

# 〈海と島の道〉の視点からの道州制

菅田正昭

平成の大合併を経て村の数が激減した。村を消すことが、あたかも合併の目的であったかのようだが、古くから地方自治の基盤はムラ(村)にあった。新たな合併を促すべく「道州制」が語られているが、ムラなくして自治は成り立たない。道州制を考えるとき、「海の道」を視座に入れた「離島府」構想の将来性、それが意味するものを考察する。

## とりわけ「村」を激減させた 平成の大合併

いわゆる〈小泉改革〉の一環として、南北に長く連なる弧状列島を、吹きすさびに吹き荒れた〈平成の大合併〉。世紀末の平成一四(一九九九年)三月末の時点で全国三三三二市町村が七年後の一八(二〇〇六年)四月には一八二〇市町村(平成二二年五月現在一七七六市町村)になっている。猛威をふるった合併の嵐も収束したといわれているが、総務

省は平成二二年三月二三日までに一七六〇市町村になると予想している。

現在の村の数は一九一である。インターネットのフリー百科事典『ウィキペディア』(Wikipedia)の「日本の市町村の配置分合」によれば、合併前の平成一四年四月一日時点と本年(平成二二年)五月五日時点と比較すると、市は六七一→七八三(一二市の増)、町は一九九〇→八〇二(二一八町の減)、村は五六八→一九一(三七七村の減)となっている。増減率だと、市が一七%増、町が六〇%減、村が六

六%減である。すなわち、菅沼栄一郎『村が消えた―平成大合併とは何だったのか』（祥伝社新書、二〇〇五年）の「はじめに」の、まさに、第二行目を「村が消えつつあります」と書き出していることに象徴されるように、〈平成の大合併〉のターゲットは《村を消す》ことにあった、といっても過言ではない。

ちなみに、離島を抱える市町村の数を見てみると、同じく、市は五四↓七〇（一六市の増）、町は一二二↓四四（七八町の減）、村は四五↓二四（二二村の減）となっている。全国離島振興協議会の会員数も二二九↓一三九（九〇の減）となっており、合併にともなう首長（特に町村長）と地方議員数の減少は国政に対する圧力という点では弱くなったといえるだろう。

### —— 地方自治の基盤だった「村」の存在

そもそも、わが国には、明治維新の時点では「村」しかなかった。そう書くと、大江戸「八百八町」があるではないか、と反論されそうだが、この場合の「町」とは、いわゆる「江戸市中」（市街地）の中の、江戸町奉行が支配する地域としての「町地」の義である。「八百八」のほうは嘘八百じゃあないけれど、「たくさん」という意味での数字であり、東京都公文書館のホームページによれば、延享年

間（一七四四―一七四七）には一六七八ヶ町を数えたという。その意味では、地名としての「町」はたしかに存在したのである。

もちろん、この場合の村とは行政村ではなく、自然村としてのムラである。明治初年で約一八万以上の自然村があったといわれている。それが明治二二（一八八九）年の市町村制施行の直前の明治二一年末で七万一二四へと整理された。実は、この数字は今日の、全国に点在する神社数の約八万社にほぼ対応している。

若干の時間差はあるものの、明治三九（一九〇六）年に全国で一九万以上もあった神社が明治末年には約一―万へと減少した。その背景には明治二一年四月二五日に公布され、あくる二二年四月一日に施行された「市町村制」がある。神社の場合、そこに「一村一社」の制度が加味される。一つの自然村に一社あった神社を、「市町村制」施行直前の村の数まで統合させよう、というわけである。すなわち、神社統合と町村合併は車の両輪のように機能していたわけである。しかし、神社統合の場合はスムーズには進まず、昭和二〇（一九四五）年の日本の〈敗戦〉によって、明治の神社政策は数字的には実現したわけである。

ところが、総務省自治行政局合併推進課ホームページによれば、明治二二年の市町村制（厳密に言えば「市制」と「町村制」である）の発足のときは、三九市、一万五八二〇町村

(計二万五八五九)へと合併が進んでいる。一気に約五分の一へ減少しているのである。これが〈明治の大合併〉である。総務省のホームページは「町村制」ということで「町」と「村」を分けていないが、ほとんど「村」であったと思われる。

ちなみに、大正一一(一九二二)年には九一市、一二四二町、一万九八二村(計二万三三二五)と、「町」が出てくる。「町」が名実ともに登場してきたのは、明治三三(一八九〇)年五月公布の「郡制」が、大正一〇(一九二二)年原敬内閣のとき、廃止の方向がうち出され、それをうけて大正一二年に郡会が、大正一五年に郡役所と郡長(官選)が廃止されたことの影響によるものだろう。すなわち、「郡」の枠楕が消滅したことにともない、「町村」と括られているものの、「町」は「村」よりも上位にあるように感じられ、村の合併による「町」が成立していき、終戦直後の昭和二〇年一〇月には、二二〇市、一七九七町、八五一八村が出現している。すなわち、ここに、「地方自治体」は村↓町↓市へと〈進化〉していく、という定式が成立していったもの、と考えられる。

ここから市↓町↓村という、すなわち、大きいことはいいことだ、という発展概念が生じてきた。そして、そこから市は町を、町は村を見下す、という風潮が出てきたように思われる。しかし、地方自治の基礎は〈村〉にあったの

である。というよりも、本来は村↓町・市なのである。つまり、村のなかに町や市が含まれていたのである。

たしかに、明治の町村制の発足以前にも「町」は存在していた。江戸の場合だが、『新編武蔵風土記稿』を見ると、豊島郡麻布領の麻布町・桜田町・龍土町・今井町・飯倉町・芝金杉町・本芝町・渋谷宮益町、野方領の市ヶ谷町・牛込肴町、峽田領の山谷町・橋場町・山之宿町・谷中町・戸田領の関口町・小日向町、淵江領の小塚原町・中村町などの「町」が見える。このほか、大江戸周辺部の荏原郡や葛飾郡の村々の中にも「小名」としての「町」名が出てくる。

たとえば、荏原郡品川領南品川宿の天王横町、後路町、南馬場町、三軒家町、北品川宿だと陣屋横町、北馬場町、竹屋横町などの町が小名として載っている。また、荏原郡麻布領白金村には白銀台町、白銀猿町もある。また、南品川には単独で南品川獺師町も掲載されているが、そこには「南品川宿一町目の出崎なり」と記されている。ちなみに、南品川宿には一〜四町目、北品川宿には一〜三町目まであり、これらの小名としての「町目」や「町」は今日の「丁目」に近い感覚ではなかったか、と思われる。そのことは、江戸市中の朱印内の町地についてもいえるのではないかと考えられる。

## 「町」や「市」を生み出してきた「村」の文化

ここで、村の内から町や市が発生してきたことを考えていくために、それぞれの語源を見ておこう。

よく知られているように、村はムラ（群）と同源のコトバである。そこから、たくさんの人が住んでいるところをムラ（村）というようになったわけである。

一方、『広辞苑』によれば、町は「①田の広さや区画の単位。②宮殿または邸宅の内の区画。特に、いくつかの殿舎などの連なって成り立っているもの。③人家の密集している所を、道路で分けた一区域の称。市坊。④〔「街」とも書く〕商店の立ち並んだ繁華な土地。市街。⑤区分。階層等級。⑥地方公共団体の一。市につき村より大きいもの。町（ちょう）。⑦市・区を構成する、市街の小区分。物を売る店。⑧遊里の外」である。

要するに、マチ（町）の原義は、ある区画の中に人家が密集している場所のことである。というよりも、マチとはある種の「区画」の連なりのことである。いいかえれば、形の連なりである。これをマチガタというが、『広辞苑』は「まち・がた（町形）鹿の肩骨または亀の甲を焼いて占いに用いるときにできるひび割れの線。『卜』の字はその象形。まち」を上げている。古神道では「真霊形」とも書

く。すなわち、村の中に偶然、出来上がったひび割れの線のような区画に人家が密集して出来たのが町なのである。また、マチには「待ち」の義もある。『広辞苑』も気が付いているが、神の出現を人々が待つてマツリ＝祭りを行なったことで、人々も集まり始めたのではないだろうか。

その意味では「市」も同様である。ただし、ここでは市をイチと訓みたい。イチの語源はイツク（齋く）のイツと同根の<sup>イ</sup>ツである。青森県の恐山で口寄せをする巫女のことをイタコというが、このイタコも<sup>イ</sup>ツから発している。また、沖繩のユタの場合も<sup>i</sup>ta→<sup>i</sup>ita→<sup>y</sup>utaの音韻変化であり、語源的には同じである。すなわち、村の中の神が齋き祀られている場所に、祭りがあるときは、人びとが集まってくる。祭祀や縁日のとき、それを目当てに立つのが「市」で、古代には性的饗宴の歌垣も開かれた。ふだんは閑散とした場所であっても、市が立つと、人びとで賑わうのである。五日市・八日市・十日市など地名に市（イチ）が残っているところは、そうしたイチから発した町や市である。

いうならば、村の中のごく限られた場所から町や市が勃興しているわけである。すなわち、村なくしては町や市もないわけである。あえて言うならば、市の増加によって、その根底にあった（村）の文化が急速に失われているといえる。たとえ村が減っても村の文化が遺っておればまだしも、今はそれが危ういのだ。ムラの中の、本来のマチやイ

チの文化が失われ、ムラが限界集落化し始めているのである。マチやイチを形成した道も消えかけているのである。

ちなみに、現在、村がない県が一三県ある。菅沼栄一郎によれば、「都道府県別に見ると、兵庫県と香川県は昭和中期には村がなくなっていました。平成の合併でこれに加えて、栃木、石川、福井、静岡、三重、滋賀、山口、愛媛、広島、佐賀、長崎の一一県で村が消え、合わせて一三県が『無村県』になりました」（既出）とある。すなわち、瀬戸内海の島々から村が消えたわけである。

### 新たな合併を誘発する

#### 「道州制」

「合併」の、とりあえずの収束で、再び聴こえ始めてきたのが道州制の問題である。（平成の大合併）がたけなわの頃、群馬県利根郡川場村と東京都世田谷区の間で合併構想が持ち上がったことがあった。もちろん、埼玉県を飛び越えての合併は、構想だけで実現には至らなかったが、同じ道州の枠なら可能かも知れないのである。当然、そういう越境合併が各地で実現されれば、現在の都道府県は無化され、かつての「郡」と同じ位相になってしまう。都道府県がそれを理解して道州制の方向へ進むなら、それは自治行政レベルでの、まさに構造改革である。

かつて対馬の福岡転県運動というのがあった。戦後間も

なくの昭和二年五月一七日から一九日まで開かれた対馬総町村組合会（全島町村の議員代表と町村長で構成）が全会一致で対馬の福岡県への転県を議決した。なにしろ、「県庁所在地の長崎市へ行くためには、福岡―佐賀と二県を經由せねばならない不便があるため」（斉藤隼人「国境線 対馬」対馬新聞社、昭和五〇年七月三版）である。しかも、航路、経済も福岡県と深く結びついている。昭和二八年七月二二日公布の離島振興法は、杵岐・対馬のそうした不満への対応であったとも言われているほどである。

しかし、道州制を導入するなら、こうした問題も解決できる。「九州道」なのか「西海道」なのか名称はわからないが、同じ九州ということで解決するわけである。転県は合併ではないが、道州制は新たな合併を誘発する可能性が高い。ただし、これにも問題がある。

たとえば、福岡県北九州市と隣接する山口県下関市は深い連携にある。人口的には山口県最大の市でありながら、北九州市下関区と揶揄されるほどである。隣接する道州の中の市町村を、どう扱うかの問題が生じてくる。道州制が最後の切り札にはなりにくいのではないかと。

合併にせよ、道州制にせよ、その根底には基礎自治体数三〇〇構想がある。これは民主党の一部が言い出したものらしいが、その根拠は江戸時代、徳川幕府が三〇〇藩で形成されていたことに基づいている。たしかに、明治四（一

八七二年七月一四日の廃藩置県は、三府三〇二県でスタートしている。この場合の県は、旧来の藩をそのまま県に置き換えたもので、知藩事には藩主が就任している。

実は、幕藩体制下における藩の領地というのは、入れ子細工というか、実に複雑な飛地が入り組んだ、モザイク状態になっていたのである。有力大名の場合はいちいち挙げないが、全国各地に分散して領地を持っていたのである。ちなみに、対馬の宗家（二〇万石）は、対馬国一円のほか、肥前国基肆郡（佐賀県鳥栖市周辺）二一ヶ村（七五五六石六斗八升）と、同養父郡（同じく鳥栖市周辺）一〇ヶ村（四二八三石三斗八升）を持っていた。平戸の松浦家の場合は、杵岐国一円（二万七七二九石）肥前国松浦郡（平戸島ほか離島が多い）三六ヶ村（三万七七〇二石）・同彼杵郡（佐世保周辺）五ヶ村（六二七〇石）である。その意味では、杵岐と対馬は長崎県や福岡県ではなく、明治維新以前の関係性でいけば佐賀県に編入されるべきだったのである。

## 《海の道》を視座に入れた 「離島府」構想を

道州制の「道」は、もちろんミチのことである。律令制の五畿七道の「道」である。それは道路であるとともに、古代日本の広域的地方行政の区画の呼び名でもあった。ここで五畿（畿内ともいう）と七道に属する国々を列挙してみ

たい。

【畿内】山城国・大和国・河内国・和泉国・摂津国

【東海道】伊賀国・伊勢国・志摩国・尾張国・参河国・遠江国・駿河国・伊豆国・甲斐国・相模国・

武蔵国・安房国・上総国・下総国・常陸国

【東山道】近江国・美濃国・飛騨国・信濃国・上野国・

下野国・陸奥国・出羽国

【北陸道】若狭国・越前国・加賀国・能登国・越中国・

越後国・佐渡国

【山陰道】丹波国・丹後国・但馬国・因幡国・出雲国・

石見国・隠岐国

【山陽道】播磨国・美作国・備前国・備後国・安藝国・

周防国・長門国

【南海道】紀伊国・淡路国・阿波国・讃岐国・伊豫国・

土佐国

【北海道】筑前国・筑後国・豊前国・豊後国・肥前国・

肥後国・日向国・大隅国・薩摩国・壹岐嶋・

對馬嶋

古代の道州制だと、武蔵国の東京都世田谷区と、上野国の群馬県利根郡川場村との合併構想は越道合併ということになる。「関東州」とか「首都圏道」という新しい枠でも

創らないかぎりできないかもしれないのである。古代の道州制を今日の情勢へ適用できないのはもちろんのことだが、五畿七道の区分は東海道・南海道・西海道の海が象徴しているように、海と川を基軸として区分している点、なかなか合理的でもあるのだ。

しかし、問題なのは兵庫県である。兵庫県は摂津国（畿内）、丹波国・但馬国（山陰道）、播磨国（山陽道）・淡路国（南海道）の三道五国の地域から形成されているからである。とくに、古代から明治維新まで阿波国との深い関係が続いてきた淡路国（淡路島）の存在が問題である。

明治三（一八七〇）年五月一三日、阿波国徳島藩の出城の洲本城の城代家老で藩の筆頭家老でもあった稲田家（二万四千石）が、廃藩置県を前に独立して淡路国洲本藩を設立しようと明治政府へはたらきかけたことから、本藩の蜂須

賀家の一部家臣が洲本城下と、阿波国美馬郡脇町（現・徳島県美馬市）の稲田屋敷を襲撃するという事件が起きた。稲田騒動とも庚午事変とも呼ばれている。

この稲田家の祖の稲田植元は、夜盗的野武士から豊臣秀吉の家臣を経て大坂夏の陣では徳川方について二五万七千石（藍・煙草・塩を含めると、実質は四〇数万石）の大名に伸し上がった蜂須賀小六の義兄弟で、生前の秀吉から大名の取立てがあつたとき小六を補佐していくため、それを断つた人といわれている。幕末の時点では蜂須賀家が佐幕派だったのに対し、稲田家は尊皇派であり、そうした歴史的背景を期待しての独立（分藩）構想だったが、この事件の結果、分藩は認められず、徳島県の設立の際、淡路島が兵庫県に付けられることになってしまったのである。

古代の交通体系からいうと、四国へ渡る正式ルートは、

すがたまさあき  
菅田正昭



昭和20年東京生まれ。学習院大学法学部卒業。同46年から49年まで東京都青ヶ島村役場職員、平成2年から5年にかけて同村助役を務める。主著に『日本の島事典』（三交社）、『アマとオウー—弧状列島をつらぬく日本的靈性』『隠れたる日本靈性史』（たちばな出版）、『古代技芸神の足跡と古社』（新人物往来社）、『第三の目』（学習研究社）ほか多数。現在、自身のホームページ「でいらぼん通信」で独自のシマ論を展開している。日本民俗学会会員。

大和国を出て河内国・和泉国・紀伊国を通り、加太の湊から淡路の由良へ渡り、さらに福良から鳴門海峡を渡って阿波へ入り、讃岐・伊豫、あるいは土佐へ至る、というのが通常のコースだった。これは忌部氏いんべが麻種を植えるため、「沃よき壤とろ（肥沃な土地の義）」（『古語拾遺』）を求めての移動の道程でもあったが、阿波忌部は黒潮を下って伊豆国（伊豆半島・伊豆諸島）經由で安房国へ到達し、上総国・下総国を開発し、現在の栃木県・茨城県方面へも進出している。将来の道州制を考えると、こうした「海の道」（海道）の視点は重要だと思われる。

道州制の問題で今、一番の白熱した議論は、沖縄県を「九州道」（仮称）に含めるか否か、という問題である。沖縄の知識人たちは独自の《道》設立を模索しているようだ

が、ここに奄美を含めるかで議論が分かれている。こうした動きに対し、沖縄県を《九州道》に留めたい勢力は道都を沖縄県に譲る案まで検討しているという。

かつて一村一品運動の提唱者であり実践者でもあった大分県知事時代の平松守彦氏は、ゆるやかな「九州府構想」を抱いていたが、それを真似て言えば、『海の道』を視座に入れた「離島府」構想もあって良いのではないか、と思われる。郵政改革という劇場型の一億総発狂の激情の中で陰に隠されてしまったが、あのころ、一人人未満の自治体はその存続を許さない、という主張も飛び交っていたはずである。日本の根底である「村」を消えさせ、大八島国の根底の「島」を潰せば、海洋国家・日本は成り立たないのだ、ということを肝に銘じなければならぬのである。 ■