

は今後の見通しや諦めの勇氣、説明責任などが求められると思われる。これは、統治モジュール問題解決セミナーにおいて、議論してきたことをまとめたものであり、今後の実習調査をもとにさらなる検討が求められている。

5. まとめ

本稿では、これまで提唱されてきた決定プロセスに対して、まちづくりという視点から決定プロセスについて分析してきた。はじめに、まちづくりにおける意思決定の主体に基づいた決定プロセスの分類を行い、その上で、プロジェクト型決定プロセスに主眼を置き、フェーズ毎に分析した。さらに、これまで平面的に捉えてきたプロセスの流れを立体的に捉えることを試み、そこからリーダーの役割についても考察した。今後の課題としては、フェーズごとの決定についてより深く考察するとともに、地縁的集団と寄り合い型決定プロセスについて現場の事例を踏まえながらモデル化することが挙げられる。



土中哲秀 はなか てっしゅう

九州大学大学院経済学府経済工学専攻 博士2年
決断科学大学院プログラム 統治モジュール

1991年山口県山陽小野田市生まれ。
専門は、計算科学、オペレーションズリサーチ。

地域おこし協力隊制度活用のススメ タイプ分けから考察する特徴・適地・支援の工夫

古橋 寛子
齒科放射線学

「平和だ……だがこのあたりに仕事はない」「仕事だ……仕事を探さねば！」

2016年秋の人気ドラマで、両親のリタイア後に神奈川県横浜市から移住した先、千葉県館山市の海辺で二〇代の主人公がつぶやいた言葉である*。地方移住した両親を訪ね、ふと同居の選択肢を考えた際に出てきたこの言葉からも、若者の地方移住にあたって雇用の有無が大きく影響していることが垣間見える。結局ドラマ

の中では、主人公は地方移住を選ばず、横浜市に戻る決断をする。

高度経済成長に端を発する地方の過疎問題は、とどまるところを知らない。これに対応すべく、最近では都市圏への人口集中を緩和し、地方創生を目指して国や地方自治体、民間団体などによる様々な取り組みが行われており、そのひとつとして移住・定住支援が充実してきた*。こうした支援を追い風に、実際に移住者および移住

*1 TBS火曜ドラマ「逃げるは恥だが役に立つ」第八話・離婚と実家と運命の相手（2016年11月29日放送）

*2 例えば、情報提供の取り組みの「つとて」ニッポン移住・交流ナビ（<http://www.nippon-nir.jp/>）などを参照のこと

希望者は増加の傾向にあり、その機運が高まってきている^{※3}。地方への移住希望者の内訳を見ると、以前は五〇代、六〇代のシニア層が中心であったが、2008年のリーマン・ショック、2011年の東日本大震災を経て現在では三〇代、四〇代の働き盛り・子育て世代へと若年化が進んでいる^{※4}。また、移住希望者が移住にあたり優先する項目に着目すると、自然環境がよいことに次いで、雇用の場があることが挙げられている。特にリタイア後のシニア層とは異なり、若年層では生活していくために十分な雇用機会があることは移住における必須条件のひとつである。このため、雇用の少ない地方においては、特に若者の移住者受入競争に遅れを取ってしまうだけでなく、それによる高齢化率の上昇からさらに過疎化が進行するという悪循環にも陥ってしまう。

こうした地方での若者不足と雇用不足を同時に解決するだけにとどまらず、まちづくり・地域おこしにも貢献

※3 毎日新聞2015年12月20日朝刊

※4 2015年度「100万人のふるさと帰郷運動」都市と農山漁村の交流・移住実務者研修セミナー資料集（ふるさと帰郷支援センター）

できる策のひとつとして、地域おこし協力隊という制度が注目を集めている。

地域おこし協力隊とは総務省の制度で、都市部の若者が地方へ移住した上で、おおむね1年以上3年以下の期間、地方自治体からの委嘱を受けて様々な地域協力活動を行う取り組みである^{※5}。2009年にわずか89名の隊員から始まった協力隊制度であるが、2016年には全国で4,158名の隊員が活動しており、政府は今後さらに2020年には5,000人に拡充することを目指している^{※6}。

このように今後もさらなる発展が見込まれる協力隊制度ではあるが、その運用は地方自治体に任されている部分が多い。制度をうまく活用し地域おこしに成功している自治体もあるが、隊員の希望と地域住民の意見とのミスマッチング、任期後の雇用確保失敗による定住断念など、その運用に難渋している自治体も少なくない。そ

※5 地域おこし協力隊パンフレット（総務省）http://www.soumu.go.jp/main_content/000457707.pdf（2017年1月18日閲覧）

※6 「平成28年に活動した地域おこし協力隊員数等」（総務省報道資料）http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01_gyosei08_02000118.html（2017年2月17日閲覧）

ここで、実際に活動している隊員や担当の自治体職員、協力隊活動地域の住民にインタビューしてみたところ、この制度をうまく活用できている地域とそうでない地域の差が明らかになってきた。本稿ではこれまでに行なったインタビュー調査の結果をもとに、地域おこし協力隊制度をうまく導入し活用していくための手がかりのひとつとして地域おこし協力隊のタイプ分けを提案する。

地域おこし協力隊員の3つのタイプ

地域おこし協力隊の隊員のタイプ分けについては、すでに対象主体による5つのタイプへの分類が行われているが^{※7}、自治体側の採用や支援にあたってこのタイプ分けをどのように活かしていくかといった点については十分な検討がなされていない。そこで、本稿では①対象となる地域にすでに問題や課題が発見されビジョンが構

築されているか^{※8}、②課題やビジョン設定後の活動に専門性が必要か否かという2つの視点から、隊員を3つのタイプ（アイディア型・コツコツ型・エキスパート型）に分けて、その特徴と適している地域、活用にあたっての注意点などについて検討してみる（図1、表1参照）。

①アイディア型（創造型）

1つ目のタイプは、アイディア型（創造型）である。これは、まだ地域で明確な問題やビジョンが設定されていない場合に活躍が見込まれるタイプで、地域の人々では思いもつかないような新しいアイディアや外部からの視点を提供し、自ら地域おこしを積極的に担っていくタイプの人材である。統治モジュールが考えるプロジェクト型決定プロセスのなかでは主に第1決定フェーズまでの部分での貢献が見込まれ、行動力や発想力の高さが求

※7 第一回地域おこし協力隊現況調査アンケート結果（村楽11a 2011年9月実施）<https://drive.google.com/file/d/0B0mAK5AlooxNnE50M1lM2YzZm-FhMCOZWEk1hYzUHTCwMDJlN2Y1MGQ3/view?pli=1>（2017年1月12日閲覧）

※8 プロジェクト型決定プロセスについては本特集の土中論文を参照のこと

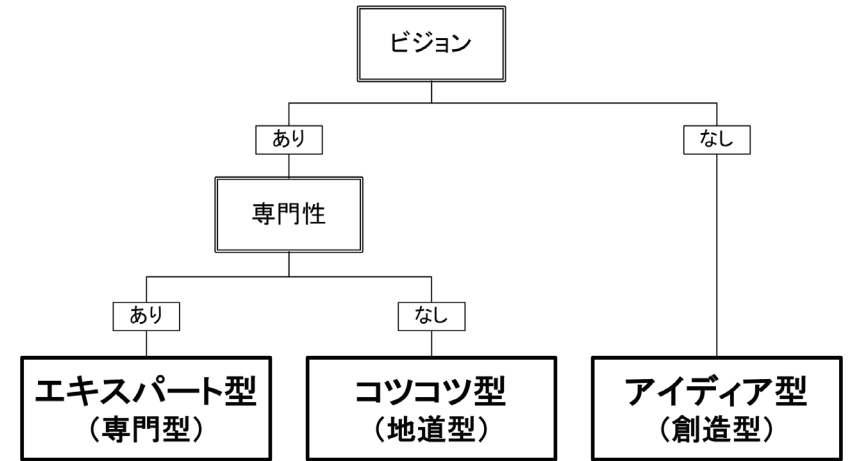


図1. 地域おこし協力隊のタイプ分けアルゴリズム

	エキスパート型 (専門型)	コツコツ型 (地道型)	アイデア型 (創造型)
ビジョン	○	○	×
専門性	○	×	-
特徴	スペシャリスト ・高い専門知識や 技能を持つ	ディフェンダー ・与えられた仕事を きちんとこなす ・周囲の意見をうまく 取り込む	イノベーター ・新しいアイデアや 視点を提供する ・行動力・発想力が ある
適する地域・活動	・ジオパーク認定・ 伝統文化継承など 高度に専門的な地域 おこしを予定して いる地域	・地域おこし関連事業 の新規立ち上げを 予定している地域 ・慢性的に人手不足な 地域	・これまでに地域 おこしがうまく いかなかった地域 ・そもそも何をしたら 良いか分からない 地域
必要な支援	・専門性を活かせる 環境整備 ・専門性に見合った 報酬や身分の確保	・自治体・地域による 具体的な活動計画の 準備 ・(定住のためには) 自治体・地域による 任期後の雇用先確保	・キーパーソンとなる 地域住民の紹介 ・自治体・地域の 柔軟な対応
定住との親和性	△	△	○
例	長崎県対馬市	大分県佐伯市	長崎県長崎市

表1. 地域おこし協力隊の3つのタイプの特徴

められる^{※6}。換言すれば、イノベーターともいうことができ、一般的に地域おこし協力隊員に想定されるのはこのタイプだと思われるが、実際には最も活動が難しくその数も多くない。これまでに色々な地域おこし策を講じてきたがなかなかうまくいかなかった地域や、そもそも何をしようのかわからないような地域ではこのような人材が重宝されるであろう。ただし、このタイプの隊員に真価を發揮してもらうためには、隊員のアイデアに寛容で、機動力・実行力のある地域住民(キーパーソン)に隊員の任期後も引き続き活動を継続していく際の中心となってくれる住民)の存在と、スピーディな予算措置や事業の補助など自治体側の柔軟な対応が必要不可欠である。隊員のみならず過度に頼ったり、活動経費をきちんと捻出できないでいたりするのは宝の持ち腐れにつながる。

長崎県長崎市第1期協力隊の3名はこのタイプに近いと考えられ、実際にコミュニティカフェの立ち上げを行いそのまま定住した隊員の例がある。この隊員は赴任当

※6 プロジェクト型決定プロセスについては本特集の土中論文、また第1決定フェーズと第2決定フェーズにおいて求められる人材像の違いについては徳永論文を参照のこと

初は具体的な事業計画が決まっておらず、担当地区を回って情報発信を行ったり、そこからツアー企画をしたりしていた。そのような中で元々地域の憩いの場だった地区のレストランの取り壊しに際し、地域住民からなんとか残したいとの声が上ががり、白羽の矢が立った。実はこの隊員は地区を回る傍ら、趣味のコーヒー焙煎の腕を活かして地域住民に振る舞っていたのだ。隊員はこの跡地をどのように残していくかという課題に対して、ただのカフェではなくコミュニティカフェ、すなわち地域住民が気軽に訪ね交流できる場を提供するというアイデアを提供し、実現することができた。この事例ではコミュニティカフェを民間運営とすることで柔軟な対応が可能になり、任期後もカフェの正規店員として就職することで定住に結びついた。同コミュニティカフェは地域住民だけでなく、日本中を旅するアーティストや自転車乗り等が立ち寄るスポットとなり軌道に乗っている。

成功事例として紹介されることの多いこの事例ではあるが、いくつか留意すべき点もある。例えば、活動初期に地域住民にコーヒーを振る舞っていたが、その費用は

すべて隊員の持ち出しであったことが挙げられる。地域の隊員からも聞かれたことであるが、地域住民主催の交流のための飲食代など活動費用として計上しにくいものが多く、少なからず手出しがあるようだ。地域おこし協力隊の給与は決して十分ではなく、このことが大きな負担になっているというアンケート結果も見られる^{※10}。

地方の特性上やむを得ない事情ではあるが、見過ごすことのできない憂慮点である。また、このコミュニティカフェ立ち上げが民間運営でなされたことも見落としてはならない。民間運営であったため、しがらみがなく様々な試みが可能で、またスピーディな対応ができたとのことである。長崎市の他地区の事例では、民間運営の形を取らなかつたために、行政からの予算がつくまでに時間がかかり任期中に事業を実現できなかったものや、行政側からの制約により活動に必要な印刷物のコストが嵩んで予算不足に陥つたものもある。このように、アイディア型の隊員をうまく活用するためには、自治体・地域側

※10 注6を参照のこと

でも柔軟な対応ができる環境を用意する、あるいは必要に応じて民間を活用するなどの後方支援が不可欠である。

②コツコツ型（地道型）

2つ目のタイプは、アイディア型とは対照的なコツコツ型（地道型）である。こちらは、斬新なアイディアを出したり、自分から活動したりといったことはあまり得意ではないが、与えられた仕事をコツコツきちんと地道にこなしていくタイプである。赴任前の社会経験などを活かしてバックオフィスの機能を任せられる人材ともいえる。自治体やその他の受入組織で具体的な活動計画がすでに立てられている場合にはこちらのタイプの隊員が重宝されるであろう。言い換えれば、地域側ですでに問題設定やビジョンの決定がなされており、それを実行する人手が必要という場合にはコツコツ型の隊員を募集することになる。統治モジュールが考えるプロジェクト型決定プロセスの中でも、特にコツコツ型は第2決定

フェーズでその真価を発揮する。ステークホルダー間での意見調整やファシリテーションといったコミュニケーション能力、また実際に活動を推進していく着実な実行力を期待されるタイプでもある^{※11}。この際注意することは、本当に協力隊制度を利用すべきケースであるのか、導入前にきちんと検討しておくことである。単純な人手不足であれば、臨時で職員を雇用したり、ボランティアで代替したりすることはできないか等を考える必要がある。3年間その土地で生活する地域おこし隊員でなければできないという必要性を、地域住民と自治体の双方できちんと共有しておくことで、隊員がスムーズに活動することが可能になる。例えば、地域おこし関連事業の新たな立ち上げ、慢性的に人手不足だが地域にとつてなくてはならない事業などに限定して募集することが肝要である。

大分県佐伯市の大島地区では主要産業の一本釣漁業が後継者不足で衰退化していく中で高齢化が進行している

※11 注8を参照のこと

典型的な過疎地である。この地域では島民は地域の観光化を望んでいないことから、地域の情報発信のような向けの地域おこし活動よりも、地域住民の生活支援のような地域内での活動を協力隊員の活動の中心に据えている。具体的には、島民の買い物支援や船着き場への送迎支援、外部者でなく島民を対象とした様々なワークショップの企画・開催などを行なっている。スポーツ教室、料理教室、美容教室から笑いの教室^{※12}まで各種のワークショップは島民に好評で、130人程度の島民のうちおよそ30〜40人がコンスタントに参加する盛況ぶりである。こうした活動を通して島民の健康づくり・生きがいの創出に貢献し、現在住んでいる島民の活力を維持していくことを目指している。積極的な外部向けの事業は実施していないが、地域内の活性化を進めることが結果として移住者にとつても住みやすい地域づくりにつながるといふ点では、新しい地域おこしのスタイルといえる。

※12 たくせん笑つことが健康につながるということから企画され、島民にも好評を得ている。

ただし、この場合は隊員の定住につながりにくいという欠点がある。この地区でも3年の任期ごとに新しい隊員に代わっており、定住は実現していない。これは、こうした地域住民向けの活動が社会福祉に近い分野であり、事業化にはなじまず、安定した雇用に結びつかないためである。そもそも隊員の任期後の定住が本来に必要なかどうかという点については議論の余地があるが、この事例からわかるように人が入れ替わりつつも常に若者が地域にいるという動的平衡状態にあるだけでも、少なくとも地域の活力維持には十分つながら可能性がある。したがって、事業化しにくいからこそ地域おこし協力隊のような制度を活用するという逆転の発想も、地域づくりの観点から見れば合理的といえる。

③ エキスパート型（専門型）

3つ目のタイプは上記2つとは少し異なる視点のタイプで、エキスパート型（専門型）である。すでに問題設定・ビジョン決定がなされてはいるが、実行に際して専

門知識・技能や資格が必要な場合で、例えばジオパーク認定を目指したり、伝統文化を継承したりする事業など、専門的な分野で地域おこしを検討している地域にはこのタイプが最適である。エキスパート型で大切なのは、その専門性を十分に活かせる環境をいかに整えるかということである。具体的には、各々の専門性に見合った報酬や身分が用意されているか、必要な設備・環境が整っているかなどで、これらを地域や自治体が容認できるかがポイントになってくる。

長崎県対馬市では、生物多様性保全、デザイナー、レザークラフト、葉草活用というように具体的なテーマを決め、必要な技能ごとに募集をかけることで、このタイプの隊員を上手く活用している。例えば、生物多様性保全のテーマでは、ツシマヤマネコといった対馬の希少な生物や豊かな自然を保全できるような地域づくりを目指した活動が行われている^{※13}。「島おこし実践塾」のようなユニークな取り組みをはじめとした域学連携事業は、

※13 木村幹子 (2013) 「ツシマヤマネコと人の調和を目指して〜環境配慮型農業の推進と循環型の地域づくり」、月刊地方自治職員研修、第6巻1号、pp. 68-70。

他地域からも大きな注目を集めている^{※14}。ただし、こうした成功の影には、エキスパート型の隊員がその専門性を活かした活動をスムーズに実行できるよう後押しした自治体や地域住民のサポートがあつたことを忘れてはならない。

以上の3つのタイプは必ずしも固定されたものではなく、タイプ間の移行や併存もあり得る。例えば、第1次産業や伝統文化の後継者不足に悩んでいる地域においては、エキスパート型とコツコツ型を組み合わせた隊員の募集が考えられる。すなわち、募集時にはコツコツ型に相当する人材を募集し、3年間の任期の間に専門技能の修行を行い、任期終了時にはエキスパートとなって、身につけた技能を武器としてその地に定住するというパターンである。こういった技能の習得に3年間という期間だけでは短いとも思われるが、一般的にこのような「修行期間」には収入はほとんどないことを考えると、一定期間の間だけでも収入が保証され、修行に打ち込める環

境は若者の移住にとつては大きなアドバンテージになり得る。また、自治体や地域、後継者を探している地域の担い手にとつても若い後継者の獲得という大きなメリットを得ることができる点で、隊員・地域住民、自治体にとつて三方良しとなるパターンとも言える。

ここでは、①対象地域にすでに問題や課題が発見されビジョンが構築されているか、②その場合活動に専門性が必要か否かという2つの視点から、協力隊員を3つのタイプ（アイディア型・コツコツ型・エキスパート型）に分けて検討してきたが、こうしたタイプ分けを参考に、その地域に合った必要な人材を確保し、必要な支援を整えていくことが地域おこし協力隊制度をうまく活用するための第一歩である。

地域おこし協力隊の立ち位置

協力隊制度をうまく活用するにあたって、地域にあったタイプの隊員を受け入れることは第一歩であるが、ここではさらにその前提として協力隊の立ち位置について

※14 前田剛 (2014) 「人材循環による学術・国際交流の拠点づくり」、BIOC-TV、第58号、pp. 36-42。

再確認しておきたい。すなわち、協力隊はあくまでその名の示す通り「協力者」であり、地域おこしの主体は地域、そして地域住民であるということだ。この部分を失念してしまったがために、隊員へ過度な期待をかけて失敗してしまっている地域が見られる。

また、逆に地域住民に地域を活性化しようという意欲のない土地に、隊員が配置される事例もみられる。例えば、アイディア型の隊員が地域の歴史・遺産を地図化・アーカイブ化し情報発信していこうという取り組みを提案したもの、前例がないからと却下されたり、予算がつかなかったために実行できなかったりした事例がみられた。こうした状況は、地域住民と赴任する隊員双方にとって不幸な事態であり、人生を賭けてやってくる隊員に対して大変失礼なことであることも肝に銘じておく必要がある。

なお、総務省は任期後も赴任地への定住を奨励している。地域おこしには、「風の人（地域外の人材）」と「土の人（地域の人材）」の双方が必要であるというのはよ

く言われることであるが^{※15}、これにならえば、地域おこし協力隊は基本的に風の人として地域に入り、土の人となることを期待されているものと考えられる。しかしながら、定住が前提となるがために任期中の身動きが取りにくくなっているという事例もある^{※16}。定住は、推奨はされているが義務ではない。任期後には地域を去っていく可能性があるということも念頭に置いて、地域住民と自治体がきちんと当事者意識を持ち、自分たちの力と責任の下で地域おこしをしていこうという意識が大前提として必要である。

おわりに

本稿では、地方創生を目指す取り組みのひとつとして、地域おこし協力隊制度を簡単に紹介し、その活用の有効と考えられる隊員の3つのタイプ分け、および効果的な

※15 田村明 (1999) 『まちづくりの実践』、岩波新書

※16 田中輝美 (2015) 『地域ではたくらぐ「風の人」という新しい選択』、ハート出版

制度の運用のために地域・自治体側に必要とされる意識や考え方について述べてきた。地域おこし協力隊制度は地方での若者不足と雇用不足を同時に解決し、地域おこしにも貢献できる策として魅力的ではあるが、この制度のみで地域の過疎化・衰退を止めるところまで期待するのは浅慮である。繰り返しになるが、やはり地域住民と自治体の側で地域の未来を真剣に考え、生き延びていく道を探していくことが、地方創生やまちづくりの取り組みにおいて最も重要である。その上で、地域のニーズに合ったサポート手段として地域おこし協力隊を含む移住者を「やりがい搾取^{※17}」になることなくうまく活用していく姿勢が求められる。

なお、本稿の執筆にあたってインタビュウ等でご協力頂いた方々へ迷惑がからぬよう地域名や個人名を伏せている場合があることをご了承いただきたい。また、特に隊員のタイプ分類の検討にあたって示唆に富む助言を頂いたT氏（現・熊本県阿蘇郡小国町地域おこし協力隊）には、深謝の意を表す。

※17 TBS火曜ドラマ「逃げるは恥だが役に立つ」第10話・恋愛レポリューション2016（2016年12月13日放送）



古橋寛子 ふるはし ひろこ

九州大学大学院歯学府歯学専攻 博士4年
決断科学大学院プログラム 統治モジュール

1987年福岡県生まれ。
九州大学歯学部卒、同大学病院での研修を終えて同大学院進学。決断科学プログラムには試行時から参加。専門は歯科放射線学。趣味が高じて、管楽器演奏のメカニズムをMRIを用いて明らかにすべく研究中。