

離島・僻地の開発問題と自治公民館

神 田 嘉 延

(2000年10月13日 受理)

A Development Problem and a Self-government Community Centre of a Remote Island and Remote Place

KANDA Yoshinobu

目 次

はじめに

第1章 与論島の開発問題と自治公民館

- (1) 与論島の人口の流入・転出の特徴
- (2) 与論の開発問題をめぐる2つの道
- (3) 与論島の開発問題と自治公民館

第2章 小国町の地域づくりと大字協議会

- (1) まちづくり条例による大字ごとの地域計画づくりと学習活動
- (2) 小国町の開発をめぐる特徴
- (3) 小国町の地域支配構造と大字協議会の歴史的な性格

はじめに

本論は、沖縄における環境問題と自治公民館の研究の続編である。本稿では、鹿児島県の離島の与論島の開発問題と熊本県阿蘇郡小国町の山村僻地の開発問題を対象としている。両地域においても大型開発と地域の資源を生かした環境保全型の自立的発展の2つの動きがある。

前者の与論島は、大型開発の志向が支配している。そして、自治公民館が、集落を形成している伝統的な地域と、その伝統的な地域から分かれて散居的な形態の地域になっている。後者の場合は、まちづくり条例を制定して住民参加の環境保全型の自立的発展に力を入れている地域である。とくに、後者の小国町は、住民参加のまちづくりに学習活動を重視して、都市との交流を積極的に展開しながら学びを実践している地域である。しかし、大字協議会中心による地域主義的閉鎖性が強く、小国町全体として、町づくりをしていくという視点がきわめて弱かった歴史的な特徴をもってきた地域である。それは、林野や牧野の所有と利用をめぐる地域の矛盾関係が根強く存在してきた

地域である。

第1章 与論島の開発問題と自治公民館

(1) 与論島の人口の流入・転出の特徴

与論町の人口の現状は、他の離島地域と同様に減少がみられる。しかし、過疎法の指定のないことにみられるように、地域社会が崩壊してしまうほど極端な減少ではない。与論島は、明治後期から意識的に行政として、三井三池の炭坑や「満州」開拓地に集団的な移住政策をとってきた地域である。

人口6,200人ほどの与論島民のなかでの出生者数は、97年度の場合、53名である。転出は、学卒者を中心に、447名である。地元には与論高等学校があるが、卒業するとほとんどは与論島を離れていく。このことは、18歳以上から25歳までの高校卒業者の年齢構成がきわめて少ないという構造になっている。

また、就職者も3分の1で、専修・各種学校が半数近くを占め、4年制の大学進学者は20%に満たない。与論島は、20歳前後の若者がいないことが大きな特徴になっている。与論生まれの若者が与論に定住していかないという問題点をもっている。

流入人口は、97年度で、390名になっているが、流入人口によって、20代の若者層の人口が極端に低い構造は変わっていないが、与論の自然に魅せられて都会から移り住んでいる人が多い。彼ら、彼女らは、新しい与論島の観光産業や地場産業の形成に大きな役割を果たしている。

現代は、外から与論島に人口が流入してくるようになっている。与論島の魅力を島外出身者は、どのように感じて定住したのであろうか。この動向は、与論の発展にとって新しい見方を提供する層である。定住することは、一過性の観光客がみる魅力とは異なる。

そして、島外の出身者が与論島に住んでみて、いいと思ったこと、改善してほしいことは何か、与論の良さを島外の定住者から、じっくりみつめることは、開放された与論の未来をつくりだすひとつの条件である。地域の自立的発展とは、地域の閉鎖性ではない。

与論島は、歴史的に長崎の口之津に大量に集団的に、三井・三池の石炭船積み労働者として、また、満州開拓団として送り出された地域である。与論島住民が個々に移住していくということではなく、地域として集団的に移住していったところに特色があった。

与論島民は、明治後期に石炭積み込み人夫・沖仲仕として大量に石炭積み出し港の長崎県口之津に送られて行った。与論島民は、口之津では、家族を含めて最盛期に1,260名にも達した。明治32年に240名、明治34年400名と移民団として送り出されている。三井・三池は、石炭船積み人夫の補給を鹿児島県に求め、鹿児島県知事と交渉し、与論島をはじめ奄美島民が、その補給源になったが、与論が最も数が多かった。

与論の人は、正直もので全然反抗がなく、牛馬のようにこきつかわれ、人間的な扱いがされな

かったのである。与論に送られた人々は、インダという隷農層が意識的に送りこまれたのである。しかし、与論長屋の自然発生的な決起が起きるのである。1,300名の長屋の大家族、男女労働者624名が、差別撤廃、賃金の劣悪な差別に対して自然発生的に決起するのである¹⁾。

与論のウェーキ・インダ関係（豪農と隷農）についての研究は、波平勇三夫氏・仲地哲夫氏が、1980年の沖縄国際大学南島文化研究所の「与論・国頭調査報告書」のなかでまとめているが、それによると、家族ぐるみで隷属したインダが各ウェーキに4、5世帯、インダの子どもはインダで、子どもが3名できると、それを身代わりにして親は主人の家から分離独立できた。

子どもは財産として扱われ、牛馬のように労働力であった。主人の家が結婚するとインダを財産の一部として嫁がせることもあった。インダは主人の家族同然であったが、物置き小屋で寝起きした。

三井・三池炭坑への集団移住には多数のインダが送られた。率先して炭坑労働者としての移住をすすめた上野応介は茶花に5、6町、立長に4、5町の土地をもち、インダの下男・下女を5、6人かかえていた。大量にインダを送り出したことによって、与論島のウェーキ・インダ関係に変化が生じた²⁾。

また、満州開拓団としても与論の人々は移住団に組織されるのである。1944年から1945年にかけて、満州錦州省盤山県に入植し、8つの集落に分かれて暮らしていたが、145戸605人の与論開拓団からも121名の男性が国境警備にかりだされている。そして、ソ連が侵攻してきたときは、与論開拓団は、関東軍から置き去りにされたのである。

その後、苦勞して日本に帰還するが、与論島には、受け入れる場がなく、鹿児島市の収容所から54戸（当初は75戸が希望）が大隅半島の田代町に入植するのである。田代町で、山間地を開いて、第2の開拓人生に夢をかけて、立派な茶の産地をつくりあげていく。田代の盤山で与論開拓団が育てあげてきた茶の生産団地が、「田代茶」に結実していくのである³⁾。

与論島は、農村過剰人口を、三井・三池炭坑の石炭船積み人夫や満州開拓団として、送りだしたのである。この移住が集団的に村の行政あげてとりこんでいる。それは、知事をはじめ行政の斡旋による労働力の送出ということに特徴があり、集団的移住ということも、この行政的施策のなかで行われたのである。この集団的な労働力送出を具体的に進めていくうえで、地域の区会・字組織が深くかかわっていたのである。

ところで、与論島の若者流入の可能性として、中高一貫教育の六年制学校がある。鹿児島県教育委員会は、2000年2月に県内の最初の中学校、高等学校一貫教育を与論島で実施することを発表した。県内で最初の実施ということは、与論の子どもだけでなく、県下全体に注目をあびる高校制度の改革として注目されることになった。

与論への若者人口の流入をはかるためには、与論島の子どもだけを対象とする中学校と高等学校の一貫教育という視点ばかりでなく、県内から多くの子どもが応募するような魅力ある学校運営、カリキュラムの構想が求められるようになった。

与論高校が鹿児島県内の特色ある学校に生まれかわろうとしている。どのように特色ある六年制の中等教育学校ができるかということである。この際に、海にこだわった夢と希望のもてる構想ができれば、多くの青少年の移入も考えられる。

すでに、宮崎県五ヶ瀬では、公立の中学校と高校の六年制の一貫教育を実施している。学校は、森にこだわったカリキュラムの充実をしている。そして、学校行事も校舎建築も、森にこだわっている。

校舎は木の香りが伝わってくる木造建築である。生徒は、過疎地域であるが、寮が完備しているので、県下各地からやってきている。町の人口に青少年の比率が増大している。森にこだわった五ヶ瀬町の中高一貫教育は大きな人気をもたれるような学校になっている。大学進学者も多い。決して森にこだわったからということで進学ができないわけではない。進学して森の学校で学んだ良さを生かしている。

与論島は、ひとつの町村行政という小さな離島という特殊性をもち、海に囲まれているということから、隣り同士の町村との日常的な切磋琢磨性がない。学校教育でも、与論島のなかで、中学校がひとつ、高等学校がひとつ、さらに、高校と中学校は距離的にも近い。島外にでていかないかぎり、中学校から高校まで連続性を地理的にもっていたのである。このことは島のなかだけしかみないという地域的閉鎖性をつくる。

しかし、同時に、地理的にみるならば中学校、高校は一貫教育をつくりやすい条件をもっていたのである。この条件を鹿児島県下の全体の子どもに広げて、新しい学校の構想をつくる可能性が生まれたのである。

海は、日本の文化を考えていくうえで、もうひとつの大きなベクトルである。日本の文化は、農耕民族的な文化だけではなく、海洋民族的文化が大きく位置を占めている。海をとおして日本は様々な文化を受け入れてきたのである。また、海をとおして異国に日本人は交流していたのである。

海上の道は、多様な文化があり、開かれた社会をつくっていく。与論島で、中学校と高校のあたらしい教育理念のもとに、一貫教育を実施することで、いままでの与論島にない新しい息吹が出てくる可能性をもつのである。この可能性の実現は、与論島の地域の発展ということだけでなく、鹿児島島の多くの青年にとっても新しい可能性をつくり出すのである。

(2) 与論の開発問題をめぐる2つの道

与論島では、海岸の開発が地域住民の大きな焦点になっている。80年代は百合が浜の開発問題があり、地域住民の反対運動によって、この構想は断念されたが、90年代の後半になり、新たに与論港コースターリゾート開発として、与論港周辺の海岸の大規模な開発計画がもちあがり、すでに海岸の埋め立てがはじめられている。

この開発に対して、与論島の貴重な観光資源であるところの自然を守ろうと、住民運動が起きていく。ここには、与論をめぐる観光のあり方の大きな考えの違いが表れている。与論の自然を観光

資源として、環境保護を積極的に展開していこうとする見方と、より都市的な便利な近代的な海洋スポーツの大型レジャー施設をつくらうとする公共事業依存の開発志向の二つの見方の対立がある。

前者では、グリーンツーリズム、エコツーリズムという自然を生かした観光の発展志向である。ここでは、地域住民の伝統的文化をも大切にする。グリーンツーリズム的発想から、あらゆる地域資源を大切にする。そして、地域で忘れられていた伝統的暮らしを文化として、掘り起こそうとする。そこでは、当然ながら年配者、古老の知恵が大切にされている。

後者は、海洋スポーツなどのヨットの係留施設などの大型公共事業そのもによる地域経済の浮揚を期待する立場を同時に含んでいるのである。ここには、奄美振興法という離島の特別振興法に支えられた大型公共事業依存という開発志向が背景にある。

環境保全の住民運動は、2つの道の見方をはっきりさせる役割を問題提起している。与論の地域住民の実際の意識は、この2つの地域開発の見方について、地域の様々な社会関係、利害関係、将来の生活不安や展望の違いで錯綜しているのが現実である。

与論港コースタルリゾート開発は、マリンスポーツ施設という与論の独自性もあるが、国家による大型公共事業の開発の依存という側面と地域資源を大切にして、内発的開発に依存しての地域の自立的発展ということで、錯綜している。それは、奄美諸島のかかえている共通の問題である。

また、過疎化が進行するなかで、地域自立発展のための国家や地方自治体の地域住民の援助のあり方も問われている。

与論港コースタルリゾート開発計画は、運輸省、鹿児島県、与論町の委託を受けたコンサルタントの日本マリナー・ビーチ協会が、1995年3月にまとめ、本格的に開発計画が実施に移されていく。この開発は、海洋性レクリエーション基地を約100億円ちかくかけてつくる計画である。

ヨット、モーターボートなどを係留するマリナー、人工のビーチ、ダイビング用人工プール、マリンスポーツセンター、マリン交流センター、遊歩道、ビーチ公園などを構想している。公共事業種目は、県が主体となつての国庫補助の港湾改修事業、海岸環境整備事業、港湾環境整備事業で開発される。

さらに、与論町が事業主体となつて、国庫補助で開発される漁港の海岸環境整備事業がある。様々な開発事業を投入しての大型の海洋レジャー基地をつくる計画である。

この計画にあつての開発計画調査委員は、鹿児島大学の教授を委員長として、海洋土木の専門委員として鹿児島大学工学部教授が名を出し、運輸省の官吏、県の官吏、与論町商工会・会長、与論町観光協会の会長、与論町青年団副会長、マリンスポーツインストラクター、ヨットウーマン、作家、与論町長が任にあつている。

与論港コースタルリゾート開発計画に対する商工会の意見書は、広い範囲のイベント広場として各施設を充実してほしい、南島開発及び隣接住宅からの汚水対策の検討の要望をだしている。また、9つの自治公民館の連絡協議会もコースタルリゾート開発に積極的に賛同している。1997年与論町中央公民館にて、「コースタルリゾート開発事業推進対策会議」を開き、町民に、その内容

を広く知らせていくことを確認している。

コースターリゾート開発計画に対する商工会の意見書にみられるように、開発地域や住宅地からの汚水問題の解決など環境保全対策が住民にとって大きな課題であったのである。計画地に流れる小川が下水道になっているので、汚染がそのまま流れる問題や、集落の排水の施設が計画地の上にできている問題など、計画地の環境汚染が心配されたのである。

与論島の開発問題でもうひとつの大きな事業は、農地の改良事業である。規模拡大の「近代化農業」のもとに、与論島でも大規模な土地改良事業を全島あげて行っている。第3次与論町振興計画事業計画表（後期分平成8年度から12年度）の農業の土地改良事業の予算額を抜き出してみると次のようになる。

県営畑地総合土地改良事業の古里地区17億8,600万円、真正地区12億2,100万円、立花地区22億7,900万、那間地区23億9,900万円、第2真正地区15億800万円、第2那間地区13億3,800万円、緊急畑地帯総合土地改良事業13億3,800万円と、それぞれの土地改良事業が大型の予算を使った事業になっている。

表(1) 与論島の主な土地改良事業の一覧

事業名	事業又は施策の概要	所管課	事業実施 予定年度	全 体 事業費	9年度 事業費	新規 継続	9年度事業費の内訳			事業実施の目的等
							補助金 (国県)	起債 その他	一 般 財 源	
県営畑地帯総合土地改良事業	区画整理、農道、畑かん施設の整備 古里地区	耕地	56年度 ～ 10年度	1,786,000	80,000	継	72,000	7,600	400	近年、大型農機の導入により農業経営の改善を図る農家が増えつつあるが、未だほ場は不整形、小面積であり耕作道路も不備で、地区の至る所に石灰岩の山塊が点在し、山林、原野として残り耕作の拡大、集約が遅れており排水整備も充分とはいえない状況にある。その為、まず農道の整備、かんがい排水施設の充実、各種土地改良事業による農業生産基盤を促進し、土地の利用拡大を図る。また、農業集落道路及び農業集落排水施設整備、防災安全施設整備や豊かな自然を活かした景観施設農村公園等を整備することにより農村生活環境の安定かつ近代的農村の建設を図る。
〃	真正地区	耕地	59年度 ～ 11年度	1,221,000	84,000	継	75,600	7,900	500	
〃	立花地区	耕地	62年度 ～ 13年度	2,279,000	196,000	継	176,400	18,600	1,000	
〃	那間地区	耕地	元年度 ～ 13年度	2,399,000	230,000	継	207,000	21,800	1,200	
〃	第二真正地区	耕地	2年度 ～ 11年度	1,508,000	200,000	継	180,000	19,000	1,000	
〃	第二那間地区	耕地	7年度 ～ 13年度	1,338,000	150,000	継	135,000	14,200	800	
緊急畑地帯総合土地改良事業	叶地区	耕地	4年度 ～ 13年度	1,313,000	150,000	継	135,000	14,200	800	
団体営土地改良総合整備事業	畑かん、区画整理、ため池、農道整備、サンゴ礁排除、菅原地区	耕地	2年度 ～ 10年度	429,000	70,000	継	55,300	13,900	800	追加予算あり
〃	前浜地区	耕地	2年度 ～ 10年度	482,000	100,000	継	79,000	19,900	1,100	追加予算あり
〃	平瀬地区	耕地	3年度 ～ 10年度	343,000	80,000	継	63,300	15,900	900	
団体営土地改良総合整備事業	畑かん、区画整理、ため池、農道整備、サンゴ礁排除、南兼母地区	耕地	5年度 ～ 11年度	568,000	100,000	継	79,000	19,900	1,100	20,000千円 UR 補正予定
〃	東与舎地区	耕地	6年度 ～ 12年度	520,000	60,000	継	47,400	11,900	700	10,000千円 UR 補正予定
団体営農道整備事業 (普通)	農道整備 牛道地区	耕地	8年度 ～ 13年度	125,000	12,000	継	7,860	3,900	240	

これらの事業は、土地改良が終われば、大型機械の導入や農業施設が補助金によって導入されていくのである。また、肉牛の頭数も年々増大し、1998年で飼養頭数が3,890頭になり、糞尿問題が深刻になっている。1998年度の産業課調べで、肉用牛も入れて農業の販売額は20億9,183万円である。

1996年度の町内純生産所得で農業は10億1,800万円で全体の11.2%である。建設業は14億5,800円で16%、製造業5億800万円、第3次産業が全体の71.9%を占め、そのうちサービス業が46.4%と、観光サービス業が与論島の経済を大きく支えていることがわかる。

与論の経済は、現実的に、都市住民の自然や、農村文化志向のなかで大きく支えられている。地域経済や農業の在り方は、環境保全との関係で大きな課題になっている。奄美諸島は、生活用水を地下水に依存してきたが、このままでは、地下水が塩水化し、さらに、糞尿・肥料農薬による環境汚染も心配され、安全な水道水の確保は大きな課題になっている。与論島では淡水化施設の導入を決定し、1999年から2000年にかけて、水源施設の開発工事を実施している。

健康と結びついた農業の在り方の模索も一部ではじまっている。無農薬、減農薬の研究グループが与論町で生まれている。有機農業は市場にだしても採算があわないということから、民宿に泊まりにくるお客さんを対象にして、食と健康ということで、与論島にあったふるさとの食の料理研究グループも生まれている。

肉牛は、2000年に4,000頭になり、堆肥センターの要望も強まっている。肉用牛の糞尿問題は、環境保全農業のとりくみとして緊急性を要する重大な課題になっている。熱帯果樹の新しい農業のとりくみもはじまっている。優良農家は2,200万円の販売実績をもつようになっているが、農業自営していく中核農家の認定は与論町で60戸であるが、農業所得450万円を目標にしている。健康農業、農村文化の観光、食をキーワードとしてむすびつけようとする試みは、地域の資材を観光に有効に活用して、環境保全農業を起こそうとすることで、注目される場所である。

与論島のゴミ問題も離島であるがゆえに深刻である。離島でもライフスタイルは都市と変わらなくなっており、大量消費生活、便利なパッケージ商品の購入が一般的である。しかし、消却施設は旧来のままということで、ダイオキシン問題で環境庁から勧告を受けた。1999年11月に清掃センターの改善計画書を提出している。分別回収がなかなかうまくいわず清掃センターの現場での悩みが大いなのが現実である。

ところで、車の廃車の問題は大きな課題である。鹿児島に運んでいくと軽自動車でも1万5千円かかるので、実際は野積み状態になっていた。この問題の対応として、与論島内に2つの産廃業者をつくり、2000年度から、その処理対策をはじめたところである。与論マラソンに多くの観光客が訪れ、廃車の野積みは、イメージが悪いということで、その処理にとりこんでいるのである。このように、都市の観光客をよぶには、与論島内の環境保全の条件整備を行わなければならないという意識が高まっているのである。

(3) 与論島の開発問題と自治公民館

与論町の自治公民館制度は、1984年に町長が区長制を廃止して、強力な自治公民館体制ができた。区長と自治公民館館長を兼務していたのを自治公民館館長一本化したのである。そして、区長制が廃止された同年に、町自治公民館連絡協議会がつくられ、毎月定例的に研修会を実施するようになっていく。

区長制が廃止されたことによって、役場からの事務文書の配布から区長は解放された。しかし、役場職員が、区長の下での組織である小組合長に配布するようになった。つまり、役場職員をとおしての区長から小組合長の配布のルートになった。区長制の廃止により、直接的多くの小組合長に役場職員がもっていくことになったのである。

自治公民館制度づくりには、1980年に益田元甫教育長の社会教育の抜本的見直し策と大島教育事務局で自治公民館活動の推進指導をしていた宇崎大利氏が与論小学校の教頭に赴任したことが契機である。彼らにより各集落への指導によるところが大きい。教育委員会の指導のもとに、1981年に各集落に規約が整備されたのである¹⁾。この経過からみるとおり、与論島の自治公民館制度の形成は、地域住民の村づくりの運動からでなく、社会教育関係者による上からの啓蒙的指導によって作られたものである。

しかし集落の集会施設は、この自治公民館制度づくりとは別に、福祉館、青少年センター、児童館、生活館という事業の名目で建設している。中央公民館と併設された茶花地区を除き、建物の広さは、132平方メートルから199平方メートルと、その規模は小さな施設である。

自治公民館に対する1999年度の町予算は、自治公民館連絡協議会運営補助金として1,674万円支出されている。公民館費3,904万9千円の約43%である。中央公民館の館長報酬184万4千円、公民館運営審議委員報酬9万7千円、公民館職員給料・手当613万7千円、事務補佐賃金130万4千円。公民館教室講師謝金360万円。

これらの公民館予算と比較すると自治公民館運営費補助金の支出の大きさが理解できる。中央公民館は、市街地の茶花地区公民館と併設して、延べ床面積1,463平方メートルの広さをもつ会館である。事業費は農村振興センターによっている。ここには、大ホール、料理室、2階集会室、第1・第2研修室、和室、小会議室、事務室と多機能をもった中央公民館になっている。

公民館の講師謝金の予算は、360万円と少ないが、講座は49の講座を中央公民館中心に開いている。講座の受講生は、898人である。49の講座のうち、36講座が中央公民館で実施。自治公民館は、大きな予算をもっているが、自治公民館を使用している講座は6講座で、すべての自治公民館で講座が開設されているわけではない。自治公民館は、住民の学習の機能的役割はきわめて少ないのである。

学校では、3講座、舞踏室2講座、土壌センター2講座などとなっている。講座の内容はパソコン9講座、英会話2講座、趣味・習い事講座、料理3講座、農業2講座である。自治公民館よりも学校の方が地域住民の学習が数多く行われている。

各自治公民館は、毎年に総会を開き、事業計画、予算、役員を決めている。町からの自治公民館の助成は、各自治公民館長の報酬費が、138万円*9自治公民館と大きな比重を占めている。自治公民館に対する町の補助は、人的な確保のための財政的支えが大きな位置を占めているのである。

市街地を形成している茶花地区に与論島の人口の3分の1が集中し、自治公民館方式では、この地域での行政施策の浸透は難しいが、農村部の8つでは、自治公民館の地域での役割が大きい。

しかし、自治公民館は、農林業の振興のためのむらづくり推進運動との地域的な重なりがある。地域リーダーによって、教育委員会的要素の強い親孝行運動・青少年育成・清掃奉仕事業などに力点がおかれた自治公民館活動の展開と、自治公民館とは別に、むらづくり運動は農村振興のための農業生産、農村生活改善、農村文化に力点がおかれているところと地域的な温度差がある。

例えば、1999年度の朝戸地区の場合は、自治公民館長への報酬以外の予算の支出は、総務関係60万円（役員報酬13万8千円）文化敬老費（親孝行運動、敬老会、敬老スポーツ）21万円、体育費（運動会、駅伝、相撲）24万円、青少年婦人費（新1年生激励費、青少年育成費、関係団体体育費）15万円、借入金償還22万円が主なものになっている。

朝戸の自治公民館の基本方針は「親和、自治、奉仕」をモットーに「敬老・親孝行運動」と「青少年の健全育成」に重点をおいている。そして、祝日には国旗をあげよう、慶事・葬祭は自治公民館長に相談して、みえをはる無駄な消費をやめ生活の合理化をはかろうという地域ぐるみの勤儉・奉仕・孝行の道徳運動を展開する。

ここでの活動の特徴は、地域での元気クラブ、立志クラブ、魁クラブなどを地域に設けて、青少年の健全育成を重点に取り組んでいる。元気クラブが小学生、立志クラブが中学生、魁クラブが高校生と。そして、それぞれのクラブに育成会として親が組織される。また、学校の教師が、そのクラブを指導するというので、学校教育の道徳教育が地域ぐるみで実施されているのである。

しかし、われわれが2000年度に行なった調査で、朝戸城でも自治公民館の総会に過半数を集めるのは困難になっていると館長は語る。伝統的に3世代同居で、親族の結束が強く、身内だから一族だからということで、地域行事に参加してくる。朝戸は伝統的に働きものが多かった地域であったと公民館長は語る。働く競争意識では伝統的に負けない地域であると。朝戸・城は、琴平神社があり、与論島の年中行事では中心的な存在である。

自治公民館の規約のなかにある目的も地域によって内容が異なるのも興味あるところである。朝戸地区のように、自治意識と奉仕精神の高揚に努めるということで、地域での道徳教育を強調しているところばかりでない。西、立長、叶では、地域の連帯意識と自治能力の高揚を高めるという方針をとっている。茶花、古里のように、豊かで住み良い地域づくりをめざしている自治公民館。那間のように集落民相互の教養を高め、連帯と自治能力の高揚を高めという自治公民館など。

与論島は、自治公民館の地域単位によって、大きく異なる地域性をもっている。しかし、与論島の全体的な共通問題は、大型公共事業による開発をめぐる環境問題、大量消費生活のライフスタイルの一般化によるゴミ問題など、離島であるがゆえの特殊な環境問題をつくりだしている。

地域の多様性は、与論島の文化のバラエティの基盤にもなっている。この多様な地域性にたつならば、地域振興施策もそれぞれの地域性に立脚することが求められているが、開発問題をめぐる環境問題が与論住民に重くのしかかっている。

ところで、与論島の自治公民館の多様性を考えていくうえで、大きく分けて、3つに類型される。与論島の地域においても、昔から人が住んでいて、集落が伝統的に形つくっていた、城、朝戸、西・東の麦屋地域が一つの伝統的な歴史を深くもっているという地域類型である。

ここには、伝統的な文化が累積されている。この地域のなかも、近世村の麦屋の東区は、インジャンチュウという海人が住んでいて、城や朝戸の住人と言葉も異なっていたといわえるほど、地域ごとに強い個性がある。東の人と結婚するものではないと朝戸や城ではいわれていたほど、同じ与論島の近くの村でも交流が行われていなかったのである。

また、城や朝戸の伝統的な地域では、インダといわれた豪農の家に隷属していた家内奴隸的な階層も存在していた。伝統的地域には、古い慣習があり、閉鎖的で、人間的な隷属関係をもっていたことを忘れてはならない。

伝統的地域は、深い文化をもっていることと同時に、その文化のなかに、民主主義との関係からみるならば、克服していかねばならない課題があることを忘れてはならない。

伝統的な地域は、深い歴史的文化をもっていると同時に、前近代的な差別慣行をもっているのである。伝統的な文化は、地域的個性として、人間的に生きていくうえで大切な要素であるが、民主主義との関係で、克服していく課題があることを直視しなければならないことを強調しておきたい。

城や朝戸の集落の人々は、田圃や畑まで距離があったので、パルヤドイといって、畑のなかに小屋をたてて農作業を行っていた。農作業のための小屋が散らばってあったのである。それが、近代になって、日常生活にとって不可欠な飲料水の確保の技術の発達にともなって、住宅家屋に転嫁していった。与論島では、朝戸や城から移り住んでいく散居的な地域が形成されていくのである。つまり、与論島の農村風景の特徴である散居的な家屋が生まれていくのである。

集落形態をつくっていないという特殊性は、むらとしての共同的生活形態が自治公民館単位でつくりにくいという地域構造をもっている。この散居的な4つの自治公民館地域は、伝統的な集落である城、朝戸地域から移り住んだということから伝統的な独自の地域行事がなく、城・朝戸の豊作祈願などの農耕儀礼的伝統行事のなかに、自らの地域行事が包摂されている。

与論の社会組織を民俗学的に研究した加藤正春氏は、行政区・自治公民館を単位とする聖地や宗教施設は与論にはないとする。また、朝戸から移住してきた叶区や那間区では、区や組が行政の末端組織として機能し、また、組のなかにムエー（模合う）などの人々の互助共同の組織化がみられる。

また、組内には親族関係のネットワークが張りめぐらされて、人々の日常生活は地縁と血縁が重層したネットワーク上に営まれている。人々の儀礼生活は家族単位で営まれ、盆などの機会には親族ネットワークが動員される。

年中行事などの際に島南部の聖地などに行くことがある。たとえば、正月のハミゴアシビや3月、8月、10月の奉納踊りなどで、人々は南部のハミゴ（地名）や朝戸にある琴平神社に集まった⁵⁾。与論島の祭祀・儀礼生活は、家族・親族を単位としておこなわれるのと、島全体としておこなわれる次元とがあると加藤正春氏はまとめる。

農耕儀礼的な行事は与論島の全体的な行事としての位置をもっているのである。一方、伝統的な集落を形成していた朝戸地域の行事のなかに、親孝行宣言の地域というように、農耕的な地域行事とは別次元の全県下一斉の道徳的な地域行事が展開されていく。現代的な教育委員会のサイドで進める地域道徳活動が伝統的地域に強く展開されていく。

ところで、与論島では水が湧き出る壕は人々の生活にとって極めて重要な意味をもった。伝統的な集落を形成した3つの地域には、水が湧き出る壕が存在し、そのまわりに水田も発達していた。水源の地域が集落形成の基盤であったのである。したがって、水をめぐる人々の願いは極めて大きく、豊作祈願の行事は、水を求める雨乞いの行事が大きかった。このように、伝統的行事は、自然の恵み、人々の暮らしを守ろうとする願いがあったことを見落としてはならない。

与論島は、伝統的な集落を形成している地域、散居的な農村地域、市街地を形成している茶花地域と異なった地域性をもっている。

与論島には、この3つの歴史的に異なる地域がある。また、与論に生活する人々の職業も多様である。農業、製糖工場などの勤労者、建設業の従事者、観光産業の従事者、商店などの自営業者、公務員や農協の職員、教師など職業も多様化している。とくに、第3次産業部門の従事者が著しく増大しているのである。

与論島の地域産業において、観光やサービス部門は大きな位置を占めている。この現実にあたれば、観光業や福祉医療の充実は、与論島の雇用の発展に大きな役割をもつ。

多様化している職業のなかで、基礎的に発展させていく部門はなにか。それぞれの職業の部門は地域のなかでどのようにかかわっているのか。どのような理念で、地域産業をたてていくかという、地域を発展させていく振興計画のための地域経済の構造的な把握が求められているのである。

第2章 小国町の地域づくりと大字協議会

(1) まちづくり条例による大字ごとの地域計画づくりと学習活動

小国町は「みんなで考え、みんなで創るまちづくり条例」という住民参加のまちづくりの条例を1996年10月からスタートした自治体である。この条例をつくっていく過程で大字レベルの地域での住民参加の土地利用委員会をつくり、積極的に地域づくりのための学習を推進してきたところである。

とくに、自治公民館の単位を字としてみなして、自治公民館と地域づくりを本稿では、考える。小国町は、環境保全の地域づくりと、地元の資源である小国杉を積極的に生かした公共建築物を建

ててきた町である。林業で生計をたてる山村地域での地域興しとして、注目するところである。

小国町は、97年4月の人口は、9,732人で、戸数は2,962戸の山村である。標高320メートルから800メートルの間に高地、山林、原野がひらけている。

産業別の就業人口は、第1次産業27.1%、第2次産業25.4%、第3次産業47.5%である。生産高は、第3次産業65.3%、第2次産業26.4%、第1次8.3%となっている。

地域の経済に農林業の占める割合は、小さくなっている。しかし、農林業による地域住民の自給的部分が大きな位置をもっており、単に販売の生産額だけでみれない要素がある。農家数は1995年925戸であり、98年度の総農産物販売額は、13億6千9百万円。5年前の93年度は22億7千万円と、その販売実績は大きく落ち込んでいる。畜産物販売7億4千9百万円である。5年前の93年度は11億2千9百万円。畜産の販売実績も大きく後退しているのである。

小国町の林家数は、798戸で、林家数3%の20ヘクタール以上層が、全林野の47%と半数近くを占めている地域である。98年度の林産物の資材の売り上げ金額は、3億5千4百万であるが、1992年度は、10億2千7百万円である。林業の後退も大きい。小国町の観光消費額は、1996年度で41億になっていることから観光収入は、町の経済発展にとって、大きな期待がかけられているのである。

表(2) 保有規模別林家数 (単位:林家戸数 面積 ha 構成比 %)

区 分		総数	0.1~1	1~5	5~10	10~20	20~50	50~100	100~500
実 数	林 家 数	798	246	375	100	45	20	7	5
	面 積	3971	113	813	621	569	583	517	755
構 成 比	林 家 数	100	31	47	13	6	2	1	0
	面 積	100	3	20	16	14	15	13	19

(資料:1990年農林業センサス)

小国町は、小国杉で繁栄してきた山村である。外国産の材木が急速に普及することによって、地域での経済を支えてきた小国杉の価値が大きく後退していったのである。このことは、地域の経済構造を大きく変化させた。そして、1980年代後半は、外部の観光資本による土地の購入が大きな問題になり、その対応が迫られたのである。

小国町では、乱開発を規制するために、大字ごとに土地利用委員会をつくった。それは、大字ごとに、住民参加の地域づくりを目標とした。つまり、小国町では住民が参加していく領域を大字においたのである。

大字ごとにつくられた土地利用計画チームは、1991年に6つの字でつくられて、住民参加方式の地域計画づくりが出発した。そして、1992年度から道路や住まいにかかる樹木の枝葉を伐採して、陽の光の入る生活環境ということで「陰切り」の事業、防犯灯設置事業を行っていった。

そして、それぞれの地域では特色のある地域基本構想を提案していった。「水辺のアメニティ整備事業」「文化の里と森ゾーン整備事業」「学びの里公社設立事業」「農園・田園・森との共生事業」

「美術館のむら整備事業」「リゾートフレッシュ事業」「草原の保護事業」など、それぞれの大字の地域住民が独創性を生かして、地域構想をつくっていった⁶⁾。

土地利用委員会は、91年の台風19号の直撃による林業の壊滅的被害のもとに、新たな土地の利用が本格的に模索されたのである。地域ごとに様々なアイデアがでてきたのである。このアイデアが生まれてきた背景は、伝統的に山持ちになることが地域での出世ということであった。

しかし、住民にとって夢であった価値観が崩れたことである。そして、あたらしい見方が地域のなかで生まれてきている。杉によって、住宅地や道路などが暗くなっていた状況をかえるために、陰切り運動として、道路から20メートル以内は杉の伐採を積極的に行ったことも従前の杉を大きくしていくことが財産持ちになるという価値観を崩したのである。

そして、広葉樹を植える人に援助していくのである。国道沿いに店舗などが発展していく。さらに、稲作の受託組合も生まれ、6名のオペレーターをかかえ、農地の受託関係、農地の流動化を促進したのである。

小国町でもあたらしい時代を迎えはじめたということが、1990年代の住民の価値意識に生まれていく。小国杉を中心とする地域経済の後退は、地主的な地域支配構造の影響力の低下を招くのである。同時に、小国杉に替わる、新たな地域産業が生まれてこない限り、過疎化が一層に進行していくのであった。

1980年代後半から小国町では、都市住民を意識した観光、交流事業などのために、地域資源を生かしての新たな地域づくりの模索がはじまっていくのである。とくに、小国杉の価値の再評価のために、大型施設に木造建築をとりいれていく地域づくりを展開していくのであった。

地域資源を都市の新たな動きと対応させた地域産業興しのとりくみである。地域資源を小国町というなかで自己完結していくという方法ではなく、建築関係の都市住民の新たな動きと連携しての地域づくりのとりくみである。むしろ、地域づくりの活力に、都市の建築家の新しい動きを積極的にとりいれていったのである。

小国町では、1996年10月1日から「みんなで考えみんなで創る小国町まちづくり」条例を施行した。この条例の目的は第1条で次のように規定している。「この条例は、小国町のすぐれた自然環境の保全及び生活・生産環境の形成と秩序ある開発等を進め、安全で住みよい魅力ある郷土の実現を図り、もって住民の福祉に寄与することを目的とする」。

条例制定の背景に、開発問題があることを示唆している。この条例は自然環境の保全と秩序ある生活・生産環境の形成を目的としている。さらに、この目的を達成するためには、自然環境を保全していくための理念と学習が必要であるとして、第2条に条例の理念がのべられている。

その理念は、豊かな環境と地域の歴史的文化を保全するための小国町住民のまちづくりの学習宣言でもある。第2条の条例の理念の部分は長くなっているが、このなかには、小国町の条例に対する基本的姿勢が含まれている。

「小国町で暮らす私たちはその優れた自然と良好な生活環境を誇りとしており、またそれを守り

育ててきた先達の知恵と努力に敬意を払うものである。これをさらに発展させ、未来に伝えていくことが私たち住民すべての責務である。そのためには、小国の風土をよく理解し、それに調和する土地利用を行うことが求められている。

本町においてはまちづくりは住民の自由な発意と絶えまざる学習に基づいて進めることが第1義的であり、また、このことが個性のかつ望ましい方向へまちづくりを導くものと確信する。今後もこの原則に基づきながら、まちづくりの基本的な課題である個性的な文化と生活の確立を図ることを基本理念とする」。

豊かな自然にはぐくまれた地域の個性的文化を発展させるために住民の自由な発意を尊重する姿勢が理念のなかに表れている。そのためには、絶えざる学習が第1義的であると。地域住民の学びは豊かな自然環境の保全と地域文化の発展の保障であると強調している。条例として、地域住民による小国町の「まちづくり憲法」をつくったのである。

条例では、町の責務に、豊かな環境保全や歴史的文化の発展の施策ということばかりでなく、「各種施策にあたっては、町民の意見を反映させるように努めなければならない」ということで、民主主義的な住民参加方式による行政施策を町に義務づけたことである。また、町民には「豊かな暮らしと環境を享受する主体としてまちづくりに参画する」ことの責務を明確にしたことである。

そして、条例に反する事業者などに対して、指導、勧告を行い、必要なときは立ち入り調査を行うとしている。勧告に従わない事業者に対しては、対抗措置として、道路の占有許可、開発事業等の同意、水道供給、公共工事の施工等などの行政サービスを行わないことができるとしている。そして、事業者、設計者、工事施工者の氏名及び勧告内容を公表できると勧告に従わないときの対抗措置を考えている。

さらに、この条例によって、開発事業における手続きとして町との事前協議と事前届けが必要になったことである。事前協議は、1,000平方メートル以上の事業、また、それ以下でも分譲を目的とする事業、温泉を湧出されるための掘削、13メートル以上の高さの建築物、産業廃棄物を処理するための施設など。

事前届けは、200平方メートルを越える建築物、屋外広告等の設置、10平方メートル以上の販売目的の施設。この事前協議、事前届け制によって小国町の環境保全を守ろうとするものである。

小国町では、条例制定にあたっての開発指導基準に、生活用水及び農業用水の汚染、枯渇、他人の生命又は農林業生産に影響を与えないようにしている。そして、文化的及び歴史的価値のあるものについては積極的に保全に努め、緑化などによる環境保全を重視した施策をとったのである。

地域計画には、地域をまちづくり促進区域に指定し、地域住民の英知を結集して明確な地域理念をもって、総合的な地域計画を住民自らがつくっていくことを条例で定めた。条例によって、大字ごとに土地利用を調整していくため、まちづくり協議会の設置を奨励していく。

まちづくり条例をつくっていく前史に、土地利用計画を6つの大字単位の住民でつくっていったことをきちんとみておかねばならない。この条例は、押し寄せる外部資本からの開発に対する対抗

措置としてだされたものである。

外部による乱脈開発の危機に対して、地域住民自らの英知によって、環境保全に配慮した文化的な地域づくりをしていこうとする住民の意識改革の運動である。この土地利用計画の地域住民参加方式によって、土地というものを公共的な性格のあるものとして考えていこうとするものであった。

あらたな地域づくりの運動のための学習は、大字単位でつくられた住民参加のコミュニティプランづくりであった。このコミュニティプランづくりは、学習をともなった。この学習活動に、1988年に開館された木魂館という第3セクター方式の研修施設が大きな役割を果たしたのである。この木魂館は宿泊施設やレストランをもっており、都市との交流拠点施設として機能していく。

ところで、財団法人になっている学びの里は、1988年に学びと交流の宿泊施設として木魂館を建て、食と健康の交流館を1994年に建設し、1996年4月より財団法人「学びの里」として出発している。小国町は、公立公民館の施設をもっていない。公民館に替わる施設として、山村開発センターが、地域の学習、お稽古ごとの場となっている。教育委員会は山村開発センターの施設のなかにある。

さらに、財団法人の学びの里が社会教育施設として大きな役割を果たしている。学びの里は、小国町の住民の学びということよりも、小国町の地域の歴史的伝統、自然や文化を生かしての学習をしており、その拠点施設としての木魂館、北里柴三朗記念館がある。

学びの里の木魂館では、おぐに自然学校を開設し、町内外の参加者による環境地域づくり・環境教育を行っている。この自然学校では、地域の自然の木、木の皮、小枝、つる、葉、石、土などを使った工芸教室をしたり、川遊び、野外キャンプなどの野外活動をしたり、ソーセージづくりやチーズづくり、山菜摘みと山菜料理、パンづくり、ソバ打ちなどの自然の食生活を楽しむ活動をしている。

さらに、林業体験、農業体験、炭焼き体験などの農文化の体験学習を積極的に取り入れている。また、自然観察として野鳥観察、星空観察、ネイチャーゲームなどを実施している。ここでは、エコツーリズム、グリーンツーリズム、自然体験体験キャンプ、子どものための長期自然体験キャンプなど、都市の人々に開放された自然学校を積極的に展開している。

また、小国町の地域づくりの中心施設としての機能をもたせながら、全国からの地域づくりのリーダーたちが集まってくるような各種のシンポジウムやコンサートなどのイベント事業を行っている。なかでも注目されるのは、九州ツーリズム大学である。この学びは、グリーン・ツーリズムを実践しながら指導者を育成するものである。

九州ツーリズム大学は、1996年12月に、自然との共生、地域の文化を基盤に、都市との対等な交流をしながら、農村山村の自立を目的とする「九州ツーリズムシンポジウム」が小国町で開かれた。

この開催は、西日本新聞の主催で行われたものである。このシンポジウムを契機に、その担い手づくりや人材育成のためのセンター役割が求められ、翌年の1997年から九州ツーリズム大学を学びの里と小国町の共催事業として出発していく。

ツーリズム大学の案内では、地域づくり全般を学ぶ「地域づくり学科」と、ツーリズムの具体的な進め方を習得する「ツーリズム学科」の2つの学科で構成されている。講師陣は、まちづくりの実践家や専門家、国際的なツーリズムの研究者、それに地元講師らを迎えている。

講義と実習あるいは海外視察を交えながら、地域経営、景観形成、農産物加工、マーケティング、農家民宿運営などのカリキュラムをくんでいる。そこでの目的は、九州の風土と地域資源を生かした九州型ツーリズムをリードする担い手育成の大学としている。

入学定員は、40名で、毎年9月から3月までの7ヶ月。毎月2泊3日の講義、演習、実習という形態で学習が進められていく。

1999年度のカリキュラムは、小国町ツーリズム実践研究会との連携を深めながら、町内の上田地区の蔵を生かすまちづくりの調査報告や実習を取り入れている。さらに、ケーススタディとして、浮羽町・朝倉町のグリーンツーリズム、大分県湯布院町の景観づくり・農家民宿体験、福岡県星野村の星のふるさとツーリズムなどの実践研究を講義に組んでいる。

実践的な研究報告以外の一般講義は、ツーリズム概論、地域づくりとツーリズム、自然をつくる技・自然を認識する心、宮沢賢治と環境教育、農家民宿開業の法制度、ツーリズムと哲学、文化人類学からみたツーリズムなどとなっている。

演習は、ワインと音楽の夕べ、農家民宿体験、食の体験、パン焼き、うさぎおい作戦、日本酒の話、写真を読むなどである。実習は、小国町町内視察、星の探検、地元産物を使った料理、うさぎ追い作戦、もてなしをまなぶ、ツーリズムとクラフトなどとなっている。九州ツーリズム大学は、毎月2泊3日の日程を7ヶ月、楽しみながら学び、そして、ツーリズムの実践的な方法を学んでいる。学費・実習費・宿泊代・食事代含めて、7ヶ月の総費用は196,350円である。このうち、宿泊・食事代が105,000円。

九州ツーリズム大学の事務局長の江藤訓重氏は、2年間のツーリズムの大学の経験をとおして、地域資源を生かしたツーリズム、実践重視のカリキュラムから学ぶものであったと。自然や現場の人を先生に、受講生同士のネットワークが財産になった。

そして、都市と農村を結ぶ媒体にと、5つの視点をまとめている。地域資源を生かしたレクリエーションは環境保全と共存できること、農家に民宿することによって、価値観の発見をしたこと、農山村からうまれる新しい教育としての環境教育などを指摘している。ツーリズム大学の意義を江藤氏は積極的にみている。この江藤氏の見方は、農村を学びの場としていくうえで、重要な視点である⁷⁾。

九州ツーリズム大学は、小国町の地域づくり運動を推進し、その組織をつくった。とくに、九州はじめ全国の実践を学ぶことができた小国町ツーリズム実践研究会のメンバーにとって、大きな学習の場となっている。

また、あたらしい地域づくりとして、集落の集会所を活用した宿泊制度、野菜の産直をはじめた高齢者による交流ビジネス、集落の景観づくりのための北里美しい風景賞の創設が生まれた。そし

て、従前の観光協会的考えから脱皮して、小国町ツーリズム協会がスタートしたことである。

小国町ツーリズム協会は、観光案内ばかりでなく、U-Iターンのための情報提供、小国町のイベント、小国町のサークル案内をしている。さらに、小国町の農業・商業、産業、特産品などを紹介している。印刷宣伝物だけではなく、インターネットで情報を提供している。さらに、町は、住民のためのFMラジオ放送を設置して、定期的に住民とのコミュニケーションをはじめたのである。

ところで、公的な社会教育は、総合行政としての生涯学習を推進している。一般行政の学習機会を教育行政と連携して、町行政全体で行う生涯学習を実施しているのである。大字単位で行っているコミュニティプランづくりの学習や出前講座などが、その典型である。生涯学習出張出前講座は、開催希望者5人以上いれば、1講座2時間以内で、役場の講師や外部の講師を招くことができるとしている。

1999年度の場合、役場は、各課よりメニューを提起している。その内容は、ゴミの問題、高齢者福祉、租税教室、在宅介護、町予算と主な事業、水と生活、小国町の農業、林業、農村社会のあり方など25のテーマである。

さらに、小国町行政による系統的な各種教室を1999年度は、18講座開いている。教育委員会ばかりでなく、農林課などが担当しているのもこの講座の特徴である。

趣味やお稽古ごとは、教育委員会社会教育課がサークル・教室を積極的に紹介して、地域住民の学習・文化要求を満たすようにしている。教育委員会はサークル代表者会を開いて、町民へのサークル紹介の対策をしている。社会体育でも同様なことをしている。公民館にあたる山村開発センターは、町民にとっての大切な社会教育施設になっている。さらに、小国町隣保館（パラレルセンター）、木魂館などが地域住民にとっての学習・集会施設になっている。

このように、地方自治体の教育委員会の公的な社会教育が地域住民の学習活動を中心にして展開している。財団の学びの里は、新しいエコツーリズム、グリーンツーリズムなどの環境教育的発信を広く都市住民にむけて発信する学習活動と、二本の柱で小国町の学習活動が展開しているのである。

ここには、小国町の学習活動が、総体として、地域住民と都市住民の協同の学びの可能性がみられる。地域の協同の学びということから、公的な社会教育と学びの里の都市住民への発信の連携が求められている。

小国町には、6つの大字に、集会施設はなく、小学校の体育館が大字ごとの住民の会合の場になっているが、特別に小学校が、地域の社会教育施設として工夫してたてられているものでもない。

また、小学校の校区と大字の領域が必ずしも一致しているわけでもない。大字より、さらに小さな単位として、27の集落があり、その集落に多くが地域の集会施設をもっている。この集落の集会施設も地域住民の小さなサークル活動や出前講座にとって大切である。

小国町では、地域の支配構造として、大字協議会が大きな力をもっていたが、その協議会が独自に運営する集会施設などをもってこなかったのである。ここにも伝統的に村人が集まって意志決定

する構造が弱く、山林地主などの地域の有力者による大字協議会であったのである。

しかし、大字単位でつくった土地利用計画やコミュニティプランづくりは、大字協議会と関連をもちながらも、別に組織していったことも特徴のひとつである。コミュニティプランづくりは、学習をとまなっていなければ、計画を地域住民が自らつくっていくことができないということから、学習を特別に重視しての組織づくりであった。

(2) 小国町の開発をめぐる特徴

小国町は、戦後に、山林地主が地域で大きな影響力をもってきた封建的な慣行の要素を残してきた地域であった。農地改革が山林を未解放にしてきたことが、地域の経済に山林地主が大きな力をもってきたのである。小国町は、地域の有力者の強いリーダーシップによって、地域づくりが行われてきたところである。

戦後の1956年の熊本県阿蘇事務所の行った「阿蘇郡小国町産業振興実態調査報告書」によれば、小国町の林家1,082戸のうち、1町未満510戸であるが、10町以上の25戸が、32.7%の林野を所有しているのである。小国町では、山林地主と零細な林野をもつ林業労働者の両極分解の姿がみえる。この林野の土地所有の構造は、1990年になっても変わっていない。

表(3) 私有林所有広狭別所有者数及び面積

	1町未満	1~3	3~5	5~10	10~20	20~50	50以上	計
戸数	510 (47.1)	36.0 (24.0)	174 (16.1)	113 (10.5)	10 (0.9)	7 (0.7)	8 (0.7)	1,082 (100.0)
面積	381 (8.4)	685 (15.0)	1,028 (22.6)	974 (21.4)	320 (7.0)	478 (15)	693 (15.1)	4,559 (100.0)

熊本県阿蘇事務所

「阿蘇郡小国町産業振興実態調査報告書」

1956年23頁

東京大学農政研究資料牧野経済No.14

梶井 功・犬塚昭治「牧野の利用をめぐる対立」

1958年3月より掲載

大規模な林野所有者は、林業という地域産業を支えていくうえで、大きな位置を占めていた。そして、小国町は、地主の力が、地域での大きな影響力を伝統的にもってきた。共有林野をとおしての地域の共同体規制と林野の地主的支配が大字協議会による権力構造であった。

行政的な町村は、大字協議会の支配関係に伝統的に依存していたのである。大字を中心としたコミュニティプランづくりは、小国町の大宇協議会という地域支配構造とは、別の論理で、町長のリーダーシップによる地域づくりのなかでつくられていった。これは、従前の大宇協議会を中心とする地域支配とは異なるものである。

小国町の伝統的な地域支配構造で大字協議会の役割が大きい。小国町は、6つの地区に、大字協議会をつくっているが、大字協議会は、共有林野の管理運営組織として、大正年間に生まれたものである。それは近世行政村の領域になっている。大字協議会は、小国町の行政に大きな影響力を

もって伝統的な地域組織として存在してきた。

小国町は、林業と農業によって、生計を地域住民は営んできたが、近年は、豊富な町内の温泉を利用してのホテル、旅館が増え、観光業が大きな位置を占めるようになってきている。観光業の急増によって、都市との交流が日常的に行われるようになり、伝統的な地域に大きな変化が起きている。

小国町の観光施策のなかで、地域の林業振興と結びついて、展開しようということで、建築専門家を中心としての交流活動を積極的に行い、公共的な建物に、小国杉を利用した工法を開発していった。地域資源を生かしての公共投資ということで、小国杉は地域の産業活性化に大きな役割をはたした。

林業労働者が高齢化していくなかで、若い林業労働者を確保していこうと、森林組合、小国町、林家を主体にして、第3セクター方式の林業の会社を1986年につくっている。この会社の設立によって、福利厚生と近代的な雇用条件を確立し、若い通年雇用の体制ができたのである。若い層と中年層からなる林業労働の担い手の確保がはかられているのである。

98年度に44名の社員がいるが、小国町の林業を保全していくのは、将来的に、80名の体制を目標にしている。そして、林業技術と安全衛生教育が確保され、従前の森林組合の作業班による林業の労働形態が、近代的な給料制による雇用形態として大きく変化していった。

98年度の会社の資本金は5,580万円で、小国町2,000万円、小国町森林組合2,000万円、林家98名1,580万円である。

一方、小国町は林業の活性化をはかる目的から、小国杉を地域の公共の建物に積極的に利用していこうということで、小国ドームという大型の木造建築物をつくったことである。このドームづくりは、鉄筋コンクリートによって、公共的な大型建物をつくるのではなく、木造建築物でドーム型の体育施設をつくったのである。小国町で新しく開発された建築工法は木造立体トラスト法である。これは、難しいとされた大型建築物に木造を使った革命的な工法であった。

小国ドームは建築学会賞をもらう建物になって全国的に脚光をあびたのである。このことは、木造建築関係者を中心としての小国町の訪問が行われていくのである。小国町の都市との交流は、不特定多数ということよりも、建築関係者を中心にして行われていったのである。

都市の建築関係者との交流は、小国杉という地域の資源を有効に利用しての産業おこしと密接に結びついて展開された。

小国杉を利用した公共の木造建築物は、駅の道のゆうステーション施設、林業総合センター、研修・宿泊施設の木魂館、家畜市場、物産館、北里保育所、西里小学校、商工会館、森林保全管理施設、食と健康の交流館、坂本美術館、隣保館、桜尾山荘、おぐに老人保健施設などである。小国町では公共的建物を木造建築として、80年代後半から次々と建設していくのである。

小国町は、山林地主と大字協議会という地域共同体規制が強く支配された封建的色彩の濃い林業地域ということであったが、林業の不振によって地域の支配構造が大きく変化した。新たに地域資源を生かして木造建築関係者との交流が行われ、豊かな自然と田舎文化をいかしての観光産業に力

をいれはじめている。

とくに、地域資源の小国杉を生かしての木造公共建築物の建設や田舎文化による観光開発のとりくみをはじめている。コミュニティプランとして大字単位で地域づくりをはじめていることは注目するところである。

大字ごとからのコミュニティプランをつくっているが、各大字の代表2名による12名、木魂館館長、国際交流指導員と、合計14名で、21世紀まちづくりシナリオのためのアンケート調査を実施している。役場の企画やコンサルタントによるアンケートではなく、住民のコミュニティプランのメンバーによるアンケートづくりである。

アンケートは、1999年8月に実施し、1,489通に郵送し、回答者が505通であった。年齢と地域ごとの回答者の偏りはなく、40代から70代までは15%から20%の比率であり、20代が5.9%、30代が10.5%とやや少ない回答比率である。6つの地域は、回収率は、30%前後と地域的な偏りはない。

アンケートの内容は、小国高校の存続問題、ボランティアについて、子どもや孫が地元に残るのはどうしたらよいか、ゴミの減量化をはかるにはどうしたらよいか、自然を守るために、どのくらいの開発だったらよいか、65歳以上の高齢者問題、農業問題、林業問題と多岐にわたってアンケートをとり、それを集約して、具体的に考察としての提案をしている。

小国高校の存続は町民の希望するところであるが、町民の子弟は50%以下しか入学していない。生徒数減少の打開のためには高校自体の変革が必要であると、次のように具体的に提案している。自然とか観光を視野に入れた特徴ある学校を作り出す。高齢化社会にむけて、福祉との関わりをもたせうような教育を提案している。

開発問題では、大規模開発を望んでいない町民は多いが、まちづくり条例については、知っている157人、知らない269人と、条例に関する条例の認知の低いことがわかった。土地に対する愛着が強く、都会の人に土地を提供する町民の少ないことが明らかとなった。開発問題については、まちづくり条例を基本とした保全センターを設立して、多くの人が活用できるようにと考察している。

農業については、自分が高齢で耕作できなくなったらどうするかという問に対して、他人に貸すことや法人化も容認している。高齢者にとって直販所に出すのは喜びとなっている。農家の人は農地の保全に多くの関心をもっている。このようなアンケートの結果から、休耕地保全対策として小国農業大学、小国農業村を設立し、町外の農業をやりたい人の受け入れを提案する。

小国ブランドとして減農薬、有機栽培に取り組み、安全なブランドを図る。高齢者農業支援組織をつくり、兼業農家などの支援をしたり、指導をしたりと、具体的に提案している。以上のように、アンケートの集計を単にまとめるのではなく、その結果に基づき、アンケート調査のチームとして具体的に提案していることがユニークである。このアンケート結果と提案を2000年3月に、6つの大字のコミュニティプランづくりの委員の小国町協議会で発表している。

ここでも大字協議会と大字のコミュニティプランの委員会の関係が話題になっていた。また、大字によっては、集落の活動が重要になっており、大字単位の役員会が十分に機能していない地域も

あるとしていた。このアンケートの結果は、さらに、地域のコミュニティプランとの関係で具体的に検討がされていくことになっている。

大字ごとのコミュニティプランが地域づくりの住民参加の場になっており、地域住民の結集も大字単位の協議会に結集していくのである。小国町も大字協議会を行政組織の機能を地域に徹底していくうえで、大きな役割を果たしている。行政的に、地域の意見をまとめていくうえで、大字が大きな位置にあるのである。さらに、大字から、それぞれの集落ごとに組織され、役場の事務連絡なども通達されていくのである。

しかし、小国町にも小国の自然に魅せられて、新住民が都市から移住してくる現象が生まれている。新住民層にとっては、大字組織、集落組織などによる税の徴収などが行われている。これは、所得などがオープンになり、地域生活でのきまざさが生れている。

都市の人々が移住してくることによって、多様な生活形態や多様な所得形成などプライバシーの問題が新住民層の形成で重要性をもってきている。地域づくりにおいて、都市との交流を積極的に展開している小国町であるが、プライバシーという個人の尊厳を大切にされた地域組織の模索が求められているといえよう。農山村の価値が見直されている時代であるからこそ、農村での生活における個人の尊厳の問題が一層大切になっているのである。

(3) 小国町の地域支配構造と大字協議会の歴史的性格

小国町は、6つの大字からなっているが、明治初期に生れた行政村を単位に明治の町村合併によって、大字が生まれたが、大字協議会は、部落有林野統一政策のなかで、旧慣の農民の共有地の利用保全・管理運営のためにつくられたものである。小国町は、旧慣による林野・牧野の所有と利用をめぐる強い大字中心の地域主義をもっていたのである。この意味で町全体としての自治体は地域の産業の側面からみるならば大字の連合的な側面をもっていたのである。

旧慣の共有地は、牧野利用組合によって基本的に管理運営されているものであり、これを基礎にしての道路、橋梁、地域集会施設などの大字の公共事業が行われていたのである。大字協議会は、地域によって強弱があるが、小国町の住民に大きな支配力をもっていた。

大字協議会と戦後の公民館形成とは密接に結びついていたことが小国町の特徴である。むしろ、大字協議会を基盤にして、公民館をつくったのが小国町の戦後の社会教育形成の特徴でもあった。このことは、大字協議会が地域のなかで、大きな影響力をもっていたからである。社会教育活動と地域の文化厚生を結びつけるうえで、大字協議会が重要な地縁組織であったのである。このことについて、川島武宣「公有地入会とその分割下—熊本県小国町調査報告」では次のようにのべている。

「昭和25年小国町公民館条例が制定され、町当局のその設置を奨励し、これに基き各大字に公民館（形式的には小国町公民館の各大字分館とされる）が設置されて現在に至っている。町もこれには年々僅かながら補助金（戸数割によって合計8万。1公民館あたり1万位）を出している。しかし公民館活動の実際は各大字において各々であり、また各大字の既存の団体との関係も必ずしも全

町同一ではない。

ところで大字北里では当初公民館の活動を、全大字の文化教育は勿論産業厚生ひいては大字の自治生活全般を包含する広範な運動として展開せしめようとするものであった。北里公民館会則によれば全部落民も以て会員とした。大字内のあるゆる方面にわたり、各部に関する既存の団体を包含し、自治生活の全面を覆う強力広範な活動を展開しようとするものであった⁸⁾。

大字単位の公民館はむらづくりと密接に結びついて発足したが、公民館のなかに村の行政的問題のあらゆることがもちこまれ、財政的基盤のもちえなかったのである。また、公有林問題などを本来的に行政的に解決できる機関でないということから、公民館から大字協議会に、その機能が移されて行ったことが、川島研究室の調査で明らかにされている。その経過については、川島研究室の調査報告書では次のようにのべられている。

「公民館は大字の産業・文化厚生等あらゆる方面にわたり広範な事業をおこなうとして発足したのであるが、従前の大字協議会との関係は、公民館に行政委員会をおいて、大字協議会を行政委員会の名のもとに公民館の組織に組み入れようとするものであった。行政委員は、25の部落(組)から1名選出されてくる。公民館の行政委員会は、大字協議委員も兼ねるというものであった。25の組は4つの部になり、部は駐在員を1名置き、役場からの伝達事項を各組に伝える役割をしている。牧野利用に関して、部は関係をもっていない。

設立総会において館長は、この運動は図書館経営の延長であり、公民館の経営は図書館の発展と説いたけれども、発足後当分の間は大字内のあらゆる問題がこの公民館の総会、ないしは行政委員会で論議決定されることになった。一般的な教育文化の問題は勿論、大字内の林野の問題等までこの公民館での議論とされた。

しかし、財政的には協議会より公民館の方へ一定額を支出することにされていたため、協議会を公民館が全面的にコントロールすることは不可能であった。

財政的基盤を欠く公民館が大字内の日常の政治問題等を議論することはいかにも不自然であった。公民館活動を自治生活一般の向上にまで拡大することに対する住民の理解不足は行政委員会の性格をあいまいなものにする。一時機能を公民館に奪われていた協議会が再びもとにもどり、公民館と協議会とは別個の存在となった。現在の公民館の活動は、青年婦人に対する修養・教養講座、敬老会、成人式、運動会等のいわば修養娯楽の面に限定されるようになった⁹⁾。

以上の報告書からわかるとおり、公民館は、教養文化の問題ばかりでなく、林野の問題などの地域振興活動に深くかかわっていたのである。大字協議会は、大字の行政、意志決定に大きな力をもっていたが、公民館との矛盾が生まれ、公民館を教養文化活動の面に限定していくような圧力をかけいていくのであった。そして、川島研究室の調査報告では、町有林野払い下げ問題は町長の提唱によって進められたことを次のようにのべる。

「町有牧野の払い下げ問題は、昭和25年から町長によって提唱され、7年かかって町議会で可決していくのである。当初は、町民の多くが、町長の提唱に反対であった。これは、放牧採草の旧慣

使用権を利用している個人に払い下げということである。町長は、旧来の放牧採草使用権をもたせている町有地は、実質的支配権を町はもっていることにならず、町が農民の旧慣使用権を奪うこともできず、使用している農民に払い下げて固定資産税をとった方が町の財政にプラスになる。

払い下げて個人有にした方が、農民の所有意識をそだてて、権利者の生産意欲を高める。払い下げた方がはるかに高度集約牧野の造成と森林資源の開発に寄与できる。

町有林野の払い下げを提唱問題が起きた当時、小国町は公有林5,000町歩私有林野5,000町歩であったが、公有林野の大部分は、町有林野であり、それも大字有や部落有であったものを官有地払い下げ、部落有統一にさいして所有名義を町に移したものが大部分である。この町有林はいわゆる条件付き統一であり、慣行により大字、組、部落等の共同体がそれを直接的に利用している。私有林の5000町歩は、少数の大山林所有と他方には膨大な零細小所有が存在する。これらの階層分化は大字によって異なり北里や黒淵等では、大山林所有者がいるが、その他では農民相互に対抗しあう形となっている¹⁰⁾。牧野の払い下げ問題をめぐって、町行政と旧慣使用権者との争い、また、農民間の利害関係が鋭く対立していたのである。とくに、近代的な農民所有意識の喚起、生産の拡大意欲の向上、森林資源開発などいうことで矛盾が先鋭していたのである。

山林地主＝林業資本家の経営は、主として地元部落民の労働力を利用して行われる。すなわち中貧農の余剰労働力が、副業としての日雇い林業労働に吸収される。ときとして旧地主小作関係が形をかえて林業労働の中にしのびこんでいる¹¹⁾。

林業労働の雇用関係の中に古い半封建的な慣行が入りこんでいるのである。本町では区制が施行されても大字有林は区有林野とならなかった。行政組織たる区とは別個の団体である大字協議会がつくられ、その協議会が林野の所有、管理の主体となってきた。区長と協議会長も別個人がなり、町村制上かつて区長が村会議員や村長によって選ばれていたときでも、大字協議会長は大字の人によって選ばれていた。この協議会の伝統は、その後区制が廃止されてからのちにも維持され、現在でも行政組織と牧野管理主体とは別個になっている¹²⁾。

小国町の大字協議会が行政から自立して地域で大きな力をもってきたことは、林野・牧野の共同所有・利用の旧慣の権利権の基盤があったからである。その旧慣をめぐっての地域の矛盾関係を大字協議会の強い秩序支配によってまとめあげてきたのである。

地域によっても大字協議会の支配形態とその強さも異なる黒淵大字は、北里と同様に大山林所有者の存在する地域であるが、大字協議会が牧野の実質的所有・管理者として、強力に支配している。牧野利用秩序も細かな規則を決めて管理している。

大字協議会は、牧野管理機構としての機能が中心的であるが、しかし他方協議会はかならずしも牧野管理機構そのものではない。第1に、協議会を構成している人間はやはり黒淵の全住民なのであって、牧野に権利をもつ者のみではない。第2に、協議会は大字の「内政」全般を司るものであって、その範囲は、せまい意味での牧野秩序にのみ限定されているわけではない。

大字の「内政」事項で重要なものは、道路、橋梁、消防、学校、公民館などで大字住民全体に関

係する公共的事業である。これらの事業は、牧野の権利者と非権利者とを問わず、大字協議会が権利者のみの集団でありえないことは明らかである。区長は町の行政機構の下請け機関にすぎないのに対し、協議会長は、牧野その他の財産の管理運営をする権限をもっているのだから、実際には、区長よりも協議会の方が実力をもっている。区の行政を司ってゆくうえに費用がいる場合には、大字の物質的基礎を協議会長に連絡し、協議会でその費用の支出を議決してもらわなければ、区長もなにごともしえないからである。事実においても、区長よりは協議会長の方が、いっそう有力者によって占められるという傾向にあった¹³⁾。

黒淵大字では、牧野管理機構と大字協議会は必ずしも同一でなく、大字住民全体にかかわる「内政」事項が協議会としている。また、区長は小国町の行政機構の下請けとしている。このように牧野組合、大字協議会、区会と地域組織の三層構造があった。

川島研究室の調査報告の分析は、上田大字は、ヒエラルヒー的構成がゆるやかであるのが特色であるとしている。いわば自営農を主体とする横の共同体的秩序が他大字より強い。そのことは、ここは耕作面積が比較的広がったことと、寄生地主制の展開がおくれていたことに基因する。その点では、北里、黒淵が古い家系の豪農層が多く、寄生地主制の展開が早くからみられ、現在でも大山林所有の地主型ヒエラルヒーを形成したのと対称的である。こまかく言えば、北里はより寄生地主的であり、黒淵はより資本的傾向を示している。

上田大字は、林野に依存した財産区収入であり、基本財産は、上田造林組合の山林、部落造林組合有林、公共用の林野がある。公共林として、橋梁用林、壮年会山、老人会山、青年会山等がある。これらの公共用林も町との分取はない。公共用林は町が負担すべき施設を大字又は部落に転嫁したり、大字又は部落が町有の地盤を利用したりしている形態であるが、これは、町の財政負担を軽減するとともに、町権力の大字への浸透をはばむ反作用をもたらし、大字共同体の物質的基礎ともなるものである¹⁴⁾。

以上のように大字上田の特徴を、自営農を中心とした共同体秩序の強い地域であることを川島研究室の研究報告書はのべている。大字上田はヒエラルヒーが弱く、横の関係での共同体的規制は強くあるのである。

大字西里は、大字自身の基本財産をもっていない。町有林に無償で統一されたのである。大字として財産の管理・運営の必要がなく、協議会長はいるが、会計係、協議委員もいない。大字は、3つの部に分かれているが、それぞれの部に町の行政の仕事をする駐在員がいる。一部にあった北里分校と3部にあった西里小学校を統合して、2部地域に学校を建設する計画であったが、1部と3部の住民の反対で計画が挫折している。2部の住民は西里小学校の登校を拒否して、全員が北里小学校へ強制転向したのである。このように、3つの部は、学校統廃合のもつれからまとまりをもっていない。西里小学校の学校林をめぐって北里との争いもある。学校林野が教育活動の目的としてだけでなく、農民の生産活動と深く関わっていたのである。昭和25年頃PTAの会長が、北里に学校林の混放牧林の土地を北里に採草として貸してしまったからである。西里は杉を植林する計画で

あった。西里住民は100人が出動して植林の強行をしたのである。西里の居住者には大山林所有者はいないが、西里の私有林は、北里の大山林地主の所有地になっている。土地関係からみるならば西里は、北里に従属的支配を強いられている。西里は大字としての強力なまとまりがないことが、学校統廃合の内部での集落間のもつれなどで表れている。また北里の大山林所有者の従属関係も見られる¹⁵⁾。

大字北里と大字西里は、歴史的に山林の所有で学校林をめぐるの地域的支配従属関係をもっており、係争もあったのである。

大字宮原は、小国町の市街地であり、大字としての共有財産をもたない。また、大字下城は、杖立温泉市街地域をかかえる大字で、総戸数450戸のうち、農家戸数は213戸で兼業農家の零細農家が多くを占めている。山林を有する農家は110戸であるが、零細な経営である。放牧、採草地は、組で利用しており、役牛のためである。各組ごとに牧野利用組合をつくっている。組は6つに分かれている¹⁶⁾。

以上のように小国町の大字協議会の内部構造は、6つの地域とも同一ではなく、多様であることが、法社会学の川島武宣研究室がとりくんだ1950年代後半の小国町の調査研究で明らかにしている。

小国町全体として、旧慣の利用権と牧野・山林の管理運営機関として大字協議会が地域のなかで大きな影響力をもっていることは共通である。しかし、大字の内部構造は一律ではなく、寄生的地主の支配形態の強い北里地域、資本主義的林業経営形態にむかっている黒淵地域、自営農層の形態が強い上田地域、大字以外の北里の大山林地主に支配される西里大字、温泉市街の零細兼業農家の下城地域、小国町の市街地を形成する宮原と地域構造のタイプが多様である。

1950年代後半での大字協議会の機能も地域によって大きく異なるのである。地域の構造がそれぞれ異なる大字協議会であるが、地域民主主義を形成していくうえで、この相違の問題を考えていく事は重要である。しかし、小国町全体が過疎化していくなかで古い秩序が解体過程にあり、大字という地域主義から町自治体全体として、大字協議会の地域的支配も機能的に縮小している。都市住民との交流を積極的にとりくみ、コミュニティプランを広い視野からみつめようとする学習運動が展開されるなかで、大字協議会の役割も縮小していくのである。90年代の町づくり条例の活動や財団法人方式による小国町での学びの里・木魂館の活動などは、小国町で地域の影響力をもっている大字協議会との関係を見捨てることのできない。その大字協議会は、部落林野統一問題という歴史的な地域の矛盾関係をもって存在しているのである。それは、林野・牧野の所有・利用関係をめぐっての争いであり、戦後の公民館形成もその矛盾関係に巻き込まれて生まれたのである。地域の民主主義形成、地域住民による自立的発展の開発問題を考えていくうえでも、この林野・牧野の所有と利用の歴史的な矛盾関係が基盤にあることを見落としてはならない。

注

- 1) 与論町誌1988年, 968頁-969頁参照。
- 2) 波平勇三氏・仲地哲夫「与論・国頭調査報告書」1980年の沖縄国際大学南島文化研究所」83頁-88頁参照
- 3) 南日本新聞社「鹿児島戦後開拓史」南方新社, 第1章満州, そして田代へ-与論開拓団参照
- 4) 与論誌1988年, 968頁-969頁参照
- 5) 加藤正春「奄美与論の社会組織」第1書房, はじめより
- 6) 宮崎暢俊「とっぱすの風-小さな国の大きな挑戦」七賢出版1994年, 152頁-161頁参照
- 7) 江藤訓重「ツーリズムはまちづくりだ」あすの三重115, 1999年, 33頁-40頁参照
- 8) 東京大学法学部川島研究室編「公有地入会とその分割」1958年, 10頁
- 9) 前掲書11頁-12頁
- 10) 川島武宣「牧野の法社会学的研究-小国町」東京大学法学部川島研究室, 1956年, 2頁-3頁
- 11) 前掲書7頁
- 12) 前掲書8頁
- 13) 川島武宣研究室編「公有地入会とその分割」73頁-74頁
- 14) 牧野の法社会学的研究, 前掲書, 52頁
- 15) 川島武宣研究室編「公有地入会とその分割」33頁-38頁
- 16) 前掲書「牧の法社会学的研究」136頁-138頁