

論文

地域外部人材誘致・配置施策の展開に関する報告

－ 島根県美郷町別府地域「地域おこし協力隊」の実践から －

塚本孝之*

A Report on the Program to Send Some Staff-persons From Big Cities to "Hilly and Mountainous Areas"
: Suggestions from the Efforts made by the "Chiiki-okoshi Kyouryokutai" in the Program,
Beppu District, Misato Town, Shimane Prefecture

Takayuki TSUKAMOTO*

要 旨

小稿は、中山間地域等の維持・保全を目的とした地域外部人材の誘致・配置について、今後の普及や展開に資する情報・議論を整理することをねらいとした。まず、地域外部人材誘致・配置施策のひとつである「地域おこし協力隊」制度の枠組み、展開に際した論点を概括し、次に、島根県美郷町別府地域における地域おこし協力隊員による実践を報告した。この作業を通じて次の点が導き出された。地域外部人材の誘致・配置の今後の展開や普及、施策が有効に機能するためには、活動そのもののみならず、住民や実際に活動する隊員の意識的な側面についても考慮・検討することが必要となること、隊員自身の姿勢や努力が重要な要因であることは言うまでもないが、人材を誘致・配置する地域住民や自治体が一定の計画性や合意形成・将来展望を有する必要があることに加え、相当の責任を伴うべきである。

キーワード：地域おこし協力隊、地域外部人材、中山間地域、意識、責任

I はじめに

中山間地域におけるコミュニティの基礎的な単位である集落の小規模化・高齢化等を背景に、地域の自治機能の低下、さらには地域そのものの維持・保全が困難化することが危惧されている。具体的には世帯・人口の減少に伴い、地域運営の担い手となる人材が少なくなる。すると、これまで地域内で実施されてきた交流やイベント、集落ぐるみの旅行、農業、祭り、常会、葬儀等生活に直結していない活動や自発性が強く求められる活動が円滑に行われにくくなる。さらに、世帯数が活動に必要な数を下回ると集落は加速度的に衰退する¹⁾。いわゆる「集落機能」^{2), 3)}の低下とよばれるものである。

こうした状況に際して、都市部などの地域外部より地

域運営に携わる人材を新たに誘致・配置することによる対応策が試みられている。これについては、担い手が不足する地域において必要な仕事・役割を担う新たな労働力を確保することや、交流人口を増加させることが主たる目的であり、現在、政策による財政的支援も見られている。2008年総務省が示した「地域おこし協力隊」施策がその代表例として挙げられる。

加えて、2010年4月より、「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」が施行され、「過疎地域自立促進特別措置法」における過疎対策事業債の対象が、いわゆるソフト事業へも拡充されること等が新たに加えられている。このことから、市町村等の各地方自治体が、新たな地域運営の担い手となる人材を地域の外部より誘

*島根県中山間地域研究センター客員研究員（2011年度所属：島根県立矢上高等学校）

致・配置する独自の施策・事業を展開することも期待できる。

しかしながら、「地域おこし協力隊」など地域の外部より地域運営に携わる人材を誘致・配置する取り組みが緒についたばかりであることから、現在のところ、実践に対応した具体的かつ基礎的な資料や議論が十分に蓄積されているとは言いがたい。従って、今後の普及や活動の活発な展開をはかるためには、現在の議論や先駆的な取り組みの実態を把握・整理しておく必要がある。

そこで、小稿では「地域おこし協力隊」を中心に地域の外部より地域運営に携わる人材を誘致・配置することについて今後の議論や施策展開に資する予備的な情報・議論を整理する。具体的には、地域おこし協力隊制度の枠組みを整理した上で、既往の研究や筆者の経験等を通じ、地域外部から人材を誘致・配置することに際したいくつかの議論および視点を提示したい。次に、2009年より「地域おこし協力隊」による取り組みが行われている島根県美郷町別府地域の活動事例をとりあげる。これについては、2009年11月、2010年8月、7月、12月、2011年2月に筆者らが行なった地域おこし協力隊員および美郷町との意見交換、ヒアリングにおいて提供いただいた情報等を取りまとめたものである。そして、最後に今後の普及、施策や取り組みが有効に機能するための要点について若干の検討を添える。

II 地域外部人材の誘致・配置

1. 地域おこし協力隊施策の枠組み

まず、地域外部人材の配置に関する代表的な施策といえる「地域おこし協力隊」制度について整理しておこう。

地域おこし協力隊制度とは、地方自治体が意欲ある都市住民を受け入れ、地域おこし協力隊員として委嘱し、一定期間以上、農林漁業の応援、水源保全・監視活動、住民の生活支援などの各種の地域協力活動に従事してもらいながら、当該地域への定住・定着を図る取り組みであり、これについて、国が必要な公的支援を図るものである。人材配置に直接的に踏み込んだ支援であり、他には余り見られない施策として評価することが出来る「地域おこし協力隊」施策は、2008年、総務省「地域力創造プラン」によって示された後、2009年から本格的な取り組みが始まった。

ここで制度の枠組みについて、「地域おこし協力隊推進要綱（以後、要綱）」（平成21年3月31日付け総行応第38号総務事務次官通知）より、国（総務省）、地域おこし協力隊制度を活用する市町村、都道府県等の自治体、地域おこし協力隊員（都市住民）、関係する3者それぞれが担う役割を中心に摘要しておく。

なお、「地域おこし協力隊」制度と同様に地域運営に携わる人材を配置することへの財政支援として、総務省が示した「集落支援員」制度も挙げることができる。集落支援員制度は、市町村職員等と連携・協力し、集落を定期的に巡回し、生活状況、農地・森林の状況等の把握、集落点検や話し合い、集落対策の推進等をサポート・コーディネート・アドバイスする人材を配置することに対する財政支援である。しかしながら、集落支援員には行政経験者、農業委員・普及指導員など農業関係業務の経験者、経営指導員経験者やNPO関係者など地域の実情に詳しい身近な人材を活用することとされており（平成20年8月1日付け総行過第95号総務省自治行政局過疎対策室長通知）、どちらかといえば地域内部の人材を想定した施策となっている。本来ならば集落支援員も含めた総合的な議論・検討が必要となろうが、小稿では地域外部から誘致・配置された人材へと議論の焦点を絞るため、「集落支援員」制度や実践についての踏み込んだ議論は他に譲りたい。

1) 国（総務省）

まず、国（総務省）の役割は、大きくは、財政的支援、普及・啓発が中心である。具体的には、総務省が、地域おこし協力隊の推進に取り組む地方自治体に対して、都市住民の受入れの先進事例や優良事例の調査や、地方自治体への情報提供等を行うとともに、特別交付税による財政措置により隊員や隊員を誘致・配置する地方自治体を支援する。

財政措置の内訳は、隊員1人あたりの報償費について200万円、その他の経費150万円、計350万円である。その他の経費には、①地域おこし協力隊員の募集等に要する経費、②地域おこし協力隊員の活動に要する経費と、2つに整理できる。前者には、都市部における募集・PR費、職員旅費、各種コーディネートを実施するNPO法人等に対する委託費等が、後者には、住居、活動用の車両の借上費、活動旅費等移動に要する経費、作業道具・消耗品

等に要する経費、関係者間の調整・意見交換会等に要する事務的な経費、隊員の研修受講に要する経費等が含まれている。

2) 地方自治体（市町村・県）

地域おこし協力隊員を誘致・配置する地方自治体は、独自に広報・募集等の活動を行うことや、NPO法人や大学等の実施する様々な事業を活用したりすること等が求められるが、そのうえで、意欲ある都市住民を選抜し、受け入れ、地域おこし協力隊員として委嘱し、地域協力活動の任にあてる。

要綱には自治体が留意すべき事項として次の点が示されている。まず、隊員の活動が円滑に実施できるよう、単数ではなく複数人の隊員の受け入れを行なうこと、そしてこれに並行して、活動終了後も隊員が配置された地域に定住・定着できるように生活・就職支援等を進めることである。つぎに、隊員の意向を尊重し、関係する各機関や地域住民等とも調整を行なったうえで、あらかじめ活動の年間プログラム等を作成し、隊員の活動をコーディネートするなど、隊員の活動が円滑に実施されるように必要な研修の実施、地域との交流の機会を確保するなどの配慮を行うことが示されている。隊員の受入が責任をもって実施されることを期待しての内容となっている。隊員の誘致・配置、ならびにその活動については、自治体の自主的・主体的な取り組みとし、総務省は実施された取り組みを事後的に調査し、財政上の支援措置を講ずるものとし、国に対して事前申請を行なうといった特段の行為は要しないことが申し添えられている。他方、地域おこし協力隊員がその適性と能力に応じ「集落支援員」を兼ねることも差し支えないものであることが示されている。この場合の支援措置はいずれかを選択的に適用することとされている。

3) 地域おこし協力隊（都市住民）

地域おこし協力隊員として地方自治体の委嘱を受けた都市住民は、おおむね1年以上3年以下の期間、地域で生活し、農林漁業の応援、水源保全・監視活動、住民の生活支援などの各種の地域協力活動に従事する。

要綱では、次に該当する者を「地域おこし協力隊員」の対象としている。①地方自治体から、委嘱状等の交付による委嘱を受け、地域協力活動に従事する者であること。②①の委嘱に当たり、地方自治体が、その対象者及

び従事する地域協力活動の内容等を広報誌、ホームページ等で公表していること。③地域協力活動を行う期間は、おおむね1年以上3年以下であること。④生活の拠点を3大都市圏をはじめとする都市地域等から過疎、山村、離島、半島等の地域（①過疎地域自立促進特別措置法（みなし過疎、一部過疎を含む）、②山村振興法、③離島振興法、④半島振興法、⑤奄美群島振興開発特別措置法、⑥小笠原諸島振興開発特別措置法、⑦沖縄振興特別措置法、のいずれかの対象地域・指定地域を有する市町村）に移し、住民票を移動させた者であること。したがって、同一市町村内において移動した者及び委嘱を受ける前に既に当該地域に定住・定着している者（既に住民票の移動が行われている者等）については、原則として含まないものであること。以上の4点である。ここでいう3大都市圏とは、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県の区域の全部を指し、都市的地域とは、過疎、山村、離島、半島等の地域に該当しない地域を指している。

要綱における「地域協力活動」とは、地域力の維持・強化に資する活動をいい、表1が具体例として挙げられている。これをみると、想定される活動は、コミュニティ運営や、日常の生活に関わるもの全般の、多岐にわたっていることが分かる。さらに、運用段階においては、個人の人能力や適性、それぞれの地域の実情・実態に応じて弾力的に対応することとされている。

2. 地域外部人材の誘致・配置施策を検討する視点

地域外部から人材を誘致・配置することは、担い手が不足する地域において必要な仕事・役割を担う新たな労働力を確保することが主たる目的であることは既に冒頭に述べたとおりである。しかし、近年、地域づくりの現場において盛んに用いられる、「地域の再生に必要な3つのもの、『よそ者』『若者』『馬鹿者』」という表現に表される「よそ者」のプラス作用、すなわち、客観的で有益な視点を獲得することへの期待があることも指摘できる。具体的には、①技術や技能などの知識の地域への移入、②地域のもつ創造性の惹起や励起、③地域の持つ知識の表出支援、④地域（や組織）の変容の促進、⑤しがらみのない立場からの問題解決の提案などの効果である⁴⁾。

表 1 要綱に記された地域協力活動の例

活 動	具体例
農林水産業への従事等	—
水源保全・監視活動	水源地の整備・清掃活動等
環境保全活動	不法投棄パトロール, 道路等の清掃等
住民の生活支援	見守りサービス, 通院・買物等の移動サポート 等
地域おこしの支援	地域行事, 伝統芸能等コミュニティ活動の応援 等 都市との交流事業, 教育交流事業実施の応援 等 地場産品の販売その他地産地消の推進のための取り組みの応援 等

資料：地域おこし協力隊推進要綱より作成。

この反面、次に述べる点について懸念があることも事実である。すなわち、「よそ者」のプラス作用の陰をなす「よそ者」のマイナス作用である。例えば、塚本⁵⁾らは、地域住民が感じている不安という側面から「よそ者」のマイナス作用を検討し、その現状と対応策を明らかにすることを試みている。具体的には、①地域外部者の人間性そのものを感じる不安、つまり「個人レベルでの不安」、②地域における習慣や文化・風習について外部者が理解できるかどうか、変化や破壊につながるのではないかと不安、すなわち、「知識・認識レベルにおける不安」、③地域と地域外が対等な連携協働関係を構築できるかどうかについての不安、つまり「力関係に起因する不安」、以上、大きく分類すれば3つのレベルの不安が、地域外部との連携・協働に際した地域住民の意識に内在していることを整理・指摘している（図1）。

1つめの不安については、集落といった基礎的な社会単位のなかで、一定かつ、濃厚な人間関係による共同作業などが脈々と営まれてきたであろう農村地域の生活に対して、新たな人間が加わること自体、地域に何らかのインパクトを生じさせる可能性が考えられる。そこには、地域外部者に対するいくらかの期待が存在するとともに、もともとそこで暮らしていた住民と調和することができるかどうかといった不安が存在していることが推察できる。⁵⁾

2つめの不安については、例えば、地域住民の立場からだけではなく、実際に地域外部から誘致・配置された人材と対面した際、都市的地域にはあまり見られない農村地域の慣習等に驚いたといった声を、さらにそれを理解すること、融けこむことにある程度の時間を要したと

いう声を聞くことは少なくない。具体的には、集落において日常的に行なわれる農地・道路の草刈といった共同作業や、定例的に開催される寄り合い、葬儀など、いわゆる「集落機能」が発現する際に多くみられるようである。中には、地域外部者がそうした「集落機能」を否定的に捉えることや、時にはそれに関する活動などへの参加を拒否する場合もあるという。このことについては、地元住民・外部者の双方から聞くこともある。地域の維持・保全を目的としてIターン者などを受け入れたものの、結果的に地域が乱れた、壊れてしまったという話を耳にすることさえある。⁵⁾

3つめの不安については、「(地域外部の人は)見下したように、上から目線で話す」という声や「一方的に意見を押し付けられる」という極めて強い声を地元住民から直接聞くことがしばしばある。⁵⁾とりわけ、一方的・トップダウンの一部の行政、または、地域の暮らしや、地域住民の感情・意識的側面に対して配慮が欠け、一方的に地域づくりについての方法論や、いわゆる「べき論」を押し付ける一部のコンサルタントや地域づくり運動・活動家、研究者などに向けられることが多い。

なお、集落固有の財産について、集落と受け入れた地域外部の人材との間でどう整理するのかといった不安、治安の悪化への不安、「一年や二年くらいで終わってしまいそう」といった期間の問題への不安、そのほか、集落の小規模化・高齢化が著しく進行し、地域外部から人材を受け入れること自体が困難になっている場合があることなど、上述3点に必ずしも整理しきれていない問題があること⁵⁾も忘れてならない。

地域住民が感じる「不安」については、主観的かつ定

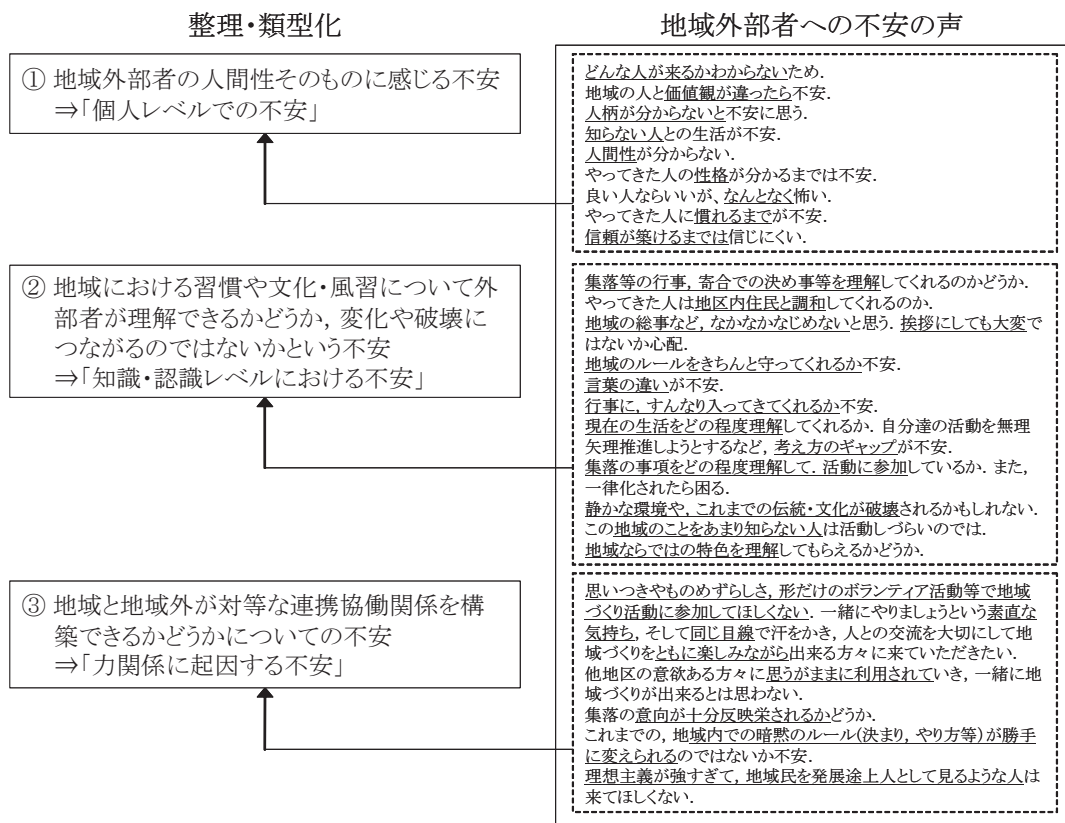


図1 地域外部との連携協働において住民意識に内在する地域外部者への不安

注：鳥取県中山間地域における住民意識調査（県東中部，23 集落，18 歳以上住民を対象とした，問「今後，集落を維持・活性化していくために集落や地区に，地域外の人ややってきて，一緒に地域づくり活動をするようになった場合不安に感じますか。」について，「不安だ」・「少し不安だ」・「あまり不安はない」・「不安ではない」の4つの選択肢から，「不安だ」・「少し不安だ」を選択した方に対して，具体的に不安に感じる点について自由記述式で回答）から集計したもの。

資料：塚本ら（2011）より引用の上，加筆・修正。

性的な要素をたぶんに含んでおり，その実態を隅々まで把握・議論することは難しい。ともすると，一般に指摘される農村等の閉鎖性などに端を発す問題として捉えることも可能である。しかしながら，地域おこし協力隊など，外部人材が深く地域運営へと関与することについて積極的に政策へと組み込まれてきた現在であるからこそ，そこにはある種の配慮や責任が伴うことをあらためて認識する必要がある⁵⁾。

また，「極端な場合には，よそ者が地域に対して一方的に影響し，よそ者主導で地域を変革してしまう」可能性があり，こうした変革は「外来型変革」として否定されなければならないし，「実際はろくでもないよそ者による開発が後を絶たない」との指摘⁴⁾があることも事実である。

ここでいう配慮について，例えば，土田⁶⁾らは，中山間地域における生活文化を見直すなどの住民活動と，地域外部の人材との連携・協働についてのケーススタディを通じ，マイナスの側面も内在する立場性を慎重に踏まえ，地域外部者が地域住民への配慮を伴ったスタンスで実践へと臨むことの必要性を指摘している。具体的には，地元住民の主体性を確保すること，それを尊重し，活動のバックアップを行なうことなどである。さらにこのことは，地域おこし協力隊など地域内外を問わず地域づくりの担い手となる人材にも大いに期待されるとも提言している。これについては，坂本⁷⁾が指摘しているように，地域住民が主体性を確保しないままに地域外部との連携・協働活動を行うと，かえって負担が増えてしまうことなどが考えられるからであり，それを配慮したもので

ある。

3. 小括

以上に述べた「地域おこし協力隊」施策について、政府は2012年度に、毎年3,000人規模の隊員が各種地域協力活動を展開することを目指すこととしている。

一口に中山間地域等といえども、個々の地域の状況や課題が異なることはいうまでもない。もっと言えば、地域の課題や協力活動のニーズは住民の生活のあらゆる面にまで幅広いことが容易に想定できることから、要綱から読み取れるとおり、施策の運用について一定の柔軟性を伴った枠組みが設定されている点が大きく評価できる。

ただ、柔軟性の大きさゆえ、施策を活用する地域や地方自治体に、一定の計画性が伴わない場合、配置された隊員が、どのような活動から手をつけていいのか、何を行っていいのかかわからない状況に至る可能性が生ずることも否定できない。ともすると、地域外部の人材による一方的な活動展開、逆に、地域外部の人材のみに負担や責任が押し付けられる可能性すらあることを認識しておく必要がある。このことを踏まえても、地域おこし協力隊による実際の活動が、どのように取り組まれているのか、実践ベースで把握・整理しておく必要がある。

なお、要綱では、自治体が相応の責任を伴ったうえで、都市住民を隊員として受け入れること、隊員が円滑な地域協力活動に従事できるよう地元や諸関係主体とマッチング・調整しなければならないことが明記されている。小稿の問題意識に照らして考えても、そのマッチングや調整がどのように行なわれているか、もっと言えば、地域住民が感じる「不安」など、地域外部の人材を誘致・配置することによって生じる可能性がある事柄に際して、受け入れる地域や行政、実際に活動する隊員がどのように対峙しているのか、隊員らの意識的な側面や姿勢をも含めた視座が検討の軸となることを指摘・強調しておこう。

Ⅲ. 島根県美郷町別府地域における地域おこし協力隊の取り組み

次に、上で述べた議論を手がかりとし、島根県美郷町別府地域の事例を通じて、実際に隊員がどのように地域

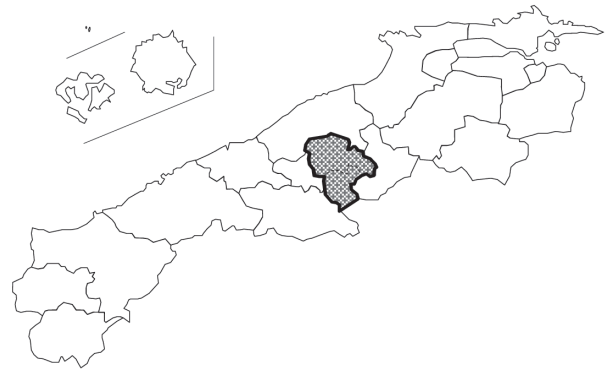


図2 美郷町の位置

協力活動に取り組んでいるのか整理してみたい。

島根県内では、2011年1月現在、飯南町、美郷町、吉賀町、海士町の4つの自治体において、地域おこし協力隊制度の活用がみられている。隊員数は、それぞれ、5名（飯南町）、7名（美郷町）、2名（吉賀町）、2名（海士町）である。このうち、美郷町は、モデル実施として先行的に3名の隊員が配置された美郷町別府地域をはじめとし（第1期）、ここ以外の11地域（比之宮地域）に2名（第2期）、同町役場に1名、商工会に1名（第1期）、町全域で合計7名の地域おこし協力隊員による活動が展開されている。

1. 島根県美郷町の概要

2004年10月1日、旧邑智町と旧大和村の合併によって島根県美郷町は誕生した。同町は、島根県のほぼ中央に位置し、東は飯南町、西は、川本町、邑南町、南は広島県三次市、北は大田市に接している（図2）。町の中央を一級河川江の川が大きく蛇行しながら貫いており、その支流や谷筋に沿っていくつも集落が形成されている。標高200m前後の平坦地から300m前後の丘陵地帯がみられる一方で、400～700mの急峻な山々が連なるなど起伏に富む。総面積282.92 k㎡のうち大半を山林が占めている典型的な中山間地域である。

1940年から2005年にかけての国勢調査から美郷町の人口および高齢化率の推移を図3に示した。人口は、1950年代には人口が約18,000人に上っているが、そこをピークに現在まで減少傾向にある。高齢化率は1955年以降、絶えずに上昇している。2000年から2005年にかけての人口減少率をみると、10.8%であり、現在の島根県内全

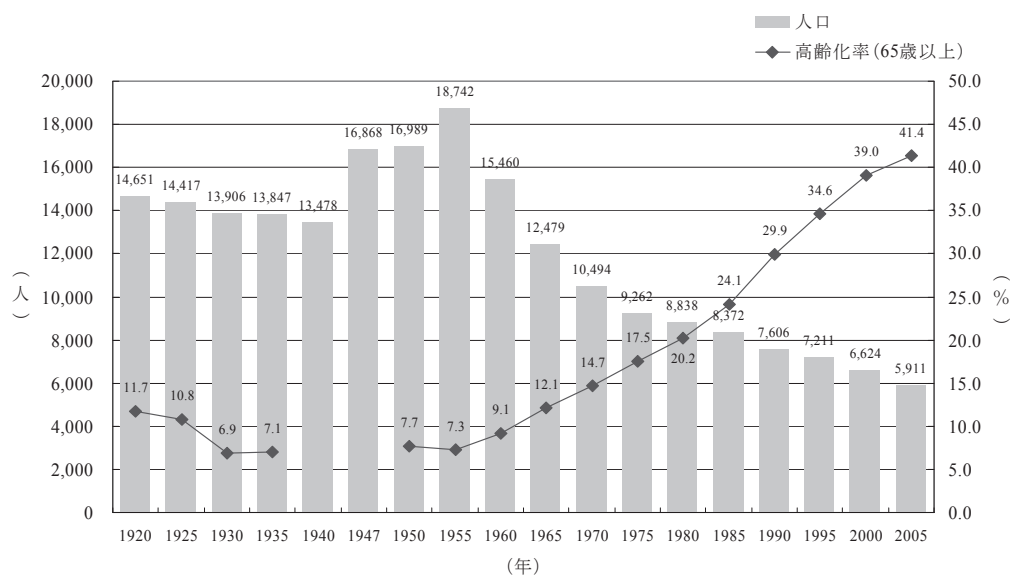


図3 島根県美郷町の人口推移

注1：1940年および1945年の高齢化率については不明。

注2：1940年から2000年の人口および高齢化率については合併前の旧邑智町ならびに旧大和村における数値をとりまとめて算出したもの。

資料：国勢調査（1920年—2005年）より作成。

市町村の中で最も大きい。さらに、2005年の高齢化率は41.4%であり、これについても人口減少率と同様、島根県内で最大となっている（表2）。

このように、県内でも先行的に人口減少・高齢化が進行する美郷町では、町内の自治会や住民団体等が行なう主体的な地域づくり活動を財政的に支援する「誇りのもてるふるさとづくり事業」や、若者定住住宅の建設、U・Iターン者と地域との調整・サポート役を担う「田舎暮らしコーディネーター」の配置、新産業の創出・雇用の確保という観点から再生可能なエネルギーの導入を試みるなど、地域の維持・保全に向けた積極的な各種対応策が講じられている^{8), 9)}。

合併以前の旧邑智町では「自治会」、旧大和村では「区」という基礎的な自治組織（一般的に集落と呼ばれるものと同義。以下使用する、自治会、単位自治会も同様）を単位としてそれぞれ地域運営や地域づくり活動等が行われてきた。しかし、それが小規模化、高齢化することなどを背景に、単一の「自治会」・「区」での活動が困難になりつつある傾向にあった。そのため、合併後の美郷町では、いわゆる昭和の合併前の旧村（大字）単位など、

いくつかの「自治会」・「区」をまとめた範囲で構成される「連合自治会」という単位で各種地域づくり活動や地域運営が進められているところである。旧邑智町には、吾郷、粕淵、浜原、沢谷、君谷、別府地域連合自治会の6つ、旧大和村には、比之宮、都賀西、上野、都賀本郷、長藤、潮・曲利、都賀行連合自治会の7つ、計13の地域に連合自治会が形成されている。

この連合自治会では、単位自治会・区の住民に加え、消防団や地域の各種グループも参画し、それぞれ地域の実態に即した地域コミュニティ活動を計画し、自治・地域づくり活動の実践にあたっている。

なお、美郷町役場は、住民と行政との連携・協働の促進、住民の意向や要望を行政施策等に反映することなどを目的に、職員の「地域担当制度」を取り入れている。この地区担当制度では、班長と若干名の班員で構成される全21班がそれぞれ2つから8つの単位自治会を担当し、直接、自治会と行政との意思・施策との橋渡し役を行なうことで住民と行政との連携・協働をこまやかにしている。

そのほか、美郷町では、地域のコーディネーターとして「集落支援員」が任命されている。この集落支援員は、

表2 島根県内の人口・高齢化率・人口減少率

	人口(人)		高齢化率(%)	人口減少率(%)
	2000年	2005年	2005年	2000年-2005年
松江市	199,289	196,603	22.3	1.3
浜田市	65,463	63,046	28.6	3.7
出雲市	146,960	146,307	24.4	0.4
益田市	54,622	52,368	28.3	4.1
大田市	42,573	40,703	32.8	4.4
安来市	45,255	43,839	28.2	3.1
江津市	29,377	27,774	31.2	5.5
雲南市	46,323	44,403	31.4	4.1
東出雲町	12,275	14,193	19.7	-15.6
奥出雲町	16,689	15,812	34.3	5.3
飯南町	6,541	5,979	38.2	8.6
斐川町	26,816	27,444	22.9	-2.3
川本町	4,784	4,324	38.5	9.6
美郷町	6,624	5,911	41.4 (1)	10.8 (1)
邑南町	13,866	12,944	39.5 (3)	6.6
津和野町	10,628	9,515	38.6	10.5 (2)
吉賀町	8,179	7,362	38.2	10.0 (3)
海士町	2,672	2,581	36.4	3.4
西ノ島町	3,804	3,486	36.7	8.4
知夫村	718	725	41.4 (2)	-1.0
隠岐の島町	18,045	16,904	31.2	6.3
島根県	761,503	742,223	27.1	2.5

注1：太字が当該町。

注2：数値は合併後の現行市町村毎に整理。

注3：()内は順位。

注4：人口減少率のうちマイナスは人口の増加を示す。

資料：国勢調査(2000年—2005年)。

単一の連合自治会や、2つから3つの連合自治会をまとめた単位に1人ないし2人が配置されており、計12名の集落支援員が活動を展開している。活動の内容は、地域への目配り、点検、課題の把握、地域での話し合いの場、地域内外での連携・協力体制づくりといった、コミュニティ運営全般に関わるものである。当地では、町の公募を通じて支援員として委嘱されている。支援員に委嘱されたのは、行政経験者や地元企業退職者、退職を機にUターンした人材など、地域内に居住する50歳から70歳の男性など、地域内部の人材であることから、小稿では議論を他に譲ることとする。

2. 地域おこし協力隊の誘致・配置

1) 配置に際した考慮

上に述べたとおり、県内でも先行して人口減少・高齢化が進行する美郷町では、危惧される地域運営の困難化に際し、地域で生活をともにし、地域で行なわれるさまざまな活動に参加することが可能な、地域の担い手となる人材の確保を目的に地域おこし協力隊員制度の活用を決定した。

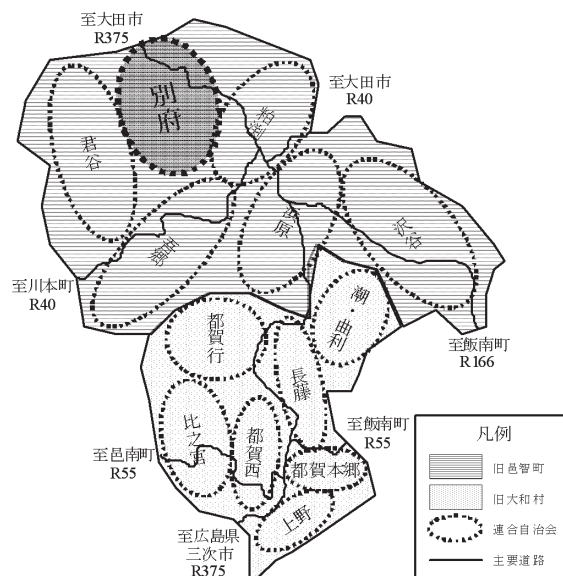


図4 美郷町内に構成される連合自治会の範囲

隊員を配置する地域の選定については、①地域住民の理解と協力が得られること、②住居(空き家等)の確保ができること、③地域内に農業法人が所在し、かつ協力が得られること、以上の3点が考慮された。

第1の点について、都市部から当該地域へと配置・任命された隊員が円滑に活動を行っていくためには、誰よりも、活動・生活の受け皿となる地元住民の理解・協力を欠かすことはできない。従って、いくらかまとまった範囲において、隊員の受け入れ等に係る住民の合意形成をスムーズに行うことができるといった点、既存の地域づくり活動と連動を図ることができるといった点から、上述、連合自治会組織が構築されている範囲を受け入れの基準とした。

第2の点について、配置された隊員は、住民票移動を伴い都市部から当該地域へと移住し、地域協力活動の任に当たる。このことから、地元において隊員が居住する公営住宅、もしくは空き家等の確保が可能な連合自治会に絞られている。

第3の点については、隊員の地域協力活動において、農林業が相当の比重を占めることが想定されるため、隊員の技術的研修の受け入れや、地域協力活動の場として

農業法人等がある連合自治会に焦点が絞り込まれている。

以上の3点を考慮し、町内に13ある連合自治会の中で(第1の点)、大きな修理の必要がない空き家が3軒確保され(第2の点)、かつ、地域内に農事組合法人「小松地営農倶楽部」が所在する(第3の点)ことなどから、別府地域連合自治会が選定され、モデル地域という位置づけで隊員の配置が決定された。

2) 美郷町別府地域連合自治会

別府地域は、町の北端に位置し、大田市と隣接している。2010年3月末時点の住民基本台帳ベースで見ると、人口は383人、高齢化率は36.8%である。世帯数は約130戸、8つの単位自治会から構成される。連合自治会を中心に、祭りやイベントなどを中心とした地域運営活動が積極的に取り組まれている地域である。

地域内には、保育所、簡易郵便局、産直市、食料品・日用雑貨を取り扱う個人商店等が所在している。元々、地域内には1つの小学校があったが、2004年に旧邑智町内6つの小学校と統合している。現在、地域内の児童は同町中心部の粕淵地域にある邑智小学校(統合された小学校)へと通学している。なお、この粕淵地域にある商店や診療所等までおよそ10分、隣接する大田市の大規模小売店舗や総合病院などへのアクセスは15分程度である。また、美郷町が整備した5戸の若者定住住宅「やなしおニュータウン」が構えられており、5組の子連れ若者世帯、20数名が入居している。

地域内に所在する農事組合法人「小松地営農倶楽部」においては、地酒製造を目的とした酒米、そば、自然薯、椎茸などの生産が行なわれている。他方、農産加工グループでは、味噌、餅やおこわ等の地域産品づくり・加工が取り組まれており、これらは「やなしおの里産直市」において販売されている。

3) 隊員の公募

2009年8月、当該地域に配置される3名の地域おこし協力隊員が全国公募された。当時の募集要項からその概要を確認してみたい。

募集条件は40歳未満、性別は問われていない。なお、制度の趣旨上、原則として応募時に3大都市圏又は居住していることとされている。ただ、地方都市からの応募であっても受付をし、審査の結果によっては採用するこ

ととなっている。加えて、必ず地域内に居住できること、地域の活動やイベントなどにも参加することも条件として示されている。また、普通自動車運転免許を取得していることも条件となっている。その他、家族で居住することも可能であると記されている。

業務・活動については、地域の実情に応じて、連合自治会等と連携しながら配置された地域内において、農林漁業の応援・従事、環境保全活動、住民の生活支援、地域おこしの提案と実践、地域活動への参加及び参画、集落支援員及び連合自治会等との連携・協力、その他、目的達成に資する活動に従事することとされている。かつ、定期的な連絡会議への出席や研修会等へ参加することについても書き添えられている。

任期は、2009年10月1日から2012年3月31日までの2年6ヶ月、賃金等は、月額160,000円、厚生年金、健康保険、雇用保険等、社会保険が備わっているほか、その他の条件等については美郷町嘱託職員に準じている。

住居については、原則として連合自治会の地域内にある空き家を町が借上げ、そこに居住する。なお、所有者への借上げ料は町が負担する。また、地域内の公営住宅へ居住する場合もある。事務所は、各連合自治会の地域の範囲内に置くものとし、隊員の住居、公共施設、地域内における公共的な施設、以上の区分のいずれかである。

勤務日、時間や休日等については、配置地域での活動や、年間活動プログラム等で調整された日程によって活動するほか、町の連絡会議や研修等に参加することとなっている。基本的には、月曜日から金曜日までの週5日間は勤務日となるが、活動内容によっては休日に勤務することもある。この場合については代休対応となる。勤務時間は、1日8時間である。勤務を要しない日(休日)は、土曜日・日曜日・祝日及び年末年始(12月29日～1月3日までの6日間)である。

応募については、応募用紙に上述、応募条件の確認や応募理由や経歴・職歴、現在の役職等を記入の上、町役場に郵送もしくは持参する。選考については、役場および連合自治会による書類審査(応募用紙)である。かつ、居住地(3大都市圏等)、または、地域の支援、振興活動の経験の有無にかかわらず熱意のある方、関心が高い方を優先することが明記されている。

こうした公募に関する情報は、町役場および、地域と

都市の移住・交流に役立つ情報などを発信する、移住・交流推進機構（JOIN）のホームページや、公共職業安定所等の各種職業紹介を通じて全国に提供された。

その結果、12名の応募があり、同年9月、役場担当職員および連合自治会による書類審査の後、3名の隊員が決定された（表3）。2009年10月1日に配属された3名の隊員のうち、1名の隊員は、一身上の都合により同年11月末をもって退職している。その後再び公募が行なわれ、2010年1月付けで新たな1名の隊員が誘致・配属された。小稿では、2010年1月以降活動している3名の隊員についてやや詳しくみていきたい。

隊員らの年齢は20歳代から40歳代前半、いずれも男性である。従前の居住地は愛知県や東京、3大都市圏である。3名の隊員のうち、1名は島根県出身、もう1名は学生時代島根県内の大学に籍をおいており、以前より島根県と結びつきがあった。もう1名の隊員は配置されるまで島根県を訪れたことがないという。

美郷町による地域おこし協力隊の公募を知った理由は、インターネットの職業紹介ホームページや、ハローワークであった。加えて、志望の動機についてたずねたところ、農業に携わってみたい、田舎暮らしがしてみたいから、または、今後のキャリアアップに向けて幅広く経験を積みたいからという理由であった。

3. 地域協力活動の概要

ここでは、隊員が具体的にどのような地域協力活動に従事しているのか、その実際を個々の活動ごとに概要を整理しておこう。

2009年10月に配置された3名の隊員は、地域の空き家

に入居し、地域の一員として生活しながら、地域協力活動を開始した。活動を開始するに当たり、美郷町役場担当者および連合自治会代表者ととともに、別府連合自治会内にある8つの単位自治会をまわる機会が設けられ、顔合わせ・自己紹介を行なっている。

活動の拠点として、地域内の遊休施設となった旧別府郵便局を活用し、「地域おこし協力隊事務所」が開設されている（写真1）。机や椅子等の備品は、旧大和村役場庁舎等で用いられていたものを活用している（写真2）。隊員は、ここを拠点としながら、後述、別府地域内住民の農作業の補助や住居周辺の草刈・笹刈、積雪時には除雪作業、その他の地域協力活動に従事している。移動等については、地域おこし協力隊施策における特別交付税交付金措置における地域おこし協力隊員の活動に要する経費によって導入、維持・管理されている美郷町の公用車である。

活動を実施するプロセスは次の通りである。①地域の利用者を登録する。次に、②利用者から作業の予約申し込みを電話、直接口頭で受け付け、登録された利用者の属性（場所）と、作業の内容や場所、想定される人役、必用時間等とを照会する。さらに、③日時、人員等に関する活動計画を組み立て、それに沿った地域協力活動を実施する。料金はどの作業についても1時間あたり¥400-となっている。活動を通じて得られた料金は別府地域連合自治会が管理し、地域おこし協力隊の活動サポート費として用いられることとなっている。こうした活動の流れ・枠組みについては、隊員を受け入れる以前の段階におき、あらかじめ自治体および連合自治会が計画したものである。

表3 別府地域に配置された地域おこし協力隊員

	性別	世代	従前の居住地 (出身地)	従前の職業等	その他
隊員A	男性	40歳代前半	愛知県 (")	技術職 (溶接等)	農業(酪農等)経験あり
隊員B	男性	20歳代後半	愛知県 (島根県)	製造業 (自動車部品等)	パートナーと共に居住、 後に結婚。
隊員C	男性	20歳代後半	東京都 (岡山県)	専門職 (調査・研究)	学生時代を島根県で過ごす

注：年齢は2011年1月現在。

資料：ヒアリングより作成。



写真1 地域おこし協力隊事務所（外観）



写真2 地域おこし協力隊事務所内の様子

1) 農作業の補助

当該地域の活動のうち、農作業のサポート業務は大部分を占める。内容をみると、田起こし・代かき、田植え、除草、稲刈りと、稲作に係る一連の作業である。これについては、地域内の稲作に取り組む利用者より、2、3日に1回程度の頻度で依頼がある。時期は、3月から10月が中心となる。作業では利用者等が所有するトラクターやコンバインなど農機具を取り扱うことが多い。こうした技能については、研修という意味合いも持ち合わせた、当該地域内の農事組合法人の作業サポートを実施する中で習得したものである。そのほか、狭小・急傾斜・急勾配性により、機械の搬入が困難となる圃場では、主に手作業での従事となる。

このほか、野菜づくりサポートもある。依頼者は、地域内の産直市に商品として出荷することを目的に、一定の規模で生産されているものから、主に自給を目的とした家庭菜園規模のものまで幅広い。また、イノシシの柵作りやハウスの設置などの作業をサポートすることも多い。こうした作業は隊員のみで実施することもあれば、依頼者とともに行なうこともある。

2) 農地・住居周辺の草刈

次は、草刈である。これには、農作業・農地の管理に付随するもの、例えば、農道や畦畔等もあれば、個人の住居周辺、生活道路の周辺もある。

作業は、5月から8月にかけてピークを迎え、ほぼ毎日作業の依頼がある。場所やその量に応じて1～2名でその作業に当たる。隊員は作業実施にさきがけ、刈払機取扱作業者に対する安全衛生教育講習を受け、刈払機操

作の基本的知識を得た。必要に応じて、チェーンソーを用い、道をさえぎる木の枝払いなども行なう。

隊員からは、はじめは体力的に相当厳しく辛かったものの、回数を徐々に重ねていくことでコツを覚え、慣れてきたという声も聞かれている。

ここで用いられる刈払い機の導入、維持・管理に係る費用については、公用車同様、特別交付税交付金措置における地域おこし協力隊員の活動に要する経費が充てられている。事務所内には、一定のメンテナンス器具が揃えられており、チップ・ソーの目立て等は隊員自身が行なっている。

3) 除雪作業

当該地域では、12月～2月の冬季にかけ、少ないところで20cm、多いところで50cm程度の積雪がみられる。そうした際、主に、一人では除雪が困難な人、独居高齢者を中心に雪かき作業を受託している。具体的には、依頼者の玄関から隣接する道路までの間や、屋根から落ちて溜まり、行き場をなくした雪を除ける作業が中心となる。

作業は、小型移動式の除雪機械、または、スコップ等の手作業で行なわれる。2010年12月末から2011年1月にかけては、大量の降雪があり、その際、ほぼ毎日作業依頼があった。

スコップについては、刈払い機と同様の方法で導入、維持・管理されている。一方、除雪機については、別府地域連合自治会が所有・管理しているものを借り受けて使用している。

4) パソコン教室

そのほか、ある隊員の特技「パソコン」を活かし、希

望した住民に対してパソコン指導も行なっている。これについては、活動当初想定されていた業務ではなかったものの、隊員が持っていた技術と日常の生活や住民とのコミュニケーションを通じた要望により、新たに組み始められたものである。はじめは勤務時間以外にプライベートで行なっていたが、業務として是非とも行なって欲しいという地元住民の声を受け、その後、地域協力活動の一環として行なわれている。

5) 広報活動

隊員は、以上に述べた直接的な地域協力活動以外にも、各種広報活動や研修等へも参加している。広報活動に目をやると、移住・交流推進機構（JOIN）ホームページ内に開設しているブログの更新や、美郷町が発行する月刊広報誌への執筆を通じた活動の広報が中心である。時には、マスコミから依頼され新聞記事等について執筆することもある。ここに挙げた作業については、上に述べた直接的な地域協力活動の合間を縫って対応している。

そのほか、当該地域が県内でも先駆けた取り組みであったことから、視察等の依頼も多く、役場担当者と役割分担をしつつ、受け入れや各種連絡・調整を行なっている。

6) 会議・研修会等への参加

隊員は以上の業務について、日報へと取りまとめ、月はじめに美郷町役場で開催される地域おこし協力隊ネットワーク会議において報告する。地域おこし協力隊ネットワーク会議には、町内他地域で活躍する全ての隊員および、美郷町役場担当者が参加し、上述、1ヶ月の活動

状況や、今後の活動計画・予定、各種情報等について参加者間で共有される。

研修については、例えば、島根県中山間地域研究センターが企画する「集落支援員等のスキルアップ研修」など、主に地域おこし協力隊の活動を推進していくための知識・技術を学ぶことを目的とした研修・講習や、上述、刈払いなど、個々の作業を行なっていくために必要となる資格を取得するための研修・講習がある。これらは、必要に応じて受講することとなっているが、その頻度はおおむね月に1,2回程度である。これらの研修については、主に役場担当者が告知・案内している。

7) 必要となった技能・資格等

以上が、当該地域における地域おこし協力隊の日常業務の概要である。これを見る限り、少なくとも表3に整理した技能・資格が必要となることがわかる。資格に絞っていえば、刈払い機やチェーンソーを利用する際には、刈払機取り扱い作業に対する安全衛生教育講習、チェーンソーによる伐木業務の特別教育等を受講・修了する必要がある。隊員は着任と時を同じくして受講・習得している。

資格を有することが作業にあたる必要条件であることはいままでもないものの、技能として身につけ実際に取り扱うにあたっては、依頼された業務を通じて経験を積み重ねていくほかない。そうした中で、特にトラクターやコンバイン等の農機を用いた作業の技術習得については、研修という位置づけも兼ねた農事組合法人のサポート業務へと携わることを通じて、その多くを習得するこ

表4 地域協力活動で必要となった技能・資格の例

技 能 (必要な場面)	備 考 (必要な資格など)
自動車の運転 (現場への移動・デマンドバスの運転)	普通自動車免許 なお、山道や雪道の運転経験を要する(ペーパードライバーではない)
刈払い機を用いた除草作業 (住宅周辺・農地の管理など)	刈払機取扱作業員に対する安全衛生教育講習*
チェーンソーを用いた各種作業 (庭木・道際の木の手入れなど)	チェーンソーによる伐木業務の特別教育*
各種農機を用いた農作業 (トラクター・コンバイン等)	地域内に所在する農事組合法人で技能を修得。 習得した技術を地域協力活動(農作業サポート業務)へ活かす。
パソコンを用いた事務等の各種作業 (日常の事務作業、連絡・通信など)	ワープロ・表計算・プレゼンテーション、メールなどのソフトウェア使用

注：* 労働安全衛生法に定められた資格。

資料：ヒアリング調査より作成。

とができたと言っている。ある隊員は、地域協力活動のほとんどが初体験であったと語ると共に、どの技能を修得し、どの活動を実施していく上においても、わからないことは聞くこと、作業の中で依頼者等と積極的にコミュニケーションを図ること、その姿勢が何よりも肝要であるとも指摘している。こうした、意識的な側面については、次項で読み取ってみたい。

4. 意識的な視角より

隊員は、上に整理した地域協力活動の業務に従事すると同時に、地域の行事や伝統芸能等に参加すること等も通じて、当該地域のひとりの住民としての生活をはじめている。ある隊員は、自宅の庭で炭焼きをしながら、地元住民から借り受けた田畑で生産活動を行い、ある隊員は、町内のサークル活動に参加し、ある隊員は、父として子育てに挑んでいる。

上にまとめているような業務を通じて地域運営に密に関わることはもちろん、新たに住民となった隊員が、例えば、前掲、塚本⁵⁾らが指摘する「不安」等とどのように対峙・対応しているのか、すこし乱暴に言い換えれば、どのように地域と地域外部とのギャップ等と向き合い、融けこむ努力や姿勢を有しているのか、以下に挙げておこう。

1) 地域との関わりのはじまり

上に述べてあるとおり、活動開始時、美郷町役場担当者および連合自治会代表者とともに、別府連合自治会内において自己紹介をする機会が設けられた。それが地域に融けこむきっかけのひとつとなる可能性はあるが、それだけで充分でないことは言うまでもない。はじめのうちは、様子をさぐりながら顔をあわせているようにも感じたという。

ただ、こうした場や実際の作業を通じて、数名いる地域のキーマンと出会ったことが、人間関係のひろがり、地域に融けこむきっかけになったとも語る。具体的には、活動当初から積極的に隊員に声をかけ、地域で開催される行事等へ、または自宅へと誘い招いてくれた、協力隊のバックアップ役、「ひいき筋」とも言い換えられる数名の住民である。とりわけそうした住民は、地域住民からの信頼が大きい、または、交際関係が広く多方面に知人が多いといった傾向があり、この出会いがきっかけと

なることで、その他の住民も含めたいくつもの関係性が派生していったとある隊員は述べている。

2) 地域外部との差異に対して

つぎに、地域外部から移住してきた隊員に、都市部等と当該地域との差異についてたずねたところ、際立って面識がない人に対しても挨拶をする、逆に挨拶されるといふ地域の習慣に驚いたという声があった。はじめのうちは、それが自分に対する挨拶であっても誰に対してのものなのかわからなかったことさえあったという。そのため、面識の有無にかかわらず、出会った人につとめて挨拶することを心がけたと語る。

また、ある隊員は自治会の存在について驚いたという。「自治会」やその役割、例えば「集落機能」といった点については、もちろん言葉では認識していたものの、それがどういったものであるのか、なぜ存在しているのか、どのような役割を果たしているのか、はじめは実感として理解しにくかったという。当該地域では「常会」と呼ばれる定例の寄り合い等についても、はじめは何かよくわからなかった。具体的な表現は難しいが、自治会を中心としながら人と人との繋がりがとても深いなど、ある種の「強さ」を感じ驚いたという。その一員として新たに暮らしはじめること、住まうことについて、安全・安心感があったことは言うまでもないが、一方で、その驚きの強さゆえに、いくらかの不安、義務感があったとも述べている。

3) 活動・生活に対する心構えと努力

こうした差異や意識について、隊員は、自らが居住する自治会の活動、例えば常会や農作業の泥落とし、奉仕作業、そのほかの地域の行事へと積極的に参加すること、日常の業務を中心として地域住民と綿密なコミュニケーションを図ることを通じて理解、融けこむことにあたっている。最近では少しずつ理解してきた、「慣れて」きたとの声も聞かれたが、この点は、上に述べた日常的な挨拶という点や、その際に聞かれた「仕事を依頼してもらった人、地元で出会った人の名前、顔、家族構成、考えていること等を意識して覚える」、「24時間、全て仕事だと思っただけでなく生活に取り組んでいる」、「隊員に必要なのは技術的な面より、何より性格、人柄、一般常識があること。自動車の運転等最低予想される技能は別として、草刈の技術等については地域の実情や活動に応

じて否が応でもできるようになってくる」と語る隊員の言葉が裏づけを与えるとおり、業務や生活に対する隊員の真摯な姿勢があってこそ成されようとしているものであると捉えられる。

実際の活動や生活を行なっていくためには、「自分からやっていくしかない」、「自分から地域に踏み込んでいく気持ちが大切」、「課題・問題等を地域の所為にししない」、こうした姿勢がないと地域おこし協力隊は務まらないという、ある種、覚悟とも表現されるべき強い言葉も聞かれた。このことについて、ある町役場担当者は、「別府地域のみならず、町内に出かけた際、様々な人、場所に隊員の活動や生活の足跡が見える」と強調しているが、上述した姿勢・努力の下、能動的・自発的に地域との関係づくりを実践していることを察知することができる。

4) 地域協力活動と日常生活の境界

ただ、地域住民の生活の隅々にまで関係する地域協力活動に携わりつつ、その地域で暮らすことにより、業務などの公生活と私生活、私的な時間の境界がわからなくなるという意識が隊員に生じていることも看取することができた。というのは、「地域に深くかかわることができている」という遣り甲斐を感じる一方で、例えば、「たまに、気分転換にどこかに出かけるようにしている」、「時々、地域外の人と会うこと、話をするのが気分転換になる」との声も聞かれているからである。ある隊員からは「仕事とプライベートは意識してわかるようにしている」という声も聞かれた。この隊員については、地域の人に招かれて一緒にお酒等を飲むことも気分転換のひとつになっていると語っており、地域の中で暮らすということにプライベートな部分が出てきたとも読み取ることができる。そのほか、美郷町内の各種サークル活動等へと参加することも気分転換になっているとの声もあった。

5) 制度・運用面に対する意識

次に、地域おこし協力隊の制度・施策・運用に対する隊員の意識をみてみたい。

隊員の公募等の形式についてたずねると、事前に、配置する地域についてのある程度詳細な情報があればいいとの声があった。当該地域に限ってみると、美郷町が同制度にいち早く着手したことを背景のひとつに、2009年の公募当事、政府が公開する「地域おこし協力隊」その

ものの概念や制度・施策の概要以上の情報が発信されていなかった。そのため、漠然と地域活性化や農業一般に携わるという意識はあったものの、具体的な活動を想像することが難しかったという。

加えて、3名自身についていえば、現在、別府地域の地域おこし協力隊として活動していること、その縁に満足していると語る一方で、これから地域おこし協力隊員として活動したいと考えている人について、広く一般に「田舎ならどこでもいい」と考えているわけではないだろう、とも指摘している。これを踏まえると、公募段階や委任・配置される以前の段階で、できる限り詳細な地域の現状や実態について、例えば、人口や世帯数、位置情報や周辺のアクセスに限らず、地域内にどのような人が暮らし、どのような組織（地域づくり等に関するグループや、農業法人、若者の活動グループなど）があるのか、上述、「常会」や、集落の役割や活動についての内容を事前に把握できたほうがよいとも指摘している。さらには、地域の課題や、どのような地域にしていきたいのかなど、地域運営の方向性に関する住民の意思や希望など、一定の情報を知ることができればいいという声もあった。

こうした情報を踏まえたうえで、地域おこし協力隊として本格的に活動する前段階に、ある種の「お試し期間」、一定の期間を要するマッチング機会のようなものがあったとしてもよいのではないかという声もきかれている。

さらに、隊員からは、各地で展開される地域おこし協力隊による地域協力活動や、各種地域づくり活動の成果・効果を耳にすることはあるが、その背後にあるはずの「失敗事例」については積極的に触れられることが少なく、これらについての情報を蓄積・提供することの必要性を指摘する声があることも強調しておく必要がある。

また、3年という期間はあまりにも短いという声もあった。その隊員が語るには、1年目は、まず慣れること、関係づくりでそのほとんどが費やされる。そこで培われた人間関係等をベースに、2年目、実際の活動を試行していく。さらに3年目から4年目にかけ、自己活動資金の確保も含めて活動を深めていく。そうした上で、本格的に活動が定着するのは少なくみても5年かかるのではないかという声があることも事実である。

5. 小括

1) 活動の展開に伴った活動編成と事前の調整

まず、実際の地域協力活動において重要であった点は、当該地域における活動の中心は農業であり、その技術・技能の習得に、地域内の農事組合法人が大きく機能していたことである。美郷町が隊員を配置する地域を選定する際、地域内に農業法人が所在していることを考慮要件に挙げた。すなわち、想定される地域協力活動の内容に応じて、既存の地域内主体・組織を活用することが場合に依りて有効に働いていると考えられる。

また、当該地域の活動を運営していく仕組みについては、隊員の活動開始以前は、町役場および連合自治会によっておおまかに計画されていた。その一方、実際の活動を行っていく上では、隊員の能力や地域のニーズに合わせて、新たにパソコン教室等の活動が加えられるなど、柔軟な一面も看取できる。そもそも地域協力活動には、決まったスタイルがあるわけではなく、それぞれの地域の実態や、活動を実施していく中で少しずつ明確化されていく傾向があることは要綱からも想像される通りである。つまり地域運営・地域づくり活動の方向、強く言えば地域の意思について、合意形成を事前に図っておくことと同時に、臨機応変に、弾力的な運用を行なっていくこと、この両面が必要になることを読み取ることができる。

無論、隊員を受け入れた後、地元と隊員の双方が議論し、地域の実態を整理したうえでそれに即した地域協力活動を精査していくことは必須である。住民のニーズや意識を軸としながらも、地元住民および行政と隊員が、どちらか一方に活動の主導権や責任等を負担させるのではなく、両者がともに活動を充実させていくことが肝要であるとも言換えることができる。

2) 合意形成を伴った地元・行政の受け入れ態勢および隊員が有する姿勢

地域内の数名のキーマン、つまり、隊員の「ひいき筋」である住民の働きも注目される。こうしたキーマンとの出会いが、後の関係性の広がりへとプラスに影響しているのである。当該地域では、地域のキーマンから自発的・積極的に隊員へとアプローチしたことも大きなきっかけとなっている。要綱には自治体が留意すべき事項として、地域との交流の機会を確保することが記載されて

いるが、行政のみならず受け入れる地域が、上述した役割を担う地域内の住民を、隊員を受け入れる事前の段階で人選・差配し、一定の役職として明確に位置づけておくことも有効であると言ってよい。

ただ、何よりも、誘致・配置された隊員の、活動や地域における生活に対する積極的な姿勢が功を奏していることは何よりも強調しておかねばなるまい。活動に応じては、いくつかの資格を取得することが必要になることがわかっているが、業務・生活の両面が成立している陰には隊員の真摯な姿勢がある。

一方で、こうした努力の陰に、業務と生活の両面の境界がわかりにくくなり、過度な負担が生じてしまう可能性を孕んでいることも念頭におく必要がある。この点について、地域での仕事と、新たにはじまった生活の両面にわたり、過度の負担が生じてしまわないか相当程度に留意しておく態勢をとる必要があると考えられる。これらを踏まえると、隊員の配置が安易に労働力をまかなうという意味のものではないことを強く認識し、上述、活動を開始する以前の段階における住民・行政の合意形成を図る段階で、隊員の活動の内容や分量等を一定程度明確にすること、活動に応じて、適宜、地域住民がサポートするなどの受け入れ体制や運営体制を構築することが活動展開の鍵になるといってよい。

加えて、活動の期間についての声も聞き落としてはならない。地域おこし協力隊誘致・配置に対する財政措置自体を延長することは制度の都合上難しいかもしれない。ただ、活動が短期的な単なる彌縫策とならないためにも、定着に向けておおむね1年以上3年以下の期間を超え、安定的な自己活動資金づくりをも含めた中・長期的な計画が求められる。自治体が活動終了後も隊員が配置された地域に定住・定着できるように生活・就職支援等を同時に進めることは要綱に記されるとおりである。そこで、隊員を受け入れる以前の段階において、地域や行政が、合意形成や、ある種の心構えを伴ったかたちで、地域運営に対する意思・方向性を一定程度明確に展望しておくことの必要性を改めて確認できる。このことは、「一年や二年くらいで終わってしまいそう」といった活動期間に対して地域住民が感じる不安⁵⁾を、両者が共に解決していくこととも換言できる。

3) 普及・展開・定着に向けて

事前に地域の一定の情報を得たい、田舎ならどこでもいいと考えているわけではないという隊員の声は、自治体・地元が隊員を公募することに際し、上述した、地域運営に対する意思・方向性に併せて、できる限り詳細な地域の現状や実態についての情報を発信することの必要性が読み取れる。なお、美郷町第4期地域おこし協力隊募集要項においては、配置予定の地域の位置や、予定する活動の方針、将来の展望等の情報が付け加えられている。このことは、将来の地域のあり方や目指すべき方向と、地域外部から誘致する人材とを巧みにマッチングすることとも直結するといえよう。このマッチングについてさらに話を進めると、ひと言に協力隊、地域協力活動といえども、誘致・配置される隊員それぞれに得意分野や、さらにいうとその性格が異なること、個々の地域においても実態が異なることは明白である。すなわち、中長期的な活動展開を見据えると、両者の意識等に大きな齟齬があった場合、当該地域の地域運営や隊員の活動に大きな禍害が生じる可能性があり、取り返しのつかない事態を招く可能性もある。美郷町においても、第2期以降の地域おこし協力隊の公募においては、第1期の際に行なった書類による審査に加えて、面接も加わっているが、単に優秀な人材を選定するという意義のみならず、地域の実態や合意も含んだ、意識的側面における相性についても見定めなければならないことが指摘できる。隊員からは、お試し・マッチング期間の必要性についての指摘もあったが、「知識・認識レベルにおける不安」を一定程度すり合わせる機会や期間も状況に応じて必要になると考えられる。

このほか、成功事例のみならず、課題や改善点を蓄積し、記録していくことの必要性、もっと言えば、地域づくり活動や、地域協力活動についての成果のみを性急・短絡的にとりまとめるだけではなく、失敗事例も含めた情報を蓄積していく必要性も隊員の意識から看取できた。元々ゆかりが無い土地での活動や生活には、生々しい、ある種の「せめぎあい」や、「軋み」のようなものも多々生じる可能性はある種当たり前のこととして推察できる。

なお、要綱には、国（総務省）が、都市住民の受入れの先進事例および優良事例調査し、地方自治体への情報提供等を行うこと、と記載されているものの、隊員が見

ず知らずの新たな土地で活動することに対して、例えば、先述、住民が感じる「不安」が、具体的に障害・課題として浮き彫りになる場面についても、記録した上で議論が蓄積されていかなければならない。⁵⁾ さらに、地方自治体等が行なう各種研修等においても、これらの認識や議論が広く共有されていくことも必要であり、大きな意味を持つことになると考えられる。

IV おわりに

以上、小稿では、地域外部から人材を誘致・配置することについて今後の議論や施策展開に資する予備的な情報・議論を整理することに問題意識を絞り、「地域おこし協力隊」施策の枠組みや地域外部から人材を誘致・配置することについての論点を整理した。それを踏まえ、島根県美郷町別府地域における「地域おこし協力隊」の実践を通じて示唆された今後の普及や施策が有効に機能する条件についての検討を加えた。

冒頭に述べたとおり、政策を伴い、地域外部の人材を誘致・配置する取り組みが開始されたことや、過疎対策事業債を基に、各地方自治体が打ち出すことが予想される独自の施策の下、今後、更に活発な試行錯誤が積み重ねられていくことが期待される。ただ、小稿の検討を通じていえることは、地域外部から人材を誘致・配置することの展開に際して、実際に取り組みされる活動そのもののみならず、受け入れる住民や実際に活動する隊員の意識的な側面についても考慮すること、地域外部から人材を誘致・配置する地域や自治体が人材を受け入れることに対して一定の計画性や合意形成・将来展望を有することに加え、相当の責任を伴う必要性である。いうまでもなく、小稿の検討からも読み取れた隊員自身の努力や姿勢も重要な要因となることも強調しておかなければならないが、これらを今後の普及・展開に際した出発点、必要条件の端緒と位置づけてもいいだろう。

現段階では、1地域の取り組みを通じた検討にとどまったが、その他多くの事例に学ぶことを通じて、より詳細に検証を深めていくことが必要であることは言うまでもない。もちろん、別府地域の取り組みについても十分な情報や議論を網羅できているとは言い難い。

また、小稿の議論は、制度自体の枠組みおよび隊員へのヒアリングの結果に拠るものだが、当然、隊員など地

域外部の人材を受け入れる地域住民の意識や、隊員を受け入れることで実際に地域へとどのような効果が生じたかという点も含めて検討していく必要がある。無論、ここでは、成功事例のみならず、実践で生じた障害、強く言えば失敗についても情報を蓄積していく必要があることも忘れてはならない点である。

以上を小稿に残された課題とし、施策展開及び実践に対応した具体的かつ基礎的な資料および議論の蓄積に向けた一報としたい。

最後に、小稿を進めるにあたり、忙しい中、資料提供、ヒアリングに応じていただいた3名の美郷町別府地域、地域おこし協力隊の方々、美郷町役場の方々に衷心より御礼を申し上げたい。

引用文献

- 1) 笠松浩樹：中山間地域における限界集落の実態，島根中山間セ研報2，93-97（2006）。
- 2) 農村開発企画委員会編：平成17年度限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告書，農村開発企画委員会（2006）。
- 3) 農村開発企画委員会編：平成18年度限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告書，農村開発企画委員会（2007）。
- 4) 敷田麻実：よそ者と協働する地域づくりの可能性に関する研究，えぬのくに，50，74-85（2005）。
- 5) 塚本孝之，合田素行：中山間地域における地域外部との連携協働の課題についての予備的考察—外部人材との連携協働に内在する住民の「不安」を手がかりに一，日本地域政策研究，9，121-128（2011）。
- 6) 土田 拓，塚本孝之：中山間地域における生活文化を見直す住民活動と公民館・地域外部者の関わり—浜田市弥栄自治区における「石臼供養」の実践から一，島根中山間研報6，47-54（2010）。
- 7) 坂本 誠：鳥取県における中山間地域集落問題と対応策の検討，TORCレポート，30，92-115（2007）。
- 8) 美郷町編：美郷町第1次長期総合計画，美郷町（2006）。
- 9) 美郷町編：美郷町地域新エネルギービジョン，美郷町（2008）。

ABSTRACT

This report aims to clarify the idea and its problems of the recently started program which is to send some staff-persons from big cities in order to maintain the hilly and mountainous areas. People sent to the areas are called as “Chiiki-okoshi Staff”. Firstly, I show the meanings of “Chiiki-okoshi Staff” program and the issue points in its development process. Secondly, I examine the activities and efforts by the “staff” in Beppu District, Misato Town, Shimane Prefecture. The following points are consequently deduced. So far it seems that the critics of the program have made a focus on the contents and methods of the activities in the program. But it is as well, or more important to consider the aspects of the perceptions and consciousness (both negative and positive sides) which are cherished and harbored by the stakeholders. Municipality officers and local representatives should prepare the plan with satisfiable future perspectives, and the stakeholders should share the plan’s idea through the process of mutual agreement. Naturally they all should be aware of having responsibility for the future of the people and the area.

Key Words : “Chiiki-okoshi Staff”, staff-persons from the outside , hilly and mountainous areas, perceptions and consciousness, stakeholders’ responsibility