

**平成 26 年度
「地域政策スクール」**

研 究 報 告 書



大分県自治人材育成センター

は　じ　め　に

平成 12 年に地方分権一括法が施行され、国と地方は、それまでの指導・監督という関係から対等・協力の関係に変わりました。地方分権が進んでいくに伴って、これまでより一層、政策県庁、政策自治体ということが言われるようになりました。地域の課題は、地域自らが考え、その政策を実行していくことが求められる時代になったと言えます。これはすなわち、私たち自治体職員にその能力が求められているということです。

一方、私たちの日常の業務を考えると、限られた人員・予算の中で、益々複雑・多様化し、量も増えていく仕事に追われ、腰を据えてしっかりと政策を考えることがなかなか難しいという現実もあります。

こういった中にあって、地域政策スクールは、数々の文献、各種データ、現地ヒアリング等から現実の課題を把握し、その原因を理論的に分析して、それに対し、予算、人員等現実の行政資源に基づいて具体的に政策を考えていくことに重きを置いた研修です。

本スクールは、平成 16 年度に県の職員研修「行政経営スクール」として開講し、平成 18 年度からは、地域特性を活かすため「地域政策スクール」と名称を変えるとともに、市町村職員も対象に加え、県下の自治体職員が政策形成と政策法務について実践的な知識と行動力を育み、地域が真に求める政策を自由かつ自主的に研究する場として、これまで実施してまいりました。

11 年目となる今年度は、10 名の県職員と 5 名の市町村職員からなる計 15 名の研修生が、昨年 6 月から研究を進めてきました。

本報告書は、研修生が多忙な日常業務やそれぞれの家庭生活との両立を図りながら、約 10 ヶ月間に亘り取り組んできた研究の成果をまとめたものです。研究テーマに関する所属の方々はもちろん、一人でも多くの皆様にお読みいただき、業務の参考としていただければ幸いです。

最後になりましたが、この地域政策スクールの研究にご協力をいただいた関係機関や団体の方々をはじめ、業務多忙な中、研修生を快く送り出していただいた職場の皆様、専任講師として熱心にご指導をいただきました九州大学大学院法学研究院の嶋田暁文先生に対し、心から感謝申し上げます。

平成 27 年 4 月

公益財団法人大分県自治人材育成センター
常務理事 大塚 勇二

目 次

1 専任講師のコメント	1
(1) 報告書に寄せて	3
(2) 研修生の皆さんへ	5
2 平成26年度地域政策スクール受講者名簿	9
3 研究内容要旨	11
(1) 大分県の「ニート」「ひきこもり」問題について	13
(2) ようこそ中山間地域へ	17
～担い手の受け皿づくり大作戦～	
(3) どうする？おんせん県おおいた	21
～地域から世界へ 現在から未来へ～	
4 研究報告書	25
(1) 大分県の「ニート」「ひきこもり」問題について	27
(2) ようこそ中山間地域へ	63
～担い手の受け皿づくり大作戦～	
(3) どうする？おんせん県おおいた	109
～地域から世界へ 現在から未来へ～	
5 参考	147

1 専任講師のコメント

九州大学大学院法学研究院

准教授 嶋田暁文



(1) 報告書に寄せて

(2) 研修生の皆さんへ

報告書に寄せて

2014（平成26）年度「地域政策スクール」の研修生15名は、昨年6月から10ヶ月近くに渡り、①「大分県の『ニート』『ひきこもり』問題解決についての政策提言」（ニート・ひきこもり）、②「ようこそ中山間地域へ～担い手の受け皿づくり大作戦～」（農村・農業）、③「どうする おんせん県おおいた～地域から世界へ 現在から未来へ～」（観光）という三つのテーマで、政策研究・政策立案に取り組んでまいりました。本報告書は、その集大成です。

まずは、本研修に快く研修生を送りだしてくださった原課の皆様に、あつく御礼申し上げたいと思います。

ご承知の通り、本研修は、とてもハードな研修です。研修生たちは、通常業務だけでも忙しい中、休日等を惜しんで調査・研究を重ねてきました。そして、今年1月の発表会を経て、ついに本報告書の作成にまでこぎつけた次第です。

この間、通常業務の遅滞等、周りへのしづ寄せも一部生じたと聞いております。ご迷惑をおかけしたことを、この場を借りてお詫び申し上げます。

しかし、私は、長い目で見れば、この10ヶ月の経験は、研修生ひいては大分県にとって、「費用対効果」で見ても、大きなプラスになるに違いないと考えています。研修生たちは、この10ヶ月を通じて、「あきらめない心」と限界を乗り越える「体力」、そして、物事を論理的に考え、問題解決策を導き出す「思考能力」を身につけました。さらに、「仲間」の大切さを学び、「自分一人ではできないことでも、協力し合うことでそれが可能になること」を実感を持って経験しました。「自治体職員の仕事」の面白さとその可能性にも気付いたはずです。

こうした学びや経験を得た彼（女）らの存在は、今後の大分県および県内市町村にとって「大いなる宝」となっていくものと私は確信しています。

本報告書は、「住民一人ひとりの幸せを実現していく」という彼（女）らが果たすべき最終目標の実現へとつながる道程の「一里塚」にほかなりません。

いずれの研究・提案も、内容的に改善すべき点や詰め切れていない点などを少なからず含んでいることも事実です。しかしながら、熟読していただければ分かるように、本報告書は、示唆に富むさまざまな指摘と豊かな情報量に満ちあふれています。それは、「大分を少しでも良くしていきたい」という彼（女）たちの熱い思いに裏打ちされたものです。

アラ探しをしようと思えば、いくらでも可能かもしれません。しかし、「ここから何か一つでも役立つ発想や情報を獲得しよう」という前向きな気持ちで読むならば、本報告書は、

きっと有意義な示唆を与えてくれるはずです。本報告書に示された研究・提案内容が、実際に施策に活かされることを願って止みません。

2015（平成27）年3月吉日

九州大学大学院法学研究院准教授 嶋田暁文

追記：本文で触れることができませんでしたが、公益財団法人大分県自治人材育成センターの皆さんのご尽力なくしてはここまでこぎつけることは絶対にできませんでした。特に、本年度の研修担当を務めていただいた安倍明日美さんには、細かなお気遣いをしていただくとともに、研修生の立場に立った研究環境の整備にご尽力をいただきました。この場を借りて、心より御礼申し上げます。

研修生の皆さんへ ～「抽象的思考への埋没」からの脱却を～¹

最近、自治体職員、特に若手の職員と接していく気になる傾向があります。それは、「抽象的思考への埋没」とでもいるべき傾向です。

たとえば、「若者支援はなぜ必要か」という質問に対して「将来の生活保護率を下げるため」と答えてしまう、あるいは、「なぜ定住促進が求められるのか」という質問に対して「税収を確保する必要があるから」と答えてしまう、あるいは、「観光政策になぜ取り組むのか」という質問に対して「観光入込客数を増やすため」と答えてしまうといった具合です。

これらの回答が完全な誤りだとは思いません。しかし、第1のケースの場合、そこには、「ひきこもり等で苦しんでいる当事者（若者やその家族）に寄り添う心」が欠けてしまっています。一方、第2のケースの場合には、「人口減少や高齢化の進行の中でどうにか集落を維持しようと奮闘している人々の姿」が視野に入っていません。そして、第3のケースの場合、「観光客は増えてもお金が落ちず、地域への負荷だけが大きくなったり、顧客ニーズに合わせようとするあまり地域らしさを失ってしまう可能性」への想像力が欠けています。

抽象的思考に埋没している限り、「住民を幸せにする」、「地域を良くしていく」といった自治体職員の使命を果たすことは困難です。その理由は、以下の3点です。

第1の理由は、「誰（あるいは何）のためにそれをするのか」、「それによって住民自身が本当に幸せになるかどうか」という点への意識づけが欠けているからです。

たとえば、島おこしで全国的に名を馳せているA島のキーパーソンから聞いた話ですが、ある時、県（＊大分県ではありません）の課長に次のようなことを言われたのだそうです。

「県としては来年度は観光に力を入れたいと思っており、観光入込客数を増やすために、旅行会社にツアーを年間180本を企画してもらうことにしている。ところが、旅行会社によれば、企画に際して、客単価がネックになるという。については、A島のガイド料は高すぎるるので、それを1000円以内にして欲しい。」

A島では、本島とその周辺の島のガイド料を、それぞれ4000円、計8000円に設定しています。これを1000円にしてくれというわけです。そうしないと旅行会社がツアーを企画してくれないからというのがその理由です。

しかし、仮に観光客が倍に増えても、料金を8分の1に下げてしまえば、観光ガイドに

¹ 本稿は、嶋田暁文「自治体職員の働き方と住民の幸せ」『ガバナンス』2015年2月号、30頁以下の議論をベースにしつつ、その内容を膨らませたものです。

渡る額はむしろ減ってしまい、雇用創出効果は希薄化してしまいます。また、そのツアーでは、A島には日帰りで立ち寄ることが前提となっていることであり、そうなると、仮にお客が増えても、結局、その島に落ちるお金はごくわずかにとどまります。

こういう提案を県の課長が平気で口にしてしまうということ自体、信じがたいことです
が、抽象的に考えることで「観光入込客数」というもっともらしい数字に目を奪われ、「誰
(あるいは何の)のために」という根本(目的)を見失ってしまったからこそ、こういう
ことが起きてしまうわけです。

「抽象的思考への埋没」が自治体職員の責務遂行を阻む第2の理由は、具体的な問題状況が踏まえられていないと、問題解決の方策を導くための原因分析ができないからです。

具体的な政策提案につなげていくためには、「現在生じている具体的な問題状況」あるいは「好ましい将来像と現状との具体的なギャップ」をまず明らかにし、その上で、「なぜそうなっているのか」を分析することによって、原因を特定していく必要があります。そして、その原因を解消するような政策を打つか、(原因解消が難しければ)原因の効果を緩和するような政策を打つわけです。しかし、具体的な問題状況が踏まえられていなければ、こうした分析もできませんので、出てくる政策は、単なる「思い付き」にとどまってしまいます。

第3の理由は、困っている人々の実情や問題状況が具体的に踏まえられていないため、しんどい時にがんばりきれないからです。

言うまでもなく、日常業務に追われる中で、とことん真剣に考え、実際に行動するというのは、容易なことではありません。だからこそ、それを成し遂げるためには、強いハートが必要です。では、どうすれば、その強いハートを持てるのでしょうか?

ここで参考になるのが、元・世界銀行副総裁の西水美恵子さんの次の言葉です。

「私は、大臣なり大統領なり偉い人たちに喧嘩をふっかけるときに『ちょっと怖いなあ』となってしまったら、いつもあの村のお母さんことを思い出すんです。

『希望』がない生活を強いられているとは、どういうことか。それを思ったら、相手が誰だって、喧嘩をふっかけますからね。」

(<http://www.1101.com/nishimizu/2012-12-10.html>)

ここに示されているように、西水さんが強いハートを持てたのは、とても苦しい生活を強いられているお母さんの具体的な姿が目に焼き付いているからなのです。逆に言えば、「世界平和を守るために」といった抽象的な目的だけでは、そこまでがんばりきれないということを、彼女の言葉は示唆しています。

自治体職員の場合も同様だと思うのです。仕事の先に具体的な「名宛人」がいて、その人の苦しみに思いを馳せることができれば、本当にしんどい時でも、決して妥協せず、最後まで手を抜かずやり抜くはずです。しかし、たとえば、「なぜ定住促進が求められるのか」という質問に対して「税収を確保する必要があるから」と答えてしまう職員が、本当にしんどい時にがんばりきれるかというと、そうではないでしょう。その取り組みでは問題解決につながらないことがわかつっていたとしても、「ここまでがんばったのだから、この程度でいいだろう」とか、「不十分な部分はあるだろうが、一応の形にはなっているからいいだろう」といった形で妥協するに違いありません。「ワーク・ライフ・バランスが大事だ」とか「他の業務に支障が生じるから」といったそれ自体ごもっともな理由で、自分と周りを納得させることを通じて—²。

では、「抽象的思考への埋没」から脱却するにはどうしたらよいのでしょうか？

ここまで記述からも明らかなように、大きく分けて三つのことが必要であると僕は考えています。

第1に、その仕事の真の「名宛人」である具体的な住民を明確に意識し、その人たちの幸せにつながるかどうか、本当にその人たちを救えるのかという視点から、仕事のありようを徹底的に見つめ直すことです。

そこで、お勧めしたいのは、「座右の銘」ならぬ「座右の問い合わせ」を持つことです。それは、自分自身をすっと取り戻せるような問い合わせをいつも自分の引き出しに持っておくことにはなりません。具体的には、「自分は、誰のために、誰の方を向いてこの仕事をしているのか」（=仕事の名宛人は誰か）という問い合わせを持つと良いのではないでしょうか。

第2に、具体的な現場に足を運び、地域の実情を自分の目で確かめ、人々の話に耳を傾けることです。アフターファイブや休日をも活用し、地域おこしなどにも個人的に関わっていく気概があればなおさら良いと思います。

第3に、原因分析をする癖をつけることです。上でも述べたように、問題設定が抽象的だと原因分析をしようと思ってもできませんから、原因分析を試みることで、逆に、自分が抽象的思考に陥っていないかどうかを確認することができるのです。

² ワーク・ライフ・バランスにしても、他の業務との兼ね合いにしても、それ自体はとても大事なことです。しかし、一時的にそれらを犠牲にしてでも、何かをやり抜かなければならぬ時はあります。そこのメリハリこそが大事なのです。

以上、長々と論じてきましたが、それは、「抽象的思考への埋没」をどう脱却していただかということが、僕の中での 11 期のテーマだったからです。上で述べた三つの「抽象的思考への埋没」から脱却方策は、まさにこの地域政策スクールで学んできたことにはかなりません。最後に改めて、上記のことを肝に銘じておいていただければと思います。

この 10 ヶ月間、本当に疲れさまでした！

特に、発表会までの準備および報告書作成は、多忙を極める中での作業となり、本当にしんどかったことだと思います。本当に疲れさまでした！

「報告書に寄せて」でも書きましたが、皆さんには、この 10 ヶ月で、「あきらめない心」と限界を乗り越える「体力」、物事を論理的に考え、問題解決策を導き出す「思考能力」を身につけました。そして、「仲間」の大切さを学び、「自分一人ではできないことでも、協力し合うことでそれが可能になること」を実感を持って経験しました。

まだ皆さんには、自らの実力アップを実感できていないと思います。しかし、この効果は今後、じわじわと發揮され、おそらく 2 年後には、「あの時の経験が生きているんだな」という実感を抱くはずです。

2014（平成 26）年度地域政策スクールはこれで幕を閉じますが、本当に大事なのは、研修が終わった後、すなわち、「これから」です。この研修で身につけたものが少しでも何かの成果に結びついたなら、是非ご一報くださいね。

そして、どうか、同じ苦楽を共にした仲間として、同期同士の付き合いを大事にしていってください。このスクールのネットワークを通じて大分県および県内市町村が少しでも良くなっていくことを心から願っています。

最後になりますが、日常業務だけでも大変な中で、真剣に研修に取り組んでくれた皆さんに心から感謝申し上げます。

どうかこれからもお気軽にご連絡ください。僕で役立つがあれば、ご相談に乗ります。

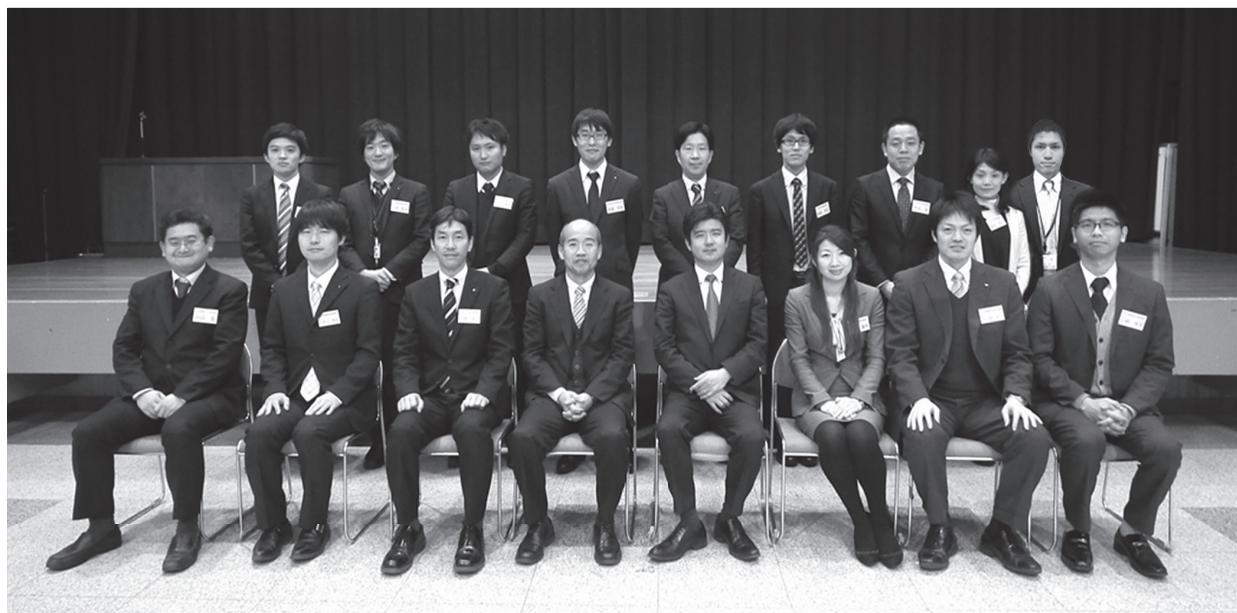
どうかお元気で！

「同窓会」で再会できるのを今から楽しみにしています！

みなさんの「これから」に期待しつつ

2015（平成 27）年 3 月吉日 嶋田暁文

2 平成26年度 地域政策スクール 受講者名簿



	所管部	所 属	職 名	氏 名	研究テーマ
1	総務部	東部振興局	主任	小野 秀明	農村
2	総務部	中部振興局	主任	竹内 実	農村
3	総務部	豊肥振興局	主任	小手川 亮平	観光
4	総務部	別府県税事務所	主任	飛弾 蔵	農村
5	福祉保健部	豊肥保健所	技師	木下 優希	観光
6	商工労働部	雇用・人材育成課	主査	小山 玄	ニート・ひきこもり
7	商工労働部	大分県立工科短期大学校	主事	宗岡 孝朗	ニート・ひきこもり
8	農林水産部	農林水産企画課	主任	三ツ股 功二	ニート・ひきこもり
9	土木建築部	高速道対策局	主事	平野 敬洋	観光
10	土木建築部	別府土木事務所	主任	繁松 高広	ニート・ひきこもり
11	大分市	財務部 税制課	主事	奈良 遼太	観光
12	別府市	総務部 収納課	主査	高木 佳子	農村
13	別府市	福祉保健部 社会福祉課	主事	渡邊 裕樹	ニート・ひきこもり
14	中津市	総務部 総務課	主事	柳瀬 亮太	観光
15	日田市	総務部 税務課	主査	小関 卓己	農村

3 研究内容要旨

(1) 大分県の「ニート」「ひきこもり」問題について

(2) ようこそ中山間地域へ

～担い手の受け皿づくり大作戦～

(3) どうする？おんせん県おおいた

～地域から世界へ 現在から未来へ～

大分県の「ニート」「ひきこもり」問題解決について の政策提言

【概要版】

平成 26 年度地域政策スクール チーム：「ニート」「ひきこもり」

1. 研究の背景

2014（平成 26）年 6 月、本県には「ニート」が 4900 人、「ひきこもり」が 5400 人いるとの推計結果が公表された。「ニート」「ひきこもり」に陥ってしまう理由は様々だが、その中には高学歴の者や難関資格を保有している者もいる。

また近年の傾向として、貧困層の世帯から生まれた子ども達が「ニート」「ひきこもり」となり、そのまま貧困の連鎖に陥る危険性が高まっている。さらに、「ニート」「ひきこもり」の増加は、社会保障費の増大や未婚化からの少子化など、多くの社会的影響を及ぼす。こうしたことから、我々は「ニート」「ひきこもり」問題を個人の問題ではなく社会の問題として捉え、行政として真摯にこの問題に取り組んでいく必要があると考え、研究を行つた。

2. 現状分析と課題

「ニート」「ひきこもり」になるきっかけとしては病気の割合が最も高いが、それを除けば就職・離職が契機となっている可能性が高いことがわかった。さらに大分県内では就職の状況は改善しているが、離職の状況は一部悪化傾向にあることがわかった。そこで、若者が離職していく原因を分析したところ、企業を選択する際に重視する情報と、働き始めた後で不満をもつ情報の間に大きなギャップが存在していた。つまり、情熱ややりがいなどの動機づけ要因を重視して就職したが、労働時間や賃金などの衛生要因が理由で離職するというメカニズムである。

若者が衛生要因（労働条件）に不満をもつ理由としては、企業側が意図的に都合の悪い情報を掲載していないことや、嘘の記述をしていることなどがあげられる。

右の図は上記のような問題があると思われる求人広告の記載例である。

この記載によると、例えば給与のうち手当と本俸の区分が曖昧であるし、

求人広告の記載例

項目	記載
給与	220,000(諸手当込)
勤務時間	OPEN9:00～CLOSE17:00
職種	ハピネスクリエーター
応募資格	初心者歓迎
自由記載欄	成長できる環境がそこにはある！

勤務時間には店舗の営業時間しか書かれていない。職種からは仕事内容が特定できず、応募資格や自由記載欄も根拠がみえず、実態を見抜くことは非常に困難である。

以上から、若者が離職する原因として労働条件に対する不満があり、さらにその不満をもつ原因是、実態を開示しない企業側と、就職時に衛生要因を重視しない若者側の双方にあるといえる。

3. 施策の方向性

「ニート」「ひきこもり」状態になる要素として、離職が大きく関係していることがわかったため、若者を離職させないための企業・求職者双方に対する施策を検討する。また、「ニート」「ひきこもり」状態である者が、その状態から脱却し社会復帰するため、支援機関に対する施策を検討する。

4. 事業提案

(1) おおいた優良企業宣言事業

企業向けの「ニート」「ひきこもり」予防施策である。大分県が主催する合同企業説明会に、一定の労務管理を果たしている企業のみを参加させることにより、求職者が安心して企業選択を行うことができるものである。具体的には、求職者に誤解を与えないよう衛生要因に関する詳細な情報を公開必須情報として盛り込むとともに、労働条件や離職率などで一定の基準を満たす

ことを参加要件とする。この事業により、「ギャップの少ないマッチング」が達成され、その後も本説明会の良い評判が広まることにより、参加する求職者や優良企業が増加していくことが期待される。

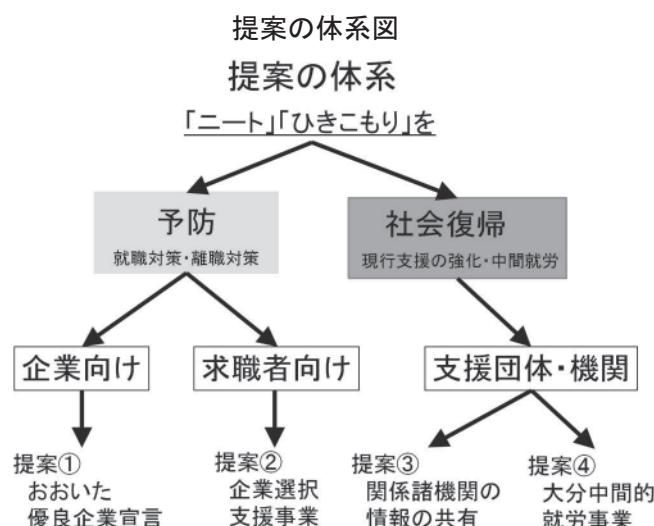
(2) 企業選択支援事業

求職者向けの「ニート」「ひきこもり」予防施策である。下記の2事業を実施する。

①企業選択支援セミナー

大分県が主催する合同企業説明会の参加者を対象に、企業選択の方法や、内定後から就職までの過ごし方等を講じるセミナーを開催する。開催時期・場所を合同企業説明会の直前、同会場とすることにより、就職意識が高まっている求職者に対し広く周知することができる。

②インターンシップ促進事業



インターンシップに必要な事前指導等の準備、インターンシップ先の企業開拓、インターンシップの実績把握について、人材派遣会社等へ委託して実施する。現時点でインターンシップの実施が手薄な普通科高校において、特に実施を促進することにより、学生全体の仕事や就職に対する意識を向上させ、将来の職場定着を促す。

(3) 関係諸機関の情報の共有

「ニート」「ひきこもり」の社会復帰を目指す、支援機関向けの施策である。多くの場合、「ニート」「ひきこもり」状態となったクライエントには複数の支援機関が関わる。各支援機関が本事業による「情報の特定」、「本人の事前同意」、「情報の適切な管理」の条件整備を適正に行い、クライエントの個人情報を共有することにより、クライエントへのサービスの重複や支援方針の齟齬が防止され、円滑な支援が可能となる。さらに、地域にある各支援機関が相互に協力できる体制が構築され、支援の効率化と適切な窓口への誘導の両方の効果が期待される。

(4) 大分中間的就労事業

「ニート」「ひきこもり」の社会復帰を目指す、支援機関向けの施策である。「ニート」「ひきこもり」のうち、一般就労への移行が厳しい者を支援対象者とし、就労訓練事業（中間的就労）の機会を提供するとともに、生活面においても規則正しい生活を送れるよう支援を行う。具体的には、NPO 等に業務を委託し、受け入れ先企業の開拓、受け入れ先企業及び支援対象者との調整、就労サポーターの派遣等を行う。本事業により、支援対象者は「働く意味」、「仕事スキル」、「生活リズム」を段階的に身に付け、一般就労へと移行していくことが可能となる。

5. おわりに

今回の研究では、「ニート」「ひきこもり」を予防する施策と、「ニート」「ひきこもり」から脱却し社会復帰を目指す施策の両面から提案を行った。「ニート」「ひきこもり」になる大きな理由として離職をあげたが、実際はいじめや不登校等のかたちで修学中からも発生している。学校生活だけでなく、家庭環境や友人関係、病気など原因も様々であると考えられるため非常に難しい課題だが、今後も対策を検討していく必要がある。

さらに、ひきこもり状態になった原因として、「職場になじめなかった」、「人間関係がうまくいかなかった」など、コミュニケーションに関する項目が目立った。また、ニート状態にある若年者は、「人に話すのが不得意」という割合が高く、対面コミュニケーションの苦手意識が高い。様々なケースがあり、抜本的に解決することは極めて難しいと思われるが、若者のコミュニケーション能力向上に向けた長期的な対策が必要であると考える。

今回の我々の研究により、「ニート」「ひきこもり」問題はふとしたきっかけで誰にでも起こりうる可能性のある、身近な問題であることがわかった。また、既存施策では十分な

支援内容とはなっていないこと、更には今回の事業提案を踏まえたうえでも課題が残されていることが浮き彫りとなつた。これらの研究が、これまであまり力を入れて取り組まれてこなかつた「ニート」「ひきこもり」に対する支援施策に一石を投じるものとなれば幸いである。

ようこそ中山間地域へ ～担い手の受け皿づくり大作戦～

【概要版】

平成 26 年度地域政策スクール 農村班

1. 研究の背景

日本は本格的な人口減少社会を迎えた。2013(平成 25)年に増田寛也元総務相らの人口減少問題研究所が発表したいわゆる「増田レポート」では、2040 (平成 52) 年までに 20~39 歳の女性人口が 5 割以下に減少すると推計される 896 の自治体を「消滅可能性都市」としてあげ、県内自治体にも大きな衝撃が走った。

本県の状況を見ていくと、県土の 7 割以上を占めるのは中山間地域であるが、その中山間地域の多い市町村ほど大きな人口減少が予想されている。人口が減少することにより医療、教育、防災等の地域における基礎的生活条件の確保にも支障を來し住民の生活が脅かされるだけでなく、中山間地域の集落から過度に人口が減少し集落機能が失われれば農地の保全に支障を來し洪水防止・食料生産機能・保養休養・伝統文化の保存といった多面的機能や自然資源や農業生産基盤を活かした循環型の生活を実現しうる場所としての価値も失われることとなる。

そこで、住みたいと思う人が住み続けられるような中山間地域にするため、過疎化、高齢化に至った要因を探り、要因の解決と今後生じるであろう問題の解決と緩和に向けた政策提案を行う。

2. 現状分析と課題

中山間地域では、耕作放棄地の増大や鳥獣被害、伝統文化の継承、生活道路の管理等の問題があるがその要因としては担い手不足があげられる。また、医療の受診や買い物が困難といった問題もあり、それらは高齢化が進み自動車の運転が困難になると顕在化するが、それを家族や地域内で支えあう相互扶助機能が高齢化と担い手世代の減少によって低下している。つまり農村生じている問題の主な要因は人口減少と高齢化によるものといえる。

人口減少は、自然減と社会減に分けて考えることができるが、自然減については大分県が 2014 (平成 26) 年に公表した中長期県勢シミュレーションによると、人口減少緩和策を講じることで 2020 (平成 32) 年以降 2.07 まで上昇すれば、一定程度の自然減の後では出生数と死亡数が同程度になる人口均衡状態になると予測されている。しかし中山間地域では既に 65 歳以上の老人人口が担い手の主役であり、後継者の目処が立たなければ出生数と死亡数の均衡を待つことなく担い手がいなくなる。すなわち社会減から社会増に転換できるかにかかっている。

社会減について、まず転出の要因を確認すると、進学、就職などにより 20 歳代~40 歳代の人口移動が最も大きく、転出のきっかけとしては就職と進学そして結婚が主な契機になっている。「仕事」の面では都市部に比べた就業機会の少なさと、就業先の志望動機となる

仕事のやりがいの確保が、「進学」の面では特に高校進学時の下宿費用などの条件不利が課題としてあげられる。

また、就職、進学の問題の他にも根底をなす要因として「誇りの空洞化」の存在があげられる。それに対処するには農村に住み続けることを支える「価値観（モノサシ）を形成」することが必要である。

次に農村への転入の状況を確認すると、近年都市住民の農村回帰を志向する傾向は高まりをみせているが、一方で都市住民が農村に移住するための条件としては、「仕事」、「医療機関」、「移住に関する情報」、「住居の確保」などが必要なものとしてあげられる。

3. 政策の方向性

人口減少の進む中山間地域への対策としては、「仕事」、「進学」、「誇りの空洞化」、「医療」、「移住に関する情報」、「住居の確保」等の社会減を減らし移住を受け入れるための幅広い取り組みが必要となる。そしてその取り組みには当事者である住民自らが関わることが欠かせず、集落の自発性・内発性と住民の主体性を高める取り組みも必要である。

しかし、人口減少を抑える対策を行ったとしても、日本全体の人口が減少する中、実際に人口減少を抑えるのは難しい。そのため人口減少が進んだとしても暮らしを支える仕組みも求められる。

そこで、我々は問題の根底をなす誇りの空洞化に対処し集落の自発性・内発性を高める方策と、進学の条件不利に対処する方策、そして住民の暮らしを支え仕事を創出することに着目し提案を行うこととした。

4. 政策提案

(1) 地域の夢ビジョンの推進

地域課題の解決や地域の魅力や資源をどう活かすかというアイディアを地域の夢として、地域の将来像やその実現に向けた行動指針を掲げ地域づくりの目指すものを住民で共有することが「夢ビジョン」である。

取り組みは、まず集落点検の実施により地域の課題や魅力、現状の把握と将来予測を行う。次にワークショップを開催し、住民が地域の課題に向き合い解決策を考案する。そして、「夢ビジョン」としてめざす地域のすがたやまちづくりの方針等としてまとめる。

これらを推進するために、(ア) 部局横断的なプロジェクトチームによる推進・支援体制の構築、(イ) 定期的に見直し改善するフォローアップ体制の確立、(ウ) 都市住民との交流による鏡効果の発揮、(エ) 地元学アドバイザー・ファシリテーターの育成及び登録派遣制度を提案する。

(2) 高校生遠距離通学費補助制度

中山間地域では高校への通学や下宿に伴う経費が家計に大きな負担となっており、家庭

をもち子どもを育てる場合のネックとなっている。そこで通学費について助成を行う制度を整備・拡充することを提案する。

高校への進学・下宿に係る負担が軽減されることで、中山間地域で生活することのデメリットを軽減し、子どもの進学を機に農村から移住せざるをえなかつた世代を留めることができ期待できる。

(3) 地域マネジメント組織の推進

人口の減少する地域の生活を支えるとともに、地域に仕事の場を確保する雇用の受け皿となる組織が地域マネジメント組織である。

地域コミュニティ組織や自治会などの住民主体の組織をベースに、住民組織の公共性と公認性、合意形成機能を土台として、別組織で株式会社や LLP の形態をとり、地域の夢ビジョンの策定の過程で得られた地域の困りごとの解決や、地域資源を活かしたまちづくり活動を通じた経済活動を実施する。

これを推進するために、(ア) 人材育成支援、(イ) 地域貢献型事業新規創出の為の設備の導入支援 (ウ) 組織設立のための手続き経費支援を提案する。

5. おわりに

私たちは、中山間地域の集落の持続可能性を高め住民の生活を守る方策として、地域コミュニティの重要性を説いた上で地域の夢ビジョンの推進と地域マネジメント組織の設立推進、そして通学支援制度の拡充を掲げた。地域の夢ビジョンと地域マネジメント組織の 2 つの提案は今後複雑多様化していく問題に対して行政が隅々まで支援を行き渡らせるることは現実的に厳しいため、地域コミュニティの設立を支援し、住民自らが問題発見・解決や地域の発展の主役となる下支えをしていくという提案である。だが、行政が行うべきことを地域に丸投げする形になってはならないし、その逆になんてもいけない。

現実的に集落の持続可能性が低下し、また、住民が安心して生活を送ることができない集落が発生しているが、行政の予算には限りがあるため「ばらまき」のような支援は行えない。だからこそ、より効果的な支援をするためにその地域の課題は何で、地域が必要としているのはどのような支援かを明確にする「夢ビジョン」が必要なのである。

また、地域コミュニティを公共サービスの切り捨て時の代替とする単純な位置づけであれば、地方自治体は『身軽になる』といえるが、当然、それほど単純でない。むしろ、新たな公共サービスの主体と行政との連携や『協働』のために、新しい濃密な仕組みが必要であろう。そのためにも、県や市町村が一丸となって地域に寄り添いながら支援するプロジェクトチームは必須である。

また、今回我々はいくつかの政策提案を行ったが提案政策で解決できない問題も多く存在する。例えば情報発信や住居問題や農村の主要な産業である農業の活性化といった点については先進地に学び、地域にあったより効果的な方策を検討していく必要があるだろう。

どうする？おんせん県おおいた

～地域から世界へ 現在から未来へ～

【概要版】

平成 26 年度地域政策スクール 観光班

1 研究の背景

大分県は、2012（平成 24）年 8 月に「大分県ツーリズム戦略」を策定し、「日本一のおんせん県おおいた」をキーワードとして、より多くの人に大分県に来てもらうべく、地域振興と観光振興の両輪で事業を進めている。「おんせん県おおいた」の PR 効果は大きく、近年大分県への観光客数は増加傾向である。

とはいっても、はたして観光のもつポテンシャルを大分県は最大限に活かしきれているのだろうか。実はまだ伸びしろがあり、観光戦略を見直すことで、さらに大分県は発展するのではないか、ということが研究背景である。

2 目的

観光に取り組む理由として、その経済的效果の大きさがある。人口減少社会で地域経済の縮小化が危ぶまれている中で、観光の存在意義は大きい。また、観光は交流人口を拡大させることで地域に賑わいを与え、加えて他者である観光客は自分の居住地に対する新たな見方を提供することから、郷土愛の醸成にもつながるメリットもある。さらに本県は、2015（平成 27）年春、高速道路の開通などのハード面の整備、大分県立美術館や駅ビルのオープンといったソフト面の充実が図られることから、観光に取り組むには、今が好機だといえる。

これらのことから、本報告の目的は、本県にとってチャンスである今、観光のもつポテンシャルを最大限發揮し、大分県に活力を付与するような施策を提案することである。

3 現状と課題

大分県の観光は 3 つの課題を抱えている。1 つ目は、観光客の消費単価の低さである。観光客 1 名当りの消費単価は、国内の宿泊観光客、海外からの宿泊観光客ともに九州平均より低い。2 つ目は外国人観光客の偏りである。大分県の外国人観光客は、韓国からの観光客で約 6 割を占めており、韓国人観光客の増減がそのまま大分県全体の外国人観光客数を左右してしまう。3 つ目は別府、湯布院以外の地域に観光客を呼び込めていない点である。県全体に観光の持つ効用を行き渡らせるためには、極端な地域格差は望ましくないといえる。

これらの課題に対する既存の施策は存在し、観光客数の増加など一定の成果が得られているものの、充分と言えないのが現状である。

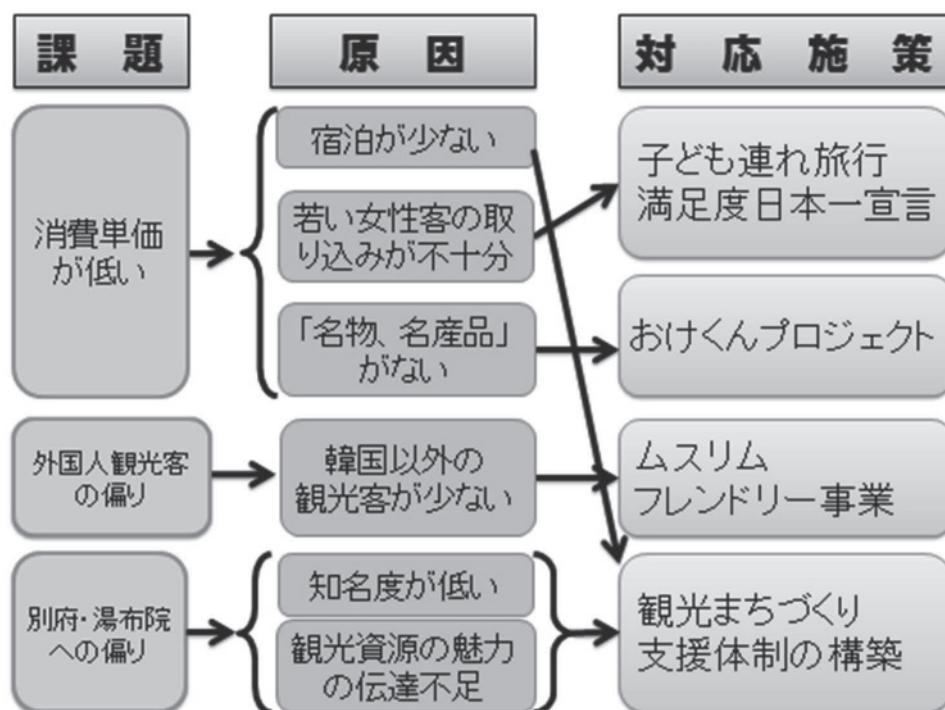
4 政策の方向性

観光消費単価向上のためには、県内や隣県以外の観光客の誘客を進めること、量産性が高く観光客から「名物、名産品」として認識されるお土産を作ること、子ども連れの若い女性をターゲットにして誘客を進めることが重要であると考えた。

外国人観光客の偏りの解消のためには、ニーズが大分県の強みと合致している ASEAN に対して誘客を進めることができると判明した。ただし、ASEAN には、旅行に困難を抱えるムスリムが多いため、受け入れ体制の充分な整備が必要であるといえる。

別府、湯布院以外の地域に観光客を呼ぶためには、遠方からでも来たいと思えるだけの魅力と知名度を兼ね備えたまちにしていく必要があり、そのためには、観光協会の改革を中心とした「観光まちづくり」の支援を行っていかねばならない。

図 課題、原因、施策の対応関係

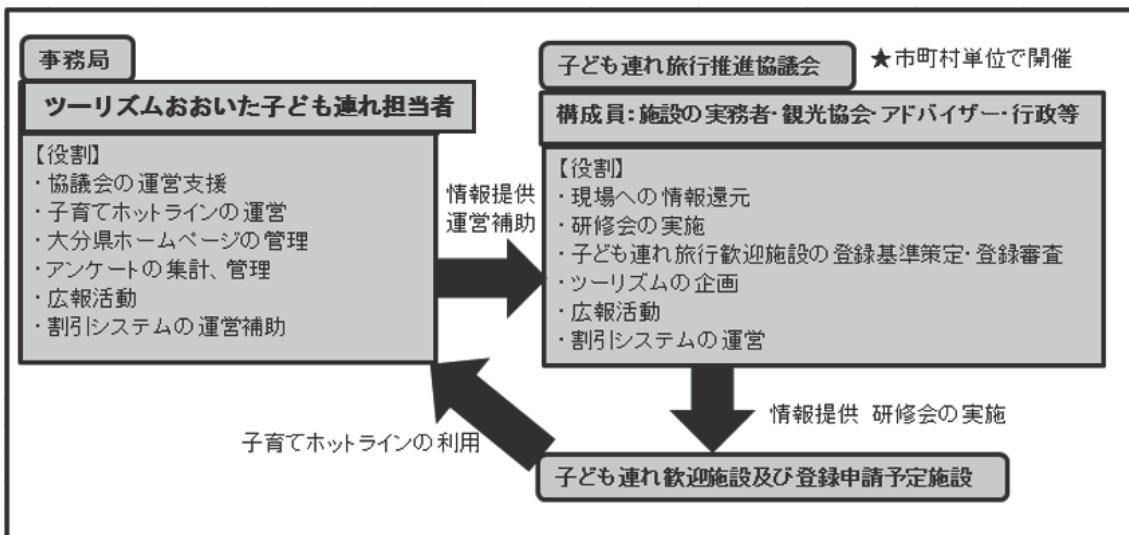


5 政策提案

(1) 子ども連れ満足度日本一宣言

大分県は、子ども連れ満足度日本一宣言を目標に掲げる。子ども連れ旅行しやすい環境を整えるとともに、旅行したくなる仕組み作りを行い、子ども連れ旅行の実施促進を図ることを目的とする。また、子ども連れ旅行者を受け入れる側も、ソフトやハード面で受け入れ態勢を整える。そのために、以下の①～③の事業を行う。

図 子ども連れ旅行推進体系図



① おもてなしストレッチ事業

子どもを持つ親が安心して旅行するためには、不安要素「他者への迷惑、物品の準備」を解消し、旅行者のニーズ「子ども向けの食事や施設整備」を満たす必要があり、受け入れ側の体制整備が求められる。そのため、子ども連れ旅行推進協議会の開催やアドバイザー派遣・相談・研修会の実施を行う。

② 受け入れ態勢強化事業

子ども連れしやすい施設整備（離乳食対応可能、授乳室の完備等）が整った施設を登録制にすることで、利用者が子ども連れ歓迎施設を認識しやすくすると共に、宿泊した際の満足度向上を図る。また、施設整備のための補助金を交付することや、準備物品の公募を行うことで施設整備を行いやすくし、登録を促進させる。

③ 子ども連れ旅行実施促進事業

子ども連れ旅行者が、大分県に旅行したくなるための旅行企画を提案する。そのために、親子で楽しめるツーリズムの企画や子ども連れ旅行割引システムを実施する。

(2) おけくんプロジェクト

大分県の「温泉」のイメージを活かしたお土産として、「おけくん」を商品化し、大分県の観光消費単価の向上、おんせん県おおいたの PR、地元素材の活用を行うことを目的に、「おけくんプロジェクト」を立ち上げる。

(3) ムスリムフレンドリー事業

ムスリム観光客が安心して観光することができるよう受け入れ態勢を整える。事業を通じて、ムスリム観光客を受け入れるために、飲食店で食事ができるようにすることや礼拝のスペース確保を行う。また、観光関連従事者に対してセミナー等の啓発活動やマニュアルの作成、配布を行う。

(4) 観光まちづくり支援体制の構築

大分県内の市町村観光協会に観光まちづくり機能を持たせるために、任意団体から法人への移行を促すとともに、新たな組織体制の中で継続的に観光分野に従事できる人材を確保することを目的とする。

① 観光協会自立支援事業

ツーリズムおおいたの中に、観光法人研究会を設置し会員間で情報交換を行うことで、法人設立前の団体については組織の改革を促し、法人設立後の団体については、運営ノウハウの共有を図る。

② 観光まちづくり人材バンク整備事業

観光まちづくり人材バンクを設置し、観光業界の人材を一元管理することで、継続的に観光分野に従事できる体制を整え、観光のプロを育成する。また、行政と地域の橋渡しとなる人材を観光まちづくり団体に供給することで、観光まちづくり活動の活発化を促す。

6 おわりに

大分県の持つ観光ポテンシャルの高さは他に類を見ない。海岸から高原まで有する多様な地形は全国でも希なものであり、気候にも恵まれ海水浴からスキーまで年間を通して自然を楽しむことができる。温泉資源に至っては、日本一どころか世界一と言っても大げさではない質と量を誇る。一方で、大分県観光を取り巻く国内外の情勢は目まぐるしく変化しており、観光資源が豊かなだけで観光客が来訪する時代はとうに終わってしまったのも事実である。

「行政はトイレの整備だけしていれば良い」、これは県外での現地調査中に観光従事者から言われた言葉である。ショックな言葉ではあったが、本質を突いているとも感じた。観光の主役はあくまでも地域住民であり、行政は脇役に徹するのが、健全な観光振興のあり方なのである。

我々は、観光において「行政にしかできないこと」「行政がやるべきこと」を常に意識し、大分県観光の現状から課題を抽出、分析し、一連の政策提案を行った。これらの提案が大分県で観光に従事する方々にとって、一助となれば幸いである。

最後に、県外調査の際に、「大分県が羨ましい」と、他県の観光従事者から何度も言われた。いつまでもそう言われる大分県であって欲しいと願い、この報告を終えることにする。

4 研究報告書

(1) 大分県の「ニート」「ひきこもり」問題について

(2) ようこそ中山間地域へ

～担い手の受け皿づくり大作戦～

(3) どうする？おんせん県おおいた

～地域から世界へ 現在から未来へ～

大分県の「ニート」「ひきこもり」問題解決について の政策提言



Written by 地域政策スクール第11期生 Team:「ニート」「ひきこもり」

雇用・人材育成課 小山 玄

大分県立工科短期大学校 宗岡 孝朗

農林水産企画課 三ツ股 功二

別府土木事務所 繁松 高広

別府市社会福祉課 渡邊 裕樹

Contents

はじめに ······	30
第1章 研究の目的と背景 ······	31
1-1 「ニート」「ひきこもり」への過程とその先にある「貧困」 ······	31
1-1-1 高校生100人のムラ「ニート」「ひきこもり」になる可能性 ······	31
1-1-2 「ニート」「ひきこもり」になった理由 ······	32
1-1-3 「ニート」「ひきこもり」の先にある「貧困」 ······	32
1-2 「ニート」「ひきこもり」が社会に与える影響 ······	33
1-2-1 ひきこもりの生計状況 ······	34
1-2-2 大分県における生活保護の状況 ······	34
1-2-3 婚姻状況 ······	35
1-3 「ニート」「ひきこもり」対策の必要性 ······	37
第2章 現状分析と課題の抽出 ······	38
2-1 「ニート」「ひきこもり」の概要 ······	38
2-1-1 ニートの原因分析 ······	38
2-1-2 ひきこもりの原因分析 ······	38
2-1-3 まとめ ······	39
2-2 就職・離職の状況 ······	39
2-2-1 高校生・大学生の内定・離職状況 ······	39
2-2-2 若者の離職理由 ······	39
2-3 若者の離職メカニズム ······	40
2-3-1 若者達が企業を選択する際に重視する項目 ······	40
2-3-2 若者が働き始めた後で感じるギャップ ······	40
2-3-3 若者達が衛生要因に不満を持つ理由 ······	41
2-4 まとめ ······	42
第3章 既存施策の検討と提案の方向性 ······	43
3-1 離職対策・定着支援 ······	43
3-2 「ニート」「ひきこもり」支援 ······	44
3-2-1 「ニート」「ひきこもり」に関する主な支援機関 ······	44
3-2-2 「ニート」「ひきこもり」に支援についての現行体制の問題点 ······	46
3-3 生活困窮者自立支援による中間的就労の必要性 ······	49
3-3-1 貧困から救うための生活困窮者自立支援 ······	49
3-3-2 大分県における中間的就労の必要性 ······	50
3-4 まとめ ······	51
3-4-1 企業向け離職対策・定着支援 ······	51

3-4-2 求職者向け離職対策・定着支援	51
3-4-3 「ニート」「ひきこもり」支援	52
3-4-4 中間的就労	52
第4章 事業提案	52
4-1 おおいた優良企業宣言事業	53
4-1-1 公開必須情報	53
4-1-2 企業参加要件	54
4-1-3 事業の効果	54
4-2 企業選択支援事業	54
4-2-1 企業選択支援セミナー	54
4-2-2 インターンシップ促進事業	55
4-2-3 事業の効果	55
4-3 関係諸機関の情報の共有	55
4-3-1 事業内容	55
4-3-2 事業の効果	56
4-4 大分中間的就労事業	56
4-4-1 事業内容	57
4-4-2 事業の効果	57
第5章 残された課題	57
おわりに	59
参考文献	60

はじめに

皆さんは「ニート」「ひきこもり」と聞いてどのような印象をお持ちだろうか。厚生労働省によると「ニート」の定義は、15～34歳の仕事・就職活動を行っておらず通学・家事を行っていない者、「ひきこもり」の定義は、仕事や学校に行かず、かつ家族以外の人との交流をほとんどせずに、6ヶ月以上続けて自宅に引きこもっている状態である。見方によっては、単にやる気がなく怠惰なイメージを持つかもしれない。しかし、厚生労働省のアンケート調査結果によると、ニートの80%以上は「仕事をしていないと後ろめたい」「社会や人から感謝される仕事がしたい」と感じており、ニート状態にあることが精神的な負担となっており、引け目を感じながら生活している（厚生労働省 2007：8-9）。やはり彼らも普通の生活を送りたいと思っているのだ。

さらに、その調査結果によれば、ニートの半数は学校でのいじめ、ひきこもり、精神科・心療内科の受診経験のある者だが、後述する第1章の事例のように、例えば高学歴の者や難関資格を保有している者でも、「ニート」「ひきこもり」になる可能性を十分にはらんでいる（厚生労働省 2007：7）。

2014（平成26）年6月、県は県内に「ニート」が4900人、「ひきこもり」が5400人いるとの推計結果を公表した¹。この推計値は国の調査結果で得られた割合を基に、県内的人口から算出した単純推計であるため、正確な数とは言い難いものだが、それでもこの値は内の若者人口全体からみても看過できない数であろう。

国は若年者の雇用問題への対策として、2003（平成15）年4月に、関係4大臣（文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、経済財政政策担当大臣。2004（平成16）年6月より内閣官房長官も参画）による「若者自立・挑戦戦略会議」を発足させ、同年6月には、教育・雇用・産業政策の連携強化等による総合的な人材対策として「若者自立・挑戦プラン」を取りまとめた。この頃から、困難を抱える若者への本格的な取組が開始されることとなり、2009（平成21）年7月には「子ども・若者育成支援推進法」が制定・公布、翌2010（平成22）年4月に施行され、国及び地方公共団体がその責務並びに施策の基本となる事項を定めることとされた。大分県では、「大分県青少年健全育成基本計画」で同法の主旨を盛り込む見直しを行ってきたところである。

しかし、大分県の現在の「ニート」「ひきこもり」に対する支援体制は万全であろうか。「若者自立・挑戦プラン」の主旨は、「やる気のある若年者の職業的自立を促進する」ことであり、大分県でも意欲のある若者に対する支援策は充実しているように見えるが、そもそも「やる気」という段階に至っていない、例えば病気であったり、働く自信がなかったり、ひきこもっていて出てこられる状況でない、といった若者に対する支援は行き届いているのだろうか。

そこで我々の班は、「ニート」「ひきこもり」になった原因の分析を網羅的に行い、それ

¹ 「ひきこもり 5400人 ニート 4900人 県が推計を公表」『大分合同新聞』朝刊、2014（平成26）年6月25日。

それについてどういった支援の必要性・方向性があるかを考察した。また、「ニート」「ひきこもり」にならないための転ばぬ先の杖としての対策についても研究した。

本報告書では、まず第1章で研究の目的と背景について述べ、実際に「ニート」「ひきこもり」になった事例や関係データ等により、「ニート」「ひきこもり」対策の必要性について考察する。次に第2章で「ニート」「ひきこもり」の現状や理由別分析を行い、課題の抽出を行う。第3章で既存施策の分析を行い、我々の班が提案する施策の方向性を見極めたうえで、第4章の事業提案を行う。

第1章 研究の目的と背景

我々は、本研究における政策のターゲットを、「ニート」「ひきこもり」に定めた。本章では、我々がなぜ「ニート」「ひきこもり」を研究対象にしたのか、その目的と背景を説明していく。

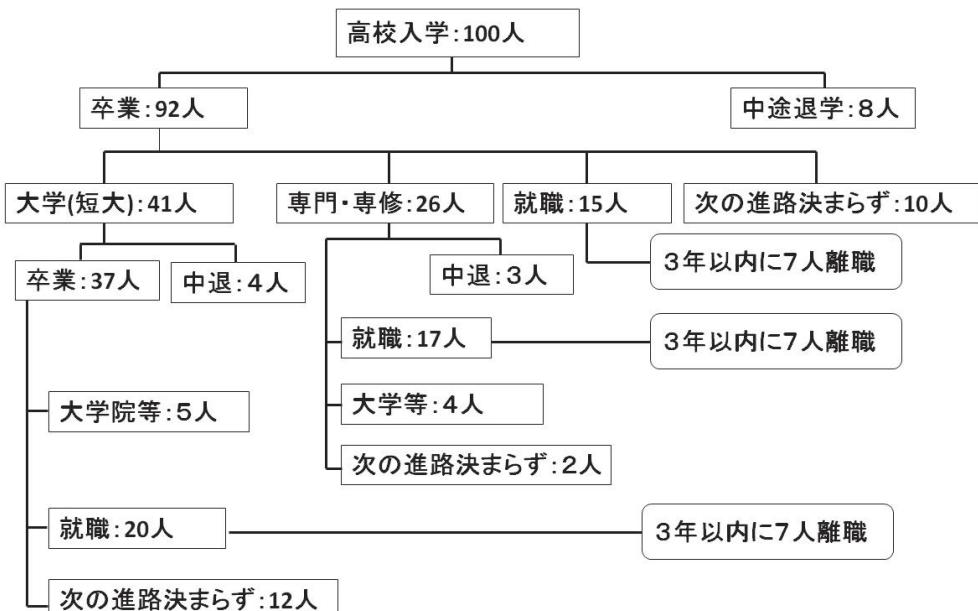
1-1 「ニート」「ひきこもり」への過程とその先にある「貧困」

本節では、学校での中退や卒業後の進路未決定・離職から「ニート」「ひきこもり」になる可能性・きっかけと、「ニート」「ひきこもり」の長期化が招く貧困をとりあげていく。

1-1-1 高校生 100 人のムラー「ニート」「ひきこもり」になる可能性

図表1は、日本全国の高校生の総数を100人に例え、その100人の将来を、進学率や就職率等から推計して、「ニート」「ひきこもり」になる可能性を示唆したものである。

図表 1 高校生 100 人のムラ



(出典：明石要一（2000）87頁)

この表によれば、中途退学、3年以内に離職、次の進路が決まらない者を合わせて60人の数になる。つまり、高校入学した100人のうちの6割が、「ニート」「ひきこもり」になる可能性があり、「ニート」「ひきこもり」の予備軍であるといえる。

1-1-2 「ニート」「ひきこもり」になった理由

「ニート」「ひきこもり」になった理由は様々であるが、その中でも今回、2333人のデータから、代表的な事例を5つあげた。その5つの事例は①ギャップによる離職②ブラック企業等での疲弊③人付き合いや面接が苦手④企業倒産のあおり⑤いじめや不登校等の5つである（工藤・西田 2014）。

これらの社会の中にある、様々な問題「歪み」が現れるところ、それが「ニート」「ひきこもり」ではないだろうか。

図表2 「ニート」「ひきこもり」になった代表的な事例

①	男性 都内有名私大卒	飲食での独立を考えており、有名飲食チェーン会社に就職 採用時の説明内容と実態が乖離しており離職 退職後に体調を崩し、就活を行っていない
②	女性 4大卒	公務員志望も合格せず、地元IT企業に就職 未経験・未資格で職場に適応するよう頑張るが、離職者も多い 職場で負担が多く離職 その後、職場環境を信じることが出来ず就活が出来ない
③	男性 国立大卒 税理士試験合格	人付き合いが苦手なため、資格を保有し専門職を希望 税理士試験に合格するも、面接が苦手で税理士事務所に採用されず実務経験が積めず無職
④	男性 有名大卒	学生時代のアルバイトから映像会社に就職するも、会社都合で退職する その後に就職した会社も倒産し、ストレスから体調を崩す 企業情報を信じられないため就活が出来ない
⑤	女性 大学休学中	引越後、回りになじめずいじめにもあったものの何とか大学に進学したがその後休学 母親には自分の頑張りや苦しみを理解してもらえないと考え ひきこもる

（出典：工藤・西田（2014）36~73頁より著者作成）

1-1-3 「ニート」「ひきこもり」の先にある「貧困」

「ニート」「ひきこもり」の状態が長期化してくると、徐々に経済的に苦しくなり「貧困」の状態に陥る危険性がある。例えば、図表2の例をとると、5つの例全てで、このままの状態が続けば貧困に陥るのは明らかである。ここで懸念されるのが貧困の連鎖である。

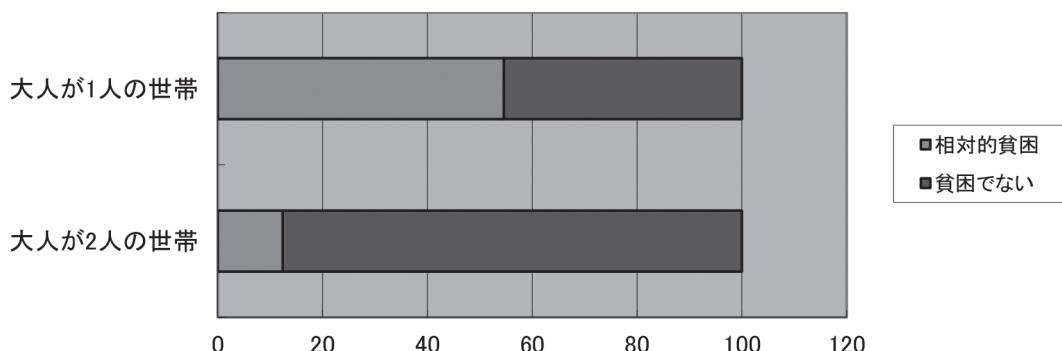
貧困層のデータをみると、2012（平成24）年の相対的貧困率²は16.1%（6人に1人）と

² 「相対的貧困率」とは、等価可処分所得（世帯の所得から所得税、住民税、社会保険料及び固定資産税を差し引いたものを、世帯人員の平方根で割って調整した所得）の、中央値の半分に満たない世帯員の割合をいう。

過去最高となっている。子どもの貧困率も 16.3%にまで上がっている。そして、2012（平成 24）年の相対的貧困率は 16.1%（6 人に 1 人）と過去最高となっており、子どもの貧困率も 16.3%にまで上がっている。「大人が 1 人」（主にシングルマザー）の世帯で半数を超える 54.6%が、「大人が 2 人以上」の世帯員でも 12.4%が相対的貧困にある。これらの低所得の家庭に生まれる子ども達が「ニート」「ひきこもり」となった場合、貧困の連鎖に繋がる危険がある。

近年、その兆候があることを東京大学社会科学研究所の玄田有史教授は、次のように述べている。「かつては、ニート状態の若者は、比較的所得の多い、年収 1000 万円以上の世帯から輩出するケースは、確かに 90 年代冒頭ぐらいまでは高かった。それが、いわゆる失われた 10 年から 2000 年代を経験する中で、明らかに経済的に豊かではない、むしろ、貧困世帯そして単身世帯、理由があって若者 1 人で暮らしている世帯、貧困世帯や単身世帯からニート状態になってしまふ若者が明らかに多くなっているという事実があります。」³このままだと貧困世帯から生まれた子供達が「ニート」「ひきこもり」となり、貧困の連鎖がつづいていくことになる。

図表 3 大人が 1 人または 2 人の世帯での相対的貧困率



（出典：厚生労働省（2013）より筆者作成）

1-2 「ニート」「ひきこもり」が社会に与える影響

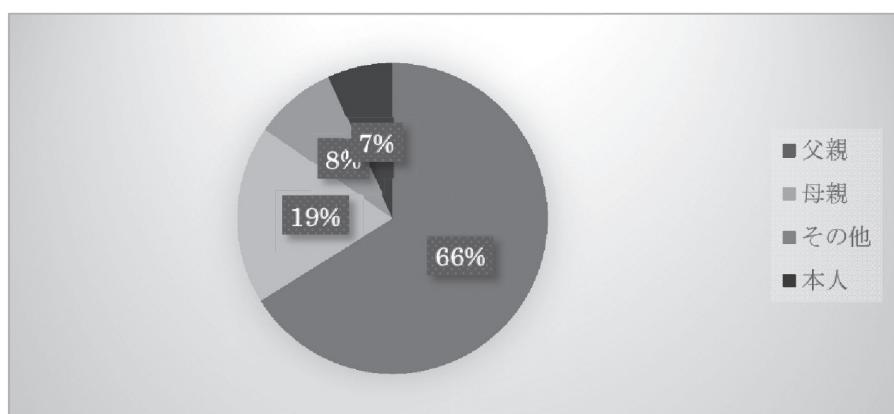
本節では「ニート」「ひきこもり」が社会に与える影響（問題）を論じる。具体的には、彼（女）らの生計状況を確認した上で、第 1 に「ニート」「ひきこもり」の存在が生活保護の増加につながる可能性を指摘する。第 2 に「ニート」「ひきこもり」の状態では結婚することが難しいことを指摘し、それが少子化等にも影響することを指摘する。

³ 2009（平成 21）年 4 月 24 日衆議院「青少年問題に関する特別委員会」参考人意見陳述より引用

1-2-1 ひきこもりの生計状況

ニートの生計状況については具体的なデータがないため、ここではひきこもりの生計状況のみを取り上げる。ひきこもり状態である者が、その所属する家庭で、生計を立てている者が誰かを調べたところ、本人が 6.8%（生活保護の受給）、父親が 66.1%、母親が 18.6%、その他が 8.5%となり、ひきこもり状態にある者の 9 割以上が、生計を他の者に頼っている現状がわかつってきた。これをこのまま放置すれば、将来的には生活に困窮する恐れが強い。

図表 4 「ひきこもり」状態である者が所属する家庭の生計者

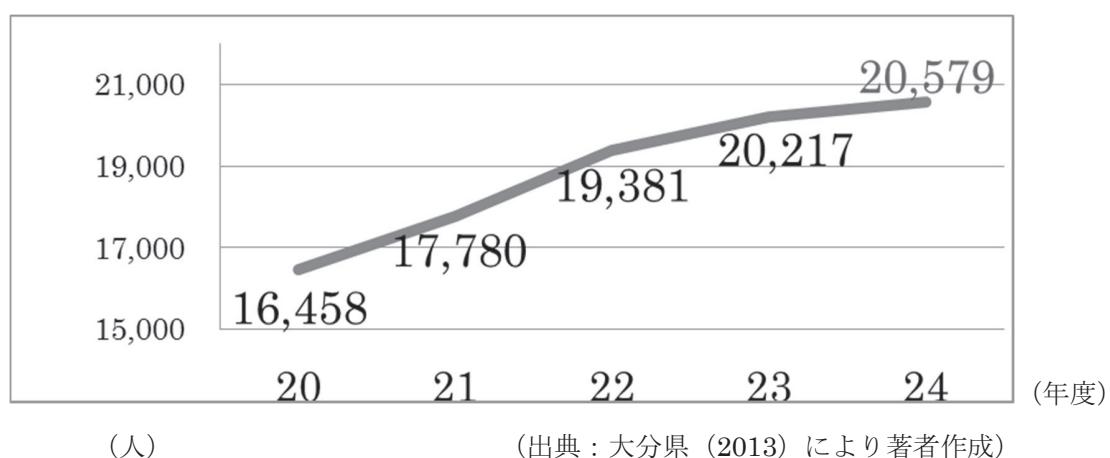


(出典：内閣府（2010）)

1-2-2 大分県における生活保護の状況

将来的に援助もなく困窮する「ニート」「ひきこもり」を救うには、生活保護費の支給しかない。大分県における生活保護の状況をみてみると、2008（平成 20）年度から、生活保護者は年々増加の一途をたどっている。

図表 5 生活保護者の年次推移



2012（平成24）年度での大分県内における生活保護費をみると、金額の一番少ない竹田市でも8213万8000円となり、県内合計で378億円以上となる（図表6）。この生活保護費を被保護人員で割ると、年間1人あたり184万1000円⁴になる。

この先、「ニート」「ひきこもり」が増えしていくなかで保護費をどうやってまかなくていくのか。県民の負担として重くのしかかっていくことになる。

図表6 大分県の生活保護費（2012（平成24）年度）

大分市	16,212,974	杵築市	741,692
別府市	7,845,816	由布市	626,459
中津市	2,391,396	国東市	625,512
佐伯市	2,054,456	津久見市	460,130
日田市	1,891,672	豊後高田市	378,911
宇佐市	1,373,421	竹田市	82,138
豊後大野市	947,491	大分県	1,301,684
臼杵市	939,675	計	37,873,427

（単位：千円）

（出典：大分県（2013）より筆者作成）

1-2-3 婚姻状況

本節では「ニート」「ひきこもり」という金銭的に苦しい状態の場合、婚姻にどのように関係してくるかを考察する。何故、婚姻状況を捉えるのか。日本は、現在少子化社会である。日本が置かれている少子化社会の現状は、明治大学政治経済学部教授安藤伸治氏によれば、「日本の少子化はすでに40年前から始まっている。合計特殊出生率（女性が一生の間に生むとされる子供の平均数）が2.07を確保することができれば、『人口置換水準（人口を維持できる数値）』を保っているとされている。この水準を継続的に下回る現象が『少子化』である。日本は1973年の2.14を境に低下しはじめ、2005年には過去最低の1.26まで低下した。その後2012年には1.41まで回復したとされるが、これは国の少子化対策が奏功しているのではなく、1971年～1974年に生まれた第二次ベビーブーム世代の女性が、40歳前後になり様々な努力で産んでいる現象でしかない。今後、母親人口は確実に減少する。出生率がこのままの水準で推移すれば2300年には日本の人口は約360万人に激減する

⁴ 378億7342万7000円／2万579人＝184万1000円

（2012（平成24）年度生活保護費決算額／被保護人員＝年間1人あたり生活保護費）

2010（平成22）年の厚生労働省「被保護者全国一斉調査」によると、20代～30代の受給者数が2000（平成12）年と比較して、2倍を超えており、若者の受給者数は増加している。

と予測され、年金、介護などの社会保障が崩れ国家の保全⁵もできない状況に陥る可能性がある。」とされる（安藏 2013）。

このような少子化問題を解決する鍵を安藏氏は、再び次のように述べている。「しかし注目すべきは、単なる出生率（合計特殊出生率）の数値ではない。日本では『嫡出でない子の出生割合』は全出生の 2%と低い。つまり実質的な出生率は『結婚している女性が産んだ子』と『結婚している女性人口（有配偶女性）』の比率から成り立つことになる。1970 年以降、この『有配偶出生率』の大きな減少は起きていない。すなわち、結婚すれば女性の多くは妊娠・出産する。したがって、出生率の低下は婚姻率の低下が影響しているということになる。30 歳から 34 歳の女性の未婚率は、1980 年には 9.1%だったが、2010 年には 34.5%、同じく 35 歳から 39 歳では、5.5%から 23.1%と 4 倍以上に激増している。その傾向は男性も変わらない。35 歳から 39 歳では 1980 年には 8.5%だったが、2010 年には 35.6%まで増加している。結婚した女性は子どもを産む傾向があることを踏まえれば、少子化の原因は「未婚化」が主因と考えられるのである」（安藏 2013）。

要するに、少子化を解決する鍵は未婚化にあると、安藏氏は述べているのである。よってこの節では、若者たちの婚姻状況と「ニート」「ひきこもり」状態になった場合、婚姻にどのように影響してくるかを捉える。

内閣府が少子化の要因を把握するために全国の若者を対象に行った「婚姻・家族形成に関する調査」によれば、未婚者が今まで婚姻していない理由をみると、「婚姻後の生活資金が足りないと思う」が 32.1%を占めた。また婚姻生活を送っていく上で不安に思っていることをみると、「経済的に十分な生活ができるかどうか」が 1 位となり、55.7%を占めた。以上のことから、金銭面も婚姻する上では障害となっていることがわかる。「ニート」「ひきこもり」の若者達は総じて収入基盤が安定していない。よって、「ニート」「ひきこもり」の若者が増えれば、若者の未婚化はいっそうに進み、少子化も加速していくことだろう。

⁵ 国家の保全とは、国土の保全や社会保障の維持、外交、防衛など国家運営全般を維持するという総合的な概念である。このまま少子化が続けば、2050（平成 62）年には、日本の居住地域のうち約 2 割が無人化（無居住化）するという。特に北海道ではおよそ 5 割、中国・四国地方でもそれぞれ 2 割以上が無人化する。その一方で、首都圏の無人化は 8.5%にとどまり、地方の過疎化が一段と進行する見通しである（国土交通省 2011）（中村 2013）。また、社会保障給付費は、2012（平成 24）年度で 109 兆 5000 億円と既に 100 兆円を突破しているが、団塊の世代が全て 75 歳以上になる 2025（平成 37）年度には 148 兆 9000 億円へと大幅に増加するとされている（厚生労働省 2012）（中村 2013）。前述したとおり、少子化が進めば、高齢者は今後大都市圏を中心に急増する見込みであり、これらの地価や人件費が相対的に高い地域で、医療・介護の人員・施設の需要が急速に高まることになる。国土、社会保障の両面のみでもこれだけ問題があり、少子高齢化が進めば国家運営に重大な支障を来す。

図表 7 今まで婚姻していない理由（複数回答）

1 位	適當な相手にめぐりあわないから	56.4%
2 位	婚姻後の生活資金が足りないと思うから	32.1%
3 位	自由や気楽さを失いたくないから	29.5%

(出典：内閣府（2011）により著者作成)

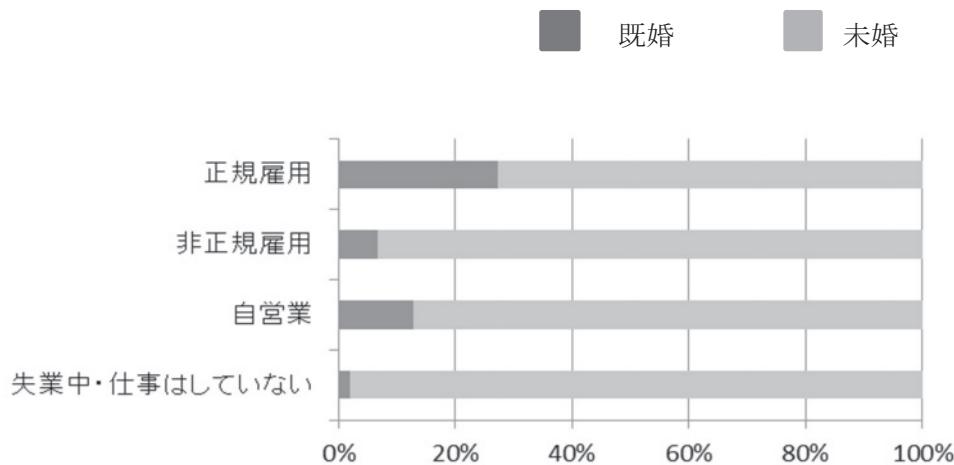
図表 8 婚姻生活を送っていく上で不安に思っていること（複数回答）

1 位	経済的に十分な生活ができるかどうか	55.7%
2 位	配偶者と心が通わなくなる	49.3%
3 位	配偶者の親族とのつきあい	46.5%

(出典：内閣府（2011）により著者作成)

ひきこもり状態にある者のうち 7 割強が男性（境ほか 2013）であることを鑑みて、男性の雇用形態別の婚姻状況をみると、正規雇用・非正規雇用・自営業に比べ、失業中または仕事はしていない男性が最も既婚率が低いことがわかる（図表 9）。このことから仕事に就くことで、婚姻のチャンスが広がるといえる。逆にいえば、適正な就職支援を行うことで、婚姻状況も改善できるのではないだろうか。

図表 9 雇用形態別の婚姻状況（男性）



(出典：国土交通省（2013）)

1-3 「ニート」「ひきこもり」対策の必要性

これまでをまとめると、「ニート」「ひきこもり」は、高校入学者のうち 6 割が陥る可

能性があり、一流大学を卒業、または難関資格を取得したとしても、ふとしたきっかけで誰でも陥る可能性がある。さらに近年の特徴として、貧困層の世帯から「ニート」「ひきこもり」になれば貧困の連鎖に陥る危険性がある。そして、社会的な影響として、社会保障費の増大、未婚化からの少子化など様々な社会問題に影響を及ぼす。逆に言えば、「ニート」「ひきこもり」問題を考え、解決に導くことで、副次的に社会問題の解決につながっていくことが考えられる。よって「ニート」「ひきこもり」問題は個人の問題ではなく社会の問題として捉えることが必要である。したがって、行政はこの問題に取り組む必要がある。

第2章 現状分析と課題の抽出

本章では、「ニート」「ひきこもり」の現状や、そうなるに至った原因の分析を行うことにより、課題を抽出していく。

2-1 「ニート」「ひきこもり」の概要

本節では、「ニート」「ひきこもり」の現状等から、何が原因で「ニート」「ひきこもり」状態にいたったのかを分析していく。

2-1-1 ニートの原因分析

実際にニートになった者が、なぜニートになってしまったのか、その原因を分析していく。全国的に若年人口は減少しているが、ニートはほぼ横ばいの人数で年ごとに推移している。また、大分県におけるニート状態にある者は、推計で7340人であり、ニートになったきっかけとしては、「病気や怪我のため」(28.2%)が最も多く、次いで、「学校以外で進学や資格取得の勉強をしている」(12.2%)や「特に理由がない」(8.3%)、「知識・能力に自信がない、仕事をする自信がない」(8.3%)などが続いている(厚生労働省2012)。この結果を受けると、「ニート」「ひきこもり」状態にあるものは、一見病気や怪我の支援が必要ではないかと思われる。しかし、この中には初めから病気等の場合と、初めは健康で働いていたが、病気等以外の理由で「ニート」「ひきこもり」状態になっていき、その過程で精神病等の病気が併発する場合があると見受けられる。

病気等の対応は、医療機関や保健所等での対応になり、これらの支援機関につなぐことが最善である。しかし病気等以外の原因で、「特に理由がない」、「知識・能力に自信がない」、「仕事をする自信がない」等、働くために必要な意識や、就職選択に対する感覚等の未成熟が原因と思われる内容が散見された。そこで、「ニート」状態に陥ることを防ぐためにも、テーマとして就職・離職に対する課題を解決する方向で論じていく。

2-1-2 ひきこもりの原因分析

次に、ひきこもりになった原因を分析していく。「狭義のひきこもり」(=ふだんは家にいるが、近所のコンビニなどにはでかける、自室からは出るが、家からは出ない、自室か

らほとんど出ない）は全国の推計数で 23 万 6000 人存在する。「準ひきこもり」（=ふだんは家にいるが、自分の趣味に関する用事のときだけ外出する）は、推計値で 40 万 6000 人存在する。「狭義のひきこもり」と「準ひきこもり」を合わせると 69 万 6000 人のひきこもりがいると推計されている。また、大分県におけるひきこもりの人数であるが、推計値で 5741 人いるとされている（内閣府 2010）。

ひきこもり状態になったきっかけについて、2010（平成 22）年に内閣府が全国の若者を対象に行った「若者の意識に関する調査」によれば、「職場になじめなかつた」（23.7%）と「病気」（23.7%）が最も多く、次いで「就職活動がうまくいかなかつた」（20.3%）、「不登校」（小学校・中学校・高校）（11.9%）、「人間関係がうまくいかなかつた」（11.9%）となっている（内閣府 2010）。ここでも、病気を原因とする割合が高かった。しかし前項でも述べたが、病気等については医療機関につなぐことが最善と思われる。不登校については、これだけで 1 つの報告書ができるほどの大きな問題であることと、教育の分野であることから、今回の研究では見送ることとした。病気と不登校を除けば、就職や職場が「ひきこもり状態」に陥る主な原因とされていることがいえる。

2-1-3 まとめ

これらのことまとめると、「ニート」状態にある者、「ひきこもり」状態にある者は、病気を除けば、就職・離職が契機となっている場合がある。そこで次節では、就職・離職に関する分析を行っていく。

2-2 就職・離職の状況

2-2-1 高校生・大学生の内定・離職状況

まず、大分県の高校生、大学生の内定状況であるが、高校生については、2012（平成 24）年度から 2014（平成 26）年度までの推移をみると、改善しており（98.7%⇒98.8%⇒99.0%）問題はない。大学生についても、改善しており（87.7%⇒91.0%⇒91.2%）問題はない。では、3 年離職率はどうだろうか。大分県での、3 年離職率の推移 2009（平成 20）年から 2011 年（平成 22）年では、高校生については（40.1%⇒33.1%⇒35.8%）となっており、大学生では（38.4%⇒35.0%⇒42.3%）と悪化している。まとめると、内定率は高校・大学とともに改善しており、離職率は、大卒では悪化傾向にある（大分県 2014）。就職よりも離職に問題があるので離職についてさらに分析を行っていく。

2-2-2 若者の離職理由

では、若者達はどんな理由で離職していっているのだろう。2013（平成 25）年に厚生労働省が行った全国の若者を対象にして行った「平成 25 年度若者雇用実態調査」によると、若者の離職理由は、「労働時間・休日・休暇の条件がよくなかった」が最も多く（24%）、次いで「人間関係がよくなかった」（19%）、「仕事が自分にあわない」（18%）、「賃金の条件がよくなかった」（17%）、「会社に将来性がない」（13%）となっている（厚生労働省 2013）。

このデータから我々は、若者たちが労働条件などの労働環境に不満をもち、離職しているという仮説をたてた。この仮説から若者の離職メカニズムを説明することにより、それを覆すための処方箋を手に入れるためである。この仮説を証明するためには、若者が就職時に何を重視してその会社に入ったのか、会社に入った後、何に若者は不満を感じるのか、これらのデータを離職理由のデータと比較し、関連性を調べる必要がある。次節ではこれらのデータを検証し、若者が離職していくメカニズムを解き明かしていく。

2-3 若者の離職メカニズム

2-3-1 若者達が企業を選択する際に重視する情報

若者達が企業選択をする際に重視する情報とはいっていい何だろうか。2012（平成24）年に日本経営協会が入社7年目の社員向けに行った「若手社会人就労意識ギャップ調査報告書」によると、企業選択の理由を「自分のやりたい仕事ができると思ったから」（25%）が最も多く、次いで「安定感があると思ったから」（24%）、「勤務地としての地理的条件がよかったですから」（24%）、「スキルが身につくと思ったから」（23%）、「給料、福利厚生がいいと思ったから」（21%）となっている（日本経営協会2012）。これをみると若者達が就職する企業を決める際には、給与条件や勤務時間などの労働条件というより、仕事に対する情熱ややりがいなどを重視していることがわかる。しかし、若者達は、仕事に対する情熱がなくなったから離職しているのではなく、労働時間や給与条件に不満をもったために離職している。労働時間や給与条件などは、企業を選ぶ際の選択理由とは合致しておらず、またこれら情報は企業に入る前には、重視されている情報ではないことがわかる。

2-3-2 若者が働き始めた後で感じるギャップ

では、これらの職場の労働環境に関する情報はどの段階で若者達に影響をもつたのだろうか。リクルート社が2014（平成26）年に「就職活動と入社後の就業に関する調査」と題し新社会人向けに行った調査によれば、若者が働き始めた後で感じる悪いギャップとして「勤務時間・休日」（24.5%）が最も高く、「社内ルール」（21.5%）、「給与・福利厚生」（21.4%）、「上司の能力や資質」（21.3%）、「職場の人間関係」（19%）と続く（リクルート2014）。これらの働き始めた後で感じる悪いギャップとして労働条件に対する不満がはじめてでてくる。我々はこの点に注目し、働き始める前と後のギャップが若者達の離職を招いているのではないかと考えた。以上のことを踏まえ、若者離職メカニズムを就活時、就職時、離職時の3段階に分けて考察していく。

ア) 就活時

就活するときに若者が重視する情報は、優先順に、「①仕事内容」、「②安定感」、「③勤務地」、「④スキルアップ」、「⑤福利厚生」である（日本経営協会2012）。このことから、若者達は、仕事に対するやりがいを求めて入社していることがわかる。労働条件で重視するのは、福利厚生のみである。

イ) 就職時（就職3年以内）

就職した後で、若者達は会社に対して不満を抱える。不満を抱える主な情報は、優先順位としては、「①労働時間・休日」、「②社内ルール」、「③給与・福利厚生」、「④上司の能力や資質」、「⑤職場での人間関係」である（リクルート 2014）。入社する際に重視していなかった労働時間などに真っ先に不満を覚えてしまう。

ウ) 離職時（就職 3 年以内）

若者の離職理由は、優先順として、「①労働時間・休日・休暇の条件」、「②人間関係が良くなかった」、「③仕事が自分に合わない」、「④賃金の将来性がよくない」、「⑤会社に将来性がない」などである（厚生労働省 2013）。こうみてみると、就職時に抱えた不満がほぼそのまま離職理由につながっていることが結論づけられる。

また、人が職務満足と職務不満を覚えるには 2 つの要因がある。自分が組織に貢献しているという動機付け要因⁶と、組織が自分を大事にしてくれているという衛生要因である。前者は、動機付け要因に規定づけられ、後者は衛生要因に規定づけられる。衛生要因に不満をもてば、職務不満がたまり、組織から離れていってしまうのだ（ダイヤモンドオンライン 2011）。仕事のやりがいなどは動機付け要因と位置づけることができ、労働条件などは、衛生要因として位置づけることができる。就活時に動機付け要因を学生は重視をするが、衛生要因を重視していなかったために、若者達は衛生要因に不満をもち離職をしているのである。

2-3-3 若者達が衛生要因に不満を持つ理由

では、なぜ若者達は衛生要因（労働条件）に不満をもつのか。それが、就活時に衛生要因を若者達が重視していないからというの既に述べた。我々は、新たにもう 1 つの視点にも注目した。若者が衛生要因に関する情報を探したくても企業側が意図的に若者に提供しない現実があるのでないだろうか。

それを確かめるヒントが、企業が提供している求人広告である。多くの学生は、マイナビ、リクナビなど民間の求人サイトや、求人広告をみて職場を決めるだろう。だがその求人広告には、企業側にとって都合の悪い情報が掲載されていなかったり、嘘の記述がなされている可能性があるのでないだろうか。なぜなら、企業は求人会社に広告料を支払い、求人情報を載せているので、求人会社にとって企業は顧客だからである。顧客にとって都合の悪い情報があれば、わかりにくい表現などで隠匿を図るなどしてもおかしくはない。

下記に我々がピックアップした問題があると思われる求人広告を図表 10 に記載する。これは、求人サイトにごく自然に記載されている情報である。

⁶ 動機づけ要因とは、仕事に満足を覚える要因のことである。例として、昇進や仕事への責任などがあげられる。衛生要因とは逆に仕事に対して不満を覚える要因である。例として、低賃金、長時間労働などがあげられる。

図表 10 求人広告の記載例

項目	記載
給与	220,000 (諸手当込)
勤務時間	OPEN9:00～CLOSE17:00
職種	ハピネスクリエーター
応募資格	初心者歓迎
自由記載欄	成長できる環境がそこにはある！

(出典:マイナビ(<http://www.mynavi.jp>)、ブラック企業対策プロジェクト(<http://bktp.org/>)により著者作成)

図表 10 の問題点だが、「給与」についてはほとんどの求人広告でこのような記述が見られる。この記載の問題点は、手当と本俸の区分が曖昧であり、一見給料が高いように見えるが、実は時間外勤務を相当にしなければこの額にはならないというようなことにある。端的に言えば、本俸の低さを会社側が意図的に隠し、求職者に「うちの会社は給料が高い」と錯覚させようとしているのである。

勤務時間についてもこの記載では問題である。店舗の営業時間しか書かれておらず、実働時間がどれくらいなのか全く判断できない。職種の欄も企業側がキャッチーな造語を作り載せている記載が多く、表現が画一的でなく仕事内容が特定できない。応募資格にも「初心者歓迎」という記載が目立つが、育成計画等の担保はなく、ただ載せているだけの印象がぬぐえない。「自由記載欄」にいたってはまったく根拠がない記載が散見される。

これでは、「就活時に衛生要因を重視しろ」といっても、よほど意識の高い若者以外は、実態を見抜くことは困難である。求人情報自体に具体性のない記述が散見されるからである。

2-4 まとめ

以上のことについてまとめると、就職や、離職などの職業上の原因で「ニート」「ひきこもり」になる若者がいる。他の原因もあるが本稿ではそこに焦点をあて論じていく。若者達の離職理由は、就職時の労働条件に対する不満である。不満をもつ原因是、若者達に職務実態を開示しない企業と、離職につながる労働条件を重視しない若者双方にあることができる。これらのこと踏まえ、次章では既存施策の分析を行っていく。

第3章 既存施策の検討と提案の方向性

この章では、前章で浮き彫りとなった課題に対応する既存施策を検討していくとともに、我々が新しく提唱していく施策の方向性について、分析を行っていく。また、既存の「ニート」「ひきこもり」支援策についても分析を行い、新たな施策の可能性を探っていく。

3・1 離職対策・定着支援

前章において、若者の離職は、職場の衛生要因を隠したがる企業と衛生要因を重視しない若者双方に原因があると述べた。この節では、主に企業向けに衛生要因について情報の開示を求めている既存施策の検討をし、求職者が不満を持ち離職する要因に対する大分県での既存施策を確認する。

企業向け衛生要因について各自治体の施策を探したが、衛生要因を求職者に知らせ離職率を下げるということを目的とする政策は、厚生労働省の政策しかみつからなかった。

厚生労働省が行っているのは「若者応援企業宣言事業」である。この事業は、2007（平成19）年に青少年雇用機会確保指針を改正したものである。その中で、業務内容、勤務条件、職場で求められる能力・資質、キャリア形成等についての情報を事業主に求職者向けにあらかじめ開示するよう努力義務として求めた。これを体現する施策として厚生労働省が打ち出したのが、この「若者応援企業宣言事業」である。事業内容としては、一定の労務管理の体制が整備されており、若者のための求人を提出し、若者（35歳未満）の採用・育成に積極的であり、通常の求人情報よりも詳細な企業情報を積極的に公表する中小・中堅企業を「若者応援企業」として、積極的に厚生労働省がPRを行う事業である。情報の内容を各都道府県の労働局のホームページで公開しており、誰でも簡単に情報にアクセスできる。また、詳細な企業情報として、今までになかった3年離職率など定着につながる情報を記載しており、画期的な施策であるといえる。また、それらの情報を提供する企業の側のインセンティブとして厚生労働省が、積極的にPRすることをあげており、企業側にとって、有能な人材確保という面でも行政のバックアップが受けられるのでメリットは大きい。

課題としては、情報公開さえすれば若者応援企業として厚生労働省のバックアップを受けられるという点に最大の問題がある。例えば、3年離職率100%の企業や、有給休暇が事实上取得不可能な企業、月平均の時間外労働時間が45時間で36協定ギリギリの時間外勤務を平均で課している企業なども情報公開さえすれば、「若者応援企業」となり厚生労働省のバックアップが受けられる。事実、前述した企業情報などの記載は全て大分労働局のホームページから取ってきており、実際に若者応援企業となっている。また、若者応援企業に就職した神奈川県在住の女性が、残業代不払いだとして、就職した企業を訴えるという事件も起こっている⁷。

次に求職者が不満を持ち離職する要因に対する既存施策について述べる。大分県では就

⁷ 朝日新聞デジタル 2014（平成26）年8月8日 <http://www.asahi.com/shimbun/>

職活動初期での支援として、就職活動の進め方を記載している「若者のための就職活動ハンドブック」や労働法規の基礎知識周知のため作成している「これだけは知っておこう ポイント労働法」といったハンドブックがあり、就職前の若者に必要である情報を周知している。また、内定者向けの支援として、ビジネスの基本マナー・基礎知識やひとり暮らしの基礎知識を記載している「働く『いろは』ハンドブック」や内定者向けセミナーにより、就労後の生活に向けての心構えを養成している。

しかし、これらの支援は求職者の就職をしたいという要請に応えるため、企業に採用されるための情報が中心となっている。離職を防ぐためには、離職原因で大きな比重を占めている労働条件の重要さを求職者に的確に伝えることが必要である。このため、内定者向けセミナーを大分県の設置するジョブカフェおおいたは開催しているが、開催時期を学校の都合に合わせると、求職者の活動時期の違いにより、内定を得ていない者がいる時期での開催となり、参加者の確保が困難であるという実情がある。これを現状の問題とし、求職者に的確に労働条件の重要さを伝える手段が必要である。

キャリア教育・進路指導に関する総合的実態調査における高校卒業者へのアンケート調査によると「将来の生き方や進路について考えるために実施して欲しかった体験活動」の上位に「インターンシップ」や「職場の見学」があがっており、全回答者のうち「インターンシップに行った者」は40.9%であるが、「インターンシップに行った者」で「インターンシップを有意義な学習と思わない者」は5.7%となっており、インターンシップに行った多くの者がインターンシップを必要としている（国立教育政策研究所 2014）。

大分県におけるインターンシップの実施状況は、商業学科・工業学科・総合学科を総称した専門学科の平均実施日数が4.1日で普通科では1.4日である。専門学科の平均実施日数は九州で中位であるが、普通科の平均実施日数は九州最下位である。よって大分県においては普通科高校のインターンシップにおける支援を通じ、就職定着を促すべきである。

大分県におけるインターンシップに係る既存施策としては、対象を高校の普通科・専門学科・総合学科の生徒とし、手順は「①計画作成、受入協力依頼等」、「②事前指導」、「③実施」、「④事後指導」、「⑤報告」といった流れである。しかし、既存施策の実績数には普通科の実績が含まれていない⁸。また、インターンシップ受入れ先の開拓が労働局任せであるため、企業の数が限られており、同じ企業が時期を変え、何度もインターンシップ生を受け入れており、一定の企業に負担がかかってしまっている点も問題である。

3-2 「ニート」「ひきこもり」支援

本節では、実際に大分県が行っている「ニート」「ひきこもり」に対する支援について検討していく。

3-2-1 「ニート」「ひきこもり」に関する主な支援機関

⁸ 2013（平成25）年度実績では高校2年生83クラスで2794人と把握している。

大分県における「ニート」「ひきこもり」における主な支援機関としては、以下のものがある。

図表 11 主な支援機関一覧

機 関 名	所 管	主 な 支 援 内 容	運 営
青少年自立支援センター大分	青少年・ 私学振興課	一次相談、支援可能な関係機関の紹介	委託
地域若者サポートステーション	労政福祉課 労働局	グループワークによるスキルアップ、 心理カウンセリング等を含めた就職支援	委託
ジョブカフェおおいた	雇用・人材育成課 労働局	就職相談、模擬面接、応募書類添削等	委託
ハローワーク	労働局	職業紹介、一般的な就職相談	直営
こころとからだの相談支援センター	障害福祉課	心の健康に関する電話・来所相談	直営
保健所	障害福祉課	心の健康に関する電話・来所相談	直営
NPO法人大分ステップの会	民間団体	ひきこもりの本人・家族を支える会	NPO

(筆者作成)

大分県における既存の体制を把握するため、「1-1-2」での、「ニート」「ひきこもり」の各事例から、図表 11 で提示されている支援機関による支援を想定する。

(事例 1)

都内の有名私立大学を卒業した男性が、大手有名飲食チェーン会社に就職し、正社員として店舗勤務になる。しかし採用時の説明内容と実態の乖離する現場に苦悩して、離職を決意する。退職後は就労時に蓄積した疲労で、働くことを考えられなかった。就職活動を少しづつ始めているが、外側からみえる職場条件と実態の違いに過敏反応して、応募までには行ってないケースである。

(現行体制で想定される支援)

まずは医療機関を受診して、働くことが可能な体調であるかを確認する。そして地域若者サポートステーションやハローワークで、職種については卒業時から希望は変わらないか、またどんな仕事がしたいか等、本人の希望する仕事を確認する。希望する仕事が決まれば、次に求人の応募に向けた準備をジョブカフェで行う。具体的には、応募書類の作成支援や面接指導である。最後にハローワークで求人紹介を確認して、希望する企業へ、求人の応募をする。

(事例 2)

小学生の頃からバスと言われ、いじめにあって深い心の傷を負い、自分を守るために中学から不登校になり、8年間ひきこもった女性のケースである。

(現行体制で想定される支援)

まずは保健所もしくは地域若者サポートステーション・こころとからだの相談支援センター等で心理カウンセリングを受け、本人の精神的負担の軽減を図る。精神的な負担軽減後に進路決定へ向けた相談等の支援を地域若者サポートステーションで行い、就学・資格取得・就職等への進路選択をする。

上記のとおり、大分県では「ニート」「ひきこもり」になった状況に応じて、複数の支援機関がそれぞれ異なった支援を行うことになる。様々な視点から支援を受けられるメリットがある反面、次のような問題点もある。

3-2-2 「ニート」「ひきこもり」支援についての現行体制の問題点

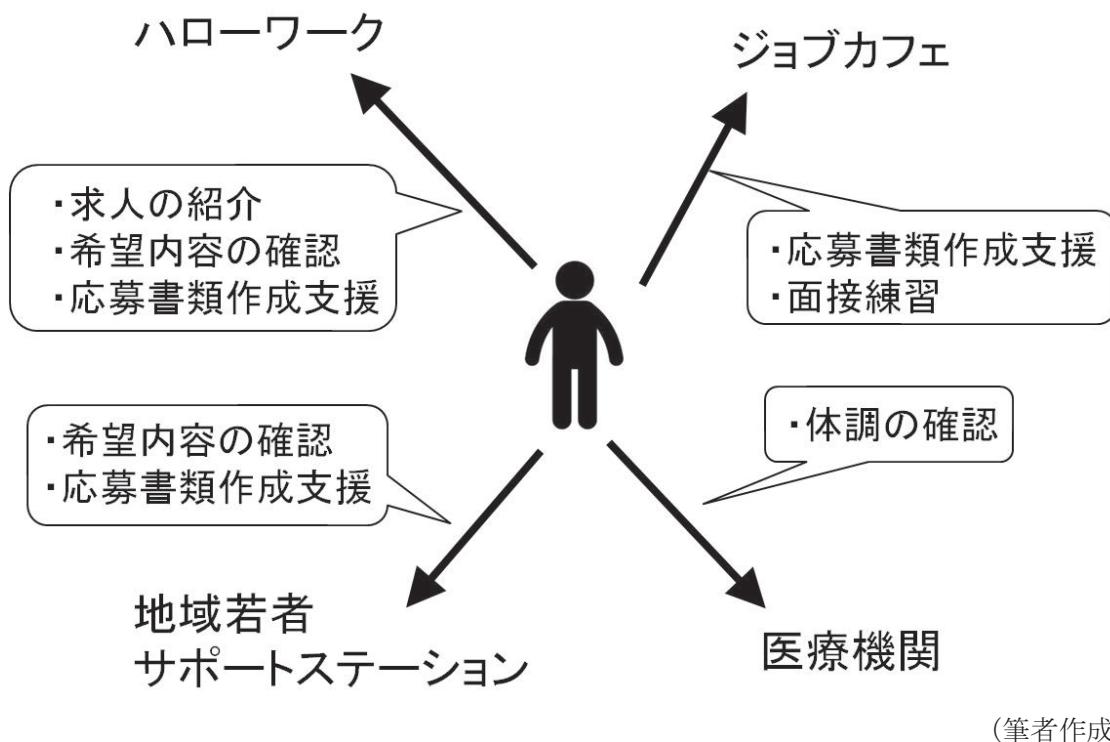
「ニート」「ひきこもり」の解決には、複数の機関が関わらなければならない。前項で述べた事例のように、それぞれの状況により、求められる有効なサービスは異なる(図表 12)。また、支援機関ごとに支援内容が異なるため、当然ながら必要な情報も異なる(図表 13)。

図表 12 「ニート」「ひきこもり」各事例(図表 2)に対する有効なサービス

有効なサービス	事例①	事例②	事例③	事例④	事例⑤
心理カウンセリング		○	○	○	○
家族への支援				○	○
職業体験、職場見学	○		○		○
就職相談、面接練習	○	○	○		○
職業訓練	○	○	○		○
診療機関	○			○	○
居場所づくり			○	○	○

(筆者作成)

図表 13 各支援機関の支援内容



複数の機関が関わる場合は、機関によってアプローチ方法が違い、説明が異なるので、クライエント⁹が混乱しないように配慮が必要である。また、複数の機関にて跨がって支援を行う場合はその段階に至るまでのプロセスや過去の経緯など、クライエントの状況を認識しておく必要がある。情報の共有がなければ、機関ごとのアプローチの違いによりクライエントが混乱する。また、複数の機関で支援が重複してしまい、非効率なサービスとなる。

しかし現状では、個人情報の保護について法律等で制限されているため、関係機関同士の情報共有が困難である。なぜなら機関相互の情報共有には、本人の「開示」「同意」が必要になるためである。

各機関がクライエントの状況に応じた支援をするため、また重複した支援等のクライエントの混乱を生じさせないためには、各機関相互の連携が必要になる。各機関の連携には、各機関職員による、各機関相互の機能・仕組みや制度の理解や各機関職員による各機関相互のサービス内容の理解、複数機関が関わる場合の情報の共有などが必要になる。

また、現在の取組としては、関係会議や協議会の開催を行っている。大分県子ども・若

⁹ 「クライエント」(client) 英語では依頼人のこと。カウンセリングなど心理療法を受ける人および社会福祉における相談者のこと。カウンセリングでは来訪者または来談者と訳される。

者支援地域協議会（青少年自立支援センター）や発達障がい等ひきこもり事例検討会（こころとからだの相談支援センター）など、これらの関係会議や協議会で関係機関の相談員が、一般事例の報告を通して情報の共有ができている事を、現場でのヒアリングで確認している。課題としては、個別の事例については、個人情報であるため関係機関同士の情報共有が困難であることがあげられる。

また、ひきこもりに関する支援には、相談窓口を設けて相談者の来所を待つだけではなく、支援対象者の元へ訪問し、支援を行う「アウトリーチ」が必要であると考えられる。アウトリーチにおいては、我々の班が視察に伺った佐賀県の特定非営利活動法人 NPO スチューデント・サポート・フェイス（S.S.F.）¹⁰がパイオニア的存在である。当法人代表へのヒアリングによれば、S.S.F.は他の関係機関との綿密な連携のもと、高度な支援を提供しているとのことである。さらに、高度な支援を実施できている理由の1つとして、ジョブカフェが同意書をもらい、ジョブカフェやサポートステーション等との連携により情報共有を可能としていることがあげられる。必要な情報のみの共有であり、各機関が集まりケース会議をすることはほとんどなく、電話によるやりとりが主体のことである。

また、自治体によるアウトリーチとしては、秋田県藤里町社会福祉協議会の取組が有名である。藤里町社会福祉協議会では、住民からひきこもっている人が多いという声を受け、ひきこもり実数把握のための全戸調査を実施した。その結果、町の住人の約10人に1人がひきこもりであるという衝撃的な事実を得た。それを受け、社協はなんとかこのひきこもりの力を地域の力にできないかと方法を模索し、高齢化がすすむ町の活性化につなげるような取組を行っている（NHK2013）。ひきこもりの数が厚生労働省の推計値から判断するしかない今、アウトリーチは実数把握のうえで非常に有効な施策であるといえるが、これを行うには多大なマンパワーと予算、継続性が必要である。藤里町は人口約3800人であり、比較的小規模自治体であるが、人口約120万人の大分県で全戸調査をすすめることは、上記のようなことから非常にハードルが高く、現実性に乏しい。

以上をまとめると、大分県では複数の機関がまとまってクライエントに対して支援を行っているが、機関同士の連携が不足しており、現場職員およびクライエントに混乱を生ずる支援が思うように進んでいない現状がある。佐賀県のS.S.F.や藤里町の社会福祉協議会のように強力なリーダーシップをもつとりまとめを担当する機関の設置が必要であるが、設置は現実的に困難である。よって、我々が提案する施策の方向性としては、リーダーシップをもった機関を作ることではなく、機関同士の情報共有をより一層強化していくという方向で検討していく。

¹⁰ 子どもの健全育成を目的に設立された特定非営利活動法人で不登校、ひきこもり、非行等不適応問題を抱える子ども達やニート、フリーター等若年者の自立支援に取り組んでいる。2003（平成15）年の設立以来、アウトリーチ（訪問支援）活動を中心に、フリースペースの運営、就労支援、体験学習やスポーツイベントの開催、子育てに関する情報誌の発行、支援ネットワーク整備事業等、さまざまな活動で家庭教育をサポートしている。

3-3 生活困窮者自立支援による中間的就労の必要性

本節では「ニート」「ひきこもり」に関する恐れのある貧困から救うための自立支援と、その中でも我々が必要だと考える中間的就労について述べる。

3-3-1 貧困から救うための生活困窮者自立支援

第1章で述べたように、「ニート」「ひきこもり」の状態が長期化すると、就労していない場合が多いことから低収入になり、そこから貧困の状態に陥る危険性が高くなる。そして収入が一定以下になると、生活保護の対象になる。

その生活保護に至る前段階での、自立支援の強化を図るために、生活困窮者自立支援法が2015（平成27）年4月より施行される。生活困窮者自立支援法は、生活困窮者の自立相談についての支援事業の実施等の支援を行うこととしている。その生活困窮者自立支援法では自立相談支援モデル事業を必須事業と定めており、これについて国が必要な支援を行うことを定めている。生活困窮者の就労に向けた支援を充実・強化するため、就労準備支援事業の創設、就労訓練事業の場の提供の推進等により、本人の状況に応じたきめ細やかな支援策を実施する。

また生活困窮者が、困窮状態から早期に脱却することを支援するため、本人の状態に応じた継続的な相談支援等を実施する。また都道府県、中核市、市町村等の自治体が、自立・就労支援等の体制を構築することにより、生活困窮者支援の制度化に寄与することを目的として、各自治体において以下の5つの必須または任意の事業を実施される予定である。

図表 14 生活困窮者に対する支援事業

事業名	事業内容
(1) 自立相談支援モデル事業【必須事業】	生活困窮者の課題把握、包括的支援、地域のネットワークづくり等を実施
(2) 就労準備支援モデル事業	一般就労に向けた生活習慣の確立、社会参加能力の形成、就労体験などの支援
(3) 「就労訓練事業（中間的就労）の推進」モデル事業	支援付きの就労機会を提供する就労訓練事業を行う事業者の育成支援
(4) 家計相談支援モデル事業	家計収支全体の改善のため、家計管理に関する指導等
(5) 貧困の連鎖の防止のための学習支援、その他地域の実状に応じた生活困窮者の自立の促進に資する事業	

図表14において、大分県では、必須事業である「(1) 自立相談支援モデル事業」、他に任意事業である「(2) 就労準備支援モデル事業」、「(4) 家計相談支援モデル事業」及び「(5) その他の事業」を、2015（平成27）年10月より実施する予定である。同時期に同じ内容

を、臼杵市も実施する予定である。しかし、図表 14 のうち、「(3)『就労訓練事業（中間的就労）の推進』モデル事業」のみ、大分県では実施予定とされていない。次項では、大分県で唯一実施予定とされていない、この中間的就労の必要性について述べていく。

3-3-2 大分県における中間的就労の必要性

中間的就労とは、一般就労の一歩前の段階である軽作業等を被支援者が経験しながら徐々に訓練することで、スムーズに被支援者の自立につなげる支援策である。大分県における中間的就労については現状資料が存在しないため、第 2 章では特に言及しなかったが、実施予定がない理由としては、事業の必要性の根拠に乏しく、また効果が不透明であることなどが推察される。しかし、次にあげるように、他自治体での中間的就労に対する取組は一定の成果を収めており、大分県としても積極的に中間的就労に取り組むべきだと我々は考える。

例えば、京都府では、担当者にヒアリングを実施したところ、2007（平成 19）年に「京都ジョブパーク」を設立し、京都労働局・京都府・京都市（＝公）、連合京都（＝労）、京都経営者協会（＝使）を中心とした公・労・使によるオール京都体制で中間的就労を行うジョブパークを運営しているということである。そこには全国初の「企業応援団¹¹」があり、セミナー等への講師派遣、職場実習の受け入れ等、ジョブパークの趣旨に賛同した企業がジョブパークの運営を支えている。ジョブパークでは生活相談から就労支援までワンストップでサービスが受けられ、特に正規雇用に繋がる様に取組を実施している。また、日常生活の自立支援につなげるための居場所事業の他、農園等での就労体験を実施する「就労体験事業」、企業での短期実習を実施する「ジョブトライ事業」等の事業メニューで中間的就労に取り組んでいる。「就労体験事業」は生活保護受給者を対象に、3 カ月程度の就労体験を受け入れ、社会生活の自立を促すものである。2011（平成 23）年度は農作業と、ホテルの清掃・食器洗浄等で 26 人を受け入れたとのことだ。京都府では、中間的就労を行うことによって、多くの被支援者が自立しているらしく、中間的就労の受け入れ先にそのまま就職していく事例が増えれば、事業の好循環が生まれるので、そういう事例を増やしていきたいとのことであった。

次の例として、兵庫県姫路市にある中間的就労事業所「コ・ワークひめじ」がある。担当者にヒアリングして得た情報によれば、すぐには一般就労が難しい 15 歳～39 歳の若者が、1 日数時間からの就業体験で、社会人としてのマナーや、仕事をする上での必要なコミュニケーションスキルを身に付けさせる研修などを行っている。また、ある程度研修が進んだクライエントに対しては、運営母体である NPO 法人コムサロン 21 がポスティング等の軽い作業から、一般就労の一歩前段階の作業まで、その人の段階に応じた就労先を準備している。就労先については、コムサロン 21 が持つ複数の企業とのつながり（企業ネットワーク）により、様々な就労先を準備できているとのことだ。担当者によれば、研修を重ねる

¹¹ 「人材は企業・社会の成長発展の源である」との認識の下、協力して雇用の場の創出や人材育成に積極的に取り組むことを目的に設立した。

ことや、就労体験を通じた成功体験で下を向いていた若者達が少しづつ胸を張り、前を向くようになっていく。ちょっとした自信を植え付けることで多くの若者達が自立を果たしているとのことであった。

以上のように、中間的就労の 2 つの事例を紹介したが、これ以外にも全国的には多くの事例がある。しかし、大分県での事例は今のところ見受けられず、就労対策として行っているのは、就労相談、就労セミナー等である。また、大分県での現在の就労対策で充分かどうかをしめす資料等も見受けられない。だが、他自治体で効果をもたらしている中間的就労を支援策として取り入れることは、本県においても有効ではないかと考えられる。生活困窮者自立支援法の施行に伴い、中間的就労について、都道府県をはじめ各自治体で実施することが認められるようになったことからも、まず大分県において試験的に中間的就労事業を立ち上げる必要があると考える。

3-4 まとめ

3-4-1 企業向け離職対策・定着支援

厚生労働省では、青少年雇用機会確保方針により、業務内容、勤務条件、職場で求められる能力・資質、キャリア形成についての情報の明示を努力義務としている。

また若者応援企業宣言事業により、過去 3 年分の採用実績及び定着状況・所定時間外労働時間（月平均）等を、各都道府県の労働局ホームページ上で公開しているが、大分労働局のホームページを見ると、3 年で離職率 100% の企業や、有給休暇の取得率が年間で 1 日以下の企業、また時間外労働時間（月平均）が 45 時間で 36 協定ギリギリの企業まで掲載されている。これらの現状を踏まえ、企業にとって都合が悪い情報をストレートに求職者に伝える施策を提案する。

3-4-2 求職者向け離職対策・定着支援

セミナーや交流会等を実施している。セミナーや交流会等では、内定者向け講習・就職活動の進め方・労働法規出前講座・若手社員との交流会等で、就職支援機関や行政が実施している。また、パンフレット等の作成、配布も行っている。主なものでは、働く「いろは」ハンドブック（内定者向け）・就職活動ハンドブック等で、上記セミナーや就職支援機関にて配布している。しかしほセミナーやハンドブックの内容は、採用したくなる人の条件・応募書類作成のポイント・ビジネスの基本マナー・働く前に知っておきたい基礎知識等、求職者等のニーズに応える必要があるため、企業に採用されるための情報が中心になる。

またセミナーの実施時期等は、教育機関の希望が優先されるため参加者の確保が困難となっている（例：内定者向け講習 22／58 高校）。学校のカリキュラムや行事等の影響で、必要な時期での実施は困難な状況となっているのが現状である。

そして行政主催でセミナーを実施した場合は、参加者の確保が困難である。（例：ジョブカフェ就活セミナーの参加者は 10 回開催で 104 名）個人の就活時期の違い等により、参加者数の確保が困難である。よって、求職者に一番情報を伝えやすい時期を選び、情報を伝

えることができる施策を提案する。

3-4-3 「ニート」「ひきこもり」支援

ひきこもりに関しては、主に大分県と大分市の各保健所・大分県こころとからだの相談支援センター・NPO 法人ステップの会等で、支援を行っている。ニートの就職支援に関しては、ハローワーク・大分県委託のジョブカフェおおいた等で支援を行っている。

また、ひきこもりの相談からニートの就職支援までの一貫した支援については、大分県委託の青少年自立支援センター大分・地域若者サポートステーション等で実施している。

「ニート」「ひきこもり」支援では、複数の支援機関が 1 人のクライエントに関わるケースが多い。そのため複数の支援機関がクライエントの情報を共有しなければ、アプローチの違いでクライエントが混乱することや、重複した支援をしてしまう等の危険性がある。しかし現状は、個人情報であるため関係機関同士の情報共有が困難である（機関相互の情報共有には、本人の「開示」「同意」が必要になる。）。各機関がクライエントの状況に応じた適切な支援を行うためには、各機関相互の連携が必要になる。

各機関が相互に連携するためには、「①各機関の機能・仕組みや制度の理解」、「②各機関のサービス内容の理解」、「③複数機関が関わる場合の情報の共有」、この 3 つが必要になる。

現在、大分県で行っている取組は、関係会議・協議会の開催である。大分県子ども・若者支援地域協議会（青少年自立支援センター）や、発達障がい等ひきこもり事例検討会（こころとからだの相談支援センター）では、関係機関の相談員が一般事例の報告を通して情報共有をしている。これにより、「①各機関の機能・仕組みや制度の理解」、「②各機関のサービス内容の理解」、この 2 つはできている。しかし、個別の事例は個人情報であり、関係機関同士の情報共有には、本人の「開示」「同意」が必要であるため、困難な状況にある。そのため、今後の課題は「③複数機関が関わる場合の情報の共有」になる。よって、情報提供、情報の共有に特化した施策を提案する。

3-4-4 中間的就労

これまで大分県において、中間的就労の具体的な事例は見受けられない。

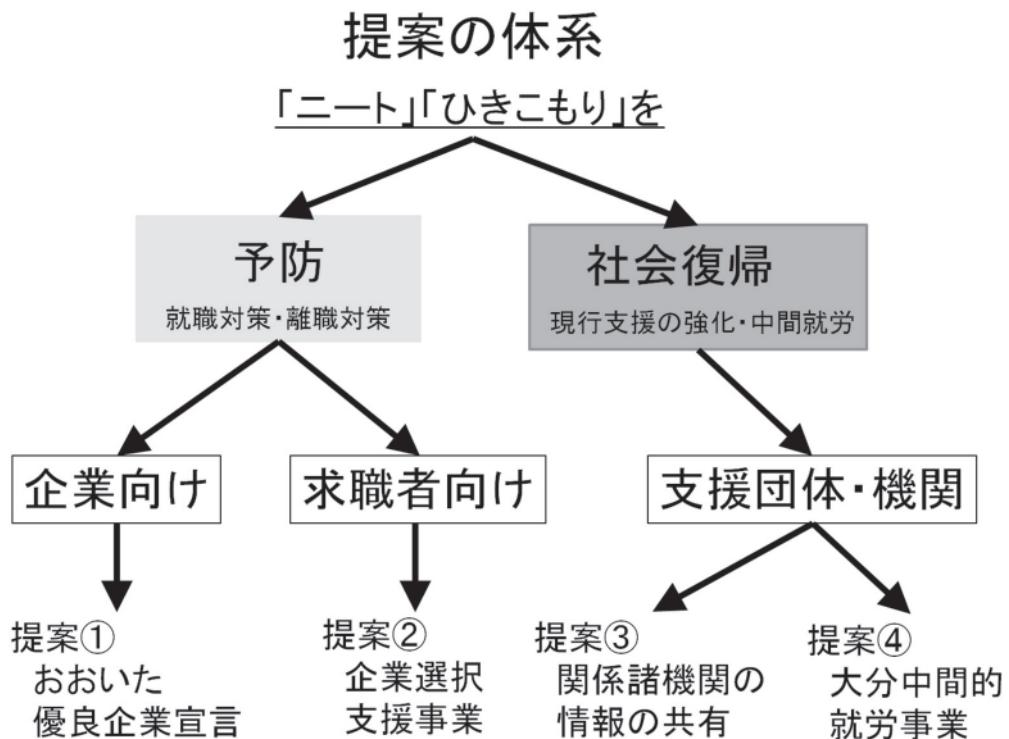
先進地事例に共通するのは、運営者側が高い意識を持ち、なおかつ 5 年ほどの年月をかけて、現在の状態になっている場合が多いということである。そうしたことから、先進地と同じような状態に 1 年でできるものではないと考えられるため、まずは今後の施策の足がかりとなる第 1 段階としての、中間的就労を支援する施策を提案する。

第 4 章 事業提案

第 3 章で既存施策とその問題点等に関して考察した内容を踏まえて本章では事業提案を行う。提案の体系としては、「ニート」「ひきこもり」への「予防」と、「ニート」「ひきこもり」からの「社会復帰」を目的とした 2 本柱とする。さらに「ニート」「ひきこもり」への「予防」を企業向けと求職者向けに分け、「おおいた優良企業宣言」と「企業選択支援事

業」の事業提案を行う。また、「ニート」「ひきこもり」からの「社会復帰」として、支援団体・機関向けに「関係諸機関の情報の共有」と「大分中間的就労事業」を提案する。

図表 15 提案の体系図



4-1 おおいた優良企業宣言事業

まず、企業向けの「ニート」「ひきこもり」予防として、第3章の結果を踏まえ求職者に十分に公開されていない衛生要因の公開問題解決のため、おおいた優良企業宣言事業を提案する。事業内容としては、大分県が主催する合同企業説明会に、一定の労務管理を果たしている企業だけに参加してもらい、大分県に就職する若者に安心して働いてもらえることを目指す施策である。また、公開必須情報として労務管理の内容を公開してもらうことによって、求職者の衛生要因を充足することを目的とする。

4-1-1 公開必須情報

公開必須情報としては、給与・諸手当、勤務体制、有給休暇、時間外労働時間、職種、採用者数、離職率、社員数、採用プロセス、労働条件などである。いくつか、エッセンスを説明すると、給与・諸手当については、基本給、賞与、手当等の金額や計算方法などを具体的に公開してもらう。これは、給与の諸手当込みなどの記載を防止し、手当の根拠なども公開してもらうことによってごまかしのきかない給与額を求職者に与えることを目的とする。勤務体制については、勤務時間やシフト体制等を公開してもらうことによって、

実働時間を記載し、求職者にどれだけの時間働けばいいのかをストレートに伝えることを目的とする。職種については、総務省発行の日本標準職業分類の小分類で表示を統一し、求職者にとって職務内容がすぐイメージできるような表示にする。また、離職率や労働条件については、一定要件を満たさないものは参加を不可とする。

4-1-2 企業参加要件

企業参加要件としては、「①必須情報を全て公開する企業」である。これは当たり前だが公開してもらわなければ施策の意味が失われてしまうからである。「②過去3年間の離職率が、業種別の平均未満の企業」であり、平均以上の企業は参加不可とする。平均以上の企業は、定着対策として何も改善努力をしていないとみることができるので参加不可である。ただし、大分県等が行う定着支援セミナーに参加すれば、参加可能とする。「③36協定を締結し、就業規則を定めている企業」であることを求める。就業規則を定めていない企業は、労務管理がなされていない可能性が高く、また36協定を締結していない企業は時間外労働時間が青天井となり、求職者にとって優良企業とはいえないからである。

4-1-3 事業の効果

事業の効果として、まず、第1段階として、「ギャップの少ないマッチング」があげられる。一定の労務管理をしっかりとしている企業しか参加していないので就職後も衛生要因が充足される可能性が高く、就労者に就労前後での負のギャップが起こらないことが想定されるからである。第2段階として、「合同企業説明会」に対しての参加者の増という効果が見込まれる。良い企業が集まる合同説明会の評判が口コミ等で広まり、参加者側の増が見込まれる。第3段階で考えられるのが優良企業の参加増である。求職者側の参加数が増えれば、有能な人材を確保するために多くの優良企業が参加する可能性がある。また、有能な人材を確保できる合同説明会となれば、企業側も説明会に参加できるよう、労務管理をしっかりと行い、優良企業全体の数が底上げされる可能性もある。

4-2 企業選択支援事業

求職者向けの「ニート」「ひきこもり」予防として、第2章で述べた求職者が就職した際に定着するための課題である就職における労働条件の重要さ及び求職者に効果的に情報を伝えるため、企業選択支援事業を提案する。また、若者の就職意識を改善するために、普通科高校のインターンシップ実施日数の増加により大学卒業者3年内離職率の改善を目的とするインターンシップ促進事業を提案する。

4-2-1 企業選択支援セミナー

大分県の開催する合同説明会の参加者を対象に合同説明会場にて企業選択の方法や内定後から就職開始までの過ごし方をセミナーにて講じる。セミナー参加者は就職に関する意識が高まっている状態なのでより能動的に情報を取り入れようとしているので、企業選択

方法について注意喚起をするには効果的と考えられる。セミナーに参加できなかった者にはパンフレットを配布する。セミナー参加していない求職者に対しては合同説明会関係のホームページにてデータ化されているパンフレットの閲覧を可能にすることで、情報を届けるようにする。

4-2-2 インターンシップ促進事業

主な事業内容としては、「①インターンシップの実績把握（実施人数、日数など）」、「②インターンシップ先となる企業開拓」、「③普通科高校におけるインターンシップ実施促進」である。本事業は人材派遣会社等への委託を想定している。普通科高校でのインターンシップ委託先を活用して行う利点は必要な事前指導等の準備を委託先に任せることで教師にノウハウがなくても問題はないことや、委託先が企業との繋がりが強いと考えられるので、新たなインターンシップを受け入れる企業の開拓が期待できるからである。また、企業側の利点としては、インターンシップ受け入れの様子を県ホームページなどで、情報発信することで、社会貢献によるイメージアップや認知度の向上、自社の魅力を細かな部分まで社会に伝えられることが期待できる点があげられる。

4-2-3 事業の効果

企業選択支援セミナーでは、企業選択においてどのポイントを重視すればいいかを求職者に講じることによって、求職者の企業選択をする際の視野を広げることを促進し、企業に対する理解力の向上に繋げることを狙いとする。また、インターンシップ促進事業によって、「①普通科のインターンシップの実績（学校ごとの実施人数、日数など）」を把握でき、就職や離職との関連性の分析に役立てることができ、「②協力企業が増え、インターンシップ受入れ体制が充実」し、「③普通科のインターンシップ実施日数増加が成され、その結果離職率の改善へ繋がる」ことが考えられる。多くの高校生がインターンシップを有意義と感じることで、意欲的になり、就労後の自身を想像することで職業選択に関する意識が向上し、就労や進学に活かすことができると考えられる。

結果として、若者の企業に対する不満は緩和されるので若者の職場定着の支援となる。

4-3 関係諸機関の情報の共有

この節では、支援団体機関向けの「ニート」「ひきこもり」からの社会復帰として、第3章で述べた「ニート」「ひきこもり」に対し複数機関が、相互に連携する場合の問題点補完についての事業提案をする。

また、情報の共有にあたっての条件整備の過程を通じて、関係機関相互の理解を深めることを目的とする。

4-3-1 事業内容

今後の課題としては、1人のクライエントに複数の支援機関が関わる場合の、各機関での

情報の共有である。そのなかでクライエントの個別事例については、個人情報であるため関係機関同士の情報共有が困難である。個人情報の取り扱いにあたっては、「①個人情報を取り扱う者は、利用目的を特定しなければならない」、「②あらかじめ本人の事前同意なしに、情報を承継してはならない」、「③個人情報を取り扱うものに対し、適切な監督をしなければならない」等の厳しい制限がある。

以上のことから、各機関が個人情報を共有するにあたっては「①情報の特定」、「②本人の事前同意」、「③情報の適切な管理」が必要となる。

まず1つ目の情報の特定については、どのような事例に対して情報共有するかを事前に決めておくことである。事前に情報を共有する事例が確定していれば、機関同士が連携するにあたり必要となる情報が特定される。

次に2つ目の本人の事前同意であるが、登録用紙や相談用紙の様式の内容について協議し同意条項を追加する。様式に同意条項が追加されることで、クライエントの同意を得る時期も特定される。

最後に情報の適切な管理であるが、それぞれの機関に根拠規定があるため機関毎に情報管理方法は異なる。このため、それぞれの機関の管理方法を確認し、自機関と同レベルのセキュリティが確保されているかを確認した上で情報の共有を行うことが必要である。

これらの条件整備にあたっては、機関同士の協議が必要となるが、既存の関係会議や協議会の場を活用し行う。

4-3-2 事業の効果

他の支援機関への情報共有を可能とすることで、複数の機関が関わる場合においても、クライエントの状況や支援の内容、進捗状況といった情報が各機関で共有される。これにより、クライエントへのサービスの重複や支援方針の齟齬が防止され、円滑な支援が期待される。

また、支援が困難なクライエントが来所した場合でも、たらいまわし状態で他機関に繋ぐのではなく、適切なリファー¹²を実施できるようになる。

このように情報共有を可能とすることで、地域にある各支援機関が相互に協力できる体制が構築され、支援の効率化と適切な窓口への誘導の両方の効果が期待される。

4-4 大分中間的就労事業

支援機関向けの「ニート」「ひきこもり」からの社会復帰として、大分県では具体的事例はない中間的就労事業を実施し、大分県内の「ニート」「ひきこもり」状態にある者を減少させ、大分県での「ニート」「ひきこもり」問題を解消する事業提案をする。

¹² 相談機関に訪れたクライエントに対して、その機関では十分な対応ができない場合、他の適切な専門機関にクライエントを紹介すること。特に統合失調症等の精神病が疑われる場合には精神科を、心身症の場合には心療内科を紹介する等、他分野との連携が重要である。

4-4-1 事業内容

大分県内の「ニート」「ひきこもり」等のうち一般就労への移行が厳しい者を支援対象者とし、就労訓練事業（中間的就労）の機会を提供するとともに、生活面においても規則正しい生活を送れるよう支援を行う。

事業の概要としては、大分県の事業としてNPO等に業務を委託し、人手不足の企業や期間労働者を必要とする企業を中心に受け入れ先を開拓する。企業において体験する作業については、軽作業（比較的に軽い作業で賃金は低め）と、就労前作業（就労に向け戦力となる作業で賃金は高め）に分けて、軽作業から始めて、慣れてきたら就労前作業に移行するといったステップアップ方式とする。

作業日数は、支援対象者と企業の状況に応じ受託者が調整を行い、週2日や4時間程度といった短時間労働から実施し、作業や生活リズムに慣れて来たら週4日、5日や8時間といった所定労働時間に近い状況へ増やしていくものとする。

また、支援対象者の派遣にあたっては、受け入れ先企業に就労サポーターを派遣し、支援対象者の現場での作業補助や生活面を含めた企業内での適応状況の確認を行う。

中間的就労を通じ、支援対象者の意向や適応状況の確認と、受け入れ先企業の支援対象者への評価を踏まえ、就労サポーターが、支援対象者の就労に向けた支援計画を策定し一般就労へと繋げていく。

4-4-2 事業の効果

中間的就労の実施により、「ニート」「ひきこもり」等の支援対象者は、就労にあたって必要となる次の3つを段階的に身に付けることができる。1つ目は、「働くとはどういうことか」といった働くことの意味の理解である。作業を経験することで、周囲と協力する必要性や作業における自身の役割等を理解することができる。2つ目は、「仕事スキル」である。実際に作業を経験することで、仕事に必要なスキルを身に付けることができる。最後に、「生活リズム」である。定期的に作業を行うため、生活にリズムが生まれ、規則正しい生活を身に付けることができる。

このように既存の支援策では、一般就労への移行が困難な者であっても、中間的就労を実施することで、一般就労へと結びつけていくことが可能となる。

第5章 残された課題

我々の班は、今回の研究で結果的に「ニート」「ひきこもり」にならないための施策を重視することとなった。一旦「ニート」「ひきこもり」状態に陥ると、実際に社会復帰し、仕事に就くまでには相当な労力・時間を要するため、当然「ニート」「ひきこもり」に陥らないことが最も望ましい。

本編では主に就職時、または就業後に焦点を当てた事業提案を行ったが、この「ニート」「ひきこもり」問題は第1章で述べたように、いじめや不登校等のかたちで修学中からも

発生している。この問題については、今回は事業の即効性やコストの面から事業提案できなかったが、長期的な視点ではしっかり取り組んでいかなければならない。学校生活だけでなく、家庭環境や友人関係、病気など原因も様々であると考えられるため非常に難しい課題だが、今後も対策を検討していく必要がある。

もう 1 つの残された課題は、若者のコミュニケーション能力向上の必要性である。第 2 章で原因分析を行ったところ、ひきこもり状態になったきっかけとして、「職場になじめなかつた」、「人間関係がうまくいかなかつた」、「大学になじめなかつた」などの要因があり、若者の離職理由のなかでも、「人間関係がよくなかつた」といった項目があった。本編ではあえて触れなかつたが、これは、若者のコミュニケーション能力低下の側面があると推察される。

「コミュニケーション能力」といっても一概に言えるものではない。例えば職場であれば、同僚とはうまくやっていっているが、上司とはうまが合わないようなケースもあるだろうし、家族の中では普通にコミュニケーションがとれていても、学校には友人がいない、といったこともあるだろう。ニート状態にある若年者は、「人に話すのが不得意」が 64.4% と高く、対面コミュニケーションの苦手意識が高いということは確かにあるが、具体的にどのような理由で職場や大学になじめなかつたか、人間関係がうまくいかなかつたかはケースバイケースであり、非常に分析が難しいところである（厚生労働省 2007：7-8）。

しかし、現代社会におけるコミュニケーション能力の低下の一要因としては、テレビゲームやインターネット、携帯電話などの台頭による、非対面コミュニケーションの増加が考えられるのではないだろうか。通常の対面コミュニケーションの機会を失うだけでなく、ウェブ上ではコミュニケーションを行う相手も限定されるため、わざわざ煩わしい人間関係を作ることもなくなる。最も多感な学生時代に、限定された人間関係のみで、しかも相手の顔も見えないコミュニケーションをしていては、必要なコミュニケーションスキルは身に付かないであろう。さらに最近は、スマートフォンアプリを使用したウェブ上でのコミュニケーションによるいじめや犯罪が頻発しており、全国では小中学生の午後 9 時以降の携帯利用を禁止する対策をとっている自治体の事例もある。いずれにしても、コミュニケーションの形が変化してきている中で、対面コミュニケーション、非対面コミュニケーションそれぞれに対する弊害が生じていると言えるだろう。この問題については、単純に規制するという形ではなく、利便性を担保したうえでの対策が必要だと考えられる。

コミュニケーション能力は、まさに「人間力」「生きる力」と言える程の根本的な能力であり、それは日々の生活や学習、仕事の中で磨かれていくものと考えられる。それをある政策で抜本的に解決する、ということは不可能であるが、長期的な視点で考えれば、やはり教育の分野で取り組んでいくべきである。前述したキャリア教育の中でコミュニケーションを主体とした体験学習を充実させることや、授業の中でグループディスカッションの機会を多く設ける、といったことである。すでにそういう方向に動いてきていると思うが、非常に大きなテーマであるため、自治体レベルではなく、国レベルで議論していくべきものである。将来を担う若者を育てるためにも、今後とも是非前向きな議論を期待したい。

おわりに

我々の班は「ニート」「ひきこもり」に焦点を絞り、今回の提案を行ってきたが、最初からスムーズにそこに至ったわけではない。

当初のテーマは「人口減少社会における若者支援について」というもので、今話題となっている人口減少の問題と、広く若者支援という非常に漠然としたテーマの中で、どういったことが真に若者にとって必要なのか、議論を尽くしてきた。その中では少子化の問題やUIJターンの問題なども考察したが、最終的には班の皆の総意で「ニート」「ひきこもり」に取り組むこととなった。

それは、本編でも触れたが、「ニート」「ひきこもり」は誰にでもなる可能性があり、我々の班のメンバーにも少なからずそうした経験をしてきた者がいたからである。今は自治体職員として定職に就くことができているが、これまでの間糸余曲折があり、仮に採用試験に受かっていなければ、今頃どうなっていたのか想像もつかない。また今後についても、職務上の困難など何らかのきっかけで病気になってしまうかもしれないし、公務員といえどもこれからは成果主義の時代であり、極論を言えばリストラされる可能性もあるかもしれない。そういう意味でも、この問題はいつ何人にでも起こりうる身近な問題なのである。

今回の我々の研究により、既存施策では十分な支援内容とはなっていないこと、また事業提案を踏まえたうえでも更なる課題が残されていることが浮き彫りとなった。これらの研究が、これまであまり力を入れて取り組まれてこなかった「ニート」「ひきこもり」に対する支援施策に一石を投じるものとなれば幸いである。

最後に、今回の研究を行うにあたり、対応していただいたおおいた青年総合相談所、ジョブカフェおおいた本センター、大分県立三隈高等学校、特定非営利活動法人鳳雛塾、特定非営利活動法人NPOスチューデント・サポート・フェイス、京都自立就労サポートセンター、コ・ワークひめじ、県庁内関係各課ほか、ご協力いただいた方々に深く感謝申し上げる。

また、最後まで熱心で温かいご指導をいただいた九州大学大学院法学研究院の嶋田暁文准教授、厳しい研修の中でできる限りのフォローをして下さった担当の安倍主査をはじめとする自治人材育成センターの皆様、アドバイザーとして見守ってくださった大分市議事課政策調査室の村田次長、さらに班のメンバーを快く研修に送り出してくださった職場の方々にも深く感謝申し上げたい。

そしてこの第11期地域政策スクールで共に学んできた仲間にに対する感謝と、今後における友情の継続を誓い、本報告書の結びとしたい。

参考文献

- ・安藏伸治（2013）「少子化問題を斬る—原因は、未婚化・晩婚化・晩産化にあり」『Meiji.net』（http://www.meiji.net/opinion/vol09_shinji-anzo/）。
- ・明石要一（2000）「キャリア教育がなぜ必要か—フリーター・ニート問題解決へのがかり」明治図書出版。
- ・朝日新聞デジタル（2014）「『若者応援企業』を提訴 24歳女性『十分な研修ない』」（<http://www.asahi.com/articles/ASG8751F3G87ULZU00G.html>）。
- ・池上正樹（2011）「働けない若者の約8割を働く若者に変えた!少年院の元教官が教えるウワサの『静岡方式』とは」『ダイヤモンドオンライン』（<http://diamond.jp/articles/-/14799>）。
- ・NHK（2013）「ひきこもりを地域の力に～秋田・藤里町の挑戦～」『2013年10月28日（月）放送』。
- ・大分県（2014）『大分県商工労働部雇用人材育成課作成資料』。
- ・大分合同新聞（2014）『6月25日付朝刊』。
- ・大前研一（2011）「人口が激減する日本、どう国土を保全するのか」『nikkeibpNET』（<http://www.nikkeibp.co.jp/article/column/20110308/262922/?ST=business&P=7>）。
- ・工藤啓・西田亮介（2014）「無業社会—働くことができない若者達の未来」朝日新聞出版。
- ・厚生労働省（2007）「ニートの状態にある若年者の実態及び支援策に関する調査研究報告書」。
- ・厚生労働省（2010）「全国被保護者一斉調査」。
- ・厚生労働省（2012）「平成24年社会保障に係る費用の将来推計の改定について」。
- ・厚生労働省（2012）「平成24年度就業構造基本調査」。
- ・厚生労働省（2013）「平成25年度国民生活基礎調査」。
- ・厚生労働省（2013）「平成25年度若者雇用実態調査」。
- ・国土交通省（2011）「国土交通省の国土審議会長期展望委員会 中間報告」。
- ・国土交通省（2013）「国土交通白書」。
- ・国立教育政策研究所（2014）「キャリア教育・進路指導に関する総合的実態調査」。
- ・境泉洋・斎藤まさ子・本間恵美子・真壁あさみ・内藤守・小西完爾・NPO法人全国引きこもりKHJ親の会（2013）「『引きこもり』の実態に関する調査報告書」。
- ・衆議院（2009）「青少年問題に関する特別委員会」参考人意見陳述。
- ・ダイヤモンドオンライン（2011）「フレデリック・ハーズバーグ動機づけ一衛生理論」（<http://diamond.jp/articles/-/2084>）。
- ・特定非営利活動法人 青少年就労支援ネットワーク静岡（2014）（<http://www.sssns.org/>）。
- ・内閣府（2010）「若者の意識に関する調査」。
- ・内閣府（2011）「婚姻・家族形成に関する調査」。
- ・内閣府（2012）「若者の考え方についての調査」。
- ・中村高昭（2013）「我が国の少子高齢化と財政社会保障」『立法と調査 2013.11 No.346』

参議院事務局企画調整室。

- ・日本経営協会（2012）「若手社会人就労意識ギャップ調査報告書」。
- ・農林水産省（2009）「農業の担い手をめぐる現状と農業経営体の育成・強化の方向について」。
- ・ブラック企業対策プロジェクト（2014）『ブラック企業の見分け方ガイドブック』
(<http://bktp.org/>)。
- ・マイナビ（2014）『エントリー企業紹介ページ』(<http://www.mynavi.jp>)。
- ・リクルート（2014）「就職活動と入社後の就業に関する調査」
(http://www.recruitcareer.co.jp/news/old/2014/140630_02/)。
- ・労働政策・研究機構（2009）「若年者の離職理由と職場定着に関する調査」
(<http://www.jil.go.jp/institute/research/2007/036.html>)。

ようこそ中山間地域へ

～担い手の受け皿づくり大作戦～

農村班

東部振興局	小野 秀明
中部振興局	竹内 実
別府県税事務所	飛弾 蔵
別府市収納課	高木 佳子
日田市税務課	小関 卓己

目次

はじめに	65
第1章 研究の背景と目的	66
1-1 中山間地域の現状	66
1-2 研究の目的	70
第2章 現状分析と課題の抽出	71
2-1 中山間地域の小規模集落で発生している問題の要因	71
2-2 農村人口の減少要因	72
2-2-1 人口減少を巡る過疎化の経緯～産業構造の変化～	72
2-2-2 自然減の状況	74
2-2-3 社会減の状況	75
2-3 小括（農村の課題の原因分析のまとめと必要な対策）	81
第3章 政策の方向性と既存施策の分析	82
3-1 政策の方向性	82
3-2 誇りの回復に対する既存施策の分析	82
3-3 移住・定住の条件作りに対する既存施策の分析	84
3-3-1 仕事の確保に関する既存施策	84
3-3-2 教育条件の確保の既存施策	85
3-3-3 住居の確保に係る既存施策	86
3-3-4 医療の確保に係る既存施策	86
3-3-5 交通手段の確保に係る既存施策	87
3-4 情報発信に対する既存施策の分析	87
3-5 地域活性化への人的支援の既存施策の分析	88
3-6 暮らしを支える仕組作りに対する既存施策の分析	89
3-6-1 暮らしを支える主体づくり	89
3-6-2 ソーシャルビジネス・コミュニティビジネスの推進	91
3-7 小括（既存施策のまとめと政策の方向性）	92
第4章 政策提案	93
4-1 地域の「夢ビジョン」	93
4-1-1 地域の「夢ビジョン」の概要	93
4-1-2 地域の「夢ビジョン」推進のための行政支援	98
4-2 高校生遠距離通学費補助制度	98
4-3 地域マネジメント組織の設立推進	100
4-3-1 地域マネジメント組織の概要	100
4-3-2 地域マネジメント組織の活動	100
4-3-3 地域マネジメント組織の設立により期待される効果	101
4-3-4 地域マネジメント組織設立のための行政支援	101
第5章 残された課題	103
おわりに	105

はじめに

日本は 2008（平成 20）年をピークに人口減少に転じ、本格的な人口減少社会を迎えている。

2013（平成 25）年 12 月、増田寛也元総務省らの人口減少問題研究会から段階的に複数のレポートが公表された。そのレポートでは 2010（平成 22）年から 2040（平成 52）年までの間に 20～39 歳の女性人口が 5 割以下に減少すると推計される 896 の自治体を「消滅可能性都市」として公表した。そして人口流出を食い止めるダム機能として拠点となりうる都市を選択し、その都市に社会的機能を集約するという「選択と集中」を語っている。

大分県においても人口減少・高齢化は例外ではなく、2013（平成 25）年 7 月にはある集落が消滅したと報じられた。憲法に定める居住の自由が脅かされているといつても過言ではない現状が今まさに大分県で生じているのである。

そのような中、2014（平成 26）年 9 月、国の中・ひと・しごと創生本部において「地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服する。そのためには、国民が安心して働き、希望通り結婚し子育てができる、将来に夢や希望を持つことができるよう、魅力あふれる地方を創生し、地方への人の流れをつくる」という「地方創生」の基本目標が決定された。

この「地方創生」を地方自治体が推進していくうえでの大きな課題は、人口減少の中で集落機能を喪失していく集落をどう立て直すのかである。「選択と集中」との考え方もあるが、問題は簡単ではない。選択されなかった集落は切り捨てられてしまい、住み慣れた地域に住み続けたいという気持ちまでも切り捨てられることになる。住みたいと思う人がいる以上、その希望を出来る限り実現させることができると地方自治体の役割ではないだろうか。このような中、その役割を果たすため、日本全国各地方自治体において、地域の特色・魅力を活かした地域活性化に向けて動き始めている。

大分県の魅力は、何といっても海、山、温泉に恵まれた自然、そして先人達が引き継いできた文化である。これらはその地域に住む人々によって守られてきた地域住民の財産であり、大分県民の財産でもある。

大分県の特色・魅力を活かし、住みたいと思う人が住み続けることのできる大分県を創生することこそ、大分県版の「地方創生」である。

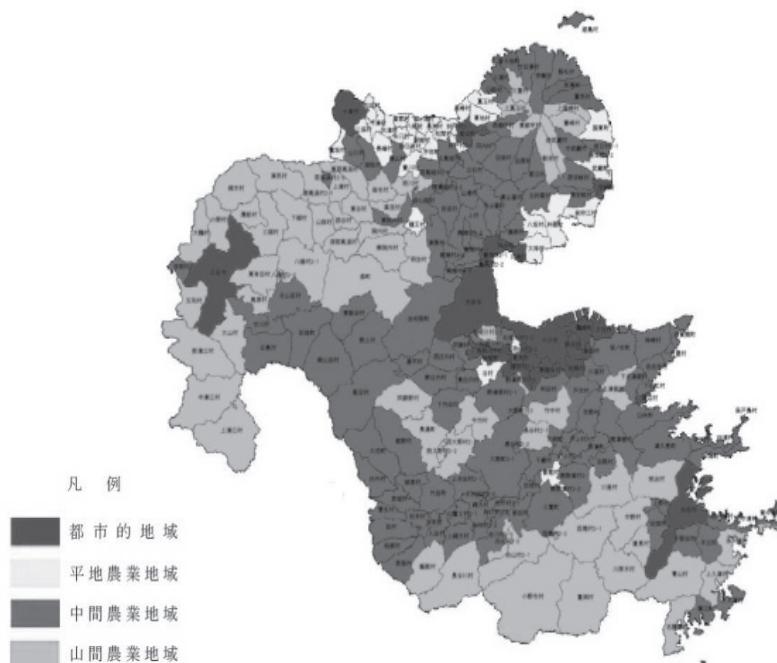
第1章 研究の背景と目的

1-1 中山間地域の現状

本研究の背景には、大分県の中山間地域で生じている住民たちの生活の困難化や中山間地域における農村（集落）の持続可能性の低下という問題が存在する。以下、それらを順に論じていくが、その前に、「中山間地域」とはどのようなものなのか、大分県において中山間地域はどのくらい存在するのかといった点を確認する。

農業地域類型¹別に各農業地域の分布をみると大分県土の7割以上が中山間地域である（図1-1）。中山間地域は周囲を山に囲まれているため年間の日照時間は他地域に比べ短く、また、傾斜地が多いため農地区画は小さく畦畔面積は広いなど、農業面での条件不利地となっている。他方で、変化に富んだ地形や平地との寒暖差を活かした果樹栽培が可能な地域である。しかし、その中山間地域では人口減少と高齢化の進行が大きな問題となっている。

図1-1 類型別農業地域の分布



（出典：大分県(2005)）

人口減少について大分県の今後の人口推移予測をみると中山間地域の多い市町村ほど大きな人口減少が予想されている（図1-2）。人口が減少することにより医療、教育、防災等の地域における基礎的生活条件の確保にも支障を来たし、その地域で暮らす住民の生活水準や生活機能の維持が困難な状態になる。

¹ 農業地域類型とは、農林統計上の定義であり「都市的地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」、「山間農業地域」と市町村ごとに表現され、主に林野率で区分されている。

図 1-2 日本の地域別将来推計人口

自治体名	人口(年)		総人口の比率 (平成52年 /平成22年)
	2010(平成22)年	2040(平成52)年	
大分県	1,196,529	955,424	79.8%
大分市	474,094	438,396	92.5%
別府市	125,385	98,570	78.6%
中津市	84,312	70,757	83.9%
日田市	70,940	49,136	69.3%
佐伯市	76,951	49,942	64.9%
臼杵市	41,469	27,346	65.9%
津久見市	19,917	11,064	55.6%
竹田市	24,423	13,524	55.4%
豊後高田市	23,906	15,695	65.7%
杵築市	32,083	22,471	70.0%
宇佐市	59,008	42,958	72.8%
豊後大野市	39,452	25,295	64.1%
由布市	34,702	26,900	77.5%
国東市	32,002	19,277	60.2%
姫島村	2,189	1,094	50.0%
日出町	28,221	25,859	91.6%
九重町	10,421	6,366	61.1%
玖珠町	17,054	10,774	63.2%

(出典：国立社会保障・人口問題研究所（2013）)

次に、高齢化に注目すると大分県の小規模集落²の数は 817 集落にのぼり 大分県全集落の 16.5%をしめている。その分布をみると中山間地域が多い市町村ほど小規模集落が多く分布している（図 1-3）。

図 1-3 小規模集落の割合

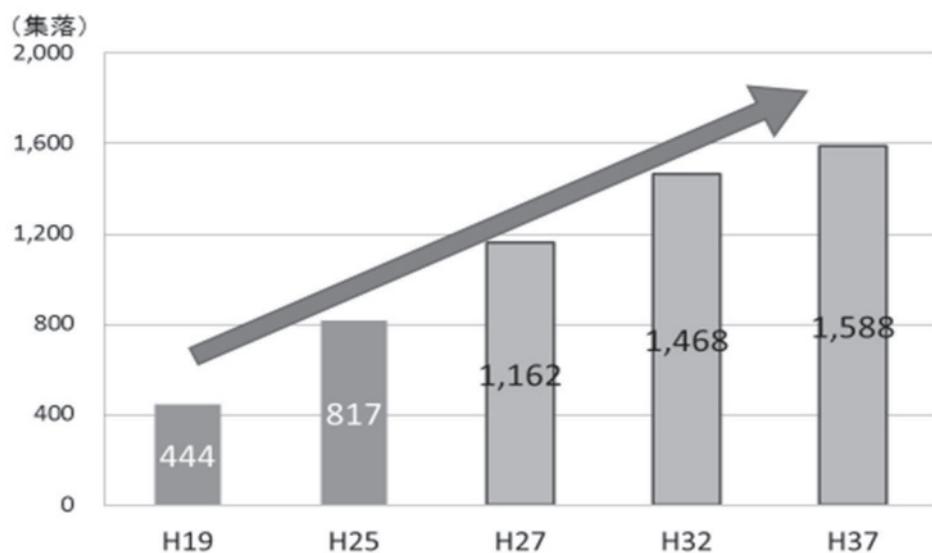


(出典：大分県（2013）)

² 大分県では区域の総人口に対する 65 歳以上の高齢者人口の占める割合が 50% 以上である行政区等を「小規模集落」と呼ぶ。

そして、小規模集落は 2025（平成 37）年まで増加の一途をたどると予測されている（図 1-4）。

図 1-4 小規模集落数の推移予測



（出典：大分県（2014））

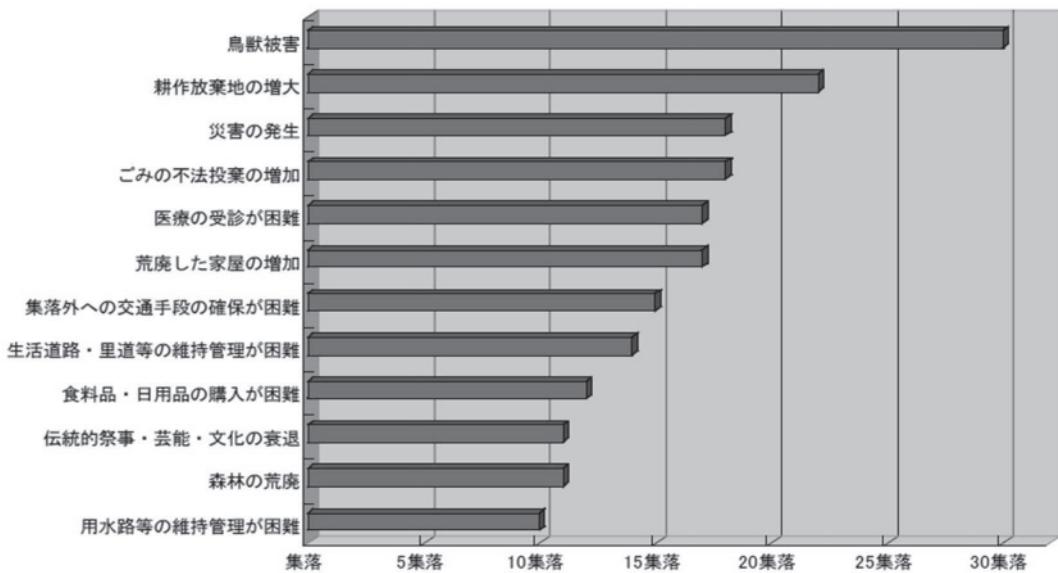
このように、大分県の中でも特に中山間地域において人口減少・高齢化が進んでおり、集落機能の低下やそれに伴う諸問題の発生が懸念されている。

また、2005（平成 17）年 1 月から 2006（平成 18）年 3 月までの間に 12 地域で市町村合併が行われ、58 市町村から 18 市町村に再編されたが、合併後の新市においては、市域が広がったことから、旧町村役場時代のように住民と顔の見える関係を保ち、きめ細かく対応していくことが困難になってくることも心配された。

そこで、県と全ての新市で小規模集落のなかから旧町村部の 32 集落を対象に、集落としての機能の現状、集落機能の維持の見込み、更には集落の抱える問題等について住民の意識調査が行われ、その調査結果が「小規模集落実態調査報告書」³として公表された（2007（平成 19）年 12 月 25 日）。調査の結果から、鳥獣被害や耕作放棄地の増大等が多くの集落から問題として挙げられた（図 1-5）。

³ 小規模集落実態調査報告書における調査対象集落は、新市の市役所が置かれていない旧町村部の集落で、人口 100 名未満かつ原則高齢化率が 50% 以上の集落の中から、新市において、山間地モデル・中間地モデル・平地モデルの 3 つのタイプに該当する集落をそれぞれ 1 集落選定した。その結果対象として選定された集落は合計 32 集落となり、その内訳は山間地モデル（山間農業地域）12、中間地モデル（中間農業地域）12、平地モデル（平地農業地域）8 である。

図 1-5 小規模集落が現在抱えている問題



(出典：大分県ほか(2007))

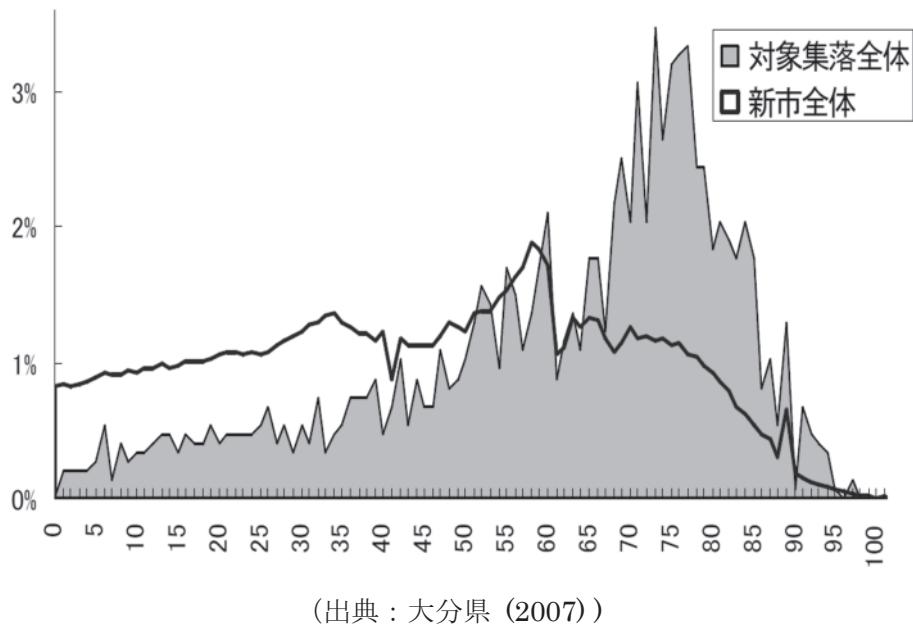
そのうち鳥獣被害は耕作放棄地の増大に伴い拡大していると考えられ、この二つの問題の間には相関関係があるといえる。すなわち、集落の過疎化・高齢化による人間活動の低下、えき場や隠れ場所となる耕作放棄地の増加が生息域の拡大等につながり、農産物への鳥獣被害が農業者の生産意欲の低下を招き耕作放棄地が増加し、これがさらなる被害を招くという悪循環が生じているとされ（農林水産省 2006 : 50）、鳥獣被害と耕作放棄地の増大により、集落住民の生活の場が脅かされ、生きがいの喪失や集落機能の低下に繋がっているといえよう。

そのほかにも、近くに病院がない、食料品や日用品を買える商店がない、病院や商店に行こうにも集落外への交通手段がないなどのインフラに関する問題や、伝統的祭事・芸能・文化の衰退にも危機感を感じていることがわかる。

なお、大分県でいう小規模集落とは、県内の各市町村の行政区等において集落機能が維持されているかは問わず、単に高齢化率が 50%以上の集落であることを示すに過ぎない。つまり、人口の多少は問わないため、小規模集落であることと集落機能の維持が困難であることとは必ずしもイコールではない。

しかし、大分県の 7 割以上を占める中山間地域では前述の通り高齢化が進行しているとともに、今後人口減少がさらに進むと予測されている。その集落を構成する人の年齢構成をみると 70 歳代と 80 歳代の人口が他の年齢層に比べて著しく高く、60 歳未満の割合は少ないのがわかる（図 1-6）。

図 1-6 新市全体と調査対象集落全体の年齢別人口構成比較



1-2 研究の目的

ここまで見てきたように、平地に比べて傾斜地が多いなど自然条件、地理条件ともに不利である中山間地域では様々な問題が生じている。過疎化、高齢化の動向が一向に止まらず、農村の担い手が減少の一途をたどれば、今後もこれらの問題は拡大していくであろう。

様々な問題の中から農地の保全のみについて言えば、市街地に住居を移したうえで通いで営農を継続するといった方法も考え得る。しかし、水路や農道の管理といった営農を継続するために必要な土地改良施設の保全管理は、これまで地域に住む人たちが共同で管理作業に取り組むことでなしえていたことであり集落から過度に人口が減少し集落機能が維持できなくなれば、その機能を保持できなくなり農地の保全に支障を来すこととなる。

中山間地域には洪水防止・食糧生産機能・保養休養・伝統文化の保存といった多面的機能がある。また多くの自然資源や農業生産基盤があり、都市部に比べてそれらの資源を活かした循環型の生活を実現しうる場所としての価値も有している。

その中山間地域を守るということは、そこに住み続けたいという人々を守るのみならず、都市的地域に住む人々を含めた大分県民全体の財産を守ることにもつながるということである。

また、中山間地域の人口減少と高齢化は他の地域に先駆けて進行しており、今後大分県全体で人口減少と高齢化の進行が見込まれる中、その先進地域である中山間地域の集落と生活の持続可能性を高める方策が人口減少・高齢化対策のモデルにもなりうると思われる。

そこで、本研究の目的は、住みたいと思う人が住み続けられるような中山間地域にするため、中山間地域で発生している問題の要因を分析し、過疎化、高齢化に至った要因を探り、要因の解決と今後生じるであろう問題の解決と緩和に向けた対策を検討することしたい。

第2章 現状分析と課題の抽出

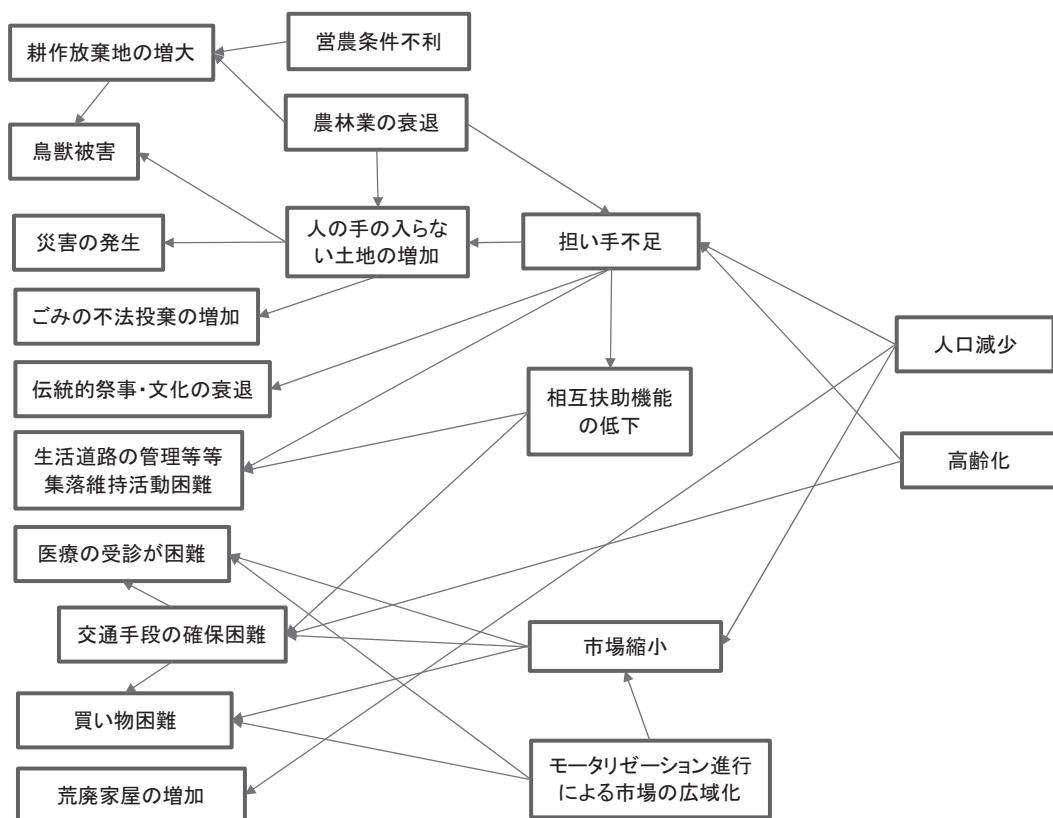
第1章では中山間地域で生じている様々な問題について述べた。第2章では、それらの問題の分析を行い、課題を抽出したい。

2-1 中山間地域の小規模集落で発生している問題の要因

前章でみた中山間地域の小規模集落で発生している問題の因果関係について、図2-1により整理した。

鳥獣被害と耕作放棄地の増大の相関関係については既に述べたが、耕作放棄地の増大については農産物価格の低迷を主な要因とした農業の衰退と担い手の不足によって、営農条件が不利な山際の狭小地から発生する場合が多い。圃場整備がされ営農条件が良い土地は、耕作者が高齢になり耕作できなくなっても近隣の農家が農地を引き受けることが可能であったが、担い手の減少に伴い徐々に引き受けられる土地は減少しており条件不利な土地から耕作放棄地が増大しているといえる。

図2-1 小規模集落が抱える問題のロジックツリー



他にも、災害の発生やごみの不法投棄の問題については、人の手の入らない土地が増加していることが原因として考えられる。また伝統祭事・文化の継承や、生活道路の管理等集落維持活動が困難になっていることも主な要因は担い手不足といえるだろう。

また、医療の受診が困難、買い物が困難といった問題は、過疎化の進行で農村周辺の市場が縮小し店舗が閉鎖・撤退することで生じた場合もあるが、自家用車の運転ができる間

は不便ではあっても問題として顕在化しない。モータリゼーションの進行により農村部では一家に1台というよりも一人に1台という位まで自動車の普及が進んでおり、生活の足は主に自家用車である。しかし、高齢になり運転が困難になると問題は一気に顕在化し、買い物や医療の受診に影響が出始める。家族内や地域内で病院への送迎などができるればそれでも問題にはならないが、担い手世代が大きく減少したため高齢者が相対的に高い割合を占めるようになったことから、住民生活を支えあう相互扶助機能が働かない状況になっている。

上記のことから、農村で生じている問題の主な原因は人口減少と高齢化によるものといえるだろう。また、農村の持続可能性を高めるためにも担い手となる生産年齢世代を最優先に人口減少に歯止めをかける方策が必要である。

2-2 農村人口の減少要因

本文に入る前に、人口減少は二つに分けて説明できることに言及しておきたい。まず一つ目は死亡数が出生数を上回ることによる自然減である。二つ目は転出者が転入者を上回る社会減である。

農村からの人口減少は、1960年代の高度経済成長期に大きな動きが発生し過疎化が社会問題となってきた。そこで、まず農村の過疎化が社会問題として顕在化していった経過を確認する。

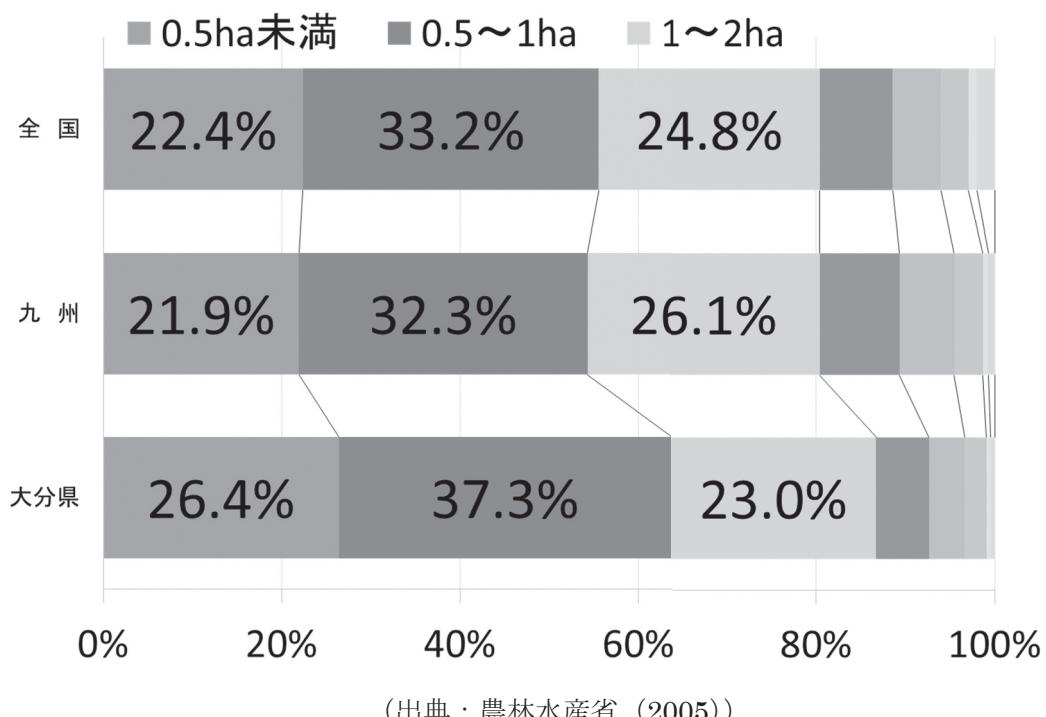
その後、自然減及び社会減のそれぞれの状況及び課題について確認していきたい。

2-2-1 人口減少を巡る過疎化の経緯～産業構造の変化～

農村人口の減少要因に関しては、多様な要素が複雑に絡み合っているが、大きなものとして産業構造の変化があげられる。

戦後の農地解放を経て農地は大地主から各農家の所有となったが、中山間地域の農村ではそもそも農業基盤が零細であった。中山間地域を多く占める大分県内の農家1戸当たりの平均耕地面積をみると、全国や九州の平均と比較して零細であることが分かる(図2-2)。そのため中山間地域では高度経済成長期以前から兼業農家の割合は高く、農業+薪炭、農業+養蚕、農業+林業、農業+畜産といった多様な稼ぎと自給による「多業型経済」によって生計が維持されていた。

図 2-2 経営規模別の生産者割合

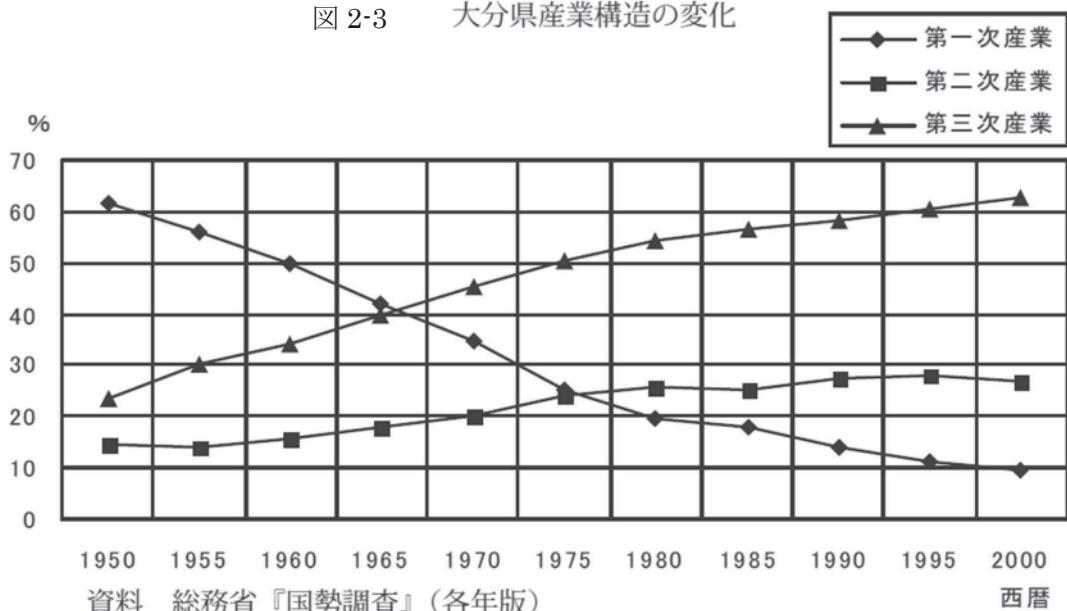


しかし、エネルギー革命により燃料が薪炭から石油・ガス・電気へ変化するとともに、外材の輸入による木材価格の低迷により、炊事や暖房のための燃料の生産という里山の機能は消え、林業は衰退した。また科学繊維の普及により養蚕が衰退し、農耕用に飼われていた畜産も機械化により無くなり最終的には農業、とりわけ稲作に特化することとなった。

このように、「多業型経済」によって成り立っていた農村に農業が残ったが、農産物価格の低迷等により零細な農業だけでは、家族の扶養や定住はできず、また農業の機械化の進展に伴い、零細農業では労働力の余剰が発生した。それと並行して高度経済成長が起り、3大都市圏や太平洋ベルト地帯を中心に労働力需要が生まれたことで、農村から都市への人口流出が始まった。1960年代の新規学卒者は金の卵と呼ばれ、集団就職により都市部への人口移動が起こった。

過疎・過密が社会問題となり、1962（昭和37）年に閣議決定された「全国総合開発計画」では「経済成長」と「地域間格差の是正」「地域間の均衡ある発展」を併せた目標とし、「拠点開発方式」が打ち出された。大分県でも新産業都市開発が進められ、臨界工業地帯に工業を積極的に誘致するなど、工業開発が強力に進められた。これに伴い、第1次産業から第2次・第3次産業への労働力の移動が進んだことが確認できる（図2-3）。

図 2-3 大分県産業構造の変化



資料 総務省『国勢調査』(各年版)

(出典：五十嵐 (2005))

その後も、県北国東地域テクノポリスの指定以来、成長産業として期待できる半導体・デバイス、機械関係の企業誘致を積極的に展開し、キヤノン、キヤノンマテリアル、東芝、パナソニック、ルネサスセミコンダクタ九州・山口、ソニーなどを誘致した。

また、近年は大分市へもキヤノン及びキヤノンマテリアルを誘致し、日田市においてもキヤノンマテリアルが立地するなど、県内各地で機械関連産業の集積が進んでいる。道路交通網の整備に伴い、これらの第二次産業や第三次産業への就業が農村からでも不可能ではなくなり、県内の農業就業者の兼業率は大幅に高まった。

大分県ではこれらの企業誘致により県内就職率を高め人口減少を抑える効果があったといえるだろう。一方でこうした産業構造の変化により、農村では農家の家業であった農業から後継者が離れ、他産業に就業し家を出ることが一般化していった。そして地方から大都市への移動といった広域の人口流出だけでなく、農村から地方都市への人口流出が進んでいったのである。

2-2-2 自然減の状況

次に、人口減少のひとつの要因である自然減の状況を確認したい。第 2 次ベビーブーム以降、国内の合計特殊出生率⁴は減少傾向にある。わが国の合計特殊出生率は 2006 (平成 18) 年の 1.26 を底に、2013 (平成 25) 年は 1.43 とやや上向いているものの、依然として人口置換水準である 2.07 を下回っており、これによる少子化は大きな課題となっている (厚生労働省 2013)。一方で大分県の合計特殊出生率も 2013 (平成 25) 年で 1.56 と例外ではなく、今後は 1.46~1.49 で推移すると予測されているが、大分県が 2014 (平成 26) 年 2 月に公表した中長期県勢シミュレーションによると「人口減少緩和策を講じることで 2020

⁴ 15 歳から 49 歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当する (厚生労働省 2013)。

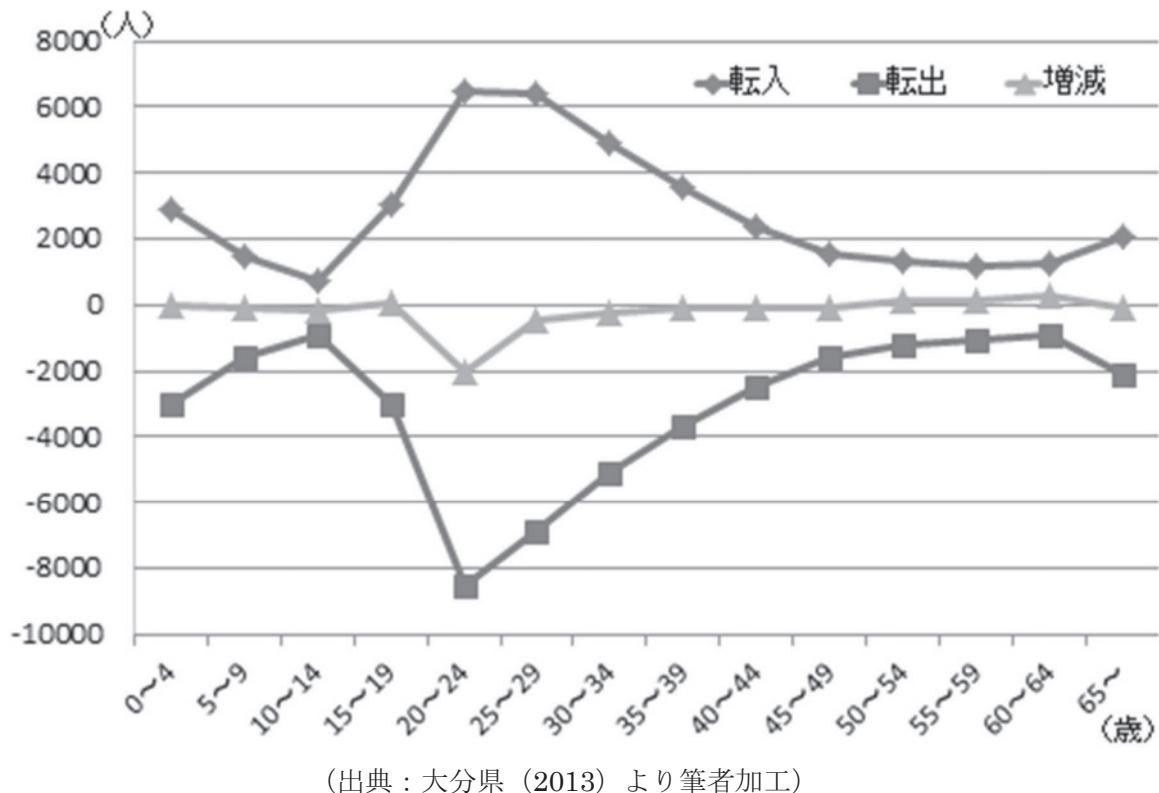
(平成 32) 年以降は 2.07 まで上昇」との推計がされている。つまり、高齢化率が高い現状ではしばらくの間死亡数が出生数を上回るもの、一定程度の自然減の後では大分県は出生数と死亡数が同程度になる人口均衡状態になると予想されているのである。

この推計には多少の楽観視が含まれていることも否めないが、仮にこの状況が将来訪れたとしても、過疎化、高齢化が特に進む農村が安泰というわけではない。65 歳以上の老人人口が担い手の主役であり、後継者である 15 歳～64 歳の生産年齢人口が少ない農村において、担い手である彼らを失うことは農村機能の衰退を意味する。つまり、後継者の目処が立たなければ、出生数と死亡数の均衡を待つことなく担い手がいなくなり、消滅する農村も少なからず発生するであろう。このため、農村の存続の可否は担い手を外から呼び込めば、すなわち社会減から社会増へ転換できるかにかかっている。

2-2-3 社会減の状況

社会減の要因を検討する前に、大分県の現在の人口移動状況について確認したい。図 2-3 は県内市町村別の人口移動の総数を示したものである。進学、就職などにより 20 歳代～40 歳代の若者世代の人口移動が最も大きく、また県外への転出者数も多いことが読み取れる。そして就職や進学先の少ない中山間地域はその傾向が特に大きいと考えられ、人口の社会減はより大きなものとなっているであろう。以下では農村で社会減となる理由、すなわち農村から人が転出していく理由と農村へ人が転入しない理由についてそれぞれを確認していく。

図 2-3 年齢（5 歳）階級別転入・転出者（県内市町村計）



ア) 農村から転出していく理由

農村から転出する理由は様々であるが、転出のきっかけとしては就職と進学そして結婚が契機になると考えられる⁵。

まず就職の問題について見ていく。既に農村で収入を得て生活している住民がそれを理由に転出することは考えにくい。農村部は都市部に比較すると所得水準が低いといわれるが、支出水準も低いため、所得が低いことが決して貧困を意味するわけではない。むしろ、都市より豊かな生活をしている場合が良く見られる(伊藤ほか 2002)。問題となるのは学卒者が仕事を求めて就業機会の少ない農村から多い都市部へ出ていく状況であるだろう。就職先の選択肢が都市に比べて少ないことは説明するまでもないが、高校新卒者の求人・求職状況(厚生労働省 2014)および大学生就職企業人気ランキング(株式会社マイナビ 2014)を確認すると、中山間地域での立地が無い企業名および業種が上位を占めている。そういった中、2013(平成 25)年新卒者向けの就職活動に関するアンケートでは 45%近くの学生が「自分のやりたい仕事」に就きたいと考え、20%以上の学生が「やりがいのある仕事」をしたいと考えている。新卒学生の就職活動の段階からすでに、「仕事のやりがい」が志望動機となっている。そのため、中山間地域やその周辺部に若者にとってやりがいのある仕事を創出する必要がある。

次に進学について見ていく。中山間地域には高校、大学が存在する地域はごくわずかであり、高校ならば遠方への通学、大学ならば他地域へ出ることも仕方がない。そして通学圏内に進学先の選択肢が少なく親元から通えない地域の高校に進学する場合は下宿が必要になる。中学を卒業した 15 歳の時点で親元を離れることとなるケースもあるのである。事例として、日田市上津江では集落から学校までの通学距離が遠いため下宿が必要となり、2人の子どもがいるとその下宿費用を捻出するよりも一家で転居する例もあるという。「下宿等に係る仕送りが必要になり、地元にある所得機会だけではまかなえなくなる。そのため、一家で高校のある町に転居し世帯主もそこで職を求める。教育機会の平等という観点からみると、生活の場の条件不利性が教育費用を増大させ、個人レベルでそれに対応せざるを得ないという状況を作り出している」との指摘もある(伊藤ほか 2002)。

結婚に際しては、さらに配偶者も含めた就職先との兼ね合いや、将来子供を設けた際の家族のサポートの有無や進学をどうするかといった点が問題となり、通勤や通学に便利な地域への転出を選択するケースが考えられる。

また、これらの他にも根底となる要因として「誇りの空洞化」の存在が指摘されている(小田切 2011)。前述したように 1960 年代から 70 年代前半の高度経済成長期に激化した若者の都市への流出(人の空洞化)により、80 年代には農林地の荒廃化(土地の空洞化)が引き起こされた。集落の数自体はしばらくの間変わらなかつものの、90 年代以降担い手の減少に伴い集落機能が徐々に低下していき(=むらの空洞化)、さらに自然災害、鳥獣害、政策変化等の様々なインパクトが地域の存続に決定的な影響を与え、「人・土地・むら」の 3 つの空洞化は進行してきた(小田切 2011)。

一見すると、3 つの空洞化の出発点は「人の空洞化」、すなわち過疎化に由来するもの

⁵ 国立社会保障・人口問題研究所の人口移動調査によると、親元からの離家理由は男性は就職・転職などの職業的理由が最も高く、次いで入学・進学といった進学に関する理由である。女性は結婚を理由とするものが最も高く、次いで就職となっている。

ように見受けられるが、小田切はこの3つの空洞化は事態の表層にすぎず、その深層にはより本質的な「誇りの空洞化」が住民を覆っていることを指摘する（小田切 2013a）。ある山村では、高齢単身女性が、年に1、2回の子ども達の帰省を待ちわびながらも、「うちの子には、ここには残ってほしくなかった」、「ここで生まれた子どもがかわいそうだ」という。また、「若者定住」を力説する農協の幹部は、別の場面で「今の若い者は、こんなところには住まない。都会に出るのが当たり前だろう」という（小田切 2007）。小田切はこうした場面に一再ならず遭遇しているが、そのたびに、地域の人々が地域に住み続ける意味や誇りを喪失しつつある「誇りの空洞化」を感じたという。

誇りの空洞化が住民を覆っているならば、両親のより良い生活をさせたいという願いから、子弟は積極的に都市部へ送り出されることになる。送り出された子弟も地域に誇りがなく、より魅力的な都市部へ出ていこうとするであろう。したがって、仕事や進学の問題そのものへの対処だけを行っても、根底にある「誇りの空洞化」が解決されなければ問題の解決にはつながらない、「誇りの空洞化」への対策が求められているのである。

そして誇りの空洞化への対策として、また移住から定住に繋げるために農村に住みつづけることを支える価値観（モノサシ）を各自が形成する必要性について小田切は指摘している。

その価値観は、何もせずに身に付くものではない。経済成長の過程で、農山村の奥深くにも、画一的な都市志向が深く広がったわが国では、特に困難な課題であろう。実際、国内ではある程度の規模の都市では地域個性を見いだすことは難しい。どこでも「ミニ東京」の様相だからである。高度経済成長の過程で、このように国内のいたる所に「東京化」への期待と現実が生まれたが、それは、人々の価値観が単一の「ものさし」となったからではないだろうか（小田切 2013b）。

都市とは違う暮らしに関わる価値観（ものさし）を一つずつ、なんらかの契機を利用しながら、意識的に形成していくことが必要になる。都市と農村の交流活動は、意識的に仕組めば、地元の人々が地域の価値を、都市住民の目を通じて見つめ直す効果を持っている。それを、都市住民が「鏡」となり、農山村の「宝」を映し出すことから、「都市農村交流の鏡効果」と呼ぶ。「おばあちゃん、この料理はおいしいね」「ほんとうに美しく、のどかな風景ですね」という来訪者の素朴な言葉が、地域再評価の契機となった例は枚挙にいとまがない（小田切 2013b）。

さらに、集落が抱える問題の解決には、その当事者である住民自らが関わることが欠かせない。自治体若しくは外部からの人材が企画し進めようとしても、住民自身の当事者意識が低くやらされている感があれば、継続的な取り組みにはつながらず支援の切れ目が取り組みの切れ目になってしまう。「誇りの回復」、「暮らしのモノサシづくり」とともに進めるべきことは、集落の自発性・内発性と住民の主体性を高める取り組みである。

イ) 農村へ転入しない理由

人々が農村へ転入しない理由、そして転入するための条件とは何か、確認していく前に都市住民に農村回帰を志向する傾向が高まっていることについて触れたい。

かつて都市住民は、農村に対して基本的に「無関心」と言っても過言ではなかつた。し

かし現在はその様相は一変しており、農村の価値を見出す『里山資本主義』⁶が新書大賞 2014 に選ばれるなど、近年では都市住民の農村に対する関心は非常に高まっている。

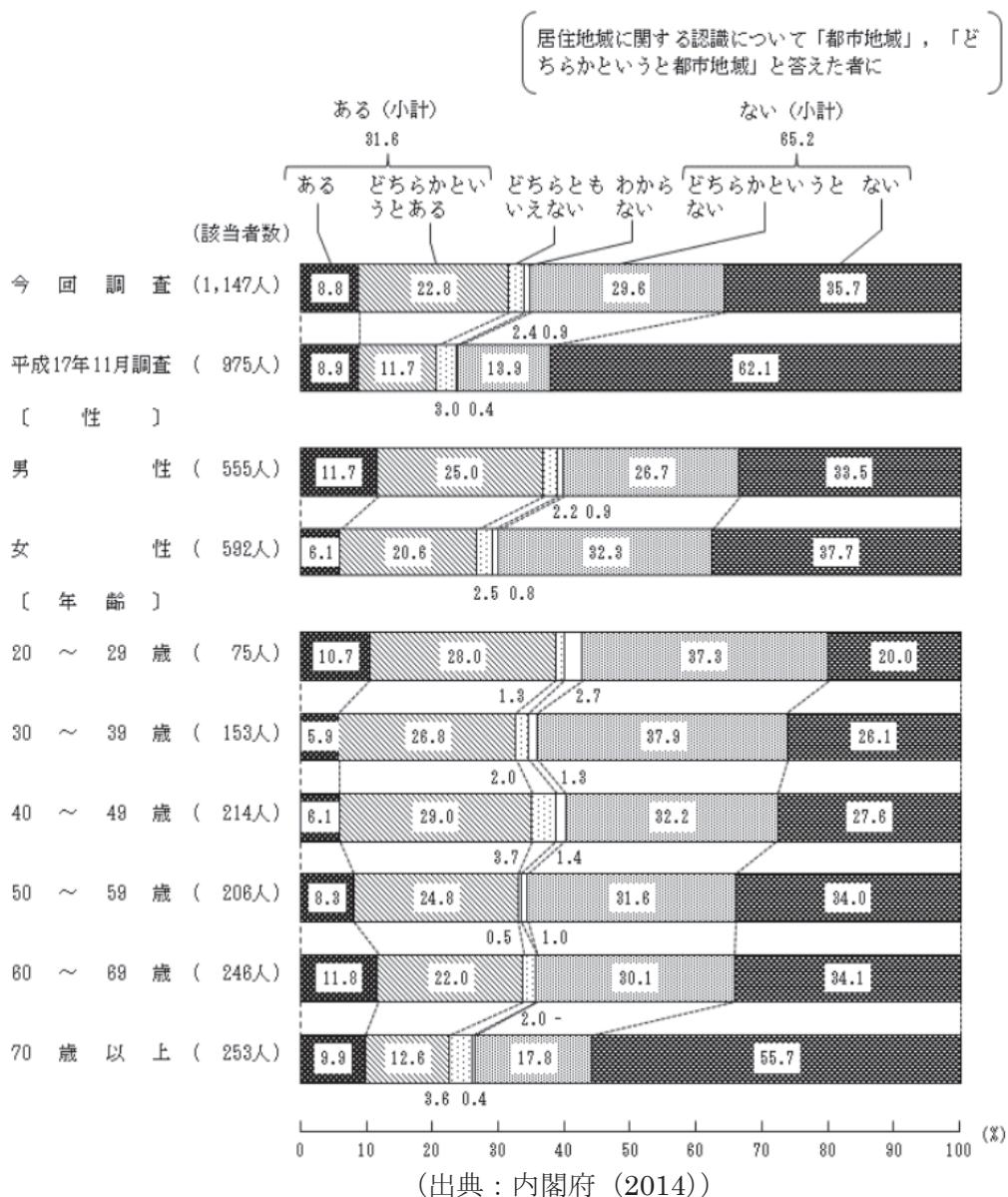
そして、図 2-4 に見られるように、今や都市住民の 3 割に農村への移住願望が存在している。特に注目すべきなのは、従来最も無関心だと思われていた若者世代が全ての年齢層で一番高い傾向であることである。

他にも NPO⁷ふるさと回帰センターには、田舎暮らしの相談件数が 2008（平成 20）年の 2,901 件から 3.7 倍の 10,827 件に大幅に増加しているなど農村回帰の傾向は特に高まりを見せている。

⁶『里山資本主義』では農村は農業や森林の持つ多面的機能だけではなく、食料・エネルギーの生産や循環型のライフスタイルを可能にするステージとして評価し、都市に機能が集中することによる災害等のリスクに備えるためにも、サブシステムの再構築する必要があると語っている。

⁷ NPO とは、Non-Profit Organization（非営利組織）と訳され、NPO 法人（特定非営利活動法人）だけではなく、非営利の任意団体や社会福祉法人、協同組合なども含む。本稿では、特段の断りがない限り、「営利を目的としない組織」という広義の意味で用いる。

図 2-4 都市住民の農山漁村地域への定住願望の有無



こういった都市住民の農村回帰の傾向が高まっている中、都市住民が移住するための条件について図 2-5 で確認したい。これは農山漁村への移住希望がある都市住民に対し、農村へ移住する条件とは何かについて内閣府が調査を行った結果である。全ての年齢層で生活に密着した問題が上位を占めているが、ここで重要なポイントが二つある。

一つは、先に見た住民の生活上の困りごとと同様、年齢層によりその優先度合いが大きく異なっている点である。20～50歳代ではまず「仕事」、次に「医療機関」が上位を占めているが、60歳代以上になるとまず「医療機関」が挙げられるようになり、70歳以上になると「介護施設、福祉施設」が多く占めるようになってくる。また、40～49歳では「家族の理解・同意」が全年齢層に比べて大きく突出している。つまり、移住の条件は一見すると生活に関連したものが多く見えるが、それぞれの年齢や家族構成により重視する条件は多様なのである。

もう一つは「居住地の決定に必要な情報全般を入手できること」、「農山漁村地域の魅力がわかるような情報に接すること」の情報関係や「農山漁村地域の居住に必要な家屋、土地を安く購入できること」、「農山漁村地域の居住に必要な家屋、土地を安く借りられること」の住まいに関係したことなど、定住準備段階で必要な条件が大きく見られていることである。

この調査が複数回答であるため単純な比較はできないが、それぞれを「情報収集」、「住居」として合計すると全ての年齢層で最上位になる。したがって、移住希望者は一定程度の生活の利便性と同時に、「情報」と「住居」の有無も重視していることが覗える。

図 2-5 農山漁村地域への定住願望実現のため必要なこと

[年齢]	総数	20～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70歳以上
医療機関(施設)の存在 %	68	79.3	66	68	69.1	67.5	63.2
生活が維持できる仕事があること %	61.6	82.8	78	77.3	70.6	42.2	33.3
農山漁村地域の居住に必要な家屋、土地を安く購入できること %	47.2	55.2	54	38.7	57.4	50.6	31.6
居住地の決定に必要な情報全般を入手できること %	43.4	37.9	36	52	47.1	47	31.6
生活していく上で必要な交通手段の確保 %	39.2	62.1	28	41.3	51.5	27.7	36.8
家族の理解・同意 %	38.7	41.4	24	49.3	39.7	43.4	28.1
介護施設、福祉施設の存在 %	37.6	34.5	36	34.7	42.6	33.7	43.9
買い物、娯楽などの生活施設の存在 %	37.6	48.3	40	30.7	48.5	32.5	33.3
農山漁村地域の居住に必要な家屋、土地を安く借りられること %	37.3	31	38	44	48.5	31.3	26.3
希望者が何かと相談できるサポート体制 %	33.7	31	20	41.3	45.6	31.3	26.3
農山漁村地域の魅力がわかるような情報に接すること %	33.4	37.9	32	34.7	38.2	33.7	24.6
保育所等、就学前の子育てを助ける施設の存在 %	23.8	58.6	42	24	16.2	14.5	12.3
子どもの教育施設の存在 %	21.8	51.7	44	22.7	17.6	10.8	7
居住地を決定する前の体験ツアーのようなお試し滞在体験 %	21.8	20.7	18	21.3	25	25.3	17.5
空き家などの仲介・あっせん %	20.4	13.8	16	17.3	36.8	24.1	7
近所の干渉がなくプライバシーが保てる環境 %	10.2	17.2	14	9.3	8.8	12	3.5
その他 %	0.3	-	-	-	-	-	1.8
特がない %	1.4	-	-	-	-	2.4	5.3
わからない %	0.6	-	-	-	-	-	3.5

(出典：内閣府（2014）により筆者編集)

次に、U ターン者に着目すると、U ターン行動の契機は農村に住む親の事情など様々であろうが、その背景には故郷に対する帰属意識が多少とも存在していると考えられる。この帰属意識は当然のことながら故郷への愛着心、すなわち誇りがなければ芽生えることはない。したがって、農村住民が地域の誇りを取り戻せば、自ずと彼らの子どもも農村への帰属意識が高まるので、一度農村外に転出しても再度農村へ戻ってこようと考える可能性が高くなるのである（伊藤ほか 2002）。

農村出身者が進学や就職でいったんは転出したとしても、その後の U ターンを促すためには、誇りの空洞化対策が必要である。

2-3 小括（農村の課題の原因分析のまとめと必要な対策）

ここまで、農村が抱えている様々な問題は人口減少と高齢化が主要な要因で生じていることを確認し、特に人口の社会減の要因について述べた。

社会減の要因である農村からの転出については、「仕事」と「進学」そして根底にある「誇りの空洞化」への対策、「価値観（モノサシ）の形成」が必要である。

そして、社会減のもうひとつの要因である転入しないことへの対策としては、年代毎に必要とする順位において違いはあるものの「仕事」、「医療」、「住居」といった生活するための条件が満たされることに加え、「移住に関する情報」が必要である。

しかし、人口減少を抑える対策を行ったとしても、日本全体の人口が減少する中実際に人口減少を抑える事は難しい。つまり人口減少が進んだとしても安心して生活していくよう暮らしを支える仕組みも求められているのである。

これまで農村にあった集落機能が低下し自助による対応は益々難しくなっていくのは間違いないであろう。自助による対応が難しい場合、住民からは行政による公助がより求めることとなる。しかし、地方財政は今、税収や地方交付税が減少傾向にあるなど厳しい状況であり、行政が隅々まで支援を行き渡らせることは現実的に厳しいと言わざるを得ない。

自助と公助が共に難しい状況となっていく中、住民主体による共助の取り組みの必要性が高まっている。

次章ではこれらの課題に対してこれまでどのような対策が取られていたか確認し、必要な政策の方向性について検討していく。

第3章 政策の方向性と既存施策の分析

前章では、農村における人口減少を抑制し人口を維持するためには、社会減の原因とその要因を解決する取り組みが必要であること、そして、住民が安心して農村で生活し続けられるようにするために、人口減少によって発生している或いは今後発生が予想される地域課題を解決若しくは緩和する取り組みが求められていることを確認した。

そこで、この章では政策の方向性を示し、これまでとられてきた既存施策を分析することにより必要な政策を明らかにしたい。

3-1 政策の方向性

農村への対策の視点としては二つの方向性がある。一つめは人口の社会減の原因に着目した取り組みである。具体的には、2章で述べた「仕事」、「進学」、「誇りの空洞化（モノサシづくり）」、「医療」、「住居」、「移住に関する情報」についての対策である。二つ目はそこに住み続けたい人がなんとか生活を続けられるよう、いわば緩和ケア的支援の取り組みである。

併せて、集落が抱える問題の解決には、その当事者である住民自らが主体的に関わることが欠かせない。主体性・内発性を高めることにも取り組む必要がある。

しかし、高齢化や人口減少がさらに進み身体を動かせる人が少なくなってくると、地域にあきらめ感が広がる。そしてある段階に達すると、もはや復元不可能になる。この地点・段階となると「臨界点」なり、ここまで来てしまうと、もう対応できない。いかなる政策も効果はない（小田切 2009）。ゆえに、あきらめ感が広がり「臨界点」に達する前に高齢化や人口減少を食い止める必要がある。それが移住・定住のための政策である。

次にそこに住み続けたい人が生活を続けられるための取り組みとしては、人口減少に対応したくらしの仕組作りが必要である。

3-2 誇りの回復に対する既存施策の分析

農村集落の誇りの回復とは、農山村に住み続ける意義や、価値を見出すことである。

農山村では子どもに関して「こんなところで苦労させたくない」、「東京、大阪にだして高い教育を受けさせたい」といった発言が当たり前のように聞かれる。親たちのそんな発言を聞いて育った子どもたちは、自分の集落を「こんなところ」と思ってしまう。また農業や林業を「苦労」と考えてしまう。自分たちの住む地域や生業（なりわい）を否定する言葉が一人歩きし、子どもたちに受け継がれ、「誇りの空洞化」を広げていく。内発性を高めるためには、誇りの回復と地域の魅力を再発見することが必要である（小田切 2009）。

そこで、県においてこれまで取り組まれてきた誇りの回復と地域の魅力を再発見するための施策を図3-1とおり整理した。

図 3-1 地域活性化のための施策

	地域活動	人材育成
昭和60年～平成12年	一村一品運動	豊の国づくり塾
平成12年	誇りと活力あるむら1000プロジェクト（～H14）	
平成13年～平成17年	※合併地域活力創造特別対策事業（～H17）	総合的な学習の時間
平成18年～	※地域活性化総合補助金（～H24）	
平成19年～		おおいたツーリズム大学
平成21年～		おおいた学びの輪推進事業
平成25年～	※地域活かづくり総合補助金	

(出典：大分県（2011）より筆者作成)

平成の大合併以降、旧町村地域の振興の必要性が高まり、合併支援プランに基づき旧町村地域に重点的に投資が行われている。これらの多くは地域からの手あげ方式による補助事業で、地域資源や地域の魅力を既に把握している元気のある集落には有効であるが、高齢化や人材不足などにより、その事業を使うことのできない集落は多数存在する。

そこで、特に農村地域を対象とした取り組みとして、2000（平成12）年から2002（平成14）年に取り組まれた「誇りと活力ある「むら1000プロジェクト」について分析を行う。

この取り組みは、「農村地域の重要な役割を維持し、次世代に健全な姿で継承するためには、地域の住民が誇りをもって生活できる活力に満ちた農村社会を構築することが必要」とし、「内発的発展力に富んだ地域づくりをめざし、『農業生産』を核としたコミュニティ活動を支援し、むらの住民自らの意志と創意工夫により『むらづくり』を進める」として県の農業改良普及員と市町村職員が中心となって進められたものである。これにより、合計928のむらづくりビジョンがつくられ、事業対象市町村が全市町村をカバーしたとして終了した。

むらづくりビジョンをきっかけに、杵築市（旧太田村）では農事組合法人南俣水里の農場が設立され、地域農業の維持・発展につながる取り組みが行われた。宇佐市安心院町では集落住民が組織された松本イモリ谷苦楽分が結成され、集落グリーンツーリズムの先駆けとなるなど、農村での内発的な取り組みの実施につながった。（農林水産省2009）

誇りと活力ある村1000プロジェクトの推進により、農村の内発的な取り組みに繋がったケースが確認できたが、一方で、大分県全域でむらづくりビジョンが活用されているわけではない。その課題は何であったのであろうか。当時取り組みに携わった普及員に聞き取りするとともに当時の記録を確認したところ、次の課題が浮かび上がった。

一つ目に、普及員による農業を核とした取り組みであったため、部局横断的な取り組みにはなっておらず、地域全体を俯瞰するような視点が不足し、「いかに農業の効率化を図るか」や「集落営農を進めるか」という方向性に偏重していたという点があげられる。過疎や高齢化の進行する中山間地域の農村では、農業生産面での効率化や集落営農の推進は大

大切なことだが、集落の抱える問題は農業面だけではない。そのため、農業の視点のみでの働きかけでは誇りの回復には限界がある。二つ目に、普及員自身が「何のためにやるのか」という認識を得ないまま、1000という数値目標にとらわれて、一つ一つのビジョンを十分に練ることが難しかった。三つ目に、取り組み終了後、「策定されたむらづくりビジョンを定期的に点検し見直す仕組みが取られておらず、作って終わりになったケースがあった」という点があげられる。数値目標の設定は、達成状況を客観的に把握するためには有効だが、この事業の目的は農村が「誇りと活力を取り戻す」ことであり、その手段であるむらづくりビジョンの策定がゴールではない。数値目標の設定は手段が目的になりかねない。また、策定されたむらづくりビジョンは地域づくりの基礎と位置付けて、定期的に地域で見直す仕組みが必要である。

3-3 移住・定住の条件作りに対する既存施策の分析

人口流出を抑制し、移住者を増加させ定住に繋げる為に解決が必要な問題として、2章では「仕事」、「教育」、「住居」、「医療」が課題として挙げられた。集落の持続条件として必要なそれらに対する既存施策について確認していく。

3-3-1 仕事の確保に関する既存施策

農村にはそもそも雇用の場は少なかったが、地方に仕事を確保するためにこれまで主にとられていた政策は企業誘致によるものだった。前章で挙げたように1960年代以降の高度経済成長に伴い大分県にも沿岸部を中心に多数の企業が誘致された。大分県全体では雇用の場が確保されたことで県外への流出を留める効果があったといえるが、農村から地区外に長時間の通勤が必要な企業に勤める場合、農村に住む必然性は低くなる。

逆に農村内に仕事を確保することができればその農村に住む必然性は高くなるといえ、その解決策としては、農業や林業への新規就農が答えの一つとなりうるが、もう一つの考え方として地域内の困りごとや活かされていない地域資源を小さな仕事(ナリワイ)⁸とし、月数万円程度の仕事を複数組み合わせることで収入を確保するという仕組みが考えられる。

先進地の島根県では、「半農半X」⁹をUIターン者の新規就農の柱の一つとして位置づけ、定着支援(就農前12か月以内及び就農後12か月以内において12万円/月を支給)を行っている。また和歌山県新宮市熊野川町においてはNPO法人が中心となって、「ナリワイ研修生(地域おこし協力隊)」が委嘱期間中に自らの「ナリワイ」を作り出し、委嘱期間終了後にも自活した生活ができ、定住していくことを目的にナリワイづくり活動を実施している。そして、UIターン者が仕事を地域に確保するための、地域に眠っている小さな仕事を掘り起している。

UIターン者それぞれの能力や経験によって、取り組むことができる小さな仕事は違うが、UIターン者を誘致するために、大分県でも地域で小さな仕事を掘り起こす積極的な取り組

⁸ ナリワイについて伊東(2012)は、そもそも生活から乖離してしまった仕事を個々人の手の届く範囲のほどほどの距離に近づけるもの。一つの仕事だけではなく、様々な仕事をその適正サイズを見極め、それぞれを組み合わせて生計を建てていく百姓的な作戦としている。

⁹ 半自給的な農業とやりたい仕事を両立させる生き方。

みが必要になっている。

小さな仕事の例としては、炭焼き、グリーンツーリズム（農家民泊・農家レストラン）、獵師といった地域で元々営まれていたものや、中山間地域等直接支払等の補助金事務の代行、法面管理（草刈）等の作業受託といった高齢化などによって地域でできなくなっているもの、そして、農産物のインターネット直販の代行、耕作放棄地の再生・活用プロジェクト、空き家管理ビジネスといった地域資源を活用したり、地域に発生しているニーズに対応した仕事などが考えられる。

それだけでなく、生活の維持に必要な地域の困りごとを整理し、それぞれの困りごとでは仕事として成り立たないが、複数の困りごとを束ねることで年間雇用が可能な収入の確保につながり小さな仕事となりうる。それには、農林業だけで無く生活に密着した内容まで深掘りする必要がある。島根県の事例¹⁰では、草刈り作業、指定管理業務、新聞配達業、各種事務作業の受託を含めた地域の困りごと束ねることで、年間 200 万円以上の収入を得ている。地域の困りごとを解決する仕事であり、地元貢献を実感できるやりがいのある仕事とも言えるだろう。

3-3-2 教育条件の確保の既存施策

次に、教育に関する条件不利についてである。中山間地域では、小中学校の統廃合が進んでいるが、義務教育期間中はスクールバスにより、遠方からでも通学は可能である。問題は高等学校への進学時である。日田市上津江では集落から学校までの通学距離が遠いため通学経費が高く路線バスの便が少ないため部活動などを行うには下宿が必要となり、2人の子どもがいるとその下宿費用を捻出するよりも一家で転居する例もあるという。そこで通学に係る条件不利を埋めるための既存施策を確認したい。

高校通学・下宿への支援制度を図 3-2 のとおりまとめた。公益財団法人大分県奨学会では、「通学費等奨学金制度」を設けているが、支援額は所要額の半額以内で上限 15,000 円／月となっておりしかも貸与である。通学条件の不利を補う制度としては不十分といえる。他に、日田市では「高校生就学援助補助金交付事業」を行っており、遠距離通学となるため下宿等を利用する場合、下宿費用・寮費や食費等の補助対象経費から 35,000 円を控除した額を補助している。他にも中津市・由布市・臼杵市などで取り組みが見られたが、県内の中山間地域の分布と比較するとカバーされていない地域が多く不十分といえるだろう。

¹⁰島根県邑智郡邑南町下口羽 口羽地区振興協議会（口羽をてごおをする特別委員会）

図 3-2 高校通学への支援制度

市町村	事業・制度名	概要
(財)大分県奨学会	通学費等奨学金制度	所要額が10,000円を超える場合、半額を貸与(上限15,000円)
中津市	地域振興対策事業(高校通学補助)	定住対策として、過疎地域に居住する高校生の通学費用の一部を助成
日田市	日田市高校生就学援助補助金	市内の高等学校通学の際、遠距離通学となるため下宿等を利用する費用の一部(35,000円を超える額)を助成(中津江村・上津江村在住のみ)
由布市	連携型中高一貫教育推進事業	由布高校への通学支援としてスクールバス運行や通学費補助
臼杵市	高校生バス通学用定期券購入助成金	臼杵市内の高校へ通学する費用の一部(1万円を超える額)を助成

(出典：大分県奨学会・各市ホームページから著者作成)

3-3-3 住居の確保に係る既存施策

次に、移住・定住に必要な住居の確保についての既存施策を確認する。まず中山間地域の不動産流通についてであるが中山間地域には不動産会社は少なく、家主が転居・不在となっても不動産市場に流通することは少ない。一方で過疎化の進行により空き家が増加傾向にあり環境や景観等、住民生活に悪影響を及ぼしている。そういった空き家の活用と荒廃空き家の発生防止を目的に、県内のほとんどの自治体が空き家バンクを運営しホームページによる情報発信と利用希望者とのマッチングを計っている。また、国土交通省は「個人住宅の賃貸流通に資する指針(ガイドライン)」を作成し、新たに「借主負担型 DIY 賃貸」¹¹といった制度も利用することが可能となっている。県でも移住情報ポータルサイト「おおいた暮らし」での情報発信を行っている。空き家バンク制度の住民への周知により、利用可能な空き家情報が集まり希望者とのマッチングが可能になれば、移住希望者の住居ニーズについては一定の確保ができると思われる。

3-3-4 医療の確保に係る既存施策

次に医療の確保についてである。県内には無医地区¹²が 40 地区あり、全国的にも多い状況となっている。そのような中、市町村では 16 箇所の公立のへき地診療所を設け、へき地での診療を担っている。常駐の医師の確保は難しい状況ではあるが、大分県へき地医療支援機構の調整のもと、へき地診療所に対する代診医師派遣や無医地区等への巡回診療を行っている。また、2012(平成 24) 年度からドクターヘリの導入が行われ、緊急医療体制の構築が図られている。

¹¹ 改修が必要な家屋をそのままの状態で賃貸し、借り主が自由に家屋の改修等を行う賃貸形態。貸し主が修繕経費の負担をあらかじめ負わなくて良いため、これまで事前の改修がネックになっていた空き家の活用が期待される。

¹² 医療機関のない地域で、当該地区の中心的な場所を起点として、おおむね半径4kmの区域内に50人以上が居住している地区であって、かつ容易に医療機関を利用することができない地区。

また、通院環境という面では交通手段の確保の問題が大きい。前述したように中山間地域の交通手段は自家用車によるものとなっているが、高齢になり運転が出来なくなると通院に支障がでることとなる。全ての住民が歩いていける範囲に病院を確保することは不可能であり、通院環境の面からも交通対策が重要となっている。

3-3-5 交通手段の確保に係る既存施策

交通手段の確保については、道路交通網となる道路整備といったハード面の対策とコミュニティバス等の運行といったソフト面の対策がある。ハード面では地域間の連携・交流や緊急医療などを支える道路網の整備を進めており、ハード面の整備はある程度進んできたといえる¹³。

ソフト面では県と市町村がコミュニティバスの運行や民間路線バスへの運行費補助等の支援を行い地域の足を守っている。これらは自家用車に比べて必ずしも利便性が高くはないが、運転ができず交通手段を持たない人たちにとって無くてはならない生活の足であり、地域のニーズに合わせた見直しを行いながら何らかの形で確保していく必要がある。

3-4 情報発信に対する既存施策の分析

情報発信については、県内各市町村で様々な形態での移住情報の発信が既に行われている。2015（平成27）年2月号の『田舎暮らしの本』（宝島舎発行）では、住みたい田舎ランキング3位に豊後高田市、6位に竹田市、12位に宇佐市という結果も出ており、住居等に関する定住対策と併せて現在の情報発信の取り組みが功を奏していると考えられる。

他県では、従来にない新たな展開を見せ始めている地域もある。例えば福岡県福津市津屋崎ではNPO法人地域交流センターが津屋崎ブランチと銘打ち、移住希望者により身近な地域情報を感じてもらおうと、自らの地域づくりをこれまでにない工夫を重ねて情報発信している。住居であれば、不動産情報に従来の間取り等だけでなく、「津屋崎の海が見えます。前に住んでいたお嬢さんはここからの眺めが一番のお気に入りでした」、「近くの大通りにはロードサイド店が多く、津屋崎在住の僕からすると、ちょっととした都会です」といった地域住民の視点を入れることで、移住者自身が移住後にどのような生活が送れるか、あたかも体験できたかのような情報を出しているのである。

大分県内においても従来の情報発信に加えて、このような地域性を出していく工夫が今後は必要である。また、津屋崎のように地域コミュニティが自ら取り組む動きが今後出てきた場合にも様々な情報発信手段を持つ行政が支援する必要がある。

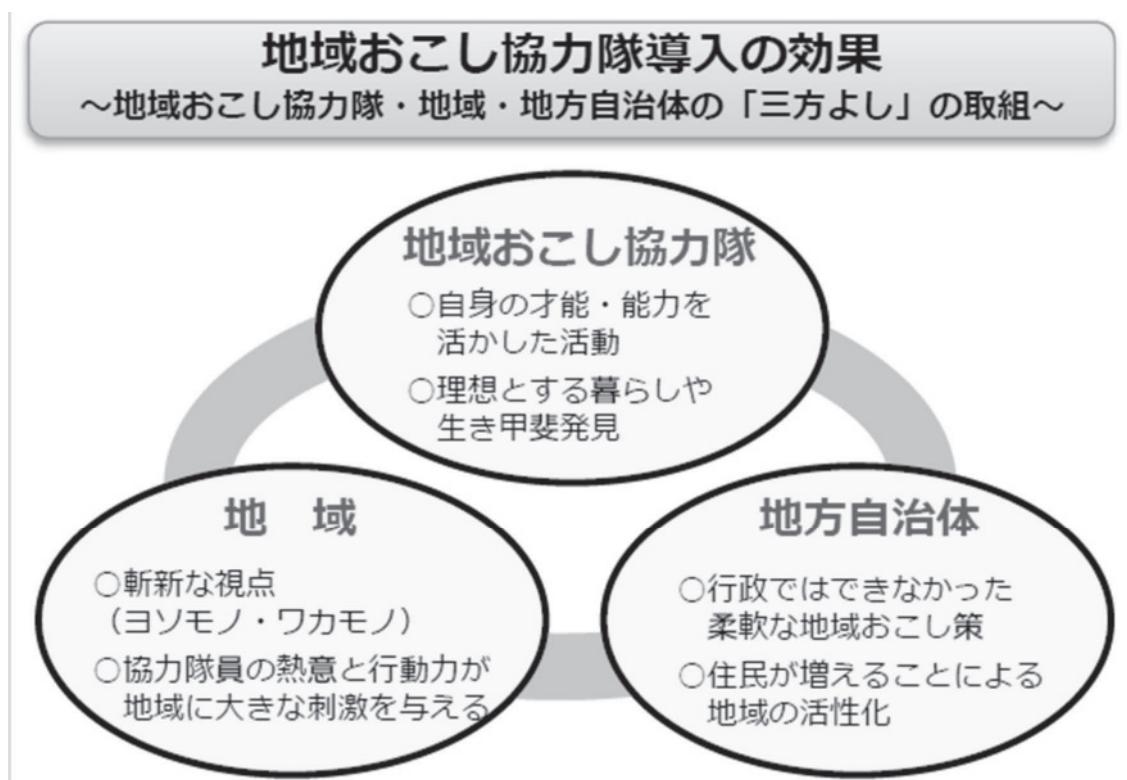
¹³ 「おおいた土木未来（ときめき）プラン2005【改訂】」によると、各市町村の中心部までおおむね30分で到達出来る地域の割合は76%、救命救急センターまで概ね60分で到達出来る地域の割合は77%に達している。また、小規模集落から幹線道路へのアクセス改善も順次進めており、2015（平成27）年度には88集落の改善を目標にしている。

3-5 地域活性化への人的支援の既存施策の分析

これまで原因分析からみた人口減少の原因とその要因へ対策を見てきたが、地域活性化への人的支援と地方への人口環流を目指した取り組みとして、2009（平成21）年に総務省の事業として開始された「地域おこし協力隊」¹⁴と農水省の事業である「新・田舎で働き隊！」¹⁵についても触れておきたい。現在、高齢化の進む農村では、担い手の不足から、主体的な取り組みが難しくなっている地域が存在しており、国では「地域おこし協力隊」、「新・田舎で働き隊！」事業により、意欲ある若者を地方に派遣し、地域おこし活動を支援している（図3-3）。

中でも地域おこし協力隊は任期終了後も全体の6割が定住若しくは地域協力活動に従事しており、今後は2016（平成28）年に3,000人、2020（平成32）年に4,000人をめどに拡充するとしている。「地域おこし協力隊」の活用が今後の地域の活性化に大きく作用することが期待されている。

図3-3 地域おこし協力隊の概要



（出典：総務省ホームページ）

¹⁴都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移動し生活の拠点を移した者を地方自治体が「地域おこし協力隊員」として委嘱し、隊員は、一定期間地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着が図られている。

¹⁵「田舎で働き隊！」は農林水産省のモデル事業として2009（平成21）年～2011（平成23）年度にかけて実施された。農業の人手不足が深刻化する地方に研修生として人材の派遣を行い2014（平成26）年度からは「新・田舎で働き隊！」として実施されている。

しかし、この地域おこし協力隊にも課題はある。地域おこし協力隊の現役協力隊員やOBへのインタビューをまとめ、島根県が作成した地域おこし協力隊の「心得集」によると、地域おこし協力隊の課題として以下の点があげられる。

一つ目に「地域のしきたりや、出るべき行事がわからない」や「地域に頼れる人・相談できる人がいない」といった地域との関係作りの課題、二つ目に「着任したが、何をしていいかわからない」や「地域の人が、地域おこし協力隊のことを知らず、便利屋と思っている人もいる」といった、行政や地域の地域おこし協力隊制度の理解と地域おこしのビジョンが不足しているといった問題、そして「任期後の仕事の見通しがたたない」といった委嘱期間終了後の仕事の確保といった問題である。

地域おこし協力隊がスムーズに地域に入り、やりがいをもって働いてもらうためには、地域の人に地域おこし協力隊制度のことをあらかじめ知ってもらい、一緒に地域づくりを行うという地域側の受け入れ態勢や相談体制が必要である。また、地域おこし協力隊は任期終了後に、引き続きやりがいと収入をえるための仕事を確保できなければ定住は難しい。任期後の仕事を地域おこし協力隊個人に考えさせるのではなく、地域で一緒に考える仕組みが必要である。

地域の受け入れ態勢や相談体制、そして仕事の確保は、地域おこし協力隊の受け入れや定着だけでなく、UI ターン者を受け入れるために必要なことと重複しており、地域側の積極的な取り組みを推進する必要がある。

3-6 暮らしを支える仕組作りに対する既存施策の分析

人口減少に対応した暮らしの仕組みづくりのために必要なこととしては、まず取り組みを行う主体が必要である。そこで、暮らしを支える主体の推進状況を確認する。次に、暮らしを支える仕組みとしてボランティアにより集落を応援する仕組みも取り組まれているが、持続可能にするには地域内でお金が循環する仕組みが求められる。こうした地域支援を通じてお金が循環する仕組みの構築に繋がる既存施策を確認する。

3-6-1 暮らしを支える主体づくり

農村住民の自助機能が低下し、行政の公助の拡大も難しい中、共助機能として期待されているのが自治会、町内会のほか、NPO や民間セクターと協働する「新しい地域コミュニティ」である。第 26 次地方制度調査会答申（2000）においても「地域毎に住民の意向をきめ細かく反映させながら、多様化するコミュニティレベルの行政需要に的確に対応していくためには、コミュニティ組織や地縁団体の役割がこれまで以上に重要となってくると考えられる。実際にも、地方公共団体とコミュニティ組織や地縁団体がパートナーとなって、地域ごとに個性あふれる創意工夫を凝らした取組が増えてきている。住民の意向を反映させるための取組の先導的な例として、地域住民や自治会の代表者をはじめ、専門家、NPO 等が主体的に参加し責任を持ってまちづくり計画をとりまとめるにより、行政主導のまちづくりでは期待できないきめ細やかな事業実施を確保しようとするまちづくり協議会があげられる。また、住民参加においては、自治会や町内会等の旧来のコミュニティレベルの自治組織に加えて、様々な目的・機能に応じて形成される NPO の役割が大きくなっている」との指摘がされている。

近年出てきた新しいコミュニティ活動について、小田切は共通して 3 点の要素を見出している（小田切 2011:174-176）。

一つ目は、前章でも述べた地域の「内発性」である。過疎化、高齢化の進む農村では住民の活気は弱まっており、問題解決に外部からの支援はある程度必要ではあるが、新しいコミュニティの取組は本質的に内発性を有している。増加していく問題に対して外部支援だけで全てを網羅することは難しく、住民の内発性を基盤とした大きな力が必要である。

二つ目は、「総合性・多様性」である。地域コミュニティは住民の暮らしや行動が多面的であることに由来し、産業・経済だけでなく、教育、文化、福祉、環境等と活動が幅広く及んでいる。また、地域の基盤となる地域資源や地域を構成する人の有りようはそれぞれ多様であり、地域の数だけ多様な発展パターンがある。

三つ目に「革新性」である。いずれの取組も、活動や運営に新しい仕組みを取り入れている。従来の施策は人口が増加していた時代に作られた過去の仕組みの延長線上にある。したがって、人口が減少していく現代社会において、仕組みが破綻するのは必定ともいえよう。人口減少を前提とした地域運営の仕組みを地域自らが再編し、新しい仕組みを創造する必要がある。

では、実際に新しいコミュニティはこれらの特徴を有しているのだろうか。2014（平成 26）年 11 月、我々は中山間地域対策の取組先進地ともいべき中国地方、広島県と島根県の地域コミュニティを視察した。

広島県東広島市では、小田地区にある自治組織「共和の郷おだ」を視察した。1999（平成 11）年頃から小学校の統廃合や診療所の閉鎖を機に、住民の「集落が崩壊するのではないか」という危機意識から出発、2004（平成 16）年に設立した自治組織である。十分な時間をかけて住民の合意形成を行い、10 年先を見据えた「小田ビジョン」を策定、総務企画部、農村振興部、文化教育部といった八つの専門部署が特色あるまちづくりの振興を図るなど、住民一丸となった地域活性化が行われている。また、設立以来交代されてなかつた役員の年齢も上がってきたため、後継者育成にも力を入れ始めている。

島根県では地域貢献型集落営農という取り組みを実施し、行政がサポートをしていた。この取組は農業以外に地域の伝統文化の保存や高齢者の生活支援などの地域貢献活動を行う集落営農組織¹⁶をクローズアップし、それらを地域貢献型集落営農と定義づけて支援するものである。

その中で我々が視察したのは地域貢献型集落営農の一つ、出雲市にある有限会社グリーンワークである。農業以外に市からの高齢者外出支援に関する受託事業やガソリンスタンドからの冬季灯油配達業務など、一つ一つでは生活の糧を得られないような小さな地域貢献活動を農業と合わせることで成り立たせていた。また、農閑期における収入確保ができることで I ターン者の受け入れができ、本業である農業の拡大を図ることもできたという。また、今後の目標として 6 次産業化や新たな顧客の開拓、後継者の育成を挙げており、将来的のビジョンも備えていた。

どちらも先に述べた「内発性」、「総合性・多様性」、「革新性」を有しており、まさに新

¹⁶集落の農業者で構成する組織で、機械の共同利用や営農の共同化などを行う組織。大分県内では 2014（平成 26）年 3 月末時点で集落営農組織数が 598、内農事組合法人数が 171 存在している。

しい地域づくりにおける成功事例であろう。

では大分県内の状況はどうなっているのだろうか。各市町村の取組状況を確認すると地域振興協議会や住民によるまちづくり組織など様々な組織が存在している（図3-4）が、各市町村で取り組みには濃淡があり、推進の必要性が住民に広く認知されているとは言い難い。今後、高齢化や小規模化が進行していく中で、広域化した地域コミュニティ組織のニーズは高まるものと思われ、特に宇佐市や玖珠町などで推進されている地域コミュニティ組織はそのモデルとなると思われる。

図3-4 広域コミュニティ組織の推進状況

市町村	名称	範囲	組織数	組織名(抜粋)	備考
大分市	まちづくり協議会	小学校区	5	モデル地域(金池校区・春日校区・豊府校区・鷺野校区・丹生校区)	大分市まちづくり自治基本条例(H24~)
別府市	なし(任意組織あり)		0	内成の「棚田とむらづくり」を考える会	
中津市	なし(任意組織あり)		0	中津まちづくり協議会	
日田市	なし(任意組織あり)		0	NPOつえ絆ぐらぶ・あまがせ温泉まちづくり協議会	日田市自治基本条例(H26.4~)
佐伯市	なし		0	中心市街地まちづくり協議会	
臼杵市	地域振興協議会	旧小学校区	11	戸上・寺子屋ん会・あまべ・上北・西神野・たていし・下ノ江・田野・南津留・上浦深江・市浜	臼杵市まちづくり基本条例(H25.4)
津久見市	地区社協まちづくり協議会(MP)	行政区	26	第一中学校地域・第二中学校地域・半島島しょ地域(予定)	津久見市都市計画マスターplan
竹田市	なし		0		
豊後高田市	なし(任意組織あり)		0	香々地地域おこし連絡協議会・ふき活性化協議会	
杵築市	住民自治協議会	小学校区	13	大田1・杵築6・山香6地区	杵築市自治基本条例(H25.7)
宇佐市	地域コミュニティ	小学校区	11	佐田・南院内・深見・両川・津房・院内・高並谷・安心院・東院内・天津・麻生	
豊後大野市	地域振興協議会	旧小学校区	4	モデル地域(上緒方・土師・長谷川・松尾鶯谷)	豊後大野市まちづくり基本条例(H24.10)
由布市	なし(任意組織あり)		0	湯の坪まちづくり協議会・岳本会・湯平温泉場活力創造会議	由布市住民自治基本条例(H21.9)
国東市	なし(任意組織あり)		0	朝来地区活性化協議会・文溪里の会・西安岐活性化協議会	
姫島村	なし(任意組織あり)		0	姫島ジオパーク推進協議会	
日出町	なし		0	大神地区まちづくり協議会	日出町協働指針
九重町	地区協議会(地域づくり協議会)	地区公民館	4	東飯田・野上・飯田・南山田	九重町まちづくり基本条例(H17.3)
玖珠町	コミュニティ運営協議会	地区公民館	4	北山田・玖珠・森・八幡	
		合計	78		

(出典：市町村ホームページより筆者作成)

3-6-2 ソーシャルビジネス・コミュニティビジネスの推進

地域社会においては、環境保護、高齢者・障がい者の介護・福祉から、子育て支援、まちづくり、観光等に至るまで、多種多様な社会課題が顕在化しつつある。このような地域社会の課題解決に向けて、住民、NPO、企業など、様々な主体が協力しながらビジネスの手法を活用して取り組むのが、ソーシャルビジネス（以下SB）やコミュニティビジネス（以下CB）¹⁷である。SB/CBが活躍することによって行政コストが削減されるだけでなく、地

¹⁷ CB/SBの概念規定については、論者によって異なり、より詳細な検討が必要なため別稿

域における起業や新たな雇用の創出等に繋がり地域の活性化につながると考えられる。

国では、2011（平成23年）からソーシャルビジネス・企業連携支援機能強化事業により、企業とSB/CB事業者との連携・協働を促進することを目的に事業者支援に取り組む中間支援機関¹⁸が、自らの中間支援スキーム・ノウハウを他地域の民間団体等に移転し、質の高い中間支援機関の創出、機能強化を行う事業を支援している。また、2012（平成24年）にはソーシャルビジネス新事業創出事業により、被災地においてSB/CB事業者が新しいSBを創出するための支援しており、地元ニーズに応じた細かい施策がされている。さらにNPO団体がCBをサポートする取り組みとして、各種の講座やイベントだけでなく、インキュベーション施設（創業支援施設）や中間支援組織の設立支援等を行っており活動を充実させている。このように行政とNPO団体が支援する制度によりSB/CBの活動をサポートする仕組みはできつつあると言える。

しかし、そもそも地域社会において顕在化する多種多様な課題の抽出に向けた機運や仕組みづくりが出来ていないのが課題である。

3-7 小括（既存施策のまとめと政策の方向性）

既存施策を見ていくと、次のような点が残された課題として見えてきた。まず「誇りの回復」に対する既存施策については、むら1000プロジェクトをめぐる考察をもとにすれば、「農業の視点のみでの働きかけには限界があること」、「何のためにやるのかという認識が必要なこと」、「策定されたプランを定期的に点検し見直す仕組みが必要なこと」、「数値目標の設定は手段が目的になりかねない」ということがあげられる。

次に「移住・定住の条件づくり」のうち仕事への対策では、「農村内での仕事創出がされなかつたこと」と「複数の仕事を組み合わせる視点が不足していること」、教育条件への対策では「高校進学時の通学支援が不十分なこと」、暮らしを支える仕組みづくりでは「取り組みの主体となる地域コミュニティの重要性」と「課題の抽出に向けた機運や仕組みが不足していること」があげられた。

次章では、これらの解決のためにとるべき政策提案を行う。

に譲る。CBとSBの差異は、主な活動領域の違いとして理解され、CBは国内地域、SBは国内海外を問わないとされ、CBはSBに内包される（ソーシャルビジネス研究会2008）。なお、CB/SBは事業スタイルであり、事業主体としては、任意団体、個人事業、NPO法人、会社法人（株式会社等）、組合、公益法人等が考えられ、その法人形態は問われない。

¹⁸ 中間支援機関についての明確な定義は存在しないが、吉田（2004）は、「組織と組織とを媒介し、活動を支援する組織」と理解する。内閣府（2002）は、「多元的・複合的な社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会とNPOの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者とNPOの仲立ちをしたり、また、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」と定義し、その機能・役割として1) 資源（ヒト、モノ、カネ、情報）の仲介、2) NPO間のネットワーク促進、3) 価値創出（政策提言、調査研究）、を提示した。さらに近年は、NPO支援からCB/SB支援、まちづくり、地域活性化支援を中心的な目的して掲げる中間支援機関も増えつつある。

第4章 政策提案

前章では、2章で掲げた「人口減少の要因」と「暮らしを支える仕組みづくり」に係る既存施策について確認した。

本章では、まず人口減少の根幹をなす要因である「誇りの空洞化」に対応し、主体性・内発性の發揮を促すための政策提案として、「地域の「夢ビジョン」の推進」を提案する。

次に、農村に移住・定住するにあたって課題となっている「教育（通学）」へ政策提案として「高校生遠距離通学費等補助制度」を提案する。

最後に、「仕事」と「暮らしを支える仕組みづくり」の政策提案として、「地域マネジメント組織の構築」を提案する。

4-1 地域の「夢ビジョン」

主体性と誇りの回復のための具体的な対策として、地域の「夢ビジョン」の推進を提案する。大分県が過去取り組んだ「むら1000プロジェクト」の課題としてあげられた「農業の視点のみでの働きかけには限界があること」、「何のためにやるのかという認識が必要なこと」、「策定されたプランを定期的に点検し見直す仕組みが必要なこと」、「数値目標の設定は手段が目的になりかねない」といった課題をクリアしたい。

4-1-1 地域の「夢ビジョン」の概要

地域課題の解決や地域の魅力や資源をどう活かすかというアイディアを地域の夢として、地域の将来像やその実現に向けた行動指針を掲げ、地域づくりの目指すものを住民で共有することが「夢ビジョン」である。地域の「夢ビジョン」を掲げることで、地域住民が地域づくりのために目指すことややるべきことが明確となり、具体的な行動計画づくりにつながることが期待される。

地域の「夢ビジョン」は（ア）集落点検の実施、（イ）ワークショップの開催、（ウ）ビジョンの策定の3つのステップで取り組みを行う。

地域の「夢ビジョン」の策定の規模は、各自治会のおかれている状況やその他の活動組織の有無などによって柔軟に検討する必要があるが、単独集落ではなく大字毎や旧小学校区など、一定程度のまとまりをもった範囲を想定する。

中山間地域の単独集落では、既に高齢化や小規模化などにより限界化に達している場合があり、そういう集落では取り組みを進めるのは難しい。一方で大字毎や旧小学校区ごとであれば、ある程度の地縁があり、面識もあるため連携や協力が取りやすいと考えられるためである。

第3章で確認したように、大分県内には、地域振興協議会や住民によるまちづくり組織など様々な組織が存在おり（図4-1）、それらの地域コミュニティ組織が取り組み主体となることが期待される。

（ア） 集落点検の実施

「夢ビジョン」の推進にあたり、まず集落点検を行う。集落点検の目的は二点あり、一点目は集落の人口や産業、取組主体となる組織の有無などの実態把握を行うこと。二点目は人口推計などから集落の将来予測を行い集落の持続条件を探ることである。

集落点検では、基礎調査と現地での聞き取りによる調査とを T 型集落点検の手法で行い、地域の状況把握と魅力の再発見を行う。

中山間地域の高齢者世帯から車で 30 分～1 時間以内の場所に、他出した子ども世帯の 1／2 から 2／3 が居住しており、相互の扶助機能は現在でも、非常に強い。この関係性の再評価をするのが「T 型集落点検」である（徳野 2007）。

以下は徳野（2007）が紹介している T 型集落点検の進め方に関して紹介する。

まず、一つ目に集落の人達に集まってもらい、班（組）単位で簡単な地図を作製し、それぞれの家と現在居住している世帯員の性別、続柄、年齢、職業を記入してもらう。

二つ目に次に他出している家族と他出先および年齢、職業を①とは異なる色で記入する。

三つ目に他出者との関係性の有無と程度の確認と、10 年後の U ターンの可能性およびサポート状況の可能性を探り、10 年後の各世帯の将来の状況を把握する。

四つ目に一つ目から三つ目の資料を基に、各家および各班での課題と対策を検討してもらう。

五つ目に各家、各班の課題を集落全体の課題として、将来の世帯数や年齢構成および他出者のサポート資源を確認し、集落の将来計画を作ると同時に具体的な行動計画を策定する。

T 型集落点検の特徴は、個人レベルではなく世帯レベルでの実態把握であり、その他出子までの関係性を把握することで、個々の具体的な家の将来像を住民自らが描くことにある。居住世帯者の生活構造分析と他出家族の持つ人間関係資源に着目しながら、世帯の維持の可能性、農地維持の可能性、高齢者支援の人的支援体制などを具体的に確定していく、集落としての機能を再構築していく調査である（徳野 2007）。

これにより、集落を見守る家族の存在を改めて確認するとともに、集落に住んでいる人材だけでなく、地域外に出たが地域活動に参加が期待できる人材を把握し、将来の U ターンや地域活動への協力体制を検討する。

実施にあたっては、集落支援員の配置を行い、市町村職員・県地域振興部職員・普及指導員を構成員としたプロジェクトチームによりサポート体制の構築を行う。

（ア）-1 基礎調査

基礎調査では、統計データや地図データ等の集落における基礎的情報の調査を行う。特に人口動向は地域の持続可能性に直接関係するため、コーホート変化率法¹⁹による人口推計を用いて分析することとする。

分析するにあたっては先進自治体の事例が参考になる。島根県では、各小学校区単位で、U ターンが無い場合の将来の子どもの数をベースに、今の児童数を確保し小学校を地域に残すには、年間に子連れ世帯の移住が何世帯必要かという目標値の設定を行っている。目標値を設定することで、漠然と児童数は減少し学校がいずれ無くなると諦めるのではなく、目標を達成するために地域がどうすればよいかという意識づくりと取り組みに繋がっている。

¹⁹ 「コーホート」とは、同じ年（又は同じ期間）に生まれた人々の集団のこと。 「コーホート変化率法」とは、各コーホートについて、過去における実績人口の動勢から「変化率」を求め、それに基づき将来人口を推計する方法である。

また、鳥取県では地域づくりを推進するための支援ツールとして集落創造シートの作成を進めている（図4-2）。この集落創造シートでは人口推計とシミュレーションを集落と旧小学校単位で分析し、特に人口を保つための定住者の必要確保数を明示している。また、交通・買い物・医療・教育・農業といった生活条件ごとに10年間の比較を行い、農業活動・鳥獣被害・地域資源の活用・活性化の取り組み・防災など15項目程度を確認・点検を行う。また、その際の話合いの経過や活動の状況等、履歴を残しておく。

集落創造シートによって集落の将来のすがたや生活・暮らしの状況を「見える化」がなされ、地域づくりに向けた話し合いの促進が期待されている。

図4-2 鳥取県集落創造シート

*とっとり集落創造シートとは・・・

とっとり集落創造シートは、集落のコミュニティを再生するきっかけとするため、集落住民が話し合うためのツールとして鳥取県と鳥取環境大学が連携して開発し、各総合事務所中山間地域振興チームが市町と一緒にその話合いを支援する体制づくりを推進するものです。

■集落創造シートの構成■ (ア)～(キ)までの7つのシート

【集落：(ア) 人口推計 (イ) シミュレーション】

【広域：(ウ) 人口推計 (エ) シミュレーション】

…集落と旧小学校単位で分析。特に人口を保つための定住者の必要確保数を明示

【(オ) 生活条件】 交通・買い物・医療・教育・農業…10年間の比較

【(カ) 確認・点検】 農業活動・鳥獣被害・地域資源の活用・活性化の取り組み・防災…など15項目程度を点検

【(キ) 履歴】 話合いの経過や活動の状況を残しておく。

■とっとり集落創造シートの作成・活用■

・とっとり集落創造シートは、プロジェクトや印刷して戸別配布するなど、集落ごとに取り組みやすい方法で住民間の情報共有、話し合いのツールとしての活用が期待されているところ。

・平成26年12月時点で、12市町659集落のシートが作成されており、活用が始まっている。

【参考】各市町の取り組み状況（現在作成中を含む、作成順）南部町、伯耆町、日南町、江府町、岩美町、鳥取市（3町）、倉吉市（1町2地区）、三朝町、北栄町、若桜町、大山町、日野町

（出典：鳥取県（2015））

本報告書では既存の鳥取県の点検項目を参考にしながら以下のような基礎調査の点検項目を提案する。

- 1 集落の人口動向
- 2 立地状況（学校・役場・病院・商店との距離）
- 3 社会基盤の状況（圃場整備・共同利用施設の有無・公共交通の状況等）
- 4 地域の資源（産業、自然、文化、歴史、祭り、产品など）

5 地区活動（NPO・地域コミュニティの有無等）

（ア）-2 現地での聞き取りによる調査・地元学

地域住民が地元のことを見つめなおす手法として「地元学²⁰」が有効である。

地元学の実施は以下の要領で進める。主体は地元に住んでいる人である。地元に住んでいる人が住んでいる地域にあるものを見つめる「あるもの探し」により、「ゆっくり」と集落を歩いて「じっくり」と家のまわりや集落にある有用植物、家庭菜園、路傍の神仏、石碑行事・祭りなど地域にあるものを徹底的に探す。また、地域外の人にも参加してもらい、助言者として地元の人が気づかなかつたことへの問い合わせを促す。履歴として写真とメモ（記録）を地図に書き込み「あるものマップ」を作成する。

（イ）ワークショップの開催

集落点検により発見された交通・医療・買い物・農業などの様々な課題、そして地域の資源や魅力を今後どうしていくかの計画を作るためワークショップを開催する。

ワークショップでは、基礎調査と地元学の手法による現地調査によって得られた地域の情報や価値をもとに、住民が地域の抱える問題や危機に向き合い、その解決策を住民自らが考案して実施する仕組みを創造する役割が求められる。

そして、地域づくりの計画プロセスに住民が参加することで、ワークショップが「自らの地域に対する関心や自信を高める場」、「参加者の様々な思いや考え方等を学び取る場」、「新しい自己を発見・創造させる場」、「題発見及びその解決能力を養える場」（中島ほか2007）となり、地域の内発的な取り組みのきっかけとなることが期待できる。

なお、従来の地域での話し合いは、各世帯の代表者の寄合による話し合いで意思決定を行ってきた。しかし、各世帯の代表者は年長の男性世帯主が多く、女性や若者の意見が反映されにくいという問題がある。そのため、可能な限り老若男女、住民全員の参加を促す必要がある。更にT型集落点検で得られた「他出したが地域活動に参加が期待できる人材」の参加を促すことができれば、外部からの視点も加わることになるため、より効果的な取り組みが期待できる。

また、参加者の声を引き出し議論をスムーズに進めるためプロジェクトチームが地域のサポートに入り、調整役（ファシリテーター）を配置しKJ法²¹などの情報整理手法を利用しワークショップを進行していくばより効率的である。

このワークショップは、計2回の開催を行う。第1回では、地元学によって得られた「あるものマップ」の情報を共有し地域に眠っていた資源への気づきを促すとともに、それと対立関係にある課題や問題などについて、住民の思いや意見を出し合い整理していく。そして課題解決や資源の活用といった地域づくりのアイディアを次回までに各自複数個考え

²⁰ 地元のことを地元の人たちが外の人たちの目や手を借りながらも自らの足と目と耳で調べ、考え、日々、生活文化を創造していく。都市と比べて地域に無いものではなく、地域に「あるもの」を、あらためて探し、地域資源を掘り起こす取り組みである（吉本2000）。

²¹ KJ法は、文化人類学者の川喜田二郎（東京工業大学名誉教授）がデータをまとめるために考案した手法である。ブレーンストーミングによって収集した情報をカードに記述し、カードをグループ化することで情報の整理と分析をおこなうことが多い。

てもらう。

第2回では、各人で考えた地域づくりのアイディアを発表する。そしてアイディアを分野ごとに分類整理し、すぐに実現できるものや実現にはある程度の時間を要するものなどの時間軸を加味し、地域が取り組むべきアイディアの優先順位付けを行う。

これらの一連のプロセスを通して、地域づくりに関する住民の新たな気づきや意識の変化に繋がり、具体的な地域づくりに向けた行動計画づくりにつながることが期待できる。

ウ) ビジョンの策定

ビジョンは、「目指す地域のすがた」、「現況課題」、「まちづくりの方針」、「住民協働の視点」といった内容で構成される。

「目指す地域のすがた」では、地域の将来の目指す姿を基本目標として、住民が覚えやすいキャッチフレーズにして掲げる。

「現況課題」では、集落点検で得られた地域のなりたちや地域資源、地域の魅力等を挙げ、地域の抱えている問題点を整理する。

「まちづくりの方針」では、地域の夢の実現の方針を、3~5項目程度掲げ、達成のために必要な施策（アイディア）を記載する。

「住民協働の視点」では、まちづくりの方針の中で、地区の住民として取り組むことと、行政の協力を求めることを整理し、行政任せではなく住民が主体となって取り組むことを記載する。

図4-3 「夢ビジョン」例

目指す地域のすがた
すこやかに安心して暮らせる棚田と名水のむら
現況課題
本地域は、広大な森林を背景に湧水が豊富で棚田を中心に稻作と果樹栽培が盛んな地域である 一方、人口移動が少なく、少子高齢化が進行しており、若者の定住促進が望まれる
まちづくりの方針
農業地域の特性を活かしながら地域の魅力を高め、若年層の定住を図る。 (必要な施策)お宝マップのPR、グリーンツーリズムの推進、新規就農用農地の集積 空き家バンクへの登録推進、地元出身者との交流会の開催、定住支援員の設置
住民協働の視点
空き家の所有者に、地縁を通じて空き家バンクへの登録と管理の委託を促す グリーンツーリズムの研修への参加・勉強会の開催 夏休み期間に、地元出身者や都市住民との交流イベントを開催

(出典:滝沢市(2005)を参考に著者作成)

地域の「夢ビジョン」を掲げることで、1年後、3年後、5年後などの定期的に達成状況を確認し取り組み内容の見直しをすることに繋がる。達成できた項目を一つ一つ増やしていくことで、地域住民の間で達成感や満足感を増やしていくことで、地域の誇りを高める

ことにもなり、地域づくりの継続や発展につながると思われる。

4-1-2 地域の「夢ビジョン」推進のための行政支援

これまで説明してきたように、地域の「夢ビジョン」は住民主体の取り組みに行政が参加することで、行政側にも住民ニーズの正確な把握や行政支援の優先順位の把握、施策への反映など様々なメリットが見込まれる。

また、国では2015(平成27)年度より農村集落活性化支援事業が新たに予定されており、住民が主体となった地域の将来ビジョン作成と地域全体の維持・活性化を図るために体制構築について支援する事業が予定されている。

一方、それを効果的なものとして実現するためには、これまで述べてきた手法を活用するとともに、第3章で挙げた過去に県が行った村1000プロジェクトの推進の課題に対処するため、次の取り組みが必要である。

(ア) 部局横断的なプロジェクトチームによる推進・支援体制の構築

市町村において、旧小学校区単位や大字毎などの範囲で集落支援員を配置するとともに、県と市町村のプロジェクトチームを設け、集落点検・ワークショップ・「夢ビジョン」作成を支援する。

プロジェクトチームの構成員は、集落支援員をはじめとして、市町村担当職員、県振興局の普及指導員と地域振興部の職員が参加するなど部局横断的に取り組む必要がある。

また地域と地縁がある職員には、職員の希望を考慮しながら地域担当職員制度を設けることも検討する必要がある。

(イ) 取り組みをサポートし、定期的に見直し改善するフォローアップ体制の確立

「夢ビジョン」の策定後にも、フォローアップするために、プロジェクトチームが定期的に地域に入り状況の把握をするとともに、必要に応じてビジョンの見直しのため追加のワークショップ開催の支援を行う。

(ウ) 都市住民との交流による鏡効果の發揮

地元学の手法による現地調査では、大学や高校との連携・協力関係を構築するとともに、地域外の住民の地元学参加を促すために、教育ツーリズムとしてバスツアー等開催をする。

(エ) 地元学アドバイザー・ファシリテーターの育成及び登録・派遣制度

県民向けや自治体職員向けのファシリテーター養成講座を開催するとともに、大学講師や卒業生などの地元学アドバイザーの登録・派遣制度を設ける。

4-2 高校生遠距離通学費補助制度

中山間地域では、高校への通学や下宿に伴う経費が家計に大きな負担となっている。また、都市部から中山間地域に移住しようとした場合、そこで家庭をもち子どもを育てることを考えた時に通学環境と経済的負担は定住するための大きなネックとなる。そこで、通

学に係る格差を是正し生徒の修学機会を確保するため、通学費について助成を行う制度を整備・拡充することを提案する。

4-2-1 支援対象地域と助成対象

対象地域は、「特定農山村法」「山村振興法」「過疎地域自立促進特別措置法」「半島振興法」「離島振興法」の指定地域及び農林統計上の中山間地域とする。

これは中山間地域等直接支払制度の対象地域と同一であり、地理条件から通学の条件においても不利地域にあるといえるだろう。

助成対象は、支援対象地域に居住し同一市町村内にある高等学校（同一市町村内に高等学校が無い場合は隣接市町村内にある高校を含む）に子どもが在学する保護者を対象とする。

4-2-2 事業主体と事業の流れ

事業主体としては、大分県教育庁が事務局を担っている公益財団法人大分県奨学会が担う。そして、まず県と市町村の間で支援に関する協定を締結する。中山間地域への定住推進は県全体として取り組む必要がある対策といえるが、市町村の都市計画や地域政策との調整が必要であり、県と市の財政負担についても協議する必要があるからである。

補助の申請については、進学を開始した4月から6月の間に学校を経由して支援申請を行い、事務局は支援決定を行う。申請書の記載内容は住所、氏名、通学経路、通学（下宿）経費見込み等である。そして翌年3月末までに電車・バスなどの定期券の領収書、下宿の契約書などを添付して交付申請を行う。

4-2-3 助成金額

助成金額は、自宅からの通学もしくは下宿に係る経費が全日制公立高校の通学に係る経費の平均²²をベースとした基準額を定め、それを超えた場合、超えた金額を補助する。

4-2-4 期待される効果

高校への進学・下宿に係る負担が軽減されることで、中山間地域で生活することのデメリットを軽減し、子どもの進学を機に農村から移住せざるをえなかった世帯を留めることができ期待できる。また、子育て満足度日本一をめざす大分県として、子育て環境の改善につながるものと思われる。

²²文部科学省の「平成24年度子供の学習費調査」によると支出者平均額は年間5万6900円（文部科学省2012）。

4-3 地域マネジメント組織の設立推進

既存施策の課題として「仕事」の面では「農村内の仕事創出がされなかつたこと」、「複数の仕事を組み合わせる視点が不足していること」が、暮らしを支える仕組みづくりでは「取り組みの主体となる地域コミュニティの重要性」と「課題の抽出に向けた機運や仕組みの不足していること」があげられた。

そこで、住民が安心して生活していくように、地域課題を解決若しくは緩和する取り組みとなる「暮らしを支える仕組みづくり」を担い、地域に仕事の場を確保する組織として、地域マネジメント組織を提案する。

4-3-1 地域マネジメント組織の概要

地域マネジメント組織とは、前節で述べた「夢ビジョン」と同様のエリアを単位とする組織であり、3章で述べた新しいコミュニティである「地域コミュニティ組織」や「地域振興協議会」をベースに、生活の維持に必要な地域の困りごとを解決するだけでなく、そこでの雇用創出を行うことを目的とした組織である。

地域コミュニティ組織をあらかじめ推進することが取り組みのベースとなるが、地域内の自治会、町内会、社会福祉協議会²³、集落営農組織²⁴、NPO等といった住民が主体の組織で住民の合意形成機能があれば実施主体となることができる。一方で地域コミュニティ組織や自治会、町内会といった住民が主体となった組織は、多くが権利能力なき社団で、地方自治法による認可地縁団体²⁵となることもできるが、経済活動を行うには不向きである。また社会福祉協議会も営利を目的とした取り組みを行うことはできない。

そのため、地域マネジメント組織は、地域コミュニティや地域内の自治会、町内会、社会福祉協議会の公共性と公認性と合意形成機能を土台とし、別組織で株式会社やLLP²⁶、NPOの形態をとり活動を行う必要がある(図4-4)。

4-3-2 地域マネジメント組織の活動

地域マネジメント組織は、「夢ビジョン」に基づいた地域の困りごとの解決や、地域資源を活かしたまちづくり活動を通じた事業を実施する。地域の「夢ビジョン」の策定の過程

²³ 社会福祉協議会は、民間の社会福祉活動を推進することを目的とした営利を目的としない民間組織で、1951（昭和26）年に制定された社会福祉事業法（現在の「社会福祉法」）に基づき、設置されている。

²⁴ 農林水産省の統計により以下の組織をいう。(1)複数の農家が機械・施設の利用に関する規定により結合している共同利用組織、(2)栽培協定のみ、または栽培協定とそれに関連する共同作業、機械・施設の共同利用を行う集団栽培組織、(3)農業経営、全面農作業または部分農作業を受託し、受託料を收受する受託組織。

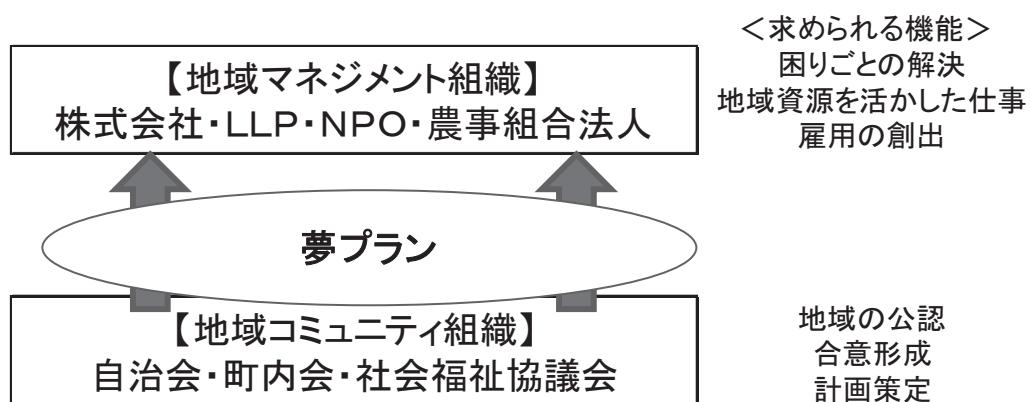
²⁵ 地方自治法第260条の2 町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基いて形成された団体（以下本条において「地縁による団体」という。）は、地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う。

²⁶ 有限責任事業組合（Limited Liability Partnership）は2人以上で設立が可能で、参加する組合員が個性や能力を発揮しながら共同事業を行うことができる。組合員は出資額の範囲で組合の債権者に対して責任を負い、損益はLLPには課税されず利益の分配を受けた組合員においてのみ課税される。

で得られた地域の困りごとの解消や地域資源を活かした仕事は、策定の過程である程度のニーズが見込め、組み合わせることでやりがいのある仕事になりうる。

一方で、地域の困りごとの解消や地域資源を活かした仕事づくりを実施するには地域や外部との調整能力や、さまざまな制度への理解と実行能力そして企画力が求められる。そのため、そういう能力をもった人材を専任の地域マネジャーとして位置づけ、取組の中心となってもらう必要がある。島根県では地域マネジャー制度を設け住民主体で地域マネジャーを配置して取り組む地域づくりへの具体的提案に対して支援を行っている。

図 4-4 地域マネジメント組織の概要



4-3-3 地域マネジメント組織の設立により期待される効果

地域マネジメント組織が設立されることによって以下 5 つの効果が期待される。

まず一つ目が「夢ビジョン」により整理された困りごとの解消に向けた具体的な取り組みが出来ることである。二つ目は地域住民が協議した結果に伴う活動なので、理解を得やすく、参画に向けた意欲向上が考えられることである。三つ目は近隣集落との連携強化ができるここと、四つ目は住民の減少により低下した集落機能が回復すること、そして五つ目は移住者の受け皿づくりとなることである。

4-3-4 地域マネジメント組織設立のための行政支援

(ア) 人材育成支援

地域マネジメント組織設立に向けて、県、市町村、社会福祉協議会、NPO 団体、農協、集落支援員等を含めた関係各所のプロジェクトチームの編成が必要である。これまで大分県内では 68 名²⁷の集落支援員が活動しているが、その活動は様々である。また人数も市町村ごとに大きな偏りがあり、一概に十分とは言えない状況である。また、活動内容が専門的なため意識統一を含めた育成期間も必要である。

そして、「夢ビジョン」により必要とされる地域貢献活動は多岐にわたる場合が想定される。その内容を精査し、地域でどういった活動がより効果的に課題を解決できるのか、活動をより効果的に進めることができるのかは経験と専門性が必要となる。そのような人材

²⁷ 2013（平成 25）年実績 大分県集落応援室調べ

を育成するため、住民代表者や集落支援員が先進地視察研修や事例調査に係る経費を県が補助する。

(イ) 地域貢献型事業新規創出支援

地域貢献型事業を行うために一定の設備投資が必要となる場合があるであろう。そこで例えば過疎地有償運送を行うために必要な車両の導入等の地域貢献型機事業を行うための機材の導入経費を支援する。

(ウ) 組織設立支援

また、地域内での共同作業組織²⁸として大分県内に多く活動している集落営農組織や農事組合法人が前述のような地域貢献活動に携わる場合は、農業協同組合法により活動が制限²⁹されるため、定款の変更や新規組織設立に向けた手続きに係る経費を補助する。それ以外の組織が携わる場合においても、支援対象とする。

²⁸ 平成 26 年 3 月末時点で集落営農組織数が 598、内農事組合法人数が 171 存在している

²⁹ 農業協同組合法により農事組合法人の行うことの事業は以下の内容に限定される。

一 農業に係る共同利用施設の設置（当該施設を利用して行う組合員の生産する物資の運搬、加工又は貯蔵の事業を含む。）又は農作業の共同化に関する事業

二 農業の経営（その行う農業に関連する事業であって農畜産物を原料又は材料として使用する製造又は加工その他農林水産省令で定めるもの及び農業と併せ行う林業の経営を含む。）

三 前 2 号の事業に附帯する事業

第5章 残された課題

我々は今回の研究において、地域コミュニティの重要性を説いた上で地域の「夢ビジョン」の推進と地域マネジメント組織の設立推進、そして通学支援制度の拡充を掲げた。地域の「夢ビジョン」と地域マネジメント組織の2つの提案は今後複雑多様化していく問題に対して行政が隅々まで支援を行き渡らせるることは現実的に厳しいため、地域コミュニティの設立を支援し、住民自らが問題発見・解決や地域の発展の主役となる下支えをしていくという提案である。だが、行政が行うべきことを地域に丸投げする形になってはならないし、その逆になってしまってもいけない。

最近では日田市の振興局再編案が取り沙汰されている。直近では2014（平成26）年12月27日から31日の5日にわたって、大分合同新聞で取り上げられた。市税や地方交付税が減少傾向にある厳しい財政状況の中で「これまでのように補助金や税金で支えられた社会は維持できない」と行政の効率化を図ろうとする市に対し、旧役場周辺の住民は暮らしの不安を訴えている。市は代わりに公共サービスを市民やNPO、企業などの民の力が主体となって担う「新たな公共」の社会づくりを目指すのだというが、住民からは「昔は地域 자체に相互支援の仕組みがあった。上津江の人口は減り、集落内の支援の力も弱まっている」との声もあり、容易な道のりではない。

現実的に集落の持続可能性が低下し、また、住民が安心して生活を送ることができない集落が発生しているが、行政の予算には限りがあるため「ばらまき」のような支援は行えない。だからこそ、より効果的な支援をするためにその地域の課題は何で、地域が必要としているのはどのような支援かを明確にする「夢ビジョン」が必要なのである。

しかし、コミュニティづくりには時間がかかり、またそのスピードは地域の実情により大きく異なる。かつて行われた「むら1000プロジェクト」のように、コミュニティの設立数や取り組みに対する数値目標が設定されることもあるだろうが、行政の急ぎすぎた推進には留意する必要がある。また、「地域コミュニティを公共サービスの切り捨て時の代替とする単純な位置づけであれば、地方自治体は『身軽になる』といえるが、当然、それほど単純でない。むしろ、新たな公共サービスの主体と行政との連携や『協働』のために、新しい濃密な仕組みが必要」であろう（小田切2009:42-43）。そのためにも、県や市町村が一丸となって地域に寄り添いながら支援するプロジェクトチームは必須である。

また、今回の提案政策で解決できない問題も多く存在する。例えば第2章で課題として取り上げたものの、政策提案という形で解決策を導き出さなかった情報発信や住居問題である。

情報発信や住居については、県内各市町村で移住情報の発信や空き家バンクなどといった様々な施策が既に取られ、一定程度の成果を出している。しかし、他県の先進事例を参考に県内でも今後、地域コミュニティが自ら取り組む動きも出てくるであろう。そのような場合にも様々な情報発信手段を持つ行政が支援できるよう、一歩先を見据えている必要があるといえる。

最後に、中山間地域において発生している種々の問題は、近い将来都市部においても顕在化てくることを忘れてはならない。日本全国が人口減少・高齢化社会にある中で、既に地方都市にも過疎化、高齢化の波が着実に迫っている。いずれは大都市においても同様の事態に直面するだろう。

そのような中で農村は「都市を含む日本社会全体が直面する様々な課題をすでに体験し、また解決の道筋や実践の方法を先取りする地域」である（小田切 2009:22）。すなわち、今ここで農村の問題へ向き合って解決策を探ることが、将来的には日本全体の問題解決の糸口にも繋がるのである。持続可能な農村のあり方について、今住んでいる住民のためだけでなく、将来発生する全国的な問題解決を模索する意味でも、今後も議論が継続、発展していくことを期待したい。

おわりに

今年度で 11 回目を数える地域政策スクールであるが、我々は「持続可能な農業・農村のための施策」を選択した。非常に分野の裾野が広く壮大なテーマであり、当初は農業振興と農村振興の双方の視点から研究に着手した。しかし、研究を進めていく中で、大分県の農業と農村の現状をみてみると、真の危機的状況は高齢化と人口減少にあえぐ「中山間地域の農山村」にあると考え、8 月から今回のテーマに焦点を絞り込んで研究を進めてきた。

本研究を進めていく中では様々な壁にぶつかることも多く、特に政策の方向性の面で議論を深めていく中では、班員同士で衝突する場面も少なからずあった。しかし、発表会、そして最後の報告書作成という共通の目標に向けて互いに励まし協力し合いながら、なんとか本稿の完成に至ることができた。

昨年 10 月、我々は本研究における現地調査において、県内のある中山間地域の集落を訪れ、そこに従来から居住している方々と I ターンによって移住してきた方々と一緒に、直接の声を聞く機会に恵まれた。そこで強く感じ取ったことが 3 つある。一つはモノの溢れた便利な生活が決して心の豊かな生活ではないということ、もう一つはその地域に商業や観光施設がなくても、地元の魅力に気づきそこに誇りを持って魅力を発信していくれば地域の人々も元気になるということ、そして最後は何よりも従前からの居住者や移住者を問わず、人と人が繋がっていくことがいかに大切かということである。人が豊かに暮らしていくこととはどういうことなのか、その選択肢の一つが何もない農山村の田舎にあるということを、その集落の方々と話を交えながらあらためて感じることができたのである。

今回、我々はいくつかの政策提案を行なったが、これらの政策のみで大分県全ての中山間地域の農山村が元気を取り戻すことができるとは思っていない。しかし、全国的にも地方再生に向けた動きが広がっている中において、これらの政策で少しでも大分県の農山村が元気と誇りを取り戻し、活性化の一助となることを切に願ってやまない。

今回の研究にあたっては、多くの方々にご協力をいただいた。大分大学経済学部の山浦陽一准教授、農事組合法人樋原の郷、さざんか農事組合法人、公益社団法人農業公社やまくに及び株式会社農業生産法人やまくにの皆様、島根県中山間地域研究センターの藤山浩様、島根県農業経営課の今井裕作様、有限会社グリーンワークの山本友義様、口羽をてごおする会の小田博之様、共和の郷おだの瀬川豊茂様には、業務多忙な中にも関わらず丁寧な対応をしていただき、感謝を申し上げたい。

そして最後に、本研究において時に厳しくそして温かいご指導をいただいた九州大学大学院法学研究院の嶋田暁文准教授、アドバイザーとして数々のご助言をいただいた豊後高田市農林振興課の山崎貴史様、地域政策スクールの研修担当としてサポートをいただいた安倍様及び大分県自治人材育成センターの皆様、そして第 11 期地域政策スクールで共に学んできた仲間に心からの感謝を申し上げ、本報告書の結びとしたい。

<参考文献>

- ・五十嵐福夫（2008）「大分県経済の構造変化(2)」。
- ・伊藤勝久、渡辺絵美（2002）「農山村地域の後継者問題と地域振興の課題」。
- ・伊藤洋志（2012）「ナリワイをつくる：人生を盗まれない働き方」。
- ・小田切徳美（2007）「山村再生の課題」『アカデミア』vol.83。
- ・小田切徳美（2009）「中山間地域の地域づくり—過疎・自立・対策『北陸の視座』vol. 22。
- ・小田切徳美（2011）「農山村再生の実践」社団法人農山漁村文化協会。
- ・小田切徳美（2013a）『農山村再生に挑む』岩波書店。
- ・小田切徳美（2013b）「農山村再生とは何か」JC 総研レポート vol. 25。
- ・小田切徳美、藤山浩（2013）『地域再生のフロンティア 中国山地から始まるこの国的新しいかたち』農文協。
- ・塩見直紀（2003）『半農半Xという生き方』ソニーマガジンズ。
- ・堤研二（2011）『人口減少・高齢化と生活環境 山村地域とソーシャル・キャピタルの事例に学ぶ』九州大学出版会。
- ・徳野貞雄（2007）「人口減少時代の農山村の“ゆくえ”」九州圏広域地方計画に関する提言集。
- ・中島正裕、山浦晴男、福井隆（2007）「農村地域の自律的発展を支援するワークショップ手法の構築」農業農村工学会論文集。
- ・山下祐介（2012）『限界集落の真実』ちくま新書。
- ・吉本哲郎（2000）『風に聞け、土に聞け—風と土の地元学』地元学協会事務局。
- ・臼杵市（2014）『臼杵市高校生バス通学用定期券助成金交付要綱』
(http://www.city.usuki.oita.jp/reiki_int/reiki_honbun/r083RG00001204.html)。
- ・大分県（2013）『人口動態統計 大分県の概況』
(<http://www.pref.oita.jp/site/healthdata/jinkoudoutai.html>)。
- ・大分県（2014）『平成 25 年人口動態統計（確定数）大分県の概況について』
(<http://www.pref.oita.jp/site/healthdata/doutai25.html>)。
- ・大分県（2014）『中長期県勢シミュレーション』
(<http://www.pref.oita.jp/soshiki/10111/chuchokikensei.html>)。
- ・大分県（2011）『県政のあゆみ 平成 23 年版』。
- ・大分県（2007）『小規模集落実態調査報告書』
(<http://www.pref.oita.jp/site/shokibosyurakutaisaku/shokibo-jittai-chosa.html>)。
- ・株式会社マイナビ（2014）『2015 年卒マイナビ大学生就職企業人気ランキング調査』
(https://saponet.mynavi.jp/enq_gakusei/ranking/data/kigyourank_2015.pdf)。
- ・厚生労働省（2013）『平成 25 年人口動態統計』
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei13/index.html>)。
- ・厚生労働省（2014）『平成 25 人口動態統計（確定数）の概況』
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei13/>)。
- ・厚生労働省（2014）『平成 26 年度 高校・中学新卒者の求人・求職状況』
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000067017.html>)。

- ・国立社会保障・人口問題研究所（2011）『第7回人口移動調査』
(<http://www.ipss.go.jp/ps-idou/j/migration/m07/mig07.asp>)。
- ・国立社会保障・人口問題研究所（2013）『日本の地域別将来推計人口』
(<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/6houkoku/houkoku.asp>)。
- ・財団法人こども未来財団（2003）『地域行動計画策定の手引き』
(<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/030819/2.html>)。
- ・島根県（2014）『地域おこし協力隊の心得集』
(http://www.pref.shimane.lg.jp/admin/region/kikan/chusankan/chiiki/tool_box/kokoro_e.html)。
- ・総務省（2000）『地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申』
(<http://www.soumu.go.jp/news/001030.html>)。
- ・総務省（2015）『地域おこし協力隊の概要』
(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html)。
- ・滝沢市（2005）『滝沢地域ビジョン』
(<http://www.city.takizawa.iwate.jp/vision>)。
- ・鳥取県（2015）『とつとり集落創造シート』
(<http://www.pref.tottori.lg.jp/224807.htm>)。
- ・日田市（2014）『高校生就学援助補助金交付事業』
(https://www.city.hita.oita.jp/gakko/page_00010.html)。
- ・文部科学省（2014）『平成24年度「子供の学習費調査」』
(http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa03/gakushuuhi/kekka/k_detail/1343235.htm)。
- ・内閣府（2014）『農山漁村に関する世論調査』
(<http://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-nousan/index.html>)。
- ・中津市（2012）『中津市定住対策に係る高等学校通学費補助事業について』
(<http://www.city-nakatsu.jp/docs/201202030037/>)。
- ・農林水産省（2009）『山村の元気は、日本の元気－山村振興事例集－』
(<http://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sanson/img/jireisyuu.html>)。
- ・農林水産省（2005）『農林業センサス』。
- ・由布市（2014）『平成26年度　由布市予算の概要』
(<http://www.city.yufu.oita.jp/wp-content/uploads/2014/05/H26toushoyosan.pdf>)。



どうする？ おんせん県おおいた ～地域から世界へ 現在から未来へ～



観光班

豊肥振興局：小手川亮平

豊肥保健所：木下優希

高速道対策局：平野敬洋

中津市役所：柳瀬亮太

大分市役所：奈良遼太

目 次

はじめに	112
第1章 なぜ、観光か	113
1-1 経済効果、経済波及効果、雇用創出効果	113
1-2 郷土愛の醸成や地域の賑わいを創出	113
1-3 地域経済縮小への対応	113
1-4 大分県観光のチャンス	114
1-5 報告の目的	114
第2章 現状と課題	115
2-1 消費単価が低い	115
2-2 外国人観光客の偏り	115
2-3 別府、湯布院以外の地域に観光客を呼び込めていない	116
第3章 課題の分析と方向性	117
3-1 消費単価が低い原因	117
3-1-1 宿泊費が低い	117
3-1-2 お土産代が低い	117
3-1-3 お金を落とす層が来ていない	118
3-1-4 まとめ	119
3-2 外国人観光客の偏りの原因	119
3-2-1 韓国人観光客が多い	119
3-2-2 韓国以外からの観光客が少ない	119
3-2-3 まとめ	121
3-3 別府、湯布院以外の地域に観光客を呼び込めていない原因	121
3-3-1 知名度が低い	122
3-3-2 魅力ある観光資源が少ない	122
3-3-3 まとめ	123
第4章 既存施策の分析と政策の方向性	125
4-1 消費単価問題に関連した既存施策とその限界について	125
4-1-1 宿泊客数増加のための既存施策とその限界について	125
4-1-2 若い女性客獲得のための既存施策とその限界について	126
4-1-3 お土産についての既存施策とその限界について	129
4-2 外国人観光客の偏り是正のための既存施策とその限界について	130
4-2-1 韓国以外の国に対する既存施策とその限界について	130
4-2-2 参考事例	131
4-3 別府、湯布院への偏りに対する既存施策とその限界について	131
4-3-1 知名度向上と魅力の伝達に対する既存施策とその限界について	131
4-3-2 観光まちづくりに関する既存施策とその限界について	132
4-3-3 知名度向上と魅力の伝達、観光まちづくりに関する施策のまとめ	133
第5章 政策提案	134
5-1 子ども連れ旅行満足度日本一宣言	134
5-1-1 おもてなしストレッチ事業	135

5-1-1-1 概要	135
5-1-1-2 実施方法	135
5-1-2 受け入れ態勢強化事業	135
5-1-2-1 概要	135
5-1-2-2 実施方法	135
5-1-3 子ども連れ旅行実施促進事業	136
5-1-3-1 概要	136
5-1-3-2 実施方法	136
5-2 おけくんプロジェクト	137
5-2-1 概要	137
5-2-2 実施方法	137
5-3 ムスリムフレンドリー事業	138
5-3-1 概要	138
5-3-2 実施方法	138
5-4 観光まちづくり支援体制の構築	139
5-4-1 観光協会自立支援事業	140
5-4-1-1 概要	140
5-4-1-2 実施方法	140
5-4-2 観光まちづくり人材バンク整備事業	140
5-4-2-1 概要	140
5-4-2-2 実施方法	140
終章	142
1 残された課題	142
2 おわりに	142
(巻末資料) 観光法人研究会設置要綱（案）	143
(参考文献)	144

はじめに

「観光」と言うと、余暇を利用して、旅先の自然や文化にふれ合い、その土地の食事を楽しみ、日常から離れた非現実的な瞬間を楽しむレジャーのイメージが強い。しかし、「観光」という言葉の語源は、中国の儒教の古典とされる四書五経の一つである『易経』の「觀國之光利用賓于」（国の光を觀るは、もって王に賓たるによろし）という一節に由来する。

つまり、国の光を觀ること、觀せることは、王（為政者）の大切な努めであると解釈され、幕末・明治初期においては、観光は対外的に国威を示す意味で用いられていた（大橋 2014）。

現在の観光のイメージを一般に普及させるにいたったのは、近代になってからであり、1800 年代のトーマス・クックによる実践を契機としている。禁酒運動家であった彼は、禁酒運動参加者が団体で大会に参加できるよう、高価な鉄道賃を割安で利用できるパッケージツアーを組み、それまで、富裕層に限られていた観光を庶民化・一般化したと言われている。いわゆるマスツーリズムの走りである（大橋 2014）。

日本において、こういったマスツーリズムは近年まで主流であった。旅行会社主導による旅行プランで参加者を集め、ツアーガイドの旗の下、観光地を巡る物見遊山的なマスツーリズムは、大きな経済効果を生んできた。しかしながら、人口減少社会に起因する国内観光客数の伸び悩みや、個人旅行の増加、エコツーリズムやグリーンツーリズムといった様々な観光の形態が登場するなど、「観光」は大きな転換期を迎えている。

「観光」の語源のとおり、国を挙げて、観光事業に身を乗り出したのは、「観光立国元年」ともいわれる 2003（平成 15）年のことである。小泉総理大臣（当時）が観光立国としての基本的なあり方を検討するための観光立国懇談会を設置し、日本を訪れる外国人旅行者を 2010（平成 22）年までに倍増させることを決め、ビジットジャパンキャンペーン（VJC）を開始した。2006（平成 18）年には 43 年ぶりに観光基本法が改正され、観光立国推進基本法が成立し、2008（平成 20）年には、国土交通省の観光関連部局をまとめた「観光庁」が同省の外局として設立された。

大分県では、2012（平成 23）年 8 月に「大分県ツーリズム戦略」が策定され、「日本一のおんせん県おおいた 味力も満載」をキーワードとして、より多くの人に大分県に来てもらうべく、地域資源の磨きや、戦略的な誘客等、地域振興と観光振興の両輪で事業を進めていくものとなっている。最近では、おんせん県 CM による全国的な認知度の向上から、株式会社ブランド総合研究所『地域ブランド調査 2014』によれば、地域ブランドが第 33 位から第 22 位になり、また、徐々に大分県への宿泊客数も増加している。

とはいっても、はたして観光のもつポテンシャルを大分県は最大限に活かしきれているのだろうか。実はまだ伸びしろがあり、観光戦略を見直すことで、さらに大分県は発展するのではないか、というのが本報告の大きなテーマである。本報告の政策提案が、観光のもつポテンシャルを引き出し、「おんせん県おおいた」の次のステップへ進むきっかけとなれば、幸いである。

第1章 なぜ、観光か

本章では、なぜ観光政策を提案するのかを明らかにしていく。

1-1 経済効果、経済波及効果、雇用創出効果

観光に取り組む理由として、その経済的効果の大きさがある。大分県と大分大学の試算によれば、直接効果¹となる経済効果は、約 1,554 億円と言われており（大分県 2013c）、大分トリニータの J1 昇格がもたらす効果が約 16 億円～20 億円に比べると、その額の大きさが分かる（大分県 2012b）。

また、観光は直接効果だけではない。旅館の仕出しにしても必然的に原材料の調達が必要となり、農林水産業にも効果が波及し、生産が生産を生んでいく構造となっている。よって、その波及効果も合わせると総額は 2,419 億円となり、直接効果に対する波及倍率は 1.56 倍である。

また、生産が生産を生むことによって、必然的に雇用も生まれることから、雇用創出効果は 29,000 人を超える、実に大分県内の従事者数の 4.6% に該当する。

1-2 郷土愛の醸成や地域の賑わいを創出

観光は交流人口を拡大させ経済的な効果や雇用創出効果を生むがそればかりではなく、地元住民と観光客との触れあいは、郷土愛の醸成にもつながる。

たとえば、島根県立隠岐島前高校が本土の高校生との交流を行った際、島の生徒にとっては見慣れた景色に、本土の高校生が感嘆の声を挙げたことがある²。その時、島の生徒は初めて、自分の住む地域が他にはない素晴らしい景色を持つことを知ったのである。つまり、観光客という第三者の視点によって、地元住民が地元の魅力を再発見するのである。

また、観光は地域に大きなぎわいも与える。たとえば、グリーンツーリズムでは、農家への宿泊者の増加により、高齢者ばかりだった地域に人の活気が戻る。また、受け入れる側となる農家の方々が、人をもてなすことによって、いきいきとし始めるのも特徴だろう。

1-3 地域経済縮小への対応

観光に取り組むその背景には、日本の人口減少がある。2011（平成 23）年の日本の人口は、1.26 億人だが、2050（平成 62）年には、1.1 億人になると推計されている（国際連合 2012）。地方の人口は徐々に減少していく、地域経済は縮小の一途を辿ることが懸念される。よって、交流人口の拡大を促す観光政策に取り組むことで、地域経済の縮小を防ぐ効果が

¹ 直接効果とは、何らかの投資需要や消費需要があったとき、その需要を満たすための生産が誘発される際の効果を言う、さらにその生産に必要な原材料が生産され、生産が生産をよんでも様々な産業の生産が誘発される効果を第一次間接波及効果といい、生産の誘発により新たに生じた粗付加価値をもとにして新たな経済活動が展開され、さらに生産が誘発される効果を第二次間接波及効果という（大分県企画振興部、大分大学経済学部 2012a）。

² 島根県立隠岐島島前高校『ヒトツナギのモニターツアーが実現しました』
(<http://www.dozen.ed.jp/news/2010/0929-1033.php>) 最終閲覧日 2015（平成 27）年 2 月 7 日。

期待されている。

とはいっても、国内観光客数の伸び悩みが著しい。2000（平成12）年には3億2000万人を超えていた国内観光客数も、回復傾向にはあるとはいっても、2013（平成25）年には3億人を切っている状況である（日本旅行業協会2014）。国内での観光客数は頭打ちが考えられるところから、今後はインバウンド戦略にも重点的に取り組んでいかなくてはならない。

1-4 大分県観光のチャンス

最後に、今、大分県が観光に取り組む理由として、インフラ整備の状況が好転してきたこと、そして大分駅ビルや大分県立美術館のオープンといった観光客の増加が見込まれるイベントが控えていることが挙げられる。

インフラ整備については、「大分県ツーリズム戦略」によれば、大分県の弱みとして、高速道路が全面開通していない点が挙げられていた。しかし、2015（平成27）年には、「北九州～大分～宮崎間」がおおむね開通し、九州を循環する高速ネットワークが完成する。

加えて、大分県は九州で1位のフェリー利用者数を誇り、また、ソウル便、大阪便のLCCも就航したことから、交通の面から本県のポテンシャルが大いに高まる。

また、ソフト面に目を向ければ、大分県立美術館の開館や、大分駅ビルのオープンによって観光客の増加が見込めることから、大分県にとって、観光に取り組むには、今がチャンスなのである。

1-5 報告の目的

本報告が観光に取り組む理由として、観光は経済的な効果が大きいこと、郷土愛の醸成や地域に賑わいをもたらすこと、地域経済の縮小化が危ぶまれる中で観光はその抑止策になりうること、最後に、本県がハード面・ソフト面で転換期を迎える今が好機であることを述べた。

以上のこと踏まえて、本報告の目的は、チャンスである今、観光のもつポテンシャルを最大限發揮し、大分県に活力を付与するような施策を提案することである。

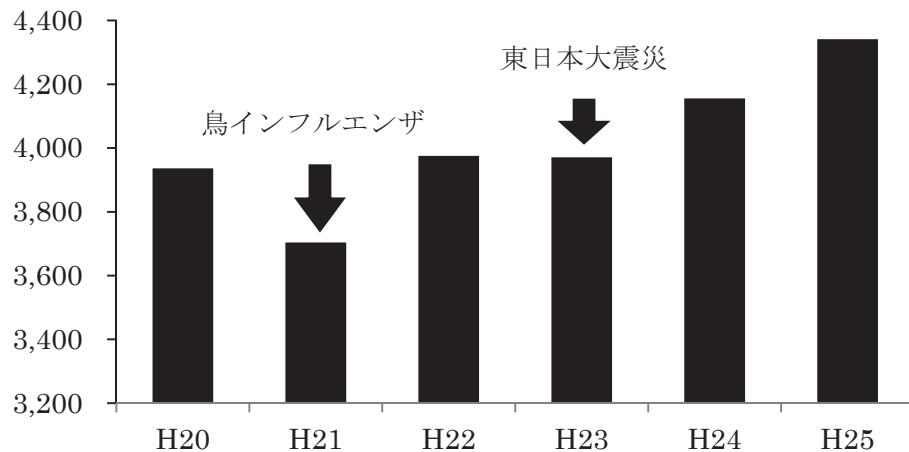
第2章 現状と課題

観光施策を提案するにあたり、まず、大分県観光の課題を抽出していく。

2-1 消費単価が低い

『大分県観光統計調査』によると、大分県における宿泊客数は、鳥インフルエンザや東日本大震災の影響による落ち込みがあったものの、近年増加傾向にある（図表1）。

図表1 大分県の宿泊客数の推移
単位：千人



（出典：大分県（2008～2013a）を基に作成）

しかしながら、消費単価の低さが課題として挙げられる。観光庁による2012（平成24）年『共通基準による観光入込客統計』では、2012（平成24）年の宿泊観光客の消費単価は、九州平均が37,065円であるのに対し、大分県が27,539円と約1万円低いことが報告されている。また、海外からの宿泊観光客をみると2012（平成24）年の消費単価は、九州平均が49,335円であるのに対し、大分県が26,213円と2万円以上低いことが報告されている。

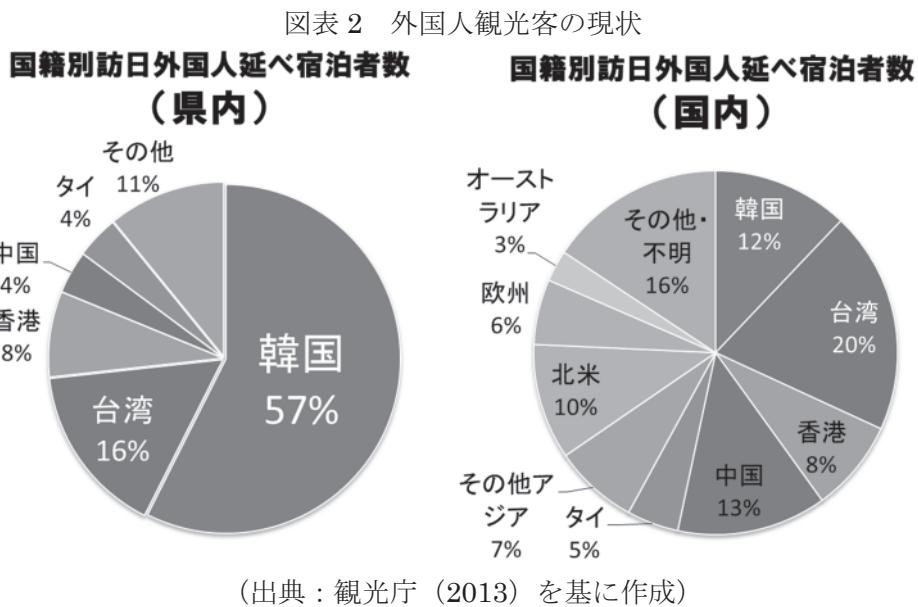
2-2 外国人観光客の偏り

2013（平成25）年『大分県観光統計調査』によると、日本人宿泊客数が92%を占め、外国人観光客数はわずか8%に過ぎないことがわかる。大分県の宿泊客のほとんどは国内観光客である。しかしながら、日本の人口は減少が予測されていることから、国内誘客は年々難しくなることが予想される。

その一方で、世界の人口は増え続けている。国連が発行している『World Population Prospects, the 2012 Revision』によると世界の人口は2011（平成23）年に69.7億人であるが、2050（平成62）年には93億人になると予測されている（国連2012）。このように、海外では潜在的な顧客が増加し続けていくと考えられる。

そこで、大分県における外国人観光客の現状を概観することにしたい。2013（平成25）年の観光庁の『宿泊旅行統計調査』によると、大分県の国籍別訪日外国人延べ宿泊者数は、韓国からの観光客が約6割を占めていることがわかる。日本全体では、韓国からの観光客の割合は、12%に過ぎず、また、韓国以外の諸外国もほぼまんべんなくきていることを鑑

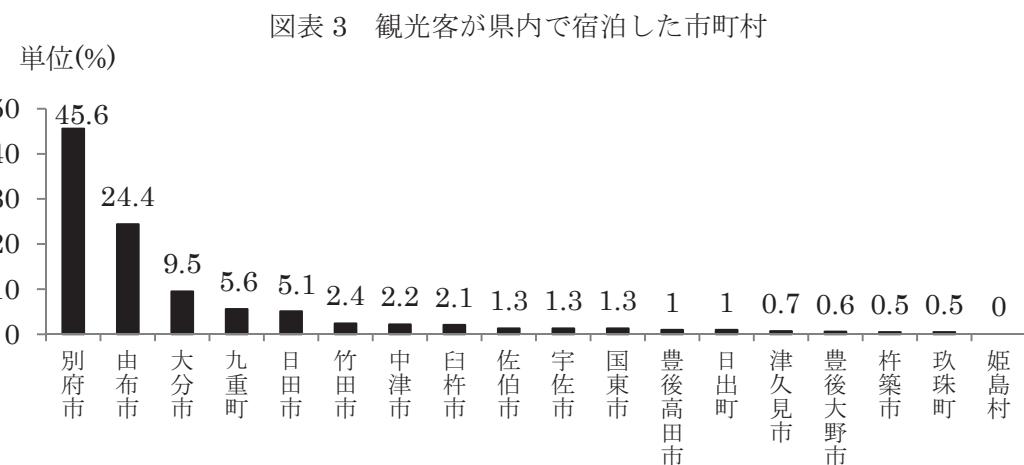
みると、大分県は韓国に大きく偏っていることがわかる。韓国人観光客が大きな割合を占めていれば、韓国人観光客の動向が大分県全体の外国人観光客の動向を大きく左右することになる。事実、2009（平成21）年、2011（平成23）年は、韓国人観光客の落ち込みに沿うように外国人観光客数は相当数落ち込んだ（図表2）。



2-3 別府、湯布院以外の地域に観光客を呼び込めていない

大分県の観光地といえば、別府、湯布院のイメージが強い。観光客が県内で宿泊した市町村を見ると、別府と湯布院が突出している（図表3）。

2014（平成26）年に開催された「産業競争力会議実行実現点検会合」において観光庁が提出した資料によれば、定住人口1人当たりの年間消費額124万円は、外国人旅行者10人、又は国内旅行者（宿泊）26人、又は国内旅行者（日帰り）83人で補うことができるという試算がある。今後、大分県の人口は減少していくことが予測されており、大分県全体に観光の持つ効用を行き渡らせるためには、極端な地域格差は望ましくないといえる。



第3章 課題の分析と方向性

以上のことから、大分県観光の課題は「消費単価が低い」「外国人観光客の偏り」「別府、湯布院以外の地域に観光客を呼び込めていない」という3点だといえる。本章においては、その原因を探り、課題解決への方向性を明らかにしていく。

3-1 消費単価が低い原因

観光消費単価が低い原因を消費の内訳から探っていく。旅行にかかる費用として主要なものは、交通費、宿泊費、お土産代、飲食費、入場料などがある。大分県の観光消費額の内訳をみると、宿泊費が最も高く、次にお土産代となっており、この2つのみで観光消費額のうち約65%を占めている(大分県2013b)。よって、観光消費のうち重要な宿泊費とお土産代について分析していく。また、消費の内訳以外に、消費単価が低い原因としては、客層の問題が考えられる。性別や年齢層によって、消費のしやすさが異なるからである。そこで、大分県を訪れている観光客の特徴に関して分析を進めていく。

3-1-1 宿泊費が低い

大分県の宿泊観光客の平均宿泊日数は約1.2日となっており、これは全国ワースト3位であり、連泊を避ける傾向があるといえる(観光庁2013)。また、大分県内の宿泊観光客と日帰り観光客の割合をみると、8割が日帰り客となっている(観光庁2012)。すなわち、大分県の観光客は日帰りが多く、宿泊客についても連泊を避ける傾向にあることがわかる。

では、なぜ大分県は日帰り客が多く、宿泊客についても宿泊日数が少ない状況なのだろうか。県内旅行者の居住地をみると、大分県が34%、県外が65%となっており、そのうち県外旅行者は、福岡県が38%と最も多くなっている。大分県を旅行に訪れる観光客は、県内と隣県の福岡県が大部分を占めていることが分かる。また、大分県と福岡県の観光客の移動手段をみると、大分県で92%、福岡県で80%は自家用車を利用している(大分県2013b)。

自家用車での旅行は、比較的に時間的制約がなく目的地を周遊できる。さらに、大分県から福岡県まで高速道路が整備されているため、日帰り旅行も充分可能な状況である。これらのことから、県内及び隣県福岡県から来る観光客は、宿泊せずとも大分県内を観光できてしまっているのである。すなわち、今後宿泊客数を増やすためには、県内や隣県以外の観光客の誘客が必要だといえる。

3-1-2 お土産代が低い

宿泊費の次に消費額が高いお土産代について考察する。お土産代を全国と大分県で比較すると、全国5,830円に対し、大分県は4,308円である。大分県は全国と比較し1,522円低くなっている(じゅらんリサーチセンター2014、大分県2013b)。つまり、観光客はお土産を大分県であまり購入しておらず、このことも、観光消費単価の低さの一因といえる。

では、なぜ観光客はお土産を大分県で購入しないのだろうか。2013(平成25)年のJTBの『「お土産」に関するアンケート調査』によると、お土産を購入する理由として、「現地でしか買えないものだから」、「名物、名産品だから」が上位に挙がっている。大分県のお土産は、これらの条件を満たしていないのではないだろうか。

この問い合わせから、まず大分県の主要なお土産について列挙し、考察を進める。

大分県の「食」の主要なお土産には、「ざびえる」や「ボンディア」、「謎のとり天せんべい」、「かぼすナツツサブレ」などが挙げられる。他にも「ぷりんどら」、「熟成甘太のポテ

トパイ」、「壱万円の里」などがある。これらのお土産は、「現地でしか買えないもの」ということはできるかもしれない。しかし、2013（平成25）年5月4日にテレビ朝日系列で放送された「お願い！ランキング GOLD 第1回全国お土産総選挙」にて大分代表の「ざびえる」が上位20位圏外だったことからもわかるように、全国的に認知された「名物、名産品」とは言い難い。

大分県の「物」の主要なお土産として、「姫だるま」がある。「姫だるま」は、家庭円満や開運を願う民芸品で、1年先まで予約が入っている。このことは、「姫だるま」が、観光客から「現地でしか買えないもの」かつ「名物、名産品」と認識されているということを示している。ただし、「姫だるま」の工房は大分県内に一つしかなく、製作も手作りのため、生産量に限りがある。

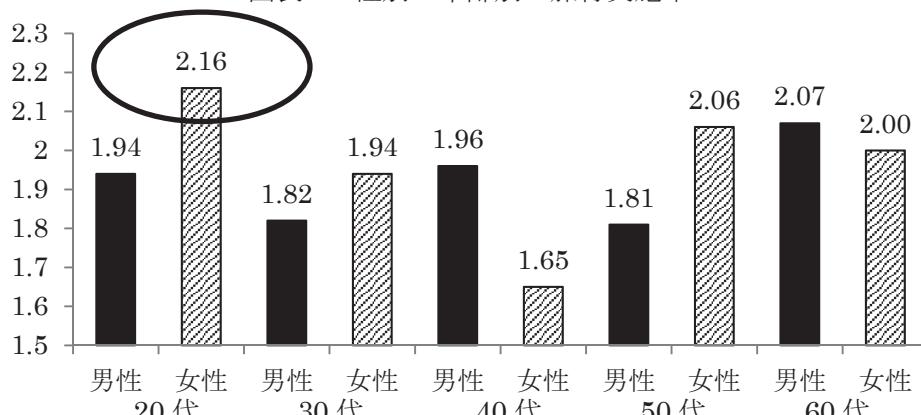
以上のことから、お土産代が低い原因是、大分県のお土産の多くが観光客からその土地ならではの「名物、名産品」として認識されていないことだといえる。また、「姫だるま」のように「名物、名産品」であっても、生産量に限りがあるため、消費額全体の増大にはつながっていないことも原因として挙げられる。「姫だるま」のように希少性のあるものの生産量は、今後の増加が見込めないため、観光消費額の向上のためには、量産性が高く観光客から「名物、名産品」として認識されるものが新たに必要だといえる。

3-1-3 お金落とす層が来ていない

ここからは、県内にくる観光客がどのような層なのかみていきたい。観光客の男女比をみると、大分県は男性55%、女性45%となっており、男性の方が多いのが特徴だといえる（大分県2013b）。一方で、全国的には、男性47%、女性53%となっており、女性の方が多いのが普通である（観光庁2013）。観光消費単価を男女で比較すると、男性42,860円、女性43,664円であり、女性の方が男性よりも804円高く、男性よりも女性の方が高い（観光庁2013）。これらのことから、大分県は観光消費単価の高い女性観光客を取りこぼしている可能性があるといえる。

旅行の決定権を握るのは、59.4%が女性である（JTB2014）。また、国内宿泊観光旅行の回数を年齢別で比較した場合、若い女性が最も高いことなどを考えると、女性の取り込み、特に若い女性の取り込みが遅れていることが、大分県観光客の宿泊数の少なさや観光消費単価の低迷につながっているといえる（図表4）。

図表4 性別・年齢別の旅行実施率



（出典：JTB（2012））

現在、大分県では「大分県ツーリズム戦略」のなかで、女性をターゲットの 1 つとして設定している。しかし、現実に女性があまり来ていないことを考えると、女性と設定するだけで充分とはいえない。今後はより明確なターゲットの絞り込みを行うべきである。

3-1-4 まとめ

大分県の観光消費単価が低い原因としては、日帰り客が多く宿泊客についても連泊を避ける傾向にあることと、大分県でお土産をあまり購入していないこと、観光消費単価が高く旅行実施率の高い女性が来ていないことが判明した。これらのことから、観光消費単価向上のためには、宿泊については、県内や隣県以外の観光客の誘客を進めること、お土産については、量産性が高く観光客から「名物、名産品」として認識されるものを新たに作ること、女性についてはより明確にターゲットを絞り込んだ上で誘客を進めることが重要だといえる。

3-2 外国人観光客の偏りの原因

大分県の外国人観光客の大部分を韓国人観光客が占めていることが判明した。韓国人観光客が多い理由と韓国以外の国からの観光客が少ない理由を探っていく。

3-2-1 韓国人観光客が多い

なぜ多くの韓国人観光客が大分県を訪れるのだろうか。まず考えられるのは、交通の便が他の国と比較して良いことが挙げられる。大分空港からは、ソウルへの直行便が週に 6 便ある。他の国から大分県を訪れる場合、乗継をしなければならないことを考慮すると、韓国との交通の便は非常に良いことが分かる。

次に理由として考えられるのは、韓国人観光客の旅の目的が、大分県の強みと一致していることである。日本政策投資銀行発行の『アジア 8 地域・訪日外国人旅行者の意向調査 2013（平成 25）年版』によると、1 位に温泉、2 位に日本食が選ばれており、韓国人観光客のニーズと大分県の強みは一致している。

韓国からの誘客は今後も重要であるが、韓国 1 国のみに観光の動向が左右されることは潜在的なリスクとなる。リスクを分散させるためには韓国以外の市場から誘客を進めていくことが今後の課題といえる。

3-2-2 韓国以外からの観光客が少ない

次に、韓国以外の国からの観光客が少ない理由について分析していく。

まず、観光客が少ない理由として考えられるのは、交通の便が悪いことである。大分空港から直行便があるのはソウルのみで、他の国とは直行便がない。他の国から大分を訪れる場合、ソウルからの乗り継ぎや、福岡から JR やバスに乗り換えが必要になる。

次に、大分県が韓国以外の観光客の旅の目的を充足していないことが考えられる。

ここでは、韓国以外の国で、比較的多くの観光客が訪れており、『大分県海外戦略』で個別にターゲットとなっている台湾、中国、香港について、考察していくこととする。

まず、台湾、中国について考察する。じやらんリサーチセンター『訪日インバウンドアジア 3 地域（韓国、台湾、中国）人気訪問地満足度ランキング（2013（平成 25）年）』によると、台湾からの観光客の訪日目的の 1 位が街歩き、都市散策であり、中国人観光客の

訪日目的は買い物が 1 位である。大分県の強みである温泉や露天風呂については、台湾が 7 位、中国が 6 位となっており、台湾、中国からの観光客のニーズと大分県の強みは一致しているとは言い難い。

次に、香港について考察していく。日本政策投資銀行発行の『アジア 8 地域・訪日外国人旅行者の意向調査 2014（平成 26）年版』によると、香港からの観光客の訪日目的の 1 位が日本食、2 位が買い物となっている。食は大分県の強みであるが、訪日目的に買い物も挙げられており、大分県が香港からの観光客のニーズを満たしているとは言い切れない。

よって、台湾、中国、香港の観光客が少ない理由として、観光客のニーズと大分県の強みが一致していないことが考えられる。

では、観光客のニーズと大分県の強みが一致している国はあるのだろうか。ここでは、高い水準で経済成長し、人口の増加も見込まれる国々として注目されている ASEAN³について考察を進めていく（三菱 2014）。

じゅらんリサーチセンター『ASEAN 訪日インバウンド最新事情（2013（平成 25）年）』によると、ASEAN からの観光客が訪日旅行で訪問地を訪れた目的で、「温泉や露天風呂を楽しむ」は 7 位であり、観光客のニーズと大分県の強みが一致しているとは言い難い結果が示されている。しかしながら、同調査では ASEAN からの観光客に、次回の訪日旅行で実施したいことについてもアンケートを取っており、興味深いデータが示されている。訪日旅行で「次回実施したいこと」の 1 位は、「露天風呂・大浴場に入る」となっている。これは、ASEAN からの観光客のニーズと大分県の強みが一致していることを示している。

また、日本政策投資銀行発行の『アジア 8 地域・訪日外国人旅行者の意向調査 2013（平成 25）年版』によると、ASEAN からの観光客は初回の訪日の際には、行ってみたい日本の観光地として、東京、京都、大阪を経由する「ゴールデンルート」や北海道をあげる傾向にあるが、2 回目以降の訪日の際には、「ゴールデンルート」に限らず日本各地の「露天風呂・大浴場に入る」ことを主要な目的としてあげている。すなわち、ASEAN からの観光客を取り込むことのできる強みが豊富な温泉資源を有する大分県には存在するのである。

しかし、一言に ASEAN といってても多様な民族を有する国々であり、単純に ASEAN と一括りにして誘客を進めようとしても容易ではない。それでは、ASEAN からの観光客を戦略的に取り込むためには、どうすればよいか。国際通貨基金、外務省のデータによると、ASEAN で最も人口の多いインドネシアでは、ムスリム（イスラム教徒）が 88.1%、成長著しいマレーシアでは、ムスリムが 61% となっており、ASEAN 全体でみても、約 40% がムスリムであることがわかる。多様な国々の集合体である ASEAN において観光客を効果的に取り込むためには、ムスリムへの対応が重要だといえる。

ムスリムへの対応とは、具体的に何をすれば良いのだろうか。ムスリム向けの旅行情報提供を業務としている Crescentrating 社発行の『Global Muslim Lifestyle Travel Market 2012: Landscape & Consumer Needs Study』によると、ムスリムが旅行先に求めることの上位に、ハラール⁴対応の食事、祈祷のためのスペース、ノンアルコールの環境などがあげられる。また、日本アセアンセンター『ASEAN ムスリム観光客受け入れのために』でも

³ ASEAN とは、インドネシア、カンボジア、シンガポール、タイ、フィリピン、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、ミャンマー、ラオスの 10ヶ国からなる地域協力機構である。

⁴ ハラールとは、イスラム法において合法なもののことである。

同様に、ムスリムが日本で困ることとして、日本を旅するムスリム観光客から、飲食店は食事に関する知識が乏しい、食事のメニューがわからない、お祈りの部屋がない、お祈りの方角がわからないといった声があげられている。ムスリムは日本で主に、食事とお祈りの面で困っていることがわかる。また、九州観光推進機構によると、大分県内でムスリムへの対応に取り組んでいる飲食店は2店舗であり、礼拝所は1ヶ所しかない。このような現状では、ムスリムが安心して大分県を観光することは難しいといえる。ムスリムが大分県を安心して観光することができるようにするためにも、まずは食事とお祈りに関して、受け入れ側が体制を整備しなければならない。

3-2-3　まとめ

外国人観光客の偏りの原因として、韓国から大分への交通の便が非常によいことと、韓国人観光客のニーズと大分県の強みが合致している一方で、韓国以外の観光客はニーズが大分県の強みと合致していないことが判明した。現状大分県が注目している中国や台湾は温泉への関心が薄く、今後観光客の増加は見込みにくいが、ASEANは温泉への関心が強いため、戦略的に誘客を進めることができれば、ASEANの経済発展及び人口急増を考慮すると、非常に有望である。ASEANには、食事やお祈りなど旅行をする上で困難を抱えているムスリムが多いため、大分県内で受け入れ体制の整備を進めていく必要がある。

3-3　別府、湯布院以外の地域に観光客を呼び込めていない原因

「大分県ツーリズム戦略」では、大分県観光の強みと弱みを分析している（図表5）。この中で別府、湯布院以外の地域に観光客を呼び込めていない原因として考えられるものを整理すると、「交通の便」、「知名度の低さ」、「魅力ある観光資源が少ないと」が挙げられる。しかし、このうち交通の便に関しては、操作可能性が低いと考えられる。そのため、それ以外の点から原因を探っていくことにする。

図表5 大分県観光の強みと弱み

強み	弱み
《自然》 温暖な気候 由布岳、くじゅう連山 豊かな海 県内全域に広がる日本一の温泉群 源泉数(H23.3末) 大分県4,538孔／全国27,671孔 湧出量(H23.3末) 大分県291,340L／分 全国2,686,559L／分	《交通》 新幹線からの乗り換えが必要 高速道路が全線開通していない 二次交通が整備されていない
《食》 豊富な食材 名水	《地域観光商品》 魅力ある着地型の地域観光商品が少ない
《歴史・文化》 宇佐神宮、国東半島の自然と神仏習合 城下町などのまちなみ アルゲリッチ音楽祭	《情報発信》 別府・湯布院以外の観光地が知られていない 大分県の知名度が全国的に低い
《施設》 魅力的な宿泊施設、観光施設が多い 全国に先駆けたグリーンツーリズム	《海外からの観光客受入態勢》 定期航空路が少ない 公共交通機関や道路の案内看板等の多言語化が不十分
《交通》 九州の海の玄関口としてフェリー航路がある ※平成27年 県立美術館、新大分駅ビルオープン	

(出典：大分県（2012c）)

3-3-1 知名度が低い

県内の各観光地の魅力も、その存在が認知されていなければ観光客を呼び込むことはできない。したがって、まず別府、湯布院以外の地域に観光客を呼び込めていない原因として、最初に大分県内市町村の知名度について考察を行っていきたい。

2014(平成 26)年 10月 6 日に発表された『地域ブランド調査 2014 市区町村ランキング[上位 100 位]』によると、大分県内で魅力ある市町村としてランクインしているのは、12 位の別府市と 52 位の由布市の 2 市のみであり、大分県の他の市町村は見あたらない。また、2011(平成 23)年 9 月 27 日発表の『地域ブランド調査分析レポート① 温泉のまちとして思い浮かぶ自治体ランキング』においては、別府市が 1 位、由布市が 8 位と、全国でも上位に位置している。これらのことから、別府、湯布院が、温泉を武器に全国的な知名度を獲得している一方で、それ以外の市町村は、全国的な知名度を持つとは言い難い状況だといえる。

3-3-2 魅力ある観光資源が少ない

前述のとおり、別府と湯布院は全国的な知名度を持っており、豊富な温泉資源に裏打ちされている。2014（平成 26）年発行の「温泉統計ベスト 10」（『温泉』通巻 859 号）によると、源泉総数は別府市が全国 1 位、湯布院が全国 2 位となっている。2014(平成 26)年 9 月発行のじやらん『と一りまかし』Vol.37 によると、宿泊旅行の動機として、1 位「地元の美味しいものを食べる」、2 位「温泉や露天風呂」、3 位「宿でのんびり過ごす」が挙げられていることからもわかるとおり、温泉資源が豊富であるというのは観光においては大きな魅力となる。

しかし、大分県内には別府や由布院よりは規模は小さいものの、日田市や竹田市など、豊富に温泉を有する市町村がある上、特色のある温泉もみられる。竹田市の長湯温泉は、内臓に効用のある炭酸温泉であることを利用し、飲用可能な「ラムネ温泉」として宣伝を行っている。同市の温泉施設「万象の湯」では炭酸温泉であることを利用し、美容効果のある「顔湯」という珍しい形態の温泉がある。また、名所についても、宇佐市には全国 4 万社ある八幡様の総本宮である「宇佐神宮」がある。また、大分県は全国で最も磨崖仏が多い県として知られており、臼杵市には国宝の「臼杵石仏」がある。食についても、全国的に知名度が向上中のからあげ（中津市、宇佐市）、海鮮丼（佐伯市、臼杵市、津久見市）等がある。さらに、「エノハ料理」、「さふらんごはん」（竹田市）、「鶏足（もみじ）」、「日田ん寿司」（日田市）といった、その地域独特の食が存在している。つまり、観光資源がとぼしいから、観光客が少ないと、ただちに断定することはできない。

それでは、温泉を含めた観光資源が多数存在するのに、別府、湯布院と比較して、観光客が少ないのでなぜであろうか。（株）日経リサーチ『地域ブランド戦略サーベイ 2010 年度版』によると、温泉は大分県民が評価するのと同程度、全国的に評価をされている一方で、料理や農水畜産物、土産物、景観などは大分県民が思うほど、県外の人間から評価されていないことが窺える（図表 6）。すなわち、大分県には数多くの観光資源があるものの、県外の観光客から見て魅力ある観光商品として上手く伝わっていない状況である。

図表6 地域ブランドの魅力点

魅力点項目	県内評価	全国的に捉えられている魅力
自然	20位	28位
ご当地料理	6位	32位
農水畜産物	8位	33位
名所や旧跡	30位	38位
気候・風土	18位	10位
町並み・景観	16位	40位
温泉	1位	1位
土産物	13位	33位
歴史・伝統	37位	43位

(出典：(株) 日経リサーチ (2010))

以上のことから、「知名度の低さ」「観光資源の魅力の伝達不足」が、別府、湯布院以外の市町村に観光客を呼び込めていない原因だといえる。

3-3-3 まとめ

全国的な温泉観光地として認知されている別府と湯布院であるが、ただそこに温泉があるだけで現在の地位を築いたわけではない。

別府は8世紀の前半に作成された『豊後国風土記』に記録が残るほど、古くから温泉の豊富な地として知られていたが、利用者は里の人間や近郊の農民がほとんどだった。しかし、鉄道の開通した明治時代に、高温の熱水が噴出し作物栽培が不可能な“地獄”を、世にも珍しいものとして、見物料を取ることにしたのである(別府市2012)。これが、全国に知られる地獄めぐりの始まりであり、埋もれた地域資源を発掘し磨き上げた好例だといえる。現在でも、地域の人と場所の魅力を体験する「オンパク」、スタンプラリーと武道の段位認定の概念を組み合わせた温泉巡りの企画である「別府八湯温泉道」、地域密着型の国際芸術祭である「混浴温泉世界」等、様々な地域資源を活用しつつ、地域を巻き込んだ取り組みを展開しており、別府の観光地としての地位は揺るぎないものとなっている。

一方の湯布院においても、1965(昭和40)年頃までは「奥別府」と呼ばれ、別府の影に隠れた知名度の低い温泉地だった。しかし、地域住民主体の「明日の由布院を考える会」が立ち上げられたことを契機に、より良い湯布院を目指した活動が始まった。会の構成メンバーであった中谷健太郎氏、溝口薰平氏、志手康二氏らによって、当時主流だったリゾート開発とは一線を画した自然との共生をテーマにした「まちづくり」の取り組みが開始された(NIRA2006)。これは住民が住むまちそのものを魅力ある観光資源と変える試みだった。例としてあげると、金鱗湖は、何も知らない人にはただの小さな池である。しかし、湖底に温泉が湧いているという物語を知るだけで、池に立ちこめる霧は幻想的な光景に感じができる。このように、湯布院においては、“まち”そのものの魅力を丹念に発見し磨き上げ、観光客に伝えていくことで、日本有数の観光地として知られるようになっていった歴史がある。

以上の別府、湯布院の例から、全国に通用する魅力ある観光まちづくりの要点がみえてくる。別府にしても湯布院にしても、最初から知名度が高かったわけではなく、知名度の高さは、観光地としての魅力が高まったことによる結果に過ぎないのである。そして、観光地の魅力を高めるためには、地域資源を活用しつつ、地域を巻き込んだ取り組みを行い観光客に魅力的にみえる形に加工することが重要なのである。

第4章 既存施策の分析と政策の方向性

これまで課題に対する原因分析を行ってきた。

1つめの課題である消費単価が低いことに関しては、日帰り客が多く宿泊客についても連泊を避ける傾向にあること、大分県でお土産を購入していないこと、観光消費単価が高く旅行実施率の高い女性が来ていないことが原因だと判明した。これらのことから、県内や隣県以外の観光客の誘客を進めること、量産性が高く観光客から「名物、名産品」として認識されるお土産を作ること、女性についてはより明確にターゲットを絞り込んだ上で誘客を進めることが重要だといえる。

2つめの課題である外国人観光客の偏りに関しては、韓国から大分への交通の便が非常によいことと、韓国人観光客のニーズと大分県の強みが合致している一方で、現在大分県がターゲットとしている中国や台湾など韓国以外の観光客はニーズが大分県の強みと合致していないことが原因だと判明した。そこで、温泉への関心が強い ASEAN に対して、新たに戦略的に誘客を進めるために、ASEAN に多いムスリムに対応した体制整備を進めていく必要があるといえる。

3つめの課題として、別府、湯布院以外の市町村に観光客を呼び込めていない原因是、「観光資源の魅力の伝達不足による知名度の低さ」だと判明した。別府、湯布院の例から、他の市町村も同様に、地域を巻き込んで観光客に魅力的にみえる形に地域資源を加工することができれば、地域の魅力を高めることができるとともに、知名度の向上も果たすことができ、結果として観光客を呼び込むことができるといえる。

本章では、そういった原因について、既存施策はどういう対策をとってきて、なにが足りていないのかを探っていく。

4-1 消費単価問題に関連した既存施策とその限界について

4-1-1 宿泊客数増加のための既存施策とその限界について

大分県の観光消費単価が低い原因として、日帰り客数が多く宿泊客数が少ないとあり、宿泊客数を増やすためには、県内や隣県以外の観光客の誘客が必要だと述べたところである。現在、大分県では、宿泊客の誘致のため、①おおいた農山漁村ツーリズム、②豊の国千年ロマン観光圏、③ビジネスイベントの団体誘致等の3つの施策を掲げている。

①おおいた農山漁村ツーリズムの利用客は増加傾向であるが、主な利用者が学生となっていることから消費単価の向上にはつながりにくいことに加え、少数の客を重点的にもてなす形態のため、宿泊施設が限られることから宿泊客数の大幅な増加は見込みにくい。

②豊の国千年ロマン観光圏は、2014（平成26）年から5年間計画で、県北部8市町村を周遊させ滞在型観光を促進することを目指しており、直接的に宿泊数の増加を見込むことができる。しかし、地域をまたがって広範囲で行われるため、各市町村の役割や連携推進が難しいなどの課題がある。また、あくまでも県北部8市町村に対象が限定されており、それ以外の市町村に対して宿泊客数の増加は見込みにくい。

③ビジネスイベントの団体誘致では、別府国際コンベンションセンターなどで実績はあるものの、大都市と比較すると交通機関や会場の規模や宿泊施設までのアクセスなどに不利があることに加え、イベントを開催でき団体が収容できる大型施設が要求されることもあり、大分県の中心部ならともかく地方部に対して効果の波及は見込みにくい。

ここまで述べてきた①～③の施策についてまとめると、遠方から大分県を目指して来訪

する宿泊客の増加のために一定の効果はあると思われるものの、大幅な宿泊客数増加を見込めるとは言い難いことに加え、市町村ごとに効果の偏りがあることが問題だといえる。

今後は市町村に偏りがなく、さらに宿泊客数を増加させるための取り組みが必要となる。

ここで忘れてはならないのが、市町村全てが同じ取り組みを行うのではなく、各々の市町村に合った方法での取り組みが必要となることである。県の役割として求められることは、県内市町村の偏りを軽減させ、市町村に合わせた方法を見極めて、必要な施策を実施していくことが必要であり、そのためには、3-3-3で言及したような、遠方からでもその土地に来たいと思わせるだけの魅力を「観光まちづくり」活動を通じて地域に持たせる必要がある。

4-1-2 若い女性客獲得のための既存施策とその限界について

「大分県ツーリズム戦略」(2012(平成24)年8月策定)は、大分県としての今後の施策の方向性を明確にするとともに、そのターゲットについて、「アクティブシニア、女性」を設定し、誘客を図ることとしているが、前章の3-1-3で述べたとおり、より特徴をとらえた明確なターゲット設定が重要である。

ここからは、宿泊実施率が高い若い女性と次に宿泊実施率が高い中高年の女性の観光の特徴をみていく。ここでいう若い女性の設定は観光庁の『将来的な商品化に向けた観光資源磨きモデル調査業務報告書(平成26年)』のなかにある、若年層18~39歳と設定とする。

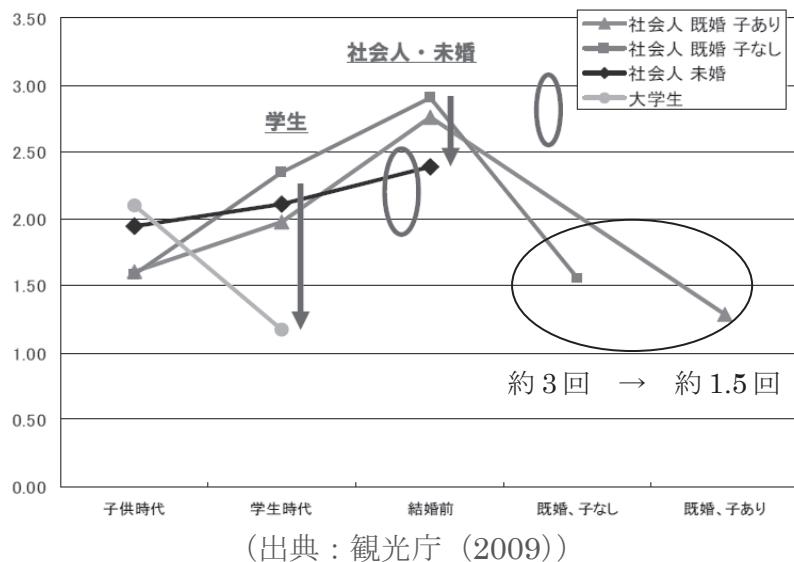
若い女性は、自由な個人旅行主体で、旅行先でお金を落とすといわれている。一方、中高年の女性は、添乗員やガイドが同行する団体型のパッケージツアーを利用する割合が高いため、旅行会社の用意した商品の影響が大きく、時間・場所が制約される傾向が比較的強くなる。したがって、地域での広範囲にわたる十分な消費はあまり期待できないといえる(日本交通公社2011)。

これらのことからも、宿泊して地域で広範囲にお金を落としてもらうために、本報告書では若い女性をターゲットとして設定する必要がある。

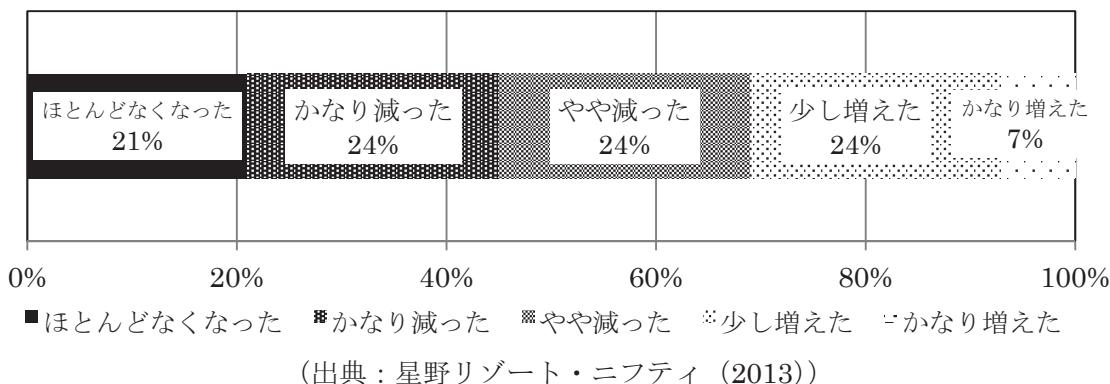
大分県での若い女性に対する施策として、(社)ツーリズムおおいたは、若い女性向けに対する情報発信として、パンフレット「ぐるり」や「温活」の作成や、「おおいた★女子旅オススメスポット」をホームページで紹介している。このように既に、若い女性に対する施策は行われているが、はたして若い女性の特徴をとらえたものとなっているのだろうか。

若い女性はライフステージのなかで、結婚・出産という人生の転機となる出来事を迎える。国内旅行回数を、結婚前と結婚後で比較すると、結婚前が約3回であるのに対して、結婚後は約1.5回と旅行回数が半数近くになっている(図表7)。これらのことから、結婚が国内旅行回数に影響していることは明らかである。なかでも、子どもの誕生後に旅行回数が減ったのは約7割となっている(図表8)。また、子ども連れ旅行回数をみると、理想は年3.8回、現実は年1.5回となっており、理想と現実に大きな差が生じている(星野リゾート・ニフティ2013)。子ども連れ旅行の理想と現実の差を縮めることで、旅行回数が理想に近づき、新たな誘客が望めることから、宿泊数の増加や消費単価の向上も見込まれる。子ども連れ旅行の理想と現実の差を縮めるための施策が求められるが、現行の施策はどのようなになっているのか。

図表 7 ライフステージ別の国内旅行回数



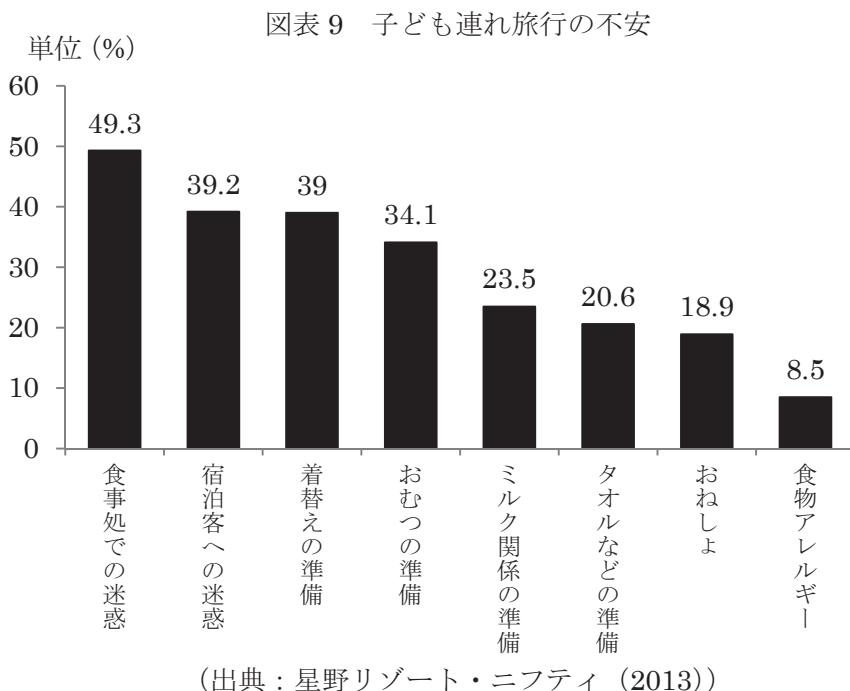
図表 8 子ども誕生後の旅行回数



現行の施策では若い女性に対する施策はあるものの、子どもをもつ既婚女性の施策が充分ではない。若い既婚女性を充分に取り込むためには、女性のライフサイクルに合わせた子ども連れ旅行振興が重要である。子ども連れ旅行を振興することで、旅行しやすく、旅行したくなる状況を作り出すため、新たな誘客が望める。

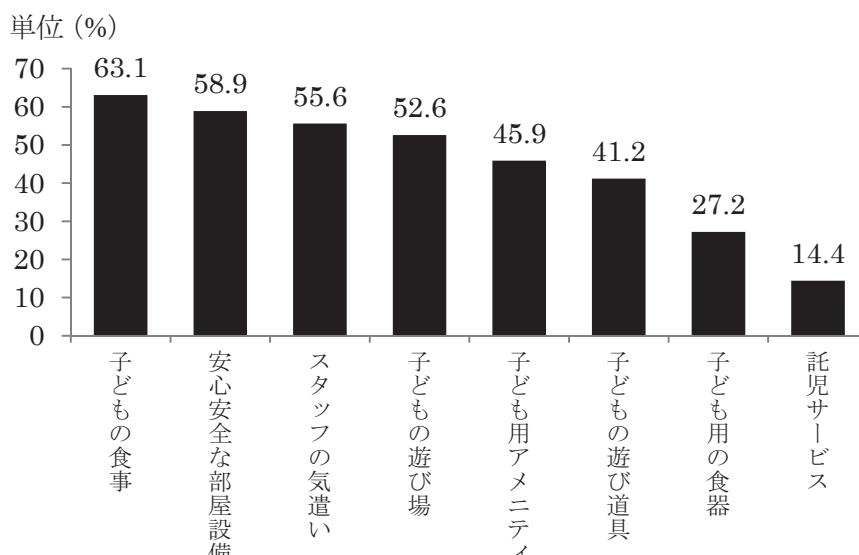
子ども連れ旅行回数の理想と現実の大きな差が生じる原因として、親が子ども連れ旅行に対して不安を抱えていることが大きな要因である。不安要素として、「他者への迷惑、備品の準備」が高くなっている（図表 9）。旅行回数を増やすためには、不安を軽減するための取り組みが必要となる。不安を軽減するために親が求めていることについて、子ども向けの食事や施設整備がある（図表 10）。現在、大分県の施策のなかで、子ども連れ旅行に関するものは見当たらない。子ども連れ旅行向けの施設整備や食事についても、各々の施設が、ベビーベットを用意するなどの独自の取り組みを行っている状況である。そのため、子ども連れ旅行について県全体として広報や受け入れ準備が出来ておらず、子ども連れ旅行したいと思っている旅行者を逃している可能性がある。

また、子ども連れ旅行を受け入れるためには、各々の施設が受け入れるための準備が必要である。我々は、ミキハウス子育て総研によりベビーズヴァカンスタウン⁵として認定を受けた山梨県北杜市にある「大泉高原 八ヶ岳ロイヤルホテル」で聞き取りを行った。担当者によると、子ども連れ観光客を本格的に受け入れる前は、「他の観光客に迷惑がかかるのではないか、子どもがトラブルを引き起こすのではないか」といった不安があったそうである。しかし、ベッドガードなど子どもの受け入れに必要な設備の整備や緊急時における連絡体制など、ホテル全体で子ども連れ観光客の受け入れ体制を整え、実際に受け入れを始めたところ、ほとんどトラブルが起こらず、心配された他の観光客からの苦情も無かつたとのことであった。このように、施設側が受け入れ体制を整えることができれば、子ども連れ観光客は通常の観光客と何ら変わるものではなく、受け入れが可能である。子ども連れ観光客という潜在的な顧客を逃さないためには、受け入れ側の施設面及び心理面も含めた準備が必要である。



⁵ ベビーズヴァカンスタウンとは、ミキハウス子育て総研が2008（平成20）年より認定を始めた「子育てファミリーが安心して過ごせる観光地域」のことである。

図表 10 子ども連れ旅行時に充実して欲しい点



(出典：星野リゾート・ニフティ（2013）)

4-1-3 お土産についての既存施策とその限界について

前章で、お土産代が低い原因として、観光客に「名物、名産品」と認識されていないことを挙げた。では、「名物、名産品」と観光客に認識されるお土産とはどのようなものだろうか。土産品新聞社による『20世紀を代表する土産物アンケート』で、1位となった「白い恋人」を例にとる。同アンケートによると、「白い恋人」が北海道を代表する「名物、名産品」に育った理由として旅行者の口コミをあげている。旅行者の口コミは、北海道の「寒い」「雪」といったイメージを「白い恋人」が上手く採用していることに加え、品質の良さ、道内限定で販売するという戦略のため、広がり定着していったと考えられる。

大分県のお土産の開発を目的とした取り組みに、「おおいた・ワンコインふるさと商品」がある。この取り組みは、大分県が毎年、認定審査会で一定基準をクリアした商品を認定している。2014（平成26）年3月末現在で、認定商品数は184にのぼる。しかしながら、大分県の定番となる商品は生まれていないのが現状である。

大分県の定番商品が誕生しなかった原因として、大分県のイメージに合致した商品が開発されなかつたことが考えられる。

大分県のイメージであるが、じゃらんリサーチセンターによる『じゃらん人気温泉地ランキング（2015（平成27）年）』の全国人気温泉地ランキングによると、2位に湯布院温泉、4位に別府温泉となっている。また、「大分県ツーリズム戦略」の冒頭において、「本県は、日本一の湧出量と源泉数を誇る温泉をはじめ、…」とある。よって、大分県のイメージは、食や文化遺産を差し置いて、「温泉」であるといえる。

大分県のイメージを再確認したところで、前述の「おおいた・ワンコインふるさと商品」をいくつか例に取り、考察を進める。

2012（平成24）年度おおいた・ワンコインふるさと商品コンクールの最優秀賞には、「炙りにんにく醤油漬け」が選ばれた。また、2011（平成23）年度の最優秀賞には、「激辛ゆずごしょう」が選ばれている。これらの商品は、地域性、独創性豊かな商品であるにも関わらず、大分県のイメージである「温泉」と合致しておらず定番の商品には至っていない。

以上のことから、「名物、名産品」と観光客に認識されるお土産には、大分県のイメージである「温泉」に合致した商品である必要がある。

4-2 外国人観光客の偏り是正のための既存施策とその限界について

前章で、外国人観光客の偏りを是正するためには、韓国以外の国からの誘客を進めることが重要であることが判明するとともに、特に観光客のニーズが一致する ASEAN から誘客する必要があることが分かった。この章では、韓国以外の国に対して、どのような施策が実施されているか分析し、その限界を探っていく。

4-2-1 韓国以外の国に対する既存施策とその限界について

「大分県ツーリズム戦略」では、韓国以外の国では中国、香港、台湾について個別に具体的な戦略を示している。

中国については、「大分県ツーリズム戦略」において「プロモーションの実施やインターネットによる温泉情報の提供など本県独自の情報発信による誘客が重要」と定めており、一般財団法人日中経済協会上海事務所内に、大分県経済交流室（旧大分県上海事務所）という形で事務所を設置し、県庁から派遣された駐在員 1 名と中国人スタッフ 1 名の 2 名体制で、観光物産展で大分フェアを開くなど、非常に積極的に活動を行っている。しかし、前章で述べたとおり大分県の強みと中国人観光客のニーズが一致していないこともあり、中国人観光客数は伸び悩んでいる。

香港については、「大分県ツーリズム戦略」において「福岡空港を利用して大分を訪れる観光商品づくりやレンタカー利用などのきめ細かな情報提供を行う」と定めており、中国のように事務所は設置していないものの、香港に 11 店舗（2015（平成 27）年 3 月現在）存在する「別府麵館」という九州豚骨ラーメンチェーンを核として大分フェアの開催や「大分県のタベ」と題したレセプションを開き、大分の食と観光をアピールしている。このような活動の成功もあり、香港から大分県への観光客は近年増加傾向であるが、香港は北海道より少し多い程度の人口ということもあり、今後も継続的に増加するかは不安が残る。

台湾については、「大分県ツーリズム戦略」において「観光プロモーションやマスコミなどを通したきめ細かな情報提供と家族層をターゲットに「食」「温泉」「自然景観地」のテーマに即した観光メニューを提供することにより、県内観光ルートを組み入れた商品づくり」を行うと定めている。ただし、香港と同じく事務所の設置をしていないため、大分フェアの開催などイベントの開催や参加が中心の活動である。最近では、台湾有数の温泉地として知られる台北市の北投温泉で 2013（平成 25）年に開催された台北温泉フェスティバルに、大分県がブース参加し「日本一のおんせん県おおいたの魅力も満載」をキャッチフレーズに知名度の向上活動を行うなどした。台湾から大分県への観光客数は近年増加傾向であるが香港と同様に総人口に限界があり、今後も継続的に増加していくかは疑問である。

一方で、ASEAN に対しては、タイについて観光の取り組みがあるだけで、その他の国に対しての取り組みは言及されておらず、またムスリムへの対応も明記されていない。そのため、県レベルの取り組みは現在行われていない状況である。市町村単位では、別府市は全国でもトップクラスに留学生が多い市町村ということもあり、留学生が多数在籍する立命館アジア太平洋大学を核として、多言語による施設等の名称、特徴等を記したマップの作成、ムスリムへ向けた食事やお祈りのマップ作成を、市単独による受入環境整備事業で行

っている。ただし、これは観光客へ向けた取り組みというより、地元留学生への対応としての取り組みである。ムスリム観光客を受け入れるためには、地域によって交通の便や観光資源も異なることから、広域で取り組む必要がある。

現状の別府市ののみの取り組みでは、大分県を訪れるムスリム観光客に対して十分に対応できているとは言えない。

4-2-2 参考事例

ここで、ムスリム観光客受入の取り組みを行っている中部北陸圏の「昇龍道プロジェクト」について言及する。中部運輸局、北陸信越運輸局及び中部広域観光推進協議会は、中部北陸 9 県の自治体、観光関係団体、観光事業者等と協働して中部北陸圏の知名度向上を図り、主に中華圏および東南アジアから観光客の誘客を促進するため、「昇龍道プロジェクト」を実施している。

「昇龍道プロジェクト」では、訪日外国人旅行者の中でも著しく増加している東南アジアのムスリム向けに、「ありのままの日本・昇龍道」を楽しむことが出来るよう、必要最低限の対応により、安心して昇龍道エリアを楽しむことができるような環境を整備していくことを目指し、各種調査・事業を実施している（国土交通省 2014）。

「昇龍道プロジェクト」の環境整備は、各県が独自に行っているものではなく、中部北陸圏で、相互連携のうえ行っている。地域によって交通の便や観光資源も異なることから、広域で取り組む必要があるため「昇龍道プロジェクト」ではこのような体制をとっている。

ムスリム受入の環境整備の推進は、「昇龍道プロジェクト東南アジア部会 分科会」が中心となって取り組んでいるが、まだ始まったばかりで効果の検証はされていない。ただし、「昇龍道プロジェクト」の注目度は高く、ムスリム受入の取り組みの先進地として、観光庁や日本政府観光局(JNTO)のホームページなどでも紹介されている。

4-3 別府、湯布院への偏りに対する既存施策とその限界について

別府、湯布院以外の地域が観光地として認知されるためには、観光資源を活かしつつ地域を巻き込んだ取り組みが重要であることが判明した。既存施策において、どのような対策がなされているかを見極めるとともに、課題解決のための方向性を探っていく。

4-3-1 知名度向上と魅力の伝達に対する既存施策とその限界について

大分県は、2013（平成 25）年 11 月に「おんせん県おおいた」で商標登録を行って以降、大分県を PR するキャッチフレーズとして使用している。温泉が多いという特徴を直接県名に結びつけることで、知名度向上と宣伝効果を同時に見込んだ施策である。都道府県の魅力度を測る地域ブランド調査によると、「おんせん県おおいた」の使用が始まる以前の 2012（平成 24）年では、全国で 31 位だった順位が、2014（平成 26）年には全国 22 位に大きく向上しており、大分県の知名度を上げる効果はあったと思われる（ブランド総合研究所 2012,2014）。また、大分県では、「おおいた地域ブランド力アップ推進事業」を 2013（平成 25）年から行っており、「日本一のおんせん県おおいた満載」をキャッチコピーとした県民主役の動画をテレビ放送や WEB で配信を行っている。満載という表現が示すとおり、動画の中では別府、湯布院の温泉に限らず、県内の観光地や特産品の紹介を行っている。さらに、2014（平成 26）年からは「おんせん県 DC 推進事業」を行っている。

DC とは、JR が主催する旅行誘客キャンペーンの略であり、上記事業では DC に向けた準備として、全国宣伝販売促進会議の開催や広域観光ルートの整備などを行っている。中でも全国宣伝販売促進会議後に行われた視察旅行では、くじゅうや日田といった別府、湯布院以外の地域にも旅行関係者を案内したところ、旅行会社関係者から「久住高原の雄大な景観には北海道よりも感動した。寒の地獄温泉など多彩な温泉も非常に魅力的。素材を磨けば地域はもっと光る」⁶という声が聞かれるなど好評を博した。このように、知名度向上と魅力の伝達に対する施策は現状でも存在しており、成果を上げつつあるといえる。

4-3-2 観光まちづくりに関する既存施策とその限界について

大分県では県内全域を対象に、「地域活力づくり総合補助金」によって、地域づくりに取り組む団体への支援を行っている。例えば、「鉄輪周遊促進事業」では、NPO 法人別府鉄輪湯けむりクラブが行う鉄輪温泉一帯のまちあるきを促進するため、一遍上人のキャラクターを活用したスタンプラリーや、店舗・宿泊施設を巻き込んだクーポン券など、周遊のための仕掛けづくりに対して助成を行っている。また、「地域の観光資源を活用した誘客対策実証事業」では、豊後大野市商工会青年部犬飼支部に対して、地域の観光資源である豊後花火とジオサイト観光とを組み合わせたバスツアーを実施することで、新たな誘客手法の実証を行い、「花火の町犬飼」の PR につなげることに対して助成を行っている。このように各主体の取り組みを資金面で後押しすることで、地域活性化に取り組んでいる。補助金である以上、確実な成果が要求されるという制約はあるものの、到達目標が明確な場合は「地域活力づくり総合補助金」は良い制度だといえる。

市町村の施策としては、各地域の観光協会の改革が挙げられる。豊後大野市では、2014（平成 26）年 11 月に豊後大野市観光協会を発展的に解散させ、「一般社団法人 ぶんご大野里の旅公社」を設立した。公社の専務理事には、民間のまちづくりプランナーである李有師氏を起用し、「豊後大野らしい観光推進」で「元気な豊後大野」を作ることを目的としている。竹田市では、2009（平成 21）年 2 月に竹田市観光協会と竹田市ツーリズム協会を統合し、「NPO 法人 竹田市観光ツーリズム協会」を設立した。特徴は、地域資源の把握と磨きあげ、ツーリズムの商品化、商品を販売するという一連の流れを協会内で行うこととしたことである。旅行業第 3 種の登録を取得しており、地域資源を活用した着地型の旅行事業を行うことで、竹田市内の着地型観光商品を販売及び購入ができるワンストップ窓口として機能している。日田市では、組織体制はそのままで日田市観光協会の事務局長に『九州じゃらん』の元編集長・佐藤真一氏を 2007（平成 19）年に起用し、旅行業や物販による観光協会の自立、観光まちづくり、リピートする観光客、という目標を掲げ、事務局長に就任後 4 年間で、事業規模 3 倍、自主財源 6 倍という目覚ましい成果を上げている（大社充 2013）。このように別府、湯布院以外の市町村でも、「まちづくり」や「着地型」を意識し、観光協会の改革という形で施策がなされている。

しかし、全ての市町村が観光協会の改革に取り組んでいるわけではなく、旧態依然とした観光協会も散見される。これらの観光協会においては、運営資金に占める行政の補助率

⁶ 「観光素材に評価 仕掛けやガイド課題 販促会議」『大分合同新聞』朝刊、2014（平成 26）年 9 月 6 日。

が高いことから、資金の使途についての自由度が低いなど、観光振興への主体性が欠如している。また、改革が進んだ観光協会についても、豊後大野市は専務理事にまちづくりプランナー、日田市は事務局長に雑誌の元編集長というように、中核となる人材を外部に依存しており、継続的なまちづくり体制としては不安が残る。行政からの出向者を中心とした組織のままでは、観光まちづくりを進めるにあたり地域と足並みをそろえて取り組み始めたとしても、職員は通常2から3年で部署を異動するため、少しずつ地域との間にギャップが生まれることが考えられる。したがって、地元で長期にわたり観光分野に従事できる人材の確保が必要である。

4・3・3 知名度向上と魅力の伝達、観光まちづくりに関する施策のまとめ

別府、湯布院以外の市町村の知名度向上と魅力の伝達に対する施策は現状でも存在しており、成果を得られつつあることから、本報告においては、観光まちづくり政策に特化したい。

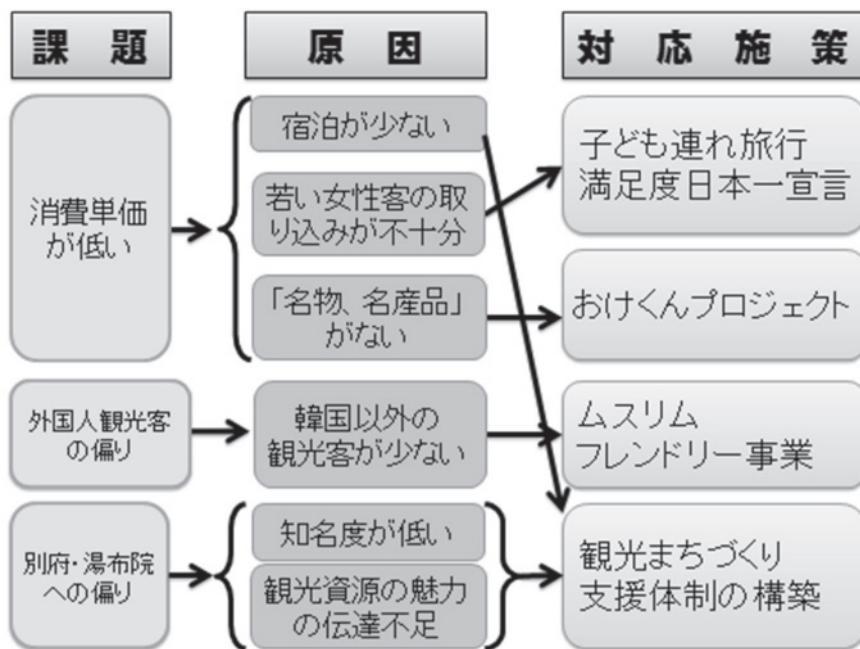
観光まちづくりに関しては、観光協会の改革を中心に施策が行われているものの、市町村ごとに差がみられる。今後県全体で観光の恩恵を享受するためには、遅れている自治体については改善を促し、先進的な自治体については、より発展できるような支援が必要である。現在、観光協会の改革は、市町村ごとに独立して行われているが、日田市観光協会のような成功例のノウハウを県下で共有して、組織的に改革を行っていけば、より迅速かつ効率的に改革の遂行ができると思われる。また、観光協会は、プロパーの職員が少なく、継続的に観光地域づくりに取り組みにくいため、その問題にも対処しなければならない。

よって、観光協会の改革が遅れている自治体の支援、観光のエキスパートを育成する人材育成及び確保につながる取り組みが必要である。

第5章 政策提案

この章では、これまでの議論を踏まえ政策提案を行う。課題、原因、施策の対応関係は以下の図のとおりである（図表11）。

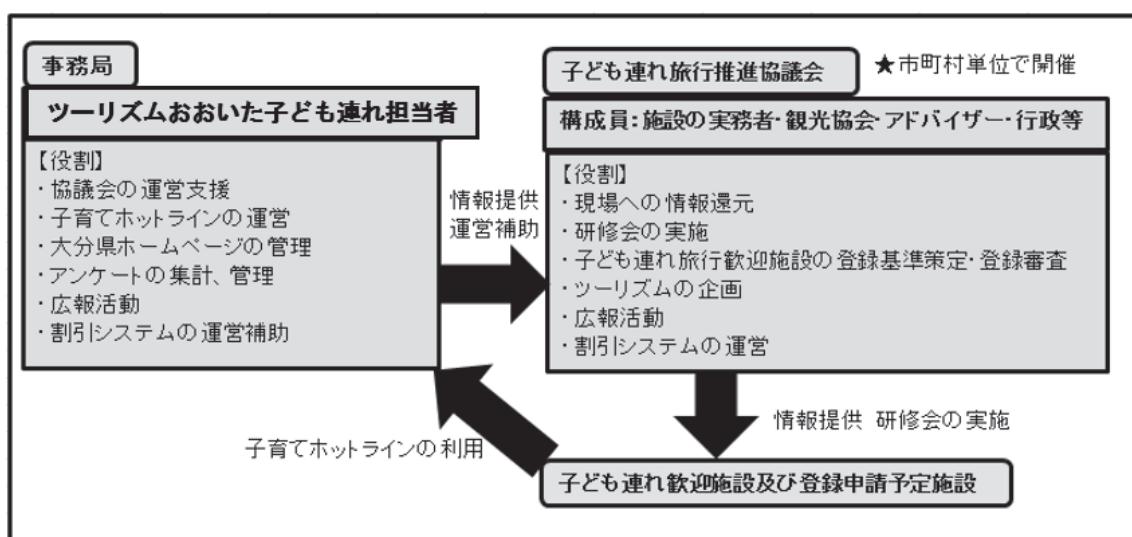
図表11 課題、原因、施策の対応関係



5-1 子ども連れ満足度日本一宣言

大分県は、子ども連れ満足度日本一宣言を目標に掲げる。子ども連れ旅行しやすい環境を整えるとともに、旅行したくなる仕組み作りを行い、子ども連れ旅行の実施促進を図ることを目的とする。また、子ども連れ旅行者を受け入れる側も、ソフトやハード面で受け入れ態勢を整える（図表12）。

図表12 子ども連れ旅行推進体系図



5-1-1 おもてなしストレッチ事業

5-1-1-1 概要

子どもを持つ親が安心して旅行するためには、不安要素「他者への迷惑、物品の準備」を解消し、旅行者のニーズ「子ども向けの食事や施設整備」を満たす必要がある。いきなり受け入れるのではなく、子ども連れ旅行者の特徴を十分に把握し、もてなす側の心の準備をすることである。受け入れ側が不安の解消となる適切な対応や対処が行えること、ニーズを満たすための方策をとることが出来ることを目的とする。

5-1-1-2 実施方法

ア) 子ども連れ旅行推進協議会の開催

不安を認識して理解し、適切な対応や対処が行えるためには、現場の事例を知ることや、知識や技術の向上を図ることが必要となる。そのことを踏まえ、子ども連れ旅行推進協議会を開催する。子ども連れ推進協議会の開催単位は、希望市町村単位で開催し、構成員は、施設の実務者・観光協会・アドバイザー・行政とする。また、子ども連れ推進協議会の円滑な運営のため、ツーリズムおおいたに子ども連れ旅行担当者を設置する。協議会で協議・実施内容は、現場の声を集約し、必要と思われる情報を現場に還元することとする。

イ) アドバイザー派遣・相談・研修会の実施

施設等から、アドバイザー派遣依頼や相談があれば、子ども連れ推進協議会でアドバイザーを選定し派遣する。

子ども連れ旅行を受け入れる施設等が、子ども連れ旅行者への対応で困った場合や、他の施設の情報が知りたい場合等の相談窓口として、ツーリズムおおいたに「子ども連れ旅行ホットライン」を設置する「子ども連れ旅行ホットライン」に寄せられた相談内容は、子ども連れ旅行推進協議会に情報提供を行い、必要と思われる情報を現場に還元する。

5-1-2 受け入れ態勢強化事業

5-1-2-1 概要

子ども連れしやすい施設整備（離乳食対応可能、授乳室の完備等）が整った施設を登録制にすることで、利用者が子ども連れ歓迎施設を認識しやすくすると共に、宿泊した際の満足度向上を図る。また、施設整備のための補助金を交付することで施設整備を行いやすくし、登録を促進させる。

5-1-2-2 実施方法

ア) 子ども連れ歓迎宿泊施設等の登録制度・実施及び広報活動

施設等の登録基準は、子ども連れ旅行推進協議会で策定する。施設等から登録の申請があれば、登録基準をもとに登録の可否を子ども連れ旅行推進協議会で審査を行う。登録された施設等には、子ども連れ推進協議会から認定書が発行される。登録施設の情報公開方法は、施設整備状況の「離乳食対応可能」、「授乳室の完備」などの分野別で行う。情報公開媒体として、県ホームページ・ツーリズムおおいたのホームページで公開する。また、チラシやパンフレットを作成し、市町村や医療機関で行われる乳児・幼児健診会場に設置する。賛同を得られた保育園や幼稚園などの行事の際に、親の目につくところにポスター

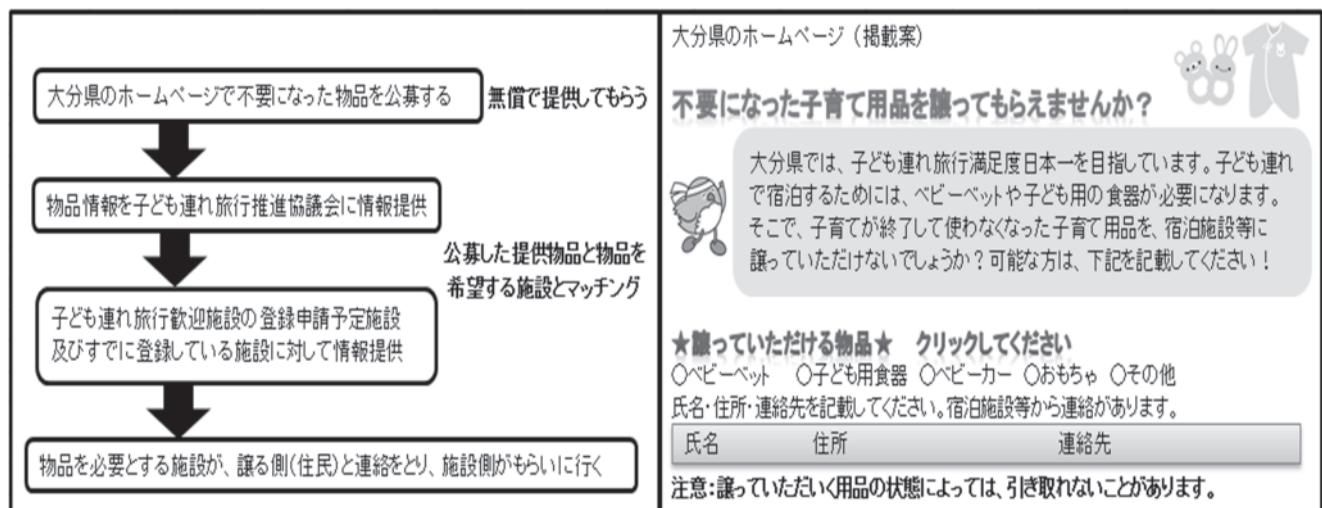
やチラシを設置する。

イ) 施設整備に係る補助金の交付・施設整備にかかる準備物品の公募

補助金の交付範囲として、子ども連れ歓迎施設に登録申請予定施設に対して補助金の交付を行う。交付金の使用範囲として、登録基準にあるもの（ベビーベット等）とする。施設整備にかかる準備物品を揃えるためには、約2万円（ベビーベット9,799円、布団6,899円、ベビーバス1,899円、食器1,029円、フロアマット489円）が必要となる（(株)松屋2015）。補助金交付の金額は、1施設あたり上限2万円とし、実負担額の2分の1を補助する。

しかし、ベビーベット等の施設整備を行うためには、補助金のみでは十分に揃えることが出来ないと考えられる。そのため、子育てが終了した等で不要になった物品（ベビーベット等）などを、県のホームページで募集する。不要となった物品を施設等が再利用する仕組みである（図表13）。

図表13 施設整備にかかる準備物品の公募の流れと大分県ホームページ掲載案



5-1-3 子ども連れ旅行実施促進事業

5-1-3-1 概要

子ども連れ旅行者が、大分県に旅行したくなるための旅行企画を提案する。旅行者のニーズの高いツーリズムの企画や割引制度を設ける。

5-1-3-2 実施方法

ア) 親子で楽しめるツーリズムの企画

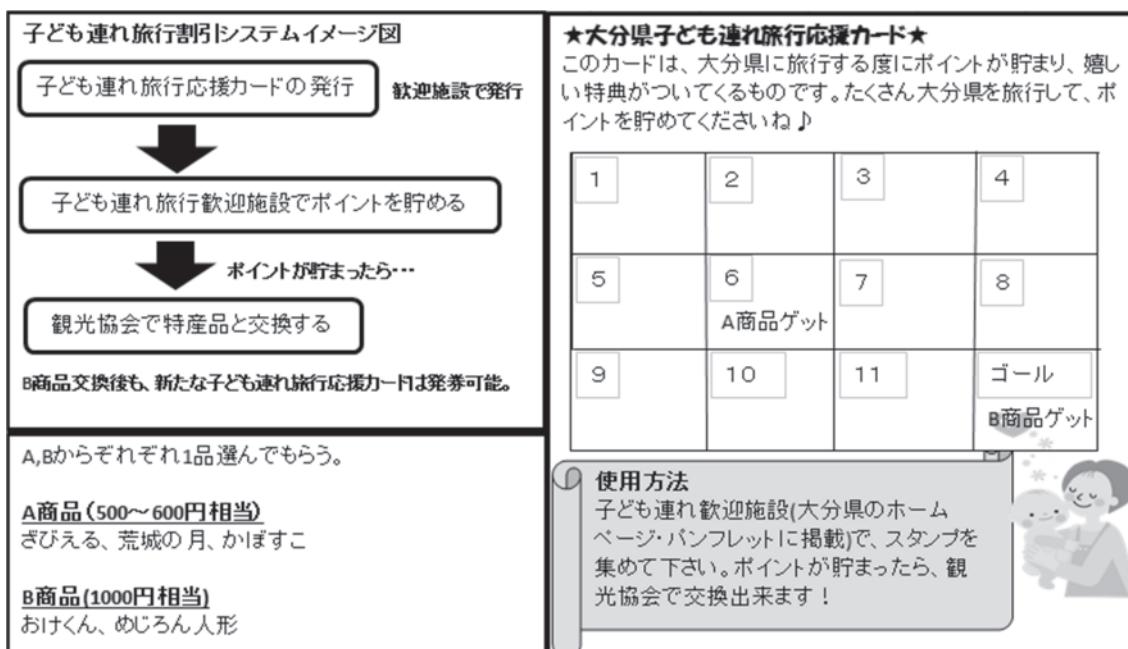
ツーリズムおおいた子ども連れ担当者が実施主体となり、子ども連れ旅行者にアンケート調査を実施する。アンケートの質問項目は、今回行ったツーリズムの満足度、今後行いたいツーリズム等とし、得られたアンケート結果の内容を集計し、人気の高かったツーリズムを企画する。アンケート調査の実施期間は1年間、対象は登録施設利用者や今後利用希望のある旅行者とする。アンケートの回答方法は、アンケート用紙による記述式とホー

ムページから回答出来るようになる。

イ) 子ども連れ旅行割引システム

子ども連れ旅行した旅行者に対して、割引やクーポンの配布を行う子ども連れ旅行割引は、県内の特産品を購入すると、登録施設に宿泊するための割引クーポンがついてくる。リピーター特典として、子ども連れ旅行歓迎施設に登録した施設等を利用する度にポイントが貯まり、ポイントと県特産品と交換出来る（図表 14）。

図表 14 子ども連れ旅行割引システム



5-2 おけくんプロジェクト

5-2-1 概要

前章で、「名物、名産品」と観光客に認識されるお土産には、大分県のイメージである「温泉」に合致した商品である必要があると述べた。本章では、大分県の「温泉」のイメージを活かしたお土産として、「おけくん（温泉セット）」を提案する。

5-2-2 実施方法

ア) 「おけくんプロジェクト」の立ち上げ

お土産としての「おけくん」を商品化し、大分県の観光消費単価の向上、おんせん県おおいたの PR、地元素材の活用することを目的に、「おけくんプロジェクト」を立ち上げる。プロジェクトは、ツーリズムおおいたの職員、地元観光業従事者で行う。

イ) 「おけくん」の商品化

まず、第 1 に、「おけくん」の開発である。どの規格のおけを使用するか、デザインはどうするか、タオルやシャンプー、リンスなどとセット化をどのようにしていくのかといった点を検討し、商品化につなげる。

第2に、「おけくん」の特典設定である。おんせん県おおいたのブランドイメージに合致したお土産として、大分の定番土産となることを目指す。単なるお土産にとどまらず、「おけくん」に特典をつけてプロモーションやリピーターの確保に努める。

「おけくん」の特典として、入浴料の一部を助成することとする。「おけくん」を持って県内の温泉に行くと、入浴料が半額になる。入浴料の助成は、10回を上限とする。入浴料の助成を利用した場合、「おけ」の裏側に温泉の名称の刻印が打たれる。温泉の名称をスタンプラーのように刻印して、コレクター心をくすぐるのも、リピーター確保のための仕掛けである。「おけくん」の価格設定の際に、入浴料の助成に回す料金を含めておく。その「おけくん」の価格に含まれる入浴料助成分から、温泉施設へ助成した料金を補てんすることとする。

第3に、「おけくん」のPRである。「おんせん県おおいた」のテレビCMは、西日本を中心に行っており、東日本や海外にはまだ「おんせん県おおいた」のブランドは浸透していない。そこで、「おけくん」の売り上げの一部を利用して、東日本や海外へ向けて「おけくん」のプレゼントも企画する。温泉に入りたいと思っている高齢者や外国人、時間に余裕のある学生などを対象に、イベント等を利用したり、旅行会社を通じてプレゼントをする。プレゼントされた「おけくん」をきっかけに大分を訪れる人が増えることも期待される。

5-3 ムスリムフレンドリー事業

前章で取り上げた先行的な取り組みである「昇龍道プロジェクト」を参考に私たちが提案するのが、「ムスリムフレンドリー事業」である。

5-3-1 概要

大分県が主体となり、ムスリム観光客が安心して観光することが出来るよう受け入れ態勢を整える。事業を通じて、ムスリム観光客を受け入れるために、飲食店で食事ができるようにすることや礼拝のスペース確保を行う。また、観光関連従事者に対してセミナー等の啓発活動やマニュアルの作成、配布を行う。

5-3-2 実施方法

ア) 「おおいたムスリムフレンドリープロジェクトチーム」の発足

ムスリム観光客が安心して大分を観光することができるよう受け入れ態勢を整備する「おおいたムスリムフレンドリープロジェクトチーム」を発足する。構成員は、大分県観光・地域振興課の職員をはじめ、ツーリズムおおいたの職員の他、立命館アジア太平洋大学のムスリム留学生、別府マスジド、大分県旅行業協同組合、地元観光業従事者等から選出する。

チームメンバーはムスリム観光客目線での大分県観光について、民間機関に調査を依頼し、地元観光業従事者とムスリム観光客のニーズを踏まえ、研究、討論を行い、課題の解消、さらには、態勢整備後の情報発信に取り組む。

イ) ムスリム観光客を受け入れるための事業

ムスリム観光客を受け入れるために、ムスリムに対応した食事を提供するレストラン

を増やす必要がある。既存のレストランに対してムスリムに対応したメニュー開発の助成を行う。メニュー開発の助成金は、1店舗につき10万円を上限とする。使途はメニューの開発に必要な経費であれば不問とする。例えば、メニューの開発にムスリム留学生をアルバイトとして雇えば、アルバイトの入件費に充てることも可能である。開発されたメニューは登録制とし、マップやHPで公表をするため継続的な食事の提供が必要となる。

また、礼拝するスペースを確保する必要もある。既存施設にあるわずかなスペースを確保してもらうこととする。スペースの確保は、観光協会や駅、空港などの公共施設を中心に行う。これらの施設に対してはパテーション、マット、コンパスを配布する。また、プロジェクトチームの構成員の所属に対しても設置を努力義務とする。

ウ) 観光関連従事者への受入環境整備事業

ムスリム観光客の受け入れを行っていくうえで、抵抗のある観光関連従事者は出てくるだろう。ムスリム観光客を受け入れるために、まずはムスリムについて正しい理解をする必要がある。研修やセミナーを実施し、ムスリムについての正しい知識を身につける。こういった研修やセミナーにより、偏見や抵抗の緩和を促す。

さらに、受け入れの対応研修や、マニュアルの作成により観光関連従事者に対して正しい情報を提供する。ムスリムの対応は、これで良いというものは無く、年齢、性別、国、地域、宗派などによって厳格さにも差があるので、大切なのは丁寧なコミュニケーションであることを理解してもらう。

エ) ムスリム市場への情報発信

大分県の強みである温泉とムスリム観光客が安心して観光できる環境をアピールするために、立命館アジア太平洋大学のムスリム留学生と自治体国際化協会を活用する。

まず、ムスリム留学生に対して、大分県内の観光を楽しんでもらうよう、温泉入浴セミナーの開催や既存のイベントに招待する。これらのセミナーやイベントに参加する料金は無料とする。ただし、セミナーやイベントの様子をFacebookやTwitterなどのSNSで発信することを条件とする。

また、シンガポール事務所を持つ自治体国際化協会を活用し、ASEANへ向けて情報発信をする。現地で開催される国際旅行フェアで、大分県の観光情報の提供を行う。また、商談会や物産展の開催をし、大分県の強みをPRする。

5・4 観光まちづくり支援体制の構築

大分県内の市町村観光協会は、一般社団法人などに移行しつつあるが、従来からの任意団体にとどまっている地区も存在する。行政からの出向者を中心とした任意団体のままでは、補助金依存による主体性の欠如、コスト感覚の欠如、プロパー職員の不在など、様々な問題を抱えたままとなり、今後の観光振興に不可欠な観光まちづくり機能を持つことは困難である。したがって、各観光協会がこれらの課題を解決し得る組織体制となり、主体性のある観光振興の促進を図ることを目的とする。また、新たな組織体制の中で継続的に観光分野に従事できる人材を確保するために人材バンクの整備を行う。

5-4-1 観光協会自立支援事業

5-4-1-1 概要

県内全市町村観光協会が参加するツーリズムおおいたの中に、観光法人研究会を設置し会員間で情報交換を行う。法人設立前の団体については必要な情報提供によって組織の改革を促し、法人設立後の団体については運営ノウハウの共有を図ることで、観光まちづくり機能を持った観光協会を育成する。

5-4-1-2 実施方法

研究会の設置方法に関しては巻末資料に掲示する設置要綱を参考のこととする。原則として、4半期に1回開催する。具体的な活動内容としては、第1回は、最近法人化を行った観光協会が、任意団体から法人に至るまでの経緯を会員に説明する。第2回は、アドバイザーとして、観光地域づくりプラットフォーム推進機構代表理事である大社充氏を招き、観光まちづくりに必要な団体の要件について理解を深める。第3回は、ワークショップ形式で、観光協会の会員は市町村担当者と共に、法人化の必要性について協議を行い、一般社団法人か公益社団法人か、それともNPOか、目標を定める。第4回は、法人化後の経営安定化に必要な自主事業について検討を行うために、法人化済み観光協会が現在実施している事業の説明を会員に対して行い、法人化を目指す観光協会は、自主事業の具体化を行う。第5回目以降は、法人化の進捗状況または活動状況の情報交換を行う場とする。

上記の活動によって、ツーリズムおおいたに参加している観光協会（21協会のうち8協会は既に法人化済み）の将来的な法人化が見込まれる。それによって、県内全域に渡って観光まちづくりを行うための準備を整えることができる。

5-4-2 観光まちづくり人材バンク整備事業

5-4-2-1 概要

自治体職員は、観光担当であっても通常2から3年で部署を異動するため、長期に渡る視野が必要な観光まちづくりには取り組みにくい。そのため自治体ではなく地域に密着した観光協会こそが、観光まちづくりの主体の1つであることが期待される。しかし、現実には観光協会の多くが、自治体からの出向者もしくは短期間採用の臨時職員で構成されており、せっかく習得したスキルや人脈も雇用期間の終了とともに失われてしまう。一方で観光業界は人材不足にあいでいる実態がある。そこで、観光業務の経験者、経験年数、分野などを一元化して管理できる観光人材バンクを作成し、臨時職員が継続的に観光分野に従事できるようにするとともに、各地域の観光まちづくり団体が必要とする人材を容易に見つけられるようにする。

5-4-2-2 実施方法

観光まちづくり人材バンクを、大分県観光・地域局観光・地域振興課内に設置する。観光まちづくり人材バンクに登録する人材は、ツーリズムおおいた会員に対して、呼びかけを行い、本人の承諾を得た場合に登録を行う。登録内容は、年齢、性別、現在の勤務先、観光関連業務の通算年数とする。内容は、ツーリズムおおいた会員の要望に応じて公開する。登録者のうち、「おおいたツーリズム大学」の卒業生及び一般社団法人大分学研究会が実施している「大分学検定」において、上級認定された者に対しては、「観光まちづくりサ

ポーター」と位置づけ、優先的に観光協会で採用を行うように呼びかける。

上記の制度によって、地元に根付いた経験豊かな観光のプロが生まれるとともに、地域の観光関連事業者と行政の橋渡し役としての活躍も期待できる。「地域活力づくり総合補助金」など、各種行政の支援を的確に把握し活用できる人材が観光まちづくり団体に供給されやすくなるため、大分県内においてさらなる観光まちづくり活動の活発化が期待できる。

終章

1 残された課題

以上が、大分県の観光振興への私達の提案である。最後に、本報告では取り上げることの出来なかった可能性や課題を取り上げる。

今回、誘客のターゲットを、若い女性から子ども連れ世代まで拡大する政策提案を行った。しかし、ターゲット選定の際、候補として、ある旅行形態がターゲットにあがつた。それが、一人旅である。じやらんの調査によれば、一人旅が徐々に増加しつつあり、また、社会的にも、「おひとりさま市場」は大きな注目を集めている。若者の晩婚化や、女性の社会進出を背景に、一人で行けるカラオケ店や、ソロウェディングなど、お一人様をターゲットにしたビジネスも生まれ始めている。こういったニーズをつかむことは、今後の観光振興を考える上で、大きな可能性を秘めているように思われる。

また、インバウンド戦略については、どうしても都道府県間の連携が重要となって来る。外国人は「大分県」のみに来るのではなく、恐らく「九州」へやって来て、観光する。そこで、ムスリムの受け入れ事業を行う際に、他県との連携をどのようにしていくのかが課題であろう。

2 おわりに

この研究を行うにあたり、業務多忙のなかにも関わらず、対応いただいた公益社団法人ツーリズムおおいた、立命館アジア太平洋大学国際経営学部モハメッドアザーム氏、一般社団法人ユニバーサルツーリズム協会、一般財団法人自治体国際化協会、国際機関日本アセアンセンター、旅館澤の屋館主の澤功氏、山梨県北杜市役所、大和リゾート株式会社、箱根プロモーションフォーラム、株式会社 trippiece、NPO 法人おぢかアイランドツーリズム協会の高砂樹史氏、NPO 法人島の風の納戸義彦氏、市町村観光課、県庁内各課ほか、協力いただいたすべての方々に感謝を申し上げる。

そして、私たちを厳しくも温かくご指導頂いた九州大学大学院法学研究院の嶋田准教授には心から感謝の意を表したい。また、スクールの先輩として温かく見守ってくれた石井様、週末や夜中まで対応いただいた職員研修所の方々、研修への参加と研究活動に理解を示してくれた職場の方々に深く感謝を申し上げたい。

(巻末資料)

観光法人研究会設置要綱（案）

（名称）

第1条 本会は、「観光法人研究会」（以下「研究会」という）と称する。

（目的）

第2条 研究会は、主に次の事項について協議する。

- (1) 観光協会の法人化に関すること。
- (2) 観光協会法人化後の運営に関すること。

（組織）

第3条 研究会は、次の各号に掲げる機関の代表者で組織する。

- (1) ツーリズムおおいた
- (2) 大分県内各市町村
- (3) 大分県内各観光協会
- (4) 前3号に掲げるもののほか、研究会に参加を希望するツーリズムおおいた会員

（会長等）

第4条 研究会の会長は、ツーリズムおおいた会長が兼務する。

2 事務局は、ツーリズムおおいた事務局におき、原則としてツーリズムおおいた事務局長がその職務を務める。

3 外部の専門家をアドバイザーとして必要に応じて招聘する。

（会議）

第5条 研究会の会議は、四半期ごとに実施する。

- 2 会長は、研究会を代表し、協議の場を総括する。
- 3 会長が研究会に参加できない場合は、事務局がその職務を代行する。
- 4 会長が必要と認めるときは、臨時に会議を開くことができる。

附則 この要綱は、平成〇〇年〇月〇日から適用する。

(参考文献)

- ・(一社) ハラル・ジャパン教会 (2013) 『ハラール市場年鑑 2013』
- ・大分県企画振興部 (2008~2013a) 『大分県観光統計調査』
[\(http://www.pref.oita.jp/soshiki/10820/kankoutoukei.html\)](http://www.pref.oita.jp/soshiki/10820/kankoutoukei.html)

(最終閲覧日 2015 (平成 27) 年 2 月 6 日)
- ・大分県企画振興部 (2013b) 『大分県観光実態調査報告書』
[\(http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/187130.pdf\)](http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/187130.pdf)

(最終閲覧日 2015 (平成 27) 年 3 月 18 日)
- ・大分県企画振興部、大分大学経済学部 (2013c) 『旅行客・観光客の消費がもたらす県内産業への経済波及効果について』
[\(http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/168318.pdf\)](http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/168318.pdf)

(最終閲覧日 2015 (平成 27) 年 3 月 18 日)
- ・大分県企画振興部・大分大学経済学部 (2012b) 『大分トリニータの J1 昇格が大分県経済にもたらす経済波及効果について』
[\(http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/157912.pdf\)](http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/157912.pdf)

(最終閲覧日 2015 (平成 27) 年 3 月 18 日)
- ・大分県企画振興部 (2012c) 『大分県ツーリズム戦略』
[\(http://www.pref.oita.jp/uploaded/life/261061_286208_misc.pdf\)](http://www.pref.oita.jp/uploaded/life/261061_286208_misc.pdf)

(最終閲覧日 2015 (平成 27) 年 3 月 18 日)
- ・大社充 (2013) 『地域プラットフォームによる観光まちづくり マーケティングの導入と推進体制のマネジメント』学芸出版社
- ・大橋昭一「観光とは何か」(2014) 大橋昭一・橋本和也・遠藤英樹・神田孝治編『観光学ガイドブック 新しい知的領域への旅立ち』ナカニシヤ出版
- ・温泉まちづくり研究会 (2014) 「温泉統計ベスト 10」『温泉』通巻 859 号
- ・(株) 西松屋 (2015) 『キッズ・ベビー用品』(<http://www.dena-ec.com/nishimatsuya/>)

(最終閲覧日 2015 (平成 27) 年 3 月 24 日)
- ・(株) 日経リサーチ (2010) 『地域ブランド戦略サーベイ 2010 年度版』(株)日経リサーチ
- ・観光庁 (2013) 『宿泊旅行統計調査』
[\(http://www.mlit.go.jp/kankochosiryou/toukei/shukuhakutoukei.html\)](http://www.mlit.go.jp/kankochosiryou/toukei/shukuhakutoukei.html)

(最終閲覧日 2015 (平成 27) 年 3 月 18 日)
- ・観光庁 (2012) 『共通基準による観光入込客統計 (平成 24 年版)』
[\(http://www.mlit.go.jp/kankochosiryou/toukei/irikomi.html\)](http://www.mlit.go.jp/kankochosiryou/toukei/irikomi.html)

(最終閲覧日 2015 (平成 27) 年 3 月 18 日)
- ・観光庁 (2009) 『日本人の観光旅行に関する状況に関する調査・分析等報告書』
[\(http://www.mlit.go.jp/common/000059312.pdf\)](http://www.mlit.go.jp/common/000059312.pdf)

(最終閲覧日 2015 (平成 27) 年 3 月 18 日)
- ・Crescentrating Pte.Ltd. (2012) 『STUDY REPORT: Global Muslim Lifestyle Tourism Market 2012 Report』
[\(http://www.crescentrating.com/about-crescentrating.html\)](http://www.crescentrating.com/about-crescentrating.html)

(最終閲覧日 2015 (平成 27) 年 3 月 18 日)

- ・公益財団法人総合研究開発機構（2006）『NIRA 対談シリーズ由布院に見る地域づくり』
[\(http://nira.or.jp/president/interview/index7.html\)](http://nira.or.jp/president/interview/index7.html)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 2 月 6 日)
- ・公益財団法人日本交通公社（2011）『旅行者動向 2011～国内旅行マーケットの実態と旅行者の志向～』公益財団法人日本交通公社
- ・国際連合人口部（2012）『World Population Prospects, the 2012 Revision』
[\(http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm\)](http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・国土交通省中部運輸局（2015）『昇竜道プロジェクト』
[\(http://wwwtb.mlit.go.jp/chubu/kikaku/syoryudo/\)](http://wwwtb.mlit.go.jp/chubu/kikaku/syoryudo/)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 2 月 6 日)
- ・国土交通省中部運輸局（2014）『中部・北陸地方広域連携に関する訪日外国人旅行者の受入環境整備事業ムスリム対応に関する受入環境整備』
[\(http://wwwtb.mlit.go.jp/chubu/kikaku/syoryudo/sub-meeting-muslim/no1.pdf\)](http://wwwtb.mlit.go.jp/chubu/kikaku/syoryudo/sub-meeting-muslim/no1.pdf)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・JTB 総合研究所（2014）『女性の旅行と情報収集についての調査』
[\(http://www.tourism.jp/research/2014/06/woman-travel2/\)](http://www.tourism.jp/research/2014/06/woman-travel2/)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・JTB 広報室（2013）『「お土産」に関するアンケート調査』
[\(http://www.jtbcorp.jp/scripts_hd/image_view.asp?menu=news&id=00001&news_no=1709\)](http://www.jtbcorp.jp/scripts_hd/image_view.asp?menu=news&id=00001&news_no=1709)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・JTB（2012）『旅行動向調査（個別訪問調査）』
- ・じゃらんリサーチセンター（2015）『人気温泉地ランキング 2015』
[\(http://www.jalan.net/news/tag/%E4%BA%BA%E6%B0%97%E6%B8%A9%E6%B3%89%E5%9C%B0%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%82%AD%E3%83%B3%E3%82%B02015/\)](http://www.jalan.net/news/tag/%E4%BA%BA%E6%B0%97%E6%B8%A9%E6%B3%89%E5%9C%B0%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%82%AD%E3%83%B3%E3%82%B02015/)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・じゃらんリサーチセンター（2014）『とーりまかし Vol.37』
[\(http://jrc.jalan.net/file/researches/researches053.pdf\)](http://jrc.jalan.net/file/researches/researches053.pdf)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・じゃらんリサーチセンター（2013a）『訪日インバウンドアジア 3 地域（韓国、台湾、中国）人気訪問地満足度ランキング 2012』
[\(http://www.recruit-lifestyle.co.jp/news/2013/03/26/20130327_jalan.pdf\)](http://www.recruit-lifestyle.co.jp/news/2013/03/26/20130327_jalan.pdf)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 2 月 6 日)
- ・じゃらんリサーチセンター（2013b）『ASEAN 訪日インバウンド最新事情（2013（平成 25）年）』『とーりまかし Vol.32』
[\(http://jrc.jalan.net/file/researches/researches040.pdf\)](http://jrc.jalan.net/file/researches/researches040.pdf)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・日本アセアンセンター（2013a）『ASEAN ムスリム観光客受け入れ』
[\(http://wwwtb.mlit.go.jp/chubu/kikaku/syoryudo/sectional-meeting-esa-rd01/no5.pdf\)](http://wwwtb.mlit.go.jp/chubu/kikaku/syoryudo/sectional-meeting-esa-rd01/no5.pdf)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)

- ・日本アセアンセンター（2013b）『ASEAN ムスリム観光客受け入れのために』
(<http://www2.asean.or.jp/muslim/download/pdf/muslim.pdf>)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・日本政策投資銀行（2014）『アジア 8 地域・訪日外国人旅行者の意向調査』
(http://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1411_01.pdf)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・日本政策投資銀行（2013）『アジア 8 地域・訪日外国人旅行者の意向調査』
(http://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1312_01.pdf)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・(一社) 日本旅行業協会（2014）『数字が語る旅行業 2014』
(http://www.jata-net.or.jp/data/stats/2014/pdf/2014_sujryoko.pdf)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・ブランド総合研究所（2014）『地域ブランド調査 2014』
(http://tiiki.jp/news/05_research/survey2014/2329.html)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 2 月 6 日)
- ・ブランド総合研究所（2011）『地域ブランド調査分析レポート① 温泉のまちとして思い浮かぶ自治体ランキング』
(http://tiiki.jp/news/05_research/tbs2011_report/672.html)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・別府市（2012）『文化的景観 別府の湯けむり景観保存計画』
(http://www.city.beppu.oita.jp/education2/yukemuri_keikan/plan.html)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 2 月 6 日)
- ・星野リゾート・ニフティ（2013）『子連れ旅行調査』
(http://hoshinoresort.com/images/2013/08/20130823_shufmo.pdf)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 2 月 6 日)
- ・三菱総合研究所（2014）『内外経済の中長期展望（2014～2030 年度）』
(<http://www.mri.co.jp/news/press/teigen/015411.html>)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 2 月 21 日)
- ・土産品新聞社（2000）『20 世紀を代表する土産物アンケート』
(<http://www.e-bussan.co.jp/cent20/>)
(最終閲覧日 2015（平成 27）年 3 月 18 日)
- ・森重昌之（2009）「観光を通じた地域コミュニティの活性化の可能性—地域主導型観光の視点から見た夕張市の観光政策の評価—」『観光創造研究』No.5

5 参考

「地域政策スクール」

(1) 実施要領

(2) 地域政策スクールのあゆみ

(3) 日程表

「地域政策スクール」

実 施 要 領

1 目的

地方分権、行財政改革の時代を迎え、地方自治体に自己決定・自己責任による独自の政策立案・執行が求められる中、私たち自治体職員には、行政経営の基本を身につけ、地域の特性を踏まえた政策を形成し、運用をしていく能力が一層求められています。

大分県自治人材育成センターでは、こうした状況に対応するため、若手中堅職員を対象に、政策形成と政策法務（制度設計と運用）について実践的な知識と行動力を育み、地域が真に求める政策を自由かつ自主的に研究する場として、「地域政策スクール」を開講します。

2 対象者及び定員

おおむね主任・主査クラスの職員で、研修の受講を希望する者	15名程度
うち県職員	10名程度
市町村職員	5名程度

3 期間

平成26年6月17日（火）～平成27年1月28日（水）（延べ27日間程度）

4 内容と進め方

【内容】

本スクールは、県や市町村が抱える政策課題として募集したテーマ等（別紙参照）の中から、研修生が研究テーマを選び、自由な発想による政策討議や意見交換、実例調査などにより、自主的に研究し、政策形成を行っていきます。その過程では関係機関との連携を密に行い、常に事業化を意識した研究を行っていきます。

また、地域が求める政策形成に資するため、地域に根ざした活動を広く行っているグループなどとの交流も行います。

- ・政策研究と政策立案
- ・専任講師による講義
- ・グループ討議等の演習
- ・現地及び先進地調査
- ・中間報告の実施
- ・研究成果の公表

【進め方】

基本的には大分県自治人材育成センターに通所し、スクーリングを中心にして約8ヶ月間学びます。研究はグループに分かれて政策立案研究を中心に行うこととし、大分県自治人材育成センターはこれを支援するため、指導を行う専任講師や、必要に応

また、研究成果を公表する機会（発表会や報告書）を提供します。

（1）研究テーマ

研修生が研究したいテーマの中から全体会議で3つを選択し、3グループに分かれて、考えられる施策等を研究しながら政策案・条例案を作成します。

（2）研究の進め方

スクーリングと自主研究により進めます。

- ・スクーリングA：専任講師による講義や討議など
- ・スクーリングB：研修生のみ又はアドバイザーの指導による自主研究
- ・現地及び先進地調査：現場調査や先進事例の調査

（3）講師等

- ・専任講師：九州大学大学院法学研究院 准教授 嶋田 晓文 氏
- ・アドバイザー：自主研究に必要な場合は、テーマに詳しい職員等をアドバイザーとして配置します。

（4）研究成果の公表

研究発表会及び報告書作成など公表の機会を提供します。

5 場所

公益財団法人 大分県自治人材育成センター
大分市大字旦野原847番地の3
(県庁内線 6211 Tel 097-547-8855 Fax 097-547-8241)

6 その他

【県職員受講生】

- （1）県からの推薦者の中から大分県自治人材育成センターが受講者を決定し、県あてに通知します。
- （2）この講座を修了した職員は、「中堅キャリアアップ研修の必須2講座及び係長級キャリアアップ研修の1講座」又は「係長級キャリアアップ研修の必須2講座及び課長補佐級キャリアアップ研修の必須1講座」を受講したものとみなします。
- （3）この講座を修了した職員は、県が実施している派遣研修（政策研究大学院大学など）の派遣候補者として積極的に推薦します。

【市町村職員受講生】

- （4）市町村からの推薦者の中から大分県自治人材育成センターが受講者を決定し、市町村あて通知します。
- （5）この研修に係る旅費については、大分県自治人材育成センターで負担します。

【共通事項】

- （6）真にやむを得ない事情で欠席をするときは、早急に「研修欠席届」を提出してください。

平成26年度「地域政策スクール」のあゆみ

大分県自治人材育成センター

1 開講期間：平成26年6月17日（火）～平成27年1月28日（水）（うち27日間）

2 研修生：県職員10名、市町村職員5名 計15名 3班

3 研究テーマ 「大分県の『ニート』『ひきこもり』問題について」
「ようこそ中山間地域へ！」
～担い手の受け皿づくり大作戦～」
「どうする？おんせん県おおいた
～地域から世界へ 現在から未来へ～」

4 専任講師：九州大学大学院法学研究院 准教授 嶋田暁文 氏

○2004年度の行政経営スクールから専任講師

○専門分野：行政学、地方自治、公共政策論

○活動概要

（著書）

『みんなが幸せになるための公務員の働き方』（学芸出版社、2014年）をはじめ、多数。

（社会活動）

- ・職員研修（大分県地域政策スクール等）
- ・審議会（太宰府市自治基本条例審議会委員長【2011年度～】、由布市第2次総合計画策定WG会議アドバイザー【2014年度～】、朝倉市男女共同参画苦情処理委員【2009年度～】、飯塚市指定管理者選定委員会委員長【2010年度～2011年度】、福岡市事務事業評価会議委員【2010年度～2011年度】）など多数。
- ・講演（多数）

5 研修内容

【専任講師による講義】

月 日	講 義 テ 一 マ
6/17 ～18	「地域政策スクールとは何か？」 「『官から民へ』の時代の公務員」 「分権時代における自治体と職員の課題」
7/3	「政策形成の基礎」 「分権時代の条例論」
7/4	「ソーシャル・キャピタルと『信頼』」

【特別講座】

月 日	講 義 テ 一 マ	講 師
7/3	「農村資源を活かす住民が主役のまちづくり」	宇佐市農政課 (役職名:実施時点) 課長補佐兼農政係長 河野 洋一 氏

7/3~4	農家民泊（1泊2日）	「舟板 昔ばなしの家」
7/28	「NPO等との協働について」	特定非営利活動法人地域ひとネット 代表 谷川 真奈美 氏
9/3	ファシリテーション講座	堀公俊事務所 堀 公俊 氏
9/16	プレゼンテーション能力向上講座	株式会社 アセンディア

【テーマ関係課との意見交換】

月 日	テーマ（当初）	担当課（室）
7/28	人口減少社会に対応する若者支援	私学振興・青少年課 雇用・人材育成課
	持続可能な農業・農村のための施策	農山漁村・担い手支援課 集落営農・水田対策室
	観光による経済波及効果を高める方策 (地域資源を活かした活力の創造)	観光・地域振興課

【自主研究】7月28日～1月28日

専任講師が指導する自主研究及び研修生のみで行う自主研究
関係部門のアドバイザーの指導による自主研究

【事務調査】

班 名	調 査 先
ニート・ひきこもり 対策班	【県内】おおいた青少年総合相談所、ジョブカフェおおいた本センター、 大分県立日田三隈高等学校 【県外】特定非営利活動法人 鳳雛塾（佐賀市）、特定非営利活動法人 NPOスチューデント・サポート・フェイス（佐賀市）、京都 自立就労サポートセンター（京都市）、コ・ワーク姫路（兵庫 県姫路市）
農村班	【県内】国立大学法人大分大学経済学部 准教授 山浦 陽一 氏、 さざんか農事組合法人、大分県観光・地域局 集落応援室、 農事組合法人 橋桶の郷 【県外】島根県中山間地域研究センター（島根県飯南町）、有限会社グ リーンワーク（島根県出雲市）、口羽をてごおする会（島根県 邑南町）、共和の郷 小田（広島県東広島市）
観光班	【県内】大分県観光・地域局 観光・地域振興課、別府市ONSENツー リズム部観光課、公益社団法人ツーリズムおおいた 【県外】一般財団法人 自治体国際化協会（東京都千代田区）、国際機関 日本アセアンセンター（東京都港区）、一般社団法人 ユニバー サルツーリズム協会（東京都千代田区）、北杜市観光・商工課 (山梨県北杜市)、八ヶ岳ロイヤルホテル（山梨県北杜市）、 箱根プロモーションフォーラム事務局（神奈川県箱根町）、株 式会社trippiece（東京都渋谷区）

平成26年度「地域政策スクール」日程表																			
時間	8 15 30 45	9 15 30 45	10 15 20 30 45	11 15 20 30 45	12	13 15 30 45	14 15 30 45	15 15 30 45	16 15 30 45	17	作業目標 (スケジュール)								
6月17日 (火)			受 付	開 講	常務理事講話	スクーリングA		スクーリングA		「地域政策スクールとは何か」									
6月18日 (水)			受 付	スクーリングA		政策形成研究講座(1) 「『官から民へ』の時代の公務員」		ビデオ研修(事例集) スクール専任講師		政策形成研究講座(2) 「分権時代における自治体と職員の課題」		政策形成研究講座(3) 「政策作成の基礎」 「政策法務の基礎」		スクール専任講師		スクール専任講師			
7月3日 (木) ※宇佐市安心院町			受 付	スクーリングA		地域づくり実践講座 宇佐市経済部農政課 課長補佐兼農政係長 河野洋一 氏		スクーリングA		政策形成研究講座(4) 「分権時代の条例論」 ーその基本的な考え方と作り方ー		農泊		スクール専任講師					
7月4日 (金) ※宇佐市安心院町			農泊		スクーリングA		政策形成研究講座(5) 「ソーシャル・キャビタルと『信頼』」		スクール専任講師		スクーリングA		グループ分け・研究テーマ決定 「自主組織の協議など」		政策形成研究講座(GP別1) 「政策の研究と形成」		次回打合会議		
7月28日 (月)			受 付	スクーリングB		原課との意見交換 担当課		自主研究(GP別2) 「政策の研究と形成」		NPO団体代表者		スクーリングB		「県との協働事業について」		自主研究(GP別2) 「政策の研究と形成」		次回打合会議	
8月4日 (月)			受 付	スクーリングB		自主研究(GP別3) 「政策の研究と形成」		スクールOB アドバイザー		政策形成研究講座(GP別3) 「政策の研究と形成」		スクーリングA		「政策の研究と形成」 （政策スクールOB生との意見交換）		スクール専任講師		次回打合会議	
8月5日 (火)			受 付	スクーリングA		政策形成研究講座(GP別4) 「政策の研究と形成」		スクール専任講師		政策形成研究講座(GP別4) 「政策の研究と形成」		スクーリングA				スクール専任講師		次回打合会議	
8月25日 (月)			受 付	スクーリングB		自主研究(GP別5) 「政策の研究と形成」		アドバイザー		自主研究(GP別5) 「政策の研究と形成」		スクーリングB		アドバイザー		アドバイザー		次回打合会議	
8月～ 11月中			先進地調査(情報収集)								先進地調査(情報収集)								
9月3日 (水)			受 付	スキルアップ(1)		ファシリテーション講座 堀公俊事務所 堀 公俊		スキルアップ(1)		ファシリテーション講座 堀公俊事務所 堀 公俊		スクーリングB				次回打合会議			
9月16日 (火)			受 付	スキルアップ(2)		プレゼンテーション能力向上講座 株式会社 アセンディア		スキルアップ(2)		プレゼンテーション能力向上講座 株式会社 アセンディア		スクーリングA				次回打合会議			
9月25日 (木)			受 付	スクーリングB		自主研究(GP別6) 「政策の研究と形成」		アドバイザー		政策形成研究講座(GP別6) 「政策の研究と形成」		スクーリングA				スクール専任講師		次回打合会議	
9月26日 (金)			受 付	スクーリングA		政策形成研究講座(GP別7) 「政策の研究と形成」		スクール専任講師		政策形成研究講座(GP別7) 「政策の研究と形成」		スクーリングA				スクール専任講師		次回打合会議	
10月15日 (水)			受 付	スクーリングB		自主研究(GP別8) 「政策の研究と形成」		アドバイザー		政策形成研究講座(GP別8) 「政策の研究と形成」		スクーリングB				アドバイザー		次回打合会議	

平成26年度「地域政策スクール」日程表																		
時間	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	15 30 45	15 30 45	15 30 45	15 30 45	15 30 45	15 30 45	15 30 45	15 30 45
10月21日 (火)	受 付	スクーリングB 自主研究(GP別9) 第1回中間まとめ準備作業 アドバイザー		スクーリングA 第1回中間まとめ・講評 スクール専任講師 スクールOB	次 回 打 合 会 議													作業目標 (スケジュール)
10月22日 (水)	受 付	スクーリングA 政策形成研究講座(GP別10) 「政策の研究と形成」 スクール専任講師		スクーリングA 政策形成研究講座(GP別10) 「政策の研究と形成」 スクール専任講師	次 回 打 合 会 議													中間発表
11月4日 (火)	受 付	スクーリングB 自主研究(GP別11) 「政策の研究と形成」 アドバイザー		スクーリングB 自主研究(GP別11) 「政策の研究と形成」 アドバイザー	次 回 打 合 会 議													再調査計画
11月19日 (水)	受 付	スクーリングA 政策形成研究講座(GP別12) 「政策の研究と形成」 スクール専任講師		スクーリングA 政策形成研究講座(GP別12) 「政策の研究と形成」 スクール専任講師	次 回 打 合 会 議													再調査・研究期間
12月8日 (月)	受 付	スクーリングB 自主研究(GP別13) 「政策の研究と形成」 アドバイザー		スクーリングB 自主研究(GP別13) 「政策の研究と形成」 アドバイザー	次 回 打 合 会 議													資料使用規定パワーポイント作成・修正期間
12月16日 (火)	受 付	スクーリングA 自主研究(GP別14) 「政策の研究と形成」 スクール専任講師		スクーリングA 自主研究(GP別14) 「政策の研究と形成」 スクール専任講師	次 回 打 合 会 議													*最終資料修正完成・プレゼン練習日
12月24日 (水)	受 付	スクーリングB 政策形成研究講座(GP別15) 「政策の研究と形成」 アドバイザー		スクーリングB 政策形成研究講座(GP別15) 「政策の研究と形成」 アドバイザー	次 回 打 合 会 議													発表会
1月9日 (金)	受 付	スクーリングB 自主研究(GP別16) 「政策の研究と形成」 アドバイザー		スクーリングA 自主研究(GP別16) 「政策の研究と形成」 スクール専任講師	合宿													反省会・報告会
1月10日 (土)	合宿	スクーリングA 政策形成研究講座(GP別17) 「政策の研究と形成」 スクール専任講師		スクーリングA 政策形成研究講座(GP別17) 「政策の研究と形成」 スクール専任講師	次 回 打 合 会 議												報告書作成	
1月14日 (水) ※県庁舎本館正庁ホール		スクーリングA 研究成果発表会リハーサル スクール専任講師		スクーリングA 研究成果発表会・討議・講評 スクール専任講師														
1月15日 (木)	受 付	スクーリングA 研究報告書まとめ スクール専任講師		スクーリングA 研究報告書まとめ スクール専任講師														
1月28日 (水)	受 付	スクーリングB 研究報告書まとめ 研修生		スクーリングB 研究報告書まとめ 研修生	閉講式													
時間	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	15 30 45	15 30 45	15 30 45	15 30 45	15 30 45	15 30 45	15 30 45	15 30 45

専任講師

九州大学大学院法学院
嶋田 晴文 准教授

27日(うち県外視察2日含む)

※ スクーリングA:専任講師の講義と専任講師の指導による研究
※ スクーリングB:研修生のみ又は関係部門のアドバイザーの指導による自主研究

23

平成26年度

「地域政策スクール」研究報告書

発 行 平成27年4月

編集・発行者 公益財団法人大分県自治人材育成センター

〒870-1124

大分市大字旦野原847-3

TEL 097-547-8855

FAX 097-547-8241

