

2010年3月27日

No.007

過疎地域における公民連携 ～西粟倉村における実践をふまえて～

過疎に悩む山村での公民連携の取り組みは、大型不動産開発でも既存サービスの民営化でもない。しかし、公民連携事業にとっても大切なポイントともいえるべき「自治」を生み出した。前例に束縛された施設管理者として働く職員だけでは、地域再生という非常に困難な問題を解決できない。自分達の村の将来をかけて、自ら考え行動を起こす。小さな村の大きな挑戦をレポートした。

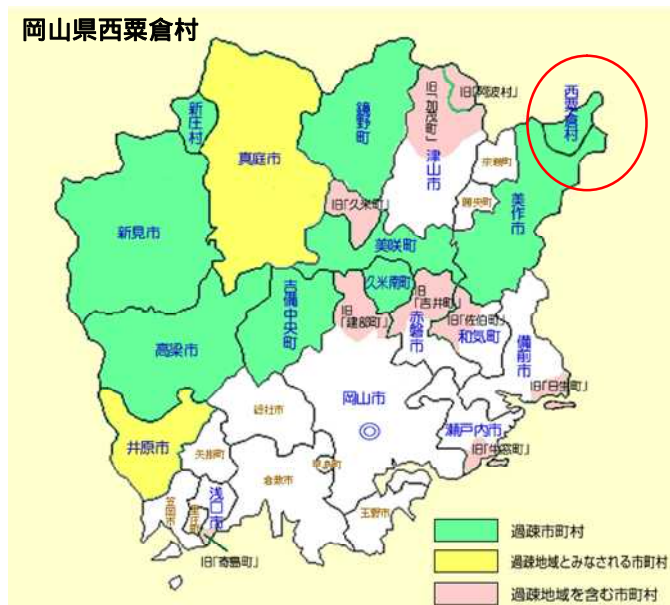
東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー 野口洋

1. 西粟倉村

鳥取県と兵庫県の境に隣接し、人口1,616人(平成22年2月末)、総面積57.93平方キロメートルのうち95%を森林が占める典型的な山村であり、過疎地域である。

下の図は岡山県の過疎地域の分布を表しており、色が付いている地域が過疎地域である。工業商業の盛んな県南部に過疎地域はほぼないが、農林業を中心としている北部は過疎地域で覆われている。

(図1)



(財)過疎地域問題調査会 HPより

一般的に過疎地域とは、「人口の著しい減少により、その地域社会の活力が低下している地域」(三省堂大辞林より)とされているが、過疎地域自立促進特別措置法(以下、過疎法)では、要件が定められており、上の(図1)は、過疎法で定める過疎地域を表している。

過疎法で定める過疎地域要件には、人口要件と財政力要件があり、この要件に該当する市町村数は730にのぼり、全国の1,776市町村の約4割にあたる。過疎市町村の人口は約10,683千人(平

成17年国調人口)で、全国の人口の8%余に過ぎず、その面積は日本国土の半分以上を占めている。

(表1) 『過疎市町村の数、人口・面積』

(財) 過疎地域問題調査会 HP より

区 分	過疎市町村	全 国 (全市町村)
市町村数(平成21年4月1日現在) 全国に対する割合(%)	730 41.1	1,777 100.0
人口(平成17年国勢調査)千人 全国に対する割合(%)	10,683 8.4	127,757 100.0
面積(平成13年国土地理院)km ² 全国に対する割合(%)	204,131 54.0	377,923 100.0

2. 地域再生マネージャー事業

平成16年6月。この年、総務省の新規事業となる「地域再生マネージャー事業」に採択された全国11市町村の一つが西粟倉村であった。地域再生マネージャー事業は、いわゆるハコモノを作るための補助事業ではなく、観光振興・産業振興・商業振興等の取組について、具体的・実務的ノウハウを有する民間企業や個人を地域再生マネージャーとして市町村に紹介し、市町村とマネージャーとの間で地域再生に係る業務を委託することで、地域再生を図っていくものである。国からは事業費用の3分の2補助が出るが、市町村も3分の1を負担し、基本的に採択後3年間継続するものであった。

西粟倉村の申請時のテーマは「観光事業再生」であり、西粟倉村の出資会社が経営している村営宿泊施設、入浴施設、レストラン等について、サービスの質の向上、経営体質改善等を推進することが狙いであった。マネージャーには、一流ホテルのマネージャーや料理長、大きなイベントを企画された会社などが選ばれ、筆者の所属するアマタ株式会社も森林認証事業(注1)を通じて、マネージャーチームの仲間選ばれた。

(注1)森林認証とは、森林を適切に管理し、そのような森林から生産された木材を使って製品を作り、流通させ、消費者に届ける。このように森林の望ましい管理方法と、その森林に由来する製品を認証する制度

2-1. 地域再生マネージャー事業のキックオフと合併離脱

西粟倉村における地域再生マネージャー事業のキックオフミーティングが、平成16年7月5日に村で開催され、役場の方や観光事業を運営する公社、森林組合のメンバーなど大勢が集まり、村の課題や本事業に対する思いを発表した。各分野から熱のこもった発言が続いた。

地域再生マネージャー事業スタート早々に村の合併離脱が決定する。前出の(図1)で「美作市」となっている地域は、平成17年3月に合併して生まれた市である。西粟倉村も、合併協議会に参加していたが、平成16年8月時点で離脱を決定した。村民へのアンケート投票や議会、委員会での検討を重ねた結果の選択であった。村民へのアンケートでも、圧倒的に合併離脱支持が多かった訳ではなく、合併離脱という選択について、多くの村民が悩み不安を感じていた。そんな頃、地域再生マネージャー事業はスタートし、民間企業で実績を持ったマネージャーの来村で、村の再生に対する期待も高まった。

2 - 2 . 公民連携事業のスタート

筆者を含め選定されたマネージャーは、全員東京在住だったため、キックオフミーティング以降は、毎月一度、一泊から三泊といったペースで訪問した。埋もれている村の資源を探し出し、村の本事業に関わるメンバーと「意見交換」を繰り返した。キックオフミーティングの後、村には、本事業に参加する村のメンバー選定を依頼した。村の今後を担うであろう人々が、村役場や観光公社、森林組合から 10 名ほどが選ばれた。村の情報に飢えているマネージャーと慣れない会議に居心地の悪い様子の村のメンバーで、ゆっくりと会議はすすんだ。

村のメンバーとの「意見交換」は、予想以上に時間を要した。都市と山村の時間の進み方の違いもあるが、それ以上に、村のメンバーが「官」の方々であり、マネージャーは「民」であったからかも知れない。「地域を再生するための事業」といった言葉でも、それぞれの解釈がある。「事業」「利益」「目的」「目標」といった言葉もうまく共有できず、我々も村のメンバーもそのギャップに戸惑った。さらに、過去の事業成果を評価し、見直しを実施するというステップは、参加した村のメンバーには経験がなかった。

「この事業はうまくいっているか」という質問には、全員が「悪い状態」と合意しても、原因を分析したり、改善策を実施したりしていなかった。その理由を民間マネージャー側は当初理解できなかった。

村の自慢話を引き出し、村の現状について思うところを語ってもらった。数回の訪問を重ねるうちに、各々が自分の言葉で話し会えるようになった。そして、メインテーマである「村はどうあるべきか。どんな村になって欲しいか。」といった内容になると、やはり口が重くなった。現状の課題の多さを考えると現実味のない理想は発言しにくかったのだろう。課題を解決するために過去のやり方に変更を加えるという行動が、村（官）にとって、とても困難だということは、3 年の事業期間を通じてよく分かった。

地域再生マネージャー事業に村が申請した際のテーマは、観光事業の再生であった。国民宿舎や日帰り温泉施設、道の駅といった観光施設を運営していたが、問題だらけだった。減少する売上、高いコスト、従業員のモチベーション、商品サービスの質など、全ての施設で課題が積みあがっていた。結果、経営成績も年々悪化しており、村の財政上も緊急課題であった。

各々の施設の担当者は、事業採算を意識せずに施設を維持管理しているように映った。赤字になっても、何とか黒字化するための施策もなく、コスト管理資料はあっても実効的な対策はなされなかった。食材やお土産品の仕入は、各施設が別々に実施していた。営業活動でさえ、各施設が連携もせずに単独で実施していた。営業面では、道の駅と日帰り温泉と国民宿舎で共同して企画をたてることなどなかった。人員のローテーションもなく、大型観光バスで賑わう施設に、他の施設から応援が駆けつけることも無かった。わずか 1,600 人の村で、一つの公社が経営母体であるにもかかわらず、隣の施設とは全く協力していなかった。あえて無視しているかのようであった。全ての施設が、経営成績に困っているのに、コスト削減策としては、とても容易に思える共同購入や、集客にも有効に思える連動企画は、思いついても口に出してはいけなような状況であった。

観光公社の責任者は全施設を統括する立場であるが、経営成績の悪化に対して、有効な対策を実施できずにいた。人事異動の結果として観光公社を担当しただけで、観光のプロでもなく、プロ意識を持つともしていなかった。施設同士が協力してコスト削減を図る程度のことで、従来のやり方を変えることは実現できなかった。

総務省によるマネージャーメンバー選定の意図からは、3年間の事業期間内で、課題をかかえる施設に問題解決の方法を指示し、名物となるようなコンテンツ（お土産やメニュー）を作り、イベントを開催するといったスケジュールが想定された。しかし、これらの運営実態を見るに、3年間マネージャーが先生役をしている間、それなりの成果を出せたとしても、その先、自ら運営できるようになるためには、人材の育成や人事制度、目標設定や意識改革、運営体制の見直しといった抜本的な経営改革が必要なことは明白であった。そこで、マネージャーと村との間で話し合いを持ち、地域再生マネージャー事業を当初の想定通りの短期的な成功図を目指すのではなく、長期的な村の経営改革の最初の一步として実施することとした。ここで従来通りのやり方を改革することを、村の人々が企画実行する経験を経ることが重要であった。

2-3. 地域再生マネージャー事業の成果

マネージャー事業で何度も繰り返された会議を経て、村の目指すべき方向が共有されるようになってきた。それは村が村らしくあるために、「上質な田舎」を目指していくという方向であり、心と心をつなぎ価値を生み出していく「心産業」というコンセプトで、産業を生み、仕事を生み出していくという方向が定められた。

会議中、全ての村の事業や取り組みはこのコンセプトに合わせなければならない、という意見に、村のメンバーは困惑した。「上質な田舎」と言っても、「予算がない」「設備が古い」という理由で実現できないとあきらめた。しかし、観光の現場では、お金をかけた設備があれば、勝てる訳ではない。「心産業」というコンセプトは、全ての観光施設で、モノを売るのではなく、感動を売ることをテーマとしていた。大げさな感激でなくてもいい。気持ちいい挨拶であり、笑顔の対応や否定文を使わない回答といった接遇の基本を、観光公社全員で勉強した。

西粟倉村における地域再生マネージャー事業の成果は、村のメンバーが「経営」を実体験した上で、村の成長戦略を考え、コンセプト作りまでできたことだと思う。

交通量と傾向を実際に調査し、いつ、誰が、何を目的に村を訪れるのかを把握した。その上で、チラシやパンフレットといったツールを作り直した。観光会社には、公社全体で売り込んだ。インターネットを使った集客も公社メンバーだけでできるようになった。

こうして、観光事業は、大ヒット商品が生み出せたわけではないが、着実に赤字を減らせるようになってきた。マネージャー事業で村のメンバーにもなった方が、観光の責任者となり、着実に改革をすすめた成果だった。セクショナリズムは少しずつ姿を消し、無駄を排除し、協力して観光客を喜ばそうとしている。ホテル業界のマネージャーのアドバイスを実践するようになり、さらに顧客を喜ばすことを考え、試すようになった。

3. 木薫の誕生

森林関連事業もマネージャー事業期間に大きな分岐点を迎えた。村は合併しなかったものの、森林組合は合併を選択したのだった（平成 18 年 4 月）。結果、それまで西粟倉村森林組合で働いていた人々の生活に大きな影響を及ぼすこととなった。

日本の多くの森林組合は森林施業に関する補助金の窓口として、山主と補助金と施業者をつなぐことが役割である。しかし、旧西粟倉村森林組合は、とても積極的に事業を作り、経営していた。働く職員の処遇も近隣と比較すると高く、家族を養っていられたのだ。合併により、職員の処遇が大きく変わり、村を出るか、村近隣で他の仕事を探るか、といった選択を迫られることとなった。

マネージャー事業の村のメンバーの一人も、森林組合に所属していた。村出身であり、山での仕事を続けたかった。同じ組合で働いてきた人々が村を去っていき、自分も決断が必要な時だった。地域再生マネージャーである我々にも相談があった。村に残り森林の仕事を続けるには、どうしたらいいのか。真剣な相談であった。様々な組織形態や出資者の候補を検討し、個人事業主と場合と比較した。幾度となく話し合った結果、完全な民間資本だけで株式会社を設立することになった。こうして、「株式会社木の里工房木薫（もっくん）」が誕生する（以下、木薫）。村にとって、相当久しい新設会社だったはずである。

旧西粟倉村森林組合のメンバー含め 5 名、資本金 10 万円、資産らしいものは何もなく、熱い気持ちとは裏腹に心細いスタートであった。設立当初の仕事は、森林組合時代のつながりで、山主からの施業依頼を受けたり、この会社創業の志に賛同し大阪から転居し、創業役員となってくださった家具デザイナーの方が、保育園向けの家具や遊具を受注したりで、なんとか資金をつないだ。村の会社を応援する人々のおかげもあり、次第に事業は拡大し、翌年、岡山県内の大型テーマパークの企画コンペで木薫の提案が採択された。こうした子供向け遊具などの実績が増え、山林施業の受注も堅調となり、現在では役員含め 10 名が働いている（平成 22 年 3 月現在）。

「上質な田舎」を目指し、心と心をつなぐ「心産業」をこの村で作りあげるには、森林に囲まれたこの村で、木を使った産業が復興しなければならなかった。木薫が生まれたのは、森林組合の合併による偶然もあったが、必然でもあった。

平成 20 年に、「心産業」を興し、上質な田舎づくりを実現していくために、森林の再生に集中していくという村の方針が固まった。森林の再生に村の未来をかける決断であった。

4. 百年の森林構想の実現と公民連携

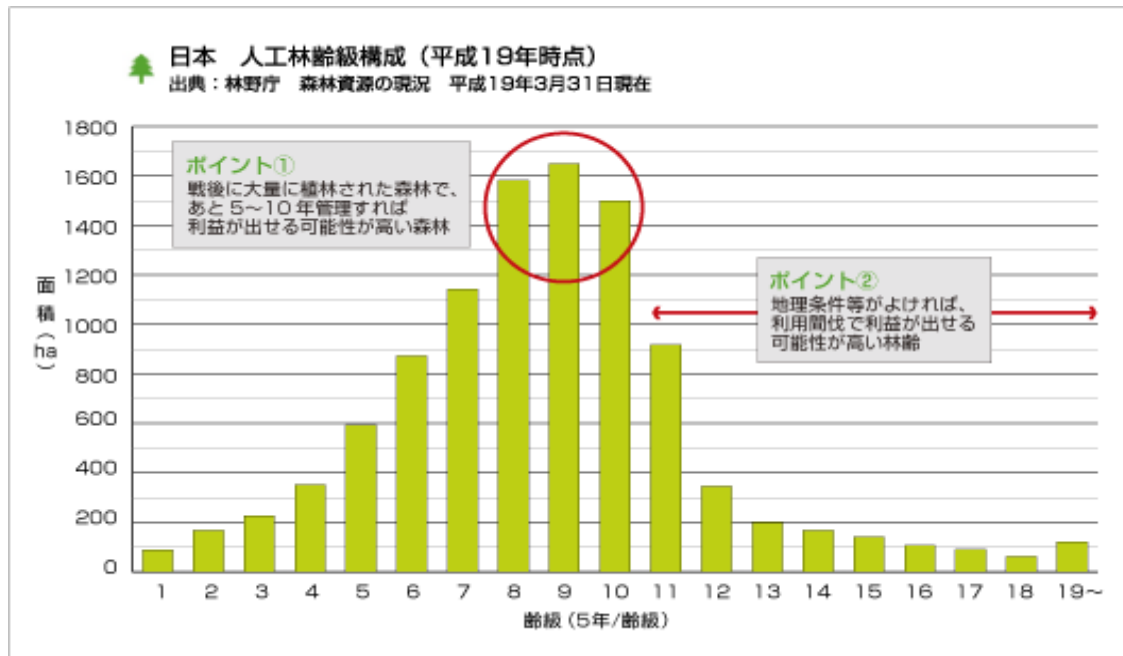
西粟倉村の一番の資源は、森林である。村の総面積の 95%が森林で、今でも大工職人が 30 名ほど、製材所も 3 箇所営業している。しかし、日本の多くの山間地域と同様に、林業経営は厳しい環境にある。

日本の森林は、かつてその多くが、地域の共有資産として地域の人々が協力しあって施業管理し、木材をはじめ多様な林産物の生産を支えていた。ところが、森林の小口私有化が進み、さらに近年の山村の人口流出に伴う過疎化や林業の衰退が要因となり、森林所有者個人による管理が

困難になりつつある現在、森林活用と維持管理の機会が失われている。

戦後に植林された日本の多くの森林は、樹齢 30 年～50 年の適齢期を迎え、今後 5 年から 10 年以内に適切な管理がなされることで、その利用価値が拡大する時期にきているが、林業の衰退に伴い、これらの森林の多くは手入れがなされずに、放置されている。

(図 2) 日本の人工林齢級構成



(麟トビムシ作成)

西粟倉村でも、森林に対する村民の想い入れは強いものの、近年は木材市況の悪化とともに手入れが行き届かず、森林が放置されつつある。あと数年内にこの状況が改善できなければ、これら適齢期の森林資産価値は急速に失われることになるかと予想される。

村では、「これまで先人から受け継いだ素晴らしい森林を我々世代で放(ほ)かす訳にはいかない」という想いから、改めて森林を村の重要な資産と位置付け、将来世代に美しい森林を引き継ぐ「百年の森林(もり)構想」のもと、長期的ビジョンの中でその有効活用に取り組むこととした。

平成 20 年の秋から冬にかけ、村内各地区で、村の森づくりと地域づくりについて、繰り返し意見交換会が行われた。各地区の最初の意見交換会では、村長が森づくりへの想いを語り、百年の森林構想について説明をした。村内で対話が重ねられるなかで、「世代を越え、地域を越え、未来への想いを共有する森づくり」の実現が共有化された。そして、全ての地区において百年の森林構想というビジョンとそれを実現していくための方法について合意が得られるに至り、平成 21 年 4 月より「百年の森林事業」が開始されることになった。

(西粟倉村百年の森林構想 HP : <http://nishiawakura-fan.jp/index.html>)

マネージャー事業は 3 年間の期間を経て平成 19 年 3 月末で終了したが、筆者の属するアマタグループ(注 2)では、その後も村との関わりを持ち、この「百年の森林事業」にも携わっている。

5. 地域を経営するということ

平成 18 年 7 月の木薫誕生から、(株)西栗倉・森の学校設立などもあり、平成 22 年 2 月までに 40 名ほどの人口流入があった。これは、1,600 人の人口に対し少なくない人数であり、産業と雇用が着実に生まれつつある。

この背景には、地域再生マネージャー事業をはじめとする、国の様々な支援のプログラムがあった。長期的な村のビジョンを持ち、それを村民と共有し、実現するための計画を作り、実行していく自治体運営があればこそ、国の補助も活かされる。

地域再生マネージャー事業の前にも、西栗倉村では、多くの補助事業を経験していたはずである。例えば、観光事業用の設備建設に使われた補助金もあったが、重要なコンセプトが理解されないまま、運営者である村に引き渡されたため、その後、施設は企画者の意図とは違った展開となってしまっていた。この時、企画者（民）と引き受けた観光公社（官）に、もっとコンセプトの理解や事業運営のポイントといったハードではない部分に問題意識があれば、その後の運営結果は違ったものになったかも知れない。推測にすぎないが、民の企画者側は、施設建設を受託し設計図通りの建設まで実施するのがゴールであり、そのためには、コンセプトの共有や、ましてや本施設運営上の課題や将来の経営リスクなど、マイナスになるようなことを伝えようとはしないであろう。引き受けた官側も、事業リスクの認識が薄く、当年度予算内で建設が完了することが最重要となってしまうのではないか。こういった公民連携事業の失敗事例は、日本中で多く見受けられるが、お互いの信頼関係の構築と目的・目標の共有なく、年度予算の執行にだけ囚われていたことが原因ではなかったか。

6. 地域再生と公民連携

「再生」を成功させることは難しい。

企業を再生させるには、その企業が持つ強みを見極め、現在将来の事業環境を分析し、ハイリスクであるがリターンの可能性が高い事業に集中していく。そこでは、多くの痛みを伴う。運営プロセスの変更は当たり前で、事業の売却や人員削減、経営者の交代や法的精算もやむを得ない場合もある。困難な業務であり、誰もがやりたがる仕事でもない。取締役会の多数決だけでは決定できない場面もある。生き残りや投資額の回収をかけた強い意志が無い限り、達成できない。それでも、そこに大きな利潤のチャンスがあれば、遂行されるのが企業再生である。逆に利潤獲得の可能性がないと判断されれば、再生されることなく清算されるのが、企業という組織である。

では、地域を再生させるとは、どういうことであろう。どんどん人口が減少し、産業が衰退している土地に、現在の運営者が気づいていない資源を見つけ出し、その価値を分析し、現在将来の環境を予測した上で、その資源を活かした事業を作り上げていくことだろうか。ここで「資源価値」を見極めることは、とても難しい。例えば、西栗倉村には、天然林があり、熱心なハイカーが繰り返し訪れる。しかし、この天然林は、木材を供給する能力という点では、価値が低い。つまり、観光振興としては価値ありだが、狭い意味での林業的には価値がない。役場内で、天然林の価値を評価しても、担当部門によって異なる結果になるであろう。地域を再生していくとい

うことは、縦割り組織の既得権を崩壊し、地域全体が生き残るために十分に練られた計画を遂行していくことだと思う。再生が必要な状況の自治体において、役場で生きてきた人々だけでは実行できないと思われる。保守的なメンバーが多い議会では、多数決で本当の再生への途を決議することも難しいかも知れない。再生の現場には、人々の生活がある。全体最適を目指すために、あるグループに対してマイナスになるような決断も必要になる。

企業の再生と異なり、再生をあきらめた場合の結末は清算ではなく、他の自治体との合併である。国も推進している方向であり、他の多くの自治体も選択したので、再生に苦しむ自治体としては、採りやすい方法である。西粟倉村が、合併を離脱したことを知った時、とても不思議に思った。しかし、村長はじめ、役場の人々、村の人々と接するうちに、村の再生を本当に望んでいることが感じられるようになった。まだまだ、再生の道は始まったばかりであるが、どうにか前に一步踏み出せたと思う。

アマタグループも西粟倉村と5年以上関わってきた。人口1,600人の村と5年関わり、村役場のキーパーソンとコミュニケーションできるようになり、村に事業会社を設立し、従業員が村に転居し、村役場に従業員を出向させてきた。それでも、我々の村での存在に対して疑念を持つ人は存在する。

村長が村内全地区で熱心に説明した「百年の森林事業」を実際に遂行していくには、村外の民間企業も必要なのである。民間企業である以上、事業から利益を獲得する。村外の企業が、村内の事業で利益を獲得することに異を唱える人もいる。しかし、利益が無くても存在していた観光公社が、結果として村にどれだけのマイナスの成果を残してきたかを見れば、純粋な民の存在は必要だということが分かる。

まだ、西粟倉村とアマタグループの百年の森林事業は始まったばかりである。そして、この国の過疎地域における本当の意味での再生事業も始まったばかりである。隠れた資源に価値を見出し、地域再生を実現していく公民連携事業が、各地で生まれて欲しい。

以上

