

地方の担い手確保に向けた政策提言¹

～持続可能性の向上を求めて～

千葉大学
後藤剛志研究会
地方創生①
福田悠太
渡邊千紘
榎本晴公
小田怜奈
鬮目遥陽
島田凌
田中壮

2024年 11月

¹ 本稿は、2024年11月30日、12月1日に開催されるISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2024」のために作成したものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

地方において人口減少が進んでおり、人口の移動に注目すると大都市部では転入超過で地方では転出超過となっている。転出超過地域における 15 歳から 29 歳の年齢層が占める割合は 13.7%に対し、当該地域での転出人口に占める割合は 52.6%と大きくなっている。また、若者が大都市部に集まる最大の要因として、10代は就学、20代は就労であることから、就学と就労の際に地方から若者が転出しており、地方における産業や地域の担い手が不足していると示唆される。その結果、地方運営に問題が生じている。

このような状況に対応するために、日本では人口増加を促す政策として外国人の受け入れを促す政策と少子化への対策が考えられる。しかし、現状として外国人は大都市部に集中していることや、地方で子どもが生まれても就学や就労の際に地方を離れている。そこで、就学・就労に対する政策として、地方私立大学の公立化と地域おこし協力隊という自治体が主体的に取り組んでいる政策に注目する。これらの政策は主に就学や就労時期の若者を地方に誘致することを目指した施策であるものの、地方私立大学の公立化と地域おこし協力隊により地方の若者が増加しているかは明らかではない。

そのため、本稿では、**地方で就学や就労の際に若者の転出が起こることで、担い手不足に陥り、持続可能性が低下していることを問題意識とし、若者を増やし、地方の持続可能性を高める**というビジョンを掲げ、研究を進める。

本稿は、私立大学の公立化と地域おこし協力隊の派遣が地域の若年層人口に与える影響を分析するものである。関連する先行研究には、中国の強制移住政策による地域教育効果 (Chen et al., 2020) やアメリカ・日本の大学進学要因分析 (Mak and Moncur, 2003; 田村, 2017) などがあるもの、既存研究は地域や授業料に関する分析で必ずしも日本の状況をみた研究になっていないという点で限界がある。そのためこうした点に対応し、本稿は日本の 1741 市区町村データを用いてこれら政策の影響を定量的に検証する点で新規性がある。

本稿では、日本の市区町村パネルデータを用い、地方私立大学の公立化と地域おこし協力隊の派遣が若年層人口に与える影響を分析した。分析①では、私立大学の公立化が若年層人口に与える影響を検証し、結果は全年齢層および 15-24 歳の層で正に有意で、全年齢層が 3%、15-19 歳が 5.8%、20-24 歳が 4.3%増加することが示された。これにより、私立大学の公立化は若者の地域流入を促進することが明らかになった。一方、分析②では、地域おこし協力隊の派遣が若年層人口に与える影響を検証したが、結果は全年齢層および 15-19 歳、20-24 歳、30-34 歳で負に有意で、全年齢層で 0.2%、15-19 歳で 0.3%、20-24 歳で 0.2%、30-34 歳で 0.1%の減少が確認された。これにより、地域おこし協力隊の派遣は期待されたように若年層人口の増加につながっていないことが示された。この原因を明らかにするため聞き取り調査を行った結果、地域においては隊員と取り組み内容のミスマッチや任期が足りず、協力隊の取り組みが住みやすい地域づくりに直結していないことがわかった。

以上の分析結果を踏まえ、以下 4 つの提言を行う。

【地方私立大学の公立化に関する政策】

政策提言 I 公立化支援のための外部人材の設置

政策提言 II 地元企業でのインターンシップ単位制度の導入

【地域おこし協力隊に対する政策】

政策提言Ⅲ おためし地域おこし協力隊による試用期間の必須化

政策提言Ⅳ 最大3年の任期を延長可能にする

提言Ⅰは、聞き取り調査から明らかになった、自治体の大学運営に関するノウハウの不保持に対して、効果的であると考えられる政策提言である。外部人材の導入により、円滑な公立化を図る。提言Ⅱでは、地方私立大学が公立化したことによって、増加した学生が卒業後もその地に残り続けるために、地元企業への就職支援の強化を図る。そこで、学生時から地元企業とのインターンシップを通じて、地元企業に対する理解力を深める政策を提言する。提言Ⅲでは、試用期間としておためし地域おこし協力隊を必須化することにより、隊員の確保や活動を阻害しているミスマッチを解決し、地域に適合した担い手を確保することを図る。提言Ⅳでは、任期の延長を可能にすることにより、これまで任期不十分により地域に定着しなかった隊員が、当該地域で生業を立てるための準備を十分に行うことが可能となり、地域における担い手の確保を図る。これら4つの政策を打ち出すことで、地方の若者が減少することによる担い手不足を解消し、地方の持続可能性が向上する社会の実現を目指す。

目次

第1章 現状分析

- 第1節 地方の担い手不足
 - 第1項 地方における若年層の現状
 - 第2項 担い手不足による影響
- 第2節 担い手不足に対する現行政策
 - 第1項 人口増加を促す政策
 - 第2項 就学・就労への政策
- 第3節 問題意識

第2章 先行研究

- 第1節 先行研究
- 第2節 本稿の位置づけ

第3章 分析

- 第1節 分析の概要
 - 第1項 分析の目的と流れ
 - 第2項 モデル式と変数
- 第2節 分析の結果と解釈
 - 第1項 分析①の結果と解釈
 - 第2項 分析②の結果と解釈

第4章 政策提言

- 第1節 地方私立大学の公立化
 - 第1項 現行政策の課題
 - 第2項 政策提言の方向性
 - 第3項 政策提言
- 第2節 地域おこし協力隊
 - 第1項 現行政策の課題
 - 第2項 政策提言の方向性
 - 第3項 政策提言
- 第3節 政策提言のまとめ

おわりに

参考文献・データ出典

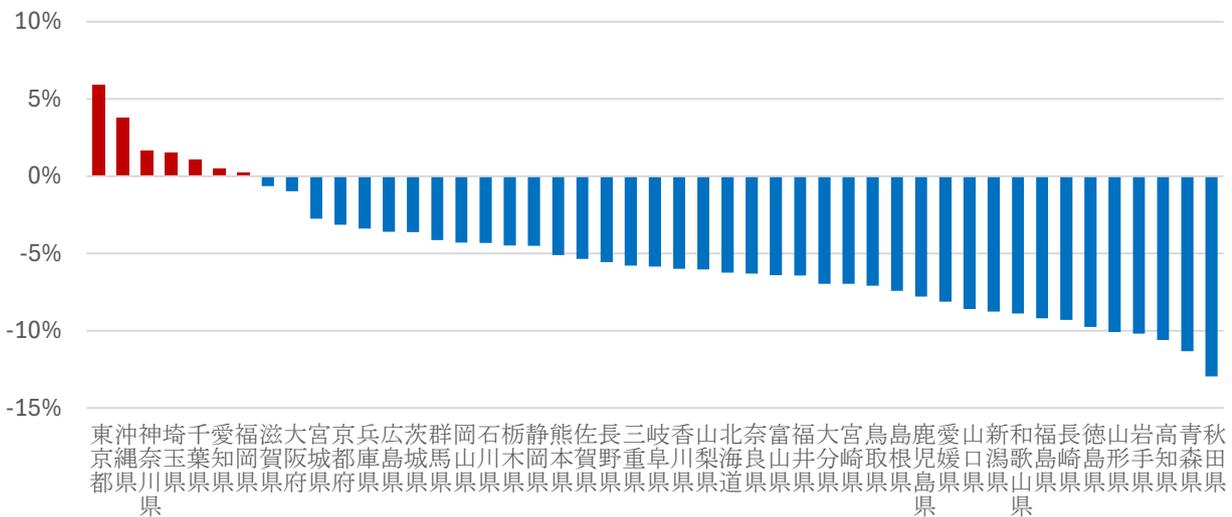
第1章 現状分析

第1節 地方の担い手不足

第1項 地方における若年層の現状

地方²において、人口の減少が進んでいる。2013年から2023年の10年間の人口増減率を見ると、大都市部を中心とした7都府県では増加しているが、その他の道府県では減少している(図1)。同様に、大都市部を中心に転入超過、その他の道府県では転出超過となっている(図2)。この地方から大都市部への人口移動により、地方での人口減少が起きていると考えられる。

図1 10年間の人口増減率(2013-2023年)

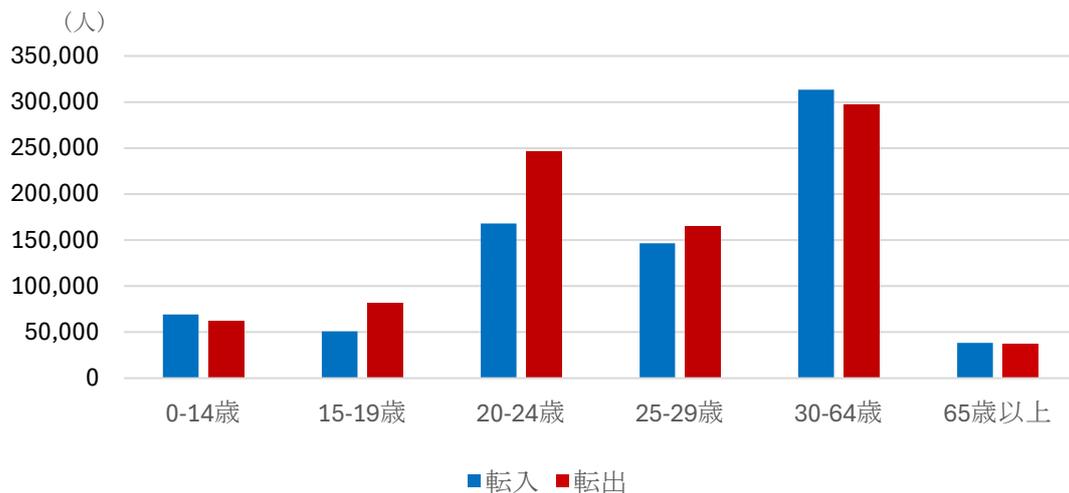


総務省(2013, 2023)『人口推計』より筆者作成

² 総務省(2013)『資料2 三大都市圏の市町村関連資料』より、大都市部を埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府とし、本稿では、その他の道府県を地方とする。また、総務省(2023)『住民基本台帳人口移動報告』の21大都市を、本稿では都市部とする。

さらに、都市部を除いた転出超過地域の人口移動状況を見ると、15歳から29歳の年齢層では転出超過が顕著である。30歳から64歳の年齢層ではわずかに転入超過となっているが、15歳から29歳の年齢層の転出数を下回る転入数であるため、若者3の転出数を補えていない(図4)。

図4 地方の転入と転出の状況

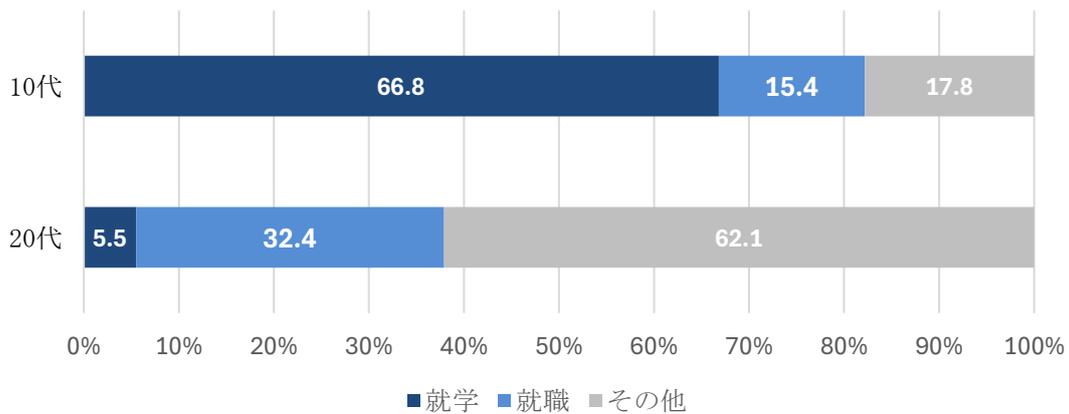


総務省(2023)『住民基本台帳人口移動報告』より筆者作成

このように、地方では他の年代と比較して15歳から29歳の年齢層で転出超過が大きくなっていることがわかった。この原因として、若者が就学や就労を機に地域から転出していることが考えられる。地方創生推進事務局(2019)によると、移動理由のうち、それぞれの年代で最も割合の大きい理由に注目した際、10代は66.8%で就学による転出、20代は32.4%で就労による転出となっている(図5)。

³ 厚生労働省(2024)『令和5年若年者雇用実態調査の概要』より、本稿では、若者・若年層を15歳から34歳とする。

図5 10代・20代の移動理由



地方創生推進事務局(2019)『東京一極集中の動向と要因について』より筆者作成

以上より、地方で人口減少が著しく、就学や就労の際に若者が地方を離れる一方で、それを補うような人材が新たに転入していないことがわかった。これにより、地方での地域を維持するための担い手が不足していると考えられる。次項では、担い手不足による影響について見ていく。

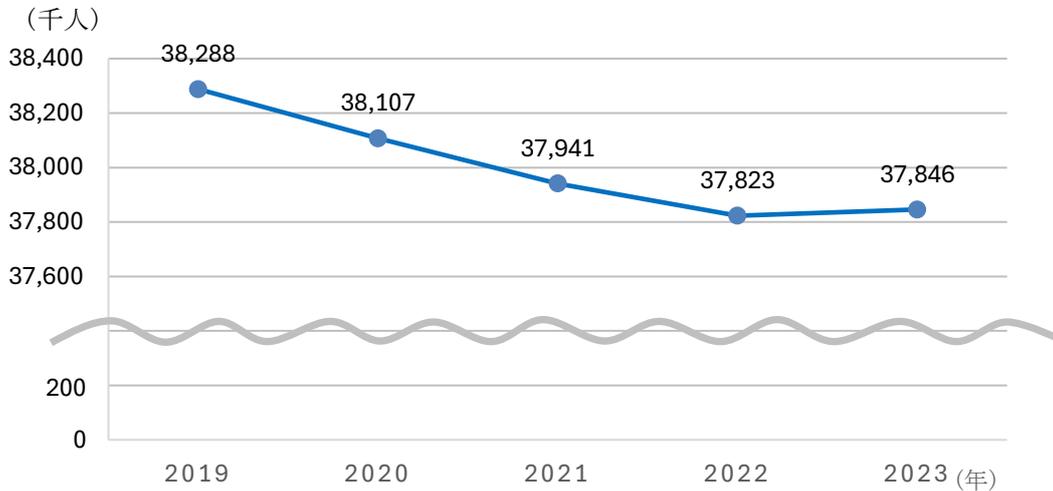
第2項 担い手不足による影響

前項において、地方で転出超過が起こっており人口減少が著しいことから、担い手不足が生じていることが確認された。地方の担い手不足による影響として、産業、地域活動、行政への問題が考えられる。

① 産業

地方の産業を維持していくためには担い手が不可欠であるが、総務省(2023)によると、地方の就業者数は減少傾向にあることが読み取れる(図6)。

図6 地方就業者数の推移



総務省(2023)『労働力調査』より筆者作成

このような地方での就業者数の減少は、産業における人手不足を引き起こし産業に悪影響を与える。日本銀行松江支店(2023)によると、山陰地域の企業において人手不足により売上機会が失われていることがヒアリング調査によって確認された。具体的には、宿泊業界では、コロナ禍で落ち込んだ需要は回復しているが、人手不足により一部の予約をキャンセルせざるを得ない状況にあるとわかった。また飲食業界では、大型連休中のかきいれ時にも関わらず人手不足が原因で閉店や時短営業を余儀なくされている企業が存在することがわかった。建設業界では、業界全体で問題視されている人手不足の状況が続くことで、災害復旧対応といった社会的使命が果たせなくなる危機感を抱いていることが示されている。このように人手不足は産業へ悪影響をもたらしている。

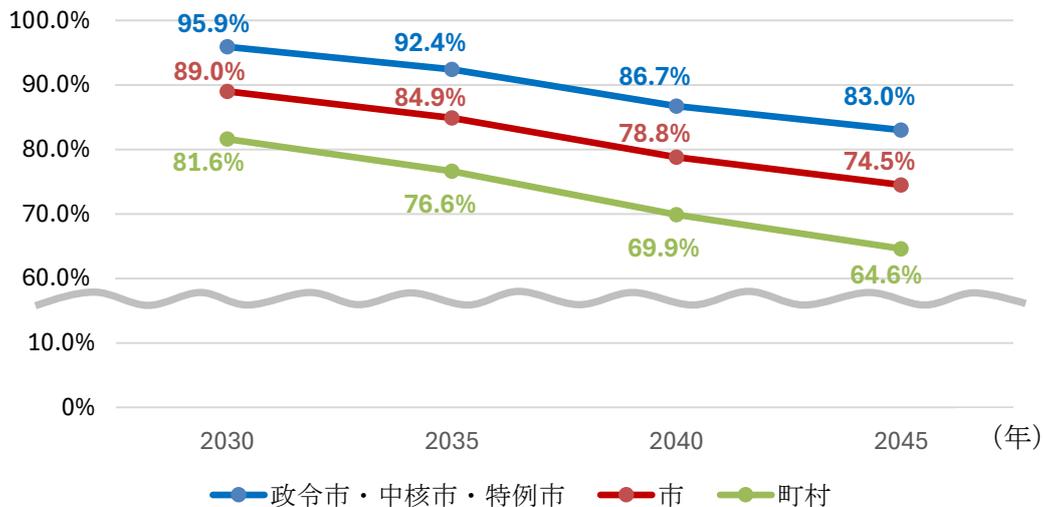
②地域活動

地方では人口減少により担い手不足が生じているため、地域の文化活動が困難となる事態が発生している。岩手県奥州市水沢の妙見寺黒石寺で1000年以上の歴史がある黒石寺蘇民祭は2024年2月が最後の開催となった。奥州市によると、黒石寺蘇民祭は旧正月7日から翌早暁にかけて五穀豊穰、無病息災を祈って行われるとされており、黒石寺を含む岩手の蘇民祭は記録作成等の措置を講ずべき無形民俗文化財として1995年に文化庁の選択を受けた。しかし、祭りを担う関係者の高齢化と担い手不足により祭りを維持していくことが困難な状況となり、2024年2月の開催を最後に終了した。祭りといった地域の文化は、地域の人々をつなぐ交流の場であり、次世代へと受け継いでいく必要がある。伝統文化が失われることによって、長年培われてきた知恵や技術が喪失されることは大きな問題である。

③行政

行政分野では自治体における人手不足が問題となり、将来にわたって持続可能な行政サービスを提供することが困難となっている。日本総合研究所(2021)によると、将来の地方公務員の充足率⁴は減少することが予想されている(図7)。2045年においては、政令市・中核市・特例市では充足率が83%であるのに対し、町村では64.6%に留まっている。このことから、小規模自治体ほど地方公務員が不足すると予想される。

図7 自治体規模ごとの地方公務員充足率の予想



日本総合研究所(2021)より筆者作成

⁴ 供給÷需要(なり手÷必要数)

地方公務員が不足することは、持続可能な行政サービスの提供に悪影響を及ぼす。秋田県公式サイト「美の国あきたネット」(2024)では、県職員の減少によって、持続可能な行政サービスの提供が困難になっている現状が挙げられている。必要な職員数が確保できなくなることで、ノウハウの共有や継承が困難となり、自然災害のような緊急時の対応にも支障をきたすことが懸念されている。また、稲継(2024)は、自治体の業務は福祉施策、消防や救急など住民生活に直結しており、民間企業では代替できないものであるため、自治体の人材確保は重要だと述べている。自治体の人材確保ができなければその仕事は回らなくなり、行政サービスを持続的に提供することが困難になると考えられる。

上記を踏まえ、地方では人口減少による担い手不足の問題として、産業への悪影響、地域活動の維持困難、行政サービスの提供困難が挙げられ、これらの問題により地方における持続可能性が危ぶまれている。持続可能性が低下すると、地方で次世代が前世代と同じ水準の生活を送ることができなくなり、生活が困難になる恐れがある。

以上より、地方の人口減少による担い手不足によって地方の持続可能性が脅かされているため、地方の人口を増やす必要があると考える。次節では、担い手不足に対する政策を見ていく。

第2節 担い手不足に対する現行政策

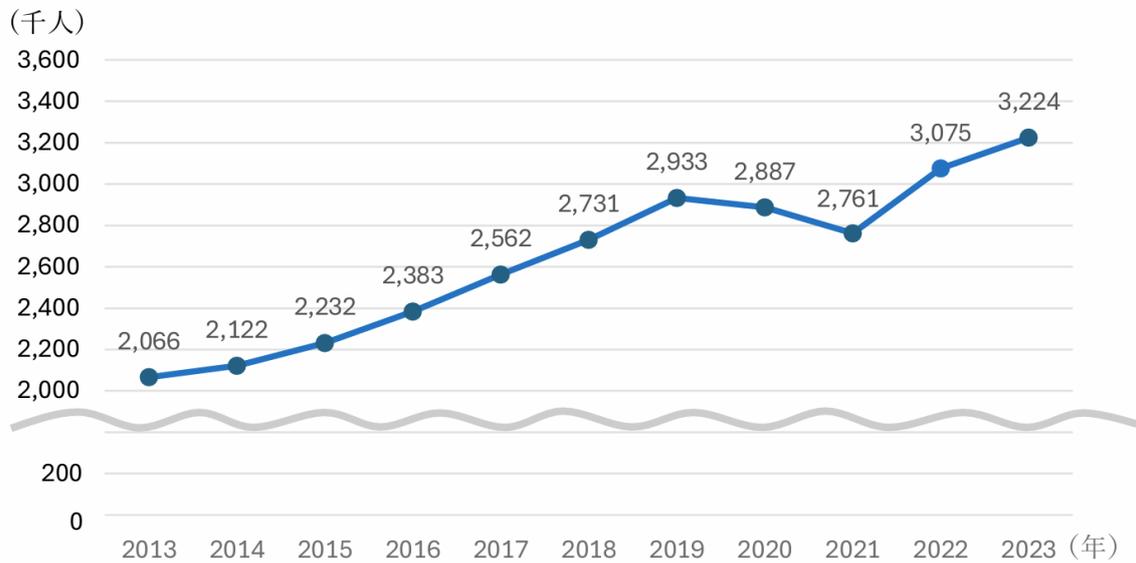
前節で述べた地方での担い手不足に対して、人口増加、就学・就労への2つの側面で政策が行われている。

第1項 人口増加を促す政策

① 外国人の受け入れを促す政策

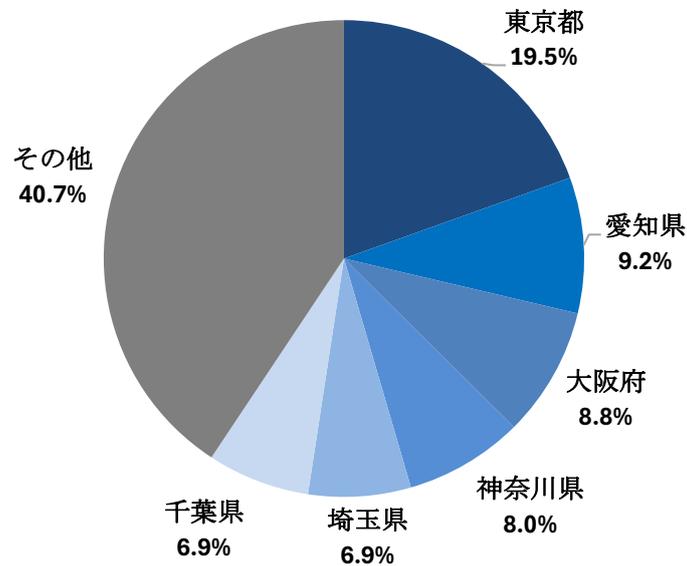
内閣官房成長戦略会議事務局(2024)では、人口減少や少子高齢化に伴い地域経済を支える人手不足が発生しているとされている。そして、これを解消するために外国人人材の受け入れを強化する方針を示している。実際に日本での在留外国人は2013年から2023年までで約1.5倍と増加傾向である(図8)。しかし、外国人労働者は地方ではなく都市部に集中している。佐藤(2022)では介護の特定技能1号外国人が都市部に集中していることが示されている。また、都市部への外国人の集中がさらに進み、地方での人手不足が悪化すると推察している。また、介護職だけではなく、在留外国人も都市部に集中している。出入国管理庁(2023)は、在留外国人の約60%が大都市部である東京都、愛知県、大阪府、神奈川県、埼玉県、千葉県に集中していることを示している(図9)。このことから、外国人の受け入れを促す政策は大都市部での人口増加に繋がり、地域の担い手の増加に繋がっていないと考えられる。

図8 日本における在留外国人の推移



出入国管理庁(2023)『在留外国人統計』より筆者作成

図9 都道府県ごとの在留外国人の割合(N=47)

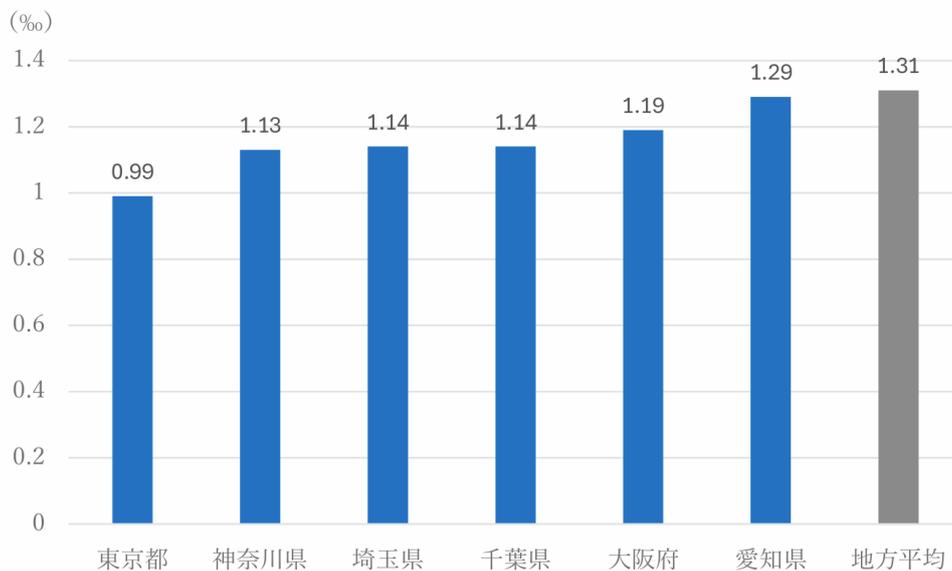


出入国管理庁(2023)『在留外国人統計』より筆者作成

②少子化への政策

厚生労働省(2023)によると、1949年から2022年の間で出生数が3分の1以下まで減少している。また、合計特殊出生率⁵は過去最低の1.26と少子化が進んでいる。特に、都道府県ごとに合計特殊出生率を比較すると大都市部での合計特殊出生率が低い傾向にある(図10)。大都市部より地方の合計特殊出生率が高いにもかかわらず、地方の人口減少が進んでいる要因として、地方から都市部への人口流出が考えられる。前節で述べたように、地方で転出超過が起こっている(図2)。特に、若者が就学・就労の際に都市部へ転出している(図5)。そのため、少子化への政策により地域で人口が増加しても、都市部への人口流出は止められないと考えられる。

図10 都道府県別合計特殊出生率



厚生労働省(2023)『外国人材の活躍推進』より筆者作成

⁵ 1人の女性が一生の間に出産する子どもの数

・就学への政策

地方での就学を促進するため、東京都の大学に対する定員規制と地方大学の価値を上げる取り組みが行われている。東京 23 区内の大学に対しては 23 区内の学生数増加を抑制するため、地方大学・産業創生法に基づき 2018 年から 10 年間、大学の収容定員増加が規制されている。しかし実際は、大学数の多い東京都に措置が講じられているにもかかわらず、大学進学を理由とした地方からの人口転出は続いているため、地方の就学機会の増加には繋がっていないと言える。地方大学に対しては、学生を呼び込むために、特色ある学部の設置、地方私立大学の公立化が挙げられる。公立化によって、政府の支援を地方交付税という形で受けることができ、学生の支払う授業料が減額する。また公立化は学部の新設や再編を伴う場合が多く、特色ある学部の創設が行われる。これら 2 つの利点から、地域内外からの入学志願者の増加が見込まれる。

・就労への政策

地方で働く場所の創出として内閣府による地方拠点強化税制、総務省による地域おこし協力隊がある。内閣官房・内閣府総合サイトによると、地方拠点強化税制は企業が拠点の全部もしくは一部を東京 23 区から地方へ移転することや、地方の拠点強化を行なった場合に、都道府県の認定を得た上で税額控除等を受けることができるという制度である。地方拠点強化税制にはオフィス減税と雇用促進税制があり、地方における起業支援や企業誘致を行っている。総務省が実施する地域おこし協力隊は、地方で働きたい人を各自治体を受け入れ、協力隊員が地域協力活動を行うという政策である。また、協力隊員として地域に移住した人々は、地方交付税のうち特別交付税を財源に自治体から報酬を受け取りながら地域の農林水産業や地域行事など多岐にわたる活動に従事する。この 2 つの政策はどちらも地方での働く場を創出できるが、地方拠点強化税制は地域と企業のマッチングに時間を要し、一時的な財政優遇は企業にとって移転の誘因にならない可能性があると考えられる。一方で地域おこし協力隊は自治体主体の取り組みであり、継続的に地域外からの働き手を確保できると考えられる。

上記の現行政策を踏まえ、地方の持続可能性向上のために地方自治体が地方交付税をもとに各自治体の裁量で取り組めることとして、就学においては地方私立大学の公立化、就労においては地域おこし協力隊が若者の地域定着を促す有効な政策として考えられる。ここから、地方私立大学の公立化と地域おこし協力隊について掘り下げていく。

① 地方私立大学の公立化

少子高齢化に伴う 18 歳人口の減少により、2023 年度に定員割れとなった私立大学は全体の 53.3%(日本私立学校振興・共済事業団(2023))に及び、特に前述のように若者人口が県外へ転出している地方では、大学経営にも関わる深刻な問題となっている。この課題を解決し、地域の担い手確保を目指すため、現在までに全国で 12 校が公立移管を行った(表 1)。

表 1 公立化を行った地方私立大学一覧

大学名	設置団体	開学年	公立化年
高知工科大学	高知県	1997	2009
静岡文化芸術大学	静岡県	2000	2010
名桜大学	北部広域市町村事務組合	1994	2010
公立鳥取環境大学	鳥取県、鳥取市	2001	2012
長岡造形大学	長岡市	1994	2014
福知山公立大学	福知山市	2000	2016
山陽小野田市立 山口東京理科大学	山陽小野田市	1995	2016
長野大学	上田市	1966	2017
公立諏訪東京理科大学	諏訪広域公立大学事務組合	2002	2018
公立千歳科学技術大学	千歳市	1998	2019
周南公立大学	周南市	1971	2022
旭川市立大学	旭川市	1968	2023

各大学 HP より筆者作成

日本私立大学協会(2017)によると、公立化を行う利点は以下の3点が挙げられる。

i 国からの大学運営費用交付による授業料削減

現在、私立大学の収入の大半は学生等納付金が占めており、国や自治体から支給される私立大学等経常費補助金は全体のわずか約1割に留まっている。一方で公立大学になると、設立団体である自治体から地方交付税による運営費交付金が支給され、より高額な補助を受けることが可能になる。そのため公立化した大学は授業料を大幅に減額することができ、学生や家庭の経済的負担を軽減することに繋がる。

ii 公立ブランドによる志願者の増加

地方では大学のレベルや学習内容、経済的理由から国公立大学を志望する学生が多く、地元で国公立大学がない学生は他地域の大学へと進学し、人口流出の大きな一因となっている。そのため、私立から公立へと移管することで公立大学というブランドに魅力を感じ、地元学生に加えて他地域からの志望者も増加する。これにより大学の偏差値の上昇や学生の質の向上が見込まれ、長期的に外部から若年層人口を呼び込むことが可能になる。

iii 他地域から流入した学生が地方経済に貢献

ii で述べたように、公立化したことで地元出身以外の学生が多く流入するようになり、その数だけ地域の人口が増加する。こうした学生は生活費や食費などの支出によって地方経済に貢献し、経済の活性化に繋がると考えられる。またこうした人口増加は、大学の運営費交付金の財源となる地方交付税の加算要因となり、自治体の財政の好循環を生み出すことが可能になる。

高知工科大学は高知県内の高等教育機関を充実させる取り組みの一環として2009年に公立化され、産業振興や雇用創出など地域に貢献する大学として機能している。私立大学だった当初は私学補助金として約100万円が支給されていたが、公立化に伴い自治体から支給される運営費交付金が2.5倍の約250万円に増加した。これにより、公立化前には124万円であった1年間の授業料は、現在53万円まで削減され、学生の経済的負担を減らしている。入学志願倍率は公立化前年の1.6倍から翌年は12.6倍に上昇し、15年が経過した現在でも4～5倍の倍率を維持しており、また入学者のうち地元の学生と地域外の学生の比率は公立化以降逆転し、約7割が他地域出身となっている。以上より、地方私立大学の公立化は3つの利点を持ち、実際に若者世代の進学先に影響を与え、地方の人口や経済に貢献している。

一方、地域外から進学した学生は、卒業時には転出する傾向にあるため、大半の事例において公立化後の卒業生の地域内就職率は低下している。2012年に公立化した鳥取環境大学の例では、公立化以前46.9%であった地域内就職率が、移管初年度入学生が卒業した4年後には半分以上の21.0%に減少した。そのため公立化政策は直接地方人材の確保に繋がっているとは言い難く、自治体や地元企業との連携を強化することで、将来の担い手を育成していく仕組みが必要となる。

② 地域おこし協力隊

総務省(2008)は「地域への貢献や地方での生活を望む都市住民のニーズに応えるとともに、人口減少・高齢化に悩む地方を活性化させる」と示し、地方の活性化を推進した。「地域力創造プラン(鳩山プラン)～自然との「共生」を核として～」を端緒に、2009年に地域おこし協力隊の制度が創設された。総務省の地域おこし協力隊は、農林水産省の田舎で働き隊(2008年-2012年)が名称統一されたものでもある。農林水産省によると、田舎で働き隊とは、農村地域における活性化活動の従事を希望する都市部人材等の活用を主な目的とする人材育成システムの構築を行い、農村の自律的な地域活性化を担う人材の育成・確保を安定的に支える仕組みである。このように都市部の人材を活用した政策である地域おこし協力隊を、これから見ていく。

i 地域おこし協力隊の制度内容

・目的・活動内容

総務省によると、地域おこし協力隊は、人口減少や高齢化等の進行が著しい地方において地域力の維持・強化を目的とし、最終的には活動地域への定住・定着を図っている。住民票を異動し、地域に居住して、地域協力活動や地域課題の解決、地域おこしを行う。例えば、地域行事やイベントの応援、伝統芸能や祭りの復活、地域ブランドや地場製品の開発・プロモーション、教育交流事業の応援、農林水産業従事、住民の生活支援である。対象地域は過疎化や高齢化が進んでいる日本全国の地方自治体であり、求める人材は三大都市圏などの都市部の外部人材に絞っている。

・経費

地域おこし協力隊の活動に要する経費は財源を特別交付税として、報酬等については320万円を上限(専門性の高いスキルや豊富な社会経験を積んだ人材は420万円を上限)、

報酬等以外の活動に要する経費⁶については 200 万円を上限とし、これらを合わせた 520 万円⁷が地域おこし協力隊員 1 人あたりの経費の上限である。また、地域おこし協力隊の募集等に要する経費については、地方自治体あたり 300 万円を上限としている。

・活動期間

活動期間は、1 年ごとの更新で最大 3 年まで活動することができる。総務省への聞き取り調査によると、任期が 3 年である理由として、派遣先の地域での生活に慣れ、任期終了後に定着するために必要だと考えられる期間が 3 年のためである(図 11)。

図 11 任期 3 年のイメージ



聞き取り調査より筆者作成

・短期制度

短期間の制度として、おためし地域おこし協力隊や地域おこし協力隊インターンが存在する。おためし地域おこし協力隊は、2泊3日の制度であり、報酬を伴わず、地域協力活動の現地体験を行うものである。地域おこし協力隊インターンは、2週間から3か月の制度であり、報酬が伴い、実際の協力隊の業務に従事するものである。地域おこし協力隊インターンでの報酬は、1人あたり日給 1.2 万円を上限⁸に国から自治体へ財政措置が講じられる。また、おためし地域おこし協力隊や地域おこし協力隊インターンを実施する自治体には、最大 100 万円の特別交付税による財政措置が講じられる。両制度とも、3年間の地域おこし協力隊とは異なり住民票の異動を伴わない。加えて、2泊3日または2週間から3か月の活動に従事したとしても、3年間の地域おこし協力隊従事を必要としない柔軟な参加形態を設けている。

⁶ 住居、活動用車両の借上費、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・住民や関係者との意見交換会・活動報告会等に要する経費、隊員の研修に要する経費、定住に向けて必要となる研修・資格取得等に要する経費、定住に向けて必要となる環境整備に要する経費、外部アドバイザーの招聘に要する経費等。

⁷ 報酬が 420 万円の場合であっても、経費を含めた地域おこし協力隊 1 人あたりの経費の上限は 520 万円である。

⁸ 参加者に支払われる額は市区町村によって異なる。

表2 地域おこし協力隊制度の比較

	地域おこし協力隊	おためし地域おこし協力隊	地域おこし協力隊 インターン
期間	1年-3年	2泊3日	2週間-3か月
報酬	有	無	有
特別交付税	520万円	100万円	100万円

総務省(2024)『地域おこし協力隊 ハンドブック』および
『おためし地域おこし協力隊・地域おこし協力隊インターン 概要』および
『地域おこし協力隊推進要綱』より筆者作成

・研修・起業支援

総務省によると、隊員の円滑な活動の支援や地域への人材環流を推進するため、初任者研修、2-3年目の隊員、起業や事業承継を目指す隊員および自治体職員等を対象とした以下のような各種研修会を開催している。

表3 研修内容一覧

対象	研修内容
隊員	初任者研修・ステップアップ研修/起業・事業化研修/テーマ別研修
自治体職員	ブロック別説明会・意見交換会

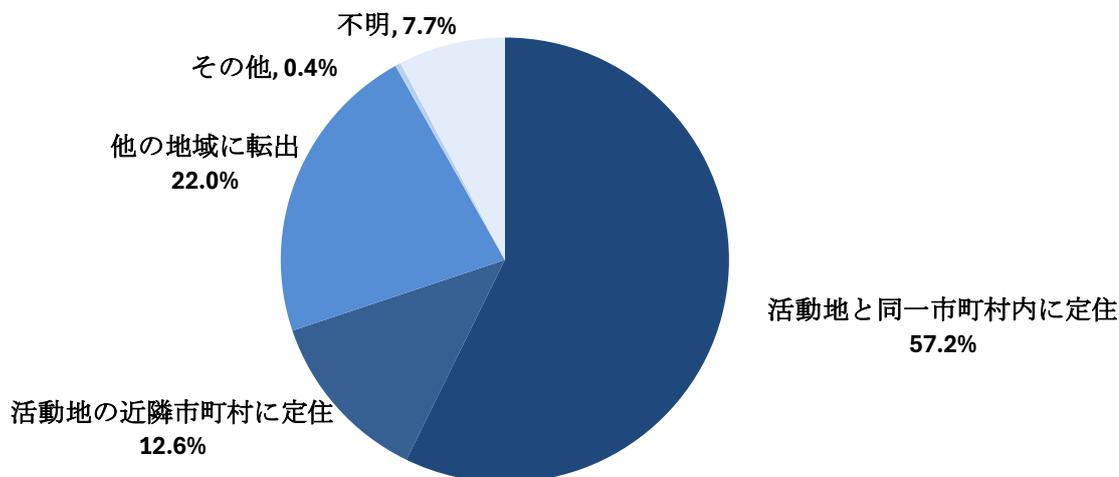
総務省(2009)より筆者作成

さらに、起業支援を行っており、地域おこし協力隊の任期2年目から任期終了後1年以内に地域おこし協力隊員として活動地と同一市区町村内で起業する者や事業を引き継ぐ者の起業・事業承継の経費として、1人あたり100万円を上限として支援している。

ii 協力隊卒業後の状況

2023年度末時点では10代から60代以上までの幅広い年齢層の総勢7,200名が1,164市区町村で地域おこし協力隊として活躍している。任期終了した7,797人のうち、4,463人(約57%)が活動地と同一市区町村内に定住し、983人(約13%)が活動地の近隣市区町村内に定住している。これらを合わせると、全体の約70%にあたる5,446人が活動地と同じ地域に定住していることがわかる(図12)。

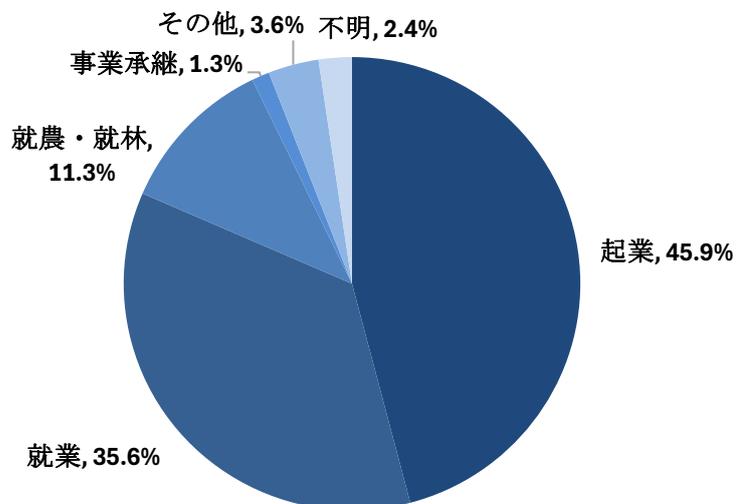
図 12 直近 5 年に任期終了した隊員の定住状況 (N=7797)



総務省(2023)『令和5年度 地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査結果』より
筆者作成

加えて、直近5年に任期終了した隊員のうち、活動地と同一市区町村内に定住した4,463人のうち、2,048人(約46%)が起業し、1,590人(約36%)が就業していることがわかる。起業には飲食サービス業、観光業、小売業などが含まれ、就業には行政関係、農林漁業、地域づくり・まちづくり支援業などが含まれる。(図13)

図 13 地域おこし協力隊の定住後の職業 (N=4463)



総務省(2023)『令和5年度 地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査結果』より
筆者作成

以上より、地域おこし協力隊は人口減少の著しい地方に派遣され、幅広い活動を通して地域課題の解決に取り組んでいる。また、産業の活性化や起業によって就業機会が確保され、若者の住みやすい環境が整う。これにより地域の若者の転出抑制と、地域外の若者の移住が期待され、将来的に地域の担い手の確保に繋がると考えられる。

第3節 問題意識

現状分析から、就学・就労に際して地方の若者が転出し、地方の持続可能性低下に繋がっていることが確認された。若者が地方に残らず担い手が不足しているという問題に対し、政府は地方私立大学の公立化および地域おこし協力隊という制度を導入している。しかし、これらの政策が、地方の若者を増やすことに繋がっているのかは明らかにされていない。

以上のことを踏まえ、本稿では、**地方で就学や就労の際に若者の転出が起こることで、担い手不足に陥り、持続可能性が低下していることを問題意識とする。**また、本稿の研究目的は、地方私立大学の公立化が当該地域の若年層人口に与える影響を明らかにすること、および地域おこし協力隊の派遣が当該地域の若年層人口に与える影響を明らかにすることであり、本稿では各政策が若者の呼び込みに与える影響の違いについて分析を行う。この研究を通じて、各政策の効果を検証し、政策提言を行うことによって、**地方において若者を増やし、持続可能性を高める**というビジョンの達成を目指す。

第2章 先行研究

第1節 先行研究

本稿では以下3つを先行研究として挙げる。本稿は、私立大学の公立化が地域の若年層人口にどのような影響を及ぼすのか、および地域おこし協力隊の派遣が地域の若年層人口にどのような影響を及ぼすのかについて分析を行う論文である。筆者の知る限り、私立大学の公立化に関する効果を定量的に分析した論文は存在しない。また、地域おこし協力隊の効果を定量的に分析した論文についても見つけられなかった。そこで、本稿に関連する論文として、大学の授業料が学生の入学に与える影響を分析した論文、人口移動を促す政策が地域に与える影響を分析した論文、を先行研究として挙げる。

まず、アメリカの大学進学希望者である新入生の州間移動に関する経済的要因を分析した研究として、Mak and Moncur (2003)を挙げる。当該論文は1996年と1998年の各州におけるクロスセクションデータを用いて要因分析を行っている。被説明変数は州外進学比率、説明変数は州立大学の授業料や一人あたり所得、失業率などを使用している。その結果、州立大学の授業料が1単位増加するごとに州内における大学進学希望者の州外進学率が約45ポイント増加することが示された。州立大学の授業料と、他州の州立大学における非居住者向け授業料の平均との比率が1単位上がると、州外進学比率が45%上がると示唆されている。

次に、日本における人口流出の問題、特に地方から都市部への人口移動について取り上げた研究として、田村(2017)が挙げられる。2001年から2015年までの47都道府県のデータを用いて、県外大学進学比率に影響を与える変数の要因分析を行っている。被説明数には県外大学進学比率、説明変数には私立大学の授業料や大学収容率、失業率などを使用している。その結果、授業料が高い地域では、県外大学進学比率が上昇することが明らかになり、具体的には、授業料が1万円増加すると、県外大学進学比率が0.016ポイント上昇することを示唆している。

最後に、人口移動を促す政策が地域に与える影響を分析した研究として、Chen et al. (2020)が挙げられる。当該論文は中国の文化大革命時における下方運動が地域の教育効果に与える影響を分析した研究である。1968年に中国で始まった下方運動によって都市青年が地方に強制的に移住させられ、各地域で農作業を行ったことを外生的なショックとして利用し、cohort-DIDという分析手法を用いて分析を行った。その結果、下方運動によって都市青年と接触した農村部の子供たちの教育年数が、0.072年増加したことが正に有意で示された。

第2節 本稿の位置づけ

本稿では、現状分析・先行研究を踏まえ、私立大学の公立化が地域に与える影響および地域おこし協力隊の派遣が地域に与える影響を分析する。第1節でも述べた通り、私立大学の公立化について定量的に分析を行った論文は見つけられなかった。また、地域おこし協力隊の効果検証を行っている研究についても、筆者の知る限り見当たらなかった。このことから、本稿はこれまで定量的な結果が明らかになっていなかった政策において、効果を検証するという点で新規性がある。

授業料と地域内の大学進学比率を分析した研究として、Mak and Moncur (2003)と田村(2017)を挙げたが、Mak and Moncur (2003)はアメリカのクロスセクションデータを用いている点、田村(2017)は都道府県データを用いている点が先行研究の限界である。これに対して、本稿の新規性は、日本における1741の市区町村データを用いて、私立大学が公立化したことによる授業料の値下げおよびブランド力の向上が、地域の若年層人口に与える影響を分析する点である。

Chen et al. (2020)は、中国において、自身で意思決定を行うのではなく、強制的に移住させられた青年たちが地域で働くことにより、地域の子供たちの教育期間が伸びたことを示す研究である。一方、本稿は、公立化による授業料の値下げや地域おこし協力隊の制度によって、自身で意思決定を行った学生や大人が当該地域で活動を行うことで、自治体に人の流入が促進されるという点に焦点を当てている点が新規性である。

第3章 分析

第1節 分析の概要

第1項 分析の目的と流れ

本稿では、市区町村パネルデータを用いて、①地方私立大学の公立化と若年層人口の関係、および②地域おこし協力隊と若年層人口の関係についてそれぞれ見ていく。現状分析から、地方において若者の人口転出が起きていること、またそれによって地方の担い手不足が発生していることが確認された。また、人口転出は人生選択における就学および就労の際に行われていることも確認された。就学においては地方私立大学の公立化が、就労においては地域おこし協力隊がそれぞれ地方から都市部への若者転出への対策として打たれている。しかし、前章で述べたように各政策が地域への若年層人口に与える影響の効果は検証されていない。そこで本章では、固定効果モデルを用いた分析①、分析②において、それぞれ以下2つの仮説を検証する。

仮説①：「地方私立大学の公立化は、当該地域における若年層人口を増加させる」

地方私立大学の公立化によって、授業料の引き下げおよびブランド力の向上が見込まれる。安価な学費およびブランド力の向上により、他地域に進学していた学生が当該地域に留まること、また、他地域から当該地域に流れ込む学生も増加することが考えられる。

仮説②：「地域おこし協力隊の派遣は、当該地域における若年層人口を増加させる」

現状分析で確認された通り、地域おこし協力隊は、派遣先の地域で行政サービスに携わる等の地域おこし活動を行う。この活動を通じて、地域の魅力が向上し、より若者の住みやすい地域づくりが行われる。その結果、地域おこし協力隊の派遣数以上に若年層人口が増加することが考えられる。

第2項 モデル式と変数

本稿では、前節で述べた仮説①、仮説②を確かめるために以下2つの固定効果モデルを用いて分析を行う。

モデル式①

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + D_i' Year_t + \gamma C' + \theta_i + Year_t + \varepsilon_{it}$$

モデル式②

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 A_{it} + D_i' Year_t + \gamma C' + \theta_i + Year_t + \varepsilon_{it}$$

添え字の*i* (= 1~1741)は全国の市区町村を、*t*(= 2009~2020)は分析対象年を示す。変数は以下のように定義する。 Y_{it} は被説明変数で、 x_{it} (連続変数)および A_{it} (ダミー変数)は、説明変数である。 D_i' は各都道府県ダミー、 C' はベクトルでコントロール変数を含む。 θ_i は各市区町村*i*における個体固定効果、 $Year_t$ は*t*年における時間固定効果である。また表4は各変数の基本統計量および出典を示す。

表4 各変数の基本統計量と出典一覧

変数名	個体数	平均	標準偏差	出典
人口(対数)	20,892	10.104	1.482	住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査
15-19歳人口(対数)	20,892	7.019	1.563	住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査
20-24歳人口(対数)	20,892	6.951	1.632	住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査
25-29歳人口(対数)	20,892	6.985	1.634	住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査
30-34歳人口(対数)	20,892	7.112	1.629	住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査
地域おこし協力隊受入数	20,892	1.487	3.268	総務省より開示請求
公立化ダミー	20,892	0.003	0.054	地方財政状況調査関係資料
財力指数	20,601	0.508	0.293	地方財政状況調査関係資料
失業率	20,882	0.047	0.019	国勢調査
第2次産業従事者比率	20,882	0.259	0.083	国勢調査
第3次産業従事者比率	20,882	0.630	0.102	国勢調査
15歳未満人口比率	20,892	0.120	0.025	国勢調査
65歳以上人口比率	20,892	0.302	0.073	国勢調査

筆者作成

分析①では、仮説①「地方私立大学の公立化は、当該地域における若年層人口を増加させる」を検証するために、私立大学の公立化を行った市区町村を1、それ以外を0とするダミー変数を説明変数として採用する。この結果が正に有意であれば、私立大学の公立化が地域における若年層人口の増加に繋がると考えられる。コントロール変数としては、財力指数、15歳未満人口比率、65歳以上人口比率、失業率、第2次産業従事者比率、第3次産業従事者比率を採用する。

分析②では、仮説②「地方私立大学の公立化は、当該地域における若年層人口を増加させる」を検証するために、各市区町村の地域おこし協力隊受入数を説明変数として採用する。この結果が正に有意であれば、地域おこし協力隊の派遣が地域における若年層人口の増加に繋がると考えられる。コントロール変数としては、分析①と同じ変数を採用する。

第2節 分析の結果と解釈

第1項 分析①の結果と解釈

分析①の結果は表5の通りである。表の1行目は、それぞれ全年齢、15-19歳、20-24歳、25-29歳、30-34歳の対数値を被説明変数にとったモデルの結果を表している。

表5 若年層人口と地方私立大学の公立化の関係(分析①)

変数名	全年齢	15-19歳	20-24歳	25-29歳	30-34歳
公立化ダミー	0.030** (0.011)	0.058** (0.018)	0.043* (0.021)	-0.003 (0.013)	0.007 (0.013)
財政力指数	0.054* (0.023)	-0.001 (0.050)	0.001 (0.042)	0.057 (0.045)	0.022 (0.040)
失業率	-0.198 (0.157)	-0.451 (0.371)	-0.506 (0.497)	-0.338 (0.383)	-0.197 (0.290)
第2次産業従事者比率	-0.154 (0.153)	0.249 (0.423)	-0.406 (0.417)	-0.207 (0.342)	0.179 (0.295)
第3次産業従事者比率	-0.449** (0.146)	-0.602 (0.396)	-0.706* (0.356)	-0.351 (0.304)	0.144 (0.256)
15歳未満人口比率	1.129*** (0.223)	-4.485*** (0.633)	-5.366*** (1.044)	-1.705* (0.757)	2.515*** (0.738)
65歳以上人口比率	-1.367*** (0.131)	-3.865*** (0.279)	-5.254*** (0.423)	-5.397*** (0.347)	-3.714*** (0.231)
各都道府県ダミー × 年の交差項	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
観測数	20587	20587	20587	20587	20587
決定係数	1.000	0.998	0.998	0.998	0.998

(注)

1) 括弧内は市区町村ごとでクラスター化したクラスターロバストな標準誤差。

2) *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, +p<0.1

筆者作成

結果は、全年齢層、15-19歳、20-24歳において、正に有意となった。係数については、全年齢層が0.03、15-19歳が0.058、20-24歳が0.043となった。このことから、私立大学を公立化することによって、全年齢層の人口が3%上昇、15-19歳が5.8%上昇、20-24歳が4.3%上昇することが考えられる。これらの結果から、私立大学の公立化によって、当該地域においては人口、特に若者の人口流入が行われることがわかった。

第2項 分析②の結果と解釈

分析②の結果は表6の通りである。表の1行目は、それぞれ全年齢、15-19歳、20-24歳、25-29歳、30-34歳の対数値を被説明変数にとったモデルの結果を表している。

表6 若年層人口と地域おこし協力隊受入数の関係(分析②)

変数名	全年齢	15-19歳	20-24歳	25-29歳	30-34歳
地域おこし協力隊受入数	-0.002*** (0.000)	-0.003*** (0.001)	-0.002* (0.001)	0.000 (0.001)	-0.001** (0.000)
財政力指数	0.049* (0.022)	-0.009 (0.050)	-0.004 (0.042)	0.057 (0.045)	0.019 (0.040)
失業率	-0.170 (0.155)	-0.407 (0.371)	-0.477 (0.498)	-0.339 (0.383)	-0.179 (0.290)
第2次産業従事者比率	-0.139 (0.151)	0.272 (0.420)	-0.391 (0.416)	-0.207 (0.342)	0.187 (0.295)
第3次産業従事者比率	-0.424** (0.143)	-0.561 (0.394)	-0.679+ (0.354)	-0.351 (0.304)	0.160 (0.255)
15歳未満人口比率	1.137*** (0.221)	-4.471*** (0.634)	-5.357*** (1.045)	-1.705* (0.756)	2.520*** (0.738)
65歳以上人口比率	-1.366*** (0.130)	-3.864*** (0.278)	-5.254*** (0.422)	-5.396*** (0.346)	-3.712*** (0.230)
各都道府県ダミー × 年の交差項	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
観測数	20587	20587	20587	20587	20587
決定係数	1.000	0.998	0.998	0.998	0.998

(注)

1) 括弧内は市区町村ごとでクラスター化したクラスターロバストな標準誤差。

2) *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

筆者作成

結果は、全年齢層、15-19歳、20-24歳、30-34歳において、負に有意となった。係数については、全年齢層が-0.002、15-19歳が-0.003、20-24歳が-0.002、30-34歳が-0.001となった。このことから、地域おこし協力隊を派遣された自治体では、全年齢層の人口が0.2%減少、15-19歳が0.3%減少、20-24歳が0.2%減少、30-34歳が0.1%減少していることが確認された。これらの結果から、地域おこし協力隊が派遣されている地域においては、人口の流入はあまり行われていないことがわかった。当初は地域おこし協力隊の派遣によって、より若者の住みやすい地域づくりが進み若年層人口が増加することが考えられていたが、分析結果では若年層人口の増加は確認できなかった。そこで、その原因を明らかにするために地域おこし協力隊の受け入れを行っている各自治体に対して聞き取り調査を行った。その結果、以下2点の問題点があることがわかった。

① 隊員の活動内容に対するミスマッチがあり、隊員の活動意欲が低下している

② 任期が3年であり、協力隊隊員が地域に定着しない

これらの問題があるために、地域おこし協力隊が効果的に機能せず、若年層人口に影響を与えていないことがわかった。

第4章 政策提言

第1節 地方私立大学の公立化

第1項 現行政策の課題

政策提言を行うにあたり、現在行われている地方私立大学の公立化における課題を理解するため、地方私立大学の公立化を行った自治体および公立化を断念した自治体に聞き取り調査を行った。現状分析・分析・聞き取り調査より以下3点の課題があることがわかった。

① 地方自治体の大学運営に関するノウハウの不保持

地方私立大学の公立化を断念した自治体への聞き取り調査⁹を通じて、自治体が大学運営のノウハウを持っていないことが公立化を進める上での懸念事項であることが明らかになった。公立化を進めるにあたって、議会での承認や文部科学省からの認可、および財政計画の策定など公立化するまでの手続きが多数あり、これらを円滑に進めるためには公立化に関する豊富な知識が必要である。さらに、公立化した後も、大学運営を主導するのは地方自治体であるため、その後の場面においても自治体の不安があることがわかった。

② 卒業時の他地域への転出

現状分析および分析から、地方私立大学の公立化により、地域外から進学する学生が増えていることが確認された。しかし、同時に卒業生の地域内就職率は下がっていることが確認された。このことから、公立化された大学において、地域外から来た学生数は増加したものの、卒業後には他の地域に流れてしまうという課題を抱えていることがわかる。

⁹ 姫路市役所への聞き取り調査

第2項 政策提言の方向性

以上の課題を踏まえ地方私立大学の公立化に関する政策提言を行う。

【地方私立大学の公立化の制度設計に関する政策】

政策提言Ⅰ：公立化支援のための外部人材の設置

政策提言Ⅱ：地元企業でのインターンシップ単位制度

公立化に関する課題として、大学運営のノウハウ不足により政策実行を躊躇する自治体の存在が指摘される。これに対し、政策提言Ⅰとして、大学運営に精通した外部人材の配置を提案する。また、高等教育機関への就学を契機として一時的に若年層が流入しても、卒業後に地域にとどまっていけないという課題に対し、政策提言Ⅱとして、地域内企業におけるインターンシップ単位制度の導入を提案する。これら2つの政策的介入により、自治体による円滑な公立化の推進、および公立化に伴う学生増加分の地域定着が期待される。

現状分析で明らかにされた通り、私立大学の公立化に伴い、国が支給する学生1人当たりの授業料補助金は増額される。当該補助金は国庫負担であることから、財源確保の方途が問われるところである。この点について、本稿では以下の回答を行う。公立化による若年層人口の増加は、地域内消費の拡大を通じて地域経済の活性化をもたらす、これに伴う自治体の税収増加は、国から自治体への地方交付税交付金の減額要因となる。したがって、地方交付税交付金の財源の中で、当該補助金の財源調整が可能であると結論付けられる。

第3項 政策提言

政策提言Ⅰ：公立化支援のための外部人材の配置

・提言対象

地方自治体、文部科学省

・提言の内容

公立化をする上での障壁として、自治体側の公立化に関する知識が不足していることがあげられた。例として、姫路市に対して行った聞き取り調査では、私立大学の公立化をするにあたり自治体側に公立化のノウハウが不足しているために公立化を断念したことがわかった。自治体側に不足している知識を補うためには、外部人材を活用することが有効であると考えられるが、姫路市の聞き取り調査を考慮すると、現状、公立化に関して外部人材を活用するための制度や環境作りが十分でないといえる。そこで、公立化をするにあたって、外部人材の活用に関する制度・環境作りを行うことを提言する。外部人材の確保に関して、自治体によって公立化についての知識を持つ人材の数に偏りがあることが想定される。そのため、人材の確保は文部科学省が行うことで、自治体間の人材の偏りを是正する。国が外部人材を確保し自治体に派遣する制度をつくることで、自治体のノウハウの不足という公立化をする上での障壁の撤廃を図る。外部人材が行う具体的な取り組みは手続きに関する支援、財政計画の策定に関する支援、公立化後の運営に関する支援である。

①手続きに関する支援

大学の公立化をするにあたり、設置団体である自治体は、議会の承認や文部科学省の認可を得る必要がある。しかし、これらに向けた資料の作成や手続きは煩雑であり公立化をする上での障壁となっている。そこで、資料作成や手続きの進行管理に関する支援を行うことを目的とした外部人材を配置する。

②財政計画の策定に関する支援

公立化した大学の経営は設置した自治体が担う場合がある。経営をするにあたり財政計画を策定することが重要となるが、大学の経営を経験していない自治体にとっては困難であると考えられる。この問題に対して、外部人材が財政計画の策定支援を行える環境をつくり課題の解決を図る。

③公立化後の運営に関する支援

公立化後の運営についても、外部人材がノウハウを持たない自治体に支援・アドバイスを行えるようにすることで安定した経営・運営を目指す。公立化支援のために必要な外部人材は、文部科学省が主体となり、必要に応じて設置される。この外部人材は、公立化を行った経験のある自治体や公立大学の運営経験をもつ自治体から専門家を招聘し、自治体間のノウハウ共有を支援する。

・期待される効果

外部人材の支援により、自治体が安心して手続きを進めることができ、公立化のハードルを下げることで、地方私立大学の公立化を円滑にすすめることが可能となる。さらに公立化後も、外部人材を通じて支援を受けることで自治体が抱えるリスクを軽減し、より効率的な大学運営が可能となる。

・実現可能性

自治体に不足している知識や経験を、外部人材を登用することで補う事例は複数存在する。自治体が外部人材を活用した事例として、ICT利活用の促進を目的とした外部人材の活用があげられる。静岡県では、県がICT等に係る知識や経験が豊富にある人材を「ICTエキスパート」として登録し、市町、教育委員会等の求めに応じて派遣することでICT等の利活用を行いやすい仕組みが整備されている。このような外部人材の活用事例を参考にすることで、公立化においても国が大学の公立化に係る知識が豊富な人材を登録し、公立化を計画する自治体に派遣する仕組みを作ることは可能であると考えられる。

図 14 外部人材導入後のイメージ



筆者作成

政策提言Ⅱ：地元企業でのインターンシップ単位制度の導入

・提言対象

各自治体、大学

・政策提言の内容

卒業後に学生が地域外へ転出してしまうことを防ぐためには、在学中に地元企業に対して興味を持ってもらい、地元企業への就職を促す必要がある。このような事業として、現在、福知山公立大学では学生が地元企業でインターンシップをする機会を設ける地域キャリア実習プログラムが存在する。このように、学生に地元企業でのインターンシップを促す活動は、学生が地元企業に興味を持つ機会になると考えられる。しかし、第1章において学生が就業を機に都会に流れていることが確認されたため、インターンシップにおいても学生は地元企業には興味を持たず、都会の企業のプログラムに集中してしまう懸念がある。そこで、地元企業でのインターンシップを単位として認定する制度を導入し、学生が地元企業に目を向ける機会を作る必要があると考える。

そこで、大学教育に地域企業でのインターンシップを単位として認める制度を導入し、学生が在学中に地域産業と実際に関わる機会を拡大する。この制度は大学の教育課程に組み込まれ、学業の一環として位置づけられる。具体的な内容は以下のとおりである。

①単位認定制度の整備：

大学のカリキュラムに、地元企業でのインターンシップを単位取得の対象とする新たな枠組みを設ける。

②大学と企業の協力体制の構築：

大学と地元企業が協力してインターンシッププログラムの設計・運営を行い、学生が業務体験を通じて実践的な知識を得られるようにする。

・期待される効果

学生が在学中に地元企業において実務を経験することで、地元企業との接点を増やし、地元企業の理解を深めることで、卒業後の地域内就職率の向上が期待される。

・実現可能性

地元企業でのインターンシップを大学の単位として認定する仕組みの前例として、山形大学の「低学年向け中小企業インターンシップ」プログラムがある。独立行政法人日本学生支援機構(2018)によると、本プログラムは、3日間のインターンシップ実習に加えて、ビジネスマナー講座などの事前事後指導を行う。これらのプログラムを通じて、大学生に県内の中小企業で働く魅力を知ってもらうことを目的としている。このように、地元企業でのインターンシップを大学の単位として認定する仕組みが既に存在している。また経費については、総務省(2021)によると、公立大学が地域連携や産学官連携を担う専門の組織を設置した場合、運営経費として2017年から特別交付税措置が講じられている。対象経費に地元企業と連携したインターンシップの経費が含まれているため、インターンシップ

に要する経費は特別交付税が支給される。以上より、本政策の実現可能性は高いと考えられる。

第2節 地域おこし協力隊

第1項 現行政策の課題

現状分析から地方の担い手確保のために地域おこし協力隊として若者が地方に派遣され、一定数の定住が見られるものの、第3章で行った分析から、地域おこし協力隊隊員の受入数が地域の若者数に影響を与えているとは言えないことが明らかになった。この結果より、地域おこし協力隊の派遣が若者の住みやすい地域づくりに繋がっていないのではないかと、いう仮説を持ち、現在の政策の課題を理解するため、聞き取り調査を行った。現場レベルの視点である市区町村から協力隊経験者まで複眼的な視点から話を伺うことができた。聞き取り調査の結果、人材確保が十分にできていない自治体が数多く存在することがわかった。また、現行の地域おこし協力隊の課題として、①自治体と協力隊員の方向性が不一致である点、②協力隊の任期が不十分である点の2点が得られた。

① 自治体と協力隊の方向性不一致

自治体と協力隊員の方向性不一致から生じる問題として、協力隊員の活動意欲低下が挙げられる。活動内容の全てを事前に自治体から隊員に伝えるのは難しく、協力隊員が想像していた活動内容と実際の活動内容が異なり、派遣後にミスマッチが生じる。それにより、隊員の活動意欲が低下し、十分な活動ができなくなってしまう。またミスマッチにより、協力隊員が地域に定着することができず当該地域を去ってしまい、地域を持続していくための十分な担い手確保が行われない恐れがある。

② 協力隊任期の不十分

任期の上限が3年では協力隊員が地域に定着しないことを課題としている自治体が多く存在している。最大任期が3年であることは、地域おこし活動に十分に従事できず、当該地域に定着し生業を立てるには不十分であり、当該地域に馴染めないまま任期終了を迎えてしまうことが示唆されている。総務省が現在設定している3年間の任期では、地域の暮らしに慣れずにその地を去る者や、任期終了後に元いた街中に戻ってしまい地域に定着しない者が存在している現状がある。協力隊によって一時的には担い手が増加したとしても、定着しなければ若者が地域での活動に継続的に従事せず、地方の持続可能性低下に繋がりがかねない。

聞き取り調査から明らかとなった現行政策の問題点を考慮し、第2項から、地域おこし協力隊制度の見直しをする。地域おこし協力隊を活用して地域に若者を呼び込み、最終的に担い手不足を解消することで地方の持続可能性を高めるための政策を提言する。

第2項 政策提言の方向性

以上の課題を踏まえ、地域おこし協力隊の制度改善に関する政策提言を行う。

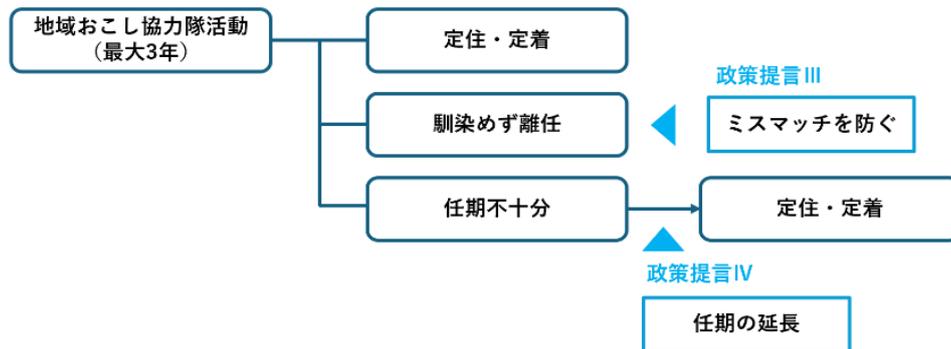
【地域おこし協力隊の制度設計に対する政策】

政策提言Ⅲ おためし地域おこし協力隊による試用期間の必須化

政策提言Ⅳ 最大3年の任期を延長可能にする

自治体と地域おこし協力隊員のミスマッチを防止するため、政策提言Ⅲでは、おためし地域おこし協力隊による試用期間の必須化を行う。政策提言Ⅳは、3年の任期では地域で生業を立てるには不十分であることから、最大3年の任期を延長可能にすることである。これら2つの政策から、自治体と地域おこし協力隊のミスマッチを防ぐことで協力隊本人の活動意欲が上昇し、任期延長により協力隊活動終了後の生業を立てるための準備期間を十分に確保することで、地方の担い手を確保できると考えられる。また、協力隊の活動を通して隊員が地域に深くかかわり、当該地域に定着することで、将来的に若者の増加や産業の活性化による持続可能性の向上を目的とする。

図 15 政策提言のイメージ



筆者作成

第3項 政策提言

政策提言Ⅲ おためし地域おこし協力隊による試用期間の必須化

・提言対象
総務省、各自治体

・政策提言の内容

地域おこし協力隊の制度のひとつである2泊3日の「おためし地域おこし協力隊」を、自治体は協力隊員採用前に設置し、協力隊志望者の参加を必須化する。試用期間におけるおためし地域おこし協力隊では、現役隊員の活動見学、業務の疑似体験、地域住民や役所職員と面会をする。

・期待される効果

先述したように、協力隊員の採用前後において、自治体での活動内容のイメージが異なるミスマッチが発生し、活動に支障をきたしている。そこで、現在一部の自治体で実施されているおためし地域おこし協力隊を全自治体が導入することにより、当該地域での活動内容をより詳細に隊員に伝えられることや、採用前に協力隊志望者の人となりを知ることによって当該地域とマッチしているかを見極めることができる。協力隊志望者はおためし地域お

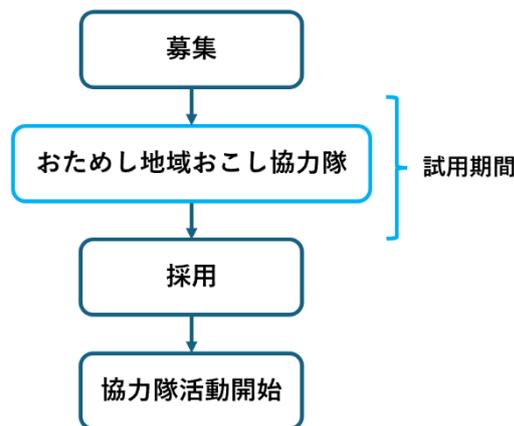
こし協力隊に参加することで、当該地域での活動を具体的に知りイメージをもつことができる。それにより、自治体側も協力隊側も当該地域での適合を見極めることができ、ミスマッチを防止することで十分に活動し地域を持続させていくための担い手確保が期待される。

・実現可能性

おためし地域おこし協力隊は令和元年度より始まった取り組みで、長野市や呉市など一部の自治体で取り入れられており、2泊3日の期間で地域での業務を体験したり関係者との顔合わせを行ったりするものである。おためし地域おこし協力隊では地域おこし協力隊とは異なり、住民票の異動がなく、報酬の発生もない。そのため、自治体にも協力隊志望者にも負担が少なくミスマッチを防止することができる。

聞き取り調査によると、長野市は採用後のミスマッチを防止するために、地域おこし協力隊への応募条件としておためし地域おこし協力隊への参加を必須としている。この取り組みにより、協力隊になる本人も活動する場所や一緒に働く人を見ることができるため、隊員にとっては不安がなくなり、役所側でも実際に協力隊志望者に会うことで人となりがあり、ミスマッチを防止することができるという意見が得られた。これらのことを考慮すると実現可能性があると考えられる。

図 16 試用期間必須化のイメージ



筆者作成

政策提言Ⅳ 最大3年の任期を延長可能にする

・提言対象

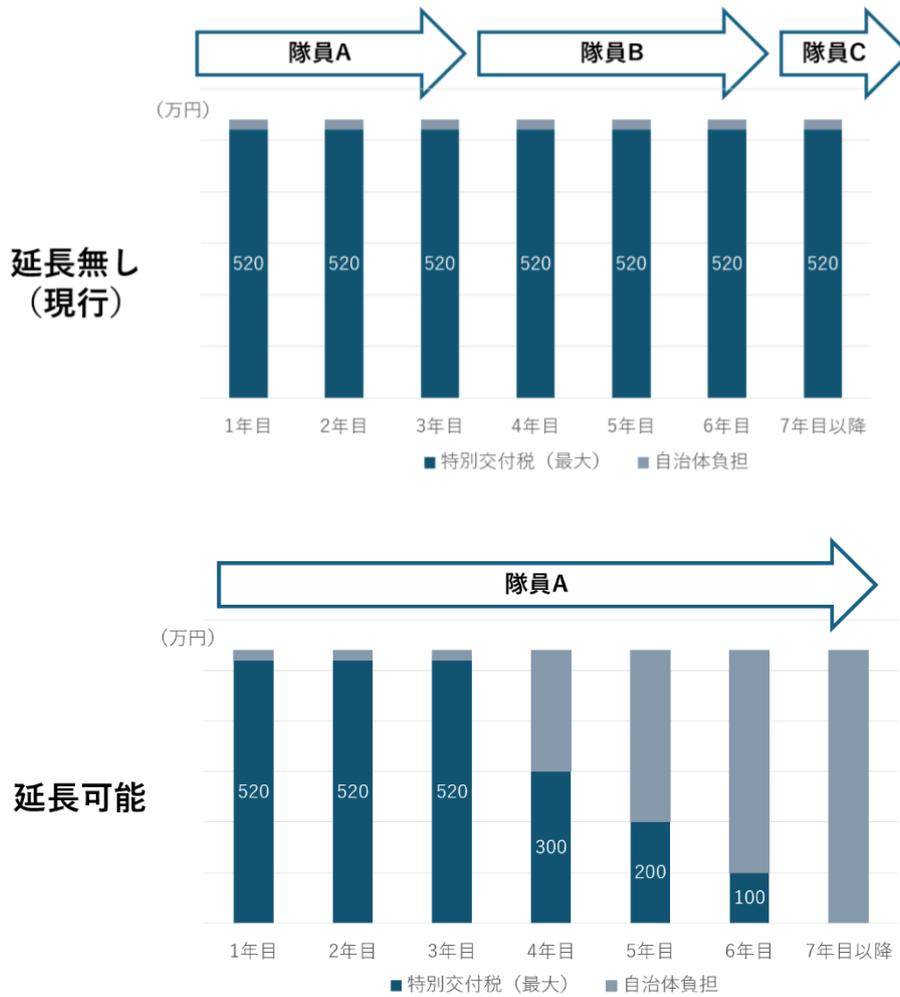
総務省、各自治体

・政策提言の内容

地域おこし協力隊の任期を、自治体や隊員にとって必要な場合に延長可能とし、延長分の追加費用は自治体が負担する。任期3年目までは現行の地域おこし協力隊と同様に、隊

員 1 人あたり年間 520 万円を特別交付税から支給する。4 年目以降は、特別交付税として 3 年目まで支給されていた隊員 1 人あたり最大 520 万円を、全てが特別交付税によるものではなく、特別交付税の額を徐々に減少させ、一部を各自治体が負担するようにする。また、任期延長の期間の上限は各自治体に委ねる。4 年目以降は自治体の負担が発生するため、各自治体の財政状況により、3 年の任期で終了することも、4 年以上任用することも可能である。

図 17 任期延長のイメージ



筆者作成

- ・期待される効果

任期の延長が必要な自治体や隊員に応えるために任期延長を可能にすることにより、派遣先の地域で任期終了後に生活していくために必要な準備を十分に行うことができる。総務省への聞き取り調査から、最大任期が3年に定められている理由は、派遣先の地域での生業に向けて必要な期間が3年だと考えられたからである。しかし、自治体への聞き取り調査から、当該地域で生活していくためには3年では足りないという意見を数多く得た。そのため、3年目までは現行と同様に特別交付税によって自治体が地域おこし協力隊を運用し、協力隊員の状況を理解したうえで必要な場合に延長することが可能となれば、十分に準備して当該地域で生活していけるようになる。この時、延長の際に前年までと変わらず満額の特別交付税が交付される場合、いつまでも協力隊として活動し、当該地域の住民として定着しないリスクや国家財政の圧迫が考えられる。そのため特別交付税の額は年々減少させ、自治体も協力隊員を定着させるために努力し、責任感を持って取り組む仕組みにする。さらに総務省に対しても、3年間の任期では十分な準備ができず帰ってしまった隊員の任期後に次の隊員へ満額の特別交付税を最大3年間支給するよりも、任期を延長して確実に定着させる方が財政負担が小さくなる。以上より、地域おこし協力隊の任期を延長することで、自治体は協力隊員を定着させようと努力し、地域に必要な協力隊員が3年間で自立に向けて準備が終わらなくとも手放すことがなくなる。また協力隊員は地域での生活のために十分な準備ができることで、当該地域で生業を立て、地域持続のための担い手となることが期待される。

- ・実現可能性

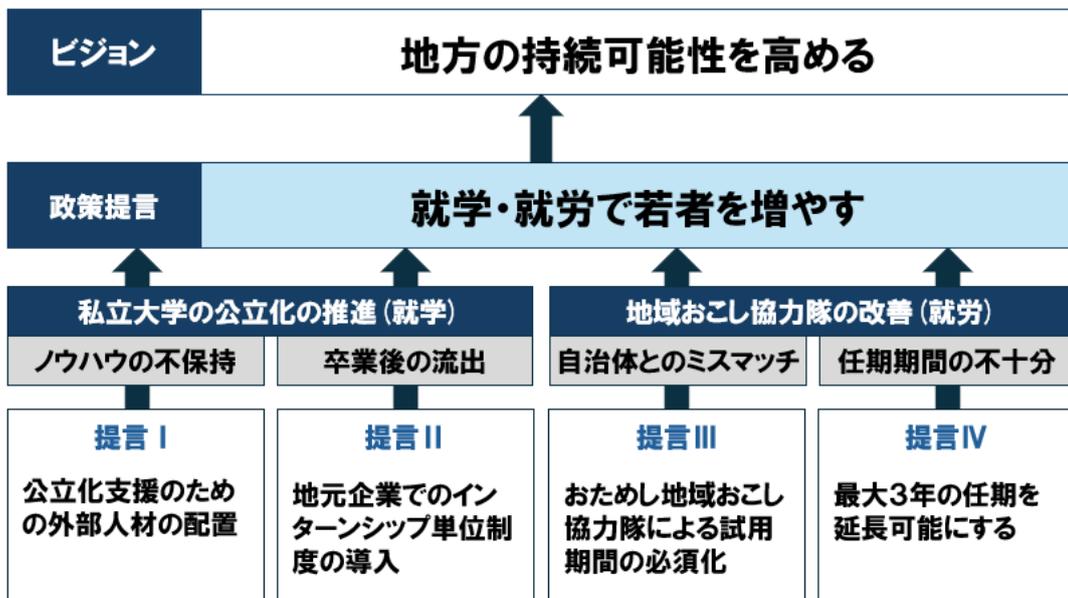
4年目以降は自治体の負担が発生するが、協力隊員が当該地域にとって必要な人材である場合には任期を延長させることで、生業に向けた十分な準備をさせて地域の担い手を確保することができる。一方で、財政状況的に負担が厳しい自治体が存在することが考えられる。その場合は、無理に延長せずに任期は3年で、次の3年に向けて別の人を任用すれば特別交付税で地域おこし協力隊を運用することができる。これらのことから、実現可能性があると考える。

第3節 政策提言のまとめ

まず、政策提言Ⅰにおいて外部人材を適切に配置することにより、私立大学の公立化を円滑に進めることを進める。次に、政策提言Ⅱにおいて、地元企業でのインターンシップ単位制度を導入することで、進学を機に学外から来た学生を卒業後もその地で働く担い手の確保が可能となる。政策提言Ⅲにおいても、おためし地域おこし協力隊を必須化することにより、隊員の確保や活動を阻害しているミスマッチを解決することができ、地域に適合した担い手を確保することが可能になる。また、政策提言Ⅳにおいても、任期の延長を可能にすることにより、これまで任期が不十分で地域に定着しなかった隊員が、当該地域で生業を立てるための準備を十分に行い、地域にとって担い手の確保が可能となる。

これらの政策により、地方における若年層人口の増加が期待される。そして、地方の持続可能性を高めることを達成する。

図 18 政策提言の全体像



筆者作成

おわりに

本稿では、地方で就学や就労の際に若者の転出が起ること、担い手不足に陥り、持続可能性が低下していることを問題意識とし、研究を行った。我々は地方私立大学の公立化・地域おこし協力隊に着目し、分析を行った。分析および聞き取り調査の結果から、地方私立大学の公立化に関して、支援策として外部人材の配置(政策提言Ⅰ)、地元企業のインターンシップ単位制度化(政策提言Ⅱ)を提言とした。また、地域おこし協力隊に関して、おためし地域おこし協力隊による試用期間の必須化(政策提言Ⅲ)、最大3年の任期を延長可能にすること(政策提言Ⅳ)を提言とした。

本稿の限界として、公立化は私立大学にとって救済措置の側面を持つ点を挙げる。政策提言Ⅰは、公立化を希望する自治体が大学運営のノウハウ不足を補い、公立化を行う上での障壁を取り除くためのものである。しかし、これにより公立化が容易になることで、私立大学側が救済措置を前提とした放漫経営を行う可能性があることが予想される。そのため、私立大学の公立化は急速に進めるのではなく慎重に行う必要がある。

最後に、我々が提言する政策が地方の若年層人口を増加させ、担い手不足を解消することで地方の持続可能性向上へと繋がることを願い、本稿の結びとする。

謝辞

本稿の執筆にあたり、以下の表に記載されている皆さまに、聞き取り調査の面で多大な協力をいただきました。また、分析を行うにあたり、総務省地域自立応援課より地域おこし協力隊の隊員数のデータをご提供いただきました。厚く感謝申し上げます。さらに、熱心なご指導をいただいた後藤剛志先生、同研究会のメンバーに心から御礼申し上げます。

表7 聞き取り調査先一覧

聞き取り調査先	
滋賀県長浜市未来創造部政策デザイン課	兵庫県姫路市役所政策局高等教育室
山形県総務部高等教育政策・学事文書課	福知山公立大学 大門様
高知県佐川町まちづくり推進課	北海道積丹町地域おこし協力隊担当者様
秋田県上小阿仁村総務課	福井県若狭町政策推進課
千葉県銚子市企画課	埼玉県秩父市総合政策課
長崎県大村市企画政策課地方創生推進室	長野県長野市地域活動支援課
広島県熊野町産業観光課	岡山県玉野市総合政策課
京都府京都市文化市民局地域自治推進室地域づくり推進担当	島根県海士町地域おこし協力隊元隊員 石井様
総務省地域自立応援課	

筆者作成

先行研究・参考文献

主要参考文献

- ・ Chen et al. (2020), “Arrival of Young Talent: The Send-Down Movement and Rural Education in China†”, American Economic Review, Volume110, Page3393-3430
- ・ Mak and Moncur (2003) “Interstate migration of college freshmen”, The annals of Regional Science, Volume 37, pages 603-612,
- ・ 田村(2017)「県外大学進学率のパネルデータ分析」

参考文献 (URL の記載があるものについては 11 月 5 日に最終閲覧済みである)

- ・ 総務省(2009)『大都市部の市町村の課題』
https://www.soumu.go.jp/main_content/000020465.pdf
- ・ 総務省(2013, 2023)『人口推計』
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200524&tstat=000000090001&cycle=7&year=20130&month=0&tclass1=000001011679&tclass2val=0>
- ・ 総務省(2023)『住民基本台帳人口移動報告』
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200523&tstat=000000070001&cycle=7&year=20230&month=0&tclass1=000001148746&stat_infid=000040139260&result_back=1&tclass2val=0
- ・ 厚生労働省(2024)『令和5年若年者雇用実態調査の概要』
https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/4-21c-jyakunenkoyou-r05_gaikyou.pdf
- ・ 地方創生推進事務局(2019)『東京一極集中の動向と要因について』
https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/senryaku_kensyou/h31-1-28-shiryuu4.pdf
- ・ 総務省(2023)『労働力調査』
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200531&tstat=000000110001&cycle=7&year=20230&month=0&tclass1=000001215302&stat_infid=000040169066&tclass2val=0
- ・ 日本銀行松江支店(2023)『深刻化する山陰の人手不足の現状と今後に向けた取り組み』
<https://www3.boj.or.jp/matsue/kouhyoushiryou/tokubetsu/toku2312.pdf>
- ・ 岩手県奥州市商工観光部商業観光課(2024)『黒石寺蘇民祭とは』
<https://www.city.oshu.iwate.jp/kanko/event/4/477.html>
- ・ 日本総合研究所(2021)『地方公務員は足りているかー地方自治体の人手不足の現状把握と課題ー』
https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/seminar/211203_564/report_hachiya.pdf
- ・ 秋田県庁(2024)『人口減少時代における持続可能な行政サービスの提供のあり方に関する提言』
https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive_0000074634_00/%E6%8F%90%E8%A

[8%80%EF%BC%88%E5%85%A8%E4%BD%93%E7%89%88%EF%BC%89.pdf](#)

・日本記者クラブ(2024)『地方自治のいま(5) 稲継裕昭・早稲田大学政治経済学術院教授』

<https://www.jnpc.or.jp/archive/conferences/36683/report>

・内閣官房成長戦略会議事務局(2024)

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/portal/foreign_talent/index.html

・出入国管理庁(2023)『国籍・地域別 在留外国人数の推移』

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001403955.pdf>

・佐藤(2022)『「介護」の特定技能 1 号外国人の受入実態と課題—大都市圏集中傾向に焦点をあてて—』

https://www.jstage.jst.go.jp/article/ncs/29/0/29_76/_pdf/-char/ja

・厚生労働省(2023)『こども未来戦略』

<001229929.pdf>

・出入国管理庁(2023)『在留外国人統計』

<https://www.e-stat.go.jp/stat->

[search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&ear=20230&month=24101212&tclass1=000001060399](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&ear=20230&month=24101212&tclass1=000001060399)

・厚生労働省(2023)『外国人の活躍推進』

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai23/dl/gaikyouR5.pdf>

・日本私立学校振興・共済事業団(2023)

<https://www.shigaku.go.jp/files/shigandoukouR5.pdf>

・日本私立大学協会(2017)『地方私立大学の「公立化」特集』

https://times.sanpou-s.net/special/vol24_1/

・総務省(2008)

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html

・総務省(2024)『地域おこし協力隊 ハンドブック』

https://www.soumu.go.jp/main_content/000943959.pdf

・総務省(2024)『おためし地域おこし協力隊・地域おこし協力隊インターン 概要』

https://www.soumu.go.jp/main_content/000885941.pdf

・総務省(2024)『地域おこし協力隊推進要綱』

https://www.soumu.go.jp/main_content/000799726.pdf

・総務省(2009)『地域おこし協力隊～移住・地域活性化の仕事へのチャレンジを支援します!～』

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html

・総務省(2023)『令和5年度 地域おこし協力隊の定住状況に係る調査結果』

https://www.soumu.go.jp/main_content/000950759.pdf

・独立行政法人日本学生支援機構(2017)『地域連携型インターンシップの実施事例』

https://www.jasso.go.jp/gakusei/career/internship_information/jirei/

[chiiki.html](#)

データ出典

URL のないデータについては、総務省から情報提供いただきました。

- ・総務省(2009-2020) 「国勢調査」

https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200521&result_page=1

(データ取得日：11月5日)

- ・総務省(2009～2020) 「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」

https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00200241&bunya_1=02&metadata=1&data=1

(データ取得日：11月5日)

- ・総務省(2009～2020) 「地方財政状況調査関係資料」

https://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html

(データ取得日：11月5日)

- ・総務省(2009～2020) 「地域おこし協力隊の隊員数等について」

(データ取得日：8月16日)