

# 新たな震災復興の担い手「地域おこし協力隊」の活躍と今後の期待

—熊本地震の現場から—

(公社) 中越防災安全推進機構 震災アーカイブス・メモリアルセンター長  
稲垣文彦



## 1. はじめに

近年、人口減少、高齢化に悩む地方自治体では、総務省の「地域おこし協力隊」制度を活用し、住民主体の地域活動への人的サポートが進められている。地域おこし協力隊の制度の概要は、図1の通りである。

安部首相は、2014年6月14日の島根県・鳥取県視察後の記者会見で「地域おこし協力隊の若い皆さん、彼らが本当に地域で知恵を出して、そして、汗を流して、地域の皆さんと一緒に地域活性化に大き

な役割を果たしている」と述べ、現在1,000人いる地域おこし協力隊の人数を、三年間で三倍の3,000人にすることを総務大臣に指示した。

地域おこし協力隊（以下、協力隊）の隊員数並びに取組自治体数は、2015年度、2,625名、673団体で、2009年の制度導入以降、全国で隊員数並びに取組自治体数が着実に増えていることがわかる（図1）<sup>1)</sup>。

熊本県の協力隊の制度導入状況をまとめた（表1）。熊本県の隊員数並びに取組自治体数の推移は、2012

## 地域おこし協力隊について

### 地域おこし協力隊とは

- **制度概要**：都市地域から過疎地域等の**条件不利地域に住民票を移動**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。隊員は、一定期間、地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「**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。
- **実施主体**：地方公共団体
- **活動期間**：**概ね1年以上3年以下**
- **総務省の支援**：
  - 地域おこし協力隊取組自治体に対し、概ね次に掲げる経費について、**特別交付税により財政支援**
    - ① 地域おこし協力隊員の活動に要する経費：隊員1人あたり400万円上限  
(報償費等200万円〔※〕、その他の経費(活動旅費、作業道具等の消耗品費、関係者間の調整などに要する事務的な経費、定住に向けた研修等の経費など)200万円)  
※ 平成27年度から、隊員のスキルや地理的条件等を考慮した上で最大250万円まで支給可能とするよう弾力化することとしている(隊員1人当たり400万円の上限は変更しない。)
    - ② 地域おこし協力隊員等の起業に要する経費：最終年次又は任期終了翌年の起業する者1人あたり100万円上限
    - ③ 地域おこし協力隊員の募集等に要する経費：1団体あたり200万円上限
  - **都道府県が実施する地域おこし協力隊等を対象とする研修等に要する経費について、普通交付税により財政支援(平成28年度から)**



### 地域おこし協力隊導入の効果

～地域おこし協力隊・地域・地方公共団体の「三方よし」の取組～



### 隊員数、取組団体数の推移

⇒ 28年に3,000人を目標に拡充!

	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度
隊員数	89名	257名	413名	617名	978名	1,511名 (1,629名)	2,625名 (2,799名)
団体数	31団体	90団体	147団体	207団体	318団体	444団体	673団体

※各年度の特別交付税ベース  
※隊員数のカッコ内は、名称を統一した「田舎で働き隊(農林水産省)」の隊員数(26年度:118名、27年度:174名)とあわせたもの。

- 隊員の約4割は女性**
- 隊員の約8割が20歳代と30歳代**
- 任期終了後、約6割が同じ地域に定住**  
※H27.3末調査時点

図1 地域おこし協力隊制度概要 出典：総務省ホームページ

年度、4名、2団体、2013年度、10名、7団体、2014年度、17名、12団体、2015年度、39名、16団体（各年度の特別交付税ベース）<sup>1)</sup>で、全国同様、熊本県でも隊員数並びに取組自治体数が着実に増えていることがわかる。

表1 熊本県の制度導入状況（2015年度、自治体コード順）

自治体名	隊員数	自治体名	隊員数
荒尾市	4名	大津町	3名
玉名市	2名	南小国町	2名
山鹿市	1名	小国町	2名
菊池市	6名	高森町	1名
上天草市	1名	山都町	2名
天草市	1名	湯前町	2名
美里町	5名	五木村	3名
和水町	3名	熊本県	1名

2016年4月に発生した熊本地震の被災者支援活動では、熊本県並びに周辺県の協力隊の現役隊員及び隊員OB・OGが、被災地もしくは被災地周辺に居住する「ひとりの住民」として活躍した。そこで本稿では、協力隊及び隊員OB・OGの被災者支援活動の一例を紹介するとともに、新たな震災復興の担い手としての「地域おこし協力隊」への今後の期待を述べたい。

## 2. 地域おこし協力隊の考え方

協力隊制度導入の背景には、協力隊の制度設計時の一つのモデルとされた中越地震の「地域復興支援員」の考え方がある。それは「集落再生には段階がある」という考え方である。これは、現在では、震災復興に留まらず、平時の集落再生のプロセスの考え方にも影響を与え、小田切（2014）は、集落再生のプロセスの概念を図2のように示している<sup>2)</sup>。その段階とは、1. 住民の依存心や諦め感等を払拭し当事者意識を醸成する段階、2. 住民の主体性と共通認識が生まれる段階（小田切は、この段階を逆臨界点と指摘する）、3. 集落の維持・活性化に向けた継続的な活動を進める段階である。地域復興支援員は、段階に応じた集落再生の支援を行う。1. では寄り添い型支援（足し算の支

援）として、住民の不安や悩みに寄り添うことをベースに外部とのつながり、小さな成功体験、住民同士の共通体験をコツコツと積み上げることで当事者意識を生み出していく。なお、この段階は時間がかかり、集落毎にその時間は違う<sup>3)</sup>。2. で住民の主体性と共通認識を確認したうえで、3. では事業導入型支援（掛け算の支援）として、当事者意識を持つ住民に対し、具体的な事業を導入していく。このプロセスの全体の中で、特に地域復興支援員に求められているのは、寄り添い型支援（足し算の支援）であり、この考え方は、協力隊にも受け継がれ、その成果が各地で見られている<sup>4)</sup>。このような考え方のもと、九州の各地域で地域づくりのサポートを実践してきた現役隊員及び隊員OB・OGが熊本地震の被災地で活躍した。

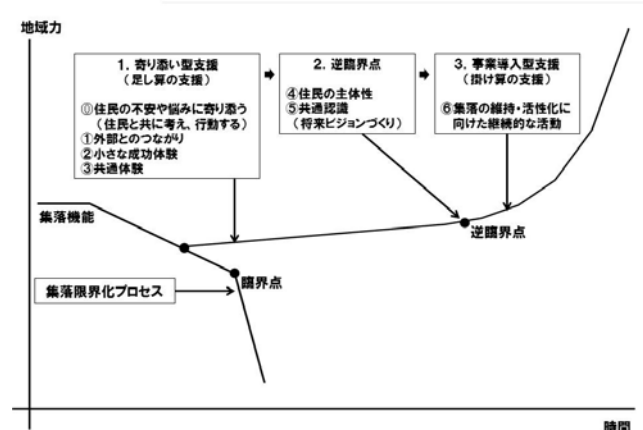


図2 集落再生のプロセス概念図

## 3. 地域おこし協力隊による被災者支援活動

筆者は、2016年7月25～26日に熊本県和水町の隊員OB、菊池市の現役隊員、小国町の現役隊員、宮崎県小林市の現役隊員、大分県日田市の隊員OBにヒアリングを行った。ここでは、一例として小国町の現役隊員Yさんと日田市の隊員OBのKさんの被災者支援活動を二人のパーソナリティーも交え、紹介していく。

小国町の現役隊員Yさん（30代、女性、小国町在住）は、福岡県出身。協力隊になる前は、福岡市内の大学で事務職をしていた。毎日の通勤時間に疑問を感

じ、4~5年前から憧れていた田舎暮らしを実践するため、憧れの地であった小国町杖立に引っ越し、2016年4月に小国町の協力隊になった。Yさんは、人一倍「食」に関心を持っている。しかし、もともとは、全く関心がなかった。出汁の取り方すら知らなかった。そんなYさんがふとしたきっかけで、出汁とり教室に参加し、鰹節からとった出汁を飲んだ瞬間、体が感動した。全身に染み渡る、浄化されるような感覚になったという。一緒に参加していた仲間のお母さんが、もともと食の細い赤ちゃんに出汁を飲ませたところ、ごくごく飲んだ。そんなエピソードから食に強く関心を持つようになっていった。今では、ケズラー（鰹節を削る人）として鰹節を削ることを次世代につなげていく活動をプライベートで行っている。

着任後まもなく熊本地震がおきた。以降は、余震が怖くて、一睡もできなかった日もあった。何かやらなければならないとは思っていたものの、何の取柄もない自分が動くとかえって迷惑がかかるのではと思っていた。とりあえず、5月3日に開催された九州全域の地域づくりの仲間たちが一堂に集まる被災者支援の情報交換会に参加した。そこで知人に会い、翌日、一緒に西原村災害ボランティアセンター（以下、災害VC）に行くことになった。初めての西原村、そして初めての災害VC、そこで「やることはあるけど、あらかじめ準備はされていません。自分で考えて行動してください」と言われた。それから自分のできることを見つけて行動した。西原村葛目地区では、避難所から地区に戻った人に、食料、水を持って行った。また、いろんな支援者が入れ替わり立ち代わり来て、住民に同じ質問をしており、それに対応する住民の疲労感を感じたため、住民マップをつくり地区の状況をまとめた。避難所にも一緒に泊まった。住民がすごく喜んでくれた。毎日訪問することで、信頼関係が生まれた。この経験からこのような活動は、協力隊にしかできないボランティア活動だと感じた。それは、フットワークの軽さとコミュニケーション能力の高さが必要だと感じたから。災害ボランティアをして感じたことは、

目的もゴールもはっきりしない中で、人とのコミュニケーションの中で、作り上げ、積み上げていくもの、これはまさに協力隊の活動と一緒に感じた。Yさんは、有給休暇を1週間とって活動を行った後、現在は休日を利用し西原村での活動を継続的に行っている。

日田市の隊員OBのKさん（40代、男性、日田市在住）は、大阪府出身。協力隊になる前は、運送会社の経営をしていた。病気で仕事を休んでいるとき、知り合った友人がたまたま協力隊で、協力隊のことを知った。おもしろそうだからやってみようと思い、2012年4月に日田市の協力隊になり、3年間活動をした。活動は、ひたすら住民とお茶のみ。その活動から、住民の情報をまちのなかで一番よく知る存在となった。また住民との信頼関係もできた。今は、お年寄りの困りごとに対応する有償ボランティアのNPO法人を立ち上げ、運営事務局を担っている。協力隊になって大きな気持の変化があった。四季を感じながら暮らす楽しさ、動植物が四季を教えてくれる、こんな経験は初めてだった。都会では、体、健康のことを知識で判断している。田舎は関係ない、おばあちゃんが減茶苦茶元気、理屈ではないと思った。日々、居心地の良い、楽しい、ストレスのない生活が一番だと感じた。協力隊の時に考えていたことは、地域活性化とは、何もしないこと。そんなことから協力隊現役時代は一度も地域活性化イベントを開催していない。普通が一番、年寄りの方が来てくれるだけで嬉しいと言ってくれる。NPOがあつて安心と言ってくれる。お年寄りの不安を相談できる、頼めるところがあることが安心につながっていると思っている。

被災者支援活動に関わったきっかけは、4月24日に知人を西原村災害VCに車で送っていったこと。災害VCの立ち上げを見ていて大変だなと思った。西原村の被災現場を見て大変だなと思った。無職だったから、何かしたいと思った。次の日から災害VCのスタッフとして継続的に通うようになった。被災者から「ボランティアが励みになった、応援が背中を押してくれた」という話を聞いた。そのことから、復興とは、

いかに住民が前を向いて頑張ることができるかではないかと思った。また、被災者から「家の片づけよりも農業」という話も聞いた。西原村の農産物の唐芋は、5月に種付けをしないと1年を棒にふってしまう、収入がなくなるという話を聞いた。その声をもとに農協、社協、役場、神戸のNGO、そしてKさんと話し合い、「西原村農業復興ボランティアセンター」を立ち上げるようになった。協力隊時代から農家とも付き合いが深く、農業のこともよく知っているKさんがコーディネーターとなった。これまで依頼を受けた農家は100件を超える。ボランティアも2,000人以上来ている。その内、八割はリピーター。農業ボランティアに来る人は、災害ボランティア経験も腕力もないので普通の災害ボランティアはできないと思っていたが、農業ボランティアだったらできそうだと思って来てくれる人も多いという。なかには子ども連れで来てくれる人もいる。農家も一度失いそうになった農業意欲が高まったと喜んでくれている。農業ボランティアで大切にしていることは農家、そしてボランティアの双方の気持ち。単なる作業を助けてくれる人ではない。これを農家さんに理解してもらい、できるだけボランティアとの会話をするよう促している。あと大切にしていることは、農家さんの自力を奪ってはいけないということ。農業ボランティアは、7月に区切りをつけ、9月からは、地元農家で「西原村百笑応援団」という組織を立ち上げ、農業ボランティアの進化形としての有料の農家体験プログラムを進めていく。今後、Kさんはこの組織運営等を側面からサポートしていく。

#### 4. 今後の期待

おわりに、新たな震災復興の担い手としての「地域おこし協力隊」に対する今後の期待を三つ述べたい。

ひとつは、熊本地震からの復興に対する期待。筆者は、8月21日に開催された「ふるさと発 復興会議～九州・熊本～in 御船町」に参加した。そこでは農家から国の復旧工事の枠外の小規模な農地や水路被害の切実な訴えを聞いた。復旧できなければ、地域の暮らしが壊れ、離村が進むだろうと訴える。このような

課題には、効率化、大規模化といった経済優先の創造的復興の発想はなじまない。このような課題に向き合うには、目的もゴールもはっきりしない中で、人とのコミュニケーションの中で、作り上げ、積み上げていく精神で、フットワークが軽く、コミュニケーション能力の高い人材が必要である。またいかに住民が前を向いて頑張ることができるか、住民の主体性を奪ってはいけないということをもふまえ、継続的に支援する人材も欠かせない。加えて右肩下がり時代の復興だから、中越同様、価値観の軸ずらしが必要で、Yさん、Kさんのような感性を持つ人材は必要不可欠である。その意味で、今後の熊本地震からの復興における協力隊及びOB・OGの活躍に期待したい。

つぎに、中山間地域における事前復興に対する期待。8月30日に台風10号による豪雨災害が岩手県岩泉町等でおきた。今後も中山間地域における災害は絶えることはない。中越地震では、災害前、住民主体の地域づくりに取り組んでいた地域は、そうでない地域に比べ住民主体の復興活動の立ち上がり早いことが明らかになっている<sup>3)</sup>。その意味で、協力隊の活動は事前復興の取り組みそのものと言える。協力隊による中山間地域におけるソフト面からの事前復興の取り組みに期待したい。

最後に、南海トラフ地震に対する期待。この地震で甚大な被害が予想される地域には沢山の協力隊及びOB・OGがいる。地震発生時には、熊本同様、現地に居住する協力隊及びOB・OGが率先して行動するだろう。今や、地域おこし協力隊等は、我が国のレジリエンスの一翼を担う存在となろうとしている。

#### 謝辞

被災者支援活動、地域サポート活動の多忙な中、ヒアリングを快く引き受けていただいた皆様に感謝を申し上げますとともに紙面の都合で全てのヒアリング内容を掲載できなかったことをお詫びする。

#### 参考文献

- 1) 総務省ホームページ
- 2) 小田切徳美(2014):農山村は消滅しない,岩波書店,p165.
- 3) 稲垣文彦(2016):「災害と地方創生 中越地震の教訓を地方創生に活かす」農村計画学会誌 34 巻 4 号, pp428-431.
- 4) 稲垣文彦ほか(2014):震災復興が語る農山村再生 地域づくりの本質, コモンズ, pp256-264.