

# 離島住民の意向を反映した 離島振興計画案の策定

四つの有人離島を有する鳥羽市では、島の住民の声を反映した離島振興計画案づくりに取り組んできた。各離島で住民参加による意見交換を実施し、そこで提起された課題をもとに、行政や住民代表、関係団体などで組織される策定委員会で協議することで、より実効性のある計画案へと導いてきたのが特徴である。一部離島という地域ゆえの手法、離島と本土を切り離すのではなく、市全体として離島振興を位置づけてきた計画案づくりを紹介する。

三重県鳥羽市企画財政課 村田 直

「島に住んでいて良かった」を  
実現する住民参加型の計画案づくり

昨年は離島振興法改正という離島地域にとって大きな節目の年であった。

そのような大きな動きの中で、各都道府県において今後の一〇年間を見据えた「離島振興計画」の策定作業が進められてきており、本年四月から全国の島々の新たな一ページが開かれようとしている。

全国の離島市町村では、今回の法改正の重要なポイントである島の住民の声を反映させた離島振興計画案の作成に取り組んできたことと思う。鳥羽市においても、改正法の趣旨をふまえた離島振興計画案づくりに取り組んできた。今回大幅に法改正がなされた中で、とくに定住促進に向けたソフト施策が充実したことから、従来よりも離島地域の置かれている現状と課題をきめ細やかに整理し、地域にあった計画づくりを行う必要があると考え、本市では行政や民間団体、住民がひとつになって計画づくりに取り組ん



答志島答志港の定期船入港風景。島人の日常生活に欠かすことのできない重要な生活航路となっている。



かつては島唯一の時計であったといわれる神島の時計台跡は「鳥羽の島遺産100選」にも選定された。

促進などが喫緊の課題となっている。

離島の人口減に関しては、全国的な課題であるが、鳥羽市においても大きく減少してきているため、離島地域の特性を活かした新しい施策展開や就業機会の創出、定住

さまざまな漁業が営まれている。観光に関しては、穏やかな気候と自然景観、離島特有の街並みや漁村文化など豊富で特色ある地域資源を当てに多くの観光客が訪れている。今年度は島の魅力をさらに高め、守り、伝えていくために島の住民や専門家の評価をふまえて「鳥羽の島遺産100選」を選定し、地域資源の活用や情報発信に取り組んでいる。

だ。

今回は、そんな鳥羽市の離島振興計画案作成の取り組みについて紹介したい。

## 鳥羽市の離島の現状と課題

鳥羽市は三重県の東端部に位置し、神島・答志島・菅島・坂手島の四つの有人離島をはじめとする離島部と半島部か

ら構成されており、変化に富んだ海岸線を中心に数多くの自然の景勝を有している。鳥羽市全域は伊勢志摩国立公園に指定されている。

市全体の人口が約二万一〇〇〇人と小さなまちで、そのうち離島の人口が約四〇〇〇人である。各離島を結ぶ交通手段は市営定期船のみで、日常生活に欠かすことのできない重要な生活航路となっている。主要産業は、水産業と観光業であり、前者については、伊勢湾内や湾口部から続く広大な外海大陸棚を主要な漁場としてさまざまな漁業が営まれている。観光に関しては、

## 各離島地域別の「膝詰め意見交換会」

鳥羽市では、離島振興計画案の作成にあたり、離島住民の意見を反映する方法として離島地域別の住民の意見交換会の実施と、それを実効性の高い計画案にまとめるため「鳥羽市離島振興計画策定委員会（以下、策定委員会）」を設置した。

住民との意見交換会は、四離島の各地区別に五会場で開催した。同じ鳥羽市の離島であっても、離島それぞれ課題や目指すべき島のあり方、考え方も異なる。そのため、実際に各離島地域別に島に向いて、膝詰め形式で意見交換を行った。そうすることにより、離島振興法の重要性や改正のポイントを伝えることができ、また島の住民自らが地域を見つめ直すきっかけとなり、島人ならではの課題や目指すべき島の姿など率直な意見が出された。なお、意見交換会には、島の町内会役員を中心に漁業関係者や婦人会など幅広い層の住民に出席していただいた。

意見の聴取はワークシヨップ形式で行った。基本的方針の分野別に整理した大きな紙を貼り出し、住民から出された意見を事務局が附箋に書き留めて、該当する分野に貼付。議論の経過や結果が可視化できるよう工夫を行った。この手法により、限られた時間の中で効率よく意見を聴きとる

ことに結びついた。

意見交換会で挙げた代表的なものとして、「航路」「産業・雇用」については、四離島共通して「市営定期船の運賃や本土側で駐車場代など大きな負担となっている」という意見が多かった。本土側への通勤や買い物といった際に必ず運賃が必要となってくることから、島の生活においての大きな課題のひとつである。このほか近年離島に訪れる観光客は、磯観察などの自然とのふれあいや漁村らしい生活文化の体験を求めることから、「漁業と観光が連携して地域の活性化につなげていくことが必要」という意見や、離島に定住する上で雇用は切実な課題であるため、「島から通勤可能な働き場所が少なく、島を出ていく若者が多い」「本土側でサラリーマンをしているが、残業すると最終便に乗れないなど



坂手島での膝詰め意見交換会。  
30人ちかくの住民が参加した。

時間の制約がある「島に住む若い人たちの島内での雇用が必要である」といった声が多く寄せられた。

「医療・福祉」に関しては、島内だけでは医療・福祉サー



「島の旅社」(島の豊かな自然と島人のありのままの生活を島外者に体験してもらうプログラムをプロデュース)による「浮島(無人島)自然水族館」。



台風の後、港に押し寄せた大量の漂着ごみを清掃する住民(答志島桃取港)。

ビスが完結しないため、本土側への移動が余儀なくされることから、「救急患者が出た場合、本土と比べ搬送に時間がかかってしまう。また、深夜や強風時の救急患者の搬送は負担が大きい」「島内に介護施設がなく、市営定期船で通所しているが、

乗り継ぎなどの負担が大きい」「グループハウスに地元のヘルパーやケアマネージャーを雇うことができれば、島内の雇用につながる」といった意見が出た。

「人材の確保及び育成」は、島の将来を考える上で根本部分にあたる重要なテーマであり、「島内だけの意見だけではなく、島を離れた人の意見も大事」「島外の新しい視点や違った価値観を持つ人材が必要である」「島の活性化のためのキーパーソンが必要」「島には素晴らしい水産物があるが、商品化するノウハウがないため、水産物加工等の技術向上を図っていききたい」「定期的に離島振興について話し合う機会があれば、住民のモチベーションも上がり、有意

義な話ができると思う」「花嫁対策は必要」など、幅広い意見が出された。

そのほか「台風などの荒天時の後は海水浴場や漁港などに大量の漂着ごみが流れ着く」離島ということもあり、非常食や毛布などの物資を配慮してもらっているが、まだまだ十分な量とはいえない」「津波対策のための堤防整備が必要」「大きな震災などで断線し、停電となった場合、復旧の目途が立たないことが予想されることから、太陽光など島内での発電システムの導入が必要」「再生エネルギーを島内に導入すれば新しい雇用にもつながるのでは」といった「環境・防災・エネルギー」面に関する声も聞かれた。

### 専門分野別に 組織した策定委員会で協議

これら意見をもとに離島振興計画案をまとめるにあたり、本市が素案をつくり、策定委員会で検討を行った。同委員会の構成委員は、離島振興に関する市内本土側の住民代表や関係団体、基本方針に沿った分野別代表者、アドバイザーとして三重県の離島振興担当者、有識者として（財）日本離島センターの職員とした。本委員会の狙いは、幅広い離島振興に関わる委員によって組織することにより、各離島地域の情報共有や離島振興に関する専門的な視点、離島側と本土側との連携につながることである。特徴的な部分と

して、専門分野の委員は、市民代表として鳥羽市自治会連合会、漁業部門として鳥羽磯部漁業協同組合（全国離島振興鳥羽協議会の代表を兼ねる）、農業部門として鳥羽志摩農業協同組合、生活・環境部門として離島婦人会、防災部門として離島地区消防団、医療部門として離島地区診療所、福祉部門として離島地区民生委員、教育部門として市へき地複式教育振興会、商工部門は鳥羽商工会議所、観光部門として鳥羽市観光協会といった構成とした。

このような体制づくりの裏には、離島と本土側とを切り離して考えるのではなく、市全体として離島振興を重要なものと位置づけている事情がある。策定委員会の挨拶の中で、木下副市長が「離島振興なくして鳥羽市の振興はないという気持ちで今回の離島振興計画案を作成していきたい」と発言するなど、意欲十分で挑んできた。

このような基本的考え方に基づく体制づくりを行うことにより、離島振興計画案も実効性を持つことになると考えている。

策定委員会は合計二回開催した。離島住民との意見交換を実施した結果をふまえて計画案づくりを行い、同委員会において審議を行った。第一回は「現状と課題」について、第二回は「振興方針と具体的な施策」といった内容で審議を行ったが、とくに第二回合会では、離島振興に関係する市関係部署の所属長が出席し、各部署の方針を説明するこ



## 住民意見を反映した振興計画案

### ■ 産業・就業

「水産業」については、水産物の生産力や価格の向上、就労・生産環境の改善に取り組み、漁家経営の安定に取り組みます。また、水産資源の増殖を図るため、種苗放流や漁場保全などを推進していくとともに、漁協、漁業者と協力し、水産物の品質向上や特産品化などの付加価値向上や漁業の多角化に取り組み、新規就業につながる水産業の振興を図ります。

「水産物」については、そのまま販売するだけでなく、加工して価値を高めるとともに、島の歴史・文化とのつながりを重視した商品として開発することで、観光関連産業の活性化に波及させていくよう努めます。

「就業」については、水産業をはじめとする第1次産業の若年層の就業者が減少し、高齢化が進行しているため、新規就業者や経営感覚を持った担い手の育成を図るとともに、経営の安定・発展に向けた支援体制の充実に取り組んでいきます。また、離島には、豊かな自然に加え、歴史や独特の文化など、豊富な地域資源があることから、これらを活用して観光関連産業の活性化を図り、新たな雇用の創出を促進します。

### ■ 防災対策

「防災」については、南海トラフ巨大地震が懸念されるなか、地震・津波、火災などの災害から島民の生命や財産を守るため、避難できる高台の設定や避難場所の見直し、避難経路の確保に努めるとともに、災害対策として建物等の耐震化や消防施設の設備充実など、島の防災体制を強化していきます。また、東日本大震災の経験から自助・共助の重要性が再認識されており、防災教育や訓練などを充実させ、子どもたちをはじめとする住民の防災意識の高揚に努めます。なお、離島はとくに孤立被害が想定されることから、情報伝達手段や備蓄食糧などの充実を図っていきます。

「消防」については、地元消防団や自主防災組織との連携を深め、島民が安全で安心して暮らせる島づくりをめざします。なお、島内は集落が密集していることから、火災時や災害時において安全性が十分とはいえないため、離島という地理的な隔絶性を考慮し、災害発生後の一定期間における自立的な対応能力の確保を図っていきます。

### ■ 人材確保・育成

「人材の確保」について、若年層をはじめとする市外への人口流出、婚姻率の低下による少子化の進行に対し、定住者や子育て世代への手厚い支援策を引き続き講じていくとともに、出逢いの機会の創出を図ります。また、地域には無い経験や視点を有していることから、地域外からの人材の確保を促進するための施策を検討していきます。

## 「行政と住民協働の 「全国離島振興鳥羽協議会」の存在

なお、鳥羽市では行政と漁業協同組合の各離島支所の理

施策」を載せたことにより、行政側と島の住民側からそれぞれの視点が加わったバランスのとれた現状と課題の整理ができ、新たな10年間の振興方針につながった。

ここでは、「振興方針と具体的施策」のなかでも、とくに住民意見を重視したポイントである「産業・就業」「防災対策」「人材確保・育成」の各分野の振興方針を掲載しておきたい（別表参照）。

事、各離島地域の町内会長、および市議会議員で組織する「全国離島振興鳥羽協議会（以下、鳥羽協議会）」を設置している。鳥羽協議会は、会長を鳥羽市長として昭和四二年に設立し、毎年総会を開催し、離島振興全般について協議を続けてきている。

主な活動としては、これまで先進地視察や各種要望活動、全国離島交流中学生野球大会への応援など公と民が協働で離島振興に取り組んできている。また、鳥羽協議会での取り組みを通じて、離島振興に関する情報や動向、地域での課題を共有することにつながっている。

こういった日頃から離島に関係する主要な民間団体や地

域団体の関わりがあったことが、今回の離島振興計画案の作成にあたってのベースになったともいえる。

また、鳥羽協議会と同様に三重県内で離島を所管する志摩市（間崎島・渡鹿野島）の離島振興関係団体で組織する「全国離島振興三重県支部連絡協議会」（以下、三重県支部連絡協議会）も組織しており、鳥羽市と志摩市が連携して「アイランド」へのブース出展や、今年度は両市の離島三会場において、東日本大震災を経験された宮城県塩竈市桂島在住の内海春男氏（全国離島振興推進員連絡委員会副会長）や鳥羽海上保安部の柳田誠治部長を講師に招聘した防災講演会「離島の防災を考える会」を開催、離島住民を中心に総参加人数は約三五〇名を数えた。

この防災講演会の開催は、これまでの鳥羽協議会や三重県支部連絡協議会での公と民のつながりがあってこそその成果であった。

## 今後の離島振興について

離島振興法の改正により定住促進が大きな目的として設定され、冒頭にも述べたが鳥羽市においても人口減少が課題となっている。全国の島にも共通していえることであるが、海を隔てた特異な地理的条件であるがゆえに残った歴史や風習、食文化、自然環境など離島特有の地域資源が数

多くある。今後の離島振興を図るうえで、こういった「島らしさ」や「島ならではの」といった資源は大きな可能性を秘めていると考えている。そして「離島の魅力」として捉え、活かしていくことが、これからの島づくりを進めていくうえで必要不可欠である。

鳥羽市においても、今回の離島振興法の改正を機に、あらためて地域を見つめ直す意味のある一年となった。今年度の取り組みを一過性に終わらせることなく、鳥羽の地域性を活かした離島振興の展開に結びつけていくよう継続して議論を続けていきたい。

そして、島に住む人たちが「島に住んでいて良かった」と実感できる島づくりを目指し、地域がひとつとなって頑張っていきたい。

### 村田 直（むらた すなお）

1978年三重県鳥羽市生まれ。本土側在住であるが、母が答志島桃取町出身のため、幼少期から離島の生活に慣れ親しんで育つ。大学卒業後、Uターンで鳥羽市役所に入所。現在、同市離島振興業務の担当部署である企画財政課勤務。地元離島振興関係団体で組織する全国離島振興鳥羽協議会及び鳥羽市と志摩市の離島関係団体で組織する全国離島振興三重県支部連絡協議会の事務局を受け持つ。