

新潟県特定有人国境離島地域の 地域社会の維持に関する計画

平成 29 年 5 月

(令和 4 年 3 月改定)

新 潟 県

目 次

概要	1
第1章 計画の考え方	3
1 計画の根拠	3
2 計画の目的	3
3 計画の期間	3
4 計画の対象地域	3
5 離島振興計画との関係	3
第2章 特定有人国境離島地域の現状と課題	4
1 佐渡島の概況	4
2 領海、排他的経済水域等の保全	4
3 人口	4
4 交通	7
5 産業	10
6 雇用・就業	17
7 観光・交流	18
第3章 計画の基本的方針	22
1 基本理念	22
2 推進体制	23
第4章 課題別の地域社会維持の方向	24
1 人口	24
2 交通	24
3 産業	24
4 雇用・就業	27
5 観光・交流	28
6 特定有人国境離島地域の地域社会維持に係る事業	30
第5章 地域社会維持の方向に係る指標	31
1 人口	31
2 交通	31
3 産業	31
4 雇用・就業	32
5 観光・交流	32
別表	33

新潟県特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画（概要）

1 計画の考え方

- － 計画の目的、期間、県離島振興計画との関係 等

2 特定有人国境離島地域の現状と課題

- － 航空自衛隊駐屯地の配備や民間漁業者の監視活動など、領海・排他的経済水域の管理の観点から重要な拠点としての役割
- － 今後も、人口減少・少子高齢化が継続的に進行。若年層の流出抑制が重要課題

3 基本的方針

- (1) 産業で自立する島
地場産業の振興や観光産業の育成強化、定住環境の整備等を通じ、若者が定着する魅力と活力に満ちた島を目指す
- (2) 安全安心なくらしの島
運航体制の整備や運賃低廉化など、島民生活や産業活動の前提である交通インフラの充実を通じ、島民が安全安心な生活を実感できる島を目指す
- (3) 交流でつながる島
島民を主体とする地域の魅力を活かした交流の活性化や情報発信等を通じ、人が輝く島を目指す

4 課題別の地域社会維持の方向

5 地域社会維持に係る施策の方向の指標

- (1) 人口
 - － 佐渡の魅力を活かした情報発信や移住希望者へのサポートを強化し生産年齢人口の増加に努めるとともに、暮らしやすい環境づくりの取組を進める
 - － 社会動態における人口移動数：▲180人（R2）⇒ 0人（R8）
- (2) 交通
 - － 関係者が一体となり、航路・航空路の整備、運賃低廉化や物資の流通効率化、輸送コストの負担軽減等に取り組む
 - － 航路利用者数：156万人／年（H27）⇒ 200万人／年（R8） 等
- (3) 産業
 - － 第1次産業における安定的経営の確保や、産官学金の連携による起業・第二創業の促進、成長産業の振興、体験型観光資源の整備等を推進する
 - － 主要農産物の販売額：5,826百万円／年（H27）⇒ 6,400百万円／年（R8） 等
- (4) 雇用・就業
 - － 起業・事業拡大の促進による雇用機会の拡充や、地域活性化に寄与する人材の育成・確保等に取り組む
 - － 創業及び事業拡大に伴う雇用人数：211人（累計、R2）
⇒ 556人（累計、R8） 等

(5) 観光・交流

- － 観光地域づくり法人（DMO）を中心とした滞在交流型観光、食や佐渡金銀山などの地域資源を活かした通年観光、観光客及び島内移住者の受入体制整備等を推進する
- － 島内延べ宿泊数：189,210 人泊（R2） ⇒ 550,000 人泊（R8） 等

第1章 計画の考え方

1 計画の根拠

本計画は、有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法（平成28年法律第33号。以下「有人国境離島法」という。）第10条の規定により、同法第4条の基本方針に基づき、県内の特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画として、その全部又は一部の区域が当該特定有人国境離島地域である市町村の意見を反映しつつ、県が定めるものである。

2 計画の目的

本計画は、有人国境離島法の趣旨を踏まえた特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する施策を具体的に示すものである。

3 計画の期間

本計画の期間は、平成29年度から令和8年度までの10年間とし、5箇年を目途に、特定有人国境離島地域における状況の変化等を踏まえ必要に応じて見直しを行う。

4 計画の対象地域

有人国境離島法において特定有人国境離島地域を構成する離島として同法別表に掲げられた佐渡島を本計画の対象とする。なお、その全部又は一部の区域が佐渡島である市町村は、同法別表に示されるとおり、佐渡市である。

5 離島振興計画との関係

当県の佐渡島における振興施策については、離島振興法（昭和28年法律第72号）に基づく本県の離島振興計画（以下、「県離島振興計画」という。）において、その振興計画を定め、これに基づき取り組んでいるところである。

一方、有人国境離島法については、離島振興法に基づく離島振興施策が進められてきた中で、国において、今般、我が国の領海、排他的経済水域等を適切に管理する必要性が増大している状況に鑑み、有人国境離島地域の保全の必要性が示され、さらにその中でも人口減少や高齢化の進展が著しいなど、日本国民の継続的な居住が可能となる環境の整備を図ることが特に必要と認められる特定有人国境離島地域についてその地域社会維持のための取組を推進することとされたことを受けた立法措置である。

このため、有人国境離島法に基づく本計画は、離島振興法に基づく県離島振興計画に対し、特定有人国境離島地域の地域社会の維持の観点からこれを補完するものとして策定されるものと位置付けられる。

したがって、本計画については、県離島振興計画の基本理念・施策の方向を踏襲しつつ、国が有人国境離島法第4条の規定により定める基本方針に基づき策定することとする。

第2章 特定有人国境離島地域の現状と課題

1 佐渡島の概況

佐渡島は、佐渡海峡を挟み、新潟港(新潟市)から67km、直江津港(上越市)から78kmの海上に位置し、51,492人(令和2年国勢調査)の人口と約856k㎡の面積を有しており、離島振興対策実施地域及び特定有人国境離島地域において人口・面積ともに国内最大の離島である。

気候は対馬海流の影響を受けて温暖な中にも四季の変化に富み、北に大佐渡山地、南に小佐渡丘陵を擁し、豊かで美しい自然環境に恵まれている。また、佐渡島は、平成16年3月1日に1島1市の佐渡市が誕生して以降、地域の特性を活かした様々な取組が行われ、トキの野生復帰や世界遺産推薦決定、GIAHS(世界農業遺産)、日本ジオパーク認定など、全国から注目される島となっている。

一方、本土との遠隔性や外海離島であること等による自然的・社会的条件の厳しさの中で、これまで継続的かつ大幅な人口減少が進んでおり、地域社会の維持が大きな課題となっている。

2 領海、排他的経済水域等の保全

佐渡島においては、日本海上空を監視する防衛省の固定式警戒管制レーダーが航空自衛隊佐渡分屯基地に配備されているなど、我が国の安全保障の観点からも重要な役割を果たしてきている。また、民間の漁業者による沿岸海域における監視活動等の対応が行われており、排他的経済水域の管理の面でも、重要な拠点としての役割を果たしてきている。

なお、佐渡島においては、過去に、島民が北朝鮮の工作員に拉致される事件が発生し、今なお未解決である。

3 人口

ア 現状

佐渡島の人口の推移を国勢調査からみると、平成12年の人口減少率は3%台であったのに対し、令和2年は10%台に上昇しており、人口減少が続く中で、人口減少数・減少率ともに拡大している状況にある。

また、国立社会保障・人口問題研究所(以下「社人研」という。)による将来の推計人口は、令和12年において42,054人とされ、平成12年時点の国勢調査人口と比べ、30年間で4割強の人口減少が予想されている(表1)。

(表1) 人口の推移

	国勢調査					推計人口	
	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	令和2年	令和7年	令和12年
国勢調査人口	72,173人	67,386人	62,727人	57,255人	51,492人	46,870人	42,054人
対前増減数	▲2,776人	▲4,787人	▲4,659人	▲5,472人	▲5,763人	▲4,622人	▲4,816人
対前増減率	▲3.70%	▲6.63%	▲6.91%	▲8.72%	▲10.07%	▲8.98%	▲10.28%

資料：「国勢調査報告」（総務省統計局）、社人研推計人口

佐渡島における65歳以上の高齢者階層については、平成12年から令和2年まで22,000～23,000人台を推移しており、当該階層の人口の変化は小さい。

それに対し、人口総数は平成12年の約72,000人から令和2年には約51,000人へと大きく減少しており、高齢者階層の占める割合は、平成12年の32.1%から、令和2年の42.7%へと大きく上昇（+10.6ポイント）している（表2）。

(表2) 佐渡島における年齢階層別人口及び構成比の推移

佐渡島										
年齢区分	平成12年		平成17年		平成22年		平成27年		令和2年	
	人口(人)	比率(%)								
0～14歳	9,467	13.1	8,069	12.0	7,041	11.2	5,986	10.5	5,143	10.0
15～64歳	39,553	54.8	35,799	53.1	32,515	51.9	28,126	49.2	24,279	47.3
65歳以上	23,149	32.1	23,514	34.9	23,081	36.8	23,060	40.3	21,927	42.7
総数	72,169		67,382		62,637		57,172		51,349	

(注) 総数に年齢不詳者を含まない。

資料：「国勢調査報告」（総務省統計局）

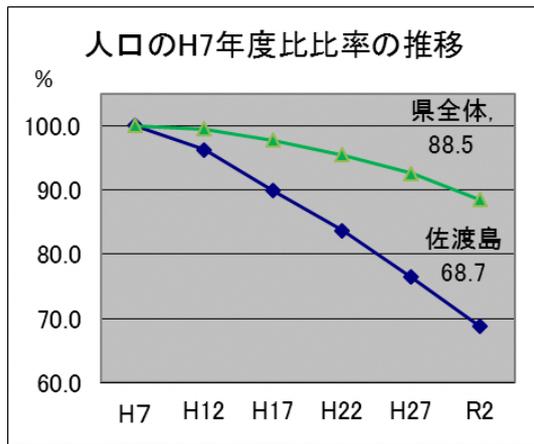
また、佐渡島の人口減少率及び高齢化率の推移を県全体と比較すると、人口減少と高齢化が県全体よりも早く進展している状況にあることがわかる（表3、図1・2）。

(表3) 佐渡島及び県全体における人口の推移及び増減率

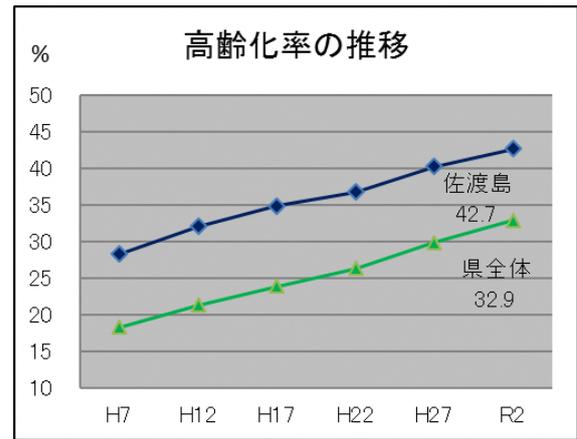
	区分	H2	H7	H12	H17	H22	H27	R2
佐渡島	人口(人)	78,061	74,949	72,173	67,386	62,727	57,255	51,492
	増減率(%)	-	▲3.99	▲3.70	▲6.63	▲6.91	▲8.72	▲10.07
県全体	人口(人)	2,474,583	2,488,364	2,475,733	2,431,459	2,374,450	2,304,264	2,201,272
	増減率(%)	-	0.56	▲0.51	▲1.79	▲2.34	▲2.96	▲4.47

資料：「国勢調査報告」（総務省統計局）

(図1)



(図2)

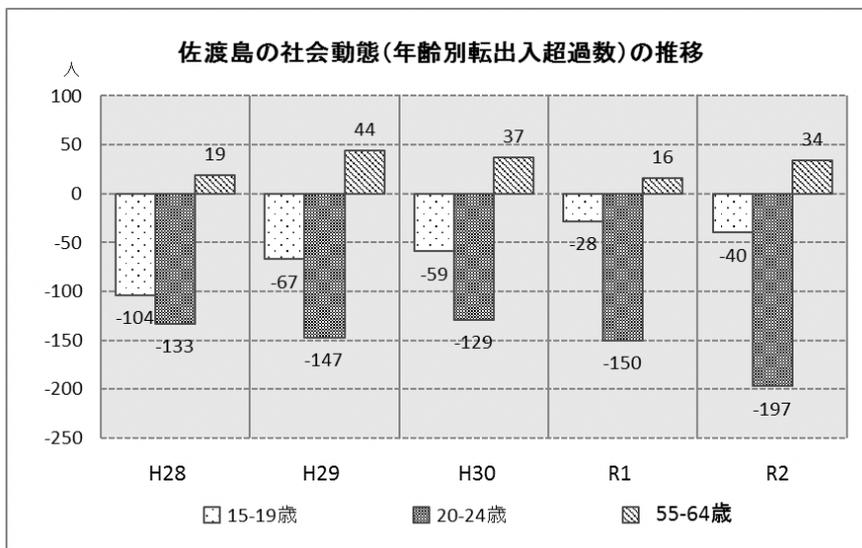


資料：「国勢調査報告」（総務省統計局）

社会動態（年齢別転出超過数）の推移では、若年層、特に15～24歳の転出超過が人口減少に大きく影響しているといえる（図3）。

ただし、19～24歳（平成22年）に落ち込んでいた世代の人口も30歳前後（令和2年）には増加しており、高等学校卒業後、しばらく島外へ転出するも、30歳前後で島へUターンする者もいることがわかる（図4）。しかし、このUターンも、佐渡島の若年者人口を維持できるほどの規模にはなっていない。

(図3)



資料：県統計課「新潟県人口移動調査」

(図 4)

佐渡島の年齢別人口推移 (20年間)

H12		H22		H27-H17	R2		R2-H27
5歳	593	15歳	560	▲ 33	25歳	301	▲ 259
6歳	610	16歳	587	▲ 23	26歳	328	▲ 259
7歳	602	17歳	554	▲ 48	27歳	306	▲ 248
8歳	626	18歳	415	▲ 211	28歳	294	▲ 121
9歳	678	19歳	246	▲ 432	29歳	372	126
10歳	663	20歳	212	▲ 451	30歳	310	98
11歳	651	21歳	249	▲ 402	31歳	341	92
12歳	719	22歳	321	▲ 398	32歳	383	62
13歳	743	23歳	368	▲ 375	33歳	408	40
14歳	765	24歳	402	▲ 363	34歳	397	▲ 5
15歳	808	25歳	444	▲ 364	35歳	429	▲ 15

資料：「国勢調査報告」（総務省統計局）

イ 課題

佐渡島の人口は、平成16年の合併時には約70,000人であったが、令和2年には51,492人となっており、近年毎年約1,000人ずつ人口が減少している。

自然減の主な原因は、若年層の減少による生まれる子どもの数の減少や、高齢者が多いことから死亡数が増加傾向にあることなどが挙げられる。一方、社会減は、高校卒業後の進学による転出が著しく、また、進学を機に島外で就職し島に戻る者が少ないことによる若年層の流出が大きな要因である。

生産年齢人口の減少や消費市場の縮小により、農林地の荒廃の進行や、各種産業の構造変化による地域経済規模の縮小と、それに伴う雇用の減少が更なる人口流出を引き起こすことが懸念されており、また、消費市場の縮小に伴う島民の生活への影響も懸念材料の一つである。

以上のことから、佐渡島においては、将来を担う若年層の流出を抑制することが重要課題となっている。

また、広域連携が困難な離島の現状も踏まえ、今後の人口減少の中、水道や交通、医療等のライフラインの維持が困難になるおそれがある。このため、中長期的な視点や財政規律に基づき、計画的・効率的な管理運営や民間資金の活用を含めた官民連携、AI・IoTや第5世代移動通信システム(5G)など先端的なデジタル技術・通信環境の活用、SDGs・地域循環共生圏の推進等により、経済性も勘案した持続可能な提供体制を構築することが求められている。

4 交通

(1) 航路・空路等

ア 航路の現状

佐渡島と本土を結ぶ航路は、2航路（両津新潟・小木直江津）あり、人や物資の輸送手段として重要な役割を担っているが、航路全体の利用者は、島民人口や観光客の減少等により平成3年をピークに減少傾向にある（表4、5）。小木直江津航路は唯一かつ赤字航路として、平成23年より国の補助航路として指定を受けている。

(表4)

航路の概要

路線	船舶数	便数（1日当たり）
両津港～新潟港	ジェットfoil 2隻	3～5往復
	カーフェリー 2隻	3～5往復
小木港～直江津港	ジェットfoil 1隻	2往復（11/1～4/28 運休）

(令和3年10月現在)

(表5)

航路別利用者数

(単位:人)

	両津新潟	小木直江津	赤泊寺泊	計
平成3年	2,542,883	563,916	54,987	3,161,786
平成9年	2,158,749	449,078	54,172	2,661,999
平成15年	1,791,385	345,631	51,441	2,188,457
平成21年	1,560,458	200,625	48,417	1,809,500
平成27年	1,351,588	183,949	21,652	1,557,189
令和2年	716,970	43,372	—	760,342

資料：佐渡市交通政策課

イ 空路の現状

空路は、航路同様、離島と本土を結ぶ重要な交通手段であるが、運航体制が整わないため平成26年3月末以降、運休が続いている（表6、7）。

なお、現在、新潟空港を拠点に地方間を結ぶ準備を進めているLCC（格安航空会社）が新潟＝佐渡＝東京地区便の就航を計画している。

(表6)

空路の概要

路線	航空機数	便数（1日当たり）
佐渡～新潟	アイランダー 1機	3～4往復

(運航期間：平成23年7月～平成25年12月)

(表7)

航空路利用者数

	利用者数（人）	搭乗率（%）	運航期間
平成23年度	3,705	41.7	平成23年7月～平成24年3月
平成24年度	4,959	38.1	平成24年4月～平成25年2月
平成25年度	439	33.9	平成25年8月～12月

資料：佐渡市交通政策課

ウ 課題

離島である佐渡島にとって航路は、住民生活の根幹を支えるものであり、航路事業者が健全経営を確保しつつ、航路の安定運航及び利便性向上に向けたサービスの提供に取り組む必要があるが、利用者の減少や老朽化する船舶の更新など航路事業者の経営環境は厳しさを増す状況の中で、航路の継続的な確保維持が喫緊の課題となっている。

特に、新型コロナウイルス感染症拡大の影響等を背景に航路事業者は危機的な経営状態に陥り、小木～直江津航路のカーフェリーを1隻売却したことにより、佐渡全体の海上輸送体制に大きな変化が生じており、観光及び島内産業への影響が懸念されている。今後、小木～直江津航路のカーフェリー定期運航を含む安定した輸送体制の構築が求められる。

航路同様、空路については、島民の重要な生活交通を担うとともに、交流人口の拡大に資する役割も担うことから、航空路の確保と滑走路の2,000m化が必要である。

(2) 人流・物流コスト

【航路・航空路の運賃】

ア 現状

航路運賃については、航路事業者が島発往復きっぷの割引や期間等を限定したジェットfoil運賃、乗用車航送運賃の特別割引を行っているほか、船舶建造費支援を原資とする島民運賃の割引により低廉化が図られている。

貨物運賃については、貨物取扱量が減少する中で収益を確保するために令和3年4月より10%の値上げを実施している。

航空路運賃については、ジェットfoilと競合関係にあったことから、同程度の価格で運航されていた。

イ 課題

島民人口や観光客が減少する中、航路を維持するためには、航路事業者の経営努力や関係者が連携した交流人口拡大のための取組に加え、陸上交通に比べて割高な海上交通の運賃自体を低廉化させる施策が求められている。特に、ジェットfoilは、首都圏からの新幹線利用者にとって好アクセスとなるが、割高感からその特色を活かしきれていない。

また、老朽化した船舶の更新に対する支援など、地域の実情を踏まえた国の十分な支援措置が求められている。

佐渡新潟間の航空路線は佐渡と本土を結ぶ重要な路線であることから、早急な再開を図り、かつ航空運賃の低廉化が必要である。

【物資の流通効率化及び輸送コスト軽減】

ア 現状

佐渡島においては、本土からの遠隔性等の条件不利性が顕著であり、生産物や製造品の出荷をはじめ、移入に頼らなければならない原材料や資材、商品、燃料等の物資輸送について、海上輸送に係る費用が一般離島や本土の地域と比べ多くかかる状況にあり、

住民の安定した生活及び島内産業の振興の大きな障害となっている。

イ 課題

物資輸送にかかるコストの削減により、日常生活又は事業活動に必要な物資に係る負担の軽減及び本土の商品との競争における条件格差の是正が図られ、ひいては島内の経済活動の活性化及び産業の活性化へつながることから、輸送コストの低廉化は佐渡島にとって重要な事項である。

現在も、海上輸送においてコンテナ便やフェリーによるトラック輸送を行うなど流通コスト削減に向けた努力はしているものの、限界がある。したがって、物資の流通については、流通効率化促進策に加え、輸送経費の低廉化が求められている。

5 産業

(1) 就業者数、総生産額

ア 現状

平成 27 年国勢調査では、佐渡島の就業者数は 29,087 人であり、産業別の構成比は、第 1 次産業 20.2%、第 2 次産業 16.8%、第 3 次産業 62.7%である（表 8）。

また、直近の市町村民経済計算（平成 28 年度～平成 30 年度）の産業別総生産額においては、第 1 次産業が約 78 億円、第 2 次産業が約 278 億円、第 3 次産業が約 1,358 億円で、それぞれ 4.5%、16.2%、79.2%の構成比となっている（表 9）。

就業者数全体を見ると、平成 20 年の 34,706 人から平成 30 年の 28,277 人へと、10 年間で 6,429 人減少している。なお、産業別就業者数の推計結果（表 10）によれば、平成 26 年度～平成 30 年度の 5 年間においても就業者数は年々減少を続けている。産業種別で見ると、特に第 1 次産業及び第 2 次産業の減少率が大きい状況である。

（表 8） 産業別就業者数（大分類）の推移 （単位：人）

産 業	平成 17 年		平成 22 年		平成 27 年	
	就業者	構成比 (%)	就業者	構成比 (%)	就業者	構成比 (%)
第 1 次	8,789	24.2	6,944	21.9	5,862	20.2
第 2 次	7,777	21.4	5,898	18.6	4,885	16.8
第 3 次	19,711	54.3	18,557	58.5	18,248	62.7
分類不能	37	0.1	347	1.0	92	0.3
合 計	36,314	100	31,746	100.0	29,087	100.0

資料：「国勢調査報告」（総務省統計局）

（表 9） 市内総生産の推移 （単位：百万円・%）

産業	平成 28 年度		平成 29 年度		平成 30 年度	
	総生産	構成比	総生産	構成比	総生産	構成比
第 1 次	8,108	4.8	7,994	4.8	7,786	4.5
第 2 次	24,783	14.8	23,185	13.9	27,839	16.2
第 3 次	134,990	80.4	136,075	81.3	135,787	79.2
合 計	167,881	100.0	167,254	100.0	171,412	100.0

資料：市町村民経済計算（新潟県統計課）

(表10) 産業別就業者数の推移(平成26年度以降) (単位:人)

年度	市町村名	就業者数 (内ベース)	第1次産業	第2次産業	第3次産業	雇用者数 (内ベース)	総人口 (10月1日 現在)
26	佐渡市	30,631	6,274	5,159	19,198	22,490	58,221
27	佐渡市	30,139	6,028	5,000	19,111	22,311	57,255
28	佐渡市	29,488	5,785	4,859	18,844	21,965	56,191
29	佐渡市	28,809	5,549	4,744	18,516	21,566	55,212
30	佐渡市	28,277	5,304	4,641	18,332	21,343	54,126

資料:市町村民経済計算(新潟県統計課)

イ 課題

佐渡島内の産業全体において、若年層の島離れ等による就業者の確保という課題が深刻化している。

担い手不足を解消し、持続可能な産業を構築できるよう、地域の特色に合わせた体制づくりやICTの導入による生産力の向上、コスト削減による経営体質の改善に加え、多様な地域資源を活かした佐渡産ブランドの高付加価値化などによる外貨獲得や島内循環を意識した取組が求められている。

(2) 第1次産業

(2)-1 農業

ア 現状

販売農家数3,301戸(令和2年2月1日現在)は、5年前に比べ23.5%減、県全体(販売農家数41,751戸23.3%減)と同程度となっており、減少傾向には歯止めがかかっていない(表11)。

また、1農業経営体当たりの平均耕地面積1.84ha(令和2年)は、5年前と比較して集積は進められているものの、県平均の2.60haを下回っており依然として小規模経営である。

経営形態は水稻を主体としているが、地域性を生かし、国仲平野では稲作、南佐渡では柿を主とした果樹、その他の海岸段丘では稲作と肉用牛による経営が営まれている。

(ア) 水稻

水稻は、1農業経営体当たりの水田経営規模は1.74haと小さく、田のある農家数は、5年前から1,102経営体減少し3,146戸(令和2年)となっており、田のある経営体の経営耕地の合計面積は、5年前から1,576ha減少し5,466ha(令和2年)となっている。

他産業への所得依存度が高いが、農業産出額の70.0%(令和元年)を米が占めており農業産出額の主体となっている。また、環境保全型農業の全島的な広がりから、食糧生産機能だけでなく、特に調整水田などは鳥類の餌場として活用され、景観の維持や災害軽減機能などと併せて水田の持つ多面的機能を発揮している。

(イ) 野菜

野菜生産は、自家消費用としての栽培がほとんどを占め、島内産野菜の流通量は10%未満と非常に低く、島内消費の大半を島外供給に頼っている。

(ウ) 畜産

畜産は、稲作と連携した複合的な農業として位置づけられているが、島内の産出額に占める割合が5.5%（令和元年）と県平均（19.0%）よりも低い。土地利用型畜産である酪農・肉用牛が主体であり、飼養農家の高齢化や担い手不足により戸数・頭数共に減少傾向にある。

また、酪農に関して、島内で製造した牛乳等は、従来、学校や宅配販売店向け販売が中心であったが、消費人口の減少や消費者の嗜好の多様化により、販売量は減少傾向にある。近年では、販売先の多様化が進み、これに伴い牛乳等飲用の他にバターやチーズなどの加工品の取扱いが増加している。

(エ) 果樹

従前より高品質果実の生産を基本として、熱心な生産者が多く高い技術を有しているため、品質レベルの高い果実が生産されている。特におけさ柿、西洋なし及びりんごは、米と同様に高い評価を受けているものの、高齢化に伴う農家数の減少により生産量拡大には至らず、消費者からの需要を満たすことができずにいる。おけさ柿では耕作放棄される園地も見られ、栽培面積も減少傾向にある。

イ 課題

農業は、佐渡島の基幹産業として重要な位置を占めているが、高齢・小規模・兼業の農家が多く、商品化意識が低いことに加え、産業間生産波及力が小さい。このため、地域農業のあり方を明確にするとともに、多様な担い手が関わる生産体制の強化や産業間連携による商品の開発が重要な課題となっている。加えて、島外産に依存している野菜をはじめとする農林水産物等の地産地消の取組、佐渡の特色ある農畜産物の高付加価値商品販売による「外貨」獲得を見据えた取組が課題である。

（表11） 農家数の推移 （単位：戸）

区	分	販売農家	主業農家	準主業農家	副業的農家
平成12年	佐渡島	7,271	940	2,331	4,000
	新潟県	95,913	13,868	35,471	46,574
平成17年	佐渡市	6,360	842	1,732	3,786
	新潟県	82,011	13,226	26,119	42,666
平成22年	佐渡市	5,332	812	1,746	2,774
	新潟県	66,601	11,001	23,364	32,236
平成27年	佐渡市	4,313	584	1,366	2,363
	新潟県	54,409	8,694	16,374	29,341
令和2年	佐渡市	3,301	調査廃止		
	新潟県	41,751			

資料：県統計課「農業センサス結果報告書」「世界農林業センサス結果報告書」

注：販売農家は経営耕地面積が30a以上又は農産物販売金額が50万円以上の農家、主業農家は農業所得が主（農家所得の50%以上）で65歳未満の農業従事60日以上のものである農家、準主業農家は農外所得が主（農家所得の50%未満）で65歳未満の農業従事60日以上のものである農家、副業的農家は主業、準主業農家以外の農家

(2)-2 林業

ア 現状

佐渡島に占める森林面積は 60,807ha で土地面積の 71.1%を占め、人工林の面積は 13,644ha で、人工林率 22.4%となっている。一方、天然林は 43,731ha と多く、多様で貴重な自然が残っており、観光資源にもなっている。

針葉樹では、「佐渡市の木」として登録されているアテビを筆頭にスギ、マツ等といった樹種が生育しており、中でも民有林におけるスギによる人工林の面積は 10,611ha と広く、利用可能な面積は 6,646ha に達しており、森林資源は充実している。

森林の保有状況は、5ha 未満の零細所有者が 81.5%を占め、5～20ha 未満の所有者が 16.3%、20ha 以上の所有者は 2.2%となっている。また、市内には 4つの森林組合があり、造林、保育、林産などの地域林業の担い手として大きな役割を果たしている。

一方、特用林産物では、乾しいたけが県内生産量の半分以上を占めているが(令和 2年時点)、近年は、生産者の高齢化等により、生産量を減らしている。

イ 課題

全国の林業先進地では、大規模集約化・機械化により生産性を高め、利益を生み出している。佐渡市においても先進地と同様に生産性を高めていく必要があり、木材の生産量を拡大し、佐渡産木材の利用促進を図ることが課題となっている(表 12)。

あわせて、森林整備のための担い手育成についても重要な課題となっている。

また、特用林産については、きのこ生産者の収益確保のため、生産効率の向上や高付加価値化の取組が必要である。

(表 12) 素材生産量(民有林)の推移 (単位: m³)

市町村名	平成 27年	平成 28年	平成 29年	平成 30年	令和 元年	令和 2年
佐 渡 市	2,375	2,751	3,675	3,777	4,286	4,632

資料: 県佐渡地域振興局農林水産振興部

(2)-3 水産業

ア 現状

佐渡島において水産業は地域産業を支える重要な産業であり、県下においても佐渡海域は主要な漁場として位置づけられ、漁獲量は県全体の 45.6%を占めている(令和元年実績)。

佐渡産水産物の中でも佐渡産ブリは、全国でもトップブランドの他産地のブリと同程度の評価を受けているが、ブランド力の差から価格面では劣っている現状がある。また、漁獲量は少ないものの、マグロやノドグロの評価は高く、さらなるブランド力向上を図る必要がある。

また、近年では、魚価の低迷、担い手不足や高齢化等による就業者数の減少等により漁獲量及び漁獲金額の低迷化が懸念され、それに伴う水産物の安定供給体制、漁業協同組合等組織の弱体化などが問題となっている(表 13, 14)。

なお、平成 30 年から漁業就業希望者の相談窓口として佐渡市水産業雇用促進センタ

一を設置し、各種支援を行うなど、新規漁業就業者の確保・育成に向けた取組を進めている。

イ 課題

資源や海の状態など様々な要因に左右され、漁獲量は年変動が大きく、長期的な減少傾向にある。そのため、安定的な漁業経営を確保できていない。加えて、高齢化等の影響により、漁業就業者数が減少している。

漁獲物はほぼ市場へ出荷されるため、社会・経済情勢の変化に対応した加工や販路開拓などブランド化や販売力を強化する取組が弱く、魚価向上に結びつかないことが課題となっている。

また、安全安心な水産物の供給に対応可能な漁港整備等の取組も課題である。

(表 13) 漁獲量の推移 (単位：トン)

地 域	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年	平成30年	令和元年
佐渡市	8,410	8,250	7,869	6,653	6,230	8,137
新潟県	31,695	33,809	29,904	30,021	29,323	17,827

資料：北陸農政局「農林水産統計年報」及び県佐渡地域振興局農林水産振興部調べ

(表 14) 漁獲金額の推移 (金額：千円)

	平成27年	平成28年	平成29年	平成30年	令和元年	令和2年
佐渡全島	3,341,423	3,064,246	3,136,841	3,087,207	3,205,774	2,351,925

資料：県佐渡地域振興局農林水産振興部

(3) 第2次産業

ア 現状

製造業事業所数は、原料の高騰や景気の減退などの要因により年々減少しており、事業所数の減少に伴い従業員数も減少している。また、製造品出荷額は、全体として縮小の傾向が見られる(表 15-1, 15-2)。

工業統計調査(表 16)から、製造業の中でも食料品製造業及び電子部品等製造業に従事する人口が多く、全体の約4割を占めていることがわかる。また、従業者30人以上の事業所は少なく、島内は小規模事業所が多数派であることがわかる。

イ 課題

製造業については、高い技術力を活かした電子部品の販売が好調な企業が島内で一部見られるものの、事業所数、従業者数及び出荷額のいずれも全体として縮小傾向にある。

流通コストの削減等による費用削減及び新規市場の開拓等による需要増を図り、島外からの「外貨」獲得による産業振興及び島内の雇用の拡充等が課題である。

(表 15-1)

製造業事業所の状況

(単位：所、人、百万円)

区 分		平成26年	平成28年	平成29年	平成30年	令和元年
佐渡市	事業所数	87	92	79	80	76
	従業者数	1,505	1,374	1,314	1,266	1,243
	製造品出荷額	17,893	14,856	15,265	14,750	14,124
新潟県	事業所数	5,564	5,804	5,339	5,312	5,229
	従業者数	180,932	180,913	184,942	187,330	189,386
	製造品出荷額	4,091,445	4,271,220	4,158,102	4,261,477	4,447,840

資料：工業統計（県統計課）

(表 15-2)

佐渡市の業種別製造品出荷額

(単位：百万円)

	食料品	飲料	プラスチック	ゴム製品	窯業	電子部品	その他	合計
平成26年	2,501	1,641	x	x	3,317	6,169	x	17,893
平成28年	1,992	1,830	x	x	1,962	5,230	x	14,856
平成29年	2,211	1,900	x	168	1,715	5,750	x	15,265
平成30年	2,053	1,943	x	195	1,551	5,397	x	14,750
令和元年	1,942	2,000	x	332	2,049	4,180	-	14,124

資料：工業統計（県統計課）

注：「x」は集計対象となる事業所が1又は2であるため、結果をそのまま公表すると個々の秘密が漏れるおそれがあるため、数値を秘匿した箇所。なお、3以上の事業所に關する数値であっても、1又は2の事業所の数値が合計との差し引きで判明する箇所は、併せて「x」とした。

(表 16)

佐渡市の産業中分類別統計表

産業分類名	調査年	事業所数			従業者数 (人)	製造品 出荷額等 (万円)
		計	内従業者 30人～299人	内従業者 300人以上		
製造業計	2019	71	9	-	1,146	1,392,500
食料品製造業	2019	23	-	-	239	205,065
飲料・たばこ・飼料製造業	2019	8	2	-	147	200,079
繊維工業	2019	2	-	-	13	X
木材・木製品製造業(家具を除く)	2019	3	-	-	17	20,564
家具・装備品製造業	2019	1	-	-	4	X
パルプ・紙・紙加工品製造業	2019	1	-	-	4	X
印刷・同関連業	2019	2	-	-	25	X
石油製品・石炭製品製造業	2019	1	-	-	14	X
ゴム製品製造業	2019	3	2	-	88	126,176
なめし革・同製品・毛皮製造業	2019	1	-	-	8	X
窯業・土石製品製造業	2019	8	1	-	123	163,623
鉄鋼業	2019	1	-	-	4	X
金属製品製造業	2019	4	-	-	48	36,949
生産用機械器具製造業	2019	4	-	-	48	31,730
業務用機械器具製造業	2019	2	1	-	133	X
電子部品・デバイス・電子回路製造業	2019	5	2	-	197	311,547
電気機械器具製造業	2019	2	1	-	34	X

資料：2020年工業統計表 地域別統計表(経済産業省大臣官房調査統計グループ構造統計室)「令和3年8月25日公表」

(4) 第3次産業

ア 現状

平成26年の佐渡島内の商業店舗の規模を見ると、1店舗当たりの従業者数は4.6人と横ばい傾向であるが、県平均の6.9人を下回り、1店舗当たり年間販売額も95百万円と県平均の252百万円に比べ零細である(表17)。また、店舗数も減少が続いている(表18)。

イ 課題

郊外への大型店舗・専門店の進出や、交通手段の多様化等による中心市街地の空き店舗対策が課題となっている。

(表17) 店舗規模の推移

	1店舗当たり従業者数(人)		1店舗当たり年間販売額(百万円)	
	佐渡島	県平均	佐渡島	県平均
平成16年	4.0	6.1	85.6	197.6
平成19年	4.1	6.3	89.2	210.8
平成26年	4.6	6.9	95.8	252.1

資料：県統計課「にいがた県の商業」

(表18) 店舗数等の推移

	総数		
	店舗数(軒)	従業者数(人)	年間販売額(百万円)
平成16年	1,362	5,454	116,568
平成19年	1,236	5,063	110,278
平成26年	896	4,093	85,854

資料：県統計課「にいがた県の商業」

(5) 新たな産業

ア 現状

多田漁港で取水・分水された海洋深層水を活用し、製塩工場や飲料用のボトリング工場が進出するとともに水産分野においても深層水の清浄性と年間を通して低水温という性質を活かしてホッコクアカエビやズワイガニ等の蓄養がなされており、漁業者と連携した資源の拡大や魚介類の安定供給に活用されている。

建設業者や商工業者においては、近年の経済構造の変化の中で厳しい経営環境に直面しているが、佐渡の地域経済や雇用を担う事業者であることから、第二創業等の新分野進出に向けた取組が求められている。

また、近年は、企業誘致の取組により、情報サービス業やコールセンター業等のIT関連産業の進出が実現し、雇用の拡大に寄与している。

イ 課題

海洋深層水については、県内唯一の海水を真水に転換できる貴重な施設として関連企業の育成発展を目指し、雇用の確保と新たな産業振興に貢献している。今後も研究分野や農林水産物、新たな商品開発への利用拡大を図る必要がある。

また、農商工・異業種連携や新分野進出による新たな産業起こしを幅広く普及させていくためには、関係機関との十分な連携体制と支援制度の確立が課題である。

さらに、雇用機会拡充事業や佐渡ビジネスコンテスト等の取組により、IT系ベンチャー企業を中心とした企業誘致の強化が求められている。あわせて、島内の空き家等を活用したインキュベーションセンター等の環境整備を民間スタートアップ支援団体とも連携し進めることで、若い起業家を中心として多様な企業と人材が活躍できる仕組みづくりを進める必要がある。

6 雇用・就業

(1) 雇用機会の確保

ア 現状

佐渡島では、基幹産業である第1次産業の不振や、製造業を中心とした厳しい経営環境が続いている。ハローワーク佐渡管内の有効求人倍率は、県全体と比較しても低い水準であり、特に常用雇用の求人が不足している（表19）。

自然減少と社会減少、さらには、少子化と高齢者が進み、労働人口の減少が避けられない現状の中、生産年齢人口の増加に向けた観点から、企業向けの雇用支援を継続していくことが重要である。

イ 課題

若者やU・Iターン者の雇用確保及び若者の定住支援を図るには、産業振興や新事業の創出などによる雇用の受け皿をいかに創るかが重要である。そのため、引き続き雇用機会拡充事業を最大限活用するとともに、市独自の支援策も充実させていくことで、継続して創業・事業拡大を支援する必要がある。

また、島内で創業・事業拡大を行った場合、事業に関する各種相談窓口がなく、事業の安定化及び更なる雇用拡充のため、雇用機会拡充事業採択者を含め事業者へのフォローアップ体制の強化が課題となっている。

(表19) 有効求人・有効求職・有効求人倍率（パートを除く一般常用）（単位：人）

区分 年度	有効求人（常用）		有効求職（常用）		佐渡市 有効求人 倍率（倍）	新潟県 有効求人 倍率（倍）
	求人数	対前年比 （%）	求職数	対前年比 （%）		
平成30年度	5,365	-	4,933	-	1.09	1.64
令和元年度	5,933	10.6	4,767	△ 3.4	1.24	1.60
令和2年度	5,036	△ 15.1	4,344	△ 8.9	1.16	1.29

資料：ハローワーク佐渡、「国勢調査報告」（総務省統計局）

(2) 就業のための能力開発

ア 現状

佐渡島内における求人倍率は低い水準ではあるものの、少子高齢化や団塊の世代の大量退職に伴う労働力の減少の中、業種によっては人材が不足している現状がある。

そのため、関係機関等と連携し、職業訓練、人材育成及び合同企業面接会を実施し、新規学卒者の雇用確保と定着に向けて重点的に取り組んでいる。

イ 課題

求職数は多いものの、企業が求める人材が不足するなど、島内において雇用のミスマッチが発生している。職業意識形成や職業に必要な技能・知識を習得するための支援策や学生時代からの職業意識の醸成や就労意欲の喚起、企業が求める職業人としての基礎的な資質・能力の育成が課題となっている。

7 観光・交流

(1) 観光

ア 現状

佐渡島は、海・山など恵まれた自然景観や、歴史的遺産、伝統芸能などの豊かな歴史文化等の強みを豊富に有しているほか、G I A H S（世界農業遺産）や日本ジオパークへの登録、世界の持続可能な観光地 100 選への選出、世界文化遺産登録に向けた取組や国際保護鳥トキの野生復帰に向けた取組、天然杉の群生などにより、国際的にも注目が高まっている。

観光客の方面別入込客数（表 20）に基づくと、県内と関東方面だけで全体の約 8 割を占めていることから、佐渡観光において県内及び首都圏の観光動向が大きな影響力を持っていることが分かる。佐渡観光の入込客数は、長期にわたって減少傾向が続いていたが、平成 29 年を境に数年は下げ止まりが見られる状況であった。下げ止まりの要因として、滞在型観光個人旅行促進事業により、個人型旅行への対応が図られたことが挙げられる。観光客が佐渡島に求める自然を活用した体験プランの造成、SNS 等を活用したターゲットへの情報伝達などにより、個人観光客の需要拡大につながっている。しかし、新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けて令和 2 年より入込客数が半数近くに減少している（表 21）。さらに、コロナ禍前より増加する大型宿泊施設の廃業や、佐渡の主要な立ち寄り観光施設を巡る定期観光バス運行の減便などにより、「佐渡島の金山」の世界文化遺産登録を目指す中、佐渡における観光・宿泊客の受入施設容量の脆弱さが危惧されている。

このような中、コロナ禍により、新たな生活様式に対応した衛生管理及び非接触型決済システムへの需要が高まったことから、一般社団法人佐渡観光交流機構による衛生管理制度「佐渡クリーン認証制度」及び観光地域通貨「だっちゃコイン」で迅速な対応を展開したことにより、先進的取組として国内メディアで広く紹介され高い評価を受けた。また、密集地を避けたアウトドアニーズの高まりから、レンタサイクルの環境整備やサイクリングコース、コースマップの整備等を促進することにより、新たな顧客の取り込みを図っている。

イ 課題

最近の観光形態は団体周遊旅行から小グループ旅行や個人旅行へと多様化してきており、団体旅行の割合は平成28年の11.8%が令和2年には8.9%に減少している（公益財団法人日本交通公社 旅行年報 2021）。小グループ旅行や個人旅行向けの既存の旅行商品は、1泊2日の観光施設を巡る定番コースのツアーが多く、強みである優れた自然景観や能・鬼太鼓・世界的に有名な太鼓集団といった文化芸能、歴史的文化財、金銀山をはじめ3資産がもたらした独特の島民の生活や文化等の魅力を全国に伝えられていない。このため、佐渡の強みである自然を活かしたアドベンチャーツーリズム、文化・芸能などを活用した文化ツーリズム、地域資源を観光資源に発展させた体験プログラムを提供するなど、滞在交流型に対応できる受入体制を充実させる必要がある。

これまでは観光事業者のみによる観光地づくりに取り組んできたため、産業間の連携が弱く経済波及効果を最大限に発揮できない状況であり、今後は、市民が観光を活用した地域づくりに取り組み、市民と観光客の双方にとって魅力ある「住んでよし、訪れてよし」の観光地域づくりが必要である。このため、観光事業者のみならず第1次産業をはじめとした多様な関係者を巻き込んだ観光地域づくり法人（DMO）を中心とする受入環境整備が求められている。

また、首都圏から比較的近い距離にあるにもかかわらず、航路利用により交通費の負担の発生や時間を要するため、島内での滞在時間が短くなり、佐渡の魅力が十分に伝わらないこともあることから、個人旅行者等をターゲットに、ジェットfoilを利用しやすい環境整備やカーフェリーでの船旅の魅力を伝える工夫等が必要である。

佐渡の観光は夏場に集中しており、ピーク時に合わせた施設整備によって稼働率の低下を招き、宿泊施設の経営を圧迫していることから、年間を通した豊富で質の高い誘客プラン作りが急務である。

地域資源を活用した魅力ある観光の島を創出するため、食の面では観光業と農林水産業が連携し、地産地消の原則の下、寒ブリやカニなどの新鮮な魚介類、朱鷺認証米、おけさ柿など、旬の農産物や海産物等の地場産品を活用して、食への期待に応える必要がある。

さらに、安全安心な食材に高付加価値を付けるために、佐渡産品を活用して特産品開発を具体化していく必要がある。

佐渡には、能や文弥人形など、古来より様々な有形・無形の伝統文化が残されており、これらの各地域に残る伝統文化を守り育て、佐渡島が本来持つ魅力を高めていくとともに、文化財や歴史的建造物などを活かした観光交流の推進が必要である。

また、全国的に訪日外国人観光客が増加している中、外国人のニーズに合わせた旅行プログラムや公衆無線LAN環境の整備、多言語対応の情報提供等が求められている。

今後は、コロナ禍で更に加速するデジタル技術の進化により、オンライン観光やバーチャルリアリティなどの新たな観光コンテンツの開発、AIによるチャットポッドや観光・通訳等アプリを活用した受入環境整備、MaaSを活用した交通サービスなどの構築などが新たに求められている。

(表20) 方面別観光入込客数（令和2年）（単位：千人）

県内	関東方面	東北方面	中部方面	北陸方面	近畿方面	北海道	中国, 四国, 九州	合計
216	174	35	25	12	25	6	13	507

資料：県観光企画課「新潟県観光入込客統計」
なお、端数処理の都合上、合計が一致しない。

(表21) 観光入込客数の推移（単位：千人）

区分	平成28年	平成29年	平成30年	平成31年 令和元年	令和2年
入込客数 (延べ人数)	1,463	1,320	1,294	1,233	507

資料：県観光企画課「新潟県観光入込客統計」

(2) 体験・交流

ア 現状

子どもたちの社会性や豊かな人間性を育むため、自然の中での集団宿泊活動が学校教育の中で重要視されている。また、農山漁村での体験活動に対する社会人の関心も高まりつつあり、生涯学習や体験交流の場として、地方の果たす役割への期待が大きくなっている。

また、佐渡島では、アース・セレブレーション（※）や国際トライアスロン大会、トキの野生定着など、国内はもとより国外からも注目される交流イベントや取組が数多く実施されている。

※ 人間にとって原始的な行為「たたく」をテーマに開催する国際的音楽祭。佐渡を拠点に活躍する太鼓集団「鼓童」のほか、多数の海外アーティストが出演し、コンサートのほか、ワークショップ、講演など、佐渡島内各所において様々なイベントが行われている。

イ 課題

総合学習、生涯学習、体験交流に応え、伝統文化の体験や住民との交流を充実するため、質の高い体験プログラムの提供や長・短期の留学、滞在者等の受入を可能にする組織を強化していく必要がある。

(3) 移住・定住促進

ア 現状

佐渡島の人口減少の大きな要因は、出生数の低下と死亡数の増加、加えて転入者数を転出者数が上回っていることにある（表22）。その結果、地域の過疎化を招き、空き家の増加や地域活力の低下が深刻な状況となっている。

この人口減少の緩和を図るため、空き家情報システムの利用促進と空き家改修補助、定住体験住宅の利用促進と定住化、若者家賃補助や引越し補助等を実施し、U・Iターン者の受入れを進めている。

(表22)

佐渡島の人口動態の推移

(単位：人)

	出生数	死亡数	転入者数	転出者数
平成24年	387	1,174	986	1,439
平成25年	368	1,110	1,023	1,320
平成26年	344	1,151	969	1,317
平成27年	347	1,136	989	1,307
平成28年	371	1,127	1,000	1,308
平成29年	288	1,112	1,106	1,261
平成30年	295	1,208	1,021	1,194
令和元年	237	1,162	1,031	1,304
令和2年	247	1,147	1,015	1,283

資料：新潟県の人口移動

イ 課題

ライフスタイルの多様化や団塊の世代の大量退職により地方への田舎暮らしの需要が高まっているが、佐渡島内においては、受入体制の充実と移住後の就業などが課題となっている。少子高齢化が進む佐渡島において、特に若者世代の受け入れは地域の活性化を図るうえでも非常に重要であることから、魅力ある雇用の場づくりと住まいの確保及び十分な情報提供等、若者が安心して定住できる又は定住したくなる島を目指した支援策が必要である。

第3章 計画の基本的方針

1 基本理念

佐渡島の振興については、前述のとおり、従来から離島振興法の下で様々な取組が進められてきたところである。

しかし、今般、我が国の領海、排他的経済水域等を巡る我が国を取り巻く状況や、近年改めて認識された東京一極集中及び離島地域を含む地方の疲弊した現状を踏まえ、国において、有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域の地域社会の維持に向けて更なる取組の必要性が示されたところである。

こうした状況を踏まえ、県としては、本計画において、佐渡市との連携の下、特定有人国境離島地域たる佐渡島について、以下のとおり、本土との遠隔性や自然的・社会的条件の厳しさを踏まえた各種取組を推進することとする。

なお、第1章に示した本計画の位置付けを踏まえ、本計画における施策の方向に関しては、県離島振興計画との整合を保つこととしている。また、地域社会の維持を図る上では、基礎自治体たる佐渡市が主体的に施策に取り組んでいくことが前提であり、「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律136号）に基づき佐渡市が策定した「佐渡市まち・ひと・しごと創生総合戦略」等に沿った内容とすることとしている。

(1) 産業で自立する島

地場産業の振興と多様なニーズに対応できる観光産業の育成強化、佐渡観光のイメージアップと受入体制や情報発信体制の一層の充実を図り、若者が定着する魅力と活力に満ちた島を目指す。

ア 産業基盤の整備充実を推進するとともに、担い手の育成に努め、若者が定住しやすい環境づくりと雇用の促進を図る。

イ 農林水産業を中心とした地場産業の連携促進と地産地消を推進する。

ウ 観光産業を今後の佐渡にとって主要な柱と位置づけ、観光事業者のみならず第1次産業や地域などの多様な関係者を巻き込んだ観光地域づくりを推進する。

エ 佐渡ブランドの確立を図り、多面的な情報発信に努める。

オ 本土との交通アクセスを充実し、輸送時間の短縮及び利用者の利便性の向上を図る。

カ トキの棲む島としてのイメージ作りを拡大し、トキに関連する付加価値産業の育成に努める。

(2) 安全安心なくらしの島

島民生活及び産業活動の維持・向上のために、島外との交通インフラを充実させ、島民が安全安心な生活を実感できる島を目指す。

ア 地域の均衡ある発展を図るため、道路や航路・空路の整備を推進する。

また、船舶や航空機などの安定した運航体制を確保しながら、島民の安全安心の実現を図る。

イ 国、県及び地元関係自治体並びに航路事業者等が連携し、人の往来や物資の輸送にお

ける課題である航路・航空路運賃の低廉化を図る。

(3) 交流でつながる島

様々な分野で島民が主体となって、コミュニティ活動、都市住民との交流・連携を促進し、人が輝く島を目指す。

ア 地域の魅力を積極的に情報発信し、豊かな交流社会の実現を図る。

イ 離島振興対策実施地域及び特定有人国境離島地域において最大の島という地理的条件と歴史的経緯、並びにその中で培われた文化的遺産及び自然的遺産を十分に活かし、国内はもとより海外各地との交流を活発化し、新しい国際色豊かな島づくりを推進する。

上記のとおり取組を推進することにより、本計画の期限である10年後（2027年）においては、人口減少を縮小し、「佐渡市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」（平成27年7月初版、令和4年3月改訂）において目標とする将来人口である概ね47,000人程度の人口を維持し、歴史と文化が薫り自然と人が共生できる美しい島を目指す。

2 推進体制

本計画に盛り込まれた地域社会を維持するための取組については、県と佐渡市が適切に連携して進めるものであり、次の体制によりこれを推進するものとする。

(1) 推進体制の整備

県及び佐渡市は、国とも連携し、毎年度、特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持のための措置の実施状況を確認し、情報を共有する。その際、県と佐渡市の間では、関係部局間で、PDCAメカニズムの下、具体的な数値目標を設定し、政策効果を客観的な指標により検証し、必要な改善を行うなど、施策の効果検証を実施する。

(2) 計画のフォローアップ

県と佐渡市が連携し、関係部局間で、本計画に掲げる事業の目的を明確化する成果目標を設定するとともに、成果目標の達成状況について定期的に評価を行うこと等のフォローアップを行う。

第4章 課題別の地域社会維持の方向

1 人口

- 多様な地域資源を活用し関係人口から定住人口に繋がるよう、佐渡の魅力を活かした情報発信や移住希望者へのサポートを強化し生産年齢人口の増加に努める。
- 空き家を活用した住環境整備を進めるとともに、就業や子育てなどの多様な暮らしのニーズに応え、暮らしやすい環境づくりの取組を進める。

2 交通

(1) 航路・空路等

- 佐渡航路は離島に暮らす住民等にとって重要な航路であることから、航路事業者の健全経営を確保しつつ航路の安定運航を維持するため、国、県及び地元関係自治体並びに航路事業者が一体となって対処するよう努めるとともに、安定した島民生活及び物流の輸送体制の確保や自然災害など緊急事態の対応に必要な岸壁等の港湾施設や船舶の整備を行う。
- 空路については、島民の重要な生活交通を担うとともに、交流人口の拡大や自然災害など緊急事態の対応に資する役割を担うことから、航空路の確保と滑走路の延長が必要である。
- また、地域社会の維持に必要な交通インフラの整備を行うよう努める。

(2) 人流・物流コスト

ア 航路・航空路の運賃

- コロナ禍からの脱却を図りつつ、航路事業者による独自割引、船舶建造費支援を原資とする運賃の割引及び公的支援を利用した各種割引により運賃の低廉化を進め、島民の利便性向上を図る。
- 国、県及び地元関係自治体並びに航路・航空路事業者が連携し、乗用車航送の利用促進等観光者向けの運賃割引を進め、交流人口の拡大を図る。

イ 物資の流通効率化及び輸送コスト軽減

- 生活物資等の移入や生産品の移出について、国と連携して流通の効率化に取り組む。
- 島内産業の育成及び島民生活の安定や向上を図るため、移入・移出品に係る海上輸送コストの負担軽減に取り組む。

3 産業

(1) 第1次産業の振興

ア 農業

- 生物多様性保全型農業と農業経済が連携した環境保全体制を構築するとともに、農業生産活動によって継承されてきた地域コミュニティの景観、文化の保全・活用を推進する。
- 中山間地域の再生につながるブランド認証要件等の検討、流通経路、消費者の購買

意欲などの分析により、販売力の強化とともに棚田で栽培された米のブランド化を促進する。

- 集落営農組織の育成や、島内外の新規就農希望者を受け入れながら、地域の実情にあった農業のあり方を構築し、営農や農地保全が安定的に継続できる多様な経営体の育成を推進する。
- 販路の拡大を図るため、市場のみにとられない生産者自らが生産・加工・販売する6次産業化の推進とともに企業との連携を図り、農業経営の確立を促進する。また、少量多品目にも対応する生産から流通・販売までを一貫してプロデュースする地域商社の設立を推進する。
- 受け手がない条件不利の農地は、整備等を図りながら、農地中間管理機構等と連携するなど、受け手の確保と併せ、効率的な生産体制の構築に努める。
- 消費者に農業体験の機会を提供し、生産者と消費者との交流を推進する中で、魅力ある農業づくりを推進する。
- 農村の美しい景観や環境保全に配慮しながら、ほ場整備、農道・水路の整備を進め、大型機械への対応を図る。
- 造成されたダムから、末端の農地までの農業用水路を整備することにより、用水の安定供給を図る。
- 老朽化が進む農業水利施設の補修・更新を計画的に進め、施設の長寿命化を図り、施設の再建設費や維持管理費の低減を図る。
- 生産者と消費者を結ぶ交流及び啓発を促進するとともに、郷土料理レシピ集を活用した料理教室の開催等を通じ、市民が地場産品を優先的に購入するよう購買行動の助長を図り、地産地消を推進する。
- 生産性の向上につながるスマート農業技術の活用を取組を推進することで、これからの時代に則した新たな生産構造を構築し、産地の維持・拡大を図る。

(ア) 水稲

- ・ 生産者、JA等の流通業者が連携し、佐渡産米のブランド化に一層努めるとともに、消費者ニーズに応える高品質良食味米の安定生産を促進する。
- ・ 農地流動化による経営規模の拡大を推進する一方、稲作を基幹として果樹、畜産、野菜及び地域特産物等を組み合わせた複合営農を推進する。
- ・ 米の需給調整に対応し、水田での大豆や園芸作物等の作付けによる農業所得の確保や農業経営の基盤強化を促進する。

(イ) 野菜

島内生産物の計画的な栽培を図るとともに、ホテル・学校等での積極的な使用を促進する。

また、県内、首都圏等において佐渡産品の提案会や佐渡産食材を使用した料理の試食会（例・サドメシランサミット）等を開催し、島外需用に対するマッチングと販路拡大を目指す。

(ウ) 畜産

- ・ 地域の特性を活かし安全で高品質な牛乳の生産拡大、生乳を原料とする加工品も含めたブランド化を推進するとともに、稲わら・牧草など粗飼料の自給率向上のため

めの組織づくりを推進する。

- ・ 生産者の高齢化が進んでいることから、担い手を確保するための牛の導入支援及び施設整備などに取り組む。また、肉用牛経営の基盤となる放牧場については、機能性の向上と管理の効率化を図る。

(エ) 果樹

- ・ 市場動向を踏まえた計画的出荷の推進を図る。
- ・ おけさ柿、西洋なし等果樹の品質管理、栽培技術の向上のため、生産者と指導機関との連携強化を図るとともに、さらなるブランド化を目指し、こだわりの佐渡産として、百貨店等への販売拡大の推進を図る。
- ・ 規格外品等を活用した加工品の開発・商品化により、農業者の所得向上を図る。

イ 林業

- 下刈りや間伐等を継続的に実施し、森林の有する多面的機能の持続的な発揮を促進する。
- 林業技術者研修費の一部を補助することにより、施業技術の向上を図り、木材生産の効率化を促進する。
また、特用林産物についても、高品質化や低コスト化のための施設の導入等を支援し、生産性の向上を図る。
- 「生産地から市場等に佐渡産原木を運搬する費用」や「住宅等を建築・増改築する際の佐渡産木材購入費用」の一部を助成することで、佐渡産木材の利用を促進する。あわせて、木材の生産性向上に資する林道の整備を推進するとともに、管理者である佐渡市に対し、その管理を支援する。

ウ 水産業

- 資源の適正な管理や効率的な利用、藻場の回復による生産力の向上のための漁場造成や栽培漁業を推進し、漁場生産力の保全を目指す。また、資源状況の影響を受けない養殖漁業を推進することで安定的な漁業経営を目指す。
- 安全・安心な「佐渡産水産物」を提供するため、生産段階からの鮮度管理を重視し、自信もてる水産物の供給体制の充実を目指す。
- 販売力を強化するため、生産・流通・販売の連携した取組を推進し、利用者のニーズに対応した佐渡産水産物を生産することで、ブランド力と販売力の強化を図り、魚価向上を目指す。
- 相談窓口の開設や都市部で開催される就業フェア等に参加することで、新規漁業就業者を確保し、経営能力の高い漁業者に育成するため、漁協や里親漁家とともに各種支援を行う。
- 水産業の生産・流通の拠点となる漁港整備により、施設の長寿命化・機能の強化及び有効活用を図り基地となる産地づくりを目指す。

(2) 第2次産業の振興

- 産業・地域経済の活性化を図るために、技術力の高度化や高付加価値製品の開発、新

分野・新事業への進出を促進する。また、地域資源の活用や農商工連携により、生産から加工・販売に係るあらゆる産業を連携させ、販路の拡大や新たなビジネスの展開を推進する。

- 産官学金が連携した創業支援ネットワークがワンストップ窓口となり、企業や新しい分野への進出を目指す企業に対し支援を行うなど、起業・第二創業を促進する。
- 航空機関連部品の製造等、競争力のある高付加価値製品の生産により成長産業の振興に取り組む。

(3) 第3次産業の振興

- 商店街の活性化を図るため、地域住民や観光客が訪れるような魅力ある商店街及び個店づくりに向けた取組を促進する。
- トキの野生定着や世界遺産登録等に向けた取組とリンクさせ、多様化する消費者ニーズに合った商品づくりと個性ある魅力的な店づくりを推進する。
- 旅館業、情報サービス業、農林水産物等販売業等における設備投資を促進し、産業の振興と雇用の拡大を図る。
- 第1次産業の生産と加工、誘客を一体化したシステムづくりや、佐渡の海、山、平野、文化等、全てが観光資源になるという前提に立った体験型観光資源の整備を進める。

(4) 地域資源の活用・新たな産業の育成

- IT関連ベンチャー企業を中心として、環境や医療、福祉など佐渡市における課題解決に寄与するビジネスを展開する企業等の誘致を推進する。
- 農林水産物等の地域資源を再評価することで新たな価値を見出し、資源を活用した新製品の開発を促す制度の確立や、専門家の指導を受けられる体制づくりを図る。
- 佐渡製品の新たな市場を開拓するため、佐渡ブランド認証制度を活用し、高品質で安全な産品を首都圏等へ積極的に売り込むなど、ブランド化を推進するための体制整備を図る。
- 農林水産業や製造業と観光業との連携を推進し、観光及び飲食業における佐渡産品の利活用を促進し、生産量の拡大、高付加価値化や新規事業展開を促進する。
- 農林水産業と観光を組み合わせ、佐渡の新しい魅力を発信できる滞在・体験型ツアーや農家漁家民宿など多様な宿泊形態を推進する。
- 再生可能エネルギーの導入促進と省エネルギーの普及促進により、脱炭素社会と持続可能な島づくりを目指す。

4 雇用・就業

(1) 雇用機会の確保

- ICTを活用したクラウドソーシングによる在宅での起業など、多様化する社会の形に対応した起業等への支援を行う。
- 雇用機会の確保に向け、人材不足業種への誘導支援を進めるとともに、第1次産業の6次産業化や第二創業への支援を行う。また、島内で新たに創業する者や、事業拡大を

行う事業者等への支援を行うことにより、島内での創業・事業拡大を促進し、島内の雇用機会の拡充を図る。

- 島内で創業・事業拡大を行った事業者等へのフォローアップ体制の強化を図る。
- 事業者等が行う雇用機会の拡充を図る事業であって、佐渡市地域全体の経済又は雇用を特に拡大させる効果があると認められるもの及び「佐渡市まち・ひと・しごと創生総合戦略」が目指す方向性に合致し、指標、基本目標等の達成に大きく寄与すると認められるものについては、1年を超えてその事業への支援を継続することができるものとする。
- また、地方創生推進交付金を活用し実施する事業において、特定有人国境離島地域における雇用機会拡充の効果が見込まれる事業について特に推進することとし、該当事業は、別表に掲げるものとする。
- 若年層の雇用や事業所が必要とする人材確保対策として、全国からインターンシップによる優秀な学生の就業体験の受入れ等をさらに推進し、定住促進につなげる。
- 新規学卒者の雇用の確保と定着化を促進するとともに首都圏等に進学した大学生等へ佐渡の就職情報を提供するなど、第1次産業や医療・介護・福祉を含め、U・Iターンによる人材確保を推進する。
- 持続可能な医療提供体制を構築し、その体制を維持するために医療人材等の確保を図る。

(2) 就業のための能力開発

- 学生時代からの職業意識の醸成をはじめ、関係機関等と連携して職業訓練や人材養成研修等の取組を推進する。
- 専門知識の習得、資格取得の支援等により資質の向上、能力開発及び技術の向上を図り、企業から必要とされ、佐渡の活性化に寄与する専門性の高い技術を有する人材の育成・確保を図る。

5 観光・交流

(1) 観光地域づくり法人（DMO）を中心とした滞在交流型観光の推進

- 各種データに基づきターゲットや顧客ニーズを明確にし、宿根木など観光客が増加しているコンテンツに注目しながら、全島に散在する観光資源に物語性を付加し、体系的にコーディネートした滞在交流型観光を推進する。
- DMOは多種多様な地域資源を活用したプログラムなどの開発や効果的なプロモーション等の実施を目指すなど、観光事業者のみならず、第1次産業や伝統芸能、集落など多様な関係者に経済効果のある取組を推進する。また、DMOは、魅力ある着地型旅行商品の造成や人材づくりを進め、将来的には自主財源の確保により安定した運営を目指す。
- 佐渡の歴史や豊かな自然を活用した農林水産業の体験や民泊、伝統芸能体験、マリレジャー、トレッキングなど、本物志向の顧客ニーズに対応した滞在・体験型観光を推進する。
- 佐渡の歴史や文化を活用した文化ツーリズム、豊かな自然を活用したアドベンチャーツーリズムやスポーツツーリズムの推進を図る。

- ジェットフォイルの速達性を活かすことにより、新幹線利用を含めた観光客の島内での滞在時間が拡大することから、観光客の満足度向上を図るため、ジェットフォイルの島民並み運賃と体験や宿泊をパックにするなど、島全体をゆっくりと観て回る時間を確保する取組を推進する。
 - 個人観光客の満足度向上を図るため、割高な乗用車航送料の低廉化を図るなど、マイカーによる観光誘客を推進する。
 - 姉妹都市の住民、都市部等の佐渡出身者や大学生など、佐渡に縁のある人たちを中心とした他地域への佐渡の魅力や情報の発信や交流に繋げる取組を実施し、さどまる倶楽部会員をはじめとする佐渡ファンの拡大や佐渡情報の拡散、佐渡への誘客を図る。
 - 地場産品を活用し、佐渡オリジナルの商品の開発や、それを提供する体制を構築する。
 - 冬季など旅行需要の落ち込みに対し、佐渡の魅力ある食と、自然、歴史文化、郷土芸能、地場産品などの地域資源を活かした体験プログラムなどをセットにした宿泊旅行商品等の販売により、通年観光を推進する。
 - 世界文化遺産登録を見据え、「佐渡島の金山」を活用したイベントの開催やまち歩きなど、佐渡金銀山の魅力を高めるような取組を推進する。
 - 文化財や歴史的建造物などの特性や保存に十分配慮しながらも、積極的な活用と情報発信により、観光交流を推進する。
 - 「アース・セレブレーション」をはじめ、地域資源や伝統芸能を活かしたイベントを集客効果のある観光イベントとして定着させる。
 - インバウンドにおいては、新潟空港との間に定期便が就航している台湾や、欧米豪をターゲットに、文化歴史と本物の体験の提供や、積極的なアプローチを図る。
 - 関係自治体等との広域連携により、観光テーマや対象地域を設定し外国人観光客の誘客を促進する。
 - 「佐渡国際トライアスロン大会」・「アース・セレブレーション」等の外国からも評価の高いイベントや、クルーズ船寄港等を契機とし、住民も含めた国内外との交流を促進する。
 - 首都圏や関西圏、中部圏をターゲットに誘客を図るとともに、広域観光を推進するため、対岸市など他地域との連携を図る。
 - ICTを活用し、オンライン観光やバーチャルリアリティなどの新たな観光コンテンツの開発をはじめ、効果的な手法と内容により佐渡の情報を国内外へ積極的に発信し、世界各地からの誘客を図る。
- (2) 受入体制の充実
- 佐渡の滞在型・体験型観光を推進するため、観光ガイド、体験プログラムのインストラクターやコーディネーター、さらには外国人観光客に対応できる通訳案内士等の人材確保・育成を促進する。
 - 県内で開催される会議等の参加者を佐渡にエクスカージョン誘致するため、新潟における国際交流の拠点施設「朱鷺メッセ」等との連携による効果的な誘客宣伝活動や、「佐渡インフォメーションセンター」の機能を強化する。
 - 佐渡観光のセールスポイントとしての人の温かみをアピールするため、大手航空会社との連携により、観光産業に従事する人々に対する佐渡らしいホスピタリティの教育・

醸成を図る。

- 訪日外国人をはじめ、多くの旅行者に対して快適で利便性の高い旅行を提供できるよう、トイレの洋式化、わかりやすい案内板の設置、W i - F i 環境の整備、二次交通の整備や駐車場の整備、AIによるチャットポッドや観光・通訳等アプリの活用など、受入環境の整備を促進する。
- 「佐渡島の金山」の世界文化遺産登録を見据え、ガイドの養成やE-bikeを活用したレンタサイクルの整備、MaaSを活用した交通サービスなど、受入体制整備を促進する。
- 安心・安全な旅を提供するため、事故や急病時に対応する医療機関、観光案内、天候及び交通等の情報を観光客に分かりやすく提供する場や未改良道路の整備を推進する。

(3) 移住・定住促進

- 特設サイトにおける発信の強化、移住専門誌への広告、移住セミナーや佐渡部等イベントの開催等、様々なツールを活用した情報発信を行うことにより、佐渡の魅力及び移住定住支援策等を広くPRし、若者世代の移住・定住を促進する。
- お試し住宅の柔軟な活用をはじめ、空き家活用のマネジメント力の強化と、移住者の受入やその後のフォロー体制の構築を一体的に進め、いつでも安心して住むことができる環境を創出する。
- ベンチャー企業のスタートアップ支援の強化により、多様な人材と企業が活躍できる「起業成功率No.1の島」のブランドを確立させるとともに、二地域居住やワーケーションの受入を促進することで、若者を中心とした多様な人材を呼び込み定住化を図る。

6 特定有人国境離島地域の地域社会維持に係る事業

本章に掲げた地域社会維持に係る方向を実現するため、特定有人国境離島地域を対象とした国の交付金等を活用し実施する事業は、別表に掲げるものとする。

第5章 地域社会維持の方向に係る指標

1 人口

○社会動態における人口移動数：

▲180人（令和2年度） → 0人（令和8年度）

2 交通

(1) 航路・航空路の運賃

○航路利用者数：

156万人/年（平成27年度） → 200万人/年（令和8年度）

※ 76万人/年（令和2年度実績）

○航空路利用者数：

なし（平成27年度） → 10万人/年（令和8年度）

※ なし（令和2年度実績）

(2) 物資の流通効率化及び輸送コスト軽減

○コシヒカリの海上輸送（出荷）量：

11,776トン（平成27年度） → 13,602トン（令和8年度）

※ 13,602トン（令和2年度実績）

3 産業

○主要農産物の販売額：

5,826百万円/年（平成27年度） → 6,400百万円/年（令和8年度）

※ 6,065百万円/年（令和2年度実績）

○新規就農者数：

14人/年（平成27年度） → 20人/年（令和8年度）

※ 15人/年（令和2年度実績）

○支援した漁業就業希望者（研修生）：

5人（令和2年度） → 14人（累計、令和8年度）

○漁獲量（注）：

7,300t（H23～25年度平均値） → 5,500t（令和8年度）

※ 5,050t（令和2年度実績）

○黒毛和牛飼育頭数：

371頭（平成26年度） → 1,000頭（令和8年度）

※ 958頭（令和2年度実績）

○黒豚の出荷頭数：

465頭（平成28年度） → 680頭（令和8年度）

※ 523頭（令和2年度実績）

4 雇用・就業

○創業及び事業拡大に伴う雇用人数：

211人（令和2年度） → 556人件（累計、令和8年度）

○支援事業を活用し資格等を取得した人数：

240人/年（令和2年度） → 300人/年（令和8年度）

5 観光・交流

(1) 観光地域づくり法人（DMO）を中心とした滞在交流型観光の推進

○リピート率：

39.0%（平成27年度） → 47.0%（令和8年度）

※ 41.4%（令和2年度実績）

○観光客一人当たり消費額：

50,618円（平成27年度） → 55,000円（令和8年度）

※ 49,578円（令和2年度実績）

○島内延べ宿泊数：

189,210人泊/年（令和2年度） → 550,000人泊/年（令和8年度）

○外国人宿泊数：

1,128人泊/年（令和2年度） → 14,000人泊/年（令和8年度）

(2) 受入体制の充実

○満足度：

19.7%（平成27年度） → 35.0%（令和8年度）

※ 29.2%（令和2年度実績）

(3) 移住・定住促進

○若者（40歳未満）のUIターン者数：

295人/年（令和2年度） → 350人/年（令和8年度）

○空き家バンクの成約数：

37件/年（令和2年度） → 50件/年（令和8年度）

(注) 佐渡市内の漁業協同組合の年別漁獲量（佐渡地域振興局農林水産振興部 水産庁舎調べ）を基にした値。

別表

活用する交付金等	事業名（令和3年度）等
特定有人国境離島地域社会維持推進交付金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 航路運賃低廉化事業 ・ 輸送コスト低廉化事業 ・ 滞在型観光促進事業 ・ 雇用機会拡充事業 ・ 雇用充足促進事業
地方創生推進交付金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 島の作物まるごとSADOSANブランド化構築事業 ・ 佐渡戦略産品ブランド化プロジェクト ・ 新たな観光資源開拓×佐渡版DMO 戦略的観光地域づくりプロジェクト ・ 歴史と文化が薫り 自然と人が共生できる美しい島づくり
離島活性化交付金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定住促進事業 ・ 交流促進事業 ・ 安全安心向上事業
離島漁業再生支援交付金	離島漁業再生支援事業
特定有人国境離島漁村支援交付金	特定有人国境離島漁村支援交付金事業
農業次世代人材投資事業	集落営農・担い手支援事業
水産多面的機能発揮対策	水産業一般経費
森林・山村多面的機能発揮対策交付金	地域住民等による森林の保全管理活動
特定有人国境離島地域事業活動支援利子補給金	<p>（本事業を利用する金融機関）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 株式会社第四北越銀行 ・ 株式会社大光銀行 ・ 新潟県信用組合 ・ 新潟大栄信用組合 ・ 新潟県労働金庫 ・ 佐渡農業協同組合 ・ 羽茂農業協同組合 ・ 新潟県信用漁業協同組合連合会