

「地域力」を機能させるために ―構想力と人材登用―

株式会社 野村総合研究所 社会産業コンサルティング部
 上席コンサルタント 名取 雅彦

1. はじめに

仕事柄、地方都市に出張することが多い。地方経済の疲弊、地域格差が喧伝されているが、空き店舗が目立つ商店街や客足が遠のいていると思われる温泉街を回りながら、「地域力」について考えた。

「地域力」は、もともと平松守彦元大分県知事が「地域の潜在力」の意味合いで提唱した著作などで広まったが、最近では2つの意味で用いられているようだ。一つは、コミュニティを支える様々な人と触れ合う機会やそれによって醸成される豊かな人間関係を意味する「ソーシャル・キャピタル^{*1}」と結びつける使い方であり、もう一つは「地域の総合的な経済力」とする使い方である。いずれも、住民、企業、自治体等の様々な団体の連携が重視されている点は共通しているが、重点の置かれ方が異なっている。

本稿では、こうした「地域力」をめぐる議論の広がりを見直し、今後の展開のあり方について考えることにしたい。

2. 2つの「地域力」

1) ソーシャル・キャピタルとしての「地域力」

2つの「地域力」の考え方のうち、ソーシャル・キャピタルに重点を置く例は、地方自

治体の地域振興の取り組みや国民生活白書の記述にみることができる。

例えば、北海道では、企画振興部地域振興・計画局が中心になって、地域力の向上に向けた取り組みを推進している。ここでの「地域力」とは、「地域社会において、行政、住民、地縁組織、NPO、企業、団体など、地域における様々な主体が相互に連携し、地域課題を解決する力」のことを意味しており、こうした考え方のもとに、栗山町、東神楽町、北見市等で、「地域力形成実践モデル事業」が展開されている。北見市では、新しい協働の仕組みについて市民が議論し、市に提言する「タウン・ネットワーク懇話会」の活動が進められた。

同様に、京都府では、「住民やNPO、企業、自治体等の地域の構成員が、知恵と工夫を出し合い、自律的かつ互いに助け合い、協働しながら地域社会の問題を解決し、地域としての魅力や価値を向上し、持続可能な地域社会をつくっていく力」という「地域力」の定義のもとで「地域力再生プロジェクト」を展開し、地域住民が参加する団体の主体的な再生の取り組み337件に対して交付金を提供している。

関連して、「地域力」、あるいはこれを支える「ソーシャル・キャピタル」が、地域の様々な問題の解決に資するとの研究も進められている。例えば、平成19年度の国民生活白書

*1 人々の協調行動が活発化することにより社会の効率性を高めることができるという考え方のもとで、社会の信頼関係、規範、ネットワークといった社会組織の重要性を説く概念。「グループ内部またはグループ間での協力を容易にする共通の規範や価値観、理解を伴ったネットワーク」(OECD(経済協力開発機構))との定義がある。

には、ソーシャル・キャピタルを示す指数と様々な社会指標との関係について、ソーシャル・キャピタルが豊かな地域ほど、犯罪率は低く、出生率は高い可能性があるとの研究成果が紹介されている。

また、ソーシャル・キャピタルの構成要素の一つである「規範」について、影響力は非常に小さいものの地域の経済成長にプラスの影響を与えている可能性を指摘する論文もあるが*2、犯罪減少や出生率向上の効果よりは低い。こうしたこともあり、ソーシャル・キャピタルを重視する「地域力」は、どちらかというとコミュニティの結束力に重点が置かれることが多い。コミュニティの結束力強化など、ソーシャル・キャピタルの形成のみに焦点をあてた取り組みは、格差是正に向けた経済活性化の視点からみると、隔靴搔痒感があるのも否めない。

2) 地域の総合的な経済力としての「地域力」

これに対して、地方の中堅企業や第3セクターの再生をねらいとして制度化が検討されている「地域力再生機構」に関する検討委員会の中間とりまとめ（2007年8月）では、住民、企業、自治体等の地域の構成員が、地域としての魅力や価値を向上させ、持続的な地域経済の成長を実現させる「総合的な経済力」として「地域力」が定義されている。

この定義のもと、地域間格差など、地域が抱える問題を克服するためには、地域が有する「総合的な経済力」としての「地域力」を最大限発揮していくことが重要であり、その重要な手段として、地域経済を支える企業と地域金融機関が「エンジン」の役割を十分に果たし、さらに地方公共団体や地域コミュニティ等が連携協力する中で、地域全体の一体的な再生・活性化に集中的に取り組むことが

不可欠であるとされている。

地域金融機関がエンジンとしての役割を果たしている例として、長崎県の十八銀行は、お互いに老舗のライバル旅館だった雲仙福田屋を運営する福田商事、九州ホテル、富貴屋、雲仙スカイホテルを統合し、持株会社「有限会社湯けむりリゾート」を設立した。持株会社が4社の一体運営を行うことによって、営業面、コスト管理面のスケールメリットの追求が可能となった。4館の風呂に入浴できる「湯けむり入浴券」、宿泊場所と夕食場所を自由に選べるプラン「湯けむりチョイス」の販売など、各旅館の「強み」を生かした魅力の向上が取り組まれている。長崎駅と各旅館を結ぶ往復500円のワンコインバスも運行している。

また、まちづくりに近い例としては、地元旅館の参画のもとに大規模なイベントを開催することによって温泉地のブランドイメージを高めた「別府ハットウ・オンパク」（大分県別府市）や、「株式会社黒壁による街づくり」（滋賀県長浜市）、町民が一株株主として運営する道の駅「内子フレッシュパークからり」（愛媛県喜多郡内子町）などが挙げられよう。

3. 地域力の構成要素

以上の2つの地域力は、対象とする分野や期待される効果が異なるが、いずれも地域における多様な構成員の連帯を通じた地域の問題解決という意味では一致しており、同じ枠組みのもとで考えることが可能である。

コミュニティ再生、地域再生、企業再生の様々な取り組み事例を踏まえると、取り組みプロセスとしては「課題発見」に基づく危機感の共有が重要であり、それに基づいて対策

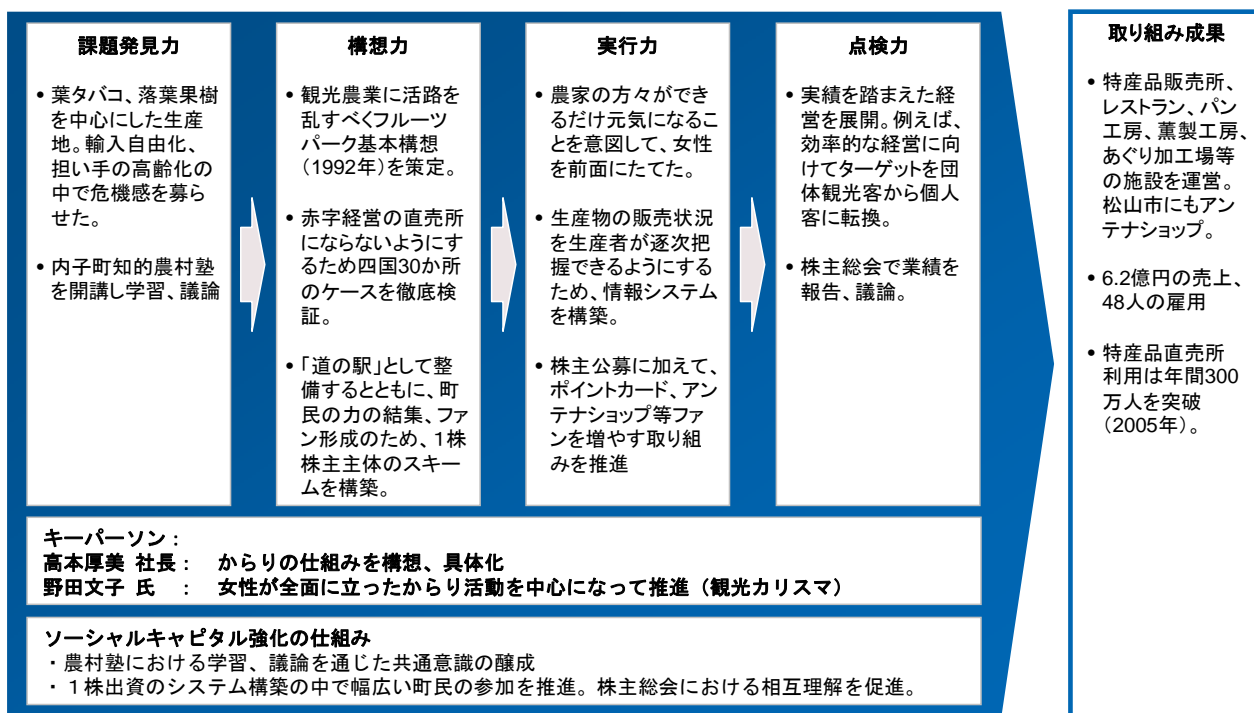
*2 要藤正任「ソーシャル・キャピタルは地域の経済成長を高めるか？—都道府県データによる実証分析—」（国土交通省 国土交通政策研究所）

を「計画」「実行」し、「点検」した上で取り組みを繰り返す必要がある（R+PDCAサイクル*3）。そして、これを支える社会関係基盤として、「ソーシャル・キャピタル」と「キーパーソン」が位置づけられる。

コミュニティ再生的な性格と総合的な経済

力再生の両方の要素を併せ持った事例である「内子フレッシュパークからり」（以下「からり」）の取り組みに即して述べるならば、その構成要素は以下のように整理することができる。

図表1 「内子フレッシュパークからり」にみる地域力



1) 課題発見力

コミュニティ再生にしても、地域再生にしても、出発点は解決すべき課題の発見であり、構成員が危機感を共有することが重要である。成功している事例では、構成員を巻き込みながら、課題の発見を行い、構想、実行につなげているように思われる。

住民が主体となって、道の駅の経営を成功させた「からり」の出発点は、オレンジ等の輸入自由化、担い手の高齢化に伴い、危機感が高まったことである。こうした危機感の中で知的農村塾を開講することによって、課題を明確にし、危機感の共有を進めた。

2) 構想力

課題が明らかになったら、それを踏まえて、構成員全体を巻き込む対策と推進の仕組みを構想する必要がある。特に、持続的な対策とするためには、そのための仕組みづくりが重要である。

補助金を用いた施設を運営する第3セクターとして発足したが、町民参加のもとで活性化を成し遂げるという意思表示のもとで、一株株主の組織づくりが展開された。構想づくりにあたっては、赤字経営にならないようにするため、四国におけるすべての直売所の調査も実施している。

*3 “Research + Plan, Do, Check, Action” の頭文字

3) 実行力

立てた構想は、実行して初めて価値を生む。当初の構想をやり抜く意志と行動力が必要である。

農家の方々ができるだけ元気になることを意図して、女性を前面に立てるとともに、取り組みをバックアップする情報システムを構築する等のインフラ整備を通じて、参加者のインセンティブを高めた。株主公募に加えて、ポイントカード、アンテナショップ等ファンを増やす取り組みも推進されている。

4) 点検力

取り組みの持続性を担保するためには、一定期間の取り組み成果を点検し、次につなげることが重要である。

一株株主が参加する株主総会で業績を報告し、議論を重ねるとともに、実績を踏まえた対応に関する議論が繰り返されている。

5) ソーシャル・キャピタルとキーパーソン

以上の R+PDCA の取り組みが機能するためには、それを動かす構成員の共通理解と信頼関係が重要なことは言うまでもない。こうした組織を動かす社会関係基盤として、ソーシャル・キャピタルや組織をリードするキーパーソンの存在が重要である。

課題を明確にするために、内子知的農村塾を開講し、構成員の意思疎通を改善するとともに、学習を重ねた。学習を積み重ねる中で、内子町元職員の高本社長が仕組みを構想し、具体化に結びつけた。また、野田氏が観光カリスマに選抜され、女性が前面に立った店舗づくりを推進した。

4. 「地域力」を機能させるためのしかけ

重要なのは、このような地域力を支える仕

組みをどのように構築し、機能させるかだ。先行する事例を踏まえるならば、①経済的なインセンティブを備えた仕組み、②キーパーソンの発掘と登用、③関係者のコミュニケーション、が成功要因になる可能性が高い。

1) 経済的なインセンティブを備えたしくみづくり

地域における課題発見と構想段階で、特に重要なことは「動く仕組みづくり」だろう。目標が良くても、取り組みを続かせるためには、そのための仕掛けを構築することが重要である。先述の「からり」の場合にも当てはまるが、構成員に報酬を効果的に配分し、インセンティブを高める経済的なメカニズムの組み込みが有効となる。

これを端的に伝える例が、インドネシアのバリ島にある集落パンリプラン（Penglipuran）におけるまちづくりの経験である。パンリプランは、“先祖が想いを馳せる聖地”という名を有する、人口約 700 人のバリ島の古い街並みが残された街である。ここに住む人々は、かつてキンタマーニ地方に住んでいたが、災害に遭い、移住地に昔の街を再現したのだという。1992 年に政府から当時政府が力を入れていたビジレッジツーリズムのモデル事業の対象地として指定され、ゲストハウスや駐車場の整備が進められ、1993 年からは財団のもとで「観光村」として運営を始めた。

しかしながら、当初、この財団のスキームは村民の協力を得られず機能しなかった。というのも、観光客が支払う入村料の約 60%は地区政府に納め、残りの約 40%が村（desa adat）に治められるスキームだったからである。しかし村に治めた入村料の 20%は徴収者に、10%は清掃活動費に、10%は交通安全費へと配分されることが決められていたこともあり、村や村民が直接得られるメリットは小さかった。

そのため 1994 年に、村に配分される 40% については配分ルールを見直し、村に 20%、徴収者に 15%、地域の青年組織に 5%を配分することとした。あくまで村に配分される 40%の中であるが、村が自主的に利用方法を決められるようになった。加えて、1997 年から青年組織が順番に各戸を案内し、それぞれの住宅で観光客に土産物を販売し、各戸がその収入を得ることが認められることになった。ルール変更の効果は劇的だった。観光村に対する村民の関心が高まり、観光村としての取り組みも軌道に乗るようになったという。

ソーシャル・キャピタルとしての自治会組織や青年会による活動が機能していたことに加え、構成員に直接経済的なメリットを配分する制度設計が有効に機能したと考えられる

日本でも最近になって、活動原資を確保する上で、非営利法人としての NPO の限界が認識されるようになり、株式会社、LLP や LLC 形式のまちづくり会社が設立されるようになってきている。取り組みを自立的に継続するためには、それを支える一定の収益が必要であり、その収益の配分が一定のリスクを呼ぶにしろ、人を動かす誘因となる。

どんな分野にしても、「地域力」の醸成にあたり、持続的に機能する組織体づくりを行うためには、公的資金にぶら下がった仕組みではなく、自立的に活動資金を確保し、適正に配分する仕組みを構築すべきであろう。構想力の発揮にあたっては、こうした持続的に機能する事業としての仕組みづくりが重要だと思われる。

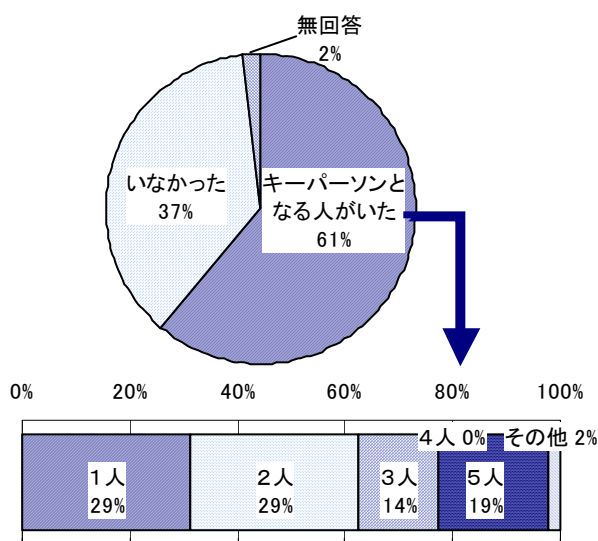
図表 2 パンリプランの街並みと土産品



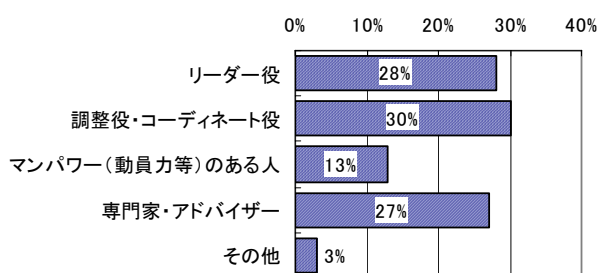
2) キーパーソンの発掘と登用

このような持続性のある事業のしくみを構想し、実際に動かすためには、それを担う人（キーパーソン）が欠かせない。全国都市再生モデル調査による調査によれば、活動の実施にあたって、キーパーソンがいた団体が半数以上を占める。また、キーパーソンは 1 人ではなく複数おり、役割としては「リーダー」、「調整役・コーディネータ」、「専門家・アドバイザー」などが多い。まちづくりのキーパーソンを①発案者、②同調者、③リーダー、④仕掛け人、⑤推進者、⑥後援者、⑦仲立ち人と「7 人の侍」になぞらえる提案もあるほどである。

図表3 活動の実施にあたっての「キーパーソン」の有無



図表4 活動を進めるにあたり重要となった「人材のタイプ」



出所) 全国都市再生モデル調査フォローアップ調査・アンケート
 調査対象：平成15年度および平成16年度全国都市再生モデル調査全提案団体333団体
 回答回収数：262通(回収率78.7%)

問題は、地方の場合、こうしたキーパーソンの確保が難しいことだ。特に、事業再生の分野は、専門的な知見が必要であり、人材の確保が困難である。地元で能力を有するキーパーソンがいる場合であっても、人間的な対立関係が残っている場合や、産業再生に関する専門的な知見などの面で限界にぶつかっている場合も多い。調査事業による課題の明確化やイベント開催はうまくいっても、まちづくり会社などを設立し、持続的な活動を行えるところまで到達できる団体は限られている。成功事例では、様々な方法でこうした障害

を乗り越えている。例えば、東邦銀行が破綻寸前の旅館3軒の一体的再生に取り組んだ会津東山温泉「株式会社くつろぎ宿」の場合、経営者として、再生にあたってデュー・デリジェンスを担当したコンサルタント深田氏を招聘し、ライバル関係にあった旧経営陣のしがらみを断ち切った。

また、日本政策投資銀行OBを登用し、LLPを活用した空き店舗再生を実現した富山県氷見市や、全国的な地域連携のもとで「FOPOシステム」と呼ばれる地域特産品の独自流通システムの構築を目指す新居浜市など、外部から地域再生マネージャーを招聘して、一定の成果を上げつつある地域も多い。

2007年からは団塊の世代の退職者が増え、キーパーソンとしての活躍が期待される人材も増加する可能性がある。地域再生マネージャーの発掘と登用の仕組みを一層充実することが肝要である。人材の登用は、制度化が推進されている「地域力再生機構」でも、特に議論が重ねられている取り組みである。有効な人材発掘と登用の仕組みの創出に期待したい。

3) 関係者のコミュニケーション

実際の事業をうまく機能させるためには、一種のソーシャル・キャピタルとして、関係者の相互理解と信頼が重要である。特に、関係者の間に、利害関係や過去のしがらみがある地域間連携や企業間連携を行う必要がある場合、こうした相互理解のプロセスが重要となる。

このような利害関係を有する構成員の相互理解を戦略的に進める取り組みで参考になるのが、EUの地域間連携(INTERREG)に関連して作成された「戦略的プロジェクト生成ハンドブック(Strategic Project Generation Handbook)」や、プロジェクト生成に関連するドキュメントだと思われる。統合する国が

増えた EU では、国境を越えた地域のプロジェクト形成作業が課題である。連携する各国の地域は、抱えている課題や制度が違うことが、一体的なプロジェクト形成の障害になることも多かった。こうした課題に対処し、効果的なプロジェクトを生成するために、地域のボトムアップによるかかわりや、柔らかな段階からのコミュニケーションの強化等のあり方が提案されている。

わが国でも、地域内の信頼感の醸成はもとより、企業間連携、公民連携、地域間連携などを実現するためには、関係者のコミュニケーションの場の戦略的形成が重要である。そのための場の持ち方や、ファシリテーションの手法等についても、蓄積を深めることが重要だと思われる。

5. 地方再生に向けて

政府の「地方再生戦略」(地方活性化統括本部、2007年11月30日)に述べられているように、わが国の地方は人口が減少し、その結果、学校、病院等、暮らしを支える施設の利用が不便になるなど、魅力が薄れ、さらに人口が減るという悪循環に陥っている。

こうした中で、地方再生にあたっては、これまでのように国が施策分野ごとにあらかじめ基準を示すやり方ではなく、地域の創意工夫や発想を起点とした自主的な取り組みを、政府として省庁横断的・施策横断的な視点から、的確に後押ししていくという大きな発想の転換が必要である。こうしたコンテキストの中で、具体の事業を通じて地方の再生に資する「地域力」の醸成も極めて大きな意義があると考えられる。

そのためには、地域の自立的な活性化の取り組みを促進するとともに、成功に向けて支援することが重要であり、プロジェクト発掘

と支援の仕組みを充実する必要がある。もちろん、支援措置がバラマキ、あるいはひもつきにならないようにすることも必要である。また、地域の自発的な提案に対する競争的な資金提供の仕組みを構築することが重要と思われる。

今後、制度的な環境づくりを推進するとともに、経済の総合的再生やコミュニティの結束力強化など、広い意味での地方再生に資する「地域力」の形成が進むことに期待したい。本稿で提起したキーパーソンを中心とする地域のイニシアチブにより、「経済的なインセンティブを備えたしくみづくり」、「キーパーソンの発掘と登用」、「関係者のコミュニケーション」等の視点や各地の事例が、そうした取り組みの一助になれば幸いである。

筆者

名取 雅彦 (なとり まさひこ)

株式会社 野村総合研究所

社会産業コンサルティング部

上席コンサルタント

専門は、国土・地域計画、公共経営 など

E-mail: m-natori@nri.co.jp