

第7章

地域振興における行政と住民の相互作用

——わが国の離島における住民主体の地域振興——

佐藤 快信

はじめに

わが国では、第2次世界大戦以降、国土の均衡ある発展を目指す全国総合開発計画をふまえ地方と都市の格差是正が行われてきた。しかし、現実には両者間の格差是正は依然として縮まることはなく、大きな課題として存在している。そうしたなかで、過疎化、高齢化、地場産業の不振という内なる課題を抱えながら、地方には地域の活性化の取組みが求められてきている。また、平成4年の株価大暴落などバブル崩壊以降、国をはじめとする行政非効率、財政の悪化、地方分権化の流れ、市町村合併問題が、地方に対してさらなる課題を投げかけている。

1998年から名実ともに推進されはじめた国の地方分権化（1996年12月 地方分権化推進委員会第1次勧告、1998年5月 地方分権推進計画閣議決定）は、自立性が高く、十分な権限と財政基盤を有し、自己決定、自己責任、自己負担で運営される地方自治を目指している。そのため、地方の過疎地域または離島地域での自立・自律がこれまで以上に強く求められてきている。これからは、地方の自治体の役割がより高まると同時に住民主体の地域振興（地域づくり）も合わせて求められるだろう。

ところで、離島地域は、地理的条件としての環海性、隔絶性、狭小性を持

つ。こうした地理的特性は、本土の各地域に比べ制約が強い。いわゆる、条件不利地域である。こうした離島地域に対しては、全国総合開発計画とは別に離島振興法の制定によって地域振興が図られてきた。中央政府や地方の自治体が主体となって行ってきた離島地域を対象とした地域振興は、港湾整備などインフラ整備が中心であった。しかし、地場産業の振興、企業誘致など、地域活性化への取り組みでは外部資本の移入もままならず、生産地と消費地の距離が遠いなどの条件不利な環境を改善できず、本土との格差の是正は残ったままになった。むしろ、離島振興法の国庫補助率が高いこともあって公共事業への依存は大きくなり、そのことが離島の自立性を弱めさせ行財政の負担を肥大化し圧迫していった（佐藤快信 [2007]）。

そうしたなかで行政の効率化、財政の健全化を軸とした平成の市町村合併は、離島の行政や住民の諸活動をその波のなかに巻き込んでいき、ある離島では、それまで考えられなかった島を二分するような住民間の対立を生み出すことにもなった。一方、市町村合併を地域振興の好機と捉え、活性化につながる動きをみせる離島もあり、行政や住民が合併の選択をどのように捉えたかによる違いもみることができる。しかし、そうした動きとは関わりなく、自分達の居住地域のあり方を模索し、住民レベルで実施しているケースもある。

改めて、地域振興が住民のためにあるとするならば、住民レベルで取り組む地域振興は行政による地域振興との関係性においてどのような意味を持つのか、という問いが生まれる。特に、離島振興法の5次の延長改正にともなう地域の自立的発展や市町村合併による地方公共団体の裁量権の拡大は離島地域において、それを重要な問いの対象とする。その解答は、国および都道府県の離島に対する各種振興制度との関連から離島地域における地域振興の流れや事例を検証していくことで見出されるだろう。

本章では、離島地域を対象として、第1節で離島振興法のこれまでの改正の経緯を概観しながら、離島振興法が離島にもたらしたものは何であったのか、そしてこれからの離島の地域経営に求められるものは何か、を明らかに

する。第2節では、離島地域での市町村合併の動きを整理し、それが離島社会へどのような影響をもたらしたかを検討する。第3節では、住民レベルでの地域振興の動きに関して事例を通して地域づくりへの行政の関わり方を検証し、合わせて地域振興における行政と住民の関係性を明らかにする。

第1節 離島振興法と離島への影響

1. 離島振興法のこれまでの流れ

国土における体系的かつ総合的な地域開発を推進する目的で、国土総合開発法（1950年法律第205号）が制定され、島根県隠岐島、長崎県対馬島、鹿児島県種子島、屋久島などが特定地域に指定された。しかし、同法は比較的大規模な離島のみを対象とし、国土全体を包括的に扱った大規模公共事業を主体においたため、離島の実情に即したきめ細かな独自の振興策が必要とされた。また、この時期、特殊事情を有する地域の振興関係の一連の地域立法⁽¹⁾が制定された。

このような背景のなか、1953年1月東京都、新潟県、島根県、長崎県、鹿児島県の5都県は離島振興法案の作成を進め、同年3月には国会上程となったが、国会解散により審議未了となった。しかし、同法案は総選挙後の第16回特別国会に議員立法（10年間の時限立法）として上程され1953年7月15日可決成立、同年7月22日付け法律第72号として公布施行された。

離島振興法が制定されて以来、同法にもとづき関係都道府県知事の意見を聞いて、内閣総理大臣は離島振興計画を法延長の都度作成している（ただし、2002年の5回目の延長以降は、計画は都道府県が作成）。離島振興計画は、第1次、第2次計画では、離島の後進性および本土との格差を除去するための基礎的条件の改善、産業基盤の整備に重点がおかれた。第3次計画では、産業の振興と社会生活環境の整備に重点をおいており、さらに今後の離島の方か

うべき方向性を明らかにし、それぞれの離島を人口規模、離島の位置、存在状況などにより5類型に性格分類し、その類型別に政策目標を設定した。第4次計画では、離島における居住環境の総合的な整備を図ることを目標としたもので、交通の総合化と体系化、それぞれの離島が持つ特性を生かした産業の自立的な振興、離島の類型にもとづく生活環境の整備に重点をおいた。第5次計画では、大幅な内容的追加の行われた改正離島振興法をふまえて、離島の位置付けと役割を明らかにし、離島の国家的役割をより明確にするとともに、離島の自立的振興のためのハード・ソフト両面にわたって総合的かつ戦略的な対策を推進することとしている（佐藤快信 [2002]）。

1972年度までの離島振興事業の特徴は、財政力の弱い離島の市町村においても公共事業によるインフラ整備が推進できるよう高率国庫補助を確保し、特に港湾、漁港、空港といった離島の基幹事業の中核部分は全額国庫負担とした。また、その他公共事業も所管省庁へ離島関係予算を一括計上することによって予算枠を確保し、財政上の特別措置を講じるものであった。しかし、第3次離島振興法延長の1973年度以降は生活関連公共事業を追加する代わりに全額国庫負担事業は5～10%地方負担となった。

長崎県の場合、離島振興法施行後の2002年度までの49年間で対象地域に対して1兆8780億円（うち国費1兆1965億円）が投下された。しかしながら、施策は公共事業を主体とする社会資本整備に重点がおかれていたため、離島振興施策の強力な実施にも関わらず、離島住民側にとっては満足のいくものとはなっていないようである。そのため、2003年から進められる第5次の離島振興計画では、従来の後進性の除去や地域格差の是正から総合的な地域振興対策が国家的役割を背景に進められることとなった。

2. 離島振興法による離島の変質

第2次世界大戦後の日本は海外の領土と市場を一気に喪失した。そうしたなかで、経済復興のためには国内市場の開発が重要であった。そして、アメ

リカのニューディール政策の日本版である国土総合開発法（1950年）が誕生し、第1条において「自然条件を考慮して……国土を総合的に利用，開発，保全し……産業立地の適正化を図り……社会福祉向上に資する」を挙げ、国内後進地域の開発という目標が掲げられた。また、北海道開発法（1950年）、離島振興法（1953年）が制定されるとともに、後進的な河川流域の特定地域にも開発計画が実行された。

ニューディール政策は世界恐慌の対策として国内の後進地域の開発を目指したものであり、地域主義、地域民主主義の哲学がそこにはあった。河地[1986]は、「それは日本において後進河川流域開発の手本でもあったが、アメリカの世界戦略の一環に組み込まれるなか、日本資本主義の復興と開発の過程でその哲学は失われ、日本の資本が国際競争に打ち勝つための徹底した産業政策に特化し、先進資本主義諸国にみられる社会政策的あるいは雇用対策的な意義は完全に消失してしまった」と述べる。

自然的制約条件により大企業の存立が難しい離島での主要産業は農業と漁業である。その離島地域では、高度経済成長のなかで、社会資本の整備については基礎条件の整備優先の視点から、農業や漁業の振興のための産業基盤整備が重視された。現実的には、道路、港湾、漁港などが整備され、離島産品の移出を容易にし、また安定した漁業の振興に貢献していった。そのことは、従来の自給社会から市場社会へ変化していくことを意味し、環境変化への意識の転換や流通機構などの社会システムの転換が離島に求められていった。

そうした変化へ対応するための島民の主体的な叡智が、離島の社会の発展の鍵として重要である。しかし、主体的な叡智がなく補助率の高い公共事業への投資による振興開発事業が離島の最も重要な産業として構造化されていくと、自らの努力による農漁業の振興を期待せずに公共投資以外の離島の振興方策はないと錯覚しはじめることになる。それは、事業の内容ではなく、投下される金そのものが重要であり、そのことが地域の振興になるという錯覚である。その結果、地域への公共投資がその地域の産業の近代化に結び付

くことなく、投資によって落とされる現金そのものに期待するという体質を生み出すこととなった。

河地⁽²⁾ [1986] は、「長崎県下の島の調査を通して、島が離島となるのは島が対陸⁽³⁾に依存し従属するという『自ら本土依存の離島』という精神構造が生まれたときに始まる」としている。また、ある離島の首長が、「離島振興法が島を良くするのではなく、離島振興法を使って島人が島を良くするのである」と離島振興に対する姿勢を話してくれたことがある。その姿勢を失ってしまった場合には、地域共同体としての離島の社会を崩壊させ、自らの自治を脅かしていくという悲劇を、その精神を持たない離島にもたらすこととなる。それは、離島振興法の当初の高き理念⁽⁴⁾を喪失してしまうことをも意味している。

3. 離島振興法の第5次改正と主体の変化

これまでの国土総合開発法にもとづく全国総合開発計画の根本理念であった「国土の均衡ある発展」という観点をふまえ、離島の振興は後進性の除去を振興の目的としてきたが、最新の第5回目の改正、延長（2003～2012年度）では目的条項（第1条）の見直しが行われた。すなわち、「離島には排他的経済水域等を保全する等の役割があること」、「地域の創意工夫を生かしつつ自立的発展を促進すること」、「国民の利益の増進に寄与すること」がうたわれ、これまでの格差是正をうたう地域振興からの決別を示した。

また、地域における創意工夫を生かしつつ離島の自立的発展を促進するため、それまでは国が作成するとした離島振興計画を改め、国は「離島振興基本方針」を示すにとどめ、その方針にもとづき、市町村が計画案を作成し都道府県が離島振興計画を定めるものとされた。このことは、地域振興の主体が国から都道府県や離島市町村へ移行し、地方への権限委譲などを目的とする地方分権化の流れと同様に、離島地域の主体的な島づくりを後押しするものとなった。離島市町村は、裁量権を拡大できる環境を手に入れたといえる。

改正、延長された離島振興法をふまえ今後の離島振興のあり方について考えてみたい。離島地域は環海性、隔絶性、狭小性といった地理的制約があり、振興計画策定や実施に際しては、これらの諸条件を十分に勘案する必要がある。しかし、狭義の社会資本の地域格差の是正という理念にもとづく施策からの脱却が市町村に求められることは事実である。そのため、離島地域の持つ多様で特色のある資源や文化などの活用により、地域の活性化の可能性を活かす島ごとのポテンシャルの再発見と再評価という作業を通しながら生み出される、島づくりの戦略が必要とされるだろう。

しかも、振興計画の基本部分が市町村レベルで行えるようになったことは、住民の意向を十分に反映しながら行政、住民、企業といったそれぞれの役割分担がより明確化され、機能的に運営される必要性があることを意味する。そのため、住民の島づくりへの主体的な参加と地方公共団体の地域経営の強化および拡充がより推進されることが求められる。

第2節 市町村合併問題の離島への影響

1. 離島地域における平成の市町村合併の実情

離島振興法の改正と同時期に平成の大合併といわれる市町村合併が進められた。明治の大合併が行政上の目的の効率化、昭和の大合併が行政事務の効率化をもたらしたものであったのに対し、今回の合併は明治および昭和の大合併とは異なる（後藤 [2004]）。少子高齢化の進行と人口減少の時代を迎えるにあたって、切迫する国や地方公共団体の財政危機、地方分権化の推進という背景のもと、国家管理を編成し地方の自立性を高める、いわゆる地方分権が必要視された。すなわち、十分な権限と財政基盤を有し、自己決定、自己責任、自己負担で運営される地方自治を目指しているものの、財政基盤の弱い小規模町村は基礎自治体にはなれないという見解があり、財政基盤が弱

い自治体を中心に市町村合併をせざるをえない状況が進行した（佐藤快信 [2006]）。

小規模補正や隔遠地補正の縮小による離島市町村への地方交付税の大幅な削減は、もともと自主財源が非常に乏しい離島市町村の財政を悪化させてきている。また、市場化や規制緩和などの流れは加速しており、日本全体が人口減少に転じようとするなかで、地域社会を維持または成立させていくためのセーフティネットが弱体化してきている。交通や医師確保をはじめとする離島存立のための基本的コストは、ますます大きくなってきている。それらのことが、離島地域で市町村合併が進む要因となっているともいえる。

事実、全国の市町村合併の状況において、いわゆる離島自治体での合併は全体的に多くみられ、長崎県、愛媛県、広島県といった離島県で合併が進んでいる。2002年4月1日～2007年4月1日の間における離島振興法等関係市町村の合併にともなう動きとして、52の市町村で合併が行われて11市町村に統合され、長崎県の離島自治体30のうち20市町村が新たに4つの離島自治体になった⁽⁵⁾。また、2005年4月1日までの瀬戸内海を中心とする兵庫県、岡山県、広島県、香川県、愛媛県で18自治体、九州・沖縄地域で15自治体となっている（日本離島センター [2005]）。

合併のパターンを島の視点から分類すると、(1)大きな島のなかの複数市町村が合併、(2)複数の島の市町村合併、(3)島の市町村と本土側の市町村との合併、(4)一部離島を抱える市町村同士の合併、(5)一部離島を抱える市町村とまったく離島のない市町村の合併、に分けられる。合併の結果、「一部離島の増加」、「これまでの市町村になかった広範囲な市町村の誕生」、「離島市町村の大幅な減少」が生じており、多様化している。

他方で、そうしたなかで積極的または消極的であっても「合併しない」を選択をした離島市町村もある。その判断の背景は、(1)適当な相手が存在しない、(2)離島を抱えることによる行政コストが増加することを合併想定市町村が嫌う、(3)合併想定市町村と条件が折り合わない、(4)常時、島の未来を考え行動する組織の必要性が高い、(5)役場が島のなかになくなることの不便さ、

(6)人口減少につながる心配、(7)過去の合併事例からの不安、住民の意思、などに整理できる。

外海の大型離島を抱える長崎県や鹿児島県では、一島複数町を中心として市または町への合併が進んでおり、財政力が強くない長崎県では県主導の様相が進められていた。しかし、市町村合併機運が進むなかで、合併問題が話題としてあまり表面化しなかったケースも存在する。たとえば、外海離島が多い東京都の場合、市町村合併の動きはみられない。筆者が八丈島、青ヶ島でヒヤリング⁽⁶⁾をした結果によれば、合理的理由として、それぞれの島の間の距離が相当あることや文化的背景が違ふことがあり、合併によるメリットよりも非合併のメリットとして経済的効率性の高さを想定して合併しないという選択があったことが指摘された。それは、地域経営という面から、合併による財政の分散と住民の意思の反映の希薄化、行政サービスの利便性の低下という点から必ずしも合併することが良い選択ではないと判断していることがわかる。

佐藤仁 [2005] は、「開発が何であったのか、について歴史が教えてくれるのは、政府の無謀な計画に対抗する形で、当初は誰も予想していなかったような『受益者』側の創造的な力が引き出され、開発が当初の計画とは異なる方向、場合によっては一般の人々の視点からみて『良い』と評価できるような方向に進むこと」があることと「統治する側とされる側との間で繰り返しられる『騙し合い』の蓄積が、今日ある制度のある部分を占めていること」も指摘する。このように、よかれとされる制度ができて、受益者の主観によってその価値は決定され選択されるが、その意図は変質する可能性がある。

また、東京都の例では、財政を問題とする今回の合併の場合、離島地域の開発に対して国への依存度が低く、東京都、正確には現首長の政策方針によって進められてきた経緯があることが強く影響している⁽⁷⁾こともうかがえた。このことは、財政的影響の強弱によって施策の選択がされており、都道府県レベルの財政力が国の政策を末端の自治体が選択するかどうかの裁量権に影

響を与えることを示唆している。

2. 市町村合併が島に与えたもの

合併選択の過程において、首長選挙や住民投票が行われた離島自治体も多い。そのことによって、地縁・血縁関係の強い離島社会において、合併の是非が事実上地域経済に大きな影響を与えることから、それまでなかった島を二分する状況が生まれ、島の一体感が損なわれるケースも見受けられる。また、財政問題が解消できなかったり、行政サービスの低下や住民意思の反映が希薄化したなどの合併後のデメリットも指摘されている。

しかし、離島の未来を考えたときに、どのような選択がよいのかを必死に考えた結果として住民が合併を選択をしたとすれば、その選択は活かされていくはずである。その選択の評価が、「島」、「島人」、「島社会」を作り上げていくための重要な指針として位置付けられるならば、「島づくり」にプラスに働けば成功、マイナスに働けばその選択は失敗となるだろう。とはいえ、評価としてよりも、選択に際し離島の未来や「島づくり」に関して、それぞれの立場でさまざまなことが考えられ、どう「島づくり」に向き合ってきたかといった、その過程のなかで、新たな動きが生まれてきていることは注目すべきであろう。たとえば、離島の医療、福祉の確保や航路サービスの向上などでの協働の動き⁽⁸⁾、新潟・佐渡島でみられるトキと共生するエコアイランドを旗印とした観光の振興を目指し、住民参加型の島づくりを次世代につなげようとする動き⁽⁹⁾、町民の命と安心を支える医療の見直しの動き⁽¹⁰⁾、住民主導型のNPO法人の設立の動き⁽¹¹⁾、「人の和」でつなぐ地域づくりの動き⁽¹²⁾、「大島村」株式会社の設立⁽¹³⁾などが挙げられる。

特に注目すべきことは、住民自治の原点回帰ともいえる動きである。たとえば、佐世保市との合併を選択しなかった小値賀町では、合併選択の過程について、小値賀町⁽¹⁴⁾町議会議員の立石〔2005〕は、「振り返ると、結局のところこの数年間はこれまでの自治体の姿勢を見直し、本来の自治に立ち戻り、

住民と行政が将来に向けた変革の意識を持つための必要な時間であったと思う」と評価している。また、「離島という地域は、合併するにしても、合併しないにしても、これからは、今以上にそこに住むものが主体となって地域づくりに励まねばならない」とも述べており、さらに、「何でもやってもらうというぬるま湯から決死の覚悟で脱却しなければならない。そういう時代なのである。我々は、苦しくとも自治権を有しながら、あらん限りの工夫をし、足らざるところ住民との協同で乗り切るという姿勢を選択した。自分たちの島は自分達で守っていくという強い自主独立の精神は貴重だと思う。今こそ、その姿勢を後押しする国県の力が有効に活かされるときではないだろうか。便利さを求める世の中において離島に住む住民は今後も減少していくことだろう。しかし、そこに島の人がいるからこそ国土が守られている。国防の一翼を担っているのだ。『私たちは、防人なのだ。』このような自覚を持って私たちはここに住み、本来の自治を目指していきたいと思う」（立石[2005]）という。このことは、離島市町村および住民が自治の仕組みの原点に立ち返って考えざるをえない機会を合併問題が与えたといえる。その意味において、今回の市町村合併問題は、離島振興法の改正や地方分権化の流れよりも、地域振興の主体が住民にあるという意識を住民レベルまで浸透させたことや行政との協働の重要性を認識させた出来事であったといえる。

したがって、合併選択において行政と住民が島の未来を考えた戦略をもって決定したという前提において、市町村合併の問題は、自治体や住民に自治の仕組みの原点に立ち返る機会を与え、新しい可能性としての島の密接な人間関係や地域資源の活用、行政ではない新しい主体の創造などを離島にもたらした。

第3節 住民レベルでの地域振興

1. 離島における地域づくり

前節までは、離島地域での地域振興の流れを国策＝高率国庫補助による基盤整備などの推進との関係でみてきた。ここでは、離島地域において国策以外にも住民を主体としながら、地域振興または地域づくりが行われてきたことに焦点をあて、離島地域におけるシマおこし運動についてみてみたい。

地域おこしなどにみられる「おこし」という言葉が初めて使われたのは、復帰間もない沖縄県で1979年に開催された「沖縄シマおこし研究交流会」だといわれる（松井 [2006]）。こうしたムラおこし・シマおこし運動¹⁵⁾は離島や農山漁村など地方で生まれた。その社会的背景として、1970年代以降の日本全体が高度経済成長を遂げていくなかで、大都市に優良な労働力が吸収され、他方で地方は疲弊しはじめ、わが国の過疎、過密といったアンバランスな社会構造をもたらした。そして、少子化、高齢化、中心市街地の衰退など深刻な影を映し出していった。しかし、他方で地方から離れることができない、むしろそうした状況下であっても頑張ろうとしている者がいた。その多くは、地元商工業者の若手層や農業青年層、農漁業の主婦層であった。彼らには、そうした状況は将来への不安を抱かせるものであり、まさに他人事ではない問題としてそれは存在した。

こうした九州地域のムラおこし・シマおこし運動について、森 [1996] は、「その運動の経緯について、1979～1984年頃を萌芽期、1985～1990年頃を発展期、1990年代に入った頃から転換期が訪れ、1990年中頃から退潮期に向かったとしている。萌芽期における特徴について、運動の主体である先にあげた地元商工業者の若手層や農業青年層、農漁業の主婦層を中心に、“夜なべ談義”と称される酒を酌み交わしながら本音の論議をするという様式を共通に持っていた。運動は、各地域の経験発表をもとに展開され、人的ネットワ

ークが形成されていき、そのことが運動を拡大していく要因ともなったこと」も指摘している。

こうした「ムラおこし」、「シマおこし」の運動は、初めて地域住民が主体となり、住民が地域の「豊かさ」を確認し、それをどう活かしていくかを認識する作用を生み出したといえる。その過程で、住民は地域資源の再発見、再評価、再認識を意識的にしていったといえる。

森 [1996] は、「経済的にも文化的にも自立しようとする意思が根本的なところに存在し、地域に『誇り』を持つという主眼がそこにあった」こと、「萌芽期から発展期に移行するにつれ、主体が変化していくこと」も指摘している。住民主体であったものが、後追的に認めていた行政が次第に主導してムラおこし・シマおこし大会を開催する傾向が増加し、それは「特産品開発やリゾート開発へと矮小化し、特産品は地域にではなく大都市に集まるという逆転した現象が生まれること」（森 [1996]）となった。

この主体の変化は、いくつかの地域で見られるように地域住民の関心を希薄化させていった。確かにイベントとしての地域おこしは盛大に催されるようになっていくが、運動としての地域おこしは低迷化していった。一方で、それまで主体であった人たちは、地域住民の思惑とは別の方向に流れていくことに対して、運動としての限界を感じていた。

では、その行政を動かすためにはどうするかという課題に対して、たとえば議会から行政を動かすために、かつての主体者が町議会議員となって議会に進出するというケース⁸⁶もみられた。しかし、政策として実現されても主体が行政側に立場が移ることで、住民の関心は希薄化していった。希薄化していった理由は、行政が行うことにより目にみえやすくなったこと、つまり具体的なかたちとして表現されることによる一種の達成感や安心感というものを生んだことにあると考えられる。また、1980年代に入ってからの大企業誘致による地方経済の浮揚という図式が崩れ去ったことも、行政を特産品開発やリゾート開発という分野に巻き込む余地があったことなどがあるのかもしれない。

松井 [2006] は、「1980年代以降の『おこし』ブームに乗った行政主導の地域活性化施策の多くは、一世を風靡したものの、すでに消えたか、別の事業や国の地域活性化施策へ変容して原型をとどめていないこと」を指摘する。また、「地域おこし・地域活性化で表される取組み自体は、シマおこしから始まったのではなく、農村更正運動や農業改良普及・生活改良の流れを汲み、戦後発足した農業協同組合などの組織化を通じて、細々としかし綿々と実施されてきた」と指摘する。このように、住民が主体となった地域づくりが長く継続していく背景には、下地となる住民の地域への関心と行動が歴史的経緯のなかに存在していることが必要であろう。前述の小値賀町でも「かつて小値賀町は通学路を父兄や地域の住民が手弁当でコンクリート舗装整備をした輝かしい住民パワーの歴史がある」（立石 [2005]）と住民の地域への関心や行動が存在していたことがわかる。

森 [1996] は、「地域おこしが地方で生まれたのは外部資本に依存できない地域で始まったという必然的な運動なのかもしれないこと」を指摘している。その意味では、地域おこしは経済学的にみれば、企業誘致や観光施設誘致のように外部資本に依存しないで、地域内部で経済の活性化を図ろうとする内発的地域振興策といえる。内発的發展を支える根底には、「地元への愛着心や郷土愛＝自らの地域の豊かさへの確信が必要」（農文協文化部編 [1999]）であることを考えれば、合併の選択における住民自治への意識の深化は、こうした背景の延長線上に位置しているのではないかと考えられる。

2. 対馬市上対馬町の事例

シマおこし・ムラおこしの運動からは、運動を拡大させる仕組みづくりをせずに、代わって主体となろうとしたことによる行政の関わり方やその姿勢の問題が示唆される。運動の主体の変化、すなわち代替えは、産業振興に特化し住民の参加拡大がなされなかったことや、当事者意識を希薄にさせてしまい運動の衰退を導いてしまった。では、主体を変化させずに住民主体の地

域づくりを活性化させるために行政は何をしたらよいかという問いがある。そのことに示唆を与えてくれる事例として、6町が1市に統合（合併）した対馬市の旧上対馬町の事例をみてることにする。

合併した対馬市においては、合併前の各町の実施した各種の建設事業にとまなう公債費比率の増高、旧町ごとに点在する公共施設の維持管理費、類似団体と比較して多数配置されている職員数など、固定的経費が多いという構造的な問題を抱えている。また、事務事業や組織機構についても旧町時代の延長となっているものが多く、権限や責任の所在がわかりにくいなど、合併のメリットを活かすことができていない状況にある。また、合併後の行政の中核となる新しい市役所は南部の厳原町役場跡に置かれ、人口も旧美津島町と旧厳原町に集中している。南部と北部の距離（約70キロメートル）があることから、上対馬町のある北部地区での活性化は住民レベルで強く要望されているが、行政側からは財政状況からも有効な活性化策が打ち出せない状況にある。

そうしたなかで、対馬市北部に位置する上対馬町の中心部である比田勝地区および周辺地域の舟志（しゅうし）地区において、まちづくりに関わる事業と活動が、どちらも主体を住民におきながら、行政側からの働きかけで進んだケースと住民側から進められたケースがほぼ同時に進行していた。その2つの動きをみてることにする。

(1) 住民側から進められたまちづくり

初めに住民側から進められたケースとして舟志地区の⁴⁷⁾「舟志の森づくり」をみてる。

「舟志の森づくり」は、地区住民（舟志地区住民）、企業（住友大阪セメント）、行政（対馬市）、ボランティアグループ（ツシマヤマネコ応援団）の四者によって協定が締結された。四者は推進委員会を設置し、森林の提供、資金の支援、森林管理など、それぞれの役割を確認した。住友大阪セメント（東京）は、同地区の森林16ヘクタールを無償で提供し、地区住民やボランティアグ

グループは生態系に応じて14区画に分けて森林を管理し、人工林の間伐を進めながらクリやシイ、カシなど広葉樹の苗を植えることにより、野生生物がすみやすい森づくりを目指すこととした。

協定¹⁸⁾は、動き出してからわずか7カ月という短期間で締結（2007年2月16日）された。その背景には、ボランティアグループには、どんぐりの森づくり用に用意した苗木があり、それらを速やかに植栽する場を探していたことがある。その苗木を使うことで、ヤマネコの生息地を確保したいという思いがあった。また、市は自然共生の実践として、舟志地区にある廃校を活用し、そこを拠点に山林管理を自らの手で行いたいという思いがあった。さらに、企業には未活用の森林の有効活用といった社会的責任を果たしたいというそれぞれの思惑があり、それらが一致するタイミングにあったことが背景にあった。

この協定が短期間で行えた要因として、活動の組織化の過程における外部者の存在を忘れることはできない。当該者は島外者であるが、長く地元舟志に在住し地域のなかに溶け込みボランティアグループ、舟志地区住民、行政の思惑を把握できていたことが、地域の要望として企業と折衝できる状況を創り上げていた。ただし、当該者はその前段階として、それぞれの思惑をより具体的にするために、地区に対して若者および環境に関心のある人たちを地元へ吸引することで地域の活性化が図れるというアイデアを提供した。具体的には、地区住民に関心があった廃校の活用は、野生生物保護センターへ夏期にインターンとして来訪する学生達の宿泊施設にできること、また環境教育を滞在型セミナーとして実施することが可能であることを示唆している。また、ボランティアグループに対しては活動の場を提供すること、行政に対しては自然との共生の具体的事例となることを示唆していた。

しかし、地区長らは（2007年2月ヒヤリング）¹⁹⁾、それぞれの思惑や活動実績、外部者の存在も大きい、進んで労力や所有物も差し出すという地区住民の地区に対する思いが強いことや、主体的にイベントを実施するという地区の特性があることを指摘する。具体的には、バスの停留所を風除けの小屋にし

て欲しいと行政に要望しても実現しないとわかるや自分達で小屋型バス停を作ってしまうことや、地区のためであるならば林道の設置のために所有地を提供すること、住民主体で地区内のもみじ街道で紅葉する時期にもみじ祭りを継続して開催してきていることなどである。ただし、2007年8月に外部者が対馬を離れたことを受けて、地区長らは改めて当該外部者の存在が改めて大きかったことを再認識しており、廃校利用に関する情報や運動をリードする役割を外部者に求めている(2007年9月ヒヤリング)¹⁹⁾。

(2) 行政からの住民主体のまちづくり

一方、行政側からの働きかけとしては、対馬市が2006年度に長崎県の「にぎわい・やすらぎ推進事業」²⁰⁾のモデル地区として応募し採択されたことが挙げられる。これは、合併後の対馬市が取り組む地域特性を活かした新しいまちづくりで、具体的には行政機関(長崎県、対馬市)および地域住民が一緒になって考えようとする事業で2006年8月から開始された。

事業は、対馬の北端上対馬町比田勝地区を中心とする舟志一河内間のエリア(「対馬」北の玄関口)地区を対象地域とし、研究会およびワークショップを通して住民、市、県の協働で地区の現状把握や望ましい将来像の想定を行うこととされた。具体的には、研究会²¹⁾が7回、ワークショップが5回、その他の会合(作業部会、現地打合わせ、関連イベント等)が6回実施され、研究会開催後は「まちなか通信」というニューズレターが作成され、最終的に「まちづくり協働プラン」の策定に活用されることとなった。

参加者には主體的に動くことが意識されながらも、県の事業に参加しているといった受動的姿勢が払拭できないでいた。たとえば、策定される事業活性化策がきちんと予算化され実施されるのかと、ファシリテーターである県職員に対してたびたび問いかけられ、予算獲得しやすい活性化策を作ろうという傾向がみえた。この背景には、これまでにこうした事業、すなわち提案があり企画案が作成されていながら、予算の裏付けがないということで具体化してこなかったという行政に対する不信感が参加者の意識のなかに存在し

ていたことが推測される。

また、住民主体ということに対しても参加者の意識の統一がなされておらず、研究会などの進め方に対しても疑問が投げかけられていた。そうしたことを改善すべく、研究会などの進め方について事前に打合わせを行うことにした。しかしながら、そのことで大きく改善できるものではなく、具現化していく実施行動にまでなかなか行き着かない状況を生み出している。

このケースから、(1)行政と住民との間に十分な信頼関係が必要であること、(2)まちづくりに対する住民の意識が共有されていること、(3)活動のあり方や進め方について共有できるようにワークショップを進めること、(4)行政は、住民がどのような意識で関わっているか把握すること、(5)行政は、住民主体であることを意識させるように関わり方を考慮すること、などが示唆される。これらに配慮することで、住民が活動する組織として組織化され、具現化が可能となるものと考えられる。

前述した舟志地区のケースとは住民の動き方が対照的である。このことから、住民主体の活動を生み出すためには、住民の意識のなかに、生活という身近な場における問題意識や地域資源に対する関わり意識が必要である。それは、住民の共同体意識や組織の意思決定の仕組みを持っていることなどの「地域のことは地域で」という不文律の存在を意味している。

3. 地域づくりにおける行政と住民との関係

地域づくりにおける行政と住民との関係はどうあるべきなのか。行政側からの視点では、神野 [2004] は「地域づくり運動の形成過程を『種をまく段階』、『畑を耕す段階』、『芽が出た段階』の三段階があり、行政が介入するのは最後の段階であること」を指摘する。対馬での行政の働きかけは、組織が存在しない段階からの介入であったことが、住民を主体とした事業展開にならなかった要因として挙げられるだろう。佐藤快信 [2005] は、「組織化されていない段階から運動へと変化するのに5年かかること」を指摘している。

そのため、行政が短期間で住民主体のまちづくり運動へと誘導していくには、ある程度組織化され活動を実施してきた集団に対して働きかけを行うのが適切である。その場合でも、住民との関係において信頼関係が築けていることが前提条件となる。

ところで、住民主体のまちづくりにおいて外部者の存在は重要である。行政は、住民からみれば住民組織に属さない外部者として存在する。外部者として関わる際に何に注目すべきであろうか。恩田 [2001] は、「コミュニティ開発は、地域において住民を動員して地域社会集団を作り（組織化）、その集団の規範や価値によって地域住民の行動様式を変化させ（制度化）、そこで共有される生活圏を住民自身で運営管理していくことである」ことを指摘する。それは、単なる集団を形成するだけでなく、その集団が価値や規範を共有する意識化が起こって、地域社会の自立、自助、自決力の向上というエンパワーメントにつなげていくことを意味し、外部者が介入する際に注目すべきことは、どのような組織が存在するかどうかだけでなく、どのような制度が存在し機能しているかを把握することにある。

また、黒川 [2006] は、「開発において『参加型開発』手法の効果を最大化するには、参加を促す側と参加する側の双方に一定の基礎的能力が必要とされ、地域におけるそのような能力を社会的能力と制度的能力に分類している。社会的能力は、地域を構成する行政、企業、市民の三者のそれぞれの能力と、それらの関係性の両方から成り立ち、地域において事業などが継続的に実施されていく素地となる。制度的能力とは、行政が参加型プロジェクトを実施する際に求められるものであり、制度を策定し実施する際のイニシアティブ、ニーズに合ったプロジェクトを実施するための情報収集能力、効率的かつ効果的な結果を導くための制度設計する能力、参加者や他のステークホルダーの衝突の解消や意見集約を解決できる調整能力の4点」を挙げている。つまり、参加型開発を促進するためのリーダーシップが発揮できる能力が、地域の行政にあるかが問われる。たとえば、地域での活動および主体が存在しているならば、行政は地域づくりのリーダーまたは仕掛人などの存在、

行政と住民の連携といったものが、歴史的経緯のなかでどのように形成されてきているかを十分把握しておくことが必要である。また、そうした存在や活動がない場合は、住民を組織化することだけにとどまらず、活動主体が何を求めているのかを把握し、価値や規範を共有するツールや場を活動主体に提供する環境を作り上げる能力を行政が持つことが必要である。

その意味では、舟志地区の“舟志の森づくり”において、資源活用の価値を伝えるだけでなく地域に根付き地域資源をみる深い洞察力を持つ外部者との出会いは大きいものであった。

おわりに

これまでに、離島地域を対象として、離島振興法の経緯、市町村合併の動き、住民レベルでの地域振興の事例をみてきた。そこから、以下のようなことが示唆された。

国の地域政策としての離島振興法の運用や地方分権化の流れは、条件不利地域とされる離島の独自性や主体性を主張できる環境を与えた。その一方で、行財政効率を問題に市町村合併が進められ、広域化することで生活者の意思が反映しにくくなる環境を与えるという矛盾した現実を離島に突き付けた様相がある。しかも、地域住民の視点に立てば、離島振興法の改正や地方分権化の流れは直接的な生活への影響を認識させにくかった。しかし、医療、福祉などの行政サービスという生活と密接な関わりを持つ分野では市町村合併の問題は生活者に直接的に響いた。そのため、この矛盾する現実、市町村長の考え方や役割、行政の能力、住民の主体としての自立意識が試されるものであったといえよう。

舟志地区の事例では外部者の存在は重要であることが示唆された。佐藤仁[2005]は、「どのような人間も複数の制度の中に生きているのであり、それゆえ複数の力に押され引かれながら意思決定をしている」ことを指摘する。

このように、押され引かれながらも判断していく意思決定へのプロセスは重要な意味を持つ。そのプロセスは、島の未来をどのように考えるかという戦略を前提とした、判断材料としての情報の共有や地域資源の再認識をしていくものである。それは、別のいい方をすれば住民レベルでの学習というプロセスともいえる。そして、そのプロセスに介入する外部者の存在は大きく、その外部者の能力は重要であることが示唆された。

また、離島における市町村合併の事例からは、市町村の一部が離島の場合や合併後の市町村における島の位置付けや島づくり（離島振興）が合併後の首長の考えのなかに位置付けられていることが重要であることがわかる。また、地方分権化が地方行政レベルよりも下位の市民レベルへと権限委譲が進まない場合、それは地方首長の権限にとどまり、地域振興の主体は行政にあることになる。そのため、首長の考え方や役割の重要性は地方分権化のなかで高まることが示唆された。

古川〔2004〕は、「マクロな構造的な選択に対して、地域生活者がおこなう微細な思いと実践に注目する必要があること」を指摘する。このことは、住民を客体としてではなく、主体としてみる必要性を意味する。その視点で小値賀地区や舟志地区の事例をみた場合、地域住民の共同体意識や意思決定の仕組みと実行力という基盤が住民側にあるならば、国の施策や地方自治体の思惑に関係なく自らの力で地域開発を実行していくことが可能である。このように、地方分権化の流れがなくても、すでに地域づくりが住民主体で存在していたことが示唆された。

[謝辞]

本章を作成するにあたって、長崎ウエスレヤン大学現代社会学部教授鈴木勇次先生にご助言を頂きましたことに感謝の意を表します。

[注] _____

(1) 「積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法」(1951年)、「特殊土地地帯災害防除及

び振興臨時措置法」(1952年)、「急傾斜地帯農業振興臨時措置法」(1952年)などがある。

- (2) 河地は、離島は本土という相対概念にもとづくもので、政治権力や資本の集積している本土に対して相対的に後進的であり、かつそれと依存関係にあるという概念を持つ術語であることを指摘している(河地 [1986])。
- (3) 河地は、フランスの地理学者ブリュンヌの「人文地理」で地中海のバレアレス諸島に関する記述でヨーロッパ大陸のフランスを本土ではなく対陸(タイリク)と呼んでいること、その思想には両者が島と対岸の陸地というまったく対等な関係性にあることを指摘している(河地 [1986])。
- (4) 離島振興法も後進離島の住民のための開発が出发点であり、「離島に光と水を」が島嶼開発のスローガンでもあった。
- (5) 「離島市町村別人口調査」(2008年)をもとに長崎ウエスレヤン大学現代社会学部教授鈴木勇次が作成した資料から得た離島地域の市町村合併の動向である。
- (6) 2007年3月2～6日に青ヶ島村役場職員、八丈町議会議員などへの現地でのヒヤリングした結果である。なお、この調査は、長崎ウエスレヤン大学地域総合研究所採択研究A1「離島地域における市町村合併の実態」の研究調査の一環として実施した。
- (7) このような財政力への影響による選択は、自立を目指すものではなく、依存体質から脱却できていないという批判的な見方も当然できるが、末端レベルでの自治体の首長の考え方や役割によって、自立への道を目指すことは可能で、その意味において地域経営の戦略として賢いやり方といえよう。
- (8) 具体的には宮城県の田代島と網地島を含む石巻市の合併での動きを指す。2005年4月1日より1市6町が合併し石巻市となった。
- (9) 具体的には新潟県佐渡市の合併での動きを指す。2004年3月1日より10市町村が合併し佐渡市となった。
- (10) 具体的には合併後の島根県隠岐の島の動きを指す。2004年10月1日より1町3村が合併し隠岐の島町となった。
- (11) 具体的には広島県呉市の合併での動きを指す。2005年3月20日より1市8町が合併し呉市となった。
- (12) 具体的には愛媛県上島町の合併での動きを指す。2004年10月1日より1町3村が合併し上島町となった。
- (13) 具体的には福岡県宗像郡大島村の合併での動きを指す。2005年3月28日より大島村の宗像市への編入合併で宗像市となった。
- (14) 長崎県の場合、合併前はいわゆる離島自治体として属島を含む離島地域に複数の市町村が存在し、そのなかで一市または一町になったのは、対馬市、壱岐市、五島市、新上五島町の4自治体で、それ以外は本土の都市の市また

は町に編入合併の形態となっている。前記期間以外に合併した離島関係市町村では平戸市があり、2007年12月現在で離島自治体で市町村合併をしていない町は北松浦郡小値賀町のみである。

- (15) 松井は、「村」や「島」を「ムラ」「シマ」と表記されていたことを指摘する（松井 [2006]）。その理由は前者が行政上の単位、後者はコミュニティを表現していると指摘する。森 [1996] はタイトルで漢字を使用しているため、それに従った。
- (16) 具体的には長崎県北松浦郡小値賀町を指す。1980年代に島おこし運動として若者を中心とした「帆あげ会」が結成され、特産品の通信販売などの地域活性化の活動をしていたが、その後活動は低迷し、リーダーだった人が町議会議員となった。
- (17) 舟志地区は、合併した対馬市の旧上対馬町比田勝地区の南に位置し、世帯数67世帯、人口168人、高齢化率は43%で世帯主が60歳以下の世帯は17世帯しかない（平成18年2月ヒヤリング時）。
- (18) 協定の目的で「本協定は、市民、企業、行政、ボランティア団体が協働し、第2条に記載する区域の森林（以下「本件森林」という。）の管理・保全を推進し、ツシマヤマネコをはじめとする対馬の野生生物の保全を図ることにより、人と自然が共生するモデル森を確立すること及び協定者の森林保全・野生生物保全に対する意識向上を図ることを目的とする」と記述されている。期間は5カ年としている。
- (19) 舟志地区でのヒヤリングは、2007年2月21、22日、2007年9月27、28日の2回、舟志で実施した。アジア経済研究所プロジェクト「地域振興の制度構築」の現地調査として実施した。協力を賜りましたアジア経済研究所に謝意を表します。
- (20) 平成18年度から長崎県は、住民と行政が協働で取り組むまちづくりを推進するために、「にぎわい・やすらぎのまちづくり推進事業」（モデル事業）を実施している。その背景には、長崎県内で市町村合併が進展し、今後は県内各地で新しいまちづくりが始まるということがあると考えられるからである。また、深刻な少子高齢化や人口減少にみまわれる社会にあって、住むまちの課題も複雑・多様化しており、これらの課題を改善するためには、住民と行政が一緒になって考え、それぞれの特徴を活かし、連携してまちづくりに取り組むことも大切とされるためである。ただし、この事業では協働プランにもり込んだ事業の具現化のために新たな補助金などは創設せず、「まちづくり交付金」など既存の制度が活用される。
- (21) 対象地域の中心が比田勝地区で、この地区の中心が商店街ということもあり、研究会の構成メンバーは商工会関係者を中心に構成されていた。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 恩田守雄 [2001] 「社会（社会集団，地域社会）の開発」（恩田守雄『開発社会学——理論と実践——』ミネルヴァ書房 110-132ページ）。
- 神野直彦 [2004] 「地域おこしの新しいシナリオ」（神野直彦編『自立した地域経済のデザイン——生産と生活の公共空間——』有斐閣 1-28ページ）。
- 河地貫一 [1986] 「離島とのその開発」（長崎総合科学大学地域科学研究所紀要地域論叢『地域と人間』No. 4 123-129ページ）。
- 黒川基裕 [2006] 「地域政策における参加型手法——国際開発学からのアプローチ——」（佐藤徹編『地域政策と市民参加——「市民参加」への多面的アプローチ——』ぎょうせい 346-365ページ）。
- 後藤春彦 [2004] 「市町村合併と地域コミュニティの形成」（『まちづくり』学芸出版社 40-42ページ）。
- 佐藤仁 [2005] 「「社会開発の制度と担い手——余語報告へのコメント——」（日本福祉大学 COE 推進委員会編『福祉社会開発学の構築』ミネルヴァ書房 177-185ページ）。
- 佐藤快信 [2002] 「離島振興法の改正と今後」（『ながさき経済』7月号長崎経済研究所1-8ページ）。
- [2005] 「市民参加のまちづくり——参加・参画・主導——」（松尾匡・西川芳昭・伊佐淳『市民参加のまちづくり——戦略編——』創成社 21-35ページ）。
- [2006] 「離島の振興からみる地方自治と地域資源管理の課題」（浅見良露・西川芳昭『市民参加のまちづくり——英国編——』創成社 69-86ページ）。
- [2007] 「離島振興からみた離島地域の自立」（西川芳昭・吉田栄一編『地域振興の制度構築に関する予備的考察』アジア経済研究所 114-159ページ）。
- 立石隆教 [2005] 「もたらせる自治から住民主体の本来の自治へ」（『しま』No. 202 日本離島センター 48-51ページ）。
- 日本離島センター [2005] 「離島関係市町村の合併に伴う主な動き」（『しま』No. 202 日本離島センター 52ページ）。
- 農文協文化部編 [1999] 「すばらしき小値賀」（『西海に浮かぶアルカディア小値賀』農山漁村文化協会 10-19ページ）。
- 古川彰 [2004] 「農山村の危機と小さな共同体」（古川彰『村の生活環境史』世界思想社 1-16ページ）。
- 松井和久 [2006] 「日本の地域振興の展開と一村一品運動」（松井和久・山神進編

『一村一品運動と開発途上国』アジア経済研究所 5-18ページ)。

森泰一郎 [1996] 「九州における『村おこし・島おこし』運動と地域振興の課題」
(『郵政研究所月報』No. 94 58-63ページ)。

