

佐渡市将来ビジョン

～ビジョナリー・ガバメントを目指して～

平成21年12月

佐 渡 市

佐渡市将来ビジョン策定にあたって

組織は、自らを取り巻く環境から影響を受ける。しかし、それを受動的に適應するだけではなく、環境に対して能動的に動く存在であるとされる。

企業経営学においては、「最適な組織構造と行動は環境特性に応じて決まる」という『環境適合』理論と、環境に対する積極的な働きかけを重視する『経営戦略』理論がある。

サブプライムローンショックや中国市場の台頭など世界経済の環境が激変する中、現在、日本企業は、「環境適合」と「経営戦略」を明確に有することが求められており、そのためには、明確な将来ビジョンを有すること、いわゆる「ビジョナリー・カンパニー」となることが重要となってきた。

では、明確な将来ビジョンを有することは、企業だけに必要なことであろうか。そうではない、地方公共団体という組織体である「佐渡市」も環境の変化に対する対応方針を有さなければならないのではないのか。

平成16年の合併後、本市を取り巻く環境は大きく変化している。トキの野生放鳥や金銀山の世界遺産登録に向けた動きなど大きなチャンスがある一方、市の財政歳入の約半分を占める地方交付税は現在合併算定期間という有利な状況にあるが、平成31年度にはその特例が完全になくなるなど厳しい将来状況が予想されている。

今こそ、佐渡市が様々な環境の変化に対応する「環境適合」と「経営戦略」を有しなければならないときであり、市民の明るい未来、安心できる将来像を描いた「明確な将来ビジョン」を有する「ビジョナリー・ガバメント」とならなければならない。

それが、今般、「佐渡市将来ビジョン」を策定する理由である。

目 次

| | |
|-----------------------------|----|
| 第1章 はじめに | 1 |
| 1. 佐渡市の置かれている状況 | 1 |
| 2. 将来ビジョンを策定する目的 | 2 |
| 第2章 佐渡市将来ビジョンの策定方針 | 3 |
| 1. 平成31年度までの佐渡市歳出・歳入改革 | 3 |
| 2. 佐渡市成長力強化戦略 | 3 |
| 3. 計画の期間 | 3 |
| 第3章 歳出・歳入一体改革に向けた取組 | 5 |
| 1. 財政健全化への取組 | 5 |
| 2. 財政健全化の時間軸と目標 | 5 |
| (1) 第1段階（平成16年度～平成21年度） | 5 |
| (2) 第2段階（平成22年度～平成25年度） | 6 |
| (3) 第3段階（平成26年度～平成30年度） | 6 |
| (4) 今後の財政規模見通し | 7 |
| 3. 今後10年間の歳入改革による要歳入額（主要項目） | 8 |
| 4. 今後10年間の歳出改革による要削減額 | 9 |
| 5. 実質公債費比率、地方債残高の推移見込み | 11 |
| 6. 成長力強化戦略実施のための財源について | 11 |
| 第4章 佐渡市成長力強化戦略 | 12 |
| 1. 農林水産業の振興 | 12 |
| (1) 構造改革 | 12 |
| (2) 生物多様性を基本とした販売戦略 | 13 |
| (3) 生産から販売までを連携させる産業構造改革 | 16 |

| | |
|--------------------|----|
| 2. 観光等交流人口の拡大 | 16 |
| (1) 観光の振興 | 16 |
| (2) 交流人口の拡大 | 18 |
| 3. 交通インフラの整備 | 19 |
| (1) 航空路の整備 | 19 |
| (2) 佐渡航路の充実 | 20 |
| (3) 島内公共交通体系の整備 | 21 |
| (4) 道路の整備 | 21 |
| 4. 安全・安心な地域づくり | 21 |
| (1) 地域力の向上 | 21 |
| (2) 消防防災・救急体制の整備 | 21 |
| (3) 医療・福祉・介護体制の整備 | 21 |
| 5. 次世代を担う人材育成 | 22 |
| (1) 子育ての支援 | 22 |
| (2) 次世代の教育 | 22 |
| (3) 佐渡活性化のための人材育成 | 23 |
| 第5章 今後の推進体制整備について | 24 |
| 1. 組織体制の整備 | 24 |
| 2. 改革等の進捗管理 | 24 |
| 3. 国・県の施策への迅速な対応 | 24 |
| 4. 社会情勢に対応した適切な見直し | 24 |

資料集（別冊）

第1章 はじめに

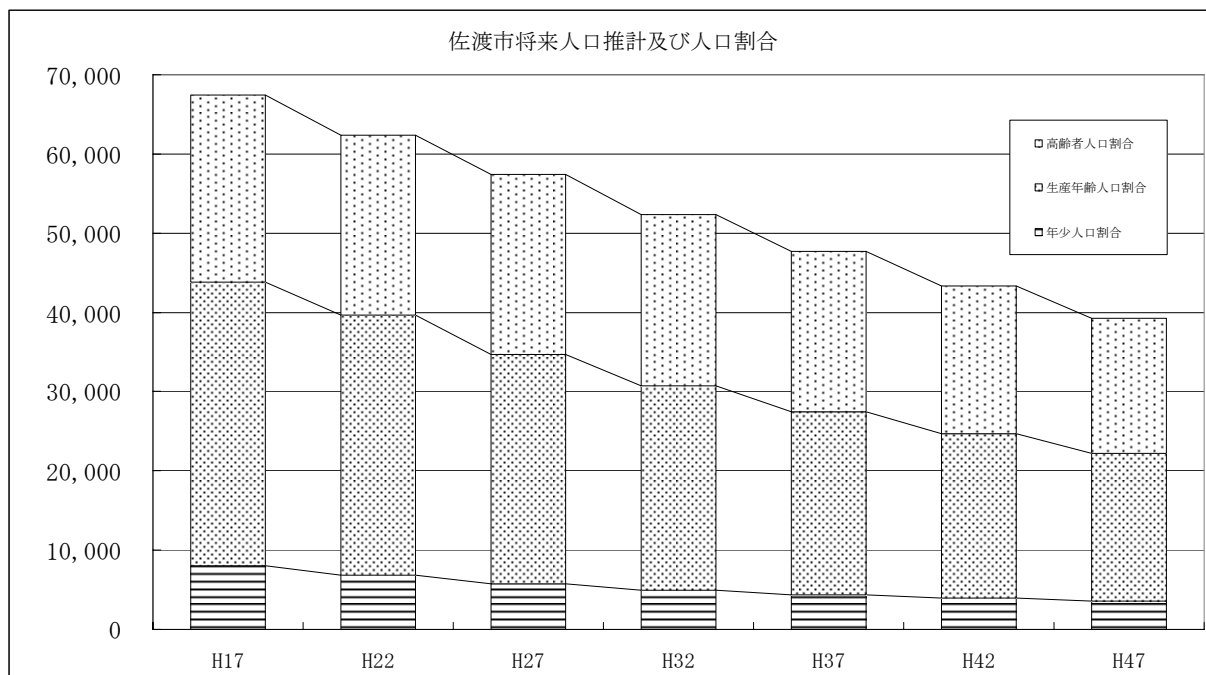
1. 佐渡市の置かれている状況

佐渡市は、平成16年3月に合併により発足し5年が経過した。本市の財政構造は、歳入の約半分を地方交付税が占めており、この交付税は25年度までの10年間は合併算定替により旧10か市町村が存続したものと算定されているため、佐渡市単一の算定額を上回って交付されている。

しかし、その後は5年間の激変緩和措置のあと、31年度からは一本算定に完全移行し、交付税は大幅に減少する見通しである。また、本市の人口は毎年1千人ずつ減少している状況にあり、今後もこの状況が続けば交付税額にも大きく影響する。このことから、本市の予算規模は将来的に大きく縮小せざるを得ない。

グラフ：佐渡市将来人口推計

出典：国立社会保障・人口問題研究所推計（平成20年12月24日公表）



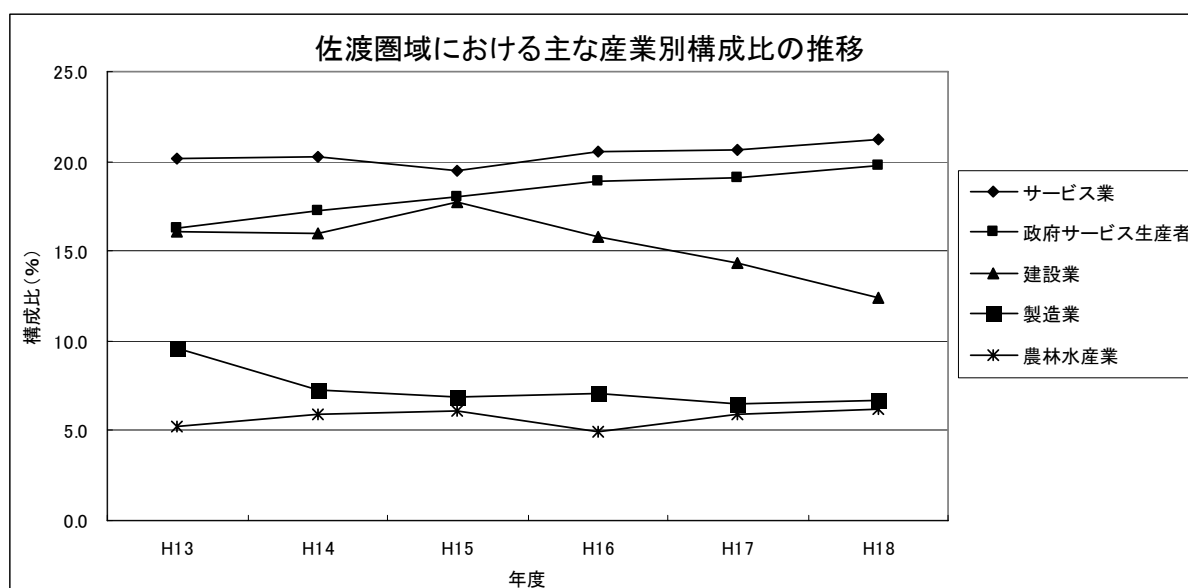
一方、本市の経済状況を見ると、市内総生産は減少傾向にあり、特に建設業の落ち込みが著しい。また、総生産における「政府サービス生産者※1」の占める割合は高く、県内では最も高い割合となっている。しかし、政府

サービス生産者は交付税減少等により今後は減少する見通しであり、総生産の減少はなお一層進むものと見込まれる。

※1 政府サービス生産者とは、国家の安全や秩序の維持、経済・社会福祉の増進のためのサービスで、国や地方公共団体等の雇用者報酬や物件費等の総額。

グラフ：佐渡圏域における主な産業別構成比の推移

出典：新潟県市町村民経済計算 平成20年度版



2. 将来ビジョンを策定する目的

合併以降、新市の新しいまちづくりに向けて全力を傾注してきたところであるが、5年を経過した今、31年度の交付税一本算定移行を見据えた佐渡市の将来のあるべき姿（将来像）を明確にし、それに向けての行財政改革や戦略の検討が必要となってきた。現状では、各分野の個別論が先行している状況も否定できないことから、全体論からのアプローチが必要である。

このため、「佐渡市将来ビジョン策定本部」を設置し、本市の将来ビジョンを策定することとした。策定に当たっては、市民との協働により進め、総合計画審議会をはじめ、市民や各界諸団体等と議論をするとともに、市民目線での分かりやすい説明をしていくことを重視した。

第2章 佐渡市将来ビジョン策定方針

佐渡市の将来像づくりについては、総合計画・行政改革大綱・財政計画を「3本の矢」として中心に据え、各分野・計画（以下「各分野」という。）を連動させることを基本とする。

具体的には、交付税一本算定時の予算規模を想定した「平成31年度までの佐渡市歳出・歳入改革」を策定する。歳出削減・歳入増は市民にとって痛みを伴うとともに、市の経済活動がますます低下していくことが予想される。このことから、佐渡市の成長力を伸ばしていくことも必要であるとの観点に立ち、中長期的な投資戦略を定める「佐渡市成長力強化戦略」を併せて策定する。これら2つを車の両輪として、将来ビジョンを策定する。

1. 平成31年度までの佐渡市歳出・歳入改革

地方交付税のトレンドを基に平成31年度の歳入予算額を設定し、それに合わせ歳出予算の要削減額を検討する。

要削減額では、子どもや高齢者など社会的弱者への配慮をしながら、徹底した行政のスリム化を図るとともに、施策の優先度を明確にしていくことが必要であり、成長力強化戦略としての予算を別枠で確保する。

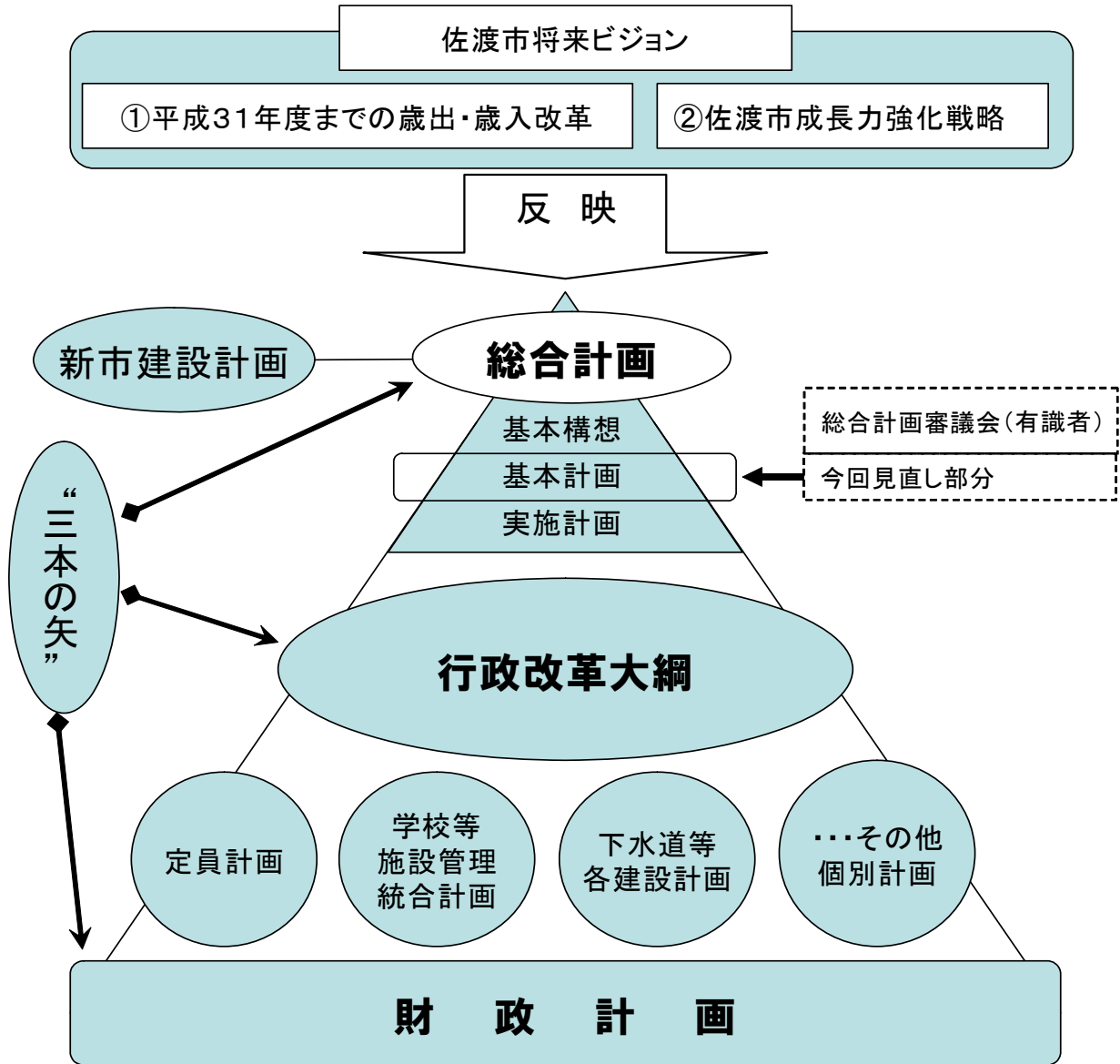
2. 佐渡市成長力強化戦略

成長力強化戦略は、歳出・歳入改革を着実に達成するための「既存の事業の選択と集中の指針（ガイドライン）」であるとともに、「今後の新たな中長期的な投資戦略」を定めるものとする。

3. 計画の期間

本計画の期間は平成22年度から平成31年度までの10年間とする。

佐渡市将来ビジョンのイメージ

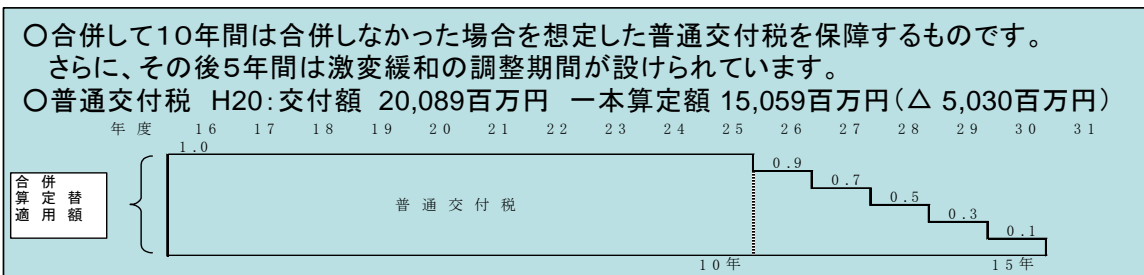


財政計画(～H25) 平成19年12月作成

(単位:百万円)

| 区 分 | 平成19年度 | 平成20年度 | 平成21年度 | 平成22年度 | 平成23年度 | 平成24年度 | 平成25年度 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 予算規模 | 45,280 | 43,000 | 41,100 | 40,200 | 39,300 | 38,000 | 37,200 |
| 地方交付税 | 20,100 | 19,650 | 19,005 | 18,715 | 18,430 | 18,150 | 17,775 |
| 当初予算額 | 45,280 | 42,400 | 40,800 | | | | |

合併算定替(～H31)



第3章 歳出・歳入一体改革に向けた取組

1. 財政健全化への取組

本市の歳入の半分を占める地方交付税は、合併特例期間（H16～H25）終了後5年間（H26～H30）で段階的に減少して、平成31年度には一本算定により大幅減となることが見込まれるため、歳出・歳入の一体改革を実施しながら予算規模の縮小を図る必要がある。

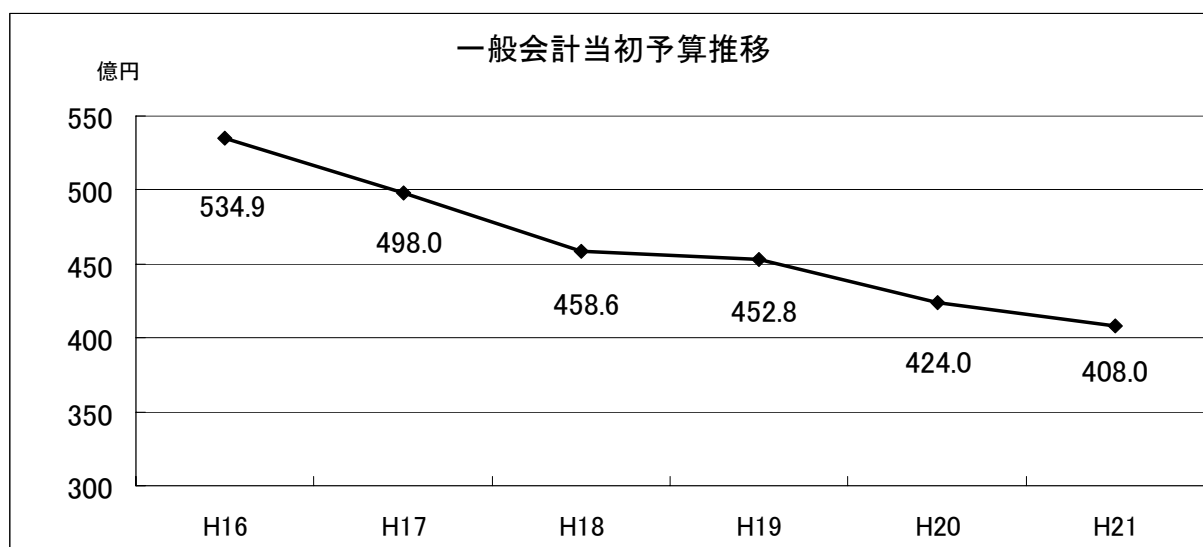
また、佐渡市経済の活性化や安全・安心な市民生活を実現するため、歳出・歳入一体改革と併せて佐渡市の経済成長戦略を実施していくことが大切である。そこで、佐渡市合併後から現在までを第1段階（H16～H21）と位置付け、引き続き第2段階（H22～H25）、第3段階（H26～H30）の時間軸と各分野のあるべき姿の目標を以下のように設定し、財政の健全化に向けて、一貫性をもって継続的に取り組むこととする。

2. 財政健全化の時間軸と目標

（1）第1段階（平成16年度～平成21年度）

【合併から現在まで】

佐渡市が誕生した平成16年度の当初予算は534億9千万円であったが、人件費や物件費の削減、普通建設事業費の縮小等によって6年間で約127億円減少した。



(2) 第2段階（平成22年度～平成25年度）

【合併算定替完全適用期間】

景気の低迷が長引けば、当初想定した税収が見込めなくなることも懸念され、歳入では増収措置による対応により自主財源の確保を行うとともに、歳出では徹底した行政のスリム化と優先度の明確化を実行する。

歳入

- ① 市税：徴収率の向上、滞納対策の徹底、新規課税分野の検討
- ② 分担金・負担金、使用料・手数料：保育料等の基準の見直し
- ③ 財産収入：遊休地等の売却・貸付の促進
- ④ 繰入金：財政調整基金の取崩しの減

歳出

- ① 人件費：定員計画（職員数の削減）、給与等の抑制
- ② 物件費：学校・保育園等の公共施設の統廃合
- ③ 補助費等：補助金・負担金見直し方針の徹底、市立病院のあり方
- ④ 繰出金：下水道計画の見直し
- ⑤ 普通建設事業費：新市建設計画掲載事業の選択

財務指標等

- ① 財政健全化判断比率等の改善と公会計の整備と活用
- ② 市債残高の抑制

(3) 第3段階（平成26年度～平成30年度）

【普通交付税一本算定までの激変緩和期間】

第2段階の改革の検証を実施するとともに、目標達成に向けた内容の定期的な見直しを行う。

歳入

- ① 市税：安定した徴収率の維持

- ② 分担金・負担金、使用料・手数料：第2段階の検証・見直し
- ③ 財産収入：第2段階の検証・見直し
- ④ 繰入金：第2段階の検証・見直し

歳出

- ① 人件費：第2段階の検証・見直し
- ② 物件費：第2段階の検証・見直し
- ③ 補助費等：第2段階の検証・見直し
- ④ 繰出金：第2段階の検証・見直し
- ⑤ 普通建設事業費：事業費の段階的抑制のための事業選択

(4) 今後の財政規模見通し

- ① 歳入の半分を占める普通交付税の見積りに当たっては、今後の政治経済情勢等により大きく変動することが想定され、的確に見積もることは困難であるものの、基本的に現行の制度が存続するものとして試算している。

伸び率については、合併後における基準財政需要額の推移を参考に平成31年度までの各年度において基準財政需要額の伸び率をマイナス1.0%で見込み、税収の動向を勘案した。

その他の増減要素については、国勢調査における新人口が適用となる平成23年度並びに28年度に概ね5千人の人口減を見込み、影響額を勘案した。

- ② 平成31年度までの予算規模は、10ページに示すイメージで推移することを目標とし、普通交付税における合併算定替の完全適用期間である第2段階中において、財政基盤を固めながら行政改革を精力的に進めておく必要がある。

3. 今後10年間の歳入改革による要歳入額（主要項目）

（単位：百万円、％）

| | 平成31年度 （自然体） | 平成31年度 （あるべき姿） | 要歳入額 | |
|---------|-----------------|-------------------|------|------|
| | | | 金額 | 増減率 |
| 市税 | 4,500 | 5,000 | 500 | 11.1 |
| 地方交付税 | 14,555 | 14,555 | 0 | 0.0 |
| 分担金・負担金 | 300 | 400 | 100 | 33.3 |
| 使用料・手数料 | 700 | 750 | 50 | 7.1 |
| 財産収入 | 100 | 150 | 50 | 50.0 |

注) 表中「(自然体)」とは、現状のまま推移した場合の予測数値である。(別試算の地方交付税を除く。)

- (1) 自主財源の確保及び負担の公平の観点から、市税等の収納体制の充実強化を図り、徴収率100%を目指す。また、成長力強化戦略を実施することにより、経済を活性化させ歳入の増加につなげる。
- (2) 負担金や使用料・手数料については、受益者負担の適正化の観点から、適切な使用料及び手数料等への見直しのほか減免措置の見直しや滞納対策に努める。特に公営住宅使用料、保育料等の滞納に対しては、滞納対策を積極的に行う。また、ごみ処理手数料等は、処理経費と受益者負担の適切なバランスの維持に努める。
- (3) 市有財産のうち遊休財産については、積極的な活用や売却処分を図り、自主財源を確保することとする。
- (4) 基金等の管理運用については、安全確実であることを基本としながら、効果的な運用に努め、適切な基金繰入を行う。
- (5) 臨時財政対策債については平成13年度以降、国と地方の責任分担の更なる明確化、国と地方を通ずる財政の一層の透明化を図るため、特例的に地方債の発行を認めることによって財源不足の補てん措置を講じてきた。この補てん措置は平成21年度までの間実施されることとなっているが、平成22年度以降についても財源不足が生ずるものと想定して相当額を見込むこととする。

4. 今後10年間の歳出改革による要削減額

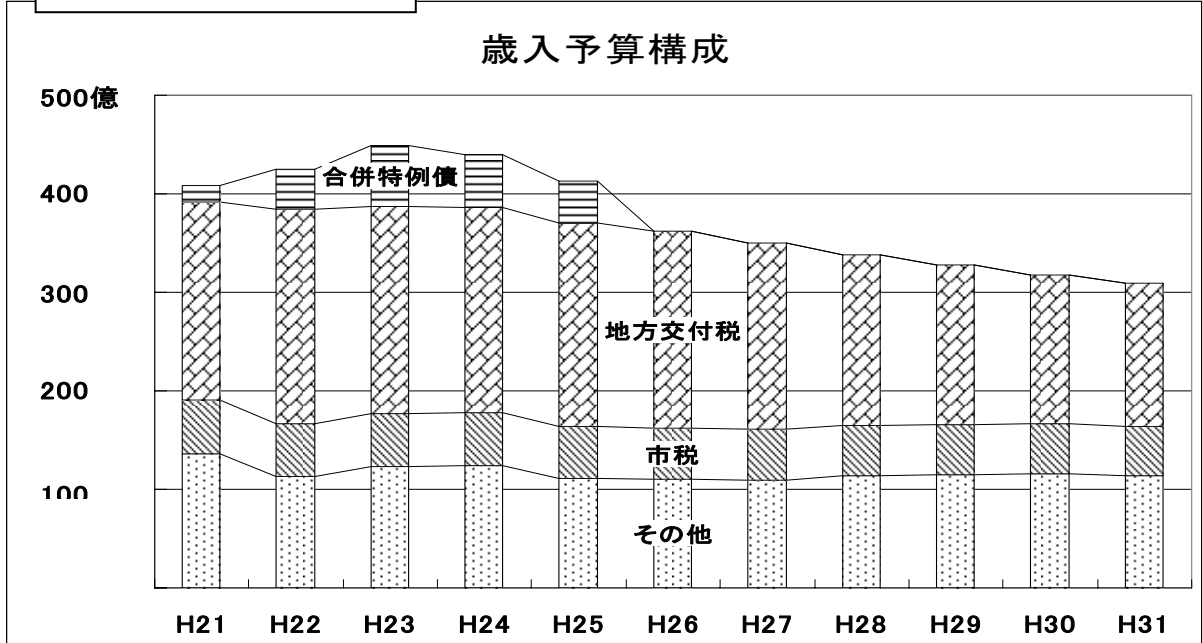
(単位：百万円、%)

| | 平成21年度 | 平成31年度 (あるべき姿) | 要削減額 | |
|---------|--------|-------------------|---------|--------|
| | | | 金額 | 増減率 |
| 人件費 | 8,397 | 5,400 | ▲ 2,997 | ▲ 36.0 |
| 物件費 | 6,137 | 4,550 | ▲ 1,587 | ▲ 25.9 |
| 補助費等 | 3,411 | 2,760 | ▲ 651 | ▲ 19.1 |
| 繰出金 | 4,134 | 3,500 | ▲ 634 | ▲ 15.3 |
| 普通建設事業費 | 6,085 | 4,800 | ▲ 1,285 | ▲ 21.1 |
| その他 | 12,636 | 9,890 | ▲ 2,746 | ▲ 21.7 |
| 合計 | 40,800 | 30,900 | ▲ 9,900 | ▲ 24.3 |

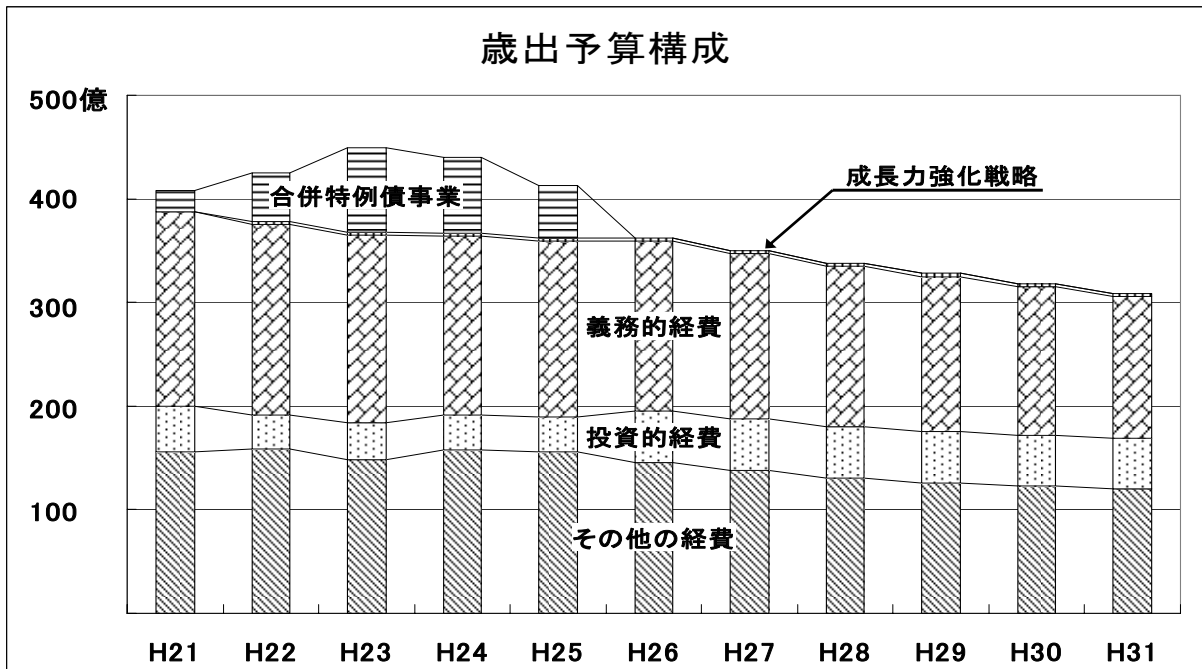
- (1) 人件費については、職員定員の適正化と職員給与等の見直しを行うことにより、人員削減と人件費の抑制を図る。なお、見直しに当たっては、予算から見た適正な総額を考慮しながら削減を進める。
- (2) 学校や保育園等の施設統廃合により、公共施設の適正配置を行い、物件費等の維持管理経費を削減する。
- (3) 見直し方針に基づき、全ての補助金・負担金を徹底検証し、補助費等を抑制する。
- (4) 独立採算性を基本原則に公営企業等の経営健全化を進め、繰出金の抑制を図る。
 - ① 下水道事業については、下水道計画の見直しを行い、事業費を抑制する。
 - ② 病院事業については、公立病院改革プランに基づいて、経営の効率化を進め、病院経営の黒字化を目指す。
- (5) 普通建設事業については、将来負担を見据えた新市建設計画掲載事業の選択に努めるとともに、投資的事業費の水準を考慮しながら、事業費の削減に努める。

* 類似団体については一定の参考とするものの、面積など地理的要素が条件として加えられていないことから、全ての比較において適用させることは適切ではないと考えられ、予算規模や地方交付税などについては、団体ごとに一定の推計によらざるを得ない。なお、職員定数に関しては類似団体や、新たな定員管理指標などに照らし、適正化を図る必要がある。

グラフ：予算規模の推移



| | H21 | H22 | H23 | H24 | H25 | H26 | H27 | H28 | H29 | H30 | H31 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 予算規模(百万円) | 40,800 | 42,500 | 44,900 | 44,000 | 41,300 | 36,200 | 35,000 | 33,800 | 32,800 | 31,800 | 30,900 |
| 1. 合併特例債 | 1,610 | 4,120 | 6,196 | 5,393 | 4,245 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. 地方交付税 | 20,100 | 21,693 | 20,991 | 20,857 | 20,658 | 19,983 | 18,899 | 17,280 | 16,185 | 15,159 | 14,555 |
| 3. 市税 | 5,497 | 5,426 | 5,379 | 5,332 | 5,284 | 5,237 | 5,190 | 5,142 | 5,095 | 5,047 | 5,000 |
| 4. その他 | 13,593 | 11,261 | 12,334 | 12,418 | 11,113 | 10,980 | 10,911 | 11,378 | 11,520 | 11,594 | 11,345 |
| うち財源補てん措置 | 1,200 | 797 | 769 | 766 | 760 | 734 | 691 | 628 | 585 | 545 | 522 |



| | H21 | H22 | H23 | H24 | H25 | H26 | H27 | H28 | H29 | H30 | H31 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 予算規模(百万円) | 40,800 | 42,500 | 44,900 | 44,000 | 41,300 | 36,200 | 35,000 | 33,800 | 32,800 | 31,800 | 30,900 |
| 1. 合併特例債事業 | 2,062 | 4,668 | 8,104 | 7,310 | 5,078 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. 成長力強化戦略 | 0 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 |
| 3. 義務的経費 | 18,797 | 18,401 | 18,065 | 17,233 | 16,966 | 16,366 | 15,970 | 15,507 | 14,992 | 14,376 | 13,740 |
| うち人件費 | 8,397 | 8,232 | 8,067 | 7,557 | 7,012 | 6,561 | 6,212 | 6,004 | 5,780 | 5,600 | 5,400 |
| 4. 投資的経費 | 4,326 | 3,273 | 3,636 | 3,377 | 3,366 | 5,020 | 4,980 | 4,940 | 4,900 | 4,860 | 4,820 |
| 5. その他の経費 | 15,615 | 15,858 | 14,795 | 15,780 | 15,590 | 14,514 | 13,750 | 13,053 | 12,608 | 12,264 | 12,040 |

5. 実質公債費比率、地方債残高の推移見込み

(単位: % 百万円)

| | H20 | H21 | H22 | H23 | H24 | H25 | H26 | H27 | H28 | H29 | H30 | H31 |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 実質公債費比率 (3年平均) | 16.7 | 16.2 | 16.0 | 16.5 | 16.8 | 16.9 | 17.1 | 18.0 | 18.9 | 20.1 | 21.0 | 21.4 |
| 地方債残高 (一般会計) | 55,761 | 54,145 | 53,501 | 55,254 | 56,514 | 56,424 | 52,920 | 49,363 | 46,412 | 43,634 | 41,181 | 39,108 |

10ページの予算規模の推移を元に予測した実質公債費比率、地方債残高見込み

※ 成長力強化のため、佐渡ー羽田航空路開設などの交通インフラ整備の費用を勘案した場合、平成31年度の実質公債費比率は上記数値より2～3ポイント上昇するものと予想される。

資料：実質公債費比率の基準と県内20市の分布状況

| 実質公債費 比率 % | 許可団体に係る許可基準 | 平成20年度決算に基づく実質公債費比率 (新潟県内20市の分布状況など) |
|---------------|-------------------------------|--|
| 18未満 | ・協議制 | 新潟市 11.2 長岡市 15.8 新発田市 11.5 小千谷市 15.7 加茂市 14.2 十日町市 16.4 見附市 14.4 村上市 17.4 糸魚川市 17.0 妙高市 17.5 上越市 15.5 佐渡市 16.7 (新潟県 16.8) |
| 18～25未満 | ・許可制 ・公債費負担適正化計画の 策定が必要 | 三条市 18.3 柏崎市 21.9 燕市 19.0 五泉市 19.6 阿賀野市 20.4 魚沼市 22.5 南魚沼市 22.9 胎内市 19.0 |
| 25～35未満 | ・早期健全化基準 ・一般単独事業の許可制限 | — |
| 35以上 | ・財政再生基準 ・公共事業等の許可制限 | (北海道夕張市 42.1) |

6. 成長力強化戦略実施のための財源について

- (1) 成長力強化戦略実施のための財源については、歳出改革を着実に行った上で、各年度においておおむね3億円を確保することとする。
- (2) 佐渡ー羽田航空路開設など、交通インフラ費用については、地方債、基金など様々な財源を活用するとともに、人件費をはじめとする更なる歳出改革により財源を確保する。

第4章 佐渡市成長力強化戦略

本市は、市内総生産に占める公共事業や政府サービスの割合が、県内の他の圏域に比して高いため、今後10年間の市の歳出規模の縮小による地域経済への影響が懸念される。

そこで、佐渡の「強み」を活かし、地域経済を活性化させるための成長力強化戦略を定めることとする。

佐渡の活性化は、

- ① 佐渡の豊かな自然の恵みを活かした産業おこし
- ② 佐渡の魅力を活かしたにぎわいの島づくり

が基本である。これを実現するためには、すべての産業が連携することが必要であり、その基礎となる「農林水産業の振興」と「観光等交流人口の拡大」を推進するものとする。

あわせて、これらを支える基盤として「交通インフラの整備」、「安全・安心な地域づくり」、「次世代を担う人材育成」に取り組むこととする。

1. 農林水産業の振興

佐渡の有する豊かな自然や環境イメージの向上を背景に、最近、「朱鷺と暮らす郷づくり認証米」の成功事例に見られるように、佐渡産品への注目が集まっている。その「風」をしっかりと捉え、農林水産業を中心に、各産業の振興を図ることが重要である。そのためには、生産面だけではなく、販売面をどうするか、そして、その両者を連携させるためにはどうすればよいのかを考えることが必要である。

(1) 構造改革

農林水産業においては、高齢化等による担い手が不足しており、労働力の確保と経営の安定化のために構造改革が必要である。

- ① 持続的な経営の展開（基幹的従事者の維持・確保）

農業は、本市の基幹産業として重要な位置付けにあり、その担い手の

確保のためには、経営の安定を目指すことが第一の課題である。このため、国及び県の施策と連動し、生物多様性等の佐渡の特徴を活かした「佐渡版所得補償制度」の創設により、再生産可能で持続的な経営安定化を図ることとする。

米以外の農林水産物においても、経営安定化のために必要な措置を講ずることとする。

※ 新潟版所得保障モデル事業（H21～）、国戸別所得補償制度（H22～）

② 組織化と法人・団体等の参入促進

農林水産業従事者の高齢化等により、個人経営の持続が困難となっていることから、組織化による労働力の補完及び生産基盤の整備を推進することとする。

平成21年6月の農地法改正による規制緩和等を踏まえ、農林水産業への法人・団体等の参入を促進することとする。特に、本市の主要産業である建設業が、その保有する人材、機材やノウハウ等を活用して参入し、各産業間の連携を図りながら、地域の活力を向上させるための取組を進める。

※ 農地法等の一部を改正する法律（H21.6公布）：農地利用者の確保・拡大等を図る。

③ 多様な担い手の確保

近年、田舎で農業等を行うことを希望する若者や退職者世代等が増えていることから、これらのUターン・Iターン者を「多様な担い手」として位置付け、その確保を図ることとする。

(2) 生物多様性を基本とした販売戦略

産業振興は、その生産面だけではなく、「どう売るか」という販売面を両輪として捉えていくことが必要である。しかし、これまでの農林水産業の振興においては、生産振興のみに重点をおいてきたことも否めない。担い手の確保等の生産力強化とあわせ、出口の販売力をどのように強化するかが重要である。

そのため、佐渡の強みである「環境」を最大限に活かしながら、販売拡大とそのためブランド戦略に取り組むこととする。

① 外貨獲得のための島外販売

第一に重要なことは、「外貨獲得」のため島外への販売をしっかりと行うことである。そのため、市が率先して、関係機関と連携しながら、多様な販売網の構築を進めることとする。

首都圏や京阪神圏における姉妹都市交流や観光交流イベント等、あらゆる機会を通じて佐渡に関心のある購買層を掘り起こし、消費者との結び付きを強める「顧客の常連化」を図ることとする。

② 地産地消（地産地商）による島内消費の促進

景気の動向等により変動する恐れがある島外販売を「下支え」するためには、島内消費を促進することが必要である。そのため、市、生産者、消費者及び事業者が連携して、地元でとれた物（作った物）を地元で消費（販売）する地産地消（地産地商）を推進することが重要である。

※ 佐渡市地産地消推進条例（H21.10.1 制定）

（ア）市民が佐渡の物を消費する仕組みづくり

家庭、学校、地域において地産地消の理解を進め、「佐渡の物を買おう」という意識啓発を行うこととする。

商店街の活性化にもつながる空き店舗の活用等により、農林水産物の生産から販売までを連動させる仕組みづくりを推進することとする。

（イ）観光客等に佐渡の物を提供する仕組みづくり

市民の消費拡大を図る一方で、観光等により佐渡に来られる方々に、佐渡産品を提供することも必要である。特に、ホテル等の食事や土産物において、農林水産物を活用する取組を進めることとする。

③ 販売ブランド力の構築

販売を支えるためには、「ブランド力」の構築が不可欠である。そのため、「朱鷺と暮らす郷づくり認証米」のように、寒ブリや椎茸等、米以外の農林水産物においても生きものが共生する環境づくりへの取組を、販売ブランド力の向上につなげることが重要である。

(ア) 生きもの共生環境経済戦略の構築

平成22年10月に名古屋でCOP10が開催されるなど、多様な生きものつながりがもたらす恵みの中で人間は生きているという「生物多様性」が注目されている。

本市は、ビオトープ作りやレジ袋ゼロ運動等、トキの野生復帰に向けた環境への取組が、「エコアイランド佐渡」として、循環型社会のイメージ向上につながっている。

そこで、トキをはじめとする生きものが共生する環境づくりに向けた様々な取組を販売ブランド力の向上につなげるため、「佐渡市生きもの共生環境経済戦略」を策定する。その際、消費者にわかりやすい仕組みづくりが必要であるため、トキをシンボルとして、「山～川～田～生き物～海」の循環型社会の構築を「付加価値」として、佐渡の農林水産物等の販売につながる仕組みづくりを行うこととする。

※ COP10：生物多様性条約第10回締約国会議

(イ) 更なる環境イメージアップ

エコアイランド推進のため環境施策や太陽光等の自然エネルギーの活用、電気自動車等低公害車の普及促進、原生林の保存と活用等の環境関連事業は、生きもの共生環境経済戦略の一環として取り組むこととする。

また、ビオトープ作りや企業の森等、本市の環境への取組をアピールし、企業との交流を通して企業誘致に結び付けるなど、島外資本の活用を図ることとする。

※ 企業の森：企業などに環境貢献活動や地域との交流活動の一環として、森林

環境保全に様々な形で取り組んでもらう事業の総称。

(3) 生産から販売までを連携させる産業構造改革

本市では多くの原材料や製品を島外からの移入に依存しており、島内の産業間取引が十分形成されていないのが現状である。このため、生産・加工・流通・販売に係るあらゆる産業を連携させる産業構造改革が必要であり、そのための仕組みづくりを市が中心となっていくこととする。

※ 市内総需要に占める島外からの輸移入比率 32.7% (県 29.7%)。「平成 19 年 3 月離島地域における地域産業の再生に関する研究」より)

2. 観光等交流人口の拡大

佐渡は、トキ、金銀山など新潟県内でも屈指の豊富な観光資源を有する「強み」がある。その強みをしっかりと活かし、多くの人に佐渡に来てもらい、産業の活性化につなげていくことが重要である。

(1) 観光の振興

観光の振興のためには、多様化する顧客ニーズを分析し、それに対応するための観光資源の活用や誘客策を進める必要がある。あわせて、観光関連消費の生産波及効果を高めるため、産業間連携を構築することが必要である。

※ 観光消費の生産波及効果 1.334 倍 (240.8 億円 → 321.3 億円)。「平成 19 年 3 月離島地域における地域産業の再生に関する研究」より)

① 多様化する顧客ニーズへの対応

(ア) 顧客ニーズ別戦略

旅行形態が団体旅行から個人やグループ旅行へと多様化している。そのため、顧客のニーズをしっかりと分析し、ニーズ別の戦略を構築することとする。そして、この戦略に基づき、「満足度の高い旅」を提供することにより、リピート率の向上や宿泊日数の増加を図ることとする。

(イ) 「おもてなし」の向上

リピート率の向上や宿泊日数の増加のためには、顧客ニーズ別の戦略とともに、観光客に佐渡を楽しんでもらう「おもてなし」の向上が必要である。何よりも市民全体で「おもてなし」の心で迎える意識啓発と、観光サービス業関係者を対象に、観光協会が中心となって意識改革を図ることとする。

旅行の満足度を向上させるため、地域のボランティアガイドを養成するなど、多様な顧客ニーズに対応する仕組みづくりを進めることとする。あわせて、きめ細やかな観光情報の案内機能等、観光客の利便性と快適性の向上に必要な施設の充実を図ることとする。

② 観光資源の整理と活用

(ア) 観光資源の発掘・整理・活用

佐渡は豊富な観光資源を有しているにもかかわらず、「その魅力に気が付いていない」や「それぞれがバラバラである」など、観光地としての魅力向上に十分活かしきれていない。そのため、観光資源の発掘・整理を行った上で、それぞれを点で終わらせるのではなく、環境や歴史・文化などにより物語性を付加し、線的・面的に連携させ活用を図ることとする。

(イ) 観光施設の整備

観光資源の発掘・整理・活用の方針を定めた上で、必要な観光施設整備を行うこととする。

③ 誘客対策

観光地「佐渡」の知名度は高く、最近では世界遺産登録への取組やトキの放鳥等で全国的にも更に関心が高くなっている。これらを契機に、いかに佐渡旅行へのきっかけ作りができるかが誘客への課題となるため、関係団体等との連携による効果的な宣伝活動を行うこととする。

④ 観光と他の産業との連携

リピーターや宿泊数増加により、観光客の島内支出総額を高めるとともに、観光消費を他の産業の生産増加に波及する力（生産波及効果）を強める必要がある。そのためには、観光と他の産業を連携させることが重要である。ホテル等の食事や土産物において、佐渡産品を提供するなど連携のための仕組みづくりを市が中心となって行うこととする。

（2）交流人口の拡大

交流人口の拡大に向けては、交流の相手や目的を明確にし、その受け入れ体制を整備することとする。また、交流を定住につなげる取組を図ることとする。

① ターゲットの明確化

（ア）大学、姉妹都市、ツーリズム交流等

大学、姉妹都市、ツーリズム交流など多様な交流形態がある。そのため、交流の相手や目的といったターゲットを明確にし、それぞれの交流を通じて市の活性化につなげることとする。

（イ）国際交流

アース・セレブレーションなどの国際交流イベントや、ホームステイなどの身近な交流をきっかけに外国人観光客を増やすことが必要である。そのため、外国への情報発信（ホームページの外国語表示）や受け入れ体制（語学研修）の整備を進めることとする。

② 受け入れ施設の整備

学生の長期滞在やクラインガルテン（滞在型市民農園）等、滞在形態に合わせた受け入れ施設の整備を、市が所有する遊休施設の再活用により図ることとする。

③ 定住の促進

(ア) 交流から定住への展開

交流体験者を定住につなげていくことが重要である。そのため、短期滞在から2地域居住、そして、定住へとつなげる仕組みづくりを行うこととする。

(イ) 定住環境の整備

定住希望者にとっては、就業の場と住居の確保が必要である。そのため、農林水産業や観光の振興における産業間連携による幅広い就業機会の創出を図るとともに、空き家や既存市有施設の活用等、定住希望者のニーズに合った住居の提供を図ることとする。

一方で、介護・看護職等では、人材が不足している状況にあり、人材ニーズをしっかりと把握し、定住希望者との求人・求職のマッチングを図ることとする。

※ 市内有効求人倍率（平成21年9月常用）：全体0.39、介護・看護職等5.92、建築・土木・情報処理技術者1.50。

3. 交通インフラの整備

市民の安全・安心、産業振興のためには、交通インフラは重要であり、その整備は成長力強化の基盤となるものである。

(1) 航空路の整備

本市は、本土との交通手段を海路のみに頼る現状にある。長い移動時間、冬季欠航による孤立等のハンディは、医師確保や企業進出、交流人口の拡大等に大きく影響している。これらの課題の克服と市民の利便性の向上、地域経済の活性化を図るため、航空路の整備が必要である。

① 佐渡空港2,000m化の実現

現空港の滑走路延長890mでは、ジェット機等による大都市圏との航空ネットワークの形成は困難である。そのため、滑走路延長2,000m級の拡張整備を社会資本整備重点計画の期間内に事業化できるよう、県と

ともに取り組むこととする。

※ 社会資本整備重点計画（H21.3.31閣議決定、計画期間H20～24）：離島の空港整備の推進。

② 佐渡ー羽田航空路等の開設

産業振興や交流人口の拡大等のため、国内線ハブ空港である羽田空港の再拡張に合わせ、県とともに発着枠の確保を目指し、航空ネットワークの形成を図ることとする。

（2）佐渡航路の充実

佐渡航路は、市民にとって生命線とも言える交通インフラである。人や物資の輸送機関として重要な役割を担っており、佐渡航路の充実を図る必要がある。

① 航路全体の将来像の明確化

北陸新幹線の金沢延伸や高速道路無料化等、佐渡航路を取り巻く環境の変化に対応するため、航路全体の将来像を明確化することとする。その上で、国、県、対岸市及び航路事業者と連携し、航路活性化に取り組むこととする。

② 運賃低廉化等の利便性向上

航路全体の将来像の実現に向け、関係機関との役割分担を明確にした上で、国の様々な支援制度を活用し、運賃の低廉化等航路の利便性の向上を図ることとする。

（3）島内公共交通体系の整備

地域活性化、観光の二次交通の充実、環境負荷の軽減等のため、抜本的な島内公共交通体系の見直しが必要である。そのため、広く事業者が参入しやすい環境を作りながら、持続可能な島内公共交通体系の整備に取り組むこととする。

(4) 道路の整備

道路は、市民生活や産業・経済等に欠くことのできない重要な交通インフラである。市全体を広域的視野に入れ、市街地や集落間、病院、港湾、空港、観光施設等へのアクセスも考慮しながら、広域防災、緊急医療にも対応した道路整備を、県と連携を図りながら進めることとする。

4. 安全・安心な地域づくり

高齢化や人口減少等が進行する中、市民が安全・安心に暮らすことのできる地域づくりは、成長力強化の基盤となるものである。

(1) 地域力の向上

過疎化や少子・高齢化により、伝統芸能の継承や集落運営が困難になるなど、地域コミュニティの弱体化が進んでいる。そのため、NPO等集落内外の様々な団体との連携・協働体制の仕組みづくりを行い、地域力の向上を図ることとする。

※ 65歳以上人口比が50%以上の集落の割合16.1%(714行政区のうち115行政区が該当、H20.4調査)。

(2) 消防防災・救急体制の整備

災害等の発生に備え、消防団の機動力強化により広域的な活動環境を整えることとする。

自主防災組織を中心とした地域の防災体制を構築し、地域防災力の向上を図るとともに、緊急時における市民への一斉情報伝達システムを構築することとする。

市内全域で高度な医療行為を迅速かつ的確に行えるよう救急体制の整備を図ることとする。

(3) 医療・福祉・介護体制の整備

高齢化が進む本市においては、医療・福祉分野における人材が不足している。そのため、民間活力を活用した多様なサービスを提供し、だれ

もが安心して暮らせる環境づくりが必要である。

① 拠点づくりと人材確保

医療・福祉・介護が連携した拠点づくり（コンパクトシティ化）を推進することにより、安心して暮らせる環境整備と医療技術者等の人材の有効活用を図ることとする。

医療・福祉・介護の現場では、医師や看護師、介護福祉士等の確保が喫緊の課題となっている。そのため、島内外からの医療技術者等の確保に取り組むこととする。

② 民間・地域活力の導入

多様なサービス提供の担い手として民間の持つ柔軟性・効率性を活用するため、NPO等民間事業者の育成支援や、参入しやすい環境等の整備を行うこととする。

高齢者や障がい者等が安心して生活できるように、「地域の茶の間」のような拠点づくりなど、地域が一体となって支え合う体制を整備することとする。

5. 次世代を担う人材育成

市の活性化を図るために、人づくりは極めて重要であり、福祉、文化、産業等のあらゆる分野において、次世代を担う人材を育成することが必要である。

(1) 子育ての支援

次代の担い手となる豊富な人材を確保するためには、仕事と子育ての両立支援等、親が安心して出産、子育てができる環境を社会全体で支える仕組みづくりに取り組むこととする。

(2) 次世代の教育

佐渡らしさを併せ持つ豊かな人間性・社会性を備えた人材を育てるた

め、学校・家庭・地域による協働体制づくりを進めることとする。

郷土を知り、郷土を愛することができる教育が必要である。そのため、佐渡固有の自然・歴史・文化を学ぶ「佐渡学」の充実と、地域産業の学習の充実を図ることとする。

(3) 佐渡活性化のための人材育成

本市の活性化に向けて、産業が連携するためには、産業横断的・客観的な視点を持った人材が不可欠である。そのため、島外からの人材交流、島外への企業研修等を通じて人材を育成していく仕組みづくりを行うこととする。

島外の企業、大学との包括連携協定により人材交流を進め、あらゆる分野での企画力、指導力のある人材を育成することとする。

第5章 今後の推進体制整備について

前章までに、佐渡市将来ビジョンの方向を示し、そのための「平成31年度までの佐渡市歳出・歳入一体改革」と「佐渡市成長力強化戦略」の2つを車の両輪として進めることとした。

これらの改革と戦略(以下「改革等」という)を真に実効のあるものとするために、以下のとおり今後の推進体制を整備する。

1. 組織体制の整備

将来ビジョンに沿った総合的な施策を企画・立案する機能を有する部署を設置し、着実に改革等を進める。

2. 改革等の進捗管理

各地域の特色を活かしたまちづくりに配慮しながら、工程表に基づき、改革等の進捗管理をしっかりと行う。

3. 国・県の施策への迅速な対応

将来ビジョンの施策を効果的・効率的に実現するために、国・県の施策動向を常に把握し、迅速に対応する。

4. 社会情勢に対応した適切な見直し

社会経済状況や制度改変等の動向を常に注視しながら、将来ビジョンの見直しを適切に行う。