

しまなみ海道開通が沿線自治体に残したもの

The problems brought to the local governments along the road
by opening “Shimanami Sea Road”

株式会社 いよぎん地域経済研究センター
主席研究員 福嶋 康博

本州四国連絡橋尾道今治ルート（瀬戸内しまなみ海道、以下、「しまなみ海道」と略）の開通は、沿線地域に交通量、中でも観光流動の増大をもたらした。「島が沈むかと思った」と表現されるくらい観光客は増加した。しまなみ海道が他の本四ルートと異なるのは、途中に「島々」があるという点である。そこで、沿線の自治体、とりわけ島しょ部自治体の行政に焦点を当てて、今後の課題を述べる。

1. しまなみ海道開通で見えてきたもの

しまなみ海道は自治体の行政運営にも新たな課題を投げかけている。自治体間の連携について、難しさを感じた点をいくつか挙げてみよう。

(1) 愛媛・広島両県の連携

第一に、両県の連携である。しまなみ海道が県庁所在地ではなく、県内第二の都市に架かる橋（広島県の第二都市は福山市だが、橋の架かった尾道市に隣接している）であり、両県のスタンスに微妙な違いも感じられた。

(2) 市町村間の足並み

第二に沿線市町村間の性格の違いである。

しまなみ海道は「観光橋」とも形容されるように、観光ルートとして機能している。観光資源を持つ地域とそうでない地域、レクリエーションなどの「交流」も含めた広義の観光が主要産業になりうる地域とそうでない地域とがある。開通後1年の観光客の受け入れ状況を見ても、それが一段と明確になった。それぞれ目標像・将来ビジョンも当然異なってこよう。橋の架かった地域とそうでない地域との色分けもある。地域おこしに活用しうる資源の有無（潜在的なものも含めた）により、具体論では一つのテーブルにつきにくい状況も予想される。

(3) 架橋後のビジョンがない

第三に、架橋後の目標を描き得ているのかという点である。

本四ルートは「夢のかけはし」と呼ばれたように、架橋実現という目標に向かって突き進んで行った。橋梁毎の部分開通により徐々に本州とつながり、橋を活かすということに慣れていった広島県側島しょ部と違って、愛媛県側島しょ部は一気に本州・四国とつながった。橋を架けるという目標は達成したが、どう活かすかという「ソフト」が行っていない。

2. 交流人口対策

(1) 交流人口対策が重要に

島しょ部という立地条件・労働力人口の絶対数の不足から、地域活性化策として企業立地促進型の産業振興・地域活性化ではなく、観光客も含めた「交流人口」に着目した、まちおこしの取り組みが有効と考えられる。実際に、沿線地域ではその方向で動いている。

表1 町村の規模の比較

	愛媛県 (a)	越智郡島しょ部 (b)	比率 (b/a)
人口(人)	21,723	3,647	0.17
工業従事者数(人)	1,592	219	0.14
面積(km ²)	81.1	18.7	0.23
可住地面積(km ²)	23.7	9.7	0.41

資料:平成11年3月末住民基本台帳
平成10年工業統計

沿線でも瀬戸田町など、観光を活性化の核として位置づけている自治体は、国・県の協力取り付け、予算確保、観光業者との共同事業など、その方法をよく知悉している。概して観光行政は市町村行政に委ねられているが、縦割り、横並びなど、市町村行政の問題点も浮き彫りにした。例えば、共同パンフレットでは構成市町村を平等に扱うため「あれもこれも」になって、何がセールスポイントか明確でない。

観光振興はサービス業的要素が強く、民業並みの機動性が問われる。独自の予算を確保し、ある程度重点的に投入できる組織が強い。全国的に名の知れたA級観光地では、観光関連事業者によって組合等も組織され予算を組んで動いている。自治体には予算を組まないと動けないという、予算主義、前例主義の壁がある。

さらに、イベントが夏季の特定期間に集中し開催日が重なる、同じようなメニューで競合する、特産物も似たり寄ったりなど、同質競争に陥りがちだ。

(2) 今後のあり方

交流人口取り込みに関しては、開通直後のブームからのソフトランディングが当面の最大の課題であろうが、本稿の趣旨である自治体にとっての問題点に絞って、若干の方向性を表2に整理した。

今後は、自治体の単なる協議会や連絡組織ではない、新たな仕組みや組織を考えることも必要ではないか。その組織に実行力のあるトップを据えて、権限と資金的裏付けを与え、自主性に任せることも考えられよう。

表2 交流人口取り込みに関する現況の問題点と打開方策

現況(問題点)	打開方策	具体例
総花主義・横並び主義	束ねていくべき市のリーダーシップ強化	しまなみ海道周辺地域活性化協議会の組織強化(寄り合い所帯から脱却し、連合体化)
機動性に欠ける(予算主義の縛り)	観光振興に関する協議体の設置	上記組織での独自財源の確保
同質競争(近隣市町村での同じパイの奪い合い)	地域ごとの特性の発揮(分野、主たる客層、アクティビティメニュー等)	特色ある観光資源の発掘・強化(水軍・製塩等)

3. 押し寄せる地方自治体変革の波

(1) 「離島」からの脱却

しまなみ海道による来訪者の増加が第一の波とすれば、第二の高波が迫っている。地方自治体をとりにまく枠組みの変化だ。

表3 しまなみ海道島しょ部を取り巻く環境

	プラス面	マイナス面
【現状】 架橋実現(離島脱却)	交流人口の取り込みによる地域活性化	国からの財政支援の減少(離島振興法からの適用除外)
【将来】 地方自治の枠組み変化	自治体行政の効率化	国からの財政支援の先細り 非合併町村の過疎化加速

(注)取り巻く環境を本稿のテーマに沿って整理したもの

まず、「離島」指定の解除である。「離島振興法」による国が定めた恩典(主として財政上の支援)は大きく、公共施設整備等に充当してきた。今後、他所並みになるとすれば、当該町村の行政運営にも他所並みの甘えのない運営が必要だ。

(2) 小規模自治体に対する財政上の恩典

愛媛県内の市町村財政をみると、「財政力指数」は町村レベルでは人口規模にかなり明確に比例している。少なくとも、人口2万人以上はないと、3割自治すら難しい。一方、住民一人当たりの公債残高は人口規模に明確に反比例し、小規模の町村に多大の公債を抱える町村が多い。越智郡島しょ部(しまなみ海道周辺の町村)の中には、やや債務過

多の町村がある。

一方、公債の新規発行限度の目安となる「起債制限比率」には明確な相関関係がない。公債費比率についても、同様のことがいえる。これは、起債制限比率等の計算上、公債の償還に充てられるべく手当てされている特定財源（交付税等）は計算から控除されるからである。小規模町村においては、償還財源が担保される公債を選ぶ傾向があるからである。このように、小規模な自治体には今までは財政上の恩典が与えられてきた。しかし、国・地方の債務の状況を考えると、この仕組みも何らかの見直しが迫られそうだ。

図 1

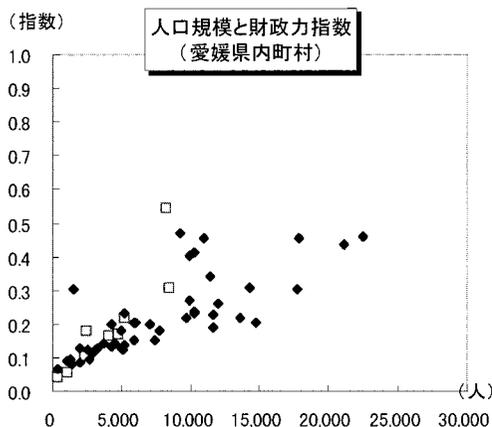


図 2

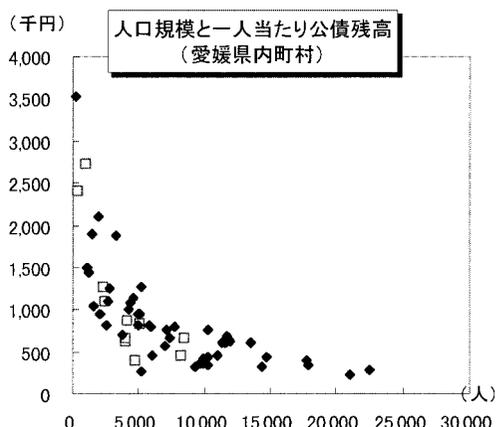
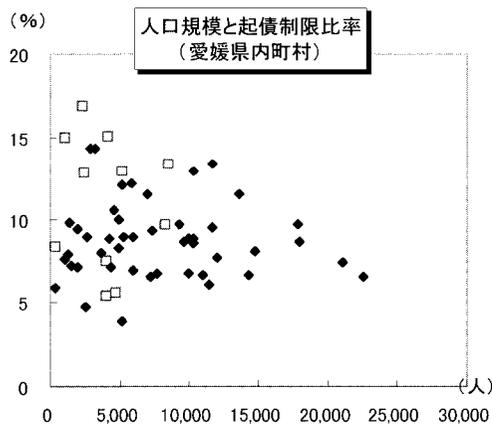


図 3



3 図とも、
人口は平成11年住民基本台帳人口
財政指標は平成 9 年度決算
ただし財政力指数は平成 7～9 年度の平均
白記号は越智郡島しょ部、黒はそれ以外の町村
(グラフ目盛の関係で 3 万人以上の町は表示
されていない)

(3) 市町村合併

島しょ部の自治体の交流連携を阻んできた最大のネックは交通条件であった。しかしながら、開通により「島でなくなり」、交通条件はクリアされた。国・各県が進めようとしている市町村合併も現実性を帯びる。島しょ部の特性から当該町村の人口や面積は小さく、合併の可能性やそのメリットはあるかにみえる。

しかしながら、島によってかなり地域差があり、市町村合併を進める上での大きなポイントの一つである、地域の「一体性」には欠ける。

加えて、1) 県境を越えて形成されている生活圏、2) 生活道路としてのしまなみ海道の料金問題、4) バス路線・航路等公共交通機関の維持（自動車を持たない人の足の確保）などがネックとなる。

全国的な動きとはいえ、市町村の枠組み自体が問い直されるべき時期が来ており、しまなみ海道の活用と合わせ、沿線自治体にもたらした課題は重い。