

地域おこし協力隊の展開

池田 憲治

はじめに

都市部の人材を地域社会の新たな担い手として受け入れ、地域力の充実・強化を図る取組として平成二十一年度に創設された地域おこし協力隊は、二八年度には隊員四千人が地域で活動するまでになった。これまでの約十年を振り返り、今後の発展に向けて課題と対応を考えたい。

一 「地域おこし協力隊」の創設

総務省は、旧自治省以来の地域振興、地域活性化のための施策や旧国土庁の過疎対策を引き継いだが、平成二〇年七月には大臣官房に地域力創造審議官が置かれ、地域政策課、国際室、地域情報政策室、地域自立応援課、

地域振興室、コミュニティ・交流推進室（平成二二年から人材力活性化・連携交流室）、過疎対策室（以上、地域力創造グループ）の業務を所掌することとされた。

同年一二月に総務省が発表した「地域力創造プラン（鳩山プラン）～自然との「共生」を核として～」では、様々な主体が連携して地域力を高めるための取組を展開することとされ、その中で、「意欲ある都市住民（若者等）」を、農山漁村が「地域おこし協力隊員（仮称）」として受け入れ、「地域への貢献や、地方での生活を望む都市住民（若者等）」のニーズに応えるとともに、人口減少・高齢化に悩む地方（受け入れ側）を活性化。（協力隊員の定住・定着も視野に）」と掲げられたことが制度創設の端緒となった。

その後、地域力創造グループを中心に、「緑のふるさと協力隊」（NPO法人地球緑化センター）、「田舎で働き隊」（農林水産省）、帰国者が地方で産業おこしなどに携わっていた「青年海外協力隊」、過疎対策の「集落支援員」などの既にあつた制度を参考に、各担当機関や、地域活性化センター、移住・交流推進機構（JOIN）、地方団体、現場の実情に精通した小田切徳美明治大学教授をはじめとする有識者などと検討が進められた結果、「地域おこし協力隊推進要綱」を定め、二二年度の制度創設に至った。

二 地域社会の近年の動向と地域おこし協力隊の位置づけ

日本全体が平成二〇年をピークに人口減少の局面に突入し、合計特殊出生率が過去最低の一・二六（平成一七年）から緩やかに増加するものの二八年は一・四四にとどまり、二年に一二・一％であった高齢化率が二八年に

は二七・三％に達し、今後もし上昇が見込まれるなど、少子高齢化は急激に進行している。

また、地方から三大都市圏への大きな人口移動が発生し、最近でも東京一極集中の傾向が続いている。平成二九年の三大都市圏の転入超過数は一〇万人を超え、中でも東京圏は一二万人の転入超過である。

地方では、人口減少、若者の流出による高齢化の更なる進行など、人口減少に伴って地域社会の活力が低下していると指摘される。「人口減少が地域経済の縮小を呼び、地域経済の縮小が人口減少を加速させる」状況が懸念されるところであり、地域力の維持・強化を図るために、担い手となる人材の確保が特に重要な課題となっている。

一方、生活の質や豊かさへの志向の高まりを背景として、豊かな自然環境や歴史、文化等に恵まれた地域で生活することや地域社会へ貢献することについて、いわゆる「団塊の世代」のみならず、若年層を含め、都市住民のニーズが高まっていることが指摘され、各種調査でも、都市住民の農山漁村への定住願望が三〇歳代、四〇歳代を中心に増えていることや、若い世代の方が高い傾向となっていることが示されている。⁽¹⁾「田園回帰」志向の高まりである。⁽²⁾

地方の状況と国民の意識が変容する中で、人口減少や高齢化等の進行が著しい地方において、地域外の人材を積極的に誘致し、その定住・定着を図ることは、都市住民のニーズに応えながら、地域力の維持・強化にも資する有効な取組であり、「地域おこし協力隊」はそれらの課題の結節点に位置すると言えよう。

三 地域おこし協力隊の仕組み

「地域おこし協力隊」は、三大都市圏をはじめとする都市地域等から過疎、山村、離島、半島等のいわゆる「条件不利地域」に住民票を移動させ生活の拠点を置いた者を地方自治体が「地域おこし協力隊員」として委嘱し、「地域協力活動」に従事してもらう仕組みである。「地域協力活動」とは地域力の維持・強化に資する活動とされ、地域行事等の応援、地場産品の開発・販売、空き店舗の活用など商店街活性化、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、農林水産業への従事、高齢者の見守りサービスなどの住民の生活の維持のための支援などが例示される。

隊員の募集や決定は自治体がそれぞれ行い、自治体が直接雇用するほか、農業生産法人、観光協会、NPO法人等の職員を委嘱することも可能である。任期はおおむね一年以上三年以下である。

自治体が、総務省の要綱に基づき地域おこし協力隊事業に取り組む場合、隊員の活動経費は隊員一人当たり四百万円を上限（うち報償費等は原則二百万円を上限）として、また、隊員の募集等に要する経費、隊員の起業に要する経費などについて、特別交付税措置が講じられる。

根幹にある考え方は、この仕組みは地方自治体が自主的・主体的に取り組むものであり、その運用については受入自治体の裁量で行われることである。募集や採用の時期も決まっていない。募集や選考の方法も、自治体との雇用関係についても定めはない。また、「地域協力活動」についても、地域の実情に応じて自治体の判断によ

り設定される。国が設ける隊員の定員がある訳ではない。自治体は国に対し事前に申請したり、承認を受けたりなどの手続きは必要ない。自治体が自ら考え、判断し、地域おこし協力隊の施策に取り組んだ実績を総務省は事後的に調査し、財政措置を講じるのである。

四 地域おこし協力隊の浸透と活動状況

(一) 隊員数・受入自治体の増加

制度創設時には初年度に三百人、三年後に三千人を目指すとされていた。これに対し、実績は平成二一年度八九人（受入三一団体）、二二年度二五七人（九〇団体）、二三年度四一三人（一四七団体）と推移した。椎川忍・初代地域力創造審議官は「制度というのはなかなか浸透するのに時間がかかるものであり（中略）歩みは遅かった。しかし、三年経って卒業生が地域に定着したり、その後、すばらしい仕事を地域で始めたりするようになってから、俄然、注目度が高まってきた。それに伴ってそういった人材のマスコミへの露出も増えてきた」と振り返る。

その言葉のとおり、二四年度六一七人（二〇七団体）、二五年度九七八人（三一八団体）と隊員数の増加が続き、二六年六月に安倍晋三内閣総理大臣が島根県と鳥取県を訪問した際、「地域おこし協力隊員が、地域で汗を流して、地域の皆さんと一緒にあって地域の活性化に大きな役割を果たしている」と述べ、隊員数を三年間で三倍の三〇〇〇人にするよう総務大臣に指示を出した。同年一二月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦

略」の付属文書アクションプランでは「二〇一六年に三〇〇〇人、二〇二〇年に四〇〇〇人を目途に拡充」が成果目標（KPI）として掲げられた。

その後は、平成二六年度には一六二九人（四四四団体）、二七年度二七九人（六七三団体）、二八年度四〇九〇人（八八六団体）と大きな増加を示し、創設した二一年度に比べると隊員数で四六倍、受入自治体数で二九倍となっている。（二六年度からは「田舎で働き隊」と名称を統一した。）

（二）隊員の状況

隊員の構成は、女性が約四割であり、年齢別では二〇歳代と三〇歳代で約四分の三を占めており、特に若い世代の感性と活力が、地域に元気を注いでいることが目を引く。

JOINが実施した隊員アンケート^{（4）}では、応募した理由として「自分の能力や経験を活かせる」「地域の活性化の役に立ちたい」「活動内容がおもしろそう」「一度、地域（田舎）に住んでみたかった」「定住のための準備」「任地への何らかの繋がりがあった」といった順に回答されている。

また、隊員の活動としては、地域行事やイベント等コミュニティ活動の応援、地域メディア、インターネットなどを使った情報発信、地域ブランドや地場産品の開発・販売・プロモーション、地域観光素材の掘り起こしや着地型観光商品の開発、移住者受け入れ促進、農作業支援、耕作放棄地再生、畜産業支援、林業支援といった順の回答になっているが、複数の項目を挙げる者が多い。

(二) 任期終了後の定住状況

J O I N の隊員アンケートでは、隊員の五六％が任期終了後に「定住する予定である」と回答し、「定住する予定はない」の一二％を大きく上回っている。

任期終了した隊員の定住状況について総務省が平成二九年度に実施した調査⁽⁵⁾では、任期終了後に六三％の隊員が同じ地域に定住している（活動地と同一市町村内が四八％、近隣市町村内が一四％）。二五年度、二七年度の調査でも約六割の水準を保っており、相当高いと評価できる。

さらに、同一市町村内に定住した隊員の進路は、就業四七％、起業二九％、就農等一四％であり、起業した者が二年前から一二ポイント伸びていることが特筆される。起業の分野としては、飲食サービス業（農家レストラン等）、小売業（鮮魚の移動販売、山菜等の通信販売等）、宿泊業（農家民宿等）、まちづくり支援業（集落支援等）、観光・移住交流業、六次産業などがある。隊員アンケートで定住予定と回答した隊員の五〇％が「起業したい（農林水産業以外）」と回答しており、起業の意向が強いことが示されているが、その希望が実現されていることには、隊員の努力と地域のサポートが結実したものと思われる。

五 地域おこし協力隊をめぐる課題と最近の対応

(一) 総務省の取組を中心とした課題への対応

創設から約十年を経て、地域おこし協力隊が地域に認知され、定着しているところであるが、この間、隊員、

自治体、受入地域、またこれらを支える関係者が、それぞれ悩み、一緒に考え、試行錯誤を重ねながら、現場で起こる問題乗り越えてきた。また、仕組みについても使いやすく、また、現場のニーズに合ったものとするよう、財政措置や地域要件などの制度上の改善も不断の見直しを重ねている。

また、隊員の地域協力活動は様々であるが、これまでの経験から導かれる共通する課題を整理対応するとともに、新しい状況や課題に応じた施策を進めている。

(1) 受入れに関する手引き

総務省では、地域おこし協力隊を見つめ続け、自治体や隊員に対し多くの助言や激励をしていただいた有識者（阿部巧・中越防災安全推進機構センター長、小田切徳美・明治大学教授、関司直也・法政大学教授、田口太郎・徳島大学准教授、平井太郎・弘前大学准教授）のアドバイスをいただきながら、「地域おこし協力隊の受入れに関する手引き」を作成し、自治体に周知している（平成二九年五月に第二版を作成）。

手引きにおいては、「募集前」、「募集・採用時」、「活動開始から任期中」のステージごとに、自治体、地域、委嘱後の隊員が確認すべきチェックリストを示し、自治体が地域や住民と連携し、隊員に対するサポートや受入体制を構築・強化することの確認をお願いしている。隊員の受入れについての定型はないが、地域と自治体が主体性をもって隊員を受入れ、三者で「想い」を共有することが重要である。

(2) 相談体制

地域おこし協力隊員は「孤独と不安」に面していると言われる。見知らぬ土地に生活の拠点を移し、新たな環境で業務を遂行することが多いことから、自治体や地域が、相談しやすい体制を設けることが重要である。

併せて、総務省においても「地域おこし協力隊サポートデスク」を開設し、隊員OB・OGをはじめとする相談員が電話、メール、対面による効果的なアドバイスを実施している。相談の約四割が隊員からで、起業の方法、自治体や地域との関係についての悩み、任期中の出産・育児の場合の対応などについての相談が寄せられている。

(3) 研修

隊員を対象とした研修を実施することは、基本的な知識の習得をはじめ知見が広がり、課題解決や新たな問題の発見につながる。身近な存在である市町村の研修等に要する経費は特別交付税措置が講じられている。都道府県が隊員向けの研修を実施する場合には、近隣で開催されることで参加しやすく、また、隊員同士が交流する機会ともなっており、平成二八年度から普通交付税措置が講じられている。

総務省においても、隊員向けに初任者研修、ステップアップ研修、起業・事業化研修を開催するほか、自治体職員向けの研修会を開催している。しかし、隊員数の増加している中で研修の枠には限界があり、自治体や広域レベルでの研修が充実されることが望まれる。

(4) 隊員の掘り起こし

自治体や地域と応募者の良いマッチングをするとともに、募集が増加し隊員の確保が困難な場合も生じている状況の下、地域づくりに熱意を持った隊員の成り手を掘り起こし、地域おこし協力隊の裾野を広げることが重要である。

第一に、「地域おこし協力隊」という制度や、活躍する隊員の活動や、隊員OB・OGのその後の生活などを

紹介することにより、その魅力を広く知ってもらい、関心を持つ層を広げることが大切である。

総務省では、隊員や自治体関係者のほか、広く一般参加者を募る「地域おこし協力隊全国サミット」の開催やフェイスブックによる随時の発信を行っている。また、JOINの地域おこし協力隊ポータルサイトは、情報を網羅し、魅力の発信に役立っている。

隊員の活動がマスメディアやウェブで紹介されることも多いことから、隊員が熱意や専門性を活かして地域の課題解決に貢献する事例などを自治体、都道府県と連携して集め、様々な題材を提供することも大切であろう。

第二に、地域での活動に関心や意欲がある人たちに、具体的な募集情報を届けることである。各自治体が工夫を凝らした募集を行っており、JOINのポータルサイトには情報が集約され、希望者の登録もできる。また、自治体が単独で、または広域や都道府県単位で、東京、大阪、名古屋など主要都市において募集説明会が開催されている。全国レベルでは、JOINによる合同募集説明会や各種の移住フェアに自治体が出展し、直接アピールする取組が進められている。

(5) 起業支援

隊員が起業する際の経費を支援する自治体に対する地方財政措置のほか、ビジネスプランを作成する「起業・事業化研修」、隊員等のビジネスプランの中から採択されたものについて専門家による現地指導を提供する「ビジネスアワード事業」など、施策を順次拡充している。

また、起業する際の課題である資金の確保について、「ふるさと納税」を活用した寄附を通じて応援する「地域おこし協力隊クラウドファンディング官民連携事業」を平成二八年度に立ち上げ、活用が始まっている。

(二) 受入自治体への期待

個別の事例や懸念を念頭に、関係者から問われることがある。地域の方向性と隊員の活動の関係についての考えが曖昧なまま、あるいは地域との相談が十分でないまま募集していないか。隊員が「何かをしてくれるだろう」「隊員に任せておけばいい」という主体性や目的意識に欠けていることはないか。期間限定の働き手ではない、地域づくりの担い手としての期待を共有しているか、などである。

地域おこし協力隊の活動を成り立たせるのは、隊員、受入自治体、受入地域の三者であり、それぞれの役割を果たしながら、力を合わせることで成果を出す上で不可欠である。自治体が隊員を地域につなぎ、三者で「想い」を共有することで、隊員の円滑かつ有意義な地域協力活動につなげていくことが重要である。

また、自治体や地域は、隊員が人生における大きな決断をして移住することの重みや、慣れない生活を送ることの苦労を理解し、隊員の業務面だけではなく、生活面を含めてサポートすることが大切である。行政の仕組みや自治体の予算編成・執行のあり方が理解できないこともあろうし、地域のしきたりや文化について驚く場面もある。

着任当初に研修や説明、話し合いが有効であろうし、問題や悩みに直面した隊員が相談しやすいよう、地域の体制を確かめ、また、受入自治体に相談できる担当者や窓口を明確にすることが大切である。地域づくりを進める上では、人と人とのネットワークが非常に大切である。隊員とキーパーソンをつなぐことも自治体に期待される。

地域おこし協力隊は、外部からの視点を地域づくりに有効に活用する仕組みであるが、着任後は自治体や地域と一体となって地域協力活動に取り組んでいる。都市部からの移住者であるがゆえの特別なサポートと、地域の仲間としての一体感をもった対応の絶妙な関係の構築が常に求められる。

受入自治体の中には、首長はじめ幹部が隊員の活動報告を定期的を受け、隊員の問題提起や要望を聞く機会を設けたり、隊員が地域住民に対して活動報告を行い、意見交換を行うなどの取組がなされている例がある。隊員にとっては、隊員自身や活動を知ってもらうとともに、自らの活動を見つめる場として意義が大きいとの声を聞く。

隊員OBや起業に関連する専門家をアドバイザーに迎えて研修会や面談を行っている自治体もあるが、限られた任期内に、隊員の力を最大限に引き出す取組と捉えられる。

また、外部で開催される研修会などへの参加希望に応えたり、各種の支援制度の活用を一緒に検討したり、親身な姿勢で接することは隊員にとって大きな支えになるであろう。

(三) 今後の発展に向けて

地域おこし協力隊の任期を終了し、同じ地域で仕事を不得活躍するOB・OGが増え、地域づくりと地方への人の流れをつくることに寄与している。こうしたOB・OGは、後輩の隊員たちに対し並々ならぬ思いを寄せている。隊員の募集や、自治体が行う隊員研修や相談などの公的な場面に登場することも多いが、隊員との非公的なつながりが隊員の活動や生活を支えている。なにより地域協力活動を通じて培った人脈や、任期中から隊員相

互で築いたネットワークはかけがえのない宝物であり、年々、その規模は大きくなり、密度は濃くなっている。現役隊員がその中に入ることは大きな糧になるであろう。

隊員、自治体、地域の三者で構成される地域おこし協力隊の仕組みにおいて、三者のいずれとも関係のあるO・B・OGが力を発揮することは、この仕組みを更に堅牢性と弾力性に富むものに引き上げると考える。

六 おわりに

地域おこし協力隊が一〇年目を迎えようとしている。受入れ自治体の首長から、隊員によく頑張ってもらっている、隊員のおかげで地域に元気が出た、といったお話を聞くことが多く、たいへん嬉しい。隊員一人ひとりにはそれぞれの人生があり、地域での活動にはそれぞれの物語がある。現場で活動し地域に溶け込んでいる隊員の姿を見るのは頼もしい。

任期終了後に地域に残らなかった場合も、地域の人々と活動に携わったことは人生において大きな出来事として残り、「関係人口」として地域と関わりを持ち続ける人材であろう。

この仕組みが成果を上げ続けるために、関係者が連携して不断の努力を重ねていきたい。

地域おこし協力隊の創設、定着、発展に尽力いただいた全ての関係者に感謝するとともに、隊員として活動した皆さんの活躍をお祈りしたい。

- (1) 内閣府「都市と農山漁村の共生・対流に関する世論調査」(平成一七年一二月)、「農山漁村に関する世論調査」(平成二六年六月)
- (2) 総務省「田園回帰」に関する調査研究会中間報告」(平成二九年三月)
- (3) 椎川忍「地域おこし協力隊制度はこうして生まれた」(椎川忍、小田切徳美、平井太郎、一般財団法人地域活性化センター、一般社団法人移住・交流推進機構編著「地域おこし協力隊 日本を元気にする60人の挑戦」二二ページ)
- (4) 一般社団法人 移住・交流推進機構「地域おこし協力隊の現状と定住に向けた課題」平成二九年度JOIN地域おこし協力隊アンケート集計結果の概要」(平成三〇年一月)
- (5) 総務省「平成二九年度地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査結果」(平成二九年九月)

(総務省大臣官房地域力創造審議官)