2015 年 12 月 5 日　ジョイント合宿

「大学実習生派遣仲介プロジェクト
～村と若者を県が繋ぎ共村（きょうそん）を目指す～」

宇都宮大学　中村ゼミ
髙橋隆浩　佐川琴美　吉田正絵　飯塚瞳

1.　村の人不足解決に大学生の若い力を利用するシステム

私たちはそれぞれが実際に各地の村を訪問し、異なる視点から村を調査した。村ごとに環境や自治体が異なるが、研究を進めるうちに、それぞれの村に一つの共通する課題として村役場の人不足ということを発見した。それぞれの村は少子高齢化に苦しんでおり、雇用を村内で増やすことやイベントなどを開催して観光業を発展させることに努めていた。しかし現状は若者の減少により村から活気が失われていて、インフラ整備もおいついていない。村ごとの良さを生かしながら事業を継続・拡大していくことや、細部までそれを行き届かせること、意見を汲み取ったりすることは、人不足によりどの村も上手く運営できていなかった。このように活性化に向けて奮闘している村の人不足に、私たちは若者の力を活用したいと考えるようになった。そこで、若者を継続的に村に関わっていくようにするために大学の実習を、需要がある村で行うという形を考えた。さらにその繋がりを効率的にするため、各々の村と地域の大学とを繋ぐパイプを県が担い、村の若者への需要と大学の新たな実習先への供給をマッチさせやすくするシステムを考えた。私たちはこのシステムを「大学実習生派遣仲介プロジェクト～村と若者を県が繋ぎ共村（きょうそん）を目指す～」と名付け、これから述べていく。

2.　[1]群馬県南牧村　～I ターン・U ターンの受け入れと村の限界～

飯塚は 2015 年 6 月 12 日（金）午前 10 時から午後 1 時ごろまで群馬県南牧村の調査をした。南牧村は群馬県南西部に位置する、人口 2,100 人ほどの山間の村である。豊かな自然と昔ながらの山村風景が今なお残っており、段々畑の風景が広がっている。日本で最も消滅する可能性の高い村として様々なメディア[2]でも取り上げられている。1955 年代の人口約 1 万 500 人に対し、現在は約 2000 人とその人口減は歴然である。その一方で少子高齢化対策や農作物などの地域資源を最大限に活用した観光と林業による「自然を生かし活気あふれる村づくり」に取り組んでいる。

南牧村は特に I ターン者、U ターン者への支援に力を入れている。そこで南牧村では I ターン者を誘致するために雇用を作ることを課題として取り組んでいる。今後はケア付き老人ホームを村内に建設し、雇用を増や

[1] 写真　群馬県南牧村　役場　2015/6/12 撮影
[2] NHK news watch 高齢化率日本一　群馬南牧村はいま　2014 年 11 月 7 日（金）
http://www9.nhk.or.jp/nw9/marugoto/201401101107.html　2015/11/15 確認

す計画がある。高齢者が多いこの村に老人ホームが出来れば、村の外からも高齢者が利用しに訪れることも考えると、多くの雇用が生まれると考えられる。

村では横浜出身で三年前に南牧村に移住してきた I ターンの五十嵐さんにインタビューすることができた。彼は現在、南牧村で「自然農園まほらま」を運営している。自然農法によって野菜の販売や養鶏をしており、インターネットや道の駅で販売している。彼は「もちろん農業を始めたきっかけの一つに食への不安もありました。都会の人は、ネットは使いこなせるが、生産には疎い。誰か仲間内で一人でも作れる人がいれば良い、とも考えましたし、自分が農業をすることで日本の農業界における一つの数字になることも考えています」と語った。食への不安とは、東日本大震災を経験した若者が食に対して強い危機感を持ち、田舎に移住したいという意識が高まっている傾向があるということに対しての、五十嵐さんの正直な気持ちである。

都会では実現できない、農作業を営み自分で食料を生産すること生活は田舎ではできるである。また高度経済成長以降、日本の都心は急激に発展した。だが食料自給率は年々下がっている。大きな災害にあったときに食料が手に入りにくくなり、都会ではパニックが起こるであろう。現在の南牧村では空き家バンクを活用し、子育て世代にターゲットを絞って空き家の誘致を行っている。ターゲットを絞ることにより、保育費や教育費を無償かするなどの工夫をし、移住者の目的にあったものにしている。

南牧村の茂木課長はただ単に空き家を整備して提供するだけでは、「多くの人を一気に呼び込むことは難しい」と語った。村が独自に空き家を提供するには現実は厳しい。この村の問題を解決するには村だけでは限界がある。少子高齢化や人工減少による農村部の衰退は日本にとっても大きな問題であるため、国や県と提携し、日本全体で取り組んでいかなければいけない問題である。

3.　[3]群馬県上野村　～合併のメリット・デメリットからわかる村のアイデンティティ～

吉田と佐川は 2015 年 6 月 12 日（金）の午前 11 時から午後 4 時頃まで上野村を調査した。上野村は群馬県に南西に位置する人口 1200 人の村で県内最小の人口である。村は山の谷間に沿って立地しており、村内の道路は狭くアップダウンは激しい。上野村は過疎地域でありながらも地域振興のためにスランプラリーや道の駅への出店などが行われ、地域を盛り上げるための政策が盛んである。また村固有の財源としてダムを持つ。この村は県内最小の人口でありながらダムがあることで固定資産税が国から給付されている。

[3] 写真　群馬県上野村　2015/6/12 撮影

2015 年 12 月 5 日　ジョイント合宿

村は元々百姓の集まりで地域の一つの単位とされていたもので、その発生は生活の上で自然なものであった。その数は 7 万程であったが、明治の大合併の際には一年で激変した。平成の大合併は強制ではなかったが、交付金が給付されることや制度が変わったことにより、”駆け込み合併“が起きた。この時代の流れにより村の数は激変したのである。

村の合併の最大のメリットは効率化である。仕事での人の従来や紙資源、データのまとめなど事務手続きは市町村が少ないほど少なくなり効率的である。また村の役場は小さくて人も少ないので一人の職員に大きく負担があるのだが、合併により人出が確保できるために仕事が軽減されるのである。

次に合併によるデメリットを 2 つ挙げる。一つ目のデメリットは県、市町など村よりも大きな単位の行政が意見の吸い上げがしにくくなるというものである。合併前の一つ一つの村の単位から、合併後に大きな単位の一つにくくられてしまうためである。群馬県では改善策として周辺地域の市町村ごとで協議会を開き、県の職員も出席して意見を聞く機会を増やすことをしている。しかし、この単発的な協議会で県が小さい声を拾うことには限界がある。もう一つのデメリットは地域に根付いた祭りや習慣などの伝統が失われやすいということである。上野村の産業情報センターで実際にインタビューしたときに、上野村には地域の伝統的なお祭りが残っており、それを見るために村を訪れる人もいるという事であった。村と言う小さな単位だからこそ現在でも守られているが、生活圏の広域化により村から便利な町や市の方へ人が流れ出ることで起こるマイナスは大きい。

群馬県庁企画部地域政策課に直接インタビューさせて頂くことによって、県から見た村の在り方についてお話を伺うことが出来た。県は村の数が少ないからといって村を特別な行政単位としては捉えていなかった。合併の際にもそれは同様に、村だからといって特別扱いをする、ということはなく、どこに対しても市町村主体で強制ではない合併を行っているという。このように県が市町村に求めるものは、各々の市役所や役場の自主性と住民というよりも行政との繋がりということが分かる。合併に関しては地域ごとに住民投票を行っているが、日常レベルの住民の意見を県は吸い上げることは出来ない。地方分権の推進によって新しい役割やより広い自治を求められるので、地域の行政機関で住民の意見を聞くことが出来なければ、結局のところは住民の意見を無視した自治になるのである。合併をすることに先述のようにメリットはあるかもしれないが、人が集まる市の中心から離れている村では、このような細部までいきわたるような自治の制度であるべきである。

4.　[4]神奈川県清川村　～観光と交通のバランスと役場の職員不足の影響～

髙橋は 2015 年 6 月 8 日（月）の午前 10 時から午後 4 時頃神奈川県まで清川村に訪れ交通と環境の視点から調査した。清川村は神奈川県の中央部に位置し、全体が国定公園と県立公園

[4] 写真　2015/6/8 撮影

に指定されている。村の総面積 89%は山林から成り、1239 世帯の約 3000 人が暮らしている。鉄道で行くには隣町の厚木市本厚木駅からバスで約 40 分かかり、自動車の場合では中央自動車道・透明高速道路最寄り IC から約 40 分かかる。

村役場の目の前に「清流の館」という地産池消の商品を扱った建物がある。以前まで村に唯一あったスーパーが倒産してしまい、需要が一気に高まった。2 階には休憩スペースもあるので、村の観光情報誌などが置かれるなどのコミュニティスペースとして活用されている。休日になると地産池消の商品を求めて村の外からくるお客さんで長蛇の列になることもある。またこの村は毎年冬にイルミネーションを行ったり、ロケ地として活用したりと、メディアにも取り上げられ多くの人が訪れた。しかしメディアの影響は予想以上であり、**インフラ整備が間に合わずに大混雑が起こり、村人からクレームが入ってしまう事態となった**。

清川村では村役場の職員が少なく、課の方は 8 人で観光・産業・金融・商業の業務を行っている。そのため役場の職員は一人で多くの仕事を掛け持ちで担うために、企画・実行する範囲が絞られてしまう。清川村は人が集まる環境に恵まれているがインフラ整備が間に合っていないことと、**職員不足による活動の制限**が今日課題とされることが分かった。

5.　地方公共団体の職員削減の影響による今日の「人不足」状態

先述のように私達 4 人はそれぞれ別の村を調査した。そして平成の大合併を経てもなお、今も残っている村の抱えている課題の根本的な部分は共通するところがあると分かった。私達 4 人が実際に訪れた村に共通する問題のキーワードは**「人不足」**である。このことから人不足の問題は 4 つの村だけでなく、全国でもこのような傾向は見受けられることが分かった。

まず地方公共団体での人不足は、全国規模のものとなってきている。総務省からのデータによると地方公共団体の総職員数[5]は、2004 年の約 328 万 2,000 人ピークとして 2005 年から 20 年連続して減少しており、2014 年 4 月 1 日時点で、274 万 3,654 人である。またその中でも一般行政部門および公営企業等会計部門は、組織の見直し、民間移譲・民間委託等により減少している。このように職員数が減少する理由として挙げられる 2 つの指針が 2005 年と 2006 年に打ち出された。それらは総務省 HP によると、厳しい財政状況や[6]地域経済の状況等を背景に、簡素で効率的な行財政システムを構築し、自らの行財政運営について透明性を高め、公共サービスの質の維持向上に努めるなど、積極的な行政改革に取り組むということを目標として掲げているものであるらしい。

2005 年に打ち出されたものは、**「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」**または集中改革プランといい、ここでの取り組み目標は定員管理の取組、給与の適正化、民間委託の推進、市町村への権限移譲、出先機関の見直し、事務事業の再編・整理、

---

[5] 総務省, http://www.soumu.go.jp/iken/kazu.htm　2015/11/18 確認

[6] 総務省 http://www.soumu.go.jp/iken/101109.html、2015 年 11 月 13 日確認

公営企業の定員管理・経営改革である。そして 2006 年に出された「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」または 18 年指針の要請内容は、給与構造改革の実施等、特別職の退職手当、随意契約の見直し、福利厚生事業の見直し、市場化テストの推進、市町村合併のメリットそして職員への負担軽減である。

このように日本は国全体で地方公共団体における職員数の削減を行ってきたのである。また平成の大合併もこのような簡素で効率的な行財政システム構築の 1 つであると言える。

このように、2005 年と 2006 年の行政システムの見直しにより、職員数は減少の糸をたどっていったのである。そのため、地方自治体職員削減の政策は、私たちが現地調査をした村だけでなく、他の市町村内でも、新たな政策を行いたくても職員の人不足が原因で実施できないという事態を生み出しているのである。

6.　国中に巻き起こる変化　～押し寄せる過疎化の波～

過疎地域自立促進特別措置法[7]の 2 条 1 項、33 条 1 項そして 33 条 2 項のうちどれかが当てはまる過疎自治体は、総務省の調査に基づく過疎地域市町村等一覧によると、2010 年 4 月の時点で全国に 776 市町村[8]であった。それに対し、2014 年 4 月時点では 797 市町村[9]に当てはまるようになった。4 年の間に 21 市町村が過疎地域へとなっていったのである。過疎地域に認定される地域は、多様であり日本の中の特定の地域に偏っているというわけではない。

そして過疎化が全国で広がることつまりは若者不足になるということで、全国各地の地方自治体が若者の取り合い合戦状態になっているのが現状である。そのため若者を取り入れる定住化させる政策を多くの自治体が行っている。島根県では『ふるさと島根との「縁」でつながる定住対策～』という政策提案が平成 23 年に報告され、その中で学生向けの定住政策として、「ジョブカフェしまね」や「しまね学生登録」という具体的な施策を打ち出している。

7.　地方自治体の活動パートナーの多様化と若者の田舎志向

全国の地方自治体は職員数が減少し、住民への細かな配慮が行き届かないことが懸念される中で、地方自治体はそれぞれの自治体だけで活動を行うのではなく、サポートをしてくれるようなセクターとの連携を広めている。自治体の活動を手助けしてくれる活動パートナーの幅を広げることによって、より多くの問題に適応しようと試みているように見受けられる。このようなパートナーと連携し新たに行われている活動をパートナーの種類別

---

[7] 過疎地域自立促進特別借置方　http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H12/H12HO015.html　2015/11/18 確認

[8]過疎地域市町村等一覧（平成２２年４月１日）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000063379.pdf　2015/11/18 確認

[9] 過疎地域自立促進特別借置方　http://www.soumu.go.jp/main_content/000291622.pdf 2015/11/18

に 3 パターンに分けて次のようにみていく。

ここでは、地方自治体同士の連携に新たに始まった、またより効果が表れた事業を 2 つ紹介する。

まず、県と市町村との連携により行われている実例を 2 つ挙げる。まず 1 つ目は、高知県と高知市との連携により行われている図書館の共同整備である。この図書館は平成 29 年度に開館予定であり、県と市の旧施設の老朽化・耐震化への対応が同時期に必要であった為、両者で協議を行い一体的に整備することとした。共同で行った効果としては 県と市が一体的に整備することで、建築費、運営費の削減が可能になったこと、そして県と市の図書資料が一カ所で借りられるなど、住民の利便性が向上したことが挙げられる。

2 つ目は、「行革甲子園」という愛媛県と管内市町との連携によって行われているイベントである。愛媛県主催により、市町が行ってきた行政改革の事例発表会を平成 24 年から開催。審査員、知事、全市町の首長が参加し、評価を行い最後に大賞を決定する。他県からもオブザーバーとして事例発表を行うこともある。全市町の首長が参加することで、取組の拡散を促進する、また発表された事例のノウハウを参考に、複数の市町で同様の取組がおこなわれる、 市町の行政改革の広がりによる住民サービス向上が期待される。

連携の取りやすい県と県庁所在地だけの連携、また近隣の市町村の連携だけでなく、ここ最近ではそのほかの自治体とも連携をとる傾向が強まっていることが、2 つ目の例から伺える。

大学と自治体が連携をする傾向も出てきている。トビタテ！留学 JAPAN という文科省による留学支援プロジェクトの中の「地域人材コース」がこの傾向を顕著に表している。この地域人材コース[10]は、地域の企業や経済団体、高等教育機関、地方公共団体が主体となって「地域協議会」を設立し、プログラムの設計、その実施のために必要となる体制の整備及び資金の確保を行い、将来的に持続性のある事業の構築を目指している。つまり、地方公共機関だけでなく、そこに地域企業や大学などの高等教育機関を含めた団体を通じて学生の留学支援を行うというシステムである。この地域人材コースは現在全国 11 地域で適応されている。

若者は都市へ憧れるという状況が変化している。東京などの大都市に生まれ育った若者が田舎やふるさとに憧れ地方の大学を受験するという話も聞いたことがある。地方に興味をもつ若者が増加していることの根拠として今回取り上げるのは、森ガールといった自然に対する流行ではなく、実際に地域に参画する若者の増加のデータをとりあげる。まず、国の事業である**地域おこし協力隊**[11]は、平成 25 年度 978 名から 1.5 倍以上に増加し、平成 26 年度は 1,511 名となっている。

---

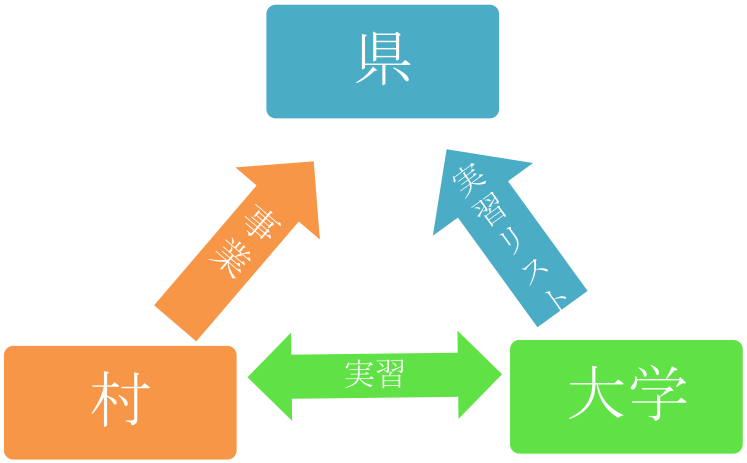
[10] トビタテ！留学 JAPAN　http://www.tobitate.mext.go.jp/program/region/index.html 2015/11/18

[11]総務省より、平成 26 年度「地域おこし協力隊」の活動状況 http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei08_02000086.html 2015/11/18 確認

8.　新システムの導入と今後の展望

これまで論じてきたようにそれぞれの村を調査して比較した結果、村の役場の人不足により職員ごとの負担が大きくなってしまい、政策に制限が出来てしまっていた。また 2000 年に入ってからは効率化を目指して地方公共団体の人員が削減されてしまったことも要因と考えられる。この村の人不足の現状に若者が定期的に一定人数、村の需要のある場所に若者が訪れる仕組みを作ることによって、村の人不足解消だけでなく若者の学びの場を広げ、村への関心を持つ機会も設けることができる。

以上を踏まえたうえで私たちは、新システム「大学実習生派遣仲介プロジェクト～村と若者を県が繋ぎ共村（きょうそん）を目指す～」を提案する。このシステムは村と都道府県内の大学の学生を結びつけ、人手不足の地域への人の派遣また学生にとっては実践的に活動を行うことの出来る場所の提供を県が仲介役となって繋ぐというものである。村と大学の間に県が入ることで、村と大学間の連絡がスムーズに取れるようになり、結びつきを継続させる効果が期待できる。



具体的には、大学の授業で行われているもしくは計画している実習、または学生がチャレンジしてみたい計画をリストアップし、実習内容が一目でわかるように詳細に情報が載っているホームページを県が作成する。ホームページであれば村側がいつでも見ることが出来る。そしてそのホームページ上に村側が行おうとしている事業とマッチするような実習がリストの中にあれば、それを村側が県に相談して、該当する大学に実習の申し入れをする。このとき、県の過疎地域に対する補助金に適する活動であるか相談して、県から過疎地域活性化ということで補助金が下りれば、大学側も村側も資金面で活動がしやすくなるだけでなく、普段は関わりのなかった村と大学にコネクションが出来るため、新しい活動の幅が広がるのである。という流れのシステムである。リストの内容は一定期間で検討する機会を作る。また県はミーティングの場所の提供や、報告会などの企画運営を行う。そしてこのシステムの運営は県の地域振興課の過疎地域活性化の事業として行うことが出来ると考える。

2015 年 12 月 5 日　ジョイント合宿

このシステムをそれぞれの立場から考えて整理していく。村側の立場からまとめると、村側のメリットとしては、それまで人不足により行えなかった事業を展開していけることや、大学生の実習としての事業であるから人件費が削減できること、村の知名度を広げることが挙げられる。県の立場からまとめると、県側のメリットとしては、若者が地域と密着する活動を行うことで、その地方への愛着を持たせることができ、若者定住化に向けた政策の 1 つになることや、学生の実習を行う名目なので補助金としての人件費の給付が削減できると考えられる。そして大学側の立場からまとめると、大学側のメリットは、それまでになかった新しい実践的な実習や体験をすることが出来、また実習先にレパートリーが増えることで授業や実習で扱える幅を広げることができるということである。

このように、このシステムが実現されれば、村の人不足を、地元の大学生が学びの場として補うことが出来るだけでなく、県の過疎地域活性化の政策の一部にもなるのである。そしてこのシステムの魅力はなりより、地元の大学生が村に直接訪れることにある。学生はこの機会を利用して、田舎の魅力や日本の過疎地域問題に関心を持つ可能性が出来るだけでなく、実践的な研究を行うことが出来ることである。次世代を担っていく若者にこのような機会が増えることは、若者にとっても県にとっても村にとっても、そして少子高齢化を課題とする日本国全体にとってもプラスになることであると考える。このシステムはただ単に村の人不足を補うだけのものではなく、日本の課題解決へのきっかけをも担っているのである。