

「地域おこし協力隊」の成果と課題、今後の方向性

徳島大学大学院社会産業理工学研究部准教授 田口 太郎

1. 止まらぬ過疎化と都市農村交流

我が国の地方、とりわけ現在「過疎地域」と呼ばれている地域では、1950年代より人口流出が始まり、様々な過疎対策の取組みにもかかわらず、その流れは止まることなく今に至っている。2005、6年を期に我が国全体も人口減少局面に突入したことから、「地方創生」の名のもとに国家レベルでの人口維持に向けた取組みの一環として、過疎化の進む農山漁村でも「人口ビジョン」の策定が求められるなど、人口増は目指さないまでも過疎化のペースを食い止めるような政策が求められている。一方で、「過疎」という用語が使われ始めた背景に注目してみると、当初は都市部での「過密」に対して、人口減少が進みそれまでの社会環境の維持が難しくなってきた現象を「過疎」と呼ぶようになったことから分かる通り、過疎の問題は地域の問題というよりも国家レベルでの人口移動に起因する問題である。故に、若者の流出に伴う人口減少の問題はそもそも地域で解決するような性質のものではなく、国家レベルでの生活のあり方が問われている問題である、というのが筆者の基本的なスタンスである。

戦後、我が国の発展に伴い、農山漁村から都市部へと若者を中心とした人口移動が進み、集落の存続が危機的状況となりつつあることから様々な「村おこし」や「地域づくり」が進められてきた。しかし、地域の衰退は止まらず、「諦め感」と呼ばれるような無力感が広がっている（小田切 2009）。では、全ての農山漁村が地域づくりの活力を失ってしまったか、というところというわけではない。人口減少に苦しみながらも様々な取組みを通じて地域の活力

を取り戻す取組みは全国で行われており、「地域づくりの先進地」として知られているような地域はその典型的な例である。

1990年代に入ると、こうした取組みの中に「都市農村交流」が入り始める。当初は観光まちづくりとして捉えられてきた都市農村交流は当初の観光やイベントによる交流から、さらに踏み込んだ「協働の時代」に入った（海老原2010）。つまり、都市部に住む若者が農山漁村を“ただ訪れる”のではなく、地域に住まう方々と協働して地域づくりに取り組む。都市部の若者との交流を通じて、地域に住まう人々は再び地域に目を向け、その価値を再認識しながら地域づくりを進めていく。そこに都市住民や若者という地域とは違う視点に立った見方やアイデアを活用していく、という取組みが行われるようになった。この動きを後押ししたのは当時、「現場主義」を掲げているような大学教員やそのゼミに所属する学生であったり、1996年から始まった国土庁（当時）による「地域づくりインターン」の学生であったりした。当時は農山漁村地域との交流を積極的に持とうとする“まれな”学生や若者と、こうした新しい可能性にチャレンジしようという“まれな”行政とのマッチングにより成立していた側面も強く、互いの認識のズレは少なかった。結果として、地域と都市部の若者は取組み後も永く関係を紡ぐに至っている。

2. 地域おこし協力隊

こうした背景をベースにスタートした「地域おこし協力隊」（以下、協力隊）は総務省による主として過疎対策を目的とした人的支援施策である。地域おこし協力隊員（以下、隊員）は都市部（3大都市圏内の都市地域もしくは一部条件不利地域または政令指定都市）から過疎地域（3大都市圏外のすべての市町村及び3大都市圏内の条件不利地域）へ住民票を移動した上で、地域支援活動を行う。こうした取組みに対して人件費と活動費で一人当たり総額400万円（うち人件費は200万円、スキルや地理的条件を考慮した上で最大250万円）¹を特別交付税により財政措置される、というものである。

¹ (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html)を参照。

(1) 地域への人的支援

協力隊の他にも総務省により1年早く2008年からスタートしている「集落支援員」、同じく2008年にスタートした農林水産省による「田舎で働き隊（2015年より「地域おこし協力隊」に名称統合）」がある。また、東日本大震災やその翌日に発生した長野県北部地震被災地で活動する「復興支援員」もあるなど、2008年から地域への人的支援施策が一挙に広がっている。（表1）

こうした様々な人的支援施策の中でも協力隊は移住を前提としており、実際に多くの若者が都市部から過疎地域へと移動したことにより大きな注目を浴びることとなった。結果的に協力隊の隊員数はうなぎのぼりに上昇し、2016年には農水省協力隊と合わせると4000名を超え、我が国における過疎対策の中心的事業になりつつある（図1）。「地域おこし協力隊」は広く一

表1 地域への人的支援施策

	開始	所管	任期の 上限	主な活動	人物像	予算
集落支援員	2008年度	総務省	なし	集落への「目配り」 として集落の巡回、 状況把握等	地域の実情に詳しく、 集落対策の推進に 関してノウハウ・知見 を有した人材	特別交付 税措置
田舎で働き隊 (現：地域おこし 協力隊)	2008年度	農林 水産省	3年	農山漁村の持つ豊 かな自然や「食」を 活用した、都市と農 山漁村の交流及び 地域の活性化に資 する地域活動の推 進	意欲ある都市の若 者等の地域外の人 材	農山漁村 振興交付 金
地域おこし 協力隊	2009年度	総務省	3年	地域ブランドや地場 産品の開発・販売・ PR等の地域おこし の支援や、農林水 産業への従事、住 民の生活支援など	都市地域から過疎 地域等の条件不利 地域に住民票を移 動し、生活の拠点 を移した者	特別交付 税措置
復興支援員	2012年度	総務省	5年	被災者の見守りやケ ア、地域おこし活動 の支援等の「復興 に伴う地域協力活 動」を通じ、コミュ ニティー再構築	被災地域内外の人 材	特別交付 税措置

般にも知られるようになり、過疎地域で活動する若者の存在は現代の日本のムーブメントの一つとして注目されるに至っている。一方で、SNSやウェブニュースなどでは「地域おこし協力隊の闇」などの特集が組まれたり、離任した

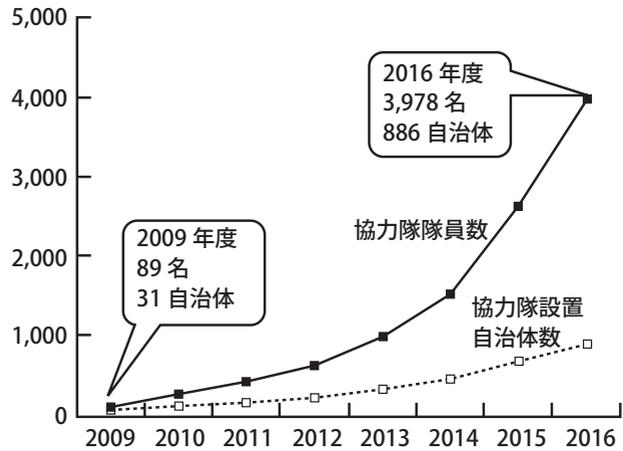


図1 地域おこし協力隊の設置自治体数と隊員数の推移

協力隊員による制度批判の投稿が拡散されるなど協力隊の負の側面が広く拡散されていることも事実であり、必ずしも全てがうまくいっている状況ではない。

(2) 個々人の個性と地域との創発

協力隊の特徴とはまさに「人的」な支援である、という点である。これまで我が国で進められてきた様々な取組みは基本的には「事業」に対する支援であり、“ひも付き補助金”として批判の対象となってきた。一方で、協力隊は「人」を送り込むこととなる。人である以上、個性があり、それぞれが持つスキルや人生観もある。こうした多様な人材を地域に派遣し、地域おこし活動に従事してもらうことになるので、当然個人差がある。そのため、地域の実情や特徴に合った隊員が配置されるか、といったマッチングが極めて重要である。マッチングが上手くいけば、地域と隊員が化学反応を起こすように共鳴し、地域の新しい可能性を創発的に生み出していくこともある。一方で、マッチングが上手くいかなければ互いに不信感を持ちながらさまざまな問題が噴出し、場合によっては任期途中で退任、ということになるケースもある。協力隊も人であれば、地域も人の集合体である。故に「協力隊を導入すれば地域はこうなる」というような成果を簡単に想定することは難しい。しかし、社会的に広く知られるようになった協力隊は自治体個々の施策では

なく、国が主導する制度であり、この部分が以前の個別の取組みと大きく異なる。各地域がそれぞれ独自に取組んでいた当時は、それぞれの地域がなんらかの“ねらい”を持っており、それを実現することを睨んで取組みを設計することとなる。またこうした個別の取組み情報をキャッチできるような“感度の良い”人材が情報を掴み、それぞれが互いを見定めながらマッチングが実現する。一方で、国によって制度が整備されている協力隊については“とりあえず”募集することも可能である。募集要項についてもインターネット上に多数あり、それを参考にすればできる²。募集してみると応募者が来る。着任した人材に係る経費は特別交付税措置の算定根拠ともなるので、自治体側からすれば非常に手軽に“移住者”の獲得が可能となる。故に安易な募集が多数行われている実態がある。その結果、着任した協力隊に特段任務がないケースや、地域づくりとは程遠い人員補填のように使われてしまっているケースも出てきている。協力隊の取組みは隊員個人個人の個性と地域との創発に期待するものであることを今一度思い出す必要がある。

3. 地域おこし協力隊の成果

では、協力隊の成果として具体的にどのようなものがあるのか。協力隊の活動は隊員それぞれのキャラクターやバックグラウンド、地域の状況によって内容も大きく異なる。たとえば新潟県十日町市（池谷集落）では、人口減少により限界集落と呼ばれるようになった小規模集落に東京で経営コンサルタントをしていた若者が隊員として着任し、地域の主要生産物であった米の直販や商品開発を通じてブランド化に成功している。更に、隊員本人や続く移住者に子どもが生まれたこともあって限界集落から脱し、「奇跡の集落」と呼ばれるようになった。この集落では人口構成が健全化し、今や移住者向けのお試し居住も始まっている。

徳島県三好市では、東京で大手雑貨店のバイヤーをやっていた若者が隊員として着任することで、地域のリーダーと共に「うだつマルシェ」を企画、実行した。一般的なマルシェが農産物を扱っていることが多いのに対して、

2 募集情報などは JOIN 移住・交流推進機構サイト (<https://www.iju-join.jp/chiikiokoshi/>) を参照。

隊員が雑貨店のバイヤーであったこともあり、「うだつマルシェ」には農産品というよりもクラフトやお菓子、小物といった物品の多さが目立つ。三好市が四国の中心部にあるという立地条件もあり、マルシェには四国全域から様々なつくり手が自身の作った作品を持ち寄り、来客を四国全域、岡山からも集めている。隊員本人は諸事情から任期終了後は地域を離れているが、地域住民が設立したNPOに理事として関わりながらサポートを続けている。現在の三好市では、移住者やサテライトオフィスが進出し、廃校を利用したゲストハウスやカフェが他の移住者により進められているが、協力隊の取組みがこれらの新しい若者を中心に多くの動きが生まれる流れの原点ともなっている。

一人の隊員が地域住民と協働して様々な活動に取組むことで隊員と地域との信頼関係が醸成され、地域住民の主体性が芽生える。地域づくりを地域と協働で進めた結果として隊員には地域への愛着が芽生え、定住を決断、任期終了後も地域での活動を続ける。地域への定住がかなわなくとも、地域との関係は途切れることなく外部サポーターとして地域との関係が継続されていることも多い。いわゆる成功事例と呼ばれる隊員は任期終了後も自らの主要な収入源のみならず、各所からの講演依頼や後進のサポート、地域からの頼まれ事など様々な面からの収入を工面しながら生計を立て、生き甲斐と仕事づくりの両方を行いながら生活している。地域側は、隊員の活動を通じて様々な可能性が示されたことにより、クリエイティビティが触発され、連動するように移住者の獲得や新たな取組みがスタートするなど、前向きな空気が広がっていく。つまり、隊員一人の活動から様々な活動が連鎖的に広がることで地域全体の活力へとつながっていくケースが多く出現しているのも協力隊による成果の特徴である。

4. 地域おこし協力隊の課題

一方で課題はどうか。取組みが多様であり、それぞれの隊員がイメージしている内容も異なるため、統計的な数字はさほど大きな意味を持たない。任期途中で退任も必ずしも悪いケースではなく、活躍したがゆえに地元企業に雇用されたり、独立して起業を果たしているケースも多い。ただ筆者が知

る限り、課題を抱えた隊員が多数いることは確かだ。具体的にどのような課題を持っているのか。その大半は隊員の希望する活動と実際の活動とのズレからくるものと言える。隊員から聞こえてくる課題には以下のようなものが挙げられる。

(1) 放置

隊員の導入による「移住者の獲得」が最大の目的として考えられ、着任後具体的なミッションが与えられないケース。隊員による活動が地域から求められておらず、具体的に業務がない。こうした状況に置かれつつも地域の人たちとのコミュニケーションや自身の興味関心から活動を生み出している隊員も多いが、それを見いだせず何をしてよいのか悩みつづける隊員も少なくない。

(2) 束縛

逆に活動が限定的で当初設定された業務以外の活動が認められず活動が広がらないケース、また新しい活動提案を受け入れてもらえないケース。例えば、観光協会に配属された隊員が「観光」を広義的に解釈し、教育や福祉の活動との連携を図ろうとも行政的な縦割り構造のなかで制限され、自由な取り組みができない。結果として隊員の経験やスキル、アイデアを十分に活かすことができずに事務的な人員補填にとどまってしまっていることも多い。

(3) ズレ

隊員のイメージした活動と実際の活動、隊員のライフプランと活動内容に大きなズレがあるケース。例えば、地域住民との協働による地域づくりに関わるとして着任したにもかかわらず、実際の活動は依頼された草刈りなどの生活支援であったり、道の駅のスタッフ、ふるさと納税の事務局など、デスクワークが中心で地域との関わりを持つことがほとんどない、ということもある。また、定住を目的として着任し、行政側も起業を求めているが、起業準備にかけられる時間がほとんど確保できない、任期中の副業が認められておらず、任期終了まで収益を目的とした活動が認められていない、ということも多くある。

このように、大半の隊員は着任直後に何らかのズレを感じていると思われる。行政担当者や地域、受け入れ団体などとの協議を通じて改善している場合もあるが、一部の隊員はそのズレから担当者との関係が悪くなり、お互い

の意思疎通がままならないまま退任していく。また、隊員には民間企業出身者など行政事務の経験を持たない者が多いため、行政の予算発議、予算執行のしくみやスケジュールに対する理解不足から関係が悪化するケースも散見される。このような関係性の悪化は隊員と担当職員をはじめとした関係各所のコミュニケーションの不足に起因していることが多い。協力隊は活動を開始すると現場に向向くことが多くなり、担当職員との情報疎通が疎遠となりやすく、そこから小さな意識や認識のズレが大きくなって、大きな問題に発展するケースが多い。

5. 今後の方向性

(1) 「地域づくりの方向性」の必要性

地域おこし協力隊の究極的な目的は文字通り「地域おこし」である。しかし多くの場合、「地域おこし」に具体的なイメージを持たないままに協力隊の活動に過度な期待をしてしまっているケースも多い。どうしたら地域は「おきる」のか。知名度が増せばよいのか。観光客が増えればよいのか。移住者が増えればよいのか。本来ならば地域がまず、自らの「地域おこし」すなわち、地域づくりのイメージを持ち、そのイメージに共感し、協力してくれるような人材の獲得が必要なのではないか。また、自治体による新規事業への人員補填を目的とした導入例も昨今の地方創生総合戦略の動きの中で散見されるようになった。協力隊の取組みは隊員自身のスキルや人生設計と受け入れ地域側のニーズが組み合わさることで新しい価値を生み出すものであるため、双方が独善的になってしまっただけでは良好な関係が構築されず、隊員のモチベーションは下がり、地域側は不信感を抱くようになる。

(2) 集落支援員などとの連携

地域の状況や意向、方向性も定まらない中で地域づくりを進めるために協力隊を設置するのではなく、地域の実情に詳しい集落支援員などを事前に配置し、地域づくりの方向性を検討した上で、その方向性に合った人材を募集する、ということが協力隊と地域の双方が自己実現を果たしていく上で重要である。現在、協力隊が地域づくりの手法として特に注目されているが、集落支援員など地域との接続性の高い主体との連携や役割分担をしながら活動

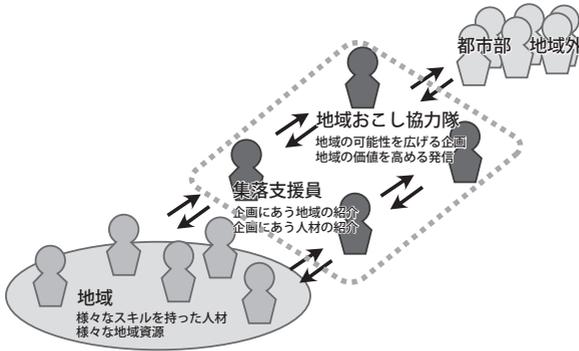


図2 地域おこし協力隊と集落支援員の連携

をする中で様々なサポートが必要となる。一方で、このようなサポートは市町村の姿勢に依存する面も多く、協力隊自身が悩みを抱える一因ともなっている。市町村担当職員の中にも温度差があることから、協力隊が生き生きと活動を展開していく上では着任している市町村のみならず様々なレベルでの重層的な支援体制が求められる（図3）。

(4) 評価手法の再検討

協力隊の活動は地域住民との創発的な協働が重要であることは先に述べたが、そのような協働を積極的に進めるためには地域住民との丁寧な信頼関係づくりと協働が肝要である。しかし、昨今の行政施策と同様にその成果を問われるケースも多い。着任1年目から具体的な成果を地域住民とともに挙げているような協力隊もちろんいるが、地域との協働である以上は必ずしも

を効果的に進めることを検討することも極めて重要だといえる（図2）。

(3) 重層的な支援体制

協力隊というのは行政でも一住民でもない特殊な立場である。さらに移住者でもあるため、地域づくり活動を

すぐに成果が出るとも限らない。故に評価する側も目に見える成果のみならず、日頃の小さな取組みにも十分注目した上で、地域との関係性や地域の変化を見ていくことが求められる。特に最近では協力隊による起業に注目

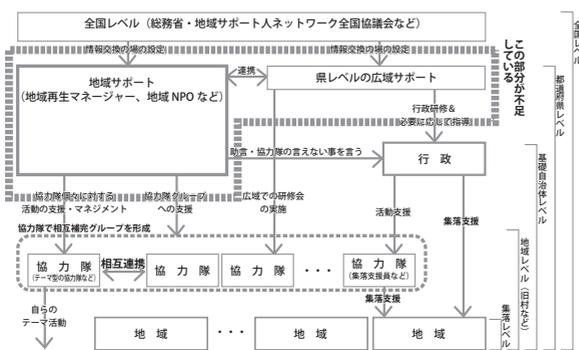


図3 地域に対する重層的な支援体制

が行きがちであるが、起業自体が必ずしも地域との関係の中で成立しているとは限らない。また、定住状況も事業評価の上で一定の重みを持って受け止められていることは総務省が成果として強調する「定住6割」にも言えることであるが、地域に定住することが必ずしも成果となり、定住しないことが失敗か、というとも限らない。地域に定住していても地域づくりに貢献していないようなケースも

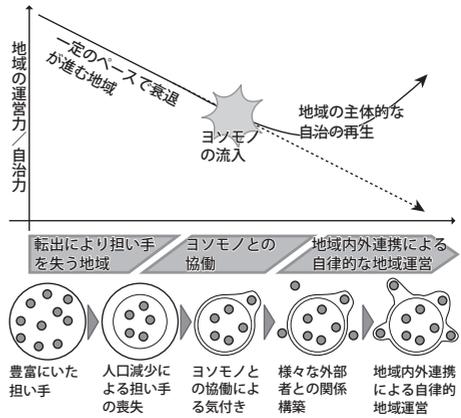


図4 ヨソモノの流入がもたらす地域への効果

あれば、地域に定住せずとも地域外から継続的に地域サポートを続けているケースもある。協力隊の成果を評価する際には、より丁寧にその取組み内容や地域住民との関係性を見ていくことが求められている（図4）。

「地方創生」のもとで様々な事業が地域で行われている中、地域は人口をはじめとした数字を追い求めている傾向があるが、地域の元気は数字でなく、質的なものである。協力隊との活動を通じて、地域が持つ本来の力を再認識し、地域での暮らし自体を再価値化していくことが大切であり、地域の未来を創っていくことが重要なのではないだろうか。

〔参考文献〕

海老原雄紀 (2010) 農山村にとっての都市のワカモノ、若者と地域をつくる、原書房。
 小田切徳美 (2009) 農山村再生、岩波ブックレット。



田口 太郎 (たぐち・たろう)

徳島大学大学院社会産業理工学研究部准教授。早稲田大学大学院理工学研究科修了。小田原市政策総合研究所特定研究員、早稲田大学建築学科助手、新潟工科大学建築学科准教授を経て、2011年より現職。博士（工学）。専門は地域計画。自らも過疎集落に住み、研究と実務、住人の立場で地域を見ている。1976年生まれ。