

地域活性化に向けた地域外人材の活用

—東北圏における地域おこし協力隊調査から—

公益財団法人東北活性化研究センター 調査研究部 主任研究員 伊藤 孝子

はじめに

都市の若者が地方へ移り住み地域活性化に取り組む「地域おこし協力隊制度」¹が注目されている。制度創設の2009年から隊員は順調に増加し、全国で5,359名、東北圏（東北6県および新潟県）においても906名（2018年度）が活躍している。外部人材の視点を活かした様々な活動によって地域に活力が生み出され、さらに約半数近くが任期終了後も地域に定住しているといった成果を挙げている。

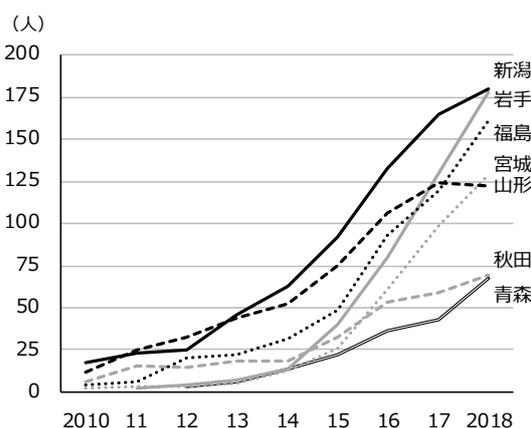
本稿では上記の背景を踏まえ、「地域おこし協力隊制度」について、移住・定住という観点から現状や課題を整理し、人口減少が進展する東北圏における同制度の可能性や活用促進方策について検討した。

1 地域おこし協力隊制度の現状

近年の若者の移住定住に関わる政策の特徴は過疎地域に若者などの地域外人材を積極的に誘致するものであり、その中でも地域おこし協力隊は2017年3月末までに任期を終了した2,230人の隊員のうち、62.6%の隊員が同じ地域に定住（「活動地と同一市町村内に定住（48.2%）」「活動地の近隣市町村内に定住（14.4%）」²）しており、移住促進策として一定の成果を挙げている。また、同一市町村内に定住した隊員の29.2%は起業しているという結果が示されるなど、同制度への期待が高まっている。

2009年の制度創設以来、導入自治体および隊員数が増加し、2018年度は東北圏において導入実績のある自治体の割合が66.7%（176自治体）となっている。隊員数については906名となり、新潟県が180名と最も多く、次いで岩手県178名、福島県161名、宮城県129名の被災3県が続いている。同3県については、東日本大震災の影響により地域おこし協力隊制度の普及が低調であったが、2014年度

図表 1 東北圏における隊員数の推移



注) 2009年度における自治体別実績は非公表
資料) 総務省「地域おこし協力隊取組状況」(各年)
より作成

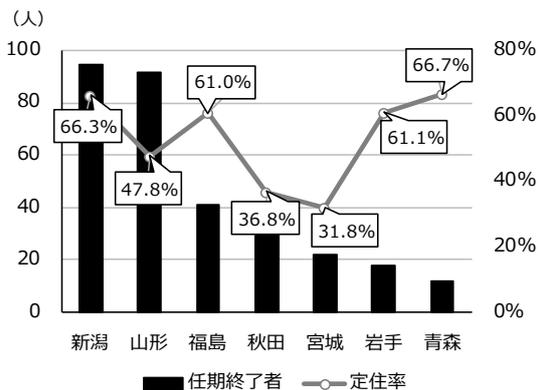
¹ 課題を抱える地方自治体が都市地域などの住民を受け入れ、一定期間居住させ、地域おこしの支援などの地域協力活動に従事してもらい、その地域への定住・定着を図る取組み。活動期間は概ね1年以上3年以下とされており、隊員への報酬や活動費などは取組自治体に対して特別交付税として交付されている

² 総務省「平成29年度 地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査」(2017年9月)

以降は積極的な活用がみられる（図表 1）。

任期を終了した隊員の定住率については、青森県や新潟県が全国平均 62.6%を上回っている一方、宮城県が 31.8%と隔たりがある（図表 2）。また、総務省「地域おこし協力隊取組状況」（各年）によると累積隊員数（運用年数）は新潟県十日町市で最も多く 169 名（9 年間）、新潟県佐渡市 94 名（7 年間）、福島県伊達市 76 名（9 年）など自治体間でバラつきがあり、制度運用ノウハウの差が定住率に影響を及ぼしていると推測される。

図表 2 任期終了者と定住率



注) 定住率: 2017 年 3 月末までに任期を終えた隊員 2,230 人を対象に任期終了後に「活動地と同一市町村内」「近隣市町村内」に定住した人数から比率を算出
資料) 総務省「平成 29 年度 地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査」（2017 年 9 月）より作成

2 地域おこし協力隊制度の実態と課題

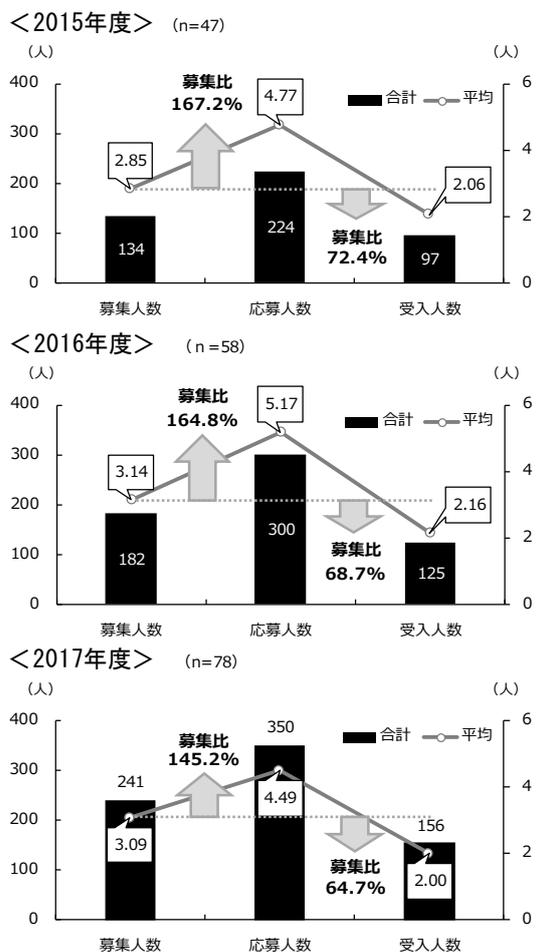
2.1 東北圏の市町村を対象にしたアンケート調査

東北圏における 257 市町村の地域おこし協力隊の導入状況や受入体制、支援体制を明らかにすることを目的としてアンケート調査を実施した。

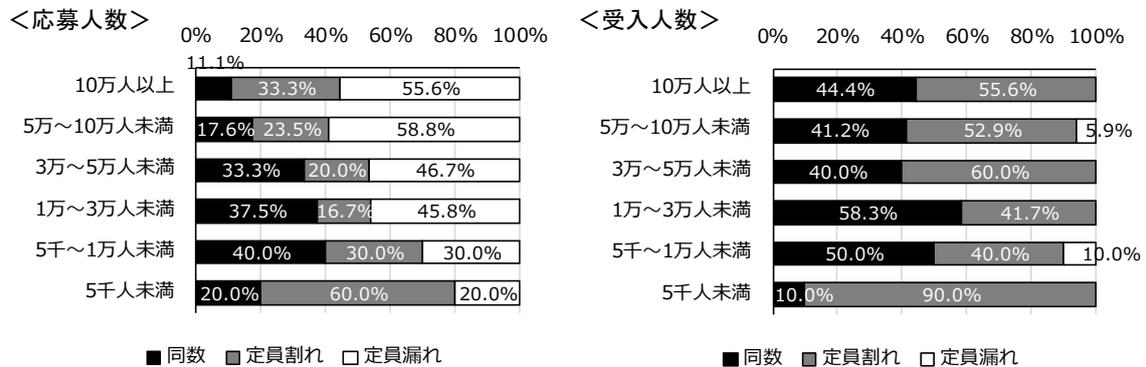
回答が得られた 127 市町村の 69.4%が制度を導入している。1 市町村当たりの募集および応募、受入人数は 2015、2016、2017 年度の平均でそれぞれ 3 名、5 名、2 名前後となっているが、年々募集人数に対する応募および受入人数の比率が減少傾向にある（図表 3）。特に、人口 5 千人未満の市町村では 2017 年度の募集人数に対する定員割れは応募が 60.0%、受入が 90.0%となっており、小規模自治体において隊員募集および確保は難しい状況にある（図表 4）。

隊員の特性について、前住地は 1 都 3 県が 61.4%、東北圏が 20.8%となっているが、人口規模が小さい市町村は前住地を東北圏とする特徴がある。活動を終えた隊員の同一自治体内への定住率は 40.2%となり、一定の定住効果がもたらされている。

図表 3 募集および応募、受入人数の整理



図表4 募集に対する応募人数および受入人数の比率 (n=87)



募集採用にあたっては、自治体担当者や現役隊員による相談対応、活動地域の現地見学を行う市町村が多く、定住または起業実績のある市町村ほどこうした事前対応を行う割合が高い傾向にある。

任期中の支援内容について、日常生活や活動への支援に比べて任期終了後の定住や将来のキャリア形成といった任期後に向けた支援は少ない。こうした支援を任期中から実施している市町村は定住や起業の実績が高く、特に起業を後押しする一助となっていることも明らかとなった。

2.2 地域おこし協力隊員を対象にしたアンケート調査

協力を得られた東北圏 113名の隊員 (OB・OG含む) に任期中、任期後の状況と移住・定住や起業・就業に関する意識調査を実施した。

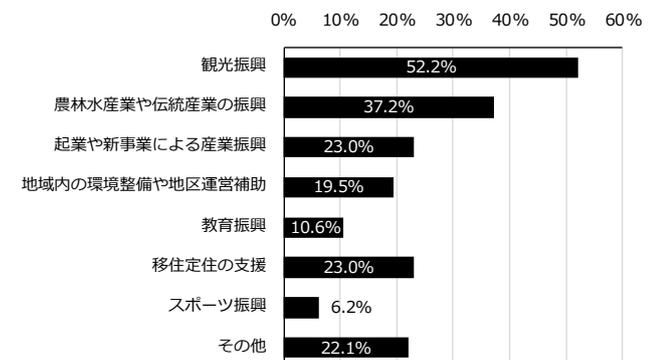
着任先市町村との関わりは居住経験 (県も含む) や訪問経験などであり、東北圏の認知度向上や来訪促進が応募の契機となる可能性は高い。

応募の決め手の1位は、「活動内容や求められているスキルが自身の希望に合っていたから」であり、2位は「採用条件 (雇用形態・報酬・福利厚生など) が自身の希望に合っていたから」となっている。隊員の多くは就労経験を有する30～40代で、雇用形態や報酬・福利厚生などの採用条件も重視していると考えられる。

主な業務内容は、「観光振興」の割合が最も高く52.2%となっている。次いで、「農林水産業や伝統産業の振興」37.2%、「起業や新事業による産業振興」23.0%、「移住定住の支援」23.0%となっている (図表5)。

任期終了後の定住意向について現役隊員に質問したところ、着任している当該自治体内や周辺地域に住み続ける予定 (または住み続けたい) とする割合が最も高く61.7%となっ

図表5 主な業務内容 (n=113)

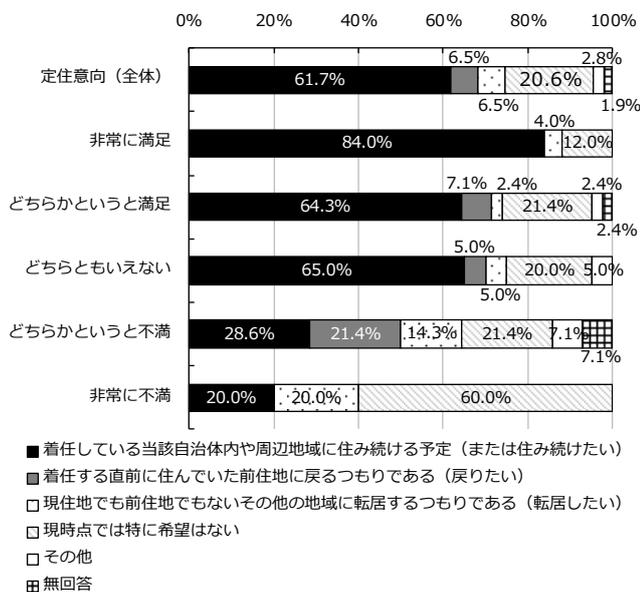


いる。次いで、現時点では特に希望はない（20.6%）となっている。

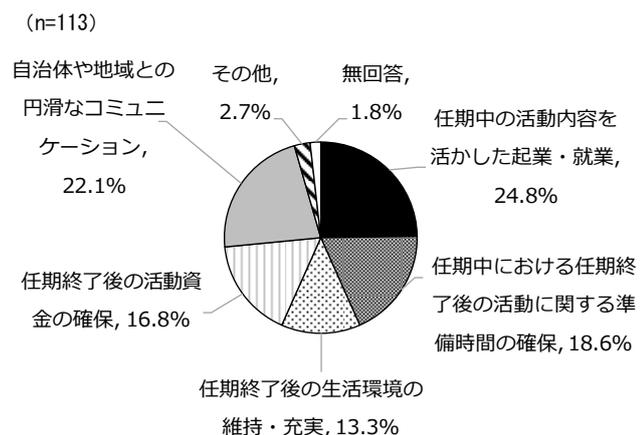
活動の満足度と定住意向の関連をみると、業務内容への満足度が高い隊員ほど任期後の定住を希望する傾向がある（図表 6）。この満足度を構成する要素は、業務に対して感じる充実感や業務を通じた地域住民との良好な人間関係であった。

定住につなげるために重要なこととして任期中の活動内容を活かした起業・就業を希望する隊員は多いが、その他、準備時間の確保や生活環境の維持・充実など多岐に亘っていた（図表 7）。具体的な懸念点として、「飲食店を起業したいが、客足が見込めない」、「地域に条件の合う職場がない」、「就農したいが生計を立てていけるか不安」といった任期終了後の収入の確保について挙げる隊員が多くみられた。

図表 6 満足度別居住地に対する意向 (n=113)



図表 7 定住につなげるために重要なことの 1 位 (n=113)



3 地域おこし協力隊制度活用の取組み

自治体の地域おこし協力隊制度の導入や運用状況、その活用方策を把握することを目的とし、全国から 5 自治体を選定し、事例調査を実施した（図表 8）。なお、選考にあたっては、①一定の受入実績があること、②特徴的な受入体制や活動内容があることに留意した。調査を実施した自治体は制度導入から年数も経過し、隊員の定住や起業などの実績を重ねている。東北圏において同制度の活用を促す上で参考となる取組みを以下 5 つのポイントで整理し、それぞれ特徴的な事例を紹介する。

① 導入経緯

導入経緯としては地域外人材のノウハウやアイデアを通じた地域活性化や地域課題解決を期待して導入する自治体が多いが、地域産業の担い手の確保や起業家育成を目的としている自治体もみられる。

岩手県遠野市では、少子・高齢化や若者の地域外流出などの課題を抱えているため伝統産業の後継者や文化の承継者を募ることを目的に、2015年度から地域おこし協力隊制度を導入した。しかし、当初の募集では思うように応募者が集まらなかった。そこで全国で地域活性化事業を展開し、同制度を活用した起業家育成プロジェクトの構築を模索していた社会起業家と連携し、市のパートナーとして制度運用を行う組織の立ち上げと遠野の魅力を活かした新たな起業を支援する仕組みを検討した。翌2016年度、遠野市の新たな地域おこし協力隊制度が「遠野ローカルベンチャー事業」（起業型地域おこし協力隊）として始まり、その管理運営を受託する株式会社 Next Commons も設立され、両者が連携しながら事業を開始した。隊員は起業というゴールを目指して、担当するプロジェクト毎に活動に取り組んでいる。今ではホップ農家への新規就農やブルワリー創業などの起業を果たした隊員も存在する。

図表 8 ヒアリング対象地域



② 活動地域や内容

活動内容は地域特性や地域課題に応じて様々であるが、自治体が制度運用の実績を重ねながら隊員の任期後の起業や定住のみならずスキルや経験の蓄積に配慮した内容に深化させている。

兵庫県朝来市では、隊員の活動地域を小学校区単位（地域自治協議会が地域自治活動を担う区域）と市全域としている。導入した2014年度は小学校区を対象とした活動に従事する隊員を募集したが、その後、市全域を対象とした地域課題解決のために活動する隊員の募集もはじめるようになった。活動内容は、導入当初は幅広く設定し、隊員が任期中に課題を発見しながらやりたいことを見つけていくスタイルをとっていた。徐々に隊員を受け入れる協議会や市において運用ノウハウが蓄積してきたことなどから、市は各協議会からのニーズを隊員の起業や定住の実現の可能性まで考慮し、温泉郷の運営支援や農地管理事業の立ち上げなど具体的な活動内容を示す方向へと変化している。2018年3月時点で卒業生10名のうち9名が市内に定住している。

③ 募集・審査方法

募集・審査方法については、自治体だけでなく地域内の関係者が主体的に関与する仕組みが構築されていた。募集の際には隊員希望者が任期中の活動をイメージしやすいように、活動内容やその活動に取り組む上での協力者を具体的に明示している。

奈良県では、県南部を中心とする地域の広域的な課題解決・地域振興に向けて2012年度

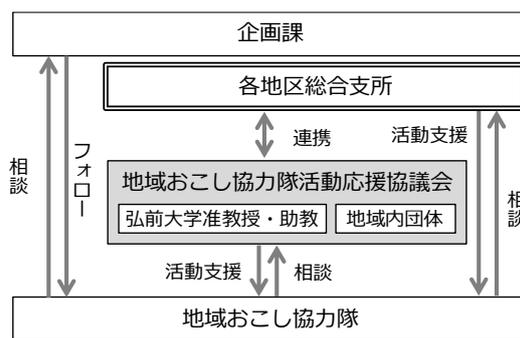
から同制度を活用しており、各市町村をはじめとする関係機関と連携のもとで実施している。求める隊員像を「手に仕事のある若い人」とし、募集段階で取り組むべき課題を明確に設定しており、事業経験者の応募が多数あることが特徴である。選考手順は、エントリーシート（書類審査）、一次面接、プレゼン審査・面接である。募集や説明会では一般社団法人 Next Commons Lab の情報網や産業振興などの包括協定を締結するロート製薬株式会社の会場提供などの協力が得られている。募集や採用の過程で応募者同士のネットワークが生まれ、隊員となった応募者が Facebook などで情報発信することで、奈良県で自主的に活動を始める選外の応募者もいる。

④任期中の日々の支援

隊員を支援する人材や組織の厚みが増しており、拡充された支援体制のもとで隊員が充実した活動ができるよう柔軟な支援が行われていた。

青森県弘前市では弘前大学との連携事業を通じて、地域主導での制度導入を検討する中、市町村合併により地区 PR の減少に危機感を抱いた 1 地区（旧村）が 2015 年度から導入を開始した。なお、現在では他地区および市域全体で地域活性化に取り組む隊員も受け入れている。地区単位での隊員の受け入れは、地区総合支所の職員や地域住民、地域内の連携団体らによって構成される「地域おこし協力隊活動応援協議会」が担当している。応援協議会にはアドバイザーとして弘前大の准教授や助教が加わっており、隊員への助言・指導・活動コーディネートが適宜実施されている。また、隊員の日々の生活や活動などへの相談は各地区総合支所と企画課がそれぞれ対応している（図表 9）。

図表 9 弘前市の事業実施体制



⑤任期終了後を見据えた支援

制度設計の段階から日々の活動を通じて隊員の将来の希望が叶えられるような制度運用がなされている。定住に関しては地域とのつながりが重要であり、先ず地域づくり活動を通じた地域との関係づくりによって定住の土台をつくり、地域住民のつながりから起業のアイデアや地域からの就職先の紹介など定住への足がかりを掴む。それから定住に向けた活動に移行することで定住の可能性が高まる。

山形県川西町では 2011 年の導入当初、隊員と地区（それぞれが地域自治活動を行う）や地域内団体をマッチングさせ隊員を地域で受け入れていた。しかし、地域内での外部人材活用ノウハウがなく運用が難しかったことから、翌年から隊員を町で受け入れ各地区の地域づくり活動に従事させるとともに、隊員の任期終了後への道筋を立てる制度として独自カリキュラム「年次段階方式」（図表 10）を 2014 年に導入した。2015 年には農業の担い手不足という課題を解消すべく農業研修生制度を加え、就農を希望する隊員の募集を開始した。

地域おこし協力隊として、地区の地域づくり活動と農業研修の2つをテーマに積極的に隊員を受け入れている。地域づくり活動では、「年次段階方式」のもとで、隊員は1年目に地区への「派遣活動」を通して地域に馴染みながら活躍できる場を探し、翌年以降は「自主活動」の中で地域のニーズを掘り起こし、自身のスキルと照らし合わせながら任期終了後に向けた活動に取り組む。任期後半になるにつれて、起業や就職を意識した定住活動などを重視するようになり、担当課職員も就職先の斡旋などのサポートを実施している。農業研修生に向けては、「認定新規就農者支援制度」（農林水産省）と地域おこし協力隊制度の組み合わせにより、資金面での支援を最大8年にわたって受けられる仕組みを整備している。卒業生13名のうち6名が町内、3名が県内に定住している（2018年3月時点）。

図表10 年次段階方式（地域づくり活動）

1年目	派遣活動
	地域、町民を知る。自分のステージを発見。
2年目	派遣活動 自主活動
	自分のステージづくり。パートナーを見つける。
3年目	自主活動
	定住、起業に向けた準備。

派遣活動：地区交流センター等からの要請を受け事務局で聞き取り調査のうえ協力隊員を派遣。

自主活動：協力隊独自のスキル、関心等を元に企画書を提出し活動。その他移住定住に向け研修、資格取得。

4 東北圏における地域おこし協力隊制度の活用方策

4.1 定住検討・決定プロセスと直面する課題

アンケート調査および事例調査から隊員の定住検討・決定プロセスを図表11のように整理した。地域おこし協力隊制度と一般的な移住促進政策との大きな違いは、隊員が地域の課題解決や地域振興に自身のノウハウや経験を活かすことを望んで活動し、任期中に活動を通じて地域との一定の関係性を構築しているという点である。任期終了後の定住を考えるとき、隊員は「協力隊活動を継続したいか」、「着任地域に住み続けたいか」、「任期後はどのように収入を得るか」の3つのポイントについて検討することになる。

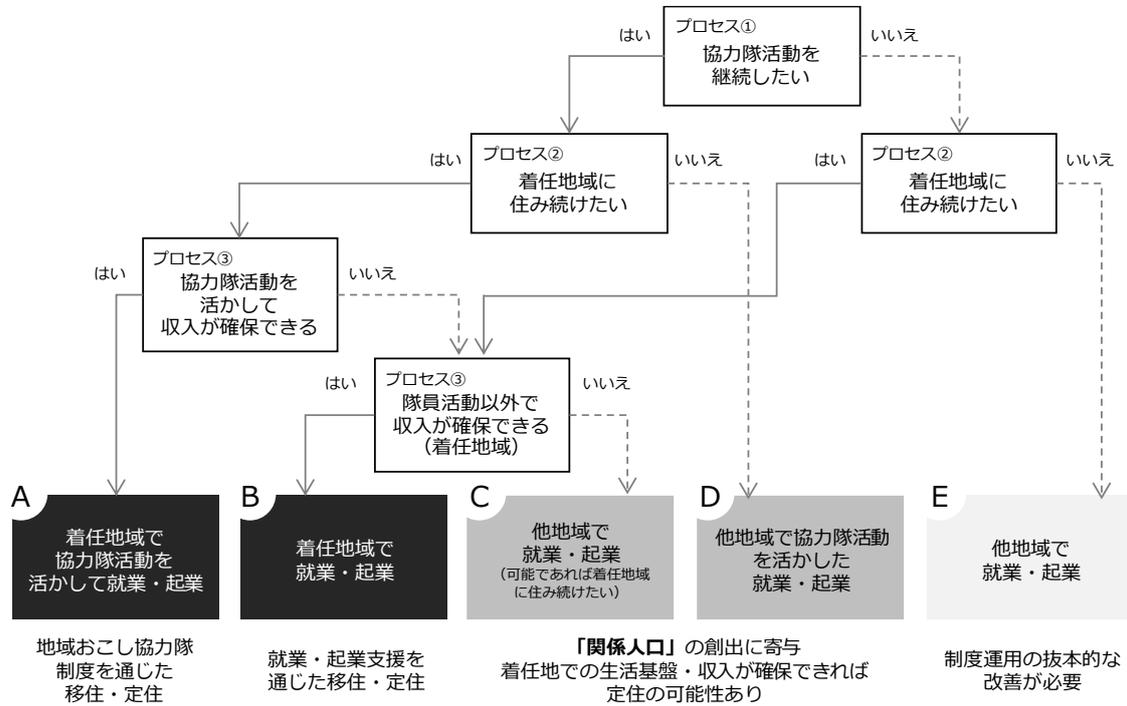
Aは、隊員が任期終了後も活動の事業化などによって就業・起業し、地域に定住して活躍するケースである。地域おこし協力隊制度の目的からしても隊員の望ましい定住パターンといえ、自治体はこのようなプロセスを迎えるような支援を意識することが必要である。

Bは活動の継続と地域への定住を希望しているが、活動の継続では収入確保が難しいため、地元企業などへ就職し、地域に定住したケースである。これらの隊員には活動継続の思いを実現できるよう、任期終了後も地域との関係性を維持し、現役隊員や新たな活動団体とのネットワーク形成を後押しするなど、活動に関わり続けられる環境整備が必要といえる。なお、そのほか地域への定住意向はあるが活動の継続は希望しないケースもある。

Cは活動の継続と地域への定住を希望しているのに反し、着任地域内で収入を確保することが叶わず他地域に移住せざるを得ないケースである。「関係人口」³の創出とも捉えられるが、活動で培ったノウハウやネットワークを活かした就業・起業などができる機会があれ

³ 関係人口とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもないが、地域や地域の人々と多様に関わる人々のことをいう（総務省「関係人口」ポータルサイトより）

図表 11 地域おこし協力隊員の定住検討・決定プロセス



ば、着任地域に定住している可能性は高い。

Dは活動継続の意向はあるが、定住意向はないケースである。その地域で協力隊活動を続ける必然性がなく、むしろ広域や異なる地域での展開が相応しいと思われる活動（「課題解決手法を全国展開したい」、「海外と取引したい」）に取り組んでいる場合とその地域との関係性から当該地域を離れたいと考えるケースに大別される。前者は関係人口として、当該市町村も活動エリアに加わる可能性が高いが、後者については制度運用の見直しが必要である。

Eは「協力隊活動の継続を望まず、着任地域に住み続けたいとも考えない」隊員である。このケースは制度運用の抜本的な見直しが必要と言わざるを得ない。

隊員の定住促進に向けて、自治体は隊員の置かれた状況や定住の阻害要因を把握し、支援内容を見直し、必要な支援を提供していくことが必要である。

4.2 地域おこし協力隊が直面する課題

定住検討・決定プロセスで隊員の意思決定に関わるのが、「応募段階と任期開始後に感じる“ギャップ”の解消」と「協力隊活動を活かした就業・起業などによる任期終了後の生活基盤の確保」である。これらが任期中に解決できない場合、隊員の希望は叶わず任期終了後の定住に結びつかない可能性がある。

着任後に隊員がギャップを感じるのは、協力隊活動の内容と地域との関係性であり、プロセスの①と②に関わる。具体的に受入側の隊員活動の目的やゴールの捉え方の曖昧さ、活動が受入側の指示を前提とした業務（受入側地域・自治体の補助要員のような業務内容）、隊

員の裁量によって実施できる活動だが受入側の協力のないお任せ業務などが典型例といえる。これらは隊員が活動を始めて感じる理想と現実のギャップであり、これを放置することは隊員と地域の上に溝が生じ、隊員の意欲低下や任期途中での退任などを招く恐れがある。

次に着任後数か月が経過し活動が本格化し始めると、隊員は任期後のあり方を一層強く意識するようになり、プロセス③の場面で任期後の生活基盤の確保への不安を感じるようになる。これは先述の通り、任期前から自身のスキルを任期終了後の就業や起業などに結びつけ、収入を得る糧としたいと考えている隊員が多くいる一方、実際に隊員が従事している活動は、就農（漁）などの職業支援を除けば、収益性の確保が困難な取り組みが多いことが影響している。また、今回の隊員向けアンケートでは現役隊員の6割が「当該地域に定住したい」と答えているのに対し、自治体向けアンケートでは隊員の定住率が4割にとどまっている。任期後の定住は隊員の個別要素も強いが、多くの隊員が指摘する任期終了後の就業や起業環境の整備、生活基盤の確保という不安材料を解決できるかが大きく左右する。

4.3 定住促進に向けた提案

以上をふまえ、定住促進に向け地域おこし協力隊制度を活用する上で2つの方策を提案する。

① 任期終了後に結びつく事業性の高い活動内容の設計

応募段階から将来の定住を意識している隊員希望者が多い状況に鑑みても、協力隊活動そのものが任期終了後の就業・起業に結びつく事業性の高いテーマで設計されることが望ましい。そのためには地域資源や地域課題など複数のテーマの組み合わせや活動エリアの広域化など事業の継続性を高めることが必要である。事業化を想定した活動テーマの例としては、「移住・定住促進×空き家リノベーション」や「高齢者の生活支援×コミュニティーナース」などがあり、そうした活動に従事した隊員が定住している自治体では任期終了後の事業化を見据え、活動内容にノウハウやスキルのある協力者を組み込んでいる。また、地域おこし協力隊員の中には既にビジネスプランや事業経験を有するスキルの高い人材も多い。そうした高度人材の活躍には地域おこし協力隊制度に係る特別交付税以外に自治体が独自の予算措置を行い、スキルに見合った報酬や自由度の高い活動資金を提供していくことも有効である。

なお、教育分野などの地域課題解決や観光プロモーションといった地域おこしに係る活動内容は将来にわたり収入を得る事業として採算性を確保し続けることは容易ではない。こうしたテーマに従事した隊員が、活動と平行して任期終了後の就職や起業に結びつく取り組みを自主的に開始できるような枠組みが必要である。そのために、適宜協力隊活動の業務量や報酬、勤務条件を見直すとともに、隊員がそうした取り組みを実施しやすいように受入側関係者の理解を促し、協力を得られるよう働きかけることも求められる。

② 多様な主体が関わるネットワークの構築および拡充

隊員の活動を支援していく上で、受入側の自治体や地域などの関係者が柔軟にサポートしていく体制は必要である。併せて既存の支援体制にとどまらない多様なネットワークを

構築していくことも重要である。地域おこし協力隊員の多くが着任前後で感じるギャップは隊員の定住の阻害要因になりかねない。そうしたギャップの解消には隊員 OB・OG や移住者、同世代の若者などとの様々な関わりの中で理解者や協力者を獲得し、活動を発展させていくことが求められる。次に、任期後半になれば、任期終了後は如何にして生活基盤を確保するかが新たな課題として浮上してくる。生活基盤の確保については、活動を収入につなげることは容易ではないため、隊員が任期中に活動の事業化に係る課題を解決し、任期が終わる3年後に事業化の目処が立つようなサポートが求められる。

そのため、地域内外の起業家支援機関との連携による起業家育成や地元の民間組織と隊員が連携したまちづくり活動の展開、地元金融機関や応援者からの資金調達など、支援体制に様々な主体を参加させることが重要である。また、着任後も時間の経過とともに変わる隊員の課題に対し、地域内外から支援者を募り、自治体や地域住民だけでなく、地元企業や農林漁業者、金融機関、学術機関など、常にネットワークを拡充していくことが重要である。そうしたネットワークを実質的に機能させるため自治体のパートナーとして地域主導でまちづくりを担う組織などの設立を構想していくことも有効である。

多様な主体が関わるネットワークは事業性の高い活動内容の設計はもちろんのこと、活動の事業化をはじめ隊員が直面する様々な課題を解決し、その結果、隊員の定住に結びつくことが期待できる。自治体や地域住民とともに様々な主体が連携し、隊員が当該地域に住み続けて活躍できるような環境を整備していくことが必要である。

おわりに

調査に協力が得られた自治体では導入当初から制度運用が成功していたわけではなく、隊員との関係や地域を取り巻く変化などを勘案しながら、制度をその都度作り変え、移住・定住や地域活性化といった成果に結びつけている。そのプロセスで培われた柔軟な姿勢と地域おこし協力隊という人材を活かすノウハウは、今後益々地域を支える人材が求められる中で移住・定住者の獲得だけでなく地域内の人材発掘やその育成に大いに活かされると考える。同制度が変化していく制度であるという認識のもと隊員と地域、自治体が win-win となるような独自の仕組みを作り上げてもらいたい。そして、地域に定着し活躍する隊員だけでなく、地域住民もこれまで気付かなかった地域の魅力に気付き、それにより愛着や誇りを高め、新しいチャレンジやつながりが生まれ、地域全体が活性化していくことを期待したい。