

消滅可能性都市の衝撃と地域おこし協力隊の活動 —長崎県対馬市における「島おこし協働隊」を中心に—

石川 和男

1 はじめに

わが国では、人口減少が地方を中心にその速度が加速しているが、政府は50年後に約1億人の人口維持という目標を掲げている。2011年には「日本創成会議」が、消滅可能性都市の自治体名をあげたことで各方面に衝撃が走った。政府は「まち・ひと・しごと創生本部」を立ち上げ、自治体の残存可能性を探る施策を打ち出している。当然のことながら、この施策だけでは、消滅可能性都市はその可能性を孕んだまま時間が経過するだけである。自治体消滅自体の論議は措くが、当該自治体に居住し、今後も居住可能性が高い人々にとっては、人口減少によるさまざまな課題とその対応を考えなければならない。そこでは、生活の糧を得るための「しごと」は必要であるが、人口減少により不可能となるサービスや起こりうる地域社会や環境の変化にも考えを巡らせなければならない。

本稿では、消滅可能性都市について概観した後、極点社会到来によるさまざまな問題、地方への人の流れをつくるための施策にふれる。その上で2009年に制定された「地域おこし協力隊」を取り上げ、今回の実態調査で訪問した長崎県対馬市における「島おこし協働隊」の活動とその変遷、そこで浮上した課題や成果について考察する。

2 消滅可能性都市の増加と極点社会における課題

(1) 「消滅可能性都市¹⁾」の衝撃

2011年5月に日本生産性本部が発足させ、現在は活動を休止している日本創成会議は、人口流出が継続するという仮定のもと、わが国の将来人口推計を行った。そこでは、2010年から2040年までの30年間に、人口の「再生産力」を担う20~39歳の女性人口が5割以下にまで減少する自治体が、全国1,799自治体のうち896自治体(49.8%)もあり、そのうち人口1万人未満の自治体が523(29.1%)も占めることを明らかにした。同会議による消滅可能性の自治体名公表は、各方面に多くの衝撃を与えた。当初は「まさか」という衝撃であったが、これまでの人口推移や当該自治体の年齢構成を考えると、その公表は次第に現実のものとしてとらえられるようになった。

他方、国立社会保障・人口問題研究所は、2013年に『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』において、2010年から2040年を5年ごとに区切って推計を示した。ここでの2010年と2040年の比較では、全都道府県で人口が減少するものの、総人口の約16%減少という推計は、四半世紀先にその可能性があることを示すものであった。この推計は人口構成変化が中心であったため、多くの人は自らが居住する自治体や地方あるいは都市の問題として実感できないことが影響したかもしれない。しかし、日本創成会議が示した具体的な消滅可能性のある都市名公表は、さまざまな方面に衝撃を与えるものであった。

(2) 極点社会²⁾の到来

日本創成会議の消滅可能性都市公表により、名前があがった自治体ではさまざまな動きが起こった。国レベルでは、「まち・ひと・しごと創生本部」の立ち上げに代表される。俗に言う「過疎地域」「限界集落」だけではなく、大都市圏に分類される東京都特別区の豊島区、政令指定都市である大阪府中央区、札幌市南区、広島市安佐北区がそれに含まれたことは、人口減少が単に過疎地域の問題だけではないことも浮き彫りにさせた。

同会議が将来人口推計として、「人口再生力」に着目したのはユニークであった。人口の再生産力を表す指標について、出産可能年齢の女性が次世代の女兒をどの程度再生産するかが「総再生産率」である。さらに出生した女兒死亡率も考慮した「純再生産率」もあり、これらに人口移動率を勘案した指標もある。ただ、明確な指標として人口の再生産を中心に担う「20~39歳の女性人口(近年の合計特殊出生率の約95%がこの層のため)」が減少し続けると、人口の再生産力は低下し続け、総人口減少に歯止めがかからない(北海道総合研究調査会[2014])。人口の再生産力という指標は、かつて「女性は産む機械」と発言した大臣が、多方面からの批判に晒され、辞任要求を突きつけられたことがあったが、この発言とは異なる文脈で考えなければならない。

人口減少の要因は、若年女性の減少と若者の大都市圏への流出によるところが大きい。同会議の推計では、先の523自治体では人口が1万人未満となり、消滅可能性がさらに高くなる。この推計は、根拠なき「悲観論」を牽制し、国民が基本認識を共有し、適切な対策により、人口急減を回避し、将来の安定的な人口規模が得られるものとしている(増田[2014]p.1)。ただ、消滅可能性という言葉からは、一般的に悲観論に繋がる。

同会議が推計する消滅可能性都市は、調査対象外の福島県を除き、全国に分布している。秋田県では大潟村を除く全自治体が入り、青森県(87.5%)、島根県(84.2%)が多く、最も少ない愛知県(10.1%)に比べて非常に高い数値を示している。消滅可能性都市が与える衝撃は、人口減少によって惹起する問題に直結する。そして、消滅までの過程で発生する多くの問題への対応が

重要である。しばしば指摘されるのは、①年齢構成の不均衡による社会保障等の崩壊、②国土利用の不均衡による極点社会の出現である(増田[2014]p.7)。ただ、2016年には出生数が100万人を割り込んだことから、大都市へ流出した若年女性が、出産しない状況も顕著になった。特に若年人口の流出先とされる東京での出生率は47都道府県中、最も低くなっている。これはわが国全体で出生率が減少する状況を示している。

(3) 地方への人の流れ形成

2014年6月24日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針(骨太の方針)」では、わが国の将来に関わる制度・システム改革が取り上げられた。そこでは未来に向けた政策として、人口急減・超高齢化への危機意識を国民全体で共有し、50年後に1億人程度の人口維持を謳った。そのために地域の活力を維持し、東京一極集中に歯止めをかけ、少子化と人口減少の克服を目指す総合的政策を推進する本部を設置し、政府一体で取り組む体制を整備するとした。その中心的役割は「まち・ひと・しごと創生本部」が果たすとしている。ここでは本部長を総理大臣とし、副本部長に地方創生担当大臣と官房長官、他の国務大臣を本部員とする構成とした。そして、「まち・ひと・しごと創生本部事務局」「まち・ひと・しごと創生会議」「まち・ひと・しごと創生本部幹事会」を組織し、一応の体制整備をした。

さらに同本部が2014年9月12日に決定した基本方針は、地方が成長する活力を取り戻し、人口減少克服のため、国民が安心して働き、希望通り結婚し、子育てができ、将来に夢や希望がもてる魅力ある地方を創生するために、地方への人の流れ形成を基本目標とした。そのため、人口減少・超高齢化の現実を直視し、景気回復を全国で実感可能にするため、従来とは異次元の大胆な政策を中長期的観点から結果が出るまで実行することを宣言した。大方はここで掲げられた目標に異議を挟むことはないだろう。ただ振り返ると、2008年をピークに人口減少が始まり10年になろうとしている。これまでの人口構成から推定すると、現在の状態になることは他国の経験からもかなり以前から十分にわかっていたはずである。人口減少が数字の上で表れたのは約10年前であるが、少子化はずっと以前からその傾向があらわれていた。これに対し、何らかの反省や見通しの甘さを反省せず、「まち・ひと・しごと」という看板を新しく掲げられても、その目標とする魅力ある地方を創生し、地方への人の流れをつくることには決してならない。

同本部による基本方針では、「地域の特性」に即した課題解決のために3つの基本的視点をあげている。それは、①「若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現」、②「東京一極集中」の歯止め(東京圏の活力維持・向上を図りながら、過密化・人口集中を軽減し、快適で安全・安心な環境の実現)、③「地域の特性に即した地域課題の解決」(中山間地域等で、地域の絆の

中で全ての人が心が豊かに生活可能な小拠点での制度縦割りを排除した「多世代交流・多機能型」の生活サービス支援の推進、地方中枢拠点都市及び近隣市町村、定住自立圏での地域連携を推進し、役割分担とネットワーク形成により、地方での活力ある経済圏を形成し、人を呼び込む地域拠点としての機能向上、大都市圏等で過密・人口集中に伴う諸問題に対応し、高齢化・単身化を地域全体で受け止める地域包括ケアの推進)である。これらの基本的視点にも、大方の異議はないだろう。しかし、東京一極集中に歯止めをかけると宣言しながら、東京圏の活力維持・向上を目指すともしている。既に中山間地域の少子高齢化、人口流出が止まらない地域に多世代交流や多機能を要求し、過疎化が進み限界集落となった地域に対して連携を奨励したところで、一自治体が単独でできなかつたことが可能になることはそれほど多くない。それは弱者連合となるからである。人口減少が進み、限界集落と化す地域に至らなくても、今後四半世紀後には消滅可能性都市とされた地域は、推定された人口を正面から受け止め、人口減少だけではなく、経済面や社会面での変化を「実際に起こる状態」をとらえた上での現実的な対応が必要となる。

したがって、国が提示するメニューを考慮する必要もあるが、自治体独自のメニューを考慮し、ときには自らが独自の判断し、修正する必要もある。そこで「地域おこし協力隊」の取り組みは、国の財政支援もあるが、当該自治体が自らの課題や問題を正面からとらえるものといえよう。そして時間がかかり、すぐにその効果が現れるものではないが、川上発想ではなく、川下発想の取り組みともいえる。

3 地域おこし協力隊

(1) 地域おこし協力隊の活動

2009年3月31日に制定された「地域おこし協力隊（以下「協力隊」）推進要綱」では、人口減少・高齢化等の進行が激しい地方において、地域力の維持・強化を図るため、その担い手となる人材確保の重要性を取り上げている。一方、都市住民は生活の質や豊かさへの志向の高まりを背景に、豊かな自然環境や歴史、文化等に恵まれた地域での生活や地域社会への貢献へのニーズが上昇しているとしている。そこで、地方に地域外人材を誘致、定住・定着を図ることが、地方と都市住民のニーズの接点としてとらえることができるというのが趣旨である。

「地域おこし協力隊員」は、地方自治体が都市住民を受け入れ、協力隊員に委嘱し、一定期間以上、農林漁業の応援、水資源保全・監視活動、住民の生活支援など各種の地域協力活動に従事する。そのうえで総務省が当該地域に定住・定着ができるように自治体を支援する。協力隊員は、概ね1年以上3年以下の期間、各種の地域協力活動に従事する。他方、各自治体は、

設置要綱等を策定、広報・募集し、協力隊員を決定、委嘱する。実施には、全国的な地域づくり推進組織、NPO 法人や大学等との連携が望ましいとされる。また総務省は、協力隊推進に取り組む自治体には、必要な財政支援や都市住民受け入れの先進事例・優良事例の調査や、これらの事例について自治体への情報提供等を行うとしている(総務省[2009])。例示によりヒントは与えられるが、例示とともに既に当該自治体において対応に苦慮している事柄を予め整理することも求められよう。

協力隊の対象者は、①自治体から委嘱状等を交付され、地域協力活動に従事する者であること、②①の委嘱にあたり、自治体がその対象者及び従事する地域協力活動の内容等を広報誌、ホームページ等で公表していること、③地域協力活動を行う期間は概ね1年以上3年以下であること、④生活拠点を3大都市圏など都市地域等から過疎、山村、離島、半島等の地域に移し、住民票を移動させた者、としている。活動は、「地域力の維持・強化に資する活動」とされる。例示では、①地域おこしの支援(地域行事やイベントの応援、伝統芸能や祭りの復活、地域ブランドや地場産品の開発・販売・プロモーション、空き店舗活用など商店街活性化、都市との交流事業・教育交流事業の応援、移住者受け入れ促進、地域メディアなどを使った情報発信等)、②農林水産業従事(農作業支援耕作放棄地再生、畜産業支援等)、③水源保全・監視活動(水源地の整備・清掃活動等)、④環境保全活動(不法投棄パトロール、道路の清掃等)、④住民の生活支援(見守りサービス、通院・買物支援等)、⑤その他(健康づくり支援、野生鳥獣の保護管理、有形民俗資料保存、婚活イベント等)など多様である(総務省[2009])。これらの活動は、自治体により共通するものと独特なもの両方があるが、特に後者についての対応を行うことが重要となろう。

(2) 地域おこし協力隊の推進に関する財政措置

地方自治体が要綱に基づき協力隊を導入する場合、特別交付税措置が講じられる。その募集では、地方自治体あたり200万円を上限としている。募集費用には、都市部での募集・PR費用、現地説明会や試験的な地域おこし活動(短期間の地域おこし協力活動等)に要する費用、職員旅費、各種コーディネートを実施するNPO法人等への委託費を想定している(総務省[2009])。これら費用は、かなり幅広くその活動が行えることを示している。

協力隊員の活動経費は、1人あたり400万円を上限(うち報償費等は200万円を上限、報償費等以外の活動経費は200万円を上限)としている。ただ、地域協力活動に不可欠であり、専門性が高いスキルや経験を有する協力隊員、辺地等の著しく交通条件が悪い不便な地域での活動に従事する協力隊員には報償費250万円を上限としている。この場合も協力隊員1人あたり400万円を上限としている。他方、協力隊員等の起業経費も見込んでいる。そこでは協力隊員の任

期終了日から起算して前1年以内、または協力隊の任期終了日から1年以内に協力隊員の活動地と同一市町村内で起業する者の起業に要する経費は、協力隊最終年次または任期終了翌年の起業する者1人あたり100万円を上限としている。これら費用では、設備費、備品費、土地・建物賃借費、法人登記経費、知的財産登録経費、マーケティング経費、技術指導受け入れの経費が想定されている。また都道府県の取組への財政措置では、都道府県が実施する協力隊員向けの研修等の経費は、普通交付税措置を講じている(総務省[2009])。これらの金額を見ると国からの財政支援は僅かなものであるが、当該自治体が自らメリハリを付けることができるような予算措置も検討する必要があるだろう。

(3) 地域おこし協力隊推進要綱の一部改正

総務省は2014年12月3日に協力隊推進要綱を一部改正、通知し、2014年の特別交付税算定から適用するとした。そこでは「報償費等以外の活動に要する経費については200万円上限」に加え、協力隊の任期終了日から起算して前1年以内または協力隊の任期終了日から1年以内に協力隊員の活動地と同一市町村内で起業する者の起業に要する経費は、協力隊最終年次または任期終了翌年の起業する者1人あたり100万円という上限を加えた。さらに、特別交付税措置を講じ、「ただし、起業に要する経費については、1人について一の年度に限る」を加えた(総務省地域力創造グループ[2014])。図表1は、2009年度から2015年度までの協力隊員数と取組団体数であるが、協力隊の導入後、隊員数また取組団体数ともかなりの割合で増加していることがわかる。

<図表1 地域おこし協力隊隊員数・取組団体の推移>

年 度	地域おこし協力隊隊員数 (人)	取組団体数
2009	89	31
2010	257	90
2011	413	147
2012	617	207
2013	978	318
2014	1,511(1,629)	444
2015	2,625(2,799)	673

(注) 各年度の特別交付税ベース。隊員数の括弧内は名称を統一した「田舎で働き隊(農林水産省)」の隊員数を合算した値

(出所) 総務省地域力創造グループ地域自立応援課[2016]

2015 年度特別交付交付税ベースの協力隊の都道府県別活躍先では、北海道(369 名)が突出して多く、長野県(222 名)、島根県(149 名)、岡山県(118 名)が続いている。自治体名では美郷町(29 名)、竹田市(29 名)、津和野町(27 名)、佐渡市、阿賀野市、長野市、邑南町(各 22 名)が続いている。本稿で取り上げる長崎県対馬市は 11 名であった(総務省地域力創造グループ地域自立応援課[2016])。

興味深いのは、2015 年 9 月に公表された協力隊員の定住状況等調査では、任期終了の隊員は累計で 945 名にのぼるが、うち 3 分の 1 は女性であり、20~30 歳代が約 8 割を占めていたことである。そして、2013 年 6 月末時点で同地域に定住したと回答した任期を終えた元協力隊員の 98%は、現在も引き続き同地域に定住している。特に活動地と同一自治体内には 443 名(47%)が定住し、活動地の近隣自治体への定住は 114 名(約 12%)も存在する。そして、協力隊員の経験からか、他の条件が不利な地域に定住した者が 130 名に達し、全体の約 14%も占めている。また同一自治体内の定住者の約 2 割は起業し、2013 年調査では 9%に過ぎず、大幅に増加したといえる(総務省地域力創造グループ地域自立応援課[2016])。したがって、地域おこし協力隊の取組は、隊員が一定期間、地域に居住し、多様な地域協力活動に参加・従事することにより、当該地域への定住・定着を図ろうとしていることが数値として表れたかたちになっている。

現在、協力隊の活動は、地方自治体の自主的取り組みを支援し、地域への人材還流が中心である³⁾。そのために制度説明会は、3 大都市圏をはじめ、都市地域で情報を発信し、隊員の人材発掘を図っている。また活動期間中は、初任隊員向けの初任者研修や 2~3 年目の隊員が、より効果的な活動へ飛躍するための研修会、さらには起業を目指す隊員が起業・事業化に向けた知識、ノウハウを身につける研修会など、各段階に応じた研修を実施している。そして、受け入れ・支援態勢整備モデル事業も行っている。これらにより、協力隊員が地域で効果的な活動が行えるように、受け入れ自治体が地域住民や団体等と連携して受け入れ態勢や支援態勢を構築するためのモデル事業を実施する。さらにこれらの整備と併せ、隊員受け入れ自治体からの相談に一元的に対応するため、「地域おこし協力隊サポートデスク」を開設し、隊員や自治体担当者に効果的なノウハウ隊員や自治体担当者に対して効果的な助言をしている(総務省地域力創造グループ地域自立応援課[2016])。このように協力隊の後方支援体制も次第に整備されてきている。

これら協力隊事業の拡充・整備は、全国で一気に浸透しないが、地道な取り組みにより、協力隊への参加・従事を契機として都市から地方への人口移動を僅かに実現している活動といえよう。しかし、このような取り組みでは、国が前面に出してしまうと、「官のにおい」がした瞬間に事業が頓挫してしまう可能性は否定できない。地方自治体も「官」の一部を形成しているが、財政的な支援は受けつつも、各自治体独自の手法により、当該自治体の課題を解決するための

協力隊の制度として自立させなければならない。その意味では、次に取り上げる「島おこし協力隊」は、対馬という地域の独自の課題を現場目線で考える取り組みである。

4 長崎県対馬市における「島おこし」

(1) 対馬の地域特性

1) 対馬島の地理

今回調査訪問した対馬島は、九州最北端に位置し、韓国・釜山まで約 50km の島である。この地理的条件により、古くから大陸の窓口として、朝鮮半島との交流が盛んであった。江戸時代には、幕府は対馬藩 10 万石の藩主・宗家を介して朝鮮通信使を迎え入れ、大陸との交流は日本遺産「国境の島 壱岐・対馬・五島～古代からの架け橋～」に認定されている(長崎県[2016]p.198)。

対馬島全島は 89%が森林であり、天然記念物に指定される原始林もあり、標高 200~300m の山々が海岸まで迫り、高さ 100m に及ぶ断崖絶壁がある。天然記念物ツシマヤマメコなど、対馬にしかない生物や大陸からの流れを汲む生物が多く生息・生育している。歴史・自然・文化という対馬独自の観光資源があり、対馬―釜山間の航路が 2011 年 10 月には 3 社体制となり、韓国からの観光客が急増している。水産業はいか釣り漁業が中心で、天然の入り江に恵まれた浅茅湾や沿海域では養殖業も盛んであり、クロマグロや真珠は長崎県内有数の生産地である。林業は基盤整備や価格協定販売等による木材の安定的供給、地の利を生かした丸太・製品の輸出促進、椎茸(原木)の再生産価格での販路拡大に取り組んでいる。農業は水稻、肉用牛(褐毛和種)の基幹作物を中心とし、アスパラガス、ミニトマトなど施設園芸や対馬固有品種「対州そば」が栽培されている(長崎県[2016]p.198)。このように対馬は、第一次産業を中心に島の経済が回っているといえよう。また、韓国との距離の近さや交流の進展を展望すると、今後の島の経済発展可能性も窺うことができる。

2) 地域の課題

対馬の地理的な優位性と第一次産業を中心とした経済の特徴にふれたが、他方で課題も多い。2010 年に対馬市の人口は 34,000 人であったが、2040 年には 18,000 人になると推計されている。現在の高齢化率は 29.5%であり、2040 年には 45%と推計される。人口減少・高齢化が進行する中、保健・医療提供体制の確保、福祉体制の充実、人材確保が課題である。対馬市の主要産業は第 1 次産業であるが、近年は水揚げの減少、魚価や木材、農産物価格の低迷で厳しく、他方で担い手の減少や高齢化が進行している。農林業は生産力低下など厳しい状況にあり、耕作放棄地の増加や里山の荒廃が進み、野生生物の生息域拡大や捕獲者減少により、個体数が増加し

ている。その結果、農林業だけでなく、生態系や人間生活への被害が多数発生している。野生生物対策を通し、安心・安全な農林業が行えるように、多くの補助事業が行われたが、問題解決には至っていない（広報つしま 2014.11）。

また、交通動脈である国道 382 号は未改良部分があり、それ以外の幹線系道路も、幅員が狭く、急カーブで坂が多く、整備が遅滞している。巖原港、比田勝港では、韓国からのインバウンドの受け入れ基盤不足が目立っている。航路・航空路は住民生活、医療だけでなく、観光や産業・経済・文化振興にも大きな役割を果たし、今後も航路、航空路の確保・維持・改善を図り、運賃低廉化の取り組みが必要である。さらに多くの韓国人が来島するが、地元の受け入れ体制が不十分である。多くの集落が海岸沿いの僅かな平地あり、背後に溪流や急傾斜地のある土砂災害等の危険箇所が多い。多くの河川は急流のため、降雨が短時間で集落に集中して水害発生の危険性も高い(長崎県[2016]p.198)。これらは多くのわが国の多くの自治体が抱える課題と同様のものもあるが、対馬独自の課題も浮き彫りになっている。

(2) 対馬市島おこし協働隊

対馬市は、先にあげたような地域特性があり、課題を解決するため、「地域おこし協力隊」の施策を採用することとなった。同制度により、大都市部の熱意と専門性あふれる外部人材を活用し、特定分野に専念することで個別具体的な施策を加速させようとしている（総務省[2013]p.43）。

1) 対馬市の島おこし協働隊の概要

対馬市では、人口減少や少子高齢化により、雇用・教育・医療・福祉・交通機会の喪失など数多くの問題が顕在化した。そのため、地域の維持・再生を担う人材育成・確保が喫緊の課題である。他方、「地域に貢献したい」「人との絆を大切に生きていきたい」「自然と共存したい」という都市住民のニーズの高まりもあり、自然や文化が色濃く残る島や田舎への移住を希望する人が増えている。このような課題・ニーズを背景に、対馬市では対馬への移住、離島振興や自然環境保全等に関心を持ち、熱意と専門性あふれる都市住民を、島おこしの新たな担い手＝「対馬市島おこし協働隊員」として、2011 年度から最長 3 年任期で委嘱することになった。

2) 島おこし協働隊の具体的内容と目標

協働隊開始前には、①人材力(熱意×能力)の活性化と担い手の確保及び育成、②隊員の定住定着に向けた企業、産業振興及び雇用創出などを目標とし、2011 年度から東京、神奈川、青森出身の隊員 5 名が、①伝統的知恵と企業 CSR の最新環境技術を融合させた持続可能な集落づくりと「学び」のある体験型滞在型観光の推進、②植物資源を生かした特産品開発と商品化実証実験、③有害鳥獣の皮革を活かした試作品づくり、④デザインによる島の魅力創出・発信、⑤

英語力を活かした欧米圏観光客の誘致、⑥ネットやイベント等を通じたファンづくり、などに取り組んだ。

3) 施策開始2年後の実績・成果と今後

島おこし隊の施策開始2年後には、①特産品の販売促進(ブルーベリー・ツシマヤマネコ米、お菓子類等)、②新たな資源の掘り起こしと活用策の検討、③外からの自由な目線・発想・行動力で島内外の人的ネットワークが拡大し、④新たな地域活性化団体の設立2件、⑤講演依頼17件、新聞掲載24件、雑誌掲載6件、広報誌掲載9件、⑥TV放送2件、ラジオ放送1件、CATV放送3件、視察5件、などの成果があった。導入・実施で工夫した点とその対処法・解決策は、①外部人材導入に際する事業のビジョン及びミッションの明確化、②隊員のアイデア及び行動力・スピードと行政サイドの対応の擦り合わせ、があげられた。これらの対処法では、隊員とのコミュニケーションを大切にすること、とした。

今後の課題は、専門性の高い隊員ではあるが、実践段階では知識・経験不足がある。そのため、対馬市では内部研修や先進地研修、隊員各自の専門性の補完に取り組んできた。ただ、任期満了後の定住定着や雇用の創出、安定収入の確保をしながら、地域おこしに資するには、多くの不安と課題がある。その解消のため、企画から販売、起業、組織経営における実部経験豊富な専門家の存在が必要である。そこで対馬市では、2013年度から総務省外部専門家による支援を受けながら活動の発展に努めている(総務省[2013]p.43)。

(3) 島おこし協働隊員の募集

1) 2016年度募集

対馬市では、都市からの人材を受容することで、島の活性化に必要な施策を推進し、定住・定着促進のため、2016年度も引き続いて隊員を募集した。募集人員は3名で、遺伝資源アーキビスト(通称:島のいきものがかり)1名、島の水産加工マネジャー1名、しまぐらしキュレーター1名であった。図表2は、2016年度の隊員の担当と業務について示している。

協働隊の募集条件は、過疎・山村・離島・半島地域以外の都市に住民登録をし、自然や文化が色濃く残る島社会への移住を希望し、津島市に住所を移せる者である。環境保全や離島振興など、社会貢献度が高く使命感に溢れる職種を希望し、ソーシャル・ビジネスやコミュニティ・ビジネスに関心があり、積極的に島社会に入り、地域活動ができ、住民等と十分にコミュニケーションがとれ、自ら情報を収集し、企画立案・実践ができる者を条件にしている(対馬市[2015]p.2)。

協働隊員には担当別に募集条件がある。遺伝資源アーキビストは、生態学分野の専門性や植物の育成状況調査等の実態調査経験を有し、専門家や保護活動団体等と連携し、業務遂行のた

<図表 2 2016 年度の協働隊員の担当と業務>

隊員の担当	勤務地・所属	目的・業務内容
遺伝資源アーキビスト	対馬市厳原町・市民協働・自然共生課	対馬固有の生態系を保全し、地域の生物多様性保全に係る取り組みを推進。生態系の基盤となる植物を中心に、種ごとに保全策を検討、島内外への啓発も含めた保全活動全体のロードマップ整備。 ①対馬で保全策を検討する必要がある動植物選定(リスト作成)及び生息状況の把握、②専門家及び保護活動団体等の連携を踏まえた保全策構築、②生物多様性保全推進のために必要な普及啓発等。
水産加工マネジャー	豊玉振興公社	商品をはじめ対馬特産品を併せて紹介、全体的な販路開拓と顧客ニーズに応える商品改良など特産品のレベルアップを目指す販路開拓及び売上向上の取り組み等。
しまぐらしキュレーター	対馬市厳原町・市民協働・自然共生課	移住推進対策を一義的な目標とし、島のくらしや仕事を全国に発信、将来は対馬の全資源を対象とした情報発信ならびに表現方法の選択肢の増加、島外との結末点となる情報発信手段の充実。 ①対馬の特徴的な「くらし」や「仕事」に関する情報の収集・精査、発信メディアの検討・企画、作成・運営、②市民の情報発信に対する意識を変えるための仕組みづくり、③対馬市の既存情報発信メディアの見直し提案等。

(出所) 対馬市[2015]pp.1-2 より筆者作成

めのコミュニケーション能力や協調性、論理的思考が必要である。水産加工マネジャーは、販売開拓の営業力、しまぐらしキュレーターは、島の広範な情報や資源についての情報の収集・精査・適正な発信方法・発信対象を提案でき、市民に情報発信方法等を講義すること(ワークショップ等の企画立案)に興味を持てることが要求される。遺伝資源アーキビストと水産加工マネジャーは、小論文(1,500文字以上2,000文字以内)に希望する担当業務を明記した上で、当該業務に関し、自らの貢献を記述しなければならない。しまぐらしキュレーターは、これまでの業務に係る説明資料(ポートフォリオ等)で提出する必要がある。この協働隊員は、雇用形態・身分として地方公務員特別職として対馬市長が委嘱し、雇用期間1年で3年まで延長可能である。報酬は月額18万円(賞与なし)で、勤務時間は週30時間である(対馬市[2015]pp.3-4)。

2) 2017年度募集

2017年度の募集は6名で、海の森再生支援、エコツーリズムプランナー、なりわいづくりプランナー、教育コーディネーター、学生研究員、コミュニティ支援各1名である。図表3は、2017年度の協働隊員の担当と目的・業務内容を示したものである。

<図表 3 2017 年度の協働隊員の担当と業務>

隊員の担当	勤務地・所属	目的・業務内容
海の森再生支援	対馬市厳原町・農林水産部海洋資源保全室	海の森(藻場)の再生で漁業者の経営基盤を築き、若者が島で漁業を営み暮らせる環境とその魅力づくりが目的。 ①対馬等全域の沿岸藻場、生態系調査(現状把握)、②藻場再生に向けた対策検討、モニタリング、③藻場の役割と重要性の啓発、④その他に海の森再生に必要な活動、等。
エコツーリズムプランナー	対馬市厳原町・観光交流商工部観光商工部(対馬市観光協会)	隊員が対馬の観光ガイドとして活躍し、ガイドの育成と観光客の満足度の向上、ガイドとして生計を立てていく仕組みづくりが目的。 ①観光客のガイド、②ガイド養成事業(講座、イベントの開催)、③対馬観光、ガイドに関する問題点の把握と、その問題解決に向けた取り組み、④観光や物産PRイベントへの出展、⑤ガイドの階の事務局、等。
なりわいづくりプランナー	対馬市厳原町・しまづくり推進部未来創生課	「自立と循環の宝の島」をキャッチフレーズに、施策の柱となる地域循環型経済の実現のため、なりわいづくり事業を進めることが目的。 ①対馬産品のPRに向けた効果的な情報発信、②対馬産品の開発、育成に向けた事業者支援、相談活動、③対馬市ふるさと応援寄付金のPR、④ふるさと納税返礼品の商品開発及び支援活動、等。
教育コーディネーター	対馬市中南部・しまづくり推進部市民協働・交通対策課	対馬中南部での「こども対馬未来塾(第3の学び場として家庭・学校教育のサポート)」の運営や指導、総合学習の支援等が目的。 ①子ども対馬未来塾の運営支援、②学校教育のサポート、③その他。
学生研究員	対馬市厳原町・しまづくり推進部市民協働・交通対策課	学生のフレッシュな感性や行動力、外部からの視点、大学の専門性等を活かし、地域事情に即した調査研究や地域課題解決のための支援等、持続可能な社会実現の協力が目的。 ①地域課題解決策の提案支援、②「域学連携」における学生や研究者の活動支援、等。
コミュニティシテイ	対馬北部・しまづくり推進部市民協働・交通対策課	主に対馬北部での地域の維持・活性化のためのコミュニティバスや配食サービスの運営支援・新たなコミュニティ活動の支援活動。

(出所) 対馬市[2016]pp.1-3 より筆者作成

協働隊員の募集条件は、過疎・山村・離島・半島地域以外の都市地域に住民票があることである。担当別の募集条件では、海の森再生支援担当は、高等学校または大学等で自然科学系(理学部系統、水産学部系統)科目の履修、過去に藻場、海藻関係調査・研究に従事した経験とス

キューバダイビングができること(ライセンス取得予定者も可)である。エコツアープランナーは、対馬の自然、歴史、人に興味を持ち、当該情報の発信が要求される。また、対人コミュニケーション能力に長け、アウトドアスポーツ(登山等)の経験が豊富なことを条件としている。なりわいづくりプランナーは、情報発信や情報発信のための企画立案ができ、コミュニケーション能力や協調性を求め、商品開発やソーシャル・コミュニティ・ビジネスに興味があることが条件である。教育コーディネーターは、任期終了後、教育関係の進路を志望する者で、学校とは異なる教育現場での実務経験を積む希望があり、教員免許を有し、学校教育や学習塾など教育現場経験があることが望ましい。学生研究員は、対馬に関する研究やデータや研究に基づく実践活動を志向し、社会調査法、統計学等、データ関係の大学講義を受講、データに基づき、課題や政策課題を提案でき、地域に溶け込み、信頼関係を築きながら調査研究や実践活動できる学生、が要件である。そしてコミュニティ支援では、「小さな拠点」やコミュニティ支援に関心があり、実践経験がある方が望ましい。また、地域に溶け込み、信頼関係を築きながら実践活動ができることが条件である(対馬市[2016]pp.3-4)。これらの待遇等は2016年度と全く同様である。

(4) 島おこし隊の任期終了後

2014年3月には、協働隊員第1期生5名の任期が終了した。5名は3年間、地域において島の資源を次々に発掘したことが「広報つしま(2014.3)」で紹介された。図表4は、各隊員の担当した業務と任期終了後についてまとめたものである。

図表4からわかるように、協働隊員としての任期終了後も島内に残る傾向がある。そこで協働隊員を中心に任期終了後も島内で活動する場として、非営利活動法人対馬次世代協議会が、2012年6月に任意団体を結成、2014年2月にNPO法人化した。2017年2月現在、商品開発、漂着物対策プロジェクト、まちなかの清掃活動、伝統文化の継承活動、対馬のハチミツ振興プロジェクトなどに取り組んでいる(対馬次世代協議会ウェブサイト)。

ハチミツ振興プロジェクトは、対馬には独特の生態系があるため、ミツバチはニホンミツバチだけが生息する唯一の島である。対馬ではミツバチは昔から住民の生活の中にあり、蜂洞という伝統的な巣箱が山間に置かれ、養蜂が行われている。近年は、外来スズメバチや異常気象等で島内のニホンミツバチが減少し、2014年度の集蜜量は過去最低となった。専業養蜂家不在で高齢化のため、対馬の養蜂文化は衰退危機にあり、養蜂の後継者育成が急務となった。そこで同協議会は、対馬市ニホンミツバチ部会と養蜂を生業とするため、「巣蜜」の商品開発事業に取り組んだ。この事業は、①ハチミツの品質向上のための規格設定、②蜂蜜の新しい流通形態開発、③副産物からの商品開発、④持続的な養蜂への取り組み、による継続的な収益事業を手

<図表 4 2014 年度終了隊員の担当業務と任期終了後の生活>

隊員の担当	担当業務内容と任期終了後の生活
知られざる島の素材をプロデュース(薬草で島おこし)	「対馬に産業を起こせるものはないか」という視点から、地域に眠る未活用資源を探し、さまざまな商品やサービスを開発。1つが美津島町島山のブルーベリー農園の運営を改革し、ブルーベリーアイスやサイダーの誕生、収穫体験・高級食品として販売、対馬の特産品として知名度を上昇させた。他のメンバーと協力し、赤米しめ縄づくり体験・赤米アイスを販売し、対州そば茎葉青汁の開発・モニター調査など、食のプロとしての発想と実行力により、対馬の可能性を拡大。任期終了後は、引き続き島に残り、馬の素材と島外ニーズのマッチングを促す仕事をする。
「志が見えるデザイナー」である島デザイナー	主に北部対馬の活性化に取り組み、あがたの里そば道場「道の駅化」プロジェクトとして売場の大幅改変、島暮らし通信「かたらん？」創刊、閉校した佐護小中学校の利活用を進行。消しゴムはんこ講座を開講。官民のイラストデザインでは、スクールバスのラッピング・対馬食育キャラクター「どどんこくん」・ツシマヤマネコ米のパッケージなどが代表作。任期終了後は、対馬に「ものづくりLabo.」を開設、デザインの依頼窓口とし、地元素材を活かした商品開発と販売促進、地元住民のワークショップや各種講座を準備する。
「島の魅力を世界に発信」する島デザイナー	英語力を活かして英語版対馬市公式ホームページを一新。実践英会話教室の開講、英語圏観光客の満足度向上プロジェクトとして、アンケート調査や日帰りマップづくり。「ミュージカル対馬物語」の福岡公演では、その翻訳が対馬と世界をつなぐ。ご当地ナンバープレート、市制施行10周年記念ロゴ、金田城キャラクター「オンジャくん」をデザイン。任期終了後は、東京に戻り、デザインとマーケティングの専門性を高める活動をする。
「有害を価値に換えたクラフトマン」であり、レザークラフトで島おこし	唯一の男性であったが、対馬市が悩む有害鳥獣イノシシ、シカを資源化するため、皮を使用したレザークラフト製品の開発や特産化に挑戦。皮の調達・試作品づくり・イベント等で販売。市民向けレザークラフト講座を開講。活動の浸透により、イノシシ革の民間企業手帳カバーも依頼され、2013年度は試験販売として市職員向けネームホルダーの販売。任期終了後は、厳原町に工房を構え、クラフト職人として活動し、鋼材も継続し、人財育成や島おこし活動に関わる。
「ヒト・ムラ・マチをつなぐ再生請負人」である生物多様性保全担当	限界集落といわれる上県町志多留に在住し、耕作放棄地の復活や地区の空き家を活用したエコハウスづくりに取り組み、住民を巻き込んだ民泊ツアーを実施。産学連携事業や島おこし実践塾などを同地区で開催。農村に関心のある大学生や若者を志多留に集め、農村再生を図るなど、対馬を「学び」の場とし、貴重な自然や生活習慣を産業に結びつける仕掛け人として全国で注目。任期終了後は、一般社団法人MITの中心人物として教育・交流・ものづくりを核とした事業展開を行う。そして対馬で結婚することとなった。

(出所)「広報つしま 2014.3」 pp.2~3 より筆者作成

がけることになった。そして、①は買取時に3種類(78%以上、77%台、76%台)の糖度規格を設定、納品された蜂蜜に水飴などの混合物の有無を分析調査し、全生産者のロットから抜き取り調査をし、添加なしとの結果を得た。②は対馬の巣蜜を初めて商品化した。希少価値が高く、一般

的に効果とされる巣蜜を小瓶に入れ、購入しやすくし、対馬産果物と蜂蜜加工品を開発した。季節ごとにシリーズ化し、通年販売体制を充実させた。③は集蜜容器に残った少量の蜂蜜も活用し、既存商品のご当地サイダー（TSUSHIMA SUNSET SODA）を蜂蜜入りとして一新し、蜂蜜入りワッフルやきなこ餅も開発した。④はミツバチの研究者を講師に招き、ミツバチ部会会員向けの講習会を実施した。同講師による蜜源植物とミツバチ自然群の調査への協力や、蜂群のモニタリング方法や蜂洞の設置方法も助言を得て、持続的な養蜂に向けて動いている。今後は、外来スズメバチや異常気象による影響をモニタリングしながら、ミツバチ部会との連携を強化し、安定的な蜂蜜確保の体制づくりを進める。また、規格基準の証明書発行や生産者ごとの特徴を活かしたブランディングで対馬蜂蜜の高付加価値化に取り組む（対馬次世代協議会ウェブサイト）。このように日本ミツバチという島の資源を1つとってみてもそれを取り巻くさまざまな取り組みへの波及効果がある。

5 おわりに

本稿では、消滅可能性都市をめぐる状況を概観した後、消滅集落が増加していく極点社会について取り上げた。そして、地方で顕著になっている人口減少社会への対応として、2009年以降、各地で採用されている「地域おこし協力隊」の制度にふれ、この制度が僅かではあるが、大都市圏から地方への人の流れを促進させている状況を取り上げた。さらにその具体的な地域として、今回の実態調査で訪問した長崎県対馬市での島おこし協働隊の活動を採用から具体的な活動を単年度だけではなく、複数年度で見た。また、任期終了後の協働隊員の動きにも触れた。そこでは再び大都市圏へと戻り、仕事に就く者もいるが、隊員として活動した地域にとどまり、これまでの活動の延長線上で地域への貢献、他方では起業し、起業家として地域への貢献に資する人材が複数存在していることが明らかになった。

1つのケース(長崎県対馬市の島おこし協働隊)の活動のみで、一般論を導出するつもりはないが、今後取り上げたこのケースと同様、複数地域におけるこのようなケースを積み上げていくことには意義があるものと思われる。地域おこし協力隊の活動は、地道な取り組みではあるが、人口減少を僅かではあるが緩やかにし、50年後の人口1億人維持へ資する施策であることを、各地域における独自の取り組みによって支援されることを明確にしていきたい。

<参考文献・資料>

NHK [2014]「クローズアップ現代」「極点社会～新たな人口減少クライシス～」2014.5.1

対馬市 [2014]「広報つしま」2014年3月号

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（平成25年3月推計）』
総務省 [2009] 「地域おこし協力隊推進要綱」2009.3.31
総務省 [2013] 『市町村の活性化施策—平成24年度地域政策の動向』
総務省地域力創造グループ [2014] 「地域おこし協力隊推進要綱の一部改正について」2014.12.3
総務省地域力創造グループ地域自立応援課 [2016] 「地域おこし協力隊の現状等について」
2016.7.22
対馬市 [2015] <http://www.city.tsushima.nagasaki.jp/web/updata/bosyuuyoukou4.pdf> pp.1-2、
2017.5.2 確認
対馬市 [2016] <http://www.nijinet.or.jp/Portals/0/db/2134/H29%E5%8B%9F%E9%9B%86%E8%A6%81%E9%A0%85.pdf>、2017.5.2 確認
對馬次世代協議会 [2016] <https://www.furusato-zaidan.or.jp/wp-content/uploads/2017/03/08-chiikishigen.pdf>、2017.5.5 確認
長崎県 [2016] <https://www.pref.nagasaki.jp/shared/uploads/2016/03/1459240513.pdf> 2017.5.1 確認
北海道総合研究調査会 [2014] 「人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について」
(http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03_1.pdf)、pp.1-5
増田寛也 [2014] 「「地域消滅時代」を見据えた今後の国土交通戦略のあり方について」国土交通政策研究所「政策課題勉強会」資料
増田寛也 [2015] 「人口減少時代の処方箋」『不動産調査』No.398、日本不動産研究所

¹⁾ 「消滅可能性都市」とは、日本創成会議では「2010年から2040年にかけて、20~39歳の若年女性人口が5割以下に減少する市区町村」としている。消滅可能性都市の対義語は「持続可能性都市」である。

²⁾ 極点社会は、少子高齢化の進む地方で若年女性が大都市に大量流出し、大都市に人口が一極集中する社会である。大都市では若年女性が流入した分だけ出生率が上昇し、人口が増加する一方、地方では高齢者が死亡により減少することで消滅集落が増えている状態を指している(NHK[2014]、増田[2015]pp.2-26)。ただ都市部での出生率は全く上昇していない。

³⁾ これらの活動は、①制度周知・隊員募集、②隊員活動期間中、③任期後、の3時期に区分できる。制度周知と隊員募集は、「地域おこし協力隊全国サミット」を開催し、ここには協力隊や自治体関係者の他、広く一般人の参加も得て「地域おこし協力隊全国サミット」を開催し、事例報告やPR等により、広く制度を周知させ、隊員同士の交流の場を提供している。