

從豬骨拉麵到木工創作都好！地域振興協力隊鼓勵青年入鄉

文／陳玠廷（財團法人農業科技研究院農業政策研究中心副研究員）

當我們將地方（如農村）的發展看作一個系統（system）時，那麼要維持這個系統的正常運作所需要的組成元素：居民、產業、環境...等等就得好好考慮，這些元素之間存在著直接或間接的連結關係。對許多面臨發展問題的農村而言，要維持這個系統的正常運作，尤其在面對人口結構劇烈變遷的情況下，需要採取能夠補充在地產業勞動力、提高在地人口數的策略。

人口議題對於地方發展的重要性，除了維持地方活力、促進地方產業發展外，還有維繫地方公共服務的任務。從臺灣許多偏鄉在國民教育、醫療、照護...等面向上的不足，我們不難理解人口與公共服務間的連結。對日本社會來說，面對地方發展的各個利害關係人，從人口議題營造出來的危機感，是地方創生政策被提出來的背景之一。

從人口戰略的角度來說，要如何提高地方的人口呢？人口學家告訴我們，影響人口成長的四個因素是：出生、死亡、移入、遷出。從策略來說，鼓勵生育、提升健康照護的機制，固然有助於提升地方的人口。但對多數地方發展所面臨的困境而言，如何能夠在短時間內，獲得人力資源的「即戰力」才是人口流動迫切需要的策略。

「地域振興協力隊」是在這樣的背景下被提出的一項政策工具。2018年九月筆者參與「日本地方創生臺灣見習參訪團」，有機會與負責地域振興協力隊的政策執掌機構—總務省地域自力應援課交流、對話，試著將協力隊的發展脈絡與執行現況略作整理，拋磚引玉作為臺灣發展的借鑑。



總務省地域自立應援課課長補佐中井孝一，向台灣來訪的見習
團隊說明地域協力隊（攝影／陳芬瑜）

協力隊概述與發展歷程

地域振興協力隊是日本總務省於平成 21 年（2009 年）提出來的政策，執行迄今將屆 10 年。十年來，此項政策在作法上並沒有太大改變，由地方政府提出需求，向全國公開徵求、鼓勵都市居民移動到農村，協助農村解決在地面臨的問題。

地域振興協力隊的運作為期一年至三年不等。由於每個地方的需求並不一致，所以地域振興協力隊投入的工作，將會依照地方的需求而呈現多樣化的實踐內容，並沒有一致性的標準。原則上，地方有什麼樣

的需求都可以徵求振興協力隊來協助，有可能是跟農業相關的農事協助，也可能協助地方政府做一些服務相關的工作，譬如：觀光振興、地方商品開發...等等，各種不同的面向都有可能。



從京都到西粟倉村松原圭司（攝影/Alittle）

申請振興協力隊的兩大原則

依據「地域おこし協力隊員の地域要件について」協力隊成員的地區要件有兩大原則：

原則一

- 轉出地**：三大都市圈內的都市地區或部分條件不利地區或政令指定的都市。

- 轉入地**：三大都市圈外的所有市町村及三大都市區內的條件不利地區。
- 宗旨**：以三大都市圈為首，創造都市到地方的人口流動。

原則二

- 轉出地**：原則一之外，三大都市圈外的都市區域及部分條件不利的區域。
- 轉入地**：(不論三大都市圈內外)條件不利的區域。
- 宗旨**：支援條件較不佳的地方。

協力隊業務由地方政府承辦，中央協助財政支援

整體而言，地域振興協力隊運作的主要承辦單位是各地的市町村政府，中央政府則協助財政支援，地方政府保有「要作什麼」的自由與彈性。就經費的使用而言，每一個隊員每年擁有 400 萬的經費可供使用（總務省經費支持），其中 200 萬【註 1】是他的薪水，剩下的 200 萬的使用範疇包括：活動規劃／辦理費、差旅費、耗材費、行政費、定居研修費【註 2】

...等。

至於 200 萬年薪是怎麼計算出來的呢？是參考日本大學畢業生第一年的平均薪資。協力隊任務與任期結束後，若隊員留在地方創業、事業繼承，還可以申請經費補助，每人以 100 萬日幣為上限。

三種任用型態，依創業選擇為考量

從地域振興協力隊隊員的任用型態來區分，大致上可以分為「一般職」、「特別職」與「無雇用關係（委託）」等三種。在任務的指定或分類上，雖然可以依據地方政府的情況來指定或分類，但也會將隊員任期結束後的創業選擇列入考量。

以下分別說明三種不同型態的差異：

1.一般職

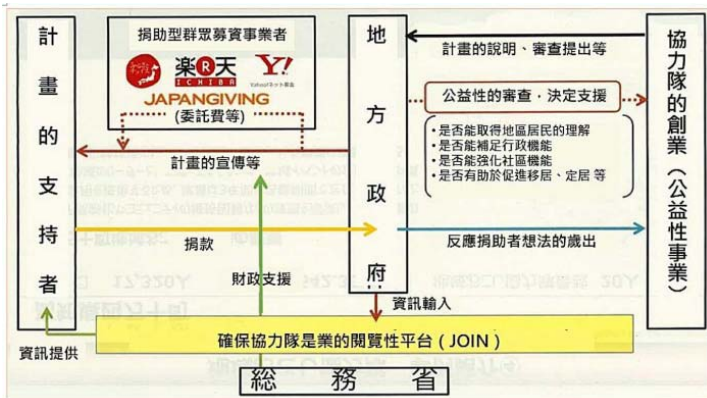
指特別職以外的所有職務。包含：一般職兼任職員（一般職非常勤職員）、臨時雇用人員（臨時的任用職員）、定期全職人員（任期付フルタイム職員）、定期兼職人員（任期付短時間勤務職員）等，若從事其他營利事業須經法律許可。

2.特別職

地域振興協力隊以特別職兼任人員（特別職非常勤職員）採用的案例很多，這是以特定的學知識、經驗等為基礎參與專案的職務。這不是以遵循上司命令履行的職務，大多是以期待能依據隊員自己的判斷與責任來完成的職務。它的特徵是具有一定的任期，若有其他的職務也不會妨礙。除法律有特別規定外，適用勞動基準法、勞動關係法令。

3.無雇用關係（委託）

這一類的隊員是以「外部協力者」的角色接受地方政府的委託，在身分上與地方行政組織並無雇用關係。在招募隊員時，招募用語就要明確化是否具有雇用關係。沒有雇用關係者，其健保、國民年金就得以由隊員自行負擔。



政府重視，協力隊員持續增加

安倍內閣執政後，因為對地域振興協力隊執行成果非常重視，而向總務大臣表達希望地域振興協力隊員，能在三年內從 1000 人（平成 26 年）增加到 3000 人（平成 28 年）。此外，在平成 26 年內閣決議的「町、人才、工作創生綜合戰略」中，也作出將總務省規劃的「地域振興協力隊」與農林水產省規劃的「田間勞動隊」整合擴充的決議。意即將兩個屬性相近，但隸屬不同部會的地方人力支持體系以「地域振興協力隊」統一命名，並共同舉辦招募說明會與媒合會，落實招募資訊的一元化，後續也辦理相關研習活動，促進隊員間的交流。

從呈現的數據來看，自平成 21 年（2009 年）起迄今，地域振興協力隊的人數成長如下表所示：

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
隊員數	89	257	413	617	978	1,629 (1,511)	2,799 (2,625)	4,090 (3,978)	4,976 (4,830)
團隊數	31	90	147	207	318	444	673	886	997

※平成 26 年以降的隊員數，包括名稱統一的「田間勞動隊(農林水產省)」的隊員數，括弧內是特別交付稅算定的基準

協力隊員有 4 成是女性，63%的隊員選擇留下來定居



跟著好友一同辭職，移居到岡山的小磯香。攝影 / 近藤悟

依據總務省平成 29 年（2017 年）的統計，隊員中約有四成為女性，任期結束後有 63% 的隊員選擇在執行協力隊任務的地區定居，而在同一市町村定居者，又約有三成回在此地創業。相較於之前調查，無論是留下定居或創業者的比例，皆有增加的趨勢（上一次調查，定居與創業比例分別為 59% 與 17%）。

地域振興協力隊導入地方的三個案例

透過地域振興協力隊的運作，在政策上希望能夠達到協力隊、地方發展及地方政府三方共好的局面。對於參與協力隊的成員來說，除了能夠發揮自己的才能解決地方發展的問題外，也能夠藉此機會尋找適合

自己的生活環境；由於協力隊的成員限制為非在地居民，能夠為地方帶來嶄新的發展觀點，且因為協力隊的成員屬於自願性質，他們的活力與行動力對於在地居民來說，是很好的刺激。

而對於地方政府來說，協力隊的挹注對地方人力資源的提升是有直接的助益，也能夠為地方的行政體系創造新的活力。以下，分享幾則 2018 年 9 月赴日參訪時，總務省所提供的案例。

1.奈良縣川上村：以吉野杉開發新家具獲獎

第一個案例來自奈良縣的川上村，對大部分的觀光客來說，奈良縣最有名的就是東大寺與奈良公園，但是奈良還有許多位處山區，發展不利的地區，如：川上村。這裡的人口數不多，大概只有 1,500 多位，但這裡招募了 11 位區域振興協力隊隊員進駐。

這 11 位協力隊隊員執行的任務相當多樣化，有一部份的隊員在村子裡的水庫附近企劃了一些水上活動；有部分隊員則負責把舊的、荒廢的民宅改裝成民宿，並結合農業體驗活動。由於川上村以前是個林業繁盛的地方，因為進口木材、家具的競爭，使得地區的產業也變得沒落。

因此，有位協力隊的隊員－平井健太便將在地的吉野杉與木工技術組合，利用杉木開發出新的家具，並以能夠藉由產業發展在川上村獨立生活為目標。平井先生將試作的家具商品報名旭川家具設計比賽，獲得「銅牌獎」；此外，也媒合了村內外的木材委託加工，或是指導與村子締結合作關係的大版工業大學的學生進行木材加工。



日式座椅（圖片來源：<https://www.studiojig.com/product>）

由於地域振興協力隊並沒有設定參與國籍的問題，因此在川上村有位美國籍的協力隊隊員，因為具有語言的優勢，這位隊員便把川上村的資訊在網路上進

行資訊傳播。

2.石川縣輪島市：協助米農成立組織、開發開發與販售新商品

第二個案例是位於石川縣的輪島市。相較於林業盛行的川上村，石川縣的的產業活動是以農業為主。因此，這個地方的地域振興協力隊主要的任務便是協助在地的農事工作。除了生產外，協力隊也會與社區居民共同討論如何販售森林裡面的野菜、企劃商業行銷、並支持系統的建立等等。



輪島市是日本知名稻米產區，也是重要農業遺產（圖片來源：
<http://senmaida.wajima-kankou.jp/about/>）

在協力隊的協助下，市內 9 家稻米生產農家成立了新的組織，進行新商品的開發與販售，也在平成 28 年（2016 年）獲得了「ロフト米飯節大獎」。當地古民家（古老的建築）的改建也是協力隊在當地進行的實踐活動，透過改建後的民宿經營，創造出一個能夠促進城鄉交流的平台。

3.愛媛縣今治市：狩獵驅除有害鳥獸，熬煮山豬湯頭拉麵

愛媛縣的今治市是一個靠近瀨戶內海的小島。在這個地方的農業生產得面對山豬數量過多的困擾。持有授獵執照的協力隊隊員－吉川涼先生與處理鳥獸害的地區團體合作，一方面透過狩獵的方式驅除有害鳥獸，同時開發具有在地特色的產品－熬煮山豬骨頭燉湯、以山豬肉製作叉燒，開發在地獨有的「豬骨拉麵」。目前，為了開設拉麵專賣店的新店鋪，今治市的地域振興協力隊正以群眾募資的方式，籌募創業資金。



圖片來源：<https://www.facebook.com/shishikotsu/>

近年來日本獸害頻傳，山豬野鹿肆虐農田，造成的農損高達 200 多億日圓，已成為不容忽視的問題，因此政府鼓勵狩獵、設置小型獸肉處理廠，推動野味料理。從京都到西粟倉村的松原圭司年僅 25 歲，成為最年輕的獵師。



松原圭司（攝影/Alittle）

全國各地舉行研習活動，支援隊員執行計畫

時值地域振興協力隊政策執行第十年，但日本社會還是有很多人不清楚，甚至不知道協力隊的存在。因此，計畫主責部會—總務省在擴充地域振興協力隊的同時，也在全國各地舉辦會談讓制度更廣為周知。對於已經參與協力隊的成員而言，則辦理各項以充實隊員、地方政府能力的各種研習活動及協力隊隊員執行任務所需要的各種資源，以順利推進地域人才的回流。前述的研習活動包括：

1.地區振興協力隊全國會談

這是一個除了地區振興協力隊或地方政府關係者之外，一般大眾也可以參加的全國性會談，除了透過案例的報告或宣傳讓制度更廣為周知，也提供隊員彼此學習與交流的場所。

2.不同階段隊員需求的研習活動

針對初任隊員的「初任者研習會」或是提供已經有 2~3 年任務執行經驗隊員，規劃更具效果的研習活動，以因應各個階段隊員能力培養的需求；此外，也辦理針對地方政府職員的研習會，讓地方政府熟悉如何與協力隊共同合作、解決地方的問題。

3.創業、產業化研習會

針對以創業為目標的隊員提供創業學習、產業化的知識與技術和如何規劃產業化計畫的研習。

平成 29 年度的地域振興協力隊約 5 千人，與平成 25 年度相比約增加 5 倍。在願景上，總務省規劃在六年後協力隊的成員能夠達到 8,000 人的目標。因此，在制度上整併了各地區的支持體制，成立「地域振興協力隊支援平台」的諮詢系統，讓隊員或地方政府的諮詢能夠一元化，提供隊員或地方政府承辦人有效的建議。

未來施政重點：鼓勵各種專業人事，進入亟需人力資源之處

1. 隊員數持續擴充

以總務省的立場來說，鼓勵各種不同專業的外地住民可以陸續進入亟需人力資源的地方，依舊是今後政策的重心所在；然而，過去協力隊主要以 20~30 歲的人為目標，接下來將會把年齡的範圍再擴大，如：退休後的族群，或者是在日本留學但是已經畢業打算定居在本地的外國留學生。

2. 事業繼承的支援

對多數日本農村而言，發展最大的問題是如何找到願意繼承在地產業的後繼者。比方說區域的有些小型的商店，這些商店的老闆已經年紀越來越大沒辦法經營商店，他們就去找有沒有可能有這樣的人可以繼承商店繼續經營下去。

因此，一方面協助隊員任期結束後的定居事宜，另一方面也針對有創業意願的協力隊隊員提供金融面的支援，並與事業繼承支援中心合作進行事業者與隊員的媒合。地方上一些小型的商店、公司，若有面臨後繼者缺乏、需要支援的狀況，也可以到前述事事業

繼承支援中心登錄資料，中心便會協助媒合有需求的事業體找到可能繼承的對象。

3. 建立體驗機制

對一般人而言，要離開熟悉的生活環境移居到陌生的地方工作，往往不是件容易的事。為縮短適應、磨合的時間，總務省在未來考慮創設「體驗地域振興協力隊（暫稱）」的試驗計畫，作為地域振興協力隊開始活動之前，於一定的期間內（如一週）到地方體驗協力隊的工作內容、生活環境，以便於隊員與地方間的媒合。

4. 經驗傳承制度

建立已退休協力隊隊員組織，善用這些前輩的資源、人脈，提供新進隊員連結、諮詢、討論的機會。以岡山縣的地域振興協力隊退休隊員所組成的網絡會議為例，這些退休並於地方定居、創業的隊員，為新進者提供了包括：活動規劃指導、合作創造工作機會、環境整備、技術支援，及其他相關協調工作...等等。

一個在縣政府（如岡山縣）設立組織，創造活用退休協力隊員經驗的架構，可望擴展到全國，建立協

力隊員前輩網絡，以充實隊員招募與支援的體制。

註釋：

註 1. 自平成 27 年（2015 年）起，考量協力隊隊員的能力及各地區位條件差異，薪酬最高可達 250 萬日幣，但個人每年的補助費用上限仍為 400 萬日幣。

註 2. 自平成 28 年（2016 年）起，以都道府縣實施的地域振興協力隊為對象的研修所需經費，採由地方交付稅中的普通交付稅措施支應。