

## 「学び直し塾」での実践を通じた 地域公共人材育成プログラムに 関する考察

山崎一真

Kazuma Yamasaki

滋賀大学地域連携センター / 特任教授

### I はじめに

平成17(2005)年以来、本学は包括協力協定を県内の幾つかの自治体と結んできた。一定の数の自治体が揃った段階で、本学と自治体にとって共に役に立つ活動を始めるべきだという機運が高まり、公共人材の政策立案能力向上を目的とした「淡海地域政策フォーラム」を組成し、人材育成活動を開始することになった。

翌年、「地域活性化プランナーの学び直し塾」(以降、「学び直し塾」と呼ぶ)を開始し、平成22(2010)年で5年の実績を積んだことになる。

筆者はこの5年間「学び直し塾」の塾長を務めたことから、本プログラムの有用性を検証し、そこで得られた知見を明らかにする義務があると考えた。

以上を背景にして、本プログラムの枠組みと具体的な運用の実態を明らかにし、地域公共人材育成プログラムの備えるべき要件について考察する。

### II 学び直し塾プログラムの枠組み

#### 1: 学び直し塾の趣旨と受講生の特性

受講生募集パンフレットで次のような呼びかけを行っている。

“2000年の地方分権一括法の施行以来、行財政改革、市町村合併の推進など、地方自治を巡る変革の波は急激です。こうした動きに即応していくためにも、地域のことは自ら決め、実行し、責任をとる地域自立の態勢づくりが喫緊の課題となっています。地域は生活に身近であることから、その態勢とは行政と市民が協働して共に治める地域ガバナンスの確立だと考えます。学び直し塾は、地域ガバナンスの中核として期待される行政職員、

NPOメンバー、社会的市民（地域活性化プランナー）の地域政策の立案能力向上を目的として、実践的な教育研修を行うものです。”

この呼びかけで、20代後半から30代で社会の第一線で働いている方たちが、毎年25人程度受講している。地域政策は、社会の仕組みや法制度・各種計画などに新しい方向を示すことであることから、社会の仕組みを一定程度理解し、一方で斬新な考えを採用できる若手社会人こそが、地域政策の立案者に相応しいと考えられる。このことから受講生のこのような傾向を歓迎している。

受講生は当初行政職員が大半であったが、徐々にNPOメンバー・社会的市民の割合が高まってきた。一般に行政は行政職員だけを対象に研修を行っており、NPOメンバーはオンザジョブ・トレーニングだけで研修機会は無いに等しい。これでは地域の課題に対する共通理解は進まず、それぞれの立ち位置の確認とそれを乗り越えた統合的な地域政策の立案と実行は望み薄である。

現在の社会体制の中で研修と議論の段階から「協働」を実行できるのは、事実上、大学しか無く、しかもこの段階での「協働」は大変効果的であることを5年間で確認した。

## 2: 身につけるべき能力と達成目標

政策とは、社会的な問題が発生している場合に、適切な人為的介入を行うことにより、当該問題の解決を図ることである。したがって、人為的介入の内容が関係者の理解を促すだけの科学的根拠を持つことが必要である。

バックボーンになる科学としては政策科学を念頭に置いており、その理論と手法の理解が地域活性化プランナーとして第一に身につけるべき能力だと考えている。

第二の能力としては、政策立案過程の理解である。政策立案は課題の設定・原因の究明・政策案の立案・政策決定・政策執行・政策評価という一連のプロセスであり、その各段階で第一の能力の活用のあり方が異なるからである。

第三は政策案の立案能力である。深刻な社会問題への対処には、学際的で複合的なアプローチが必要で、それを踏まえた創造的な提案力が求められる。行政の多分野での協力連携はもとより、NPOやクラブ・サークルなど市民団体との協働も必須条件である。

第四は立案政策案の説明能力と気概である。広がる関係者に対して、根拠をもって分りやすく説明する能力であり、当事者意識を持った気概ある説明は説得力を生み出す。

## 3: 具体的内容及び方法

政策科学の最新理論を4回にわたり講義し、3つの具体的テーマを取り上げて、6回のグループワークを通して政策案を仮想的に立案する。途中で、現場に出かけての視察、レポート発表をもとにした議論も織り込んでいる。

また、立案政策案の実現能力向上の方法を学んだうえで、最終の第15回のシンポジウムで、政策案の発表と意見交換を行っている。

### 講義

政策立案のバックボーンである政策科学をいち早く身につけて業務に生かすという考えから、最新の理論的知識を4回という限られた回数で手際よく提供することを目指している。その内容は1.政策科学のアプローチ 2.政策実現の法制度 3.知的生産の技術 4.地域政策の論点である。

ただ、それだけで理解することは難しいことから、自ら学習できるように情報・文献検索や調査法などについての紹介も合わせて行っている。

政策科学の理解は、教科書的な説明よりも、現実の具体的なケースを通した説明の方が深まりやすい。そこで、講師自身が調査研究したケースを教材に取り上げ、臨場感をもって説明するように努めている。教材開発が常時求められるとともに、教材の良し悪しが講義の質や受講生の理解に大きく影響することが確認された。

(現場に出掛けての視察)

講義で学んだ政策の成果を確認するために、平成20(2008)年より政策の実施現場に出掛けて視察調査をカリキュラムに組み込んだ。施設内容や活動の現状を視察し、当事者から政策の狙いや目的、政策立案過程、政策実現のための組織や財源などを聞き、参加者からこの政策の評価などについてヒアリングしている。

これまでに、介護福祉関係NPOや指定管理者であるNPO、障害者自立支援施設、環境・エコ活動団体などを視察調査しており、受講者からは「人生観を揺さぶられる程の刺激を受けた」などの感想が寄せられている。

#### グループワーク

その後、3つのグループに分かれて、6~10人でグループワークを行っている。与えられたテーマに対して、各人がそれぞれ調査分析しその成果をグループ内で発表し合い、想像力や創造力を駆使して政策案を立案している。

—3つのグループ—

地域は国と違って現場の第一線にある。そこで政策立案は地域の生活環境の向上が中心テーマになるため、行政も市民も地域団体も関係者全員が意思疎通を図って、協力することなくしては実現しない。

しかしながら、これまでの中央集権社会では行政・市民が協力連携してことにあたる協働(コラボレーション)の経験が乏しかった。地方分権を進

めるためには、早急に協働の意識を高め・体制を創り・実行することが必要で、そのことをテーマに掲げているのが「協働」グループである。

地方分権の中で二つ目の大きなテーマに財政問題を含んだ自治体経営の問題がある。それを解く一つのヒントがニュー・パブリック・マネージメント(民間的経営手法)の導入だと考えており、これをテーマに掲げているのが「NPM」グループである。

2000年4月の地方分権一括法施行以来、今まで自ら主体的に取り組んだことがほとんどない中で、課題解決を迫られている分野がいくつも出ている。課題に関わるすべての関係者が参加し、緊張と協力の中で問題解決を図るという地域力向上の視点が重要である。このテーマを扱うのが「地域ガバナンス」グループである。

#### シンポジウム

1年間を通して学び・研究した成果を、受講生派遣元の首長たちの前で発表し、意見交換をし、評価を得る。このような機会をシンポジウムとして広く公開している。

政策提言は首長に取り上げられることが実現の第一歩である。そのためには、飛躍のない論理性・裏付けとしての科学性など説明責任が必要である。同時に、分かり易い説明と説得が求められる。

説明責任については講義とグループワークで鍛えており、説明力と説得力についてはリハーサルによる厳しい指導で技術の向上を図っている。リハーサルとシンポジウムでは見違える程、発表の出来栄に違いがある。

#### 年間のコマ数

年間のコマ数は、12回、14回、15回、14回と変わり、だいたい14回から15回という回数に収まってきた。講義が5回から6回、実地研修が2008年から入り、それからグループワークはシンポジウムを含めて7~8回のコマ数になってきたのである。

## 4: 修了者の認定と称号の付与

### 修了認定制度

受講者は社会の第一線で働く若手メンバーである。それだけに日常業務に忙しく、学び直し塾受講が重荷になる懸念もある。そこで彼らが受講しやすいように、受講時間を午後6時半から8時半にする、ビデオに撮った講義で自宅研修をすれば出席扱いにする、アクセスの容易な駅前に教室を設ける、などの配慮を行っている。

そのうえで、修了までやり遂げることのインセンティブとして、修了認定を厳格にし、修了者には「地域活性化プランナー」という称号を授与するという仕組みを採っている。受講生が修了証書の授与を誇りにしていることから、この仕組みの有効性は確認している。

### レポートの評価

修了者の認定は、2回のレポートの評価が重要である。1回目のレポートテーマは「地域政策という観点から、現在自分が担当している業務について分析しなさい」というものである。つまり、担当業務のミッションを確認した上で、その背景にある課題・原因・政策・評価について分析を求めるものである。受講生からは、「担当業務を客観的な目で分析したのは初めてであり、業務担当の目的が確認でき、前向きに業務に取り組む気概が持てた」という類のコメントが多い。

2回目のレポートテーマは「政策立案のグループワークを通じて、気づいたこと・学んだこと・悩んだことなどを記述しなさい」というものである。「多様な受講生の議論から、縦割りの壁、公・民の壁を越えた発想を持つことができた」「近くて、同じような部署にも関わらず、面識もなかった。これを通して新しいネットワークができた」という意見が多く述べられている。

### 認定評価

上記2回のレポートの評価、出席率、受講中の評価をあわせて、修了認定を行っている。その認定機関は運営委員会が委託した「地域活性化プランナー認定委員会」である。指導に携わった講師陣に加えて、行政から一人、NPOから一人の方に認定委員会メンバーに就任いただいている。それぞれの立場での評価を踏まえた多面的な評価にしたいからである。

### 評価結果

例年、出席率は90%代を維持しており、ほとんどのレポートは一定の水準に達していると評価できる。受講中の評価については、講義の段階では質問も少ないものの、現地視察・ワークショップと進むに連れて、表情が変わり・前向きで活発な態度に変わっており、十分評価できる水準に到達する人が圧倒的に多い。

しかし、残念なことに認定レベルに達しない人も例年1人程度いることは報告しておかなければならない。その主たる理由は出席率の不足によるものである。

## 5: 事業実施体制

### 淡海地域政策フォーラム

本学と包括協力協定を提携している10自治体は共同で、「淡海地域政策フォーラム」を設立しており、その運営委員会（学び直し塾の講師陣と包括協力協定自治体幹部で構成）が本プログラムの最高意思決定機関である。

その担当は、業務との調整など受講環境の整備、受講生の決定と派遣、視察調査先の紹介と支援、ケース地区の提供と支援、認定委員会への委託、シンポジウム会場の提供と支援および広報活動、行政幹部のシンポジウムへの参加要請などである。これらはいずれも、スムーズな対応無くしては成功の覚束ない重要な役目である。

組織と組織の正式な包括協力協定がこの重要な役目を円滑に遂行できた最大の要因だと考えている。協定は議会や理事会の承認の下で首長・学長間で取り交わされたものであり、しかも、そのことは新聞報道などを通じて広く関係者に周知されている。つまり、学び直し塾事業のもたらす効果に対して、運営委員会全体で責任を負っているわけで、この緊張感が有効に働いてスムーズな運営ができていたのである。

#### 淡海地域政策フォーラム支援室

また、本プログラムを実行するために「淡海地域政策フォーラム支援室」が本学国際交流課および経済学部の支援の下に地域連携センター内に設けられ、受講生とそのOB・協力自治体・協力NPO・認定委員会の間の連絡と調整、学び直し塾のスケジュール管理などを担当している。この支援室があることによって、常時学び直し塾に気を配っている人材を配置できていることもスムーズな運営の要因である。

### III 学び直し塾プログラムの運用の実態

学び直し塾の運用実態を紹介するために、平成21(2009)年のカリキュラムで筆者が担当した授業を取り上げて報告する。すなわち、理論編で担当した「政策科学のアプローチ」、現地視察研修、グループワークで担当した「地域ガバナンス」、シンポジウムである。

#### 1: 理論編「政策科学のアプローチ」での講義と質疑

##### (1) 具体的事例の中の政策科学

「鎌倉腰越漁港改修を巡る政策展開」を取り上げて、政策科学の役割を説明した。この例は筆者が実際に参加して展開した政策である。

#### ① 経緯

鎌倉市は、総合計画において「沿岸漁業の振興」として「漁港改修および周辺環境整備事業」を掲げ、そのための計画づくりを漁業者からの意見をベースに行政当局が行った。中心となる事業としては、隣接する岬の海岸整備、海食崖の崩落防止事業、漁港拡張事業が想定され、1996年には県からの補助金も内示され、近隣の自治会への広報も終えて着工を待つばかりの段階に来ていた。

直前になってマリレジャー愛好者や環境保護団体から事業の効果と必要性についての問題提起がなされた。この動きが市議会をはじめ、国、県、マスメディアに注目されるものとなり、1997年2月地元中学校の体育館で意見交換会が急遽行われることになった。約200人が参加したこの意見交換会は罵詈雑言と怒号に包まれたものとなり、合意形成どころか議論すらできない状況になった。

市は計画を振り出しに戻して検討し直すことにし、漁港改修計画づくりは市民参画を基本とすることになった。市民や専門家からなる委員会で検討し、その検討案を市民に提示して議論を重ね合意形成を図ることになったのである。

広報紙で市民委員を公募し、市民委員6名、専門家2名、漁業者2名(1年後1名追加)、行政2名(県職員)からなる「漁港改修検討委員会」が発足し、1998年11月に第1回の検討委員会が開催された。筆者は市民委員として参加し、委員長を務めた。

検討委員会は、会議開催の広報、傍聴許可、会議資料や議事録の公表等、あらゆる情報の公開方針のもと、全体で15回行われた。このうち2回は委員会作成の検討案をベースにした市民との意見交換会であった。

この2回の意見交換会を通じて、一部の反対や慎重論はあるものの、概ね市民の理解は得られ、それに基づいて市長へ答申を行うことができた。

## ②意見交換会で議論した主要課題

### 《遊漁船問題について》

遊漁船の大型化と増加が港を狭くしている。遊漁船は漁業のための船ではなくて、プレジャーボートではないか。レジャー産業のためになぜ公共投資を行うのか。

「遊漁船の適正化に関する法律」の勉強会から始め、国政レベルの解決を待つしかないという結論に達し、一応の議論の鎮静をみた。

### 《漁家経営問題について》

漁獲量は年々減少し、後継者もいない。持続性がないのに、なぜ投資なのか。

若布の養殖やしらす漁によって、近年漁獲量は一定を保っている。後継者は平成不況を背景に漁家の子や孫が家業を継ぐ傾向がでている。これらを確認し議論の収束をみた。

### 《環境・景観・生態系問題について》

新たな防波堤は砂の移動をもたらすのではないかと、生態系に悪影響をもたらすのではないかと、海岸線からの眺望が悪化するのではないかと、などが提起された。

100年、200年という長いスパンで砂の動きを確認するために、古写真や航空写真の収集を行い、専門家の分析をベースに、科学的かつ分かりやすい解説を受け、砂の移動メカニズムを理解した。その上で、計画アセスメントという考え方を取り入れることにより、砂の移動が最も少ない改修範囲を決めることとした。

眺望については、写真モニターで検討した。予定している位置に構造物を作ったときの眺望を写真上で再現し、影響の程度を確認した。

2年間の海底生態調査で現状を把握した上で、漁港改修による影響について専門家の意見を拝聴した。この海で一定の漁獲量を維持できているのは、この豊かな生態系によっている。何らかの理

由で、自然に手を付けるとしたら、消滅する生態系と同等またはそれ以上の生態系の復元(ミティゲーション=代償行為)が必要である。この意見を反映するために、生態系復元事業を計画に付け加えることとした。

### 《市民への効果について》

税金を出す市民にとってどのような効果があるのか。地魚を市民が食することができる仕組みを作ろうというアイデアが出された。ただ、鮮魚商の持つ既得権との調整が必要で、これを事業推進上の条件とした。

### ③結末

このような経緯を経て、みんなが大賛成できる案ができたかといえば、そうではない。漁業者も少しは改善するものの、満足できるほどではなく、環境保護団体やマリンレジャー団体も、前の計画よりはましだけど、やっぱり不満が残る。お互いの立場を尊重して、それぞれの生活が成り立つように考えた結果、この辺りが手の打ち所ではないか。このようになんともスッキリしない合意であった。

政策とはこれまでの秩序を変えるものだけに、全員大満足を期待するのは無理で、むしろ、科学的な根拠をベースにしながら十分な対話によって、お互いを理解し妥協点を探るプロセスと言えるだろう。

### (2)政策科学の骨子

政策に関わる関係者が集まって、情報を隠すことなく同じ情報をベースに議論をしていく。色々な対策や検討は、一人の専門家のできるわけではなく、多くの分野の人達が学際的に検討し協力してつくる。一つ一つの対策は科学的でなくてはならない。市民の中には特定分野のプロが大勢おり、その人たちに十分説明できる政策でなければならない。具体例を通じて、これらのことを伝えたいので、政策立案と合意形成を支える政策科学について参考文献4、5を下敷地として説明した。

## 《政策体系》

政策とは、社会において何らかの重大な問題が発生している場合に、それに対して適切な人為的介入を行うことにより、当該問題の解決を図るものである。したがって、問題設定、原因究明、政策的介入という一連のプロセスを辿ることになる。先の例では、問題発生に対して、委員会を組織して原因究明と政策的介入の原案づくりが行われ、市民意見交換会を経て決定するという政策体系のデザインが講じられた。

その際、実行可能で、効果が期待でき、副作用が少ないなどが備えるべき政策の要件であり、また、政策の実施には重大な社会的責任がともなうことも考慮しておく必要がある。

## 《政策科学》

このような特徴を持つ政策をバックアップする科学を、政策科学と呼んでいる。社会問題への対処には、学際的で複合的なアプローチが必要で、統計分析から始まって、漁家の経営問題、漁獲量に対する今後の見通し、藻場の変容、景観への影響、台風などリスクへの対応など、様々な分析が必要になる。学際的、総合的でないと問題は解決しない。

しかし、実際には、縦割り組織の中で、一つの部署だけで解決しようとする。これでは社会問題への対処が限定的にならざるをえず、真の解決をもたらさない。このような警鐘を鳴らすことも政策科学に期待される側面である。また、政策が科学的でないと市民に対して説明責任を果たせないし、実効性を持たない。

このように、政策科学の対象は「全体論的」であるという特徴が指摘できる。「部分」としての個人や企業の「行為」は、「全体」としての「制度」や「計画」と密接に結びついていることを示している。

## 《政策過程》

社会が内包している問題の構造を把握する（問題発見）、見通しを定めて解決のための方策を立てる（政策立案）、その政策の実施を決断し（政策決定）、立てた方策を実施する（政策実施）、その結果について評価する（政策評価）。

これら一連の政策過程は、つねに状況をよりよいものにしようとする意思を持った人間の行為であると言っていい。また、行為をおこなう際には、なんらかの組織体をつくるのが一般的であり、このケースでは検討委員会という組織が作られ、政策原案づくりという行為が行われたのである。つまり、政策科学は意思のある人々や組織の行為を対象とする学問であると言える。

## 《意思決定》

政策にかかわる意思決定とその責任の問題はとりわけ重要である。意思決定者に求められる力量を備えるには、冷静な社会観察と人間に対する深い洞察が必要だと考える。

地方分権社会は、地域主権の原理で成り立っており、市民・住民には主権者としての責任が付きまとう。つまり、市民・住民一人ひとりが何らかの組織にかかわりを持ち、責任を持って参加し、他人任せでは無く、自分自身の納得の上で判断を下さなければならない。それは自己決定ということであり、地方分権によって、地域は地域で自己決定をする。これも市民・住民主権の原理を示す具体的な姿の一例である。

## 《必要な思考と能力》

政策科学関係者に必要な思考と能力を次のように考えている。第一の能力は、システム思考。多くの公共政策は密接に連携しており、それらが全体として一つの公共政策システムを形成しているからである。

第二は、当事者意識。公共的決定に当事者としての自覚を持って参加し、決定に対する責任を自

ら引き受けようとする思考である。統治の客体（統治される者）としての市民から、主体的市民（決定する者）への脱皮である。

第三は、高度なデザイン思考・能力。地域の課題設定をよりリアリティのあるものにするためには、社会の文脈（コンテキスト）に対する鋭敏な感受性が必要で、その課題解決に向けた政策立案には、高度なデザイン能力を要する。

### (3) 理論編での質疑

上述の講義について、受講生と次のような質疑応答を行い、政策科学と政策への活かし方などについて理解を深めた。

①事例において行政職員はどのような動きや役割を果たしたのでしょうか。

まず、市民的合意を形成するためのプロセスデザインは、政策過程を念頭に置きながら行政側が行ったもの。この方針に沿って、利害関係者・社会的市民・専門家から成る検討委員会を組成し、少なくともそこでの合意あるたたき台を作成し、それをもとに市民との意見交換会を経て、合意に至った。

合意形成のプロセスにおいては、行政側は裏方に徹し、日程調整、広報活動、会場の設営、委員の指導下での提出資料の作成、議事録作成と情報公開などを担当した。このうち提出資料の作成は特に、統計にあたる、実態調査を行う、モデルを用いた模擬実験を行う等、政策科学の理論を踏まえたものになっている。

②市民団体やNPOなどの立ち位置が明確になりました。

NPOメンバーである受講生からの発言である。この発言内容をより具体的にするために、次のような話をした。

漁業関係者、学識経験者に加えて、環境保全に係る市民団体、マリンスポーツ愛好者の団体、ま

ちづくりNPOのメンバーが、政策原案づくりのための検討委員会の委員に就任した。当時、市民団体やNPOメンバーがこのような場に就くことは少なかったと思う。委員会構成メンバーの中で自分の立ち位置がはっきりしており、また、日頃生活する現場を対象に議論することから、「責任をもって参加し、他人任せでは無く、自分自身の納得の上で判断を下した。」という述懐があった。

③計画アセスメントなどの先進的情報はどこから得られたのでしょうか。

この時期、地球環境保全の捉え方として、サステイナブルという考え方が話題になっており、国際的に計画アセスメント、ミティゲーション（代償行為）などの方法論的研究が進められていた。今回のテーマはこのような文脈の中に位置付けることができるという意見が専門委員から出され、その成果の活用が図られた。

利害対立の構図の中からは出てこない、対立項を含めて皆の納得できる方法論として先進的情報が生かされたのである。ここから、専門家の参加の重要性、様々な立場での忌憚のない意見の交換と対話の重要性をみることができる。

④2回の意見交換会が合意形成の場になったのは、どうしてだと考えていますか。

紳士的な態度での発言、一問一答方式、委員会メンバーを介した間接的な対話、メディアによる情報公開など、議論のルール決めからはじめたこと。これによって、冷静な議論の環境が整ったと思う。

次いで、議論をつくす努力をしたこと。1回の意見交換会では意見をつくすことができなかったもので、即座に2回目の意見交換会を行うことを決めた。これにより熟議で合意の形成を図りたいという姿勢が共有できたと思う。

さらに、全問に対する即時回答を行ったこと。第1回の意見交換会の場で質問できなかったこと・

納得できなかったことなどを質問票に記入してもらい、また、後日考えたことも郵送してもらうことにした。その結果177の新たな質問があり、その全問に対して委員会としての回答を行った。意見交換会の参加者と検討委員会とが1対1の関係を積み上げ、その信頼関係の中で合意を形成するという姿勢が伝わったと思う。

## 2: 現地視察研修の実態と受講生の感想

### (1) 目的

地域政策は自治体の独占物ではない。NPOや各種の法人も自らが信じる使命に従って地域政策を展開している。“新しい公”と呼ばれるこの動きは近年特に注目されることであり、同時に従来から公を担ってきた自治体との協力・連携により一層レベルの高い総合的な地域政策の展開が期待される事例がみられるようになってきた。

現地視察の目的は、自治体ではない組織の地域政策（一般には非営利事業と呼ばれるが、本稿においては地域政策の範疇に含めている）の実態を学び、併せて、自治体との協働の現状や今後への総合的な地域政策の展開方向について意見交換することを目的としている。

### (2) 現地視察先・湖南省の福祉サービスの状況

障害者福祉・障害者自立・障害者支援の発祥の地とされる湖南省を現地視察することにした。それは地域の歴史を踏まえて公民に亘って独特の地域政策が展開されていることから、上記目的にふさわしい事例と考えるからである。

市内には、わが国障害者福祉の父とされる故糸賀一雄が設立した「滋賀県立近江学園」があり、故糸賀と故田村一二が京都大学医学部と連携して形成した重度障害者のコロニー——知的障害者更生施設「一麦寮」、知的障害者入所更生施設「あざみ寮」、知的障害者入所授産施設「もみじ寮」

（以上社会福祉法人大木会）、知的障害者更生施設「落穂寮」（社会福祉法人権の木会）、「滋賀県立三雲養護学校」などが密集して所在している。

また、比較的軽度な障害者に対する自立支援を目的とした「社会福祉法人オープンスペースれがーと」があり、知的障害者通所授産・更生施設「バンバン」や地域交流スペースの運営を通じて、「ハンディキャップがあっても住みなれた地域で一市民として暮らしていくこと」を実践している。

地域協働による就労支援・生活支援を目的に、精神障害者通所施設「ワークステーション虹」、精神障害者生活支援センター「このゆびとまれ」（以上社会福祉法人さわらび福祉会）が活動している。

さらに、「株式会社なんてん共働サービス」が、知的障害者にホームヘルパー資格を取得させ認知症高齢者をケアする「共生舎なんてん」やグループホームなどを運営している。

自治体としての湖南省は、発達障害者に対する個別支援に力を入れており、その取り組みが発達障害支援法のモデルとなった。また、発達支援センターを中心に障害者支援を官民の枠を越えて連携して取り組む法的根拠を与えることを目的に、「障害のある人が地域でいきいきと生活できるための自立支援に関する条例」を制定している。

### (3) 現地視察の行程

上記のように湖南省には多様で多彩な福祉事業の展開がみられる。これらの特性を学ぶために各施設を訪問し、その歴史・理念などを聞き、活動状況の視察を行った。また、行政の長から、これら施設との協働の実態、今後のまちづくりのあり方などについてお話を伺った。これに加えて、受講生・講師・地元湖南省の方々との情報交換と親睦のために交流会も実施した。その行程を以下に記す。

一日目

#### 【1】ワークステーション虹 視察

【2】特別講演「湖南省のまちづくりの現状と課題」 湖南省長

【3】社会福祉法人オープンスペースレガーと視察

【4】交流会

二日目

【5】社会福祉法人大木会（もみじあざみ寮）視察

【6】株式会社なんてん共働サービス（あったかホーム石部宿）視察

#### (4) 受講生の感想

今回の現地研修を終えて思うことは、地方分権や地方自治は住民の力によって達することのできるものだと実感しました。いくら、国や地方自治体が施策を考えたとしても各々の地域のやり方や地域の方のニーズにあったものでなければ何のための施策なのかわからなくなる。湖南省においては縦割りの弊害もなく、市民の方が、自分達の必要なことを地域と調和して成功されている。地域を作るということは地域を愛し、地域と強調することだと感じさせられました。（行政職員）

地域の現状と課題を的確に把握し、福祉に関する部門で課題解決に向けてどこの施設も精一杯取り組んでおられた。これは、地域で豊かに過ごすためのツールであり、行政、市民、運営者が一体となって、より住みよい地域を生み出すための必要な活動であると感じました。そのために、前向きにそれぞれの者がまたは自分が、何が出来るか、何をすべきかを考えさせられました。（行政職員）

自分の価値観や人生観をも問われるような衝撃を受けました。研修全体を通じて、福祉の現場で働く人々の使命感や、崇高な精神に触れ、心洗われる思いでした。もう一度、自分自身の生き方や今後の人生について、ある種の棚卸をして、再構築しなおす決意を致しました。正に、学び直し塾に相

応しい現地視察研修であったと思います。（NPOメンバー）

もっとも驚いたのは、ふつうに障害者を受け入れてケアしていること。説明者もあつけらかんとしているし、利用者も自然にふるまっていた。地域で受け入れる、受け止める、見守っている。「自立」はさらにその先の経済的な処遇まで考えないと難しい。なんてん共働サービスにその可能性を感じる。湖南省自体が新しい社会形成の実験場であると思った。（講師）

今回の現地視察研修では福祉の分野が対象でした。施設により規模や運営方法等はいろいろと違いましたが、障害のある方を受け入れてもらえる環境を作っていこうという情熱はどの施設でも一緒であると感じました。（行政職員）

### 3: グループワーク「里の再生」

#### その実態と質疑

##### (1) 研究テーマと研究の概要

滋賀の風景の最大要素は「里」、その荒廃と停滞が進む。喫緊の課題である里の再生は、関係者間の協力と連携の脱構築なくしてはあり得ないと考え、これをテーマに設定した。その際、抽象的な議論を避けるために、滋賀県多賀町をケース地域に取り上げた。

従来参加や参画が見られなかった地域住民を巻き込む、社会的包摂アプローチを切り口とした。これまでとは異なる新たな多層・多重なネットワークが形成され、持続可能な地域運営のあり方がみえてくると考えるからである。

ケース地域である多賀町において、新たな試みをしている多賀「里の駅」を視察調査し、その成果を提言のベースとした。

なお、研究メンバーは9人で、行政職員、NPO代表、商工会局長、学生と多彩である。講師には

筆者に加えて、外部から招聘した自然的土地利用の研究者の2名があたり、グループワークを6回行い、提言にまとめた。

## (2) 新しい切り口としての社会的包摂

(ソーシャル・インクルージョン)について

第一回のグループワークでは、『社会的包摂手法による地域の再生 (NIRA委託研究報告書0708/2008.4発行)』(研究実施機関:(財)神戸都市問題研究所)をテキストとした。

この報告書は、「社会的包摂 (Social Inclusion) アプローチ」を用いて、深刻化する地域の局地的衰退の再生方策を、神戸市を対象に検討したものであり、その要点は次のようにまとめられる。

- ①近年、失業、差別、未熟練、低所得、住宅の不備、犯罪、健康の障害、家庭崩壊等の諸問題が顕著になってきている。単に貧困だけではなく、社会変化のダイナミズムに起因していることから、これらの総体を社会的排除と呼んでいる。
- ②社会的排除への対応策が社会的包摂であり、地域に所在する「信頼」や「社会的つながり」といったソーシャル・キャピタルに着眼して、地域再生における新たな社会調整の仕組みを築こうとするもので、これを社会的包摂アプローチと呼ぶ。
- ③このアプローチを国家政策として展開している英国では、具体的指針として、i現場における機動的対応、ii情報共有、iii縦割り排除、iv個別重点支援、v媒介者としての役割としている。
- ④このアプローチによる地域再生を担う主体は、地域の死蔵資源を見出し、地域社会の活動を再編成・再編集することで、地域イノベーションの促進を企図する社会的企業である。

(質疑)

- ①非正規労働者問題や格差問題から社会的排除については理解できるが、ソーシャル・キャピタ

ルに着眼した社会的包摂についてはイメージが難しい。

- ②現地研修で視察した各種施設から類推して、社会的企業の存在・活動内容・社会的意義などは理解できる。

## (3) ケース地域である多賀町、そして多賀「里の駅」について

- ①多賀「里の駅」は、近江鉄道多賀大社前から徒歩で30分、JR彦根駅から車で20分に位置する、総面積500坪、屋敷地面積300坪、3つの蔵、3つの庭、150年以上の歴史をもつ屋敷である。
- ②滋賀大学・滋賀県立大学・京都女子大学の教員・学生の協力を得て、建物の実測調査、古文書・調度品調査、立地条件・環境条件調査などを実施し、これを踏まえて活用コンセプトを設定した。
- ③「里の自然・文化・実りを満喫するプラットホーム」がそのコンセプトであり、地元有志の集まりである「多賀クラブ」とNPOが協力連携して、コンセプトの実現に取り組んでいる。
- ④始めに、毎月第一土曜日の午前中、自然観察会、新鮮野菜の即売、里の集い、地元料理の試食会から開始した。毎回30人程度の参加者があり、また、里の集いを通して地元の各種市民団体とつながりができつつある。その結果、庭園や室内空間の閲覧要請、利用要請などがみられるようになってきた。

(質疑)

- ①多賀「里の駅」の設立当初、地元集落から白い目で見られ、話合いの機会さえ作れなかったという状況を聞き、里コミュニティは排除・閉鎖であることが実感できた。
- ②多賀クラブの活動はソーシャル・キャピタルを厚くするもので社会的包摂につながると感じた。

#### (4) 討議を積み重ねながらの提言案づくり

課題設定・原因の究明・政策代案の検討・代案の比較評価と選択。このようなプロセスを経て提言書にまとめられた。ただ、平坦な道のりではなかったことを指摘しておきたい。提言書案作成も6回のグループワークでは収まらず、別途検討の場を設けたし、リハーサルでの発表で様々な注文が付いたため、再度検討の場を設けることにもなった。

### 4: シンポジウムでの提言と首長等の評価

#### (1) 提言: 「農林業から里業へ、排除から包摂へ、閉鎖から開放へ」

##### 提言にあたっての基本的な考え方

多賀町の現状は、少子高齢化、住民の流出、耕作放棄地の増加、里の荒廃と負のスパイラルへ陥りつつある。「自分達だけ、地域だけ、従来やり方で」という閉ざされた発想では、この現状は打破できない。

私たちの提言は、21世紀多賀の新創造計画である。そのため、自然・歴史・文化の再発見を行い、新創造のための道筋を示す計画とする。

新創造の萌芽はすでに出ており、それを行っているのは人だという視点が重要である。そのため、新創造の萌芽の掘り出し、埋もれた人材の発見、それらが活躍できるような条件づくり、支援づくりが必要である。

また、新創造に先例はない。したがって、社会実験を行い、成果を確認しながら、先に進むという方法が不可欠である。つまり、小さく生んで大きく育てることになる。

再発見、新創造は行政と市民の協働無くして行えない。また、大学や専門家の支援も不可欠である。町外との交流と連携も大前提であり、推進が必要である。

縁結びの神「多賀大社」に象徴される多賀の里における最適なメインコンセプトは「新たな結び」。結びは交流、結びは調和、結びは連携、結びは協働、結びは融合、結びは連帯。「里の再生」は全ての人を「結び」することで!!!

##### 多賀「里の駅」を里再生の社会実験場に

現在、多賀「里の駅」では、多賀クラブが中心になって、自然観察会、新鮮野菜の即売、里の集い、地元料理の試食会などが行われており、庭園や室内空間の閲覧や貸与などの活動も定着しつつある。これらの活動を通じて、多賀町内外の多くの組織とつながりができてきている。

これらの諸活動のうち、社会的企業としての多賀クラブ、里の集いでのネットワークづくり・埋蔵文化人発掘実験などは、社会的包摂に関係する活動であり、新鮮野菜の即売、自然観察会などは、地域内経済循環に欠けている機能を提供する活動である。地元の自然・歴史・文化をベースに生産・流通・消費の一体的活動を「里業」と名付けることとしたい。

包摂活動	1. 社会的企業の創造(創業実験:多賀クラブ)
	2. 地域の信頼性向上(常時のアウトリーチ実験:出店要請・内覧要請)
	3. 団体との連携(スペース提供実験:庭手入技術訓練・会議室使用・遊び場使用)
	4. ネットワークづくり(発表の場提供実験:活動紹介)
	5. 埋蔵文化人発掘実験;語り部の輪(人財数珠繋ぎ)→人材バンク実験
里業活動	1. 域内経済循環システムづくり;生産→流通(加工)→消費
	2. 里文化サービスシステムづくり;資源→道行→案内
	3. 二地域交流システムづくり;交流支援→情報交流→新鮮情報の提供

多賀「里の駅」で行われている包摂活動・里業活動は、21世紀多賀の新創造にとって、すでに出ている萌芽である。里の再生プラットフォームと位置づけ、社会実験場として活用すべきである。（\*社会実験とは、時間と場所と期間と条件をあらかじめ決めておき、成功や失敗を積み重ねて、最適なモデルを形成する手法を言う。成功すれば、モデルとして他地域や全体の政策として採用し、失敗すれば、失敗から得られた修正事項を洗い出し、再度、条件や場所や期間を改めて、再実験をする。）

### 里の駅から始まる社会実験構想

地元の人が地元の暮らしを楽しむ里の駅を起点に、様々な団体がつながり、そして都市住民も加わり、空き民家の活用、農家レストラン、里山トレッキング、農家民宿、市民農園、農産品の直売等の社会実験を行い、次のように段階的多発的に広げていく。

第1段階：里の駅にくることから始まる→実際に里の駅に足を運ぶことで、行政職員・地域住民・埋蔵文化人材がつながっていく。

第2段階：現状の社会実験の検証と進化→成果を確認しながら先に進んでいくことで成功体験の共有をしていく。

第3段階：第2の社会実験地区の設定をし、社会実験をしていく。

### 「里の駅」から始まる里の再生シナリオを進めていくための行政支援

上記段階を経て社会実験を進めていくにあたり、行政の果たす役割は、人と人をつなぎ、そのつながりを育て、活動を支援するということである。

#### <支援するための体制の整備>

1. 里の再生を進めていくためには、多賀町の固有課題に挑戦することが必要→地域に信頼される人材の育成が必要→地域担当制を導入し、地域内に職員を配置することで、地域の課題を把握す

るだけでなく、住民と共に地域活性化の検討を進めていく。

2. 地域に関する課題は、農林・土木・商工・観光など多岐に渡っており、縦割り行政の排除が必要→ワンストップサービス窓口の設置→地域に関する問題を一元的に相談できる場所を設置することで、行政のたらいまわし対応を廃止することができる、地域住民だけでなく将来的に都市住民が移住する際にも分かりやすい体制になる。

3. 地域の人的資源であるNPOや市民団体等への支援体制の整備として、中間支援組織への支援体制の一元化が必要→NPOや市民団体の活動への支援を一元的に行うことで、個別政策による支援から脱却し、自由度の高い支援を行うことができる。

#### <支援をすすめていく人材の整備>

社会実験プロジェクトチームを設置すべきであり、そのメンバーに次のような人をあてるべきである。首長が直接ミッションを与える行政職員はあて職ではなく自ら手をあげる人。人材数珠つなぎで埋蔵文化人を発掘した民間人の方。また、プロジェクトチームは発掘した埋蔵文化人材と地域住民の黒子に徹して、里の再生のための支援をしていくこと。

私たちが考える里の再生は、これまでの農林業だけでなく、里が本来もっている人的資源・観光資源・立地特性等の地域資源を包摂した「里業」の創設によるものである。

#### (2) 提言に対する首長等の評価

今日の提言内容を町の総合計画の中に入れ込みたいと感じました。皆さんと協力しながら、つながり・絆によって町の総合力を高め、そして町外の皆さんとも協力しながら、里の活性化を成し遂げていきたいと思っております。（町長）

最後は人で、これからの地域活性化はまさに人であると思いました。埋蔵されている人、遠くの者、これらの人に光を当てていくことから地域の活性化、地域の再生が始まると意を強くしました。(副市長)

里の再生は大変面白い内容だと思います。まだ確かな形で具体化していないものを掘り起こす、このことの重要性を提言されている。参考にしたい提言です。(副市長)

基本的問題はわかっている、活かせる資源や地域力もわかっている、しかしなかなか動かせない、ここから出発しています。何で動かないのかを考えると、なかなか正解のない問題だからです。行政は失敗が許されない・踏み出せないというところがある。今日の発表にヒントがあった。動かせるところから社会実験で動かしたらどうか。色々な方々の力を結集する時に全員満足する案はなかなか作れない。だったら試しに一つの案を動かしてみ、意見があれば出してください、修正します、それでどんどんいいものにしていく。実際に動いているものを見ていれば、私も参加してみたいと人が集まってくる。難しい問題を動かしていく一つの重要なキーワードが社会実験であることを今日気づかせていただきました。(外部評価委員)

私はNPOの立場からお話します。NPOが一緒に学んでいるという意味は、共に地域課題の解決を担うパートナーとして一緒に政策形成プロセスを身につけるとともに、現実にネットワークを築くということです。里の再生については、中間支援のモデルとして注目させていただきました。今、地域コミュニティの中間支援プラットフォームが提唱されていますが、なかなかヒントを得られない状態です。具体的な動きとして、社会実験手法はすごくヒントになりました。科学的な試行とか手法は、どんな場でも生かすことができると思います。(認定委員)

## IV 地域公共人材育成プログラムとしての考察

ここ5年間に亘り実施してきた本プログラムの枠組みと具体的な運用の実態を明らかにしてきた。得られた知見を踏まえて地域公共人材育成プログラムとして備えるべき要件について考察し、5年間の実績に立って本プログラムの有用性を吟味する。

### 地域公共人材育成プログラムとして備えるべき要件について

成長段階を追った体系的なカリキュラムが備えるべき第1の要件である。本プログラムは講義・視察・グループワーク・シンポジウムでの提言と評価というステップワイズで能力を高める構成になっている。当初、無気力な若者が次第に気力の充実を見せるようになり、シンポジウムでは自信に満ちた表情で発表している。確実な成長を実感する。

受講人数・グループ人数を適正にすることが第2の要件である。使命感の醸成、議論をベースにした創造的な提言の作成のためには、講義では最大30人、グループワークでは最大10人程度が経験的に言って適正規模だと考える。

受講生を行政職員・市民団体メンバー・社会的市民など多彩で多様な構成にすることが第3の要件である。行政職員は限られた範囲内での論理性に優れ、NPOメンバー等は広範囲に亘る独創性に優れている。また、立ち位置の違いが知の触発をもたらしている。研修の段階から協働が実行できるのは大学だけであり、その特徴を生かすことが重要である。

具体的事例を踏まえた教材開発が第4の要件である。政策科学の役割やその活用について、講師自身が参画した具体的事例で示すことが、受講生に大きな感動を与え深い理解を促すことになる。

## 本プログラムの有用性について

平成18(2006)年に人材育成活動を開始した時は、まだ「学び直し塾」という呼称はなく、また、必要な経費は、それぞれが持ち寄る「手弁当」方式であった。新しいことに着手したこの時期を「助走期」と呼ぶことにする。

翌年の安倍内閣時代に、全国の大学に対して「再チャレンジ」に該当するプログラムの募集が行われ、前年の活動をベースに応募し採択された。これにより3年間にわたる文科省委託事業として、本プログラムを実施できることになった。この時から「学び直し塾」が愛称になった。これを「第一期」と呼んでいる。

平成21(2009)年度末で助成金の交付は終わった。その後の対応について運営委員会で議論し、それぞれが応分の負担をしながら「続けよう」という結論に達した。行政側は負担金と受講料を、NPOからも少額ながら受講料を、大学は学内予算を確保することになった。つまり、淡海地域政策フォーラムの自主事業という位置づけになったのである。そこで、以降を「第二期」と呼ぶことにする。

新規予算の確保が厳しい状況下にも拘わらず、運営委員会の提言どおり予算化され、事業が持続できた。このことはこの事業の有用性が認められたことを意味している。さらに喜ばしいことに、自治体の関係機関からこの塾に対して継続的寄付がなされることになったのである。

## V おわりに

本稿は、昨年・平成22(2010)年度の「地域政策シンポジウム」で講演した原稿をベースに、運用の実態を加筆して作成したものである。

講演時期は第一期を経て第二期を迎え、その初年度を終えた時点であった。塾長として5年間に

亘り「学び直し塾」が継続し、さらに今後につながる礎ができた。講演の内容はまさにこのことの意味を検証したものである。

運用の実態を書き加えたのは、育成プログラムの中身の検証という観点からである。なお、受講生の満足度も非常に高いことを記しておきたい。

## 参考文献

- 1 滋賀大学地域連携センター(2007~2010)／『地域活性化プランナーの学び直しプログラム事業報告書』
- 2 鎌倉市市民経済部産業振興課(1999)／『鎌倉市腰越漁港改修検討委員会議事録』
- 3 山崎一真他(2001)／『市民参画による腰越漁港改修計画の検討』海洋開発論文集 第17巻
- 4 北川正恭、縣公一郎、総合研究開発機構編(2005)／『政策研究のメソドロジー』／法律文化社
- 5 村山皓、川口清史編著(2004)／『政策科学の基礎とアプローチ』／ミネルヴァ書房
- 6 内閣府経済社会総合研究所(2005)／『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書』
- 7 稲葉陽二著(2007)／『ソーシャル・キャピタル』／生産性出版
- 8 (財)神戸都市問題研究所(2008)／『社会的包摂手法による地域の再生』／NIRA委託研究報告書
- 9 広井良典著(2009)／『コミュニティを問い直す』／ちくま書房
- 10 山崎一真編著(1999)／『社会実験—市民協働のまちづくり手法』／東洋経済新報社
- 11 山崎一真編著(2002)／『地域政策の道標』／ぎょうせい
- 12 山崎一真著(2006)／『地方分権一括法施行による地方自治の変化と課題』／滋賀大学産業共同研究センター報No.5

# A Study of the “Manabinaoshi-juku” Human Resources Development Program to Revitalize Regional Communities

Kazuma Yamasaki

Shiga University organized the Awaumi Regional Policy Forum, together with local government groups within the prefecture that have comprehensive cooperation agreements, and has been hosting the “Manabinaoshi-juku (or ‘Relearning School’) for Regional Community Revitalization Planners” since 2006. The objective of Manabinaoshi-juku is to enhance the policy planning abilities of people in the regional public sector in order to prepare for a decentralized framework.

My five years of experience at Manabinaoshi-juku as of the end of 2010, having served as the principal since its inception, has led me to believe that human resources development in the regional public sector is essential in creating a decentralized government and that this program fully addresses this need.

Initially the program was a self-funded operation, but in the following three years it was designated by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology as a program eligible to receive grants. Later, the cost would be borne by entities sending personnel to train in the program. This transition was only possible because the program has been deemed beneficial over the years.

The advantages gained by this program must be verified, and the knowledge acquired over these five years must be shared as intellectual assets. To this end, this study clarifies the framework and actual operation of the pro-

gram, and discusses the knowledge gained through it, as a means to develop human resources in the regional public sector.