

No. 1252 (2024. 1.18)

地域おこし協力隊の現状と課題

はじめに

I 地域おこし協力隊とその現状

- 1 地域おこし協力隊について
- 2 現状

II 運用上の課題とその対応

- 1 新規隊員を確保する上での課題
- 2 隊員の定住・定着に関する課題

おわりに

キーワード：地域おこし協力隊、地方創生、地域再生、移住支援、田園回帰

- 地域おこし協力隊は、地方へ一定期間移住して地域活性化につながる活動を行う取組である。隊員数・実施自治体数ともに増加傾向にあり、今後更なる発展と活躍が期待される。
- 近年、地域おこし協力隊の導入に当たっては、新規隊員の不足や隊員が定住・定着しない等の運用上の課題が目立つ。これらの原因としては、隊員と自治体、地域住民のミスマッチや任期終了後の進路の確保が難しいこと等が挙げられる。
- 課題への対応としては、応募の裾野の拡大やマッチング率の向上、隊員と地域住民の関係性の維持等が挙げられる。今後、地域を活性化させる上では、これらの支援に加え、いかに協力隊と自治体・地域が協力していくかが求められる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 いわがき きょうのすけ
岩垣 京之介

第 1 2 5 2 号

はじめに

日本全国で、東京圏を始めとする大都市への人口流出や少子高齢化に伴い地域社会の活力が低下する中で、地方において地域の活力の維持・強化を図るために必要な人材が不足している。一方、コロナ禍で都会の密な生活を避けたいという意識や、テレワークの普及によりどこでも仕事ができるという感覚が広まり、若い世代を中心に地方移住に対する関心が高まっている¹。こうした両者のニーズに応える取組として、一定期間移住して地域活性化に繋がる活動を行う「地域おこし協力隊」は、一般にも広く認知されるようになってきた²。

地域おこし協力隊は、都市部から地方へ人の流れを呼び、その活動が地域の活性化の一助となっていると考えられており、現在、国は2026年度に隊員数10,000人を目指すという目標の下、制度の拡充を進めている³。しかし、一部の自治体では、地域おこし協力隊を募集しても応募が集まらない、隊員を採用しても地域に定住・定着しないなど、運用上の課題を指摘する声も聞こえる⁴。今後、人口減少や少子高齢化が進み、地域の活力の更なる低下が懸念される中、地域おこし協力隊の存在感は増していくと見られ、こうした運用上の課題の解決は急務であると考えられる。本稿は、そのような地域おこし協力隊の現状を概観し、運用上の課題とその対応について整理する。

I 地域おこし協力隊とその現状

1 地域おこし協力隊について

(1) 制度の概要

地域おこし協力隊（以下「協力隊」という。）とは、都市地域から過疎地域等の条件不利地域⁵に住民票を異動し、生活の拠点を移した者を、自治体はその隊員として委嘱するもので、隊員は一定期間、地域に居住して、様々な「地域協力活動」に従事しながら、その地域への定住・定着を図る取組のことである⁶。「地域協力活動」は、農林漁業の応援、水源保全・監視活動、住民の生活支援などが例示されてはいるものの、具体的な内容が定められているわけではなく、

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023年12月19日である。

¹ 彌栄定美「地域を担う外部人材について—地域おこし協力隊を中心に—」『自治実務セミナー』718号、2022.4、p.7。

² 池田憲治「地域おこし協力隊の展開」『自治論文集—地方自治法施行七十周年記念—』総務省、2018、pp.912-913；
小山善一郎「地域の視点 2022.11-12 地方定住の増加にひと工夫を—五年目の地域おこし協力隊—」『法令解説資料総覧』491号、2022.12、p.45。

³ 「地域おこし協力隊とは」総務省ウェブサイト <<https://www.chiikiokoshitai.jp/about/>>

⁴ 小山 前掲注(2)、p.45。

⁵ 「条件不利地域」とは、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」（令和3年法律第19号）、「山村振興法」（昭和40年法律第64号）、「離島振興法」（昭和28年法律第72号）、「半島振興法」（昭和60年法律第63号）、「奄美群島振興開発特別措置法」（昭和29年法律第189号）、「小笠原諸島振興開発特別措置法」（昭和44年法律第79号）又は「沖縄振興特別措置法」（平成14年法律第14号）のいずれかの対象地域・指定地域を有する市町村である。それに当てはまらない市町村は全て「都市地域」とされる（「地域おこし協力隊及び地域プロジェクトマネージャーの特別交付税措置に係る地域要件確認表」2022.4.1. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000862222.pdf>）。

⁶ 「地域おこし協力隊」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html>

実施する自治体が地域の実情に合わせて内容や雇用形態を自由に決めることができる⁷。隊員の委嘱期間はおおむね1年以上3年以下であり、協力隊事業に取り組む自治体に対しては、隊員の募集や隊員の活動等に要する経費について、国から特別交付税措置が講じられる⁸。

この協力隊制度は、隊員にとっては、自身の才能・能力をいかした活動ができることや理想とする暮らし・生き甲斐が発見できること、地域にとっては、よそ者・若者の斬新な視点を獲得できることや隊員の熱意と行動力が地域に大きな刺激を与えてくれること、さらに自治体にとっては、行政ではできなかった柔軟な地域おこしができることや住民の増加に伴い地域が活性化されることなど、それぞれにメリットがある「三方よし」の制度であるとされる⁹。

(2) 制度の背景と政府目標

地域おこし協力隊は、「地域社会の新たな担い手を外部から確保することにより地域力の維持・強化を図ること」を目的に、総務省が提唱した「地域力創造プラン」の一環として2009年に開始された¹⁰。短期的にはリーマンショック後の若年層の雇用問題への対応として導入された面も当初はあったと考えられているが¹¹、長期的な課題として過疎化や高齢化の問題を抱える農山村の現状があり、この問題の解決策の一つとして、補助金を通じた「カネ」や「モノ」の支援から「補助人」（地域サポート人材）による支援が展開されるようになったとされる¹²。

制度開始当初の2009年度は、隊員数89人・実施自治体数は31団体であったが、隊員数・実施自治体数の増加とともに注目度は高まり、2014年度から始まった「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においても、地方創生政策の一つに位置付けられた¹³。ここでは、従来の目的である地域の担い手の確保のほかに、新たに「地方への人の流れをつくる」という移住支援策としての意味付けが加えられ¹⁴、「2016年に3,000人、2020年に4,000人をめどに拡充」¹⁵との数値目標が掲げられた。その後、2016年には2020年の目標である4,000人を4年前倒しで達成するなど、隊員数・実施自治体数ともに着実に増加しているところであり、2022年度の隊員数は

⁷ 「地域おこし協力隊推進要綱」（制定：平成21年3月31日総行応第38号、最終改正：令和5年4月4日総行応第96号）総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000799726.pdf>

⁸ 同上 隊員の募集等に要する経費に対して上限300万円、隊員の活動に要する経費に対して隊員1人当たり上限480万円（うち報償費等は上限280万円、報償費等以外の活動に要する経費は上限200万円である。なお、地域協力活動に不可欠であり専門性の高いスキルや経験を有する隊員等に対しては、報償費等を上限330万円とすることができるが、その場合も活動に要する経費の上限は480万円である。）の特別交付税が交付される。なお、「特別交付税」は、受入自治体における取組実績を事後的に調査の上、実績に応じて総務省から自治体に対して交付されるもので、総務省から隊員に直接交付されるものではない（「地域おこし協力隊に係る地方財政措置について」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000826128.pdf>）。

⁹ 総務省地域力創造グループ「令和5年度地域力創造グループ施策について」2023.4, p.8. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000874075.pdf>

¹⁰ 「「地域おこし協力隊」の推進について（通知）」（平成21年3月31日総行応第38号）総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000015715.pdf>

¹¹ 澤俊晴「地域おこし協力隊の理想と現実」同・西村武司編著『事例に学ぶ地域づくり』大学教育出版, 2021, pp.7-10.

¹² 小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波書店, 2014, pp.136-174.

¹³ 池田 前掲注(2), pp.915-916. なお、当時の安倍晋三首相が2014年6月に島根県・鳥取県を訪問した際、地域おこし協力隊員から活動報告を受け、地方創生本部設置に伴い隊員数を増やすよう指示をしたとされる（「首相、地域活性化で意見交換 島根県出雲市を訪問」『日経速報ニュースアーカイブ』2014.6.14; 「地方創生本部」を設置、首相表明、特産品開発など支援」『日本経済新聞』2014.6.15.）。

¹⁴ 新潟県自治研究センター研究チーム「地域活性化を担う「外部人材」の意義と働き方―「地域おこし協力隊」を一例に一」『新潟自治』84号, 2020.7, pp.22-24.

¹⁵ 「まち・ひと・しごと創生本部」 「[まち・ひと・しごと創生総合戦略] 付属文書アクションプラン（個別施策工程表）」2014.12.27, p.43. 地方創生ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryou6.pdf>>

6,447人、実施自治体数は1,116団体となっている（表）。現在は2022年12月に閣議決定された「デジタル田園都市国家構想総合戦略」において、2026年度までに隊員数を10,000人にするという目標¹⁶が掲げられており、隊員の受入れに対する特別交付税措置の上限額の引上げなど更なる制度の拡充が進められている。

表 各年度における地域おこし協力隊の隊員数及び実施自治体数

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
隊員数	89人	257人	413人	617人	978人	1,629人	2,799人
自治体数	31団体	90団体	147団体	207団体	318団体	444団体	673団体
年度	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
隊員数	4,090人	4,976人	5,530人	5,503人	5,560人	6,015人	6,447人
自治体数	886団体	997団体	1,061団体	1,071団体	1,065団体	1,085団体	1,116団体

（注1）隊員数、自治体数は、「地域おこし協力隊推進要綱」に基づく（いずれも特別交付税算定（2022年11月末調査時点）ベース）。

（注2）2014年度から2021年度の隊員数は、「地域おこし協力隊」に名称を統一した旧「田舎で働き隊」の隊員数を含む。

（出典）総務省地域力創造グループ地域自立応援課「令和4年度地域おこし協力隊の隊員数等について」2023.4.4, p.2. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000873869.pdf> を基に筆者作成。

2 現状

(1) 隊員の属性

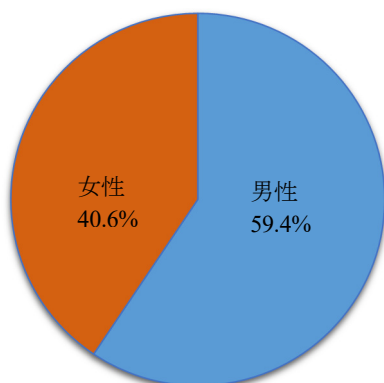
2022年度における活動中の隊員の男女比は約6対4となっている（図1）。年齢構成は、20～30代が約7割を占めていることから分かるように、若い世代の都市部から過疎地域等の農山漁村へ移住しようとする「田園回帰」の風潮がうかがえる（図2）。また、2022年10月時点で在任中の隊員を対象にした移住・交流推進機構¹⁷のアンケート調査（以下「令和4年度推進機構調査」という。）によると、応募の理由は、「自分の能力や経験を活かせると思ったから」（55%）、「地域の活性化の役に立ちたかったから」（46%）、「活動内容がおもしろそうだったから」（42%）が上位三つを占めており、地域活性化への積極的関与や自己実現を目的とした応募が多く見られる¹⁸。

¹⁶ 「デジタル田園都市国家構想総合戦略」（令和4年12月23日閣議決定）p.113. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/pdf/20221223_honbun.pdf> なお、隊員数の目標について、2018年6月15日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」<<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/h30-06-15-kihonhou-sin2018hontai.pdf>> では、2024年に8,000人を目標とされていたが、前述の総合戦略で2026年度に10,000人を目標と改められた。

¹⁷ （一社）移住・交流推進機構は、人口減少社会における地域の活性化に寄与することで、日本を元気にすることを目的とした組織である。同推進機構は、移住・交流希望者と自治体、自治体と法人を結び付ける手助けとなる様々な活動を行っている（「JOINについて」移住・交流推進機構ウェブサイト <<https://www.iju-join.jp/join/>>）。

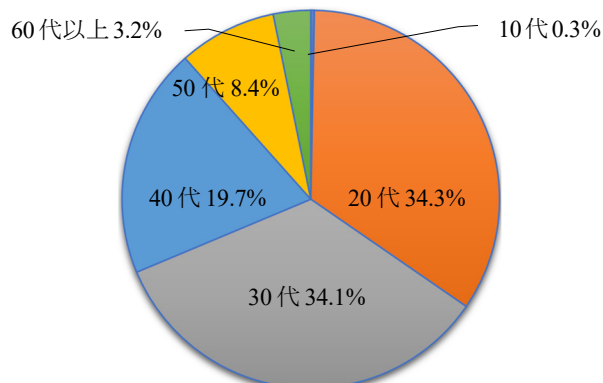
¹⁸ 複数回答可。回答者数は2,195名。移住・交流推進機構「地域おこし協力隊の現状と課題～令和4年度 地域おこし協力隊アンケート集計結果の概要」2023.2, p.6. <http://www.iju-join.jp/f-join/R4_gaiyou.pdf>

図1 2022年度における隊員の男女比



(出典) 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「令和4年度地域おこし協力隊の隊員数等について」2023.4.4, p.9. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000873869.pdf> を基に筆者作成。

図2 2022年度における隊員の年齢構成



(出典) 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「令和4年度地域おこし協力隊の隊員数等について」2023.4.4, p.9. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000873869.pdf> を基に筆者作成。

(2) 活動状況

活動内容については、令和4年度推進機構調査によると「地域コミュニティ活動」(40%)、「地域や地域産品の情報発信・PRに関する活動」(33%)、「イベントの企画・運営、集客などに関する活動」(29%)が現在取り組んでいる活動の上位三つを占めており、地域内を盛り上げ再生する活動や地域外へ魅力を発信し人を呼び込む活動が多い傾向にある¹⁹。また、近年では隊員が地域に配属され集落支援を行う活動よりも、自治体や公益的な事業を行う組織に配置され特定課題に取り組むミッション型と言われる活動が増えているとされる²⁰。

(3) 定住率

総務省の調査によると2022年3月末までに任期を終えた元隊員9,656人の約65%が活動地の近隣市町村を含めた同じ地域に定住している²¹(図3)。また、同一市町村内に定住した者の進路は、約4割強が起業、約4割弱が就業、約1割が就農・就林等であり、年々起業する者の割合が増加している(図4)。なお、令和4年度推進機構調査によると、在任中の隊員のうち定住意向がないものは約13%であり、その理由としては、「元々定住する予定がなかった」(24%)、「活動地の自治体内で仕事を見つけるのが難しい」(23%)、「家庭の事情で別の地域に住む予定」(14%)が上位三つを占めている²²。ただし、「家庭の事情」は建前で、背後に「このまちにはもう住みたくない」理由が隠されている場合もあるため、この結果を鵜呑みにしてはならないとする意見もある²³。

¹⁹ 複数回答可。回答数は2,195名。同上, p.11; 「～地域おこし協力隊1,811名に聞きました～おしえて！地域で頑張る人のリアルな声！」移住・交流推進機構ウェブサイト <https://www.iju-join.jp/feature_cont/file/059/>

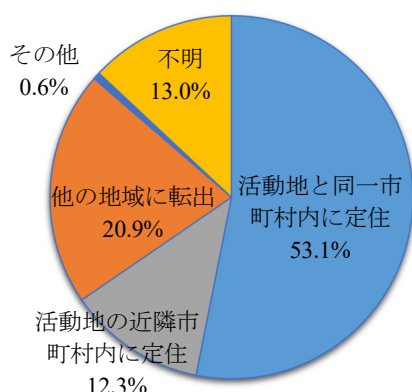
²⁰ 宍戸容代・三瓶裕美「地域おこし協力隊の活動地への定住と起業」『都市問題』110(6), 2019.6, p.88.

²¹ 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「令和4年度地域おこし協力隊の隊員数等について」2023.4.4, p.15. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000873869.pdf>

²² 移住・交流推進機構 前掲注(18), pp.22-23. 定住意向に関するアンケートの内訳は、「定住する予定である」(50%)、「定住する予定はない」(13%)、「現時点ではわからない」(37%)である。定住しない理由は複数回答可。

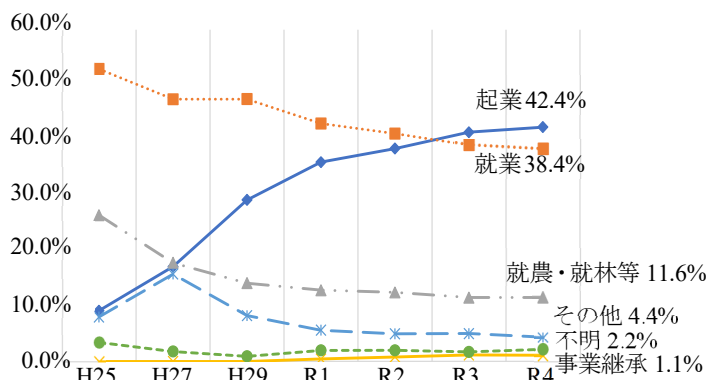
²³ 宍戸・三瓶 前掲注(20), p.82.

図3 任期終了後の定住状況



(出典) 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「令和4年度地域おこし協力隊の隊員数等について」2023.4.4, p.15. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000873869.pdf> を基に筆者作成。

図4 同一市町村内に定住した者の進路の推移



(出典) 総務省ウェブサイトに掲載された各年度の「地域おこし協力隊の隊員数等について」を基に筆者作成。

(4) 制度への評価

協力隊制度は、上述のとおり隊員数・実施自治体数ともに着実に増加しているところであり、多くの自治体で協力隊の活動が地域の活性化に繋がったと報告され、総務省も事例集をまとめるなど一定の成果が見られる²⁴。実際、2019年度に実施された総務省のアンケート調査によると、隊員を受け入れたことがある自治体1,121団体の約4分の3が「地域に良い影響があった」と回答している²⁵。また、協力隊の活動は、地域住民からすれば当たり前すぎて価値がないものとして捉えていた地域資源を再価値化するとともに、地域の状況に諦め感を持ちかけていた住民が、協力隊と協働することで再び活力を持つようになるなど地域自治の再設計に寄与していると評価する意見もある²⁶。

II 運用上の課題とその対応

以上のとおり、協力隊は、隊員数や実施自治体数が増え、その活動は地域の活性化に寄与していると評価されているところであり、今後も更なる拡大が期待される。その一方で、協力隊の運用は自治体に任されている部分が多いことから、制度の運用に苦勞する自治体も少なくない²⁷。本章では、そのような制度運用上の課題と対応について、新規隊員を確保する上での課題と隊員の定住・定着に関する課題に分けて論ずる。

²⁴ 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「地域おこし協力隊事例集」2023.7. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000891506.pdf>

²⁵ 回答の内訳は、「とても良い影響を与えた」が184団体(16.4%)、「良い影響を与えた」が646団体(57.6%)、「どちらとも言えない」が286団体(25.5%)、「悪い影響を与えた」が4団体(0.4%)、「とても悪い影響を与えた」が1団体(0.1%)である。総務省地域力創造グループ地域自立応援課「地域おこし協力隊のこれまで10年間の取組状況に係る調査結果」2020.3.27, p.18. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000678224.pdf>

²⁶ 田口太郎「地域おこし協力隊の現状と課題」『市政』796号, 2018.11, p.33.

²⁷ 古橋寛子「地域おこし協力隊制度活用のスメタイプ分けから考察する特徴・適地・支援の工夫」『決断科学』3号, 2017.3, p.36.

1 新規隊員を確保する上での課題

近年、一部の自治体では、協力隊を募集しても応募が集まらないなど、新規隊員の確保が課題として指摘されている²⁸。実際、実施自治体数が増加したことにより、全国の募集定員数が現在着任している隊員数を大きく上回っており、売り手市場であるとされる²⁹。そんな中、給与等の待遇の良さをアピールし応募数を増やそうとする自治体が現れるなど、自治体間での人材の奪い合いが発生している³⁰。この状況について、隊員の給与が上がれば必然的に活動費が制限されたり、給与を目当てにした応募が増えたりと地域にとって必ずしもメリットになるとは限らないと指摘されている³¹。

(1) 応募の裾野の拡大

新規隊員の確保に向けては、応募の裾野を拡大することが必要であるとされる。実際、協力隊の前住居地は関東圏、特に東京が大部分を占めており、他の大都市圏でのなり手の掘り起こしの余地が残されていると考えられている³²。

総務省では、隊員や自治体関係者のほか、広く一般の参加者も交え、地域おこし協力隊全国サミットやオンラインイベントを開催している。ここでは事例報告やPR等で広く制度を周知し協力隊のなり手の掘り起こしを行っている³³。女性や若い人材が隊員として多く活躍していることから、こうしたイベント等を通してこれらの層に対して、引き続きアピールすることがなり手を増やす上では重要であるとされる³⁴。加えて、今後は、経験やスキルをいかした活躍が期待できるシニア層へ裾野を拡大することが有効であると指摘されている³⁵。また、現時点で採用されている人数は少数であるが³⁶、外国人への応募の裾野の拡大もなり手を増やす上では有効であると考えられている。外国人協力隊の導入・運用に当たっては言語や生活習慣の違いなど別の課題が出てくる可能性もあるが、外国人は、協力隊の活動に斬新な視点をもたらすという点で期待できるとの指摘もある³⁷。

(2) 募集内容・方法の工夫

各自治体への応募者数を増やし、地域課題の解決に適した人材を獲得するためには、各自治体が募集内容・方法を工夫することも必要であるとされる³⁸。協力隊の雇用形態、隊員の給与・

²⁸ 「「地域おこし協力隊」人気自治体に応募集中、対象17%が受け入れゼロ」『読売新聞オンライン』2022.4.19. <<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20220419-OYT1T50159/>> 人気の上位 2 割の自治体に応募の 5 割が集中しているのが現状であるとされる。

²⁹ 田口太郎「「人的支援」による地域再生の可能性—地域おこし協力隊の成果と課題—」『住民行政の窓』430号, 2016.7, p.10; 「地域おこし協力隊、自治体で成果に明暗 使命・条件・情報発信がカギに」『日経MJ』2022.9.30.

³⁰ 「地域おこし隊、一歩ずつ 受け入れ側の態勢に課題も」『朝日新聞』（新潟全県版）2017.2.22; 「地域おこし隊員集め苦戦 人口減に歯止めかからず」『朝日新聞』（茨城全県版）2020.9.11.

³¹ 田口太郎「まちづくりホットニュース 地域おこし協力隊の取り組みの現状と課題」『住宅会議』97号, 2016.6, p.38.

³² 平井太郎・曾我亨「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号, 2018.8, pp.285-287.

³³ 若林吾朗「地域おこし協力隊の推進について」『まち・むら—自治会町内会情報誌—』146号, 2019.6, p.40.

³⁴ 小谷克志「地域おこし協力隊について」『国土と政策』51号, 2023, pp.30-35.

³⁵ 地域力創造推進に関する研究会「地域力創造推進に関する研究会提言」2023.7, p.13. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000891634.pdf>

³⁶ 移住・交流推進機構「前掲注(18), pp.4-5. 移住・交流推進機構の調査によれば、アンケート回答者2,195名のうち、海外出身者は57名であり、その国籍の内訳は、中国が13名、台湾が11名、日本が5名、ベトナム、アメリカが各4名、インドネシア、ドイツが各3名、マレーシア、フランス、香港、フィリピンが各2名、ロシア、カンボジア、韓国、イギリス、ベラルーシ、カナダが各1名である。

³⁷ 「特集 奈良県における地域おこし協力隊の現状と今後の展望」『ナント経済月報』2017.6号, 2017.6, p.13.

³⁸ 佐藤和孝「本県における地域おこし協力隊の動向と期待される効果」『岩手経済研究』448号, 2020.3, p.17.

賃金や福利厚生はどの地域でも似通っており、条件面での強みを見いだせないことから、自治体が示すビジョンや目的、活動や役割に対し、協力隊に興味関心のある人々がいかに共感できるかが応募を増やす上では重要であるとの意見もある³⁹。加えて、募集に当たっては、独自サイトの開設や、民間企業と提携した募集・採用方法を採用することも隊員を確保する上では有効であると考えられている⁴⁰。一般に協力隊の募集は、全国の募集情報が集約されているウェブサイト⁴¹を利用するが、これは希望者を広く呼びかけるには有用である一方、自治体の特色を出すことには限界があり、また情報量の多さに埋没してしまうことが懸念される⁴²。

2 隊員の定住・定着に関する課題

協力隊制度は隊員が将来にわたって定住することが一つの目的とされているが、一部の自治体では隊員を採用しても任期途中で退任してしまったり、任期を全うしても他地域へ転出してしまったりと、地域への定住・定着が課題であるとの指摘もある⁴³。ある研究では、隊員の約25%が採用から1年以内に辞めている。また、任期終了後の隊員の定住率は前述（I2(3) 図3）のとおり、約65%であるとされているものの、同研究では、任期終了後に定住した者のうち、3～4年後に約25%が、7～8年後には約43%がその地域を離れていることを明らかにしている⁴⁴。ここでは、隊員の定住・定着に関する課題として、任期途中での退任と任期終了後の他の地域への転出（以下「他出」という。）に分けて論ずる。

(1) 任期途中での退任

隊員が任期途中で退任してしまう主な原因として、隊員、自治体、地域住民の間での姿勢や方向性の違いから生じるミスマッチや、隊員と自治体や地域住民とのトラブル等が挙げられる⁴⁵。実際、総務省の調査では2019年1月1日から同年12月31日までの期間中、任期途中で退任した隊員604人のうち、106人はミスマッチが原因であると報告されている⁴⁶。ミスマッチの具体的な内容としては、自治体が決めた活動と隊員自身が思い描く活動にズレが生じることや、活動内容に地域住民の思いが反映されていないこと等がある⁴⁷。こうした背景には、明確な目的を持たない自治体が「財源措置があるのだから取り敢えず募集しておこう」、「安く使える人材が欲しい」という姿勢で募集し、採用後は一般的な事務補助等に從事させるなど隊員の望む活動ができない場合があること⁴⁸や、反対に隊員側も地域から学ぼうという姿勢が薄く、一

³⁹ 丸尾尚史「地域産業を興す 奈良県 四つの課題と解決策を検証 「地域おこし協力隊」による地域活性化策」『月刊金融ジャーナル』750号, 2018.10, p.79.

⁴⁰ 佐藤 前掲注(38), p.17.

⁴¹ 「募集情報を探す」移住・交流推進機構ウェブサイト <<https://www.iju-join.jp/chiikiokoshi/search.html>>

⁴² 佐藤 前掲注(38), p.17.

⁴³ 「地域おこし協力隊、定住への課題 平井太郎氏」『日経速報ニュースアーカイブ』2021.9.23.

⁴⁴ 「地域おこし協力隊 隊員、1年以内に25%退任」『日本経済新聞』2020.7.25; 平井太郎・曾我亨「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—」『人文社会科学論叢』9号, 2020.8, pp.167-169.

⁴⁵ 稲垣円「地域の中で、関係をつくる(2) 11年目の「地域おこし協力隊」」『Life design report』230号, 2020, pp.49-50; 「もう限界」移住失敗した男性の後悔 限界集落で起きた「うわさ話」『朝日新聞デジタル』2023.11.26.

⁴⁶ 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「地域おこし協力隊の受入れに関する手引き（第4版）」2020.8, p.19. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000717675.pdf>

⁴⁷ 田口太郎「地域おこし協力隊の成果と課題を考える（活気ある地域社会に向けて）」『第三文明』685号, 2017.1, p.24; 榎木誠「農政展望（第102回）実績広がる地域おこし協力隊」『農業協同組合経営実務』969号, 2022.9, p.89.

⁴⁸ 「えんおこの挑戦！—地域おこし協力隊の定着を目指す—遠別町（自治体の重点政策）—」『プラクティス—自治体職員のための政策情報誌—』23号, 2017.Win, p.31.

方的に地域を「変えてやる」と意気込んで反感を買ってしまうこと⁴⁹などがある。また地域住民側へはあまり説明等がされず、「なぜ税金を使って活動しているのか」と疑問を抱かれることもある⁵⁰。こうしたミスマッチを完全になくすことは難しいとされるが、協力隊制度はミスマッチが起きることを想定して制度設計されており、いかにマッチングに近づけられるかが鍵であると指摘されている⁵¹。

(i) マッチング率の向上

ミスマッチが生じる原因の一つとして、隊員が任期開始後の活動や生活をイメージできないままに採用されてしまうことが挙げられる。そのため、総務省では、隊員になった後の活動や生活を体験できる、2泊3日程度の「おためし地域おこし協力隊」や2週間から3か月の「地域おこし協力隊インターン」の実施を推奨・支援している⁵²。これらは、協力隊として活動する前に、一定の期間、住民票を異動させることなく受入地域での地域協力活動を体験してもらい、事前のマッチングを図る取組である⁵³。現時点でのおためし地域おこし協力隊の募集件数⁵⁴、地域おこし協力隊インターンの実施実績⁵⁵はまだ多くはないが、これらの取組を通じた活動先及び隊員からの具体的かつリアルな情報共有がマッチング率の向上に有効であると考えられており⁵⁶、今後未導入自治体への更なる普及が期待される。また、これらの取組は、都市部に居住する人々に地域の実情を深く知ってもらうよい機会となり得るため、前述の応募の裾野の拡大にも有効であるとされる⁵⁷。

このほかにも、隊員の募集に際して、応募者から提案された活動内容を自治体等が地域の課題を考慮しながら審査・検討し、審査に通った者を採用する「提案型」の募集を行うこともマッチング率の向上に有効であるとされる⁵⁸。この手法は、自治体が活動内容を決めるのではなく、応募者が自ら活動内容を提案するため、着任後のミスマッチを減らすことができると考えられている⁵⁹。

⁴⁹ 「(フォーラム) 田舎で一旗」『朝日新聞』2019.2.11.

⁵⁰ 田口 前掲注(26), p.34.

⁵¹ 「地方移住：移住失敗 なぜ? 新居浜」『毎日新聞』(愛媛版) 2023.8.19.

⁵² 「地域おこし協力隊インターン」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000745990.pdf> おためし地域おこし協力隊を実施する自治体に対しては、実施経費として100万円を上限とした特別交付税措置が行われる。また、地域おこし協力隊インターンを実施する自治体に対しては、インターンのプログラム作成経費として100万円を上限、インターン参加者の活動経費として1人1日当たり1.2万円を上限とした特別交付税措置が行われる。

⁵³ 菊地信果夫「地域おこし協力隊の推進に向けて」『地方財政』715号, 2021.7, pp.108-109.

⁵⁴ 2023年10月時点の募集件数は、おためし地域おこし協力隊が21件、地域おこし協力隊インターンが24件。「おためし地域おこし協力隊を募集する地方公共団体リスト(令和5年10月1日時点)」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000909214.pdf>; 「地域おこし協力隊インターンを募集する地方公共団体リスト(令和5年10月1日時点)」同 <https://www.soumu.go.jp/main_content/000909215.pdf>

⁵⁵ 地域おこし協力隊インターンの参加者数は2021年度が106名、2022年度が421名である。そのうち2021年度は16名が、2022年度は82名がその後地域おこし協力隊に採用されている。総務省地域力創造グループ地域自立応援課 前掲注(21), p.2.

⁵⁶ 栗原良樹・青木啓介「地域おこし協力隊におけるマッチング状況と定住意向の規定要因—山形県を事例として—」『農村計画学会論文集』3(1), 2023, pp.81-82. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/jrps/3/1/3_76/_pdf/-char/ja>

⁵⁷ 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「地域おこし協力隊について」『社会教育』899号, 2021.5, pp.42-45.

⁵⁸ 朝来市まちづくり協働部市民協働課「地域おこし協力隊が行く!(第2回)提案型で協力隊員と地域のマッチングが成功の秘訣—兵庫朝来市—」『月刊自治研』65(766), 2023.7, pp.68-71.

⁵⁹ 「地域おこし いなべに約30人 「提案型」募集が奏功」『朝日新聞』(三重全県版) 2019.10.21.

(ii) 受入体制の強化

地域協力活動をしている中で、隊員や自治体・地域住民における協力隊の目的や役割等が変化することでミスマッチが生じることも考えられる⁶⁰。そのため、自治体・地域住民の受入体制を強化し、定期的に地域の進むべき方向性や地域協力活動の具体的な目的・内容を、隊員・自治体・地域住民の三者で共有することがミスマッチを減らす上では重要であるとされる⁶¹。

(a) 自治体の受入体制

総務省は、自治体の受入体制に関して、隊員を受け入れる際に留意すべき点やチェックリスト等を取りまとめた「地域おこし協力隊の受入れに関する手引き」を作成し、活用を推奨している⁶²。ほかにも、自治体職員向けに隊員の受入れに関する研修を実施するなど自治体の受入体制の強化が進められており⁶³、近年自治体と隊員間での活動内容についての情報共有は進んでいるとされる⁶⁴。しかし、隊員側からはいまだ自治体の受入体制が不十分であるとの声は少なくなく⁶⁵、自治体が用意する受入体制と隊員が望むものとの差の解消に向けた体制作りが重要であると指摘されている⁶⁶。特に情報共有の場においては、一方的に隊員が活動報告をするだけにとどまる場合があることから、活動報告に加え、地域の将来像についてどう考えているかを隊員と自治体で共有することが必要であるとされる⁶⁷。

(b) 地域住民の受入体制

隊員を受け入れ、日々関わる地域住民の受入体制については、一部の自治体が独自に研修会等を行っている例を除いて何も行われておらず、いまだ不十分であるとの声もある⁶⁸。そのため、隊員受入れ時には、地域住民側に対しても自治体側から丁寧な説明や意識のすり合わせ、状況に応じた支援を行うことが重要であるとされる⁶⁹。例えば、自治体は、協力隊を受け入れる前に、関係する地域住民へ制度の趣旨を周知するとともに、それぞれが思い描く地域の将来像を共有し、その将来像を実現するために必要な任務の担い手として協力隊を募集するという、手順を踏むことがミスマッチの防止に有効であるとの意見もある⁷⁰。この手法を採ることは、募集内容が明確になり、隊員にとっても地域との関係の悩みが解消されやすいとも考えられている⁷¹。

⁶⁰ 沼倉瞳ほか「地域おこし協力隊の姿—隊員、市町村、地域それぞれの目線から—(上)」『地方財務』735号、2015.9、p.53。

⁶¹ 「地域レポート 活かせるか、地域おこし協力隊—地方を変える他地域からの人材—」『経済月報』377号、2015.9、p.25。

⁶² 総務省地域力創造グループ地域自立応援課 前掲注(46)

⁶³ 「国等における地域おこし協力隊関連研修一覧(令和5年度開催予定)」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000879460.pdf>

⁶⁴ 2019年度におけるアンケート調査によると、協力隊を受け入れたことのある自治体のうち94%が、隊員と職員が定期的な情報交換を実施していると回答している。総務省地域力創造グループ地域自立応援課 前掲注(25)、p.9。

⁶⁵ 今後の活動に向けての課題についてのアンケート調査によると、回答者の57%が「行政職員とのコミュニケーション、相互理解」が課題であると回答している。移住・交流推進機構 前掲注(18)、p.20。

⁶⁶ 栗原良樹「地域おこし協力隊の現状と課題」『農村計画学会誌』41(3)、2022.12、p.118。

⁶⁷ 平井太郎「地域おこし協力隊はどのように定住するのか」『農家の友』869号、2022.1、pp.18-20。

⁶⁸ 多田朋孔「地域おこし協力隊が行く！(第1回)地域おこし協力隊の現在地」『月刊自治研』65(765)、2023.6、pp.66-67。

⁶⁹ 北村胡桃・三宅康成「地域おこし協力隊と地域創生—豊岡市—」三宅康成編著、太田尚孝ほか『兵庫から地方の新しい未来を探る—地域を創生する8つの挑戦—』神戸新聞総合出版センター、2022、pp.88-89。

⁷⁰ 平井太郎「地域おこし協力隊と共にあゆむ自治体」『令和3年度地域活性化ガイドブック』地域活性化センター、2022.1、pp.7-10。

⁷¹ 平井太郎「地域論壇 曲がり角迎えた地域おこし協力隊 地域でビジョン=ミッションの議論を」『日経グローカル』396号、2020.9.21、pp.47-48。

(iii) 中間支援体制の整備

隊員は、ミスマッチや地域住民との関係性など様々な悩みやストレスを抱えている⁷²。任期中の退任を防ぐためには、こうした隊員の問題に、隊員・自治体・地域住民以外の第三者が寄り添う、いわゆる中間支援体制の整備が必要とされている⁷³。以前から、総務省は、「地域おこし協力隊サポートデスク」を開設し、隊員OB・OG等が隊員や自治体職員等からの様々な相談に一元的に対応していた。2016年9月の開設以降多くの相談が寄せられ、制度の改善に繋がった例もあるなど一定の効果があったとされる⁷⁴。一方、相談員である隊員OB・OG等の活動地と相談する隊員の活動地が異なるため、地域ごとに多岐にわたる文化的な背景を共有しない者同士では相談内容の理解が難しく⁷⁵、都道府県ごとや地方ブロックごとのサポート体制が必要であるとの声もあった⁷⁶。

これに対応するため、総務省は、2019年度から都道府県単位でのサポート体制の構築支援を行う「地域おこし協力隊OB・OGネットワークづくり推進事業」を開始した⁷⁷。現在では、この支援を受け12団体⁷⁸が立ち上げられたほか、支援を受けずに7団体⁷⁹の立ち上げが行われるなど、中間支援体制の構築が進んでおり、他都府県への波及が期待される⁸⁰。また、総務省は2023年度から隊員OB・OG等に隊員の日々のサポートを委託する経費に対する特別交付税措置を新設するなど、今後こうした中間支援体制の活用が期待される⁸¹。

(2) 任期終了後の他出

任期終了後の他出については、退任後もビジネスやイベントなど関係人口⁸²として地域に関わり続けることもあるため、定住率だけで現状を計ることはできないとの意見もある⁸³。しかし、自治体や地域住民としては定住してもらいたいというのが本音であり、また地域活性化の本番は任期終了後であるとも考えられている⁸⁴。実際、地域の活性化感を最も左右するのは、協

⁷² 「地域おこし隊員を支援 OBOGが法人設立」『朝日新聞』（和歌山全県版）2023.4.23.

⁷³ 栗原 前掲注(66), p.118.

⁷⁴ 出産や育児等に関する相談が多く寄せられたことから、育児等に配慮した運用に向けた制度の改善として、隊員が産前産後又は育児のために地域協力活動を中断する期間が生じた場合、その期間（最長1年間）は隊員の任期には含まないとされた。総務省「サポートデスクの役割と傾向」椎川忍ほか、移住・交流推進機構編著『地域おこし協力隊—10年の挑戦—』農山漁村文化協会、2019, pp.342-344; 「地域おこし協力隊員の育児等に係る活動中断期間の財政措置について」（平成29年3月24日総務省地域力創造グループ地域自立応援課事務連絡）<https://www.soumu.go.jp/main_content/000717571.pdf>

⁷⁵ 松平祥平「（一社）兵庫県地域おこし協力隊ネットワークの設立と事業展開について—兵庫県による支援体制の事例—」『農村計画学会誌』41(3), 2022.12, p.146.

⁷⁶ 三瓶裕美「しまね協力隊ネットワークの立ち上げと展開」『農村計画学会誌』41(3), 2022.12, p.143.

⁷⁷ 「地域おこし協力隊OB・OGネットワークづくり推進事業」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000857622.pdf>

⁷⁸ 内訳は、青森県、秋田県、愛媛県、佐賀県、鹿児島県、福井県、三重県、岐阜県、長崎県、宮崎県、岩手県及び和歌山県の12県。同上

⁷⁹ 内訳は、北海道、群馬県、兵庫県、島根県、岡山県、熊本県及び大分県の7道県。同上

⁸⁰ 「21世紀dotank 発：地域おこし協力隊の未来」『毎日新聞』（山梨版）2023.10.1.

⁸¹ 総務省地域力創造グループ 前掲注(9), p.11.

⁸² 「関係人口」とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域と多様に関わる人々を指す言葉である（「関係人口とは」総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html>>）。

⁸³ 望月貴文「東川町地域おこし協力隊の定住支援に向けた運用上の課題（宮脇淳先生退職記念号）」『年報公共政策学』16号, 2022, pp.299-300.

⁸⁴ 関司直也「協力隊と地域活動の実践的論理」椎川ほか、移住・交流推進機構編著 前掲注(74), pp.253-254.

力隊がそこに定住したかどうかであるとする研究もあり⁸⁵、任期終了後の他出を防ぐための支援が必要であると考えられる。

(i) 任期終了後の進路の確保へ向けた支援の充実

前述（I2(3)）のとおり、任期終了後に定住しない理由の一つとして、仕事の確保の難しさが挙げられていることから、隊員が定住するためには任期終了後の就業・起業へ向けた支援が重要である。そのため、活動内容そのものが任期終了後の就業・起業に結びつく事業性の高いテーマを設定することが望ましいとの意見⁸⁶や、任期中から任期終了後の就業・起業に繋がるような活動に携われるよう配属先を工夫する、もしくは任期終了後に繋がる活動を副業として認めることが必要であるとの意見がある⁸⁷。加えて、協力隊の活動や地域活動への参加などに時間が費やされ任期終了後に向けた準備ができないまま任期を終了してしまう例もあることから⁸⁸、勤務日数の短縮や隊員が就業・起業に向けた活動を行うための時間配分を行うことも有効であるとされる⁸⁹。

また、前述（I2(3) 図4）のとおり近年隊員の起業割合が高まっていることから、起業に対する支援も重要視されている⁹⁰。そのため、総務省は、起業へ向けた研修等の実施や、隊員が起業する際の経費を支援する自治体に対する特別交付税措置を講じているところである⁹¹。これに加え、自治体は、経歴や技能に応じて最適な所得確保の形態（起業形態）を隊員に選択させ、隊員ごとの課題を認識した上で、任期終了後の所得の確保を計画的に支援する必要があると考えられている⁹²。このほかにも、就業・起業する際の選択肢を多様化することが重要であり、経営者の高齢化で後継者不足に悩む中小企業・小規模事業者の事業を引き継ぐ事業承継等の支援も有効であるとされる⁹³。

こうした任期途中で任期終了後へ向けた支援が重要であるとする一方で、そもそも採用段階において、任期終了後のキャリアをどのように考えているかについて共有できない場合、自治体側は採用しないという選択肢も考える必要があるとする意見もある⁹⁴。また、任期終了後の進路が多様化することで、サポート体制の機能不全やミスマッチが生じるのであれば、活動や進路の実態に合った個別の制度・制度設計を検討する必要があるとの指摘もある⁹⁵。

⁸⁵ 平井・曾我 前掲注(32), pp.306-309; 平井太郎『地域でアクションリサーチ—話し合いが変わる—』農山漁村文化協会, 2022, p.53.

⁸⁶ 「「移住促進政策の現状と課題—地域おこし協力隊制度の可能性と活用促進に向けて—」調査報告」『東北活性研』35号, 2019.春季, p.21.

⁸⁷ 甲斐田きよみ・三好崇弘「地域おこし協力隊の成功要因について」『文京学院大学総合研究所紀要』19号, 2019.2, p.57.

⁸⁸ 「地域レポート 「元」地域おこし協力隊が起こしたビジネス—地域のにぎわいをつくるために—」『経済月報』406号, 長野経済研究所, 2018.2, p.23.

⁸⁹ 望月 前掲注(83), pp.308-309.

⁹⁰ 中井孝一「地方創生篇 地域おこし協力隊—制度創設から10年を迎えて—」『地方財政』679号, 2018.7, p.102.

⁹¹ このほかにも、隊員の起業・事業化等を支援するため、専門家のアドバイスによるビジネスプランの磨き上げや事業実現に向けたサポート等を行う「ビジネスサポート事業」等を実施している。総務省地域力創造グループ 前掲注(9), pp.8, 10.

⁹² 房安功太郎「地域サポート人材の定住に向けた所得確保の現状と課題—岡山県H市の地域おこし協力隊を対象に—」『農村計画学会誌』34(論文特集号), 2015.11, pp.211-212.

⁹³ 国としては、「事業引継ぎ支援センター」等と連携し、後継者に悩む事業者と協力隊員の両者をマッチングする仕組みを構築するとともに、事業継承する際の経費を支援する地方自治体に対して特別交付税措置を講じている。中井 前掲注(90), pp.103-104.

⁹⁴ 柴崎浩平・中塚雅也「地域おこし協力隊のリアリティ・ショックと克服過程」『農林業問題研究』54(2), 2018.6, p.34.

⁹⁵ 就農・就業・起業に至るまでの活動の過程や実態、サポート体制がそれぞれ異なるため、これらの進路を一括管理しようとすることでサポート体制の機能不全やミスマッチが生じ得るとされている。そのため、起業を前提に募集

(ii) 地域住民との関係性を維持するための支援

進路の確保の難しさのほかにも、任期終了後の他出の原因として、地域住民との関係性の構築が不十分であることが挙げられる。協力隊は、よそ者としての斬新な視点で地域に刺激を与えることが求められているが、隊員が定住するためには、地域に受け入れられること、つまり地域住民との関係性を良好にしておくことが必要であるとされる⁹⁶。特に、外部人材である隊員が地域住民の間に溶け込み、スムーズに新たな仕事と生活の場を構築していける環境を作るためには、自治体が隊員と地域住民との間の「橋渡し」役となることが欠かせないと考えられている⁹⁷。そのため、自治体側は、協力隊の受入れに当たっては、地域住民との関わりや交流を積極的に持たせるような工夫が必要とされる⁹⁸。加えて、自治体職員等が隊員と地域住民の間を取り持つ役割を果たし、両者の軋轢の発生を防ぐことが重要であるとされる⁹⁹。このほかにも、地域住民側と協力隊員側のそれぞれに、両者の日常的な交流が阻害される要因があるため、交流を行う際の心構えに関する研修を両者へ実施することや隊員・地域住民間でのマッチング（任用前の相互評価）を行い、任期が始まる前から相互理解を深めておくことも有効であると考えられている¹⁰⁰。

おわりに

本稿では、地域おこし協力隊の現状を整理し、運用上の課題とその対応について紹介した。制度開始から 15 年目を迎え、協力隊への支援は充実してきたところであるが、運用上の課題は、新規隊員の不足を除き開始当初からあまり変わっていないともされる¹⁰¹。本来、地域をおこしたい、地域を活性化させたいという思いは、協力隊、自治体職員、地域住民の三者とも共通のはずであるが、ミスマッチやトラブルにより地域おこしが断念されてしまうことは、三者にとって好ましいものではない。こうした運用上の課題を解決するための支援はもちろん必要であるが、やはり三者がしっかりとコミュニケーションをとり、互いの考えを認め合い、共有する中で、隊員の成長を促し、支え、協力するということが大事にできるかどうか地域をおこしていく上では重要である¹⁰²。今後、10,000 人に増やすという国の目標の下、協力隊の存在感は増していくと思われるが、地域の活力を維持・強化する上では、いかに協力隊と自治体・地域が協力していくかが求められる。

するなど、地域おこし協力隊制度を起業支援に特化した制度として活用する愛媛県西条市のように、任期終了後を見据えた制度運用を検討する必要があるとしている。藤井孝哉「地域政策としての「地域おこし協力隊」をめぐる制度の非対称性—愛媛県における地域おこし協力隊の活動—」『日本の科学者』633号, 2020.10, p.600.

⁹⁶ 宮下聖史「地域おこし協力隊の定住状況と活動地域のエンパワーメント」『信州自治研』293号, 2016.7, p.10.

⁹⁷ 自治労北海道本部自治研推進委員会「道内自治体の地域おこし協力隊の特徴と課題—2018年春実施のアンケートの結果に基づき—」『北海道自治研究』604号, 2019.5, pp.37-38.

⁹⁸ 三宅康成・北村胡桃「地域おこし協力隊と自治体、地域の3者連携に関する研究—兵庫県豊岡市竹野地域を事例として—」『兵庫県立大学環境人間学部研究報告』23号, 2021, pp.60-61.

⁹⁹ 栗原良樹・中島正裕「任期終了後に他出した地域おこし協力隊員の任期中の実態分析—任期中の活動とパーソナルネットワーク間の関係性および他出要因に着目して—」『農村計画学会誌』37(論文特集号), 2018.11, p.242.

¹⁰⁰ 地域住民側に起因する要因としては「協力隊員へのよそ者扱い」が、隊員側に起因する要因としては「地域住民への態度（上から目線と受け取られるような提案など）」が挙げられている。栗原良樹・中島正裕「地域おこし協力隊員と地域住民の間におけるインフォーマルな交流の阻害要因の解明」『環境情報科学』48(3), 2019, pp.103-104.

¹⁰¹ 新潟県自治研究センター研究チーム 前掲注(14), p.27.

¹⁰² 沼倉瞳ほか「地域おこし協力隊の姿—隊員、市町村、地域それぞれの目線から—(中)」『地方財務』736号, 2015.10, p.175.