令和元年度自主研究事業　最終報告書

ふるさとワーキングホリデーを活用した関係人口の創出について

グループ構成員（氏名　所属課　派遣元）

植田	賢	移住・交流推進課	茨城県
遠山	翔	移住・交流推進課	千葉県市原市
左右田	慎也	移住・交流推進課	長野県大町市
戸井	大輝	移住・交流推進課	広島県
東出	幸太	企画グループ	北海道岩見沢市
堀井	玲紀	企画グループ	富山県南砺市
原	良輔	人口・地域経済研究室	長野県

目　次

1　はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　P1

⑴現状 ……………………………………………………………………………… P1

⑵ふるさとワーキングホリデーの概要 ……………………………………… P1

⑶調査 ……………………………………………………………………………… P3

2　調査事例・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　P3

⑴岩手県 …………………………………………………………………………… P3

⑵愛媛県松野町 …………………………………………………………………… P7

⑶鹿児島県薩摩川内市 …………………………………………………………… P10

⑷沖縄県国頭村 …………………………………………………………………… P12

⑸北海道東川町 …………………………………………………………………… P15

3　調査事例の分析・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　P18

4　おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　P20

1　はじめに

(1) 現状

我が国は人口減少・少子高齢化が急速に進展しており、特に地方の若い世代が過密で出生率の極めて低い東京圏をはじめとする大都市圏に流入し、日本全体としての少子化、人口減少につながっている。一方、国土交通省が平成 29 年度に実施した国民意識調査では、3 大都市圏の 20 代の 4 人に 1 人は「地方移住に関心がある」と回答しており、若年者の地方移住に対する関心は高まっている。

（単位：%）

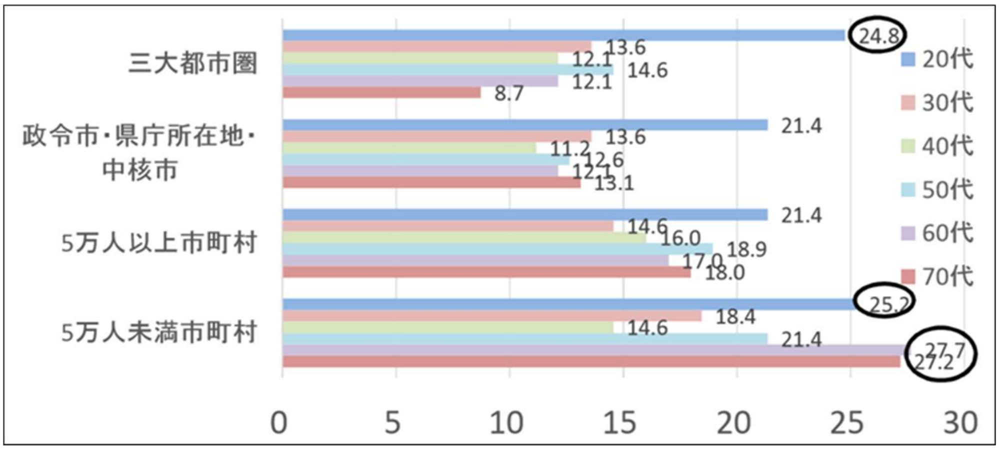


図 1：地方移住推進への希望（平成 29 年度国土交通白書）

こうした中で、人口減少を克服し、地方創生を成し遂げるためには、地方から大都市への人口流出に歯止めをかけ、地方への「ヒト・情報」の流れを新たに創出することが重要である。そのためには、移住に至らずとも地域に想いを寄せる人々に対して、地域と関わる機会を提供し、その地域や地域の人々に多様な形で関わる人々、すなわち「関係人口」の増加を図ることが必要である。

これらを踏まえ、総務省では、都市部に住む若者などが地域の暮らしや仕事を体感し、地域との関わりを深めることができるようにするため、平成 29 年 1 月に「ふるさとワーキングホリデー制度」を創設した。

(2) ふるさとワーキングホリデーの概要

ふるさとワーキングホリデー（以下「ワーホリ」という。）とは、都市部に住む若者などが、一定期間地域に滞在し、働いて収入を得ながら、地域住民との交流や学びの場などを通して、地域での暮らしを丸ごと体感し、地域との関わりを深める機会を提供する制度である。この制度は、地方への「ヒト・情報」の流れを創出するにあたって有効な方策である。

総務省は、次のような施策を通じて積極的な推進を図っている。

①特別交付税措置

ワーホリの実施に要する経費について、対象経費（参加者の募集、受入の準備等）の上限額[1]の範囲内で特別交付税措置を講ずる。

②ワーホリ説明会の実施

参加予定者に対して実施団体の必要な情報を提供するため、ワーホリ説明会を実施する。

③総合広報の実施、総務省ポータルサイトの運営

ワーホリについて、広く都市部の若者などに周知広報を実施する。また、ワーホリの参加を検討している者に対し必要な情報を提供するため、実施団体の取組についての情報を掲載する総務省ポータルサイトの運営を行う。

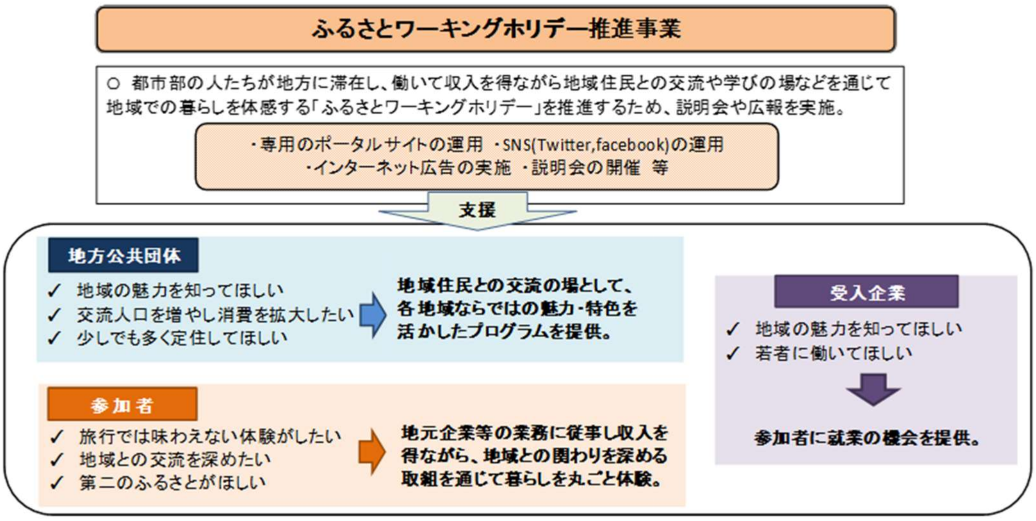


図 2：ふるさとワーキングホリデー概要（筆者作成）

また、本事業を実施する地方公共団体（以下「実施団体」という。）は、下記の事項に該当する取組による支援を行う必要がある。

①受入体制の整備・充実

参加者の受入期間中の就労場所や滞在場所を確保するとともに、参加者の万が一の事故等に備えて、相談窓口をあらかじめ設けること。

②参加者の募集

総務省が作成するワーホリポータルサイトに必要な情報を掲載すること。また、実施

[1] 国の特別交付税措置の上限額＝1 団体 15,000 千円＋5 千円×全参加者の延べ滞在日数

団体のホームページにおいても、受入企業等と緊密に連携しながら積極的に募集情報を更新すること。

③地域との関わりを深める取組の提供

参加者に地域での暮らしを丸ごと体験し、地域との関わりを深めてもらう観点から、所定の休日や就業時間外に参加者が任意で参加することができる地域住民との交流などのイベントや、その地域の歴史、文化、風俗、現況等について知るための学びの機会を与える場等を企画又は紹介することを通じて、地域との関わりを深める取組を提供すること。

本事業は、平成 29 年 1 月の制度創設から平成 30 年 10 月までの約 1 年 9 ヶ月で約 2,300 名が参加し、大学生から社会人まで幅広い世代の人が利用している。

(3)調査

本調査では、ワーホリ制度を活用して若年者を呼び込んでいる先進自治体の取組について、次の手法を用いる。

①実施団体へのヒアリング

先進的な取組を行う実施団体に対して、行政担当者としての視点でヒアリングを行う。具体的には、実施団体、本制度を活用して就業の機会を提供する企業（以下「受入企業」という。）の参加者に対するフォロー体制、生活空間の確保や予算配分などについてヒアリング調査を行う。

②当センター職員による本制度への参加

併せて、先進的な取組を行う実施団体のワーホリに当センター職員が参加する。実際に地方での生活や地域との関わりを体験することで、参加者の視点で現状及び課題を把握する。

最後に、行政及び参加者の両視点から調査した内容を分析して、より効果的な本制度の活用方法を提言する。

［調査対象自治体］

・岩手県
・愛媛県松野町
・鹿児島県薩摩川内市
・沖縄県国頭村
・北海道東川町（ヒアリング調査のみ実施）

2. 調査事例

(1) 岩手県

①選定理由

岩手県は今年度から本事業を導入している。事業の運営は、就職・仕事のサポート機関である「ジョブカフェいわて」（外部事業者）に業務委託している。

岩手県では、受入企業での仕事とは別に、外部事業者が県内を 4 つの区域に分け、「アクティビティツアー」と題してそれぞれの地域において観光地の周遊や祭りなどの体験型イベントを組み合わせた地域活動を用意し、他のワーホリ参加者との交流ができるように設計している。また、外部事業者が都内に相談窓口を常設し、メインターゲットである都内在住の学生を中心とした参加希望者が気軽に相談できる体制を整えているなど、参加者に対する手厚いフォローを行っていることが特徴的であるため、視察地として選定した。

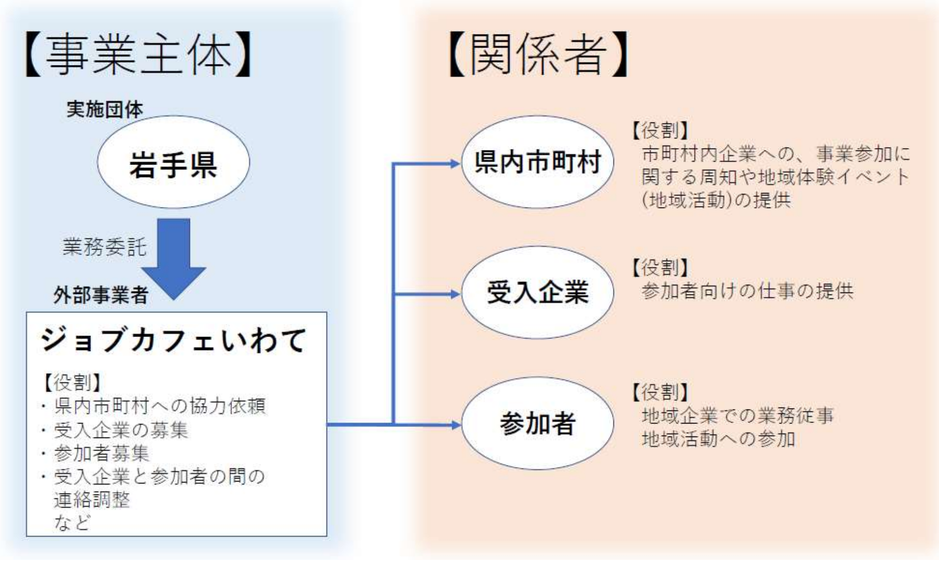


図 3：岩手県における取組の相関図（筆者作成）

②概要・背景

岩手県は本州の北東部に位置し、その広さは北海道に次ぐ面積であり、日本面積の 4% を占める。農業・林業・水産業などが盛んで、日本の中でも高いシェアを誇る。

県内から東京圏への人口流出は毎年 1,000 人程度である。特に若年者の人口流出が顕著であり、人口の社会減により、県内企業が慢性的な人手不足となっている。また、首都圏から移住する世帯に最大 100 万円を支給する移住支援事業を導入しているが、「最初から移住を前提とするのはハードルが高い」という声もあがっている。こうした状況の中で、県内企業の人手不足解消を図りつつ、将来的な移住に結び付けることを目的として、今年度から本事業を導入した。

③取組内容

今年度の参加者数は約 40 名に上る。参加者の多くは大学生だが、中には 40 代・50 代の方もいた。

主な受入企業は、繁忙期の人手不足が課題となっている盛岡市の老舗そば屋や花巻市の温泉旅館、大船渡市の道の駅などである。また、年間を通じて人手不足が課題となっている社会福祉施設や製造業関連の事業所など、多くの業種が受入企業となっている。外部事業者が参加者と面談の上、参加者の希望に基づき受入企業を選定している。

なお、当初、岩手県は本事業を移住前の「お試し期間」として活用してもらうことを想定して、地域イベントや地域の人との交流の場などを設定していた。しかし、実際には参加者の多くが大学生であったため、地域イベントのメニューを見直し、県内の観光地ツアーをメインとした設計に変更している。

バイキング会場の準備の様子

上記のような数ある受入企業の中で、私達は、盛岡駅から徒歩 15 分ほどの立地にあるビジネスホテル「盛岡グランドホテルアネックス」と、花巻温泉にある「ホテル紅葉館」にて、バイキング会場でのホール対応や会場準備などを主な業務として受け持った。

盛岡グランドホテルアネックスでは系列ホテルでの宴会や結婚式でのサービスも経験した。「究極のサービス業」とも言えるホテル業務の中で、「目配り」「気配り」「心配り」の精神を学ぶことができた。

一方、花巻温泉は台湾への直行便が発着するいわて花巻空港からのアクセスが良いため、宿泊者の中には台湾人が多く、空港でのインバウンドの出迎えを行っている。インバウンドの岩手県に対する最初の印象づけになるので、重要な業務であると感じた。

日常生活については、盛岡市内の中心市街地と花巻温泉で大きく異なっていた。盛岡市内では市内循環バスやシェアサイクルの整備により、移動手段が確保できたが、花巻温泉ではバスや電車等の交通手段が少なく、コンビニエンスストアに行くのも苦労する状況であった。地域での生活を体験することはできたが、空いた時間に訪れたことのない地域を回り、その地域にしかない良さに触れてもらう機会を創出するためにも、公共交通機関が整備されていない地域ではレンタカーが必要だと感じた。

地域活動については、参加期間中に盛岡エリアと県南エリアのアクティビティツアーが設定されていた。盛岡エリアのツアーには盛岡市役所の職員に同行いただき、まちの歴史や地名の由来などの説明を聞きながら観光スポットを巡ることができたため、個人の観光旅行では気付かないまちの魅力に触れることが出来た。県南エリアのツアーは、

宮沢賢治記念館や 2011 年に世界遺産登録された平泉（中尊寺）などの観光と、岩手県の伝統的工芸品である南部鉄器の製造業者「及源鋳造株式会社」の会社見学で構成されていた。地域に根付いた歴史や伝統文化は、他では得ることのできない価値を持っており、関係人口の創出に効果的である。また、盛岡冷麺やわんこそばなど、その地域ならではの料理も堪能し、「食」の分野からも地域の良さを感じることが出来た。

ツアーで訪問した南部鉄器製造所

アクティビティツアーは参加者同士の交流の場となっており、それぞれの仕事内容や岩手での生活状況などの情報交換ができることで、満足度の向上につながっている。

④取組の成果

前述したとおり大学生の参加者が多く、実際に聞き取りを行った参加者のうち 2 名は、来年度の就職先が決まっている大学 4 年生であった。一方、社会人の参加者のうち 1 名が家族で岩手県への移住を決めており、本事業が移住者の獲得につながっている。岩手県が期待する、移住や就職を意識した参加者をさらに増やすためには、募集・周知方法を再検討する必要がある。

また、参加者の中には、地域は関係なく仕事内容に興味を持ち参加したという人もいた。養鶏業のインターンを探しているうちに岩手県のワーホリに辿り着いたとのことであったが、多様な業種を受け入れ先とすることで、参加者の獲得につながっている。

参加者 19 人のうち岩手県出身者は 4 人のみであった。ゆかりのない岩手県を選んで参加した人が多数を占めていたことから、関係人口の創出に一定の効果があったと考えられる。

⑤今後の課題・展望

岩手県では外部事業者が、受入企業の募集や参加者への連絡調整などを行っている。参加者に対しては、期間中の業務スケジュールや滞在場所、アクティビティツアーのプログラムなどの情報を事前に伝え、参加にあたり不安が少なくなるよう配慮をしている。

一方、受入企業は人事担当部門のみワーホリの受入を認識しており、実際に参加者が勤務する部署の職員がワーホリ参加者のことを認識していない状況が見受けられた。より円滑に参加者の受入ができるように、受入企業に対してワーホリ制度の周知を図るとともに、受入にあたっての心構えなどを伝えることが重要である。

また、参加期間中に 2 日あった休暇日にアクティビティツアーが組み込まれていたため、街中を自由に動ける時間がなかった。レンタカーなどの移動手段も確保されておら

ず、特に花巻温泉など市街地から離れた場所で勤務する参加者に対しては、行動範囲が狭められてしまうことが問題としてあげられる。私達は参加期間が 10 日間のみだったため自由な時間がなかったものの、ツアー以外の地域に関わる機会の設定も必要である。

今回、参加者・受入企業とも満足度は高い印象を受けたが、県が当初からターゲットにしていた移住希望者の参加は少なかった。次年度も移住前の「お試し期間」として本事業を位置づけるのであれば、移住先での生活がイメージ出来るような要素を加える必要がある。

(2) 愛媛県松野町

①選定理由

愛媛県松野町は、今年度から本事業を導入しており、松野町までの往復交通費の助成やレンタカーの無償提供があるなど、他地域と比較して参加者に対するコスト面での支援が充実している。

また、本事業では、実施団体が事業運営を直接行う場合や、外部事業者に委託する場合など様々な運用形態が見られる中、松野町では自治体が直接運用を行っており、この運用形態の違いによる本事業への効果等も含め調査できると考え、視察地として選定した。

滑床渓谷。日本有数のキャニオニングスポットとなっている。
（出展：一般社団法人愛媛県観光協会ホームページより）

②概要・背景

松野町は愛媛県の南西部に位置しており、人口が 3,930 人（令和元年 8 月末時点）の愛媛県内で最も人口が少ない町である。町の最大の観光地である「滑床渓谷」は、日本の滝 100 選にも選ばれた雪輪の滝を始め、天然のスライダーや川への飛び込みスポットが多数あることから、日本有数のキャニオニングスポットとして知られている。

町内にはキャニオニングを運営する会社が 2 社あり、アクティビティを求める観光客が増加しているなか、繁忙期となる夏期におけるガイド業務の人材不足が課題となっていた。そこで松野町では、体力のある若い世代を雇用したいという企業側の要望に応じ、本事業を活用し、キャニオニングガイドの募集を開始した。

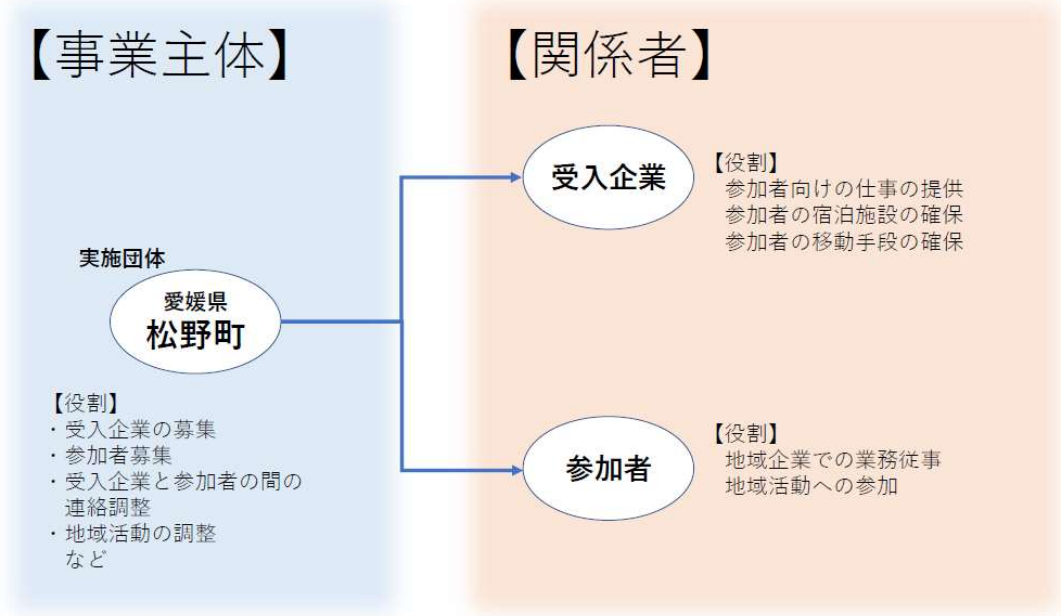


図4：松野町における取組の相関図（筆者作成）

③取組内容

今年度の松野町のワーホリでは、私達を含めて首都圏在住の 20～30 代の若者 5 名が参加した。参加者は上述の町内にある 2 社に分かれ、各社が用意した宿泊地に滞在しながら、観光客に向けた滑床渓谷のキャニオニングガイドや受付業務を行った。

滑床渓谷のキャニオニングツアーでは、最長で片道約 1.2 ㎞の山道を歩きながら、滝を滑ったり、滝つぼに飛び込んだりといった様々なアクティビティを体験できる。ガイドの仕事は、こうしたアクティビティが可能な箇所を案内しながら写真撮影などを行うことであるが、道中には危険な箇所も複数含まれているため、お客様の安全に配慮しながらその時々に適したコースを選ぶ必要がある。また、1 日にガイドを複数行うこともあるため、体力の消耗も激しく、非常に大変な業務であったが、ガイド業務を通じてお客様が楽しむ姿を見られたり、感謝の言葉をいただけたりと、やりがいを直接感じられる業務であった。

キャニオニングツアー中の様子

上記の通常業務以外の時間には、松野町から各社に 1 台ずつ支給されているレンタ

カーが利用できるため、周辺地域を巡るなど、地域のことを知る機会が与えられている。その他にも、松野町主催で町内の地域おこし協力隊や町役場職員との交流会が開催されるなど、地域の人々との交流も行われている。

④取組の成果

上述のような取組や、受入企業の従業員との交流などを通じて、参加者からは「地域の人の温かみに触れ、ワーホリが終了して地元に帰った後もまた松野町に来たい」、「次回は友人を連れて訪れたい」といった感想が出されるなど、本事業の目的である関係人口の創出に寄与する効果が見られた。また、受入企業からは、来年度も受入れを継続したいという意向が出されたことからも、翌年度以降にもつながる取組であったということができる。

⑤今後の課題・展望

上記のような成果があった一方で、松野町における本事業の取組は今年度が初めてということもあり、本事業における今後の課題や改善点がいくつか見られたため、以下の2点にまとめていきたい。

(ア)ワーホリの事業運営における業務委託の重要性

①選定理由にて述べたとおり、松野町では本事業の運営を実施団体が行っているため、実施団体と受入企業とのコミュニケーション強化などの利点がある一方、今回の調査では次の2点の問題が見られた。

まず一つ目が行政における業務負担の増加である。本事業では、実施主体が行政であるため、参加者や受入企業との密な連絡や調整が必要となる。しかし、行政職員は他にも複数の業務を兼任しており、本事業に掛けられる時間も限られているため、綿密な連絡体制の構築には限界がある。今回の松野町の取組においても、業務内容や宿泊場所、必要品等の参加者に対する事前連絡が不足しており、参加者に不安を与えてしまう事態も見られた。

二つ目は各受入企業における参加者の待遇面の差である。松野町では業務内容や宿泊場所等が全て受入企業により決定されていた。このため、一方の会社が3食付きで同じ宿泊場所に滞在可能であったのに対して、もう一方は食事が付かず宿泊場所も転々とするなど、待遇面において差が生じており、参加者からも不満の声が挙げられていた。

上記のような問題を解決するためにも、実施団体と受入企業の間に事業運営を行う外部事業者を入れることで、行政だけでは限界がある綿密な連絡体制を整えるとともに、行政の負担を軽減することで、本事業の無理のない継続運営につながると考えられる。

(イ)参加者のニーズに合わせた事業内容の構築

松野町の参加者に対して、本事業へ参加した理由を聞き取りしたところ、「地域住民や他の参加者との交流をしたかったから」との声があった。しかし、松野町のワーホリ

では、前述のように地域おこし協力隊等との交流会は用意されていたが、関係者以外の地域住民との交流は不足していた。このため、より地域との交流を深めていくためにも、お祭りの運営に関わるなど、地域住民との接触の機会を増やしていくことが重要である。
一方で、本事業の参加者の中には地域との交流よりも業務量を優先したい人もいると推測できることから、参加者に事前アンケートを取り、個人ごとに合わせた仕事と地域活動の配分ができれば、より満足度の高い事業運用ができると考える。

(3)鹿児島県薩摩川内市

①選定理由

鹿児島県では今年度から本事業を導入しており、事業の運営は人材派遣事業や就労支援事業を営む「株式会社アソウ・ヒューマニーセンター」（外部事業者）に業務委託して実施している。県はワーホリ参加者に対して、県・市・外部事業者・受入企業と合同のオリエンテーションを実施するなど、参加期間中の注意事項等について説明をし、参加者が安心して臨める体制を整えている。また、参加者は、休日を利用して、地域主催のイベントや地域の名所・名跡を地域住民と巡るツアーを体験できるなど、充実した地域活動を設定している点などに特色がある。これらにより、視察地として選定した。

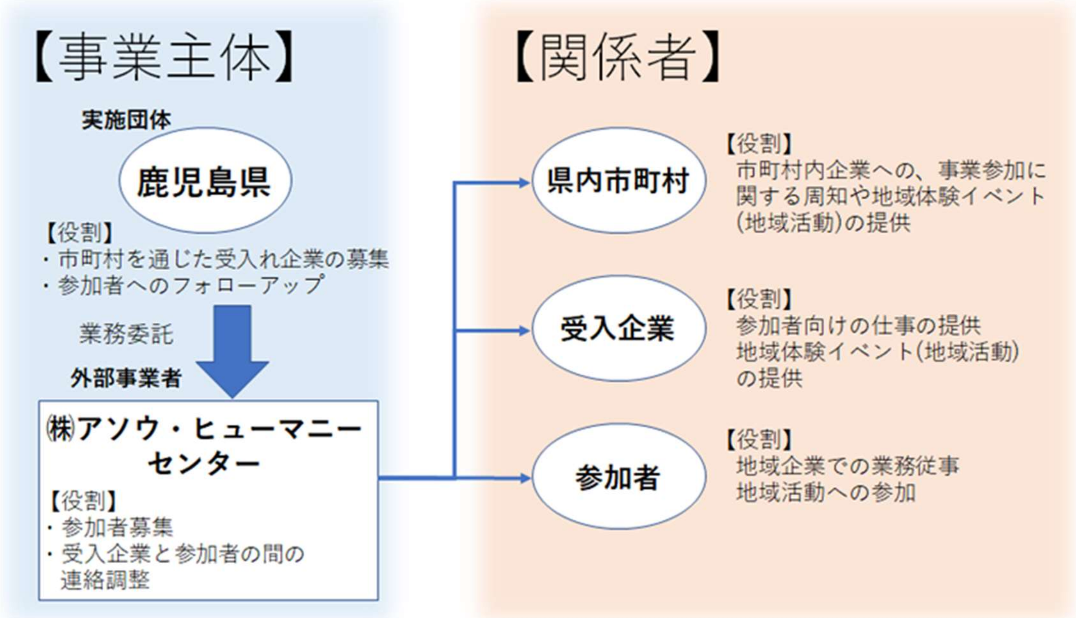


図５：鹿児島県における取組の相関図（筆者作成）

②概要・背景

甑島に渡るフェリー
１日に串木野港等から一日に２往復程度運航している。
（出展：甑商船オフィシャルホームページより）

甑島は、東シナ海に位置する薩摩川内市に属する列島で、人口が4,719 人（平成 27 年国勢調査）の島である。本土から甑島までは、川内港から運航している高速船で約 50 分、串木野新港から運航しているフェリーで約 75 分の距離である。甑島の産業はキビナゴ漁やマグロの養殖といった水産業をはじめ、平成 29 年度観光入込客調査では年間 6 万 1,247 人の観光客が訪れるなど、宿泊施設や飲食店といったサービス業も高い割合を占めている。一方で年々続く人口減少により空き家が増加するとともに、観光客が多く訪れる夏期には、サービス業を中心に人手不足に陥っている。こうした背景を基に、空き家問題や雇用者確保のために設立された「上甑島地域雇用・移定住対策協議会」を中心に、後述する様々な制度を活用し甑島の課題解決に取り組んでいる。

③取組内容

鹿児島県はワーホリに取り組むにあたり、市町村を通じて受入企業の募集を行い、受入企業が決定したところで、主に外部事業者が窓口となり、ワーホリ参加者と受入企業との調整やワーホリ参加者に対するフォロー等を実施している。なお、ワーホリ参加者が参加する地域主催のイベントや地域と交流する機会は受入市町村と受入企業に一任されており、参加する時期や受入企業によって地域活動が異なっている。

「株式会社純浦商店」は、甑島で小売業や飲食店等を営んでおり、私が 2 人目の参加者であった。就労内容は、商品棚への陳列作業や商品ラベル貼り、空き家の清掃、草刈り、惣菜作り、お弁当配達など多岐に渡る業務を経験した。地域活動としては、参加期間中、「甑島海峡横断レース 2019」が開催されため、受入企業で物産展を開き参加選手や応援団に地域産品を販売した。イベント終了後には参加者とイベント事務局との交流会に参加し、地域の魅力に触れることができた。その他、台風に備え古民家の窓に木の防護柵を設置するなど離島ならではの経験もすることができた。

また甑島では、ワーホリ参加者以外にも学生のインターシップや「ゆるい移住全国版」[2]に参加する人たちなど、多様な手段で初めて甑島に訪れる人が増えている。そのため、

[2] 実験的な移住プログラムであり、参加者は、半年の間、日本各地の物件に家賃無料で住むことができる。体験期間中は何をするのも自由となっており、気軽に住んでまちの人々と関わることができる。

甑島では、移住者をはじめとした甑島にきて間もない人をサポートする体制が薩摩川内市、市商工会、上甑島地域雇用・移定住対策協議会の3団体の間できちんと整備されている。実際、担当職員が定期的に様子を見に来たり、地域住民や移住者と交流する機会を複数回設けてくれたりと、ワーホリ参加期間中、参加者が不安を感じることのないよう配慮があった。

④取組の成果

実施団体に夏期のワーホリ参加者のアンケート結果を確認すると、参加者は県全域で15名、そのうち11名が学生、4名が社会人であった。また、受入企業に対する参加者の感想について、回答のあった13名の内訳では「とても良かった」11名、「良かった」2名と、全て肯定的な意見となっている。理由としては、「受入企業や関係者の方がとても親切でワーホリ期間中、安心して楽しむことができた」という意見が多かった。また、受入企業が企画した交流イベントの感想についても全員が「とても良かった」と回答するなど、地域の方との交流は参加者にとって高評価であることが分かった。この他にも、多くの参加者が「今後も継続して受入企業や現地で知り合った人達と交流を続けていきたい」と回答するなど、関係人口創出について一定の成果を確認することができた。

次に、受入企業側の満足度を確認すると、概ね最も評価の高い「満足」に回答しており、受入企業にとっても高評価であった。一方で、ワーホリ制度にかかる意見として「受入企業の負担が大きい」、「受け入れるメリットが小さい」といった声が寄せられている。

⑤今後の課題・展望

本事業の趣旨である関係人口を創出するには、地域との交流機会を確保する受入企業の理解や協力なしに達成することはできない。人手不足による雇用目的で本事業を活用している受入企業もあるため、実施団体は受入企業の目的や要望をきちんと理解した上で、本事業を推進していく必要がある。

今回視察した株式会社純浦商店では、本事業以外でもECOFF（エコフ）やリゾートバイトなどを選択しながら雇用者を確保している。ECOFFでは、参加者はボランティアであるため、受入企業は時給を払う必要がなく、受入企業にとって金銭的なメリットが大きい。また、リゾートバイトは、単純に労働者を確保したい場合、受入企業は地域との交流会などを開催・企画する必要がなく、本事業に比べ負担が少ないというメリットがある。

こうした中で本事業が今後も受入企業に選択されるためには、関係人口の創出が将来の地域での消費拡大や移住促進などにつながるということを理解してもらうことが必要不可欠である。そこで、実施団体は少子化・人口減少社会における関係人口創出という本事業の趣旨を地域に寄り添う形で丁寧に説明することが求められる。特に、本事業に関する受入企業の課題や要望については、実施団体が事前に把握することで、より精

度の高い効果的な事業になると期待できる。

(4) 沖縄県国頭村

①選定理由

沖縄県では平成 26 年 3 月に「沖縄県人口増加計画」を策定し、社会増を拡大するための重要な施策として UIJ ターンの環境整備等を位置づけており、離島・過疎地域を含む県全体でバランスのとれた人口の維持・増加を目指している。平成 28 年度からは「移住定住促進事業」を実施しており、移住体験ツアーや交流プログラムの実施、移住フェアへの出展、移住相談会の開催、移住応援サイトの運用等の取組を行うなど、県内への移住・定住者増加に力を入れている。

沖縄県のワーホリは県が主体となって平成 30 年度から実施されており、今年度で 2 年目である。地域住民との交流や学びの場を通じて、地域との関わりを深める機会を提供し、交流人口の拡大や関係人口の創出の加速化、将来の移住・定住の契機とすべく実施されている。

移住例の多い先進事例地といえる沖縄県での取組に実際に参加し、参加者目線で体験する中で、移住に向けたヒントを探るため、視察地として選定した。

また沖縄県のワーホリは県が民間企業に業務委託した上で各市町村に参加募集を行い、事業を実施している。県と委託業者、各市町村の連携の仕方やそれぞれの立場からみた施策、移住に向けた手法も調査する。

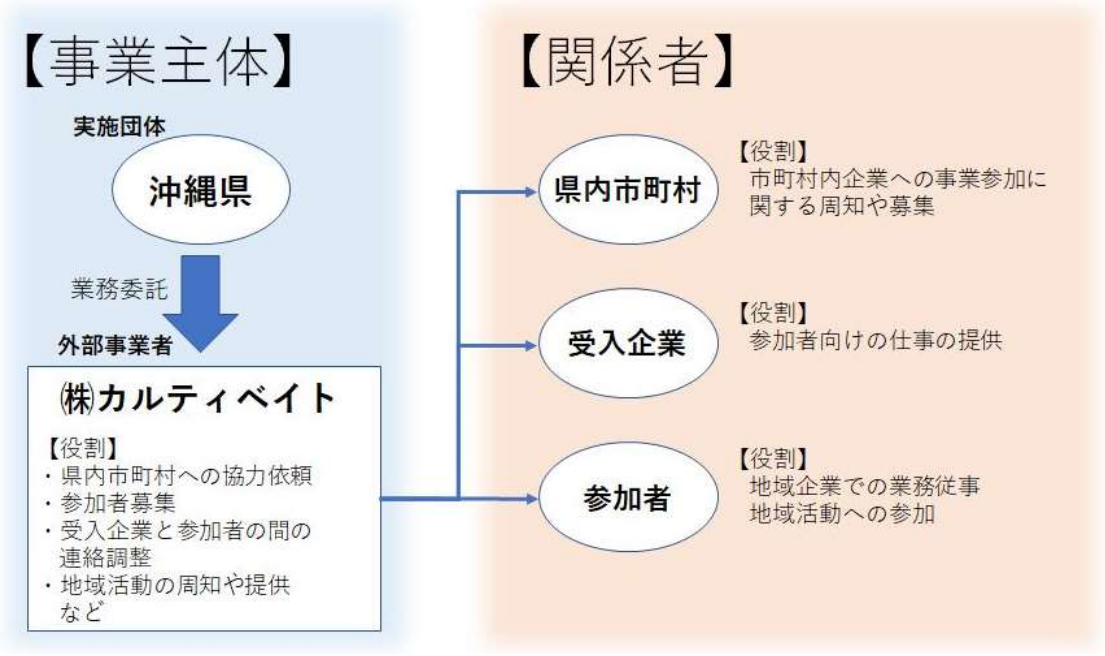


図 6：沖縄県における取組の相関図（筆者作成）

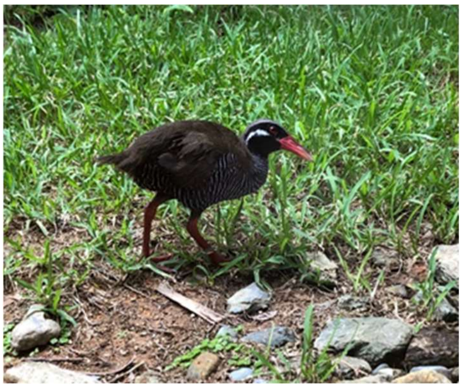
②概要・背　　景

今回視察地とした国頭村は沖縄本島最北端の自治体であり、村域の 95%を森林が占めている。村内には 21 の集落があり、人口は 4,604 人（令和元年 8 月 1 日現在）である。県全域では人口が増加し続けているものの、国頭村では人口減少が続いており、夜間人口は過去 20 年間で約 1,000 人も減少した。特に雇用の面においては人材不足が問題となっており、移住・定住者や関係人口を増やす目的で本事業に参入した。

③取組内容

約 2 週間、受入企業である NPO 法人やんばる地域活性サポートセンターが管理運営している、安田くいなふれあい公園で業務に当たった。主な業務として当公園の受付業務や、当施設に併設されているパークゴルフ場の管理業務、ヤンバルクイナ生態展示学習施設での解説業務を担当した。今期のワーホリで、当施設には私達のほか 2 名が参加し、村内のその他の受入企業では、国頭漁業協同組合に 2 名が参加した。

期間中、受入企業の方や住居の管理人、近隣に住む方々とのふれあいの中で、地域性を感じることができた。また、特に夏季は豊年祭などの地域行事が数多くあり、行事への参加を通して多くの地域住民と関わることができるため、実際の移住・定住に向けたイメージづくりがしやすい。私達は実際に「ビーンクイクイ」という国頭村奥集落での伝統行事に参加し、村外にはない伝統芸能を体験することができた。また、集落の方との交流の中で、村の歴史や文化、価値観など、より深く地域のことを知ることができた。



飼育されているヤンバルクイナ

その他、期間中参加者には村内の住民宅での民泊や自然体験など、国頭村ならではの体験プログラムが提供されている。数ある体験プログラムの中でも、今回私達は民泊と大石林山のガイドツアーを体験した。大石林山はやんばる国立公園内にあるトレッキングコースで、奇岩や巨石、亜熱帯の森林など、本州では見られない景色を見ることができた。

④取組の成果

昨年度冬期に実施したワーホリでは、県全域で 23 名が参加し、そのうち 4 名が継続して受入企業のもとで現在も勤務を続けている。国頭村内では 6 名の参加者のうち 1 名が本事業体験後に移住し、また、他の 5 名も全員が国頭村に再来しており、本事業での体験が関係人口の増加につながっている。今期のワーホリにおいても、参加者からは「参加する中で、受入企業の方を含む、国頭村の方々の温かさを感じられた」、「周りの友達にも国頭村の環境や人の良さを伝えたい」などといった意見があり、国頭村での本事業

に対する満足度が非常に高い。こうした意見からも、参加を通じて、関係人口の増加や参加者の周りの人々への波及に寄与しているとわかる。

また、受入企業からは、「参加者には真面目な人が多く、とても助かる」、「若者に雇用体験の機会を与えるため、とても良い取組だと思う。今後も継続してほしい」など、本事業に対し肯定的な意見が多かった。

ビーンクイクイの様子

⑤今後の課題・展望

沖縄県のワーホリにおける特徴として「地域ナビゲーター」の存在が挙げられる。沖縄県のワーホリでは各地域に地域ナビゲーターを配置しており、参加者が日常生活や地域に関することを気軽に相談できるような体制をとっている。地域ナビゲーターは参加者と地域をつなぐコーディネーター的存在でもあり、参加者に地域の良さを伝えるためのキーパーソンと言える。地域ナビゲーターが率先して参加者に関わり、地域住民と関わる場の提供や地域ならではの体験をコーディネートしていくことで、参加者にとってより充実したワーホリにつながるだろう。今後、事業を継続して実施していくためには、地域ならではのコーディネートをどのようにするか、実施団体と地域ナビゲーターが同じ目的を持ち、調整していくことが重要である。

(5) 北海道東川町

①選定理由

東川町は平成 30 年度からワーホリを導入しており、事業の運営については「株式会社東川振興公社」に業務委託し実施している。制度の目的である関係人口を増やすために、参加者目線に立った事業運営が行われている。また、国の財政支援を積極的に活用し、弾力的な予算運営が行われている。これらにより、東川町を視察地として選定した。

②概要・背景

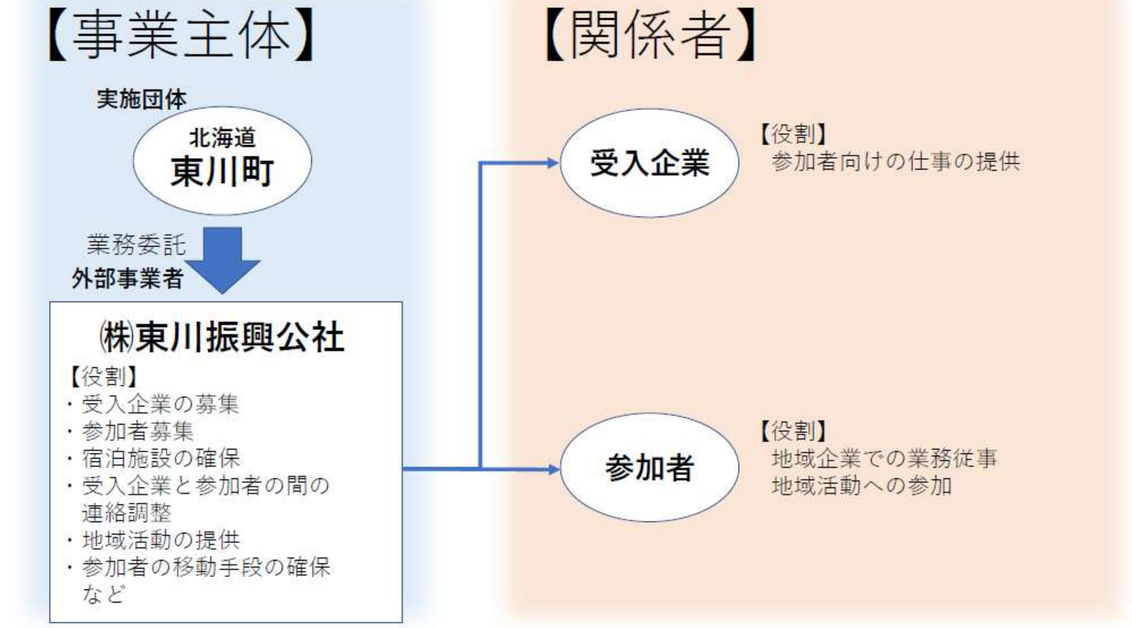
東川町は 1985 年に写真文化首都宣言を行って以来、「写真の町」として「東川町国際写真フェスティバル」や全国高等学校写真選手権大会「写真甲子園」などを開催し、国内外から多くの人が東川町を訪れている。こうした活動が移住者の増加につながっている。

▲出展：第 26 回全国高等学校写真選手権大会
「写真甲子園 2019」オフィシャルホームページ

また、東川町は「町の中の人間だけでやっ

ても何も生まれない」という考えのもと、積極的に町外の人を呼び込み、地域活性化につなげている。平成 30 年度は 38 名の地域おこし協力隊が活動しており、これは大分県竹田市に続いて全国で 2 番目に多い。その他、町役場では大学生のインターンを受入れている。2 年間で約 200 名ものインターン生が参加し、3 泊 4 日のプログラムの中で町内の見学や若手職員とのディスカッションを行い、最終日には町の施策提案を行ってもらう。若者視点を取り入れることで、役場職員では考えつかないような斬新なアイディアが生まれることもあるという。

図 7：東川町における取組の相関図（筆者作成）



③取組内容

東川町では、受託事業所である株式会社東川振興公社が参加者や受入企業との調整を行う。そのため、東川町が直接運営に関与することは少ないが、受入事業所や受入企業に関する参加者からの相談対応を行っている。

東川町は、今年度のワーホリにかかる予算を約 18,620 千円確保している。これは国の特別交付税措置の上限額を超える金額であり、これらの予算を使って、参加者へのサポート体制の充実を図っている。

用途の詳細としては、まず、参加者のレンタカー利用料や燃料費、宿泊費が挙げられる。レンタカーは参加者一人に一台用意し、参加者はワーホリ期間中自由に使うことが出来る。また、ワーホリに関する相談員として、臨時職員を雇用し、役場

雪の中の東川町立東川日本語学校
（出典：東川町立東川日本語学校ホームページより）

内にワーホリの相談窓口を設置している。
東川町のワーホリ事業担当の定住推進課の吉原課長はこのように支援策を充実させる理由として「ワーホリ期間中ずっと東川町に滞在してもらう必要はない。近隣には富良野市や美瑛町もあるので、色々見て回ってもらい、それらも含めて東川町を好きになって欲しい」という。全国的に見ても、ここまで参加者のために予算を確保している例は少ない。
今年度の参加者の受入先は町立日本語学校・スキー場・高校生国際交流写真フェスティバルの 3 ヶ所である。この中で日本語学校の受入人数は 11 名と最も多い。日本語学校はこれまで、韓国・台湾・中国・タイ・ベトナム・インドネシア・モンゴル・マレーシア・ウズベキスタンから留学生を受入れており、現在も約 280 名の留学生が勉学に励んでいる。参加者は、午前中はティーチングアシスタントとして授業をサポートし、午後は学生に日本の作法や食などを教える中で、参加者自身も日本古来の文化を学ぶことが出来る。また、週 2 日は午後に自習時間が与えられており、自分で設定したテーマに基づき課外活動などを行う。なお、自習時間も労働時間に計上され、賃金が発生する。
ワーホリ期間中、参加者は町内の移住体験住宅で生活する。宿泊費は 1 泊約 5 千円で東川町が負担している。事業開始から日が浅いこともあり、東川町は宿泊施設に必要なものを整理できていなかったが、参加者が宿泊施設に足りないものや施設内の設備の使い方などをマニュアルにまとめて、町に提供した。また、ワーホリ独自の業務マニュアルを作成し、後の参加者に引き継いだ。このように、東川町のワーホリでは、行政だけではなく、参加者も共に本事業をよりよく磨きあげている。
さらに東川町では、地域体験活動として大雪山ウォーキングツアーや東川フォトトレッキング講座、地域おこし協力隊との交流会を企画し、観光だけでなく、移住者の目から見た東川町の良さを知ってもらう機会も提供している。

④取組の成果

今年度は 16 名がワーホリに参加した。なお、高校生国際交流写真フェスティバルは受入時期が 7 月下旬～8 月中旬に限られており、今年度は応募者なしで募集を終了した。
また、平成 31 年 3 月までワーホリに参加した女性は、東川町に心を惹かれ、4 月から地域おこし協力隊になった。東川町では特段、ワーホリ参加を通じた地域おこし協力隊への応募といった事業設計までは行っていなかった。しかし、上記のような充実した支援体制を通じて、地域をより深く知る機会を提供することにより、今後も東川町に関わろうとする機運を醸成することにつながっている。

⑤今後の課題・展望

東川町は北海道庁が用意するワーホリ特設サイトでの情報発信や総務省主催の合同説明会への参加を通じて、応募を切れ目なく受け付けている。一方、上述のとおり募集

時期が夏期の3週間に限定される高校生国際交流写真フェスティバルについては、総務省の合同説明会が開催される7月に入ってから本格的に募集を開始したため、今年度は周知期間が足りず、応募者がいなかった。「写真の町」として知られている東川町では、高校生国際交流写真フェスティバルに国内外から多くの人が訪れていること、また、そこから移住者の増加につながっていることから、十分な周知期間を確保して情報発信を行えば多くの人に興味を持ってもらえる受入先であると考える。そのため、今後は、総務省主催の合同説明会に先行して、町単独で先行して高校生国際交流写真フェスティバルの情報発信を行うことも、参加者を集める方策の一つである。

また、今後参加者を増やすためには、受入企業を増やすことが必要である。受入先の1つである日本語学校では、昨年度まで月に2〜3名受入れていたが、受入側の負担を考え、今年度から月1名の受入となった。1ヶ所の受入可能人数にも限りがあることから、参加者に東川町の魅力を知ってもらえる受入先を新たに開拓すれば、参加者の就業先の選択肢を増やして、町の受入体制の強化につながるだろう。

３．調査事例の分析

上記の調査地を比較すると、本事業の運用形態の違いにより次の三つのタイプに区分できる。本章では、このタイプごとのメリットとデメリットを考察していきたい。

・自治体による直接運用型･･･愛媛県松野町

・都道府県による外部事業者への業務委託型･･･岩手県、鹿児島県、沖縄県

・市町村による外部事業者への業務委託型･･･北海道東川町

①自治体による直接運用型

メリット：実施団体が参加者と直接交流できるため、参加者の声を拾いやすく、制度運用に改善すべき点等があった場合には、即座に対応し易い点が挙げられる。例えば、松野町の場合では、事業者が用意した宿泊場所等に欠陥があった際に、参加者からの指摘を受け、町が新たな宿泊場所を提供している。また、自治体が直接運用に関わることで、行政職員や地域おこし協力隊といった現地の人との交流会の開催等の柔軟な対応ができる点もメリットの一つであると考えられる。

デメリット：実施団体及び受入企業の業務負担の増加が挙げられる。松野町の調査事例においても述べたように、行政職員は他にも複数の業務を兼任しており、本事業に掛けられる時間も限られているため、参加者への事前連絡の不足など、対応に一部不備が生じている。さらに、今後継続して実施する際に、参加者の増加や受入期間の長期化により、綿密な対応がさらに難しくなることが予想される。また、松野町の場合には、参加者に提供されるレンタカーや宿泊場所等の手配が受入企業の業務となっている。ワーホリの参加者を受入れる期間は、受入企業にとって繁忙期である場合も多いため、この

ような業務の増加が受入企業の大きな負担にもなってしまうと懸念される。

②都道府県による外部事業者への業務委託型

メリット：実施団体及び受入企業における業務負担の軽減が挙げられる。上述の通り本事業においては、参加者の募集に始まり、参加者との連絡調整や宿泊地の確保など様々な業務が発生する。こうした業務を外部事業者に委託することで、実施団体及び受入企業の過度な負担が無くなり、無理のない事業運営が可能となる。また、岩手県の事例で見られたように、期間中の業務スケジュールや滞在場所等の情報を事前に参加者へ伝えるなど、参加者に対する充実した支援体制を構築できる点もメリットである。本事業の参加者は見知らぬ土地で中長期間滞在することになるため、滞在中の生活状況や地域の情報を事前に把握できた方が安心して参加でき、結果として本事業への満足度を高めることができる。そのため、こうした支援体制を充実させることが本事業の目的である関係人口の創出にもつながると思われる。

デメリット：都道府県が本事業を実施するため、受入企業が複数の市町村にまたがっている場合であっても、国の特別交付税措置が都道府県の枠しか利用できない点がある。前述のとおり、本事業における国の特別交付税措置の上限額は 1 団体あたり 15,000 千円＋5 千円×全参加者の延べ滞在日数であり、市町村ごとに事業実施する場合に比較すると本事業にかけられる経費が大幅に減少する。

③市町村による外部事業者への業務委託型

メリット：市町村単独で事業を実施するため、特別交付税措置の上限額を市町村単位で利用できる点が挙げられる。東川町の事例を見ると、レンタカーを参加者一人に一台用意するなど、他の自治体と比較して積極的に予算を確保し、より充実した参加者への支援が行われている。このような支援体制を構築できれば、地域を知る機会が増え、地域との関係性をより深めることができるだろう。また、都道府県による外部事業者への業務委託型と同じく、自治体の業務負担の軽減や支援体制の強化にもつながる。

デメリット：これは業務委託型に限らず、市町村が単独で実施する場合に言えることであるが、受入企業が限られることではないかと考える。都道府県単位で実施する自治体であれば、複数の市町村にまたがって多種多様な業種でワーホリを実施することが可能だが、市町村単位だとワーホリの受け入れが可能な企業は多くないため、参加者の選択肢が狭まってしまう。また、1 受入企業あたりの受入可能人数は限られているため、今後参加者数を増やすとなると新たに受入企業を調整する必要があり、市町村にとって大きな負担となる。

以上が分類した三つのタイプのメリット・デメリットである。それぞれのタイプを比較してみると、都道府県と市町村のどちらが主体であっても、直接運用型ではなく業務委託型を採用した方が実施団体と受入企業双方の負担が軽減されるだけでなく、外部事

業者が関わることで参加者への支援体制が充実し、結果的に参加者の満足度の向上につながりやすいことが伺える。

区分 / 項目	①自治体による直接運用型	②都道府県による外部事業者への業務委託型	③市町村による外部事業者への業務委託型
自治体の業務量	多い 例：参加者との連絡調整、宿泊場所の確保	少ない	
実施団体と参加者の関わり方	参加者と直接連絡調整を行うなど、参加者との関わりが強い	自治体が直接参加者に関わることは少ない	
参加者の支援体制	実施団体の担当者は本事業以外の業務も兼務するケースが多く、参加者の支援のために割ける時間が少ない	外部事業者が専任で参加者の支援にあたるため、手厚い支援が期待できる	
予算面	実施団体が都道府県であれば②、市町村であれば③と同じ	国の特別交付税措置は都道府県 1 団体分となるため、1 ヶ所あたりにかけられる経費が少ない	市町村単独で国の特別交付税措置を受けられるため、充実した支援体制の構築等が可能
受入先の多様さ	実施自治体が都道府県であれば②、市町村であれば③と同じ	複数の市町村にまたがって多種多様な業種を設定することが可能	市町村単独では受入可能な事業者が限られる可能性がある
今回調査した自治体	愛媛県松野町	岩手県、鹿児島県、沖縄県	北海道東川町

表 1：調査地比較表

4. おわりに

現在、日本全国の自治体が急速に進行する人口減少・少子高齢化問題の解決に向けた取組を行っている。そのような中で、内閣府が公表した「第 2 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」（令和元年 12 月）では、これらの問題の解決方法として、関係人口を創出することが重要だと明記している。自治体は、国が示した関係人口の創出に向けて、様々な方策を展開している。今回の調査を通じて、その方策の一つであるワーホリ制度は、制度創設から参加者の期待・ニーズが増加し続けているとともに、関係人口を創出するために重要な役割を果たしていることがわかった。

本調査により分析した、この制度のメリット・デメリットを踏まえ、今後のワーホリ制度のより一層の推進・発展に向けた改善策を以下のとおりまとめる。

【ふるさとワーキングホリデーが充実するための手段】

(1) ワーホリ制度における改善点について

①募集時期の早期化

ワーホリ実施団体において夏季の仕事の募集が多い。しかし今年度は、総務省のポータルサイトの開設が 6 月下旬、合同募集説明会が 7 月上旬～下旬にあり、募集期間が短く、参加者の募集に苦慮する実施団体が多く見られた。このため、ポータルサイトの開設や合同募集説明会の開始時期を早めることで、各関係者が入念な準備期間を取り、万全な受け入れ体制を整えられるものと考えられる。

②地域活動の充実

ワーホリは地域住民との交流や学びを通じて地域の暮らしを体感させることに主眼を置いている。しかし、現状では就労に重きを置いている実施団体が多いように感じられる。地域に根付いた企業で働くことにより地域を知ることはできるが、参加者はそれだけではなく、住民との交流や暮らしを通じて、地域と関係性を持つことを求めている。

このような中で、東川町では、地域活動がより地域の暮らしの体感につながるという考えから、町内だけでなく周辺地域も回れるよう、1 人 1 台車を無償で貸し出している。さらに、プログラムの中に週 2 日自習時間を設け、参加者が目的を持って地域活動を行える体制を整えている。

ワーホリ制度は創設から約 3 年しか経過しておらず、どのような手法が関係人口創出に寄与するか、実証データは少ない。実施団体が参加者のニーズに合った多様なプログラムを提供できるようにするため、地域活動に重点を置き参加者に主体性を持たせた東川町のような特徴的な事例等の事業モデルを蓄積し、関係機関で情報共有をしていくと

ともに、どのプログラムが関係人口創出に寄与するか検討していく必要がある。

③受入企業に対するワーホリ制度の目的の周知徹底

受入企業は依然として参加者を労働力として捉えている面が強く、本来の目的である関係人口創出のための地域活動の重要性を十分に理解しているとは言い難い状況である。本制度を活用して関係人口の創出を図るためには、実施団体と受入企業が足並みをそろえていくべきである。そのため、参加者の受入れ前に受入企業に対する事前説明会の実施が効果的であると考えられる。よって、ワーホリ制度推進要綱に関係人口及び地域活動の周知徹底を促す内容を明記することが必要である。

④ワーホリ受入予定団体に対するセミナーの開催

当センターが主催する地方創生セミナーや地方創生実践塾等において、本稿のテーマでもある「ふるさとワーキングホリデーを活用した関係人口の創出」をテーマとしたセミナー開催を検討する。セミナーの中では、総務省担当職員からの施策説明や先進自治体の取組事例の紹介、参加者がワーホリ実施に向けた具体的な事業計画書を作成する。そのほか、当センターの調査結果を踏まえて、ワーホリのメリット・デメリットやポイントについて報告することにより、ワーホリ導入を検討している団体への波及効果が期待できる。また、今後のふるさとワーホリに対するさらなる改善も期待できるだろう。

⑤実施団体から外部事業者への業務委託の推進について

この制度を直接運用する実施団体は、各種調整など大きな負担を抱えていることも少なくない。上述のとおり、実施団体は、外部事業者に業務委託することで業務負担の軽減につながり、無理のない事業運営が可能となる。さらに業務負担の軽減により、参加者の支援体制を充実させることができれば、結果的に参加者の満足度の向上や、本事業の目的である関係人口の創出にもつながりやすくなるであろう。以上から、制度を活用する自治体にあたっては、業務委託により実施することが効果的であると考えられる。

⑵ふるさとワーキングホリデー実施による効果（考え方）

本制度を通じて、ワーホリ参加者に体験地域を「もう一度訪れたい場所」や「暮らしたい場所」、あるいは「関わり続けたい場所」と感じてもらうためには、ワーホリを通して、実施団体や外部事業者が如何に心に残る体験や暮らしを提供できるかが重要となる。ワーホリでこのような体験や暮らしを提供することにより、参加者が体験後に移住をしたケースも見られているため、ワーホリ実施による効果は関係人口の創出のみならず、移住者を増加させるための可能性を含んでいると考える。

ワーホリを通して将来的な移住の可能性を広げるためには、①実情に合った暮らしを体験するためのプログラム提供、②近隣市町村に足を運ぶことによる生活範囲のイメー

ジ広幅化と交通手段の確保、③充実した支援とサポート体制の構築など、を行うことが重要である。実情に合わせることはもとより、より充実した参加者への支援及び体制を構築できれば、地域を知る機会が増え、地域との関係性をより深めることができるだろう。ひいては、関係人口創出、将来的な移住につながる可能性が高くなることが期待されるだろう。

本調査では、先進自治体の視察を通じて、現行のワーホリ制度におけるメリット及びデメリットを把握する機会になったとともに、実施団体ごとの特徴的な取組や支援体制などに着目し、本制度のさらなる有効活用の方法を考察した。本調査がこれからワーホリ制度を活用する自治体にとっての一助となり、未来の社会づくりに少しでも貢献できれば幸いである。

事例調査にご協力いただいた団体、個人、行政の皆様、快く調査に送り出してくれた職場の皆様に感謝を申し上げ、本調査の結びとする。