

島社会の絆を活かした自治の確立に向けて

市制・町村制を制定した明治政府によって、集落のあり方は大きく変わっていく。近代化へと突き進み、集落は「自治」から「官治」への道を歩むことになる。以来、幾度となく行われた市町村合併、平成の大合併では離島地域も例外なく対象とされたが、島には地域の絆によって培われてきた自治の力が受け継がれてきた。島だからこそその自治力を活かした合併後のこれからを検証する。

辻山幸宣

はじめに

二〇〇〇年代にはいつて各地で市町村合併への動きが盛んになった。その際に、どちらかという歴史的に合併を経験してこなかった島も例外なく対象とされ、多くの島で合併が進められた。島と自治体の関係は複雑になり、①一島一自治体、②一島多自治体、③多島一自治体、④自治体内離島、という形で混在している。この「平成大合併」が島の自治にどのような変化を生みだすかは、島それぞれの

もっている産業・文化・伝統・歴史などによって、また①から④の在り方によって違ってくるのであるが、本土の自治体との対比においても独特の展開を余儀なくされるはずである。

長崎の島々

私は、二〇〇一年三月から四月にかけて、長崎県の上五島、下五島、杵岐島、対馬島（上県町・かみあがた厳原町・いすはら当時）での合併シンポジウムにすべて参加し、基調講演とパネルディ



内湾に面した段丘上にたたずむ青砂ヶ浦天主堂（長崎県中通島）。

スカッションのパネリストを務めた。会場には合併賛成派・反対派が集まり、町長や商工会・婦人会・漁業・建設業など各界の代表者、県の支庁からの参加もあって、熱心な話し合いが行われた。私にとつて得難い経験であった。

そのときの経験のひとつに、「島」と「集落」というものを実感させられたことがある。私は北海道の内陸の生まれで、海とは疎遠に育った。北海道は島ではあるが、平成

大合併前は市町村数も二〇〇を超えていたので、島としての実感は青函連絡船くらいしかなかった。島というものを感ぜさせてくれた長崎の日々は印象的であった。

シンポジウムの会場を移動する車窓から見た風景は、歴史と自治論との総合絵巻のようであった。眼下に見える港らしき入江のまわりには、小学校と教会が佇んでいた。しかも、ひときわ目立つ場所に。次の入江も、またつぎの入江も同じような具合であった。港、港に漁村という集落が形成され、そこにやがて小学校が建設される。そうして村々には小学校のある景色が生まれることはすぐに理解できた。だが、この必需品のように佇む教会は？ と首をかしげた瞬間に思い出した。そうだここは長崎だ！ と。島のそして浦々にも教会があったのだと知った。

また、市町村合併との関連でいえば、私がクルマを走らせていた道こそ合併条件としての島の一体化を象徴していた。おそらく、浦々の人々は船に乗り、海路、岬の突端を回ってよそと交流したり、用を足していたのであろう。ちよつとした買い物、病院通いなどもあったかもしれない。つまり他集落への道は海路であったに違いない。そしていま、その背骨のような位

置に島をめぐる道路が建設され、人々は海路ではなく道路でつながっている。地域が面的に広がったのだと実感できた。

島の生活

他の集落と地理的につながっていない島の生活とはどんなものだったのだろうかという興味をもつようになったのはこのときからである。宮城県へ講演で出向いた際、担当者の机の上に置かれた小冊子を目にした。その冊子の表紙には毛筆で『陸前江島の年中行事』とあった。作者はやはり毛筆で伊達大喜とある。奥付をみると「一九三〇年 一二月 宮城県女川町江島の曹洞宗満蔵寺に生まれる」とあり、現在、満蔵寺二二世住職だという。是非にとお願いしてコピーを送ってもらったら、全七二ページのところどころに手書きの絵のはいったもので、平成四年



宮城県江島の港にて（1998年頃、撮影：加藤庸二）。

七月に書いたものだとある。ページをめくると元旦の「元朝参り」（島の神社を順にめぐってお神酒をあげて歩く）からはじまり、「若水汲み」「新年祝賀会」（契約講主催の祝宴）など全部で六〇の行事が紹介されている。一年中、毎週なんらかの島の行事がある計算だ。

島であるからこそその行事はなにかあるのだろうかというページを繰っていたら、つぎのような一節をみつけた。「三月三日 白山さま祭り」についての記述だ。

「島の女人たちが白山権現社前で酒盛りをする。藩政時代は流人たちが仲間入りしたというそうだが、もともと流人たちが遊んだのが始まりともいわれている」

「流人」がいたというのだから島独特の話であろう。ちなみに、これに続けて、侍流人たちが島びとに「読み書き」を教えたから「島民には古来『文盲がほとんどいなかった』と周辺情報も伝えている。

陸前江島、ここは宮城県牡鹿

諸島、女川町の南東部にある江島列島の八島のひとつ。祭り、共同墓地の掃除、念仏講、契約講の伝統に育まれた「島の自治」を紡いできたが、二〇一一年三月一日の東日本大震災でライフラインが壊滅状態になった。一九七二（昭和四七）年に本土から海底送水がはじまり、渇水の心配はないといわれてきたが、このたびの震災で使えなくなり、島の住民はすべて本土に避難したという。一月に避難解除されたが、はたして現在、住民は全員帰島を叶えているだろうか。またも私事だが、大学生だった四〇数年前、北海道利尻島で夏休みを過ごしたときに聞いた話。利尻島には利尻町と東利尻町があった。東利尻町はその後一九九〇（平成二）年に利尻富士町と改称している。後に述べるように、この島も明治地方制度創設にあたっての合併を経験しておらず、幕藩時代の集落の跡を残す地域である。利尻町は戦後の一九五六（昭和三一）年に杵形町と仙法志村が合併してできた。杵形町（一九四九（昭和二



北海道利尻島の水揚げ風景（1999年頃、撮影：加藤庸二）。

がこの経過を抜きには理解できないからである。利尻島はいうまでもなく漁業の島である。ウニや昆布など今日でも高級品として有名である。この島の漁業は四つの漁協によって担われてきた（現在は利尻漁業協同組合に合併）。その四つとは鴛泊漁協、鬼脇漁協、杵形漁協、仙法志漁協であり、旧町村ごとに組織されていたことが分かる。しかも、それらは江戸時代からの漁村が発達したものだ。

四）年町制）も仙法志村も、幕藩時代からの村を継承しており、北海道二級町村制が施行された一九〇二（明治三五）年に村制施行された。合併して利尻町になるまで、変わらず江戸時代の村の区画であり続けた。利尻富士町は同じく一九〇二年の北海道二級町村制により町村となった鬼脇村・鴛泊村が、一九五六年に合併してできた。少し詳しく述べると、一九〇二年に鬼脇村は石崎村と、鴛泊村は本泊村と合併しているが、これら四村は幕藩時代からの集落であった。長々と書いたのは、この先の話

私が経験したのは次のようなことである。利尻島では漁期になると島のあちこちに旗が上げられる。それは漁協単位の四ヶ所だった。おのおのの漁協が上げるその旗をみて、四つとも揃っていたらその日は出漁可能ということだった。そうでない日は、もちろん漁に出ることはできない。こうして水産資源をまもっているのだと教わった。その意味の重さが分かったのは、地方自治の分野で研究するようになってからのことだ。近世の共同体が各種の掟をつくり、それを遵守することで集落構成員たる証しにもなるという「村落自治」は、今日の法規制が公権力によって独占されているのとは違った自治の世界を彷彿とさせる。例えば「江戸時代の漁村では、村落又は村落の有力者である長百姓が漁場、入漁者、漁具や漁法、漁労日数の限定、漁場の輪番仕様などについてルールを定め、共同体で漁場を管理使用することが行われていたといわれます」。まさに、そのような共同体と村々の共通のルールが漁業資源の枯渇を防ぎ、理想的な漁業を現代に引き継いできたに違いない。「自治」は、もともとこうして紡がれてきた。

近代自治制と島の自治

農村、漁村、山村の集落自治は、やがて明治維新とともに、近代自治制へと取り込まれ、「自治」から「官治」へ

の道を歩むことになる。一八八八（明治二）年、政府は市制・町村制を制定し、順次用意のできたところから施行していくこととした。用意ができたとは、いわゆる合併によって集落の規模を大きくすることであった。約八万あった集落を数年間で一万五〇〇〇にまで統合して、代表民主

勅令第一號	町村制第百三十二條ニ依リ町村制ヲ施行セサル島嶼左ノ通指定ス
東京府管下	小笠原島
長崎縣管下	伊豆七島
對馬國	
島根縣管下	
隱岐國	
鹿兒島縣管下	
大隅國大島郡	喜界島
大島	徳ノ島
沖永良部島	與論島
薩摩國川邊郡	
硫黃島	里島
口之島	卧蛇島
中之島	平島
寶島	諏訪瀬島
	悪石島

明治22年の勅令「町村制ヲ施行セサル島嶼」原本。(JACAR(アジア歴史資料センター) Ref.A03020033500、御署名原本・明治22年・勅令第1号・町村制ヲ施行セサル島嶼(国立公文書館))

義の町村会を置いて近代的統一国家の地方行政を担わせようとしたのであった。そのため、政府は「町村郡市区合併標準」を定め、全国に配置されていた府知事・県令を通じて強力に合併を推進した。まさに、国家的目的を持った強制合併であった。

だが、いわゆる島についてはこの例外とされ、合併の強制も町村制施行への指導も行われなかった。「島嶼」が明治近代国家形成史の中で特例的に扱われたのはなぜか、このことに関する研究にはほとんど見るべきものがなかった。しかし、二〇〇九年に至ってこの問題に取り組んだ労作が発刊され、島嶼研究に新しい地平が広がった。その著作は高江洲昌哉氏の『近代日本の地方統治と「島嶼」』(二〇〇九年、ゆまに書房)である。私自身この三〇年間、地方自治総合研究所の『逐条研究地方自治法』に携わってきた。本日まで全五巻、および別巻上・下の七巻が上梓されている。これは、明治期からの地方自治法制の変遷を追い、逐条で今日の地方自治法まで追ってきたが、遺憾ながら「島嶼」に関する記述はほとんどなされていない。こうしたときに出会った高江洲氏の業績はまさに天恵ともいふべきものであった。「島嶼」は忘れられていた地域でも、遅れた地域でも、辺境の地域でもなく、「自治」の「原点」としての色合いが強く残る地域であった。

町村制はその末尾に「此法律ハ北海道、沖縄県其他勅令

ヲ以テ指定スル島嶼ニ之ヲ施行セズ別ニ勅令ヲ以テ其制ヲ定ム」(第一三二条)として、町村制施行例外地として「島嶼」を区別している。そして、翌年には「町村制ヲ施行セサル島嶼指定ノ件」(明治三二年勅令第一号)を發出し、以下の島嶼を指定した。

東京府管下 小笠原島 伊豆七島

長崎県管下 対馬国

島根県管下 隠岐国

鹿児島県管下

大隅国大島郡 大島 徳ノ島 喜界島 沖永良部島

与論島

薩摩国川辺郡 硫黄島 黒島 竹島 口之島 臥蛇島

平島 中之島 悪石島 諏訪ノ瀬島 宝島

これらの島を町村制の例外として法適用を行わなかったのはどのような理由に基づくのであろうか。高江洲氏が紹介している史料では「島嶼ノ制ハ今ノ時ニ及テ宜ク其実際ノ風土人情ヲ酌量シ旧慣故俗ヲ折衷シテ以テ宜ニ適スルノ政令ヲ施シ之ヲ内地ト別異スルノ便ヲ与フヘシ」とされている。すなわち、島嶼はその風土人情を酌量し、あるいは旧慣や古くからのしきたりを尊重してその地に適した、本土とは異なる決まりで行うようにするというわけだ。そ

「空き缶デポジット制度」により環境自治を実現している大分県姫島村。



の風土人情、旧慣の一端をさきほどの『陸前江島の年中行事』や利尻島の漁協のルールにみたような気がする。つまり、本土の中山間地が町村制の施行対象となったにもかかわらず、島嶼が異制度とされたのは、それだけ島の風土・人情・旧慣には特異なものがあつたということであろう。

これからの島の自治

以上のような島の自治の歴史的特色は、やはり基底に「離島性」という要素をもっていると思われる。それは、これからの自治を考えていく上でも重要な条件といつてよいだろう。離島であることの意義にはたとえば、大分県姫島のデポジット制度の成功が挙げられる。この島では、島内で販売する缶ジュースや缶ビール(五〇〇ミリリットル未満)に「預かり金一〇円」のシールを貼って販売している。一般的な缶ジュースでいうと一三〇円。島外より一〇円高いが、空き缶を店にもつていけば、一〇円返してくれる。店に集まった空き缶は村が回収して資源回収業者に売却する。絵に描いたようなデポジット制度である。二〇〇〇年度の高さは「離島」という地理的条件が後押ししていることは確かだ。資源リサイクルという環境自治がここでは実現されている。

こうした島の特色を活かしながら自治を充実させていくには、濃密な人間関係に彩られた独特な生活体系をなしている「島社会」の文化や価値観を尊重する自治制度でなければならぬだろう。そのための留意点を挙げておこう。

とくに、市町村合併で本土の自治体と合併し、自治体内離島となったケースでは、新市町村のなかでの地域特例を設定することが必要だろう。いずれの合併でも、合併に参加する旧町村地域は、平等取り扱いを希望し、ときにそのためにも事業や施設のバラまきに陥ったりすることもある。離島の条件を汲み上げて、そうした平等取り扱いとは異なる論理での制度と施策が提案されなくてはならないだろう。それには、予算、事業、施設の配分に影響を与える意思決定過程における制度的特例が考えられる。

現在、地方自治法では「市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる」(第二〇二条の四)と、地域自治区の設定を規定している。この制度は条文にもあるように「地域の住民の意見を反映」することが目的の一つであり、合併市町村の他の地域には設置されなくとも自治体内離島となった島には必須の組織であるといえよう。もし、全地域に地域自治区が設置され、それらの総合的意見調整を合併自治体議会が行うこととした場

合でも、離島に関する特例を条例で規定するなどの方策が考えられる。それには、通学区域や福祉の施設配置、ゴミ処理なども含まれるかもしれないが、地域自治区に置かれる地域協議会の委員の選出を選挙制にするなどの特例を検討すべきである。

本稿でみてきたように、島の自治はその立地条件のみならず、そこで培われた「絆」の強さともいえるべきコミュニティの力で維持されてきた。それを合併後の自治体行財政に活かしていく道を模索することが求められているといえよう。

辻山幸宣(つじやま たかのぶ)

昭和22年北海道生まれ。中央大学大学院法学研究科修士課程修了。中央大学法学部教授を経て、平成18年から公益財団法人地方自治総合研究所所長。中央大学大学院客員教授、早稲田大学・同大学院講師も務める。編著書に、『地方分権と自治体連合』(敬文堂)、『住民・市民と自治体のパートナーシップ 全3巻』、『新しい自治のしくみづくり』(ぎょうせい)、『基準設定と地方自治—ナショナル・ミニマム再考』(公人社)ほか多数。