地域サポート人材の政策的背景と評価軸の検討

The Political Context and Evaluation Axis of Supporter towards Regeneration of Rural Community

図 司 直 也*

Naoya ZUSHI

1 はじめに一都市農村「交流」から「協働」の段階へ

地域に新しい活力を生み出すためには、地域を開いて、外部の情報や人材を受け入れる姿勢が欠かせない。農山村地域においても、1970年代に端を発する都市農村交流にその意義が見出されてきた¹⁾。近年では、棚田オーナー制度や里山保全活動、野焼き支援ボランティアなど、特定の地域資源の管理・活用に都市住民が関わる交流に関心が集まるようになってきた。さらに、1990年代半ばに立ち上げられた農山村地域と若者の出会いの場づくりの試みは、「緑のふるさと協力隊」(地球緑化センターが主催)や「地域づくりインターン事業」(地域づくりインターンの会などが主催)が既に10年あまりの蓄積を有し、若者が自らの労働や知識・技術、ネットワークを提供しながら、地域づくりに参画し、活動支援を目指す動きに繋がっている。

このように都市農村交流は、かつての「交流疲れ現象」をもたらし、農村が一方的に都市に消費されるような構造²⁾から、地域自身が「交流の鏡効果」を意識し「地域を誇る交流」を目指す³⁾ような、「質」の深まりを見せつつある。つまり、都市農村交流は、地域によって差はありながらも、農村住民と都市住民の良好な主体的関係を作り出す「協働の段階」へと向かっているといえよう。

また、交流の主体となる世代に広がりが出てきた点も特徴的である。これまで田舎暮らしを志向するUIターンも、主として団塊世代を想定し、「2007年問題」として団塊世代の大量退職時の動向が注目されていたが、実際は、定年延長、再雇用により、この世代のふるさと回帰は先延ばしになっている^{注1)}。他方で、未知な生活空間に関心を寄せる学生、自分探しのきっかけを求める団塊ジュニア世代以降の20代・30代が農山村に赴き動きの方が目立ち始めている。先に挙げた「緑のふるさと協力隊」や「地域づくりインターン事業」のみならず、2000年代に入って、各地で様々な若者と地域を結

ぶプログラムが展開している⁴⁾。農文協の甲斐良治氏は、2005年8月号の『現代農業増刊』で「若者はなぜ農山村に向かうのか―戦後60年の再出発」という特集を世に出したが、農山村地域に向かう世代のすそ野は、着実に広がっているといえよう。

本稿では、このように農山村地域に向かう若者を中心に各地で活躍が見られ始めている人材を「地域サポート人材」として着目し、その政策的背景を整理するとともに(2)、このような人材の評価軸をどのように設定するのか、その分析や議論を通して、サポート人材の役割と可能性を考えてみたい(3・4)。

2 政策的に位置づけられる地域サポート人材

2000年代後半に入り、国が主導して、農山漁村における地域づくりに対して外部からサポート人材を導入する施策を相次いで打ち出している。その主だったものに、「集落支援員」や「地域おこし協力隊」などが挙げられる。

「集落支援員」は、2008年4月の過疎問題懇談会提言を受けて制度化されたものである。地方自治体が、地域の実情に詳しい人材を「集落支援員」として委嘱し、集落への「目配り」として、集落の状況把握、集落点検の実施、集落内や市町村との間での話し合いなどの活動を行う。2012年度で専任の「集落支援員」は約700人、自治会長などとの兼任では3,500人程度が活動している。

他方、「地域おこし協力隊」は、地方自治体が、3大都市圏をはじめとする都市圏から都市住民を受入れ、概ね1年以上3年程度地域で生活し、地域協力活動に従事してもらう目的で委嘱するものである。2012年度には、207団体(3府県204市町村)で617人の隊員が、住民票を各自自治体に異動させて活動に従事するが、その8割が20代・30代の若者であり、世代の広がりを反映している。

このように、各地において農山漁村におけるサポート人材の積極的な活用が進む背景として、冒頭に挙げたよ

* 法政大学現代福祉学部 Hosei University Faculty of Social Policy & Administration

Key Words: 1) 地域サポート人材, 2) 地域おこし協力隊, 3) 農村移住, 4) プロセス評価

うな都市農村「交流」から「協働」への段階への深まりや、農山村地域に向かう世代のすそ野の広がりが考えられるが、併せて、この時期にサポート人材導入に関する政策的枠組みが実現した文脈についても押さえておく必要がある。

小田切⁵⁾は、「限界集落」議論が急速に高まった2007～2008年における2つのインパクトを指摘している。ひとつは、国土形成計画の策定である。計画策定の過程で、過疎地域の集落調査が実施され、その結果の検討の中で、「集落支援員」設置が提言されたとも言える。もうひとつのインパクトは、2007年7月の参議院選挙における与党自民党の敗北を指摘する。地方部での民主党の躍進を受け、与党が実質的に「都市再生」から「地方再生」に地域政策の路線を転換し、民主党への政権交代後も、その方向性が踏襲され、「コンクリートから人へ」というスローガンのもとで「緑の分権改革」⁶⁾が提唱され、補助金行政とは違う新しい改革手法のひとつとして、サポート人材導入策が本格化することになった。

今日のサポート人材導入策をめぐる枠組みが、一端に政治的文脈も孕んでいるとするならば、昨今の政治状況に左右されてしまう懸念はぬぐえないだろう。一方で、集落支援員、地域おこし協力隊ともに、導入する地方自治体の数、支援員・隊員の数ともに増加傾向は続いており、それだけ地域サポート人材を求める切実な現場の期待とともに、地域サポート活動や農山漁村への移住への関心の高さがうかがえる。

3 地域サポート人材事業の評価軸をどう設定するのか

それでは、この地域サポート人材事業は何を以って「うまくいっている」と評価できるのだろうか。以下では、とりわけ農山漁村地域に向かう若者移住の新潮流として注目されている地域おこし協力隊に焦点を絞って議論を進めたい。

(1) 3つの主体の関係性とその変化

協力隊のねらいとして、総務省資料には「住民票を移し、地域に住み込んで「地域協力活動」に従事してもらい、あわせてその定住・定着を図りながら、地域の活性化に貢献」する点が明記されている。つまり、その焦点は、①地域協力活動への従事、②地域への定住、の2点に置かれていると読み取れるだろう。現に、年度実績の資料からも、2012年度は地域協力活動の内容として、地域おこしの支援(198団体)、農林水産業への従事等(136)、その他(123)、住民の生活支援(79)、環境保全活動(75)、水源保全・監視活動(32)に取り組まれている。さらに、2011年度の任期終了者100名のうち、約7割が定住に結びつき、起業5名、就業28名、就農30名といった報

告が現実にあがってきている。

その一方で、現実には、「協力隊と地域住民とで「地域おこしへの情熱」に温度差があり、協力隊の活動がうまく進展しない」「単なる「お手伝いさん」になり下がっている」などの現場で苦闘する隊員の声や、「協力隊が何をしていいかわからず、具体的な活動に移せないケースがある」と悩む受入自治体の担当者の姿が寄せられている^{注2)}。この実態は、実際に協力隊員を地域に受け入れてはじめて、隊員と受入地域の間の姿勢や方向性のズレが露呈する状況を示しており、任期中に相互が理解を深め、Win-Winの関係をどのように作り出していくか、そのプロセスが大事になってくることがうかがえる。

つまり、この地域サポート人材事業は、事業期間をかけて、協力隊員、隊員が活動する地域や集落、そして受入自治体の担当者の3者それぞれが試行錯誤しながら活動を通して変化、成長していく事業なのである。先に挙げた活動内容や定住実績は、あくまで任期中の活動を経た「結果」として現われているものであり、その本質は「プロセス」にあると言えよう。このように、「変数が3つある」(＝地域、隊員、自治体担当者が変化する)事業は、従来からの「補助金」行政にはなかった新しい施策手法である。この3変数の関係を時系列で整理しながら、そのポイントを導くことが評価の視点に求められているといえよう^{注3)}。

(2) 協力隊が関わるサポート活動の方向性

筆者は、協力隊が関わるサポートの方向性として、地域協力活動を3つに分類している。すでに展開している地域活動に対して新たな外部主体が関わりを持つ「中間支援活動」、地域で新たな活動や仕事を起こそうと試みる「価値創造活動」、そして、住民個人の日常生活を支える「生活支援活動」の3つである⁷⁾。協力隊の活動プロセスを分析すると、その展開次第で隊員、地域それぞれが感じ取る手応えが異なってくることが分かってきた。

本特集に活動報告を寄稿してくれている岡山県美作市の協力隊OBである水柿大地君の活動プロセスを例に挙げると、図1のように整理できる。1年目は、耕作放棄された棚田の復田や農作業、古民家再生活動が中心であり、協力隊仲間との「価値創造活動」を軸にしながらも、最初はそれぞれの活動の意義がまだ汲み取れず、水柿君自身は1年で帰るつもりだったという。しかし、道普請や水路管理、集落のお大師講への参加といった「中間支援活動」を通じて集落の住民と接点ができ始める。2年目になり、棚田再生の諸活動を「棚田大学」としてパッケージ化することで交流機会に繋げ、新たな訪問者が増えてくる。また地域でも、協力隊が獅子舞、太鼓を教え

資料:筆者によるヒアリング調査(2013年7～10月)による。

図1 美作市地域おこし協力隊・水柿大地君の活動プロセス(試論)

でもらって秋祭りを復活させたり、水柿君自身も大学でのサークルの経験を活かして高齢者向けのお茶飲みサロンを開くなど、生活支援や中間支援の活動を充実させながら、ここで暮らすことをイメージできるようになったという。

そして3年目には、協力隊メンバーで立ち上げた農業生産法人が地域住民から田を借りて米づくりを展開する拠点となり、古民家カフェのオープンや地域の困りごとの御用聞きである「あなたの孫プロジェクト」を始めるなど、任期後の収入を多就業で確保していく手応えが得られ、現在も現地に留まって活動を続けている。

このような水柿君の活動プロセスから、1年目は、地域で新たな活動を始める「価値創造活動」に奮闘するも、まだ地元住民からの協力が得られない中で、「中間支援活動」や「生活支援活動」を通じて日常的に住民との接点づくりを心がけ、信頼関係を丁寧に積み重ねている。それが、結果的に2年目以降の価値創造活動への地元住民の応援や参加に繋がり、今日では水路管理の担い手やお茶飲み相手として地域でも認められるなど、彼のバランスの良い3つの活動が地域に不可欠なものとなっている。

一方、集落としても、お茶飲みサロンでのお年寄りの声が盆踊りの復活に繋がったように、地域でやってみたくを口にできる雰囲気が出てきたり、古民家カフェや盆踊りでは協力隊の意欲を支えて、一緒に関わりを持つ住民が少しずつ現われてきたといい、地域側の変化も感じ取れるようになっている。

このように美作市上山地区では、協力隊と地域がともに前進する関係が形になりつつある。一方、他地域では、隊員がやりたい活動を優先させ、地域住民から浮いてしまう「価値創造活動」が極端に先行するケース、逆に地

域から「生活支援活動」ばかりを求められ、日々変化のない活動に隊員の気力が消耗するケース、また地域側に隊員への要望があまりなく、隊員が様々な取り組みを試みるも空回りしてしまうケースなども少なくない。

地域おこし協力隊の場合、農山漁村の日々の暮らしに寄り添う「中間支援活動」や「生活支援活動」は、地域住民と交流を通じて信頼関係を築く上で不可欠なものである。それとともに、わざわざ外部から最長3年にわたり移住して地域活動を展開させるとなれば、その経験やネットワーク、若さゆえの勢いが活かせる機会として「価値創造活動」へのチャレンジはあるべき姿であり、まして、任期後の移住を見据えた場合は、この価値創造活動がどれだけの収入源になり得るかが大きなカギとなる。その点でも、3つの活動がバランスよく展開できる場づくりを、隊員、地域そして受入自治体担当者の3者で共有する機会が求められている。

4 おわりに―「定住」はサポート人材事業の目的になり得るか

3において協力隊事業の2番目のねらいとして、「地域への定住」を読み取った。確かに、2011年度の任期終了者の約7割が定住、という数字は大きな成果と評されるものであろう。それがふるさと回帰を志向する団塊世代であれば、農山村地域への移住は、二地域居住などの形態の多様性はあるにせよ、余生の期間をその地に留まることが想定されている点で、「移住」＝「定住」と捉えられよう。しかし、協力隊への応募を志した20～30代の多感な若者にとって、1～3年間の協力隊活動を経た「移住」が、その後どの程度の期間の「定住」に繋がるだろうか。

先に挙げた隊員の定住後の進路調査結果では、4割を

「就業」が占めている。ここで言う就業は、自治体職員、農業法人、道の駅、森林組合従業員などを指す。筆者は、類似する「緑のふるさと協力隊」の進路分析を試みたが、彼らが地元の地域振興組織に就業したケースでは、その役職・立場に拠るが、その後も、結婚や子育てなどライフステージの変化に伴い所得確保の観点から就業先の再検討を迫られる実情が示されていた。その点では、若い世代では特に、任期後のプロセスを「移住＝定住」と単純に捉え期待するのは早計だろう^{8) 注4)}。

その一方で、「起業」に至ったケースは進路調査結果では7%とわずかながらあるが、この数字の推移に着目したいところである。協力隊を通して、若者世代が田舎暮らしを試みたり、農山村での仕事おこしを志す背景には、単に地域協力活動に関わろうとする側面に留まらず、暮らしの中で地域資源に対して多面的に関わり続けながら、食や文化、景観などを維持してきた人びとの存在への気づき加わっている。このような共感が都市住民や若者の関心と呼び、地域資源の維持管理を担うような中間支援活動への主体的な参画をもたらしている点が注目される。さらにこの展開は、過少利用に陥っていた地域資源の価値を磨き上げる機会に繋がりがつつある。それは協力隊の新たなものづくりや仕事おこしに結びつき、志ある都市住民や出身者がそれを応援し買い支える試みが生まれている。彼らが目指す「価値創造活動」は、これまでの「働く場がないから地方に住めない」という雇用問題とは一線を画し、地域資源を活用しながらいくつかの収入源を組み合わせる生計を立てていくような複合的な生業形態を志向している⁹⁾。このように地域資源を活かした生業を改めて実現できる環境が、定住の可能性を高めていくのではないだろうか。

まさに地域資源に関わる主体が世代交代を迎える今日、資源の磨き上げによる新たな価値の創造が求められ、そのバトンの受け手として農山村の内外に多様な主体を想定できる時代に入ってきた¹⁰⁾。地域サポート人材事業は、その入り口として大事なマッチングの場であり、次世代が農山村地域の暮らしから学び、自らの生き方を主体的に創り出すトライアルの機会を生み出しつつある。他方で、先に述べたように隊員と地域との間でミスマッチが生じ、折角のチャンスを活かしきれない地域も出てきている。このような地域は、短期の都市農村交流の経験が乏しく、3年にわたる協力隊事業の受け入れも、交

流の意義を見出す前に負担感ばかりが認識されてしまうということではないか。その点で地域サポート人材事業は「高次元での都市農村交流」に位置づく取り組みであり、隊員、地域、受入自治体の3者が志高く、お互いに成長し合う関係を創り出す姿勢が大事になることを忘れてはならない。

本稿は、住友財団2012年度環境研究助成「農山村地域における地域資源管理の次世代担い手確保のあり方に関する研究」の成果の一部である。

注

- 注1) 団塊世代が65歳を迎え始める2012年以降に改めて「ふるさと回帰」への期待が寄せられ、「2012年問題」として提起されている(認定NPO法人ふるさと回帰支援センター事務局長補佐・嵩和雄氏談)。
- 注2) 「地域おこし協力隊及び集落支援員受入れ(予定)自治体職員向けの研修会」(2011年11月2日実施)における配布資料「これまで寄せられた地域おこし協力隊制度に対する代表的な意見」より一部抜粋。
- 注3) 本特集における田口論文は、そのプロセスを「見える化」させた研修プログラムの構築を報告したものといえる。
- 注4) 本特集における日野氏の論考は、移住者の就業形態や家計収支に焦点をあてた意欲的な試みであり、今後の分析が注目される。

参考文献

- 1) 筒井一伸(2013): 地域自立の政策(小田切徳美編『農山村再生に挑む』岩波書店, pp.55 - 79.
- 2) 秋津元輝(2011): グリーン・ツーリズム(小池恒男ほか編『キーワードで読みとく現代農業と食料・環境』昭和堂, pp.125.
- 3) 小田切徳美(2009): 『農山村再生』岩波書店, pp.45.
- 4) 国光ゆかり(2012): 『若者と地域を結ぶ地域コーディネーター組織のネットワーク展開(農No.290)』農政調査委員会.
- 5) 小田切徳美(2011): 農山村の視点からの集落問題(大西隆ほか共著『これで納得! 集落再生』)ぎょうせい, pp.36 - 39.
- 6) 椎川忍(2011): 『緑の分権改革』学芸出版社.
- 7) 関司直也(2012): 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, JC総研レポート2012年秋VOL.23, 23 - 29.
- 8) 関司直也(2013): 農山村地域に向かう若者移住の広がり と持続性に関する一考察, 現代福祉研究, 13, 127 - 145.
- 9) 秋津元輝(2009): 集落の再生に向けて一村研究からの提案(秋津元輝編『年報村落社会研究45 集落再生』)農山漁村文化協会, pp.222 - 224.
- 10) 関司直也(2013): 地域資源とその再生(小田切徳美編『農山村再生に挑む』)岩波書店, pp.187 - 206.

Summary: Recently the youth who go to rural area continues to increase. The governments establish a policy of making the best use of supporters for local community. They understand local communities through working together with local inhabitants. And then they try to make efficient use of local resources and connect to rewarding works. But we had better not to expect easily they settle down in rural area. Firstly, it is necessary for making progress together with supporters, local inhabitants, and coordinators in local government.

Key Words: 1) 2) Supporters for local community, 3) Immigrate to rural area, 4) Judgment of developing activities