

離島創生の動向・I

「二〇四〇年までに全国の市町村の半数が消滅する可能性」という衝撃的なレポートに端を発した国家施策「地方創生」。

平成二六年一二月には「まち・ひと・しごと創生法」の制定、「人口ビジョン」「総合戦略」の閣議決定と続き、地方自治体にも「地方人口ビジョン」「地方創生戦略」の策定が求められることとなった。あわせて戦略策定を支援すべく、国からの人材支援制度も創設されている。今号では、同二七年一〇月末までに定められた四つの自治体の戦略を、とりわけその策定過程を重視して報告いただいた。あるべき将来像を見据え、戦略を先取りして取り組みを続けている島もあれば、今回あらためて正面から課題に向き合う島もあるなど、その姿勢はさまざまである。

住民一人ひとりが主人公となる真の創生の実現には、長い時間が必要だ。自然と共存し、永く地道な暮らしが営まれてきた離島社会は、簡単に消滅などとはしない。この機会を奇貨として、持続的なビジョンのもとにそれぞれの地域資源を見直し、振興策を着実に実践していきたい。

● 依存から自立へ、

離島の強みを活かした地方創生の実現を

新潟県佐渡市総合政策課人口減少対策室

岩崎洋昭

22

● 独自の地域資源を活かした

産業の活性化と雇用の創出を目指して

長崎県杵岐市政策企画課長

谷口 実

30

● 島内外の交流と、島で育った人材の還流を

鹿児島県長島町総務課行政係長

町口真浩

38

● 「挑戦する人」への覚悟が醸成された戦略策定

島根県海士町総務課主査

濱中香理

46

● 「離島創生」の方向性――

個人に向き合い、実態に即した雇用・支出対策を

NPO法人人口・ランドデザイン 理事

坂本 誠

58

依存から自立へ、 離島の強みを活かした地方創生の実現を

新潟県佐渡市総合政策課人口減少対策室

岩崎 洋昭

佐渡市は平成二十七年七月に、「歴史と文化が薫り 自然と人が共生できる美しい島」を基本コンセプトとした、「佐渡市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定した。人口減少を克服し、地方創生を実現するために、トキとの共生、「佐渡学」など独自の文化を全面に押しだし、さまざまな施策に取り組んでいる。その概略を紹介する。

ショックを受けた人口将来推計

「総合戦略」の内容に入る前に、佐渡市の現状についてご説明します。本市は平成一六年三月に佐渡島内一〇市町村が合併し、誕生しましたが、人口は、合併時の約七万人から、毎年約一〇〇人ずつ減りつづけており、同二七年四月一日現在の人口は、五万九〇六〇人まで減少しています。人口減少の年間内訳は、自然減が約七二〇人、社会減が約三七〇人（二二年度からの五年平均）となっています。その要因を分析しますと、自然減は、合計特殊出生率が一・八八

（二二年からの五年平均）と国や新潟県と比べて非常に高いものの、若年層の減少により、生まれる子どもの数が減少し、亡くなる高齢者の数が増加していることが要因です。社会減については、本市には高校卒業後の進学先が少ない（専門学校のみ）ことから、大学などへの進学による転出が著しく、卒業後も本市に戻る若者が非常に少ない状況です。若年層の流出が、社会減の大きな要因となっています。

また、高齢化率は、全国平均を大きく上回る状況が続き、平成二六年一〇月一日現在、全国平均の二六・〇パーセントに対し、本市では、三九・八パーセントとなっています。





佐渡の空を羽ばたくトキ。

日本の人口は、平成二〇年から減少局面に入りました。人口減少に歯止めをかけるとともに、それぞれの地域で住みよい環境を維持し、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、同二六年一月に「まち・ひと・しごと創生法」が策定されましたが、本市においては、人口減少問題はより深刻な状態でした。

本市では、人口減少に伴う税収減や地域内購買力の低下などが懸念され、あわせて今後の地方交付税の減少による歳出規模の縮小が地域経済に大きな影響を及ぼすと考えられたことから、平成二二年に「佐渡市将来ビジョン」を策

定しました。同二五年一二月にはその見直しを行い、「佐渡市将来ビジョン」を本市の最上位計画と位置づけた上で、①産業の振興、②観光等交流人口の拡大、③交通インフラの整備、④安全・安心な地域づくり、⑤佐渡活性化のための人材の育成・確保、に重

点を置いた成長力強化戦略を定め、目標達成に向け、施策を展開していたところです。しかし、国立社会保障・人口問題研究所が発表した人口推計は、非常にショッキングなものでした。二〇四〇（平成五二）年の人口の推計は三万七〇〇〇人程度、二〇六〇（同七二）年には二万五〇〇〇人程度まで減少を遂げるといふ結果が出たのです。

この結果を受け、あらためて人口減少対策を構築することとしました。「総合戦略」を「佐渡市将来ビジョン」の取り組みの一つである人口減少対策に焦点をあてたものと位置づけ、「佐渡市人口ビジョン」において定める将来の人口を維持するために策定するものとなりました。

「佐渡市人口ビジョン」では、将来の人口として、自然減については、二〇二〇（平成三二）年までに合計特殊出生率を二・〇八とすること。社会減については、同年までに減少数を五〇パーセント縮小。その後も五年ごとに五〇パーセントずつ縮小することにより、二〇六〇（同七二）年に三万七〇〇〇人程度の人口を維持することを目標としています。

目標の達成に向け、短期的な取り組みで自然減を含めた人口減少を完全に止めることは不可能ですが、若年層の流出を中心とする社会減への対策が本市の人口減少対策として極めて重要であり、取り組んでいかなければならないと考えました。

「自然と人との共生」などをコンセプトに

策定に向け動き始めたのは、平成二七年二月からです。

甲斐元也市長を本部長とする、「佐渡市地方創生総合戦略策定・推進本部」を立ち上げました。庁内の全課長を構成員としており、会議冒頭の市長あいさつにあった「今回の地方創生の取り組みは、佐渡が良くなるかどうかの境目となる」との言葉で庁内の意識統一が図れたものと思います。この庁内組織については、「産業・雇用創出」「観光・交流促進」「若者・子育て応援」「地域の魅力創造」の四部会を設け、後述する四つの基本目標ごとの取り組みの原案などの作成を担いました。

同じく二月には、議会の全員協議会でも「総合戦略」の骨子素案を示しました。策定まで計五回、同協議会において市の考え方を説明し、ご意見をいただきました。

人口減少対策は、当然のことながら、市役所だけで取り組めるものではなく、住民一丸となって取り組んでいかなければなりません。「総合戦略」の策定にあたって、幅広いご意見をいただきましたと考えました。四月には、「佐渡市地方創生総合戦略策定・推進会議」を立ち上げました。学識経験者、島内の産業界および金融機関の代表者、地域団体の代表者、本市に移住された方など一五人（発足時一四人。五月から一名増）で構成される会議です。座長は佐渡出

身で新潟大学人文学部の池田哲夫教授にお受けいただきました。策定（七月）までの間、構成員の皆さまには四回お集まりいただきましたが、われわれ「頭の固い」行政職員には考えがおよばない貴重なご意見の数々を「総合戦略」の随所に反映させていただきました。

一例を挙げますと、「総合戦略」の策定にあたっては、全国の他の市町村との差別化を図り、佐渡ならではのコンセプトを考えるべきとの意見がありました。具体的には、「自然と人との共生」です。

佐渡は、トキが舞い、佐渡金銀山に代表される世界的三資産（佐渡金銀山、佐渡ジオパーク、世界農業遺産（GIAHS））を有する、他に類をみない島であります。

このような独自性から、人口減少を克服し、本市の創生を実現するための「総合戦略」の基本コンセプトとしては、「歴史と文化が薫り 自然と人が共生できる美しい島」がふさわしいということになりました。基本コンセプトの設定により、佐渡の「総合戦略」の方向性が定まったものと思います。

また、社会減対策のひとつとして、移住・定住の促進を図っていかねばなりません。島の暮らしや移住に関する情報の一元化や、わかりやすい情報の発信が必要とのご指摘もいただきました。

ふるさとへの愛着を持った、将来の佐渡を担う子ども

島の特徴と個性

独自の自然文化資産を伝えてきた佐渡島

約300万年前から続く地殻変動で生まれた佐渡島は、自然風景そのものがまるで展示物のような「大地のテーマパーク＝ジオパーク」であり、島の色々な場所で佐渡の成り立ちに関わる地層や海岸地形、そこに生まれた生きものや人の暮らしを見ることができます。

また、火山活動によって形成された金銀鉱床により、佐渡の金と銀は江戸幕府を支える大きな力となって、最盛期には、鉱山町・相川だけでも約5万人の人口を抱えるほど栄えた島となりました。明治以降、最先端の技術が導入され、東洋一の近代的な鉱山として発展しました。自然が「まち・ひと・しごと」を創生していた島なのです。そして、金銀山の繁栄は遺跡や町並みとして伝えられるとともに、能や民俗芸能など多彩な文化も継承されています。

一方、豊かな生態系と生きものを育む水田でつづられてきた佐渡の米づくりは、平成23年、国際連食糧農業機関（FAO）に認められ、先進国では初めて佐渡と石川県能登地域が「世界農業遺産」に認定されました。日本で最後まで生き残り、現在再び佐渡の空を舞うトキは、生きものと島人が里山で共生する佐渡の象徴であると思います。

こうしたことから、豊かな大地の遺産、トキや天然杉などの恵まれた自然、人々が育んだ伝統文化を持つ佐渡は、宝の島です。



佐渡金銀山の象徴「道遊の割戸」（露天掘り跡）。佐渡産の金と銀は江戸幕府を支える力となった。

育成に資するために「佐渡学」を深めていくことが必要であるとのご意見もいただきました。後述しますが、人材の育成・確保がすべての施策の土台となっており、佐渡の「総合戦略」には欠かせない点であったと思います。

その他、構成員の皆さまには、会議以外でも文書でご意見をうかがうなど、厳しいスケジュールの中、ご協力をいただいたところです。

「総合戦略」の策定体制は、「地方創生総合戦略策定・推進本部」「地方創生総合戦略策定・推進会議」「佐渡市議会」の三者の連携体制としました。

さらに、幅広いご意見をいただくため、アンケートを実施しました。①市民アンケート（無作為抽出。三〇〇〇人対象）、②子育て世代アンケート（島内の幼稚園、保育園、子育て支援センターを利用する子どもの保護者。一四三三人対象）、③高校生

アンケート（島内の高等学校に通学する全生徒。一四七〇人対象）の三種類です。アンケート項目は多岐にわたり、また、実施期間も短かったこともあり、果たして回答していたかどうかと不安でしたが、私たちの想像を超える回答率でありました。自由記載欄のコメントには、佐渡市の活性化などについて、貴重なご意見を多数いただきました。本当にありがたい限りです。

とりわけ、高校生アンケートですが、先述のとおり、島内の高校生の大多数が、進学などで卒業後島を離れます。その後、島に戻ってくる数もわずかです。そんな高校生の皆さんも佐渡の活性化について、「県外への進学を考えているが将来的には戻ってきたい。あとは職さえあれば」「特定の方だけで佐渡を変えることは難しいと思うので、佐渡が一つになることが不可欠だと思います」など、思いの詰まった意見を述べてくれました。重要な取り組みとして、若者の雇用の受け皿づくりを進めていかなければならないと感じました。また、一丸となって取り組んでいくことの重要性を改めて実感しました。高校生の皆さんの思いをしっかり受け止め、「また帰ってきたくなる佐渡」を創っていかねばならないと意を強くしました。



佐渡市地方創生総合戦略策定・推進会議の様子。

重要課題は「未来を担う人づくり」

それでは、佐渡の「総合戦略」の本編について記します。佐渡における地方創生のためには、佐渡の未来を担う人づくりが最重要事項であり、長期的に取り組まなければならないと考えました。そのためには、佐渡の将来を担う小中高校生の郷土愛の醸成と職業観の育成のための「キャリア教育」の一層の推進、学校教育の充実、「次世代の高校教育」の実現に向けた関係機関との連携強化、さらには島内企業における人材の育成・確保をこれまで以上に積極的に進めていくことが必要であると考えました。

一方で、短期的な取り組みとしては、一次産業の振興と観光振興を中心とした「元氣な産業と安定した雇用の創出」や「観光交流人口の拡大」を図り、若者の雇用の受け皿づくりを進め、さらに、子育て環境をはじめとする「生活しやすい環境の整備」や「人と人とながめる地域づくり」を進めていく必要があると考えました。そして、国の示す政策四分野ごとの佐渡の基本目標及び数値目標を、次のとおり定めました。

戦略と目標

重点施策「佐渡米の品質向上」

さらに、これら基本目標ごとに、KPI（目標の達成度を
はかるための基準値）や取り組みの内容を定めました。その

中で、佐渡ならではの特筆すべき重点施策「佐渡米の品質
向上」の具体的内容をご紹介します。
佐渡の農林水産業は、高齢化により担い手が減少してお
り、担い手の確保・育成が喫緊の課題となっています。そ

佐渡市における4つの基本目標

※総合戦略の対象期間は平成27年度～31年度（5年間）であり、数
値目標は同31年度における数値を示す。なお、同27年度の数値が
算出できない項目は、直近の年度あるいは年の数値を明記。

◇基本目標1「島の資源を活かし、元気な産業と安定した雇用 を創出する」(国の政策分野：雇用の創出)

数値目標① 新規就農経営体数：16経営体／年（平成26年度）
→ 34経営体／年

数値目標② 新規起業、第二創業及び企業誘致した数：3件
／年（平成26年）→ 50件（5年間の累計）

◇基本目標2「世界的3資産を中心とした島の魅力とおもてな しの心で観光・交流を促進する」(国の政策分野：新しい人の流れ)

数値目標① 観光入込数：53万人（平成25年）→ 70万人（17
万人増加）

数値目標② 佐渡観光旅館連盟加盟旅館延べ宿泊数：36万
4,493泊（平成25年）→ 49万2,000泊（12万7,507
泊増加）

数値目標③ リピート率：37.8%（平成24年）→ 55%（17.2%
増加）

数値目標④ 観光客一人あたり平均宿泊数：1.56泊（平成25年）
→ 1.61泊（0.05泊増加）

◇基本目標3「生活しやすい環境を整え、若者の出会いから就 業までを島全体で応援する」(国の政策分野：結婚・出産・子育て)

数値目標① 合計特殊出生率：1.88（平成25年）→ 2.08（0.20
ポイント増加）

数値目標② 人口の社会減数：▲約370人／年（平成21年度～
25年度平均）→ ▲185人／年（50%縮小）

◇基本目標4「特色ある持続可能な地域をつくり、島の安全・ 安心を確保する」(地域づくり・くらしづくり)

数値目標① これからも佐渡市に住み続けたいと思う人の割
合：72.7%（平成27年）→ 平成27年度を上回る

数値目標② 自主防災組織率：88.0%（平成26年）→ 100%



「生きものを育む農法」で栽培された
「朱鷺と暮らす郷づくり」認証米。

のためには、農林水産物の高付加価値化と流通などの支援による所得の安定が必要です。中でも佐渡の第一次産業の主力である米については、佐渡米の徹底した高品質化とブランド化により経営の安定化を図らなければなりません。佐渡産コシヒカリは、安全安心な「朱鷺と暮らす郷づくり認証米」のブランドイメージや、米の食味ランキング「特A」の恒常的な受賞、耐老化性が高い「冷めてもいいおいしいお米」といった非常に高い評価をいただいています。しかしながら、平成二四年度には佐渡産コシヒカリの一等米比率が五八パーセントと新潟県下で最も低い数値となるなど、品質の向上及び維持が課題となっており、「日本一の米」を目指すためには、品質低下対策が急務となっていました。そのため、市や関係機関で「佐渡米未来プロジェクト品質向上90」（市内各地域の稲作けん引者一〇〇人を「佐渡米品質向

上サポーター」として選任）を発足し、一等米比率九〇パーセント以上を目指しています。プロジェクト実施により、基本技術の励行が進み、一等米比率は一定の向上はみられたものの、八八パーセントに留まっています。

目標達成に向けては、「斑点米」の確実な除去が必要

となりますが、除去するための「色彩選別機」は、高価であり、個人農家が導入することは困難でした。市では、この購入費用を負担し、個人農家の機械導入を進めることにより、安定した高品質の維持を図ろうと考えました。

米は佐渡の中心的な作物です。品質の向上は、単に販売網拡大による農林水産業への好影響をもたらすだけでなく、産業（米粉を利用した六次産業化、産業間連携、雇用の創出）、



美しい棚田の風景。

観光(棚田見学などの着地型観光、課題としていた人材育成(担い手育成)、移住者の新規就農にも連関します。これは佐渡全体の活性化、佐渡の地方創生にも資する夢のある事業と考え、地方創生の先行型事業として取り組みました。農家の方からの補助申請も多く、非常に手ごたえを感じています。

速報値ではありますが、現時点での平成二七年産の佐渡産コシヒカリの一等米比率は、新潟県全体の比率を大きく上回っています。色彩選別機の導入が、この高比率に一役買うことができたのではないかと考えています。

また、本稿執筆中に嬉しい知らせが届きました。本事業が国の地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金(地方創生先行型)の先駆的事业として、交付決定を受けることとなりました。この交付金を活用し、本年度は六〇台弱の補助を行うことができます。佐渡の「地方創生」に向けて、一歩を踏み出せたものと思っています。

依存から自立へ、総合戦略の確実な推進を

佐渡の「地方創生」の実現のためには、「総合戦略」を確実に推進していく必要があります。策定の過程におけるご意見の聴取など、住民の方々には一定程度「総合戦略」が浸透しているものと思っていますが、さらなる周知を図っていきたいと考えています。

そして、推進にあたっては、PDCAサイクルにより、実施した施策・事業の効果を検証し、必要に応じ見直していくことも必要です。検証に際しては、「総合戦略」の策定主体である「地方創生総合戦略策定・推進本部」が検討を進めますが、その妥当性・客観性を担保するために、「地方創生総合戦略策定・推進会議」において、ご意見をうかがうことを考えています。

佐渡の「総合戦略」は、佐渡自らが客観的な分析に基づいて、人口減少を克服し、佐渡の「地方創生」を実現するための課題を把握し、「処方箋」を示したものです。そして佐渡自らが取り組んでいかなければならないものです。

甲斐市長も、「『地方創生』の狙いは、『依存』から『自立』への切り替えである。佐渡は離島ではあるが、離島ゆえの強みを最大限活用して、『地方創生』を実現したいと考えている」と述べています。

島の住民が丸となって取り組んでいくことにより、はじめて佐渡の「地方創生」が実現するものと思っています。そして、佐渡の「地方創生」が、日本の「地方創生」につながっていくことを確信しています。

岩崎洋昭 (いわさき ひろあき)

昭和44年佐渡島生まれ、青山学院大学卒。大学進学のため島を離れるも、平成8年に帰島。同9年4月、佐渡広域市町村圏組合採用。同16年3月の市町村合併により佐渡市職員となる。新潟県出向、社会福祉課、総務課などを経て同27年4月より現職。