

## 地域づくり・地域活性化分野における人材論—地域づくりの担い手を取り巻く状況—

橋本 拓哉（前・財団法人日本開発構想研究所研究主幹）

### 1. はじめに

我が国の地域振興政策において、地域主導の地域づくりということが言われて久しい。既に拡大成長の時代が終わった今日では、それぞれの地域が人材を含む地域の資源を活用して、内発的な地域活性化を図ることが一層求められている。

地域の活性化を担うのは地域内外の様々な人材である。客観的な条件が地域の価値をすべて決めるわけではなく、地域における価値づくりはそれにかかわる人の力次第でできたりできなかつたりすると言われる（宮口（2007））。地域活性化の成否には、担い手となる人材という要素が大きな比重を占めている。

こうした中、政府の「地方再生戦略」（平成 20 年 12 月 19 日改定）においても、「地域の人材力の強化」を政策の柱の 1 つに掲げ、人材の育成が地域の自立にとって最大のテーマであると述べている。

そこで本稿では、地域づくり・地域活性化分野で人材という要素がどのように位置づけられ、その育成・活用施策が展開されているかを概観するとともに、その担い手をめぐる変化を整理した上で、地域づくり・地域活性化分野における人材に係る今日的視点を考えてみることにしたい。

### 2. 地方再生と「人材力」

#### 2. 1 人材力が引っ張る地方の元気回復プラン

前述の「地方再生戦略」にあつては、地域を支えるのは「産学官民」それぞれのレベルの人材力であるとの視点に立ち、地域活性化に向けた税財政面の支援を、地域の自立を支える人材の育成・サポートを第一とする方向に大きく転換する必要があるとしている。

こうした認識の下、①地域における担い手となる人材の育成、②地域と大学等の連携を通じた地域での「産学官連携」の推進、③地域内及び地域相互間連携を活発化させる「コーディネーター」活動に取り組むこととしている。

この「地方再生戦略」改定を受けて、地域の自立的な発展を担う地域の「産学官の人材力」強化のため政府において集中的な取り組みを実施すべく、「人材力が引っ張る地方の元気回復プラン」（平成 21 年 4 月 22 日、地域活性化統合事務局）が策定された。

同プランでは、地域の人材力強化を目指すべき方向として、次の 4 つを挙げている。

- ① リーダー人材の発掘・育成（第 1 段階。立ち上がりの企画力と体制構築力。）
- ② 取り組みの継続的な実施のための人材力の強化（第 2 段階。持続力と実施力。）
- ③ 「産学官」にわたる人材力の強化（地域の取り組みをビジネスサイクルに載せる。地域資源を活かした研究開発等。地域の取り組みを行政としてサポート。）
- ④ 地域間コーディネーターの強化（個々の取り組み間の広域連携。）

そして、政府による地域人材力強化の取り組みの方向性として、政府による支援は地域の人材が中心となって自立的かつ継続的な展開となっていくかを評価する方向に転換すること、政府による地域の人材力強化を直接支援するメニューを整理（後述）することとしている。併せて、主要な取り組みとして、地方の元気を応援するノウハウを持つ人材リストの整備、公表を位置づけている。

#### 2. 2 政府の地域人材育成・活用施策

前記プランの策定に併せて、地域人材の育成・活用に関する政府の施策が「地方の元気回復に向けた『人材力強化』のための各府省庁による施策について（地域の人的資源の育成・活用）」と題する資料に取りまとめられている。

([http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/siryouno/pdf/090422\\_sesaku1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/siryouno/pdf/090422_sesaku1.pdf))

これには、合計 62 の事業の概要が、「共通全般」、「地域産業・イノベーション・農工商連携」、「地域医療、福祉・介護、教育」、「地域交通・情報通

信)、「地域コミュニティ・集落再生」、「農・林・水産業」、「観光・交流」、「環境」、「まちづくり」及び「その他」の10分野に分類の上掲載されている。各事業における人材の育成・活用の位置づけについては、「人材の育成・活用そのものが事業の目的」、「人材の育成・活用が事業の中核的プログラム」、「広範な支援プログラムのうち選択可能な1つのプログラム」の3つに分類されている。このうち、前2者に該当する事業を「人材の育成・活用事業」とすると、その分野別の数は次表の通りである。

**表 政府の地域人材育成・活用事業の数(分野別)**

共通全般	6
地域産業・イノベーション・農商工連携	7
地域医療、福祉・介護、教育	5
地域交通・情報通信	3
地域コミュニティ・集落再生	2
農・林・水産業	10
観光・交流	4
環境	2
まちづくり	1
その他	4
合計	44

資料:「地方の元気回復に向けた『人材力強化』のための各府省庁による施策について(地域の人的資源の育成・活用)」に基づき筆者作成

これらの44事業を、「人材の育成目的」、「人材の育成手段」及び「支援形態」に着目して整理すると次の通りである。(いずれも複数回答である。)

- ① 人材の育成目的
  - ・地域におけるリーダー、中核的な担い手の育成：28事業
  - ・地域における専門家の育成：15事業
  - ・技能取得、スキルアップ等(雇用政策)：16事業
- ② 人材の育成手段
  - ・地場の人材・資源の活用：34事業
  - ・外部の人材・資源の活用：23事業
- ③ 支援形態
  - ・長期(4ヶ月以上)の専門家等の人材派遣：4事業
  - ・短期(3ヶ月以内)の専門家等の人材派遣：4事業

- ・単発の講演・研修等：27事業
- ・受け入れ研修等：17事業

このような政府の地域人材の育成・活用事業には、例えば、次のようなものが含まれている。

- 地域人材力活性化事業(総務省)
 

地方公共団体の多様なニーズに応じた人材力活性化メニューを提供することにより、各地方公共団体における人材育成やノウハウ蓄積等を支援する。主なメニューとして、先進市町村で活躍している職員や民間専門家をデータベース(地域人材ネット)に登録し各市町村に紹介、新たに地域活性化に取り組む市町村に対しモデル的に同ネットに登録された人材を地域力創造アドバイザーとして派遣する等。
- 地域活性化応援隊派遣制度・地域活性化システム論(内閣官房)
 

前者は、成功・失敗事例や各種支援策に精通した民間専門家、行政関係者等が地域に出向き、全国で相談会を開催するもの。後者は、地方の大学を活用し政策キーマンを地方に派遣する。
- 地域再生を担う人づくり支援調査(国交省)
 

地域が自ら考え実行できる体制を強化するため、集中的に研修会や実証実験等を実施する。車座研修会、地域づくりのOJTの実施、専門家による実地研修等により地域再生を担う人づくりの活動を支援する。
- 緑の雇用担い手対策事業(農水省)
 

林業就業に意欲を有する若者等に対して、林業に必要な基本的技術から低コスト施業等の実施に必要なものまで、様々な技術の研修に対して支援する。

### 2.3 現行の地域人材育成・活用策の課題

前述の通り、政府の地域人材育成・活用策を見ると、単発の講演・研修等が27事業を数える。全体の約6割がアドホックなものとなっており、地域づくり・地域活性化に必要な人材の育成カリキュラムの全体設計が前提とされていない。

また、地域づくり・地域活性化に係る人材は、地域リーダー、専門家(コーディネーター等)、活動に参加する担い手などに類別されるが、それぞれに求められる能力やその育成の仕方は異なっている。しかしながら、前記2.2の通りこれらの事業における人材育成目的には、「地域におけるリ

ーダー、中核的な担い手の育成」、「地域における専門家の育成」及び「個々人の技能取得・スキルアップ」が混在している。

以上から、現状の国の地域人材育成・活用策には、地域活性化に必要な人材にどのような能力を育成するかという全体像が見えてこない。言うならば、単発的、自然発生的に立案・実施されている人材の育成・活用策に対して、全体的な方向性と戦略性を与える必要があるものと考えられる。

なお、これに関連して、敷田（2009）は、観光まちづくりに関して、従来からの地域づくり・地域活性化分野における人材育成のあり方について、次のような問題点を指摘している。

- ① 人材育成プログラムのほとんどが、受講生に講師が講義するスタイルであるが、求められる能力は人の話を理解する受け身の力ではなく、コーディネートや情報・魅力の発信という能動的な力のはずだが、その点が考慮された形跡がない。
- ② 個人の能力向上もさることながら、地域でチームを編成して地域づくりを推進できる能力が重要になっている。今後はチームや関係者のネットワーク形成能力が重視される。
- ③ 講義中心の人材育成では、講師の個人的経験に基づく一般化されていない経験や知識の伝授が中心で、地域づくりに求められる能力と関係なく進められている。人材育成の目的に沿ってしっかり準備されたワークショップやケースメソッドが必要ではないか。

今後の地域づくり・地域活性化分野の人材育成のあり方を考える上では、こうした指摘を十分に傾聴する必要があるのではないかと考える。

### 3. 地域活性化の担い手をめぐる変化

地域づくり・地域活性化分野における人材の育成・活用策を考える上では、近年起こっている地域づくり・地域活性化を取り巻く状況変化を踏まえることが必要である。今日では、以下のような状況変化に伴い、地域づくり・地域活性化の担い手のあり方にも変化が見られるところである。

#### 3.1 地域活性化を取り巻く状況変化

近年の地域づくり・地域活性化を取り巻く状況変化のうち大きなものとして、①行政中心の取り

組みの限界、及び②多様な主体の参画による地域活性化の潮流、の2つが挙げられる。

①については、まず今日ではハードな基盤整備による地域の競争条件の向上と地域外からの企業誘致の組み合わせに代表される「従来型」の地域振興が行き詰まっている状況が挙げられる。むしろ今後は、各地域が人材を含む地域資源を活用して、地域発の価値創造を進める内発型の地域振興を指向しなければならない。

こうした中、1990年代後半の累次の景気対策によって、国及び地方は巨額の財政赤字を抱え、新たな地域課題に対応するための十分な政策資源を持つことができなくなっている。従って、地域づくり・地域活性化の分野においても、かつてのような行政中心の取り組みには限界が生じている。

②については、まず、地域課題には個別の対応だけでは対処することができない様々な要素が複合的に絡み合っており、1つの組織や主体だけでは課題解決が難しい。むしろ、総合的視点で地域を捉え、地域活性化を実現する仕組みが必要であり、そのためには行政のみならず様々な主体の参画による地域づくり・地域活性化の推進が求められている。

他方、近年、社会サービスの担い手として、あるいは地域における新しい価値の創造に当たって、住民、NPO法人、民間企業等が活躍の場を広げようになっている。このような「新たな公」の成長により、行政とこうした多様な主体とが協働して、地域づくり・地域活性化に取り組むことが散見されるようになってきている。

#### 3.2 地域活性化の担い手の変化

ここで、鈴木（2007）に基づいて戦後の各時代における地域づくり・地域活性化の担い手の変遷を概観すると次のようになる。

まず、1960年代の農山村の地域づくり黎明期は、首長や農協、商工会等の組織のリーダーが活躍する時代であった。次いで1970年代に入ると、補助金等を活用した巨大開発や工場誘致等が地域づくりの主流になり、その担い手も行政中心にシフトしてきた。さらに1980年代には農山村に先鋭的な建造物が次々と造られたが、その財源は国や県から得ることができ、行政主体のハードな地域づくりへの傾斜が一層顕著になった。

そうした中、阪神・淡路大震災（1995年）を契機にコミュニティやボランティアの重要性が認識されるようになり、2000年にはNPO法が施行された。以来、地域づくりの担い手は行政中心からNPO、ボランティア等の多様な主体へと移っている。今日では、こうした多様な人材を結びつけ、多彩な能力が発揮される場をプロデュースする人の存在が重要になっている。

このように地域づくり・地域活性化の担い手のあり方が変化するにつれて、そのために人材に必要とされる能力も変わってきた。

かつての行政中心の地域づくりの時代には、中央からの画一的な施策メニューに地域の取り組みをいかに当てはめていくかが重要であった。ここでは、適用可能な国等の施策・事業に精通し、いかに国等の資金を確保するかが重要視されていた。よって、当時はこうした能力を身につけた行政（自治体）職員が地域づくりのキーパーソンであったと言える。

これに対して、今日の地域づくり・地域活性化に当たっては、地域において①関係者が一定の方向を指向するためのビジョンやコンセプトを形作り提示すること、②地域の多様な主体が地域づくりに参画するよう促す、巻き込むこと、③関係するステークホルダー間のコーディネート、④取り組みを適切に進行させるためのマネジメント等の能力が重要なものとなっている。従って、現在では、ここに挙げられた資質・能力を身につけていくことができれば、誰もが地域づくり・地域活性化のキーパーソンになりうる時代となっている。

#### 4. 地域活性化と人材をめぐる今日的視点

筆者は、2008年8月以来延べ17回にわたり、半島地域等の地域づくり関係者等にヒアリングや意見交換を行ってきた。こうした意見交換の際の議論や、前記3. で言及した地域づくり・地域活性化を取り巻く状況変化を踏まえて、これからの地域づくり・地域活性化人材の確保・育成に関する新たな視点として、次のような点をトピック的に考えてみたい。

##### 4.1 「リーダー待望論」の克服

前記2. 1の「人材力が引っ張る地方の元気回復プラン」でも、地域における人材力強化の方向

の1つとして、リーダー人材の発掘・育成が掲げられていた。地域づくり・地域活性化の視点から人材について議論する場合には、地域づくりを牽引するリーダーの存在に着目しがちである。

従来の地域づくりにおいては、リーダーと周辺グループが、地域の旧来の考え方や古い体制を乗り越えて、新しい発想で地域のビジョンを作り、少数の強力な仲間を作って精力的に取り組みを推進するタイプが多く見られた。

地域づくりの成否自体が、取り組みを牽引するリーダーの属人的な資質・能力に大いに依存してきたことは否めない。このため、リーダーにふさわしい資質・能力を持つ一部の人材のみに過大な役割や負担が集中することになった。その結果、数年間でリーダーが燃え尽きてしまうケースやリーダーがいなくなった後に活動が続かなくなるケースがこれまで少なくなかった。

このような観点からは、地域づくり・地域活性化の取り組みに当たって、リーダー個人の属人的能力に過度に依存するのではなく、むしろ、地域内でリーダーを支援する体制を作ることや、地域内の関係主体が連携・分担して組織的に活動や取り組みを進める方向に移行することが必要となっている。特に、リーダーを支える協力者チームである「パーソナル・リーダーシップ・ネットワーク」の形成は、リーダーの燃え尽きを防ぐ観点からも重要なテーマである。

そもそも優れたリーダーの存在を、地域づくり・地域活性化を成功させる必要条件とするのでは、地域づくりがうまくいかないのはリーダーがいないことに帰されがちである。こうした「リーダー待望論」に陥るのではなく、地域づくりのキーパーソンを地域の中にいかに作っていくかが重要である。この場合、地域の持っている様々な資源や能力を要素に分解した上でそれらを組み合わせるコーディネート能力を持つ人材が、キーパーソンとして必要である。

また、地域に必ずしも優れたリーダーがいなくても、外部の中間支援組織等からの働きかけに反応する下地が地域にあって、それに呼応して活動するサポーターが地域内から出てくるのであれば、地域づくりは十分に可能である。このようなサポーターは地域の人々に対して、地域づくりへの取り組みの必要性を訴え、関心と問題意識を醸成す

ることができる。さらにその中からコーディネーターが育ってくることも期待される。このような優れたリーダーの存在を前提としない「集団的な」アプローチも地域づくりの1つの選択肢ではないかと考える。

#### 4. 2 地域の「組織力」とコーディネーター

多様な主体が参画する地域づくりが必要となる時代には、個人や少人数のリーダーシップに代わって、多様な主体の参加した仕組みの中での進行管理や調整能力が求められる。そのため、様々な性格や価値観を持った主体が存在する中で、多様な主体の活動や価値観をつなぐコーディネート能力を持った人材が必要とされる。

これまでの人材育成プログラムにあっては、「チーム」で問題解決にあたる能力を無視しているという指摘がある(敷田(2009))。これは、地域の置かれた環境が多様化し、またインターネットやメディアから有り余る情報の中で、現在の地域づくりは展開されており、そのための選択や決定は多様な解の中からの選択になっている。こうした複雑な問題の解決は個人の能力を超えており、それよりも多様な個人で編成したチームが有利であるとする考え方である。

チームによる問題解決の重要性に関連して、内閣府経済社会総合研究所(2007)では、地域活性化事例においてはキーパーソンを取り巻く人的ネットワークが形成されている点を指摘している。このキーパーソンの持つネットワークを活用することで上手く機能分担が図られていると述べる。特に、地域の有力者や団体の支援、協働が得られ、効率的な地域活性化が行われている事例では、活動を推進するネットワークが形成されているために(当該人物が)キーパーソンとなっていると思われる事例もあるとしている。

チームによる地域づくりという視点は、見方を変えると、地域には様々な能力を持つ人材が存在するものの、バラバラで「個人戦」で戦っているために「地域力」に結集されないという課題を反映したものとも言える。

地域づくり・地域活性化を進めるには、地域における多様な個人の単独の能力を結びつけていくことが必要であり、地域の組織力育成の視点が重要になっている。

地域づくり・地域活性化活動のキーパーソンであるコーディネーターには、技術のみならず「哲学」が求められる。「哲学」とは、地域をこの方向に誘導することがよいのかを熟慮できる見識のことである。現状では、こうした見識や能力を身につけるために、コーディネーター志望者が地域の中で日々活動する中で、いわば「勝手に」学習していくのが一般的である。このような学習プロセスを経た結果、レアな成功体験を普遍化したり、自分の体験が全てと考えるような人材に育ってしまう懸念もぬぐえない。

従って、現状のような個々人のキャリア形成のみに任せるのではなく、コーディネーターを養成するためのコース・塾といったものが必要と考えられる。このような見識・哲学を伝授するには、講義よりも討論や対話を中心とする塾のスタイルがふさわしいと言えるのではないかと。

#### 4. 3 地域づくり活動への参加者

地域づくり・地域活性化に向けた取り組みに関わる人々の全てがコーディネート能力を備えた人材である必要はない。

一般の担い手やサポーターの1人として参加する人など、参加度の低い人も地域づくり活動には欠かせない存在である。このような人の中からは、徐々に参加度を上げてコーディネーターに育つ人も出るだろうし、そもそもリーダーやコーディネーターを支える匿名のサポーターの存在は地域づくり活動の前提条件である。

その地域に対して外部の主体から地域づくり活動実施の働きかけがなされた場合、それに反応する所と反応しない所とは如実に分かれる。その働きかけに反応しない地域では、下地となる、地域づくりに参画する問題意識が醸成されていない。

地域には、自らの地域が衰退する現状を見て、「何とかしないとイケない」という思いのある人と諦めてしまっている人とが存在する。前者の思いのある人が何人かいれば、外部からの働きかけに反応する。地域に優れたリーダーがいなくても、思いのある人が外部の中間支援組織等の力を借りて、地域づくりをある程度まで成功させることは可能である。

こうした下地を作るためにも、住民の中の多数を占める地域づくりに対する意識の低い人に、地

域づくりへの関心を高めてもらうことが必要である。一人一人の住民が問題意識を持つとともに、組織の序列や人間の上下関係とは関係なく、意見やアイデアを発信し、新しい人や組織を受け入れる開放性を持つことが求められている。

#### 4. 4 地域と「プロのネットワーク」をつなぐ人材

地域においては、例えば、着地型観光に取り組んで集客を行う場合、あるいは特産品を開発して地域外に販路を開拓する場合等に、旅行者（エージェント等）、流通業者（バイヤー等）といった専門的職業能力を有するネットワーク（いわば「プロのネットワーク」）との間のインターフェースがネックになることが多い。

特産品の販路開拓の場合であれば、生産者（地域）と販売先（市場）をつなぐ流通のハブが必要であるが、生産者側と市場側の双方の事情を熟知していることが求められ、適任者がなかなか見つからないと言われる。流通やマーケティングのノウハウが十分でない中間支援組織が基盤づくりを行うケースも見られるが、生産者、販売先、バイヤー等の間を全て取り仕切るのはかなり重い負担になる。

一方、着地型観光に取り組む地域の慣れない人たちが努力して営業活動を行っても、時間と回数を費やして旅行会社との信頼関係を構築しなければ、話を聞いてもらうことさえ困難というのが実情である。こうした場合は、業界にネットワークを築いている外部人材（以下では「結節人材」と言う。）が地域の人に同行して営業を行い、当該結節人材が着地型観光プログラムの内容や体制の質・水準を担保することが事実上の成約条件となっている。

このように、地域が市場に対してアクセスしようとする場合には、地域側とプロのネットワークとの間をつなぎ、取り仕切る人材が重要となってくる。現状では、各地の着地型観光や特産品開発のアドバイザーとして招かれる専門家やコンサルタント等の人材が、こうした役割を務めていることが多い。

地域においてこうした結節人材を一から育成するよりも、既に存在する適材と各地域との接点を作るの方が適切である。政策的には、このよ

うな結節人材を流通業界、旅行業界等への「アクセスアドバイザー」等として認証し、地域に向けて発信することが効果的と考えられる。

#### 5. おわりに

本稿では、地域づくり・地域活性化分野における人材という要素の位置づけとその育成・活用策を概観するとともに、こうした人材を取り巻く状況変化を踏まえた上で、人材の確保・育成をめぐる新しい視点を考えてみた。

前述のように、今後の多様な主体の参画する地域づくり・地域活性化においてはコーディネーター等の専門家が重要になっている。しかし、現状では地域づくりの分野では人材がステップアップして、それに見合ったポストに就ける仕組みのような社会的基盤がないため、専門家が育ちにくいという面がある。

これに関して、地域づくり・地域活性化人材とは若干異なるが、米国のシティ・マネージャーのキャリアパスを支える基盤が参考になると考えられる。

シティ・マネージャーは、自治体議会によって行政の専門職として任命され、様々な行政サービスの提供業務や自治体のCEOとして日常的な組織運営に当たる役職である。シティ・マネージャーの多くは、自ら能力を磨き自らの力で職を得ている。すなわち、シティ・マネージャーは個人がキャリアの基本であり、地方自治体や州を渡り歩いて活躍する。

こうしたシティ・マネージャーの一大職能団体がICMA（International City Manager's Association）であり、1914年の結成以来、専門職たるシティ・マネージャー職の確立と発展のために活動を続けている。ICMAは、シティ・マネージャーや地方行政に係る多様な情報を収集・分析し、シティ・マネージャー職の求人情報を含めてメンバーへ提供している。また、シティ・マネージャーとしての知識やスキルを高める研修機会を数多く提供し、その専門性の向上に尽力している。

我が国における地域づくり・地域活性化人材についても、将来的には専門的職能の1つとして確立し、職能団体による支援を含む社会的基盤を整備していくことが、人材の確保・育成の観点から

も1つの方向性ではないかと思われる。

(本稿は筆者の個人的見解です。)

**【参考文献】**

- 敷田麻美 (2009) 「まちづくりを支える人材の育成とは—新しい地域観光リーダー育成システムの提案—」『季刊まちづくり第26号』所収、学芸出版社
- 自治体国際化協会 (2008) 「米国におけるシティ・マネージャーの役割」(CLAIR REPORT NUMBER326)
- 鈴木輝隆 (2007) 「多様な担い手による地域づくり」『新都市』第61巻第3号所収、都市計画協会
- 内閣官房地域活性化統合本部 (2008) 「地方再生戦略 (平成20年12月19日改定)」  
<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2008/1219tihousaisei.pdf>
- 内閣官房地域活性化統合本部 (2009) 「人材力が引っ張る地方の元気回復プラン」  
[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/siryoun/pdf/090422\\_genkikaifukuplan.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/siryoun/pdf/090422_genkikaifukuplan.pdf)
- 内閣府経済社会総合研究所 (2007) 「地域の人材形成と地域再生に関する調査研究」報告書
- 宮口侗迪 (2007) 「新・地域を活かす—地理学者の地域づくり論—」、原書房