

# 「成功事例」の「複製 (replication)」と 「応用 (application)」 ——都市部 - 地方部の連携による人材還流をとまなう 就労支援をケースに——

法政大学キャリアデザイン学部教授 筒井 美紀

## 1 問題の所在と本稿の目的

日本政府はしばしば、自らが予算を拠出する自治体等事業の推進にあたって、成功事例集や参考事例集を発行し、それらを真似る／に倣うことを呼びかける（たとえば、内閣府による地方創生事業の資料「地域住民生活等緊急支援のための交付金 参考事例集」）。そこで成功事例とされた自治体には、講演依頼があったり、見学者が押し掛けたりする（田尾 2015, p.109）。だが、そうした「グッド・プラクティス」を真似ること／に倣うことは、多くの場合、うまくいかなかったり、根本的あるいは大幅な計画修正を迫られたりする。

なぜか？ それは自治体が、真似たい／倣いたいと思う事例の諸要素を企画段階で注意深く具に検討せずに、「〇〇市と我が市は、在りようや課題が似ている」といった、感覚的に把握された状況の類似性に基づいて、「良さそう／出来そうだからやってみよう」と事業を開始することが少なくないからである。

本稿は、地方創生事業（2016-2020年度）として実施された「加賀ワークチャレンジ事業」（筒井 2021, 神崎 2021, 仲 2021）を、こうした事例として取り上げ、土佐町と豊中市が連携した農業分野での就労支援事業「ファームビズ事業」

（2013-2014年度の緊急雇用創出事業で開始）と比較しつつ検討する。この「ファームビズ事業」は、上記「地域住民生活等緊急支援のための交付金 参考事例集」に掲載されている。

「加賀ワークチャレンジ事業」（以下、「加賀WCP」と略記）は、さまざまな取り組みの集合体で、そのなかには、都市部で就労や生活の困難を抱えた人びとを呼び寄せて、労働需要を充たせていない（と当初は思われた）梨農園での就労体験・訓練を実施し、居住を期待するという当初計画があった。それは、弘前市と泉佐野市が連携した林檎農園の人材支援・人材還流モデルに倣おうとしたものであった。なお、この弘前市 - 泉佐野市の「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」は、上記の土佐町 - 豊中市の「ファームビズ事業」に倣ったものであった。

ところが、「加賀WCP」で始めた梨農園の調査からは、梨農園にはほとんど労働需要がないことが判明する。そのため、都市部から地方部への人材還流という枠組みは維持しつつ、対象産業を旅館業へと急遽変更して続けられることになった（筒井 2021, 神崎 2021）。つまり、事業開始当初に企図していた農業モデルの「複製 (replication)」は、別産業（旅館業）への「応用 (application)」へと転換を余儀なくされたのである。

ここで本稿の二つの鍵概念「複製 (replication)」と「応用 (application)」について説明しておく。『オクスフォード現代英英辞典 第7版 (Oxford Advanced Learner's Dictionary, 7<sup>th</sup> edition, 2005)』を参照すると、replicate は「何かをそのとおりにコピーすること」とある。copy を調べると「他の誰かと同じように行動する・何かをすること」「誰かの例にしたがうこと」と出てくる。これに対して、apply は「個別な状況下で何かを活用する、あるいは何かを機能させる」とある。その名詞形 application の意味は「何かの実際的な活用、とりわけ理論や発見など」である。以上を踏まえて、「複製 (replication)」は「誰かの例にしたがって、同じようにその何かをすること」、「応用 (application)」は「誰かの例を、個別な状況に合わせて活用すること」と定義する<sup>1</sup>。理論的に考えれば (他の条件が等しければ)、「複製 (replication)」よりも「応用 (application)」のほうが、時間的なコストが高いことがわかるだろう。なぜなら「応用 (application)」は、そのまま真似ることができない部分については、個別な状況に合わせたプログラムを開発する工程をとまうからである。

以上の定義は抽象度が高いので、これらを適用する対象が「何のケースなのか」(Ragin and Becker, eds. 1992) と問い、その対象を構成する諸要素を特定しておく必要がある。複製にせよ応用にせよ、その動詞は他動詞である。つまり、何を複製しようとしたのか、何を複製できず、応用することになったのか——すなわち、対象の構成諸要素が問題になるのである。本稿が扱うのは、「都市部と地方部の連携による人材還流をとまう就労支援」のケースとして設定できる<sup>2</sup>。このケースにおいて、複製ではなく応用せざるを得なかった構成諸要素として重要なのは、先取的に示唆したように産業に関わるものである。

就労支援事業の成否に関わる要素としては、「寄り添い支援」や「伴走型支援」(奥田・原田編 2021 など多数)、若者、ひとり親、高齢者、障害者、失業、経済的不安定といった対象者の諸属性に関

係した諸困難に目を凝らすソーシャルワーク視点の不可欠さが指摘されてきた (西岡 2021 など多数)。それは全くそのとおりである。本稿はこれに加えて、産業特殊な (industry-specific) 知識学習や就労体験や職業訓練のメニューが、送り出し地の都市部と現地の地方部の両方において、事業開始までに (かなりの程度) 開発されているという要素もまた、人材還流をとまう就労支援事業の成功に欠かせないことを強調したい。なぜなら、この要素がないと、事業期間の多くをプログラム開発に費やしてしまったり、体験予定者の構え・態度があやふやなまま現地でプログラムを開始してしまったりすることになるからである。つまり、事業期間中に「複製 (replication)」から開始できないため、「応用 (application)」に時間を割かざるを得なくなるのである。

「都市部と地方部の連携による人材還流をとまう就労支援」のケースである「加賀 WCP」については、以下3点のリサーチ・クエスチョンを設定できよう。(1) どのような経緯で加賀市は、弘前市と泉佐野市が連携した林檎農園の人材支援・人材還流モデルに倣おうと事業を開始し、どのような経緯で旅館業へと急遽変更して続けられることになったのか。(2) 急遽変更した旅館業でのプログラムでは、どんな取り組みがなされ、どんな困難に直面したか。(3) これらは、同事業が倣った成功事例とされる事業と比較すると、どんな要素で相違があったか。

これらのリサーチ・クエスチョンを解明していく本稿は、以下の構成をとる。次の第2節は、「都市部と地方部の連携による人材還流をとまう就労支援」のケースの構成諸要素について説明する (記述と分析の枠組み、といってもよい)。第3節は、上記 (1) (2) を明らかにする。第4節は、(3) を明らかにする。そのさい、比較される事業は、土佐町・豊中市の連携による「ファームビズ事業」である。というのも上述したように、弘前市と泉佐野市が連携した農業事業がそもそも、これに倣ったためである<sup>3</sup>。つまり、成功事例のプロトタイプと加賀 WCP を比較する<sup>4</sup>。最後に第

5節は、就労支援の成功にとって欠かせないのは、産業特性 (industry-specificity) に根差したプログラムを既存の諸資源 (ノウハウや経験をもった人びと) の組織化を通して立ち上げ継続することであること、また、人材還流をとまなう場合は、滞在や居住のインフラ整備も不可欠となり、したがって全庁的な調整が完遂されることであることを論じる。

本稿は、関係者へのインタビューと提供資料、政府や自治体のホームページに掲げられた諸資料に基づく。これらのデータの大部分は、櫻井純理・立命館大学教授を代表者とする科研費研究 (18H00957, 以下では「櫻井科研」と略記) での「加賀調査」によって収集され、その分析は、社会政策学会第141回大会 (2020/10/25, zoom開催) での報告、それをリライトして筒井 (2021)、神崎 (2021)、仲 (2021) へと結実させた。したがって、データと方法の基本的情報については、筒井 (2021, p.67) の表1を参照して頂きたい。

ここでは、「櫻井科研」のなかで半ば「独りプロジェクト」として細々と調査を進めてきた、土佐町・豊中市の「ファームビズ事業」に関するデータと方法について述べておく。政府や自治体のホームページに掲げられた諸資料の収集は上記と重複する。元豊中市労働担当理事・西岡正次氏へのインタビューも重複するが、土佐町・豊中市のファームビズ事業については別個に追加インタ

ビューを実施した (2020/04/04にメール・インタビュー、2020/04/21に詳細な書面回答 (約4,700字に及ぶ) と関連資料提供)。なお、本稿の草稿も西岡氏にチェックして頂き、2020/08/30に詳細な追加解説文書 (5,000字超) を頂いた<sup>5</sup>。

## 2 分析対象を構成する諸要素

繰り返せば、分析対象を構成する諸要素は、対象が何のケースなのかに依存する。本稿が扱うのは、「都市部と地方部の連携による人材還流をとまなう就労支援」のケースである。その基本的枠組みは労働需要側と労働供給側の関係であり、そこに労働供給者の (寝泊りや居住が必要になるような) 地理的移動と、就労支援であることの特質が加わる。表1は、このケースの構成諸要素を整理したものである。

表1に掲げたこれら11の要素は、「都市部と地方部の連携による人材還流をとまなう就労支援」の成否に欠かせないものでもある。いずれの要素もそうだが、とりわけ重要なのは、③⑦および⑩⑪である。なぜなら前節で強調したように、③⑦を欠くと、事業期間中に「複製 (replication)」から開始できないため、「応用 (application)」に時間を割かざるを得なくなるからである。⑩⑪については、説明は不要であろう。

以下の第3節では、(1) どのような経緯で加賀

表1 「都市部と地方部の連携による人材還流をとまなう就労支援」のケースの構成諸要素

労働需要側 (地方部、現地)	労働供給側 (都市部)
<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/>① 労働需要が具体的に突き止められること</li> <li><input checked="" type="checkbox"/>⑦ 現地で、当該産業の特性に根差した実習や訓練やその他の支援プログラムが開発されており、それらがソーシャルワーク視点のもとで、参加者に提供されること</li> <li><input checked="" type="checkbox"/>⑧ 上記⑦のノウハウと経験をもった人びとを、自治体が組織化し調整を図ること</li> <li><input checked="" type="checkbox"/>⑨ 上記⑦のノウハウと経験をもった人びとが、当該事業に合わせてそのノウハウを微修正すること</li> <li><input checked="" type="checkbox"/>⑩ 寝泊りのスペースや食事 (の費用) が提供されること、移住の場合は住居支援があること</li> <li><input checked="" type="checkbox"/>⑪ 全庁的な調整が完遂されること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/>② 潜在的な労働力が掘り起こされること</li> <li><input checked="" type="checkbox"/>③ 現地に送り出される前に、相談やカウンセリング、当該産業の特性に根差した知識学習や職場体験や基礎的訓練が、参加者に提供されること</li> <li><input checked="" type="checkbox"/>④ 上記③のノウハウと経験をもった人びとを、事業に取り組んでいる自治体が、組織化し調整を図ること</li> <li><input checked="" type="checkbox"/>⑤ 上記③のノウハウと経験をもった人びとが、当該事業に合わせてそのノウハウを微修正すること</li> <li><input checked="" type="checkbox"/>⑥ よりよい交通手段が確保されていること</li> </ul>

市は、弘前市と泉佐野市が連携した林檎農園の人材支援・人材還流モデルに倣おうと事業を開始し、どのような経緯で旅館業へと急遽変更して続けられることになったのか、(2) 急遽変更した旅館業でのプログラムでは、どんな取り組みがなされ、どんな困難に直面したか、の2点を記述的に解明していく。そこでは、表1に掲げたこれら11の要素が適宜言及されることがわかるであろう(第4節で、表2として記述内容を整理する)。

### 3 「加賀WCP」の開始と途中変更の経緯<sup>6</sup>

#### 3-1 変更後のスキーム

最初に、旅館業への変更後の「加賀WCP」のスキームを示し(図1)、概略を述べておく。同事業は、受講者が加賀市内の旅館やホテルなどに宿泊しながら(一泊二日~)、配膳や接客などの職場体験をし、さらなる興味を覚えた人は、就労訓練をカウンセリングや生活相談とともに重ねていく(より長期の滞在)というもので、かつ、加賀市への移住が期待されている。

スキーム設計にあたってイメージされた対象者は、大都市部で生きづらさを抱えてきたシングル女性やシングルマザーである。地方部でなら彼女らも、キャリアの再出発や模索をしやすいためである

う、加賀の基幹産業であり、全国一の労働生産性を誇る温泉旅館業には労働需要があろう、という想定のもとに、このスキームが描かれた。

本事業の「重要業績達成指標(KPI)」である「職場体験者年間70人」は、同事業が本格実施となった2018年度、また2019年度ともに達成された。しかるに、実際の移住者は、2018-2019年度の2か年度で合計5人(二拠点居住者を含む)であった。移住者数はKPIに設定されてはいないが、加賀市はこの数字に物足りなさを表明している(2020/02/19地域福祉課インタビュー, 08/02人口減少対策室長・山村嘉康氏インタビュー)。

#### 3-2 開始と途中変更の経緯

##### 2015-16年度

加賀市は、地方創生事業が開始された2015年度以内に、早くも二つの交付金を獲得している。「加賀WCP」の開始は、その企画と調整を担当した山村嘉康氏によれば(2020/08/18メール回答)、追加の交付金申請に先立ち市長に説明をしたさい、「ニート・ひきこもり対策」を盛り込むよう指示を受けたことがきっかけである。

山村氏はその後、2016年度の地方創生推進交付金募集のさい、内閣府の「地方創生に係る特徴的な取組事例」に、大阪府泉佐野市・青森県弘前

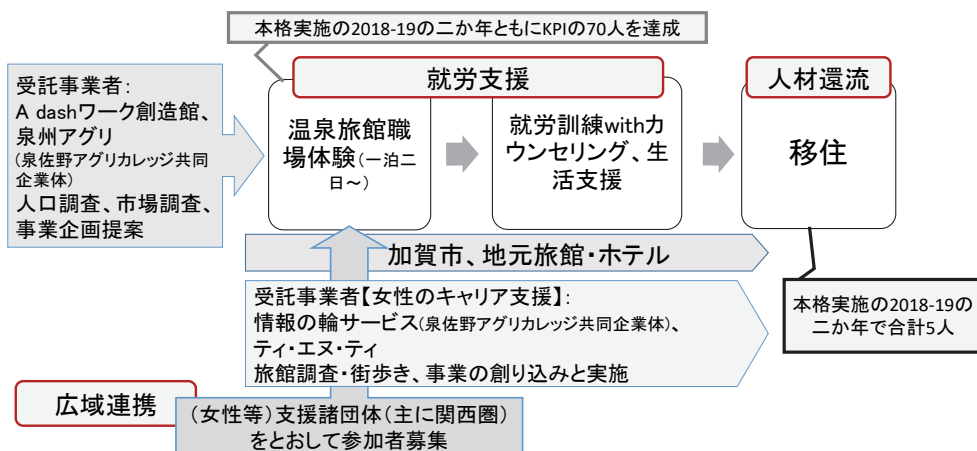


図1 加賀ワークチャレンジ事業(地方創生事業2016-2020)のスキーム

※調査をもとに著者作成。



市の「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」<sup>7</sup>が紹介されているのを知る。労働需要のある林檎農園での農作業体験を人材還流・移住に繋げるこの取り組みが、加賀市内の梨農園も参考になるのではないかと考え、両市を現地視察、当該事業への参加を決定した。この視察時に山村氏は、当該事業の企画・推進者である A ダッシュワーク創造館・就労支援室長の西岡正次氏と出会っている (2020/08/02山村氏インタビュー、08/18 同メール回答)。

西岡氏は、前職の豊中市職員時代の2013年度に、緊急雇用創出事業を用いて、土佐町と「ファームビズ事業」を開始した (~2014年度)。西岡氏はこの事業を発展させ、弘前市と泉佐野市による上記事業に取り組んだ (2020/04/21西岡氏よりメール添付書面回答)。

「加賀 WCP」の原資は、2016年8月2日交付決定の「地方創生推進交付金」による「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業 先駆タイプ (弘前市・泉佐野市と共同)」24,350千円、である。受託事業者の A ダッシュと泉州アグリは交付決定以降、加賀市内梨農園の市場調査を進める (泉佐野アグリカレッジ共同企業体「加賀市ワーク・チャレンジプログラム策定事業報告書」, 2017年3月)。その結論は、梨農園の労働需要は、その家族経営的形態ゆえ見込み難いというものだ。それゆえ A ダッシュと泉州アグリは2017年3月に、旅館業へのシフトを提案、加賀市も了承した (2020/03/04 西岡氏インタビュー)<sup>8</sup>。

ただし、旅館業でどの程度の労働需要が見込まれるのかという市場調査、どのような就労訓練や生活支援を実施すればよいのかというメニューの作り込みが本格的になされたのは、7-8月である (泉佐野アグリカレッジ共同企業体『温泉旅館と連携した就労カレッジ事業実施報告書』, 2018年3月)。

フロントラインへの事業企画の落とし込みをいよいよ開始するという2016年度末(2017年2-3月)の時期に難航したのが、実施担当部署をめぐり市内の合意形成である。同事業は産業部門と福祉部

門のいずれが担当すべきかという議論の結果、健康福祉部地域福祉課に決着した (2020/08/02山村氏インタビュー)。

### 2017年度

かくして新年度の2017年4月、健康福祉部内に「くらし就労サポート室」が設置される。他方で、受託事業者である情報の輪サービス (佐々木妙月氏) とティ・エヌ・ティ (森園仁美氏) は、7月から8月にかけて、山代、山中、片山津の各温泉地区にて、旅館・ホテルでのヒアリングや参与観察に加えて、住まうことに必要な資源やネットワークを確認すべく街歩きを重ねる (泉佐野アグリカレッジ共同企業体『旅館で働く』見える化フォーラム報告書)。その後、11月から翌年3月にかけて、プログラムを試行した。

### 2018年度

2018年度、加賀 WCP は本格実施のとなる。佐々木氏と森園氏は、地域拠点山中温泉地区に開設する。その「こっとりと KAGA」は木造二階建ての貸家で、一泊二日などの職場体験のあとに、より長期の就労訓練を受講する女性に提供される住居である。森園氏はしばしば、密に寄り添った生活支援や相談が必要な彼女らと日常の起居をともした。

2018年度の大きな出来事は、移住予定者が出現したことである。すると実際に住まいを探すことになる。そこで「発見」されたのが、居住インフラの未整備である。つまり、シングル女性が住まえる安価な賃貸物件が見つからない。ホテルの寮は老朽化が激しかったり、自家用車がなければ不便な場所にあったりする。アパートだと浴室やシャワーがない、あっても家族用の高額な物件になる。このような次第で、移住予定者の住居確保は苦労した (2020/02/19地域福祉課インタビュー、2020/02/20佐々木氏、森園氏インタビュー)。

## 4 土佐町と豊中市による「ファームビジネス事業」と「加賀WCP」との比較

### 4-1 土佐町と豊中市による「ファームビジネス事業」の概要<sup>9</sup>

同事業開始のきっかけは、2013年に、豊中市内に所在していた土佐町のアンテナショップを運営する土佐産商株式会社（第三セクター）から、移住等の促進について豊中市に相談があったことである（同アンテナショップ「土佐千里」は、2000年12月に千里中央駅の北側の新千里北町で開店していた）<sup>10</sup>。前後して、緊急雇用創出事業が開始された。そこで豊中市は同事業によって、豊中商工会議所と連携しながら、事業の立ち上げ段階を過ぎ、事業拡大期を迎えている企業を人材面から支援することを決定した。

そうした企業としては、大阪府の創業支援を利用した企業に目を付けた。そのなかの1つに、野菜ソムリエの店「のら」の（株）ドクター・オブ・ジ・アースがあった。社長の河村氏と議論のなかで、農業生産現場の人材不足が話題になった。西岡氏が、空路による移動（実際には高速バス利用となった）と月単位の二拠点居住による農業地域への人材移動ができないかというアイデアを示したところ、具体化してみるようになった。

そこで事業参加メンバーとして組織化されたのが、（株）FPI 就農事業部おむすびーズ事務局の林氏、と（株）クックビズの藪ノ社長、（株）ドクター・オブ・ジ・アースの河村社長であった。彼らは、豊中市の緊急雇用創出事業において、「支援・コーディネート人材」、つまり農業への従事希望者を都市部で集めて遠隔地の農業地域に案内する人材として育成される対象者として採用された。細かく言うと同事業は、「都市から農業へ」就業拡大サポートビジネス推進人材育成事業」として、2013年度は予算68,386,500円、雇用予定数12人、2014年度は48,000,000円、雇用予定数8人、であった（豊中市の資料、西岡氏提供）。

「支援・コーディネート人材」の中心となる3人の役割分担は、以下のとおりである。

- （株）FPIの林氏（就農希望者向けビジネス）：農業フェアなどで就労希望者の相談・案内、就労希望者向け講座などの企画・運営
- （株）クックビズの藪ノ氏（飲食分野の人材ビジネス）：農業体験等の希望者の発見、職業紹介
- （株）ドクター・オブ・ジ・アースの河村氏（飲食店経営）：農業体験等の受入農家の推薦

以上をベースとして企画案を作成した。

高知県れいほく地域を選んだ理由は、きっかけとしては上記のアンテナショップからの相談だが、同地域が年間を通して質の高い生産を行ない、連携可能な農家・農業生産法人が見込まれること、大阪から空路・車を利用すれば、れいほく地域まで1時間半程度でアクセスできること、である。以上をふまえて豊中市から、高知県産業振興部れいほく地域振興担当者と土佐町の産業振興課長と本山町の農家（河村氏と取引あり）向けに企画内容を説明した。

なお、土佐町長との面談は1回のみで、当時、産業振興課長を窓口にしてすべて調整がついた（図2に、土佐町役場の組織図を掲げる）。福祉部門の関与については、豊中市としてはそれほど追求しなかった。なぜなら、町村部の福祉は県が所管し、実務は県社協が行っていたので、土佐町の体制では難しいと判断したからである<sup>11</sup>。

同事業における土佐町の産業振興課の役割は、農業生産法人（株）れいほく未来<sup>12</sup>の支援、体験中の住まいとして町の施設の提供<sup>13</sup>、昼食として弁当の補助・夕食は食材の提供（グループで調理）、体験の生活支援、その後に就労する場合の調整、移住後の住まいとしての空き家の斡旋等<sup>14</sup>、である。これらは了解され、実施に向けて具体的な調整に入った。以上のスキームを図示すると図3のようになる。

体験プログラムは、当初3週間で実施した。ひきこもり等の経験者が行動変容に必要な時間を勘案してのことである。体験内容は土佐町内の農家

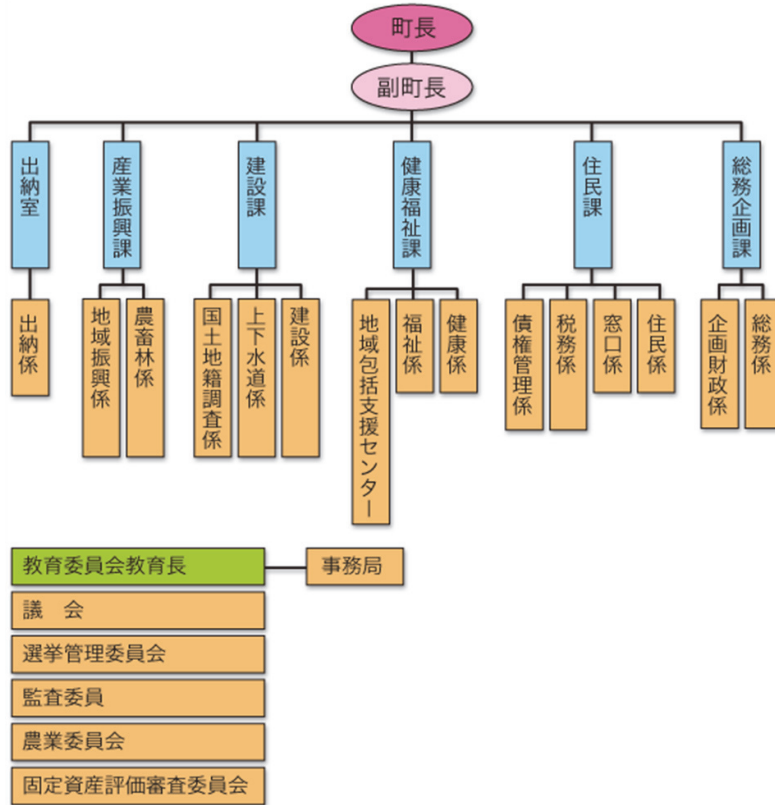


図2 土佐町役場の組織図

※資料出所：土佐町 HP。

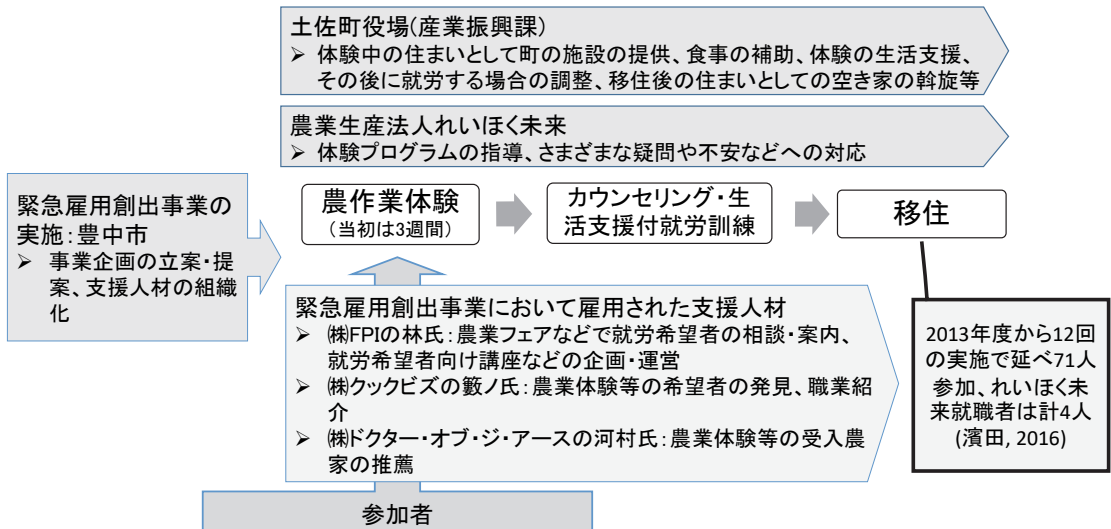


図3 土佐町 - 豊中市の連携による「ファームビズ」事業（緊急雇用創出事業 2013-2014）のスキーム

※調査をもとに著者作成。

からの作業請負である。農家に宿泊する場合もある。プログラムでは、(株) れいほく未来の責任者(常務)や担当者は、農作業の細かい指示よりも、目標と道具等の使い方を説明し、それぞれの進め方を見ながら、どんな初歩的な質問にも答え、またさまざまな疑問や不安にも対応していた。

西岡氏によれば、(株) FPI 就農事業部おむすびーズ事務局の林氏は、「さまざまな就農希望者に対応してきた経験があり、農作業の体験、田舎暮らしを説得的に案内できた」が、「ソーシャルワークの知識や経験がなく、多様な課題を抱える要支援者への対応力は未知数であった」。しかし蓋を開けてみれば、林氏は、「ソーシャルワークのマインドを持っており、参加者との対話、傾聴ができた」。これが「体験の満足度を高めた」と西岡氏は評価している。(株) れいほく未来の責任者の常務や担当者についても、「体験者の声、疑問、不安に対応していたことも体験の効果を高めていた」と評価している。実際、プログラム開始の初期に、仕事で心身の調子を著しく崩していた参加者がいたが、彼らは回復し、(株) れいほく未来や土佐町の関係者からは、残って従事してほしいの声があがった(同前の書面回答)。

## 4-2 両事業の比較

以上、「加賀 WCP」と土佐町・豊中市の「ファームビズ事業」の概略を述べてきた。ここで両者を比較しよう。表2に要点をまとめる。左端列の○番号は、表1のそれら、つまり、「都市部と地方部の連携による人材還流をとまなう就労支援」のケースの構成諸要素に対応している。

繰り返せば、いずれの要素も不可欠だが、とりわけ重要なのは、③⑦と⑩⑪である。すなわち、

- ③現地へ送り出される前に、相談やカウンセリング、当該産業の特性に根差した知識学習や職場体験や基礎的訓練が、参加者に提供されること
- ⑦現地で、当該産業の特性に根差した実習や訓練やその他の支援プログラムが開発されており、それらがソーシャルワーク視点のもとで、参加者に提供されること
- ⑩寝泊りのスペースや食事(費用)が提供されること、移住の場合は住居支援があること
- ⑪全庁的な調整が完遂されること

③については、土佐町・豊中市の「ファーム

表2 「加賀 WCP」と土佐町・豊中市の「ファームビズ事業」との比較

	「加賀WCP」	土佐町・豊中市の「ファームビズ事業」
現地における労働需要 ①	地方創生事業の着手以後に、梨は個人農家による経営のため労働需要が乏しいことが調査で確認	緊急雇用創出事業の着手以前に労働需要があることが確認
人員募集をする都市圏での参加者へのサービス供給 ②③④	情報の輪サービス(株)と繋がりのある関西圏の女性支援諸団体からのリファーで加賀に行きながら、そこで旅館業specificな研修とカウンセリングあり	(株)FPI就農事業部おむすびーズ事務局、(株)ドクター・オブ・ジ・アース、(株)クックビズによる農業specificな研修や相談あり(上記3社は豊中市が組織化)
受託機関のindustry-specificなノウハウの蓄積 ⑤	地方創生事業の着手以後に、情報の輪サービス(株)が現場調査をふまえて訓練や支援のノウハウを構築	緊急雇用創出事業の着手以前に上記3社には農業specificなノウハウの蓄積が既にあり
現地への交通手段 ⑥	高速バスなど	高速バスなど
現地で就労体験などの受入機関 ⑦⑨	労働需要があり関心を示す旅館・ホテル。大手中心。	JA出資の農業生産法人 (株)れいほく未来
受入側の自治体のガバナンス ⑧⑪	実施担当部署をめぐる庁内の合意形成が難航。健康福祉部地域福祉課の担当に決着。産業部局は関与せず。	産業振興課長で全て調整がついた。産業振興課が事業の様々な側面を担当。
体験・訓練期間中と宿泊施設、移住の場合の居住インフラ ⑩	実習先のホテルや旅館、地域拠点「こつとりとKAGA」移住予定者が出てから地域福祉課が他部局にも声かけ、ただしシングル女性に適切な住まいなし	元小学校を改修した町の宿泊施設 産業振興課が空き家やが大工をすぐに手配した (「移住促進事業費補助金」の活用)

※調査をもとに著者作成。○番号は表1のそれらに対応。



「ビジネス事業」では、(株) FPIをはじめ、industry-specific な (つまり農業の) サービスを提供できる機関・人材が組織化され、人員募集地である都市部でそれを提供していた。しかも、このプログラムに携わる事業者は、支援対象者への農業 specific な支援技術を年月かけて既に蓄積していた。しかるに加賀 WCP の場合は、受託事業者は、旅館業へのシフトの決定後に、そのプログラムと支援技術の構築を依頼された。つまり後者は、事業期間中に「複製 (replication)」から開始できず、「応用 (application)」に時間を割かざるを得なくなった、そのぶん、⑦についても提供が遅れざるを得なかった。つまり、同事業は事業期間中に事実上ゼロからの立ち上げとなり、ゆえにサービス提供の実質的期間は短縮されたのである。

たしかに、加賀 WCP を受託した (株) 情報の輪サービスや (有) ティ・エヌ・ティは、女性のキャリア支援に長年の経験があり、そこで蓄積されてきたプログラムと支援技術は、同事業においても存分に発揮されたといつてよいだろう (仲 2021)。しかし、そうであるにせよ、就労支援においては、それぞれの産業に特殊な (industry-specific) 知識・スキルの習得が求められるのだから、そのプログラムと支援技術についてもまた、十全に開発されている必要がある。

⑩の「移住の場合は住居支援があること」については、移住予定者が出現してから探してみたら、適切な居住がないことが判明したように、加賀市は「複製 (replication)」に失敗したと言えよう。その原因としては、⑪の「全庁的な調整」の不足——とくに、就労支援の直接担当部局だった福祉部門と、住居支援部門との連携の不足——が指摘できる。しかるに土佐町では、産業振興課のなかで、就労支援と住居支援を完結させることができた。

## 5 結論

本稿は、自治体事業の推進にしばしば観察される、「成功事例」をめぐる現象に着目し、その「複

製 (replication)」と「応用 (application)」という対概念を用意し分析を試みた。自治体事業の「成功事例」は「複製 (replication)」を誘いがちだが、その試みは往々にしてうまくいかなかったり (「複製 (replication)」の失敗)、「応用 (application)」への切り替えを余儀なくされたりする。そうなりがちなのは、真似たい／倣いたいと思う事例の諸要素を注意深く具に検討せずに、感覚的に把握された彼我の状況の類似性に基づいて、「良さそう／出来そうだからやってみよう」と事業を開始することが少なくないからである。本稿は、地方創生事業として実施された「加賀 WCP」を、こうした事例として取り上げ、土佐町と豊中市の「ファームビジネス」と比較しつつ検討してきた。

「都市部と地方部の連携による人材還流をとまなう就労支援」の成功には、現地である地方部において宿泊施設や居住インフラが整備されていること (それを可能とする全庁的な調整) はもちろんだが、産業特殊な (industry-specific) 知識学習や就労体験や職業訓練のメニューが、送り出し地の都市部と現地の地方部の両方において、事業開始までに (かなりの程度) 開発されていることも欠かせない点を強調したい。

事業企画段階では、成功事例に鼓舞されて「可能であるか」の検討よりも「やってみよう」が先行しがちである。「複製 (replication)」から「応用 (application)」への切り替えは、当初の目算を大きく狂わせる。「複製 (replication)」自体にせよ、最初の印象ほど簡単ではない。企画段階では、念入りの調査と願望思考に流されない検討が肝心である<sup>15</sup>。

願望思考に流されない検討とは、就労支援に関する場合、とくにどのような点が重要か。最後に述べておきたい<sup>16</sup>。それは、自治体は、宮本 (2021, p.119) が指摘するように、「二重の縦割りによって特徴づけられていた」「日本の生活保障」に影響されたマインドセット自体を省察するという点である。これは、「複製 (replication)」にせよ「応用 (application)」にせよ、そうである。

「二重の縦割り」とは、第 1 に「雇用と福祉の

縦割り」すなわち「雇用は福祉を必要としない人たちの制度であり、福祉は働くことができない人たちの制度であった」。第2に「福祉制度自体の縦割り」すなわち「人々の抱える困難を個人の属性として類型化し…保護する基準を設定した」(前掲書, p.119)。就労支援に取り組む自治体が、こうした「二重の縦割り」に影響されたマインドセットを変えることができれば、既存の類型化された属性にしたがってサービスを提供することから抜け出せ、当該産業の特性に根差した実習や訓練やその他の支援プログラムの開発に積極的になれるであろう。

※本稿は科研費研究(18H00957)の研究成果の一部である。

#### 注

- 1 関連概念として、“institutional isomorphism”(Meyer and Rowan, 1977)がある。日本語訳としては「制度的同型化」が定訳だが、「制度的模倣」の訳語もある(田尾 2015, p.109)。この概念は、社会的な正統性を得たいという合理性が、機能的合理性(たとえば、事業本来の目的を達成すること)に勝るとも劣らずはたらくことが、制度や組織や行為の同型化ないし模倣の原因であることを説明するものである。しかるに本稿の「複製(replication)」「応用(application)」は、機能的合理性の追求プロセスに焦点化するための概念である。
- 2 これとは別のケース、たとえば「同一都市圏内での就労支援」のケースであれば、その構成諸要素からは人材還流が抜けるなど、異なるわけである。
- 3 本稿冒頭で言及した「地域住民生活等緊急支援のための交付金 参考事例集」(PDF)の20枚目に、豊中市・土佐町の「ファームビズ事業」が紹介されている。
- 4 本稿執筆のための調査は2020年2月から本格化した。新型コロナウイルス感染拡大状況ゆえ、デー

タとしては、弘前市と泉佐野市が連携した農業モデルよりも、土佐町と豊中市が連携した農業モデルのほうがより豊富なデータが得られた、という現実的な理由もある。前者を交えた比較については他日を期したい。

- 5 なお、この「ファームビズ事業」は、2015年度以降は地方創生事業によって継続された。これについては、当時、豊中市の市民協働部雇用労働課の課長であった植谷正義氏にも2020年4月にメール・インタビューで何度かやりとりをして情報を得た。しかし、本稿で言及するのは当初の立ち上げについてなので、植谷氏から得たデータは活用しない。
- 6 本節の記述は筒井(2021)に基づく。
- 7 弘前市・泉佐野市による「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」30,960千円は、2015年11月10日に交付が決定されており、2016年3月から事業がスタートしていた(内閣府地方創生推進室「地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金(地方創生先行型)先駆的事業分(タイプI)の交付対象事業の決定について」、同日付文書)。
- 8 加賀WCPでは、梨農園の体験がなくなったわけではない。「一般の…就農希望の方…を梨園の方にご案内をして」(2020/11/26 山村氏インタビュー)継続した。2018-19年度に参加者56人、2018年度に移住者1人となっている(2020/12/21 地域福祉課からのメール)。
- 9 以下の記述は、2020/04/21の西岡氏からの書面回答に基づく。
- 10 「マーケットとしてのニュータウン」-産直サテライト とさ千里を訪問して-高田剛司(地域計画建築研究所) [http://cpj-kansai.jp/cmt\\_casestud/top/2001senri/takada.html](http://cpj-kansai.jp/cmt_casestud/top/2001senri/takada.html) なお、営業は2015年2月24日まで、閉店した。
- 11 土佐町役場の健康福祉課の業務は、ホームページを確認すると、高齢者福祉、障害者(児)福祉がほとんどとなっている。
- 12 同法人は、JAバンク高知の出資により2011年設立。<https://www.jabank-kochi.jp/pdf/>

- agriseedfound04.pdf 2013年における豊中とのファームビズ事業担当は、常務の岡田正彦氏、インターン生指導の和田裕盛氏。
- 13 この施設は、元学校だった建物で、大浴場や食堂、炊事場がある（マチゴト 豊中池田ニュース 2013/10/11 記事 [http://machigoto.jp/news/detail/?art\\_id=3247](http://machigoto.jp/news/detail/?art_id=3247)）
- 14 「移住促進事業費補助金」による移住支援。補助率 10/10、上限 100 万円で改修費などに充当できる。土佐町役場は空家や大工の紹介をする。
- 15 宮崎（2021）は、多くの自治体が地方創生事業等の企画段階において、大都市圏のシンクタンクに依頼（丸投げ）していることに警鐘を鳴らしている。
- 16 この点の考察については、西岡氏の 2020/08/30 付の追加解説文書から示唆を得た。期して感謝を表明したい。
- 引用文献**
- 濱田健司，2016，「生活困窮者の農業就労訓練に関する地域間連携～新たな農福連携モデル～」『共済総研レポート』No.146, 66-73.
- 神崎淳子，2021，「地方創生事業による地域雇用政策の発展可能性——石川県加賀市における加賀ワークチャレンジ事業を事例として——」『社会政策』13(1), pp.74-83. (小特集第 2 論文)
- Meyer, John and Brian Rowan, 1977, 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology*, Vol. 83 No.2, pp. 340-363.
- 宮本太郎，2021，『貧困・介護・育児の政治——ベシックアセットの福祉国家へ』朝日出版社
- 宮崎雅人，2021，『地域衰退』岩波書店.
- 仲修平，2021，「大阪府の就労支援事業によって萌芽した資源の帰結点——女性起業家による活動の軌跡——」『社会政策』13(1), pp.84-95. (小特集第 3 論文)
- 西岡正次，2021，「若者施策としての就労支援」宮本みち子・佐藤洋作。宮本太郎編著『アンダークラス化する若者たち——生活保障をどう立て直すか』明石書店 pp.101-127.
- 奥田知志・原田正樹編，2021，『伴走型支援』有斐閣.
- Ragin, Charles, C. and Howard S. Becker, eds. 1992, *What is a Case? Exploring the foundations of social inquiry* Cambridge University Press.
- 田尾雅夫，2015，『公共マネジメント——組織論で読み解く地方公務員』有斐閣.
- 筒井美紀 2021，「加賀ワークチャレンジ事業（加賀 WCP）の概要と分析枠組み」『社会政策』13(1), pp.63-73. (小特集第 1 論文)

---

# **"Replication" and "application" of "success cases": in the case of employment support with the transfer of human resources through collaboration between urban and rural areas—**

TSUTSUI Miki

---

The Government of Japan often publishes a collection of successful practices and calls on local governments to follow them. However, following such "good practices" often fails or requires radical or major plan revisions. This paper clarifies the reason through case studies, using the paired concepts of "replication" and "application". The paper will compare "Kaga Work Challenge Project," implemented as the national Regional Revitalization Project (2016-2020) with "Farm Biz Project" (started in collaboration with Tosa Town and Toyonaka City as the national Emergency Employment Creation Project of 2013-2014). This is because the latter was the prototype that the former tried to follow.

For the success of "employment support with the transfer of human resources through collaboration between urban and rural areas," industry-specific knowledge learning, work experience, and vocational training menus need to be available in both urban and rural areas.

It is essential that they have been developed (to a large extent) by the start of the project. However, their local interview research after the start of the "Kaga Work Challenge Project" revealed that labor demand could not be expected from pear farmers in the prefecture, and there was no choice but to switch from agriculture to the inn industry – that is, switch from "replication" to "application". They spent a lot of time developing and trying out various menus specific to the inn industry from the scratch.

At the planning stage, "let's try!" tends to precede the examination of "is it possible?", inspired by successful cases. Switching from "replication" to "application" greatly upsets the initial plan. The "replication" itself is not as easy as the first impression. At the planning stage, it is important to carry out careful research and consideration that is not overwhelmed by wish thinking.