

【報告】

地域おこし協力隊の入口・出口戦略 全国版

平井 太郎・曾我 亨

1. 目的

本研究は、国・総務省の地域おこし協力隊（以下、協力隊）の成果と課題を明確化し、今後の制度設計・運用に資する論点を引き出すことを目的としており、試行的になされた平井・曾我（2017）による成果を発展させるものである。

協力隊とは2009年度に設けられた制度で、各市町村が主体となって、所定の地域づくり活動に協力する人材を主として大都市圏から募集し、3年間の任期内で当該人材の任地への定住・起業を支援するものである。制度発足時はちょうど自民党から民主党への政権交代期に当たり、あらためて地方振興が政治的に焦点化していた。さらに当時「コンクリートから人へ」と謳われたように、地方振興の手段としてそれまでにない人的支援の必要性が指摘されていた。それらを具現化する新たな政策として協力隊が構想されたのである（小田切2014）。

その後、任期終了後、隊員の6割が任地周辺に定住しているという成果が総務省から公表され徐々に導入例が増えていった。さらに、2013年度から本格化した地方創生においてもその成功事例として注目されるようになり、2020年度までに全国での隊員数を4000人とするのが目標として掲げられた。この数字は2016年度には前倒しで達成され、2024年度までに8000人に増員するとされている。

しかし協力隊のミッションの第1は「地域づくり協力活動」であるものの、その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から（栗原・中島2016）、これまでその評価はケーススタディに限られていた（平井2014、関司2018）。本研究の第1の目的は、それら技術的な制約を突破してサーベイ調査による全体像の把握を行うことにある。

さらに第2の目的は、そうした地域づくりと隊員の定住や起業がどう関連しているのかを明らかにすることである（関司2014）。たしかに任期が限られていることもあり、地域づくりと定住・起業とでともに成果を挙げることは容易ではない。しかしながら、現在のように隊員の定住・起業のみに焦点を当てることは、制度の本旨に照らして好ましくない。できるならば、両者がかみ合うような制度設計がより望ましく、本研究ではそうした制度にむけた改善を構想する手がかりを探る。

以上のように本研究では、隊員による地域づくり協力活動の成果、すなわち隊員が地域に与えたインパクトと隊員自身の居住地と職業の変化とをともに捉えることによって、最終的には、隊員を受け入れた地域社会のみならず、自らのありようを変えようとする地域と個人が積み重なることに

よって社会全体のあり方の変化の骨格にも迫ることを目指す。

2. 方法

そこで本研究では、全国を対象として2017年6月30日時点で退任している全ての協力隊にかんして以下の設計(図1)にもとづく質問紙調査(巻末参照)を実施した。

まず、協力隊受入に当たり、関係する地域組織やそれ以外の組織と市町村が事前協議を行ったのかを4段階評価で尋ねた。さらに、協力隊と関係する組織(地域組織を含む)、市町村の3者での情報交換態勢の構築のし方について3段階評価で尋ねた。これら事前協議と情報交換態勢構築の度合いを総合して、受入態勢を4段階で評価することとした(表1)。

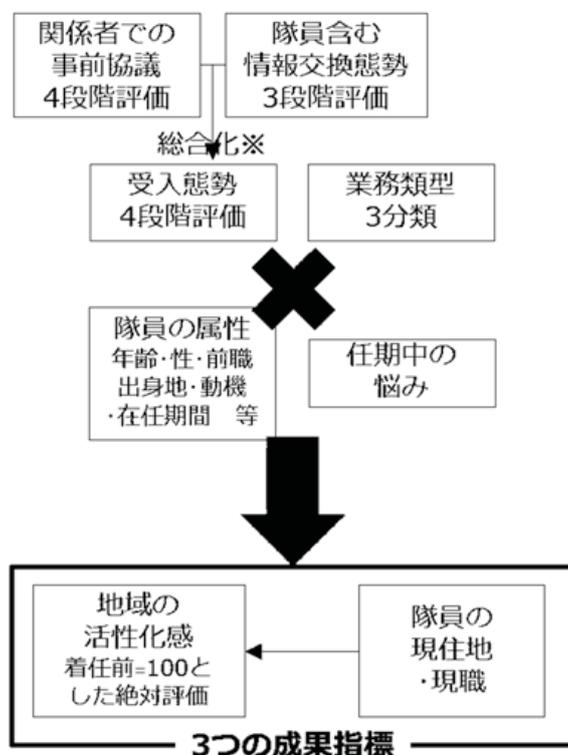


図1 調査設計

表1 受入態勢指標の4段階評価への総合化(()の数字は人数、以下同)

		情報交換		
		初めから	途中から	なし
事前協議	十分	十分(429)	おおむね(55)	あまり(70)
	おおむね	おおむね(538)	あまり(243)	まったく(227)
	あまり/まったく	あまり(55)	まったく(97)	まったく(158)

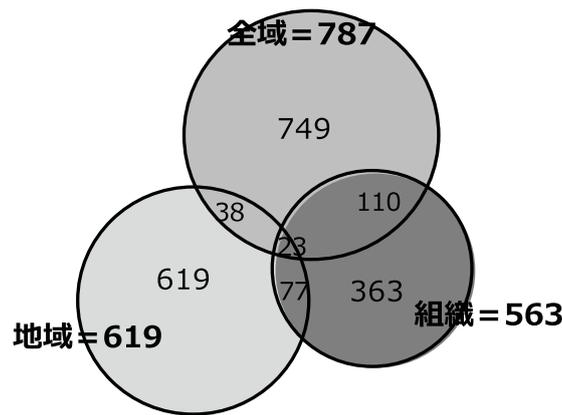


図2 業務類型3分類の整理(数字は人数)

さらに隊員の業務類型について椎川ら(2015)にならい、(1)自治体全域を対象とするもの(情報発信、移住・定住支援等)、(2)特定の地域を対象とするもの(××集落活性化等)、(3)特定の組織を対象とするもの(××協会活動支援等)の3分類について複数回答可により回答を求めた。このため分析に当たっては、重複する業務を選択するものについては、まず組織が選択された場合はすべて組織対象業務とし、次いで全域が選択された場合は全域対象業務とし、残りを地域対象業務として分類しなおした(図2)。

次に、移住・定住促進機構が先行して行っている現役協力隊に対する毎年の質問紙調査を参考に、任期中の悩みについて複数回答可により尋ねた。回答者は後述するように各市町村の協力隊事業担当者であり、当時の担当者に照会のうえ担当課としての決裁を経て回答してもらっている。このように悩みについては隊員本人ではなく市町村担当者による間接的な情報ではあるが、後に見るように最多回答を占める悩みは「行政との関係」となっており、市町村に不都合な情報が意図的に削除されているとは言えないと考えられる。

さらに、隊員の属性について、採用時の年齢、性別、前職、出身地、志望動機、在任期間を尋ねた。前述の受入態勢、業務類型とあわせ、任期中の悩みと隊員の諸属性を説明変数として、以下の3つを協力隊の成果指標を左右する要因を探ることとした(図1)。

成果指標の第1は地域の活性化感である。これは協力隊のミッションの第1である「地域づくり」を評価するもので、協力隊が行った業務について着任前を100としたとき退任後どの程度だと評価できるかを絶対評価で尋ねたものである。このような主観的な絶対評価は、内閣府景気ウォッチャー調査や日銀短観調査などでよく用いられているが、地域づくりの分野では本研究が初めて導入するものである。

成果指標の第2、第3は協力隊の現住地と現職である。これは従来の総務省による2年に1度の質問紙調査(2011、13、15、17年度実施)でも尋ねられ、前述の「6割定住」の根拠資料とされている。本研究の独自性は、これらの成果指標と受入態勢や隊員の諸属性などとの関連が探られる点に

ある。

次に質問紙調査の手順を確認する。調査の回答者は総務省が実施している調査に準じて協力隊を所管した市町村の担当者に求めることとした。本来は機構のように隊員本人に回答を仰ぐのが望ましいが、本研究では全体像をつかむべく回収率を上げることを優先した。

その結果、実際に、対象となる911市町村のうち821市町村(90.1%)から回答を得ることができ、あわせて1969名の協力隊退任者の情報が得られた。調査に当たっては、各県担当者に市町村担当者に対する調査票の電子ファイルの転送を依頼し、その後、市町村担当者1人1人に電話で調査依頼を行った。回収は、回答を上書きした電子ファイルを電子メール、もしくは同ファイルを印刷した調査票をファックスで送信してもらった。

最後に統計的な分析に当たっては、複数のカテゴリー間の差異が統計的に有意であるかを判断するために、各カテゴリーの分布が正規分布にしたがうと仮定しないSteel-Dwassの多重比較を行い、特記のない限り5%水準で有意差を判断した。

3. 10年間の推移

(1) 受入態勢は改善されているか

まず協力隊を受け入れる自治体の受入態勢について確認する。図3にあるように受入態勢には著しい変化は見られない。ただし2015年度以降はすべての隊員が任期終了を迎えているわけではないため、15年度以降の数字はすべてのケースを含んだものではない点に注意を要する。2013年度以降、全国の協力隊数が急激に増えていることをあわせて考えると、受入自治体側の準備の努力や総

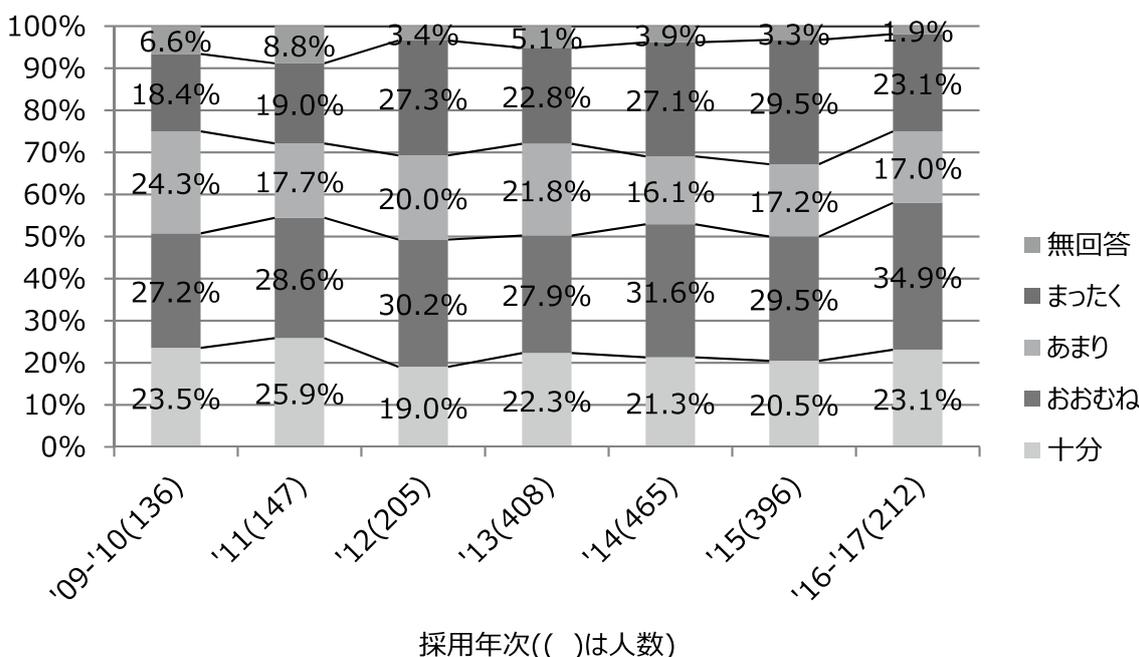


図3 採用年次別の受入態勢の推移

務省の受入態勢モデル事業（2015年度以降、弘前市・弘前大学（2016））の成果などと評価できる。

次に、依然2割を超えるケースで受入態勢が整わない原因を探るために業務類型別に受入態勢の整備状況を分析した。図4のように、市町村全域に関わる業務の場合、受入態勢が「まったく構築されていない」割合が他に比べて有意に高い。したがって受入態勢構築の不備は、業務が市町村全域に設定されていることと密接に関係していると言える。

これについてまず図5にあるように、制度導入当初の2009年度から2011年度までは地域を対象とする業務の隊員が4割から5割を占めていたのに対し、全国的に協力隊が増加するにつれて、2012年度以降は市町村全域に関わる業務とする隊員がつねに4割程度を占めるようになっていくことがわかる。

さらに図6では業務類型ごとの受入態勢がまったく構築できていない割合を確認した。

ここにあるように、同じ市町村全域に関わる業務でも隊員数が増えるにつれて2012年度以降は3

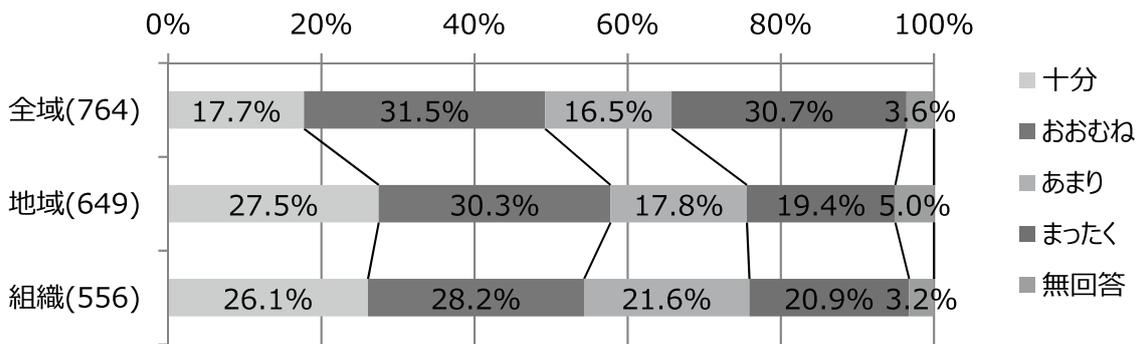


図4 業務類型別の受入態勢

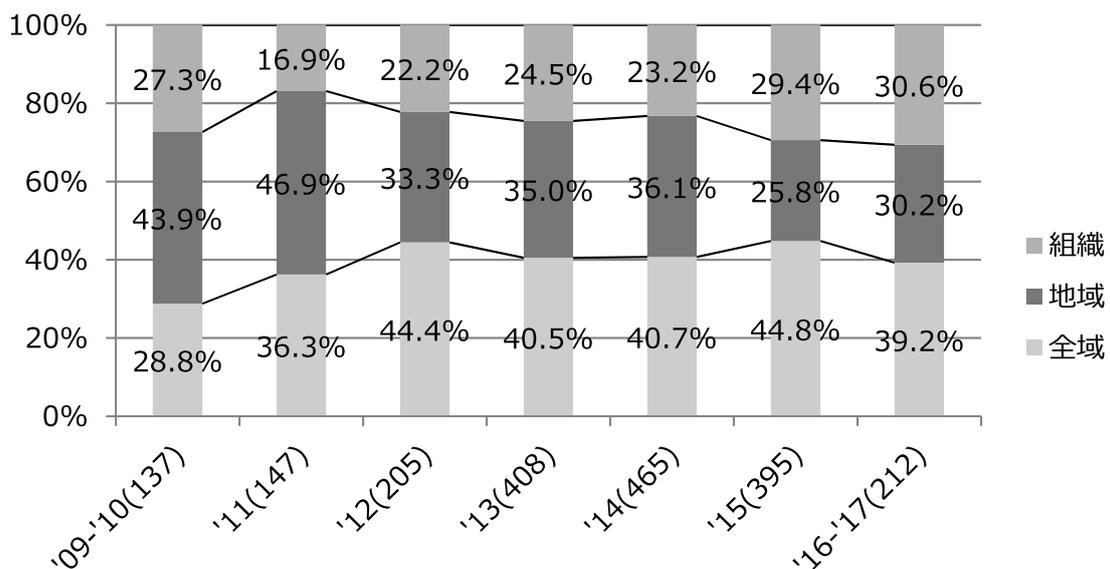


図5 採用年次別の業務類型

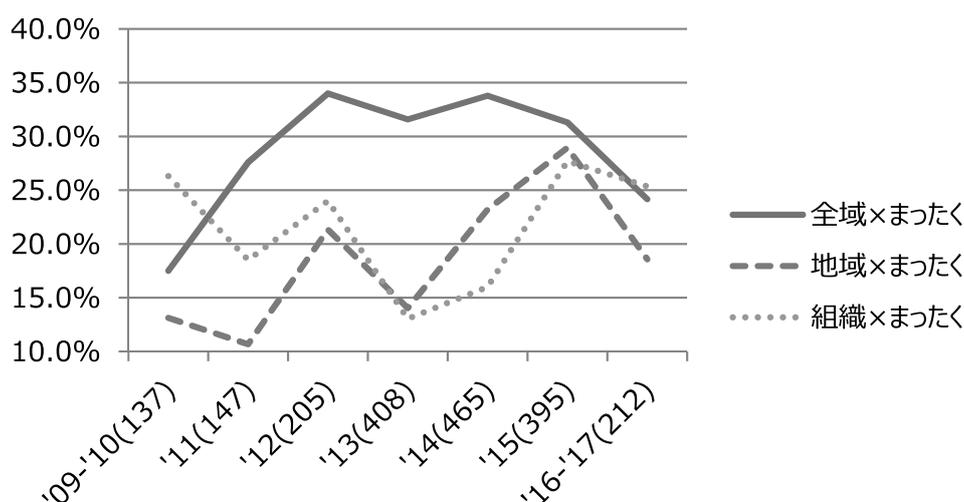


図6 業務類型ごとの受入態勢がまったくできていない割合

割の隊員の場合、受入態勢がまったく構築できていなかったが、2016年度以降は顕著に改善していることがわかる。同時に注意しなければならないのは、従来は受入態勢構築が比較的充実していた特定地域・組織での業務でも、全国的に隊員数が急増する2014-15年度では受入態勢がまったくできていない割合が増加していた点である。このうち特定地域での業務では市町村全域の場合と同様、2016年度以降は受入態勢構築が改善しているものの、特定組織での業務ではそうした傾向が見られない。

今回の調査からは明らかにできないが、近年、臨時雇用や非常勤職員と同様に協力隊を扱っている例が増えている。すなわち、市町村全域に関わる場合には、移住・定住支援やふるさと納税、観光情報発信等、市町村の本来的な業務を、特定地域の場合には地域運営組織の事務、イベントや草刈り等日常業務の補助を、特定組織の場合は観光協会など半公的組織の事務や業務補助、特定の民間組織のスタッフ業務などを、協力隊の任務（ミッション）として位置づける例である。これらの場合、事前の協議などの受入態勢構築がなおざりにされやすく注意が必要である。

(2) 隊員の属性の変化：「地域志向」から「業務＝自己志向」へ

隊員の属性のうち第1に年齢は図7にあるように10・20代と30代が拮抗しながら増減を繰り返しており、2015年度以降は10・20代が4割を占めている。ただしくりかえしになるが、2015年度以降はすべての隊員のデータを含んだものではないことに注意を要する。トータルでは10・20代が4割、30代が3割、40代が4分の1となっている。

第2に性別は図8にあるように、男性の割合が当初の7割から漸減し、現在では6割を切る程度にまで下がっている。トータルでは男性が6割、女性が3割、無回答1割弱であった。

なお、年齢別の性別には図9のように顕著な偏りがあり、40代以上は30代までと比べ有意に男性の方が多くなっている。このように協力隊は全体としてみると依然として男性中心の職種となって

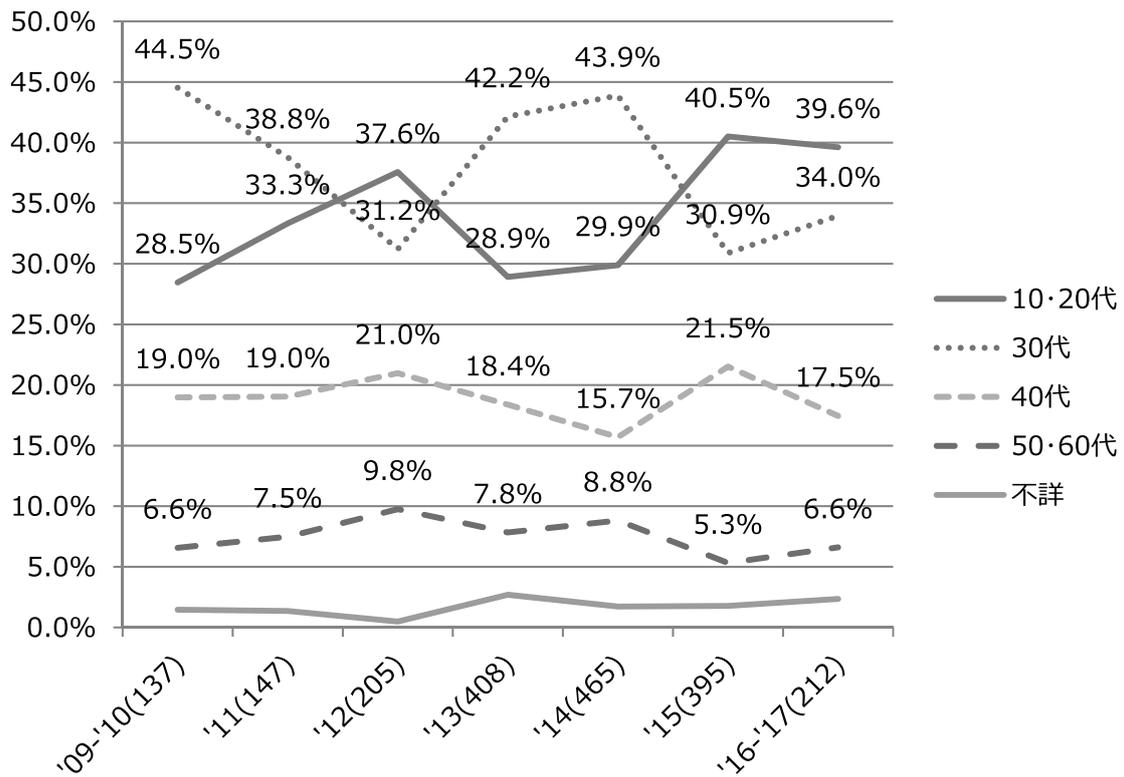


図7 採用年次別 隊員採用時年齢の推移

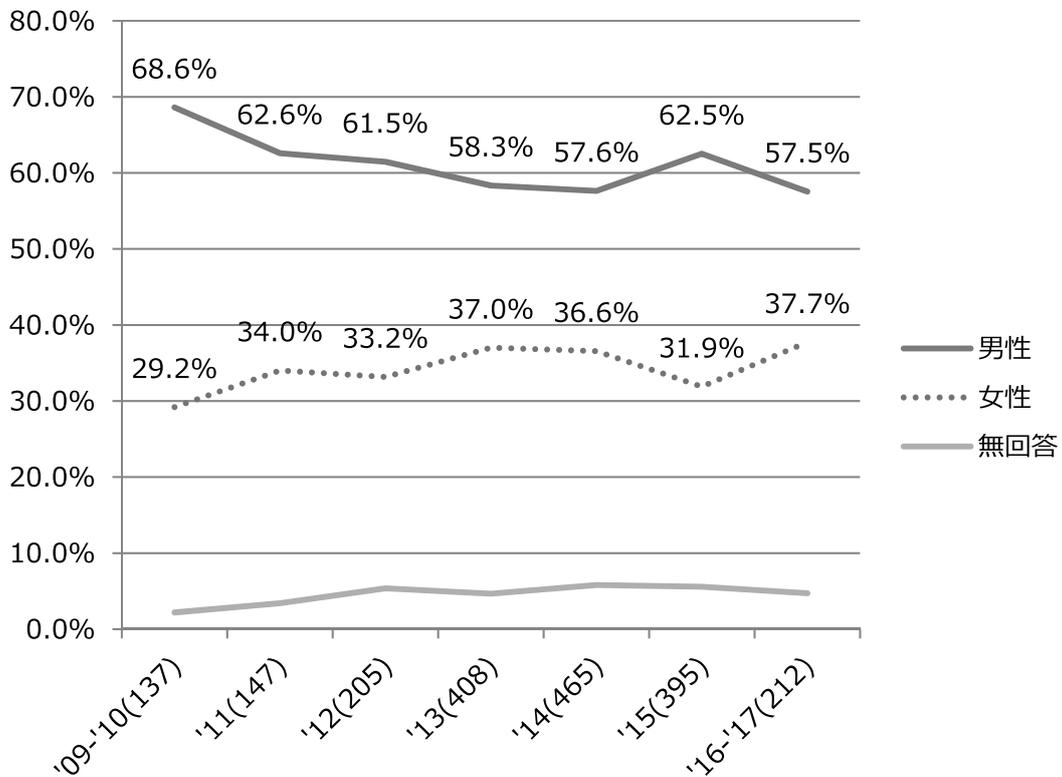


図8 採用年次別 性別の割合の推移

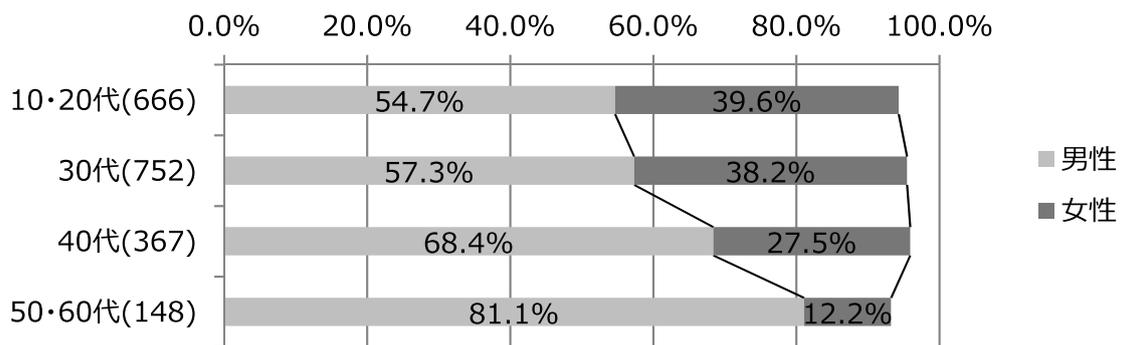


図9 年齢別の性別の割合

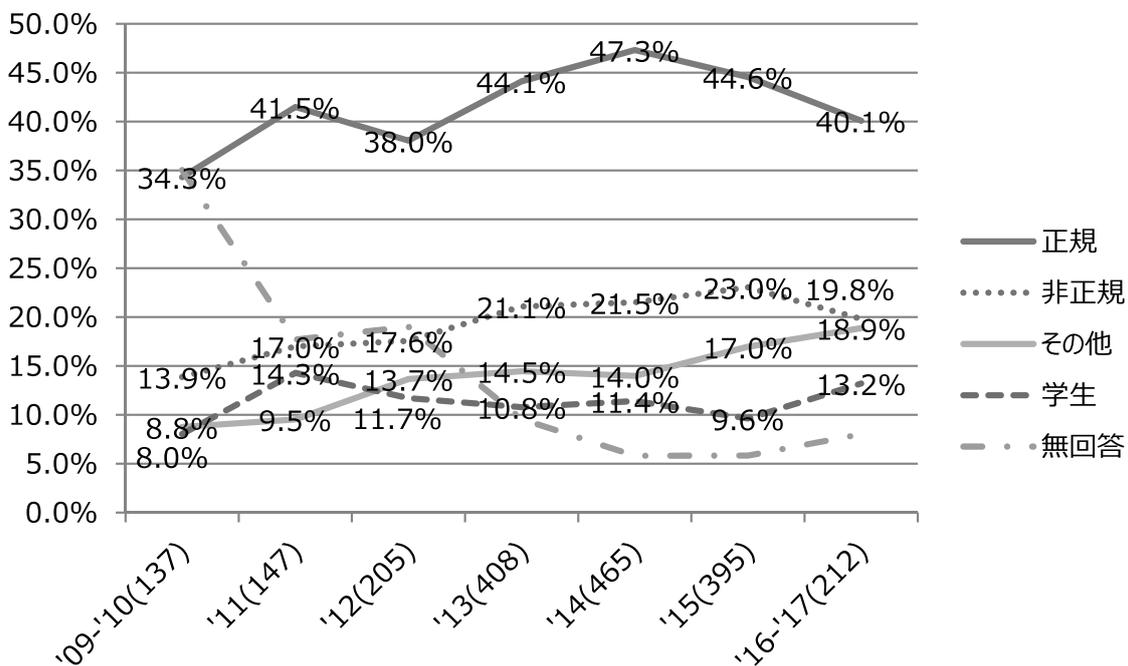


図10 採用年次別 前職の割合の推移

おり、特にそのジェンダーアンバランスは40代以上では顕著である。これは全体的な移住志望傾向とも重なっているものの、女性に対する訴求力に問題があり、潜在的な人材を取り逃している可能性がある。

第3に前職は図10のように、隊員の全国的な増加につれ2013年度以降、正規職の割合が増えていったが、2015年度以降、「その他」すなわち自営業の割合が増加してきている。トータルでは正規職が4割、非正規職3割、その他、学生がそれぞれ1割となっている。なお、採用年次が古くなるほど「無回答」が増えているのは、受入自治体で隊員前職を把握していない場合が少なくないためである。

なお図11に見られるように、前職について40代を除いて有意な性差はほとんど見られない。社会全体では現役世代ではすべての年齢層で男性の方が正規職の割合が有意に高い（内閣府2018）。こ

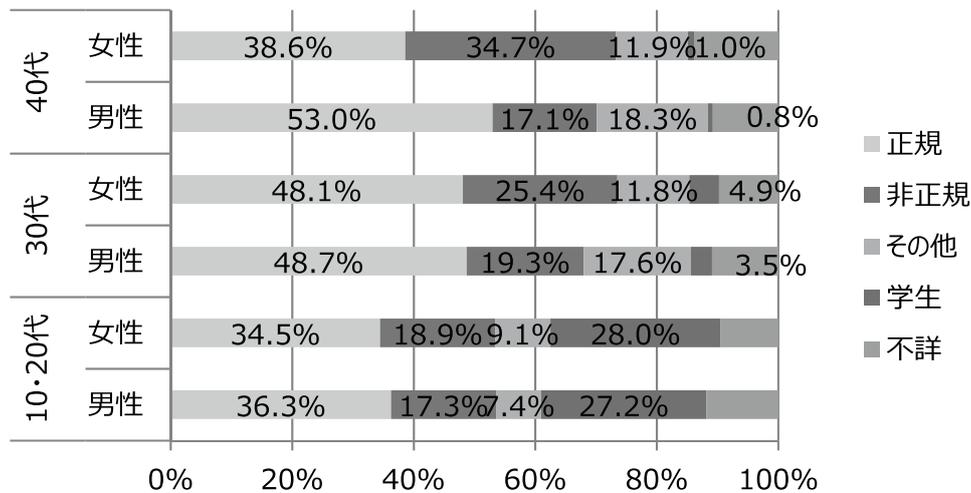


図11 年齢別・性別の前職の割合

れに対して協力隊に関しては、特に30代までの若年層においてジェンダーフリーな前職をもつ人びとが採用されていると言える。

第4に動機（複数回答可）は図12にあるように、「地域貢献」が一貫して3割前後と最も多い動機である一方、それまで一貫して2割前後を占めていた「田舎ぐらし」を動機とする隊員が2015年度以降、顕著に減少している。これに対して伸びてきているのが、「業務の魅力」や「キャリア活用」であり、「田舎ぐらし」と同様、落ち込みが見られるのが「地域とのつながり・仲間の誘い」となっている。トータルで見ると「地域貢献」が3割、「業務の魅力」が2割、「地域とのつながり・仲間の誘い」、「田舎ぐらし」、「キャリア活用」がそれぞれ1割強、「定住準備・Uターン」が1割弱であるが、2015年度以降、協力隊が全国的に定着するのと軌を一にするように、地域の環境やライフスタイル（「田舎ぐらし」）、地域に生きる人びととの関係性（「地域とのつながり・仲間の誘い」といった「地域志向」の隊員以上に、協力隊としての業務（「業務の魅力」）やそれと自らの能力（「キャリア活用」との関係性といった「業務＝自己志向」の隊員が増えてきていると言える。

なお図表は掲出していないが、動機において有意差が見られたのは以下のとおりである。

- ・年齢差：田舎ぐらし志向は30代から有意に多くなっている。
業務の魅力志向は10・20代が50代に比べ有意に多い。
キャリア志向は50・60代が有意に多い。
つながり志向は50・60代で有意に少ない。
- ・男女差：つながり志向が女性で有意に多い。
- ・出身差：田舎ぐらし志向は自県出身者での少なさと大都市圏出身者での多さがそれぞれ有意である。

まとめるならば以下のようになり、地域志向、業務＝自己志向それぞれの中に異なる志向集団が混在していると言える。

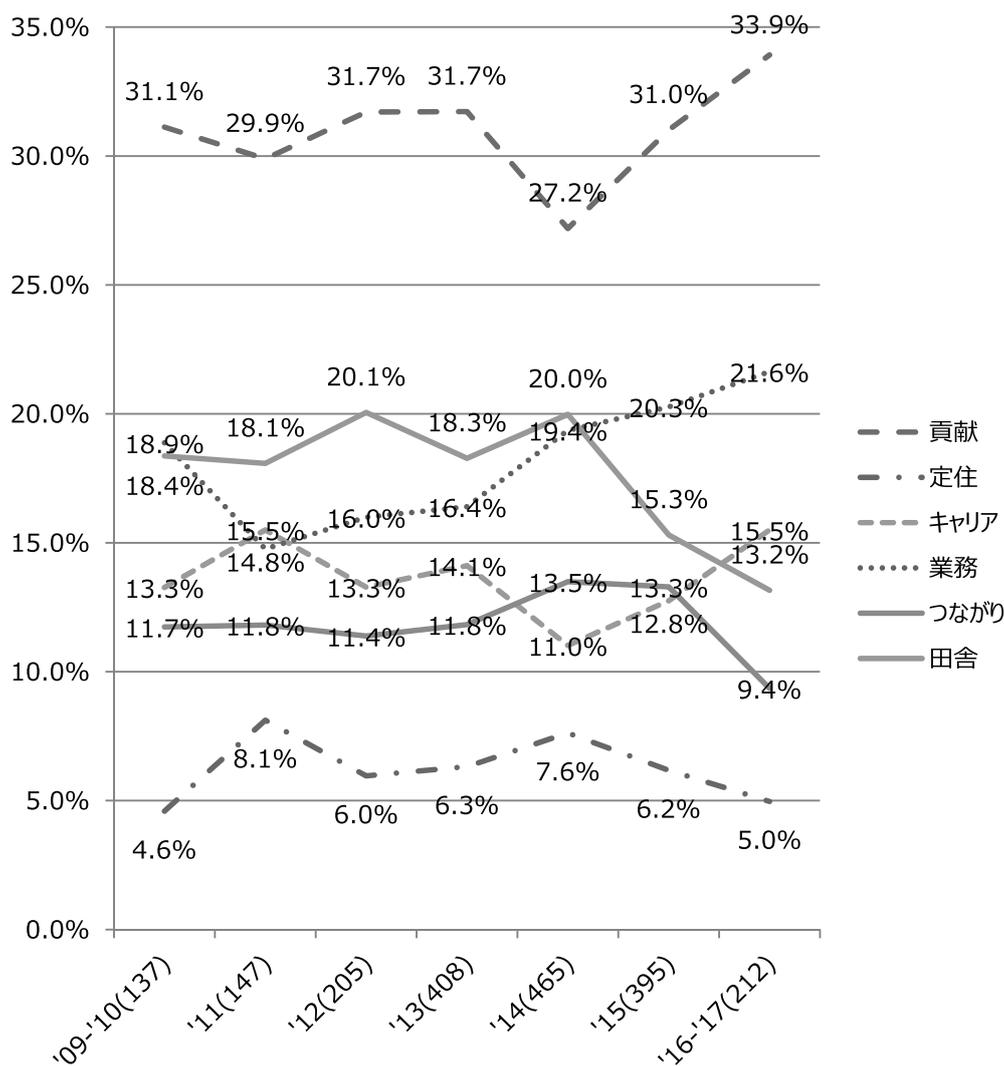


図12 採用年次別 志望動機の割合の推移

- ・地域志向
 - ：定住 特に有意に強いカテゴリーはない
 - 田舎暮らし 自県出身者や30代以上で有意に多く、大都市圏出身者では有意に少なく、15年以降低下
 - つながり 10-40代までや女性が有意に多い
- ・業務=自己志向
 - 業務の魅力 10・20代が有意に多く、一貫して漸増
 - キャリア 50・60代で有意に多い

第5に出身地は図13にあるように、大都市圏出身者の割合が当初6割程度であったのが、2012年度以降5割程度に落ち込み、さらに2015年度以降は5割を切る水準となっている。

これに対して顕著に伸びてきているのが、自県（任地の県）出身者の割合で、2013年度に2割を超え、2016-17年度には3割に近づいている。以上から、協力隊制度に期待されていた大都市圏から地方圏への人の流れの促進の効果は、特に地方出身者に対して及んでいると言える。

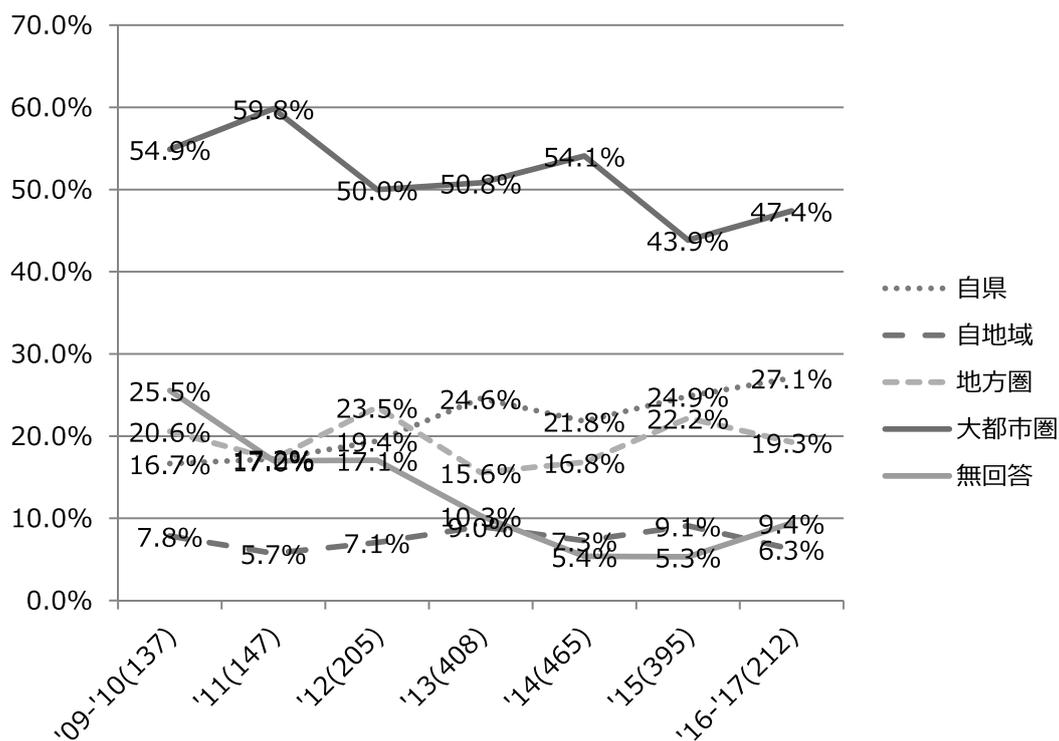


図13 採用年次別 出身地の割合の推移

なお出身地に関する他の属性の有意差は見られなかったものの、年齢層では40代で自県出身者が最も少なく大都市圏出身者が最も多く、自県出身者が比較的多かったのが10・20代と50・60代でともに23%強を占めていた。

最後に、隊員の出身者をその前住地別でみたものが図14である。全体として言えるのは、出身地と前住地が重なる場合が最も多いことであり、日本社会における人口移動が総じて緩やかになっている(貞包2015)ことと関連している。

しかしながら、無回答を除いた全体(1743名)の65.2%を占める大都市出身者のうち前住地が自県(任地の県)や地方圏である人びとも一定数おり、全体の7-8%を占めている点が注目される。大都市圏出身者であっても、実際に任地の県を含む地方圏への移動を介して、大都市圏で完結しないこれまでにならぬライフコースに一步踏み出していると考えられるからである。

他方で、自県出身者で地方圏や大都市圏を前住地とする人の割合がごくわずかで、合計しても3.6%にとどまる点も注意される。すなわち、自県出身者の増加といっても、大都市や地方中核都市に転出した人びとのUターンを十分に取り込めていないと言えるからである。今後、隊員の人材源としては、大都市出身者が依然として最大のボリュームゾーンであるものの、Uターン希望者なども掘り起こしの余地がまだある。

図15は前住地別に赴任地の人数を地図上に落とし隊員の発着地を可視化したものである。発地としては東京都が472人と全体の24.6%を占め、北海道から東北、甲信、中四国、九州まで幅広く隊

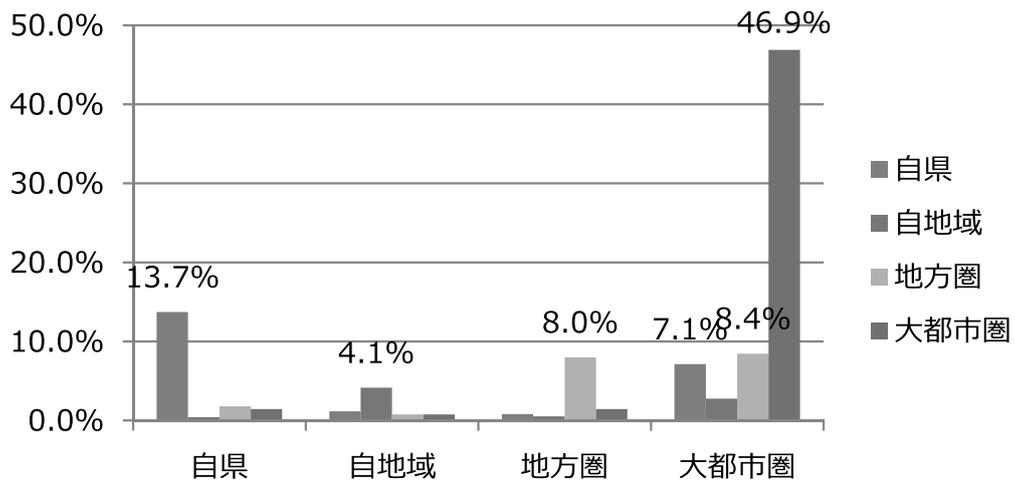


図14 出身地の前住地別割合 (数値は無回答を除いた全体に対する割合)

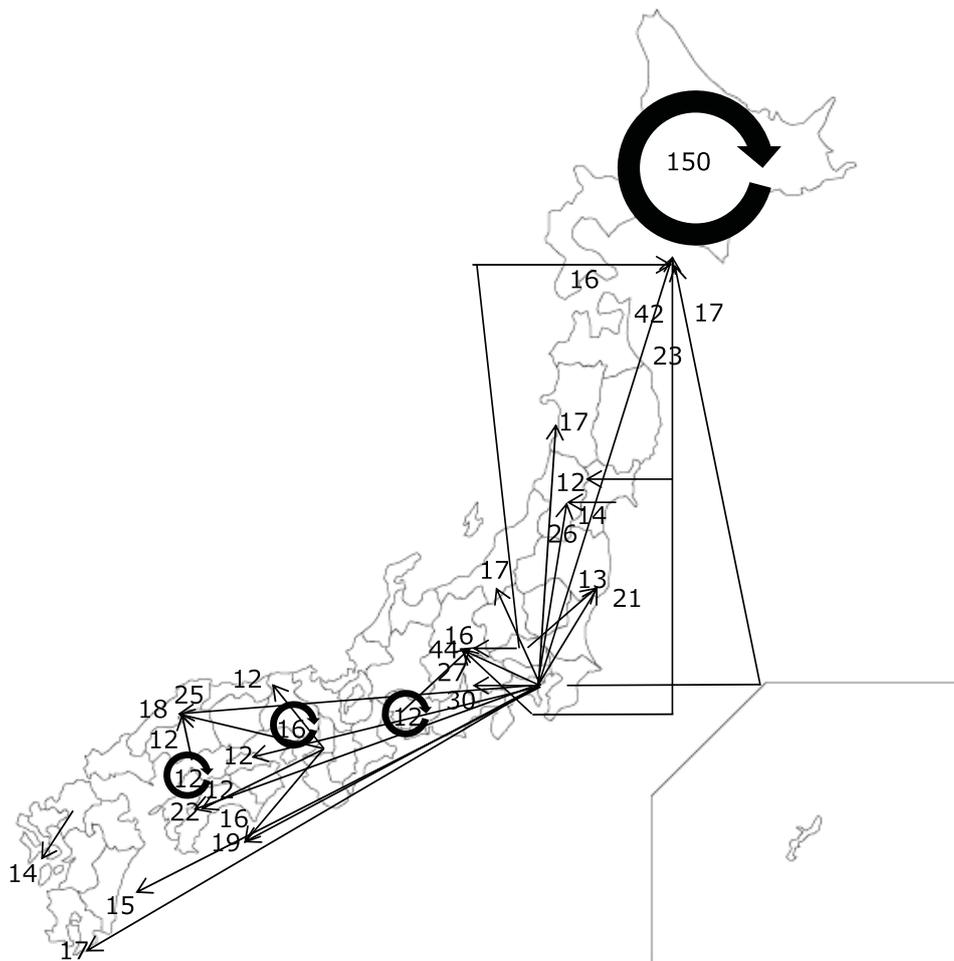


図15 前住地別の赴任地の人数 (12人以上)

員を送り出している。次いで神奈川県181人、大阪府170人、北海道165人、埼玉県130人、千葉県100人、兵庫県90人、愛知県82人、福岡県49人、宮城県42人、広島県39人などとなっている。このうち関東各県は北海道、東北、甲信へ、近畿両県は中四国への発地となっている。他方、同じ地方でも目立った着地になりえていない県も少なくなく、戦略的な隊員の掘り起こしの余地が残されている。また北海道は道内での移動（図15中の丸矢印）が9割を占めるほか、兵庫県、愛知県、広島県も県内移動（同）が一定割合占める。

隊員送り出し数の2015年人口比が10万人に3人を超えるのは東京都（3.5人）と北海道（3.1人）のみで、三大都市圏各県や地方中枢都市が所在する宮城・広島・福岡県で同じ水準まで広がりうるとすると、隊員の掘り起こしはなお数千人規模で可能だと言える。

（3）全国的な拡大にともなう活性化感の二極化

次に成果指標について確認する。図15に示したのが成果指標の第1である「地域の活性化感」のこれまでの変化である。分析にあたってまず、着任前を100としたときの退任後を①「100未満」（全体で1割弱）、②同「100」（同3割強）、③同「100-125（100超125未満）」（同3割弱）、④同「125以上」（同2割弱）、「無回答」（同1割強）の4つのカテゴリーに分けた。このカテゴリーの順に1、2、3、4点と得点化しその平均を求めたのが図14の「活性化感」とある数字である。

なお「トータルで無回答1割強」という数字は、地域づくりに関する主観的絶対評価が一定の指標として活用できることを示している。今後、質問文に必要な説明を追記するなどして、さらに回答率を高めることができれば、地域づくりの成果を簡明に把握できる手法としてより一層活用されることが期待される。

図16によれば、これまででもっとも活性化感が高かったのが2011年度採用者であり、協力隊の採用が全国的に拡大した2013年度以降も比較的安定した成果を挙げていることがわかる。ただし2012-14年度は活性化感を「100」と評価する、つまり現状維持の割合が3割程度に上るほか、「100未満」と否定的な評価が与えられる割合も漸増してきている。このうち「現状維持」を必ずしも成果が挙げられなかったと見なす必要はないものの、否定的な評価が漸増し1割弱に上ることには注意を払う必要がある。

さらに2015年度以降の隊員は11-14年度の隊員に比べ活性化感が有意に低い。これは一義的には後で分析するように、調査時点では3年間の任期半ばで退任した隊員がほとんどであるうえに、活性化感の評価は在任期間や定住地と密接に関わっているため、評価が低めに出ていると考えられるものの、協力隊の全国的な拡大にともない、成果が二極化する傾向にあることがうかがえる。

次いで図17は、成果指標の第2である「隊員の定住・起業」について隊員の現住地の割合を、採用年次別にとったものである。

総務省調査ではほぼ一貫して唱えている「6割定住」の実績は2012-15年度により顕在化していることがわかる。これは協力隊が全国的に拡大した時期と重なっており、「6割定住」と公称するのに

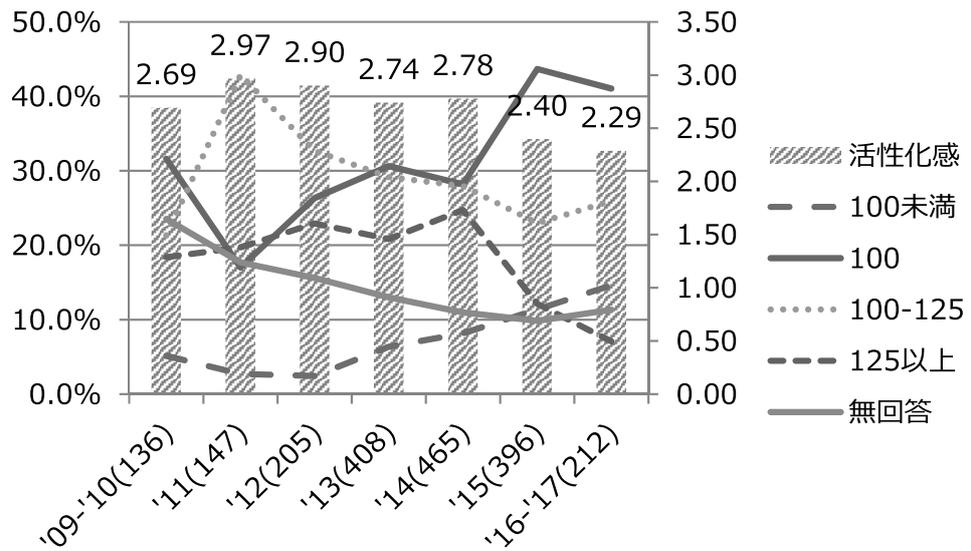


図16 採用年次別 地域の活性化感 (平均得点とカテゴリ別割合) の推移

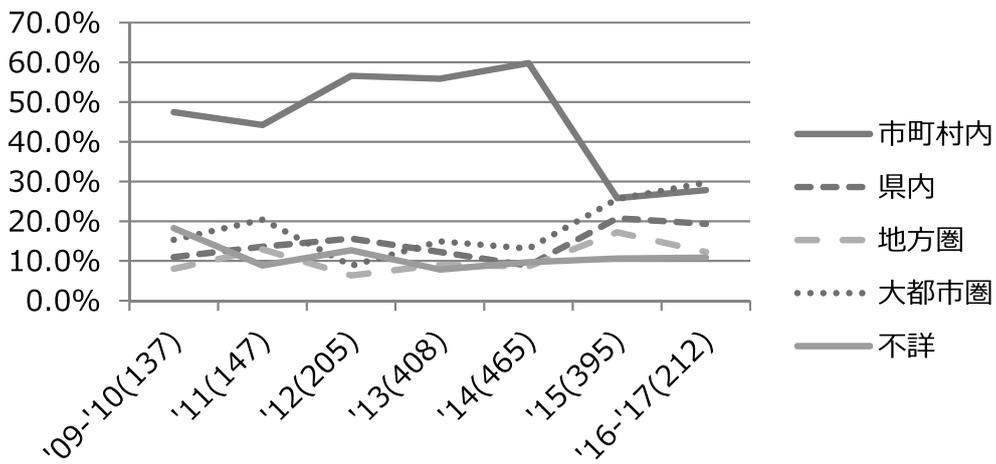


図17 採用年次別 現住地の割合の推移

十分な実績が挙げられていると言える。その一方で、まだ3年間の任期が終わっていない隊員がほとんどである2015年度以降は、市町村内への定住は3割以下に落ち込み、大都市圏に定住する割合とほぼ拮抗する水準にとどまっている。

次に出身地別に現住地の割合をとったのが図18である。これによると、もっとも市町村内の定住率が高いのが大都市圏出身者の54.1%、次いで自県の51.8%となっており、自地域、地方圏は44%前後にとどまり、大都市圏出身者に比べ有意に低くなっている。他方、自県出身者では任地の市町村を除く県内への定着率が有意に高く、県単位で見ると人材定着の効果が最も高くなっていると言える。これに対し大都市出身者では大都市圏に戻る割合が25.8%に上っている。現住地不詳の回答を含めるとその割合はさらに高まると考えられ、市町村内定住率が最も高いからと言って、大都市



図18 出身地別の現住地の割合（出身地・現住地不詳を除く）

圏出身者を採用するとその4人に1人以上は大都市圏に戻る結果につながることも十分に留意する必要がある。

なおトータルでの定住率は、任地市町村内が5割弱、任地県内、任地県内を除く地方圏がそれぞれ1割強、大都市圏が2割弱となっている。任地県内まで含めても任地周辺への定住はちょうど6割となっており「6割定住」と称される総務省調査とほぼ同じ傾向となっており、今回の調査で得られたデータが偏りのないことの傍証と見なすことができる。

最後に、成果指標の第2の「隊員の定住・起業」について、隊員の現住地別に現職を集計すると図19のようになる。

現住地が任地市町村の場合、正規職が、非正規職が、農林水産業が1割強、自営が1割弱である。なお「不詳」の割合に注目すると、任地市町村内に居住する元隊員と自治体職員は何らかの連絡が取れているのに対し、任地県内、任地県内を除く地方圏、さらに大都市圏に転居した元隊員とはほとんど連絡が取れていないと考えられる。

他方、いわゆる「起業」に当たる自営の例に注目すると、現住地が任地市町村（202人）に圧倒的に集中していることがわかる。その他は任地県が15人、地方圏（任地県を除く）が10人、大都市圏が10人とどまる。この点についてまず、従来、社会的に注目されてきた起業は大都市を中心に都市部におけるものが中心であったのに対し、地方において200を超える起業例が現われているのは注目に値する。さらに、自営や農林漁業の割合も、標準的な地方におけるものがそれぞれ15%前後、3-5%にとどまるのに対し、単純な比較はできないものの、顕著に高くなっていると言える。社会総体的に雇用者の割合が高まっている（吉川2018）状況において、自営や農林漁業といった新たな働き方が定着した隊員によって切り拓かれつつあると評価できる。

くわえて複数の現職を兼ねる「多業」例は、現住地が市町村内に54例、県内に4例、地方圏に1例、大都市圏に3例それぞれ見られ、「起業=自営」のおおむね4分の1を占めていることがわかった。

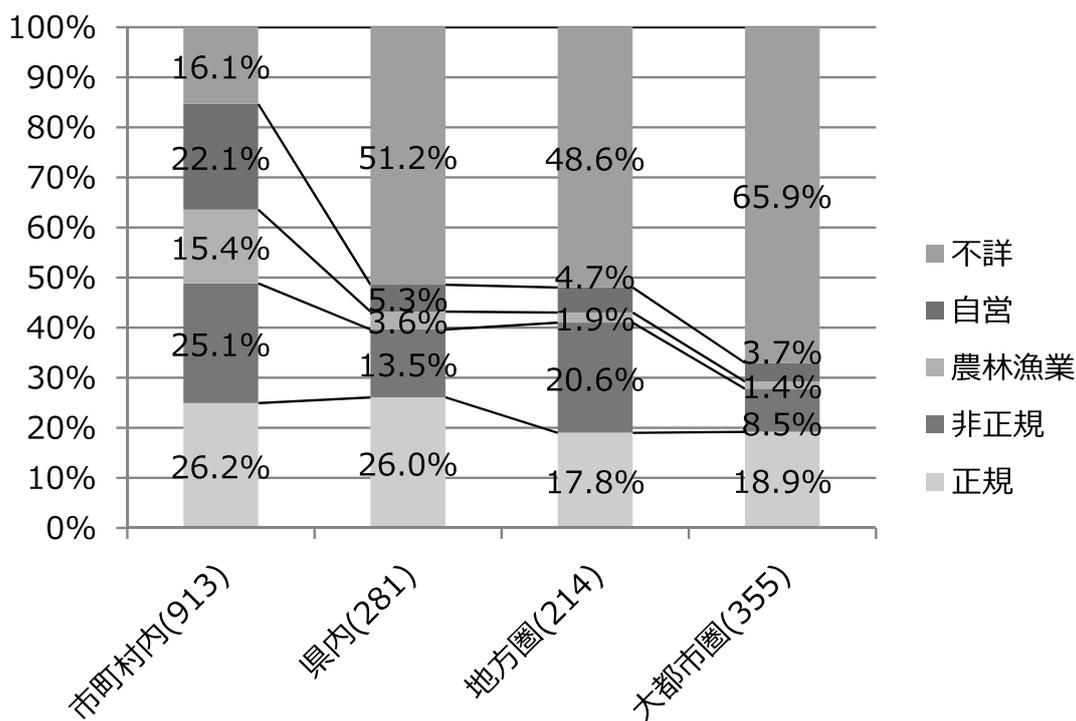


図19 隊員の現住地別の現職

4. 成果の要因

(1) 「十分な」受入態勢が望ましく、「特定組織型」業務は望ましくない

続いて以下、本研究で成果指標の説明変数として設定している要素について、隊員を受け入れ、ともに活動し、最終的に送り出すプロセスにしたがって、どのような要素がどのような成果に結びつくのか確認してゆく。以下の分析における成果指標は、①「地域づくり」は「活性化感」の平均得点、②「定住」は「隊員の現住地が任地市町村内」が占める割合、③「起業」は「隊員の現職が農林水産業もしくは自営」が占める割合で代表させている。

まず受入態勢別に成果指標である「地域づくり」と「定住・起業」を比較したものが図20である。図からも伺えるように、受入態勢の違いはどの成果指標に対しても有意差を確認できなかった。これは受入態勢以上に隊員それぞれの能力や努力に左右されている面があることを示唆している。

本調査では受入態勢について、事前協議と情報交換態勢とを総合化して捉える視点を提示していたが、以下の図21に見るように、活性化感においては特に、事前協議と情報交換態勢との間には交差関係が見られた。結果として、もっとも活性化感を高めるのは、「事前協議が十分」×「情報交換態勢を初めから」の組合せではなく、「事前協議が十分」×「情報交換態勢なし」(活性化感平均得点2.94)と「事前協議があまり/まったくできていない」×「情報交換態勢を初めから」(同2.90)の組合せになった。ただし、もっとも活性化感が低いのは「情報交換態勢なし」×「事前協議がおおむねできていない」(同2.56)と「事前協議があまり/まったくできていない」(同2.57)の組合せであり、

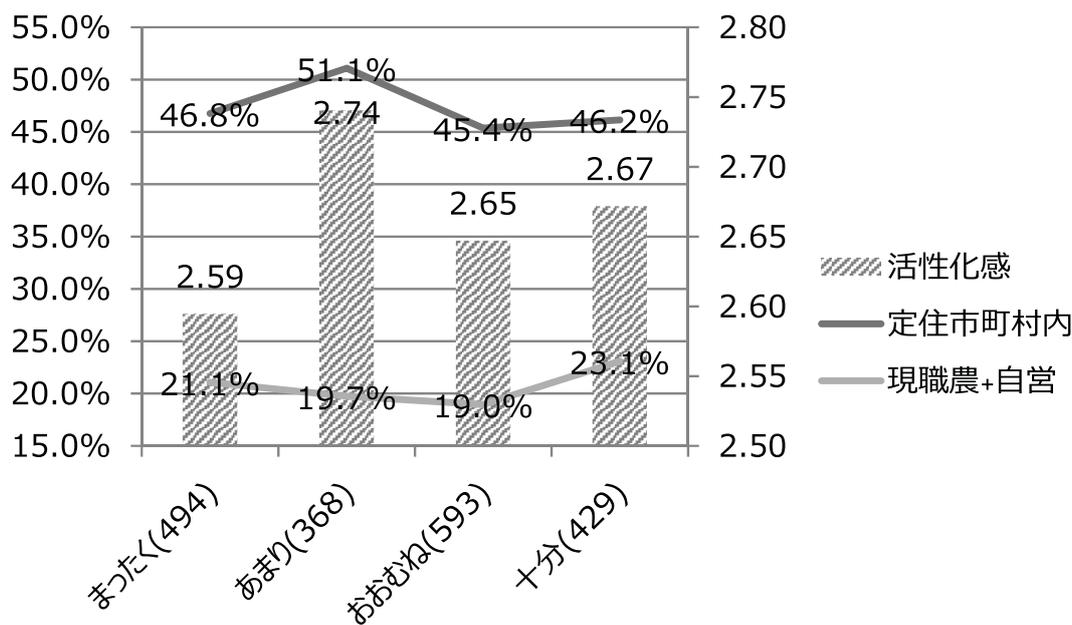


図20 受入態勢別の地域の活性化感、隊員の定住・起業

これらと活性化感をもっとも高い交差的な組合せとの間には有意差があった。なお、図22にあるように市町村内定住率についても、事前協議が十分な場合、情報交換態勢が初めからある場合とない場合との交差関係についても有意差が認められた。

こうした受入態勢における交差関係が生じるのは次のような理由が考えられる。まず事前協議が十分行われ、かつその後も初めから情報交換態勢が構築されている場合、受入側の隊員に対する期待値が高いだけでなく隊員からすると裁量の余地が感じにくい面もある（弘前市・弘前大学2015）。これに対して協議が十分でない反面、途中から情報交換態勢が整えられる場合には、隊員受入をきっかけとして地域づくりや事業が組み立てられてゆく実感が、地域・行政だけでなく隊員にとっても得やすい。その意味で今後の制度設計で重要なのは、隊員とともに地域づくりや事業を組み立ててゆく柔軟な姿勢を持つことだと考えられる。

続いて、説明変数としての業務内容（ミッション）の設計と成果指標との関連を確認する。

図23にあるように、第1に活性化感と現職が農業か自営かである割合については、特定組織に関わる業務が顕著に低く、特に全域型業務と間には有意差があった。これに対して市町村内への定住率はどの業務類型でも有意差は見られない。したがって総合的な成果を求めるならば、特定組織に関わる業務を設定しない方が望ましいと言える。

(2) マッチングの鍵：つながり・キャリア活用志向と30代

次いで、隊員の属性が成果指標をどのように左右するのかに接近する。隊員の属性は協力隊の採用時に把握できる情報であり、市町村と隊員とのよりよいマッチングの鍵を探ることもつながる。

まず、隊員の志望動機別の活性化感と定住・起業の関連を確認したのが図24である。

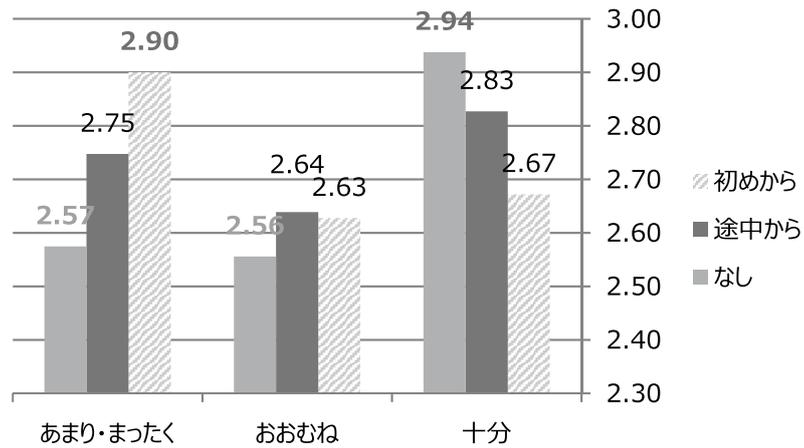


図21 事前協議と情報交換態勢の組合せによる地域の活性化感

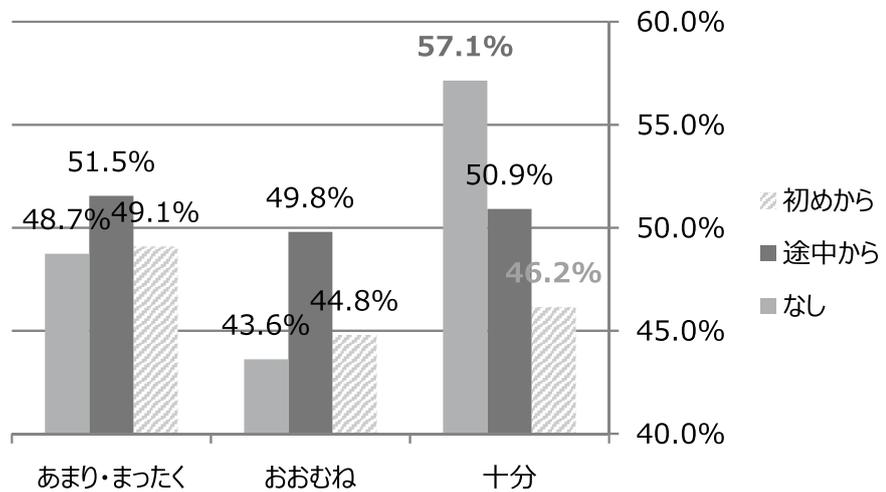


図22 事前協議と情報交換態勢の組合せによる市町村内在住率

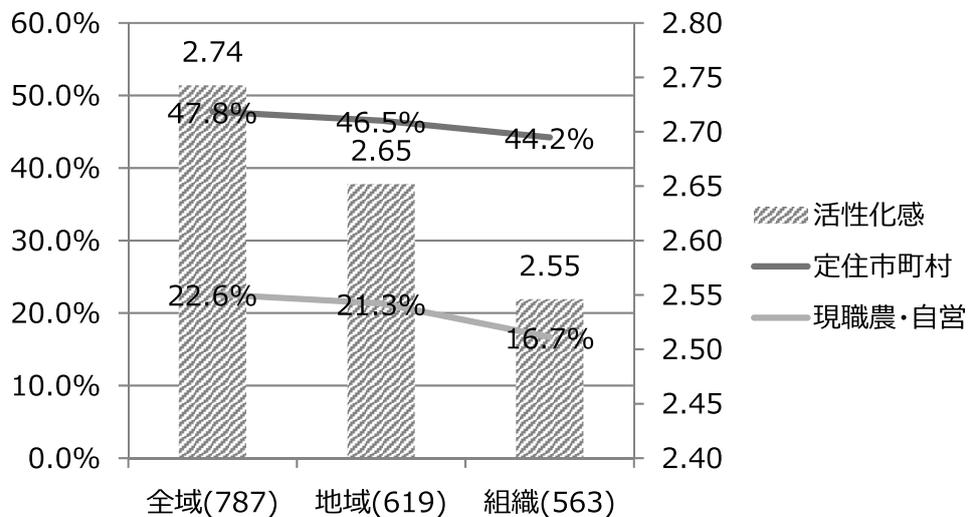


図23 隊員の業務類型別の地域の活性化感、隊員の定住・起業

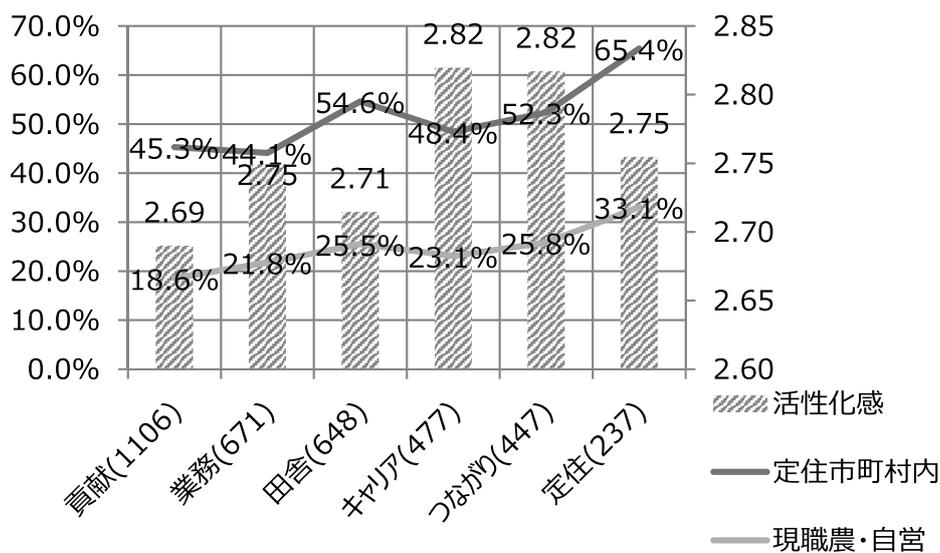


図24 隊員の志望動機別の地域の活性化感、隊員の定住・起業

総合的に成果指標が高いのは、「地域とのつながり・仲間の誘い」、「キャリア活用」の2つの動機であるものの、「貢献」動機に対する統計的な有意差はいずれの指標でも見られなかった。これに対し、「田舎暮らし」や「定住準備」を動機とすると、任地市町村内への定住の割合が顕著に高まり、「定住準備」では現職が自営か農業の割合も顕著に高い（「貢献」動機との差は有意）が、活性化感はそれほど高くなっていない。

他方、3割程度の隊員が志望動機として掲げる「地域貢献」はどの成果指標も低くなっており、形式的な「地域貢献」意識だけでは十分な成果を挙げられないことがわかる。さらに、2015年度以降志望動機として増えている「業務の魅力」もまた「地域貢献」意識とさほど変わらない成果しか挙げられていない。したがって、志望者側がどのような業務に魅力を感じるかを踏まえた業務設計を行うことは全面的には否定しづらいものの、成果を求める視点においては志望者の意識に一方的に寄りすぎることは注意が必要である。

次に、隊員の出身地との関連を確認したのが図25である。活性化感と現職が農業か自営である割合は出身地によってほとんど差がない。これに対して、市町村内への定住率では大都市圏出身者だけでなく自県出身者の割合も顕著に高い（同）。

さらに図26は年齢別の比較である。まず活性化感と市町村内定住率については30代において数値が顕著に高い（いずれの指標についても10・20代に比べ有意差がある）。これに対して現職が農業か自営かである割合は年代が上がるにつれ高まっている（10・20代が低いことについては有意）。総合的にみると、30代以上で採用された隊員はいずれの成果指標でも高くなっており、そのような安定的な成果を求めるならば、たんなる若さではなく一定の社会的な経験値を求めた方がよいと言える。

最後に性別ごとの成果指標の差を確認したものが図27である。

見られるように、市町村内への定住率と地域の活性化感は男性よりも女性の方が高く、現職が農業か自営である割合は男性の方が高くなっているものの、いずれも統計的な有意差は確認できなかった。なお隊員の前職による差はほとんど見られなかった。

以上まとめるならば、地域の活性化感については、①志向的には「つながり」と「キャリア活用」

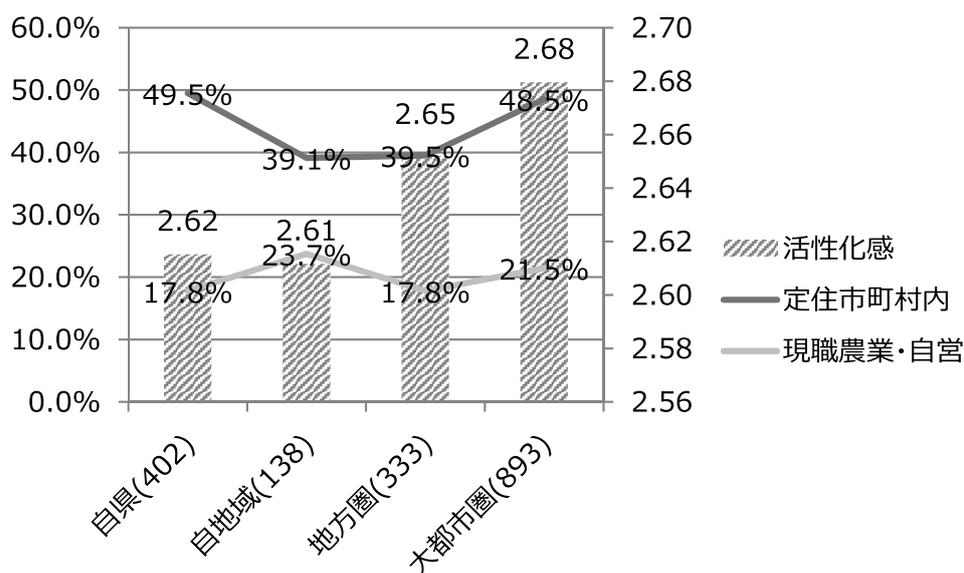


図25 隊員の出身地別の地域の活性化感、隊員の定住・起業

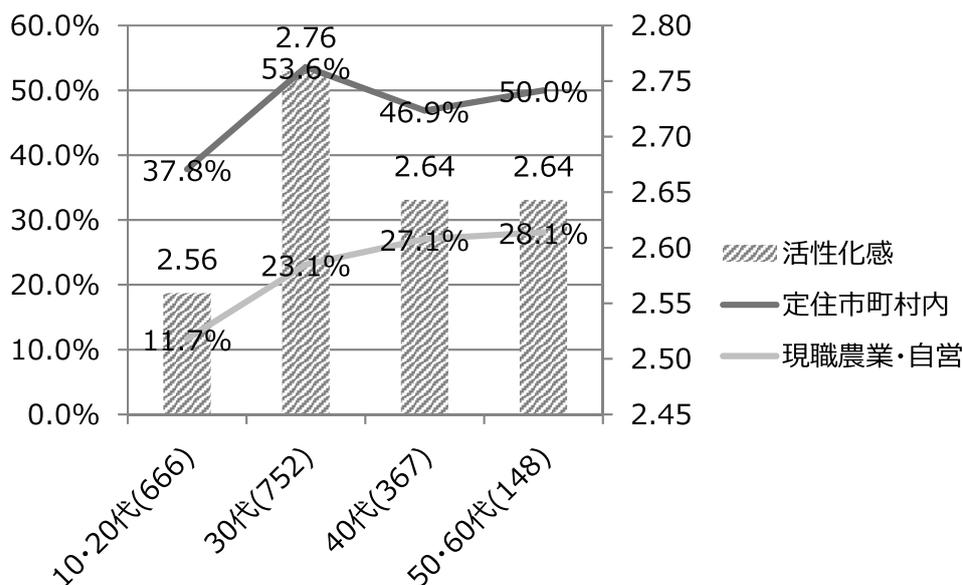


図26 隊員の年齢別の地域の活性化感、隊員の定住・起業

が拮抗して成果を挙げている一方、他の属性では②年齢層として30代が有意に成果を挙げている。これに対し市町村内への定住率については①「定住」や「田舎ぐらし」志向、②大都市圏出身者や自県出身者、③30代以上で有意に高まっていた。また、現職が農業か自営かである割合で測った「起業」については、①「定住」志向、②30代以上で有意に成果が挙がる傾向が見られた。

総合すると下表のようにまとめられる。

表2 成果指標に有意な影響を与える個人属性

	志向（動機）	年齢層	出身
活性化感	つながり or キャリア	30代	—
定住率	定住 or 田舎ぐらし		大都市圏 or 自県
起業率	定住	30代以上	—

以上の属性は、大都市圏出身者や30代の若い世代、そしてキャリア活用志向などに着目すると、一見「よそ者による活性化」論（田中2017）を裏書しているように考えられる。しかし、「つながり」や「田舎ぐらし」、「定住」志向、さらには自県出身者も有意に高い成果を挙げている。さらに、「30代」という年齢層の含意は、たんに若ければよいというわけではなく一定の社会経験が蓄積されている点にあるとも考えられる。したがって単純な「よそ者」だけでなく、受入地域の人びとのつながりや地域の環境、暮らしぶりを目指す「地域志向」をもつ人びとが有意に高い成果を挙げてきた事実に向ける必要がある。

(3) 受入態勢・業務類型と個人属性の最適化

上記のとおり受入態勢と業務類型の違いそのものは成果指標に対して有意な差を与えていなかった

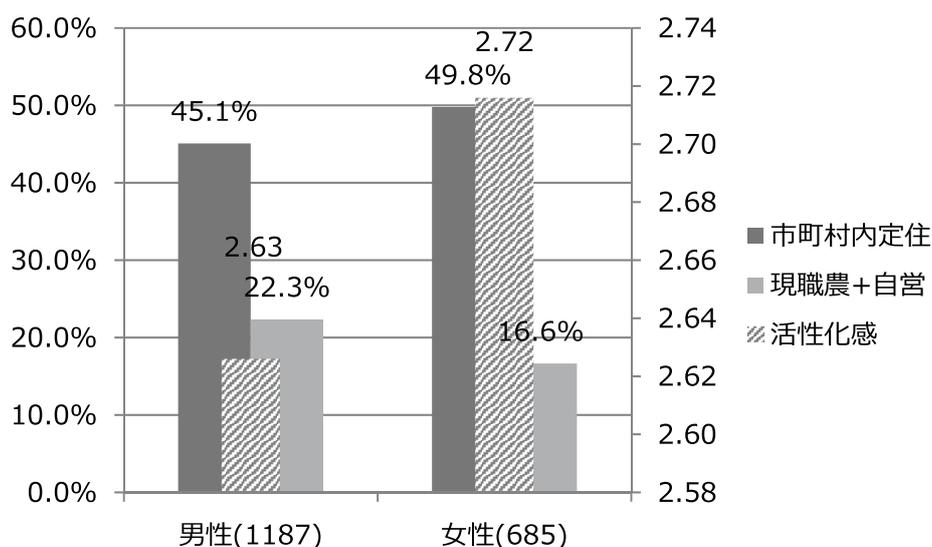


図27 隊員の性別ごとの地域の活性化感、隊員の定住・起業

たが、一方で隊員個人の属性の違いは成果に有意な影響を及ぼす場合があった。そこで、以下では受入態勢や業務類型と隊員個人の属性との組合せが、成果を左右するか否かを確認する。

まず、受入態勢と隊員個人の属性との組合せについては、いずれも有意に成果を左右するものは見出せなかった。これに対して業務類型については多くの個人属性との組合せで有意な差が現われた。

はじめに業務類型ごとに隊員に年齢層別に活性化感と市町村内定住率を確認すると、図28にあるように、活性化感と市町村内定住率の双方とも、10-30代ではどの業務類型でも変わらないのに対し、40代では業務類型間の成果が互いに有意に異なっている。言い換えると、全域対象業務の場合、40代は30代とともに10・20代に対して、活性化感と市町村内定住率の双方で有意に高い成果を残す一方、組織を対象とする業務では、10・20代と同じくどちらも有意に低い成果しか残せていない。つまり、40代が成果が挙げやすいのは市町村全域を対象とする業務であり、特定の組織を対象とする業務の場合、その潜在力が十分に引き出せない結果に終わっているとと言える。

40代は社会経験が豊富なだけに、特定組織の定型的な業務の枠にはめるのではなく、市町村全域を視野に置いた裁量が与えられる場合、成果を挙げやすいと言える。これに対し、全域を対象とした自由度が与えられたとしても、10・20代では活性化感と定住率双方で成果が有意に挙げにくくなっているとと言える。

40代と類似の傾向が見出せるのが、図30にあるように自県出身者であり、他地域の出身者がどの業務類型でも活性化感の差が見られないのに対し、業務類型によって有意な差が見られる。自県出身者だからといって特定の地域や組織を対象とする枠にはめるよりも、市町村全域を対象とするようにした方が活性化感が高まりやすく、特に組織を対象とする業務では自県出身者は他の出身者に比した成果が有意に低くとどまることになる。ただし、市町村内定住率については、業務類型と出身地による有意な差が見られなかった。

同様の傾向は隊員の動機（志向）でも見出すことができた。図29に見られるように、定住を志向する場合は、業務類型間の活性化感が有意の異なっており、自県出身者と同様、特定の地域や組織

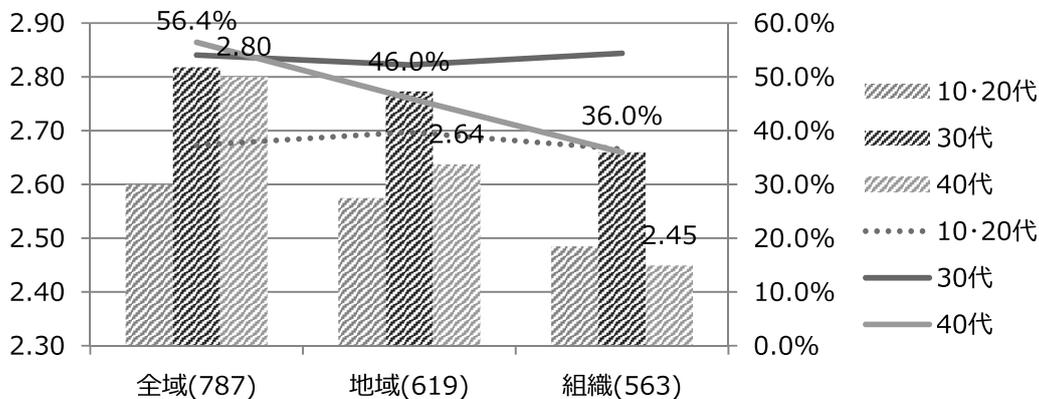


図28 業務類型×隊員の年齢層別の活性化感(棒グラフ)と市町村内定住率(折れ線)

の枠をはめない方が成果が挙げやすくなっている。同様の傾向はキャリア活用志向の隊員にも指摘でき、そうした隊員では全域を対象とする業務の場合、他と比べ有意に成果を挙げていた。40代の場合と同じように、キャリア志向における社会経験もまたある程度自由度が認められた業務の場合に活かされるのだと言える。これに対して、組織を対象とする業務の場合に、平均よりも有意に高い成果を挙げやすいのが「地域とのつながり」を動機とする隊員であった。これは特定組織を対象とする業務であるだけに、その枠を超えて地域とのつながりを生かした事業展開などが見られた時、手応えとしての活性化感が高まったのだと考えることができる。なお、隊員の動機は出身地と異なり、市町村内定住率に関して有意差が見られる場合があり、活性化感と同様、定住を動機とする場合、組織を対象とする業務では定住率が有意に低くなっていた。

なお隊員の性別や前職については有意差が認められなかったが、以下のように業務類型ごとに成果を有意に挙げやすい/挙げにくい隊員の属性が明らかになったことは、今後の業務設計とマッチングに示唆を与えるものであろう。

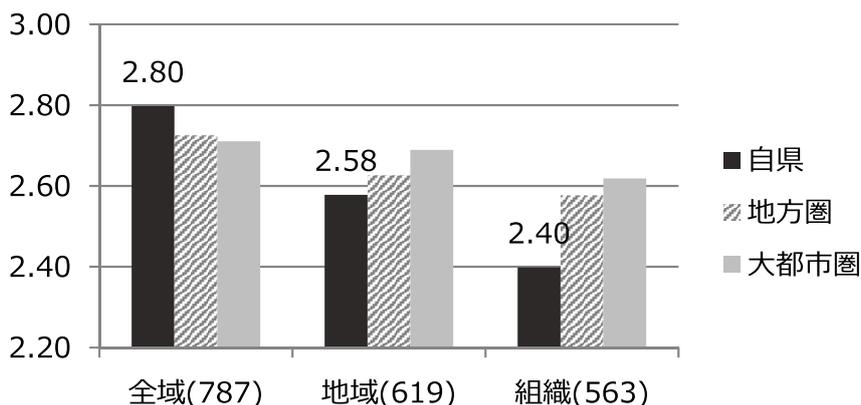


図29 業務類型×隊員の出身地別の活性化感

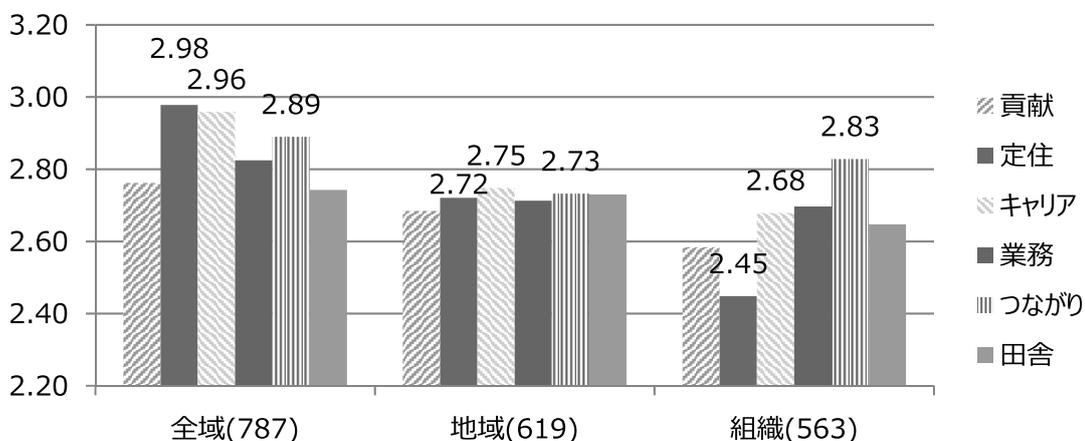


図30 業務類型×隊員の動機別の活性化感

- ・40代や自県出身者、定住志向、キャリア活用志向の隊員は、特定の地域や組織を対象とする業務より市町村全域を対象とする業務の場合、活性化感や市町村内定住率が高まりやすい。逆に言えば、全域を対象とする業務を設定した場合、こうした特徴をもつ人びととのマッチングが欠かせない。
- ・30代や大都市・地方圏出身者はどの業務でも安定的な成果を挙げ、逆に10・20代はどの業務でも成果が挙げにくい。
- ・組織を対象とする業務の場合、地域とのつながり志向をもつ隊員が成果を挙げやすい。

(4) 在任期間中のサポートを左右する受入態勢

続いて、マッチングを経て隊員を地域に受け入れた後の問題である在任期間や隊員の悩みについて見てゆく。図31は隊員の在任期間別のそれぞれの成果指標である。まずここで在任期間が半年以下の隊員が含まれる点に注意を促したい。従来の総務省調査では在任期間が1年に満たない隊員は交付税算定上、原則として調査対象外としているのに対し、本調査では、総務省調査がカバーしなかった在任期間が短い隊員についても回答を得ることができた。

そのうえで図を見ると、すべての成果指標について在任期間が長いほど数値が有意高まっていることがわかる。特に在任期間が1年以内であると、市町村内定住率と現職が農業か自営である割合だけでなく、活性化感も顕著に低い。さらに、在任期間が2年を超えてゆくと、定住率と現職が農業か自営である割合が格段に高まることもうかがえる。

これらの傾向は、前回、東北地方6県を対象として行った調査(平井・曾我2017)でもおおむね確認でき、その際、成果指標における在任期間1年以内と2年以内の差を「1年目の崖」、2年以内と3年以内の差を「3年目の崖」と名づけ注意を促していた。

以上からまず指摘できることは、これまで「6割定住」を初めとする総務省調査を踏まえた実績評価に対し批判的な見解が散見されていた理由である。すなわちそうした批判は在任期間が1、2年以内の途中退任者に注目してなされたものであった可能性が高い。これに対し総務省調査ではそうした途中退任者を含めたトータルな把握をしていただけでなく、特に1年未満の在任者については調査対象外としていた。このように注目する対象が異なっていたために、同じ協力隊について論じていてもその評価が著しく分岐していたのだと言える。

次に、在任期間によって活性化感をはじめとする成果指標が伸びてゆくのだとすると、受入自治体としては如何に途中離任を防ぐかが課題となる。もちろん在任1年で成果を挙げる隊員もいるし、いたずらに在任期間が伸びればよいということではない。ここで注目したいのは、「より着実な成果につながるように離任を防ぐにはどうしたよいか」という問いである。

この問いを明らかにする手がかりを求めべく隊員の悩みに注目する。まず隊員の悩みについては、複数回答可により全隊員の10%を超える項目が「行政との関係」(18.0%)、「地域との関係」(16.9%)、「収入」(13.7%)、「多忙」(10.5%)であり、他の項目はそれぞれ5%前後にとどまっていた。そこで、「貯蓄」(5.2%)を「収入」に合算して、「収入・貯蓄」、「行政との関係」、「地域との関係」、

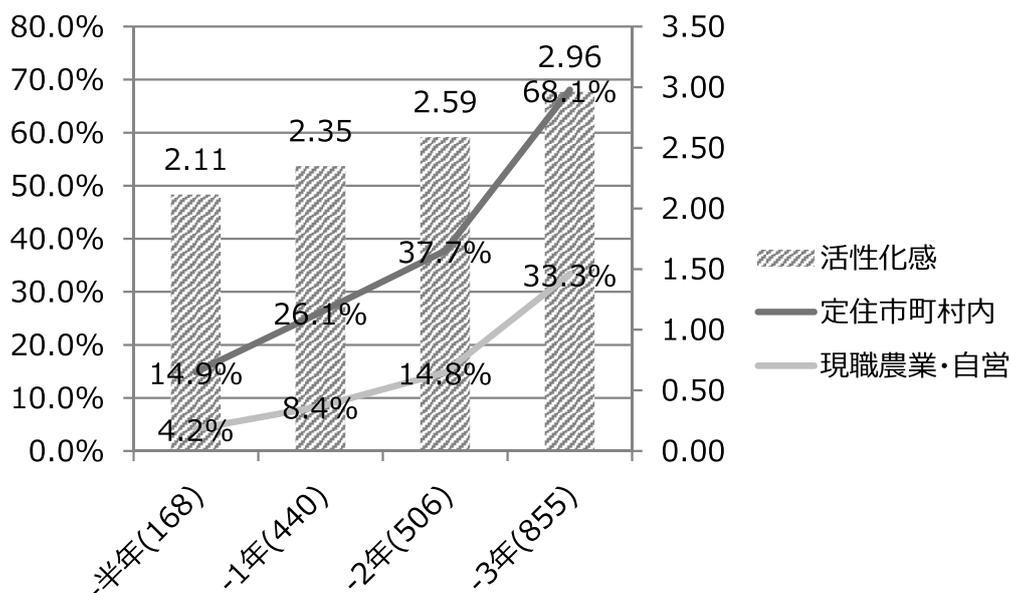


図31 在任期間別の活性化感、隊員の定住・起業

「多忙」の4項目を主要な悩みとして分析することにした。

はじめにこれら悩みについて成果指標との関連を確認したものが図32である。

この図からうかがえるのはまず、「地域との関係」が悩みであると、「収入・貯蓄」が悩みである場合に比べ、すべての成果指標で有意に成果が挙がりにくくなっていることである。「多忙」に対しては、活性化感と定住率で有意に成果が低くなっている。また、「行政との関係」が悩みである場合には、「収入・貯蓄」に比べ、定住率や現職が農業・自営である割合が有意に低い。以上から、「地域との関係」は総合的にみてもっとも成果を左右する悩みであると言える。逆に「収入・貯蓄」や「多忙」に関する悩みは、それらが悩みとして顕在化してこそ活性化や定住にも直結するようになっていると解釈できる。

そのうえで、在任期間別に悩みをもつ隊員の割合を集計したのが図33である。これは今回の調査では「X年目の時の悩み」を特定できないための便法であるものの、集計結果を見ると在任期間ごとに隊員の悩みに明確な差が見られることがわかる。

まず最も多い悩みである「収入・貯蓄」については、在任期間が2年以内になると急増し、在任期間3年以内では4人の1人の悩みになっており、1年目以内と2年目以上に有意な差がある。次いで多い「行政との関係」と「地域との関係」は、在任期間が半年以内、1年以内でも2割の隊員が悩みとして挙げている。特に注目すべきことに、地域との関係は在任期間が3年以内になると13.8%に減っており、最も高かった在任期間1年以内との差は有意であった。最後に4番目に多い悩みである「多忙さ」は、在任期間別では半年以内の数値が最も高いのに対し1年以内になると1割を切り、2年以内、3年以内でも1割程度にとどまっている。

以上を踏まえると、上記の「崖」の比喻を引くならば、①「1年目の崖」を構成しているのが「地

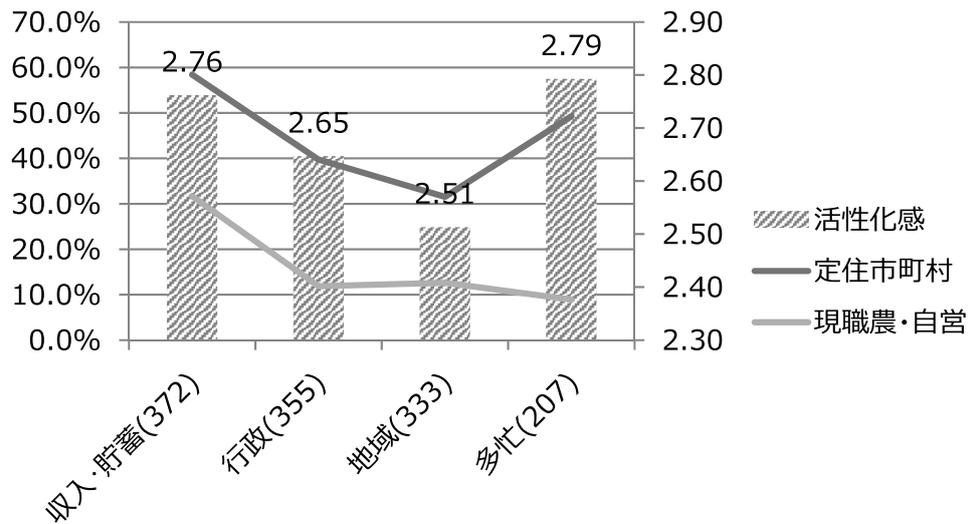


図32 主要な悩みごとの活性化感、市町村内定住率、現職が農業・自営業である割合

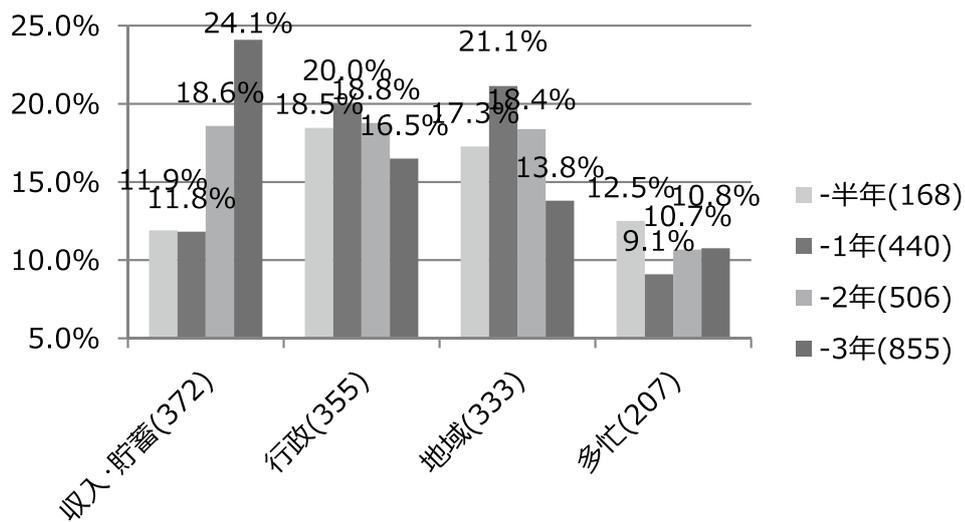


図33 在任期間別 主要な悩みをもつ隊員の割合

域と行政との関係」である一方「多忙さ」も無視できないこと、②「3年目の崖」に影響を与えているのが「収入・貯蓄」と「地域との関係」だということを指摘できる。

このうちまず「1年目の崖」については、「地域・行政との関係」が最大の障壁になっていることは言うまでもない。これに対し図34では主要な悩みごとに、受入態勢によって活性化感や定住率が異なるかどうかを確認した。まず活性化感では、「収入・貯蓄」、「行政との関係」、「多忙さ」に悩む場合、受入態勢が十分ないしおおむねできていない方が、あまりないしまったくできていない時よりも有意に高いことがわかった。「地域との関係」に悩む場合には有意差はなかった。次に市町村内定住率については逆に、「収入・貯蓄」と「行政との関係」に悩む場合、受入態勢が相対的にできていな

い時の方が有意に高まっていた。

以上から、「地域との関係」を除く主要な悩みについて、受入態勢の相対的な充実が最終的に有意に高い活性化感につながる効果を持ち、活性化を目指すならばやはり受入態勢の充実が有効だと言える。その一方で、「地域との関係」に関する悩みではそうした効果が認められないということは、これまでの受入態勢の充実が「地域との関係」を十分に視野に置いてきていないことが伺える。したがって、隊員が地域の関係者と直接関わる場合には、事後的にであっても関係者との協議や情報交換の態勢を整えることがますます求められる。

また、受入態勢の充実度が市町村内への定住にはむしろ逆効果を与えるとも読み取れる結果になっていることは、今後あらためて「定住」も念頭に置いた受入態勢づくりの必要性を示唆している。

さらに「1年目の崖」を超えるうえで、在任期間半年以内と1年以内とで顕著な差があった「多忙さ」の悩みも無視できない。隊員の着任当初についてはできるだけ多くの関係者と交流すべく、種々の会合やイベントなどにまず顔を出すほか、場合によっては戸別訪問の重要性も説かれることがある（図司2014）。こうした作業は活動の円滑化において必須であるものの、それがゆえに生まれるのが「多忙さ」の悩みだと言える。この悩みが緩和されるには、徐々に参加する会合やイベントにある種の優先順位を付けられることが欠かせないと考えられる。これに対し従来の受入態勢は逆に「多忙さ」の悩みを深める方向に作用する面があった。今後は「多忙さ」という視点から、隊員のもつ関わりの優先順位づけを促すような協議のし方も求められると言える。

最後に「3年目の崖」については、何よりも「収入・貯蓄」の悩みの解消が求められる。その場合、いわゆる「起業支援」が想像されるが、図33で在任期間2年以内と3年以内の隊員とで「地域との関係」を悩む割合が顕著に減っている点に注目される。すなわち、「地域との関係」が悩みからある

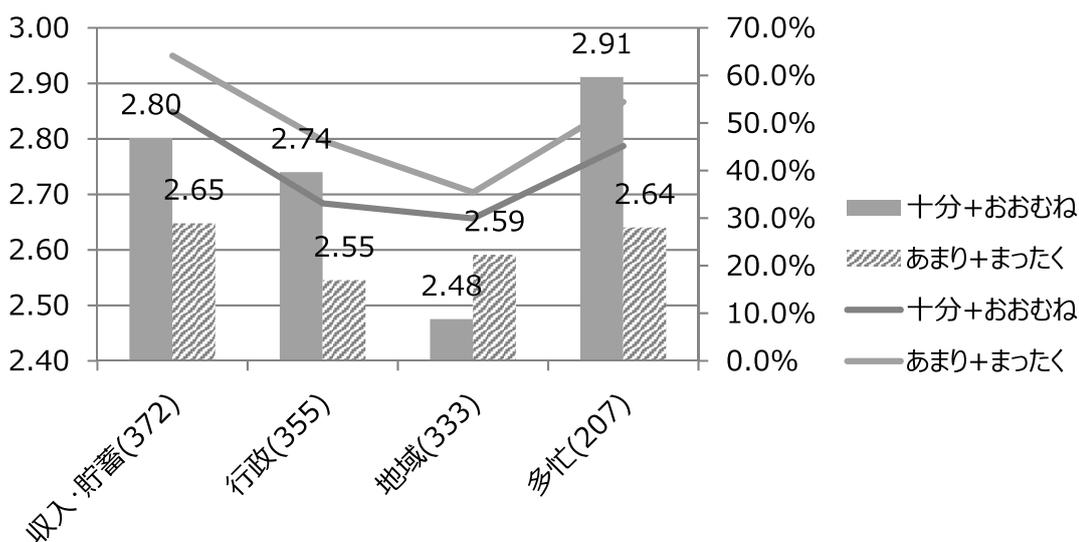


図34 主要な悩み別 受入態勢が活性化感と定住率に与える効果
(活性化感が棒グラフ、市町村内定住率が折れ線グラフ)

種の「資源」に代わることによって「収入・貯蓄」の悩みが緩和される可能性があると考えられるのである。

具体的には近年、「継業」として注意が促されている（筒井・尾原2018）「起業」形態の可能性である。「継業」とは、まさに「地域との関係」を充実させることによって再確認される、地域にとってなくてはならない生業を継承することであり、そうした継承は地域の人びとから信頼され任されることによって可能となり、かつ継承後も住民による買い支えによって軌道に乗る例も見られるという。しかも筒井・尾原（2018）が把握する限りでは、全国の「継業」事例のうちいくつかは協力隊によるものだと指摘されている。

(5) 定住・起業と活性化感は密接に関連

分析の最後にあたり、活性化感と隊員の現住地・現職との関係を確認する。

図35では左側に、隊員の現住地別の活性化感と現職が農業か自営かである割合を、また右側に、隊員の現職別に活性化感と任地の市町村に定住している割合をとったものである。これを見ると、まず、隊員が市町村に定住している場合には、他の場合に比べて活性化感も現職が農業か自営かである割合もともに有意に高かった。さらに、現職が正規か非正規であるよりも農業・自営の方が活性化感と市町村内定住率が有意に高かった。

そのうえで図36のように、同じ現職でも複数の職業をかけもちする「多業」に限ってみると、非正規と農業、自営の場合、多業である方が地域の活性化感が有意に高い。したがって「多業」という働き方の実現は、活性化感を高める方向に働くと言える。

もっとも図36に「男性率」とあるように、隊員の現職における「農業」や「多業」は他の働き方に

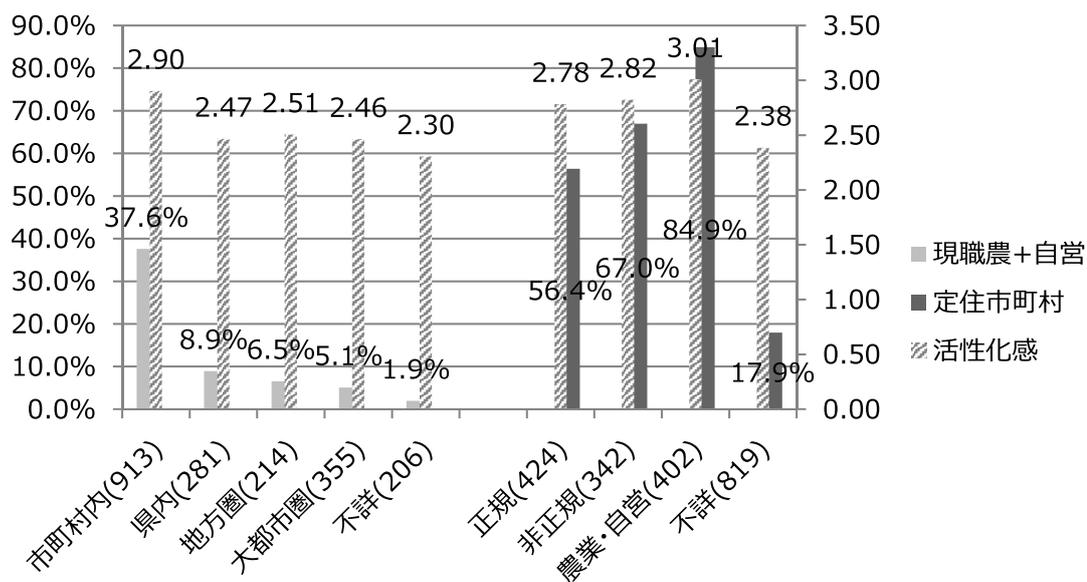


図35 隊員の現住地別・現職別の地域の活性化感、隊員の定住・起業

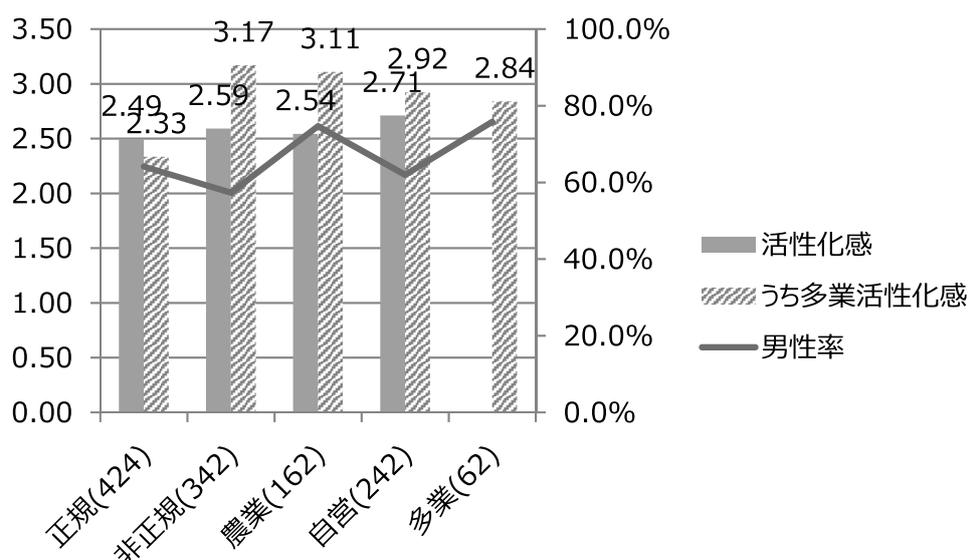


図36 多業の場合の活性化感

比べ男性の比率が有意に高くなっている。このようなジェンダーの偏りは今後、残された課題だと言える。

この点に注目したのが図37である。ここでは男性・女性ごとに前職が何であるかによって現職がどのようになっているかを集計したものである。

現代日本では、転職による職種の移動が十分に見られないことやそもそも男性・女性の職種に偏りがあることが指摘されている（吉川2018）。図に見られるように、前職が正規職であると現職も正規職である割合が男女問わず有意に高い。これに対し前職が非正規職である場合、同じように転職後も非正規職である割合は女性の場合のみ有意に高くなっていた。他方、前職が「その他」には農林漁業や自営のほか、無職、家事手伝いなども含まれているものの、前職が「その他」の場合、現職で最も多いのは男女問わず自営になっていた。以上から、隊員の場合でも社会全体と同様、転職による職種の移動が十分に見られず、男女の職種差も十分に解消されていないことが明らかになった。

なお前職が学生の場合、現職が農林漁業や自営業である割合が他の前職に比べて有意に少なくなっている。学生から隊員を経て農林業や自営業にそのまま就業するのが望ましいとは言えないにせよ、雇用に縛られない働き方が前職学生の隊員に十分に選び取られていないのには、キャリアプランに関する支援など構造的な課題も関わっていると推測できる。

最後に、現在の家族構成について年齢層別、現住地別に確認したものが図38である。まず、10・20代では単身の割合がどの現住地でも高いものの、市町村内や県内に定住している場合には夫婦や親子といった家族構成である場合が、大都市圏に移動した場合よりも有意に高くなっている。同じ傾向は30代でも見て取れ、特に市町村内に定住する場合は、夫婦・親子である割合が有意に高

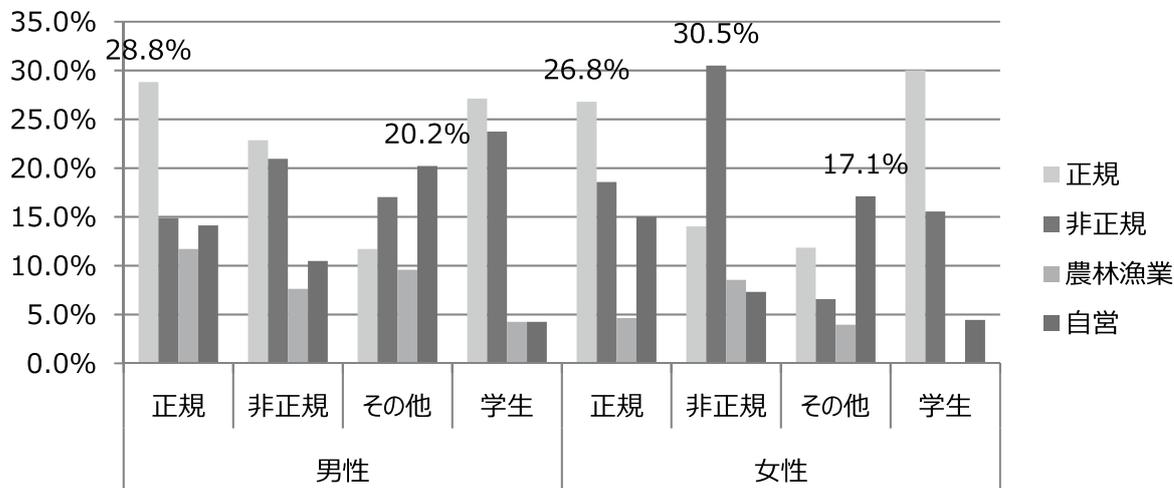


図37 性別ごとの前職別の現職の割合

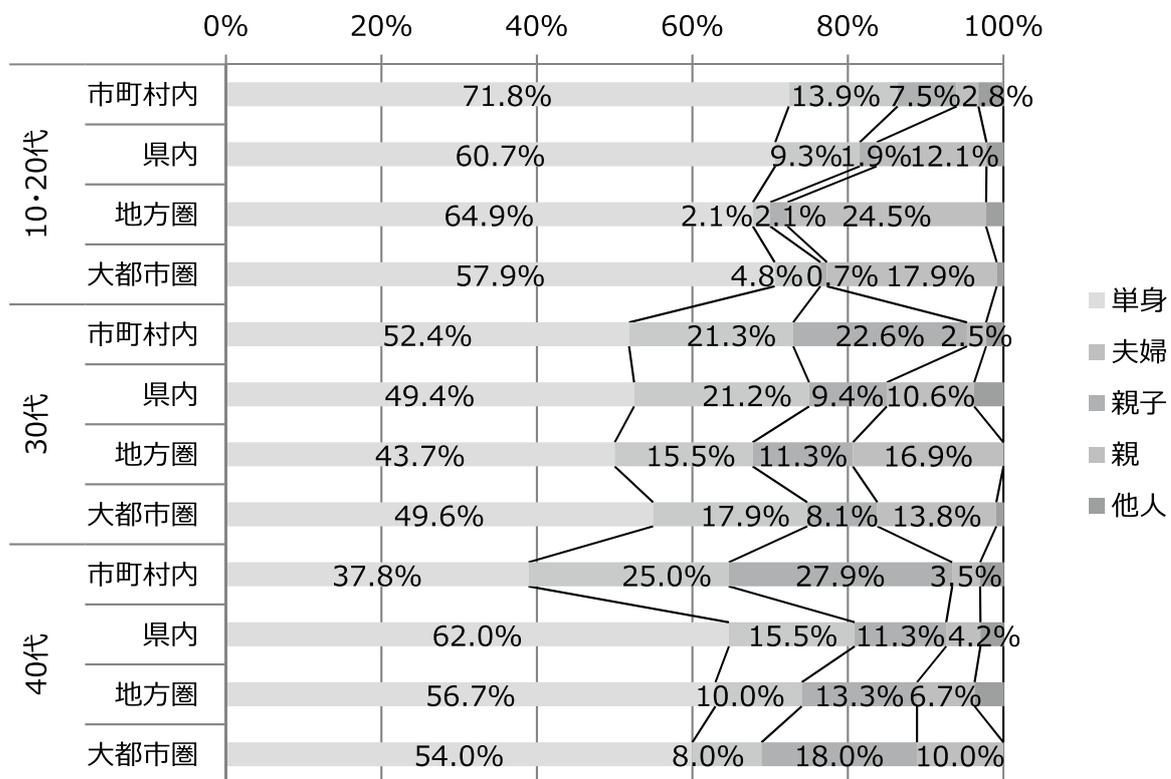


図38 年齢層別現住地別の家族構成

い。30代ではどの現住地でも単身割合が低い、これは市町村内に定住した場合を除き親と同居の割合が高いためである。したがって、30代で県内に定住している場合、任地の市町村内に定住せず県内の親許に同居するようになった例も少なくないと考えられる。これに対し40代では10・20代と同様、単身者の割合が高くなっているが、ここでも市町村内に定住した場合には夫婦・親子の割合が他の現住地に比べ有意に高くなっている。

社会全体の傾向に比べ単身の割合がどの年齢層でも高くなっている点には注意が必要であるものの、同じ年齢層において市町村内に定住した場合には、単身割合が全体として高い趨勢に対して夫婦・親子を構成する割合が高い点は、そうした隊員によって新たなライフスタイルが切り拓かれていると評価することもできる。

5. 地域（道府県）による成果の分岐

分析の最後に、地域（道府県）による成果の違いについて確認する。

まず図39は道府県別の受入態勢と活性化感の平均値である。受入態勢は青森県（3.56）、石川県（3.33）などの順で、千葉県（1.55）、広島県（1.30）となっている。活性化感は埼玉県（4.00）、奈良県（3.34）以下、佐賀県（2.25）、宮城県（2.05）の順になっている。

次に図40に道府県別の市町村内定住率と現職が農業か自営かである割合をまとめている。市町村内定住率は、埼玉県（100%）、福岡県（81.8%）以下、石川県（26.7%）、沖縄県（18.8%）の順となっている。また現職が農業か自営かである割合は、福岡県（36.4%）、岡山県（28.9%）以下、群馬県など5県で0%となった。

受入態勢については道府県による差が2ポイント以上あり依然としてバラつきが多い。ただし、受入態勢が整っている県でも活性化感などに直結していない例が少なくなく、成果に結びつく受入態勢の見直しが急務である。活性化感の差も2ポイント近くあるが、バラつきの度合いは受入態勢に比べて小さい。

一方、市町村内定住率には80%を超える差が見られる。市町村内への定住だけが目標ではないものの、平均の半分程度しか定住していない県については、事業そのものの目標設定や隊員に対する支援態勢を十分に検討する必要がある。また現職が農業か自営かである割合も、そうした起業に類する出口だけが尊重されるべきではないものの、まったく例がない県も少なくなく、こちらについても事業目標や隊員支援態勢について検証が求められる。

最後に主要な成果指標である活性化感と市町村内定住率について総体的に把握したものが図41である。

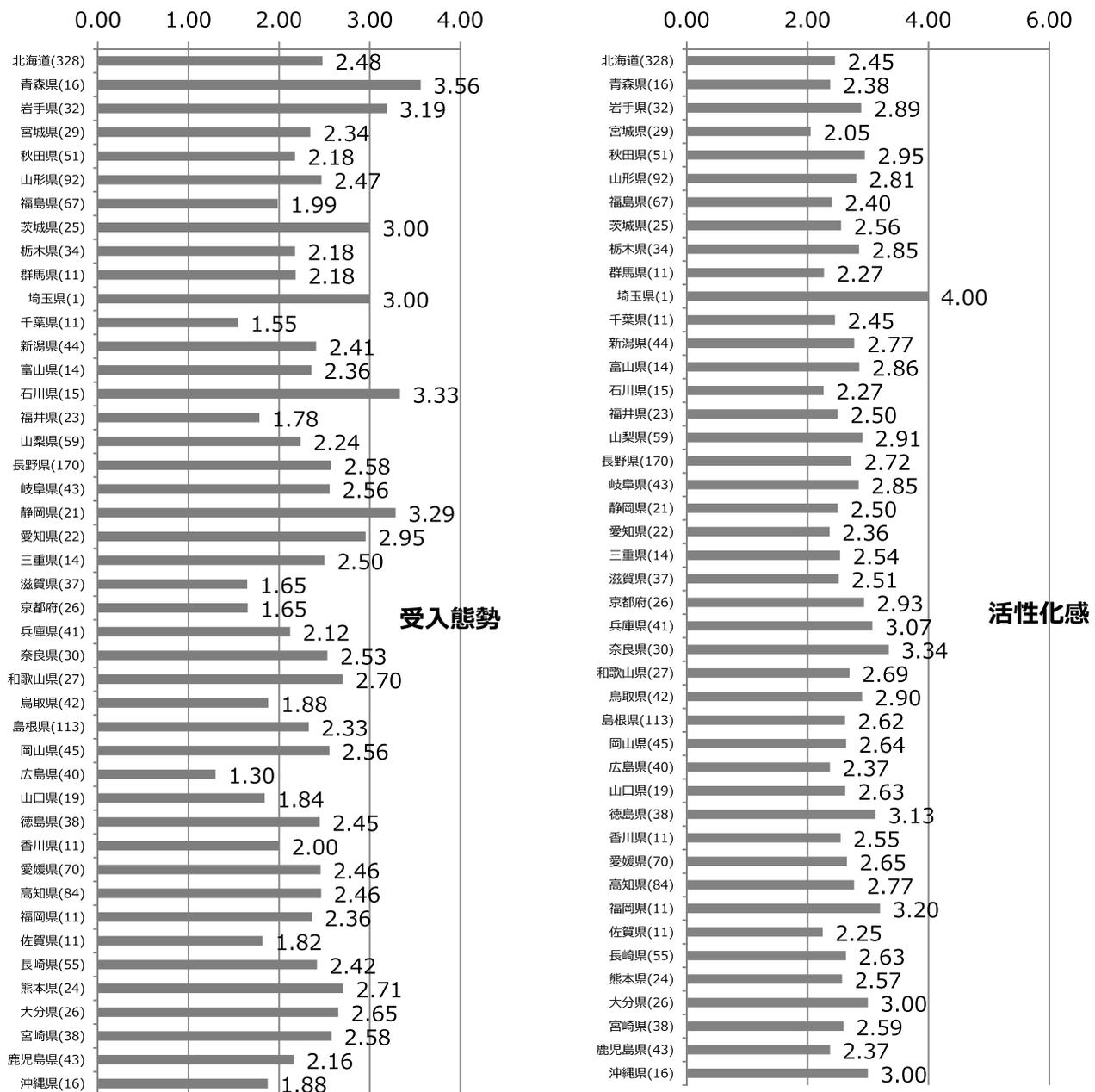


図39 道府県別の受入態勢と活性化感

6. 総括・提言

(1) 総合的な評価

まず本研究の枠組みである3つの成果指標に即して調査の含意を整理する。

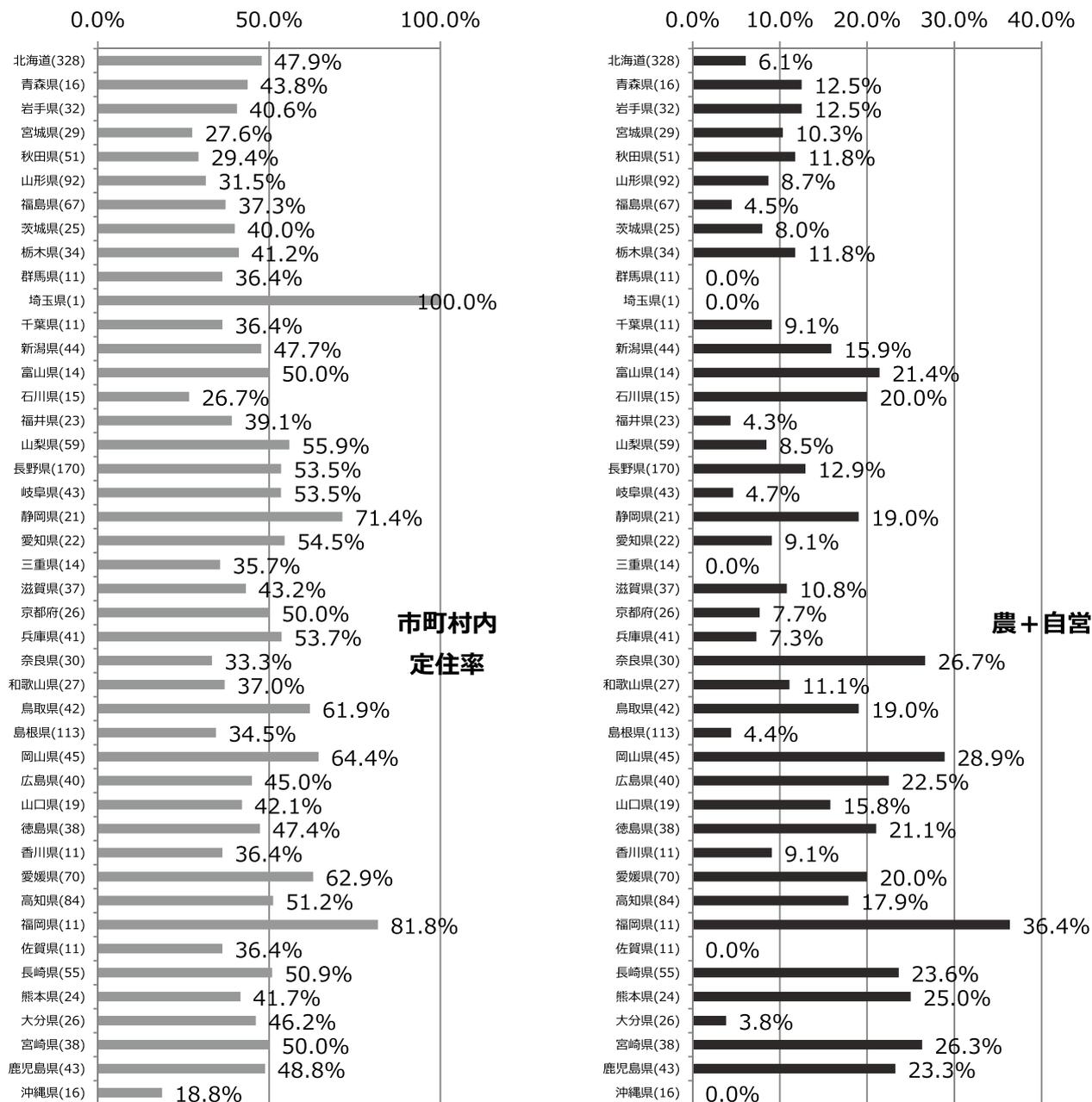


図40 道府県別の市町村内定住率と現職が農業か自営かである割合

地域の活性化感について、着任前を100とした退任後の数値的な評価では、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、地域づくりという観点でも一定の成果が挙げられていると評価できるが、活性化感が100未満にとどまる事例が隊員数が全国的に急増した2013年度以降漸増してきており、なおいっそう地域活性化感の向上にむけた制度設計・運

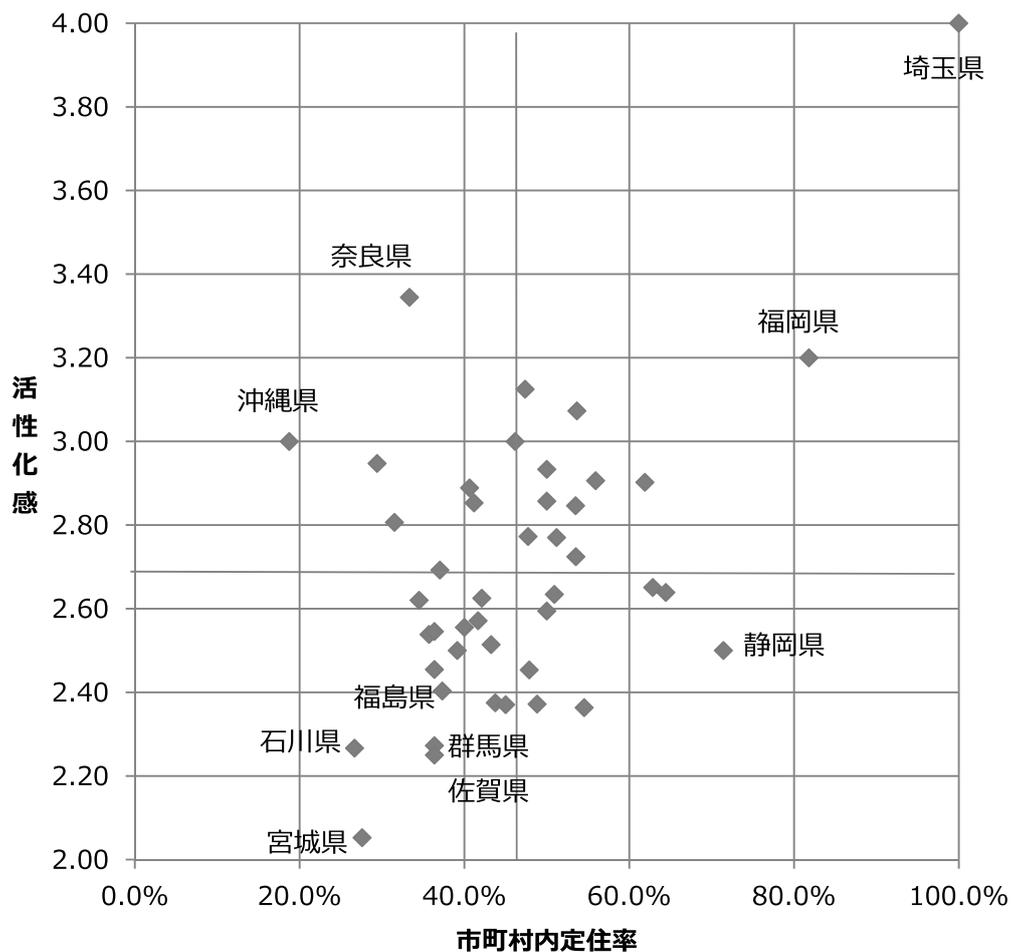


図41 道府県ごとの活性化感と市町村内定住率

用が望まれる。

定住については、任地市町村内への定住率が在任期間3年で7割近くに上る一方、2年以内では4割弱、1年以内では2割程度にとどまっており、他の施策と比べた成果をあらためて検証する必要がある。任地市町村への定住は地域の活性化感を高めるのに密接に関わっており、その意味でも無視できない。特に在任期間が1年以内の満たない例は3割あるほか、在任期間ごとに悩みの内実が異なるので、受入態勢の充実を軸としたきめ細かな対応が必要である。

起業については、自営に限ると任地市町村内に定住した隊員の22.1%に上り一定の成果が挙げられていると言える。ただし、現職非正規職でも地域の活性化感が高い。したがって単純な「起業」だけでなく、複数の収入源を確保する「多業」にむけた支援策も有効である。具体的に「多業」とはどのようなものが考えられ、それに対する支援策をどう講じることが可能かは、後掲の(3)で詳述する。

次に全体社会との関わりにおいて、地域や隊員のあり方の含意を整理する。

はじめに地域の活性化感を通じて捉えられる地域の変化は、たしかに着実に来たしている。しか

し活性化感が変わらないという根拠として「隊員がいなくなったことで元に戻った」「隊員の活躍はあったが地域の人びとに変化は見られなかった」といった記載が散見された。同時に本調査では、「地域との関係」が隊員の主要な悩みともなり、またそれによって活性化感や市町村内定住率といった成果が挙がりにくくなっていた。以上を総合的に考えると、今後の協力隊の受入に当たっては、事前事後ともに地域の関係者と隊員との関係構築に積極的に努め、隊員が与えるインパクトを地域が十分に受けとめ、隊員とともに地域の人びと自身も変わりうる態勢を整える必要がある。

他方、隊員に関してはいくつかの側面で社会全体の新たな方向性を先取りする点が見受けられた。1つは隊員の前職が30代以下では正規-非正規の比率などでジェンダーフリーな傾向が見られた。しかしまだ隊員の女性比率が低いだけでなく、任期終了後の現職におけるジェンダー格差は依然として残されていた。女性隊員の積極的な発掘や任期終了後のジェンダーフリーなキャリアデザインについても注力する必要がある。

2つ目はたんなる田舎ぐらしだけではなく地域とのつながりに対する志向が、活性化感の向上や任地の市町村内への定住にもつながる成果を生み出している点である。これは近年、注目を集めている「関係人口」との関わる論点であり、「つながり」を基盤とした隊員志望者の発掘も有望である。

第3に大都市圏で完結しないライフコースも隊員には見られ一定の成果を挙げている。逆に地方から大都市圏に移動した人びとのUターンの受け皿にはまだ十分になっていない。そうした人びとへの働きかけを通じて隊員志望者を掘り起こし、出身地で完結せずまた地方から大都市圏の一方通行でない対流型ライフコースの厚い受皿となることが期待される。

(2) 望まれる制度設計・運用の改善

1) 県・市町村にむけて

- ・受入態勢整備は地域の活性化感や隊員の定住を下支えしておりあらためて強化すべきである。特に留意すべき点は以下のとおりである。
 - (1) 受入態勢を事前に整えるだけでなく受け入れた隊員の意向も汲んだ柔軟な対応
 - (2) 隊員の活動と関わる地域の関係者を包含した態勢の充実
 - (3) 定住を視野に収めたきめ細かな態勢——移住・定住支援の仕組みと同様

- ・すべての成果指標で劣っているため、特定組織に関わる業務は望ましくない。特に40代や自県出身者といった隊員の潜在力を損なうので注意が必要である。

- ・市町村全域に関わる業務では、現在なおざりにされがちな受入態勢整備を充実させれば、さらに成果が挙がる。

- ・地域とのつながりがありキャリア活用を望んでいる志望者とのマッチングが望ましい。近年は、

キャリア活用とともに業務の魅力に惹かれる志望者が増えているものの、そうした志望者は成果が上がりやすく注意が必要である。

- ・ 自県出身者や定住志向の志望者とのマッチングは退任後の定住は図られやすい。活性化感をより高めるには、大都市圏に流出した人びととつながり、キャリア活用志向などの人びと、女性などからの隊員志望を重点的に掘り起こすべきである。
- ・ 東京都以外の三大都市圏や札幌市以外の地方拠点都市での人材掘り起こしの余地はまだ十分に残されており、出身者とのつながりや日常的な交流の機会（特産品やふるさと納税PR含む）などを捉えて、積極的に募集活動を行うべきである。
- ・ 若さだけでなく、一定の社会経験、特に組織で働いたことがある経験とのバランスを見極めることが求められる。
- ・ 在任3年目に「多忙すぎずに収入を確保できる」「地域との関係が落ち着く」よう、隊員を支援すべきである。その具体案について本研究では「多業」支援と関わらせ後の(3)で敷衍したい。

2) 総務省にむけて

3年未満の在任者が全体の5割を超えており、そうした隊員の定住率や地域の活性化感は極端に低いため対策が必要である。

- ・ 対策1：受入態勢整備は事前準備だけでなく事後の柔軟な対応が重要であり、その点をあらためてモデル事業や職員研修を通じ普及すべきである。
- ・ 対策2：女性や地方出身でのUターン希望者、大都市圏出身で地方とつながりがある人びとなど、成果を挙げやすい人材に対する働きかけを強化すべきである。
※出身者やその子ども、孫をはじめ「関係人口」への幅広い働きかけのほか、東京都以外の三大都市圏各府県、札幌市以外の地方拠点都市での人材掘り起こしを積極的に行うべきである。
- ・ 対策3：定住率や地域の活性化感は在任期間が長くなるほど高まるので、タイミングに叶ったきめ細かな支援をさらに充実させるべきである。
- ・ 対策4：「現職非正規」でも定住率や地域の活性化感が高く、「起業」以上に、複数の収入源を得る「多業」の実現を支援すべきである。具体的な支援策については以下(3)で詳述する。

(3) 多業の実現にむけた出口戦略

上記でくりかえし述べた「多忙すぎずに収入を確保できる」「地域との関係が落ち着く」ような出

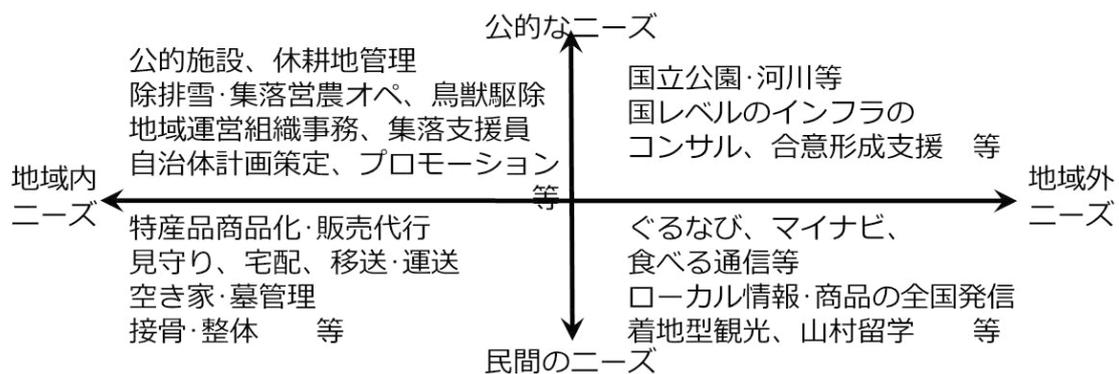


図42 元隊員が実現している「多業」の分布

口戦略の1つに、「起業」だけでなく「多業」の実現を支援する方策がある。「多業」とは複数の収入源から生計を立てることで、雇用の基盤が弱い地方の現実や、ITやデザインをはじめ隊員の才能の多彩さにも即した生計戦略だと言える(国土交通省2006)。

元隊員が実現している「多業」を構成する収入手段をニーズの性格に沿って整理すると、以下、図42のように列挙することができる。

第1に、地域内にはすでに公的施設や休耕地の管理業務、除排雪や集落営農のオペレーション業務、有害鳥獣駆除業務のほか、近年設立が急がれている地域運営組織の事務業務がある。さらに以上の業務を補完し、場合によってはその財源を国費に仰ぐことを可能にする集落支援員としての任用も考えられる。くわえて従来は、県・市町村の総合計画、総合戦略をはじめとする諸計画・政策策定業務も大都市圏のコンサルタント会社等に、またプロモーション業務も大都市圏の広告代理店等に発注されやすかった。しかし、これらの業務を遂行するうえで求められる合意形成や調査集計・分析、映像制作、イベント企画・運営等の能力は、隊員にも十分備わっている場合がある。地域に有為な人材の定着を図るうえで、上記のような公的な業務を隊員に委託する意義は十分にある。

もちろんその前提として、とりわけ地域住民と隊員との信頼関係が構築されている必要がある。言い換えれば、地域の多くの関係者の総意として、他でもない元隊員にこうした公的な業務を発注すると暗黙に合意されていることが望ましい。

さらに、こうした公的な業務の受託を視野に入れ、隊員の現役期間中に、それら業務を円滑に進めるための資格取得を支援したり、試験的に業務に参加させるなどして経験知を積みせたりすることも求められる。

第2に、地域内のニーズのうち、すでに市町村が公的に位置づけている場合もあるが、民間の事業者や住民に広く潜在しているものもある。たとえば特産品の商品化や販売代行、高齢者などの見守りや宅配、移送・運送サービスなどは、すでに多くの地域で顕在化され、元隊員の「多業」の構成要素の1つとなっている例がある。さらに近年、空き家や墓の管理を有償で請け負う元隊員が現われている。

くわえて接骨・整体サービスなどを開業し地域に定着する元隊員も増えつつある。この例は、高齢化にともないニーズは高まっているものの、人口減少により病院・診療所が統合されるなどサービス自体が集約化され、需要と供給のエアポケットが生まれていることを示唆している。視点を広げれば、現在、地域ではニーズはあるものの、担い手の高齢化から廃業を余儀なくされるさまざまなサービスがあり、それらの「継業」(筒井・尾原2018)を隊員の出口として構想することも十分に可能である。

この第2の場合でも、隊員と地域との信頼関係の構築や隊員の資格・スキルの向上を、現役時代から積極的に促すことが欠かせない。

以上にくわえ第3に、公的なニーズには、国レベルの計画や調査に関与する地域外からの業務も考えうるし、民間のニーズでも、ぐるなびやマイナビなどの全国的なメディアに対する情報提供をはじめとする、ローカルな情報や商品の全国発信、主として大都市圏から広く顧客を集める着地型観光や山村留学の企画・運営なども有望な「多業」の構成要素になっている。これら大都市圏とのヒト・モノ・情報のやり取りは、大都市圏で一定の経験を積み、緩やかな人脈も築かれているはずの協力隊にとって取り組みやすいものである。しかしながらそれが一定の収入源として確立するには準備期間は必要であり、任期のできるだけ早い段階から試験的な取り組みができるよう、隊員の待遇や業務を設計してゆくことが求められる。具体的には、副業を可能にしたり、準備に時間の割けるよう業務内容を見直したりすることである。

以上をまとめるならば県・市町村は、地域内のニーズをあらためて整理し隊員とつなげるべく、(1) 隊員と地域との信頼関係構築、(2) 大特、狩猟をはじめとする資格取得やスキルアップ支援、(2) ニーズをビジネス化する取組みを進めるべきである。

総務省はこれら「多業」例を収集・分析し、法制度上の制約があるならばその乗り越え例を明示するなどモデル化したうえで、全国に提示すべきである。

文献

平井太郎 (2014) 「「地域」が「地域」を評価することは如何に可能か：地域おこし協力隊をめぐるアクション・リサーチ」『日本都市学会年報』48:249-258。

弘前市・弘前大学 (2016) 『平成27年度総務省地域おこし協力隊受入態勢構築モデル事業報告書』。

吉川徹 (2018) 『日本の分断 切り離される非大卒若者たち』光文社。

国土交通省 (2006) 『NPO活動を含む「多業」(マルチワーク)と「近居」の実態等に関する調査結果』。

棄原良樹・中島正裕 (2016) 「地域サポート人材事業に関する研究の動向と展望」『農村計画学会誌』35(2):105-110。

内閣府 (2018) 『男女共同参画白書』。

小田切徳美 (2014) 『農山村は消滅しない』岩波書店。

貞包英之 (2015) 『地方都市を考える』花伝社。

椎川忍・小田切徳美・平井太郎編著 (2015) 『地域おこし協力隊』学芸出版社。

田口太郎 (2017) 「地域おこし協力隊の成果と課題を考える」『第三文明』685:23-25。

田中輝美 (2017) 『よそ者と創る新しい農山村』筑波書房。

筒井一伸・尾原直子 (2018) 『移住者による継業』筑波書房。

図司直也 (2014) 『地域サポート人材による農山村再生』筑波書房。

-- (2018) 「内発的発展における地域サポート人材の可能性」小田切徳美・橋口卓也編著『内発的農村発展論』農林統計出版:113-138.

謝辞

本調査に当たっては（一財）地域活性化センターのご支援を受けたほか、科研費JSPS17K04108、弘前大学若手・新任研究者支援事業（2016年度、2017年度）による研究助成を受けた。