

【報 告】

曲がり角にきた地域おこし協力隊制度 ：ポストコロナをにらみ

平井 太郎・曾我 亨

1. 曲がり角にきた協力隊制度とポスト・コロナ社会をにらんだ展望

本研究では、曲がり角を迎えている国・総務省の地域おこし協力隊（以下、協力隊）の成果と課題について、全国的かつ最新の動向から把握し、ポスト・コロナ社会（小田切2020）をにらんで望まれる制度設計・運用に資する論点を引き出したい。

協力隊は2009年度に設けられた総務省の制度で、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。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たことから、2015年度から本格化した地方創生でも積極的な運用が図られた。

当初掲げられた2020年度4000人という目標も2016年度には達成され、その後、5000人、8000人と目標が引き上げられたが、2019年度は創設から初めて前年度から10人減少の5349人の任用にとどまった。これまでの毎年度10-50%ずつ増加してきた点からすると、協力隊制度も曲がり角を迎えていることがうかがえる。

こうした隊員数の停滞の要因について、現場の自治体職員からは「なり手不足」や「自治体・地域・隊員のミスマッチの増加」（総務省2019年12月20日「地域おこし協力隊意見交換会」資料）などが挙げられている。しかし、平井（2014）、栗原・中島（2016）などが指摘するように、協力隊の第1の政策目標が地域づくりであるものの、地域づくりを評価する手法が共有されていないために、十分な政策評価がなされていない。

したがって、隊員数の停滞を受けて、あらためて増加だけを目指すのは本末転倒である。むしろ、地域づくりの視点から評価したうえで、地域づくりを阻害するような「なり手不足」や「ミスマッチの増加」はどのようなもので、その乗り越えにはどういった対応が求められるかが掘り下げられるべきである。

このような視点から筆者は、平井・曾我（2017、2018）で、地域づくりの成果を関係者の「活性化感」から全国的に評価する試みを重ね、その成果は平井（2019）や田口（2019）などにも取り入れられている。この「活性化感」への着眼は、小田切（2014）による地域をめぐる「空洞化」論にもとづく。それによれば、存続が展望できないように見える地域でもっとも危惧されるのは、住民

をはじめ関係者が地域に対して抱く「誇りの空洞化」だという。であるなら、協力隊に期待されるのは「誇りの再生」であり、だからこそなおさら相互主観的な「活性化感」の把握が求められる。

ただしこれまでの「活性化感」の調査は、2017年6月末までのものであり、隊員や採用自治体数が頭打ちになりはじめた2017年度以降の動向が織り込まれていない。そこで今回、あらためて2019年8月末時点における最新の知見を引き出すこととした。さらに今回の調査では、地域づくりをより長い時間軸で評価すべく、隊員の退任直後だけでなく現在の状況に関してもできるかぎり情報を集め、5年、10年といった時間軸でみたときの成果と課題にも接近を試みた。

なお、調査報告のとりまとめを進めている2020年1月以降、世界的に新型コロナウイルスの感染が拡大し、協力隊を取り巻く地域づくりにも影響を及ぼしている。本報告でも示すように、協力隊とともに進める地域づくりでは、地域の関係者と協力隊との密接なコミュニケーションが欠かせない。しかし、疫学的なソーシャル・ディスタンスが求められる現状では、それ自体が困難を来している。さらに、地元民と大都市出身者との社会的なソーシャル・ディスタンス＝隔離や疎外が生まれつつある（小田切2020）。

くわえて協力隊を介した地域づくりは、小田切（2014）が指摘するように、「交流の鏡効果」を起点とした「交流産業」（カフェ、ゲストハウス、観光・教育プログラムなど）の展開を鍵とする。しかし、これらもまた疫学的なソーシャル・ディスタンスの徹底により難しくなっている。地域のみならず隊員OBOGの生業基盤も脅かされ、現実に起業に行き詰まった隊員OBOGも報告されている（日本農業新聞2020年5月12日号）。そこで本報告では、事態の予断は許されないものの、調査結果からうかがえる範囲で、ポスト・コロナ社会をにらんだ知見を引き出したい。

2. 方法

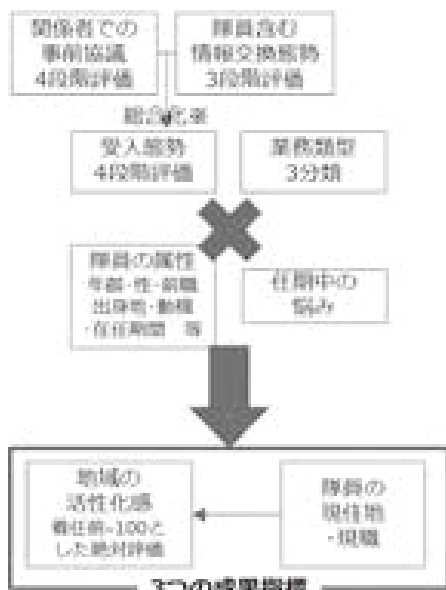


図1 調査設計

本質問紙調査（巻末参照）は以下の設計（図1）にもとづき、2019年8月31日時点で退任した全国の全ての協力隊を対象に実施した。

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仕方について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）。なお今回の調査では、田口（2019）などで問題点が指摘されている「行政の人手不足を補う隊員採用」の影響を探るべく、「協力隊には人手不足を補う意味があったか」を尋ねる設問を追加した。

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(855)	おおむね(125)	あまり(91)
	おおむね	おおむね(1085)	あまり(420)	まったく(402)
	あまり/まったく	あまり(129)	まったく(148)	まったく(302)

さらに隊員の業務類型は
 権川ら (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)。

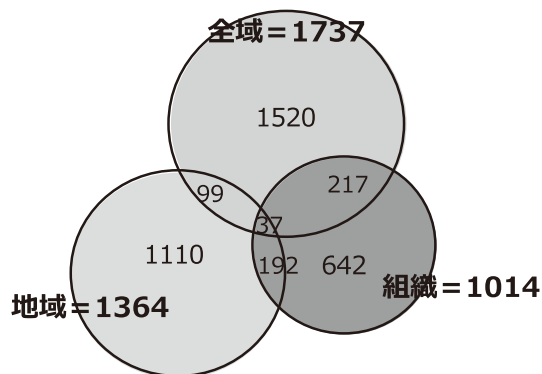


図2 業務類型3分類の整理 (数字は人数)

次に、現役協力隊に対する移住・定住促進機構の質問紙調査 (毎年度) を参考にし

て、任期中の悩みを複数回答可で尋ねた。回答者は後述するように各市町村の協力隊事業担当で、当時の担当者に照会のうえ担当課の決裁を経て回答してもらっている。このように悩みは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「行政との関係」の比重が高くなっており、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。

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しているものである。

成果指標の第2、第3は協力隊の退任直後の居住地と職業である。これは従来の総務省による隔年度の質問紙調査でも尋ねられ、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を探る点にある。なお、今回の調査では、退任直後だけでなく現在の居住地と職業、家族形態を尋ねることにより、より長い時間軸による地域づくりに対する評価を試みた。

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1071市町村のうち821市町村（76.7%）から回答を得ることができ、あわせて4170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依頼の転送を依頼し、その後できるかぎり市町村担当者1人1人に電話で調査依頼を行った。回収は、オンラインフォームもしくは回答を上書きした調査票を電子メールもしくは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) 3つの成果指標

図3は、協力隊の3つの成果指標である「活性化感」と「市町村内定住率」、「農業か自営業に従事している割合（農+起業率）」の採用年次別推移を見たものである。このうち「活性化感」は、100未満を1点、100を2点、101から125未満を3点、125以上を4点として得点化している。数値の太字は、比較群の最低値に対して5%水準で有意な差がある場合を示している。なお、2017

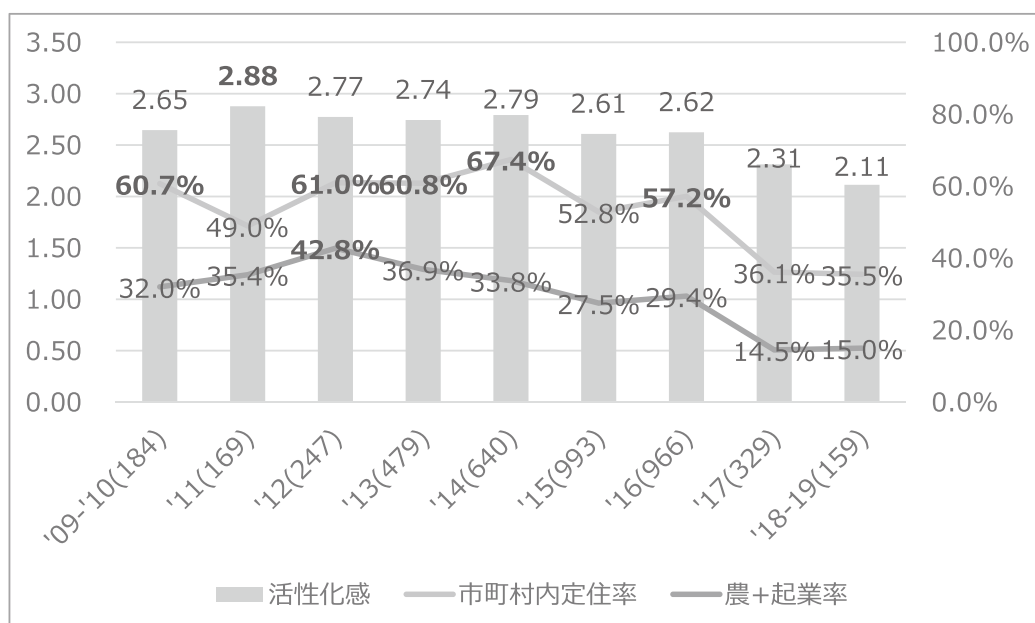


図3 採用年次別の3つの成果指標の推移

年、18-19年採用者はまだ3年間の任期が終了していない段階での退任者を含んでおり、比較群から除いている。

まず、議論の前提となる3つの成果指標についてみると、活性化感は任期終了前の退任者がいる2017年度以降を除くと、2点台後半で推移し、特に11年度と14年度採用者で15年度採用者に比べ有意に高くなっている。これに対し、市町村内定住率は2012、13、14年度採用者で50%を超えるものの、2009-11年度、また15年度以降の採用者では40%台にとどまっている。また、「農+起業率」は、2012年度採用者で27.9%と15年度採用者に比べ有意に高くなっているほか、ほぼ20%前後で推移している。

これらを踏まえると、活性化感の面では総じてポジティブな評価が加えられ、定住や起業においても一定の成果を挙げていると言える。しかしながら、2015年度採用以降、いずれの指標も伸び悩んでいる点には注意が必要である。

なお、3つの成果指標は互いに有意に関連しあっている点も注目される。相互の相関係数は、活性化感と市町村内定住が0.20、活性化感と農+起業が0.14、市町村内定住と農+起業が0.39となっており、いずれも有意に相関している。

(2) 受入態勢と業務類型、人手補完意識

受入態勢の形式的な整備、地域型の隊員の減少

図4は受入態勢の総合的な評価の採用年次別推移を見たものである。受入態勢が「十分」であるのは一貫して25%前後を占める一方、「あまり（できていない）」や「まったく（できていない）」は着実に減少しており、受入態勢は改善されてきていると言える。

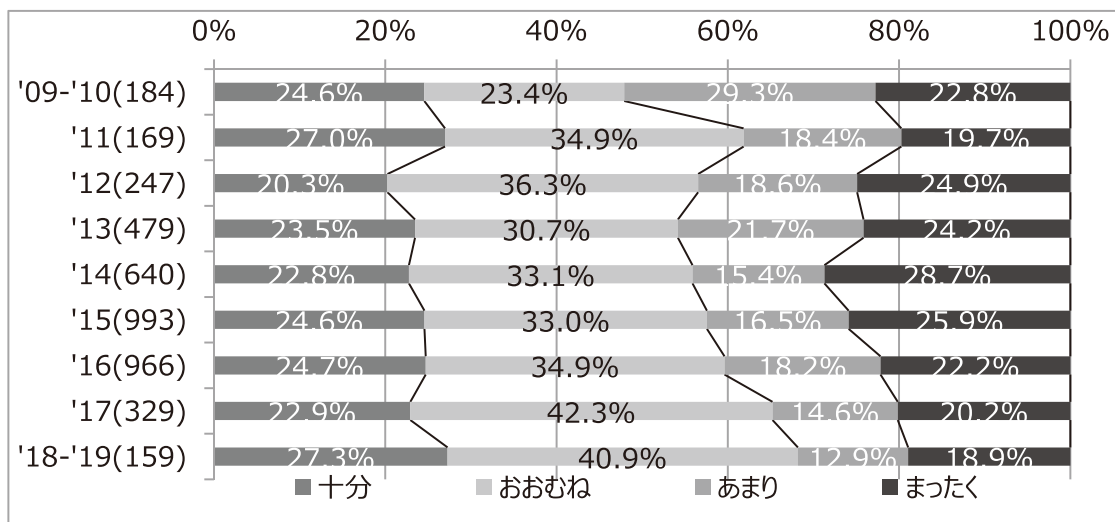


図4 採用年次別の受入態勢の推移

図5は、全域、地域、組織という業務類型ごとの採用年次別推移を見たものである。2011年度までは地域型が4割を超えていたがそれ以降は3割前後で推移している。これに対して全域型は2012年度、5割近くに達したあと、おおむね4割前後で推移している。2011年度までは2割程度にとどまっていた組織型は、2013年度以降3割前後で推移している。

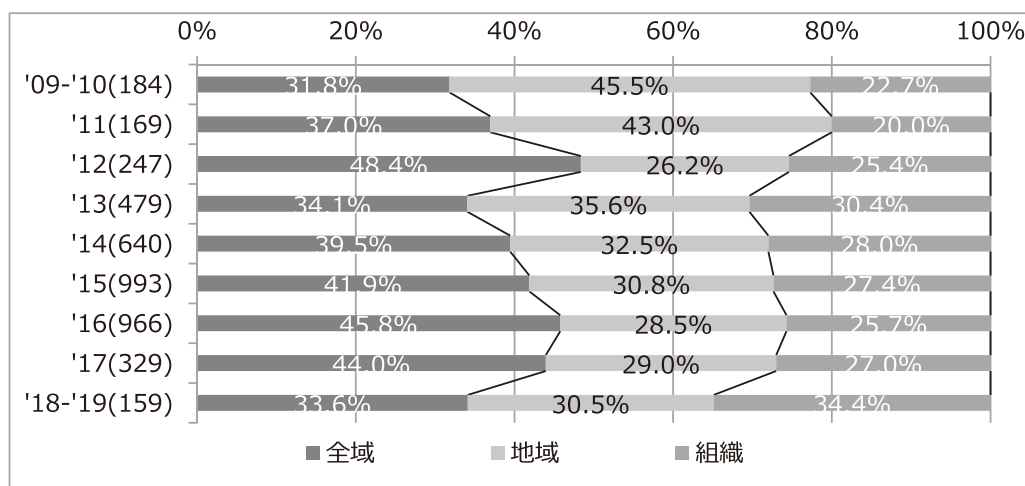


図5 採用年次別の業務類型の推移

依然として解消されない、地域や行政との関係の悩み

図6は採用年次ごとの隊員の悩みの推移を見たものである。これを見ると、もっとも多い悩みは地域との関係（全体で45.8%）となっており、特に2015年度以降、有意に増えている。次に多いのが行政との関係（同40.2%）であり、こちらも2015、2016年度で多くなっている。次いで収入の少なさ（同25.1%）、多忙さ（同24.8%）、地域の習慣（同13.4%）、住まい（同9.5%）、貯蓄の少なさ（同8.5%）、暇であること（同6.9%）、友人関係（同6.3%）、配偶者が見つからないこと（同3.6%）となっている。

このように隊員の悩みでは地域との関係や行政との関係が依然、焦点となっている。先の受入態勢については改善傾向が見られたが、整えられたはずの受入態勢は隊員にとって着任後の悩みを緩和するものに必ずしもなっていないことがわかる。今後は、よりいっそう、隊員の視点に立った受入態勢構築が望まれる。

さらに、2017年度以降のデータには任期終了前の退任者が含まれる。その点を踏まえると、地域との関係を悩む場合、任期終了前の退任につながるものが懸念される（→4.(3)参照）。

また、2018-19年度採用者で多忙さの悩みが多いことも、任期終了前の退任の原因の一つとして考えられる。業務の優先順位がつけられなかったり、仕事とプライベートの区切りがつけられなかったりすることが多忙さの原因として考えられる。そうした悩みへの対応も求められる（→4.(3)参照）。

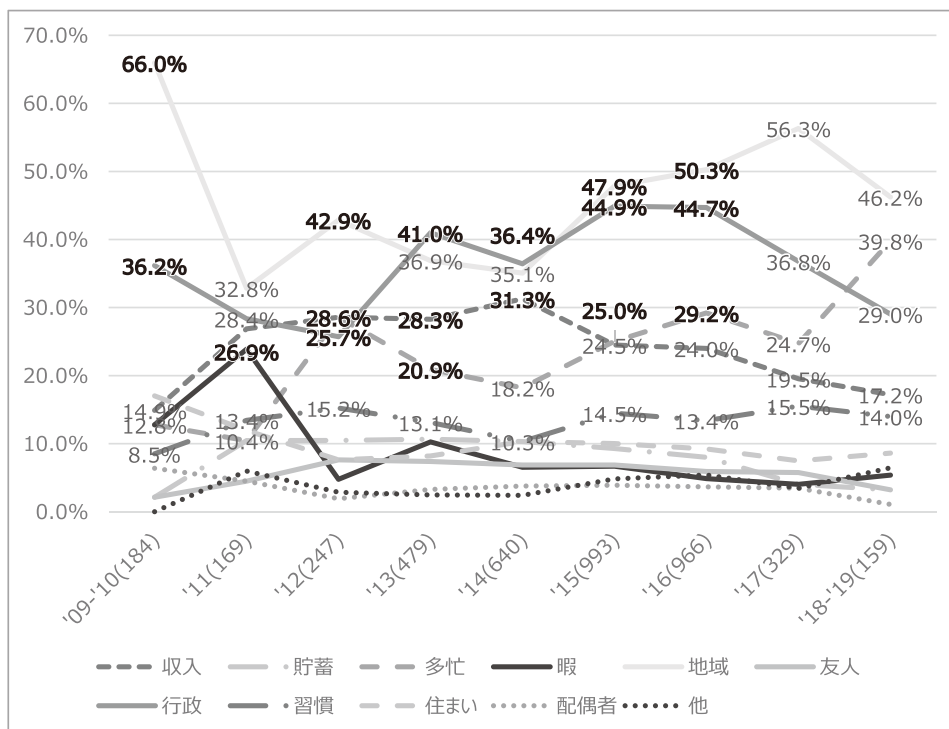


図6 採用年次ごとの隊員の悩みの推移

8割前後で続く「人手不足での隊員採用」

図7は、今回新たに調査した「人手不足を補完する意識」の採用年次別の推移である。「大いにあり」と「ある程度あり」を加えた割合は70-80%で推移してきたが、2017年度以降、やや減ってきているように見える。ただ、2017年度以降の退任者の多くはまだ任期が終了していないケースであるので、取扱いに注意が必要である。

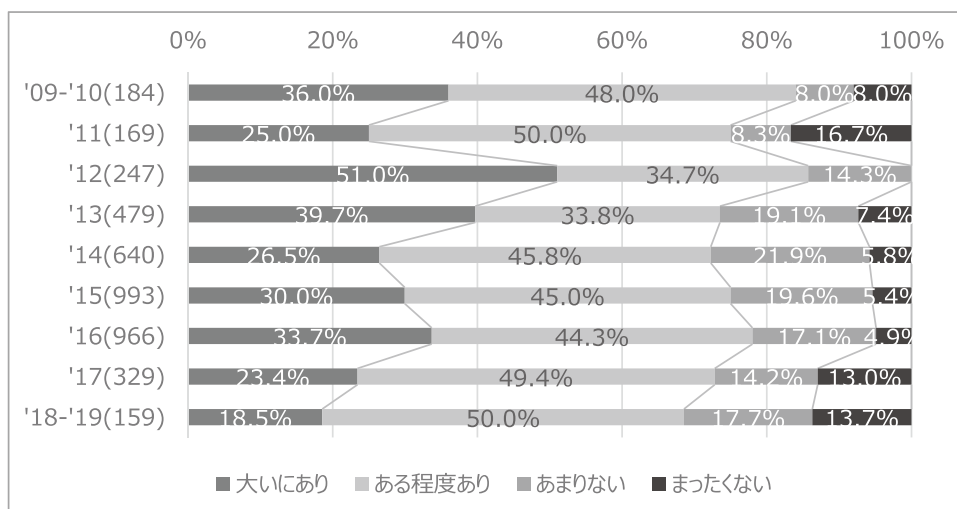


図7 採用年次別の「人手不足を補完する意識」の推移

(3) 隊員の属性

以下、隊員の属性の採用年次別の推移を見ていく。

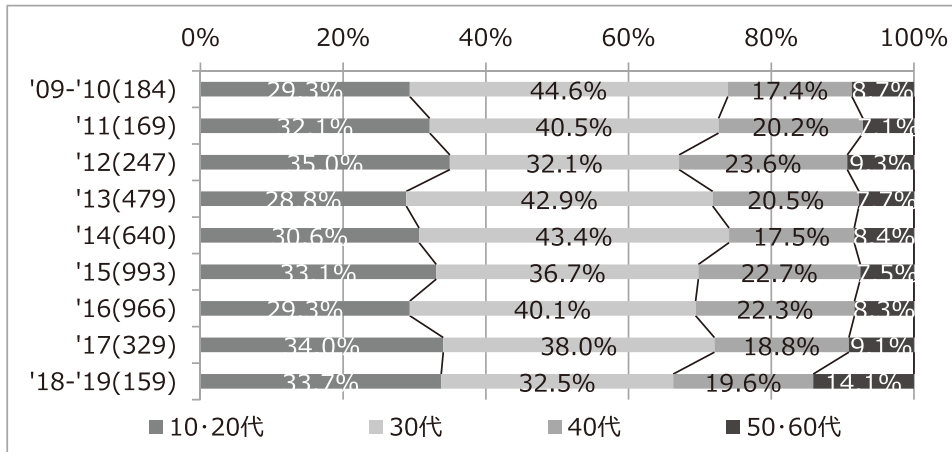


図8 採用年次別の隊員の年齢層の推移

図8は採用年次別の隊員の年齢層の推移を見たものである。最も多いのは30代（全体で39.1%）で次に10・20代（同31.1%）、40代（同20.7%）、50・60代（同8.3%）となっている。採用年次により若干の変動はあるものの、30代が4割、10・20代が3割、40代が2割、50・60代が1割を占める傾向はほとんど変わらない。

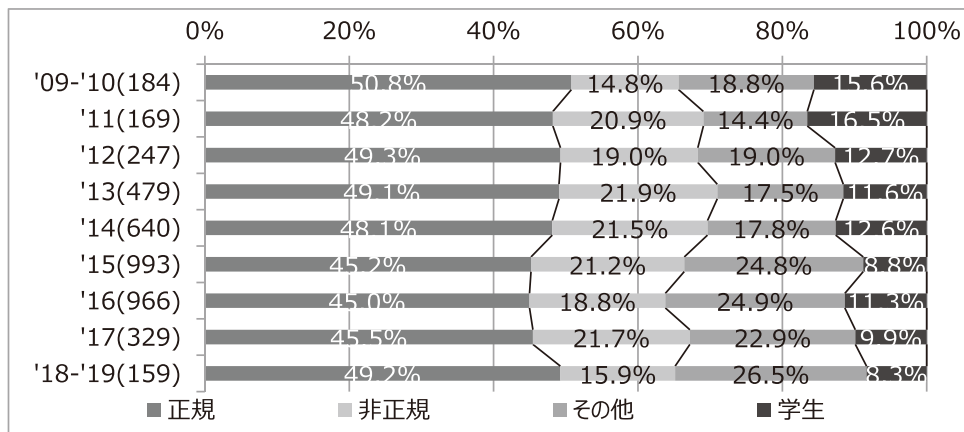


図9 採用年次別の隊員の前職の推移

次に図9は、採用年次別の隊員の前職の推移を見たものである。最も多いのは正規職（全体で46.8%）、次いで「その他」（同21.7%）、非正規職（同20.3%）、学生（同11.2%）になっている。おおむね正規が5割、非正規、その他が2割、学生が1割を占めていると言える。

このうち「その他」に含まれるのは、自営業や農業、家事手伝いにくわえ、地域おこし協力隊、青年海外協力隊などである。2015年度から非正規よりもその他が多くなっているのは、自営業からの応募者が散見されるようになったほか、地域おこし協力隊として別の地域に移動したり、青年

海外協力隊に対して地域おこし協力隊への応募が呼びかけられるようになったりしたことと関係している。

拭いがたい男性中心の仕事イメージ

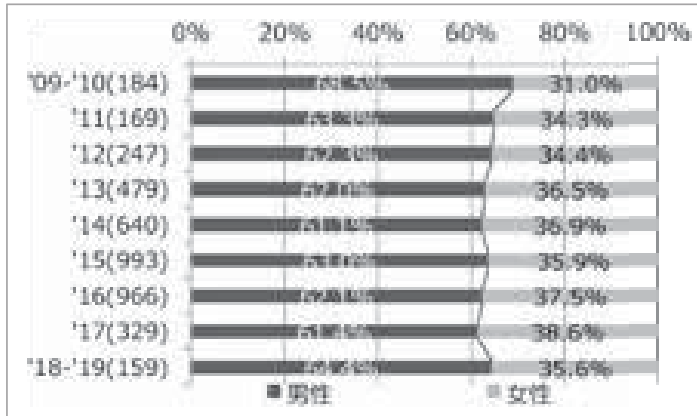


図10 採用年次別の隊員の性別の推移

図10は、採用年次別の性別を見たものである。男性比は2009-10年度採用が68.5%を最高に徐々に下がってきてはいるものの、依然として60%以上を維持している。協力隊は男性の仕事であるというイメージが払拭できないでいる。これについては5(2)のライフステージ支援でも議論するが、複数の要因が考えられる。第1に、協力隊の活動する地域の現場が依然として男性

中心社会から脱していないことである（内閣官房調査、読売新聞2020年5月25日号）。第2に、協力隊の出口が非正規や自営業、農業といった収入の安定性に欠けて見えること、さらに、子育て・教育・医療環境などが目に見えて悪化していることも無視できない。

地域貢献プラスアルファ：業務の魅力の増加と田舎暮らし志向の低下

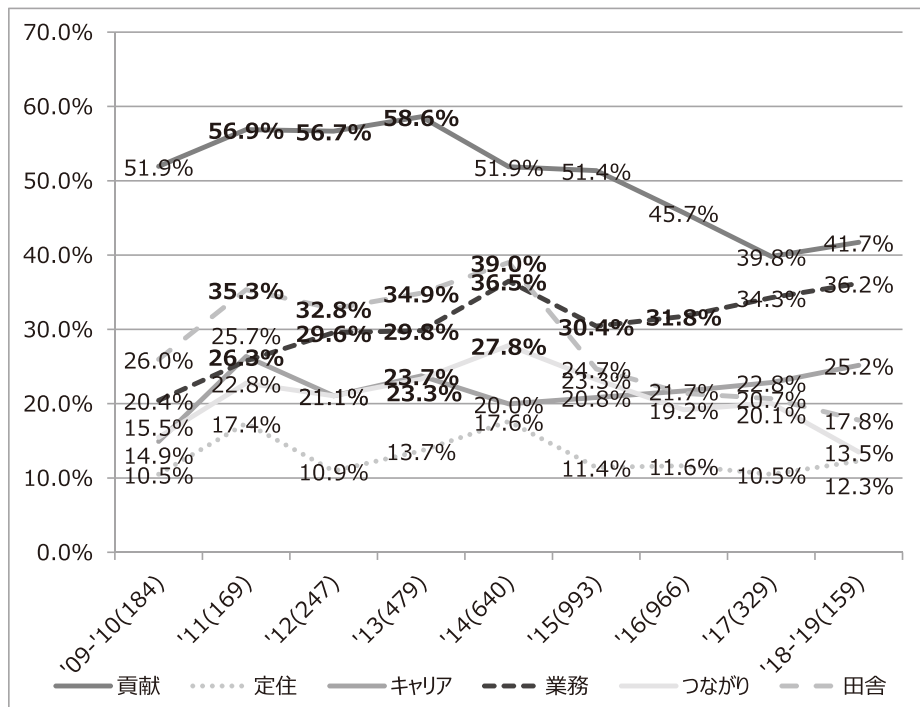


図11 採用年次別の隊員の応募動機の推移

図11は採用年次ごとの隊員の応募動機の推移を見たものである。最も多いのは「地域貢献をしなかったから」で、全体で62.3%を占め、おおむね6割前後で推移している。全体として次に多いのが「業務が魅力的だったから」で39.0%を占める。おおむね10年間で一貫して増加してきており、2015年度以降は「田舎暮らしをしたかったから」に代わって2番目に多い動機となっている。次いで多いのがその「田舎暮らしをしたかったから」で、全体として34.4%だが、2015年度以降、有意に減少している。

4番目に多いのが「地域とつながりがあったから」で27.2%、おおむね安定的に推移している(2018-19年度は任期終了前の退職者が多いため参考値)。5番目に多いのが「キャリアを生かしたかったから」の26.7%で、2015年度以降、漸増している。6番目に多いのが「定住したかったから」の15.9%で、おおむね安定的に推移している。

大都市出身者の縮小

図12は採用年次別の隊員の出身地の推移を見たものである。図で「自県」とあるのは、赴任地と同じ道府県の出身、「自地域」とあるのはその道府県を除く、赴任地と同じ地域(東北、関東など)、「地方圏」とあるのは、それら「自県」と「自地域」および三大都市圏を除く道県、「大都市圏」とあるのは、「自県」と「自地域」を除く三大都市圏の都府県を指す(以下、同)。

このうち最も多いのは一貫して大都市圏出身者で、全体で48.0%を占めるが、2015年度以降、4割を割り込んでいる。次に多いのが自県出身者(全体で19.5%)で、2012年度以降、2割前後で推移している。次いで地方圏出身者(同18.1%)、自地域主出身者(同6.4%)、海外出身者(同0.7%)となっている。海外出身者は主にELTや留学生から採用されているという。ここで注意しなければならないのは、2018-19年度で海外出身者が急増している点である。インバウンド需要の増大な

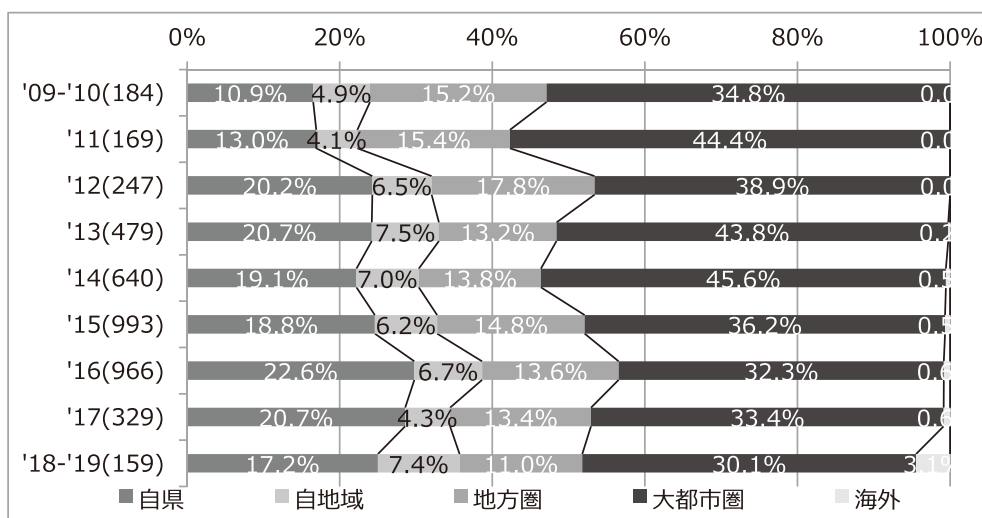


図12 採用年次別の隊員の出身地の推移

どをにらんだ海外への情報発信の強化などで、海外出身者に協力を仰ぐのは魅力的な選択肢である。しかし、2018-19年度採用者ですでに退任しているということは、任期終了前に退任せざるを得なくなっていることを示唆する。協力隊は持続的な地域づくりの担い手となることが期待されており、海外出身者が短期的に「使い捨て」られていないか危惧される。

地域内移動の胎動：「Sターン」

図13は、隊員の前住地から赴任地への人数を地図上にプロットしたもので、左上が2017年調査の結果（プロットは12人以上）、右下が2019年調査の結果（プロットは20人以上）である。図中の丸矢印は前住地と赴任地が同じ都道府県内の場合を指す。



図13 隊員の前住地から赴任地への移動人数（左上2017年、右下2019年）

結果からまず気づかされるのは、東京都や大阪府といった三大都市圏から地方圏へという移動経路だけでなく、北海道をはじめ、奈良県、兵庫県、広島県、福岡県、岡山県、熊本県といった同一県内の移動が目立ってきている点である。また、三大都市圏だけでなく、福岡県から長崎県へといった三大都市圏以外から隣県・近県への送り出し経路が2017年調査と同様、一定の厚みを持ちつつあることがわかる。同一県内や隣県・近県間の移動のように、「近距離の都市部から農村部への移動」はSターン（short or small turn）*と呼ばれる（玄田2014：60）。Sターンは農村部への移動の直前の前住地と移動先との「距離の近さ」に注目する。そのため、従来のUターンのうち前住地が出身地と同じ県・地域の場合や、Iターンのうち前住地が移動先と同じ県・地域の場合が含まれる。また、従来のJターンの多くはSターンと呼べることになる。

Sターンが注目される背景には、東京一極集中ばかりが注意を惹く一方で、県や地域といった単位で拠点・中核となる都市への人口集中も顕著である事実がある。特に西日本には100万都市圏が神戸・岡山・広島・福岡・熊本と連続的につらなっており、今回の調査でもそうした100万都市圏から近距離圏から赴任する協力隊が増えていることを裏づけている。

それでは出身地と前住地、赴任地の関係はどうなっているだろうか。図14ではまず、出身地を基準として、前住地や赴任地が同じ県内である場合を「自県」、同じ地域である場合を「自地域」とし、それ以外を「地方圏」、「大都市圏」と4つの地域区分に分けた。そのうえで出身地と前住地の組合せを4つの地域区分ごとに対全体比をとった。もっとも多いのは、大都市圏出身・前住の人で44.2%、次に赴任地と同じ県出身・在住の人で15.6%、次いで、赴任地とは異なる地方圏出身・前住の人と大都市圏出身・赴任地とは異なる地方圏前住の人がそれぞれ7.8%を占める。

ここでSターンに当たるのは、赴任地と同じ県出身かつ前住者（15.6%）や大都市圏出身かつ赴

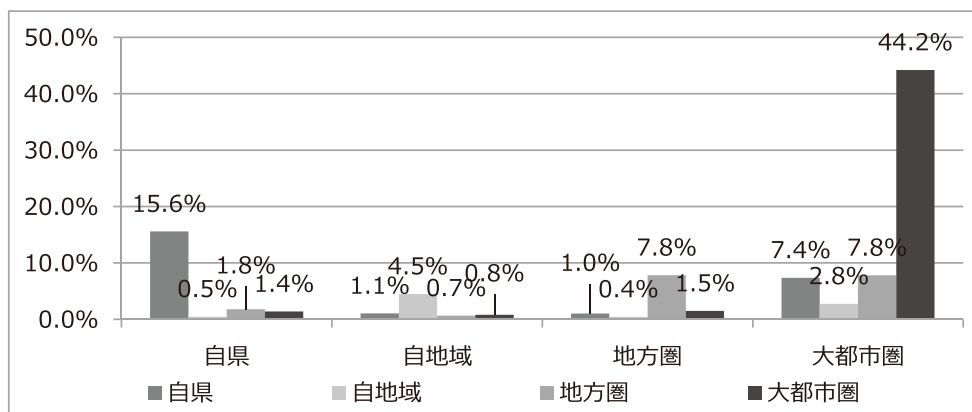


図14 隊員の出身地ごとの前住地（全体を100%とする）

* 「Sターン」については、ここでの定義とは異なるかたちで、移住・交流推進機構が「起業・開業を成すうえで、必要とされる過程をより適した地域で行い、起業・開業したい最終目的地を目指す、ステップアップしていく移住スタイル」と定義している。

任地と同じ県前住者（7.4%）などであり、無視しえない比重を占めていることがわかる。他方で赴任地と同じ県出身かつ大都市圏前住者（1.4%）あるいは出身地と同じ地域の前住者（0.5%）は合計で1.9%にとどまる。これはUターン者の受け皿には協力隊はなっていないことを示す。

隊員は枯渇したのか

冒頭で記したように、協力隊の募集に当たる現場の市町村からは「なり手不足」の声が強い。しかし隊員の属性を確かめてみると、女性の割合が一貫して30%台にとどまる。これは女性が協力隊を忌避する原因があると考えられる。その背景については、後段の5(2)「求められるライフステージ支援」で考察したい。

先に述べたように、応募動機で「地域とのつながり」を挙げる人も一貫して20%前後占めている。たしかに、少なくとも赴任地と物理的に近いSターンの割合も20%を超えている。ただし、Sターンが顕著なのは西日本に偏っており、100万都市圏を擁する静岡県や新潟県、宮城県、さらに大都市圏でも京都府や愛知県、三重県、群馬県、栃木県、茨城県などではさらなる掘り起しが期待される。

その一方で、「地域とのつながり」を有するはずのUターンの割合は依然として2%に満たない。この場合もUターン者が協力隊を避ける背景があると考えられ、同じく5(2)「求められるライフステージ支援」で考察したい。

なお、「地域とのつながり」は出身者や在住者だけでなく、近年、政策的にも注目されている「関係人口」によっても意識されうる。その意味で、関係人口施策と協力隊制度とが関連づけられると、「なり手」の掘り起こしに着実につながると考えられる。

4. 成果を左右するのは何か

(1) 受入態勢と業務類型

受入態勢がまったくできていないと成果があがらない

図15は受入態勢別の3つの成果指標を見たものである。これによると、活性化感では最高が「受入態勢があまりできていない」で最低が「同まったくできていない」、市町村内定住率では最高

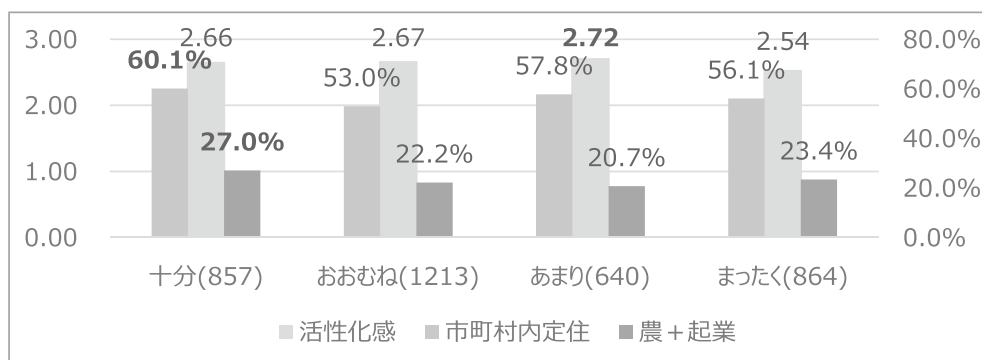


図15 受入態勢別の3つの成果指標

が「同十分できている」で最低が「同おおむねできている」、農業か自営業に従事している率（農+起業）では最高が「同十分できている」で最低が「同あまりできていない」である。総合してみると、受入態勢が十分できていると成果が上がりやすく、まったくできていないと成果が上がりにくいと言える。同時に、受入態勢がおおむねできていると考えられていても、成果が上がらない場合があることに注意しなければならない。くりかえしになるが、受入態勢が、形式的な事前協議や情報交換態勢にとどまり、十分に隊員視点に立っていないと、全般的に成果が上がりにくい。

人手補完意識は必要だが事前協議が重要

図16は、協力隊に対する人手不足を補完する意識ごとに、活性化感や市町村内定住率、農業か自営業で所得を得ている割合を示している。これを見ると、3つの指標のすべてで、人手不足を補完する意識が強いほど、成果が高まっていることがわかる。この結果はこれまでの通説「人手不足で導入した協力隊は活躍しづらい」と反している。

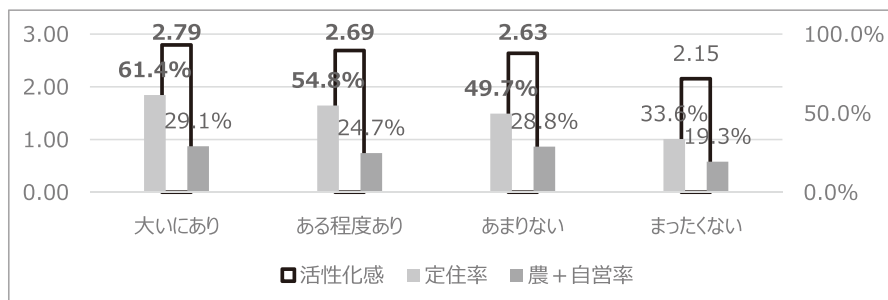


図16 人手不足意識ごとの3つの成果指標

そうした結果になる背景を探ったのが図17である。この図は人手不足を補完する意識ごとに、事前協議の程度を見たものである。これを見ると、事前協議を十分している割合が最も高いのは、人手不足を補完する意識が大いにある場合で46.5%、次いで、人手不足を補完する意識がまったくないで32.8%となっている。このように、人手不足を補完する意識が大いにある場合、事前協議が十分なされる場合が半数近くを占め、そのことが活性化感などの成果につながったと考えられる。

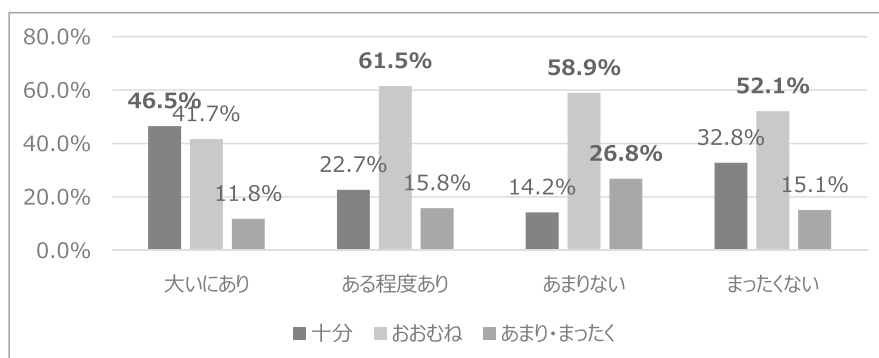


図17 人手不足意識ごとの事前協議の程度

総合的に成果を上げやすい地域型、最も成果が上がりにくい組織型

図18は業務類型ごとの3つの成果指標を見たものである。活性化感では全域型が他に比べ有意に高くなっている。定住率では地域型が組織型に比べ有意に高くなっている。さらに、現職が農業か自営業である割合でも、組織型に比べ地域型の方が有意に高い。したがって、総合的には地域型が成果が上がりやすくなっていると言える一方、組織型は最も成果が上がりにくくなっている。

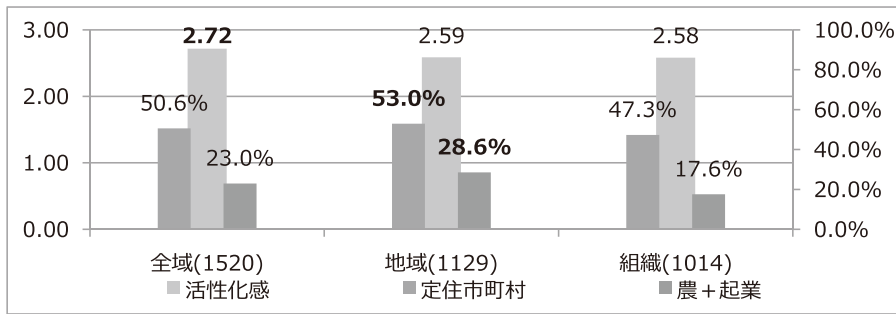


図18 業務類型ごとの3つの成果指標

図19は業務類型ごとの悩みをもつ隊員の割合をとったものである。全域型では行政との関係と多忙さが、地域型では地域との関係が、組織型では多忙さが他の悩みに比べ有意に多くなっている。隊員の視点に立つ場合、それぞれの業務類型ごとにこれらの悩みを改善することが、成果につながりやすくなると考えられる。

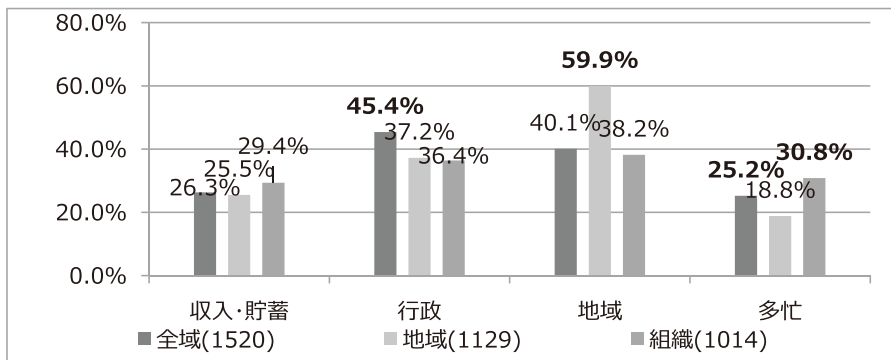


図19 業務類型ごとの隊員の悩み

特に地域型では6割に上る隊員が地域との関係に悩んでおり、地域側の協力隊制度に対する理解や、隊員と地域の関係者とで地域づくりをともに進めていこうとする関係構築が急務である。また、全域型のおよそ半数が行政との関係に悩んでいる点も看過できない。全域型にはいわゆるフリーミッション型の隊員が含まれる。フリーミッションだからこそ、行政担当者との間で特に成果をめぐる協議や評価軸の共有が求められる。

図20は業務類型ごとの、受入態勢による活性化感の差異を見たものである。全域型では受入態勢があまりできていない場合、有意に高くなっている。地域型と組織型では、受入態勢がまったく

できていない場合、有意に低くなる。いずれの類型でも受入態勢がまったくできていない場合は有意に低くなっており、受入態勢がまったくできていない状態は望ましくない。

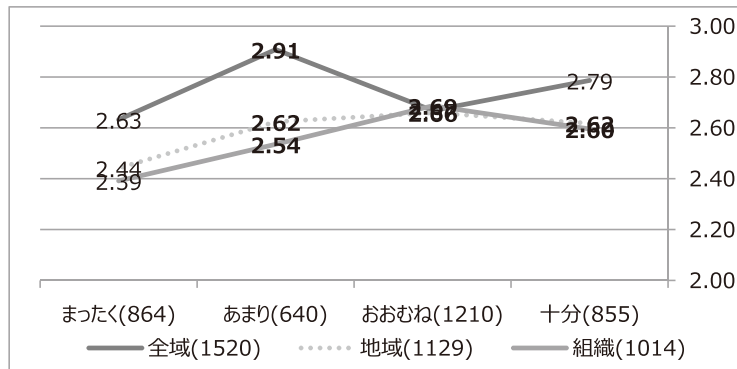


図20 業務類型×受入態勢別の活性化感

(2) 隊員とのマッチング

若ければいいというわけではない

隊員の属性による成果指標の差異だが、性別や出身などでは顕著な差は見られない。

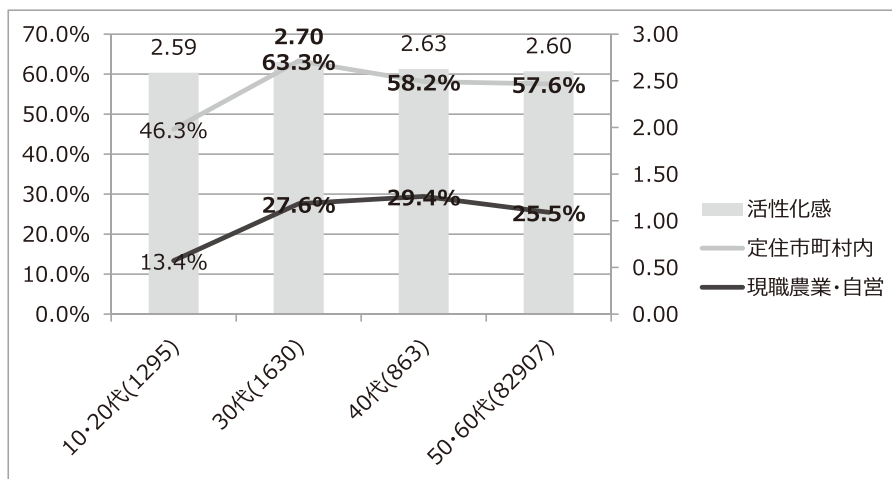


図21 隊員の年齢層ごとの3つの成果指標

他方、図21にあるように、年齢による差異は活性化感については見られないが、市町村内定住率と現職が農業か自営業である割合は、10・20代の場合、有意に低くなっている。同様に、前職による差異も、前職が学生である場合、これらの比率が有意に低くなる。

活性化ならばキャリア志向、総合的には定住やつながり志向

さらに、隊員の応募動機別に3つの成果指標をみたのが図22である。これによると、活性化感ではキャリアを生かしたいと地域とのつながりがあるから、定住したいという動機が有意に高くなっている。市町村内定住率では、田舎暮らしをしたいからと地域とのつながりがあるから、定住

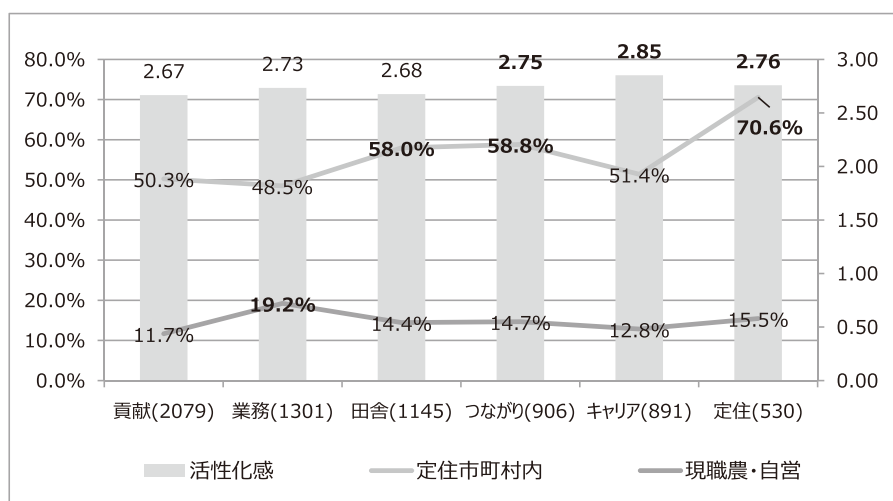


図22 隊員の応募動機ごとの3つの成果指標

したいという動機が有意に高くなっている。現職が農業か自営業である割合では、業務に魅力があるからが有意に高くなっている。

総合的には、地域とのつながりがあるからと定住したいからという動機が、活性化感と市町村内定住率の双方で有意に高くなると言える。これに対して、応募動機として最も多い社会貢献がしたいからはどの成果指標でも最も低いレベルにとどまっている。以上を踏まえると、社会貢献がしたいという動機に加え、キャリアを生かしたい、地域とのつながりがある、定住したいといった付加的な動機が成果を左右すると言える。

また、業務に魅力があるからという動機は、農業か自営業という出口につながっている。これは、就農や起業が謳われる業務での募集が行われている場合、やはりそのような出口につながっているのだと考えられる。このように、業務の内容を応募者に魅力があるように作り込むことは、応募を促す面だけでなく、明確な出口につなげる意味でも重要である。しかしそれ以上に、キャリアを生かしたい、地域とのつながりがある、定住したいといった隊員の動機を汲み取り、それを生かすような受入態勢が望まれる。

(3) プロセス支援：任期の節目ごとの支援の重要性

図23は隊員の在任期間ごとの3つの成果指標を見たものである。なお、現職については、在任期間が短いほど半数以上が現職不詳になるため、比率を計算する際の分母には不詳の数字も含めている。このうち活性化感はやがて在任期間が1年以上だと有意に高い。また市町村内定住率と現職が農業か自営業である割合は、在任期間2年以上であると有意に高くなる。さらに、3つの指標とも、半年から1年、1年から2年、2年から3年という在任期間が増すごとに、有意に成果が高まっている。特に、1年から2年と2年から3年の間には3つの指標すべてで顕著な差異が認められる。したがって、在任期間が2年を超えられるかどうか、3つの成果を大きく左右すると言える。

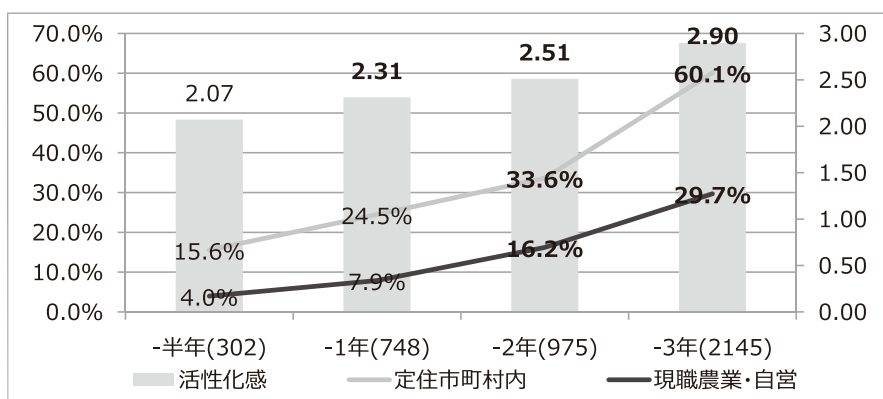


図23 隊員の在任期間ごとの3つの成果指標

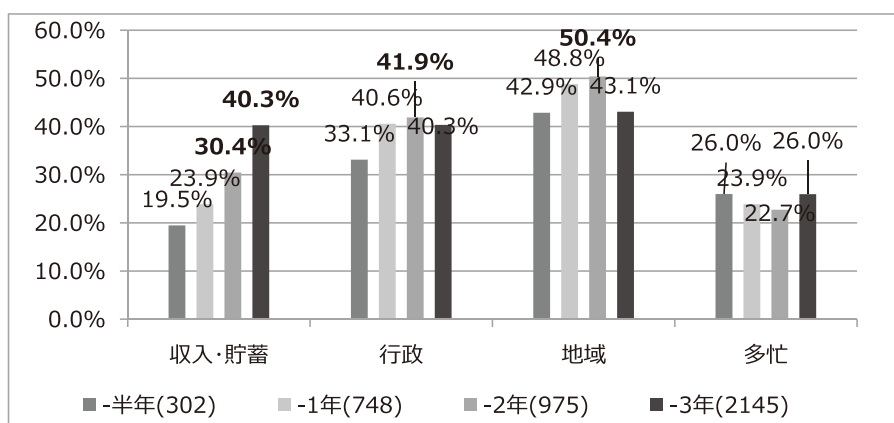


図24 隊員の在任期間別の悩みの割合

図24は在任期間ごとに、悩みをもつ隊員の割合を見たものである。有意な差が見られるのは、まず収入・貯蓄については、在任期間半年以内と同2年、3年との間、在任期間1年および2年と3年との間である。次に行政との関係については、在任期間半年とそれ以外との間、地域との関係については、在任期間半年および3年と同1年および2年との間である。要約すれば、収入・貯蓄の悩みは在任期間2年目、3年目で急速に多くなる。行政との関係の悩みは、1年目で急速に増し3年目まで違いが見られない。地域との関係の悩みは1年目と2年目で急増し3年目になると少なくなる。多忙さの悩みは在任期間によって違いが見られない。

したがって、1年目から2年目にかけては特に地域との関係と行政との関係に目を配る必要がある。さらに2年目から3年目にかけては、地域との関係と収入・貯蓄の悩みへの対応が求められる。特に、地域との関係に悩む在任期間2年より3年の方が有意に少ないことから、3年目を迎えることができる鍵を、地域との関係の悩みの解消が握っている可能性がある。

5. 5年、10年をみすえた地域づくり

(1) 定住率の推移

図25は退任直後の居住地ごとに現在の居住地を見たものである。退任直後、市町村内に定住した隊員のうち85.8%は現在も市町村内に定住していることがわかる。その他の居住地の場合も、退任直後と現在が一致している場合が最も多くなっている。ただし、退任直後、県内や他の地方圏、大都市圏に居住した人の一部には、再び隊員として赴任していた市町村に戻ってきている例もある。

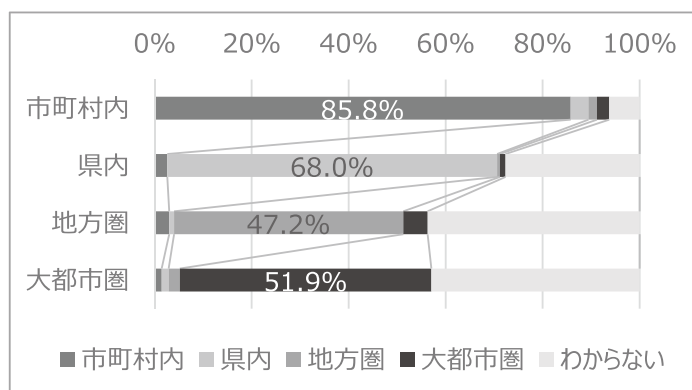


図25 退任直後の居住地別の現住地

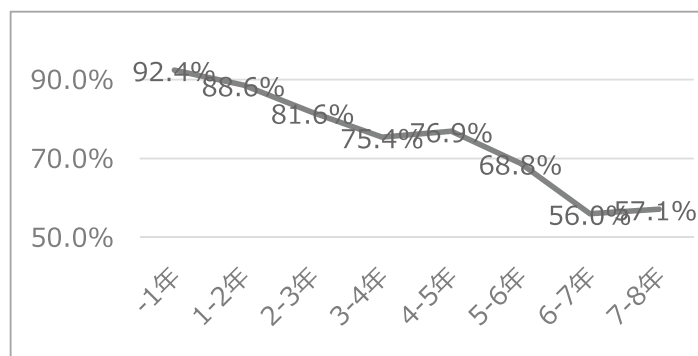


図26 退任からの年数別の市町村内定住率

図26は、市町村内に定住した人のうち、退任後の年数を追うにつれ、市町村内にとどまる割合の変化を見たものである。これを見ると、1-2年後に90%を、3-4年後に80%を、5-6年後に70%を切るが、7-8年後も60%近くを維持している。また、2年目から6年目までが75%±10%の範囲の水準で維持されている。

(2) 求められるライフステージ支援

図27は、市町村内に定住したばかりの人と定住後3年以上経つ人とで現職を比較したものである。非正規職と自営業が有意に少なくなる一方、正規職と農・漁業は増えている。したがって、市町村内に定住しつづける場合、非正規や自営から正規や農・漁業に転職していることがうかがえる。その背景には、所得の安定化が望まれていることが考えられる。注意されるのは、農・漁業が所得源の柱として維持されつづけている点である。

そのうえで、正規職への転職も一定数、実現しているものの、正規職が得られるなど所得の安定化が図られにくいことが、時間が経つにつれて定住率が下がる一因になっていると危惧される。

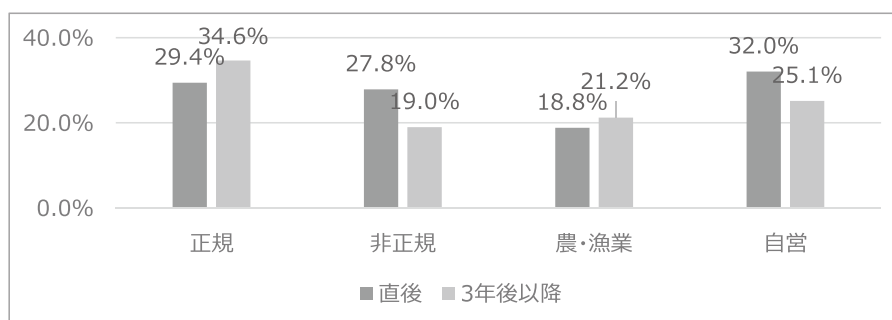


図27 退任直後と退任から3年以上経つ場合との現職の比較

図28は同じように、退任直後と退任から3年以上経って市町村内に定住している人について、家族構成を比較したものである。夫婦と子どもの割合が有意に高くなるほか、夫婦の割合が増え、単身の割合が減っている。時間の経過にともなう現職と家族構成の変化を突き合わせると、結婚や出産を機に所得の安定化が望まれているのか、所得の安定化を通じて結婚や出産が可能になったのか、どちらの可能性も考えられる。これに定住率が下がっていくことを考え合わせると、結婚・出産と所得の安定化が満たされないと定住率は下がる傾向にあると言える。

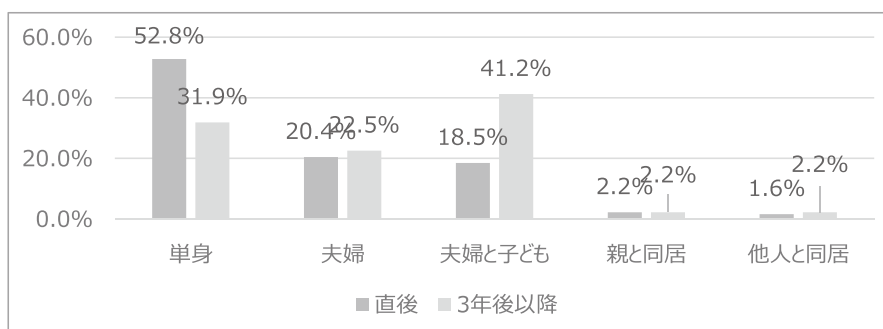


図28 退任直後と退任から3年以上経つ場合との家族構成の比較

結婚・出産の場合、所得の安定化だけでなく医療・子育て・教育インフラの充実も望まれると考えられる。医療・子育て・教育インフラは近年ますます統廃合されている。したがって、退任直後だけでなく5年、10年という時間軸で考えるなら、所得の安定化や医療・子育て・教育インフラの維持にも配慮される必要がある。結婚・出産というのはライフステージの1つの選択肢であり、そうしたライフステージに合わせた隊員OBOGに対する支援も望まれる。

6. まとめと提言

(1) 1000人を超える新規採用の協力隊とどう地域づくりを進めるか

協力隊についてはこれまで定住や起業による評価がなされてきた。本報告ではこれに対し、活性化感という新たな指標により、協力隊制度の第1の目的である地域づくりについて評価を試みた。

結果として、2014年度採用者までは活性化感、市町村内定住率、現職が農業か自営業である割合も顕著な成果を収めてきたが、15年度採用者以降、3つの指標とも伸び悩んでいる。15年度以降は全国で新たな採用者が1000人を超える水準に達したと推測される。そうした大量の新規採用の協力隊とどのように地域づくりを進めるかが課題として残されている。

(2) 市町村側の受入態勢：隊員・行政・地域のチームビルディングを

事前の関係者との協議や隊員との情報交換態勢の確立による「受入態勢」の形式的な整備は着実に進んできた。しかし反対に、地域との関係と行政との関係を悩みとする隊員は増えている。これは関係者との協議や情報交換が隊員視点に立ったものになっていないことをうかがわせる。今後は、あらためて隊員を地域づくりの一員/仲間と捉えた協議や情報交換が求められる。

具体的には、まず、関係者と協議する際には、何のために協力隊とともに地域づくりを進めるのかを十分に議論し共有する必要がある。次に、そうした議論を事前に行うだけでなく、採用後に隊員とともにあらためて共有しなおすことも重要である。隊員からの一方的な報告・連絡・相談（報連相）を受けるだけでは、情報「交換」にならない。隊員と行政、そして地域の関係者が互いの情報を寄せ合い、いつまでに、どのような地域づくりを進めるのか議論する必要がある。

そうした「隊員・行政・地域のチームビルディング」が今こそ求められている。国や都道府県などによる研修でも、この出発点を確認する必要がある。そのうえで、行政担当者や隊員本人だけでなく、その背後にいる関係各課の職員、そして地域のさまざまな関係者にも、チームビルディングの必要性を浸透させる努力が求められる。

他方、人手不足を補うために協力隊を採用する市町村に対する批判が根強い。しかし本調査の結果によれば、人手不足を補う意識が強くても関係者との事前の協議を十分行っている場合には、一定の成果を収めることができることがわかった。地方自治体では人員が抑制される一方、業務量は増えており、人手不足感が解消される見込みが薄い。したがって、人手不足を補う意識自体の改善を促す以上に、そうした意識があればこそ、事前の協議の充実を勧めるべきである。

次に業務類型による成果の違いも見られる。活性化感が有意に高いのが市町村の全域を対象とする業務で、市町村内定住率や現職が農業か自営業である割合が有意に高いのが地域を対象とする業務である。しかし全域型では行政との関係と多忙さを、また地域型ではそれに加え地域との関係を、そして組織型では多忙さを、他の業務類型に比べて有意に多くの隊員が悩んでいる。それぞれの業務類型ごとに、こうした悩みへの丁寧な対応が求められる。また、受入態勢がまったくできていないとどの業務類型でも活性化感が有意に低くなるので、改善が望まれる。そのような業務類型ごとの悩みへの丁寧な対応や受入態勢の再構築に欠かせないのも、くりかえしになるが、隊員・行政・地域との間でチームビルディングを確認しつづけることだと考えられる。

(3) 隊員とのマッチング：あらためてつながりのある人材の掘り起こしを

隊員とのマッチングの難しさも多くの市町村で実感されている。まず10・20代や前職が学生であるとすべての成果が上がりにくい。地域づくりでは若者への期待が大きい。だが、期待が大きい分、3年という時間軸で地域づくりを考えた場合、一定の経験を積んでいることが望まれる。

また、たんに社会貢献をしたいとか業務が魅力的だからと志望する人よりも、キャリアを生かしたい、さらには地域とのつながりがある、定住したいという人とのマッチングが成果につながりやすい。したがって関係人口施策と協力隊制度との連携が望まれる。

(4) SターンやUターン、女性への注目

近年、同一県内など比較的近い都市部から地方部に赴任する協力隊が増えている（Sターン）。特に100万人都市圏が注目され、名古屋圏や静岡圏、新潟圏、北関東圏、仙台圏などが掘り起し先として有望である。

また、依然としてUターンする地方出身者や女性の受け皿になりえていない。Uターン希望者や結婚・出産などを心配する女性でも応募できるような情報発信が望まれる。Uターン希望者も比較的近い都市圏からの掘り起こしが期待される。結婚・出産などを心配する女性に対しては、以下(6)のライフステージ支援を充実させ発信させることが有望だと考えられる。

(5) プロセス支援の重要性

協力隊の成果を左右する最大の要因は在任期間である。特に2年を超えられるかどうかが重要である。そのためには、収入・貯蓄に関する展望が得られることと、地域との関係が悩みでなくなることが重要である。

このうち収入・貯蓄に関しては、これまでも起業支援金の提供や起業研修の充実、中小企業庁の事業承継施策や農林水産省の新規就農支援策との連携、さらに内閣府の起業・移住支援金との連携など、さまざまな施策が講じられている。それでも収入・貯蓄の悩みが解消される傾向が見られない。この現状を踏まえ、今後はまずこれらの施策の効果を検証し、抜本的な組み換えを図る必要がある。特に、(6)のライフステージ支援の必要性を踏まえると、収入・貯蓄の悩みの解消には、これまでの起業（事業承継を含む）や就農支援に「多業」の観点を追加することが求められる。起業や就農には、経営を軌道に乗せるまでのリスクやリスクを個人で負担しなければならない問題がつきまとう。こうしたリスクを分散させる方向性として、複数の収入源を確保する「多業」が有効である。

しかし「多業」という経営モデルは、従来の起業支援・就農支援策では念頭に置かれていない（図司2019ほか）。実際に、図29にあるように、市町村内に定住した隊員のうち「多業」例は5.9%にとどまる。ただし、現在も定住しつづける隊員では「多業」例は6.4%とわずかに割合が高まる。「多業」であると、退任直後だけでなく定住しつづける割合は89.3%と、そうでない場合の

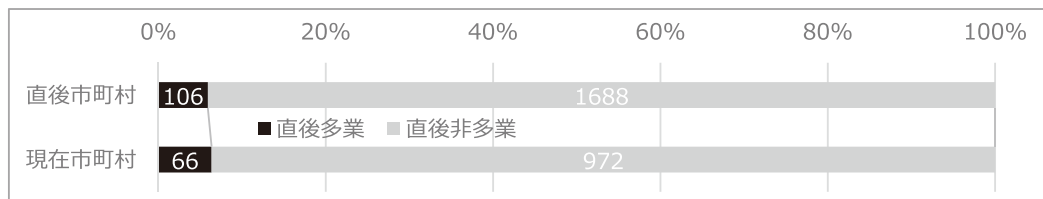


図29 退任直後と現在、市町村内に定住する人のうち「多業」の割合

85.0%よりも、やはりわずかに高い。今後は、「多業」も出口の1つとした、起業・就農支援策が求められる。特に定住3年以上経っても農林水産業を所得源とする割合が減っていない（図27）ことから、同じ「多業」でも、農林水産業に一定の軸足を置くことが、リスク・ヘッジの点でも有効である。

次に地域との関係については、受入態勢を隊員視点に立って再構築することが求められる。さらに受入後、隊員を交えた態勢づくりが効果的である。受入態勢づくりでは関係者の間で地域の将来像（ビジョン）を語り合い、共有することが欠かせない。このプロセスを、採用後の隊員と定期的に重ねることが有効である。

(6) ライフステージ支援の展開

本調査では初めて、退任直後だけでなく現在の居住地や職業、家族構成に注目した。退任後、市町村に定住しても年数が経過するにつれて、定住率は下がってくる。並行して、非正規職や自営業が少なくなり正規職が増える。また、単身者が減り夫婦や夫婦と子どもの人が増える。したがって、所得の安定化と結婚・出産とが相互に関連しながら望まれていながら、その実現の難しさが定住率の漸減につながっていると考えられる。そこで、あらためて所得の安定化や医療・子育て・教育インフラの維持の工夫が望まれる。

このうち所得の安定化については、(5)プロセス支援での「多業」の観点のほか2つ指摘したい。1つは「多業」における収入源の1つとして、国・自治体さらにはその外郭団体を含む、公共部門からの委嘱や事業委託がある。退任後も「移住コーディネータ」などを委嘱・委託される協力隊は少なくない。だが、特に委託事業の場合、契約が単年度でありがちなこと、事業に新規性が求められるがちなこと、契約更新されても委託金が減額されがちなことなど、「行政の下請け化」（曾我2019）にともなう構造的な問題がつきまとう。そうした構造的な問題の解決は措くとして、「集落支援員」制度を活用するなどして収入源の安定化を図る工夫が求められる。地域との関わりは単年度で区切られない中長期性や、新規な取組み以上に継続的な取組みが欠かせないからである。

2つには、2020年4月から運用が始まった特定地域づくり事業協同組合の活用も期待される。ただし現状の制度設計では、すでに地域にある事業の存続やシニア人材の活用が念頭に置かれている。このため、新たな価値を上乘せしようとする取組みや、関わりながらスキルを高めようとする隊員OBOGが関わりにくい仕組みになっている。そうした難点があることに十分注意し、制度を運用しながら改善することが求められる。

(7) ポスト・コロナ社会にむけて

ポスト・コロナ社会については現時点では不確定要素が多く予断を許さない。しかし、明確になっている論点が2つある。

第1に、コロナ禍で顕在化した分断や対立への配慮である。コロナ禍では、それぞれが居住する地域や所属する組織、家族構成などによって、向き合わざるを得なかった困難や将来の展望がまったく異なっていた。ポスト・コロナ社会の地域づくりでは、そうした立場の違いがあることを十分認識し、それを話し合いを通じて乗り越えようとするのが欠かせない。その意味でも、隊員・行政・地域のチームビルディングはあらためて重要な目標になってくる。また、都市―農村間の分断や対立が意識されやすくなっているからこそ、あらためて地域とのつながりを大切にする関係人口の掘り起こしが急務である。

第2に、ポスト・コロナ社会で求められるソーシャル・ディスタンシングと、地域づくりに欠かせない「交流」との調和である。小田切（2014）が指摘するように、1970年代以降積み重ねられてきた地域づくりでは「交流の鏡効果」の発揮や「交流産業」の展開が不可欠であった。協力隊もそうした視点から活動を進め、退任後もカフェやゲストハウスの開業、観光・教育プログラムなどを展開している場合が少なくない。これらの「交流」の充実を、ソーシャル・ディスタンシングが謳われるなかでも図りつづける工夫が求められる。そうした工夫はオンライン活用にとどまらないはずである。

文献

- 玄田有史「ほどほどの隣人、ほどほどの他人：「Sターン」の時代に」 荻谷剛彦編著『「地元」の文化力』河出書房新社。
- 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。
- 平井太郎（2019）「協力隊と導入地域の実像」椎川忍ほか編著『地域おこし協力隊』農文協。
- 平井太郎・曾我亨（2017）「地域おこし協力隊の入口・出口戦略」『人文社会科学論叢』3：121-139。
- （2018）「地域おこし協力隊の入口・出口戦略 全国版」『人文社会科学論叢』5：275-313。
- 栗原良樹・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。
- 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店。
- （2020）「ポスト・コロナ社会と地方圏の展望」『ガバナンス』2030：38-40。
- 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。
- 曾我謙悟（2019）『日本の地方政府』中央公論新社。
- 田口太郎（2019）「地域おこし協力隊」『ガバナンス』220：32-34。
- 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（2019）『就村からなりわい就農へ』筑波書房。

謝辞

本調査には総務省と（一財）地域活性化センター、科研費 JSPS19H03065 による支援を受けた。

地域おこし協力隊アンケートに対するご協力をお願い

拝啓 時下益々ご清栄のこととお喜び申し上げます。

このたび、「田圃回帰」の社会経済的総合分析研究会(代表・小田切徳美明治大学教授、文部科学省科学研究費助成研究 19H03065)では、地域おこし協力隊の受入環境や定着の実態を把握するため、下記のとおり地域おこし協力隊事業の評価に係るアンケートを実施します。

ご多忙のところ誠に恐縮ではありますが、ご理解とご協力をよろしくお願いいたします。

なお返送期限は、**2019年10月4日(金)**です。

返送は、**of-hirai@nifty.com** までメールでお願いします。

※調査結果については、協力いただいた皆様へ資料として提供いたします。

問合せ先

036-8560 弘前市文京町1 弘前大学大学院地域社会研究科 准教授 平井太郎
090-4415-3537 / of-hirai@nifty.com

(1)2019年8月31日までに退任(任期問わず)した協力隊1名につき1票ずつご記入ください。

(2)それぞれのご担当者さまが知りうる範囲でご記入ください。

問1 退任した協力隊の任期をお書きください。 ___年___月～___年___月

問2 退任した協力隊について以下の項目にお答えください。

性別	退任時の年齢 歳	出身地 都道府県	前住地 都道府県	前職 (☑は1つ) <input type="checkbox"/> 正規社員 <input type="checkbox"/> 非正規社員 <input type="checkbox"/> 自営業 <input type="checkbox"/> 農林漁業 <input type="checkbox"/> 無職 (<input type="checkbox"/> 家事手伝い <input type="checkbox"/> 学生)
----	-------------	-------------	-------------	--

問3 退任した協力隊の志望動機はどういったものでしたか (☑はいくつでも)。

地域貢献 定住準備 キャリア活用 業務の魅力 地域とのつながり 田舎暮らし 都会に疲れた 仲間の誘い Uターン 他に就職できない その他 []

問4 退任した協力隊の業務は以下のどれに当たりますか (☑はいくつでも)。

自治体全域にかかわる業務 特定の地域にかかわる業務 特定の組織にかかわる業務

問5 退任した協力隊は人出不足を補う意味があったと考えますか (☑は1つ)。

大いにあった ある程度あった あまりなかった まったくなかった

問6 退任した協力隊の業務対象について、協力隊が入る前の状態を「100」とした場合、退任後の状態はどれくらいになると考えますか。その根拠もあわせてお答えください。

数値	根拠
----	----

問7 協力隊受入に当たって、協力隊と関わる地域または組織と協議しましたか (☑は1つ)。

十分、協議した おおむね協議した あまり協議していない まったく協議していない

問8 協力隊受入後、協力隊と関わる地域または組織と隊員とが定期的に情報交換する場を作っていましたか (☑は1つ)。

初めから作っていた 途中から作った 作らなかった

問9 退任した協力隊から在任中、次の悩みを聞いていましたか (☑はいくつでも)。

収入の少なさ 貯蓄の少なさ 仕事の忙しさ 仕事の少なさ 地域との関係 友人との関係 行政との関係 地域の生活習慣 気に入った住まいのなさ 配偶者との出会い その他 []

問10 退任した協力隊は退任直後、どちらにお住まいですか (☑はいくつでも)。

貴市町村内 貴県内 過疎地域 非過疎地域 大都市地域 わからない

問 11 退任した協力隊の退任直後の家族形態はどれに当たりますか（☑はいくつでも）。

単身 夫婦 2 人 夫婦と子ども 親と同居 他人と同居 わからない

問 12 退任した協力隊の退任直後の所得源はどのようなものですか（☑はいくつでも）。

正規職員としての給与所得 非正規職員としての給与所得 農・漁業所得、農・水産物販売収入

農・漁業を除く自営業収入→具体的にご記入ください

わからない

[]

問 13 退任した協力隊に自治体として支援策を講じていますか（☑は 1 つ）。

講じていない 講じている→具体的にご記入ください

[]

問 14 退任した協力隊は現在、どちらにお住まいですか（☑はいくつでも）。

貴市町村内 貴県内 過疎地域 非過疎地域 大都市地域 わからない

問 15 退任した協力隊の現在の家族形態はどれに当たりますか（☑はいくつでも）。

単身 夫婦 2 人 夫婦と子ども 親と同居 他人と同居 わからない

問 16 退任した協力隊の現在の所得源はどのようなものですか（☑はいくつでも）。

正規職員としての給与所得 非正規職員としての給与所得 農・漁業所得、農・水産物販売収入

農・漁業を除く自営業収入→具体的にご記入ください

わからない

[]

協力隊事業に関して御意見等ございましたら下欄に自由にご記入ください。

[]