

鳥取県日野郡民行政参画推進会議の意義

2011.11.01

公共経営研究科 井関洋人

1 はじめに

今、地方自治体の運営においては積極的な住民参加が図られている。広域自治体である都道府県でも様々な制度や施策を準備し、住民からの意見を的確に反映するため力を注いでいる。しかし、住民に直接接することが少ない事務の特性や所管区域の規模等による住民との距離が支障となり意図したとおりには実現しない現状がある。

こうした状況の中、鳥取県日野郡民行政参画推進会議（以下「郡民会議」）という。）は、県庁からもっとも離れ、地域の諸条件も厳しいとされた鳥取県日野郡内の住民の声を県政に反映しようと平成 14 年 7 月、当時の片山善博知事のもとで設置された¹。設置に当たっては、県議会との間で激論を呼んだことでも知られる²。

郡民会議は平成 22 年 7 月 8 日をもって一定の役割を終え廃止されたが、県内外に与えた影響は決して少なくないものがある。本稿では、この郡民会議の意義と成果を確認するとともに、会議の経過を通じて明らかとなった課題について検証することにより広域自治体における住民参加を考える上での参考としたい。

2 郡民会議の概要

まず、郡民会議の概要を鳥取県日野郡民行政参画推進会議条例³の規定にしたがって見ていくこととする。

① 目的

日野郡における諸課題に関する住民の意見を県政に反映させ、もって同郡の地域の発展と住民福祉の向上に資することである（第 1 条）。

② 設置の背景（日野郡の状況）

日野郡は鳥取県南西部の岡山県、広島県、島根県に接したところに位置し、県庁所在地である鳥取市からはもっとも離れた地域である。

同郡は日南町、日野町、江府町の 3 町で構成されており、各町の概要は次のとおりで

¹ 郡民会議関係資料は、鳥取県日野総合事務所提供又は同事務所ホームページによる
(<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=4648>)

² 田中成之（2004）『〈改革〉の技術 鳥取県知事片山善博の挑戦』岩波書店、pp.83-92

³ 文末（参考）参照

ある（平成 23 年 6 月 1 日現在推計人口）。県内でもっとも過疎化、高齢化が進行した地域であるとされる（設置時は、旧溝口町を含めた 4 町で構成。旧溝口町は平成 17 年 1 月 1 日の合併で西伯郡伯耆町となり、日野郡から離脱した。）。

- ・日南町 人口 5,212 人 世帯数 2,083 世帯 面積 340.87 km²
- ・日野町 人口 3,655 人 世帯数 1,384 世帯 面積 134.02 km²
- ・江府町 人口 3,243 人 世帯数 1,062 世帯 面積 124.66 km²

日野郡は平成 12 年 10 月に発生した鳥取県西部地震の震源地に近く、甚大な被害を被った。少子高齢化に加え災害復旧等地域を取り巻く状況が困難であり、総合的な政策実施によって同郡の活性化を図る必要が生じた。平成 13 年 4 月、後に郡民会議の事務局が置かれる総合事務所を、県内で最初に設置している。

③ 所掌事務

郡民会議の所掌事務は次のとおりである（第 2 条）。

- ・日野郡内における総合的かつ計画的な県政の運営を図るための指針について調査審議し、知事に意見を述べること。
- ・日野郡内で実施される県の事業について調査審議し、知事に意見を述べること。
- ・その他日野郡内における県政の運営に係る諸課題について調査審議し、知事に意見を述べること。

④ 委 員

委員は 24 人以内で組織される（設置時は、旧溝口町の 6 人を含めて 30 人以内で組織。）（第 3 条）。

委員は、応募資格者のうち 10 人以上の推薦を得て公募に応募した者から、規定により選出された者を知事が任命する（第 4 条、第 6 条）。

⑤ 応募資格

応募資格者は、年齢満 18 歳以上の日本国民で日野郡 3 町の住民基本台帳に記録されているもの、年齢満 18 歳以上の外国人で居住地が 3 町であるものである⁴（第 5 条）。

応募資格者から除外されるものとして、就任について公選又は議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職に属する地方公務員、常勤の地方公務員及び国家公務員、公職選挙法第 3 条に定める公職の候補者又は公職にあるものとしている。

⑥ 抽 選

まず、公募の開始の日に年齢満 40 歳未満の応募者から、男性及び女性それぞれ 3 人（計 6 人）を、抽選により選出する。ただし、当該応募者のうち男性又は女性の人数が 2 人以下である場合は、当該 2 人以下である男性又は女性を選出する。そして、年齢満 40 歳未

⁴ 外国人とは、出入国管理及び難民認定法別表第 2 の上欄の永住者の在留資格をもって在留するもの、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法に定める特別永住者、出入国管理及び難民認定法による在留資格をもって 3 年以上在留するものである。

満の他の性別の応募者から 6 人に足りない人数を抽選で選出する。

次に、前の過程で選出されたもの以外の応募者から、町ごとに定める性別及び人数の区分により選出する。応募者が定められた男性、女性の人数に満たない場合にはその者を選出し、さらに、性別ごとに足りない人数を、他の同性者の応募者から抽選で選出する。

最後に、以上二つの過程で選出された以外の候補者から、郡民会議の定数からすでに選出された者の人数を減じた人数を抽選で選出する（第 3 条各号）。

⑦ 任期等

委員の任期は 2 年であり、再任することができる（第 4 条）。

郡民会議の会長は、委員の互選で選出する。会長は、会務を総理し、郡民会議を代表する。会長に事故があるとき、又は会長が欠けたときは、あらかじめ会長が指定する委員がその職務を代理する（第 8 条）。

⑧ 会 議

郡民会議の会議は、知事が召集し、会長が議長となる。

知事は、委員の 3 分の 1 以上の委員から召集の請求があるときは、会議を召集しなければならない。また、委員の半数以上が出席しなければ会議を開くことができない。

郡民会議は、その調査審議のため必要があると認めるときは、関係者又は参考人の出席を求め、その意見を聴くことができる（第 9 条）。

⑨ 意見の取扱い

郡民会議は、委員が会議で述べた意見をすべて知事に提出する。

知事は、郡民会議から提出された意見を精査した上で、これを尊重し、日野郡の地域の発展と住民福祉の向上のため、県政に反映させるものとしている（第 10 条）。

3 郡民会議の特徴

（１）委員資格の拡大

資格要件として、年齢を満 18 歳以上としていること、日本国籍を有しない住民にも一定の条件のもとで委員に応募する資格を拡大していることである。

一方、自治体の町長、議員をはじめ、常勤の公務員、その他公職にある者や公職に立候補を予定する者は除外される。

この趣旨は、政治や行政に通常関与していない住民層に議論の機会を創出させようとするものと見られる。

（２）委員構成への配慮

住民間の議論を促進させる点で、特筆すべきは、満 40 歳未満の者の選出枠を最優先に保障していることである。また、男性と女性の委員数を半数ずつに近づけようとする手法を

採用していることも重要である。

日野郡は、地域の状況が厳しい中で地域課題が増え、複雑化している事情がある。住民の代表者である県議会議員は人口比で定数が定められるため、同郡選出議員数は 2 名（郡民会議設置当時。平成 18 年に 1 名に減員。）であった。従来のチャンネルでは、民意の集約に限界が生じるおそれも十分に考えられた。

こうした中で、この郡民会議では地域の住民構成に即した委員構成を実現することにより、地域を包括した多様な意見の提案を促してこれを集約・反映しようとしたものと理解することができる。

（３）代表機関の権限を侵害しないこと

郡民会議は、所掌事務にあるとおり、知事に意見を述べる立場のものである。最終決定については、知事と議会という住民の代表機関によって実施されることを明確にしている。

これは、設立時の議論において、知事からこの会議が自治体の意思決定を行うものではなく審議会に近い位置づけであると表明していることからわかる⁵。

4 会議の経過

郡民会議は平成 14 年の設置後、第 1 期から第 4 期まで足かけ 9 年にわたり活動を行った。その状況等については以下のとおりである。

- ・第 1 期 平成 14 年 10 月から平成 16 年 12 月まで
委員数：30 名（旧溝口町委員含む）
本会議：10 回、分科会：8 回
（視察：1 回、郡内 4 町長との意見交換会：1 回）
提出意見：270 件、提言：7 件
- ・第 2 期 平成 17 年 1 月から平成 18 年 7 月まで
委員数：24 名
本会議：7 回
（視察：1 回）
提出意見：65 件
- ・第 3 期 平成 18 年 7 月から平成 20 年 7 月まで
委員数：24 名
本会議：9 回 運営委員会：13 回
（視察：1 回、委員学習会：4 回、日野高校との意見交換会：1 回）
提出意見：34 件

⁵ 平成 14 年 2 月鳥取県議会における小玉議員の一般質問に対する片山知事答弁（平成 14 年 3 月 15 日）

- ・第４期 平成 20 年 7 月から平成 22 年 7 月まで
委員数：21 名（任期終了時は 18 名）
本会議：8 回 運営委員会：15 回、委員活動報告会：1 回
提出意見：122 件

5 郡民会議の成果

（１）県政への意見反映

郡民会議の所掌事項である県政運営への総合的な指針の提示、郡内の県の施策事業に対する調査審議について具体的な成果として結実したものは次のとおりである。

- ・郡内の河川の伐開除去作業を支援する地域が育む河川環境保全事業を提案し事業化。全県へ拡大し、さらにボランティア団体の活動支援に事業拡充。
- ・県立公園、国立公園について自然公園の振興・整備を一体的に推進する体制を整えていく組織の要望を提出。担当の一元化につながる。
- ・夜間の小児の急な病気等の保護者からの相談を受け、助言を行うとともに、小児救急対応医療機関を紹介する小児救急電話相談事業を提案し事業化。
- ・郡内の自然や農山村の食や文化をいかしたツーリズム推進を提案。日野地域情報発信強化事業として実施。

（２）郡内自治体への効果

また、郡民会議の意見や提案を踏まえ、地元 3 町の自治体運営において改善が図られたものは次のとおりである。

- ・郡民会議設置後、郡内 3 町において順次まちづくり協議会が設立され、広聴機能が充実・強化。
- ・郡民会議での意見等を踏まえ、地域づくり、産業振興に取り組む日野地区中山間地域振興協議会を設立。
- ・日野郡の地域の行政課題に総合的に対応するために県と 3 町との事務の共同処理を行う法定協議会である日野地区連携・共同協議会を設置。

（３）住民への効果

郡民会議の事務局であった県日野総合事務所へのヒアリングによると、概ね次のことが指摘された。

- ・郡内各町におけるまちづくりへの関心が高まり、第 4 期の委員から 3 名が町会議員へ当選。郡民会議の委員を務めることをきっかけに自ら直に自治体運営に参画しようとする動きが出ていること。
- ・議員への転身は考えなくとも、委員等が中心となり地元の町や地域において自主的な

まちづくり活動の発足を検討する動きが出ていること。

以上の成果から確認できることとして、日野郡のような人口の少ない地域においても、地域課題について一定の考えを持つ住民が存在していることである。住民の意見や提案を引き出す機会を設定すれば、地域づくりに有用な提案等が得られる可能性があることが指摘できる。

さらに、委員となった住民自身が町議会議員に転出することや、地元地域で自主的に活動を行う意識の醸成につながったことである。自治体運営への正式な参加の志向がある一方、住民自身が地域社会に貢献するという意識も表出する機会となった。責任ある住民として公共の担い手となる人材の発掘等の効果が少しずつではあるが現れてきたことが、注目できる。

（４）地域性への着目

日野郡という県内でもっとも厳しい条件におかれている地域に専属する課題を幅広く調査審議する、県政のうち特定の地域に限定した形式で設置されている。

知事の説明によれば、地方分権が進む中で、総合的な住民サービスは基礎自治体が担うことが原則であることに間違いはない。ただし、日野郡のような過疎化や高齢化が進む中で、人口が減少し、単独の自治体で地域課題に対応した十分な機能が果たせなくなるおそれも予想されるとして、広域自治体である県の役割があるとしている⁶。より現地、現場での地域性を重視し、県の郡単位での広域機能に注目した点として重視すべき視点である。

6 郡民会議が示した課題

（１）委員の選任に係る課題

郡民会議の委員の選考方法は、既述のとおりであるが、各期の改選を行う中で、２期以上を務める選出委員が回を追うごとに増加したことが指摘できる。

第２期以降の委員のうち２期以上選出の委員の状況は次のとおりである。

- ・第２期 委員 24 名中 ２期以上の委員 4 名
- ・第３期 委員 24 名中 ２期以上の委員 9 名（うち 3 期 3 名）
- ・第４期 委員 21 名中 ２期以上の委員 13 名（うち 3 期 6 名 ４期 1 名）

この点に関しては、委員からの感想において郡民会議の議論に一種の停滞感が生じていたことが指摘されている。具体的には、期を重ねるごとに委員の出席が少なくなっていることや議論が不消化に終わっていること等が述べられている⁷。

⁶ 平成 14 年 2 月鳥取県議会における石黒議員の一般質問に対する片山知事答弁（平成 14 年 3 月 12 日）

⁷ 第 4 期第 8 回日野郡民行政参画推進会議会議録
(<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=147557>)

また、郡民会議の委員は、制度上 10 名の推薦者を得て公募に応じるものであるから、一定の代表的な機能も持ち合わせている。推薦者の構成によっては、その委員は各種団体等の代表的な性格を帯びる可能性がある。それにより、地域の包括的な意見を述べる立場というより、団体の要望等を代弁することにつながるおそれも考えられる。

最終的に、第 4 期の委員選出に当たっては応募者数が定数を割るという状況も生まれ、年齢や性別に配慮した選出方法の規定が生かされない事態も生じた。

（２）住民への浸透度

次に、郡民会議の会議や活動が、他の住民にどのように浸透していたのかを検討したい。

郡民会議第 4 期の半ばごろに、日野総合事務所が、事務所独自の広報紙である「日野総合事務所だより」に添付する形で往復はがきによる郡民会議に関するアンケートを行って、いる。その結果から見ることにする。

まず、アンケートの回収率であるが、対象の日野郡 5,090 世帯のうち、回答は 111 世帯であり、2.2 パーセントにとどまった。住民の関心が低いことが表れているともいえる。

主な意見として、地域の課題に関する議論が少なく個人の主張が目立つといった郡民会議の必要性に関するものや、委員が固定化しており若い世代の意見を入れるべきといった委員の選任等に関するものが見られる。

また、意見・提案に対して具体的な実行が必要、議論だけで具体的なことが見えないといった対応の面での指摘もある。

これに関連して、日野郡内で住民 2 名に郡民会議の存在について直接声を聞いたところ、1 名の男性は、「郡民会議が開催されていることは知っている。3 町の代表が選ばれているものであるから（会議には参加していない）。」と述べた。もう 1 名の女性は、「開催されていることは知っている。私にはそんなところへ行く時間もなく、仕事に追われているので（会議自体にはあまり関心がない）。」とのことであった⁸。

こうした声からも、郡民会議が、他の住民にとってはどちらかといえば次元が異なる場所であり、今一つ身近な存在になりきれていなかったことが伺える。

7 結びに

結びに今回の総括を示し、今後の検討への視点としたい。

広域自治体である県にとってはその事務事業の性格上、住民との距離が生じやすいことが大きな課題である。

住民参加は自治体の規模との関係から限界・弱点があり、人口規模の大きい都道府県の場合には、基礎自治体で展開可能な決定過程への参加は不可能であるという指摘もある⁹。

⁸ 平成 23 年 8 月 30 日午前、日野郡日野町内の国道 180 号沿いの民家で聴取

⁹ 佐藤竺（1999）「分権社会・成熟社会の市民参加」都市問題第 90 巻第 2 号

こうした中で、この郡民会議は、県域の中に一定のまとまりや歴史・文化的な背景を持ち公共的な課題を共有する地域に着目し、これを基本の単位として県民の意見を汲み取る組織を立ち上げたものである。現在は廃止に至ったが、県政はもとより、郡内の住民さらに基礎自治体に相当の好影響を与えたことは評価できる。さらに二元代表の一翼を担う議会にも大きな刺激となり、議会活動の強化につながったことも挙げられる¹⁰。

一方、郡民会議の委員の固定化等、住民の生の意見を常に反映していくための課題が明らかとなったことも重要な留意点として押さえることができる。

都道府県の住民参加のあり方を検討していく上で、貴重なモデルケースとなるものである。

(参 考)

鳥取県日野郡民行政参画推進会議条例¹¹

(設置)

第 1 条 日野郡における諸課題に関する住民の意見を県政に反映させ、もって同郡の地域の発展と住民福祉の向上に資するため、鳥取県日野郡民行政参画推進会議を置く。

(所掌事務)

第 2 条 鳥取県日野郡民行政参画推進会議は、次に掲げる事項を所掌する。

- (1) 日野郡内における総合的かつ計画的な県政の運営を図るための指針について調査審議し、知事に意見を述べること。
- (2) 日野郡内で実施される県の事業について調査審議し、知事に意見を述べること。
- (3) その他日野郡内における県政の運営に係る諸課題について調査審議し、知事に意見を述べること。

(組織)

第 3 条 鳥取県日野郡民行政参画推進会議は、委員 24 人以内で組織する。

(委員)

第 4 条 委員は、応募資格者のうち 10 人以上の者の推薦を得て公募に応募した者（以下「応募者」という。）から、次の各号の規定を順次適用して選出された者を、知事が任命する。

- (1) 公募の開始の日において年齢満 40 年未満の応募者から、男性及び女性それぞれ 3 人を、抽選により選出する。ただし、当該応募者のうち男性又は女性の人数が 2 人以下である場合は、当該 2 人以下である男性又は女性（以下この号において「少数者」という。）を選出するとともに、年齢満 40 年未満の少数者以外の応募者から、6 人から少数者の人数を減じた人数の者を、抽選により選出する。

¹⁰ 「デスクの目 日野郡民行政参画推進会議廃止 議会の役割もう一度問い直そう」『日本海新聞』朝刊（平成 22 年 5 月 31 日）

¹¹ 条例関係資料は鳥取県日野総合事務所提供による

- (2) 前号の規定により選出された者以外の応募者から、次の表の左欄に掲げる区分に応じ、同表の右欄に定める人数の者を、抽選により選出する。ただし、同表の左欄に掲げる区分ごとの男性又は女性の人数が同表の右欄に定める人数(当該人数が2つある場合には、いずれか少ない人数。以下この号において同じ。)に満たない場合は、当該人数に満たない男性又は女性(以下この号において「少数者」という。)を選出するとともに、少数者と同性の少数者以外の応募者(前号の規定により選出された者を除く。)から、同表の右欄に定める人数から少数者の人数を減じた人数の者を、抽選により選出する。

区分	人数		
	男性	女性	計
日南町の住民基本台帳に記録され、又は外国人登録法(昭和27年法律第125号)第4条第1項の外国人登録原票に記載された居住地(以下「居住地」という。)が日南町である者	4人	4人	8人
日野町の住民基本台帳に記録され、又は居住地が日野町である者	2人又は 3人	2人又は 3人	5人
江府町の住民基本台帳に記録され、又は居住地が江府町である者	2人又は 3人	2人又は 3人	5人

- (3) 前2号の規定により選出された者以外の応募者から、24人から前2号の規定により選出された者の人数を減じた人数の者を、抽選により選出する。

2 この条例に定めるもののほか、前項の規定による委員の公募及び抽選に関し必要な事項は、規則で定める。

3 委員の任期は、2年とする。

4 委員は、再任されることができる。

5 知事は、委員が次の各号のいずれかに該当するときは、その委員を解任することができる。

(1) 心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認められるとき。

(2) 委員たるに適しない非行があると認められるとき。

(応募資格者)

第5条 前条第1項の応募資格者とは、次条各号に掲げる者のいずれかに該当する者のうち、次に掲げる者以外の者をいう。

(1) 就任について公選又は議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職に属する地方公務員

(2) 常勤の地方公務員及び国家公務員(臨時的に任用される者を除く。)

(3) 公職(公職選挙法(昭和25年法律第100号)第3条に規定する公職をいう。以下この号において同じ。)の候補者又は公職にある者

(推薦をできる者)

第 6 条 第 4 条第 1 項に規定する推薦をできる者は、公募の開始の日において次の各号に掲げる者のいずれかに該当する者とする。

- (1) 年齢満 18 年以上の日本国民で日南町、日野町又は江府町の住民基本台帳に記録されているもの
- (2) 次に掲げる年齢満 18 年以上の外国人で居住地が日南町、日野町又は江府町であるもの
ア 出入国管理及び難民認定法（昭和 26 年政令第 319 号）別表第 2 の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者
イ 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成 3 年法律第 71 号）に定める特別永住者
ウ 出入国管理及び難民認定法による在留資格をもって 3 年以上在留する者（ア及びイに掲げる者を除く。）

（失職）

第 7 条 委員は、第 5 条各号に掲げる者のいずれかに該当するに至ったとき、又は前条各号に掲げる者のいずれにも該当しなくなったときは、その職を失う。

（会長）

第 8 条 鳥取県日野郡民行政参画推進会議に会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 会長は、会務を総理し、鳥取県日野郡民行政参画推進会議を代表する。

3 会長に事故あるとき、又は会長が欠けたときは、あらかじめ会長が指名する委員がその職務を代理する。

（会議）

第 9 条 鳥取県日野郡民行政参画推進会議の会議は、知事が招集し、会長が議長となる。

2 知事は、委員総数の 3 分の 1 以上の数の委員から招集の請求があるときは、会議を招集しなければならない。

3 鳥取県日野郡民行政参画推進会議は、委員の半数以上が出席しなければ会議を開くことができない。

4 鳥取県日野郡民行政参画推進会議は、その調査審議のため必要があると認めるときは、関係者又は参考人の出席を求め、その意見を聴くことができる。

（意見の取扱い）

第 10 条 鳥取県日野郡民行政参画推進会議は、委員が会議で述べた意見をすべて知事に提出するものとする。

2 知事は、鳥取県日野郡民行政参画推進会議から提出された意見を精査した上で、これを尊重し、日野郡の地域の発展と住民福祉の向上のため、県政に反映させるものとする。

（庶務）

第 11 条 鳥取県日野郡民行政参画推進会議の庶務は、鳥取県日野総合事務所において処理する。

（雑則）

第12条 この条例に定めるもののほか、鳥取県日野郡民行政参画推進会議の運営に関し必要な事項は、鳥取県日野郡民行政参画推進会議が定める。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(委員の任期の特例)

2 平成14年10月9日に任命された委員の任期は、第4条第3項の規定にかかわらず、平成16年12月31日までとする。

(この条例の失効)

3 この条例は、平成22年7月8日限り、その効力を失う。

附 則 (平成16年条例第45号) 抄

(施行期日)

1 この条例は、平成16年11月1日から施行する。ただし、第1条(同条中附則第2項を加える改正(以下この項及び次項において「追加改正」という。)を除く。)、第2条、第4条、第6条、第8条、第11条、第17条、第18条、第20条、第32条及び第35条の改正並びに附則第5項及び第6項の規定は平成17年1月1日から、第1条(追加改正に限る。)の改正及び附則第2項の規定は公布の日から施行する。

(鳥取県日野郡民行政参画推進会議条例の一部改正に伴う経過措置)

2 第1条の規定による改正後の鳥取県日野郡民行政参画推進会議条例(以下この項において「新条例」という。)附則第2項の規定により平成16年12月31日までの任期とされた委員に係る同条の規定による改正前の鳥取県日野郡民行政参画推進会議条例第4条第3項の規定による任期の終期の翌日から第1条(追加改正に限る。)の施行の日までの期間は、新条例附則第2項に規定する委員の任期に含まれるものとみなす。

附 則 (平成18年条例第14号)

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(委員の任期の特例)

2 この条例の施行の際現に任命されている委員の任期は、改正後の鳥取県日野郡民行政参画推進会議条例第4条第3項の規定にかかわらず、平成18年7月8日までとする。

附 則 (平成22年条例第37号)

この条例は、公布の日から施行する。