

序章 農村における地域リーダー人材の育成

－プロジェクト資料の課題と構成－

井上 荘太郎

1980年代以降、新自由主義の思潮の強まりと財政状況の悪化を背景として、西欧諸国やヨーロッパ共同体 EU では New Public Management が導入され、公共政策実施の分権化（地域化）、プロジェクト化が進展してきた。この潮流は、農村振興政策においては、ボトムアップ型の政策である LEADER⁽¹⁾が、大きな存在になっていることに現れている。そして LEADER の実施を、まさにリーダーとして担う存在であるリージョナルマネージャー⁽²⁾あるいは農村アニメーター⁽³⁾と呼ばれる存在が注目されるようになってきている。

一方、我が国では、政府による 6 次産業化政策が、個別農業者の多角化や異業種連携にとどまらないで、農村における新しい組織イノベーションを促進することが期待されている。このように政策が、個別経営の支援から、地域全体に広がるようなより広域の連携を実現するためには、農村において新たな機能を果たす存在が必要である。それは地域の多くのステークホルダーをつなぎあわせ、プロジェクトの形で事業を推進する主体である。

こうした問題意識から、このプロジェクト資料では、第 I 部で EU の農村振興政策の新動向（第 1 章）、LEADER 事業を担うリージョナルマネージャー（ドイツの例、第 2 章）や農村アニメーター（フランスの例、第 3 章）に関する調査研究を取りまとめて紹介する。

また第 II 部として、EU で開始される農村アニメーター育成事業と（第 4 章）、韓国の農村開発地域人材事業（第 5 章）を紹介する。最後に現在の日本における農村の人材育成制度を、政府の各省庁によるもの（第 6 章）と大学等によるもの（第 7 章）にわけて整理し、それらの現状と課題を明らかにする。

各章の概要は以下の通りである。

第 I 部

第 1 章の「LEADER の現状と 2014 年以降の展望」(市田知子)では、LEADER の第 5 期(2014 年～2020 年)においては、CLLD (Community-led Local Development) という呼称が用いられ、関係者の連携による地域開発という性格が強められることが述べられる。CLLD では、EU の農村振興基金 (EAFRD) と、EU の構造基金である社会基金 (ESF) や地域開発基金 (ERDF) など複数の基金が組み合わせられて事業が実施される。こうした財源の複数化は、より柔軟にプロジェクトを実施する事を可能にするものと期待されている。一方、それぞれの LEADER の事業単位である各 Local Action Group (LAG⁽⁴⁾) は、これまで以上の事務能力を求められる。

CLLD では、本来目的の異なる複数基金の利用が、地域振興に対する統一的な取り組み

を損ねる事のないよう、「ヨーロッパ 2020」に基づいた共通戦略枠組（Common Strategic Framework: CSF）が策定されており、この枠組みの中で、地域振興に関わるすべての基金の目標、重点課題が示されている。

今後の展望としては、この財源の複数化により、人材育成などのより大きな課題に取り組みやすくなる事、複数国間のプロジェクトを実施する手段が増える事、農村振興基金と構造基金が一つの地域に投入される事で、より効率的に資金を調達できるようになる事といったメリットが期待できる。ただし各基金の制度上の違いを調整する仕組みは不明確である。

LEADER が充実してくるなかで、市町村自治体は、通常業務の財源として LEADER に期待するようになる。そのため LAG のメンバーが公務員によって占められる可能性もある。一方、複雑化する LEADER の手続きを簡素化する制度改革や、州政府の業務の LAG への移管が行われることも展望される。

LEADER の CLLD としての展開は、国境を超えた LAG の活動の活発化、住民による地域の潜在力の発見、都市-農村間の連携強化など、多くの効果を持つ事が期待される。一方、LAG の運営を担うリージョナルマネージャーなどの人材の育成、確保が一層重要になる。

第 2 章「LEADER 事業とリージョナル・マネジメントの実態 -ドイツ・ヘッセン州の事例-」（飯田恭子）は、筆者自身が勤務したドイツ・ヘッセン州の LAG の事例を中心に、LEADER によるリージョナル・マネジメントと、LAG の運営を担うリージョナルマネージャーの活動の実態を紹介する。

最初に、LEADER による各事業の基本的な実施方法、考え方（メソッド）について述べ、その特徴を紹介する。そして、ヨーロッパの多様な農村地域の振興を効果的に行うために導入された、ボトムアップによる地域振興である LEADER メソッドが 1991 年から EU で普及してきた事を示す。

そしてドイツ・ヘッセン州での LEADER 事業の導入経緯や、LAG の実態を紹介する。筆者の考察によると同州内の LAG には、内発型の LAG、自然公園・国立公園型の LAG、補助金獲得型の LAG の 3 類型がある。LEADER メソッドの効果が最も発揮されるのは内発型の LAG である。また自然公園・国立公園型の LAG は、風光明媚な景観などから地域の知名度も高く、住民が地域に抱くアイデンティティが強い。こうした資源を基盤に、LEADER の事業が安定的に実施されている。

一方、補助金獲得型の LAG は、近年の地方公共団体の予算縮小に対応して誕生したものである。この場合、LEADER によるプロジェクトが終了してしまうと、LAG の活動は実質的には停止してしまう場合が多い。LAG の理事は加盟する町や郡の首長が多く、LEADER のメソッドに対しては関心が低い。新地域振興戦略の策定作業も外部のコンサルタントに発注するといった対応を行っている。

筆者がリージョナルマネージャーとして勤務したのは、この補助金獲得型の LAG の一つであるフルダ・ズードヴェスト協会である。まず、この LAG の助成プロジェクト支出の内

容、自主財源プロジェクト、協会の運営、リージョナルマネージャーの人員配置、そして、その多様な業務内容を紹介する。業務内容には、地域内のステークホルダーとの連携・調整、助成プロジェクトへの応募のサポート、LEADER 以外の助成事業の把握、情報提供、プロジェクト応募のサポート、LAG の運営、他地域との交流促進、リージョナル・マネジメントのスキルアップ、地域振興戦略の策定・実施・評価までの広範な内容が含まれている。こうした実態の紹介から、多様な業務を担う人材の育成と確保が、LEADER 事業の成功の鍵となっていることが理解される。

リージョナルマネージャーの養成には、おそらく大学院レベルの専門的な教育が必要となる。筆者が在籍したヘッセン州立カッセル大学大学院の「持続的な地域発展コース」（現在は閉鎖）の履修科目は、自然科学とエコロジーの計画、社会科学・法律、計画学、地域振興の4科目であった。こうしたカリキュラムから、自然科学と社会科学を統合的に教育することが、農村のリーダー的人材の育成に必要と認識されていたことがわかる。さらに、ヘッセン州の25のリージョナル・フォーラム（20のLAGと5つの州認定の農村協議会）が組織する連合会は、リージョナルマネージャーに知識・情報の共有の機会を与えるとともに、研修会も開催するなど、彼らのスキルアップの重要な機会となっている。

そしてLEADERメソッドでは、リージョナルマネージャーが適切に働きかけにより、「ステークホルダーが地域の連携を通して、自らの活動が地域に与える影響や効果に視野を広げ、地域のアイデンティティを構築」する事が強調される。

最後に、現在の各地のLAGが抱える課題として、LAGの運営資金調達及び、少子高齢化問題等に対応する公益プロジェクトの実施とその費用負担者の問題が指摘される。

第3章「フランスの地域エンジニアリングと農村アニメーター」（須田文明）はフランスの農村振興政策を対象とした論考である。

ここでは、まず現在の共通農業政策CAPの現状を、新自由主義と環境主義の妥協として成立したグリーンリベラルととらえる見方を紹介する。そこでは公的介入は公共財の供給と、経済外部性が存在する場合に限定される。この思潮のもと、フランスの農村振興政策においては、地域化・プロジェクト化の流れが進んでいる。そしてEUや国・州のプロジェクト公募に応えるべく、従来の独立した市町村自治体とは異なる、「プロジェクトの地域」と呼ばれる広域行政圏が形成されている。この「プロジェクトの地域」を運営する手法・仕組みが「地域エンジニアリング」である。これは、公式には「地域振興もしくは地域の持続的整備をもたらすために、公共団体や地方アクターが必要とするプロフェッショナルなノウハウ全体である（第3章42ページ）」と定義されている。農村地域において、地域エンジニアリングを実際に担う主体が「農村アニメーター」である。

行政の地域化・プロジェクト化の潮流が続く中で、この「農村アニメーター」は、地域活性化のために住民の意識・行動を刺激するアニメーション活動と、プロジェクトの効率的な運営を行う管理者としての機能という、かなり性格の異なる役割を両立させることが求められている。この困難なコンフリクトは、「プロジェクトの地域」という現場における

アニメーターの粘り強い実践を通じて多くのアイデアが創出・共有されること、そしてアニメーターとしての人材が継続的に育成される事で、徐々に解消されていくと考えられる。

なお日本の市町村は、フランスに比べると職員数が多く、これまでも、農業振興で重要な役割を果たしてきた。しかし世界的な新自由主義の流れの中で、地方分権化や行政のプロジェクト化が我が国でも進展するとすれば、農村アニメーターとなる人材のコンピテンスを高めるための教育・研修（プロジェクト管理やアニメーション機能等）が重要となることが示唆される。この場合の教育・研修には、外部人材を対象としたものや、市町村職員のリカレント教育も含まれることが可能だろう。

第 II 部

第 4 章「EU の農村アニメーター育成事業の特徴と示唆 -EMRA の概要と進捗状況-」（松田裕子）は、EU の農村アニメーター育成プログラムである「農村アニメーターのための欧州修士プログラム（European Masters Programme For Rural Animators: EMRA）を紹介する。

この事業は、当初ポーランドのニコラス・コペルニクス大学を中心として 2013 年 3 月から開始される予定であった。しかし多国間で共通のカリキュラムを創設する事の制度的な困難から、コースの発足が延期され、結局、スペインのバレンシア大学の農村振興研究所を中心として 2014 年 10 月に開始する予定となっているものである。第 I 部で紹介されているように、農村アニメーターまたはリージョナルマネージャーは、ボトムアップ型政策である LEADER の成功のために極めて重要であると認識されている一方で、その雇用は不安定であり、報酬も低いという問題を抱えている。EMRA はこうした事態の解決のために LAG を運営する高度な人材を育成し、これを農村アニメーターという新たな職業として確立させることを視野に入れている。このプログラムの参加者としては、人文社会科学、地理学、農学、空間計画、エンジニアリング、経営学、教育学等を学んだ若い学部卒業生で農村アニメーターとして働くことを希望している者と、既に農村振興に携わっている者の 2 類型が想定されている。ただしプログラムの設計上は、前者に重点がおかれている。またカリキュラムがすべて英語である事から、既に現場で活動している農村アニメーターの参加は少なく、コース志願者の大半が若い専門家や学生となっている。

今後の EU の農村振興に求められる高度人材の育成には、幅広い理論的知識と実践による OJT が必要であり、EMRA のような農村アニメーターに限定した人材育成プログラムの意義は大きい。また今後は、実際の LAG での研修や実践などを含む長期的なフォローアップとそのための拠点形成も有用となるであろう。

第 5 章「韓国における農村地域開発の人材育成」（李裕敬）は、韓国の農村地域開発に関わる人材育成事業を紹介する。韓国の農業政策では、日本と比べても、プロジェクト化の流れが、一層進展している。そのため、この制度変化に対応する農村人材の育成制度は、その仕組みや抱えている課題について、我が国が今後、参考にするべき点が多い。

韓国では農村の厳しい経済環境の下で、農家の経営状況が悪化するとともに、高齢化や人口流出により農村地域の衰退が深刻化している。この状況下で、住民主導型事業である「農漁村マウル総合開発事業」や「農漁村資源複合産業化支援事業」あるいは農業の「6次産業化」が行われている。特に、地域を対象とした「6次産業化」のためには、地域の構成員が、自ら地域の問題を発見し、解決のために活用可能な地域資源を発掘する事が求められる。それには事業を推進する強力なリーダーとそのサポーターが必要である。こうした理解から、第5章では近年の韓国における農業人材育成（教育）事業を整理・分析する。

韓国の農業人材育成の制度は1981年の「農漁民後継者育成事業」を嚆矢として、大規模経営の育成を目指して手厚い政策支援を行ってきた。2000年以降は、専業農業経営者の育成と並行して、コミュニティの維持・活性化など、農家以外の農村地域の住民を含めた教育・啓発事業や、新規就農者やコンサルタントなどの外部人材の育成・活用にも力が注がれている。

現在の農村開発のための人材育成事業には、実際に農村地域開発プロジェクトを担う人材を育成する事業と、プロジェクトを外部から支援する人材を育成する事業の2類型がある。前者のプレイヤー育成型事業としては、「農村地域開発人材育成対策」と「マウル事務長支援事業」がある。また後者のサポーター育成型事業としては、「農漁村開発コンサルタント資格制度」や「総括計画家」が該当する。

現行の農村人材育成事業に対していくつもの課題が指摘されている。まずプレイヤー育成型の事業では、教育の期間が2泊3日程度と短く、また事業実施後のフォローアップの態勢も不備である。またプレイヤーとサポーターの両面の性格を有し、EUの農村アニメーターにも対応する位置づけとも考えられるマウル事務長については、報酬水準が月額100万ウォン程度と低いことに加えて、報酬全額が補助金によってまかなわれているため、補助終了後の事業の継続が難しい。またサポーター育成事業では、コンサルタント資格取得のメリットが明確でないことや、職業としては確立できていないことが問題である。総括計画家については、その活動がプロジェクトの計画策定段階に限定されていることから、より長期的な関与の仕組みが求められている。

日本の人材育成制度の分析

第6章「日本の各省庁が展開する農村人材育成制度 —外部人材活用・地域人材育成・拠点の形成—」（田端朗子）は、6次産業化の地域レベルでの展開を可能とするための組織イノベーションの促進という観点から、現在政府レベルで行われている関連施策を大きく3つのタイプに類型化して示した。

第1のタイプは、「地域おこし協力隊（総務省）」のような「外部人材活用」タイプである。第2のタイプは、「農商工連携人材育成事業（経済産業省）」や「新事業創出人材育成事業（農林水産省）」のように、競争力を有した「地域人材の育成」を目指すタイプである。これらは異業種との連携を指向するプレイヤーの育成としても成果を上げている。しかし大規模な異業種企業との連携や地域全体をカバーするような広域的連携をとりまとめるよ

うな「リーダー人材」の育成をめざすものではない。

第3のタイプは「地域再生人材創出拠点の形成（文部科学省）」等のように地域の大学、研究機関等を核とした「拠点の形成」タイプである。これらは農村イノベーションにつながる人材育成とネットワーク形成に大いに貢献するものと期待されるが、農業・農村部門に特化したものではない。

今後は、EUの農村アニメーターに対応するような「リーダー人材」の育成が必要と考えられる。農林水産省の「農山漁村地域ビジネス創出人材育成事業（平成26年度開始）」は、こうしたリーダー人材の育成を目的としたものである。

第7章「日本の大学等が展開する農村振興のための人材育成」（小柴有理江）は、岩手大学、静岡大学大学院、（株）フィデア総合研究所、高知大学、愛媛大学、金沢大学の6つの機関が実施している人材養成事業を整理し、類型化を試みている。特に農業の産業競争力強化に資する視点からの人材養成を実践者養成型と、地域振興推進のための地域リーダー養成型という類型化を示している（中間的なものもある）。地域リーダー養成型には、愛媛大学の「地域マネジメントスキル修得講座」や金沢大学の「能登里山マイスター」養成プログラムがある。今のところ、これらのプログラムでも、EUの農村アニメーターのようにマネジメントに専念する人材の創出には至っておらず、修了生は、実践者とリーダーを兼ねている場合がほとんどである。しかし国内でも地域振興の取り組みを面的に広げるための人材育成が行われていることが注目される。

第7章の筆者は「能登里山マイスター」養成プログラムに教官として携わった経歴を有しており、実際の体験をふまえて、プログラムの詳細な内容を紹介し、さらにネットワークの形成や拠点の構築といった、同プログラムの意義や今後の課題を述べている。この制度が実績を残すことができた背景には、住民の危機意識が高く、まとまりが良いという能登地域の特殊事情も反映している。地域リーダー人材の育成という課題がより多く取り組まれるためには、養成主体間の機能分担と連携による段階的なキャリア形成の仕組み、フォローアップの体制の構築が求められるだろう。

(1) LEADERとは、フランス語の *liaison entre actions de développement de l'économie rurale*（農村経済発展の行動連携）の略語であり、1990年代初頭から開始され、現在では、EUの農村地域振興政策の主流となっている（第1章参照）。

(2) リージョナルマネージャーとは、LAG（注4参照）において、関係者の連携・調整や、各種プロジェクトのマネジメントなど、LEADER事業にかかわる様々な活動を支援する役職である（第2章参照）。

(3) アニメーター（または地域アニメーター）とは、ボトムアップ型の地域振興プロジェクトの公募、運営、評価を担う人材であり、LEADERのリージョナルマネージャーも含まれる。本稿では、農村地域で活動するアニメーターを、特に農村アニメーターと呼ぶこととする（第3章、第4章参照）。

(4) LAGとは、LEADERによる事業を実施する活動単位であり、英語の *local action group*（地域活動グループ）の略語である（第1章参照）。