

# 地方創生人材支援制度について

## －予備的考察－

真淵 勝

### On Human Resources Support Program for Local Revitalization in Japan : An Overview

Masaru MABUCHI

#### Abstract

The purpose of this paper is to overview the operation of human resources support program for the local revitalization implemented since 2015 and to provide clues to examine the functions of the program.

This program aims, according to the commentary of the Cabinet Office, to dispatch government officials, university researchers, and workers for private companies who are willing and able to actively pursue local revitalization to small municipalities. They are expected to work as assistants to mayors. The dispatch period is generally two years for full-time employees and one to two years for part-time ones as advisors.

This paper provides an overview of what kind of human resources are dispatched to what kind of municipalities and what activities are being carried out in this program for the period from 2015 to 2018.

#### はじめに

本稿の目的は平成 27 (2015) 年から実施された地方創生人材支援制度の運用状況を概観し、その意義について検討する手がかりを得ることである。

同制度は、所管する内閣府（地域創生推進室）の解説によれば「地域創生に積極的に取り組む市町村に対し、意欲と能力のある国家公務員や大学研究員、民間人材を市町村長の補佐役として派遣する」ことをその内容とする。派遣先はこの解説にもある通り市町村であるが、原則

として人口が5万人以下となっている。市とは言っても例外的に人口の少ない市が対象になっている。派遣される者、すなわち派遣人材は市町村長の補佐役と位置づけられ、派遣期間は常勤職の場合は原則2年、顧問や参与などの非常勤職の場合は原則1年から2年である。

派遣人材は、当初国家公務員に限定されていたが、地方創生という制度の目的を考えれば国家公務員に限定する必要は必ずしもないという理由から大学研究者と民間企業で働く者（民間人材）が加えられた。ただし、本稿の主な対象は国家公務員である。

本稿は平成27年から平成30年の期間を対象にして、この制度においてどのような人材がどのような市町村に派遣され、どのような活動を行っているかを概観する。

## 1. 制度の発想

地域や地方、とくに沈滞気味の地域や地方を変えることができるのは「よそ者、わか者、ばか者」であるというのは今や言い古されたフレーズではあるが、既存の価値観にとらわれない者こそが改革の起爆剤になれるというのは直感的には理解できる。既得権益に絡め取られていては、現状を変えることはできそうにないというのは、ほとんどトートロジー同義反復の主張でもあるほどの真実だからである。

それでは地方創生人材支援制度に基づいて市町村に派遣された人材、とくに国家公務員はどのような改革の起爆剤になりうるのであろうか。「よそ者、わか者、ばか者」とはどのような人物であるのか、どのような役割が期待されるのか。

「よそ者」とはその地域と縁のない者を指し、そえゆえに新鮮な発想を提供してくれる可能性があるということであろう。それでは「わか者」とはどのような人物であり、地域に何をもたらしてくれる人物なのであろうか。さらに「ばか者」とはどのような人物であり、どのような貢献が期待されているのであろうか。

制度の運用状況をまとめた『未来につなげる地方創生：23の小さな地方自治体の戦略づくりから学ぶ』では次のように解説されている<sup>1)</sup>。

よそ者・・・地域外の知見をも取り入れ、視点の転換や拡張をもたらす存在  
わか者・・・遠い将来にもわたり当事者として関わる立場から汗をかく存在  
ばか者・・・異端児扱いされても貫くべきアイデアは信念を持って貫徹する存在

人材支援制度に基づく派遣者には「よそ者」としての可能性はある。そして、派遣先には血縁も地縁もないことから「よそ者扱い」もされている。たとえばある座談会で経済産業省からの派遣人材は、派遣先で都会からきた人にうるさく言われたくないという反発はなかったかという質問に対して次のように答えている<sup>2)</sup>。

私は、山形県寒河江市のサポートをしています。最初のうちは住民の方とお酒を飲ん

でいると、たぶん、そういう目で見られているんだろうなと感じた瞬間は何度かありました。

つまり、反発を受けている感触を酒席で何度か得たということである。普段は丁寧に接してはもらったが、酒がはいるとやんわりと本音を吐かれたということであろう。ともあれ派遣人材は当該市町村にとっては「よそ者」である。

運用状況を見ると派遣人材は入省7～8年目の者が多く、年齢的には（大卒の場合）30歳前後であるからで確かに「わか者」である。国における役職も本省であれば係長クラスであり、一人前とは見なされていない「わか者」でもある（一人前の官僚の扱いを受けるのは入省10年日以降の課長補佐になってからである）。しかし、派遣期間は原則2年であるから、「遠い将来にもわたり当事者として関わる」ことはできず、「わか者」に期待されている役割を果たすことはできない。

派遣人材が「ばか者」であるか否かは評価が分かれるかもしれない。しかし、ここで依拠している「ばか者」の定義に従えば、派遣人材は「ばか者」にはなりえない。派遣期間が短いために「信念を持って貫徹する」時間的余裕は与えられておらず、「ばか者」としての本領を発揮することはできないためである。

このように考えると派遣人材、とくに国家公務員の派遣人材は地方を変える起爆剤になりうるのは「よそ者」であるということだけである。そうであるとすれば、地方創生人材支援制度は、沈滞気味の地域や地方を「よそ者、わか者、ばか者」の力で活性化させるという発想からかなり距離があると考えられる。

だが、彼らにも可能性はある。木下斉によれば地方において新しいことを始めようとするときに、直面する「3つの壁」があるという。その一つが「周囲のダメ出し合戦」である。提案されている企画に対して否定的な評価を下す者が大勢おり、彼らによって新しいアイデアがつぶされることがあると言う。それには当該企画に直接の利害関係がある者だけでなく、単に「ひとことモノ申したい」だけの者も含まれる<sup>3</sup>。その点、国家公務員は有利である。近年、公務員に対する風当たりは強いが、それはカテゴリーとしての公務員に対してであって、個々の公務員、とくに国家公務員、それも有名大学を卒業した国家公務員に対していまなお一定の敬意が払われているからである。少なくとも派遣されて日が浅いうちは、ある種のブランド力によって「周囲のダメ出し合戦」に晒される可能性は少なくとも表面上は低い。

## 2. 運用の概要

本稿が依拠したデータベースは派遣者が毎年度に提出している「地方創生人材派遣制度〇〇年度派遣者 取組概要」（以下、報告書と呼ぶ）の平成27年度から平成30年度までの4年分である。

同報告書の書式は以下のようになっている。

派遣市町村：\_\_\_\_\_

タイトル	派遣者氏名： 派遣元： 派遣先での役職：
派遣市町村の課題	地方版総合戦略の概要
課題に対する取組状況	今後の課題

この様式を埋めているだけの報告書もあれば、補足の資料が数ページつけられている報告書もある。筆者が閲覧したのはPDF化されたものであるため正確なページ数は不明であるが、大部分は1ページであり、最も長いものは約20ページある。ただし、報告書が長いからといって内容が充実しているとは必ずしも言えない。初年度の報告書が20ページあったこの派遣人材の場合、2年度目の報告書は4ページに収まっている。2年目に入って考えがまとまった可能性が濃厚である。

派遣人材の1年目の報告書と2年目の報告書を読むと、取り組むテーマが大幅に変更されているもの、効果的な補助金・交付金の取り方など霞ヶ関でのノウハウに頼りすぎているもの、人気テレビ番組とのタイアップなど一過性に終わりそうなものなど、ネガティブな印象をもたせるものが少なからずある。しかし、職員として刺激を受けているとの印象を受けるものもある。個人の力量次第ということであろう。

詳細な分析は別の機会に譲るとして、報告書に基づいて地方創生人材支援制度の運用状況を概観していく。

## 2.1. 全体の趨勢

各年度の派遣者数は図1に示す通りである。

初年度は69名、2年度目は118名が派遣されている。派遣期間は原則2年であるので、初年

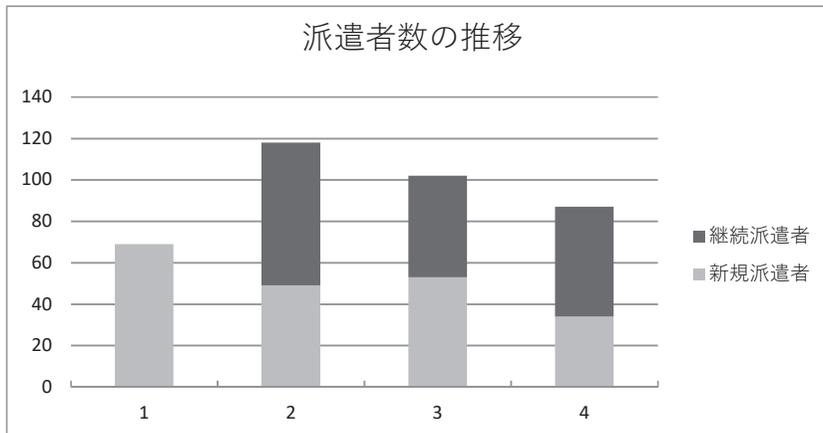


図1 派遣者数の推移

度に派遣された者が引き続き派遣されているとするならば、2年度目には49名が新たに派遣されたことになる。

3年度目の派遣者の数は102名である。このうち49名は2年度目に派遣された者であるから、3年度目に新たに派遣された者の人数は53名になる。

4年度目の派遣者は87名である。このうち53名は3年度目に派遣された者であるから、4年度目に新たに派遣された者の人数は34名になる。

ただし、実際はわずかながら3年間派遣されている者もいれば、1年に満たず元の職場に戻る者もいるので、以上の数値は概算である。

全体の趨勢は低下傾向にあり、新規の派遣者の人数だけを見れば4年度目に入って低下している。需要者側の事情によるものか供給者側の事情によるものかはともかく、制度の人気は落ちている可能性がある。

## 2.2. 派遣者の性別

各年度の派遣者の性別は図2に示す通りである。年度別に女性の占める比率は初年度が約5%、2年度目が約4%、3年度目が0%、4年度目が約3%である。

4.1.で見えるように派遣者の大部分が国の行政機関の職員であり、データベースの性格から正確に把握できないものの多くがキャリア官僚であるために、そもそも女性の母数が少ないという事情はある。

だが、それ以外にいくつかの事情が考えられる。

国家公務員の場合、入省庁後、7～8年目の職員が派遣される。年齢は若くて29歳、大学修了者も含めれば30歳半ばということもある。この点を踏まえれば、とくに女性の場合、すでに結婚して東京に生活の拠点があり、地方で2年間仕事をするのは難しいと考えられる。

さらに、派遣先が人口の少ない地方都市であることも影響している可能性が高い。国家公務員のキャリア組の女性が地方に出向することは少なからずある。しかし、出向先は都道府県や

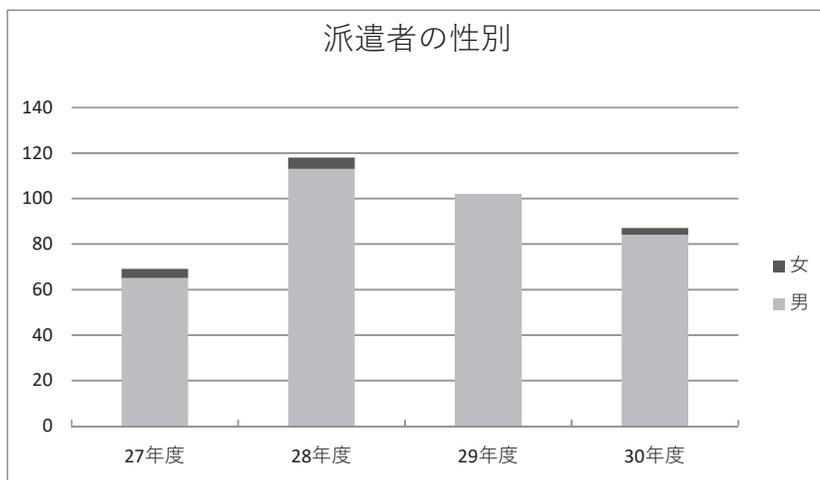


図2 派遣者の性別

政令指定都市である。勤務地の多くは都市化されており、女性幹部が存在することに対する心理的抵抗は比較的弱い。しかし、人口の少ない地方都市となれば事情は違ってくる。後々の摩擦を考えて、市町村も女性を欲しがらない可能性が高い。

このように女性が少ないのは供給側と需要側の双方に原因がある。

ちなみに、2年間の任期で副町長として派遣されたある女性官僚が着任後三ヶ月で辞任している。突然の出来事であったために、新聞や週刊誌でも話題になったことはあるが、「健康上の理由」以上の詳しい理由は不明であるが、居心地が悪かったのではないかと推測される。

### 2.3. 派遣先市町村の類型

派遣先の市町村の類型は図3に示すとおりである。4年度を平均して見れば、市が約57%、町が約36%、村が約6%である。直感的には、外部からの人材を必要としているのは市よりも町、町よりは村であるように思えるが、実際はこの逆である。地方自治体の保守性あるいは閉鎖性が反映している可能性がある。

## 3. 派遣先での役職

派遣人材は派遣先で「市町村長の補佐役」として働くことになっている。それでは現実にとどのような役職についているのか。図4はその内訳を示している。

副市長・副町長・副村長の職にある者は全体の約17%を占める。役所内でのナンバー2と言いたいところであるが、派遣人材以外に生え抜きの職員がこれらの役職に就いていることが多いので、実際はナンバー3である。そして部長級の内訳は（わずかであるが次長級も含めて）25パーセントである。併せて約42パーセントが役職において幹部職員として迎えられていると言うことができる。

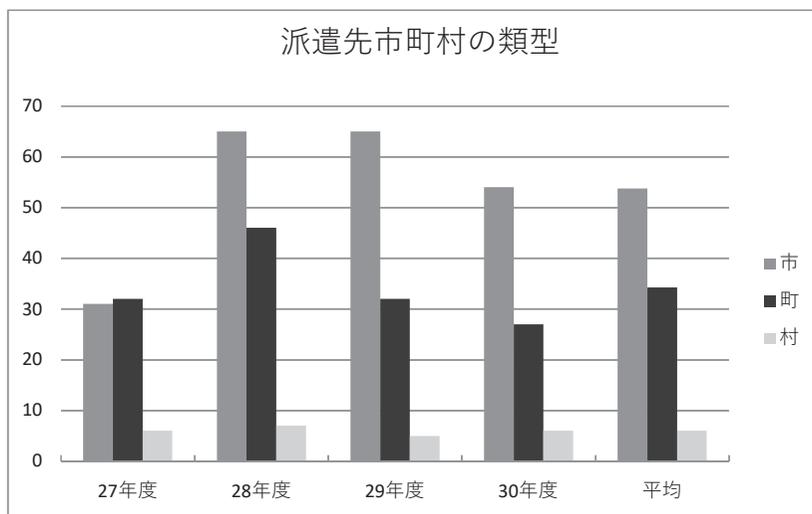


図3 派遣先市町村の類型

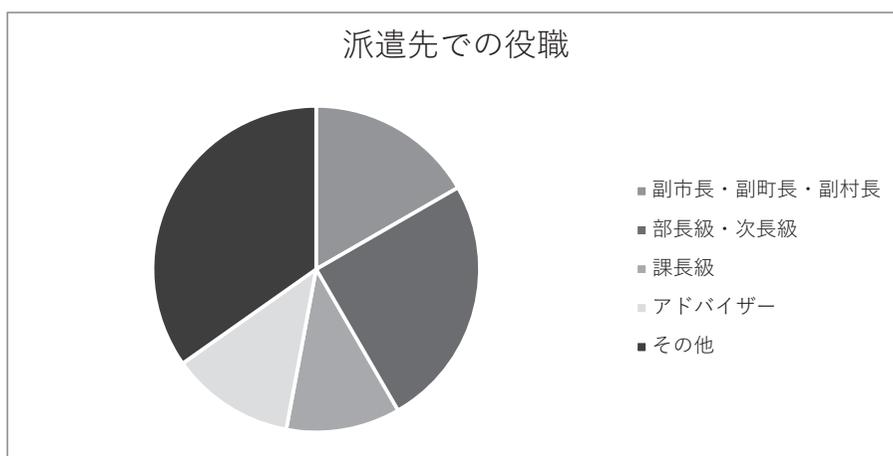


図4 派遣先での役職

課長級の比率は約12%もある。彼らが「市町村長の補佐役」としての役割を与えられているのかは疑問が残る。

これ以外として「〇〇アドバイザー」（約12%）であるとか、「〇〇監」（約35%）であるとかの、役職名からだけではどのような位置づけが与えられているのかが判然としない役職名が半数近くを占める。

役職名にかかわらず派遣人材が実質的に「市町村長の補佐役」としての役割を与えられていることは制度の趣旨からして想像できる。しかし、形式的にせよどのような役職を派遣人材に与えるかは重要である。各地方の役所における様々な事情、それに対する首長の配慮、この制度にかける首長の覚悟などによって大きく左右されるものと推測される。

## 4. 派遣人材の活動

### 4.1. 派遣元

派遣者は国家公務員には限定されておらず、大学教員や民間企業従業員も含まれていることはすでに述べた通りである。だが、図5が示すように、大部分が行政機関から派遣されており、その傾向はますます強まっている。とくに大学教員の退潮が著しい。審議会の委員をしていただけで十分という判断が働いているのかもしれない。また、民間企業からの派遣も4年度目に入って半減している。地方自治体があまり必要としなくなったのか、民間企業が派遣に「うま味」を見いださなくなったのか、現時点では不明である。

図6は派遣元の行政機関ごとの内訳を示している。このデータから興味深いのは次の三点である。

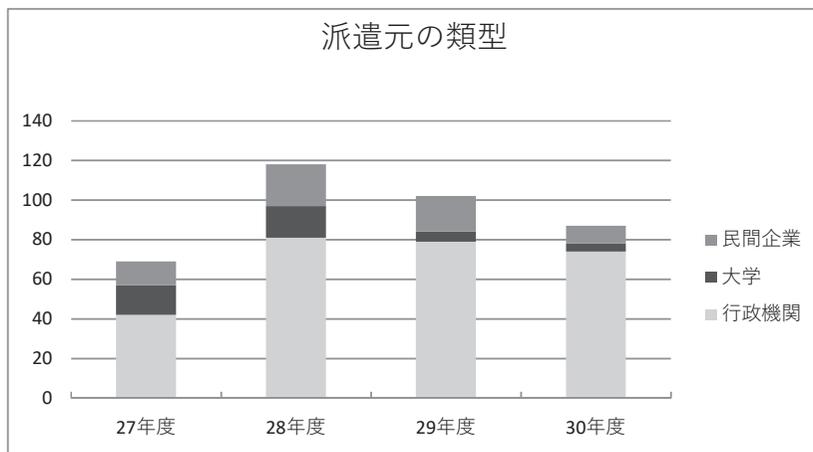


図5 派遣元の類型

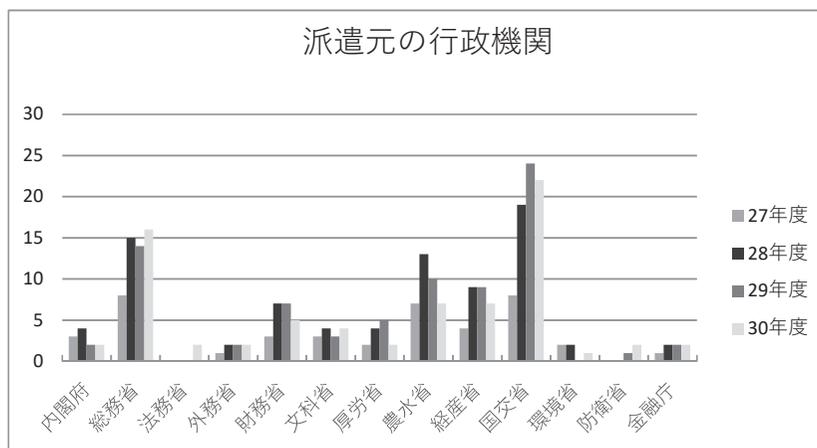


図6 派遣元の行政機関

第一は国から地方への出向の伝統が引き継がれていることである。最も多くを派遣しているのは国交省、次に総務省、そして農水省がこれに続いているからである。

稲継裕昭の中央省庁再編前に行った調査によれば、国から地方への出向者の人数は建設省、自治省そして農水省の3省が多い<sup>4</sup>。その人数は次第に減少してきてはいるものの、依然として「御三家」である。建設省は国交省に、自治省は総務省にそれぞれ拡大改組されたために単純な比較はできないが、国交省、総務省、そして農水省は地方創生人材支援制度においても「御三家」の地位を保っている。派遣要請する側としては「馴染み」がある、あるいは地方とこれら3省の親密な関係が緩やかにロックインされていることの現れかもしれないし、派遣要請する側がこれら3省の知見・ノウハウを必要としていることの現れなのかもしれない。

第二は「バスに乗り遅れるな」という現象が観察されることである。大部分の行政機関は初年度から人材を派遣している。しかし、防衛省は3年度目に入って、法務省は4年度目に入って、初めて人を送るようになってきている。地方創生人材支援制度は個々人の意欲を前提にしているのであるから偶然このようになったという説明はもちろん可能である。しかし、各行政機関が人事の一環として行っているのであるから、そのような説明で終わるわけがない。

第三は外交・安全保障という地方創生とは関係の薄い行政機関からも人材が派遣されていることである。外務省は初年度から1名を派遣し、その後も2名を派遣している。そして防衛省もまた3年目の平成29年度に1名を派遣し、翌30年度にはもう1名増やしている。派遣者には何が期待され、派遣者は何ができると考えたのであろうか。

次節では第三の点について少し検討する。

#### 4.2. 派遣人材に対する支援

地方創生人材支援制度には国によるバックアップの体制が準備されている。第一は派遣がなされる前に有識者による講演や地方創生に関する講演などが行われること、第二は派遣期間中に派遣者同士の情報交換会や地方創生担当政務との意見交換会が年に4回程度開催されることである。いずれも所管は内閣府である。支援とはいっても間接的である。

そして、派遣元の行政機関による直接的な支援は予定されていない。というのは、制度設計時の担当大臣であった石破茂が、どのような人材をどの自治体に派遣するかという論点について、次のように語っているからである<sup>5</sup>。

重視したのは、地方自治体と派遣者との相性です。人材の派遣を希望する自治体には、地方創生でどんなことに取り組みたいか、そのためにどのような人材を求めているのか、この点をできるだけ具体的に示してもらいました。「うちは農林水産業が基幹産業なので、農林水産省から人材を送って欲しい」「当町は財政難なので、総務省に顔が利く人が欲しい」というような漠然とした要望、表面的な要望ではないものです。

派遣人材を送り出す行政機関からの組織的な支援は制度の趣旨には合わないと言っているの

である。

それでは実際はどのようなになっているのであろうか。残念ながらすべての報告書を分析しきったわけではないので、正確なことはわからない。しかし、先に言及した外務省および防衛省という地方創生に縁の薄い行政機関からの派遣人材の活動を見ることによって仮説は提示できるかもしれない。地方創生に縁遠い行政機関ですら何らかの組織的な支援をしているとすれば、それよりも地方創生に関連の深い農林水産省や総務省が組織的な支援をしている可能性が高いからである。

#### 4.2.1. 外務省からの派遣人材 1

平成 27 年度に長崎県壱岐市に派遣された外務省の職員によれば、当地の課題は①半世紀半減よりも速いペースで進む人口減少、②福岡県を中心とした若年層の流出、③離島固有の問題、④基幹産業の農畜産業・水産業の停滞である。

このうち③離島固有の問題は国の安全保障に関係する課題にはなりうるが、これをさらに具体化した課題として「島外とのスムーズな双方向アクセスを図る上での障害」および「企業誘致や移住・定住促進を図る上での地理的優位性の欠如」を掲げている。いずれも国の安全保障に直結する課題とは言いにくい。

ただし、④に関して地場産業の育成や市民との対話を掲げていることに加えて、次年度の外務省事業「駐日外交団による地方視察」が内定したことを掲げている。派遣元の外務省の支援を得ていると考えられる企画を行っていることは興味を持たれる。

#### 4.2.2. 外務省からの派遣人材 2

平成 28 年度に北海道天塩町に派遣された外務省の職員によれば、当地の課題は①止まらぬ人口減少、高い高齢化率、②基幹産業の衰退、③若者の町外流出、④公共交通機関が脆弱、高齢者等の交通弱者の存在である。いまやおなじみの課題といってよい。

この課題に対する取り組みとして興味深いのは、この派遣人材も出向元の支援を受けていることである。基幹産業である農業の発展のためにタイ、シンガポール、ベトナムへの販路拡大やタイでの合弁企業の設立など取り組みとしてあげている。また、「子どもたちの未来への投資」として外国人学生やバイリンガル学生との交流による英語コミュニケーション能力の向上も、出向元と関連があろう。

#### 4.2.3. 外務省からの派遣人材 3

平成 29 年度に長崎県新上五島町に派遣された外務省の職員は①少子高齢化の先進地域、②産業の衰退、脆弱な財政を、当地の課題としている。離島であることから若者は高校卒業後約 9 割が島外に流出している。

このような課題への取り組みとして、この派遣人材は産業の活性化のために「駐日大使館・商工会／企業に対する物産紹介・観光客誘致」を掲げている。派遣元の支援を受けていること

は疑いがない。

#### 4.2.4. 防衛省からの派遣人材 1

平成 29 年度に山形県小国町に派遣された防衛省の職員は、派遣市町村の課題として①地域資源の活用による産業の多様化、②移住定住の促進を掲げている。

小国町はブナと雪を当地のイメージとして掲げており、これを踏まえて町全体を「白い森」と表現している。そのために、防衛省からの派遣人材も「白い森」のブランドとしての認知度を高めることを課題への取り組みの柱にしている。その際、「若者を中心とした移住者の獲得」のために移住フェアの一環として「自衛隊再就職等説明会」を実施している。これもまた出向元の省の支援があることを示している。

#### 4.2.5. 防衛省からの派遣人材 2

防衛省から平成 30 年度に岡山県早島町に派遣された職員の掲げた派遣市町村の課題は、報告書の副題の言葉を用いれば「最先端の超コンパクトシティ早島町」である。取り組みについては他の派遣人材とは異なり、文章化されているが、この制度を活用している市町村のイメージを伝えてくれているのでそのまま引用する。

1 万 2550 人が暮らす県内最小（7.62km<sup>2</sup>）の町に無料のコミュニティバスが運行し、車に頼らなくても生活ができることを町のセールスポイントとするため。町の玄関であり、岡山駅からマリライナーで約 10 分という利便性の高い早島町に、多世代交流型の児童課や、地元の発展を支えてきた、い草製品の製作体験施設等を設けることで、バリアフリーで誰もが利用でき、賑わいのある町の玄関を実現させる計画を提案し、JR 西日本をはじめとする関係機関との調整を行っている。

この派遣人材は派遣元の防衛省からの特段の支援は受けていない。

以上 5 事例のうち 4 事例において、派遣元行政機関が派遣人材に対して組織的な支援を行っている。派遣元の支援を感じさせないのは 1 事例である。とくに外務省の場合はシステムティックに支援を行っている可能性がある。そして、防衛省の場合は派遣人材の個々の力量の高低に応じて対応している可能性がある。

個人の力量を重視しているかに見える制度ではあるが、各行政機関はその名誉にかけて支援をしているかもしれない。

## むすびにかえて

本稿では『報告書』を概観した結果だけを述べた。しかし、実は、何人かの派遣者を尋ねインタビューもしてきている。

通常の出向人事のように管理業務を執り行うことは、皆無ではないが、その比重は少ない。財務省の税務署長としての出向のように、それまでの激務に対する「ご褒美」というわけではない。彼らは大胆な取り組みができる貴重な機会を与えられたと考え、真摯に仕事をしているという印象はもった。首長や地元職員とおつきあい、地方議会対応、地元の住民や団体との接触、それらを通じた「人たらし」の訓練等、本省では経験できない仕事をしている。

「本省からスーパーマンがやってきた」という派遣先の期待に対して、2年目あたりから打ちひしがれそうになっている者もいれば、「数打てば当たる」とばかりに様々な企画を打ち出すタフな者もいる。

地方創生人材派遣制度によって地方に派遣されることが、当人のその後のキャリアにどのような影響を及ぼすかが不明であることから、派遣されることは本人にとって賭けである。本省ではできないことをしてリフレッシュし、その後本省に戻って仕事をするには意味はあるかもしれないが、同期の者が本省で学ぶことを学ぶ機会は確実に奪われるからである。この制度が地方にどのような影響を及ぼすかだけでなく、派遣された国家公務員にどのような影響を及ぼすか、引き続き観察していく。

注

- <sup>1</sup> 内閣府地方創生人材支援制度派遣者編集チーム編，2016，『未来につなげる地方創生：23の小さな地方自治体の戦略づくりから学ぶ』、204頁。
- <sup>2</sup> 同書、191頁。
- <sup>3</sup> 木下齊『地方創生大全』、2016、東洋経済 66頁。後の二つは本論文とは直接関係しないが、それ自体が興味深いので紹介しておく（66-68頁）。第二は「審査する能力のある人がいない」である。企画がコンペにかけられる場合、審査するのは「衰退している商店街の店主や融資審査をしている地元金融機関の担当者、自治体の商業政策担当者、地元大学の先生、よくわからないコンサルタントなどが中心で、新規事業を自分で立ち上げ、軌道に乗せてきた人たちではない場合」が多い。第三はコンペで「評価されても、されなくても問題を抱える」ことであるという。少々わかりにくいですが、事業を立ち上げる以前のプレゼンの段階で評価されれば、賞金や補助金を与えられてスポイルされてしまう可能性が高く、審査する能力のない人に評価されるために、試みる価値のある企画の芽が摘まれてしまうことである。
- <sup>4</sup> 稲継裕昭『人事・給与と地方自治』、2000、東洋経済新報社、82頁。
- <sup>5</sup> 内閣府地方創生人材支援制度派遣者編集チーム編，13頁。

