

ボランティア組織と地域振興

小林 潔司

【限界集落と呼ばれて】

鳥取県日南町は、中国山地のほぼ中央、鳥取県南西部に位置する中山間地域である。人口は 2015 年 4 月末現在で 4,765 人、高齢化率は 2015 年時点で 49.2%であり、全国平均 26.6%を大きく上回る。日南町における人口減少率は、全国の過疎地域の平均的な状況よりも大きな値を示している。日南町における人口減少の主たる要因は社会動態によるものから自然動態によるものに移行しつつある。

中山間地の動向は千差万別であり、とても一口で言い表されるものではない。むしろ、これまでの国土計画の実践において、都市との対比の下で、山間部の国土を「中山間地」とひとくくりにしてきた理解力の貧困さが問題である。ともあれ、日南町では、町民の平均年齢の若返りが見られるようになった。これから高齢人口に加算されようとする団塊の世代がそもそも町にいないのである。団塊の世代が町に戻ってくるかどうかはわからない。高齢者がいなくなった後には、人口激減の時代が訪れる。ポスト高齢化社会に突入しようとしているのである。

同町においても、「限界集落」と呼ばれる集落がいくつか存在する。いくつかの集落では、高齢者のみが生活しており、近い将来には、集落には誰もいなくなるだろう。集落を維持することが限界になっている。そのことは、すべての住民に理解されている。それを、余所者が勝手に限界集落と呼ぶようになった。大きなお世話である。末期患者に、「あなたは末期患者である」と言うようなものである。

しかし、限界集落(marginal hamlet)の限界という用語は、少なくとも地理学の分野においては(集落を維持することが)限界であるということの意味しているわけではない。10 代後半の若者を限界人(marginal man)と呼ぶ。大人でも、子供でもない世代という意味である。限界地域とは、市場経済における主要な役割が見出されていない地域を意味している。ともあれ、地域アイデンティティは、土地と密接に結びついているのである。集落の消滅は、地域アイデンティティの消滅であり、それを決定するのは、当のアイデンティティを持っている人たちである。

【町民ロジックモデル】

地方分権に向けた改革が進むなか、地方行政は、その役割がますます大きくなる一方で、財政は依然として厳しい状況にある。特に、中山間などの過疎地域では、団塊世代の不在により、高齢化はピークを過ぎつつあるものの、人口変動は社会減から自然減に転じており、今後は自然減によるさらなる人口減少が進む「ポスト高齢化」時代を迎えようとしている。将来においても、財政状況が大きく好転することは期待できない。このような状況において地域社会を維持していくためには、地域産業や公共サービスのあり方(担い手、人材・資金の戦略的な投入、評価・管理手法、など)を抜本的に見直し、新しいシステムを構築していく必要があると考えられる。

全国的な市町村合併が進む中、同町周辺市町村においても合併問題の方向性が出たが、日

南町は広域合併を指向しつつも、当面は単独市町村としての自治体経営を維持することとなり、日南町制を単独で継続しながら自立を目指すこととした。このような問題意識の下で、筆者らは平成 18 年 7 月に、ポスト少子高齢化を見据えた議論を通して、町の再生を目指す『30 年後の日南町の姿プロジェクト』を立ち上げた。プロジェクトが実施されてから、すでに 12 年が経過しているが、そこで議論された内容は今日的な意義を持っている。また、議論形式は住民参加型の町民ロジックモデルという斬新なアプローチを採用しているため、コミュニティビジネスの重要性を理解するための格好の事例として紹介したい。

同プロジェクトでは、外部の研究者・経済界代表等で構成する有識者会議、町内若手事業者等で構成する実行委員会、町職員で構成する作業チームの 3 つの組織を合わせて合同会議とし、これが協議主体となっている。このほか、町民有志が実施主体の立場から協議に参加している。さらに、町事務局が意思決定機関としての町をサポートし、有識者会議幹事会及び大学事務局が学術的な面でのサポートを行っている。また、住民自身が主体的に地域活性化について議論するために、各種のワークショップを開催した。その際、既存のまちづくり協議会等の会合や(子供を含む)多様な年齢層、産業別に独自にメンバーを募るなどして、これまで計 27 回を開催し、731 人(行政職員除く)が参加した。日南町の全住民の内、15%程度がさまざまな形でワークショップに参加したことになる。

戦略目標は、「人と自然の力で 21 世紀を切り開いてゆくまち『育てる、咲く、実る』」である。これら 3 つのキーワードは、ワークショップの中でもっとも頻度に用いられたことばである。ポスト高齢化に対応した地域社会システムを開発・維持していきながら、日南町らしさを大切にしていくという願いが込められている。そして、中間目標 I として「しごと」、「くらし」、「たのしみ」の 3 つの観点から目標を設定し、さらにそれぞれをブレイクダウンして、①人材育成、②産業の高付加価値化、③起業支援、④健康増進、⑤コミュニティ活性化、⑥交通確保、⑦環境保全という 7 つの行動目標を作成した。さらに、これら 7 つの行動目標ごとに、「わたしたちにできること」をテーマにしたワークショップを開催し、日南町においてなすべき仕事や活動を網羅的に抽出した。さらに、これらの活動は誰がなすべきかを議論し、個人・家族、地域、事業者、学校、行政の各主体毎に「なすべき仕事」を整理した。このように町の活性化のために、それぞれの主体がどのような役割を果たすべきかを示したモデルを町民ロジックモデルと呼んでいる。

町民ロジックモデルを構築する際には、あらゆる検討段階に地域住民が参加すること、自分たちの行動が将来の暮らしをどのように変えることができるのか、できるだけ具体的に示すとともに、行政と住民、住民同士で共有することに重点を置いた。このようなプロセスは、プロセスそのものが住民にとって地域づくりの学習機会として機能するとともに、このようなプロセスを経ることで、ロジックモデルの運用段階において住民の主体的な参加を促すことが期待できる。つまり、ロジックモデルで設定した各種事業を実施し、ロジックモデルをマネジメントサイクルとして活用していく上で、住民が地域の問題を自らの問題として捉え、計画立案を行い、行動するといった自律的アプローチを可能とする体制の整備につながるであろう。すぐには難しいかもしれないが、第一歩としてそのような機運を高め、継続していくことが重要である。

町民ロジックモデルは、地域の重要な行動主体である個人・家族、地域、事業者、学校、行政のそれぞれが果たすべき役割を示している。地域コミュニティの活性化に、地域が重要な役割を果たすことが理解できよう。しかし、ここに大きな落とし穴がある。地域がすべきことというのは、言い換えれば、実は誰もそれを実行できる人がいない活動を示している。

それらの活動を実現していくためには、新しく起業せざるを得ないのである。

【起業的アプローチとボランティア組織】

近年、地域活動における住民やボランティア組織の役割に対する期待が高まっている。ボランティア組織には、NPO、NGO のみならず、極めて多様なものが含まれる。わが国では、ボランティア組織を「新たな公」と呼ぶことがあるが、従来の「官民協働」の枠組みにとらわれない新しいタイプの行政・企業・住民パートナーシップを育成していくことが重要であろう。人手が不足する中山間地域においては、なおさら、コミュニティの維持のために彼らの力は欠かせない。

ボランティア組織の形態はさまざまであるが、1) 組織という枠組みに拘束されない、2) 自主的・自発的に参加している、という共通した特性を持っている。多くのボランティア組織は、価値観や行動の目的を共有化する人々が集まって作られる場合が多い。そこでは、メンバーの間の信頼関係が重要視されている。とくに、メンバーがリーダーに信頼を寄せるためには、リーダーがすぐれた知識や技能を持っているとともに、人柄や誠意という人間性に魅力がなければならない。

人間がボランティアとして動くのには限界がある。ボランティア組織が地域活性化の主役になっていくためには、収入源を確保し、自立的組織としての陣容を整えることが必要である。多くのボランティア組織は、リーダーの交代や金銭的チャンネルの枯渇による消滅の危機にさらされている。このように、持続性に問題があるボランティア組織も少なくない。しかし、多くの地域活性化の現場において、ボランティア組織の活動が期待されている背景には、もとより「ボランティア組織が泡のような存在である」ことが暗黙の了解となっている。むしろ、地域社会が大量の泡を必要としているといった方がいい。「ブクブク泡だっくれる」ことが、地域社会を変えるために必要なのである。

地域住民、民間企業と行政が協働しながらビジネスプラットフォームを形成し、地域活性化を図っていくような方法を起業的アプローチと呼んでみよう。起業的アプローチでは、民間企業や住民組織等が、地域ビジネスや地域活性化方策に関して新しいアイデアを発案し、行政との協力関係の下で実験的に、少しずつ地域活性化に向けて歩みを進めていく。そこでは、地域住民、民間企業、行政等のパートナーシップが期待されている。

パートナーシップ型の起業的アプローチは、これまでの行政主導型アプローチに対して、1) 時間コストの低減、2) 行政サービスの革新、3) 個別事例の重視 (easy of tailoring programs)、4) 潜在的なクライアントの検出等が期待されている。行政が政策を実施する場合、予算措置や行政組織内の意思決定が必要となるため、どうしても決定が遅くなる。また、民間企業や地域住民の方が、新しいアイデアを持っている場合も少なくないだろう。しかし、筆者は、民間企業やボランティア組織が、地域活性化における「個別事例の重視」、「潜在的な顧客の検出」の点においてすぐれた役割を果たすと考えている。

行政は、公共サービスの提供において常に普遍主義(impartiality)原理を考慮しなければならない。行政はある特定の個人やコミュニティを「えこひいき」できないのである。行政に対して何らかのリクエストをした時に、行政が「あなたの指摘はよく理解できます。しかし、あなただけを特別扱いできないのですよ。」というような返答を耳にした読者は大勢いると思う。しかし、それが行政の基本原則なのである。行政がその場その場の要求に対して、「えこひいき」を繰り返したら、現場は混乱してしまう。

その一方で、地域住民のニーズはコミュニティによって千差万別であり、このような公共

サービスを、普遍主義原理の下で提供するのには不可能に近い。さらに、特定の個人（顧客）が有している特殊なニーズに関しては、顧客の身近にいる人々の方がきめ細かい情報をもっている。地域活性化においては、このような個別事例が重視されることが多いため、地域における民間企業やボランティア組織による起業的アプローチが有効なのである。

一方で、ボランティア組織によって提供される公共サービスが、普遍主義原理を満足する保証はない。行政は、あくまでも普遍主義原理に従って、住民に「公平に公共サービスが提供されているか」、「効率的に公共サービスが提供されているか」について評価し、必要とあればボランティア組織の活動を支援し、不足するサービスを補完することが必要となる。

【地域学習の重要性と権源的アプローチ】

起業的アプローチでは、起業を担うリーダーを養成することが重要である。さらに、地域の価値を高めることを目的として、リーダー達が情報交換や相互学習するためのネットワークが形成されれば、リーダーや関係者の学習が促進される。また、行政は、民間企業やボランティア組織との協働によって、地域活性化のための条件や、問題解決の方法について多くの情報を獲得することができる。このような、行政、企業、住民の間の協働活動を通じて、地域で活動する人々の集団的な学習が行われる。

起業的アプローチでは、それぞれの活性化活動を試みるリーダーがイニシアティブを取り、地域の人、物、資金、知識をネットワーク化することが必要である。ボランティア組織は活動のために何かの資金や資産を持っているが、これらの資源はメンバー全員が共有する財産と認識されている場合が少なくない。組織内のガバナンスは契約関係で成立されているわけではない。むしろ、メンバー間の信頼関係に依存しており、メンバー間における資源・役割配分においては効率性よりも、公平性、公正性が重視される場合が多い。

ボランティア組織が効率的、効果的に行動するか否かは、ボランティア活動の指導者のリーダーシップの特性に依存する。リーダーシップのあるべき条件として、以下のような条件があげられる。

- 1) 組織のミッション（目的）を明確にして、ぶれないこと。
- 2) 重要な活動やイベントを実施するときに、多くの人を動員する能力があること。関係者が「あの人のためなら動こう」という気持ちを持つためには、日頃から人徳を蓄えておく必要がある。
- 3) 未来のことに對して、小さいことばかりを言うのではなく、夢を与えるためには「ほら吹き」であることが望ましい。実現性のない大ぼらは逆効果であるが、同じことでも元気がでるような「言い方（レトリック）」を身に着けていることが重要である。
- 4) 異なる組織と協力関係を築いたり、新しい組織を立ち上げようとするといろいろな矛盾が現れる。この時、「新しい事業に協力するためには、議論のための境界条件をはっきりさせろ」という声に参加者の間で常に発生する。しかし、考えて欲しい。新しいことを始めるときに、境界条件などどこにもない。リーダーは、複数の組織の間にある矛盾を一手に引き受け、その矛盾を克服するために新しい制度的・組織的枠組みを作り出す才能や才覚を持ち合わせておく必要がある。
- 5) 自分たちの活動や組織が、他にはない「どのようなオンリーワンを持っている」かを創り出すことが必要である。はじめからオンリーワンなるものは存在しない。それはすべて創り上げられたものである。
- 6) メンバーの意識を高めるためには、競争相手、ライバルをつくることも有用である。

7) 起業行動には必ずリスクが伴う。リーダーはリスクを引き受けるとともに、リスクが発生した場合の対処方法を用意しておくことが必要である。

地域活性化の課題は、地域によって多様に異なる。地域の問題を解決するための万能な特効薬など存在しない。行政、民間企業、住民が、互いに協力しながら実態の解明とその解決の方向に向けて努力を重ねていかざるを得ない。そのためには、地域に居住するさまざまなリーダーや関係者（いわゆる、ステークホルダー達）が、互いに都市・地域問題の解決に向かって学習していくメカニズムを確立することが必要となる。地域学習のガバナンスを確立するアプローチとして、1) 住民参加アプローチ、2) ステークホルダーアプローチ、3) 権源的(entitlement)アプローチが考えられる。このうち、住民参加アプローチは、例えば社会実験のように、行政が地域学習の機会を提供し、そこに住民が参加することにより、住民に学習する機会を与える方法である。ステークホルダーアプローチは、例えば、起業塾のような形でステークホルダーの教育を行い、それを通じてステークホルダーの行動を誘導しようとするアプローチである。しかし、これら2つのアプローチにおいては、地域住民の学習過程が受動的であるという限界がある。

権源的アプローチは、地域住民に公的サービスの生産や政策立案に対して関与できる機会を与える方策である。地域住民の能動的な学習過程を実現するためには、ボランティア組織や地域住民に対して公共サービスの企画立案や生産のために必要な(一部の)資源と意思決定における裁量を賦与することが必要となる。それと同時に、ボランティア組織や関連する地域住民に、行動内容やその成果に関して報告義務(アカウンタビリティ)を求めることになる。

行政、民間企業、住民等によるパートナーシップの形態としては、1) 生産活動への共同参加(joint creation)、2) 生産活動に関わる意思決定過程への参加(coprovision)、3) 資金の提供(cofinancing)という3つの段階が存在する。共同参加は行政や民間企業がイニシアティブをとり、それに対して住民が参加していく形態をとる。さらに、共同参加のプロセスが発展すると、住民が意思決定過程に参加するようになる。しかし、協働生産が、共同参加、意思決定への参加という形態をとる場合、住民の参加は受動的なレベルにとどまる。資金提供とは、コミュニティファンドのように、町民が地域における起業に対して資金参加をするようなパートナーシップを意味している。

生産活動、意思決定への共同参加の段階と、資金提供の段階の間には、非常に大きな差異がある。町民が資金提供をする以上、起業者は融資者に対してアカウンタビリティを示さなければならない。共同参加に対する町民の真剣度がまったく異なる。資金提供がなされる以上、収益性を保証しなければならない。ボランティア活動の段階に、いつまでもとどまるわけには行かなくなる。

行政、民間企業、住民によるパートナーシップを実現するためには、地域住民による積極的な関与が不可欠である。このようなパートナーシップが成立するための条件として、1) あくまでも住民の参加が前提であり、2) 住民による建設的な参加が不可欠である、3) パートナーシップは行政、民間企業、町民による協働であり、応諾や習慣ではない、4) 受身ではなく住民による積極的な参加が必要である、5) 多くの地域には、自治会やさまざまな団体、集団があり、それらの既存の制度をパートナーシップに取り込む、6) 特定の個人や団体との関係ではない、という点を指摘できる。

さらに、パートナーシップを通じて、ステークホルダー達による地域学習過程を成功させるためには、1) 学習活動を進める制度的なフレーム、2) 既存のソーシャルキャピタルの活

用, 3) 地域活動の成果を正しく評価する人間, 4) 地域学習におけるビジョンの共有化, 5) 危機感の共有化, 6) ビジョン重視のリーダーシップが不可欠である。行政と地域住民の間に, 相互に依存しながら, 地域住民が自立するという関係を確立することが望ましい。

これら 6 つの条件の中でも, 3) で指摘した評価者の役割が極めて重要である。「いいものをいい」と判断する(信頼される)評価者の存在, とりわけ, コミュニティビジネスを成功させるためには, 1) ビジネスを立ち上げ, 運営するための資金を獲得すること, 2) ビジネスで生産したサービスや商品の販路を獲得することが生命線となる。このような生命線を確保する上で, 評価者の役割が極めて大きいことは論を待たない。

【コミュニティビジネスへ】

中山間地の持続的発展を維持するためには, 地域における「しごと」、「くらし」、「たのしみ」を確保していくことが不可欠である。とりわけ, 被災地における復興活動に求められるように, 短期的には「しごと」の場をつくることが不可欠である。「しごと」の場をつくるためには, 企業誘致や公共事業の実施などによる雇用の確保(外発的な発展)だけに寄りかからず, 地域のなかから, 地域の暮らし・仕事・手仕事を生み出す「地域の起業」を育てていくことが不可欠である。「しごと」の場が確保できれば, つぎに「くらし」の環境を整えていく。

しかし, 中山間地の持続的な発展を生み出すためには, 地域に「たのしみ」がなければならぬ。わが国の国土計画や都市・地域計画の現場において, これまで「たのしみづくり」について真正面から議論することは, ほとんどなかったといっても良い。人が地域の環境を「遊ぶための素材」として利用することは容易なことではない。何よりも, 遊ぶための能力が必要である。子供の頃から, 地域の資源に接し, 遊ぶ能力を鍛え上げていくことが必要である。遊び方に関する地域学習の機会をどのように作っていくか, それが長期的な地域づくりにつながっていく。

地域の起業支援に関して, これまでもさまざまな取り組みが実施されてきたものの, 意外にも成功事例はそれほど多くない。地域の居住者が新たな起業を試みる場合, 事業収益をあげるためには, いくつかのハードルを乗り越えることが必要となる。まず, 起業家はマーケティング戦略やビジネス法務・会計技術に明るいということが最低限の条件である。さらに, 資金の調達チャンネルを持ち, 生産するサービスや商品の販路を確保しなければならない。地域の居住者や新たに居住をはじめた人々が, これらのチャンネルや販路を見出すことは容易ではないだろう。

これに対して, これまでの社会貢献や社会的責任(CSR)を超えて, 企業活動の一環や企業の論理として, 大都市の企業等が, 地方や地域との関わりを求める動きが出てきた。このような動きを二地域就労と呼ぶ。企業が利潤追求のみを考えて, ある地域で事業を展開するのではなく, 「行政・企業・地域」が三位一体となって, 新しいプロジェクトに取り組む。企業が持っている資金調達能力, 販路ネットワークを利用して, 地域における起業を支援するという新しいパートナーシップモデルが現れてきている。パートナーシップモデルを進める上で, 企業と行政の双方が, いかに地域の起業プロジェクトを支援するプラットフォームを築きあげるかが鍵となる。このようなコミュニティビジネスの成功事例を蓄積していくことが求められているのである。