

## 第3章

# 市町村合併後の地方自治体再創造にむけて

——社会動態と地域社会のくらし

小島 孝夫

### はじめに

日本社会におけるグローバリゼーション的なるものへの対応は、歴史的には古代社会における大陸文化の受容に始まり、明治政府による近代化政策においては国策として全国的な同化策をとまなう形で展開された。この近代化政策は、政府により選択された西欧の諸思想や諸技術を体系的に導入するものであったが、それらは、その後も日本社会全体で広く受容されていくことになった。

そして、今日、日本社会が直面しているグローバリゼーションの受容と対抗は、明治政府による近代化政策に端を発し、さらに国際化からグローバル化へと展開してきた社会動態のなかで、施策を介して日本の中央と地方という関係となって推移してきた。この間に、日本は経済的な利益や効率に至上の価値を置く社会へと大きく変化していくことにもなった。その一方で、地域社会で生きる人びとは、自らが生きるために、共に生きる仲間を見いだし新たな関係性を模索しようとしている。

本稿ではグローバリゼーションの展開に対して日本ではどのような対応が行われてきたのかを、近代化政策の展開とともに実施されてきた廃置分合（市町村合併）を事例として検討していく。国の施策の多くは諸外国との関係において生じた課題に対応する形で実施される場合が多いが、それらによって誘引される社会動態により地域社会の人びとの日常生活にもさまざまな影響が及んでいくことになる。こうした影響に対して地域社会で生きる人びとがどのように対応してきたのかを分析することで、地域社会の再創造にむけた可能性を検討してみたい。その際に、当該地域社会を形成する自治体と地域集団との関係性に注目することで、政府の施策に対する受容や対抗の諸相についても検討していくことにしたい。グローバリゼーション的

動態に対する地域社会の受容や対抗の現状から、地方自治体の再創造に向けての視座を見いだすことを試みたい。

なお、本稿の前提となるものとして、平成 26 年度までの調査成果をふまえて『平成の大合併と地域社会のくらし—関係性の民俗学』を既に公刊している。本稿では、その成果をふまえて、徳島県那賀郡那賀町で現在も継続している調査事例を中心に述べていく<sup>1)</sup>。

## 1. 日本における廃置分合の展開<sup>2)</sup>

日本における三次にわたる廃置分合の展開を概観することで、それらが地域社会にどのような影響を与えてきたのかを確認することから始めたい。

### (1) 廃置分合の目的と展開

日本における廃置分合の歴史的展開は、明治・昭和・平成の三期に大別される。1899 年の市制・町村制に基づく「明治の大合併」、1953 年の市町村合併促進法に基づく「昭和の大合併」、そして、市町村合併特例法改正に基づく今次の「平成の大合併」である。

明治の大合併は近代的地方自治行政を実現するための基盤を整備することを目的として、学校や戸籍の事務処理を念頭に戸数 300~500 戸を標準として進められた。その結果、明治 21 年に 71,314 あった市町村が翌年には 15,869 となった。昭和の大合併は第二次世界大戦後の地方自治、特に市町村の役割を強化する必要から、新制中学校を効率的に設置管理していくため、人口規模 8,000 人を標準として進められた。その結果、昭和 28 年に 9,868 あった市町村が昭和 36 年には 3,472 となった。今次の大合併は、人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的としたもので、平成 11 年に 3,232 あった市町村が平成 22 年には 1,730 となり、平均人口は 36,387 人から 68,947 人に、平均面積は 114.8 平方キロメートルから 215.0 平方キロメートルへと、いずれもほぼ倍増することになった。今次の大合併の特徴は、主に中山間地に位置する自治体間の合併であった。

これらの町村合併施策は、政府の思惑によって常に広域合併が志向されており、当該地域の住民が生活上の必要性などから望んで実施されたものではない場合が多い。政府の施策は地域社会に一律な対応を求めようとするものであったが、集団間の関係性により日常生活が維持されている地域社会の側は、必ずしも即座に対応してきたわけではない。地域住民間で一定の諒解が共有されるまでには時間を要したのである。そのために、当該自治体を含む官の側は地

域住民側に対して、国・都道府県・市町村が重層的に働きかけを行うことになった。

住民の側はこれらの過程や広域合併後の生活を経験する過程で、帰属意識の核となる地域社会を形成してきた関係性に関する意識を希薄化・形骸化させることになり、新たな帰属意識の核となるものを模索していくことにもなった。地域内にはさまざまな集団が併存しているため、住民側は施策に従いながらも、個人の日常生活レベルでは多様な対応を選択することになった。廃置分合が人口や面積などを基準として地域社会を構造的に再構築しようとする官の側の視点にたった施策であるのに対して、当該社会を生活空間や生産空間と捉える人びとの基底には当該地域で生きることに對しての思いや願いが存在しており、人びとはその思いや願いを満たすために当該集団内の共同性を前提とした各自の役割を果たすことで、当該社会の生活を安定した状態で維持できるようにしてきたのである。

このように配置分合によって官の側が実現しようとする社会像と、その単位となる当該地域住民間の生活意識との関係は階層が異なっており、多様な地域住民組織を連ねたものが官の側が想定した行政区分を満たしていくためには、地域住民組織が有機的に連なるための日常生活レベルでの必然性とそれが共有されるための時間が求められ、そのことによって新たな自治体として再構築されてきたのである。こうした試行は、広域合併の嚆矢となった昭和の大合併を経験した自治体においては既に経験されてきたことで、今次の大合併に際して当該自治体間で協議の対象となった事象のなかには、昭和の大合併後に当該地域内で共有された新たな共同性を基点とする意識や価値観を背景とするものもあったのである。廃置分合が実施された後の当該地域社会は、こうした政治的変動を経験してきたことになるのである。

## (2) 明治の大合併

明治維新後、日本が近代化を進める過程で地方制度のありかたについても、さまざまな模索や検討が行われることになった。割拠的に併存していた藩政村を廃して、中央集権的な国家統治機構を作るために、地方において政府機能の末端を担うことができる地方統治機構を整備しようとしたのである。

廃藩置県後の明治4（1871）年の戸籍法の施行により、政府は戸籍事務処理のために新たに区を設定し、戸籍吏として戸長・副戸長を命じた。翌年には区長・副区長と旧町村役人の名主・庄屋などの間に起こる権限の競合に対処するため、旧町村役人の廃止と区制による統一を命じる布告が出され、大区・小区制による新たな地方行政制度が定められた。大区・小区の規模や行政吏の名称は、府知事・県令の裁量に委ねられたため各府県で異なったが、数ヶ町村を合わせて小区とし、数ヶ小区を合わせて大区とし、小区に戸長、大区に区長を置くのが一般的

であった。幕藩体制を末端から否定していくことをめざした人為的な行政区域づくりで、旧町村は否定され、区長・戸長は新政府への忠誠を基準に地域の有力者のなかから官選され、官吏に準ずる扱いを受けた。大区・小区により形成された広域な地域像は地域と住民とのつながりを希薄にし、区長・戸長は行政吏の性格を強めた。住民の政治参加を排した統治方式下での中央集権政策の遂行は、区長・戸長に対する住民からの反発を生むことにもなった。旧町村はこの制度下で行政単位としての地位を失ったが、施策の浸透には当該地域の課題を自律的に解決してきた旧町村組織の利用が不可欠であった。旧町村を新たに組として組頭を置き行政補助機能を担わせた例が多かったが、中央の命令の伝達と実行のみを行う大区・小区制の官僚的統治は地域住民の反抗をさらに誘発させることになり、明治11年の郡区町村整備法発布により大区・小区制は廃止された。これにより旧町村が復活し、そこに民選の戸長や町村会が置かれ、旧町村の自治性が回復された。

旧町村の有力者を中心とした地域社会は、官僚的統治に次第になじんでいくことになったが、政府は明治17年に町村会法などの地方制度関連法律の改正を行い、官僚統制の強化を図った。戸長役場区域を平均して旧五ヶ町村を含む範囲に拡大することによって、町村を複数の旧町村が協調・牽制しあう組織に編制したものに官僚機構を組み合わせようとしたもので、新戸長は官選となった。結果的に、町村自治や町村財政に関しても官僚統制が地域社会の細部にまで徹底されていくことになった。そして、この改正が今日まで続く地方行財政の二重構造をつくりだすことになった。人為的につくられた統治組織としての戸長管区における管制的業務と旧町村の業務とが分裂し、行政村における戸長、連合町村会の審議事項と、村落における村総代・寄合協議処理事項とが、当該地域社会内に併存するという事になったのである。

こうした経緯を経て、明治21年に市制町村制が制定され、翌年に施行された。明治の大合併は、近代的な地方自治行政を実現するための行政単位を整備することを目的として行われたものであった。それまでの町村は、基本的には江戸時代の村落共同体のままであったため、戸籍の事務処理や徴税等の遂行や、明治19年の小学校令により義務教育として制度化された尋常小学校の設置や管理を念頭に、戸数300～500戸を標準規模として全国的な町村合併が進められた。その結果、同年に71,314あった市町村が、翌年には15,859となった。なお、明治の大合併は法律に基づく強制合併ではなく、原則として、各府県独自の計画と判断に任ず方法がとられた。内務大臣の訓令に基づき、各府県の地方長官が住民の意見等を踏まえたうえで合併案を作成し、内務大臣の認可を得ることにより行われた。

明治政府が考えた市町村の役割は、地方における公共性を実現することであったが、その公共性は新たな行政村を対象としたものになり、旧町村は新たな町村の連絡係としての区長を置

く区として位置づけられることになり、共有財産の管理等を除いて、自治村落としての公法的権利は失われるか限定されたものになっていった。旧町村の自治組織は公的には否定され、旧町村時代の公共事務は市町村行政と村落行政とに区別され、前者のみが公共性をもつとされたのである。一方で、後者は、地域社会内における生活組織として不可欠な存在として存続していくことになるのである。国家を支える地域社会の形成と統治が前提となっており、地域社会の生活の成りたちに関しては等閑視されていたのである。そのために、市町村は国策委任事務に翻弄されることになり、当該住民のための公共性を念頭に置いた公共政策を実施することができなかつたため、当該地域の生活の安定のためには村落組織が共同作業等で補うことで地域社会の現実的な生活を支えていくことになったのである。村落組織は生活共同体としての自立性と自治を具えていたが、それらを完結させるための閉鎖性も併せ持っていた。そのため、市町村行政は、村落間の利害対立と衝突にも腐心することになった。この時期の地方行政の最大の課題は、この閉鎖性と衝突を排除して統一的な新たな市町村を作り、国家の意思と政策を地方や農村の末端にまで浸透させることであった。

その後、明治時代末から昭和時代まで、農家小組合の部落単位での組織化が急速にすすむにつれて、国家的な公共性に加えて、農家の主体的成長とともに自治組織として取り組むべき課題も村落を主体とした公共性として捉えられていくことになった。そうした流れのなかで、地方行政においても、村落の自治的公共性を容認しながら、行政村のなかにそれらを取り込んで利用する方が効果的であると考えられるようになっていった。次いで、村落を中心とした活動が注目されるようになるのは戦時下であった。昭和15年に全員参加、諸団体統合、定期的常会の開催を前提とした部落会が法制化された。部落の公法的機能は、市制町村制で否認されたものであったが、戦時体制下の物資管理等の組織として、国家的公共性に特化した形で利用されることになった。

また、明治の大合併が行われた明治22年から「町村合併促進法」が施行された昭和28(1953)年までの間にも合併は行われており、この64年間に市町村数は、15,859から9,868にまで減少している。この背景には、組合町村の解消、都市化の進展、戦時下体制の強化などの事由があげられる。組合町村の解消にともなう合併については、次のような事情がある。明治の大合併では、地理的条件や歴史的対立等の特別な事情から合併が困難な場合は、数町村が連合して組合町村を形成することが認められていたが、そのような組合町村の諸事情が解消されるにともない、組合町村を解散して一つの自治体として合併していくことになったのである。次の段階での合併では、近代化の推行による都市化が進展するなかで、都市空間の拡大にともなう都市間の合併が大都市部において行われていったのである。また、戦時下体制の強化

にともなう合併については、戦時下での戦争遂行や国防体制強化のために、国防上重要な都市部での合併が行われていった。

### (3) 昭和の大合併

昭和 21 年に制定された新憲法と翌年に制定された地方自治体の下での新しい地方制度では市町村の役割が強化され、新制中学校の設置・管理、消防、社会福祉等は市町村が担うものとされた。中学校を効率的に設置し、管理運営していくことが市町村にとって大きな負担となった。そのために、昭和の大合併は人口規模 8,000 人を標準として進められた。明治の大合併が小学校の運営を前提とした自治体を形成するためのものであったとすれば、昭和の大合併は新しく義務教育となった中学校の運営を行うことができる自治体を作り上げるものであった。

昭和の大合併は、昭和 28 年に町村合併促進法が制定され、同年から昭和 31 年の三年間に集中的に合併が行われた。同法は、「町村が町村合併によりその組織及び運営を合理的且つ能率的にし、住民の福祉を増進するように規模の適正化を図ることを積極的に促進し、もって町村における地方自治の本旨の十分な実現に資すること」を目的としていた。当時は新憲法の下で新たな地方自治が醸成されていた時期で、県知事や市町村長が公選制になり、都道府県や市町村が自治体として機能し始めていた。首長の公選制に加えて、役所では新たに機関委任事務が始まり、自治体の基盤強化が必要となっていた。

さらに、その間に合併できなかった町村に対しては、昭和 31 年に「新市町村建設促進法」に基づき、同年から昭和 36 年にかけて合併が進められていった。この法律は、「町村合併を行った市町村の新市町村建設計画の実施を促進し新市町村の健全な発展を図り、あわせて未合併町村の町村合併を強力に推進することにより地方自治の本旨の十分な実現に資すること」を目的としたものであった。合併した新市町村にはその建設計画の実施を促進し、町村合併促進審議会において町村合併が必要であるとされた町村のうち未合併の自治体に対しては、町村合併の強力な推進が図られることになったのである。

ところが、昭和の大合併も法律に基づく強制合併ではないのである。市町村の自主性を尊重するもので、市町村議会の議決に基づき都道府県知事が決定するという手続きを経て行われるものであった。しかしその実情は、当時の町村数を三分の一にすることを目途とする「町村合併促進基本計画」が昭和 28 年に閣議決定されており、国は都道府県とともに市町村合併を強力に推し進めていたのである。昭和の大合併も明治の大合併と同様に、国による強力な主導が背景にあったのである。その結果、昭和 28 年に 9,868 あった市町村が、昭和 31 年には 3,975、昭和 36 年には 3,472 にまで減少し、「町村合併促進基本計画」の目標は、ほぼ達成さ

れているのである。

昭和の大合併は高度経済成長期の直前に行われたものであり、日本の経済と社会に占めた農業などの第一次産業の位置づけは、現在よりもはるかに大きいものであった。昭和の大合併は、換言すると都市部と農山漁村部との合併ということになり、この当時には後者では第一次産業が家業として存続していた。明治の大合併以降、約70年をかけて調整してきた市町村と村落との間の関係は、村落側に家業という恒常的な生産活動が存在することで可能になっていたのであるが、高度経済成長期を経る過程で、村落は大きく変容していくことになった。それとともに、公共性の意味も変化していくことになったのである。

地方財政の困難を乗り越え、行政を効率化するという目的で昭和の大合併は行われたが、それは同時に、地方の中核都市に財源を集中して経済開発を行うという政策でもあった。昭和26年に始まった特定地域総合開発計画、昭和37年に始まった全国総合開発計画は、昭和の合併と呼応した関係で展開されたと考えてよい。前者は大規模な多目的ダムを建設する河川総合開発が行われ、治山・治水とともに電源開発と農業振興とを推進することが意図されたが、後者では大都市への人口移動にともなう都市問題の解決と、工業地域と農村部における格差の是正を図るため、工場の分散と地方振興が意図された開発が行われた。公共政策として行われた開発事業は第一次産業の生産の場を消失させることになり、それに従事していた人びとから家業としての生産活動を奪うことになり、村落での暮らしの紐帯となっていた村落への愛着や帰属意識を希薄化させていった。

このように、1960年代に入ると、公的な公共性には、高度経済成長にともなう国家と大企業とによる開発を前提とした公共性という要素が付与されていくことになる。開発に関する政策には効率性や合理性が優先され、公共政策の公共性に対して、村落や地域で暮らす人びとからは環境問題や開発問題としての公共性が強く認識されていくことになったのである。国家の公共政策としての公共性と、村落や地域で暮らすことを前提とした公共性との調整が求められることになったのである。高度経済成長期を経る過程では、市町村と村落との間の関係は、陳情請願という形でつながっていたが、地域社会の開発に関わる事案では、両者の関係は相互の公共性を調整しあう関係に変化していったのである。

なお、昭和28年のサンフランシスコ講和条約の発効により、GHQが公布・施行した禁令が無効になった。そのなかに昭和22年に公布・施行した「町内会・部落会の解散・禁止」が含まれており、この年から全国で町内会が新たな形で復活していったことも、こうした活動の背景となったのである。

また、産業構造の変化は地域社会をさらに大きく変容させていくことになった。1970年代

に入ると、村落における後継者世代の家業離れが確定的なものになり、村落では農地の宅地化や混住化がすすみ都市化が進展していくことになった。この傾向はさらにすすみ、村落社会の共同事務が混住者や家業の継承者ではなくなった世代の人びとを含むものへと変化し、景観は村落的であってもそこでの生活は多様化し、都市的な生活を前提としたものになっていった。こうした過程を経ることで、村落の共同事務の多くは自治体に移行していくことになり、行政と村落との関係はつながりの強いものになっていった。区や自治会は行政末端組織としての役割を担うとともに、自らも自治的公共性を維持しようとしてきた。併せて、合併後の村落は異なる生業体系によって形成されてきた地域間の対立を超えて相互に交流し、地域社会内外の利害を調整する関係になっていったのである。昭和の大合併から約 50 年の間に、当該町村間に存在した合併に対しての危惧も合併後の当該自治体内の調整も、社会構造の変化という大きな流れのなかで主体となる人びとが重層的な公共性のなかで生きなければならなくなることで、市町村と村落との関係もこのように変化してきたのである。こうした関係性が構築されていた自治体間で、新たな合併が模索されていくことになったのが、平成の大合併である。

## 2. 平成の大合併の現状と課題<sup>3)</sup>

今次の大合併がどのようにすすめられ、当該地域社会にどのような課題をのこしたのか、高知県境に接する徳島県の中山間地に位置する那賀郡那賀町の事例から考えていきたい。

### (1) 平成の大合併の背景

新市町村建設促進法が一部失効した昭和 36 年から平成の大合併の基点となった平成 11 (1999) 年の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」の一部施行までの 38 年間にも、市町村数は 3,472 から 3,229 にまで減少している。この間の合併は、戦後の高度経済成長にともなう都市化が進展するなかで、大きな人口規模を持つ地方都市が周辺町村を吸収合併していく形態の合併が多くを占めていた。

平成の大合併とは、平成 11 年 4 月に旧合併特例法が改定され、それが同 17 年 3 月で失効し、同年 4 月に平成 22 年 3 月までの時限立法として新合併特例法が施行されたことにともない実施された合併をさすが、その多くは合併特例債の申請期限であった平成 17 年 3 月までに集中していた。日本社会では現在まで、中央集権的な地方統治が行われてきた。具体的には、官庁は地方自治体に、地方自治体は住民に対して、それぞれ上意下達的に指示や指導をしてきたし、住民は地方自治体に、地方自治体は中央官庁に対して、それぞれ陳情を行い、補助金を

要請するというシステムが定着していた。それに対して、平成の大合併は実質的に国の出先機関の役割を担っていた地方自治体に対して、中央集権的な関係を解消し、地方分権を実現させようとするものであった。平成の合併は人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的としたもので、地方分権の推進、少子高齢化の進展、厳しい財政状況、日常生活圏の拡大という4つの課題を克服していくために、市町村の行財政基盤を強化するとともに、より効果的・効率的な行政運営の実現を図ることが具体的な目途とされた。

第1の課題である地方分権の推進とは、地方分権改革後の市町村は法令の範囲内で、自己決定・自己責任の原則の下で、すべての事務を自らの判断で処理していくことが求められるようになったことに起因している。この変化は、明治の市制町村制施行や第二次世界大戦後の地方自治法施行の時の制度のありかたの変化とは異なり、市町村に対して、国や都道府県の指導監督に従って行うのではなく自らの判断で処理できるようになる行政能力の質的な高度化を求める改革であった。

第2の課題である少子高齢化の進展については、従前は国全体の人口が増加していたため、たとえ人口が減少している市町村であっても、その行政サービスの向上や地域振興・地域活性化を図ることにより、人口減少に歯止めをかけることができるのではないかという期待を持つことができたが、国全体が人口減少社会となった現状では、とくに地方の人口規模の小さい市町村は地域の少子高齢化の問題にどのように対処し、地域社会をどのようにして存続させていくかということが喫緊の課題となったのである。

第3の課題である厳しい財政状況については、日本の経済は1960年代以降の高度経済成長期から1990年代の初めのバブル経済の崩壊まで経済成長を続けている間は、経済成長にともない国や地方自治体の財政規模も拡大させていくことができたが、長期間にわたる経済成長の低迷が続く現状では、地方税や国税の一定割合である地方交付税の伸びは期待できず、国や地方自治体の財政面においても規模拡大が望めなくなった。市町村は、こうした財政事情の変化に対応していかなければならないという課題に直面することにもなったのである。

第4の課題である日常生活圏の拡大については、1960年代以降、高度経済成長の進展にともない自家用車の普及が急速に進み、人びとの行動範囲は、市町村の範囲をはるかに超えて拡大していくことになった。こうした急速な日常生活圏の拡大と、それにとまなう広域的な行政ニーズに対応するために、当時の市町村は、広域行政圏の設定と共同処理制度という手法で対処していった。前者は自治省の指導に基づき、複数の市町村が連携調整して事務処理を行うもので、後者は広域行政圏の行政機構や、その中の一部市町村の共同処理組織として、一部事務

組合や協議会という制度を設けて事務処理等を行うもので、消防やごみ処理のための一部事務組合が代表的なものである。日常生活圏の拡大にともなう住民のニーズに応え続けていくためには、これまでの広域行政圏や共同処理制度の蓄積をより確固としたものにしなければならないという課題も生じてきたのである。

## (2) 平成の大合併の展開

こうした課題や将来の経済社会変化にも対応できる市町村を形成するための現実的な選択肢が合併という施策に繋がっていった。それを実現させるため、国は平成 11 年に都道府県に対して「市町村の合併の推進のための指針」を示して、各都道府県に対して市町村の合併案の作成を求めた。この指針は国からの通知という形で示されたもので、必ずしも強制力を持つものではなかったが、すべての都道府県が合併案を作成し、この合併案を基にして都道府県が市町村に対して合併推進を働きかけていくという構造ができあがっていったのである。国は、翌年に閣議決定した「行政改革大綱」において、市町村を 1,000 とすることを目標にして、合併を進めることを表明した。さらにその翌年には、総務大臣を本部長とする「市町村合併支援本部」を立ち上げ、関係省庁が一体となって市町村合併を支援する体制を作り上げ、同年 8 月には関係省庁の支援策を盛り込んだ「市町村合併支援プラン」を作成した。国と都道府県は、市町村合併の推進のための広報・啓発活動を積極的に展開しながら、合併特例法による特例措置と市町村合併支援プランの優遇措置を示すことで、市町村に対して合併を働きかけていった。

今次の大合併においては、明治の大合併や昭和の大合併の時とは異なり、国は市町村の標準規模のようなものは示していない。また、昭和の大合併の時のように、国が市町村合併計画を策定して推進したわけではないので、国の主導的な役割は、それ以前の大合併に比べて総じて弱いものであったという評価も可能であるが、前述のような国の働きかけは、特に地方の人口規模の小さい市町村などに対しては、本来有していた市町村の自主性を希薄化させることにもなったことは否めない。今次の大合併は、地方自治法および市町村の合併の特例に関する法律に定める手続きに基づいて行われた。まず、合併したい市町村は、当該議会の議決を得たうえで、合併協議会を設置し、その協議会において新市町村の名称、本庁舎の位置および事務事業の調整等の合併に係る協議を行うとともに、新市町村のまちづくりのための計画（市町村建設計画）を作成する。次いで、合併協議会においてまとまった協議事項および市町村建設計画をふまえて、当該市町村の議会が合併の決議を行う。その議決をふまえて、関係市町村長が都道府県知事に対して合併の申請を行う。合併申請を受けた都道府県知事は、都道府県議会の議決を得たうえで合併の決定を行い、その旨を国に届け出る。届け出を受けた国は、その合併の告

示を行う。その告示により合併の効力が発生する、という手順である。

このように今次の合併も法律に基づく強制合併ではなく、昭和の大合併と同様に、市町村議会による合併議決を受けて、都道府県知事が決定するというもので、それぞれの市町村の自主的な判断によって行われたということになる。しかし、国が何もしなかったということではない。国は昭和40年に制定された「市町村の合併の特例に関する法律」（合併特例法）の改正を行うことにより、市町村合併を推進するという方針を明確にしてきたのである。この法律は本来、合併を施行する市町村に対して、その合併が円滑にすすむように合併の障害となるものを取り除くための特例措置を設けたもので、市町村合併の推進に対して中立的な法律で市町村合併を推進するためのものではなかった。その合併特例法が平成7年の改正により特例措置が拡充されると同時に、同法の目的が市町村合併を推進する法律へと改められた。さらに、前述の平成11年の地方分権一括法の制定にともなう同法改正では、市町村に対して合併に向けて誘引するための判断材料を与えるために、地方交付税による優遇措置を大幅に拡充した。その具体的な内容は、合併しても地方国税が減らないように保証する期間を従来の5年から10年へと延長し、さらに、合併後の新市町村のまちづくりのために、元利償還金の70パーセントが地方交付税で補填される特別の地方債を制度化するというものであった。今次の大合併は、この改正が契機となって進展したものであった。この合併特例法の期限は平成17年3月であったが、「市町村の合併の特例に関する法律」の経過措置として平成18年3月まで延長され、その最終期限までに、できるだけ多くの市町村合併が行われるように、国は市町村に対してさまざまな働きかけを続けていったのである。

### (3) 徳島県那賀郡那賀町の合併までの経緯<sup>4)</sup>

徳島県那賀郡那賀町は、平成17（2005）年3月1日に、那賀川中・上流域で隣接していた那賀郡鷺敷町・相生町・上那賀町・木沢村・木頭村が新設合併（対等合併）することで誕生した。この五町村による合併には、住民側の要望から当時の元町村長たちが中心となって1958年にも合併が模索されたが、具体的な進展がないまま立ち消えとなったという前史がある。

一方、今次の合併にいたるまでには五町村で以下のような調整が行われた。

平成12年5月に勝浦郡上勝町と那賀郡上那賀町・木沢村が「広域合併協議会」を設立し、木頭村も同年12月に相生町とともにこの協議会に参加した。この協議の過程で、同13年に上勝町が協議会から脱退し、新たな協議会の枠組みが模索されることになった。同14年に木頭村・相生町・上那賀町・木沢村により、「那賀川上流域合併協議会」が新たに発足し、合併についての協議が開始されたが、新町の庁舎の建設場所のことで調整がつかず、同15年3月に

同協議会は解散した。解散後、各町村では合併の方策を模索することになり、鷺敷町と相生町が任意の合併検討協議会を設置した。

木頭村は上那賀・木沢・木頭の三町村での合併を強く望んでいたが、木沢村が上那賀町を飛び越えて、隣接していない鷺敷・相生二町の合併検討協議会への参加を申し入れた。木頭村は上那賀町に二町村での合併を申し入れたが、上那賀町からの同意は得られなかった。そのため、同年に木沢村に次いで、上那賀町とともに「鷺敷町・相生町合併検討協議会」への参加を申し入れ、五町村による丹生谷合併検討協議会が発足し法定協議会を設置することが合意され、五町村一斉に臨時議会を開会し、平成16年11月19日に「丹生谷合併協議会」が正式に発足し24項目の合併協定項目についての審議が重ねられ、同17年3月に那賀町が誕生することになった。

丹生谷合併協議会発足後、合併に向けての具体的な検討を行ったのが協議会委員で、木頭村では行政・議会・住民の代表31名と監査委員2名で構成された。住民の代表として委員に選出された人びとは、村内各地区で開催された説明会において、「公」の立場に立って、「官」と「民」との仲介役を担うことにもなった。この当時、木頭村の場合は同12年11月28日に正式決定された細川内ダム建設事業中止にいたるまでの過程で生じた対立感情が住民間に残っており、合併協議の機会が住民間の融和を図る契機となることが期待されていたこともあり、説明会には多くの住民が参加した。

#### (4) 合併の背景

那賀町の合併は、当該五町村が地理的・歴史的・産業及び文化的にも古くから結びつきがあり、行政運営においても一部事務組合で丹生谷地域全体の課題やまちづくりに共に取り組んできたことが素地となっている。一方、過疎化や少子高齢化がすすみ、さらには地方分権の推進や地方交付税の削減による財政困難等、多種多様な行政課題に対応するためには広域合併を模索するしかなかったとしても、その際に、当該自治体がどのような判断で合併の組み合わせを考えていくかは、さらにさまざまな背景や事由があった。丹生谷合併協議会発足にいたる過程においても、細川内ダム建設中止問題のしこりが顕在化することになった。那賀川流域における細川内ダム建設に関する可否は、下流部が賛成で、上流部が反対という立場であった。木頭村が合併に際して上流三町村での合併を強く望んだ背景にはこうした事由があった。

また、木頭村の場合には次のような事情もあった。合併に際して、木頭村民がこだわったのは、「木頭」という呼称の存続であった。木頭村は合併により誕生し、合併により閉村した。明治22(1889)年の市町村制施行により、木頭上山の南宇村・西宇村・折宇村・北川村の四

村が合併して、奥木頭村が誕生した。明治44年には上木頭村大字出原・大字和無田を編入し、昭和8年には奥木頭村の名称を木頭村に変更した。徳島県下最奥地の山村の後進性からの脱皮と新しい村づくりの強い願望を籠めた村名変更であった。さらに昭和32年に上木頭村大字助を編入し、今次の広域合併にいたるまでの木頭村の村域が確定した。このように木頭村には住所表示における「木頭村」以外に「木頭」という地名で括られる対象地は存在しない。「木頭」という地名は隣接する木沢村には存在していたが、木頭村自体には存在しないのである。明治時代以後の廃置分合によって出来上がった村域が「木頭村」となったが、合併の単位となった具体的な集落名としての「木頭」は存在していないのである。村内において「木頭」といえば、旧木頭上山村の本村であった大字出原の左岸の集落を指すものとして認識されていた。

木頭村の住民は、合併に際して、昭和32(1957)年から村域を統合する名称であった「木頭」を合併後の住所表示に残すことを了解したことで、合併についての大方の議論が終了したという。70余年間にわたって、「木頭」という村名のもとに住民間で共有されてきた何がしかの意識が存在したことの証左ということになる。

那賀川上流域の五町村の合併は、細川内ダム建設問題で顕在化した那賀川下流域との対立を背景として成ったともいえる。木頭村は数次の合併を経て昭和8年に「木頭村」となり、那賀町の誕生によって消滅した。そして、合併に際して、当該住民が何よりも拘泥したのは、村域名を示す「木頭」という呼称を住所表示に残すことであった。このことは、他の四町村には見られなかった事柄である。先述のように村域には「木頭」という集落は存在せず、村民が「木頭」として捉えているのは、旧木頭上山村の本村であった大字出原の左岸の集落である。このような意識がどのようにして形成されたのかを考えてみると、その端緒は昭和8年の「木頭村」の誕生であることは確かであろう。このことに加えて、那賀川最上流部で約70年にわたり暮らしてきた人びとが共通の経験を共有していくことで、「木頭」で暮らしているという意識が内包化されていったのではないだろうか。その最も大きな経験が、約30年間にわたって継続された細川内ダム建設中止運動だったのではないだろうか。昭和8年の合併によって作られた村名であったが、ダム建設に対して賛成であれ反対であれ、「木頭」で生きていくことを個人の生き方として選択するという経験を共有したからこそ、今次の合併でその名称が消えることに際して、当該町民たちは強いこだわりを示したということなのではないだろうか。

明治の大合併は、近代的地方自治行政を実現するための基盤を整備することを目的として、小学校や戸籍の事務処理を念頭に進められた。昭和の大合併は、第二次世界大戦後の地方自治、特に市町村の役割を強化する必要から、新制中学校を効率的に設置管理していくことを念頭に進められた。そして、今次の合併は人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方

分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的としたもので、旧木頭村を含む那賀町の合併もこの典型例であった。徳島県下で実現すべき目標として推進された市町村合併は、①地方中核都市形成、②地域中心都市発展、③地域拠点形成、④地域振興・行政基盤強化の四つに類型化される。

①は徳島市を含む人口30万人程度を目安とした合併、②は阿南市を含む人口10万人程度を目安とした合併、③は人口5万人程度を目安とした合併、④は人口1～2万人程度を目安とした合併で、適切かつ効率的な基幹的行政サービスの提供をめざすというもので、那賀町の合併はこれにあたる。

## (5) 日常生活の変化

那賀町民となった住民の側は、広域合併を経験するまでの過程で帰属意識の核となるものを希薄化・形骸化させることにもなった。その背景には、地域社会を支える紐帯としての家業が衰微し、後継者となるはずの世代が当該地域を離れて居住することが恒常化していった現実があった。その結果、地域社会における日常生活にもさまざまな変化が生じていった。那賀町木頭南宇地区の現状は次のとおりである。

隠居制度は屋敷内の家屋の利用方法としては継承されているが、現在では隠居したくとも後継者が離村している家が多いため、70歳を超えても用水普請などのムラづきあいを続けている家庭が多い。別居している後継者は徳島市や阿南市に自宅を所有している場合が多く、村内在住者以外はムラづきあいへの参加はほとんどない。

用水普請などのデヤクについては、各集落単位で自給生活を互いに保障するためにすべての住民の賦役としてきたが、継続的に行われているのは4月に行う用水普請だけになっている地域が多い。南宇地区の場合、人手不足を補うため、用水路の側溝をコンクリート製にすることで2日分の作業を1日で終えることができるようになったため、現在も用水管理を続けることが可能になっている。

生業面では、現在も主要作物の柚子栽培が継続されているが、減反政策への対応策として開始された側面があり、個々の農家の作付け地は水田跡が主である。そのため、栽培規模は零細状態のまま推移している。広域合併で危惧された事の一つに、「木頭柚子」のブランドをどう維持するかということがあった。那賀町全域でも柚子の栽培が行われており、合併することで、それらも「木頭柚子」として販売されていくことになることへの対応が模索されていくことになった。旧木頭村内では、柚子生産者の仲間が増えることになることを評価するべきであるとして肯定的に対応していくことが合意され、このことを契機として生産者個々の生産物の

質を上げていくことが一番の対応策になるということが了解された。ただし、柚子栽培は稲作に比べて周年にわたる育成作業が必要となるため、高齢者を主体とした家庭では、生産活動がいつまで続けられるかが課題となっている。

一方、旧木頭村の伝統技術である太布織の伝承が困難になりつつある。木頭村当時は、教育委員会による伝承者への目配りがなされていたが、広域合併により那賀町教育委員会の担当者が一名体制で文化財保護事業を担当することになってしまったことで、太布織の継承についての関心が総じて低くなっており、保護団体だけの努力では技術伝承の存続が危ぶまれる状態になっている。

旧木頭村内には中谷地区から平地区にかけて14の氏神社があり、それぞれ日を定めて例祭が行われている。神社によっては夏祭りが行われるが、多くは当屋だけの祭りになっているという。村内の神社では当屋制度により祭りを維持してきたが、氏子の高齢化等により、当屋の役割をこなすために当該年の当屋の数を増やすことで対応する例がみられるという。一方、地域によっては当屋の役を断る例も見られるようになり、各地の例祭の存続が危ぶまれている。和無田八幡神社の提灯祭りは、合併するまでは旧木頭村の商工会が運営していたが、合併後は木頭出身の那賀町役場職員によって運営されている。当日は当該職員がその準備に専念することになるが、見物客からの評価は昔よりつまらなくなるとされ、合併にともなう祭礼の形骸化が指摘されている。

### 3. 地域社会の再構築に向けた試み

日本の廃置分合施策は、国の主導により繰り返されたもので、地域行政においては新たに区分された地域を維持するために腐心してきたのみで、当該地域を統合するような地域概念を創出することはほとんど行われてこなかった。一方、数次の広域合併を経験してきた地域社会において、人びとは行政のあり方としての「地域」と住民自身の自治で維持されている「地域」とが重層的に存在していることを理解しており、その総体としての新たな行政区分内において、新たな関係性を模索することを繰り返しながら、自分自身が内包している地域像を核にして、ともに生きたい人たちと、ともに生きるための「地域」像を創出してきた。

本章ではこうした地域社会に生きる人びとの新たな関係性の模索から形成された「地域自治」を検証していくことから、地域社会で生きたいと願う人びとが、ともに生きることが可能になる地方自治体再創造のための地域社会の再構築に向けた課題と可能性を明らかにしていきたい。平成の大合併は、地域社会において立ち行かなくなった第一次産業の再生に向けた協同

組合の合併を伏線にして展開されて面がみられるが、その模索の現状を中山間地域の基幹産業であった林業を事例として確認していくことにしたい。

### (1) 第二次世界大戦後の林業の展開<sup>5)</sup>

第二次世界大戦下の戦災と、戦後の食糧増産や復興事業などによる森林の大量伐採とにより、日本の森林の荒廃が急激にすすむことになった。森林の荒廃により昭和20年代から30年代にかけて、各地で毎年のように台風等による大規模な山地災害や水害が発生したため、国土の保全や水源の涵養の面から、森林の造成の必要性が国民の間にも強く認識されるようになった。しかし、この時期に全国には民有林では約120万ヘクタール、国有林では約30万ヘクタールの造林未済地が残されており、その解消が喫緊の課題となっていた。

昭和21年には、造林補助事業が治山事業や林道事業とともに公共事業に組み入れられ、造林未済地の解消を主眼として積極的に推進された。同25年には造林臨時措置法が制定され、要造林地を指定するとともに、森林所有者が造林しない場合は第三者に造林を行わせることができることなどが明記された。さらに26年には農林漁業資金融通特別会計により長期低利融資制度が設けられ、造林等が制度金融の対象とされた。山間部の荒廃地等では、国土保全の観点から早急な復旧が求められたが、当時の状況下では森林所有者等による植栽は期待できない状況であったため、21・22年度に全国の山地を対象に荒廃地調査が行われ、23年度からの「第一次治山五か年計画」、29年度からの「治山事業十箇年計画」に基づき、治山事業が実施された。

また、終戦当時は深刻な食糧難であったため、造林のための苗畑は農業生産用に転用されることになり苗木の生産は低調になったが、25年頃に国有林が民苗養成事業を積極的に行ったことで造林のための苗畑は急速に整備されることになり、これにともない苗木の生産は増加していくことになった。併せて、同年には「荒れた国土に緑の晴れ着を」をスローガンに、第1回全国植樹祭が山梨県で開催され国民的な国土緑化運動が展開されていくことになった。26年には森林法が改正され、国及び都道府県による森林計画制度が創設されるとともに、民有林の適正伐期齢未満の伐採を許可制にすることなどによって伐採規制が強化された。こうした一連の施策により、31年度には造林未済地への造林が完了することになった。その後、35年には民間等の苗畑面積は約7,200ヘクタールにも達し、山行苗木の生産量は13億本を超えた。

25年頃には日本は戦後の混乱期を脱し、日本の経済はようやく復興の軌道に乗るようになった。これにともない住宅建築等のための木材の需要が増大に転じるようになった。建築用材をはじめとして、梱包用材、土木建設用材としてスギやマツの需要が増大していった。その

一方で、30年代以降は、石油やガスへの燃料転換や化学肥料の使用が一般化したこととともない、広葉樹林が薪炭用林や入会林として利用されなくなっていった。用材となる木材の大幅な増産需要は、薪炭用林などとして利用されていた天然林を伐採して人工林化をすすめていくことになった。

こうした経済状況等を背景として、政府は36年に「木材価格安定緊急対策」を決定し、国有林及び民有林における緊急増伐を、残廢材チップの積極的利用、輸入の拡大等とともにを行った。パルプ用材については、主原料であったマツ類の原木調達が困難になっていたが、原料を広葉樹に転換するための設備投資が急速に進展し、38年には針葉樹を上回るようになった。このことが、広葉樹の伐採を本格化させていくことになった。35年の「貿易・為替自由化計画大綱」等に基づき、木材輸入の自由化が段階的に進められ、昭和30年代を通じて、丸太、製材、合単板等の輸入が自由化されていった。

また、緊急増伐が行われた伐採跡地には、早期に森林を回復する観点から、建築用材等としての需要が見込まれるとともに成長も早い針葉樹の植栽が進められた。木材増産の要請により広葉樹林伐採跡地へ針葉樹を植栽することは「拡大造林」と呼ばれ、この時期に主に森林所有者などによって、造林関係補助事業として行われた。また、森林所有者が自らの努力では植栽できない箇所等については、森林開発公団や造林公社が当面の費用を負担する「分収造林方式」<sup>6)</sup>により森林整備が行われた。さらに、当時の木材価格の状況から、補助事業ではなく融資等による造林も行われた。この時期には、素材生産、造林の技術開発や普及も進んだ。素材生産では、伐採にチェーンソー、木材輸送に林道とトラック等を利用する作業システムが全国的に導入された。広葉樹林の伐採跡地への造林を推進するための適地判定や林木育種及び林地肥培などの技術開発も行われた。こうした取組みにより、木材需要に対応するために伐採された跡地等において、昭和40年代半ばまでに、毎年40万ヘクタール弱の造林事業が行われた。

人工造林面積の多くを占めた拡大造林は、46年度から急速に減少し、53年度にはピーク時の37年度に比してほぼ半減の15万ヘクタールとなった。その要因としては、造林対象地が少なくなったこと、残地の対象地は所有者の権利関係が複雑な場合があり造林事業を進めにくかったこと、折からの木材価格の低迷により伐採が行われなくなったこと、労賃や苗木代等の経費が増大したことなどがあつた。日本が高度経済成長期に入った昭和30年代は、都市と農山村との格差が顕在化した時代でもあつた。農山村から都市部への人口流出を抑えて、国土の均衡ある発展を図るため、山村の主要産業である林業を振興することが重要な課題とされた。

このような状況下で、37年には森林法が改正され、これまでの伐採許可制は必要最小限度の規制にとどめるとともに、農林水産大臣は「全国森林計画」を、都道府県知事は「地域森林

計画」を立て、森林資源の保続と森林生産力の増大を図ることとした。次いで、39年に林業振興法が制定され、当時の旺盛な木材需要に対応した国産材の供給を図ることができるよう、林業総生産を増大することなどが目標とされた。とくに、生産政策としては、拡大造林等により林業の対象として供される森林を拡大し、森林生産力の増強を図るとともに、機械化の推進、路網密度の向上、優良種苗の確保等により生産性の向上が図られた。森林整備については、木材等の生産機能が重視され、森林整備は林業生産活動が行われることでおのずから進み、それに対応して、公益的機能の発揮も図られると考えられた。

また、41年に入会林野近代化法が制定され、森林について所有権の近代化と明確化を一層推進することとした。そのうえで、個々の森林所有者の自発的な意欲により森林施業が行われるよう、43年に森林施業計画制度が新設され、認定を受けた「森林施業計画」に従って実施する森林施業に、税制、補助等の優遇措置が講じられることとなった。事業の抜本的改革が行われ、従来の林産物の供給に重点を置いた国有林野の管理経営方針を、公益的機能の維持増進を旨とする方針に大きく転換した。

さらに、平成13(2001)年には森林・林業基本法が制定され、森林の多面的機能の発揮のための政策を体系的に推進することとした。とくに、森林整備については、地域の特性に応じた造林、保林及び伐採の計画的な推進、林道の整備、優良種苗の確保等を森林所有者のみならず、国、地方公共団体も含めた多様な主体により推進することとした。林業については森林の多面的機能の発揮に果たす役割に鑑み、生産性の向上等によって健全な発展を図っていくこととした。同法に基づき策定された「森林・林業基本計画」では、森林の有する多面的機能のうち、特徴的に発揮することが期待される機能に応じて、全国の森林を「水土保持林」、「森林と人との共生林」及び「資源の循環利用林」の三つに区分することとした。この三機能分類は平成23年に廃止され地域主導により区域を設定できることとされたが、重視すべき機能に応じて森林を区分し、望ましい森林の姿と森林整備のあり方を示す政策は現在も続いている。

## (2) 森林組合の合併と自治体の合併

前述の望ましい森林の姿と森林整備のあり方を示す政策を実現するために、その主体となる森林所有者を統合していくことが模索されていくことになった。このように、日本における森林整備の展開と三次にわたる町村合併は、ほぼ同時に展開しているのである。

昭和40年代の高度経済成長期には木材需要は拡大を続けていたが、その需要は輸入が自由化された外材丸太により賄われることになり、国産材の供給は減少していくことになった。この時期には、山村人口の減少に加えて、過疎化や高齢化も顕著になり始めており、全国の林業

生産活動は、総じて低迷していくことになった。一方、この時期には、全国で拡大造林によって造成された人工林が成長し、森林育成のための保育事業の実施が急務となっていった。このため、造林事業の補助対象に、昭和48年には下刈りと雪起こしが、49年には除間伐が追加された。この年には森林法再改正により、一定規模を超える森林の開発を規制する林地開発許可制度が創設された。ゴルフ場や別荘等の用地として、価格が安く保安林としての利用規制のない森林が、広範かつ急速に開発されていったことにより、一部の地域で土砂の流出や斜面の崩壊などの災害が生じたことへの対応であった。

この時期には、天然林の伐採をとまなう拡大造林への批判などが顕在化していくことになったため、政府は林業振興法に基づいて策定する「森林資源に関する基本計画」の改定を数次にわたり改定し、多様な木材需要に対応するとともに、森林に対する国民の多様なニーズに対応するため、①伐採年齢の多様化、長期化、②複層林施業及び育成天然林施業の推進、③森林の総合的利用の推進、の三点に重点を置いた森林整備を図っていくこととした。具体的には、次のように展開されていくことになった。国有林においては、48年に「国有林野における新たな森林施業について」を策定し、木材生産との調整を図りながら、貴重な動植物の保護、学術研究、国民の健康休養等に供すべき森林については、保護林の増設、レクリエーション利用のための森林の整備を行うことなどを基本方針とした。民有林においては、「森林資源に関する基本計画」の改定方向を踏まえ、62年に造林補助事業を、単層林整備、複層林整備、育成天然林整備の三事業区分に再編した。林野庁では、全国各地の篤林家による複層林施業事例について沿革や施業方法等の実態調査を行い、林業試験場においても、人工林の非皆伐施業に関する研究等を実施するなど、複層林施業の調査研究が活発に行われた。複層林施業の展開については後述する。

昭和50年代に入ってから木材需要が頭打ちとなり、また、60年代以降は円高への推移等により輸入材の価格が相対的に低下したことで、製品輸入が急激に増大し、さらに平成3(1991)年のバブル景気崩壊後の景気後退等による木材需要の減少が加わり、木材価格はその後長期的に低迷することになった。このような中で、林業生産活動は一層停滞していくことになり、間伐が行われない人工林や、植栽が行われないままの伐採跡地がみられるようになるなど、森林所有者等の主体的な努力だけでは、森林の管理や整備を行うことが困難な状況が各地に現出した。こうした地域の実情に即して、森林所有者等に対する指導や監督をすすめるために市町村の役割を強化することとし、同10年の森林法改正により、全ての市町村が「市町村森林整備計画」を策定することとなり、「森林施業計画」の認定、伐採届の受理等の森林整備に関する権限も、都道府県知事から市町村長に委譲された。次いで、13年の森林法改正によ

り、森林施業計画制度が見直され、森林所有者以外でもその委託を受けた者であれば施業計画をすることができるようにする一方、計画の対象となる森林の規模を30ヘクタールとすることになった。

現在、日本の人工林の面積は1,000ヘクタールに達しているが、9齢級（45年生）以下の人工林は平成24年度末現在で504万ヘクタールに上っており、引き続き保育や間伐等の手入れを適切に行っていくことが全国的な課題となっている。さらに、高齢級（10齢級以上）の人工林も523万ヘクタールに上っており、木材等生産機能等の観点からは、これらの成熟した森林資源を伐採し、利用した上で跡地に再造林を行うことが求められている。

ところが、日本の林業は依然として、小規模零細な森林所有構造のままであり、施業集約化、路網整備、機械化等の立ち遅れにより、生産性が低いまま推移している。木材価格が低迷するなかで、森林所有者の高齢化と後継者の不在などにより、森林所有者の林業に対する意欲や関心が低下していることに加えて、相続を経た世代交代後には、森林経営に対する意識が一層希薄になっていくことが危惧されている。さらに、野生鳥獣による被害も深刻化している。とくに、シカによる被害は温暖化にともなう生息域の拡大と生息数の増加等ともない増加し続けており、植栽した苗木の食害、下層植生の流失や踏みつけによる土壌流出等が、森林の整備と森林の多面的機能に重大な影響を与えている。山地災害等については、短時間強雨の発生頻度が長期的に増加傾向にあることの影響が懸念されている。その対応策として山地災害防止機能や土壌保全機能等の一層の強化が求められるが、植樹から50年程経過した人工林の植栽の主体がスギなどの針葉樹であることが、傾斜地の割合が高い中山間地では山地災害を引き起こす要因にもなっている。

さらに平成23年の森林法改正により、適切な森林施業を確保する観点から、無届伐採に対する伐採中止命令及び造林命令、所有者不明森林における施業の代行、新たに森林所有者になった者の届け出制度が導入されるとともに、持続的な森林経営を確保する観点から、従来の「森林施業計画制度」を基に「森林経営計画制度」が創設された。国有林野についても25年度から、公益重視の管理経営を一層推進するなどの観点から、国有林野事業の組織及び事業の全てが一般会計に移行した。現在、森林整備については、森林経営計画の作成の推進、森林所有者や境界の明確化等を通じて施業の集約化を推進するとともに、高性能林業機械と路網の整備等による低コストかつ高効率な作業システムの構築や、市町村の森林・林業行政を技術面で支援する森林総合監理士の育成等が進められている。さらに、NPOや企業等による森林整備・保全活動が広がり、地方公共団体による森林整備等のための独自課税が拡大する等、森林整備を社会全体で支えようとする動きもみられるようになってきた。木材利用についても、22年

に公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律が制定されるとともに、24年7月に電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法に基づく再生可能エネルギーの固定価格買取制度が開始され、各地で木質バイオマスによる発電施設の整備が進められており、さらに、家庭用等燃料としてのペレットの製造や、中高層建築物での利用が期待できるCLT<sup>7)</sup>など新たな製品及び技術の開発及び普及の取組も本格化しつつある。

現代の森林は木材などの林産物の供給機能にとどまらず、水源の涵養、国土の保全、地球温暖化の防止などの多面的機能が求められる存在である。これらの機能が将来にわたって十分に発揮されるようにするためには、今後とも植栽、保育、間伐等の森林整備を適切に行うことによって、健全な森林を造成し育成する必要がある。今後の森林整備は、森林が担う多面的機能とそれらが持続的に発揮されることとに留意していかなければならない。具体的には、それぞれの地域において、森林の現況、自然条件、消費地の需要等の関係性を踏まえた将来の望ましい森林の姿をイメージし、森林の有する多面的機能の持続的発揮に向けて、必要な森林整備を計画的に推進していくことが求められている。

日本の森林面積の約四割に相当する1,000万ヘクタールを占める人工林は、第二次世界大戦中から戦後にかけての大量伐採地や高度経済成長期の緊急増伐の跡地に植栽されたものによって占められており、それらは伐採の最適期であるキリシンを迎えているが、それらを育成してきた森林所有者の高齢化等により、適切な管理や活用が行われない状態が顕在化している。このため、森林が有する公益的機能と木材等の生産機能とが適切に発揮されるよう、森林資源の適切な利用を進めながら、それにとまなう間伐や主伐後の再造林作業を計画的に着実に行うことが全国的な課題となっている。

なお、立地条件に応じて公益的機能を高度に発揮させるためには、針葉樹一斉人工林を帯状や群状に択伐し、その跡地に人工更新等により複数の樹冠層を有する森林にする複層林化、従来の単層林施業が40～50年程度で主伐するのに対して、概ね2倍の林齢まで森林を育成してから主伐する長伐期化、針広混交林化や広葉樹林化を推進するなど、多様で健全な森林へと長期的に誘導していくことも必要となる。これらによって、伐採にとまなう裸地発生の機会を減らし、併せて伐採後の植栽、保育等の費用を節減できることから、奥地水源地域や急傾斜地の森林のように、水源涵養や山地災害防止等の公益的機能が高度に求められる森林では積極的に実施することが求められている。

現代の森林には、これまで蓄積されてきた森林資源を適材適所で利用する木材等の生産機能の検討と、災害にも強い健全な森林を育成することにより、国土の保全をはじめとする森林の諸機能を満たしていくことが求められているのである。そして、その実現のためには、生産

された木材等が商品として利用されることによって、林業生産活動にその販売収益が還元され、植栽→育成→伐採→植栽という循環的な森林整備が継続できるように、国産材の需要を確保していくことが緊急な課題となっているのである。

この課題に対応していくためには、森林を管理する権限と責務とを有する所有者の現状についても理解しなければならない。森林所有者がその保有する森林の手入れを放棄したり、適切な整備や保全を怠ったりすれば、森林の公益的機能は大幅に低下し、地域社会や地域経済に大きな支障を生じさせるばかりでなく、国土保全という視点にたてば、国民生活や国民経済にも大きな影響を与えることになるからである。このため、森林については基本的には森林所有者の責任で適切な整備及び保全が行われる必要がある。こうした責務を果たすためには、森林所有者が林業事業体などへの施業や経営の委託等を行うことによって、森林の多面的機能が発揮されるよう必要な整備及び保全に努めることも含まれる。

林業は森林の木材等の生産機能によって収入を得ながら、適切な生産活動を通じて森林整備を行うことによって、森林の有する多面的機能の発揮に大きな役割を果たしている。森林整備を推進し、森林の多面的機能が持続的に発揮されるようにするためには、林業自体の健全な発展が不可欠であり、それには施業の集約化、路網の整備、高性能林業機械の導入、造林及び保育の低コスト化等による林業関係者の体質強化等のための取組が必要となると考えられているのである。

森林整備の推進にあたっては、森林所有者やその他の木材産業関係者の役割が重要ではあるが、森林整備は複数世代にわたる長期間にわたる取組であることに加えて、木材価格等の低迷、概して小規模零細な所有構造など、林業関係者を取り巻く状況は依然として厳しく、これらの関係者の努力だけでそれぞれの課題に対処していくことは困難になっている。このため、国や地方公共団体は、森林所有者や林業事業体等による森林整備が今後とも継続して行われるよう、森林整備の低コスト化を促進しつつ、引き続き公共事業等として支援し、併せて、林業の体質強化や木材産業を含む関係者による国産材の需要拡大等の課題への取組についても、さまざまな形で支援していくことが必要となった。こうした背景により、自治体区分を前提とした森林組合の広域合併が模索されていくことになった。

また、国や地方公共団体等には、国有林、公有林等の所有者として、その適切な管理運営を推進する責務がある。さらに、私有林についても必要に応じて公的な関与を強化して森林整備を推進するほか、集中豪雨等による山地災害の発生を防ぐための治山事業の推進も求められている。これらの取組に併せて、適切な森林整備の推進に資するため、森林の伐採や開発行為の規則、病虫害防除対策や野生鳥獣被害対策の推進、森林所有者や林地の境界の明確化、優良種

苗の安定供給等を含めた幅広い施策を展開するために、広域合併した森林組合の領域を想定した自治体の広域合併が模索されていくことにもなったのである。

森林は景観として眺めている限りでは、植栽の差異以外に、さまざまな用途や区分があることには気づかない。とくに、森林の所有区分については山中の境界標記物などを見なければ一般的には気づくことはない。その一方で、森林整備の対象としての森林は、この所有区分によって施業の主体や手法が異なっているのである。

全国の森林は国有林と民有林とに大別され、それぞれの面積は平成25年度『森林・林業白書』によれば、前者は767万ヘクタール、後者は1,741万ヘクタールで、その比率は31パーセントと69パーセントである。民有林は公有林と私有林とに分けられる。公有林と私有林の面積は、292万ヘクタールと1,449万ヘクタールで、全国的な比率は12パーセントと58パーセントになる<sup>8)</sup>。国有林は主に林野庁（森林管理局）が管理しており、施業は入札制度により森林組合や民間事業者等の林業事業者が行っている。公有林は都道府県・市町村・財産区等が管理している。財産区とは市区町村合併の祭に地区や旧市町村が所有していた林野などを新市町村に引き継がずに旧市町村の地域で管理、処分するために設置される行政組織で、土地は当該自治体の所有であるが、収益は地区に還元される。私有林は個人が管理している林野で、全国的には所有面積10ヘクタール以下の山主が約9割を占めている。なお、都道府県が国との分収契約により国有地に造林を行う場合は部分林、都道府県が土地所有者と契約して造林を行い、その収益を土地所有者と分け合う場合は分収林と呼ばれる。

施業を行う主体は、森林組合、民間事業者、自伐林家に大別される。森林組合は、森林組合法に基づいて設立された協同組合で、森林所有者が互いに共同して林業を發展させ、組合員の経済的社会的地位の向上を図るとともに、森林を守り育てて国民經濟の發展に貢献することを目的としている。全国の森林組合数は平成26年3月現在、約640あり、それらの系統組織は、市町村・郡を単位とするもの、都道府県を単位とするもの、全国森林組合連合会で構成されており、現在でも郡単位を目途とした森林組合の広域合併が模索されている。施業の実態は、民有林では山主から作業を受託し、国有林では入札に参加することで施業している。また、森林組合は林業全般の補助金申請の窓口としての役割を担っており、市町村と連携していくことが多い。複数の山主と交渉して、計画対象面積をまとめ、森林経営計画の作成も行う。施業の効率化を図るために、高性能林業機械の導入をすすめている。民間の事業者は一人親方と呼ばれる個人事業者や山師と呼ばれる立木売買専門業者などから成る。山主と直接交渉して伐採や搬出作業を行う。森林組合からの作業も受託する。大規模な事業者は国有林の入札にも参加している。自伐林家とは、自分の山を自身で管理する林業従事者をさす。5ヘクタール以上の集積

かつ1ヘクタール当たり10立方メートルを搬出しないと、間伐しても森林経営計画の補助の条件に満たないが、小規模機械等の使用により木材生産を行うことで、経費を抑えて経営を安定させている。

平成24年度からの新たな市町村森林整備計画制度では、①水土保全林、②森林と人との共生林、③資源循環利用林という23年度までの森林の三区区分が、公益的機能別施業森林と木材生産機能維持増進森林とに大別されることになり、前者には①水源涵養機能維持増進森林、②山地災害防止／土壤保全機能維持増進森林、③快適環境機能維持増進森林、④保健文化機能維持増進森林（生物多様性保全を含む）という機能により、森林整備や管理が図られることになった。

従前では、「水土保全林」と「森林と人との共生林」の範囲外が「資源循環利用林」という木材生産を行う林業の対象地とされていたものが、資源循環利用林として木材生産を担ってきた森林にも公益的機能というゾーニングが加わることで、林業の対象地の見極めに公的な判断が必要となったのである。より長期的な市町村森林整備計画の策定と具体的な実施のためには、森林組合の広域合併と当該市町村の合併とは、不即不離の関係と捉えられていくことになったのである。

### (3) 林業の再生に向けた試み

平成の大合併の特徴の一つは、その主体となった自治体の多くが、中山間地域に分布していたということである。これらの自治体は、概して、伝統的に農林業を基幹産業としてきた地域で、今次の合併に際しての決断の背景には、昭和の大合併以降に急速に進展した高度経済成長と、それともなう産業構造の変化や、家業の継承を前提として維持されてきた地域社会の変容という事由があった。

とりわけ、中山間地域の主要な生業としての役割を担ってきた林業は、わが国の高度経済成長期のさなかである1970年代に国際的な市場開放が進展したため、産業としての大転換を余儀なくされた。中山間地域の林業は、樹木生産を行うカワカミ<sup>9)</sup>、樹木を材材に加工するカワナカ、材材を商品として流通させるカワシモという山間地の河川流域一帯をつなぐ産業構造として形成されていたが、カワカミでの木材生産が減少していくことにともない、関連した製材業者や運送業者の減少を引き起こすことになった。

中山間地域では自治体の合併に先がけて、各自治体規模で形成されていた森林組合の広域合併が模索された。このことは林業に限らず、農業や漁業においても同様で、第一次産業の衰退への対応であると同時に、自然界に働きかけることを前提とした産業の特徴として、資源の利

用慣行等の調整が図られていくことが必要とされたのである。そのなかでも林業は資源利用に関する課題以上に、急峻な地形を有する国土の保全という点からも、さまざまな課題が顕在化していたのである。こうした第一次産業にかかわる協同組合の合併が、その後に展開されていくことになる広域合併の伏線ともなっていたのである。

徳島県那賀郡那賀町を具体的な事例として確認してみることにする<sup>10)</sup>。那賀町は、総面積69,486ヘクタール、森林面積は66,075ヘクタールで、町域の95.1パーセントを森林が占めている。そのうち民有林の面積は61,630ヘクタールで、全森林面積の93.3パーセントを占めている。727林班で構成される民有林のうち、人工林は47,458ヘクタールで、77.0パーセントを占めている。

那賀町では、膨大な森林資源を活用した町の活性化を図るため、平成23年7月に那賀町・徳島県・林業公社・森林組合・事業体・町議会から選出された構成員により、「那賀町林業活性化推進協議会」を設立し、①健全な森林の実現、②森林所有者の所得向上、③林業木材産業の活性化、④地域雇用の拡大を目標とした「那賀町林業マスタープラン」を策定した。重点目標を素材生産量の増大と林業雇用者数の増加とし、平成22年度の5万立方メートル、139名を、平成32年には20万立方メートル、250名にする計画である。この計画は、前述の新たな市町村森林整備計画制度に対して木材生産機能維持増進を趣旨としたもので、民有林の割合が圧倒的に高い那賀町が選択した生業戦略ということができる。

山の木が動かなければ林業振興策自体が起動できないため、那賀町はこうした現状を打開するために、平成24年5月に林業振興課内に森林管理受託センター準備室を設立した。先述した那賀町林業マスタープランの実行組織として、山林所有者からの森林施業相談・経営計画相談・事業見積依頼・森林管理委託を受けて、林業事業体に収入間伐事業・森林作業道開設事業・森林境界の明確化に関する事業発注を行うというものである。森林所有者に代わって森林管理を行うもので、自伐方式でなければ経営が成り立たないといわれている林業の現状に対して行政がどこまで関わるができるかという試みでもあったのである。木頭森林組合から6名、徳島県林業公社から4名、那賀町役場から2名の計12名で構成されている。目標達成のために掲げた、①「森づくり」のための体制づくり、②事業地確保対策、③機械化と路網整備の推進、④人材育成と林業事業体の支援、⑤原木流通体制の整備、⑥木材の利用促進という課題に対して、森林組合が有する森林施業に関する専門的知識や施業地履歴等の情報保有、市場等の流通事情の知識、林業公社が有する森林施業に関する専門的知識に加えて、各種設計積算等に関する知識や県内外の木材流通事情の知識、役場が有する事業入札及び執行方法の知識、公平な事業発注制度、公的機関による信頼性、という各機関の特徴を統合することによって、

総合的な視野から目標達成に向けて対処していこうとするものである。那賀町の合併が成る前に、当該各町村の森林組合の合併が先行しており、その過程でこうした試行が始まったのだという。この那賀町の試みは、徳島県が現在すすめている「次世代林業プロジェクト」という林業振興に呼応したもので、徳島県の行動計画もまた、林業生産・木材加工・木材利用の三分野に対して、具体的な行動計画を策定している。

那賀町林業マスタープランの実行組織である森林管理受託センター準備室の業務は、森林管理受託の一元化を意図したもので、一元化された受託機関が町内の広範な木材生産事業地を取りまとめ、それらを効率的かつ効果的に町内林業事業体に発注し施工管理を行っていけば、林業事業体にとっても年周期で作業日数が増加することから、自ずと木材生産量の増大が見込めるのではないかという発想によるもので、町内の森林所有者と林業事業者や林業事業体との関係を前提として成り立っている。森林所有者からの森林施業相談、経営計画相談、事業見積依頼、森林管理委託に対して、森林施業提案、経営計画作成、事業見積提案等を行い、林業事業者や林業事業体には収入間伐事業、森林作業堂解説事業、森林境界の明確化などの事業発注を行う。また、単独事業者からの雇用・事業体登録相談に対して、事業体登録支援や林業技術支援等を行う。こうした流れのなかで、林業事業体が市場等で販売する木材については、素材販売委託契約により、分担金と事業費の精算を行い、森林所有者に利益を還元するというものである。高齢者が多くを占める森林所有者にとって、森林境界明確化事業は森林所有者に対して皆伐等の森林施業の具体的な検討の機会を設けることになると同時に、林業事業体にとっては山林資産管理業務等の業務を得る機会にもなる。また、適切な管理が行われなくなっている森林等については、町有林化することで計画的な森林整備や民林の乱開発の防止、水資源の確保等に資することにもなる。那賀町林業技術者支援制度は新規に就業する若手林業従事者を増加させることに繋がっている。

那賀町の林業振興策は、徳島県が平成 17 年に開始した「林業再生プロジェクト」平成 19 年から開始した「林業飛躍プロジェクト」、さらに平成 22 年 5 月に国が制定した木材利用促進法と連動した施策で、広域合併が実現したことで可能になった施策と位置づけられるものである。那賀町域の森林の蓄積量は約 2,400 万立方メートルで、年間約 30 万立方メートル成長しているといわれている。しかし、それらの山林を所有する林家の所有面積は概して小規模で、家長は高齢者で後継者が不在が多い。こうした状況下で、山林所有者たちは山の木を切ろうとはしない。この世代の人たちには、「林業は植えてひとまわり」という意思が強くあり、自分たちの世代で植える作業まではできないから、「山の木は伐らない」と考えているのである。林業という長い時間を循環させることで成り立つ家業が途絶えようとしているのである。

那賀町の事例は、行政側が主体となって展開している施策であるが、民有林の割合が圧倒的に高い那賀町におけるこの制度の今後の展開は、現行の森林所有者との関係を越えて、那賀町に居住していない後継者世代と新たな関係性を築いてけるかどうか、大きな課題である。森林所有者の意識のあり方が問われているといってもよい<sup>11)</sup>。

#### 4. 地域社会における自律的生活の模索

前章まで、平成の大合併が日本社会のなかから家業というものが消失していく過程で展開されたこと、そして平成の大合併が遂行された背景には、日本社会を支えてきた第一次産業の衰微にともない立ち行かなくなった第一次産業関連協同組合の広域合併<sup>12)</sup>があったことを述べてきた。そして、前章では那賀町を事例として中山間地域の基幹産業であった、林業の再生に向けた試みについても述べた。

本稿の主題である地方自治体再創造のための視座を見いだすためには、基幹産業を育成することの検証と併せて、それらを担うことになる個人や集団の社会的紐帯としての地域社会における関係性を検証することが必要である。廃置分合というグローバリゼーション的な動態が進展する一方で、それにとまなう市場原理では対応できない地域社会における公益性・公共性に関する課題は等閑視されてきた。基幹産業の育成することと併せて、人びとが自律的に生きる意欲を共有できるような関係性を形成していくことに対する視座が必要である。

また、グローバリゼーション的な動態に対応・対抗した地域社会や集団を分析する際に重要なことは、主体となるのは価値観や生活様式が階層化した個人であり、それらが当該地域で形成する関係性は一律なものではないということにも留意しなければならない。そのためには、分析対象とする各集団を形成させている関係性を明らかにすることが必要である。具体的には、当該地域社会において何を集団の基準とし、個人が内包しているどのような思惟が集団内で共有されているのか、集団の統合を担保する規範や理念は何か、どのような状況において地域社会や集団が生成・成立しているのかなどを検証しながら、社会的な動態に対応して、それらがどのように再編されつつあるのかを明らかにしなければならない。那賀町の現状をさらに検討していくことにしたい。

##### (1) 林業の産業構造を確立するための試み

那賀町で現在試みられている森林管理受託センター準備室設置構想は、家業としての林業が停滞し、後継者世代が地域を離れてしまっている現状に対して、広域合併が成ったことを契機

に自治体が主導する形で林業経営の調整を図ろうとしたものであった。

しかし、この事業の最も困難な課題は、民間の林業事業体が市場等で販売する木材について、素材販売委託契約により分担金と事業費の精算を行い、森林所有者に利益を還元するという受託制度の実現であった。安定した林業経営が行える産業構造を確立することを実現するために、木材流通構造の見直しや木材搬出コストの削減等を行うことは可能であっても、山林所有者に利益を還元するということまで踏み込むことは、予算執行という制度を前提とする自治体の事業のなかでは困難なことである。木材販売代金を精算することで自治体が事業分担金を得ることは、予算執行を前提とする自治体運営においては、現実には不可能なのである。那賀町は林業の再興を図り、地域雇用の拡大と地域経済の活性化を目的に、行政から独立した機関として当該センターの設立を計画したが、林業生産による事業分担金が発生する事業発注をとまなう展開には行政機関としての限界があったのである。

それでは、この準備室設置構想は無為なことだったのかというと、そうではない。自治体が、産業構造を確立するための全体像を構想し、自治体に関わるものの可能性を模索するための基本設計という意味では、十分に意味のある試みであったのである。このような検討を経て、那賀町では森林管理受託センター準備室設置構想を改め、「那賀町森林管理サポートセンター」を開設した。林業を産業として確立させるための実施設計の段階の組織づくりを始めている。那賀町森林管理サポートセンターの役割は、那賀町の「林業を核とする活力ある町づくりを目指す」ことを実現することとされ、具体的には①町内の豊富な森林資源を最大限に活用するため、素材生産量を拡大すること、②森林組合等の林業事業体と連携することによる森林所有者へのサービスを向上すること、③新規担い手確保や林業従事者の技術向上を支援する林業事業体の経営基盤強化、④森林情報の収集と発信、⑤公有林化の推進と適正な町有林の管理・運営、の5つの目標が設定されている。

これらを実現するために4つの班が形成されている。サポートセンターが直接に管轄しているのは「担い手対策・林業事業体育成班」と「町有林管理・経営班」で、「木材増産推進班」とその下部に位置づけられる「森林境界明確化事業班」はサポートセンターが委託する形で展開されることになった。施業計画や調整、事業体への直接事務支援などをともなう木材増産推進事業については、木頭森林組合や徳島森林づくり推進機構と情報共有を行うことで、具体的な事業発注については森林組合や推進機構に委ねることにしたのである。林業の再興を図り、地域雇用の拡大と地域経済の活性化を目的に、行政から独立した機関として設立を計画した森林管理受託センター準備室設置構想の現実的な見直しが行われたのである。

このように、サポートセンターの各班の役割は、森林所有者と林業事業体との仲立ちをする

ということが主目的となったのである。「担い手対策・林業事業体育成班」は支援という関係性で両者を結びつけることになり、他の班は事業発注によって両者を結びつけることになるのである。主目的は変更になったが、これらの班活動を実現するため、サポートセンターは森林管理受託センター準備室と異なり、那賀町・木頭森林組合・徳島森林づくり推進機構の各組織に所属する職員により構成されている。この構想の実現に向けての課題は、森林所有者と具体的につながるができるかどうかということであり、サポートセンターは森林や林業に関わるさまざまな立場の人びとによる新たな枠組みを作ろうとしているのである。

## (2) 林業を産業構造として確立するための新たな関係性の模索

現在、「日本再興戦略」改訂2015の戦略的市場創造プラン（世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現）の新たに講ずべき具体的施策として「林業の成長産業化」が位置づけられている。那賀町のサポートセンターの活動は、こうした政府の施策の下でも展開されていると考えられる。那賀町森林管理サポートセンターの展開に深くかかわる組織として「徳島森林づくり推進機構」がある。徳島県の森林所有形態の特徴は、私有林の八割以上が個人や企業等の所有する私有林であるということである。そのために山林の維持管理作業については国、県、市町村の補助制度を活用しながら個人や企業が行ってきたが、木材価格の低迷が継続している現状では、個人や企業の財産保全の意識から除外されていくことになりつつある。その結果として、森林が売買等によって開発や投機目的等の業者などに権利が移っていくことにより、今後の健全な森林管理ができなくなることが危惧されるようになった。さらに、全国的にも資本関係が明らかでない会社等が保有目的を明らかにしないまま森林を買収する事例が発生するなど、森林管理の重要性が強く意識されるようになった。

そして、林業は産業の一部であると同時に水源地や傾斜地の保全など、国土保全の役割をも担っており、こうした役割を担う林業の再興は単独の自治体だけでは実現できないことは自明のことである。徳島県の森林は約31万ヘクタールで県土の75パーセントを占めており、戦後の拡大造林の推進により私有林面積29万5千ヘクタールのうち62パーセント（18万4千ヘクタール）がスギやヒノキの人工林が占めており、その過半数は既に利用可能な樹齢に達している。これらの森林資源を計画的に活用することと併せて、管理が行き届かなくなる恐れがある森林の状況把握、各種団体や企業など多様な主体が協働した森林管理の実践、保安林制度の活用や私有林の公有林化の進展を図るために「徳島県豊かな森林を守る条例」が施行され、その活動を担う中核組織として平成26年4月1日に公益社団法人徳島森林づくり推進機構が発足した<sup>12)</sup>。

理事長は徳島県知事、副理事長は徳島県副知事と徳島市長が務め、県内の市町村長または市町村長が推薦する者が支部長を務めるという挙県組織で、①公有林と私有林の一体的管理の実現、②県民総ぐるみの森林保全と緑化推進、③県産材生産の倍増と林業団体等の活動支援を主要事業としている。先述のように、徳島県では全国に先駆けて、平成17年から「林業再生プロジェクト」、19年から「林業飛躍プロジェクト」、さらに23年度から「次世代林業プロジェクト」を実施し、全国初の制定となった「徳島県産材利用促進条例」を具現化するための活動を展開してきた。その成果をさらに確かなものにするために27年度から新たに「新次元林業プロジェクト」を展開している。林業の生産構造をカワカミ（林業生産）・カワナカ（木材加工）・カワシモ（木材利用）に分類して次のような事業展開を計画している。

カワカミでは森林施業・生産基盤・担い手に関する事業を展開することで、適正な素材生産、造林・保育の負担軽減、主伐技術の向上、伐採気運の醸成、路網整備の推進、施業の集約化とサテライト土場の設置を実現し、カワナカでは加工体制・流通体制・商品開発に関する事業を展開することで、A材（製材）、B材（合板）、C・D材（底質材）に対応した加工体制の充実、商品開発、備蓄システムの構築を実現し、カワシモでは県内需要・木育・県外需要と海外輸出に関する事業を展開することで、「徳島すぎ」のブランド化、大消費地での販売促進、輸出の拡大、非住宅での利用促進、木育拠点の整備、木造に秀でた人材育成を実現しようとするものである。

これらの事業計画を概観すると、那賀町森林管理サポートセンターの事業展開が徳島県の施策に深くかかわったものであることが理解できる。また、林業生産の担い手の育成に関しては県主導で県立那賀高等学校に森林クリエイト科を設置し、徳島森林づくり推進機構が平成28年度から開講する「とくしま林業アカデミー」との連携を図るなど、若手林業従事者育成のための取組みを行政と地域とが有機的に展開させようとする試みが具現化しつつある。

一方で、民有林が卓越する徳島県が十分に対応できていないのが、森林資源を材料から原料へと転換していく事業展開である。先述した日本再興戦略において言及されているセルロースナノファイバー<sup>13)</sup>の加工技術は、日本が世界に先駆けて展開している木材繊維の加工技術であり、ナイロンの発明に匹敵する将来の用途開発が大いに期待されている製造技術である。この技術は主に紙業メーカーが中心となって展開しており、民有林が多くを占める徳島県ではこの加工技術に深くかかわる状況が生まれていない。木材を材料から原料へと転換するこの技術の普及は、ナイロンが展開した用途開発の事例と重ねあわせれば、新たな市場開発を実現するばかりでなく、日本や山間地を資源の包含地へと変えていくことになるのである。これらの計画は、自治体や地域社会が市場と結びつこうとするための模索である。しかし、林業生産の基

礎は森林所有者の生き方であり、何よりも肝要なのは、そこで暮らそうとしている人たちの意識である。次に山間地で暮らす人たちの実態を見ていくことにしよう。

### (3) 自律的なくらしの模索—中山間地域における資源開発の試み

林業生産を担ってきたカワカミの旧木沢村ではミツマタの栽培など山間地における新たな資源開発を試みてきた地域である。また、増え続けるシカによる森林被害<sup>14)</sup>の対策として有害獣駆除を行ってきたが、それに合わせて、シカ肉の有効利用についても県下でいち早く検討を加えてきた地域である。那賀町のなかでも旧木沢地域はシカ肉のジビエ料理が商品化されていることで、それを目当てに訪れる観光客も増加している。

旧木沢村のシカ肉加工は平成22年9月24日にプレハブ施設によるシカ肉加工場を作ったことが始まりである。徳島県下で初めての試みであった。有害獣駆除の報酬は一頭当たり2万円の奨励金であったが、シカ肉を食肉として有効利用することを目的に、同年に指定管理制度により食肉加工を始めることになった。シカを害獣としてみるのではなく、資源としてみるという視座の転換が行われたのである。シカの捕獲は定常構成員5名で行われており、四季美谷温泉を中心としたジビエ料理の商品化により順調に需要を伸ばしていくことになった。四季美谷温泉だけでも年間140頭分の肉が利用されるようになった。一頭のシカから約5キロの肉が得られるというから、700キロのシカ肉が一施設で消費されるまでになったのである。シカ肉を食肉加工する難点は、シカの頸動脈を切るトメ刺しから1~2時間後に解体処理を終えなければならないというガイドラインに則して処理をしなければならない<sup>15)</sup>ということである。このガイドラインを順守しようとする銃による捕殺は、捕殺場所の条件によっては、ガイドラインに則して解体することができなくなるために、害獣駆除の奨励金だけを得るだけになってしまうことも多かった。そこで、次第に銃から罠猟に転換するようになり、現在では、猟犬をとともう猟期以外はほぼ全員が罠猟を行うようになった。罠猟はシカなどのケモノミチに踏み込み式のくくり罠を仕掛けてワイヤをシカの前脚の爪に掛けるもので、年間に100頭以上捕獲する人もいるという。こうした捕獲方法が定着すると、シカ肉の計画出荷が模索されるようになり、山林を利用してシカを備蓄しておくシカ牧場の設置が検討された。有害獣駆除を前提とする人びとからの理解がすぐには得られなかったが、住民たちの自律的な試みであったこととジビエ料理の需要が順調に伸びていたことなどから、県側のパイロット事業としての承認が得られ、旧木沢村にシカ牧場が設けられることになった。

牧場の開設によりシカ肉の安定供給が可能になる一方、餌を与えることにより食肉としての肉質改良も試みられるようになった。さらに、食肉の販路を拡大する試みとして、平成27年

11月24日付でイスラムの食材として認証してもらうためのハラール認証も得た。徳島県はもとより全国でも初めての事例となった。この成果は今後の動向を検証して評価されることになるが、山間地の名物料理という位置づけから日本国内のイスラムの人びとへの食材へとその位置づけを大きく転換させていくことになったのである。シカ肉のハラール認証を得るための条件は、①シカの餌は自然のものであること、②シカは屠殺されていること、③イスラムによって屠殺されていること、という3つであったが、最も困難な条件であった③については、徳島市内で該当者を見いだすことができた。

これらのシカ肉をめぐる資源開発の試みは、山間地に住む数名の人びとの自律的な発想が基点となっている。那賀町や徳島県が山間地や森林を捉える視座とは異なる視座が山に生きる人びとのなかにはあるのである。山間地に限らず地域社会には、ローカルな視座に根ざしたこのような多元的な生き方が存在しているのである。

#### (4) ともに生きるために一自治体再創造への視座

地域の本義は土地の区画であるが、地域という概念には生命維持のための経済的な自立や社会的な自立を前提とした、所与の環境を含めた関係性という要素が重層的に存在している。私たちは一般的に地域といった場合には、地方自治体の行政区画である都道府県や市町村を単位として捉えている。行政機関が統括している表層的な行政的空間を前提にしている。ところが、当該地域の内部から地域を捉え直してみると、生活者自身が互いに力を合わせることで、自分たちに必要な社会的空間や関係を地域として認識している生活空間としての歴史的で重層的な地域社会が併存している。

それでは、生活空間としての地域はどのように創られてきたのであろうか。住民にとっての地域とは、ともに生きたいと願う人たちによる集団であり社会である。地域は、空間や数量だけで捉えられるものではなく、そこに暮らす人たちが創りだした関係性を前提にしている。その関係性とは、ともに暮らしていきたい、ともに生きていきたいという願いであり、それは互いの生存を保障しあうものでもある。そして、その前提となるのは、当該地域において所与の自然環境のなかから長い時間をかけて見出された資源となるものの存在であり、それを利用した産業であり、それらが創りだした歴史と文化の存在である。これらの関係性のなかに当該地域の仕事や労働が発生し、それに根ざした生活が形成されてきたのである。この関係性が循環的に維持されれば、そこには家業と呼ばれる世襲の生産活動が定着していくことになる。こうした関係性が共有されることで、生活集団や生産集団が形成され、自治的な生活空間である地域が成立しているのである。

地方自治について再度確認しておこう。地方自治は団体自治と住民自治とによって支えられているが、地方自治の本旨は住民自治を基礎にして団体自治を支えるということであろう。ところが、陳情請願を主要な手法とする地方自治体の予算獲得手法が定着していく過程で、地方自治の本旨は忘れられていくことになった。ところが、陳情請願による地域自治が実現できなくなったことで、住民自治の存在が注目されていくことになったのである。一般に、団体自治により社会的な保障制度は維持されているが、地域社会において日常生活を送る人びとは、当該集団構成員による住民自治を行っており、互助的な保障制度を維持している。団体自治と住民自治とは、用途とする公共性の質が異なるのである。さらに、今次の合併のような広域合併が行われれば、自ずと基礎自治体の規模が広域化し、対象となる集団も多様化する。基礎自治体として果たすべき責務は、当該地域の住民の生存を維持することであり、最低限の福利厚生ニーズに応えなければならない。広域の対象者に対して、その責務を果たすためには、開かれた形でその住民サービスを提供するということが団体自治の前提となり、そのサービスを利用するかしないか、利用できるかできないかは、住民側の選択となる。そこに、住民側の居住条件等に起因する条件の差異が発生することになる。換言すると、サービスは平等であっても、機会は平等ではなくなっていくのである。こういう状況下で、住民側が自律的な住民自治を構築していくかが、今後の大きな課題となっているのである。地方自治体再創造にむけて、最も考慮しなければならない課題である。

市町村制施行直後の時期に、行政村として新たな基礎自治体として位置付けられた藩政村が有していた公法性を奪われ、公的に無能力化された際に、生活共同体としての村落が村規約を作ることで従前の共同性を保全し、合併による新町村行政に対応していたという竹内利美の指摘<sup>16)</sup>は、住民自治のあり方を考えていくうえで、現在においても示唆に富むものである。自分が生きていくうえで本当に大切なものというのは、個人では占有できないものなのではないか。共有することでしか、維持できないものなのではないか。地域とは、そうした存在であり、地域は主体となる集団とさまざまな事象との関係性によって成り立っているのである。

資本主義、国民国家、市民社会が三位一体となって日本の近代化と高度経済成長は実現された。そして、これらは階層的に位置づけられたことで、経済発展を助長させてきた。しかし現在は、資本主義の目標とされた経済発展が行き詰まり、それに呼応するように国民国家や市民生活が劣化してきている。経済の劣化は国民国家や市民生活を維持することを困難にしつつある。経済活動の衰退が、個人の生活だけでなく、国家や自治体の経営を困難にしているのである。このことは、日本だけではなく、経済先進国とされる国々が共通して直面している課題でもある。そして、この課題を解決するための手法は、現在においても主体の規模拡大を図

ることが中心となっている。換言すれば、地球規模で政治的・行政的統合による解決が模索されているのである。しかし、こうした規模の拡大を前提とした発展には限界があることは、これまでの日本などにおける経済活動の推移が示しているとおりである。

一方、日本における経済活動の展開は、日常生活を形成していたさまざまなものを商品化していった。互助的な行為でさえもサービス産業の一環として商品化されていくことになった。さらに、近年では、商品の生産者や購入者自身も労働力という商品として扱われているのである。一人の人間のできることは限られているが、さまざまなサービスを購入できる生活が定着していくと、協力を前提とした地域社会の生活は個人の意思に基づく生活へと方向をかえていくことになった。ともに生きていくための他者との協働という関係性は希薄なものへと変化していくことになった。この過程で、本来は自主的な自治活動として行われてきた地域自治も、行政サービスに依存する形へと変化していったのである。

また、この間には決定的となったのは、家業として当該社会の中で継承されてきた生産活動が消失していったことである。ある生産活動が世襲で継続できる背景には、それらの生産活動を支える他者の存在があり、その他者の存在もまた世代を越えて継承されていくことで、家業という経済活動を核とした社会が存立することができたのである。家業が社会のなかから消失することで、家業を支え合う関係性も消失し、支え合っていた人びとは他の雇用機会を求めて、当該社会を離れていくことになったのである。そして、平成の大合併は、地域社会におけるこのような背景の下で推進されたのである。

支え合う関係が強固であった地域は、その関係性を維持することを前提に、さらなる関係性のあり方を模索していくことで、社会としての存続を図っていくことになったが、後継者世代が流出した社会では、地域や家の将来像を描けぬまま、ある種の諦観によって合併の合意形成がなされていくことになった。日常生活の核となる生産活動の継承が断念された形で広域合併が行われていくことになったのである。その判断をした主体は、昭和時代初期に生まれ、高度経済成長期のなかで生産活動を行った人たちであり、現在では、その多くが年金受給者である。年金受給を前提に当該地域で生きることを選択した人たちにより、合併の是非が検討されたのである。合併に際して検討された事項には、合併後のさまざまな振興計画が謳われていたが、当該地域の人びとにしてみれば、行政側の振興策を検討する以上に、自分自身の生き方を決めることの方が重要であったのである。那賀町や徳島県の林業施策もこうした流れの中で模索されていったものであろう。その一方で、旧木沢村の人びとは地域社会内で自律的な模索を続けていたのである。

日本における地域社会は、単に、個人が集合して成りたったものではない。内山節が指摘し

ているように、「村は個人が集合している場所ではなく、共有された世界に個人が参加している場所」<sup>17)</sup>なのである。言い換えると、村という地域社会は、価値観を共有する人びとが共存することによって成り立つ関係なのである。合併の是非を判断した際のことを、多くの人たちが仕方なかった、という言葉で説明することが多かったが、「共有された世界」には、矛盾をも共有していくことが含まれているのである。矛盾を矛盾として認識できる関係性があるからこそ、当該社会や集団を内部から支えていくことが可能になっているのである。現代社会における自治体再創造のためには、こうした関係性を共有できる自律的な集団の存在が必要なのである。

## おわりに

平成の大合併の対象となった中山間地域の現状を、林業政策の展開と重ねて概観してみた。このことから理解できるのは、地域や地域の自治の問題を行政の経営問題という視点だけで捉えてはならないということである。地域とは行政的に区分された空間ではあるが、そこで暮らしているのはさまざまな関係性によってつながった人々であり、地域はそれらの人びとが営む暮らしによって成り立っている。

その暮らしは、そこで暮らす人たちが安定した生活を維持していくための原理によって成り立っている。そして、その原理の原則となっているのは、人びとは当該地域内で担うべき役割を持っており、そのことが他者からも理解されているということである。こうした他者との関係によって日常生活や集団は維持されてきたのである。役割を果たすべき個人は、そのことに対する自負を持ち、それらの関係性を共有できる人たちによって集団が形成される。地域とはこうした関係性やその関係性によって成立する集団のことでもあるのである。このように、地域は空間という関係からだけで成っているものではない。地域で暮らすということは、ともに暮らす人たちとの間に、ともに生きていきたい、ともに暮らしたいという関係性を形成することでもある。こうした意識が共有されないかぎり、地域としての紐帯は形成されないのである。この紐帯が連なっていくことで自治体の再創造が可能になるはずである。

行政の効率化を念頭に繰り返されてきた町村合併においては、行政側がつくりだした行政区分が地域であるような説明が行われ、地域を形成している関係性の実態が捉えられないまま「地域」という言葉だけが用いられていくということが続けられてきたのである。昭和の大合併以降に、当該地域では、人びとが他者との関係を諒解できる関係を模索しながら日常生活が展開してきたのである。今次の大合併までの間、人びとは新たな関係性を他者と結ぶことに腐

心してきたが、今次の大合併においては行政単位としての地域は、人びとの日常生活の関係性をはるかに超えた存在となってしまった。今次の大合併では、こうした地域を形成している核となるものに対する議論がなされなかったのである。

組織や集団が外部の人たちとの結びつきによって強化されていくことがあるように、他者の存在によって地域を形成する関係性はより強固なものになる場合がある。さまざまな施策のもとで生活していく以上、私たち自身が新たな関係性を見だし、その関係性をより強固なものにしていくこと目指さなければならないであろう。そのためには、自分自身がどのような関係性のなかで生きるかという視座をもつことが必要であり、個人の視座が集団内で共有されることで新たな自治が創出されていくことになり、それがそこでともに生き続けるための自治体再創造につながる住民自治を創出していくのである。

## 注

- 1) 本論文は、成城大学民俗学研究所のプロジェクト研究「町村合併による社会・文化の再編に関する民俗学的研究—『平成大合併』を視野に—」の成果であり、日本私立学校振興・共済事業団の学術振興助成（平成 23～25 年度）を受けた研究の成果である。

本書では全国の 13 地域の事例研究を行ったが、筆者は主に鹿児島県出水市と徳島県那賀郡那賀町を担当し、後者については現在も追跡調査を継続している。本報告はその成果である。

- 2) 地方自治法第七条には「市町村の廃止分合または市町村の境界変更」に関する事項が示されているが、具体的には、市町村の分割・分立・合体・編入をいう。なお、市町村の合体と編入とは合併と総称され、一般的に市町村合併と呼びならわされている。通常の合併は、廃止された市町村のすべての区域を他市町村に編入するか、廃止された複数の市町村のすべての区域をもって新しい市町村が設置される。

なお、本項の記述内容は、竹内利美、「都市と村落」開国百年記念文化事業会編『明治文化史 12 生活編』洋々社、1955 年、および、佐藤康行、「昭和・平成の大合併に関する研究と課題」佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村』農山村文化協会、2013 年に依拠している。前者は、民俗学的視点から町村合併を論じた嚆矢として位置づけられる。

また、藩政村から行政村へと推移する過程は、大石嘉一郎・西田美昭編、『近代日本の行政村：長野県埴科郡五加村の研究』、日本経済評論社、1991 年に詳しい。

- 3) 本項の記述内容は、公益在団法人後藤・安田記念東京都市研究所編・発行、『平成の市町村合併：その影響に関する総合的研究』（都市調査報告 16）、2013 年に依拠している。
- 4) 本項の記述内容は、拙稿「徳島県那賀郡那賀町木頭（旧海部郡木頭村）」小島孝夫編『平成の大合併と地域社会のくらし：関係性の民俗学』、明石書店、2015 年の内容を一部改稿したものである。
- 5) 林野庁編、『平成 26 年版森林・林業白書』、一般財団法人農林統計協会、2014 年、24～38 頁。
- 6) 造林者が契約により山林所有者の林地に植樹をして一定期間育成し、成林後に分取木を販売し、その収益（販売代金）を造林者と山林所有者とで予め契約した一定の割合で分取する制度。
- 7) 1995 年頃からオーストリアを中心として発展してきた木質構造用材のことで、引き板を並べた層を、板の方向が層ごとに直交するように重ねて接着した大判パネルをいう。
- 8) 平成 24 年 3 月 31 日現在の数値。
- 9) 徳島県では、河川による木材の流送に例えて、林業の構造をカワカミ・カワナカ・カワシモと呼び分けている。他の地域では、カワカミを山元とも呼ぶ。

- 10) 那賀町の林業の現状に関する記述は、那賀町林業振興課のご教示による。
- 11) 那賀町がすすめている施策に森林所有者の意向が反映されていくようにするためには、山林所有者の自律的な姿勢が不可欠であるが、現状では町側が行政的な受け皿を準備するまでの作業になってしまっている。その背景には、山林を所有する家における後継者の意向が明確に把握できないという事情がある。植栽から伐採までの期間を考えると、現所有者にしても後継者世代との調整がないまま、将来の山林管理に関する判断を下すことができないのである。
- 12) 分収林事業などの森林経営を実施してきた「徳島県林業公社」と緑の募金事業等を展開してきた「とくしま森とみどりの会」とが合併することで、それぞれの事業を継承するとともに、森林に関する様々な県民ニーズに柔軟に対応することを目的としている。
- 13) 木材から得られる木材繊維（パルプ）を1ミクロンの数百分の1以下のナノオーダーにまで高度に微細化したバイオマス素材で、紙業メーカーを中心に実用化がすすんでいる。今後、用途が広がっていけば、森林資源としての樹木が材料から原料へと転換していくことになり、森林資源に対する視座が大きく変わっていくことになる。
- 14) 温暖化等による影響で、全国的にシカの増殖と生息域の拡大がすすんでいる。降雪量の減少によりシカの移動範囲が拡大していることに加えて、他の野生動物が乾癬に感染することで減少しているためだと言われている。
- 15) 一般的に、トメ刺しにより体内の血液を素早く抜くことができれば、食肉としての評価は保たれることになるが、一定時間内の処理が難しいと食肉としての利用ができなくなってしまう。
- 16) 竹内利美、「部落機構の再編と村落生活」開国百年記念文化事業会編『明文化史12生活編』洋々社、1955年、638～647頁。
- 17) 内山節、「地域・自治概念の再検討」室崎益輝・幸田雅治編『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房2013年、187頁。

## 参考文献

- 家中茂、2014、「運動としての自伐林業：地域社会・森林生態系・過去と未来に対する『責任ある林業』へ」佐藤宣子・興梠克久・家中茂編『林業新時代：「自伐」がひらく農林業の未来』農山漁村文化協会。
- 木頭村誌編纂委員会編、2006、『木頭村史 続編』木頭村。
- 小島孝夫編、2015、『平成の大合併と地域社会のくらし：関係性の民俗学』明石書店。
- 齋藤純一、2000、『公共性』（思考のフロンティア）岩波書店。
- 佐藤康行、2013、「昭和・平成の大合併に関する研究と課題」佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村』農山漁村文化協会。
- 高橋明善、2014、「村落の公共性と村落研究史」庄司俊作編『市町村合併と村の再編：その歴史的变化と連続性』農山漁村文化協会。
- 徳島県那賀郡木頭村編・発行、1961、『木頭村史』木頭村。
- 中島建造、2014、「本当の林業再生と中山間地域再生のキー『自伐（型）林業』」竹内敬二・森本幸裕責任編集『森林環境2014』公益財団法人森林文化協会。
- 平子義雄、2008、『公共性のパラドックス—私たちこと公共精神の持ち主—』世界思想社。