

離島振興計画案策定ワークショップ

新潟県佐渡市の取り組み

佐渡市では離島振興計画案の作成にあたり、住民参加によるワークショップを実施した。課題の共有、問題解決への道筋などを丁寧に話し合うことで、離島振興を住民自らが我がこととして捉える契機ともなり、民間主導で取り組むことの重要性・必要性を改めて意識する場ともなった。行政VS民間ではなく、協働の仕組みを模索しはじめた佐渡市。計画案作成だけに留まらないそのプロセスを紹介する。

本誌編集部

市町村離島振興計画案への 住民意見反映の背景

平成二五年四月一日より施行される離島振興法では、離島振興計画の市町村案の作成に際し、住民参加が要件とされている。すなわち、離島振興法の一部を改正する法律（平成二十四年六月二十七日法律第四十号）によって、第四条（離島振興計画）では、「第二条第一項の規定により離島振興対策実施地域の指定があつた場合においては、関係都道府県は、離島振興基本方針に基づき、当該地域について離島振興計画を定めるよう努めるものとする」とされ、同条第6項で、

新たに「市町村は、第三項又は第四項の案を作成しようとするときは、あらかじめ、その離島振興対策実施地域の住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」と規定されたからである。

本条文に込められた立法者の思いは、主として、平成の大合併により著しく増加した「一部離島」への対応を図ることであった。立法者を代表して、打越あかし氏（前衆議院議員・民主党離島政策プロジェクトチーム事務局長）のコメントを引用すれば、「——とくに念頭に置いたのは一部離島です。もし、振興計画を策定するにはあまりにも小さい地域だとみなされるような状況があるときには、計画をつ

くってほしいと市町村が都道府県に要請できる。(中略)要請があった場合には、都道府県は速やかにこれを定めなければならぬ、という義務規定を明示し、小さな島の声も無視されることがないよう配慮したわけです。さらに重要な点は、市町村が振興計画案をつくる際、島の住民の声を反映させなければならない、としたことです。(中略)この項についても、一部離島の存在を念頭に置きながら書きました(本誌三二号、平成二四年九月)。

もちろん、自治体計画策定における「パブリックインボリューションメント」(住民参画)の重要性の観点から、「都道県離島振興計画」策定時には、策定主体たる都道県が、県民に対しパブリックコメントを実施するものと思われるが、「市町村計画案」作成時に市町村が離島住民の意思を聴き、それを反映した計画案をつくることを担保したのである。すなわち、全域離島においては、住民意見の反映は至極当然のことではあるが、いわゆる一部離島においては、島から地方議会の議員を出せない島々も多数あり、また、本庁が本土にあるため、島の声を計画作成部署に届ける術が著しく限定されている現状があるからだ。

この規定を受け、同計画市町村案の作成過程において、住民参加のために、アンケートで意見を吸い上げる自治体、策定委員会を設置し住民委員による検討を行う自治体など、おのおの取り組みを行ってきたところである。

新潟県佐渡市においては、市計画案作成にあたり、実際に地域振興の推進役となる佐渡市民による住民主体の離島振興を実現していくために、広く島内に公募を行い、応募した住民自らが参加するワークショップ(以下、WS)によって、意見の聴取を行った。ワークショップ運営に係る一連の業務を当財団が受託したことから、本稿ではその取り組みについて紹介するものである。

佐渡市の 計画案策定の取り組み

(1) ワークショップ参加者

佐渡市では、市のホームページで、「離島振興法の改正にとれない、市では、今後一〇年間の離島振興施策の基となる離島振興計画の策定に向けて準備を進めています。ついでには、広く市民の皆様から意見をお聞きして計画策定を進めるため、下記のとおり、市民参加による『離島振興ワークショップ』を開催します。将来の島づくりにご関心がある方は、ぜひご参加ください」として、八月一六日より九月三日までの間、募集定員三〇名程度でWS参加者を公募した。その際、実施内容としては、「グループに分かれて、住民が主体となった地域づくりや佐渡市として取り組むことについての意見交換、発表などを行い、アイデアを出し合うなかで、計画のイメージ、内容などを検討していきま

す」と案内した。

なお、募集にあたっては、全四回の開催日程に原則として可能な限り参加できる方、という条件を付けた。これは、単に興味本位での参加ではなく、本気になって、WSに取り組んで頂ける方を募りたいがためである。

公募で集まったメンバーは、佐渡北部で一一七二メートルの金北山を主峰とする大佐渡山脈を抱く大佐渡地区、「米どころ佐渡」を支える大穀倉地帯である中央部の国仲平野、独特の民俗芸能が多く継承されている南部の小佐渡地区と、島内のさまざまな地域から集まった、Uターン者も含んだ老若男女二〇人。会社員や公務員、自営業、定年退職者、農業など、多種多様な層であった。

(2) ワークショップ講師

WSの講師は、(有)情報工房代表取締役の山浦晴男氏が担当した。

山浦氏は、意見や要望などをカードに記述・整理し、関連性などを可視化しながらとりまとめていく手法である、いわゆる「KJ法」の始祖・川喜多二郎氏率いる川喜多研究所で二〇年間、大手企業や自治体をはじめ多くの組織への「KJ法」の普及と研究に従事した方で、現在は、同研究所から独立。情報工房代表を務めつつ、千葉大学・東京農工大学の大学院、北陸先端科学技術大学院大学、創造学園大学、明星大学などで教えるほか、地域生存支援LLP

組員などで幅広く、自ら開発した「コスモス法」の普及を行っている。

同氏は、かつて宮城県石巻市田代島の地域再生支援に際し、ファシリテーターを務めた経験があり、島の振興や地域再生についても知見がある方である。

(3) ワークショップ進行上の留意点

WS方式を採った狙いは、①佐渡市の課題を住民の目線で議論し課題を共有する、②課題解決のためのアイデアを自由に議論する、③課題解決のための実行主体・難易度・達成期間を住民自身が議論することでニーズを明確化することである。

また、WSの講師とともに、運営面で特に心がけたのは、議論の際に住民VS行政とならないことである。とかく住民は行政批判を行い、行政職員が萎縮するという構図になりがちであるが、両者が適切に協働してこそ地域の未来が拓けるからである。

さらにまた、住民が主体的に地域の課題と向き合い、その解決のために、自分たち自身でも具体的に努力し、行動してみろという意識づけにつながるような心がけた。WSの展開としてオーソドックスではあるが、やはり、住民が評論家でお客様となると、それはいわゆる他人任せの「お任せ民主主義」と化し、健全な地域発展の妨げとなるからである。

それゆえ、受託者として、講師との事前の綿密な打ち合わせの際には、つねに住民の主体性が発揮されるような運営を図ることに意識を傾注した。

ワークショップは、左記のように進行した。

①性別・年齢・地域・職業などのバランスで参加者を班に分け、班ごとに進行役を一人選任する。班のメンバーは最後まで固定とした。

②進行役の役割は、一・はじめと終わりの時間管理、二・全員が時間的に均等に話ができることを配慮し、最初は順番に話してもらって一巡したら、後は自由に意見交換とした。

③意見交換の注意点としては、一・お互いに、あなたは間違っているといった意味での批判はしない、二・できるだけ多角的なアイデアが出る方がよいので、実情を語り合いながら違ったアイデアが出るように心掛けることとし、三・各自、自分の発言と気づいたことをメモしておき、意見交換終了後それをもとに重要なポイントを幾つかに絞り、アイデアをカードに記入いただいた。

④発想の際には、現実的な制約や難易度をあまり意識しすぎず、「やってみたい」「やるとよい」「必要」など、できるだけ可能性に向かってアイデアを膨らますように心掛けていただいた。

⑤講師が記入されたカードを整理し、グループごとに括るなどし、模造紙に貼り整理し終えたら最後に全員で投票し、順位を決めた。

ワークショップの展開

「離島振興ワークショップ」は、平成二四年一〇月から一二月にかけて四回行った（別表参照）。

■第一回ワークショップ

まず、WS全体の流れを説明した上で、佐渡市の課題を全員で共有した。

参加者は、班ごとに分かれて意見交換をしつつ、自分が課題だと思う内容について三枚のカードに記入、それを発表していただき「意見の地図」を作成。全員の課題を出したところで、重要だと思われる課題に対し、一人五点の持ち点でもって全員が投票し、重要度の評価を行った。投票するのは、意見の強い人や地域の有力者が決めるのではなく、参加者全員で重要な箇所を浮かび上がらせるためである。

参加者から挙がった佐渡島の振興を考える上で、悩み・問題をグループ（A～Xまでの二四）に整理し、多くの参加者が重要と考えるほど高得点となるように投票した結果、重要度一位から一〇位までの「悩み・問題」は以下のように

になった。

- 1位 「A…決定的な働く場の不足」(三〇点)
- 2位 「D…極度に進む人口減少」(二八點)
- 3位 「E…優秀な人材育成の場の不足」(二四點)
- 4位 「H…市民が共有化できるビジョンの欠落」
(二三點)
- 5位 「G…行政・民間の協力不足」(二六點)
- 7位 「J…島民の問題意識の希薄化」(二五點)
- 8位 「T…島外との交流を阻む船の不便さ」(二三點)
- 10位 「R…時代にあった観光開発不足」(二〇點)

やはり、雇用の場、特に若者向けの職場が少ないために、島を出ざるを得ない、あるいは帰りたくても帰れない状況を憂える方が多かった。この課題は、二位の人口の減少、三位の人材育成の場の不足や、ランキングしなかったが、「若い独身女性の不足」「未来の見えない集落」「流入人口受け入れシステムの悪さ」などとも関連し、佐渡島の最大の課題であると多くの方が認識した。全員で作成した意見の地図を見ると、これらの課題は、さらに四位の「共有ビジョンの欠落」、五位の「行政・民間の連携不足」、七位の「住

民の問題意識の希薄さ」が絡んでいることがわかり、解決が難しい課題であると認識された。

ところで、意見の地図とは全員の意見の「見える化」を図ったもので、参加者が記入した意見カードを整理したものであり、できあがった姿が地理という地図に似ていることから命名されたそう。似た意見(意見カード)をまとめて括りグループ化し、タイトルを付けて整理し、同じグループでは括れないがお互いに関連がある意見を線でつなぎ、一人ひとりの意見が相互に関連づけられながら、あたかも一つの地域の絵を見るように仕上げられるのである。

■第二回ワークショップ

現行の離島振興計画の総括について、市の担当者より説明を受けた後、前回のふりかえり、今回の狙いなどの説明を受けた参加者は、第一回WSで共有した佐渡市の課題を解決するためのアイデアを、班ごとに意見交換をし、一人四枚を目安に記入。その結果を「アイデア地図」に落とし込んでいき、前回同様、五點制で重要度を評価した。

参加者から挙がった意見(アイデア)をグループ「A～Z」「あ～う」までの(二九)に整理し、多くの参加者が重要と考える意見ほど高得点となるように投票した結果、重要度一位から一〇位までのアイデアは左記のようになった。

- 1位 「S…農林水産業の連携による活性化」(四七點)

離島振興ワークショップのあらまし

＜第1回ワークショップ＞

日時：平成24年9月9日（日）

14時～17時

会場：畑野農村環境改善センター

内容：住民説明会とし、離島振興の現況、離島振興計画の意義、ワークショップの進め方、問題や課題の抽出などを行い、「意見の地図」に落とし込んだ。

＜第2回ワークショップ＞

日時：平成24年10月7日（日）

14時～17時

会場：畑野農村環境改善センター

内容：第1回で議論した問題や課題の解決に向けてのアイデアを議論し、「アイデアの地図」に落とし込んだ。

＜第3回ワークショップ＞

日時：平成24年12月2日（日）

14時～17時

会場：トキ交流会館

内容：第2回で議論したアイデアについて、実現の構想を議論した。

＜第4回ワークショップ＞

日時：平成24年12月23日（日）

14時～17時

会場：畑野農村環境改善センター

内容：ワークショップのふりかえりを行い、計画案への反映状況の説明などを行った。

2位

「C…離島特区の活用」(二九点)

「L…歴史・自然を活かした滞在型観光地化」(二九点)

4位

「Q…地域資源の洗い出しによる新しい産業づくり」(一九点)

5位

「E…医療福祉の人材・施設の強化」(二七点)

6位

「Z…IT産業の振興」(一五点)

7位

「O…若者の定住支援」(一三三点)

8位

「J…市民も一緒に取り組む人材育成」(一〇点)

9位

「A…佐渡航路の利便性の向上」(九点)

「R…元氣な高齢者の活用」(九点)

今回の結果で、働く場の不足やそれに関連するさまざまな課題を、佐渡の優れた地域資源を有効に活用し、一次産業を振興することにより解決に結びつけたい、と多くの方が考えたことがわかる。出されたアイデアには、安全安心な佐渡ブランド認定制度、定年退職者やＩＴターン者などを受け入れ、自らが講師となり新規就農者を育成する仕組みづくり、観光との連携や、農山村の支援のためのコミュニティビジネスの推進など、取り組みが考えられそうなきざまなものも寄せられた。

■ 第三回ワークショップ

ふりかえりで、第一回、第二回WSで行った課題とその解決アイデアの整理を受け、アイデアの地図を概観し、課題解決のためのアイデア上位一〇項目を対象に「アイデアの補足」を議論し、補足アイデアのカード化、アイデア地図への補足アイデアの挿入を行ったのち、実現が難しいか優しいか（実行の難易度、実現の目標時期は短期か長期か（実現の目標時期）、実行主体は民間か行政か協働か（実行主体、着手順位についてはどう考えるか（実行する着手順位）などをグループごとに議論し、全員で共有化した。

その結果、優先的に取り組むべきことの上位一〇位は、左記のような順となった。関心が高いのは産業振興関連（一位・三位・四位・五位・一〇位）であり、なかでも農林水産業で多くのアイデアが出されている。

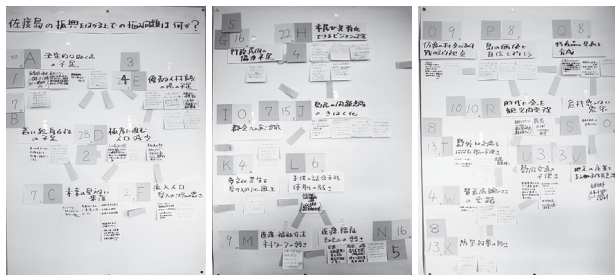
また、二位に挙がったのは佐渡航路の改善であり、やは

り、海で隔てられていることがボトルネックだと、多くの参加者が感じている証左であろう。

- 1位 「S…農林水産業の連携による活性化」(五四点)
- 2位 「A…佐渡航路の利便性の向上」(三四点)



畑野農村環境改善センターで開かれた第1回ワークショップには、総勢19名が集まった。



意見が集約された「アイデア地図」。付箋の番号をみると佐渡島の振興を考える上での一番の問題が「決定的な働場の不足」であることがわかる。



第3回WSでは、前回までのWSで挙がった課題などを整理し、それらの解決に向けた取り組みの着手順や実施主体などについて議論した。

3位 「L…歴史・自然を活かした滞在型観光地化」
(三三三)

4位 「Q…地域資源の洗い出しによる新しい
産業づくり」(二六六)

5位 「C…離島特区の活用」(二四四)

6位 「E…医療福祉の人材・施設の強化」(二〇〇)

7位 「O…若者の定住支援」(一五五)

8位 「J…市民も一緒に取り組む人材育成」(二三三)

9位 「R…元氣な高齢者の活用」(七七)

10位 「Z…IT産業の振興」(四四)

なお、ここで特筆すべきは、誰がやるかという「役割主体」において、蓋を開けてみれば、多くの項目で、民間主導で協働し行政との協働で取り組む、という結果が出たことである(別表参照。一位の小項目1・2・3・5・7・8、二位、三位、七位)。これまでのWSの議論では、行政主導で取り組んで欲しいという雰囲気、が垣間見えたが、全員で役割分担を討議いただいた結果、民間主導で協働を図るという意見が多く出たことを全員で確認したことは、今回の取り組みの一つの成果と言えるのではないだろうか。

■第四回ワークショップ

佐渡市が作成した「佐渡島振興計画案」について、市の担当者から説明を受けたのち、受託者である日本離島セン

ターより、「離島振興ワークショップ」での議論が「同計画案」に反映された部分について説明を行った。市役所内部で柔軟に対応いただいたこともあり、結果的には、WS参加者の意見を相応に「同計画案」に盛り込むことができたと思われる。

さらに、参加者全員に、WSに参加した感想、これから自分が取り組みたいことについて全員の前で発表していただいた。このことにより、「佐渡市振興計画案」に住民の意見を反映させること以外にも、住民同士での、佐渡島が抱える課題の共有、解決のためのアイデアの検討、優先順位や役割主体の議論のなかで、住民と行政の協働が必要であり、計画の実行のためには、民間主導で取り組むことの重要性・必要性が明らかになり、従来とは異なる視点を持っていただけたのではないだろうか。

感想をふりかえると、参加者の住む地域により、すでに道路などのインフラが十分整備され、ソフト事業の重要性を主張する参加者がいるかと思えば、まだまだ緊急時を考えると道路整備が遅れているという参加者もあり、同じ島内でありながら、抱えている課題が異なることを、あらためて認識したことを思われる。

また、WSを進めるなかで、住民同士で佐渡市の将来について話し合う場が必要であることなどが明らかになり、今後このような集まりを継続していきたい旨の力強い発

表1 WS参加者による優先順位整理表

優先 順位	タイトル	難易度	実現 目標 時期	役割主体 (誰がやるか)			着手 順位	得点	備考
				民間	協働	行政			
1	S: (47点) 農林水産業の連携による活性化						1位	54	
	1.佐渡ツーリズムの促進。エコツアー・体験型農家 民宿・交流人口	C	長	●	●			10	行政が制度や PR等で支援
	2.佐渡ブランド認定制度をつくり、一定の基準に合 った産物の収穫、加工、生産、販売を支援する。	C	中	●	●			14	行政が制度や PR等で支援
	3.既存インフラの活用ー農業の活性化 1)農家が流通・販売まで行う(黒字化) 2)農業の工業化(生産効率向上) 3)定年退職後就農者の受入れ (受入体制整備)	B	長	●	●			6	
	4.付加価値の高い産品開発 例:花卉(ユリ、菊等)、種苗	A	長		●	●		10	
	5.後継者不足に悩む農家と新規就農者とのマッチン グ。徒弟制度のように既存農家が自分の土地を使っ て新規就農者を教育。	A	長	●	●			5	
	6.「農業法人」の協力推進。 佐渡産農産物の単価アップ。農業人口の高齢化対 策。島外人も含めた雇用の場。島としての「強み」 の活用。島外企業との交流(販売先、人口交流)。 6次産業の育成。	A	長		●	●		0	民間と連携
	7.農林水産の連携 単産、単品から総合へ。(安心、おいしい)食品、(手 仕事の再生)工芸つないで売り出す	B	中	●				9	
	8.6次産業による地場産業の推進(農商工連携)、 ブランド化	B	長	●	●			0	
	C: (29点) 離島特区の活用	B	中		●	●	5位	24	
2	L: (29点) 歴史・自然を活かした滞在型観光地化	B	中	●	●		3位	33	
4	Q: (19点) 地域資源の洗い出しによる新しい産業 づくり	B	中		●	●	4位	26	
5	E: (17点) 医療福祉の人材・施設の強化	B	長		●	●	6位	20	
6	Z: (15点) IT産業の振興	B	中		●	●	10位	4	
7	O: (13点) 若者の定住支援	B	長		●	●	7位	15	
8	J: (10点) 市民も一緒に取り組む人材育成	C	中		●	●	8位	13	
	1.第2次産業の減少から… 大人のための教育施設 or学びの場・講師の招致。サービス、農法、付加 価値の付け方、加工の方法などを学べる場をつくる。	C	中		●	●		0	
	2.生涯学習センター、人材育成コースなどを育て る場をつくる(分かったつもりだが人に説明できな い人を解消。betterを望む人に応える場、共に考え る場)。	C	短		●			2	
	3.人材育成。自分自身で学び続ける意識作りが大切。 コンビニエンスな学校があれば楽しい。	C	短		●			0	
	4.人口流出の歯止めは教育のあり方・人材教育。福 祉・教育の総合自立支援センターが必要。産業の担 い手である彼らを育成する機関がない。行政と市民 の協働のために。	A	長		●			11	
9	A: (9点) 佐渡航路の利便性の向上	C	短	●	●		2位	34	より県と国の 支援を
	R: (9点) 元気な高齢者の活用	C	短	●	●		9位	7	

注 難易度: A(難しい) B(AとCの間) C(優しい)
 実現目標時期: 短期(1年) 中期(2~3年) 長期(4~5年)
 役割主体: 民間(地域住民や民間企業、NPOなど) 協働(民間と行政の協働) 行政(佐渡市)

言が参加者の賛同を得ていた。それを受けて、平成二五年一月には、実際に有志で会合したとの連絡をいただいたところであり、当センターとしても、この継続を期待し、また注視していきたいと考えている。

住民意見が盛り込まれた 「佐渡島振興計画案」

さて、このようなプロセスを経て作成された「佐渡島振興計画案」であるが、本稿の最後に「離島振興ワークショップ」の議論のどのような部分が反映されたのか、振り返ってみよう。

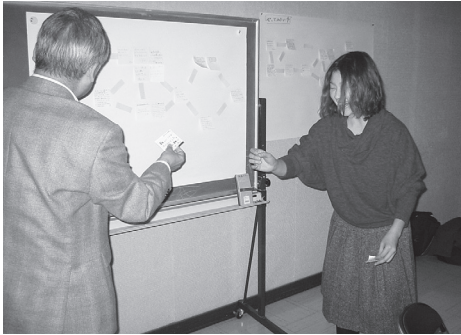
もともと、WSで議論された要素は、市の素案に書き込まれていたが、より詳細に見ると、「第三章 課題別の振興方向」の随所に、直接的に住民の意見が盛り込まれている。

たとえば、産業振興におけるU・Iターナー者や定年退職者などの多様な主体が参画できる地域農業システムづくりの推進、IT関連企業の島内起業の推進、地域資源の再評価による新たな価値の発見と高付加価値の商品化、特産品のブランド認証制

度創設、高品質で安全な製品の生産から販売までの支援、農林水産業と観光の組み合わせによる観光業の起業支援など。定住促進にも繋がるような全国からの人材確保対策。観光における、地域や民間と関係機関が連携した各種体験プログラムなどの開発。高齢者も含めた多様な世代の社会参加を支援する人材育成。あるいは、離島特区制度への備えなど、少なからぬ部分が反映されているのである。

「同計画案」は、KJ法に熟達した講師により、参加者の真摯な議論のもとで提起された事柄を取り込み、より深化したと言えるのではないだろうか。

市の地域振興課では、今回のワークショップの取り組みを受け、「市民の意見を生かし、離島のデメリットの解消を図っていきたい。国の施策にも広く対応できるような内容としたい」（平成二四年二月二七日付け新潟日報記事）としており、全域離島自治体である佐渡市における、この丁寧な住民参加のプロセスは、今回の法改正における市町村離島振興計画案作成における特徴的な取り組みとなると思われる。（水 昭仁）



第4回目の参加者による感想、決意表明。