

論文

鹿児島県の「地域おこし協力隊」の現状と課題*1

奥山洋一郎*2・枚田邦宏*2・田代ひとみ*2, 3

奥山洋一郎・枚田邦宏・田代ひとみ：鹿児島県の「地域おこし協力隊」の現状と課題 九州森林研究 70：1－5，2017 地方創生総合戦略の施策のひとつとして、総務省が「地域おこし協力隊」の取組を進めている。本研究では鹿児島県を事例に、取り組みの概要・経緯や鹿児島県における取り組み状況をまとめて、隊員の活動内容や定住意向を明らかにする。結果であるが、任期後の定住については「検討中」という回答が多かった。理由として、「就職先が定まらない」「就業条件の良い他県・他市町村への移動も検討している」等であり、定住するには就業機会の有無が重要な要素となっている。また、「定住意向あり」と回答している人の中でも、聞き取り調査によると起業・就業の具体的な内容は未定であり、定住意向はあっても生活基盤の準備等ができていない事例があった。任期中は隊としての活動が多忙であり、市町村による就業支援の取り組み拡大も重要となる。

キーワード：山村振興，地域おこし協力隊，定住促進，人口移動

I. はじめに

農山漁村の人口減少は、地域の果たしてきた食糧や木材の供給、環境保全等の公益的機能等の発揮に大きな障害となり、また文化的多様性の維持という観点からも大きな問題となっている。これらの問題解決のためには都市からの人口移動が重要な施策となるが、地方創生総合戦略の施策のひとつとして、2009年度から実施されているのが、総務省による「地域おこし協力隊」の取り組みである。

地域おこし協力隊は、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移動し、生活の拠点を移した者を地方公共団体が協力隊員として委嘱する取り組みである。隊員は一定期間地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」に従事しながら、任期（1－3年）終了後の定住・定着を図る（4）。

取り組み実施にあたって、次に掲げる経費について、特別交付税により財政支援が実施される。

①地域おこし協力隊員の活動に要する経費：

隊員1人あたり400万円上限（報償費等200万円、その他の経費200万円；活動旅費、作業道具等の消耗品費、関係者間の調整などに要する事務的な経費、定住に向けた研修等の経費など）

②地域おこし協力隊員等の起業に要する経費：

最終年次または任期終了翌年に起業する者1人あたり100万円上限

③地域おこし協力隊員の募集等に要する経費：

1団体あたり200万円上限

同取り組みの大きな特徴は、地方公共団体（主に市町村）が実施主体となり、一定期間は安定した待遇を保証することで、隊員が地域おこし活動や農林水産業に従事して、将来の独立起業、定住につなげていく点である。地縁のない都市部からの移住希望者

に、地域での基盤作りをする時間を確保して、さらに独立・起業する際の財政支援も行う。つまり、単に就業先を斡旋したり、住宅取得費用を助成する等の一時的な支援では無く、時間をかけて地域への定着・定住を総合的に支援する取り組みである。また、地域活動の停滞する農山漁村において、外来者の参入による活動の活性化と、若者の定住による人口増加の両方を視野に入れた施策でもある。地域おこし協力隊の事業規模は年々拡大しており、取り組み状況の実態調査の必要性も増している。例えば、人口減少が激しく西日本で隊員数が一番多い島根県の調査では、任期終了後の定住希望者の少なさが課題として指摘されていた（2）。多くの離島を抱える鹿児島県においても、定住促進の課題を明らかにする必要がある。

本研究では、鹿児島県で2014年度末までに「地域おこし協力隊」を受け入れた8市町村の行政担当者に聞き取り調査および現役隊員及び隊員OBで現在地域に定住している者に対しアンケート及び聞き取り調査を実施した。これらの結果から「地域おこし協力隊」の活動内容や問題等を考察する。具体的には、取り組みの概要・経緯や鹿児島県における取り組み状況をまとめて、隊員の活動内容や定住意向を明らかにする。同取り組みの実態と課題から見えてくる、地域活性化と人口移動・定住施策のあり方について議論をしたい。

II. 地域おこし協力隊の概要・経緯

地域おこし協力隊の取り組みであるが、大きな目的は「都市地域から過疎地域等の条件不利地域に生活の拠点を移した者に対して、地域への定住・定着を図る取組」である。財政支援の概況は既に述べたが、隊員には地域要件がある。原則の一つは、転出地が3大都市圏内の都市地域若しくは一部条件不利地域又は政令指定都市であり、かつ、転入地が3大都市圏外のすべての市町村及び3大都市圏内の条件不利地域であることとされている。この点

*1 Okuyama, Y., Hirata, K. and Tashiro, H. : The current situation and problems of the local vitalization cooperator in Kagoshima.

*2 鹿児島大学農学部 Fac. Agric., Kagoshima Univ., Kagoshima, 890-0065, Japan.

*3 現住所：JA種子島 Tanegashima Agricultural Cooperatives, Nakatane, Kagoshima 890-3604, Japan.

から、3大都市圏をはじめとする都市から地方への人口移動を図ることが本制度の主眼であることがわかる。

隊員が活動を開始するまでの基本的な流れは次の①～⑧となる。

①議会の決議→②協力隊実施要綱等の作成→③協力隊の募集→④協力隊の選考・面接→⑤協力隊員の決定→⑥事前説明・準備→⑦委嘱手続→⑧活動開始。

2009年から開始された地域おこし協力隊の取組は年々拡大している。隊員数は2014年度時点で1,511名、実施自治体数は444自治体となっている(表1)。

表-1. 「地域おこし協力隊」隊員数と実施自治体数
(2009年度～2014年度)

項目	全国	鹿児島県
実施自治体数	437市町村・7府県	8市町村
隊員数	1,511名	23名
任期終了者数	945名	11名
定住割合	59%	73%

出典：総務省「地域おこし協力隊の概要」より作成

2014年度末までに任期終了した隊員は945名であるが、そのうち約6割が同一地域に定住している。定住した隊員の進路としては、17%が起業(株式会社、一般社団法人、NPO法人等の設立)、47%が就業(民間企業、新聞社、飲食店等への就業)、18%が就農(稲作、林業、農業生産法人における就農研修等)となっている。このことから、本取り組みの目玉の一つである起業を選択した者は少数で、既存組織に就業した者が多数であった。一方で、農林業に就業した者も一定数おり、農山漁村が衰退する中で、基幹となる一次産業の新たな担い手創出という役割も果たしている。

鹿児島県内の2014年度「地域おこし協力隊」の取組市町村は8市町村で、現役隊員数は23名である。2015年11月までに任期を終了したのは11名であり、そのうち同一地域に定住しているのは8名である。このうち、アンケートの回答があったのは3名だが、現在の職業は、観光案内所の責任者1名、地方自治体の委嘱する集落支援員2名である。

Ⅲ. 結果と考察

1. 市町村への聞き取り調査

鹿児島県内で、平成26年度末までに地域おこし協力隊を受け入れている8市町村の行政担当者へ聞き取り調査をおこなった。

聞き取り調査によると、各市町村で抱えている主な問題は様々であるが、①少子高齢化、②地域コミュニティの衰退、③基幹産業である第一次産業の衰退(後継者不足)、④定住人口及び交流人口の減少の4点に整理できた。耕作地や森林の荒廃、空き家の増加、地域住民の交流機会の減少などの問題も発生し、地域の原風景の維持や新規産業の創出も難しくなっている。このような問題を解決すべく、受入市町村が掲げる町づくりの方針は、主に「観光産業の振興」や「地域コミュニティの維持・存続」であった。

鹿児島県は第一次産業が基幹産業である地域が多く、その従事

者を地域外から募ることが優先課題であるが、実際には、地域外の人が第一次産業の従事者として移住してくる機会は少ない。観光産業の振興は地域に人を呼び込む最初の一步となる。いわゆる六次産業化も見据えて、観光産業は多くの市町村で地域外から人を呼び込む手段として取り組まれている。

また、地域コミュニティとは具体的には地域住民の交流やつながりであるが、かつては作物の生産に際して地域内で協力、伝統的な催事などを継承したり、地域内での様々な活動を通して住民間に交流があった。しかし、人口減少や高齢者の単身世帯が増加しつつある中で、上記のような交流は減少してきている。新規産業や地域外から人を呼び込むにも、基盤となる地域の活力が不可欠である。このため「地域コミュニティの維持・存続」は地域振興に取り組むにあたり、非常に重要とされている。

地域おこし協力隊はこれらの問題を改善するための人材として位置付けられ、聞き取り調査をおこなった8市町村中7市町村の行政担当者は、任期中だけではなく任期終了後も定住し起業・就業をして地域で活躍してほしいという意向だった。

隊員が活動するにあたり市町村が提示している受入体制、条件であるが、市町村によって様々であるが、主に社会保険への加入や住宅の斡旋が行われており、その他活動に必要な経費等も交付税で賄われている。住宅の斡旋は、市町村が住宅を借り上げて、家賃の一部または全部を隊員の個人負担としており、任期終了とともに退去するケースが多い。雇用形態としては役場の非常勤職員、嘱託職員、受入組織の職員等があるが、概ね公務員の勤務形態に準じており、給与は手取りでおよそ15～20万円程度である。この給与も交付税によるものである。各種資格の取得は隊員個人の自由とされている。例えば、農業支援に有効な資格や高齢者世帯の見守りに有効な福祉関係の資格などを取得する隊員もいる。しかし、資格取得に必要な経費等は隊員の個人負担とし、それにかかる時間も勤務時間外とするのがほとんどである。

各市町村の受入目的と活動内容は、現在おこなわれている状況や課題に沿ったものとなる。聞き取り調査をおこなった市町村の受け入れ目的を表-2にまとめた。

これらの活動内容は募集段階で明示されている。市町村によって町づくりの方針や受け入れ目的が異なっているが、観光産業の振興や対外的な地域PRのための商品開発等が求められる場合が多く、それに合わせて活動内容を決定していく。ただし、これらの方針は大枠であり、具体的な活動内容の模索・決定は隊員に委ねられている。隊員の多くは都市出身者であり、配属先の土地勘はなく、地域住民との交流が難しいという事例は珍しくない。生活基盤が整っていない中で地域をまわり、課題を明らかにしたうえで自らの具体的な活動内容を決定しなければならない。この点は大きな負担となる。

期間終了後の起業・就業支援制度を確立しているのは、8市町村中1市町村であった。起業に関しては、前述のように最終年次又は任期終了翌年に起業する者1人あたり100万円を上限として財政支援が行われる。しかし、就業に関しては財政支援がなく市町村独自の判断となるが、就業斡旋の制度を整備していない場合が多かった。現状では隊員から行政担当者に直接就業斡旋の希望や相談があったときのみ対応している。そもそも地域に雇用の場が少ないため、積極的な斡旋が難しいということがある。そのた

め、継続雇用のために行政が新たに観光協会を設立したり、別のポストを創設して引き続き役場職員として雇用したりすることもありますが、少数事例である。定住するためには、任期中に自ら様々な地域住民や地域企業とのつながりを持ち、任期終了後にそのつながりを活用して就業する必要がある。また、自ら起業しても、地域住民・地域企業との連携は不可欠であり、地域内でのつながりは重要であり、どちらを選択するにしても任期中にそういった交流を持つことが定住につながるとのことだった。

表-2. 市町村の受入目的

市町村	受入目的
A	産業の衰退、集落の存続の危機、コミュニティ機能の低下、担い手・後継者不足等の課題解決
B	畜産の振興、観光産業の振興、特産品づくり
C	意欲ある都市部の人材を積極的に受入、地域住民と協力しながらの資源を活かした特産品づくり
D	観光産業の振興のための取り組み実施者として商品開発や販路拡大
E	まちの持続的発展のために地域外の人材を積極的に受け入れることにより、地域の元気づくり・集落活性化の新たな展開
F	交流人口の増加、新たな経済活動の創出、観光産業の振興
G	観光協会が地域の事業体と連携しながら地域資源を活かした、観光振興・特産品販売振興など
H	自治組織の事務局員として地域作りに関する様々な業務、地域資源を利用し、コミュニティビジネスなど、自らの生業の創造

出典：聞き取り調査により筆者作成

2. 現役隊員と定住者へのアンケート調査及び聞き取り調査

ここでは現役隊員、定住者に対しておこなったアンケート調査及び聞き取り調査の結果とそれを踏まえた考察を示す。なお、回答は現役隊員25名中18名、定住者8名中3名からあった。個人属性は表-3の通りである。

現役隊員については、男女比に偏りはなかった。年齢別にみると20代と30代で約8割を占めている。また、前居住地別にみると大都市部である関東と関西出身者が約8割を占めていた。定住者はアンケートに加えて行政担当者への聞き取り調査で補足したが、8名の定住者の性別は男性3名、女性5名であった。アンケートに回答した3名は、現在の職業は観光案内所所長1名、集落支援員2名であり、全員男性である。なお、隊員採用以前に農山村での生活経験がある者は、21名中5名である。

現役隊員の前職業を見ると、多様な職業から地域おこし協力隊になっているが、そのうちの7割が営業や接客業など人と接する機会の多い職種であった。行政担当者としては、地域での活動や定住においてコミュニケーション能力の必要性を感じており、書類審査や面接を通して、「地域に馴染めるか」、「コミュニケーションをうまく取れるか」といったことが選考の要件になっている。また、「過去に事業の企画運営の経験がある」、「学生（大学）時代に地域振興やマーケティングについて学んだ」など、これまでに得た経験・能力等が活動で生かせるかどうかとも判断材料としていた。

表-3. 隊員・定住者の個人属性

番号	性別	年齢	前居住地	前職業	農山村での生活経験
1	女性	30代	神奈川県	フリーター	なし
2	女性	30代	愛知県	営業事務	なし
3	女性	30代	福岡県	接客業	なし
4	女性	20代	東京都	パソコンインストラクター	なし
5	男性	20代	神奈川県	出版関係	なし
6	女性	20代	大阪府	中学事務	あり(鹿児島県2年)
7	男性	20代	茨城県	学生	なし
8	女性	30代	東京都	営業事務	あり(大分県18年)
9	女性	40代	大阪府	客室乗務員	なし
10	男性	20代	埼玉県	専門商社営業	なし
11	女性	20代	福岡県	旅行業	なし
12	男性	20代	東京都	フリーター	なし
13	女性	20代	大阪府	アパレル	なし
14	男性	20代	埼玉県	学生	なし
15	男性	40代	東京都	総合食品メーカー	なし
16	男性	50代	大阪府	自営業	なし
17	男性	30代	東京都	IT企業	あり(鹿児島県1年)
18	男性	20代	神奈川県	木工製造業	あり(山梨県2年)
19	男性	40代	鹿児島県	庭師	あり(鹿児島県10年)
20	男性	30代	神奈川県	派遣社員	なし
21	男性	不明	不明	不明	なし

注：番号1~18は現役隊員、番号19~21はOB定住者

出典：聞き取り調査及びアンケート結果より筆者作成

表-4. 地域おこし協力隊の仕事をしたと思った動機

番号	動機					
	①	②	③	④	⑤	⑥
1						○
2					○	
3			○	○	◎	
4		◎	○		○	
5	○				○	◎
6		◎	○			
7	◎	○	○			
8			○			
9						◎
10			◎			
11						○
12		○				◎
13		○	○			◎
14			◎			
15		◎				
16			◎			◎
17			○	○	◎	
18			◎	◎		
小計	2	6	11	3	5	8
19	◎	○	○	○		
20		◎		○		
21		○	◎		○	
小計	1	3	2	2	1	0

注1：番号1~18は現役隊員、番号19~21はOB定住者

注2：動機の項目は、①過疎化による問題を解決したいと思った、②田舎に住みたいと思った、③自分が持っている資格や経験を活かしたいと思った、④地域資源を利用した自営業をしたいと思った、⑤今までの仕事に満足できなかった、⑥その他（自由回答）

注3：◎は主な動機、○は該当する動機

出典：聞き取り調査及びアンケート結果より筆者作成

地域おこし協力隊員の仕事をしようと思った動機・きっかけとして6つの項目を用意し、該当する項目に○、そのうち主なものに◎での回答を求めた（複数回答可）。その結果は表-4のようになった。

現役隊員のアンケートでの回答が多かったのは③自分が持っている資格や経験を生かしたいということであった。行政担当者や現役隊員への聞き取り調査においても、やはり前職業で培った能力や経験・資格等を生かして活動を行いたいという動機が多いという結果が得られた。また、任期中の活動を生かして地域で起業・就業しようと考えている隊員が多い。しかし、先述のように雇用の場が少ないため必ずしも希望の職種に就けるとは限らないのが現状である。

次に、任期中の具体的な活動内容について、聞き取り調査と各市町村から出されている募集要項をもとに以下の5分野17種類（その他含む）に分類した。その結果は表-5の通りである。

表-5. 任期中の活動内容

活動種	現役		OB
観光関係	①観光需要の把握	8	2
	②ボランティアガイドの育成・支援	4	0
	③ツアーの手伝い	8	3
	④観光資源の発掘	14	1
	⑤ツアー・イベント企画	10	1
	⑥マップ・パンフレット等の作成	9	0
	⑦観光協会・物産館等の運営	6	0
特産品関係	①商品開発	11	1
	②販路開拓	8	0
	③農林水産業との連携推進	4	2
集落支援	①集落点検（地域カルテの作成等）	3	0
	②災害復興支援	1	2
	③農林水産業の手伝い	3	3
	④高齢者の見守り	3	1
情報発信	①SNSを利用した情報発信	16	2
	②地域内での情報発信・共有	11	1
その他（自由回答）		6	2

出典：アンケート結果より筆者作成

現役隊員のアンケートでの回答が多かったのは、観光関係の④観光資源の発掘、特産品関係の①商品開発、情報発信の①SNSを利用した情報発信である。地域住民では気づかない観光資源や特産品を「ヨソモノ」視点で発掘したり、SNS等の「ワカモノ」が使うツールを利用する活動であるが、この傾向は鹿児島県だけでなく全国的にみられる（1）。これらの活動は内容がわかりやすく、既存の地域住民が不得手としてきた部分でもあり、元都市住民である隊員にとっては取り組みやすい。一方で、集落支援の分野は回答が少なかった。この理由としては、鹿児島県においては募集段階で活動内容の中に集落支援を組み込んでいる市町村が少ないことがあるが、もう一点、募集に組み込んでも観光関係や特産品関係の活動が優先される場合が多い。集落支援の活動は直接地域住民の家を訪問したり農林水産業を行っている現場に行っ

て手伝いをしたりするので、内容としては幅広く明示できる成果が上がない場合もあるが、一方で地域住民や地域企業と密接な交流をもつことができる分野である。また、他地域では林業事業者等への就業支援として、本取り組みが活用される場合もある（3, 5）。それらの取り組みの成否については別の機会に議論したいが、一次産業との関わりをより深く持たせる仕組み作りは鹿児島県における取り組みの課題となるだろう。

定住者の現役時代の活動だが、観光関係の③観光ツアーの手伝い、集落支援の③農林水産業の手伝いを全員が実施していたが、特に集落支援に関する活動において現役隊員との差が目立つ結果となった。また、聞き取り調査によると、地区会・青年会の活動に参加したり、高齢者宅の草刈りをしたりと地域住民との距離を近くする活動に意識的に取り組んでいたとのことだった。

現役隊員の任期終了後の定住意向を聞いた結果が表-6である。

表-6. 任期終了後の定住希望について（現役隊員）

意向	人数	理由
定住意向あり	起業希望 5 就職希望 2	
検討中	8	仕事がない、県内他市町村で検討、目的が未確定、良い環境の場所に移りたい、別の場所で起業
定住意向なし	3	役所との関係から、給与が低い、元職に戻る

出典：聞き取り調査及びアンケート結果より筆者作成

定住については「検討中」という回答が多かった。理由としては、「仕事がない」、「(就業の) 良い環境の場所に移りたい」、「別の場所で起業」等であり、定住するには就職・起業機会の有無が重要な要素となっている。また、「定住意向あり」と回答している人の中でも、聞き取り調査によると起業・就業の具体的な内容は未定であり、定住意向はあっても生活基盤の準備等ができていない事例があった。任期中は地域おこし協力隊としての活動が多忙であり、定住へ向けた就職活動や人脈作りの時間や資金が不足しているとのことだったが、この点は市町村による就業支援の取り組み拡大も重要となるだろう。「定住意向なし」の理由として、役場との関係が悪化したという回答もあったが、市町村担当者にとっても様々な経歴、活動意向を持つ隊員との良好な関係構築は苦勞が多いと予想される。制度の拡大に市町村の受入体制が追いついているのか、この点も大きな課題と言える。

IV. おわりに

地域おこし協力隊の取組の目的は、隊員が任期終了後に同地域に定住することとされている。定住には起業や就業機会の確保が重要となる。市町村担当者や隊員への聞き取り調査でも、新規定住者が既存の産業を振興したり、新規産業を創出したりすることで地域が活性化されると認識されていた。また、聞き取り調査やアンケート調査から示されたこととして、地域で起業・就業するためには、任期中に地域住民や地域企業との交流をもつことが重要となる。しかし、そのための時間・機会は十分に確保されず、隊員個人の資質に大きく左右されるのが現状である。市町村が隊員募集の際に設定する活動内容が観光関係や特産品関係の

活動を重視しており、応募者も前職等の経験（営業、接客業が多い）を活かしたいと希望している。しかし、地域で実際に活動するには幅広い人間関係を地域内でつくり、定住するための生活基盤を築くことが重要となる。この点で、地域住民と接する機会が多い集落支援の活動に取り組みやすい環境を行政が提供することも重要となる。定住予定者に対する聞き取り調査では、行政の担当者が隊員の活動に対して柔軟に対応しており、地域との関係づくりにも熱心に相談に応じている事例があった。この点で、新しく地域に入る隊員を孤立させないための市町村の支援体制が重要となる。例えば、募集職種の内容は観光関係や特産品関係が主であったとしても、副次的に集落支援活動を組み込むことも方策として考えられるだろう。

さらに必要な議論として、定住の促進とは別に、地域に「ヨソモノ」、「ワカモノ」が移住した事による効果の検証があるだろう。定住に関しては定着率という数字で評価しやすいが、人口減少に悩み新しい取り組みも困難だった地域社会がどう変革できたのか、という点の方がより本質的である。結果として定住に至らなくても、地域の中で一定期間でも新しい人間が活動したことで、何らかの変化が起きた可能性がある。もちろん、成否の両面から議論すべきだが、この点については、今後の課題としたい。

引用文献

- (1) 地域おこし協力隊専用ポータルサイト JOIN. URL : www.iju-join.jp/ciikiokoshi (2016年1月17日利用).
- (2) 古川正悟ほか (2015) 日本建築学会中国支部研究報告集 38 : 685-688.
- (3) 片山傑士・佐藤宣子 (2016) 九州森林学会研究発表会要旨 72 : 52.
- (4) 総務省. URL : www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02_gyousei08_03000066.html (2016年1月17日利用).
- (5) 田村典江 (2016) 林業経済学会 2016年秋季大会自由論題報告要旨集 : B4.
(2016年11月19日受付 ; 2017年1月23日受理)