

〈2016年度修士論文〉

人材による地域支援制度のあり方について

——京都府における地域支援人材「里の仕事人」を事例として——

福井あゆみ

目次

はじめに

- I 命の里事業と里の仕事人による地域支援
 - II 命の里事業による取組と里の仕事人による支援
 - III 里の仕事人へのアンケート結果
 - IV 各地で導入されている地域人材支援制度
 - V 制度による人材の活用とそのあり方
- おわりに

はじめに

2010年の国勢調査によると、京都府北部地域（中丹・丹後地域）人口は1980年の人口355,457人に対し、309,007人と減少しており、京都府全体の65歳以上の高齢者人口及び高齢化率は606,709人、23.0%となっている。京都府北部地域の高齢化率については、中丹地域で27.4%、丹後地域で31.7%と高い状況である。こうした状況の中、農山村地域においては人口減少・過疎化といった問題が深刻化しつつあり、集落における人と人との絆が弱まってきているのが現状である。また、過疎高齢化により、地域集落の機能が著しく低下しており、担い手をはじめとする地域の存続・再生のための「人」の支援が必要不可欠となっている。

本研究においては、京都府命の里事業において、地域支援人材である里の仕事人の活動に着目し、里の仕事人としての地域支援人材制度の現状とそれが果たす状況や効果について分析・整理をするとともに、併せて、「地域担当職員制度」、「地域おこし協力隊」といった、他の地域支援人材制度について、分析・整理を行うことで、自身が考える地域支援人材の必要性和人材支援制度に求められる要素として、人材として有すべき資質、支援として想定される期間、外部人材の導入などの点を明らかにし、地域支援人材のあり方について提唱しようとするものである。

I 命の里事業と里の仕事人による地域支援

1 命の里事業の支援施策

京都府は農山村地域を食と環境を守り府民生活を様々な面で支える「命の里」として位置づけ、その再生を目指すことを目的に、現地調査やアンケート調査等を通じて把握した地域の抱える多様な課題を解決す

る総合施策として2009年から「共に育む『命の里』事業」（以下、命の里事業という）を実施している。翌2010年からは、「里の仕事人」として、京都府の職員が地域に入り支援を行っている。

命の里事業では、農業や福祉など行政分野別の縦割り支援から、横断的に連携した総合的支援に転換し、いわゆるハコモノなどハード中心の支援から、地域の主体的な取組を前提に、多様な地域課題へ横断的にかつソフト・ハード一体で取り組める自由度の高い施策となっている。

2 「里の仕事人」導入による支援

「命の里事業」は、地域が主体となり、地域の多様な課題解決に向けて取り組むことを目的とする事業である。これまでのような行政主導による事業の意識が強い中、地域主導で取り組むためには、事業の趣旨を理解し、地域住民の意見を引き出し、その取りまとめや事業を進める人材が必要となってくる。しかし、対象となる地域における人材不足は深刻で、事業の適切な推進に支障を来していたことから、2010年、府職員である「里の仕事人」を導入し、地域に直接入りサポートすることで里力再生計画の策定や地域が自ら考え実践する活動に対して支援できる体制を整えた。

「里の仕事人」は、過疎化・高齢化の進む農山村集落の再生と持続的発展の推進を目的とし、地域密着型で地域再生に取り組む、いわゆる「地域担当職員」として、2015年現在、14名の職員が府内の各広域振興局に配置されている。

「里の仕事人」として配置された職員は、複数の活動地域を担当し、主に地域住民による連携組織の設立や地域の再生計画の策定支援のほか、協働して地域再生活動に取り組む。また、地域住民の自発的な活動を促すため、里の仕事人が、地域に寄り添い、時には先導しながらも、地域のペースも考えながらともに活動することで、住民が活動しやすい環境へと導き、現場ごとの実情にあった活動を実践している。

自治体における地域支援は、補助金制度の策定により金銭面での支援を行うことがほとんどである。しかし、過疎高齢化かつ人材不足という農山村地域において、その補助金制度を活かし、地域主体で再生活動を進めることは容易ではない。「命の里事業」は補助金制度としての支援に加えて、補助金制度を活用するた

めの地域での事業の検討や手法について、「里の仕事人」が地域に入り、地域とともに考え進める「人材支援」をプラスすることで、地域主体での取り組みへの意識の向上や、地域住民だけでは進みにくい活動を後押しする。そのことで、地域が動きやすい状態を作るという効果がしっかりとした形であらわれている。

II 命の里事業による取組と 里の仕事人による支援

1 命の里事業による各地域の取り組み

(1) 舞鶴市岡田中地区での取り組み

舞鶴市岡田中地域が属する加佐地区は、由良川河口部の農山村地域で、1957年に舞鶴市に編入されたこの地区は、5つの旧村から構成されている。農家数は、舞鶴市全体の31.2%を占める。しかし、舞鶴市に編入された当時の人口から比較すると約2分の1に減少している。このまま過疎化が進むと集落機能が失われるという危機感から、活性化のための話し合いが始まり、1989年に有志による「村づくり委員会」が発足した。村づくり委員会の発足は有志による活動であったため、移住希望者の空き家物件や就職に関わる情報収集にも限界があるなど課題も多くあった。このような中、2010年「命の里事業」に応募し、岡田中村づくり委員会が取り組むこととなった。「命の里事業」での計画策定にあたっては住民アンケートを実施し、その結果から、人口減少・高齢化を地域の最重要課題として扱うこととし、地域全体として定住促進活動に取り組むこととなった。

事業開始の2010年は、住民から地域課題に対するアンケートを実施したほか、地域の一体感や地域に対する住民の関心を高めるために、地域ポスターを作成し、公民館に掲示した。翌2011年には村づくり委員会に課題ごとの検討委員会を設置し、対策を検討実践することとした。この年から里の仕事人が配置されたことから、村づくり委員会の話し合いに里の仕事人も加わり、対策について一緒に検討し、事業に対する助言などの支援を行った。

各部会での取り組みとして、①定住促進部会では、空き家情報のデータベース化や各集落の受け入れ条件の整理を行うなど、移住希望者の受け入れ窓口機能としての体制に取り組んだ。②農林振興部会では、獣害対策の勉強会や州ら鵜の環境点検、農産物加工・販売についても検討を行った。③地域資源部会においては、未利用の地域資源の活用策の検討として、バイオマスボイラーの試行や小水力発電調査などグリーンエネルギーの調査・研究を行った。また、地域資源マップを作成し、マップの活用として古里めぐりのツアーを開催した。④自治会再編委員会では、効果的な組織体制を検討する中で、公民館長制度を廃止し、岡田中連合

協議会を発足させた。⑤小学校利活用委員会では、先進地視察や舞鶴市担当者との協議を進め、ソフト・ハード一体となった活用に向けて検討を進めている。

村づくり委員会において、検討される中で必要となる基盤整備も実施されている。移住者確保のための整備としては、空き家の移住者用住宅への改修を4戸行い、うち1戸については、移住希望者用のゲストハウスとしてオープンした。また、住民が住み続けられる環境づくりとして公民館のトイレ改修や道路側溝を整備により環境改善を行い、営農の継続については、農業機械の導入や、農業用施設の整備などを行った。

(2) 綾部市水源の里での取り組み

綾部市では、限界集落の存続・再生のため、いわゆる限界集落と呼ばれる集落を「水源の里」として位置づけ、2006年、集落の再生と振興を目指し、全国初の水源の里条例を制定した。この条例は、水源の里における施策に関する基本的事項を定め、水源の里の振興の総合的かつ計画的に推進することを目的としている(1条)。この水源の里地区についても、2009年から3年間、命の里事業に取り組んでいる。導入にあたっては、市の「水源の里条例」による支援と京都府の「命の里」事業による支援を合わせて行うことにより、事業効果をさらに高めようという狙いがあった。

水源の里に指定された集落は個々に活性化計画を作り、取り組みを模索する中で、さらにこうした集落が連携・協力し取り組むことで、地域全体の活性化につながることを期待して、地域連携組織である水源の里集落連携組織を立ち上げ、里力再生事業に取り組むこととなった。水源の里集落連携組織は、老富集落(奥上林)、古屋集落(奥上林)、市志集落(中上林)と周辺集落に7集落からなる構成で運営され、事務局は綾部市水源の里条例担当課である、綾部市水源の里振興課(上林いきいきセンター)に置かれた。

水源の里集落は、自然豊かな環境に恵まれ、魅力ある資源、伝統文化が受け継がれた地域である。今後集落の消滅を待つのではなく、社会的ニーズにこたえるための受け皿づくりをはじめ、定住人口の増加と持続可能なコミュニティの形成に向けて、取り組みを進めることとし、里力再生計画を策定することとした。

2010年から里の仕事人が配置され、各振興目標での取り組みを具体化するため、地域の特性を活かした取組の検討が進められた。事業開始当初は具体的な検討に向け、先進地を視察する中で、特産品の開発と販売について検討を進めた。翌年からは里力再生計画を具体的にに取り組むこととし、各集落それぞれの特性を活かした取り組みが進められることとなった。

綾部市中上林にある市志集落は、以前からフキ栽培を行っていたことを活用し、集落の耕作放棄地を活用してふき園を開設し、ふき園オーナー制度を設けた。

綾部市奥上林にある古屋集落は、集落の奥に栃の群

生林があり、地域の最も特徴的な資源である栃の実を活用した特産品の開発、製造および販売に取り組んだ。古屋集落ではボランティアの力を借りることを計画し、併せてボランティアの受け入れによって、古屋の豊かな自然のPRにつなげた。ボランティアについては、京都府の「ふるさとボランティア（さとボラ）」による参加をきっかけに参加者による自主応援組織「古屋でがんばろう会」が結成された。

各集落の具体的な取り組みへの支援として、イベント掲示用PRのぼりや、キャラクター看板の製作、交流会での必要な材料購入の経費について支援し、また特産品の開発製造については、特産品用の資材や加工用の機材の購入などの支援を行った。

2 各地域による支援の効果と課題

命の里事業のように多年度による計画的な取り組みとなると、事業に寄り添う人間が必要になってくる。里の仕事人の配置により、地域に寄り添った支援を行うことで、住民たちでは見えにくい課題を整理することにつながった。地域住民だけでは行き詰ってしまう答えも、里の仕事人が助言を行い、またファシリテーターとして地域住民の考えをまとめたことで、計画作成を停滞することなく進められている。

命の里事業はソフト・ハード一体となった支援事業であり、ハード整備についても支援が可能である。岡田中地区では、空き家を改修し、ゲストハウスを開設する中で、許認可への手続き等必要となるが、法的な解釈や専門用語など住民にとっては大きなハードルとなる。しかし、里の仕事人が行政職員として、申請書類の作成などに大きな力添えとなり、スムーズな事務処理へとつながった。

また、水源の里集落においては、水源の里条例による市の支援と命の里事業による府の支援をうまく使い分け、効果的な取り組みへとつながっている。

さらに、地域課題解決のために関係法令等で手続きなどについて、窓口となる行政間の調整に里の仕事人が間に入り対応したことで、旅館業や食品加工などにおいて、必要書類の把握や様式の記入など、手続きが円滑に行えたことなどの効果も表れている。こうしたセクターを超えた連携が里の仕事人の人材としての特徴となっている。

これまで行政主導で進められてきた過疎地対策においては、住民のわが村のこととしての意識は薄く、その事業の効果や必要性についても地域住民として考えることは少なかった。しかし、自分たちで取り組める内容を考え、計画書を策定し、実行することで、村の存続に対して持てなかった希望が、自分たちの力で存続できるかもしれないという希望へと変わったのである。里の仕事人が寄り添い、地域の思いを引き出し、地域で取り組めるメニューを考え進めたことが住民た

ちの意識の変換へとつながったといえる。

命の里事業により地域の再生支援として大きな効果はあったものの、課題も多く残されている。

一つ目には、事業終了後に残された課題を誰が動かすかである。これまでは里の仕事人が地域連携組織の中に入り、進めてきたが、里の仕事人が関与しなくなった後、誰かがその役を引き継がなければならない。

岡田中地区においては、事業により移住者確保のための空き家改修や新規営農者のための条件整備は整ったものの、その整った状況を継続的に活用する必要がある。

水源の里集落についても、特産品の開発や都市農山村交流など個々の地域での取り組みが活性化したことにより、個々の水源の里としては成果があるものの、水源の里一帯の活性化につなげるための連携や仕組みの構築が必要である。

命の里事業が終了しても地域の取り組みが終わるわけではない。事業開始により住民主導で動くことへのモチベーションを維持するためには、継続的な人材支援についても検討が必要である。

二つ目には、基礎自治体である市町村との関係である。命の里事業による里の仕事人の配置は地域にとっては喜ばしいものの、里の仕事人のほうが市よりも地域事情を把握するといった状況も生まれる。事業主体である京都府としては、地域における里の仕事人の評価が得られたことから、市町村と役割分担するよりも連携し地域課題に取り組むことが市町村への支援として必要と考える。しかし、命の里事業による市町村からの評価では、市町村がやるべきことを高補助率で実施することができたという評価の一方で、命の里事業終了後に同様の支援事業を市町村が引き継ぐ可能性への懸念も持っており、市町村における成果として捉えるまでには至っていない。

また、綾部市水源の里条例のように、命の里事業と同様の支援施策を市町村が取り組んでいる場合、個々の集落の特徴を活かした取り組みは進めるものの、集落全体の取り組みのバランスを考えた支援を基本とする。水源の里条例による指定地域全体の活性化を目指す中で、個々の地域事情を一番よく知る市としては、同様の事業による支援よりも広域行政として、他市との連携やフォローアップなどの後方支援のほうがあるがたいと感じる一面も持っている。

命の里事業による里の仕事人については、地域に寄り添った支援により効果が認められるものの、その特徴的な人材支援であることから、事業終了後の人材支援や市町村との関係性について課題とされる部分も多く、継続的な地域支援や市町村との役割分担について整理が必要であると思われる。

Ⅲ 里の仕事人へのアンケート結果

1 調査の実施概要

(1) 調査の目的

里の仕事人について、実際に業務に携わった職員から、具体的な支援や制度の効果や課題についてアンケートによる聞き取り調査を行い、調査結果から見える、里の仕事人の現状と課題等を整理し分析する。それにより、里の仕事人という地域人材支援制度のあり方について検証を行う。

(2) 調査方法

調査は、2016年12月に行った。調査対象者は現在任命されている里の仕事人14名、里の仕事人を経験した現職の職員12名の26名で、回収は22名84%であった。調査はすべてメールで実施した。

2 調査の結果

(1) 里の仕事人による支援の効果

里の仕事人として地域支援の効果があるとの回答では、「再生計画やビジョンにアドバイスできた」「何かやろうという姿勢の醸成、組織作りに繋がった」など、連携組織の運営や活動に対する効果に繋がったことを

あげている。他にも「地元の人同士では言いにくいことが言える」といった外部人材としての効果もあげられている。(図1)

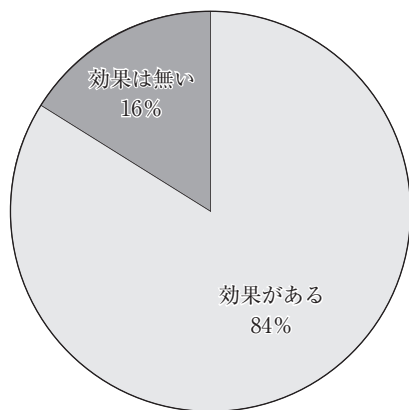
里の仕事人による支援が必要とされる期間について、回答の中には定められないとするものもあり、地域によって差があることや、地域活動は事業終了後も続いていくことなどから期間を決めることへの難しさがあることが窺える。(図2)

(2) 里の仕事人として求められるスキル

里の仕事人に必要なスキルについては、コミュニケーション能力を求める回答が一番多く、次に、コーディネート力、地域及び関係機関の調整力といった回答結果になっている。(図3)

各地域での支援において、専門職であることが、里の仕事人としての業務に活かされている理由として「米や野菜づくりの栽培指導」など農業職としての専門分野が活かされたことへの回答が多く、その他は「支援制度の助言や説明」など、行政職員としてのスキルが活かされたことへの回答もあった。また、回答の中には「直接的なスキルはそれほど必要ではなく、意欲さえあれば行政職や他職種でも職種は何ら関係ないと思う。」といった専門職である必要がないことについても意見としてあがっている。(図4)

図1 里の仕事人による地域支援の効果



※担当地域によって異なる場合は複数回答

図2 里の仕事人による支援が必要とされる期間

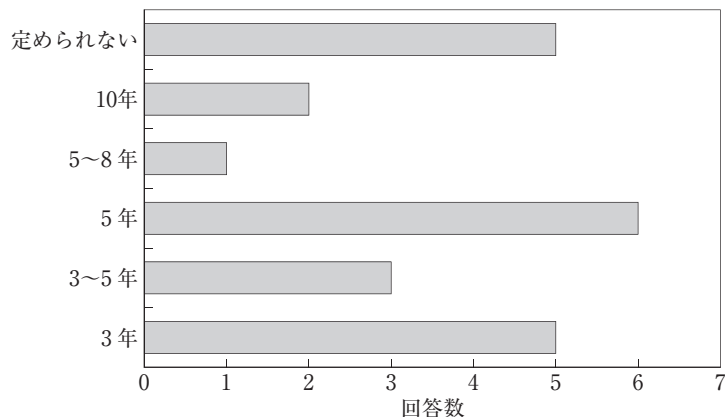


図3 里の仕事人に必要なスキル (複数回答)

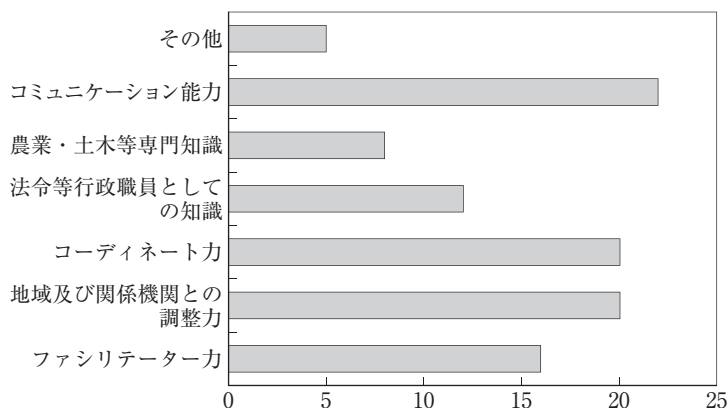
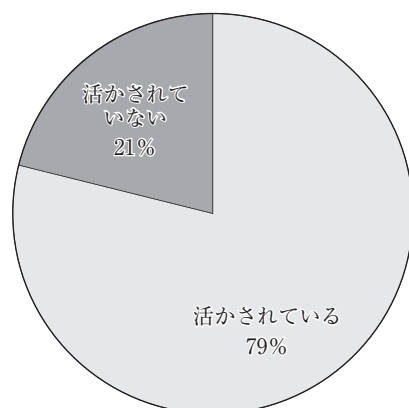


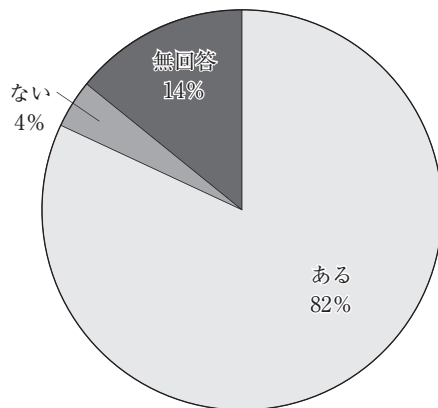
図4 専門職員であることの活用



(3) 里の仕事人による地域人材支援制度

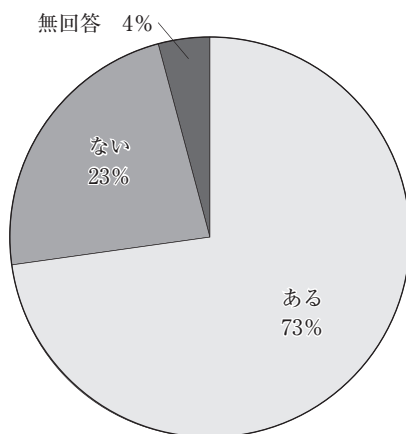
里の仕事人による地域人材支援制度が京都府の制度である必要性については、「ある」と回答した理由として「市等村合併により、末端自治体であっても現地に入る時間がなくなっている。」といった市町村のバックアップ支援としての考え方のものや、「市町村を超えた活動ができる」「国では、現場に遠すぎる。市町村では、一部の取組となり、広域的な動きとはなりにくい」といった京都府であることが支援制度として効果があるという考え方のものもあった。(図5)

図5 里の仕事人が京都府の制度である必要性



里の仕事人としての地域人材支援制度に対する課題について、「ある」がと回答した理由として、「向き不向きのある業務であるため、適任者の選抜に考慮」といった、適任者への任命にあたっての課題や、「兼務職(0.5人)は中途半端であり、仕事人は専任とするべき」「公務員であるので、必ず異動がある」。といった兼務や人事異動による課題、また、「ソフトとハードの継続的な予算確保」といった命の里事業の支援期間やそれにあった予算確保に対する課題の回答もあった。(図6)

図6 里の仕事人としての制度に対する課題

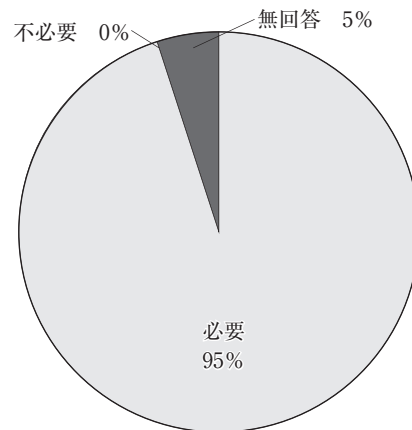


(4) 市町村との連携

里の仕事人が地域支援を行うにあたって市町村の連携が必要な理由としては、「市町村と連携しなければ

意味がない」といった連携が必須であるとの回答や、「地域の活性化に向けて、目標の共有化が大事」といった共有化に対する必要性、「地元の最終相談者は市町村。府は先導しているだけ」、といった、基礎自治体である市町村に対して、里の仕事人が補助的に支援を行っているという意識がうかがえる回答もあった。(図7)

図7 里の仕事人の地域支援において市町村との連携の必要性



3 調査結果の考察

(1) 里の仕事人の必要性

里の仕事人による地域支援の効果は、連携組織による運営に対するアドバイスといった命の里事業の効果につながるものがほとんどであるが、外部人材であることにより反対に相談相手となりやすかったりすることもある。地域の取り組みに対する思いが強ければその分、里の仕事人としての支援の効果も表れる。反対に、連携組織が機能せず、地域の活動に対する思いが弱ければ、アドバイスの必要もないことから仕事人の支援も必要とされない。また、必要とされる期間については命の里事業の支援期間である3年では短いと感じている仕事人もおり、地域の継続的な活動に対して外部人材による支援について、検討の必要があると思われるが、里の仕事人が継続的に支援を行うのか、違う人材による支援を行うのかについては整理が必要であり、里の仕事人に代わる人材として、里の仕掛人や里の公共員が引き継ぐことを解決策とする場合は、それぞれの人材制度に対する課題を整理した上で進めるべきである。

(2) 里の仕事人としてのスキル

里の仕事人の支援内容及び効果から、里の仕事人として、コーディネーターやファシリテーター、調整役といったものが役割として求められており、必要となるスキルは、コミュニケーション能力やコーディネート力、連絡調整に対する能力などであることが分かった。農業職や農業土木職といった専門性については、活動に付随して役立つことはあるものの、必須条件に

はならないと思われる。里の仕事人の任務遂行や再任に対する思いは里の仕事人が業務としてやりがいがあったかどうかを窺えるものであり、再任を希望する者はこうしたスキルを持っている職員であることから、業務にあたりやすかったとも考えられる。以上のことから考えると、里の仕事人としての必要なスキルを持つこと、それを得意とすることを踏まえた選定がされるよう考慮されるべきであり、また、研修などによるフォローも必要である。

(3) 里の仕事人の制度による効果と課題

里の仕事人の支援の効果については、地域計画の作成や地域活動を進めるうえで、里の仕事人がコーディネーターや、ファシリテーター、関係機関との連絡調整、相談役などといった役割を担うことで、地域住民が主体的に取り組める環境づくりに対して効果が表れている。こうした効果を里の仕事人自身も実感しており、支援の必要性を感じている。

しかし支援の必要性を感じる一方で、行政組織としての課題も感じている。里の仕事人としては、長期的な支援が必要であると考えているが、そのためには、任務遂行の期間についても地域の支援状況を踏まえる必要があり、長期支援に対する財源確保も必要となってくる。

また、市町村との関係性についても、里の仕事人は市町村との連携を必要と感じている中で、連携が取れている場合や取れていない場合がある。このことについては、市町村側が府の事業だからといって連携を拒むことに対して、京都府側は市町村側の姿勢に対する問題とせず、なぜ府に人材支援制度があるのかを理解してもらう努力が必要である。また、常に情報共有を行うなど、京都府側からの歩み寄りによってこれまでの府・市町村の関係になかった連携の形が実現するのではないかと考える。

いずれにしても、里の仕事人としての人材支援制度を効果的な制度として活用するためには、これらの課題を整理し、よりよい支援制度とすることで、地域が必要とする支援の形へと確立されていくと考える。

IV 各地で導入されている地域人材支援制度

1 地域担当職員制度による地域人材支援

地域担当職員制度は、1968年に千葉県習志野市で採用された「地域担当制」が全国的先駆けになっている[桜井 2009, p. 59]。制度設計は自治体によって若干違いがあるが、基本的には職員が一地域の担当として配属され、地域住民主導による課題解決に向けた取り組みを支援することが目的とされている。「地域担当職員制度」は京都府内の市町村では行われていないが、他府県の市町村による「地域担当職員制度」を見てみると、各自治体によって対象地域や派遣

人数も様々である。

(1) 地域担当職員制度の構造

ここでは、滋賀県米原市、青森県八戸市における地域職員派遣制度の基礎的な制度構造について、見ていくこととする。

(1)-1 滋賀県米原市「地域担当職員制度」の構造

滋賀県米原市においては、2013年10月から、市内全域で“職員いきます！プロジェクト”「地域担当職員制度」を開始している。

対象地域は、市内の自治会を基本単位するが、複数の自治会で構成された団体も対象としている。担当職員は、地域のまちづくり活動における課題の解決に取り組む対象地域に配置することとし、各地域からの申請により職員を派遣決定している。各自治会等には3～4人の職員が配置され、配置職員の内訳として、課長補佐級以上から1人、主幹級以下から2～3人となっている。職員の任期は2年となっており、開始からの配置状況については、これまで31自治会と2団体に117人が配置されている。

(1)-2 青森県八戸市「地域担当職員制度」の構造

青森県八戸市では、市民と行政の協働のまちづくりを推進するために、地域住民と市の担当職員が一緒になって、地域の課題解決や地域づくりについて考えていく「地域担当職員制度」を、2008年から実施している。

主な役割は、①地域づくり会議への出席（地域の課題解決や地域づくりについて、地域住民と一緒に考えるため、話し合いに参加）、②地域コミュニティ活動への助言（地域住民が自主的に行う公益的な活動に役立つ情報を提供）、③町内会の意見・要望の受け付けと担当課への取り次ぎ（各地区の町内会長から町内会の意見・要望等について、窓口となり担当課や関係機関へ取り次ぐ）となっている。

地域担当職員の配置については、通常業務との兼務により、23地区公民館の対象区域毎に1～2人を任命している。任命に当たっては、行政経験の豊富な主査級から課長補佐級の職員を対象に庁内公募し、地域づくりに熱意のある職員を任命している。

(2) 地域担当職員制度による効果と課題

各自治体の事例から制度構造をみると、制度導入については、地域と行政との協働によるまちづくり推進を目的としており、制度導入により期待される効果として、自治体行政内部においては、職員が地域との距離を縮めることへの効果と併せて、職員の能力の向上にもつながることが期待される。また、地域においても、地域住民自らが課題解決に向けて取り組む体制につながることが期待されている。

実際に、導入の効果について確認すると、八戸市では、まず地域側の効果として、「担当職員を通じて行政情報や行政支援の有効活用が図られた」「地域づく

り会議を活用して、課題解決に向けた自主的な取り組み（地域コミュニティ計画の策定等）が促進された」と地域による情報の活用や計画策定の促進に対する効果をあげている。市側の効果としては、「地域と行政の情報共有や連携が促進された」「複数の部課にまたがる地域課題への対応や調整が迅速かつ効率的に実施された」「既存制度の見直しの検討につながった（街路灯設置補助対象の拡充）」との内容から、行政と地域との距離が縮まったことにより、住民目線での検討が出来るようになり、また、庁内組織の連携も促進される結果となっている〔総務省 2009〕。

青森県八戸市においては、制度導入により、「パイプ役」として、行政と地域の距離が縮まり、自治体組織内部の連携調整も図られたことで、効率的な地域支援へと繋がったことが効果として窺える。

「パイプ役」としての地域担当職員の役割について、住民にとってわかりにくい自治体の縦割り行政を補完する役割を持つ〔稲垣 2014、p.93〕。また、「パイプ役」となることで、地域担当職員としての活動を通じた自治体職員の能力向上に期待できる〔稲垣 2014、p.93〕。

しかし、この意義が存在する一方で、制度導入については様々な課題も存在する。まず、住民側の受け取り方としては、担当職員制度導入への過度の期待などから住民の主体性、自主性の確立という狙いに反して、かえって要望・陳情を通じた従来型の相互関係を強めてしまうことも現実にある〔桜井 2009、p.66〕。制度の運用によっては、住民主体による地域活動を「支援」という本来の目的から逸脱し、地域の「自立」や「自律」を逆に阻害してしまうことも考えられる。〔稲垣 2014、p.97〕

「パイプ役」としての職員をめぐるも、自治体の守備範囲の問題として、地域住民から自治体に挙げる場合においては、住民からの要望への対処が問題となる。要望内容は、必ずしも「行政の守備範囲」内にとどまるものとは限らない。安請け合いするようなことがあれば住民から反発を受け、行政との信頼関係に及ぶ。住民も地域担当職員も、予め「守備範囲」について十分理解しておく必要がある。反対に、地域担当職員が自治体の各部局から出された情報を住民に伝達する場合の問題伝達において、その専門的な知識や背景となる事業等を踏まえたうえで正確に伝達できるかという問題の発生が生じる。地域にとって好ましくない伝達の場合、住民からの不満や批判を一身に受けることにもなりうる。〔稲垣 2014、p.94〕地域担当職員制度の導入の意義として派遣される職員は自治体行政内部と地域を繋ぐパイプ役となることで、自治体側にも地域側にも効果として現れている。しかし、地域の要望など持ち帰ることは、地域側から見ると「御用聞き」と捉えられることも多い。どこまでの内容を持ち

帰り、誰に伝えるのか、処理する担当課が明確で無い場合もある。

こうした課題を解決するにあたっては、まず、地域担当職員の位置づけや役割について自治体側が明確化する必要がある。〔幾、中川 2014、p.26〕このことは、自治体側が地域に対して明確化することにより、地域の職員に対する過度な期待や行政側への依存の意識も軽減されるだけでなく、担当職員制度を導入する自治体側においても本来の地域担当職員制度の意義について理解することへとつながる。

地域担当職員制度が行政側にとっても、地域側にとっても効果的な制度として活用されるためには、パイプ役となる地域担当職員にとっては、「わかる」勇氣と「つなぐ」誠実さが必要である〔大杉 2013、p.12〕。地域住民にとっても、地域担当職員に依存することなく、自ら地域課題解決に向けて取り組む中での支援として、地域担当職員を頼ることと認識する必要があり、地域住民の意識を変えるためには、制度への正しい理解に向けた行政側の対策が必要である。住民主体の地域づくりの推進には、行政と地域コミュニティとの従来からの硬直化した関係構造の見直しが必要であり、担当職員制度を取り巻くこうした環境整備が併せて検討されるべきと考える〔桜井 2009、p.70〕。

(3) 地域担当職員制度の特徴

地域担当職員制度の特徴として、まず自治体職員であり、任命により地域担当職員となることから人事異動などにより任命が解かれれば自治体組織の中で別の業務に戻ることになる。自治体によって、専門職を任命しているところもあるが、ほとんどが一般職による任命となっており、地域担当職員としての資質や専門性などについて任命基準は定められていない。地域担当職員の任務としては、「地域づくり会議」などの話し合いの場の進行や計画作成に対する助言などの支援や、自治体の窓口としての役割、自治体組織を横断的につなぐといったことについては、里の仕事人と類似するところがある。ただし、里の仕事人の命の里事業に対する支援のように基盤整備などの支援に対しては、既存の事業により行われることとなる。計画作成についても、京都府命の里事業のような農村集落に対するものばかりではなく、市街地の地域などのまちづくりに関する取り組みの支援なども行われている。

2 地域おこし協力隊制度による地域人材支援

(1) 地域おこし協力隊の概要

地域おこし協力隊は総務省が2009年から導入した制度である。総務省の資料によると、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」として委嘱することとしており、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・定着を図る取組とされている。制度による地域おこし協力隊の活動期間は1年以上、3年以下としており、制度による総務省の支援としては、地域おこし協力隊の募集や活動、起業支援に対する自治体の経費について、特別交付税により財政支援を行う。

地域おこし協力隊の隊員数及び取組団体数については、開始当初の2009年は89名、31団体であったが、年々増加しており、2015年には2,625名、673団体となっている。

2015年に総務省が実施した地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査結果によると、隊員のうち4割が女性であり、8割が20～30代となっている。

(2) 地域おこし協力隊制度による効果と課題

地域おこし協力隊の導入に対し、受入自治体側は期待する効果について、沼倉、今井、敷田は、①定住期待型、②「新しい風」期待型、③業務遂行期待型、の内容の3つに分けられるとしている。①の定住期待型とは、隊員に対して、任期終了後地域に残って住み続けること、②の「新しい風」期待型は、隊員にお願いした業務に対して、もしくは地域の停滞した雰囲気に対して、何等か新しい風を吹き込んでもらうこと、③の事業遂行型とは、隊員に対して、任期中に依頼した特定の業務を適切に遂行すること、としている。[沼倉、今井、敷田 2015、pp.172、173]

この3つの期待という要素に対して、どのような課題があるかについて分析すると、一つ目の定住への期待に対して、総務省が2015年に実施した地域おこし協力隊の定住状況等に関する調査結果によると、任期終了後の約6割の隊員が同じ地域に定住している。詳細については、隊員945人のうち、同じ地域に定住した隊員は557人、59%となっており、その内訳は、活動地と同一市町村内に定住が443人、47%と、活動地の近隣市町村内に定住が114人、12%となっている。

地域おこし協力隊制度の目的から考えると、隊員として活動後は同一地域に定住することが望ましいが、調査結果では59%と低く、また、同一市町村内での定住については、47%だけとなっていることから、隊員の任期終了後の定住に対する課題が窺える。

定住へとつながるための任期終了に向けた自治体による支援において、自治体が、隊員を第一次産業に就業させるための支援に力を入れる一方で、起業支援の実施が少なくいことが判明した。自治体のほとんどが隊員の活動地域へ定住を望んでいるものの、定住を制度の趣旨と考え、活動地域への定住を希望する隊員は、全体の半数程度にしか過ぎない。[中尾、平野 2016、p.23] このことから、支援する側とされる側のニーズや意識にミスマッチが生じている [中尾、平野 2016、

p.23] 事が読み取れる。地域おこし協力隊の定住を導くにあたっては、いくつかのミスマッチや矛盾を解消することが有効であり、任期終了後の隊員の定住については、隊員終了後の進路なども受け入れ自治体が支援の対象としてとらえ、隊員が望む進路などを確認し、起業支援や就労支援を行うことが必要である。

二つ目の「新しい風」への期待について、この「新しい風」の違う表現として、「よそ者」としてあらわされることもある。隊員が「よそ者」であることで、「地域が気づかないもの」への掘り起こしや、新たな取組についての仕掛けなど、地域の活性化につながる動きを期待するものである。沼倉、今井、敷田は、よそ者効果として、「①他社の視点で地域を再発見・評価できる、②外部の視点が自意識や誇りを涵養する、③地域外からの知識移転、地域に不足する知識や技能、ノウハウを持ち込む、④異質性が地域に「気づき」をもたらす、地域の変容を促進、⑤既得利益と同化していない存在として、しがらみがない立場からの問題解決が可能、」[沼倉、今井、敷田 2015、p.103] の5点をメリットとして挙げている。しかし沼倉、今井、敷田は、「よそ者であるという理由だけでその効果が発揮されるのではなく、よそ者と地域の「内なる者」との関係でメリットは生ずる。つまり、よそ者だから効果があるのではなく、あくまで受け入れる地域と協力隊員の関係や属性の差、その相互関係から生まれることだという認識が重要である」[沼倉、今井、敷田 2015、p.103] としており、受け入れる地域と協力隊員の関係や属性の差、その相互関係から生まれることだという認識が重要であるとしている。

三つ目の業務遂行への期待については、地域の新たな「担い手」として、隊員が活躍することを期待するものであるが、ここで生じる問題として、地域が地域おこし協力隊なら何でもできると勘違いしているからである。隊員が地域おこしにかかわっていきこうとしても、実際にはそれぞれの地域にはそれまで積み重ねられてきた取り組みや組織、人間関係がある。その結果、地域外から来た隊員が、既にある「地域システム」にどのように関わっていけばよいのかわからない [沼倉、今井、敷田 2015、p.45]。こうした、問題の前提として、地域と隊員とのマッチングも重要な要素となる。業務遂行にあたっては、その業務を具体化だけでなく、地域活動への取り組み方について、隊員、地域、受け入れ自治体が常に情報を共有しながら進めることが大切である。

地域おこし協力隊制度は、隊員が地域リーダーとして送り込まれる制度ではなく、地域人材として地域とともに取り組んでいく制度である。自分たちの地域のために取り組みを進めるのは、そこに以前から住む地域住民であることには変わりはない。地域おこし協力隊制度の課題解決のためには、隊員、地域、受け入れ

自治体の三者が同じ方向を向いて考えていかなければならない。

(3) 地域おこし協力隊制度の特徴

地域おこし協力隊は、都市部の若者であり、派遣地域に移住することが条件として定められており、隊員でなくなっても地域への定住が望まれている。地域おこし協力隊の役割については、明確化されていないことも多く、そのことが地域おこし協力隊として自由に動けるというメリットでもあり、反対に隊員として地域への取り組み方が分からないまま終わってしまう事例など課題もある。地域おこし協力隊の資質や能力については特に定められていないが、本人の得意分野を活かして地域で取り組むなどの事例は見受けられる。しかし、そういった事例は多くはなく、反対に若者であるということもあり、地域活動などに対する経験は少ない隊員が多い。

V 制度による人材の活用とそのあり方

これまでの各章での考察内容を踏まえ、地域における人材支援制度のあり方について、検証する。

1 他の地域人材支援制度の比較

ここでは、それぞれの制度について構造や効果、課題を踏まえて比較検証する。

(1) 人材支援制度の目的と役割

まず、それぞれの共通点について考えると、どの人材も地域に寄り添った人材であり、地域が主体的に取り組むことを目的とした制度となっている。ただし、支援内容については、里の仕事人や地域担当職員が、取り組みに対するコーディネーターやアドバイザー、地域住民の窓口や関係機関の調整などパイプ役としての機能を求められるのに対し、地域おこし協力隊については、その任務が明確化されていないことから、隊員に任せられる部分もある。

里の仕事人については過疎化・高齢化が進む農山村集落の再生と持続的発展の推進が目的であり、地域担当職員については、地域と行政との協働によるまちづくり推進が目的となっている。いずれも、地域に対する支援を遂行するために派遣されることに対して、地域おこし協力隊は、間接的に行政側の支援施策にかかわるだけで、本人としては隊員として活動する地域での起業や定住といったことが目的となっている。

(2) 地域支援人材の身分とスキル

地域おこし協力隊は隊員となることで制度における人材として「雇用」されることとなる。里の仕事人、地域担当職員は、行政職員であり、制度により「任命」されるものの、「解雇」されることはなく、あくまでも「業務」を遂行する人材である。里の仕事人、地域担当職員は、地域が必要とする場合制度に基づき

派遣されるが、地域おこし協力隊の場合は、地域が必要としていてもそこを活動の地として希望者がいない場合もある。次に地域支援人材としての職種については、里の仕事人については、農業職や農業土木職の職員が配置されているのに対し、地域担当職員については、自治体によっては分野別による専門職員を設けているところもあるが、多くの自治体では一般職員が配置されている。これに対し、地域おこし協力隊は、隊員採用にあたって専門職であることは条件とされていない。

里の仕事人、地域担当職員が熟達者であることを求められるのに対し、地域おこし協力隊は若者であることを求められ、そのことから、地域おこし協力隊については地域支援人材としての制度ではなく、人材育成のための制度としても読み取れる。

(3) 支援人材としての配置期間

地域担当職員については、導入自治体により違いはあるが、福井市や米原市については任期を2年とするなど、任期を設けている場合もある。里の仕事人については、命の里事業の支援期間の間は担当地域に派遣されることとなるが、支援期間にかかわらず、職員が人事異動により変更となる場合もある。地域おこし協力隊員については、活動期間が1年以上3年以下となっているが、それまでに隊員を退く者もいれば、隊員終了後も地域に定住し、活動を続けることもある。

(4) 支援による効果

それぞれの制度による支援の効果については、共通する点については、里の仕事人、地域担当職員、地域おこし協力隊のいずれの人材においても、地域住民がそれぞれの人材を通して、地域が変わるきっかけにつながったことである。しかし、効果については、「よそ者」であることで支援の効果が「表れる」地域おこし協力隊に対し、「行政マン」としての支援により効果が「求められる」里の仕事人、地域担当職員との違いがある。里の仕事人、地域担当職員は、地域の取り組みに対する寄り添い型の支援により、地域の自主的な取り組みの推進などが効果としてあげられているのに対し、地域おこし協力隊は、隊員が自ら活動することを通して、地域側に「気づき」や「刺激」を与えることにつながっている。隊員によっては、地域住民も巻き込んだ活動をしている場合もあるが、里の仕事人、地域担当職員のように、地域が主体的に動くことに対することに下支えすることにより地域主体の活動を促すこともある。地域おこし協力隊の場合は隊員が中心となり動くことで、地域住民の活動へと広がるといった違いがある。

こうしたことから考えると、行政職員である里の仕事人、地域担当職員の地域人材支援制度は都道府県と市町村という違いはあるものの、制度について類似するところがある。

表 1 京都府市町村職員数の状況

		1999年	2004年	2008年	2014年
京 都 市		18,404	16,797	15,549	13,858
福 知 山 市		1,367	1,263	1,259	1,297
舞 鶴 市		1,132	1,009	878	875
綾 部 市		461	411	383	380
宇 治 市		1,498	1,432	1,422	1,435
宮 津 市		335	299	258	239
亀 岡 市		731	777	738	736
城 陽 市		637	582	520	466
向 日 市		519	430	403	399
長 岡 京 市		749	618	572	555
八 幡 市		715	653	595	595
京 田 辺 市		616	643	591	588
京 丹 後 市		1,200	1,250	1,091	1,054
南 丹 市		520	478	436	393
木 津 川 市		621	552	504	500
乙 訓 郡	大 山 崎 町	232	178	144	141
久 世 郡	久 御 山 町	272	272	258	236
綴 喜 郡	井 手 町	140	122	111	106
	宇 治 田 原 町	129	130	127	128
相 楽 郡	笠 置 町	52	51	45	48
	和 束 町	119	102	81	79
	精 華 町	348	338	295	304
	南 山 城 村	53	59	48	52
船 井 郡	京 丹 波 町	407	375	287	278
与 謝 郡	伊 根 町	76	78	69	69
	与 謝 野 町	334	307	285	264

出典：京都府統計資料（京都府ホームページ）

2 都道府県による人材支援制度

第1節において、里の仕事人と地域担当職員制度が類似していることについて触れたが、都道府県による地域人材支援制度は京都府と高知県の地域企画支援員制度のみであり、全国的には地域担当職員制度を地域支援人材制度として基礎自治体である市町村が活用している場合が多い。地方自治法第2条第3項は、「市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。」と規定している。これは、市町村が住民に最も身近な普通地方公共団体であり、住民の日常生活に直結する事務処理を幅広く包括的にその任務をすることを明らかにしたもの〔松本 2002、p.198〕であって、個々の地域支援は本来市町村の役割であり、地域の実情を常に把握し、地域ニーズに合った施策を考えるのは基礎自治体である市町村の役割であるためである。それは、

単に「地理的近接」だけをいうのではない。住民参加の有効性、生活との関連、比較的高い対話（コミュニケーション）の機会などがその要素なのである〔岩崎 1999、p.24〕。しかし、全国的に過疎化高齢化が進む中で、京都府においても同様であり、また市町村合併により担当する行政域は広域化する反面、合併の有無にかかわらず、いずれの市町村においても職員数の削減が実施されている。

こうした市町村の状況において、個々の地域に寄り添った人材による支援を行う体制を整えることが困難になっている。京都府における市町村の職員の状況をみると、1999年と2004年を比べてみると、どの市町村も減少していることが分かる。（表1）

地方自治法5条2項は、「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処

理することが適当でないと認められるものを処理するものとする」と規定している。都道府県は、広域事務、連絡調整事務及び補完行政事務という3種類を処理することとされているが、地方分権時代にふさわしい都道府県の役割として、①広域的課題への対応、②市町村に対する支援・補完、③地域の総合的なプロデューサー・コーディネーターという3つの役割を担っていく存在〔全国知事会 2001、p. 54〕である。このことを踏まえ、都道府県による人材支援制度による市町村との関係について考えてみることにする。

(1) 広域的課題への対応

都道府県の果たすべき機能のうち最も本来的といえるのは、市町村の区域を越えて広域にわたり処理することが必要な広域機能〔三好 2012、p. 140〕であり、例えば、地方の広範囲の計画策定や主要な統計調査のように広域にわたる地域を対象として行われる計画の策定や調査、治山治水事業、交通基盤整備等広域にわたる地域を対象として実施される建設事業、公衆衛生の水準の維持、広範囲な環境保全整備等広域の区域にわたる区域を対象にして一定の行政目的の実現又は行政水準の確保を図るものなどがある〔松本 2002、p. 202〕。地域への人材支援についてはこの広域機能は直接的な機能としては位置づけられないが、地域への課題解決について取り組みを進める中で、時には、近隣市町村との連携や先進地域からの情報収集など、都道府県が人材支援制度を活用することで、広域的なネットワーク機能を活かした取り組みへと進められるといえる。

(2) 市町村に対する支援・補完

都道府県における市町村への補完事務とは、要するに、一定の規模と能力を持つ市町村であれば、その気になれば処理可能であり、実際に処理している場合もあるが、市町村の規模・能力その他の理由によって、都道府県が処理する事務のことである。〔市川 2013、p. 30〕市町村の職員規模などの理由から、地域に対する人的支援を行うことが難しい場合にあって、都道府県が地域に対する人的支援を行うことも一つの役割であると考え。先にふれたように、多くの市町村において、職員が減少している中で、こうした市町村の体制を考えても、都道府県による人材支援制度としての市町村支援は必要であると考え。

また、都道府県による市町村支援については、市町村の政策法務的機能を強化するため〔外川 2001、p. 49〕の役割も兼ね備えている。この政策法務的機能の強化にあたっては、都道府県による人材支援制度が、その制度に関わる市町村職員の資質向上につながることも含まれると考え、例えば里の仕事人のような都道府県職員の人材支援制度で派遣された職員の活動を通して、市町村職員も地域支援の取り組み方を学び、職員としての資質向上につながることも期待できる。

市町村に対する市町村支援機能について、外川は「市町村が独自の施策を行っていくに当たって、人的・物的・技術的・財務的支援を行っていく機能」〔外川 2001、p. 48〕としており、「これらの支援は、住民に最も身近な基礎自治体である市町村の施策を通して、住民福祉の向上に間接的に繋がっていく」〔外川 2001、p. 48〕としている。

里の仕事人のような地域支援人材の派遣は、都道府県事業に対する地域人材支援であるが、里の仕事人による地域支援による効果は、基礎自治体である市町村の施策に対しても間接的な支援として効果がある。

都道府県による地域人材支援は、地域に直接的な支援を行う上で、市町村の施策に対しては補完的な機能を有していると言える。

(3) 地域の総合的なプロデューサー・コーディネーター機能

京都府が府内市町村に行った「今後の高齢化・人口減少社会における市町村の対応方策にかかるアンケート」の調査結果によると、京都府の役割については、市町村の企画立案支援が最も高く、次いで職員や専門人材の調整、広域連携の推進となっている。これは、京都府が、市町村の地域支援施策に対し、総合的なプロデューサー・コーディネーターとしての機能による支援が必要とされているとも考えられなくはない。市町村は都道府県に対して、監督的な立場からの利害調整ではなく、いわば市町村の連合体の事務局的な立場でコーディネーター機能を果たす〔三好 2012、p. 144〕ことが求められており、先端的な情報・技術の提供、政策法務の支援からの助言、専門的人材の派遣の言った分野において〔三好 2012、p. 144〕今後、都道府県の役割として必要となってくると言えよう。

(4) 人材支援制度活用による市町村との関係

都道府県による人材支援制度については、都道府県の果たすべき機能である①広域的課題への対応、②市町村に対する支援・補完、③地域の総合的なプロデューサー・コーディネーター機能、を踏まえての活用が必要である。実際に地域への人材支援にあたっては、市町村の意向を踏まえたものでなければならず、そのためには常に情報共有・調整を図るなど、連携することが大切である。

京都府の「今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のありかた研究会」〔京都府 2012〕において、今後の京都府と市町村の在り方について、地域の公共を共に担うパートナーとして、住民目線を大切にしながら効果的な連携を図り、住民起点の対応や地域課題の解決に向けた取り組みを進めていくことが求められているとしている。今後の京都府の役割として、京都府と市町村がフラットなチームを組み、府職員が広域的な視点も持って直接現場に入り、複合的課題の解決・解決方法の道筋をつける仕組みづくりが必要と

している。里の仕事人による人材支援制度は、この広域的な視点を持つ府職員による現場支援であるといえるが、第2章、第3章で述べたように各地域における取組状況やアンケートの結果を踏まえると、すべての取組みにおいて市町村との連携が取れているとはいえない。命の事業の事業主体である京都府は、人的支援により地域支援事業として直接的に行う場合であっても、基礎自治体である市町村の地域に対する支援の役割が無くなるというわけではない。市町村の地域支援に対する役割を考えると、市町村との連携は必須であり、都道府県側も市町村側もこうした認識の元、地域人材支援制度による地域支援に取り組む必要がある。

3 効果的な人材支援制度

(1) 外部人材による支援の意義

外部人材の導入は、地域自身が持続的な活力を取り戻すことを支援することである〔田口 2015、p.19〕。持続活力とは「自治の再生」であるといえる〔田口 2015、p.19〕。地域の自治をどう創りなおしていくかが地域再生の命題であるといえ、そこに寄与することが地域支援の目的ではないか〔田口 2015、p.19〕。里の仕事人による支援における効果や課題について、第2章や第3章でも述べたが、地域住民だけの取組みを継続するとなると、地域特有の地縁関係や力関係から、住民同士による感情的な部分により地域活動に影響が出る可能性もある。しかし外部人材が住民の中に入ることで中和剤となる効果もある。第3章のアンケート意見でもあったように地域住民では言いづらいこと言えるといった、外部人材であることで、割り切った人間関係として付き合えることができるという効果もある。これは、人材として派遣される担当者にも言えることである。地域担当職員制度において、導入自治体によって担当地域に居住している職員が配置される事例もある。この場合、地域に居住していることから住民にとって職員に様々な要望を頼みやすい反面、その職員に仕事が集中してしまう場合〔稲垣 2014、p.100〕や、何かのトラブルでもあれば、その地域に住めなくなってしまう場合も考えられる〔稲垣 2014、p.100〕。こうした問題は、地域担当職員が同じ住民であることにより住民の職員に対する依存体質を招くとともに、職員にとっても精神的な負担となる。このようなことから考えると、外部人材としての適度な距離感があるほうが、地域住民と人材が良好な関係の中、取組みが遂行できる。

(2) 地域の主体性を育成するための伴走型支援

里の仕事人や地域担当職員の支援効果として、地域住民だけでは気づかない地域資源の発見や地域における課題について、地域と一緒に考え、整理することから始める。そこから地域活動への目標を定め、活動内容を具体化する。このことは、地域の取組みへの

「見える化」につながり、これまで行政主導の施策により地域住民に見えていなかったものを「見える化」することにもつながる。そして、地域の活動や運営組織を「動かす」ために、取組みへの助言や、取組む中で生じる問題解決に向けて支援を行う。また、里の仕事人のように、地域だけでは難しい許認可手続きや地域担当職員のように行政の窓口として担当所属につなぐなど、「パイプ役」となることも必要となる。

ただし、ここで注意しなければならないのは、地域担当職員制度で課題としてふれたように、地域が人材に依存することなく、自らが取り組むという「自立」及び「自律」を図ることが必要であり、地域が難しいからと言って何でもかんでも人材が引き受けてしまうことは、かえって地域の依存体質を増幅することになりかねない。

地域のスタイルに合わせて取り組めるよう寄り添うことで、地域に主体性が芽生え、活動に対する「自立」及び「自律」が図られるためにも、伴走型支援が人材支援として求められるスタイルである。

(3) 地域支援人材に求められるスキル

地域支援人材による具体的な支援については、伴走型支援としての役割から、地域の自立を促すための計画や立案、それに対する活動をサポートすることが必要である。里の仕事人や地域担当職員のようなファシリテーター、コーディネーターとしての役割や、行政の窓口として、また地域と行政をつなぐ「パイプ役」としての役割が必要である。こういった役割をこなすにあたっては第3章でもふれたようにコミュニケーション能力やコーディネート力、関係機関などとの調整力ということがスキルとして必要になる。里の仕事人、地域担当職員制、地域おこし協力隊が特に専門分野に対するスキルを持っていないことが、地域支援に支障になっていることは見受けられない。農業職や農業土木職である里の仕事人もその専門性を支援の中で役立てはしたものの、必ずしも求められているものではない。もちろんこうした専門分野のスキルを地域が必要とする場合は、そういった人材を派遣することが必要であるが、地域支援人材において必ずしも必要ではなく、地域の活動支援を行う中で必要となれば違う形で補うことで対応できる。地域支援人材に求められるスキルは地域に寄り添うために必要なスキルであり、地域支援人材としてその役割を遂行できるようスキルを身につけておくべきである。地域おこし協力隊のような地域に入ってからスキルをつけるという場合もあるが、途中でリタイアする隊員もあるなど課題も多くある。こうしたことを踏まえると、制度により人材として派遣する場合は、コミュニケーション能力、コーディネート力、関係機関との調整力といったスキルを付けたうえで派遣が必要である。そのためには、研修実施や他の人材との情報交換の場を設けるなど、地域

支援人材育成のための環境整備が必要である。

(4) 地域人材支援制度による支援期間

地域支援人材支援を制度化するにあたって、制度による支援期間が課題となる。命の里事業のように、地域再生計画への支援と組み合わせ、その事業支援の期間が人材導入の期間として設定する方法もあると考える。しかし、里の仕事人自身も感じているように過疎化・高齢化が進む集落等への地域支援においては、3年程度の事業期間で地域再生できるものではない。地域再生の実現のためには長期的な支援が必要である。こうしたことを考えると、補助事業による支援メニューと人材支援の組み合わせとして、同一時期に開始するとしても、補助事業の支援終了後も継続した人材支援が行われるよう制度として位置づける必要がある。その場合、外部人材導入による制度化も考えられる。実際に、命の里事業においても里の仕事人から里の公共員へと引き継がれるような仕組みが作られている。しかし、里の公共員についても任期が3年と定められており、里の公共員という「人材」でなくなった場合、地域支援としての活動が継続できるかは疑問が残る。また、制度が終了することで行政側もこれまでのように地域を常に把握することが難しくなる。外部人材を導入にするにしてもその人材が制度により長期的に活動できる仕組みがなければ結局は地域に対して中途半端な支援で終わってしまう。

地域によって必要となる期間は様々であると思うが、効果的な支援を考えると、伴走支援が必要であると考えられる期間が一つの目安であると考ええる。

(5) 民間人材の導入と自治体の役割

人材による地域支援として長期的な支援が理想であるが、行政職員による人材支援の場合、職員の人事異動により、支援途中で担当職員が変更する場合もある。この場合、いくら事務引継ぎによって職員同士の連絡調整は行えたとしても、これまで培われてきた地域住民と担当職員の信頼関係がそのまま引き継がれるというわけではない。地域住民としても「あの人だから話せた」「あの人だから付いてこられた」といった職員の個人に対する感情もあると思われ、地域にとっては同じ人物による支援であることが望ましい。こうした、行政特有の問題を回避するために、民間人材を導入することも考えられる。しかし、この民間人材の導入は、あくまでも制度を所管する行政の関与に基づく派遣によるものでなければならない。地域おこし協力隊のように、若者を導入し、定住につなげるという支援も一つの方法であるが、地域と隊員がともに育つことで、地域再生につなげるためには、その育成を支える行政の支援も必要になってくる。地域支援を目的する人材が導入されることに対して、行政が全くかわらないということはあり得ない。民間人材を導入するということは、行政がその人材を通して地域を把握すること

につながり、行政と地域の距離を縮めることにつながる。こうした効果を得るためには、地域の課題に取り組む人材に対するフォローや行政内部での調整など、人材支援制度を活用する行政側の役割も必ずあるということ忘れてはならない。

(6) 人材支援制度によるガバナンスの構築

里の仕事人の地域支援について、京都府は過疎化・高齢化の進む農山村集落の再生と持続的発展の支援以外に、水平型ガバナンスの実現を目指すことを目的としている。この意味について、これまでの、京都府→市町村→地域という垂直型のガバナンスではなく、市町村や関係機関との横連携（水平型ガバナンス）をしつつ、地域を下支えすることとしている。しかし、市町村や関係機関が連携できれば、水平型ガバナンスが実現したといえるだろうか。

ガバナンスについて、真山は「公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、政府（中央政府及び地方政府を含むいわゆる government）、企業（民間営利部門の諸主体）、NPO、NGO等（民間非営利部門の諸主体）のネットワーク（アクター間の相互依存関係）を構築し、それを維持・管理する活動（＝公共空間の共同管理）」[真山 2001、p.47] であるとし、外川は「ガバナンスの時代にあたっては、中央政府や自治体がその他の主体との関係において「相対化」されるのであり、そういう意味では中央政府・自治体・市民・NPO・民間企業などの関係は「融合的」なのである[外川 2001、p.83]。」としている。ガバナンスによる公共政策のあり方として、それぞれの組織や個人が同じ目的のもと、それぞれの役割において取り組むことである。単なる連携・協力といった関係ではなく、地域の課題解決に対する使命は同じであるとして取り組む。融合的な関係とは、こういうことを意味するのではないか。

以上のことを踏まえると、水平型ガバナンスの実現に向けては、市町村や関係機関との横連携だけではなく、協働による取り組みへと発展することが必要であり、そこには地域住民も含まれていると考える。また、市町村においては、里の仕事人による取り組みを京都府による施策としてとらえるのではなく、市町村の施策にかかわるものとしてとらえ、里の仕事人による地域支援の成果や課題を共有しなければならない。そのためには、京都府側の市町村に対する意識付けや、体制づくりが必要となる。こうした府、市、地域またそこに参画する関係機関の融合的な関係から考えると「水平型ガバナンス」ではなく、「融合型によるガバナンス」といった方がふさわしい。

人材による地域支援は、地域住民による主体的な取り組みに対する支援である。地域住民が主体的に取り組むことは、これまでの地域課題に対する行政任せといった状況が解消されることにつながる。また、自治

体の政策を自分たちのこととして考えることができるようになり、行政主導で動いていた自治体に対して、意見を言える環境が生まれ、必要以上に行われた施策を監視する仕組みへと変換することにつながる。人材による地域支援は、これからの地域主導による取り組みを推進する行政にとって必要な施策である。人材による地域支援を制度化することはこうした行政に必要な施策であることを位置づけるものである。地域支援人材の役割は地域に対する支援だけでなく、地域再生にむけたガバナンスを構築するためにも、重要な役割を持っている。しかし、その役割を果たすためには効果的な制度設計を行う必要がある。

おわりに

本稿では、地域支援人材制度導入のあり方を、京都府里の仕事人を中心に検証してきた。検証は、行政の観点からのみに止まり、受け入れる地域の観点からの検討は今後の課題として残る。地域がどのような支援を求め、どのような人材を求めているかについては個々の地域によって違うことから、制度として統一性が図れるかは整理も必要である。一方で、地域公共政策士など、京都府内においても多くの地域公共人材が育つ中で、果たして彼らが、地域公共人材として活躍できる受け皿が整っているかといえそうではないと考える。その受け皿の一つとして、地域人材支援制度を整えることが考えられるのではないかな。

今後の地域社会において、こうした地域公共人材がどのような要素を持ち、どのような役割を持つのか、そしてその役割を自治体はどう捉え、活用していくのか、こうした検討をすることで行政組織における今後の地域支援のあり方が明らかとなる。そのためには、行政だけではなく、大学や企業など様々な参画のもとで検討を進めることが理想であり、そうした仕組みの中でこそ、制度としての効果が実証できると考える。

地域支援とは、同じ支援によって通り一遍の地域を作り出すということではない。個々の個性を生かし、住民たちが愛着を持ち続ける地域づくりがなければ、住んでいる人間もわが村のこととして動くことはないであろう。人材による地域支援も同じである。人材を導入することだけでは意味がない。地域支援人材が地域の個々の「人材」としての力を引き出し動かすことで、住民が気づかない力を発揮する場へとつながっていく。

最近では、人材を「人財」という言い方で表現することがあるが、地域支援人材が地域にとって「人財」であるならば、地域のために取り組む住民も「人財」なのである。お互いがパートナーとして認識し取り組む事が大切であり、行政においてもこの理解のもと、

支援体制を整え、制度として導入することが大切である。

引用文献

- 市川喜崇「都道府県による市町村の「補完」を考える」『都市とガバナンス』Vol.20、2013年、pp.27-34
- 稲垣浩「地域担当職員制度の制度設計——課題の整理と展望——」『開発論集』第93号、2014年、pp.89-106
- 岩崎美紀子「ボーダレス化時代のボーダー(4)——基礎自治体の意味(2)——」『地方自治』No.617、1999年、p.24
- 大杉覚「地域担当制は何をもたらすのか」『市政 地域担当職員制度導入で新たな地域づくり』2013年、pp.10-12
- 桜井常矢「地域コミュニティ支援をめぐる構造と課題(1)——山形県内における地域担当職員制度の実態をもとに——」『地域政策研究(高崎経済大学地域政策学会)』2009年、pp.57-70
- 岡司直也「農山村地域に向かう若者移住の広がりを持続性に関する一考察——地域サポート人材導入策に求められる視点——」『現代福祉研究』第13号、2013年、pp.127-145
- 田口太郎「農山漁村における「まちづくり人材」と自治体職員」『ガバナンス』2015年7月号、pp.18-20
- 外川伸一『分権化社会における都道府県改革の視座』公人の友社、2001年
- 中尾裕幸、平野正樹「地域サポート人材の定着とその支援のあり方について——地域おこし協力隊制度と地域社会のサステナビリティ——」『岡山大学経済学会雑誌』47(3)、2016年、1-27
- 中川幾郎「地域担当職員の役割・有効性と課題」『ガバナンス』6月号、pp.24-26
- 沼倉瞳、今井太志、敷田麻実「地域おこし協力隊の姿——隊員、市町村、地域それぞれの目線から(上)」『地方財務』2015年9月号、pp.37-54
- 沼倉瞳、今井太志、敷田麻実「地域おこし協力隊の姿——隊員、市町村、地域それぞれの目線から(中)」『地方財務』2015年10月号、pp.164-175
- 沼倉瞳、今井太志、敷田麻実「地域おこし協力隊の姿——隊員、市町村、地域それぞれの目線から(下)」『地方財務』2015年11月号、pp.100-118
- 松本英昭『要説 地方自治法 第六次改訂版——新地方自治制度の全容——』株式会社ぎょうせい、2002年
- 真山達志「自治体における事業評価導入の多面的な意義」『会計検査研究』No.24、2001年、p.47
- 三好規正「地域主権型社会における都道府県のあり方について」山梨学院ロー・ジャーナル、2012年、pp.121-161
- 京都府「今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のありかた研究会」最終報告書(2012年5月) <http://www.pref.kyoto.jp/tiho/documents/arikataken-saisyuhou-ukoku.pdf> [アクセス日: 2017年1月15日]。
- 全国知事会「地方分権下の都道府県の役割——自治制度研究会報告書——」全国知事会、2001年7月、http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/6_zenbun.pdf [アクセス日: 2017年1月10日]。
- 総務省「平成20年度地方行政改革事例集(平成21年1月末現在)」2009年1月31日、http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/090313_4_2.pdf [アクセス日: 2016年12月27日]。