

第1章 アドバイザーについて

1 はじめに

我が国は、終戦を迎えた昭和20年から現在に至るまで、地方振興という課題に対しては法律制定をはじめ執行体制の整備や制度の充実を行い、施策を進めてきた。さかのぼれば終戦を迎えた昭和20年から日本の復興が始まり、その後、小笠原諸島の復帰、沖縄返還がなされた。また、復興や振興、開発促進の観点から、国土総合開発法、北海道開発法、離島振興法、東北・北陸・中国・四国・九州の各地方開発促進法等といった各種法律が制定され、体制、制度の充実が行われた。これらは概ね国土の発展、地域の振興、住民福祉の向上、格差の是正等の観点からの施策の実施を目的としている。

また、昭和37年に定められた全国総合開発計画も、2次、3次の改定を経て、第4次全国総合開発計画（昭和62年）、21世紀の国土のグランドデザイン（平成10年度）、国土形成計画全国計画（平成20年）と続いている。

この間、市町村や地域を取り巻く環境も大きく変化してきた。その大きなものは市町村合併であろう。昭和20年10月現在10,520市町村(市205町1797村8518。沖縄県除く)であった。これが、昭和の大合併と平成の大合併を経ることで、平成22年3月31日には1,730市町村(市786町757村187)となる見込みである。また、社会経済の環境も大きく変化している。最近ではバブルの崩壊やそれに続く景気の停滞が指摘されるだろう。また、日本と世界各国との繋がりがより緊密になってきたことから、リーマン・ショックに代表されるように、外国で起きた事象が日本の経済に大きな影響を与えるようになってきている。

こういった社会経済状況の環境の変化の中で、東京一極集中や少子高齢化といった問題はもちろん、市町村や地域では高齢化が進むことで「限界集落」という言葉が生み出されるまでになった。一方で、地域の存続や文化の承継の観点、国土保全の観点、里山や棚田といった景観資源の保護の観点等から、地域の存続、地方振興の必要性が再認識されてきている。

昨年12月30日に、政府は「新成長戦略（基本方針）～輝きのある日本へ～」を閣議決定した。この中で「観光立国・地域活性化戦略」の項目を掲げている。これまで国土交通省では地域振興アドバイザー派遣事業を実施してきたが、このアドバイザーを受け入れてきた地域の取り組みはまさに「地方の個性を伸ばし、自立を促す」ことであり、「新しい公共」との連携であり、「地方の「創造力」と「文化力」の芽を育てる」ことであったといえる。

2 アドバイザーの役割

第4次全国総合開発計画（昭和62年）において、「各々の地域において地域特性を生かした個性豊かな地域づくりを進めること」、そして「多様な階層における交流の促進（交流ネットワーク構想）」が大きなねらいとして提唱された。全国各地では様々なまちづくり活動が活発に展開されるなど、地域活性

化に向けての気運は盛り上がってきた。一方では、様々な壁に突き当たったり、活動の糸口がつかめずにいる地域も多かった。そこで、このような地域に対して積極的な支援をすることにより、均衡ある国土を構築するため「地域活性化支援事業」が展開されることとなった。「地域活性化支援事業」とは地域住民等による主体的な地域づくり活動の推進を目的とする事業であり、この事業の中に「地方振興アドバイザー派遣事業」が位置付けられていた。

地域の特性は様々であり、地域づくり活動の種類や内容も様々である。このような状況では、先行事例の情報収集・分析、専門家との意見交換の機会の提供というのは有効な手段であるといえる。しかしながら、成功・失敗等の事例に関する情報収集、アドバイザーとしての人材の情報の収集やアドバイザーへのアプローチなどを市町村や地域が行うことは当時では困難なところがあった。こうした点を側面から積極的に支援しようとしたのが「地方振興アドバイザー派遣事業」である。なお、平成13年1月の省庁再編を機に、地方振興アドバイザー派遣事業、山村第3セクターアドバイザー派遣事業、中心市街地活性化アドバイザー派遣事業を「地域振興アドバイザー派遣事業」としている（以下「アドバイザー派遣事業」と総称する。）。

アドバイザー派遣事業の発足当時は、地域の魅力や地域資源はなにか、地域振興や地域活性化はどうすればいいのか等という個別の観点からのアドバイスが多かったようである。当時は、「地方振興」という概念が浸透しきらず、関係者も方向性を見いだせずにしたものとする。また、アドバイザーとして派遣された方もアドバイスの範囲が明確でなく苦勞されたようである。

その後、情報通信技術の革新、情報化社会の発達により、情報の発信と取得が容易になってきた。また、社会インフラの充実や交通機関の高速化の影響もあり、移動時間の短縮や快適性の向上が図られた。これにより、様々な情報が行き交うようになり、旅行などでも移動距離が大きくなってきた。その後にバブル崩壊という大きな経済変化が生じた。これまでのような地域振興では立ち行かなくなったのである。こういう変化があるとアドバイザーの役割も変わってくる。個別の課題というミクロの対応にとどまらずに、地域の情報発信、運営、成果の達成といった全体を見つめたマクロの対応が求められてきたといえる。地域の取り組みを俯瞰した観点からのアドバイスを行う必要があるということである。

一方で、地域においても、その取り組みには「マネジメント」が必要という考え方が浸透してきた。活動の継続には「どうやって活動原資を獲得していくか」ということが課題として認識されているということでもある。活動主体としての組織があり、活動が地域に受け入れられ、活動で資金を得て、活動を継続でき、地域の新たな課題にも対処していくという経営活動が不可欠ということである。

こうした経過を踏まえてアドバイザーの役割を捉えたとすれば、「経営」の観点からのアドバイスができることと考えることができる。

3 地域の取り組みとアドバイザーの活用

アドバイザーは地域の課題に対して的確なアドバイスができなければならないし、地域づくり活動の主体もそのアドバイスを取り組みに反映できるよう対応していくことが求められる。

この点について、まず地域の側から考えてみる。

地域の課題とはなにか、何をどうしたいのか。これはある意味簡単に出てくる。しかし、その課題が

なぜ生じているのかを考えると、実は「課題」は一つの現象であり、その「課題」が起きる要因が複数あることに気づくはずである。

例えば「食材で特産品があるのに、知られていない」という課題である。一般的には広報をしてくださいとなるが、ここで「なぜ」と考えて現状を見るとする。仮に「特産品であることのPRがない」「地域のお店でも売っているところが少ない」「飲食店でもメニューに載っていない」「食べ方、扱い方を示していないため、初めて見る人にはイメージが伝わらない」「観光客が買って帰るには不適切な包装」という要素があるとする。そうすると「課題（食材で特産品があるのに、知られていない）」の解決策は広報だけではないことが理解できる。インターネット等を利用した商品広報、売り場での広報、地域での利活用はもとより、試食を提供する、どのようにして扱うのかを説明する、気負わずに買ってもらえるような包装を工夫するようなことが必要と分かる。商店や飲食店の取扱量の増加が不可欠となることも分かる。また、対面販売ではできること（食材のイメージ伝達など）をインターネットで再現しようとするレシピの掲載が必要であることも分かる。インターネットが発達しても情報を載せる側がなければその情報は見てもらえないし、見ってもらう機会を獲得するには情報をどのように発信するのが適切かということも重要となる。資金投資の面でも、どこに投資すれば効率がよいか、最低限の経費で効果を上げるにはどのような方法が適切かという観点からの検討が必要となってくる。

このように、「課題」に内在する個々の要素を把握することができれば、アドバイスを受ける対象が明確になる。

次に、どのようなアドバイザーを呼ぶのかという側面から考えてみる。

先の例では、「広報をしてください」という観点からアドバイザーを呼べばいいのか、ということである。「課題」を要素まで分解することによってアドバイスを受けた分野が明確になれば、その分野に詳しいアドバイザーを呼ぶことになる。次はアドバイザーとして招聘する人をどのように選ぶのかということになる。一人でもいいのか複数人とするのかも検討対象である。アドバイザーとしてどのような人が活動されているのか、どのような分野に詳しい人なのか等は、アドバイザー派遣事業の情報はじめ、国や都道府県で実際に招聘したアドバイザーリストやインターネット等の情報リストを頼ることになるだろう。あるいは、アドバイザーを受け入れた市町村や地域と連絡を取り合うことで情報を得ることも必要となると考える。

アドバイザー派遣制度で採用した方法で、とりあえず一人アドバイザーを派遣して意見交換してもらうという方法がある。このように、とりあえずアドバイザーを一人招聘し、その方と意見交換したうえで他のアドバイザーを紹介してもらう方法もある。また、アドバイザーと記したが、これは国や都道府県の職員でもかまわない。その職員を起点として、アドバイザーの対象を広げていくこともできる。

なお、最近では行政と地域の間にとって様々な活動を支援する中間支援組織が生まれ、民間でもマネジメント会社やコンサルタント会社が設立され活動している。アドバイザーとしての人材は充実してきているといえるし、市町村や地域から見ると選択の幅が広がっているともいえる。

三点目として、課題の把握、アドバイザーの人選の次は、その成果の実現に向けた取り組み主体をどうするかとなる。この点から考えてみる。

地域の「課題」への対応を考えたときに、そこに集まる人はだれを対象とするのか。特産品の販売を考えるのに商店関係者がいないのでは何もできないように、アドバイザーと意見交換させるべき人々を明確にして広く募る必要がある。行政の商工観光の担当課職員、自治会や商工会等の関係者、関心のあ

る方に呼びかけて、アドバイザーと意見交換できるようにすることである。これがないとアドバイザーの講演会となってしまふ。

また、各種法令が求める基準を満たすための取り組みも必要となる場合がある。アドバイザーのアドバイスを参考に取り組みを改善しようとする、法令の規制が存在するためになかなか実現できないということも想定できる。これは規制や基準を満たすことは当然としても、取り組みの内容によっては例えばどぶろく特区のように、構造改革特別区域法の制度を活用することも考えるべきである。

地域の課題の側面、どのようなアドバイザーを呼ぶのかという側面、成果の実現に向けた取り組み主体の側面から指摘したが、ここから分かることは地域の取り組みが重要であるということである。

また、活動を続ければ新たな「課題」が生じてくる。これを解決するには、これまでの活動で得た知見だけではなく、新たな知見を得る必要がある。また、これまでの活動の経験から当事者が自らリーダーの役割を担うことも想定できる。全員ではなくリーダーを対象にどのような目的でアドバイザーを活用するのかという視点が新たに必要となるのである。この意味でもアドバイザーの活用は継続していくといえる。

よく「よそ者、バカ者、若者」ということが言われる。地域のしがらみのない斬新な意見を言うよそ者、一生懸命働く行動力をもったバカ者、若いエネルギーをもった活気のある若者というような意味だが、これは地域振興を考えるうえでの含蓄のある言葉である。

4 アドバイザー派遣事業の今後

市町村合併が進み、一つの市町村の区域が大きくなっている現在、地域住民の地域に対する取り組みの重要性は相対的に上がってくる。行政の分野では、「地方振興」という政策群でソフト、ハードを含めたいろいろな施策を実施しているが、地域振興にはそれだけでは十分ではない。また、行政の行動には公平性、客観性が求められるため、むしろ地域の側から見るとなかなか対応してくれないという意見があることも指摘できる。こういったことから、地域の振興をどのように考え、施策の活用を図るのかという知恵の部分が必要である。

今の地域の取り組みには何が不足しているのか、取り組みを活性化させる活性剤として何が活用できるのかを検討するとともに、他の地域はどのような取り組みをしているのか、他の地域にはどのようなアドバイザーが参加されているのかという情報を得ることも重要である。

地域の取り組みを見ると、地域住民の質の向上、利便性の確保、福祉活動への発展、農産物販売の拡充等という活動への進出が起きている。実際にも、NPO等の法人を設立するなど活動主体も多様化しており、その活動内容も、住民の足を確保するための有償運送事業の実施、商店の撤退を契機とした商店の経営等多岐にわたっている。活動の場を見ても、道の駅等の施設を活用した活動、既存の公共施設を活用した活動といったものから、町並みや景観を活用した観光面での活動など多岐にわたっている。

このような状況から考えると、アドバイザーのアドバイス内容も、個別課題の解決へのアドバイスというミクロの視点だけではなく、むしろ、地域の課題を多面的に分析できることが求められる。また、地域の取り組みを継続していくにはどうしたらよいか、行政の補助金が期待できない中でどのようにして経営原資を獲得していくか、公平性が求められる行政では対応できない地域の問題をどうやって解決

していくか等ということに対する「経営」の観点からのアドバイスができることも求められている。

つまり、アドバイザー派遣事業に求められる役割、意義が変わってきているということである。

地域の取り組みが多方面に展開し、アドバイスを必要とする対象分野も広く、内容も深くなっている状況のなかで、地域が求める事柄に対応していくためにはアドバイザーの人材を広く得ていく必要がある。また、これまでのアドバイザー派遣の方法は、単年度会計の原則から単年度実施であり、派遣回数も3回としていた。アドバイザー派遣事業の役割、意義が変わってきていることから、これまでの方法では地域の要望に応えきれないのではないかという問題意識もある。

新成長戦略では「国の地域振興策は、NPO等の「新しい公共」との連携の下で、特区制度等の活用により、地方の「創造力」と「文化力」の芽を育てる施策に転換しなければならない」としており、また、「地域のことは地域に住む住民が決める」という考え方も示されている。都道府県や市町村においても、行政の関与や補助を最小限に抑えながら地域がその取り組みを継続できるように支援していく必要がある。このような政府や都道府県市町村の考えを踏まえ、国土交通省としてもアドバイザー派遣事業をその内容から再構築していく必要がある。

5 事例紹介等について

国土交通省ではこれまで21年間の長期にわたりアドバイザー派遣事業を実施してきた。21年間実施してきたことにより、アドバイザーがどのような視点や観点からアドバイスしているのか、受け手である市町村や地域がどのような準備をしてアドバイザーを受け入れればいいのか、アドバイスを取り組みに反映していくにはどうすればいいのかという事例は集まってきた。

第2章ではアドバイザー派遣事業の歴史、第3章では実際に派遣した地域でのアドバイス事例を交えた事例の紹介をしている。また、資料編ではアドバイス総覧として整理したものを載せている。

これからの地域の取り組みの参考としていただきたい。

