

1. 市の概要

本市は、新潟県のほぼ中央の日本海上に位置し、両津港-新潟港（新潟市）、小木港-直江津港（上越市）の2つの航路で結ばれており、市域面積は約855㎢、人口は51,513人（令和2年10月現在）の離島の都市です。

北側の大佐渡山地と南側の小佐渡丘陵の二列の山地と、これに挟まれた国中平野により形成されており、東には両津湾、西には真野湾があります。大佐渡、小佐渡を通じて数段に及ぶ海岸段丘が発達しており、島を取り巻く海岸線は約280kmに及びます。

本市は、北前船による西日本の文化や、佐渡に配流となった貴族・武家・町人の文化が島という地理的特性もあって、独自の文化を形成しています。また、トキの生息する島として知られているほか、江戸時代には国内随一の産出量を誇る金銀の採掘地として栄え、現在も多くの文化財が残されています。世界文化遺産登録を目指す史跡佐渡金銀山遺跡をはじめ、世界農業遺産（GIAHS）、日本ジオパークに認定された自然、歴史、文化などの多様な地域資源を有しています。

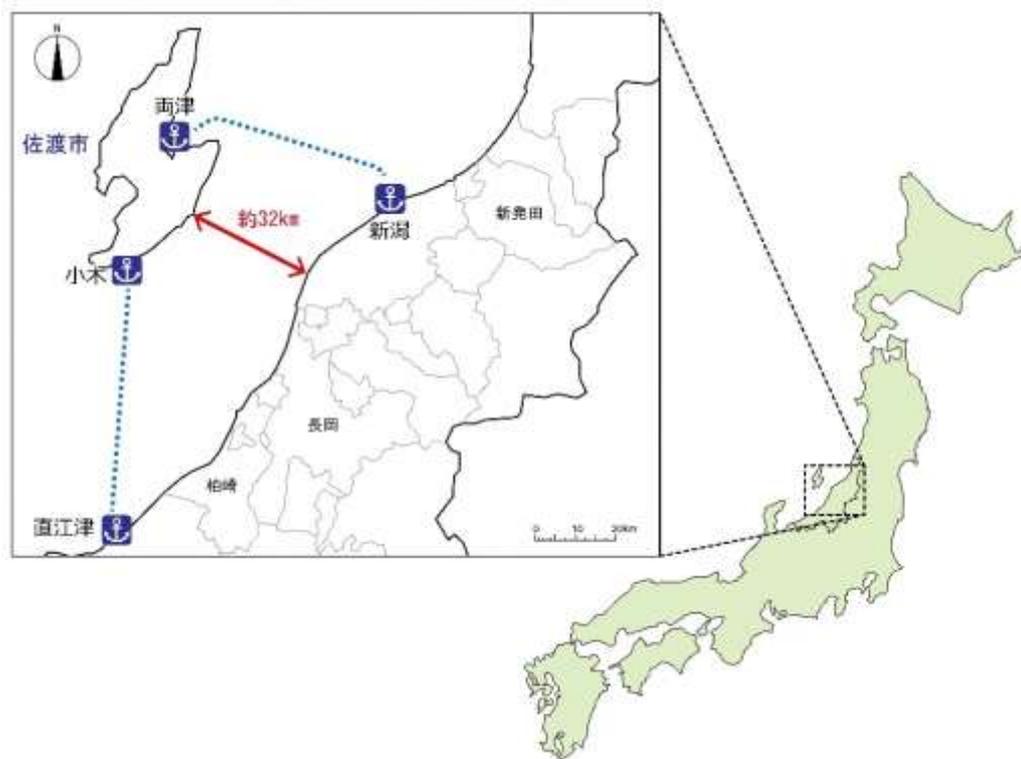


図 佐渡市の地形

2. 佐渡市を取り巻く社会情勢と現状

(1) 人口減少・少子高齢化の進行

【社会情勢】

日本の人口は、平成 20 年をピークに減少に転じ、今後も減少し続けることが見込まれています。背景には、未婚・晩婚が増えたことや、経済的事情などから出生率が減少したことが挙げられます。また、医療技術の進歩や生活環境の改善によって死亡率が低下し、高齢化が進行しています。

【市の現状】

離島地域では、全国に先行して人口減少が進んでおり、本市においても、昭和 30 年頃から人口減少に転じています。近年では、進学先が限られていることから、多くの若者が市外へ転出し、人口減少が進行しているとともに、高齢者が増加し、国や県よりも先行して高齢化が進行しています。さらに近年は、子育て環境や経済的負担への不安、未婚・晩婚化の進行などにより、出生率が減少しています。

人口減少の影響を受け、産業や医療、福祉など様々な分野においては人材が不足し、経済の衰退やサービスの縮小が懸念されます。また、地域においては、伝統行事や集落活動の縮小など地域コミュニティの衰退が見込まれるとともに、過疎化が進む地域では暮らし続けるための生活基盤の維持が困難になると予想されます。

高齢化が進行することで、医療や福祉分野のサービス需要は増加し、さらなる社会保障費の増大などが懸念されています。また、少子化の進行により地域や学校における同年代との交流機会の減少なども問題となっています。

人材不足や経済的負担、地域コミュニティの衰退、生活基盤の維持管理などといった様々な課題を改善し、持続可能な社会を築いていくためには、人口減少の抑制を図りつつ、地域協働によるまちづくりを進めるとともに、移住定住者やアクティブシニアなど多様な人材の確保が求められます。また、人口減少下においても公共サービスを維持・確保していくために、行財政の効率化や地域経済の活性化などによる財源確保も求められます。

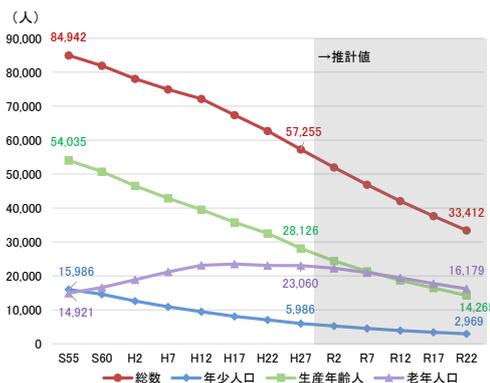


図 佐渡市の年齢区別の人口推移
資料：佐渡市人口ビジョン

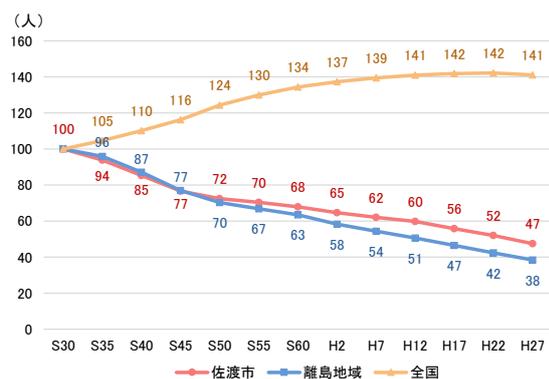


図 S30 の人口を 100 とした場合の人口推移
資料：国勢調査

(2) 安全安心意識の高まり

【社会情勢】

近年、巨大地震や異常気象による大規模自然災害が全国的に多く発生しています。また、子どもや高齢者が被害者となる犯罪や悪質運転による交通事故の発生、さらには、感染症の大流行による医療のひっ迫など、人々の安全・安心に対する意識は高まっています。

【市の現状】

本市は、海と山に囲まれた離島であり、海岸沿いや中山間地に多くの集落が点在していることから、被災するリスクが高く、防災・減災に向けた施設整備や各種対策を講じていく必要があります。さらに、離島であることによって、緊急時の避難や受援などの応急・復旧活動に時間がかかることから、市内や各地域でできる限り救助・避難を行えるような体制づくりや備えを強化していく必要があります。

また、高齢化が進行する本市では、災害リスクのほかに高齢者が巻き込まれる犯罪や交通事故、感染症拡大時の重症化リスクなども懸念されます。さらには、通学中の事故なども発生しており、子どもから高齢者まで、誰でも安心して過ごせる環境づくりが求められています。

市民の安全・安心を確保するためには、施設整備や体制強化をはじめとした防災・減災対策や防犯対策等の強化に努めるとともに、自助・共助・公助それぞれの体制強化など、安全・安心なまちづくりに行政と地域が連携して取り組んでいく必要があります。

表 近年の主な自然災害

災害名	発生年月	種類
東日本大震災	H23.3	地震
新潟・福島豪雨	H23.7	風水害
九州北部豪雨	H24.7	風水害
北海道・東北・関東甲信越等雪害	H26.2	雪害
平成 26 年 8 月豪雨	H26.8	風水害
広島土砂災害	H26.8	土砂災害
御嶽山噴火	H26.9	噴火
口永良部島噴火	H27.5	噴火
関東・東北豪雨	H27.9	風水害
熊本地震	H28.4	地震
九州北部豪雨	H29.6	風水害
1 月 22 日からの大雪	H30.1	雪害
北陸(福井)の大雪	H30.2	雪害
大分県中津市土砂災害	H30.4	土砂災害
平成 30 年 7 月豪雨	H30.7	風水害
北海道胆振東部地震	H30.9	地震
山形県沖を震源とする地震	R1.6	地震
房総半島台風	R1.9	風水害
東日本台風	R1.10	風水害
令和 2 年 7 月豪雨	R2.7	風水害
令和 2 年 12 月 16 日からの大雪	R2.12	雪害
令和 3 年 1 月 7 日からの大雪	R3.1	雪害
福島県沖を震源とする地震	R3.2	地震
伊豆山土砂災害	R3.7	土砂災害

資料 気象庁、国土交通省資料をもとに作成



図 新潟県の高齢運転者の交通事故発生状況
資料：新潟県警、佐渡警察署

(3) 環境への配慮

【社会情勢】

近年、温室効果ガスの大量排出を原因とする地球温暖化により、異常気象や海面上昇など様々な地球規模での問題が深刻化しています。また、気候変動や環境汚染をはじめ、様々な社会経済活動の影響による自然環境の変化、生物多様性の喪失などが懸念されています。

国際的に脱炭素化への機運が高まるなかで、日本は2050年までに脱炭素社会の実現を目指すカーボンニュートラルを宣言し、再生可能エネルギーの活用や再資源化、ESG経営の促進など、脱炭素社会の実現に向けた取組が進められています。

また、持続可能な食糧システムの構築に向け、「みどりの食料システム戦略」を策定し、中期的な観点から、調達、生産、加工・流通、消費の各段階の取組に加え、カーボンニュートラルへの貢献や化学農薬・化学肥料の抑制など、将来にわたり安心して暮らせる環境づくりに取り組んでいます。

【市の現状】

本市は離島であることから、必要なエネルギーを市外から海上輸送した化石燃料に頼っており、エネルギー需要に対する再生可能エネルギー自給率は1割未満となっています。このため、環境負荷を軽減するための「ゼロカーボンアイランド」を宣言し、洋上風力発電をはじめとした再生可能エネルギーの地産地消による二酸化炭素の実質排出量ゼロを目指しています。

また、豊かな自然環境や地理的条件・気候的条件などから希少な動植物が多く生息しており、後世に向けてこれらの自然環境や生態系を維持していくことが求められています。特に、一度野生下で絶滅したトキとの共生に力を入れており、市内外のボランティアによる生息環境の保全などに取り組んでいます。また、生物多様性に配慮した「朱鷺と暮らす郷づくり認証制度」による農業に取り組んでいます。平成24年をピークに取組に参加する農家数は減少傾向となっています。近年では、国が「みどりの食料システム戦略」の策定を行い、環境負荷の軽減や生物多様性の保全に配慮した食料生産を推進していることから、本市の取組への関心の高まりと活発化が期待されます。

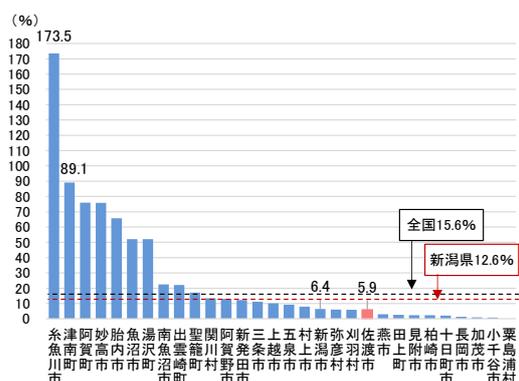


図 再生可能エネルギー自給率 (R1 年度)
資料：千葉大学・環境エネルギー政策研究所

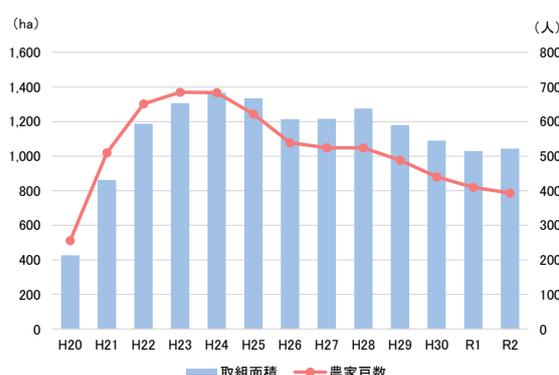


図 朱鷺と暮らす郷づくり認証の取組農家数と農地面積の推移
資料：環境省「第19回トキ野生復帰検討会資料」

(4) 情報通信技術の進展

【社会情勢】

近年の情報端末の普及や情報通信技術（ICT）の急速な進展に伴い、インフラ、医療、教育、産業など様々な分野における業務効率化やコスト削減のため、情報通信技術等を活用したDX（デジタルトランスフォーメーション）が推進されています。さらには、ICTの活用やDXが進展することで、サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）の融合による経済発展と社会的課題の解決を両立する社会であるSociety5.0の実現を目指しています。

特に、人口減少が進む地方都市や地理的条件が不利な離島においては、産業面における生産性や業務効率の向上、遠隔医療による医療格差の改善、遠隔・オンライン教育の推進など、距離的な制約の解消や人的負担の軽減、生活サービスの利便性向上といった地域課題の解決が期待されています。

【市の現状】

本市においては、若者の市外転出や産業従事者の高齢化といった課題があることから、情報通信技術を活用した雇用・就業環境の改善や作業負担の軽減といった取組が求められています。また、人口減少による人材不足や距離的な制約等により、医療・教育などで地域格差が生じていることから、医療・介護情報のクラウド管理化によるサービスの効率化や遠隔授業の導入などが進められています。

さらに今後も、雇用・就業環境の改善や産業、医療、行政などの効率化・サービス向上など、本市が抱える課題の解消に向けた情報通信技術の積極的な活用が求められています。

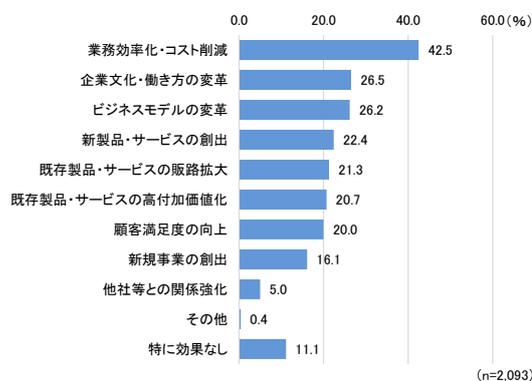


図 DXに取り組むことによる具体的な効果
(企業向けアンケート調査)
資料：DXによる経済へのインパクトに関する調査研究（総務省）

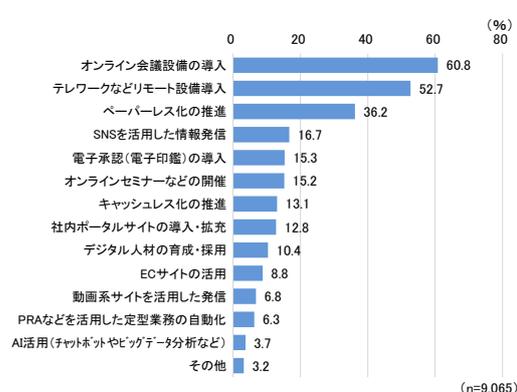


図 デジタル施策に取り組んでいる企業の取組内容
資料：新型コロナウイルス感染症に対する企業の意識調査 2020.8（帝国データバンク）

(5) グローバル化の進展

【社会情勢】

国では、物流促進や市場拡大による世界経済の活性化に向け、環太平洋パートナーシップ協定（TPP）や東アジア地域包括的経済連携協定（RCEP）など、世界各国との経済連携に関する政策を推進しています。また、法改正による入国緩和や海外に向けたプロモーション活動などにより、観光や就労等で日本を訪れる外国人が増加するなど、国を越えた物と人の動きが活発になっています。グローバル化の進展を受け、新潟県においても農林水産物の輸出額や外国人滞在者数は増加傾向にあります。

【市の現状】

本市では、農水産物の価格が低迷していることから、その打開に向けて、自然や歴史・文化など豊かな地域資源を活用した佐渡産品のブランド化やプロモーション活動に取り組んでおり、国外も含めたさらなる販路拡大を進めていくことが求められています。また、世界に誇れる文化・自然を活用したインバウンド観光や産業・福祉における外国人技能実習生など、受入れ体制を強化し取り組んでいます。

今後、産業やビジネス、文化など幅広い分野でのグローバル化に対応していくために、佐渡の歴史・文化の理解や英語・コミュニケーション能力を持った、世界を舞台に活躍し、地域に貢献できるグローバル人材の育成が求められます。

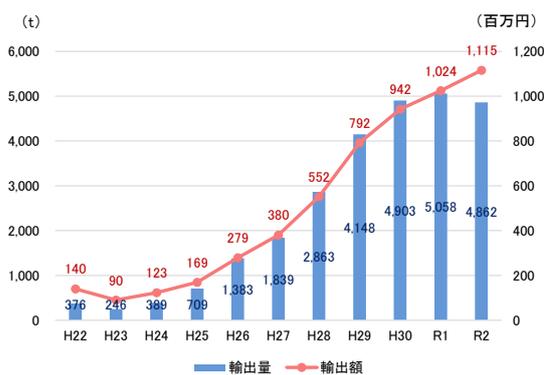


図 新潟県の農林水産物の輸出額の推移
資料：新潟県資料



図 新潟県と佐渡市の外国人滞在者数（10～18時）の推移
資料：株式会社NTTドコモ・株式会社ドコモ・インサイトマーケティング「モバイル空間統計」(RESAS)

3. 計画の進行管理と行政評価

総合計画を着実に推進していくためには、各施策にしっかりと取り組んだうえで、その効果について検証・評価し、目標を達成できるように改善していく必要があります。

そのため、総合計画に基づいて実施される事業について、成果指標による達成状況などの評価や外部委員会による事業評価を行うなど、PDCA サイクルによる継続的な見直し改善を行います。

