

都市と地方との連携協働による地域振興活動における地域外NPO等に求められる機能と役割に関する一考察 ～兵庫県下での取り組みを事例に～

特定非営利活動法人 地域再生研究センター 井原 友建
特定非営利活動法人 地域再生研究センター 門上 保雄
兵庫県立大学環境人間学部 三宅 康成

1. はじめに—本報告とりまとめの背景と目的

我が国の地方都市、その中でも特に農山村地域は、地域経済の衰退、離農者の増加等による農地や山林等の国土の荒廃、生活環境の悪化等が加速度的に進行している。さらには、急激な人口減少が追い打ちをかけ、従来からの地縁コミュニティの崩壊を招き、集落や地域の維持、存続さえも難しくなりつつある。このような中で、近年では「新しい公共」といった概念のもと、地縁組織のみに寄らない多様な主体の参画と協働による地域再生、地域活性化が試みられている。特に、都市住民や地域外NPO等の参画機会の増加による連携協働が進みつつある中で、主体間の意識レベルの差異に起因する地域との軋轢やハレーションを引き起こし、不信感の増大を招く等、多様な主体の参画と協働における様々な問題や課題が見えつつある。そして、3.11 東日本大震災を境に、地域コミュニティの再生はより一層重要な課題となった一方で、その実現に向けては、地域の自助では現実的に不可能に近いことが認識されつつある。そのような中で地域住民、地縁組織以外の主体の役割がますます重要となっている。

本報告は、特定非営利活動法人地域再生研究センター（以下「センター」という。）所属の研究者が個人として、又はセンターが組織として取り組んできた兵庫県内での地域再生事業を事例に、その中で明らかとなった取り組みにおける問題点や課題、得られた知見等を整理し検証することで、様々な形態や役割のもとで連携協働する地域外NPO等の地域への関与のあり方、留意点について提案するものである。なお本報告は、平成22年度国土政策関係研究支援事業の成果¹⁾を基に、一部、新たに得られた知見等を加筆修正して発表している。

2. 丹波地域における地域と企業の連携協働による地域再生事業—(財)兵庫丹波の森協会・丹波の森研究所による「企業の森づくり」事業の中間支援

(1) 県丹波県民局における「企業の森づくり」事業

県丹波県民局では、平成18年度に「企業の森づくり検討委員会（以下「検討委員会」という。）」が設置され、平成19～20年度で「企業の森づくりガイドライン」の作成、およびモデル事業の実施を行うことが確認された。「企業の森づくり」事業の推進にあたっては、県丹波農林振興事務所が担当し、(財)兵庫丹波の森協会が調査受託し、両者が事務局となって各種調査を行った。そして、丹波の森協会・丹波の森研究所登録研究員である門上がコーディネーターを務めることとなった。

① 企業の森づくりガイドライン—地域と事業者との連携協働のための指針づくり

丹波地域での「企業の森」は、企業と森林保有集落とのマッチングだけでなく、むしろ企業による森づくりを契機とした、過疎化高齢化した農山村地域の活性化を主たる目標に掲げて

おり、そのための指針（ガイドライン）が必要であった。

ガイドライン作成調査では、企業の環境に対する考え方や、農山村の森林や農地に対する支援についての意向・ニーズを把握するため、兵庫県下の362社（従業員300人以上）に調査を行った。また、同時に丹波市および篠山市の全575集落に対し、企業の森事業の受入れの意思確認の調査を行った。その結果、4企業から参加の意向が示され、参加を検討したい企業が22社あった。そして、事業説明を希望する6社に対し、丹波での「企業の森づくり」の考え方を伝えるとともに、企業の参画意向確認を行った。

集落に対する意向調査では、受入希望集落が48、条件によっては希望する集落が111、計159集落が「企業の森づくり」を希望していることが分かった。これを受け、希望集落に対して事業説明を実施し、「企業の森」候補地を選定した。

この間に、三菱電機(株)神戸製作所より、企業の社会貢献活動として位置づけている「里山保全プロジェクト」の活動地の紹介依頼があり、丹波県民局で引き受けることとなった。

検討委員会では、三菱電機による「企業の森」をモデル事業と位置づけ、それまでのガイドラインの検討内容を具体的に展開し、その過程をフィードバックさせることで、ガイドラインの充実を図ることとした。

② 丹波「企業の森」第1号：油井鎮守の森づくり

三菱電機からの申し出後、企業訪問し、企業の考え方や活動地に対するニーズ等の確認を行った。その後、「企業の森」の誘致を強く希望していた篠山市において調整会議を開催し、候補地3か所を選定した。

三菱電機担当者らとの候補地の現地調査により、篠山市油井地区を活動地域と決定することとなった。その後、三菱電機、油井地区、篠山市、県民局、丹波の森協会の5者が参加する「森づくり協議会」を設置し、今後の活動についての協議を行った。この森づくり協議会の運営に当たっては、丹波の森協会丹波の森研究所（地域シンクタンク）と専門家（コーディネーター）が中間支援として大きな役割を果たした。

平成20年3月に、森づくり協定書（期間5年間）が三菱電機、油井生産森林組合、篠山市、丹波県民局の4者で交わされ、丹波・企業の森第1号として活動が開始された。

③ 現在の丹波での「企業の森づくり」事業

現在丹波地域では先述の篠山市油井地区の活動を含め、表1のように5地区において展開されている。各地区で年間2～5回程度の森づくり活動が実施されている。²⁾

(2) 地域と企業等の連携協働による地域再生事業の展開における中間支援組織の役割

企業の森づくり事業においては、専門家（コーディネーター）

と丹波の森研究所（地域シンクタンク）は同義である。中間支援を通じて得た、地域と企業等の外部団体との連携協働による地域再生事業を進める上での専門家（コーディネーター）及び地域シンクタンク（組織）が関わることのメリット、関わる上での問題点課題としては、以下のようなものが挙げられる。

- ・地域シンクタンクの研究員として、地域に愛着を持っていること。これは意外と大きい。外部からの視点では、できないものはできないとの割り切り（判断）が必要なこともあるが、地域シンクタンクとしては長期スパンで考え、当該事業ではできなくても、次の事業において、改善を図れる場合がある。
- ・反面、地域を愛するあまりに判断が鈍ることもあり得る。また、地域に対する過去の経験ゆえに、先入観を持つ危険性もある（あの地域はああいう所だから言っても無駄だ等）。
- ・地域密着ということで、現時点での地域の状況だけでなく、過去の経緯、キーマンとなるような人物等について知っている（又は知ることができる）というメリットがある。
- ・地域密着のシンクタンク（組織）が関わっているという安心感を地域住民に与えることは大きい。
- ・地域で継続して各種活動を行っていることから、地域住民と個人的なつながりもでき、本音が聞けることも多い。
- ・丹波の森研究所所長が中瀬勲教授（兵庫県立大学大学院、現・センター副理事長）であることから、地域だけの観点だけでなく、常に全県レベル、さらには国レベルの観点からの問題解決の視野を持っていることは大きい。
- ・企業の森づくりにおいて、地域と企業という性格の異なる2者の仲介をとる場合のコーディネーターとしては、やはり地域をよく知り、公平な立場で調整しているという安心感を双方に与えることが最も大きい条件であり、丹波での企業の森事業では、丹波の森研究所が最適な条件を備えていた。

表－1 丹波地域の「企業の森づくり」事業活動団体

地区	企業・団体
① 油井地区（篠山市）	三菱電機(株) 神戸製作所
② 遠阪地区（丹波市）	アサヒビール(株) 西宮工場
③ 曽地中地区（篠山市）	NPO 法人エコラ倶楽部 兵庫支部
④ 宮代地区（篠山市）	(株) 阪急阪神交通社ホールディングス
⑤ 大名草地区（丹波市）	三菱重工業(株) 神戸造船所

3. 特定非営利活動法人地域再生研究センターの取り組み

(1) 朝来市生野町黒川地区における地域再生の取り組み

①はじめに

黒川地区との関わりは、センター設立以前の平成17年の春に遡る。当時、センター設立準備会でお世話になっていた栃本武良氏（元姫路市立水族館館長、現・センター理事）が、市川上流の黒川ダムから生野銀山湖までの区間でオオサンショウウオの調査研究を行っていた。そして、平成17年3月、水族館退職を機に旧黒川小中学校の職員宿舎（校舎跡併設）を調査拠点とするべく朝来市と氏及びセンター設立準備会との間で活

動の進め方等を調整し、平成17年8月に朝来市とセンターの間で賃貸借契約を交わして研究活動及び地域再生活動を進めていくこととなった。（市としては、個人と土地建物の賃貸借契約はできないため、センターとの契約となった。）

氏は旧校舎及びグラウンドやプール施設を活用して、オオサンショウウオの研究所としたいと考えていた。センターでは、理事である氏のこうした考えの実現に向けて支援することとなった。

②実践活動第1期（平成17年11月～平成19年3月）

センターでは、旧小中学校跡を拠点としたオオサンショウウオ研究所の設立が地域にとっても地域再生の起爆剤になると考え、オオサンショウウオを地域シンボルとしたまちづくり構想を地域住民とともに考えることとした。

まず、朝来市教育委員会を介して、黒川区内住民に栃本氏ならびにセンターの考えを提示した。その結果、平成17年11月にまちづくり協議会準備会をスタートさせた。準備会では、オオサンショウウオをシンボルとしたまちづくり構想の考え方を説明するとともに、地域の現状や課題を地域住民から聞くほか、現地調査を行った。平成18年4月には、区の役員を中心に黒川地域活性化協議会（以下「協議会」という。）が設立された。

そして、平成18年7月には「お宝マップ・ワークショップ」、平成18年8月には、以前より地域との交流があった神戸市灘区鶴甲地区の学童保育を中心に「つるのこキャンプ」を協議会主催で開催した。また、平成18年11月には、黒川源流の里エコツアも開催した。平成18年12月以降は、まちづくりコンサルタント派遣を受け、地域のまちづくり構想について、協議会で検討を行った。コンサルタントとして、兵庫県立大学環境人間学部三宅康成准教授（現・センター理事）及びセンター研究員が担当した。

ここまで、センターが中心となって地域を引っ張ってきたが、地域活性化のための考え方や取り組み方、事業実施体制等を提示できたと判断し、徐々に地域主体の活動としていくようにした。しかし実際には、萌芽期における様々な地域再生活動の主たる担い手としてセンターが強く関与したこと等から、地域の中では、地域が主体の活動なのか、地域外の組織が単にフィールドとして使っているだけなのか、十分な意思疎通、考え方の共有が図られたとは言い難い状況でもあった。

③実践活動第2期（平成19年4月～平成20年3月）

センターは、約1年半に渡る地域との話し合いや交流事業を通じて、地域活性化のためのまちづくり組織が、地域住民の十分な合意形成の下、立ち上がったと考えていた。そのため、次の展開として地域組織の活動の自立を目指した以下の取り組み等を行うこととした。

- ①オオサンショウウオの調査・研究拠点「日本ハンザキ研究所」のNPO法人化支援
- ②地域資源を活用した地域事業：「くろかわキッズラボ」（夏休み子ども自然教室）の開催支援

①については、NPO法人化に関して規約づくりや手続きに関する情報提供を行った。平成20年4月に設立総会を開催し、NPO法人としてスタートした。センターからは理事として2名が参画している。②については、プログラムづくり、日本ハンザキ研究所や地域との連携・調整等を行うとともに、資金調達のための助成事業の申請手続き等を支援し、8月に「くろかわキッズラボ2007」を開催した。

平成19年度末で、区役員改正を迎えるにあたり、区役員を中心に構成されていた協議会役員についても改選の声が上がったが、協議会と区とは別であり、これまでの経緯を踏まえ、引き続き協議会役員として任を果たすよう要請し承された。しかし、この時点で同協議会と地域住民（区）との連携や合意形成が脆弱なものであることが改めて認識されることとなった。センターとしては、協議会≠区という前提で協議を進めていたが、実際には地域住民には伝わっていないことが分かった。このため、センター及び協議会は地域住民への説明会を行い、現在の活動はあくまで地域活性化のための地域主体の活動であり、長い目でもって理解し、協力をして欲しい旨を伝え承された。

地域での活動を外部の中間支援組織が行う場合、基本的には地域から、又は地域としての行政からの要請であることが大部分である。今回のケースのように中間支援組織が先導的にスタートさせた場合、地域全体との連携・理解に十二分の配慮が必要であることを改めて思い知らされた。

④実践活動第3期（平成20年4月～）

黒川区は、平成20年度から兵庫県小規模集落元気作戦（以下「元気作戦」という。）の対象地に選定され、アドバイザーとしてセンター研究員が関わることとなったが、センター組織としては、主体的な支援活動からは一歩引いた状態で間接的な支援を行うこととなった。これまで継続してきた「くろかわキッズラボ」等の様々な取り組みは現在も行われており、主催者は地域組織に引き継がれているが、実際には今もなお、開催にあたってはセンターが主体的な役割を担わざるを得ず、また、地域組織に移行した地域再生事業については頓挫したのも見られ始めている。その意味では、センターとしては、もっと初期の段階で巧く後方支援に下がり、各種取り組みを、地域に“継承”するべきだったのではないかと考えるところである。

(2) 豊岡市但東町薬王寺区における地域再生の取り組み

①はじめに

センターは、平成20年度より元気作戦の対象地に選定された豊岡市但東町薬王寺区にアドバイザーとして井原を派遣することで関わることとなった。

兵庫県では“地域再生大作戦”として、特に中山間地域を対象とした様々な活性化事業を展開している。この地域再生大作戦は、元気作戦という小規模高齢化集落を対象とした、どちらかというと「楽しく終末を迎える」（限界化へのソフトランディング）を目的の一つとする事業と、一方で、まちなか振興モデル事業という「将来の移転地（広域コミュニティの中心地）

の再生、活性化”を目的の一つとする事業、そして、この両者を含めた地域全体の自立を目指したふるさと自立推進モデル事業をセットメニューとして持つ特徴的な事業である（筆者・井原の解釈）。

②集落サポーター派遣事業の展開

平成22年度からは、この地域再生大作戦の一環として、元気作戦実施集落を対象に、「集落サポーター」を派遣する事業をスタートさせた。センターも、薬王寺区への集落サポーター派遣を担うこととなった。センターでは、平成22年7月末に1名を臨時職員として採用し、8月から平成23年3月31日まで現地に常駐させた。

この集落サポーターの主たる目的は、全国各地で見られつつある集落支援員と同様に集落活動の人的支援である。現地での事務所は、集落内の空き家の賃貸借契約を結ぶことで開設したが、このことも地域活性化支援の一つとしての役割を十分担う結果となった。集落サポーターは、集落における様々な自治活動の人的支援を行ったほか、集落内各戸の見回り活動、独居老人への支援（今年の場合は特に雪かき、雪下ろし作業）等を手掛け、惜しまれつつその任期（業務としての工期）を終えた。

③地域再生事業における地域外NPO、専門家の役割

薬王寺区ではアドバイザー派遣、集落サポーター派遣のいずれも受け入れられ、アドバイザー及びサポーターの支援の下で、地域主体の新たな活性化事業が広がりつつある。また、センターとの良好な関係も維持されている。これは、区（自治会）が自らの意志で受入を表明し事業展開を主導したこと、地域外NPO（専門家）としては、元気作戦も、サポーター派遣事業も、終始一貫、後方支援の立場で関わったこと等によるものと考えられる。地域の自立した活性化、地域主体による地域経営を進めていく上では、本当はこれが地域のためではないかと考える。アドバイザーが、実施の中心に居ては、あまり良い結果を生まないことを経験していることから、あくまで地域の背中を押すだけの役割に徹したことが大きな成果、収穫であったといえる。しかし一方で、地域側についても、人材不足と地域活動母体の組織構成において大きな課題を抱えている。人材不足については、集落内の5隣保を平成22年に2隣保に統合したことで、活動の人的限界をやや緩和するに至っている。そして、組織構成については事業を行う中で、ベストな組織形態を模索しているが、従来の地縁組織では対応に限界があることを実感している。組織形態としては、やはり“新しい公共”の概念を導入することがますます求められているとの認識で一致している。

4. 都市と地方との連携協働による地域振興活動推進における地域外NPO等に求められる機能・役割の提案

ここでは、これまでの取り組みから得られた知見を基に、地域外NPO等が地方都市、農山村地域における取り組みに関わる場合に果たすべき機能や役割、留意点について提案する。

(1) 地域外NPO等が『中間支援組織』として関わる場合の機能、役割と留意点

- ・参画する全ての主体に対して公平な立場でアドバイスやサポートすること。
- ・アドバイザー的な役割、立場に徹すること。
- ・活動支援、企画運営支援と併せて、地域が主体となって取り組むための人材育成を担えること、そのためのメニューが提供できること。
- ・加えて、新たな地域活動を展開するための外部資金の導入、獲得方法、持続可能な地域経営手法、コミュニティ・ビジネス等のノウハウについても提供できること。
- ・双方が言いにくいこと（多くは費用負担に関すること）を把握し、公平な立場から進言すること。
- ・地域内外（都市、地方）双方に中間支援組織であるという安心感を与えること。
- ・双方の組織や立場等の状況をよく知り、かつ地域づくりを支援する組織であることの信頼感（行政のフォロー等）があること。
- ・地域側からは、公平な立場（行政でもなく、都市サイドでもない）ではあるが、どちらかという受け入れる地域側に立って判断してくれるだろう（不利な判断、無理な判断は無いだろう）という期待感があること。

(2) 地域外NPO等が『実施主体組織』として関わる場合の機能、役割と留意点

- ・地方都市の特に農山村地域、所謂“田舎”は従来から地縁組織の影響力が強く、新たな組織、活動が理解されるまでには時間を要するため、単発の活動や事業に止まることなく、モデル的な事業を継続的に行うこと。
- ・地域再生の上では、単一組織（テーマ型）ではカバーできない領域、分野も多いことから、多様なネットワークを駆使し、地域外組織の連携協働により地域が求めるニーズ、活動メニューに適切に対応できること。
- ・従来の行政主導ではない、地域の事業者、農業者や地域住民、都市住民、NPO等の主体的な取り組みを進めるきっかけとしての効果に期待し、都市との新たな繋がりや創出や、都市の活力を活かした地方再生への道筋が導き出せる活動展開を基本とすること。
- ・初動期の活動事業の間に、地域内での人材育成、組織形成等を併せて進めること。
- ・同一市町村内又は周辺自治体の他の類似地域等との協働や連携、地域間ネットワーク構築も視野に入れた活動、事業を模索すること。
- ・モデル事業を通じて地域や民間主導での取り組み、まちづくり活動の素地を創り上げるとともに、それを何らかの形でサポートする地元行政サイドの動きの確立を進めること。
- ・地方都市や農山村地域を教育研究の対象としている大学等の研究機関や学生等との連携協働も模索し、学生等の若い世代の新たな活力を導入する手だても講じること。

- ・一部の組織に事業活動実施のための助成金が充てられたものと勘違いしているようなケースもあることから、地域住民への活動周知は徹底して行い、事業内容や会計等の透明性を確保すること。
- ・地域内に経済的メリットを還元する企画内容を可能な限り盛り込むこと。
- ・特に、従来からの地縁組織との関係、行政との関係を上手く構築することが、地域全体に活動効果を広げるためには重要。
- ・とは言い、とにかく「地域本位」のスタンスで取り組むこと。これが絶対条件。

(3) 地域内NPO等が各種地域活動に関わる場合の機能、役割と留意点（参考提案）

- ・地域内NPO、団体の人材として、地域に愛着を持っていること。外部からの視点では、できないものはできないとの割り切り（判断）が必要なこともあるが、地域内の組織、人材としては、長期スパンで考え、当該事業では出来なくても、別の事業において、改善を図れる場合があり、これは地域に密着していることのメリットである。
- ・地域を愛するあまりに判断が鈍ることも考えられる。また、地域に対する過去の経験（悪い結果）ゆえに、先入観を持つ危険性もある。（例：あの地域はああいう所だから、言っても無駄だ、的な発想。）
- ・地域密着ということで、現時点での地域の状況だけでなく、過去の経緯やキーマンとなる人物等について知っている（又は知ることができる）こと。
- ・地域密着の組織であるという安心感を、地域住民が持っていることは大きい。従って、組織の信用をなくすような活動や行為はできない。
- ・地域で事業や活動を継続して行っていることから、地域住民とも個人的つながりができ、本音を聞けることも多い。（これも安心感の裏付けがあるから。）
- ・地域だけの観点だけでなく、地域外との関係性への配慮にも対応できることが求められる。（ややもすると地域主義となる。これは地域密着型の活動組織の欠点となることがある。）
- ・様々なテーマ型コミュニティ（NPO等）や大学、学会等も含めてネットワークを構築し、活動領域、専門領域の拡大を図ること（地域内にも、地域外にも構築する）。
- ・活動展開と同時に、地域内に新たな人材発掘と育成を進め、人材として登用する、そのためのメニューを用意すること。

【参考・引用文献】

- 1) 井原友建・榎本淳・浜本晃司, 2011.3, 「地方都市農山村部における新たなコミュニティ形成の実態とあるべき姿、地域改善活動及び地域マネジメントの推進方策に関する調査研究－兵庫県内の各種モデル事業実施地域を研究フィールドとして－」, 兵庫。
- 2) 兵庫県農政環境部・丹波県民局, 2011.2, 「兵庫県で取り組む企業の森づくり事例集」, 兵庫。