

# 自立型地域社会形成の構築に向けたコミュニティ政策に関する研究

## 中間報告書

平成 19 年 3 月

(財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

地域政策研究所

## まえがき

財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構は、阪神・淡路大震災の復興過程を踏まえ、「安全・安心なまちづくり」と平和で豊かな「共生社会の実現」に取り組むことを基本課題としながら、様々な地域課題や政策課題について、幅広い視点から政策提言を行っております。その中で地域政策研究所は、平成 18 年 4 月に母体である財団法人の統合に伴い、新しく再出発したところでございます。経済のグローバル化やコミュニティの再編成が進展する時代において、地域政策研究所は兵庫県を中心とした地域の経済、産業、コミュニティをどのようにしていくのか、新しい地域づくりに向けた調査研究を行い、行政や県民をはじめ関係の方々に広く政策提言を行ってまいります。

本報告書は、地域政策研究所が平成 18 年度に自主研究として実施した「自立型地域社会形成の構築に向けたコミュニティ政策に関する研究」の成果をとりまとめたものです。

兵庫県は広大な県域に都市部と中山間地域を抱えており、それぞれコミュニティに関する課題を有しています。都市部においては阪神・淡路大震災後の復興の過程でコミュニティの形成が課題となりました。人口の流出と経済基盤の弱さから、中山間地域のコミュニティは維持が困難になっており、廃村の危機に直面するところも少なくありません。

課題の解決のためには、自立した地域の形成が不可欠と考えられています。特に、平成の大合併の後、大きな地域を抱える基礎的自治体で、その内部のコミュニティへの公共的なサービスを維持するためには、参画と協働を進めるとともに、一層の分権が必要になります。しかし、その方法や考え方についての検討は始まったばかりで、研究の積み重ねが必要と思われます。

本年度はその最初のステップとして、都市地域と中山間地域における主体に注目し持続可能性の観点からの分析と検討を行い、政策の提言を行いました。行政機関はじめ地域の住民や団体等において広く活用されることを望んでおります。

研究は途上であり、次年度以降も別の観点からの研究を進め、最終的に地域自立に必要なコミュニティ政策に関する提言を行う予定です。

最後になりましたが、今回の調査にあたり、ヒアリング調査などご協力を賜りました各種団体および行政機関の皆様方に心より感謝いたします。

平成 18 年 3 月

財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

地域政策研究所長 加藤 恵 正

## 目 次

第1章 自立型地域社会研究の枠組み .....	1
第1節 背景と問題の所在 .....	1
第2節 本調査研究の目的と構成 .....	4
第3節 本調査研究における効果の期待 .....	6
第4節 研究の方法 .....	7
第2章 地域社会をとりまく状況 .....	9
第1節 わが国の地域社会の現状と課題 .....	9
第2節 地域課題に向き合うー地域社会を持続させる .....	13
第3節 地域課題に向き合うー地域社会における事業と組織、資金 .....	19
第4節 コミュニティにおける「場」と協働 .....	29
第5節 地域社会自立のための戦略的方向 .....	31
第3章 自立型地域社会実現への具体的課題 .....	37
第1節 地域を取り巻く課題の多様性と研究アプローチ .....	37
第2節 自立型地域社会構築に向けた社会的企業の課題 .....	37
第3節 地域資源循環に関する課題：地域金融機能の強化 .....	40
第4節 社会的統合の視点でみた地域雇用の可能性 .....	44
第5節 コミュニティの経済的自立のためのコーディネーション政策のために ...	46
第4章 中山間地域における自立型地域社会の現状と課題 .....	53
第1節 中山間地域の持続可能性と自立に向けての模索 .....	53
第2節 現地調査について .....	54
第3節 地縁型でありながら強いテーマを持つ.....	55
第4節 地縁型組織の発展 .....	61
第5節 行政と協働で地域資源の活用 .....	69

第5章 都市地域における自立の可能性：コミュニティ・ビジネスの  
経営と課題 ..... 77

第1節 CB責任者からの聞き取り調査 ..... 77

第2節 聞き取り先団体の活動概要 ..... 78

第3節 共通する営業力の弱さ ..... 80

第4節 間違ったマーケティング・広報観 ..... 82

第5節 調査CBを2軸の座標で特徴抽出 ..... 83

第6節 コミュニティ・ビジネス調査から得た知見と提言 ..... 85

第6章 中間のまとめと提言 ..... 89

第1節 本年度研究の成果と位置づけ ..... 89

第2節 自立型地域社会における主体の持続性のための提言 ..... 90

## 第1章 自立型地域社会研究の枠組み

### 第1節 背景と問題の所在

#### 1. 人口減少社会

人口減少社会における地域社会の課題は、その自立のあり方に強くかかわっていると言っても過言ではない。現在日本の大都市圏以外の地域社会では、少子高齢化と人口減少が主要な課題となっている。中山間地域や農村地域だけでなく、いわゆる地方都市においてもその傾向は加速されている。その現象は、結果的にその地域の経済力の低下となって現れ、それがまた、雇用の減少となり、若者世代を中心とした人口流出を招き、最終的には若者がいない高齢者のまちへと、負のスパイラルを引き起こしている。

これは、日本の人口の減少への転換（2005年国勢調査）により構造的に引き起こされるものであるが、地域が大都市圏とそれ以外の地域とに二分割され、後者については弱いところはますます弱くなっている。

このような状況の中で、程度の差はあれ、少子高齢化が一層進み、それと併行して地域経済の低迷が続く地域に焦点を当て、そういった地域が持続可能であるための条件を探ることにより、地域の衰退へのアンチとしてのシナリオを、すなわち地域の持続可能性のシナリオを描いてみたい。なぜなら、国土の大半を占めるそのような地域が、少なくとも暮らしの水準という面での持続性がなければ、日本社会は次第に周辺部から浸食、崩壊の危機にさらされると考えられるからである。特に、兵庫県においては、大都市圏と中山間地域の落差が拡大しており、限界集落対策が喫緊の課題なのである。

さて、このような逆風下に置かれている地域社会であるが、それが持続可能であるには、どうしたらいいのか、どのような方策があるのか、それを考えるのが本研究の主眼である。特に、地域社会の衰退は、経済活動の低調さにまず現れるという経験則から、経済的側面を検討する中から、持続可能性の方向を探り出そうという主旨である。また、経済的側面を持続可能にしなければ、「養われる地域」とはなっても、自立した地域とはならないというのもこれまでの経験から言えることである。

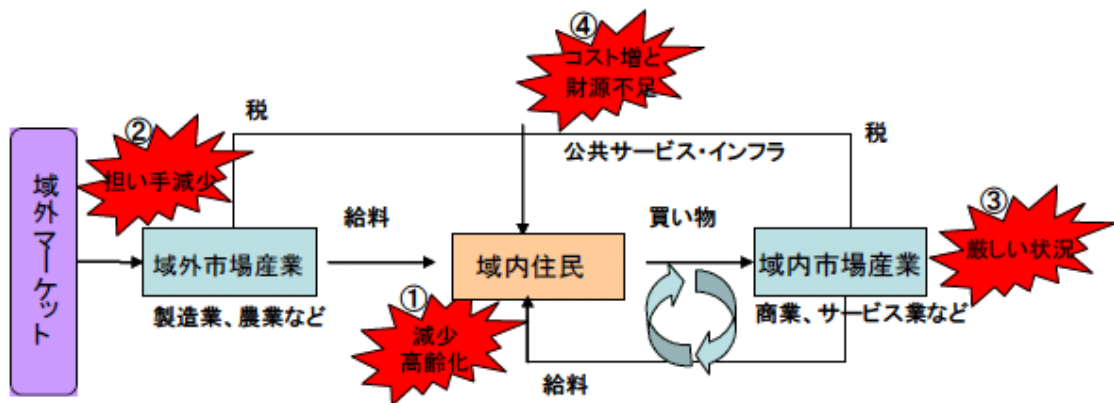
ただし、マイナス状態を少しでもゼロに近づけることも大切であるし、現実的な方策ではあろうが、それだけではなくいまそこにある危機をシステム改革の好機と見なし、マイナス状態をプラスに転化することをねらうことが重要である。そのためのシカケ、シクミも考える必要がある。

地域社会が持続可能であるためには、人的自立、経済的自立を含めて、さまざまな面で自立が必要であることには異論がないであろう。逆に、地域社会が自立するためには、地域社会が持続可能であることが求められる。どちらが先かという議論ではなく、自立と持続可能の循環が何より求められるのである。

## 2. 人口減少社会の地域経済フレーム

地域経済の負のスパイラルについては周知の通りであるが、経済産業省地域経済研究会の報告によると、第1-1-1図のように表している。この図は、グローバルな経済活動を含めた全体像のスケッチであるが、この報告では、「地域経済・社会が持続的に存立するためには、①地域外を市場とする産業によって住民の生活のための所得が生まれ、その所得が地域内を市場とする産業を介して循環すること、②必要な公共サービス（医療、福祉、教育等）と生活・産業インフラが提供されることが必要である。」としているが、しかし、現地では、この図に示されるように、図中の①人口減少と高齢化、②産業の担い手減少、③地域内市場の厳しい状況および④「高齢化の進展による公共サービスの需要増大、住民の居住密度の低下等による公共サービス提供のコスト増」となり、必要な公共サービスの提供ができなくなるという構図である。このような図式は概ね妥当だが、問題は域内での経済循環の自立のメカニズムである。当然、小さな集落の消費構造もグローバルな世界システムにつながり、大きな影響を受けているが、世界システムに対して一定の自立と持続可能性を担保でき、地域経済循環が安定的に（持続可能に）回るような環境がつかれないかということである。

第1-1-1図 地域経済の成り立ちと直面する課題



出典：「人口減少下における地域経営について～ 2030年の地域経済のシミュレーション～」  
(2005年12月) 経済産業省地域経済研究会 (経済産業省web-siteより転載)

## 3. 地域社会とは

ここで、改めて地域社会を定義しておく。地域社会は、地域を共通にする地縁的共同体（たとえば町内会）、言い換えれば地域コミュニティをいう場合がある。この見方は、概ね共同体における個人や家族の関係性（ネットワーク）を中心として、生活を基軸とした共同社会をイメージさせるものである。空間的にも比較的小さく、近隣から小中学校区程度の圏域が想定される。一方、もう少し大きな枠組みを考え、地域の範囲を一定限定するものの、その範囲で行われる暮らしはもとより、生産・流通等の産業活動、高等教育、アミューズメント等も含まれる、総合的な都市活動が営まれる社会システム領域をイメージすることもできる。空間的にはほぼ一つあるいは近接し

た複数の自治体の範囲以下である。

人間関係から見ると、前者は顔見知りの関係がベースにあり、相互扶助と課題に対する一致協力が期待されることもある。人間関係は、同じ地域に居住するという地縁的共通性を基盤としている。人間像も比較的同質で、利害を共有し、共通意識が持ちやすいとも考えられている。集合的意志決定は、住民総会のような相談を通しての全員一致あるいは地域ボスによる民意の代表が通常であるが、決定プロセスや論理は明確でなく、一致したという感情的納得が最優先される。だから、決定に対する異議は申し立てにくく、当人の意図とは別に、決定事項は比較的尊重される。このような共通イメージが措定されることが多い。ただし、現実にはこのコミュニティにおいても同質性は存在せず、集合的意思決定の仕組みは、自治会等の小さな範囲かまちづくり協議会が結成されているところに限られている。

それに対して後者は、多数の構成員が匿名の関係で共存するという形で、顔見知りの関係は、点どうしのつながりのネットワークが幾重にも重なり合うという構造である。人間関係は、仕事関係、趣味のサークル、特定の役割（町内会長、PTA等の役員など）、店と顧客との関係などを共通事項とする個人どうしの関係が基盤となっている。機能的関係と言ってもよいだろう。属性は非常に多様で、属性を共通にした空間的な共有も形成されにくい。意志決定においては、代議制、代表制を通しての、多数決による決定が基本となるが、多くの住民にとっては議会以外の、地域の意思決定に関与する仕組みを持たず、また決定を尊重するというインセンティブも働かない。

経済的に見ると、前者は家計を基本とし、日常的消費生活が経済活動の大部分である。地域の共通費用は、町内会費、集合住宅の管理費、あるいは老人会費、子ども会費、さらには赤十字や赤い羽根等の寄付といったものである。ただし、近隣における家計支出は意外に大きく、仮に 2,000 世帯の小学校区で、世帯あたり年間平均所得を 500 万円とし、日常支出はその 20%と仮定すると、一年で約 20 億円となる。このうちの何割かが地域に落ちている可能性がある。経済主体としての行動は、消費者の範疇を出ることはほとんどなく、経済的には消費者としては主体であるが、それ以外では受け身である。

これに対して、後者は、雇用、労働、働く場としての役割が大きな要素を占める。消費者としての条件は上記と同じであるが、収入を得ることおよび生産（サービスも含め）主体として前面に出る。民間勤労者の多くは、そういう意味で経済主体としても登場する。川上から川下にかけての経済循環がこの圏域では成立している。ただし、働く場所、生産する場所、また消費（販売）の場所は、必ずしもこの地域内でなければならないものではない、そうでない場合も多い。極端に言えば、グローバルな経済ネットワークに組み込まれていれば、どこで働き、生産しているのかはよく見えないのである。

しかし、グローバルな経済ネットワークにつながってはいても、働く個人は一定の地域に住まなければならない。そして、その地域を媒介として、消費や投資、寄付、贈与などの経済行動を行う。その結果、地域の中での交換関係が生じ、強い結びつきが生まれるのである。そこから切断された人間の生はありえないのである。

ここで、人間関係と経済関係および空間規模の側面から地域社会について検討したが、本研究はいずれの意味合いにおいても、後者すなわち一つないし複数の自治体レベルの規模の空間を持つ地域の意味で「地域社会」を基本と考えるものとする。その理由は、地域社会の「自立」をテーマとしているためである。地域社会が「自立」するための要素としては、生活の自立がなければならないが、生活が自立するためには、メンバーの経済的自立が必要である。その経済的自立のためには、経済が一定の自立的循環が可能な規模でなければならない。インプットとアウトプットが領域内でバランスしている、つまり生産と消費がある程度バランスしている必要がある。厳密に言えばグローバル経済システムにおいてはじめて入出力はバランスするのであるが、ここでは地域の自律的意志決定が可能な程度、バランスすることを期待する。

もちろん、中山間地域では、もっともっと小さな地域＝集落を問題にしなければならないという状況がある。市町村合併という動きもあり、同じ自治体内部でも移動に数時間かかる場合も出ている、こうなると、経済的循環を構築できる範囲ではなくなる。この場合、もう少しミクロな地域の自立問題を考える必要がある

#### 4. 地域の自立とは

地域の自立とは、外界と切り離されてその地域が単独で生きていくことを意味するのではなく、多くの、かつ多様な地域が（“地域セル”と呼んでもいいのかもしれないが）、それぞれ独自の「強み（効用）」を交換しあいながら全体の福祉と福利（ヒューマンベターメント）の向上を成し遂げていく、動的な過程をいう。自立の真の意味は、そのような関係（交換）の形式とプロトコルを地域セル内部で（全体状況の把握のもとに）自立的に行うことにかかっている。

このように地域の自立は、他の地域との関係によって表されるが、その関係とは、実体としては、情報や人の往来を含む“経済活動”に他ならない。諸制度は、こうした関係を持続し、保障するための、地域間および地域内部のルール（システム）である。たとえば、前者は地方分権、後者は住民自治システムである。

### 第2節 本調査研究の目的と構成

本研究の目的は、このような地域内外の関係性を、政策形成を意図した“経済的視点”から明らかにしようとするものである。そのことによって、具体的に持続可能な「地域ガバナンス」と「地域自立策」を論理構成し、次いで実現へ向けての政策提案とプロセス構築に資するものである。

この目的達成のためには、①地域におけるお金のまわり方（経済的行動における関係性の構造）、②地域経済主体の多様なかたちと関係性（企業、協同組合、NPO等）、③地域経済における準市場活動（社会的企業、コミュニティ・ビジネスなど、利潤の最大化より社会的意義の達成を重視する経済活動）のあり方、④地域経済が自立するための地域間関係のあり方、そして⑤地域ガバナンス構造などである。これ以外に、地



域経済システムとグローバルな経済システムとの関係について分析と関係性の見直し、というテーマがあるが、今後の課題とした。

本調査の目的と調査・研究ターゲットの関連を下表に示した。

第 1-2-1 表 本調査の目標と調査・研究ターゲット

本調査の目的	キーワード	調査・研究ターゲット
① 地域におけるお金のまわり方（経済的行動における関係性の構造）	取引、消費、サービス、金融、税、補助、融資、投資	地域経済のインフラストラクチャー、生産と消費の循環 ↓ <b>地域資源循環システム(金融・税)</b> 第 3 章 3 節
② 地域経済主体の多様なかたちと関係性	企業、協同組合、NPO、コミュニティ・ビジネス、パートナーシップ、雇用、ソーシャル・インクルージョン、中間労働市場	多様な事業体のかたちと関係性 多様な働くかたち（雇用における課題と） ↓ <b>新しい働き方と地域における「仕事」</b> 第 3 章 4 節
③ 地域経済における準市場活動のあり方	社会的経済、社会的企業、ボランタリー経済、CSR、フィランソロピー	社会的課題解決を志向する事業体の役割と可能性 ↓ <b>社会的企業の活動可能性</b> 第 3 章 2 節、第 4 章、第 5 章
④ 地域経済が自立するための地域間関係のあり方	地域間コーディネート、パートナーシップ、包括型支援システム	地域連携のための総合政策のあり方 ↓ <b>コミュニティ間関係の経済的視野からの分析</b> 第 3 章 5 節
⑤ 地域ガバナンス構造	ローカルガバナンス、地域自治システム、参画と協働・連携、自立と自律、地域分権、コミュニティエンパワーメント	地域マネジメントへの参画と協働 ↓ <b>自立型地域社会を形成するためのコミュニティ政策のあり方</b> 第 2 章

注) 網掛け部分は本研究の“研究ユニット”名である。

以下、目的別に具体的な内容と研究の進め方を記す。

- ①地域におけるお金のまわり方：地域を主軸として、内外における経済関係（お金の動き）から、地域経済を活性化するための条件を見いだす。金融の動きを主として追う。金融の世界では、地域の資金を東京で運用するという資金の一極集中が起こっている。地域では、融資先・投資先となる事業者が少なかったり、情報が限られたりしており投資意欲を誘発しない。このような状況を打破するためには、優良な企業を作り出すことと、これまでにない経済主体を見つけ出し将来の可能性を見極め投資していくことが重要である。その時に必要な、情報の流通、リスクの評価、リスクの分散の仕組みの検討が必要であるし、社会的企業に対する融資・投資であれば、市民的な資金源による、必ずしも利潤を目的にしない金融の仕組みも必要となるかも知れない。
- ②地域経済主体の多様なかたちと関係性：地域経済主体としては大きく a) 事業者、b) 働く者の 2 種類がある。本研究で取り上げる場合、a) は NPO や社会的企業（コミュニ

ティ・ビジネス)、あるいは多様な主体によるパートナーシップ等が形成する「第三の領域」を中心とし、b)では組織内被雇用者と組織外のフリーエージェントとNEETなど労働環境から疎外される層もある。これらの構造と関連を分析し、地域において「よりよい状態」への移行のための政策的含意を探る。

③地域経済における準市場活動のあり方：社会的企業、コミュニティ・ビジネスなど、利潤の最大化より社会的意義（ミッション）の達成を重視する経済活動の実態から将来の動向を見通す。まず、さまざまな社会的企業、NPOの事業実績の把握・分析から、理念と現実との齟齬という課題をのりこえる方策、必要条件を探る。

④地域経済が自立するための地域間関係のあり方：異なる資源を持つ地域どうしの関係性を経済的視点からとらえ、コミュニティ自立の条件を、ブロックグラントのような包括的サポートや、包括的な投資をコミュニティのうちで再配分する機能（コーディネート機能）の意義について検討する。コミュニティ間の連携による地域力を高めていくための地域間協働の方策を探る。

⑤地域ガバナンス構造：経済関係を含む、地域経営が可能となるガバナンスの条件を検討する。自立型地域社会の構造、動きのシステム、地域を支える組織活動と地域社会との関係、地域における組織と個人の関係。さらには、地域自立を促進する制度的条件を検討する。

以上は研究の目的に沿っての研究の流れでもある。最終的には⑤地域ガバナンス構造を明らかにすることが重要であるが、広いテーマでもあり、多様な主体を対象とすることでもあるため、本年度は全体のテーマの課題を抽出するとともに、研究の項目を③に絞って、地域経済における準市場活動のあり方の調査を行った。

### 第3節 本調査研究における効果の期待

本調査研究による効果は次の点があると思われる。

第1に、地域の自立は、兵庫県のみならずわが国における共通の、かつ喫緊の政策課題である。本研究で取り組む研究ターゲットは、今後地域が持続的に自立していくために必要な地域政策を形成するための基盤である。自立型地域社会の構築に向けたコミュニティ政策形成の素材になると考えられる。

第2に、地域の自立を経済的側面、それも社会的企業や地域金融まで視野を広げ、深めた研究はほとんど見られない。しかし、地域における企業活動を、単なる産業振興策としてだけでなく、地域が持続可能であるための、中間的、非営利的な領域を事業として掘り起こすという視点が必要である。この点での現状課題の整理とともに、新たな社会的事業生成に向けての方策が本研究により明らかになると考えられる。

第3に、地域自立のための制度や仕組み、台頭する新たな主体、いわば地域が「食っていける」ための経済循環、さらにそこにおける企業等の動き、お金の動き、地域間連携による地域力の向上とパートナーシップ戦略等を総合的に検討する本研究は、

自治体政策、地域総合政策に直結する。本研究から得られた成果＝政策提言は、今後のコミュニティ政策づくりのみならず、地域産業振興、広域連携などの政策形成に大きく寄与するものと考えられる。

こうした点で、兵庫県における今後の地域政策展開の基礎となるものと考えられる。

## 第4節 研究の方法

### 1. 研究会と研究ユニット

本研究を進めるにあたり、下記表に示す研究会を組織した。研究会のメンバーにより前出の5分野について主たる研究分野と定めるユニットを結成した。

第1-4-1表 研究会名簿と研究ユニット

氏名 <sup>※1</sup>	所属・職	役割	ユニット <sup>※2</sup>
相川 康子	神戸新聞社・論説委員	研究会委員	(2)
尾崎 喜隆	兵庫県立大大学院経済学研究科	研究補助	
加藤 恵正	兵庫県立大学経済学部・教授 (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構地域政策研究所長	研究会委員	(5)
直田 春夫	(特活)NPO 政策研究所・理事長 (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構地域政策研究所・上級研究員	研究会委員長	(4)
田代 洋久	(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 兵庫県立大学経済経営研究所客員研究員	研究補助	
田端 和彦	兵庫大学経済情報学部・助教授 (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構地域政策研究所・主任研究員	研究補助	
野間 敏克	同志社大学政策学部・教授	研究会委員	(3)
山本 匡毅	(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構地域政策研究所・主任研究員	研究担当 編集責任者	(1)

※1：氏名は五十音順 ※2：ユニット番号は次の通り。(1)社会的企業の活動可能性、(2)新しい働き方と地域における「仕事」、(3)地域資源循環システム(金融・税)、(4)自立型地域社会を形成するためのコミュニティ政策のあり方、(5)コミュニティ間関係の経済的視野からの分析

研究会委員長は研究会を代表するとともに、調査研究の枠組みの提示、その各研究ユニットの進捗状況の確認と調査に関する指揮を執る。さらに編集責任者とともに報告書の執筆を行う。編集責任者は研究会委員長の指示のもと報告書の執筆並びに編集を行う。また研究補助者は本研究の調査においてその補助を行うとともに、研究の進め方に関する助言を行う。

## 2. 研究の進め方

研究は研究会を中心に進める。研究会の開催日程並びにその内容については第 1-4-2 表を参照のこと。研究会では以下の手順で研究を行った。

まず、現在の課題に関する状況を広くとらえ、さまざまな先行事例から学ぶため文献調査（web を含む）を行った。より専門的な知見を必要とするテーマについては、専門家を招いて講義、質疑応答を行った。これらは各ユニットが企画して実施したものである。各ユニットに与えられた課題を共有化するとともに、広い視野から議論することにより研究を深化させることが可能になる。

次に、自立的地域の実態を把握するために、現地調査（視察、ヒアリング調査）を行った。研究会メンバーが参加した研究会の実施状況は第 1-4-1 表に示した。また、社会的企業については、新しい状況でもあり文献等も不十分なため、研究会委員が中心となって事業者（企業、NPO 等）へのヒアリングを行っている。

これらの調査研究をもとに、報告書をまとめた。

第 1-4-1 表 研究会実施状況

第 1 回	6月 29日（木）	研究の枠組みについて
第 2 回	8月 2日（水）	各研究ユニットの進め方について
第 3 回	9月 5日（火）	講演と意見交換 「地域金融における“協働”のかたち」 講師：齊藤成人（日本政策投資銀行調査役）
第 4 回	10月 5日（木）	講演と意見交換 「社会的統合策としての中間労働市場」 講師：相川康子（神戸新聞社論説委員）
第 5 回	11月 9日（木）	講演と意見交換 「地域コミュニティと非営利支援システム」 講師：津田直則（桃山学院大学教授）
第 6 回	12月 7日（木）	各研究ユニットの進捗報告と調整
第 7 回	12月 14日（木）	現地調査 *NPO法人ピア・しんぐう（龍野市新宮町） *末広集落・新しいふるさとづくり実行委員会（姫路市安富町末広地区） *まちづくりセンター井筒屋（朝来市生野町）
第 8 回	1月 18日（木）	報告書骨子検討、調整

\*その他打ち合わせ随時

## 参考文献

経済産業省地域経済研究会(2005)「人口減少下における地域経営について～ 2030 年の地域経済のシミュレーション～」[経済産業省 web-site より]

## 第2章 地域社会をとりまく状況

### 第1節 わが国の地域社会の現状と課題

第2-1-1表は、階層化と地域類型化を行い、それぞれの地域社会の状況と課題を整理したものである。これを踏まえ主要な3点について以下で検討する。

第2-1-1表 階層化と類型化による地域社会の状況と課題

地域類型 階層	中山間地域、郡部、地方都市	都市圏
社会関係	<b>支え合いシステムの脆弱化と自治意識の希薄化</b> ・地域自治システムの再生への動き ・合併による過疎地域の置き去り <b>主体の変質</b> ・地域主体としての意識の低下	<b>公共的関心(自治意識)の喪失</b> ・地域コミュニティの希薄化 ・アソシエーション(ネットワーク)型組織の活発化 <b>主体の変質</b> ・事業者、企業の公益性に関する意識の希薄化
経済関係	<b>地域経済の疲弊</b> ・雇用機会の減少(若年層を中心に) ・地場の商店、第三次産業等の衰退 <b>地域社会の存亡</b> ・限界集落の多発化	<b>グローバル経済の席卷(東京一極集中)</b> ・生活(消費)と労働の分離 ・市場および競争至上主義の蔓延 ・生産拠点の海外シフト
協働関係	<b>地域が行う公共事業</b> ・道普請、田直し、中心市街地再生活動などの取り組み ・NPOによる公共サービス提供 <b>地域間の連携</b> ・連携する余力もない、合併もできない	<b>官民パートナーシップ</b> ・PPP、PFI、指定管理者制度の推進 ・NPOとの協働(委託、補助など)の模索 ・NPOによる公共サービス提供 <b>都市連携</b> ・集客の広域ネットワーク(三都市物語など)形成
社会的背景	公的サービス需要の増大(少子高齢化) 自治体の財政難 市町村合併 市民社会の成熟	

#### 1. 地域社会自体の存亡

まず地域社会自体の存亡が問題となっている。農村部や中山間地域を中心に市町村合併が進んでいるが、過疎地域のみならず地方都市の周辺部においても、それまで以上に地域を支える仕組みが喪われ、行政サービスも低下するという不安が広がっている。これは、主に高齢化の進展に起因するものであるが、若者の職がないという状況がその後押しをしているのである。高齢化率が50%を越す集落も珍しくなくなり、あと数十年たたずとも、集落の実質的な機能は崩壊すると考えられる。(国土交通省の調査では、2006年4月現在いわゆる限界集落に相当する集落は全国で12.6%である。兵庫県A市では、2006年12月末現在いわゆる限界集落は約6%だが、高齢化率が30%を超える集落は約57%である。)。中山間地域のほとんどの集落は、現状が推移すれば生活水準だけでなく、生活を支える地域社会のポテンシャルが低下するのではないかという危機感を共有している。例えば、福祉サービスなどの生活基盤が不十分になることが想定される。これに対し、旧の町村部に地域自治組織を設けたり、地域の全員参加型のまちづくりNPOを設立する動きもある。それらは、地域の公共施設の管理運営や公共サービスの実施を受託したりして、公共サービスを最低限維持することをめざしている。このような地域社会を支える地域自治の仕組みが自然に生まれ、根付い

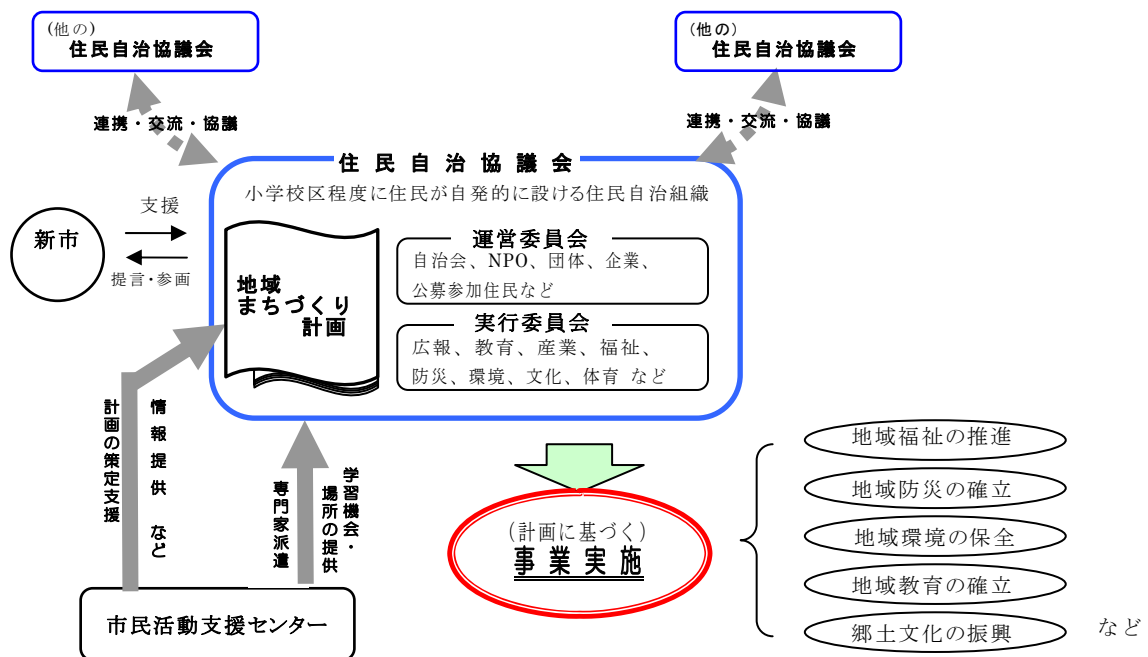
ているところも多い。例えば、兵庫県内A市のW地区では、地域の公共事業を地元が金銭的負担も含めて実施してきた。公園や集会所の整備なども地元負担が70%という例もある。

こうした事業を推進するための主体が必要で、それを従来からの区長会や地区協議会が、あるいは新たなスキームで組織されたまちづくり協議会、地域自治協議会、住民自治協議会などが担うようになってきた。これらの組織をここでは「地域自治協議会」（以下協議会）という名称で代表させておくが、協議会のスキームは概ね次の通りである。

地域のさまざまな団体・組織（知縁組織からNPO、学校や郵便局まで）と個人も含めて、開かれた組織としつつ、透明で民主的な運営を行う地域ガバナンス主体であり、事業としては、地域の生活改善のための取り組みを幅広く行う。情報共有のための広報と顔の見える関係をつくる親睦の行事をベースに、高齢者福祉と環境保全、安心・安全活動が主なものだが、地域によっては伝統行事や芸能の保存、スポーツ、河川や里山の保全、さらには、地域の特産品の開発や販売などもある。限界集落などでは、元農協の日用品の店舗やガソリンスタンドを地域で経営する場合も出てきている（広島県安芸高田市高宮町川根地区など）。多様な主体が集まって地域ガバナンスに携わるのであるが、各事業担当がばらばらに推進しては効率性が悪くなる。その意味で、その意味で調整と意思決定を担当するユニットの責任は重くなる

組織としては、意思決定に係わるユニットと実際の活動を行うユニットが並立しているケースも多い（宝塚市、伊賀市など）。事例として、第2-1-1図に、伊賀市の住民自治協議会の組織構成を例示しておく。

第Ⅱ-1-1図 地域自治の組織体制例（伊賀市住民自治協議会のイメージ図）



出典：伊賀市まちづくりプラン

問題は活動資金で、公共的事業を幅広く担うのであれば、一定の公的資金が入る工夫が必要である。アメリカの BID(Business Improvement District)のように、一種の徴税権を自治組織に付与するのも 1 つの方法であるが、日本の現法体系では困難であるので、税の一部と受益者の適正な負担を併行させるのも便法であろう。試みとしては、三重県名張市の「ゆめづくり交付金」制度のように、地域圏域つまり圏域を代表すると信頼できる組織に、用途を指定しない包括的な交付金を支出し、自治組織内部でその配分を決定するという手法もある。

こうした地域の自治組織が、地域ガバナンス主体となるには、実は多くの壁がある。一つは行政が分権を自分の都合に合わせて行うことであり、いまひとつは住民の自治組織にそうした公共的・公益的事業・サービスを行う力に欠けることがあるということである。また、根本的には、住民に自治意識が行き渡っているか、自発的に自治事業に参加する住民がどれだけいるかである。この点までは住民参加への運動や啓発と行政改革で一定カバーできるが、交付金の配分だけでなく、交付金の金額や使い方のルールなどもどれだけ地域に分権することが可能かが鍵となろう。

## 2. 経済主体としての存立の不安

第 2 の点として地域は経済主体として存立できなくなってきた、ということである。地域経済の困難は、地域外の大資本による参入（例えば大規模なショッピング・センター）を契機として地場の産業（特に商業）が破壊されてしまうことに典型的に現れている。また、外国産の安価な木材に押されて林業が産業として崩壊したこともあげられよう。このような典型的な例だけではなく、根本としては、農業の後継者がいなくなり、業として成り立たなくなっていくことにある。

このような背景の下、地域社会は消費に純化された経済構造を持つようになる。収入をもたらす雇用は他の中核的都市において行われ、地域社会は消費生活を主要に行う空間となりつつある。消費者は王様と言われるが、選択肢が多くある場合はともかく、中山間地域や田園地域においては、車に乗って行く数少ないショッピングセンターしかない場合（これがほとんどなのであるが）が多く、実質的には受け身の消費者でしかない。古くからの商店街は、ショッピングセンターに敗北し、廃業の憂き目にあっているからである。ここでは住民は経済主体ではなく、従属的「消費者」にすぎない。そして、受け身の消費者には社会を動かす力はない。

ただし、大都市に拠点をおく資本の参入は、その参入・開発によって地域に一定の雇用を生み出すことも事実であるが、多くの場合、低賃金のパート労働者である。しかも外部資本は、収益性に難があると見立てると、あるいはより収益性の高い地点が発見できると、情け容赦もなく地域を見捨てる。その行動は、市場原理からは極めて論理的である。

このような状況から、多くの地域は、雇用吸収力のある都市・地域に対して、経済的にも従属している＝自立していない、のである。周辺、外部の動きに大きな影響を受け、経済力の低下に対しても打つ手がなくなる。そうなると、経済力の弱い地域は

ますます弱くなるという悪循環を繰り返すことになる。これが、多くの地域社会の現実である。

### 3. 地域社会の主体の変質

第 3 に地域社会の主体（住民、事業者、企業等）の変質を挙げる。特に、都市においては、事業者、企業の公共性・公益性に関する意識の希薄化が目立ってきている。この傾向は、地域のガバナンスと言われる時代にあたっては、その構図を崩しかねないインパクトを持っている。この原因を主体別にあげておこう。

住民は地域社会を構成するドミナント（主たるメンバー）であり、住民自身もそうした意識を持っている。これは主権者意識と言ってもいい意識であるが、実際上は顧客意識に近い。すなわち、納税者として適正な（主観的には高額の）税金を支払っているのであるから、それに見合ったサービスが提供されなければならないという、いわば規範めいた意識である。この意識は、近現代においては、「消費者は王様である」という消費者主権が主張され、高度産業社会の到来と共に市民の心の底に定着した。対価を支払っただけの商品を受け取る権利があり、対価に見合うかを評価することは消費者としてのむしろ使命である、というイデオロギーである。こうした考え方が社会全体を対象とする時、行政の行う公共サービスに対して同じ論理で立ち向かうことに、それほどの径庭はない。昨今の NPM（New Public Management）思潮の席卷もこの意識を正統化した。

消費者の権利を主張すること、顧客としての市民が行政の行う公共サービスの量と質についてクレームをつけるのも当然のことで、むしろ、そのような権利意識が目覚め、象徴されることに、民主主義の発展を見ることもできる。

ところが、ここに公共サービス＝行政がすることという、社会（サービス）の構図を狭窄化してしまうと、支払い（税）－対価（公共サービス＝社会に対する義務）という対に固定されてしまう。つまり、税を払っているのだから、公共サービスはきちんと享受するのはもちろん、社会に対する役割（義務）もすべて果たしているはずだ、という理解である。このような意識における機制は、社会的な義務を果たさないことへの免罪符として働くだけでなく、逆に、税を払っているのだから行政部門は公共的なことをすべて、効率的、効果的に遂行すべきだ、市民はそれを監視すべきだ、という論に容易に転化する。

それだけではない、社会の運動原理が自由市場主義にあるのなら、あらゆる公共サービスは買い手が付けばすみやかに供給されるので、顧客としての市民は資金を用意して、能動的にサービスの選択をするということが、人間の自由というものを表しているのだ、と考える。ここでは、じつは、選択の幅と、選択の自由が主張されているにもかかわらず、公共サービスを「購入する」という選択肢しかなく、自らが公共サービスという「商品」を生み出そうとはしないのである。自由な、開かれている市場なら、いくらでも参入の機会があるにもかかわらず、である。この齟齬は、公共サービスが、市場における商品としての性格と、商品となりにくい性格（例えば、採算がとれないほど低価格でないと買い手が見つからない福祉サービスや、一般的な必要度



は高いにもかかわらず、だれも買い手が付かない（維持の費用を負担しない）自然や景観の保全など）があるにもかかわらず、市場性のみから見ることによる。詳細は省略する。

さて、事業者・企業にとってはどうであろうか。企業も、住民の場合と同じく、税によって公共サービスを買っているという意識は根強い。地域に関わることは将来的には大きな利益を生む可能性があるにもかかわらず、地域との接触はコストと考えられてしまうのである。

いまひとつ企業に特徴的なのは、全国チェーン店が増えたことが起因していると思われる。チェーン店では、店長や経営者にとっての目標は、本社に対して売り上げを報告することであって、地域との関係性を強化することではないとする風潮がまだまだ強いのである。

このような事情が交錯して、地域主体の脱地域化が進行するのである。

## 第2節 地域課題に向き合う ― 地域社会を持続させる

まず、第1の課題を中心とした地域自立の試みがある。田園地域、中山間地域では、多かれ少なかれ集落や村落の崩壊の危機に常に直面している。このような事態に対する対応策には、さまざまな深度がある。

### 1. 安芸高田市高宮町川根地区の取り組み

ひとつは、集落や村落が自前で地域社会の経営を担っていくという形である。この事例として、広島県安芸高田市高宮町川根地区の取り組みがある。

安芸高田市は、2004年3月に広島県山間地域の6町が合併して誕生した市だが、新市では、少ない人口でも地域が自立し、自治的に運営できる仕組みをつくるため、全市的に地域振興組織（名称はさまざま）を立ち上げ、2006年2月現在で32の組織が設置されている。区域は、旧村、小学校区、大字などをベースに、住民自身が決定した。そのため、組織の規模は50戸弱から2,000戸強まで幅がある。地域振興組織は、旧高宮町や旧吉田町などのように30年近い歴史を持つものから、合併に際してつくられたものまで様々である。地域振興組織は、任意組織とはいえ地区内の全住民および全コミュニティ団体が参加するのが原則となっており、行政は、それぞれの振興組織に一定の財政的支援（連合組織への補助）や地域振興推進員の配置や行政職員の地域活動への積極参加を奨励するなどの支援を行っている。

この地域振興組織のうち、最も歴史のある高宮町川根地区の例が地域の自立という面で興味深い。

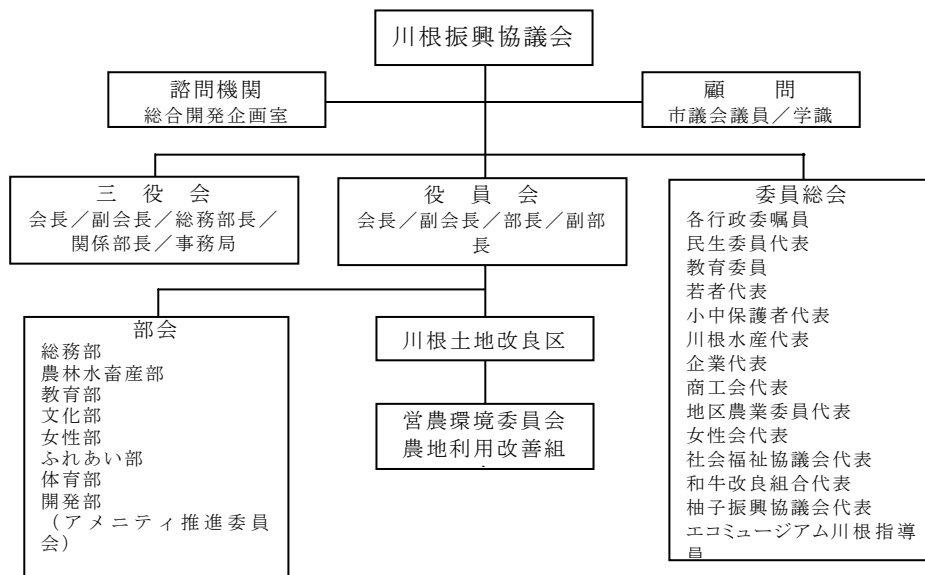
川根地区は世帯数264、人口617人（2006年4月現在）の地区であるが、高齢化率が48%と非常に高く、地域の存続も危ぶまれるという状況の中で、その危機意識がバネとなって活発な自治活動が進められている。1972年7月の大水害により、地区が壊滅的な被害を受けたことを契機に、自分たちで出来ることは自分たちでやっていかな

いと地域が維持できないという意識が共有され、それまでの地域自治組織を中心に、災害復興を行った。その後、1977年に全戸加盟の「川根振興協議会」が発足した。

1992年には、廃止される中学校の跡地を、研修・集会・宿泊施設としてエコミュージアム川根がオープン、以降地元で管理運営を行っている。また、過疎のため閉鎖された農協の店とガソリンスタンドを、地元が株式会社を設立して運営したり、1994年からは農地整備を地区でまとめて行うための営農集団ファミリーファーム 21 を立ち上げたり、地元産のラベンダーを製品化して販売する高齢者主体のグループである、ふぁみりー・ねこの手を結成するなど、行政頼りではない、経済活動を主軸に据えた地域活性化に取り組んできた。また、2003年から川根地域づくり大学（地域づくり研修会）を発足させるなどの取り組みも進めている。

川根振興協議会は、複数のリーダーのもと、30歳台の若手を主要な役につけるなど、人材的にも持続可能な組織とする工夫もこらしている。ただし、住民の中でも、危機意識の温度差や古い習慣への固執などがあり、必ずしも一枚板ではないと言われるが、コアとなる住民が積極的に動くことにより、また、多くの住民にまちづくり活動への参加の場を用意することにより、地域の活力を維持している。上記のエコミュージアム川根で働く人たちも、ほとんどがボランティアであるが、誇りを持ってホスピタリティあふれたもてなしをしている。組織構成は第 2-2-1 図の通りである。

第 2-2-1 図 川根振興協議会の組織構成



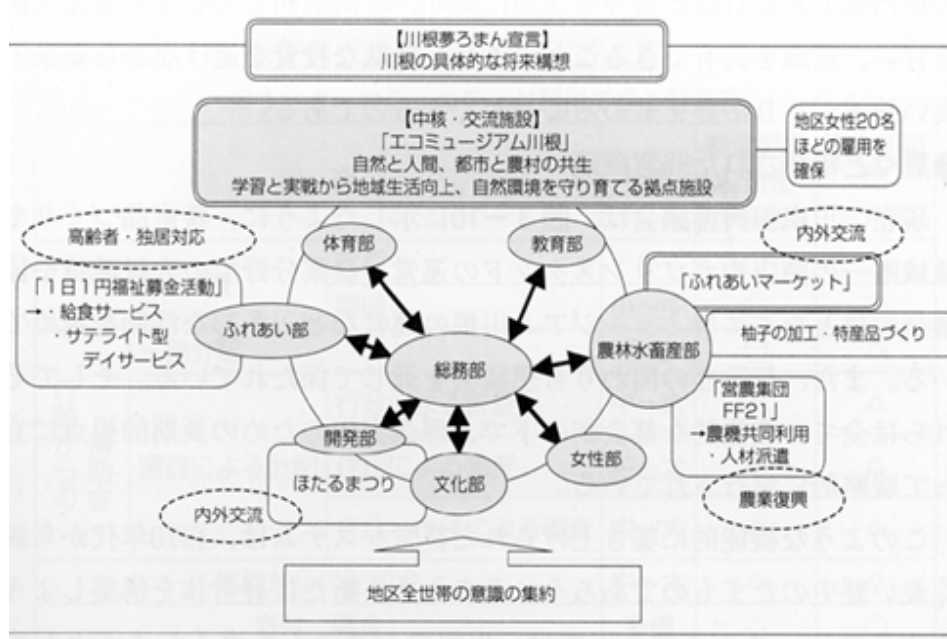
出典:「川根振興協議会資料」

危機意識を共有できたことが、地域に必要なサービスは地域で担い、事業として持続させるということにつながっていったものと思われる。ただ、人口は年々減少、高齢化は進展といった状況の中で、いつまで持ちこたえられるかは予断を許さないところもある。

さらに、川根振興協議会の事業展開機能の視点から描いた組織図を第 2-2-2 図に示す。山田晴義 (2006) の注釈でも、それぞれの部会がモジュール化されていることが指摘さ

れているが、各モジュールが総務部で調整されている。総務部がヘルムスマン（操舵士のこと）の役割を果たしていると言える。

第 2-2-2 図 川根振興協議会の事業展開機能に着目した組織図



出典：山田晴義編著(2006)『コミュニティの自立と経営』ぎょうせい, P75 図 3-10 より

このような、モジュールの考え方を社会システムに応用する利点は、次の通りである<sup>1</sup>。

- a) 自立（自律）分散型のシステムが、適切なモジュールの組み合わせにより容易に構築できる。
- b) 各モジュールは、他のモジュールから独立して進化、改善・創発できる。すなわち、分権型システムを構築できる。
- c) 全体システムのリスクを分散させる事ができる。個々のモジュールのリスクは、モジュール内で管理される。
- d) 小さなサブシステムに分解することにより、1人ひとりがシステムに係わり、1人のイニシアティブでも大きなシステムを動かすことができる。すなわち、参加民主主義への信頼度を高め、同時に多くの人材を発掘できる。

上記のような、システムが創発的に創られていたことは、川根地区の創造性が高いことを示している。

## 2. 姫路市安富町末広地区の取り組み

姫路市安富町末広地区は、2006年3月に4町が姫路市と合併した。人口53万人強

<sup>1</sup> 以下は、加藤恵正、直田春夫他（2005）『新しい共生社会のビジョン』財団法人21世紀ヒューマンケア研究機構、pp.53-54を要約したもの。

の大都市の一角となった末広地区であるが、小さな自治会における自立の例として興味深い。

末広地区は、93世帯、約300人の小さな集落である。古くから自治意識の高い地区だったが、1993年にむらづくり基本計画を、住民がボランティア参加で委員会を組織しつくりあげたもので、参画と協働を実践したものである。したがって、その具現化には住民の力が大きく加わっている。例えば、集落内の治山、防災事業、景観整備事業、樹齢百年の森づくり、ふるさと林道事業などで、用地を地権者と集落が提供するなどしたということである。その原動力はやはり「過疎化と活力の低下に対する危機感」（安富町広報誌2002年9月における小林区長の談話）である。

町の施策に位置づけられたものばかりではなく、地域の自主事業も多い。大きなものとしては共同墓地の改修改善事業がある。地区の墓地が荒れていたものを、高齢化時代を迎えて車椅子でも墓参ができるようにという声を受けて、地域で若い世代が中心になって委員会をつくり、資金を集め、労力の奉仕をして9年かけて実現したものである。この事業により、若い世代が年配者からも高く評価され、地域で大きな事業ができるという自信につながったという。この他、蛍と雑魚と人間が共生できるふるさとの川づくり、地域に学ぶ体験授業など幅広くプロジェクトがあり、また福祉、環境美化事業などは日常的に続けられている。

末広地区で特徴的なのは、その行動のための組織と、住民意識であろう。末広地区では、事業を起こすときには、総会や各委員会で意思決定した後は、実行部隊としての実行委員会にすべて委任される。実施に関しては委員会を中心とした分権型システムが採用されている。

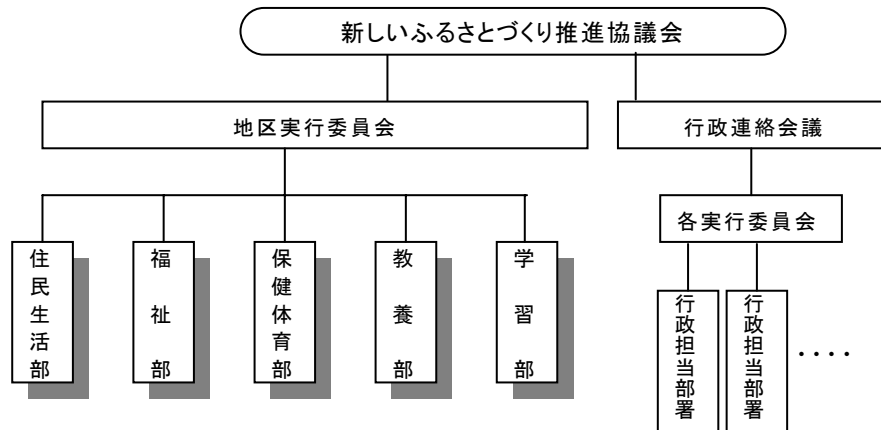
常設の、新しいふるさとづくり推進末広地区実行委員会は、住民生活部、福祉部、保健体育部、教養部、学習部、広報部があり、それぞれの委員会にはおよそ20人が所属している。合計で100人を超す委員であり、これは人口の約三分の一を占める。このように、ほぼ、全員参加型なのである。こうした委員会を通しての地域自治への参加は、一人何役でも引き受けるという気風が定着していることもあり、問題なく進んでいる。委員会は合議制で、民主的に運営されている。「人の群れを育てる」（小林区長のことば）にあるように、住民みんなの力を結集して地域づくりに取り組み、成果を出すという経験の蓄積があるからであろう。

資金面でも興味深い。一つは、財産区の一部を売却した資金を積み立てた教育基金で、修学旅行や運動会などに補助している。いまひとつは、住民の寄付を積み立てたふれあい基金を1992年に創設し、自主事業の費用や地区内の団体への助成に使っている。現在残高は約780万円である（2006年12月）。町にすべてを依存するのではなく、このような自主財源を確保することが、地域が自律的な活動を続けていくための大きな条件である。

さらに、注目すべきなのは広報の仕組みである。末広地区では、カラー版を交えたB5判4頁の「末広区ミニ通信」を2003年から毎月発行しており、2007年1月で223号になる。地域のさまざまな事業の報告、自治会からのお知らせ、地域の近況を掲載している。また、寄付者の名前も掲載し、インセンティブとしている。さらに、イン

ターネットのホームページも早くから手がけ、全国的な情報は心をしている。これにより全国から評価され、それが住民の自信とやりがいにつながっているようだ。

第 2-2-3 図 末広地区「新しいふるさとづくり事業委員会」の組織構成



地域づくりが進む条件を末広地区の実践から抽出してみると以下の通りである。

- ・人の群れを育てる
- ・出る杭を育てる
- ・地域内分権で事業を進める 任せる
- ・何でもオープンにやる
- ・広報を徹底する（全住民に、何をやっているか知ってもらう）
- ・新住民も大切にする
- ・派閥をつくらない
- ・自分のこととして考える
- ・わかもの、ばかもの、よそものを大切にする
- ・知恵あるものは知恵を出し、力あるものは汗を流し、また金あるものは金を出す

### 3. たつの市新宮町の NPO まちづくり（ピア・しんぐうの活動）

地域社会において、コミュニティに替わってアソシエーションがまちづくりのコアとなりコーディネーターとしての役割を、コミュニティ・ビジネスという形で実現しているのが、龍野市新宮町（2005年10月合併前は新宮町）の「NPO 法人ピア・しんぐう」である。

ピア・しんぐうの事業の柱は、エンゼル部会という子育て支援事業、フレンズ部会という高齢者の閉じこもりを無くする活動である。拠点である国道 179 号沿いにあるぴあはピア・しんぐうが運営する地域の交流拠点である。中は、リフォーム、リサイクルの品が展示販売されており、奥は喫茶コーナーがあり、地域の人々のたまり場となっている。また、隣接のデイサービス施設前の駐車場では、「新宮朝市」と銘打って毎月第 2 土曜日に開催朝市を開催・運営している。

1996 年にははじめた育児サービスを行うボランティア・グループが出発点で、その後、

2004年にNPO法人格を取得したのを機に、高齢者の元気アップサービスを行うボランティア・グループと統合し、上記の部会となった。従業者は、2006年7月現在で30人、平均年齢は65歳である。

エンゼル部会の活動は、託児・一時預り・育児相談・親子交流イベントなどで、託児・一時預り・育児相談は、自前の建物で親子の遊び場や学童保育を行う子育てひろば事業と福祉センターの一部を借り幼稚園入園前の子どもを持つ親子の交流の場を提供する行政から委託事業つどいの広場がある。他に、親子交流イベントとして、老人クラブなどとのふれあい交流事業も実施している。

フレンズ部会では、特に、隣接するデイサービスセンターの利用者も参加するサロン&ギャラリーが、地域の高齢者の交流の場として有効に働いている

ピア・しんぐうの特色は、ボランティアな組織であることを活かした安価で柔軟な育児・高齢者支援サービスを提供していることと、NPOピア・しんぐうの従業者は有償ボランティアとして収入を得ていることで、サービスする側もされる側も、若干の金銭を媒介にしながら高齢者の従業員の生きがいも提供していることが興味深い。しかし、「有償」ということに対する地域住民の風当たりは強く、このようなコミュニティ・ビジネス的な事業が持続できるかは、住民の意識にかかっていると見えよう。

#### 4. 朝来市生野町の「まちづくりセンター井筒屋」

生野町は、2005年4月に近隣の3町と合併し朝来市となったが、生野町自体は、生野鉱山のまち、銀山のまちとして一時は隆盛を誇っていた。現在では廃鉱になり、一部の精錬を細々とやっているだけで、人口も半減した（約4,800人。2004年10月現在）。このような歴史性があるため、生野町内、特に銀山への入り口であった口銀谷地区では、当時の歴史的まちなみがそこかしこに残っており、それらが地域資源となる可能性を秘めている。

生野町のまちづくりセンター「井筒屋」は、生野鉱山の郷宿（当時の宿泊施設）を営んでいた吉川家から、1999年に生野町のまちづくりに役立てて欲しいとの意向で、土地、建物等一式が生野町に寄贈されたもので、それを保存修景し生野まちづくり工房「井筒屋」として再生したものである。周辺の口銀谷地区は、1998年に県の景観形成地区に指定され、歴史的町並みとして一定評価されたこともあり、保全の方向に向いたものである。

改修整備については、住民参加による計画づくりのワークショップを重ねた。そのようなプロセスを踏んだこともあり、まちづくりの拠点として広く活用されている。公設民営形式で、運営は改修ワークショップに参加した有志がつくる運営委員会が担っている。人件費、光熱費、事業費込み年間300万円弱で管理運営委託を受けている。2007年4月より、指定管理者制度に移行する予定である。

井筒屋は、まちづくりや特産品づくり（紅茶、紅茶クッキー、あられ、手芸品などをいくの銀谷工房で作っている）などの住民の活動の場であるが、蔵を改造したギャラリーは、広く姫路や豊岡の住民の利用もある。二階の小部屋は、生野出身者や生野好きたちの生野ひいき人倶楽部の交流の場にもなっている。

最近では、井筒屋を核とした、まちづくりソフト事業にも力を入れ、おひなまつりは井筒屋だけでなく、口銀谷地区で約 120 軒が参加する、一大イベントに育った。7 月には七夕祭りを行っている。こうした、住民巻き込み型イベントにより、住民も各方面から注目され、それが地域の誇りにつながっていているように見える。

いくの銀谷工房は、何人かの主婦が生野名産の紅茶を作るときに余る粉茶を使いクッキーを作り始めたことにはじまる。そして、そのパッケージとして手作りの小物を作ったのが活動の始まりだそうだ。2002 年にはいくの銀谷工房となり、現在では、生産品は井筒屋やイベントで販売されている。

この活動がスムーズに行っているのは、ボランティアの精神を生かし、それぞれが自分のできる範囲で関わる、ということベースにしているからである。しかし、この活動はボランティアではなく、コミュニティ・ビジネスであるという認識はあるものの、事業的に固めるのはまだ先のことかも知れない。

この井筒屋の完成に行政（当時の生野町役場）の果たした力は大きい。住民参加のワークショップやイベントのアイデア・企画、予算措置、人づくり等、その力がなければここまでくることはできなかったに違いない。やや行政イニシアティブではあったが、その過程で人が育ってきた（地域づくり生野塾というまちづくりグループの存在も大きい）こともあり、今後の発展が期待される。

経済的には、地域にお金が十分回るところまでは行っていないが、今後の仕掛け次第でさまざまな展開の可能性があると思われる。

### 第 3 節 地域課題に向き合うー地域社会における事業と組織、資金

地域社会を再生する、あるいは持続可能にしていくために、地域の経済力を強化していくことが、地域自立の王道であると言ってよいだろう。

地域の、と言っても中小都市あるいは、さらに狭いエリアであるが、経済力を強化する方策は 3 つある。

1 つは、工場や大きな集客施設を誘致することだが、この場合、税金が地元へ落ちる可能性は低く、地元からの調達も期待できない。わずかに、パート雇用が増えるだろう。ただ、集客施設（エンターテインメント施設、ショッピングセンター）では、一定の集客があるため、それを対象とした商売は成り立ち、多少地域に資金が環流される。

2 つめは、地域の地場の産業を強化することである。農林水産業およびその加工、伝統的な製造業、地域資源を活かした観光・集客産業を育成・強化することである。この場合、他地域にはない農産品等を作り出すことが条件となる。また、地場産業の製造業は、概ね構造的衰退産業であることが多く（繊維、工芸）、むしろ地域経済の足を引っ張りかねないところもある。

3 つ目に、上記 2 点と併行しながら、これまで地域経済の俎上に乗っていなかった部分を発掘することである。例えば、介護事業、子育て支援事業、住み替え支援事業、

住宅や施設のバリアフリー化事業など生活全般を支援する事業の産業化である。ある意味でニッチなので、経済規模は当初は小さいと考えられるが、介護関連のように将来は基幹産業に育つとも言われるものもある。ベンチャー部門と言ってもよいかも知れない。

これまで必要とされていた事であるが技術面、収支面、制度面等で実現しなかったフィールドを、イノベーションにより事業性ある産業として定立していくことである。付け加えれば、この領域は、金子郁容の言葉を借りれば「ヒューマン・サービス」としての側面が大きく（介護、子育て支援はもちろんそうであるが、都市のバリアフリー化のようなハード事業も本質はソフトサービスなのである）、いわゆる市場の論理によってのみ動くわけではないところが、逆に地域経済としての可能性を強くしていることに注意を払う必要がある。社会的企業、社会的経済ともつながるところである。

さて、地域経済の強化策の類型において第3のものは、お金の地域内循環を強く要請する本稿の課題に最もふさわしい。そもそも、お金の地域内循環を主張するのは、お金が支払われ、受け取られる過程で有償の仕事が発生し多くの場合雇用が生まれ、またお金に対応するサービスが供給・需要され、社会的ベネフィットが高まるからである。そして、この循環は、ニーズ内容が変化しても、サービス供給側のイノベーションが変化に適切に対応することによって、持続可能となる。

このような視点から、循環のシステムとして、協同組合と地域ファイナンスの仕組みを例に考える。

## 1. 地域コミュニティと社会的企業

ヨーロッパを中心に、1990年代後半から社会的企業あるいは社会的経済と呼ばれるものが生まれてきた。社会的経済は、相互扶助をキーワードにアソシエーションによる主体間の経済行為ととらえることが出来るが、経済行為を利益重視より構成員および社会の福利の向上、市場とは一定の距離を置いた経済システムの採用（適切な利潤、環境重視など）、アソシエーション運営にあたっての民主制という考えに依拠した新しい経済システム構築の動きである。この動きの中心となるアソシエーション＝組織を社会的企業とよぶ。この動きは、グローバルに拡大した世界経済システムのオルタナティブとして生まれたという経緯から（19世紀以来の社会民主主義の系譜をふまえてはいるが）、ある意味で現在はまだニッチとしての存在であることも否めない。

しかし、世界経済システムも、工業の時代から高度情報化の時代に入った現在、その可能性が拓かれるかもしれない。例えば、創造都市というコンセプトでは、地域の技術力ある企業のネットワークにより高い水準の製品をグローバルな市場に提供するという枠組みが実現されているが、それぞれの企業の力の源泉は文化・アートそして情報を基盤としたイノベーションと成員の「創造性」への意思・意欲である。利益の最大化を指導規準とするのではなく、企業活動を営む経営者から職人まで創造的な活動そのものを最大限に評価しあうコミュニティが存在しているようにも見える。それが、結果的に（したがって必然的に、だが）世界市場での優位性を産み出しているのである。



このフレームに、社会的経済（企業）のアイデアが現実の場に再生できる可能性があるのではないか。経済活動を、社会的ミッション性を意識した小さな企業活動のネットワークにより行うという枠組みで、小規模の企業体へは市民が容易に参画できるならば、市民的企業の可能性も否定できないであろう。参画のインセンティブは、適正な利益と小規模企業を経営する（単なる従業員ではなく、自営業的企業経営参加）ことによって社会的ミッションを達成するという創造的喜びにあるだろう。

さて、社会的企業の形は、現実には共済・協同組合があったが、それが社会的企業として再登場したのはなぜか。ヨーロッパの協同組合として、例えばスペインのモンドラゴンが有名である。モンドラゴン協同組合は、労働者数約 8 万人、事業高 1 兆円以上の、銀行や大学を傘下に持つ協同組合の多国籍企業型連合体である。また、スペインには SAL (Sociedades Laborales) という労働者株式会社とでも言うべき形態がある。倒産した、あるいは倒産しかかっている企業の労働者を救うために政府が法制化したもので、51%以上の株式を従業員が買収し、助成金の提供や負債免除を行い、企業を再生するという仕組みである。ミッションは、協同組合と近く、民主主義・参加・連帯ということである。また、決定権利は協同組合のような一人一票ではなく、出資比率に応じた決定権があるといわれている。

これらは、従来型の経済的共益団体としての協同組合から一步はみ出しているように見える。前者、モンドラゴンは利益より社会的厚生をミッションとした 1 つの企業コンソーシアムであり、後者 SAL は、企業の形のまま事業を行うことにより市場システムにおける活動を容易にしている。

津田直則によれば、社会的企業とは有限会社や株式会社が社会的な目的、換言すれば公益を重視する企業経営形態のことをいう。ヨーロッパで社会的企業が広がっているのは、例えば地域社会で排除されて、暮らしが困窮しているような障害者やフリーターのような生活者及び高齢者のように、社会的排除の領域が広がっているためである。社会的企業は、新しいサービス、組織、生産要素の領域などでイノベーションを起こしているような特徴を持つ企業のことであり。以上の見解から、企業が利益以外の目的を掲げ始めていることがヨーロッパでは現実化していることが見える。

では、社会的企業は、地域社会とどのような関係があるのだろうか。

例えば、労働者協同組合は、労働者が所有し、一人一票の決定権を有しており、津田によれば、このような自主管理システムは地域社会では有効と考えられる。地域社会では従来から決定権は世帯に平等に付与されていた経緯があり（必ずしも個人ではなかったが）、その意味では地域における事業組織の形態としては親和性があるのかも知れない。

また、経営者は自分たちで、一人一票の投票に基づいて選出するというような、従業員が日常経営にも参加する組織をワーカーズ・コープやワーカーズ・コレクティブというが、このような組織形態も地域における事業体として同様に適性があると思われる。この組織は労働者が出資し、その分所有権を持つことになる。

このような形態は、運営において民主的であろうとすることに主眼が置かれているように思われるが、組織内の形式的民主制と経営効率性とは相容れないという現実が

ある。これは、全員参加制により意思決定の速度が遅くなったり、意見がまとまらなかつたり、責任の所在が曖昧になることは避けられないからである。こうした事態に対処するには、形式的民主制を止揚する仕組みを取り入れる必要がある。解決策を単純化してみれば、小さな事業体の連合体とし、それぞれが競争しながら社会的効用を最大化するように事業を推進する、ということであろう。形式的民主制とは、組織内部の内輪の民主制ごっこのことであるから。

再び、地域社会と社会的企業との関係であるが、地域社会のさまざまな課題、それも政府セクターが手を付けない（方がよい）領域にたいして、事業として継続的に解決のためのサービスを提供するのが社会的企業とすれば、課題解決のコストを地域社会が拠出し、サービスの対価として社会的企業が受け取り事業経費とする、という流れであろう。地域社会がコストを負担する方法として、税があり、それと対極的に市場価格がある。一方、その中間に、寄付や非営利価格（利益を上乗せしない市場価格）がある。地域課題解決策は概して市場経済に乗らないので、実際的には税と寄付や非営利価格が中心にならざるを得ないが、政府セクターの取り上げるところでない領域においては後者しか選択の余地はない。

社会的企業は、そのような十分市場化されていない領域で、市場におけるツールである会社組織を使って事業を行うことで、内部矛盾を含みながら事業を進めることになるが、その矛盾解消には3つの途がある。

1つは、社会的課題解決の事業を市場化することである。例えば、家庭内介護に介護保険制度が取り入れられたようにである。今ひとつは、税や寄付による財源を確保することであるが、現在の自治体等の財政事情では継続性に難がある。第3に、事業を地域社会に埋め込むことである。どういうことかと言えば、事業組織（社会的企業）を自治会や地域自治協議会、まちづくり協議会等のように地域に密着した組織の一部門あるいは傘下の組織とし、財政的支援を受けるとともに、地域住民のボランティアな参加に加え、場合によれば地域自治組織が受ける地域包括交付金のような資金を再配分することも考えられる。しかし、この途は、地域密着型課題にしか有効性はないだろう。つけ加えれば、地域のミッション志向の団体（協同組合、労働組合等）との連携の中で、需要を掘り起こすことも考えられる。

## 2. 地域コミュニティとお金の動き

地域の自立のためには経済的自立が必要で、経済的自立のためには自立した経済主体が不可欠であることは言うまでもないが、それに加えて、地域でお金がまわる仕組みがなければならない。地域でお金がまわる仕組みは、大きく分けて、商取引による売買のお金の流れ—これは同時に住民等の消費の流れであるが—と商取引を動かすための資金準備としての金融を媒介としたお金の流れが考えられる。前者については既に触れたので、ここでは後者について、社会的企業に関して概観する。（詳細は第3章第2節を参照）

地域における貯蓄等を通じて金融機関の残高は低くない場合でも、融資するに足る企業が地域に少なく、安全な投資先を求めてお金が東京に一極集中していく、という

構図が一般的な地域経済の状況となってきた。金融機関に地域の企業を評価する能力が低下したため、金融リスクが増大し、地域から集めたお金を再度地域へ環流するという流れは断ち切られた。そうすると、一般企業でも難しくなった金融機関からの融資が、担保力の低い、事業実績が少なく、今後の事業発展性も従来の延長線上には見えにくいという社会的企業に対しては、見かけ上のリスクが高く、融資対象とはならないのである。社会的企業だけでなく、NPOも同様である。

社会的企業が事業を行う上で、資金の欠如は大きなディスアドバンテージとなる。設備投資はもとより、仮に行政からの委託契約を取った場合にも、通常委託金の支払いは事業終了後、良くて中間払いとなるが、その間の人件費、事業費等の資金を用意することは困難である。特に、NPOは非営利であり、社会的企業は高収益を目標としない。それだけに金融機関の一般的融資は困難である。

しかし、一部の金融機関は、NPOに対する融資を行っている（社会的企業への融資はいわゆるベンチャービジネス向きのものが適用されるであろう）。関西での例を次に示す。

第 2-3-1 表 NPO 融資の例

金融機関名	融資名	融資額
近畿労働金庫	ろうきん NPO 事業サポートローン	最大 2,000 万円
永和信用金庫（大阪）	えいわ NPO ローン	最大 300 万円
奈良中央信用金庫	NPO ローン	最大 300 万円

※この他、全国では富山信用金庫、長野信用金庫、多摩中央信用金庫、岐阜信用金庫、金沢信用金庫、新庄信用金庫（山形県）、東濃信用金庫（岐阜県）、さわやか信用金庫（東京都）、北陸信用金庫（石川県）、沼津信用金庫（静岡県）、水戸信用金庫（茨城県）、福島信用金庫（福島県）、青梅信用金庫（東京都）、佐野信用金庫（栃木県）、西武信用金庫（東京都）などがある（2004年12月現在16金庫がNPOローンを実施）

このうち、近畿ろうきんのNPOローンは、2000年4月に国内金融機関で初めてのNPO法人向け融資をスタート。融資実績（2006年3月末現在）は、利用件数64件、融資利用額4億8,615万円である。2005年10月に仕組みを大きく改正し、当座貸越やつなぎ融資にも拡大した（表中の貸出枠は、つなぎ融資の場合）。また、地域・テーマ別に、きょうと市民活動応援、障害者市民活動支援融資制度ゆめのたねなどの携融資制度を設けている。前者は、京都労働者福祉協議会の「市民活動を応援する」という志のある預金をもとに包括的な保証の仕組みを創ることによって生まれた市民活動支援のための仕組みで、京都労働者福祉協議会、きょうとNPOセンター、近畿ろうきんの3者の連携によって運営されている。きょうとNPOセンター内の公益性審査委員会で資金使途の公益性の事前審査を行い、近畿ろうきんで融資審査を行っている。後者も、同様にゆめ風基金を預金することによって包括的保証の担保としているものである。

このほか、労働金庫は、大阪府や札幌市と連携した大阪府コミュニティ・ビジネス創出支援融資制度（2003～2004年度）、さっぽろ元気 NPO ローンなどの仕組みをつくっている。

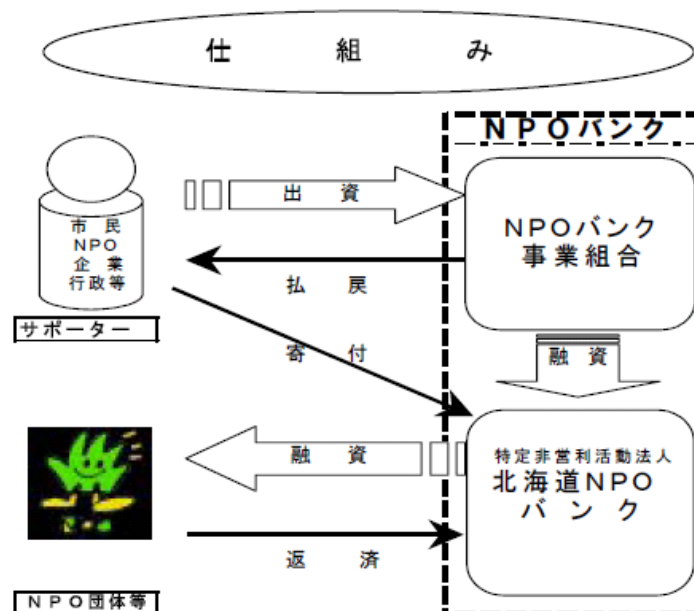
他、市民が市民社会を支えるという本来の市民金融の形である、市民バンクや NPO バンク、コミュニティバンクが各地に設立されてきている。

市民バンクとは、地域社会の課題解決のための活動を行う NPO や市民活動団体に融資することを目的として設立された小規模の非営利の金融機関である。銀行の免許を持たないので、預金を原資とすることは出来ない。融資による出資や貸付資金を元手に、社会性のある事業や団体に融資するもので、法的形態は貸金業である。金利は、1.5～3.0%程度の低い利率が多い（長期プライムレートの採用例が多い）。出資者も、ある程度リスクは覚悟しなければならないものの、自分のお金を社会に活かせるという社会貢献が出来るというメリットがある。これまでの例では、貸し倒れはほとんど生じていない。

1989年設の市民バンク（東京都）、1994年の未来バンク事業組合（東京都）、1998年の女性・市民信用組合設立準備会（神奈川県）、2002年の北海道 NPO バンク（北海道）、2003年の NPO 夢バンク（長野県）、2003年の東京コミュニティパワーバンク（東京都）など、相次いで生まれている。

資金、融資の流れは、いずれも概ね同じであるが、第 2-3-1 図に北海道 NPO バンクの事業スキームを示す。

第 2-3-1 図 北海道 NPO バンクのスキーム

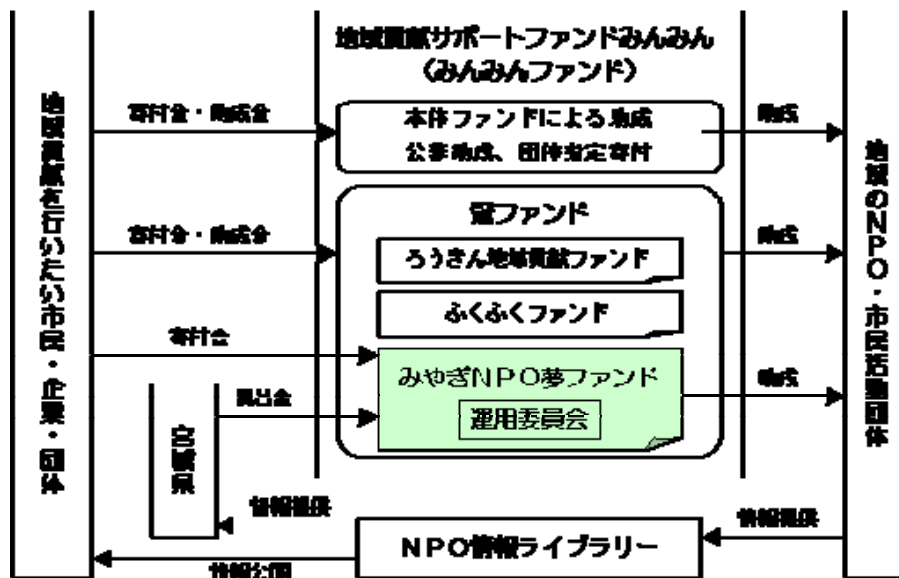


出典：特定非営利活動法人北海道 NPO バンクの web-site より

また、より包括的なスキームを構築した、宮城県の地域貢献サポートファンド みんみん（みんみんファンド）について触れよう。この特徴は、宮城県が出資するファ

ンドを組み込んだ大きな枠組みを、地域の NPO センターがつくっていることである。このような大きな枠組みを取ったのは、継続的にかつ責任を持って社会的事業を支援していくためには一定規模の仕組みが必要となると考えたからである。こうして、2003年7月に資金提供プログラム地域貢献サポートファンド・みんなが設置された（第2-3-2 図）。その一部をなすみやぎ NPO 夢ファンドは、宮城県からの拠出金と市民からの寄附を原資として運用されている NPO 支援基金である。事務局機能は宮城県とせんだい・みやぎ NPO センターとが分担して担う官民協働型の NPO 支援基金であることが興味深い。基金は、県からは 2003 度に 1,500 万円、2004 年度から 2010 年度までは毎年 500 万円程度を拠出し、これに県民・企業等の民間寄附金が合算されることになっている。後述の市民ファンドの一形態とも考えられる。

第 2-3-2 図 「地域貢献サポートファンド みんな」のスキーム



出典：特定非営利活動法人せんだい・みやぎ NPO センターの web-site より。

資金、貸し出し状況について、2つのケースを紹介する。

女性・市民信用組合設立準備会は、個人会員：1,433人、団体会員：65団体で、出資充当金は、135,350千円である。融資状況としては、融資件数は36件、融資残高は63,391千円である（いずれも、2006年11月末現在）。融資先は個人も含む。

北海道 NPO バンクは、寄付・出資者数：223件、金額 45,329千円、融資先：82団体、融資額：132,070千円である（いずれも、2006年6月現在）。出資金は、NPO が19%、企業・団体が11.7%、行政が4.1%、個人が25.2%である。

なお、2004年に、櫻井和寿、小林武史、坂本龍一の3名のミュージシャンにより非営利の有限責任中間法人として設立された ap bank（アーティストパワーバンク）も社会的事業に（ふつうに生活する人にできる、小さな事業を対象にした融資を中心に考えていると、ホームページに記載されている）融資する市民バンクの一つであろう。融資実績は累計で44件（1億5,000万円弱）、融資残高32件（8,500万円弱）である。

エコロジーを中心に明確な方針を掲げて、個人を含めて融資をしているところが興味深い。

海外では、貧困層や低所得者層が事業を起こす際に資金を融資する仕組みとして、マイクロ・ファイナンスがある。有名なものは、バングラディッシュのグラミン銀行（Grameen Bank）で、ムハマド・ユヌスが 1983 年に創設した。ユヌスと銀行は、2006 年に「底辺からの経済的および社会的発展の創造に対する努力」によりノーベル平和賞を受賞した。

1983 年に、ユヌスにより創設され、2007 年 1 月現在、2,343 の支店を持ち、75,359 の村でサービスを行っている。695 万人の借り主のうち 97%が女性である。総スタッフ数は 21,363 人。累積貸出額は、米ドル換算で約 60 億ドル、2006 年 1 年間では 7 億 3 千万ドルの貸出残高である。返済率は 98%にのぼる。

貸し出しシステムは、担保を求めない代わりに、顧客 5 人による互助グループをつくり、5 人が連帯責任を負うという仕組みである。農村部の女性にターゲットを絞り、事業を始めるためのキャンペーンを行いながら融資をするという方法で広がっていった。生活に密着した事業を行い、収益を上げるというモデルをつくったことは、女性の自立と社会参加に大きく貢献したと言われる。バングラディッシュでは低利と言われているが、利率は年約 20%であり、それだけに、事業収益をあげなければならないというプレッシャーとなる。

ユヌス氏は、慈善は悪だとし、人々の自立につながらず、人間としての尊厳を害するともいう。

こうしたマイクロ・ファイナンスは、日本の市民バンクの動きを刺戟したばかりでなく、現在世界中に広がっている。金融機関やNGOなど、147 機関が行っており、貸し付け顧客数は 900 万人強、貯蓄者は 3000 万人弱であると言われている（斉藤氏による）。

### 3. 地域コミュニティと投資

前項で取り上げたものは、地域社会で社会問題解決というミッションをもった事業に対する融資であった。これに対して、地域でお金を回す仕組みとして投資がある。融資は、事業体の事業に対してなんらかの資産を担保として活動資金を貸して、利息をいただくという形の収益モデルと考えられるが、投資は、事業に対し将来の利益を想定し、その利益の一部を還元するという形で利益を上げる収益モデルと考えられる。前者の担保による安全性と表裏一体のローリスク・ローリターンであり、後者はハイリスク・ハイリターンのモデルである。ハイリスクであるから、事業の見込み、事業者の能力等投資側の査定能力が一層試される。

したがって、投資の場合は情報がきわめて重要である。情報の非対称性をなくすために有効なのがインナーサークル（情報を共有している仲間うちの世界。口コミ、噂で情報が流れる）と言われる。このようなネットワークを形成しないと本当の情報が流れなくなり、投資に影響を及ぼす。地域で、このようなインナーサークルを容易に形成できるか否か、つまりハンズオンのマッチングを頻繁におこなえる環境をつくれ

るかが鍵となる。

#### 4. 地域金融協働

地域でお金を回す困難は、再び整理すると、

- ・優良な投資先（企業、事業者）が少ない
- ・お金が必要な事業者と資金が結びつかない
- ・情報の流通がなく、情報が非対称であり、投資リスクの高さにつながっている
- ・融資、投資のリスクを分散し、相互に保証し合う仕組みがない

ということになる。この最後の項について、海外の事例を参照してみよう。

##### (1) イタリアの相互保証システム（CONFIDI）

イタリアは、南北差の大きな国であるとともに、大企業より中小企業、職人企業が経済の実質を担っているのが特徴とされている。そのイタリア産業を支える金融は、1992年より国有銀行の民営化が進んでいる。日本政策投資銀行によれば、現在株式会社の銀行が250行、協同組合の銀行が500行あるといわれている。その一方で、巨大銀行も生まれている。

イタリアの中小企業が元気であるのは、お金の調達方法として地域金融協働システム CONFIDI＝相互信用保証システムがあるからと言われている。CONFIDIとは、銀行の借入を容易にするため、同業あるいは地縁を媒介として地域企業が自発的に集まり設立した、地域における自発的信用相互保証システムである。イタリア全土で1,000以上あり、総保証額は90億ユーロを超えていると言われる。

企業は審査を経て、入会金を支払い CONFIDI に入会する。企業が銀行借入を行う時には、CONFIDI が借入に関する審査を行い、パスすれば銀行借入の保証を行う。この時、企業は CONFIDI から保証を受ける金額と同額を CONFIDI に対して再保証するという相互保証の仕組みをとっている。特徴としては、CONFIDI の会員企業が連帯保証を行うこと、国、県、自治体、商工会議所等も再々保証をおこないリスクを分担していること、地元の有力者や同業組合が地域の CONFIDI 事務局を担うので、地元企業を熟知している結果情報の非対称性がクリアされ、マッチングが容易にできること、などがあげられる。

また、CONFIDI は中間組織（インターメディアリー）として、地元と金融機関の通訳的存在（コーディネーター）の役割を果たしている。

##### (2) カナダのクレジット・ユニオンとマイクロローンシステム

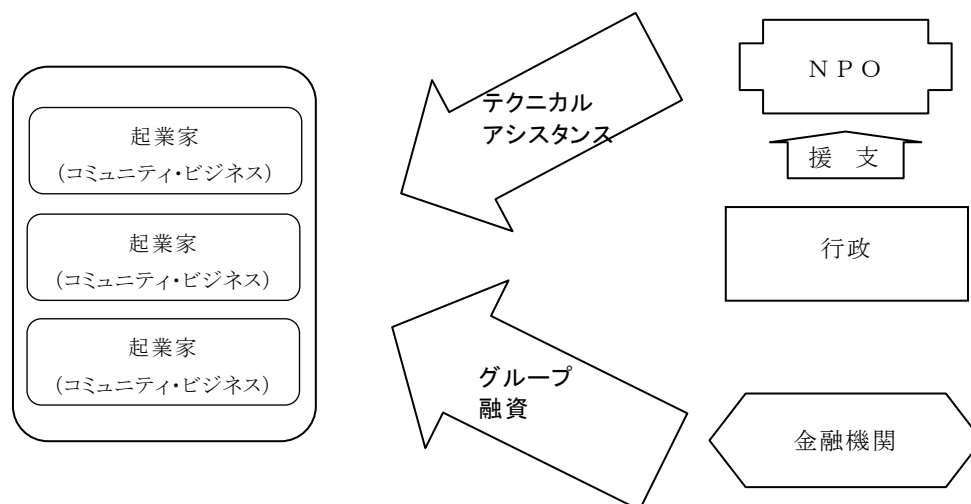
カナダの金融は、特許銀行が69行あり、ビッグ6の寡占状態である。また、特許銀行は都市部に集中している。これ以外には、協同組合金融機関（クレジット・ユニオン）が約1,300行あり、人口あたり加盟率が30%強と高い加盟率を示している。

協同組合金融機関のメトロクレジットでは、企業対象のマイクロローンは、殆どクレジット・ユニオンで成り立っている。メトロクレジット・ユニオンでは、小規模事業者を対象とマイクロローン・グループファイナンスを行っている。州政府機関が

NPO にトレーニングプログラムを委託し、起業家（コミュニティ・ビジネス）へテクニカルアシスタンス（研修）を実施している。もともとは、Calmeadow Foundation という非営利組織が 1987 年から始めたが、借り手がグループを組んで連帯して返済責任を担うという仕組みであったが（グラミン銀行と同趣旨）、開発途上国や農村部では有効であったが都市部では嫌われ、1999 年に経営破綻した。その後、2000 年にメトロクレジット・ユニオンが引き継いだ。これは、クレジット・ユニオン側の社会貢献というブランドを内部化する意向があったと言われている。この経験をふまえ、都市部でも成立する融資スキームを検討し、むしろ借り手のテクニカルアシスタンスを充実させる方に重点を移した。

テクニカルアシスタンスは、簿記、会社設立研修などの研修をおこなっているが、実務は NPO が担っている。NPO は、大学教授などを擁する専門家団体である。NPO へは行政からの補助金が出る仕組みになっており、研修は起業家の育成のみならず、起業家同士の横のつながりをつくるというメリットもある。

第 2-3-3 図 マイクロローンプログラムのスキーム



### (3) 市民ファンドによる事業資金の調達

長野県飯田市では、太陽光市民共同発電所と省エネルギー発電所の設立に際し、市民出資によるファンド南信州おひさまファンドの募集をおこなった。募集主体は、おひさま進歩エネルギー株式会社であり、NPO 法人南信州おひさま進歩と連携して、市民共同のおひさま発電所の設置と商店街での省エネルギー事業が行われている。公募は 2005 年 2 月～5 月に行われ、上記両事業に対して南信州おひさまファンドを公募、個人・法人あわせて 460 名より応募があり、満額の 2 億 150 万円を調達し、募集を終了した。

市民出資とは、市民からの出資を受けて公益的な事業を運営し、その収益を地域や出資者に還元するしくみである。

おひさま進歩エネルギー株式会社は、2004 年 12 月に、環境省の環境と経済の好循環

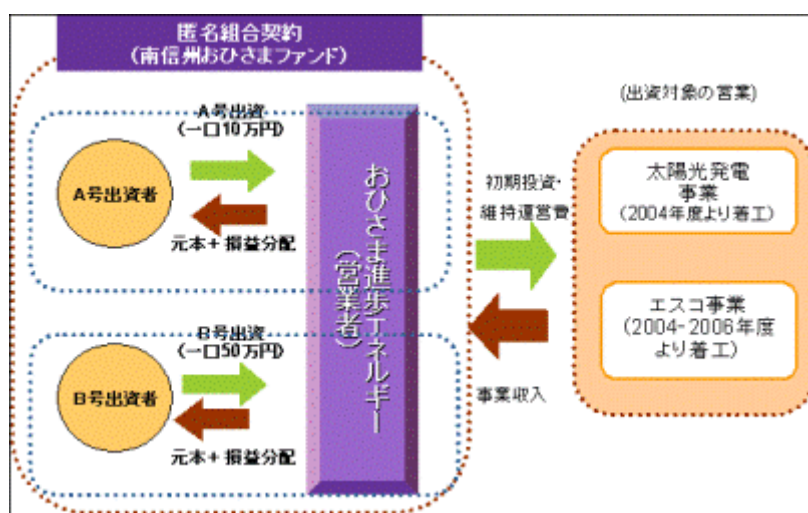


のまちモデル事業（平成のまほろばまちづくり事業）として選定された飯田市の事業を担う民間企業として、NPO 法人南信州おひさま進歩、が母体となって設立された、いわば社会的企業である。

NPO 法人南信州おひさま進歩は、2004年2月、自然エネルギーの普及促進のための活動を行うことを目的に設立されたNPOである。飯田市内の明星保育園に第一号のおひさま発電所を設置し、その後市内38箇所に広がったおひさま発電所で、園児や保護者を対象に環境教育活動を行っているほか、廃食用油を利用したバイオディーゼル燃料の精製事業実験、自然エネルギー・省エネルギー起業講座や市民向けの普及啓発セミナーを行っている。

出資の仕組みは、第2-3-4図のとおりである。

第2-3-4図 南信州おひさまファンドのスキーム



出典：上記の記述および図は、おひさま進歩エネルギー有限公司、特定非営利活動法人南信州おひさま進歩の web-site より。

#### 第4節 コミュニティにおける「場」と協働

コミュニティガバナンスについて、ここで少し理念的に整理しよう。金子郁容(1999)によれば、コミュニティガバナンスの要件として次のようにあげている（金子は5つあげているが、ここでは4つに絞った）。筆者による要約と加筆をしたこととお断りしたい。

- ・自然に生まれるルールがある（役を割り振るルール、対立しそうな場面で民意をはかるルールなど）
- ・ロール＝自発的にわりふられた役割がある（多様な属性に見合った役割をお互いに担い合う、承認し合うなど）

- ・コミュニケーションのためのツール＝スキルがある（意見を引き出す、競い合いを活力に変える、気がついていないことに注意を喚起するなど。あるいは IT ツール）
- ・プロデューサー（編集者）の存在（外部の眼をもちながら、人を組み合わせたりルールをチェックしたり、見えていなかった話題を提起するなど）

これらの原則は、コミュニティにおいて自治が発言する時の条件であり、自治の結果でもある。このようなルール、ロール、ツールそして編集者の存在は、別の言葉で言えばソーシャル・キャピタルと言うことになるだろう。ソーシャル・キャピタルが地域に成熟していると、地域力（後出）が高まり、地域の自立が昂進される。これは、地域における民主主義の基盤であり、地域主権の基礎である。コミュニティガバナンスとは、そのような意味で理解される必要がある。

では、ソーシャル・キャピタルが生まれるのはどこにおいてか。それは、「場」であることがまちづくり活動等の蓄積からわかってきている。そして、ここで言う「場」とは、地域コミュニティにおける住民どうしの話し合いの場である。

地域コミュニティを活性化するためには、地域力を増進することが鍵とも言われる。地域力とは宮西悠司（1896）の論を参考にするならば、ハード、ソフト両面の地域資源の蓄積、郷土意識、参加意識、つながりの意識などの地域への関心、自分たちで課題解決に取り組む連帯意識および自治意識などであるが、第一段階は地域への関心であろう。これがあれば、次には地域の連帯感・ネットワークへと広がっていく。地域への関心を高めるためには、住民一人ひとりが地域で尊重され、役割を認められているということが大切である。このためには、住民誰もが自由に発言でき、また他の人の発言を聞き、相互に情報交換ができる場を持つことが最も効果的である。それが上で言うところの「場」である。

この場においては、情報や意見が飛び交い、またそれらに触発された行動が自ずと誘発されることがある。さまざまな活動のインキュベーションの場ともなり得る。

地域にこのような場があれば、自治会のような地域組織（コミュニティ）とテーマを共有する活動（アソシエーション＝ボランティア・グループ、まちづくり活動グループ、NPO）、さらに事業者・企業や行政等が出会う場でもある。さまざまな地域主体の連携・協働は、こうした場から生まれると考えられる。

「場」を、地域ラウンドテーブル（円卓会議）と呼んだり、地域プラットフォーム、地域座談会、地域井戸端会議、まちづくりフォーラムなどと呼ぶことがある。それらを通じて、地域住民どうしが互いに知り合い、ネットワークが生まれ、信頼関係も豊かになる。まさしく、ソーシャル・キャピタルの生まれる所である。

例えば、地域ラウンドテーブルの運営ルールは、次のような簡単なものである。

- ・対等な立場で参加し、主体的に議論する（とりあえず組織を背負わない）
- ・行動は別の場で、あるいは別の組織で行う（この場では何事かを決定することはない）
- ・参加者ができることを自発的に出し合う（情報、手助け、応援、参加）

つまり、大事なことは、自由な参加と発言ができるようにみんなでしょう、ということである。その場で意思決定をすると、誰かが重荷を背負ってしまうことに往々にしてなり、参加者の資格や代表性が問題となったり、参加者に実行を強いられたりするるので、次第に参加に二の足を踏むことになる。

なぜなら、地域ではこうした自由に参加でき、発言できる場は極めて少ないので、多くの地域住民はこうした場を心から望んでいるのである。

その結果、参加者が自分でできることや自らが持つさまざまな情報や資源を自分の判断で自発的に提供し合うことおこり、参加者が自発的に結びつき、問題解決に当たる可能性が出てくる。また、自由参加であることから、誰に対しても開かれており、地域の新しい人材を発掘することができる。さらに、地域では情報がないために起こる課題も多く、その場合誰かが自発的に情報などの提供を申し出、課題が簡単に解決することもよくある。

これらのルール（約束事）は、経験的に生まれてきたものであり、場において創発したものである。ルールを守った方が、皆が得するという性格のものなのである。ラウンドテーブルにおける発言は自由であるとはいえ、自分自身の存在によって信頼が担保されているので、自ずと発言には責任が伴い、そこから相互の信頼が生まれる。この信頼がソーシャル・キャピタルの要素となる。

## 第5節 地域社会自立のための戦略的方向

### 1. 地域社会自立のための装置

以上の検討から、地域社会自立のために必要な「装置」は次のように整理することができる。こうした装置をいかに組み合わせるか、地域の特質、おかれた環境により、違いがある。また装置の存在にも地域的偏在がある。どのように組み合わせるのが適切であるのか、そこに地域ガバナンスのあり方が問われる。

#### [人]

- 地域における自立した人：リーダー、起業家、企業家
- 地域自治システムに参画する人：コアメンバー、サポーター
- 地域に関心を持つ住民
- 地域と関わりを持つ企業・事業者
- プロフェッショナル：経営、金融、事業立ち上げ、地域シンクタンク

#### [場]

- 地域ラウンドテーブル、地域プラットフォーム
- 地域サロン：オープンな場（空間）
- 祭り、イベント（運動会、文化祭、芸能など）

- ソーシャル・キャピタル：信用、ネットワーク、暗黙のルール
- 起業、インキュベーションプラットフォーム

#### [地域自治組織]

- 包括的地域自治組織：地域自治協議会、住民自治協議会、まちづくり協議会等
- 自治会・町内会・区、老人会・PTA、社会福祉協議会等の地域団体
- ボランティア団体、NPO、まちづくり団体

#### [社会的事業体]

- 社会的企業
- コミュニティ・ビジネス
- 事業型 NPO
- パートナーシップ

#### [地域資金循環システム]

- 地域金融機関：信用金庫、ろうきん
- 市民型金融機関：市民バンク、NPO バンク、マイクロローン
- 市民型投資機関：市民ファンド
- 地域信用創造（保証）機関：

#### [中間支援組織]

- NPO センター
- マッチング機構：資金、商品・原材料、雇用、協働、同業、異業種
- テクニカル・アシスタント：経営、会計・金融、営業・販売、IT
- 助成機関

## 2. 地域社会自立のための視点と方向性

多様な人が地域に必要である。例えるなら山の裾野の部分に相当する人が自立意識を持っていることが決定的に重要である。この層に、市場があるし、サポーターにもなり、資金提供者（集団的な＝預金、出資）ともなる可能性がある。その部分を拡大するには、比較的小さな地域（コミュニティレベル）での場＝ラウンドテーブルを定常的に持ち、参画と協働の練習をしつづける必要がある。こうした場は、市民の学校でもある。

人と「場」は強い関係性がある。人は「場」で学び、情報を受発信し、人とのつながりを得て（ネットワーク）、ニーズを発見するのである。

また、人を育てる気風が必要だが、これは地域の気風の蓄積であって、一朝一夕には作れない。地域のソーシャル・キャピタルを成熟させることが、意識改革の早道である。このためにも、「場」における面識および多様なネットワーク関係が信頼を定着させる。さまざまな濃さのネットワークを重層的につくるように、「場」を設計する必

要がある

地域ガバナンスの視点からは、さまざまな地域主体の地域における公共への参画を実現することが重要である。特に企業セクターがそれぞれ自社の事業における公共的な側面を再意識し、本業を通じて地域における責任をまっとうする必要がある。

さらに、地域ガバナンスの装置として、新しい地域自治の仕組み＝組織が必要となってくる。この地域自治組織では、地域包括的な合意形成と意思決定を担うことになるが、住民の多数の賛同により設立され、条例ないし要綱により一定の正統性を担保されている必要がある。この組織は、一方で自治会のような地縁組織をボードメンバーとして意思決定に係わり、一方でNPOや社会福祉協議会のようなボランティア組織を事業担当セクションとして地域の公的な事業の実施に係わる、という二面的な構造を持つことが望ましい。

この組織は、地域自治協議会と呼ぶことにして、地域ガバナンスの装置であるだけでなく、地域における公的事業を行う当事者でもある。さらに、自己資金を産み出すための収益事業を行っても良い（中山間地域では不可欠であるが）。事業部隊を内部に装置化しておく必要がある。

なお、上記の地域自治協議会は、小中学校区程度の範囲を想定している。これより大きな自治体（市）レベルを考えると、自治体どうしの連携や協働といったことも想定しておく必要がある。

繰り返しになるが、地域の自立は経済的自立なくして実現はできないことは明白である。そして、事業が地域でまわるということは、事業体（地域自治協議会、社会的企業）への資金供給が滞りなく行われる必要がある。お金を回す仕組みをつくらなければならない。ここでは、既存の金融機関が有効に地域の産業や地域事業を支援する新たな枠組みという視点と、既存の金融機関があまり相手にしないような社会的企業への資金供給を行うための市民バンクや市民ファンドなどの事例をさらに検討することが必要になる。

こうした市民型地域金融システムは、小口から使いやすいものとし、マイクロローンや市民型社会的投資ももっと追求されてもよい。

さらに、地域の主体が、従前行政が行ってきた公共サービスを担う場合には、税を原資とする資金が地域に環流する仕組みをつくる必要がある。例えば、市民税の1%をNPOの活動に助成するという市川市の1%条例に基づく方式、地域自治協議会に用途自由な包括交付金を用意するという名張方式、英国や米国で行われているブロックグラント方式(Block Grant)などいくつかのタイプがあるが、財政民主主義の立場から、交付および協議会内部での配分にあたっては、公正性と透明性が厳しく求められる。

ここで、社会的企業、市民型事業におけるネットワーキングや情報提供、マッチング等を担う、中間支援組織(Intermediary)が活躍すれば、資金、金融、商品・原材料、雇用、協働等にあたって最も効果的なニーズとシーズの関係が成立する可能性が高い。中間組織としての、非営利のマッチングあるいはコーディネーションのための機構が必要である。

### 3. 地域社会自立のためのシステム要素

本章の最後に、新しい市民自治システムの要件を第 2-5-1 図に掲げておく。これは、地域社会が自立して経営していくための条件（システム要件）とも考えることができる。そのままチェックリストとしても活用することができる。

第 2-5-1 図 新しい市民自治システムの 8 つの要件

<p>○仕事のモジュール化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 誰もが担える</li> <li>→ 一人あたりの負担が軽減できる</li> <li>→ 仕事の多様な組み合わせが可能となる</li> <li>→ 組織を超えたプロジェクトが可能となる</li> </ul>	<p>○組織のモジュール化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ ネットワーク化が容易</li> <li>→ 新しい組織が生まれやすい</li> <li>→ タスクに応じた組織形態をとれる</li> <li>→ 組織を超えた連携・協働が可能となる</li> </ul>
<p>○ネットワーク化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 顔の見える関係をつくる(信頼の基礎)</li> <li>→ 情報やノウハウの交換、相互のサポート</li> <li>→ コミュニティとアソシエーションの結合</li> <li>→ 行政とのパートナーシップ・協働</li> </ul>	<p>○オープン化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 新しい人に活動の「場」を用意する</li> <li>→ 多様性を尊重し合う(共存・共生)</li> <li>→ 自発的な団体の輩出</li> <li>→ ゆるやかな地域連合組織</li> </ul>
<p>○中間組織の活用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 諸団体のネットワークのハブとしての「市民自治センター」を担う中間組織</li> <li>→ 市民自治を支援する専門機関としての「コミュニティ・シンクタンク」(調査/政策提案)</li> </ul>	<p>○拠点と事務局の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 独立した市民事務局の確保</li> <li>→ 市民自治センター(コーディネート機能、事務局機能、プラットフォームの運営)</li> <li>→ まちづくりサロン等の自由な集会施設</li> </ul>
<p>○オープン・プラットフォームの設置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 集まって意見や情報を交換する自由な場</li> <li>→ 自然発生的なルール(会議、合意、決定)</li> <li>→ 市民自治の基盤</li> </ul>	<p>○資金</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 地域への包括的な予算(包括補助金等)</li> <li>→ コミュニティ・ビジネスの起ち上げ</li> <li>→ 地域組織による起業</li> <li>→ 地域まちづくりファンド(公設、民設)</li> </ul>

出典：直田春夫(2005)「都市の市民自治を考えるー都市コミュニティ再編のためのシステム論的アプローチ」『市政研究 2005 年秋 149 号』大阪市政調査会

#### 参考文献

- 国土交通省(2007)「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査(中間報告)」[国土交通省 web-site より]
- 朝来市(2007)「分権型社会実現に向けたシステム検討報告書」朝来市分権型社会実現に向けたシステム検討懇話会
- 加藤恵正、直田春夫他(2005)『新しい共生社会のビジョン』財団法人 21 世紀ヒューマンケア研究機構
- 山田晴義編著(2006)『コミュニティの自立と経営』ぎょうせい
- 国土交通省近畿地方整備局 (2004, 2005)『近畿圏における持続可能なまちづくりに関する調査業務報告書』(調査実施：NPO 政策研究所)

国土交通省近畿地方整備局（2005）『平成16年度近畿圏における持続可能なまちづくりに関する調査業務報告書』（調査実施：NPO 政策研究所）

ロバート・パットナム(2001)『哲学する民主主義』NTT 出版

内閣府国民生活局編（2003）『ソーシャル・キャピタル』独立行政法人国立印刷局

直田春夫（2002）「コミュニティのエンパワーメントを考える」『市政研究 2002 年冬号 134 号』大阪市政調査会

直田春夫（2005）「千里ニュータウンのまちづくり活動とソーシャル・キャピタル」『都市住宅学 第 49 号』都市住宅学会

直田春夫（2005）「都市の市民自治を考えるー都市コミュニティ再編のためのシステム論的アプローチ（序）」『市政研究 2005 年秋号 149 号』大阪市政調査会

コミュニティ政策学会『コミュニティ政策』第 1 号(2003)、第 2 号(2004)、第 3 号(2005)、第 4 号(2006)、東信堂

田中義岳（2003）『市民自治のコミュニティをつくろうー宝塚市・市民の 10 年の取り組みと未来』ぎょうせい

内閣府国民生活局編（2003）『ソーシャル・キャピタル』独立行政法人国立印刷局

中川幾郎、辻上浩司(2005)「伊賀市における住民自治の取り組み」『コミュニティ政策 第 3 号』東信堂

中川幾郎（2005）「自治基本条例とローカルデモクラシー」『市政研究 2005 年夏号 148 号』大阪市政調査会

中川幾郎、辻上浩司(2007)「進化する伊賀市の『住民自治協議会』」『市政研究 2007 年冬号 154 号』大阪市政調査会

岩崎恭典(2007)「住民自治協議会の現状と課題ー伊賀流住民自治その後ー」『市政研究 2006 年秋号 153 号』大阪市政調査会

日本都市センター（2004）『近隣自治の仕組みと近隣政府ー多様で主体的なコミュニティの形成をめざして』財団法人日本都市センター

金子郁容(1999)『コミュニティ・ソリューション』岩波書店

金子郁容(2002)『新版コミュニティ・ソリューションーボランティアな問題解決に向けて』岩波書店

チャールズ・ランドリー(2003)『創造的都市』日本評論社

宮西悠司（1986）「地域力を高めることがまちづくりー住民の力と市街地整備」『都市計画 143 号』都市計画学会





## 第3章 自立型地域社会実現への具体的課題

### 第1節 地域を取り巻く課題の多様性と研究アプローチ

この章では、調査研究の枠組みに従い、各研究ユニットにおける課題の抽出を行う。既に明らかにしているように地域課題の解決には、地域を舞台として産業、金融、雇用、社会、政治が関わりあうために、従前の学問体系に基づき、この視点を縮小するというだけでは十分ではない。しかも前章で述べたように、その舞台に上がっている装置は多数あり、それぞれが独自の背景や特徴を持っている。舞台である地域も多様で、地方や地域という言葉自体が集合的な概念なのである。

しかし、分析を試み、評価を行うためにはある体系が必要である。アプローチの手法としては、従来の研究の体系に乗せていく必要がある。この視点から各研究ユニットはそれぞれのアプローチでの検討を行うが、その上で再度地域という舞台でそれらの関係を検討する。いわば西洋科学的な分割され体系化された学問領域での検討と、その結果を踏まえての相互関係の検証を行う。取り上げる構成は以下の通りである。

第2節では、社会的企業の活動可能性の研究ユニットにより、コミュニティ・ビジネスと社会的企業を持続可能な地域における経済的な主体として位置づけ、市場性やビジネスとしての持続可能性に関する課題を抽出する。

第3節では、新しい働き方と地域における「仕事」の研究ユニットにより、地域での雇用についてやりがいなどの要素を示し、格差やフリーターなどの課題解決のための中間労働市場の可能性を課題として抽出している。

第4節では、地域資源循環システム(金融・税)の研究ユニットにより、地域金融の課題として、融資に足る企業の育成、金融機関の情報生産機能強化、リスク分散などの金融技術を発揮させるための仕組み整備を抽出した。

第5節では、コミュニティ間関係の経済的視野からの分析の研究ユニットにより、総合的な地域政策のあり方の他、実現し選択する地域自治やガバナンスをどのように構築するのかが課題となっている。

### 第2節 自立型地域社会構築に向けた社会的企業の課題

#### 1. 経済的アクターの活用

自立型地域社会の構築のためには、経済的アクターの存在と活動が不可欠であることはいうまでもないが、コミュニティをベースとしたサービスの提供、あるいは社会性を有する分野での事業は、その市場性の狭さ、収益性の低さのゆえに、従来、市場経済においては不向きな領域とされてきた。しかし、阪神・淡路大震災以降のボランティア経済の発展とともに、社会性をもったビジネス活動として、地域課題の解決と雇用創出作用を合わせ持つコミュニティ・ビジネス、あるいはコミュニティに限定せずに社会的事業を展開するソーシャル・エンタープライズ(社会的企業)に関心が向

けられている。

本節では、様々な社会的課題を、地域の資源等を活用しながら自立的に解決しようとする新しい経済主体の取り組みに注目し、現段階でどのような課題を内包しているかを整理する。

なお、第4章では中山間地域を舞台に、また第5章では都市部を中心に、社会的企業等の生成と持続的な活動を推進するための条件について、活動事例調査を踏まえ検討を行っている。

## 2.新しい地域経済主体の台頭

人口減少社会の到来、地方財政の逼迫、多様化する住民ニーズ、安全安心社会の希求、都市間競争の激化など地域社会を取り巻く環境は激しい状況が続いている。こうしたなか、成熟化社会にふさわしい豊かさを享受するには、地域が自立し、持続可能な活動を展開することが求められるが、急速に進展する社会環境変化の中で、多様な地域課題に対して、誰がどのような役割分担のもとで取り組むのか、社会システムのあり方が問われている。

例えば、地域に居住する高齢者、障害者、外国人への支援、子育て支援といったコミュニティに密着する課題は、高齢化社会の進展、ユニバーサル社会の希求、国際化の進展、家庭環境の変化などを背景として顕在化してきたが、居住地、人口分布、地域資源の保有状況など地域事情による偏差が大きいため、各々の地域ニーズに対応したサービス供給が適切に行えるよう社会的な仕組みを再編成・再構築する必要がある。

一方、こうした社会性をもつサービスの担い手としては、採算性に乏しいことに加えて、多様なニーズに基づくサービスを、一定の品質を確保しつつ長期間にわたり持続的に行う必要があるため、市場性をベースとする企業セクターは容易に参入できない。また、法令・規則・要綱・基準による運営が求められる公的セクターではサービス供給はどうしても画一的なものとならざるを得ない。さらに、従来の市民活動団体・ボランティア団体による活動では、きめ細かな対応はできるものの、経営基盤が脆弱で安定的・継続的な活動を行えるところは少ない。

こうした中、近年、コミュニティに密着した地域課題を、ビジネス的手法を活用して展開するコミュニティ・ビジネス（CB）やソーシャル・エンタープライズ<sup>1</sup>といった事業手法が注目を集めている。

ビジネス的手法の活用は、利用者のニーズや保有資源の状況、市場の価格などを参考にしながら新商品の開発、サービス水準の設定、顧客の開拓、サービス供給体制の整備を行うことができるため、イノベーションの創造と継続性の確保をある程度両立させることが期待される。

このような社会的企業による事業活動は、刻々と移り変わる地域課題に対する自主的、主体的な取り組みであるがゆえに、地域内自己解決能力を高め、地域ガバナンスの生成に寄与し、地域イノベーションの創造に貢献する自立型地域社会の主体として

---

<sup>1</sup> 課題解決に貢献し、多様な働き方を提供する社会性の高い事業を、地域性の枠を越えて展開する社会的企業

の役割が期待される。

新しい経済主体については、多様な分類がなされており、定説はいまだに判然としないが、ここでは社会的事業を行う事業主体を総体として社会的企業とし、その社会的事業活動を総称として幅広くコミュニティ・ビジネスと呼ぶこととする。

### 3. 活動状況

国内における CB の展開状況を見ると、活動地域、活動領域により担い手、活動形態は異なっている。

都市圏域においては経済活動や消費活動が生活の中心を占め、地域との結合をもたない核家族化が急速に進展した結果、従来、過程あるいは地域コミュニティの包摂的支援により対応してきた高齢者、障害者、あるいは子育てなど生活密着型サービスに対するニーズが顕在化している。また、余暇時間の拡大や、自己実現要求の高まりにより、目的意識を付加した趣味の会や勉強会、仲間づくり活動なども活発に行われており、新しいタイプの交流活動へのニーズも見られる。

一方、中山間地域においては高齢化、過疎化の進展などにより地域社会の存続の危機が逼迫しているところも多く、地域づくり活動、観光交流拠点、特産物開発、都市－農村交流などのまちづくり型ニーズが多く見られている。

社会的活動の担い手を見ると、地域コミュニティを担う地域組織の他、NPO・ボランティア団体等の市民活動団体、農協、第3セクター、まちづくり会社、株式会社など多彩な形態が考えられる。また、行政と企業、行政と市民などパートナーシップによる協働推進事例も多く見られている。

### 4. 社会的企業の課題

自立型地域社会の構築を果たす上で、新しい経済主体としての社会的企業の役割を明らかにするとともに、社会的事業を推進するための経営課題を整理し、各々の課題に対する方向性を明らかにする必要がある。

中間報告で示しているのは、事例研究により都市圏域と中山間地域での CB の事業特性の差異を概観した上で、主として都市圏域における CB 実施団体の経営課題の分析整理を行い、社会的企業の役割や今後のあり方の考察が必要である。

#### (1) 地域による特徴

都市圏域と中山間地域における地域課題の設定や担い手、ステークホルダーとの関係など地域による差について考察することが必要になる。

#### (2) 地域社会との関係

社会的企業の事業活動は、地域課題への取り組み、地域経済への波及効果、地域資源の活用、雇用創出効果、生きがいの創出など地域社会、地域経済にとって密接な関連性を有する。そのため、地域で展開する CB の役割、意義はどのようなものであるのか整理し、今後の方向性について考える。

### (3) ビジネス性の分析

社会的事業を自立的・継続的に推進するために必要なマネジメント上の課題及び改善要素を把握する。そのため、CB へのヒアリング調査を通して、組織基盤、資金調達、人材確保、商品開発、顧客開拓、競合関係、情報収集・発信、連携協力、ネットワーク等のマネジメント各要素の運営状況を明らかにし、強化すべきポイントを整理する。

## 第3節 地域資源循環に関する課題：地域金融機能の強化

研究の目的は地域におけるおカネ（ここでは敢えてカタカナで示しているが、その理由は後述）の流れに焦点を当て、主に経済面から地域社会が自立するための地域政策について検討することである。特に、もっぱら地域金融機関頼みだったおカネの流れを、自治体や住民との協働によって改善し、スムーズに地域のお金を流すための方策をさぐりたい。

ここでは地域金融の現状をまとめ、かかえている問題点を確認することをまず行い、それを改善するために、どのような金融機能を強化することが必要であるかを明らかにしたい。

### 1. 経済活動とおカネ

おカネの流れには、大きく分けて、モノ・サービスや労働の対価として流れる場合と、融資や債券・株式購入などの金融取引の対価として流れる場合とがある。そしてまれに、何かの対価としてではなく、一方的におカネが贈与される場合もある。また、民間経済主体によるそれら取引にともなっておカネが流れる場合もあれば、政府による税徴収や公共サービス提供にともなって流れる場合もある。

民間の経済活動が活発になり、モノ・サービスの取引が増大すれば、おカネの流れも増大する。つまりおカネの流れは実物経済活動によって受動的に決まる側面をもつ。

しかし一方で、モノの取引をするために、例えば企業が原材料購入や設備投資をする際、手元におカネがなくとも、銀行から融資を受けて（借入証書と交換に）おカネを手に入ればモノの取引を実行することができる。あるいはまた、企業の手元におカネがなくとも、使われず滞っているおカネがどこかにあれば、例えば債券と交換にそのおカネを企業が手に入れることで、モノの取引を実行することができる。つまり、融資や債券売買などの金融取引によっておカネの流れを創り出せば、実物経済活動が活発化するという側面もある。

### 2. おカネを流すための要件

ここまで曖昧におカネという言葉を使ってきたが、日本銀行のマネーサプライ統計上の定義は、大まかに現金（日本銀行券）と銀行預金がマネーの中心であり、金額的には後者が圧倒的に大きい。銀行預金というおカネは、銀行が企業に融資すると預金

口座への数字記入という形で創造される。したがって、スムーズなおカネの流れは適正な融資が行われることで生み出され、そのためには、①融資するに足る企業が存在し、②それを適正に審査・監視・処理する能力（情報生産機能と呼ぶ）が銀行にあり、③融資リスクを負うためのリスク分散などの金融技術が備わっていること、などが必要である。

あるいはまた、どこかに滞っているおカネを、例えば債券売買によってスムーズに流すためには、①' 債券を買うに足る企業が存在し、②' そのことがおカネの持ち主に適正に伝わり、③' 債券購入のリスクを負うことができる仕組みが整っていることなどが必要である。これらの条件が備わってなければ、おカネの流れは促進されず金融取引の面から実物経済を活発化させることはできない。

### 3. 地域金融の現状－地域の衰退と東京偏在

堀江康熙編(2005)の分析によると、日本の地域金融は多くの問題を抱えている。

第一に、新しい融資および預金が創造される額が減少し、地域の企業をはじめとした実物経済に配分されるおカネが減少している。第二に、貯蓄額そのものは地域でも少なくないことから、使われない滞ったおカネが、地域内に回ってないことがうかがわれる。その結果、地域経済が不調だから地域のおカネの流れが低調、というだけでなく、おカネの流れが低調だから地域の実物経済が不調になっているとも考えられる。おカネの流れを改善することで地域経済を回復させることができないだろうか。

これまで日本の地域金融を担ってきたのは、地銀、第二地銀、信金、信組などの地域金融機関である。前項であげた預金創造によって、地域で使われるおカネを供給してきたのである。それが可能だったのは、融資するに足る企業が存在し、銀行がそれを適正に審査・監視することができ、リスク分散によって融資リスクを適切に管理できていたからである。ただし現実には、右上がり経済の中で多くの企業が成長でき、適正な審査をしなくても、また適切なリスク管理ができてなくとも、スムーズにおカネを供給することができていたと考えられる。大部分の貯蓄が預金に吸収されていたから、地域金融機関から企業へのおカネの流れさえ順調であれば、どこかにおカネが滞って適当なところに配分されないという事態も起こらなかった。

ところが、①融資するに足る企業の割合が低下して、そうではない企業との識別が困難になり、②金融機関の情報生産能力がそれに対応できず、③リスク分散などの金融技術も発揮できなくなると、融資を通じて地域経済へというおカネの流れは、スムーズでなくなってしまう。

金融機関の情報生産能力のなさが如実に表れたのが 1980 年代のバブル期であり、リスク分散やリスク管理の不徹底がバブル崩壊後の不良債権問題で露呈し、融資するに足る企業がいなくなったことに気づいたのが 90 年代の地域経済であった。信用組合等の倒産も頻発し、一段と企業融資が低迷した。地域金融機関の預金・融資を通じたおカネの流れは、1997 年、1998 年の金融危機が叫ばれた時期に顕著にみられるように、いわば閉塞状態に陥った。そして日本の地域金融に起きている第三の問題として、既存の地域金融機関の弱体化をあげることができよう。

このような事態に直面して、金融当局は、不良債権処理の加速化、金融機関健全化規制の強化、金融機関の処理と再編・合併の促進などによって対処し、場合によっては国営化など税金投入もいとわなかった。その結果、2007年3月現在、金融危機は脱し、少なくとも大規模銀行においては不良債権問題が解消し、史上最高の利益を計上するところも現れている。

ただし地域金融機関に関しては、不良債権問題はある程度改善したものの、当局が意図したようには金融機関再編は進まず、前述したようにおカネの創造や適正な配分は低迷したままである。一部地方銀行は、地域ではなく東京に目をむけて優良な融資先を探し、地域のおカネを東京に回すことに力を注ぐようになった。地元ではない企業の情報を生産し、リスクを分散するために、シンジケート・ローンと呼ばれる手法などが用いられている。地域の貯蓄は、相当部分が東京で使われるようになってきた。

#### 4. 地域金融再生の要件

前項でみたように、地域内でおカネが創造されず流れもしない、そのために実物経済が阻害されているとしたら、政府や自治体はどのような政策をとるべきだろうか。

おカネの流れだけに着目して、東京から地域に呼び戻そうとするならば、政府が無理矢理介入して、税金で吸収したおカネを地域に配分するという方策が考えられる。実際、90年代末の金融危機に対して、そのような地方に向けた財政拡大と公的金融による資金供給が行われた。しかしその後の地域経済および財政状況が示しているように、それは大きな誤りであった。地域金融の根本的な問題を解決することなしにおカネをばらまいても、ムダな公共事業や企業投資に使われるだけで、地域経済を改善させはしない。

前項の議論からわかるように、地域金融の根本的な解決のためには、地域の金融機能の強化が必要である。銀行などの間接金融機関中心なら、①融資に足る企業育成、②金融機関の情報生産機能強化、③リスク分散などの金融技術を発揮させるための仕組み整備、が欠かせない要件であるし、債券などこれまで地域金融ではあまり使われることのなかった手段を用いるなら、①' 債券などの購入に足る企業育成、②' 銀行よりも幅広い投資家に向けた情報生産、③' 債券などのリスクを分散するための仕組みづくり、が求められる。

まず①や①' の要件としてあげたように、今後どのような地域金融を目指すとしても、融資や債券購入に足る企業がいなければどうしようもなく、根本的な課題は企業または事業育成である。それには企業自身はもちろんのこと、地域金融機関による発掘と支援や、自治体による企業支援も求められる。

注意しなければならないのは、おカネを回すに足る企業にもいくつかのタイプがあって、地場産業などの既存事業の再生、ベンチャーなど新規事業の立ち上げ、コミュニティ・ビジネスなど利益性以外の目的をもつ事業などがある。これらを混同してはならず、どのようなタイプの企業がどのような用途に使うおカネの流れを促進しようとしているのかによって、企業強化や金融機能強化のメニューは区別されなければならない。

例えば、地場産業の再生の場合、衰退したとはいえ動産・不動産、技術、販路・のれんなど有形無形の資産をもっている。このような企業におカネを流すには、元利返済と担保を活用した銀行等からの伝統的な融資形態がふさわしい。とすれば、債券などのあたり仕組みよりも既存金融機関の再生に力をそそぐべきである。ただし、②であげた情報生産機能のなかでも、事前の担保審査以上に、事後的な情報生産と呼ばれる企業再生機能の強化が求められる。それには法的な処理能力や技術情報の収集能力強化が有効だろう。

ベンチャー企業におカネを流す場合は、資産もなくハイリスク・ハイリターンであることを覚悟したうえでおカネを流さなくてはならない。預金者を背後にもつ銀行融資よりも、債券よりも、株式的な（成長しなければ返済無し、成長すればそれに応じて利益配当）仕組みのほうがふさわしい。地域においてそのような性格をもったおカネの流れるルートはあまりなく、地域経済再生のためにベンチャー育成を目指すなら、あらたな金融の仕組みを作らねばならない。

ここで求められるのは、②'であげた情報生産機能のなかでも、成功確率の低い企業のなかから将来性の高い企業を見いだす目利き能力と、現在滞ったおカネを保有している人に幅広く企業情報を伝える情報生産機能である。また③'のリスク分散の機能は、既存の銀行等とは異なる金融技術が必要だろう。ベンチャー企業への資金提供の場合、ファンドをつくって、ハイリスクをプールするという手段がとられることが多い。地域で多数のベンチャーを次々育成できるとは考えられないため、他地域との協働や自治体によるリスク負担の仕組みが必要になろう。ハイリスクの一部リスクを、資金の出し手に負ってもらうことも考えねばならない。

そして第3番目のタイプとしてコミュニティ・ビジネスであれば、やはり地域住民の参加と自治体の協力が欠かせない。多くのNPOにみられる会員制は、地域住民に資金の出し手、サービスの買い手、サービスの担い手というみつつの役割を果たしてもらうための、適当な仕組みと考えられる。ただ現状では、銀行融資や債権などによるおカネの流れは限られており、もし地域経済を支えるのがコミュニティ・ビジネスであればやはり新たな仕組みが必要である。

## 5. 課題に対する具体的アプローチ

以上の点をふまえ、具体的には次のように研究を進めることになる。

まず、他のユニットと協力しながら、地域自立のためにどのような事業（既存の事業、ベンチャー、コミュニティ・ビジネス）育成をめざすか議論し、おカネを流す対象をしぼる。次に、その対象に応じた地域金融再生の方策を考える。既存の地域金融機関を強化するのか、新しい金融の仕組みを作るのかを区別し、それぞれについて、情報生産、リスク分散など金融機能の点から要件を満たす仕組みを、具体的に考えていく。さらに、自治体の役割について、制度融資、公的信用保証、補助金などを取り上げ、改善方向を検討する。

## 第4節 社会的統合の視点でみた地域雇用の可能性

これまで一億総中流といわれてきた日本でも、2年ほど前から格差の拡大が社会問題化してきた。今後は、労働市場や学校、企業などから排除された人たち（若者、高齢者、障害者、女性、外国人、犯罪更正者ら）を、どのように地域社会で支えていくかという社会的統合（Social Inclusion）が大きな課題となる。本ユニットでは、彼ら・彼女らが地域で必要とされるしごと（コミュニティ・ビジネスなど）に携わりながら生計を立てていく「地域雇用」の可能性や道筋について検討する。そのためにはまず、労働やしごとの意義を問い直し、地域社会の現状を俯瞰する必要がある。その上で、社会的統合の視点でみた地域雇用について、どんな分野からどのようなアプローチがあるのかを整理し、必要な支援策等を考察していきたい。

### 1. 働くことの意義と新たな働き方の模索

勤労は国民の義務であると同時に、社会参加や自己実現の手段でもある。阪神・淡路大震災の救援活動では、ボランティアに何もかも世話になるのではなく、被災者も何らかのしごとを担当することが、心の復興につながった。障害を持つ人たちの間でも「チャレンジドを納税者に」を掲げ、しごと開発や就労支援を行う団体<sup>2</sup>が出てきている。一方、犯罪の更正段階で、適当な職に就けなかったために、また罪を犯してしまうことが少なくない。働くことについて過労死や会社人間などマイナス面が強調されることが多いが、働いて報酬を得る、あるいは商取引を行うという行為は、本来、人々に共通の規範や価値観<sup>3</sup>を与え、社会の安定にも役立っている。

成熟社会に入った今、賃金や待遇よりもやりがいを求めてNPOなど非営利組織で働きたいという人や、会社人間になるよりも仕事と家庭生活とのバランスを大切にしたい、と考える人が増えている。しかし実際は、非正規雇用の待遇が極めて悪い一方で、正規雇用者は労働強化に苦しんでいる。国や自治体、労働組合ではワークシェアリングを推奨しているが、最低賃金に満たないような働き方は、労働政策の対象外とされてしまうことが多い。今後、必要なのは、震災後、兵庫県が提唱しているような「生きがいしごと」の概念を広げ、労働政策と地域政策、福祉政策などを統合した推進方を講じることである。

### 2. 地域社会の変化と課題

行財政改革に伴い、公的サービスが縮小される一方で、地域社会に期待される役割は膨らむばかりだ。1970年代のコミュニティ政策では、交流や親睦がメインだったが、現在では子育て支援から高齢者の見守りに至る幅広い地域福祉、防犯・防災、環境保全、街並みや景観の維持、公園や施設の管理など、専門知識が求められるしごとも増えている。従来、これらのコミュニティワークを無償で担ってきた地縁組織は、加入率が低迷し、役員が高齢化してきている。それを補うかたちで、小学校区単位のコ

<sup>2</sup> 神戸に本部がある特定非営利活動法人「プロップ・ステーション」が代表的な先駆例。

<sup>3</sup> J. Jacobs は「市場の倫理」として「正直」「勤勉」などを挙げている。



コミュニティ組織やNPO、CBなどが生まれているが、存立基盤はまだ弱い。

### 3. 地域雇用にかんするアプローチ

イギリスを始め EU 諸国では、増え続ける移民への対応もあって、社会的統合政策が進められている。中でもイギリスでは、ブレア政権以降、“Welfare to Work”を掲げて、地域をベースにした ILM (Intermediate Labour Market: 中間労働市場) のプログラムを展開している。これは、長期失業者個人々の状態に合わせたきめ細かな就業支援策のパッケージで、一般の労働市場との橋渡しを行うだけでなく、地域の再生に役立つ仕事を新たに創造するという効用もある。たんなる雇用政策ではなく、社会的排除 (Social Exclusion) に取り組む地域政策として展開されている点が興味深い<sup>4</sup>。

日本では、まだ ILM 的なアプローチは見当たらないが、福祉の分野で社会的統合が課題となり、地域福祉計画の中でも、ともに生きる社会づくりとして Social Inclusion という文言が入った<sup>5</sup>。引きこもりの支援やホームレス対策において、NPO が就労を交えた自立支援を実践している例もある<sup>6</sup>。

とはいえ、地域での雇用については、まだ日本での実践例は少ない。地域活動は無償でなければならない、という一種の「お金アレルギー」のようなものがある、と考えられる。

そのような中でも、コミュニティセンターなど地域施設への指定管理者制度導入に伴い、指定管理者となった地域団体が職員を雇用する事例が出てきた<sup>7</sup>。また、農村や中山間地域で盛んな特産品の開発・販売や滞在型観光施設の運営なども、その地域を離れられない人たちが報酬を得る場として機能しているのではないかと考えられる。

### 5. 研究の具体的課題

現在、景気の回復やいわゆる 2007 年問題の影響で新卒の雇用状況は大幅に改善しているが、就職氷河期に大量に生まれたフリーターやニートにまで波及していない。他方、2でも触れたように、地域社会には今後、さまざまな課題の解決を担う実働部隊やコーディネート機能が必要とされる。ILM のような地域雇用は、この両方の課題に対応し、本研究のテーマである自立型地域社会を築くカギとなる。

今後、「生きがいごと」など新たな働き方の考え方を文献や実例から整理するとともに、地域雇用の実践を行っている地域事例を集め、その可能性を探っていきたい。また推進策として、地域への権限委譲や補助金改革が不可欠となるので、その面でも海外も含めた基礎資料の整理・収集を行うことが必要である。

---

<sup>4</sup> 詳しくは拙稿「地域政策としての ILM」『星陵台論集』第 38 巻 2 号 (2006) を参照。

<sup>5</sup> 2002 年 1 月 国の社会保障審議会福祉部会のガイドライン「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について」。

<sup>6</sup> ホームレスの自立支援では、大阪の (有) ビッグイシュー日本などが代表的先駆例。

<sup>7</sup> 例えば宝塚市の中山台コミュニティセンターなど。

## 第5節 コミュニティの経済的自立のためのコーディネーション政策のために

コミュニティが経済的に自立するためのコーディネーション政策とはどのようなものか。ここでは基本的な考え方の整理を行い、海外を含め既に稼働しているケースを取り上げながら、その課題や可能性、また今後、兵庫県における適用可能性について検討を行うための基礎的な情報を提示することを目的とする。

主に、コミュニティ経済政策としてCOP (Coordination Options Policy)、を取り上げその基本的考え方について整理を行ったうえで、統合的コミュニティ政策としてCED (Community Economic Development) 政策の検討が必要であることを指摘する。

### 1. コミュニティ経済政策の新次元

2007年、総務省は頑張る地方応援プログラムをスタートさせる。指標で自治体の取り組みを評価し、成果をあげた自治体には地方交付税を上積み配分しようというものである。実際には、行政改革指標や出生率などで評価し、交付税総額の約2%が振り分けられる予定である。ここでは、経済産業省、農林水産省など他の他省庁との連携を重視する姿勢を打ち出している。これまで、基本的には政府省庁・省内部局の縦割りの構図で政策が稼働してきたこと、さらに地域のイニシアチブで活性化のデザインを行うことが企図されていることを考えると、ここ数年来の地域活性化3点セット（都市再生、構造改革特区、地域再生）をより進化させる方向とも受け取れる。もっとも、こうしたいわゆるブロック・グラント型の手法は、既に地方において先行的に実施されているものでもある。

2006年8月、兵庫県はまちのにぎわいづくり一括助成事業コンペを実施した。1件最大1000万円の公募に対し、応募総数27、採択は14件であった。阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会における提言に基づいて実施されたこのコンペは、地域の個性に基づく地域再生を企図したもので、1件あたりの規模の大きさもさることながら、一括助成型地域支援を地域団体やNPO等を主体とする地域の側からの提案に基づいて実施したことに意義がある。地域の選択による被災地の統合的再生は、阪神淡路大震災における政策的視点において大変大きな教訓でもあった。その意味で、今回の「一括助成」は、震災復興政策のひとつの到達点であったと評価してもよいだろう。政府レベルでも、雇用やまちづくりにおいてかかる視点は導入されつつあるが、今回の事業は地方が自らのイニシアチブで行ったブロック・グラント型施策としては特筆に価する。

これまで、わが国においてコミュニティ自立のための政策が明示的に機動したことはなかった。しかし、今や、社会全体の成熟化のなかで、地域コミュニティの自立は不可避の課題とって過言ではない。コミュニティの自立に向けた政策タイプとして、大きくは次のような4つに分類することができる。

- ① 情報提供：地域づくりに関わる専門知識、事例などをコミュニティに提供する。
- ② コンサルティング：コミュニティが直面する課題にたいして、専門家や行政の立場

からコミュニティの人々と協議し解決策を検討する。

- ③ 参加：コミュニティ自立に向けて、構想・計画段階から住民、企業、NPOなどを関連主体と議論を重ね地域のイニシアチブで自立の方向性、仕組みを検討する。
- ④ エンパワーメント：地方自治体から権限や財源の一部を委譲することで、コミュニティの自律的發展を促す。

こうした、政策タイプ情報提供からエンパワーメントへと進化するという流れではなく、個別のコミュニティごとに課題やテーマに応じて重層的に生起すものと考えべきであろう。

ここで示唆されているのは、コミュニティの自立が、ミクロ的に個別主体に対する支援を行うのではなく個々の多様な地域コミュニティに対して、包括的なサポートが必要ということであろう。その意味で、わが国において萌芽的にせよスタートしたブロック型支援事業はコミュニティ自立のための政策支援のあり方として今後ますます重要な役割を果たすことが期待される。

## 2. コミュニティ・コーディネーション政策の可能性

### (1) コーディネーション政策とは何か

従来、地域政策は労働力や資本の地域内・地域間再配置によって格差是正や活性化を促すミクロ政策を中心としたものであった。しかし、こうしたミクロ政策は縦割りの非効率に象徴される日本型システムの制度疲労、さらには分権と地域自立の潮流のなかで地域のイニシアチブを重視することなどから、その限界と再編が顕在化してきた。もちろん、理論上、地域全体の所得循環に影響を与える地域マクロ政策もありうるが、言うまでもなく現下の日本では現実的ではない。ブロック・グラント型施策に象徴される Coordination Options Policy 台頭の背景にはこうした事情がある。

### (2) 政策パッケージ化による地域内コーディネーション政策

厚生労働省雇用創出企画会議第一次報告書は、「ここ 10 年間で拡大している雇用機会が従来の「雇用」の枠組みではとらえられない多様化を示していること、NPO の増加など雇用の受け皿にも多様化がみられることから、これらの新たな動向から現実に即した雇用創出策を検討していくことが重要」と指摘している。さきに労働市場の実態が地域によって大きく異なっており、しかも変化を続けていることは指摘したが、同報告書はこうした空間的局地性と時間的推移といった文脈に加え、仕事（しごと）のあり方にもその多様性の拡大といった変化が顕在化していることを示唆したものである。

日本における雇用・就業の活性化は、これまでどちらかというと社会の脇役であった女性・高齢者・若年層の労働市場への参入が切り札といっても過言ではないだろう。男女共同参画の潮流は、労働市場における女性の位置づけを急速に改善しているし、2007 年の団塊世代の退職に向けた高齢者の雇用・就業についても社会全体の胎動という雰囲気すらかもし出しながら対応が進んでいる。一方、前節でも指摘したが、若年

層については、その高い失業率だけでなく、ニートやフリーターといった問題も絡みつつ、経済問題に加え社会的統合など新たな課題をも内包しているという点で現代の雇用・就業問題を象徴している。その解決には社会的統合の視点を組み込んだ新たな政策的視点が求められる。こうした政策は、地域固有の社会経済的特性に呼応した柔軟なものでなければならない。

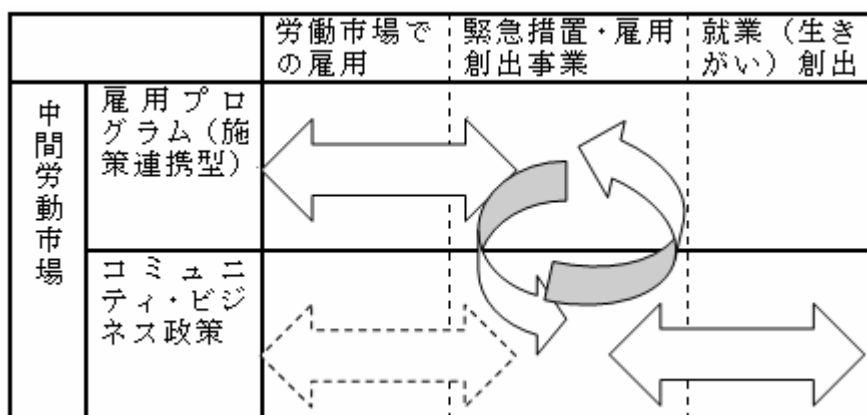
今後、急速に顕在する変化は、既往労働市場とは無縁ないし縁辺部に位置づけられていた人々の、働き方や就業のための過程のマネジメントにある。それは、就業のための実践的トレーニングを仕事につきながら行う場であったり、社会貢献を含む生きがい就労の場といった複合的な性格を有する地域固有の労働市場を構想していくことが必要である。

こうした変化に対し、前述の英国における中間労働市場（ILM）形成の試みでは、就業のための様々な支援策がパッケージで提供されている。英国での経験は、こうした ILM の拠点が、衰退するインナーシティの再生にも寄与することが示されるなど、単なる雇用政策ではないことが明示されたのである。

ここでは、阪神・淡路大震災からの復興において提案された災害復興型の地域中間労働市場モデルを例に政策パッケージのイメージを示しておく。

第 3-5-1 図は、被災地復興のための中間労働市場のイメージである。表側には中間労働市場政策にあたる、雇用プログラムとコミュニティ・ビジネス政策を位置づけている。表頭は中央に緊急措置・雇用創出事業を、その両翼に労働市場での雇用、就業（生きがい）創出を位置づけている。巨大災害被災直後における緊急措置は、復興の過程における労働市場再生へのアプローチと生きがい・就業創出への展開へと向かうことになる。

第 3-5-1 図 被災地復興のための中間労働市場



### (3) コミュニティ群連携による地域力のアップ

コミュニティの自立を検討するにあたって、産業基盤整備は不可避の課題といわなければならない。地域産業構造の再編を含む中・長期的視点からの地域再生・コミュニティ創造を計画していくうえで、既存地域産業再編や新たな産業導入のためのハー

ドなインフラ整備を行うことも今後検討を要する重要課題となる。産業支援施設や道路や橋梁といった基盤もその対象となる。ある程度規模が大きな産業基盤の場合、規模の経済性を発揮することで効率的な整備が可能である。個々のコミュニティ・自治体では対応が困難な規模の大きな投資において、今後、コミュニティや自治体の契約等に基づく本格的な連携も必要である。

ここでは、PFI (Private Financing Initiative) など長期契約による自治体間取引契約による仕組みについて整理しておきたい。接続する自治体間の長期契約による広域連携との提案もあり、地方分権への本格移行は、地域固有の課題に呼応する公共部門間同士の実質的な連携をも可能にする素地を提供していると考えてもよいだろう。

ここでは、地域・コミュニティ間の関係とその推移を以下の表において示すことにしておく。今後、こうした連携を具体的にどのように進めていくのかが課題となろう。

第3-5-1表 地域「協働」の進化

地域「協働」の進化			
ネットワーク	調整	協力	協働
対話を行い共通理解を得る	共有されたニーズと調整の可能性を探る	共通問題への対策を協議するため、問題源を共有する	問題解決とチャンス活用のため、相互依存システムを構築する
ゆるやかで柔軟な関係	コミュニケーションの中核としての人々による中枢組織	意思決定をなす人々による中枢組織	共有意思決定に活用されるコンセンサス；資源と予算の計上
非階層性	指導者的リーダー層	同意書にもとづく公式なつながり	等しく共有された意思と決定
最小限の意思決定	複合的な意思決定	中枢と下位集団における集団意思決定以外の自立したリーダーシップ	高いリーダーシップ 高い信頼性 高い生産性
非公式なコミュニケーション	中枢組織内での公式なコミュニケーション	コミュニケーションは一般的で優位	高度に発達したコミュニケーションシステム

出所: Ian Docherty, Stuart Gulliver and Philip Drake, Exploring the potential Benefits of City Collaboration, *Regional Studies*, Vol 38-4, pp.445-456, 2006

#### (4) 顕在化するブロック・グラント方式

ブロック・グラント型地域政策についてはさきに述べたところであるが、ここでは先行する英国における現況を整理することにしておく。

英国における政策パッケージによる課題対応については、90年代における都市政策の変化に既に垣間見ることができる。「1991年の英国都市政策のパラダイム・シフトは、都市政策の役割や機能を今後根本から変えていくことになるだろう」。N.Oatleyは、近年の英国都市政策史において91年に導入された新しい都市再生プログラムを指してこのように評価している。91年の都市政策とは、都市間の競争的な仕組みのなかで都市再生をはかろうとするChallenge Fundのことである。94年に導入されるSingle Regeneration Budget (SRB: 都市再生のための包括補助金制度)は、このChallenge

Fund のひとつに位置づけられる。その背景には、ひとつには政府の都市再生資金の枯渇があるが、Oatley はもうひとつの重要な契機として 80-90 年代にかけての急速なグローバル化が、都市・地域問題がより深刻化してきたことと指摘している。

この都市政策上の「パラダイムの転換」は、次のことを示唆している。第 1 に、都市・地域の荒廃・疲弊が広範な社会経済的連関性のなかで顕在化しており、従来の例えば社会福祉政策や土地市場牽引政策のような単一目標型政策では、問題解決が困難であるとの認識に基づいていること。第 2 に、SRB に象徴されるように、都市再生資金も各省庁が個別に有するのではなく、問題解決のための包括資金として政府は提示する。したがって、地域課題解決や都市活性化に対し、都市・地域内部における多様で柔軟なパートナーシップが不可欠であること。第 3 に、こうした問題はきわめて個別性が強く、中央政府の画一的スキームでは対応ができないため、地元からの再生提案を基軸とする政策へ大きく踏み出したことが特色である。これらの政策は、都市・地域問題の深刻度に応じて政府が資金を配分するのではなく、政策提案の公開コンペティションによって決定される。その審査基準は、例えば問題解決にあたって広範なパートナーシップ形成とその役割のありかた、コミュニティ・ビジネスや LETS(Local Exchange and Trading System) など都市・地域再生のための斬新なプログラムを提案しているか、などを考慮した「可能性」の評価である。2002 年、政府から RDA(Regional Development Agency) へ権限の委譲が行われ、SRB は地域における自主決定権を強化した SP(Single Pot)政策へと移行することになる。

もっとも、こうした背景や政策の考え方自体は、わが国の現況を勘案してもそれほど斬新なものともいえない。むしろ、ここ数年わが国において多くの地域が共有する課題ともいえる。ここで重要な点は、英国政府が、かかる問題認識に対して、大胆とも思える政策転換を 90 年代に入って継続的に深化させてきたことにあるといっていだろう。例えば、多面的なまちづくり事業を日本で行うとすれば、土木事業を所管する国土交通省、雇用問題の厚生労働省、教育は文部科学省、そして現場を持つ地方自治体と多数の「独立」組織が有機的に結びついたパッケージを構築しなければならないことになる。コミュニティの自立には、こうした単純かつあたりまえの連携を機能させることがまず必要である。

### 3. コミュニティ・エンパワーメント政策

コミュニティの自立に向けた課題は多い。ここでは、コミュニティ・エンパワーメントのための統合的アプローチ (holistic approach) について、Coordination Options Policy から整理を行った。かかるアプローチは、現在 EU における CED 型地域政策として実際に稼動しつつある。EU における CED は、コミュニティレベルの局地的課題として深刻化する社会的排除 (social exclusion) 問題への対応、構想・計画段階からの市民参加、中・長期的視点などをその軸としながら、コミュニティへの統合的支援を強化している。

いうまでもなく EU との社会・経済さらには歴史や文化情勢の相違は大きい。しかし、世界的な潮流変化のなかで、地域やコミュニティが直面する悩みは多くの点で共

有できるものでもある。わが国においても萌芽的ながらスタートしたかかる統合型アプローチは、今後、CED型地域政策へと進化することになろう。その際、日本における展開の可能性や課題等について見当を行っておくことは喫緊の課題といわなければならない。

#### 参考文献

堀江康熙編(2005)『地域金融と企業の再生』(中央経済社)





## 第4章 中山間地域における自立型地域社会の現状と課題

### 第1節 中山間地域の持続可能性と自立に向けての模索

兵庫県は瀬戸内海沿岸に都市部と郊外型住宅地が、そして内陸には広大な面積を占める中山間地域があるが、近代以前より中山間地域では寺社を中心に、講や結などの地縁型の組織が発達し、農山村集落の内部での、あるいは集落外部との関係を構築してきた。このような関係の一部は現在も継続し、中山間地域を支える重要なつながり、あるいはそのためのソフトウェアとなっている。とはいえ、高齢化や人口の流出から、集落の存立が危ぶまれる事態にもなっている。

さらに、地域を支えてきた自治体も地方分権の中で新たな展開を迎えている。地方の財源を整備し、自治体のインセンティブを高める方針となっている三位一体の改革は、国の財政再建の意向から、交付税、補助金の削減幅が税源移譲幅よりも大きく、都市部も含め多くの自治体が財政危機の状況に追い込まれている。一方、効率的な行政のために人口を目安として基礎的自治体である市町村合併が大規模に行われ、その結果市域、町域の拡大になった。財政悪化の中での自治体地域の拡大は、これまでの地域別のきめ細かな行政施策の展開を難しくしている。それゆえに地域の自立は、同時に自治体に代わり、様々な事業を自主的にまた自治に基づき実現していく仕組みを作ることが求められている。そのためには地域ガバナンス主体の確立が不可欠となる。

現行の制度を考えると、合併した自治体については地域の拡大を踏まえ、旧市町村を区とする自治区制度（合併特例区など）を取り入れるところも出ている。これは地域自治組織を考える上で重要ではあるが、特別地方公共団体として法人格のある合併特例区は5年間の期限が付き、行政区と同様、法人格のない地域自治区では区域に係る重要事項について協議会（議会に相当する）の答申、意見具申しかできない（合併特例区では協議会の同意が必要になる）など、政府では地域自治組織をあくまでも一時的に、合併を円滑に進めるための機能として考えられているに過ぎない面がある。

第2章第2節では田園地域、中山間地域の地域自立の課題を示したが、都市部の場合とは異なるような、地域に独自で根付き、講や結といったソフトウェアにも通じるような地縁型の組織による公共的なサービスの提供、新規事業の創造が必要になっている。例えば地産地消活動では、地元の農業者や農協が中心となって進めており、農産物の直販の他にも食品加工も手がけ地域の産業を支えていることも多い。さらに食育などにも活動を広げており、同一のモデルによる活動の地域を広げることよりも、その地域で独自の活動の幅を広げることに力を注いでいる。

中山間地域における地縁型組織を再生し、それを持続させることが重要である。もちろん、戦後に中山間地域が豊かになるにしたがって、かつての地縁の役割が市場や公共へと移ったことは、経済上の要因だけではなく地域の因習など個人の自己決定を妨げるものへの反発、個人主義の重視でもあった。地縁型組織の再生と持続は、過去への回帰ではなく、個人主義が進んだ結果、自己決定力と高い能力を有し意識を持った自立した市民が新たなネットワークを地域で構築するものである。

こうした実態について兵庫県下の3つの事例について取材に基づき比較検討を行う。なお、内容の一部については、第2章第2節にも地域社会の持続させる手段として記載されているため、重複のあることを先に断っておく。

## 第2節 現地調査について

研究会のメンバーが現地を訪問、取材をおこなった。調査先は第4-2-1表に示すような兵庫県下の中山間地域の地縁型組織（拠点）である。

第4-2-1表 調査対象

団体名	住所	タイプ
(特活)ピア・しんぐう	たつの市新宮町新宮 456-4	コミュニティ・ビジネス
安富町末広区自治会	姫路市安富町末広 838	自治会
生野まちづくり工房「井筒屋」	朝来市生野町口銀谷 640	行政との協働

3ヶ所が異なるタイプの地域拠点、地縁団体であり比較により、自立型コミュニティに必要な要素を分析する。

調査先に対しては、事前に下記のような内容の取材項目を送付しており、項目に従いヒヤリングを行った。

### ①活動及び組織の概要と経緯

組織や活動内容の概略、さらに沿革に関する項目である。活動を始めたきっかけや活動方針は重要である。組織については参加者と関係者（ステークホルダー）の規模や関係、組織の意思決定の仕組みや、資金調達を含む組織運営の方法を項目としている。

### ②活動により自分たちに得られたこと、組織として成長したこと

活動による成果の項目である。まず、活動の目的を果たしているのかという面での成果である。成果には経済的な面だけではなく、犯罪の抑制など社会的な成果や住民意識の向上、さらには当該地域における行政の効率化（無駄の排除）などがある。ボランティアとしてだけではなく、ビジネスとして関わることもあり、経済的な成果も見込んでいる。

次に、組織にとってどのようなメリットがあったか、組織としての成長がみられたかも明らかにする。ただ、活動によっては問題を生じる可能性もある。例えば高齢者の能力活用のため手芸製品の販売を手がける場合、経済的な成果に重点を置いてしまうと当初の能力開発という目的を果たせないこともある。

さらに自己評価、第三者による評価を実施しているのか、その評価を活用している

のか、という点である。

### ③地域及び自治体との関係

活動や当該組織が地域にどのような影響を与えたか。またその範囲はどの程度かを明らかにする。具体的な数値（例えばイベントの集客数など）で、活動の地域への影響力を推測することが可能になる。

さらに組織や活動に地域住民はどのように関わっているか、つまり地域住民は当該組織のステークホルダーとなっているのか、ということを示す。より具体例を考えると、自治会や老人会など地縁組織との関係はどのようなものか、また自治体や警察、商工会、農協等との関係は密接か否か、個人ベースであるのか、などを明らかにする。

### ④地域の定義と地域での自立に向けて

活動の対象である地域を定めているのか。あるいは地域力や地域の競争力、活力、抵抗力と呼ばれものについての考え方やそれを高めるために必要なこと。また自立に向けては地域自治組織や資金の調達（例えば税金の一部を活動に助成するなど<sup>1</sup>）に関する考え方、民主的な手続きについて（住民の参加、住民投票などの制度）の理想や考え方、今後の政策への提言などである。

## 第3節 地縁型でありながら強いテーマを持つ

テーマ型で活動する NPO 法人と地縁型の組織には軋轢が生じることも多い。テーマを持って地域に関わろうとする NPO などに対し、既存の自治会など地縁型の組織は、特定の地域で広いテーマに関わっていることや、意思決定の仕組み、地域との関わり方などで差が大きい。

こうした地縁型でありながらテーマ性を掲げる地域立脚型の NPO の事例として(特活)ピア・しんぐうを取り上げる。

### 1. NPO 法人ピア・しんぐうの概要

ピア・しんぐうのある旧新宮町は 2005 年の合併によりたつの市新宮町となった。合併した広い市域の中で、旧来の新宮町のエリアで活動をしている。拠点となる建物は国道 179 号線に面した NPO 法人ピア・しんぐうの本部である。

子育てを支援するエンゼル部会、高齢者の閉じこもりを無くし元気アップづくりを目指すフレンズ部会があり、部会単位で同時に実施している。NPO の多くがどちらかを中心とした活動であるのに対し、高齢者と子供とを同時に支援するところが特徴で

<sup>1</sup> 国内で実施されている事例としては千葉県市川市の 1% 指定制度がある。市民が支援したい団体を指定し市民税（個人分）の 1% 相当を支援するという制度である。

もある。

活動は 1996 年から牛建基子氏が子育て支援ボランティア「エンゼル」を開催、その後子育てひろば（プレイルーム）の開設、子育て支援活動の範囲を広げてきた。これに高齢者の手作り作品の展示、即売を行うフレンズの活動が 2003 年から加わったのである。ボランティア活動を基礎としているが、気兼ねなくサービスが受けられるようにしたいということや、事業の継続性を維持するために事業性を持たせるために、2004 年（平成 16 年）5 月にピア・しんぐうとして NPO 法人の認証を受けたのである。理事長の牛建氏は旧新宮町の職員を長く務めた後、2003 年 8 月に任期 2 年を残して退職、その後 NPO 活動に専念している。

2005 年にはかつては本屋であった建物を社会福祉法人が経営するデイサービスセンター「むれさきデイサービス新宮」に改築、その一角にピア・しんぐうが入居している。敷地の一角には以前に使用していたログハウスがある。とはいえ土地、建物は牛建氏の所有であり、デイサービスの入居は安定した所得をもたらすことになる。

ここを拠点とするデイサービスセンターとピア・しんぐうによって、地理的には高齢者や子供のための居場所や月に 1 度の新宮朝市など市民の集まるような社会的な機能が集約されたことになる。ただ実際には難しい問題もあり、デイサービスが入居する際には、子供や高齢者が一体となって、地域に開かれたデイサービスを考えようと意気込んでいた。そのための地域交流スペースを作ろう、というのである。しかしデイサービスを経営する社会福祉法人では、事業の継続のためにもやはり経営、利益ということが強くあり、地域への貢献を旨とする NPO の側とはやや相容れないところがあったようだ。

ピア・しんぐうではカウンターとテーブルからなる喫茶コーナー（サロン）とともに、ギャラリー、畳敷きの休憩スペースがある。ギャラリーで人気は端切れを使った布ぞうりである。これを作るのは主に元小学校教諭の堀さんである。他にも着物から作った洋服など手作りの身の回り品が並ぶ。

喫茶コーナーは当初、パンと会員がつくるケーキが主な製品だったが、やがて 350 円のモーニングセットやコーヒーやジュース、さらにうどんなど麺類も提供している。調理師資格を持つ富田さんがここを担当、保険所の許可も得ている。

ログハウス等の施設整備にあたって、コミュニティ・ビジネス離陸応援事業など兵庫県や国からの補助を受けている他、理事長個人が 700 万円を NPO に貸し出している。現在、NPO から理事長側に返済が始まっているが、金額は毎月 2 万円程度であり、実質長期の貸し出しになっている。



入り口にある看板



ピア・しんぐうのサロンの様子

収益に注目すると、売上高は2006年4月から11月まででギャラリーでは412万円、喫茶では179.5万円である。年間の売上は平成17年度会計によると事業収入が782.5万円、寄付が344万円となる。人件費であるが、ギャラリーの場合、800円の商品であれば600円が工賃となって作業者が受け取る。残り200円が販売手数料のような形になる。サロンは時給400円で1日5時間労働。人件費は抑制気味である。これは高齢者の社会参加と元気を高めるための活動であり、参加者が理解してくれている。ただ、売上高の大半をこうした人件費が占めていることには変わりはない。運営を続けるため、行政の委託事業や補助金は欠かすことができない。こうして得られた資金の内、余剰分はエンゼル部会での不足分に廻されて、子育て支援に利用される。子育て支援のつどいの広場には5月から11月までで延べ4880人の児童が利用しており、保護者も3873人が訪れている。

活動については高く評価されている。子育て支援の活動は2002年に、また高齢者支援の活動は2004年に、それぞれ西播磨県民局管内で開催された出る杭大会での大賞を受賞している。国レベルでは『平成18年度厚生労働白書』のコラムにも取り上げられている<sup>2</sup>。この取材の際には代表も大いに緊張したという。他にも兵庫県広報誌やひょうごボランティアプラザの情報誌、新聞各紙にも内容が紹介されている。県外からの視察もある。

## 2. 地域と新たな関係を結ぶ

注目される理由として、地域との関係がある。比較的、地域との良好な関係を維持している。その理由には、地域の特性も影響している。牛建氏は地元である新宮町井野原にある自治会長を務めている。この地区は160世帯550人で、旧新宮町(43集落)でも比較的規模の大きな自治会であり、旧来からの住民が多い地域であるという。そのためかつての人間関係が維持されている。新規住民の多い地区の自治会よりは苦労は少ない<sup>3</sup>。こうした関係について、牛建氏は「もらい湯をするというような昔のコミュニティのような付き合いは、今はありませんが、それは人間関係が薄くなったというのではなく、高度経済成長を体験し基礎的な生活のサービスは満たされ価値観が異なっているのです」という。だが様々な地域活動がある。例えば、井野原地区には伝統的な獅子舞がある。1ヶ月程度準備などにかかる。ここに小学校の子供たちや35歳から60歳になるまでの青年層(35歳で消防団を卒業し、60歳で老人会に入るまでに期間は所属する地域組織が十分ではない)が獅子舞を行う。また、女子児童が刺傷されるという事件をきっかけに男性も参加して保護者が交代で子供の送迎を行っているが、これを自治会、連合自治会も、子守隊を立ち上げ支援している。経済的な余裕に伴っての新たなコミュニティが生まれているのではないか。

自治会を通して一つの個人の問題を地域全体の問題として捉えようとする動きが出てきている。この子守隊では旧新宮町の中で、井野原が最も遠いのであるが、朝夕の送迎を行

<sup>2</sup> 厚生労働省『平成18年度 厚生労働白書』p.182

<sup>3</sup> 1つの自治会であったが、新規住民が増加したため自治会を分けた。結果、隣接するコミュニティでは新規住民の比較的多い地区になった。

っている。危機感が一致しているからだ。また獅子舞でも高齢者が熱心に参加している。

とはいえ、自治会など地縁型組織には独自の課題もある。いわゆる長老支配が薄れつつあり、50歳代後半での自治会長も生まれている。しかし、比較的若い人が組織でリーダーシップをとって相当のことをするには、汗をかき、気を使い、我慢し、時には知っていても知らないふりをするなど、などが現実である。自治会は親睦団体という面、また陳情団体という側面もあるが、行政の生活防衛組織であり行政機能も持っていて、市との関係も重要である。

こうした自治会自体の変化の中でNPO活動に地域が理解を示すようになってきている。子育ての関係で餅つき大会を開催することを自治会での掃除の際に案内したところ、地域からも参加者が訪れるようになった。朝市も重なるので多くの人を訪れる。そこで年末助け合いのための募金箱を置くと5000円以上集まったのでこれを寄付したという。新しい、自律的な組織が地域の中でのNPOの役割を強調しつつ、地域に根ざすことが可能であることを示す。

次に行政との関わりであるが、前述のように、牛建氏自身が行政に身を置いていた、というキャリアから、逆に市（町）幹部にはピア・しんぐうに対し、やや遠慮があるようにも思われる。実際、ピア・しんぐうが受ける補助の多くは兵庫県や国からのものであり、市からの補助は決して多くはない。

市行政、NPOの両方を知る牛建氏は、行政からの資金的援助（補助事業、委託事業等）が、活動に対するお墨つきになり、信用も高まり、世間にも周知されるメリットを認めつつ、単純に下請的な代替活動とかならないように特に気をつけなければならないと言う。また大きなプロジェクトでは、NPOやボランティアでは限界もあって、行政の継続性が必要である。

もちろん市町側の遠慮だけではなく理解不足もありそうで、子育てのつどいの委託事業の際には、「どこの業者なのか？」との質問が幹部から発せられたという。また自治会が無償で地域活動をやるのはいいことだが、NPO法人という馴染みの無い組織が有償で事業として遂行することへの反発をもたれることもある。こうしたことから、行政もボランティアやNPOを良く知る努力が必要と牛建氏は考えており、例えば公務員の公的な休暇の一部をボランティア活動に充てるべきとの提案を行っている。また議員の中にも市民活動が盛んになると、これに反発する向きも出てくる。既存の地縁を背景に選挙で選ばれた議員は、時に地域ニーズの取りまとめを行い、政府の配分を通しそれに応える政治的な役割があるが、自発的にニーズとシーズとを結びつけ、時には議会ではなく行政府との連携でその解決を目指すNPOとの軋轢があるのは、旧新宮町だけではない。

また地域の公的な組織である商工会との間では、今年（2006年）の納涼祭の商工会のオープニングで、商工会からの要望によりよさこいソーラン節を披露した。以前に、よさこいソーランを事業で展開し、新宮はじけ組として独立させていたのである。それが商工会から依頼されるまでに、10年かかったという。社会福祉協議会からもふれあい祭りへの参加を求められている。とはいえ旧新宮町やその社会福祉協議会では無償のボランティアへの意識が強く、有償で事業を行うNPOに対し会場の使用料が請求さ

れることもある（ボランティアならば無償で提供）。

### 3. 広場への思い

前述のように、NPO法人はデイサービスと接している。接点となる部分はお互いに工夫しながら、なるべく良い関係を保っており、イベントなどではできる限り一緒に活動をしている。しかし、もう少し自由に行き来ができる広場のようなものが地域には不可欠なのである。そうした牛建氏らの思いが、県の事業である県民交流広場事業<sup>4</sup>にも反映している。

県民交流広場事業は小学校区を単位とする地縁組織が実施するため、NPOであるピア・しんぐうがその中心には位置付けられない。しかし牛建氏は事務局長としてこの準備に取り掛かり、旧新宮町役場を広場の拠点として活用することに成功したのである。ピア・しんぐうのスタッフも関わっており、規模は小さいがサロン系の場所を作りたいという。

この試みが持続し成功すれば、地域活動をNPOが支援する優れたモデルケースになることも考えられる。とはいえ地元の人がどの程度事業の内容を理解しているのか<sup>5</sup>、また牛建氏らの思いを受け止めてくれるか、今のところは未知数である。その点を理解しているので、NPOが前面に出たり、全てを取り込んでしまうと思われぬようにしているという。

合併市であるために、当然地域自治区も視野に入っている。県民交流広場事業がその核となる可能性もある。来年度から旧新宮町内 13 ある自治会や校区（1600 戸）では補助金がなくなる 5 年後以降の負担金を考え運営費として一戸当たり月々100 円、ないし 200 円を集めることになっている。連合自治会への行政からの補助で対応することが可能であっても、自らの力で維持していくために今からでも積み上げていく方針である。



牛建理事長（左）と牛建基子氏

### 4. 人をつなぐための地域活動

将来のために 3 つの対象を考えて活動している。

第一に、今後の地域活動の対象として、男性の参加をどう増やすかの課題である。

<sup>4</sup> 県民交流事業は 2003 年度のモデル事業からスタートした。小学校区程度の地域における活動拠点の整備である。学校の空き教室や商店街の空き店舗などの場所を活用し、地域活動の拠点であり、人々がそこで学び集う場をつくる。経費は県民税（法人分）の超過課税分を充てている。特徴としてはハード整備に 1000 万円という比較的大きな経費を出すこと、ソフトを重視し 5 年間に総額 300 万円の費用を事業に出すことである。小学校区に 1 ヶ所であり地域内での調整が困難であることや、本来市町行政であるはずの公民館やコミュニティセンターの修復費にハード整備の経費が充てられること、補助の終わる 5 年後以降も活動が持続可能であるかなど課題も多い。

<sup>5</sup> 県民交流広場事業の以前、同じく県民税（法人分）の超過課税分の税収を使って全県でスポーツクラブ 21 事業を展開した。この事業を活用して前述の「はじけ組み」を軌道に乗せたという。こうしたメリットの反面、若い母親達の活動の最中、その子供たちが一緒に楽しむことができない現場にも遭遇、事業の趣旨と実態との相違を感じたという。



子育てに女性が関わる機会が多いためにエンゼル部会は言うに及ばず、フレンズ部会の活動も女性が中心である。そこで、どのように男性を惹きつけるのかを検討している。男性は、地縁、職縁の2つしかない。女性はもっと多くの接点を有している。例えば、講座の開講、気球上げ大会、踊りなどで、定年後、家に引きこもりがちな男性を引っ張り出したいという。

もちろん、子育てでも男性の関与が望まれる。現在も、男性が1人活動中だが、資格などはないが、ハーモニカを吹き、子供からも慕われているのである。

第二に、誰もが健康であることが望まれるが、加齢に伴い、寝たきりになり福祉を必要とする。牛建氏は公務員として勤務時代、こうした社会的弱者への対応にあたり、法の上から援助できない人をたくさん見てきたこと、何よりも自身が両親の介護を行い、その中で近所や地域の援助のありがたみや必要性を痛感したことがこの思いの背景にある。財政上、医療費補助などは削減されているが、元気な高齢者がもっと活動することが医療費そのものを削減することになる。

第三に、政治参加である。集いの広場の中でも選挙に参加しないと自分たちの意思が通じない、という指導をしている。議員にも見に来てもらい、現状を示し要望を伝えることも重要である。議員の中にもNPOの重要性や役割の大きさに気づく人も増えている。

このように競争ではなく、一緒に手をつなぐことを重視して取り組んでいる。現在のところは、子供と高齢者をつなぐことが主ではあるけれども。行政とも、男性ともうまくつなぐことが重要と考えている。

## 5. 中山間地域で地縁に立脚した経済的手法は可能か

以上、ピア・しんぐうはコミュニティ・ビジネスを中心として、地域の中にその役割を見出していこうとしている。地域で活動するためには持続可能性のためのビジネス展開が必要という考え方である。中山間地域において、こうした試みの可能性はどの程度であろうか。

第1の点として、ピア・しんぐうは、その強みとして地域に拠点（資産）を有していることがある。資産を有していることはビジネスを展開する上で有利である。初期費用を抑えることができる他、その一部を貸すことで一定の家賃収入が得られ、安定した生活を維持することができる。

人口密度の低い中山間地域で一定規模の収益を上げるためには、地元に着した事業者であるか、大資本を背景として規模の経済を追求することが不可欠である。介護や福祉など対個人のサービス業では規模の経済が働きにくい<sup>6</sup>、結果的に無医村などサービス空白地域が発生する。そのため、地元で資産を有する人や事業者と連携をとることが必要になる。公的な資金を充てることも考えられるが、それで初期費用を賄っても、事業を継続する糧にはできない。資産を有する人の協力があれば、家賃の

---

<sup>6</sup> 手順の標準化やITによる効率化、自動車による移動などを通し、広域で規模の経済を追求する方法があるが、実際には難しい点が多い。郵政民営化では特定郵便局が批判の対象となったが、都市化する以前であれば、地域に資産を持つ人との共同事業は合理的な方法であったともいえる。



低廉化や安定した収入の得るための事業などを展開することもできる。

第2の点として、ピア・しんぐうでは、良き理解者が居ること、また理事長である牛建氏をはじめとする地域に根ざし、強い信頼を得る人々が中心となっていることがビジネスを進める上で大きく役立つ。拠点に人を呼び、事業を実現可能にするには信頼が必要である。さらに布ぞうりを作っている堀さんのように、牛建氏を信頼し、その信頼に応える高いインセンティブを持った協力者が存在する。前者について牛建理事長が町の公務員であったことも大きく影響している。後者については牛建氏との偶然の出会いが重要であった。

ピア・しんぐうでの仕事での報酬は決して高額ではない。しかし協力者はボランティア精神や地域貢献の意識があり、これで収支が成り立つ。もちろん牛建氏自らの負担も大きい。その意味で、現時点ではビジネスとして持続可能になっているとは言いがたい。もちろん、こうした活動ではボランティアの協力を得ることや地域貢献の高い意識が不可欠である。しかし複数のコミュニティ・ビジネスを重ね合わせることで、中山間地域に持続的なセーフティネットを作るためには、新たに参入する人が必要である。そのためには生活を成り立たせる保証が不可欠であり、それにより持続可能なために経済的手法の導入した、ということができる。

第3の点として地域からの理解が必要である。中山間地域には旧来からの強い結びつきがある。例えばボランティアへの参加や広報など、重要なネットワークとしてビジネスを成立させる上でも必要である。しかし強い結びつきは同時に、暗黙であり一般化された互酬性<sup>7</sup>を前提としており、対価を取ってのサービス提供に対する批判的になるかもしれない。ピア・しんぐうでの活動でもその一端が見られる。地縁型の組織が「地域からは離れられない」ということから一般化された互酬性と同時に、強い義務の圧力があるのに対し、テーマ型の組織は義務がなく互酬の対象とみなされない。ただ個人主義の強まりの中で、新たなつながりを再構築する上で、価値観の変化も起きている。牛建理事長は10年かかったというが、これも価値観の転換には不可欠な時間かもしれない。

#### 第4節 地縁型組織の発展

かつての地縁型組織は強い共同意識と紐帯があり、当該地域での生活の持続可能性を保障していた側面がある。共同の概念には共有地（コモンズ）を地域レベルで管理することも含まれている。共有地の利用は地域住民が自ら管理するものであり、明治になって近代的な土地所有（藩有地の国有地への編入など）の中で、入会権として認められてきたものである。この結果地域のコモンズの利用に様々な制限が設けられ、その枯渇を防いできた半面、これを維持するコミュニティの共同意識が薄れたり、参加する人の数が減少した場合、維持が難しくなる。

---

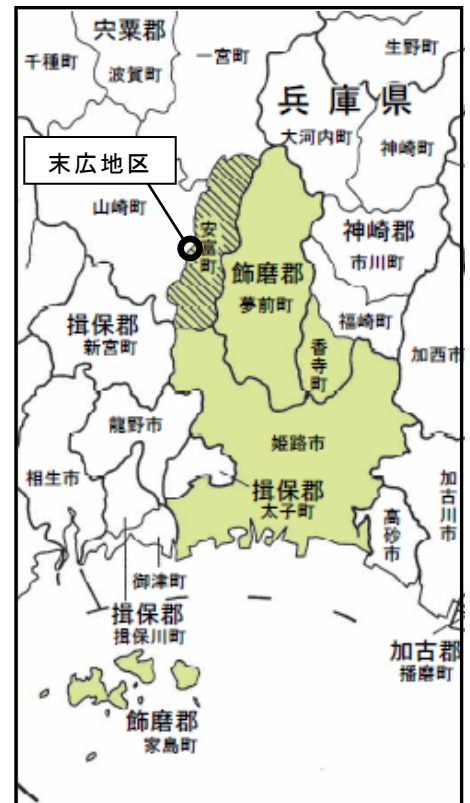
<sup>7</sup> 他者のために行動した場合、その相手から恩恵や報酬が得られなくても、回りまわって自分の利益に成ると考えられること。

人口減少とコミュニティ活動の市場化、公共化の中でどのように地域が共同意識を維持し、また強化していくのか。地縁型組織を自治会など限定せずに多くの組織を巻き込みながら、住民の参加意識を高める方法がある。現在の制度での自治の可能性を旧安富町の末広地区の事例で考えてみる。

### 1. 末広地区の概要と活動について

末広地区は 2006 年に姫路市と合併した旧安富町の中部に位置する。2007 年 3 月現在で 94 世帯、319 人の集落である。高齢化率は 28.5% である。安富町の人口は減少しているが、末広地区は唯一僅かであるが人口が増えているという。

第 4-4-1 図



第 4-4-1 表 末広自治区人口構成 (2007 年 3 月)

	男	女	合計	構成比
0～14 歳	28	28	56	17.6%
15～64 歳	88	84	172	53.9%
65 歳以上	39	52	91	28.5%
合計	155	164	319	100.0%

出典:姫路市統計資料

昔から農林業が産業の中心であった。明治時代（宍粟郡富栖村大字末廣）には薪炭業で無税村を目指したこともあり<sup>8</sup>、また大正時代には飛行機を寄贈したこともあったという。こうした集落として一体となって改革にいそしみ、活動してきた歴史がある。

戦後の復興期、高度成長期には林業の需要が高かったものの、その後は農林業が衰退し、それに危機感を覚え、集落の改革を実施しようと 1983 年 5 月に行財政特別委員会を組織化した。その中で行財政を分離することを試みた。共有地は制度上財産区として維持されてきたが、財産区を解散し末広生産森林組合<sup>9</sup>を創設するとともに、これとは別に全世帯で組織する末広区を設立、さらに田畑を所有し農業に従事する末広区農会を独立して立ち上げたのである。林業、農業、住民という 3 分野に受益と責任を明確にした組織を作成したのである。それぞれには責任者を設けた（小林会長は自治会の責任者）。これを昭和の改革と呼んでいる。策定には繰り返し話し合いがもたれた

<sup>8</sup> 林業による収入で税を払い、個別の住民から税金を取らない方法で、富栖村では明治 34 年に村長となった吉田清治氏が 30 年後の無税村を目指し植林を進めたという（詳細は吉田氏の子孫で眼科医の吉田繁一氏のホームページに記されている：<http://www2.ocn.ne.jp/~hanryu/kakei.html>）。また宍粟郡各所でも試みられたようである。実際の無税村としては沖縄県国頭村奥集落が知られている（「沖縄ふれ合いの店 100 歳一奥共同店主任糸満盛也氏」2006 年 12 月 6 日付日本経済新聞記事）。

<sup>9</sup> 入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律に基づいて、入会権が消滅するとともに入会権者に所有権等が発生する。これにより、以前に薪炭などの採取場所であった入会地の高度な利用を可能にする。

が、短期間で決まったという。

こうした事態を踏まえ、さらに将来の構想が必要であろうとの意見から、1991年に末広地区振興計画策定委員会が立ち上がった。そして末広地区の将来構想、あるいは施設設備計画をまとめ上げたのである。

一方、旧安富町では1987年から安富町新しいふるさとづくり事業を開始した。町民主体のまちづくりを目指すもので、町内の各地区に新しいふるさとづくり実行委員会が設置された<sup>10</sup>。末広地区では各種団体、年代層を網羅した新しいふるさとづくり末広地区実行委員会が作られた。そして、2005年には自治会を法人化し、安富町の姫路市へ合併に備え、自治会の持つ資産の保全を図っている。

## 2. 末広自治会の事業とその推進手法

第4-4-2 図に末広自治会の組織図を示す。

第4-4-2 図 末広区自治会組織図



出典：http://www.suehiro.cc/jichikai/shikumi.htm

<sup>10</sup> 構成図は第2章第2-2-3図に示す。

末広地区振興計画策定以前は、区長（現在は会長に相当）がすべての権限と責任を持っていたが、現在は事業ごとに特別委員会で検討する分散型の意味決定システムである。一事業、一委員会が原則という。そして住民はいずれかの委員会に所属する。事業の運営主体や意思決定は、委員会が責任を持つ。事業について総会と自治会役員会で協議、決定すれば、自治会長が委員長を指名、6～10名の活動委員会を組織する。最終的な責任は会長が負うが、意思決定に住民の参画を保証し、事業の決定などは委員会が行う。そして最終的には総会に対して事業計画や予算、決算の報告は義務づけられている。事業が終了すると委員会も解散する。

財産区における行財政の分離のほか、マネジメントにおいても全員の参画を前提としたシステムを作っている。さらに地域の同好会等が行う活動など、人の群れをつくることによって活動を進めていく。一部の役員に責任を押し付ける方法とは違い、合議制が確立したことは組織として進んだ形と自らを評価する。

実際、住民意識も向上、活動に積極的に参加する気風が育っている。最初は大変と書いていても参加すれば楽しいこともあり、それを何回か経験する内に、誰かがやりたいという事業に対しての反対はなくなってきた。これは若い人にも言えることであり、黙っている方が得という雰囲気無くし、発言ができるようになっていく。とはいえ事業の負担を分散させようとしても、小さな集落であるため少数の人に委員長などの負担がかかっていることも問題点としてある。

ところで、特別委員会には、新しいふるさとづくり末広地区実行委員会が含まれている。前述のようにこの委員会は旧安富町における地域づくり事業の中心を担うものである。それを住民組織である自治会と連携させている。図には示していないが、委員会の下には、末広地区における18の各種団体を網羅している。末広生産森林組合、末広区農会の他、末広消防団、婦人会などである。これらは新しいふるさとづくり末広地区実行委員会の構成メンバーを選出、推薦する母団体である。つまり、地域の活動を中心で担う各種の団体が、ふるさとづくりの実行部隊でもある委員会にも関わり、自治会と連携する仕組みである。「自治会と表裏一体の関係の中で組織を作り上げてきた」と小林会長は言う。いずれも住民組織であり、そもそも縦割りの感覚で組織を区分することが難しいのかもしれない。

活動に関わる資金であるが、自治会に関連する各種の同好会や婦人会、老人クラブ、子ども会、消防団の活動について補助を行い、その財源として多数からの善意の預託金を基にして、末広ふれあい基金を1992年に立ち上げた。集落の財政では賄えない事業の助成を行う。収支は年間で30万円程度であり、780万円の積み上げがある。事業によっては、受益者負担もある。自治会費も月2200円と高額であり、自己負担がある。

次に事業に関連する資金であるが、例えばすえひろの里（里山林再生）と循環の森づくり事業、蛍と稚魚と人間が共生できるふるさとの川づくり事業などは国、県、市の補助金、助成金で対応している。事業に要する土地の利用はこれを担当する委員会が地権者と交渉し、またふるさと林道新設の場合は、ふるさと林道新設特別委員会が地権者から土地を買い上げ、旧安富町に寄附するとともに、道路を設置する交渉も委員会が担う。河川改修など大規模な国や県の補助事業の場合、1度に工事を行うことで

の混乱を避けるために、5年間に工事期間を延長し、1年間での工事の規模を抑えることもしている。この結果、工事に地元の小さな企業も参加することが可能になったという。

地区の大きな事業の一つである共同墓地公園の改修事業は9年を要した。地域に唯一ある墓地は以前には村の共有財産、入会地であったが、戦後は公有地として旧安富町が所有していた。繰り返しになるが、こうした地域の共有地をいかに管理しているかはコミュニティのガバナンスにも関連が深い。その整備の経緯であるが、高齢者が墓地へのお参りが困難になっているということから1994年に共同墓地の改修が提案された。住民アンケートの結果を踏まえ計画を策定、一戸あたり1000円を積み立て、資金が溜まると事業を進めるという方式で2002年に完成した。本来墓地の整備や改修は自治体や宗教法人、公益法人等が行うもので<sup>11</sup>、自治会による改修はあまり例がない。墓地の改修により末広区共同墓地公園として完成した。

さて、共同墓地には末広区の住民はもとより、末広区出身者も受け入れるものであるという。また共同墓地公園を子供たちと家族と一緒に年に1度清掃を行う。これらの点は末広区における「地域」のイメージは空間的な要素だけではなく、世代を超えて時間軸でも受け継がれていくものということを示す。共有地の管理に見られるこの地域のイメージは重要と考えられるのではないか。

広報については末広区ミニ通信の他、ホームページを活用している。参画と協働を進めるには情報の公開が欠かせないが、行政からの支援を得るためにも、町外の人にも広く閲覧が可能なホームページは相応しい手段である。とはいえその運営にはコストも必要である。まず2004年の兵庫県の補助で、ホームページを立ち上げた。自治会は事業が多くホームページの更新も頻繁になり、姫路市内の身障者グループの専門家の協力を得てリニューアルをすることになった。その経費として末広ふれあい基金と経済力を持つ末広生産森林組合からの寄付で賄った。しかし、月々の更新を部員だけで実施するには限界があり、協力を得たくともそのための資金がない。そこで、ホームページに協賛事業所というページを作り、広告を入れることでその掲載料を資金に充てたという。現在は15事業所であるが、これを増やし、更新を自助努力で何とかすることを考えている。

### 3. 地域との関係

次に地域との関係を考えてみる。自治会と一体となった活動が多く、地域に密着した活動であるため地域への影響は大変大きなものといえる。前述のように地域意識の向上が大きいと思われる。小林会長はこれを「ヨソモノ・バカモノ・ワカモノという方々が台頭してきた」と言う。組織に活力を与えるのは参加であり、その中で積極的に発言して村づくりへと賛同するような層も育っている。具体的には、今年の末広ふれあい祭の主要行事として、8組それぞれ自慢のメニューをつくって、誰でも食べにい

---

<sup>11</sup> 墓地、埋葬等に関する法律によると、墓地の経営には都道府県知事の許可が必要である。兵庫県では巨魁に関する詳細について、墓地、埋葬等に関する規則を定めている。規則には経営者の制限を設けていないが、永続性、公共性などの観点から自治体、宗教法人等に限定されることが多い。

けるということを行ったところ、全員が参加したという。この他、イベントとしては、新しいふるさとづくり実行委員会が実行している新春の集いでは、会費制で地域の各種団体の代表者、すなわち町長や町議、小・中学校長、県民局長なども参加している。地域活動に広く行政などの組織が関わっていることを示す。

では、具体的に他の地域の団体との関係を示す。

学校の関係では、地元の安富北小学校区の小学生、中学生の地域に学ぶ体験活動の支援を実施している。学校以外でも小学生が関わる各種イベントにも参加している。例えばもちつき大会は老人会にお願いし高齢者と子供たちが一緒に参加し、生産森林組合の人と一緒に椎茸菌打ちをする、などである。子供たちの家族の誰かが活動に日常的に様々な村づくり活動に参加しているので、子供と一緒に活動することができる。これは小中学生の地域に学ぶ体験学習支援組織となっている。

さらに安富北小学校区には教育基金がある。1956年、安師村と富栖村が合併して、旧安富町が発足したが、その際に旧富栖村の財産を処分した。先人がこれを全額住民に配当するのではなく、教育基金として残し、農協の出資金とした。農協の出資金であれば簡単には解約できない。多いときには8%程度の配当があったというが、現在は2%の配当を受け取っている。そのお金で修学旅行、バスの乗車旅行、スキー教室、運動会などの費用を負担している。学校は子供との関係以上のつながりがある。他にも見守り隊の活動やPTAも前述の18の団体の一つであり、地域活動に位置づけられている。

他にも、警察については、防犯委員だとか交通安全委員を自治会が推薦している。経済関係では農協の理事、総代、協力委員を自治会が推薦をして出している。

#### 4. 合併によって埋没しないために

旧安富町は合併し姫路市になった。このことで変化も出始めている。小林会長も「末広の自治会の幹事として出ていく中で大きな違いがあると感じている」という。姫路市の連合自治会は各種の事業メニューを市と交渉でつくり上げてきた。例えば自治会の払う街灯の電気代を請求すれば返還される事業や、連合自治会に対する地域コミュニティ活動助成金など。後者は1事業に対し25万円まで助成されるというが、従来からの各種団体も参加する安富北小学校の運動会で申請したところ、教育活動であり助成できないとされたのである。そこで資料を持参し、交渉しようやく助成が認められた。これだけの努力が必要である。

事業のメニューはあっても、企画立案から実行、報告までを事業として完遂しなければ助成、補助もない。旧安富町の時代、自治会や集落に役所からの事業に関して声をかけてもらうこともあった。姫路市になれば活動する集落とそれ以外での地域間格差、コミュニティ間の格差が生じるのではないか。末広地区という集落だけではなく、旧安富町も含めて、姫路市53万人の中に埋没する心配が出てきている。そこで小林会長は旧安富町全体の自治会も含め、取り組みを再構築する必要があると感じている。

姫路市では小学校区を中心とした活動が多い。自治会や連合自治会も小学校区を単位としている。旧安富町では2小学校区になるが、末広区のある安富北小学校区には

世帯数が少なく高齢化に対応できないかもしれない。むしろ中学校区（旧安富町は 1 中学校区）で 1 つの組織として助け合う方がよいと考えている。現在、他の合併市町と同様に、旧安富町にも姫路市の地域事務所がある。しかし所長権限はほとんどなく、本庁へ取り次ぐということが主な業務である。むしろ連合自治会の方が、交渉力があると思われる。

そこでもう一つの手段として、姫路市議会に議員を送り込む、という方法をとっている。姫路市は合併協議会で、合併に際し議員数について定員特例を採用した。これは姫路市の議員定数 43 名に、香寺町 2 名、安富町 1 名、家島町 1 名、夢前町 2 名の選挙区を設け、姫路市議会の定員を 49 名にするものである<sup>12</sup>。これまでの町議であれば末広地区からの「代表」を出すことができたが、今後は安富町（地域）の代表となることが求められている。末広地区から姫路市議員となった川西氏は、15 年前に安富町議に 39 歳で初出馬し、その後 4 期をトップ当選で飾っている。旧安富町時代には 12 人の議員定数に川西氏を含め 2 人の議員を送り出していたというように、末広地区では選挙を村おこしとしてボランティアを駆使して活動してきた。こうした政治的な面も使い、20 年の村づくり活動のノウハウを駆使し、旧安富町全体の地域おこしにつなげていく<sup>13</sup>。

現在、安富北小学校の生徒数は 50 人だが、これを 100 人にしたいという。そのためにとみすを考える会という委員会を設置、また町営住宅団地（現在は姫路市営住宅）を造成、グレードの高い住宅を建築し、それを生産年齢の人に入居してもらおう、と考えている。地域の資源を活用し、地域の良さを活かしながら、過疎からの脱却を図ろうという方向にも進んでいる。これが本当の意味で埋没しない方向であろう。

## 5. 中山間地域での地縁型組織の可能性

自治会を村づくりのための組織と再編した末広地区はその手法をもって、旧安富町全域の地域づくりと過疎からの脱却を目指している。自治体の合併は地域に様々な課題を突きつけるが、同時にそれをチャンスと捉えることもできる。大きな自治体の一部になり、安定した財源になることは一つの利点である。今後、国によるば撒き行政が難しくなり、財源の地方移転が進む中では、産業や人口の集積で恵まれ、収税力のある都市の自治体の一部となることで、その分配を得ることができるからだ。とはいえ国による分配では、税の負担者による監視が行き届かないが、地方自治体での分配の場合、税の負担者への説明が十分なされなければならない。都市の税の負担者は、同じ市内の中山間地域へ分配をよしとしない可能性もある。

こうした中で、地縁型組織がどのように発展するべきか。末広地区の事例は示唆に富む。

第 1 に、組織の明確化とその上での連携である。昭和の改革により、末広地区では

<sup>12</sup> 神戸新聞 2004 年 7 月 24 日記事、及び 2005 年 3 月 26 日付記事。在任特例を採用して、既存議員そのまま上乗せすることもできるが、この方法を採用した自治体は議会の肥大化を批判されている。

<sup>13</sup> 「末広地区に頼めば何とかしてくれるという思いが安富町の行政にはあったようだ」と小林会長は語る。現在山林区の地籍調査を行っているが、これも合併前に末広地区が要望を出し、町でも事例ができればモデル化し、他の地域でも進めることができるとして実施されたものである。



従来の経済的なつながりである入会地の管理と住民の集まりである自治会とが一体となった地区の体制から、経済活動を担う生産森林組合と農会、住民の集まりである自治会とを分離した。これは受益と責任とを明確にし、意思決定を行うことを容易にするものである。ただ多くの構成員が重複しており、地域の活動では連携することになる。

一方、行政との関連が強い（行政が設置した）新しいふるさとづくり末広地区実行委員会を自治会の中に位置づけた。行政からの信頼を高めるとともに、自治会独自の新たな取り組みを可能にした。この委員会のメンバーを森林組合や農会が選ぶということで、地域活動に直接これらが地域の組織に関わり、また責任が生じる。例えば、ホームページ更新に生産森林組合が資金を提供したこともその一環である。

以上の重要な点は自治会を中心として新たな連携が形成されていることである。組織を明確化するだけでなく、それらを結びつけるための仕組みを工夫して取り入れている。

第 2 に、全員参加と自己負担の原則である。集落規模が小さいことにより、住民はいずれかの活動に参画することになる。こうした原則は、住民の地域活動のための能力を高めることになり、活動を通し連帯感を強める。直接民主主義の方式であり、個人の自己責任を最大化する。自己責任の最大化は受益のための負担を生じる。末広区共同墓地公園整備事業における自己負担がその例である。

自己責任は自分勝手な行動を自己の責任で行うというのではなく、公共における公民としての活動への責任である。伝統的に末広地区には公民としての意識が強くあったと思われる。安師村との合併に際し、全ての財産を住民で分配するのではなく教育のための基金として残したことから伺うことができる。こうした公共に対する意識の高さが背景にある。

第 3 に、個性で突き抜けることである。小林会長は「出すぎた杭は打たれない」という。出すぎた杭になるためには、新しい意見を取り入れ、新たな試みに果敢に挑戦することが必要である。前述の末広地区出身の川西議員の初出馬の際も、比較的若い選挙参謀を中心に従来とは違う選挙運動を展開し、当初は抵抗があったものの成功を収めたという。他にも若い人がものを言える環境を整備してきた。こうして、末広地区の活動は出すぎた杭となったがゆえに、それをモデルと考えるところも出てきている。国が進める地域再生、都市再生の事業も、既存にとらわれず出すぎた杭をモデルとして示そうというものであり、末広地区のあり方は地域間競争の激化という時流とも一致する。

第 1 章でも述べたが、中山間地域は衰退という状況を前に立ちすくんでいるかのようと思われる。今後人口が減少する中で、厳しい状況になることは確かである。しかし末広地区は小学校の生徒数を 2 倍にしようと考えするなど突き抜けた発想でこれに対応しようとしている。



## 第5節 行政と協働で地域資源の活用

中山間地域にも多くの地域資源がある。美しい自然、景観はもとより、歴史や文化、伝統、産業技術である。工業化に伴い大量生産に適した海岸付近の平野が農業から工業へと産業構造を変化させ所得を上げる一方、海外からの輸入により林業や鉱業、あるいは養蚕など中山間地域にあった産業が駆逐されてきた。中山間地域には海岸平野部とは異なる豊かさを有していたのである。中山間地域に残る近代までの地域資源を活用することが、地域の競争力を向上させることになる。

地域資源の活用には、地域の住民や事業者による企業的な取り組みの他、個人の所有としてではなく広く公共財と捉え、行政と二人三脚で活用し、地域の発展とビジネスに活かそうとすることもある。自然や町並み、景観など所有者が明確ではなく、多くの人の協力がなければ維持することができない地域資源の場合、これを活用し持続可能な仕組みを作り上げるには行政との協働が不可欠である。

こうした取り組みの事例として生野まちづくり工房「井筒屋」を紹介する。

### 1. 生野まちづくり工房「井筒屋」誕生の経緯

生野まちづくり工房「井筒屋」(以下、井筒屋)のある朝来市は 2005 年に生野町、和田山町、山東町、朝来町の 4 つの町が合併して誕生、兵庫県のほぼ中央部に位置する。特筆すべきは 2006 年版の東洋経済の全都市住みよさランキングで県内第 1 位(全国第 26 位)であったことである。同ランキングは安心度、利便性、快適性、富裕度、住宅水準の指標を数値化して順位をつけるもので、2005 年版では 15 位だったためランキングは落としたものの、こうした生活の質で高い水準にあることは疑う余地がない。

その生野町、かつて生野銀山で賑わっていた。生野銀山は 807 年に発見されたとも伝えられ、2007 年は開山 1200 年にあたり行事なども予定されているという。銀の他、錫や銅を産出し、幕府直轄地として、そして近代以降は三菱の傘下で操業を続けたものの、1973 年にはコスト上昇に耐えられず閉山した<sup>14</sup>。その間の積み上げた富により生野の町では文化が栄え、生活の質も大変高いものであった。「地域の独自性に誇りをもつ気風は今

第 4-5-1 図



<sup>14</sup> 銀山は史跡として残っており、坑道の見学ができ資料館も整備されるなど観光の拠点となっている。また三菱マテリアルの精錬工場がある。

も生きている」という<sup>15</sup>。だが閉山後は急速に人口が減少し、合併時には約 4800 人とピークの半分にまで減ってしまった。

人口減少が続く 1994 年、町の総合計画を策定するにあたり、住民の参画を促進することの重要性が認識され、住民と町の職員とがテーマごとに話し合い、総合計画を 1996 年に策定したのである。この住民参画の機運をそのままに、総合計画を実施するうえでも住民の参画が必要との理念の下、1997 年に地域づくり生野塾が発足したのである。地域づくり生野塾は、行政と住民とが協働して、イベントの企画や整備計画の策定など地域の活性化に向けた成果を挙げていた。また口銀谷の町並みの保全や活用についても活動していた。

1998 年には口銀谷地区約 170ha が兵庫県景観条例歴史的景観形成地区に指定され、翌年に口銀谷の町並みをつくる会が発足した。それ以来、町並みの調査やシンポジウムの開催、ニュースレターの発行などを継続してきた。そして行政側は鉾山町の風情の残る景観を残すため、国の補助事業メニューを使って町並み整備を進めていた。

そこへ、空き家となっていた住宅の所有者が、町並みづくりに生かすことができるのなら、ということで土地建物を無償で町に寄贈することになった（1999 年）。これが現在の井筒屋である。建物の主であった吉川家は、江戸時代には井筒屋を名乗る山師であり郷宿を営んできた<sup>16</sup>。建物は 1832 年の建築であり、歴史的にも貴重で由緒正しいものであった。また当主であった吉川氏が残してきた数々の品は、資料的価値もあるが、その整理はまだ十分ではない。

1998 年には基本設計のワークショップを開催、計画段階から住民と一緒に基本計画の整備方法や管理運営のあり方も含めた計画づくりを行った。ワークショップは口銀谷の町並みをつくる会や地域住民、関心がある人などが集まるオープンなものであった。2001 年に実施計画を策定、この際もワークショップで中身を詰めたという。その間にもおひなまつりを開催するなどイベントで関心を集め、また実際に手伝いをする人々が集うようになった。つまり、地域の人々は空き家や町並みに以前より関心を寄せていたのであり、行政としてはそれを活かすだけでよかったのである。2002 年から改修工事に入った。この改修工事にも住民が参加している。そして 2003 年 6 月に完成した。これが生野まちづくり工房「井筒屋」である。



生野まちづくり工房「井筒屋」



銀を運んだトロッコ道跡

<sup>15</sup> 神戸新聞 2002 年 1 月 5 日付記事。

<sup>16</sup> 山師は直轄地であった生野奉行所（代官所）から採掘権を与えられた銀山の経営者。また郷宿は、奉行所（代官所）に出頭した者のための宿である。

## 2. 井筒屋の運営といくの銀谷工房

井筒屋の運営については基本設計の段階で住民と一緒に考えることになっていた。当初、行政側は町並みをつくる会に管理を任せることも考えていたものの、十分な組織化がされていないことから、これも難しい状況であった。

もう一つ重要な主体が登場する。それが 2002 年に結成された、いくの銀谷工房である。特産品である生野紅茶の生産過程で廃棄されようとしていた粉茶をもらい受け、それを使ってクッキーを作ることになった。代表の斉藤敬子さんによれば主婦の発想である。斉藤さんも口銀谷町並みを作る会の一員であり、生野で何かを作りたいという思いがあった。

いくの銀谷工房、地域の区長、地域づくり生野塾、そして口銀谷の町並みをつくる会のメンバーが集まり、井筒屋運営委員会を立ち上げた。最初の段階では行政が予算を出し、実際の運営部分は運営委員会が行う方法で、1、2 年が経過した。その後、指定管理者制度を利用し、運営委員会に委託する予定という。

現在は 12 人のメンバーを抱えるまでになったいくの銀谷工房は井筒屋を舞台に、活動を展開する。工房自身が自分のできることをする、全員が同じことをしなくてもいいというグループである。あられを作ろう、ゆずでジャムを作ろう、小物もお土産にできるものはないか、ということの手にとって買っていけるものとして作って並べた。オオサンショウウオをモチーフとした小物類など小物もあられも自分たちの手づくりにこだわっている。アイデアはある。だが運営するに十分な資金が今はない。やっとなんか少しずつお金をもらえるようになっている。

いくの銀谷工房のもう一つの活躍はイベント企画である。七夕や口銀谷ひなまつりなど地域に伝統的にあった祭りを井筒屋で再現、これは評判となり地域に拡大した。活動拠点ができたからこそ行おうというものである。おひなまつりは 4 軒に声を掛けて参加を呼びかけ、翌年（2005 年）には 50 軒になり、今年は 75 軒の住民が参加するようになった。これを楽しみに観光客も大勢訪れるようになったのである。また、七夕祭りは、2006 年に全国近代化遺産活用連絡協議会・第 9 回総会フォーラムが開催される事を機会に、町中に七夕飾りを立ててもてなすことを斉藤さんが計画、住民の参加を得て、運営委員会が中心となって笹竹や飾り物を配布したのである。これには地域の 120 軒以上が参加したという。

住民からも声がかかって、5 月には 100 年前のものが出てきたという銀谷の童を飾り、9 月にはお月見、12 月には餅花を飾った。軒下 100 本もの餅を飾るのである。もちろん全ての家に関わるわけではないが、少しずつ広がっているという。井筒屋を中心としてイベントの輪も地域へと広がり、地域のアイデンティティを作るうえで寄与している。

さて、実際の運営について金銭的な面も含めて具体的に示す。



吉川家に残る銀山関係の資料



井筒屋運営委員会は法人格を有していない。実績を評価し、指定管理者として井筒屋の運営を委託しようというのである。運営委員は4団体から出てきた約10名。当初よりも減ったという。この中で男性2名、女性4名で、原則1人ずつローテーションを組んで管理する。ただ人が多いときは手助けも必要になる。予定表を見て団体の到着がある場合、町並み案内され、最後にここでお茶の接待をするという形になる。このように、実働ではいくの銀谷工房がかなりの負担をしている。斎藤さんも実際には週2回程程度の出勤であるという。そのため見直しは必要と感じている。

予算であるが、委託料は年間287万円で、この中にはイベント開催に関する費用30万円も含まれて。また人件費は時給800円換算で1人分を計上している。つまり手伝いに来る人はボランティアということになる。

日常の業務は、いくの銀谷工房が製造する手作りグッズの物販がある。この売上は運営委員会ではなく、直接いくの銀谷工房に入る。そして、いくの銀谷工房は運営委員会に月額固定で使用料を支払っている。売上からグループに手当てが渡されるがその額は決して多くはない。だが、斎藤さんは、全くボランティアでは続かない、例えば1000円のお金でも頂ければ頑張ろうという気持ちになる、5000円分働いているようなものでも楽しみになる、と言う。最初からコミュニティ・ビジネスを狙っている。

手作りグッズを巡り興味深いのは、身内で商品を購入することもあるという。身内で買い、土産物として知人に渡す。一見不合理にも見えるが、良い商品であり自信があるから商品として渡す。これが宣伝になり、ブランドになれば良いという考え方もある。それがまたいずれ自分に返ってくるという考えであり、ここに一般化された互酬性が見られる。

また展示が可能なギャラリーがあり、これは無料で貸し出している。生野町内の人のための建物であり、広く利用してもらいたいという意味である。そのため予定は先まで一杯である。ただギャラリーで物販を希望する場合は売上の10%の手数料として取る。他にも公開講座なども開催されたり、会議室も利用されている。その意味で地域のコミュニティセンター、あるいはまちづくりセンター的な役割も果たしている<sup>17</sup>。

もちろん、一方で井筒屋には観光拠点という役割がある。お土産を買い、中を見学する人が多いことは言うまでもなく、町並みを案内するボランティアの出発点でもあり、到着点でもある。ここを訪れる観光客の数は年間で1万人を超えると思われる。ここは観光施設の顔とまちづくり施設の顔を持つ。



囲炉裏

### 3. 町並みを創ること

<sup>17</sup> 国交省の町並み環境整備事業の補助メニューの集会所の位置付である。交流施設、まちづくりや町並みづくりの拠点として条例を整備した。

井筒屋の建物は 2005 年に国の登録有形文化財（建造物）に指定された。口銀谷にはまだ多くの古い建物、価値ある建物が残されている。

町並みを案内するボランティアである山田氏は、口銀谷は江戸時代、明治以降の近代化されたものが混在して町並みを構成しており、古い建物が点在していると言う。江戸時代の建物では、元山師の住宅や家具屋、明治以降では明治 9 年建設の官舎、日本人の手になる洋館、偽洋館、トロッコ道などが重要なものである。

個人宅である場合も多く、町並みを維持するためには所有者の理解が必要である。ところが、実際には住宅の保存に十分な理解が得られなかったり、都市に出て管理する人が居なくなるなど、課題が多い。口銀谷の町並みをつくる会は、理解の手助けをし、町並みを維持する風土を作ることが必要になる。会の最初の仕事は古い家を取材しマップを作成したことである。古いうちの良さを知らしめるイベントとしてシンポジウムを開催している。文化財への登録も保存の手段である。そして建物だけではなく記憶も消えていこうとしている。鉾山経験者が確実に減少しているのである。

意識を喚起するという意味で、今あるものを生かして銀谷まつりを開催した。これは 2000 年に中心市街地活性化計画を立案する際の話し合いから生まれた。町並みと商業活性を結びつける、つまり、町並みを残すためには、この町並みを使ってお金になる、人を呼ぶことができる、ということを示す必要があるからだ。これまでに 5 回実施する中で、これまで参加してこなかった商工会の若手からも、盛上げ隊という組織ができ、自分たちの拠点で展示をするなど関わるようになってきた。

このように、民のレベルでは確実に輪は広がってきている。とはいえ自治会との関係はまだ十分ではない。例えば、いくの銀谷工房では、作業に対し手当てを出すのが、これに対して、ボランティアでやるべきという声もある。また井筒屋でものを売っていることへの異議があるという話も出ている。

そうした声を撥ね退け、活動を軌道に乗せるにはやはり行政の支援が不可欠であった。行政もまちづくり拠点として、観光拠点として整備することを政策提案としていたからである。そのコンセプトに、生産とおもてなしがあり、それをいくの銀谷工房は見事に果たしていたのである。

#### 4. 合併と行政の関係

井筒屋という拠点を整備し、イベントを行い、町並みを残す。地元にあるものを発掘していくことも、しかし合併によりやりにくくなったと言う。意思決定の踏み台が余分に増えたようにも思えると言う。イベントを含め、「井筒屋」での経済効果も旧生野町の範囲であるからこそ実感できるものである。それゆえに行政の支援もあったといえる。だが、朝来市となり市全体への波及効果を問われることになる。

行政の有形無形の支援は、斉藤さんも感じている。いくの銀谷工房ができる時、直接補助金の支援は受けてはいない。だがソフト面で行政が常に応援してくれたと言う。行き詰まったときに役場へ出向く、その時手助けしたのが役場の職員であった小島公明氏（現在は朝来市企画部）であり、支援してくれたのである。文字通り電話一本で駆けつけてくれたという。小島氏の後も役割は引き継がれており、担当がいらない場合

でも代わりの人が対応する柔軟さも持ち合わせている。個人的な付き合いが残っているのだが、これが許されるのは町という小さなエリアであったからと思われる。旧生野町であればこそその行政と住民の近さである。小島氏は、こうした関係は地域づくり生野塾で育まれたという。住民と行政とが一体となり、参画と協働の下での総合計画を推進してきた成果である。しかし裏を返せば行政に頼るといふ風潮が大きかったともいえる。鉾山という恵まれた資源を持ち、資金面でも頼りがいのある行政だったとも。

合併し朝来市となった今、行政との関わり方も変化しなければならない。ワークショップを通し、また協働の作業を通し、長く育まれたがゆえに、その文化を合併した他の地域に持ち込むことが可能なのか、あるいは理解されるのか分からない。口銀谷はマニュアルには頼ることのできない街づくりの積みあげを継承し、拡大させることの課題に直面している。

解決のためには他の事例も吸収することが必要になるだろう。同じく朝来市を構成する和田山町にも景観条例歴史的景観形成地区があり、交流などを通し、合併によるメリットを享受することも考えられる。ノウハウを公開することに躊躇いがあるかもしれないが、まちづくり個性であり、真似することができないのであり、交流によるメリットは小さくない。またワークショップに頼ってきたために、広域での戦略的な思考が十分ではないが、合併を広域のマーケットを獲得する機会とすることもできる。

## 5. 行政と協働によるまちづくりの可能性

旧生野町に見られた行政との協働は、小さなエリアであるからこそ可能であった側面は確かに強い。また旧生野町が鉾山からの厚みのある地域資源を受け継いできたことも事実である。

現在、中山間地域の自治体では交流人口による活性化に期待を持っている。それは自らの地域資源を持続可能にしながら、地域を発展させる方法と思われているからで、旧生野町の手法は十分に参考になる部分がある。

第1に行政との協働は有効な手段である点を強調する。地域資源を公共財と位置づける場合、その活用には地域において公共財を供給する役割の自治体との協働は不可避でもある。井筒屋の場合、寄贈という形で私財が公共財となってから、動き始めたのである。公共財となれば国からの補助メニューもあり、整備が容易となる。行政のハード面での整備の一方で、協働によるソフト面での充実をはかる。

協働の進め方について、旧生野町では、総合計画策定において参画の手法を用い、ワークショップを重ねることでノウハウを蓄積し、その実施段階では、地域づくり生野塾が大きな役割を果たした。地域づくり生野塾には町の職員と住民とが一体で活動し、話し合ったことが互いの信頼に繋がったのである。



取材の様子 ※手前から小島公明氏、齊藤敬子さん、今井常雄氏（口銀谷の町並みを作る会会長）、山田さん

ワークショップの積み上げなどの手法は、手間を要し行政側では、予算と時間の制約のある行政はあまり歓迎されないかもしれない。そこで重要になるのが、小島氏のように信頼関係で結ばれた職員とのパートナーシップである。もちろん、注意しなければならないのは、別の面からパートナーシップを見れば、癒着にも、談合にも近いことである。

例えば、井筒屋の指定管理者として井筒屋運営委員会が選ばれているが、委員会組織では法人格を持たず、責任の所在も不明である。なぜ指定管理者として選ばれたのかを適切に説明しなければならないだろう。もちろん経済合理的な説明責任を果たせばよい、というのではない。確かに「井筒屋」の場合、舞台が小さい町で実態（実体）が十分見えるために、経済合理的な説明が十分でなくとも、問題は生じないかもしれない。しかし、自治会などからの別の側面から問題視する動きがあるのも事実である。さらにパートナーシップが個人との付き合いではなく、組織化することも重要で、これが説明責任を果たすことに繋がる。

第 2 にビジネス性を持たせることである。事業を継続するためにはビジネス性が不可欠で、旧生野町が作成した町並みの保全と商業とを結びつける中心市街地活性化策は、その点で適切である。いくの銀谷工房のようにボランティアだけではなく、コミュニティ・ビジネスを目指すことも重要といえる。

ビジネスとして成立するためには、顧客が何を好むかのマーケティングを行い、それに応えていくこと、またブランドを確立することが必要となる。いくの銀谷工房では、お客が欲しいであろう手作り品にこだわり、銀谷工房というブランドを確立するために、良い商品を提供しようとしている。銀谷工房のシールを張った限りは商品であり、自分たちが作ったものでも、必要であれば必ず購入する姿勢からも窺われる。

また斉藤さんのビジネスセンスは、いくの銀谷工房の発展のためには、周りも発展しなければならない、というところにも表れている。例えば、井筒屋で喫茶コーナーを設ければ、休む人も多くそれなりの儲けが出るであろう。だが、あえてそれを行わず、近くの喫茶店に誘導しているのである。自分たちではできないから、という側面（いくの銀谷工房は自分たちができることをする、というのがモットー）もあるが、周りの店を潰すことが、結果的にまちを衰退させ、自らのビジネスに負に働くと考えているのである。

第 3 に多様な参加者を得ることである。井筒屋で始まったイベントが、あたかも波紋のように急速に広がった点が見逃せない。そのために水面下での努力は大変であろうが。地域コミュニティだけではなく、商工会など経済団体も加わるようになったことも大きい。「井筒屋」では初期段階より、学識者や建築家の指導を仰いでいるが、彼ら彼女らもまた参加者として、どっぷりとここに浸っている。彼ら彼女らは広告塔でもあり、顧客でもある。多様なステークホルダーの存在が、準経済システムを支え地域を活性化させる上での大事な柱である。





## 第5章 都市地域における自立の可能性：コミュニティ・ビジネスの経営と課題

### 第1節 CB責任者からの聞き取り調査

第5章ではコミュニティ・ビジネス（以下、CB）のマネジメントの実態について、幾つかのCB責任者からの聞き取り調査を行い、これまでの諸研究の成果なども併せて大づかみに課題の整理を行い、その課題を解決する方策についての具体的な提言の素案を提示する。

兵庫県は阪神・淡路大震災後の雇用開発や地域活性の目的などからCBの起業や事業育成を実現するため「コミュニティ・ビジネス離陸応援事業助成」を実施してきた。1999年度から行っており、その対象は、①有償で行われている事業、②労働の対価を得られる事業、③利益はコミュニティに還元される、④継続して実施される事業—とし、明確にボランティアな活動と一線を画し、継続性のある新しいタイプのビジネスとして育てていこうとしている。

当初は阪神・淡路大震災復興基金を原資に被災地のみが対象であったが、事業の有効性から2002年度からは募集対象地域を全県域に広げた。初期においては事業立ち上げ経費300万円を2か年度にわたって助成、その後、400万円に増額され、再び300万円に減額、現在は最大2か年度200万円となっている<sup>1</sup>。この事業では資金を助成するだけでなく、中小企業経営診断士からコンサルティングを受け、事業の進捗とその過程で問題が発生すればその解決策についても相談できる仕組みになっている。さらにCBを始めようとする人や、CBで働いてみたいという人たちをガイドする「生きがいしごとサポートセンター」が、NPOに業務委託という形で兵庫県内5か所に開設されている。

99年度から2006年度までの8か年間でこの制度の助成を受けたのは143団体となっている。年間平均すると17.8団体となる計算である。最初は阪神大震災の被災地(当時は10市10町)に立地する団体が助成対象となっていたこともあって、この143団体のうち94団体は被災地で活動する団体だった。助成を受けた団体の多くは非営利活動法人であるが、法人格のない任意団体や企業組合、有限会社なども含まれている。

今回の聞き取り調査はコミュニティ・ビジネス離陸応援事業の助成を受けた団体から、それぞれ業種や業態、組織、立地などの異なるところを任意に抽出し、2007年2月、3月に実施した。対象団体は第5-1-1表の通りである。

聞き取り調査はあらかじめA4用紙6枚に作成した「ソーシャルビジネス、コミュニティビジネス等事業に関するマネジメントの状況について」と題するアンケート質問票を郵送し、それへの回答および関連事項を補足的に聴く形で進めていった。1団体おおむね1時間30分から2時間を要した。

---

<sup>1</sup> (財)21世紀ヒューマンケア研究機構(2004年)『被災地コミュニティ・ビジネス等に関する調査研究』p.10、兵庫県発行「コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」募集チラシなど。

第5-1-1表 聞き取り調査実施CB団体（五十音順）

団体名称	所在地	法人格	事業内容	助成年度
アジア女性自立プロジェクト	神戸市長田区	任意団体	フェアトレード	99-2000
(特活)いちじま丹波太郎	丹波市	NPO法人	農産品販売	01
こどもコミュニティケア	神戸市西区	NPO法人	病児保育	04
(特活)サポートセンター木立	加古川市	NPO法人	障害者支援	06
仕立屋MiKi	宝塚市	任意団体	障害者支援	04
写真映像研究センターびいた	神戸市中央区	任意団体	写真学校	03
(特活)新開地まちづくりエヌピーオー	神戸市兵庫区	NPO法人	まちづくり	03
(特活)にっち倶楽部	芦屋市	NPO法人	高齢者向け雑誌	2000-01
ひょうごんテック	神戸市長田区	任意団体	IT支援	04
(特活)マンション管理組合サポートセンタ	神戸市中央区	NPO法人	マンション管理	01
(有)リノベーションアンドデザイン	神戸市中央区	有限会社	住宅リノベーション	03

## 第2節 聞き取り先団体の活動概要

本論に入る前に聞き取り先団体がどのような事業内容、活動内容であるかを簡単に報告しておきたい。各団体の設立目標や活動目的については割愛した。(五十音順、カッコ内は聞き取り調査に対応した人を示す)

### <アジア女性自立プロジェクト> (代表 もりき かずみさん)

日本に出稼ぎに来たアジア女性の帰国後の就業支援を目的に、フィリピンの女性がつくる衣料品を日本で販売するフェアトレードの仕事を行っている。フィリピン以外ではインドネシアでも同様の支援活動を行っている。衣料品の縫製技術や品質維持は現地にいる日本人女性が指導している。

### <いちじま丹波太郎> (事務局長 君塚 昌俊さん)

旧市島町内の農家が生産した農産物や農産加工品を直営する直売所で販売するほか、1週間に5回、それらの農産物を2トントラックに積載し、神戸市灘区、東灘区、芦屋市、大阪・梅田に移動販売をしている。ここの特色は生産者がすべての価格を自分で付けること。農産品は一般には卸売市場でセリによって決まるため、価格形成に生産者が発言できないことが農業生産への不満となっている。これを解消し、同時に自己責任で価格決定を自ら行う仕組みづくりを実現。また米粉を活用してパン、うどん、ラーメンを生産している。

### <こどもコミュニティケア> (ちっちゃな保育所代表 末永 美紀子さん)

子ども病院の看護師の経験を生かし、病児保育を中心に住宅地の自宅(借家)を開放して事業している。病気を持っている子どもは保育所が預からない。するとその子の両親は働きたくとも働けないだけでなく、ちょっとした外出も思うに任せられなくなる。専門性を生かしてそんな子どもを積極的に預かっている。新しい保育所兼自宅を建築中で来年には引っ越す。行政からの補助がないため保護者の負担が大きくなるのが悩みの種。看護師、

保育士、栄養士など専門家がチームを組んでいる。

<サポートセンター木立> (所長 黒木 貴美子さん、事務局長 井上 田鶴子さん)

精神障害者の小規模作業所として弁当製造と宅配を続けてきたが、加古川市からの勧めもあってJR加古川駅前の寺家町商店街の空き店舗に新たに食堂を開設した。障害者の仕事や居場所づくりと、地域の高齢者向けの昼食サービスやイベントによる仲間づくりなども始めている。

<仕立屋MiKi> (代表 三木 節子さん)

障害のある人にもおしゃれ心と着やすさ、使いやすさを実現する衣料品や周辺の商品を開発・販売する。車イスに乗ったまま着られるマントや着脱が自由なスリッパなどを次々と開発している。機能を重視するとデザイン面がおろそかになってしまいがちだが、その両方を満足させるよう努力している。兵庫県グッドデザイン賞にも入賞している。

<写真映像研究センターびいた> (代表 松本 敦子さん)

女性の視点からのカメラワークとフィルム写真のよさの伝承を掲げて2年コースの“写真学校”を開設。募集するのは女性ばかり。写真を仕事に役立てようという人と子育てが終わり再び社会に出るまえに、何か専門性を付けたいという人が受講。芸術系大学とカルチャーセンターの中間を目指している。丁寧な個人指導がミソ。

<新開地まちづくりエヌピーオー> (事務局長 古田 篤司さん)

新開地商店街の“衰退”に歯止めをかけようと商店街の有力者などが設立し、外部の専門家や若者に運営を任せている珍しいタイプの団体。商店街のイベントや店舗のガイド、新しいお客の開発、そして空き店舗を戦略的に埋めていく方策の検討と実践を手がけている。狭義のお客は商店街のメンバーともいえる。

<にっち倶楽部> (代表 久野 幸子さん)

自分たちの親世代へのエールの交換の気持ちで発行した高齢者向け雑誌だったが、よく考えればそれは自分たちの将来の姿そのものだ。そんな気持ちで高齢者の素晴らしい生き方への祝福のメッセージに満ちた内容となっている。しっかりした読者をモニターに高齢者に必要な商品やサービスの開発を提案していくための知恵を絞っている。

<ひょうごんテック> (代表 吉野 太郎さん)

主にNPO向けのITサポートを目指す非営利団体。兵庫県内のNPOの集まりであるひょうご市民活動協議会(HYOGON)の技術支援ワーキンググループが独立し発足した。2004年の設立以来NPOのパソコン・インターネットの「困った」の支援を継続している。Web制作事業は実働メンバーの入れ替えのためしばらく休止していたが、最近他団体とも連携し、再スタートした。

### <マンション管理組合サポートセンター>（理事長 岩崎 裕司さん）

住民が交代制で役員になるマンション管理組合に専門性の高い知識や情報を整理し提供している。マンション管理組合にとって重要な仕事は大規模修繕。どの施工会社にも偏らず中立性を守って住民にプラスになるよう情報を提供し、管理組合をサポートしている。弁護士や司法書士、設計事務所など専門家のネットワークを持っている。

### <リノベーションアンドデザイン>（代表取締役社長 杉田 大輔さん）

古いビルなどを改造、改装し新しい利用にマッチした形に整備しなおすのが大きな仕事。ビルのオーナーのプラスだけでなく地域の再開発やまちの価値の上昇にもつながるケースもある。一般マンションなどの改装も手がける。お客との丁寧な対話が決め手となるとあって客数をむやみと増やせない。

## 第3節 共通する営業力の弱さ

コミュニティ・ビジネス離陸応援事業助成を受けている、いないにかかわらず、CBの実施主体となっている団体の常勤メンバーはそれほど多くはない。兵庫県神戸県民局調査（2005年）によると、年間の経常収入が1千万円から5千万円クラスのCB事業所の有給職員数は4～6人という答えがもっとも多くなっている。ただしこのなかには介護士を擁した介護保険事業者であるCBが含まれているため、これを除くと実質はもっと少ない職員で回していると考えられる。<sup>2</sup>

聞き取り調査や筆者の経験からいえば、有給職員が3人いれば多い方、5人もいれば“大部隊”という印象すら持っている。つまり団体の責任者であり事業の経営責任者でもある人ともう1人のメンバーの2人ぐらいで動かしているのが通常の間姿である。

そうすると、好むと好まざるとにかかわらず1人や2人の力が発揮できる範囲はわずかとなる。商品やサービスをつくることに精一杯で、営業のために外回りをするゆとりがほとんどないのが実態だ。事実、聞き取り対象CBの大半が「営業はまったく行っていない」「大事だということは分かっているが、誰もかかわっていない」と告白する。多くの団体は営業活動ゼロに近い状態で販売を行おうとしているわけだ。

やや教科書的な言辞になるが商品やサービスを生産し、それを販売する際に、産直的に供給側（メーカー）がユーザーに直接販売するケースはなくもない。しかし通常は卸し、小売の流通に乗せて販売していくことになる。商品の種類によっては卸しが省かれることもある。市場はその商品に対して購入するかしないかの決定が行われる空間だ。競争上評価が高いか低いか、もともとその商品にユーザーからのニーズがあったのか、（絶対的な）品質がどうか、価格はどうか—など、その商品はさまざまな角度からユーザーの照射を浴びる。つまり商品やサービスを真ん中において供給者と需要者が対話を続けているのが市

---

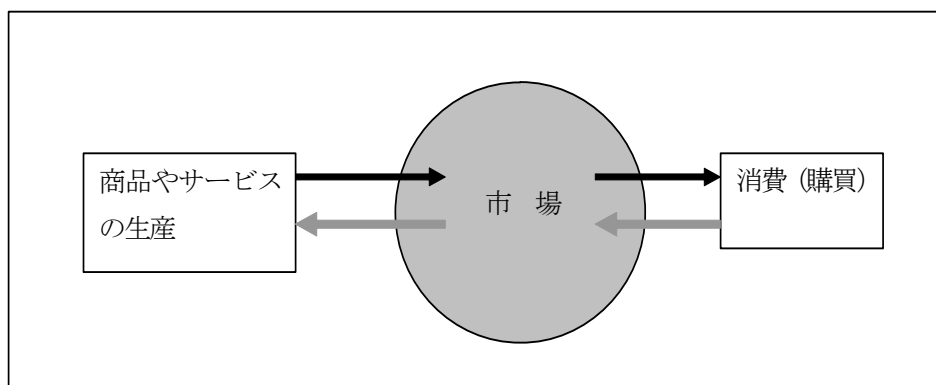
<sup>2</sup> 兵庫県神戸県民局・(特活)ひょうご・まち・くらし研究所（2005年）「新しい地域の担い手台頭—コミュニティによる神戸経済活性化の取り組み調査報告書」pp.12-17

場の機能である。

その対話を通じて供給者は商品・サービスの優位や劣位を知り、次の経営判断に生かしていく。

営業活動や販売促進活動をしていないというのでは、自ら卸や小売店を回って販売への協力を依頼したり、店舗側の考え方を知ったりする活動が出来ていないというわけだろう。第5-3-1図をもとにいうならば、消費から延びている灰色の線をキャッチすることを結果として拒んでしまっていることになる。ユーザーの声を聞かないでいい商品づくりを実現するのは難しい。営業・販売活動をしなないということは流通と消費の工程に関与しないということでもある。よほど魅力的な商品・サービスであれば、噂を聞きつけてお客の方からやって来ることもあるかもしれない。それほど魅力的でなければ、販売が成立するのはいわば商品・サービスとお客との偶然の“出会いがしら”的衝突で販売機会が生まれるようなものである。

第5-3-1図 生産、市場、消費の図



商品・サービスは常に不完全であり、不十分であってユーザーからの批判的意見によって是正され磨きかけられるものだとするならば、このお客との交流のパイプを持たなければ、CBは一体何を根拠にそれをつくっているのだろうか。このことはCBだけに特有な現象ではない。およそ市民活動的に動いている団体や障害者小規模作業所がつくるものも同じような傾向がある。これらの団体は生産力や開発力に一定の限界があるためやむをえないことかもしれないが、理由は何であれ、いったん市場に出してしまうと厳しい競争にさらされてしまい、生産側の論理は通らなくなる。

障害者作業所の商品づくりについて調査していた広島大学の障害者作業所支援システム研究チーム（2004年）の報告によると「商品やサービスの提供側は、『当作業所ではどのような製品が作れるのか？』ではなく、『何を作れば売れるか、どんなサービスが求められているか』と、常に買い手のニーズを考える必要があります」と指摘している。これは作り手が市場のニーズと関係なく、自分が作れるものだけを勝手に作っているという現状を変えていく必要性を訴えている<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> 広島大学地域貢献研究、障害者作業所支援システム研究チーム（2004年）「障害者作業所の新たな社会的役

この問題に早くから気づき具体的な対処をしてきた NPO もある。

コミュニティ・サポートセンター神戸（以下、CS神戸）は 1999 年度から 5 年間、神戸駅前の地下街・デュオ神戸にある神戸ふれあい工房の運営を神戸市社会福祉協議会から委託されていた。同工房は神戸市内の障害者作業所 50 数か所が製作した商品を展示販売する総合的な場所であった。CS神戸は消費者からの声や注文を丁寧に作業所にメモの形で伝えて、次の商品づくりに具体的に取り組めるような工夫と助言を行っていた。

商品に対する不満や消費者からの提案はきわめて重要な情報である。これまで作業所はどちらかというバザーなどで販売し、「作業所の商品だから買ってあげる」という消費者を相手にしていた。しかし、デュオ神戸はバザーではなく日常の商業空間であり、消費者のニーズに応えていかなければ売れない。作業所も CB 以上に営業活動にエネルギーをさけない団体であったから、CS神戸の助言は新鮮であったに違いない。

#### 第 4 節 間違ったマーケティング・広報観

聞き取り調査を行った CB 団体の多くが「お金がなくて広報、広告活動が出来ない」と嘆いていた。それはその通りだろう。新聞広告やポスター、チラシ、ダイレクトメールなど、どれを取っても大きな費用が発生する。余裕のあるお金などまったくないなかで、必要と分かっているにもかかわらずそんなことにお金が使えない。そして宣伝活動を半ばあきらめてしまう。

しかし、少し止まって考えてみたい。

もともとその CB のお客のイメージはどうなっているのか。どこに住んで、どんな課題を抱えて、どうしたいと思っている人がお客なのだろう。CB である以上、厳密な意味ではなくとも、自分たちの資源と手法を活用して地域や個人の課題解決をすることが大きなミッションであるに違いない。そのミッションから想定すれば、お客がどこにいるのか、どんな人なのか分からない、ということはない。

少なくとも、小さいエリアか、限定的なテーマに関係している人だろう。マスメディアを使ったり広範囲にダイレクトメールを送信するのは、投網を投げて魚を捕まえるのと同じことであって、CB のキャパシティーから見ても無駄なことではないか。CB には CB に合った広報宣伝の手法があるはずで、それを自ら考え工夫するところにマーケティングの発想が芽生えてくるのではないだろうか。

聞き取り調査では次のようなケースがあった。

リノベーションアンドデザインは 2006 年に、はじめて不動産を買う人を対象としたセミナーを行った。参加者は 7、8 人だった。じっくりとコミュニケーションが取れた密度の高い講習会となって、とてもよい相互の関係が生まれたという。リノベーションアンドデザイン社は NPO ではなく、有限会社だが古いビルのリノベーションを通して建物の活

用と地域の再構築を目指している。そういう会社の理念もゆったりとしたセミナーであればいやみなく伝えることができ、受講者をいずれお客にしていく可能性も生まれたようだ。

マンション管理組合サポートセンターはマンション管理組合への無料の相談会を随時開いている。よそのマンション管理組合からうわさを聞いたりしてやってくる。もちろん、こちらから管理組合を尋ねて、いわゆるセールスをして回ることもある。どのゼネコンやマンション管理会社とも無縁であり、中立的立場を強みとして信頼関係を構築している。

写真映像研究センターびいたは、入学者を募るために4月に体験教室を開催している。ここに来てこんなに丁寧に教えてもらえるのかと確認できて入学するケースが多いという。ある年に、母親が体験教室に来ていたが何か理由があったのだろうか、入学しなかった。ところが翌年になって若い女性がやってきて「昨年母が体験教室に来てとてもよったので、あなた行きなさいと言われた」と、娘の方が入学するケースがあった。

こうした方法が十分かどうかは別にして、この例に共通しているのはある意味で“口コミ”の範囲でもPRが可能であるということだ。CBは大量生産大量消費型ではないことは明らかなのだ。そこでは大型広告宣伝戦略などとは無縁であるし無意味であるのだ。伝えるべきことを確実に言語化し、顔の見える関係の人たちに伝えていけばよい。

もっとも必要な広報事項は、①団体の信頼性、信用性、②商品・サービスの安全性、生産の安定性と継続性、③商品特性として品質、価格、堅ろうさなどではないか。

大方の団体は実はこれぐらいのことは実施済みである。ただ、こうした作業を自分たちの経営マップの中にきちんと位置づけて、戦略的に行っているかどうかを振り返ることが必要である。

## 第5節 調査CBを2軸の座標で特徴抽出

今回、聞き取り調査を行った11事例のCBをXY軸上に展開して共通する特徴があるかどうかを検討してみよう。聞き取り調査は経営やマーケティングをさまざまな角度から尋ねていった。ここでは紙幅の関係からそのすべてを明らかにできないが、マーケティング的発想からお客獲得を目指して実際の行動に移している場合をX軸の右端に置き、まったく行動に移していないケースを左端に座標を取った。Y軸はお客のイメージがどれほど明確になっているかによって位置を上下させることとした。極めて明確になっている場合はY軸の上端にポイントし、反対にまったく明確になっていなければ下端に置くようにした。

11の団体をそれぞれの位置においたのが第5-5-1図である。

第1象限は「マーケティング実践行動をし、かつお客イメージも明確」なところ、第2象限は「マーケティング実践は乏しいが、お客は明確である」という層、第3象限は「マーケティング実践も乏しく、お客のイメージもあいまい」といったところ、そして第4象限は「マーケティングの実践が活発で、お客のイメージは不確か」というケースである。

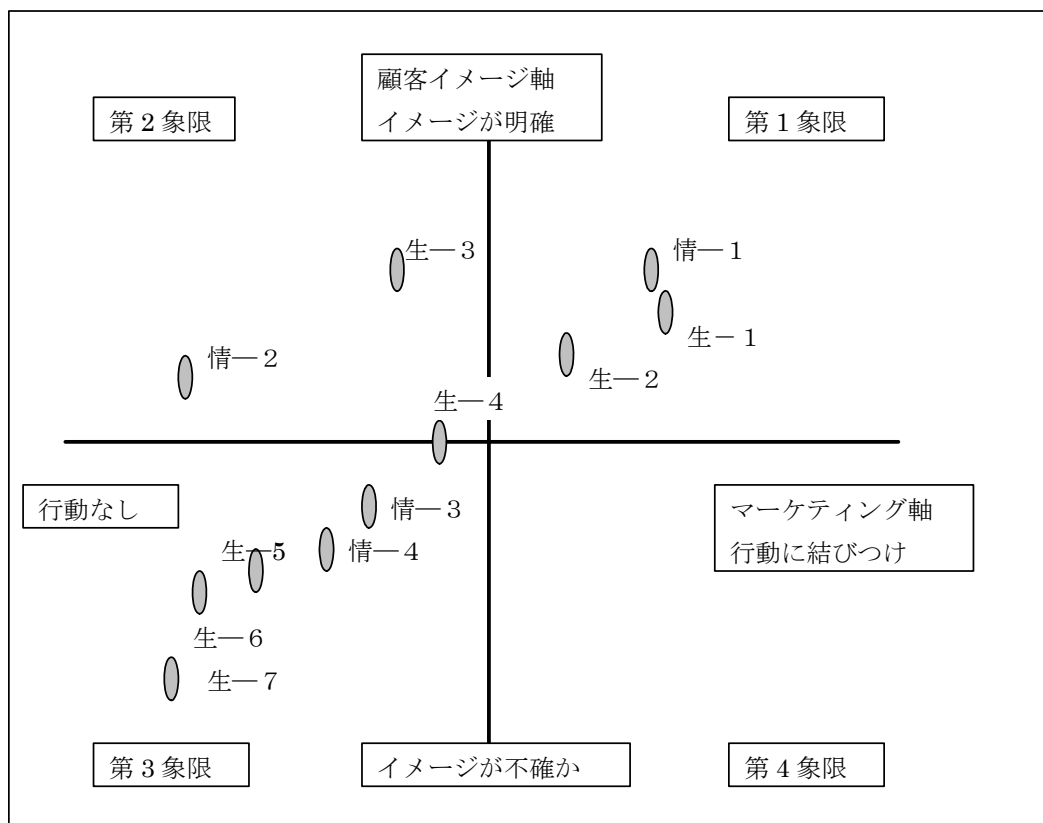
最後の第4象限はどの団体もマーケティングされていないが、これは当然のことであろう。お客のイメージが不確かで、つまり誰がお客になるのか分からないでマーケティングを活

性化できるとすれば妙なことになる。この象限に合致する団体はないと思われる。

さて、Y軸を中心において図を見ると、Y軸よりも左側、つまりマーケティングの具体的実践活動をしていない団体が相当多いことに気づく。マーケティング活動や販促活動、営業活動は、先に述べたように「必要と分かっているにもかかわらず人手がなくてできない」団体が多いことから、Y軸より左側の位置を占める団体が多くなるのがCBの特徴となっている。一方で、X軸に視点においてみると、X軸よりも上にある団体が5団体、下にあるのが5団体、そしてX線上に1団体があって“引き分け”となっている。お客のイメージを練り上げる度合いはざっと半々といえるのだろうか。

Y軸の左側の第2、第3象限にプロットされた活動について簡単に考えたい。このすべての団体がマーケティングを少しも実践していないわけではない。ただ、それぞれの活動を団体全体の活動戦略として位置づけているかということ必ずしもそうは見えない。むしろ思い付き的行動のように思える。その団体の活動が複数あるにもかかわらず、個々ばらばらに行われているように見えてしまう。有機的に限られた資源をうまく使ってお客の増加や売上の増大につないでいない。

第 5-5-1 図 マーケティング・顧客に関する 11 事例の座標図



注：生活関連商品やサービスを扱っているCB＝「生」、情報文化関連商品やサービスを扱っているCB＝「情」とそれぞれ表す。

座標図の「情-2」はずい分前からくらしに関する生活者のニーズをまとめて、商品開発を促す力に変えられないかという提案をしてきた。例えば年齢や生活スタイルに応じた



椅子はどのような椅子か、外出の際に体を支えるシニアカーのデザインをもっと明るく楽しく、などの意見を聞いたりしてきている。自分のところのお客のかなりの人数は住所も氏名も分かった人ばかり。本人の了解が得られれば市場モニターとして活用することも可能という。受身のお客から、発言しらしを変えていくお客という、アクティブなイメージへと変身させることもでき、CBの発信力が強まれば新しい展開が開けるかもしれない。

もうひとつ、「生-6」はアイデアを商品に変換するのは得意だが、それを販売ルートに乗せることに苦しんでいるように見える。意欲的に次々と商品の開発を続けている。しかし、前述したように、市場において消費者との対話が十分でない。それは不真面目だから対話をしないのではなく、消費者と接する面があまりにも少なすぎるからだ。販売の売り場をある程度の数を確保し、1か所の販売数量は少なくとも、売り場の数が多ければ一定の量が販売できる。これがまとまれば、消費者の意見も傾向が分かるし、なによりも次の生産計画を立てることができる。さらにお客の像を絞り込まないと、いま聞いたばかり話に飛びつくようなことになって商品の種類が広がるばかりになる。これは結局のところ在庫増、コスト増につながってしまう。

象限ごとに数えると、第3象限の「マーケティング実践も乏しく、お客のイメージもあいまいだ」がもっとも多い。マーケティングはともかくとしても、お客の絞込みはできている、と不満を感じる団体があるかもしれない。例えば、「情-3」はお客のターゲットはNPOや中小企業だと唱えている。この言葉は日本国民全部というよりは当然、対象を絞ってあるかのようにみえる。だが、実際問題としてはNPOも中小企業もとても絞った言葉であるとは思えない。第1次顧客候補といったところだろう。マーケティングの重要な視点のひとつは、供給側にいる自分から需要側にいる相手の姿がはっきりと見えるかということと、もう一つは反対に、需要側から供給側の自分の姿が見えているかという点だ。

「情-3」はこうしたことに気づいたのであろう、最近、理論とビジネス現場をつなぐような質の高いミニ講座を開催したり、NPOを対象としてニーズを探るアンケートを実施している。これらはまさに自分たちのお客像をしっかりとつかみ直し、ニーズにあったサービスの提供を構築しようとする試みであろう。本当に自分たちはどんな場面、どんな舞台で役立てるのかという具体的な活動イメージを見出そうとしているようにも見える。

## 第6節 コミュニティ・ビジネス調査から得た知見と提言

これまでCBについて大きく分けて2つの視点から実情について述べてきた。その第1は、CBが生産する商品・サービスの具体的な販売方策の進め方の欠如である。第2は、販売も含まれるがマーケティング関連の経営戦略のアンバランスについてだ。この節ではこの2つの課題を解決する方法について考え方の糸口を提起したい。

まず、営業力の不足、営業手法の未開拓など実際の営業活動を活発にしていこうと考えている。

調査したCBの中には、顧客との関係を大事に育てていくためには、むやみと量を増や

すべきでないとする経営上の判断をしている団体もあるが、総じて販路やお客の数を増やしたいという気持ちが強い。ところが人手がなくて営業分野まで回りきれないという悩みがこもごも話された。この経営全般の中でのさまざまな仕事や時間の割り振りをどうするか、そして営業の優先順位をどうするかは CB だけでなく中小・零細規模の事業者に共通する課題である。簡単に言えば、営業に向けるエネルギーの優先順位を上げていくことが必要だ。その心構えの上でないと、誰かが用意してくれるわけがないのだから、何もしなければ自然消滅するしか道はない。

その前提で当面必要な試みをいかに提言として示す。

## 1. 「CB見本市(仮称)」の開催

営業活動とは消費者や小売などの流通事業者との接触面を如何に増やすか、である。ひとつひとつは力の弱い小規模な CB であっても提供する商品・サービスが優れているならば、接触面を増やすことによって関心を集めることができるし、認知度を高めることも可能だ。またその接触面を利用して流通事業者や消費者から直接、商品・サービスへの評価を聞くこともできるだろう。さらに同じような商品・サービスが同一会場に展示されれば、お互いに刺激になり、相互に高めあう機会をつくれるかもしれない。

そうした観点から CB を一堂に集めた見本市を開催する。これまでも CB が展示ブースを設けて日ごろの活動を展示する催しはあった。これまでの催しはどちらかといえば CB、あるいは NPO の活動そのものを紹介するところに力点が置かれていた。活動紹介も大事だが、それにもまして「商取引」の場としての見本市を開催し、商談が起るような仕組みを用意しておく。

取引の場におカネの出し手、つまり投資、または融資の可能性を結びつける必要があるが、この点は第3章3節で課題として提示している。

かつてのむらおこし、まちおこし運動が活発に繰り広げられた頃は、まちおこし商品の見本市的な展示会が各地で行われていた。全国的には今でもこうした催しを通して産品を流通に乗せる工夫がされている。

## 2. 合同販売組織の設置

1 団体の CB ではとても営業を担当する職員を抱えられない。といってボランティアにそれを依頼するのは無理がある。どうしても有給の職員でないと「稼ぐ」という感覚になじみにくいものだ。1 団体で無理であるならば、5 団体、10 団体で共同して販売会社（販売 NPO）を持てばどうだろうか。商社といってもいいものである。これは必ずしも共同出資という感覚でなくて、誰かが、というよりもできれば販売に関するプロがそうした仕事を買って出てもいい。ある意味でビジネスとして各 CB と条件を交渉し販売を請け負う形もありうるのではないか。そこで「CB の商品なんて売れっこない」と多くの人認めるようであれば、それこそまさに市場性のない商品をつくっているわけだから、厳しい表現になるが、最初から存在価値がないとも言える。

商社の機能には販売促進だけではなく、企画や調査、マーケティングなど情報を生産者

側に伝えることも含まれている。こうした合同販売組織が競争力を持つためには、長期的には複合された情報処理機能が求められる。こうして、ビジネスの発想も生かしながら、情報をキャッチし売れる商品を作っていく仕組みを見出す努力をお互いにする。そのための舞台としての販売組織の可能性を追求してみたい。

### 3. 経営感覚を磨く“CB塾”の開講

経営知識がなければCBに取り組めないとか、市民活動ができないというのではない。しかし、商品・サービスを社会に出した以上は、こんどは勝手に生産をやめられない。供給責任が発生し、その商品・サービスを待っているお客の需要に応えなければいけないからだ。ビジネスを行うというのはそういうことも含まれてくるし、先述してきたようにマーケティングや広告宣伝についても、まだまだ学ぶことによってプラスになることがたくさんあると思われる。

こうした経営にかかわることを1人で学ぶのもよいが、ついおっくうになってしまいがち。そこで何人かが集まって自ら学ぶのもよいし、誰か専門家を中心に学びの機会と場をつくっていくのもいい。それを仮に“CB経営塾”として、そんな塾が各地に林立することが望ましい。

### 4. 実効あるCB離陸策へ

以上は、今回の聞き取り調査をから強く感じた事柄を取り上げている。提言の入り口の議論であって、こうしたテーマをさらに煮詰め、CBが自立型地域社会の主役の役割を分担できるように進めていかなければならない。

より実効ある方策が行政、産業、市民活動の各分野から提起されることを望みたい。



## 第6章 中間のまとめと提言

### 第1節 本年度研究の成果と位置づけ

「自立型地域社会形成の構築に向けたコミュニティ政策に関する研究」は、研究の途上にある。敢えて例えれば、本年度は目標の山へ登るルートを見出し、そこへ踏み出した段階である。

さて、本年度、研究会での議論を通し、自立型地域社会形成の構築に対して、多様で複合的な調査アプローチがあることがまず確認された。研究のアプローチに至る過程は第2章に、また各テーマにおける課題は第3章に、それぞれ記している。

すなわち、兵庫県を構成する2つの地域（都市圏と中山間地域）における社会関係、経済関係、協働関係を検討し、都市圏では自治意識の低下、グローバル資本の暴力がある一方で、NPO やコミュニティ・ビジネス（以下、CB）などの盛隆、官民パートナーシップの拡大という事情が見られる。

一方、中山間地域では過疎化に伴う旧来の地域の支えあいの仕組みの喪失、経済的なチャンスの不足の課題があり、そこへ新たな地縁型の支え合いの登場などが見られる。以上のように、現状における危機とチャンスとの把握を行った。

その上で3つの課題と解決の可能性を示す。

第1に過疎化や限界集落の問題、中心地の空洞化など地域社会自体が崩壊の危機にあることが課題である。この解決のためには集落や村落が自前で地域社会の経営を担う、地域自立、さらに地域自治の考え方があり、事例も見られる。

第2に経済主体の存立が地域で困難になっていることが課題である。都市部であってもグローバル資金による地上げや中小企業の廃業など、資本の容赦のない横暴が地域社会を支えてきた経済主体を困難に追いやっている。こうした解決には社会的企業など市場を基盤としながら社会的課題の解決に結びつく活動やマイクロファイナンスの手法が重要とされている。

第3には地域社会における個人や事業者の変質である。都市部では公共性・公益性に関する意識が希薄化していることが懸念される。戦後、個人主義を追及してきた我が国であるが、それが共同体ということ希薄にしてきた感が強い。しかし自立した個人であり、それを前提とした地域社会、共同体の再構築が望まれている。そのため地域ガバナンスが重要である。解決の方法はいろいろ模索されている。ワークショップの開催など地域主体が集まる「場」を設定することなどが考えられている。

上記を踏まえ、5つの具体的な研究テーマ、そしてそのためのアプローチが浮上した。それが下記である。

- ①地域におけるお金のまわり方（経済的行動における関係性の構造）
- ②地域経済主体の多様なかたちと関係性
- ③地域経済における準市場活動のあり方
- ④地域経済が自立するための地域間関係のあり方
- ⑤地域ガバナンス構造

以上が、金融論、労働経済、地域経済、社会学、政治学、政策過程論など従来の学問体系が複雑に入り組んだ構造であることは明らかである。本研究が途上であるとの表現は決して謙遜ではない。

この中で、本年度は地域の主体の持続性を考慮し、都市部における CB や社会的企業について、経営学のアプローチから市場における持続性を、中山間地域については、3つの異なるタイプの主体について経済、政策の側面から地域における持続が可能かを検証した。

再び山に例えれば、道へ踏み出して得られた、つまり調査から明らかになったことも多く、それらを踏まえ、以下本年度、中間報告の提言を示す。

## 第2節 自立型地域社会における主体の持続性のための提言

### 1. 都市部における経済的主体について

都市部ではグローバル資本の流入と、それを巡っての地域間競争の激化という状況が見られる。地域内においても個人で、企業で競争が激化しており、これは国際的な競争力を高めるために不可避と理解しながらも、その敗者を社会的に排除しかねないという課題も生じている。公平性を重視する政府も競争力を重視する姿勢へと変化し都市間競争へと駆り立てている。

こうした中で、地域において社会的課題に対応する組織も数多く生まれてきている。そして企業も、皮肉なことに資金がグローバル化し、社会的な正義を求める投資家が登場したこともあって、社会貢献を重視するところも現れている。また地域に密接に関わる中小企業の中には、地域における生活の質を向上させることが、企業にとっての利益になるという事実直面している。それは都市の産業クラスターが、実は企業の競争力の背景にあったからである。

さて、地域の主体の1つである NPO など社会的課題に対応する組織が、長期に課題に取り組むためには、組織が持続可能でなければならない。都市部においては、CB、社会的企業などビジネス、企業として市場と対峙するのであり、市場の中で生き残る、ということが必要である。NPO や CB は社会的な意義を認められ寄付や公的な支援が得られ、またボランティアによる労働の提供があるため、利潤を株主に配当しなければならない企業よりも、価格での競争は有利に働くはずである。

しかしビジネスとして市場ではまだ受け入れられていない側面があり、さらに経営側にもビジネスとしての認識が十分でないこともある。これらを解決することで、CB や社会的企業が持続可能になれば、都市部における社会的な課題の解決に大いに寄与する。セイフティーネットにもなる CB や社会的企業を地域に数多く育成する政策が求められている。

#### (1) CB や社会的企業をビジネスモデルとして提示する

CB は地味ではあるが、起業3年後の存続率は8割以上である。収益を上げ、ビジネ

スとして順調に伸びている、わけではないが、ベンチャービジネスが3%成功すればよいと言われることと好対照である。CBは地道に（口コミなどで）販路を拡大し、地域のステークホルダーからの情報で、ニーズを拾うことができるためであろう。ローリターンであるがローリスク、しかも地域に貢献するというCBや社会的企業というビジネスモデルを提示する。

具体策としては以下の通りである。

- ① 第5章で示しているように、CB見本市(仮称)の開催は地域内における金融システムと連動することで、新たなビジネスとしてローリスクを志向する投資家や地域に役立てたいと思う投資家を呼び込むことになる。さらに社会貢献を望む(必要とする)企業からの投資や支援が得られる可能性がある。
- ② 既に事例があるが、表彰制度を設けるなど、CBや社会的企業の有用性、ビジネス性をアピールし、市場への浸透を果たす。

## (2) 生きがいしごとの定着

高収入の仕事の魅力とは別に、社会的意義や生きがいにその労働価値を見出す人も増えている。第5章でも取り上げた写真映像研究センターびいたはジェンダー問題を写真という面から解決しようという意義を掲げ活動している。また東証マザーズ市場に華々しくデビューしたSNSのミクシィがある。ありふれた表現であるが、社長の笠原氏は一夜にして億万長者となった。だがコミュニティ・ビジネスとして身の丈にあった営業とコミュニティの形成のために活動する地域SNSであるショコベ有限責任事業法人も存在する。顔の見える関係のために汗を流す人もいる。

金銭的な報酬は十分でないものの、社会的に見て意義がある事業には生きがいしごとを求める人も集まる。しばしばその説明にマズローの欲求段階説が出され、高次の欲求としてある自己実現を求める働き方としての生きがいしごととの定義づけがなされる。その一方で、緊急の課題としてワーキングプアーと呼ばれる、市場での労働で十分な収入が得られない若者を社会に繋ぎ止めるためにも、社会的に意義がある活動に参加する機会を提供するものとしてCBや社会的企業が果たす役割がある(中間労働市場の提供)。

そのためには経営を成り立たせる必要がある。具体的な方策を以下に示す。

- ① 第5章でも示したが、CB経営塾を開設し、ビジネスのセンスも備えた人材を育成する。また生きがいしごとを目的とするような専門家を育成する。
- ② 合同販売組織の設置、あるいは行政情報や民間の助成金情報の提供し、マーケティングを行うなどの中間支援組織に対する支援。

## (3) コミュニティ政策へCBを位置付ける

地方分権や行財政改革が加速する中、コミュニティは近隣自治の主体として、多くの役割・機能が期待されている。都市部でのコミュニティの紐帯が揺らぐ中で、CBは新たなつながりになる可能性がある。地域の総合的な力を伸長させる装置として位置づけるのである。

実際、CBの活動とその成果は、縦割り行政や行政界を超えた広がりを持っている。例えば、神戸定住外国人支援センターは、コミュニティに居る在日コリアンの高齢者の生活支援を行い、その活動から介護支援へ発展させ、さらにはベトナム人の支援組織の設立にも寄与した。(特活)FACILは翻訳をビジネスとして地域の外国人に対する支援を行っているが、同時に神奈川県と災害時の翻訳について協定を結んでいる。また第5章で取り上げたアジア女性自立プロジェクトに至っては国境をも越えている。

こうしたコミュニティの主体であるCBや社会的企業を活用しない手はない。

- ① 地縁団体のリーダー向けにCBの研修を行い、役割やその可能性を理解してもらい、地域との連携を強固にする。
- ② CBや社会的企業には地域や社会への還元がその役割で重要とされるため、指定管理制度による公共施設管理を進めコミュニティの波及効果を向上させる。
- ③ 特区や地域再生の提案制度を利用し、CB支援の枠を広げ、例えば公共施設内で事業活動ができる便宜を図るなど。
- ④ 第3章5節で示した包括的補助金政策に基づき、コミュニティの活性化を目的とした包括補助の実施。

## 2. 中山間地域における地域主体について

中山間地域の課題は人口の流出や経済的な基盤の弱体化など、一朝一夕では解決しないもので、中山間地域のコミュニティの崩壊が懸念される。コミュニティを再生するための主体として、持続可能な方策を探らなければならない。

方法として、第1に、都市部で成果を挙げているCBや社会的企業という手法を中山間地域でも発展させる方法である。中山間地域型のCBのあり方は、都市部の場合とはやや異なる。実際に、兵庫県の離陸応援事業でも地元産の農産品を使った事業なども提案されている。とはいえ、都市部ではビジネス化が可能な資源を発掘し、また成熟した事業者によってCBが担われているのに対し、中山間地域では必ずしも十分とはいえない。中山間地域の住民のニーズと資源を発掘し育てるという方法が模索される。育てるための中間支援機関も都市部意外では十分ではないのである。

そこで、中間支援機関の役割やCBの担い手の発掘を基礎的自治体が代替することが考えられる。ピア・しんぐうの牛建理事長が町の職員であったこと、いくの銀谷工房の斉藤さんが行政と二人三脚で事業を進めてきたこともこれを裏付けている。

第2に、地縁型組織の持つ力を向上させることである。末広地区がその事例であった。高齢化の中、地縁型組織の弱体化が課題であるが、全員参加や責任の明確化をすることで、女性や比較的若い人が担い手として登場してきたのである。

第3が行政との協働である。中山間地域における自治体の役割は、相対的に大きなものである。経済的に見ても中山間地域では最大の雇用先が役場、というところが少なくはない。もちろん自治体財政の悪化の中で、自治体が全てを担う従前の手法は通用しない。そこで協働という手法が用いられる。協働の相手は、CBであるかもしれない、地縁組織であるかもしれない。しかし行政が支援することでコミュニティの活性化や再生、人材育成が可能になる。



## (1) 地域における中心的な資産を活用する

第4章で、ピア・しんぐうの強みとして地域に拠点（資産）を有していることを挙げた。また井筒屋も歴史ある吉川家の住宅を寄贈してもらって活動が開始された。景観、自然、特産品、文化など中心となる資源を見極め、それを活用することである。大分県で開始された一村一品運動とも共通するが、この運動が今や海外の村々でも受け入れられ盛んになっていることは、グローバル化する資本と地域の内発的発展との、かかわりを考える上で興味深い。

また地域における中心となる資源には人材もある。地域を牽引し、新しいことに挑戦する人材を見出し活用する。いくの銀谷工房の斉藤さんや末広自治区の小林会長はその好例である。

具体的な方法として以下が考えられる。

- ① 地域データベースや地域マップを作成する。比較的広いエリアを有する中山間地域では、合併を繰り返したために、かつての資産を忘れていた例がある。例えば、千種川における高瀬舟などはその例である。河川交通が華やかな時代、塩や米を運ぶ高瀬舟が千種川を遡上し、上流の佐用町久崎などは大いに栄えたという。しかし記憶は薄れ、伝えるべき歌なども残っていない。こうした資源を発掘するために、住民と協力してデータベースを作ったり、地域を調べてマップを作成するのである。作成の過程も地域の繋がりを強める機会になる。
- ② 寄付に伴う税制や受け入れの制度を確立する。井筒屋の例だけではなく、例えばヨーロッパの産業遺産も、自ら財団を立てて管理することもあるが、企業が自治体に寄贈するケースがある。この場合、寄贈者の希望を踏まえ、それを整備するための制度を確立しておく。財政上、寄付金については条例で定められているが、寄贈者の意向を踏まえるような制度があれば、地域資源の活用や保全に向けて寄贈を申し出る場合も増えると思われる。
- ③ 地域の財源を活用する仕組みを作る。自治会や財産区など、地域にある財源を地域活動に利用する。末広地区のふれあい基金はその事例である。自治会も地域の QOL を高める事業の育成に積極的になる。

## (2) 地域を挙げての活動にする

地域での理解者を増やさなければ活動は停滞する。井筒屋におけるおひなさまや七夕のイベントが、地域を挙げての活動になったことが、井筒屋の存在価値を高め、活性化にも寄与する。だが商工会、自治会など活動に対し冷ややかだった団体もあった。こうした人々を囲い込み、ステークホルダーとして位置づけるのである。

具体策としては次のような点が挙げられる。

- ① PR に力を入れる。PR とは **Public Relations**、つまり公的な関係である。宣伝とは違う。マスコミでも取り上げられる、取材を受け入れる、賞を獲るなどが積み重なることで、人々はその存在を確かなものとして受け止める。また行政側も首長との関係を強調するなど戦略的に PR を用いて、バックアップすることができる。

- ② 参加者を募る。閉鎖的な活動であれば、いつまでも地域の側も受け入れない。オープンにすることは、説明責任を果たすことでもあり、個人ではなく公人として社会に関わることである。その責務は非常に重い。
- ③ 寄付を行う。地域に還元することが大事である。子供会や老人会のイベントに出向いてのサービスの提供なども含まれる。

### (3) 行政の一環としても位置づける

合併市町は市域、町域が広く、住民へのサービスを充実させるためには、地域自治組織の活用などを検討しなければならない。その際に、新たな組織を立ち上げるのではなく、既にある地域活動を支援し、自治組織へと転化させることも考えられる。そのためには民主的なルールや説明責任の確立など課題は多い。今後の、本研究の課題でもある。

現時点での具体策としては次の点が考えられる。

- ① 行政改革の一環としての活用。自治体の所管する事業や公益事業を外部化（アウトソーシング）し、行政改革を進めつつ、かつ公益を保つために、地縁組織や地域に根ざした NPO が主体となって、その担い手とする。井筒屋を運営する井筒屋運営委員会がその例になる。
- ② 3章5節で示した包括的補助金政策に基づき、コミュニティの活性化を目的とした包括補助の実施。
- ③ 行政の人事システムの見直し。正職員を採用し、職階により人事異動を行うのではなく、プロジェクトをベースとしてそれに関わる人材を採用する仕組みを検討する。人があって事業があるのではなく、事業があってそれに相応しい人が居る、という雇用システムの構築である。長期的な課題といえるが、霞ヶ関でいわゆるキャリア官僚が、ビジネス界や学界、政界に転身することを見ると、事業をベースとする人事システムは十分可能と思われる。転進した彼ら彼女らも、自分の能力を発揮するプロジェクトを政府が実施することになれば、再び、官庁で働くであろう。そのためには行政職においても、職務における専門家を育てることが必要になる。