

持続可能なまちづくりとSDGs

地域における内発的パートナーシップの事例研究

荒井 壽夫

Hisao Arai

滋賀大学 / 名誉教授

I はじめに

私たちは今、新型コロナ・ウイルスのパンデミック(世界的大流行)が繰り返し発生し、終息の見通しを得られないなかで、今年(2022年)2月末に勃発したロシアによるウクライナ侵略によって新たな困難に直面している。それは、ロシアやウクライナが輸出国であった穀物等の農産物や肥料あるいは原油や天然ガスの価格高騰そして日本国内の金融緩和継続による円安ドル高によって原材料と輸入品の価格高騰も続いている一方で、世界的な記録的熱波・干ばつ、大規模な森林火災、記録的豪雨、等の異常気象どころか気候危機も継続しており、迫りくる食料危機、エネルギー危機の様相を呈している。このような幾重にもわたる危機的状況のもとで、市井の民、私のような地方小都市の住民の観点からは、2015年の国連総会で採択され、世界中でその適用と実践が進められているSDGs(持続可能な開発目標)とりわけその中心的考え方である環境的社会的経済的諸目標の相互連関的統合的同時解決とその実現手段としての「多様な利害関係者のパートナーシップ」が改めて注目されよう。結論的に言えば、地方自治体と地域コミュニティのレベルにおける多様な利害関係者のパートナーシップ=協働に依拠した食料・農産物とエネルギーの地産地消そしてそれによる地域活性化こそ今、求められているように思われる。

本稿は、「持続可能なまちづくりとSDGs」というテーマのもとで行ってきた考察の一環であるが、改めてSDGsの全ての目標の実現手段として位置づけられる「多様な利害関係者のパートナーシップ」に注目し、その要点を確認しつつ、自治体と地域コミュニティにおける多様な利害関係者の<内

発的パートナーシップ>の重要な体現者として地域自治組織に焦点を当て、その典型的事例として、岡山県津山市「あば村運営協議会」の経過と現状について明らかにしようとするものである。

II SDGsの「多様な利害関係者のパートナーシップ」と協働

(1) SDGsの「多様な利害関係者のパートナーシップ」について

周知のように、SDGsの目標17「持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する」においては、16番目と17番目の詳細目標（ターゲット）が「マルチステークホルダー・パートナーシップ」、言い換えれば「多様な利害関係者のパートナーシップ」に充てられており、次のように表現されている。

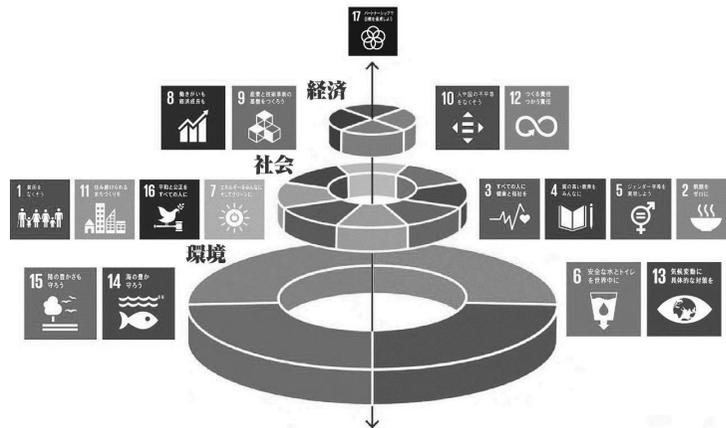
「17.16 すべての国々、特に開発途上国での持続可能な開発目標の達成を支援すべく、知

識、専門的知見、技術及び資金源を動員、共有するマルチステークホルダー・パートナーシップによって補完しつつ、持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップを強化する。

17.17 さまざまなパートナーシップの経験や資源戦略を基にした、効果的な公的、官民、市民社会のパートナーシップを奨励・推進する。」(外務省仮訳)

ここでは、この「多様な利害関係者のパートナーシップ」について、先行研究に依拠して、その含意について簡潔に確認しておこう。

まず、その出発点として確認すべきは、以前に言及したことがあるスウェーデンの地球環境科学者ヨハン・ロックストローム氏等によって示された「SDGsのウェディングケーキ・モデル」が、第1図に見るように、目標17を頂点から経済目標群、社会目標群そして土台の環境目標群まで中心を貫通させていることである。このことは、ロックストロー



第1図 SDGsのウェディングケーキ・モデル
(出所) 拙稿「持続可能なまちづくりとSDGs: エコロジカルなまちづくりの事例研究(上)」(『彦根論叢』No.427, 2021年) p.76.

ム氏が著名な「プラネタリー・バウンダリー」（地球の限界）に関する研究を踏まえて言及したSDGsを構成する環境・社会・経済の三つの目標群の関係としての「入れ子構造」すなわち環境目標群である地球の生命維持システムの安全な機能の範囲内で、相互に依存しあう社会と経済の目標群の達成が可能になるという構造¹⁾の実現のためには、国家間とくに南北間のグローバル・レベルの多様な利害関係者のパートナーシップから国内の官民、企業間、自治体間と自治体内の行政と地域コミュニティのローカル・レベルにおける多様な利害関係者のパートナーシップまでの重層的なパートナーシップが必要とされるということの意味するであろう。

本稿が対象とする自治体行政や地域コミュニティのレベルにおけるパートナーシップについては、SDGs的に言えば、地域の環境的社会的経済的諸課題の相互連関的統合的な同時解決によるまさに持続可能なまちづくりを実現するために行政と地域コミュニティのレベルにおける多様な利害関係者のパートナーシップが必要であるということになる。

多様な利害関係者のパートナーシップはこうして、グローバルなレベルの持続可能な開発のための目標群の解決からローカルなレベルの持続可能なまちづくりのための地域課題群の解決までを実現するための手段として把握されると言えよう。

ところで、SDGsとパートナーシップの関係に関する先行研究によれば、17目標の目標の達成または実現のための手段という側面の他に、目的としての側面と権利としての側面があるとされている²⁾。

目的としてのパートナーシップとは、多様な利害関係者における相互の信頼関係の構築や社会課

題に対する異なる視座の提供、社会課題解決に向けた協働を通じた探求プロセスの構築、協働プロセスや社会的学習プロセスの充実などを意味するとされている。

この観点は、内閣府の言う「マルチステークホルダー・プロセス」すなわち「3者以上のステークホルダーが、対等の立場で参加・議論できる会議を通し、単体もしくは2者間では解決が難しい課題解決のために、合意形成などの意思疎通を図るプロセス」に関連し、信頼関係の醸成、社会的な正当性、全体最適の追求、主体的行動の促進、学習する会議という効果が期待されるとされている。

また、権利としてのパートナーシップとは、「環境と開発に関するリオ宣言」（1992年）における環境問題への市民の参加原則を受けて、SDGsの目標16のなかに盛り込まれた情報へのアクセス権、決定への参加権および司法へのアクセス権から構成されるとされている。この観点は、目に見える形では、自治体行政における「パートナーシップ=協働」の2つの形態すなわち行政、市民、NPO、事業者、等の立場の異なる主体が対等なパートナーとして連携・協力して様々な社会課題に取り組む多元的協働概念と規制緩和や行政効率化の観点から行われる公共サービスの民間開放を指す分担的協働概念との差異を浮かび上がらせるとされている。

これらの考察は、行政と地域コミュニティのレベルにおけるパートナーシップを考える場合に重要な視点を提供するものである。

(2)「市民と行政の協働=パートナーシップ」の理念と仕組み

以上のようなSDGsの目標17のなかに示された

1) この点については以前に言及したところである。拙稿「持続可能なまちづくりとSDGs：エコロジカルなまちづくりの事例研究(上)」(『彦根論叢』No.427,2021年) p.75-76、参照。

2) 佐藤真久「SDGsとパートナーシップ」(同他編著『SDGsと環境教育』学文社、2017年、所収)、大久保規子「権利に基

づくパートナーシップ」(佐藤真久他編『SDGs時代のパートナーシップ』学文社、2020年、所収)、また小川有希子「多様な主体によるパートナーシップ」(一般財団法人自治研修協会『SDGsの達成に向けた地域協働のあり方及びその担い手育成に関する研究会報告書』2021年、所収)等、参照。

「多様な利害関係者のパートナーシップ」に関する一般的含意を踏まえたうえで、そのパートナーシップを自治体と地域コミュニティという私たちの身近な生活共同体レベルにおいて問題にした場合には、それは「協働」の同義語として使用されてきたと言えよう。端的には、「市民と行政の協働＝パートナーシップ」として把握されてきたのである³⁾。

「市民と行政の協働」という意味でのパートナーシップは、わが国においては1990年代後半以降の動向とりわけ1995年の阪神淡路大震災におけるNPOや地域コミュニティ、企業、等による救援・復旧活動の広がり、それを受けてのNPO法の制定、そして同じ1995年の地方分権推進法の制定を契機とする地方分権改革の展開と「地域自治組織」の法制化、等を通じたいわゆる「新しい公共」論の広がりとともに定着してきたと言えよう⁴⁾。

それは特に2005年前後のいわゆる平成の大合併を契機として、市町村の広域化に伴う生活支援サービスと公共サービスの稀薄化と住民自治・住民意見反映の困難化に対する「住民自治の充実」を体現する、法制化された「地域自治組織」とは異なる<新しい狭域の地域自治組織>(その内容については後述)の「自治基本条例」や「まちづくり基本条例」を法的根拠とする全国各地でのいわば下からの設立によって、まちづくりの確固たる理念と仕組みになったように思われる。

ここでは、そのようなパートナーシップを体現した典型的条例として知られている「岡山市協働のまちづくり条例」(2015年12月21日改正)⁵⁾を取り上げて、その点を簡潔に確認しておこう。

それは、条例の目的として「多様な主体が地域づくりの当事者としてそれぞれの知恵と力を最大限に生かし、協働して地域の社会課題解決に関す

る取組を行うための基本原則等を定めることにより、豊かで活力ある持続可能な地域社会を実現すること」(第1条)と定めている。

条例はそこで「協働」とは「同じ目的を達成するために、互いに尊重し、対等の立場で協力して共に働くこと」(第2条)と定めるとともに、「多様な主体」とは「住民自治組織、NPO法人、その他の市民活動団体、事業者、学校等、地域の社会課題解決に関する取組を行う全ての個人及び団体並びに市をいう」(第3条)と定めている。

以上のような「多様な主体」が「協働」して地域の社会課題解決の取組を行う際の「協働の基本原則」としては、「相互理解」「目的共有」「対等」「自主性及び自立性尊重」「公開」の五つの原則(第4条)が明示されている。

条例は市の役割については、「多様な主体の協働による地域の社会課題解決に関する取組を促進するための環境整備に努める」(第5条)ことと定めたとうえで、その役割を果たすための「協働推進施策」として「地域の拠点機能」「人材育成」「団体育成支援」「情報共有機会の提供」「取組支援情報の提供」「交流の場の提供」「優れた取組の表彰」(第6条)を明示するとともに、「市との協働によるモデル事業」の指定および支援措置として「市有の土地・施設の無償貸与」(第7条)を明示している。

さらには、市による多様な主体間の協働を推進するための体制として「コーディネート機関」(第8条)、「市民協働推進本部」の設置と「協働推進員」の配置(第11条)、「協働フォーラム」の開催(第12条)を定めている。

市民(住民)と行政の協働＝パートナーシップを体現した「岡山市協働のまちづくり条例」の以上の

3) 例えば、玉野和志「コミュニティからパートナーシップへ」(羽貝正美編著『自治と参加・協働』学芸出版社、2007年、所収)参照。

4) 例えば、羽貝正美編著の前掲書の他、寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ、2011年、等参照。

5) <https://www.city.okayama.jp/shisei/cmsfiles/contents/0000016/1613/000264767.pdf> 2021/11/18プリント。

ような内容⁶⁾について、後の考察との関係において、ここで注目すべきは、協働＝パートナーシップが、まず「多様な主体」が「目的共有」して「対等」に協力して共に働くことを意味していることである。すなわち、ここでいうパートナーシップは、上位下達方式の行政と市民（住民）の「縦型ネットワーク」ではなく「住民と行政の横型ネットワーク」⁷⁾すなわち主体同士が組織やセクターの違いを超えて同じ目的を達成していく作業であり、それゆえ「個人、地域、行政が対話して協働する横に連携できるしくみ」⁸⁾に他ならない。

同時に注目すべきは、「多様な主体」が主体相互の「自主性及び自立性尊重」のうえで協力して共に働くとされていることである。この観点からはパートナーシップは、各主体における自主的かつ自立的な地域課題解決の取組を前提とする以上、「地域のステークホルダーが主体的に地域協働していくこと」すなわち「内発的地域協働」⁹⁾を意味するであろう。その意味では、「多様な主体」間のパートナーシップは、ある一定の地域コミュニティ、例えば小学校区内の自治会・町内会、NPO、商工会、協同組合、PTA、事業所、住民個人などの間の「内なるパートナーシップ」と同時に、その地域コミュニティを管轄する自治体行政や当該コミュニティ外部のまちづくり団体との「外とのパートナーシップ」が区別されるであろう¹⁰⁾。

以上のような推論から導かれるのは、SDGsの「多様な利害関係者のパートナーシップ」の地方自治体と地域コミュニティのレベルの現れとしての「市民(住民)と行政の協働＝パートナーシップ」について、地域コミュニティにおいて地域課題を主

体的に解決しようとする上記のような自治会・町内会、NPO、各種まちづくり団体、住民個人などの当事者意識に発し、行政に対してまちづくりの「目的共有の対等なパートナー」であることを求める、いわば「内発的パートナーシップ」と呼ぶべき形態が想定されるのではなからうか¹¹⁾。そして、そのような底辺のパートナーシップの存在が、より上位のパートナーシップの構築の成功を支えるように思われる。

III 地域自治組織と内発的パートナーシップ

(1) 地域自治組織について

本稿における以下の考察は、地域自治組織に関して以前に行った考察¹²⁾の続きである。

地域自治組織とは、1990年代後半以降の地方分権改革において2004年のいわゆる市町村合併関連三法を準備した前年の第27次地方制度調査会答申のなかで市町村合併（平成の大合併）と抱き合わせに「住民自治の充実」と「新しい公共空間の形成」の観点から提起されたものであり、これらの法律によって「地域自治区」や「合併特別区」そしてそのなかの「地域協議会」として法制化されたものである。しかしながら、これらの法制化された「地域自治組織」は、基本的に自治体首長または執行機関の諮問機関、意見具申機関にすぎず、自治区の事業に関する立法権限や予算権限、住民や地域団体との協働の役割は与えられていなかったがゆえに、これらを採用した地方自治体は僅かにとどまったのである。

6) 「岡山市協働のまちづくり条例」に関する考察として、石原達也「行政参加の仕組み構築と対話の場づくり」（前掲書『SDGs時代のパートナーシップ』所収）、松下啓一「事例から学ぶ市民協働の成功法則」水曜社、2022年、参照。

7) 静岡県行政経営研究会業務協働ワーキンググループ編著『パートナーシップが創るこれからの地方自治』ぎょうせい、2017年、p.14。

8) 草野孝好『ウェルビーイングな社会をつくる』明石書店、2022年、p.145。

9) 同上、p.171。

10) ここで言う「内なるパートナーシップ」と「外とのパートナーシップ」については、川上秀人「人類生存と社会存続のために」（前掲書『SDGs時代のパートナーシップ』所収）参照。

平成の大合併によって全国の地方自治体の数が3232(1999年3月末)から1727(2010年3月末)に半減したなかで顕在化した、上記でも触れたような、自治体広域化による住民福祉や生活支援のサービス、公共サービスの稀薄化あるいは住民自治や住民意見反映の困難化という事情は、山積する地域課題を抱えた多くの地方自治体をして法制化された「地域自治組織」とは異なって、地域課題解決を行政と協働して実行することができる新たな組織を採用するよう導いたのである。

必要とされたのは、「自治基本条例」または「まちづくり基本条例」等を法的根拠として、身近な地域課題を解決するために、地域計画やまちづくり事業計画の決定に「参画」し、それと引き換えに交付される一括交付金にもとづき、住民福祉や生活支援のサービス、まちづくり事業を行政との「協働」において実行する住民自治組織であった。それは、小学校区程度の範囲をもって自治会・町内会を中心に、各種まちづくり団体、NPO、事業所、女性や若者を含む住民個人、等から構成され、地域の全住民に門戸開放され、専門部会制(子ども育成、福祉厚生、地域振興、環境保全、都市農村交流、等)を備えた「地域代表性」¹³⁾を追求する<新しい狭域の地域自治組織>である。本稿で言及している地域自治組織は、全てこのような内容と仕組みをもった住民自治組織であることをここで再確認しておきたい。

事実、このような自治組織の存在は、鳥根県雲南市、兵庫県朝来市、三重県名張市、同伊賀市のイニシアチブによる全国組織「小規模多機能自治

推進ネットワーク会議」(2015年2月)の設立によって全国に知れ渡ることとなったのである。

このような地域自治組織のいわば地方自治体現場からの動向に対して、政府も2010年代の地方創生政策との関連において、総務省を中心として地域自治組織を「地域運営組織」と命名して研究会を設置して、その報告書を幾度も公表しているのは、周知のとおりである。

但し、地域自治組織に関する名称や定義については微妙な差異が見られる。

自治体現場からの声である上記「ネットワーク会議」による「小規模多機能自治組織」の定義から始めれば、次のとおりである。

「自治会、町内会、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、地縁型・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組を行うこと」¹⁴⁾。

次に、内閣府「ひと・まち・しごと創生総合戦略(2015改訂版)」(2015年12月)における「小さな拠点」と「地域運営組織」の定義は、次のとおりである。

「『小さな拠点』(地域住民の活動・交流や生活サービス機能の集約の場)の形成などにより持続可能な地域をつくるため、『地域デザイン』に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割分担を明確にしなが、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための

11) 一般にまちづくり、地域づくりにおける内発性については、以前より「内発的地域振興」(清成忠男氏)や「内発的發展」(鶴見和子氏および宮本憲一氏)等が有名であるが、本稿が<内発的パートナーシップ>を導く際に直接、示唆を得たのは、注(8)と(10)の文献の他、小田切徳美・尾原浩子『農山村からの地方創生』筑波書房、2018年、岡崎昌之『まちづくり再考』ぎょうせい、2020年、等である。

12) 拙稿「地域自治組織とまちづくり(上)(下)」(『彦根論叢』No.418、2018年、No.420、2019年)参照。

13) この点については、名和田是彦『「地域運営組織」『地域自治組織』と地域代表性』(『都市問題』2017年10月号)参照。

14) 板持周治「小規模多機能自治の広がりと法人化」(中川幾郎編著『地域自治のしくみづくり：実践ハンドブック』学芸出版社、2022年、所収)参照。

組織（地域運営組織）を形成することが重要である」¹⁵⁾。

さらに、総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(2016年3月)における「地域運営組織」の定義は、次のとおりである。

「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々を中心になって形成され、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組を持続的に実践する組織」¹⁶⁾。

以上の定義の違いについて、上記「ネットワーク会議」の事務局長、板橋周治氏は「小規模多機能自治は『協働』を基盤とし、自治体の仕組みも含めた自治力の向上を範疇とする点において、総務省で定義されている地域運営組織（RMO）とは質的に多少異なる」¹⁷⁾と注釈している。いずれの定義も地域課題解決のための生活支援から取入確保まで多様な取組・事業を持続的に実行する地域の多様な団体・住民個人から構成される組織という点においては共通しているものの、確かに「協働」や「自治力の向上」という点は、本稿の言う「内発的パートナーシップ」という考え方と共通しており「小規模多機能自治組織」の独自性として注目に値しよう。

いずれにせよ、その後、地域自治組織は全国的に普及し、総務省の「地域運営組織」に関する最新の紹介によれば、2021年度の組織数は6064組織あり、2016年（3071組織）以降の5年間で約2倍に増加している一方、その組織形態は任意団体64.1%、自治会・町内会の連合組織17.7%、自

治会・町内会6.5%を合わせると、88.3%が法人格を持たない任意団体である¹⁸⁾。

(2) 地域自治組織が抱える課題と

内発的パートナーシップ

この間、増加してきた地域自治組織に関して多くの調査研究¹⁹⁾が積み重ねられ、その実態が解明されるとともに、それが抱える課題もまた検出されてきた。

際立った実態の一つとして着目すべきは、その組織形態として、組織の総会や理事会という協議機関と地域課題解決のための多様な取組・事業を担う専門部会という実行機関が一体であったものから専門部会がそれぞれNPO法人や合同会社などの形で法人化されて協議機関から相対的に独立して、生活支援サービスだけでなくコミュニティ・ビジネスをも担うという形態に変化してきたことである。総務省の先の報告書は、これらを「地域運営組織」の「一体型」と「分離型」として区別している。第2図がそれを示している。

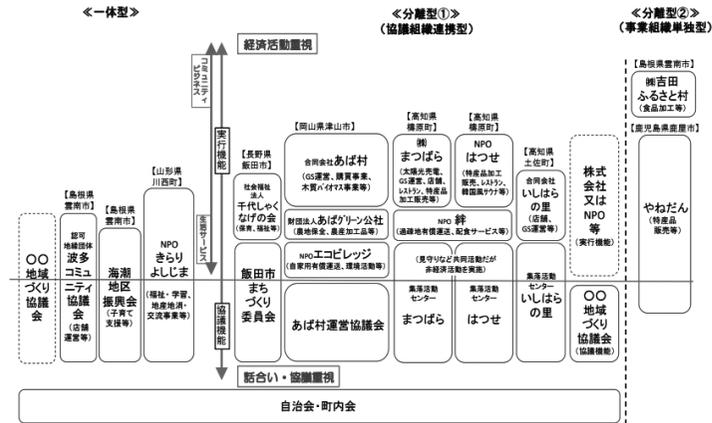
そのような実行機関の法人化という「分離型」が現れてきた背景には、上記「ネットワーク会議」による設立時の問題提起、すなわち地域自治組織の持続的展開のためには、建物等の財産保有、食品衛生法上の営業許可や酒類販売免許取得などの許認可、事業活動上の契約行為、金融機関からの融資、等が必要であるのに、法人格のない任意団体のままであるので、雇用責任や事業責任も会長の個人責任となり、人材確保にも障害となり、持続可能な組織運営が困難になるという問題が厳存するという点である。そのため「ネットワーク

15) https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/010/siryo/_icsFiles/Afieldfile/2016/02/26/1366596_5.pdf
2020/11/12プリント。

16) https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei09_02000035.html
2018/7/21プリント。

17) 板持周治、前掲論文。

18) 総務省「地域運営組織の形成及び持続的な運営について」
<https://musubie.org/wp/wp-content/uploads/2022/04/3af0ba63ef389b58589e00e02e90dc.pdf>
2022/9/21プリント。



第2図 地域運営組織の組織形態の分類
 (出所) 総務省「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」(2016年)
https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/chisana_kyoten/rmo_yushikisyakaigi/rmo_yushikishakaigi-chukanmatome.pdf 2021/10/31プリント。

会議」は、「一体型」の組織が大部分である状況を踏まえて、地域自治組織に適した法人格が現行制度では見当たらないとして「スーパーコミュニティ法人」の創設を提案したのである。このような法人制度の提案については、内閣府の有識者会議や総務省の研究会において検討され報告書も提出されたが、現在のところ決着がつかない²⁰⁾。

また、地域自治組織のこの10年間ほどの相対的に短期間の増加は、いわば俄仕立てであるがゆえに、いくつかの課題や困難も生み出してきたのである。

それは例えば、ある研究者グループによる全国の地方自治体を対象にしたアンケート調査によって、地域自治組織の課題として、多い順に「役員の高齢化」「活動参加者の固定化」「役員のみなり手が

いない」「一般住民の地域自治組織に対する認知度が低い」「事務局機能が不足している」「自治会等の地縁組織との役割分担の調整が難しい」等が検出されていることに示されている²¹⁾。

これらの様々な課題の発現の根底には、本稿の観点からは「市民(住民)と行政の協働=パートナーシップ」というよりも端的に「地域自治組織と行政の協働=パートナーシップ」の問題があり、先に「岡山市協働のまちづくり条例」において確認したような基本原則とそれを具体化した仕組みにかかわる問題があるように思われる。

ここでは、「地域運営組織」に関して長年にわたり調査分析を行ってきた小田切徳美氏による整理²²⁾を援用することによって、この問題を簡潔に確認しておきたい。

19) 地域自治組織に関しては多くの文献がある。岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』自治体研究社、2006年、中川幾郎『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、農文協編『むらの困りごと解決隊：実践に学ぶ地域運営組織』農文協、2018年、田中きよむ編著『小さな拠点を軸とする共生型地域づくり』見洋書房、2018年、金川幸司他編著『協働と参加：コミュニティづくりの仕組みと実践』見洋書房、2021年、前掲中川幾郎編著、等参照。

20) この経過の詳細については、板持周治、前掲論文、参照。

21) 前掲、金川幸司他編著、p.47。

22) 小田切徳美・尾原浩子、前掲書、p.52-57参照。「地域運営組織」が抱えている課題については、なお山浦洋一『地域運営組織の課題と模索』筑波書房、2017年、参照。

それによれば、「地域運営組織」と行政の関係は、三つの段階のなかで問題を引き起こさうるのであり、それぞれにふさわしい対応策を講ずる必要があるとされる。

まず、当該組織の企画段階においては、行政がその設立を推進する場合には、行政コスト削減のための行政改革の論理が貫かれやすく、組織を行政の下請けとする設立目的の転倒が起こりうる。このような「協働」という名の「安上がり行政」を導く「行政改革目的」の発想から脱却して、行政の不得意の活動や未着手の活動を組織が担うという「公共領域拡大目的」への転換を行政内で共有する必要がある。

次に、組織の設立支援段階においては、自治体首長が設立準備を急いだ場合、地域住民の当事者意識の醸成とそこから内発するという基礎的プロセスの軽視という「内発性の軽視」、全国的有名事例の模倣やマニュアル依存の傾向という「(地域的)多様性の否定」、町内会など既存組織への依存と活用してその形だけの寄せ集めという「革新性の欠落」が生じやすいのであり、本来の目的のためには、「内発性」「多様性」「革新性」を意識して設立することが求められる。

さらに、組織の持続的運営支援段階においては、当該組織が法的には私的組織のまま地域の公共領域の担い手として現れ、一括交付金や地域おこし協力隊等の人的支援の対象になるため、その「地域代表性」を認定する仕組みとして自治基本条例の制定や行政と各組織との個別協定の策定が行われ「まちづくりの対等のパートナー」という枠組み的位置づけが行われる。それにふさわしい行政の対応としては、多角的な事業を行う組織

からの相談について「ワンストップで対応する窓口」が必要である。

こうして、地域自治組織が抱える課題解決のためにも改めて「市民(住民)と行政の協働=パートナーシップ」は、当該組織の本来の設立目的にふさわしく地域住民の当事者意識の醸成と内発そして行政にまちづくりの対等なパートナーであることを求める「内発的パートナーシップ」として発揮される必要があることが浮かび上がると言えよう。それはまた、組織の持続可能性の観点から「多様性」と「革新性」をも同時に包含するものでなければならぬように思われる。以下、これらの点を、岡山県津山市の地域自治組織「あば村運営協議会」の事例の考察を通じて検討することにしたい。

IV 内発的パートナーシップの展開、岡山県津山市「あば村運営協議会」の事例

(1)「あば村運営協議会」の設立の経過と展開

ここで考察する地域自治組織「あば村運営協議会」(現在は「あば村山村活性化協議会」)²³⁾は、岡山県津山市の北端、鳥取県との県境の中国山地の中腹に位置する阿波地区に設立されている。阿波地区は、明治以来115年にわたり阿波村(あばそん)として村を維持してきたが、2005年(平成17年)に津山市と合併し編入された。阿波地区は、総面積の94%を森林が占めており、長い間、林業が村の基幹産業であったが、国内の林業衰退とともに地区の林業も衰退傾向にある。

平成の大合併は、旧阿波村にとって衝撃であったのであり、合併時708人であった住民数が10年後の2015年(平成27年)には563まで減るという

ある。記して感謝の意を表したい。

23) 筆者は、事前に訪問調査受け入れ要請と質問項目を記入した文書を送付のうえ、2022年10月28日、岡山県津山市阿波地区の阿波出張所において聞き取り調査を行った。応対していただいたのは、津山市地域振興部長の藤井浩次氏、同地域振興部次長の畑田泰則氏、あば村山村活性化協議会会長の長瀧義敬氏、同協議会事務担当の皆木憲吾氏で

急速な人口減少とともに、その過程において2013年に幼稚園の休園、2014年には小学校の閉校とJAのガソリンスタンド（以下、GSと略す）の撤退、2015年には市役所支所の出張所への規模縮小という公共サービスの稀薄化を生じさせ、まさに「ないものだらけの逆境のデパート状態」をもたらしたのである。

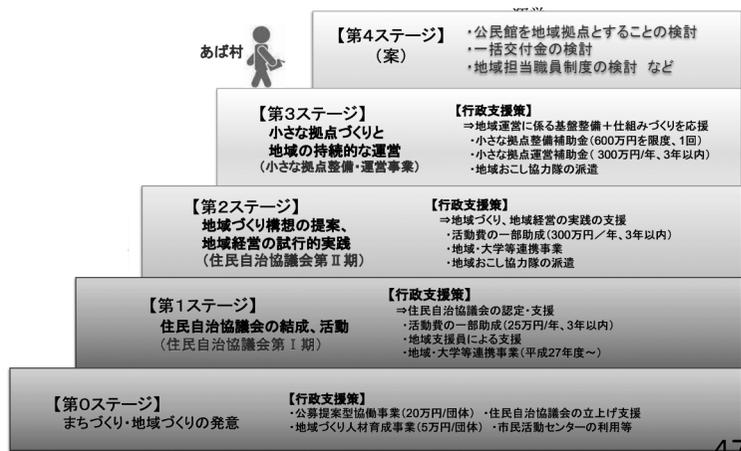
しかしながら、このような逆境に直面しても、阿波地区の住民たちは手を拱いてはいなかった。住民たちは、津山市行政との可能な協働を土台として、地域自治組織（津山市の場合は「住民自治協議会」）の設立と展開を段階的に進めてきたのである。

津山市は、これを「共創・協働の地域づくり」と呼び、5つの段階から構成されるとしている（第3図、参照）。これは、津山市における「住民自治協議会」と行政の協働＝パートナーシップの現れと見ることができよう。「あば村運営協議会」もまた津山市

における「住民自治協議会」の一つとして設立されたので、以下、この段階区分に従って、阿波地区における地域自治組織「あば村運営協議会」の設立の経過と展開について要約しよう。

① 第0ステージ「まちづくり・地域づくりの発意」

阿波地区の住民は、地域自治組織の設立の準備または前提として、2008年に津山市の「住民自治協議会モデル事業」の募集に応募して連合町内会阿波支部（8自治会）を中心に「阿波まちづくり協議会」を設立している。地域住民と行政だけでなく、企業、大学等も参加していたこの協議会は、2010年に環境に特化した村づくりの「エコビレッジ阿波構想」を策定している。それは、農地集約化と高付加価値農産物栽培、等を実行する法人組織「あばグリーン公社」（一般財団法人）と過疎地有償運送等を実行する「あば地域づくりNPO」（NPO法人）の設立を主要内容とするものであった。翌年の2011年には、「阿波まちづくり協議会」



第3図 津山市・あば村運営協議会「共創・協働の地域づくり」
(出所)あば村運営協議会「あば村宣言と『小さな拠点』づくり」平成29年、p.47。

「あばグリーン公社」、NPO法人、行政の四者が「エコビレッジ阿波推進協議会」を設立し、様々な事業を実行する体制を整える。その体制のもとで、翌年の2012年から実践的取組が開始され、改称された「NPO法人エコビレッジあば」による過疎地有償運送事業、ごみ減量などの環境率先行動、アヒル農法による有機農業の実証実験、間伐材の集荷・チップ化とその温泉燃料への提供(木の駅プロジェクト)の実証実験、が開始される。並行して、地区住民は、独自に同じく2012年から「新しい村のかたち検討委員会」を設立して阿波地区の全世帯対象のニーズ聞き取り調査を実施するとともに、地区の新しい在り方の検討を始める。

② 第1ステージ「住民自治協議会の結成、活動(住民自治協議会第I期)」

前段階において、「エコビレッジ阿波推進協議会」のもとでNPO中心に様々な事業が開始されているにもかかわらず、小学校閉校やGSの撤退、市役所支所の規模縮小が敢行されたのは、すでに触れたとおりである。地区住民は、そのような「逆境」のなかで、平成の大合併から10年の節目である2014年4月、それまでの「エコビレッジ阿波推進協議会」を再編成して新たに「あば村運営協議会」を設立するとともに、「あば村宣言」を発表している。

「あば村運営協議会」は、第2図に見たように、地域自治組織の「分離型」の典型として、協議機関として役員会を置き会長、副会長の他、そのなかに各専門部会=事業部の部長を参加させて事業運営の計画、方針、等を決定するとともに、実行機関として総務部、環境福祉部、エネルギー事業部、交流・発信部という5つの事業部を設置している(第4図「あば村運営協議会組織図」参照)。その場合の独自性は、総務部を別として、他の4つの

事業部をそれぞれ「NPOエコビレッジあば」「あばグリーン公社」「合同会社あば村」「あばグリーン公社(温泉・交流館)」という4つの法人組織に担当させ、事業の運営主体とするとともに、それらの主担当法人のもとで他の法人、地域団体、住民グループを協働・連携させ生産販売活動や情報交流発信の面での相乗効果を目指している点にある。この後者の地域団体間の協働・連携は、総務部の生活支援サービスにかかわる事業を担当する連合町内会阿波支部についても同様である。

これらの法人組織は、前段階の「エコビレッジ阿波構想」の策定時に地区住民を中心として設立されたものに加えて、撤退したGSと小売店を存続させるために134人もの住民出資によって2014年2月に設立された「合同会社あば村」も含めていざれも「地域内発的な経済主体」²⁴⁾であることが注目される。

各事業部の事業内容は、総務部が総務・人事の他、防災・防犯、定期的催し開催、子どもの居場所づくり等、環境福祉部が環境率先行動、有機農業、過疎地有償運送等、農林事業部が農地保全・集約化、農産加工品製造・販売、森林資源活用等、エネルギー事業部がGS運営・小売店運営、木の駅事業、再生可能エネルギー導入等、交流・発信部がグリーンツーリズム事業、各種交流イベント等、と多岐にわたるとともに、それらの事業の多くがコミュニティ・ビジネスとして実行されている点も注目される。

「あば村宣言」は「あば村運営協議会」の設立直後に発表されている。それは、津山市と合併して115年続いた阿波村がなくなって10年経ったこと、その結果、人口減少や公共サービスの稀薄化により「逆境のデパート」状態になったこと、しかし「逆

24) 小田切徳美・尾原浩子、前掲書、p.61。

販売だけでは採算困難ゆえ手始めに小売店「あば商店」も運営することで収益性の確保を目指す。また「木の駅プロジェクト」の実証実験にも着手する。小学校跡地については、あばグリーン公社が運営し、地区内の加工グループによる農産加工品の製造・販売を行い、ブランド化を目指すという構想である。市役所阿波出張所については、行政窓口の他に、小学校跡地と同様、この段階では、公共施設の空きスペースをサテライトオフィス等として活用することが構想されている。あば交流館・温泉については、あばグリーン公社が津山市の指定管理者になって運営し、グリーンツーリズム事業を行うという構想である。

④ 第3ステージ「小さな拠点づくりと地域の持続的な運営(小さな拠点整備・運営事業)」

当協議会はその後、津山市からの期間限定の「小さな拠点整備補助金」600万円を得て、本格的な小さな拠点づくりに注力する。前段階からの取組の継続として事業展開を要約すれば、次のようになる。

上記の第1の矢の展開として、合同会社あば(あば商店)は、複数事業の組合せによる収益性確保をさらに発展させている。それは、2017年から地元スーパーマルイ、ヤマト運輸、つやま産業支援センターと連携して、あば商店が高齢者からの注文に応じてスーパーからの商品を受け取り毎日配達するとともに、高齢者の見守りを行い新たな商品注文を回収する一方、有機無農薬米「アヒル米」を含む地元の農産物や農産加工品をヤマト便でスーパーに出荷し、スーパーは定期混載便で注文商品をあば商店に届けるという仕組みである。同時に、合同会社あばは、津山市の定住政策と連携して地区内で「お試し住宅」の運用に乗り出してい

る。また、NPOによる過疎地有償運送と連携して「あば村サロン&マルシェ」を月に1回開始している。

ローカル・アバノミクスの第2の矢の小さな仕事づくりについて言えば、あばグリーン公社の運営のもと、2016年に津山市によって整備された小学校跡地内の農産加工施設において地元の新しい加工グループによる味噌、豆腐、クッキーなどの6次化商品の製造と販売、地元スーパーと共同開発した商品が翌年から「あば村ブランド」として販売され、地産地消と販路拡大が目指されている。

第3の矢の都市農村交流については、あばグリーン公社(温泉・交流館)の運営のもと、2016年から「フードツーリズム」が開始され、親子エコキャンプ、英会話教室、大学生・留学生との交流、インバウンドツアー、食体験ツアー、等によって「関係人口」の増加が導かれるとともに、また同年から津山市の補助金に依拠した「移住・定住相談員」が配置され、移住相談や空き家調査が行われ、移住者の受け入れ体制が整備されている。

その後の主要な変化としては、次の三点が指摘できる。一つ目の変化は、交流・発信部の主担当が2019年にあばグリーン公社から農泊事業を進めるために地区の飲食・宿泊・体験提供関係の団体と個人によって国の農泊推進事業交付金の受け皿のための任意団体として設立された「あば村農泊推進機構」へと変更されたことである。二つ目の変化は、地域づくり構想としての「ローカル・アバノミクス」に「第4の矢：再生可能エネルギーの活用」が同じ時期に付け加えられたことである。これは、2014年から事業化可能性調査が行われ、2018年から事業化の検討対象になった小水力発電事業のことである。そして三つ目の変化は、合同会社あば村(あば商店)による大手チェーン加盟の

もとでの新たな移動販売が、2019年に開始されたことである。これは、店長が保冷車に多品目の食品などを積み込み地区内の高齢者宅を週5回巡回し見守り支援も行う事業として「あば商店」が山崎製パンのチェーン店「ヤマザキ・ショップ」に加盟してフランチャイズ契約を結び販売品目の豊富化と収益性向上を目指す事業である。

こうして、あば村運営協議会は、小さな拠点づくりと持続可能な事業運営を目指して、各事業部の主担当の法人組織の他に、構成メンバーとして地区内の複数団体を協働・連携または役割分担させ相乗効果を発揮させながら、いわば総合的な地域づくりを目指してきたと言える。

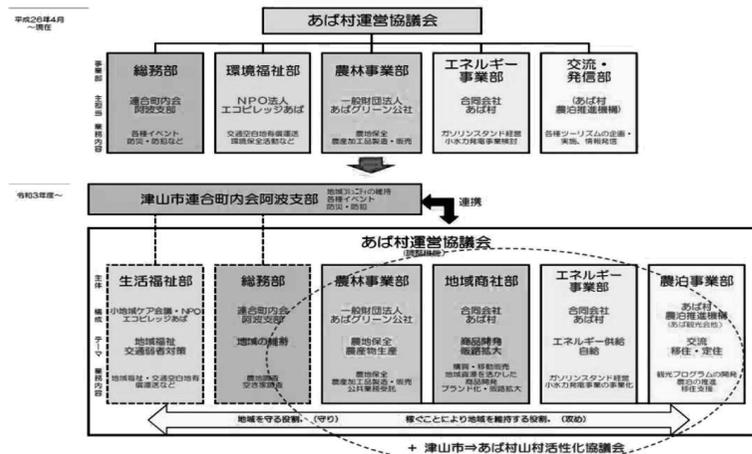
⑤ 第4ステージ(案)

現段階の2021年(令和3年)以降、「あば村運営協議会」は存続しつつも、実質的な事業運営の統括は、農水省の山村活性化交付金の獲得のため新

たに組織された「あば村山村活性化協議会」に移行している(第5図、参照)。

配布資料によれば、津山市は2018年に住民自治協議会に対する補助金を終了し、翌年からは連合町内会に補助金を交付するという新たな方針を決定している。これに対し、あば村運営協議会は、補助金ではない協働の仕組みづくりとして一括交付金の検討、小さな拠点づくり等による持続可能な地域運営を行政の仕組みのなかに位置づけるものとして、公民館の地域拠点化、集落支援員制度と地域担当職員制度の導入(さらにはその後、2020年に施行された「人口急減地域特定地域づくり推進法」に依拠した「特定地域づくり事業協同組合制度」の導入)を提案している。

津山市は、これらの提案を受け入れることなく、2019年からは補助金ゼロの「経済的自立地域」として阿波地区を位置づけるに至っている。それゆ



第5図 「あば村運営協議会」から「あば村山村活性化協議会」へ(出所)配布資料「新しい公共の模索」令和2年、p.10。

え、あば村運営協議会の各事業部の事業を運営している法人組織や地域団体は、協議会への求心性を弱め、それぞれが独立採算で運営を模索せざるをえなくなったのである。事ここに至っては、あば村運営協議会は、津山市行政からまちづくりの「目的共有の対等のパートナー」としては事実上、位置づけられなくなったのであり、あば村運営協議会の当事者意識に発する〈内発的パートナーシップ〉は機能不全に陥ったと言うべきであろう。

2020年初めに突発した新型コロナ・ウイルスのパンデミック（世界的大流行）のもとで、「三密」回避による各種会合やイベント開催中止が余儀なくされ、組織活動に大きなブレーキがかかるなか²⁷、「あば村運営協議会」にとって津山市行政のこの方針変更は、小さくない痛手になったように思われる。

このような状況変化のもとで新たに発足した「あば村山村活性化協議会」は、第5図に見られるように、事業部として農林事業部、地域商社部、エネルギー事業部、農泊事業部という4部門構成に変化し、この間の総務、福祉関係の事業は主に連合町内会阿波支部が担う体制になっている。

以前の協議会と比べて新協議会は、事業内容も変化させている。すなわち、農林事業部は農地保全と農産物生産・加工・販売、地域商社部は商品開発・販路拡大、エネルギー事業部はエネルギーの供給と自給、農泊事業部は都市農村交流と移住・定住というものが新たな事業内容の要点である。要するに、新たな組織体制は、地域福祉や地域資源保全などの生活支援サービスを担う「守りの自治」と地域課題を商品開発・ブランド化・販路拡大やエネルギー自給、観光プログラム開発・農泊・移住支援、等のコミュニティ・ビジネ

スの手法によって解決する「攻めの自治」を相互補完的に結び付けつつも、後者の「稼ぐこと」（「地域まるごと総合商社化体制」の確立）をより一層重視することによって持続可能な地域づくりを目指していることが明らかとなる。

その典型例を挙げておけば、合同会社あば村が運営するあば商店が「地域商社」として、あばグリーン公社のもとで開発・製造された高付加価値農林産物や「あば村認定謹製品」のブランド化商品を大都市圏での販路開拓（イオン岡山店での試験販売、津山市内ホテルとの連携協定、等）とネット販売促進につなげる仕組み、そしてグランピング（豪華なキャンピング：ホテル並みのサービスを野外で愉しめる魅力的なキャンプ）施設と連携した農泊事業の展開すなわち「あば村農泊推進機構」が阿波森林公園における民間企業D社提供のキャンプ施設と温泉あば宿の他、遊歩道、滝、サイクリング、溪流釣り、スノーシュー体験、各種交流イベント（親子エコキャンプ、阿波まるごとかじり市、Bar-night、あなみdeヨガ、等）を組み合わせることによって関係人口をさらに呼び込もうとする新たな観光体験プログラムの開発と実施である。

(2) 「あば村運営協議会」の地域づくり事業の成果と課題、今後の方向性

以上のような経過と展開を辿ってきた「あば村運営協議会」による地域づくり事業の具体的成果とそこに見出される課題について、次に明らかにしてみよう。

本稿は「持続可能なまちづくりとSDGs」というテーマのもとで行ってきた考察の一環であるので、ここではかつて行った事例研究²⁸と同様に、持続可能なまちづくり（地域づくり）のためには「多様な

27) コロナ・パンデミックの「地域運営組織」への影響については、作野広和「ウイズコロナ時代の地域運営組織」（『ガバナンス』2021年12月号）、小田切徳美「新しい過疎・農村政策と地域コミュニティ」（同誌）参照。

28) 拙稿「持続可能なまちづくりとSDGs：エコロジカルなまちづくりの事例研究（下）」（『彦根論叢』No.428、2021年）において取り上げた千葉県匝瑳市「豊和村づくり協議会」の事例、参照。

利害関係者のパートナーシップ」を軸として、地域の環境的課題解決の事業を地域づくりの土台として据え、それとの相互連関において社会的課題解決の事業と経済的課題解決の事業とが有機的に展開され、土台としての環境的課題解決の事業との意識的統合が目指されるという枠組みの観点から接近したい。

この枠組みは、筆者には「あば村運営協議会」による地域づくり事業の考察にとって、十分に適合的であるように思われる。当協議会の各事業部の運営は、すでに見たように、主担当の法人組織単独で担われるのではなく、そのもとで別の法人、地域団体、住民グループを協働・連携させ、環境的社会的経済的諸課題解決の事業の相乗効果を目指すという点においてSDGsの諸目標の相互連関的統合的同時解決という考え方に基本的に合致する独自性を持っているからである。

但し、ここでは、考察対象が文字通り中山間地域であり、そこでは地域の社会的課題解決の事業は、経済的課題解決の事業の方法と規模に大きく影響されるので、考察は環境、経済、社会の順に進めることとした。

そこでまず、地域の環境的課題解決の事業についてである。それは、合同会社あば村を主担当とする「木の駅事業」と小水力発電事業、NPOエコビレッジあばを主担当とするゴミ減量・資源化と有機無農薬農法の実践・拡大、等の事業が関連するであろう。

このなかで、エネルギーの地産地消と脱炭素、資源循環に資する事業の一つは、木の駅事業「木の駅プロジェクト」である。それは、間伐材を集積場（木の駅）へ運搬し破碎処理（木質チップ化）し木質バイオマス燃料として販売活用するが、そこ

に地域通貨を組み込んだ仕組みである。すでに触れたように、合同会社あば村等の実行委員会によって2012年に実証実験され、2014年から稼働が開始された事業であるが、それは、林業者が間伐材を集積場まで搬出し、1トン当たり5,000円相当の地域通貨「こもれび券」または商品券と交換できる。間伐材は、津山市から貸与されたチップパーによって破碎処理され、バイオマス燃料として、あばグリーン公社が指定管理・運営する「あば温泉」のボイラー用に1立方メートル当たり2,500円（市場価格に500円上乗せ）で販売される。配布資料によれば、2015年度の実績として、360トンが搬出、チップ化され温泉の重油燃料に代替するバイオマス燃料として使用され、360万円の収入を実行委員会にもたらす一方、働き口を得た林業者に支給された地域通貨または商品券として180万円分の購買力が地元商店を潤したのであり、こうして木質バイオマス・エネルギーの地産地消とそこに地域通貨を組み込むことによる地域内経済循環が追求され実現されたのである²⁹⁾。

しかしながら、この事業は、間伐材の搬出が容易な場所の減少、林業者の高齢化、木質チップの質の確保による費用負担によってバイオマス燃料の安定的供給が課題となった後、温泉のボイラーの騒音問題が発生し、その改修が必要になったものの、津山市は改修を行っていないことによって、事業は現在、停止状態に至っている。

他方、小水力発電事業は、事業規模約1.2億円、約9割を金融機関からの借入で賄われ、2022年6月着工され、2023年4月に完成の予定である。この発電事業についてもエネルギーの地産地消と収益の地域還元・地域内循環が目指されているが、その具体化は今後の検討課題とされている。

²⁹⁾ なお、阿波地区の「木の駅プロジェクト」については、小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書、2014年によって紹介されている。

なお、考えられる環境的課題解決の取組として、有機無農薬農法の実践・拡大とごみ減量・資源化(有機肥料化)との組合せ³⁰⁾が今、ロシアによるウクライナ侵略による化学肥料の高騰によって改めて注目されているが、この組合せについてはまだ検討されていないように思われる。

次に、地域の経済的課題解決の事業についてである。その主な事業としては、あばグリーン公社を主担当とする地元農産物の加工、6次化商品の製造・販売、地元スーパーとの商品の共同開発、それらの「あば村ブランド」としての販売による地産地消と外部への販路拡大そして合同会社あば村を主担当とする当初からのGSとあば商店の経営、その後の地元スーパーや運輸企業と連携しての地元農産物・加工品の販路拡大と買物難民への食料品宅配事業そしてその後の大手チェーン加盟のもとでの新たな移動販売と宅配事業の継続を通じた農産物と食料品の地産地消の追求、さらには上記の「木の駅プロジェクト」による林業振興と地域通貨の組み込みによる地域内経済循環の追求である。

これらの経済的事業は、いわば「地域内発的な経済主体」によってエネルギーや農産物・食料品の地産地消を目指す地域内経済循環指向の事業であり、しかも合同会社あば村のような複数事業の組合せすなわち「多業化」による収益性確保の追求という点において「農山村再生の新しい地域経済の原則」³¹⁾を体現するものと言えよう。

しかしながら、あば村運営協議会は、これらの複数事業の組合せによっても「経営は非常に苦しい」³²⁾と認めている。そして津山市行政が2019年以降、当協議会に対する補助金を打ち切り「経済的自立地域」に指定したことは、これらの経済的

事業の困難に拍車をかけるものであったと言えよう。

そのような苦境のなかで、新たな組織「あば村山村活性化協議会」のもとで新たな経済的事業が開始されている。「地域商社」としてのあば商店による高付加価値化農林産物やブランド化商品の大都市圏での販路開拓とネット販売促進そしてあば村農泊推進機構による民間企業投資のグランピング施設と連携した農泊事業、新たな観光体験プログラムの開発・実施、等である。

当協議会は、前者の事業については、あば商店の新たな展開の成果として、売上実績が2016年の約2,260万円から2021年の約4,000万円に増加したこと、経済的効果として、お金の地域内循環、漏れ穴を塞ぐ効果があったことを示している³³⁾。また後者の事業については、グランピング施設と連携した農泊事業の成果として、その現場である阿波森林公園の利用者数と利用料が2020年の経過を見ても大きな数字であること、すなわち9か月間で利用者が1万人以上、利用料が約2,600万円に上っていることを示している(第1表、参照)。

第1表 阿波森林公園の利用者数と利用料の月間推移

2020年	利用者(人)	利用料(円)
4月	561	196,689
5月	781	1,106,560
6月	399	414,710
7月	2,113	5,026,353
8月	2,883	7,377,700
9月	1,161	2,805,067
10月	1,245	4,224,340
11月	1,116	3,127,200
12月	341	1,685,819
計	10,600	25,964,438

(出所) 配布資料「令和3年度阿波公園利用状況等報告書」より一部引用。

30) この組合せについては、中村修・遠藤はる奈『生ごみ資源化』農文協、2011年、参照。

31) 小田切徳美・尾原浩子、前掲書、p.59。

32) 前掲注(25)の文書、p.25。

33) 配布資料「あば村宣言と『小さな拠点』づくり」令和4年。

特に後者の事業について、これら多数の利用者と利用料が阿波地区の地域経済に直接的間接的に大きな効果をもたらしていることは明らかであろう。そして勿論、社会的課題の解決をもたらす関係人口と移住・定住者の増加、都市農村交流と地域の賑わいの復活にも貢献していることも明らかであろう(なお、都市農村交流に関連して「あば温泉・交流館」は、コロナ以前には年間約6万人の利用者がいたことを確認しておきたい)。それは、地元の森林公園、溪流、滝、温泉、遊歩道、等の自然資源、地域資源を活用した一大観光産業の開発と展開と言えよう。ここに、新たな地域自治組織「あば村山村活性化協議会」の民間企業との協働・連携による地元の地域資源を活用した「経済的自立」の可能性の一端を見出すことができるように思われる。

なお、地域の経済的課題解決としての働く場の提供については、訪問後の説明によれば、あばグリーン公社が正規職員2名、臨時・嘱託職員2名、合同会社あば村が正規職員2名、臨時職員2名、2022年4月の解散後、新協議会の農泊事業部に移行したあば村農泊推進機構がコーディネーター1名という状況である。

最後に、地域の社会的課題解決の事業についてである。それは、人口減少と少子高齢化に関連する高齢者等の交通弱者・買物難民化、孤立、地域の社会的交流・賑わいの消失といった社会的課題の解決を目指す事業であり、「ローカル・アバノミクス」の3本の矢が帰着する目標でもある。その主な事業は、連合町内会阿波支部による防災・防犯、全地区的催し、子どもの居場所づくりはもとより、NPOエコビレッジあばによる過疎地有償運送、除雪支援、合同会社あば村による買物難民支援・高齢者見守り支援、高齢者サロン開設、お試し住宅管理、あばグリーン公社とその後のあば村農泊推進機構によるグリーンツーリズム、各種交流イベント、都市農村交流、農泊と新たな観光プログラムの開発・実施、等の事業から構成されるよう。

これらの目に見える成果は、何よりも移住・定住の増加であり、2015年から2020年までの6年間に38世帯68人の転入者(Uターン含む)が実現されている(第2表、参照)。この表から判るのは、阿波地区における人口の社会増が達成されていることと人口減少が穏やかになっていることである。

第2表 阿波地区における人口増減

年	転出者数	転出世帯	死亡者数	転入者数	転入世帯	出生数	人口増減	社会増減
2015	16	13	13	13	7	3	-13	-3
2016	17	11	16	14	9	3	-16	-3
2017	9	6	16	5	5	1	-19	-4
2018	7	5	8	9	5	1	-5	2
2019	13	9	11	13	5	1	-10	0
2020	12	9	8	14	7	1	-5	2
計	74	53	72	68	38	10	-68	-6

(出所) 配布資料「あば村宣言と『小さな拠点』づくり」令和4年、p.22より引用。
年号を西暦に変更し、一部省略。

それでは、これらの移住者は、阿波地区に移り住んでどのような仕事、ナリワイを得ているのだろうか。それを示しているのが、第3表である。

この移住者一覧にあるように、古民家レストランやエステサロン、パン屋開設準備、等の「小さな仕事づくり」が移住者によって担われているとともに、あば商店やあば温泉といった「小さな拠点」の拠点施設の管理業務や農産物加工、新商品開発（地域おこし協力隊）の取組もまた担われており、彼らは、世代交代と世代間交流、地域の賑わい復活に大いに貢献していると言えよう。彼らはそれゆえ、新住民として旧住民との新たなつながりを創り出す、いわば「共生型地域づくり」³⁴⁾の新たな担い手として登場しているように思われる。

また、地域福祉充実の観点から目に見える成果の一つとして、NPOエコビレッジあばによる過疎地有償運送事業が挙げられよう。それは、運転者と利用者の登録を前提として、事前申し込みの利用者を地域内100円、最寄りJR駅まで200円の運賃で自宅から地域内の目的地に運送し、運転者には運転距離に応じて3km以内300円から10km以内500円の運転料が支払われる仕組みである。利用者が負担する運賃と運転者が受け取る運転料との差額は、補助金約40万円（市が19万円、国が21万円）で賄われるが、かつて福祉バスに委託料約50万円を支払っていた津山市にとってもメリットのある事業である。その利用実績は第4表のとおりである。

第3表 2012年～2016年の移住者一覧

氏名	大人	子ども	移住年	転出地	仕事など
Tさん	2	2	2012	千葉県	古民家レストラン開設
Uさん	3		2012	津山市内	息子は有機農法、父は自宅建設中
T君	1		2013	広島県	あば商店店長
Iさん	1		2013	岡山県北	市役所職員
Fさん	1	2	2013	東京都	エステサロン開設
B君	1		2013	島根県	あば村情報発信担当(後、転出)
Dさん	2	1	2014	大阪府	林業(後、転出)
Sさん	4		2014	東京都	画家
Tさん	1		2015	高知県	地域おこし協力隊
N君	1		2015	岡山県南	林業(後、転出)
Kさん	1		2015	岡山県南	単身移住
Oさん	2	2	2015	岡山県南	家族でUターン
Oさん	1		2015	津山市内	Uターン
Tさん	1		2015	広島県	仕事で単身Uターン(後、転出)
T君	1		2016	東京都	地域おこし協力隊
Mさん	1		2016	津山市内	交流館・温泉マネージャー(後、転出)
Kさん	1	1	2016	千葉県	姉妹でパン屋を開設準備中
Oさん	1		2016	岡山県南	姉妹でパン屋を開設準備中
Sさん	1		2016	岡山県南	ヨガ・インストラクター
Kさん	2		2016	岡山県南	弁護士

(出所) 第3図と同じ文書、p.40。年号を西暦に変え、一部省略。

34) 前掲、田中きよむ編著、参照。

この利用実績に見るように、利用者は増加しており、交通弱者と言われる高齢者等にとって、地域内の買物や社会的交流（高齢者サロンへの参加、等）のための移動手段として重要な役割を果たしていることが判るであろう。

この事業はしかしながら、運送の地理的範囲が最寄りJR駅までで、既存の運業者との競合回避のため、他地区にある最寄りの病院には運送できないこと、運転登録者が高齢化していること、そして津山市が利用者増加による負担増を避けるために利用者抑制を要請し利用料150円への値上げがこの間実施されていること、といった課題も抱えている。

以上、「あば村運営協議会」そして「あば村山村活性化協議会」の地域づくり事業の成果と課題について見てきたが、各事業部の主担当法人のもとに構成メンバーとして他の法人や地域団体、住民グループを相互に協働・連携させ相乗効果を目指すという、まさに本稿の言うく内発的パートナー

シップ>を体現したその組織体制の独自性とそれによる事業運営は、地域の環境的社会的経済的諸課題の相互連関的統合的同時解決というSDGs的考え方に合致しており、持続可能な地域づくりに大きく貢献し成果をもたらしてきたと言える。

その成果は、要するに環境的課題解決の面からは、地域の脱炭素化、エネルギーの地産地消と収益の地域還元・地域内循環の追求、経済的課題解決の面からは農産物・食料品の地産地消と農産加工品・ブランド化商品の販路拡大、林業振興と地元の自然資源、地域資源を活用した観光業振興そして同じくそれらの収益の地域内循環の追求、さらに社会的課題解決の面からは、これらのエネルギー事業、農業・林業・観光業振興追求の事業運営と結びついた関係人口、移住・定住者の増加による世代交代と世代間交流、都市農村交流、地域の賑わい復活、高齢者の移動支援・買物支援・見守り支援と社会的交流機会提供、等

第4表 過疎地有償運送の利用実績(人数)

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
4月		45	31	34	55	88	106	64
5月		45	34	48	62	98	100	47
6月		34	38	42	73	82	107	55
7月	42	34	24	61	73	74	74	73
8月	42	42	39	59	63	62	82	56
9月	61	29	33	61	106	90	95	57
10月	51	27	32	43	105	76	86	31
11月	52	41	26	62	108	103	75	55
12月	50	54	55	86	80	146	101	
1月	66	90	76	84	84	111	105	
2月	54	57	39	86	119	79	71	
3月	54	85	50	67	134	130	60	
計	472	583	477	733	1,062	1,139	1,062	438

(出所) 配布資料「過疎地有償運送利用実績」より引用。年号を西暦に変え一部省略。

の地域福祉の充実の追求として現れている。これら三側面の事業の相互補完的統合的運営は、相乗効果を発揮してきたのであり、こうしてその成果として、端的に言えば、地域資源と場合によっては外部民間投資も活用した地域の脱炭素化と循環型地域経済そして新たな関係人口と移住人口の吸引を軸とした都市農村交流、世代間交流、地域福祉充実の開かれた「共生型地域づくり」との結合、それゆえ持続可能な地域づくりの展望を切り開いてきたことに求められよう。

他方で、これら三側面の事業運営上の課題は、木質バイオマス・ボイラーの改修停止、小水力発電事業への不関与、過疎地有償運送事業の地理的範囲限定と利用者抑制、等に示されるように、津山市行政の「あば村運営協議会」による地域づくりへの関与の不十分さ、共同責任の仕組みの欠如、言い換えれば期間限定の補助金交付で事実上、事足りれりとする、まさに「協働」という名の「安上り行政」を導く「行政改革目的」の対応に集約されよう。そしてそれは、2019年以降の補助金交付打ち切りと「経済的自立地域」への指定によって、行政的責任の事実上の放棄に限りなく近づいているように思われる。

それでは、現時点の新たな名称の地域自治組織「あば山村活性化協議会」による持続可能な地域づくりを真に実を伴うものにするために今後、どのような方向性が考えられるであろうか。最後にこの点について、いくつかの提起を試みたいと思う。

制度改革にかかわる方向性は、「あば村運営協議会」によって、すでに提案されていたところである。先に触れたように、一括交付金の検討、公民館の地域づくり拠点化、集落支援員制度と地域

担当職員制度の導入そして「特定地域づくり事業協同組合制度」の導入がそれである。

これらの制度改革の提案は、津山市行政によって受容されなかったのであるが、実はよく知られているように、地域自治組織を設立している地方自治体においては、その設立の法的根拠として「自治基本条例」や「まちづくり基本条例」を議会の承認を得て制定し、「市民(住民)と行政のパートナーシップ=協働」の理念や基本原則、例えば先に見た岡山市の条例に見たような「相互理解」「目的共有」「対等」「自主性及び自立性尊重」「公開」、そしてそれを実現するための行政の役割と協働推進施策が明記されている事例は少なくない³⁵⁾。場合によっては、別の「協働条例」や「協働指針」として策定されているそのような協働推進施策の代表的な例が、「あば村運営協議会」によって津山市に提案された諸制度である。

要するに、当協議会が、これらの制度改革の提案を実現しようとするならば、本来的なあり方としては、その前提として「自治体の最高規範」として、市民・議会・行政などが共有すべき上記のようなまちづくりの理念と基本原則、これらの主体の役割と責務、行政運営の原則、等を定めた「自治基本条例」または「まちづくり条例」の制定が必要であろう。それは選挙で首長が変わっても、その行政方針を拘束し続けるからである³⁶⁾。これらのまちづくりや協働の理念は、端的に言い換えれば、地方自治体の行政が、地域自治組織やNPOなどによる公共サービスや生活支援サービスの部分的実行を通じた地域課題解決を積極的に受容・支援し、行政の仕組みのなかに位置づけるという「新しい公共」³⁷⁾の考え方に他ならないであろう。公共

35) 注(19)の諸文献、参照。

36) この点については、例えば、高橋秀行「自治基本条例と市民参加条例」(同他編著「市民参加」)公人社、2013年、所収参照。

37) この点については、注(4)の文献の他、矢口芳生「持続可能な社会論」農村統計出版、2018年も参照。

38) 配布資料「新しい公共の模索：行政改革目的型か公共領域拡大型か」令和2年、はこの点を主張している。

39) この点については、筆者も考察したことがある。拙稿「持続可能なまちづくりとSDGs：エコロジカルでジェンダー平等指向のまちづくりの事例研究(上)(下)」(『彦根論叢』No.431、No.432、2022年)参照。なお、この点に言及した最近の文献

サービス等に関する住民活動の拡大と行政の取組を合わせた「公共領域拡大目的型」への転換が必要であるとも言える³⁸⁾。

このような津山市行政の立場の転換が成就された暁には、阿波地区は、地域の脱炭素化と循環型地域経済そして開かれた共生型地域づくりとの結合という、いわばSDGsが提供しうる枠組みを具体化して<内発的パートナーシップ>を体現した持続可能な地域づくりのモデルとして現れるように思われる。

しかしながら、「自治基本条例」の制定や「新しい公共」の立場への転換は、それらを是とする新しい自治体首長や議員構成の登場を必要とし、そのためには粘り強い住民運動と政治活動を必要とするであろう。

ここで、新たな「あば村山村活性化協議会」にとっての持続可能な地域づくりのいわば人的基盤に注目すれば、「自治体基本条例」の制定や制度改革提案の実現に至る間に、その人的基盤を増強するための方策がいくつか考えられよう。

そのための着眼点として、ここでもSDGsが提供しうる枠組みを持ち出せば、一つは、その目標5の「ジェンダー平等の実現」であり、具体的には、地域の脱炭素化を目指す再生可能エネルギー発電事業や有機農業・林業への地元住民と移住者の女性の参入と参画を一層進める必要があるであろう。そのためには、地域自治組織と従来の地縁型組織との重要な相違点の一つである「個人単位」と総会での「1戸1票制」ではなく「1人1票制」を決定し、女性や若者のアクセスを保障するとともに、協議機関の役員会や実行機関の法人組織、地域団体の幹部や住民リーダーに積極的に女性や若

者を導入し抜擢することが必要であろう。そしてその女性・若者活躍の状況をSNSやネットで積極的に発信することが有用であろう。こうして、従来の地縁型組織に見られた男性優位社会を転換し「ジェンダー・ギャップの解消」を進め、女性や若者の参入と参画を積極的に実現することは、再エネ事業や有機農業が盛んな他の地域に見られるように、女性と若者の移住人口の一層の増加をもたらしうるであろう³⁹⁾。そのような女性参画の地域づくりが達成された暁には、全国的に著名な鳥取県智頭町のような「森のようちえん」の復活も視野に入るであろう⁴⁰⁾。

同時に、そのような地域自治組織の開かれた運営は、SDGsの理念である「誰ひとり取り残さない」を体現しうる有機農業・農産物加工業への障害者の就労機会の提供すなわち「農福連携」⁴¹⁾をも導き、地域における多様な主体の就労機会と交流機会の一層の創出それゆえより開かれた「共生型地域づくり」に貢献するであろう。

これらは、いずれも地域自治組織「あば村山村活性化協議会」の「革新性」や「多様性」にかかわり、とりわけその人的基盤を強化するように思われる。

最後に、当協議会が津山市行政からの資金は勿論、人材養成や法人経営の支援も十分には得られない現状のもとでは、県内外の専門的NPO等の中間支援組織との協働・連携が有用であろう。当協議会の関係者はすでに百も承知であろうが、その連携は、地域自治組織の運営の相談や会計・税務・労務・HPの運営支援、等を対象としており、例えば岡山県では「NPO法人みんなの集落研究所」⁴²⁾が多様な相談・支援活動を行っていること

として、藻谷ゆかり『山奥ビジネス』新潮新書、2022年、参照。

40) おおたとしまさ『ルボ森のようちえん：SDGs時代の子育てスタイル』集英社新書、2022年、参照。

41) この点については、例えば、濱田健司『農の福祉力で地域が輝く』創森社、2016年、参照。

42) 阿部典子「地域の主体形成に中間支援組織が果たす役割」(佐藤洋平・生源寺眞一監修『中山間地域ハンドブック』農文協、2022年、所収)参照。

が知られている。改めて検討に値するようになる。

V おわりに

本稿はこうして、「持続可能なまちづくりとSDGs」というテーマで行ってきた考察の一環として、SDGsの全ての目標の実現手段としての「多様な利害関係者のパートナーシップ」に注目し、目的としてのパートナーシップや権利としてのパートナーシップとしての側面もあることを確認したうえで、それが自治体や地域コミュニティのレベルでは「市民と行政の協働＝パートナーシップ」として把握されてきたことを明らかにした。そのうえで、その理念と仕組みを「岡山市協働のまちづくり条例」を取り上げて確認したうえで、その内容からSDGsの目標実現手段としてのパートナーシップが、自治体と地域コミュニティのレベルへと視点を降ろした場合には、地域課題を主体的に解決しようとする住民団体、NPOや個人等の当事者意識に発し、行政に対し「目的共有と対等のパートナー」であることを求める〈内発的パートナーシップ〉と呼ぶべきものが想定されることを論じてきた。さらに、これらの考察を踏まえて、地域自治組織の内容や定義を確認したうえでそれが抱える課題と〈内発的パートナーシップ〉の関連についても論じてきた。

以上の考察のうえで、〈内発的パートナーシップ〉の事例として岡山県津山市の「あば村運営協議会」の事例について、まずはその設立の経過と展開を4つの段階にわたるものとして考察してきた。それを通じて当協議会が、地域自治組織の「分離型」を体現しているだけでなく、SDGsの環境的社会的経済的諸目標の相互連関的統合的同時解

決という考え方に合致する、各事業部の主担当の法人のもとに構成メンバーとして他の法人、地域団体、住民グループを相互に協働・連携させて相乗効果を発揮させるという独自の組織体制をもって運営してきたこと、すなわち〈内発的パートナーシップ〉を体現してきたことを明らかにしてきた。その事業運営は、こうして環境的課題解決の面でも、経済的課題解決の面でも、社会的課題解決の面でも確実に成果をもたらしてきたことを明らかにしてきた。他方において、これらの事業運営は、津山市行政の「協働」という名の「安上り行政」を導く「行政改革目的」対応によりブレーキがかかり、最近の補助金打ち切りと「経済的自立地域」への指定により事実上の独立採算の運営を強いられるに至り〈内発的パートナーシップ〉は機能不全の状況にあることを確認してきた。最後に、それでも新たな組織「あば村山村活性化評議会」は、一括交付金等の制度改革を提案しながら新たな事業展開によって活路を開こうとしている事実を確認しつつ、現状の困難のもとで今後の方向性としてSDGsの枠組みを援用してジェンダー視点の女性参画や農福連携による今後の持続可能な地域づくりのための人的基盤の増強という方向がありうることを論じてきた。

Sustainable Community Development and the SDGs

A Case Study of Voluntary Regional Partnerships

Hisao Arai

As a continuation of research under the theme of “Sustainable Community Development and the Sustainable Development Goals (SDGs),” this study focuses on Multi-stakeholder partnerships as a means to achieve all the SDGs. Its findings reveal the partnerships to be associated with citizen and government collaboration at the level of local municipalities and communities. To further examine these mutual relationships, this current study discusses the possibility of so-called “voluntary partnerships” being created when civic groups, NPOs, individuals, and other parties actively addressing regional challenges look to governments for shared goals and equal partnerships.

Such voluntary partnerships are embodied by local self-governing associations, or what the Japanese government calls a region management organization (RMO). As an example, the study introduces the Aba Village Management Council in the Japanese city of Tsuyama, Okayama Prefecture. This organization manages a range of environmental, economic and social programs using city government subsidies for residents to establish various businesses and community groups, in order to address the declining population and socioeconomic conditions in what used to be Aba Village, which was incorporated into Tsuyama City amid Japan’s wave of municipal mergers in the 2000s. The organization’s efforts have produced many positive outcomes, including launching a re-

newable energy project, developing agricultural processing and tourism businesses, attracting new residents, and improving welfare services for the elderly. However, the city government’s cancellation of the subsidies has forced the organization to operate independently through external funding, and the voluntary partnership is now at risk of falling apart. With the Aba Village Management Council presenting a successful model, attention is focused on how this organization will deal with these challenges.