

第1章 調査の背景

1. 全国的な背景

(1) 高まる交流人口拡大施策の必要性

これまでのコミュニティの形成や地域経済の中心となってきた「地域」において、かつての地域活性化施策であった公共投資、工場誘致、リゾート開発などがその効力を失い、地域活力の低下が問題視されるようになった。特に都市機能の乏しい中山間地域では経済の低迷による雇用の減少に加え、過疎化による少子高齢化が進行し、地域活力の低下が著しい状況となっている。こうした地域では、魅力ある地域再生のあり方が模索され、潜在的に存在する地域の資源や特性を活かした新たな地域魅力の発掘と産業創出のための施策が課題となっている。

こうした背景から、過疎化の進んだ中山間地域を中心として、定住人口・交流人口の拡大により地域再生を目指す地域が増えてきている。特に交流人口拡大に向けた施策は、「農林漁業の体験プログラム」や「都市と地域の交流イベント」といった観光を主な目的とした短期滞在のものから、「農業研修」や「ワーキングホリデー」といった労働を主とした長期滞在のものまで事業の幅が広く、今後も積極的に展開されていくことが考えられる。さらに国では「観光立国行動計画」（平成15年度）を決定して以来、長期滞在型観光の促進が進められていることから、長期滞在型の交流人口拡大施策は、観光振興策としても期待されている。しかしながら現在、長期的な交流人口拡大を実現している事例は少ないのが現状であり、今後の取り組みが必要となっている。

(2) 交流人口拡大施策への取り組み傾向

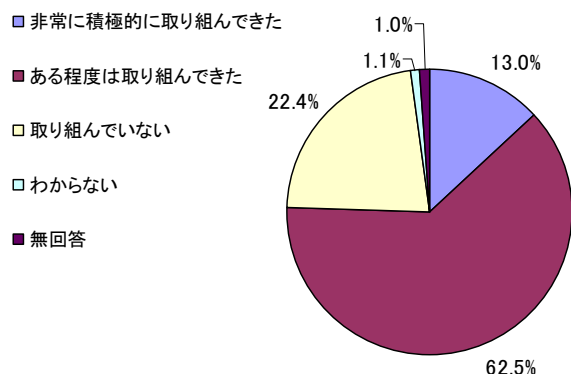
交流人口拡大施策への取り組みの姿勢として、総務省による「過疎地域における『都市との連携・交流』資源・施設の実態に関するアンケート調査」（平成14年度）によると、7割を超える自治体が「連携・交流事業」として何らかの取り組みを実施していることがわかる。また、事業内容としては過疎地域ならではの自然や農業を生かした取り組みが多く見られる。さらに今後の取り組みとして、今まで以上に、またはより積極的に取り組んでいきたいとする自治体が7割を超え、「連携・交流事業」に意欲的な自治体が多いことがわかる。

また、農山漁村における交流人口拡大につながるものとして、農林水産省と各省庁が連携する形で取り組みが実施されており、継続的な都市と農山漁村の共生・対流、体験を中心とした都市と農山漁村を双方向で行き交うライフスタイルを全国的に浸透させていくため、情報交換や連携の場を創出すべく、企業、NPO、市町村、各種民間団体などにより「都市と農山漁村の共生・対流推進会議（通称：オーライ！ニッポン会議）」が平成15年に発足し、多くの事業が展開されている。

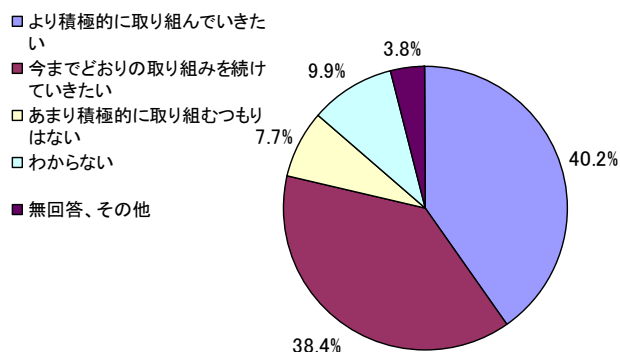
過疎地域のこれまでの交流事業への取り組みを見ると、「非常に積極的に取り組んできた」が13.0%、「ある程度は取り組んできた」が62.5%となっている。

また、今後の取り組みへの姿勢では「より積極的に取り組んでいきたい」が40.2%と最も多く、次に「今までどおりの取り組みを続けていきたい」が38.4%となっている。

図表 1－1 これまでの交流事業への取り組み



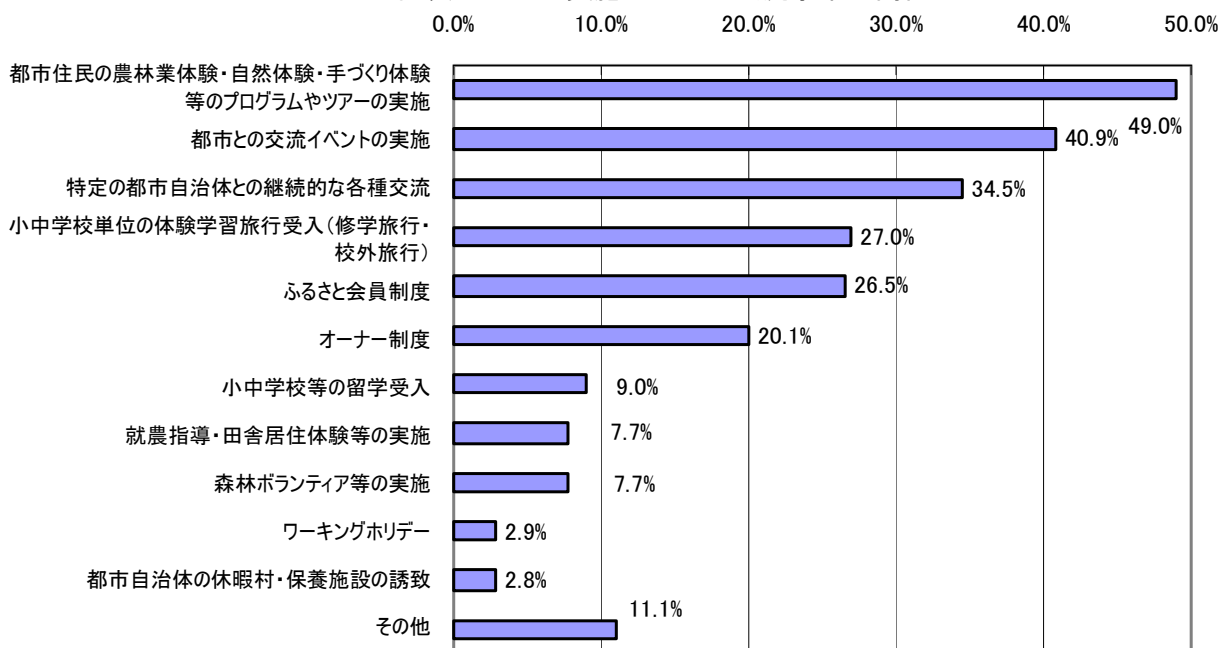
図表 1－2 今後の取り組みへの姿勢



資料：『過疎地域における「都市との連携・交流」資源・施設の実態に関するアンケート調査』（総務省、平成14年度）

過疎地域が実施している交流事業は、「都市住民の農林業体験・自然体験・手づくり体験等のプログラムツアーの実施」が49.0%と最も多い。

図表 1－3 実施している交流事業の割合



資料：『過疎地域における「都市との連携・交流」資源・施設の実態に関するアンケート調査』（総務省、平成14年度）

2. 当該地域を選定した理由

（１）これまでの交流人口拡大に向けた取り組み

北海道阿寒町においては、U ターン、I ターン、J ターンなどの定住促進奨励制度により、「美しい自然と大らかな心が活きる町づくり」を進める一方、平成 12 年度より「阿寒湖温泉再生プラン 2010」に基づき、湖畔温泉地としての施策を展開し、グリーンツーリズムに代表される通年・体験・滞在型観光へ向けた施策に力を注いできた。中でも滞在型観光への取り組みとして、宿泊者を対象に、温泉街の土産物店や飲食店約 80 店で特典を受けられる無料クーポン券（まりも家族手形）を発行する社会実験を実施するなど商店街と連携した個性的な取り組みを模索してきた。

しかしながら一町のみでの活動ではそのインパクトや宣伝も限られ、効果が得られにくいことから、滞在型観光の取り組みに力を注ぐ近郊の自治体と広域に連携し展開することを模索していた。こうした阿寒町の姿勢に共感する形で、これまで学生などの長期滞在者受け入れを継続的に実施している女満別町、常呂町、自然保護のために滞在型ボランティアの受け入れ素地のある斜里町の 3 町が加わり、本調査の対象地として決定される運びとなった。

（２）地域における観光魅力

対象地域は北海道の東（道東）に位置し、冬季の気温は－10 度を下回る道内でも寒冷的な地域であるが、降雪量は少ない。道内でも手つかずの自然が多く残る地域であり、地域内には阿寒国立公園や知床国立公園などを擁し、自然を中心とした観光資源が豊富に存在する。

道東の魅力を伝える観光資源の特徴的なものとして、阿寒町には天然記念物のマリモで知られる透明度の高い阿寒湖とアイヌ文化の伝承、女満別町では農家や酪農家の続く美しい田園風景、斜里町では世界遺産候補となっている知床の自然・希少動物の存在、常呂町は日本一のホタテの産地であるオホーツク海と流氷の到来、といったようなものがあり、これらの対象地域でしか見られない珍しい自然・文化が残る地域である。さらに体験を促す観光資源として期待されるものとして、常呂町にある国際大会も開催されるカーリング場、知床半島でのエコツアーなどがあげられ、今後も観光振興を進めることが可能な資源も豊富に存在している。

しかしながら、来道観光客における道東地域の訪問は道央発着のルートに周遊型で盛り込まれるケースが多く、道東のみ滞在のルートは少ない。さらに様々な取り組みにも関わらず、対象地域 4 町のそれぞれの観光入込客数は伸び悩んでいる現状にある。

図表 1－4 来道観光客における北海道の訪問ルート（上位 10 ルート）

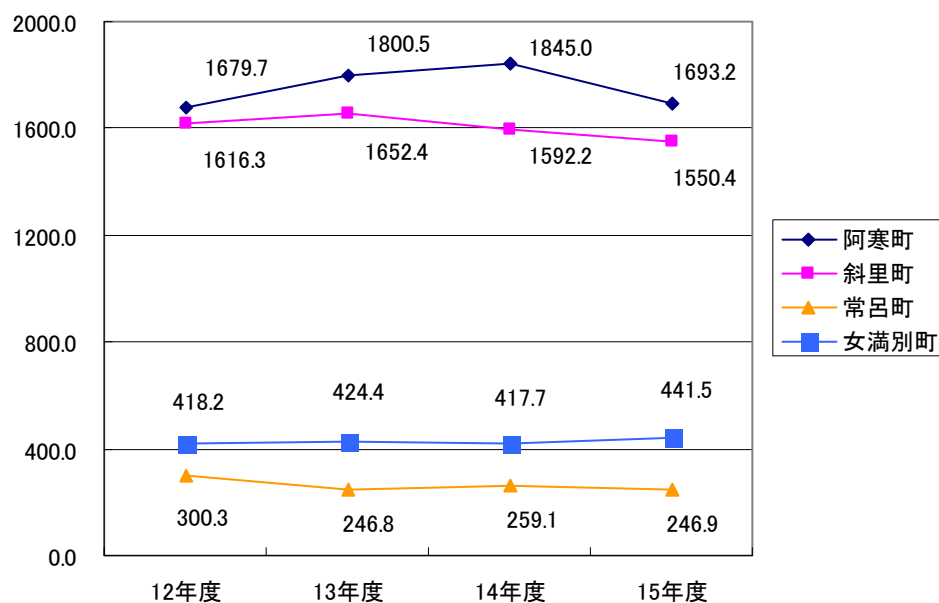
ルート	(%)
1 道央圏	38.8%
2 道南圏→道央圏	8.5%
3 道央圏→道北圏南部→道央圏	4.8%
4 道央圏→道東周遊→道央圏	4.7%
5 道央圏→道南圏→道央圏	3.6%
6 道央圏→道北圏南部	3.3%
7 道北圏南部	2.9%
8 道央圏→道東周遊（時計回り）	2.9%
9 オホーツク圏⇄釧路・根室圏	2.9%
10 道央圏→オホーツク圏→道央圏	2.9%

注）訪問ルートのエリア分けについて

訪問ルートを構成するエリアは、北海道の広域生活圏をもとに「道南圏」「道央圏」「道北圏南部（層雲峡、美瑛、富良野）」「道北圏北部」「オホーツク圏（斜里町、常呂町、女満別町含む）」「十勝圏」「釧路・根室圏（阿寒町含む）」の 7 圏域としている。

出典：「平成 14 年度来道観光客動態調査報告書」（北海道経済部）

図表 1－5 4 町における観光入込客数（単位／千人）



出典：「平成 13～15 年北海道観光入込客数調査報告書」（北海道経済部）

このように自然と文化を生かした豊富な資源が存在することと、対象地域の訪問ルートとしての開拓可能性の余地などから、観光振興をより促進できる潜在性を秘めていると考えられ、観光魅力の点からも本調査の対象地として決定するに至った。

第2章 調査の概要

1. 調査の目的

本調査は、市民ボランティア活動を契機とした大都市圏と地方圏との、一過性ではない長期的な交流人口の拡大を通じて、地域魅力の発掘・創出・発信、地域人材の育成、観光等による経済効果の実現など、地域再生・活力向上を図る、「ボランティアホリデー」の仕組みの確立を目指すものである。

そのために官民連携の委員会の立ち上げ、受け入れ地域と来訪者のニーズ調査、適正なプログラム・来訪者の募集方法・地域人材の育成・継続的な運営方法等を検討し、次年度の本格導入に向けた基礎資料の作成、及び運営に必要な関係者連携の仕組みの構築を目的とする。

2. ボランティアホリデーの定義

以下は本調査における「ボランティアホリデー」の定義と、一般向け、受け入れ側向けの解説文である。

「ボランティアホリデー」とは？

ボランティアホリデーとは、都市部の住民が農山漁村を中心とする地方に長期滞在しながら、ボランティア活動をする新たな企画の交流事業をいう。

ボランティアホリデーの実施により、都市部と地方の交流人口の拡大が図られ、観光等の経済効果が得られるばかりか、交流を通しての来訪者による新たな地域の魅力の発見といった刺激が得られることも考えられる。

都市部の住民はボランティアを通じて地域へ貢献し、地域住民との交流の機会が生まれることで、これまでの観光旅行とは違った体験をすることができる。

一般参加者向け「ボランティアホリデー」解説文

ボランティアホリデーは、
ボランティアをしながら地方に長期滞在するという
新しい都市と地方の交流のカタチです。
ボランティアを通じ地域に貢献し、
地域の人たちとのふれあいの機会が生まれることで、
これまでの観光とは違った体験をすることができます。

※ここでの「ボランティア」は、農林漁業手伝い、まちづくり、地域産業支援、福祉、教育、文化・スポーツ、環境保全、地域安全活動、国際協力、子供の健全育成等、幅広い分野での活動を言います。ボランティアを通して「役に立ちたい」「学びたい」「地域の人と親交を深めたい」など、様々な目的の方の参加を歓迎します。

ボランティア受け入れ側向け「ボランティアホリデー」解説

ボランティアホリデーは、
ボランティアの長期的な受け入れによる、
新しい都市と地方の交流のカタチです。
生活や仕事の中の「ちょっと困った」を解決してもらえる、
都市の人たちとの交流によって地域を知ってもらえる、改めて知らされる、
そんな機会になるでしょう。

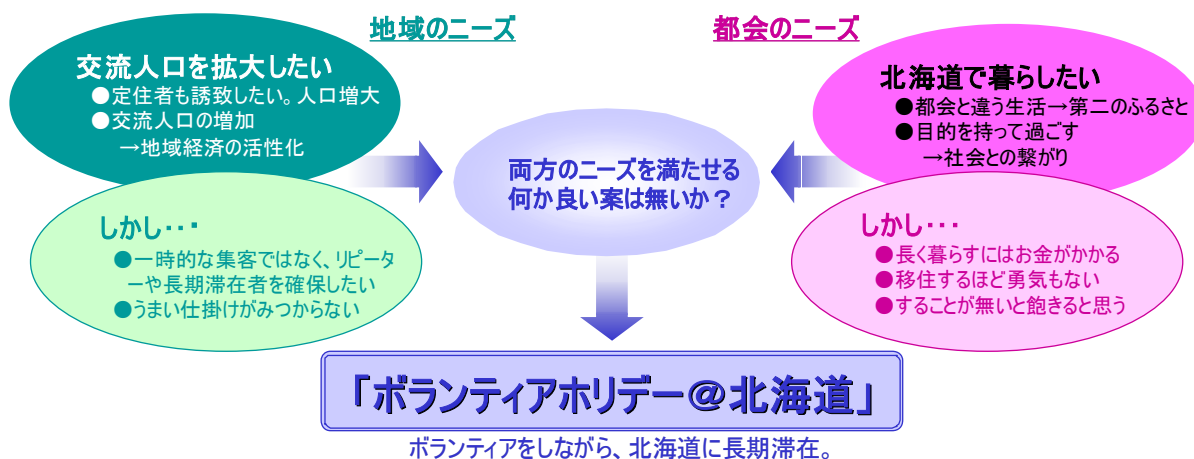
※ここでいう「ボランティア」は、農林漁業手伝い、まちづくり、地域産業支援、福祉、教育、文化・スポーツ、環境保全、地域安全活動、国際協力、子供の健全育成等、幅広い分野での活動を言います。ボランティアを受け入れて「手伝って欲しい」「交流を通じて学びたい」「都市の人と親交を深めたい」など、様々な目的の方の参加を歓迎します。

3. ボランティアホリデーのイメージ

(1) ボランティアホリデーのイメージ

ボランティアホリデーのイメージは、以下のとおりである。

図表 2-1 ボランティアホリデーのイメージ



対象層および季節と期間、宿泊、ボランティア内容

ボランティアホリデーは以下のような対象、季節と期間、宿泊、ボランティア内容の組み合わせが考えられる。

図表 2-2 ボランティアホリデーの対象、季節と期間、宿泊、想定されるボランティア内容一覧

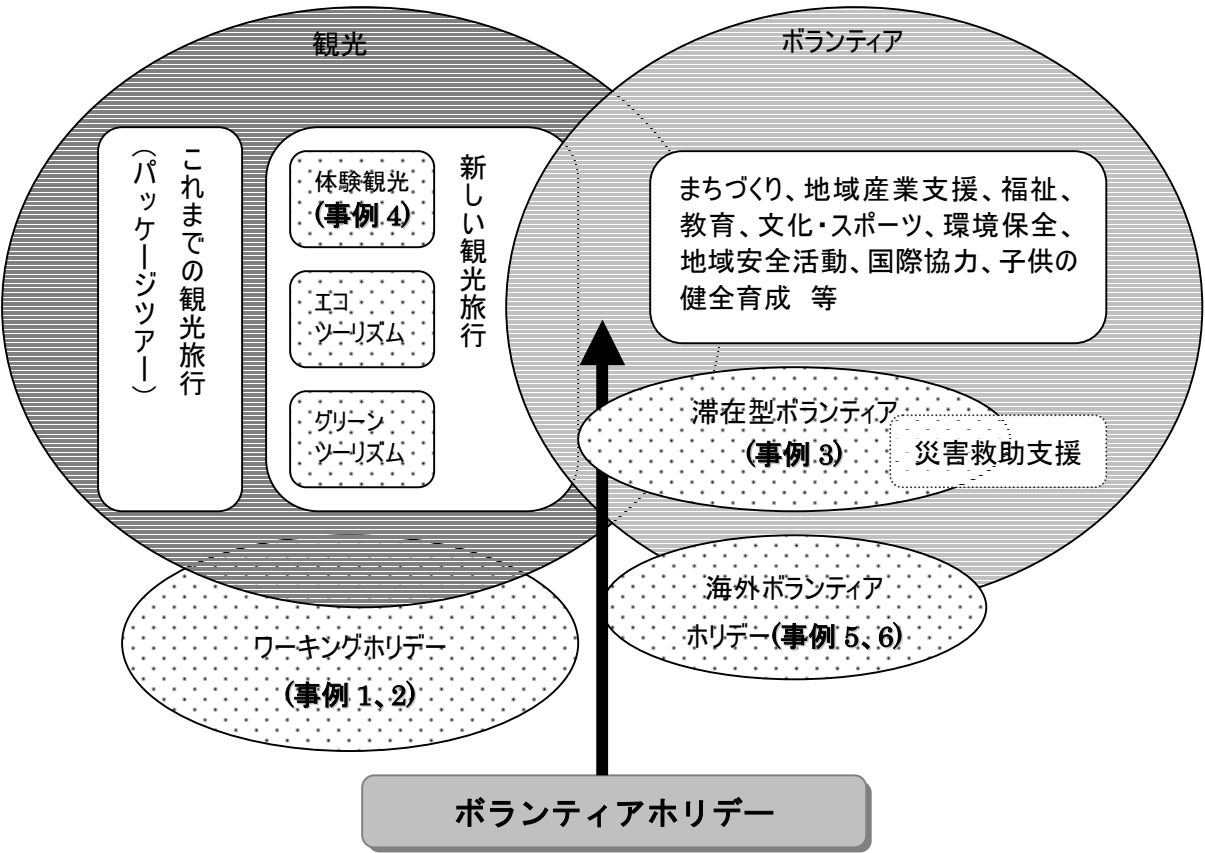
対象	季節と期間	宿泊	ボランティア内容	
熟年層 学生 フリーター 長期休暇中の家族 ※ 都会在住者対象	<季節> 地域・ボランティアメニューによって異なる。季節限定のメニューもあり <期間> 1週間、2週間、1ヶ月、3ヶ月、半年、1年	公営宿泊施設 ※ 公的施設は遊休施設等を活用 公民館 ホテル、ペンション 農家民泊	<どこで>	<何を>
			農家、酪農家	農作業
			ホテル、ペンション	雑用、雪かき
			体験施設	事務、雑用
			まちづくり団体	イベント手伝い
			観光ボランティア団体	ガイドのサポート
			IT 関連ボランティア団体	Web 制作などの手伝い
			福祉施設・子育て支援施設	事務・雑用、子どもの遊び相手
			環境ボランティア団体	植林、ゴミ拾い活動
			市町村(役場)	地域情報の取材・コンテンツ制作
			小学校	スポーツ・音楽等の文化活動の支援
			ボランティア団体	花のツアーガイドのお手伝い

(2)「ボランティアホリデー」の位置付け

「ボランティアホリデー」は、労働（アルバイト）で滞在中の生活費等を補うワーキングホリデーと違い、ボランティア活動を通して地域への貢献をするものである。

ワーキングホリデーは技術習得などを目的とした本格的な労働である場合が多いが、ボランティアホリデーはその地域でしかできない体験や地元の人とのふれあいなど観光の要素も強く、「都市と地方の交流」というテーマを軸に分類した場合、ワーキングホリデーと体験観光の中間に位置づけられる。また、地域貢献に対する地域ぐるみの理解が得られたり、民泊を利用したりする場合、通常よりも安い料金による長期滞在が可能になるというメリットと、ボランティアは基本的に無償のため地域の雇用を圧迫しないというメリットがある。

図表 2-3 ボランティアホリデーの位置付け



図表 2-4 ワーキングホリデー、体験観光との違いと共通の要素

分類	プログラム	費用	対応事例
ワーキングホリデー	農業中心の軽作業	参加者は対価※を受け取る	1、2
ボランティアホリデー	農業・漁業関連の手伝い、ウェブ制作、通訳等、様々→既存事業より創造的なプログラムが豊富かつ、雇用を奪わない	参加者は基本的に無償で参加する	3、5、6
体験観光	農業・漁業体験	参加者は料金を払って参加する	4

※「対価」とされるのは「賃金」で受け取る場合と、地域の農作物など「物」で受け取る場合がある

(参考) 類似した取り組みの事例

ワーキングホリデーの事例

事例 1：西米良型ワーキングホリデー制度（宮崎県西米良村）

運営主体：株式会社「米良の庄」（第三セクター）

「九州中央山地 一ツ瀬川源流 生涯現役元気村 カリコボーズの休暇村・米良の庄」をコンセプトとする村づくりが進められる中、平成 9 年から日本型ワーキングホリデー制度として開始された。

この制度は、参加者に季節的に労働力の不足する花やゆずの栽培などを手伝ってもらいかわりに報酬が支払われ、参加者はその報酬を元手に西米良村に滞在し、住民との交流や山里での休暇を満喫してもらうというものである。

仕事に対する報酬としては、基本的に 1 日 7 時間労働で 4,200 円（時給 600 円）が支払われ、参加者が村営のコテージに滞在する場合、1 泊 1 棟 3,000 円の割引料金で施設を提供しているため、宿泊費を差し引いても残りの報酬で十分長期間の滞在が可能であり、また受け入れ者が参加者に支払う報酬は、基本的に参加者の滞在費として地元還元されることも考えられる。

事例 2：南信州ワーキングホリデー事業（長野県飯田市）

運営主体：ワーキングホリデーいいだ事務局（飯田市役所農政課）

都市と農村の交流事業の一環として、平成 10 年度から開始された。田舎で暮らしたい、本物の農業を体験したいという都市住民と、繁忙期に人手不足や高齢により重労働ができない農家をマッチングするもので、金銭の授受等は発生しない援農ボランティアとして確立されている。

現在では 800 名弱が会員登録しており、担い手不足の解消だけでなく、後継者確保、農産物の販路拡大や定住促進などにも寄与している。

飯田市のワーキングホリデーは「観光」ではなく「労力補完」がメインであり、農家に負担がかかる受け入れはしていない。作業時期や期間は農家の繁忙期に限り、作業内容は体験用に用意されたものではなく、普段の農作業から選ぶなど、農家自身の作業効率が落ちないように努めている。滞在日数は 3 泊 4 日を基準とし、長期の場合は概ね 1 ヶ月を目安に更新を行う。

平成 13 年度からはワーキングホリデーをはじめとする数々の交流事業で培ったノウハウを元に「南信州あぐり大学院」事業で、「食と農」、「教育」、「環境」、「地域自立」などをテーマとして人材育成にも取り組んでいる。

滞在型ボランティアの事例

事例 3：サル追い上げボランティア（秋田県八森町）

運営主体：八森町産業振興課

白神山地の麓にある八森町では、昭和 63 年頃から農作物の猿害に悩まされていた。秋田県では銃による駆除指導は行っておらず、また過疎の町では追い払う人手もままならないことから、平成 10 年 9 月に全国から猿の追い上げを行ってくれるボランティアを募集したところ、多数の参加があり、猿害対策に効果をあげている。平成 10 年はのべ 159 人の参加でスタートし、平成 13 年はのべ 630 人が参加した。

参加者は定年退職男性、自営業、団体（学生・一般）などが多く、地域の自然の魅力は大きな参加の動機になっている。関東からの参加者が多く、男性が全体の 9 割。

基本は 3 日以上 2 週間までの滞在となっており、宿泊は町有施設を無料で貸し出している。寝具、自炊器材、調味料類等は無料であるが、食料等は参加者の負担。ただ、地元住民とのつながりが生まれることで農作物を無償提供されるケースも多い。

まず被害地を案内し、猿の生態についても説明する。追い払い要員（ボランティア）は、早朝から 2 時間程度と、昼間、夕方に農地を見て回る。猿を見つけると花火や鳴り物、エアガンなどで追い払う。参加者には毎日の報告書作成を依頼しており、内容は業務の中身、猿の行動、町の人との会話、雑感などで、今後の方針付けに非常に参考になっている。

体験観光の事例

事例 4：南信州観光公社（長野県飯田市）

運営主体：南信州観光公社（第三セクター）

長野県飯田市では、平成 8 年以降、「体験教育旅行」の受け入れ、「ワーキングホリデーいいだ」といった地域間交流の先駆的な取り組みが行われている。

南信州観光公社は「観光を切り口に地域振興を行うための組織」という位置付けで平成 11 年から 5 市町村と 10 企業・団体で出資して設立した第 3 セクター。農業体験のほか、伝統工芸体験、自然体験、生活体験等様々な体験プログラムを広域的に展開している。

「本物体験」をコンセプトとしており、ツアーの都合に合わせて、形だけを取り繕うようなことはしない方針である。例えば酪農体験では、民宿に泊まって、乳搾りの部分だけ牛舎に行かせてもらうのではなく、実際に酪農で生計を立てている酪農家のお宅に一日ホームステイをさせてもらって、生活そのものを全て経験するといったプログラムになっている。

海外ボランティアホリデーの事例

事例 5：イギリスにおけるボランティアホリデー

概要

徹底した福祉国家のイギリスで、ボランティア活動を通じ国際社会に貢献できる人材の育成を目的としたもの。

派遣先はイギリス国内の高齢者施設、障害者施設、グループホーム、コミュニティケア活動、ホームレスや女性難民、障害児童の一時保育など。海外ボランティア参加者の滞在期間中は宿泊、食事、生活経費補助金等の生活に必要なものが提供される。そのため、格安留学が可能になるというメリットもある。

運営主体

CSV（政府公認のイギリス最大の非営利チャリティ団体）

CSV は年間予算額 66 億円、英国全土約 60 カ所にオフィスをもって活動している全国規模のチャリティ団体。予算の約半分はイギリス政府など、公的機関から出資されている。日本では 1988 年に CEC 文化教育交流会に窓口が設立されて以来、国際ボランティアプログラムを専門に取り扱っている。「イギリス・ボランティアホリデー」は、設立以来、累計約 1700 名を超える参加者を受け入れている。ボランティアのすべての受け入れ先にプロジェクト・スーパーバイザーを置き、活動するボランティアの為にその場で実践的なアドバイスや指示、現地生活のコーディネートをしている。

日本窓口：CEC 文化教育交流会

プログラム

参加費	¥396,000-（消費税を含む、航空券代別途）
条件	18 歳から 35 歳までの心身共に健康な男女 最低 4 ヶ月以上ボランティア活動可能な方（最長 12 ヶ月） 高校卒業程度以上の英語力を有する方
活動先	施設（老人ホーム・障害者施設等）、在宅（自立生活のための援助）等
待遇	活動期間中の全宿泊・食事の提供 等
出発時期	1 月・3 月・4 月・5 月・6 月・9 月（変更可能）
その他	英語力に自信のない方には事前英語研修を用意

事例 6：オーストラリアにおける滞在型環境ボランティア

概要

単なる観光では知ることのできないオーストラリアの真の自然に触れ、植林や種子の採集、遊歩道づくりなど自然保護のための作業を行う。毎週金曜日から 1 週間単位で何週間でも参加でき、オーストラリアを中心に世界各国からボランティアを受け入れている。

CVA スタッフのリーダーのもとに 5～10 人がグループを組み、共同生活をしながら活動する。作業時間は原則として朝 8 時～夕方 4 時までで、昼食 1 回、午前と午後 1 回ずつティータイムがある。ボランティアの合間には有償のエコツアーが組まれるなど、楽しみながら長期のボランティア活動ができる工夫がされている。

運営主体

Conservation Volunteers Australia (CVA)

1982 年に設立されたオーストラリア最大の自然環境保護団体で、毎年 1500 件以上の環境保全プロジェクトをオーストラリア各地で実施し、年間延べ 5 万日のボランティア活動を行っている。120 名以上の職員を抱える規模の大きい非営利団体。ボランティア対象地の選定には基準を設け、ボランティアが安全に活動できるよう配慮しており、現在ボランティア対象地域をアジアや欧米などへ広げて、世界各国へボランティアを送り出している。

プログラムの一例

参加費	1 週間 ¥25,000～（全食事、宿泊費、プロジェクト中の移動費含む）
条件	15 歳～70 歳の人ならオーストラリア人でもその他の国籍でも誰でも参加可
活動先	タスマニア島の自然遊歩道の再建、ノーザンテリトリーの動物生態調査 クイーンズランドの熱帯雨林植林 等
待遇	食事：自分たちで作り、自分たちで片付ける。夕食は交代制。 宿泊：CVA ボランティアハウス、CVA が用意するテント、キャラバン、バック パッカーズホテルなどプロジェクトによってさまざま。
出発時期	毎週金曜日 11:00 オーストラリアの各都市にある CVA オフィスに集合
その他	持ち物はバックパック、雨具、長袖シャツ、長ズボン、つばのある日よけ帽子、軍手、日焼け止め、サングラス、頑丈な作業靴（底に凹凸のあるもの）、寝袋とマット、虫除け、水筒

4. 調査の内容

（１）大都市住民に向けたニーズ調査

来訪者側が期待するボランティア活動内容や交流プログラム、滞在地域の環境等に関するニーズ調査を、大都市住民へのアンケートにより実施した。

（２）受け入れ体制の現状把握

受け入れ地域の現地関係者に対して、提供したいボランティア活動内容や交流プログラム、宿泊施設や交通機関等に関する要望等についてヒアリング調査を行った。

（３）モデル事業の実施

来訪者を受け入れるモデル事業を実施し、活動状況を分析、適正なプログラムと体制のあり方を検討した。

（４）交流人口拡大に向けたボランティアホリデーの課題

各種調査結果をもとに、ボランティアホリデー実施における課題を抽出・整理した。

（５）課題解決の方向性

（４）を踏まえて今後の方向性を検討した。

（６）ボランティアホリデー本格稼働に向けたポータルサイトの構築

次年度の参加者募集に向け、ボランティアホリデーに関する情報発信とボランティア希望者と受け入れ先のマッチングを目的としてポータルサイトを構築した。

（７）参加者への告知に向けたパンフレットの制作

ボランティアホリデーの事業認知度向上に向けてパンフレットを作成するとともに、効果的な配布方法を検討した。

（８）検討委員会、作業部会の実施

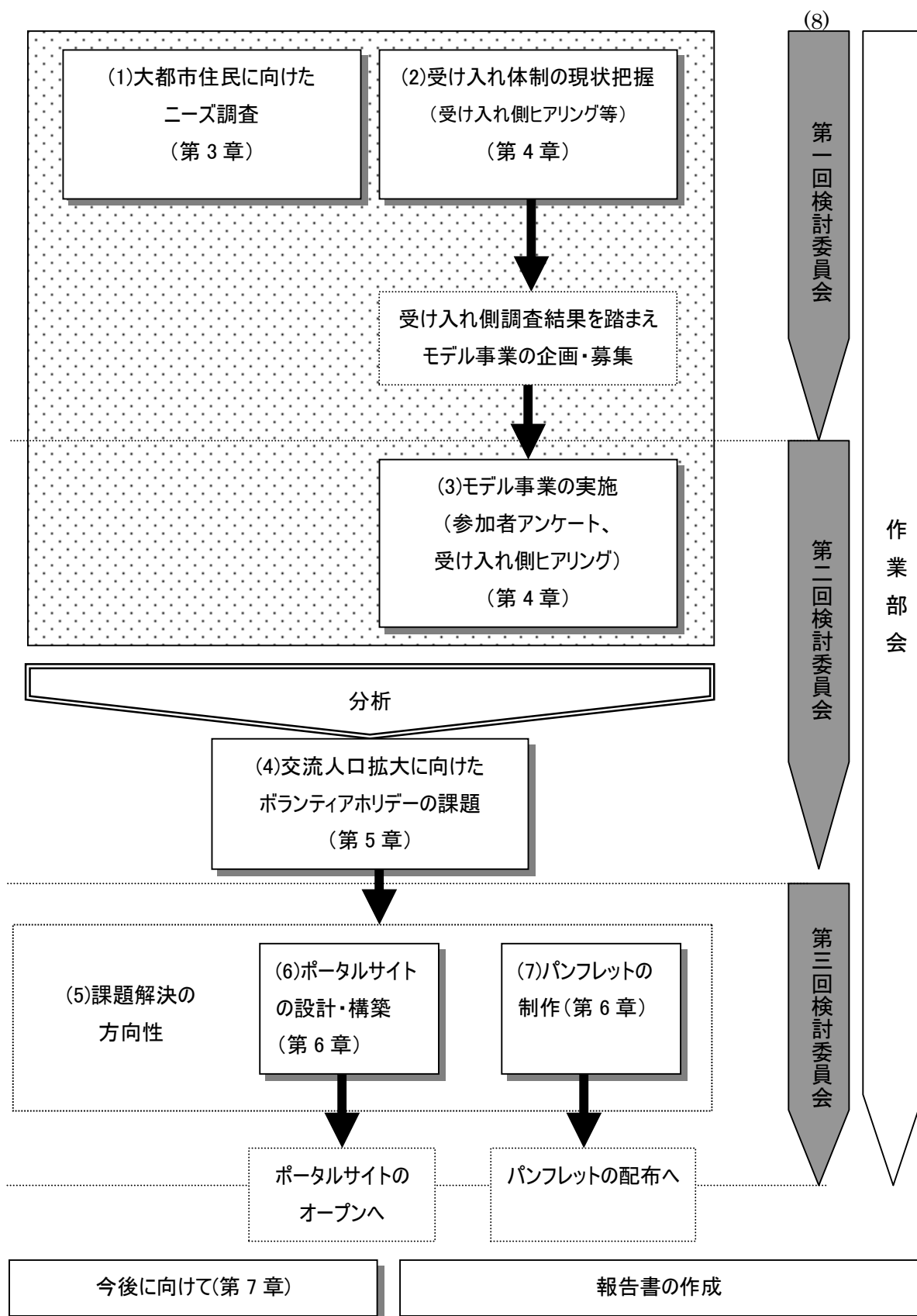
①検討委員会

有識者で構成された検討委員会を開催し、各種調査結果などをもとに、次年度以降に継続的に事業を実施できる体制のあり方に関して検討を行った。

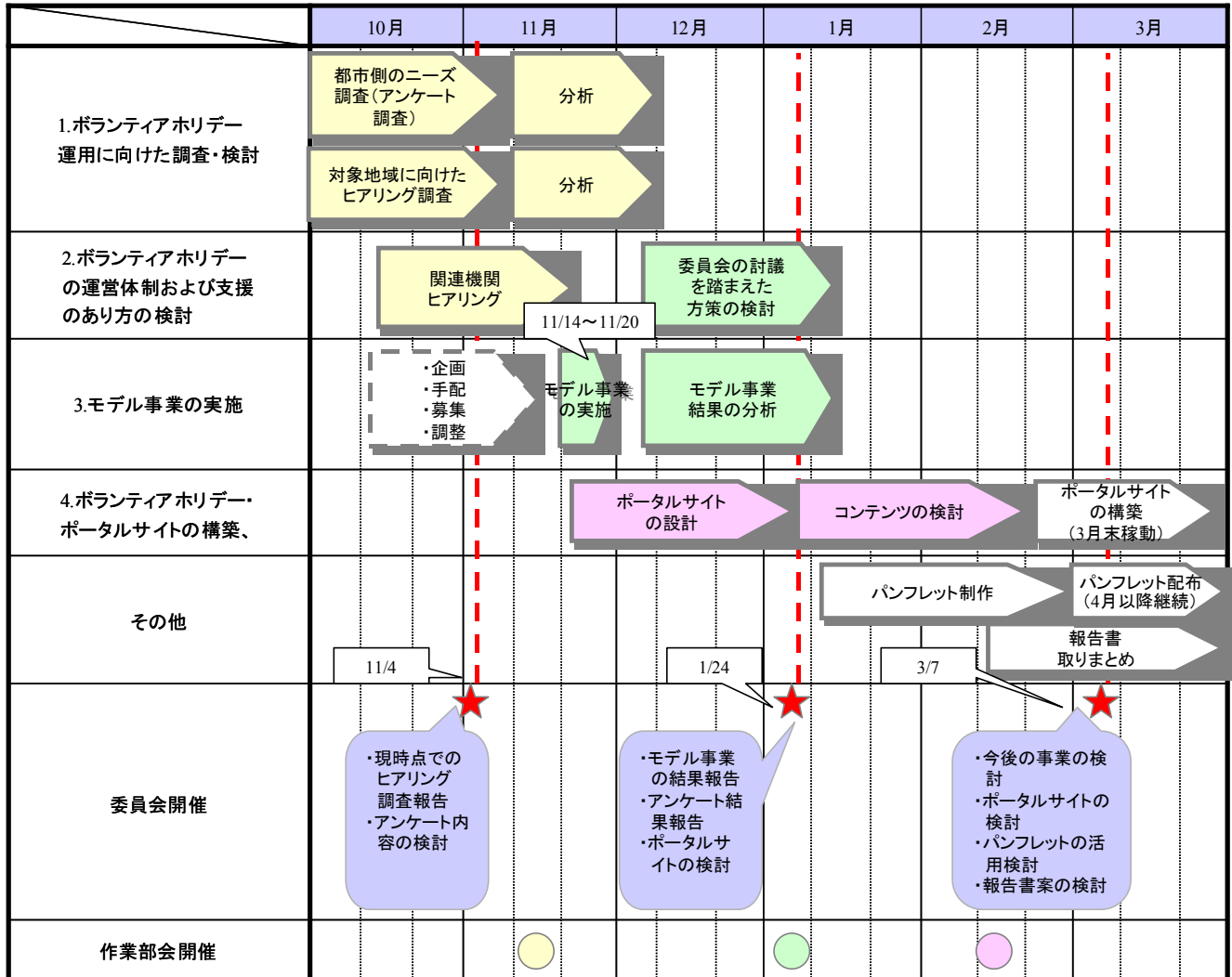
②作業部会

受け入れ地域の地元関係者で構成された作業部会を開催し、次年度に継続的に事業を実施していくにあたっての課題等に関して検討を行った。

5. 調査の流れ



図表 2-5 スケジュール



6. 期待される効果

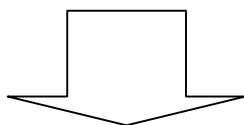
本調査によって、大都市住民がボランティア活動をしながら地域に長期間滞在する「ボランティアホリデー」の仕組みが構築され、また本年度に立ち上げた委員会を中心とする関係者連携の推進基盤が整備される。

これによって、大都市圏と地方圏の交流人口の拡大、地域資源・地域特性を活かした新たな地域魅力の発掘と産業創出、都市農村交流の拡大、市民ボランティア活動の促進のための施策モデルの構築と導入の基盤整備が達成されるとともに、地域人材の育成に繋がる。

平成 19 年には団塊世代の大量退職が始まり、健康で経済力を持ち、生きがいと社会貢献、自然とのふれあい等を求めるシニア層が増大することから、この層に対する受け入れ体制を作っておくことにも繋がる。

1. 都市部からの長期滞在者の誘致

2. 地域住民との交流機会から、リピーターの誘致



1. 交流人口拡大により地域再生と活力の向上が得られる

2. 地域住民のボランティア活動への意識醸成、活性化等地域人材の育成

3. 生きがいと社会貢献、自然とのふれあいを求めるシニア層の活動の場創出