

地域おこし協力隊制度を活かした

人材の確保・育成を

総務省地域力創造アドバイザー 藤井裕也

自治体間格差がみられる協力隊制度の成果

一〇年前、筆者は岡山県美作市みまさかの地域おこし協力隊として山間部で棚田の草刈りをしていた。以来、隊員として三年、任期後に支援者として七年この制度に関わり、現在は隊員や卒業生のネットワークづくりにも取り組んでいる。

今や全国の隊員と卒業生（任期終了者）は、合わせて約一・二万人と一つの町ほどの人数にまで増えた。協力隊制度は、各地域の課題や現状に合わせて制度設計する必要がある、外部人材を活用して地域をどのようにより良くしていくのか、どんな人材に来て欲しいのか、三年間で何をレガシー（遺産）として残してもらおうのか、募集前から考えておく必要がある。

上手に制度を運用できている自治体では、職員が地域に出向き、地域住民と向き合う姿をたびたび目にする。このような自治体の努力もあり、全国の隊員の任期後の地域への定着実績は、約六割となっている。ある自治体では一〇年間で地域に関わる人材が三〇人以上も誕生した。隊員の地域活動や交流活動を通じて、住民に新たな考え方が取り入れられ、地域の主体性の向上につながっている。実際に、隊員を受け入れることで住民にまちづくりの参加意識が芽生え、独自の取り組みを起こしていくきっかけをつかんだケースもある。

一方、制度を単なる財源として捉えるだけで、周囲の取り組みを真似し、戦略なしに募集して漫然と受け入れている自治体、人材補填のような形で運用している自治体もあるのが

■総務省「地域おこし協力隊」制度

地域の担い手確保・育成に加え、地域住民と行政の自治意識や主体性を向上させていくための手段となる制度。地域力の維持強化を目的に、外部人材による地域支援と隊員自身の定住定着など自治体独自の取り組みを国が財政的に支援する仕組みで、運用にあたり自治体の裁量が大きいたことが特徴。

期間 1年～3年

条件 原則、都市地域から条件不利地域への移住が必要

活動事例

地場産品の開発・販売など
地域おこし支援、農林水産業への従事、住民の生活支援 ほか

財政措置 (特別交付税措置)

★募集経費

1団体あたり200万円上限

★活動経費等

1人あたり470万円上限

現状だ。一〇年間で途中退任者が続出し、地域に一人も人材を残せなかった事例もある。場当たり的な協力隊の受け入れ対応では、地域に隊員と仕事を一緒に担えるだけの団体や個人を育てることができず、住民の意識を変えることもできない。その結果、行政依存の体質は続き、次代を担う人材の確保ができず閉塞感があるなど、この一〇年間、制度をどう活用したかで生まれた自治体間の差は小さくない。

しかし最近では、各都道府県に協力隊卒業生を核とするネットワーク組織が生まれ、地域での関係人口のハブ（橋渡しができる人材）として機能するなど、

地域の継続的な支援に結びつき始めている。

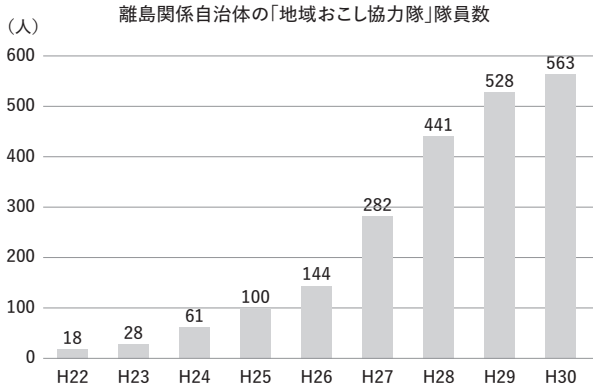
離島における協力隊制度の有効活用に向けて

長期的な視座に立った制度設計

離島振興法に基づく離島振興対策実施地域を有する市町村のうち、協力隊を受け入れているのは七自治体（二〇一〇年から九三自治体（一八年）にまで増加している。隊員数も一八名から五六三名へと大幅に増えた（当該市町村の本土地域で活動する隊員を含む）。ただし実態は、応募が集まる自治体とそうでないところの二極化が進み、人材確保に苦慮している市町村もある。募集内容の魅力化を図ったり、「おためし地域おこし協力隊（二〇一九年度より、二泊三日程度）」、「地域おこし協力隊インターン（二〇二二年度より、二週間～三カ月）」といった財政措置のある制度を活用し、着任前の取り組みに重点をおく自治体もでてきており、人材獲得に創意工夫が求められるようになってきている。

実際、全国でそれぞれの地域に合った多様な制度の「型」が生まれ、地域に良い影響を与えている事例も多い。例えば、「地域振興に関する広いテーマで募集。活動内容は決まっておらず、隊員の裁量や提案に任せるもの」「特定のテーマ（ミ

ツシヨン)を設け、具体的な活動内容は隊員の裁量に任せるもの」「ローカルベンチャーなど起業に特化したもの」「観光協会や公社など役所に関連する団体や事業に業務内容を固定するもの。もしくは役所内で固定的な業務を担うもの」などである。



※公表データをもとに筆者作成。

それぞれに
 良し悪しがあるが、一部の島々では人材不足を背景に業務が固定化され、本来は隊員のような外部人材でなくともいいような仕事があり当てられる状況が目立つ。特に学校教育の補助や子育て、介護や看護など社会イ

ンフラ(生活基盤)的な募集内容が本土よりも多くみられ、給油所や商店の店頭販売や卸など地域住民にとって欠くことのできない場に隊員が当てられるケースもある。また、自治体が立ち上げた公社や地域商社の事務局として勤務したり、(離島留学に取り組む島では)学生寮の管理運営を任される事例もある。こういった隊員は、任期後の仕事の形、働き方が見通しづらく定住率が低いのが実態だが、目の前の生活基盤を守るのにとにかく人が必要という地元の声ももつとで、ジレンマが生じている。

とはいえ、場当たりに制度を使い、長期的な展望なく外部人材を導入している状況、人材が頻繁に入れ替わる「人材の自転車操業」といった状況は好ましくない。そういった現状と課題を鑑みるに、特に離島地域では、協力隊制度とは別に、自治体が活用できる生活基盤を支える人材確保の仕組みの整備が必要であるといえる。

行政・地域・隊員による協働

地域の人材不足が深刻化する一方で、地域目線を携えて活動する隊員も多くおり、一定の成果を残している。

例えば、兵庫県家島群島(いへしま)の坊勢島(ぼうぜ)(姫路市)では、二〇一七年から山本梨絵さんが活動してきた。彼女は東京のアパレ



坊勢島の山本梨絵さんが地元の青年団から生地を提供を受けて製作した「島のマスク」。

坊勢島の山本梨絵さんが地元の青年団から生地を提供を受けて製作した「島のマスク」。

つある。住民も気軽に地域課題につ

ル店で店長をしていたが、長崎県杵岐島（杵岐市）の協力隊
OG・大川香菜さんとの出会いを契機に坊勢島に移住。地域
を知るための活動を積極的に行ない、観光マップづくりなど
に取り組んだ。一九年には、新型コロナウイルスの流行を受け「島の
マスク」として布マスク一二五枚を手づくり。地元の青年
団から生地を提供を受け、区会の協力も得ながら駐在所の職
員とともに紐通しやアイロン掛けを行なった。マスクは、島
内の全世帯に加え、商店や学校などにも配布された。

地域のさまざまな団体や個人と協力した活動は、地域の一

体感を高め、区長などから高評価を得るなど移住者に対する
地域の意識を変えることに一役買ったといえる。島にとって
山本さんが最初の隊員だったこともあり、次なる外部人材の
積極的な受け入れにつながる活動になったのではないだろう
か。地域の団体や個人が「できる」ことを持ち寄り、個人で
は解決できない課題に対してネットワークを組んで立ち向か
う力こそ「地域力」だ。山本さんの活動は、地域力を高める
ことにつながった。

山口県見島（萩市）では、Uターンの長富幸子さんが活躍

している。筆者は初年度（二〇一八年）に

行なわれた住民を交えた話し合いの場に
同席したが、どこかぎこちない雰囲気だ
った。しかし、翌年に同じ場に参加した

際は、前年とは打って変わって笑い声の
ある和やかなムードで、島にある支所の
職員も一緒に活動や地域のことを熱心に

考えていたようすが印象に残っている。
島では、長富さんとは別に、天然記念物
である見島牛飼育の担い手として着任し

た隊員も活動を始めるなど、協力隊制度
をきっかけとした新しい人の流れができ
つつある。住民も気軽に地域課題につ

て相談できる「よそ者」を頼りにするようになってきており、移住者に対する意識的なハードルも下がってきているようだ。活躍している隊員を調べると、その背後にはかならず熱心な行政職員や住民の存在がある。自治体と地域と隊員の協働事業とっていい。協力隊に関する報道記事などを読むと、隊員の任期後の仕事（特に起業）にスポットライトが当たることが多いが、隊員の活動が地域の変化につながっている事例にも目を向けるべきだ。協力隊制度の上手な活用は、離島の住民・地域コミュニティの変化の有効な手段となっている。

■隊員の伴走体制の構築

宮崎県島野浦島（延岡市）では、今年度から岩田大志さんが活動している。同市は活動を所掌する地域・離島・交通政策課が本土にある（島に役所本庁がない）一部離島自治体である。市では以前、協力隊の途中退任が生じたことを踏まえ、岩田さんの受け入れプロセスの見直しを図った。まず、着任後一カ月間は、島ではなく本庁での隊員向け研修期間とした。その間、隊員は担当課職員とともに各課で話を聞いてまわり、さまざまな立場からみた島野浦島の情報を得た。また、島の振興について調査・報告する機会を設け、担当課以外でも役所内で彼を知る人を増やした。彼自身も着任まで抱いていた

離島振興のイメージに変化があったようで、研修を経て一緒に事業を推進する行政担当者との関係づくりができたという。さらに、行政の窓口事務が主たる業務であった支所の職員を離島振興係兼務とすることで、島内の調整を行なう隊員の伴走体制を敷いた。「よそ者」である隊員にとって地域での伴走者の存在は不可欠で、隊員の孤立化防止にもつながっている。なにより特筆すべきは、支所職員と隊員が離島振興という同じ目的を持って、一緒に活動できる環境が整備されたことである。

■卒業後の定住パターンを見据えた支援

協力隊員の卒業後の定住率については、離島関係自治体とそれ以外とで大きく差があるわけではないようだ。そもそも、隊員人数が一〇人未満の市町村が多く、単純に定住率で比較するにはもう数年必要だが、自治体ごとで数字に開きは見られる。

筆者が昨年四月に訪れた新潟県粟島（粟島浦村）では、一〇人ほどの隊員が活動していた。自然体験学校や馬の「しおかぜ牧場」のスタッフとして魅力的な教育プログラムを提供しており、地域の資源を活用した教育を核とする島づくりに関心に取り組んできた一端を垣間見ることができた。ただ、

地域おこし協力隊卒業生の定住状況

自治体類型	卒業生 総数	定住者数合計			定住率	
			同一 市町村	同一 都道県		同一 市町村定住率
外海一部離島	160	86	70	16	53.8%	43.8%
外海全域離島	183	120	106	14	65.6%	57.9%
内海一部離島	113	75	65	10	66.4%	57.5%
内海全域離島	20	12	9	3	60.0%	45.0%
全国	4848	3072	2464	608	63.4%	50.8%

※公表データをもとに筆者作成。対象93自治体からデータの得られた81自治体について取りまとめた。令和元年度までの協力隊卒業生が対象。

卒業生の島内定住状況は、二、三割に留まっており、多くが新潟県内（本土側）に定住しているという特徴がある。さまざまな理由で島を離れたとしても、県内に住みながら「栗島ファン」として任期後も島づくり活動に関わってもらうこと

なども目指しているのではないだろうか。

協力隊の定住率は、三年間の任期をまっとうした隊員の定住率をもとに算出される。一方で、任期中途中で辞めてしまう途中退任者もいる。「やるべきことが見つかった」「島での暮らしに見通しがついた」という理由もあるだろうが、そうでない場合もある。上手いかわない理由として、募集段階で「自治体に関係する住民と協議ができていない」「求める人物像が練られてな

い」「任期中の時間の使い方や退任後の出口が考えられていない」「行政ルールの隊員への周知不足」「地域への制度の周知不足」などがあげられる。また、任期後の隊員が「就業するのか、起業するのか、複業型の勤務の形態を目指すのか」などによって任期中の時間の使い方も変わってくる。自治体には、協力隊事業と隊員の仕事の出口のあり方などを十分に検討の上での予算化が求められている。

お金になる／ならないに関わらず、卒業後も活動の延長として続けることが望ましい取り組みがある。集落支援に関わった隊員であれば、地域の高齢者のサポート活動への参加だったり、観光がミッションであったら町歩きイベントやまちづくりのための活動などだ。これらは地域から継続の声があったり、隊員自身が必要性を感じて始める活動といえる。卒業後も島に関わり続ける働き方を、次のように住まいと仕事によって分けることができる。

- ・ 島内居住・起業一本型
- ・ 島内居住・就業一本型
- ・ 島内居住・複業型
- ・ 自治体内で本土と離島を往来・複業型
- ・ 都市と離島の多拠点・複業型

岡山県六島（笠岡市）の協力隊ＯＢ・井関竜平さんは、任期後、六島に定住し民家を改修してクラフトビールのブルワ

リー「六島浜釀造場」を開設。島の資源を活用して、ビールづくりに情熱をもって取り組んでいる（島内居住・起業一本型）。「みんなとチャレンジLAB」という地域の実践者を育てる塾を仲間とともに企画実施したり、市内の若者でつくる「ぼっけーまち会議」（ぼっけー＝すごい）での活動を通じて地域人材の育成や地域内のつながりづくりに一役買っている。

島根県西ノ島（西ノ島町）の小笠原怜士さんは、島と東京とを往来し、多拠点生活を実践している。島では水産会社事務所を間借りし、島の活性化事業の提案や教育事業、現役隊員の支援に取り組んでいる（都市と離島の多拠点・複業型）。多拠点生活を志向する隊員の声はよく耳にするので、今後増えていくかもしれない。

また、移住や地域振興、町のブランディングなどのまちづくり事業を行政から委託されて仕事とする卒業生もいる。彼らがまちづくり会社を立ち上げたおかげで、自治体がいままでも島外に発注していた仕事が島内で請け負えるようになった。

島づくりにつながる三つの提案

■人材育成に取り組む「島の人事部」の設置

協力隊制度を地域のための投資手段として考えるなら、募

集内容について、事前にしっかりと自治体と地域住民が協議をして、人材を迎える環境整備をする必要がある。その上で、島外からの人材確保と、島内の核となる人材の育成を目的として、「島の人事部」を行政主導で立ち上げるのはどうか。人口規模が必ずしも大きくない離島地域では、核となる人材を数人確保するだけで、できることの幅が大きく変わってくる。

筆者は「いい人材がほしいから紹介してほしい」という相談をよく受けるが、ただ口を開けて待っているだけでは地域に人はやって来ない。魅力ある地域づくりと、外部人材を受け入れる地元の体制を整えることがまず必要である。

■ネットワーク化と広域支援体制の構築

離島地域では、隊員や卒業生のネットワーク化が進んでいる。島根県では隠岐支庁の支援のもと隠岐四町村の卒業生グループが「隠岐地域おこし協力隊サポートコミュニティ」を立ち上げており、現役隊員への研修の実施、相談の受付など支援体制が整っている。

新潟県佐渡島（佐渡市）では「佐渡Uインターンサポートセンター」を運営する協力隊OGの熊野礼美さんなどが、島内の隊員に向けた研修や相談を実施。隊員同士や、現役隊員と

卒業生をつなぐ役割を果たしている。このように仲介する組織や個人の存在は、地域での制度運用のノウハウを途切らすことなく蓄積し、途中退任者の減少や、新しい事業を生み出しやすい環境づくりにつながっている。

瀬戸内海に面し、島を多く有する香川県では、県全体の隊員の約半数が離島を舞台に活動している。県庁に所属する協力隊が県下の隊員のサポートを担う仕組みで、現在は海野沙織さんが隊員同士の学び合いや地域づくりを学ぶ機会の創出スキルアップ研修や情報提供、自治体への支援などを行っている。彼女のデスクは県庁にあるが、週の半分は現場へ出かけており、県下における途中退任者ゼロという成果に結実している。この事例からは、五〇人ほどの隊員に対して、一人の割合でも支援者がつけば、広域支援体制として効果があることがわかる。

デジタル技術の活用

政府が推進するDX（デジタルトランスフォーメーション。デジタル技術の活用による働き方・生活の向上）の流れを受けて、テクノロジーを活かした活動を行なう隊員も出てきている。DXは、行政現場の課題を解決する手段として注目が集まっており、今後これに取り組む隊員が増えてくる可能性は高い。

地元では「なぜDX人材を受け入れるのか」「受け入れることで三年後に自分たちがどうなっていたいのか」などについて、関係者間でしっかり協議しておく必要がある。

地域づくりの世界に正しい答えは準備されていない。正解は、自治体・地域・隊員などそれぞれが、主体的にできることを持ち寄って実践し、小さな挑戦を重ねる中で見出されていくものだと思う。皆が解決したいと考えている地域課題と向き合い、わくわくする目標を掲げて、広く手を携えて改善に向けて邁進していく力。それが地域力であり、その動きが自信あふれる地域、ひいては日本をつくることにつながる。起点はまず自分自身であるが、舞台としての離島は大きな可能性に満ちていると思う。



藤井裕也（ふじい ひろや）

1986年岡山市生まれ。2011年に美作市地域おこし協力隊に就任、任期中に設立した山村エンタープライズ理事長のほか、地域おこし協力隊サポートデスク専門相談員、合同会社離島倶楽部代表、総務省地域力創造アドバイザー、岡山県地域おこし協力隊ネットワーク代表理事、ローカルエンタープライズ代表を務める。