

岩手県内における地域おこし協力隊の現状と課題

氏名（所属）岩手大学大学院地域創生専攻防災・まちづくりプログラム修士2年 宮寺翔

Keyword： 地域おこし協力隊、ミスマッチ、岩手県

【問題・目的・背景】

地域おこし協力隊制度の運用開始10年が過ぎ、現在では、全国で約5500人の地域おこし協力隊員が任用されている。総務省は、令和6年度には協力隊員の数を8000人にまで増やすとの目標も掲げている。しかし、地域おこし協力隊制度の問題点や課題は改善されぬままであり、任期途中での辞職者の多さ、協力隊員の任期後の進路に関する問題、協力隊員が地域にうまく溶けこめないなどの問題が山積している。特に、任期開始半年も経たずに辞職してしまう人の割合は3割にものぼると言われており、制度の拡大とともに、制度の抱える課題もより顕著になってきている。

これまで地域おこし協力隊に関する研究は主に、関東、九州・四国地方で盛んに行われてきた。岩手県内にフォーカスした研究は現在のところそれほど行われておらず、全国第4位の201名の協力隊員数（令和元年度時点）を誇る岩手県内においてはどのような問題や課題があるのか、検証する必要があるのではないだろうか。まずは、制度の概要や先行研究についてまとめ、その後、自身が行った調査方法や調査結果についてまとめた。その結果から、今後はどのような調査や対策が必要となってくるのか検討したい。

・制度の概要

総務省ウェブサイトによると、地域おこし協力隊制度は、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に移住し、生活の拠点を移した者を地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱し、その後、地域ブランドや地盤産品の開発・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・定着を図る取組である。隊員の任期は概ね1年以上3年未満であり、隊員一人あたりにつき、440万円（うち報償費等240万円、活動費200万円）を上限に総務省から特別交付税措置による支援が行われている。活動の内容は自治体によって様々であり、福利厚生の中身や活動費の用途なども自治体が裁量を持ってある程度自由に決めることができる。（総務省HPより）

・隊員数・実施自治体数の変化

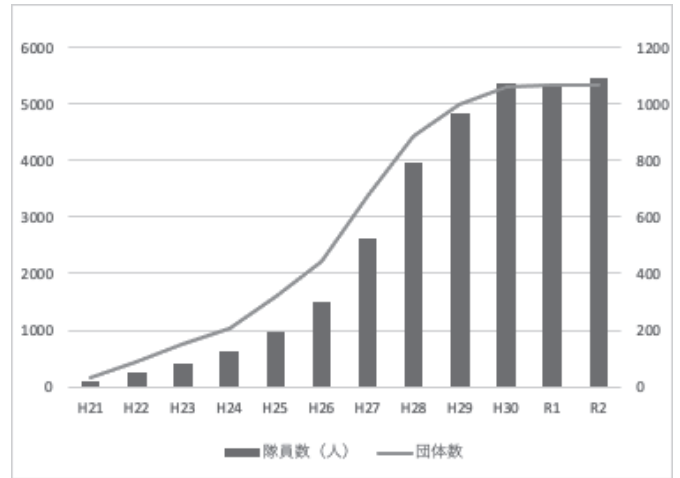


図1 隊員数・団体数の変化

上記図1（総務省ウェブサイト掲載のデータをもとに筆者が作成）より、平成21年度の制度開始以降、地域おこし協力隊員数（左軸）および、団体（自治体）数（右軸）ともに増加傾向にあることがわかる。特に、平成25年度から平成29年度までの隊員数および、団体数もめざましい勢いで増加している。平成30年度以降は、それまでの勢いは衰退し、前年までの伸び率ほど増加はしていない。今後、隊員数および団体数はどのように動いていくのだろうか。

・岩手県内の協力隊員数・自治体数の変化

続いて、近年の岩手県内でこの事業を導入している自治体数および協力隊員数について整理する。

総務省の令和2年度の調査によると、岩手県では33市町村中4市町村（平泉町、九戸村、大槌町、金ヶ崎町）は協力隊制度の運用を行っていないが、29市町村では運用しているという状況であった。

総務省の調査によると、令和元年度は任期修了者73人のうち48人が定住し、定住率は65.8%であった。令和2年度には岩手県内における任期修了者134人中95人が赴任した地域に定住しており、定住率は70.9%であった。この年の調査では、全国で定住率が70%を超えているのは4県しかないため、岩手県の定住率は比較的高い水準にあるといえよう。また、令和元年度に比べると61名もの任期修了者が増加し、定住率も上昇している。平成29年度の段階では、任期修了者数は18名であり、岩手県ではこ

こ数年で地域おこし協力隊員数が急激に増加している。

令和2年度のデータによると、現在の現役隊員数は187名であり、令和元年度の201名と比較すると、若干の減少が見られる。令和2年度時点で最も隊員数が多い市町村は陸前高田市で20名であり、その次に盛岡市で15名、次いで釜石市が13名であった。

・先行研究で指摘されている課題

先行研究では、協力隊員の任期途中での辞職率の高さ、地域住民や自治体担当者との関係性、協力隊員が直面する着任後の問題などについて研究されている。

(1) 利用者の多様性

椎川らは、現在の協力隊制度は手軽な就職先として、または学生のインターンシップ等に利用されることもあると指摘した(椎川他、2019)。制度開始10年が過ぎ、多様な目的で制度が利用され始めているようだ。また、自治体側も「隣の市町村がやっているから」、「予算措置がついたからやらなくてはならない」など、協力隊員の必要性から制度を利用するだけではないという。このように協力隊員も自治体側も多様な理由から本制度を利用するようになってきているため、双方の丁寧なマッチングが重要であるとのことであった。

(2) 着任後のギャップ

任期終了後の協力隊員は5割~6割が定住すると言われているが、隊員の活動報告や各種レポートの調査においては、身体的・精神的な疾患を患い不適応状態に陥る隊員、さらにはそのまま退職に至る隊員も存在するという。柴崎らは、隊員がこのような状態に陥り、地域とのミスマッチを感じる際には、リアリティ・ショック(地域おこし協力隊員が地域に赴任する前に予想していたことと、赴任後に認知した現実とのギャップ、あるいは予期せぬ状況に直面したことで生じるネガティブな感情)が存在しているとした(柴崎他、2018)。その内容は「予想以上に忙しかった」、「具体的な活動が定まっていると思いきや、定まっていなかった」、「活動の自由度が思ったよりも低かった」など様々である。中でも決定的な問題となるのは「キャリアの方向性」であり、任期終了後の進路に関する事前の理解は、双方にとって重要であるとされている。

(3) 任期後の定着率

平井らは、任期後に定住する人の割合は、任地市町村への在籍期間が2~3年の場合で4割、1~2年場合で3割弱であるという(平井他、2017)。さらに同文献内で、協力

隊員となった者の中で、1年未満で辞職してしまう者は3割を超えているとの指摘もあった。協力隊員となった者の3割が1年以内に辞職しているという事実は大変驚くべきものであり、マッチングの甘さが指摘されるのも納得できる。また、任期満了(3年)前に退任する者が、協力隊員となった者の全体の6割にのぼるとの指摘もあり、そもそも任期を満了していない協力隊員が半数以上を占めているようだ。

(4) 辞職の原因

1年目に辞めてしまう原因の一つに、事業・行事への参加、人脈の形成が求められ、これらが多忙さを生み出していることが挙げられていた(平井他、2017)。他には、行政との関係、地域住民との関係に悩むことで辞職につながるという。また、任期3年目になると、定住や起業の準備に集中できず、卒業後の地域内での生活に不安を覚え、辞職してしまう人の割合も多いという。在籍3年目は、多忙すぎず今後の生活の準備に集中でき、地域住民との関係が落ちつくように支援すると定住につながるという。

・まとめ

以上の先行研究を整理すると、現在の地域おこし協力隊制度においては着任後にギャップを感じ、辞職する者が多い。また、協力隊員、自治体双方の目的の多様化によって、適切なマッチングがより重要度を増している。また、任期後は1年目、3年目に辞職する隊員が多い傾向にあるため、その時期に特化した自治体もしくは第三者のサポートが必要になる。協力体制度の本来の目的である定住につながるには、協力隊員と地域住民の関係性も重要であり、両者の良好な関係づくりにも注力する必要があるようだ。

では、岩手県内ではどのような問題があるのだろうか。次項から検証していく。

【調査方法・調査内容】

岩手県内の地域おこし協力隊制度の現状と課題を調査するにあたり、県内の地域おこし協力隊員と自治体職員を対象に調査表調査を行った。現役協力隊員が72名からの回答、自治体は県内33市町村中26市町村から回答が得られた。質問はオンラインフォームを活用し、各自治体の担当者へURLを送信し、回答を依頼した。協力隊員へは、各市町村の担当者へパイプ役となってもらい、所属する自治体内の協力隊員へアドレスを送っていただいた。

調査の回答期間は2020年12月4日～12月28日までであった。

この調査は一般社団法人いわて圏の事業の一環として行われ、本論文筆者がインターンシップ参加者として、その作成・集計に携わったものである。(論文等への掲載許可は取得済み)

・協力隊員への調査の内容

協力隊員への調査の内容は以下のようなものであった。まずは、協力隊員の属性(『出身地』『性別』『前職』など)についての項目を作成し、『卒業後の進路の予定』等についても回答してもらった。先行研究で言及されていた、地域住民との関係性について調査するために、地域内での知り合いの人数を聞いた。また、リアリティショックの有無を確認するために、『着任後のギャップ』や「ズレの有無」についても調査した。後半には、『活動に対する自治体のサポートへの満足度』についてや、『協力隊を辞めたいと感じたことはあるか』など、現状の活動への満足度に関する質問を置いた。

・自治体担当者への調査

自治体担当者への調査では、はじめに地域おこし協力隊事業の『担当者の人数』、『地域内で任用している協力隊員の人数』など市町村の状況についての質問を置いた。その後、『制度導入の経緯』、『採用活動の行い方』、『協力隊のサポートや活動支援』、『制度の運用で、職員の皆様が大変さやハードルを感じている分野』、『参考にしている事例の有無』など、多岐にわたる質問を行った。本論文で取り上げた先行研究は協力隊員にフォーカスしたものが多く、自治体側が抱える問題等についても考察していく。

【調査結果】

(1) 協力隊員の回答結果

・回答者の属性

回答者の『性別』は「男性」が61.1%「女性」は38.9%であった。

また、『出身地』は「県外」が69%であり、「県内出身」は31%であった。出身市町村内にUターンとして戻り、協力隊員となった人は12名おり、およそ16%が自身の出身地域内で協力隊員となっていた。

・卒業後に関して

『卒業後その地域に住み続ける予定か』という質問に対

しては、約50%が「住むつもりである」との回答であり、8%は「住むつもりがない」、残りの32%は「まだわからない」との回答であった。

・活動への満足度と地域内での交流について

『地域おこし協力隊活動の満足度』について質問したところ、約75%が「満足している」、「概ね満足している」との回答であり、残りの「25%」は「満足していない」、「あまり満足していない」との回答であった。『任期中の活動に対する自治体のサポートへの満足度』に関しては、約64%が「満足している」と、「概ね満足している」との回答であり、残りの36%は「満足していない」、もしくは「どちらともいえない」との回答であった。

『着任後に想定していた生活と実態にズレやギャップを感じたか』という質問に対しては、約30%が「強く感じた」または「感じた」と回答しており、70%は「感じなかった」、もしくは「あまり感じなかった」と回答した。

『着任地域内での知り合いの人数』に関しては、「100人以上」が30%と最も多く、「10人以下」が28%、「11～30人」、「31～60人」がそれぞれ19%、13%という結果であった。

(2) 自治体担当者の回答

『協力隊制度の運用で大変さやハードルを感じている分野』について、複数回答で調査したところ、「起業支援」が75%で多くの市町村がハードルを感じていた。その他には、「協力隊員と住民との関係づくり」が43%であり、住民と協力隊員のつながりづくりに苦悩を抱えている自治体もあると予想される。

協力隊制度の運用に際し、『参考にしている事例の有無』については、「ある」回答した市町村は46.9%であり、「ない」と回答した市町村の割合は53.1%であった。

(3) 自由記述で見られた意見

協力隊員からの自由記述の回答には以下のようなものがあった。

「そもそも地域の方の考え方が、多様でなければ協力隊は不便や苦勞を強いられることが多い気がする。人を呼びたければ、まずは地域の人の考えや、気持ちを変えていかなければ定着は厳しいと考える。」

「縁のない地域で新しいことを始めるのは想像以上に大変な部分もあるので、行政としてもきちんとしたフォローが必要だと思います。」

また、地域住民や自治体職員の方からの冷たい対応の有無について聞き、あった場合どう受け止めたかという質問に対しては、「大変ショックを受け、傷ついた。うつ

状態になり休職した。」という回答もあった。

上記はアンケート結果のほんの一部であるが、似たような回答は他にもみられた。

【考察】

・先行研究との比較

今回行った調査によると、協力隊員の活動や任期中の活動に対するサポートに対しては6~7割が満足している傾向にあった。これは岩手県内の定住率の割合と近い数値であり、活動への満足度の高い者たちが、そのまま地域に定住していると考えられるのではないだろうか。また、着任後のズレやギャップを感じている回答者の割合は3割であり、先行研究で指摘されたリアリティ・ショックを感じている者の存在は一定数確認できる。

自治体担当者の回答を見ると、「起業支援」に大変さを感じている自治体が大半である。また、自治体の半数近くが「地域住民と協力隊員の関係づくり」にも大変さを感じている。先行研究では、協力隊員にとっては、起業や定住の準備ができること、地域住民との関係が良好であることが、三年目の辞職を防ぐと指摘されている。自治体側が大変さを感じている点を改善できれば、協力隊員の定着にもつながると考えられる。

半数以上の自治体が参考している事例がないと回答していることから、ここ数年で協力隊制度が多く活用されるようになった岩手県内では、手探りで協力隊事業を運用している地域も少なからずあると推測できる。

・今後の課題

本稿で記載した調査結果は、頁数の関係で全回答のほんの一部ではあるものの、岩手県内においても、先行研究で指摘されていたような問題点を確認することができた。しかし、岩手県は他県よりも定住率が高い傾向にあるため、その要因は何かについても検証する価値がありそうだ。

自治体側の回答から、自治体も制度の運用に悩みを抱えていることが明らかになった。協力隊員のサポートを自治体に期待するばかりでなく、今後は自治体に対するサポートも充実するよう考慮していくべきである。

今回は、調査結果を単純集計した結果を記載したため、活動年数の違いによる満足度の変化等を明らかにすることはできなかった。先行研究との比較を進めるために、今後は、属性や出身地による回答の傾向の違い、知り合いの人数と活動の満足度の関連など、クロス集計等を用

いて、多角的に検証していく必要がある。

【今後の展望】

岩手県では、近年急激に地域おこし協力隊制度の運用が拡大していることから、定住率が高い傾向にあるという全国とは少し異なる点もあったが、先行研究で指摘されていたような課題も少なからず確認された。

今後はUターンとIターンの協力隊員の間回答傾向の差があるかといったことや、活動年数ごとの満足度の違いなどを検証していく必要がある。

また、協力隊員の自由記述の意見には、地域に溶け込むことの難しさを感じさせるような、先行研究でも確認されていた意見が何件か確認された。地域住民が移住者に対し、必ずしも温かい視線を向けているとは限らず、溶け込むには何かしらの努力が必要であるようだ。地域住民の移住者に対する思い等を明らかにできれば、移住者側も対応を考え得るため、より円滑な関係性を育むことができるかもしれない。今後は住民や協力隊員へのインタビュー調査を行い、彼らの思いや課題意識をより正確に把握することで、円滑な制度の運用の一助となるよう努めていきたい。

【引用・参考文献】

総務省ウェブサイト「地域おこし協力隊」

https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei08_02000197.html

総務省「地域おこし協力隊の定住等にかかる調査結果 平成29年度版」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000508222.pdf

総務省「地域おこし協力隊の定住等にかかる調査結果 令和元年度版」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000664505.pdf

総務省「地域おこし協力隊の定住等にかかる調査結果 令和2年度版」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000740043.pdf

椎川忍、小田切徳美、佐藤啓太郎他、(2019)『地域おこし協力隊10年の挑戦』農文協

柴崎浩平・中塚雅也(2018)「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』、第54巻、第2号。

平井太郎・曾我享(2017)「地域おこし協力隊の入口・出口戦略」『弘前大学人文社会科学論叢』No.3、P.P.121-139.(2017)