

鳥取市中山間支援員研修及び生活インフラ問題への対応

ディレクター 千葉 雄 二

1. 事業経緯

本事業は、鳥取市が同市中山間支援員等の研修講師を依頼したことに始まる。本研修は、市が実施した集落アンケート調査結果を調査先の集落で説明するための事前研修である。研修内容は本報告に添付したパワーポイント資料のとおりだが、その内容は、集落が生活上現実困っている課題を表出し、これを解決するための問題解決手順の説明を中心とする。

一方、とっとり総研は中山間地域をはじめ地域の諸課題を、具体的な実践的対策を試行的に実施し、その成果を広く地域に適用し解決していくことを重要な事業目標とする。本事業は、こうした事業目標に沿って高齢化の進んだ中山間集落が直面する生活インフラの問題を、集落の意思決定過程からハード整備、効果把握まで含めて一貫した実証事業として企図したものである。

2. 事業・調査内容

市のアンケート調査では、除雪や獣害が中山間集落の生活課題の上位にあげられている。本事業の第一の段階では集落において、これらの課題の順位付けおよび具体的対処手段決定に至るまでの議論、決定プロセスを把握し、集落内関係や負担と必要性など合意形成の諸要件を明らかにする。第二段階では前記議論で絞り込まれた課題と対処手段を実験的な設備で検証する。集落議論を通じて抽出、合意された具体的問題と対処手段の有効性、緊要度と費用対効果などの確認を行い、他集落への応用のための条件を明らかにする。

3. 事業成果

3.1 研修資料の概要

アンケート調査は、一定量以上のサンプルを基礎に統計的に一般傾向を明らかにしていくものである。一方で、アンケートは調査側の判断に基づく設問設定であり、また一般化されているため集落の個別・具体的課題の把握は難しい。したがって集落での意見交換は、アンケート情報を基礎としつつも、集落実態や設問では把握しきれない情報を引き出すことに重点を置くことが求められる。議論は特定の人に偏らず女性も含め集落の幅広い人から意見を集め、真の課題、具体的問題に集約していくことが必要である。研修では、集落の具体的問題の特定、解決に向けての手法を解説し、集落での説明が行政の一方的な政策説明に陥らず、集落の問題を自発的議論から集約しこれを具体的に解決していくために、議論を実施することの重要性を説明した。

3.2 研修成果の確認と集落説明の状況

市からの要請は研修講師で終了したが、とっとり総研の活動として集落の説明会に参加した。説明会での議論は市の説明の仕方や会議の進め方によって大きく異なる。A集落ではアンケート内容説明と視察や調査には資金支援を行うといった行政事業の説明とこれに対する質問、意見聴取、集落の一部の人の意見表明に終わった。B集落では、普段から集落と密接なコンタク

トを図っている市職員の司会で、女性を含めて活発な意見が交わされ、融雪機器のメンテナンスの厄介さ、集落の簡易水道付近に出没するクマ対策、イノシシの被害など集落での具体的課題が提示された。一方で世帯数が僅少で出席者も少ないにもかかわらず、集落合併を主張する人や雑談的議論に陥る時間も長く、集落内の具体的対策や実施上の課題確認に議論が容易には収束しなかった。一回目の議論では、問題提起に終わったが、2回目の議論では集落内道路の融雪設備の整備が必要との結論が出た。本集落の議論では、市職員の役割が問題表出や意見集約に有効な触媒機能を果たした。

3. 3 集落の事業決定経過

生活上の課題として、柿の木の存在によるクマ出没への対策、イノシシ対策、除雪対策に絞られたが、イノシシは個人で対応、クマ対策は柿の木所有者と交渉し対策をとることにし、集落内道路の除雪用融雪機器の設置を結論とした。水源は一定の水量と高度を確保できる場所とし、融雪対象道路は個人住宅前¹ではなく、集落共有の道路とした。

当集落は、他集落に比べ明確に問題を抽出し、中山間地域の生活インフラとして広域的適用性を持つ可能性が高く、設備の有効性やプロセス確認ができる条件（集落や市職員の協力体制）を備えていると判断でき、具体的な生活インフラ整備を行い、融雪設備の実証実験を行うことにした。事業枠組みは、筆者の勧めもありとっとり総研の公募事業として申請されたが、設備費用や効果を確認し他集落の生活インフラとして活用できる可能性があり、集落支援を調査研究事業の対象とするとしてとっとり総研の調査研究および連携事業としても位置付けられる。

積雪状況、導水経路の適性等を確認した上で機器設置を行い、費用対効果、性能の実験を行う予定である。

4. 今後の対応

2011年1月末の大雪から1週間以上経ても、当該集落内の道路は個人の家の前を除き雪に被われている。個人の住宅につながる集落内道路は、後背地等からの水源による流水で除雪されているが、山間地で規模が小さく高齢化した集落では、機械を使った除雪や常時ボランティアで除雪することは基本的に困難である。自然流水を活用した融雪機器は、投資金額が安価で運転費用は不要であり除雪に伴う危険もきわめて小さく、地理的条件が整えば中山間地域の除雪インフラとして優れた特性を持つ。自然流水を活用した融雪機器を活用できる山間集落では、本調査結果による諸条件（流量²・高度差や費用（標準的単位当たり設置費用））を参考とすることができ、さらに行政や個人に働きかけていくための基礎資料となる³。いわば他集落に应用可能な原型（プロトタイプ）といえる。さらに発展的研究として他の融雪設備とのコストパフォーマンスや投入労働力の比較調査、また屋根の融雪設備への転用や他の方式との比較検討が考えられる。ただしこれらの実験的事業は集落や中山間地域の住宅所有者の協力・合意、これを可能とする市職員などの仲介があって可能となる。中山間地域問題は研修や見学だけでは解決できない。実際の集落において具体的な対応整備を実施してはじめて可能となる。本事業は中山間地域全般の問題を具体的に解決していくための、拠点事業として位置づけられる。

¹ 自宅周辺は自ら設置・メンテナンスを行っている。

² 本設備を活用し流量（1/分）と積雪量との関係を明確にできる。

³ 個人が整備したものは、データが必ずしも確実に把握できない恐れがある。

鳥取市中山間支援員研修資料

集落支援の仕組み 組織・集団の合意形成の方法

2010年7月15日
(財)とっとり地域連携・総合研究センター

中山間地域・集落支援の基本前提

- 主役は集落住民である
 - 合意形成・実施の主役は集落住民
- 支援員・行政は支援者である
 - 住民の合意形成、活動実施の支援
 - 支援とは
 - 的確な合意形成のための情報提供と連結活動
 - データ等に基づく客観情報(問題・条件の明確化)
 - 企業、NPO、行政などが提供できる資源・サービスの紹介、連結

集落における意思決定・問題解決

- 実現可能な選択
 - 自発的合意(選択)の形成
 - 価値観とニーズと資源制約の妥協点の探索
- ニーズと制約
 - 住んでいたい、不便は解消したい、他者の支援が欲しい
 - 所得制約、よそ者はイヤ、荒廃地でも貸すのはイヤ
 - 行政の限界、NPO・ボランティアは固有の価値観を持つ
- 自発的合意
 - 現実の状況・情報の把握・認識
 - 自己責任の原則。他者からの支援・協働は補充
 - 納得できる選択肢←支援者等によるアイデア協力

合意(意思決定)の要素

1. 問題(定義)
 - 何が問題か→不明・あいまいなケースが多い
 - 明確化→現状と望ましい姿とのギャップ解消
 - 重要度の順位(資源=人・金の配分)
2. 参加者
 - 集落住民、(協力者・支援者、行政...)
3. 選択状況
 - 集落の置かれた状況(客観状況)
 - 集落・住民の意識(主観状況)
4. 解
 - 選択肢の創造、選択

意思決定・合意の困難性

- 合意の難しさとは
 - 選択結果に伴うリスク・負担・成果の大小の不安定
 - 考慮に入れるべき諸要因の多さ
 - 相互の関係の複雑さ
 - 目的・目標の不明確、相互矛盾
 - 人間社会の複雑さ、膨大な交渉エネルギーの必要
- 合意・意思決定とは→正答のない選択

合意・意思決定の要請

- 一定の合理性の確保(限定合理性←完全合理性)
 - (1)合理的であること(関係者が納得できる決定)
 - (2)合意が安定していること
 - (3)状況・条件に対し実現可能なこと
- 集落・組織が決定、結果を受け入れる
 - 結果の望ましさ。集落組織の価値観に依存する(満足化)

合意手順に沿った集落合意のステップ1

- 問題定義
 - 集落住民による自由意見表出(ランダム・多量)←何が問題か...一般的手順(アンケート前が本来的)
 - 問題表出の支援→アンケートデータによる問題喚起→調査データの示す問題の提示(可能性・懸念)
(例)高齢化と集落住民数→10年±α後
- ニーズと制約(データからの抽出)
 - 住んでいたい、不便は解消したい、他者の支援が欲しい
 - 所得制約、よそ者はイヤ、荒廃地でも貸すのはイヤ
- データは問題を喚起し対策を示唆

手順に沿った集落合意のステップ2

- 集落住民+支援者による状況の検討・確認
 - 問題定義(=解決すべき問題と順位の想定)
 - 最適な選択肢と実現できる合意形成への準備
 - 最適選択肢±客観状況(制約)=実現可能合意
- データは客観条件確認の手段・手掛かり
 - データからの具体的課題の取り出し
 - データから見えない具体的事象の確認→データ解釈
 - 具体的対応策(選択肢)の提示
 - 制約(資金・人)・相互補完(課題間の統合)
 - 再調査の必要なデータの把握

データの確認と課題間の関係、詳細課題の確認

- 年令・集落特徴から見た人口動態
 - 将来の人口、年令、持続性→集落将来への主観的意見の喚起(住民の意見を喚起させるデータ)
- 生活不安の具体的背景確認
 - 不安要因の明確を促す
 - 農地・山林管理の不安とは 解消案・無策時の状態
 - ①対応策案出を促す 農業機械の合理的使用法(リース・耕作委託...)
 - ②山林管理→親族相続の問題?(売却可能性?) 問題投げ掛け→住民からの対応意見を促す

手順に沿った集落合意のステップ2 集落が置かれた状況理解への支援

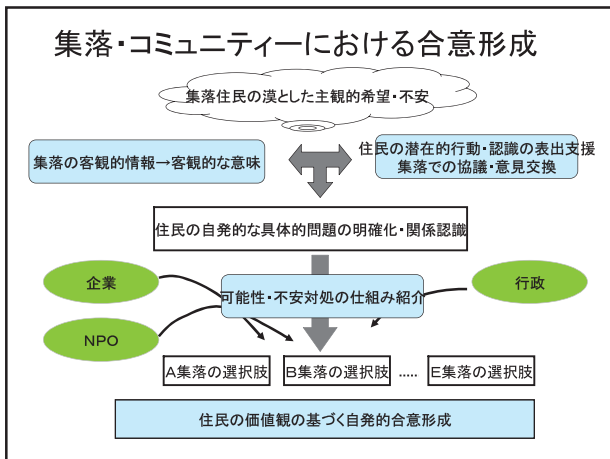
- 用語・活動の実践的解説
 - コミュニティービジネス、特産品販売態様・仕組み、NPO・ボランティア
- 商業の現実的仕組み
 - 通販、インターネットショッピング、利用可能対象
- アンケートの質問意図・意義の理解支援
 - 「行政との協働」の具体的内容の説明
 - 回答数が僅少なテーマ→質問意図、意義の説明

意思決定・合意のステップ 選択肢創造

- 主観条件±客観条件→現実的問題定義
- フィルタリング・順位付・集約された問題
 - 集落住民によるアイデア・選択肢創造
 - 集落外参加者はアイデア創造の支援・触媒選択肢の創出
- 外部者の支援と限界
 - 可能性と制約の理論的かつ明確な説明
 - 発展的方向に向けた情報提供(否定の禁止)
 - 合意を支配しない、決めつけ禁止
- 制約を踏まえた選択肢創造
 - 対立する条件を包含した統合的選択肢 止揚的選択肢
 - 住民に情報提供機能を活用してもらう

限界と許容範囲 理論に基づく基準説明 単純否定の回避

- 行政による個人支援の限界の開示
 - 生活保護の考え 親族支援、資産処分
- ナショナルミニマム、シビルミニマムと個人の選択の考え方
 - 議論における客観的制約条件
- 鳥取市支援の制約→可能なアイデア形成
 - 融雪設備...困難(投資・維持費用)
 - 可能な対処...除雪機購入融資・貸与、アルバイト



- ### KJ法・KT法による問題定義・選択肢創造のルール 多数者の合意形成の方法
- 意見を批判・否定しない
 - あらゆる意見の表出
 - 意見集約者は意見の整理...支援者の役割
 - 完全なボトムアップ
 - 住民が真に望むもの→表出、ボトムアップ型
 - 外部者・リーダーによる問題設定→トップダウン型、誘導型トップダウン、自らの合意か？
 - ボトムアップによる納得
 - 問題の関係付け統合的解決
 - 問題の関係付け、情報・条件

- ### 参考 意思決定と問題解決
- 組織における一般的プロセス
 - ①前提としての目標状態、効用関数(満足化)
 - ②代替的選択肢の探索
 - ③複数の選択肢を比較したうえで選択
 - 認知科学における問題解決方式
 - ①目標状態の定義
 - ②現状の定義
 - ③現状と目標の差の縮小
 - 認知科学の問題解決は解答が存在する。
 - 組織の意思決定...創造的意思決定
 - 人間が生来持っている傾向、意思決定にはバイアスがある。
 - 創造的決定・選択には、組織の意味(価値観)の共有がある。