



# 多様な主体による地域づくりセミナー 地域資源の活用と 多様な主体による連携・協働

国土交通省北海道開発局開発監理部  
開発計画課

北海道開発局では、NPO法人などの非営利活動団体による地域づくり活動の環境整備を図ることを目的に、平成26年2月7日、北見市で多様な主体による地域づくりセミナー「地域資源の活用と多様な主体による連携・協働」を開催しましたので、概要を紹介します。

## 基調講演

### 人の繋がり地域づくり



奥野 信宏 氏  
中京大学総合政策部教授

日本は、失われた20年などといわれていましたが、今、新たな発展のサイクルが始まろうとしています。政府はいわゆる「アベノミクス」と呼ばれているマクロの財政・金融政策、ミクロの規制緩和政策等を進めておられます。私は専門が公共経済学で、これらの重要性は認識していますが、一方で、もう一つ大事なのは地域政策、国土政策です。内閣府の「共助社会づくり懇談会」で議論をしていますが、その目的は、全ての人々が、それぞれの持ち場で持てる限りの能力を生かすことができる全員参加の社会、そして共助の精神によって人々が支え合う活力ある社会をつくるということです。共助の精神で多様な人が参加することがなぜ大事なのかですが、懇談会の議論では人の繋がりが、しなやかに強い安定した社会の構築に寄与すること、新たな市場の創出・拡大、雇用の拡大、寄付文化の醸成に寄与することなどが期待されています。

今、なぜ人の繋がりを強調するかというと、一つは、経済発展に伴って地域社会が弱体化し、ところによっては崩壊したということがあります。市場機構は人類の知恵の結晶であり、よくできた制度ですが、完全に機能してもできないことがあります。典型は格差の問題です。格差は市場がつくり出したものです。それを是正する機能は市場にもありますが、その力がつくり出す機能に比べれば微々たるものです。また、大規模災害からの復旧なども市場経済に多くは期待できません。このように市場が完全に機能してもできないこと

を、「市場の失敗」と言っています。市場の失敗を補完するのは行政の役割ですが、行政も予算や人手の制約、公平性の縛りなどからできないことがあります。これを「政府の失敗」と言っています。

市場と行政が機能するには、それらをベースとして支える社会が必要ですが、社会というのはつまるところ人と人の繋がりで、日本にはかつて地域社会がしっかりとありましたが、経済成長の過程で弱体化し、昭和40年代後半には過疎が深刻な政策テーマとなりましたし、人が集まった大都市では、隣人の素性も知らないまま過ごすということが日常化しました。

しかし、その一方でそれではいけない、人の繋がりが大事だという動きが脈々と流れていました。それが形となって出てきたのが、阪神淡路大震災直後のNPO制度の創出だと思います。そして、3.11の東日本大震災の後、被災地に行きますと、絆きずなということが頻繁に聞かれます。

もう一つ、地域・国土政策では人の繋がりをどのように考えてきたかです。地域・国土政策の基本理念は、「交流・連携が生み出すダイナミズム」に集約されると思います。人の繋がりは、地域・国土政策では「交流・連携」で置き換えられます。交流・連携は、経済で価値を生み出す源泉です。通常、経済における価値を生み出す源泉として、労働・資本・技術開発などが挙げられますが、そのベースにあるのは人の繋がりでないでしょうか。

現代の都市も、つまるところ人が交流・連携する場所を提供しているという側面があります。しかし国土政策での交流・連携の重点は、時代とともに大きく変わってきています。

昭和37年に全国総合開発計画<sup>\*1</sup>が策定され、44年に第2次の新全総が策定されました。このときの日本は高度成長期の真っただ中で、計画の目的は、大都市圏の発展の成果をいかに地方圏に波及させるかにありました。このため、地方に開発拠点を設け、大都市圏と結ぶ交通網を整備するというハードの整備が計画の中心でした。52年に3全総が策定されます。このときの

日本は高度成長期が終わって安定成長期に入っており、過疎・過密の解消がテーマで、定住圏構想がうたわれましたが、やはり計画の中心はハードの整備でした。

しかし、昭和62年と平成10年に策定された4全総、5全総では、内容が変わってきます。4全総では「多様な主体の参加による地域・国土づくり」が言われ、5全総では「地域住民、ボランティア団体、NPO、企業等の「多様な主体」の参加による地域づくり」が必要とされました。つまり、「交流・連携」のなかに、「人の繋がり」という概念が入ってきます。そして、現在、全国総合開発計画は国土形成計画に変わり、「多様な主体」は「新たな公」と呼ばれるようになって、計画の五つの基本戦略の一つとなっています。

次に、皆さんの活動がどのような役割を担っているのか、大きく四つに分類してみました。

一番目は、行政機能の代替です。行政が提供するサービスを自らの意思で住民に提供する活動です。例としては、道路・河川・公園の維持管理などがあります。

二番目は、行政の補完と呼ばれているもので、行政が提供すべきとまでは言えない公共的価値の高いサービスの提供です。古民家の再生、地域文化の保存、地域での子供の教育、高齢者の介護などがあります。このような行政の代替・補完の活動は、主にボランティアとして行われています。

三番目は、ビジネスの手法で社会課題にアプローチしていくもので、現在、飛躍的に成長しています。ソーシャルビジネス<sup>\*\*2</sup>による地域特産品の開発販売、観光資源の発掘・事業化や、地域のNPOと地域の企業が連携した活動などがあり、財政的に自立しながら行うという特徴があります。ソーシャルビジネスは、被災地でも大きな役割を担っています。

四番目が中間支援機能です。これはNPO等の活動を支援する機能で、3.11の東日本大震災直後から被災地でも大事な役割を果たしています。

次に、これらの活動による新たな市場の創出・拡大、雇用の拡大についてです。今、ソーシャルビジネスの経済的な可能性が急速に拡大しています。経済産業省

※1 全国総合開発計画

国土総合開発法に基づき、国が作成する、国土の有効利用、社会環境の整備等に関する長期計画。平成17年に国土総合開発法は国土形成計画法と改正・改称され、以後、国土形成計画法が策定されることになった。

※2 ソーシャルビジネス

社会的課題の解決を図るための取組を持続可能な事業として展開すること。地域の自立的発展、雇用創出につながる活動として有望視されている。

の推計では、2008年の雇用が3.2万人、市場規模が2,400億円です。一方、イギリスでは2005年の雇用が77.5万人、市場規模が5.7兆円です。そして今回、データが非常に制約された中での推計ですが、内閣府が試算したところ、雇用、市場規模ともに、この4年間で約10倍に増えていました。ものすごい勢いで増えているということです。

25年度の世論調査では、社会のニーズや課題に対して、このような市民の自主的な取組が大切であると考えている人が9割を超えており、NPO等に対する社会貢献や課題解決への期待が大きいことがわかります。期待する役割は、「人と人との新しい繋がりをつくること」と答えた人が最も多く、また、「NPOを信頼できる」「どちらかといえば信頼できる」と答えた人の割合が平成17年度調査から大幅に増えている一方、「信頼できない」と答えた人の割合も増えています。私はNPO等の活動や地域住民の皆さんの地域づくりの活動が徐々に浸透してきて、その結果、期待が高まると同時に課題も見えてきたということではないかと思っています。

内閣府の「共助社会づくり懇談会」では、共助社会づくりにおける課題と方向性を人材、資金、信頼性の三つに分けて整理をしています。

まず、人材面では、人材育成が課題です。特に専門的ノウハウを持つマネジメント人材が不足しており、各専門分野に特化した専門講座の実施などが必要です。人材の流動化も重要な課題で、企業、大学、行政等々の人材の流動化を促進していく必要があります。

次に、資金面の課題です。市民から十分な寄付を集めることができない団体が多いという実態があります。NPO等が社会の信頼を得ていかなければならないということです。また、融資をどのように拡大するのかという課題もあります。金融機関のNPO等に対する理解が不十分なため、実際にはデフォルト率<sup>※3</sup>が低いにもかかわらず、一般にリスクが高いと誤解されている面があります。また、NPO等を面的に支援する仕組みが構築されていない地域が多いという課題も

あります。そのため、懇談会のまとめでは、行政、地域金融機関、商工会議所・商工会、税理士、公認会計士、大学、NPO、市民ファンド、NPOバンクなどが集まって「共助社会の場」をつくり、そこで交流・連携を推進していくということを提案しています。

最後に信頼性の向上に関する課題です。まず、情報開示が必要です。情報が適切に開示されないと、NPOに対する理解が進みません。NPO等の情報基盤については、各種データベースが共有されていないことなどの問題があります。また、NPO法人の会計の問題も深刻です。法人ごとの会計情報や正確性にバラつきがあるため、NPO法人会計基準や、これを簡略化したものがつくられましたが、普及が進んでいません。信頼性の向上には、NPO法人への適切な指導・監督も必要です。

日本の「新たな公」は今、離陸したところだと思っています。離陸はしましたが発展途上で、だからこそ急激に成長している。このような中、今後、皆さんの活動はもちろん、本日お集まりの自治体などさまざまな機関の適切な支援が大事であると考えています。

## 事例発表1

### 一般社団法人WATALIS（宮城県亶理郡亶理町）



引地 恵氏  
一般社団法人WATALIS  
代表理事

WATALISという名前は、亶理町のWATARIと、お守りという意味のTALISMANという英語を組み合わせた造語です。亶理町に昔から根付いていた独自の返礼文化で、感謝しあう価値観をお守りのようにたくさんの方に届けていきたいという意味が込められています。かつて、亶理町の人たちは、仕立てた着物の残布を使って巾着袋を作り、何かをしていただいたときのお礼に、感謝を込めてお米などを入れて渡すために使われたそうです。袋がなまって「ふぐろ」です。このふぐろを、現代に合わせた機能性とデザインで「FUGURO」として再び誕生させました。震災後、全国から着物の端切

※3 デフォルト (default) 率  
一定の期間内にデフォルト（債務不履行）状態に陥ってしまう確率を百分率（%）で表したものを。

れが寄せられるようになりましたので、地元の女性たちに製作・製造を委託し、トレーニングの場を設け、その販売部門などを担う中間支援団体としてWATALISが誕生しました。WATALISは、着物の生地には付加価値をつけて、再び世の中に送り出す、価値を高めるアップサイクルという仕組みをつくって、その製作を地元の女性に委託し、就労を支援しています。

今回、国土交通省のモデル事業<sup>※4</sup>に採択されたのを機に、地域の課題を見直してみました。まず、被災の影響で就労が困難です。地元の女性たちのニーズに応えられる就労機会がもともと少なく、さらに震災を機に減少しているという実態がわかり、地元の担い手となる人材の育成、地域資源を活用した特産品の開発、これらを含んだ宮城らしい女性の就労モデルの構築が必要ではないかという問題意識を持つに至り、このモデルの構築を実現するために、三つの取組を考えました。その一つは、学びの機会創り。二つ目は、地域ブランド創り。三つ目は、ネットワーク創りです。WATALISのスタッフと製作者が一体となったワーキンググループをつくって、みんなで学んで共有していこうという試みです。これらを通して、自分たちが亘理町という名前を全国や世界に発信する担い手だという意識をお互いに持ちながら活動し、自信を持ってそう思えるようにたくさんの方を学んで蓄積していきたいという思いで取り組んでいます。

取組の成果ですが、内職登録者数が35名から43名に増え、全国から寄せられる着物地も増えました。また、メディアにもたくさん取り上げていただきましたが、自分たちでも積極的に情報発信していこうと、2カ月に1回、ニュースレターを発行、自分たちの商品だけではなく、亘理町のアピールもコラムを設けて行い、少しでも地域づくりに貢献したいと考えています。売り上げも徐々に増え、販売先も広がっています。

これからの課題は、FUGUROのオーダーメイドシステムです。これをきちんとビジネスとして動かしていくために、webでの発信なども含め、より魅力的な情報発信ができるようになりたいと考えています。

力がある活性化された地域とはどんな地域なのか、そのために自分たちの立場で何ができるのかと考えたとき、作り手である女性たちが自分たちの価値を感じられ、地元で働く場があり、子供に働く姿を見せられ、毎月きちんと固定の収入があって、自分が作ったものを評価していただき、地元の名前を世界に発信でき、「私って、かなりやれてるわね」と自信を持って地元で生きていきたいと思えるような活動を、WATALISを通じて行って行けたらよいと思っています。

## 事例発表 2

### 特定非営利活動法人とむての森（北見市）



弓山 祐子 氏  
特定非営利活動法人とむての森事務局長

とむての森の前身は、障害のある子供を持つ8人のお母さんたちが始めたサークルです。平成16年にNPO法人格を取得して、障害児への福祉サービスの提供を始めました。障害のある利用者さんの学齢時期からその成長に合わせて必要なこと、例えば集団活動や生活習慣が身に付くようになどの支援を行っています。また同時に、その利用者さんに合った働く場所や作業内容を準備しておくことで、卒業後もスムーズなよい支援ができると考えて活動してきています。現在は利用会員登録が130名を超え、開設当時の小さな一軒家から共生型3棟を含む6カ所の拠点を持つ法人となりました。

とむての森の変わらない理念があります。「地域で誰もがあたりまえに暮らせるために」です。この理念を持ちながら、常に利用者本位の支援を心がけています。公的なサービスと法人独自の助け合いサービスを組み合わせながら、誰もが集える場所、仕事をする場所、生活をする場所をつくっていきます。そのためには、アメーバのように柔軟な対応のできる法人でありたいと思っています。

とむての森の次の行動は、ボランティアの担い手の確保と、ボランティアする側、される側との調整など、マネジメントができるボランティアセンターの立ち上

※4 国土交通省のモデル事業

平成25年度に国土交通省が、地方部の振興に有効な中間支援活動のノウハウや留意点を共有可能なコンテンツとして整備することを目的に、優良な取組を調査した「地域づくり活動に対する中間支援活動のコンテンツ整備のための優良な取組事例調査」。

げです。幸い、北見市内にある北見工業大学と日本赤十字北海道看護大学は、すぐそばにあります。

24年度は、国土交通省の支援を受け、地域の一人暮らしの高齢者のお宅の除雪ボランティアを始めました。除雪を行うことが困難な高齢者にあらかじめ地域通貨である「冬金ちゃん」を購入していただき、看護大生が高齢者のお宅に電話をして、除雪日の日程調整を行い、北見工大生が除雪を行い、冬金ちゃんを受け取るという仕組みです。学生が、この冬金ちゃんをとむての森が運営するカフェでパンと交換したり、食事ができるようにしました。試験的な取組で課題もたくさん残りましたが、利用者から大変喜ばれました。25年度は除雪先も24年度の7軒から12軒に増え、出動回数も延べ20回を超えました。また、25年度は看護大の中岡教授の協力を得ながら、除雪ボランティアの担い手を確保するためのアンケート調査を実施、今後長く活動を続けていくための土台づくりに取り組んでいます。

現在、とむての森は、成人期の就労の場の拡大にも力を入れています。カフェ、パン工場、清掃作業等を行っていますが、今後次々と学校を卒業してくる子供たちの仕事を生み出し、居場所をつくるのが、私たちの役目でもあります。そこで、25年度は、中間支援組織である北見NPOサポートセンターの協力を得て、農地を借りてビニールハウスを設置するなど、ハード面の整備を行うとともに、近隣の農家の皆さんの協力を得ながら、農作業の指導ができるスタッフの育成に取り組んでいます。また、収穫した食材の加工にも、スタッフが東京農業大学の永島教授や中小企業診断士の黒野さんなど、専門知識をお持ちの方の指導を受けながら、スープやジャムなどの商品化を目指し、利用者に関われる作業工程を考えています。

今後は、障害福祉のさらなるサービスの充実はもちろん、法人理念でもある「誰もが地域であたりまえに暮らせるために」を実現するためにも、支援いただいている行政と、町内会をはじめとする地域の方々のお力を借り、地域づくりを考えながら活動すること、立ち上げたばかりのボランティアセンターをしっかりと

継続できるセンターにすること、農業・食分野への挑戦を通じて、障害のある方々がいきいきと働ける場所、安心して生活できる場所をつくるのが、とむての森の目標であり課題です。そのためにも、法人理念を理解して活動してくれているスタッフを大事にしながら、活動を続けていきたいと思っています。

### 事例発表3

#### 特定非営利活動法人ふれあいインさろま（佐呂間町）

私たち法人の主な事業は、訪問介護と介護保険事業です。そして、NPO事業として、「安心ハウスのどか」や「街の駅わかさ」の運営があります。

安心ハウスは、宅老所という、一人暮らしの高齢者や身体障害者の方々が不安なく暮らせる、どなたでも入居できる下宿のような施設です。平成16年に、さわやか福祉財団や近隣NPO法人の協力を得て、「老後の安心できる暮らしフォーラム」を開催した結果、施設の必要を感じ、平成17年に開設しました。ほかにも、高齢者対象のアクティビティ活動として、カラオケ、押し花、書道、パソコン教室などを継続して開催。また、地域活動として、2カ月に一度程度、新年会、お花見、ビアパーティー、鍋を囲む会等のイベントを開催、地域の方々との交流を図っています。

昨年、テレビでも放映されたナインティナインの「佐呂間花嫁大作戦」の後、佐呂間町に嫁いで来た方が5名ほどいます。その方々と地元の方々との交流を図るため、食事会を開催しています。また、北見YMCAの協力を得て、フィリピンから佐呂間町に嫁いできた花嫁を対象とした日本語教室も6年間続けました。

21年には、施設入居希望者の増加対応と、入居者と地域の交流の場を設けるため、地域介護福祉空間整備事業交付金を得て、安心ハウスのどかⅡと、これに併設した街の駅わかさを設置しました。街の駅には、18年に当施設のある若佐地区で発生した竜巻災害時のパ



金子 裕司 氏  
特定非営利活動法人ふれあいインさろま事務局長

ネルが北海道開発局の協力を得て展示してあります。

街の駅は地域の交流サロンとして利用されてきましたが、地域の特産物を活用した商品の提供はできないかと考え、JA佐呂間で製品化している「かぼちゃパウダー」を使用した懐かしい味わいのまんじゅう「ふっくらまん」を開発しました。さらに、佐呂間名産のえびすかぼちゃがごろごろ入った「かぼちゃ蒸しパン」も開発、街の駅で販売しています。

北見NPOサポートセンターを通じて、北見信用金庫の支援をいただき、24年から2年連続、旭川市で開催された「食ベマルシェ」と「駅マルシェ」に参加しました。このマルシェは、300店ほどの出店があり、約70万人の方が訪れる一大イベントです。

また、関東地方在住の佐呂間町出身者が「江東区民まつり」で佐呂間町特産物の販売を行っていたので、私たちも24年度から参加、今年度は蒸しパン1,000個を完売しました。現在、サロマ湖のホタテ貝の干し貝柱と北見特産のタマネギをぜいたくに使ったスープの開発に取り組んでいます。

これからも、地域の皆さんが気軽に集まれる場を通じて、地域の活性化と福祉の向上に努めていきたいと考えています。

#### 事例発表 4

##### 特定非営利活動法人北海道でてこいランド（津別町）

津別町は農林業の盛んな町です。森林面積が町の面積の78%を占めていますので、耕作は山あいの狭い場所で頑張っています。

そのような中、自分たちの作物を自分たちで製品化して付加価値を高めることはできないだろうかと考え、これまでほとんど地元で加工されることなく出荷されていた小麦に着目。

小麦の付加価値を高めるために、自分たちで栽培した唐辛子を小麦粉に練り込んで製品を作ることを考えました。

なぜ唐辛子かという、一つは、唐辛子を麺に入れ

ることで他の麺との差別化を図れるということ、もう一つは、今回開発した麺には唐辛子を重量比で1%入れると足りるので、唐辛子の生産には小さい栽培面積で足りることなどがあります。

また、ラーメンではゆでる時間と手間がかかるので、短時間で簡単にできるやきそばに着目しました。

25年3月、唐辛子入り焼きそばの麺を、大阪にある「47都道府県ご当地市場」に出店してみないかというお話があり、1カ月間、試験的に商品を置かせていただきました。大阪だけではなく全国の人が集まる場です。商品への反応を調査しています。今後、東京・大阪での販路開拓を進めていきたいと考えています。

北海道でてこいランドは、平成7年に公的資金を全く入れずに設立。任意団体として活動していましたが、なかなか社会的認知を受けられないということで、19年にNPO法人化しました。

北海道でてこいランドでは、約100坪の建物を運営管理。夏はスポーツ合宿の受け入れをしています。また、22年に国土交通省の支援により、「オホーツク・特別支援学校修学旅行の受け入れプロジェクト」を開始しました。これは、全国に約1,000校ある特別支援学校の修学旅行を誘致する活動で、日本赤十字北海道看護大学と北見NPOサポートセンターの協力を得て行っています。23年と25年には、視覚に障害のある子供たちの修学旅行を受け入れました。視覚に障害があり、景色を見ることができないのに、なぜこの場所かと尋ねると、風が違う、においが違う、光が違う、食べ物が違うということでした。先生方が事前に訪問されたときにそう感じて、ぜひ子供たちを連れてきたいと考えたそうです。今年の6月に3回目の訪問がある予定です。

そのほか、北見や釧路の養護学校、特別支援学校等の受け入れも行っており、ボランティアでお世話をさせていただいています。

このように、さまざまな活動を私たちのような小さな町で幅広く行っていくには、さまざまな方々の協力と、さまざまなネットワークの連携が重要です。



山内 彬 氏  
特定非営利活動法人北海道でてこいランド副理事長