

人口・財政収縮時代の集落自治
—福井県若狭町鳥羽地区の事例—

五百旗頭 薫¹

2019年4月10日

ISS Discussion Paper Series, J-225

¹ 東京大学 大学院法学政治学研究科 教授（日本政治外交史）

1. 集落調査の背景と風景

少子高齢化と財政の悪化とは地域社会に大きな影響を及ぼしている。これにどう対応すべきかの参考に供するため、2011年から2018年にかけて、福井県若狭町（旧上中町）鳥羽地区の全13集落に対し聞き取り調査を行った。本稿はその成果報告である。

なぜ集落レベルからの検討が必要であるか。

第一に、集落からの陳情を、なるべく不満を招かずに選別・淘汰するという課題を達成しなければ、県や町村の財政負担を軽減することは難しいからである。

第二に、社会通念の変化や家計の要請、そして人口減少と人手不足とにより、この一世紀ほどの間、冠婚葬祭の簡素化が課題として意識されている。誰かが抜け駆けで手厚くすれば、他もそれに倣ってしまうため、簡素化の徹底には広域の決定とあわせて、集落レベルのコンセンサスが不可欠である。

第三に、今述べたことと矛盾するようであるが、地域の魅力を確保するためには、伝統的な祭や斬新なイベントといった、ソフト面の活動の充実が課題となっている。その背景には、ハード面のインフラ整備に割く予算が乏しくなったことと、インフラ整備が一通り終わったことの両方がある。ソフト面の活動の単位となるのも、しばしば集落である。

以上を踏まえれば、集落を焦点とした、地域社会の紐帯の緩和と強化の両方が必要である。日本の集落がこれに応えられるか否かについては、楽観的な材料も悲観的な材料もある。楽観的な材料とは、集落が室町時代からのムラに淵源し、あなどれない親睦と経験の蓄積があるということである。悲観的な材料とは、明治以来繰り返された合併により、この蓄積が動揺と再編を強いられてきたということである。

なぜ鳥羽地区を調査対象としたか。

旧上中町（1954～2005年、現若狭町）は農業以外の産業に乏しく、かつ東西に原子力発電所の立地自治体を控え（東側に美浜町と敦賀市、西側に高浜町と大飯町（現おおい町））、雇用と人口が流出する危機にさらされてきた。過疎化に対処してきたベテランであり、かつ準立地自治体として試行錯誤する余裕は与えられた。

さらに、以下で説明するように、自治体と集落の間に、明治の大合併で成立した村（例えば鳥羽村（1889～1954年）＝現鳥羽地区）を単位とした政治体を創設することで、上記の三課題に対応する工夫を重ねてきた。

鳥羽地区で中心的な大鳥羽集落を繰り返し訪問した後、それ以外の各集落について、原則として①シニア層、②40歳前後の集落活動の実働部隊といえる人々、③女性、からそれぞれ話を聞くように努めた。

ご協力下さった福井県庁、若狭町役場及び地元の皆様に深く感謝する。また、この問題に

関心と知識を得たのは、東京大学社会科学研究所（社研）の希望学福井調査のおかげである。その学恩は大きい。

一番の苦勞の素は、聞き取り対象者が、ご自分たちを聞き取りに値すると思っていられやらないことであった。なぜ聞き取りをしたいか多くの方がお尋ねになり、説明しても納得されなかった。それでもお願いすると承知して下さったが、少しでも私の参考となる情報が出せるようにと、なるべく大人数で迎えようとして下さった。私は上記の①と②と③に属する方々の異なる意見や利害を知りたかったので、聞き取りを別個に行うことを希望したが、合同で、という現地の意向に押し切られることもあった。①②③のメンバーに重なりがあるというもっともな理由から、③に属する方が①にも参加されることがあり、あるいは①の会に世話役として②の方が参加されることもあった。一回2～3時間、集落公民館の集会室で10名前後の方々に取材する、というのが取材の標準的な形式となった。

福井県で調査を始めて以来、録音して良いか、とお尋ねすれば、ほぼ断られたことはない。だが、録音しなければもっとお話し下さったのではないか、と思う場合もあった。そこで集落調査では、少しでも緊張されないように、録音を遠慮した。相手の顔を見て話しながら、ブラインドタッチで記録を取るしかなかった。

集落の公民館にうかがうのは大体、夜であった。机を出さない場合もあり、あぐらの上にラップトップを置いて取材したが、意外によかった。手の空いた方から公民館にあらわれ、後でいらした方は一座を見渡して好みの場所に座布団を落とし、座る。その様子や配置を見逃してはいけなかった。

聞き取りは自己紹介から始まり、どんなに人数が多くても、お出でになり次第、お名前と短いライフヒストリーをお話し頂いた。この要請にも当惑のうめきが発せられることがあったが、それでもお話し下さるのを、必死にパソコンと頭に叩き込む。

いざ聞き取りが始まると、譲り合って埒らないということは決してなく、語り部やオピニオンリーダーが頭角をあらわして説明の中心となる。集落活動に中心的な役割を果たした、と承認された方である。周りが相槌を打ち、和気藹々と進む。これで集落のあらましが分かるといえるし、公定的・標準的な解釈は与えられたといえる。

ずっと聞いているだけの人がいないよう努めたが、当初それは、お出で頂いた方へのエチケットとしてであった。自己紹介や会話の中から糸口を探し、口数の少ない方に水を向ける。時には、少し違う視点からの経緯説明や問題意識が飛び出す。そちらで話の花が咲くこともあった。最後には、集落の前途についての所感をお一人お一人にお話し頂く。

頭上で大蛇がのたうつように、全員に主導権が一通り巡れば、集落の多面的な様相を把握できたような実感を得られた。やがて、この実感を得るまでは会を閉じないようになった。

平日であれば、お仕事を終えられてからお集まり頂き、終了が夜更けということもあった。

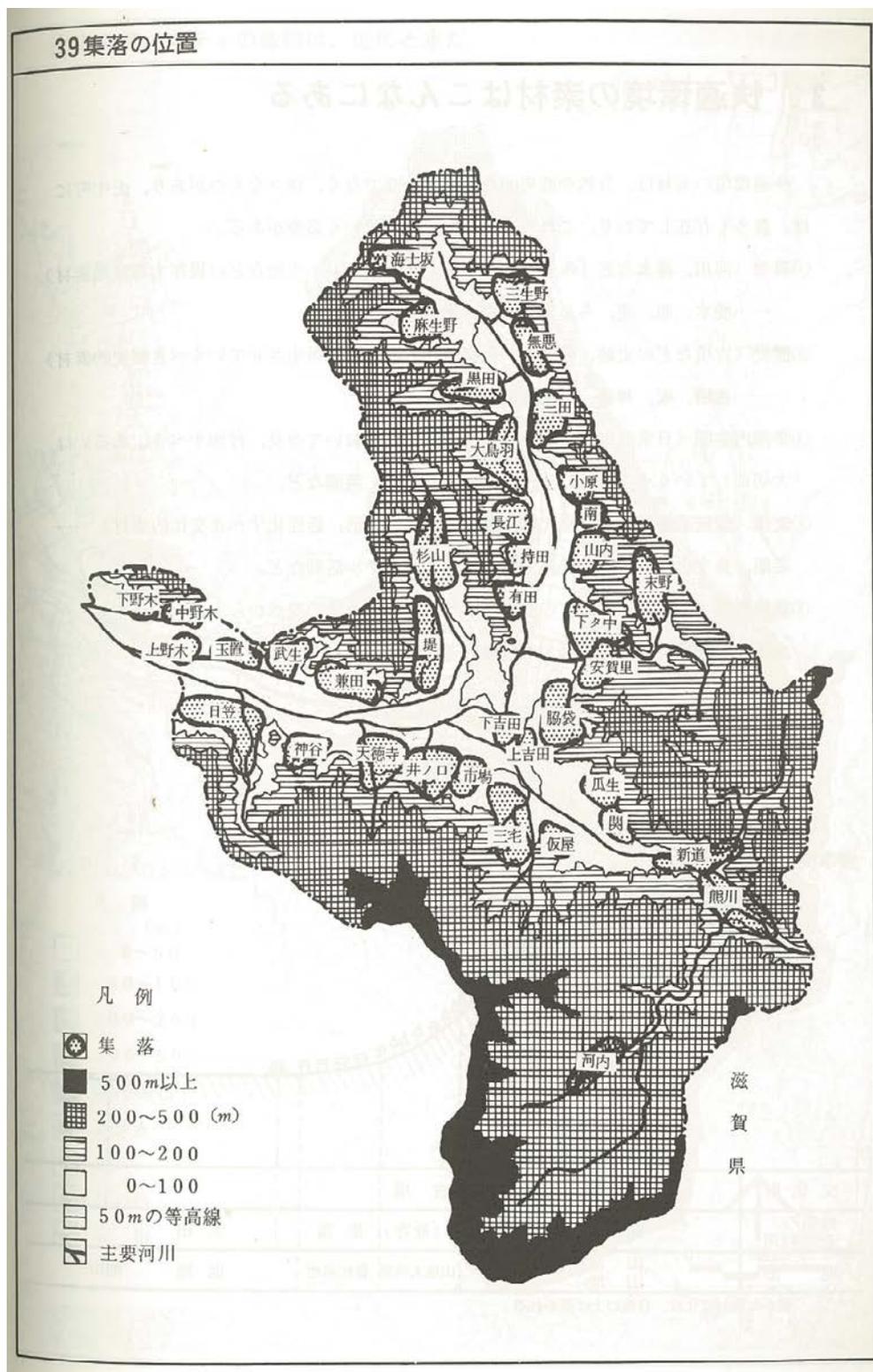
お付き合い下さった方々には頭が上がらない。

本稿の末尾に、脈の政治といったことを議論している。それは成功した聞き取り調査の時に得た脈動のような印象が、着想の元になっていると思う。

さらに、同様の集落自治を実践している宮崎県綾町（あやちょう）の事例について、2018年3月12日・13日に聞き取り調査を行い、若狭町の事例と比較することができた。綾町の調査は、各テーマに精通したお一人の方からお話をうかがうというのがほとんどであった。綾町役場及び同町の上畑自治公民館の関係者に感謝する。

綾町へのご縁は、東京大学が学生を地域社会に派遣し、現地の課題に取り組みさせるというフィールドスタディ型政策協働プログラムの2017年度活動に私が教員として参加し、宮崎県を担当した学生たちと意見交換をするようになったのがきっかけであった。この学生たち、及び宮崎県庁の担当者に感謝する。また、このプログラムに誘ってくださった社研の同僚には、重ねて謝意を述べなければならない。

ては独立している。朝霧も調査対象であることから、本稿では「区」ではなく「集落」という言葉を用いる。



なお、2019年2月28日現在の各集落の人口及び世帯数は下記の通りである。

	男	女	計	世帯
大鳥羽	133	120	253	80
上黒田	49	50	99	27
麻生野	74	74	148	38
海士坂	71	77	148	42
三生野	64	55	119	32
無悪	57	66	123	40
三田	70	68	138	40
小原	53	62	115	27
南	48	46	94	26
山内	74	89	163	44
持田	31	37	68	23
長江	63	61	124	34
朝霧	87	87	174	51

若狭町の集落自治は、福井県政において注目されている。その実情は旧上中町モデルであり、鳥羽地区モデルである。より狭くは、大鳥羽モデルである。現在の町長、森下裕が大鳥羽集落の出身であり、同集落の自治の構築に携わった経歴がある。

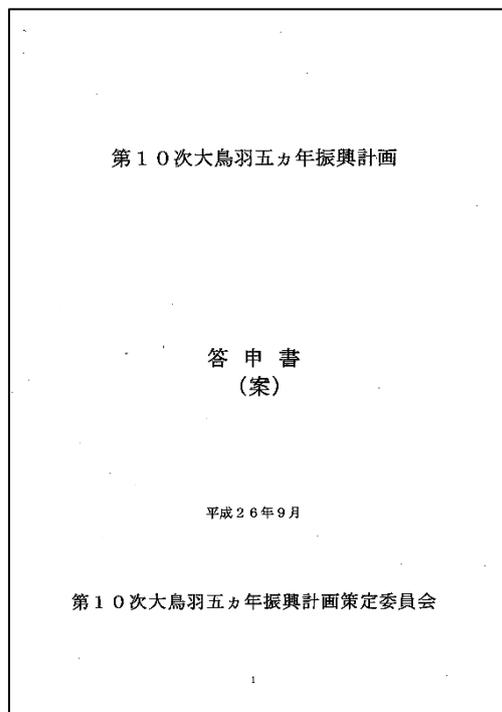
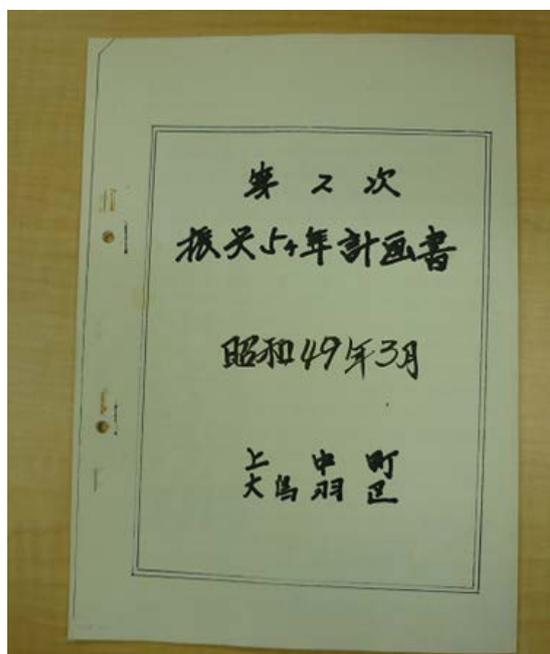
大鳥羽集落の自治のポイントは、下記の5点に概括できよう。

第一に、集落財政の予算化である。それまでは区長が立て替えていた支出を合算し、各世帯から徴収していたのを、あらかじめ予算を立てるようにした。財政を透明化し、かつ事前に住民が財政方針に意見を述べる機会を創った。高額を立て替えておけるような裕福な「門閥」でなくとも区長になれるようにするという意味で、民主化の布石ともなった。

第二に、振興五ヵ年計画の策定である。既に第10次まで策定されている。計画に基づき、必要とみなされた工事等の予算ないしそのうちの地元負担分の積み立てを行う。したがって、事前に真剣な話し合いが行われるし、決まった計画の実効性は高くなる。これによって営々とインフラ整備を行ってきた。

第三に、自主学級の創設である。これは年代ごとに夫婦単位で編成する。年をとると、上の自主学級に移る。振興五ヵ年計画の策定に際しては、各自主学級に計画案を諮問する。自主学級は同世代の夫婦の集まりであるから、女性も意見が言いやすい。区政の多くは台所に

直結するものであり、女性の意見を反映させることが重要であり、かつ困難であった。住民、特に女性の区政参加をうながし、かつ区の決定を各家庭の実情に見合ったものにするというのが、自主学級の狙いである。



第四に、町・集落の計画の同期化である。町が長期計画を策定する前のタイミングで、振興五ヵ年計画を完成させる。集落の計画を参考に、町の計画ができるという順序を成立させていた。

第五に、地区公民館を地域の議会にしている。地区公民館に区長が集まり、各集落の陳情を、その重要性・普遍性に応じて、地区としての陳情にするか、集落としての陳情にするか分類する。前者の地区要望を町は重視し、年に一回、夏から秋にかけて、町長・各課長が列席する会議を役場で開き、地区要望への回答を提示して協議する。町が最終的に予算をつけるのは地区要望のさらに一部であるが、地域全体の納得感は大きくなる。

このような仕組みは、1960年代から大鳥羽出身で職員の宇田保（後に町長）が中心となり、新生活運動として推進・構築したものである。社会教育のため県から派遣された吉田秀尾という女性が、集落を熱心に説いて回った。この運動の背景には、上中町に米作以外の産業がない、という経済的苦境があった。原子力発電所を誘致する計画すらあったが、海岸を持たない町であり、実現しなかった。

吉田の伝道は現地のシニアの中で伝説となっている一方で、地域の実情を踏まえたものではなかったという批判も少数ながらある。それでも宇田の構想は大鳥羽で実施され、鳥羽

地区全体、やがて上中町全体に適用された。平成の大合併で、上中町は三方町と合併して現若狭町となった。その第二代町長が前述の森下裕であり、旧三方町を含む全町域に上記のモデルを波及させる政策をとっている。地区公民館において、館長を補佐して実務にあたるのは主事であり、育児を終えた女性が就くことが多い。森下町政は、上中の主事を三方の主事に、三方の主事を上中の主事に入れ替える、といった思い切った手段も用いてモデルの定着を進めてきた。

もともと、人口減少・少子高齢化を意識して、上中モデルに手直しは加えている。例えば、地区公民館は各集落の区長の議会であるにとどまらず、分科会ごとに人手のある集落からより若い層を集めるようにしている。ソフト面に重点を移す場合、必要なのはお金より人手なのであろう。かつこの人手には、危機的な集落を支えるためのタスクフォースとしての役割が期待されている。それがどの程度成功しつつあるかは今後も観察を続けなければならないが、大鳥羽集落をモデルに若狭町全体が改造されようとしていることは間違いない。

ところが、モデルは往々にして気休めに終わる。適用する地域によって文脈が異なるためである。そもそも上中町も鳥羽地区も個性の異なる集落から成っており、だからこそ全町公園化構想も出てきたはずである。

ならば、鳥羽地区の中で、大鳥羽以外の集落は大鳥羽と異なることをしてきたのではないか。よく見ると、大鳥羽のやり方と全く同じではなく、おかれた環境に応じて変更したり、合理的に手を抜いたりしてきたのではないか。それを調べることで、束としてのモデルができ、適用可能性が広がるのではないか。鳥羽地区の各集落が、どう大鳥羽集落の裏をかいいたか、私の調査の後半は、この意味での鳥羽地区の裏面史を発掘する旅であった。

3. モデルの普及

もちろん、大鳥羽と共通性の大きい集落も少なからずある。以下ではそのような集落を紹介するとともに、大鳥羽との微妙な違いにも着眼することで、東としてのモデルをどう展開できるか模索したい。

三田

三田には、大鳥羽以上に新生活運動の本流という意識がある。自主学級は、三田の親子学級から始まったと三田では教わった。賭博が流行っていたのを、淳朴会館（Club というハイカラな名前がついていた）で夜学をするようになった。三田には、冠句の全国組織の長と事務局長（岡本嘉樹）もいる。集落財政の予算化も、1974年という早い時期から始めている。

公民館も1981年にできた。アンケートを取り、自主学級で意見を出し合うところから立案した。その結果、地区で初の木造の公民館となり、集落の自慢となっている。

団結力が強く、女性のもこもこ会が毎年、集落のイベント（涅槃会）で力の入った出し物をして評判になっている。地区の女性の会にも人を出している。会長を出した年には、補佐も出した。これは他の集落と比べれば、かなり珍しい、積極的な協力である。

小原

小原は大鳥羽から多くを摂取した。予算も積み立ても自主学級も大鳥羽から導入した。「小原はどこでも家族みんなが言いたいことをいう。自主学級態勢のおかげ」と回想するシニアがいる。集落の集会在世帯主中心であるのに対し、年に二回開催する自主学級総会には何十名も来るといふ。

だが組織が確立しているだけに、人口が減ると役員ポストを埋めるのが大変である。小原は例外的に集落独自の上水を持っているので水道部長もあり、負担が大きい。会計になると、その後、水道部長、副区長と続ける。かつてはそこで役員から解放される期間ができたが、今後は区長、産業部長、と続けて務めなければならなくなると危惧されている。

上黒田

大鳥羽モデルを最近になって受容した集落もある。つまり、今でも有効性はあるということである。

かつて上黒田は小さい集落であることの機動性を最大限に活かしていた。中心的なシニア、故山口栄は「大きい集落ほどもめる。小さいと、どうでもなる」と喝破していた。自主

学級は上から作れと言われて作ったが実際は機能させず、新生活運動の実感はなく、予算化もしなかった。山口栄のようなリーダーがたくみに町や企業と交渉して、得るものを得ていた。

だが人口減少の中、今の 50 代を中心に、行事の簡素化や役員の集約を進め、自主学級を根回しの場として有効活用している。

無悪

無悪も遅れて受容したケースである。自主学級の導入は遅かったが、一度導入されると、決定事項を浸透させるのに威力を発揮している。予算化も 1990 年によく実施した。その時まで、区長の他に総代がいたようであり、新生活運動以前の集落組織が根強く残っていたのかもしれない。気風も同様であり、男性のシニアはつるんでよく呑む。

注目すべきこととして、予算化する際に、総務部・事業部・企画部などといった事業部制を導入している。総務部・事業部については部長だけでなく次長も設けており、役職がまだ多い。すぐ役職に付き、その活動にかこつけて呑む、というスタイルがシニア世代の男性には残っているといえよう。

麻生野

最後に、麻生野と三生野を取り上げる。鳥羽地区では「麻生野の衆、三生野のお方」という敬意をこめた言い回しがあるが、たしかに二つの集落は堅実に運営されている。ただ、紳士的にはあるが、大鳥羽モデルに対して独自の変化を加味しているように見える。

麻生野は大鳥羽と同様、五年単位の総合開発計画を作り、町・県に提示して予算を取ってきた。三方と合併するまで地区の公民館に主事を輩出するなど、鳥羽地区全体への貢献も大きい。穏やかで頼まれると断れない気風があるという。土地が広いので、集落内の調整が容易、ということが、地区活動の余力を生んでいるのであろう。治めやすいためか、区政の機能分化をあまりしない。そのため、区長に会計・庶務全般の業務が集中している。

自主学級は大鳥羽と同様、年齢別である。但し、夫婦単位ではない。この自主学級側から、若いアイデアがよく出てくるという。夫婦単位であると女性が意見を言いやすいのだが、それがないかわりに、男女別であると気の合う同性の会話から企画が飛び出し、すぐに動き出すという意味での小回りがきくのもかもしれない。女性は女性の会に計画がおろされてきた時に意見がいえようになっている。

三生野

三生野は交通が不便であり、町道にアクセスするためには無悪を通るしかない。したがっ

て地価が安いので、私有地の提供を受けて道路を拡幅することが容易であった。何でもすんなり決まり、争いがない、と説明されている。麻生野と同様、対外的な働きかけが、対内的な調整よりも重要である。集落計画を五年ごとに作り、それが町の総合計画の参考になるといったように、大鳥羽モデルにスムーズに適応している。しかしそれは、内部で実施するための計画ではないという。

内部的に注力したのは、冠婚葬祭の簡素化である。祭が大きく減り、お参り程度となった。結婚式も簡素化された。法事も、土地改良事業が多忙であった時期に合同法事にかえた。だが土地改良事業が終わると、寺（曹洞宗）からの要望で個人法事に戻った。

自主学級で反論を受け、反論を克服しつつ確立した簡素化というよりは、ゆるいコンセンサスによってスムーズに実現した簡素化であり、だから揺り戻しも大きい、と解することができる。

自主学級は「よそみたいに上に入るのではなく、一緒に年をとっていく」ということで、大鳥羽のように加齢に応じて加入・退出するわけではなく、同じ集団の中で共に加齢していく。

自主学級に見られる修正

実は三田も、自主学級は同じメンバーで続けていく。他にも同様の事例が多い。これをグループと呼ぶならば、グループが集落の基本要素になったらどうなるか、という問いを立てることができる。大鳥羽モデルからの実質的な変更の一つの型として、これを以下で取り上げる。

4. グループ化

自主学級に対しては批判もある。

まず、自治活動に深く組み込まれている。区政の要となる単位であることは既に説明した。しかも女性の会や青年会、老人会などは一呼び名は集落によって異なるが一地区、町レベルにもあり、その支部として協力が求められることが多い。

また、年が上がるにしたがって、青年の自主学級に入れられ、後に中年、老年の自主学級に移動するとなると、移動元、移動先のメンバーとの人間関係も作用して、移動への不満や抵抗が発生する場合もある。

さらに、男女の好みや感性が違ふとしたら、夫婦により構成される自主学級では本当に意気投合するイベントを考案・実施しにくい可能性もある。今後、ソフト化路線で楽しみを見出していく場合に、それで良いかは検討を要する。

しかも、結婚するかどうか、または結婚や出産の年齢が、多様になってきており、自主学級を編成する際の標準的なライフサイクルが崩れてきている。

そこで出てくる一つの対策が、ここでグループ化と呼ぶものである。自主学級をやめて、もっと気楽なグループにするということである。同じメンバーのグループで年を取っていくので、区政の単位というよりは気の合う仲間である。男女別にグループを編成する場合もある。

そもそも「自主学級」という言葉と「グループ」という言葉は、人により、集落により使い方が違う。自主学級のことを「グループ」と呼んでいるところもある。しかし、違いを明確に認識しているところもある。「自主学級で意見を吸い上げて区、そして町に伝える。自主学級に町が負担をかけてくるから、皆、いやになる。グループとして残る」「自主学級はなくなってもグループは残っている。グループはみんな一緒に歳をとっていく」といった証言がある。

特に女性においては、グループ化の傾向は顕著である。集落内では活発に活動しつつ、地区や町からは見えないように、いわばアングラ化していく例も多い。地区や町の会議に出なければならなくなると、夜に家を空けなければならなくなるのが負担であるという。

例えば無悪では、地区の女性の会へ支部長を出さなくなり、上黒田もなないろ会と称して、アングラ化する。町の女性の会となると、さらに参加のハードルが高くなる。参加しているのは既に名前が出た大鳥羽、三田、麻生野、そしてパワーのある海士坂だけではないか。

南

南は、自主学級が選挙にまで動員されたという苦い記憶があり、グループに移行した。皆、

一緒に年をとっていく。男は男で呑みを楽しみ、集落公民館に酒を持ち寄り、自分たちで台所にてつまみを作り、片付け、女性に負担をかけずに安くあげる。ただし加齢すると夫婦一緒のグループになり、最後は男女ともに老人会に入る。

こうした南は、興味関心が一致したグループのエネルギーを、最大限に発揮する。敦賀から婿入りした人もピッチャーとして徹底的にまきこみ、地区最下位から四位に躍進する野球チームを作った。世代を超えた交流ができる。昔は長老が酒の勢いで若者を押さえつけたりしたが、今はそんな長老がいても周りの長老が抑え込んでしまうので、若者が意見を言いやすいという。

運営は柔軟であり、予算制に移行したのも 2004 年である。長男でも分家せずに外に出してしまう傾向に悩んでいる。これは誰かの証言で確認したわけではないが、グループの自由な離合に任せると、人を引き留める制度的な力が弱くなるのかもしれない。

朝霧

朝霧は大鳥羽から JR 小浜線をまたいですぐの団地である。大鳥羽に当初は入り、その協力を得ながら計画的に独立した。「自主学級を作れという話はなかった」そうで、地区の活動に参加する関係で自主学級長のみ置くよう独立時に言われたという。

続けて役員を務めることはなく、「今年どれかやると来年の選挙から外れる」。この仕組みにおいては、役員に就く年齢がすぐ下がってくる。特にそれを回避しようとはしておらず、むしろ同じ年齢で語らって立候補する。つまり役員組織そのものがグループのようになっており、なるほど役員間の話し合いは打てば響く観がある。団地のため、人口ピラミッドがアンバランスであり、全ての世代でこうした役員グループができるわけではないので、そこは不安定な点である。

持田

役員というよりは集落全体が一つのグループのように機能しているという意味では、持田が注目される。自主学級よりも集落全体の旅行や運動会を重視している。地区で一番小さい集落でありながら、野球、バレー、ゴルフで鳥羽地区を制覇したことがある。有名な幸せの黄色いハンカチ運動（独居老人の世帯が毎朝、家の前に黄色いハンカチを結び、これが無い時は様子を見に行く）も、区全体の集会で丁寧に説明したことで長続きしている。

自主学級長がイベントを考える中心であり、誰かが言い出して新しいことをやるということはないらしい。ボトムアップの推進力を調達していけるかは未知数である。また、全体の集まりで決まらないことは決められない。そうすると、「行事の簡素化は一人でも反対されると決まらない」という証言があるように、冠婚葬祭の簡素化の決定・定着が難しそうで

ある。また、区費の徴収においては、資産割がまだ残っている。

海士坂

グループ化した集落の規模が大きい場合、新しいアイデアや活力が次々と生み出されることがある。

海士坂は「自主学級」という言葉を使うのだが、実質はグループに分かれている。

グループは男女で分かれる。男が酒を飲み、女性は夫のいないところで悪口を言う。小学校への登校も男子・女子で別と聞く。

男性は、青年会での上下の交わりが極めて重要な紐帯となる。年を取ると、笑話会、一心会というふうなグループを作って巣立っていく。

女性は、一番下のグループに若いメンバーが入り、これが増えると分離する。下が脱走するような形式であるが、上の世代に「行きな」と言われて出るらしい。おおぞらからひまわりが分裂し、ひまわりからたんぽぽ、そこからコスモス、そこからオレンジといったように若い世代が新しいグループを作っていく。10人を超えると、分裂が近い。気の合った仲間で掃除やおしゃべりをするということが重視される。

こうしたグループは、イベントを楽しむうえでは有効であろう。現に、1979年頃、集落センターが竣工した時の出し物が、グループの発祥と聞く。例えばひまわりは、その時に舌切り雀をやった女性たちである。集落の集会では、仕事の関係で出られない男性がいるため、出席者の半分が女性であり、女性の意見が通りやすい。

その活力で、祭はなるべく残している。参加した子供たちは、思い出が多いので帰ってくる、という幸福なサイクルが機能しているという。「麻生野の衆、三生野のお方」に対して、「海士坂と山内は「もん」がつく。「もん」がつくところは大変、と言われる。しかし自分には居心地よかった」と外部出身の住民が述べている。

山内

ライヴァルの山内であるが、水害が頻繁で、所得格差が小さい運命共同体である。その基礎の上に自主学級がまずは良好に機能した。自主学級は夫婦一緒に、子供の年齢に沿って編成された。女性主導での虚礼廃止などで、発言力を発揮した。

女性の中心的なメンバーの一人が、吉田秀尾のスピーチを明瞭に記憶していた。新生活運動の意義を説き、これからは夫婦が一緒にお風呂に入り、一緒に遊びにでるのだと語るのを聞いて、目頭が熱くなったという。

出稼ぎが必要であったため、大工など手に職のある人が多く、公民館も墓地公園も住民を活用してスムーズにできた。墓地公園は1986年頃、つまり大鳥羽より早くにできた。

但し、自主学級は早くにやめてしまった。「自主」の意味に忠実に、やりたいときはやっていたが、やらされているという印象が出てきたところで、区長の発議でやめたらしい。館の前のイルミネーションや、かぶらを栽培する会など、やりたいことは自主的に行っている。人数の多い年代、25歳あたり（2018年現在）が動き出すと、他の世代が追随する。しかし強制・惰性の要素が出てくるとすぐやめる。若い世代の主導権の背景には、奉賛会や自営消防団が、若手が意見を言う場として機能しているということもあるらしい。

海士坂とは基本的な発想が近いように思われるので、仲良く競い合って欲しいものである。

5. 部門化

区役員の負担が大きく、かつ女性の参加が弱い、という問題に対して、ここで部門化と呼ぶ政策が一つの処方箋となる。

イベント関係は集落の公民館に下ろし、区役員の負担を減らす。しかも公民館の役員であれば、一つの世帯から複数出してもらうことができる。区の正式な役員について、世帯から複数出すものではない、という通念があるのを迂回できるのである。特に、公民館の役員であると抵抗なく女性になってもらうことができる。こうして人手不足はある程度、解消できる。

以上のように、部門化とは、公式の区役員とは別のところに独立部門を作るという考えである。

これは集落間のいわば外交に深く影響することも留意しておきたい。より大きな集落が、人口の少ない集落の主権（区政）を尊重しつつ、例えば行事部門で助ける、ということもできるからである。

長江

長江はこの部門化を行っている。区役員の負担を減らすために集落センター（公民館）の役員を増やし、行事はそこで行う。センターの長は区長とは別で、公民館長という名前である。持田も小原も、少なくともある時期、長江を参考に組織を変えようとした形跡がある。女性もセンター役員にはなるので、その力を活用できる。

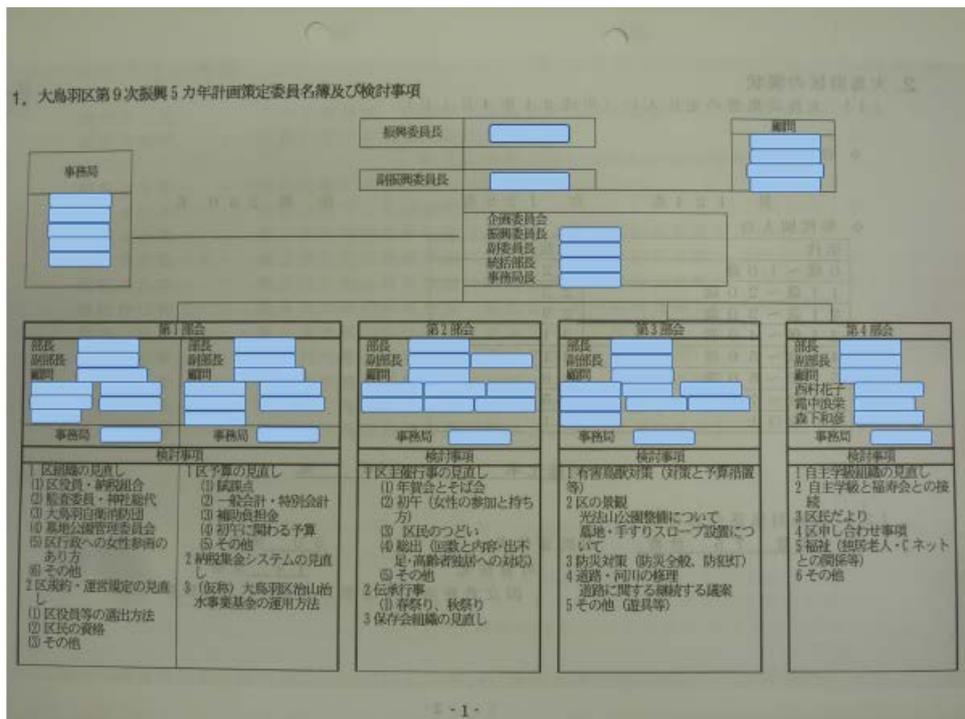
先に触れた、隣の持田の人口が少ないので、小学校から帰る時も長江の子供たちと帰ってくる。行きは持田だけで良いが、帰りは学年によって下校時間が異なるためである。さらに、長江の子供たちにはセンターでのお泊り会という行事があるが、ここに持田の子供たちが入れてもらっている。こうした行事の予算は、長江が決めている。

経験と構想

この部門化には、今後普及する可能性があるのだろうか。

大鳥羽の運動会に朝霧が参加しているように、集落を超えた行事という例はかねてから存在している。部門化することでより円滑になる可能性がある。

そもそも大鳥羽モデルの中に部門化の発想が含まれている。振興計画は、振興委員会が策定する。振興委員会は区の役員とは別に編制され、内部は部会に分かれている。全ての世帯の代表が原則としていずれかの部会に属しているが、これに加え、起草やロジに重要な役割を果たす事務局には、世帯を代表しない若手が入り、将来の区政を担う経験を積む。



地区においても部門化の傾向はある。近年の地区公民館が分科会ごとのタスクフォースとしての傾向を強めているのは、分野ごとに地区内の複数の集落の動員や協力を容易にすることが狙いであろう。

集落によっては、区の組織を会計部門、祭部門など、事業部門ごとに編成し、区民は皆、いずれかの事業部門に専属させる、というアイデアも出てきている。専門化することで、業務内容を習得し、遂行することのコストを低減することができる。役員の任期もやはり一年では引継ぎのコストが大きいので、二年任期にするという意見もある。一つの世帯から、世帯主を退いた人も、女性も、いずれかの事業部門に属し、ひいては部門の役職にも区政の役員にもつけるようにすることを狙っている。

大鳥羽モデルは、様々な部門を経験した上で区長になることを想定していたので、部門化による専門化と動員の拡大というアイデアはかなりラディカルである。しかし部門化という手段そのものは、大鳥羽集落一鳥羽地区が既に状況に応じて使いこなしているもので、この地域の人口減少に対する一つの処方箋となり得るであろう。先に悪無が事業部制をとっていることについて、組織の整備が途上なのではないかと述べたが、部門化という文脈では最先端に躍り出るのがかもしれない。

6. 小括：創造的挑戦

若狭町は森下町政の登場以来、上中モデル、より具体的には鳥羽地区モデル、より具体的には大鳥羽モデルで全町の集落自治を再編しようとしてきた。だが大鳥羽モデルは、鳥羽地区の中で集落の個性にあわせて多様に発展してきた。そこを踏まえ旧三方町に同じ試行錯誤をさせるのは、不効率である。東としてのモデルを可視化した方が良いと思い、本稿を執筆した。

試行錯誤はもちろん避けられないとはいえ、少し先行きの想像がつけば、少しだけ楽に感じられる。その時、人の心に生まれる力を希望というのではないか。

ところで、12の集落は、大鳥羽の裏をかいたかもしれないが、大鳥羽を裏切ったわけではない。自主学級がマンネリ化する傾向に抗して、あくまで自主であることを目指せば、グループ化というのが一つの答えになる。部門化も、自主学級が目指した女性の参加を、別の形で促進したものといえるし、大鳥羽にも鳥羽地区にも先例が見出せることは既に述べた通りである。13の集落がその状況と個性に応じて、創造的な挑戦を続けてきたことに、敬意を表したい。

このような地域に対して、外部の一研究者がなし得る助言は限られている。

どこの集落も、最大の問題は人口減少である。大鳥羽一朝霧、長江一持田のように、人口の減った集落がまだ多い集落と組むという連合は、まだ増やせるかもしれない。あるいは地区の公民館が支えられる部分もある。これらのベストミックスを考えるべきである。

公共事業が減る中で、ソフトの活動をどう楽しむかが、今後の集落活動の大きな課題である。グループが持つ自発性に、大きなポテンシャルがあることは理解できた。大鳥羽においても、自主学級をグループ化する可能性が一部で検討されている。だがグループ化が趨勢となった場合、これが地区の公的な仕組みとして機能しなければ、集落と地区の意思疎通が希薄化する可能性がある。

また、当事者からすれば無責任な意見であろうが、自主学級を半ば押し付けられ、しかたなくそこで何をするか考えたり、そもそもどう自主学級を編成するかをめぐって喧々囂々の議論をしたりするのも、人生の張り合いや意外な展開につながっているのかもしれない。

いずれにせよ、創造的挑戦は続くであろう。そして創造的挑戦を続けていれば、やがては重大な分岐点に立ち向かうことになるという予感がある。この予感をあえて断言的に述べれば、こうなる。

過去の遺産を全て未来へ持ち越すことはできない。ローカルアイデンティティに連なる祭やイベントを断念していくか、世帯の観念やジェンダー意識を解体していくか、という分岐点が到来する可能性がある。予感の背景には、グループ化が、結婚・育児を中心とする標

準的なライフサイクルの終焉を伴っており、部門化が、世帯からの複数の住民の動員であり、戸主の終焉を含意しているという想定がある。

鳥羽地区は新生活運動によって周密な集落組織を作り、つまりは人手がかかるため、この分岐点に早く直面するのかもしれない。しかも滋賀県北部から若狭地方にかけては日本の中でも世帯の観念が強いという指摘があり、父を亡くした十歳に満たない少年が家を代表して集落の総会に出さされたという話も珍しくないので、世帯を解体する苦しみは大きいかもしれない。他よりも早くて苦しいとしても、それは日本の津々浦々が備えるべき分岐点の先取りなのである。鳥羽地区の住民が聞き取りに値するかどうか、もはや問うまでもなかろう。

以下では、この鳥羽地区での見聞を基に、他の地域にどのようなコメントができるかを考えてみたい。鳥羽地区と大きく異なる地域ではなく、類似の自治を試みている地域を選ぶ。つまり、ここでもモデルの束を太くする方針をとる。

7. 補論：宮崎県綾町の自治公民館制度

自治公民館制度の概要

宮崎県の綾町は 22 の集落に分かれており、この集落を「地区」と呼んでいる。若狭町では集落の束を地区と呼んでいるのとは異なる。綾町では、この地区＝集落を単位として強い自治を行っており、その中心となるのが公民館である。例えば上畑地区の公民館は「上畑自治公民館」と称している。1968 年 4 月、四枝地区の青年団が中心となって公民館を建設したことが、綾町の自治公民館活動の発祥とされている。

もっとも、これは本当の始まりというよりは始まりを象徴する出来事であったのかもしれない。それ以前から綾町の自治意識は旺盛であったらしく、「区長」という役員名は行政の下請けのイメージがあると不評であった。1961 年には区長と公民館長を兼任させており、1965 年には区長を廃するに至った。

公民館には、総務部、産業部など各部の部長をはじめとする役員が属しており、地区の自治を担っている（副部長も置く場合がある。部員は置かない）。地区の下には班があるが、班は寺社関係と消防を除けば班長のみの簡素な組織のようである。

各世帯は、公民館に毎年 1 万 5000 円ほど区費を渡し、これが地区収入の三分の二ほどとなる。町からの補助金は三分の一ほどである。

各地区の館長が町側と会合する館長会が毎月 5 日に開催され、役場と公民館の意思疎通の場として機能している。その情報は、毎月 10 日に各地区で館長と班長が会合する班長会によって末端まで周知される。

班の中には 30 軒規模のものもあり、他の地域であればこの単位が集落として機能しているもおかしくはない。綾町は平野部が狭く、人口（7000 人余り）のほとんどが町域の一割程度のこの平野部に集中している。これを 22 の地区に分けているので、地区ごとのまとまりがつけやすく、地区を単位にした活動が可能なのであろう。

ユネスコエコパークへの認定

このような自治公民館制度は、様々な行事への町役場と職員の関与を限定し、防災やメンテナンスの早期対応を可能にし、より全般的には住民の自助意識を高めることで、直接・間接に町財政の負担軽減に貢献していると思われる。

さらに、この制度が、ユネスコエコパークへの認定の基盤になったと、町関係者は強調する。

綾町には、照葉樹林をパルプ化して臨時収入を得るという選択肢があったが、当時の町長の判断と、自治公民館を中心とした輿論の盛り上がりによってこれを拒否し、かつこの拒否

を恒久化すべく、1982年に国定九州中央山地公園への編入を実現した。これによって保護された照葉樹林が、2012年にユネスコエコパークに登録されたのである。

なお、ユネスコエコパークはユネスコ自然遺産と同様、厳格な保護を要するコアエリアと、その周囲で環境学習の対象となるバッファゾーンを有している。エコパークの場合は、さらにその周囲にトランジションエリアというのが設定され、自然と持続的に両立可能な社会経済活動が展開されなければならない。

綾町の場合、コンパクトな市街があり、かつそこが耕作地でもあり、住民への辛抱強い説得によって有機農法を展開していた。これがトランジションエリアとみなされることが、エコパーク登録に寄与したと思われる。

人口減少への対応

今後の人口減少に綾町がどう対応し得るかを検討する。

人口減少の影響を最初に受けるのは、班である。だがこの組織は簡素なので、現在、困難に陥っている班は限られている。地区は規模が大きいのでまだ大丈夫である。それでも、長期的には公民館の役員組織の再編が必要と思われる。このように、組織面ではある程度、人口減少に耐性がある。

人口減少へのもう一つの対応として、どこでも行事の簡素化が課題となる。綾町においても、行事の多さが負担であるという声が30～40代を中心に出ているようである。

とはいえ、簡素化は容易ではないであろう。行事には地域の伝統と思い入れが込められているので、迂闊にやめると地域のパワーや楽しみが失われてしまう。若狭町の海士坂集落のように、行事を多数残し、それが楽しみで若者が残ったり戻ってきたりする地域もある。行事の改廃を行う場合は、役員から総会に諮る、といった通例の手続きではコンセンサスを得にくく可能性があり、改廃を担当する会議体（若狭町であれば振興委員会）がスリム化への強い意思を持ち、他の住民と話し合いを重ね（若狭町であれば自主学級にて）、地域のアイデンティティに照らしてどの行事をどう変えていくかを決めなければならない。

だが綾町の自治公民館は自治行政の担い手として完成された形態をとっているため、こうした会議体の存在が感じられない。世代ごとの組織（壮年会、老人会など）も、若狭町の自主学級のような、諮問対象としての機能はないらしい。

例えば、人口動態を踏まえた課題の洗い出しと対応を司る十ヵ年計画の策定委員会を地区ごとに設置し（五ヵ年計画はインフラ整備には適切だが人口問題への対応にはスパンがやや短いかもしれない）、地域アイデンティティの再認識とそれに照らした行事の改廃を集中的に議論し、各班に諮問して実質的に議論した上で総会において確認する、といった仕組みを導入することを検討すべきである。

以上をまとめると、人口減少への対応を役員の確保と行事の再編に分けて検討した場合、綾町の自治公民館制度は行政機能を地区公民館に集約しているため、役員の確保は長く容易であると思われる。他方で、行政組織として完成されているため、行事の再編については新たな工夫が必要かもしれない。

8. 筋の政治と脈の政治

日本の自治体は二元代表制をとっている。有権者が首長と議会を選挙し、選ばれた首長と議会が適切に牽制・協力し合うのが本筋である。これを筋の政治と呼んでみたい。

これとは別に、脈の政治があると思うからである。人が生きてると、二元代表制の筋目では解消できない、あるいはそもそも関係のない、不平や不公平がいくらでもある。非都市部で、顔見知りの関係の中で生きていけば、親しくもあるが、不満もたまる。だから自治組織の評価には、長い時間を通じた観察が不可欠である。

長い時間の中で、ある時には利益を得たり優位に立ったり脚光を浴びたりするが、そうでない時もある。こうした変化は、年度内で、町政や区政のリズムの中で、あるいはより長いライフサイクルの中で、起きる。この変遷を脈と呼ぶならば、同じ脈に生きると承知している人々を、地域共同体と呼ぶことができる。地域共同体から見れば、脈を共にしない者が利益をせしめるのは略奪に等しい。

かつては文化人類学という互酬性の原理が、共同体内、あるいは共同体間の長期的な決済を支えていた。日本の地域共同体において、その契機となるのが冠婚葬祭であった。だがほかならぬ冠婚葬祭の簡素化が、多大の抵抗を受けつつも、動かしがたい趨勢となっている。つまり、脈はかぼそくなっている。それでも、ある瞬間に不満が皆無の状態を達成することが不可能である以上、脈拍を止めるわけにはいかない。大鳥羽モデルが、加齢と共に上級の自主学級に昇格することを指示するのは、脈を可視化しているようなものである。

明治以来、日本の町村は合併を繰り返してきた。その度に、脈を異にしていた者たちと生きるという試練に直面した。新しい町村がこの試練に対する救済や調整を試みても、効果の現れ方にまたしても不平や不公平はつきものである。異なる脈が交錯し、地域政治の心房細動を起しかねない。

大きなショックによって、心房細動を解消できる場合がある。旧上中町の新生活運動、綾町の照葉樹林伐採計画、そして恐らくは若狭町の森下町政などは、こうしたショックとして機能したといえる。その成果が、自治体役場と集落（若狭町）・班（綾町）の間の地区を機能させるという、公民館自治の確立である。

これらのショックが、適切なショックとして機能するかどうかは、政策として正しいかどうかとは、別問題である。今の私には、何らかのショックが、たまたま AED（除細動機）として機能したとしかいえない。

通常の政策提言や政治論議においては、このようなショックの招来は有権者に対して無責任とされる。しかしこういう批判には視野の狭さがある。筋は通っていても、脈はないのである。

こういうことを歴史研究は考える。政策提言も政治論議も、こうした歴史研究の基礎がなければ、気休めに終わり勝ちである。本稿が試みた束としてのモデルの探求も、歴史研究に由来する興味の下で持続するものと考えている。