

地域の中で、関係をつくる③

— 住民自治のしくみをつくり、支える(鳥取県智頭町)^{ちづちょう} —

主任研究員 稲垣 円

少子・高齢化や人口の流出などによって起こる地域社会の担い手不足は、じわじわと地域コミュニティの機能低下を招いていく。とりわけ小さな町村にとっては、住民自身がまちの在り方を考え、運営する主体になっていかなければ、まちを維持することも住み続けていくことも難しくなるだろう。

とはいうものの、すぐに活動が生まれ、花開き、経済効果が得られたりするような、華々しいものになるわけではない。さらに言えば、地域住民だけでなく、行政や地域を支えるさまざまな組織等と協力しあいながら創意工夫し、積み重ねていかなければ一過性の盛り上がりで終わり、先細りしてしまう。

鳥取県智頭(ちづ)町は、約30年に渡って住民主体のまちづくりを実践している。本稿では、智頭町の取り組みから、日本の典型的な中山間地域において、住民がどのように地域価値を見出し、主体的な活動として形にしていったのかを紹介する。

<「0(ゼロ)」から「1(イチ)」を生み出す>

智頭町は、鳥取県の南東部に位置し、岡山県に隣接する。周囲は、1,000メートル級の山々に囲まれ、総面積の90%以上が杉をはじめとする山林だ。その谷々には80を超える集落が点在している。

江戸時代から続く歴史ある林業地は、日本林業の不況に伴い廃業する町民も増えたことから、最盛期のころ(1960年代)に約14,000人だった人口は、現在では7,000人を割り半数以下にまで減少して

いる。主要産業の衰退による人材流出が進めば、収入を得る場としての価値や、総事(そうごと)^{*1}などを通じて人間関係をつくる機会が失われ、地域のまとまりも失われてしまう。

こうした状況に、1980年代後半からまちの有志が集まり、集落をつくりなおすための活動がはじまった。その成果の一つとして平成9年(1997年)、「日本1/0(ゼ

図表1 鳥取県智頭町^{ちづちょう}



ロ分のイチ) 村おこし運動」(以降、ゼロイチ運動) が生まれた。

「ゼロイチ」という言葉には、「1を0で割れば無限大になる(正確には、1をより0に近い数字で割ることで、解が無限大に近づく)」ことから、事例のないところ(ゼロ)から、有(イチ)を創出することを意味して、名付けられた。

ゼロイチ運動に参加する集落は、まず全戸の賛成のもとに「集落振興協議会」という新たな組織を設立し、「交流・情報」「住民自治」「地域経営」の3つの柱に沿って活動を行う。協議会は集落全戸が5,000円以上を負担して全住民で運営していくこと、また各々の責任で、ボランティアで活動することを基本条件とした。

それに対して行政(智頭町)は、集落振興協議会の活動をサポートする人員を配置し、資金面では「やる気のある集落を積極的に支援する」という方針の下、10年間で300万円支援を行うこととした*²。

この取り組みの画期的だった点は、旧来の集落各戸から1名が強制的に参加させられる方法ではなく、個人で総会に参加することができ、活動も義務でなく個人の意思で行う点だ。そして行政は、一律に集落を支援するのではなく、運動に参加したい「やる気のある」集落に対して支援を行うという、思い切った決断をした点にある。

ゼロイチ運動は、智頭町の全87集落のうち、16集落が参加した。全体から見れば2割程度であるが、活動に参加したいという主体的な住民が活動すること、その主体性に対して行政が支援するという経験が、その後も続く智頭町の住民主体による自治の基盤をつくっていった。

<新しい住民参加のかたち「百人委員会」>

ゼロイチ運動によって住民主体の活動は活発化したが、成熟するにつれて集落や地区単位の地縁を基盤にした組織だけでは解決できない課題*³も出てきた。そこで次のステップとしてつくられたのが、地域づくりに関心のある住民が任意で参加・議論し、行政に提案する「テーマ型」の組織「智頭町百人委員会」だ。

委員は町民や町内勤務者から公募によって選ばれ、任期は1年、再任も可能だ*⁴。地域課題を一つの提案までつくり上げるために、委員は何度も議論を繰り返し、予算案なども含め実施可能な企画にして、行政に提案する。それに対して行政は、提案が地域発展に寄与するものなのかを精査しながら、町政に反映することを前向きに検討する。決定した後の事業を進めていくのは、もちろん住民だ。

行政への住民参加ということであれば、例えば事業計画に対するパブリックコメントや総合計画策定にあたって、公募で住民から参加を募る方式は全国で行われている。しかし、智頭町のように住民自らが事業計画～予算策定～行政への提案～実行まで行う

写真1 百人委員会企画提案会の様子



写真提供：智頭町

例は多くはないだろう。

平成20年（2008年）に始まった本事業から、豊かな智頭の森林をいかした「森のようちえん まるとんぼう」（2009年）、林業を再生させることを目指した「木の宿場プロジェクト」（2015年）など、智頭町を代表する事業が生まれている。

写真2 森のようちえん まるとんぼう



写真提供：森のようちえん

写真3 木の宿場プロジェクト



写真提供：智頭町

「森のようちえん」は、北欧諸国で始まった野外保育の一つで、自然体験活動を基軸にした子育て・保育を自然の中で行う。智頭町の豊かな自然の中で子どもの自主性や創造性を育もうという保育方針に共感し、町外・県外からの移住を希望する家族からの問い合わせも増えているという。

また、「木の宿場プロジェクト」は、林地に放置された残材や間伐材を実行委員会が1トン当たり6,000円の通貨価値で地域通貨（杉小判）と交換する取り組みだ。軽トラックで運べる量から買い取りが可能なので、小規模兼業林家や林業に従事したことのない人でも活動でき、森林を守ることができる。地域通貨は、町内の商店などで使うことができ、森林の保全と同時に地域内で経済を循環させることが狙いだ。かつて林業で栄え宿場町だった智頭町ならではのアイデアだといえるだろう。

<「おせっかい」を推奨する>

2016年、智頭町は「智頭町おせっかい宣言」をした。おせっかいがあふれる地域コミュニティをつくっていくことを、町として推進するものだ。

住民主体の活動が定着した智頭町でも、すべての住民が隣近所と頻繁に付き合うことや、助け合うということができているわけではない。多くの住民は、平日日中に町外で働き、また高齢者や育児中の親の孤立なども存在する。「おせっかい」することが大事だとわかっているにもかかわらず、日ごろから地域内の交流が少なければ、いざしようと思ってもなかなか勇気がでないものだ。相手にとっても厄介なこととして受け取られる可能性もある。それをあえて地域全体でやろうと宣言することは、住民の主体性や住民参加を推奨する智頭町だからこそそのユニークな発想だろう。

そして今年2019年11月、この「おせっかい」を冠とした取り組みを開始した。智頭町在住の子どもたちの町外の高校や大学への進学を支援する「おせっかい奨学パッケージ^{*5}」と称する制度だ。

この制度では、地元鳥取県の信用金庫の協力を得て、保護者に通常よりも低金利のローンを用意し、町外に生活することで増える経済的負担を軽減する（高校生：3万円/月、大学生4万円5,000円/月）。「奨学金」といえば通常、経済的な理由で就学が困難であり且つ優れた学生に貸与、給付されるお金や制度を指すが、本取り組みでは成績で判断されることはない。智頭町の子どもたちが、経済的・地理的不利な理由によって学ぶ機会を失うことがないよう、そして将来的に智頭町を担う人材が戻ってきてくれることを期待して作られている。そのための経済支援として、町民や智頭町にゆかりのある人びとからの寄付やふるさと納税制度などで集めた資金を財源にした「基金」を創設し、奨学生が卒業後10年以内に智頭町へ戻ってきた場合には、元金・利子相当額を10年間にわたって助成することを想定している。

Uターンを促す奨学制度だけみれば他自治体や組織の事例もあるが、智頭町らしいのは、お金の支援だけでなく地域住民が「おせっかいを焼ける仕組み」をつくろうとしていることだ。町の森林組合や商工会、建設業協会などが連携して、学生のインターンシップの受け入れや就職、起業時に支援すること、さらに智頭町役場の若手職員やゼロイチ運動に関わる協議会のメンバーが中心となり、町外へ進学した学生の日常的な相談に乗ったり、情報交換したりすることで、学生の日々の生活を支えていこうと計画している。

<住民による「主体的」な地域づくりとは>

住民が地域の運営に主体的に関わっていくことや、その地方の行政が住民の意思と責任に基づいて行なわれることを「住民自治」と呼ぶことがある。

ただし、「住民主体のまちづくりをしよう」とは言うが易し、智頭町が実に30年の時間をかけて積み重ねてきたように、道のりはそう簡単ではない。主体的な人材が自然発生的に出てくるわけではないし、行政の支援は必要だが、行政主導の型にはめたやり方や、住民の意見を取り入れると称して都合の良い意見を言ってくれる人だけ集めるといったものでは、住民が活動したくなる地域にはならないだろう。

そのような意味では、例えばゼロイチ運動は、集落の住民が自分たちの地域を見つめ直し地域の資源を発掘・発見すること、そして3つの柱に沿って活動するという共通の目的の下で活動するので、集落内そして集落同士の連携も生まれやすい。さらに活動が促進・発展するよう、行政は人員を配置し、資金的に下支えしている。このような一連のシステムとして形づくられていることが、持続的な活動の基盤になっている。

集落や地区といった目に見える範囲で、住民自らが提案した企画がいくつも具現化し地域が活気づいていくことは、住民の不安を少なくし、住み続けたい（住み続けられる）という意識も高まるだろう。そして子どもたちにとっては、地域のために活動する大人を日常的に目にしていれば、自然と自分たちが暮らす地域に関心を持ち、自

分も何かしたいと思うようになるかもしれない。

「まちづくり」という大々的な目標でなくとも、地域の人びとが何かをやってみたいという芽を見逃さず、長期的な視点で育むシステムをつくり、動かし続けていくことが、域内の人の流れを活発化させ、新たな挑戦を生み出し、結果として域外からの人を惹き寄せる地域にしていくのではないだろうか。

(ライフデザイン研究部 いながき みつ)

【注釈】

- *1 道、田、畑、山林等の維持・管理や祭り、結婚式、葬儀などの集落総出で行う作業を指す。集落や地域の人びとが総出で作業するというだけでなく、このような作業を通じて地域の一体感を保つことや文化や習慣などを継承していく意味もある。
- *2 ゼロイチ運動の発足から11年後の平成20年には、それまでの集落単位での活動を拡充する組織として、地区（小学校区）を単位とする「地区振興協議会」が設置され、10年間で600万円の支援を行っている。
- *3 例えば、教育課題、観光や産業振興等の地域全体の福祉や保全、経済にかかわる課題。
- *4 一般の部は18歳以上、学生の部では、中学生、高校生、大学生が参画することができる。
- *5 地域で育った人材が、世界各地で活躍し、ふるさとに戻ってさらに活躍することを支援するための制度。慶應義塾大学 SFC 研究所の助言の下で各地の自治体や金融機関とともに共同開発している。これまで「ぶり奨学プログラム」（2015年：長島町、2016年：氷見市）、「リサイクル未来創生奨学パッケージ」（2018年：大崎町）等があり、おせっかい奨学パッケージについても SFC 研究所と智頭町、地元信用金庫との共同開発。

【参考文献】

- ・ 伊村優里, 樂木章子, 杉万敏夫, 2013, 「旧村を住民自治の舞台に一鳥取県智頭町：地区振興協議会の事例－」, 集団力学, 第30巻, pp. 409-435
- ・ 地方自治研究機構, 2012, 「地域活動における自治体の支援・連携に関する調査研究」, pp. 150-175
- ・ 高尾知憲, 杉万敏夫, 2010 「住民自治を育む過疎地域活性化運動の10年－鳥取県智頭町『日本・ゼロ分のイチ村おこし運動』－」, 集団力学, 第27巻, pp. 76-101
- ・ 樂木章子, 山田奈々, 杉万敏夫, 2013, 「『風景を共有できる空間』の住民自治－鳥取県智頭町山形地区の事例－」, 集団力学, 第30巻, pp. 2-35
- ・ 木の宿場（やど）プロジェクト<http://cms.sanin.jp/p/chizu/sanson_saisei/2/> (2019年12月12日アクセス)
- ・ 慶應地塾大学 SFC 研究所, 智頭町, 2019 「『地域おこしに関する研究開発の連携協力協定』を締結（プレスリリース）」<<https://bit.ly/2PXK6q4>> (2019年12月19日アクセス)
- ・ 智頭町役場ホームページ<<http://www1.town.chizu.tottori.jp/>> (2019年12月12日アクセス)
- ・ 特定非営利活動法人 智頭町森のようちえんまるたんぼう<<http://marutanbou.org/>> (2019年12月12日アクセス)