

松 山 大 学 論 集
第 35 卷 第 1 号 抜 刷
2 0 2 3 年 4 月 発 行

地域運営組織による
地域おこし協力隊の活用可能性
—— 愛媛県西予市における実践から ——

江 成 穰
白 石 智 宙

研究ノート

地域運営組織による 地域おこし協力隊の活用可能性 —— 愛媛県西予市における実践から ——

江 成 穰¹⁾
白 石 智 宙²⁾

1. 地域おこし協力隊の制度概要と課題

1.1. 人口減少と田園回帰現象

人口減少・少子高齢化の進む日本ではこれらの問題への対応が急務となっている。特に問題の深刻な地方圏では、いわゆる増田レポートにおける「消滅可能性都市」の明示と人口減少対策を軸とした地方創生政策の展開がなされて以来、積極的な政策展開が求められている。このような状況において注目されてきたのが、東京をはじめとした三大都市圏から地方圏への人口移動を誘発するための移住政策であり、またその移住者を地域の社会経済発展に参画させる各種の取り組みである。これらの取り組みは学術的には地方消滅論に対抗する田園回帰論や関係人口論の中で整理されつつあり、特に近年は地域振興における移住者や関係人口の積極的な役割などに注目が集まっている。

小田切（2016）は、「田園回帰を単なる人口移動現象としてとらえることは許されない³⁾」とした上で、具体的な移住に着目した「人口移動論的田園回帰」

1) 松山大学経済学部 特任講師。

2) 広島修道大学人間環境学部 助教。

以外に、「地域づくり論的田園回帰」と「都市農村関係論的田園回帰」が存在することを指摘している。中でも地域づくり論的田園回帰は、移住によって発生する移住者と地域住民の相互関係の中から、地域づくりの実践に向けた動きが生み出され活発化するという、地域振興の過程における移住者の役割に着目し、その重要性を強調している。

このように、地域住民の主体性が重要視されてきた地域づくり活動の文脈で移住者などの外部人材に注目が集まる理由は、地域社会の「空洞化」と担い手不足にあると考えられる。小田切（2014）は、農村地域などの地域社会の衰退過程について人・土地・むらの3つの空洞化が存在することを指摘している。日本の農村地域においては、まず人の空洞化である人口減少問題が発生し、経済活動の停滞と共に耕作放棄地に代表される土地の空洞化が発生、最後には集落機能の脆弱化（むらの空洞化）が顕在化するというプロセスが進行してきたのである。この3つの空洞化についての議論は、農村地域における人口減少が地域社会の担い手不足を引き起こし、地域コミュニティの維持すらも困難な状態にまで至っていることを示している。

過疎地域においては高齢者人口すらも減少が進んでおり、「これまでなんとか地域運営を維持してこられたのは、気力や体力も十分にあり、兼業先からの退職により時間も比較的自由に使える高齢人口がまだ集落に残っていたからであり、高齢人口の減少は地域運営の担い手問題に直結する⁴⁾」ことが指摘されている。このように「人口減少と少子高齢化が進む多くの地域において、地域社会の問題解決のための熟議と実践を主導するだけの意欲と能力のある人材が減少しつつある⁵⁾」現状において、移住者の地域づくりへの参画が期待されているのである。

実際に展開されている地方自治体の移住政策についての事例研究において

3) 小田切（2016）、p. 20。

4) 坂本（2017）、p. 38。

5) 江成（2022）、pp. 15-16。

も、移住者が地域づくりに参画することの重要性が指摘されている。例えば白石（2018）では、地域づくり活動に地域おこし協力隊などの移住者が参画することで活動が活発化することが、岡山県西粟倉村の事例において示されている。また平岡・江成（2017）では、地域づくり活動における移住者の機能を踏まえた上で、活動をより活発化させうる移住者を自治体が戦略的に獲得しようとするケースが紹介されている。多くの地域において、地域づくり論的田園回帰を機能させるための取り組みがなされていることが分かる。

1.2. 地域おこし協力隊の現状と課題

このような状況において移住者などの外部人材⁶⁾による地域づくり論的田園回帰を有効に機能させるためには、これらの人材が積極的に地域づくり活動に参加することが必要となる。その点で重要な役割を果たしている制度が地域おこし協力隊である。地域おこし協力隊とは「都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を異動し、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこし支援や、農林水産業への従事、住民支援などの『地域協力活動』を行いながら、その地域への定住・定着を図る⁷⁾」ことを目的として2009年度に開始された移住支援制度である。隊員は、1～3年間の活動期間中に受入自治体の設定した達成目標などに即した地域協力活動を展開し、地域課題の解決に尽力することが求められる。

当該制度の特徴は、第一に地域課題の解決などの地域協力活動が移住者の担当する仕事として設定されるために、地域づくり活動に移住者を導入しやすい点にある。移住目的を地域づくり活動に設定することで、地域づくり論的田園

6) なお、地域づくり活動に協力する外部人材としては、移住者以外にもいわゆる関係人口などが存在しており、地域づくりにおける外部人材全般の重要性も指摘されている。しかし、地域づくり活動へのコミットメントや地域社会に与える影響が最も大きくなりやすいのは、その地域に在住する移住者である。そのため本研究では、外部人材の中でも特に移住者に注目している。

7) 総務省（2022），p.1。

回帰において強調される移住者の役割を機能させることに主眼が置かれていると言える。第二に、当該制度に取り組む自治体に対して、隊員の活動に関わる以下の経費が特別交付税措置されるという点に特徴がある⁸⁾。

- ① 地域おこし協力隊員の活動に要する経費：480 万円/隊員 1 人を上限⁹⁾
- ② 地域おこし協力隊員等の起業・事業承継に要する経費：100 万円/1 人を上限
- ③ 任期終了後の隊員が定住するための空き家の改修に要する経費：措置率 0.5
- ④ 地域おこし協力隊員の募集等に要する経費：200 万円/1 団体を上限

これらの①～④の経費について、地域おこし協力隊を受け入れる自治体に特別交付税という形での財源措置がされることで、制度の導入ハードルが引き下げられている。この中でも特に重要な経費が、隊員の給与および各種活動経費に充てられる①地域おこし協力隊員の活動に要する経費である。協力隊員を求める地方の農村・過疎地域などは一般に財政力が低く、地域課題解決のための人件費の捻出も困難な自治体が少なくない。地域おこし協力隊制度では、国からの交付金という形でこの問題が解消されているのである。

結果として、制度の導入以来、多くの自治体が積極的な隊員の受け入れを行っている。図 1 は地域おこし協力隊の隊員数と受入団体数の推移である。隊員数は初年度の 89 人から 2018 年度まで一貫して増加し、2021 年度には 6,015 人にまでなっている。また受入団体数も 2021 年度には 1,085 団体まで増加している。2019 年度以降は、新型コロナウイルス感染症の影響によって隊員数及び受入団体数の増加は頭打ちとなっているが、減少もしていない。コロナ禍に

8) 前掲 7), p. 3。

9) なお、このうち隊員の給与となる報償費等は基本的に 280 万円であり、残り 200 万円は各種の活動経費となる。

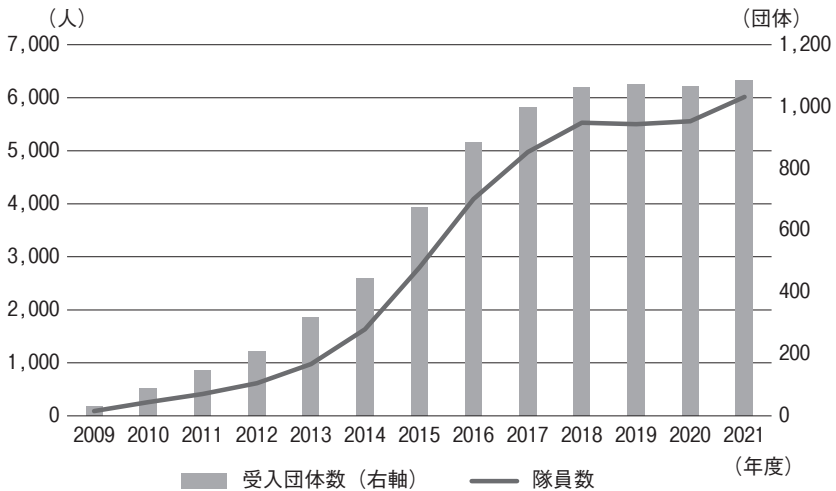


図1 地域おこし協力隊の隊員数と受入団体数推移

出典：総務省（2022）

注：2014年度以降の隊員数は名称を統一した旧田舎で働き隊の隊員数を含んだものである。

においても安定的に受け入れが行われていることが分かる。

地域おこし協力隊制度は地域づくり論的田園回帰の議論に合致するような形で移住者による地域協力活動を促進する制度となっており、地方圏の多くの自治体で導入が進められている。人口減少による地域づくりの主体不足が深刻化する多くの地域において、地域おこし協力隊の地域協力活動が、地域振興や地域課題の解決に対して重要な役割を果たすことが期待されているのである。しかし、実際に地域おこし協力隊の導入が行われた地域の実践例を通じて、いくつかの点で課題が明らかになっている。

複数の隊員からの丁寧なヒアリング調査に基づいてその成果と課題の検討を行った椎川ら（2019）では、地域おこし協力隊制度の典型的課題が示されている。その中でも複数の事例で散見される課題として、協力隊員と地域の関係に関する課題が存在する。具体的には、移住者である協力隊員が地域協力活動に

取り組もうとしても、地域住民との関係性を上手く構築できないといった課題である¹⁰⁾。また隊員の活動目標や主に行う地域協力活動は、隊員の募集を行う段階で受入自治体によって「ミッション」などといった形で決定されるが、これが地域のニーズと合致していない場合も存在する。さらに、ミッションが十分に明確化されていない事例や、地域住民側に協力隊員の存在が十分認知されていない事例、受入体制が整っておらず協力隊員が十分に活動を展開できない事例なども存在する。実際に一般社団法人移住・交流推進機構の現役協力隊員に対するアンケート結果においても「今後の活動に向けての課題として、『活動目的、活動内容の具体化、明確化』が38%と最も高い結果¹¹⁾」となっている。制度的に受入ハードルの低い地域おこし協力隊であるが、先行事例やアンケート結果からミッションの具体化や地域住民・組織と協力隊員との関係性構築に課題が複数存在することが確認できる。

隊員と住民・組織との関係性に加えて、隊員と自治体との関係性も重要であるという指摘も存在する。本稿と同様に愛媛県下の協力隊の活動状況を調査・分析した藤井（2020）は、「財源措置によって隊員が安価な労働力＝定住人口獲得の手段として見做されてしまえば、隊員－自治体の関係の悪化やミスマッチが生じる可能性がある¹²⁾」ことを指摘している。地域における協力隊員の積極的な活動展開のためには、隊員－地域住民・組織間の関係に加えて、隊員－自治体間の関係性構築が重要な課題となりうるということがわかる。

2. 研究目的と方法

ここまで確認してきた通り、現代日本の農村地域は、人口減少と少子高齢化が急速に進んだ結果として地域活動の担い手が不足しており、地域の持続可能性が危ぶまれるまでの事態となってしまうている。このような状況において、

10) 複数の事例で隊員の活動の情報が地域住民に正確に伝わらず、住民と隊員の協力関係が課題となったことが報告されている。

11) 一般社団法人移住・交流推進機構（2019），p. 327。

12) 藤井（2020），p. 48。

地域おこし協力隊という活力ある移住者を地域活動に導入し、地域づくり論的田園回帰の議論で指摘されるような役割を期待するという取り組みが数多く実施されている。しかし、この制度の導入には前述した通りに複数の課題が存在している。これらの課題に対処しながら、地域づくり論的田園回帰としての地域おこし協力隊を有効に機能させることが求められているのである。

そこで本研究では、愛媛県下で最も多くの地域おこし協力隊員を受け入れている西予市の取り組みを事例に、協力隊の導入及び活動の継続に関する課題への対応策を検討することを目的とする。西予市は、地域運営組織を中心とした地域づくり活動と地域おこし協力隊を連動させる形で協力隊による地域協力活動の効果を最大化しようとしており、これら一連の手法の課題への有効性を検討する。なお研究手法としては、西予市まちづくり推進課などを対象としたヒアリング調査を軸とする¹³⁾

3. 西予市における地域おこし協力隊の導入過程

3.1. 西予市の概要

西予市は愛媛県南西部・南予地域に位置する自治体である。同市は、2004年4月1日に東宇和郡明浜町・宇和町・野村町・城川町、そして西宇和郡三瓶町の5町が合併して誕生した市である。総面積は514.34 km²であり、愛媛県内では比較的広大な土地を有している自治体である¹⁴⁾。地理的には東西に長く、豊後水道に面している旧明浜町・旧三瓶町から四国カルストの一部を形成する旧野村町まで、地形的にも多様性に富んでいる。

図3から西予市の人口推移を確認すると、総人口は2020年国勢調査時点で3万5千人であり、2015年比▲9.1%の急速な人口減少が発生している。また高齢化率は44.0%であり、生産年齢人口とほぼ同数の高齢者が存在するなど、

13) 調査日時は2022年8月31日及び11月14日、調査対象は西予市政策企画部まちづくり推進課・地域づくり活動センター推進室及び市の現役協力隊員である。協力いただいた各所に感謝申し上げます。

14) 西予市 HP「西予市基本データ」。



図2 西予市の地図

出典：西予市 HP「トップ画面」

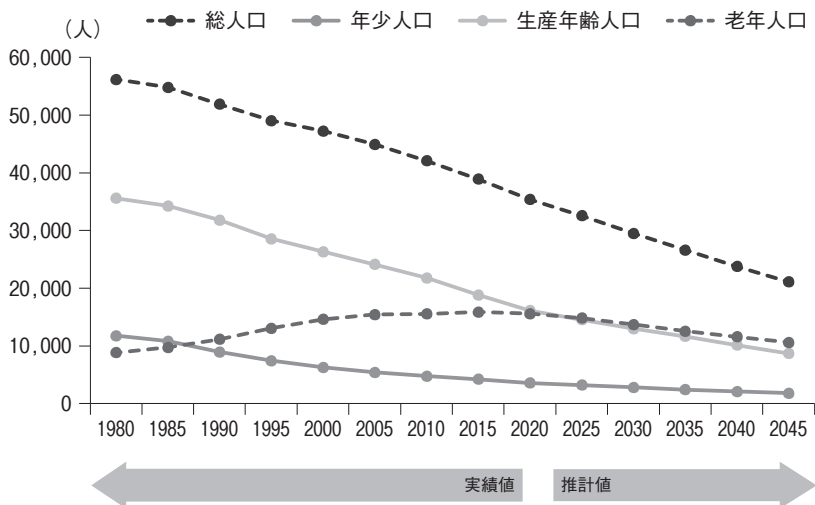


図3 西予市の人口推移と将来推計

出典：RESAS（地域経済分析システム）

少子高齢化が急速に進行している。なお人口は1950年に87,940人を記録して以降、継続して減少してきており¹⁵⁾ 今後もその傾向が継続すると予測されている。具体的に推計値を確認すると、2025年には高齢人口が生産年齢人口を逆転し、更なる高齢化が進むことが予測されている。そしてこれらの人口変化の結果として、2030年には総人口が3万人を割り込み、2045年には総人口が2.1万人まで減少する予測がされている。

続いて図4から、西予市の人口減少の要因について、自然増減と社会増減に着目して整理を行う。図4から分かるように、1994年以降、西予市は自然増減・社会増減共に一貫して減少傾向にある。特に自然増減は1994年の▲218

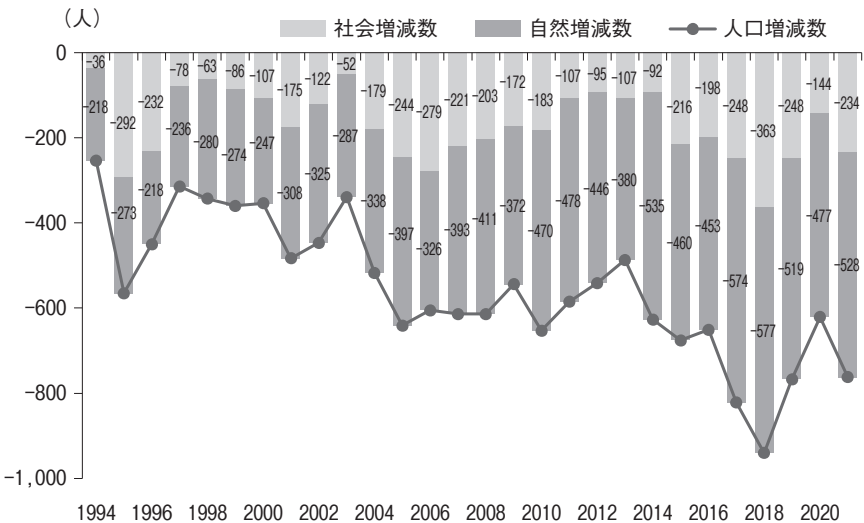


図4 西予市の自然増減と社会増減

出典：RESAS（地域経済分析システム）

注：2012年までは年度データ、2013年以降は年次データである。また2011年までは日本人のみ、2012年以降は外国人を含む数字となっている。

15) 西予市（2022），p.6。

人から減少幅が拡大傾向にあり、最も減少した2018年には▲577人もの減少を記録している。少子高齢化が進んだ結果として、人口の自然減少が急速に進んでいることが分かる。また社会増減については1994年以降一貫して減少傾向にあり、社会増加は記録されていない。一貫した社会減少の理由としては、西予市を含む南予地域に4年制大学が存在しないことなどを原因として、進学・就職を契機に多くの若年層が市外に転出してしまうことがあげられる。結果として西予市の人口は、自然増減・社会増減共に減少が続いており、最も減少幅が大きかった2018年には合わせて▲940人もの人口減少が発生している。

このように西予市は深刻な人口減少・少子高齢化問題に直面しており、その結果として地域社会においても様々な問題が発生している。具体的には、人口減少による地域コミュニティ維持の困難化、地域づくり活動を主導する人材の不足、地域内の各種サービス事業の撤退などである。また大規模な市町村合併の結果として、行政による各地域の課題や意見の詳細な把握が困難になるなどの問題も存在した。これらの問題に対して、地域おこし協力隊制度を活用した移住者の地域づくり活動への導入は有効なように思われる。しかしその実践過程では様々な課題が発生してきており、地域おこし協力隊の効果を最大化するための制度設計が模索されてきた。

3.2. 地域おこし協力隊制度の活用と課題

急速な人口減少を記録してきている西予市では、深刻化する地域課題の解決のために愛媛県内では最も早い2010年度に地域おこし協力隊の導入を開始している¹⁶⁾。表1に示されている通り、2010年度以降は2012年度を除いて毎年一定数の隊員を受け入れており、特に2021・22年度は多くの隊員が着任している。なお2022年11月14日時点で任期期間中の隊員数は21名であり、2022年度までに累計で54名の隊員が着任している。

16) 2010年度は地域おこし協力隊の制度が創設された翌年度であり、同一年度に内子町にも協力隊員が着任している。

表 1 西予市に着任した地域おこし協力隊の隊員数

年度	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	合計
採用数 (雇用型)	3	1	0	6	3	2	1	1	3	0	1	3	1	25
採用数 (委託型)	—	—	—	—	—	—	2	2	2	3	1	10	9	29
合計	3	1	0	6	3	2	3	3	5	3	2	13	10	54

出典：西予市提供資料より筆者作成

このように多くの隊員を受け入れてきた西予市であるが、その過程では多くの課題が発生した。特に導入開始当初は、市当局も地域住民・組織も協力隊員自身も制度に対する認知度及び理解度が低く、協力隊員と地域住民・組織との関係性や行政側の受け入れ態勢、最終的な定住に向けた取り組みの難しさなどの課題が浮き彫りとなった。

西予市における当初の地域おこし協力隊導入の決定過程は、市担当課が地域住民や組織の意見を吸い上げた上で地域課題を整理し、ミッションを決定した上で予算化して募集をかけるといったフローであった。しかし、地域住民や組織と市側の事前の調整不足や情報共有の問題によって、協力隊員のミッションと地域住民のニーズとの乖離が発生する事例やミッションが十分に具体化されておらず地域協力活動の展開が困難になる事例が発生した。また、地域おこし協力隊の制度や目的、着任の事実などを地域住民・組織が十分に把握できておらず、隊員が地域内で孤立してしまうケースや必要な地域協力活動の展開が難しくなってしまうケースも存在した。他にも、決まった勤務時間をベースとした労務管理が農繁期の農業への従事や平日夜間・土休日中心の地域活動への業務としての参加を困難にする場合や、事前に予算化された使途以外では活動経費の執行が困難になるといった課題も発生した。前述したように、これらの課題は西予市に限られたものではなく、新規に地域おこし協力隊を導入する際に散見される課題であり、積極的な導入を行った西予市においても同様の問題が発生したと言える。

3.3. 対応策① 契約形態の変更

地域おこし協力隊の導入及び活動展開に際して発生した諸課題に対して、西予市では主に2つの対応策を取った。対応策の1つは協力隊員の契約形態の変更であり、もう1つは協力隊の導入を計画・実施する主体を市の担当課から市の地域運営組織である「地域づくり組織」に変更したことである。

1つ目の対応策である契約形態は、表1の雇用型から委託型への移行を意味している。雇用型とは、地域おこし協力隊を西予市の会計年度任用職員として市が雇用し、ミッションに合わせた市の担当課に所属しながら地域協力活動を実施する形態を意味している。対して委託型は、地域おこし協力隊が個人事業主として市から地域おこし協力隊員の業務委託を受けて活動を展開する形態である。西予市では、2016年度からこの委託型協力隊を「西予市版田舎で働き隊」と呼称して募集・導入を開始している。

協力隊員の契約形態を市職員としての雇用から個人事業主への業務委託へと変更することのメリットは、第一に協力隊員の業務時間等の柔軟化があげられる。前述の通り、協力隊を市職員として雇用した場合には、農繁期や夜間・土休日に柔軟な勤務が困難になるなどの労務管理上の問題が発生しやすいため、契約形態の変更によってこれを解消可能である。また、副業に関する規定がなくなるために、活動展開の中で当初のミッションからは逸脱してしまう活動であっても、地域社会にとって重要な活動や任期後の定住に向けた活動を任期期間中から比較的容易に展開することが可能となる。加えて隊員の支援業務も市から他の組織に委託することで事前に隊員の活動経費の執行内容を予算化する必要性がなくなり、活動の実態に即した柔軟な使用が可能となる点もメリットと言える。

表1にある通り、近年の西予市では着任する隊員との契約形態が委託型中心となっている。現在、雇用型での契約となっている隊員は、公営塾運営を中心とした高校魅力化をミッションとする隊員と四国西予ジオパークの事業推進をミッションとする隊員である。これらのミッションは他の地域協力活動に比べ

て変則的な勤務形態を求められることが少ないため、雇用型での契約となっている。これに対して、各種地域課題への対応や第一次産業への従事などの柔軟な勤務へのニーズが高いミッションを業務としている隊員は、委託型での契約となっている。勤務形態の選択肢を作りその柔軟性を高めることで、隊員による地域協力活動の効果を高めようとしていることがわかる。

3.4. 対応策② 地域づくり組織による地域おこし協力隊の導入

続いて、2つ目の対応策である導入主体の地域づくり組織への変更についてを確認を行う。従来の雇用型では着任する隊員は市職員として雇用されるので、協力隊の導入を主体的に進めるのは当然に市となる。市が主管する公営塾やジオパークの活動展開においては、協力隊員の導入についても市が主導することに何ら問題はない。しかし前述したように、多様なニーズの存在する地域活動や農業などの特定産業への従事の場合には、協力隊員のミッションの設定から受け入れ、任期期間中の活動展開などについて市が主導した結果として、隊員の活動内容と地域側のニーズとの乖離が生まれるなど、多くの課題が発生した。これらの課題を踏まえ、西予市では委託型の導入を市の各地域に設定されている地域運営組織である地域づくり組織が主導する形態を取っている。

平成の大合併に際して5町が合併して誕生した西予市では、行政機能の集約化と効率化が進められる反面で、行政と地域住民・組織との距離が物理的・心理的に遠くなってしまい、多様な地域課題への対応が困難になることが懸念されていた。加えて2011年度には本庁への機能・権限の集中がさらに進められることとなり、各地域に残されていた支所機能は縮小された。このような状況においては行政が地域課題に十分に対応できない場合が想定され、住民自身による身近な地域課題への対応が重視されることとなる。

以上の状況を踏まえて、西予市では2011年度に27の旧小学校区単位での地域運営組織の結成が行われた。なお西予市においては、当該地域運営組織を「地域づくり組織」と呼称しているため、本稿においても西予市についての議

論を行う際には「地域づくり組織」と呼称する。西予市の地域づくり組織は、市の地域担当職員の支援を受けながら地域住民自身によって運営される組織であり、その活動資金は市から各地域づくり組織への交付金で賄われている。なお、設立当初には均等割・人口割・面積割の各指数によって決定される交付金のみであったが、2016年に制度が変更され、各指数から決定される基礎型交付金に加えて地域づくり組織が提案するソフト事業を市が審査し必要額が交付される手上げ型交付金が設立された。交付金の予算総額は1億円であり、このうち7割が基礎型交付金、3割が手上げ型交付金に充てられている。担当職員の配置による人的な支援に加えて安定的な財源が確保されることで、地域づくり組織が積極的に活動を展開することのできる制度的条件が整えられているのである。

2011年度以来、西予市では地域づくり組織を中心とした地域課題の解決及び地域振興のための取り組みが盛んに行われている。具体的には、平成28年度ふるさとづくり大賞において総務大臣賞を受賞した遊子川地域活性化プロジェクトによる自主企画映画の作成や名産品であるトマトのPR活動、高川地域づくり会によるお試し移住家屋の整備と移住者受け入れを中心とした移住定住促進事業などがあげられる。他の地区も基礎型交付金に加えて手上げ型交付金での支援を受けて多くの事業を展開しており¹⁷⁾、西予市における地域活動の中心組織は地域づくり組織となっている。

西予市における地域おこし協力隊の導入は、このような地域づくり組織による地域活動との関連で検討する必要がある。なぜなら、地域社会の重要な課題や主な振興策については、地域づくり組織における地域住民の議論に基づいて確認されているからである。そのため、各地域の重要な地域課題への対応等を目標として設定される地域おこし協力隊のミッションの内容も、既に近接領域で活動展開している地域づくり組織の活動内容と無関係にはなりえない。むしろ

17) 2022年11月時点で手上げ型交付金交付事業は98事業展開されており、27の地域づくり組織の中で25組織に交付実績が存在する。

ろ、地域づくり組織による活動展開の中で活動をさらに活発化させうる主体として協力隊を位置づけるような形が望ましいであろう。

そこで西予市では、市が主管する事業以外の地域協力活動で地域おこし協力隊を導入する際には、協力隊のミッションの決定から着任後の生活及び活動の支援、そして任期終了後の定住に向けた支援まで、一貫して地域づくり組織を主体とする制度を構築した。この制度下では、協力隊の活動経費も地域づくり組織が管理する形となっている¹⁸⁾。現在委託型の契約で活動している協力隊員の多くは、この体制に基づいて地域づくり組織が支援する形で導入されている。

地域づくり組織を主体とした協力隊の導入決定までの過程は、まず地域づくり組織の申請から開始される。地域づくり組織の活動展開の中で、協力隊の導入が望ましい地域課題等が特定された場合に、地域づくり組織は市に対して地域おこし協力隊支援団体認定申請書を提出することとなっている。この申請書には、協力隊員の行うべきミッションや任期期間中の活動計画、地域づくり組織による各種支援などが記載され、協力隊導入の基本的枠組みが示されることとなる。

ただし、申請書の提出のみで協力隊の導入が決定することはない。申請書を提出した地域づくり組織に対して市の担当課が詳細なヒアリングを行い、ミッションの妥当性や活動に対する支援体制についての確認が行われる。このヒアリングは、単に市が地域づくり組織の状況を把握することを目的としているのではなく、市と地域づくり組織の協議によって協力隊の導入・活用のための協議を行う場として設定されている。市は地域づくり組織に比べて地域おこし協力隊の制度を熟知しており、実際の隊員受け入れや受け入れ支援の経験も豊富である。経験と知識を持った市と地域課題や地域振興についての詳細な認識を持つ地域づくり組織が協議を行うことで、ミッションや支援体制をより効果的なものとするができる可能性が高い。また、地域づくり組織の求める活動

18) なお隊員の報償費については隊員の活動報告書を地域づくり組織と市が確認した上で、市から直接支出されている。

内容が協力隊制度と合致していない場合などは、申請の取り下げも含めた検討がなされることとなる。

ヒアリングにおいて改善点等が明らかになった場合には、地域づくり組織が申請書の見直しと修正を行い、再提出することとなる。そして、再提出された申請書に基づいて市による最終審査が行われ、これを通過すれば申請した地域づくり組織が支援団体として認定される。認定後には予算調整を経て協力隊員の募集と審査が行われる段階に移る。なお募集と審査にあたっても、地域づくり組織の主体的な役割が求められている。

地域おこし協力隊の募集は、Web上での募集やマッチングイベントへの出展などの手法が一般的であるが、西予市ではより積極的に応募を検討している者に対しての協力隊の体験プログラムを提供している。こういった募集段階の取り組みについても、地域づくり組織が積極的に関与している。これによって、協力隊と地域のミスマッチを減らすことも可能となる。

審査段階では、1次審査（書類）と2次審査（面接）が行われるが、この2次審査も市ではなく地域づくり組織が中心となって実施される。着任後の協力隊員は地域づくり組織の要望に基づいて設定されたミッションに取り組むため、協働のパートナーを当事者目線で選定することができるのは市ではなく地域づくり組織である。募集・審査段階においても市は事務手続きや支援を中心としており、地域づくり組織が中心となって事業が進んでいることが分かる。

以上の流れで着任が決定した地域おこし協力隊員に対しては、着任までも生活基盤を準備するための支援がなされ、着任後には地域協力活動のみならず日常生活から最終的な定住まで様々な支援がなされることとなる。そして、これらの支援もやはり地域づくり組織が中心となって展開される。また前述したが、協力隊員に支給される活動経費の管理も地域づくり組織が担うこととなる。地域づくり組織に対して協力隊員の支援業務を委託する際にその委託料として活動経費が支払われ、それを地域づくり組織が管理・執行する形態となっている。

地域おこし協力隊のミッションの決定から最終的な定住支援までの一連の業務を地域づくり組織が主導することによって、それまでに顕在化していたいくつかの課題に対しての対応が可能となっている。まず、地域の住民を主体とした組織によってミッションが決められることで、従来問題となっていた地域側と行政とのミッションと実際のニーズの乖離が問題化する可能性は大きく下がる。また、隊員の存在や協力隊の制度自体が十分に認知されずに活動展開に支障が出るようなケースも、地域づくり組織がミッションの決定や審査過程に関与していれば、発生を防ぐことが可能となる可能性が高い。加えて、活動経費が地域づくり組織の会計から執行されることで、活動経費の柔軟化も可能である。このように、地域づくり組織を主体とした協力隊の導入によって、これまで明らかになっている協力隊導入に際しての多くの課題に対応することが可能となるのである¹⁹⁾。

加えて、協力隊の導入と支援という一連のプロジェクトを遂行することで、地域づくり組織の側の能力強化と問題認識の深化が期待できる点も重要である。西予市各地域の地域づくり組織は、協力隊の導入と支援を通じて様々な業務経験を積むこととなる。さらに、協力隊員自身や着任希望者、検討中の者など、多くの外部人材との交流を持つこととなる。人口減少と少子高齢化が急速に進展する現代の地域社会においては、地域活動の担い手が不足してしまうという問題が深刻化することは、前述した通りである。一連の活動を通じて地域づくり組織とそこに参加する住民の能力が向上すれば、地域活動をより活性化させる主体が地域内に増加することとなり、現代の地域社会の大きな課題である担い手不足の問題に一定程度対応することができるようになる可能性が高まる。

このように、地域おこし協力隊を地域づくり組織が主導する形で導入するこ

19) 活動の展開過程においても、日常的な活動内容の相談やサポートが可能になると共に、地域住民とのコミュニケーションの中から対応すべき地域課題や新規事業の芽が見つかるようなケースが存在している。本稿では主に協力隊を導入する際の制度設計とプロセスに焦点を当ててきたが、協力隊員の活動展開過程においても地域づくり組織の支援が重要な機能を果たしていると考えられる。この点については今後の研究課題としたい。

とで多くの課題に対応することができる。しかし、いくつかの懸念点も存在する。1つには、採用経験を持たない地域づくり組織が面接審査を担当することで、特にミスマッチを感じた際に不採用の判断を行うことが難しくなる可能性が高いという点があげられる。人口減少が進み移住者の転入も非常に少ない地域にとって協力隊の志望者は貴重な移住希望者であり、ミスマッチを感じたとしても心理的に不採用の判断が困難になるケースが考えられる。また、地域づくり組織が中心となって活動計画を練っているが故に、着任した協力隊員に対して過度な期待を抱き、隊員が過剰労働や強いプレッシャーに晒されるケースも想定される。資金面では、隊員の活動経費の管理・執行を地域づくり組織に委託することで執行の柔軟化を図っているが、資金の適正使用については留意が必要である。

西予市においては、市から受入地域の住民や組織に対して隊員の受け入れに際しての注意点を伝え、地域側も望ましいマインドセットの準備ができるように配慮が行われている。当事者同士の過剰な衝突や隊員と地域住民・組織の間でのアンバランスな関係性の構築は協力隊の活動やその後の定住を阻害する要因になりうるものであり、必要な場面では行政が地域運営組織と協力隊員の間を仲介することも重要となるのである。また資金の管理・執行については、地域づくり組織を支援する地域担当職員などが資金の用途についても適宜確認を行っており、適正な資金管理・執行を担保するための体制が一定程度構築されている。資金面については、行政が日常的に地域づくり組織と協議・意思疎通を行うことによって事前の確認が可能となり、問題化するリスクを低下させることが可能であろう。

4. 結 論

ここまで、西予市における地域おこし協力隊の導入過程についての検討を行ってきた。西予市を含む多くの地域において、地域おこし協力隊の導入に際しては地域の内外で様々な課題が明らかになってきている。特に協力隊の制度

やミッション、着任の事実等を地域側が正確に把握できていない結果として、協力隊の活動が限定されてしまうような事例が多く存在していることは、先行研究や各種事例から明らかである。

西予市では、各地域の地域づくりを主導している地域運営組織がその活動展開の中で地域おこし協力隊の導入を計画し、市と協力しながら募集や受け入れ、活動及び定住への支援を実施している。また、その際に隊員との契約形態を会計年度任用職員としての雇用から個人事業主への業務委託に切り替えることで、実態に合った労務管理等が可能となる。これらの対応策によって、協力隊のミッションと地域側のニーズのズレや地域住民・組織と協力隊とのコミュニケーションギャップの問題を解消することが可能となる。また、活動経費の執行柔軟化など、行政による資金管理では制度上困難な問題にも対応することができるようになっている。

さらに、地域おこし協力隊を地域運営組織が主体となって導入することで、地域運営組織自体の能力向上を図ることができる。冒頭で指摘した通り、人口減少と少子高齢化が急速に進展する現代においては地域社会の中での空洞化が進み、地域づくりを担うことのできる主体も減少している。その中で、安定的な財源を措置されている地域運営組織が多くの実務経験を積み、地域づくりのための能力を向上させることは、持続可能な地域社会の構築のためにも重要である。加えてそこに、地域おこし協力隊という形で比較的若い移住者が導入されることで、地域づくりのためのマンパワーがより充実すると共に、地域社会に新たなアイデアなどが持ち込まれることとなり、地域づくり活動のより一層の活性化が期待できる。

ただし、このような形での地域おこし協力隊の導入に際しては、いくつかの留意点が存在する。ここまでに確認してきた留意点としては、地域運営組織側がミスマッチを感じた際に不採用の判断を行う心理的ハードルの存在や隊員に対する過剰な期待、適正な資金管理と執行などがある。これに加えて、地域運営組織の過度な負担増加には注意が必要である。地域運営組織の形成と能力向

上、そして協力隊の導入によって、地域づくり活動を担う主体はある程度確保されうるが、その反面で人口減少・少子高齢化による地域づくり活動の主体減少が進行している。そのため、地域運営組織が地域づくり活動の中心となるような形の制度設計を行いつつも、それによる地域社会の負担を過剰なものとならないようなマネジメントが求められる。

西予市の地域づくり組織のような形で地域運営組織が地域おこし協力隊の導入を主導することによって、地域おこし協力隊の導入及び活動展開に際しての諸課題に対応しつつ、地域運営組織自体の能力向上をも図ることができる。いくつかの留意点も存在するこの制度ではあるが、それらの留意点も現実の運用の中で対応可能であろう。人材や資源に限られる現代の地方圏では、外部人材の取り込みや関係人口の拡大といった政策課題への取り組み過程で、地域の社会経済発展を担いうる地域内の主体形成や能力開発を同時に行うことが望ましい。地域おこし協力隊を1つの政策として捉えるのではなく、各地域の地域づくり活動の文脈に沿って他の制度・政策と連動させながらより効果的に活用することが求められる。

参 考 文 献

- [1] 一般社団法人移住・交流推進機構 (2019)「現役隊員の実態－平成 29 年度地域おこし協力隊員向けアンケート結果から」椎川忍・小田切徳美・佐藤啓太郎・地域活性化センター・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, pp. 322-330
- [2] 江成穰 (2022)「地域経済構造と地方自治の担い手不足についての一考察－内発的発展論を手掛かりに」『都市問題』2022 年 12 月号, pp. 15-19
- [3] 小田切徳美 (2014)『農山村は消滅しない』岩波書店
- [4] 小田切徳美 (2016)『『田園回帰』の概況と論点－何を問題とするか』小田切徳美・筒井一伸編『田園回帰の過去・現在・未来』農山漁村文化協会, pp. 10-22
- [5] 坂本誠 (2017)「中山間地域における地域社会の『空洞化』と地域運営組織の役割」『都市問題』2017 年 10 月号, pp. 36-48
- [6] 椎川忍・小田切徳美・佐藤啓太郎・地域活性化センター・移住交流推進機構編著 (2019)『地域おこし協力隊 10 年の挑戦』農山漁村文化協会

- [7] 白石智宙 (2018)「農山村における地域内経済循環の構築過程分析－岡山県西栗倉村を事例に」『財政と公共政策』40 巻 1 号, pp. 80-92
- [8] 平岡和久・江成稔 (2017)「農山漁村における戦略的移住政策の可能性－島根県海士町と奈良県奥大和地区の事例を素材として－」『政策科学』24 巻 3 号, pp. 395-418
- [9] 藤井孝哉 (2020)「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」『日本の科学者』Vol. 55 No. 10, pp. 44-49
- [10] 西予市 (2022)「西予市統計書 (令和 3 年度版)」
- [11] 総務省 (2022)「地域おこし協力隊の概要」
- [12] RESAS (地域経済分析システム)「Summary」<https://summary.resas.go.jp/summary.html>
(最終アクセス日: 2023/ 2 /28)
- [13] 西予市 HP「西予市基本データ」https://www.city.seiyo.chime.jp/kakuka/seisaku_kikaku/seisakuishin/jouhou/shinogaiyou/434.html (最終アクセス日: 2023/ 2 /27)
- [14] 西予市 HP「トップ画面」<https://www.city.seiyo.chime.jp/> (最終アクセス日: 2023/ 2 /27)