



Title	過疎山村の地域づくりと住民参画の展開過程 : 鳥取県智頭町の事例
Author(s)	早尻, 正宏; Hayajiri, Masahiro
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 116, 87-99
Issue Date	2012-08-29
DOI	<a href="https://doi.org/10.14943/b.edu.116.87">https://doi.org/10.14943/b.edu.116.87</a>
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/49946">https://hdl.handle.net/2115/49946</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	Hayajiri.pdf



# 過疎山村の地域づくりと住民参画の展開過程

—— 鳥取県智頭町の事例 ——

早 尻 正 宏\*

## The Development Process of Regional Activation through Resident Participation in Depopulated Forest Region

Case Study of Chizu-cho, Tottori Prefecture

Masahiro HAYAJIRI

### 【目次】

1. はじめに
2. 過疎問題の深刻化と地域づくり運動の展開—1980年代中盤以降の地域対応—
  2. 1. 過疎化・高齢化の進展と産業停滞
  2. 2. 智頭町活性化プロジェクト集団（CCPT）の展開過程
3. 智頭町住民参画会議の政策提言—住民の参加と学び—
4. 智頭町百人委員会による「地域課題の社会的共同事業化」—住民の参加と実践を伴う学び—
  4. 1. 組織運営の仕組みと学習活動の経過
  4. 2. 地域課題の解決学習と「社会的共同事業化」
5. まとめにかえて

【キーワード】 地域づくり, 住民参加, 学習, 社会的共同事業, 森林地域

## 1. はじめに

大競争時代を生き抜く「グローバル国家」づくりの一環として政府主導で進められた「平成の大合併」により、小規模自治体の多い森林地域では半ば強制的な市町村合併が相次いだ。過疎地域の地方交付税交付金の削減が1998年度に開始されて以来、小規模自治体は歳入削減の圧力にさらされてきたが、それに追い打ちをかけたのが2004～2006年度の「三位一体の改革」(国庫補助負担金の改革, 税源移譲, 地方交付税の改革)であり、小規模自治体の多くは合併へと駆り立てられていった(岡田, 2009)。その一方で、綱渡りの財政運営を強いられつつも、単独自立の道を自ら選び、住民自治を強化しつつ、住み続けることができる個性的な地域づくりを進める小規模自治体も少なくない。こうした小規模自治体の地域づくりの実践例

---

\* 山形大学農学部准教授

は、地域存続の瀬戸際にある森林地域の持続可能な発展<sup>1</sup>を展望する際、有力な指針となるように思われる。

この点に関連して、山村問題をカバーしてきた林業経済学では、林業生産や木材流通、林業労働などに関する実証的研究が重ねられてきたが(森林総合研究所, 2011)、住民自治の豊富化という角度から持続可能な地域発展の論理を明らかにした研究はほとんどない。ここで参照したいのは、中山間地域の再生問題に関心を払ってきた地域経済学の議論であり、そこでは、循環型持続的産業の構築を通じて雇用創出と所得向上を図り、新たな経済循環を形成するという「地域内再投資力」の重要性や、持続可能な地域発展を担うのは生活圏域を同じくする住民にほかならないという点が指摘されてきた(岡田, 2005)。なかでも示唆に富むのが、地域再生の実現には住民自治の豊富化、具体的には、住民自らが地域の課題に取り組むことが不可欠であるという指摘である。だが、それに加えて重要なのは、地域づくりの主体形成の論理と実際に迫ってきた社会教育学の諸成果が明らかにしているように、そうした地域づくりの実践には「地域をつくる学び」の展開が不可欠であるという点であろう(鈴木, 2008)。

これまでのところ、こうした地域づくりの学習過程として、「①学び(自己教育活動)のネットワーク活動を基盤にした、地域課題について学ぶ『公論の場』の形成、②地域調査学習・地域研究、③ボランティアな地域行動、④協同活動としての地域づくり実践、⑤地域社会発展計画づくり、⑥地域生涯学習計画づくり」(宮崎ら, 2006, p.15)が相互規定的に展開していくというモデルが提示されている。この枠組みに従えば、地域存続に向けて経済立て直しの具体化が急がれる小規模山村自治体では、「地域づくり協同実践」(同上, p.19)として展開されている個々の地域づくり実践(①～④)を、「⑤地域社会発展計画づくり」さらには「⑥地域生涯学習計画づくり」に組み込むことが重要な政策課題となる。本稿の関心は、この「地域づくり協同実践」と、「⑤地域社会発展計画づくり」「⑥地域生涯学習計画づくり」の関係性、具体的には、個々の地域づくり実践が公共性・計画性をもつ自治体の政策としてどのように位置付けられていくのかという点にあり、検討課題もこの点に限定される。

本稿では、「平成の大合併」において単独自立の道を選択し、「林業・農業を軸とした町民が主役の魅力あふれる元気なまち」(「第6次智頭町総合計画」)づくりを進める鳥取県智頭町を事例に、地域住民の自主的研究・学習活動から政策形成・実施への参加に至る地域づくり実践の展開過程を明らかにしていきたい。前述したような社会教育学の成果を援用しつつ事例分析を積み重ねることで、筆者が研究の世界に身を置く原点となった森林地域の貧困化とその克服をめぐる諸問題に関して、今後より実践的な議論が展開できるものと考えている。

以下、第2章では、智頭町における過疎化の実態を確認したうえで、1980年代半ばに発足した地域づくりグループ(CCPT)の展開過程を振り返る。第3章では町政への住民参加の先駆けとなった智頭町住民参画会議、第4章では現在展開中の智頭町百人委員会の活動内容を検証する。最後に、第5章で簡単にまとめ、考察を加えたい。なお、本稿は、2009年4月に着手し現在も継続中の現地調査の結果を中心に作成したものである。

## 2. 過疎問題の深刻化と地域づくり運動の展開 —1980年代中盤以降の地域対応—

### 2. 1. 過疎化・高齢化の進展と産業停滞

鳥取県八頭郡智頭町は県東南部、岡山県に接する位置にあり、総面積224.61km<sup>2</sup>(『平成22年度鳥取県林業統計』)のうち94.0%(同上)を森林が占める中国山地の小規模山村自治体である。1914年に町制を施行した同町は、1935年に山形村、那岐村、土師村、翌年に富沢村、1954年に山郷村を合併して現在の形となった。高度経済成長期に大幅に減少した人口は、その後しばらく停滞的に推移していたが、1990年代に再び減少傾向が強まり、2010年にはピーク時の約半数の7,719人(『国勢調査』)となった。高齢化率は34.6%(住民基本台帳、2011年5月1日現在)に上るなど過疎化と高齢化が進んでいる。

基盤産業である農業と林業の経営環境は依然厳しく、就業者数はいずれも2005年には1950年代に比べ約10分の1に減少した(表-1)。智頭町は全国有数の伝統的林業地であり、町内の民有林の76.9%(『平成22年度鳥取県林業統計』)を占める人工林は成熟段階に達しつつあるが、近年の木材生産量は1990年に比べ約1万m<sup>3</sup>少ない2.5万m<sup>3</sup>前後にまで落ち込むなど生産活動は停滞している(「智頭林業・木材産業再生ビジョン」(智頭林業・木材産業再生会議、2008年3月))。また、1975年以降、最大の雇用の場となった繊維、弱電関連産業を中心とする製造業の就業者数も1990年をピークに減少に転じた。さらに、1965年に林業、1980年に農業の就業者数を追い抜いた建設業の就業者数も公共事業の削減に伴い2005年には600人を割り込むこととなった。

以上のように、第1次産業の就業者数が戦後一貫して減少してきたことに加え、雇用の受け皿であった製造業と建設業が企業活動のグローバル化と自治体財政の悪化により打撃を受けたことで、地域存続の瀬戸際に町は追い込まれてきた。1980年代半ばに始まる智頭町の地域づくりの諸実践は、こうした山村の貧困化を背景に展開していった。

表-1 智頭町の人口、産業分類別就業者数の推移

	1950年	1955年	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
人口	14,472	14,643	14,390	13,383	12,392	11,650	11,504	11,199	10,670	10,082	9,383	8,647
就業者数	6,802	6,871	6,834	6,270	6,797	6,347	6,138	5,962	5,488	5,160	4,614	4,127
農業	3,519	3,123	2,872	2,029	1,923	1,263	798	766	544	474	392	346
林業、狩猟業	688	822	605	558	411	453	466	373	234	258	153	78
漁業、水産養殖業	1	1	0	2	0	1	2	1	2	1	1	1
鉱業	12	16	37	24	13	20	12	22	19	9	34	2
建設業	336	412	392	603	642	678	839	654	642	697	679	585
製造業	724	1,069	977	1,044	1,864	1,874	1,848	2,012	2,091	1,739	1,448	1,120
電気、ガス、熱供給、水道業	304	258	43	44	39	33	32	24	16	13	16	
運輸、通信業			233	260	256	244	215	206	179	193	159	
卸売、小売業、飲食店	656	480	761	795	712	765	794	768	665	625	629	
金融、保険、不動産業	29	56	49	61	68	86	84	84	83	95	82	1,988
サービス業	393	479	732	726	734	772	868	853	842	885	846	
公務	129	155	132	122	126	156	173	189	171	168	174	
分類不能の産業、不詳	11	0	1	2	9	2	7	10	0	3	1	7

資料)『国勢調査報告』(各年版)。

注)1. 時系列比較を可能とするため、2000年の産業分類を参考にしながら、産業大分類を中心に組換集計した数値を示した。なお、2005年は産業分類が大幅に変更されたため、「電気、ガス、熱供給、水道業」から「公務」までは「第3次産業」としてまとめて記載した。

2. 「就業者数」には、14歳以上の人数を示した1950年を除くすべての年次で15歳以上の人数を記載した。

## 2. 2. 智頭町活性化プロジェクト集団 (CCPT) の展開過程

1988年、町内の会社経営者や郵便局職員、役場職員など多様な職種のメンバーが集まって結成された「智頭町活性化プロジェクト集団 (Chizu Creative Project Team)」(以下、CCPT) は、地域振興のユニークな事例として全国的にも有名な「ひまわりシステム」<sup>2</sup>や「日本1/0村おこし運動」<sup>3</sup>を生みだす母体となった地域づくりグループのネットワーク組織である。CCPTの活動展開は、組織的な知識創造という分析視角から、①設立母体となった智頭木創企画が発足したCCPT結成前史(1984~1986年)、②CCPTの結成(1987~1989年)、③人づくりの重点化(1988~1994年)、④行政との連携強化(1994~1995年)——に時期区分されている(安達, 2006)。以下、この時期区分に従い、先行研究(日本・地域と科学の出会い館, 1997; 岡田ら, 2000)や『CCPT活動実践報告書』(CCPT, 1989~1999年, 全10巻)、筆者の補足調査結果に基づき、その展開過程を簡単に整理しておきたい(図-1)。

まず、「①CCPT結成前史(1984~1986年)」 「②CCPTの結成(1987~1989年)」の動向を併せてみていこう。この始まりは、1984年、智頭町山形地区で開催予定の第40回国民体育大会(わかとり国体, 1985年)の土産物として、町のPRを兼ねて智頭杉の写真立てを製作していた同地区公民館長(製材業経営者)と、当時、自らが開発した杉板はがきの製作者を探していた郵便局長が出会ったことにある。翌年、両者が中心となり、杉名刺や杉の香りはがきを開発、商品化する智頭木創企画が設立された。その後、同団体は有限会社智頭木創舎に組織変更され、智頭杉の高付加価値化を目指し、昆虫はがきや年賀遊便、杉の絵本などの商品開発を進めた。また、上記2人が深く関与して開催された「木づくり郵便コンテスト」や「智頭杉『日本の家』設計コンテスト」を通じて町内外に活動の賛同者を増やしていく中で、1988年、約30人のメンバーが集まってCCPTが結成された。

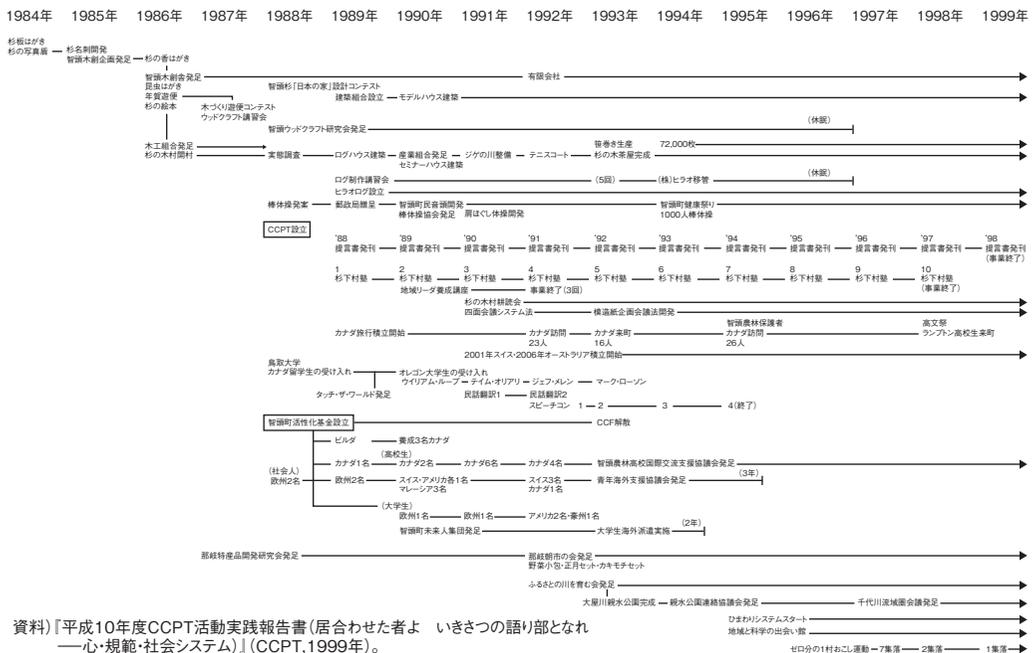


図-1 CCPT活動分化マップ

CCPTは結成後、「町政とは一線を画す形での純粋な住民運動路線」(日本・地域と科学の出会い館, 1997, p.84)のもと、行動目標として「住民自治, 地域経営, 地域の国際化, 地域共育, 社会システム科学の学習」(同上)を掲げ、「③人づくりの重点化(1988~1994年)」に取り組んだ。当初のものづくりから人づくりに軸足を移したCCPTは、地域の担い手形成を目的に「智頭町活性化基金」を設置し、高校生や大学生, 社会人を海外に派遣し国際交流を進めた。研究者などを招いた宿泊形式の勉強会「杉下村塾」(1989年~)や、「杉の村耕読会」(1991年~)という半日程度の読書会も開催された。また、1989年から10年間、『CCPT活動実践提言書』が毎年刊行され、運動の到達点と課題をメンバー間で共有する機会も設けられた。

その後、CCPTは、過疎化の一層の進展と町財政の悪化という地域存続の危機を目の当たりにし、地域振興の具体的な成果を求めて「④行政との連携強化(1994~1995年)」に踏み出した。背景には、町役場との関係が希薄なまま進められてきた各種活動は必ずしも地域経済を好転させることにはつながらなかったという自己評価と、地域振興の実現には町政改革が欠かせないという問題意識の形成があった。1994年にはCCPTの働き掛けにより、役場各課から選ばれた若手職員(5人)と郵便局職員(4人)をメンバーとする「智頭町・郵便局まちづくりプロジェクトチーム」が結成され、そこでの議論を通じて「ひまわりシステム」が生み出された。また、「杉下村塾」での議論がきっかけとなり、CCPT事務局長をコーディネーターにして、役場内に助役や総務課長, 若手職員7人と外部のコンサルタント3人をメンバーとする「智軸プロジェクトチーム」が結成された。「智軸プロジェクトチーム」は、町のランドデザインとして「杉トピア(杉源郷)ちづ構想」を提言し、具体的なプロジェクトとして「日本1/0村おこし運動」など各種施策を打ち出していった。

1990年代半ば、地域の一層の衰退を前にしたCCPTは、行政と距離を置きつつ展開してきた地域づくり運動の成果と課題を振り返る中で、その限界に気づき、官民挙げて地域振興に取り組む具体的な成果を生み出すことに運動の正当化の根拠を求め、それまで希薄であった町役場との関係強化を図ってきた。その成果の一つである「日本1/0村おこし運動」は、実施集落では住民の連帯感が強まり、行政への提言活動をはじめ住民参画が進み、暮らし全般に目配りする自治活動に発展しつつある、と町当局にも高く評価されている(小田切, 2008)。だが、それも2003年度以降新たな実施集落はなく、運動の空間的広がりという面では課題を抱えている。また、いわゆる団塊世代の男性をコアメンバーとするCCPTは、若者や女性, 高齢者など多様な人々の社会参加の受け皿として機能したわけではなかった。CCPTによる地域づくり実践は、必ずしも町全体の取り組みとして住民に認知され、展開されてきたわけではなかったといえよう。

### 3. 智頭町住民参画会議の政策提言 一住民の参加と学び一

智頭町住民参画会議(以下、住民会議と略称)は2003年5月、「『地域の政策は、住民が決定し、住民が責任を負う』『住民と行政が地域のために協働する』社会づくりを進めていくため〔…中略…〕『誇り高き智頭町の将来像』」(『智頭町住民参画会議報告書』(智頭町住民参画会議, 2003年12月), p.1)を町民が議論する場として設置された。なお、その前年には、町執行

部と町議会議員が意見交換するまちづくり政策会議が開かれている。これらの活動期間は、市町村合併問題が町政の争点となり、町長の単独自立という意向表明の一方で、合併に向けて初期段階の手続きが進められた時期と重なっている(表-2)。

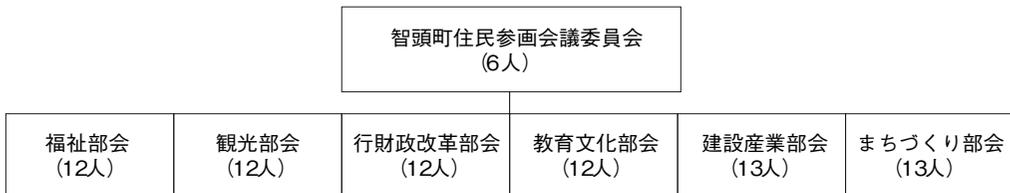
住民会議では、自由公募により任命された委員がテーマごとに組織された6つの部会に所属し、地域の課題とその解決に必要な政策手段について議論を重ねた。住民会議には、全体を統括する委員会のほかに、福祉部会、観光部会、行財政改革部会、教育文化部会、建設産業部会、まちづくり部会が設置された(図-2)。委員会のメンバーは各部会の座長が務めた。委員数は74人、そのうち男性が51人、女性が23人であり、年齢構成は31~80歳と幅広く、平均年齢は55.3歳(小数点第2位を四捨五入)であった。各部会の委員数は12~13人とほぼ均等、観光と福祉部会以外は男性が女性より多いという特徴がみられた。委員の職業は「自営業」(25人)が最も多く、「会社員」(15人)、「農林業」(7人)、「団体職員」(4人)などが続いた。CCPTとの関係については、CCPTがメンバーを一般に公開していないため、その議長(前出の製材業経営者)がまちづくり部会の座長を務めていたこと以外詳しいことは分からない。CCPTは当時すでに組織的な活動を終えていたと考えられるが、ランドデザインを描く重要部会にその幹部が在籍していたことは、CCPTから住民会議に至る地域づくり実践の連続性を示すものといえよう。

住民会議は合併問題を直接議論する場ではなかったが、事実上、単独自立を念頭に活動を進めた。各部会は5月下旬に発足以来6ヵ月弱の間に10回前後の会合を開き、12月に町長と町議会議長に政策提言を行った。提言内容は、政策ビジョンから具体的な施策の提案まで部会ごとにバリエーションに富むものとなったが、現状把握を踏まえた地域課題の解決策の提示という点は全部会で共通していた。町全体の将来像を議論してきたまちづくり部会では、①

表-2 智頭町の市町村合併をめぐる動向

年月	経緯
2002年10月	八頭郡8町村による合併がとん挫 →現町長(2期目)が単独存続を表明
12月	鳥取市など5市町村による合併協議会設置に関する議案 →否決
2003年	2月 合併協議会設置の直接請求
6月	直接請求による合併協議会設置に関する議案→否決
8月	合併協議会の設置を求める住民投票の直接請求
10月	合併協議会の設置に係る住民投票 →過半数の賛成
11月	合併協議会の設置
2004年	3月 合併についての意思を問う住民投票条例の制定を求める請願 →町長が条例制定を町議会に提案し可決
4月	合併についての意思を問う住民投票 →「合併する」が過半数を占め、現町長が任期途中で辞職
5月	合併関連議案 →2度にわたり否決
6月	合併推進派町長の当選、合併関連議案 →否決

資料) 智頭町業務資料、聞き取り調査結果。



資料) 『智頭町住民参画会議報告書』(智頭町住民参画会議, 2003年12月)。

注) 「智頭町住民参画会議委員会」は、委員長が建設産業部会座長、副委員長が教育文化部会座長、そのほかの委員が福祉部会、観光部会、行財政改革部会、まちづくり部会の各座長で構成されている。

図-2 智頭町住民参画会議の運営体制

安心・安全のまち(保健・医療・福祉のまちづくり),雇用の創出(このまちで暮らせる幸せづくり),②快適な暮らしを提供するまちづくり,定住化(田舎暮らし)促進,観光資源による観光振興,③地場産業(農・林業)の振興,流通システムの整備・販路拡大,集落の活性化,④子育て支援体制の充実,生涯学習社会の進展,特色ある教育の創造,⑤まちづくりセンター(よろづ相談所)の開設,行政のスリム化と住民の協働による情報公開,まちづくり条例の制定——など分野横断型の5つの提言が行われた(表-3)。

表-3 智頭町住民参画会議まちづくり委員会報告書—世界に誇れるまちづくり—

住んでみたい町 ↓ 自分で創ろう私たちの町	定住人口の拡大で元気のまちづくり (都市に流出しないしくみ,外から流入するしくみづくり)	産業の活性化	地産地消→地消地産	JA,農林高校,農家の連携 地域の協力(高くても地元のモノを購入する)
			地場産業の育成・伝統技術の継承	養蠶工,養蠶工,草木染め,杉玉 木材加工で農林高校との連携
			特産品開発	天然水の販売,販売ルート開発
			販売拠点整備	町民グラウンドに薬市薬座(無料,自由出店) 道の駅「ちづ」を整備
			農業の活性化	グリーンツーリズム,都市との交流 安全な食材の提供
			林業の新しい活用	観光林業,体験林業,環境学習,生産型交流 地元産材を使った長屋造り(住宅,学校,市場,駅)
			商工業にも行政の力を	空家の利活用 買ってもらえるものを置く 農林業と同様に行政の支援,協力を(用瀬町などの例) →企業・商店にも顔を出し現状を認識してほしい ひまわりシステムに商店街も参加
			観光を住民みんなで盛り上げよう	空家の利活用 統合後の小学校の活用→宿泊研修施設 よそ者企業者も大歓迎 PR,接遇,ガイドのレベルアップ,プロ意識 町並み,村並み保存のルール化→景観条例 自然(山,川)を活用した観光 自然活動プロガイド育成 智頭宿と河原町通りの連携
			福祉産業育成	病院・特養を核とした福祉産業 グループホーム施設整備
			雇用場の確保	インターネット販売 ワークシェアリング 町内起業者育成,外の起業者も誘致
住宅施策	安価な住宅の提供(坪5万円以下) 空家利活用	三田山団地開発		
子育て支援の充実	出産,育児の補助金支給 安全な遊び場の確保	親子で遊べる公園整備,地元材の玩具		
安心・安全なまち	智頭病院の整備,拡充 特養・保健センター整備 くつろぎの場 ひまわりシステムの充実 防災システム整備	小児科の設置 街角に空家活用で休憩所,車のスペースを 高齢者が掛ける町並み,商店街(ベンチ,休憩所), インターネットの活用 集落,地区単位での支援体制		
まちづくりは人づくりから	教育の充実	智頭らしい学校教育 地域リーダーの養成	土曜日も学校へ(地域の協力体制確立) 小学校統合(校区をなくす)=交流を促進する 小中,中高一貫教育 特徴のある教育(個性,差別化も必要) 都市の子供の智頭留学(寮,里親) 地域の自立,自治意識を高めていく ボランティアガイド,青年団の育成	
	集落の民主化	1/0運動の推進 地区の1/0運動への発展 集落間の交流をはかる	地区で一品運動づくり→利益を生むしかけを工夫	
	まちづくりセンター設置	住民が自由に気軽に出入りでき,交流,情報交換できる場所 まちづくりの専門スタッフ設置(専任企画員) 若者,よそ者,馬鹿者の認知	まちづくりコーディネーター常駐 流れ者歓迎=寝袋持参で宿泊可? まちづくりの相談,企画,協力,行政とのパイプ	
まちづくりのルールづくり	地区公民館の活用	地区社協などとの連携,協働		
	遊休施設の活用	町民体育館 統合後の各小学校	智頭の民具展示・紹介	
	まちづくり条例	住民と行政とのパートナーシップをルール化	住民と行政の協働作業の確認	
	情報公開	行政情報の積極的な公開,施策のPR 住民の活用→住民にまちづくりに関心をもたせる	行政の説明責任	
	よろづ相談所の設置	まちづくりセンター,病院に設置	行政職員常駐(交代制)させ,すばやい住民対応	
権利と義務の認識	インフラ整備と維持は税で,サービスの実費は利用者負担で(タダほど高いものはない)	公の施設,各種サービス		
スポットライト型行政	ばらまき行政を止める	事業の精査,住民負担の認識		
会議の民主化	マッピングシステムを普及させる	会議の効率化,民主化を図る		

資料)『智頭町住民参画会議報告書』(智頭町住民参画会議,2003年12月)。

注)『智頭町住民参画会議報告書』に掲載された表を用いて一部体裁を変更して作成した。

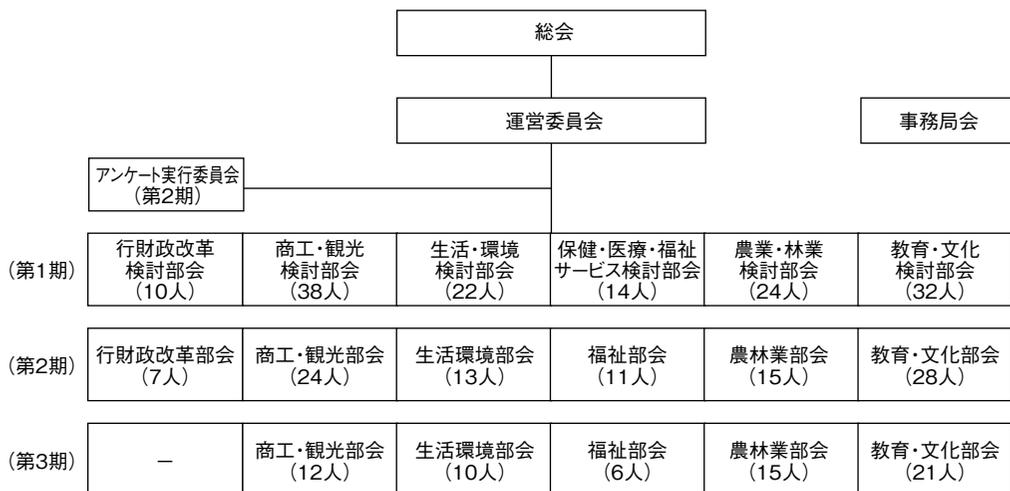
市町村合併問題という町存続の危機を乗り越えるべく設置された住民会議は約半年という短い期間ではあったが、住民が町施策を批判的に捉えつつ、地域の課題を具体的に明らかにしてその解決策を町に提示するという試みは、住民と町当局双方にとって後の智頭町百人委員会につながる貴重な経験となった。確かに、委員の多くが単独自立の意向をもつ人たちが占められていた可能性は高く、必ずしも幅広い住民の参加が実現したとはいえない。だが、合併問題という町存続の危機にあったからこそ、住民は、形式的な参加にとどまらず、当事者意識をもって個別具体的な学習活動に取り組むことができたといえよう。

#### 4. 智頭町百人委員会による「地域課題の社会的共同事業化」—住民の参加と実践を伴う学び—

##### 4. 1. 組織運営の仕組みと学習活動の経過

智頭町百人委員会（以下、百人委と略称）は2008年9月、町政への住民参加を推進するため町長の諮問機関として設置された。それは、政策提言に主眼が置かれた住民会議とは異なり、住民が町予算の作成過程に参加したうえで、予算に盛り込まれた事業の一部を自ら行うというものであった。「平成の大合併」への対応をめぐり混乱した町政の立て直しという意味も込められた百人委には、「単に住民要望を町に対して提案する場に止まるのではなく、これからの智頭町の住民自治度を高めていく実践の場としていきたい」（『広報ちづ』（2008年12月号、No.681）p.14）という百人委運営委員会の発言にみられるように、その核心は、住民が自ら地域課題に取り組み実際に地域づくり活動を進めていくという点にあった。

百人委は、テーマ別に設けられた部会、全体の運営方針を決定する運営委員会、年度末に町長に政策提言と活動報告書の提出を行う総会、運営委員会と各部会の事務局を担う町職員の連絡調整を担う事務局会などで構成されている（図-3）。活動年次により若干の違いはある

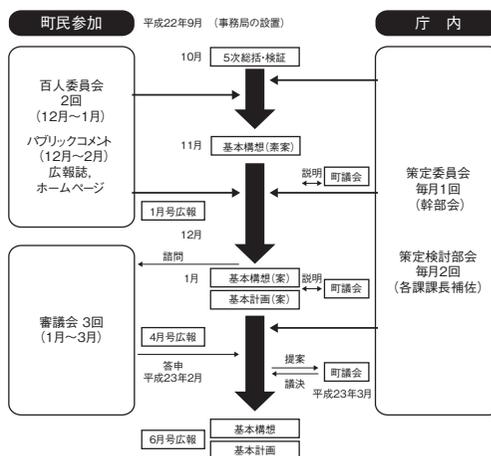


資料) 智頭町業務資料、聞き取り調査結果。

注) カッコ内には各期の委員数を示した。第1期は2009年3月25日、第2期は2010年3月29日、第3期は2010年8月3日時点の人数を示した。

図-3 智頭町百人委員会の運営体制

が、これまで各部会は、年末の一般公開ヒアリングで提案する事業内容や年度末に町長に提出する政策提言の作成、予算措置された提案事業の実現に取り組んできた。各部会には無報酬の公募委員（任期1年、再任可）が所属し、その人数は2008年度が140人、2009年度が100人、2010年度が64人であった。2008～2009年度は6部会、2010年度は行財政改革部会が解散し5部会体制となった。部会運営は、委員の互選で選ばれた部会長が進行およびまとめ役を担い、各部会の検討内容に関連する役場各部署が事務局としてサポートしながら進められた。



資料)「第6次智頭町総合計画」(智頭町,2011年3月,p.50)。

図-4 「智頭町第6次総合計画」の策定過程

2008～2009年度の活動の中心を占めたのは年末の公開ヒアリングに向けた提案事業の作成であり、各部会は地域の課題を洗い出し、絞り込んだうえで、解決策の事業化に向けて具体的な検討を進めた。2008年度は公開予算ヒアリングで21事業を提案し、7事業、総額約9,300万円が2009年度一般会計当初予算(総額約46億円)に盛り込まれた。2009年度は6日間の日程で新企画案公開ヒアリングが開催され、2010年度一般会計当初予算(総額約48億円)に4事業、総額約4,300万円が町事業として計上された。2010年度は過去2年間の提案事業のうち、予算措置された事業の実施に力が入れられ、2010年12月にはこれらの事業を次年度以降も継続的に実施するための具体案を町執行部へ提案する公開プレゼンテーションが行われた。

なお、智頭町は2011年3月、2010～2018年度を計画期間とする「第6次智頭町総合計画」を策定したが、この策定過程にも百人委は関与した(図-4)。前期計画の検証と第6次計画の基本構想案の策定作業に百人委が通常の部会活動の一環として関与したほか、第6次計画案を町長から諮問された智頭町総合計画審議会のメンバー(10人)のうち半数が百人委のメンバー(部会長)で占められるなど、百人委は組織的に「地域社会発展計画づくり」の一翼を担うこととなった。

#### 4. 2. 地域課題の解決学習と「社会的共同事業化」

百人委の各部会は、月平均2回ほど平日19時から2～3時間程度開催する会合のほか、農林業部会のように泊まり掛けで他県に視察に赴くケース、商工・観光部会のように小部会を設けるケースもあるなど、その活動スタイルはさまざまである。2008～2009年度の部会開催回数は9～20回、平均12.9回(小数点第2位を四捨五入)であった。前述したように、2008～2009年度は年末の公開ヒアリングに提案する事業を中心に議論が進められた。提案事業の企画書には予算書が添付される必要があり、①お金はいくらかかるのか、②どのようなやり方であるのか、③スケジュールはどうなるのか、④効果はどれくらいあるのか——の記載が求められるなど、事業提案に当たっては実現可能性が重視された。地域課題を具体的に把握するため地域調査にも力が入れられ、2009年10月には智頭町住民アンケート調査が実施された(早尻, 2011a)。以下、2009年度の農林業部会を事例に部会活動の一端をみていこう。

智頭町では2008年、「林業・木材産業は智頭町の基幹産業，地域活性化の核となるもの」というサブタイトルをもつ「智頭林業・木材産業再生ビジョン」が官民一体で策定されるなど，町を挙げて林業・木材産業の振興策を講じてきた。そのビジョンの具体化を図るべく，農業部会は2009年度，2回の先進地視察も含め13回の会合をもった。森林関係の視察では香川県と高知県を訪問して，前年度に提案し予算措置済みの森林セラピーや，新事業として検討中であった木質バイオマスの活用に関する知見を深めた。そして，年末の新企画公開ヒアリングにおいて，間伐材の搬出と地域通貨の発行を組み合わせた総合的な地域振興策として『『千代川源流の山・智頭』森林再生プロジェクト』を提案し，20,160千円が2010年度一般会計当初予算に計上された。2010年10月には，委員を中心に実行委員会が組織され，林地残材の搬出可能性と地域通貨の流通可能性を検証する木の宿場（やど）社会実験が実施された。

このほか，2008年度の提案事業である「智頭町森のようちえん まるとんぼう」(教育・文化検討部会)や森林セラピー基地構想(農業・林業検討部会)など，業界関係者だけではなく多様な人々で構成された百人委ならではの新しい森林利用の方向性が提示され，実行に移されている。「森のようちえん」は野外保育を実践する無認可保育園として2009年4月に設立され，町の財政支援以外にも，住民がボランティアで運営に参加したり，地元林家が活動場所を無償提供したりするなど支援の輪が広がりつつある。また，森林セラピー基地構想では，住民参加方式を採用した智頭町森林セラピー推進協議会のもと，宿泊施設の整備やセラピーガイドの養成など受け入れ準備が進められ，2010年4月の特定非営利活動法人森林セラピーソサエティによる森林セラピー基地の認定を経て，2011年7月にグランドオープンを迎えた。

智頭町では，百人委という住民の参加と学習の場から，地域固有の資源である森林の新しい利用のあり方が提起され，環境保全と雇用創出を結び付けた地域振興策が住民と行政の協働により進められつつある。百人委では，部会での話し合いのほか，フィールドワークや先進地視察，町民へのアンケート調査など地域課題の解決学習を通じて，住民自らが地域の課題を見つけ，その解決策を具体化することが目指されてきた。筆者は，こうした地域づくりの実践を，住民の参加と学習による「地域課題の社会的共同事業化」<sup>4</sup>と仮説的に把握しているが，この点について，2009～2010年度の運営委員会事務局の主担当者は「一番大事なのは，提案した企画を委員が率先して実施していくことであり，町は予算面を中心にその活動をサポートしていく。活動の推移をみながらではあるが，企画内容によっては，将来的に町が直接実施していくことも考えていきたい」と述べている。実際，「第6次智頭町総合計画」では百人委発の事業が複数盛り込まれることとなった。

他方，合併問題が尾を引き百人委とは距離を置く住民が存在していること，部会ごとに活動姿勢に温度差があり成果もさまざまであること，など運営上の課題も少なくない。また，予算形成過程や計上状況を詳しくみると，住民発意による下からの政策形成という側面と，既存施策の正当化とも受け取れるような上からの政策形成という側面が混在している。これらの課題に百人委がどのように向き合っていくのか，今後も注目する必要がある。

## 5. まとめにかえて

以上のように、智頭町の地域づくり実践は、住民参画の自主的研究・学習活動から住民参加による政策形成・実施へと展開しつつあった。以下、そのプロセスを簡単にまとめよう。

第1に、1980年代半ば以降再び加速した森林地域の経済衰退と過疎化は、もはや個人レベルでは対応の難しい地域存続の危機として住民の前に立ち現われたということである。住民が、暮らしを左右する差し迫った地域課題としてこのような事態を受け止め集団の対応に踏み出すには、地域衰退の現実に目を向ける契機が必要であった。その一つが智頭町では国体開催というイベントであり、以降、地域づくりグループである智頭町活性化プロジェクト集団(CCPT)を軸に地域づくり実践が多様に展開していった。

第2に、地域振興に向けた取り組みが具体的な成果を生み出すには、個々の地域づくり実践が地域全体の発展戦略の中に位置付けられる必要があり、そのためには住民と行政の関係強化が求められたということである。「純粹な住民運動路線」のもと町政とは距離を置いてきたCCPTは、ものづくりから人づくりへと活動の軸足を移していくものの、そうした活動も過疎化の波を押し戻すまでには至らず、官民挙げての取り組みと町政改革の必要性を認識することとなった。CCPTは、自らの地域づくり実践の正当化を求めると、町役場との関係構築に乗り出し、「ひまわりシステム」や「日本1/0村おこし運動」といった具体的な成果を生んだ。だが、この段階では、空間的にも社会参加の範囲においても住民と行政の結び付きは一部にとどまっており、必ずしも町を挙げて地域づくりが進められたわけではなかった。

第3に、経済の長期停滞と自治体財政の悪化が重なる中で、今度は行政側から住民との協働が提起されるようになったということである。「平成の大合併」という町存続の危機に際し、単独自立の道を探っていた町当局は、住民との協働というまちづくりの方針を打ち出し、町政運営の見直しの一環として智頭町住民参画会議を設置した。町政への住民参加の導入という町当局の決断には、「日本1/0村おこし運動」など住民参画の地域づくり実践が実績を上げて始めていたことも影響していた。

第4に、市町村合併に与しなかった小規模山村自治体にとって、土木建設を中心とする公共事業や企業誘致による地域振興策が現実味を失った以上、住民自身の手で地域づくりを進めていく必要が生じてきたということである。地域経済再建のカギを握る林業・木材産業の立て直しには、既存の枠組みに縛られがちな業界関係者以外のアイデアが必要であり、広範な住民参加が求められた。このような背景から設置された智頭町百人委員会では、一般公開の予算ヒアリングなどイベント的手法を交えながら、地域の課題に取り組み実際に地域づくり活動を進めていくことができるような学習活動が展開されてきた。

森林地域の貧困化の克服を目指してきた地域づくり実践の展開過程から明らかになったのは、個人レベルでは抱えることができない地域の矛盾が、学習を通じて住民間で共有され、その矛盾の克服に向けて地域づくり実践が多様に展開し、それらが徐々にネットワーク化される中で、トータルな地域社会の再構築を実現するため住民と行政の協働が実現してきた、ということである。そうした個々の地域づくり実践から自治体レベルでの「地域課題の社会的共同事業化」に至る背景には、地域存続の瀬戸際にまで追い込まれた限界的な経済状況、自治体存続を揺るがした合併問題のほかに、民間企業の投資力が低い森林地域では自治体財政が「地域内再投資力」の形成に重要な役割を果たすという小規模山村自治体固有の事情もあろう。

以上のような智頭町の実践事例を「地域をつくる学び」という視点からみると、そこでは、住民の参加と学習を軸にした「地域社会発展計画づくり」が展開しつつあるといえよう。一方で、そうした地域づくり実践の核である学習そのものの価値が町当局に必ずしも明確に認識されているわけではなく、それゆえ、「地域生涯学習計画づくり」の取り組みもみられない。また、百人委の設置はあくまで要綱に基づくものに過ぎず、住民参加の法的根拠は依然ぜい弱である。地方分権時代における住民参加の目的が、住民が自分の生活と社会のあり方を決定する権限を強化することにあるとすれば、今後、あらゆる町民を包摂するような持続可能な住民の参加と学習のあり方が検討される必要があるように思われる。

最後に、残された研究課題を述べておきたい。これまでも百人委の概要に関して他稿で言及してきたが(早尻, 2011b;同, 2011c), 紙幅に限りがあり, 今回もその内実を詳細に検討することができなかった。今後は, 第1に, 社会教育学の成果に学びつつ, 「行政の社会教育化」(鈴木, 2008)の視点から, 住民の参加と学習を支える自治体職員の役割を明らかにする必要がある。第2に, 委員の構成(年齢, 性, 地域, 状況, 立場)とその意識など政策形成を規定する要因や, 既存予算との関連など予算措置の実態, 地域経済に与えつつある影響に関する検討を進め, 住民参加による政策形成の意義と限界を検証する予定である。以上の検討を通じて, 「地域課題の社会的共同事業化」の概念整理を試みることを今後の研究課題としたい。

## 注

- 1 本稿では, “Sustainable Development”の訳語として通常使用されている「持続可能な発展」を用いるが, その意味内容は, 人間活動の制約条件として環境を明確に位置付け, 環境が維持可能な範囲での経済・社会の発展を強調する「維持可能な発展」と同様である(宮本, 2007)。
- 2 「一人暮らしで自前の交通手段を持たないお年寄りを対象に, 地域を毎日くまなく回る郵便局の配達システムを活用し, 日用品の買い物, 医療機関の薬を配膳するシステム」(「第4次智頭町総合計画」(智頭町, 1997年3月), p.44)として1995年度に開始された。1997年には「ひまわりシステム」をモデルとした「ひまわりサービス」が全国展開されている。
- 3 「町の活性化は集落の活性化からという視点に立ち, 町民一人ひとりが無(ゼロ)から有(イチ)への一歩を踏み出そうという運動」(「第6次智頭町総合計画」, p.56)として1997年度に開始された。当初の活動範囲は集落単位であったが, 2008年度からは地区(小学校区)単位でも取り組まれている。実施集落は, 全住民を会員とする集落振興協議会または地区振興協議会を設置し, 交流・情報, 住民自治, 地域経営の3項目を柱に実践的な地域づくり計画を策定する。町役場から認定を受けた集落振興協議会には10年間で300万円, 地区振興協議会には同じく600万円を限度に活動経費が助成される。2010年度現在, 16集落と2地区が参加している。
- 4 この表現に関して, 第35回社会教育学・教育社会学東北・北海道研究集会(2011年6月12日, 北海道教育大学函館校)の筆者の報告「住民参加による地域課題の公共事業化と自治体職員の役割」に際し, 北海道教育大学院教育学研究院・鈴木敏正教授から, 「公共事業化」では土建国家型の公共事業をイメージさせる恐れがあるので「社会的共同事業化」に変更してはどうか, というアドバイスをいただいた。記して謝意を申し上げます。

## 【参考文献】

安達義通.(2006).中山間過疎地域における「知識創造」とその課題——智頭町活性化プロジェクト集団(Chizu

- Creative Project Team)の活動事例を通して.TORCレポート, 27:70-89.
- 岡田知弘.(2005).地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論.280pp, 自治体研究社, 東京.
- 岡田知弘.(2009).構造改革による地域の衰退と新しい福祉国家の地域づくり.(新自由主義か新福祉国家か——民主党政権下の日本の行方.渡辺治・二宮厚美・岡田知弘・後藤道夫編, 417pp, 旬報社, 東京).233-314.
- 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.63pp, 岩波書店, 東京.
- 小田切徳美.(2008).農山漁村地域再生の課題(実践 まちづくり読本——自立の心・協働の仕掛け.大森彌・山下茂・後藤春彦・小田切徳美・内海麻利・大杉寛編, 396pp, 公職研, 東京), 307-392.
- 鈴木敏正.(2008).生涯学習の教育学 新版——学習ネットワークから地域生涯教育計画へ.239pp, 北樹出版, 東京.
- 森林総合研究所.(2011).山・里の恵みと山村振興——市場経済と地域社会の視点から.367pp, 日本林業調査会, 東京.
- 日本・地域と科学の出会い館.(1997).ひまわりシステムのまちづくり——進化する社会システム.274pp, はる書房, 東京.
- 早尻正宏.(2011a).『智頭町百人委員会アンケート調査結果報告書』(概要版).TORCレポート, 33:200-221.
- 早尻正宏.(2011b).高等学校森林・林業系学科の教育実践と地域づくりの担い手形成.日本森林学会誌, 93(4): 171-178.
- 早尻正宏.(2011c).森林セクターの雇用保障と公共事業.(井手英策編.雇用連帯社会——脱土建国家の公共事業.岩波書店, 東京), 63-93.
- 宮本憲一.(2007).環境経済学 新版.390pp, 岩波書店, 東京.
- 宮崎隆志・鈴木敏正.(2006).地域社会発展への学びの論理——下川町産業クラスターの挑戦.246pp, 北樹出版, 東京.