

短報

地域おこし協力隊の制度設計および事業展開

藤田 容代

Institutional Design Strategies by the Community Development Project Team (Chiiki-Okoshi Kyouryokutai) and It's Result

FUJITA Yasuyo

要 旨

地域おこし協力隊事業は、平成 20 年度に総務省通知により導入されて以降、毎年、実施する自治体数および隊員数が増加している。自治体ごとの事業設計の自由度が高く、また地域や隊員の特性によって多様な活動が展開されていることが特徴である。本報告では、自治体間でノウハウや課題を共有し合えるよう、制度の要点の整理および、雇用・契約関係や活動類型の整理を試みた。雇用・契約形態は「雇用契約無し」「特別職として採用」「一般職として採用」と、自治体ごとに異なっている。この違いは、副業の可否や、労災や年金などの福利厚生面の違いを生じる。地域おこし協力隊のポータルサイトを集計し、全国では約四分の一の自治体が雇用関係無しとしているなどを明らかにした。また、島根県内の事例について、対象地域と活動内容とによる 6 類型への分類を試みた。島根県内では、6 類型中 5 類型が、事業開始 2 年目までに着手され、その後も多様な事業が展開されている。今後、類型ごとに事業設計・運用の工夫や課題を整理し、各自治体間でノウハウを共有し合うことで、協力隊事業のより一層効果的な活用が期待される。

キーワード：地域おこし協力隊、地域運営

I はじめに

地域おこし協力隊（以下、「協力隊」とする）は、平成 20 年度に総務省通知により導入された事業である。都市部から中山間地域への担い手となる人材の移住を図るとともに、地域づくり活動を進めることが事業目的となっている。

協力隊の配置自治体数・人数とも年々増加しており(表 1)、島根県では平成 25 年度には 10 市町村で 59 人が配置された。これは、全国の隊員数の約 6.0%にあたり、北海道・長野県に次ぎ全国で三番目に多い(山梨県と同数)。

協力隊事業の導入から平成 25 年度で 5 年度目となり、任期が満了した隊員の任期後の定住や、地域の賑わいづくり、活性化に一定の成果が表れる一方、しばしば隊員・行政・地域のそれぞれから様々な悩みの声も聞かれる。

表 1 全国および島根県の協力隊導入推移

	年度	H21	H22	H23	H24	H25
実施自治体数 ^(注)	全国	31	90	147	207	318
	島根県	4	6	9	10	10
隊員数(人)	全国	89	257	413	617	978
	島根県	9	25	36	49	59

(注) 全国の自治体数は、県の実施を含む。
出典：総務省公表資料を基に藤田作成。

こうした問題に対し、関司(2013)は、地域おこし協力隊などの人材が各地の現場に関わるときの活動を「生活支援活動」と「中間支援活動」「価値創造活動」に分ける視点を示し、「どのような人材を充てるのがふさわしいか、そのマッチングはていねいにすすめるべきもの」と述べている。

また、田口(2013)は、地域おこし協力隊などの展開

を「これまでの事業型支援から人材による柔軟な支援(人的支援)への転換」であるとしたうえで、「多くの地域で具体的な活動イメージを作れないでいる」と問題を提起し、人材育成のプログラムを提案した。

両氏が述べるように、協力隊事業では、①活動や役割の明確化(事業導入前)、②マッチング(採用時)、③人材育成(着任後)が必要と考えられる。また、協力隊は3年間という上限が定められているため、事業期間終了後にも効果が持続するように行う必要がある。そのためには、事業をどのように設計・運用するか、類似する事例ごとに整理し、共有していく必要があると考えられる。

しかし、協力隊事業は地域や配置される人の特性によって実際の活動内容が異なってくることで、また、成果が評価しにくいことなどのため、これまで各自治体の事業のノウハウ・課題を横断的に把握することが難しかった。

そこで、島根県中山間地域研究センター(以下、「センター」とする)および島根県では、各自治体のノウハウを整理・共有できるよう、島根県内の市町村を中心に、協力隊事業の実施状況・制度設計を整理することを目的に調査を進めている。本報告では、まず、制度の枠組みを分析し、自治体の裁量範囲についての整理を行う。次に、全国の事業実施状況を整理し、さらに、自治体ごとの事業の類型化を提示する。

II 事業における制度の枠組みについて

1. 総務省による制度の枠組み

協力隊事業は、『「地域おこし協力隊」の推進について』(平21年3月31日総務省行応第38号総務事務次官通知)および『地域おこし協力隊推進要綱』(平成21年3月31日)に基づいて各自治体で実施される。事業に要する経費は、各地方自治体で予算化されたうえで、活動費・報償費が翌年度に特別交付税として財政措置される。

通知および要綱で総務省が規定しているのは、①期間要件(おおむね1年以上3年以下)、②自治体からの委嘱、③住民票要件、④対象活動の4点である。

2. 実施自治体における制度設計

上記①～④のうち、①(期間要件)および③(住民票要件)は、自治体ごとの裁量幅は少ない。一方、②(自治体からの委嘱)は、地方自治体から協力隊員へ直接人

件費・報償費として支払が行われることが要件であり、直接の雇用関係を結ぶ必要はなく、直接の雇用関係を結ぶ場合も、一般職臨時や一般職嘱託、特別職嘱託等、自治体ごとに待遇が異なっている。

島根県内では例えば、邑南町では、『邑南町地域おこし協力隊員設置要綱』(平成23年7月8日告示第60号)に、「委嘱に伴う雇用契約は存在しないものとする」と規定されている。飯南町は「地方公務員法第3条第3項第3号に定める非常勤の嘱託職員とする」と規定している。隠岐の島町では「地方公務員法(昭和25年法律第261号)第22条第5項及び地方公務員の育児休業等に関する法律(平成3年法律第110号)第6条第1項第2号に規定する臨時的任用職員」としている。

島根県外では「地方公務員法第17条第1項の規定に基づく一般職の嘱託職員(南あわじ市)」「地方自治法第203条の2(土別市)」などの事例が見られた。また、地方自治法203条の2に基づいて自治体が定める「非常勤特別職員の報酬及び費用弁償支給条例」に地域おこし協力隊について規定している事例がある(和気町・四万十市等)。(以上、法律制定年月省略)

雇用関係の有無や特別職・一般職といった違いは、副業の可否や、労災や年金などの福利厚生面で違いが生じてくる(表2)。例えば上記事例に挙げた飯南町では、特別職であることから公務員の服務規定が適用されないため副業が認められ、その際の申請手続きは不要とされている。しかし、こうした雇用・契約関係の違いは通常あまり意識されず、協力隊員も自身が特別職か一般職かを認識していないことが多いようである。

表2 雇用・契約関係による違い

		副業	年金	労災
雇用関係なし		可能	国民年金	なし
雇用関係あり	特別職	可能 ^(注)	国民年金	地方公務員 災害補償
	一般職	原則禁止	地方公務員 共済	地方公務員 災害補償

(注) 特別職職員は、地方公務員法の服務規定が適用されないため、法的には副業が可能である。ただし、特別職であっても、他の嘱託職員とのバランスを考慮し、実際には副業を許可しない場合もあるようである。

3. 活動分野・内容

上記④(対象活動)については、総務省では「個々人の能力や適性および各地域の実情に応じ、地方自治体が

自主的な判断で決定する」として、「要綱」に例示するに留めている。そのため、地域振興部局所管に限らず、農林業部局所管や商工部局、観光部局所管などの分野で活動を行っていることも多い。また、「地域おこし活動」における役割も、作業の担い手、企画・提案、あるいは、問題の発見から行う場合などがあり多様である。

Ⅲ 協力隊ポータルサイト掲載情報の集計

1. 収集したデータ

移住・交流推進機構により開設・運営されているポータルサイト「地域を変えていく新しい力 地域おこし協力隊」(以下、協力隊ポータルとする)に掲載された協力隊公募情報を収集・集計した。収集したデータの対象は、平成25年11月末時点で応募中または過去に応募を行ったものとした。

協力隊ポータルへの公募情報の掲載は自治体の任意であるが、多くの自治体が利用している。収集した公募データ件数は、43道府県の291自治体435件で、年を追うごとに募集件数が増加していた(表3)。

募集人数は、「1~2名程度」等の記載の場合、多い方の人数で算定すると856人、他に、「若干名募集」25件があり、延べ約900人となった。平成24年度の地域おこし協力隊設置数が207自治体617人であることから、これまでの協力隊の公募のほとんどがここに掲載されたと考えてよいだろう。ただし、募集の中には、同一自治体が複数回の公募をかけたものがあり、特に、同一内容の再募集や追加募集を行ったものもあるため、一部に重複がある。

2. 雇用関係の有無・雇用形態

島根県内で雇用関係無しとするのは、12自治体中2自治体(海士町・邑南町)である。これに対し、全国の雇用関係の有無は表4のとおりで、雇用関係を「なし」とする自治体は約四分の一に上った。公募ごとの年度別で整理したところ、年を追うにつれ「雇用関係あり」の割合が増える傾向があるようであった(表5)。

職名は「嘱託職員」と記載する 경우가多く、特別職・一般職の別を明記していたのは36自治体(特別職30自治体、一般職6自治体)のみであり、これについては全体を把握することはできなかった。

表3 年度別公募件数

年度	公募件数		島根県内自治体 公募件数の内訳
	計	うち島根県	
2009	15	2	海士町・美郷町各1
2010	33	3	海士町1, 美郷町2
2011	63	11	知夫村7, 隠岐の島町2, 川本町・美郷町各1
2012	139	7	知夫村2, 隠岐の島町・雲 南市・西ノ島町・津和野町 ・飯南町各1
2013	185	4	津和野町・飯南町・美郷町 ・浜田市各1
総計	435	27	

表4 雇用関係の有無

雇用関係の有無	自治体数	(%)
あり	213	73.2
なし	70	24.1
募集ごとに異なる	8	2.7
計	291	

表5 雇用関係の有無(年度別公募件数)

年度	2009	2010	2011	2012	2013	総計
あり	7	20	44	104	144	319
(%)	(46.7)	(60.6)	(69.8)	(74.8)	(77.8)	
なし	8	13	19	35	41	116
(%)	(53.3)	(39.4)	(30.2)	(25.2)	(22.2)	
計	15	33	63	139	185	435

3. 報酬および住居費負担

報酬は、自治体によって日額表記・月額表記など異なり、各種手当が支給される場合もあるため一概に比較できないが、日額表記の場合は標準的な勤務日数を用いて年収を試算した。なお、経験年数等により報酬額に幅がある場合は上限額とし、各種手当は考慮せずに試算した。勤務日数が定められていない場合等は算定から除いた。

協力隊の年収の分布は、表6のとおりとなった。約62%の自治体が、特別交付税算定上限額の200万円に近い「180万円以上200万円未満」としていた。自治体の上乗せがあると考えられる200万円以上としている自治体は約2割程度あったが、上乗せ幅は40万円までの自治体がほとんどであり、60万円以上の自治体は全体のわずか2%程度であった。総じて、協力隊員の報償費に対する自治体の負担はないか、少ないようである。

また、隊員の可処分所得に影響の多い住居費についてみると、行政負担とするものが多いが、協力隊負担とする自治体も約2割近くあることがわかった。

IV 事業の導入状況および活動の類型化

1. 調査手法

しまね暮らし推進課では、総務省からの照会を受け、毎年度、当該年度の地域おこし協力隊の特別交付税措置予定調査（以下、「特交税予定調査」とする）を行っている。平成25年度の調査は、総務省提示の様式をメールで送付する形で、平成25年9月から11月にかけて行った。また、地域おこし協力隊等の研修・交流会や通常業務を通じ、協力隊員および市町村担当職員へ、活動内容等について聞き取りを行ってきた。総務省による予定調査の結果に聞き取り結果を加味し、事業の実施状況を整理し、類型化を試みた。

2. 全国との比較

特交予定調査の回答から、地域協力活動の内容について全国と島根県を比較した（図1）。「地域おこしの支援」および「その他」の内容の解釈が自治体ごとに異なると考えられるため一概に比較することが難しいが、全国と比べてそれほど大きな違いは見られないようである。

3. 島根県内の事業の特徴

島根県内の自治体の導入状況を整理したのが図2である。地域おこし協力隊と集落支援員と合わせて設置している自治体が7市町、協力隊のみの自治体が3町村、集落支援員のみの設置は5市町となっている。集落支援員のみの自治体のうち、他の財源により協力隊と同様の位置づけの外部人材の配置を行っている自治体がある。島根県内では、様々な制度を組み合わせる人材配置が進められていることがわかる。

これらの協力隊の活動を、担当地区の有無および、期待される役割（担い手型、課題解決型、課題発見型）により、図3に示す6類型に分類を試みた。

隊員の活動内容は、特交予定調査および各自治体の協力隊設置要綱や応募要項では、複数の類型にまたがる役割・活動を記載している場合が多く、また、実際にも役割が複層的であることが多いため、一律の分類は難しい。そのため、聞き取り内容から実際の隊員の活動時間の多くを占めるとされる活動を判断して分類した。

各自治体の事業展開の推移を合わせて整理した結果が

表8である。事業開始から約1年の間に、島根県内では6類型のうちの5類型（全域-a, b, c, 地区-a, b）の事業が始められており、事業開始当初から多様な活動が展開されていたことがわかる。また、その後も、いずれかのタイプに収束することなく、各タイプでの活動が導入されていた。

表6 年収の分布

年収（注）	自治体数	(%)
120万円未満	1	0.3
120万円以上 140万円未満	0	0.0
140万円以上 160万円未満	3	1.0
160万円以上 180万円未満	44	15.4
180万円以上 200万円未満	176	61.5
200万円以上 220万円未満	36	12.6
220万円以上 240万円未満	20	7.0
240万円以上 260万円未満	0	0.0
260万円以上 280万円未満	3	1.0
280万円以上 300万円未満	1	0.3
300万円以上 320万円未満	1	0.3
320万円以上	1	0.3
計	236	

（注）月額表示の場合は12を乗じ、日額の場合は標準的な勤務日数を用いて換算した。また、手当は考慮していない。

表7 住居費の負担区分

区分	自治体数	%
行政	193	66.3
協力隊	54	18.6
一部行政負担	27	9.3
隊員ごとに異なる	10	3.4
記載なし	7	2.4
計	291	

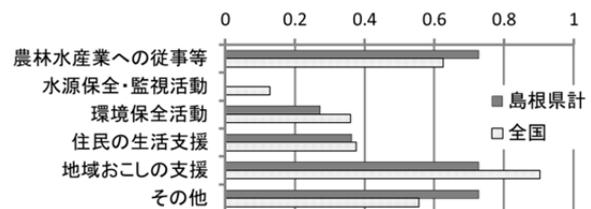


図1 地域協力活動の内容（全国および島根県）

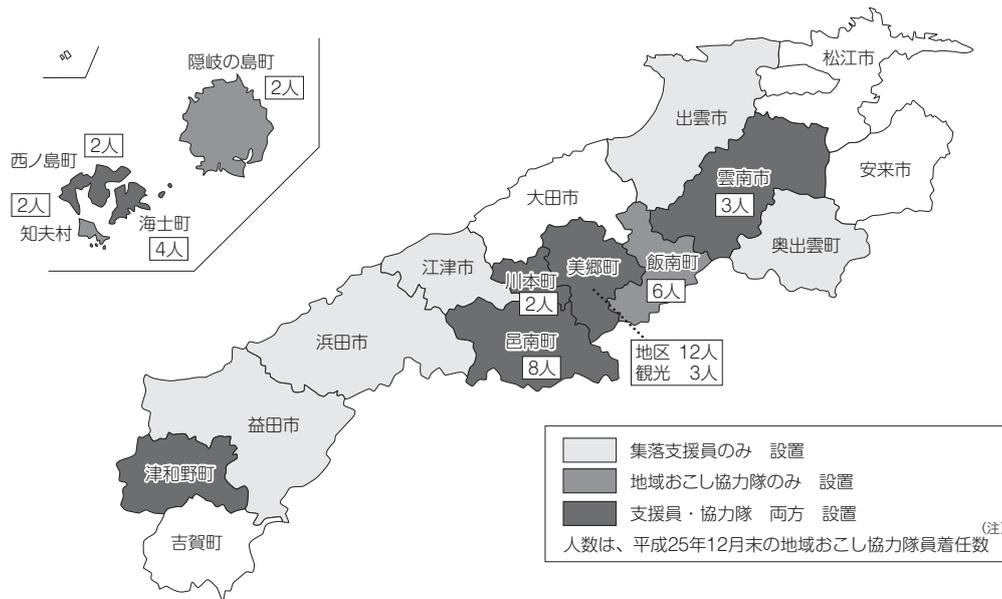


図2 島根県内の地域おこし協力隊・集落支援員設置状況

(注) 平成25年12月末で在任中の人数であり、平成25年度の特別交付税措置人数と異なる。
 出典：島根県しまね暮らし推進課業務資料を基に藤田修正。

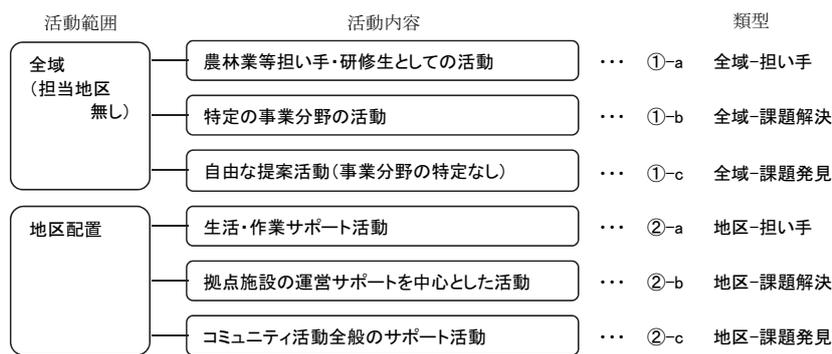


図3 地域おこし協力隊事業の分類

V 今後の研究展開に向けた視点の整理

1. 制度設計

協力隊事業は、実施する自治体の裁量にゆだねられる部分が多い。本報告では、雇用関係の有無および雇用契約の形態は、自治体ごとに異なっており、これらの違いにより、副業の可否や労災・年金などの福利厚生面で違いが生じてくることを整理した。地域おこし協力隊員からはしばしば、副業の可否についての悩みの声が聞かれることがあり、各委嘱方法のメリット・デメリットを把握して制度設計をしていく必要があると考えられる。

2. 自治体の制度設計・運用に関するノウハウ

本報告では、島根県内の協力隊事業を取り上げ、担当

地区の有無および、期待される役割（担い手型，課題解決型，課題発見型）により，6 類型に分類を試みた。この類型化により，島根県内では，事業開始当初から現在まで，多様な活動が展開されていることを明示することができた。一方，島根県内の事業が多様であるということは，県内では参考にしやすい類似事業の情報を得にくい可能性が高いことも示唆される。今後，自治体間で，制度設計・運用のノウハウを参照し合えるよう，類型ごとの情報を整理していくことが必要である。

3. 持続可能な地域運営体制づくりにおける外部人材の役割，配置方法の検討

島根県では，行政・地域・人材の協働による地域の自

立的な運営体制づくりを進めるため、地域住民による広域的な地域運営組織の設立を推進している。その中で、地域おこし協力隊などの外部人材は、地区の課題発見・解決に大きな力を発揮できると期待される。今後、外部人材の力を効果的に発揮し、また、効果を持続的なものとしていくためにどのような制度設計・運用が望ましいか、地区支援型の事業事例を詳細に調査して検討していくことが必要である。

引用文献

- 田口（2013）地域サポート人材の研修プログラムの構築－地域おこし協力隊「集落支援員」の研修プログラム－. 農村計画学会誌 32(3) : 364-369.
- 関司直也（2013）農山村における地域サポート人材の役割と受け入れ地域に求められる視点. J C 総研レポート 2012 秋 23 : 23-29.

表 8 島根県内の地域おこし協力隊事業の分類および展開

類型	自治体名	担当(注1)	主な活動内容	事業の開始・定員の追加・満了の流れ(注2)				
				H21	H22	H23	H24	H25
①-a 全域-担い手	奥出雲町	—	林業の担い手	◆	→	→	→	
	海士町	農業	農業振興の企画立案				◆	→
	川本町	農業担い手	農業事業者の作業支援				◆	→
	津和野町	農林振興	特産作物の再興				◆	→
	邑南町	耕すシェフ	農・食の研修生			◆	→	→
①-b 全域-課題解決	美郷町	商工観光	空き店舗の再生、田舎ツーリズム企画運営		◆	→	→	◆
	飯南町	森林セラピー	森林セラピーガイド・研修プログラム企画運営				◆	→
	飯南町	産直市	産直市振興				◆	→
	海士町	教育プロモータ	都市教育・地域教育を取り入れたブランド化			◆	→	→
	海士町	環境漁業	環境漁業プロモーター	◆	→	→	→	◆
	津和野町	商工観光	商工・観光業の振興				◆	→
	西ノ島町	漁業振興	水産加工品開発・情報発信・各種団体支援					◆
①-c 全域-課題発見	吉賀町	—	地域活性化事業の企画立案・実施	◆	→	→	→	
	飯南町	—	地域おこし協力隊事業全体のコーディネート	◆	→	→	→	
	川本町	地域活性化	地域活性化企画立案・実施			◆	→	→
	邑南町	地域リエタ	地域情報の発信等				◆	→
	知夫村	—	地域おこし事業企画・立案・実施			◆	→	→
	津和野町	町長付	観光振興ほか、新規就農対策・高校教育支援等地域活性化事業の企画立案・実施				◆	→
	隠岐の島町	—	廃校活用施設を拠点とした地域おこし活動の企画立案・実施				◆	→
②-a 地区-担い手	美郷町	地区	生活・農作業支援ほか、提案活動	地区1 ◆	→	→	→	→
	海士町	地区農業担い手	地区農業再興、担い手			地区3-5 ◆	→	→
②-c 地区-課題解決	飯南町	拠点施設	拠点施設（交流拠点、農家レストラン等）の運営・企画立案	地区1-4 ◆	→	→	→	→
	海士町	集落支援	集落点検・活動支援				◆	→
②-c 地区-課題発見	雲南市	地区	コミュニティ組織活動支援		地区1-2 ◆	→	→	→
								地区3 ◆

(注1) 1 自治体で複数のタイプの地域おこし協力隊を配置している場合は、分けて記載した。

(注2) 隊員の退任による補充については記載していない。