

住民による政策立案システムの試み：鳥取県智頭町「百人委員会」

樂木章子*

要旨：地域の一般住民が、政策の立案過程のみならず実行過程にまで参加する「住民参加」の新しい方式として、2008年、鳥取県智頭町では「百人委員会」が立ち上げられた。智頭町における住民自治運動は35年間の歴史があり、それらは大まかには集落単位の住民自治（ホップ）、地区単位の住民自治（ステップ）、町単位の住民自治（ジャンプ）へと、ボトムアップで拡大されていった。本研究で紹介する百人委員会は、町単位の住民自治に位置づけられる。本研究では、百人委員会の立ち上げの経緯やその後のプロセスについて概観するとともに、この運動が、実は、単なるボトムアップによる拡大だけではなく、世代への波及効果をも生み出している点にも着目する。

キーワード：百人委員会、学生版百人委員会、住民自治、イコール・パートナーシップ、鳥取県智頭町

1. はじめに

現在、「中央集権から地方分権へ」のかけ声のもと、住民自治、住民主体というスローガンを掲げて推し進められている「地方創生」であるが、その進捗度合いははかばかしいものではない。多くの自治体で行われている住民自治の実態は、概して、「住民が声をあげ、行政側がその声に耳を傾けて意見を集約し、その実現に向けて動く」というものである。この場合、実際に意見の集約・実現を行っているのはあくまで行政であり、住民側の活動としては受動的な域にとどまっている。

このような「受動的な住民自治」における問題点はいくつか存在する。住民の意見が行政への要求一辺倒になる、「意見を言う」ことが目的になる、行政のできる範囲の事業しか実現しないために柔軟性・自由性に欠ける等、概して「住民が事業の企画・運営に関与しない（できない）」ために起こる問題である。

しかしながら、自治体が住民を事業の企画・運営に携われることに全く抵抗がないわけではないということは容易に想像できる。多くの自治体の財政事情は決して豊かなものではない中、貴重な予算の用途を住民に任せるとするのは、住民と行政が強い信頼関係で結ばれていなければ実現は困難であろう。

このような「受動的な住民自治」が行われている

背景には、従来からの中央集権・中央依存の体制がある。明治以来の中央主導のもと、村会議や村長、村役場といった制度がトップダウンでつくられ、村や町は県に、県は国に指示を仰ぐような体制が整備された。その体制を維持したまま150年の歳月が流れた。今、「ボトムアップで住民主導の地方自治を！地方創生を！」と急かされたところで、中央に頼る図式ができてしまっている以上、どうしても行政主導にならざるを得ないのかもしれない。これまでの図式を「受動的な住民自治」とするならば、本研究で取り上げる鳥取県智頭町の「百人委員会」は、「能動的な住民自治」である。

百人委員会は、行政と相対する組織ではないことをまずは述べておく。委員会が提案した事業が即座に町主導で行われたり、町役場が提案の事業化に必要な予算をあらゆる手段で確保したりと、両者は相互に影響を与え合いながら地域の活性化にあたっている。ここには、住民と行政の対等な関係（イコール・パートナーシップ）を見ることができるといえる。智頭町と住民がこの対等な関係を手に入れるまでには、実に約30年の歳月を要した。時間だけではなく、多大な労力と大勢の知恵、熱意も必要だった。智頭町の取り組みは、能動的な住民自治を展開しようとする他の自治体にとっても大きなヒントとなるはずである。

* 岡山県立大学 保健福祉学部

百人委員会では、住民は町に事業を提案し、必要と認められた事業を自らの手で運営していく。住民は1年をかけて事業の提案・現在運営している事業の今後の展開について討議し、知恵を絞りながら委員会の運営にあたっている。

本研究では、百人委員会を担うような「熱い住民」がどのように誕生したのか、そのような風土はどのように形成されたのかについて述べる。また、百人委員会の取り組みが、やがて世代を超えて中学生・高校生にまで波及しつつある点に着目する。



山に囲まれた集落風景

2. 百人委員会までの歩み

(1) 智頭町

鳥取県八頭郡智頭町は鳥取県の東南部に位置する典型的な中山間地の過疎地域である。町の面積は224.7km²で、その面積の約93%が山林である。別名「杉のまち」として知られていることからわかるように、杉の植林が盛んな地域であったが、1960年代に農村部から都市部への人口流出が目立つようになったことに加え、林業の低迷も重なり、過疎化が進行していった。1955年には14,643人であった人口は、2007年には8,749人、2019年現在では、6,817名に現象している。世帯数は2,750世帯であり、高齢化率は41.96%と全国平均（2018年：27.7%）を上回る。

(2) 集落単位の住民自治

百人委員会に連なる集落単位の住民自治運動（ホップ）のきっかけとなったのは1984年、製材所を経営していたM氏と郵便局長であったT氏の出会いからである。二人は未だに強い影響力を持つ資産家や有力者に牛耳られるままで、新しい試みを拒絶する旧態依然たる地域に対する不満、そしてこの現状を打破していくべきだという想いを共有し、次々と事業を立ち上げていった。当初、住民は冷やかな態度に遠巻きに見ただけだったが、やがて二人のもとに、志を同じくする住民有志が集まり、智頭町活性化プロジェクト集団（Chizu Creative Project Team: CCPT）が結成された。10年後、CCPTの活動は役場内に浸透し、「ゼロ分のイチ村おこし運動」が事業化された。「ゼロ分のイ



智頭町の位置

チ」とは、全く事例のないところに新しい最初の事例を創出すること、すなわち、ゼロから最初のイチを創出することを意味する標語である。CCPTのメンバーは集落に働きかけ、賛同した集落は集落振興協議会を設置した。それぞれの集落振興協議会は自らの集落の10年後を描き、住民とともに知恵と汗を出し合い、町役場からのサポートを受けながら10年後のヴィジョンを実現していくという流れである。この活動は、従来の寄り合いという有力者からのトップダウンによる集落運営ではなく、住民がボトムアップで意思決定をしていくという画期的なものであった(杉万・1997, 岡田他・2000)。

(3) 地区単位の住民自治(ステップ)

集落単位のゼロ分の村おこし運動は、それぞれの集落で描いたヴィジョンを次々と実現させ、成果を収めていったが、運動開始から10年が経過した2007年、それぞれの目標を達成した集落の次なる一手をどうするかという問題が浮上していた。また、新たな参加を希望する集落がなくなっていった。すなわち、今まで育ててきた活動、住民自治の流れが途絶えてしまうという危機感が生じたわけである。ここから生まれたのが、地区単位のゼロ分の村おこし運動である。つまり、集落ゼロイチは「卒業」を迎え、地区ゼロイチ(旧村単位の運動)へと発展的に解消したということである(樂木・山田・杉万, 2013)。

集落ゼロイチにおいて中心的役割を担った住民は、地区振興協議会を設立した。それぞれの地区は、各地区の集落に働きかけ、活動の柱を立てていった。例えば、ある地区では、「住民自治力の向上・安全な暮らしを築く」、「意気・粋(いき・いき)交流広場で人材づくり」、「自給自足・地産地消の実践」、「観光・交流の輪づくり」の4つを目標に掲げ、これを実践する下位組織を立ち上げていった。

集落ゼロイチと異なるのは、規模だけではない。まず浮上したのは、廃校後の小学校活用の問題である。智頭町では、2012年以降、6つの地区にそれぞれあった小学校が1校に統廃合されることが決まっていたからである。空き校舎をどのように管理するのか(あるいは更地にするのか)、地区のためにどのように生かすかが、各地区に課せられた課題であった。

集落ゼロイチと地区ゼロイチの活動内容も質的に

変化した。集落ゼロイチは集落の活気を取り戻すための行事の開催や特産品の開発などの活動が中心だったのに対し、地区ゼロイチではイベントによる地区の活性化を重要としながらも、旧村単位の住民自治の復活やそのためのシステム作りを行っていくとする「政治」であり、行政的な立場(役場とのイコール・パートナーシップ)を目指した。すなわち、地区単位に拡大したゼロイチは、集落ゼロイチの空間的拡大ではない。

3. 百人委員会(ジャンプ)

① 立ち上げの経緯

智頭町は平成の大合併時、鳥取市と合併するか、智頭町単独でいくかをめぐり、一年半以上「迷走」が続いた(東村, 2006)。合併派と単独派で町が二分し、単独町政を発表した寺谷町長(当時)は住民投票において僅差で合併票が上回ったため、その責任を取って辞任した。しかしその後、議会では合併関連議案が否決される。これに続く町長選では合併派が当選するも、合併関連議案が町議会にて3度否決され、最終的に智頭町は単独町政を選択した(杉万, 2008)。

単独町政となったものの、当時町政を担っていたのは合併賛成の町長であり、町内の空気は明るいものではなかったという。さらにこの時期、財政状況も極度に悪化しており、何もできない・何も変わらない空白の四年間が過ぎていった。町はこのまま静かに衰弱の一途をたどるかに見えたが、今までゼロイチにかかわってきた若手・中堅の住民が中心となり、合併騒ぎの前の輝きを取り戻したいと、寺谷出馬を促す署名活動を展開した。

根強い支持を得て、二度と政治の場には立たないと強く決意していた寺谷町長だったが、2008年の町長選に再出馬し再当選した。寺谷町長は選挙期間中、「俺について来い、という時代はもう終わった。これからはあなたたち住民が主役となり、住民と行政が一体となって町の未来を切り拓くしかない」と繰り返し訴え、百人委員会の実現を公約に掲げた。当選後、寺谷町長は百人委員会に対する想いを次のように語っている。

百人委員会の構想は、「お金がないのを言い訳にしない、知恵を借りる」というシンプルな発想からスタートしている。「知恵を借りる」と言うのは簡単だが、そのためには「従来の価値観に固執しな

い・ひとつひとつの意見にしっかりと耳を傾ける・簡単に諦めない」が必要になってくる。従来の価値観に固執しては、新しいものを受け入れることが困難になり、新事業を立ち上げることができなくなる。ひとつひとつの意見を真剣に検討していかなければ、一人が掲げた画期的な事業を見落としてしまう可能性がある。また、資金を引っ張ってこられないからと簡単に諦めては、事業の立ち上げ・継続は困難になる。行政側がこれらの要件を満たし、かつ、住民自身が知恵を絞って提案・展開させるからこそ、魅力のある事業が出てくる。

こうして聞くと、寺谷町長の発案である印象が強くなるが、その背景には住民の「智頭町を何とかしたい」という強い思い、集落ゼロイチや地区ゼロイチで培った実績があり、このパワーが寺谷町長を引き出すことになったと言える。住民の熱い思いが、百人委員会として結実したのである（叶・樂木・杉万, 2018）。以下、②百人委員会の導入の流れ、③住民・役場・議員の反応、および、③百人委員会にかける思いについては、田中（2009a,2009b）を引用し、取りまとめたものである。

②百人委員会の導入の流れ

百人委員会は、一般公募である。町長に町の未来を託した住民が次々と応募し、初年度は1,412名の応募があった。「優れた企画（事業）に対しては町が予算をつけます」というのは全国的にも珍しい取り組みであり、インセンティブとなった。「町のために応募してきた人を落とす理由なし」ということで、町長は応募者全員を委員として任命した。2008年9月「智頭町百人委員会出発式」を開催、部会長・副部会長の選出、今後の日程、会議のルールなどの確認が行われた。委員会の審議は、おおむね2週間に1回というペースで始まったが、毎週開催に変更した部会、会議とは別にフィールドワークをする部会などもあった。各部会には事務局として町の課長クラスが2～3名ずつ入り、情報提供や委員の質問への対応を行った。

12月に、各部会で作成された企画書、予算書を資料として公開予算ヒアリングを開催した。委員や役場職員はもとより、住民、町議会、県の幹部職員、マスコミなどで会場はいっぱい膨れ上がっていたという。そこで合計21事業の企画が提案された。審査の一番のポイントは、委員や住民が提案企画に対し、どれだけ関わっていきけるのかにおかれた。住

民による運営が、今後のまちづくりを進めていく上での最大の重要課題とされた。

③住民、役場、議会の反応

百人委員会は町長の「やらせ」事業ではないかという声も聴かれたが、委員会の募集方法、趣旨、部会の模様が次々と周知される中で、一般住民にも関心が広がっていった。役場内部では幹部職員と担当部局以外は比較的冷静に眺めているといった雰囲気であったというが、マスコミが頻繁に出入りし、突然カメラを振ったりすることが多くなり、職員も無関心ではいられなくなったという。

「百人委員会があれば町議会はいらぬ」といった発言さえ聞かれる中で、「議会軽視だ」、「議員の仕事ではないか」、「百人委員会に予算編成権があるみたいでおかしい」という議員もいた。しかしオブザーバーとして部会に参加した議員からは「意見は多いほどいい、多くの住民の声が届くのはいいこと、議会で案をチェックできるので、議会軽視ではない」という声も聴かれるようになった。

④百人委員会の意義

当時、町役場の職員であった田中俊訓氏は、百人委員会の意義について、次のように述べている。以下、抜粋してそれを紹介する。

まちづくりは、町政に対し住民が無関心となっている状況を何とか打破し、自分の町に目を向けてもらうことが第一歩である。現実にはそうあっては困る者も多く、無関心でいてくれた方が自分勝手にできるという立場の人にもいるにはいるが、それでは町はつぶれてしまう。まず住民が自分たちの町に関心を持つこと、ここからすべてが始まる。「言いたいことがある人は集まっていっしょに。みんなでこの街を良い街にするため一緒になって考えていきましょう」というのが百人委員会のスタンスである。そして住民の心のベクトルが同じ方向を向いていないと、いくらスカラ値（方向を持たない量）が大きくても町は動かない。良くならない。多くの自治体の財政悪化が叫ばれる中、住民との共同は避けて通ることはできない。これからは、「協働」抜きにして自立し持続するまちづくりはありえない。裕福な都市では「俺についてこい」で通用するかもしれないが、普通の町、村では住民みんなが力を合わせなければ、まちを維持できないのである。まちが自立し持続していくためには、住民一人ひとりが安心できる場所であるためには、協働という概

念は不可欠である。進む道にアップダウンは当たり前、しっかりとした目標を定め、あれやこれや試しながら一歩また一歩である。

⑤百人委員会で生まれた町の新事業：もりのようちえん

百人委員会は、すべての住民に参加資格がある。住民がまちづくりの提案をし、それを実践するための予算を得るためには、行政、議会、その他住民を説得するプロセスが不可避であり、その意味ではハードルは高いが、裏を返せば「いいアイデア・意見」を出せば、たった一人の意見でも町全体を動かす事業になりえるということである。

百人委員会で提案・実践された事業のうち、その大半は単年度で終わってしまうが、中には、町の事業として取り入れられ、定着したものもある。その最たる事例が、「もりのようちえん」である。「もりのようちえん」は、そもそもは、2006年に智頭に移住した一人のお母さんの「のびのびと自然の中で子育てがしたい」という思いから出発したものであり、彼女が周囲の母親たちとともに提案した授業である。今でこそ、もりのようちえんは全国でめずらしくはなくなったが、智頭町のもりのようちえんは先駆的な取り組みであったため、国内外で紹介され、子育て世代の移住者を呼び込むための町の主力事業にまで発展した（江本，2019）。

4. 子どもたちへの波及

百人委員会は、やがて子ども世代へと波及し、2014年度からは高校生や中学生も参加できる「学生版百人委員会」が設立された。また、翌年には大学生の部も始動し、智頭町では中学生から高齢者世代までが街づくりにかかわることが可能となった。中学生以上の世代ならだれもが、「自分たちの、自分たちのための、自分たちによる」智頭町経営に携わる下地が整ったということである。

生徒たちの提案は、「やる気を大切にしたい」という思いから、事業の採択基準は大人の提案と比べると「甘め」になるが、実現可能性が低い場合には見送られることもあるという真剣勝負の場でもある。学生は、町長や町の幹部、行政職員、教育委員会、議会、そして住民に対してプレゼンをし、大人たちは学生の提案に耳を傾け、助言をし、ともに事業を作っていく（家山，2017）。

学校教育が知識の習得に重きを置いた学びに偏る

現状において、百人委員会は学校教育の中だけでは学べない実践的教育を可能としている。総合学習の中には「地域の学び」というトピックスもあるにはあるが、大人が設えた中での学びの枠をはみ出すことは難しい。百人委員会は、子どもたちが自分たちの町のプランを立て、実際にまちづくりに関わり、その成果を出していくという、まさに社会実験の場を提供している。10代から自分の町について考え、町のための事業を立ち上げ、これを提案し、実践し、結果を残していくという経験は、かけがえないものになるだろう。また、このような取り組みは、子どもたちの町に対する愛着を育み、結果として、都市への人口流出の歯止めとなりえるかもしれない。



学生版百人委員会提案会風景

文献

- 江本珠美（2019）自然の中で子どもを育む保育に関する事例研究：鳥取県智頭町「森のようちえん・まるたんぼう」。岡山県立大学保健福祉学部保健福祉学科卒業研究。
- 東村知子（2006）アクションリサーチにおける質的心理学の方法によるセンスメーカー町村合併で翻弄された過疎地域活性化運動の再定位，心理学評論，49巻3号，530-545。
- 伊村優里・樂木章子・杉万俊夫（2013）旧村を住民自治の舞台に：鳥取県智頭町「地区振興協議会」の事例。集団力学，30，409-435。
- 家山円佳（2017）子どもたちによる地域活性化に関するアクションリサーチ。岡山県立大学保健福祉

学部保健福祉学科卒業研究.

杉万俊夫 (1997) たった二人から始まった! --智頭町の活性化運動12年--. 日本・地域と科学の出会い館 (編) ひまわりシステムのまちづくり. 73-128.

杉万俊夫 (2008) 地域活性化のアクションリサーチ. サトウタツヤ・南博文 (編) 質的心理学講座3: 社会と場所の経験, 155-181.

岡田憲夫・杉万俊夫・平塚伸治・河原利和 (2000) 地域からの挑戦: 鳥取県・智頭町の「くに」おこし. 岩波ブックレット, No.510, 1-63.

樂木章子・山田奈々・杉万俊夫 (2013) 旧村を住民自治の舞台に: 鳥取県智頭町「山形地区」の事例
田中俊訓 (2009a) 「限界自治体」からの挑戦: 智頭町百人委員会. 住民と自治, 4月号, 32-34.

田中俊訓 (2009b) 新しい「参加」への挑戦: 町民の声を予算編成に反映させる. 地方自治職員研修, 4月号, 56-59.

叶好秋・樂木章子・杉万俊夫 (2018) 住民による政策立案システムに関する研究: 鳥取県智頭町「百人委員会」の事例. 集団力学, 33, 3-83.

**An Opportunity for Residents to Participate
in the Policy Planning System:
The "One-Hundred People Committee" of Chizu Town,
Tottori Prefecture, Japan**

AKIKO RAKUGI*

**Okayama Prefectural University*

This paper focused on a novel attempt carried out in Chizu town, Tottori Prefecture, Japan, in which resident participation has been intensively introduced not only in the policy formation process but also in policy implementation. This attempt, started in 2008, is called the "One-hundred People Committee". Self-government by residents in Chizu began in 1985, so its history is 35 years, and it is roughly bottom-up to community-based resident autonomy level (hop), district-based resident autonomy level (skip), and town-unit resident autonomy level (jump). This paper introduced how these movements have gained momentum and developed through their 35 year history and pays attention to how the movement has produced a ripple effect on younger generations such as junior high/high students in the town.

Keywords : One-hundred people committee, Equal partnership, Policy planning system, Tottori Japan