

「自立した循環の島」を目指す 戦略策定

長崎県対馬市総合政策部政策企画課係長 西川 治臣

古くから、大陸との文化・経済の交流をもつ国境の島・対馬島。「オール対馬」体制で「対馬市総合戦略推進会議」を設置し、礎となる独自の長期人口ビジョンを策定した。将来像としての「自立した循環の島つしま」を目標に、人口減少抑制の主要事業として、島外の大学生との交流や、「対馬っ子」の育英に力を注ぐ。

一次産業復活と雇用確保を重点施策として

全国の離島や半島地域、中山間地域と同様に対馬市もまた、過疎化、少子高齢化による人口減少が続いている状況にあり、合併後一〇年間で約七〇〇〇人強が減少しました。産業別人口においても、基幹産業のひとつである水産業を主とした第一次産業従事者の減少が著しく、平成二二年国勢調査ベースで三三五七人と、ここ二〇年間で二八〇〇人の減少となっています。

平成二五年三月に国立社会保障・人口問題研究所が発表

した本市の将来人口推計は衝撃的なものであり、二〇四〇年には一万七九三八人、さらに同研究所の推計に準拠して算定した結果、二〇六〇年には一万人程度の人口規模となる見通しでした。この結果は、南北に長く集落が点在する本市において、一八一の行政区の大半が集落としてのコミュニティ機能を維持できないとされる「限界集落」になることを意味しています。

本市の人口動態は、社会減、自然減の両方が進行しております。大学や専門学校がないために高校卒業者の約九割が島外へ転出することや、中学卒業時も学業やスポーツに



島の特徴と個性

大陸との文化・経済交流を担う国境の島

長崎県対馬市は、平成16年3月1日に、^{いずはら}厳原町、^{みづしま}美津島町、^{とよたま}豊玉町、^{かみあがた}峰町、上県町、上対馬町の島内六町が合併し、誕生しました。本市は、九州の最北端、日本海側の西側に位置し、南北約82キロメートル、東西約18キロメートルと全国で3番目に大きな島です。

本市は朝鮮半島まで49.5キロメートルという地理的条件を活かし、古来、大陸との文化や経済の交流窓口として、さらには外国から漂着するゴミなどの防波堤としての役割を担うとともに、領海や排他的経済水域



韓国展望台から水平線に望む釜山市。

などの保全、海上交通の安全確保、海洋資源の開発・確保、海洋環境の保全など、国家的な一定の役割を担ってきました。

島の中央部には、複雑な入り江を有するリアス式海岸に囲まれた風光明媚な浅茅湾を有し、その延長は、915キロメートルと国内有数の自然海岸延長を誇っております。また、森林が面積の約9割を占める自然豊かな島であり、^{すましろたけ}洲藻白嶽や^{たてら山}龍良山の原始林は国の天然記念物にも指定されています。

また、ベンガルヤマネコの亜種であるツシマヤマネコ（国指定



対馬のシンボル「ツシマヤマネコ」(写真提供/川口誠)。

天然記念物)など、大陸と日本のつながりを示す種をはじめ、島独自に進化した固有種など、多様な生態系を有しています。さらに渡り鳥の中継地でもあり、世界でも有数の野鳥観察地になるなど、歴史あふれる自然豊かな国境の島です。

において本土の高校へ進学する生徒も多いため、とくに一五歳から一九歳の若年層とそれに付随する家族単位での転出による社会減の割合が多く、年間五〇〇人程度の転出超過となっており、自然動態も年間二〇〇人程度の減少幅となっておりますが、出生数については、三〇〇人弱とほぼ

横ばいの状況で、合計特殊出生率は二・一八と全国の市町村の中でも第五位（二〇一四年厚生労働省発表）を誇っております。しかし、人口減少のペースは著しく、これまで本市としても、減少緩和のため第一次産業の復活と雇用の場の確保に重点を置き、取り組みを行ってきました。

第一次産業にお

いては、後継者の育成や藻場の造成、輸送コストの軽減、省エネ機器の導入などによる生産者所得の向上を、雇用の場の確保においては女性や若者が働ける場所として企業誘致を強く進めてきましたが、交通事情、利便性などの離島のハンディキャップにより、なかなか思うように進みませんでした。そこで方

向を転換し、加工化や農商工連携、六次産業化を目指して地域コミュニティなどによる創業支援施策を展開し、小規模ではありますが域内創業が増加してきている状況です。

オール対馬〓体制による創生の取り組み

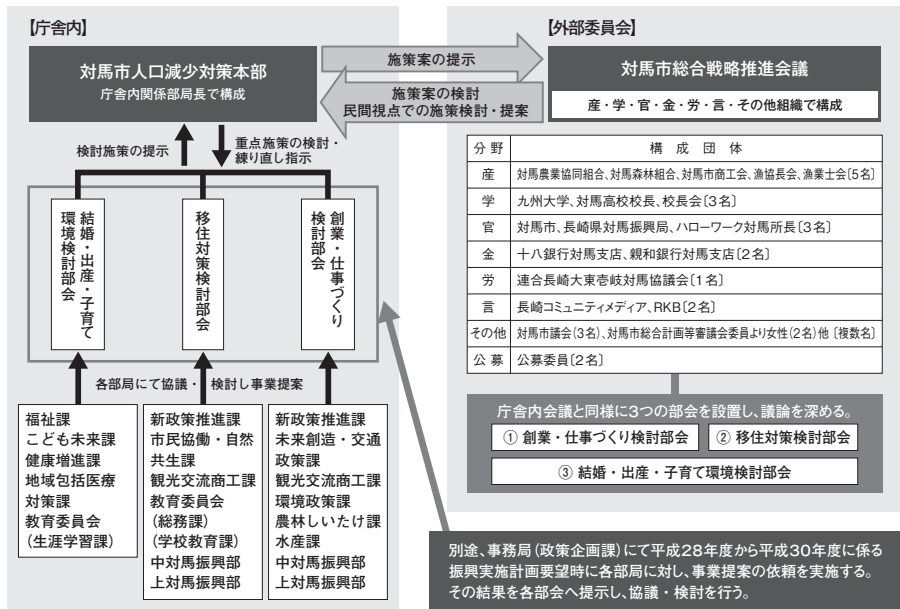
このような中、国において、平成二六年九月に「まち・ひと・しごと創生本部」が発足、同年一二月に人口減少の抑制と地方創生のため、人口の現状と将来を示した「長期人口ビジョン」と「総合戦略」が策定されました。

対馬市においても、国の方針を受け、同年一二月に比田勝副市長（当時）を会長とする「対馬市人口減少対策本部」（各部署長で構成、総勢一三名）を組織し、現状の分析や、具体的な事業の企画などを行うための下部組織として関係部署の職員による三つの検討部会（①結婚・出産・子育て環境、②移住対策、③創業・仕事づくり）を設置しました。

また、外部委員会として、国が示した「産・学・官・金・労・言」の各分野の委員にまちづくり団体や女性団体、U・Iターン者、対馬市総合計画等審議会委員、市議会議員、公募委員など、オール対馬〓体制で「対馬市総合戦略推進会議」（総勢三三名）を設置しました。人口減少対策本部と同様、この会議においても三部会構成とし、各三回の会議を実施し、各部会で広く意見を聴きました。

それぞれの会議を進めるにあたって、まず本市のこれま

図1 策定体制



での取り組み施策を精査するとともに、総合戦略策定の礎となる長期人口ビジョン策定のため、人口や産業人口の動態などを整理しました。また、「市内子育てアンケート」(対象：市内の二〇～四九歳の男女九〇〇人/回収：三二一件)、「転入・転出者アンケート」(対象：平成二七年三月一日～四月二〇日の転入・転出者/回収：五四四件)、「Uターン推進政策に関するアンケート」(対象：同二六～二七年度の転出者のうち一八歳から二九歳の若年層一〇〇〇人/回収：一六八件)などを実施し、分析結果を踏まえて意見交換を行うことで、対馬の現状や、強みと弱みを十分に把握するとともに、人口減少の要因を想定しました。

各種アンケートによる市民などの意向把握

「市内子育てアンケート」では、理想的な子どもの人数は三人である

人口減少抑制のための主要事業 1

対馬市域学連携地域づくり推進事業

平成25年度から取り組んでいる本事業は、大学が身近に存在しない対馬と複数の大学が連携することで、大学が身近に感じられるような環境を創り出し、学生の若い活力や大学の専門性を活用し、特色ある地域おこしの後押しと将来の地域おこしを担う人材育成を行うことを目的としています。

これまでに、北海道から沖縄県まで、全国50を超える大学、1000人強の学生が本市を訪れ、島全体をフィールドとした各種研究や地域交流、体験活動を主とした「島おこし実践塾」をはじめ、学術研究や実習、島内小・中・高校生を対象とした学習サポート(寺子屋事業)やワークショップなどを実施してきております。とくに大学進学を前にした島内高校生にとって、全国各地の大学生との交流は、たいへん貴重な体験となっています。



域学連携事業による大学生のワークショップ風景。

また、本事業に参加した大学生は、卒論や修論の調査、ボランティア活動などでその後も来島される方が多く、なかには「対馬市島おこし協働隊」や「外部集落支援員」など、地域づくりの担い手や、集落活性化のキーマンとして活躍されている方もいます。少子高齢化が顕著な本市にとって、必要不可欠な存在といえます。

同28年度以降も本事業をさらに推進し、大学生の活動を行いやすくするため、拠点施設の整備を進めることとしています。新たな対馬ファンとして、都市部の若い力が交流から移住・定住へとつながるよう必要な環境整備を行っていくことこそが、人口減少抑制の主要な取り組みと考えています。

表1 重点目標

	項目	具体的内容
重点目標1	2040年までに社会移動による増減を均衡とする。	現行▲279名(2015年)の社会移動による減少を、毎年11名ずつ抑制し、2040年までに均衡とするための施策を重点的に展開する。
重点目標2	2020年までに合計特殊出生率を2.20人とする。	現行2.18人を2.20人とするとともに、出生者数の増加を図るため、市内独身男女の結婚を後押しする施策及び子育てにかかる新規施策を重点的に展開することで、市内独身男女人口を減少させる。

表2 対馬市長期人口ビジョンに掲げる各対策の方向性

①社会減対の方向性	本市の特性、強みを活かした地場産業の振興
	若者ニーズや女性が働ける雇用場所の創造
	U・Iターンを促進するための受入対策を含む環境整備と生活支援
②自然減対の方向性	交流人口を拡大させるためのハード・ソフト両面の環境整備
	元気な高齢者を支えるための環境整備
	出合いの場の創出による未婚化・晩婚化の抑制
③その他全体的な対策の方向性	子育て支援に対する各種支援・環境整備
	人口減少による地域の課題解決に向けた環境整備
	安心、安全な暮らしを保障する相互協力の地域社会形成

るものの、実際の人数は二人もしくは〇人が多いという結果でした。理由は、子育てや教育にお金がかかることや、育児などに心理的・肉体的な負担が大きいこと、また、妊娠や子育てに対する職場での制度および理解の不足が挙げられました。行政に取り組んでほしい結婚支援策は、①安定した雇用

の供給、②結婚祝い金などの経済的支援、③婚活イベントなど出合いの場の創出、であり、子育てにともなう経済的負担の軽減策としては、①保育所・幼稚園などの費用負担の軽減、②子どもの医療費の負担軽減、③妊娠・出産時の負担軽減、④大学教育費の負担軽減、などが挙げられました。

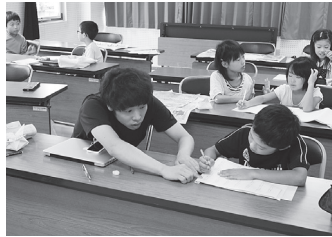
「転入・転出者アンケート」では、転出理由の大半が転勤や高校卒業後の進学・就職にともなうものでした。転入者のなかには、候補地として他地域も検討した上で対馬に転入された方が複数名おり、理由として海や山の美しい景観、新鮮な農林水産物、静かで安心して住みやすいといったものが挙げられていました。今後も住み続けるために必要なサポートは、①交通網の充実、②教育・子育ての支援、③医療の充実、④商業施設の充実、⑤雇用の創出でした。「Uターン推進政策に関するアンケート調査」では、帰郷意向として、「すでに帰郷が決まっている」方は七人に留まっているものの、「検討中」の方がじつに五六人、「検討したもの断念」された方も四四人と、多くの若者が条件さえ揃えば、島へ戻ってくる意向があることがわかりました。

なお、帰郷に際しては、仕事関係では、福利厚生と所得の充実はもとより、やりがいや達成感といったものも重要な要素であることがわかりました。ま

人口減少抑制のための主要事業 2

対馬っ子育て英制度事業(仮称)および対馬3高校サポート事業

直近の社会動態をみると、15～19歳の転出超過が顕著です。理由は明白で、①中学卒業後、学業、スポーツの各分野でより高いステージに挑戦するため島外へ進学、②島内に大学がなく、高校卒業後は進学のため離島せざるをえないこと、によるものです。



学生による島のこどもたちの学習サポート。

そうした中、次年度以降、地元の3高校に進学する学生に対し、経済・交通支援をはじめ、それぞれの高校における独自の取り組みへの支援、教育・人材などの支援を実施するとともに、「対馬っ子育て英制度(仮称)」を構築し、基金などの設置により、地元高校への進学者および地元就職者、大学卒業後の地元就職者への奨励金などの支援を推進することで、域外流出人口の抑制とUターン者の拡大を目指したいと考えています。

た、出産・育児環境では、産婦人科や小児科、託児・保育施設などの充実や子どもの遊び場、子どもの教育環境では、就職・進学に応えられる学校教育の充実、生活環境面では、島外との交通アクセスの利便性向上と運賃の低廉化などが

要素として挙げられました。

対馬市に実施してほしい支援策や提供してほしい情報としては、島内企業就職者への支援や、都市部でのアンテナショップおよび移住情報提供施設の設置、空き家情報、対馬での暮らしガイドブック、行政支援策一覧などが求められました。以上の率直な市民などからの声をもとに、人口減少対策本部や総合戦略推進会議で議論し、限られた予算の中でいまますぐ必要な施策、短期的に実施すべき施策を戦略に盛り込んでいきました。

独自目標を設定した「長期人口ビジョン」

「対馬市長期人口ビジョン」では、先に述べた人口動向にかかる現状分析をはじめ、とくに社会増減の年齢別区分や特徴などを整理しました。また、産業動向や有効求人倍率の状況、人口が減少していく中で、地域経済の活性化のために重要な役割を担う交流人口にかかる現状(急増する韓国人観光客の推移や島内消費額など)を明らかにするとともに、各種アンケート結果や人口減少にともなう課題の整理、人口減少に歯止めをかけるための各対策の方向性などをまとめておきます。

また、将来目標人口についても、国立社会保障・人口問題研究所や長崎県による推計結果をもとに、

表3 対馬市総合戦略における重点戦略とKPI

重点戦略1		対馬ならではの雇用・なりわいを創る！	
これまで取り組んできた農林水産業等の担い手育成や各種基盤整備事業を拡充・継続した上で、新規創業や既存事業者の体力強化、若者・女性が働ける雇用先の確保のための企業誘致等を積極的に取り組みます。			
重要行政評価指標 (KPI)			
項目	策定時最新数値	平成31年度末	
新規企業誘致数	0社 (H26)	4社	
新規創業件数	3件 (H26) 【累計19件】	年間7件 【5カ年累計：35件】	
上記による新規雇用者数	—	100名	
宿泊施設収容人員	2,611人 (H26.3)	3,000人	

重点戦略2		島の魅力を活かした交流・移住・定住を促す！	
これまで取り組んできた交流人口拡大のための施策と併せ、宿泊基盤の強化、域学連携事業等による都市部の若者等への支援、対馬っ子育て英制度の新設等によるUターン者への支援等を強化する。			
重要行政評価指標 (KPI)			
項目	策定時最新数値	平成31年度末	
島外高校進学者数	77名 (H27.3)	50名	
高校卒業生の地元就職者数	31名 (H27.3)	50名	
移住者数	21名 【平成7年以降の累計】	25組 50名 【年間5組：10名】	

重点戦略3		安心して結婚・出産・子育てができる環境を創る！	
市内独身男女を減少させるための出会いの場の設定から結婚後の子育てにかかる教育、医療等への支援を強化することで安心して結婚し出産、子育てができる環境整備を行う。			
重要行政評価指標 (KPI)			
項目	策定時最新数値	平成31年度末	
出生者数	年間246名 (H26)	年間300名	
子育て支援に対する市民満足度	28.3% (H27)	50%	

重点戦略4		高齢者等が健康で生きがいを感じられる環境を創る！	
少子高齢化が進行する各地域において、小学校区単位を基本とし見守り、交通、買い物支援等の体制整備を行うとともにシルバー人材センターの全島組織化を推進することで、元気な高齢者等が生きがいをもって、技術等を活かせる取組みを強化する。			
重要行政評価指標 (KPI)			
項目	策定時最新数値	平成31年度末	
小学校区単位を基本とした小さな拠点形成地域	—	3地域	

市独自の目標項目を設定しました。①本市の強みのひとつである合計特殊出生率を二〇二〇年までに二・二〇（二〇一四年・二〇一八）とし、その後維持すること、②社会移動を二〇四〇年までに均衡（二〇一五年・△二七九人）とすること、二〇四五年に二万三〇〇〇人、二〇六〇年にお

いては二万人を維持することを目標としております。
将来像は「自立した循環の島つしま」
 「対馬市長期人口ビジョン」に掲げる各対策の方向性を基に、将来像を「自立した循環の島つしま」に設定しました。

その上で、「第二次対馬市総合計画」（基本方針：①若者でにぎわう希望の島、②地域経済が潤い続ける島、③支え合いで自立した島、④自然と暮らしが共存した島）にもとづき、人口減少抑制と地方創生のため、①雇用・仕事づくり、②交流・移住・定住、③結婚・子育て環境、④健康な高齢者の生きがいづくり、の四分野において重点戦略と必要な施策を組み立てました。

各施策の推進体制としては、国が掲げる政策五原則（自立性・将来性・地域性・直接性・結果重視）にもとづいて施策を展開していくこととし、本戦略に盛り込んだ施策・事業については、毎年、別途策定する「対馬市振興実施計画」の重点事業枠に位置づけ、強力に推進していくこととしております。

また、各年度の進捗管理及び検証は、「対馬市総合戦略推進会議」にて行うとともに、対馬市総合計画等審議会、各地域審議会、市議会での審議や、パブリック・コメントなどから広く意見を拾い上げ、必要に応じて見直しを行うこととしております。

本戦略における具体的な方針は、人口減少を一定抑制してきた各種事業は継続・拡充することとし、①社会動態をこれまで以上に回復させるための施策、②自然動態の減少幅を抑制するための施策、を重点的に展開していきます。具体的には、二〇〇四四歳の市内独身男女（平成二二年国勢調査二二六九四人）の結婚を後押しする施策および子育てに

かかる新規施策を重点的に実施することとしています。

「国境の島」として存続するために

今回、国の強力な指導により、本市においても地域コミユニティや地域経済の維持などに必要な将来的な目標人口を設定し、そのために短期的に強力に実施すべき施策を、行政のみならず「産・学・官・金・労・言」、市議会や市民なども加わって、「オール対馬」の体制で策定することができました。四つの重点施策に重要行政評価指標（KPI）を設定することで、PDCAサイクルを基本とした進捗管理、検証を実施する体制が確立されたわけです。

国内全体が人口減少傾向にある中、地方、特に離島地域における人口減少の抑制は、現実的にはかなり厳しい状況といえます。しかしながら、これまでと同様の取り組みを継続していくだけでは進展は何もなく、衰退をただ待つだけとなります。

「言うは易く行うは難し」ですが、今回の総合戦略の策定をひとつのきっかけに、「国境の島」の役割を今後も担っていけるよう、引き続き「オール対馬」体制で取り組んでいきたいと考えております。

西川治臣（にしかわ はるおみ）

昭和46年長崎県対馬島生まれ。平成3年旧美津島町役場採用、同16年対馬市に合併後、政策企画課、地域再生推進本部、ながさき地域政策研究所（派遣）農林振興課を経て、同26年より現職。