

【論文】

地域おこし協力隊と協働し、地域活性化に繋げよう

— ミスマッチを防ぐ制度設計とは —

長崎県本部／一般社団法人対馬里山繋ぎ塾・代表理事 川口 幹子

はじめに

地域おこし協力隊として私に対馬に赴任したのは、2011年のこと。まだ、地域おこし協力隊の制度自体が誕生して3年目だったこの年は、地域おこし協力隊を導入している自治体は147、隊員数も500人に満たなかった。今では受け入れ可能自治体の77%にも上る1,118自治体が制度を活用しており、新規に採用する隊員も年間6,500人程度と、成長を遂げている。

任期を終了した隊員のうち、およそ65.4%が活動地域と同一地域に定住し、起業したり就職したりして、過疎地での地域づくりの担い手として貢献している。単純に定住率のみで成果を計ることはできないが、本県の定住率は54.8%と全国ワースト5に入っている。受入れ地域のニーズと隊員個人のビジョンやスキルとのミスマッチが生じてしまう例も、全国的に散見されており、任期を満了せずにその地域を離れてしまう隊員も少なくない。

こうした背景から、「地域おこし協力隊と協働し、地域活性化に繋げよう」研究会が発足したと推察するが、本稿では、私自身が協力隊の任期中にどのように過ごし、自治体がそれに対してどのように支援をしてくださったかを整理することで、協力隊一人ひとりが、その熱意やスキルを存分に地域で爆発させるためには、どのような制度設計が望ましいのか、私なりに考察してみたいと思う。

1. 自身の協力隊活動を振り返って

地域おこし協力隊として対馬に赴任する直前まで、私は、生態学者として大学の研究室で働いていた。専門は「進化生態学」。主に海洋生物の進化プロセスを解明する研究にいそしんでいた。研究自体はとても楽しく、やりがいもあった。一方で、アカデミアの限界も感じており、結局は社会実装を果たさないと意味がないのではないかと感じていた矢先、目に飛び込んできたのが、地域おこし協力隊の募集要項だった。

私に与えられた職は、対馬市島おこし協力隊「生物多様性保全担当」。絶滅危惧種であるツシマヤマネコの保全につながるような地域づくり、というのがミッションだった。典型的な「ミッション型」「テーマ型」であり、対馬市は制度導入当時から、ずっとこのスタイルを採っている。

ミッションは与えられているが、具体的に何をするのかについては、特別な指示は無い。ツシマヤマネコの保全につながる活動であれば、自由に提案してもらっていいから、というスタンスで、机とパソコンと活動車両は貸与された。振り返ってみると、このスタイルが、私にはピッタリだった。

自由にやってもらっていいから、と言われても、まずはツシマヤマネコのこと、地域のことを知らなければいけない。一年目は、とにかく、ヤマネコと名の付く本を読み漁り、ヤマネコを冠する団体の活動に参加し、ヤマネコに関する会議に出席した。一年目の活動は、言ってみればそれだけで、目に見えた成果は出していない。でもこの一年が、私にとっては極めて重要な一年だったと今では思う。一年間かけて、ヤマネコの保全には何が 필요한のか、どういう人がどういう想いでどんな活動をしているのかを知ることができた。そのことで、今後の活動において「どういう状態を目指すのか」というビジョンが明確になった。使える資源（土地や自然の状態、人材など）も整理できた。二年目以降は、それを具

体的に活動に落とし込んでいけばよい。

具体的には、大学生を対象とした野外実習を企画したり、その野外実習のフィールドを作るために農業を始めたり、環境に配慮した農法が実際的にどの程度ヤマネコに貢献するのかを調査したりした。活動に必要な経費については、民間のファンドや、国のモデル事業などに応募して捻出した。この時の活動が、現在の私の本業である「グリーンツーリズム」「スタディーツーリズム」のベースとなっている。

そうこうしているうちに、「計画づくりが出来るやつ」と思ってもらえたのか、市の環境に関する施策立案の中間支援的な仕事、いわゆるコンサルティングを頼まれるようになった。「でもこれ、あと一年で具体的な制度設計まで持って行けるかなあ」という一抹の不安があった。任期終了後も引き続きその業務に関わるためには、業務の受け皿となる組織が必要だろうと思い、二年目の末に、同期の隊員と共に、法人を立ち上げた。

法人組織を作ったことで、仕事を受注し、人を雇用するという体制ができた。そこで東京のコンサルティング会社で働いていた大学時代の友人をヘッドハンティングしてきた。協力隊（私自身）と協働して民間組織が実務を担う、という構図ができたことで、任期終了後は、私とその法人のメンバーとして、スムーズに活動を引き継ぐことができた。

かくして、「企業+定住」という形で、任期を満了することとなったのである。

2. 求められる自治体のサポートとは

以上、自分の協力隊の三年間を振り返ってみたが、随所で、対馬市の担当職員のサポートがあった。自治体のサポートというと、予算付けだったり、制度改革だったりという事が頭に浮かぶかもしれないが、私がありがたいと思ったサポートは、実はそういう事ではない。

一つには、「人」や「場」に繋いでくださったこと。担当職員が抱えている通常業務に同行させていただき、あちこちで、私のことを紹介してくださった。その人がどんな活動をしている人かも教えてくれた。今度こんな会議があるから、参加してみたら、と声をかけてくださった。何かを始めようとする際に、一番大事な資源は「人脈」だと思う。人脈が無ければ、活動の発想も生まれにくい。地縁も血縁もない地域に飛び込んできた移住者が、警戒されずに人脈を構築するには、市の職員が間に入ってくれることほど心強いことはない。

二つ目には、自主的な提案に対して、気持ちの面で後押ししてくださったこと。私も地域おこし協力隊の研修等に講師として呼ばれることが多いが、その際に現役隊員からこぼれる不満のトップ3に「提案しているのに活動予算をつけてくれない」というのがある。正直なところ、それは当然だろう、と思う。自治体は税収を基にした予算で動いているわけで、年度途中で突発的に出された企画に対して、突如使える予算は無いのが当然。協力隊の提案に対する「後押し」というのは、イコール「予算付け」ということではない。私は初年度の活動経費は、民間のファンドに応募して捻出したが、こういう計画でこのファンドに応募したい、と提案したら、「やってみたら」と躊躇なく応援してくださった。以降、計画に対して、こういうファンドにトライしてみようとか、こういうモデル事業があるから活用してみようとか、そういう外部から資金を得るという事を容認してくれたし、一緒に考えてくれたりもした。また、実際の活動に際しては、他の部署の職員も、草刈りを手伝ってくれたり、見に来てくれたり、そういうみんなで実現しよう！ という雰囲気を作ってくれた。一番ありがたいのは、お金ではなく、そうした心理的な後押しだったと感じている。

三つ目には、信頼して任せてくれたこと。だいたい、どこの馬の骨とも知らない移住者に対して、市の計画作成業務を任せてみよう、と、誰が思うだろうか。当時の市長が、協力隊を全面的に信頼してくださったからなのか、「これをあいつにやらせてみよう」というノリで、いろんな頼まれごとが多かった。私にとってはこれが大変ありがたかった。求められているものに応える。ということを繰り返すうちに、地域の中での自分の役割が、周りからも、そして自分自身も、見えるようになってきた。

3. 人間関係の構築が定住の鍵

自分の活動を振り返って、自分が対馬に残ることができたポイントは何だったか、考えてみたい。

上述した私の3年間で一言でまとめると

- ① 一年目は焦らない
- ② 二年目でビジョンを描く
- ③ 三年目で存在感を高める

ということだろうかと思う。

一年目は、焦って手当たり次第に何か活動を始めたり、活動ができないと嘆いたりするのではなく、まずは地域を知ること、人脈を築くこと、に注力する。これによって、起業に必要な三要素と言われる「ヒト」「モノ」「カネ」のうち、前の2つを揃えることが出来る。つまり、人脈と将来の起業の種になり得る「資源」が手に入る。

二年目は、それらをもとに、活動の目的は何なのか、そのために何をすべきか、何が出来るだろうか、というビジョンを描き、実際にやってみる。その際に必要な経費は、協力隊の活動費から捻出してもいいだろうし、可能であれば、外からファンドを引っ張ってくることもできる。お金が先ではなく、ビジョンが先であると思う。

そうこうしているうちに、行政の人も、地域の人も、「この人はこういうことが出来る人だ」という風に見てくれるようになる。そうすると、急に頼まれごとが増える。これは賛否両論あると思うが、私のポリシーは、頼まれごとは断らない、ということ。頼まれごとを喜んで引き受け、相手の期待を裏切らないような仕事をして返す。これを繰り返すうちに、任期が終わってもこの人をお願いしたい、この人を地域に残したい、と思ってもらえたなら、もう怖いものはない。地方こそ今は人材不足。敢えて起業せずとも、「うちに就職してくれ」（「うちに嫁に来てくれ」というパターンもある）の嵐がやってくる。

協力隊のOB・OGのその後を見ていると、定住するか否かは、起業マインドがあるか否か、とはあまり関係がないような気がする。任期中に、地域との人間関係を構築したか否かであり、その後は、起業にしても就職にしても継業にしても、自然と留まる道が開けてくる。どの道を進むかは本人の意志であり、どれが正解というものでもない。

4. 隊員それぞれのキャラクターに応じた柔軟な運用を

協力隊員本人の意志や希望と地域のニーズのミスマッチをいかに解消するか、という問題は、多くの自治体の共通の悩みであろうと思う。

多くの自治体が、隊員が取り組むべき活動テーマを用意したうえで募集を掛ける「テーマ型」「ミッション型」の形態をとっている。地域が抱えている課題の解決や地域で眠っている資源の活用などの地域ニーズを浮き彫りにし、そのミッションを遂行できるスキルや経験を持っているだろう、そのテーマや活動内容に興味関心があるだろう、とあらかじめ「目星をつけて」募集するのだ。ミスマッチを生まないように、あらかじめマッチングを図るとするのがミッション型の募集の狙いなのだろうが、これが逆にミスマッチだと「感じさせてしまう」種を作っているようにも感じる。

全国的にも定着率が極めて高い新潟県十日町市は、あえて「フリー型」での募集を貫いている。ミッションは与えるものではなく、隊員が地域に入って様々な活動をする中で、取り組むべき課題や可能性がおのずと見えてくるものだ、という考え方である。

一理あるかもしれないと思う。あらかじめ与えられたミッションがあれば、自治体側も隊員側もそのミッションにとらわれてしまい、「求めている成果を出してくれない」「求められていると思って提案しているのにやらせてくれない」といった不満の種になってしまう。思い切ってフリーにした方が、ま

ずは人間関係の構築に専念できるのかもしれないとも思う。最初は地域の草刈りでも、お祭りの補助でも、何でもいい。地域の中で求められているものに応じていくうちに、自分の居場所を見つけていくし、自分が心底取り組みたいと思える課題が見つかるのかもしれない。

とはいえ、このフリー型は諸刃の剣でもある。何も目標も業務も与えず野放しにすることが、功を奏するか、裏目に出るかは、その隊員のキャラクターによるところが存分にある。そして、フリーであればあるほど、地域に入っていく第一歩をつないだり、都会との感覚の違いを「通訳」したり、といったサポートが重要になる。キャラクターを見極めて、その人にこそ必要なサポートを、オーダーメイドする必要があるのである。ある意味ミッションを与えておいた方がラク、かもしれない。

そのあたりのサポート役を、先輩隊員たちが担うような組織づくり、仕組みづくりがうまくいっていることが、十日町市の高い定住率を下支えしているのかもしれない。

私自身は、「ミッション型」で採用され、そこからは何に取り組むかの業務については「フリー」だった。その上で、人間関係を構築する第一歩を十分にサポートしてもらった。この方法が、私には合っていた。でもこれが万人に通用する普遍的な正しいやり方ではないと思う。

逆に、テーマやミッションが明確に設定されたうえで、取り組むべき活動や具体的な業務を事細かに指示してもらった方が動きやすいという人もいるだろう。野放しにしてくれた方がいいという人は、指示を出しても概して指示通りに動いてくれないものである（自戒を込めて）。その一方で、適切に指示を出せば、期待以上のパフォーマンスを発揮する人もいる。これは単純にキャラクターの違いであり、どちらが望ましいとかいうものではない。

このようなことを考えてみると、ミスマッチを防ぐには、定住率を上げるには、テーマ型とフリー型、どちらが良いのか、というような問題ではないと思う。隊員のキャラクターに応じて、業務の与え方や勤務形態等を変えることが出来る柔軟性が重要なのではないかと思う。

人によっては、協力隊としての勤務日数や時間を短縮し、業務外でいろんなアルバイトを渡り歩いてもいいかもしれない。三セクや民間企業の新規プロジェクトをお手伝いするような形で、「指示を出す上司」を行政の外においてもいいかもしれない。早くから起業して、定住準備を始めたい人は、早々に開業させてしまい、任期中の活動で収入を得るか否か、業務内でやるか副業としてやるか、のような線引きを行政内で決めてあげてもいいかもしれない。

ちなみに、私は、協力隊二年目の終わりに起業したが、任期中の仕事はその法人への委託業務にはせずにあくまで協力隊員として継続し、法人の収入にもしないし私自身の給与も法人からは出さないという形にした。中間支援的な業務の受け皿としての法人を作ったということで、新たに生じた案件は新法人で受託し、そこは新たに人を雇用して実施した。そのあたりの線引きを、行政側も一緒に考えてくれたので、そこはありがたかった。

要するに、「その人に合った形」をオーダーメイド出来るような柔軟性が重要なのだと思う。

5. 民間も巻き込んだ協力隊の活用を

「ミッション型」での採用の際、陥りがちなのが、「市職員の代用」としてのミッションを与えてしまうことだ。募集する隊員の活動テーマを考えるのが行政なので、必然的に、行政内で手が回っていない業務、やりたいけれどそこに割ける人員がない取り組み、といったものがテーマになる場合が多い。移住促進、教育支援、観光プロモーションといった、要は「お金にならない」「公的な業務」に協働隊を充てるパターンだ。

上述したように、これらの業務を3年間実施する中で、地域との関係性を構築し、その後、就職や継業という形での定住の道は開けるので、悪くはないと思う。その中で起業の種が見つかったなら、副業という形で起業を始めてしまってもいい。

ただ、隊員が任期中に、目的につながる新たなプロジェクトを立ち上げたり、行政では出来ないであろう効果的な仕組みを構築したり、といった場合には、任期終了後に立ち消えさせてしまうのではなく、

その隊員の成果として行政の外に持ち出せるような仕組みは必要だと思う。起業＋業務委託という形だったり、三セクでの継続雇用だったり、既にある民間事業者への業務委託＋就職といった形だったり、やり方はあるはずだ。

私はそういった、いずれその業務を「行政の外に出す」という前提で、「こんな役目を果たしてくれる民間事業者がいたらなあ」「こういう部分を民間が担ってくれたらなあ」というような取り組みを、テーマに掲げたらよいのではないかと思う。

そういったアイデアを、行政の中だけで考えることに、そもそも無理があるかもしれない。「ミッション型」の採用の場合、そのミッションを与える主体は行政に限らなくてもいいと思っている。民間の事業者が、「こういうプロジェクトを立ち上げたいから、協力隊を活用したい」と手を挙げてもいいと思う。協力隊を活用するプロジェクトやミッションを民間から募集し、提案されたプロジェクトが一民間企業の利ではなく、地域に波及するものであるか否かを審査し、十分地域振興につながるプロジェクトと判断されれば、そこに協力隊を充てていく、という募集の仕方があってもいいと思う。

何かを始める際、一番大変なのは立ち上げ期間の調査と計画づくりである。そして投資が回収されるまでの期間のランニングコストが、資本力のない地域の民間事業者ではなかなか難しい。それが思い切った新規事業ができない足かせになっているとも思う。であれば、そこに協力隊制度を使うのだ。地域全体に波及するような新たなチャレンジをしよう、という企業が、協力隊を活用する。協力隊にとっても、プロジェクトの成功は、すなわち任期終了後の就職先の確保につながるので、出口を見据えた活動が出来るだろう。

以上、私が協力隊として感じたことをつらつらと書き連ねてきたが、私自身、地域おこし協力隊の制度は、とてもありがたい、素晴らしい制度だと思っている。是非、模索を続けながらも長く継続できる制度であってほしいと願う。