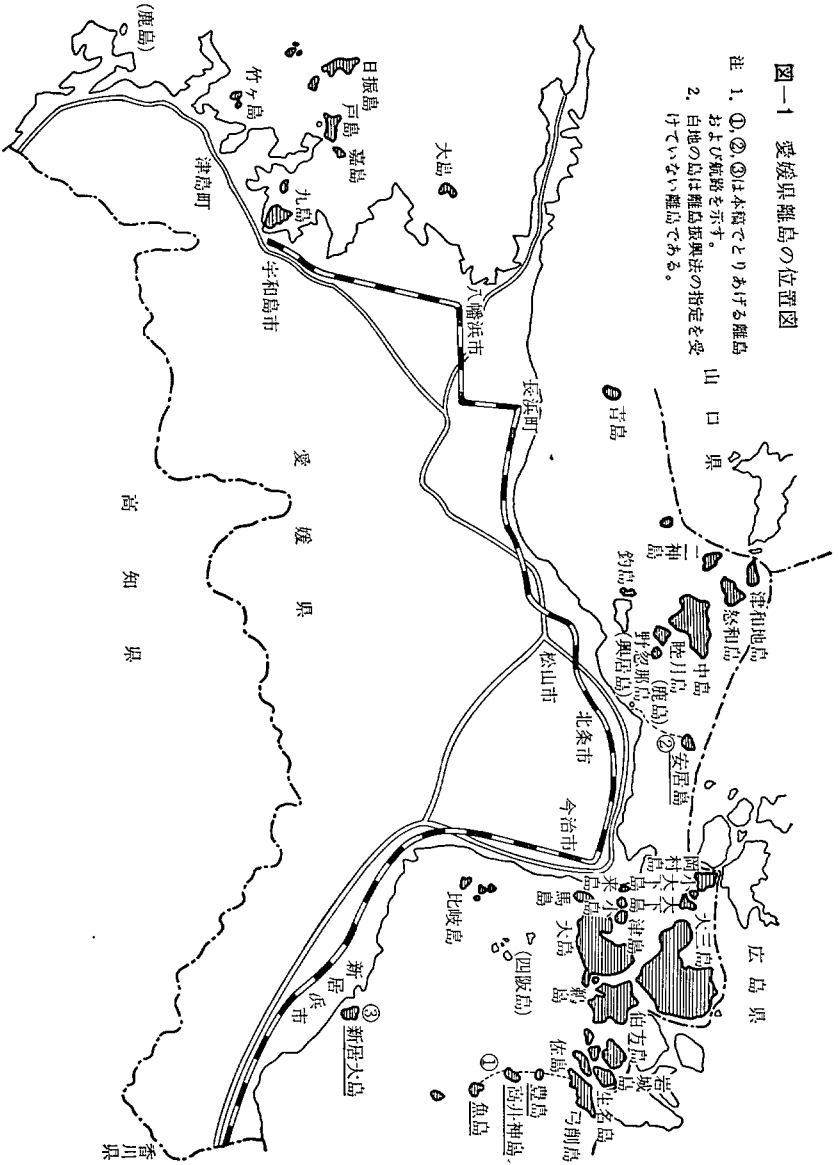


表3 愛媛県における島別人口・世帯数(50年・55年国調対比)

市町村名	島名	55年 国 調			50年 国 調			50年・55年国調対比		
		男(人)	女(人)	計(人)	男(人)	女(人)	計(人)	人		%
								増	減	
魚島村	高井神島	44	48	92	57	60	117	△	25	21.4
	魚小島	209	214	423	242	245	487	△	64	13.1
	小島	253	262	515	299	305	604	△	89	14.7
	削島	2,542	2,460	5,002	2,862	2,537	5,399	△	397	7.4
	佐島	482	515	997	548	561	1,109	△	112	10.1
	豊島	5	7	12	10	10	20	△	8	40.0
	小生島	3,029	2,982	6,011	3,420	3,108	6,528	△	517	7.9
	名城島	1,501	1,581	3,082	1,593	1,666	3,259	△	177	5.4
	岩三島	1,466	1,595	3,061	1,553	1,701	3,254	△	193	5.9
	大浦島	2,925	3,594	6,519	3,184	3,966	7,150	△	631	8.8
弓削町	三方島	2,494	2,836	5,330	2,767	3,012	5,779	△	449	7.8
	大島	4,729	5,247	9,976	4,908	5,392	10,300	△	323	3.1
	伯島	55	50	105	56	57	113	△	8	7.1
	大島	2,197	2,456	4,653	2,289	2,567	4,856	△	203	4.2
	宮島	2,252	2,506	4,758	2,345	2,624	4,969	△	211	4.2
	大島	2,741	3,185	5,926	2,951	3,469	6,420	△	494	7.7
	計島	68	83	151	89	101	190	△	39	20.5
	小島	2,809	3,268	6,077	3,040	3,570	6,610	△	533	8.1
	下島	136	153	289	152	172	324	△	35	10.8
	大島	57	81	138	69	103	172	△	34	19.8
関前村	大島	483	559	1,042	527	589	1,116	△	74	6.6
	小島	676	793	1,469	748	864	1,612	△	143	8.9
	計島	38	48	86	40	58	98	△	12	12.2
	小島	52	53	105	63	79	142	△	37	26.1
	米島	18	30	48	20	37	57	△	9	15.8

↑()に世帯数を、↑()に人口を記入した(83)

かの形で定期航路のサービスを持つものが三二島、定期航路の恩恵にあずからないものが左記の三島であるが昭和五〇と五五年の人口減少率はいずれも県平均より高く、航路サービスが離島の地域社会維持に役立っていることの傍証となっている。

比岐島(今治市) 人口減少率 三七・五%

釣島(松山市) " 一三・四%

竹ヶ島(津島町) " 七・〇%

なお、現在、これらの島においては漁船または農船が輸送手段として使用されている。

ところで、有人三二島における航路事業について検討する前に、離島の性格類型について必要最小限の整理をしておく。その必要性は、第一に前節において述べたように架橋によって本土(離島航路整備法によれば本土とは、北海道、本州、四国および九州のことである)と連結される島の出現などによって従来の島の概念を再検討する必要が生じていることにある(架橋によって本土と直結されても島はやはり島であり続ける)。第二は、第三次離島振興計画(昭和四八年度から五七年度まで。昭和四八年七月九日内閣総理大臣決定)が振興政策上の

目的から措定した左記のような性格類型があるが、それはそれなりに有用としても瀬戸内における島しょを対象を限定した場合は、あまりにも大まかに過ぎ、いま一歩きめこまかい区分が必要と感ぜられることである。

一、内海本土近接離島

説明・これらの離島は、本土にある中心的な都市との距離が短く、かつ、それと結ぶ航路の静穏が期待できるので、島の大小に依じ、島外への通学、通勤、医療の病院等広範囲な交流による離島性の軽減ないし解消が可能である。

二、外海本土近接型離島

説明略(以下同じ)

三、群島型離島

四、孤立大型離島

五、孤立小型離島

このような性格類型からすると、瀬戸内の島しょはすべて第一類型に包括されることになるが、航路事業に問題を限定しても、これではきわめて不十分である(なお、昭和五六年七月発表された運輸政策審議会「長期展望に基づく総合的な交通政策の基本方向——試練のなかに明

日への布石を——」は、その第4章「地域旅客交通政策のあり方」で、前昭和四六年の答申には見られなかった離島交通のあり方について触れているが、右記の性格類型をそのまま適用している)。

このような混乱の原因は法律用語にもあるようだ。離島振興法は離島概念について明確な形で規定していないが、その第一条において「この法律は、本土より、隔絶せる、離島の特殊事情……」と述べており(傍点筆者)、これによるとわが国の島はすべて離島ということになる。おそらくこれは、その一年前に制定された離島航路整備法がその第二条において「この法律において『離島航路』とは本土(説明略)と離島(本土に附属する島をいう。)とを連絡する……」と規定しているのを受けたものであろう。ここでは、完全環海性と相対的狭小性によって特徴づけられる島あるいは島しょという、本来自然的概念であり、場合によって社会的概念ともなりうる概念と、社会的概念としての離島が区別されていないわけである。以下で瀬戸内における離島航路のケース・スタディを行うのに必要なかぎりで整理を試みよう。

小池秀夫氏⁽⁶⁾は、社会地理学の立場からする因島および

周辺島しょの研究の前提として、まず島(島しょ)を常住島と無人島に分け、ついで前者を左記の四類型に区分している。

- ① 架橋島 本土あるいは本島の近くにあり、以前からある程度強い結びつきを持ち、架橋によってさらに一体化が強されている島(具体例は表1参照)。
- ② 本島 周辺の島しょのなかで、政治・経済・社会的な面において中心的な役割をもち、いわば核を形成している島。この例は島一般の社会経済的な条件からきわめて限られ、瀬戸内では因島のほかに例がみられない。
- ③ 近接島 本土や本島に近く、日常生活の面で、通勤・通学などによりそれらと密接に結びついているか、あるいは、それが可能なほど交通に恵まれている島。近接島の例は比較的多く、特に瀬戸内海に集中してみられる。
- ④ 離島 交通が不便なため、特に島外への通勤・通学などが不可能なことにより、日常生活圏がそれ自体の狭小な島内に限定されざるをえない島。大部分の常住島はこのような意味での離島にはいる。

(87) 瀬戸内地域における離島航路について

表4 愛媛県における離島関係航路総括表

航路 類型 別	島相互間	本土相互間	島～四 国本 土	島～中 国本 土	四国本土内	計
	延べ航路数 (うちフェリー)	28 (14)	18 (9)	49 (22)	6 (6)	1 (0)
うち補助の もの ある	7	1	26	0	1	35
経営 形態 別	公 営	民営・法人	民営・個人	民営・非営利団体	計	
	経営主体を うち補助を 受けるもの	6	25	5	1	37
	3	7	0	0	10	

注 1. 航路類型のうち「本土相互間」は途中離島に寄港するもののみ、「四国本土内」は八幡浜～三崎間の海上航路である。

2. 国土庁資料より作成。

表5 離島関係航路における使用船舶

	一般旅客船	フェリー	高速艇	水中翼船	木 船
延べ隻数	23隻	52	8	2	4
平均総トン(G/T)	80.8総トン	204.7	34.6	75.0	17.5

資料：表4に同じ。

この性格類型は全国的規模で適用可能なものとされているが、本稿の対象とする航路事業については、この性格類型を「瀬戸内世界」に適用して、これが航路の特質を浮彫りにするのに役立つと考えられる(④については混乱を避けるため「孤立島」と表現することにする)。

いま愛媛県における「離島」航路の概況をみるに、表4に示すとおり、延べ航路数は合計一〇二であるが、うち島・四国本土間航路が約半数の四九とやはり多く、補助の面でも対象となっている航路の割合が高く全体の七四%を占めている。これがやはり近接島の多い瀬戸内における「離島」航路の主流である。ついで多いのは島相互間の航路で二八航路に達しているが、公的補助の対象となっていない航路は比較的少ない。競合航路があるばあいは別として、経営主体が個人や超零細企業によるものが多いのもその一つの原因と考えられる。いずれにせよ、これら二類型が離島生活航路の大宗をしめていることはまちがいない。経営主体は、民営・法人が主流を占めているが、公営のうち半数が補助対象となっていない点が目される。

これらの航路のすべてについて、またその全体像につ

表6 対象3航路の総括(昭和55年4月1日現在)

離島名	①魚島ほか			②安居島			③新居大島			
航路区間	魚島 $\frac{4.8\text{ km}}{19\text{ 分}}$ 高井神島 $\frac{5.5\text{ km}}{22\text{ 分}}$ 豊島 $\frac{7.6\text{ km}}{29\text{ 分}}$ 弓削島			安居島 $\frac{14\text{ km}}{40\text{ 分}}$ 北条市			黒島港 $\frac{2\text{ km}}{15\text{ 分}}$ 大島 (新居浜市)			
補助の有無	有(国, 県)			有(国, 県, 市)			無			
航路事業者	魚島村			長嶋運送(有)			新居浜市			
就航船舶	第2うおしま86総トン 第3うおしま79総トン			第11通信丸 68総トン			にいしま丸91総トン 新大島丸(予備船)32総トン			
1日当り就航回数	4—4回			1—2回			13—13回			
欠航率	2.5%			6.0%			0.2%			
運賃	魚島~弓削 460円			450円			旅客20円 自動車150円			
収支	年度	S 52	S 53	S 54	S 52	S 53	S 54	S 52	S 53	S 54
	収入		千円 17,989	千円 16,911		3,964	4,061	6,152	6,483	6,639
	支出		46,782	48,908		24,336	32,465	32,391	34,107	37,156
	収支率		38.4%	34.6		16.3	12.5	19.0	19.0	17.9
参考	1. 愛媛県内における国庫補助対象9航路の平均収支率は昭和53年度61.2%, 53年度75.7%であった(表7をも参照)。 2. 同年度における全国国庫補助対象114事業者(121航路)の平均収支率は70.1%であった。									

注 1. 魚島, 安居島両航路については運輸省資料による。新居大島航路については新居浜市調べ。
 2. 国庫補助対象離島航路の決算年度は前年10月1日~当該年9月末日までであるが, 新居大島航路については, 当該年4月1日~翌年3月末日までである。

いて詳しく検討することは資料上の制約から不可能に近いので、以下では表6に示す三つの航路をとりあげ、いまま少し立ち入った吟味を加えてみることにする。

これら三航路を選ぶについては、①本土との時間距離(前述の島の性格類型参照)、②人口、産業、③航路の経営主体、④補助金との関係等についてパラエティがみられるように配慮したが、それにも増して重要視したのは、離島航路問題の本質を明らかにするのに役立つかどうかということである。

①の魚島航路は同村が瀬戸内海のほぼ中央に位置し、広島県側では尾道市、愛媛県側では新居浜市および今治市とそれぞれほぼ等距離にあるという、瀬戸内では数少ない「孤立島」的な存在である点にまず特徴が

ある。就業者の六割近くが漁業に従事する同村は、古来好漁場に恵まれ、最盛期の昭和二二年には人口総数一七五五人を記録したが、現在ではその三分の一以下に減少している。第二の特徴は、この航路が本土と直結するものではなくやや人口規模の大きい隣りの島と結んでいることである。四国本土と結ぶよりはそのほうが国の「中央」には近いということが一つの理由であり、いま一つは四国本土の今治との間にはいわゆる「渡海船」(十五総トン、旅客定員十二人)が一日一便就航していることである。この島の航路経営の歴史は古く、従来からあった弓削航路を早くも大正十三年村営化している。またその後の人口減少の嵐にもめげず、昭和四六年には一日二便から三便へ、同四八年にはさらに四便へと増便して現在にいたっているほか昭和五五年三月には新造船を投入している。しかし、需給率は約十三%と低く、それだけに、同村の航路事業特別会計にはとぼしい一般会計からの繰入れが目立っている(近年では実質上、年に一千万円近くのにぼっている)。

②の安居島航路は、島の性格類型ではやや遠い近接島と位置づけられ、市の一部を構成する小規模島と結ぶ民

営航路である。安居島の人口規模はもともと小さかったが(昭和三〇年五三二人)、現在にいたる急激な減少にもなつて伝統の漁業に従事する者も少なくなり、活力を失なつた島となっている。生産関係が完全に崩壊した老人の隠居島である(漁業とともに重要な産業であった海運業従事者の殆んどが本土側に定住し、成功している者が多い)。当然、航路事業の実績もこの三航路の中でいちばん悪く、補助金依存度が高い。また、この航路では夏には海水浴客輸送のために増便されるが、島の人口減少にともない海水浴場としての魅力も減退しているかに見える。夫婦によって運営されるこの航路については、事業後継者が確保できるかどうか将来の課題となるであろう。

③の新居大島は本土にきわめて近い「近接島」であり、架橋島ではないがそれに近い沿岸島である。人口規模は三島の中でいちばん大きい、臨海部の工業開発にともなう漁業の衰退によって急激な減少を記録した。この航路の特徴は、この島の属する新居浜市の一貫した政策によって航路運賃が現在でも旅客二十円という低水準に維持されていることである。しかし、旅客利用率は近年十

表7 事業者別国庫補助金交付状況 (昭53.10.1~昭54.9.30) (単位:円)

事業者別	航路名	損 益			補助金 交付額
		収 入	費 用	欠 損 額	
魚 島 村	魚 島 ~ 弓削	16,911,060	48,908,465	△31,997,405	23,816,231
関 前 村	岡 村 ~ 今治	34,379,790	73,182,845	△38,803,055	27,310,475
長 嶋 通 送(有)	安 居 島 ~ 北 条	4,061,085	32,465,025	△28,403,940	19,100,648
青 島 海 運(有)	青 島 ~ 長 浜	2,770,241	23,793,941	△21,023,700	14,885,288
中 島 町	三 津 浜 島 ~ 中 津	413,764,587	444,334,599	△30,570,012	21,967,719
今治大島フェリー ポート(株)	津 島 ~ 今 治	6,575,526	14,178,379	△ 7,602,853	5,682,591
田 中 輸 送(有)	大 島 ~ 八 幡 浜	6,844,750	14,164,063	△ 7,319,313	5,358,722
八 幡 浜 運 輸(株)	八 幡 浜 ~ 三 崎	75,183,902	102,595,017	△27,411,115	20,480,849
盛 運 汽 船(株)	日 振 ~ 宇 和 島	139,983,545	171,737,364	△31,753,819	21,562,556

注 1. 昭和55年度から(有)くるしま(馬島~波止浜航路)が追加指定された。
 2. 四国海運局「四国海運の現状」昭和55年版による(表8も同じ)。

三%程度に止まっており、夏季の利用増も收支改善にはほとんど貢献しない程度のものである。またこの航路には自動車航送能力(二台)があるが、その利用率は最近で約五〇%である。この航路のいま一つの特徴は、さまざまな条件が整っているかに見えるにもかかわらず公的補助の対象から除外されていることであるが、その最大の理由は、前記の福祉的低料金水準にあるといわれている。もちろん経営主体の市当局は補助金受給を申請しているが、県による国への推せんが得られないというのが実情のようである(離島航路軽備法にもとづく「離島航路補助要綱」昭和四一年五月制定は、補助航路選定基準の一つに「当該航路に係る離島の属する都道府県から国の補助航路として決定するよう推せんがあり、かつ、当該都道府県において国と協調して補助を行う航路であること」をあげている)。

結果的に経済性の低い航路のみをとりあげる形になったが、これら三航路に共通していることは次の三点に集約できる。

一、人口減少——産業の衰退——人口減少という

表8 地方庁補助金交付状況 (昭和54年度)

(単位:円)

事業者名	航路名	市・町・村		交付対象 会計期間	交付決定 年月日
		市町村名	補助金額		
魚島前村	魚島～弓削	愛媛県	7,938,000	54.4.1～54.9.30	55.3.31
長島通	安島～北条	"	9,103,000	"	"
青島	青島～長浜	"	3,183,000	"	"
中島	三津浜～中島	"	2,480,000	"	"
今治大島	津島～今治	"	7,322,000	"	"
田中	八幡浜～今治	"	947,000	"	"
八幡	八幡浜～三崎	"	893,000	"	"
盛運	宇和島～波止浜	"	3,413,000	"	"
(有)くろしま	島～波止浜	"	3,593,000	"	"
				54.4.1～54.9.30	55.3.25
			4,415,520		

悪循環がほぼ行きつくところまでいっているにもかかわらず、利用者の利便と航海の安全確保の必要があり、需給の不均衡は避けられず採算性は費用の増高にもなっており悪化している。

二、しかしながら、航路サービスは住民の最後の足であり、これを保持することは地域社会の絶対的要請である(人、物だけでなく情報の送達手段としても不可欠な存在で、島に無集配特定局のある前記①、③の航路では

事業者が郵便物運送を請負っており、島に郵便局のない②の航路では航路業者が配達を請負っている)。

三、それだけに、補助金受給の有無にかかわらず公的補助の効果(役割)は大きく、制度の充実とその適正な運用が望まれる。

二 離島航路に対する公的補助

に関する若干の考察

本節では、まず、離島航路に対する公的補助の根拠、性質について整理したうえで、現行補助制度をめぐる諸問題を指摘し、補助制度もふくめた離島航路政策のこんごのあり方について触れて本稿の締めくくりとしたい。

離島航路（正しくは離島航路事業）に対する国の補助は、さきに述べたように離島航路整備法（昭和二七年七月。以下では単に法とよぶ。）にもとづく法律補助である。公的補助の法的根拠はここに存する。この補助制度の具体的な運用は、同法にもとづいて昭和四一年制定された「離島航路補助要綱」にしたがって行われるが、ここで当該離島の属する都道府県が登場し、都道府県が国への補助対象指定に関する申請の窓口となることおよび都道府県が「協調して」補助を行うことが規定されている。都道府県レベルの補助の法的根拠はここにある（法は国の助成についてだけ規定している）。

経済的・社会的根拠は何か。法は、その第一条で国の助成の目的を「離島航路の維持及び改善」ならびにそれ

によって「民生の安定及び向上に資すること」と規定している。前節で具体的に見たような離島航路の役割を考えると、島民の交通上のミニマム条件を確保しつつ利用者的高速性指向等に対応してサービスの質的向上をはかることは、国民経済の責務である。地方自治体（市町村が中心）によって、国の補助制度とは独立な単独補助が行われているのはこうした根拠によるものである。

このような補助の社会経済的な根拠は、おのずから補助の性質を規定する。離島航路に対する補助は、第一に、いわば「ミニマム補助」であって将来の発展・成長を期待する「育成補助」ではない。このようにきめつけることには問題があるかもしれないが、離島航路が置かれている現実を直視するときには避けられない認識であると考ええる。したがって、補助がもたらす効果（成果）の評価についても、安全や安定といった要因が重視されるべきである。第二に、離島航路補助は特定補助である。公的補助にはこれに対するものとして一般補助（包括補助）があり、後者は補助を受ける側が使途を選択できるという利点があるが、離島航路補助については、法第十条によって「航路補助金は、その交付の目的以外の用途

に使用してはならない」と明確に規定されている。一般か特定かという問題は、実質的には公営航路事業の場合にのみ意味をもつものであるが、前節でみたような経営の現状では特定化のデメリットはあまり考えられない。

第三に、補助は資本費補助と運営費補助に分けられるが、離島航路補助にはこの区別が適用されない。というより双方に対する補助になっている。離島航路事業における資本費は船舶建造費のみといつてよいが、減価償却費およびその利子（造船所への延べ払い費用や公団共有船の使用料）は、運航費とともに補助対象になっているからである。しかし、交通の他の分野、たとえば鉄道などにおけるそれとはちがって、離島航路に対する資本費補助は、船舶という資本設備の特質からして「身軽な」補助である。鉄道における固定施設投資のように埋没することはないからである。

次に、離島航路に対する現行補助制度の問題点について。

一、補助対象航路がまだ少ないこと。

昭和五五年四月一日現在で四三九ある離島航路のうち「生活航路」とされているもの二四九の中で、国庫

補助対象航路は半数強の一三三にすぎない⁽²⁾。愛媛県でみた場合、補助対象航路の割合は三五%に過ぎない（表4参照）。また県内の航路サービスの二二島のうち、八島がまだ補助航路の恩恵を受けていない。

こうした状況の原因は、前述の「要綱」が定める選定基準であるが、なかでも重要視されているのは、競合航路問題と合理化問題である。前者については問題点が具体的に明らかにされうるが、後者は不鮮明な要素もっている。これは選定基準の2・整備計画及び運航計画に關する基準というもので（1は航路に關する基準で六項目より成る）、「当該航路に係る整備計画が当該航路の維持及び改善を図るため適切なものであって、その実施が確実であり、かつ、当該航路の運航計画、運賃及び料金が当該整備計画に適合していると認められるものであること。」としている。選定する側の判断のあり方が大きく作用しうる内容である。これと結びついているのが、国と協調して補助を行う故をもって国への補助航路推せんの権限を与えられている都道府県の役割である。当該都道府県の財政事情その他の理由で推せんが行われなことが起りうる。補助金行政が徹底して追求しなければ

ならないのは効率と公正であるが(両者は必ずしも両立しない場合もあるが)、後者の観点から検討の余地があるものと考える。なお、「要綱」の航路に関する選定基準(3)「当該航路が陸上の国道または都道府県道に相当する海上交通機能を有すること」は、実態にそぐわない面が出てきていると見られる(これ以外に、いわゆる航路主義問題等もこの点に関連するが、紙数の都合でここでは触れない)。

二、補助率が低いことについて。

この点についてもいくつかの矛盾がみられる。「要綱」の交付額決定基準は、他の業者と事業の集約を行った者(集約業者)については基準欠損額の八〇%、他は七五%として補助率に格差を設けているが、ここにいう集約は離島航路事業の現状をみるときほとんど不可能と考えられる。地方バス事業についても同様の仕組みがあるが、これによる恩恵を受ける者は皆無である。集約の可能性とメリットについて現実に即して検討した上でのことであるのかどうか疑わしいかぎりである。

第二は予算主義にもとづく補助率の「恣意的」な操作である。航路業者からすれば貰ってみなければわからない

いという仕組みである。「要綱」は補助金額決定のベースになる基準欠損額についてもっともらしく定義しているが、内実はそれとはほとんど無関係で、赤字業者の数が多かったり全体の赤字額が大きかったりすると、個々の業者の基準欠損額が相対的に小さくなる、逆の場合は逆というわけである。もともと補助金というものはそんなものだと言ってしまうまでもだが、こうした仕組みこそもっと「合理化」すべきではあるまいか。

さいごに離島航路政策のこんごのあり方について私見を述べてまとめとする。

一、公営化の推進(とくに小規模航路の場合)

離島航路サービスについては、陸上の地方中小都市及び農山漁村の交通のあり方について運政審答申(昭和五六年七月)が述べているような個人化(乗用車中心の交通体系づくり)は考えられない。あくまでも公共交通の保持しかない。といって地方バスには適用が考えられるクラブ制などによる経営基盤の拡大も不可能である。バスの場合のマイカー利用者にあたる潜在的利用者がいないからである。小規模島の民間業者の経営は今後とも改

善を期しがたいものがあり、世代交替とともに廃業のケースも十分考えられる。以上の理由から小規模島の場合にはとくに公営化によって安定的なサービスの供給を期すことが望ましいと考える。

二、船舶建造資金に対する補助（とくに地元自治体）公営問題を別として考えれば、船舶建造費に対する地元自治体の補助が導入される必要がある。前述のように小規模等の場合でも安全上の理由等から需要に比べて過大な供給能力を持たねばならないが、その船舶は島民および一部地方（じかた）住民の数少ない交流の場であり、「動く公民館」である。より多くの島民が利用することが望ましい。そうした観点から船舶建造費への地元自治体の補助を期待するわけである。航路運営費に占める船舶建造コスト（減価償却費および利子）の割合はいまやさほど大きくないからである。⁽⁸⁾

三、弾力的運賃制度の導入

いろいろと困難な問題も予想されるが、利用者による（島民と非島民）、および季節航路については季節による運賃差を設定することを推進すべきである。これによっていくばくでも収支の改善をはかる半面、島民利用に

対する割引制度を導入することが考えられる（とくに小規模島航路について）。

四、本四架橋問題

冒頭でも触れたが、本四架橋によって事業機会を喪失する航路業者について十分な補償措置がとられるべきことは言うまでもない。

要するに離島問題は航路問題がすべてではなくその一部にすぎないが、離島人口が依然として減少をつづけているこんにち、航路問題の重要性がいちだんと高まっていると考える。またそうした認識の必要性が増大していると考えるものである。

(1) 天野和治『交通戦争の現場』勁草書房、昭和五六年二月、一七二—一七五ページ（初出、エコノミスト、昭和五年四月八日号「崩壊に直面する離島航路」）。

(2) 鈴木正明（運輸省）「離島航路をめぐる諸問題」（雑誌『しま』第九一号、昭和五二年十一月所収）参照。

(3) 宮本常一著作集4巻『日本の離島』第一集 未来社 三二二ページ。

(4) すでに完成した大三島橋のばあい、同橋のルートとは併行するフェリー航路のみを経営していた事業者は、廃業して家族従業員とともに本四連絡橋公団に雇用されている。

る。

(5) 参考のため県内において離島振興法施行後無人化した島をあげると左記のとおりである。

昭和三五年から四〇年に無人島化

百貫島(二) 弓削町

御五神島(六五) 宇和島市

遠戸島(二七) "

() 内は昭和三五年国調人口

昭和三五年から四〇年に無人島化

由利島(六) 中島町

() 内は昭和三五年国調人口

(6) 小池秀夫「離島の概念と瀬戸内島嶼」(愛知学院大経

営研究所報『地域分析』十六卷一号)

(7) 運輸白書(昭和三五年版)。なお(2)の文献をも参照のこと。

(8) 魚島村営航路の場合をとると、船舶に係る利子および減価償却費の合計が総費用に占める割合は、昭和三

三年度五・二%、三十四年度五・一%、三十五年五・四%であ

る。これに対して最大の費目である船員費は同じ年度に、

五一・二%、四八・三%、四七・一%を占めている(比率

が逐年低下しているのは燃料潤滑油費の急増による)。

(松山商科大学教授)