

大阪商業大学学術情報リポジトリ

地域経営組織の発生に関する事例研究—ソーシャル・イノベーション理論に基づく分析—

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2019-07-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 中嶋, 貴子, NAKAJIMA, Takako メールアドレス: 所属:
URL	https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/811

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



地域経営組織の発生に関する事例研究

—ソーシャル・イノベーション理論に基づく分析—

中 嶋 貴 子

1. はじめに
2. 事例分析：福井県今立郡池田町の概要と課題
 - 2.1 池田町の人口及び財政課題
 - 2.2 地域によるこれまでの取り組み
3. 民間組織の発生過程と経緯の検証
 - 3.1 池田町役場（特命政策課）
 - 3.2 株式会社まち UP いけだ
4. ソーシャル・イノベーション理論に基づく分析
5. おわりに

1. はじめに

地域住民や自治会など、地域資源を活用した社会的課題への取り組みは全国各地で多数実施されているが、山間部や諸島部など、人口流出率が高い小規模自治体では、急速な人口減少と住民の高齢化に直面しており、多様な手法を用いた地域経営改革が急務となっている。これらの地方自治体では、新しい公共（New Public Management：NPM）の積極的な導入により、多様な手法による官民連携や民間の創意・技術・能力の活用が推進されてきた。NPMの実質的な具現化においては、民間の営利企業に限らず、自治会や町内会などの地縁組織、社会福祉法人やNPO法人（特定非営利活動法人）をはじめとする非営利組織（Nonprofit organization：NPO）など、多様な組織に期待が寄せられている。しかしながら、地域住民の高齢化や人口減少により、自治会などの地縁組織では、組織の脆弱化に対する懸念が高まっている（Okada et al. 2017）。特に、山間部及び諸島部などの地方自治体では、活動の担い手や資金、知的創造性といった経営資源の確保は都市部以上に困難である。そのため、地域が抱える課題に対して、新たな組織を設立することにより持続的に問題解決を図ることは容易ではない。

このような厳しい環境に直面しながらも、地域経営に関する新たな組織を設立し、その革新的な取り組みが注目される地方自治体は多数存在する。ただし、一部では、一時的な財源措置に頼るものや実質的には従来の公営企業に近い組織もあり、組織や活動の持続性については疑問が残る取り組みも少なくない。他方、近年では、政府による地方創生関連施策の財

政措置により、革新的な手法を用いる地方自治体も存在する。これらの地域では、公共政策への継続的な市民参加や民間組織の自律的経営を可能とする経営環境が形成されている可能性が高いことから、先進的な取り組みを参照にすることによって、有益な地域経営に資する政策的含意が得られる可能性がある。

ただし、社会的課題の発生には、各地域の特殊性や個別性があるため、単に先進的な手法や組織モデルを形式的に導入するだけでは、地域で持続可能な手法や経営環境を形成することは難しい。この理由について、佐々木(2018, p.216-217)は、地域協働を組織論によって分析する場合の主要な視点について、1) 地域課題の多様性、重層性、連続性、2) 地域課題の内容や解決策の異質性、3) 課題の創発性、の三点を挙げている。

一つ目は、現在の社会的課題は多様化が進み、多様な問題が相互に重層しながら連続的に発生するため、単一の主体やセクターでは解決できない。そのため、どのように多様な主体による協働を進めるか、という視点である。二つ目は、地域課題の内容や解決策は、その地域の固有要因(人口構成、歴史、基本インフラ、伝統など)によって、適応する解決策が異なるため、ある地域での協働による課題解決策をどのように他地域に移転し、定着させるか、という視点である。そして、三つ目は、社会課題は、ある課題が別の課題を生むという創発性を有するため、単一の課題解決に取り組むだけでは、全体の課題解決には繋がらないという視点を主要なものとして挙げている。そのため、佐々木(2018)は、単一組織による課題解決アプローチには限界があり、多様な主体やセクターが協働することによって全体的成果を目指すコレクティブインパクトアプローチが必要になると論じる。

地域における社会的課題に取り組む組織としては、行政だけでなく、非営利組織(NPO)、企業、社会的企業などがある。谷本ほか(2013)によれば、社会的企業とは、「営利組織がビジネスの仕組みを用いて社会の課題解決に取り組む」(p.3)のものであり、これらの活動には、「社会的課題の解決に取り組むビジネスを通して、新しい社会的価値を創出し、経済的・社会的成果をもたらす革新」(p.8)が存在し、これをソーシャル・イノベーションと定義する。このように、ソーシャル・イノベーションを創出する主体については、組織の営利性・非営利性は論点とならず、社会的価値の創出とその成果の社会的波及に焦点があてられる。

では、コレクティブインパクトやソーシャル・イノベーションを創出するような組織はどのように発生するのだろうか。また、そのような組織は、どのようにして持続的経営が確保されるのだろうか。この問いに対し、本研究では、社会的課題の担い手として期待が寄せられる主体を組織というセグメントで捉え、その発生と発展経緯に着目する。本研究では、福井県今立郡池田町における地域活性化事業を分析対象として、行政、住民(地域住民、移住者及び地域外住民)、地域内外の企業、他の地域活動組織との連携により設立された新たな組織の発生経緯から自律的運営に至るまでの経緯に関する調査を実施した。

本研究の目的は、池田町における地域経営の主体と多様な利害関係者の間に構築された関係とその経緯をソーシャル・イノベーション理論に基づいて事例分析を行うことにより、創造的な地域経営や官民連携に取り組む地方自治体や組織の持続的経営に資する示唆を得ることにある。本稿の構成は以下のとおりである。まず、次節において、調査対象である池田町の概要と池田町が抱える地域課題を示す。続いて、第3節において、調査で得られた組織の発生過程と経緯を示す。次に、第4章において、組織の発生と自立的経営に至った経緯

と要因について、ソーシャル・イノベーション理論に基づく分析を試みる。最後に、第5章において、対象事例における今後の課題と地域活性化に対する発展的考察を論じる。

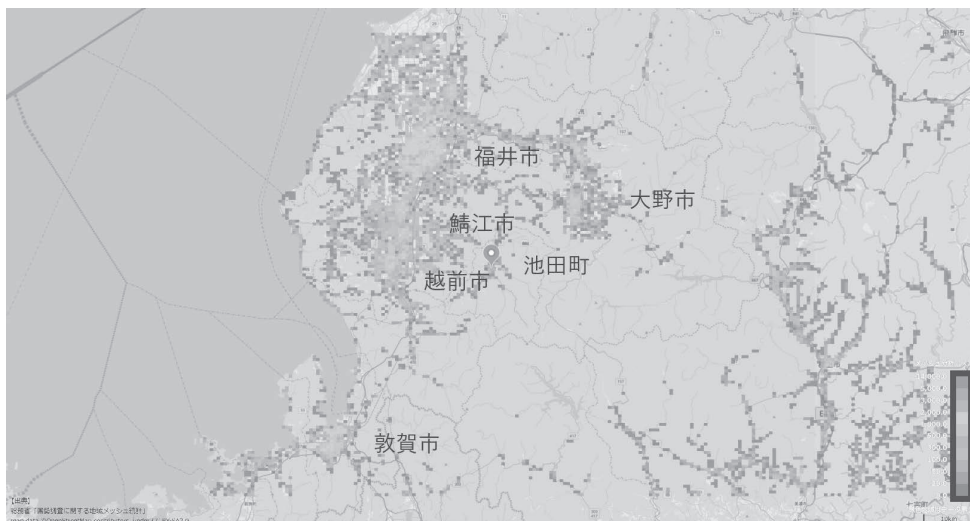
2. 事例分析：福井県今立市池田町の概要と課題

2.1 池田町の人口及び財政課題

池田町は、福井県と岐阜県の県境に位置する小規模自治体である。なお、政策上の外的要因としては、2019年3月には、岐阜県大垣市と福井県越前町を横断する冠山峠トンネル及バイパスが完成予定である（国土交通省近畿地方整備局 website）。これにより、大垣市から越前市への直道路路が池田町を横断する。池田町側のトンネル出入り口付近には、観光資源として集客が期待される複数のアクティビティ施設や温泉が立地している。このため、池田町では、トンネル開通による町内施設の利用者増加に期待が寄せられている¹⁾。

その背景には、池田町が直面する急速な人口減少と高齢化問題がある。内閣府の調査では、福井県内の周辺自治体である越前町（7.05%）や南越前町（6.51%）と比較して、池田町の人口減少率は13.36%と高い（図1）²⁾。さらに、人口構成をみると、池田町では、総人口に占める65歳以上人口の割合を示す高齢化率が42.96%に達しており、高齢化率の全国平均値が27.7%であることを鑑みれば、人口流出と高齢化による急速な人口減少に直面している³⁾。人口動態を見ると、1964年には町内の総世帯数1,419、総人口7,236人であったが、

図1 池田町及び周辺自治体における人口メッシュ



出所：RESAS 地域経済分析システム（総務省 website）を用いて筆者作成

1) 2017年8月15日池田町役場ヒアリングより。

2) 総務省統計局「平成27年国勢調査速報」、池田町（website）参照。

3) 2017年10月1日現在（内閣府 website）参照。

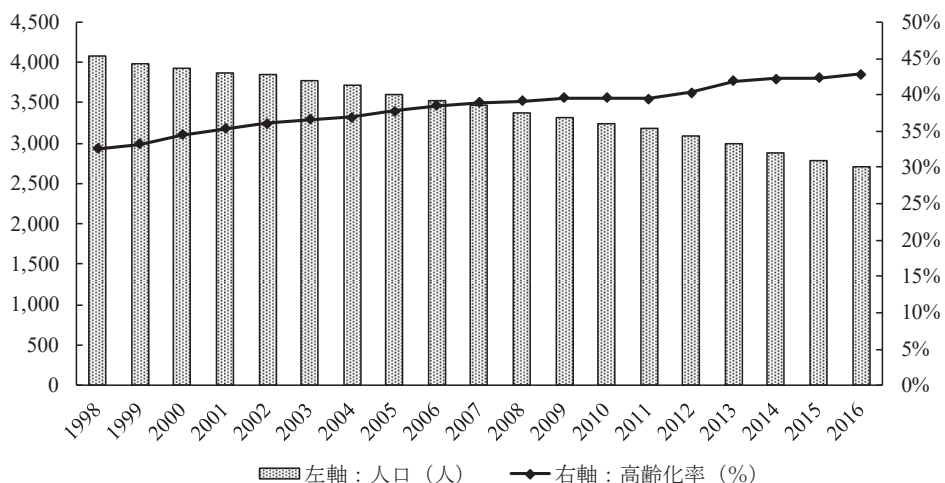
2018年2月末現在では、総世帯数は942世帯、総人口は2,641人にまで減少している(図2)。

池田町の財政を概観すると、2014年度(平成26年度)決算において、経常収支差額4億1,930万円、実質収支差額3億3,073万円、実質公債費比率8.4%、将来負担比率は該当はなしとなっている。財政健全化指標から池田町の財政状況を概観すると、平成28年度の実質公債費比率は、全国市町村平均値が6.4%、福井県市町村平均値が9.6%であり、実質公債費の負担状況は全国平均を上回っている。「福井県池田町人口プラン平成28年3月」においても明示されているように、町内の総人口は、2031年には2,000人を下回ることが予測されている。その結果、人口規模に連動して交付される地方交付税を含めた歳入見込み額が減少し、2026年以降は経常収支差額がマイナスに転じる見通しであり、持続的な地域経営に対する危機感が高まっている(池田町 website)⁴⁾。

2.2 地域によるこれまでの取り組み

池田町の地域自治方針は、1997年に当選した杉本博文町長による地域住民を包摂した地域経営に徹している。2003年には、周辺自治体との市町村合併が検討されたが、地域による自主的な地域経営を志向する町長の意向に基づき、市町村合併の是非について地域住民及び議会との議論が行われた。これを機に、その後の地域自治方針については、市民参加や革新的な取り組みに対し、住民及び行政双方による議論が実施される関係性が構築されてきた。そして、「福井県池田町人口プラン平成28年3月」(website)には、以下のような地方自治方針が明記された。

図2 池田町の人口動態と高齢化率の推移



出所：池田町 (website) より筆者作成

4) 2018年2月末現在 (池田町 website) 参照。

表1 池田町環境向上基本計画及びエコいけだ環境ネットワーク 参加団体の一例

団体名	事業内容
NPO 法人環境Uフレンズ	生ゴミの回収・堆肥化事業「食Uターン事業」
環境パートナー池田	「100人のパートナー会議」から設立された環境団体 行動計画「かえるプロジェクト」によるエコポイント事業等の実践組織
ファームハウスコミュニティ	民間の農業体験、宿泊施設
一般社団法人池田町農林公社	池田町、福井池田町農業協同組合の出資により設立、農産物販売所「こっばい屋」運営、農地保全、農村づくり等
池田町商工会	「日本農村力デザイン大学」の運営、農村力の調査・研究
一般財団法人池田屋	池田町役場関連団体

出所：各団体資料より筆者作成

池田町の地域社会の将来展望を考えると、私たちは、行政組織の維持存続ではなく、この集落連合体「池田郷」の将来を「幸せで豊かなもの」とすることを第一に考える。国の「地域再生」「地方創生」という時の政策の枠組みのみで考えるのではなく、私たち自身が自分たちの将来を自己決定する自治自律の哲学のもとで考えるべきである。（「福井県池田町人口プラン平成28年3月」「2. 人口減少の考え方」p.20より抜粋）

この代表例として、池田町環境向上基本計画の策定経緯とその後の実践的取り組みが挙げられる。2003年に地域の環境保全指針として、池田町環境向上基本計画が策定された。本計画の策定にあたっては、計画立案当初から約100人の住民が主体的に参加したことが記録されている（池田町環境事業プロジェクト website）。また、本計画の特徴は、計画制定後の実践方法について、市民と行政の行動計画として「かえるプロジェクト」などによって具体的に示され、現在も継続した取り組みが行われている点に特徴がある（池田町環境事業プロジェクト website）。

実際、「エコいけだ環境ネットワーク」⁵⁾や池田町総合農政推進協議会の活動組織「池田の郷水と土を守る会」⁶⁾などの協働プラットフォームには、地域の農業者、NPO 法人、JA、非農業者、一般社団法人池田町農林公社など、官民の多様な組織が参画し、各者による実践が行われている（表1）。また、各団体の活動を参照していくと、農地に関する調査研究、生ゴミの堆肥化、エコポイント制度の導入、ゴミステーションの運営、エコキャンドルイベントの実施など、地域内外の住民が参加可能な形式で個々の組織による活動が広まり、住民にも受け入れられてきたことが伺える。例えば、NPO 法人環境Uフレンズによる生ゴミの

5) 「エコいけだ環境ネットワーク」(http://ecoikedajp/01project/0111shoku_utern.html, 2018/10/15) 参照。

6) 「池田の郷（さと）水と土を守る会」(<http://ikedanosato.jp/soshiki>, 2018/10/15) によると、「平成19年度から23年度の5年間、池田町の農地や環境の保全向上を、町全体で、ひとつの活動組織となって取り組んでいくために発足した農地・水・環境保全向上対策制度の活動拠点」とされている。

回収・堆肥化事業「食Uターン事業」では、住民の協力により、食品資源（生ゴミ）の回収量が増加し、回収された生ゴミから製造された堆肥を活用した特別栽培米の取り組み面積が、平成18年度の90haから平成27年度には、185haまで増加している（福井県農村振興課 website）。

基本計画を具現化するこれらの組織は、行政、民間、官民協働など、多様な組織形態を有するが、各々が地域内外の住民を巻き込みながら、新たな事業を発展させるなど、組織そのもののイノベーションと共に、活動内容にイノベーションが発生している。組織開発の伝統的議論を援用すれば、地域における危機感の共有、ビジョンの創造と共有、実践という「コッターの8段階モデル」（コッター 梅津訳2002, p.45; 中原・中村2018, p.231-234）によって示される組織開発段階に沿って、社会的な波及効果が構築されていくソーシャル・イノベーション・プロセスに近似していることが示唆される。

3. 民間組織の発生過程と経緯の検証

池田町では、既存の住民だけでなく、都市部からの移住者や地域住民、地域内外の企業や公社など、多様な主体による地域経営が実践されている。以下では、新たな地域活性化事業の経営主体として「株式会社まちUPいけだ」（以下、まちUPいけだ）を設立し、地域に関する複数の事業を実施している。以下では、まちUPいけだの設立経緯を中心に、行政（池田町役場・特命政策課）及びまちUPいけだへのヒアリング調査によって明らかにされた経緯を記す。ヒアリングはそれぞれの組織において、筆者による半構造形式で実施された。

3.1 池田町役場（特命政策課）

(1) ツリーピクニックアドベンチャーいけだ等新設施設の設置経緯

「ツリーピクニックアドベンチャーいけだ」とは、山林や山間の地形など、自然を活用したジップライン⁷⁾やツリーウォークなどの体験施設である。本施設は、2016年度より官設民営による運営が行われている（事業主は第三セクターのまちUPいけだ）。

町長と福井県内のテレビ局関係者の地域経営に対する意見が一致したことを発端に、組織の具体化が検討されるようになった。また、当時の池田町では、都市部から移住した複数の大学生が池田町訪問を機に移住し、「ツリーピクニックアドベンチャーいけだ」の原案となる自然を活用した観光施設、宿泊施設の開設・運営に関わるようになった。

(2) 官民連携における組織運営の特徴

池田町では、民間の意見を柔軟に受け入れる行政組織の体制を整備してきた。例えば、縦割りの行政組織内において部署横断的に地域活性化政策を行うために「特命政策課」（配属2名）という町長直轄部署を新設することにより、行政内部の横断的な調整機能を持たせている。まちUPいけだの創設については、既存の農林公社や商工会議所と折衝を要する領域があり、利害関係の調整機能を担っている。革新的な取り組みに対して議会による迅速な設

7) 山間部にワイヤーを張り滑走するアトラクション。

表2 「まちUP いけだ」概要

社名	株式会社まちUP いけだ
設立	平成23年3月
資本金	1億円
出資者	池田町、福井ケーブルテレビ(株)、 他3社
従業員数	40名
売上高	平成27年5月期 1億1,126万円 平成26年5月期 9,521万円 平成25年5月期 9,340万円
主な事業	ツリーピクニックアドベンチャー いけだ事業 まちの駅運営事業 観光協会事業 いけだチャンネル事業

表3 「まちUP いけだ」の活動経緯

平成22年4月	まちUP いけだ設立準備室を設置
平成23年3月	設立総会開催
平成23年4月	まちの市場「こってコテいけだ」仮店舗での運営開始 池田町コミュニティー放送「いけだチャンネル」制作運営業務開始
	いけだ農村観光協会が設立され、その事務局業務を受託
平成24年7月	まちの市場「こってコテいけだ」現店舗での運営開始
平成26年	「まちの駅運営事業」新事業を開始 ・いけだマルシェハウス事業 (人・もの・情報が行き交う交流交差点) ・軽トラスーパー「コテいけ号」事業 (生活物資の移動販売)
平成28年4月	「ツリーピクニックアドベンチャーいけだ」運営開始

出所：表2及び表3 まちUP いけだ（website）

立承認が行われた背景には、町長直轄部署による組織横断的な自治体運営による調整機能が発揮されたことが寄与している。

なお、地域との連携については、池田町にはNPO法人が1団体しか存在しない一方で、地域住民による多様な事業が展開されているという。これは、第2章で示した環境向上基本計画などにより、住民が生ゴミの回収や農村開発など、主体的に公共サービスの運営に取り組む土壌が整備されていたことによる。その他、積極的に移住者の受け入れ制度を整備した結果、池田町への移住定住者が増加しつつあることや、財源措置については、地域住民及び企業による民間からの提案や行政と地域住民の積極的な議論を経て財源配分を決定するなど、市民による「参加型予算配分」（森2017）が実施されている。

3.2 株式会社まちUP いけだ

(1) 組織の成り立ちと事業概要

まちUP いけだは、池田町が出資を行う第三セクターであり、池田町役場、住民、民間企業が連携しながら部門独立採算制による運営を行っている。「公共サービスではカバーしきれない領域、地域産業づくりやまちおこしビジネス」を対象に事業を実施する。池田町では、町長と民間企業が、池田町の活性化について平時より議論を行ってきたことが組織の発生に繋がったという。まちUP いけだは、池田町、民間企業、移住者らが連携をとりながら、地域住民に対する子育て支援や買い物施設の運営、観光事業（ツリーピクニックアドベンチャーいけだなど体験施設の運営、地方創生事業の受託）など、地域における事業創出や新たな施設の設置・運営を行っている（表2、表3）。

例えば、池田町内には、スーパーが存在せず、食料等の調達や食事を行う場所が少ないことから、まちの駅「こってコテいけだ」を開設し運営を担っている。こってコテいけだには、

地元食材を使用した食品やメニューを提供する食堂と売店を併設しており、職員には、地域住民を活用することによって、地域住民の雇用創出にも貢献している。

さらに、近年では、「Wood LABO ikeda」、「おもちゃハウスこどもと木」などの新たな施設が開設され、地域住民や観光客が利用できる地産の木材を活用した創作の場や子どもの遊び場を提供している。

(2) 組織運営の特徴

各部門・チームが独立採算制で事業を運営する。補助金申請などの資金調達、職員の採用を含む人事マネジメントを部署ごとに行うことにより、各部門の事業展開に沿って適材適所の人材配置を可能にしている。そして、組織全体の方針や各部門の運営方針、事業計画については、池田町役場、組織内において運営目標を共有することにより、組織内の経営方針を確認している。

例えば、「自然体験教育チーム」が担当する「ツリーピクニックアドベンチャーいけだ」事業では、チームの責任者が、都市部の大学生インターンやボランティアスタッフを職員として採用することにより、職員及び移住者の定住を図っているという。また、「ツリーピクニックアドベンチャーいけだ」が全国的に注目を集めており、ラフティング体験や宿泊施設の整備など、積極的な事業拡大を図っている。

(3) 主要事業と施設の運営

① 「ツリーピクニックアドベンチャーいけだ」事業

主要事業の一つである。池田町の地形や山林を活用した「ツリーピクニックアドベンチャーいけだ」には、日本で最大級のジップラインのほか、森林にアスレチックや歩道を整備したツリーウォーク、河川を利用したラフティングなどの体験施設と宿泊施設の運営を行っている。これらの施設を活用した研修事業や自然体験教室「森の学びのプログラム」なども実施している。

② まちの駅運営事業「こってコテいけだ」

町内産品の販売を行う「池田マルシェ」のほか「村の食堂」があり、地域食材を用いたメニューが提供されている。マルシェや食堂では、地元住民がスタッフとして勤務しており、就労の場を提供することも目的として設置された。

なお、施設外側には、ペットボトル自動回収機「エコステーション」が設置されている。これは、池田町環境向上基本計画に基づく取り組みの一環であり、エコステーションには、ペットボトルやあき缶の回収機が設置されている。あき缶等を投入するとポイントが得られ、地域通貨として使用するか、環境事業に寄付することができる。

③ 観光協会事業

まちUPいけだでは、複数の観光事業の受託運営を行っている。

このうち、「Wood LABO ikeda」、「おもちゃハウスこどもと木」は、それまでの地域外住民や観光客を対象とした観光事業から発展した地域住民を対象とする新たな取り組みの一環である。これらの施設は、まちの駅「こってコテいけだ」に隣接し、地産木材を用いるまちづくり「木望のまちプロジェクト」の拠点となっている。

元は木工作業所「木の里工房」であり、これを増築・改造することにより、会員制施設として運営している。ここには、周辺地域のこどもが平常的に利用できる木造設備や木製のお

もちゃを配置した「おもちゃハウスこどもと木」が開設されている。地域の子どもや親子連れが木と触れ合うだけでなく、地域の子育て世代が集う場の提供を目的とした施設であり、0歳～2歳児のみが利用できる「赤ちゃんルーム」や木製のボールプール、ウォーククライミングが全て木製で設置されている（入場料金は大人100円、小学生以下200円、0歳児は無料）。

4. ソーシャル・イノベーション理論に基づく分析

本章では、ヒアリング調査及び文献収集によって得られた資料に基づき、池田町において政府、民間組織、住民によって新たな民間組織が設立された過程と各者の取り組み、経営環境の整備に至った要因をソーシャル・イノベーション理論に基づいて整理していく。特に、地域活性化におけるソーシャル・イノベーションについては、地域におけるソーシャル・イノベーションをモデル化するソーシャル・イノベーション・プロセス（谷本編2006; 中原・中村2018）を適用する。例えば、高橋ほか（2018）は、ソーシャル・イノベーション・プロセスを用いた事例分析により、地方自治体をイノベーションの変革主体と捉え、地方自治体が地域活性化で果たす役割を提示している。

また、2章で示したように、池田町では、まちUPいけだという組織が発生する以前に、官民連携と住民参加による、組織と活動のイノベーションが確認されている。これらが、より円滑な新組織の発生とコレクティブインパクトの起因となった可能性が高いことから、まちUPいけだの発生から自律的経営に至る一連の経緯をソーシャル・イノベーション・プロセスと捉えた分析を試みる。以下では、谷本や高橋らのソーシャル・イノベーション理論と組織の発生と発展を示した「コッターの8段階」モデルを照合しながら、池田町において、どのような経緯と主体によって、組織が発生し、地域や住民を包摂しながら、組織の自律的経営が成されたのかを明らかにしていく。

表4は、分析の結果をまとめたものである。池田町役場に対するヒアリングにより、福井県池田町では、住民が主体となる地域運営を可能にする政策形成と関係性が構築されていることが示された。また、まちUPいけだにおける組織の発生とガバナンスにみるように、地域課題の解決や新たな手法の導入については、民間組織における提案を行政が受容し、計画立案を民間組織及び地域住民が主体的に主導しながら、自律的運営を果たそうとする関係性が形成されたと考えられる。

池田町では、高齢化率が高く、自治会や町内会といった伝統的な住民自治組織については、都心部と同じく担い手の高齢化や不足が危惧される（辻中ほか2009; Pekkanen2006）。しかしながら、この問題に対し、池田町では、地域住民が行政に依存したり、行政や議会が民間の非営利組織を施策上の補完的存在と捉える関係性は、本調査では確認されなかった。

ここで重要な点は、組織が個人の集合体であり、組織には誕生段階から発展段階が存在する（桑田・田尾2010）という基本的な組織論の視点に立ち返ることであろう。例えば、特定非営利活動促進法（NPO法）は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与することによって、市民によるボランティア活動をはじめとする自発的な社会貢献活動を促進させる目的

表4 コッターの8段階モデルと池田町におけるソーシャル・イノベーション・プロセス

	組織開発の段階	ソーシャル・イノベーション・プロセス	池田町における主な経緯
第1段階	危機感を高める	権限を有する変革者の登場と創造的発案	福井ケーブルテレビ（代表者）、政府（町長）の危機感の一致
第2段階	変革推進のための連帯チームを築く	共感する変革者の集結	福井ケーブルテレビ（組織）、政府（組織）の参加
第3段階	ビジョンと戦略を生み出す	経営ビジョンと組織デザインによる戦略の構築	住民、既存組織への共有化
第4段階	変革のためのビジョンを周知徹底する	行政による利害調整機能の発揮、地域内外から多様な人材を活用	地域住民や移住者の採用と内部化、地域住民や既存組織（議会、農林公社、商工会議所等）との利害調整
第5段階	従業員の自発を促す	経営権限の細分化	部門別の独立採算制による部門責任者を主体とした自律的経営の実践
第6段階	短期的成果を実現する	部門責任者による実践と発展、組織の高度化と早期発展	ツリーピクニックアドベンチャーいけだ、こってこていけだの部門経営と成長
第7段階	成果を生かしてさらなる変革を推進する	部門責任者による継続的な経営資源の調達	部門責任者による補助金や専門人材の調達、Wood LABO ikeda、おもちゃハウスこどもと木など新規事業の創設
第8段階	新しい方法を企業文化に定着させる	地域内外における新たな価値観の共有	新規移住者の定着、人口の流出抑制、施設利用者など訪問者や観光客の増加

出所：コッター 梅津訳（2002）、谷本編（2006）、中原・中村（2018）、高橋ほか（2018）を参考に筆者加筆

で制定された法人格制度である。NPO 法人制度では、法人格の設立申請について所轄庁による認証制度を導入しており、法人格の申請要件を満たせば、法人格を得ることができる。ここで、法人格の認証を得るためには、個人における自発的活動を複数の個人が目的を共有し、個人の活動から組織の活動へと組織化していくという過程が生じる。また、法人格が得られたのちは、活動報告書等の提出など、法的義務を伴いながら、自律的組織の運営とガバナンスを実行していくことになる。これら一連の組織化経験を経ることにより、法人格を有する非営利組織の場合は、法的拘束力を伴いながら、組織が発展していく土壌が自律的に形成される。

これに対し、法人格を有しない地縁組織などの非営利組織の場合は、リーダーシップを発揮する一部のメンバーによって地域的課題に対する活動が牽引されていく可能性はあるものの、例えば、全国の自治会や町内会において組織の高齢化や担い手の不足に直面しているように、単に既存の地縁組織に行政が地域自治を預託するだけでは、活動の継続性や活性化を望むことは難しい（今田2014）。特に、山間部や諸島部に位置する小規模自治体では、人口減少に加え、人口流出による急速な高齢化率も加わり、地域住民を牽引できる人材の不足

は否めない。

しかしながら、本調査の結果、池田町では、森（2017）が指摘するように「政治家、行政、そして市民社会の幅広いアクターが相互に対等に討議を行い公共政策を改善していく」（森2017, p.230）という政策プロセスが行政及び関係主体間において共有されており、田尾（2018）が市民参加の環境戦略として述べるように、地域自治において住民の主体性が芽生え、地域自治に対する自律的運営意識や運営を可能にさせる環境が町内において醸成されてきたことが確認された。加えて、ツリーピクニックアドベンチャーいけだは、開設当時としては、日本国内で導入事例の少ない革新的な事業であった。この実現については、革新的な変化を伴う新規事業の実施に先立ち、池田町では、環境事業プロジェクトに関連する地域住民参加型組織が立ち上がり、公共政策の立案、住民主体による自律的な組織運営と関係性が既に構築されていた点にも留意する必要がある。

この背景について、さらに調査を進めた結果、2010年4月にまちUPいけだ設立準備室が設置される以前に、既に、住民参加型による地域自治計画の策定と施策が実行されていることは特筆すべきであろう。例えば、まちUPいけだに設置されているエコステーションについては、2002年には、町内の一般住民100人が参加する「100人のパートナー会議」⁸⁾により、住民が主体となって町内の環境保護とそれに対する具体的な行動計画を検討した「100人で作った環境向上基本プラン」を取り纏めている。本基本プランに基づき、2003年9月に池田町環境向上基本計画が策定された（池田町環境事業プロジェクト website）。このように、まちUPいけだの創設に先立ち、地域では、既に公共政策の立案と実行において、地域住民による自律的な地域運営意識や市民参加意識が醸成されてきたことが革新的な変化の受容に寄与している。

池田町の場合、ツリーピクニックアドベンチャーいけだや木工関連施設など、新たな事業の発生には、民間企業経営者や地域外からの移住者など、変革者（イノベーター）の受け入れが組織の発生と発展要因（表4、第1段階－第4段階）として挙げられるが、最終的に、第三セクターという民間の株式会社による運営形式が選択されるまでには、行政内における議論だけでなく、地域住民との協議や連携を経たことが本調査によって確認されている。

また、池田町では、町長直轄の特命政策課の創設が、積極的な民間意見の受容と行政内部の調整機能を有しており、高橋ほか（2018）が示した地方自治体を変革主体と捉えたモデルに一致することが確認された。これにより、地方自治体が行政内外の利害調整を円滑に実施することが可能となる⁹⁾（第2段階－第7段階）。

今後の課題は、第8段階で求められるソーシャル・イノベーションをいかにして地域に波及させ、継続・発展させるか、にあらう。池田町の地方創生総合戦略では、事業ごとにKPI指標など具体的な定量指標と5年後の達成目標が示されているが、佐々木（2018）が指摘す

8) 「100人のパートナー会議」は、平成15年3月に解散しているが、本会議から平成15年7月に環境行動実践団体「環境パートナー池田」が設立されている（池田町環境事業プロジェクト website）。

9) 高橋ほか（2018）は、地方自治体を変革者として果たす役割を1) 社会の構造的不平等に起因する社会的課題に対し、地方自治体（首長）が社会的課題解決を図る事業の必要性を提示すること、2) 社会的事業に必要な資源の獲得に対し、地方自治体が行行使得る権限を活用して、具体的な社会的事業を構築すること、3) 利害関係者の利害調整を行うアリーナとして議会等を利用し、社会的事業の正当化を行うこと、と分析している。

るように、社会的課題は重層かつ創発的に存在するため、個別の項目に対する効果を計測するだけでは、本来的な課題解決が達成されたか、否かについては、評価することは難しい。今後の事業発展に伴って、その効果を示すためには、領域横断的な指標や政策評価の検討も求められよう。

以上から得られる帰結として、地域住民や民間の営利企業及び非営利組織など、多様な民間の主体を実効的に地域運営に参加させ、ソーシャル・イノベーションを有機的に誘発し、コレクティブインパクトとして全体的成果を得るためには、1) 地域自治に対する住民の主体者意識の醸成、2) 住民参加による自律的な組織と経営を可能にする制度の構築、3) 革新的取り組みを受容できる行政機能の整備、4) 住民による課題認知と公共政策への主体的参加の促進、の4点が求められる。

5. おわりに

本研究の結果、池田町では、行政主導の地方自治体経営における規存の方策にとどまらず、地域が抱える課題について、地域住民と政府が積極的に情報を共有し、住民参加型の政策立案と実行計画を策定することによって、地域経営における市民参加を高める基盤づくりが行われていたことが明らかになった。

地方自治体では、地方創生交付税などを用いた地域活性化施策が活発になっているが、地域住民を中心に捉えた地域自治の視点からみれば、中央政府が一時的に地方自治体に対して財源措置や人材の配置を行うことは、一過的には地域活性化や新規事業の発生に対する貢献が期待される。例えば、総務省では、「地域おこし協力隊」によって、過疎化地域における地域活性化人材の派遣と特別交付税による財源措置を行っている。2017年3月末までに、546自治体で累計2,230名の地域おこし協力隊が任期を終了している。ただし、任期の上限は3年であり、任期終了後も継続して任期中と同一の市町村内に滞在する協力隊員の定住率は、全国平均で半数程度にとどまっている（総務省2017）。政府による時限付きの外部人材や財源措置は、人口流出に歯止めがかからない地域においては、一考できる手段であるが、総務省（2017）が実施した地域おこし協力隊参加者アンケートによれば、外部人材が単独で活動することは少ないことが明らかになっていることから、地域おこし協力隊についても、任期中に受け入れ地域でいかに地域住民とネットワークや地縁関係を形成できるかが重要となる（柴崎・中塚2016）。

このように、短期的には、地域おこし協力隊や外部人材の受け入れによって、革新的な組織や事業の発生が期待されるが、本研究の結果から、中長期的には、地域住民を様々な形式で参加継続させることにより、外部人材や革新的取り組みを地域に根ざした活動として内部化し、持続的に発展させながら、地域住民による自律的な活動組織へと発展できるかが重要となることが示された。そして、これらの活動の継続と発展には、地方自治体が多様な主体と連携しながら、具体的な活動の場を提供することにより、地域経営に対する住民意識を醸成させることが求められる。

本研究で示された分析結果では、地域自治に対して主体性を有する住民が集合し、実効性

の高い活動に向けた組織化が行われることによって、民間組織の継続性や自立的な組織経営の実施が行われた。そして、その前提条件として、環境保全活動における町民「100人のパートナー会議」など、地域が直面する課題を行政、住民、企業といった多様な利害関係者が共有認識を得て、本質的な課題解決に向けた主体的な市民参加と地域内協働関係が醸成されたことが、新たな組織の立ち上げを飛躍的に加速させた。地域住民の急速な高齢化や人口減少に直面する地方の小規模自治体では、官民連携において、地域住民や民間組織が行政の補完的存在にとどまるのではなく、対等かつ主体的に議論を行い、政策立案に参加できる関係性の構築を念頭においた地域経営が期待される。

参考文献

- 福井県池田町（2018）「福井県池田町 地方創生総合戦略～「豊国の農村」まち育て戦略～（平成30年1月改定版）福井県池田町。
- 今田忠（2014）『概説市民社会論』岡本仁宏補訂，関西学院大学出版会。
- コッター，John P. 梅津祐良訳（2002）『企業変革力』日経PB社。
- 桑田耕太郎・田尾雅夫（2010）『組織論 補訂版』有斐閣。
- 森裕亮（2017）「ローカル・ガバナンス－地域コミュニティと行政」坂本治也編（2017）『市民社会論：理論と実証の最前線』法律文化，pp.226-240。
- 中原淳・中村和彦（2018）『組織開発の探求：理論に学び、実践に活かす』ダイヤモンド社。
- Okada, Aya., Ishida, Yu., Nakajima, Takako., and Kotagiri, Yasuhiko. (2017) “The State of Nonprofit Sector Research in Japan: A Literature Review” *Voluntaristics Review*, vol.2, no.3, pp.1-68.
- Pekkanen, Robert. (2006) “*Japan’s Dual Civil Society: Members without Advocates.*” Stanford University Press.
- 佐々木利廣（2018）「協働からコレクティブインパクトへ」佐々木利廣編『地域協働のマネジメント』中央経済社，pp.215-220。
- 柴崎浩平・中塚雅也（2016）「地域と継続的に関わる地域おこし協力隊出身者の特性と活用」『農林業問題研究』vol.52, no.3, pp.130-135。
- 総務省（2017）「平成29年度地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査結果」地域力創造グループ地域自立応援課。
- 田尾雅夫（2011）『市民参加の行政学』法律文化社。
- 高橋勲徳，木村隆之，石黒督朗（2018）『ソーシャル・イノベーションを理論化する：切り拓かれる社会企業家の新たな実践』文眞堂。
- 谷本寛治編（2006）『ソーシャル・エンタープライズ：社会的企業の台頭』中央経済社。
- 谷本寛治，大室悦賀，大平修司，土肥将敦，古村公久（2013）『ソーシャル・イノベーションの創出と普及』NTT出版。
- 辻中豊，ロバート・ペッカネン，山本英弘（2009）『現代日本の自治会・町内会：第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社。

ウェブサイト

- 福井県農村振興課 (http://www.pref.fukui.jp/doc/nouson/noutimizu/noutimizu_d/fil/torikumizirei.pdf) 2018/10/15 last accessed.
- 池田町 (<https://www.town.ikedafukui.jp/index.html>) 2018/11/15 last accessed.
- 「環境事業プロジェクト」 (<http://ecoikedafukui.jp/01project/index.html>) 2018/3/2 last accessed.
 - 「池田町の概要」 (<https://www.town.ikedafukui.jp/gyousei/gyousei/1921/p001487.html>) 2018/3/30 last accessed.
 - 「福井県池田町人口プラン平成28年3月」 (https://www.town.ikedafukui.jp/gyousei/gyousei/1929/p002248_d/fil/jinko_vision.pdf) 2018/3/30 last accessed.
- 国土交通省近畿地方整備局「福井県と岐阜県の県境部にあたる一般国道417号冠山峠道路 平成29年8月1日配付資料」 (<https://www.kkr.mlit.go.jp/fukui/press/h29/pdf/2017080101.pdf>) 2018/5/5 last accessed.
- 内閣府「平成30年版高齢社会白書（全体版）」 (http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/zenbun/30pdf_index.html) 2018/10/01 last accessed.
- まちUPいけだ (<http://www.ikedafukui.com/company/>) 2018/9/10 last accessed.
- 総務省「国勢調査に関する地域メッシュ統計」 (<https://resas.go.jp/#/18/18382>) 2018/11/1 last accessed.

謝辞

本研究は、平成29年度及び平成30年度大阪商業大学研究奨励助成費の助成を受けた成果の一部である。本研究にあたり、福井県池田町役場特命政策課のA氏及びB氏、株式会社まちUPいけだのC氏にはヒアリング及び調査にご協力を頂いた。ここに記して御礼申し上げます。