

# 地域戦略研究所紀要

## 第 11 号

離島振興計画の目標設定に関する研究

—計画間の比較と複層的な振興法制に注目して—

黒石 啓太 …… 35

北九州市立大学  
地域戦略研究所  
2026.3

# 離島振興計画の目標設定に関する研究 —計画間の比較と複層的な振興法制に注目して—

黒石 啓太

- I はじめに
- II 現行離島振興計画における「目標」設定
- III 「目標」の多角的分析
- IV 数値目標設定の考え方と設定プロセス
- V おわりに

## <要旨>

本論文では、現行離島振興計画の「目標」の記述方法に関する比較検討および分析により、離島振興計画における「目標」設定の形式・内容両面に多様性が存在する一方で、先行計画としての有人国境離島法に基づく都道府県計画において設定されている数値目標が、後続計画としての離島振興計画における「目標」設定に大きな影響を与えている可能性を指摘した。そのうえで、法や当該政策の意義、地域の特性を踏まえた「目標」設定を含む計画策定の意義を指摘した。

## <キーワード>

離島振興法、有人国境離島法、離島振興計画、行政計画、数値目標

## I はじめに

### 1 本論文の背景と目的

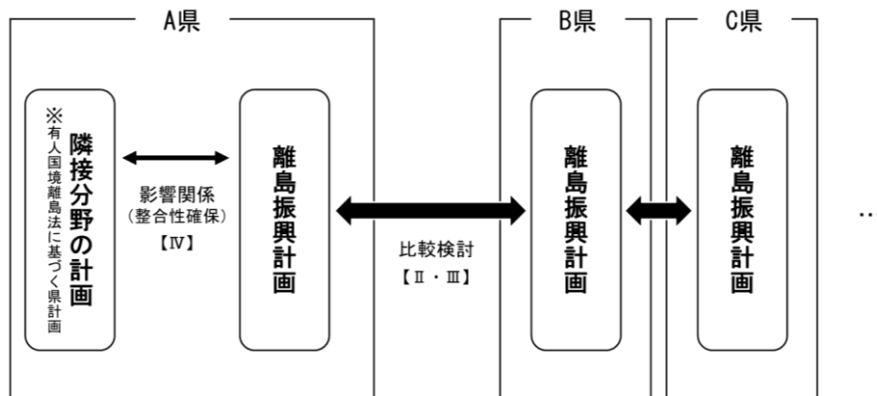
2022年に成立した改正離島振興法は、1953年に制定の離島振興法から数えて第7次改正法となる。同法に基づき、26都道府県が離島振興計画を策定し、離島振興関係施策が講じられてきた。各都道府県における離島の態様は異なっていることを踏まえると、それぞれの都道府県が離島振興によりめざす将来像は異なっていることも考えられる。

これにくわえて、2016年には、「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法」（以下、「有人国境離島法」という。）も成立し、島嶼地域を対象とする複層的な振興法の構造が形成された。有人国境離島法に基づく施策の対象となる地域は、その性質上、必然的に離島振興法に基づく施策の対象地域である。この2つの法律はいずれも、国が定めた対象地域を有する都道府県に対し、同じく国が定める基本方針に基づき、計画を定めるよう努力義務を課している。

また、規定の形式には差異があるものの、それぞれの計画には「目標」を定めるべきことが法定されている。この「目標」を検討することにより、関係都道府県が様々な施策により達

成しようとしていることがいかなるもので、また、その先にはどのような将来像が展望されているのかを明らかにすることを試みるのが本論文の目的である。

図1 本論文の構成のイメージ



出典：筆者作成

具体的には、2023年に関係都道県が策定した離島振興計画の「目標」設定に注目し、各都道県がいかなる施策をとおして、どのような対象地域の将来像を描いているのかを明らかにする。そのうえで、離島振興法に基づく離島振興計画と有人国境離島法に基づく都道県計画との比較検討により、島嶼地域を事例とする複層的な振興法の下において、それぞれの計画、特にその「目標」はどのように設定されているのかを明らかにする。

各都道県の離島振興計画における「目標」の比較検討では、離島振興に関する当該都道県の基礎的情報を確認したのち、全 26 計画の「目標」に関する記述を概観する。これにより、それぞれの離島振興計画では、計画期間内においてどのような将来像を展望しているのかを確認する。さらに、各計画における「目標」を定性的目標と定量的目標（数値目標）に区分し、全体としての関係都道県が離島振興においてどのような「目標」を掲げ、いかなる政策分野の施策によりこれを達成しようとしているのかの傾向を把握することを試みる。また、定量的目標に関する検討では、とくに、目標設定の単位と政策分野に注目する。

これらの比較検討から得られた知見を踏まえ、ここに生じた差異がどのような要因によるものであるのかを検討するため、離島振興に隣接する他の計画との影響関係に注目し、分析を行う。具体的には、離島振興法に基づく離島振興計画と有人国境離島法に基づく「特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」の「目標」は、相互にいかなる関係にあるのかを検討することとする。

詳細は後述するが、有人国境離島法に基づく計画では、離島振興計画との「整合性」確保が求められていることから、ここに注目して計画間の相互の影響関係を明らかにすることを試みる。前述のとおり、有人国境離島法に基づき指定される「特定有人国境離島地域」は、言うなれば、離島振興法に基づく「離島振興対策実施地域」の部分集合である。このような

関係にある計画は、相互に「目的」は共有しながらも、政策対象地域自体の地域的特性や、具体的な施策や事業の特性などの要因から、両者の「目標」にも差異が生じるはずである。本論文では、この点に注目し実施したヒアリング調査の結果も踏まえ、計画策定過程における策定主体の考え方や、とくに数値目標の設定方法について検討を行う。

これらの検討から、離島振興計画における「目標」の現状と課題を明らかにし、行政計画における目標設定の限界と計画間の相互関係について分析・考察を行うこととしたい。

## 2 先行研究の整理と概観

具体的な分析や検討に入る前に、本論文に関係する先行研究について、いくつか整理・概観しておく。「行政計画」については、行政法学や行政学分野を中心に豊富な蓄積が存在する。行政法学に関する体系的な研究としては、見上（1996）や西谷（2003）が挙げられよう。見上（1996）では、行政計画の中でも主に都市計画法制について、フランスの都市計画における法的統制（取消訴訟や裁量統制）を踏まえ、実態としての行政計画に多様性があることから、「各種計画の構造とそれにかかわる紛争の特質に応じた制度的な対応が必要である」（見上 1996, p.437）と指摘している。また、西谷（2003）は、行政法学の立場から、法律と計画の関係、行政計画の体系・策定・効果・救済について体系的に論じた貴重な研究である。同研究では、行政計画が法律上も実務上も活用される今日において、実定法に基づく行政計画についての分析から、その全体像を描き出すことを試みている。

行政学においても、行政計画は重要な研究上の論点となっている。1972年の日本行政学会の年報（年報行政研究9）の題は、「行政計画の理論と実際」であり、西尾勝、吉富重夫、中村五郎、伊藤大一、横山桂次・中村陽一、佐藤竺といった研究者の論文が掲載されていることから、その関心の高さがうかがわれる。このほか、地方分権改革によって「分権型行政システム」に移行した場合の行政運営手法としての行政計画に着目した辻山編（1995）では、地方分権と計画間調整、行政計画論の変容と調整、自治体総合計画といった視点からの考察がなされており、本論文との問題意識も近いように思われる。

次に、自治体が策定する計画の数値目標に関する先行研究を整理する。この点については、行政や自治体に関連するテーマではありつつも、行政学分野での研究蓄積は必ずしも多くはないようである。各論的な研究として、障害者プラン（蜂谷 2003）、公共施設等総合管理計画（上森・堤 2016）、自殺対策計画（竹島・山内・南島他 2021）などが挙げられる。このうち、自殺対策計画に関する竹島・山内・南島他の研究は、医療関係の実務者と行政学者の南島和久（政策評価）の共同研究でもあり興味深い。同研究では、国が策定する自殺総合対策大綱等を基に都道府県や市町村が自殺対策計画の策定を進めているが、分析対象とした都道府県と政令指定都市の計画では、「約半数の自治体が大綱と異なる目標値を設定し、約2割の自治体が自殺死亡率以外の指標の目標値を明記するなど、地域の自殺の現状や取組の進捗状況に応じた数値目標が設定されていた」（竹島・山内・南島他 2021, p.31）ことを指摘している。この指摘は、離島振興法－離島振興基本方針－離島振興計画という法・計画体系をとる

離島振興分野の研究においても興味深い。

最後に、離島振興計画に関する先行研究については、黒石(2023)・(2024)、久保田(2021)、唐・栗原(2024)などがある。黒石(2023)は、離島振興計画の策定過程に注目し、この過程における都道府県—市町村関係は、離島振興法が規定する単線的なプロセスではなく、双方向の協議や調整がなされていることを明らかにしている。また、黒石(2024)は、実際に策定された離島振興計画において、関係都道府県の類型化を行ったうえで、法律や基本方針によって計画中で記載することが求められている事項について整理し、都道府県の類型と計画のボリュームの関係、抑制的ともいえる数値目標の設定、全体としての抽象度の高さを指摘している。久保田(2021)は、離島振興政策における生活環境整備や架橋事業の効果を検証し、対象地域の住民一人当たりの課税対象所得および地域経済循環率の変化から、「離島の地理的な条件不利性は一定程度解消されつつある」(久保田2021, p.116)とした。唐・栗原(2024)は、宿泊施策を事例として、離島振興政策の効果検証から、都道府県ごとの施策展開状況の多様さを明らかにしたうえで、「民宿事業には宿泊収容人数を増やす効果は認められなかったものの、施設充実政策には、66%収容人数を増加する効果が確認された」(唐・栗原2024, p.9)ことを明らかにした。そのうえで、離島振興政策の定量的な政策評価について、さらなるデータベースの充実の必要性を指摘している。

このように、関連する先行研究自体は数多く存在しているものの、本論文で注目する離島振興計画の目標設定については、体系的・実証的な研究は見られないのが現状である。そこで、以下では、離島地域の振興・維持に関連する法制度を整理し、離島振興法制における政策の体系を確認したうえで、現行離島振興計画においていかなる目標設定がなされているのかについて分析・検討を行うこととしたい。

### 3 離島地域の振興・地域社会の維持に関連する法制度の概要

本論文では、離島振興法に基づく政策体系を中心に、離島地域の振興・地域社会の維持に関連する法制度の実態的運用について検討を行う。この検討に先立って、関連する法制度を概観しておく。離島地域を主な対象地域とする法や制度は複数存在するが、主要なものとして、離島航路整備法、離島振興法、有人国境離島法についてその概要を整理する。これら3法のうち、最も早く成立したのは1952(昭和27)年の離島航路整備法(昭和27年法律第226号)であった。同法は、離島を対象とする日本の法律として最初に成立したものである<sup>1)</sup>。愛媛県選出の衆議院議員であった關谷勝利ほか48名の衆議院議員の連名で提出され成立した離島航路整備法は、国による特別の助成措置を法律上規定することにより、離島航路の維持及び改善をはかることを目的とした法律であるが、後述する離島振興法および有人国境離島法が期限の定めのある時限法であるのに対し、期限の定めのない恒久法であるという点は特徴的であり、2025(令和7)年12月現在においても現行法としての効果を有している。

前述の離島航路整備法は、その名称のとおり、離島航路の維持及び改善といった政策分野に特化・限定した法律であったのに対し、1953(昭和28)年に成立した離島振興法(昭和28

年法律第 72 号) は、改正を重ねるにつれてその法目的に変遷は見られるものの、「経済力の培養、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展に寄与することを目的とする」(旧離島振興法(制定当時)第 1 条を抜粋)ものであるとされ、離島に関する総合的な振興法として成立したものであった。離島航路整備法と同様、離島振興法も綱島正興ほか 71 名の議員の提案により成立した法律である<sup>2)</sup>。時限法であった離島振興法は、現行の第 7 次改正法に至るまで、10 年に一度の期限延長を目的とした改正を重ねている。離島振興に基づく施策の対象となる地域は、主務大臣が国土審議会の意見を聴いて指定する「離島振興対策実施地域」に限定されるものの、今日では、外海・内海を問わず、さらには滋賀県の琵琶湖の沖島(近江八幡市)まで指定されており、相当程度広範な離島が離島振興対策実施地域に指定されている。

2016(平成 28)年に成立した有人国境離島法も、谷川弥一ほか 15 名提出の議員立法であり、離島振興法同様 10 年間の時限法である。同法では、①自然的経済的社会的観点から一体をなすと認められる二以上の離島で構成される地域内の現に日本国民が居住する離島で構成される地域、② ①のほか領海基線を有する離島であって現に日本国民が居住するものの地域を「有人国境離島地域」として定義している。そのうえで、有人国境離島地域のうち、継続的な居住が可能となる環境の整備を図ることがその地域社会を維持する上で特に必要と認められるものとして別表に掲げるものを「特定有人国境離島地域」とし、同法第 10 条には、特定有人国境離島地域をその区域に含む都道府県は、国の定める基本方針(有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する基本的な方針。以下、「有人国境離島基本方針」という。)に基づき、当該特定有人国境離島地域について、その地域社会の維持に関する計画を定めるよう努めることが規定されている。有人国境離島法に規定する有人国境離島地域および特定有人国境離島地域は、小笠原諸島振興開発特別措置法の適用を受ける小笠原諸島、奄美群島振興開発特別措置法の適用を受ける奄美群島、沖縄振興特別措置法の適用を受ける沖縄県を除き、いずれも離島振興法上の離島振興対策実施地域に指定されている地域である。離島振興法と有人国境離島法を比較した場合、法律名にも表現されているとおり、離島振興法が対象地域の「振興」をめざし、有人国境離島法が対象地域の「保全」および「地域社会の維持」をめざしているという特性上、離島振興法の方が広範な施策(分野)によりその目的を達成する設計となっている。

ここまで、離島地域に関する離島航路整備法、離島振興法、有人国境離島法の 3 法の概要を整理してきたが、前述のとおりこの 3 法は、いずれも議員立法によって成立したものであった。その背景には、関係都道府県を中心とした立法要請活動が展開され、これを受けた国会議員の動きもあって成立したという経緯がある。一方、離島航路整備法が期限の定めのない恒久法であるのに対し、離島振興法と有人国境離島法には、時期は数年ずれるものの、いずれも 10 年間の時限法という共通点がある。

表1 離島振興法及び有人国境離島法の制定・延長改正

	離島振興法	有人国境離島法
1953（昭和28）年	離島振興法成立	
1962（昭和37）年	離島振興法改正（第1次延長）	
1972（昭和47）年	離島振興法改正（第2次延長）	
1982（昭和57）年	離島振興法改正（第3次延長）	
1992（平成4）年	離島振興法改正（第4次延長）	
2002（平成14）年	離島振興法改正（第5次延長）	
2012（平成24）年	離島振興法改正（第6次延長）	
2016（平成28）年		有人国境離島法成立 ※2027（令和9）年度末まで
2022（令和4）年	離島振興法改正（第7次延長） ※2033（令和15）年度末までの延長	

※期限延長に関する法改正のみ記載。

出典：筆者作成。

#### 4 離島振興法の政策体系

本論文では、主として離島振興法に基づく政策体系に注目して検討を行うことから、その基本的な枠組みを整理しておく。前節においても整理したとおり、現行離島振興法に基づく政策体系は、法律としての離島振興法を頂点として、主務大臣（総務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣及び環境大臣）が定める「離島振興基本方針」（以下、「基本方針」という。）、区域内に離島振興対策実施地域を有する関係都道府県が策定する「離島振興計画」からなっている<sup>3)</sup>。離島振興法第3条では基本方針について、同法第4条では離島振興計画について、それぞれにおいて定めるべき事項を規定している。ただし、離島振興計画において定めるべき事項について、離島振興法上は「おおむね」としての例示列举の体裁をとっており、また基本方針上も「離島振興計画は、離島地域の発意と主体性に基づき自由な発想で作成されるものであり、ここに記載のない事項を離島振興計画に記載することを妨げるものではない」ことが明示されている。

このような設計となっていることもあり、次章以下で検討するとおり、関係都道府県が策定する離島振興計画にはその形式・内容ともに大きな差異が見られるようになっている。

## II 現行離島振興計画における「目標」設定

### 1 本研究における「目標」

本章では、47都道府県のうち、離島振興法に基づく離島振興対策実施地域を有する26都道府県の離島振興計画の「目標」に関する記述を概観する。政策の目標に関する記述方法としては、大別して、定性的目標と定量的目標に区別できるが、本研究の問題関心は、「各都道府県が策定する計画が達成された場合、日本の離島は総体としてどのような状況にあることになるのか」を概観することであるから、それぞれの計画がめざすところを合算できる必要がある。そこで、本研究においては、非数値目標についても整理しつつ、主として定量的目標である数値目標に着目して検討を行う。

## 2 離島振興に関する関係都道県の基礎的情報の整理

具体的な計画の分析の前提として、離島振興に関する関係都道県の基礎的情報を整理しておく。表2からは、関係都道県数および指定地域数は、東日本に比して西日本の県に偏在していることがわかる。また、指定地域内人口は、最大の長崎県（113,056人）と最小の石川県（66人）の間には、1,700倍を超える差がある。また、指定地域内人口割合は、高い順に、長崎県（8.61%）、香川県（3.32%）、島根県・鹿児島県（2.85%）、新潟県（2.36%）となっており、この5県のみが都道県総人口に占める指定地域内人口の割合が1%を超えている。

表2 関係都道県の基礎的情報（離島振興対策実施地域関係）

都道県名	指定地域数	有人島数 法指定	市町村数 関係	指定地域内人口 [A]	都道県総人口 [B]	指定地域内人口割合 [A/B]	面積	海岸延長
北海道	5	6	6町	9,819	5,224,614	0.19	416.7	221.7
宮城県	2	8	2市1町	663	2,301,996	0.03	15.2	81.3
山形県	1	1	1市	158	1,068,027	0.01	2.7	12.0
東京都	1	9	2町6村	21,532	14,047,594	0.15	290.5	264.0
新潟県	2	2	1市1村	51,845	2,201,272	2.36	864.5	304.0
石川県	1	1	1市	66	1,132,526	0.01	0.6	5.2
静岡県	1	1	1市	268	3,633,202	0.01	0.4	4.0
愛知県	1	3	1市1町	3,430	7,542,415	0.05	3.4	26.2
三重県	1	6	2市	2,861	1,770,254	0.16	13.7	60.4
滋賀県	1	1	1市	242	1,413,610	0.02	1.5	6.8
兵庫県	2	5	2市	4,439	5,465,002	0.08	21.0	69.0
島根県	1	4	3町1村	19,122	671,126	2.85	342.6	464.5
岡山県	6	14	6市	1,551	1,888,432	0.08	22.6	103.6
広島県	7	13	6市1町	9,398	2,799,702	0.34	65.2	166.9
山口県	7	21	7市4町	2,755	1,342,059	0.21	64.4	200.6
徳島県	2	2	1市1町	193	719,559	0.03	2.1	12.6
香川県	5	24	5市4町	31,510	950,244	3.32	217.6	329.2
愛媛県	9	31	6市1町	11,669	1,334,841	0.87	90.4	308.4
高知県	1	2	1市	142	691,527	0.02	11.3	26.7
福岡県	1	8	4市1町	1,738	5,135,214	0.03	13.3	63.4
佐賀県	1	7	1市	1,203	811,442	0.15	10.9	48.2
長崎県	7	51	8市2町	113,056	1,312,317	8.61	1,550.4	2,418.6
熊本県	1	6	2市	2,584	1,738,301	0.15	20.8	64.7
大分県	2	7	2市1村	2,950	1,123,852	0.26	17.6	62.2
宮崎県	2	3	3市	719	1,069,576	0.07	5.2	27.2
鹿児島県	7	20	4市4町2村	45,339	1,588,256	2.85	1,251.3	733.5
合計	77	256	68市31町11村	339,252	68,976,960	0.49	5,316.1	6,084.9

※指定地域内人口および都道府県総人口は単位：人、指定地域内人口割合は単位：%、面積は単位：km<sup>2</sup>、海岸延長は単位：km。

※人口は、2020（令和2）年国勢調査に基づく確定数。面積は、国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調（令和2年10月1日）」等に基づく数値、海岸延長は国土交通省水管理・国土保全局「海岸統計調査（令和2年3月31日）」等に基づく数値である。出典：日本離島センター（2025）「2023 離島統計年報 CD-ROM 版」を基に筆者作成。

すなわち、関係都道県のなかでもその実態は多様であり、離島振興においてめざすべき将来像、そのために必要となる施策、投じられる（べき）資源の量にも差が出てくることは必然ともいえる。

関連して、前述の有人国境離島法に基づく「特定有人国境離島地域」を有する都道県は、北海道（利尻・礼文、奥尻島）、東京都（伊豆諸島南部地域）、新潟県（佐渡）、石川県（舳倉島）、島根県（隠岐諸島）、山口県（見島）、長崎県（対馬、老岐島、五島列島）、鹿児島県（甬列島、種子島、屋久島、三島、吐噶喇列島）の8都道県となっている。また、このうち、当該都道県内に、「離島振興対策実施地域ではあるが、特定有人国境地域ではない離島」を有するのは、北海道、東京都、新潟県、山口県、長崎県、鹿児島県の6都道県である。言い換えると、石川県と島根県については、離島振興対策実施地域と特定有人国境離島地域の区域が完全に一致しているということになる。

離島振興計画に関する分析を行った黒石（2024）では、離島振興における都道県別の指定地域と市町村の関係を類型化している（表3）。これは、当該都道県における指定地域と関係市町村が、それぞれ単一であるのか、複数であるのかという視点から類型化されたものであった。この類型は、本論文が注目する「目標」の記述形式の分析においても有用であると思われる。なぜなら、〈単一〉－〈単一〉型であれば、当該都道県内の唯一の指定地域は、単一の市町村のみが関係市町村となることから、離島振興計画を策定する都道県と関係市町村での協議調整は、相対的に行きやすくなり、計画全体を通しての数値目標の設定に要する調整コストが抑えられることが想定される。一方で、対照的な〈複数〉－〈複数〉型では、当該都道県内に複数の指定地域が存在し、そこに複数の関係市町村が存在することから、計画全体を通しての数値目標の設定には、多くの調整コストを払わなければならないことが想定される。

表3 都道県別の〈指定地域〉－〈市町村関係〉の類型

		市町村	
		単一	複数
指定地域	単一	6 (山形県、石川県、静岡県、滋賀県、高知県、佐賀県)	6 (東京都、愛知県、三重県、島根県、福岡県、熊本県)
	複数	0 (該当なし)	14 (北海道、宮城県、新潟県、兵庫県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、長崎県、大分県、宮崎県、鹿児島県)

出典：黒石（2024）p.16を参照。

以下では、このような類型も用いながら、具体的な関係都道県策定の離島振興計画における具体的な「目標」に関する記述を整理していくこととしたい<sup>4)</sup>。

### 3 北海道・東北・関東・中部地方の計画における「目標」

#### (1) 北海道【〈複数〉－〈複数〉型】

北海道には、礼文島、利尻島、天売島・焼尻島、奥尻島、小島という5つの指定地域が存在し、関係市町村は6町であり、前述の類型では〈複数〉－〈複数〉型にあたる。全道としての基本方針として「個性豊かな島の魅力を活かした 持続可能な地域社会の構築」を掲げ、計画全般に関わる基本目標として「道内の離島地域における将来的な人口の社会増減均衡を図るため、関係人口の創出・拡大や地域資源の活用など、本計画に定める幅広い施策を推進することにより、持続可能な地域社会の構築をめざす」（北海道計画 p.17）としている。

北海道計画においては、全道を通しての数値目標は設定されていない。北海道計画では、単一の指定地域内に複数の関係市町村が存在する場合、そのそれぞれの市町村を単位とする地域振興計画が策定されている<sup>5)</sup>。この地域振興計画でも、ほぼすべての町が人口に関する目標として「社会減の改善」という非数値目標を掲げている。

また、各地域振興計画においては、産業促進事項の項目が設けられており、ここにおいては、業種ごとの新規設備投資件数・設備投資による新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

#### (2) 宮城県【〈複数〉－〈複数〉型】

宮城県は、牡鹿諸島と浦戸諸島という2つの指定地域を有し、関係市町村は2市1町という〈複数〉－〈複数〉型の県である。宮城県計画では、「地域の実情を踏まえ、住民がやすらぎと生きがいを持って安心して生活でき、島内外の交流を促進しながら、自立のできる島づくりを目指すとともに、島の人口の著しい減少の防止と島への定住の促進を図っていく」（宮城県計画 p.1）ことが計画の目標であるとされている。

宮城県計画では、全県を通しての数値目標は設定されておらず、また指定地域別の地域振興計画においても、「島民の利便性の向上を図る」、「交流人口の拡大を図る」、「著しい人口減少の抑制に努める」と行った非数値目標が掲げられており、数値目標は設定されていない。

各地域振興計画では、産業振興促進事項に関する項目が設けられ、この項目では、計画期間中の設備投資件数および新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

#### (3) 山形県【〈単一〉－〈単一〉型】

山形県は、飛島（酒田市）の1島のみが離島振興対策実施地域に指定された、〈単一〉－〈単一〉型の県である。山形県計画では、振興の基本方針として「自然豊かで魅力あふれる『山形県の宝』である本件唯一の有人離島『飛島』の価値を広く国民、県民、市民に伝えていくとともに、多様な人・団体が関わる協働の島づくりの推進、産業の振興、交流人口・関係人口の拡大により移住・定住を促進し、コミュニティの維持や福祉の向上、ひいては本地域の持続的発展を図」（山形県計画 p.4）ることを宣言している。そのうえで、①安全・安心・安定・快適な環境の島、②持続可能な産業が育つ島、③新技術を活用し一緒に可能性をひろげ

る島、④関わりたい・気軽に行ける・暮らしたい島を「振興の目標（めざす島の姿）」として掲げている。

山形県は〈単一〉－〈単一〉型という性格上、全体計画／地域別計画の形式をとっておらず、全編を通して念頭に置かれているのは飛島のみである。ここにおいては、数値目標は設定されておらず、産業振興促進事項の項目のみで新規設備投資件数および新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

#### （4）東京都【〈単一〉－〈複数〉型】

東京都は、伊豆諸島の1地域に2町6村が存在する〈単一〉－〈複数〉型に該当する。東京都計画では、10年後に目指すべき3つの未来として、「①自らのポテンシャルの最大限の発揮と創意工夫により、島しょ地域の魅力と活力が大きく向上している、②本土と島しょをつなぐ様々なインフラの整備やデジタル技術の活用により、地理的制約が克服され、島しょ地域の可能性が飛躍的に高まっている、③新型コロナや人口減少・少子高齢化等の直面する危機を乗り越えて、持続的な回復『サステナブル・リカバリー』を成し遂げることにより、島しょ地域の発展が図られている」（東京都計画 p.17）ことを示している。なお、本論文で取り上げるのは、離島振興法上の離島振興計画であるが、東京都にはこのほかにも小笠原諸島振興開発特別措置法の対象となる小笠原村が存在する。

東京都計画は、都全体の計画と島別基本計画から構成されている。都の全体計画では、具体的な設定されていない。島別基本計画については、名称上「島別基本計画」とされているが、新島・式根島という複数の島から構成される新島村については「新島・式根島基本計画」とされ、実質は町村別計画となっている。ここにおいては、全2町6村のうち、神津島村、三宅村、御蔵島村、八丈町、青ヶ島村の1町4村において、数値目標が設定されている項目があった（表4）。

また、産業振興促進事項については、島別基本計画ではなく、計画全体の別冊に全町村について数値目標が設定されている。一定の共通事項もみられるが、町村によって対象とする業種や内容はそれぞれ異なっている。

表4 東京都計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
神津島	人口	定住人口	1,700人
	交通・通信	舗装済道路延長	85km
	産業振興	漁獲量	780t
	産業振興	農産物生産額	20,000千円
	観光	観光客数	35,000人
	医療	基本健診受診率	50%
	福祉	保育園児数	42人
	介護	デイサービス利用回数	5,200回
		体操事業・介護予防サービス利用者数	1割増
	教育・文化	いじめ発生件数	0件

		離島留学生受入	14 人
	文化	郷土資料館入館者数	2,000 人
	生活環境	農業集落排水加入率	86%
		一般家庭ごみリサイクル率	5.2%
三宅島	人口	定住人口	1,800 人
御蔵島	交流	関係人口	1,000 人
八丈島	人口	定住人口	6,500 人台
青ヶ島	交流	関係人口	210 人
	エネルギー	太陽光発電による供給電力の使用割合	50%

※「区分」は筆者による。

出典：東京都離島振興計画を基に筆者作成。

### (5) 新潟県〔〈複数〉－〈複数〉型〕

新潟県は、粟島と佐渡島の2地域が、それぞれ粟島浦村と佐渡市の区域と合致している〈複数〉－〈複数〉型の県である。新潟県計画では、「魅力と活力にあふれ 誰からも愛される島づくり」（新潟県計画 p.13）を目指し、①産業で自立する島、②安全安心な暮らしの島、③交流でつながる島づくりに取り組むとしている。

新潟県計画においては、計画全体に関する数値目標は設定されていないものの、指定地域別の振興計画で詳細な数値目標が設定されている（表5）。ここでは、現状値（佐渡島2020年／粟島2021年）と目標値（佐渡島2026年／粟島2032年）が併記されていることに加え、当該目標に対応するSDGs17のゴールも項目ごとに示されていることは特徴的である。また、それぞれの数値目標は、その数値自体のみならず項目も2地域（市町）によって大きく異なっていることも特徴として指摘できる。数値目標については、ほとんどの項目で現状地を上回る目標が設定されている。

また、産業促進事項については、各振興計画において業種や内容に関する数値目標が設定されている。

表5 新潟県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
佐渡島	人口	社会動態における人口移動数	±0 人
		UI ターン者数	600 人
		若者（40歳未満）のUI ターン者数	350 人
		出生数	287 人
	交通・通信	航路利用者数	2,000,000 人
		航空路利用者数	100,000 人
		路線バス利用者数	380,000 人
		難視聴地域数	0 地域
	産業振興	市内総生産額	180,000 百万円
	雇用	新規企業、企業誘致し雇用した人数	60 人
	生活環境	污水衛生処理率	63.8%
		1人1日当たりごみ排出量	995g
		リサイクル率	22.6%
		市内の温室効果ガス（CO2）排出量	384 千 t
	医療	さどひまわりネット加入率	35.0%

	介護	高齢者実態調査による生きがいがあると回答した高齢者の割合	65.0%
	福祉	健康寿命（平均自立期間要介護2以上）	81.0歳
		しまびと元気応援団参加数	8,000人
	教育・文化	自己肯定感の肯定的評価率（小学校）	85.0%
		自己肯定感の肯定的評価率（中学校）	75.0%
		生涯学習事業参加者数	13,000人
	観光	ふれあいガイドの利用客数	20,000人
		1日当たりの観光消費額	55,000円
		市内の宿泊者数	550,000人泊
	自然環境	農薬・化学肥料5割減以上の水稻面積の割合	88.0%
		トキの野生下定着数	トキが過密にならず遺伝的多様性と個体数増加傾向を維持
	防災	災害など自然外因による死亡者数	0人
		自主防災組織訓練の実施率	50.0%
	人材	本市の附属機関・懇談会等における女性の登用割合	40.0%
地域づくり活動に関わった人数		4,600人	
粟島	人口	定住人口	323人
		新規移住者数	7人
		保育園児	15人
		小学生・児童数	15人
		中学生・生徒数	20人
		離島留学生徒数	14人
	交通・通信	フェリー乗船客数	30,600人
		高速船乗客数	19,300人
		乗合いタクシー利用者数	5,000人
		コミュニティバス利用者数	5,000人
	産業振興	庁内タスクフォースによる事業化件数	1件
		漁獲高	110,000千円
		大豆（一人娘）の加工所への供給量	1,000kg
	生活環境	新築着工件数	1件
		空き家利活用件数	1件
		断水発生回数	0回
	医療	看護師数（保健師含む）	4人
		へりの運行に係る関係者との連絡会議	2回
		健康教室	30回
		特定検診の実施	1回
	介護	通所介護事業の継続	190回
	福祉	保育士人数	4人
		里親登録者数	5人
	教育・文化	教員・講師人数	14人
	観光	観光入込客数	16,000人
		観光客収容人数	390人
		秋冬の観光イベント開催	1回
	自然環境	クリーンアップ作戦への参加者数	300人
		あわしま自然体験学校体験プログラム数	10回
	防災	火災死傷者数	0人
		自然災害死傷者数	0人

※「区分」は筆者による。なお、粟島に関する目標のうち、産業振興促進事項との重複を省いた。

出典：新潟県離島振興計画を基に筆者作成。

## (6) 石川県【〈単一〉－〈単一〉型】

石川県は、舳倉島（輪島市）の1地域のみが離島振興対策実施地域に指定された〈単一〉－〈単一〉型の県である。石川県計画では、離島振興に向けた施策・整備方針として「住民が安心して生活できる環境づくりや就業促進、介護・福祉の向上、観光振興、交流人口拡大、自然環境保護、再生可能エネルギー等の利活用、人材の確保など賑わいある島づくりを推進する」（石川県計画 p.3）としたうえで、複数の非数値目標を掲げている。〈単一〉－〈単一〉型という性格上、全県計画と地域別計画は区別されず、一体的なものとなっている。

石川県計画においては、産業振興促進事項を除き数値目標は設定されていない。産業振興促進事項のうち、特筆すべきは、水産業の目標指標として「海女漁従事者数（現状値 100 名を維持）」が掲げられていることであろう。

## (7) 静岡県【〈単一〉－〈単一〉型】

静岡県の離島振興対策実施地域は、初島（熱海市）のみであり、〈単一〉－〈単一〉型の県となっている。静岡県計画では、目指す姿を「人と自然が共に輝き、未来が輝く島【初島】」（静岡県計画 p.6）とし、「住む人みんなの“笑顔”輝く島」、「美しい“自然”輝く島」、「訪れる人みんなの“笑顔”輝く島」を振興の基本方向として掲げている。

〈単一〉－〈単一〉型の静岡県計画では、全県計画と地域別計画は区別されていない。同計画においては、2032年の目標値として2つの具体的な数値目標が設定されている（表6）。産業振興促進事項については、対象とする業種を旅館業と農林水産物等販売業のみに絞った数値目標（設備投資件数・新規雇用者数）が設定されている。

表6 静岡県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
初島	人口	定住人口	268人
	観光	初島への年間来訪者数	23万人

※「区分」は筆者による。

出典：静岡県離島振興計画を基に筆者作成。

## (8) 愛知県【〈単一〉－〈複数〉型】

愛知県は、愛知三島という単一の指定地域が1市1町から構成される〈単一〉－〈複数〉型の県である。愛知県計画では、目指すべき姿として「地域資源を生かし多様な交流により新たな価値を創造するあいちの離島」（愛知県計画 p.13）を掲げ、SDGsの理念のもと、関係施策を展開していくこととされている。そのうえで、取り組むべき4つの視点として、①安全安心で将来に渡って暮らし続けることができる地域づくり、②誰もが生きがいを感じながら働ける地域づくり、③自然と文化が調和する地域づくり、④多様な人材・企業との交流が促進される地域づくりを取組みの視点として提示している。

愛知県計画は、全体計画と地域別計画（「各島の地域事情に応じた取組の方向性」）から構

成されているが、数値目標については全体計画と地域別計画の両方にそれぞれ設けられている（表 7）。定住人口については全体計画中に島別の数値目標が設けられているが、いずれの目標（2030 年時点）も 2020 年時点よりも少ない数値が設定されている。

産業振興促進事項については、全体計画中に設けられているが、数値目標は佐久島（西尾市）と日間賀島及び篠島（南知多町）という市町単位で設定されている。

表 7 愛知県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
愛知三島 （佐久島）	人口	定住人口	158 人
	交流	関係人口（島で行われるボランティア活動に参加した延べ人数）	1,600 人
	人材	地域おこし協力隊数累計	11 人
愛知三島 （日間賀島）	人口	定住人口	1,361 人
		2032 年時点での維持すべき出生数	9 人
愛知三島 （篠島）	人口	定住人口	1,204 人
		2032 年時点での維持すべき出生数	14 人

※「区分」は筆者による。

出典：愛知県離島振興計画を基に筆者作成。

### （9）三重県【〈単一〉－〈複数〉型】

三重県は、志摩諸島という単一の指定地域が 2 市から構成される〈単一〉－〈複数〉型の県である。三重県計画では、「基本的方針」として現状認識や取り組むべき政策分野等が示されているが、目指すべき姿が端的に示されたフレーズ等は明示されていない。「離島の振興に関する目標」に関する記述としては、「本計画に沿った取組を進めることで、離島で暮らすことの魅力を高め、急激な人口流出を抑えるとともに、移住・定住を促進することが特に重要であることから、『離島人口の社会増減率』を目標項目として設定」（三重県計画 p.3）することのみが示され、この記述の後に、後述する数値目標の表が掲示されている。

三重県計画の特徴は、同計画が全体計画と各島別の振興計画から構成されているという点である。指定地域としての志摩諸島は 6 島からなるが、この 6 島それぞれについて振興計画が作成されている。

数値目標については、全体計画中に全県目標が設けられており、島別の振興計画中には該当するものは見られない（表 8）。この全県目標は 2016 年～2020 年の 5 年間の平均値と 2030 年を比較する形式で示されている。産業振興促進事項についても、全体計画中に記載があるが、こちらについては市の単位で目標が設定されている。

表 8 三重県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
志摩諸島	人口	離島人口の社会増減率	△1.00%

※「区分」は筆者による。

出典：三重県離島振興計画を基に筆者作成。

#### 4 近畿・中四国地方の計画における「目標」

##### (1) 滋賀県〔〈単一〉－〈単一〉型〕

滋賀県は、海に面しない内陸県でありながら、沖島（近江八幡市）という指定地域を有する〈単一〉－〈単一〉型の県である。滋賀県計画では、基本目標として、①安心して暮らし続けられる沖島、②琵琶湖の恵みとともに持続可能な沖島、③島民 200 人を維持（2032 年度末時点）<sup>6)</sup>を掲げ、これを踏まえた基本の方針として、①誰もが訪れやすく、住みやすい沖島（湖上交通・島内外交通）、②琵琶湖の恵みとともに、島ならではの産業を育む沖島（産業）、③安心していつまでも暮らし続けることができる沖島（福祉・医療）、④島民だけでなく、みんなの力で発展する沖島（移住・関係人口）を重点的なものと位置付けている。

〈単一〉－〈単一〉型という性格上、滋賀県計画は全体計画と地域別計画を区別せずに一体的なものとして構成されている。滋賀県計画では、基本目標という抽象度の高い段階の目標中に「島民 200 人を維持」という具体的な数値目標を掲げている点に特徴があるといえよう（表 9）。産業振興促進事項については、5 つの業種ごとに新規設備投資件数および設備投資による新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

表 9 滋賀県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
沖島	人口	定住人口	200 人

※「区分」は筆者による。

出典：滋賀県離島振興計画を基に筆者作成。

##### (2) 兵庫県〔〈複数〉－〈複数〉型〕

兵庫県は、沼島、家島群島という 2 つの指定地域を有し、これらの地域がそれぞれ 2 市に属するという〈複数〉－〈複数〉型の県である。兵庫県計画では、めざすべき姿として「誰もが希望を持ち、一人ひとりの可能性が広がる元気な島の創造」（兵庫県計画 p.7）を掲げ、①誰もが生きがいを感じながら自立的に発展する島づくり、②誰もが暮らしやすい環境を実現する島づくり、③誰もが安心して生き生きと健康に暮らせる島づくり、④誰もが多様な地域間交流により豊かに暮らせる島づくりに取組むとしている。

兵庫県計画は、県全体の計画に相当する部分と 2 地域それぞれを対象とした地域振興計画から構成されており、全体計画中に数値目標は見られない。また、産業振興促進事項については、沼島地域振興計画には記述がない一方で、家島群島地域振興計画中にはこれに関する

記載があり、設備投資件数と新規就業者数に関する数値目標を有している。沼島は、人口 360 人ほどの小規模な島であるのに対し、家島群島は「平成の大合併」期に姫路市と合併するまでは飾磨郡家島町であったという地域の規模や産業の状況が大きく異なっている。産業振興事項の記載の違いについても、このようなことが背景にあるものであると思われる。

### (3) 島根県 [〈単一〉 - 〈複数〉 型]

島根県は、隠岐島という単一の指定地域が 4 つの町村から構成されている〈単一〉 - 〈複数〉型の県である。島根県計画では、基本理念「次世代へ引き継げる活力ある持続可能な隠岐を目指して」(島根県計画 p.2)のもと、①隠岐の暮らしを守る、②隠岐の人と産業を育てる、③隠岐の心豊かな社会を次世代に繋げるという 3 つの柱ごとに各種施策を総合的かつ計画的に展開することにより、隠岐島地域全体の持続的発展を推進することとしている。

島根県計画は、関係町村は複数存在するが指定地域としては単一であるためか、全体計画と地域別計画という区分を有しておらず、全体が一体的なものとして策定されている。島根県計画においては、基本目標として「人口の社会移動」に関する数値目標が設定されているほか、詳細な KPI (Key Performance Indicator : 重要業績評価指標) が設定されているところに大きな特徴がある(表 10)。とくに、それぞれの指標について、2023 年度～2027 年度までの各年度の目標値が具体的に設定されていることは特筆に値する。さらに、隠岐島地域のみならず、全県的に取組む施策についても一部本計画中に指標として掲げられている。

なお、島根県計画では、産業振興促進事項について特別な記載は見られない。

表 10 島根県計画における数値目標

目標単位	区分	目標		目標数値
		隠岐限定		
隠岐島	人口	○	人口の社会移動【2032 年度の基本目標】	+9 人
		○	住民基本台帳に基づく社会増減(隠岐 4 町村の住民基本台帳に基づく社会増減(人)の計)【2027 年度の基本目標】	-13.0 人
		○	U ターン者数	100 人
		○	I ターン者数	102 人
	交流	○	関係人口マッチングサイトによる隠岐地域へのマッチング件数	7 件
	交通・通信	○	隠岐航路利用者数	45 万人
		○	隠岐世界ジオパーク空港の乗降客数(定期便の年間乗降客数)	6 万人
		○	隠岐地域で運行される生活交通の年間輸送人数	10.2 万人
		○	幹線道路・生活関連道路(優先整備区間)の改良率	77%
		○	隠岐世界ジオパーク空港の定期航空機の就航率	100%
		○	隠岐世界ジオパーク空港の空港施設の供用率	100%

	○	離島航路を有する港湾の機能強化・維持を図る施設の整備率	83%
	○	県代行市町村道路整備事業の進捗率	95%
	○	早期に措置を講ずべき橋梁の修繕率	100%
	○	緊急輸送道路の落石等通行危険箇所整備率	79.60%
	○	緊急輸送道路の橋梁耐震化率	100%
	○	隠岐地域の携帯不感エリア世帯数	0 世帯
生活環境	○	汚水処理人口普及率	93.50%
	○	水道の給水停止及び断水日数（年間日数、自然災害・不可抗力を除く）	0 日
	○	空き家を利活用した件数	10 件
	○	廃棄物処理施設に係る改善命令件数	0 件
エネルギー		県内の再生可能エネルギー発電量	1,604 百万 kWh
教育・文化		Web 竹島問題研究所ホームページへのアクセス数	160,000 件
		竹島資料室の一般来室者数	5,800 人
		県民文化祭参加者数	34,000 人
	○	隠岐の歴史・文化に関する講座・シンポジウム等参加人数	300 人
医療	○	病院・公立診療所の医師の充足率	95%
	○	県内病院看護職員の充足率	98%
福祉		県政世論調査で現在喜びや生きがいを感じているものがあると回答した 70 歳以上の者の割合	92%
	○	障がい福祉サービス等利用者数	607 人
防災	○	土砂災害警戒区域（土石流及び急傾斜地）内の 24 時間滞在型要配慮者利用施設及び地域の重要な避難所の保全率	75%
	○	国民保護事案発生を想定した対応手順（避難実施要領のパターン）作成市町村数	4 町村
		自主防災組織活動カバー率	100%
		防災士資格取得者数	1,370 人
産業振興	○	主要農林水産物の販売額（農業）	1,574 百万円
	○	農林水産業新規就業者数（農業）	3 人
	○	中山間地域等直接支払交付金の取組面積	661ha
	○	主要農林水産物の販売額（林業）	454 百万円
	○	農林水産業新規就業者数（林業）	8 人
	○	主要農林水産物の販売額（水産業）	7,521 百万円
	○	農林水産業新規就業者数（水産業）	5 人
	○	漁業者数 5 人以上の沿岸漁業集落数	48 集落
	○	経営基盤強化、販路拡大に向けて積極的に取り組む食品製造事業者数	3 事業者
	○	地域の資源を活用した商品化に向けて積極的に取り組む事業者数	7 事業者
	○	新規雇用者数（隠岐公共職業安定所就職件数）	211 人
	○	有人国境離島法に基づく県計画による雇用機会拡充事業を活用した事業者の各年度末の実雇用者数	310 人
		高校卒業時の県内就職率	84%
		県外 4 年制大学の島根県出身者の県内就職率	32%
観光	○	宿泊客延べ数	106 千人泊
	○	入込客延べ数	174 千人

	教育・文化	○	県立学校の公費エアコン未整備箇所の解消率	100%
		○	自分の将来について明るい希望を持っていると回答した生徒の割合	81%
		○	地域社会の魅力や課題について考える学習に対して主体的に取り組んでいると回答した生徒の割合	73.10%
		○	県立高校への県外からの入学者数	56人
		○	「結集！しまねの子育て協働プロジェクト事業」に参画する地域住民数（延べ数）	2,700人
		○	社会教育・人づくりに関する施策推進の計画等が明確化されている町村	4町村
	福祉	○	産前・産後訪問サポート事業実施市町村数	4町村
		○	放課後児童クラブ受入れ可能児童数	190人
	環境	○	自然公園の利用者数（2020年度からの累計値）	1,078.3千人

※「区分」は筆者による。

※同計画においては、2023年度～2027年度までの各年度の目標値が具体的に設定されているが、本表では、数値目標が設定されているなかで最も先となる2027年度時点での目標を記載している。

出典：島根県離島振興計画を基に筆者作成。

#### (4) 岡山県【〈複数〉－〈複数〉型】

岡山県は、日生諸島、前島、犬島、石島、児島諸島、笠岡諸島という6つの指定地域を有し、ここには6つの関係市が存在する〈複数〉－〈複数〉型の県である。岡山県計画では、「安心して暮らし続けることができる島づくり」（岡山県計画 p.6）を基本目標として掲げ、施策目標として、①安心して暮らせる生活基盤づくり、②暮らしを支える地域経済の振興、③多様な主体が支えあう地域づくりに取り組むとしている。

岡山県計画は、全体計画と6つの地域振興計画から構成されている。数値目標は、全県の目標として「人口の社会増減」に関するものが示されている（表11）。

産業振興促進事項については、各地域振興計画中に数値目標が設定されている。

表11 岡山県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
全指定地域	人口	人口の社会増減	+1人

※「区分」は筆者による。

出典：岡山県離島振興計画を基に筆者作成。

#### (5) 広島県【〈複数〉－〈複数〉型】

広島県は、走島群島、備後群島、芸備群島、上大崎群島、下大崎群島、安芸群島、似島の7地域があり、7市1町の関係市町が存在する〈複数〉－〈複数〉型の県である。広島県計画では、目指す姿として『瀬戸内』の里山・里海に象徴される人と自然が作り出す地域ならで

はの資産が、守るべき価値あるものとして、内外の人々により引き継がれる中で、地域への愛着と誇りの高まりが、将来への希望と安心につながり、心豊かに、笑顔で幸せな生活を営むことができる地域の実現を目指」（広島県計画 p.7）すとしている。

広島県計画は、県全体を対象とする部分と 7つの地域振興計画から構成されている。数値目標については、このうちの全体計画に基本目標が掲げられている（表 12）。この数値目標については、計画期間全体（10 年間）を通しての目標と、「目標達成に向けた評価基準」として単年度の数値目標も設定されている。また、この地域振興計画については、「芸備群島地域振興計画（尾道市）」と「芸備群島地域振興計画（三原市・尾道市）」というように自治体の区域を原則としながらも、その地理的環境等の要因と思われるが、場合によっては複数の自治体にまたがる形で地域振興計画が策定されているものも複数みられる。

産業振興促進事項については、全体計画中に、指定地域単位ではなく、市町単位で記載されており、新規設備投資件数や新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

表 12 広島県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
全指定地域	人材	「ひろしま里山・チーム 500」の登録人数（離島地域分）	60 人以上
		【単年度評価基準】	年 3 人以上の増加
	観光	年間観光客数（入込）	163 千人以上
		【単年度評価基準】	対前年比 5 千人以上の増加

※「ひろしま里山・チーム 500」とは、ひろしま里山・チーム 500 は、広島県内にある「里山・里海」の象徴される中山間地域ならではの価値を維持・向上させ、将来にわたって継承していくためにさまざまな地域づくり活動を実践している人たちを応援するための広島県の施策である。人口減少が加速し、高齢者が進む中山間地域の課題解決を目指し、登録者が都市部等の関係人口と連携して行う新たな取組の実施に必要な経費に対し、予算の範囲内で支援する枠組みとなっている。

※「区分」は筆者による。

出典：広島県離島振興計画を基に筆者作成。

#### （6）山口県【〈複数〉－〈複数〉型】

山口県は、柱島群島、周防大島諸島、平郡島、熊毛群島、周南諸島、響灘諸島、萩諸島の 7 地域を有し、ここに 7 市 4 町が関係市町として存在している。山口県計画では、振興の方向として「安心・安全で活力に満ちた個性豊かな島づくり」（山口県計画 p.6）を掲げ、①安心・安全で多様な地域特性を活かした島づくり、②新たな潮流を踏まえた島づくりという 2 つの視点に留意して施策を推進していくこととしている。

山口県計画は、県内の全指定地域を対象とする全体計画と指定地域別の 7 つの振興計画から構成されている。産業振興促進事項以外の項目については、全体計画および各振興計画の

いずれについても記載が見られない。産業振興促進事項については、市町単位で作成されており、業種ごとの数値目標が設定されている。

#### (7) 徳島県 [〈複数〉－〈複数〉型]

徳島県は、伊島と出羽島という2つの指定地域を有し、これらの地域はそれぞれ1市町内に存在するという〈複数〉－〈複数〉型の県である。徳島県計画では、離島振興の基本方針として「人も自然も輝く活力ある島づくり」（徳島県計画 p.2）が掲げられ、これのもとに、①安全で安心して快適に暮らせる島づくり、②地域資源を活用した豊かな島づくり、③多様な主体による元気な島づくりという目標が掲げられている。

徳島県計画は、指定地域を横断する全体計画と地域別の地域振興計画から構成されているが、全体計画部分は3ページのみと簡素な構成となっている。全体計画と地域振興計画を通して、産業振興促進事項以外の数値目標は示されていない。

産業振興促進事項については、各地域振興計画に数値目標を示しながら記載されている。徳島県計画の産業振興促進事項は、他の都道県計画ではあまり対象産業として挙がることのない「小売業」や「飲食業」等についても新規設備投資件数や新規雇用者数に関する数値目標が設けられている点で特徴的であるといえる。

#### (8) 香川県 [〈複数〉－〈複数〉型]

香川県は、小豆島、直島諸島、大島、塩飽諸島、伊吹島の5指定地域を有し、ここに5市4町の関係市町が存在する。香川県計画には、離島振興施策の基本的な方向性を示した項目があるが、ここにも「目指すべき姿」や「基本方針」を端的に示すフレーズは見当たらないが、「離島の振興に関する目標」として「人口の社会減を抑え、将来的にプラス転換を目指す」（香川県計画 p.2）ことが掲げられている。

香川県計画は、5つの指定地域にまたがる全体計画部分と指定地域ごとの地域振興計画から構成されている。このうち、例えば指定地域としての小豆島には土庄町と小豆島町が存在するが、地域振興計画はあくまで指定地域単位で策定されている。もっとも地域振興計画中には、「小豆島（土庄町）における～」や「小豆島（小豆島町）においても～」といったように、市町単位での記述が散見される。数値目標については、産業振興促進事項を除き、特段設定されていない。また、産業振興促進事項については、直島、大島、塩飽諸島、伊吹島については数値目標を含む記載があるが、小豆島地域振興計画には、当該項目自体の記載が見られない。

#### (9) 愛媛県 [〈複数〉－〈複数〉型]

愛媛県は、魚島群島、上島諸島、越智諸島、関前諸島、来島群島、新居大島、忽那諸島、青島、宇和海諸島という9つの指定地域を有し、6市1町の関係市町がある〈複数〉－〈複数〉型の県である。単一県内の指定地域数としては、これが全国で最も多いのが愛媛県であ

る。愛媛県計画では、離島振興の基本方向として、「島内外の多様な主体との交流で、それぞれの島の特徴を生かし、安心して住み続けられる愛顔（えがお）あふれる島づくり」（愛媛県計画 p.4）を掲げ、分野別の基本方向として、①安心して住み続けられる島づくり、②地域資源を生かした島づくり、③多様な主体による島づくりを示している。

愛媛県計画は、県全体の離島振興の現状や方向について記述する全体計画と 9 つの地域振興計画からなっている。この全体計画と地域振興計画を通していても、産業振興促進事項以外の数値目標は見られない。産業振興促進事項については、各地域振興計画中に新規設備投資件数と新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

#### **（10）高知県【〈単一〉－〈単一〉型】**

高知県は、指定地域「沖の島」が宿毛市に所在する〈単一〉－〈単一〉型の県である。高知県計画では、「離島の振興に関する目標」として「沖の島地域の島民生活を支えながら、島民が安心して生活できる環境づくりをはじめ、交流人口の拡大や地域の担い手となる移住者の受け入れを推進し、離島人口の社会減少率を可能な限り抑制していくこと」（高知県計画 p.2）が掲げられている。そのうえで、離島振興の基本的方向性として、①健康に暮らしていける地域、②生きがいをもって楽しく暮らしていける地域、③一定の収入を確保できる地域、④安心・安全に暮らしていける地域、⑤快適に暮らしていける地域に関する取組みを推進するとしている<sup>8)</sup>。

高知県計画は、〈単一〉－〈単一〉型という県の性格もあり、全体計画と地域別計画という区分は設けられておらず、計画全体が沖の島を対象としたものとなっている。計画全体を通してみると、数値目標が設定されているのは産業振興促進事項に関するもののみであった。産業振興促進事項については、「産業設備投資の活発化に関する目標」として新規設備投資件数、「雇用・人口に関する目標」として、税制の適用を受けた企業における新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

### **5 九州地方の計画における「目標」**

#### **（1）福岡県【〈単一〉－〈複数〉型】**

福岡県は、筑前諸島の 1 地域に 4 市 1 町の関係市町があるという〈単一〉－〈複数〉型の県である。福岡県計画では、基本目標に「離島における人口の社会減の改善」（福岡県計画 p.1）を掲げている。ここでは、現状（2020 年度）に対する社会増減数として「▲37 人」が示されており、抽象的な文章ではなく、現状の数値を改善するという具体性のある基本目標となっている。この基本目標を達成するための基本方針として、①島の未来を見据えた取組の推進、②誰もが住み慣れたところで「働く」、長く元気に「暮らす」、子どもを安心して産み「育てる」ことができる地域づくり、③くらしと産業を支える社会基盤の整備を掲げている。

福岡県計画は、関係市町村が複数あるとはいえ、指定地域としては単一であるためか、全体計画と地域別計画という構造をとっておらず、全体が筑前諸島の計画となっている。同計

画においては、産業振興促進事項以外の数値目標は設けられておらず、産業振興促進事項に関する項目では、市町ごとに数値目標が設定されている。

表 13 福岡県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
全県	人口	社会増減数	▲37人

※「区分」は筆者による。

出典：福岡県離島振興計画を基に筆者作成。

### (2) 佐賀県 [〈単一〉－〈単一〉型]

佐賀県は、玄海諸島の島々がすべて唐津市内に所在するという〈単一〉－〈単一〉型の県である。佐賀県計画は、玄海諸島振興の基本理念として、「離島ならではの地域資源を活かした、『自発の地域づくり』の推進」(佐賀県計画 p.7)を挙げ、同地域振興の基本的方針として、①多様な主体が連携して支え合う島づくり、②地域資源を活用し交流人口・関係人口の増加を目指す島づくり、③活力ある産業振興と快適な生活環境による島づくりを定めている。

佐賀県計画は、〈単一〉－〈単一〉型という県の性格もあり、計画全体が玄海諸島を対象とするものであり、全体計画と地域別計画という区分はとられていない。目標についてみれば、「直近の国勢調査における玄海諸島の人口減少の緩和を図る」ことが目標として設定されているほか、産業振興促進事項以外に数値目標の設定は見られない。

産業振興促進事項については、業種別に新規設備投資件数と新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

### (3) 長崎県 [〈複数〉－〈複数〉型]

長崎県は、対馬島、壱岐島、平戸諸島、五島列島、蠣ノ浦大島、松島、高島の7地域を有し、ここに8市2町関係市町が存在する。長崎県計画では、離島振興基本理念として「ながさき しまの創生～しまの人口減少に歯止めをかける～」(長崎県計画 p.3)を掲げ、これに基づく3つの基本的方向性を設定している。すなわち、①しまの地域資源を最大限に活かした産業活性化と交流人口拡大、②しまの産業を支える人材の確保・育成、③しまの不利条件の克服としまの重要性の発信である。

長崎県計画は、指定地域横断の全体計画部分と指定地域ごとの地域振興計画によって構成されている。数値目標は、全体計画部分に複数の数値目標が設定されている(表 14)。数値目標は、目標値にくわえ、人口に関する目標では中間値も示されている。産業振興促進事項については、地域振興計画に数値目標が設定されている。複数の市町からなる指定地域については、地域振興計画中に産業振興促進事項に関する市町別数値目標を定める形式となっている。また、全体計画部分(計画の末尾)には、計画に掲げる施策とSDGsの関係が一覧表で示されている。

表 14 長崎県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
全指定地域	人口	しまの人口の社会増減数（全部離島の 5 市町）	±0
	産業振興	年間の農林産物の生産額	18,011 百万円
		年間の新規就農・就業者数	89 人
		年間の水産物の生産額	38,749 百万円
		年間の新規漁業就業者数	129 人
	雇用	年間の雇用機会拡充事業等による新規雇用者数	250 人
	観光	年間の延宿泊者数	1,078 千人
	交通・通信	年間の航路・航空路輸送客数	2,710 千人

※「区分」は筆者による。

※同計画においては、中間値と目標値が示されている項目もあるが、本表では目標値のみを記載している。

出典：長崎県離島振興計画を基に筆者作成。

#### （4）熊本県【〈単一〉－〈複数〉型】

熊本県は、天草諸島 1 地域に関係 2 市が存在する〈単一〉－〈複数〉型の県である。熊本県計画では、目指す姿として「島民一人ひとりが幸せを実感し、住みなれた地域で夢を持ち誇りに満ちた暮らしが送れる島社会の実現」（熊本県計画 p.14）を掲げ、振興の方針として、①長寿を楽しみ安心して暮らせる島づくり、②活力溢れる元気な島づくり、③豊かな環境と誇りに満ちた島づくりを挙げている。熊本県計画の特徴としては、「前熊本県離島振興計画（H25～R4 年度）の進捗状況」と題し、一定の紙幅を割いて検証を行っている点である。もっとも、前計画には数値目標が設定されていなかったことから、すべての項目で定量的な検証が行われているわけではない。

熊本県計画は、単一の指定地域を有する県であることから、全体計画と地域別計画という構成を採用しておらず、計画全体が天草諸島振興のためのものとなっている。数値目標に関しては、産業振興促進事項に関するものを除いて設定されていない。産業振興促進事項については、湯島（上天草市）と御所浦地域（上天草市・天草市）に区分して、新規設備投資と新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

#### （5）大分県【〈複数〉－〈複数〉型】

大分県は、姫島と豊後諸島という 2 地域に対して 2 市 1 村が関係市町として存在する〈複数〉－〈複数〉型の県である。大分県計画では、「島内外の人々が島に親しみ、住民が安心して住み続けられる島づくり」（大分県計画 p.4）を目指すとしている。

大分県計画は、指定地域横断的な全体計画と 2 つの地域振興計画から構成されているが、このうち全体計画に相当する箇所は 3 ページのみとなっている。数値目標については、産業振興促進事項以外の設定は見られない。産業振興促進事項は、各地域振興計画において市町別に数値目標が定められている。

## (6) 宮崎県【〈複数〉－〈複数〉型】

宮崎県は、島野浦島と南那珂群島という2つの指定地域（計3島）を有し、ここに関係市として3市が存在する〈複数〉－〈複数〉型の県である。宮崎県計画は、離島振興の基本的な考え方として、離島地域がおかれている状況を踏まえ、「離島地域それぞれが有する特性や様々な地域資源を改めて見直し、これらを十分に活かした個性豊かな取組を展開し、誰もが楽しさや幸せを実感できる『安心と希望の未来への展望』につなげていく」（宮崎県計画 p.4）ことを示している。

宮崎県計画は、全県としての離島振興について記した全体計画部分と3つの地域振興計画からなっている。この点で興味深いのは、前述のとおり宮崎県内には2つの指定地域しかないが、宮崎県では、指定地域内に存在する島それぞれについて地域振興計画を策定しているという点である。これは、3つの島がそれぞれ異なる市町村に属していることに由来するものであると思われる。

全体計画部分には数値目標は設定されておらず、3つの地域振興計画については、島野浦地域振興計画のみに産業振興促進事項に関する記載があり、ここにのみ数値目標が設定されている。これは、他の2島の人口がいずれも1桁であり、実現可能性等を考慮した結果であると思われる。

## (7) 鹿児島県【〈複数〉－〈複数〉型】

鹿児島県は、長島、桂島、甕島、新島、種子島、屋久島、南西諸島の7つの指定地域に4市4町2村の関係市町村がある〈複数〉－〈複数〉型の県である。本論文で検討するのは離島振興法に基づく離島振興計画のみであるが、鹿児島県の奄美群島は奄美群島振興開発特別措置法の対象となっている。鹿児島県計画では、県全体として離島地域の目指すべき姿や理念についての記載は少なく、国の離島振興基本方針に示された政策分野単位や地域別に基本方針を示す形式となっている<sup>9)</sup>。

鹿児島県計画は、離島振興の基本的方針を示す全体計画と7つの地域離島振興計画から構成されている。地域離島振興計画については、当該離島地域の規模等の要素によるものと思われるが、そのボリューム（ページ数）に大きな差異がある。人口規模で最大の種子島地域離島振興計画（27,690人：西之表市・中種子町・南種子町）が表紙を除いて30ページであるのに対し、最小となる新島地域離島振興計画（2人：鹿児島市）の場合、6ページとなっている。数値目標については、全体計画部分に指定地域ごとに複数の指標が設定されている（表12）。ただし、前述の新島については、複数の項目で「－」とされ、具体的な数値目標が設定されていないようである（表15）。

産業振興促進事項については、7つの地域離島振興計画のうち、桂島地域離島振興計画（12人：出水市）のみに当該項目が設けられ、数値目標が設定されている。

表 15 鹿児島県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
長島	人口	人口の社会増減数	0 人
	産業振興	農林水産業生産額	2,594 百万円
		農林水産業新規雇用者数	1 人
	雇用	新規雇用者数	1 人
	観光	年間延べ宿泊者数	2 千人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	68 千人
桂島	人口	人口の社会増減数	1 人
	産業振興	農林水産業生産額	5 百万円
		農林水産業新規雇用者数	1 人
	雇用	新規雇用者数	1 人
	観光	年間延べ宿泊者数	—
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	—
甬島	人口	人口の社会増減数	0 人
	産業振興	農林水産業生産額	721 百万円
		農林水産業新規雇用者数	1 人
	雇用	新規雇用者数	10 人
	観光	年間延べ宿泊者数	36 千人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	180 千人
新島	人口	人口の社会増減数	0 人
	産業振興	農林水産業生産額	—
		農林水産業新規雇用者数	—
	雇用	新規雇用者数	—
	観光	年間延べ宿泊者数	—
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	2 千人
種子島	人口	人口の社会増減数	0 人
	産業振興	農林水産業生産額	15,947 百万円
		農林水産業新規雇用者数	20 人
	雇用	新規雇用者数	30 人
	観光	年間延べ宿泊者数	161 千人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	584 千人
屋久島	人口	人口の社会増減数	0 人
	産業振興	農林水産業生産額	1,906 百万円
		農林水産業新規雇用者数	6 人
	雇用	新規雇用者数	5 人
	観光	年間延べ宿泊者数	484 千人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	479 千人
南西諸島	人口	人口の社会増減数	9 人
	産業振興	農林水産業生産額	492 百万円
		農林水産業新規雇用者数	2 人
	雇用	新規雇用者数	2 人
	観光	年間延べ宿泊者数	11 千人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	41 千人
鹿児島県全 指定地域 (合計)	人口	人口の社会増減数	10 人
	産業振興	農林水産業生産額	21,665 百万円
		農林水産業新規雇用者数	31 人
	雇用	新規雇用者数	49 人
	観光	年間延べ宿泊者数	694 人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	1,354 人

※「区分」は筆者による。

※同計画においては、中間目標（2027年）と終期目標（2032年）が示されている項目もあるが、本表では目標値のみを記載している。

出典：鹿児島県離島振興計画を基に筆者作成。

### Ⅲ 「目標」の多角的分析

#### 1 「目標」の設定形式—定性・定量—

前章では、対象となる全 26 都道府県が策定している離島振興計画において、いかなる「目標」が設定されているのかを整理した。この整理を踏まえ、本章では、定性的目標と定量的目標（数値目標）とに区分し、離島振興計画において掲げられている「目標」について分析を行う。ここでいう、「定性的目標」とは、各計画において定性的表現を用いて示された目標とする。この定性的目標は、その性質上、「離島振興の基本的な考え方」、「基本理念」、「目指すべき姿」などとして、計画の基本的な方向性や「どのような離島の将来を構想するか」が示されるものであり、計画の意義、離島が果たしている役割、対象地域の現状といった基礎的事項に次いで示されることが多い。ほぼすべての計画において、何らかの定性的目標が設定されていた（24 都県／26 都県）が、三重県計画および鹿児島県計画には、これに相当する記述は見られなかった。

このうち、三重県計画では、前述したとおり、「離島の振興に関する目標」として「離島人口の社会増減率」を目標項目として設定することのみが示され、現状値-1.74%（2016 年～2020 年の 5 年間平均値）と目標値-1.00%（2030 年度）という数値目標が設定されているのみで、定性的な表現での「目指すべき姿」等は提示されていない。また、鹿児島県計画は、各政策分野や指定地域別には定性的目標に関する記述もみられるほか、数値目標である重要業績評価指標（KPI）については多くの指標が示されているが、こちらも三重県計画と同様に、全県単位での離島の「目指すべき姿」等は示されていない。

一方で、何らの定性的目標を設定している 24 都県については、複数の階層で定性的目標を設定している計画が多くみられた。すなわち、最も抽象度が高く包括的な目標（第一階層目標）にくわえ、いわば分野別目標ともいえる具体性の高い目標（第二階層目標）という形式で、定性的目標を設定している事例が多くみられた。

次に、産業振興促進事項を除く「定量的目標」については、前章で整理したとおり、設定している事例と設定していない事例の件数は逆転する。何らかの定量的目標を設定していたのは 12 都県であり、設定していない 14 県の方が多くなることとなる。さらに、3 つ以上の区分において定量的目標を設定したのは、12 都県のうち 5 都県のみであった<sup>10)</sup>。

表 16 離島振興計画における定性的目標と定量的目標の設定状況

	定性的目標	定量的目標 (数値目標)		定性的目標	定量的目標 (数値目標)
北海道	○	—	広島県	○	○
宮城県	○	—	山口県	○	—
山形県	○	—	徳島県	○	—
東京都	○	◎	香川県	○	—
新潟県	○	◎	愛媛県	○	—
石川県	○	—	高知県	○	—
静岡県	○	○	福岡県	○	○
愛知県	○	○	佐賀県	○	—
三重県	—	○	長崎県	○	◎

滋賀県	○	○	熊本県	○	—
兵庫県	○	—	大分県	○	—
島根県	○	◎	宮崎県	○	—
岡山県	○	○	鹿児島県	—	◎

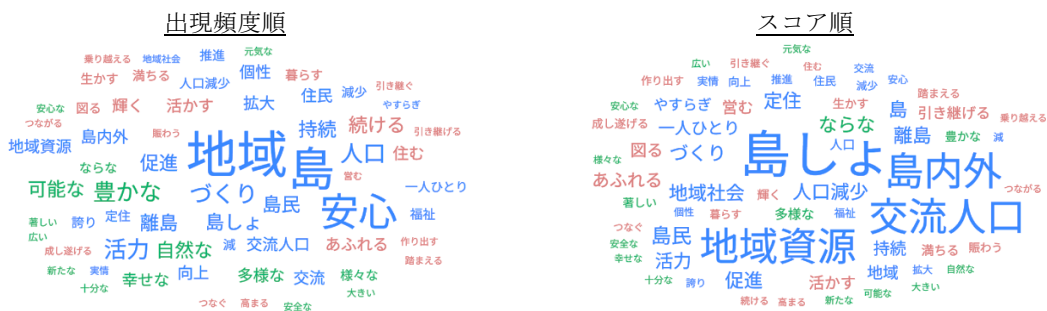
※定量的目標（数値目標）においては、◎=3つ以上の区分で目標が設定されている、  
○=1~2つの区分で目標が設定されていることを示す。

出典：筆者作成。

## 2 離島振興に関する定性的目標

以下では、それぞれの計画から抽出した定性的目標についてテキストマイニングツールを用いて行った分析結果の検討から、考察を行うこととする。図2は、抽象度が高く包括的な目標としての第一階層目標に関するテキストマイニング分析の結果である。これに基づけば、離島振興計画の第一階層目的においては、「地域」・「島」・「安心」に続き、「人口」・「活力」といった表現が多く用いられており、スコア順での図からは、「地域資源」、「交流人口」、「島内外」といった、離島地域内部にとどまらない、島外との交流に関連した表現が多用されていることがわかる。

図2 離島振興計画における第一階層目標に関するテキストマイニング結果



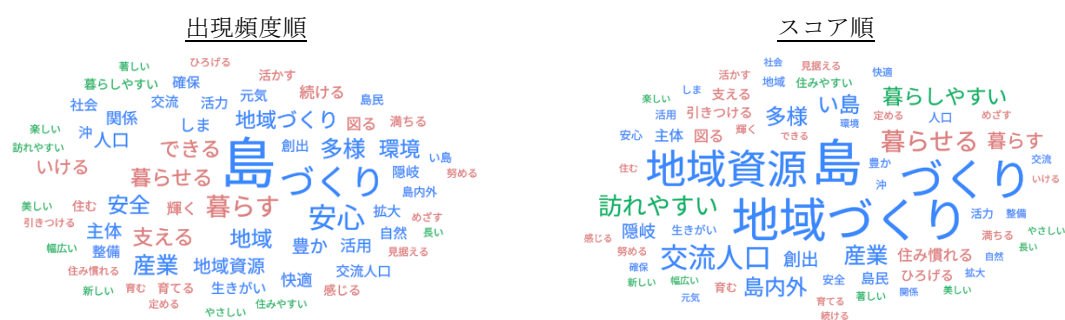
※スコア順は、統計学上のTF-IDF法を用いて、出現回に重要度を加味した値(以下も同様)。  
出典：ユーザーローカル AI テキストマイニングツール (<https://textmining.userlocal.jp/>)  
を用いて筆者作成。

この点については、第6次改正離島振興法においても「地域間の交流を促進」（旧離島振興法第1条）として、離島地域の内外を超えた交流に関する言及が見られていたが、第7次改正離島振興法では、もう一步踏み込んだ「離島と継続的な関係を有する島外の人材も活用」（離島振興法第1条）といった記述がみられるようになったことと無関係ではないものと思われる。これを受けた基本方針においても、「国内及び国外の地域との交流の促進に関する基本的な事項」にくわえ、「離島の振興に寄与する人材の確保及び育成に関する基本的な事項」という項目がみられるようになっている。

次に、第一階層目標を基礎とし、その分野別目標的な性格を有する第二階層目標に関するテキストマイニング分析の結果を確認する（図3）。第二階層目標については、その位置づけ

上、第一階層目標に比して具体的な表現が相対的に多くみられる。「島づくり」や「地域づくり」は抽象的な表現であるが、これについては「〇〇な島づくり」というように、一定の抽象度は有しながらも「手段」や「手法」を示す際に用いられる傾向があった。このほか、「産業」、「環境」、「暮らしやすい／暮らせる／暮らし」、「訪れやすい」といった表現も目立つように思われる。一方で、「地域資源」や「交流人口」といった、第一階層目標とも共通する文言も散見される。

図3 離島振興計画における第二階層目標に関するテキストマイニング結果



出典：ユーザーローカル AI テキストマイニングツール (<https://textmining.userlocal.jp/>)  
を用いて筆者作成。

ここまで、離島振興計画における定性的目標に関する整理の結果を分析してきたが、これにより得られた若干の知見を整理しておきたい。第一に、ほぼすべての計画において、何らかの定性的な目標が示されていたという点である。前述のとおり、定量的目標としての数値目標についていえば、これほど多くの計画において設定されているわけではないという点とは対照的である。この背景には、第7次改正離島振興法第4条において、関係都道府県が策定する離島振興計画においては、「離島の振興に関する目標」を掲げることが求められるようになったものの、ここにおいては、定性的目標と定量的目標は区別されておらず、相対的に設定に関する調査・調整・検証コストが低いと思われる定性的目標が、多くの都道府県計画で記述されるようになったものと思われる。

第二に、第一階層目標と第二階層目標の比較からは、第二階層目標の方が、若干具体性があるとも指摘できうるが、いずれも相当程度に抽象的な目標となっているという点である。これは定性的目標という性質に由来するものであると思われるが、抽象度の高い目標設定の場合、計画期間終了後（10年後）の検証においてその指標とはなりにくい。その意味では、「離島（振興）の目指す姿」を具体化しようとする場合には、定性的目標に関する検討だけでは不十分ということになる。これらの検討を踏まえ、次節では、定量的目標としての数値目標に関する分析を行うこととする。

### 3 離島振興に関する数値目標（定量的目標）

## (1) 設定の単位

数値目標の検討に先立って、関係都道県における「指定地域と市町村の区域的関係」を整理しておく必要がある。ここでいう「指定地域と市町村の区域的関係」とは、関係都道県の離島振興対策実施地域（指定地域）が、①複数の関係市町村を横断するように指定されている（指定地域＞市町村）のか、②指定地域と関係市町村の区域が一致している（指定地域＝市町村）のか、③指定地域のすべてが、単一の関係市町村の区域の一部のみとなっている（指定地域＜市町村）のかをいう。すなわち、①の指定地域＞市町村型であれば、全県目標のみならず、単一の指定地域に関する数値目標を設定する場合においても関係市町村が複数存在することとなり、もし離島振興計画の策定主体である都道県が、数値目標を設定する際に関係市町村と協議・調整を行おうとすると、これに要するコストが最も高くなる可能性がある<sup>1)</sup>。②の指定地域＝市町村型と③の指定地域＜市町村においては、それぞれの指定地域内の関係市町村は単一であるため、関係都道県はその調整コストを最小化することが可能である。

これらの整理を行ったうえで、離島振興計画における数値目標の設定単位について取りまとめたものが表 17 となる。離島振興計画を策定している 26 都道県のうち、何らかの数値目標が設定されている計画は 12 都県であった。このうち、指定地域＞市町村型は、東京都・愛知県・三重県・島根県・岡山県・広島県・福岡県・長崎県・鹿児島県の 9 都県、指定地域＝市町村型は、新潟県の 1 県のみ、指定地域＜市町村型は、静岡県と滋賀県の 2 県であった。

表 17 数値目標の設定単位

	都道府県類型 〈指定地域〉－〈市町村関係〉	数値目標の 設定	指定地域と市町村の 区域的関係	数値目標の設定単位
北海道	〈複数〉－〈複数〉	—	—	—
宮城県	〈複数〉－〈複数〉	—	—	—
山形県	〈単一〉－〈単一〉	—	—	—
東京都	〈単一〉－〈複数〉	◎	指定地域＞市町村	市町村（一部のみ）
新潟県	〈複数〉－〈複数〉	◎	指定地域＝市町村	指定地域＝市町村
石川県	〈単一〉－〈単一〉	—	—	—
静岡県	〈単一〉－〈単一〉	○	指定地域＜市町村	指定地域
愛知県	〈単一〉－〈複数〉	○	指定地域＞市町村	構成離島
三重県	〈単一〉－〈複数〉	○	指定地域＞市町村	指定地域
滋賀県	〈単一〉－〈単一〉	○	指定地域＜市町村	指定地域
兵庫県	〈複数〉－〈複数〉	—	—	—
島根県	〈単一〉－〈複数〉	◎	指定地域＞市町村	指定地域
岡山県	〈複数〉－〈複数〉	○	指定地域＞市町村	全県
広島県	〈複数〉－〈複数〉	○	指定地域＞市町村	全県
山口県	〈複数〉－〈複数〉	—	—	—
徳島県	〈複数〉－〈複数〉	—	—	—
香川県	〈複数〉－〈複数〉	—	—	—
愛媛県	〈複数〉－〈複数〉	—	—	—
高知県	〈単一〉－〈単一〉	—	—	—
福岡県	〈単一〉－〈複数〉	○	指定地域＞市町村	全県
佐賀県	〈単一〉－〈単一〉	—	—	—
長崎県	〈複数〉－〈複数〉	◎	指定地域＞市町村	全県

熊本県	〈単一〉－〈複数〉	－	－	－
大分県	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
宮崎県	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
鹿児島県	〈複数〉－〈複数〉	◎	指定地域＞市町村	指定地域

※「数値目標設定の有無」は、◎＝3区分以上の項目で数値目標が設定されている、○＝2区分以下の項目で数値目標が設定されていることを意味する。

出典：筆者作成。

さらに、これら12都県の数値目標の設定単位について、指定地域＞市町村型（全9都県）では、岡山県・広島県・福岡県・長崎県が全県単位（4県）、三重県・島根県・鹿児島県が指定地域単位（3県）、東京都が市町村単位（1都）、愛知県が指定地域を構成する離島単位（1県）となっている<sup>12)</sup>。指定地域＝市町村型の新潟県では、それぞれの指定地域＝市町村単位での目標設定となっており、指定地域＜市町村型の静岡県と滋賀県はいずれも指定地域単位での目標が設定されていた（表18）。

表18 「指定地域と市町村の区域的関係」と数値目標設定の単位

	指定地域＞市町村型	指定地域＝市町村型	指定地域＜市町村型
全県単位	岡山県、広島県、福岡県、長崎県		
指定地域単位	三重県、島根県、鹿児島県	新潟県	静岡県、滋賀県
市町村単位	東京都（一部のみ）		
離島単位	愛知県		

出典：筆者作成。

このように整理すると、例えば、〈複数〉－〈複数〉型の岡山県（6地域－6市）、広島県（7地域－7市1町）、長崎県（7地域－8市2町）、鹿児島県（7地域－4市4町2村）などは、当該県内に複数の指定地域を有し、そのそれぞれに複数の関係市町村が存在するのにもかかわらず、最も調整コストの高い全県単位や指定地域単位の目標を設定していることとなる。また、これに次いで調整コストが高くなることが想定される〈単一〉－〈複数〉型の三重県（1地域－2市）、島根県（1地域－3町1村）も指定地域単位という複数の関係市町村との調整が必要となる可能性がある単位での数値目標を設定している。

第7次改正離島振興法では、離島振興計画において「離島の振興に関する目標」を設定することが求められることとなった。しかしながら、この「目標」について具体的な事項は各都道県にゆだねられており、これを定性的目標とするか定量的目標とするか、あるいはどのような単位で目標を設定するかは関係都道県によって対応が分かれている。いかなる理由から対応が分かれているのについては、より実態を把握するための調査が必要となる。本論文では、この点について、長崎県の離島振興計画所管課へのヒアリング調査を行い、その考え方の一端を明らかにする（詳細は次章を参照）。

## (2) 設定の区分（政策分野）

次に、離島振興計画に設定された数値目標について、どのような政策分野（区分）ごとに目標が設定されているのかを確認する<sup>13)</sup>。分析にあたっては、政策分野の区分を明確にしておく必要があることから、便宜上、離島振興法第4条において例示的に示されている、離島振興計画において定めるべきとされる事項とされる14区分にくわえ、移住定住等を含む定住人口に関する区分として、「人口」を追加した計15区分として整理を進める。

表 19 離島振興法第4条に定める政策分野および本研究における略称

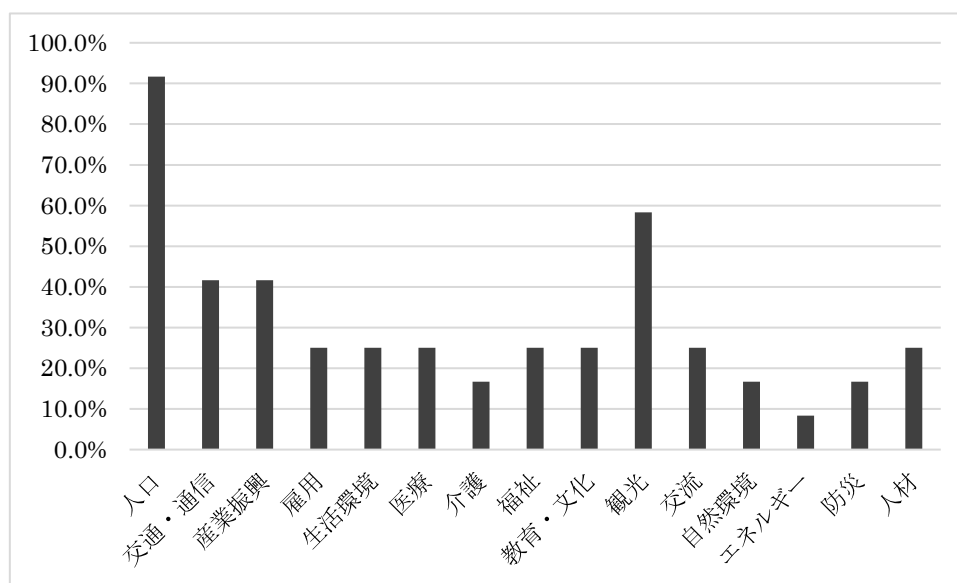
離島振興法第4条に定める政策分野	略称
(法律上の記述無し)	人口
本土と離島及び離島と離島並びに離島内の交通通信を確保するための航路、航空路、港湾、空港、道路等の交通施設及び通信施設の整備、人の往来及び物資の流通に要する費用の低廉化その他の必要な措置に関する事項	交通・通信
農林水産業、商工業、情報通信産業等の産業の振興及び資源開発を促進するための漁港、林道、農地、電力施設等の整備その他の必要な措置に関する事項	産業振興
雇用機会の拡充、職業能力の開発その他の就業の促進に関する事項	雇用
生活環境の整備に関する事項	生活環境
医療の確保等に関する事項	医療
介護サービス等の確保等に関する事項	介護
高齢者の福祉その他の福祉の増進に関する事項	福祉
教育及び文化の振興に関する事項	教育・文化
観光の開発に関する事項	観光
国内及び国外の地域との交流の促進に関する事項	交流
自然環境の保全及び再生に関する事項	自然環境
再生可能エネルギーの利用その他のエネルギー対策に関する事項	エネルギー
水害、風害、地震災害その他の災害を防除するために必要な国土保全施設等の整備その他の防災対策に関する事項	防災
離島の振興に寄与する人材の確保及び育成に関する事項	人材

出典：筆者作成。

このような政策分野別にみたとき、数値目標を設定している12計画において最も多く数値目標が設定されていた政策分野は、「人口」であった(11計画)。一口に人口といっても、将来の定住人口の実数を目標とするものもあれば、人口の社会増減数、Uターン・Iターン者数、新規移住者数、年齢ごとに数値目標を設定している事例もあった。唯一、広島県のみが「人口」に関する目標を設定していなかった。

また、これに次いで多いのは「観光」に関する数値目標を設けている計画であった(7計画)。具体的な指標としては、宿泊者数や観光入込客数、観光消費額等とする例が多かった。観光に次ぐものとして、「交通・通信」と「産業振興」に関する目標を設定している計画が、全体の約半数であった(5計画)。交通・通信に関する指標として、航路・航空輸送客数、路線バス利用者数、道路整備進捗率、携帯不感エリア世帯数、難視聴地域数などが、産業振興に関する指標として、市内総生産額、農林水産業生産額・販売額、漁獲高などが設定されていた。

図4 離島振興計画における政策分野別の数値目標（計画数に占める割合）



出典：筆者作成。

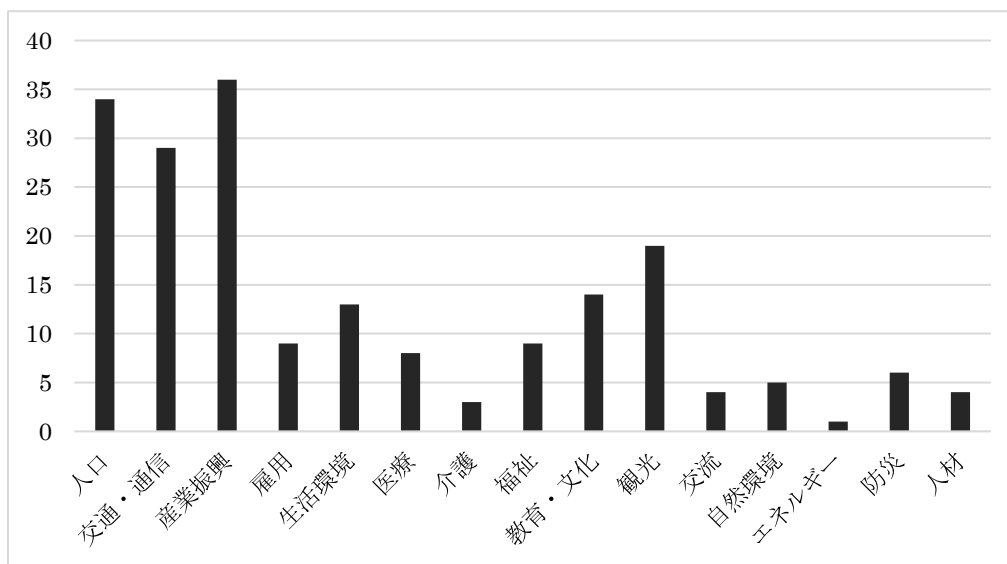
ここまで、離島振興計画における政策分野別の数値目標設定件数について整理してきたが、各計画の中には、区分内に数値目標の指標を複数設定しているものも少なくない。数値目標を設定している12都県の計画には、合計194の指標が設定されており、これを政策分野ごとに整理したものが図5となる。この図を見ても、指標として設定されている政策分野の上位3位は、前述の計画数割合に関するものと同様の区分が並ぶが、順位には変動がみられる。計画数の割合では、①人口（11計画）、②観光（7計画）、③交通・通信、産業振興（5計画）となっていたが、指標総数でみると、①産業振興（36指標）、②人口（34指標）、③交通・通信（29指標）、④観光（19指標）であった。

これらの差異は、「人口（関係人口・交流人口等に関するものを除く）」に比べて、「産業振興」の場合には業種ごとに指標を設定しやすいことが挙げられよう。実際、農林産物と水産物を区別して指標を設定している計画や、生産額・販売額ではなく、新規就農者数等を指標として設定している例も散見された。

これらの比較から言えることは、数値目標を設定している12都県の傾向として、第一に、多くの計画において「人口」、とくに定住人口に関する指標を設定している割合が高い（91.7%）ことである。人に関する指標として、このほかにも「関係人口」を指標として設定している例もあった<sup>14)</sup>が、これは3都県・4指標にとどまっている。これは、やはり地域の持続的な維持を目的とする場合、最も重要となるのが定住人口（住民数）であるということに比べ、関係人口を数値目標の指標とする場合に、どのような方法でこれを測定・計測するかという方法が確立されていないことも要因であるように思われる。この点について、例えば、愛知県計画では「島で行われるボランティア活動に参加した延べ人数」、島根県計画では「関係人口マッチングサイトによる隠岐地域へのマッチング件数」などを指標とするな

どの工夫もみられるが、関係人口を「特定の地域に継続的に関心を持ち、関与するよそ者」（田中 2025, p.ii）と定義した場合、これらの指標ではその全体像を捕捉できていないことになる。

図 5 離島振興計画における政策分野別の数値目標（指標総数）



出典：筆者作成。

また、区分としての「人口」と「人材」との線引きは、必ずしも明確ではない。本論文においては、便宜上、「関係人口」と明示された指標については「交流」に区分し、内容的に類似していてもこの文言が明示されていないものは「人材」として整理した。例えば、新潟県計画に見られる「地域づくり活動に関わった人数」や広島県計画の「『ひろしま里山・チーム500』の登録人数（離島地域分）」などは、捉え方によっては、関係人口に区分しうるかもしれない。やはり、関係人口については、具体的な測定手法が確立されているとは言い難く、数値目標としての設定には課題もあるといえよう。

第二に、全体として、ハードなインフラや施設の整備に関する指標は少なく、経済指標や利用者数といった金銭的あるいは人数に関する指標が多く設定されていることである。詳細は割愛するが、離島振興法は当初、本土より隔絶する特殊要因からくる「後進性の除去」を目的として制定されたが、同法成立以後、様々な公共事業が展開されてきたことにより、インフラ整備等については、すでに一定の成果を見ているからであるものと推察される<sup>15)</sup>。また、現在そして今後の人口減少を踏まえると、必ずしも公共事業的な開発のみが、離島振興における重要な手法とはいえなくなっていることを示唆するものであるとも解釈できよう。

本章では、前章での整理により得られた情報を整理分析したが、これらの検討からだけでは、様々な傾向や特徴を規定する要因を明らかにするには限界があった。そこで次章では、

質的調査（ヒアリング調査）の結果を踏まえ、実際に関係都道県が各計画を策定するにあたって、どのような認識をもち、どのような検討・調整を実施したのかといった点を明らかにすることを試みることにしたい。

#### IV 数値目標設定の考え方と設定プロセス

##### 1 長崎県庁地域づくり推進課へのヒアリング調査の概要

以下では、関係都道県が離島振興計画を策定するにあたって、とくに「目標」を設定するにあたって、どのような認識で、いかなることを考慮して、どのような作業・調整を行ったのかを確認するために実施した、長崎県において離島振興計画を所管する地域振興部地域づくり推進課離島振興班へのヒアリング調査の結果を基に、離島振興計画における数値目標設定の規定要因を検討する<sup>16)</sup>。

ヒアリング調査の対象として長崎県を選定したのは、長崎県は、離島振興計画に数値目標を設定していることにくわえ、離島振興法制定時の法制定運動において主導的な役割を果たした県であり、県総人口に占める指定地域内人口割合が最も高く<sup>17)</sup>、相対的に他の都道県に比して、県政における離島振興関連施策の重要性が高いことが想定されるからである。また、長崎県には、有人国境離島法に基づく「特定有人国境離島地域」も存在していることから、離島地域に対する複層的あるいは多元的な政策のすべてに関係している県であることもその理由である。

ヒアリング調査の具体的な内容に入る前に、長崎県内市町と離島振興法および有人国境離島法の関係を整理しておく。図6は、離島振興法・有人国境離島法の指定状況に基づき長崎県の市町を分類したものである。これによれば、長崎県内の13市8町のうち、区域内に離島振興法上の指定地域を有しないのは5市6町であり、このほかの8市2町には指定地域が存在している。このうち、離島振興法上の指定地域のみを有するのが3市、有人国境離島法に基づく特定有人国境離島地域を有するのが5市2町である。

このことから、長崎県は、本論文において検討した離島振興法に基づく「離島振興計画」にくわえて、有人国境離島法に基づく「特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」の両方を策定している。以下では、この離島振興法に基づく政策体系と有人国境離島法に基づく政策体系を軸として、ヒアリング調査の結果を整理する。

図6 離島振興法・有人国境離島法の指定状況に基づく長崎県の市町の分類



※〔全域〕＝全部離島市町、〔一部〕＝一部離島市町

出典：筆者作成。

## 2 第7次離島振興法における「達成状況の評価に関する事項」規定に関する受けとめ

前述のとおり、2022年に「離島振興法の一部を改正する法律」が成立し、適用期間を2033年3月31日までの10年間に延長する離島振興法の第7次改正が実施された。この改正では、第1条の目的規定に多様な再生可能エネルギーの導入及び活用や関係人口のような離島と継続的な関係を有する島外の人材の活用が明記されたことにくわえ、①都道府県による離島市町村への支援の努力義務の新設、②離島振興基本方針等において、本土と離島の交通を確保するために整備すべき交通施設に、橋梁等が含まれることの明記、③医療、介護・福祉、交通・通信、産業振興、就業促進、生活環境整備、教育、エネルギーの分野について配慮規定を充実、並びに日常生活に必要な環境の維持が図れるよう、小規模離島への配慮に関する規定が追加された。

これにくわえて、関係都道府県は、同法第4条第2項において「離島の振興に関する目標」を離島振興計画中に定めることが求められるようになった。これに関連して、「離島振興計画の達成状況の評価に関する事項」も同様に定めることが求められるようになったということも、離島振興計画を行政計画としてみる場合には注目すべき論点であろう。

この点について、長崎県としては、離島振興計画にPDCAサイクルの概念を盛り込み、其の下で県と市町が一体となって振興施策に取り組むことが重要になったという認識であった。長崎県では、この離島振興法の改正以前から、総合計画に基づく事業群評価においてKPIを設定し、毎年評価を行うかたちでPDCAサイクルを実践しているという。

実際、長崎県計画では、「離島振興計画の達成状況の評価」の項目で、「この計画に定める離島振興に資する対策については、長崎県総合計画等の進行管理とPDCAサイクルに基づく効果検証を行い、適切な進捗管理に努める」（長崎県計画 p.6）とされている。具体的には、計画策定の段階においては、総合計画の数値目標と離島振興計画の数値目標の足並みをそろえる調整を行っているという。また、総合計画との調整にくわえ、特定有人国境離島に関する

る計画と離島振興計画の KPI の達成状況についても、達成状況や当該年度や今後の施策について、県庁関係各課、県の総合出先機関である振興局、関係市町が集まる「検証会議」の場で意見交換や方向性のすり合わせを行っているということであった。

すなわち、長崎県としては、県の施策全体において数値目標（KPI）を設けてこれに対する評価を実施するという自体は行っていたところであり、それほど抵抗感のあるものではなく、離島振興分野でこの概念が導入されたことには意義があるという認識であった。

### 3 数値目標設定に関する考え方

#### (1) 数値目標設定に至る検討過程

次に、長崎県離島振興計画の数値目標の設定に関して、どのような検討があったのかを確認する。前述のとおり、長崎県計画における数値目標は、指定地域単位や市町村単位といった設定ではなく、全県単位での目標として設置されている（前掲表 14）。これらの数値目標は、どのように設定されたのであろうか。

この点については、法律上、県が策定する計画という性格であるので、「全県目標」としてはいるが、目標値の内訳は市町ごとに積み上げたものであるということであった。さらに、この数値の根拠や基準については、県庁内の関係各課に依頼をかけ、これらの課が原案を作成したうえで、関係市町や振興局にも意見照会・意見聴取を行う形式で設定されたものであった。すなわち、長崎県の場合、県内の関係市町から提出された数値目標を合算するのではなく、県庁内で把握している数値をもとに離島振興計画上の KPI が設定されており、原案作成後に関係市町等に意見を求めるというプロセスであった。さらにいえば、関係市町への照会においても、数値目標を設けること自体や設定する数値目標の妥当性についても特段大きな意見はなく、県作成の原案が概ね採用されたという。

#### (2) 具体的な数値目標の設定

このようなプロセスであるとする、県庁内に存在する数値を基に離島振興計画における数値目標が設定されることとなるので、県庁が対象地域についてどのような情報を有し、あるいはどのような情報源のデータを参照して数値目標を設定しているのかが論点となる。長崎県の場合、今次の離島振興計画の検討過程においては、有人国境離島法に基づく県計画における KPI を中心に県の各種計画の目標を参照しながら、具体的な数値目標を設定したという。

有人国境離島法については、法律自体には、目標や評価に関する規定は見られないものの、同法に基づく「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する基本的な方針（平成 29 年 4 月 7 日内閣総理大臣決定）」においては、この方針中に「特定有人国境離島地域の人口が定常的に社会増となる状態（転入者数が転出者数を上回る状態）を実現する」（同基本方針 p.6）ことが明示され、農林水産業の再生、民間事業者等の創業・事業拡大等の促進、滞在型観光の促進といった項目において、KPI が設定されている。

またこれにくわえ、同基本方針中の「重要業績評価指標及び成果目標」の項目では、「都道県は、以下に掲げる重要業績評価指標（KPI）を設定し、計画期間における具体的な数値に基づく成果目標を定めるよう努め、その達成状況について定期的に評価し、必要に応じて都道県計画及びこれに基づく施策の見直し・改善を行うものとする」（同基本方針 p.17）とされ、数値目標の設定が努力義務とされているのである。この点は、離島振興法に基づく政策体系とは大きな違いであると指摘できよう。

表 20 は、「長崎県離島振興計画」と「長崎県特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」における KPI を比較表の形式で示したものである。これによれば、まず、指標とされている項目自体は完全に一致していることがわかる。また、離島振興計画において基本目標とされる「しまの人口の社会減を 0 にする」という項目については、両計画の目標値も一致している。このように、両計画における数値目標は、目標年や対象地域<sup>18)</sup>が異なるにもかかわらず、数値的にかなり近似した目標となっていることがわかる。目標年自体が異なるは、それぞれの計画の根拠法の期間が異なっており、これに基づく計画の計画期間も異なるものになるのは理解できるが、両計画の対象地域は明確に異なっているなかで、この数値目標の近似はどのように理解すればよいのであろうか。

表 20 「長崎県離島振興計画」と「長崎県特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」における数値目標の比較

長崎県離島振興計画		長崎県特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画	
指標	目標値 (2033年)	指標	目標値 (2026年)
しまの人口の社会増減数 (全部離島の 5 市町)	±0 人	年間の社会増減数 (内訳) 対馬 0 人 壱岐島 0 人 五島列島 0 人 ※五島列島は、五島市、 新上五島町、小値賀町の合計	±0 人
年間の農林産物の生産額	18,011 百万円	年間の農林産物の生産額 (内訳) 対馬 1,255 百万円 壱岐島 5,590 百万円 五島列島 5,315 百万円	12,160 百万円
年間の新規就農・就業者数	89 人	年間の新規就農・就業者数 (内訳) 対馬 20 人 壱岐島 22 人 五島列島 50 人	92 人
年間の水産物の生産額	38,749 百万円	年間の水産物の生産額 (内訳) 対馬 14,504 百万円 壱岐島 2,811 百万円 五島列島 16,538 百万円	33,853 百万円
年間の新規漁業就業者数	129 人	年間の新規漁業就業者数 (内訳) 対馬 76 人 壱岐島 15 人 五島列島 37 人	128 人

年間の雇用機会拡充事業等による新規雇用者数	250 人	年間の雇用機会拡充事業等による新規雇用者数 (内訳) 対馬 49 人 壱岐島 54 人 五島列島 147 人	250 人
年間の延宿泊者数	1,078 千人	年間の延宿泊者数 (内訳) 対馬 499 千人 壱岐島 202 千人 五島列島 350 千人	1,050 千人
年間の航路・航空路輸送客数	2,710 千人	年間の航路・航空路輸送客数 (内訳) 対馬 475 千人 壱岐島 831 千人 五島列島 1,529 千人	2,835 千人

※端数処理の関係で地域毎の値の合計と、全体の目標とが一致しない箇所がある。

出典：「長崎県離島振興計画」および「長崎県特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」を基に筆者作成。

この点については、市町村の単位より狭域な地域に関する数値情報の入手が困難であるという状況が大きな要因となっていた。すなわち、全部離島である市町（対馬市、壱岐市、五島市、新上五島町、小値賀町）については、市町単位の統計上の数値をそのまま基準値や目標値等として設定することができるが、一部離島の 5 市（長崎市、佐世保市、平戸市、松浦市、西海市）については、人口に関する値はともかく、これ以外の数値を算出することには一定の時間とコストを有するということである。

また、全部離島の市町に対して、一部離島の 5 市については、各市の離島地域の人口は必ずしも多くはない。長崎県の離島振興対策実施地域の総人口は、113,056 人（2020 年国勢調査）であるが、一部離島 5 市についてみれば、長崎市 430 人、佐世保市 1,888 人、平戸市 1,574 人、松浦市 247 人、西海市 739 人であり計 4,878 人（長崎県における離島振興対策実施地域人口の約 4.31%）となっている。

長崎県の場合、8 市 2 町に離島振興対策実施地域が存在しているが、人口でみた場合、この大半は全部離島の 3 市 2 町に居住している。人口規模のみで判断することは適当でないとはいえ、この偏在は、離島振興計画の数値目標設定にも大きな影響を与えていた。ヒアリング調査によれば、長崎県の離島振興計画において数値目標算定の基礎となっているのは、有人国境離島法の対象となる特定有人国境離島地域を有する全部離島の 5 市町の数値のみであった。言い換えれば、一部離島の 5 市に関する数値は、離島振興計画の数値目標の算定にあたっては、関係する数値を算出してはいるものの、目標値には含めない取り扱いになっており、今後の達成状況評価においても算入しない予定であるという<sup>19)</sup>。

このように、離島振興計画の施策上は県内の全離島振興対策実施地域を対象としながらも、目標・評価にあたっては、その一部に相当する地域のみ指標が用いられていることが明らかとなった。

#### 4 基本目標としての「社会増減 0」に対する認識

関連して、長崎県計画で基本目標とされる「しまの人口の社会減を 0 にする」という目標の位置づけについても確認しておく。前述のとおりこの目標は、実態として、全部離島 5 市町のみの数値目標として設定され、評価されるものである。この目標について、県としては、近年では、2019 年に五島市、2020 年に五島市・小値賀町、2023 年に五島市で社会増が見られるなど、有人国境離島法に基づく雇用機会拡充や移住促進等の効果が見られるとして、達成が容易ではないものの、不可能なものではないという認識にあった。

#### 5 ヒアリング調査から得られた知見の整理と検討

ここまで、長崎県庁所管課に対するヒアリング調査の結果を踏まえ、離島振興計画に関する数値目標設定の過程と解釈について検討してきた。以下では、このヒアリング調査により得られた知見を整理しておく。

第一に、隣接分野の先行計画が有する後続計画に対する影響力という論点が挙げられよう。長崎県が離島振興計画において数値目標を設定した背景として、離島振興分野における PDCA サイクルを導入の意義を踏まえたものであるということにくわえ、すでに策定されていた有人国境離島法に基づく県計画の存在が大きいことが明らかになった。離島振興計画において数値目標を設定していない道県の方が多くなかで、あえて数値目標を設定した長崎県では、すでに策定していた有人国境離島法に基づく県計画の成果指標＝数値目標をほぼそのまま使用することができた。

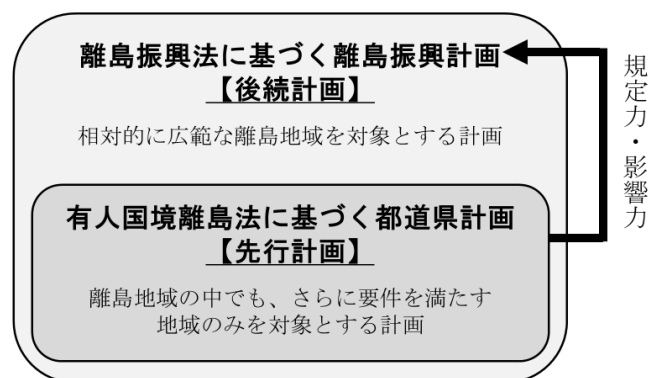
この点について、離島振興計画において 3 区分以上で数値目標を設定していた東京都、新潟県、島根県、鹿児島県は、いずれも特定有人国境離島地域を有し、有人国境離島法に基づく県計画を策定していた。数値目標については、鹿児島県については概ね長崎県と同様の傾向が見られたが、離島振興計画における数値目標を一部の市町村のみが設定している東京都の場合、そもそも目標設定の形式からも両計画の共通点はそれほど多くは見られなかった。また、新潟県と島根県については、有人国境離島法に基づく県計画では、概ね同法に基づく基本方針に規定された 6 つの分野<sup>20)</sup>に関する数値目標を定めるにとどまっているが、離島振興計画ではこれを基礎としながらも、数値目標の指標の数を大幅に増やしていた。このように、離島振興計画において多くの区分で数値目標を設定した都県についてみても、離島振興計画と有人国境離島法に基づく県計画と数値目標に関する関係は、一様ではなかった。さらにいえば、有人国境離島法に基づく県計画を策定している、離島振興計画においては数値目標を設定していない道県も存在する。具体的には、北海道、石川県、山口県がこれに該当する。

これらのことから、隣接分野における先行計画には、後続計画に対する一定の影響力が確認できるものの、その程度は他の多くの要因に左右されるものであると思われる。有人国境離島法に基づく基本方針には、「離島振興関連施策との整合性の確保」に関する項目が設けられている。具体的には、「離島振興法（昭和 28 年法律第 72 号）では、離島の自立的発展を促

進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図るとともに、地域間の交流を促進することにより、離島における定住の促進を図ること等を目的として、離島振興対策実施地域の振興に必要な財政・税制上の措置等を講ずることとしている。特定有人国境離島地域は離島振興対策実施地域でもあることから、国及び地方公共団体は、引き続き、離島振興法に基づく各種離島振興施策を講じ、離島の自立的発展を促進しつつ、これらの施策と整合的に、地域社会維持に関する施策を推進していくものとする」(同基本方針 p.7)として、離島振興法に基づく政策体系と有人国境離島法に基づく政策体系の整合性確保に言及している。その意味で、後続する計画が先行する計画を参照することには合理的な理由があるといえよう。

また関連して、有人国境離島法は、離島振興法と同様に 10 年間の時限法であり、2027 年 3 月末がその期限となっており、現在同法の改正・延長を求める動きが本格化している<sup>21)</sup>。この動きが奏功し、同法の期間が延長されるということになれば、新たな有人国境離島法に基づく都道府県計画が策定されることとなり、ここでは、現行離島振興計画が先行計画、有人国境離島法に基づく都道府県計画が後続計画となり、両者の影響関係が逆転することになるのかは、今後も研究対象としていきたい。

図 7 今次の離島振興計画策定における計画間の関係



出典：筆者作成。

第二に、計画間の調整や整合性確保は、必ずしも総合計画を経由せず、後続計画の策定過程に先行計画を参照する形式で、2 つの計画の間で直接に行われることがあるという点である<sup>22)</sup>。総合計画を「自治体の各種政策・行政分野を総て合わせて含んだ、自治体の政策・事業の全般に関して、複数年度に跨って決定した一覽文書」(金井 2010, p.45)として理解すると、総合計画はかなり広範な政策領域を対象とする計画となる。一般に、総合計画の「基本構想」に相当する部分については、当該自治体の議決に付されるなど、明らかに他の個別計画等とは異なる性質を有している。しかしながら、総合計画はその性質上、かなり抽象的で総花的なものとなりやすく、これを参照しても直接個別計画の方向性を規定するような文言は多くない。このような場合には、総合計画に矛盾しないことは前提としつつも、数値目標といったきわめて具体的な事項については、隣接分野の計画を相互に参照することが、計画

間の整合性確保において、実務上最もコストの少ない合理的な手法ということになる。

第三に、都道府県が策定する計画における数値目標の設定と基礎となる数値については、必ずしも、策定にあたって関係市町村に根拠となる情報の提供を求めているわけではないということである。この点について、本論文においては長崎県のみへのヒアリング調査しか実施しておらず、一般化することはできない。しかしながら、離島振興法第4条第5項には、「都道府県は、離島振興対策実施地域について離島振興計画を定めようとするときは、あらかじめ、その全部又は一部の区域が当該地域である市町村（中略）に対し、当該市町村に係る離島振興計画の案を作成し、当該都道府県に提出するよう求めなければならない」との規定があることに鑑みれば、少なくとも長崎県の事例では、「計画の案」に数値目標は含まれていないこととなる。

これは、離島振興計画の策定主体があくまでも都道府県であるとされていることに由来するものであると思われる、とくに長崎県のように全県単位での目標を定める場合に採用される方法であると思われる。他方、前述の指定地域＝市町村型や指定地域＜市町村型の都道府県においては、市町村が作成する「計画の案」の中に数値目標が示されている場合があることも考えられる。この場合、計画策定主体である都道府県ではなく、実質的には関係市町村が数値目標を設定していることも考えられよう。しかしながら、この点については本論文においては十分な調査と検討が行えていないため、今後の研究課題としておく。

## V おわりに

本論文では、2023年に26関係都道府県が策定した現行のすべての離島振興計画の「目標」の記述方法に関する比較検討および分析をとおして、離島振興計画の多様な実態および隣接分野の計画との相互関係について考察を行ってきた。これらの検討によって得られた知見をあらためて確認しておきたい。

今次の第7次改正離島振興法から、関係都道府県が策定する離島振興計画においては、「離島の振興に関する目標」に関する記述が求められることとなった。離島振興法およびこれに基づく基本方針では、どのような目標を設定すべきかについて特段の言及はなく、関係都道府県が様々なことを勘案して「目標」を設定しているものと思われる<sup>23)</sup>。その結果、定性的目標のみを掲げる計画、定量的目標（数値目標）のみを掲げる計画、定性・定量両方の目的を掲げる計画が見られることとなった。大半の計画が少なくとも定性的目標を設定しているが、定量的目標を設定している計画は全体の全体の半数に満たなかった。これに関連して、今井照は、「たとえば、『水と緑に親しめるまち』というのはスローガンやビジョンではありえても、計画の目標には足りない。実現度が計測不可であるからである。だから、これでは実現可能な計画とは言えない。具体的な目標が掲げられるから規範力が形成される」（今井2024, p.149）ことを指摘している。今井が示す例は極めて抽象度が高い極端なものであるが、現行の離島振興計画についても、同程度に抽象度の高い定性的目標が散見された。

一方で、定量的目標（数値目標）を設定については、関係都道府県の間において、目標設定

の単位、指標を設定している政策分野に差異は見られたものの、これを規定する明確な要因を特定するには至らなかった。しかしながら、数値目標の設定が基本方針において求められている有人国境離島法に基づく特定有人国境離島地域を対象とした計画を策定している都県は、相対的に多くの成果指標を設定していることが明らかになった。離島振興計画と有人国境離島法に基づく計画では、その対象地域が異なるなど、同一の基準・枠組みで成果指標を設けることには限界もあるはずだが、計画策定の実務上は、整合性確保という観点からも、先行計画（ここでは有人国境離島法に基づく計画）において設定された数値目標は、後続計画（ここでは離島振興計画）における数値目標の設定において、相当程度の影響力を有することは指摘できそうである。

しかしながら、今一度、それぞれの法制度の根本部分に立ち返ってみれば、地方分権改革により、不完全ながらも市町村による計画案の作成をはじめとする計画策定過程の分権化を経験した離島振興法制と、「有人国境離島地域のうち本土から遠隔の地に位置し、かつ、人口が著しく減少している特定有人国境離島地域は、将来無人化のおそれがあるが、一度、無人化すると、有人国境離島地域が有する活動拠点としての機能の維持が著しく困難となり、我が国の領域支配について主権的権利の発現に支障をきたしかねない」（有人国境離島基本方針 p.1）といった視点から、中央政府の積極的な関わりを強調する有人国境離島法では、法の基本的な考え方が異なっていることは指摘しておく必要があるだろう。この差異は、離島振興法では「目標」の形式についての指定が全く見られないのに対し、有人国境離島基本方針において国としての KPI を設定していることにくわえ、関係都道府県に対しても KPI の設置を求めている点にも表出しているといえよう。実際に計画を策定する関係都道府県においては、これらの差異も念頭に置きながら、数値目標の設定を含む検討を行うことが求められよう。

この点について、磯崎初仁は、国が政策課題に対する目標・方針を定め、自治体がこれに適合する目標・方針を定め、その実現に向けて施策事業の実施と効果検証を行い、このプロセスを履行する自治体に財政支援等のメリットを与える政策方式を「目標管理型統制システム」と呼んでいる<sup>24)</sup>。そのうえで磯崎は、このような方式において「自治体の自主性が確保されるかといえばそうではなく、国の目標・方針に縛られること、目標・方針の策定や評価など幅広い負担が発生すること、努力しても財政支援等が得られる保証がないことなど、単純な国庫補助金制度と比べても自治体の負担や国の影響力は大きいものとなる。もちろん制度設計によって異なるが、国にとって限られた財政支援によって多くの自治体に幅広い政策努力を行わせることができ、効果的な『統制』システムだといえよう」（磯崎 2021, p.35）と指摘する。

磯崎の研究は地方創生施策に関するものであったが、この指摘を踏まえて離島振興政策を見てみると、数値目標の設定が義務付けられている有人国境離島法に基づく計画を経由して、相対的に都道府県の自主性を発揮しやすいと思われる離島振興計画にも、国の影響力が及びやすい環境になっているとも指摘できよう。

ただし、磯崎の指摘を本論文において取り上げた離島振興法や有人国境離島法に基づく政

策体系にそのまま当てはめて理解することには限界も指摘しておかなければならない。その理由として最も大きいものは、両法がいずれも、関係都道府県・市町村等の法制定・改正延長運動の帰結として成立したものであるという点であろう。いわば、「水平的政治競争モデル」による一例ともいえるような中央地方関係の中で形成された政策体系において、前述のような実態を「目標管理型統制システム」といえるのか否かについては、慎重な検討が必要となる。

また、本論文で確認したように、離島振興計画において設定されている目標は、抽象的なものが多く、国が関係都道府県等を統制しているというには、あまりにも漠然としたものに過ぎない。定性的目標のみならず、定量的目標についてもそもそも設定自体が義務とされているわけでもなく、これを設定しているのは実際に同計画を策定している都道府県の半数以下であった。なお、詳細は別稿において検討する予定であるが、離島振興計画および有人国境離島法に基づく計画を策定している都道府県では、他の過疎関連法等と合わせて、ある事業を推進するにあたって、最も「使い勝手の良い」財政支援を得られる制度を選択的に用いている。そのため、計画本文では様々な施策の根拠とできるよう、あえて抽象的・総花的な記述としていることも、筆者が過去に実施した調査により明らかとなっている。これらの点を踏まえると、離島振興や有人国境離島法に基づく政策体系における政府間関係を分析するにあたっては、より慎重かつ多角的な検討を要するといえるであろう。

本論文では、離島振興計画の比較分析およびヒアリング調査を実施することにより、離島振興計画の多様な実態および隣接分野の計画との相互関係に関する考察を行った。しかしながら、ヒアリング調査では有意義な知見が得られたものの、そこで得られた知見がどれほど一般化して論じることができるかという視点からは、本論文には課題が残っているといわなければならない。今後はヒアリング調査を重ねるほか、必要に応じて質問紙調査を実施するなどして、より正確な実態把握と論点の整理を行っていくこととしたい。

(本学 法学部 准教授)

## 謝辞

本論文の執筆に当たっては、長崎県地域振興部地域づくり推進課離島振興班の担当者に対するヒアリング調査を実施した。公務ご多忙の中にも関わらず、本件ヒアリング調査にご協力いただき、貴重な知見をご提供いただいた関係者各位に御礼申し上げます。また、数値の確認や校正作業に関し、本学法学部政策科学科の谷脇宙氏の助力を得たので、ここに記しておく。

## 〔注〕

1) 詳細は、離島実態調査委員会編（1966）p.30を参照。

- 2) 詳細は、離島振興 30 年史編纂委員会編（1989）を参照。
- 3) なお、本論文において詳細は割愛するが、この政策体系は地方分権改革等の影響を受けそれ以前のものとは大きく異なっている。
- 4) 各関係都道府県が策定した離島振興計画（計画期間：2023 年度～2032 年度）は、各都県のホームページ等にくわえ、国土交通省のホームページにおいても網羅的に掲載されている。
- 5) 厳密には数値目標とは言えないが、唯一、小島地域振興計画には「現人口の維持」という目標が設定され、2020 年時点の人口 8 名が参考数値として掲載されていることから、定住人口目標±0 という数値目標が設定されているとも理解できる。
- 6) 詳細は、滋賀県計画 p.8 を参照。
- 7) 島根県計画では、2023 年度～2027 年度の目標が掲げられているが、これは計画期間（10 年）の前半部分に過ぎない。同計画では、「その達成状況について、定期的に評価し、必要に応じて計画及びこれに基づく施策の見直し、改善を行います」（p.45）としていることから、評価時点での達成状況を踏まえ、計画期間後半の目標を設定するという方向性であるものと思われる。
- 8) 詳細は、高知県計画 p.6 を参照。
- 9) 詳細は、鹿児島県計画 pp.7-11 を参照。
- 10) 数値目標設定自体の有無に関する明確な基準や理由を見出すことは困難であるが、この点については、後述の長崎県庁離島振興計画所管課へのヒアリング調査の報告で述べる。
- 11) なお、以下の整理では、関係市町村の一部のみが指定地域となっている場合であっても、複数の市町村によって構成されている指定地域がある場合、これに含んでいる。
- 12) このうち、東京都については、指定地域「伊豆諸島」を構成する 2 町 6 村のうち、神津島村（神津島）、三宅村（三宅島）、御蔵島村（御蔵島）、八丈町（八丈島）、青ヶ島村（青ヶ島）の 1 町 4 村に関する計画部分のみに数値目標が設定されている。
- 13) 島根県については、県全体（非離島地域を含む）目標と指定地域「隠岐島」に限定した目標が混在していることから、以下の検討では指定地域に関する目標に限定して整理している。
- 14) 本論文では、「交流」に区分している。
- 15) この点については、長崎県計画 pp.214-216 に長崎県の離島に関する具体的な数値が示されている。これによれば、長崎県の離島については、2021 年度までに公共事業費として 2 兆 5,639 億円（うち国費 1 兆 6,044 億円）が投資されたという。
- 16) 本件ヒアリング調査は、2025 年 12 月 8 日（月）に長崎県庁において、長崎県地域振興部地域づくり推進課離島振興班の担当者に対して実施した。以下はその際に得られた知見を基に構成したものであるが、本論文に残りうる誤りはすべて筆者の責めによるものである。
- 17) 前掲表 2 を参照。
- 18) 前掲図 6 を参照。
- 19) もっとも、離島振興計画の数値目標の算定にあたっては算入されていない一部離島市町

についても、県と市町で開催する検証会議の折に情報交換等を行うことで、施策の達成状況等の把握は行うこととしているという。

20) 具体的には、①人口流出抑制・人口流入施策の効果に関する指標（住民人口の転入・転出数等）、②農林水産品等の生産・販路拡大施策の効果に関する指標（農林水産物の出荷（輸送）量、販売額等）、③農林水産業の担い手確保施策の効果に関する指標（新規就業者数、就業人口等）、④創業・事業拡大促進施策の効果に関する指標（開業件数、開業率、設備投資額、新規雇用数等）、⑤滞在型観光促進施策の効果に関する指標（延宿泊者数、入込客数、旅行者の滞在時間、宿泊滞在日数、消費金額、訪日外国人旅行者数及び延べ宿泊者数等）、⑥人の往来、交流拡大施策の効果に関する指標（航路輸送旅客数、航空輸送旅客利用者数等）をいう。

21) 詳細は、長崎新聞「有人国境離島法の拡充へ...長崎県庁で総決起大会の報告 県市町が団結を確認」

<https://www.nagasaki-np.co.jp/kijis/?kijiid=23d8766691cd4626be9e410152bb1691>（最終閲覧日：2025年12月23日）を参照。

22) この点について、打越（2004）では、「政策分野別基本計画」に注目し、総合計画等による総合調整の限界についても論じている。

23) なお、国土交通省における政策評価（政策チェックアップ）では、離島振興に関する業績指標として「離島等の総人口」が設定されている（2025年8月評価実施）。ここでは、別法の対象となる奄美群島や小笠原村を除いた地域の人口として、初期値34万9千人（2020年度）に対する目標値31万5千人以上（2025年度）が定められている。そのうえで、「離島等の振興を図る」という施策の評価は「進展が大きくない」とし、「離島等の総人口」という指標についての「達成状況の評価」もB（目標達成に向けた成果を示していない）であるとして、「最終の目標値を達成することが困難であることが見込まれる」との認識が示されている。各都道府県が策定する離島振興計画においては、必ずしも定住人口に関する数値目標が設定されているわけではないのに対し、国ではこれを業績評価指標として用いていることは興味深い。詳細は、国土交通省（2025）を参照。

24) 詳細は、磯崎（2021）p.35を参照。

### 【参考文献】

磯崎初仁（2021）「地方創生施策の展開と地方分権－『目標管理型統制システム』の有効性－」『自治総研』第511号、pp.1-39

今井 照（2024）『未来の自治体論－デジタル社会と地方自治』第一法規

岩崎俊夫（2010）「地方行政の進行管理に果たす統計の役割－総合計画・行政評価の変容と数値目標」『立教経済学研究』第63巻第3号、pp.1-31

上森貞行・堤洋樹（2016）「公共施設等総合管理計画における数値目標の設定に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』第81巻第727号、pp.2011-2019

- 打越綾子（2004）『自治体における企画と調整－事業部局と政策分野別基本計画－』日本評論社
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規
- 久保田恵子（2021）「離島振興政策の事後評価」（中央大学博士論文 甲第 882 号）
- 黒石啓太（2023）「離島振興計画策定過程における都道府県-市町村関係－長崎県離島振興計画を事例として－」『北九州市立大学法政論集』第 51 巻第 1・2 号、pp.1-22
- 黒石啓太（2024）「行政計画としての離島計画－『計画策定』論議と相互比較を中心に」『北九州市立大学法政論集』第 51 巻第 3・4 号、pp.1-36
- 国土交通省（2025）「令和 6 年度政策チェックアップ評価書」
- 国土交通省 HP「離島振興離島振興計画」  
[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chirit/kokudoseisaku\\_chirit\\_fr\\_000005.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chirit/kokudoseisaku_chirit_fr_000005.html)  
（最終閲覧日：2025 年 12 月 6 日）
- 離島振興 30 年史編纂委員会編（1989）『離島振興 30 年史－上巻・離島振興のあゆみ－』全国離島振興協議会
- 竹島正・山内貴史・南島和久・中西三春・坂元昇（2021）「都道府県・政令指定都市の自殺対策計画における数値目標の分析」『自殺要望と危機介入』第 41 巻第 1 号、pp.25-31
- 田中輝美（2025）『関係人口の時代 「観光以上、定住未満」で地域とつながる』中公新書
- 辻山幸宣（1995）『分権化時代の行政計画』行政管理研究センター
- 唐銘陽・栗原剛（2024）「離島振興政策の効果検証に関する考察－宿泊施策を対象として」『土木学会論文集』第 80 巻第 2 号、pp.1-10
- 長崎新聞「有人国境離島法の拡充へ...長崎県庁で総決起大会の報告 県市町が団結を確認（2025 年 12 月 11 日）」  
<https://www.nagasaki-np.co.jp/kijis/?kijiid=23d8766691cd4626be9e410152bb1691>（最終閲覧日：2025 年 12 月 23 日）
- 中村五郎（1976）「計画と調整」辻清明編『行政学講座第 3 巻 行政の過程』東京大学出版会、pp.39-76
- 西谷 剛（2003）『実定行政計画法－プランニングと法』有斐閣
- 日本離島センター（2025）「2023 離島統計年報 CD-ROM 版」
- 蜂谷俊隆（2003）「『障害者プラン』における数値目標に関する時系列分析の試み」『大阪人間科学大学紀要』第 2 号、pp.105-119
- 見上崇洋（1996）『行政計画の法的統制』信山社
- 離島実態調査委員会編（1966）『離島－その現況と対策－』全国離島振興協議会
- 上記のほか、各都道府県の「離島振興計画」および「特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」を参照している。

**STUDIES**  
OF  
INSTITUTE FOR  
REGIONAL STRATEGY  
CONTENTS

Goal Setting in Remote Island Development Planning: Comparative Analysis  
and Multi-layered Development Legislation

Keita KUROISHI ..... 35

No. 11  
March 2026  
INSTITUTE FOR REGIONAL STRATEGY  
THE UNIVERSITY OF KITAKYUSHU  
KITAKYUSHU CITY, JAPAN