

## 地域おこし協力隊の受入れをめぐる市町村の動向

～長野県地域おこし協力隊員と自治体担当者へのアンケート調査から(下)～

研究員 宮下聖史 (立命館大学)  
理事 相川陽一 (長野大学)

地域おこし協力隊のキャリア形成と受入れ自治体の動向に着目して行ったアンケート調査の結果を前号に続き紹介します。なお、第11回地域再生研究会(8/30)は本報告(前・後)を土台に開催し、議論します。

### 1. はじめに

前号は、地域おこし協力隊員を対象としたアンケートの回答を中心に報告しました。今号は、地域おこし協力隊員の受入れ自治体の担当者からの回答をもとに現状や課題点、そして展望などを記していきます。

### 2. 長野県の現状をふまえて

長野県は77市町村があり、全国で最も村の数が多い都道府県です。「平成の大合併」の際に非合併を選択し栄村や泰阜村のように独立志向があり、前向きに「小さな自治」を選ぶ自治体が多い県である、という地域特性を念頭に置いておく必要があるでしょう。

また、アウトドアスポーツや自然体験などのレジャーで、大都市圏から多くの人々を観光客として集めており、避暑地や保養地として戦前から別荘が開発され、近年では新幹線の開通とともに首都圏と長野県で二地域居住を行う、新幹線通勤を行う、などの動きもみられ、「地方圏の中では移住先として人気の高い県」であるという特徴をふまえて、自治体も移住促進に力を入れています(たとえば佐久市では、新幹線通学を行う人向けに新幹線定期の補助事業を実施)。

首都圏や中京圏と特急列車(あずさ・しなの)や新幹線で連結されている通勤圏として長野県があり、大都市圏からのアクセスの良さはレジャーやツーリズムの舞台としての特徴とともに、移住者を迎える地理的な優位性となっています。

他方で、長野県内には、人口減少や高齢化率などの観点からみて、県内格差もみられます。最も人口規模の大きいのは長野市(約38万人)ですが、数百人規模の村も点在しています。また、長野市の中でも「平成の大合併」で、吸収合併「された側」と「した側」では、人口増減率にも明らかな違いが出ています。

表1を見ると、2010年から2015年の人口増減率では、「合併された側」の旧町村域では、5年間で人口が10%を超える大幅な人口減少が生じています。

これらの旧町村域での急激な人口減少の要因は、長野県立大学の築山秀夫先生の地域調査によると、合併に伴って、役場機能の一部が村外移転し、子どもをもつ若手住民であった役場職員が減少し、過疎に拍車をかけていること。他方で、大岡のような山村に魅力を感じて移り住む移住者が層として存在し、アクティブに活動していることも指摘されています(築山秀夫「市町村合併と農山村の変動：長野県旧大岡村を事例として」『村落社会研究』2013年所収)。

長野大学のある上田市(約15.5万人)は、長野市、松本市に3番目の人口で、ここを含む上田小県エリアにおいても、同様の傾向が認められます(表2)。上田市と隣接する町村は新設合併を選択していますが、表1と同様に2010～2015年の人口増減率をみると、旧町村部の落ち込みが目立ちます。

長野県は、県単位でみれば、全国的にも大都市圏か

表1 長野市の人口増減率(2010→2015年)

長野市	-1.0
旧長野市	-0.5
旧大岡村	-16.8
旧信州新町	-15.5
旧豊野町	-2.2
旧戸隠村	-12.2
旧鬼無里村	-18.1
旧中条村	-15.1

資料：国勢調査

表2 上小地域の人口増減率(2010→2015年)

上田市	-1.7
旧上田市	-0.4
旧丸子町	-5.6
旧真田町	-6.6
旧武石村	-8.3
東御市	-1.9
旧東部町	-1.6
旧北御牧村	-3.5
青木村	-5.8
長和町	-9.1
旧長門町	-7.4
旧和田村	-12.7

資料：国勢調査

らの移住が盛んな県ですが、人口増減をめぐっては、県内での自治体間格差や「平成の大合併」によって広域化した自治体内での「みえない自治体内格差」が生じていることには注意が必要です。既存統計の多くが「平成の大合併」以後の自治体を単位として作成されていることから、注視が必要です。

地域おこし協力隊のことを考えていく際には、自治体間格差や「みえない自治体内格差」を念頭に置く必要があります。小規模自治体で多くの隊員を迎え入れているところもあり、自治体の大きさが配属隊員数の大きさを決めるわけではなく、市町村や住民の意思決定によるところが大きいように思えるからです。

以上をふまえて、地域おこし協力隊の担当者へのアンケート調査の概要を紹介します。なお、長野県ホームページには、「地域おこし協力隊、の広場」というコーナーがあり、県内の市町村への配属人数や隊員様向けの研修会情報、任期終了後の進路などが公開されています。筆者らも活用させていただきました。

<https://www.pref.nagano.lg.jp/shinko/sainetsu/chiiki-okoshikyouryokutainohiroba.html> 2018.7.25 最終閲覧

### 3. 自治体への質問紙調査の結果概要

#### (1) 調査方法

調査票は 77 自治体すべてに送付し、回答者は地域おこし協力隊へのサポートを主に行っている部署の担当者としてしました。2018年3月23日現在で 64 自治体から回答をいただきました（有効回収率は 84%）。

なお、今回の概略報告では、前述の長野県ホームページでは把握できない協力隊の公募経緯や配置方針、受入れにかかる課題等を中心に質問しました。

#### (2) 協力隊の配置を検討したきっかけ

質問紙では、隊員公募の発案者を市町村長、市役所や町村役場職員、自治会などの住民団体の 3 者に想定して、複数回答形式で質問し、回答「あり」のケースを選択肢ごとに集計しました（図 1）。

最も多いのは、市役所や町村役場職員からの発案で、次が市町村長です。市役所や町村役場職員の発案と市町村長両方の双方を回答しているのは 6 自治体でした。「その他」は 1 自治体で、自由記述には「外部からの助言」とありました。この集計結果からは、市町村長からのトップダウン方式よりも、行政職員の発案によって公募の検討が始まったことが多いことがうかがえます。

#### (3) 採用方法（面接審査への出席者）

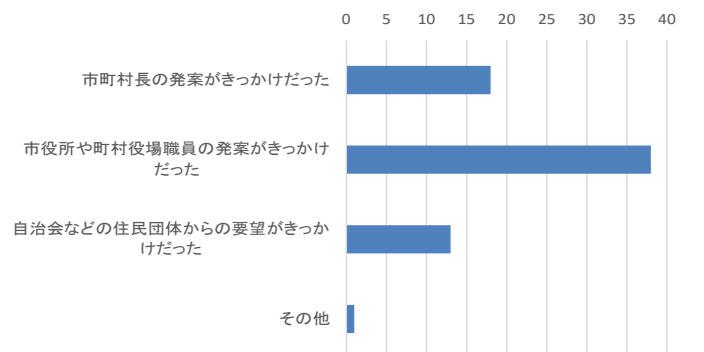
地域おこし協力隊の採用にあたり、どのような人々が審査に関わっているのかを知ることにより、地域社会の構成員が隊員の受入れにどのくらい関与しているのかを調べてみました。

図 2 は、採用にあたって面接審査に出席した人々の社会的属性に関する回答結果です。「市役所・町役場の職員」が多数を占め、市町村長が出席するケースもあります。しかし、「自治会などの住民代表」や「先に配置されていた地域おこし協力隊員」が面接審査に加わるケースは限定的でした。

地域おこし協力隊員は、既存の行政職員では発案しえない活動や、実行が難しい活動を行うことを期待されています。また、隊員の多くは、庁舎の外で地域住民と緊密に触れ合うことが多いことも知られています。そのように考えると、隊員の新規採用にあたって、前任隊員や自治会長などの地域代表が関与していない状況は、新規隊員と受入れ側の前任隊員や地域社会との間にミスマッチを生む可能性を想起させます。

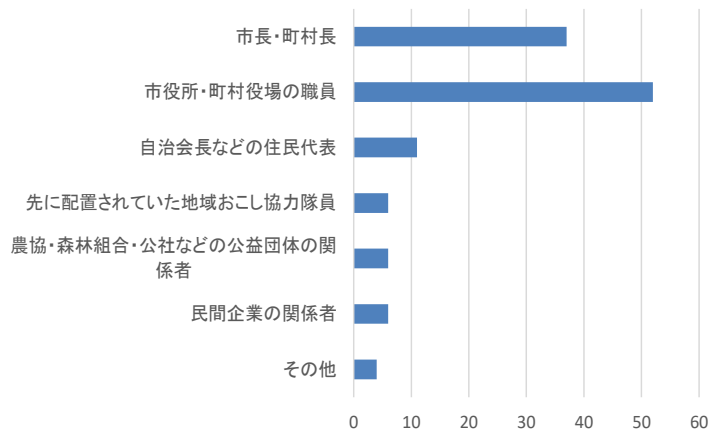
行政職員が採用にかかわることは所与の条件ですが、前任隊員や地域住民が関与することで、様々な期待や

図 1 地域おこし協力隊の配置を検討したきっかけ（複数回答）



注：回答「あり」のケースを集計した

図 2 地域おこし協力隊の採用面接の出席者（複数回答）



注：回答「あり」のケースを集計した

不安を抱えながら地域に入っていく新規隊員の受入れが円滑化することが期待されます。受入れ側が募集する隊員に活躍してほしい領域をもち、ビジョンを明示したうえで、幅広い関係者による選考体制や受入体制を検討する必要であるように思われます。

#### (4) 活動エリア

地域おこし協力隊が担当するエリアについては、既存の募集要項等で確認すると、大きく分けて、集落、大字、学校区、公民館区、自治体域など、空間スケール別に設定可能な地理的な範囲ごとの配置と、行政機関や公的機関、社会福祉協議会、その他民間団体などの事業所ごとの配置に分かれています。

回答結果(図3)からは、集落単位や大字・学校区単位での配置例は少なく、単一の自治体すべてが配置エリアになっているケースが多いことがわかります。次いで、自治区域による配置ではなく、行政施設や民間事業所への配置となっていることもうかがえます。

農山村地域の社会的共同生活の基礎単位は集落であると言われますが、その空間的な範囲は時の経過とともに多様化しています。また、繰り返される合併もあって、集約や自治区などの捉え方は一律のものではなくなっていることに注意が必要です。しかし、数名の隊員で単一の自治体を任されている状況は、隊員の負担が大きいのではないかと懸念もあります。

筆者の一人(相川)は、かつて島根県で住込み型の地域づくり活動という今日の地域おこし協力隊に近い職務内容で、実践と研究にかかわってきました。その際に感じていたことは、自身も一人の住民という意識を持ったうえで、住民との人格的な信頼関係に基づいて初めて成り立つ活動が多い、ということです。

活動目的の正当性や有用性だけでは地域はなかなか動きません。「仲間」や「師匠と弟子」などの人間的な関係を築き、それがベースになって、様々な活動が展開できました。そのような「顔の見える関係」を維持可能とする空間的な単位はどこか、という議論が必要であるように思います。

自治体全域にくまなく力を注ぐことは、小規模自治体でも難しいと思われます。行政機関の「公平性の原則」だけでは活動がうまくいかないという面も、個々の地域特性をふまえて、議論する必要があります。

#### (5) 今後の配置方針

現在の地域おこし協力隊制度は、総務省と農林水産省の制度が合流したもので、国としては今後も増員する方針のようです。そこで、今後の隊員の配置方針について質問しました(図4)。

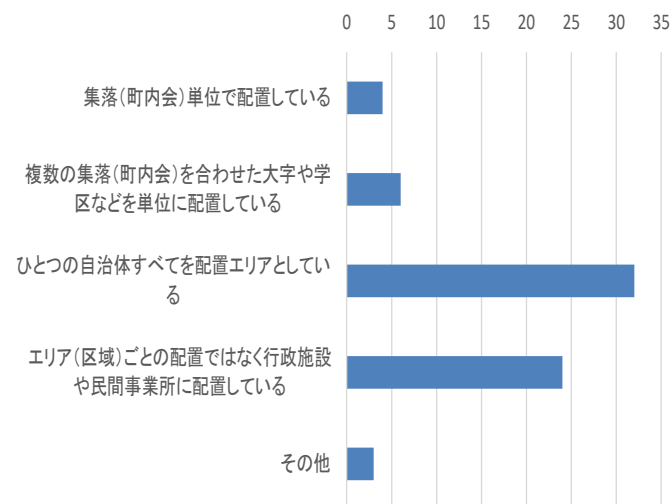
過半数の57.8%が増員見通しと回答しており、現状維持は17.2%です。他方で、「減員する見通しである」も4自治体ありました。

#### 4. 調査結果をふまえた問題提起

本調査結果により、既存の公開資料では得ることのできない受入れ自治体側の制度の運用状況の一端をご紹介しました。他にも、受入れ自治体の担当者の抱える課題なども自由記述方式で回答を得ています。その性格上、分量も膨大で、内容面においても慎重な取り扱いが必要ですので本稿では省略しますが、ご案内の第11回地域再生研究会での報告や学会への発表などを通じて、要点を紹介していきます。

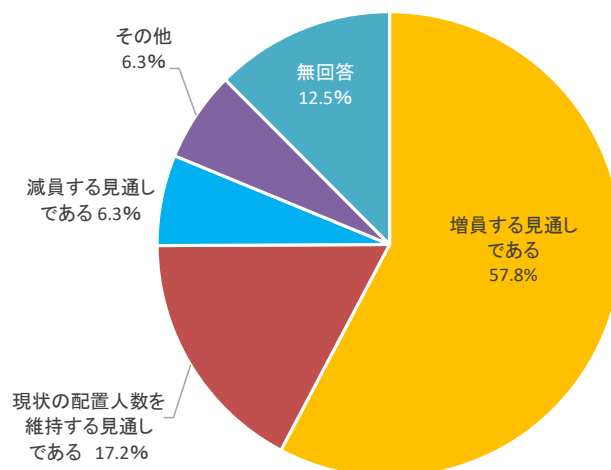
ここでは、受入れ自治体の課題について、今後の調査目標も含めて、問題提起を試みます。

図3 地域おこし協力隊の配置エリア (複数回答)



注：回答「あり」のケースを集計した

図4 地域おこし協力隊の今後の配置計画 (N=64)



地域おこし協力隊制度は、受入れ側自治体の自由度が極めて高い制度と言えます。隊員募集に際しては、地域が抱える様々な課題に応じて、隊員のミッションを自由に設定することができます。

しかし、自由度の高さは、応募する側の力量が問われることにも通じます。募集にあたっては、行政をはじめ地域社会の様々な主体が力を合わせて、「この地域の課題とはなんだろうか?」と問い、地域課題のある程度明らかにしたうえで、「このような課題の解決に取り組むスキルや意思を持った人を迎えよう」という態勢を作っていく必要があります。

公募内容づくりや選考プロセスが、そのまま、地域づくりの実践経験や官民連携の経験としても有意義なものになることでしょう。

本調査では、公募プロセスは行政主導で行われていることがうかがえました。従来のハード整備中心の農山村振興の手法とは違うため、行政機関と隊員のみならずが大変な努力を重ねていることを認識しました。

そのうえで、私たち「研究する者」も含めて、関係する者がしっかり認識すべきことは、誰しも一度しか経験できない人生において都市から農山村に居を移すという一大決心に寄り添う姿勢の重要性です。

移り住む側と受入れる側の双方が、ときに議論や対峙も経験しながら、ともに生きていく地域であるためには、たとえば地域おこし協力隊の推進や支援におい

ては、応募や受入れビジョンを「地に足のついたもの」にしていく努力が必要ではないでしょうか。

隊員に活躍してもらおう課題を見出し、活躍の場を地域に作っていくためには、官民連携で様々な地域調査や議論を重ねていく必要があります。そのときには、(多くの場合、地域住民の一人でもある)行政職員と地域住民が連携して行う調査手法が有効です(宮内泰介『自分で調べる技術』岩波アクティブ新書、2004年などが参考になります)。

応募条件を作ることは、自由度が高いゆえに、地域課題とマッチした募集には工夫を要します。「制度があるから利用する」「近隣も進めているから導入する」「制度があるうちは利用する」という受動的な動きであっては、「農山村で自分の力を活かしたい」と考える人ひとりの人生を受けとめることは難しいでしょう。国の制度をベースに、自治体の特性に合った組み換えや強化を図る姿勢が必要です。雇用条件や労働条件の充実も重要な研究課題です。地域おこし協力隊を迎え入れ、個々に支援していくプロセスで、地方自治体の構想力や将来ビジョンが問われ、鍛えられていくのではないかと考えます。

◇

今後は書面による本調査を補うヒアリングや実地調査などが必要と考えています。ぜひ、会員の皆様より様々な声を聞かせていただければ幸いです。

#### 第11回 地域再生研究会

## 地域おこし協力隊の実態と課題

～県内協力隊員と自治体担当者への調査より～

本紙の前号と今号で連載した本研究所の相川理事と宮下研究員が今年1月に行い、県内171名の協力隊員と実施自治体から回答を得たアンケート調査結果に基づいて話題提供していただき、意見交換します。

日時：2018年 **8月30日(木)** 午後 **3時～5時**

会場：**長野大学・5号館** 3階301教室 (上田市下之郷658-1)

講師：**相川陽一**(本研究所理事、長野大学)、**宮下聖史**(本研究所研究員、立命館大学)

※この研究成果は、公益財団法人ユニバーサル財団の研究助成を受けて実施したものです(研究テーマ「地域おこし協力隊のキャリア形成と新しい地域コミュニティづくり」)。

資料代：**会員無料**(非会員：2,000円、アンケート回答に協力いただいた地域おこし協力隊員は無料)

### 投稿をお待ちしています

地域での出来事、政策課題、随筆など、お気軽にお寄せください。手書き原稿も歓迎いたします。お問合せは事務局まで

#### 研究所だより 第140号

発行日：2018年7月26日(7月&8月合併号)

発行者：長野県住民と自治研究所(担当：傘木宏夫)

事務局：NPO地域づくり工房

長野県大町市仁科町3302(〒398-0002)

Tel&Fax.0261-22-7601 E-Mail:jjitiken@omachi.org

郵便振替口座 **00570-1-80805** 長野県住民と自治研究所