

地域おこし協力隊の これまでと今後の方向性

徳島大学大学院 准教授 田口 太郎



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

1. 「人的支援」の意味 1-1. 協力隊に何が期待されて いるか

2009年に「地域おこし協力隊」がスタートして12年となる。「地域おこし協力隊」はこれまで都市からみれば遠い場所であった過疎地域を身近な存在として感じられるように、過疎地域でも「地域外からの移住者」の存在が当たり前となりつつある。移住者Ⅱ地域おこし協力隊、というわけではないが、地域と積極的にコミュニケーションをとる、ということが意味前提条件となつている協力隊の活動は、転出超過が続いてきた地域に移住者の存在を広く認識させる機会となつた。また、協力隊によつて生み出された数多くの活動は地域住民が関心を失いつつあつた地域資源に再び光を当て、価値化されることで多くの気づきを地域に与えたことだろう。このように協力隊の存在はこれまでいわゆる「先進地」の動きとしてどこか他人事のように捉えられてきた、地域と外部人材の協働による新たな価値づくり、ということを多くの地域にとって身近なものとした点は大きい。

しかし、協力隊に対する評価は最終的に「定住したか」に注目が集まりがちであり、彼らが活動の中心に位置づけてきたような地域資源の価値化に対する評価は十分に行われていない。総務省が定期的に発表している追跡調査も「地域おこし協力隊の定住状況に係る調査」というタイトルからしても「定住」を重要視しているように見えてしまう。もちろんそれだけを目的にしているのではないが、どうしても数字で表現できる「任期終了後の地域定住率」が表現の上でもわかりやすく、評価もしやすいため、そこに注目が集まってしまう。実際に協力隊の制度化の背景には1. 都市農村交流を通じた地域の再生、という側面と、2. 移住・定住の推進/田園回帰の推進の2つの側面があつたと言える^{文献1}。それが都市地域からの移住を前提とした協力隊の大きな特徴であつた。しかし、移住定住を政策目標とした場合、現在の隊員数5,000人強という数字で、地方の人口減少が解決できるというわけではなく、人口統計上は焼け石に水と言えるだろう。

1-2. 協力隊の施策としての位置づけと評価

筆者はかねてから移住政策として協力隊を位置づけることには無理があると主張してきた。というのも、移住は地域との関係性や継続的な生業など、様々な要素がそろつた結果として実現できるものなので、協力隊活動の先の移住は別物として考えるべきだ。例えば協力隊として地域活動支援に注力することで、自身の生計確立に至らず定住できないこともある。一方で、定住したとしても活動期間を自身の定住準備に費やすことで地域活動支援が行われないうちもある。地域支援として有効なのは前者であるが、評価されるのは後者となつてしまう。ゆえに、協力隊の活動を評価する際にはまず地域がどのような変化したのか、協力隊との協働を通じてどのような質的变化が起つたのかに注目する必要があるが、そのような定性的評価は平井^{文献2}による報告にとどまつている。

協力隊制度の大きなポイントは、これまで政府が進めてきた紐付き補助金からの脱却である。これまでは、〇〇事業に対して補助をする、という体裁が取られていたため、地域では〇〇事業が必要でなくとも、補助金欲しさに他の取組に〇〇事業の要素を組み合わせて取組をデザインするということが行われてきた。結果として、本来の目的とは異なつた手法とならざるを得なかつた。一方で2008年に始まつた集落支援員とともに事業内容が明確に定められておらず、現場の人材自身に活動が委ねられているところにポイントがある。ゆえに、着任した人材が何を感ず、何を必要と判断したかによつて活動の内容が異なつてくる。当然、活動の成果についても属人性が伴うこととなる。こうした取組であるがゆえに、その評価に定量的評価は必ずしも適切ではないにも関わら

ず、多くの見解は「定住率」という定量的評価となっている点は大きな問題である。

一方で、新聞や雑誌、ウェブサイトなどのメディアで紹介される協力隊の活動は定量的評価とはまったく異なり、それぞれの目的に応じて多様な取組を展開している。今まで見向きもされなかったような地域の素材や暮らしの知恵に光を当て、それを笑顔とともに発信する姿は、忘れられつつあった地域に光を当て、舞台に戻した。そしてそれが都市部で暮らす人々にとつてのあこがれとなった。ただ、地域の小さな声に寄り添いつつ、小さなサポートを続ける隊員も多くいるものの、こうした地味な活動にはあまり注目が集まっていなかった側面もあり、協力隊という地域資源を活用して対外的に前向きなイメージを発信する、という雰囲気となっているのが現在だろう。

2. 「人的支援」の広がり地域 の外部人材依存

若者が多いがゆえに地域資源を活用したエネルギーシユな活動が過疎地域への社会的関心を高めたことは、これまで協力隊を導入していない地域も協力隊への関心を高め、それが現在の隊員数⁵、800人超という状況を作り出したとも言える。

一方で、協力隊にとどまらず都市部から人材不足に苦しむ地方へ人材を送り込もうという人材派遣制度は急速に拡大している。2008

年の集落支援員（総務省）、田舎で働き隊（農林水産省）^{注1}を皮切りに、2009年地域おこし協力隊、2011年復興支援員（総務省）、2014年地域おこし企業人（総務省）^{注2}、2015年地方創生人材支援制度（内閣府）^{注3}、2021年地域おこし協力隊プロジェクトマネージャー（総務省）など、各省庁で急激に広まっている。また、ここ数年は移住にこだわらない「関係人口」^{注4}が国の総合戦略に位置づけられるなど、急速に注目が集まっている。こうした動きは、地方創生の動きを加速させたい国と加速しようにも知恵や人材が不足する地方が歩調を合わせる形で広まってきたと言えるだろう。協力隊の募集もプロジェクト型（活動内容が明確なプロジェクトとなっている）が主流となり、ますます、地域の困りごとを直接的に解決する主体として外部人材が位置づけられるようになっていく。しかしこれは非常に危険な流れだと筆者は考えている。外部人材は地域にとつてはいわば「助っ人」である。助っ人への過度な依存は地域自身の体力を奪うこととなる。しかし、外部人材の導入は行政を含め、地域の人材不足を補完し、人材がいなくとも新しい取組の創出が可能となるため、外部人材の導入を進めることが地方創生を進める上での特効薬のような意味合いを持つことから、あらゆる分野で外部人材の登用が進んでいる。確かに外部人材の導入は短期的には成果を出しやすく、特効薬の

側面はあるが劇薬でもある。人材の任期終了とともに外部人材を失った結果、それまでの活動が持続しないか、かつての外部人材への継続的依存をすることとなり、結果的に地域の資金流出が続いてしまう。重要なのは外部人材への依存ではなく、協働を通じた内部の変化である。残念ながらこうした視点が抜け、よりプロジェクト特化型での外部人材の登用が進んでしまっているのが現在の人的支援を取り巻く状況だろう。

3. 地域の主体的戦略と協力隊

外部人材をどのように導入するのが妥当なのか。それには地域づくりの戦略が必要であると筆者は考えている^{文献3}。というのも地域づくりへの支援は地域の状況に応じて異なってくる。協力隊を導入にしても、どのような地域に、どのようなタイミングで、どのようなタイプの協力隊を導入するのが的確であるかを考える必要がある。当然、地域づくりの機運がないような地域では小さなコミュニケーションを重ねながら地域のやる気を引き出していくような伴走型の取組が重要である。一方で、一定程度の活動をへて、次なる領域に行きたい地域や、経営基盤を固めたい地域ではもう少し戦略を考えるような人材が必要である。あるいは、活動が発展している地域内の温度差が広がっているがゆえに今一度小さな声を拾い集める必要がある地域もある。地域が地域づくりのどのフェーズに今いる

のか、によって適切な支援は異なっている。この地域の立ち位置を確認した上で、どのような外部支援者であれば有効に機能するのか、またどのような導入の仕方であれば、内部の変化や自覚を呼び起こすことができるのか、の戦略的思考を地域がどの程度持っているかが問われている。簡単に言えばリハビリのプロセスを考えてみてほしい、補助具が外部人材のようなものと言えるだろう。補助具を使うことで、生活の利便性が増すが、それを使い続けると補助具なしでは生活が難しくなってしまうため、リハビリを行いながら自力生活を目指す、ということと似たような感覚だろうか。外部人材も地域の状況に合わせて戦略的に導入することが重要だろう。図1は筆者が作成した地域づくりのフェーズと人的支援の位置づけのイメージである。地域づくりの支援といっても地域内には新しい動きと連動して前向きになっていく人もいれば、こうした動きに置いていかれてしまう人もある。ゆえに地域支援は先端的な動きに対するフォローだけでなく、後発的な動きに対しても重層的にフォローしていく必要がある、こうした支援の動きを行政は俯瞰的な視点に立って見渡し、必要に応じて的確な支援手法を検討する必要がある、ということである。こうした地域づくりの見立てと戦略を描く関係者が共有した上で、協力隊を始めとした人的支援を導入することが地域にあった協力隊導入にあたって重要だろう。

地域づくりのフェーズと人的支援

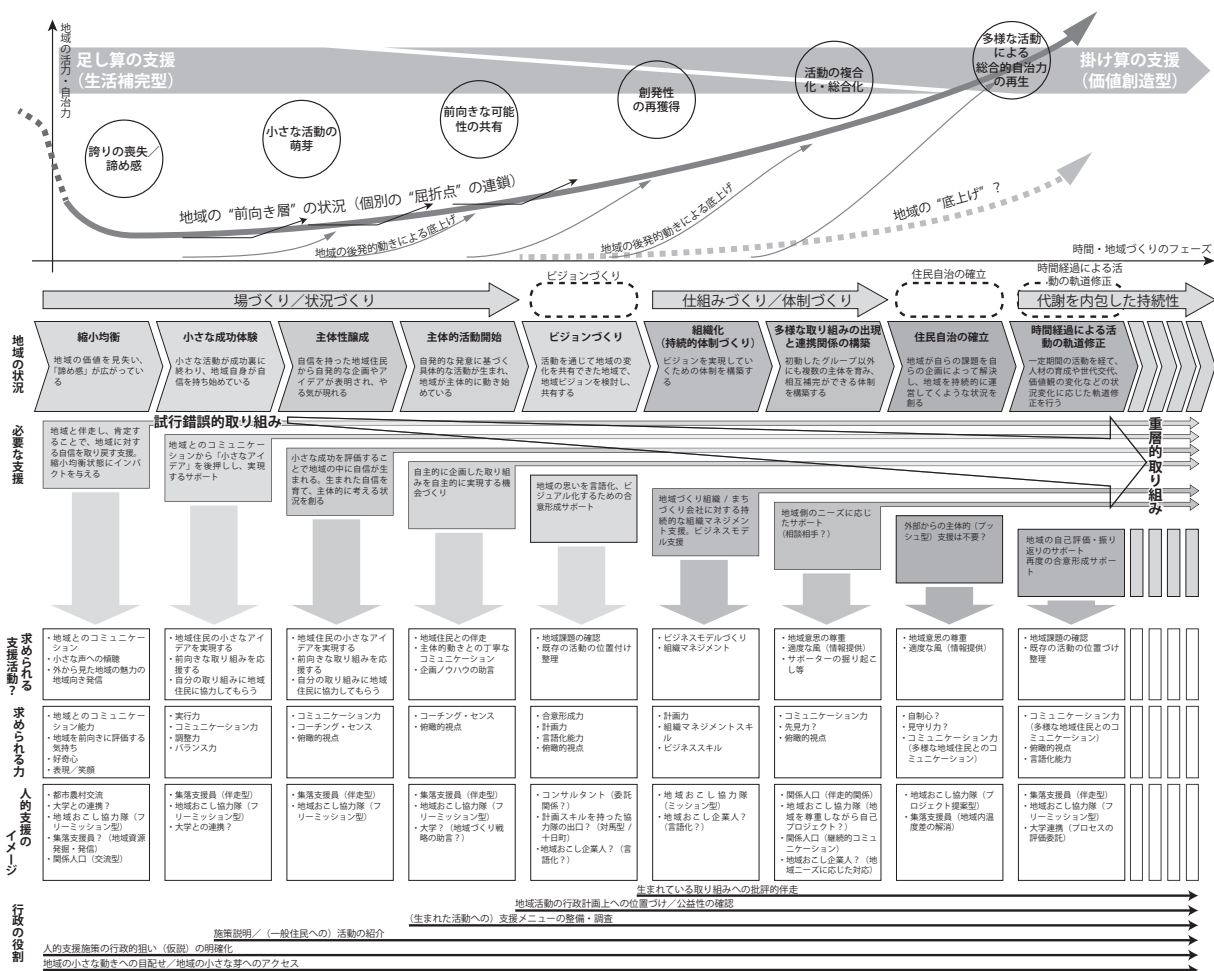


図1 地域づくりのフェーズと人的支援

4. 協力隊の受け入れを契機とした地域の再生

地域おこし協力隊は地域にとってどのような存在なのか。もちろん前述したとおり、地域づくりのフェーズによってそれは明確に定められるものではないが、基本的には地域の元気づくりだろう。地域社会はこれまで転出が続く、転入による別の価値観の流入が少なかった。ゆえに地域の良さに気づきにくい状況が生まれ、それが諦め感のベースともなってきた。しかし、協力隊は地域を選り着任している。地域住民が「なにもない」という地域をナンパワゴンとして選択している。これまでとは全く異なった価値観との遭遇は地域にとっては大きな衝撃だろう。しかし、協力隊の3年間の活動を通じてたコミュニケーションはこれまで地域外交流に積極的ではなかった地域にとって、異なる価値観との交流機会となつていく。これはコロナ禍においても重要で、いわゆる「都市農村交流イベント」が難しくなつたと言つても、地域に居住する協力隊との日常的なコミュニケーションは相互の信頼醸成に大いに役立ったことだろう。こうした異なる価値観との小さな交流は、コロナ禍が落ち着いたこれからの社会で地域が外部人材との主体的な関係づくりをしていく上で重要な機会となつただろう。逆に言えば、日常的な小さなコミュニケーションの有無が信頼関係づくり

5. 地域おこし協力隊のこれから

外部との主体的な関係づくりは難しい。コロナ禍という難しい時期に小さなコミュニケーションを通じて構築された信頼関係はアフターコロナで様々なネットワークを生かしていく時期に重要な道標となるだろう。「地域おこし協力隊」は住民主体の地域づくりを再生するきっかけとして機能することで、永い地域づくりの取組の中の閉塞感の打開、という点で大きな意味を持つことだろう(文獻4)。

協力隊の取組は社会運動ではなく施策である。施策である以上、確実に「これから」があるわけではない。しかし、コロナ禍で一気に広がったオンラインを介した様々な交流は空間的制約を一旦に取り払った。仮に協力隊がその地に定住できなくとも、信頼関係が繋がっている限りは遠方であれ、協働することは可能である。ゆえに重要なのは居るか／居ないか、よりも信頼関係があるか／ないか、である。特定のプロジェクトや起業に偏重しつつある協力隊が、3年間の活動期間の中で地域とどのような信頼関係を構築するか、それがわづか3年という任期を長期的な地域づくりのプロセスの中での大きな意味のある3年にするのか、あるいは特異点のようなものとしてしまうのか、の分かれ目と言えるだろう。

更に、「地域おこし協力隊」や「関係人口」など個別の施策ごとに現場の取組が別れてしまう傾向がある

ケーションの有無が信頼関係づくりの上で重要で、それなくして地域と

が、全ては「地域づくり」のプロセスの中に統合されていく必要がある。地域の身の丈、地域目線に立った上で長期的視野を持って、その中に協力隊を始めとした各種の人的支援や、その他の取組を位置づけていくことが人口減少、少子高齢化が更に進むこれからの過疎地域にとって重要だろう。そして、協力隊との協働をきっかけとして、地域が主体性を持ちつつも地域内外の多様な主体との協働による地域づくりが実現することが望ましい未来であると筆者は考えており、それを「少人口・多人数社会」として提唱している。その地域に定住する人口が減少しても多様な担い手とのネットワークによって多数の人々が主体的に地域維持に関わることが、都市部の人々の生活認識を高め、結果として我が国全体のQOLの向上に資するだろう。

注釈・参考文献

注1) 2014年より「地域おこし協力隊」に名称統合

注2) 2021年度より「地域活性化起業者」に名称変更

注3) 2019年度より始まっている「デジタル専門人材派遣制度」を含む。また、2022年度からは脱炭素分野に知見を有する「グリーン専門人材」の派遣も始まっている

注4) 第2期「まち・ひと・しごと総合戦略」(内閣府)における「具体的な取組」として「関係人口の創出・拡大」が位置づけられた

文献1) 関司直也・地域サポーター人材による農山村再生、筑波書房、2014。

文献2) 平井太郎・曲がり角にきた地域おこし協力隊制度、人文社会科学論叢、vol.9、弘前大学人文社会科学部、pp.151-176、2020。

文献3) 田口太郎・住民自治と協力隊――「地域戦略としての協力隊思考」のすすめ――『地域おこし協力隊10年の挑戦』第2部第3章、農文協、pp.258-271、2019。

文献4) 田口太郎・コロナ禍で期待される地域おこし協力隊の役割、月間「地域づくり」2021年4月号、地域活性化センター、pp.215、2021。

田口太郎は、2011年より現職。博士(工学)。自らも徳島県内の過疎集落に移住し、生活をしながら研究・実践を進めている。主な著書に「まちづくりオーラル・ヒストリー」(水曜社)、「住み継がれる集落をつくる」(学芸出版社)、「地域おこし協力隊 10年の挑戦」(農文協)など。

プロフィール

徳島大学大学院准教授
たぐちたろう
田口太郎



1976年神奈川県生まれ。早稲田大学理工学部建築学科、同大学院修了。小田原市政策総合研究所、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)。自らも徳島県内の過疎集落に移住し、生活をしながら研究・実践を進めている。主な著書に「まちづくりオーラル・ヒストリー」(水曜社)、「住み継がれる集落をつくる」(学芸出版社)、「地域おこし協力隊 10年の挑戦」(農文協)など。

退任のご挨拶

専務理事 大西 康文

先の総会で専務理事を退任させていただきました。この間、役職員の皆さんはもとより、大学の先生方をはじめ、研究員を派遣いただいた市町の皆さん、そして多くの会員の皆さんにお世話になりました。心から感謝申し上げます。

さて、在任期間を振り返ってみますと、世界規模の感染拡大によるコロナ禍にみまわれた2年間でした。また今年になってはロシアによるウクライナへの軍事侵攻が出来し、世界平和のみならず、食料やエネルギー供給問題に影を落とすなど、まさに変化と不確定にあけられた在任期間でした。

近年は、変動性、不確実性、複雑性、曖昧性の英語の頭文字をとって、VUCA時代と呼ばれるそうです。不確定で将来の予想が難しい社会状況を指す言葉のようです。まさにその言葉を実感せざるを得ない現状があるように感じます。

それゆえに、自治体に求められるものはより大きく高度なものとなっていると感じますが、残念ながら、地方が自らの判断で地力を発揮できる体制になっているとは思えません。コロナ禍を通して感じたことは、権限と財源の両面から地方分権改革は全く進んでないどころか、後退しているということでした。緊急事態宣言の発出や解除に絡んで、知事と政府間で権限と責任の所在が不明瞭な事態が続いたり、給付金の支給やPCR検査の実施、ワクチン接種な

どの様な場面で、権限や根拠不明による国・地方の役割と連携不足による様々な齟齬が見られました。また、財源に目を向けると、コロナ禍において、自治体毎に感染拡大防止対策や経済対策が実施されていますが、その財源のほとんどは国からの臨時交付金であり、独自財源を活用した真に自治体独自の政策実現には程遠いものがあります。政府は国債を刷って日銀が買い取るという打ち出の小づちを振るっています

が、地方自治体は経常収支比率九十九パーセントという厳しい財政事情のなか、独自政策の実施には四苦八苦が続いているのが現状です。権限も財源も不自由な中で、地方自治体にVUCA時代に立ち向かえというのは酷だと思うのは身びいきが過ぎるでしょうか。

政府は、ウクライナ問題を契機に防衛費を今後5年間で抜本強化するとしていきます。対GDP比2%という説もあります。財源にして6兆円強。地方交付税交付金が年間約16兆円(令和3年度予算)なので、その分を交付税に回せば、より住民の期待する政策の実現につながる期待するのは私だけでしょうか。

こういった社会情勢を受け、改めて地方分権改革の機運が高まることを期待し、当センターでも分権改革をテーマにしたセミナー実施や研究会を立ち上げて機運醸成の一助となるよう努めてきましたが、社会の機運が盛り上がるには至っていないようです。

三重県地方自治研究センターには、抜本的な行政システム改革(分権改革)にたゆまなく取り組まれることを最後に期待するものです。