

小規模多機能住民自治によるローカルSDGsの実践

—妙高市瑞穂地区における「地域の見える化」の実践知からの考察—

石本 貴之¹

富山 栄子²

要 旨

新潟県では70年以上前から人口が減少している市町村もあり、県全体としても少子高齢化が進んでいる現状がある。特に、前期高齢者が減少し、後期高齢者が増加していくという高齢化の第2幕と呼ばれる状況にあり、地域の持続可能性において大きな問題に直面している。国際的な目標として設定されているSDGsは、経済・環境・社会の統合的アプローチを行うことで、あらゆる人の「人権」の実現を目指したものである。そうした意味では、地域の持続可能性を高めるローカルSDGsの取り組みにおいて、住民がワガゴト化し、参加と協力によって地域課題を小規模ながらも解決していく小規模多機能自治の実践が大きな役割を果たすと考えられる。どのような場所に暮らしていても、能力を発揮し、自らの権利を獲得していくことは、SDGsの本質的である人間の安全保障の考え方に他ならない。そして、住民がワガゴト化するためには、「地域の見える化」を行うことで、地域の人々が「決める」判断材料を作ることが不可欠である。「見える化」した結果から見えてきた「問い」を踏まえて、対話を積み重ね、未来づくりをしていくという点が重要である。

キーワード

SDGs、小規模多機能自治、地域の見える化、ワガゴト化、組織開発

1 はじめに

2015年9月の国連サミットで加盟193カ国の全会一致によって採択された「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ（原題：Transforming Our World）」は、2030年までに目指すべき持続可能な世界の姿を表した国際目標となっている。同アジェンダには、17のゴールで示されるSDGs（持続可能な開発目標：Sustainable Development Goals）が含まれており、「誰一人取り残さない」を共通理念として、世界各国で目標達成に向けた取り組みが進んでいる¹。

¹ 事業創造大学院大学 新潟地域活性化研究所 客員研究員／認定NPO法人新潟NPO協会代表理事

² 事業創造大学院大学 教授

SDGsの特徴の1つとしては、「普遍性」が掲げられ、これは発展途上国だけでなく、先進国も共通して取り組むべきことを表しており、置かれている立場や環境によって取り組むか否かが決まるのではなく、誰もが普遍的に取り組むべきものとして示されている。

経済成長・環境保全・社会的包摂の3つの視点から地球の持続可能性を達成しようというゴール設定に対して、日本においても、政府だけでなく、地方自治体や企業、NPO等の様々な組織・機関が取り組みを進めているところである。特に、持続可能な地域社会の変化に向けた実践はローカルSDGsと呼ばれることがあり²、自治体が取り組む「SDGs未来都市」もそれに当たるだろう。しかし、多くがSDGsの17のゴールのどれに該当するかを紐づけたマッピングに留まっており³、「人間の安全保障」につながる本質的な取り組みが置き去りにされている現状がある。

一方、地域の持続可能性を考える時に、多くの地域で直面しているのが人口減少と少子高齢化に付随して発生する様々な問題であり、政府や自治体による公助の力だけでなく、住民相互による互助・共助の力が求められつつある。共助の力を活かすため、総務省では、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」となる地域運営組織の設立を推進している⁴。

しかし、仕組みとして整えただけでは地域に新しい組織を押し付けただけとなり、形骸化し、機能していないことも見られる。また、地域課題の解決に向けた取り組みではなく、これまで自治会や町内会で行ってきた運動会や文化祭などの地域の交流を主たる目的とした行事に取り組むだけに陥ることもある。

地域運営組織等によって、住民自身の手で地域課題解決を行う取り組みは「小規模多機能自治」と呼ばれ、島根県雲南市での実践から全国に広がっている。ただし、その取り組みを支えるのは、1人1票制など、地域に住む多様な住民が地域の課題をワガゴトとして捉え、参加と協力をしていくことである⁵。

ワガゴト化するための方法として、「地域に見える化」がある。新潟県内をはじめとして、全国各地で広まってきているが、見える化だけして、ワガゴト化まで至っていない実践も見られている。

以上の背景から、本研究では、第一に、SDGsの観点から小規模多機能自治が持つ意義を考察するとともに、第二に、組織開発の観点から地域の現状の見える化を通して、住民がワガゴト化し、小規模多機能自治を実践するためのステップを整理することを目的とする。整理にあたっては、地域に見える化を活用して地域運営組織の形成に着手しはじめていた、新潟県妙高市瑞穂地区での実践を事例として取り上げる。

2 ローカルSDGsの展開

2.1 SDGsについて

前述の通り、SDGsは「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記されている、2030年までに目指すべき持続可能な世界の姿を表した国際目標のことである。

ビジョン・目標設定を表している、17のゴール（意欲目標）と169のターゲット（達成目標）、進捗管理のための232のインディケータ（達成度を測るための数値指標）の3層構造で構成されている。

SDGsは、①普遍性（途上国も先進国も）、②包摂性（誰一人取り残さない）、③参画型（あらゆるステークホルダーが協働・連携）、④統合性（経済・環境・社会の統合）、⑤透明性と説明責任（定期的なフォローアップ）の5つの特徴を持っている。

前身となるMDGs（ミレニアム開発目標：Millennium Development Goals）の後継目標として設定されたこともあり、持続可能な開発において、全ての人の人権の実現を目指すことを横断的なイシューとして設定されている。

そのことは、アジェンダの前文にて、「17の持続可能な開発のための目標（SDGs）と、169のターゲットは、（省略）。これらの目標とターゲットは、（省略）。これらは、すべての人々の人権を実現し、ジェンダー平等とすべての女性と女児の能力強化を達成することを目指す。これらの目標及びターゲットは、統合され不可分のものであり、持続可能な開発の三側面、すなわち経済、社会及び環境の三側面を調和させるものである。」と記されていることからわかる⁶。

しかし、SDGsの実践となると、Society5.0による社会的課題を解決する事業開発、また地方創生による持続可能なまちづくりと、全ての人の「人権」を実現するための本質的な取り組みからズレた議論がされていることが多い。

2.2 SDGs未来都市について

日本では、2016年5月にSDGs推進本部を立ち上げ、SDGs実施指針を策定した（2019年12月に改定）。この指針を基にして、毎年のSDGsアクションプランを発表している⁷。

特に、地方創生分野における日本の『SDGsモデル』構築を目的に、自治体を対象にSDGs達成に向けた優れた取り組みを提案する自治体として、SDGs未来都市が2018年度より公募されており、現在、60の自治体選ばれている⁸。

さらに、「経済・社会・環境の三側面の統合的取り組みによる相乗効果」「多様なステークホルダー連携」「自律的好循環」の観点から国に評価された自治体は、モデル事業として補助金が交付される仕組みとなっている⁸。

新潟県では、見附市が唯一、SDGs未来都市及びモデル事業としても採択されている。同市では、「歩いて暮らせるまちづくり」ウォークブルシティの深化と定着」事業を通じ

て、「住んでいるだけで健康で幸せになれる健幸都市」を実現しようとしている⁹。

本稿のテーマ設定と類似する取り組みとしては、富山県の南砺市が「南砺版エコビレッジ事業」の更なる深化～域内外へのブランディング強化と南砺版地域循環共生圏の実装～」としてモデル事業で採択されている。当該事業では、経済・環境・社会の三側面を繋ぐ総合的な取り組みとして、「文化と教育の連携・住民自治の再構築・コミュニティファンドの創出」を中核に据えている¹⁰。

3 新潟県の置かれた現状

3.1 新潟県の人口減少

新潟県は、日本海側唯一の政令指定都市である新潟市を含め、30の市町村から構成されている。首都圏への人口流出が続いており、表1で示すように、新潟県全体では、1997年から人口減少が始まっている。しかし、現在の市町村単位で見ると、1945年には妙高市が減少に転じており、1947年の関川村、1950年の佐渡市、加茂市、十日町市、上越市と続く。高度経済成長期を終える頃には、半数の市町村で人口が減少し始めていた。2015年に地方創生が始まり、各市町村で移住定住施策により積極的に取り組むようになって

表1 新潟県内の市町村別人口減少開始年

新潟県	-	1997年	長岡市	中越	1995年
佐渡市	下越	1950年	三条市		1985年
新潟市		2010年	柏崎市		1995年
新発田市		1995年	小千谷市		1980年
村上市		1955年	加茂市		1950年
燕市		2000年	十日町市		1950年
五泉市		1985年	見附市		1995年
阿賀野市		1995年	魚沼市		1955年
胎内市		1975年	南魚沼市		1955年
聖籠町		増加中	田上町		2000年
弥彦村		2010年	出雲崎町		1960年
阿賀町		1965年	湯沢町		2008年
関川村		1947年	津南町		1955年
粟島浦村		1955年	刈羽村		1960年
			糸魚川市	上越	1955年
		妙高市	1945年		
		上越市	1950年		

(出所) 各市町村の地方創生総合戦略及び人口ビジョンより石本作成。

ているが、半世紀近くに亘って人口が減少している事実がある中で、人口を回復させようというアプローチは対症療法的で根本的な解決には繋がっていない。

3.2 新潟県の少子高齢化

新潟県の人口構成に着目して変化を捉えていくと、1995年から2015年にかけて人口総数は約1割減少している。内訳としては、表2に示すように、0～14歳の年少人口が32.2%、15～64歳の生産年齢人口が17.8%減少している一方で、65歳以上の高齢者人口は51.3%増加しており、少子高齢化が着々と進んでいる状況が読み取れる。

ここで着目したいのが、少子高齢化が進むことで地域にもたらされる影響である。表2では、高齢者を65歳以上と一括りにするのではなく、65歳～74歳の前期高齢者と75歳以上の後期高齢者、また85歳以上の高齢者の3つに分けている。

前期高齢者は地域において、自治会長や町内会長、民生委員・児童委員など各種役職を主として担っている年齢層であり、地域を支えるリーダー層と言える。一方で、75歳以上は、徐々に役職からも降りて、支えられる側に回っていく。特に85歳以上となると、要介護3以上の認定を受けている人が23.2%と4人に1人となる現状がある¹¹。

これらのことから、改めて表2を眺めると、1995年から2015年にかけては前期高齢者が19.6%、85歳以上が208.4%増加していることがわかる。そして、2015年から2035年にかけては、前期高齢者が21.8%減少する一方で、85歳以上は60.6%増加する見込みとなっている。また、介護サービスを担う生産年齢人口も23.6%減少する。

このことが意味するのは、介護サービスの担い手や地域のリーダー候補が今後、ますます減っていく一方で、支えられる側の人たちは増え続けていくことを意味している。

これまでと同じように少子高齢化が進むのではなく、地域の担い手が減っていく中で、

表2 新潟の人口構成の推移（単位：人）

	1995年	2005年	2015年	2025年	2035年
総数	2,487,744	2,472,965	2,297,441	2,112,473	1,902,238
0～14歳	406,791	365,667	273,027	221,170	184,369
15～64歳	1,625,889	1,581,186	1,335,778	1,166,702	1,020,022
65歳以上	455,064	526,112	688,636	724,601	697,847
65～74歳	272,318	297,523	326,032	297,692	254,818
75歳～	182,746	228,589	362,604	426,909	443,029
85歳～	39,589	56,553	125,909	157,402	196,109
高齢化率	18.3%	21.3%	30.0%	34.3%	36.7%
A÷B	41.1	28.0	10.6	7.4	5.2

（出所）新潟県国勢調査結果（平成7年、17年、27年）、国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』より石本作成。

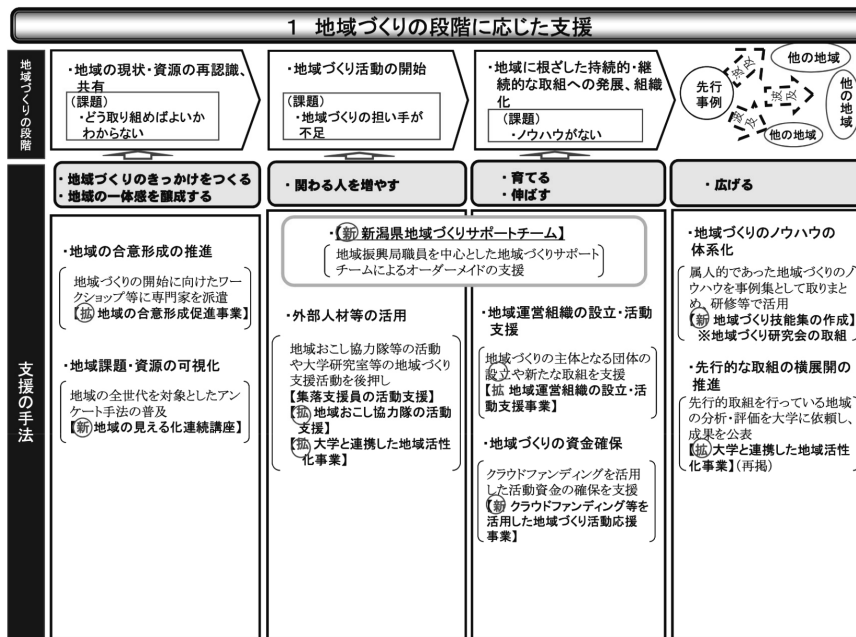
支えられる側が増えていく現象は高齢化の第2幕と指摘されている¹¹。

3.3 新潟県の地域づくり施策

新潟県では、このような状況下において、特に地域づくりの観点から共助の力を高めていくため、図1に示すような段階に応じた支援策を実行している¹²。まず1段階目では地域の現状、資源の再認識、共有することで地域の課題を把握し、今後の方向性について合意形成を図る。続いて2段階目では、地域づくり活動を行いながら、関わる人を増やし、3段階目で地域に根差した持続的・継続的な取り組みへ発展させ、組織化する。最後に4段階目には、培われたノウハウを体系化して、横展開していくこととしている。

1段階目には地域に見える化を、3段階目には地域運営組織の設立・活動支援を支援手法として挙げており、住民自治による課題把握、解決に至る小規模多機能自治の推進を狙いとした施策構成となっていることがわかる。

図1 地域づくりの段階に応じた支援（新潟県総務管理部地域政策課）



(出所) 新潟県庁『平成31年度地域政策課所管事業の概要』より。

4 持続可能な地域づくりのための小規模多機能自治

4.1 小規模多機能自治

4.1.1 小規模多機能自治とは

小規模多機能自治とは、「自治会、町内会、区などの基礎的コミュニティの範囲より広範囲の、概ね小学校区などの範囲において、その区域内に住み、又は活動する個人、地域型・属性型・目的型などのあらゆる団体等により構成された地域共同体が、地域実情及び

地域課題に応じて住民の福祉を増進するための取り組みを行うこと」とされている¹³。

島根県雲南市が2004年の合併を契機に、「まちづくりやコミュニティ活動の活性化による住民自治の充実強化」を図るため、従来型の地域運営を見直し、住民自治の確保や住民参画のコミュニティ活動を推進していく「地域自主組織」を発足したことから小規模多機能自治が生まれた。現在は30組織が構成されている⁵。

その特徴には、「①『1戸1票制』を打破し、子どもや若者、女性など幅広い世代が関わる『1人1票制』を実現する。」「②生活の維持、福祉、楽しみの実現、産業振興など、幅広い分野の活動を進める。」「③課題ごとに部会を設けるなど、住民一人ひとり「気軽に取り組める」「楽しく取り組める」「『やる気を発揮できる』しくみをつくる。」が挙げられる。

行政から水道検診業務を受託して、保健師が同行し、健康チェックをしたり、旧農協店舗を住民が週1回の交流と買い物ができる拠点として運営をしたりなど、地域ごとの課題に応じた取り組みが生まれている⁵。

多様な世代の住民が対話を通じて、1人ひとりが参画できる組織・事業のあり方を設けることや、地域内の交流を図る行事だけに留めず、地域の課題解決を志向したり、地域の環境・伝統資源を活かして収益を生み出したりする事業づくりを行うなど、SDGsでいう経済・環境・社会を統合したアプローチと合致している。

4.1.2 小規模多機能自治の意義

自治には、団体自治と住民自治の2種類がある¹⁴。団体自治は、地方自治体の独立性を認め、団体（当該地域）内部における問題について地方自治体自らの力による解決を行うことである。一方で、住民自治は、その主体が住民や地縁組織などに委ねられ、互助・共助の力によって地域の課題解決を図っていくあり方である。

雲南市の地域自主組織の実践から、小規模多機能自治の言葉を生み出した、IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] 代表の川北秀人氏は、本来の住民自治は、「自分たちで決めて、自分たちで担うこと」だと指摘する¹⁵。しかし、決める力が弱いため、意思決定ができず、行政から要請されたことを請け負ったり、行政に陳情するだけに陥っていたりしている組織も見られる。

小規模多機能自治では、「決めて担う」ことで、行事やイベントだけになっている組織を地域の課題解決を図る事業・サービスを担う主体に変えていく。つまり、イベント運営から地域経営に、そして役員は現場監督から経営者に進化し、現場の活動を作ることに終始するのではなく、人づくりも手がけていく立場を目指すことを意図している¹⁵。

結果、地域で起こっていることをワガゴトに捉える人が増え、参加と協力が広がることによって人づくりがなされ、地域を持続可能にしていく好循環を生み出すことにつながると考えられる。

4.1.3 SDGsの観点からみた小規模多機能自治の意義

地域の持続可能性を高めていくためには、行政だけに任せるのではなく、住民自治によって自ら決めて、担う力を養っていくことが不可欠である。

SDGsの特徴から、改めて小規模多機能自治の意義を捉え直していくと、「普遍性」では、小地域単位での持続可能性の実践であること。また、「参画型」では、地域に住む人たちが1人1票制で性別・年齢を問わずに参加し、協力しあうこと。「統合性」では、暮らしを福祉・生涯学習・経済活動というつながりから、経済・環境・社会が統合された取り組みと捉えること。「包摂性」では、すべての人に基本的なサービスを受ける権利が与えられているか、誰もが能力を発揮できる機会を追求していくこと（＝権利ベースアプローチ）。「透明性と説明責任」では、地域の見える化によって、成果・変化を共有していくこと、と筆者は表3の通り整理した。

団体自治による管理ではなく、住民自治によって「自ら決めて担う」ことは、「普遍性」「参画型」「統合性」「包摂性」「透明性と説明責任」を満たし、自らの状況を自らが変えていく権利主体として、当該地域における人権を実現する取り組みといえよう。

表3 SDGsの特徴からみた小規模多機能自治

① 普遍性	自治会、町内会、区などの基礎的コミュニティの範囲より広範囲の、概ね小学校区などの範囲
② 包摂性	年齢や障がいの有無に関わらず住民同士の共助による支え合い
③ 参画型	1人1票制により、間接的にでも意思決定に参画できることと、多様な参加と出番の機会の創出
④ 統合性	持続的に暮らしていくための、住みやすく、安心して暮らせ、稼げる環境
⑤ 透明性と説明責任	地域の見える化を活用した成果の検証、地域内への情報発信・共有

(出所) 外務省『持続可能な開発のための2030アジェンダ』より石本作成。

それでは、実際に小規模多機能自治を実践していくにはどうすれば良いかを瑞穂地区を題材に以降論じていく。

4.2 妙高市瑞穂地区での実践

本節では、石本が携わった妙高市瑞穂地区の例を基に、小規模多機能自治の導入実践について述べる。同地区は、2016年度内閣府「小さな拠点・地域運営組織の形成拡大支援事業」において、アドバイザーが派遣された全国34箇所の中の1箇所であり、今後、新規に取り組む新潟県内他地域のモデルとなりうる可能性が高いことから、その取り組みを整理した。

4.2.1 瑞穂地区の現状

瑞穂地区は、妙高市新井地域南部に位置し、妙高市内から長野県飯山市に通じる国道292号線沿いにあり、地区の中央を一級河川の関川が縦走しており、酒蔵があるなど豊かな自然環境に恵まれた農村地域である。

同地区は「大沢新田」「楡島」「東関」「猿橋」「長沢原」の5つの大字から構成されており、2015年の国勢調査時点では322人が居住しており、高齢化率が38.2%となっている。同年の妙高市の高齢化率が33.9%で、同地区と同じ高齢化率になるのは2025年ごろとなっており、同地区は市平均の10年先をいく高齢化が進んだ地区である。

また、今後の将来人口を推計すると、2030年には高齢化率が50.1%となることが見え、限界集落と呼ばれるようになるまで10年を残すのみである。

表4 瑞穂地区の人口構成の推移

	1995年	2005年	2015年	2025年	2030年
総数	622	483	322	223	182
0～14歳	107	52	22	15	11
15～64歳	361	279	177	107	80
65歳以上	171	179	147	124	106
65～74歳	80	74	50	47	40
75歳～	74	78	73	54	51
85歳～	17	27	24	23	15
高齢化率	24.8%	31.5%	38.2%	45.4%	50.1%

(出所) 妙高市国勢調査結果(平成7年、17年、27年)小地域集計より石本作成。

4.2.2 瑞穂地区での実践

瑞穂地区には、地域の運営に関わる組織として、「瑞穂地区協議会」と「NPO法人みずほっと」、また字単位の区組織が存在する。

みずほっとは、当初、地域交通などの地域課題解消を目的として2017年4月に設立されたばかりの団体だが、法人設立にあたって、地域住民のニーズを把握し、各々の組織が取り組むことを整理するために表5に示すように全住民アンケートを行うことになった。

内閣府事業を経て、新潟県「地域の話し合い促進事業」を活用し、地域づくりの専門家として石本が支援する形で、2017年7月に事前勉強会を行い、人口予測や小規模機能自治が持つ意味、住民アンケートの目的や実施方法、また他地域での実施結果やその後の展開などについて事前学習を行なった。その上で、アンケート票の作成を手伝い、配布・回収方法に関して助言を行い、同年8月に実施した。

ただし、アンケートを実施するにあたって、高齢男性が中心の世帯主を対象とするので

はなく、1人1票制による意思表示を実現するため、中学生以上の全住民277名を対象とした。配布・回収に区長にも協力をもらった結果、回収率は91%だった。

表5 瑞穂地区でのアンケート実施に至るまでのプロセス

2017.07.20	全住民アンケート事前学習会
2017.07-08	全住民アンケートの設計
2017.08.29	みずほっと理事会にてアンケート承認
2017.09.05-09.20	全住民アンケート配布
2017.09-10	全住民アンケートの入力・集計・分析
2017.11-12	アンケート報告会&意見交換会
2017.12-	意見取りまとめ、事業絞り込み

(出所) 石本作成。

アンケートでは、今後の居住意向や日用品・食料品の買い物先、個人の幸福度、移動手段、農業の承継、近隣の人とのコミュニケーション頻度などを尋ねた。その結果、表6に示すように、今後、地区として探求していくべき4つの課題が見えてきた。

表6 アンケート結果の総括

カテゴリ	分析結果
女性・若者の参画	30代女性の幸福度、居住意向等が低いことから、この世代にとって住みにくさを抱える何らかの要因があると考えられる。
生活の利便性確保	女性は70代以上、男性は80代以上になると、乗用車での移動割合が減っていく。移動手段の確保と移動手段に頼らずに目的を達成できる支援策が求められる。
6次産業化	農業の担い手が専業従事者は20年後には3名になる。農地の維持管理をどうしていくのか、10年、20年先を見据えて取り組む必要がある。
情報流通	30代以下の若い世代は近隣の人との交流も少なく、地域内の情報を知っていない。その結果、地域への関心などが薄れている可能性がある。

(出所) 『瑞穂地区全住民アンケートレポート』より。

重要な点は、アンケート結果を配布して終わりではなく、その後にこれらの課題を基にして対話をしていく場を作ったことである。同地区では、表7に示すように5つの字ごとに公民館に集ってもらい、アンケート結果の報告とともに意見交換会を実施した。

意見交換をする中で、30代女性の幸福度が低いのは、「他所からお嫁さんで来ている人が多く、友人や知人が少ないからではないか」という指摘が同年代の女性参加者から得られたり、地域の活動に若者が参加しないのは親が参加しているから遠慮していたり、任せきりになってしまっているからではないかと意見があった。

参加者の多くが60代以上だったという課題は残るが、このような対話の機会を通じて、定量的に見えてきた結果の背景にある定性的な情報を補完していくことで、より地域の実態が浮かび上がってきた。

表7 アンケート報告会の開催実績

字名	日時	会場	人数
大沢	2017年11月5日(日)10時～12時	大沢公民館	11名
長沢原	2017年11月5日(日)13時半～15時半	長沢原公民館	11名
東関	2017年11月19日(日)10時～12時	東関公民館	8名
楡島	2017年11月19日(日)13時半～15時半	楡島公民館	7名
猿橋	2017年11月26日(日)13時半～15時半	猿橋公民館	15名

(出所) 石本作成。

4.2.3 瑞穂地区に生まれた成果

全住民アンケートを実施し、報告会での対話を通じて、みずほっとメンバーや協議会役員のワガゴト化が進んでいき、2017年12月以降は、石本の支援がない中で、計画策定を行い、アクションの実施まで進んだ。ここでは、その後の成果の一部を記述する。

まず、「情報流通」の課題で挙げられた、若者世代との情報格差については、同地区に配置されている地域おこし協力隊の若者が高齢者を対象としたLINEやFacebookの講習会を複数回開催し、延べ60名を超える参加があった。これは、若者に合わせるようお願いするのではなく、高齢者が若者のコミュニケーション手段にやり方を合わせることで、子、婿、嫁、孫との連絡を取りやすくすることを狙いとしていた。

また、「女性の参画」においては、地区の女性の集う場がないことから、認知症予防も兼ねた料理教室「元気100歳教室」を開催した。作った料理は教室後に開催した「認知症予防宴会」に提供し、複数の地域課題を結合させるアイデアが加わった取り組みとなった。

さらに、「利便性の向上」と「6次産業化」においては、同地区内には買い物先がないことから、住民自ら毎週日曜日(冬季間は休業)に「みずほ市」という直売所を2018年7月より始めた。直売所では、立ち上げ当時、地域の女性22名が作った農産物を出品して、買い物支援だけでなく、地域の小商いづくりにもつながり、「女性の参画」にも寄与している。

副次的な成果として、アンケート実施を当時のみずほっと理事であり、地域づくり活性化部の女性部会長が担当したことによって、役などについていない同年代の地区の女性に積極的に声をかけて回っていた。そのことが、直売所の運営に関わる女性の多さや、女性を中心としたこんにゃくづくりなどのコミュニティビジネス創出にもつながっている。

そして、2019年度からは、新潟県事業「新潟県地域づくりサポートチーム」の対象地域にも選ばれ、「行事・会議・組織の棚卸し」を通じた地域運営体制の抜本的な見直しと、

残る課題となっている「若者の参画」について検討していくことになっている。

このように、見える化に基づく対話を通じて、「決めて、担う」という住民自治の原則を押さえた取り組みが進められていくことで、住民のワガゴト化が進み、参加と協力が広がり、成果が生まれてきている。

4.3 小規模多機能自治を推進する実践知の体系化

前節で報告した小規模多機能自治の実践を組織開発のプロセスと重ね合わせて、以下に体系化していく。

4.3.1 地域に見える化

瑞穂地区において実践してきたことは、「地域に見える化」と呼ばれる方法である。これは、人口減少、少子高齢化が進行する中、多様化する地域課題を住民が“ワガゴト”として考え、住民自治を促進させる方法として新潟県内だけでなく全国で実施されている。

「地域に見える化」は、集落や地区単位での国勢調査の結果をもとにした「①人口推移と将来予測」や多世代の意見を可視化していく中学生以上を対象とした「②全住民アンケート」、地域にとって最も貴重な資源である時間の使われ方を把握する「③行事・会議・組織の棚卸し」の3つの手法が整理されている。

ただし、筆者らは、瑞穂地区や他地域での実践から、「地域に見える化」はあくまでも方法論の1つでしかなく、それだけでは地域住民がワガゴト化することはないと考える。

実際に、住民自らアンケートをやったものの、その後、どうすれば良いかという相談が寄せられることもある。やったままで終わらせないためには、やることを目的化するのではなく、地域づくりのプロセスとして「地域に見える化」を位置付けることが必要となる。

そうした際に、企業で取り入れられている、組織の健全さ、効果性を高める「組織開発」のアプローチが援用できるのではないかと考えている¹⁷。

表8 「地域に見える化」の3つの手法

手法	内容
①人口推移と将来予測	国勢調査の小地域集計を用いて、人口や世帯数の推移を集計するとともに、調査年以降の推計を行う。
②全住民アンケート	中学生以上の全住民を対象として、個人の意思・意見を問うアンケートを実施し、性・年代別など属性によるクロス集計結果を分析する。
③行事・会議・組織の棚卸し	地域に存在する組織やその構成、行事、会議などを全て棚卸しして、年間どの程度の時間が使われているのかを集計する。

(出所) IHHOE [人と組織と地球のための国際研究所] (2018) 『ソシオ・マネジメント6号』に基づき石本作成。

4.3.2 組織開発のアプローチ

組織開発には様々なアプローチがあるが、「地域の見える化」に近いものとして、組織の現状についてデータを集め、診断モデルに沿ってデータを分析し、分析された結果をクライアントにフィードバックしていくという「診断型組織開発」と呼ばれる方法がある¹⁸。

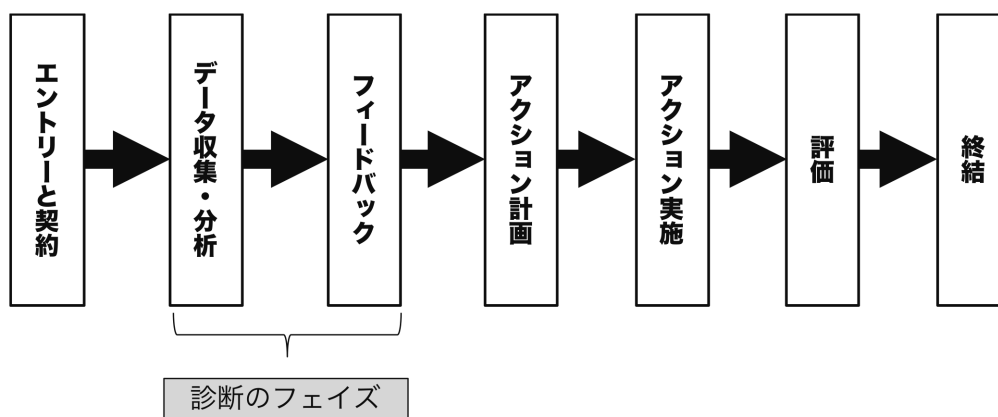
図2は、組織開発の先端的な研究と実践活動を行うアメリカのNTL Instituteが提唱している、「Organization Development Map (OD Map)」と呼ばれるものである。ここでは、クライアントの現状認識やニーズを把握する「エントリー」から始まり、組織開発の支援を終える「終結」に至るまでのプロセスが明示されている。

エントリーと契約では、ともに目指す状態、進め方や双方の役割や責任、時間や費用など、またどのような支援関係で取り組んでいくのか合意していくことが求められている。

データ収集・分析の前段階があることは非常に重要な意味を持っており、分析のために収集するのではなく、「その結果を見てどう思うか」を対話するために活用するということである。

当たり前だが、目的を持った上で、必要なデータを収集・分析していき、その結果を組織にフィードバックして、アクション計画を立案、実施する必要があるということだ。

図2 診断型組織開発の進め方：「OD Map」

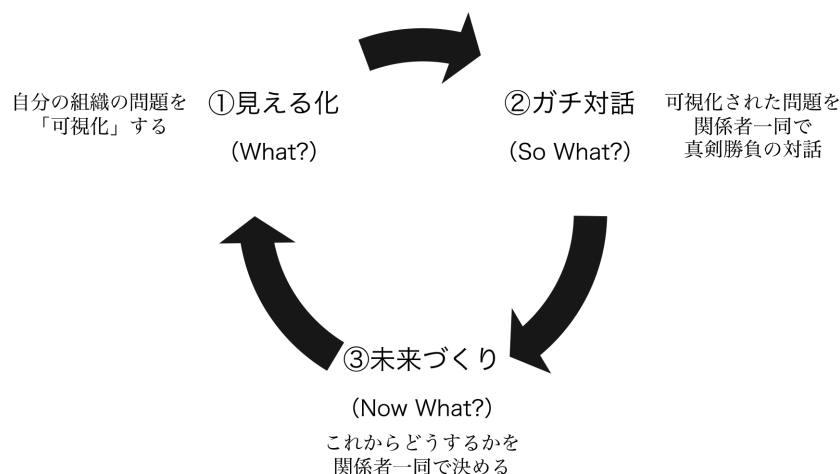


(出所) 中原淳、中村和彦 (2018) 『組織開発の探求 理論に学び、実践に活かす』 P.301に石本が加筆修正して作成。

そして、組織開発をより有効にしていくために、全ての手法の共有点として、中原らによって、図3の「組織開発の3ステップ」が示されている。

ここでは、組織課題を見える化したのち、しっかりと組織内でその結果に向き合い、問題の解決や解消を目指して話し合う「ガチ対話」することの必要性を指摘している。対話を通して、お互いの意識や認識のズレが明確になることによって、自分たちの組織をどうしていきたいのか、をワガゴトとして決めていく合意形成の議論をする。

図3 組織開発の3ステップ



(出所) 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』 P.49, より引用。

4.3.3 組織開発からみた地域づくりのプロセスの整理

「OD Map」と「組織開発のステップ」を基に、瑞穂地区で行ってきた実践を「Community Development Map (CD Map)」として図4に筆者が整理した。

まずは、「①エントリー」においては、地域がこれから目指そうとしていることを把握し、関わる全ての人たちで共有し、合意を得ることである。ここで合意を得られていることが、続く見える化が有効活用できるかに関わってくる。

続いて、「②現状の見える化」では、「人口推移と将来予測」をもとにして、地域に今後起こることを予測するとともに、「全住民アンケート」で性・年代別のニーズを把握し、「行事・会議・組織の棚卸し」で地域の時間の使われ方を見える化する。

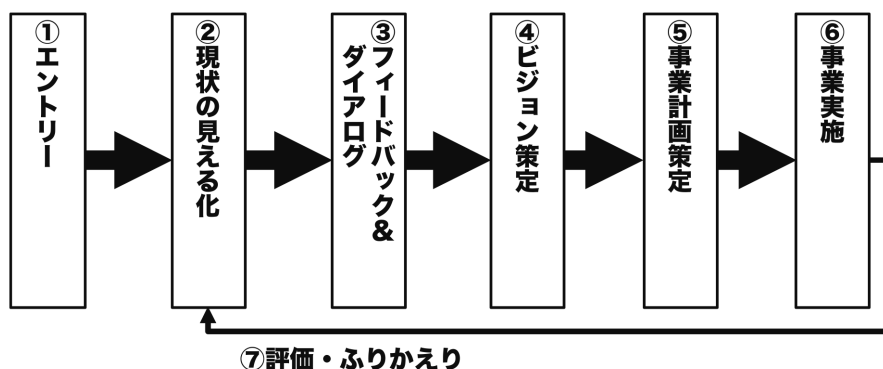
その上で、「③フィードバック&ダイアログ」では、見える化した地域の現状を「事実」と合わせて、このように解釈できるのではないかという「問い」を投げかけていくことで、住民が対話するきっかけを作る。「問い」の形で提示して対話を促すことで、お互いの意識や認識のズレが顕在化したり、地域の課題や可能性に対して意識が向いたりする。

対話を経ることで、「④ビジョン策定」によって、地域がどんな状態になることが理想なのかビジョン（理念・方向性）を考え、「⑤事業計画策定」でビジョンに基づいた具体的な方策を決めることができるようになる。この際、見える化することで、何に優先順位をつけてやるのか、やらないのかを決める議論がしやすくなっている。見える化をしないと、根拠がないまま、勘や経験だけで決めて実行することになりやすい。

上記のステップを経ていることで、「⑥事業実施」では、地域にとって優先順位が高い取り組みに焦点を当てて実行できる環境が整っている。

最後に、小規模多機能自治を実践する組織では、5年ごとに地域計画を改定しているケースが見られるが、その際に「⑦評価・ふりかえり」をして、改めて「②現状の見える化」に戻って「CD Map」を循環していくことが望ましいだろう。

図4 ワガゴトで取り組む地域づくりの進め方：「CD Map」



(出所) 石本作成。

5 まとめ

本稿では、第一に、国際目標であるSDGsの特徴を踏まえて、持続可能な地域づくり（ローカルSDGs）の実践である小規模多機能自治の持つ意義について検討した。暮らしを経済・環境・社会の一連のつながりで捉えていくことや、「決めて、担う」という住民自治の原則を押さえることによって、自らの状況を自らが変えていく権利主体としての力を発揮し、当該地域における人権を実現することにつながっていく可能性を記した。このことは、SDGsが本質的に迫ろうとしている、人間の安全保障に通ずることに他ならない。

また、第二に、組織開発の観点から小規模多機能自治を推進する方法を、「地域の見える化」の実践例から位置付けするよう試みた。見える化することは方法でしかなく、目的化してしまうと意味をなさない。そのためには、目指すことの合意を事前に得ることと、見える化した結果から見えた「問い」を基にした対話を積み重ねて、未来づくりをしていくことが重要である。地域づくりのプロセスとして「見える化」を位置付けしない限りは、ワガゴト化し、小規模多機能自治を実践することは難しいと考える。

整理したプロセス通りに運ぶことばかりではないだろう。しかし、持続可能な地域づくりを進めていくにあたって、押さえておくべき点を押さえずに無駄な時間を消費できるほど、住民にも時間がないのも事実である。

本稿をまとめるにあたって、改めて、「決めて、担う」という住民自治のあり方を探求していくことが権利の獲得につながり、持続可能な地域づくりに重要なことであることに気づいた。また、より多くの成功例・失敗例を踏まえながら、今回整理した「CD Map」の有効性を高めていくことが今後の持続可能な地域づくりにとって価値があるだろう。

※ 謝辞

本稿は、石本が現場支援の経験から得た気づきを整理し、執筆したものである。本稿で

実践例として記載させていただいた妙高市瑞穂地区のNPO法人みずほっと及び瑞穂地域づくり協議会、同地区を担当する集落支援員の今田亜樹様に心から感謝の意を表する。

【注】

- ¹ 国際連合広報センター『持続可能な開発目標（SDGs）-2030 アジェンダ』，
https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/2030agenda/, 2020年2月28日閲覧。
- ² 地球環境パートナーシッププラザ『SDGsを使って、社会を変える』，
<http://www.geoc.jp/content/files/japanese/2020/03/doujikaiketsuleaf.pdf>, 2020年3月31日閲覧。
- ³ CSR・環境戦略 お役立ちサイト「おしえて！アミタさん」『SDGsインパクト評価とは？【前編】—SDGsマッピングから抜け出すレバレッジポイント—』，
<https://www.amita-oshiete.jp/qa/entry/015531.php>, 2020年3月31日閲覧。
- ⁴ 総務省『地域運営組織の実態』，
https://www.soumu.go.jp/main_content/000475608.pdf, 2020年2月28日閲覧。
- ⁵ IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] (2016)『ソシオ・マネジメント3号 小規模多機能自治—総働で人「交」密度を高める—』, pp.11-15, IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所]。
- ⁶ 外務省『我々の世界を変革する: 持続可能な開発のための2030 アジェンダ (仮訳)』，
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf>, 2019年1月30日閲覧。
- ⁷ 首相官邸『持続可能な開発目標（SDGs）推進本部』，
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/>, 2020年2月28日閲覧。
- ⁸ 首相官邸『地方創生SDGs・「環境未来都市」構想』，
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/>, 2020年2月28日閲覧。
- ⁹ 見附市『見附市 SDGs未来都市計画』，
<http://www.city.mitsuke.niigata.jp/secure/22091/SDGsbunsho.pdf>, 2020年2月28日閲覧。
- ¹⁰ 南砺市『南砺市 SDGs未来都市計画』，
https://www.city.nanto.toyama.jp/cms-sypher/open_imgs/info/0000068774.pdf, 2020年2月28日閲覧。
- ¹¹ IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] (2016)『ソシオ・マネジメント3号 小規模多機能自治—総働で人「交」密度を高める—』, pp.16-19, IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所]。
- ¹² 新潟県庁『平成31年度地域政策課所管事業の概要』，
<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/130663.pdf>, 2019年6月29日閲覧。
- ¹³ 小規模多機能自治推進ネットワーク会議『小規模多機能自治推進ネットワーク会議 会則』，
https://blog.canpan.info/iihoe/img/180606_shokibo_takino_sokai_articles_and_members.pdf/, 2020年2月28日閲覧。
- ¹⁴ IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] (2016)『ソシオ・マネジメント3号 小規模多機能自治—総働で人「交」密度を高める—』, p.28, IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所]。
- ¹⁵ IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] (2018)『ソシオ・マネジメント6号 続・小規模多機能自治 地域経営を始める・進める・育てる88のアクション』, pp.2-3, IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所]。
- ¹⁶ 外務省『持続可能な開発のための2030 アジェンダ』，
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000270935.pdf>, 2019年2月28日閲覧。
- ¹⁷ 中村和彦 (2015)『入門組織開発: 生き活きと働ける職場をつくる』, p.81, 光文社新書。
- ¹⁸ 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』, p.217, ダイヤモンド社。

【参考文献】

- 1 IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] (2016) 『ソシオ・マネジメント3号 小規模多機能自治—総働で人「交」密度を高める—』, IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所]。
- 2 IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] (2018) 『ソシオ・マネジメント6号 続・小規模多機能自治 地域経営を始める・進める・育てる88のアクション』, IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所]。
- 3 外務省 『持続可能な開発のための2030アジェンダ』,
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000270935.pdf>, 2019年2月28日閲覧。
- 4 外務省 『我々の世界を変革する: 持続可能な開発のための2030アジェンダ (仮訳)』,
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf>, 2019年1月30日閲覧。
- 5 国際連合広報センター 『持続可能な開発目標 (SDGs) -2030アジェンダ』,
https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/2030agenda/, 2020年2月28日閲覧。
- 6 国立社会保障・人口問題研究所 「日本の地域別将来推計人口 (平成25年3月推計)」, <http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>, 2019年2月28日閲覧。
- 7 佐藤真久・川北秀人ら (2020) 『SDGs時代のパートナーシップ 成熟したシェア社会における力を持ち寄る協働へ』, 学文社。
- 8 CSR・環境戦略 お役立ちサイト「おしえて! アミタさん」『SDGsインパクト評価とは? 【前編】—SDGsマッピングから抜け出すレバレッジポイント—』,
<https://www.amita-oshiete.jp/qa/entry/015531.php>, 2020年3月31日閲覧。
- 9 自治体SDGs推進評価・調査検討会 (2019) 『地方創生SDGsローカル指標リスト2019年9月版 (第一版)』, 自治体SDGs推進評価・調査検討会。
- 10 首相官邸 『持続可能な開発目標 (SDGs) 推進本部』,
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/>, 2020年2月28日閲覧。
- 11 首相官邸 『地方創生SDGs・「環境未来都市」構想』,
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/>, 2020年2月28日閲覧。
- 12 小規模多機能自治推進ネットワーク会議 『小規模多機能自治推進ネットワーク会議 会則』,
https://blog.canpan.info/iihoe/img/180606_shokibo_takino_sokai_articles_and_members.pdf/, 2020年2月28日閲覧。
- 13 総務省 『地域運営組織の実態』,
https://www.soumu.go.jp/main_content/000475608.pdf, 2020年2月28日閲覧。
- 14 高木超 (2020) 『SDGs×自治体 実践ガイドブック: 現場で活かせる知識と手法』, 学芸出版社。
- 15 地球環境パートナーシッププラザ 『SDGsを使って、社会を変える』,
<http://www.geoc.jp/content/files/japanese/2020/03/doujikaiketsuleaf.pdf>, 2020年3月31日閲覧。
- 16 中村和彦 (2015) 『入門組織開発: 生き活きと働ける職場をつくる』, 光文社新書。
- 17 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。
- 18 南砺市 『南砺市 SDGs未来都市計画』,
https://www.city.nanto.toyama.jp/cms-sypher/open_imgs/info/0000068774.pdf, 2020年2月28日閲覧。
- 19 新潟県庁 『平成31年度地域政策課所管事業の概要』,
<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/130663.pdf>, 2019年6月29日閲覧。
- 20 見附市 『見附市 SDGs未来都市計画』,
<http://www.city.mitsuke.niigata.jp/secure/22091/SDGsbunsho.pdf>, 2020年2月28日閲覧。