

「地域おこし協力隊」は地方創生につながるのか

石川 和 男*

1. はじめに

総務省は、2009年に「地域おこし協力隊」制度を創設した。本制度が始まりちょうど10年が経過したが、協力隊（員）の派遣を要請する地方自治体とその希望者は、増加を続けているといわれる。とくに人口流出に悩む自治体においては、協力隊を救世主として期待する声もある。制度開始時の2009年には、協力隊の派遣は31自治体、協力隊員数は89名であった。それが2018年には、派遣受入が1,000自治体を超え、協力隊員数は5,000名規模に達している。

協力隊（員）の派遣期間は1年から3年であるが、協力隊員は任期終了後も派遣された地方自治体やその近隣自治体において、就業・起業する者が約6割に達しているとされる。協力隊の制度開始から10年の間、本制度が自治体に浸透し、協力隊員数が増加するようになった背景には、その知名度の上昇があろう。とくに2011年3月に発生した東日本大震災や度重なる自然災害など、さまざまな社会事象が協力隊を活用する自治体や、協力隊員となることを希望する者の増加に影響しているようである。他方、2012年に高知県四万十市の協力隊員を主人公にしたテレビドラマ（「遅咲きのヒマワリ～ボクの人生、リニューアル～」）は、若者が自分の人生を振り返り、新たな道を探ろうとする

* 専修大学商学部教授

契機にもなったようである。したがって、これまでのところ受入自治体や協力隊員数の増加、協力隊退任後の派遣地域あるいはその周辺自治体への移住状況などをみると、本制度は概ね順調に運営されているといえよう。

また協力隊の受入自治体や協力隊員数の増加に対し、協力隊員の派遣人数をさらに増加させようとする動きもある。一方、最近では協力隊の任期途中での任務放棄、派遣地域において課せられる業務と希望業務とのミスマッチ、人間関係などのトラブルも次第に取り上げられるようになってきた。そこで本稿では、まず協力隊員の制度創設経緯やその背景、制度自体の中身やその運用に触れたい。そして新潟県と愛媛県の地方自治体における協力隊員の活動や活動終了後に関する具体的事例を取り上げる。これらを通して、本制度による地方創生に対する貢献と課題を明確化していきたい。

2. 地域おこし協力隊とは

(1) 地域おこし協力隊制度創設経緯

1) 人口移動への期待と取り組み

人口減少や高齢化の著しい地域（地方自治体）では、「地域力」の維持・強化が必要とされる。そのためには、その担い手となる人材を確保することが重要な課題となっている。これまでもそのような地域、

とくに農山村地域といわれる地域と若者の出会いの場づくりの試みは行われてきた。たとえば「緑のふるさと協力隊」(地域緑化センター主催)¹⁾や「地域づくりインターン事業」(地域づくりインターンの会など主催)などである。これらの取り組みは、若者が労働力や知識・技術、ネットワークを提供することによって地域づくりに参画し、その活動を支援するというものである(図司 [2013b] 350頁)。

図表1は、首都圏において移住に関する情報が得られる主な拠点を示している。これらの拠点では、近年相談に訪れ、情報を取得しようとする20代、30代の若年層を中心に相談件数が増加しているといわれる。そのため相談を受ける側でも人員を増やし、これまで常駐させていなかった地方自治体が職員を常駐・増員・派遣することも増えているようである。この様子は、2019年8月にNHK「ドキュメント72時間」でも放映された。これらの拠点では移住に関するかなり幅広い情報が提供され、その相談が行われていることが周知されるようになったといえよう。

移住希望者に情報提供する「ふるさと回帰支援センター」(有楽町)では、移住に関する相談に応じる相談員を常駐させる都道府県数が、2014年の5カ所から2015年には28カ所に増加した²⁾。同センターでは、近年になって小規模地方自治体において移住が相次ぎ、人口が増えたところもあることを指摘した上で、移住が「普通の選択肢の1つ」になりつつあるとしている。ただ実際には移住後、「こんなはずではなかった」と戻る人の存在も指摘している。そのため、移住前に地域のしきたりなどをきちんと調べて理解しておくべきであるとし、冬など気象条件の悪いときに現地に行ってみるものの重要性も指摘している(読売新聞

2016.1.28)。つまり、抽象的なイメージである「移住」に関して、メディアで取り上げられているような「何となくよい雰囲気」というものだけでなく、デメリットも事前に伝達し、現実的な対応を図る拠点ともなり得るといえる。

さらに農山村への移住は広まりつつあるが、移住の実態やそれらに関する学術的成果から考えると、必ずしも人口増加に結びついていないことも指摘される。それにもかかわらず、数的な意味での「人口」の増加のみを都市から農山村への移住の意義として過度に期待する傾向はさらに広がりつつある。

このような状況に対して、筒井他 [2015] はこの傾向に対する疑問と期待を取り上げている。それは都市から農山村への移住促進政策を人口増加政策に結びつけ、位置づけることは、農山村にとっての本質的意義を見失う恐れがあることである。それは人口が増えていないにもかかわらず新規の人々の流入が継続している農山村が散見され始め、以前から居住していた住民とは異なる考え方や発想、スキルを持つ新たな人材の増加に結びついている実態があるためである。とくに高齢世代が中心となっている高齢化率の高い農山村において、現役世代の移住者が増加することは、多世代型コミュニティへの転換という意義も大きいとされる(筒井他 [2015] 46頁)。つまり、過疎化と高齢化の進む自治体や集落にとっては、移住者はよくも悪くも「刺激」となっていることを示している。

他方、自然環境や歴史・文化等に恵まれた地域において、人々が生活することや地域社会への貢献は、団塊世代だけではなく、若年層を含めた都市住民にも興味・関心があるとされてきた。そして団塊世代が、現役生活を引退するようになった2010年前後からそれら

図表1 移住に関する情報を得られる主な拠点

移住・交流情報ガーデン (一般社団法人 移住・交流推進機構) 東京都(八重洲)	総務省が運営委託。都道府県の移住支援の取り組みを紹介、移住アドバイザーが仕事や住まいに関する相談に乗っている。地域おこし協力隊の情報が充実している。
認定NPO法人 ふるさと回帰支援センター (有楽町駅)	自治体の移住セミナーを多数実施。都道府県の相談員がおり、相談事例が充実している。
生涯活躍のまち、移住促進センター(生涯活躍のまち推進協議会)(八重洲)	主に元気な高齢者向けの「生涯活躍のまち」づくりを進める自治体の情報を提供している。

(出所) 読売新聞 2016.1.28 朝刊, 19面(一部改)

の世代を中心として、地方移住を促進する取り組みや新しい生活への誘いが顕著になり始めた。ただ、団塊世代には、かつて地方から都市部へ移住した者が多く、再びふるさとをはじめそれ以外の地方へ「戻る」ということに対する抵抗感や拒否感のような複雑な心情があるかもしれない。また団塊世代にとっては、親の介護や子育て、さらには都市部に居住する子どもの近くに住みたいという希望もあり、地方への移住が多くのマスコミなどが想定したようには進んでいない面がある。

一方、現役生活を退いた団塊世代の受け皿として想定された地方自治体においては、それらの世代が現役時代のように収入がなくなってしまうため、税収増はあまり期待できない。さらに団塊世代の移住者への医療や介護の問題が発生することが早晚想定されるため、受入側としても二の足を踏むような面も見られる。しかし、団塊世代とは世代が異なるその子女の世代である「団塊ジュニア」と呼ばれる世代、さらにそれ以下の世代には、団塊世代が抱えているような問題は基本的には存在しない。また彼ら彼女らも地方に移住することに対して、大きな障害を感じることはなく、むしろ積極的な面も見られるようになってきた。

2) 地域おこし協力隊の制度化

地方への移住に対して、団塊世代を中心としたシニア世代だけではなく、その子女の世代やそれ以下の若年層をターゲットとして想定されるようになってきた。そこで、地方自治体が都市住民を受け入れ、「地域おこし協力隊員」として委嘱することで、移住を促進しようとする動きが見られるようになった。協力隊は、一定期間以上、農林漁業支援、水源保全・監視活動、住民の生活支援などの地域協力活動に従事し³⁾、当該地域への定住・定着を図る取り組みを支援するために制度化されたものである（総務省 [2009]；総務省 [2019]）。

「地域おこし協力隊推進要綱」では、地域おこし協力隊員は「概ね1年以上3年以下の期間、地方自治体の委嘱を受け、地域で生活し、農林漁業の応援、水源保全・監視活動、住民の生活支援など各種地域協力活動に従事する者（総務省 [2019] 1頁）」と規定している。協力隊員の募集にあたっては、各自治体は設置要

綱等を策定し、広報・募集等を実施するように定められている。そして協力隊員とする者を決定し、当該者を協力隊員に委嘱し、地域協力活動に従事するものとしている。また制度実施にあたっては、全国的地域づくり推進組織、NPO法人や大学等との連携を推奨している。

地域おこし協力隊の制度では、地方自治体（地域）、協力隊員、自治体担当者が関係する事業は、従来からの補助金行政にはなかった新しい施策手法とされる。それはこの3変数の関係を時系列で整理しながらその要点を導くことが評価の視点に必要なこととされるためである（図司 [2013b] 351頁）。そして総務省が、協力隊推進に取り組む自治体に対して必要な財政支援、都市住民の受け入れの先進事例や優良事例を調査し、これらの事例を自治体へ情報提供することとしている（総務省 [2019]）。つまり、地域おこし協力隊の事業の創設経緯は、国が自治体に働きかけ、制度化し、ちょうど現政権が取り組んでいる「地方創生」政策とも符合しているといえよう。

3) 移住政策としての地域おこし協力隊制度

地域おこし協力隊制度は、単に1年から3年の間、協力隊員を地域に派遣し、当該地域が抱える課題を解決しようとするだけでなく、協力隊員の任期が終了した後も、元協力隊員が当該地域やその周辺地域に残って居住し続け、つまり、本格的に移住し、活躍してくれることを展望した上での施策であることは明らかである。いわば「移住政策」の1つと捉えることもできよう。近年、移住に対する関心がやや高まってきたようにしばしば感じられることがあるが、これらについての学術的な取扱い、つまり研究は、農山村への移住に関する学術研究（筒井他 [2015] 45頁）として、分類されている。それらには①広域的な視点から移住政策を扱ったもの、②個別の移住者や地域の視点から移住前の都市住民を対象にしたもの、③移住後の移住者を対象にしたもの、④農山村側の視点から農山村住民と都市住民との関係を検討したもの、に区分される。また移住だけではなく、居住先を複数持つような生活の提案がされることもある。これらの研究は、それぞれ分類された事象により、かなりの広がりが見られる。

他方、移住に関する研究は区分されているものの、先行研究で不足する点や分野についての指摘もある。中野・平野 [2016] は、①地域おこし協力隊の任期終了後の状況についての調査、とくに収入に関する調査、②「定住」の定義、とくに定住とはどの程度の期間なのかという定義、③「定住」に対する、協力隊員・自治体それぞれの認識や価値観の把握、④「失敗」事例の蓄積とその分析、である。①については、とくに協力隊の制度発足から10年が経過し、十分なサンプルもできたことから今後研究が進捗するものと思量される。また後で取り上げるが、研究レベルにはまだ達していないが、協力隊員・元協力隊員に対する調査も実施されている。③については、「定住」という②の期間の定義の問題もあり、それを行った上での研究が期待される。また④については、分散的には行われているが、やはり全体を鳥瞰したような研究は現在のところ見ることができない (396頁)。これらはほぼ定性的研究であり、定量的研究の増加も今後期待されよう。

(2) 地域おこし協力隊の身分と活動地域における影響

1) 地域おこし協力隊の身分

地域おこし協力隊員は、制度開始当初は①地方自治体から委嘱状交付等で委嘱され、地域協力活動に従事する者であり、②①の委嘱では、自治体が対象者及び従事する活動の内容等を広報誌、ホームページ等で公表することとしている。③協力隊員として活動を行う期間は、先にもあげたとおり概ね1年以上3年以下である。そして④生活拠点が3大都市圏をはじめ都市地域等から過疎、山村、離島、半島等の地域に移住し、住民票を移動させた者、としていた。したがって制度開始当初は、かなり限定された地域における人々を協力隊員の対象としていたことがわかる。また明らかに都市部における人口集中の懸念による対応から、地方への人口移動という側面もあったようである。

協力隊が行う地域活動は、地域力や維持・強化に資する活動である。その内容は、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製品の開発・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、移住者受入促進、地域メディアなどを使った情報発信など）である。それらは①農林水産業従事（農作業支援、耕作放棄地再生、畜産業支援など）、②水源保全・監視活動（水源地の整備・清掃活動など）環境保全活動（不法投棄パトロール、道路清掃等）、③住民の生活支援（見守りサービス、通院・買い物のサポートなど）、④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）、に大まかに区分されている。これらの活動は、全国のどこの地方自治体においても程度の差はあるが、必要とされる活動であり、一方で当該自治体のみにおいて解決すべき独特な課題も存在している。

2) 活動地域における協力隊制度の影響

協力隊による活動の具体的内容は、隊員個々人の能力や適性、各地域の実情に応じ、自治体が自主的判断により決定可能とされている（総務省地域創造グループ [2016]；総務省 [2019]）。また国は、先にもあげたように、都市圏の人口集中を分散することを意図しており、各自治体では抱えている特殊な問題や課題の解決に尽力することを希望しているとされる。ただ各自治体特有の課題解決にあたっては、他に頼るべき存在が見当たらないために協力隊に過大な期待をしがちな面もある。それは協力隊を地方における課題解決の「特効薬」や「万能薬」のように捉えるような場合である。しかし、そのように過大な期待がなされると、むしろマイナスに働くことも考慮しておかなければならない。

協力隊員の活動期間は3年までとされるが、協力隊員として地方自治体に赴任すると、最初の1年は地域に慣れることで一気に時間が過ぎてしまう。そして任期の2年目を迎え、さらに任期が3年目となり、任期満了が近づくと、「開業・起業」志向が明確になるといわれる。そこで後半の任期は、農山村地域で実践的に磨き上げる場づくりの期間として位置づけられるようになる（図司 [2013a] 144頁）。図表2は、自治体において受入隊員数の多い順に並んでいる。鳥根県海士町と北海道東川町では協力隊員が3割を超え、4割近くの職員割合を占めていることがわかる。

地域おこし協力隊制度は、協力隊、地域、地方自治

図表2 受入数の多い自治体

自治体	隊員数(人)	職員比(%)
大分県竹田市	43	12
北海道東川町	38	36
山梨県北杜市	32	4
三重県いなべ市	31	8
島根県津和野町	30	22
島根県海士町	29	39
高知県佐川町	28	12
千葉県いすみ市	26	7
岡山県西粟倉村	25	58

(出所) 総務省, 日経新聞 2019.3.31, 6面

体の3者が、お互いに影響し合いながら成長することができる制度であるともいわれている。したがって、そのような協力態勢ができる土壌が形成されれば、仮に協力隊を経た移住者が、10年程度でその地を去ったとしても、次の移住者のための基盤整備が進むことにもなろう。また地域おこし協力隊が取り組む地域活性化や、隊員自身が本格的に移住し、定住することはもちろん重要であるが、外部人材を導入することで生じるさまざまな変化や、都市と農村間における人材の流動化こそが、今後の地域社会のサステナビリティ(持続可能性)を担うことになるという指摘もある(中尾・平野 [2016] 414~415頁)。今後、協力隊員がその任期終了後、当該地域やその周辺地域に引き続き居住するとしても、おそらくその地域で一生を終える者は少ないかもしれない。しかし、10年、20年という居住期間であっても当該地域が存続するための何らかのきっかけとなることが明らかであることを示している。

(3) 地域おこし協力隊事業の推進

1) 地域おこし協力隊の体制構築

地域おこし協力隊の事業推進では、先にも概略的に示したが、政府の施策であることから細かく規定されている(総務省 [2013]; 総務省 [2014]; 総務省 [2019])。まず①地方自治体は、協力隊の活動が円滑に実施されるように、協力隊員を複数人受け入れることを同時に行い、協力隊員が地域協力活動を終了した後も定住・定着できるよう協力隊員に対する生活支援・就職支援等を同時に進めることが望ましいとされ

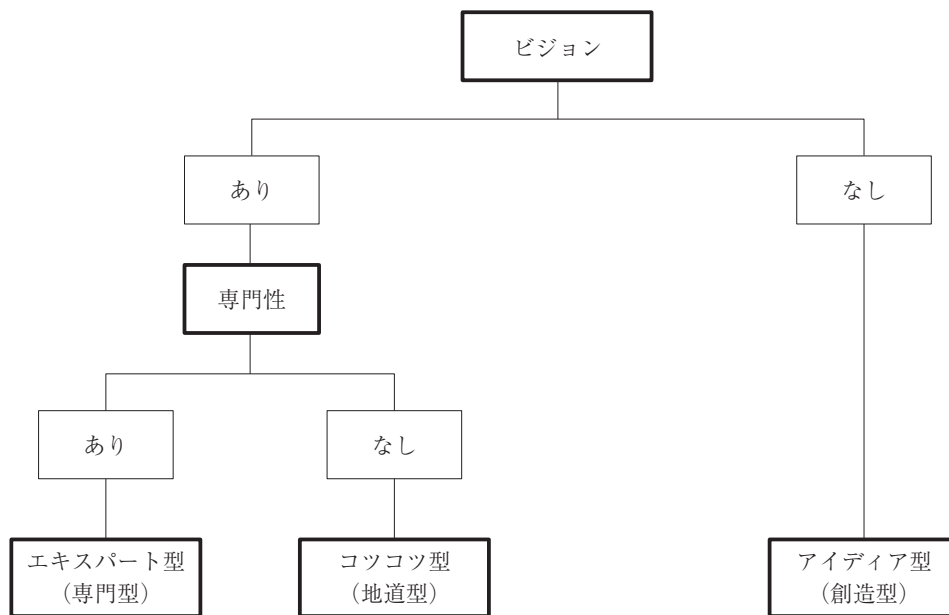
る。さらに②自治体は協力隊員の意向を尊重し、関係する各機関や住民等とも必要な調整等を行い、予め地域協力活動の年間プログラムを作成し、地域協力活動の全体をコーディネートするなど、責任を持って協力隊員を受入れ、その活動が円滑に実施・進捗するように必要な研修の実施、地域との交流の機会確保など必要な配慮を行うこととされる。また③協力隊は自治体が自主的・主体的に取り組むものであり、総務省はその取り組み実績を事後的に調査の上で財政上の支援措置を講じるため、国に対する事前の申請等特段の行為を要しないこととされている。そして④協力隊が住民との信頼関係を築きつつ、地域協力活動に従事し、地域への定住・定着を図る取り組みであることに鑑み、服務規律、活動規律の確保を十分に図る必要がある、とされている。

これらの事業推進内容は、各地方自治体が実施すべきことを列挙したものである。いわば自治体において協力隊員を受け入れる側の義務であるともいえる。そして、事業推進のための財政的手当は、国が中心に負担することとしている。協力隊の制度は、将来的に都市部からの人口移動を促進し、反対に地方における過疎化や人口減少を緩やかなものにしようとする意図があるが、短期的には地方における課題解決への一助として位置づけられている。そのために各自治体が実際に動き、国を中心としたさまざまな協力体制構築を意図したものであるといえよう。

2) 協力隊のタイプ

協力隊員の仕事(業務)内容は細かく示されているが、大きくは2つに分けられるとされる(朝日新聞 2017.2.22)。それは①テーマ型(行政が主導して地域の課題を掲げる)と、②地域密着型(住民が自ら課題を考える)である。前者は、地方自治体として自治体内において課題が明確であり、とくに何らかの手当てをしなければならない課題に対して、協力隊員を配置しようとするものである。後者は、地域住民が日頃の生活の中で、自分たちだけでは解決が難しいことを支援してもらい、解決に向けて動いてもらう人材として協力隊を捉えているといえよう。したがって、いずれも地域の課題を解決するために協力隊(員)の協力を仰ごうとするものである。ピラミッドに喩えると、前

図表3 地域おこし協力隊のタイプ分けアルゴリズム



(出所) 古橋 [2017] 38頁

者の協力隊のタイプはトップとはいえないが、ある程度行政が課題解決を目指すべきとして位置づけ、後者のタイプはボトムあるいは草の根というか、地域生活の中から上部へと解決すべき課題として上がってきたものと位置づけることでタイプ分けされよう。

一方、協力隊の希望者自身がタイプ分けされたものもある。図表3は、古橋 [2017] により提示されているが、協力隊員となる(なった)者について、そのビジョンの有無からスタートし、さらに希望者の専門スキルの有無、により3タイプに分類している。すべての協力隊希望者が、このどれかのタイプに明確に分けられることは多くはないだろうが、現在の制度においては多くの隊員希望者はほぼこれら3つに分けられるだろう。

先にもあげたように、当初、総務省は協力隊への応募募集可能エリアをかなり限定していた。それは三大都市圏や政令指定都市に住居票をおいている人々が対象とされたためである。しかし、2015年度以降、政令市以外の県庁所在地や中核市の住民も対象として含められるようになった(日経新聞2015.1.15)。さらに協力隊員としての任期中だけでなく、任期終了後についても経済的支援が行われるようになった。とくに協力隊員としての任期後1年以内において、任地で起業をし

た場合には、100万円を上限として支援額を上乗せするような施策も開始されるようになった(日経新聞2015.3.4)。他方、協力隊員としての任地で起業を志す隊員が増加した場合、開業のハードルが低いとされる飲食店など類似事業が増加、共倒れが懸念されることも指摘されるようになった(日経新聞2016.11.15)。

協力隊の多くの募集ケースでは、地方自治体による宿舍の無償提供、週5日勤務、報酬月額が17万円程度となっている。月額報酬の根拠は、年間200万円を12ヶ月で分割した金額であるが、2015年より年間250万円まで報酬に充てることができるようになった。そのため、その場合には月額21万円程度となり、実際に報酬月額を20万円として募集しているケースも散見されるようになった。ただ、この金額差によって他の自治体よりも「スキルの高い人材」を確保することについては疑問も呈されている。さらに企業等の場合は、報酬が当初は横並びであっても、その後のスキルアップ等によって昇級が期待できるが、地域おこし協力隊制度にはそのような内容はない(正岡 [2018] 9頁)。そのため、スキルのある、あるいはスキルを身につけた協力隊員の処遇については、今後問題となるかもしれない。

3. 2地域における地域おこし協力隊の活動

(1) 新潟県佐渡市における地域おこし協力隊の活動

1) 新潟県における協力隊の活動

新潟県では、地域おこし協力隊の制度開始直後に導入した地方自治体が複数存在している。新潟県は、1990年代前半には250万人弱の人口がいたものの、現在では約1割減少した。新潟県内での地域おこし協力隊の活用事例は、他地域と比較すると顕著である。新潟県内での協力隊の活動は、新聞やテレビなどにより、県内だけではなく、全国メディアにもしばしば登場している。

たとえば地域おこし協力隊の制度開始年に導入した新潟県十日町市では、まず協力隊員6名の採用など事業規模13億2,200万円（公費12億3,600万円）の第2次緊急経済対策に取り組むことが伝えられた。そして地域おこし協力隊設置事業（規模1,446万円）では、過疎地域の集落に意欲ある都市住民を受け入れ、地域力の維持・強化に役立つ活動に従事することとなった（日経新聞2009.7.7）。その後、十日町市での協力隊員の活動がしばしばマスコミに取り上げられ、中には協力隊の活動後、本格的に移住し、地域活動に従事しながら自ら起業し、さらにはそれまでの活動経緯や実績を書籍として出版する元協力隊員の活動が大きく紹介されるようになった。こうして同市における協力隊員の活動が発信し続けられている。

新潟県において協力隊が取り上げられるのは、県外出身で新潟に移住した若者が地域活性化に取り組む事例が多く、豊かな自然や食、地域とのつながりなど新潟のよさを客観視し、食品の販路開拓や人材交流など多方面に亘っているためであろう。他方、行政も若者のIターンを支援する事業を強化していることから、県外出身者の若者移住には行政も注目し、支援を強化している状況もある。そのため、新潟県では20～30代の若者を対象にした「にいがたで『暮らす・働く』応援プロジェクト事業」を2012年7月から開始した（日経新聞2012.7.26）。こうした県外出身者が、県内で活躍している姿が描かれることはかなり以前から行われており、また新潟県だけにおいて顕著なわけではな

い。ただ、県外出身による県内での活躍が伝えられると県内出身者（県内居住者）を奮起させ、鼓舞させる材料ともなっているかもしれない。

2) 佐渡市における協力隊員の受け入れ

本稿が対象地域として取り上げた新潟県佐渡市は、古くから「佐渡金山」や「佐渡おけさ」「鬼太鼓」など、経済や文化遺産にあふれる地域である。とくに有形無形の文化遺産が非常に多い地域である。また佐渡島は、周囲が280kmの大きな島であり、各地域・地区で独特な文化や経済活動が形成されてきた。佐渡市においても協力隊を制度開始からまもなく導入した。そして同市では、現在も多くの協力隊員を受け入れ、隊員らの多様な活動が継続している。最近の同市における協力隊員の活動は、広範な地域における派遣（受け入れ）ではなく、ごく限られた地域、いわゆる地区に協力隊員配置し、地域課題を根本から解決しようという意欲が明確となっている。

筆者は、2018年度に新潟県の委託事業「大学生の力を活用した地域活性化」プロジェクトに採択された。そこで3年生のゼミナール生を中心として佐渡市松ヶ崎・岩首地区での地域資源の再発見などの課題解決に取り組んできた。その取り組みの中で、現役の協力隊員や元隊員との出会いがあった。佐渡市では協力隊員には男性の隊員も多く活動している（してきた）が、筆者が出会った協力隊員、元協力隊員は全員が女性であった。これらの女性を対象として、2018年8月から11月にかけてと2019年8月に聞き取り調査を行った。

協力隊のタイプとして、先に①テーマ型、②地域密着型を取り上げた。ほぼこの分類と同様であるが、①地域に住み込んでイベントなどを企画する「コミュニティ型」と、②役割・課題を行政が与える「ミッション型」という区分も指摘されている（日経新聞2017.6.22）。佐渡市では、両方のタイプが確認できるが、ミッション型による活動が多く見られるようになっている。

筆者が行った協力隊員・元協力隊員への聞き取り調査では、新潟県に縁のなかった協力隊員や元協力隊員、肉親が佐渡市出身や新潟県出身の協力隊員・元協力隊員など、協力隊員になる以前における佐渡市、あるいは新潟県との関わりはさまざまであった。これ

写真1 小学生の柿作業手伝い



(筆者撮影)

まで同市や同県にかかわりがあった現隊員は、あらためて佐渡市の各地域での地域課題や問題と向き合い、課題解決の糸口を探ろうとしている。また全く佐渡市や新潟県に縁がなかった協力隊員・元協力隊員も、同様に活動している。その中には、佐渡市内の居住者と結婚し、移住を決意した元協力隊員も存在する。そのため、協力隊員になると派遣地域への移住可能性が発生・上昇し、さらには派遣先あるいはその周辺地域への居住可能性がこれまで指摘された地域と同様に向上していることがわかる。したがって、協力隊制度は、過疎化が急速に進む佐渡市の人口の減少カーブをやや緩やかにさせる梃子となっていることも感じ取ることができた。

これまでマスコミで取り上げられた佐渡市における協力隊員の活動では、仕事を定年で退職した後、60代で協力隊募集に応募し、地元漁協に属する漁師らを組織化し、遊漁船協会を立ち上げ、事務局を引き受けた事例がある（朝日新聞2014.11.5）。さらに東京都出身の20代の女性が全く縁もなかった佐渡市で各々軒家に居住し、人口減少が続く地域の棚田を地域の住民と協力して同維持・管理し、そのうち1名は島内在住のサラリーマンと結婚し、定住に至った事例が紹介されている。またもう1名は協力隊員の任期が終了した後、社会福祉士の資格を活かして島での生活を継続している事例が紹介されている（朝日新聞2015.5.28）。実はこの女性もその後市内の居住者と結婚し、市役所職員として勤務し、社会福祉の分野で活躍している。

写真2 岩首棚田風景



4年前の佐渡市では、協力隊員の募集は三大都市圏または政令指定都市などに住んでいる者が対象で、採用後は最長3年契約で臨時職員扱いとなり、報酬月額16万6千円とされている。やはり同市においても、住民票を移して市が斡旋する住宅に居住することとし、家賃は市が負担するとしている。そして選考が終了次第、採用し、2016年3月末までを最初の雇用期間として、活動実績で雇用を更新することとしていた。雇用後の業務は1名が両津地区に広がる竹林の整備と活用、1名は世界遺産登録を目指す佐渡金銀山を抱える相川地区の中心市街地商店街、1名が相川地区の尖閣湾がある金泉地区をそれぞれ担当することとした。また「動機と採用後の活動について」と題する2千字程度のレポート提出が必須とされた（朝日新聞2015.6.5）。このような募集条件は、現在もほぼ変わりはない。その上で、協力隊員制度が同市において定着してきたとの判断からか、新たな取り組みも開始し始めた。

佐渡市では、2017年から新たに都会から一定期間移住して地域振興に貢献する協力隊について新たな取り組みを開始した。同年度からは採用にあたって、協力隊員に求める「ミッション型」の募集を開始した。ふるさと納税の推進などの任務を設け、2名を新規に採用、市の課題解決に向けて適材を配置して、政策の効果を高めたいとした。佐渡市では2012年度に地域おこし協力隊の募集を始め、現在13名が活動している。これまでに協力隊員の任期を終えた14名のうち、10名が

島内に残って地元企業で働くなど定住につながっている。移住率は、7割と全国平均（6割）よりも高く、一定の成果を上げているといえよう。一方、課題も浮き彫りになっている。当初は離島という珍しさもあり、協力隊員の採用に困ることはなかったが、最近では2～3名しか応募がないときもあるようだ。また協力隊員の思いと地域のニーズが合わず、すぐに帰任してしまったケースもあり、立て直しが迫られていた（日経新聞2017.6.22）。やはり、制度を長年継続することにおいては、しばしばメンテナンスをしなければ、制度自体の存続に関わる問題も出てくることを示しているといえよう。

（2）愛媛県四国中央市における地域おこし協力隊員の活動

愛媛県も1990年代前半には150万人以上の人口がいたものの、現在では新潟県と同じように約1割減少し、人口減少に悩む地方自治体である。また人口の多くは県庁所在地である松山市に集中し、宇和島市、今治市、新居浜市と細長い県下には中心となる自治体はいくつかあるが、市町村合併により、旧市名で見ると各自治体の人口はかつてのそれよりも見かけ上は増加しているように見られるが、実際には減少している。中でも、製紙業全国1位で雇用力のある産業を有している四国中央市は、合併当初よりも1割以上人口が減少しているにもかかわらず、人口減少に対する危機感

が薄い自治体である。同市が地域おこし協力隊員を受け入れ始めたのは佐渡市とは異なり、ごく最近になってからである。そのため、制度発足から間もなくして制度を導入した先の佐渡市と比較する意義があろう。それは協力隊の導入時期の差を見るためにも都合がよい。

四国中央市における協力隊員の活動について、マスコミで取り上げられることは新潟県や佐渡市と比較すると皆無に等しい。地元紙である「愛媛新聞」でさえ同市における協力隊員の活動を取り上げることはほとんどない。ただ現在の協力隊員の中には、自ら情報発信のために毎月「新聞」を発行し続けている協力隊員が存在する。筆者は何ヶ月分かのそれらの「新聞」に目を通した。基本的には、日常の自ら活動と非常に顕著な出来事に言及しているものである。このようにマスコミが同市における協力隊員の活動を取り上げないのには理由があろう。1つは、同市が積極的にその活動をマスコミに訴求しない面がある。またもう1つは、現在の協力隊員の活動はそれほど他の地方自治体と比較しても顕著なものではなく、平凡なものであるからかもしれない。マスコミに協力隊の活動が取り上げられることは、協力隊員導入の目的の第一義ではないが、やはり協力隊員としての活動が取り上げられれば彼ら彼女らが承認され、他方で地域の住民に協力隊員の活動への理解を促進する面があるかもしれない。それは聞き取り調査の際、協力隊員の位置づけや活動

写真3 地域製品の販売



（筆者撮影）

写真4 害獣（イノシシ）ジャーキー（ペットフード）・石けん



がどのようなものか、最も理解が進んでいないのが日頃接している住民であることが指摘されたことからかも明らかである。

四国中央市においても山間地域では過疎化が進み、子どもの数が減少し、バスでの送迎、閉校・廃校となった地域が存在している。同市において協力隊員を受け入れ始めたのは2015年以降であり、現在までの受入数は8名である。現在、四国中央市において協力隊員の募集時に掲げたテーマは、山間地域における「茶の生産」と「害獣の駆除」などである。これらのテーマ設定は、長崎県対馬市における「島おこし協力隊」の活動などで成果があがっているものでもある（石川[2017]）。このような専門的知識や経験を有する協力隊員の場合、当該テーマに対する応募がかなり限定されることになる。しかし、四国中央市では幸運にも応募者があり、隊員として設定されたテーマに取り組んできた。

現在、同市において活動している協力隊員に聞き取り調査（2019年8月）を実施したところ、任期終了あるいは終了間際の協力隊員らは、今後も当該地域に残り、活動を継続したいという希望を有していることがわかった。そのため、協力隊員を導入することで同市の山間部の課題解決に貢献し、隊員の任期終了後も、新しい協力隊が同じ事業に取り組んでいるが継続性に課題は残っているといえる。他方、四国中央市が所在する四国4県では、協力隊員・集落支援員の交流勉強会が以前から開催されている。地域おこし協力隊員や地域の見守りなどを行う集落支援員の交流勉強会が、2015年7月27日、28日に高知商工会議所会館で開かれたことが報じられた（読売新聞2015.7.30）。そこには四国4県から約130人が参加し、それぞれの課題や悩みを発表したり、目標を語り合ったりしたようである。その時の交流会では、参加者がグループに分かれ、「働く目的」と「悩みや課題」を発表し、紙に書き出すということも行った。彼ら彼女らが「働く目的」は、「楽しい暮らしがしたい」「地域貢献」「やりがいを得るため」などの意見を出しあっており、「悩みや課題」では、「予算が決まっていて、柔軟な活動ができない」「地域で認知されていない」などの声も上がったそうである。このようなある地域において活動

をしている同じ立場の人たちが集まる機会はかなり貴重なものである。それは日頃から捌け口のない悩みや課題を出す場所やタイミングがほとんどないことが語られたことからわかる。

(3) 佐渡市と四国中央市における比較

新潟県佐渡市では、これまで同市や新潟県にさえ縁がなかった者が協力隊員となり移住し、任期終了後も滞在、市役所職員や当該地域で事業を興すなどの動きがある。この状況は「地域おこし協力隊」という制度をきっかけに当該地域に移住し、近隣に居住していることから確認できる。つまり、都市部からの人口移動がごくわずかではあるが達成できていることになる。一方、四国中央市の場合は、制度開始からの受入人数が少ないこともあり、現在も半分が現役隊員として活動していることを考えると拙速に断言することはできない。

両市において現在活動する協力隊員の多くからは、任期終了後も同市内での居住を希望するという声が聞かれたのは同様であった。同地域で居住し続けるためには新たに仕事を見つけなければならない。しかし、協力隊を管轄する担当者に対し、任期終了後の「仕事」の相談をすることについては、協力隊員によって温度差が見られた。これは両市における対応の差ではなく、相談を持ちかけやすい担当者とそうではない担当者の相違、協力隊員が担当者に対し、気軽に相談ができる協力隊員とそうではない協力隊員のパーソナリティの差という面からくるものかもしれない。両市で活動している協力隊員はそれぞれ個性溢れている協力隊員達であったが、共通していたのは、やはり任期終了後の「仕事」の対する不安を有していることは共通していた。現在は、報酬を得て住宅も手当でされているが、任期切れと同時に報酬を得る道は絶たれる。またすぐに退去する必要はないと伝えられてはいるそうだが、早晚住居から退去しなければならない。したがって、両市においてしかも任期切れの近い協力隊員になればなるほど、経済と生活両側面での不安を口にする者が目立っていた。

また日頃の活動における課題は、協力隊員の周辺の住民は協力隊の位置づけ（身分）やその業務内容、任

期などについては知らないのが普通である。したがって住民自体が協力隊員に対してどのように振る舞えばよいのかさえも理解していない。そのため、協力隊についてその理解を深めてもらう機会が必要であろう。そうすれば住民自体が協力隊に依頼できること、依頼すべきであること、また反対に依頼できないこと、依頼すべきではないことがより明確になる。つまり、制度開始から10年が経過しようとしているが、そもそも依頼してよいことと、すべきではないことなどについて学習してもらう機会が必要であろう。聞き取り調査を行った両市でも活動地域・地区において、協力隊との距離感については協力隊員自身と住民からも測りかねているとの声が聞かれた。やはり、協力隊の位置づけの明確化とその活動内容を徹底周知させる必要がある。

(4) 地域おこし協力隊の成果と問題

1) 地域おこし協力隊制度の光と影

地域おこし協力隊員制度の開始当初は、その知名度も低かった。それでも協力隊への応募者があり、任期を終え、当該地域やその周辺に移住する元協力隊員は6割に達している。この6割という数字には、制度の「光」の側面、4割という数字には制度の「影」の側面を見出すことができるかもしれない。その任期終了により、当該地域を離れることは任期がある任務であるため当然ではある。しかし、任期途中の退任については、制度設計をした国や実際の事業を行う地方自治体には不本意である。

協力隊員としての任期中の問題について、鳥根県の自治体では「自由に活動してほしい」と受け入れた若者が何をしてよいか分からず、任期途中でやめるケースが相次いだことが報告されている。そこで同県では2012年から自治体、協力隊員、地域住民の三者で活動を話し合う機会などを設定してきた。聞き取り調査からも現役隊員の声として、任期終了後の定住を望む協力隊員も多いが、雇用機会が少ない地域ではなかなか難しい。先にあげた十日町市では、制度開始直後に採用した隊員の15名のうち、2013年10名が定住したという(2013年6月時点)。ただそれは、市の臨時職員などとして継続雇用しているためであり、その後の就業に

結びつく支援については今後の課題としている(読売新聞2013.6.7)。したがって、一旦居住が確定してもその居住状態をできる限り長く継続させることの方が、住民票を当該自治体に移すという状態をつくることの何倍も難しいことであろう。

2) 派遣地域におけるミスマッチ

地域おこし協力隊の制度運営においては、協力隊員と受け入れる地方自治体双方の課題があげられている。たとえば、東北地方のある牧場で情報発信を担当することとなった協力隊員が赴任早々、張り切って提案したが、牧場側から「何も知らずに何ができる」といわれ、関係が悪くなったケースが取り上げられている。そこでは残る任期を役場の雑用で過ごしたという。この場合は、自治体に協力隊員と牧場の間を取り持つ努力が足りなかったとされる。協力隊員に任せる仕事について、関係者間での十分な議論を促していなかったり、その内容を協力隊員に伝えていなかったりしてトラブルになる例が多いようである。逆に、協力隊員側にも地域から学ぼうという姿勢が薄弱であり、一方的に「変えてやる」と意気込んで反感を買うケースも報告される。そこで協力隊に応募する際は、当該自治体の行政機関に期待することを尋ねるべきであり、実際に当該地域を訪問し、地元の人や先輩の協力隊員とコミュニケーションをとることを薦めている(朝日新聞2019.2.11)。最近では、「おためし協力隊」を行っている自治体もあり、やはりミスマッチを最小限にとどめようとする努力も見られる。

派遣地域でのミスマッチは、任期途中で退任に現れることになる(朝日新聞2019.2.11)。地方自治体が就業環境を改善することにより、協力隊員の選択肢の1つになることもあろう。協力隊員の給与面については、住居は提供されることが一般的ではあるが、全体条件では好条件とはいえない。それでも任期途中での離任は大きな問題である。協力隊員が派遣された地域での問題では、住民とのトラブルや慣れない地域での生活の不自由さ、交通事故(朝日新聞2017.1.7)、遭難(朝日新聞2017.1.9)、イベント中の事故(日経新聞2018.7.23)、協力隊員の犯罪(朝日新聞2019.1.19)などがあげられる。

協力隊員として派遣された地域でのトラブルは、当

該地域の住民だけではなく、派遣隊員自身にも、単に適合しなかったという以上の意味をもつことになる。それは受け入れ側である地方自治体にとっては、今後当該地域では新しい地域おこし協力隊員を受け入れることを躊躇することにもなろう。一方、任期途中で離任した協力隊員にとっては、単に仕事のミスマッチではなく、今後新しい仕事を探す上での「苦い思い出」以上のものが残ることになるかもしれない。

そして、単に協力隊員希望者による「地方での仕事探し」という心構えでは受け入れる地方自治体や地域・地区との間で問題が惹起する可能性がある。また受入自治体は、単に地域・地区に協力隊員を張り付けるだけでは、事業継続性、その先の移住までを望むことができない。「隊員がキャリアアップできないと、失業者予備軍をこしらえてるだけになりかねない」と指摘されるゆえんでもある（日経新聞2013.4.27）。

また協力隊員の視点からは、受入側とのミスマッチはいわゆるリアリティ・ショックとして表出することが指摘される。リアリティ・ショックとは、組織への新参者が組織参入前後において感じるギャップを意味している。そしてこれまで離職を促す主な要因として研究が蓄積されてきた。このリアリティ・ショックを克服することは、新参者が組織に適應するための重要課題と位置づけられている。リアリティ・ショック研究の主な対象は、ホワイトカラーや看護師であり、地域に参入する協力隊員とは置かれている状況が大きく異なるものの、そこで蓄積されてきた知見は多くの示唆を与えてくれる（柴崎・中塚〔2018〕26頁）。

当然のことながら、協力隊制度をうまく活用するには、当該地域に適合したタイプの協力隊員を受け入れることが第一歩とされる。協力隊の立ち位置は、あくまでその名の示すとおり、「協力者」であり、地域おこしの主体は地域、そして地域住民であるということである。この部分を失念し、協力隊員へ過度な期待をかけて、失敗してしまっている地域が散見されることは先にも取り上げたとおりである。逆に地域住民に地域を活性化しようという意欲のない土地に、協力隊員が配置される事例もある。たとえば、アイデア型の隊員が地域の歴史・遺産を地図化・アーカイブ化し情報発信していこうとする取り組みを提案したものの、

前例がないからと却下されたり、予算が付かなかったために実行できなかつたりした事例が見られたようだ。こうした状況は、地域住民と赴任する協力隊員双方にとって不幸な事態であり、人生をかけてやってくる協力隊員に対して大変失礼なことである（古橋〔2017〕44頁）。このような自治体と協力隊員との間におけるミスマッチは、これまであまり取り上げられることはなかった。しかし、受入自治体数の増加とともに協力隊員の増加により、情報として公開する必要性にも迫られているといえよう。

他方、協力隊への希望者が増加していることが指摘されることが多いが、人材集めに苦勞している自治体も実際には多いとされる。早くから制度を採り入れ、順調に運営されていると思われる小千谷市でも、2013年前後には3倍ほどあった応募倍率が、最近では1倍ほどに落ちたという。これは希望し、自治体が受入の判断を下せば簡単に協力隊員になれる状態にあることを示している。この背景には自治体間の競争激化がある。総務省によると、実施自治体は2009年度の31から2015年度は673に増加した。そして2016年には4,158人が活動し、2015年の約1.5倍に増えた。胎内市のように「週休3日」「月給約20~23万円」と待遇のよさをアピールする自治体も出てきた（朝日新聞2017.2.22）。まさに本来の趣旨ではなく、別次元での競争が行われ始めているともいえよう。

3) 退任後の定住をめぐって

協力隊員退任後の定住には、さらに壁がある。2013年度に初めて協力隊を募った津南町では採用した3名が退任後に町内から去ることになった。津南町の元協力隊員は結婚を機に1年で退任した。この元協力隊員は空き家の2階に居住したが、1階が除雪車の車庫であり、冬は午前3時頃にエンジン音で起こされることがあったという。そのため廃校を改装した宿泊施設に移った。「協力隊の仕事は楽しかったけど、あの住宅条件で3年の勤務は厳しかったと思う」と振り返っている。こうした協力隊員の活動を手助けする町議によると、町内には空き家がたくさんある。しかし「いつか子どもが帰ってくるかも」「仏壇があるから」などの理由で貸してもらえない場合が多いという（朝日新聞2017.2.22）。したがって、協力隊員が居住する住宅

については大きな課題である。またその住居を手当てすることさえも難しい場合が多い。先にも少し取り上げたが、筆者が行った新潟県佐渡市と愛媛県四国中央市でも同様のことが聞かれた。とくに住居の問題は人口が減少し、空き家が増加している地域であってもかなり難しい問題となっているといえよう。

4. 協力隊導入後の評価

(1) 協力隊としてのミッション評価

1) 成果評価をめぐる

地域おこし協力隊のミッションは「地域づくり協力活動」である。ただしこのミッションには、①成果の測定手法が共有されていないなどの技術的な制約（栗原・中島 [2016]）、②評価はケーススタディに限定されること（平井 [2014]、関司 [2018]）などの問題も指摘されている。先にも取り上げたように、協力隊は、その6割が任期を終えた後も活動した市町村や近隣に残って生活しているとされる（日経新聞 2017.9.23）。しかし、これまで協力隊員として活動した元協力隊員に対する調査は実施されてこなかった。そこで本制度創設から10年となり、2009年4月から2017年3月までに任期を終えた2,230人を対象として調査が行われた。調査結果では、①元協力隊員の進路としては、「就業」（47%）、「起業」（29%）、「就農等」（14%）が主なものとして取り上げられた。また②定住した元協力隊員のうち約3割が起業し、「任期後も地域で活躍する隊員が増えている」（地域力創造グループ）とされる。そして古民家カフェなどの「飲食サービス業」、ゲストハウスなどの宿泊業、「クリエイター・デザイナー業」などに就いた元協力隊員の姿が

描かれている。

2) アンケート結果による分析

就業内容（2017年度調査）（正岡 [2018] 6頁）では、全調査時点において約半数が「就業」しており、観光関係（旅行業・宿泊業等）64名、地域づくり・まちづくり支援関係55名、農林漁業関係（農業法人、森林組合等）43名、医療・福祉関係33名、移住・交流関係19名、6次産業関係18名、食料品小売業14名、飲食店13名、食料品製造業11名があげられているが、これらの人数ともほぼ符合している。

さらに新潟県では、2019年3月に任期を終えた県内の元協力隊員を対象に実施したアンケート結果を公表している。任期終了後の協力隊員本人に都道府県がアンケートしたのは全国でも初めてであった。そのアンケート結果によると、任期の2年目に定住を決める協力隊員が多く、地域活性化を実感した際に定住する可能性が高くなることが明確になったそうである。新潟県内では、2019年3月に、21市町村で152名が活動していた。2017年度の総務省調査では、県内の協力隊員定着率は66.3%である。新潟県は、2018年7月までに任期を終えた協力隊員125名に対して定住理由をアンケートし、58名から回答を得ている。そのうち定住したのは37名で、決断した時期は任期前に既に7名であったとしている。そして任期中が25名、任期後が4名、無回答が1名であった。任期中に定住を決断した人が2年目に決断したと回答した人が4割近くになり、その理由として「仕事が決まった」「住む家が決まった」などを理由にあげている。また協力隊員の活動を通して「自分自身の成長を強く感じた人」の7割弱、「地域活性化を強く実感した人」の7割が活動場所として同じ市町村に住み続けていることも明確にされた。

図表4 活動地と同一市町村に定住した者の進路（単位：%）

	2011年	2013年	2015年	2017年
起業	7	9	17	29
就業	42	53	47	47
就農等	45	26	18	14
その他	4	8	16	8
未定	1	4	2	1
合計	100	100	100	100

（出所）正岡 [2018] 6頁（一部改）

元協力隊員から行政への要望では「住民が何を求めているかをもっと掘り下げて欲しい」「隊員を受け入れてからの変化を住民に聞き取って評価して欲しい」などの意見もあったとされる（朝日新聞2019.3.15）。これらの意見は、これまでもあげてきたように地域住民の要望の明確化と、自分たちの存在意義を改めて明確にしてほしいということを要求しているものといえる。

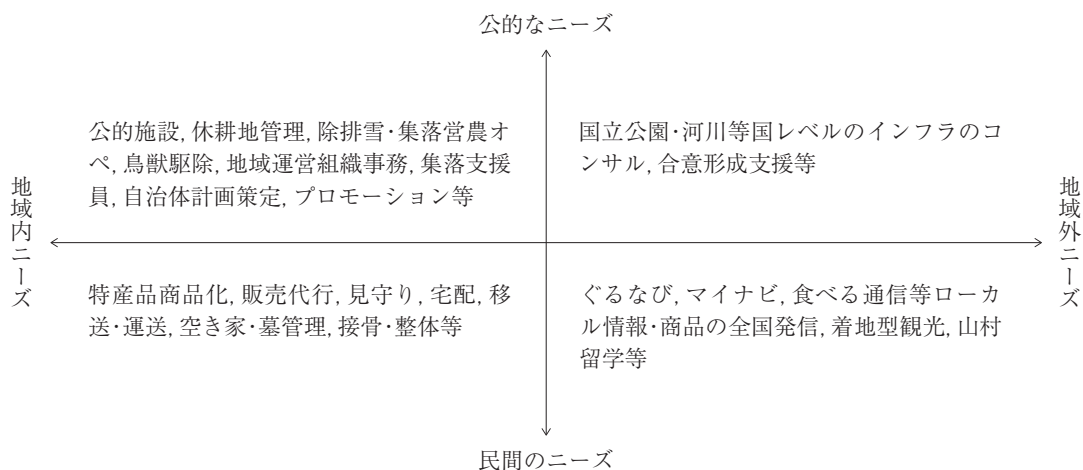
図表4は、協力隊員の活動地と協力隊の任期終了後、同一市町村に定住した者の進路について示したものである。これを見ると全体を100とした場合、おそらく当初期待されていた農業など第一次産業に取り組むこととなった者の割合は低下し、起業する者の割合が上昇していることが注目される。つまり、協力隊は過疎化が進む農村地帯の「農業を興す」のではなく、派遣された自治体で実際に活動を行うことで、真に必要な「しごと」と協力隊員が「やってみたいこと」の摺り合わせを行い、そこでの起業となっていると理解できよう。ただし、どのような事業で起業するかについては、さらに吟味する必要もあろう。協力隊員の独りよがりや、同じ地域で協力隊員が起業する事業の重複なども十分に考慮しなければならない。それは協力隊員の増加に合わせ、しかも起業が、協力隊員の任期終了後、多くの協力隊員の進路として現実のものとなり始めたことから対応が必要となるものであろう。これらの状況を念頭に置かなければ競合の発生や小さな市場のパイをめぐる激しい競争が予想されるこ

とになる。

さらに新潟県では、2019年度には協力隊員、地域住民、市町村担当者が集まる会議を新設し、行政が協力隊員と住民の希望を摺り合わせる機会を設けそうである（朝日新聞2019.3.15）。そこでは、協力隊員が定住を決めた理由として、主なものでは①担当地区内の豆腐屋の廃業があり、継業が決まった、②地域内の人との結婚の予定があった、③周りの人たちの人柄がよい。雪はつらいが、ここで暮らしたい、④家を買った、⑤家族がここに住みたいといったから、という意見が見られた。

また図表5は、元協力隊員が実現している「多業」の分布を示したものである。ここでは「公的ニーズ」と「私的ニーズ」の軸、「地域内ニーズ」と「地域外ニーズ」に区分した上で、さまざまな事業がマッピングされている。これらの事業については、各地方自治体に必要な事業、あるいは周辺の自治体をまとめた上で必要な事業など、さまざまな視点から考察することができる。いずれにしても、協力隊員としての任期中に当該地域や周辺地域の状況を見極めた上で、客観的にニーズを把握する必要がある。一方、かつてのマーケティングにおいて行われていた活動についても考える必要がある。協力隊としての任期終了後については、ニーズ対応だけではなく、協力隊員からの「提案」も必要となろう。それは当該地域において、これまでは全く異なる生活背景を有してきた協力隊員の視点から、「このようなことはどうですか？」とい

図表5 元隊員が実現している「多業」の分布



うものである。したがって、ニーズに適切しながら提案を同時並行的に行うような事業展開が必要となる。

(2) 地域おこし協力隊退任後の状況

平井・曾我 [2018] では、協力隊を導入したことによる地域の活性化感についての言及もされている。協力隊員の着任前を100とした退任後の数値的評価では、100を超えるケースが4割を超え、100未満のケースが1割弱にとどまった。したがって、協力隊制度導入は、地域づくりという観点でも一定の成果が上がっていると評価できる。しかし、活性化感が100未満にとどまる事例については、協力隊員数が全国的に急増した2013年度以降漸増してきている。そのためなお一層地域活性化感の向上に向けた制度設計・運用が望まれるとしている (307~308頁)。これらについては、規模の拡大による活性化感の低下であるのか、それとも協力隊員が増加し、その活動が当たり前のこととなり、期待感が低下し、より高い水準を期待 (要求) するために低下割合が見られるのかを明確にする必要もある。

協力隊に対するその他の支援措置では、「地域おこし協力隊ビジネスアワード事業」、「地域おこし協力隊受入態勢・サポート態勢モデル事業」、「地域おこし協力隊ビジネススタートアップモデル事業」、「地域おこし協力隊サポートデスク」など、同制度を円滑に運用するための各種支援が行われている。協力隊制度は、地方自治体にとってはうまく活用すれば、自らの財政負担なしに地域ブランドや地場製品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援、農林水産業への従事、住民の生活支援などに隊員を活用できる。また当該地域の活性化を図ることができ、さらには移住実績にもなるという極めて魅力的な制度である (正岡 [2018] 2頁)。

しかし、採用した協力隊員のスキルに対してあまり期待できない場合には、企業と同様に「ヒトをトレーニングする」という課題が浮上する。協力隊員を採用した場合、これに伴う事務作業も含めて地方自治体における担当職員の負担が増加する。とくに多自然居住地域を包含する多くの自治体には、人員的に協力隊員

のトレーニングを行う余裕がないのが一般的である。この状況で協力隊員に対するトレーニング負担を付加した場合、担当職員の負担が顕著に増加することも想定される。そして、担当職員によっては、本人がその資質に欠ける場合も想定される。さらに自治体の担当職員には人事ローテーションもあるため、個人の資質により同制度の運用についての向き不向きもあるものと想定される (正岡 [2018] 1頁)。

これらの課題については、筆者が行った聞き取り調査でも複数回聞くことができた。そこでは自治体の担当者が3年の協力隊員の任期中でさえ3度も変わり、しかも引継ぎが行われず、現場では混乱があったこと、さらにそもそも制度自体を理解していない担当者が協力隊員をトレーニングすること自体に問題があることなどが指摘された。これらについては、各自治体が単独で改善に取り組むことも必要であるが、より大きな枠組みにおける対応が必要かもしれない。

5. おわりに

本稿では、地方で急速に進行する人口減少に対する問題緩和・解決の糸口として、地域おこし協力隊の存在とその活動を取り上げた。これまでの制度開始からの10年を振り返ると、大都市圏から地方への人の流れをわずかに促進している面が観察できよう。また地方での人口減少をわずかに緩和させている状況も観察できよう。この観察状況を明確にするために、具体的な地域として新潟県佐渡市と愛媛県四国中央市における協力隊の活動を取り上げた。そこでは地域おこし隊の制度を早期に導入した前者と最近になって導入した後者の相違がある。前者では移住の実績も上げている。他方で、制度の運用や新たな試みを模索し続けていることなどは、同様の課題を抱えていることも確認できた。

とくに任期終了後の協力隊員に対する就業などの支援は、両市に限らず必要なものであろう。任期終了後の協力隊員の動きを見ると、再び大都市圏へと戻り仕事に就く者、隊員として活動した地域にとどまる者が存在している。そして、その延長線上で地域への貢献、起業家として地域への貢献に資する人材が育って

いることも確認することができた。ただ2地域のケースだけで一般論を導出することは不可能である。やはり複数地域におけるケースを積み重ねた上でより一般化できるレベルにまで引き上げる必要があるだろう。

わが国では、50年後の人口1億人維持に資する施策（北海道総合研究調査会 [2014]；増田 [2014]；増田 [2016]）の1つとして、地域おこし協力隊の制度を発足させたといえるが、制度開始から10年が経過した現在、その継続性と人材の課題をより多角的に検討する時期を迎えているといえよう。今回は両市を中心とした定性的な聞き取り調査が中心であったが、政策の実施母体である総務省、それを実際に動かしている各地方自治体によるきちんとした定量的調査の実施も待たれる。現在のところ、定量的調査を公開したのは新潟県のみであるが、より多くの自治体による調査結果の公表が必要であろう。それにより本制度の改善すべきところは改善し、より目標にかなったものとするべきである。

他方で、本制度だけを取り上げるのではなく、移住や複数地域居住などの学術的研究の進捗も必要である。さらに人口減少の激しい地域において事業の拠点が消滅し（企業や事業者の減少により）、「しごと」はなくなりかけている。この側面を考えると、協力隊員とひての任期が終わった元協力隊員をこれらに組み込むことはできないであろうか。次稿では、協力隊員による「継業」について取り上げたい。

注

1) 地域おこし協力隊が登場した背景には、15年以上に亘って農山村地域に若者を派遣してきた「緑のふるさと協力隊」の存在がある。地域おこし協力隊が制度化された当時、総務省において地域力創造審議官を務めた椎川忍は「長年これ（緑のふるさと協力隊）に取り組んできた地域緑化センターの金井久美子さんのお話を聞く機会を設け、基本理念や15年間の実績を確認するとともに、受け入れ地域と派遣された青年たちの美しい交流の実態を改めて認識し、感動した。派遣修了者の報告会にも参加して、すがすがしい体験談に触れて大変な感動を受け、「地域おこし協力隊」の制度化に向けた多くのヒントをいただいたとしている（椎川忍 [2010]「地域と青年たちの美しい交流の実態」『農山村再生・若者白書2010』編集委員会編『どこにもない学校 緑のふるさと協力隊 農

山村再生・若者白書2010』農山漁村文化協会、171頁）。

- 2) 都市から農村への移住傾向は、農山村をはじめとする地方圏への移住支援を行う NPO 法人「ふるさと回帰センター」への問い合わせ件数の増加からもうかがえる。移住希望者の年齢層においてこれまで多かったのは60歳代以上のシニア層であったが、30歳代を中心とする現役世代が大きく増加してきている。回帰センターではこれまでの都市生活から農山村での地域に密着した暮らしをしたいという「ライフスタイルの転換」を希望する傾向を反映したものと分析している。また農業に代わり、企業などへの就職が最も多くなり、新たに起業する自営業者も増え、移住者にとって「農山村でのなりわい＝農（林）業」ではなくなってきており、より広い視点で農山村における生業を考える必要性が指摘される（筒井他 [2015] 45頁）。
- 3) 地域サポート人材とは、都市部などの外部から中山間地域などに移住し、地域をサポートする人材を指している。総務省における「集落支援員」「地域おこし協力隊」、農林水産省における「田舎で働き隊」などである。中でも地域おこし協力隊は、近年さまざまな自治体で導入が進んでおり、制度開始から6年間で10倍以上の規模に増加している（中尾・平野 [2016] 394頁）。

参考文献

- 朝日新聞「その男、よそ者につき」2014.11.5, 新潟全県2面
朝日新聞「28歳、佐渡に永住します 地域おこし協力隊、東京都出身の女性2人」2015.5.28, 新潟全県1面
朝日新聞「地域おこし隊、佐渡市3人募集」2015.6.5, 新潟全県2面
朝日新聞「地域おこし隊、一歩ずつ 都会から移住、活性化活動」、2017.2.22, 新潟全県2面
朝日新聞「欲しい人材、ハードルあげた」2017.3.9, 夕刊2面
朝日新聞「田舎で一旗」2019.2.11, 11面
朝日新聞「活性化実感、定住のカギ 地域おこし協力隊員に県がアンケート」、2019.3.15, 新潟全県1面
石川和男（2017）「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—」『専修大学社会科学研究所月報』専修大学社会科学研究所, No.649・650, 72～87頁
小田切徳美 [2014]『農山村は消滅しない』岩波書店
小田切徳美・藤山浩・石橋良治・土屋紀子（2015）『はじまった田園回帰—現場からの報告—』農文協
椎川忍・小田切徳美・平井太郎編 [2015]『地域おこし協力隊』学芸出版社

- 柴崎浩平・中塚雅也 (2016) 「農山村に移住した若者が描く生活像に関する一考察」『農村計画学会誌』35巻, 論文特集号, 253~258頁
- 柴崎浩平・中塚雅也 [2017] 「地域おこし協力隊の地域コミットメントの特性—一定注意向との違いに着目して—」地域農林経済学会『農林業問題研究』53 (4), 227~234頁
- 柴崎浩平・中塚雅也 [2018] 「地域おこし協力隊のリアリティ・ショックと克服過程」地域農林経済学会『農林業問題研究』54 (2), 25~35頁
- 関司直也 (2013a) 「農山村地域に向かう若者移住の拡がりを持続性に関する一考察：地域サポート人材導入策に求められる視点」『現代福祉研究』法政大学現代福祉学部現代福祉研究編集委員会, 13巻, 127~145頁
- 関司直也 (2013b) 「地域サポート人材の政策的背景と評価時君検討」『農村計画学会誌』Vol.32, No.3, 2013年12月, 350~353頁
- 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
- 総務省 (2019) 「地域おこし協力隊推進要綱」平成31年3月27日改正版, 1~5頁
- 総務省ウェブサイト http://www.soumu.go.jp/main_content/000610487.pdf 2019.6.5 (確認)
- 筒井一伸・佐久間康富・嵩和雄 (2015) 「都市から農山村への移住と地域再生」『農村計画学会誌』Vol.34, No.1, 2015年6月, 45~50頁
- 中尾裕幸・平野正樹 [2016] 「地域サポート人材の定着とその支援のあり方について—地域おこし協力隊制度と地域社会のサステナビリティ—」『岡山大学経済学会雑誌』47巻3号, 1~27頁
- 日本経済新聞 「「地域協力隊」6人採用」2009.7.7, 地方経済面22面
- 日本経済新聞 「魅力発信, 地域に活力」2012.7.26, 地方経済面新潟
- 日本経済新聞 「都会の若者地方に移住」2015.3.4, 夕刊
- 日本経済新聞 「地域おこし協力隊, 役割型に」2017.6.22, 地方経済面新潟
- 平井太郎・曾我亨 [2018] 「地域おこし協力隊の入り口・出口戦略 全国版」弘前大学人文社会学部『人文社会学論叢』5巻, 275~313頁
- 古橋寛子 [2017] 「地域おこし協力隊制度活用のおすすめ：タイプ分けから考察する特徴・敵地・支援の工夫」『決断科学』3, 35~45頁
- 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), 1~5頁
- 正岡利朗 [2018] 「地域おこし協力隊の現状と課題」高松大学『研究紀要』69号, 1~11頁
- 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
- 山浦陽一 [2018] 「地域運営組織と地域おこし協力隊の関係と課題」『農村計画学会誌』Vol.36, No.4, 504~507頁
- 読売新聞 「地域おこし隊着々600人」2013.6.7, 夕刊16面
- 読売新聞 「四国の集落支援員ら課題や悩み語り合う」2015.7.30, 28面 (高知)
- 読売新聞 「地方に移住 若者の選択」2016.1.28, 朝刊19面