

離島行政の実情

——八丈島をモデルとして——

山 田 光 矢

目 次

- 一 はじめに
- 二 戦後日本の経済復興策と離島の取り扱い
- 三 八丈島をめぐる戦後の行政の特徴
- 四 内発的発展と八丈島の行政および住民
- 五 八丈島の今後

一 はじめに

平成六年度の統計数字から見た場合、東京都は、一三区からなる区部と、二七市からなる市部、四町一村からなる郡部、そして二町七村からなる島部の、合計二三区二七市六町八村の六四の市区町村から構成されている。面積は二

離島行政の実情（山田）

一八六、六一平方キロメートルであり、その二八、四％を区部が、三三、五％を市部が、一九、五％を郡部が、そして一八、六％を島部が占めている。区部と市部と郡部すなわち二三区と三多摩地区から構成される陸地部が総面積の八一、四％を占め、伊豆七島および小笠原諸島など二一九の島から構成される島部が一八、六％を占めている。また人口は平成六年一〇月一日現在で一八二万五八三一人で、総人口の六七、九％の八〇二万一九四三人が区部に、三一、一％の三六七万八八七人が市部に、〇、七％の八万三三二〇人が郡部に、さらに〇、三％の三万一千六八一人が島部に住んでいる。人口比率を昭和三五年のそれと比較した場合、区部は八五、八％から六七、九％に減少し、市部は一三、二％から三一、一％に増加し、郡部は〇、六％から〇、七％に微増したに過ぎず、島部では〇、四％から〇、三％に微減している。⁽¹⁾ただし島部の人口構成比率は昭和四〇年から〇、三％を維持しているのであり、その間に約二〇〇〇人が減少したにすぎない。

東京都の平成二年から六年にかけての地域的移動人口をみると、二三区においては一万一千六七二人が自然増によって増加しているが、四万八八九〇人が社会減によって減少しており、差し引き四万六七六六人の人口減がみられる。自然増がみられるのは、多い順にみると三二六二人の江戸川区を先頭に、二〇〇〇人台の練馬区と足立区、一〇〇〇人台の板橋区と葛飾区と世田谷区そして大田区、一〇〇〇人台の杉並区と江東区そして中野区の一〇の区となっている。社会増は五八人の渋谷区だけであり、人口増加区は江戸川区と練馬区だけである。市部では一万三千一六一人の人口増がみられるところから、東京都内においては区部と市部の間でドーナツ化現象が顕在化していることがわかる。それに対して、郡部の人口移動による人口増加数はわずか一六七人であり、島部では人口移動により三五人とはいえ人口が減少しているのである。このことは東京都内におけるドーナツ化現象が島部には影響を及ぼしていないばかりか、

逆に人口減少は島部の過疎化を象徴しているものといえる。⁽²⁾

東京都の人口は昭和六〇年の一一九〇万人をピークに、その後増減を繰り返しながら現在では一一八〇万人台で推移している。東京都の移動者数は昭和三二年以降に大幅増を続け、昭和三九年から四八年までは二〇〇万人台で推移していた。しかしその後は減少傾向を継続することになり、昭和六二年に一度増加した後は平成五年に一三三万二六〇四人と前年比で一、一％すなわち一万四六七〇人に増加するまで減少化傾向が継続していたのである。社会増減も昭和三〇年代前半には二〇万人台の社会増（転入超過）であったものが、徐々にその幅を縮小し、昭和四二年に社会減に転じ、昭和六〇年に社会増になったほかは減少化傾向が継続している。平成五年の移動者数の内訳をみると、他府県との移動者数が全体の六八、八％の九一万六二九二人であり、都内間移動者数は全体の二九、二％の三八万八六一四人であり、残りはその他となっている。また他府県との移動では、他の東京圏である埼玉県、千葉県、神奈川県への移動が全体の四九、九％の四五万七一一六人となっている。その中で東京都への転入者は一九万二一〇四人であり、東京都からの転出者は二六万五〇一二人であって、明確な転出超過現象が読み取れる。その他の転入転出者は全国を対象に移動している。⁽³⁾

平成五年度における東京都の移動人口と社会増の増加減少の数字は、区部の人口の減少というドーナツ化現象が東京都ではなく東京圏を対象に顕在化していることを示している。また移動人口の五〇％強がその他の地域を対象としていることは、そこにＵターン現象やＩターン現象がみられることを想像させる。⁽⁴⁾ 島嶼地域は人口が微減状態にあるか、あるいは過疎地域の指定を受けている現在ではあまり人口の変動がみられない地域によって構成されているのであり、こうした現象の影響を受けていないことがわかる。またこうした東京都の移動人口の推移の傾向は平均年齢

の推移からも判断することが可能である。例えば平均年齢の推移を昭和四九年と平成六年の数字で比較すると、東京都の平均年齢は昭和四九年が三一歳であつたが平成六年には三九歳弱へとこの間で約八歳上昇している。これを地域別にみると、区部は昭和四九年の三二歳弱から平成六年には四〇歳弱へと、ほぼ東京都の平均年齢を約一歳上回るかたちで推移し、市部は昭和四九年二九歳強から平成六年には三七歳強へと、ほぼ東京都の平均年齢を約二歳下回るかたちで推移しており、郡部は昭和四九年はほぼ区部と同年齢であつたものが平成六年にはほぼ全体の平均年齢となっており、若干高齢化率が低いがほぼ全体的な傾向に近いものとなっており、また島部も全体の平均をほぼ四歳上回る形で、昭和四九年の三五歳強から平成六年の四四歳弱へと推移しているのであり、ここから東京都からの流出人口の多くが若年層であることが読み取れる⁽⁵⁾。

島部の傾向を八丈島を例にみると、人口は昭和二五年の一萬二八八七人をピークに減少を続け、平成六年一月一日現在では九四四二人となっている。平均年齢の推移を示す数字は見つからなかったが、平成六年一月一日現在では四三、三五歳であり、若干島部の平均年齢を下回っているが、これは島部において大島町と八丈町だけが過疎地域の指定を受けていないことからわかるように、過疎地域に比べて若干高齢化率が低いことが影響しているものと推測できるのであり、東京都八丈支庁『事業概要』(平成6年版)にも書かれているように青年層の島からの流出傾向が強いことがうかがえる。また世帯数は昭和三一年に二六〇〇戸であつたものが、平成六年一月一日現在には四二七二戸⁽⁶⁾まで増加しており、島における核家族化の進行が著しいことがわかる。ここでは八丈島がこうした状況下にあることが必然的なものであつたのか、あるいは何らかの人為的なものの結果であつたのかといった問題を軸として、日本のこれまでの離島行政の分析と今後のあり方といったものを、八丈島を中心として分析してみたい。

二 戦後日本の経済復興策と離島の取り扱い

それぞれの都道府県や市区町村は、執行機関としての首長と議決機関としての議会を設置し、それぞれの地域を対象とした自治行政を遂行している。ただし都道府県においては、場合によっては支庁を配置し、都庁や府庁あるいは県庁所在地から遠隔地域を対象とした行政サービスを遂行している。東京都も島部（島嶼地域：離島）を対象に四つの支庁を設置している。東京都支庁設置条例をみると、四つの支庁は以下の通りとなっている。東京都大島支庁は大島町、利島村、新島村及び神津島村の区域を所管区域とし、東京都三宅支庁は三宅島村及び御蔵島村の区域を所管区域とし、東京都八丈支庁は八丈島及び青ヶ島村の区域並びに鳥島、須美寿島及びベヨネイス列岩を所管区域とし、東京都小笠原支庁は小笠原村の区域を所管区域として⁽⁷⁾いる。東京都の総面積二一八六、六一平方キメートルは、四七都道府県のうち四三番目であり、陸地の面積においてはかなり面積が狭い都道府県ということが出来る。しかし伊豆七島が陸地部から一〇〇キロから三五〇キロメートルの位置に点在し、小笠原諸島は陸地部から一〇〇〇キロから一三〇〇キロメートルの位置に点在している。さらに沖の鳥島は、小笠原諸島の父島から南西八五〇キロにあり、日本の最南端に位置し、同様に父島から東に一〇〇〇キロのところにある南鳥島は日本の最東端に位置しているのである。これからみると東京都は日本で最も所管区域の長い都道府県といえる。

実際に住民が居住している島は小笠原諸島までであり、その距離は東京都の陸地部から約一〇〇〇キロメートルである。この距離は、日本の第一国土軸である東京・福岡間と、第二国土軸である東京・札幌とはほぼ同じなのである。

例えば日本の国土は狭いのか否かといった議論がなされる場合があるが、農業が経済の中心であった時代には、面積こそが経済規模の判断基準であり、狭いとする評価に妥当性が認められた。しかし産業の発達は大規模工場を建設したが、それとて農業に比べれば、労働者一人当たりにとってそれほど広い土地を要求するものではなく、日本を資源の少ない国として意識させたとはいえ、国土の狭さは逆に意識されなくなってきた。さらに近年の第三次産業中心の時代にあつては、情報飛び交う立体的な空間が問題となるのであり、加えて領海は一二カイリであるが経済専管水域が二〇〇カイリに設定されている事実は、日本の質的及び量的な領域の拡大を意味するものであり、情報化社会に突入した日本において、国土は実質的にはかなり広いものとして認識することが可能となったのである⁽⁸⁾。

こうした点からみれば東京都もかなり広い領域を持つ都道府県ということになり、それゆえ陸地部からかなりの距離をもつて点在する島部(島嶼地域・離島)に対する行政主体として支庁を設置したのは当然のことである。しかし支庁が設置されたのは昭和三八年のことであり、それまで島部(島嶼地域・離島)行政の主体は政府であり、その根拠は昭和二八年七月に制定された離島振興法であつた。島嶼地域が離島といわれるのも、その生活条件がかなり厳しいためである。このことは「この離島の意味を、伊豆諸島にあてはめてみる。たとえば伊豆の御蔵島は、江戸幕府の天領であつたが、幕府ではこの島の特産物であるツゲ材を貢納させる代わりに、不持米と称して、米をはじめ麦、大豆、塩、醤油、味噌、酒、茶などの食料品のほか、油、綿糸、綿布、麻などの衣料から、鍋、釜、半紙、元結に至るほとんどすべての生活必需品を無償で配給して、島民はこれによってようやく生活を維持することができたのであつた。すなわち自給自足経済を基盤として成立していた封建社会においてすら、これらの島には本土への依存なくしては——それが御蔵島のように、本土側からの物的援助に依存しうるような場合にせよ、あるいは大部分の離島のように

に島民の生計を維持するために、その過剰人口を本土に流出せざるをえないような場合にせよ——生活の基礎は、成り立たなかったたのである」⁽⁹⁾との説明が端的に示している。

幕府の天領として、物的援助と貢納の相互関係の中で島民の生活を維持してきた伊豆諸島は、明治維新の中で忘れ去られた存在であった。このことを八丈町の教育委員会が編集した『八丈島史』は、「明治元年の夏、幕府御用の旗をなびかせて浦賀沖にさしかかった八丈島の貢納船は、例年なら合図のほら貝に応じて出迎えるはずの浦賀奉行所の船が、いっこうに姿を見せないのに憤然として浦賀に上陸した。そのとき奉行所の役人が、『あなた方は何も知らぬのですな、徳川幕府はもはやなく、新政府の世となったのですぞ、御用の旗など立てて江戸へ行くものなら、あなた方の生命が危ういから氣をつけなされ』といった。一同はわれを忘れて呆然としてしまったという」⁽¹⁰⁾という言葉で説明している。明治初期の八丈島の歴史をみると、「明治二年それまで徳川家御領地として支配代官のもとにあった八丈島は、版籍奉還によつて相模府知事江川太郎左衛門英民の管下におかれ、さらに同三年には葦山県、同四年には足柄県の管轄となったが、同六年静岡県、同十一年東京府と、新政府の地方行政区分が確立されるまで、二転三転とその所屬を変えなければならなかった」⁽¹¹⁾という変遷をたどったのである。

伊豆諸島の管轄が、地理的には近い相模府や葦山県あるいは足柄県といった現在の神奈川県を構成する地域から、若干離れた静岡県へ、そしてさらに東京府に移管した理由として、離島には強力な支援が必要であるということ⁽¹²⁾、もともと伊豆諸島の経済的な距離が東京に近かったことがあげられる。明治初期の静岡県の報告書や足柄県の報告書には、伊豆諸島の人々が特産品をすべて東京に送り出し、それを売却して物資を仕入れ、島の生命をつないでいたことが述べられている。江戸時代の天領以来、伊豆諸島の人々は東京との関係においてその生存を保持していたのであ

り、本来東京都の管轄になるべきものであった。⁽¹³⁾伊豆諸島の人々は、その後国と東京都の支援の下で、島の生活の維持発展をはかることになった。たしかに伊豆諸島の東京府または東京都の帰属に関しては修正案も浮上したことがあるが、島の人々はそれに抵抗し、東京都の一部としての地位を保持してきたのである。⁽¹⁴⁾それゆえ国と東京都の影響下に生活の維持と発展を目指した伊豆諸島は、国策や東京都の政策から大きな影響を受けることになったのである。こうした点を戦後の政策からみた場合、伊豆諸島は戦後復興から高度経済成長、さらに低成長からバブル経済への転換とその崩壊の歴史的な荒波の中で、一方において翻弄され他方において軽視されてきたという事実が浮かび上がってくる。離島の有する特殊性は、明治維新以降の日本の地方制度改革の中で例外扱いされることが多かった。⁽¹⁵⁾戦後は憲法の改正や地方自治法の制定により原則として例外扱いはなされないことになった。しかし明治期からの日本の経済発展過程を、一八六八年から一九一九年にかけての第一局面と、一九二〇年から七五年にかけて第二局面に分け、一九七六年以降の日本を経済発展における先進国ととらえる考えかたがみられるが、⁽¹⁶⁾日本が高度経済成長期を経て先進国になったとすれば、まさに第二局面は戦前の先進国への移行に向けた経済体制の整備と、それが戦争によって破壊されたことに対する復興期ととらえることができる。この戦後復興から先進国への移行に向けた経済成長路線が離島行政にも影響を与えることになった。

戦後復興にむけた国土利用の最初の指針となったものが、昭和二〇年に公表された「国土計画基本方針」と、それを受けた二一年の「復興国土計画要綱」であり、その具体化にむけて制定されたものが昭和二五年の「国土総合開発法」であり、首都東京の整備に向けて制定されたものが「首都建設法」である。「国土総合開発法」は各種条件を考慮しながら産業立地の適正化を図り、社会福祉の向上に資するための総合開発の実施を目的としたもので、全国総合

開発計画や都道府県総合開発計画そして地方総合開発計画や特定地域総合開発計画を含んでいた。中でも特に関心を集めた特定地域総合開発計画は全国に二一の地域を設定し一〇年で計画を満了し、その後は昭和三七年の全国総合開発計画に引き継がれていった。⁽¹⁷⁾ また「首都建設法」は、東京を「平和国家の首都として、十分にその政治、経済、文化等についての機能を發揮しうるよう計画し、建設することを目的として制定された」⁽¹⁸⁾ものである。この「首都建設法」は、その後の首都圏のスプロール化にともない、昭和三十一年に都心から一〇〇キロ圏内を対象とする「首都圏整備法」に改正された。二つの法律は、戦後復興のみならずその後の高度経済成長に向けた基盤整備としての性格を強く持つものであった。

しかし「国土総合開発法」や「首都建設法」が戦後復興とその後の発展を目的としたものであることから、法の主たる対象が太平洋ベルト地帯におかれたのは当然のことであった。離島や山村をはじめとするいわゆる僻地は対象とはならなかった。そうした地域を対象として最初に制定されたものが、昭和二七年に制定された「特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法」と昭和二八年に離島の後進性の解除のために制定された「離島振興法」である。「離島振興法」は一〇年の時限法として制定されたものであるが、その後の延長と改正を繰り返しながら現在に続いているばかりか、昭和三七年には「豪雪地帯対策特別措置法」が、昭和四〇年には「山村振興法」が、そして昭和四五年には「過疎地域対策緊急措置法」が制定されている事実は、国や各地方自治体の目が経済復興及び成長に向けられており、こうした振興法や措置法は復興から発展へとという流れに乗り遅れた地域である、いわゆる離島や陸の孤島といわれる地域を対象に、そこに何らかの手当を施そうという対処療法として制定されたものといえる。⁽¹⁹⁾

そうした中で「離島振興法」とほぼ同時期に戦後復興から発展に向けた行政基盤の整備を目的として制定されたも

のが昭和二八年の「町村合併促進法」である。この法律は第三条において中学校事務を市町村に分掌することを条件に、町村規模を八千人以上の人口を標準として拡大することを要請している。⁽²⁰⁾この条件は離島にとって厳しいものであった。しかし「町村合併促進法」によって経済発展に向けた行政基盤の整備が完成したことから、その後の日本は先進国の仲間入りに向けた産業基盤の整備に向けた政策が展開されることになり、昭和三七年の全国総合開発計画に結びつくのである。この計画の中心は、「所得倍增計画」をうけて、三大都市圏以外の地域の開発を目的としたものであり、開発拠点として全国に一五ヶ所の新産業都市と六ヶ所の工業地域特別地域を設定した。しかしこの全国総合開発計画には、離島に関する記述はみられなかった。

政府は昭和四七年に「新全国総合開発計画」を閣議決定し、高度経済成長によって生じた地域格差の是正を図ることとなった。計画では大都市圏を除く地域に設定された広域市町村圏や地方生活圏を利用しながら、大規模プロジェクトを通じて全国を結びつけた総合開発を実施しようとするものであった。同計画には農山漁村の環境保全のための主要計画課題の(3)に「離島における環境の保全」の項がみられる。ここでは離島振興法により指定を受けた地域の地理的条件の不利を認識し、居住環境の整備の必要性をうたっている。しかしスケール・メリットを追及していた時代的な趨勢を受けて、条件の厳しい離島における全島民の移住に対する対策もうたいこまれているところに、離島に対する政府の姿勢が読み取れる。

また昭和五二年に閣議決定をみた「第三次全国総合開発計画」では、オイルショック後のこともあり、開発よりも定住圏の整備を中心としたものであったが、景気回復策としての大型プロジェクトが継続されたことから、新全国総合開発計画と類似したものとなり、離島に対する対応も類似したものであった。これに対して昭和六二年に閣議決定

をみた「第四次全国総合開発計画」は、東京一極集中の是正策としての「多極分散型国土の形成を中心課題としていたが、当時のバブル経済の影響を受けたリゾート開発等による開発に力点がおかれていた。それゆえ離島に対しても積極的な開発がうたわれており、全島民移住といった消極的な政策は姿を消している。各地で開発計画が立案され実施に移されてきたが、バブル経済の崩壊はそうした姿勢の転換を余儀なくさせることとなった。⁽²¹⁾

第三次全国総合開発計画までは、基本的には産業育成による日本の経済規模の拡大に目が向けられており、産業立地地域とそのベッドタウンの建設・整備に力点がおかれていた。それゆえそうした地域の周辺に位置する農山漁村や半島および離島に対しては、その振興法や措置法等が制定あるいは改正と延長がなされているにすぎない。そしてバブル経済の崩壊以後は、住民主体の地域経営を通じた地域間競争が要求されるようになってきているのであり、離島においても自らの地理的条件に応じた主体的な対応が要求されるようになってきているのである。

三 八丈島をめぐる戦後の行政の特徴

八丈島を含む伊豆諸島を戦後最初におそった事件は八丈島の帰属問題であった。昭和二十一年一月にGHQが示した「日本領域を限定する覚書」は、日本の領域を「四つの主要島嶼すなわち北海道、本州、九州、四国及約一千の附属島嶼」に限定している。このことによって伊豆諸島は一時日本から分離されたのである。ただし覚書の「ボツダム宣言第八項に掲げられた附属島嶼に就いての最終的決定とは何等関係はない」との規定を通じた領域の確定作業の中で、二ヶ月後の三月二十六日に「伊豆諸島は日本に含まれる」との修正覚書を出したことで、伊豆諸島は日本に復帰したの

である。⁽²²⁾ その八丈島の附属問題は、昭和二十二年二月二三日の南海タイムスが「八丈島・信託統治決定か」の見出しで詳細を報道したことから、島民は事実を認識するとともに、苦悩と不安をいだいたのであった。⁽²³⁾

昭和二十八年に制定された「離島振興法」は島のインフラ整備に一応役立ったことはまちがいないであろうが、その程度は後述するように十分なものではなかった。また同年に制定された「町村合併促進法」は八丈島の行政を大きく変えることになった。東京都は町村合併促進要項を策定し、都下の島嶼各町村の合併の指針として、一、一島一村を原則とすること、二、町となる要件に適合するものは町とする等を提示したのである。八丈島に対しては八丈島の三根村、大賀郷村、檜立村、中郷村、末吉村の五村と、八丈小島にある宇津木村、鳥打村の二村の、合計七村の合併を昭和二十九年上半期までに実施するよう勧告したのである。対象七ヶ村の代表者は、合併は対等合併とすることや、合併の時期を昭和二十九年十月一日とすること等を申し合わせたのである。申し合わせに沿って結成された八丈島各村合併促進協議会が設置され、合併後は八丈町となることを申し合わせていたのであるが、終盤になって話がこじれ、八丈島の大賀郷村と八丈小島の宇津木村が合併を拒否したことから、予定の昭和二十九年十月一日には残りの町村の合併によって八丈村が誕生することになった。その後も紆余曲折はあったものの両村とも最終的に合併に同意し、昭和三十一年四月一日に七ヶ村の合併により八丈町が誕生し、八丈島の行政は集落単位の村から、八丈島と八丈小島を行政区域とする町制に転じることになったのである。⁽²⁴⁾

昭和三十一年に制定された「首都圏整備法」は、その対象区域を都心から一〇〇キロ圏内とした。このことは東京都の領域である島嶼地域がその対象から除外されることを意味していた。この間東京都は「離島振興法」の計画を、国の支援を通じて実施しているにすぎなかったのであり、島嶼地域は首都の附属地域としての扱いしか受けていなかっ

た事実がみえる。しかし地理的、社会的、経済的といった種々の条件において劣悪な地位におかれた八丈島を初めてする伊豆諸島の町村においては、東京都の支援は重要な意味を持っていたことはいうまでもない。

昭和三七年の全国総合開発計画においては、前述のごとく島嶼地域に対する規定はみられず、八丈島が期待をよせたものは東京都の支援策であつた。東京都は昭和三八年に「東京都長期計画」を公表し、島嶼地域に対する「離島振興法」制定一〇周年の総括を行っている。その内容は以下の通りである。

「伊豆諸島は、気候温暖多雨であり、水産業、農業、畜産業、林業、観光事業等に特色を有し、開発いかんによつては産業の進展に有望なものがある。しかしながら、これら資源を開発する基本施設は不備で、「離島振興法」に基づく離島振興対策実施地域として指定を受け、昭和二十八年度より十か年計画で事業が推進されてきたが、その進捗率は全事業の半ばにも達していない現状である。さらに、十か年間、計画を継続し事業の完遂をはかるよう昭和三十七年三月同法の改正が行われた⁽²⁵⁾。」

このように、東京都は伊豆諸島に対しては、「離島振興法」に従つた対応を行う姿勢しか示していないのである。

こうした中で開発計画に行き詰まりをみせた八丈小島では、昭和三年に都や町からの指導もあつて全員離島が決定され、昭和四四年三月三十一日をもつて、全国に類例のない全員引上げが行われ、無人島となつてしまった。この全員離島に対して、東京都は「都部を中心とする経済の高度成長は著しく、一方島嶼における格差の現状があまりにも大きいと、行政側のこれらの努力にもかかわらず依然として格差は開くばかり」と述べた『都政白書』の中で、解決の方向の一つとして、「四十三年、八丈小島の島民二四世帯は困窮する島の生活にたえかねて全村をあげて離村の決意にふみきり、都は島民の要望を受けて、離村や八丈本島への受入れに援助の手をさしのべた。離村が離島振興本

来の意味で、適切な処置であるかどうかは本質的な検討を要する問題であろう。しかし島民が自分たちの島を生活の場として向上させていくことに限界があり、かつ、離村が島民の自発的な意思に基づくものである場合は、現実の段階における島民の福祉を守るという意味で離村対策も一つの方法として考えてよい問題であろう」との評価を下している。⁽²⁶⁾これが高度経済成長期における過疎地や離島に対する政策に影響を与えたことはいうまでもない。そのことは前述のごとく、昭和四七年の「新全国総合開発計画」と昭和五二年の「第三次全国総合開発計画」にも離島に関する規定がみられ、そこに全住民の離島も一つの手段として述べられたことから理解できる。

こうした中で東京都は昭和四八年二月に「東京都離島振興計画」を公表し、昭和五七年度までのプログラムを提示している。八丈島には、昭和五三年四月に整備された底土港に東海汽船の新貨客船である「ストレッチ丸」が就航し、昭和五七年四月には拡張された八丈空港に最初のジェット機が就航したことからもわかるように、離島にとって最重要課題の一つである、他の地域との交通手段の充実をはじめとする、八丈島の基盤整備がまがりなりにも進行してきたことが理解できる。八丈島の最大の産業が観光産業である以上、こうした交通手段の整備ばかりでなく、島のインフラ整備も必要であり、詳しい説明は避けるが八丈島に関する書物には、島民の経済活動や公衆衛生の拡充や観光客の誘致等に必要なインフラの整備が進んできたことが書かれている。

昭和六二年に閣議決定をみた「第四次全国総合開発計画」には、全住民の離島の規定は盛り込まれていない。この時期のバブル経済の進展が、いわゆるリゾート法の制定とあいまって、観光やレジャー産業の将来性に大きな期待を持たせることになったこともあって、地域経済に対する消極的あるいは悲観的な見方が払拭されたことが、こうした姿勢を取らせた大きな要因となった。全国各地のリゾート開発は、民間ダイベロッパー単独か彼らと自治体による第

三セクターを通じたものを中心となった。しかしこうしたリゾート開発の問題点を保母武彦氏は、「(1)国民の基本的人権としての休暇と保養の制度、政策が不備であり、欠陥を持っていること、(2)全国いつせいの画一的リゾート開発によって、投資過剰、過当競争が激化する危険性が高いこと、(3)リゾート開発対象地域は自然環境の良好な地域であるが、その開発が環境破壊により地域社会の持続的發展を危うくする危険性が高いこと」⁽²⁷⁾の三点を問題点としてあげている。

さらに彼はリゾート開発の地域開発政策としての欠点として、「第一に、現在の開発は、多くの場合、域外の個別大企業の意思によって推進されており、地域の既存の産業経済、文化を土台に、これを育てていく観点に欠けていること、第二に、地域開発の目的が経済目的に単一化されすぎているため、環境保全や住民福祉の向上を含む総合的な地域進行をめざす観点に欠けていること、第三に、国際的業務機能やリゾート産業といった特定の分野の開発を志向するあまり、…略…地方では地場既存企業の産業関連による發展を弱め、かえって経済循環の変化に脆弱な体質を形成する危険が大きいこと、そして第四に、地域開発の企画立案と遂行は中央集権的な行財政制度によっており、住民参加に基盤をおく地方自治が弱いため、『民間活力の活用』⁽²⁸⁾と言いながらも、商工業者や農業者、一般住民の知恵と活力が発揮されるような参加制度が準備されていないこと」⁽²⁸⁾をあげている。彼の指摘の全部が正しいとはいわないが、ほぼ正当であることは、バブル経済崩壊後の事実が証明しているといえよう。それゆえ八丈島においてもゴルフ場開発計画が頓挫し、現在複数のリゾートホテルが閉館に追い込まれている事実は、国や自治体や島民にも、そして民間ディベロッパーにも、これまでのような開発重視の姿勢をあらためる必要があることを教えているといえよう。

四 内発的發展と八丈島の行政および住民

日本の戦後の地域開発は、三割自治といわれるような地方公共団体の低い自治能力の影響もあり、離島や過疎地ほど政府や都道府県の補助や地元以外の民間企業の参入を前提に推進された。八丈島が国や都の援助を得て島の基盤整備を行い、民間企業の参入を得て島の開発を目指したのも当然の政策であった。これまでの八丈島の発展はこうした基盤整備に依存していたことも事実である。ただしそこにはいくつかの問題も指摘されている。そうした現在の八丈島における特徴と問題、そしてその解決策といったものを、八丈島の地元紙である「南海タイムス」に掲載された一九九四年と五年の記事を中心にしながら、八丈町役場と東京都の八丈支庁そして南海タイムス社において実施したヒヤリングをもとに分析してみたい。

次ページ以降に「南海タイムス」の主要な見出しを一覧表に整理してみたが、そこからは、八丈島には島民の生活基盤や生活環境のさらなる充実、開発と環境維持を巡る問題、外発的發展から内発的發展への転換の必要性といった主要な問題があることが読み取れる。大雑把な分析ではあるが、表にある記事のうち、予算や企画や選挙関係といったものを除くと、最も多いのは、観光客の減少やホテルの休館といった問題と、観光客誘致に向けたふれあい牧場の建設を始めとする島の努力の実情や、今後充実させるべきものなどを論じた、圧倒的数を誇る観光関係を中心とし、ロベレニーやレザーフアンあるいはフリージアに代表される花きを中心とした農業や、漁協の合併を含む漁業などから構成される産業関係である。ついで八丈島各地に整備されつつある温泉関係や、病院の建て替えを含む医療問題、

1・16	八丈島空港拡張整備14年完成めざす 都港湾局が整備行程説明 滑走路2,000 ^{メートル} に元日の町人口昨年と同じ 9422人 減少傾向にストップ CCZ ^(注1) 整備計画策定へ 南原・大潟浦に HOT ひといき夢八丈 地熱・温泉の有効利用 総開審答申書要旨 5年の来島者166,892人対前年比5.7%減観光シーズンにダウン
1・23	不燃物処分場改善を 中之郷自治会考える会設置へ
1・30	島しょ関連も厳しい内示 94年度当初予算原案 「八丈だけの特色を」 観光誘致懇談会開く 「騒音、ガスが心配」 地熱発電所建設で 地元住民から不安の声
2・6	物価上昇、出荷産品実質値下げのダブルパンチ 島経済への影響深刻 12億4千万円復活 島しょ振興公社 「ふる・ふれ」にも10億円
2・13	救急、専門医療が課題 島しょ保健所地域保健医療計画策定
2・20	交際費家計を圧迫 生活改善運動復活要望 樫立自治会住民総会 「小人数の学校不安」 小学校合併を提案 都離振事業 ^(注2) 圧縮回避 6年度予算政府案
2・27	町制施行40周年 6,300万円かけ記念事業 音楽・芸能・スポーツ柱に 総務文教委員協議会
3・6	「組合内で協議を」 総会で両組合長が説明 両漁協合併問題
3・13	「使いたいけど使えない」 温泉スタンド15日から無料給湯サービス実施 【塩害】 【運搬】がネック
3・20	事前公表の実施要望 指名競争入札制度 町、見直しに前向き 「天の声のうわさ 聞く」 町議会新年度予算審議
3・27	「Uターンしても家がない」 宅地分譲、住宅建設で定住化促進を 議会、町に対 策要望 新規はジャージー種購入など 観光協会補助400万円に 新年度補助事業
4・3	樫立向里温泉少し遅れます 建設間に合わず、減額補正 「町の対応は弱腰」 町議会で指摘 道路、公園通り復旧せず
4・10	社協みつわ計画 ^(注3) 策定 住民参加の地域福祉活動 福祉教育も展開 風力発電の実証試験 エコロジー社全員協で構想説明 東電と協議始める
4・17	ルスカス共選共販始まる 第3の切葉に期待 27日に設立総会 町の温泉スタンド オープンから1カ月 10日間で延べ 122人が利用
4・24	坂上新時代の幕開け 「逢坂橋」完成祝う 横間道路全線開通 都知事に迎え記念 式典 アシタバ人気再燃 テレビが火付け 今春、苗出荷10万株にも 中之郷市助温泉 温泉32.4度、強塩泉 湧出量は毎分423 ^{リットル} 中央温泉研究所が成 成分分析
5・1	モウすぐ見られます ジャージー種町が10頭導入 観光乳質向上に期待 「島しょ振興は都の重要課題」 鈴木都知事があいさつ 関東甲信越1都9県議会 議長会開催
5・15	ごみ焼却場永郷断念、大群に 町の方針了承 総事業費20億円 町議会全員協 新島平に埋め立て処分場 奥山町長が構想示す

5・22	「出産祝い金」支給へ 6月定例会で条例化 9月完成めざし来月着工 向里温泉入浴施設
5・29	ジェット増便も旅客数微減 貨物輸送は増加 利用率69% 前年比6.6%マイナス 不況で受注大幅減 産地維持にも不安 黄八丈織協 あっせん手数料現行14%を10%に 観光協会定期総会 雨天対策、温泉開発、予約システム見直し 観光低迷打開策論議
6・5	愛らんどシャトル万人突破 就航率高く信頼される足に 各部門とも業績不振 組合員の貯金38億円に八丈島農協
6・12	支給額50万から300万円 第3子以降出産の母親に町の出産祝い金
6・19	住民の声事業に反映 支庁事業説明会で方針示す 6年度予定額104億円 安川ホテルの里完成 ゲンジボタル500匹を放す 整備しすぎでは 「8人産めば1000万円」 破格の支給額に疑問の声も 出産祝い金条例可決 福祉課内に相談室設置 産観、観光協会が移転 町役場庁舎増改築 今年度7000万円かけ
6・26	現職11人新人6人が出馬の意向 町議選まであと3カ月 町長78万円、議員19万円 2年ぶり、給与引上げ 特別職は都内町村最高額 「ロベの会」 ^(注4) ボランティア求む 会員の高齢化深刻、活動に支障 電力買取りに難色 東電 風力発電構想、技術面に課題
7・3	「温室団地で後継者育成を」 町が地熱利用懇談会開く ごみ焼却場建設説明会 あす4日、大賀郷公民館で
7・10	新人女性が出馬へ 町議選混戦模様 共産党も後継候補固まる 9月29日告示 満室はお盆だけ 夏の予約出足不調 冷夏の昨年下回る 円高で海外旅行が割安 残土廃材処理に500万円 建設業協会が予算化 7年度から3年計画で建設 ごみ焼却場建設説明会 現状では最高の技術水準で 20年後まで性能維持は無理 予算は横ばい 島しょ港湾整備事業 平成6年度島しょ港湾整備事業予算 6月の来島者減少 10,663人
7・17	来島者の望む施設は? CCZ計画 5千人を対象にアンケート 底土に初の国民宿舎 八丈島出身総務庁OBが開業
7・24	制作側2千万円負担要望『海鳴りやまず』八丈ロケ 町長、議長が2月に協力約束 4日目迎える欧州ロベ輸出 八丈島農業活性化戦略 発表要旨 吉岡孝行研究員
7・31	平成5年花き生産高26億9百万円 2年連続ダウン 観葉鉢物は15%減 切葉生産 高1割増 眺望抜群! ふれあい牧場オープン ジャーキーも入牧 し尿処理 来年度から規制強化 島しょ町村 旧法基準もクリア困難
8・7	再圧タンク設置を 町議会臨時会で緊急質問 年平均10人が利用 負担額3千3百万円 町が試算 『海鳴りやまず』撮影協力 首都圏3,500万人に八丈、青ヶ島をアピール 黒田長彦新支庁長に聞く
8・21	観光審議会設置を 決定権持つオーナークラスで 観光協会長が提案 冷夏の昨年下回る 海路利用者減少深刻 7月の来島者 民宿の賄い集約化から緑組推進まで 6年度上期補助事業 島しょ振興公社
8・28	町議選まであと1カ月 立候補予定の新人に聞く 選挙広報発行の質問も 立候補 者説明会に16人出席 「入院費用に充てます」 出産祝い金支給第1号 第四子出産の浅沼わこさんに

9・4	桧立向里温泉浴場来月19日オープン 中之郷一人温泉にも浴場施設 町議会定例会「管理体制悪かった」 町議会でも話題に 火葬場事件 富士山麓に災害用木炭備蓄倉庫完成 島しょ振興公社が運営
9・11	透析医療一日も早く 「病院建て替え待てない」 町議会定例会 仕事したくて会員に シルバー人材センター 就労の場として定着 老年人口22%超える 桧立地区は30.4% 90歳以上74人に 冷夏の昨年下回る 目立つ知人頼り 8月の来島者
9・18	フロンガス回収に着手 自動車、冷蔵庫対象に
9・25	町議選告示迫る 有権者7,387人 シマアジ稚魚放流 「採捕したら連絡を」 「小離島にも特養ホーム必要」 島しょ社協連絡協で提案 中之郷三原川沿いに露天風呂完成 「アシタバ黒斑病菌」と断定 昨年秋からアシタバに蔓延する新病害 園技センターが除去法も確認
10・2	'94町議選大詰めに 20人立ち大混乱 選択基準に変化起きるか 防災無線利用で要望 正午の時報はムリ 投票率公表は実施 自治振興委員・納貯組合長の集い 八重根に津波想定して 7日、八丈町防災訓練 過去には20 ^{ドル} 級も
10・23	恵まれた条件再認識を 奈良女子大教授・長嶋俊介氏が記念講演 功労者に感謝状、特別表彰 町政指向40周年記念式典 『ふれあいの湯』オープン 自治会が前夜祭
11・6	食料品届かず、切実出せず… 海上貨物輸送5日間連続ストップ 町長事業化に意欲 風力発電可能性調査 今年度1千万円かけ委託 煙突の高さ30 ^{ドル} ごみ焼却場施設計画概要発表 今月中旬から工事着手 調査井掘削、噴気試験 騒音有毒ガスが不安 東電が地熱調査で説明
11・20	伊郷名に温泉掘削 都ふるふれ事業 ^(注5) で採択 八丈島は動いている 一年間に約43 ^ミ 、東海地方へ接近 GPSで距離実測 安定出荷 産地の責任 関西3市場の担当者向かえ末吉で花き講演会
11・27	400人参加して島しょPTA 合同研修会 親と子の関わり見つめて 島だからできる教育模索 島しょは東京3区 衆院区割り法案成立
12・18	三根八丈島両漁協、合併委設立 新組合発足年度内めざす 合併マスタープランを答申 観光審議会設置へ 「島が一本化して営業活動」 観光協会も組織強化 病院建て替えいつに 奥山町長明言できす

(注1) コースタル・コミュニティ・ゾーン、(建設省が昭和61年に開始した海岸事業で、“ふれあいの海岸”をテーマに、海岸、公園、道路、下水道など関連公共事業と民間事業を合わせた総合的な地域整備の実施を目標にしたもの)

(注2) 離島振興関係公共事業

(注3) みつわ(三輪)は福祉活動の主体となる住民・社協・行政の三者の連携、協働を象徴したもの

(注4) 精神障害者の働く場、安らぎの場としての作業所設立に向け、週二回のロベ切り作業を行っている精神障害者の家族会

(注5) 東京都がふるさとふれあいをスローガンとして実施している市町村活性化事業のこと。

1・1	滑走路200メートル延伸計画 方針変更求める声も 町、土取り場用地5カ所選定 中之郷・コミアイ事業温泉保養施設 こんな施設になります 建設用地を買収 シマアジ養殖など 下期補助事業4件 振興公社 八蔵団地12戸新築 工事請負契約議決 余熱の園芸利用構想まとめる 温室団地観光果樹園など 中之郷園芸研究会
1・15	「災害想定説得力欠く」 三原川砂防ダム計画 支庁説明会 住民に反対の声 1月1日の人口16年ぶりに増加 9,446人 Uターン、退職者移住?
1・22	中之郷自治会総会 裏見ヶ滝温泉整備 町へ要望 三原川砂防ダム建設計画活発に 論議
1・29	総水揚げの9.5% 放流トコブシ回収 資源量底上げにも期待 都水試八条分場が まとめ 都栽培漁業センター 魚業者側と意見交換
2・5	合併日程など協議先送り 「総会終了後に」委員、慎重姿勢 漁協合併委員会 八農振 ^(庄1) に朝日農業賞 海外進出、園芸産地形成が評価 「いじめ対策」地域ぐるみで 6日、町教委が懇談会 地熱発電所 造成工事順調 環境アセスなど求め署名運動 三原川砂防ダム計画 温泉掘削に許可 檉立・伊郷名地区
2・12	学校、親、地域、「壁」取り払うことから 話せない、話さない いじめ問題に関 する懇談会
2・19	計画凍結求め陳情 三原川砂防ダム建設 三原山の緑と自然を守る会 131人の署 名治え
2・26	開業30年目の町立八条病院町・上 建て替え一日も早く 建設用地変更希望 ごみ焼却場 502人の署名添え陳情書提出 新年度予算にらみ論議 バス、イメージ刷新を 経済企業委員協議会、ごみ焼却場 契約慎重に 総務文教委員協議会
3・5	八丈島の備えは…防災対策検証① 津波警報3分以内に 開業30年目の町立八条病院町・中 要請あれば医師派遣 都立病院の体制整う
3・12	災害ボランティア・町で組織づくりを 防災対策で様々な提言 町議会定例会 「バス予約できない」 観光審議会で指摘 八丈島の備えは…防災対策検証② 役場倒壊想定なし レーザーエイズ発生急増 原因、予防対策まだ不明
3・19	一般会計68億3千万円 新年度予算案可決 対前年度当初比6.8%増 開業30年目の町立八条病院町・下 遠隔診療先がけ フロンガス回収着手 廃車、冷蔵庫、自販機から
3・26	都知事選スタート 「防災」「安全」など訴え 新人8氏が立候補
4・2	ホテルロイヤル休館 観光産業、厳しい局面に
4・9	泉温上昇、80度越す 向里、尾越両温泉 ふれあいの湯ポンプ故障で休業 やすらぎの湯オープン 藍ヶ江の産み一望 膨らむ維持管理費 7年度赤字見込みは1千万円 ふれあいの湯関係
4・16	新都知事に青島氏 完了、既成政党に「ノー」 八丈島では石原氏トップ 精神障害者共同作業所フェニックス開所 ロベ切り作業通じて共に支え合う場所に

4・23	行政と住民・協議機関設置 合意めざし計画見直しへ 三原川本流砂防ダム連絡会
4・30	島の住宅事情・上 続く新築ラッシュ 2人以下世帯7割に 地域との交流活発に、ちょんこめ会(注2)総会
5・14	ゴールデンウィークフラッシュ 天気と世相・晴れぬ思い・模様し様ざま 本場八丈太鼓 海の安全祈願 雨のメーデー
5・21	調査井ボーリング着手 東電地熱開発 噴気試験は2本目掘削後 地熱利用メニュー提案 産業活性化センターが報告書 島の住宅事情・下 「結婚と住宅はセットで」 要望強まる町営住宅建設
5・28	えっ、こんな学校あるの！青ヶ島でユニークな学校建設 小規模校の利点生かして 調査井掘削スタート「最大限の努力する」 騒音対策で東電地熱事務所 はつらつと「ゲート通過！！」 ゲートボール大会に239人
6・4	特産品、郷土芸能で島のPR合戦 '95愛らんどフェア・2日間で3万9千人 切葉切花3年連続ダウン コメ騒動・決算にも影響 農協総代会 黒潮蛇行相次ぎ発生 海上保安庁水路部が観測
6・11	町営住宅100戸建設 3LDK、家賃4万5千円クラスを 町が方針 観光イベント、町負担金、9割に 観光協会財務内容悪化で 鴨川・唐滝川の既設ダム視察 三原川本流砂防ダム連絡会 ふれあいの湯に家族風呂 4人用を三つ建設
6・18	病院建設推進委設置 「8、9年度で建て替え約束」奥山町長が明言 町議会定例会 7年度事業費110億2千3百万円 対前年度5.7%増 支庁事業説明会 14億4千3百万円で締結 ごみ焼却施設建設工事契約 伊郷名温泉井・57度のお湯確認 本年度末吉に一本掘削 「三原川砂防ダム陳情」 総務文教委継続審議へ あっせん売上げ2年間で6千万円減 八丈島観光協会総会
6・25	来島者の視点に立って 八丈観光の現状に厳しい指摘 基本理念生かされぬ施設 第2回観光審議会 夏の予約客激減 ホテルが緊急対策要望
7・2	町立病院建設用地・中道グラウンドに 「有償借り受け」で折衝へ 通級情緒障害学級開級式 島しょで初 先駆的な役割に期待 女性の立場わかっていない 「何子目かで金額に差をつけるのは問題」 出産祝い 金制度施行から1年
7・9	希望性導入、経過公表も 町が入札制度を大幅改善 業者をA、Bにランク付け 受注あっせん高対前年比13.6%減 「島の不景気続くのでは」 建設業協会総会 独立した作業所必要 「仲間づくりの場」に フェニックス開所式 「八丈の中継はしない」 夏の特番放映で NHKが町へ連絡
7・16	「島しょ医療拡充図る」 都議会で青島知事 決議も採択 薬草研究会 八形山農場が開園
7・23	後期基本計画策定へ 1996～2000年 町長が総開審に諮問 大地からのメッセージ 地熱発電第一号の岩手県松尾村…地熱蒸気を利用して染色
7・30	「船旅とキャンプ」セットで 八丈島が大モテ 夏休みの自然体験活動 チップにします ロベの幹や廃材 園技センターが処理機導入
8・6	三原川砂防ダム配置計画再検討へ 連絡会で環境調査結果報告 多様な植物相と野 島 予定区域で確認 地下900mに280度の地熱帯 地熱調査1号井掘削終わる

8・13	三原山水系 日照り続きも水涸れず かけがえのない巨大な水がめ 都が水源保護事業実施 八丈からは薬草と観賞カボチャ 島おこし補助事業8件採択 山側の9棟立ち退きへ 神楽地区道路整備事業 10年度工事着手
8・27	青島知事「島の医療は都の問題」 透析患者暮らせる島に 第1回知事と都政を語る会 干ばつ被害深刻に 記録的『少雨、猛暑』続く 東電八丈島発電所 最大11,100kw 発電設備増強へ
9・10	26億5千万円 平成6年花き生産出荷実績 対前年比4千万円増加 老年人口22.4% 65歳以上2,117人 欠航ゼロでも減少 8月の来島者 入り込み分散型に 永郷富士山線 総延長6千 ^{メートル} 8年度から工事着工
9・17	病院建て替え8・9年度で 町長言明 干ばつの今夏 水道使用料大幅増収へ 渇水対策でダム構想2案 ダム開発で周辺開発を 照葉樹植え緑のダムに
9・24	台風12号、西をかすめる 港湾などに大被害 暴風、高波、ツメ跡くっきり 被害総額4億5千万円超す 貸切3年ぶり5万人台 1万人割る定額利用者 6年度バス事業 コマイ温泉今年度完成 大中校舎9室に冷暖房 一般質問要旨 9月13日
10・1	捨てる側の意識変わらなきゃ 袋の統一、分別方法など協議 ごみ処理問題協議会 災害弱者、子ども守れ 全島で防災訓練 初動態勢より早く 災害発生自動で伝達 職員参集装置整備へ
10・15	2号井でも有望な地熱 仮噴気試験着手へ 東電地熱開発 地熱の農業利用アンケート町が実施
10・22	高齢者の身になって 日常生活の疑似体験も 需要高い介護ベッド 第2回福祉・健康まつり ごみの出し方チェックします ごみ処理推進委員75人委嘱 9月の来島者増加 「大坂夕照」ゆっくりと 横間道路に展望施設整備
10・29	発電に十分な蒸気流量 中之郷地熱調査井 1号井仮噴気試験で確認 広い地域に硫黄臭 住民から不安の声も
10・5	花のあふれる坂上地区に 沿道にプランター設置、花木植栽 計画策定から管理まで 地区住民が主体となり
11・12	秋なのに春トビ 9、10月に1万尾以上漁獲 魚体は大きめ、太りぎみ
11・19	地熱の農業利用具体計画策定へ 地域連携確立農業改善事業 町が8年度に着手 蒸気量ちょっと少なめ 地熱調査2号井仮噴気試験 年明けにも本噴気試験実施
11・26	敬老金の一律支給や要介護老人支援に重点 都が方針きめる
12・3	「イベント変えます」 実行委事務局が改革案提示 流人祭りは花火だけ マリンフェス多彩に イベント反省会
12・10	医師長期派遣日医大に要請 他大学からの招致も視野に 9年度から最低3カ月のローテーションで

(注1) 八丈島農業振興青年研究会の略称

(注2) 障害者福祉の向上を目指して活動を行っている島の団体のこと。

(注) P17からP22の表および注の内容は「南海タイムス」から抜粋あるいは抽出した。

さらに身障者福祉や老人福祉関係から構成される福祉関係がそれに続いている。三番目のものは、エネルギー問題や地域整備関係と重複する、地熱発電や砂防ダムの建設がもたらす産業公害や、ごみ収集や処理場の建設を中心とする環境関係である。それに続くものは地熱発電施設や風力発電施設の建設を中心としたエネルギー関係であり、空港や港や道路整備と三原川砂防ダム計画を中心とした河川整備やCCZによる海岸整備、さらに集落の整備といったものを含む地域整備関係である。それ以外のものとしては、人口減少や高齢化問題と人口の増加を意図した出産祝い金条例の制定やUターン者のための住宅建設などを内容とする人口問題関係、阪神大震災の影響が見られる防災関係、いじめ問題を中心とした教育関係の順となっている。

東京都発行の『目で見る島しょの姿』には、内陸部に比較して島嶼地域の、人口の減少傾向、第一次産業以外には建設業者と公務員が極端に多いという就業者数の産業別特化状況、民有地（課税面積）の増加傾向、事業所数と従業者数の建設業とサービス業への特化傾向、不足する医療と福祉、島民の生活環境の悪化といった問題が示されている。具体的には公共事業と観光業が島の主要産業であること、開発の進展による民有地の拡大、農林業の生産額の増加傾向と農家人口と農家数の観光業等への転換の進行状況、増える自動車とごみの量等が強調されている。⁽²⁹⁾ その中で八丈島にとって何が問題なのかは、「南海タイムス」の記事が示している。

平成七年一月に町制施行四〇周年記念誌として発行された『八丈町町勢要覧』によれば、島の事業所六九三ヶ所の三九、八%にあたる二七六カ所は卸小売業であり、三三、七%の二二七ヶ所はサービス業であり、従業者三八七九人の内三〇、八%の一一九五人はサービス業に、二六、九%の一〇四四人は卸小売業に従事している。この多くは観光関連従事者である。また八丈島の主たる産業である農業、漁業、観光業、商工業の総売上高一六億五八九〇万円の

内、実に五一、五%に当たる六〇億四五二万円が観光業のものである。⁽³⁰⁾これは「サービス業は、旅館や飲食店などの個人サービスの割合が高く、観光需要の動向に地域の経済が左右されやすい構造となっている」⁽³¹⁾ところから生じたものであり、随所に来島者数の減少が報告され、各所においてその対応に追われている様子が数回に渡って報道されているのである。さらに港湾や空港や道路、あるいは観光牧場や展望施設の整備や再圧タンクの設置等の状況や、ホテルの休館、あるいは各種イベント等、多くの観光関連の情報も報道されているのである。

福祉関係が重視されているのは、高齢化の進展やノーマライゼーションがうたわれている時代的な要請の影響もあるが、もう一つは八丈島が東京都の内陸部から三〇〇キロメートル弱の距離にあり、自立した福祉施設や病院が必要なためである。身障者福祉を目指した「ロベの会」や「ちゃんこめ会」の努力と、精神障害者協同作業所「フェニックス」の開設は、障害者の親族のみならず島の人々の地道な活動が窺える。報道では「町立八丈病院」の建て替え問題が大きく取り上げられている。八丈島は島嶼地域で唯一診療所ではなく病院を持つ。しかし三〇数年前に建設された病院ゆえ、建て直しと共にスタッフの充実が住民から要求されるのは当然である。各島との意見の調整や建設費と維持経費の問題もあり、なかなか進展しないことが報道されているが、予定地の決定や町長の発言等からみて解決はちかいものと思われる。また観光や公害について多い温泉整備のニュースは、八丈島が国土庁のコミュニティ・アイランド推進事業において、「温泉保養施設」の整備が認可されたことや、東京都の市町村活性化事業（ふるふれ事業）においても温泉整備を実施し、さらに独自の整備も行っているためであり、これは住民福祉のみならず、ＵターンやＩターン等による移住促進や観光客の増加をもくろんだものといえる。

環境問題は開発と表裏一体のものとして全国で見られる問題である。八丈島では、三原川砂防ダムの建設計画を中

心とした地域整備や、地熱発電所建設に関する実験が行われている。干ばつ等の自然災害に対する水資源の確保を主たる理由としたダム建設計画に対して、自然保護の立場から大きな反対運動があることが報道されている。これまで水枯れを経験していない八丈島にダムが必要か否かの議論があることは理解できる。こうした視点の背景には、島嶼全域を見た場合に、「産業別に見ると、域内総生産に占める割合が高い業種は、建設業、運輸・通信業、サービス業（民営）、政府サービス生産者である。建設業と政府サービス生産者のウェイトの高さから、域内経済の大半は公共的なセクターが主導していることがわかる」といった傾向への反発も見られると思われる。ここでは開発と公害予防や防止を総合的に検討することが必要であろう。またこれは地域整備関係とも密接な関連が認められる。

地熱発電については東京都が産業振興を目的として「関係機関による地熱エネルギーを利用した発電所の建設（八丈島）を促進し、併せてクリーンエネルギーの農業や温泉等への利用のあり方を検討し、その積極的活用を図る」としており、今後八丈島において地熱発電の促進と、それを利用した産業開発への取組みがさかんになることが予測される。それゆえ「南海タイムス」は、岩手県松尾村の一村一品運動に結びついたケースを紹介しているのであり、八丈町においても地域連携確立農業改善事業を通じた産業開発が計画されていることを報道しているのである。しかし他方において公害を心配する声をしばしば掲載しているところに、一方的に利点だけを見た産業開発への警鐘を鳴らしているものと思われる。

八丈島に限らず全国の地域開発計画には人口の増加が示されている。特に高齢化に悩む八丈島が「出産祝い金の支給」に関する条例を整備したことは理解できる。これはまたＵターンやＩターンを促進し定住人口の増加を目指す政策といえるが、町が真剣であることは町営住宅の建設をはじめとする定住策を推進していることから理解できる。

防災関係の記事は阪神大震災をきっかけとした町当局の防災対策を紹介あるいは批判しているものであり、またいじめやフロンガスの回収、あるいは入札制度改善の問題は、当時の社会問題が島にも大きな影響を与えていたことを物語っている。

たしかに単純に新聞の報道のみを用いて現状を分析することに、大きな危険が存在していることは理解している。それでもそこから伝わってくる島のトレンドへの解析は、島における複数のインタビュアーや島民との会話から得た情報と大きな隔たりは見られない。とにかくバブル経済のはなやかなりしころは、日本全体が外発型発展に大きな期待を寄せ、各地でリゾート開発を中心とした大規模プロジェクトのプランがねられ、一部では開発もなされてきたのである。しかしながらその結果は多くのところにおいて、保母武彦氏が予測したような結果となっているのである。その反省の上に立って地域開発の方向性として重視されてきたものが内発的發展であり、八丈島もそうした内発的發展に向けて現在歩んでいると結論づけて良いと思われる。

五 八丈島の今後

前述の指摘のように、バブル経済が崩壊した後の地域社会では、内発的な自助努力を前提とした地域發展をはかる必要があることはいうまでもない。こうした内発的發展の定義を、日本の村おこしや、島おこしの事例を検証しつつ、その特徴をまとめた宮本憲一氏の定義に従えば、それは

(1) 外来的開發と異なり、外部の大企業に依存せず、住民自らの創意工夫と努力によって産業を振興する。外来資本

や補助金を導入する場合は、地元の経済がある程度発展して、それと必然的な関係を要求したときである。

(2) 地域内需要に重点をおき、全国市場や海外市場の開拓による急激な売上増大を最初からめざさない。まず、安定した健全な経営を実現する。

(3) 個人営業の改善にはじまり、全体の地域産業の改善へすすみ、できるだけ地域内産業連関を生みだす。また、経済振興ばかりでなく、文化、教育、医療、福祉などを総合したコミュニティづくりを行う。

の三点に集約されることになる。⁽³⁴⁾ 八丈島の今後はまさしく内発的發展に立脚した島おこしを考えるべきであるし、現在のところそうした方向性へ進んでいることはまちがいのないところであろう。

とはいえ八丈町の財政を見ると、平成六年度的一般会計歳入予算額六四億二九八万五千円のうち、自主財源は全体の一二、一％すなわち七億七七一万一千円をしめる町税と、四、九％すなわち三億一四一万四千円をしめる諸収入、および一三、三％すなわち八億四九七万三千円をしめるその他の収入の、合計三〇、三％すなわち一九億四一〇〇万八千円にすぎないのであり、まさに三割自治そのものである。⁽³⁵⁾ 東京の陸地部から三〇〇キロメートル以上離れた南の海上に位置する離島である八丈島にとって、不利な地理的条件の除去のためにはどうしても国や東京都の支援を得る必要がある。また一般の東京都民は、東京都が平成五年度だけでも、八丈支庁における都税収入が三億五四八六万円にすぎず、また税外収入も一億六三八二万八千円にすぎないのに対して、八丈島の一般会計予算における二、三％にあたる一四億二七一四万三千円を支出しているのであり、八丈支庁の歳出総額は六〇億八五三〇万四千円であり、その他の都事業所においても六三億五五三万六千円を支出している。また東京都は離島進行事業に平成六年一年だけで一〇億七四九〇万円を支出しているのである。これだけの金をかけている八丈島を都民は自分達の

島として割安で活用する方法を考えるべきであると思われる⁽³⁶⁾。

まさに八丈島にとって内発的發展推進のためのインフラの整備は重要であるが、ある程度まで国や東京都に頼らざるをえないのである。ただしこうした支援が八丈島の島民自治を損なわないように、国や東京都は積極的な地方分権を推進していく必要がある。また八丈島民も財政が依存型であっても、その支出に関しては自立型へ転換できるようなシステムを構築していくように、国や東京都に働きかける必要がある。地理的に不利な条件を有する八丈島の島民が、自らの居住環境の整備に発言力の確保をはかることは当然の姿勢である。こうした中で八丈町役場は、二一世紀をみすえた「八丈島基本構想」を策定し、日本が東京駅を中心に、福岡と北海道と小笠原に向かって、三方向にほぼ一〇〇キロメートルの長さで広がっている領域を有する国家であることを自覚して、これまでの国や東京都庁の福岡・東京・札幌を結ぶVゾーン型国土観に付随した島嶼地域という発想を前提とした受け身の姿勢を捨てて、福岡・東京、東京・小笠原、東京・札幌のYゾーンを前提に、逆に島嶼地域から島と海の立場に立って、陸地に向かって情報や要求を発信していくことによる、能動的な島づくりの必要性を強調しているのである⁽³⁷⁾。

東京都の八丈支庁は、平成七年に管轄区域にある八丈島と青ヶ島村をもじった「エイト・ブルー構想」を発表し、一〇年後を見据えた島の整備の方向性を提示している。構想作成上の視点として八丈支庁が提示しているものは、①離島という物理的な条件を逆手にとる発想、②八丈島・青ヶ島の自然、歴史、文化、風土を活かす。③八丈島と青ヶ島の活性化と自立を目指すの三点である。①はまさに『八丈町基本構想』のいうYゾーンを前提にしたものであり、②はこの構想の柱である「エコ・ミュージアム」のスローガンである。③には島のオリジナリテイの確立をはかるとともに、そのための手段として「住民参加による地域づくりや、地域主導型の新たな産業おこしは、公共事業に依存

しがちな島の経済構造の転換を促し、地域の活性化と自立につながっていきます」との記述があり、構想が島民の主体性による内発的發展を前提にしたものであることを強調している。⁽³⁸⁾ またエコ・ミュージアムについては、自然とそこでの人間の営みを展示する博物館という地域づくりの新しい考え方であり、新たに博物館を建設するのではなく、島をまるごと博物館に見立てて、自然環境、人々の暮らし、文化、風土を条件にしつつ、これらの資源を活用し、その地域ならではの自然、生活空間をつくり、より豊かな生活を実現しようとするものと説明されている。⁽³⁹⁾

たしかに構想は八丈島の今後の実施目標としての役割の一部を担当することになる。しかし構想が問題視していても、構想の目標を理由に公共事業への依存が継続する可能性は否定できない。例えば地熱発電所建設計画をにらんだ地熱利用懇談会の席上においても、これまで公的資金によって整備した土地や施設が十分に活用されていない事実を例に、甘えが島の發展に結びつかないという反省や、円高の時に海外との競争を目指すよりも島民への施設建設を求める意見が紹介されている。⁽⁴⁰⁾ こうした意見は、離島ゆえのハンディに対する援助は必要であるが、自らが楽しめ自信をもって生活できる島を、自らの力で建設するという姿勢が、結果的には観光客の誘致や移住促進といった發展につながることを示している。内発的發展こそ飛躍の鍵なのである。またこれまでの自動車道中心の道路整備に対して、近年サイクリングロードや歩道の整備が企画されているように、⁽⁴¹⁾ ゆったりした島を建設することが、まさに「エイト・ブルー構想」にもつながるはずである。

注

- (1) 数字は、東京都総務局統計部統計調整課編集『一九九五 統計からみた東京』、東京都統計協会、平成七年発行を参照した。

ただしその後秋川市と五日市町が合併し「あきるの市」となったために、一町が減少し、市部の面積と人口が増加し郡部の面積と人口が減少している。また「地域別割合の推移については、昭和四〇年には区部も三五年に比べて七%の増加となったが、市部で四七%と大幅な増加となったために、割合的には区部が八二%と低下し、市部が一七%に増加しているのである。その後区部の人口減と市部の人口増加傾向が継続されることよって区部の人口の割合が低下し、昭和四五年には八〇%を、平成二年には七〇%を下回っているのである。こうしたドーナツ化現象の結果、東京都の人口の重心は、昭和三〇年には渋谷区代々木三丁目付近であったものが、昭和四五年には中野区南台二丁目付近へ、そして昭和五五年には杉並区堀ノ内一丁目付近へ、さらに平成二年には杉並区大宮一丁目付近へと移動しているのである(東京都総務局統計部統計調整課編集、前掲書 六頁参照)。

- (2) この数字は東京都総務局統計部統計調整課編集『第四六回東京都統計年鑑(平成6年)』(東京都総務局統計部統計調整課、平成八年、三八―三九頁を参照した)。

- (3) 東京都総務局統計部統計調整課編集『一九九五 統計からみた東京』(東京都統計協会、平成七年、一四頁参照)。

- (4) 東京圏以外の移動人口の内訳は、東京圏を除く関東甲信越地方が全体の二三、三%の一二万五〇一二人を占めており、第二位が北海道・東北地方の一〇、九%で一〇万二八一人となっている。第三位は九州地方、次いで東海・北陸地方、近畿地方、中国・四国地方となっている。この数字は進学や就職等の理由で東京に移動する人口の比率にほぼ等しいものと思われる。それゆえここからUターンやIターンといった現象の存在が予測されるのである。なお数字については東京都総務局統計部統計調整課編集、前掲書、一四頁を参照した。

- (5) こうした数字については東京都総務局統計部統計調整課編集、前掲書、七頁の2―4図、地域別平均年齢の推移(各年一月一日)(総務局統計部「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」を参照した)。

- (6) ここに出てくる数字に関しては、八丈町役場総務課企画係編『はちじょう⁹⁴』(町政施行四〇周年記念誌 八丈町町勢要覧 八丈町役場総務課企画係、平成七年一月発行と、東京都八丈支庁編『事業概要』(平成6年版 東京都八丈支庁、平成七年三月発行、そして東京都八丈島八丈町教育委員会編著『八丈島史』(東京都八丈島八丈町役場、平成五年、改定増補版、四〇九―四一二頁などを参照した)。

- (7) 東京都の支庁については、『東京都例規集』の「東京都支庁設置条例」を参照した。

(8)

日本の国土の評価については拙論文「遷都論に関する一断面」国土館大学政経学会編『政経論叢』通号七一号、国土館大学政経学会、平成二年三月を参照されたい。この点については八幡和郎氏の「たしかに農業中心時代には、農地の面積が地方ごとの人口決定の最大の要因であった。だが、管理中枢機能などの東京一極集中の是非を論議するにあたって問題とすべき『日本の広さ』というのは、国土の面積ではなく、主要な都市や地方の空間的広がりである。この観点からいえば、日本というのは、おそろしく「広い国」なのである。例えば、東京からみれば大阪は四〇〇キロ余りだが、これは、ロンドンとパリより長い。札幌や福岡は東京から約九〇〇キロ。これは南京と北京、パリとベルリン、ワシントンとシカゴなどに匹敵する。札幌と那覇となると、ロンドンとアテネ並である。このように、日本が広い国だということは、本来なら国土政策においても分散型を指向することを不可欠とする」(八幡和夫著「東京国と地方植民地」『文芸春秋』文芸春秋社、平成元年九月号参照)との指摘を参考にした。なお私が東京・福岡間と東京・札幌間を一〇〇〇キロとしたのは、新全国総合開発計画において「日本列島は東京・福岡間一〇〇〇キロの第一国土軸と東京・札幌間一〇〇〇キロの第二国土軸から構成され、東京は日本列島の中央に位置する」との表現によったためである(国土庁計画・調整局 三全総研究会編著『三全総の発想と構築』創造書房、昭和五五年収蔵)。

(9)

伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著『伊豆諸島東京移管百年史』(上巻)東京都島嶼町村会、昭和五六年、六頁。

(10)

東京都八丈島八丈町教育委員会編著『八丈島史』東京都八丈島八丈町役場、平成五年、改定増補版、二一六頁。なお前掲書ではこの状況が「慶応八年(一八六八)陰暦七月十七日(太陽暦九月三日)江戸を東京と改め、九月八日には元号を明治と改めたことを、絶海の孤島八丈島では知る由もなく、その秋、幕府御用の旗を翻して浦賀沖に停泊した八丈島の貢納船は、合図のほら貝を鳴らして浦賀奉行所からの出迎いの船を待った。ところが、待てど暮らせど一向に姿を見せないで、やむをえず小船を卸して浦賀に上陸し、憤然として浦賀奉行所に乗り込み、その不屈きな取扱いをなじった。奉行所の役人も一瞬驚き、かつ、あきれて『あなた方は何も知らぬのですな。世の中は御一新で、徳川幕府など、もはや亡びたのですぞ。御用の旗など立てて江戸へ、いや東京へ行くものなら、あなた方のお命も危いから、お気を付けなされ』と言った。一同は狐につままれたようにきょとんとし、呆然としてなすすべもなかったと八丈島では言い継がれている」(前掲書一〇五五頁)と説明されている。太陽暦と太陰暦の関係もあり時期が夏か秋かといった問題はあるが、本来流刑さ

れた政治犯や漂流者によって正常の概要は伝わっていたと思われるが、陸地部より三〇〇キロメートル以上離れた八丈島にとつては遠い世界の出来事にしか映らず、実感がなかったことがその理由であつたと思われる。

- (11) 八丈町教育委員会編著 前掲書 二二六—二二八頁。

- (12) 例えば伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著、前掲書でも、「もし島嶼に、住民が生活的にも、行政的にも十分な能力をもつておれば、共存する地域が、東京・神奈川・静岡のいずれかであっても問題はないはずである。それが必ずしも地理的には近接しているとは思われない東京に移管したことに意義をもつのは、やはり、首都東京という機能の集中が島嶼の行政の上にメリットをもたらすと考えられたことが推定できる」としているのである(伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著、前掲書 三一四頁)。

- (13) 伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著、前掲書、六九八—六九九頁参照。

- (14) 伊豆諸島の神奈川県への移管が、昭和七年と一四年の東京都制実現の動きの中で顕在化したのが、伊豆諸島の島民は激しい反対運動を起こしてそれを阻止している(伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著、前掲書、七三〇—七三一頁参照)。

- (15) 例えば明治一年の「三新法」に関しては、その施行後二年五か月後の明治一四年に東京府が適用除外の公示を行い、江戸時代以来の伝統をもつ「島制」を定めている。また明治二年の「町村制」を適用除外とするかわりに「沖縄県及び島嶼町村制」を制定し、あわせて明治三年の「府県制」にも特例を設けて離島町村に対する知事の権限の強化を図っているのである。こうした扱いは第二次世界大戦後まで続くことになる(伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著、前掲書、七〇六—七〇七—一八頁参照)。

- (16) 大川一司・小浜裕久著『経済発展論 日本の経験と発展途上国』東洋経済新報社、一九九五年第三刷、一二—一三頁参照。

- (17) 「国土総合開発法」の内容については、現代地方自治全集編集委員会編、坂田期雄他著『地方自治総合年表』(現代地方自治全集二五)ぎょうせい、昭和五四年、一二六—一二七と一八三頁を参照した。

- (18) 「首都建設法」の内容については、『行政百科大辞典3』を参照した。

- (19) 「豪雪地帯対策特別措置法」や「山村振興法」そして「過疎地域対策緊急措置法」については、国土行政研究会編著

【国土】（現代行政全集一八）ぎょうせい、昭和六〇年を参照した。

- (20) 昭和の大合併については、拙論文「地方分権の推進と区域の適正化」『政経研究』（第三十三巻第一号）、日本大学法学会、平成八年四月を参照されたい。

- (21) 四次にわたる全国総合開発計画については、拙論文「自治体経営の実態——全国総合開発計画の歴史を中心として——」『経営経理』（第一四号）、国土館大学経営研究所、平成六年三月を参照されたい。なお「新全国総合開発計画」、「第三次全国総合開発計画」、さらに「第四次全国総合開発計画」における離島に関する記述については、国土庁編集、大蔵省印刷局発行の同名の出版物を参照し整理した。

- (22) 伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著、前掲書、七四九―七五四頁参照。

- (23) 八丈町教育委員会編著、前掲書、二六八―二六九頁参照。

- (24) 八丈町教育委員会編著、前掲書、二七二―二八三頁参照。ただしこうした各島の実情を無視した画一的な一島一町村の合併に対しては強い批判もみられる（伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著、前掲書、七六八頁）。

- (25) 東京都編『東京都長期計画』東京都、昭和三八年二月（伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著、前掲書、七八二―七八三頁掲載）。なお批判に対しては伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著、前掲書、七八一―七八三頁を参照した。

- (26) 東京都編『都政白書』（六九）東京都、昭和四十四年三月、二三三―三四頁（伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編、東京都島嶼町村会著、前掲書、七八二―七八三頁掲載）。

- (27) 保母武彦著「内発的發展論」宮本憲一他編『地域経済学』有斐閣ブックス、一九九一年、三一―頁
- (28) 保母 前掲論文 三三三頁

- (29) 東京都職員研修所編『愛で見る島しよの姿 島しよの地域特性』東京都情報連絡室、平成三年参照。
- (30) 数字については、八丈町役場総務課企画係編、前掲書を参照してはじきだした。

- (31) 東京都総務局行政分地域振興課編『新たな活力と魅力の創造に向けて』（東京都島しよ振興構想懇談会報告書）東京都情報連絡室、平成四年、八頁

- (32) 東京都総務局行政分地域振興課編 前掲書 七頁

- (33) 東京都総務局行政分地域振興課編『東京都離島進行計画』(平成五年度～平成一四年度) 東京都、平成五年、三五頁
- (34) 宮本憲一著『現代の都市と農村』日本放送出版協会、一九八二年、二四三―二四四頁
- (35) 数字については、東京都八丈支庁編『八丈支庁事業概要』東京都八丈支庁、平成七年を参照した。
- (36) 数字については、八丈町役場総務課企画係編、前掲書、六九頁の図を参照した。
- (37) 八丈町総務課企画係編『八丈町基本構想』(平成3年～12年)、基本計画(平成3年～7年) 八丈町、平成三年一二月、三―四頁参照。
- (38) 東京都八丈支庁著『エイト・ブルー構想』「島まるごとエコ・ミュージアム」東京都八丈支庁、平成七年、一一―三頁参照。
- (39) 東京都八丈支庁著、前掲書、六頁参照。
- (40) 「南海タイムス」一九九四年七月三日参照。
- (41) 計画に関しては東京都企画審議室計画部著『東京都総合実施計画 マイタウン東京⁹³』東京都、平成四年と、『とうきょうプラン⁹⁵』(東京都総合3か年計画) 平成七年を参照した。

追記 この論文は、平成七年度のゼミ旅行を利用して行った、当ゼミナールの八丈島の総合研究に関する報告である。調査に
 対してお忙しい中長時間にわたって話をお聞かせくださったばかりか、私たちの質問にも嫌な顔もせず返答をいただき、
 さらに資料の提供にも快く応じてくださった、八丈町役場総務課長沖山慶孝氏、東京都八丈支庁庶務係長近藤勝重氏、南
 海タイムス荏田様、そして資料収集を始めとして様々な質問に快く答えてくださった八丈町立図書館の方々や島の皆様に
 この場をかりて心より謝意を申し上げます。