

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 6 月 9 日現在

機関番号：16101

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25820299

研究課題名(和文) 過疎集落への人的支援における重層的なサポートネットワークの構築

研究課題名(英文) Building multilayered support organization for human support to declining villages

## 研究代表者

田口 太郎 (Taguchi, Taro)

徳島大学・大学院ソシオ・アーツ・アンド・サイエンス研究部・准教授

研究者番号：20367139

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：各地で取り組まれている人的支援の活動レビューを通じて、効果的な人的支援の導入にあたっての準備段階、導入初期、中期、末期の各段階での取組の状況、必要な支援を人的支援の担い手、行政、受け入れ地域の3者の視点から整理したうえで、今後導入を検討している各自治体向けのガイドラインを取りまとめることを目的とし、結果としてこうした人的支援の導入ガイドライン、および導入後の運用に関するガイドラインを研究代表者のウェブサイトで公表した。

また、研究成果を受けて、人的支援に対する重層的な支援体制構築に向けた行政職員向けワークショップを全国で開催している。

研究成果の概要(英文)：In Japanese, national policy to revitalize declining villages have been held from 2009 called "chiiki okoshi kyoryokutai". This policy is to send human resources to rural area from urban area as revitalization support. This policy started in 2009, and more than 2,600 supporters are working on their projects with local communities. This action created many kinds of revitalization scheme for declining local communities. In other hand, some of the projects are not effective. These problems are caused by the municipal policy, because that they don't have experience to hire this kind of human resources.

To resolve these problems and to make these projects more effectiveness, mutual support between neighborhood governments and their supporters. And prefectural governments have a role to coordinate this mutual support system. In this research project, I proposed the way to consider how to create the multilayered support organization.

研究分野：都市・地域計画

キーワード：地域おこし協力隊 集落支援

### 1. 研究開始当初の背景

総務省による「集落支援員」「地域おこし協力隊」といった過疎地域における人的支援の取組みが始まり3年が経過した。2015年度にはその設置人数が全国で2,600人を超えるなど、我が国の過疎対策事業の中でも中核的な事業となったといえる。また2012年度からは東日本大震災被災地で復興支援にあたる「復興支援員」の取組みもスタートしている。当初の取組みは実験的な意味合いも強いと考えられるが、今後は取組みの成果と課題を検証し、人的支援の導入にあたっての条件整理や導入手法を具体的に示す必要がある。

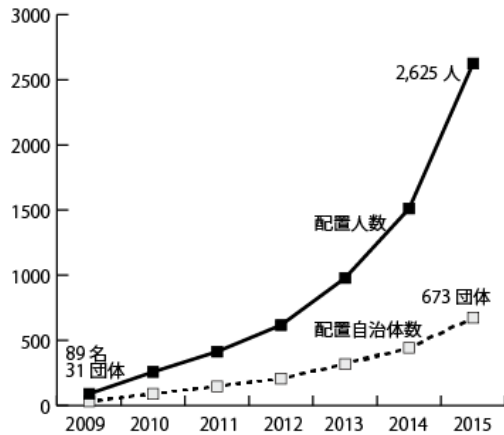


図1. 協力隊の設置人数

る。

また導入地域が広がる中で、導入戦略を持たずに導入するケースも相次いでおり、協力隊の活動の成否に大きな影響が出てきている現状がある。

### 2. 研究の目的

各地で取り組まれている人的支援の活動レビューを通じて、効果的な人的支援の導入にあたっての準備段階、導入初期、中期、末期の各段階での取組の状況、必要な支援を人的支援の担い手、行政、受け入れ地域の3者の視点から整理したうえで、今後導入を検討している各自治体向けのガイドラインを取りまとめることを目的とする。

また、導入後も様々なレベルでの活動検証を行った上で、必要な支援を行い、活動を効果的なものにすることが求められる。

### 3. 研究の方法

各地の地域おこし協力隊の活動レビューから、活動状況、活動の成果と課題を把握した。

### 4. 研究成果

(1) 協力隊のバックグラウンドと活動内容  
協力隊にはどのような人材が採用されているのか。そのバックグラウンドは多様であるが、大きく分けると以下のような思考を持った人材が多いように感じている。

地域起業思考：一次産業の六次化を始めとして、地域資源を活用しながらローカルビジネスを立ち上げることを目指している人材。レストランやカフェ、ECサイトの運営、環境

ビジネスの立ち上げなどを希望している人材。

地域づくり思考：地域づくりを現場で実践したいと考えている人材。元々地域づくりに関心が高かったり、祖父母の家が農山漁村であったことから地域での活動を希望している人材。

自給自足、自然思考：東日本大震災等を契機として付加価値産業への疑問から自ら生産者になることを希望したり、安全・安心な食べ物や自然環境を求めている人材。

自分探し思考：都市部での仕事などに疑問を感じ、一度都市を離れて地域での暮らしを通じて自分を見つめなおそうと考えている人材。

協力隊として採用される人材は多岐にわたる。中には地域づくり自体への関心が低い人材もいれば、活動を通じて地域づくりに目覚める人材も多い。一方で、地域づくりに無関心なまま、地域での雇用の受け皿として認識されているケースもある。

様々なバックグラウンドをもった協力隊は移住先で地域づくりや起業に向けた様々な取り組みを行っている。具体的には導入自治体がそれぞれ活動内容を程度の差はあるが規定しており、極めて自由度の高い活動を行っている協力隊もいれば、農業法人に派遣され農作業に従事するなど限定的な取り組みとなっているものもある。

### (2) 協力隊による成果と課題

協力隊が起点となった好循環への転換

協力隊の設置はすでに過疎地域における地域振興施策の代表的なものとなっているが、実際にどのような成果があがっているのか。一般解のような成果を示すことは難しいが、たとえば新潟県十日町市では人口減少により限界集落と呼ばれるようになって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協力隊として着任し、地域の主要生産物であった米のブランド化に成功している。更に、協力隊のみならず続く移住者が子どもを産んだことにより限界集落から脱し、「奇跡の集落」と呼ばれるようになった(十日町市池谷集落)。この集落では人口構成が健全化し、更に米のブランド化に成功したことで今や移住者向けのお試し居住も始まっている。

徳島県三好市では地域では、東京で大手雑貨店のバイヤーをやっていた若者が協力隊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、実行している。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、雑貨屋のバイヤーであったこともあり、「うだつマルシェ」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、来客も四国全域、岡山からも集めている。協力隊本人は諸事情が

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など、現在の三好市に多くの動きが生まれる流れの原点ともなっている。

1人の移住者が地域住民と協働して様々な活動に取り組むことで協力隊との信頼関係が醸成され、地域住民の主体性が芽生える。結果として協力隊には地域への愛着が芽生え、定住を決断し、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が多い。いわゆる成功事例と呼ばれる協力隊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、協力隊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り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、協力隊1人の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。

#### 戦略なき協力隊導入による課題

一方で課題はどうか。取り組みが多様であり、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。ただ筆者が知る限り、課題を抱えた協力隊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ミスマッチ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様なものが挙げられる。

#### 放置

協力隊には「移住」が最大の目的として考えられ、着任後特にミッションが与えられないケース。協力隊が地域から求められておらず、具体的に業務がない。多く隊員はこの状況からも地域の人達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ことも多いが、それを見いだせずにいる隊員も少なくない。

#### 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協力隊が「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。結果として協力隊それぞれの経験やスキルを十分に活かすことが出来

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。

#### ズレ

協力隊のイメージした活動と実際の活動、協力隊のライフプランと活動内容に大きなギャップがあるケース。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関わらず、実際の活動は依頼された草刈りであったり、道の駅のスタッフ、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、大半の協力隊は着任直後に何らかのズレが有ると思われる。そこで、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、民間出身の協力隊が多いため、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。

#### 地域おこしに寄与しない人員補填

一方で、本事業は「地域おこし協力隊」である。そのため、その主たる目的は「地域おこし」に寄与しているかどうか、で判断する必要があるといえるが、実際の活動をみるとそうなっているのか、と疑問を感じる例も少なくない。上記のような課題は協力隊が不満を持つことによって分かる課題であるが、一方で特に不満も持たないままに地域づくりに一見関係のないような活動に人員補填として導入されている例も多い。例えば、ふるさと納税の窓口や観光協会の事務職員、道の駅の運営スタッフや公営の温泉施設スタッフなど、本来は独自予算で採用すべきと考えられるような職種に協力隊を充当しているケースもある。こうした取り組みも特別交付税措置による財政支援である以上、事前にコントロールすることは難しいのが現状である。

#### 人材の不足による協力隊確保の難しさ

昨今では協力隊を導入する自治体も増え、募集定員は着任している隊員を大幅に超えている。つまり、人員確保が大きな課題となっている。大半の自治体が協力隊を導入しようと募集を行っても定員を超える応募がない、あるいは全く応募がない、ということが多く発生している。筆者が関わった地域では協力隊の募集定員5名に対して書類応募者11名、内書類審査合格者9名、書類審査合格後4名が辞退し面接を受けた者5名、全員が採用決定となったが、その後2名の辞退により実際に着任したのは3名である。当初倍率は2倍を越えてたものの順次辞退者がでて、結局は定員を確保することが出来なかった。辞退理由は他自治体での協力隊着任である

ことも多く、ここにも自治体間の競争が発生している。競争が起こることで、意識の高い地域に意識の高い協力隊が着任する、という面もあるが、多くの協力隊候補者が協力隊募集のポータルサイトなどを通じて多数の自治体からくる同様の情報を比較していることから、僅かな給与の違いが影響することも多く、協力隊の件数の上限が250万まで引き上げられて以降は、応募を得るために件数を上げる給与競争も発生している。給与が上がれば必然的に活動費が制限されることとなったり、給与を当てにしていた応募が起こるなど地域にとって必ずしもメリットとなるとは限らない。

### コストとのバランス

協力隊は今や全国で3,000人に迫ろうとしている。上記のように大きな成果を収めている地域もあれば、課題を抱え成果を挙げられない地域もある。東京などの都市部の基準から言えば協力隊の給与は決して高くはないが、過疎化の進む農山漁村では特に安いという印象も持たれていないため、住民からは時として厳しい指摘を受けることも多い。

では、課題を理由にこの制度をやめて良いのか、という点もある。実際に地域おこし協力隊を1人雇用する場合、特別交付税措置の対称となるのは人件費活動費合わせて400万であり、大半の自治体がこの枠内で活動している。これが全国で2,600人の協力隊いるとすると、その総計は100億超となる。これは特別交付税措置の対象となる総額であって、これを超えることはないのだが、たとえば平成27年度の地方債（辺地及び過疎対策事業、過疎対策）約4,000億と比較するとわずか2.5%である。そう考えればこの事業は課題も多いとはいえ、非常に効果的な取り組みを生み出しているとも言える。そのため、あまり制度的な縛りによって運用幅を減らすよりは、協力隊着任後の柔軟な運用を各自治体に促していくことが有効であると筆者は考えている。

### (3) 今後の展望

#### 協力隊サポートの充実の必要

成果、課題の混在している現在の地域おこし協力隊であるが、今後必要なことは各自治体や各地域における柔軟な運用であると同時に、柔軟な運用を下支えする重層的な支援体制であると考えている。特に都市部から高い能力と情熱を持って、更には人生を賭して地域にやってくる若者達の力を存分に活かすためにも協力隊それぞれの状況に寄り添った施策となることで、地域と協力隊がWin-Winとなる関係を創っていくことが必要である。

しかし、地域おこし協力隊はこれまでであったような事業ベースの補助金や交付金ではなく、「人」に焦点を当てたものであるため、隊員それぞれのスキルや将来設計、更には働き方に至るまであらゆる面を検討する必要がある。十分なサポートをするには手間も時間もかかるが、直接の担当である行政職員に

は必ずしもその経験もないため、難しい業務となりがちである。

### 県レベルなど、広域的なサポート体制構築の必要

協力隊は現場での活動が中心であり、また基礎自治体を中心となっていたためこれまで県の関わりが少なかった特徴がある。県レベルでは県内自治体の活動の状況が比較的俯瞰しやすく、また県レベルであれば協力隊相互の行き来も非比較的容易である。これまでの協力隊向けのサポートは基礎自治体レベルが中心であり、研修などは全国レベルでの初任者研修などが中心であった。県レベルでのサポートは一部積極的な地域のみであり、そうした地域でも年に数回研修会や交流会が行われるにとどまっていた。しかし隊員数が3,000人に迫ろうとする中で、全国レベルでのサポートの役割は終えたように感じる。これから県レベル、比較的狭域の県では近隣県との連携や広域な県では県内の複数ブロックレベルでのサポートや相談、課題解決を図っていく必要がある。これにより日常的な悩み相談や連携事業など、採用地域にとどまらない柔軟な活動やサポートが実現すると考える（図2）。

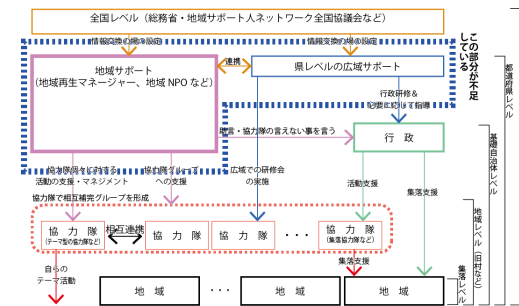


図2.重層的なサポート体制モデル

### 4) 研究を受けた今後の取り組み

本研究で得られた成果を元に実際の重層的な支援体制の実装を目指して、総務省と連携のもとで全国の自治体職員を対象とした「地域おこし協力隊推進会議」をブロック毎（北海道、東北、関東、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州、沖縄）で開催し、そこで重層的な支援体制を検討するためのシート（図3）を用いてワークショップ形式で検討を促している。今後はこれをもとに具体的な検討や国による支援体制構築のサポートプ

	選考・募集時	初任者	任期前	任期終了に向けて	任期終了後
地域おこし協力隊の募集・選考					
地域おこし協力隊の育成・支援					
地域おこし協力隊の活用・評価					

図3.重層的なサポート体制の検討シート



プログラムを検討する予定である。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 5 件)

田口太郎、農山漁村における「まちづくり人財」と自治体職員、ガバナンス、7月号、2015、pp.18-21、査読無

澤田雅浩、上村靖司、田口太郎、福留邦洋、新潟県中越地震後の地区・集落の変化とその要因に関する研究、日本災害復興学会 2014 長岡大会講演論文集、2014、pp.112-115、査読有

田口太郎、新潟県中越大震災復興まちづくりにおける「地域復興支援員」の役割、日本災害復興学会 2014 長岡大会講演論文集、2014、pp.68-71、査読有

田口太郎、地域サポート人材の研修プログラムの構築、農村計画学会誌、32 巻、2013、pp.364-369、査読有、(CiNii: 40019920626)

田口太郎、地域における人的支援の人材育成プログラムの開発、日本建築学会技術報告集、42 巻、2013、pp.719-724、査読有、(DOI:10.3130/aijt.19.719, CiNii: 40019701558, Elsevier: Scopus)

〔図書〕(計 1 件)

平井邦彦、澤田雅浩、田口太郎、福留邦洋、宮本匠、上村靖司、稲垣文彦、中林一樹、中越地震から 3800 日、ぎょうせい、2015、281 (pp.127-181)

〔その他〕

ホームページ等

『地域おこし協力隊』をはじめとした外部人材の公募にむけたチェックリスト  
<http://www.taguchi-studio.net/documents.html>

『地域おこし協力隊』をはじめとした外部人材導入後の運用に関するチェックリスト  
<http://www.taguchi-studio.net/documents.html>

## 6. 研究組織

(1)研究代表者

田口 太郎 (TAGUCHI, Taro)

徳島大学・大学院ソシオ・アーツ・アンド・サイエンス研究部・准教授

研究者番号：20367139