

# 過疎地域活性化に関する 基礎的・実証的研究

課題番号 07459004

平成7年度～平成9年度科学研究費補助金  
(基盤研究 (B) (2)) 研究成果報告書

平成10年3月

研究代表者 **松 野 光 伸**

(福島大学行政社会学部教授)

## は し が き

1990年の国勢調査は、5年前と比較して人口が減少した自治体が全体の64%にも達し、新たな過疎化が全国的に急速に広がっていることを明らかにした。しかも、以前から過疎に悩まされてきた地域では、高齢化との相乗作用により、人口の自然減、集落消失という事態に直面している自治体が多数現れるなど、「第2次過疎化時代」ともいわれる深刻な状況が進行している。こうした事態を前に、多くの過疎自治体では対症療法的対応に追われており、地域の活性化を積極的に模索する自治体の場合も、ほとんどが単発的・個別的取り組みにとどまっているように思われる。

本研究は、過疎地域活性化の具体的施策を提示するための前提として、過疎地域に対する実証的・基礎的検討を多面的視点と領域から加えることによって、過疎地域の現状と活性化にむけた課題とを全体として明らかにすることを目的とするものである。研究の進め方としては、従来の過疎問題に対する調査・研究、過疎地域活性化に関する中央省庁や都道府県・市町村の政策・施策、外国の条件不利益地域の現状・課題・施策動向などについて、理論的・基礎的検討を多様な専門領域からおこなった。と同時に、福島県大沼郡三島町を具体的対象に、実証的な検討を共同でおこなった。

三島町は、中央省庁や県の過疎対策事業を積極的に導入して道路整備、企業誘致などをすすめるとともに、都市と農村の交流事業、第3セクターによる内発的観光開発、桐加工などの地場産業創出等々といった、地域活性化の視点・手法としては独創的な試みを、全国に先駆けて展開してきた。また最近では、老人福祉施設、下水道等の生活環境整備や、有機農業、生活工芸運動、地域伝統文化の再生など、住民の生活構造・質を重視した地域活性化にも取り組んでいる。

過疎地域の現状、活性化の課題、施策の動向に関する基礎的検討の結果、過疎地域活性化にとって、人口の自然減、高齢化、集落の崩壊、農林地の荒廃等の問題状況に対し、農林業・農山村のもつ公益的機能の重要性などからして、農山村への人口定住、農林業の継続そのものを目的とする政策・施策の展開が緊要となっていることが明らかとなった。

三島町に関する実証的検討の結果としては、「ふるさと運動」などの内発的観光開発や地場産業振興、町営過疎バスの運行、「地区プライド運動」などの先駆的取り組みが、過疎対策、地域活性化策としてかなりの成果を挙げていること、同時に、三島町の場合も、他の過疎自治体と同様、その施策展開は、社会的・経済的状況や中央省庁・県などの施策動向に大きく規定されざるをえないこと、とりわけ建設土木事業を中心とする公共事業への依存が、就業・生活構造、自治体財政、住民意識を規定していることが明らかになった。また、他の過疎自治体（山形県・新潟県・長野県・島根県・宮崎県等）の調査・検討の結果、三島町においては、農林業振興への目的意識的取り組み、第3セクターの複合的活用、地区・集落を基礎とする住民参加、女性・青年・高齢者を対象とする社会教育、財産区な

どの地域共有資源の積極的活用などの視点・方向性が相対的に弱いことも明らかにできた。

本報告書は、これらの研究成果のうち、すでに学会誌等に発表したものを中心にまとめたものである。過疎地域活性化に関する基礎的研究としても、三島町を素材とする実証的研究としても、きわめて不十分な研究成果ではあるが、過疎地域活性化に関心を持つ方にとって、何らかの参考になれば幸いである。

#### 【 研究組織 】

研究代表者： 松 野 光 伸 （福島大学行政社会学部教授）  
研究分担者： 今 野 順 夫 （福島大学行政社会学部教授）  
研究分担者： 境 野 健 兒 （福島大学行政社会学部教授）  
研究分担者： 塩 谷 弘 康 （福島大学行政社会学部助教授）  
研究分担者： 鈴 木 浩 （福島大学行政社会学部教授）  
研究分担者： 高 瀬 雅 男 （福島大学行政社会学部教授）  
研究分担者： 千 葉 悦 子 （福島大学行政社会学部教授）

#### 【 研究経費 】

平成7年度	5,000千円
平成8年度	1,700千円
平成9年度	300千円
計	7,000千円

#### 【 研究発表 】

##### (1) 学会誌等

千葉悦子「中山間地域の公民館活動と地域活力」『農業研究センター研究資料』  
31号、1995年9月

高瀬雅男「事業協同組合の共同購買事業の専用義務」『ジュリスト』1068号、  
1995年6月

千葉悦子「成人女性の学習過程分析の方法と視座」『福島大学行政社会論集』  
8巻4号、1996年3月

境野健兒「生活協同組合における子育て共同」『福島大学行政社会論集』8巻  
4号、1996年3月

- 松野光伸「過疎地域活性化の現状と課題」『福島大学行政社会論集』8巻4号、1996年3月
- 千葉悦子「女性政策と自己教育活動」（「地域生涯学習計画化と社会教育」3章3節）『生涯学習研究年報』1号（北海道大学）、1996年3月
- 境野健児「新しい学校改革構想とその問題点」『子どものための学校事務』53号（全国学校事務職員制度研究会）、1996年6月
- 今野順夫「福島県における林業労働の現状」『福島大学地域研究』8巻2号、1996年10月
- 塩谷弘康「国有林野の『公共性』と法制度上の課題」『林学経済研究』131号、1997年3月
- 松野光伸「地域づくりと参加」『地域づくり交流』17号（日本地域開発センター）、1997年5月
- 境野健児「伝統文化による地域活性化の一考察」『福島大学行政社会論集』10巻2号、1997年12月
- 塩谷弘康「地域活性化と財産区」『福島大学行政社会論集』10巻2号、1997年12月
- 松野光伸「過疎地域活性化と老人福祉施設整備」『福島大学行政社会論集』10巻2号、1997年12月

## (2) 口頭発表

- 千葉悦子「農山村における地域振興とその担い手」、日本農村生活研究大会（日本農村生活学会）1997年10月

## (3) 出版物

- 塩谷弘康「過疎地域の再生」（共著『社会と法』法律文化社）1995年5月
- 鈴木浩「地域居住政策の胎動と展望」（共編著『居住空間の再生』東京大学出版会）、1996年10月
- 千葉悦子「ネットワーク段階の女性の自己教育活動」（共著『地域づくりと生涯学習の計画化』北海道大学図書刊行会）1997年2月
- 千葉悦子「女性政策の展開と生涯学習」（共著『生涯学習を組織するもの』北樹出版）1997年10月



【 目 次 】

- |   |       |
|---|-------|
| 1 過疎地域活性化の現状と課題                                       | 松野 光伸 |
| 2 過疎地域の活性化と雇用問題<br>—— 農山村雇用開発推進事業の実施に至る地域雇用政策の展開過程 —— | 今野 順夫 |
| 3 伝統文化による地域活性化の一考察<br>—— 会津・三島町の事例 ——                 | 境野 健兒 |
| 4 地域活性化と財産区<br>—— 三島町西方地区調査から ——                      | 塩谷 弘康 |
| 5 過疎地域の活性化と第三セクター<br>—— 三島町ふるさと振興公社の観光事業 ——           | 高瀬 雅男 |
| 6 過疎山村における高齢者農家の現状<br>—— 福島県三島町を事例に ——                | 千葉 悦子 |
| 7 過疎地域活性化と老人福祉施設整備                                    | 松野 光伸 |
| 8 自治体における計画策定過程について                                   | 鈴木 浩  |

# 1 過疎地域活性化の現状と課題

松野光伸

## 目次

- 1 はじめに
- 2 人口動態等
- 3 交通通信体系整備
- 4 産業振興と雇用確保
- 5 福祉向上と生活環境整備
- 6 集落の再編成
- 7 自治体行財政
- 8 おわりに

## 1 はじめに

「国土庁がまとめた平成6年度版『過疎対策の現況』（過疎白書）は、多くの過疎地域が構造的な若年層の流出、高齢化の進行、そして地域産業の停滞という“三重苦”にあえぎ、依然として過疎の進行に歯止めがかからない深刻な状況を認めている。……本年度からスタートする後期過疎地域活性化計画（平成11年度まで）の課題は、従来から重点的に取り組まれてきた交通通信体系の整備や産業の振興に加え、特に生活環境の整備が重要だろう。」<sup>(1)</sup>

これは、1994年度版の「過疎白書」の発表をうけて、ある地方新聞の社説が過疎の現状と課題について論評したものである。

過疎対策行政は、1970年の過疎地域対策緊急措置法（以下「旧過疎対策法」）制定以来、四半世紀にわたって展開されてきた。しかし、過疎地域は“三重苦”にあえぐ深刻な状況にあるという。旧過疎対策法、それを継承した過疎地域振興特別措置法（1980年制定、以下「旧過疎振興法」）、そして過疎地域活性化特別措置法（1990年制定、以下「新過疎法」）に基づく25年間で、いわゆる過疎問題の何が「解決」され、また何が課題として残されているのだろうか。あるいは、どのような課題が新たに登場しているのだろうか。そして、95年度からスタートした新たな対策は、過疎自治体の現状と課題に応え、地域活性化をもたらすものとなりうるのだろうか。本稿では、これらの点について、全国的状況と照応しつつ、福島県大沼郡三島町を具体的素材として検討することとしたい。

三島町は、人口減少等々の面で福島県内でも典型的な過疎自治体であるだけでなく、過疎対策の面でも、中央省庁の施策動向に積極的に対応しつつ、「ふるさと運動」など独創的な施策を先駆的に展開してきた自治体として、全国的に知られている。したがって、三島町を素材とする具体的検討は、過疎自治体の抱える問題点や施策動向を鋭く示すものとなるであろう。もちろん、それが一例にしかすぎないことは言うまでもない。また、三島町を対象に過疎の現状と課題を検討するという面でも、まだまだ資料と分析の点で不十分なので、いわば中間報告にとどまっていることをお断りしておきたい。

なお、分析対象の三島町の概況を簡単に述べると、福島県の西南部で、会津地方の中心都市である会津若松市から40kmの位置にあり、町域は東西6.5km、南北14.2km、総面積90.83km<sup>2</sup>だが、周囲を1,000m級の山々に囲まれ、その87%を林野が占めている典型的な山村である。尾瀬を水源とする只見川が町の中央を東西に流れ、それに大谷川、滝谷川が北流して合流、それらの川沿いに17の集落が点在している。気候は裏日本型で、冬季（12～3月）の積雪は1.5～2mほどで、特別豪雪地帯に指定されている。1955年に宮下村と西方村が合併して三島村となり、1961年の町制施行で三島町となった。

## 2 人口動態等

### (1) 概況

新過疎法に基づき過疎地域に指定されている市町村の数は、1995年4月1日現在、1,199で、全国の市町村総数に占める割合は37.1%となっている。また、総人口に占める人口比は6.5%、国土総面積に占める面積比は47.7%であり、とくに面積的に国土の約半分が過疎地域によって占められていることが、後述するように、国土保全上重要な問題となっている。福島県の場合は、市町村数比41.1%、人口比11.8%、面積比48.0%と、いずれも全国的状況を上回っている。なお、福島県内の過疎地域市町村の概況は〔表2〕のとおりである。

過疎地域市町村の1自治体当たり平均人口は6,738人で、全国の1市町村当たり平均人口38,187人の約18%となっているが、三島町の場合、1995年4月1日現在の人口が2,764人で、過疎市町村平均の約40%、全国市町村平均の約7%にしかない。

### (2) 人口増減率

かつての高度成長期に急激な人口流出にみまわれ、1965年からの5年間に13.1%もの減少率を記録した過疎地域の人口減少率も、70年代にはいると鈍化傾向を示し、1980～85年は3.6%と過去最低の減少率にとどまった。ところが、1990年の国勢調査の結果、1985～90年

の人口減少率は5.7%と再び大きくなった。そして、それ以後も過疎地域における人口減少傾向は続いている<sup>1)</sup>。

〔表1〕 都道府県別過疎地域市町村の状況

(単位：人・km<sup>2</sup>・%)

都道府県名	全市町村数 a	過疎地域市町村数					1990年国調人口			1993年面積 (国土地理院)		
		市	町	村	計 b	b/a (%)	全市町村 c	過疎地域市町村 d	d/c (%)	全市町村 e	過疎地域市町村 f	f/e (%)
1 北海道	212	9	115	23	147	69.3	5,643,647	996,897	17.7	83,451.05	53,411.71	64.0
2 青森	67		9	17	26	38.8	1,482,873	157,217	10.6	9,233.31	4,151.51	45.0
3 岩手	59	1	14	9	24	40.7	1,416,928	237,254	16.7	14,817.27	6,743.91	45.5
4 宮城	71		18	1	19	26.8	2,248,558	183,774	8.2	6,860.19	2,462.01	35.9
5 秋田	69	2	26	8	36	52.2	1,227,478	358,858	29.2	10,726.08	6,942.53	64.7
6 山形	44	1	15	3	19	43.2	1,258,390	196,771	15.6	7,394.41	5,158.28	69.8
7 福島	90		21	16	37	41.1	2,104,058	247,881	11.8	13,781.62	6,615.28	48.0
8 茨城	87		2	8	10	11.5	2,845,382	82,733	2.9	6,093.54	963.61	15.4
9 栃木	49		3	1	4	8.2	1,935,168	41,456	2.1	6,408.28	937.55	14.6
10 群馬	70		4	11	15	21.4	1,966,265	81,890	4.2	6,363.18	2,233.42	35.1
11 埼玉	92		1	4	5	5.4	6,405,319	15,851	0.2	3,749.05	551.31	14.7
12 千葉	80		4		4	5.0	5,555,429	29,100	0.5	4,934.08	164.72	3.3
13 東京	42			3	3	7.1	11,855,563	7,922	0.1	2,048.76	166.90	8.1
14 神奈川	37						7,980,391	-	0.0	2,413.25	0	-
15 新潟	112	2	22	21	45	40.2	2,474,583	305,625	12.4	10,938.16	5,778.72	52.8
16 富山	35			5	5	14.3	1,120,161	8,644	0.8	2,800.63	408.89	14.6
17 石川	41	1	6	5	12	29.3	1,164,628	96,398	8.3	4,184.74	1,589.45	38.0
18 福井	35		4	4	8	22.9	823,585	31,625	3.8	4,188.38	1,149.80	27.5
19 山梨	64		11	11	22	34.4	852,966	89,109	10.4	4,201.17	2,182.32	51.9
20 長野	120	1	9	39	49	40.8	2,156,627	199,693	9.3	12,598.48	5,816.73	46.2
21 岐阜	99		6	25	31	31.3	2,066,569	99,279	4.8	10,209.29	5,535.16	54.2
22 静岡	74		10	2	12	16.2	3,670,840	80,765	2.2	7,327.99	1,687.29	23.0
23 愛知	88		4	6	10	11.4	6,690,603	54,169	0.8	5,109.99	1,316.32	25.8
24 三重	69	1	8	3	12	17.4	1,792,514	95,746	5.3	5,672.06	1,769.72	31.2
25 滋賀	50		1	1	2	4.0	1,222,411	7,288	0.6	3,855.08	333.39	8.6
26 京都	44		12		12	27.3	2,602,460	71,486	2.7	4,612.38	1,494.33	32.4
27 大阪	44						8,734,516	-	0.0	1,890.79	-	-
28 兵庫	91		22		22	24.2	5,405,040	145,710	2.7	8,384.81	1,981.13	23.6
29 奈良	47		2	13	15	31.9	1,375,481	61,151	4.4	3,690.40	2,454.50	66.5
30 和歌山	50		11	6	17	34.0	1,074,325	75,055	7.0	4,723.73	2,610.42	55.3
31 鳥取	39		9	2	11	28.2	615,722	67,440	11.0	3,506.96	1,408.34	40.2
32 島根	59		29	9	38	64.4	781,021	192,985	24.7	6,706.28	4,383.24	65.4
33 岡山	78	2	30	8	40	51.3	1,925,877	241,878	12.6	7,007.48	3,824.85	54.6
34 広島	86	2	44	6	52	60.5	2,849,847	297,061	10.4	8,474.21	4,797.71	56.6
35 山口	56		22	5	27	48.2	1,572,616	158,877	10.1	6,109.69	2,873.86	47.0
36 徳島	50		21	8	29	58.0	831,598	152,023	18.3	4,144.23	2,914.22	70.3
37 香川	43		5		5	11.6	1,023,412	35,773	3.5	1,860.86	329.85	17.7
38 愛媛	70	1	30	12	43	61.4	1,515,025	293,644	19.4	5,674.36	3,210.55	56.6
39 高知	53	1	17	15	33	62.3	825,034	166,848	20.2	7,104.08	4,534.41	63.8
40 福岡	97	2	18	6	26	26.8	4,811,050	336,553	7.0	4,834.65	1,248.57	25.8
41 佐賀	49	1	9	4	14	28.6	877,851	116,361	13.3	2,438.93	683.96	28.0
42 長崎	79	2	40	1	43	54.4	1,562,959	309,204	19.8	4,089.86	1,987.37	48.6
43 熊本	94	2	33	19	54	57.4	1,840,326	399,734	21.7	6,906.66	4,780.68	69.2
44 大分	58	4	30	11	45	77.6	1,236,942	331,445	26.8	5,803.03	4,215.53	72.6
45 宮崎	44	2	13	7	22	50.0	1,168,907	183,217	15.7	6,683.68	4,358.62	65.2
46 鹿児島	96	4	59	9	72	75.0	1,797,824	655,647	36.5	9,131.31	6,808.91	74.6
47 沖縄	53		5	17	22	41.5	1,222,398	81,044	6.6	2,265.20	1,132.29	50.0
全 国	3,236	41	774	384	1,199	37.1	123,611,167	8,079,081	6.5	377,800.43	180,082.87	47.7

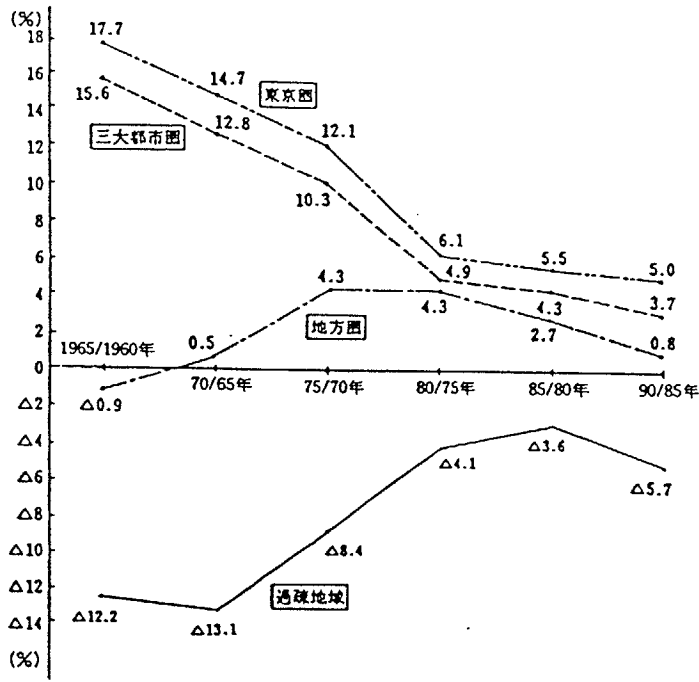
- (注) 1. 市町村数は1994年4月1日現在。  
2. 全市町村数は、東京都特別区(23区)を1市として計算している。  
3. 全国面積の都道府県集計と合計の差は境界未定分である。  
4. 本表における過疎地域は新過疎法により公示された市町村(1,199団体)である。  
5. 「平成6年度版 過疎対策の現況」p.319

(表2) 過疎地域市町村の状況 (福島県)

市町村名	国 民 人 口 (人)										人 口 増 減 率 (%)										財政力指数		高齢者比率 (%)	若年者比率 (%)
	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	65/60	70/65	75/70	80/75	85/80	90/85	90/65	1993年度	1993年度								
月 町	7,372	6,574	6,012	5,624	5,615	5,524	5,365	-10.8	-8.5	-6.5	-0.2	-1.6	-2.9	-18.4	0.15	18.5	14.8							
岩 町	15,339	13,975	12,449	11,559	11,143	10,966	10,639	-8.9	-10.9	-7.1	-3.6	-1.6	-3.0	-23.9	0.21	18.0	14.7							
東 町	13,573	12,439	11,131	10,286	9,998	9,804	9,490	-8.4	-10.5	-7.6	-2.8	-1.9	-3.2	-23.7	0.18	19.5	14.7							
天 町	9,165	8,161	7,324	6,836	6,820	6,878	6,964	-11.0	-10.3	-6.7	-0.2	0.9	1.3	-14.7	0.25	17.4	14.3							
田 町	20,703	18,087	16,270	15,496	15,063	14,687	14,425	-12.6	-12.0	-4.8	-2.8	-2.5	-1.8	-20.2	0.28	18.9	14.6							
下 町	14,234	12,581	11,077	10,208	10,025	9,033	8,537	-11.6	-12.0	-7.8	-1.8	-2.4	-5.5	-32.1	0.58	23.9	12.8							
館 町	4,057	3,514	3,063	2,778	2,654	2,589	2,553	-13.4	-12.8	-9.3	-4.5	-2.4	-1.4	-27.3	0.17	21.7	11.0							
槽 町	983	899	851	827	765	735	702	-8.5	-5.3	-2.8	-7.5	-3.9	-4.5	-21.9	0.16	16.2	17.1							
枝 町	3,462	3,002	2,689	2,602	2,427	2,251	2,150	-13.3	-10.4	-3.2	-6.7	-7.3	-4.5	-28.4	0.10	27.3	11.4							
伊 町	5,930	5,183	4,791	4,290	3,975	3,761	3,420	-12.6	-7.6	-10.5	-7.3	-5.4	-9.1	-34.0	0.13	24.3	10.2							
南 町	12,341	9,661	8,838	7,759	7,271	6,731	6,170	-21.7	-8.5	-12.2	-6.3	-7.4	-8.3	-36.1	0.25	24.0	10.6							
只 町	6,959	5,956	5,155	4,501	4,358	4,369	4,130	-14.4	-13.4	-12.7	-3.2	0.3	-5.5	-30.7	0.12	23.2	11.9							
熱 町	5,351	5,009	4,287	4,010	3,869	3,749	3,812	-6.4	-13.4	-6.5	-3.5	-3.1	1.7	-23.9	0.35	18.1	13.9							
北 町	8,351	7,391	6,400	5,620	5,340	5,165	4,985	-11.5	-13.4	-8.5	-5.0	-3.3	-3.5	-32.6	0.11	23.1	11.4							
西 町	18,336	16,407	14,200	12,505	11,490	10,701	10,122	-10.5	-13.5	-11.9	-8.1	-6.9	-5.4	-38.3	0.19	24.5	11.1							
会 町	4,698	4,232	3,705	3,323	3,118	2,927	2,811	-9.9	-12.5	-10.3	-6.2	-6.1	-4.0	-33.6	0.22	20.9	12.6							
高 町	7,330	6,434	5,263	4,769	4,501	4,391	4,338	-12.2	-18.2	-9.4	-5.6	-2.4	-1.2	-32.6	0.27	20.6	12.9							
猪 町	26,058	24,096	21,417	20,106	19,717	19,146	18,839	-7.5	-11.1	-6.1	-1.9	-2.9	-1.6	-21.8	0.48	18.7	14.6							
苗 町	25,867	23,694	21,720	20,510	20,504	20,431	20,332	-8.4	-8.3	-5.6	0.0	-0.4	0.5	-14.2	0.32	18.4	14.3							
下 町	5,220	4,678	4,207	3,875	3,789	3,811	3,683	-10.4	-10.1	-7.9	-2.2	0.6	-3.4	-21.3	0.15	20.7	12.7							
湯 町	9,035	7,789	6,817	6,013	5,678	5,519	5,343	-13.8	-12.5	-11.8	-5.6	-2.8	-3.2	-31.4	0.14	22.6	13.1							
柳 町	21,756	19,681	17,979	16,808	16,845	16,798	16,558	-9.5	-8.6	-6.5	0.2	-0.3	-1.4	-15.9	0.24	20.2	13.1							
会 町	8,137	7,637	7,067	6,635	6,464	6,282	6,130	-6.1	-7.5	-6.1	-2.6	-2.8	-2.4	-19.7	0.21	18.4	14.3							
津 町	6,180	5,590	4,990	4,530	4,636	4,625	4,523	-9.5	-10.7	-9.2	-2.3	0.2	-2.2	-19.1	0.13	19.7	12.4							
新 町	5,803	4,964	4,108	3,766	3,389	3,180	2,883	-14.5	-17.2	-8.3	-10.0	-6.2	-9.3	-48.0	0.14	26.2	10.3							
三 町	10,119	7,586	6,511	5,218	4,790	4,282	3,945	-25.0	-14.2	-19.9	-8.2	-10.6	-7.9	-48.0	0.28	31.5	9.6							
金 町	4,658	4,206	3,604	2,902	2,629	2,374	2,167	-9.7	-14.3	-19.5	-9.4	-9.7	-8.7	-48.5	0.08	28.7	4.9							
昭 町	11,074	10,268	9,211	8,540	8,074	7,918	7,596	-7.3	-10.3	-7.3	-5.5	-1.9	-4.1	-26.0	0.19	19.1	13.4							
矢 町	15,832	14,908	13,592	12,583	12,060	12,166	11,926	-5.8	-8.8	-7.4	-4.2	0.9	-2.0	-20.0	0.26	17.9	14.7							
埴 町	7,926	7,291	6,404	5,700	5,537	5,423	5,219	-8.0	-12.2	-11.0	-2.9	-2.1	-3.8	-28.4	0.13	17.9	13.5							
蛟 町	11,250	10,256	9,113	8,315	7,879	7,860	7,617	-8.8	-11.1	-8.8	-5.2	0.2	-3.1	-25.7	0.19	17.4	14.7							
古 町	7,354	7,895	7,601	7,218	6,847	6,639	6,227	7.4	-3.7	-5.0	-5.1	-3.0	-6.2	-21.1	0.27	16.3	17.2							
大 町	5,539	5,145	4,503	4,092	3,912	3,777	3,552	-7.1	-12.5	-9.1	-4.4	-3.5	-6.0	-31.0	0.12	17.5	12.8							
都 町	9,682	9,044	8,240	7,645	7,463	7,241	7,009	-6.6	-8.9	-7.2	-2.4	-3.0	-3.2	-22.5	0.19	16.7	15.1							
常 町	5,966	5,371	4,709	4,308	4,132	4,020	3,933	-10.0	-12.3	-8.5	-4.1	-2.7	-2.2	-26.8	0.14	19.0	14.0							
川 町	3,041	2,750	2,397	2,174	1,992	2,012	1,866	-9.6	-12.8	-9.3	-8.4	-1.0	-7.3	-32.1	0.09	19.0	10.2							
尾 町	11,129	10,342	9,385	8,438	8,331	8,206	7,920	-7.1	-9.3	-10.1	-1.3	-1.5	-3.5	-23.4	0.16	15.7	14.0							
館 町																								

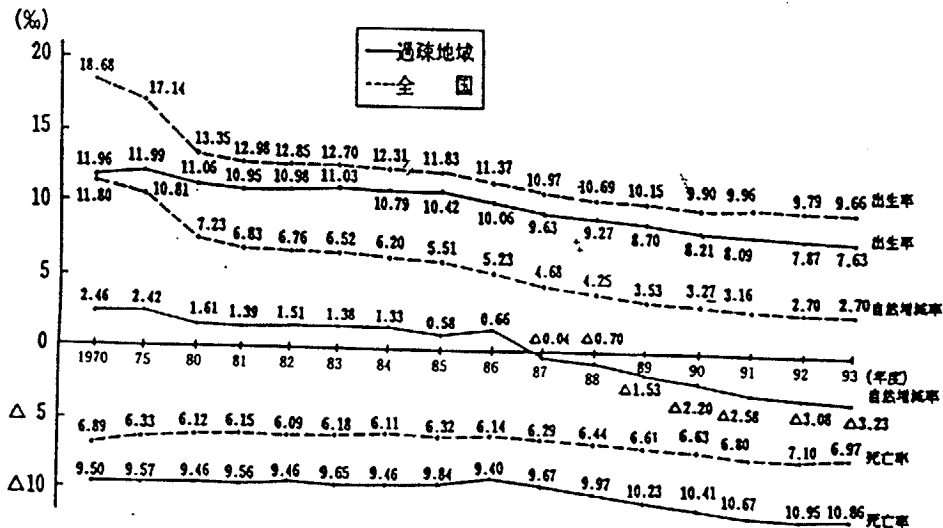
(注) 1. 高齢者比率および若年者比率は1990年。  
2. [平成6年度版 過疎対策の現状] p.336~339.

〔図1〕 過疎地域、三大都市圏、地方圏の人口増減率の推移



(注) 1. 国勢調査による。  
 2. 三大都市圏とは、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県を区域）、大阪圏（京都府、大阪府及び兵庫県を区域）、名古屋圏（愛知県及び三重県を区域）をいい、地方圏とは三大都市圏以外の区域をいう。  
 3. 『平成6年度版 過疎対策の現況』p.27.

〔図2〕 人口の自然増減の状況

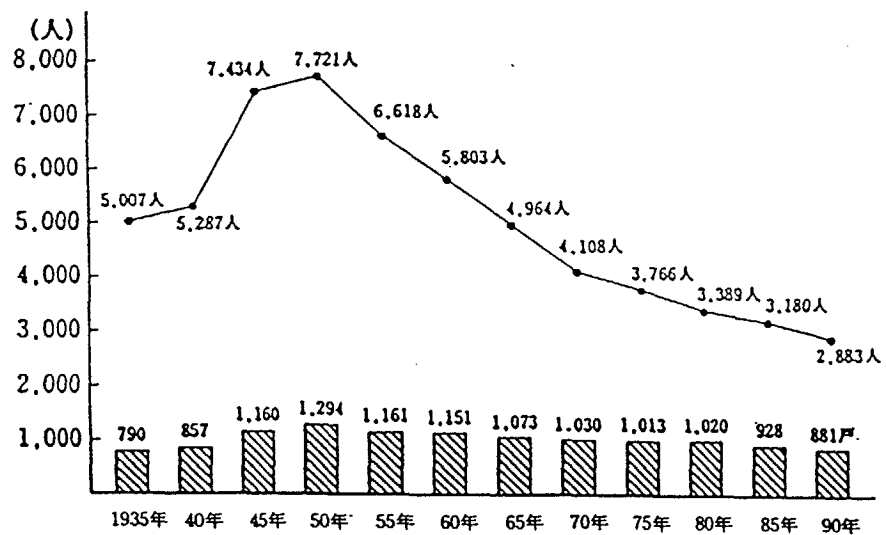


(注) 1. 1970年度、75年度は人口動態統計、その他は住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数表、人口動態表による。  
 2. 1970年度には沖縄を含んでいない。  
 3. 過疎地域の1970年度～84年度には、1986年4月1日追加公示の7自治体を含んでいない。  
 4. 『平成6年度版 過疎対策の現況』p.34.

また、過疎地域においては、人口の減少に歯止めがかかるどころか、減少率がふたたび大きくなる傾向がみえるだけでなく、さらに深刻な問題は、1987年以降、全体として初めて自然減に転じ、次第にその減少率を増大してきていることである。

三島町は、国鉄会津線の敷設と只見川電源開発（宮下発電所の建設）にともなう人口流入によって、1935年に約5,000人であった人口が10年間に5割近く増大した。しかし、1950年の7,721人をピークに、同年の宮下発電所完成以降、急激に人口が減少し、続く高度成長期の激しい人口流出の結果、1990年の人口は最大時の37.3%にまで減少してしまった。なお、高度成長にともなって過疎地域での人口減少が問題化した1965年段階からでは、25年間で41.9%の減少率となっている。これは、福島県内では昭和村、金山町に次いで3番目の減少率である（表2）。この25年間に、全国の過疎地域市町村では平均して30.7%の人口が減っているが、それと比較すると、三島町の人口減少率はきわめて大きいといえる。

〔図3〕 人口と世帯数の推移（三島町）



(注) 1. 国勢調査による。  
2. 「奥会津・山村の選択」p.18.

なお、〔表2〕にみられるように、三島町の場合も全国の過疎市町村と同様、1965年からの5年間で最大の人口減少率（17.2%）で、1970年代には鈍化傾向を示し、1980～85年は6.2%と最低の減少率になったが、1985～90年には9.3%と再び大きくなっている。しかも、傾向性は過疎市町村一般と同様だが、数値はすべてそれを上回っている。同じことは人口の自然減についても言え、三島町では、過疎市町村全体よりも5年早い、1982年から既に自然減社会に突入している。

(3) 年齢階層別構成

町人口を年齢構成別にみると、15歳未満の年少人口は15%に満たず、また15～29歳の若年者人口も約10%しかいないのに対し、65歳以上の高齢人口が町人口全体の1/4を既に超えている。1960年の時点では、三島町には15歳未満の年少者が、過疎市町村全体の平均値を上回る比率で在住していたのが、30年間に21.6ポイントも減少し、平均値よりも2.7ポイントも低い状況になってしまった。他方、高齢者比率は、30年前は過疎市町村平均よりわずかに0.5ポイント高いだけだったのが、5.6ポイントも上回っているのが現状である。若年者比率も、1960年時点での0.2ポイントの差が、1990年には3.4ポイントも下回っている。

〔表3〕 年齢階層別人口構成

(%)

	1960年		1970年		1980年		1990年		
	過疎	町	過疎	町	過疎	町	全国	過疎	町
0～14歳	35.8	36.5	26.0	26.1	20.4	18.5	18.2	17.6	14.9
15～64歳	57.2	56.0	63.4	61.4	64.8	65.1	69.5	61.8	58.9
15～29歳	21.0	19.8	19.2	17.5	17.3	14.1	21.7	13.7	10.3
65歳以上	6.9	7.4	10.6	12.5	14.8	16.5	12.0	20.6	26.2

- (注) 1. 国勢調査による。  
 2. 「平成6年度版 過疎対策の現況」p.39～40。  
 3. 三島町「過疎地域活性化計画（後期）」p.3。

以上見てきたように、この四半世紀の間に、過疎市町村全体では30%の人口が減少したうえに、ここ10年ほどは再び人口減少が激しくなる傾向が出てきている。しかも、若者が「出尽く」してしまった過疎地域では、既に自然減社会に入っているわけだが、新たな人口減少傾向は、残された高齢者が死を迎えることに帰因する面が大きいとすると、それは、過疎地域の消滅を結果することになるだろう。そして、それは既に、過疎自治体内では、集落の消滅として部分的に現出している。

三島町の場合、人口減少率等、いずれの指標をとってみても過疎市町村全体の状況よりも厳しい現状にある。しかし、後述するように、三島町は、かなり精力的に過疎対策行政を推進してきた自治体といえる。中央省庁の施策動向にも敏感で、それらを積極的に導入してきたし、逆に、主体的・独創的な施策を早くから模索してきたことでも有名である。それでも、上のような厳しい現状にあるのはどうしてであろうか。過疎対策行政の限界であろうか、それとも結果であろうか。あるいは、人口減少をこの程度で抑えているのは、町が精力的に取り組んできた過疎対策行政の成果であると評価されるべきなのであろうか。最近の三島町では、人口の転入現象が目立っているともいう<sup>(3)</sup>。こうした点をも考慮に入れながら、過疎対策行政との関連で現状を検討することが、今後の大きな課題として残されている。



### 3 交通通信体系の整備

#### (1) バス路線の整備

旧過疎対策法以来の四半世紀にわたり、過疎対策の基本目標としては、次の四つが一貫して掲げられてきた。それは、①交通通信体系の整備、②住民福祉の向上、③産業の振興と雇用の確保、④集落の再編成、である<sup>(4)</sup>。

そして、旧過疎対策法制定段階では、過疎対策の「当面の中心」の位置には、交通通信体系の整備が据えられた<sup>(5)</sup>。だが、交通通信体系の整備が過疎対策の中心的位置を占める状況は、〔表4〕にみられるように、「当面」にとどまらない。旧過疎対策法および旧過疎振興法の20年間、過疎対策事業費（地方自治体分）総額の半分以上が、交通通信体系の整備につき込まれてきている。まさに、過疎対策といえば道路整備であり、それも主要には、地方中心都市への時間距離の短縮を目的とするものであった。その結果、過疎地域の道路は大いに整備され、庁舎から広域市町村圏中心都市まで、自動車でも1時間以内に到達できる自治体が、過疎市町村全体の約87%に達している<sup>(6)</sup>。

〔表4〕 過疎対策事業費の状況

(単位：億円、%)

	旧過疎対策法 実績 (1970~79年度)	旧過疎振興法 実績 (1980~89年度)	計	新 過 疎 法		
				前期計画 (1990~94年度)	後期計画 (1995~99年度)	計
産業の振興	17,524 (22.2)	48,257 (27.8)	65,781 (26.0)	43,394 (30.1)	56,889 (27.8)	100,283 (28.8)
交通通信体系の整備	39,197 (49.6)	85,942 (49.5)	125,139 (49.5)	58,146 (40.3)	71,619 (35.0)	129,765 (37.2)
生活環境の整備	8,945 (11.3)	17,983 (10.4)	26,928 (10.7)	20,098 (13.9)	42,807 (21.0)	62,905 (18.0)
福祉の増進				4,140 (2.9)	7,360 (3.6)	11,500 (3.3)
医療の確保	953 (1.2)	2,457 (1.4)	3,410 (1.4)	2,122 (1.5)	3,665 (1.8)	5,787 (1.7)
教育文化の振興	9,470 (12.0)	17,085 (9.8)	26,555 (10.5)	13,552 (9.4)	17,340 (8.5)	30,892 (8.9)
集落の整備	190 (0.2)	412 (0.2)	602 (0.2)	235 (0.2)	1,508 (0.7)	1,743 (0.5)
その他	2,739 (3.5)	1,534 (0.9)	4,273 (1.7)	2,469 (1.7)	3,237 (1.6)	5,706 (1.6)
計	79,018	173,669	252,687	144,156	204,425	348,581

- (注) 1. 国土庁調べ。  
2. 各区分とも千万円以下を四捨五入したため、集計値と一致しないことがある。  
3. 「平成6年度版 過疎対策の現況」p.149.

しかし、その反面、過疎地域市町村内の公共交通機関についてみると、基幹集落までの道のりがおおむね4km以上ある集落で、基幹集落までの公共交通機関のない集落は、基幹集落以外の全集落の約14%を占めており、しかも、そうした集落の人口構成を見ると、公共交通機関にたよらざるをえない年齢層である0~14歳および65歳以上の住民が、およそ4割にも達しているという<sup>(7)</sup>。

高齢化の一層の進展を考えると、過疎地域では今後、こうした集落住民に対する交通手段の確保が重要な課題となってくるが、三島町の場合、町内の全集落が町営バスによって結ばれている。町営バスは3路線運行されており、1日平均450人が利用しているが、これは、町人口の16%にあたる。また、町民一人当たりの平均年間利用回数は、平均して約55回になる（1993年度）。

町営バスの運行は1976年度からだが、その検討の直接的契機は、集落移転の話し合いにおいて、高校や医療機関に通うことが困難な集落住民から、バス運行の要望が強く出されたことがであった。町は、様々な方法を検討した結果、自家用車による有償運送を禁じた道路運送法101条（当時。現80条）の但書にある、「公共の福祉を確保するため、やむを得ない場合で、運輸大臣の許可を得た場合はその限りでない」との規定を「活用」することとした。こうした方式での路線バス運行は、県内では初めてで、全国的にもほとんど例がなかったが、運輸省への積極的な働きかけの結果、実現にこぎつけた。

町営バスの運行に際しては、こうした法制度的問題のほかに、財政的困難も存在していた。バスの購入経費等は主に過疎債で賄ったが、運営費（主として専任運転手の人件費）は全て町が負担しなければならない。町は、一般財源からの持ち出しを押さえるため、町民に家族共通定期券の購入を訴え、一定の運賃収入を確保することによって、町営バスの安定的経営をはかることとした。現状としては、町内世帯の約7割が家族定期券を購入しているが、それでも年間運営費約2,700万円のうち運賃収入は約1,700万円で（1993年度）、不足分は町の一般財源からの持ち出しとなっているが、運賃値上げ、一般財源からの補填のいずれもが困難な状況になりつつある<sup>(5)</sup>。

過疎地域では一般に、民営バス路線廃止後のバス路線維持のための国庫補助制度である市町村代替バスや貸し切り代替バスの運営が厳しくなっており、国庫助成制度の継続と補助額アップ、そして自治体の運用裁量権の拡大とが求められる状況にあるという（9）。しかし、三島町のように「代替バス」ではない町営バスの場合は、こうした助成の対象にもならない。だが、高齢化が進む過疎地域では、自治体が独自に住民の交通手段を確保する必要性が高まってきており、バスの独自運行を始める自治体が増えつつある。したがって、民営バス「代替」路線だけでなく、過疎自治体が独自に運行するバス路線等に対する適切な財政支援措置が重要な課題となってきた。

## （2）市町村道の整備

ところで、この間、多額の事業費をつぎ込んで過疎地域の道路整備がすすめられたが、なかでも、市町村道の整備が急速にすすめられたことが特徴的である。市町村道の改良率は、旧過疎法が施行された1970年度には、全国15.7%に対し過疎地域では9.1%と、きわめて大きな格差があったが、現在では格差は非常に小さくなっている（表5）。

〔表5〕 市町村道の整備状況

(%)

	1970年度(1971,3,31)			1980年度(1981,3,31)			1990年度(1991,3,31)			1993年度(1994,3,31)		
	全国	過疎	町	全国	過疎	町	全国	過疎	町	全国	過疎	町
改良率	15.7	9.1	3.2	26.9	21.3	34.6	44.2	39.0	53.1	47.0	41.6	54.4
舗装率	9.8	2.5	0.2	38.5	27.8	48.3	65.6	55.6	63.9	68.6	58.8	65.3

- (注) 1. 自治省「公共施設状況調」による。  
 2. 1970年度、80年度の数値については、1986年4月に追加公示された7自治体を含まない。  
 3. 「昭和63年度版 過疎対策の現況」p.116。  
 4. 「平成3年度版 過疎対策の現況」p.78。  
 5. 「平成6年度版 過疎対策の現況」p.91。  
 6. 三島町「過疎地域活性化計画(後期)」p.8。

三島町における町道の改良率は、1970年度の時点では、全国市町村の約1/5、過疎地域市町村の約1/3であったのが、現在では、過疎市町村平均のみならず全国平均をも上回っている。しかも、そうした逆転現象は1980年度以降ずっと続いており、三島町では1970年代に急速な事業展開が図られたことを示している。

全国的にも、過疎対策の中心に道路整備事業が据えられることによって、過疎地域における産業・就業構造、さらには自治体の行財政構造は大きく変化した。もともと、第1次産業の基盤が弱かった三島町では、1970年代、道路整備を主軸に据えた過疎対策事業を積極的に導入し、その結果、後述するように、公共事業に依存する建設業の占める比重が、様々な面で大きくなったといえる。

#### 4 産業振興と雇用確保

##### (1) 就業構造

1970年からの20年間に、全国の就業人口は約945万人増加したが、対照的に過疎地域では、総人口の減少(20.2%)にともない、約110万人(21.1%)の減少となっている。産業別に過疎地域の就業人口をみると、第1次産業就業人口が約149万人の減少(減少率57.0%)を示している。逆に、第2次産業および第3次産業では、それぞれ約23万人(22.0%)、約16万人(10.6%)の増加を示しているが、当然のことながら、第1次産業の就業人口の減少を第2次と第3次の就業人口増で吸収しきれているわけではない<sup>(10)</sup>。その結果、1970年の段階では、第1次産業の就業人口が5割を超え、他の二つを断然引き離していたのが、20年間に比率と順位は大きく変動し、過疎地域においても第3次産業が41.2%で1位となり、第1次産業は比率をほぼ半減させて3位へと転落した。

〔表6〕 産業別就業人口の構成比

(%)

	第1次産業			第2次産業			第3次産業		
	1970年	1990年	増減率	1970年	1990年	増減率	1970年	1990年	増減率
全 国	19.3	7.1	△63.2	34.1	33.3	△ 2.3	46.6	59.6	27.9
過 疎 県	50.3	27.4	△45.5	20.3	31.4	54.7	29.4	41.2	40.1
県 内 過 疎 町	44.1	14.2	△67.8	21.7	36.7	69.1	34.2	49.0	43.3
三 島 町	63.9	26.8	△58.1	13.7	38.5	56.8	22.4	34.7	54.9
	38.6	14.4	△62.7	26.5	45.8	72.8	34.9	39.8	14.0

- (注) 1. 国勢調査による。  
 2. 「平成4年度版 過疎対策の現況」p.54。  
 3. 「福島県過疎地域活性化方針（後期）」p.63~64。  
 4. 三島町「過疎地域活性化計画（後期）」p.5。

三島町の場合、この20年間に就業人口は524人（減少率25.9%）、第1次産業の就業人口が565人（72.3%）の減少と、それぞれ過疎地域全体の数値を上回る数値を示している。しかし、第3次産業の就業人口は増加していないし、構成比順位でも第1位にはなっていない。そのかわりに、第2次産業が最も人口を増やし（149人、27.7%）順位も第1位となっていることが、全国の過疎自治体と比較して特徴的である。この特徴は、福島県内の過疎自治体においてもいえるが、三島町の場合は、構成比、増加率とも際だっている。

三島町における第2次産業就業者の比率の高さの大きな要因は、建設業関係の事業所で就労する者の多さにあると思われる。表7に見られるように、三島町の建設業就労者は就業人口の22%であるが、この比率は過疎自治体における平均値の二倍近くにもなっている。三島町の場合、もともと第1次産業の就業者は人数比的にはそれほど多くはなかったが、それでも20年間の減少率は、全国の過疎自治体および県内の過疎自治体よりも高率を記録しており、その減少分を公共事業に依存する建設業で「吸収」してきたこと状況が、こうした構成比からは読みとれる。

〔表7〕 産業別就業者数の割合

(1990年、%)

	農 林 水 産 業	鉱 業	建 設 業	製 造 業	電 気 ・ ガ ス 水 道 業	運 輸 通 信 業	卸 売 ・ 小 売 飲 食 業	金 融 保 険 業	不 動 産 業	サ ー ビ ス 業	公 務 其 他
全 国	7.2	0.1	9.5	23.7	0.5	6.0	22.4	3.2	1.1	22.5	3.9
過 疎 町	27.4	0.4	12.1	18.8	0.3	4.2	13.3	1.1	0.1	18.1	3.9
三 島 町	14.4	-	22.0	18.4	2.1	3.6	11.2	1.9	-	22.9	3.5

- (注) 1. 国勢調査による。  
 2. 小数点第2位を四捨五入したので、合計が100.0%にならない場合がある。  
 3. 「平成4年度版 過疎対策の現況」p.59。  
 4. 「三島町町勢要覧 資料編」(1993年) p.4。

(2) 第1次産業の状況

1970年からの20年間に、全国の農家戸数は28.2%（約150万戸）減少したが、過疎地域の農家戸数の減少率は、それを上回る33.1%（減少戸数約25万戸）であった<sup>(1)</sup>。三島町の場合の農家戸数減少率は、26.3%と過疎地域の平均よりは小さい。そもそも三島町の場合、就業人口比率の面で第1次産業は、1970年の時点で既に38.6%（90年、15.3%）しか占めていなかった。70年の時点では、過疎地域全体ではまだ第1次産業就業人口が50.3%（90年、27.4%）占めていたのだから（表6参照）、もともと三島町においては、第1次産業の占める比重が相対的には小さかったといえる。

〔表8〕 専兼業別農家の構成比

(%)

	1970年			1990年		
	専業	第I種兼業	第II種兼業	専業	第I種兼業	第II種兼業
全国	15.6	33.6	50.8	15.4	13.8	70.7
過疎	19.1	35.9	45.0	19.9	15.7	64.4
町	6.4	29.1	64.5	15.2	3.1	81.7

- (注) 1. 農業センサスに基づき国土庁が調査したもの。  
 2. 1990年とそれ以前のセンサスとでは、農家の定義が異なっている。  
 3. 小数点第2位を四捨五入してあるため合計と合わない場合がある。  
 4. 『平成4年度版 過疎対策の現況』p.64。  
 5. 『三島町町勢要覧 資料編』（1993年）p.5。

また、過疎地域では、農家戸数に占める専業および第1種兼業の比率が高く、逆に第2種兼業の比率が低くて、農業への依存度は依然として高いといえる。しかし、三島町はこの面でも、専業と第1種兼業の比率は低く（専業の増加率は大きい）、とりわけ第II種兼業の比率の高さが際だっている（表8参照）。ところで、三島町の農家1戸当たりの耕地面積は0.49ha/戸で、全国過疎地域平均のそれ（1.91ha/戸）の約1/4の広さしかない。三島町における農業依存度の低さは、このような耕地面積の狭さとも大きく関係しているように思われる。

したがって、三島町においては、地域経済の活性化、産業振興の施策の主軸を農業に据えることは、客観的条件からして困難なところがあった。それでも、1960年代には、中央政府の農業施策の動向に合わせて、自給自足的農業の「近代化」をはかろうとしたが、畜産団地の形成など導入した補助事業はことごとく成功しなかった。そして、1970年代になると、多くの農家は公共事業に生計を依存するようになっていった。1980年代以降は、米や葉タバコの減反、米市場の自由化等、農業政策の転換にともなう農業離れとともに、後継者難による耕作放棄地の増大が大きな課題となってきた。なお、〔表9〕でみると、1990年の農業粗生産額は約2億7,900万円、生産農業所得額約1億4,700万円、1戸当たり

農業所得額約35万円となっており、三島町農業の自給自足的な性格と零細性がはっきりと見て取れる。ちなみに、1990年度の耕地10a当たり生産農業所得をみると、北海道を除く過疎自治体の平均値は約8万6,000円<sup>(12)</sup>だが、三島町は約7万1,000円でかなり大きな格差がある。

〔表9〕 耕地面積・農業所得の推移

		1970	1980	1990
農家1戸当たり 耕地面積 (ha)	全国	1.09	1.17	1.38
	過疎	1.34	1.55	1.91
	町	0.70	0.58	0.49
耕地10a当たり 生産農業所得 (千円)	全国	—	96	107
	過疎	—	79	86
	町	30	62	71

- (注) 1. 農林水産省「耕地及び作付面積統計」と「生産農業所得統計」とに基づき国土庁が調査したもの。  
 2. 「全国」「過疎」とともに北海道を除いてある。  
 3. 『平成6年度版 過疎対策の現況』p.70。  
 4. 『三島町町勢要覧 資料編』(1993年) p.5。

1980年代には、町民の健康づくりとも関係させながら、有機農業に取り組む組織も生まれ、町も第2次振興計画(1991年9月)では、「町づくりの基本方針」の一つとして「有機農業運動」を掲げた。有機農業に取り組むグループは最大時60人ほどになり、一時的には産直等によって収益面でも大きな成果を上げたが、流通販売面での問題などもあり、90年代にはいと活動は停滞状況になっている。町では、産業振興の面からも、町民の生活様式の面からも、今後とも有機農業への取り組みを重視する指向性をもっていることは確かだが、具体的方向を打ち出す点では苦慮しているように見受けられる<sup>(13)</sup>。

三島町の場合、町面積の85%を森林が占め、また古くから会津桐の産地として有名であり、農業に比べて林業の占める比重が相対的には高いといえる。1990年の第1次産業総生産額約3億1,000万円のうち、林業生産額は1億4,400万円と約45%を占めている。国有林の比重が小さく、民有林の比重が大きいこと、そして人工林率が小さいことが、三島町の林業の特徴といえるが、町や森林組合では、長伐期大径木(百年杉)の生産と会津桐の生産とを、林業振興の両輪として位置づけるとともに、広大な未利用天然林にも目を向け、菌茸原木の生産や、生活工芸運動と結びつけた広葉樹の活用をはかろうとしている。

いわゆる1.5次産業の創出ということで、広葉樹や蔓類を使った工芸品・民芸品を開発する取り組みは、全国の過疎地域でもかなり行われている。三島町が町づくり運動の一つとして1981年から展開してきた生活工芸運動は、新しい産業を興して地域経済の活性化を図

ることが、直接の目的ではなかった。山村の風土に根ざした日用品づくりの伝統的技術に陽の目を当てることを通じて、ものづくりと生活スタイルの見直しと、冬期間の「豊かな暮らし」の実現とが、提起された頃の運動目標であった。そうした意味での運動の定着は、毎年開催される「生活工芸品展」に、最近では約100人の町民が700点ほどの作品を出品するようになったことから見て取れる。と同時に、工芸デザイン専門職員の採用、生産拠点施設としての生活工芸館、展示・販売施設としての物産館の建設等の結果、1990年には2,000万円を超える販売額を記録するまでになった<sup>(14)</sup>。しかし、生活工芸運動が産業振興・雇用創出という面でさらに発展するためには、若い後継者の確保と並んで、有用広葉樹や蔓類などの野生植物資源の維持造成が大きな課題となってきた。

〔表10〕 保有形態別森林面積（三島町）

(1991年12月現在)

保有形態	総面積		立木地			人工林率 (B/A)	
	面積(A) (ha)	比率 (%)	計 (ha)	人工林(B) (ha)	天然林 (ha)		
総数	7,911	100.0	7,565	1,721	5,844	21.7	
国有林	1,472	18.6	1,349	166	1,183	11.3	
公有林	計	96	1.2	96	20	76	20.8
	県有林	89	1.1	89	18	71	20.2
	町有林	7	0.1	7	2	5	28.6
	財産区有林	0	0	0	0	0	0
私有林	6,343	80.2	6,120	1,535	4,585	24.2	

(注) 1. 営林署「地域森林計画」による。  
2. 「三島町森林整備計画」(1992～2002年度) p.31。

また、森林のもつ公益性に関連して、耕作放棄や森林伐採などによる保水機能の低下、土砂災害・水害の危険性、住民の生活用水である湧水の水質保全重要性等の点から、森林管理の適正化が施策方向として強調されるようになってきている。公益機能指定森林の指定という以外に、実効性ある具体的施策が取られているように見受けられないし、まして、森林管理と林業振興（とりわけ若年林業者の育成）とを結合する方向で、町独自の施策を実施するという志向性は見取れない<sup>(15)</sup>

なお、特産会津桐は、林地10ha、林地外390haに植栽されており、外材の流入などで価格が1973年頃の1/4ほどに大きく下落したものの、年間生産額（1990年度）は約7,300万円<sup>(16)</sup>で、依然として重要な産物となっている。また、地場産業振興の施策として始めた桐加工場でのタンス等の生産・販売にとって、良質の桐材の確保が課題となっているが、価格低迷や高齢化による植栽意欲の減退、管理不足・有機質肥料の不足による地力減退や病虫

害の発生により、桐生産が質量ともに困難な状況が生じてきている。町としては、純粹会津桐の実生苗やバイオテクノロジーによる良質苗の生産を試みているが、同時に、西方地区のような「財産区」（財産管理組合）などの地域組織による集団的・計画的植林・保育の方向性が、今後はきわめて重要な検討方向になってくるように思われる。

## (2) 第2次産業の状況

過疎地域の第2次産業の状況を製造業を中心にみると、1975年から1991年の間に事業所数で15.7%、従業員数で29.6%、製造品出荷額で235.1%増えており、いずれの点でも全国を上回る伸びを示している。これは、この間（とりわけ1988年からの数年間）、過疎地域への企業立地がすすんだことの反映とみられるが、その傾向も1990年代にはいと一変し、1992、93年度はピークであった90年度の半分以下へと大幅に減少している（図4参照）。また、この間の過疎地域への立地企業としては製造業が多く、しかも縫製工場と電気・機械関係の部品工場が中心であったが、90年代の減少は製造業、なかでも縫製工場と部品工場的大幅減少が顕著であり、かわって過疎地域への立地が目立つのは食品工場であるとされる。なお、93年度に過疎地域に立地した企業の47.4%は、従業員10人未満の小規模企業であるという<sup>(1)(2)</sup>。

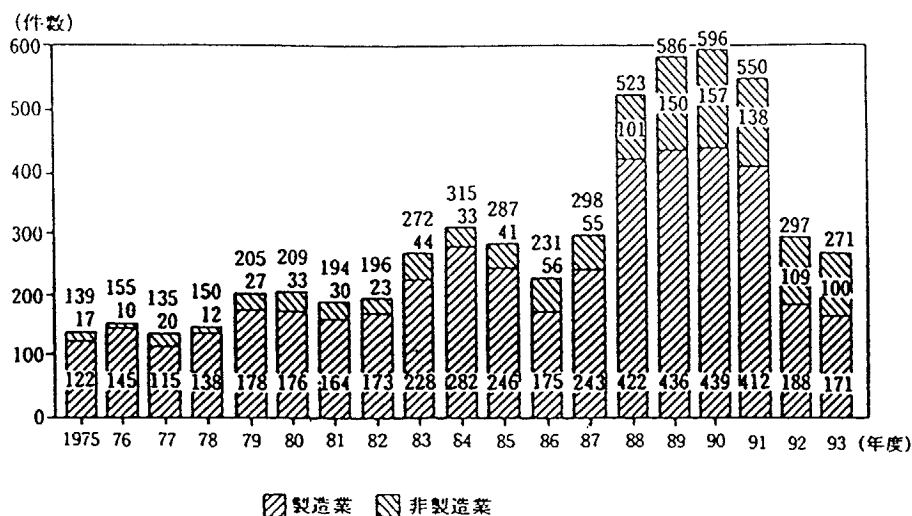
〔表11〕 製造業の状況

		1975年	1985年	1991年	(%) 増減率 (91/75)
事業所数	全国	430,491	438,518	435,997	1.3
	過疎町	23,535	24,763	27,222	15.7
		24	12	16	△ 33.3
従業者数	全国	10,660,328	10,889,949	11,172,829	4.8
	過疎町	458,205	535,403	593,664	29.6
		145	282	286	97.2
(100万円) 製造品出荷額	全国	125,840,925	265,320,551	323,372,603	157.0
	過疎町	2,424,572	5,897,394	8,124,811	235.1
		727	2,040	2,377	227.0
1事業所当たり 従業者数	全国	24.8	24.8	25.6	3.2
	過疎町	19.5	21.6	21.8	11.8
		6.0	23.5	17.9	198.3
(100万円) 1事業所当たり 製造品出荷額	全国	292.3	605.0	741.7	153.7
	過疎町	103.0	238.2	298.5	189.8
		30.3	170.0	148.6	390.4
(100万円) 従業者1人当たり 製造品出荷額	全国	11.8	24.4	28.9	144.9
	過疎町	5.3	11.0	13.7	158.5
		5.0	7.2	8.3	66.0

- (注) 1. 通商産業省「商業統計表産業編(市町村表)」による。  
 2. 「平成4年度版 過疎対策の現況」p.69。  
 3. 三島町「過疎地域活性化計画(後期)」p.13。



〔図4〕 過疎地域における企業の立地状況



- (注) 1. 国土庁調べ。  
 2. 対象とする企業は、操業（営業）を行う目的で用地を取得（借地を含む）したもの（未操業を除く）である。  
 3. 操業（営業）開始年度を立地年度とした。  
 4. 1988～90年度の過疎地域は、新過疎法により公示された市町村（1,165団体）であり、1991～93年度は1992年4月に追加公示された市町村を含む（1,199団体）。  
 5. 「平成6年度版 過疎対策の現況」p.77。

三島町の場合は、過疎地域一般とは異なり、1975年から1991年の間に事業所の数は大きく減少している。ただし、従業員数と製造品出荷額は同様に増えている。上述のように、過疎地域一般の事業所数、従業員数、製造品出荷額の増大は、新たな企業立地（企業誘致）がその大きな要因であるといわれている。三島町においても、町内で現在操業している誘致企業4社のうち1社は、この期間（1978年）に立地した弱電関係の工場で、従業員27人を地元から雇っている。そして、4社合わせた従業員数は約150人となっている<sup>(18)</sup>。したがって、この間の三島町の事業所数の減少は、零細な製造業の消滅や統合・吸収などによるものと推量されるが、事業所数の減少にも関わらず従業員数、製造品出荷額で増大したことには、新たに誘致した企業が一定の貢献をしているものと思われる。なお、これらの誘致企業では、1980年代には若年労働力の不足に悩んでいたが、最近の円高の影響で1995年には従業員の削減を実施せざるを得ない状況になっている。

三島町における第2次産業振興と雇用の確保という点では、農協による山菜加工場の事業拡大と、森林組合による桐加工場の開設も、重要な意味を持っていたように思われる。農協の山菜加工場は、第1次林業構造改善事業（1971年度）と、へき地農山漁村振興特別対策事業（72年度、73年度）を導入して始めたものだが、当時は県内の農協で加工場の経営に乗り出そうとするところはほとんどなかったという。初年度は従業員8人、販売高約2,200万円であったのが、5年後の1976年度には従業員も20人を超え、販売高も約1億1,3

00万円と5倍増と急成長した。その後、第2次林業構造改善事業を導入して施設と加工対象の拡充をはかった結果、1993年度には約2億3,000万円の販売額（従業員29人）になっている<sup>(1)</sup>。この販売額は町農協全収益の約3割を占めているが、農産物加工品販売の比重がこれほど高い農協は、県内には見あたらないという。

また桐加工場は、価格が大幅に下落した名産の会津桐を素材に新たな地場産業を創出することによって、雇用の創出と桐植栽の意欲回復とをはかる目的で1984年に建設された。施設は、町が農水省の新林業構造改善事業を導入して整備し、両沼西部森林組合（三島町の他に柳津町、金山町、昭和村の森林組合が合併設立）が運営する形態をとることとした。操業当初は専門技術の習得や販路開拓などがネックとなり赤字を出したが、1988年には販売額が1億円を超え、その後はそのレベルをほぼ維持してきている。1993年度の販売実績は、オーダーメイドの総桐タンスを中心に約1億1,770万円で、雇用されている職員は19名である<sup>(2)</sup>。

ところで、山菜加工場、桐加工場のいずれの場合でも、施設整備や職員養成などの点で、町の積極的な施策が目目を引く。施設整備に際しての補助事業導入に関しては既に述べたが、従業員の専門的能力・技術の習得に関しても、例えば桐工場の開設に際しては、7人を職業訓練校で2年間研修させ、また、山菜加工の事業拡充にあたっては、農協職員採用予定者を大学で2年間研修させるなどの措置を町主導で実施している<sup>(3)</sup>。

#### (4) 第3次産業の状況

第3次産業の現状はというと、〔表12〕にみられるように、過疎市町村平均の商店数、従業員数、販売額は、それぞれ全国平均のおよそ1/5、1/10、3/100でしかなく、きわめて小規模な商業活動しか行われていないことがわかる。1商店当たり、および従業員1人当たりの年間販売額は、それぞれ全国の14.2%、27.5%にすぎない。三島町の商店数、従業員数、販売額は、その過疎市町村平均のおよそ3/5、2/5、3/10にしかならず、規模の零細性は際だっている。

〔表12〕 商業の状況

	(1991年)		
	全国	過疎	町
1市町村当たり商店数	638	122	72
1市町村当たり従業者数	3,615	353	159
1市町村当たり年間販売額(100万円)	220,514	5,955	1,849
1商店当たり従業者数	5.7	2.9	2.2
1商店当たり年間販売額(100万円)	345.5	48.9	25.7
従業者1人当たり年間販売額(100万円)	61.0	16.8	11.6

- (注) 1. 通商産業省「商業統計表(市町村表)」による。  
 2. 『平成4年度版 過疎対策の現況』p.69。  
 3. 『第107回 福島県統計年鑑』(1993年) p.344~353。

三島町の商業活動の近年の停滞は、町人口の減少一般を背景としながらも、直接的には、1989年の国道バイパス開通により町商店街の車両交通量が半減したことと、広い駐車場つきの大規模小売店舗が、近隣の会津坂下町や柳津町に相次いで開店したことの影響が大きい。したがって、町内の商店の多く、とりわけ日常生活用品を扱う商店には、後継者難もあり、危機感を乗り越え将来をあきらめてしまっているものが多い。

しかし、商店数、従業員数、年間販売額の零細性に比べると、従業員1人当たりの販売額は、過疎市町村平均の約7割で相対的には高い数値となっている。

このことには、1974年以来とり組んできた「ふるさと運動」による観光・レクリエーション事業の一定の効果が表れているとみることもできよう。〔表13〕にみられるように、この間、過疎地域を訪れる観光客は非常に増え、しかもその増加率も全国よりも高い傾向にある。1992年の過疎地域の入込観光客は約3億7,300万人で、1980年の約1億8,800万人をほぼ倍増しており、同期の全国の増加率45%を大きく上回っている。そして、同期間の三島町の入込観光客は、その過疎地域の増加率をも大きく引き離し、3.5倍増を記録している。ちなみに、三島町が「ふるさと運動」を始めた直後の1975年の段階と比較すると、ほぼ8倍に増えている。

〔表13〕 入込観光客数の推移

						(万人)
		1975年	1980年	1985年	1990年	指数 (1980=100)
全	国	—	150,600	175,000	215,400	143
過	疎	—	18,800	27,100	34,600	184
	町	1.7	3.8	7.4	12.9	339

- (注) 1. 国土庁調べ。  
 2. 「全国」については「数字でみる観光」(日本観光協会)による。  
 3. 「全国」「過疎」は10万人の位で、「町」は100人の位で四捨五入してある。  
 4. 「昭和63年度版 過疎対策の現況」p.106。  
 5. 「平成6年度版 過疎対策の現況」p.77。  
 6. 「第2次三島町振興計画」(1991年) p.56。

三島町は、只見柳津県立自然公園内に位置し、只見川スカイラインや温泉などの観光資源はあるが、特段の名所旧跡があるわけではなく、有名な観光地ではなかった。しかし、1970年の国勢調査での人口減少率県内トップという結果に危機感を抱いた町は、地域経済活性化の方途として、企業誘致と観光開発を模索することとなった。当時は、観光開発がブームで、しかも外部の大手資本を導入する方法が一般的であったが、三島町は、町の自然をできるだけ保全しつつ自主的に観光開発をはかる方法を模索した。その検討の結果が、「ふるさと」を求める都会の住民を「特別町民」として迎え入れ、彼らの資金援助も受けて自然体験施設の整備・維持をはかろうという、いわゆる「ふるさと運動」の提起であっ

た。全国初の「特別町民制度」は1974年4月からスタート、初年度には609名もが会員（年会費1万円）として登録、夏休みを中心に3,000人が町内の「ふるさとの家」（民泊）を訪れ、三島の「自然と人情」に触れたという<sup>(22)</sup>。

特別町民は、2年目の849名を最高に以後減少し、1990年代は250名前後で推移している。その原因は、全国各地で同様な都市との交流事業を始めたこともあるが、それ以上に、当初50軒以上あった「ふるさとの家」が、10軒を割り込んでしまったことが大きい<sup>(23)</sup>。民泊をやめるのは、経済的理由よりも、食事の準備などが、高齢化で困難になったり、普段の家族生活や就労にとって負担となったりすることによるものと考えられるが、町では、ヨーロッパなどで広がってきているグリーン・ツーリズムのように、かなり長期の滞在希望者に宿泊場所だけを安価で提供する方式の導入など、民泊を再開する町民が出てくるような方途を探ろうとしている。

「ふるさと運動」は、会員や民泊の減少などで、所期の経済的目的を果たしていないとの批判も強いが、しかし、自主的・内在的な観光産業の創出という点では大きな成果を上げているといえよう。町は、1976年に温泉付宿泊施設を整備し、それを第3セクターで管理運営することとした。その後、町の観光施設等の管理運営はすべて、この第3セクター（ふるさと振興公社）に委託され、さらに生活工芸品の展示販売なども担当するようになった。1992年度の決算でみると、町は公社に施設の管理運営などの委託料として4,560万円支出し、公社からは4,079万円の使用料が入っている。不足分は町が一般財源から補填しているが、各施設整備時の起債返済分を入れても、20人の職員の賃金などを「経済効果」とみれば、1990年度の収支決算は、6,000万円余の町費支出で1億4,000万円の収入があったことになり、「ふるさと運動」は直接・間接に大きな「経済効果」をもたらしているとの試算・評価もある<sup>(24)</sup>。

「ふるさと運動」の経済的効果に対するこうした試算・評価に、全面的に同意するか否かはともかく、「ふるさと運動」が目的としていた自立的観光開発という点では、町主導の第3セクター方式を活用して、新たな産業と雇用の創出を実現し、それがこの間の入込観光客急増の主要因の一つと考えられる以上、十分な評価に値するように思われる。

ところで国土庁は、今後の過疎地域活性化施策の方向・視点として、多様な地域資源を活用した産業振興を推進するため、農林水産業と観光レクリエーション産業との有機的結合、第3セクターを活用した複合的経営を強調している。新過疎法で第3セクターへの出資金について過疎債の充当が認められるようになったこともあり、1990年代に入ってから過疎地域での第3セクター設立件数は急増している。事業目的としては観光レクリエーション関係と地場産業振興が多く、1セクター当たりの常用雇用者数は平均11.9人となっている（表14）。三島町の「ふるさと振興公社」の設立（1976年）は、福島県内でも只見町（1973年）に次ぐ2番目で<sup>(25)</sup>、しかも観光レクリエーション事業だけでなく、生活工芸品・山菜加工品、桐製品の販売など、農林水産業や地場産業の振興と有機的連携を持った複合

的経営を試み、平均以上の職員を雇用していることを考えると、町の先駆性はきわめて高く評価できよう。

〔表14〕 第3セクターの状況 (％)

設 立 年 度	～ 1989		470 (49.1)	
	1990 ～ 1994	1990	1990	71
		1991	77	
		1992	86	
		1993	128	
		1994	126	
事業目的 (複数回答)	観光レクリエーション		500 (39.2)	
	地場産業振興		432 (33.8)	
	交通機関運営		65 (5.1)	
	農林地の管理		63 (4.9)	
	その他		217 (17.0)	
雇用者	常用雇用者		11,421 (67.8)	
	その他		5,415 (32.2)	

(注) 1. 国土庁調べ(1995年3月)。  
2. 『平成6年度版 過疎対策の現況』p.76。

## 5 福祉向上と生活環境整備

### (1) 公共施設等の整備

この4半世紀の過疎対策の結果、主要公共施設等は、まだまだ全国レベルとの格差はあるものも少なくないものの、かなり整備が進んできたといえる。市町村道の改良率・舗装率については、3章で述べたようにかなり重点的な事業展開がはかられ、過疎地域と全国との格差は約1割ほどに縮小している。また、農道、林道の整備状況も、全国との格差はほとんどなくなっている。水道普及率も格差は縮小しているものの、全国の96.3%に対し、過疎市町村では83.7%で、なお相当の格差が存在するし、過疎地域の場合は簡易水道の比率が高いという問題も残っている。

三島町に関しては、3章でみたように、町道の改良率・舗装率の高さ、およびその増加率が、全国および過疎自治体平均に比べ、際だっている。農道と林道の延長率も同様である。農林業が町の産業・就業構造上しめる比重や、この間の町の活性化施策の重点からすると、こうした農道・林道の整備状況は、町の過疎対策とりわけ雇用・所得の確保施策の柱の一つが、建設・土木事業の積極的導入・実施にあったことを裏付けるもののようにも思われる。三島町の水道普及率は、1970年の時点で既に過疎市町村平均を上回っており、

現在もそうであるが、町の水道はすべて簡易水道である。ちなみに福島県内過疎市町村における水道普及率は71.3%で、全国の過疎市町村のそれと比較すると相当低い状況にあり、しかも県内過疎町村37のうち上水道施設を整備しているのは9町村に過ぎない<sup>(26)</sup>。

〔表15〕 公共施設等の整備状況

		1970年度末	1994年度末	増減率 (%)
(%)	全国	15.7	47.0	199.4
	過疎	9.1	41.6	357.1
	町	3.2	54.4	1,600.0
(%)	全国	9.8	68.6	600.0
	過疎	2.5	58.8	2,252.0
	町	0.2	65.3	32,550.0
(m)	全国	51.9	45.0	△13.3
	過疎	42.3	42.4	0.2
	町	24.1	55.3	129.5
(m)	全国	5.0	8.2	64.0
	過疎	4.6	8.0	73.9
	町	5.6	11.0	96.4
(%)	全国	81.4	96.3	18.3
	過疎	55.7	83.7	50.3
	町	72.9	88.5	21.4

- (注) 1. 自治省「公共施設状況調」による。  
 2. 「平成6年度版 過疎対策の現況」p.84。  
 3. 「三島町振興計画」p.73。  
 4. 三島町「過疎地域活性化計画（後期）」p.8。

整備状況に大きな格差がある生活環境施設としては、下水道施設が代表格といえる。1970年度の数値が不明なため〔表15〕には入れなかったが、1990年度末の過疎地域の下水道整備率（公共下水道および農山漁村集落排水施設整備の人口比率）は、わずかに4.0%で、全国44.4%の1/10にも満たない。浄化槽処理等を含めた水洗化率でみても24.6%で、全国の整備率77.4%とはきわめて大きな格差となっている<sup>(27)</sup>。

ところで、3章の〔表4〕でみたように、旧過疎対策法と旧過疎振興法の20年間では、生活環境の整備・福祉の増進・医療の確保・教育文化の振興といった項目をあわせても、第1位の「交通通信体系整備」の半分以下の事業実績でしかなく、構成比順位も「産業の振興」より低い第3位であった。旧来の過疎対策に対しては、4大目標の一つの「産業の振興」は「画餅でしかない<sup>(28)</sup>」との批判も強かったにもかかわらずである。しかし、新過疎法の期間の事業計画では、いわば「福祉向上と生活環境整備」として括れる生活環境・福祉・医療・教育文化に関するものを合わせると31.9%で第2位にあがり、しかも第1位の「交通通信体系の整備」37.2%との差は非常に小さい。

〔表16〕 市町村事業実績（項目別内訳、1993年度）

（百万円、％）

区 分	項 目	事業費	構成比
1 産業の振興	(1) 基盤整備	147,657	7.3
	(2) 漁港施設	69,329	3.4
	(3) 経営近代化施設	47,588	2.3
	(4) 地場産業の振興	23,701	1.2
	(5) 企業の誘致対策	7,252	0.4
	(6) 商業の振興	5,382	0.3
	(7) 観光又はレクリエーション	185,972	9.2
	(8) その他	46,307	2.3
	計	533,188	26.4
2 交通通信体系の整備	(1) 市町村道	287,397	14.2
	(2) 農道	95,786	4.7
	(3) 林道	85,026	4.2
	(4) 漁港関連道	1,632	0.1
	(5) 電気通信施設	20,029	1.0
	(6) 自動車等	734	0.0
	(7) 渡船施設	1,138	0.1
	(8) 道路整備機械等	3,544	0.2
	(9) その他	15,707	0.8
計	510,993	25.3	
3 生活環境の整備	(1) 水道施設	120,855	6.0
	(2) 下水処理施設	204,943	10.1
	(3) 廃棄物処理施設	35,753	1.8
	(4) 消防施設	22,021	1.1
	(5) 公営住宅	77,693	3.8
	(6) その他	52,890	2.6
計	514,155	25.4	
4 高齢者の福祉その他の福祉の増進	(1) 高齢者福祉施設	70,537	3.5
	(2) 児童福祉施設	10,376	0.5
	(3) 母子福祉施設	123	0.0
	(4) その他	16,952	0.8
計	97,988	4.8	
5 医療の確保	(1) 診療施設	30,252	1.5
	(2) 特定診療科に係る診療施設	311	0.0
	(3) その他	7,266	0.4
計	37,829	1.9	
6 教育文化の振興	(1) 学校教育関連施設	135,670	6.7
	(2) 幼稚園	2,060	0.1
	(3) 集会施設、体育施設、文化施設等	116,259	5.8
	(4) その他	12,061	0.6
計	266,050	13.2	
7 集落等の整備		3,905	0.2
8 その他		56,805	2.8
総 計		2,020,913	100.0

(注) 1. 国土庁調べ。  
2. 「平成6年度版 過疎対策の現況」p.143。

それでは、過疎対策の4大目標のうちで、1990年代に入ってから「福祉向上と生活環境整備」の位置が相対的に高くなってきたのは、どのような理由によるのだろうか。「福祉向上と生活環境整備」として括られる事業を区分してみると、〔表4〕でみるかぎり、依然として「生活環境の整備」の比重が高い。そして项目的には、市町村レベルでの計画や実績をみると、下水処理施設の整備が中心であることがわかる（表16、17）。1994年度の事業実績では、全項目の中で市町村道整備に次いで大きな実績となっているし、1995年度からの後期計画になると、「生活環境の整備」に関する事業計画の半分が下水処理施設の整備によって占められている。

〔表17〕 市町村計画における「生活環境の整備」の事業区分別事業費  
(万円、%)

事業区分	後期振興計画実績(1995)	前期活性化計画(1990)
水道施設	281,333 (35.2)	471,681 (26.8)
下水処理施設	—	523,172 (29.7)
廃棄物処理施設	58,565 (7.3)	143,430 (8.2)
消防施設	63,753 (8.0)	98,999 (5.6)
公営住宅	152,505 (19.1)	288,853 (16.4)
その他	243,760 (30.4)	233,998 (13.3)
計	799,916	1,760,133

- (注) 1. 国土庁調べ。  
2. 『平成6年度版 過疎対策の現況』p.141。

なぜ、1990年代の事業計画では下水道整備が半分も占めるようになったのだろうか。それは、新過疎法のもとで、下水道整備に関する特別措置が種々実現したことが大きいといえる。自治省は、下水処理施設整備を新たに過疎債の対象事業に加えた。いうまでもなく、過疎債については、その元利償還に要する経費の70%が基準財政需要額に算入され、地方交付税上の措置をされることになっているから、事業が過疎債適用対象であるか否かは、過疎自治体が事業を選択（計画）する際の判断基準としては決定的ともいえる。同時に建設省も、公共下水道と特定環境保全公共下水道の国庫補助率を、75%から85%に引き上げた。

また、翌1991年からは、財政力、技術力が不足するため当該市町村だけでは下水処理施設の整備が困難な場合、都道府県が代わって公共下水道の幹線管渠等の設置を行うことができる制度が創設された<sup>(29)</sup>。この制度によると、都道府県に公共下水道の根幹的施設（終末処理場、ポンプ施設および幹線管渠）の設置を代行してもらえ、事業費の1/2（上限、市町村との協議）も負担してもらえというもので、しかも市町村の負担金については、市町村単独実施の場合と同様に通常充当率で下水道事業債と過疎債を充当し、下水道事業債



と過疎債の元利償還金のそれぞれ50%、70%を地方交付税の基準財政需要額に算入することになっている。ただし、代行の対象になるためには財政力指数、人口要件そして地域要件を満たす必要がある。

旧過疎振興法の後半5年間、「生活環境の整備」の項目中、下水処理施設の計画実績はゼロであった(表17)。それが、1990年代に入ってトップに急浮上したことには、このような特別措置の新設が大きく与っていると推測できよう。中央省庁が、過疎地域の下水道整備にこうした優遇措置を競ってとるようになった背景には、従来の主要な補助事業の対象・領域が先細り傾向にある中で、生活環境基盤、環境保全など分野、そして過疎地域に、自らの権益を拡大しようとする指向性を読みとることができる。

三島町は、中央省庁や県の施策動向には、従来からきわめて嗅覚が鋭かった。三島町にとって下水道整備は、今もって公共事業に依存せざるを得ない就業構造からいっても、自然環境を保全しながらの観光産業の展開のうえでも、町がその導入に積極的志向を示して当然と思われる。しかし、1994年12月策定の過疎地域活性化計画(後期)では、一般財源での整備計画の策定しか挙げられておらず、過疎債等を適用した事業計画はいっさい無い。1991年9月策定の第2次三島町振興計画では、基本構想・基本計画として下水道整備が掲げられていたし、施策的にも重視されていることは、役場での聞き取りなどから十分感じとれる。前述のような県の代行対象となるための諸要件の問題もあるが、従来、新事業導入等の際に示した三島町の「独創性」を考えれば、その点のクリアーはそれほど難しくはないだろう。町が躊躇している最大の理由は、住民の財政負担の問題のようである。そして、下水道整備に際しての住民の財政負担問題は、自治体財政や住民の経済力の弱い過疎自治体にとって、共通する問題点といえよう。

## (2) 教育・医療・福祉等

この4半世紀の間に、過疎地域では小学校児童数と中学校生徒数が、それぞれ49.9%と55.3%減少し、それにもなつて学校数と1学校当たりの児童数・生徒数も、約2/3に減少している。

三島町では、児童数および生徒数の減少は約7割にも達し、過疎自治体の平均値を大きく上回っている。町内の小学校は、この間に3つの分校が廃止された。その結果、1学校当たりの児童数の減少率は低くなっている。しかし、中学校では統廃合がなされなかったため、町内の生徒数の減少がそのまま1学校当たりの減少率として現れている。そして、4半世紀で7割にも達した児童数と生徒数の減少のため、とうとう2つの小学校と中学校を統合し、1995年度から「三島小学校」と「三島中学校」として発足させざるを得なくなった。

〔表18〕 学校教育の状況

			1970年度末	1994年度末	増減率 (%)
小 学 校	1市町村当たり学校数	全国	7.7	7.5	△ 2.6
		過疎 町	6.6	4.3	△ 34.8
		町	5.0	2.0	△ 60.0
小 学 校	児 童 数	全国	9,493,485	8,468,015	△ 10.8
		過疎 町	1,088,874	545,870	△ 49.9
		町	454	149	△ 67.2
中 学 校	1学校当たり児童数	全国	383	338	△ 11.7
		過疎 町	158	100	△ 36.7
		町	91	75	△ 17.6
中 学 校	1市町村当たり学校数	全国	3.4	3.3	△ 2.6
		過疎 町	2.8	1.7	△ 34.8
		町	2.0	2.0	△ 60.0
中 学 校	生 徒 数	全国	4,716,833	4,415,145	△ 6.4
		過疎 町	672,601	346,480	△ 55.3
		町	320	94	△ 70.6
中 学 校	1学校当たり生徒数	全国	427	414	△ 3.0
		過疎 町	228	143	△ 37.3
		町	160	47	△ 70.6

- (注) 1. 自治省「公共施設状況調」による。  
 2. 「平成6年度版 過疎対策の現況」p.102。  
 3. 「三島町振興計画」p.135。  
 4. 三島町「過疎地域活性化計画（後期）」p.32。

次に過疎地域の医療の状況をみると、病院数と診療所数は、1980年から1994年の間に全国ではそれぞれ8.7%、8.3%増えているのに対し、過疎地域では診療所数が2.7%増加したものの、病院数は14.2%減少している。また、歯科診療所は全国では44.0%増加しているにもかかわらず、過疎地域では18.8%しか増えていない。さらに、人口1万人当たりの医師数は、全国17.8人に対し過疎地域8.1人、同じく歯科医師数は、全国6.3人に対し過疎地域3.1人で、依然として格差が大きい。医療施設のうち、眼科、耳鼻咽喉科などの特定診療科目を含む病院・診療所は、平均して4過疎自治体に1箇所しか存在していないし、無医地区を有する自治体は過疎市町村全体の1/3を超えている<sup>(30)</sup>。

三島町の医療施設の状況はというと、〔表19〕でわかるように、病院・診療所数は過疎自治体全体や県内過疎自治体の平均値を下回るが、病床数の点では群を抜いて高い数値となっている。これは、町内に県立病院が存在するためである。福島県内の過疎市町村のうち、病床を有する病院・診療所が区域内に存在していない町村は、4割強にものぼっている<sup>(31)</sup>。また、三島町には歯科の診療所も存在している。したがって、全国の過疎自治体や県内過疎自治体の現状と比較すると、三島町の医療状況はかなり恵まれているといえよう。

〔表19〕 医療施設の状況 (1994年度)

1市町村当たり 病院・診療所数	全 国	29.0
	過 疎	4.1
	県	23.3
	県内過疎 町	3.0
人口1,000人当たり 病院・診療所病床数	全 国	15.7
	過 疎	10.0
	県	4.9
	県内過疎 町	19.8

- (注) 1. 過疎は国土庁調べ、全国は厚生省「医療施設調査病院報告」による。  
2. 「平成6年度版・過疎対策の現況」p.99。  
3. 「福島県過疎地域活性化方針」p.83。

最後に、過疎地域における住民福祉の向上という課題としては、その重要性が飛躍的に高まっている老人福祉の現状をみてみよう。〔表20〕は在宅福祉サービスの利用状況であるが、ホームヘルパーとデイ・サービスの年間利用日数（65歳以上人口100人当たり）では、過疎地域が全国の約2倍の利用率となっている。ショートステイの利用率も、過疎地域の方が高い。こうした数値は、過疎自治体の老人福祉施策が充実している結果と解釈すべきなのかもしれない。

しかし、過疎地域では、家族による在宅での介護等が困難で、しかも近隣の施設の利用が困難であるがゆえに、在宅福祉サービスに頼らざるを得ない現実が、こうした数値として現れていると解釈できなくはない。

三島町のホームヘルパー利用率は、全国・過疎・県・県内過疎のいずれよりも高い。隣の金山町と比べると、2倍の利用率である。しかし、ショートステイの利用率になると、過疎自治体全体や県内過疎自治体の平均は上回っているものの、金山町とは雲泥の差があり、ましてデイ・サービスにいたっては比較することすらできない。金山町には特別養護老人ホームがあり、そこではショートステイも実施しているが、老人福祉施設が町内に何もなかった三島町では、老人福祉はホームヘルパーに頼らざるを得なかったといえないだろうか。

〔表20〕 在宅老人福祉サービス利用状況 (1992年度、100人当たり年間利用日数)

	ホームヘルパー	ショートステイ	デイ・サービス
全 国	61.9	16.6	55.8
過 疎	117.4	22.5	108.7
県	53.6	14.3	33.2
県内過疎	66.5	21.5	43.0
金山町	68.8	169.7	193.4
三島町	138.5	23.3	—

- (注) 1. 「平成6年度版 過疎対策の現況」p.112。  
2. 「福島県過疎地域活性化方針」p.80。

過疎化と高齢化の相乗作用に苦悩する過疎自治体にとって、老人福祉に対する施策は地域活性化の環としての位置を占めている。そして、過疎自治体における老人福祉行政の展開にとっては、老人福祉関連施設の整備が決定的な意味をもっているが、現行行財政制度の限界性によって、施設整備は非常に困難な状況にある。三島町も、1981年の町振興計画策定段階では既に特別養護老人ホームの設置を目標に掲げ、以後何度か具体化の検討を行ったが実現にいたらず、ようやく厚生省が1990年度から施策化した高齢者生活福祉センターを、1993年度に導入することによって施設整備を実現できた。この施設にも種々の限界性があるとはいえ、その設置によって、三島町の老人福祉施策は1994年度を画期として大きく発展しようとしている<sup>(32)</sup>。

## 6 集落の再編成

### (1) 集落の移転統合

過疎問題が顕在化した当初は、集落再編成とりわけ集落移転が対策の「目玉」としてクローズアップされたことがあった。当時、過疎対策を所管していた自治省は、4大目標のうちの「特色のある」ものとして集落再編（集落移転）を位置づけ、財政的優遇措置を始めとする種々の推進策をとり、過疎自治体も争って事業の積極的導入を図った。しかし、集落再編とりわけ集落移転への「熱意」は急速に衰え、旧過疎対策法の10年間の計画達成率は65%と、他の対策目標の達成率に比べ極端に低い結果となった。旧過疎振興法の10年間は、集落移転はほとんど実施されず、コミュニティ行政や地域農政の展開にともなう集会所施設の整備などが、集落再編事業の主要な内容であった<sup>(33)</sup>。

ところが、前掲の〔表4〕によると新過疎法の後期計画では、1995年からの5年間に、旧過疎対策法と旧過疎振興法の20年間の実績の2.5倍もの集落再編事業を実施することになっている。前期計画からの伸び率は542%と第1位で、第2位の生活環境整備の113%を断然引き離している。どうして現段階での過疎対策として、集落再編成が再復活、急上昇してきたのだろうか。

いうまでもなく、過疎地の集落においては、人口の高齢化や自然減の結果、集落機能の維持が困難になったり、集落そのものが消滅したりする状況が現出している。したがって集落の維持・再編成は、1990年代の過疎対策の重要な課題として認識はされていた<sup>(34)</sup>。1995年度からの後期過疎地域活性化計画の策定を前に、国土庁は過疎問題懇談会を設置したが、そこが1994年5月にまとめた「これからの過疎地域活性化施策のあり方」も、集落の現況について、「日常生活において重要な役割を果たしている集落レベルにおいては、集落人口、若年人口の急減、一人暮らしの高齢世帯及び高齢者のみの夫婦世帯の割合が高

くなることなどによって、相互扶助機能など集落が果たしてきた生活の基礎的な機能の維持が困難になる事例が増加するものと予測される」と捉えたうえで、施策的には、「特に交通の条件が悪く、医療、教育等基礎的な公共サービスの確保が困難な集落等でその維持が難しい地域については、住民の意向を尊重しながら、集落の再編成や整備を通じて地域の居住環境の向上を図る必要がある<sup>(35)</sup>」との提言をおこなっている。

「基礎的な公共サービスの確保が困難な集落等」は、移転の検討が必要な段階にいたっているのではとの認識が、過疎自治体の行政側では強まってきている。そしてそれは、かつての行財政効率一辺倒の発想からではなく、高齢者の生命と生活の保障の点での危惧が大きな動機となっているようにも思われる。

したがって、高知県・島根県など集落の現状把握への取り組みが広まっているし、国土庁（過疎地域問題調査会）も1995年10月時点での集落現況調査を全国すべての過疎自治体を対象に実施した。しかし、対策・方針となると、住民意識との関係で、なかなか集落移転を打ち出せない状況が一般的である<sup>(36)</sup>。一方では、集落移転に対し「集落崩壊に対する応急的な対症療法」というような「卑小な位置づけではなく」、「過疎問題を根本から解決する積極的な手法として捉え直す」べきとの考えから、「市町村枠を超えた集落移転による対過疎防衛拠点都市の建設<sup>(37)</sup>」という主張も出されている。だが他方、過疎地域集落再編整備事業の1996年度計画では、後述する定住促進団地整備事業は142戸の枠が予定されているのに、集落移転事業と、へき地点在住居移転事業は、併せて10戸しか予定されていない。また、福島県内過疎自治体で集落移転事業を計画しているところは見あたらない<sup>(38)</sup>。こうしたことから、過疎自治体の住民は、「応急的」「対症療法」としての集落移転さえ求めようとしていない状況が読みとれよう。

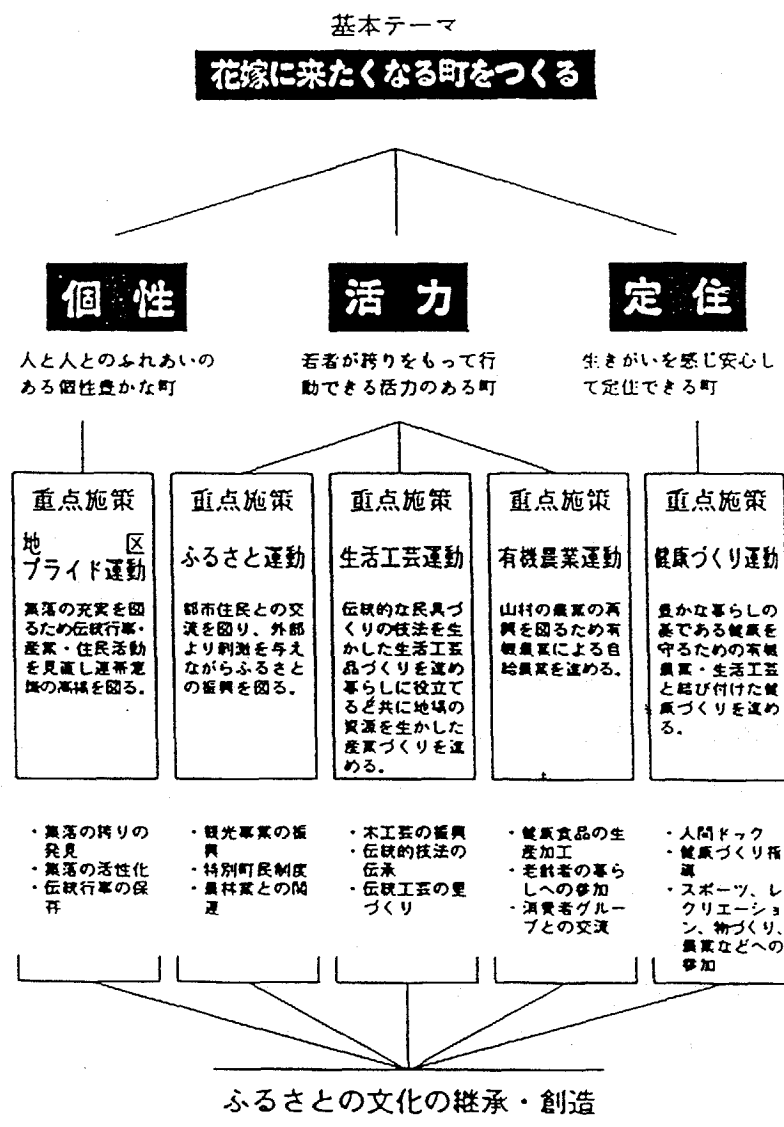
三島町では、1970年前後に間方集落の移転を検討し、集落住民との話し合いに入ったが、住民の賛成が得られずに計画策定を取りやめ、それを一つの契機に、「辺地集落」の移転統合という方向ではなく、その定住条件の保障という方向に施策を転換、町営バスの運行を模索することとなった<sup>(39)</sup>。現在、三島町には18の集落があり、そのうち1集落は5世帯しかない。町行政側は、近い将来に集落移転の検討が不可避となるかもしれないとの認識をもちながらも、現時点でそれを積極的に施策化する意図はないようである。

なお、1980年代の過疎自治体では、中央省庁のコミュニティ行政や地域農政等の施策動向に対応させながら、集落機能の維持・強化を、集落移転という方式ではなく、集落連合的な自治会組織の育成、コミュニティ集会施設の整備、地域振興関係事業の導入といった方式を通じて図ろうとする志向性も現れた。こうした施策志向は、単に集落がもつ相互扶助機能や行政下請け機能を維持しようとするだけでなく、産業振興や生活環境整備の面での地域活性化を、集落を基礎に展開することの重要性からしても、検討してみる必要があるように思われる<sup>(40)</sup>。

三島町の場合、「花嫁が来たくなる町づくりを」を基本テーマに、5つの重点施策を掲

げて地域活性化に取り組んできている。5つの重点施策とは、既に言及した「ふるさと運動」「生活工芸運動」「有機農業運動」と「健康づくり運動」「地区プライド運動」である。「健康づくり運動」は、町が全集落を年次計画で次々と地区指定し、全世帯が加入する「健康を守る会」を中心に、健康診断、健康管理台帳の整備、成人病予防、スポーツ大会などに取り組むもので、また、「地区プライド運動」も、全集落の伝統民俗行事を「地区プライド」に指定し、その行事の見直しと運営を通じて集落の連帯感を育成しようとするもので、どちらも、集落単位での運動であり、その組織化と展開に当たっては、町が一定の主導性を発揮している<sup>(4)</sup>。

〔図5〕 町づくりの基本構想



(注) 「山村が光る時」 p.121.

しかし、産業振興や生活環境の整備といった面での地域活性化を集落を基礎に展開するという志向性は、相対的に弱いような印象がある。もちろん、町の単独事業としては目に付かなくても、集落が主体となる地域計画づくりの取り組みや、集落を「受け皿」とする補助事業の導入なども、これまでに展開されているのかもしれない。あるいは、町からの補助金・施策誘導等なくても、西方のように、「財産区」のような組織が地区・集落レベルでの産業振興・生活環境整備などの計画化や事業実施を、物質的裏付けをもって主導しているのかもしれない。こうした点に関しては、資料の収集をも含めて今後の検討課題としたい。

## (2) 住宅・宅地の整備

新過疎法の後期計画で、集落再編成の事業費が前期に比べて約5倍もの伸びを示したのが、集落崩壊の危機に直面して集落移転事業が再評価されたことによるのではないとすると、その原因は何なのであろうか。それは、1993年度に創設され、95年度に拡充された定住促進団地整備事業によるものと考えられる。この事業は、定住促進のための住宅団地の整備を行う場合、その経費（団地造成費、生活関連施設整備費、産業基盤整備費）の1/2以内で、1戸当たり377万8,000円を限度に、国土庁が補助するというものである。

この事業を創設したのは、従来の公営住宅や特定公共賃貸住宅、そして市町村単独住宅は、過疎地域における定住・移住促進を目的に運用しようとする、種々の制約があるためであるとされる。例えば、公営住宅や特定公共賃貸住宅は、所得要件等の入居制限のほかに、法定条件以外の入居条件を付して移住者（U・Iターン者）や若者を優先的に入居させることが困難で、さらに、かなりの期間経過後でも入居者に住宅等を譲渡できないことである。また、単独住宅は、財政措置が十分でないことと、実際の家賃水準が非常に低く設定されることによって、市町村の財政負担が重いものとなる。さらに最近、良好な住環境を求めて過疎地域に移転してくる人々は、持ち家を含む多様な住宅・宅地を希望する傾向にあり、本格的な定住につながる住宅政策を模索する過疎自治体の中に、住宅の提供だけでなく宅地の分譲あるいは賃貸を施策化する例が増えてきたという<sup>(42)</sup>。

こうした状況を受けて国土庁は、1993年度に定住促進団地整備事業を創設、1995年度からは従来の賃貸型の宅地整備に加えて分譲型も対象に加えることとした。この事業についての過疎市町村の関心は高く、1995年度から始まる後期5ヶ年計画では1,028億円もの事業が予定されている<sup>(43)</sup>。なお、1995年度からは過疎債対象にもなったが、同年は、約100戸の採択枠に全国から1,600戸を超える要望が寄せられたという<sup>(44)</sup>。福島県内の過疎自治体からは、後期計画中に約300億円、戸数にして約1,700戸の事業計画が要望として出されているという<sup>(45)</sup>。三島町も、後期計画のなかでは、1998年度に5,000万円の事業費で定住促進団地を整備する計画となっている。従来から町営住宅の老朽化、近隣自治体への通勤者

や転入希望者への対応が問題となっていたが、定住促進団地整備事業の導入でその課題の解決を図ろうとしているように思われる。

## 7 自治体行財政

### (1) 財政状況

過疎自治体の財政状況を1993年度の決算で見ると、1自治体当たりの歳入額は約48億7,600万円、歳出額は約47億4,400万円で、いずれも全国自治体の30%強にすぎず、過疎自治体の財政規模が極めて小さいことがわかる(表21,22)。三島町の財政規模は、歳入・歳出とも、そのまた約57%でしかなく、全国自治体平均と比べると約18%にしかない。

歳入の内訳をみると、全国の場合は地方税が最大の比重(35.8%)を占めているのに比べ、過疎自治体の場合は1割しかなく、過疎自治体の自主財源の少なさが顕著に示されている。逆に、地方交付税に依存する割合は41.4%と、全国の3倍近くにもなっている。国庫支出金の比重はほぼ同じだが、都道府県支出金は、過疎自治体の方が全国の2倍の割合を占めており、また、地方債の比率も少し高くなっている。

三島町の場合は、過疎自治体の平均値に比べ地方税の比率が低く、地方交付税の比率が高くなっている。そして、地方債の比率は、逆にかなり高くなっている。町の歳入構成、ここ20年間ほどの推移をみると、地方税の比率が4割強にまで低下していることがまず目に付く。そして、地方交付税と地方譲与税とで地方税の減少分を補うことができていないため、全体として一般財源は65.2%から53.9%へと比率が低下している。国や県からの補助金も増えておらず、唯一、地方債だけが3倍近い増加を示している。ここからは、財源不足を借金でやりくりする状況が強まっていることが見て取れよう。

[表21] 歳入状況

(1993年度決算、100万円、%)

		地方税	地方 譲与税	地方 交付税	国庫 支出金	都道府県 支出金	地方債	その他	計
全国	1自治体当たり決算額 (構成比)	5,516.6 (35.8)	319.5 (2.1)	2,254.5 (14.6)	1,481.2 (9.6)	709.5 (4.6)	1,822.5 (11.8)	3,293.7 (21.4)	15,396.5
過疎	1自治体当たり決算額 (構成比)	486.1 (10.0)	75.9 (1.6)	2,016.4 (41.4)	438.1 (9.0)	468.8 (9.6)	643.8 (13.2)	746.8 (15.3)	4,875.9
町	決算額 (構成比)	220.5 (8.0)	43.7 (1.5)	1,267.0 (45.9)	145.3 (5.3)	262.6 (9.5)	456.7 (16.5)	366.2 (13.3)	2,762.0

- (注) 1. 自治省調べによる。  
 2. 決算額は特別区(23区)を含み、一部事務組合を除いた単純合計額である。  
 3. 構成比は小数点第2位を四捨五入しているため合計が合わないことがある。  
 4. 『平成6年度版 過疎対策の現況』p.51。  
 5. 三島町『平成5年度(一般会計)歳入歳出決算書』p.1~3。



〔表22〕 歳入構成の推移（三島町、一般会計）

（％）

	1970年	1980年	1990年	1993年
地方税	18.4	13.1	8.5	8.0
地方譲与税	—	1.1	1.7	1.5
地方交付税	46.8	39.3	48.5	45.9
国庫支出金	9.0	10.1	12.3	5.3
県支出金	9.6	8.8	4.8	9.5
地方債	5.7	9.5	14.9	16.5
その他	10.5	18.1	9.3	13.3

（注） 「市町村決算状況」による。

次に、歳出状況を目的別にみると、過疎自治体の場合は第1位が議会・総務費（17.8％）で、次いで農林水産業費（16.2％）となっている。農林水産業費の比率が高いのは当然ともいえるが、議会・総務費の主なものは人件費、管理費であるから、それが大きな比重を占めているということは、地域活性化のための事業展開を制約することにもつながってくる。民生費、衛生費、土木費、教育費が全国の比率を下回っているのも、そのことと何らかの関連性があるといえよう。他方、地方債の元利償還金にあてられる公債費の割合は、全国の9.3％に対し11.1％と高くなっている。

〔表23〕 歳出状況

（1993年度決算、100万円、％）

		議会・ 総務費	民生費	衛生費	労働費	農林 水産業費	商工費	土木費	消防費	教育費	災害 復旧費	公債費	その他	計
全 国	1自治体当たり 決算額	2,071.0	2,570.3	1,281.8	69.7	795.4	554.1	3,511.1	449.3	2,101.4	95.4	1,389.7	111.1	15,000.3
	（構成費）	(13.8)	(17.1)	( 8.5)	( 0.5)	( 5.3)	( 3.7)	(23.4)	( 3.0)	(14.0)	( 0.6)	( 9.3)	( 0.7)	
過 疎	1自治体当たり 決算額	842.1	665.3	295.3	20.9	767.4	174.6	619.1	136.6	546.3	139.4	526.8	9.7	4,743.5
	（構成費）	(17.8)	(14.0)	( 6.2)	( 0.4)	(16.2)	( 3.7)	(13.1)	( 2.9)	(11.5)	( 2.9)	(11.1)	( 0.2)	
町	決算額	691.4	703.7	79.1	—	328.7	90.0	207.9	116.3	145.9	2.1	324.3	—	2,689.2
	（構成費）	(25.7)	(26.2)	( 2.9)		(12.2)	( 3.3)	( 7.7)	( 4.3)	( 5.4)	( 0.1)	(12.1)		

- （注） 1. 自治省調べによる。  
 2. 決算額は特別区（23区）を含み、一部事務組合を除いた単純合計額である。  
 3. 構成比は小数点第2位を四捨五入しているため合計が合わないことがある。  
 4. 『平成6年度版 過疎対策の現況』p.53。  
 5. 三島町『平成5年度（一般会計）歳入歳出決算書』p.4～5。

三島町の場合、民生費（26.2%）が議会・総務費（25.7%）を抜いて、目的別歳出の第1位となっている。しかし、これは、たまたま1993年度に高齢者生活福祉センターが建設されたためで、〔表24〕にみられるように通常はこれほどの高率は占めていない。やはり、群を抜いて大きな比重を占めているのは議会・総務費で、しかも過疎自治体の平均値よりもかなり高い。また、公債費の比率も高い。その分、農林水産業費、土木費、教育費などは低くなっている。ここ20年間ほどの推移をみると、公債費の比率が急増し、議会・総務費の比率も漸次増大してきている。そのしわ寄せを受ける形で、1970年代、80年代には増大傾向を示した農林水産業費、土木費、教育費が、1990年代には減少傾向を示している。前述の民生費の例にも示されているように、土木費に分類されていないものでも、実際には普通建設事業費であるものが多く含まれている。今まで何度か言及してきたように、三島町は、普通建設土木事業や災害復旧事業などのいわゆる公共事業を、目的意識的に導入してきた（あるいは依存せざるを得なかった）が、その結果、公債費比率がきわめて高くなってしまったともいえる。そして、公債費および議会・総務費の割合が高くなってしまったことは、逆に今後の事業展開を制約する状況をももたらしているように思われる。

〔表24〕 歳出構成の推移（三島町、一般会計）

	(%)			
	1970年	1980年	1990年	1993年
議会・総務費	21.3	24.8	22.0	25.7
民生費	5.2	7.5	6.0	26.2
衛生費	9.1	3.9	2.9	2.9
労働費	4.1	—	0.0	—
農林水産業費	14.0	15.8	9.0	12.2
商工費	1.7	1.6	3.3	3.3
土木費	11.4	15.1	13.8	7.7
消防費	2.7	3.7	2.9	4.3
教育費	14.2	16.1	26.5	5.4
災害復旧費	10.8	1.5	—	0.1
公債費	5.5	10.0	13.6	12.1

(注) 「市町村決算状況」による。

## (2) 行政の主体性

このように、自主財源の脆弱な過疎自治体は、地方交付税と国庫・都道府県支出金ならびに過疎債に依存せざるを得ない財政構造にあり、したがって、過疎債が適用され、地方交付税への算定がなされる各種の補助事業を、優先的に（あるいは、やむを得ず）実施してきた。そして、新過疎法の制定にあたっては、ほとんどの過疎自治体にとっての関心事は、第1に指定地域要件であり、第2に道路整備事業等の都道府県代行や下水道整備事業への過疎債適用などであった。従来の過疎対策の枠組みを前提として、自らが過疎自治体として指定されること、そして対象は変わろうとも事業枠としては従来どおりの補助事業

を確保できることを、惰性的に求めているように受け取れる。従来の過疎対策そのものを根本的に再検討し、新たな対策を模索しようという志向性は、宮崎県の国土保全奨励制度の提起<sup>(46)</sup>などを除くとあまり見受けられない。

三島町は、従来から中央省庁や県の事業を導入することに、かなり積極的であったが、それは、三島町の過疎の実態を踏まえながら、目的意識的・自覚的に導入を図っていたように見受けられる。したがって、そうした視点・姿勢は、それらの施策が町の現状や課題からして限界があったり適合しえない場合は、目的意識的・自覚的にそれを「拒否」し、適合的な施策の創出を自主的に模索する方向性へとつながっていった。前述の「ふるさと運動」の創出過程は、こうした視点と姿勢が示された、顕著なケースのように思われる。

「ふるさと運動」発想の背景には、公共事業に依存せざるを得ない現状を認めつつ、それへの半永久的依存の危険性の認識があった<sup>(47)</sup>。また、従来すすめてきた産業振興、雇用創出の施策の限界性、不適合性への認識もあった<sup>(48)</sup>。そして、新たな観光産業の創出方法に関しても、当時一般的であった外部資本依存型の限界性・不適合性の自覚から、自立的・内在的観光開発の方法を模索し、全国に先駆けて「特別町民制度」を案出したこと、さらには施設の管理運営のための第3セクターを早期に設置、それを複合的経営体にてまで発展させて、町内でも小さくない雇用の場を創出したことは、前述したとおりである。

三島町の過疎対策のこうした特徴は、施策の検討にあたって発揮される役場職員の目的意識性・自主性によるところが大きいし、そうした能力は前町長の指導によって培われたもののように思われる<sup>(49)</sup>。三島町の振興計画や基本構想は、「外部」に委託したりして作成したものではなく、しかも役場内での十分な検討を経て策定されたものであることが、その内容から容易に推察できる。

しかし、三島町の場合、過疎対策の検討・展開の過程があまりにも行政主導の色彩が強すぎるような印象を受ける。同じ県内過疎自治体の飯館村が、行政計画の作成過程や事業の実施過程において住民の主体性を尊重、役場職員は「黒子」の役に徹することによって、住民と行政との間の緊張感ある「連携」や、地域活性化の「核」となる自主的住民組織を生み出すことに一定成功している状況<sup>(50)</sup>とは、かなり好対照のように見受けられる。また、前にも触れたように、地区・集落レベルでの住民参加の展開が、表面上はあまり見えてこないことも気にかかる。

## 8 おわりに

以上みてきたように、全国の過疎自治体のほとんどは、四半世紀の過疎対策にもかかわらず、人口減少に歯止めがかかっていないのが現状である。しかも、高齢化の進行とあいまって、自然減、集落崩壊など、過疎問題は新たな段階に入ろうとしているが、それに対

する有効な対策が打ち出されているとは言えない状況にある。

そして、素材として取り上げた三島町は、中央省庁・県の過疎対策の積極的導入や企業誘致などの「外在的」施策の面でも、地場産業や観光開発に見られるような自主的・「内在的」施策の面でも、非常に積極的に取り組んできた自治体といえよう。しかし、人口減少をとめることはできていない。そして、1990年の国勢調査で5年間の人口減少率がまた県内トップという結果を前に、前町長も「正直言って、どうしていいのかわからない」、「これまでの町づくりの思想を放棄したわけではないが、もう理想論だけでは町民も納得しない」として、それまで嫌っていた各種「祝い金」（就職・結婚・出産）支給制度の実施に踏み切った<sup>(51)</sup>。

こうした状況からみるかぎり、三島町の過疎対策は成功をおさめていないということになる。それは、中央省庁などの過疎対策への町の対応が、まだまだ不十分だからなのだろうか。それとも、中央省庁などの過疎対策の限界性そのもののためだろうか。しかし、Uターン等による転入人口の増加という「現状」は、町が展開してきた施策の「成果」とみることもできなくはない。しかし、人口の増減と過疎対策との因果関係の分析が難しいだけでなく、そもそも地域活性化を評価する上で、人口の増減はどのような位置を占めるのかについても、難しい理論的課題といえよう。

また三島町の場合、人口の減少は続いているが、町民の生活は豊かになり、県内の他の地域との経済的格差は縮まってきているというデータもある。1990年の時点で、町民1人当たりの分配所得（1990年）は約217万円で、これは県平均の84%である。したがって、所得格差は歴然と存在するわけだが、1970年には県平均の78%しかなかったのだから、この20年間に格差は縮小している。1人当たり分配所得の県平均は、この20年間に6.2倍に増えたが、三島町民のそれは6.7倍という増加率を示している<sup>(52)</sup>。

しかし、所得格差の縮小すなわち経済的格差の縮小とは言い切れないし、まして生活の「豊かさ」の実現を表すものではない。所得格差の縮小という結果は、個人や家族の生活構造の大きな変化（場合によっては大きな「歪み」）を伴っているかも知れない。したがって、地域活性化施策を評価するためには、住民の生活構造の実態に踏み込んだ分析が必要であるし、さらに、ある意味では住民自身の「評価」そのものが最も重要ともいえるので、住民意識に関する多面的な分析が必要である。

この小論では、地域活性化施策を評価する上での理論枠組みはまったく検討していない。また、4半世紀にわたる中央省庁等の過疎対策の展開過程とその基本的性格、および新たに主張されている諸施策に関する理論的検討もおこなっていない<sup>(53)</sup>。その意味でこの小論は、最初に断ったように、理論的検討抜きに、しかも個別的に三島町の現状と課題を眺めたものにすぎない。さらに対象とした三島町に関する資料の収集、調査も極めて不十分なものとどまっており、「研究ノート」としても中間的なものでしかない。これらの点については、今後の検討課題としたい。

《 注 》

- (1) 『河北新報』1995年7月30日。
- (2) 国土庁地方振興局過疎対策室監修『平成6年度版 過疎対策の現況』東京官書普及(1995年)によると、住民基本台帳人口の推移をみると、毎年1%強の人口が減少しており、1988~93年の人口減少率は5.5%で、過疎地域の人口減少傾向は続いているという(p.27)。
- (3) 町の『過疎地域活性化計画(後期)』(1994年12月)によると「過去3ケ年で30人がU・Iターン」しているという(p.3)。
- (4) 旧過疎対策法は、過疎対策の目標を以下のように規定していた。  
「第3条 過疎地域振興のための対策は、第1条の目的を達成するため、次の各号に掲げる目標に従って推進されなければならない。  
一 道路その他の交通施設、通信施設等の整備を図ることにより、過疎地域とその他の地域及び過疎地域内の交通通信連絡を確保すること。  
二 学校、診療所、老人福祉施設、集会施設等の教育、厚生及び文化に関する施設の整備並びに医療の確保を図ることにより、住民の福祉を向上させること。  
三 農道、林道、漁港等の産業基盤施設の整備、農林漁業経営の近代化、企業の導入の促進、観光の開発等を図ることにより、産業を振興し、あわせて安定的な雇用を増大すること。  
四 基幹集落の整備及び適正規模集落の育成を図ることにより、地域社会の再編成を促進すること。」  
旧過疎振興法第3条はほぼ同様の規定となっており、新過疎法第3条も、順序や表現こそ異なるものの、四つの目標を同様に掲げている。
- (5) 自治大臣官房企画室編『過疎地域対策緊急措置法の解説』第一法規、1970年、p.19。
- (6) 前掲『平成6年度版 過疎対策の現況』p.105。
- (7) 同、p.107。
- (8) 三島町の町営バス運行の経緯と現状の詳細は、福島県・三島町『山村振興優良事例調査 手造りの町づくりを目ざして』1979年、および『毎日新聞』1994年1月1日、を参照されたい。
- (9) 宮垣忠「“福祉”を乗せて走る過疎バス」『住民と自治』1995年11月号、p.50~53。
- (10) 国土庁地方振興局過疎対策室監修『平成4年度版 過疎対策の現況』東京官書

普及、1993年、p.54～55。

- (11) 前掲『平成6年度版 過疎対策の現状』p.66。
- (12) 前掲『平成4年度版 過疎対策の現状』p.66。
- (13) 三島町における「有機農業運動」の経緯、現状、町行政上の性格づけなどの詳細は、安達生恒編『奥会津・山村の選択』ぎょうせい、1992年、佐藤長雄『山村が光る時』財界出版局、1992年、三島町合併30周年記念誌編集委員会『明日の足音が聞える』三島町、1985年、『朝日新聞』1996年1月18日、を参照されたい。
- (14) 前掲『奥会津・山村の選択』p.66。なお、ほかに生活工芸運動については、前掲『山村が光る時』、『朝日新聞』1996年1月13日、が詳しい。
- (15) 全国的には、こうした志向性で独自施策を模索する過疎自治体も出てきている。例えば宮崎県東臼杵郡諸塚村は、村内の森林や農地の適正な管理と若年林業労働力の確保とを目的に「国土保全森林作業隊」を組織し、町や森林組合が助成措置をとることで、役場職員と同様の賃金・労働条件で育林・造林・間伐・搬出等の林業労働や、村内の道路整備、集落生活環境整備等に従事させている（安達生恒『岐路に立つ日本農業』有斐閣、1993年、p.236～238）。
- (16) 三島町『三島町森林整備計画』1990年、p.33。
- (17) 前掲『平成6年度版 過疎対策の現況』p.76～78。
- (18) 各企業および町産業振興課での聞き取りによる数値であるが、必ずしも厳密なものとは言えない。
- (19) 三島町農業協同組合『第35回通常総会資料』（1994年）、p.22。
- (20) 両沼西部森林組合『第19回通常総代会提出議案』（1994年）、p.9、p.12。
- (21) 前掲『奥会津・山村の選択』p.75、および前掲『山村が光る時』p.143。
- (22) 前掲『山村振興優良事例調査 手造りの町づくりを目ざして』p.52。  
なお、他に「ふるさと運動」の経緯については、前掲『奥会津・山村の選択』、『山村が光る時』、『明日の足音が聞える』を参照されたい。
- (23) 前掲『山村が光る時』p.94、および『朝日新聞』1996年1月11日。
- (24) 前掲『奥会津・山村の選択』p.100～101。
- (25) 前掲『福島県過疎地域活性化方針（後期）』p.73。なお、福島県内の過疎自治体が1970年代に設立した第3セクターは、この2つだけである。
- (26) 同、p.78。
- (27) 前掲『平成6年度版 過疎対策の現況』p.94。
- (28) 内藤正中「過疎地域対策の展開」（内藤編著『過疎問題と地方自治体』多賀出版、1991年）p.63。
- (29) 下水道事業の都道府県代行制度は、議員提案（衆議院地方行政委員会提案）として第120国会に出され、新過疎法の1部改正という形で1991年3月に全会一致で

可決、4月から施行された（前掲『平成3年度版 過疎対策の現況』p.13）。新過疎法は、制定過程で要望が強かった基幹道路についての都道府県代行制度を新たに導入していたが、さらにそれを下水道整備にまで広げたわけである。また、議員提案の形を取ったのは、そもそも新過疎法が議員提案であったためである。過疎対策が議員提案の時限立法という形をとるのは、旧過疎対策法以来一貫しているが、その経緯、背景などについては、前掲・内藤「過疎地域対策の展開」を参照されたい。

- (30) 前掲『平成6年度版 過疎対策の現状』p.97～100。
- (31) 前掲『福島県過疎地域活性化方針』p.83。
- (32) 過疎地域活性化と高齢化対策とりわけ老人福祉行政との関連、老人福祉施設整備の持つ意味とその困難性等については、以前に検討したことがあるので、関心のある方はそちらを参照していただきたい（前掲・内藤編『過疎問題と地方自治体』所収「過疎自治体と老人福祉行政」）。また、三島町における高齢者生活福祉センター設置までの経緯、および設置後の老人福祉施策の展開等については、稿を改めて検討する予定である。
- (33) 旧過疎対策法における集落再編（集落移転）の位置づけ、実施過程、その後の推移等については、拙稿「過疎対策としての集落再編成」（前掲『過疎問題と地方自治体』所収）参照。
- (34) 旧過疎対策法の失効と新過疎法の立法化とを目前に発刊された『昭和63年度版 過疎対策の現状』は、この点について以下のように述べていた。「（前略）それによれば、『辺地集落』は昭和35年から60年の25年間でほぼ半減、昭和55～60年の最近の5年間でもなお8.2%もの人口減少を来しているほか、『辺地集落』では、昭和45～60年の15年間の人口減少率が20%を超えているなど、周辺部へいくほど人口が流出していることがわかる。このため、周辺部の集落を中心に、地域社会を維持していくうえで、あるいは森林、農用地等の国土を保全、管理していくうえで支障を生ずる事例が見られるようになっており、これらの集落の整備や再編成等を通じ、住民の定住を確保することが課題となっている。」（p.20～21）。
- (35) 前掲『平成6年度版 過疎対策の現況』p.299,p.315。
- (36) 『福島県過疎地域活性化方針（後期）』も、方針としては次のように集落移転を打ち出している。「人口流出により世帯数が減少し、集落の自治機能を喪失した末端集落、地理的条件から交通条件が極度に悪く医療、教育など基礎的な公共サービスの確保が不可能な集落、あるいは急傾斜地等の危険地域にある集落については、地域住民のコンセンサスを得た上で、過疎地域集落再編整備事業等を活用しながら移転対策を進めます」（p.43）。しかし、事業の計画は無く、希望調査に対しても県内の過疎自治体からは一件も挙がってこないという（福島県企画

調整部地域振興課での聞き取りによる)。福島県に比べてその必要性を強く認識せざるを得ない秋田県の場合、「一人暮らしの世帯や高齢者のみの世帯が増加傾向にあり集落維持の困難が予想される小規模集落については、市町村と地域住民が現在の状況を真正面に見据え、集落移転か存続かについて真剣に取り組むこととし」(『秋田県過疎地域活性化方針』p.56)と切迫した現状認識による方針提起となっているが、住民感情を考えるとどの過疎自治体も消極的であるという(秋田県総務部地方課での聞き取りによる)。

- (37) 松下高輝・鬼澤徹郎・西尾稔・松本治己・林邦彦・鈴木弘治「廃村へのソフトランディング ―― 市町村枠を超えた集落移転による過疎地域の再編」『自治研究』69巻4号、p.107~108。
- (38) 福島県企画調整部地域振興課での聞き取りによる。
- (39) 前掲『山村が光る時』p.63~64、および前掲『手造りの町づくりを旨として』p.12。
- (40) こうした点に関しては、前掲・拙稿「過疎対策としての集落再編成」において、1980年代の鳥根県の過疎自治体を対象に検討を加えたことがある。なお、そうした志向性は、例えば飯舘村が20の行政区で展開している「ふるさと創生ミニ版」事業など、福島県内の過疎自治体でも見ることができる。
- (41) 「健康づくり運動」および「地区プライド運動」の詳細は、前掲『奥会津・山村の選択』参照。
- (42) 前掲『平成6年度版 過疎対策の現況』p.118~119。
- (43) 同、p.120。
- (44) 国土庁地方振興局過疎対策室での聞き取りによる。
- (45) 福島県企画調整部地域振興課での聞き取りによる。
- (46) 国土保全奨励制度の提唱者である松形祐堯・宮崎県知事は、その背景、理念について講演の中で次のように語っている。「宮崎県のような小さい県で24年間くらいをとってみましても、なんと1兆2,000億円くらい投入し、公共投資を中心にいろいろなことをやったわけでありまして。これは戦後における宮崎県の最大の投資でありました。……けれども、人口の流出、過疎化には歯止めがかからないのが実態であります。…… こうした中で、若者を残すようにするには今までの法体系、助成では限界があるのではないかということを感じたわけでありまして。…… そして今度は国土保全奨励制度という妙な名称を付けておりますが、言うならば、産業的な視点ではなく、森林、農地等が持った公益的機能を十分に理解し、評価し、その担い手に対価を払うべきではないかという主張からの過疎・山村対策であります。山村に人々を定住させるためには生涯所得を保障する必要があり、産業政策とは異なった新しい切り口と申しましうか、視点を変えて主張



をしたのが、この国土保全奨励制度であるわけであります。」（宮崎県『今、何故、国土保全奨励制度か』1995年、p.11～13）。

- (47) 前掲の『手造りの町づくりを目ざして』は、「ふるさと運動発想の背景」の箇所、次のように述べている。「最も心配なことは、いままでの所得の向上を図るためにとられてきた建設事業等一連の事業が果たしていつまで続くかということである。現在の経済状態が続く内に何等かの対策を講じなければならないことが大きな課題となった。」（p.35）。こうした認識は、同書の別の箇所においても示されている。「今まで公共事業の順調な投下により比較的安定した所得を得ることが出来たが、国道、県道の改良、治山治水の整備が進むにつれ今後は事業の投下も鈍化するのではないかと考えられる。その時に山村地域は再び大きな変動が生ずる可能性をひそめており、新たな産業の開拓と振興が特に必要と考えられる。」（p.18）。

同様な認識は、1980年に策定の取り組みがなされた町振興計画（第1次）においても以下のように強調され、後の桐加工場構想へとつながっていった。「高度成長により大きく揺れ動いた山村を、公共事業を始めとする建設業が救ってきたと言える。そのため、建設業に従事する人口も増加し、現在では最も従事者の多い業種となっている。しかし、高度経済成長も終わり、安定成長時代に移行し、以前のような多額な建設事業の投下は望めないものと思われる。」（p.40）。

「当町の場合、産業構造の変化は時の流れの中で比較的良い型で対応して来たと言える。それは道路建設等に見る開発プロジェクトが投下されたことが、離農する労働力を吸収し経済基盤としての役割をはたしていることにあると思われる。しかしその労働力も高齢化傾向にあり、さらに若年層の就労嗜好に対応しきれず、若者の流出が続いている。そのため、今後はこの若い力を引きとめる産業を見出し、町の産業として位置づける事が必要であり、その選択は町の将来にかかわる大きな問題である。」（p.79）。「基本計画の主幹はもっとも重要かつ緊急を要する産業振興による雇用の増大、過疎の防止にある。その産業振興の重点は、もっとも波及効果の大きい、地場産業の育成であり、その中核に“工芸村建設”をすえる。……工芸団地は基幹に総合的な工場を建設し、その周辺に個人の技術を生かした工房を配置する。この工場の原料は第一次産業との関連を保ち地元特産品とする。これは木材を中心とした技術集約的な工芸品に活路があり付加価値も高い。」（p.52）。

- (48) 前掲『奥会津・山村の選択』には、規模拡大、構造改善を旗印とする農業関係事業を、1960年代から70年代に導入したことが、町の実態には適合しなかった状況について述べられている（p.20～22）。

また、企業誘致に関しては、佐藤長雄・前町長はおおむね以下のように回顧し

ている。1960年代後半から70年代前半は、全国どこの過疎自治体でも企業誘致が中心施策であり、雪国では冬期の雇用の場確保がとりわけ必要で、それ以外に町の再生はないと思って取り組んだ。しかし、安価な労働力を求める企業しか進出してこないで、「嫁の働き場」ができたという意味では役に立ったが、若者の定住のためには効果がなかった。さらに「結制度」に基礎を置く町民の生活スタイルが、誘致企業からは大きな障害として指摘された。企業からの苦情で最大のもは、法事や結婚式のため従業員が休むので、生産や商売が成り立たないということであったという。そのことを通じて町長は次のような認識に至ったという。「いわれてみると確かにそうなんです。この地方の風習は現代企業では合わないのです。それは分かります。ところが、それがないと地域は生きていけないのです。企業だけに依存していけば地域の伝統、風習がなくなってしまう、都市と同じになります。それでは意味はないのです。しかし、地場産業ですと、誘致企業ほど厳しくなく生きていける。というのは、みんなが休むことでの影響はあっても、支障のないように出来るのが地域社会のよさだからです。一つの伝統的な暮らしなり行事なりを守っていくには、やはり、地場産業がいかに大事かということです。そこで地域の伝統、連帯感を持たせていくには、企業も大事だが、基本を地場産業に置かないと駄目だなと感じたのです。この地場産業の育成の観点で、自分たちで観光事業を推進しようということになり、『ふるさと運動』の展開になったのです。」（前掲『山村が光る時』p.58～59）。

- (49) 前町長は、「ふるさと運動」の創出にあたった役場職員によるプロジェクトチームについて、次のように述べている。「プロジェクトチームの会議は、平日業務の終わった5時を過ぎてから、いつも町長室に集まり、毎晩のように議論をしました。いまでもよくいいますけれど、『おめだち（君たち）みたいなイワシ頭の連中は、5人集まってもイワシはイワシだ。タイにはなれない。このイワシ頭！』と、何度怒ったか知れませんが、夕方5時からですから、夕食も食べないで議論を始めます。するとやはり腹が減ってきますので、私が、飯を注文しろというと、『町長、いま何時だと思っているんだ。もう、朝の3時だぞ！』というほど熱中して議論をしたものです。そうしたことが、いま、残っている苦労の思い出であり、懐かしい思い出でもあります。』（同、p.71）。
- (50) 飯館村の住民参加に関しては以下の文献を参照されたい。座談会「村おこし—地域活性化の取り組み」『自治研究ふくしま』第60号、守友祐一「飯館村—肉用牛振興と牛文化の創造」『大家畜畜産のリゾート機能についての調査研究報告書』（農政調査委員会、1989年3月）、拙稿「過疎地域活性化と国際交流—福島県飯館村の『若妻の翼』事業について」『国際化時代と自治体』（行政管理研究センター、1991年3月）。なお、県内では、昭和村も同様に、住民主体のプロ

ジェクトによる活性化計画の検討と、それを通じての自主的住民組織の誕生のケースとして知られている（守友祐一『内発的発展の道』農山漁村文化協会、1991年、p.87～91）。

- (51) 『読売新聞』（福島版）1991年3月13日。
- (52) 前掲『過疎地域活性化計画（後期）』p.5～6。なお、1992年度の町民1人当たり分配所得は約219万円で県平均の82%だが、1993年度は約264万円で県平均の98%になっている（福島県企画調整部統計調査課『平成4年度 福島県市町村民所得統計』p.55～56）。
- (53) 森林の公益的機能との関連で主張されている「森林交付税」、ヨーロッパ諸国での「条件不利益地域対策」、国土庁計画・調整局が提起している「交流人口」等については、稿を改めて検討する予定にしている。

## 2 過疎地域の活性化と雇用問題

— 農山村雇用開発推進事業の実施に至る地域雇用対策の展開過程 —

今野 順夫

### I 問題関心

「地域」と雇用問題がいかに係わりあうのか、また地方自治体が雇用問題にいかに係わりあうべきかという問題は、雇用問題が特に産業（業種）の動向に左右されるという性格から、それ自体として論ぜられることは多くない。

しかし、地域開発、特に企業誘致政策においては、雇用開発がその目玉とされていることが多く、雇用問題は地域開発の積極的住民説得材料であったことは否めない。しかし、企業誘致等に基づく「企業城下町」の形成は、「城主」たる特定業種・企業の撤退が、「地域経済」・「地域労働市場」の崩壊へと帰結する条件の形成をも意味した。それは、企業誘致する以前の「地域」の崩壊を促進しうる。企業誘致を境に、従前の地域経済・労働市場は、誘致企業中心に従属的に再編成され、すでに崩壊していることが少なくないからである。1978（昭和53）年の「特定不況地域離職者臨時措置法」の制定は、不況業種の撤退がもたらす地域的崩壊に対する一定の対応であった。

ところで、1987（昭和62）年の「地域雇用開発等促進法」は、従来の地域雇用対策の整理をしているとともに、従来の「不況業種」対策を補完する地域雇用対策から、不況業種から切断された一般的な地域雇用対策へと、新たな政策展開を求めている。ここに、雇用問題における「地域性」の問題が、新たな形態でクローズアップされていると考えられる。改めて、「地域と雇用」の関係が論ぜられるべき状況と思われる。こうした「地域」の中でも、特に過疎地域を含む「農山村地域」では、「若年者」の流出が継続し、当該市町村での「まちづくり」等の地域振興策においては、「若者定住」が重要な柱となっている。従来においても、就労機会の創造が云われてきたが、特に最近においては、「雇用保障」、つまり労働政策の一環として、農山村地域での雇用が重視されてきている。

本稿では、戦後の雇用立法のなかで地域雇用対策がいかに展開されてきたのかを検討することにより、雇用問題において「地域」が、いかに位置付けられてきたかを明らかにし、地域と雇用問題、特に過疎地域の活性化の方策検討のなかで、雇用問題をいかに位置づけるべきか、また雇用問題の視点から過疎問題にいかにアプローチすべきかの今後の検討の準備作業としたい。

### II 職業安定法と地域雇用対策

— 昭和20年、30年代の雇用政策 —

戦後初期の雇用対策は、1947（昭和22）年の「職業安定法」、「失業保険法」など、主として失業者保護を中心として展開してきた。戦災による工場・事業場の焼失、軍需生産の停止、資本家の生産サボタージュなどによる大量解雇に加えて、復員軍人・海外引揚者が、大群の失業者を生み出していた。職安法は、戦前の労働ブローカー、口入屋、桂庵といった営利職業紹介制度による弊害を排して、公共の職業紹介機関によって職業紹介を行なうこととし、その機関を通して失業者の就職を援助し、さらに職業指導・補導によって失業者の就職機会の増大化を図ろうとするものであり、失業保険法は失業者の生活保障を意図して制定された。1948（昭和23）年の「経済安定9原則」およびドッジ・ラインの実施は、大規模な行政整理と企業整備を通じて、100万人に近い労働者を失業へと追い込んだ。1949（昭和24）年に、「緊急失業対策法」が制定され、失業保険金の切れた失業者のための雇用創出が目指されたが、その規模は当初4万人に過ぎなかった。（なお、失業対策事業からもれた者を対象にして、1950年に新「生活保護法」が制定されている。）

以上のように、昭和20年代の雇用政策は、過剰労働力対策を中心とする失業者救済対策に終始しており、「地域雇用対策」という視点はみられない。

しかし、昭和30年代以降の高度経済成長政策下においては、産業界の実情に対応するものとして「労働力流動化政策」が展開され、非重点産業、特に第一次産業から流出した労働力を、第二次産業、ことに重点産業に流動させることが主要目標とされてくる。「労働力流動化政策」を国家の重要政策の一環に据えた池田内閣の「所得倍増計画」（1960年）は、10年間で、農林漁業以外の産業で不足する266万人の労働力を、農林漁業から「移動」する243万人と、個人業主・家族従事者から「転用」する23万人で補おうとするものであり、「労働力の流動性」を高めるため、「迅速的確な労働供給者に情報を提供する広域職業紹介の機能をもつ職業安定機構の確立」ならびに「労働力の可動性の障害となっている住宅問題の改善」を急務とした。1960（昭和35）年の職業安定法改正は、労働力の地域間の流動化のために、従来の「地域内職業紹介の原則」（職安法19条）を修正して、「広域職業紹介」制度（19条の2）を容認した。これは、前年（1959）に出された「炭鉱離職者臨時措置法」に基づく離職者対策を全失業者に拡大適用したものであった。また、1961（昭和36）年の「雇用促進事業団法」は、職業訓練所の設置・運営や、広域職業紹介による移転就職者のための宿舍の設置・運営等の事業を行う雇用促進事業団を設立するものであった。

他方、重点産業に吸収された労働力は、技術革新下で適応する技術を身につけていないため、職業訓練を施しながら、産業界の需要に応える方策をとらざるをえなかった。それゆえ、従来職安法の職業補導制度によって展開されてきた職業訓練に代えて、上記の要請に応え得る職業訓練制度をめざし、職業訓練法が制定された（1958年）。

昭和30年代の雇用政策の展開のなかで、地域雇用対策の観点から注目すべき施策が、上述のように職安法の広域職業紹介制度として登場した。

職安法は職業紹介原則について、その19条1項で、公共職業安定所に、求職者に「能力に適合する職業」を紹介し、求人者に「雇用条件に適合する求職者」を紹介することを求め、その19条2項で、職業紹介する場合の地域的原則を次のように定める。「公共職業安定所は、求職者に対し、できるだけその住所又は居所の変更を必要としない就職先に、これを紹介するよう努めなければならない。」と。しかし1960年に職安法19条の2は、「公共職業安定所は、その管轄区域内において、求職者にその希望及び能力に適合する職業を紹介することができないとき、又は求人者の希望する求職者若しくは求人数を充足することができないときは、広範囲の地域にわたって職業紹介活動をするものとする。」とし、職業紹介の居住地原則（通勤原則）への例外を、国家として容認した。

そもそも居住地紹介原則は、戦前の前近代的職業紹介の反省に基づいて確立された原則であり、憲法27条の労働権の保障を考慮するならば、国家の雇用機会の創出対策は居住地原則を貫く形でなされることを求めていたといえよう。しかし、広域職業紹介制度の導入によって、重点産業への労働力の流動化のために、居住地での雇用創出政策は事実上放棄され、産業の需要に優先する形で、「地域」は雇用（職場）を喪失し、過疎を労働力配置の側面から加速したといえよう。

### Ⅲ 雇用対策法の成立と地域雇用対策の展開

#### — 昭和40年代の雇用政策 —

高度経済成長の展開のなかでの労働力不足は、それまでの労働力流動化政策を不十分とし、不足労働力をカバーするため積極的労働力の供給を増大させようとして、「積極的労働力政策」を採用させてくる。具体的には、①半失業状態で停滞し、ないしは第三次産業に流れ込んでゆく労働力を、第二次産業、ことに重点産業に流し込んでゆくこと、②家庭などに停滞した女子労働力を再度引き出して、それを有用労働力として利用すること、③高年齢労働力を有用労働力として活用すること、が方策としてとられていく。1966（昭和41）年の「雇用対策法」は、積極的労働力政策の成立の指標とみることができよう。同法は、「労働者の職業の安定と経済的社会的地位の向上を図るとともに、国民経済の均衡ある発展と完全雇用の達成」（1条1項）を図ることを目的とし、①雇用対策基本計画の策定、②職業紹介機能の強化、③職業転換給付金制度、④技能労働者の養成・確保、⑤中高年齢者・身体障害者の雇用の促進等を施策の内容とした。同法は、労働力政策の基本法ともいうべきものであった。

特に、地域雇用政策の観点からみると、雇用対策法3条1項4号は、「・・・労働力の需給の不均衡を是正するため、労働者の職業の転換、地域間の移動・・・等を援助するために必要な措置を充実すること」を国の施策として掲げていることが、注目される。この段階では、地域間の労働力需給間の不均衡に対処するという枠のなかで、主に労働力の過剰な地

域から不足している地域に移動させるという内容をもって雇用政策が強力に展開されたといえよう。その具体例の一つとしての「職業転換給付金制度」は、職業転換を余儀なくされながら流動性が低いために失業者として労働市場に取り残される者を対象にするものであった。

その後、昭和40年代後半にいたり、「過疎・過密問題」が大きくクローズアップされた。大都市における工業、人口の過度の集積による過密、地方における人口の流出による過疎である。出稼ぎ労働など、労働力の都市への集中が加速度的に進行していた。そのため、かかる「過疎・過密問題」の解消を図り、かつ公害問題・地価高騰などのための企業の地方進出（＝企業誘致）を内容とする「地域開発」等が強化された。それは、経済的には、地域間格差の是正を目的にしているが、労働力の都市への集中から、雇用需要（雇用機会）の地方への移動をも目指している。具体的には、工業立地の地方分散により地方での工業化を押し進め地域の発展を実現しようとしたものとして、1971（昭和46）年の「農村地域工業導入促進法」や、1972（昭和47）年の「工業再配置促進法」がある。1973（昭和48）年に閣議決定された「第二次雇用対策基本計画」においても、「今後は、都市に集中している雇用需要を地方に分散して、地方における雇用機会を増大し、雇用機会や所得の地域格差の解消をはかるとともに、大都市、地方を通じて豊かな生活環境を形成することを基本とする」としている。しかし、このような地方への工場進出は、出稼ぎを解消する面では効果を発揮できず、農村を離れることができない主婦層を中心とした雇用機会の拡大を生み出した。このことは、農業政策の変化をも背景としながら、第一種兼業から第二種兼業へと、兼業農家の増加となって、農業を中心としていた地域経済を変革した。大都市圏では、経営上困難になった企業には、安い地価と低賃金労働者を求めて地方に進出したものも少なくなかった。誘致企業のなかには、劣悪な労働条件でトラブルを起こしたり、結局土地転がしのみを目的にしたとしかいえないものもあり、社会問題ともなった。

1974（昭和49）年、失業保険法に代わって登場する「雇用保険法」は、離職後の生活不安・再就職促進という事後対策的な政策範囲を、失業の予防という事前的対策にも拡大した。とくに失業保険法との対比でみると、雇用保険法は、失業給付についての改正（一部業種除く全ての雇用者に適用拡大、給付率の向上、給付日数の基準を「勤続期間」から「就職の難易度」に変更、各種の給付延長制度など）とともに、雇用構造を改善し、失業予防のため、全額事業主の保険料負担の三事業（雇用改善事業・能力開発事業・雇用福祉事業）を創設した。とくに雇用改善事業は、景気変動などにより一時休業を余儀なくされた事業主に対して失業を予防するために必要な助成・援助を行うものであった。年齢間、産業間の労働力需給の不均衡是正とともに、地域間の雇用構造の改善について、「雇用機会を増大させる必要がある地域への事業所の移転による雇用機会の増大……その他地域的な雇用構造の改善を図るために必要な助成及び援助を行うこと」（法62条1項2号）と規定し、雇用機会の不足している地域で雇用機会の増大を図ることにより地域的な雇用

構造の改善を図るとしている。具体的には、地域雇用促進給付金制度及び工業再配置移転給付金制度の創設である。

地域雇用促進給付金は、地域雇用奨励金と地域雇用移転給付金の二つからなり、創設当時の制度概要は次の通りであった。①地域雇用奨励金は、労働大臣が指定する雇用機会不足地域において、製造業その他雇用機会の増大に資すると認められる業種の事業所を新増設し、それに伴い、その操業開始日の前後各三ヵ月間に地元から十人以上の者を公共職業安定所の紹介により、常用労働者として雇い入れた事業主に対して、雇入れ労働者一人につき月額9,000円を12ヵ月間支給する。②地域雇用移転給付金は、地域雇用奨励金の支給対象事業主であって、当該事業所の新・増設に伴い、操業開始日の前後各三ヵ月間に、当該事業所を有する企業の当該雇用機会不足地域以外にある事業所から従業員を移転させ、従業員の移転に要する費用を負担し、移転後も引き続き雇用することが見込まれる事業主に対して、鉄道賃、船賃、移転料及び着後手当を支給する。

工業再配置移転給付金は、工業再配置促進法に規定する移転促進地域から誘導地域へ移転する製造業の中小企業の事業主であって、移転従業員に対して移転に要した費用を負担した事業主に対して、その負担した費用に相当する額を支給するものである。

#### IV 雇用調整下の地域雇用対策

しかし、1973（昭和48）年の第一次石油危機以降の経済的困難は、中小企業の倒産、大企業における大規模な雇用調整（新規採用の手控え、一時休業、人員整理）を導き、失業情勢は悪化した。その後、景気回復傾向に転じても、企業は低成長期の先行き不安から、「減量体制」を崩さず、雇用状況は改善されなかった。政府も、積極的労働力政策の主要目標を「成長率低下のもとでインフレなき完全雇用を達成・維持すること」（第三次雇用対策基本計画）におきかえ、立法・施策を講じた。高度成長下での「労働力不足」に対応する「労働力流動化政策」および「積極的労働力政策」は、「過剰雇用」に対応する「雇用調整」を支えるものとして機能していった。特に、造船、繊維、平電炉等の構造不況業種では雇用調整が急速に実施され、これらの産業が多数集積している地域では、中核産業の不振から地域経済が停滞、疲弊し、あらゆる分野から大量の失業者が発生した。

このため、1977（昭和52）年10月に、雇用保険法が改正されて、失業の予防を目的とする「雇用安定事業」が追加された（雇用保険四事業となる）。この事業に必要な財源を平常的に段階的に積み立てておき、景気の変動、産業構造の変化などにより事業活動の縮小や事業の転換が余儀なくされた場合に失業の予防その他雇用の安定を図るためにその資金を使用することができる仕組みとして、「雇用安定資金」制度が新設された。

また、構造的な不況業種・不況産業の存在は、業種間・地域間での労働力の需給のアンバランスを進行させたため、1977（昭和52）年に「特定不況業種離職者臨時措置法」が、19



78（昭和53）年に「特定不況地域離職者臨時措置法」が制定された。前者においては、特定不況業種における就職活動を援助し、雇用保険給付日数を延長しており、後者においては、特定不況地域離職者の職業訓練・職業紹介についての特別措置並びに雇用保険給付日数を延長して、失業増大などの社会不安を防止しつつ、企業の雇用調整を円滑化ならしめた。地域雇用対策上、後者の立法が初めて法律名上も「地域」の名を冠し注目されるが、しかしここでも「不況業種」のもたらす地域雇用への悪影響を除去するという枠内での展開といえよう。つまり、特定不況地域離職者臨時措置法の措置対象は、「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」に基づく政令によって定められる「特定不況地域」及びその近隣の地域（「特定不況市町村等の地域」）のうち、同地域内に居住する離職者等及び同地域内に所在する事業所で雇用されている労働者に対し、特別の措置を講ずる必要があるとして労働大臣が指定する地域であるが、その「特定不況地域」とは、特定不況業種に関連する。特定不況地域中小企業対策臨時措置法2条3項によれば、「特定不況地域」とは、①特定不況業種に属する事業を主たる事業として行う事業所（「特定事業所」）であってその市町村の区域内に所在するものにおいて、事業の廃止等が相当の規模で行われていること、あるいは②その市町村の区域内に所在する特定事業所以外の事業所の事業活動がその市町村の区域内に所在する特定事業所の事業活動に相当程度依存しているため、その区域内の相当数の中小企業者の事業活動に著しい支障が生じていること、の要件に該当する市町村で政令によって定められるものをいう。

特定不況地域離職者臨時措置法の定める主な措置には、次のようなものが挙げられている。①国及び雇用促進事業団は、特定不況地域離職者の再就職を容易にするため、必要な職業訓練を迅速かつ効果的に実施するよう特別の措置を講ずることとし、国は、都道府県が同様の措置を講ずることを奨励するために必要な措置を講ずるよう努めること。②公共職業安定所は、特定不況地域離職者について、求人の開拓、職業指導の実施及び就職のあっせんを行う等必要な措置を講ずること。③四十歳以上の特定不況地域離職者であって、雇用保険又は船員保険の受給資格者であるもののうち、一定の要件に該当するものについては、九十日の延長給付を支給することができること。④特定不況地域については、指定業種以外の事業主に対しても雇用安定資金制度を全面的に適用すること、特定不況地域離職者の雇入れを促進するための特別の措置を講ずること。⑤特定不況地域において国、地方公共団体等が計画実施する公共事業に関する特定不況地域離職者の吸収率制度を設けること。以上である。

以上のような低成長経済下での雇用安定・失業防止政策を、政府は昭和50年代後半以降も推進して、1981（昭和56）年に各種給付金を統廃合（雇用調整給付金を雇用調整助成金へ組み替え、特定求職者雇用開発助成金を新設）し、1982（昭和57）年に高年齢者雇用確保助成金を新設した。1983（昭和58）年、特定不況地域離職者臨時措置法は、特定不況業種離職者臨時措置法と統合され、「特定不況業種・特定不況地域関係労働者の雇用の安定

に関する特別措置法」として、新たに制定された。

しかし、大都市圏以外の地域において雇用機会を確保することは容易ではなく、さらに造船等の構造不況に見舞われる地域も出てきたため、各地域で地域の実情に則した雇用の場を開発し、労働力の需給調整を図ることが要請される。このため設置されたのが「地方雇用開発委員会」であり、その成果を生かして実際に地域での雇用開発を図るために、1982（昭和57）年度から「地域雇用開発推進事業」が開始された。同事業は、地域の特性に応じて実施されている各種圏域政策（モデル定住圏整備、工業再配置促進、農村地域工業導入促進、広域市町村圏、地方生活圏整備等）や地方自治体が独自に実施している地域振興政策と雇用対策とが十分連携協力して地域の雇用機会の拡大を図ることが重要であるとの観点から、安定的な雇用機会が十分提供されていない地域のうち特定地域をモデル地域として五年間指定し（「雇用開発地域」の指定）、地域レベルにおける経済・産業政策と雇用政策との一体的な運用を図り、地域の実情に応じた雇用開発を推進するとともに、他地域の雇用開発も促進しようとするものである。このため、市町村、公共職業安定所、職業訓練校、労使団体等の代表から構成される地域雇用開発推進会議を設置して、地域の特性を生かした雇用開発の方向やそのための具体的な方策に関する方針を策定、公表するとともに、従来雇用機会不足地域に適用されていた地域雇用促進給付金を雇用開発地域についても適用することとした。

その後、1984（昭和59）年の雇用保険法の改正は、失業給付額の算定基礎、給付日数、給付制限期間の変更などを内容とし、1985（昭和60）年に制定される労働者派遣法は、労働力の需給の適正な運営を図る観点から労働者派遣事業の適正な運営を確保するための措置を講ずるとともに、派遣労働者の就業条件を整備し、これにより派遣労働者の雇用の安定と福祉の増進を図ることを目的とし、かつ「職業能力開発促進法」は、職業訓練法の改正として、労働者の職業生活の全期間を通じて職業能力の開発及び向上を総合的かつ計画的に推進できる制度の確立を図った。また、1986（昭和61）年には、高年齢者の雇用就業の場を確保するため、中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法が改正されて「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」が制定され、六十歳定年の努力義務等が定められた。その他、特定業種にかかわるものはいえ、地域雇用対策上見過ごすことができないのは、国鉄の分割・民営化に伴う旧国鉄職員の再就職の促進問題であり、1986（昭和61）年11月の石炭鉱業審議会の第8次答申によって予想される多数の炭鉱離職者の発生に対処するために、「石炭鉱業」を特定不況業種として指定して雇用調整助成金制度を適用し、かつ炭鉱離職者臨時措置法に基づく再就職援助施策を充実、強化を図った。

さらに、1986（昭和61）年11月26日には、円高の影響が深刻化している業種が集積している地域での雇用情勢の悪化に対して、「円高関連地域緊急雇用対策」として、「緊急雇用安定地域」を指定し、その指定地域に所在する事業所等を対象に、①雇用調整助成金制度の適用、②特定求職者雇用開発助成金制度の適用（45歳以上の指定地域離職者）、③雇

用保険の個別延長給付の実施（60日、40歳以上の指定地域離職者）、④職業訓練の機動的実施、⑤緊急特別求人開拓の実施、等の対策を実施することにした。

## V 地域雇用開発等促進法の制定過程及び実施

### （1）法案策定過程

前述のように、地域の雇用問題の深刻化は、経済の低成長の下での労働力需給の地域間格差の拡大のみならず、円高の影響を受ける輸出型産地、構造不況業種（造船・鉄鋼など）に強く依存している企業城下町、石炭政策の影響を受ける産炭産地、国鉄の分割・民営化に伴い多数の余剰人員の発生が見込まれる地域など、またそれらが重複して存在するなど、複雑にかつ重層的に表出した。

1986（昭和61）年8月18日の中央職業安定審議会では、地域雇用対策の充実のための方策についての検討の必要性が確認され、雇用対策基本問題小委員会で検討されることになる。4回にわたる小委員会の検討を踏まえて、同年11月10日付けで、労働大臣に対し中央職業安定審議会の建議がなされた。これによれば、「地域における雇用機会を確保し、職業の安定を図っていくためには、地域の主体的な努力を促し、これを助成、援助することを基本として、地域の実情に応じた対策が機動的に講じられることが必要である。対策の内容としては、企業の立地、地元企業の拡大などの雇用開発の促進をはじめ、離職者など求職者の円滑な就職を図るための能力開発などの実施、地域における勤労者の福祉増進対策の充実などの施策を講じるとともに、一時的に多数の離職者が発生するなどの地域においては雇用開発と相まって、これを補完するための広域職業紹介など労働者の広域移動を円滑化するための施策も併せて行い、総合的に対処していくことが必要である。」とし、そのため現行の地域雇用対策を整理、統合して、雇用機会の増大を図るための雇用開発の促進を中心とする施策推進の必要性を提案している。具体的には、新たな地域指定を行い、それぞれの施策を求めている。つまり、①雇用機会が不足し、雇用開発積極的に推進する必要がある地域を「雇用開発促進地域（仮称）」とし、「地域雇用開発会議（仮称）」の設置、地域求職者の雇入れに対する貸金助成制度の新設、事業場の新・増設に対する雇用促進融資制度の新設、雇用促進事業団による勤労者福祉施設等の設置、能力開発の促進の施策をとること。②そのなかで特に産業構造の変化等に伴い雇用情勢が悪化し、又は悪化するおそれのある地域は、さらに「特定雇用開発促進地域（仮称）」として指定を行い、上記施策に加えて、地域雇用開発助成金制度の特例措置、雇用促進融資制度の特例措置、第三セクター設立のための出資に対する補助制度の新設、労働者の職業転換の推進、雇用促進事業団による離職者に関する広域移動円滑化事業の実施の施策をとること。③急激な円高の進展に伴い雇用が悪化し、又は悪化するおそれがある産地については、それが、特定の市町村の区域において特に影響が現われていることなどの事情を考慮し、失業の予防、

再就職の促進等雇用の安定を図るための特別の対策を講ずる必要がある、としている。

中央職業安定審議会の建議を受けた労働省は、直ちに法的整備を含めた総合的な地域雇用対策の検討を進めるが、検討過程においても、急激な円高が進展し、輸出型産地を中心とする地域の雇用情勢が一層悪化し緊急的な対策を講ずる必要性が生じたため、急遽「緊急雇用安定地域」を指定した。そこにおいては、指定地域内の事業所に対する雇用調整助成金の適用、指定地域内の事業所からの離職者に対する特定求職者雇用開発助成金、雇用保険の個別延長給付の適用等の措置が講じられることになった。また、内閣総理大臣を本部長とする「政府・与党雇用対策推進本部」が設けられ、政府・与党一体となった雇用対策取り組みが開始し、衆議院及び参議院でそれぞれ「雇用の安定に関する決議」が行われた。また、昭和62年度予算案の策定過程において、労働省では、雇用の改善を図るため、「三〇万人雇用開発プログラム」の構想を打ち出したが（約1,133億円）、そのなかで「総合的な地域雇用対策」は、三本柱の一つとして予算が計上されている。

地域雇用開発を中心とした総合的な地域雇用対策を講ずるための法的整備については、労働大臣から「地域雇用開発等促進法（仮称）案要綱」が、1987年1月21日、中央職業安定審議会に諮問され、同日、「概ね妥当」との附帯意見のついた答申を受け、社会保障審議会でも「おおむね了承できる」との答申を受けて、「地域雇用開発等促進法案」が国会に提出されている。

## （2）地域雇用開発等促進法の内容

地域雇用開発等促進法（昭和62年3月31日法律第23号）は、1987（昭和62）年4月1日から施行されるが、法律で定める地域内に居住する「労働者等に関し、地域雇用開発のための措置又は失業の予防、再就職の促進等のための特別の措置を講じ、もってこれらの者の職業及び生活の安定に資すること」（第1条）を目的とする。それは、単なる地域の離職者対策を超えて、地域の雇用機会の拡大（地域雇用開発）を図ることにより、地域の厳しい雇用失業情勢に対処するものとされている。

具体的には、法所定の助成制度の対象となる地域を「雇用開発促進地域」・「特定雇用開発促進地域」・「緊急雇用安定地域」として政令で指定し、地域雇用開発のための特別の措置が講じている。「雇用開発促進地域」は、多数の求職者が居住し雇用機会が相当程度不足している地域であり、5年間の指定期間を付けて指定されており、1988（昭和63）年4月1日現在、全国で118地域（216公共職業安定所の管轄区域）が指定されている。また、雇用開発促進地域のうち、特定不況業種に依存し特に厳しい雇用失業情勢に直面している地域については、「特定雇用開発促進地域」として指定し、雇用開発促進地域でとられる措置（法第3章）の他特別の措置（失業の予防・再就職の促進等）（法第4章）を講ずることとしているが、43公共職業安定所の管轄区域が指定されている。他方、経済的事情の著しい変化により雇用状況が急速に悪化している地域（円高の影響を受けている輸出型産地

等)については、1年間の指定期間を付けて「緊急雇用安定地域」として指定され、失業の予防、再就職の促進等のための措置(法第5章)が講ぜられている。昭和63年4月1日から53市町村が指定されている。

それぞれの地域への措置については、以下の通りであった。

#### ①雇用開発促進地域

これらの地域については、労働大臣の「地域雇用開発指針」が策定され、それに基づいて都道府県で「地域雇用開発計画」を策定される。

具体的措置としては、「一般地域」(特定雇用開発地域促進地域以外)では、地域雇用開発助成金を支給し、事業所の設置・整備に伴うものに対しては、雇入れに対する賃金助成(地域雇用奨励金)、一定数以上(5人以上<中小=3人以上>)の雇入れに対する雇用機会拡大のための費用に対する特別助成(地域雇用特別奨励金)、および従業員の移転費の助成(地域雇用移転給付金)がなされる。また、福祉施設等の設置についての特別配慮、職業能力開発の促進に係る特別措置、職業紹介等の積極的实施がなされる。

次に「特定地域」(特定雇用開発促進地域)では、さらに地域雇用開発助成金の支給についての特別措置、雇用調整助成金の支給、特定求職者雇用開発助成金の支給、地域雇用能力開発事業の実施、職業訓練施設の設置に係る低利融資、雇用保険の延長給付(90日)、公共事業への就労促進、広域職業紹介活動の命令がなされる。

#### ②緊急雇用安定地域

この地域では、雇用調整助成金の支給、特定求職者雇用開発助成金の支給、雇用保険の延長給付(60日)、職業能力開発の促進に係る特別措置、職業紹介等の積極的实施がなされる。

### (3) 地域雇用対策の現段階—概要—

「地域雇用開発等促進法」は、昭和62年に制定・施行されて以来既に10年が経過した。しかし、景気の変動の影響を特に強く受けつづけ、地域の雇用状況の改善を見ることは困難であった。それは、同法の度々の改正となってあらわれているが、地域雇用対策がごてごてになってきたを示している。また、地域雇用対策法理論の確立の課題の重要性を示している。

法制定以来の10年間の展開の検討は、別の機会にして、ここでは現段階の対策概要を確認しておこう。

第1に、雇用機会そのものが量的に不足している地域については、「雇用機会増大促進地域」として、地域ぐるみでの雇用機会の開発に向けた取組に対する援助、地域雇用開発助成金の支給等の措置である。

この「雇用機会増大促進地域」は、1997年12月現在45地域であり、次のような施策が講ぜられている。

①地域雇用開発会議の設置・開催（都道府県の策定する計画にそって地域の特性や民間の活力を生かした雇用開発を促進するために、地域関係者による会議の設置、方策の検討等を行う）

②地域雇用開発促進事業（都道府県段階で設置される雇用安定・創出対策協議会に対する相談・指導、調査・研究の実施等の委託）

③地域雇用開発助成金の支給（「雇用機会増大促進地域」において事業所を設置・整備して、地域求職者を雇い入れる事業主に、地域雇用開発助成金を支給。具体的には、地域雇用奨励金、地域雇用特別奨励金、地域雇用移転給付金である。）

④大規模雇用開発促進助成金の支給（労働大臣がモデル計画として認定したもので、50人以上の雇い入れを行った事業主への支給）

この「雇用機会増大促進地域」の中でも特に雇用状況の悪化している地域については、「特定雇用機会増大促進地域」として指定し（97年12月現在3地域指定＝北海道滝川地域、福岡県大牟田地域、熊本県荒尾地域）、上記の措置に付け加えて、雇用調整助成金の支給（業種限定ない）、特定求職者雇用開発助成金の支給（一定年齢の離職者等の再就職促進）、雇用保険の延長給付の実施、広域移動の円滑化（広域職業紹介の計画的実施）が措置さる。

第2に、魅力ある雇用機会が不足している等の理由から労働力が流出している地域については、「雇用環境整備地域」として、質の高い魅力ある雇用機会を開発し、人材の還流・定住を促進するため、雇用環境の整備や人材Uターン事業等を行う基金造成に対する支援、地域雇用環境整備助成金の支給等の措置である。

97年12月現在8地域が指定されているが、具体的には、①地域雇用環境整備基金の造成、②地域雇用環境整備助成金の支給等である。

第3に、97年6月に施行された本法改正によってもたらされたものであるが、雇用状況の悪化又は悪化のおそれが見られる地域を「高度技能活用雇用安定地域」として指定し、労働者の高度な技能等を活用した新事業展開による雇用創出等に対する支援を行うものである。97年12月現在10地域が指定されており、具体的な施策としては、①地域高度技能活用雇用安定助成金の支給（地域高度技能人材確保助成金・地域高度技能活用雇用環境整備助成金・地域高度技能活用推進事業助成金・地域人材高度化能力開発給付金）、②地域高度技能活用雇用安定会議の設置、③高度技能活用雇用安定地域雇用機会確保事業の実施である。

第4に、過疎地域における雇用構造の改善である。若壮年層の流出の著しい過疎地域において、地域雇用開発プランの策定に対する援助を行うとともに、地域において事業所を設置・整備し、地域求職者やUターン求職者を雇い入れた事業主に対して、地域雇用開発助成金を支給するものである。

第5に、沖縄県における若年者雇用開発の促進であり、具体的には、沖縄若年者雇用開

発助成金の支給である。

## VI 過疎地域の活性化と雇用問題

過疎地域に関連する雇用対策については、新たに97年度から「農山村雇用開発推進事業」がスタートしたが、すでに「過疎雇用改善地域」での給付金が支給されてきた。

つまり、若年層・壮年層の流出が著しい「過疎雇用改善地域」における雇用構造の改善を図るため、その地域内で事業所を設置又は整備し、その地域に居住する求職者等を公共職業安定所の紹介により、継続して雇用する労働者（短時間労働者を除く。）として雇い入れる事業主に対して地域雇用開発助成金（地域雇用奨励金、地域雇用特別奨励金、地域雇用移転給金）を支給している。

「過疎雇用改善地域」は、労働大臣が指定する地域であるが、この地域で設置・整備の費用の合計額が500万円以上の事業主に対して、地域雇用奨励金（対象労働者に支払った賃金の一部を助成。地域求職者、Uターン者を対象とし、1年目に賃金の4分の1、中小企業事業主は3分の1を助成。なお雇用改善増大促進地域の場合は、原則として45歳以上の地域求職者を対象としているが、但しこの地域内の「過疎地域」＝過疎雇用改善地域とは異なり、労働大臣が指定＝の事業所の場合は45歳未満も対象となる）、地域雇用特別奨励金（雇い入れた対象労働者が5人以上、常備20人＝小売業等は5人＝以下の小規模事業主の場合は3人以上である場合、設置・整備費用に応じた助成額を支給する。例えば、1000万円以上2000万円未満の場合、採用5～9人50万円、10～19人75万円、20人以上100万円）、地域雇用移転給付金（対象労働者の移転に要する経費を負担した事業主に、鉄道賃、船賃、車賃、移転料、着後手当を助成）である。

しかし、97年度からスタートした「農山村雇用開発推進事業」は、それ自体「過疎対策」ではなく、「農山村対策」ではあるが、過疎地域の多くが、農山村であることを考慮すると、過疎地域の活性化と雇用問題を考察しようとするとき、注目せざるを得ない。

こうした政策の背景には、農山村地域における主要産業である農林業や停滞し、就業機会の量的、質的不足から、若年者を中心に都市地域への流出が続いており、人口の減少と高齢化が著しくなっていることがあげられる。農林業の担い手不足の顕在化は、農山村地域の活力の低下、コミュニティー機能の弱体化、国土の荒廃の進行などが懸念されている。米の自由化等を考慮すると、一層憂慮せざるをえない段階と思われる。農山村地域における雇用対策強化の観点から、従来の職業安定局地域雇用対策課のうち農山村雇用対策関連業務を分離・充実させ、農山村雇用対策室を設置して、「農山村雇用開発推進事業」が充足したことになる。この事業は、「地域雇用開発助成金制度」とは別に、農山村地域を対象として新規雇用開発の取組に対して新たな支援措置を講ずることとし、農山村における多様な雇用機会の創出を促進しようとするものである。

つまり、農山村地域で、地域資源を活用した事業を行うため新たに事業所を設置し、労働者の雇い入れを行おうとする取組のうち、労働大臣の認定等の手続を経て、助成措置を講じようとするものである。

この事業の対象となる事業所は、以下の要件をすべて満たさなければならないが、市町村区域については、予め労働省から農山村雇用開発事業実施地域として選定を受ける必要があり、全国で1年度あたり15地域を限度として行うことになっている。

対象事業所としては、

①「農山村地域」（農村地域工業等導入促進法2条1項に定める「農村地域」=97年4月3232市町村のうち2490市町村）に設置する事業所であること。

②「地域資源」（農産物、自然景観、史蹟、伝統芸能等、当該地域に関わる多様な資源）を活用した事業を行う事業所であること。

③雇用保険の適用事業所となる事業所であること。

④国又は地方公共団体以外の者が設置する事業所であること。

⑤地元資本（設置市町村と同一経済圏=都道府県=内の資本）が参画する企業又は農協等地元組合員が出資する組合が設置する事業所であること。

⑥事業所の設置に要する費用が5000万円以上の事業所であること。

⑦職安の紹介、求職者を常用労働者として5人以上雇い入れる事業所であること。

⑧事業所の設置で、地域の活性化が見込まれ、事業経営が安定して継続し得ると認められるもの。

以上の「農山村雇用開発推進事業」が、農山村・過疎地域における雇用の開発と過疎地域の活性化にいかなる効果を持つか、今後の推移を見なければならぬ。既に先行している実施地域において、例えばN県O市では、地元産の餅米と地下水を地域資源として、それを利用したフリーズドライ食品等の製造のための地元資本による事業所設置が選定されており、30人の（常用）雇用効果を予定している。また、N県N町では、雪と自然景観を地域資源として、通年型レジャー施設（スキー場等）の運営及び宿泊施設の設置・運営を、町の51%出資による会社設立で、25人の新規常用雇用者を予定している。従来の誘致企業が、安い土地と安い労働力を主要な目標としており、地域産業崩壊型ともいえたのに対して、今回の事業が「地域資源」の活用誘導している点が注目される。また、「地元資本」の参画等の条件は、事業所の地域への定着を目標としていると解され、中央資本の進出分工場の安易な撤退の経験からの対策とも考えられる。しかし、事業所設置費用が5000万円以上という条件や、製品の販路及び観光客の呼び込み可能性など、容易ではないであろう。

過疎地帯が、特に高齢化率が高く、高齢者福祉関連施設の増大が、雇用創出の場となっていることも考えると、過疎地域のおかれた状況をトータルに捉えて、その解決策の一環に雇用保障対策を位置づけていくことが特に必要であろう。



### 3 伝統文化による地域活性化

#### — 会津・三島町の事例 —

境野 健 児

はじめに

本稿の課題は、過疎化の進む福島県三島町における地域文化施策とその展開過程を踏まえて、それが住民の生活文化・地域生活づくりに果たしている機能とその意義を検討することにある。

地域文化による地域活性化事業は全国各地で多様に展開されている<sup>(1)</sup>。様々なイベントによる文化事業や文化施設を中心とした文化の情報発信の活動、演劇・映画等の鑑賞施設の誘致などが特徴的である。こうした事業を行うことで地域内外の交流が発展し、かつ地域住民の文化享受の機会を確実に増やしていることも確かだ。何にもまして注目されることは、過疎という厳しい条件を抱えながらも、住民の参加・協同、連帯が広がっていることである。

三島町は福島県の会津地域に位置し、町の総面積の86%が山林で、只見川及びその支流にそって18の集落が存在する自然に囲まれた典型的な山村である。人口は1960年には5803人であったが、1995年には2674人（いずれも国勢調査結果）と、過疎化が著しい。若者比率10.3%、高齢化率26.2%（いずれも1990年国勢調査結果）で、高齢化率の高さでは県内で3番目、過疎問題の深刻さを抱えている。

高齢化社会を逆手にとって三島町では、過疎対策として地域の暮らしから生まれた伝統文化を継承・再生させ、それと地場産業を結びつけた地域活性化に取り組んでいる。伝統文化といっても伝統工芸、民俗芸能、伝統行事、伝統食、伝統建築など多岐にわたるものであるが、三島町が施策の中心にすえているのは伝統工芸と伝統行事である。こうした伝統文化の継承・再生によって住民の創造性や労働意欲を引き出し、かつ参加・協同による地域生活の活性化をはかることが過疎対策として提起されている、数少ない過疎町村の一つである。

農山村地域には農林業にまつわる伝統行事、自然を素材とした労働による多様な技術(技)が蓄積され、優れた伝統文化が沢山生まれてきた。伝統文化は地域の自然・労働・地理的な条件などによって、生み出された住民生活の知恵の総称であり、地域生活の向上に関わる住民の営みの様式によって生み出されたのが伝統文化にほかならない。そして、この伝統文化は農山村の崩壊と共に消滅してきたことは、現在全国各地でみることができる。三島町の地域活性化施策は、全国各地で失われた伝統文化を地域活性化に活用するところに

大きな特徴がみられるのである。こうした政策提起が可能であったのは伝統行事が維持され、かつ伝統工芸の技が人々の腕の中に蓄積されていた客観的な条件もさることながら、地域に内在する伝統文化に価値を見だし、その活用で地域活性化をはかるといふ三島町の特有の内発的な地域発展策<sup>(2)</sup>によっているのである。

## 1 過疎地域における伝統文化の現状と課題

ところで、伝統文化を含め地域の固有な文化は明治維新以降の近代産業資本主義社会の発展のもとで次第に消滅させられてきた。戦前・戦後にわたって一貫して国家による、方言から標準語への強制、生活改善運動などによる「質素・儉約」を旨とする地域文化や生活文化の様式の画一化施策が採られてきたためである。さらに、戦後の高度経済成長政策は農山村地域を資本の営利のための巨大市場にし、かつ都市の労働力の供給地に変え、地域の固有な文化を根こそぎ奪ったことでは際だつものであった。この時期以降の特徴は、国家による統制・奨励というより、労働力移動や生活文化の消費文化的様相の広がりによって、伝統文化が失わされていったことに求めることができる。

地域住民の人口流失、出稼ぎ、兼業化は行事の担い手不足を生み出した。特に、伝統行事の実施にあたって重要な役割を担っていた青年層の流失は、伝統行事の維持を困難にさせる要因になったのである。また、大量生産・大量消費による生活物資や生活手段の普及、マスメディアの普及や交通手段の発展は、生産・労働・伝統文化を大きく変えることになった。過疎地域でも利便性、効率性による消費生活が浸透し、それなしに生産・生活も維持できない状況に変化し、伝統文化による生活は時代遅れを象徴するかのようで、それを乗り越えることが生活の進歩であるという意識が広がったのである。

農林業が衰退し、農林業による収入を従とする兼業化の進行による生活様式の変化のもとで、暮らしの内容は地域間格差が次第になくなり、都市化が一層進行したのである。また、過疎地域と都市では共同社会消費手段の格差は顕在化し、それに加えて過疎地域における生活文化水準の低さは住民に過疎地域は遅れた地域という認識を促すことになったのである。そして、このことが過疎化をますます進行させる要因にもなったと言えよう。

兼業化の進行、生活様式の変化は農林業以外での就労による生活構造に変わり、地域生活における分断、孤立化が進み、集落における共同管理・作業などの機能を衰弱させ、それにかかわって伝統行事もなくなる過程を辿ることになったのである。

高度経済成長以降の地域生活の急激な変化は三島町も決して例外とはいえない。しかし、三島町の場合は文化の地域間格差の是正を求めることに終始するのではなく、地域にある伝統文化を活かすことで地域活性化をはかろうとしたところが衆目的になったのである。それも、後で詳しくみるように伝統工芸であり、伝統行事という先にみた経済成長政策のもとで失われきたものであるが故に、時代錯誤も甚だしい施策と受け取られても仕方がない側面を有している。

このように、伝統文化による地域活性化は、地域生活に根づいてきた文化の継承、再生であるがために、経済成長一辺倒の地域振興策と相いれない側面を持っている。三島町は、伝統文化を重視しつつ、それと地場産業を結びつけることによって、地域活性化をはかることを選びとったのである。

三島町の伝統文化による地域活性化が提起されて以後、過疎地域における農山村の環境の公益的な機能への注目、中山間地地域への奨励策など、過疎地域の見直しが始まっている。特に、国土庁による「これからの過疎地域活性化<sup>(3)</sup>施策のあり方」(1991年5月)では、過疎地域は都市と異なった豊かな自然環境、景観を有する人間の活力のかん養や活動、居住の場として国民全体のかげがえのない資産であり、残された伝統、文化や民俗性には他の地域に誇りうるものも多いという地域特性を掲げ、地域間交流の推進、国民の保養・休暇地域として捉えている<sup>(4)</sup>。

この文脈で、過疎地域の持つ価値を次のように述べている。

過疎地域のほとんどを占める農山漁村地域は、豊かな自然環境、美しい景観、個性あふれる伝統文化や歴史など国民の共有資産としてかけがえない価値と魅力を有している。こうした過疎地域の価値と魅力を維持したり、引き続く人口減少の中で失われつつある良き伝統や文化を再構築し、さらに新たな魅力を創造していくことは今後の過疎地域の果たすべき一つの使命である<sup>(5)</sup>。

過疎問題をここまで深刻にさせておいて、「今更何を」と問いたくもなるが、過疎地域の持つ価値への大きな見直しにはうなづけるところがある。自然環境、景観、伝統文化は国民の共有資産としてかけがえのない価値と魅力を有しており、良き伝統と文化を再構築するという課題は、まがりなりにも三島町が独自に展開してきたところであり、不十分さはあるものの先駆的な営みとして評価に値するであろう。

しかし、それは自然環境、景観、伝統文化を地域生活の向上にとって価値あるものとして住民自身が自覚し、参加・協同の営みをつくらないでは不可能である。外側から価値を押しつけるのではなく、地域文化の価値の継承・発展への住民自身の営みこそ伝統文化における地域活性化の要であると言わねばならない。

## 2 「振興計画」にみる伝統文化施策の展開

伝統文化による地域活性化にかかわる施策が初めて提起されたのが、1981年の「三島町振興計画」であった。これ以後一貫して伝統文化の継承・再生が重視されてきたので、以後三回にわたる振興計画の展開過程を概観し、政策の位置づけをみておくことにする。

なお、三島町は前述したように福島県内での過疎率が最も高く、かつ高齢化率も非常に高くなっており、過疎問題が集中的に現われている地域といっても過言ではない。しかも、農業・林業の基盤も脆弱で兼業化も進行し、生活様式の多様化という点でも他の過疎町村

と同様な状況を呈している。そうした現実のなかにあつて三島町は、誘致企業、外部資本による観光事業やリゾート開発など、外部資本による開発を採らず、地域の自然を活かした地場産業の育成、伝統文化による地域生活の充実という地域に内在している素材、加工技術を重視した地域の発展策を一貫として採ってきたことは留意しておく必要がある。なぜなら、三島町の地域活性化策の大きな特徴を有しているからである。

#### 1) 工芸村構想の提起 —三島町振興計画(1981年)—

1981年の「振興計画」で、「地域の特性と資源を活用し、伝統的技術を基に新しい開発を行い、さらに人々が情熱をかたむけることのできる、創造性の満たせる」<sup>(6)</sup>地場産業の育成が、町の重点事業として位置づけられる。その具体的な柱が工芸村建設構想であつた。その内容は、三島町の自然条件や伝統的な技術を活かすことのできる木工を中心とする地場産業の育成策であつた。工芸村には、木工場を作り、個人的には技術をもつ人の個人工房を配置し、製品の販売の展示場及び技術開発を担う「奥会津文化センター」の設置というように、自前で原材料・製作・販売を一貫させる構想であつた。

工芸村構想は、地域に内在する自然を活用した伝統的な技術に着目し、地域素材を活用した地場産業による地域経済の活性化を意図することから生まれたものであるが、地域の資源と地域にある技術の活用という伝統工芸の現代的な再生という意味あいを持つものである。この構想は、生活工芸研究所の設置、その後に生活工芸館、工人館の設置、及び両沼西部森林組合による桐加工場の設置として具体化されていった。

こうした地域資源を活用した地場産業による地域活性化の方針を掲げたのは、それなりの理由があつた。三島町でもかつて企業誘致策を採用したが、企業の立地条件は良好でなく、かつ住民は地域生活を重視するので就労形態が企業のサイクルに合わないなど、企業経営でも芳しいものでなかつたと言われている<sup>(7)</sup>。その上に、景気の動向で企業の撤退に遭遇し、外部の資本に依拠する開発政策は地域の生活向上に必ずしもつながらないという評価が、地域資源による地場産業を採用させたのであつた。高度経済成長政策以降の企業誘致による地域開発戦略から180度の転換であつた。なお、三島町は戦後初期の電源開発政策によって人口も増え、町も活性化したが、開発が終われば衰退化の一途を辿つた苦い体験を持つている<sup>(8)</sup>ことも、戦略の背景にある。三島町の地場産業は地域の自然を素材にしつつ、その伝統的技術を駆使することにその特徴を持つ。大量生産・大量消費を支えた工業の力に、手業(てわざ)の文化を再生させるという大きな挑戦を意味するものであつた。それは、ものの豊かさから“ものにこだわる”生活文化づくりの志向を持つものであつたと言えよう。

時代の流れに逆行するようなこうした発想は、「振興計画」のもう一つの柱である「ふるさと運動」の提起にもみることができる。その目的には、「コミュニティ(ムラ<sup>(9)</sup>)こそ今後の振興の中核となり、新しいコミュニティの創造はすべてに新規に造成することでなく、旧来の民俗文化・地方の個性を重視しながらその上に現代に対応した新しい秩序をつくる

ことである」<sup>(10)</sup>と述べられているように、地域生活の共同性のゆらぎという客観的な状況が生まれていることへの危機感から「民俗文化・地方の個性」による共同性の再生が提起されたのである。それは、「農業を基盤とした土着文化は変容しつつあるが、(中略)古くからの住民が大多数を占めるために崩壊にいたらず、精神的な連帯は薄れていない」<sup>(11)</sup>という現状把握があつたからである。その上で、新しいコミュニティの形成によつて「住民の存在意義を確認し“生きがい”を与えることができれば当町の過疎は防げる」<sup>(12)</sup>と実に楽観的と思えるほどの構図を描いている。というのも、地域生活の変化を構造的にとらえることをせずに、従来の慣行が継続している現象面だけの把握に終始していたからであろう。つまり、こうした新しいコミュニティ形成の構図は、70年代以降の総理府によるコミュニティ施策、三全総の人間居住の総合的環境づくりとしての居住区・定住圏構想がその下敷きになっていたのである。しかも、計画で提起された広場・集会施設など定住条件の整備の構想はほとんど実現することには至らなかった。「旧来の民俗文化・地方の個性」に依拠した住民の共同性の再生・維持が本格的に展開するのは次の振興計画を待たねばならなかった。

伝統工芸による地場産業の育成、ふるさと運動における住民の共同性の維持・再生の課題は、地域の素材の活用、それに関わる伝統的な技術へ復活や地域生活における伝統的な生活慣行の重視による人々の交わりの維持・再生という地域に内在する伝統文化を重視し、地域活性化をはかることが振興計画の基本にすえられたと、特徴づけることができる。地域に内在する伝統文化によって地域活性化をはかるという方向性は、これ以後の三島町の地域振興の基本的な性格にすえられることになる。

## 2) 伝統文化による地域活性化の本格的開始

1986年3月に「第一次振興計画後期計画」が策定された。この後期計画は外部資本に頼ることなく、三島町にある多様な素材と多様な力を活用して地域活性化施策の全体像を明確にしたという意味で、重要な位置をしめている。その内容は、五つの重点施策である地区プライド運動、民泊を活用した都市住民との交流のふるさと運動、生活工芸運動、有機農業運動、健康づくり運動という個別政策とそれらの有機的な連関で地域の活性化をはかろうというものである。特に、前述の三島町振興計画における「ふるさと運動」は、特別町民制度のふるさと運動が軌道に乗り、都市住民との交流が活発に展開されたことで、町内を対象にすえたプライド運動とに分けられたのである。五つの重点施策であるいずれの運動も三島町の自然、文化、農林業、住民組織の地域特性を活用し、それぞれの運動を発展させることに特徴がある。つまり、地域に存在するもので、地域活性化に価値あるものは生かしきるという過疎地域の活性化の方向を指し示すものであったと言えよう。

生活工芸運動を「優れた工芸技術の伝承と本町特産の会津桐をはじめ、自生する草木資源や杉・松等の木材資源を生かして、生活工芸品づくりを進め日常生活の中に採り入れ、都会に無い山村らしい生活の豊かさを創造していくものである」<sup>(13)</sup>と述べている。また、

現代生活にマッチした工芸の製品開発によって「市場性を高めてゆくことにより地域経済の活性化を促す」<sup>(14)</sup>運動とも述べている。具体的には、生活工芸のための素材の育成を目的にした資源づくり、専門的な技術者や生活工芸への関心を高める人づくり、生活工芸館による生活工芸の体験・技術開発・交流の拠点づくりや生活工芸品の販売など、生活工芸運動の骨格が提起されている。資源・技術・製品開発の重視によって生活工芸を地場産業として重視するとともに地域住民が生活工芸による生活の価値を追求し、生活の豊かさを作りあげるというように、住民の生活文化づくりを併せて志向するものとして位置づけられているのである。

他方で、地域の伝統文化に着目した地区プライド運動のねらいが次のように述べられている。

地区に住む人々が喜びや誇りを持って地区の一員としての自覚と意識を持って行動する機会を積極的に設けるとともに、“プライド”を中心とした種々の地域文化の保存・伝承・発展活動を町民が一体となり展開することにより地区の個性・特徴を伸張し、更には連帯意識の高揚を図り、町民個々の自信と誇りの高揚、地区の活性化(町づくり)を促す事業である<sup>(15)</sup>。

このプライド運動は、地域生活の基盤である集落(行政区)の共同性を維持・再生し、地域に生きる力を自主的な住民の力で生み出す「むら(地区)づくり」と位置づけられている。そのために、民俗文化、生活文化や自然・景観などを地区住民の参加によって保存・継承することを通じて地区住民の交わりを豊かにすることが重視されているのである。そうした施策が提起できたのは、共同性の“ゆらぎ”が深まっているのにもかかわらず、地域の伝統文化、自然、文化財がまだ残されていたからであろう<sup>(16)</sup>。地区プライド運動も工芸運動と同様に地域にある文化、自然を素材に地域住民が主体的に取り組むことを基本的な特徴としている。

地域生活を基盤に、歴史的に積み重ねられた伝統行事を通じた地域の共同性の追求は、個々の人々の共通した要求に基づいて文化を互いに享受しあう協同形態からみると、古い形態に属するものである。しかし、文化協同の主体が未成熟となれば、生活の基盤から共同性を追求する以外になく、きわめて自然な形態であると言えよう。

### 3) 伝統文化による地域振興策の発展

1991(平成3)年に、「第二次三島町振興計画」が策定される。「リゾート開発など大型観光開発が各地で乱立するなか、当町の歴史、文化を生かした住民主体の町づくりの取り組み方(は)....進むべき方向として間違いがない」<sup>(17)</sup>と、リゾート開発や環境破壊が大きな社会問題になるなかで、地域の自主的な地域振興に確信を深めている。第二次振興計画は、それゆえに第一次振興計画(後期)が提起した政策を踏襲し、伝統文化による地域振興を発展させるものになっている。

生活工芸運動では、山村の自然と自然とともに生きてきた生活の知恵・技術を受け継ぐ

ことを通じて、山村の豊かな生き方を追求する<sup>(18)</sup>ことで住民の精神的豊かさを創造し、かつものへのこだわりの生活文化づくりという住民・子どもの学習・発達の課題が提起されていることが特徴的である。もちろん、他方で伝統工芸による地場産業の育成は引き続き課題となっており、住民自身の伝統工芸による生活文化づくりと地場産業を結びつけていくという、内と外の結合によって、外との交流・普及を強めることが意図されているのである。

生活様式、価値観の一層の多様化が進み、地区固有の文化が消滅し、相互扶助の精神的基盤も崩壊が進んでいるなかで、住民の生活の基盤である「地区の活性化」が町づくりの基本的な事業として重視されている。プライド運動による地域の文化の継承は、住民の共同性を維持・再生するので町づくりの基本であると位置づけられている<sup>(19)</sup>。また、「自分の地域を本気で考えること、自分たちで行動を起こすため」に地区の振興計画づくりが政策課題にされたのである。しかし、「地区」づくりを重視しつつも、地域生活の基盤である地区の振興計画づくりはほとんど具体化されずじまいであった。

以上のように、地域文化による地域活性化の目標や内容を振興計画に即して概観してみた。三島町における地域活性化の基本的な視点は、外部の資本による開発に依拠しない点が実に鮮明である。それゆえに、そうであればあるほど地域に内在する自然・文化・技術の価値を自覚し、それでもって地域の活性化をはかることが重視される構造を持っていることである。第二の特徴は、大量生産・大量消費の時代にあつて、自然を素材にしながらかの文化を重視した、こだわりのある“もの”づくりを志向し、住民の生活文化づくりと地場産業の育成を結びつけようとしたことである。第三に、地域の資源を重視しながら現代の生活にマッチしたものづくりのために、研究開発、後継者の養成、都市との交流、住民の学習にまで視野を広げることが意図されていることである。したがって、伝統文化そのものの再生ではなく、生活の豊かさの追求が重視されているので広い意味での文化創造活動を意図したことである。第四に、集落にある伝統行事に着目し、その維持・再生によって地域生活の共同性を維持することで地区の活性化をはかろうとしたことである。

伝統文化による地域活性化は、使い捨て時代・文化の商品化時代の消費としての文化に対して、対抗するちからを持っている。しかし、伝統工芸も日常の生活用具を視野に入れたものであるから、高額の商品にはならないし、多くの需要も見込めないために経済性は決して高くはない。したがって、こうした地域活性化策への批判が住民から寄せられることもあるようだ。しかしながら、地域にある自然、文化の価値を再発見させ、工芸の技を発見させながら、内側からの地域活性化を生み出す契機となるような地域振興計画の方向性は注目に値する。

過疎地が日本の国土の約半分を占めている中で、三島町の地域活性化の方向は、少なくとも地域の価値を学びながら、伝統文化によって住民の共同性をつくることの意味を教え、過疎地域の活性化の一つの視点を提供しているのである。

### 3 地域資源をいかした生活工芸運動の展開

#### 1) 生活工芸運動の拠点としての生活工芸館

生活様式の現代化にともない、伝統の技術を駆使した生活用具の必要性は次第になくなってきた。利便性と効率性があり、しかも廉価な生活用具は、何処の地域でも手軽に入手が可能である。その結果、蓄積されてきた生活工芸の技は次第に枯渇してきたし、たとえあったとしてもそれは高齢者の腕の中で眠るしかなかったのである。

生活工芸運動は地域に眠っている伝統工芸を復活させること、しかも商品価値のある新しい工芸品の製作による地場産業の育成をはかり、かつ生活工芸品を使用する生活文化づくりという三つの機能を持つものであるから、消費文明への挑戦でもあった。生活工芸運動では工芸品の製作を“ものづくり”と意図的に呼称している。それは高度な技術を駆使した大量生産のものとは異なり、人間の感性や技が込められた工芸的な価値を「もの」に認めたいと考えているからであろう。

伝統工芸の復活、それを活用した新しい工芸品の創造・普及のためには、工芸品の新しい開発と学習のための施設が必要であった。1986年4月、生活工芸館<sup>(20)</sup>が設置された。

生活工芸館の目的には、「本町の豊かな自然の中で培われた伝統的な生活用具づくりの技術を生かした生活工芸の振興を図る」<sup>(21)</sup>とあるように伝統的技術を生かしたものづくりの振興が掲げられている。その主だった活動は、生活工芸の技術指導、生活工芸のデザイン開発及び試作、生活に関する物づくり教室・講習会・作品展等の開催や生活工芸に関する図書・資料の収集と情報の提供<sup>(22)</sup>など、実に多岐にわたるものになっている。なお、生活工芸館の建設は1983年に国土庁の「伝統工芸の里づくり事業」の指定を受け、総工費2億3000万円を要して建設されたものである。

生活工芸館は、三島町の木材、ヒ口口、マタタビ、ワラなどの地域資源を活用した生活工芸の伝承・創造・普及の中心的な機能の役割を担うことになったのである。

#### 2) 生活工芸運動としてのものづくりの体験活動

生活工芸運動には前述したように三つの機能がある。その一つが、ものづくりを通じて山村文化の豊かさを普及し、豊かな生活文化づくりを進めることである。生活工芸館には、伝統工芸品が常設展示され、自然を生かした伝統工芸の美しさ、技にふれることができる。また、ものづくりの実演も行われており、伝統工芸の技に直接ふれることもできる施設になっている。とりわけ、希望があれば誰でも、常時ものづくり体験ができる。しかも製作にかかわって、直接指導を受けることができるなど、体験学習の機能を持っている。体験できる内容は、木工、陶芸、編組の三種類である。なお、希望者にはヒ口口、ガマなどの草木を活用した伝統を生かした生活工芸品づくりへの挑戦も可能である。

また、生活工芸館では、定期的な体験教室を開き、ものづくりに直接参加する機会を設けている。主として町外の人には、三島町への観光旅行に併せて、夏休みものづくり教室、



ゴールデンウィークものづくり教室を開き、体験・学習の機会を設けている。なお、特に町内の住民には、農閑期の雪に閉ざされた時期に合わせて、冬休みものづくり教室が開かれており、町外の人だけでなく町内の生活文化づくりを意識的に追求しているのである。

ものづくり体験教室にかかわる費用は、材料費と木工・陶芸の機械使用料だけであり、入館料、指導料は無料になっている。この無料という点がいわゆるカルチャーセンターとは趣を異にするものである。行政による、ものづくりの体験学習による生活文化の普及、奨励活動であるからだ。三島町の伝統文化奨励の特異性といえよう。つまり、三島町の自然、労働から生まれた技に学び、自ら体験をし、生活文化の豊かさを感じたり、考える機会を提供する文化発信の役割を果たしているのである。

図1 生活工芸館 入館者数

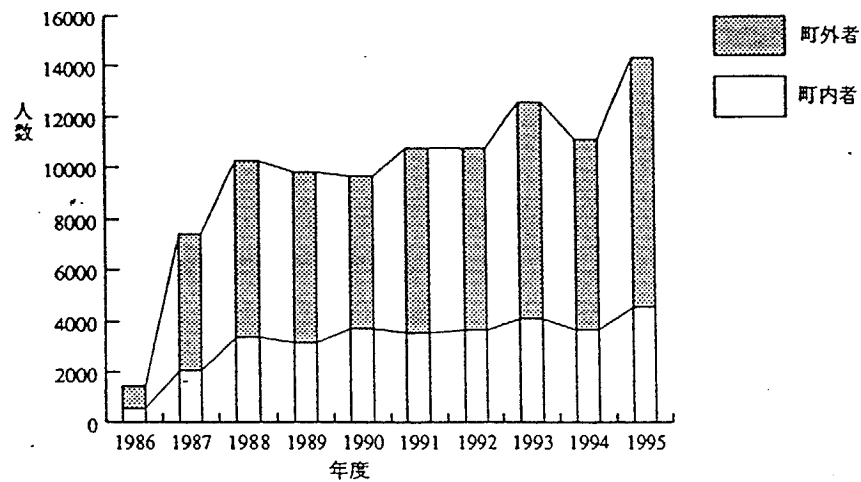


図2 生活工芸館 体験者数

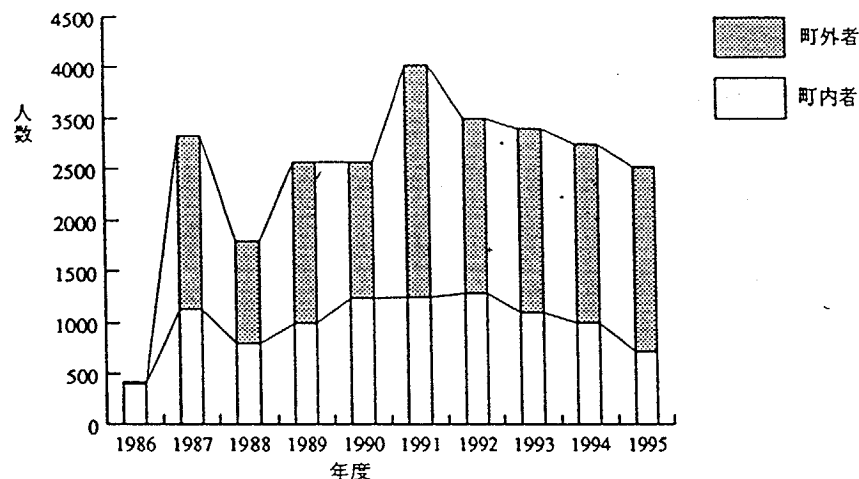


図1、図2は、1986年の生活工芸館の開館以降10年間の入館者数及びものづくりの体験者数の推移を示したものである。入館者数では、年度ごとに若干の相違はあるが、ここ5

年間で町内者が全体の33.3%をしめている。他方、ものづくりの体験者数では町内者が全体の36.2%をしめている。ここ5年間における町内の年平均来館者数は4138人、体験者数は1277人に上っている。

また、生活工芸館は教育委員会等と連携し、町内の幼児、小学生、中学生の体験教室を開き、三島町ならではの自然を素材にしたものづくりの教育活動を展開している。学校はこの体験教室を「地域性のある学校教育活動」の追求の一環として位置づけて実施している。子どもに「物づくりの体験を通して作る楽しみ、技術の伝承、山村の良さを体験」<sup>(23)</sup>させることが体験教室のねらいになっている。具体的には、小学校の場合、低・中・高の二学年ごとに分けて、木工、陶芸などの体験教室を開いている。こうした生活工芸館と学校教育の連携によって、町内のすべての子どもがものづくり体験をしていることになる。これは、生活工芸による地域活性化という町づくり施策が支える力となっているからである。しかもそれが教育の課題ともなっているのは、子どもを育てる教育的価値をものづくりに見いだしているからである。

しかし、伝統工芸に込められている技に感動したり、学んだりするためには自然と向き合う地域の暮らしと技を生み出してきた労働のもつ価値を学ぶことが必要であろう。体験それ自体がかならずしも重要ではない。三島町の伝統工芸を通じて地域の文化としての豊かさを学ぶことが、生活工芸運動が提起している課題でもあるからである。

なお、成人を対象とした社会教育の分野では、三島町の生涯学習推進機構の中に生活・文化専門部会が設置され、その部会の活動の柱に「生活工芸運動の発展」が課題として提起されている<sup>(24)</sup>。しかし、生活工芸学習は公民館の学習講座として開設されていない。生活工芸館は企画課の担当、公民館の学習講座は教育委員会となっているなど縦割り行政の問題も見え隠れしている。町民に対して、生活文化づくりの普及のためにはそれらの連携が必要である。そのことは、伝統工芸による地域活性化の鍵なのではないだろうか。

### 3) 生活工芸によるひとともの交流活動

生活工芸運動が追求したものは、伝統的な生活用具や技を以前のまま復活し、保存するといった消極的なことではなかった。伝統的なものを現代の生活に生かすことで今日の生活の豊かさをつくるという、ものによる情報発信に積極的に取り組んできた。その試みが、伝統的な技を伝承・再生しつつ、商品価値のある生活工芸品による地場産業を育成することであった<sup>(25)</sup>。そのために、桐、ケヤキ、ワラ、マタタビなどの自然の素材を使用したクラフトづくりが取り組まれた。かつて使用されていた生活用具を、現代の生活に対応したデザインにすることで、現代生活様式にマッチし、かつものにこだわる生活感性や生活文化観に耐え得るものを作り出す必要があったのである。伝統的な生活用具、その技を基礎にしつつ、地場産業の育成のためには専門家に学び、ものと人の交流による生活工芸品づくりが不可欠な課題であった。

三島町では、当初から生活工芸に造詣の深い専門家（三島町では総称して「工人」と呼称

している)を受け入れることに積極的に取り組んできている。生活工芸品のデザインを担当する工業意匠の専門家を招請し、現代生活に対応した工芸品の試作、商品化に結びつけている。また、木工漆芸、陶器及びさき織りの工人、桐のおが屑を利用する人形作家や桐を素材にする能面師などの伝統工芸家や地域の資源を活用した工人など、受け入れは多様な分野にわたっている。これらの工人は、町内に製作活動の場所を確保し、町内の伝統的な技をもつ人との交流、町主催の展示会に発表し、直接・間接に町の生活工芸運動にかかわっている。こうして地域にある桐資源などの多面的な活用方法を知ること、地域資源を活かす豊かさをあらためて自覚することにもなったのである。

1991(平成3)年には、「地域産業の振興を図るために工芸製作活動を行う者に貸与する目的」<sup>(26)</sup>で三島町工人の館を設置している。短期かつ長期にわたって工芸製作者に工房を貸与する支援策を講じ、工人、工芸専門家を積極的に招き入れる条件整備をはかっている。あるいは空家の借用の便宜をはかっているのである。これは、「三島町振興計画」(1981年)における工芸村構想の具体化であり、工芸の三島町のイメージを作り上げることになっている。

その他では、両沼西部森林組合は特産品である桐加工の工場を三島町に設置し、家具等の桐製品の製造を行っているが、県外から箆笥職人を招いて製作および後継者育成にあたっている。また、Uターンして木工家具づくりに携わる職人が生まれているように、地域の資源を生かした生活工芸の継承と、発展がはかられているのである。

他方で、生活工芸館では、1987年から現在まで毎年県内外の工芸製作者に参加を呼びかけて「工人まつり」を開催している。工人の参加者は年度によって相違はあるが30名から40名ほどにのぼり、木工、竹細工から陶芸と出品内容も豊富である。この催しでは、各工人の工芸品の販売が行われ、町内外の人も手に入れることができる。また、作り手同士の交流、作り手と使い手の交流がものづくりを通じて行われる機会になっているのである。また、生活工芸館では「身近な素材を活かした生活のためのものづくり提案」を全国に情報発信し、1989年から2年間だけであったが、全国の創造的な工芸品の参加を募り、展示会を開催し全国のものづくりに学ぶ機会をつくってきた。このように、県内、全国の生活工芸を学ぶことで「生活工芸村」としての三島町の名が知られるようになった。それだけでなく、地場の工芸品の内容を充実させる主体的な学びの場にもなっているのである。

町内での交流活動に目を転じてみよう。1983年から毎年町民の生活工芸品による「生活工芸展」を開催してきている。出品者数、作品数も年度によって変化があるが、約80人から100人近くの町民が作品を出し、技を競い合い、作り手同士の技の交流の場になっている。町では優秀な作品に表彰制度を設け、生活工芸品づくりを奨励している。そうした取り組みのなかで町民の中から「工人」が生まれている。そして、なによりも注目されるのは高齢者の腕のなかに眠っていた技の自己表現の機会となり、高齢者の自己実現の機会になっていることである。

生活工芸に必要な桐、ワラ、マタタビなどの地域資源があっても、それを活かすことをしなければ価値を生み出すことはない。人との交流活動を通して、地域資源を活かした生活工芸の価値の再生、再発見の機会となったのである<sup>(27)</sup>。

#### 4) 生活工芸のサークル活動の発展

生活工芸運動のなかで生活工芸に興味や関心を持つ町民が、自主的なサークル活動を組織しながら、ものづくりに生きがいを見いだしていることも、生活工芸運動の広がりの証である。例えば、木製品の製作サークル「木友会」(1985年)、草木、竹などの箆や手提げなどの編組を中心とした「いとへん会」(1990年)が生まれている。

木友会は、1993年には会員10人が200点を出品した最初の展示会を会津若松市で開催している。「木の優しさ、楽しさ、美しさ」が展示会のテーマであった。加工する時に感じる木の優しさ、木に向かうときの楽しさ、木の肌と造形の美しさという、製作者ならではの思いが実によく表現されている。以後、東京、仙台、福島県いわき市等での展示会、工人まつり等で作品を発表している。また、いとへん会では、宮城、山形の編組や竹細工などの研修会を開き、編み組みの伝統に込められた知恵を工芸品から学んでいる。なお、1995年には「草木染の会」ができ、地元特産品の桐の葉の染め物に挑戦している。また、裂き織りの活動が復活している。裂き織りは「この地方の生活文化一つ(中略)、古布で織り上げる裂き織りは、ものを無駄にしない、とことん使いきるという豊かではなかつた庶民の知恵が生み出したもの」<sup>(28)</sup>といわれているように、昔の生活の知恵の再生なのであるが、そのぬくもりのある美しさは現代人の感性にも十分に訴えるものがあり、テーブルクロス、財布など現在の生活にも対応できるものが製作されている。

こうしたサークル活動は、自分の生活工芸の技を高めたい、生活文化そのものを豊かにしたいという人たちの自主的な集まりである。このサークル活動の中から、少数であるが自分で製作した生活工芸品が、商品価値をもち、販売によって収入を得ている人も生まれている。

なによりもサークルで注目すべきことは、生活工芸運動は地場産業のためにだけあるのではなく、生活工芸にこだわる自主的な生活文化づくりを生み出したことである。サークルは、専門家との交流や高齢者を交えての世代間交流、会員同士の学び合いの場になったのである。通常、伝統工芸をいかした生活工芸が地域活性化とつながるのは、地場産業である。三島町も例外ではない。しかし、町民の生活文化づくりとなって初めて生活工芸運動が本物といえるであろう。地域に生活工芸による生活文化づくりの動きがあつてこそ、町外に対して説得力をもつことになる。生活工芸による生活文化づくりは、その価値を住民自身が自覚する内なる営みがあつてこそ、生活工芸運動が地域活性化に結びつくのである。

#### 5) 地域資源への活用と育成

外部資本に依拠して地域活性化を進めないとなれば、地域に実在する資源を活用し、地

域の人材を育成しつつ自前の技術を駆使して商品をつくり、販売も独自に行うという方法を駆使する以外にない。生活工芸運動による地域活性化を可能にしたのは、地域には自然を素材にした生活用具の製作の経験とその技が高齢者に蓄積されていたからである。自然と関わる生活には、自然を上手に利用した労働・技能体系が存在していた。しかも、三島町には木工製品のための桐や杉などの森林資源、箆のためのマタタビ、アケビつるなどの自然の恵みが残されていた。しかし、酸性雨や高齢化による人手不足で、自然のなりわいが次第に崩れてきている。したがって、生活工芸運動及び地場産業の育成の必要性から、地域資源を保全し育成することが求められている。会津桐のバイオ苗の植栽試験、有機質の堆肥による地力の回復が構想されたり、杉、桐、ケヤキ以外の木材の利用による工芸品づくり、日常的にはものを縛ることでしか活用の方法がなかった葛による箆づくりなど、地域資源の活用の幅も広がってきてい

る。このように、自然を維持するために自然を育てること、眠っている地域資源を見つけ、手を入れて保全していくことで資源を育てている。生活工芸はかかる意味で、自然と共存する生活のあり方を示しているように思える。

地域資源にこだわる生活用具の製作は、以前なら農山村地域の何処でも見られたことである。稲作地帯であれば、米を収穫した後、稲ワラを活用して草履、縄、むしろ、おひつ入れ、鍋敷きから馬の草履まで作るワラ文化<sup>(29)</sup>を生み出してきた。今日の暮らしと比較して、ワラ文化ほど日常生活から消えてしまったものはないであろう。三島町の生活工芸はワラの菓子器、花入れ、花台から「猫の家」など独創的な工芸品をつくったり、雪踏み俵を花入れや傘立てに活用するなど、暮らしに新しい提案をするものになっている<sup>(30)</sup>。このように自然と労働の直接的な結び合いで営まれる生活は、自然という資源をそれ自身を維持していかなければならないのである。生活工芸運動は奥の深い環境保全による地域活性化の意味を持つていると言えよう。

#### 6) 生活工芸運動の文化的意義

生活工芸運動における伝統工芸に技の再生、普及、学習および地域資源の保全による生活文化づくりによる地域活性化に関して述べてきた。こうした三島町の地域活性化の方向は、自然環境を保全しながら伝統と文化の再構築の意味を有する意義あるものである。

生活工芸運動による地域活性化に関して、住民の評価をみておくことにする。福島大学行政社会学部の社会教育実習でおこなった住民調査<sup>(31)</sup>によれば、町民の生活工芸運動の評価は次のような傾向になっている。最も割合が高いのが「高齢者の生きがい、生活の楽しみ、趣味として役立っている」で40.4%を占めている。次が「生活工芸への関心を高めた」が17.4%、以下、「観光と結び付き町の活性化につながった」が7.8%、「高齢者の取入に結び付き、役立っている」が3.5%である。「特に関心はない」が19.3%で、残りがその他と無回答になっているが、経済的な効果への評価は低い、概して評価が高い傾向を示している。年代別にみると、「高齢者の生きがい、生活の楽しみ、趣味として役立ってい

る」と回答した人のうちで、60歳代が31.8%と最も多く、以下70歳代が23.2%、50歳代が18.5%、40歳代がそれぞれ16.6%で、30代以下は低い傾向となっている。ちなみに「生活工芸への関心を高めた」では、60歳代が30.8%、40歳代、50歳代がそれぞれ24.6%を占めており、高齢者だけではなく中年層が高い評価をしていることも注目できることである。

生活工芸運動の10年間の展開は、住民の生活工芸への関心を強め、高齢化社会にあって眠らされていた工芸の技を蘇がえらせる契機となり、高齢者の自己表現の場を作り出してきたと言えよう。

生活工芸運動の地域資源を活用した暮らしづくりは、物があふれてその価値を見いだすことのできない現代生活への挑戦という意味を持っている。また、生活工芸の豊かな交流、町民のサークル活動などの展開は新しい交わりの世界を作り出す文化活動となっている。生活工芸による暮らしの再生、発展に果たしている生活工芸運動の意味は大きいと言えよう。もちろん、地場産業として発展しなければ若者の町内への定着に結びつかないという批判がないわけでない。経済的な側面は今後とも大きな課題であろう<sup>(32)</sup>。しかし、生活工芸を軸に交わり、学習、生きがいを見いだしている力が地域に生まれている。そういう勢いを地域力と名付ければ、三島町は過疎化、高齢化を嘆くのではなく、地域力を育ててきたと言えるのではないだろうか。この力を一層強くしていくことが今後の課題である。例えば、三島町の生活工芸品をせめて町内の公共的な施設で活用することになれば<sup>(33)</sup>、生活工芸村構想は一層説得力を増すと思われるのである。

#### 4 伝承文化の継承における住民の協力・協同

##### 1) 地区プライド運動の目的と内容

三島町が地域振興策として伝統文化に着目したのは、住民生活の最も身近な社会的な基盤である地区からの地域活性化をめざした故であったことは既に前述した通りである。生活工芸運動は工芸に関心のある個々人が担い手であるが、同じ伝統文化といってもプライド運動は地区が運動の基盤にすえられている。その内容は、以下のように地区の自然・文化を継承・復活・保全を基本にして地区の共同性を維持しつつ、社会関係を一層強めることを目標にすえている。

各地区にはそれぞれ現在まで受け継がれてきた風俗や習慣・信仰、更には食文化や産業文化など、いわばそれぞれの地区の人々に“生きざま”があり、これらのものも徐々に失われつつあります。このような観点にたつて、若者が自信を持って自分の住む地区を誇ることができ、更には高齢者の生きがい・喜びとして各地区の優れた“プライド”を指定し、その保存・伝承活動及び発展活動を展開する事により、各地区の新たな連帯感・新しいコミュニティの創造をはかる<sup>(34)</sup>

地区プライドの指定部門は民俗文化、生活文化、産業・自然の三部門からなっている。その基準は、(1) 他地区と比較して、その活動内容及び文化価値が優れているもの、(2)

今後もその活動が継続・発展することが可能なもの、(3) 当該地区の多くの住民が参加している活動で、その参加者が限定されていないものとなっている<sup>(35)</sup>。なお、指定に関わっては各地区に推薦依頼をし、推薦されたものを文化財保存委員会などの意見を斟酌しながら社会教育委員会議で原案をつくり、町長が指名するという手続きになっているようである。なお、プライド運動は教育委員会社会教育課が担当している。民俗文化部門が、1985年6月に16地区25の伝統的な行事の指定を行っている(表1を参照)。また、自然・景観部門では、1993年に地区の指定が行われている。なお、この部門では宗教関係の施設・景観、文化財、自然景観等が指定されている。なお、生活部門は現在まで指定を行う動きはみられない。生活文化部門の対象事業には、衣食住に関わる生活文化及び団体活動となっているが、おそらく上記の基準が適用できないほどに日常の生活様式の変化が著しいからであろう<sup>(36)</sup>。

表1 地区プライド運動第一次指店行事一覧

(主に年中行事：昭和60年6月1日指定)

地区名	行事名	実施日	行事名	実施日
宮下	さいの神	1月15日	秋祭り	9月15, 16日
荒屋敷	愛宕様参り	1月24日	百万遍	2月2日
桑原	さいの神	1月14, 15日	さいの神	
大井	刈り上げ行事	9月29日, 10月1日		
川原	鳥追	1月14日		
滝谷	さいの神	1月14日, 15日		
大谷	愛宕様の火	旧1月24日		
浅岐	さいの神	1月14日, 15日		
間方	盆踊り	旧盆		
西虫	送り	6月上旬	鳥追い講	1月15日
大石	虫送り	6月上旬		
名入	虫送り	6月上旬		
小山	地藏様の祭り	4月24日		
高清水	山の神祭り	旧3月28日	ひな流し	(3月3日)
滝原	土用の宮籠り	7月	二百十日の宮籠り	210日
早戸	虫供用	旧10月10日	山の神講	

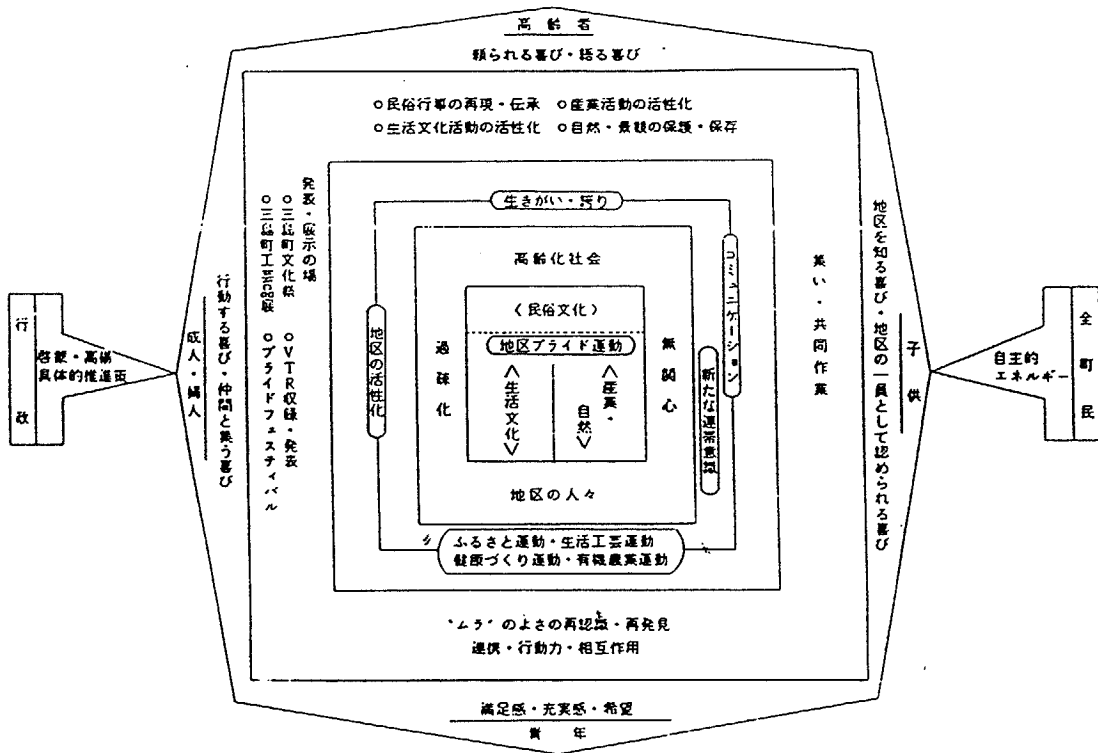
安達生恒編「奥会津 山村の選択」(ぎょうせい)より。

地区プライドにおける指定された内容は、民俗文化であればその当時地区で継続されている行事であり、自然・景観部門でも地区に現存するものである。したがって、この運動は地区に現存するものを住民の協力・協同で維持することを支援するという奨励的な性格<sup>(37)</sup>が強いものになっている。地区に新しい文化を創造するには高齢化、兼業化などによる地域生活の変化で地区の住民同士の結びつきの“ゆらぎ”が大きく、かつ新しい内容で創造する見通しもたえない状況のもとで、現存している伝統行事を奨励することで、地区住民の共同性の維持をはかろうとした運動として位置づけられたのである。

## 2) 地区プライド運動の構想と伝統行事の継承の意味

民俗文化であれ、自然・景観であれ地区プライド運動がその名の通り地区に基盤をおいていることが注目される。ここで使用している「地区」は行政区と重なっている。しかも、この地区は「地域共同体」として長く存在してきた歴史的、地理的空間の範囲であるから、町行政の基礎単位でありながら地域生活における共同の営みが行われている範囲でもある。共同体というのは、農業生産を軸とした関係概念であるが、ここでいう「地域共同体」は生活を軸とした地域住民の関係概念である。土地の所有においても、農業生産での共同労働の面からも、住民意識の側面からも、「地区」における共同規範、共同規制のある「共同体」の復古にはならないであろう。というも、伝統行事の中には農業生産にかかわって生まれている行事が多いのであるが、農業生産の方法も変わり、その行事を維持する必然性がないのに、なお継続されている場合が少なくないからである。つまり、内容上の意味を失っているにもかかわらず、それを維持することで新たな社会関係を地区に作り出しているとみることができる<sup>(38)</sup>。プライド運動の地区の共同性を維持するという目的を、こうした文脈で読む必要がある。

図3 地区プライド運動推進のプロセスチャート



【三島町振興計画後期基本計画】(1986.3)より。

図3は、プライド運動の推進のプロセスチャートである。内側に、過疎化、高齢化社会、無関心、地区の人々（恐らく地区住民の共同性の弱まりということであろうか）の現状か



ら、町民の自主的なエネルギーに依拠しつつ、行政の啓蒙・高揚の推進政策によって生きがい・誇り、コミュニケーションづくり、地区の活性化を計る構図となっている。そして、具体的にはプライド運動の具体的な展開することを通じて、共同作業、伝承・保存による学習及び地区の文化・自然の発表・表現による地域認識の深まりをつくり、その結果として高齢者、成人・婦人・青年・子どもの地域認識と伝統行事を行うことによって自己実現をはかるといふ、地区の新たな社会関係の構築への壮大な構想になっている。

伝統行事である「歳之神」「鳥追い」や「虫送り」は、地区によって多少の違いはあるものの行事内容、役割分担等では各地区とも伝統的なやり方を踏襲している<sup>(39)</sup>。例えば、歳之神の場合は、御神木は厄を迎えた住民からの提供になっている。木の切り出し、御神木の飾りつけの分担も地区内では自然と決まっている。虫送りは地区の中学生が中心となつて、資材を確保するところから行事一切を取り仕切っている<sup>(40)</sup>。これらの行事は、慣例による伝え合いとして行われているものである。虫送り、鳥追いの行事は地区の子どもの行事であり、子ども同士の交わり、子どもの役割の発揮と出番の機会であり、子どもから子どもへの文化伝達機能をもっているのである。

虫送り、鳥追いの行事は農業生産から生まれた行事である。農業の近代化政策による農業の普及は、こうした行事を必要せず、かつ兼業化を進めたことで全国、県内でも行事がなくなってきた。にもかかわらず、三島町は伝統行事が維持されている数少ない町である<sup>(41)</sup>。しかしながら、三島町でもここ数年伝統行事の継承・保存の危機が生まれている。青年層の人口流失が続いており、世代間交流もままならない現実に向き合っているからである。また、虫送りの行事は子どもが主体となつて行う行事であるから、子どもの減少は行事の廃止につながらざるをえない。そこで、虫送り、鳥追いなど大人が援助することで行事を維持している地区も生まれている。こうしてまでも残すという営みは、慣習の継承というより、行事の廃止は地区の協力・協同がなくなることへの危機感であるようである。地区の住民の協力・協同の行事は、三島町の地区の場合には秋祭り、運動会と年何回かの人足による道普請、雪の片づけの作業などの共同作業しか残っていない。伝統行事の廃止は、地域の共同性の衰退化に追い打ちをかけるようなものであるとして考えられているであろう。

伝統的な行事を維持することは、行事における共同作業を通じて文化を伝える学習過程となっている。かつ地域の固有な文化による世代間、子ども同士の協力・協同を生み出しているとみることができる。客観的な困難さに直面しつつ、伝統的な行事を維持し地域生活の共同性を追求する地域住民の行為と、それを支える生活観の意味を考えることは、住民生活が行われている基盤から住民の関係づくりを考察することに示唆を与えることになる。

### 3) 地域の伝統行事と「地区」づくり

地区プライド運動に指定されても、住民にとっては必ずしも他の地区と違う固有なもの

であるという自覚はない。地区の自然・景観は、人の手が加えられながら維持されてきたものである。伝統行事も従来から地区で継続してきたことに過ぎない、いわゆる非日常的な慣習なのである。しかし、地区に存在する景観であり、伝統行事であるものが、地域の共同性が弱められている現代生活や地域開発による自然破壊という現実在即してみれば、それらを維持する奨励策であるプライド運動は、大きな客観的な意義を有していると言わねばならない。

プライド運動は、前述したように地区の共同性に着目したものである。地区は行政の末端機構として機能が期待されている一方で、他方では住民の地域生活の基盤でもある。したがって、地区の伝統行事の継続と地区の自治組織の関係に深いものがある。各地区には自治組織があり、全員出席による地区総会が最高議決機関となっている。役員及び地区活動の内容、決算・予算は地区総会で決定される。地区活動では、地区ごとの違いはあるが社会活動、文化・体育活動など地域生活に関する担当もおかれているところもある。また、現在でも水の管理、あるいは人足による道普請、山林の維持などが協同で行われている地区もある。地区は、かかる意味から少なくとも地域住民の生活基盤なのである<sup>(42)</sup>。

特に、注目しなくてはならないことは、高齢化を抱えた地区は住民同士の支え合いで自治組織を維持し、発展させている。町の五つの重点施策である健康づくり運動として、「健康と生活を守る会」が各地区に組織されている<sup>(43)</sup>。健康学習、健康の自己管理活動がこの会の役割であるが、こうした活動を地区活動に据えたのは高齢化社会を地区から支える力を生み出そうとしたからである。また、一軒一軒を回って用件を口頭で伝える「小走り役」をおいている地区がある<sup>(44)</sup>。この地区では兼業化が進み、小走りを止め、回覧板で情報を伝えるという何処の地域でも行われている省力的なやり方が提案されたが、一人住まいの高齢者もいることだから顔の見える関係を維持しようということになり、現在も継続している。小走りの役割は長い歴史があり、兼業化はその維持を困難にさせ、幾つかの地区では回覧板に変わっていった。高齢者とのかかわりのために伝統的な役割を残して行くというのは、地域生活組織が必要に応じて自治機能を果たしていることを示している。地域生活の変化のなかで、伝統を新しく読み込んで維持していることに、新しい関係を読むことができよう。

こうした文脈で伝統行事の継承活動を考察してみると、伝統行事は住民の協力・協同による文化活動であり、地域の共同性を維持する文化的な役割を果たしているのである。しかも、行事を通じて世代間の交流による文化の伝え合いの機能をもち、子ども、高齢者及び地域住民の地区に生きる存在感と交わりを生み出していると評価できよう。

文化の享受には地域性があり、かつ地域間格差がある。もちろん、マスメディアによる文化の受容及び文化への興味、関心によってその商品を買うことでは、全国一律で地域間格差は解消されつつある。しかし、文化を人々の協同で享受する場合には格差は歴然としている。農山村地域や過疎が進んでいる地域の場合、個人個人の協同による文化享受の形

態は困難な状況に置かれている。したがって、現状では地域生活の共同性に依拠する以外になく、それを積極的に位置づけたのが伝統行事の維持、復活であった。

#### 4) 伝統行事の継承にみる住民意識と伝統文化の認識の広がり

ところで、プライド運動に関して住民は、どのように把握しているのでしょうか。伝統行事は「昔からやってきたことだから」、「行事がなくなれば、みんなでやることは人足、葬式ぐらいしか残らない」というように、地区住民は概して、プライド運動の指定があったから伝統行事を行つているという認識は薄く、地区の数少ない行事の継承にすぎないという意識である。

先の福島大学行政社会学部の社会教育実習での調査結果によれば、地区プライド運動への参加は、「毎回参加している」が11.0%、「だいたい参加している」が36.4%で、参加が併せて47.4%になっている。こうした参加状況は地区別にみた場合でも大差がない。「毎回参加」、「だいたい参加」と回答した者の参加理由では、「無回答」が最も多く52.1%、「伝統行事だから」が16.8%、「地区の人がみんな参加するから」が17.0%であり、その次に「楽しいから」が8.0%になっている。「地区プライド運動に指定されたから」参加するというのは僅か1.3%に過ぎない。つまり、伝統行事を行っている地区では、従来から行ってきたことを町が指定したに過ぎず、プライド運動そのものへの評価は低い結果となっており、前述の住民の声を裏付けている。こうした結果から、プライド運動による伝統行事の指定は、いわゆる実際やっていることへの「後追い指定」と言えるであろう。それにしても、伝統行事への参加は減少してきている。1984年に町で行った調査結果<sup>(45)</sup>では「民俗行事」に参加が、「毎回」、「ときどき参加」を併せて80.8%を占めており、それからみるとかなり参加者が減少していることがわかる。

しかし、こうした参加者の減少がありながらも、プライド運動への住民の参加は、必ずしも否定的ではないように思える。地区プライド運動への今後の方向についての調査結果では「今のままでよい」という現状維持の意見が22.7%、「住民どうしが、もっと連帯してつくっていく」という伝統行事のかかわりを地区に広げていくことが20.3%を占めている。「内容をもっと地域に密着したものにしていく」が14.4%を占め、「負担が多いので内容などもっと検討していく」が7.7%と少ない。無回答が18.2%となっており、地区プライド運動への期待が寄せられているとみるべきであろう。

プライド運動で指定された伝統行事の中で、西方地区の虫送りの行事が中止された以外は、厳しい条件にありながらも現在でも継続中であるし、また、大谷地区では最近になって虫送りの行事が復活したという事例も生まれている。このように、伝統行事の維持による地区住民の協力・協同の営みと、プライド運動がめざしている「地区」の活性化の奨励策との間に大きなズレをみることはできない。なお、プライド運動と伝統行事による「地区」づくりの関係は、詳細な検討が必要になっている。というのも、プライド運動は文化遺産の保存、自然景観の保全という地区の共有財産の保存だけでなく、いわゆる地区住民

の価値観、宗教観にもかかわっており、行政施策としてのかかわり方を検討する課題があることも指摘しておかねばならない。

プライド運動は伝統行事の伝承・保存という営みを通じて、地域生活の共同性を維持していく奨励活動になっている。しかも、他方でプライド運動は、伝統行事の伝承活動、町民の学習活動や民俗学の専門家の参加、交流活動によって、伝統文化の発展に大きく寄与していると言えるであろう。一つは、「歳ノ神シンポジウム」が1989(昭和64)年から3年間にわたり開催された<sup>(46)</sup>。全国から民俗学研究者、郷土史家など多彩な参加者があり、伝統的行事とその行事内容の意味を解きあかす専門的な意見交換の機会となった。開催の度に、学術報告や集会の様子を知ることのできるシンポジウム報告集が出版され、その成果を広げる努力も行われている。こうした取り組みを可能にしたのは三島町がプライド運動を展開してきたからに他ならない。こうして、三島町の参加者は自分たちで伝統行事を継続している重さ、意味を知る機会になったのである。シンポジウムが「ムラ起こしは、ムラ自体が文化の発信源にならなければ達成できるはずはないということの確認であった」<sup>(47)</sup>といわれている。伝統工芸にしろ、三島町の伝統文化の継承にかかわって、全国との内容的な交流を重視することが特徴的である。それは、単なる伝統の継続でなく、その意味を交流を通じて再確認しながら、広い視野から伝統行事を残す意味を考えているからであろう。したがって、慣習だからでなく、地域、自己の存在を確認する学習を通じて、伝統行事を維持していると言えよう。

一つは、プライド運動が始まる以前の1983年から毎年「雪と火のまつり」が開催されている。現在では南会津のいくつかの町村で行われているが、三島町が最初であった。まつりでは「歳ノ神」を復元し、町の観光イベントとなっている<sup>(48)</sup>。こうして、伝統行事が観光事業として結びつき、地域振興策となっているのである。

一つは、プライド運動を支えた力として、社会教育行政における民俗文化の保存活動の意味も大きいものがある。プライド運動の契機となったのが、社会教育による民俗調査であった<sup>(49)</sup>。特に、文化財保存委員会や民俗学の研究に在野で従事している地域の専門家の役割も大きいものがある<sup>(50)</sup>。過去の民俗行事を調査するだけでなく、現在行われている伝統行事を実に丹念に調べ、伝統行事の普及に努めている。伝承・保存による地域生活の共同性の維持と再生に在野の専門家も参加している。プライド運動が提起した意味の大きさがこうした点にも見られるのである。

## 5 おわりに

三島町は、地域の自然や失われていない生活文化、伝統工芸の歴史的に積み重ねられてきたわざ、伝統行事などの地域資源もつ価値に着目したことにある。かつてこの地域資源は、地域住民の生活から生まれ、かつ生活になくはならないものであったのである。外からの開発資本に頼らずに進めてきた地域活性化の展開は地味ではあるが、地域にあるこ

の価値を大切しあう運動であったと言えよう。

伝統文化を重視した地域活性化といっても、伝統文化を再生することが目的でなく、現代生活に対応した仕方で読みとる努力を続けてきたのである。専門家に学び、ものと人の交流の機会をつくり、生活工芸運動の意味を多様な学習活動を通じて豊かにしてきたのである。特に、注目できることは町外に向かってだけの伝統文化の再生に終わっていないことである。伝統文化の価値を内から自覚する生活文化づくり、地域共同体づくりをめざしたことである。しかし、こうした方向は、住民の生活観にかかわる課題であるから、運動の成果が即座に見えるものではない。柳宗悦は、アイヌ文化を都会人からみて遅れていると判断することを批判し、「アイヌの各種工芸品をみて感嘆おく能(あた)わなかった」「吾々は吾々の文化をいやが上にも向上せしめる為に、彼等に寧ろ師として学ぶべきものあることを見いだすべきではないか。」<sup>(51)</sup>とアイヌの工芸品の価値を強くたたえている。この批判こそ、農山村の生活に刻み込まれた都市化に対して、地域の価値を重視する生活文化づくりの課題を投げかけているように思える。内なるものへの価値の自覚なくして、その価値を外に発信することはできないであろう。

また、地域共同性は、住民の自発的協同の積み重ねなくして維持できない。したがって、地区という地域生活の場で共同性を生み出すことが今後一層重視されていくことになるだろう。地区は様々な生活機能の凝集点に他ならないからである。三島町の事例から、伝統行事に少なくとも住民の自発的な協同の営みをみることができると言える。農山村でも混在化が進み、かつ生活様式の近代化や価値観の多様化は指摘するまでもない。したがって、伝統行事の維持を慣行として行っているのみでは不十分である。プライド運動がややもすると「伝統文化を守ろう」とか「郷土愛の育成」という精神主義的な運動とみられなくもない。しかし、伝統行事の維持には慣習の力だけでなく、新しい力がそれを支えている。この新しい力、地域社会における社会関係の構築こそ地域共同体づくりに他ならない。それは、地域生活の凝集点である地区に、地域生活づくりと住民自治の可能性を秘めていることを示唆しているように思える。地域生活における共同性への多様な模索の開始は、少なくとも住民の協力・協同という力が芽生えているからである。人が孤立してバラバラに生きることより、生活の場を共につくることの方が人間的であるからであろう。「地区」(ムラ)を基盤にした新しい住民の関係をつくる地域共同体づくりの模索が始まっている。したがって、多様な価値観、多様な要求が凝集し、かつ草の根保守主義の温床でありながら地域生活の協同の場である「地区」づくりの動向と性格の検討が、今後とも必要である。

三島町における伝統文化による地域活性化は、実に示唆に富む内容を示している。しかし、残されている課題もある。一つは、前述したように、住民が地域の価値を認識し、都市文明、消費文明を超えているという自覚を促す学習活動を展開することである。つまり、地域資源を活用し、かつ非生産的な手仕事の生活用具は、大量消費文明を激しく揺さぶるものであるが、住民がこうした自覚を高めたり、かつ日常的に使用する生活文化をつくる

課題を追求することである。一つは、このまま地域社会が推移すれば、伝統行事は今後とも衰退することになる。だから、それを維持する住民の協力・協力の力は大きい意味がある。しかし、伝統行事の継続の場合に往々にして住民の価値観等にかかわる場合が生じてくる。行政の支援・奨励の性格を検討することも必要であろう。最後に、地区を地域共同体として再構築するなら、「地区」の人が住み、生きる総合的な視野が必要となろう。伝統行事の維持だけが地域生活ではないからである。地域文化の意味を、地域生活の向上に即して検討する課題も残されている。

〔 注 〕

- (1) 『平成7年度版 過疎対策の現況』(国土庁地方振興局過疎対策室監修1996年7月)によれば、地域活性化の視点から1995年度に実施した地域文化を活用した事業は、全国過疎地域で2184団体である。最も活用された地域文化は「伝統的な祭り」が433団体、「自然環境・天然記念物」が389団体、「伝統芸能(民謡・舞台芸能等)」が322団体と報告されている。p. 105~106を参照。
- (2) 保母武彦は「地域において内発的発展が芽生える契機として、かなり人間的な、人間性の原点に発する二つの要素を指摘できる」として、一つは「郷土の自然や文化、郷土愛である」、もう一点は「人間の創造の欲求、労働の欲求である」と指摘している。『内発的発展論と日本の農村』岩波書店、1996年8月、p. 133。
- (3) 旧過疎振興法から過疎地域活性化特別措置法と名称が変更した。そのことに関しては、次のことを重視したから「活性化」の用語をしたと述べている。すなわち「①地域の個性を活かして、地域の主体性と創意工夫を基軸とした地域づくりを重視する必要があること、②基礎的な公共施設(ハード)のみならず、いわゆるソフトを含む総合的な地域の発展を重視し、民間の活力をも図るあること」と説明されている。『平成7年度版 過疎対策の現況』(国土庁地方振興局過疎対策室監修1996年7月) p. 10。
- (4) 過疎地域活性化対策研究会『過疎地域活性化ハンドブック』(ぎょうせい 1996年9月)p. 55
- (5) 注4に同じ。p. 40
- (6) 『三島町振興計画』1981年3月 p. 52
- (7) 佐藤長雄『山村が光る時』(株)財界出版局 1992年9月 pp. 57~59。
- (8) 注7に同じ p. 48から49。
- (9) 地域活性化に関わって、当事者によって「ムラ」という用語がしばしば使用されている。『三島町振興計画』ではムラ(集落)と述べられている(p. 96)し、他方では

コミュニティ(ムラに代表される)とも述べられている(p. 98)が、概念規定は明確ではない。なお、平山和彦(『伝承と慣習の論理』吉川弘文館 1992年1月 pp. 117~118)によれば、共同体論とのかかわりで「ムラ」の用語の使い方は5種類ほどの用法があるとのことである。地域の共同性にかかわって、三島町が使用している用語の意味を検討してみることは、「ムラ」に込めている政策的意図を読み解くために必要であり、今後の課題にしたい。

- (10) 『三島町振興計画』1981年3月 p. 98
- (11) 注10に同じ p. 29
- (12) 注10に同じ p. 99
- (13) 『三島町振興計画後期基本計画』1985年3月 p. 8
- (14) 注13に同じ p. 8
- (15) 注13に同じ p. 19
- (16) 三島町の年中行事は、1986年3月に福島県重要無形民俗文化財の指定を受けている。指定の正式名称は「三島町の年中行事(初春行事)」になっている。行事の種類は9つで、件数は27件に及んでいる。なお、年中行事で指定されているのは、福島県内ではこの一件だけである。「戦後、福島県下の伝統的年中行事は急激に衰退の一途をたどっているなか、大沼郡三島町の年中行事は、一つはよい自然環境に恵まれ、一つは町をあげて積極的な保存活動が適切であったために、町の生活の歴史を知るに足る民俗行事がよく残されてきた。(中略)学術上価値高いものと認める」ということが、指定の理由であった。福島県教育委員会『福島県の文化財一県指定文化財要録』1986年11月 p. 546.
- (17) 佐藤長雄『第二次三島町振興計画』1991(平成3)年の「まえがき」より。
- (18) 『第二次三島町振興計画』1991(平成3)年 p. 89
- (19) 注18に同じ p. 95
- (20) 三島町では、生活工芸館を設置する以前に生活工芸研究所を1983年に設置していた。生活工芸館は生活工芸研究所を発展させたものとみることができよう。
- (21) 「三島町生活工芸館設置条例」(1987年10月)第一条による。
- (22) 注21に同じ、第三条による。
- (23) 『三島町振興計画後期計画』(1985年3月) p. 10
- (24) 平成7年度第1回公民館運営審議会資料より
- (25) 池上淳は三島町の地場産業に関して、「この発想(地域の固有価値を相互に活かしかう発想)というのは、ある意味で、地域社会というものを、独自地域資源を生かした固有の技術の発展を基礎として、都市との交流のなかで独自の文化をもった地域に発展させます。三島町の桐製品という財や三島町という地域の価値として評価すれば、新しい価値論が必要となります。これを例えば、『固有価値の生産と供給』

という形で考える」(『生活の芸術化ーラスキン、モリスと現代』丸善ライブラリー 1993年8月 p. 93)というように経済学からみた評価を加えている。なお、「地域の固有価値の生産は、生産でありながら芸術や文化の要素が大きい。また、民芸品や工芸にみられるように、芸術品でありながら、産業の要素も大きい」(p. 108)と述べている。

(26) 「三島町工人の館設置条例」(1991年12月)第一条による。

(27) 桐を素材としたティッシュボックス、カメラ収納システム(収納ボックス)、シーツや枕の寝具類、ごみ箱、ハガキ入れ、額縁、木工パズルなど。また、桐以外の木材を活用した調理用具、皿、イヤリング、椅子、ワープロデスク、バックなど。裂き織りではハンドバック等の袋物、テーブルクロス、コースターなど。木の繊維を活用したバック、マタタビを利用した花立てなど現代生活にマッチした工芸品を生み出したのである。

(28) 生活工芸館「生活工芸村だより」第14号 1996年3月

(29) ワラ文化に関しては、宮崎清『藁(わら)I』『藁(わら)II』(法政大学出版局)1985年11月を参照のこと。「日本の伝統的文化の消滅とそれにかかわって時代を制覇するに至った工業文明の正体を客観的に整理し、現代の文化と文明の抱いている諸問題を考察しなければならないと考えている。今日と明日の生活文化の方向性は、いつの時代にあっても、昨日までの生活文化の再評価の上にたって初めて、見えてくるものである。」(『藁(わら)I』p. viii)と、宮崎清の課題は明確である。ちなみに、氏は三島町の生活工芸運動に関して、深くかかわった専門家であった。「この宮崎氏との出会いが、生活工芸運動スタートの足がかりとなった」(『奥会津山村の選択』ぎょうせい 1992年12月 p. 59)とされている。

ワラ文化研究会編『「ワラの文化」を考える』(1984年8月)もワラ文化の歴史、生活での活用、比較文化等の視点から多面的に追求している報告書となっている。

(30) 生活工芸館「生活工芸村だより」11号 1993年3月

(31) 1996年10月に実施した「地域づくりと生涯学習」の調査結果による。なお調査は、896世帯への悉皆調査で回収数は374で、回収率は41.7%であった。なお、調査方法は、調査用紙の配布は行政区を通して行い、返信は郵送の方法を採用した。

(32) 生活工芸等を含む地場産業に関わる評価に関しては、「ふるさと運動は経済的な効果がなかったから、失敗であった」という評価は短略的であると批判している。安達生恒編『奥会津山村の選択』(ぎょうせい)p. 105, pp. 266~267を参照。

なお、1996年4月に出された新しい『第二次三島町振興計画後期計画』では、「本町の現実はずし町づくりの成果があったとは言えない状態」(p. 2)にあるとやや否定的に判断し、「(ふるさと)運動の哲学を堅持しつつ時代のニーズに即応した観光事業として位置づけ、その運動の経済効果を生活工芸運動、有機農業運動の4



本の柱として有機的に連携をはかり」(p. 7)、高めていくことが課題であると、産業・文化を産業として位置づけることが強調されているものになっている。

- (33) 例えば、岩手県大野村の場合、村内の学校給食で使用されている食器は、地域の生活工芸品を活用している。
- (34) 三島町「一地区一プライド事業展開案」1985年
- (35) 三島町「一地区一プライド事業に関する要項」1985年4月
- (36) 生活文化にかかわっては、食の伝承活動として社会教育活動の一貫として学校との協力で「おばあちゃんの味」の行事が毎年行われている。なお、学校では、この行事を高学年の家庭科教育として位置づけている。
- (37) 地区プライド運動では、地区指定行事に対する直接の財政的な補助は行っていない。なお、プライドに指定された行事の中で、歳之神、鳥追い等行事は県の文化財指定になっている。文化財として指定されると県の補助金が受けれるが、補助対象が限定されており、かつ町負担も伴うこともあり、現在は補助申請を行っていない。指定されても、広報等で紹介されるだけで、援助がないことからプライド運動を精神運動と受け取られる側面がないわけではない。
- (38) いわゆる共同体は、「共同体の拘束に個を閉塞させる」という意味で、共同体をのりこえるべきだという見解がある一方で、共同体の持っている地域生活における共同性に着目した議論の展開もみられる。
- 小松光一は『ヒト・ムラ・マツリの地域論』(二期出版 1989年1月)で「強固ともいえる地縁原理は、そのような(個人主義の原理)近代主義では歯がたたなかったのではないか。むしろ地縁原理に正の視点をあてていくことこそ、地域自立へのすじみち」(p. 35)として、共同体の「みんな主義」を基礎したむらづくり、民主主義づくりに注目している。竹沢尚一郎は『共生の技法』(海鳥社1997年2月)で、「共同体を悪、個人を善とする単純な二元論に陥っていること。しかも共同体や個人の問題をつねに制度の側から眺めているため、人間の創造力や行動が制度を変える力を持つことを軽視している」(p. 104)として、個の自立と両立する共同体を追求し、他者を活かし、自分を活かす共生の関係性をそこに求めている。
- (39) 鳥追い、サイの神行事の内容に関しては、『サイの神シンポジウムの記録 第2集サイの神の諸相ーもやす・おくる・たてるー』三島町 1990年3月)に各地区の行事内容が詳しく紹介されている。なお、大石田地区については『会津御蔵人 大石田の民俗』(三島町教育委員会 1995年3月)に詳しい。
- (40) 三島町在住の民俗研究者の角田伊一によれば、虫送り行事は子どもと大人の境にいる子どもが取り仕切り、大人への通過儀礼の意味があったとのことである。
- (41) 福島県教育庁文化課の教示によれば、虫送りは1980年段階で高郷村、月舘町、浅川町、長沼町、三島町の五町村で実施されていたが、現在は高郷村、三島町だけに

なったとのことである。三島町ではサイの神は18地区の内10地区で継承されている。鳥追いの行事は3地区で行われている。

なお、福島県における伝統行事に関しては、各市町史の民俗編に記載されている。しかし、現在も継承されている伝統行事の調査は、行われていないようである。ただし、福島県教育委員会が、1980年から二カ年の風俗慣習に関する年中行事の調査を行い、「福島県の年中行事」(『福島県文化財調査報告書』第126集 1983年3月)として報告されている。1980年前後の継続状況がわかる資料になっている。

- (42) 「平成7年度社会教育実習 三島町三行政区長調査報告書」による。なお、この報告書は福島大学行政社会学部の講義科目である実習として行われたものである。
- (43) 「生活と健康を守る会」は、1981年から「健康づくりモデル地区」事業を通じて、組織されたものである。地区内の全世帯が加入し、補助金と会費を財源による健康づくりの事業を行っている。『奥会津・山村の選択』(ぎょうせい)p. 127を参照のこと。なお、こうした健康づくり活動を通じて、地区運動会が行われるようになった地区も生まれているとのことである。
- (44) 三島町松原地区(1997年区長への聞き取り)。川井地区(1998年角田伊一への聞き取り)。
- (45) 「第2回まちづくり調査アンケート」(1984年6月)の集計結果。調査は無作為抽出で、340名を対象にした。回答者は293名で回収率87.4%。
- (46) サイの神シンポジウムの参加者数は、1989年が66名、1990年が52名、1991年が38名の参加をみている。
- (47) 安達生恒編『奥会津・山村の選択』(ぎょうせい)p. 126
- (48) 注47に同じ p. 107
- (49) 三島町公民館が行ったもの。福島県教育委員会の地域活動推進事業の補助金で、主として青年が中心となって実施した。1980年から行われ、家庭行事、地域行事にわたる「ハレの日」の調査内容で、行事にかかわる唱え言葉、食べ物に至るまでの詳細な調査になっている。なお調査件数は約350件にのぼる膨大な記録になっている。
- (50) 例えば、歳神シンポジウムで地元からの発表を行うなど、積極的に伝統行事の意味を考える情報発信を行うことが可能にしたのも、在野の専門家の研究の蓄積があったからである。
- なお、伝統行事の保存に重きをおいていることから、現代の状況に合わせて伝統行事を変更しつつ維持していくことに批判がないわけではない。伝統行事の継承・発展と保存にかかわる見解の相違が三島町でも見受けられる。
- (51) 柳宗悦「アイヌへの見方」『銀花』1974年9月 p. 40. この一文は、1941年の雑誌『工芸』106号に掲載されたものを採録したものである。

## 4 地域活性化と財産区

—— 三島町西方地区調査から ——

塩谷弘康

はじめに —— 課題の設定

90年代に入り、いわゆるバブル経済の崩壊によって、外部資本がリゾート開発や工場経営等から次々と撤退し、環境破壊をもたらすだけで地域経済の発展に結びつかない「外来型開発」の限界が明らかになるにつれて、「地域の企業・組合などの技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発」<sup>(#1)</sup>である、「内発的発展」への転換が徐々にではあるが着実に進行している。

われわれ地域政策研究会が共同研究のフィールドとしている、福島県大沼郡三島町は、行政が地域開発に本格的に取り組みだすより前の昭和40年代から、大資本に依存せず地元住民と都市住民との交流の中で地域づくりを行おうとする「ふるさと運動」を展開し、「内発的発展」の先駆的事例として広く知られ、高い評価を受けてきた。しかし、「ふるさと運動」から二十数年を経た今日、各種の交流施設が整備されていく中で、町の人口流出には一向に歯止めがかからず、地域住民から運動を疑問視する声が上がリ、三島町の地域振興策が大きな壁に突き当たっていることも否定できない事実である。

「内発的発展」という言葉は、論者によって若干のニュアンスの違いはあるが、環境保全、人権重視、人間性の発達、地域資源の活用、地方（住民）自治という点では、共通項をもっている<sup>(#2)</sup>。当然、内発的発展の中身は地域によって異なり、リゾート開発の三点セットにみられるような金太郎飴的画一性を排する点がまさに内発的発展の特徴ではあるが、三島町のような中山間地域では、森林の存在が地域資源の活用や環境保全のあり方を規定する最も重要な要因の一つであることは言うまでもない。

したがって、三島町における従来の地域振興策を総括し今後の方向性を探るためには、第一に、三島町の主要な地域資源である森林はいかなる特質を有しているのか、また、三島町の地域振興策の中で森林・林業はどのように位置づけられているかを明らかにする、そして第二に、森林・林業を活かした地域活性化は、地域住民の生活や生産とどのような関連性をもっているのか、換言すれば、地域活性化とその担い手との相互関係を明らかにする、という二つの課題に取り組む必要がある。三島町における森林の活用例には、観光牧場、桐加工場、山菜加工場、生活工芸など様々なものがあるが、本稿で着目したのは、町が入会林野を借り上げて森林公園として整備した、西方地区の大林ふるさと山である。その理由は、一つには、後述するように、三島町の森林の多くは入会林野で占められてお

り、その利活用が地域活性化のカギを握ると考えられたことである。そしていま一つの理由は、現在、地域活性化あるいは環境保全の一翼を担うるとの再評価が進んでいる入会林野ないし入会集団の今日的意義についても、何らかの示唆が得られるものと期待したことによる。

以上のような問題関心から、本稿では、西方地区の財産区（入会集団）及びその共有地（入会林野）の存在が三島町振興にどのような影響を与えているのか、逆に、三島町振興が財産区にどのような影響を与えているのか、という両側面から、地域活性化と財産区の係わりを考察することを主たる課題として設定したい。以下では、まず、三島町における森林・林業の現状と西方地区の概況を整理し、次いで、西方地区の財産区（正式名称は、「西方共有財産管理会」、以下、単に財産区または財産管理会）の沿革、現状及び課題について述べ、最後に、地域活性化と財産区の係わりについて論じることとする。

なお、入会林野の活用事例としては、観光牧場に転換・開発された、大石田地区（一部は西方地区）の美坂高原を抜きに語ることはできないが、調査が不十分であり、最小限度の記述にとどめた。また、西方地区についても、今後、入会権者の意識調査を実施して入会林野活用の可能性について考察する予定である。その意味で、本稿は中間報告の域を出ていないことを記しておきたい。

## I 三島町及び西方地区の概況

### 1. 三島町における森林・林業

三島町は、周囲を1,000m級の山に囲まれ、土地総面積9,083haのうち、林野が7,930haで87.3%を占め、河川に沿って標高240～500m程度の平坦部と傾斜地に広がる耕地は165ha、1.8%にすぎない、典型的な山村である。ただし、保有形態別に林野面積を見ると、福島県全体や近隣町村とは異なる特色がある（表1）。すなわち、国有林の占める割合が相対的に低く、逆に私有林、中でも慣行共有林（実体は入会林野）の占める割合が、林野全体の過半を超えており際立って高い（これは、後述のように、明治以降の土地官民有区分に伴い官有地に編入された林野の下げ戻し運動の成果である）。

しかし、慣行共有林が過半を占める民有林の人工林率は、24.2%で、県平均36.0%を大きく下回り、スギが主体の人工林年齢構成は、未だ保育や間伐が必要な35年生以下の林分が45%を占めている。面積では、8齢級（36～40年生）が257haと最も多く、以下、7齢級（31～35年生）が222ha、9齢級（41～45年生）が183haの順になっており、戦後、昭和40年代後半まで盛んに植林が実施されたことがうかがわれる。これに対して、4齢級以下は、いずれも100ha以下であり、特に2齢級は47ha、1齢級に至っては2haにとどまる。7齢級以下の林分の割合が比較的小さいのは、植林活動の衰退によるところが大きい。

また、地理的地形的条件として、傾斜地や岩盤地が多いため生育適地が少なく、地利級

別面積で、1等地は約4割に過ぎない。さらに、三島町は豪雪地帯であり、積雪は12月から3月までの4ヶ月間に及ぶ。このため、根曲がりや雪折木による被害が甚大で、植栽から15年ぐらゐの間は雪起こしが欠かせず、施業上大きな負担となっている。

表1 保有形態別林野面積

(単位: ha, %)

	総土地面積 (A)	林 野						森林開発公団
		総 数 (B)	国有林総数 (C)	民 有 林				
				民有林総数 (D)	公 有 林 (E)	私 有 林 (F)	うち償行共有 (G)	
(B/A)	(C/B)	(D/B)	(E/B)	(F/B)	(G/B)			
福島県計	1,378,244	976,165 (70.8)	411,176 (42.1)	564,989 (57.9)	88,738 (9.1)	463,794 (47.5)	145,143 (14.9)	12,457
三島町	9,083	7,930 (87.3)	1,491 (18.8)	6,439 (81.2)	301 (3.8)	6,106 (77.0)	4,289 (54.1)	33
柳津町	17,607	15,353 (87.2)	3,699 (24.1)	11,654 (75.9)	1,471 (9.6)	9,996 (65.1)	5,874 (38.3)	187
金山町	29,397	26,851 (91.3)	16,943 (63.1)	9,908 (36.9)	2,347 (8.7)	7,231 (26.9)	2,716 (10.1)	330
昭和村	20,934	19,216 (91.8)	14,546 (75.7)	4,670 (24.3)	183 (1.0)	4,487 (23.4)	2,569 (13.4)	-

福島県農林水産部「平成8年 福島県林業統計書(平成7年度)」より作成

かつては三島町の経済の中心だった農林業も、昭和40年代に入ると陰りが見え始め、ふるさと運動がはじまった1973年頃には、大きな転機が訪れた。それまで最高級品になると1本数百万～1千万円で売れた特産の桐の価格が、北米桐の輸入により、74年春に4分の1から5分の1にまで暴落し、加えて、フラン病(胴枯れ)、テングス病、忌地現象、鉄砲虫などの病虫害によって、良材が取れなくなった。また、外材の輸入自由化によって、わが国の木材自給率は1960年から70年までの10年間で86.7%から45.0%へと激減したが、昭和50年代になると、三島町においても、個人が販売目的で所有山林を伐採することはほとんどなくなった。

1965年当時、第1次産業就業人口は、2,107人中1,015人(うち林業は82人)と全体の48%を占めていたが、30年後の95年には、1,399人中213人(うち林業は10人)と15%にまで減少し、その減少率79%は全体の34%を大きく上回っている。

第1次産業の総生産額もまた、65年当時の43%から93年の2.2%にまで低下し、金額面でも82年の727百万円をピークに、30年前の水準である300百万円前後に落ち込んでいる。特に、林業は、65年には、全体の26.4%、第1次産業の61.8%を占めていたのが、93年には全体の1.0%、第2次産業中の木材・木製品製造業を加えても、2.2%にまで急落し

ている（ただし、第1次産業に対しては3～4割程度を維持している）。

個別林家の林業経営（90年センサス値）は、林家数は493戸（総世帯数の56.0%）と農家数415戸を上回り、農家林家率は75%である。ただし、経営は零細で、1ha未満層が53.3%を占め、5haを超える林家は1割に満たない。1haを超える林家はすべて人工林を有しており、人工林率8割以上が3分の2に達している。10a以上の農家林家371戸中、林産物の販売がないものが359戸（96.8%）で、80年時に比べ6.5ポイント上昇した。主業が林業であるものは3戸（0.8%）で、恒常的勤務が242戸（65.2%）、農業が（18.3%）である。10年前と比べると、日雇・臨時雇・出稼ぎが大きく減少して、恒常的勤務がその分増加している。保有山林の作業別実施状況を見ると、植林が37戸、190人日で実施率は10.0%（80年時は、111戸、570人日、24.9%、以下同様）、下刈が267戸、3,016人日、72.0%（419戸、8,304人日、94.2%）、間伐が61戸、364人日、16.4%（14戸、103人日、3.1%）となっており、林業生産活動の落ち込みが著しい。このことは、町全体の植林、間伐、下刈りの面積の推移からもみてとれる（表2、3）。

表2 林業生産活動（植林）

（単位：ha）

年度	件数	面積	備考
S53	30	5.66	
54	32	5.18	
55	23	4.10	
56	26	4.18	
57	23	5.04	
58	16	2.28	
59	12	1.99	
60	13	3.09	
61	1	0.30	
62	6	1.96	
63	5	1.00	
H1	6	1.34	
2	6	1.85	
3	1	0.11	
4	2	0.39	
5	—	—	
6	1	0.10	
7	—	—	
8	1	0.17	

【資料：両沼西部森林組合より】

表3 林業生産活動（主伐・間伐）

（単位：ha）

年度	主伐面積	間伐面積	下刈り面積
S60	—	60.0	—
61	—	67.0	—
62	—	68.0	6.40
63	—	76.0	6.82
H1	—	63.0	3.57
2	—	55.0	5.44
3	—	56.0	10.83
4	—	55.2	4.73
5	—	59.7	5.14
6	—	19.5	8.27
7	—	21.2	3.75
8	—	12.7	3.29

【資料：三島町役場より】

林木の成育とともに、保育作業そのものが軽減されていることも理由の一つであるが、それ以上に、高齢化や過疎化の進展、木材価格の低迷などによって、従事者が減少していることがより本質的な理由である。それでも、要間伐森林面積が11.3ha（全体の0.1%）、不在村森林所有面積も102ha（全体の1.28%）にとどまっているのは、「経営」とは別の観点から、ぎりぎりのところで、森林が維持されていることを示していよう。

一方、農業経営（95年センサス値）についてみると、864総世帯のうち農家は369戸（42.7%）であり、この5年間で11%の大幅減となった。専兼別では、専業64戸（17.3%）、第1種兼業18戸（4.9%）、第2種兼業287戸（77.8%）であるが、主業農家（農業所得が5割以上を占め、65歳未満の農業従事60日以上の子帯員がいる農家）は20戸（5.4%）で、ほぼ半数が自給的農家であり、また、第2種兼業農家の兼業先の約7割が恒常的勤務である。経営耕地面積は、田72ha、畑88ha、樹園地4haの総計165haであるが、65年を100とすると35に過ぎず、特に、桑園の減少が大きい。その一方で、耕作放棄地は229戸、84haに達している。1戸当たりの経営面積も零細で、30a未満層が45.8%、1ha未満層が92.4%を占めており、3haを超える農家はなく、平均で45a（販売農家で70a）に止まる。販売農家の約8割が50万円以下の販売しかなく、1戸当たりの生産農業所得額は330千円で1975年比で63となっている。

このように、かつて山村社会を支えた林業と農業の地位は大きく低下しており、将来の経営が危ぶまれる状況にある。このことは、森林組合員調査<sup>(注3)</sup>によっても裏付けられる。同調査によれば、組合員の高齢化が進み（60歳以上が65.3%）、最重要の収入源は、会社員・団体職員30.3%の次に年金が28.6%で第2位となり、農業は6.5%、林業は0.8%にとどまる。林業を収入源とするものは1割程度で、残りの9割は林業収入に依存していない。過去5年間の平均でも、林業収入がなしとする回答が7割に達している。その一方で、9割近くの林家は、家族労働を主体として、年間10日から30日程度、下刈り、枝打ち、つる刈りなどの手入れを実施している。つまり、保有山林は林家の無償労働によって支えられているわけだが、後継者がいる世帯は3割程度で、今後の維持管理についても、「通常の保育や間伐はおこなうが、自分の代で伐採せず子孫に残したい」（51.4%）、「山林から収入を上げることは考えず、資産として保有しておきたい」（39.3%）、「現状では、放置するしかない」（17.2%）と、消極的な回答が目立っている（重複回答あり）。

最後に、町の計画における森林・林業の位置づけをみておこう。『第2次三島町振興計画』（平成3～12年度）では、「花嫁の来たくなる町」をテーマとして、①快適な生活環境の創造（福祉の里づくり）、②自立できる産業の推進（桐の里づくり）、③三島人としての人材の育成（ふるさとづくり）の三つの里づくりが目標として掲げられている。また、これを受けて、『三島町森林整備計画』（平成4～14年度）では、①長伐期大径木の生産〔百年杉の生産〕、②会津桐の振興、③天然林の活用、④緑地環境と生活環境の整備、

⑤生産基盤の整備、の5本の柱を立てている。

佐藤長雄前町長の言葉を借用すれば、森林・林業に関しては、「百年スギ（長期）、桐（中期）、観光（短期）を組み合わせた地域づくり」が基本になっている。

まず、百年杉（長伐期大径木）の生産については、材価が低迷する中で、伐期を従来の30年から50年に延長し、町の地質や気象条件にあった優良な大径木を生産しようとするもので、百年スギ番付表の作成や枝打ち・間伐への補助<sup>(注4)</sup>を実施するものである。次に、価格が低迷し病害虫が発生している会津桐については、バイオ苗の研究を図る一方で、町の地場産業の柱として建設された桐加工場<sup>(注5)</sup>の充実を図るとしている。最後に、森林を活用した観光としては、美坂高原（大石田地区、一部西方地区）<sup>(注6)</sup>と大林ふるさと山（西方地区）があるが、この両者はいずれも部落の入会林野を町が借り上げて整備し、観光に利用しているものである。

## 2 西方地区

### (1) 概要

西方地区は、只見川左岸の河岸段丘に位置する旧西方村の中心地であり、三島町内では宮下地区に次いで二番目に大きな地区である。只見地方と越後地方を結ぶ御蔵入街道（越後街道）の中程にあり、また、只見川の北岸を通る柳津街道に至る道を分岐し、只見川に船渡場を設けて檜原村に渡すなど、交通の要衝でもあった。近世期には、はじめ会津領だったが、1643（寛永20）年からは南山御蔵領・滝谷組に属した。米の生産には恵まれなかったが、西方紙の生産と漆の集産地として知られ、野沢宿（現西会津町）を経て越後方面には、紙、漆、木炭、ロウソクを運び、越後からは塩やコメ、乾物などを運ぶ際の、馬次（継）場として栄えた。

明治になると、1870（明治3）年に郷頭制度が廃止され大小区制に移行し、その後、1889（明治22）年、市制町村制実施にともない、同年4月1日、名入村、大石田村及び早戸村の三村と合併して、川西村を形成し、西方村は川西村大字西方になった<sup>(注7)</sup>。村には、民政局の取扱所、筏改役所、塩役所などが設置され、旅籠屋のほか、茶屋、酒屋、金物屋、問屋などが3,40ほども軒を並べて大いに賑わったという。しかし、鉄道が宮下駅まで延び、沼田街道が整備される昭和初年になると、宿場町としてはさびれていった。

戦前の主たる産業を、販売金額順に見ると<sup>(注8)</sup>、明治43年時（旧川西村）で、第1位薬用人参、第2位林業（桐、杉）、第3位繭、以下、桐下駄、製糸、ソバ、大豆と続いており、大正8年時（旧西方村）では、林業、繭、桐下駄、薬用人参、製糸、木炭、ソバの順、昭和10年時（旧西方村）では、林業、桐下駄、繭、木炭、大豆、米、ソバの順になっており、このほかにも、ニンジン、麻、藍などの特産物が栽培され、畑作を中心とした山林複合経営が行われていた。

戦後になると、養蚕にかわって、昭和25年頃から葉タバコが、昭和40年代は乳牛、50年



代には肉牛が換金作物として導入された。40年代前半までは、スギと桐を中心とした林業も盛んであり、30年ほど前は、西方地区だけで年間2千石が搬出されていたという。スギは、入学、結婚、病気、新築など、何か特別の出費があったときに伐採され、一方、「金の木」と言われた桐は、嫁入り箆笥製作のほか、年に数本が日常生活費に充てるために伐採されることが多かった。桐は屋敷回りを中心に植えられ、牛、馬、ブタ、ニワトリなどの家畜のフンが有機質堆肥として投入され、家畜には稲ワラや刈敷が与えられるなど、山と田畑と家畜を組み合わせ、一種の循環農法体系が成立していた。

とはいえ、もともと耕地が狭小な上に、電源開発によって只見川沿いの農地の一部が水没したため、田畑は自家消費用の域をでておらず、貨幣経済が浸透するに従って、農林業以外に現金収入の途を求める者も多かった。商店経営、役場、郵便局、農業協同組合、森林組合、国鉄、伐木運搬、代用教員などのほか、高度経済成長期には、京浜、京阪神地方へ出稼ぎが増加した。

西方地区における農林業の動向を、農林業センサスや各種の調査でみてみよう。90年センサス値で、総世帯130戸中、農家は63戸(48.5%)で、70年時に比べ、総戸数の減少(12.8%)を大きく上回る24.1%の減少をみせているが、町全体と比べると、総戸数、農家数ともに減少率は若干低い。もっとも、約半数が自給的農家で、第2種兼業農家や恒常的勤務の割合は、町平均を上回っている。農家1戸当たりの経営耕地面積は70年時の69.5aから45.8aに減少し、その一方で、耕作放棄地は、75年時に8戸122a、12.4%だったものが、49戸1,816a、38.4%にまで増加した。耕地の貸し借りも低調で、担い手不足が伺われるが、近年では、農協による作業受委託が進んでいる。また、販売金額第1位の部門の変化をみると、70年→80年→90年の順で、稲作が3戸→8戸→13戸、工芸農作物(葉タバコ等)が11戸→10戸→2戸、酪農が17戸→6戸→0戸、肉用牛が0戸→4戸→0戸、養蚕が3戸→1戸→0戸となっており、稲作の単一経営化が進んでいる。それとともに、80年時の、販売金額50万円未満13戸、50～100万円4戸、100～200万円7戸、200万円以上5戸が、90年時には、50万円未満19戸、100～200万円4戸に落ち込んでいる。また、農家林家率は82.5%と高いが、保有山林は80年時の107haをピークに81haまで減少し、1ha未満層が55.8%、平均でも1.6haにすぎず、他の地区と比べても山林を持たないか小面積の農家の割合が高い。

また、森林組合員調査及び地域づくり調査<sup>(註1)</sup>からは、町全体と比較して、西方地区の世帯の特徴として次の点が指摘できる。

まず、第一に、収入に関しては、地域づくり調査によれば、一番収入の多い職業として、会社員・団体職員28.9%(町全体では、23.9%。以下同様)、公務員22.9%(17.3%)が多く、近隣の市町村へも通勤して比較的安定的な収入を得ている。もっとも、森林組合員調査では、一番の収入源として、会社員・団体職員の次に年金がきており、約半数の世帯で年金が収入源の一つとなっている。過去5年間の林業収入が総収入に占める割合は、

非常に低く、「なし」が76.3% (68.3%)、「1割未満」が21.1% (17.5%)である。また、年間総収入額は収入源の違いを顕著に反映しており、400万円以下は農業か年金、1,000万円以上は会社員・団体職員か公務員となっている。

第二に、過去5年間に実施した作業は、下刈りについては約6割、枝打ちについては約5割と、町全体とほぼ同じだが、造林14.7% (20.0%)、除伐20.6% (27.8%)、間伐14.7% (21.4%)は相対的に低く、また「実施せず」も29.4% (11.5%)に達している。

第三に、林業の後継者については、「跡継ぎはいるが、維持管理をしてほしいとは思わない」と「後継者はいない」が合わせて44.4% (35.2%)で、「すでに後継者がいる」と「将来管理等を行う意思のある後継者がいる」を合わせた25% (32.4%)を大きく上回っている。後継者の有無と保有山林面積との相関関係をみると、1ha未満層と5haを超える層で後継者がいない(または、維持管理を望まない)との回答が多くなっている。もともと教育熱が高い西方地区では、親が子供に望む学歴の水準は高く、子供の将来の生活についても、三島町での就職よりも、その自主的判断にまかせる傾向にある。

第四に、このことを反映してか、保有山林の今後の維持管理についても、消極的傾向がより強く、「資産的保有」、「放置」、「特に考えていない」が、それぞれ、45.9% (39.3%)、21.6% (17.3%)、27.0% (10.2%)となっている。

## (2) 行政区

後述するように、1961年に、西方地区では行政区と財産区を分離した。ここでは、行政区の概要を簡単にみておきたい。

行政区の運営については、明文化された規約はない。役員組織は、区長1名、委員9名、監事2名からなり、3月下旬に大字総会、隔月で役員会が開催される。昨年度までは、委員は9名連記の選挙で選ばれていたが、開票に時間がかかることから、組長が選考委員となって委員を選出する方法に改められた。また、区長及び代理区長だけでは増大する業務に対応できなくなり、1973年から、土木部(用地交渉、除雪、作業の指図など)、社会部(公民館活動、スポーツ・レク、祭礼、お盆など)、厚生部(野鼠駆除、害虫駆除など)の「部制」を敷いている。

97年度現在、西方地区は、14組、127世帯から構成されており、西隆寺と区長を除く、125世帯が出役の対象である。区費は、均一ではなく、役員が「見立て割」をして、総会で承認してきた。土地などの資産の多寡を基礎にその年度の世帯状況(退職、不幸など)を勘案して、4,000円~12,000円の間で11段階に分けてきたが、経済状況の実情と乖離していることから、今年度から取り敢えず8段階に減らした。

区の事業は、大きく、①村中人足(春・秋)、②各種委託業務の契約施工、③消毒の実施(屋内・アメシロ・その他)、④神楽・お盆・祭礼行事の実施、⑤夜警による火災予防・盗難防止の啓蒙、⑥分館活動、町諸行事・部落諸団体行事の協力、⑦公共建物及び町道

、国道除雪の協力、に分けられる。

村中人足は、90年度までは400人役を超える年もあったが、高齢化や兼業化に対応して義務出役を1日から半日に減らしたことや、消雪道路を整備したことによって、大幅に減少した。昨年度では、春・秋人足のほかに、消毒、除雪など各種人足を合わせて、合計256.5人役（平均2.0人）で、男3,700円、女3,500円で賃金を計算して、年度末に清算する。今年度から従来の機械提供の人足換算を取り止め、今後は男女の賃金の平等化を目指すなど、人足についての考え方も大きく変わろうとしている。

夜警は、4月から梅雨期までの間、午後10時から12時まで、4人1組でおこなう。昨年度までは、午後11時から午前1時まで実施していたが、勤め人が多くなったため時間を早め、また、予定が立たないと困るという声が上がったため、予め一覧表を作って割当をするようにしている。

除雪は、表通りには、地下水を利用した融雪施設があるが、裏通りについては、除雪機2台（1台は、1989年度に区と町が共同購入、もう1台は、昨年冬に町が配備）を使って、部落委員が除雪をおこなう。稲荷神社、西隆寺、学校などの公共的施設については、区長が各組に人足を割り当てている。

地区内の諸団体としては、婦人会、健康を守る会、スポーツ民謡クラブ、ビーチバレークラブ、老人会、ボランティア岩倉などの団体があるが、女性や老人が中心であり、若者の属する団体としては、消防団が残る程度である。

会計は、一般、農事清算組合、西方ふるさとセンター、特別、行事の各会計からなる。一般会計の予算規模は150万円ほどで、収入面では、区費が3分の2を占め、消雪管理と道路フェンスについて、町から合わせて30万円ほどの委託料が支払われている。

最後に、地域づくり調査によって、地区に対する意識を見ると、地区のまとまりについては、「最近では地区の諸行事に参加する人が減ってきている」とするものが48.2%（町全体では、38.6%。以下同様）だが、地区の役割については、「地区の発展のための組織」とする回答が38.6%（30.9%）で、「地区の人の絆を強めるための組織」16.9%（19.1%）、「地区の伝統を守るための組織」15.7%（10.9%）を大きく上回っている。伝統を重視しつつも、地区に対して新たな役割を期待する傾向は、区長の役割として望むことという質問にも反映されている。「しきたりにとらわれず新しいことに取り組む」が、30.1%（18.6%）に達しており、区長の選出基準も、「順番」（6.0%、全体では30.9%で第1位）や「年功序列」（6.0%、全体では14.9%で第3位）よりも「人柄」（37.3%、全体では21.0%で第2位）や「地区での影響力」（13.3%、全体では8.0%で第4位）といった実質が重視されている。

## II 財産区の歴史的沿革<sup>(註10)</sup>

### 1 戦前

#### (1) 幕藩時代

「会津御領の儀は、山郷の狭き地方にて、石高より人数多く、其ノ上秋は9月より雪降り、春は4月まで、雪消え申さず、田畑の稼は半年程にて、半年は薪ばかり取り、金子にも相成ず、田畑すべて一毛作りにて、穀取れなく候、年により雪霜に逢い、2、3ケ年に一度は実に成兼ね申候。これに依って当御領の儀は百姓共困窮仕り、渡世僅かに相続け罷り在候御事」

これは、1721(享保6)年、この地方に起きた大規模な百姓一揆(南山御蔵山騒動)の際に農民側が差し出した「百姓訴状」の冒頭の一条である。元来、農地が狭小であった上に、水利にも恵まれず、山間部に位置した当地では農業の生産性は低く飯米にも事欠くほどであり、それだけに、生活・生産の両面で村持山などと称される入会林野への依存度は極めて高かった。幕府と会津藩はともに、杉、檜、松、漆、桐などの植林を奨励する一方で、漆、蠟、紙などに年貢を課し、また山の利用税に当たる山年貢を徴収した。

ところが、入会の権利者、場所、期間や林野の境界が不明確だったため、村同士の間で数多くの山論(山争い)が発生した。西方村と麻生村(現柳津町)との間で起きた山論もその一つである。『麻生邑山論覚書』(安永2年)によれば、もともと両村の入会地だった麻生村の萩の平など9ヶ所の林野を、1630(寛永7)年以降、西方村単独の入会地として、総山年貢銀5匁2分のうち、4匁8分を西方村が負担することとなり、1635(寛永12)年からは村年貢の大部分も負担してきた。ところが、入会の境界が不明だったために、よく誤伐や盗伐が起こり、1705(宝永2)年の大松の盗伐問題をきっかけとして、1706(宝永3)年に、西方・麻生両村の間で山論が発生した。この事件は、西方村民が西方の入会地でなかった「うしろ山」に入って薪を盗伐したのが発端だったが、死者を出すほどの激しい争いとなった。結局、西方村の名主二名が打首になるなど、西方村の非を認める公事方裁断により、この事件は一応の決着をみることになった。

#### (2) 明治維新以後

1870(明治3)年、西方・麻生両村の論争地は、西方村が金40両で永代譲渡を受けた。両村の間で交わされた『永代譲地証文之事』には、その経緯が、「右字ハ山林地処共ニ従前ヨリ両村入会地所ニ有之候処、麻生村ニテハ不用ノ地、西方村ニテハ弁利ノ地ニ有之候ニ付キ、今度両村中集リ示談相調、永代譲地ニ相渡シ書面ノ金子正ニ請受候処実正也」と記されており、土地売買の自由化の中で、麻生村の不用の地を西方村に譲渡したことがわかる<sup>(註11)</sup>。

明治政府は、1872(明治5)年の地所永代売買解禁及び地券交付によって、土地の商品

化を容認し所有権の確定作業に着手したが、村持山については、当初は預地または公有地として、明確な位置づけを与えていなかった。しかし、1874（明治7）年になって公有地を含むすべての土地の官民有区分が命ぜられ、地租改正事務局達乙第11号（明治8年12月）及び地租改正事務局議定「山林原野等官民所有区分派出官心得書」（明治9年1月）が出されるに至り、民有地認定の要件が厳格となり、多くの村持山が官有地に編入されてしまった。大沼郡西方村が属する若松県では、民有立証が比較的寛大なままに公有地の官民有区分が進行していたが、1876（明治9）年に福島県に合併されて以降は、達乙第11号及び派出官心得書の線にそった厳格な区分がなされた。とりわけ、福島県では、1878（明治11）年の林租改正のうちに、過去3ヶ年分の林野地租を一度に納入することになったため、納税を嫌った農民が林野所有権を放棄するという特殊事情が存在し、明治30年頃の民有地収奪完了期までに、8割近くの森林が官没されてしまった<sup>(註12)</sup>。

後に村の総代らが時の福島県令三島通庸に宛てた民有への引き直しを求める書状によれば、「明治十一年山野御改正ニ際シ年々巨額ノ貢租納ムルヨリハ寧ロ官有ニ編入シ必需ノ節ハ時々出願払下ヲウケレハ其得失如何ンソヤト当時官吏ノ説論ニヨリ此上ノ得策ト誤認シ概子官有ニ編入進連仕官査ヲ経ルノ後尚又民有許多ナリトノ告諭ヲ奉シ從來各自蔵有ニシテ年々夫々保護ヲ加ヘ成蹟慣行アルニモ抱ハラズ官有地ニ更生仕」とあるように、西方の村持山もまた、明治十一年に官没された。このため、「民有山野狭少ニシテ薪炭材ハ勿論肥秣草ニモ差 将来生活ノ途ヲ失フニ立至」り、以来、長年にわたる苦難の引き戻しの歴史が始まるのである。

1873から74（明治15～16）年にかけて、会津地方で大規模な引き戻し運動が起こり、自由民権運動の勃興を危惧した三島通庸が人心慰撫のために、7～8万町歩を引き戻しを認め、西方においても、1875（明治17）年、民有地引戻が許可されたが、なぜか通称黒男山地域については引き戻しが認められなかった。もっとも、官有地編入後も、実質的な入会利用が続けられていたと考えられるが、明治20年以降、官有林の本格的な経営が開始されるにつれて、農山村の林野利用は制限されるようになり、1900（明治32）年に、森林法、国有林野法、国有土地森林原野下戻法の林野三法の制定によって、農民の入会権否定は決定的となる。国有土地森林原野下戻法は、わずか1年に期間を限定して下戻申請を認め、これに基づき、西方地区でも、1901（明治33）年に黒男山（台帳面積 105町歩）の下戻しを願い出たが、農商務省山林局は指令16,560号をもってこの申請を却下した<sup>(註13)</sup>。

これに対して、西方地区では当時、村会議員、大沼郡会議員などを歴任していた小松為吉に託して、あくまでも下げ戻しを実現することを決定する。1901（明治33）年、小松為吉と西方区長ほか90名との間で結ばれた、『黒男山約定書』によれば、下げ戻しの申請の処理の一切を小松為吉に委任する（「本件下戻申請ニ対スル費用ハ一切小松為吉ニ於テ負担スル事」（2条）、「再申請ヲ躊躇ス可ラズ又其場合ニ因リ行政民事ノ裁判ヲ仰ギ飽迄本位ヲ継続遂行ス可キモノトス」（3条））かわりに、「許可ヲ得タル土地ニ生育スル立

木一切ヲ拾年間無代価ヲ以テ伐採収益売買譲与ノ権ヲ小松為吉ノ費用並償並成功報酬ニ充ツル為ノ小松為吉ノ所得トナス事」(5条)とされた。

実際、1905(明治37)年には、行政訴訟が提起されたが、麻生村との間の『永代譲地証文之事』の存在が決め手となり、1909(明治41)年4月13日、行政裁判所において、原告川西村大字西方(代表者川西村長)勝訴の判決が宣告された。

また、同じく麻生村から買い受けた長根共有地については、「官民有地査定ニ際シ納税ノ義務ヲ尽シ居ラザル事実ヲ発見シ官有地ニ認定」されたが、「大字西方ニ於テ農業上必要ノ土地トシテ旧麻生村ヨリ譲受数拾年間保護監理シ来リシ事蹟明ラカナル最モ必要ノ土地」だとして、小松為吉が代理人となり、大林区長に宛て、長根区域42町歩の特売を申請している<sup>(註14)</sup>。

このように幾多の苦勞を経て、ほぼ大正時代までに現在の西方共有地の原型が形作られたが、この間、1907(明治39)年には、『川西村大字西方共有土地処理規定』が定められ、「共有土地ノ地上ヨリ収益金ハ其税金ヲ納入シ尚剰余アルトキハ西方公費ニ充ツル」(3条)こととされるなど、財産管理に関する規定も整備されていった<sup>(註15)</sup>。

それでは、戦前期の共有地の利用はどのようなものだったのだろうか。共有地が、薪、柴、肥料、秣、山菜、茸類の貴重な供給源であったことは言うまでもないが、この他にも、植林、炭焼、焼畑・開墾などにも利用されていた。

植林は、西方部落自体が実施することもあったが、同窓会(後出)をはじめとする部落内の諸団体との間で分取造林契約を結ぶことが多かった。また、1928(昭和3)年には、西方村長と東京営林局長との間で、黒男山地域の約百町歩の山林について、公有林野官行造林契約が締結された<sup>(註16)</sup>。おそらくは、明治末年以降の部落有林野統一政策の中で、多くの山林が西方村長名義に変更されたが、実際の山林の管理・利用は西方部落が行っていたものと思われる。当時を知る人の話によれば、官行造林地の植林や下刈は西方部落で請け負い、多いときには百人もの人々が働いており、低賃金・重労働ながらも、昭和初期の大恐慌の中で貴重な現金収入源となっていた。

炭焼は、戦前及び戦時中の一時期、燃料不足緩和のために、共有地を開放して自家用生炭を認めていたことがあったが、基本的には、地区内外の個人や団体に対して、炭焼用の雑木を売却しており、これが西方部落の収入源になっていたようである。例えば、行政訴訟によって所有権を認められた、黒男山地域の105町歩の山林は、功労者である小松為吉に立木の伐採収益権が譲与された後、1923(大正13)年に7,000円で、1938(昭和13)年にも700円で、雑立木が売却されている。また、特売で買い戻した長根地域69町歩についても、早々に、1921(大正11)年7月、1,550円で雑立木の売買契約を締結している。

また、共有地の利用は権利者だけにとどまらず、戦前戦後を通じて食糧不足の折りには、西方地区に農地をもたない外部からの移住者(新潟などから、伐採や桐加工のために移り住んだ者も多く、「寄留者」と呼ばれた)にも、「使用料」を徴収して利用させたほか

、「花金」をとって開墾を認めていた。

共有林の処分、分収林の部金、使用料などによる収益は、明治37年規定にあるように、税金の支払いに充てた剰余は、主として西方地区の、道路、消防、用水、祭礼等の公共的  
事業や各種行事に使用されたが、5年に1度位の割合で権利者間で分配されていた。

## 2 戦後

### (1) 町村合併と財産管理会

1955年7月20日の西方村と宮下村の合併の際に、懸案になったのが、①宮下村の赤字解消、②入会林野の処理、③新村名の決定、のいわゆる三大問題だった。

同年7月の『町村の廢置分合についての處分申請書』中の「財産の処分に関する事項」には、「1. 現宮下村の財産中大字大谷字堂前畑一ノ二六一ノ五番地三町六反一畝七歩他一〇筆（山林一二三町六反七畝三歩）の官行造林については旧宮下村の所有とし他は全部三島村に帰属せしめる 2. 現西方村の財産中柳津町大字飯谷字黒男山二五一六番地所在、山林一〇五町歩外一〇〇筆（山林外四六二町五反三畝十八歩）については旧西方村の所有とし他は全部三島村に帰属せしめる」とあるが、実際の処理の仕方は、西方村と宮下村とは異なっていた。西方村を構成していた、西方、大石田、名入、早戸の共有地は、西方村名義で登記されていたが、実際には、各部落の入会地として管理・利用されていた。そして部落住民からは、新しく合併する村に財産を取られるのであれば合併に反対するという意見が強く出された。そこで、各部落の財産であることを明確にするために、西方村名義を職権で共有名義に変更した。西方地区についても、1954年7月21日、西方村議会にて、黒男山95町歩が小堀良作ほか103名に対して無償譲渡され、これに伴い、国との間の官行造林契約も、1969年になって、西方村長に代わって西方官行造林組合が継承した。

これに対して、宮下村では、実質的にも宮下村所有であったため、合併に際して、一部を部落に有償で売却して赤字の解消に当てる一方、一部は宮下村の所有にしたまま、立木の売却収益を営林署、町、部落の間で、5：1：4の割合で分収して、将来の地区の財産に充てることとした<sup>(註17)</sup>。

西方地区では、1955年3月9日の大字臨時総会で、部落有財産の処理については、財産区を設定し、それができないときは即刻登記を実施し、その両方がだめなら旧慣によることを決議し、翌56年3月15日の大字総会で104名で財産区を設立することを決定している。なお、ここでいう財産区は、地方自治法上の「財産区」とは異なり、行政区と区別するためにその名称が使われたものだが、実際には、行政区と財産区は一体で未分離の状態が続いていた。

### (2) 行政区と財産区の分離

1961年4月1日に町制がしかれ、三島村が三島町に変更されたのを機に、西方地区の行

政区と財産区が分離され、それぞれの総会も大字総会と通常総会として別々に開催されるようになった。両者が分離された実質的な理由は、①新しい住民が増加し、地区住民と財産区権利者の範囲の乖離が大きくなり、人足負担で問題が生じたこと、②学校建築や公共事業などは、共有財産を処分して受益者負担をしてきたが、権利はないが金はある寄留者も対等に負担すべきだという議論が出てきたこと、③このような事態に臨んで、地区の識者から財産区権利者の保護のために住民と権利者を分けるべきとの助言があったこと、にある<sup>(115)</sup>。

そして、地方自治法上の財産区との混同を避けるため、財産区に代わって財産管理会の名称が用いられるようになり、1962年4月1日には、『西方共有財産管理会規定』、『西方共有財産管理会議事規定』、『西方財産区処理規定』が定められ、共有財産を管理する新たな枠組みが作られた。

### (3) 大林地域の開発と入会林野整備 —— ふるさと運動の開始

内山（後出）の大林地域は、かつては30町歩にのぼる地栗の産地として知られ、手厚い保護のもと、その材や実が利用されてきた。例えば、『大林栗木売却決定書』（明治42年3月18日）は、2,400円で栗木を売却し、その売却金を、西方の共同債務の元利返済、長根地域の特売費用、灌漑用水などに用いることを定め、また、『栗樹保護規約』（昭和3年4月）は、「栗樹ノ伐採ヲ絶対ニ禁止スルコト若シ規約ニ反シ伐採セル者アル時ハ大字ノ決議ニ基キ制裁ヲ強要ス」と定めていた。

ところが、1955年頃、西日本から全国に広がったクリタマ蜂の被害は、1967年頃には当地にも及び、栗木が枯死してしまった。そこで、枯死した栗木をどこに売却するか、伐採搬出のための道路をどのように開設するか、伐採後の跡地を何に利用するか、そして売却代金を何に使うか、などの諸課題が浮上した。また、1967年に雑立木を伐採した半造ヶ沢地域においても、跡地利用が問題となった。

さらに、当時の西方地区は慢性的な水不足に悩まされており、栗木の伐採によって一層の悪化が予想される水不足をいかにして解消するかということも問題になっていた。現在大林公園に建てられている記念碑には、「西方の歴史は水を抜きに語ることはできない水資源に恵まれず、炊事・洗濯にもことを欠き、子供達は飲用水を持参して登校する日も度々であって、水資源の確保は部落の悲願であり、岩倉水源を始め珠々ヶ沢、大丈清水、番人坂等に水源を求めては共有財産を売却し、多額の費用と人役を投じ、工事を試みたが解決できなかった 又稲表、早稲田の灌漑用水の不足も深刻で田植が出来ず、夜水かけの苦労も大変で、減収も大きく、堤を造ることも幾度か計画はされたが、多額の建設費を捻出できず実現するには及ばなかった」と刻まれている。西方地区では町に対して水道の新設を再三要望していたが、町も財政不足からすぐに着手できる状況にはなかった。

そこで、1969年4月に、大林半造ヶ沢対策特別委員会（半造ヶ沢部、大林売却調査部、



灌漑用水部、大林事後処理部、総務部の5部会で構成)が設置されて、上記の諸課題が検討され、同年9月7日の臨時総会で、栗木売却が正式に決定された。売却跡地の利用としては、栗木の植林、草地の造成、杉植林が検討されたが、いずれも部落単独では資金の面で実施困難との結論になった。

一方、その頃、三島町は、農業構造改善事業によって牧場を開設した美坂高原と大林をあわせて観光拠点として開発する構想をたてていた。前町長によれば、地元地区には、「一番いい山を町に貸してわずかばかりの金を借りない方がいい」という意見もあったが、「再生産のためではなく納税のために山を伐ってはいはだめだ。町が土地を借り上げることによって、町の過疎対策と地区の維持の双方が実現できる」と言って説得したという。

その後、町と財産管理会との間で交渉を進めた結果、林業構造改善事業を導入して道路を開設し跡地を森林公園として整備すること、県の指導によって、大林・半造ヶ沢の入会林野整備を実施すること、財産管理会が栗木の売却代金1,050万円の中から水道工事費の一部300万円を町に代わって立替払いをして、水道問題の早期解決を図ることなどが決まった。まず、第1次林業構造改善事業によって、大林林道の開設(昭和46~48年度)、早期育成林5haスギ新植・補植・保育(昭和46~48年度)、入会林野近代化のための測量(昭和48年度)が実施され、次いで、第2次林業構造改善事業によって、林間歩道、林間駐車場、管理施設など(森林総合利用促進事業、昭和49~52年度)、クリ5ha及び桐2haの新植・保育(早期特用樹種育成林業経営促進事業、昭和50~52年度)が実施された。

このうち、入会林野整備については、1973年に西方入会林野整備組合が設置され、翌74年に権利者調べが行われ、104名の記名共有名義から、大林地域を17に区分した上で、各区を5~8名づつの単純共有名義へと変更した。しかし、1974年3月31日の定期総会で、「入会林野整備地の管理維持決議」として「昭和四拾八年総会決議によって執行した入会林野整備地大林並松地区及び半造ヶ沢(巢郷字)の管理維持については従来通り各地区の権利者の共同所有管理によって維持運営して行くものとする」とあるように、登記簿上とは異なり、実態は入会関係を継続することとなった。このような形を採ったのは、町内の川井地区では、入会林野整備によって個人分割した結果、特定の個人に林野が集中してしまい、部落の運営に支障を来したためだという<sup>(註19)</sup>。

そして、1974年から土地所有者である西方共有財産管理会長と三島町長との間で「土地使用賃貸借契約」が結ばれた(ただし、74・75年は事業施工中のため賃料免除)。また、第2次林業構造改善事業によって植栽された桐2haの保育・管理の受け皿として、1975年、共有財産権利者中の希望者43名が組合員となり、西方大林桐生産組合が結成された。『西方大林桐生産組合同規約』(昭和50年4月28日)によれば、同組合は西方共有財産管理会との間で使用期間30年間、部金1割の部分林契約を結ぶとされ、権利の譲渡は大林権利者に限定されている。

なお、当初、入会林野整備が実施される予定だった半造ヶ沢地域は、道路もなく利用価

値がないことから、整備が見送られ、1969年、自己資金20万円によって、森林組合に委託してスギ7haの新植が実施された。

#### (4) 官行造林契約の終了

1928(昭和3)年10月29日に締結された官行造林契約の伐採予定期間は1964年から1994年までの30年間であり、この間、営林署からは何度か伐採の申し入れがあったが、木材価格の低迷などがもとで、管理会側は伐採の延期を回答している。主伐予定満期となった1994年には、管理会側は契約の期間延長を望んだが、国有林野経営の赤字解消を図りたい営林署側の強い要望によって、1996年から99年までの3年間で立木を伐採し売却することになった。

一方、大石田地区でも台帳面積約12町歩、実測面積約15町歩の山林を対象として同じ内容の官行造林契約が締結されており、同時期に伐期を迎えたが、伐採によって共有財産の価値が低下してしまうことから、伐採せずに残す方法が模索された。大石田地区では、各人が10万円ずつ出して買い取った方がいいとの声も挙がったが、結局、立木に対する国の持ち分を、町が一般会計の公有財産費により約670万円で買い取るようになった。町と大石田地区(大石田造林組合)の間では、対象面積を実際の造林面積の約7町歩とすること、収益分取割合を1:1とすること、主伐予定期を30年とすることなどを内容とする、『大石田公有林野造林契約書』(平成7年3月20日)が締結された。町にとっても、①百年スギのモデル林とする、②美坂高原の背後に位置するため、伐採せずに景観を維持する、などの利点があるが、伐期は下水道導入問題との関連で大石田地区の意向によることとし、町が取得した持ち分を将来大石田地区が買い取る余地を残していることも考えると、町による地区の支援策としての性格も強い。

西方地区でも、大石田地区同様、町による国の持ち分買い取りの要望があり、町も持ち分買い上げのために金融機関との間で話し合いをもったが、大石田地区とは異なり、対象面積が十倍以上で、立木価格も営林署評価額で1億円に達することから、町による買い取りは実現しなかった。しかし、官行造林地は水源涵養保安林に指定されており、伐採終了後2年以内には植栽が義務づけられていることから、一度に伐採する面積を減少させ、植栽を円滑に実行するために、広葉樹が密生している区域約30haは管理会側が30万円で買い受け、差引約42haを伐採することになった。管理会側の立木売却代金4,252万円は、当初は、半分を配当し、半分は公共下水道事業の受益者負担(約70万円)用に積み立てておく予定だったが、西方地区への下水道事業導入は平成12年度以降になったことから、各人に40万円ずつ分配することになった。

### III 財産区の現状と課題

## 1 組織、権利及び義務

西方財産管理会は、「財産の保護育成森林施業の合理化に依り農家経済の安定向上を図ると共に相互の親睦を図る」（昭和37年規定第2条）ことを目的に結成され、「西方部落地内（河沼郡地内所属を含む）にある共有地の各地域別該当権利者を以て組織し一戸一人を代表」（同規定第3条）としている。

最高意思決定機関として、総会が設けられ、通常総会は4月の第1週に開催される。役員は、会長、副会長（庶務と兼任）、会計が各1名、委員が7名、監事2名の12名で構成され、任期は2年で再任を妨げない。役員はいずれも選挙で選ばれるが、会長選出にあたっては、前会長などが候補者に打診の上、世論づくりにつとめることから、実質的には信任投票の色彩が強い。

共有地の管理は、戦前は大林山守、（外山）共有地山守、各4名が置かれ、戦後しばらくの間は、隣組による上山守、下山守が置かれて、山菜の盗取などの監視にあたったが、現在では廃止されている。

財産手入れは、行政区と財産区が未分離の時には、部落出役の一環としてなされていたが、分離後の1963年には、出役に対して、男500円、女350円が支払われた。しかし、1970年に、半造ヶ沢植林地手入れが、権利者1人役（無償）で実施され、出役できない者に対しては、出不足金1,000円が課せられると、1974年からは、大林、半造ヶ沢に、各1名の義務出役が課され、その後、82年度から87年度までは、半造ヶ沢の他に2人役になり、再び、1人役（出不足金は、男3,700円、女3,500円）となって現在に至っている。ただし、1人役といっても、権利者世帯員の誰が出てもよく、また、二人が半日ずつ出ることも認められるなど、出役の形態は緩和されている。この義務出役に対して手当はでないが、機械の提供には使用料が支払われる。また、義務出役で足りない作業については、役員が出役するほか、作業班を組織して対処している。

権利者数は、山林取得の歴史的経緯によって地域毎に若干異なり、最も多い黒男山地域と大林地域で104名、半造ヶ沢地域96名、長根地域95名であるが、この数は、「川西村大字西方共有土地有権者人名」（明治39年）の95名や「西方村大字西方部落土地所有権者名」（昭和10年）の97名と大差ない。また、寄留者については、共有地の使用料や焼畑の花金をとって利用を認めてきたが、食糧不足が解消され燃料革命によって利用が減り、1972年に廃止された。

権利は、昭和10年規定及び17年規定では、貸与及び売買譲与が認められていなかったが、昭和37年規定には特に定めがない。実際には譲与が行われており、その後、1982年の規約改正で、「共有権利を譲渡する者は会長に届出、会長は之を委員会に計り同意を得るものとす」という1条が加えられた。規約改正後に、転出者から財産管理会が直接購入した事例が1件と、無権利者だった分家が転出者から譲渡された事例が1件ある。明文の規定はないが、譲渡先は、部落住民に限定される。

権利の取得のうち「所有権（通常の入会権）」の取得は代々厳しく制限されてきた。従来の共有者の分家については、一定の金額を支払った上、10年間の義務を果たした場合に限って権利の付与を認めていたが、昭和17年規定では、「分家トハ本部落ニ於ケル中等ノ生活ヲナシ田地参反歩畑壹町歩以上ヲ有スル者ヲ以テ分家トミナス」と定義されており、容易には認められなかった。一方、寄留者には、当初は、一定の金額を支払えば共有権を与えていたが（明治39年規定）、その後、使用料や花金をとって一時的利用を認めるようになり、更に、昭和17年規定以降は、500円以上を払って10年以上確実に義務を果たした場合には、「使用权」を与えたが、この「使用权」は譲渡はできず離村した場合には失権するものとされていた。もっとも、寄留者であっても、権利者からの譲渡の形で権利を取得することはあったようである。1974年の権利者確定後は、新たな権利取得はない。

一方、権利の喪失は、本籍ごとの全戸移住者については、金員を贈与して権利を消滅させ（ただし、帰村の場合は同額を納入すれば権利を回復する）、本籍を残したまま5年以上移住した者については、共有権を無条件で消滅させ（ただし、帰村の場合は共有者の協議によって権利を回復させる）てきた（明治39年・昭和10年・17年規定）。現在は、離村失権の慣行はなく、現在、東京と会津若松に転出不在権利者がいる。不在権利者に対して、毎年出役通知がなされる。東京在住者は、長期間不在でかつ出不足金も出していないが、権利自体は消滅させていない。ただし、今回の官行造林売却代金の配当に当たっては、上記2名と長期の不在者1名に対して、2割から5割の減額支給がなされている。

## 2 共有地の利用

西方財産管理会の共有地は全体で750町歩前後に達するが、大きくは、三島町内に属するウチャヤマ（内山）と柳津町内に属するソトヤマ（外山）に分かれ、更に権利者数の違いから、黒男山、半造ヶ沢、長根、大林、下原の5地域に区分される。

共有地の利用を利用形態毎に整理すると、①直轄利用、②個人利用、③分取造林利用、④貸付利用の四つに大別される。

### ①直轄利用

現在、財産管理会が直接管理しているものとしては、黒男山地域のスギ植林地15~20ha、半造ヶ沢地域のスギ植林地7ha、大林地域のスギ植林地5ha、キリ300本があり、義務出役によって管理・育成されている。

### ②個人利用

個人利用は、柏木山が留山として伐採禁止になっており、また、37年規定によって内山への植林が禁止され、植林の上限が2町歩とされているほかは、規制は残っていない。

炭焼は、前述のように、西方部落が部落内外の希望者や生炭組合などに雑立木を売却する形態が主で、戦前及び戦時中の燃料不足の一時期を除いて個人による自家用炭焼は禁止

されていたが、昭和30年代後半からは炭焼の利用はない。

薪や柴は、戦前から採取量が定められ、昭和37年規定でも、薪2間、柴200束が限度とされ、毎年申合せがされていたが、昭和40年以降は申合せがなされていない。

焼畑・開墾については、37年規定は、1戸5反歩以内に制限してきたが、これもまた、40年代以降は利用がみられなくなった。

個人が、植樹・植林をする場合には、会長に届出で、借地契約書を提出し（37年規定3条）、売買の際には、会長に届出で会長及び委員2名の立会いのもとに売却し、売却代金のうち、杉・落葉松については3割、桐については1割の歩合金を納付することとされている（同規定4条）。昭和37年調製の「共有地内植林台帳」をみると、延面積で37町歩に及ぶ植林がなされている。年代別には、昭和20年代から30年代にかけてが最も多い。なお、生活工芸運動に使われる雑木は、権利者ではなくても無償で採取を認めている。

### ③分取造林利用（個人利用以外）

分取造林契約には、大規模なものは、先述の官行造林と1966年に締結した公団造林の二つがあるが、その他に、西方部落内の各種団体と分取造林契約を結んだ事例がいくつかある。代表的なものとしては、学校、同窓会、青年団、消防団などが挙げられる。

このうち、学校部分林は、土地所有者である西方区長と、造林者である、西方村教育委員会、西方村立西方中学校長、及び西方小中学校父母と教師の会会長との間で、柳津町大字飯谷字渡場に、10町歩のスギ及びカラマツを植栽し、存続期間及び伐期60年の契約を結び、「部分林の収益は西方所在の学校の建築、修理又は設備等に利用する」とされていた（『学校部分林契約書』（昭和30年4月10日））が、10年ほど前に管理会に無償で返還された。

また、西方同窓会とは、明治20年代に組織された、西方小学校出身者で西方地区に居住する者によって構成される団体で、30歳までが普通会员、70歳までが特別会員、70歳以上が名誉会員とされていた。西方地区は昔から教育熱心な土地柄として知られていたが、この同窓会も当初は部落に図書館を建築するためにつくられた組織だという。1943年、44年及び59年の契約書をみると、公租その他一切の費用は西方地区が負担する代わりに、財産手入れは西方同窓会が実施すること、収入は、それぞれ「西方同窓会の基本金造成」「西方同窓会の運営費用」「西方部落の公共事業」に当てるとされている。

戦後に限っても、同窓会は、1949年の新制中学校建設の際に10万円、1958年の公民館建築の際にも50万円（他に三島村が60万円、西方部落が10万円）を負担している。しかし、過疎化の進行とともに同窓会の会員が減少し、また、小中学校の統合により西方小学校がなくなったことで、同窓会も解散同然の状態にある。

このように、部落内の諸団体の実体がなくなるとともに、分取造林の維持管理は財産管理会に委譲され、現在では、桐生産組合との分取造林契約が残るくらいである。

#### ④貸付利用

貸付利用の中で最も重要なものは、大林ふるさと山の賃貸借契約である。1996年4月1日現在のもので、美坂高原内の9haと合わせて、土地面積427,100十、賃貸借料は574,236円（町歩当たり13,445円）、契約期間は1年となっている。

#### 3 収支決算

会計は、一般会計と半造ヶ沢会計に二分される。一般会計の規模は、この十年間、収入総額は200～350万円、支出総額は、100～200万円で推移している。収入は、繰越金の他に、財産収入（大林・美坂高原地代、道路建設等による潰地補償、電柱敷地代、部分林賦課金など）、補助金、雑収入（出役不足金など）があり、一方、支出は、納税費、財産手入費、総会費、（役員）報酬、委員会費、出役費、事務費、予備費の各科目からなる。収入は、道路建設の有無や補助金認定の可否などに左右されるため、年によってかなりの幅があるが、その中では、大林・美坂高原地代は安定した収入源となっており、繰越金を除く当該年度収入に占める割合は、25%から多い年で50%に達している。一方、支出では、財産手入費（30～80万円）、（役員）報酬（40万円）、納税費（30万円）で、8割前後を占めている。

#### 4 財産区が当面する課題

##### （1）共有地及び権利者の確定

かつて内山は49町歩あると言われたが、現在では、大林地域以外に共有地はほとんど存在しない。内山の中でも権利者個人の所有地に近接する土地については、早くから共同体的規制が弛緩し、事実上の私有化が進んでいる。国道400号線の改良工事などに伴い、補償問題が浮上しており、登記簿上の名義はいまだに記名共有名義のため、補償金は財産管理会の収入にしているが、この「漫領地」解消の目処はたっていない。

また、権利者確定の問題として、半造ヶ沢地域の問題がある。半造ヶ沢地域は、他の共有地とは異なり、権利者が若干少なく、会計上も別途処理されている。これは、半造ヶ沢地域が国有林払い下げによって取得されたという歴史的経緯によるもので、1967年に雑木が処分された際にも、98名以外の権利取得は認めないとの決議がなされた<sup>（注20）</sup>。

これに対して、伐採後の1969年、当時の会長から、大林地域同様、会員104名で平等に管理・所持していきたい旨の発言があったが、「法律的人情的に複雑な問題を含んでいる」（1969年総会議事録）ことから、大林半造ヶ沢対策特別委員会の中で検討されることになった。同委員会では、無権利者には有償で権利を取得して加入してもらうこととされたが、加入金を払えない者もいて、結局、1974年に、2名の失権者の名義を抹消する一方、12名の新加入者（加入金は8名が5万円、4名が3万円）を得て、96名で権利を確定し現在に至っている。

ところが、半造ヶ沢地域は別会計のため、造林等の補助金収入しか安定した収入源がなく、しかも成木するにつれて補助金収入も減少し、毎年の固定資産税の支払いだけで資産が底をついてしまった。権利者数を揃えて会計を一本化して対処したいが、そのためには、応分の加入金が必要だとの声も根強くある。一方、権利を持たない側からすれば、財産的価値が下がった現在では、加入金を支払ってまで権利を取得するメリットは低く、これといった打開策が見出せない状況にある。

## (2) 官行造林伐採跡地への植林

官行造林伐採跡地は全面的に保安林に指定されているため、森林法に基づき、伐採後2年以内の植栽義務が課せられている。しかし、植栽は1ha当たり百万円程度の費用がかかると試算されており、財産管理会単独での植栽は不可能である。そこで、県林業公社または森林開発公団の制度造林を導入することとしたが、それには、契約の際に、全員の相続登記が完了していなければならない。官行造林組合員の約半数が死亡もしくは不在者になっていたため、分配金40万円は、各人の相続登記が終わり次第（登記手数料は各自負担）まず30万円、そして植えつけ完了後に残金10万円を分配することにした。

昭和初期から三代にわたって維持管理し、共有地の中でも一番価値があると目されていた山の評価額が思いのほか低く、植栽費用さえも捻出できないことは、共有財産の財産的魅力を著しく減少させることになった。また、相続や転出に伴う登記名義の変更手続きにかかる時間・労力・費用は、権利者の共有財産維持の負担感を増大させる結果となった。

## (3) 行政区との関係

1961年に行政区と財産区が形式上分離された後も、財政基盤が脆弱な行政区に対する財産区の支援が続けられた。1962年度から66年度までは、「繰出金」として年5万円が行政区へ支出され、その後は、1967年度から69年度までは「区費補助」、70年度から76年度までは「配当金」の名目で、権利者1人当たり1,000円が財産区に対して支払われていた。更には、地区にかかわる諸事業に対して、行政区の要望に応じて財産区が助成支援をすることが毎年のように繰り返された。一例を挙げるならば、保育所建設に伴う負担金20万円（1964年度）、消防貯水槽及び横町県道舗装工事など13万8千円（1965年度）、上町県道舗装工事5万円（1966年度）、防火用水路延長工事、防火水槽負担金13万円（1967年度）などがあり、こうした助成は、昭和40年代を通じてほぼ毎年のように行われた。

しかし、1966年度の上町県道舗装工事に関する總會質疑の中では、財産区からの助成ばかりでなく個人負担を考えるべき旨の発言がなされ、1971年には、大林特別会計の中から消火栓施設に支出した経費の一部を権利者以外から徴収している。また、1982年に、踊り櫓の新調のために行政区に15万円の助成をした際にも、行政区への援助に対して疑義が出され、その後は、行政区への助成はほとんどみられない。

その背景には、財産区と行政区の分離や大林再開発事業を通じて、権利者集団の私的財産意識が高まったことが推測される。一方、町の財政基盤が確立するにつれて、財産をもつ地区ともたない地区との間の事業実施の不均衡を是正するために、町も地元（地区）負担金をとらなくなり、そのことが、公共事業は町が実施するものとの観念を強めてきた。

その結果、現在では、財産区が支出するのは、公共事業の中でも、地元負担が定められており、共有地の維持管理に直接効果を上げる林道や農道の開設及び改良の場合に限定されている。その際には、行政区に対して2分の1程度の補助をするとともに、土地の所有者らに対しては、潰れ地や立木の補償（町の基準の7割程度の金額）を実施している<sup>(註21)</sup>。

共有財産を、権利者集団の私的財産として捉えるのか、地区の共的財産として位置づけるのか、はたまた町の公的財産へと転換していくかが、地区及び町の活性化を図る上で、今後重要な課題になると思われる。

#### （4）行政区域の変更問題

歴史的沿革でみたように、財産区の共有地の大半は柳津町内に所在し（台帳面積で柳津町内、山林 2,658,647十、原野 447,000十、三島町内、山林 814,808十、原野24,917十と）、その結果、固定資産税納税額は、柳津町分 201,900円が三島町分78,200円の約3倍に達する。ところが、柳津町所在の共有地に対して林道を敷設するなど、実際に森林整備計画をたて経費を負担するのは三島町であり、柳津町は関与していない。財産区は、共有地の三島町への編入を望んでおり、こうした要望は三島村時代から出されているが、町界の変更だけではなく、郡界（柳津町は河沼郡、三島町は大沼郡に属する）の変更を伴うだけに、行政区域の変更は極めて困難である。

### IV 若干の考察 —— 地域活性化と財産区

#### 1 入会林野と内発的発展

##### （1）入会林野と地域活性化

入会林野は、共同体的規制の下、地域共同体の構成員が使用収益する林野をいい、かつては全国各地に普遍的にみられた。

しかし、明治維新後の地租改正及び地所官民有区分とその後の明治民法の制定によって、近代的個人主義所有権が確立すると、入会権は前近代的な権利として位置づけられ、農山村民による入会林野の利用の排除が進められていった。すなわち、明治30年代には、林野三法が制定されて国有林野の経営が本格化し、そして明治40年代からは、入会林野を無償かつ無条件で合併後の新市町村の基本財産に移転統一しようとする「部落有林野統一政策」が実施されて、入会林野の国有化ないし公有化が押し進められた。また、これと平行して地主や富農による独占的支配が強まり、持分の私有化などが全国的に進行することに



なる。

戦後は、林業基本法制下の林業の近代化・合理化政策の中で、1966（昭和41）年、いわゆる入会林野近代化法が制定され、入会権を所有権や地上権など近代的な権利に切り換えることによって、林野の高度利用が図ろうとした。また、燃料革命、化学肥料の普及、建築材料の変化などによって、従来の入会林野の利用形態にも変化が見られ、より商品的・個人的色彩が強まった。さらには農林業が衰退するに連れて、林野の経済林としての価値も低下し、リフト会社など第三者に貸し付けるなど農林業以外の用途に供されることも少なくない。

特に、日本列島改造論に全国が沸いた土地ブーム期や先のバブル経済期には、膨大な規模の入会林野が外部資本に売却され、スキー場やゴルフ場などに転用されたと推定される<sup>(註22)</sup>。その原因としては、①入会林野が集落にほど近い里山であることが多いため、地理的地形的に開発適地であること、②個人有林野が一般に零細で散在しているのとは異なり、入会林野は工業団地・住宅地造成やリゾート開発などに必要な大面積を容易に確保できること、③入会林野の中でも人工林化が進んでいないところは財産価値が低く、安価で取得できること、④林家にしても、個人有林野については所有権意識や代々の家産的意識が強く、容易に手放さないが、入会林野についてはかかる意識が弱いこと、などが指摘できるだろう。

このように、一貫して解体ないし消滅の途を辿ってきたかにみえる入会林野であるが、入会林野近代化法施行から30年が経過した現在も、まだ相当面積が残存していることに留意しなければならない。林野庁集計<sup>(註23)</sup>によれば、1967年度から1994年度までの累計で、6,227件、54万5,479haの入会林野が整備されたが、未整備のものが土地台帳面積で41万5,482haに達している。研究者の間では、この他に都道府県が認知していない入会林野がかなりあることが常識になっており、それを加えれば百万ha以上の入会林野が残存していることになる。その中には、相続、転出、譲渡などによって権利関係が錯綜してしまった、全員の同意が得られない、入会林野の現況が不明である、などの理由による消極的未整備から、すでに農林業上の有効利用がなされている、集落のために現状を維持したい、などの積極的未整備まで様々なバリエーションがある。「入会林野整備に対する入会林野集団の意向調査」（平成3～4年度委託調査）によれば、回答集団4,776集団のうち、「整備したい」が1,126集団（23%）であるのに対して、「いまのままで止むを得ない」が1,736集団（36%）、「いまのままでよい」が1,924集団（40%）に達しており、今後も、入会林野はその利用形態を変化させながら存続していくものと思われる。

そこで、問題になるのは、未整備の入会林野を地域資源として地域活性化に役立てていくことができるか、ということである。国土庁の委託で実施されたある調査<sup>(註24)</sup>は、入会林野の活用事例として、三島町の「大林ふるさと山」・「美坂高原」、新潟県入広瀬村の「こしじの森」、大分県玖珠町の「カウベルファーム」及び新潟県塩沢町の「石打丸山ス

スキー場」の四つの事例を紹介している。これらはいずれも、地方自治体、民間企業、農業生産法人などが入会集団との間の賃貸借契約に基づき入会林野を借り上げて、観光レクリエーション施設、企業の保養施設、農業公園、スキー場などに利用しているもので、都市住民との交流、地元住民の雇用の場の確保、畜産振興、自治活動の展開といった地域への波及効果を生み出しているという。また、同調査は、賃貸借形式による開発がなされる理由として、①買収と異なり借入は地元と入会林野との関係性を存続するイメージがあり、事業推進にあたって地元の利用や協力を得られやすいこと、②入会財産に対する地元の強固な権利意識が存在する場合があること、③売却による一時的な利益であるよりも、賃貸による経常的かつ安定的な収益を得られる方が、入会集団のコミュニティの維持に大きく貢献することができること、④賃貸であれば入会権者の全員一致の原則が緩和されること、の各点を指摘している。

確かに、入会林野を地域活性化に活用することは、外発的発展の例からみても、一定の有効性をもっていると考えられる。しかし、ここで問われるべきは、それ自体は入会集団の私的財産であるところの入会林野を、地域資源として活用し地域活性化に役立てることは可能なのか、またそうすることは入会権者や地域住民にとってどのような意味をもつのか、ということである。

## (2) 入会林野と環境保全

従来からの、リゾート開発、林道建設、大面積一斉皆伐＝造林のモノカルチャー型森林施業など森林の直接破壊に加えて、現在では、中山間地域における過疎化・高齢化の進展により、かつては地域住民の適切な森林施業を通じて維持されてきた、水源涵養、土砂流出・崩壊防止、保健休養、酸素供給・大気浄化など森林の有する公益的機能は、著しく低下している。年間39兆2千億円（林野庁試算による平成3年度時点での評価額）に達するともいわれる林野の公益的機能は、もはや中山間地域の自助努力だけでは到底維持できなくなっており、91年改正森林法は、上下流域間での森林整備協定締結の促進を謳い、94年に制定された特定農山村法は、農協、森林組合、第三セクター等による農林地保全・管理の推進について定めている。また、地方自治体レベルでも、宮崎県が創設した国土保全奨励制度、和歌山県本宮町長の提唱による森林交付税制度、神奈川県などが導入した水源林造成費の水道料金上乗せ制度など、全国各地で中山間地域を支援し林野の公益的機能を維持しようとする様々な取組がなされている。

こうした状況の中で、入会集団が自然の再生産力を維持しながら持続的発展を可能にしてきた歴史的な事実が注目されている。森林の公益的機能を十分に発揮させるには、単独所有形態にかわって入会の重層的所有のような「複層的所有形態」が必要であるとされたり<sup>(註25)</sup>、入会を日本の「コモンズ (commons)」と見立てたり、入会集団に地域資源管理機能を期待する動きも出てきている。「コモンズ」の提唱者の一人である多田政弘は、

「商品化という形で私的所有や私的管理に分割されない、また同時に、国や都道府県といった広域行政の公的管理に包括されない、地域住民の『共』的管理（自治）による地域空間とその利用関係（社会関係）をコモンズとよぶ」<sup>(註26)</sup>とした上で、地域共同体は自然環境の永続的あるいは更新的な維持・管理の方法（「共同体規制」）をつくり出してきたのであり、自然環境管理の「最良の方法は、地域共同体が主体となる自治的な土地利用と自然管理（後に述べるコモンズとしての入会的資源利用と管理）に求められるべきである」<sup>(註27)</sup>と主張する。

確かに、比較的小規模な範囲における入会集団の環境保全機能は軽視できないものがある（例えば、西方地区でも「留山」によって、自分たちの水源を確保してきた）、長野県小海町稲子地区のように、権利者の中に反対者がいたことから、全員一致の原則が働いて入会林野を売却できず、結果的にリゾート開発を回避できた事例もある。しかしながら、前述したように、入会林野であるからこそ乱開発がおこなわれる側面も否定できないし、何よりも、入会集団が「共」的な管理をするのは、究極的にはそれが私的利益の実現につながっているからに他ならない。したがって、林野の利用形態が変わり経済林としての価値も低下し、混住化が進み入会集団の共同体的規制が弛緩している現状においては、これまでと同じように、入会集団に環境保全を期待することは難しいといえよう。

中田実は、地域住民自治組織が、①「共同体型」の地域管理、②「所有者支配型」、③「共同管理型」の三つの段階をへて、次第に地域共同管理主体として成熟してきたという<sup>(註28)</sup>。①「共同体型」の地域管理とは、「地域内での生産と生活が一体のものとして営まれ、住民はその地域組織（共同体）に属する『共同社会社会的生産手段』（共有林、溜池、漁場など）や『共同体的消費手段』を、自らの共同所有物として、一定の秩序のもとで共同して、利用し、そのことをとおして地域生活と組織の再生産を行うとともに、その客観的諸条件の継続利用を可能にするように共同してそれらの管理を行うもの」であり、まさに、入会集団による環境保全が該当する。しかし、中田によれば、資本主義の発展により、こうした階級的に未分化な共同体は解体し、組織内部では、生活諸条件の所有（＝管理）者と無所有者（＝利用者）が分裂し、所有者が地域管理の主体となり無所有者は客体となる（②「所有者支配型」）。ところが、地域環境の整備が進み、所有よりも共同体的利用の側面が中心的課題になると、利用者による管理が現れ（③「共同管理型」、コミュニティ段階）、やがて、地域環境の管理と資本的所有や官僚的支配との矛盾を自覚しその克服を目指したときに、真の「地方自治」の確立と政治体制そのものの変革主体ともなる「生活地自治体」の建設に至るのである。

前出の新潟県塩沢町石打地区では、入会林野を基盤としつつ、全員一致を原則とする私的な入会集団とは異質な、多数決原理を基本原理として公的性格を帯びた自治団体である「石打区」が形成され、リフト会社など外部資本に対してスキー場経営の主体性を確保するだけでなく、開発規制、街づくり事業、地域教育（国際交流事業・文化事業）にも取り組

んでおり、地域中間集団による公共的社会形成の事例として注目されている<sup>(註29)</sup>。

以上のように、入会林野は、存在それ自体が地域振興ないし環境保全を即可能にするものではないが、そのきっかけを与えるものとして今日的意義を見出せるのではないだろうか。

## 2 三島町における地域活性化と財産区

本稿の冒頭で述べたように、三島町は、1973年頃から「ふるさと運動」に取り組んだが、この「ふるさと運動」の着想は、「町が持っている資源を売り渡すということに抵抗を感じ、大企業の力を借りずに、自分たちで開発出来る方法はないか、ということが出発点」<sup>(註30)</sup>にあった。「町が持っている資源」とは、言うまでもなく、林野であり農地である。美坂高原と大林ふるさと山の開発から出発した「ふるさと運動」は、次には、同じく有用広葉樹やつる植物など山の活用を目的とした「生活工芸運動」を生み出し、さらに、農の振興策として「有機農業運動」を生み出した。

そして、この「ふるさと運動」が展開の基盤としたのは、集落ないし財産区のもつ共同性や連帯性であった。前町長は、「地区プライド運動」は地区や集落に連帯感を育てるのが目的であると語っており、その背景には、「最小の行政区域である集落そのものがよくならないのでは町がよくなるはずはない」「基本は、あくまで自分たちの住んでいる地域をどうよくするかということです。そこで地域の連帯感なり、共同性なり、そういうものをなくしてしまったら、マチづくりなど成功しない」<sup>(註31)</sup>という基本認識があった。また、前町長は、われわれのインタビューの中で、入会の意義について、「入会林野は地方自治の原点であり、民主的な運営がなされている」「入会林野の整備が山村を滅亡させる」と答えている。

このように、大林ふるさと山や美坂高原は、財産区の有する共同性を基盤に地域資源の山を活用した点で、「ふるさと運動」を象徴的に示す事例なのである。それでは、この「ふるさと運動」という町の地域振興策と西方の財産区は密接不可分の関係にあるとしても、どのような相互関連性を有していたのだろうか。財産区の存在が「ふるさと運動」に及ぼした影響と、「ふるさと運動」が財産区に与えた影響の、両側面から考察してみよう。

まず、前者の側面について言えば、第一に、町からみれば、相当面積の林野を比較的安価に借り上げることができるという利点があった。もし、これが個人有林野であったならば、複数の所有者と契約を結ぶだけでも大変な労力を使うことになるだろう。そして、第二には、単に土地の提供を受けているだけではなく、下刈りなどの維持管理についても西方地区の住民（財産区、そして後述するように行政区にも）に委ねており（まさに、共同性・連帯性の活用）、経費の節減にもつながっている。第三には、美坂高原や大林ふるさと山のような観光開発だけではなく、百年スギや桐の育成といった中長期間を必要とする林業についても、個々の林家の経営意欲が減退している現状では、財産区であるからこそ

実現できた振興策ではないかと思われる。

一方、後者の側面について言えば、第一に、町に対する林野の貸し付けは、結果的には林野の有効利用になり、また、経常的な地代収入が得られることにより、財産区の安定的運営が可能になっている。つまり、大林・美坂高原の地代が入るまでは、ほぼ毎年のように、財産を処分してやり繰りしていたが、現在では、そのような自転車操業状態を脱して、地代だけで納税額を十分まかなうことができている。第二に、先に財産区なり行政区の共同性・連帯性の上に山の維持管理が成立していると述べたが、逆に、維持管理に必要な義務出役が共同性や連帯性を再強化する方向で作用しているとも言える。そして、第三には、入会林野整備事業を導入し、登記簿上共有名義に変更したことの影響である。確かに、総会では入会関係を継続していくことが決議されたが、入会林野整備事業によって権利の持分が確定され、その後、離村失権や権利の新規取得がみられないことからすれば、権利者の間に入会権者＝登記簿上の名義人という観念がより強くなったように思われる。町財政の確立に伴う財産区の地位の変化、行政区と財産区の分離などとあいまって、地区の共有財産としての性格よりも、入会集団の私的財産としての性格が強まったことは否定できない。

以上のように、「ふるさと運動」と財産区は相互依存関係にあるように見受けられるのだが、こうした形態の地域活性化が「内発的発展」と言えるかは、地区住民の福祉の向上をもたらしているかという観点から検証しなければならない。

前町長のいう、「百年スギ（長期）、桐（中期）、観光（短期）を組み合わせた地域づくり」は、前町長の出身地である西方地区において、ある意味でモデル事業的に展開されている。

まず、百年スギについては、町による官行造林地の国の持ち分買い取りが実現しなかったため、財産区として係わるのは、1983年に三島町モデル森林育成事業によって指定された、柏木平地内の杉林である。

次に桐については、前述したように、財産区の有志が桐生産組合を組織して育成しているほかに、財産区自体も、1989年及び90年に、大林地内の小学校スキー場跡地に桐を100本ずつ植栽し、1993年に町が植栽した桐100本と合わせて、管理を実施している。義務出役の一環として、桐刈り払い作業が行われるほか、役員の手によって、施肥、萌欠き、刈払い、冬囲いの各作業が年間数日実施されている。資材や肥料は町が現物支給しており、最終的には管理会所有になることになっているものの、植栽当初から負担感が強く、町に対する一層の補助や町による全面管理を求める声も上がっている。その背景には、桐の価格が下落し、病害虫が発生して、先行きに対する不安感がある。

最後に、観光面では、大林ふるさと山は、一度施設を入れてしまうと耐用年数が過ぎたときに別の事業を入れるのが大変だという理由から、簡単な休憩所などが設置されているだけで、現在は、もっぱらキャンプやカタクリなどの花見に利用されている。入込客は、

10年程前は8千人を超えていたものが、現在では5千人台に落ち込んでおり、売上は、1994年度は230万円、1995年度は112万円しかなく、赤字経営である。4月末の連休から11月まで、西方地区からの臨時雇用1名とふるさと振興公社の職員1名によって運営されており、山の手入れは、行政区と財産区がそれぞれ年2回、草刈作業と栗林の下刈り作業を実施している。地代が財産管理会の貴重な収入源になってはいるものの、美坂高原が、大石田地区の住民十数名を優先的に雇用し、また、レストランでは地元の農産物を使用するなど、地区住民に直接、若干の経済的効果を及ぼしているのとは対照的である。大林ふるさと山は、町議会でも見直しが議論されており、今後、西方地区の公園として管理していくのか、それとも三島町の観光地として経営していくかの岐路に立たされているのである。

美坂高原や大林ふるさと山のような観光開発だけではなく、百年スギや桐の育成といった中長期間を必要とする林業についても、個々の林家の経営意欲が減退している現状では、財産区であるからこそ実現できた一面はあるが、個々の権利者ないし地域住民にとっては負担になっている事実も否定できない。もちろん、地域づくりは基本的に町全体の中で達成すべきものであり、個々の地区で自己完結的に実現できるものではないだろう。しかしながら、人々が将来に希望を抱き町に定着するには、個々の住民の経済生活との接点も無視して考えるわけにはいかない。

町の活性化対策の第一の問題点は、その経済的効果であるが、この点は、町内でも早くから議論されてきたところである。三島町の地域づくりの独自性は、「人的財産」づくりや「心の豊かさ」の追求にあるが、地域住民の要求とは若干ずれているように思われる。例えば、地域づくり意識調査によれば、西方地区住民の特別町民制度に対する考えは、「経済的効果はない」33.7%（町全体では27.9%。以下同様）、「町のアピールになった」31.3%（35.4%）、「地域住民が、地域を見直すようになった」16.9%（10.4%）、「地域経済の潤いになった」6.0%（5.1%）の順となっている。また、生活工芸運動に対しては、「高齢者のいきがい、生活の楽しみ、趣味として役立っている」38.6%（40.2%）が、「観光と結び付き、町の経済の活性化につながった」13.3%（7.7%）や「高齢者の収入と結び付き、役立っている」2.4%（3.5%）を大きく上回り、今後の方向性としては、「観光の土産用商品と結び付け、経済的効果を高めていく」25.3%（26.3%）、「都市と農村の交流に役立てる」20.5%（14.4%）、「高齢者の生活（いきがい等）につながるものにしていく」19.3%（22.1%）の順となっており、経済的効果に対する期待のほどが見て取れる。町の『第2次三島町振興計画後期基本計画』（平成8～12年度）が、「経済性」や「採算性」を強調するのも、こうした町民の声を反映したものといえよう。

第二には、三島町の地域活性化は行政主導で進められており、地区・集落レベルでの住民参加が表面上あまり見られないという点である<sup>(※32)</sup>。大林ふるさと山にしても確かに、地区住民によって維持管理されてはいるが、地元住民が積極的な創意工夫をして活用しよ

うという動きはみられず、上からの活性化策の受け皿の印象が強い。

しかも、集落や財産区の共同性・連帯性を利用はするが、地区や集落の自治機能を援助する具体策に欠けているように思われる。例えば、前町長は、集落の発想と共同作業によって農道などを開設し、町の支援は原材料提供に止めるやり方を「滝谷方式」と名付け、地域づくりの本当の原点であると評価している<sup>(注33)</sup>。しかし、人口の自然減・高齢化、サラリーマン化の進展のもと、道普請などの共同作業ができなくなった集落も少なくない現状においては、地区のリーダーの育成や財政的支援、さらには、地域資源の公的管理も避けられないのではないだろうか。

第三の問題点としては、「農と山を離れて山村の振興はない」という発想自体に間違いはないが、各種の運動や施設が単発的で、生産部門間や生産＝消費部門間の有機的連関性を欠いており、地域経済や地域福祉の発展につながっていないことが指摘できよう。

例えば、特産の会津桐の振興については、森林組合員調査では、「農業（特に有畜）の発展なくして桐の成長はない」「昔のように、土造りからでないとい桐はできない」という指摘が多くきかれるが、かつて成立していた山と家畜と田畑を組み合わせた有機的・循環的な生産システムの再構築を地区や町のレベルで図ろうとする動きは見られない。また、生活工芸運動や山菜加工場に必要の原材料にしても、それをいかに地元で安定的に確保していくかという発想が希薄であるし、百年スギの育成から生じる間伐材の有効利用についても具体的な方策が見られない。

一方、生産＝消費部門間の関係についても、地域外の市場に出荷するほどの農産物の生産ができなければ、地元で生産された無（低）農薬・有機栽培による作物を、学校給食・老人給食や観光施設で使うことは、多少の経済的効率性を犠牲にしても、当然試みられてよいと思われるのだが、今のところ、大半は自家消費されるにとどまっている。

要するに、三島町における地域活性化は財産区や集落の連帯性・共同性に依拠しながら入会林野を活用している点に一つの大きな特色が見いだされるが、それが「内発的発展」となるためには、多くの課題が残されているのである。

おわりに

三島町の森林・林業の現状、西方地区の概況及び財産区の沿革・現状・課題、地域活性化と財産区の係わりなどについて述べてきたが、本稿を終えるにあたって、西方地区において入会林野を活用しながら地区並びに町の振興を図ることの可能性について、簡単にふれておきたい。

地区における入会林野の位置づけは、時代とともに大きく変化してきた。

農林業を中心とした自給的経済の段階では、共同体的規制の下、個人的利用（薪・柴／山菜／株など）に供されるとともに、部落内の諸集団に貸付けられ、財産処分の収益は部

部落内の公共的事業にあてられた。その結果、他の地区に先駆けて、集会所を建設し、水道を開設することができた。また、街道を伝って移り住んで来る寄留者に対しては、決して部落の正式な一員として受け入れたわけではないが、田畑や山林をもたない彼らの利用を認めており、入会林野の存在は、地域社会そのものを支えていたといっても過言ではない。

しかし、元来、農林業だけで生活できるほどの生産基盤をもたない人々の暮らしは、商品経済の流入により、多就労化や農林業離れが加速度的に進行していく。特に、「ふるさと運動」が始まる頃からは、桐の価格が暴落し、杉の価格は低迷し、養蚕、葉タバコ、乳牛、肉牛と入れ替わる換金作目も定着せず、「かつて食料不足の際には誰もが農家に嫁に行きたがったが、今ではサラリーマンにしか嫁は来ない」「昔は山林や農地をもっているのが金持ちだったが、今ではその逆だ」という、農林家の嘆きが聞こえるようになった。

また、入会林野は、燃料革命、人工肥料の普及、家畜の減少、木材価格の低迷、公共事業負担の減少などによって、急速にその価値を低下させたが、町の「ふるさと運動」に取り込まれることによって、新たな展開をみせることになる。つまり、町の地域振興への活用により「公」の側面が強調される一方で、入会集団の連帯性・共同性の活用や入会林野整備により「私」の側面もまた強化され、その分、地区（「共」）とのつながりが薄れることになったのである。

とはいえ、「公」「私」への分化は決して絶対的・確定的な流れではない。

賃貸借方式の採用や地区住民への維持管理の委託によって、さらには、花見や祭礼時の利用によって、大林ふるさと山はいまだに地区の山として位置づけられているし、今後の山の維持管理<sup>(#34)</sup>や森林公園という利用形態、森林の有する公益的機能を考えるならば、入会集団の私的財産に特化することもありえない。

つまり、これらの点を併せ考えるならば、一つの方向性が見えてくる。それは、単なる町の観光資源としてではなく、入会集団の私的財産としてでもなく、入会権者に加えて地区住民や都市住民が入会林野の利活用や維持管理に係わり、入会林野を、開かれた「共＝コモンズ」として活かしていくという途である<sup>(#35)</sup>。これまでの「ふるさと運動」においては、都市住民は、一部の文化人が地域づくりに関わってはいても、大多数はふるさとを懐かしむ観光客や消費者としてしか関与していない。しかし、農村と都市の真の交流とは、農山村の置かれた厳しい現状を都市住民が理解し、直接的間接的に地域づくりに参加することを言うのではなかろうか。もしそうであるならば、現在各地で実施されている、市民参加による森づくりも考えられてよいかもしれない。あるいは、もっと身近に、町内の学校教育に取り入れる（机、椅子、食器を木製品で作ったり、育林の体験実習をするなど）ことも考えられてよいかもしれない。

これまでの検討から、入会林野の利活用の原則としては、①労働力や除草剤の投入をできるだけ抑えた環境保全型・省力型の木材生産をめざすこと、②人工林だけでなく豊富に



残る有用広葉樹やつる等の植物資源を活かしたものであること、③林産物の生産と加工や消費との有機的連関を図ること、④農、林、畜などを結合した資源循環型の農林業の一環を占めること、⑤入会権者や地区住民の経済的利益にも何らかの形で寄与すること、⑥入会権者以外の地区住民や都市住民も主体的に参加し、自律的に運営をしていくこと、などの各点を指摘できよう。もとより、その具体的な形態や実現可能性、町の支援・関与のあり方などについては、今後の検討に委ねたい。

だが、「人間と自然との関係を媒介する地域資源の管理が十全に行なわれたときにのみ、その地域がもつ生態系の保全が可能となり、したがって保全された生態系と不可分な関係をもつ公益的機能の保全も可能になるという有機的、連鎖的關係の結合を指摘することができる」<sup>(註36)</sup>のだとしたら、入会林野・入会集団を基盤に据えた「内発的發展」が大きな可能性を秘めていることだけは確かなように思われる。

- 注1 宮本憲一『環境経済学』、岩波書店、1989年、294頁。
- 注2 例えば、保母武彦は、「内発的発展」の内容として、①環境・生態系の保全及び社会の維持可能な発展を政策の枠組みとしつつ、人権の擁護、人間の発達、生活の質的向上を図る総合的な地域発展を目標とする、②地域にある資源、技術、産業、人材、文化、ネットワークなどのハードとソフトの資源を活用し、地域経済振興においては、複合経済と多種の職業構成を重視し、域内産業連関を拡充する発展方式をとる、③地域の自律的な意思に基づく政策形成を行う、住民参加、分権と住民自治の徹底による地方自治の確立を重視する、同時に、地域の実態に合った事業実施主体の形成を図る、の三つの原理を上げている。『内発的発展論と日本の農山村』、岩波書店、1996年、3頁。
- 注3 1997年に福島大学地域政策研究会と福島県森林組合連合会が合同で実施したアンケート調査。両沼西部森林組合員中、三島町に住所を有する組合員465名に対して、総代会を通じてアンケート用紙を配布し、郵送で回収した。回答者数は234名（うち西方地区は38名）、回収率は50.3%。
- 注4 10a以上、50年生までの林分につき、枝打ち9.3万円/ha、間伐8.5万円/haを補助するもので、1991年からスタートして、毎年25～30haの実績をあげている。
- 注5 第2次林業構造改善事業の導入により、1978年に着工、84年に完成し仮操業をはじめ、翌年4月から本操業。総事業費2億1千万円。両沼西部森林組合（三島町、金山町、柳津町、昭和村の三町一村で構成）が、月20万円の使用料を支払って、町から施設を借り受けて操業していたが、両沼東部森林組合との合併を前に、経営から手を引き、今年度から、第三セクター方式の株式会社「会津桐タンス株式会社」として再スタートした。
- 注6 元来は、大石田地区の肥草刈場だった山を、1966年から、小規模草地造成改良補助事業及び農業構造改善事業で、大石田町菅牧場（採草地16ha、放牧地30ha）として整備した。その後、ふるさと運動が始まる73年からは、一の原町菅牧場（88ha）として観光面に力を入れ、81年からは振興公社に経営を委託している。
- 注7 合併当時の西方村は、100戸、<sup>1</sup>518人である。川西村は、1917（大正6）年9月15日に、西方村へと改称し、戦後、町村合併促進法に基づき、1955年7月20日に宮下村と西方村が合併し三島町が新設され、1961年4月1日より、三島町になった。
- 注8 数値はいずれも、『福島県史17 政治3』、1276頁以下、角田伊一執筆による。
- 注9 正式名称は、「地域づくりと生涯学習」に関する意識調査。福島大学行政社会学部社会教育実習が、1994年に三島町の896全世帯を対象に実施したアンケート調査で、回答数は376（うち、西方地区83）で回収率は42.0%。
- 注10 以下の財産区に関連する記述は、西方財産管理会での聞き取りと「大字総会決議録」（昭和6・7・11～35年度）、「西方財産管理会総会決議録」（昭和36

～平成9年度)、「西方財産管理会総会資料」(昭和62～平成9年度)など財産管理会資料に基づく。ヒアリングと資料閲覧については、西方財産管理会の会長・役員の方々に一方ならずお世話になったことを記しておきたい。

注11 なお、その後、昭和3年に、西方村所有山林に生育する栗立木を麻生村側が伐採したため、西方村は若松区裁判所に立木伐採並びに搬出禁止の仮処分命令を申請するとともに、村議会の議決を経て、麻生村区長ほかを相手取って、土地境界確認本訴を提起した。福島地方裁判所若松支部判決(昭和4年10月4日)で、西方村が勝訴し、判決後に、西方村と麻生村の間で両村の将来の親睦を図るために、和解協定書が締結されて、ようやく二百年以上に及ぶ長き争いに決着がつくことになった。

注12 『明治30年山林原野大林区署引継書類』は、この経緯について、「旧藩時代ニ存リテハ山年貢山役永漆役等各種ノ名儀ヲ以テ林野ニ対シ納税セシメタルモノ尠ナカラサルモ悉ク薄税ニシテ殆ント名儀ヲ存スルニ止マルモノノミナリ然ルニ本県ノ山野改正ハ明治十一年ナリシカ為明治九年ニ遡リ相当税金三ヶ年分ヲ一時ニ納付セサルヲ得サルコトニ立至リタルヲ以テ其ノ如何ヲ憂慮シ県吏ヲ派遣シ百方説諭ヲ加ヘ凡ソ五拾万町歩ノ民有取調地ヲ拾七万町歩ニ減少セシメタリ」と説明している。福島県における民有地収奪と下戻運動については、庄司吉之助『福島県山林原野解放運動史』、1966年を参照のこと。

注13 島田錦臈『森林組合論』、岩波書店、1941年によれば、下げ戻し申請のあった2万675件(205万7,000町歩)中、許可は1,335件(30万5,000町歩)にすぎず、不許可処分となったうちの約1割にあたる1,926件は行政訴訟を提起したが、勝訴は397件(10万2,000町歩)にとどまった。

注14 明治41年12月11日『福島県河沼郡飯谷村大字飯谷字長根国有林特売申請書』。この明治41年申請とは別と思われるが、大正11年には、長根区域69町歩の特売(代金5,115円)が認められている。

注15 財産管理規定としては、明治39年規定が、大正4年と昭和10年に一部改正されたのち、『大字西方部落有土地処理規定』(昭和10年4月1日)、『西方村大字部落有土地処理規定』(昭和17年4月1日)を経て、昭和37年に現行の諸規定が策定されている。

注16 契約内容は、杉、落葉末の植林で、分取割合は5:5。伐採予定期間は昭和40年から69年の30年間で、契約期間は昭和3年から70年までの67年間だった。

注17 『町村合併に伴う財産管理運営に関する規則』(昭和48年4月1日規則第1号)。

注18 なお、大石田地区では、現在でも、行政区と財産区(大石田財産管理会)が一体の組織である。区長は会長職を兼務するため、負担が重くなり手がない、権利者でないと役員になれない、などの弊害も指摘されているが、両者を分離すると、固定資産税の支払い(約60万円)が困難なため、分離に踏み切れないという。

- 注19 川井地区は、町内では農業生産が最も盛んな地区である。早くから割り地利用が行われていたようだが、利用の実態や入会林野整備事業の影響については、今後の調査に委ねたい。
- 注20 実際には、現住者86名に18,000円、不在者2名に9,000円、使用权者3名に5,000円が配当された。
- 注21 資産の用途として林道開設が議論された際にも、林道建設は財産区だけの問題ではないのではないかとこの質問が出されたり（「平成元年総会議事録」）、農道改良のため行政区に対して2分の1（20万円）を補助することを決定した際にも、助成金の割合について質問が出され、以前から林道、農道開設については行政区に助成していた慣例がありそれらを参考にして助成を決定したと回答がなされている（「平成3年総会議事録」）など、共有財産に対する権利者の意識の変化がみられる。
- 注22 例えば、1973年9月10日及び9月30日付『朝日新聞』は、土地買い占めが進行する福島県内各地で、財産区（実質は入会林野）の取扱いをめぐる紛争が多発しており、県が財産区処分を公共的事業に限定する指導を行ったことを報じている。
- 注23 『平成7年度 入会資源総合活用コンサルタント中央会議資料』による。
- 注24 平成7年度国土庁土地局委託調査・財団法人都市農地活用支援センター『平成7年度 定期借地権制度活用促進事業報告書』（平成8年3月）による。
- 注25 笠原六郎は、「原則的には、所有主体はやはり国または地方公共団体であることが望ましいと思われるが、使用、収益、処分権のすべて単一の主体に与えるのではなく、国民や地域住民あるいは特定の森林機能の保全とか発揚を求める人達の主張が反映されるような所有関係、抽象的にいえば、かつての村持山のように処分権は村にあっても、その意思決定は権利者総員の合意を必要とし、利用は村民個々に平等に行使されるという、分属された権利関係が重なりあって存在する＝複層的所有関係が適合するのではないかと述べる。「森林の多機能時代における所有形態」筒井迪夫編著『森林文化政策の研究』、東京大学出版会、1988年、48頁。
- 注26 『コモンズの経済学』、学陽書房、1990年、 頁。「コモンズ」については、他に、室田武『エネルギーとエントロピーの経済学』、東洋経済新報社、1979年。鶴見和子・新崎盛暉編『玉野井芳郎著作集 第3巻』、学陽書房、1990年。杉原弘恭「日本のコモンズ『入会』」宇沢弘文・茂木愛一郎編『社会的共通資本 —— コモンズと都市』、東京大学出版会、1994年など。
- 注27 前掲注26、68頁。
- 注28 中田実『地域共同管理の社会学』、東信堂、1993年、40～46頁。
- 注29 棚澤能生・名和田是彦「地域中間集団の法社会学 —— 都市と農村における住民集団の公共的社会形成とその制度的基盤」利谷信義・水林彪・吉井蒼生夫編『法

における近代と現代』、日本評論社、1993年。

注30 佐藤長雄（前町長）『山村が光る時 —— 「三島町ふるさと運動」20年の歩み』財界出版局、1993年、69頁。

注31 前掲注30、112頁。

注32 松野光伸「過疎地域活性化の現状と課題」『行政社会論集』第8巻第4号、1996年、373頁。

注33 前掲注30、117～122頁。

注34 千葉大学文学部行動科学科社会学研究室『平成元年度 福島県大沼郡三島町西方地区調査報告書』、29～30頁、によれば、西方地区住民の個人意識調査では財産区を「必要」または「どちらかといえば必要」とする者は全体では7割程度だが、20代では財産区について「どうでもいい」「不要」とする者が逆に7割を占めている。今のところ、義務出役には権利者の6割が参加しているが、世代が交替しても財産管理会が林野の良好な維持管理を続けられるという保障はない。

注35 例えば、「阿蘇グリーン・ストック運動」では、入会原野の維持（野焼きなど）に都市住民も参加することによって環境保全を図り、農村と都市の交流を進めようとしている。北尾邦伸「森林ツーリズム」『森林科学』第16号、1996年、4～5頁。佐藤誠「阿蘇グリーンストック運動」環境庁企画調整局里地研究会編『里地からの変革 —— 地球環境時代のふるさとづくり』、時事通信社、1996年、34～45頁。

注36 永田恵十郎『地域資源の国民的利用』、農山漁村文化協会、1988年、106頁。

## 5 過疎地域の活性化と第三セクター

—三島町ふるさと振興公社の観光事業—

高瀬 雅男

### 序論

近年、過疎地域の活性化のために第三セクターを設立する地方公共団体が増えている。第三セクターの設立が増加したのは、過疎地域活性化特別措置法（1990年、法15号）により地場産業に係る事業または観光もしくはレクリエーションに関する事業を行う第三セクターに対する出資金額について、地方債の充当（12条）が認められたからである。ところで過疎地域の活性化で問題になるのは、外部資本を導入して過疎地域を活性化するのか、それとも地域資源を活用した地場産業を育成し、過疎地域を活性化するのかである。

福島県大沼郡三島町は、1970年代前半より外部資本を導入しない、地域資源を活用した地場産業の育成に取り組んできた。三島町は都市と山村との交流を目指す「ふるさと運動」（1974年）や山村に埋もれたものづくりの伝統を現代に生かす「生活工芸運動」（1981年）に取り組み、過疎地域の活性化に努めてきた。この結果、三島町では、①三島町農業協同組合の山菜加工場（なめこの缶詰など）、②第三セクターふるさと振興公社の観光施設等（休養施設及び観光施設）、③両沼西部森林組合（1997年4月以降は第三セクター会津桐タンス株式会社）の桐加工場（桐タンスなど）のほか、④工人による生活工芸品の制作・販売といった地場産業が定着しつつある。そこで本稿は、第三セクターによる過疎地域の活性化の一例として、外部資本に依存せず、地域資源を活用した観光事業を行っている三島町の第三セクターふるさと振興公社を取り上げ、その組織、事業、雇用の実態について検討することを課題とする。

### 1 三島町の概況

三島町は福島県の西部に位置し、総面積が約90平方キロメートル、耕地面積が7%、林野が86%を占める「山村」である。過疎地域平均と比べた産業別就業者割合では、建設業の割合が高く、農林水産業の割合が低く、また農業では第二種兼業の割合が高く、農家一戸当り耕地面積が狭い。林業では保有形態別林野面積において国有林の割合が低く、慣行共有林の割合が高く、林業経営は1ha未満が半数以上を占める。観光資源としては、只見川、宮下温泉、早戸温泉、美坂高原、大林ふるさとの山、志津倉山、スキー場、西隆寺、さいの神などがある。また名入地区には桐加工場（1984年設置）、生活工芸館（1986年）、工人の館（1991年）、交流センターやまびこ（1995年）が集積し、一大観光ゾーンを形成している。これらの地域資源を活用した観光事業をいかに行うのが三島町の課題となる。

## 2 ふるさと振興公社の設立

ふるさと振興公社は、三島町と町民有志が、三島町の観光施設等の管理を委託するために設立した第三セクターである。第三セクターとは、通常、①公共部門と②民間部門が共同出資して設立した③事業法人といわれるが、ふるさと振興公社は、地方公共団体と町民有志（会社、個人）が共同出資して設立した公益社団法人である。

三島町は、1970年代前半より過疎対策として、企業誘致や観光開発に取り組んできた。企業誘致では企業3社を誘致し、女子雇用には役立ったが、若者雇用には結びつかず、山村の生活サイクルとも合わなかった。

観光開発では、大手資本の手を借りず、自分たちの手で観光開発をしようという町長・役場職員のアイデアで、ふるさと運動＝特別町民制度に取り組んだ（1973年）。この運動は都市と山村の交流事業の先駆けとして爆発的な人気を呼び、都会の人々が三島町を訪れるようになった。そこで三島町は観光施設等として美坂高原、大林ふるさとの山を整備し（1974年）、温泉付き宿泊施設を建設したが、これを町直営にするかどうかの問題になった。地方公共団体は、公共事務として「公共の福祉を増進するために適当と認められる収益事業」（11号）を行うことができる。三島町が地場産業の育成や雇用の拡大といった公共目的のために、観光施設を直営し、収益事業を行うことは可能である。但し実際の観光事業がそれらの公共目的に適合しているかどうかは、別途判断しなければならない。ところで三島町は直営を避けて、第三セクターに管理を委託することとした。その理由は、土曜・日曜が一番忙しくなる観光施設等に、土曜・日曜休みの役場職員を張り付け、超過勤務手当を払っては、町財政が持たなくなるからである。三島町が独立採算の第三セクターを設立したのは、地方公共団体の予算上、人事上の制約を回避するためといえよう。

三島町は、この第三セクターの観光事業を公益社団法人によって行おうとした。そこで公益社団法人の属性である「公益」や「非営利」（民法34条）と抵触しないのかが問題になる。「公益」とは不特定多数の利益、社会全体の利益を意味する（通説）。地場産業の育成や雇用の拡大といった公共目的のために観光事業を行うことは、社会全体の利益＝公益に該当するといえよう。他方、「非営利」とは事業活動によって得た利益を構成員に分配しないことをいう（通説）。観光事業が収益事業の面を有するとしても、その利益を公益目的のために使い、構成員に分配しなければ、非営利と抵触しない。かくして公益社団法人が第三セクターとして観光事業を行うことは、可能であると解される。

ふるさと振興公社定款によれば、ふるさと振興公社は、「明るく、住みよい郷土を建設する」ことを目的（定款1条）として、①花いっぱい運動、野鳥愛護運動等、ふるさとを愛する心の高揚を図る運動の実施、②観光資源の開発等、ふるさとの振興を図るための調査研究および宣伝等に関する事業、③三島町老人休養ホームの運営管理などの事業（4条）を行うとしている。

### 3 ふるさと振興公社の社員

公益社団法人の構成員を社員という。社員には自然人と法人がなれる。社員は法人に対して表決権（民法65条）や社員総会召集請求権（民法61条）といった共益権を有するが、自益権は有しない。表決権は公益目的を達成するために行使しなければならない。

第三セクターの社員は地方公共団体と民間企業によって構成される。青森県の社団法人稲垣村農業開発公社（設立1981年3月31日）の社員は、稲垣村（1994年の出資金500万円）、稲垣村農業協同組合（1,065万円）、稲垣村肉牛生産組合（10万円）の3人である。高知県の社団法人大川村ふるさとむら公社（設立1985年9月11日、1985年の出資金1,020万円）の社員は、大川村（500万円）、農協（250万円）、森林組合（250万円）、和牛組合（10万円）、木星会（10万円）の5人である。これらの第三セクターの社員構成をみると、①公共部門の社員は地方公共団体単独であること、②民間部門の社員は株式会社でなく、各種協同組合や任意組合であること、③社員の数は少数であることがわかる。民間部門の社員が協同組合の場合、当該地域の大部分の農家、林家が農業協同組合、森林組合を通じて第三セクターに間接的に参加することとなる。協同組合は構成員の相互扶助を目的とし、営利を目的としないから、第三セクターに参加する理由も、農林業の振興や地場産業の育成といったものになる。

ふるさと振興公社の社員には、正社員と賛助会員がある（定款5条）。正社員は29人であり、賛助会員はいない（1997年3月現在）。公共部門の正社員は法人社員三島町1名であり、民間部門の正社員は町民有志28人である。民間部門の内訳は法人社員5社（株式会社3社、有限会社2社）、個人社員23人であり、法人会員の業種は建設業である。

前述の稲垣村農業開発公社、大川村ふるさとむら公社の社員構成と比較すると、ふるさと振興公社の民間部門の社員数は多く、まさに「有志」の参加である。他方、三島町農業協同組合や両沼西部森林組合などの協同組合は社員ではない。従って三島町では大部分の農家や林家が協同組合を通じてふるさと振興公社に間接的に参加するという構造にはなっていない。このような社員構成が、ふるさと振興公社の観光事業にとって必要不可欠なものかどうか、検討すべき課題である。

ところで三島町の出資比率であるが、正会員になろうとする者は一口5万円以上の拠出金及び総会で別に定める会費（年額5千円）を納入しなければならない（定款7条。なお賛助会員は会費のみ納入義務がある）。拠出金は、総出資口数127口、総額635万円であり（1997年3月現在）、その内訳は三島町60口、300万円、町民有志67口、335万円、合計635万円となっている。三島町の出資比率は47.2%であり、半分を割っていることが注目される（後述）。



#### 4 ふるさと振興公社の社員総会

公益社団法人の機関は、最高意思決定機関である社員総会、代表・業務執行機関である理事、監査機関である監事（任意設置）より構成されている。

ふるさと振興公社の社員総会は、正社員をもって構成し、その2分の1以上の出席をもって成立し（定款22条）、過半数の同意をもって決する（定款23条）。正社員の表決権は1人1票である。但し定款の変更及び解散は正社員の4分の3以上の同意を得なければならない（定款31条、32条）。三島町は60口、300万円、出資総額の47.2%を拠出する最大の出資者であるが、表決権は出資の寡多に拘わらず1票である。他方、民間部門の正社員28人は67口、52.8%を出資し、表決権は28票である。三島町も町民有志も法人財産に対する持分はなく、自益権もない。ふるさと振興公社に拠出金を出資し、年会費を払って、「明るく、住みよい故郷を建設する」（定款1条）のために表決権を行使しなければならない。

#### 5 ふるさと振興公社の役員

公益社団法人の理事（民法53条）は、対外的に法人を代表し、対内的に法人の事務を執行する。理事の員数は1人以上であり（民法52条）、理事になれる者は自然人に限られ、社員でない者も理事になれる（員外理事）。定款により理事会を置くことができる。監事は、定款又は総会の決議により1人以上おくことができ（民法58条）、法人の財産状況の監査、理事の職務執行状況の監査、異常を発見した場合の総会又は主務官庁への報告、そのための総会の招集（民法59条）などの権限を有する。

第三セクターの役員は、社員である地方公共団体や民間企業の役員・職員から派遣される場合が多い。前述の社団法人稲垣村農業開発公社では、①稲垣村の村長が理事長に就任し、理事や監事を派遣し、②稲垣村農業協同組合は理事、監事を派遣し、③稲垣村肉牛生産組合も監事を派遣している（派遣元の身分は不明）。ここでは地方公共団体、協同組合、人格なき社団の役職員が第三セクターの理事や監事を兼ねている。

ふるさと振興公社の役員は、理事長1人、副理事長1人、理事5人（理事長、副理事長を含む）、監事2人の計7名である（定款11条）。理事長は法人を代表し、副理事長は理事長を補佐し、理事は理事会を構成し、社務の執行を決定する（定款12条）。定款で理事の代表権を理事長に制限している。監事は民法59条の職務を行う（定款12条）。役員の資格について定款に規定はなく、社員でない者も理事（員外理事）になれる。役員は総会において選出し（定款11条）、任期は2年である（定款13条）。理事会は理事（理事長、副理事長を含む）の2分の1以上の出席をもって成立し（定款21条）、出席理事の過半数の同意をもって決し、可否同数の時は議長が決する（定款23条）。理事の議決権は1人1票である。理事会は年4回程度開催されるという。

ふるさと振興公社の役員は下記の通りである（1997年3月現在）。理事長はA氏（1期目、男50歳代、助役）、副理事長はB氏（7期目、男70歳代、製材業。商工会前会長であるが、

商工会は法人社員ではない）、この度設けられた専務理事はC氏（1期目、男50歳代、ふるさと振興公社事務局長）、2名の理事はD氏（3期目、40歳代、建設会社役員）とE氏（2期目、40歳代、建設会社役員）である。また監事はF氏（7期目、男70歳代、元収入役）とG氏（1期目、60歳代、農林業、町議会議員）である。96年度の役員交替は前助役＝理事長が町長に当選したことによるが、専務理事を設け、理事会の業務執行を強化した面もある。役員には報酬がない。

ふるさと振興公社の役員構成は、①名誉職的な役員を抑制し、「少数精鋭」をめざしていること、②外部資本から派遣された役員はいないこと、③三島町からの派遣職員は助役1人に限定され、理事長を兼ねていること、④民間部門からの役員には建設会社の役員がいることである（前期より1人減って2人になった）。このような役員構成は、ふるさと振興公社の事業が観光事業であることや、三島町の主要産業が建設業であることの反映であろう。しかし三島町にはもう一つの主要産業として農林業がある。ふるさと振興公社が地域資源を活用して観光事業を行い、「明るく住みよい郷土の建設」を目指すのであれば、役員構成の面で農協や森林組合とどのような関係を持つのが検討課題になろう（農協や森林組合が法人社員であることが前提である）。ふるさと振興公社は社員構成だけでなく、役員構成の面でも、農協や森林組合との結びつきがない。農協や森林組合は広域合併を予定しており（1998年）、かかる1町村の事情が広域合併組合においてどのように取り扱われるのか不透明である。

## 6 ふるさと振興公社と三島町の監督

第三セクターは地方自治法上の制度ではないので、これに対応する特別の監督制度はない。そこで第三セクターの事業の公共性を担保するために、民法上の監督制度や地方自治法上の監督制度（議会、長、監査委員等）がどの程度適用されるのかが問題になる。

地方自治法上の監督制度に限定すれば、まず議会は、①第三セクターへの出資を決議し（地自96条）、②長より地方公共団体が2分の1以上出資している法人の経営状況説明書類の提出を受け（地自243条の3第2項）、③事務調査として、その出資に関する事件を調査するため必要な限度で調査権を発動することができる（地自100条）。①は予算審議の一部であるので、法人の設立目的や事業運営等について十分審議できるとは限らない。②は出資比率によって限界がある。③は事件が起きたときに利用される。

つぎに長は、④予算の執行の適正を期すため、地方公共団体が2分の1以上出資している法人に対して、収入及び支出の実績等について報告を徴し、予算の執行状況を実地について調査し、その結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができる（地自221条3項→地自243条の3第2項）。

さらに⑤監査委員は、必要があるとき、又は地方公共団体の長の要求があるときは、当該地方公共団体が4分の1以上出資している法人を監査することができる（地自199条7項）。

なお⑥住民は、第三セクターに対する地方公共団体の出資等の財務会計上の行為について住民監査請求（242条）や住民訴訟（242条の2）をすることができる。以上のように地方公共団体（議会、長、監査委員）の監督権限は出資比率（2分の1または4分の1）により制限される場合が多い。

三島町のふるさと振興公社に対する出資比率は47.2%である。2分の1以上を出資していないので、監督権限が限定される。該当するのは上記⑤の4分の1以上を出資する法人を対象とした監査委員の監査（199条7項）、③の出資比率要件のない議会の事務調査（100条）、⑥の住民の監査請求（242条）と住民訴訟（242条の2）程度である。なおふるさと振興公社は毎年度、9月の決算議会に活動や決算を報告しているが、町民には報告していないという。

## 7 ふるさと振興公社と観光施設等の管理の委託

三島町は公の施設である観光施設等の管理をふるさと振興公社に委託している。公の施設とは、地方公共団体が住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するために設ける施設であり（地自244条）、学校、図書館、博物館、病院、保健所、公園、電車、バスなどが例示されている。地方公共団体は、公の施設の設置、管理に関する事項を条例で定めなければならない（地自244条の2第1項）。また「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるとき」は、条例の定めるところにより、その管理を①地方公共団体が2分の1以上出資している法人、②公共団体（他の地方公共団体、土地改良区、水害予防組合など）、③公共的団体（農業協同組合、消費生活協同組合、民法上の公益法人、青年団などで法人格の有無を問わない）に委託することができる（地自244条の2第3項。なお上記①②③を受託管理者という、地自244条の2第4項）。これは地方公共団体が管理するよりも一層向上したサービスを住民に提供することができ、さらに住民の福祉を増進することとなる場合に認められる。委託の条件、委託の相手方、委託料等について条例で規定するが、詳細は委託契約に委ねられる。管理受託者は、目的を超えない範囲で施設を利用し、収益をあげることができる。地方公共団体から委託料が出ても、それ以上に管理経費がかさむ場合は、かかる収益で賄うことになる。

公の施設の受託管理者の監督制度として、①地方公共団体の長（委員会）は、委託に係る公の施設の管理の適正を期するため、管理受託者に対して、当該委託に係る業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる（地自244条の2第6項）。また②監査委員は上記の受託管理者を監査することができる（地自199条7項）。

三島町は、公の施設であるふるさと荘（条例上の名称は休養施設）、美坂高原、大林ふるさとの山、只見川ライン下り（以上を観光施設という）、桐の里倶楽部（多目的活動施設）の管理をふるさと振興公社に委託し、また物産館（農林産物加工品等展示販売施設）の使用については、ふるさと振興公社と両沼西部森林組合に許可している。

[表1] 観光施設等の管理の委託と使用許可

	委託・使用	期間	委託料	使用料	施設使用料	報告
ふるさと荘	公社	2年	協議	条例	協議	あり
美坂・大林・船	公社	1年	協議	条例	—	あり
桐の里倶楽部	公社	1年	協議	条例	協議	あり
物産館	公社、森組	—	—	—	—	—

(注) 三島町は物産館について、予算上委託料を支払っている。

[表1] によれば、ふるさと振興公社は、①三島町から観光施設等の管理を委託され、委託料(両者協議)を受領し、②ふるさと振興公社は観光施設等の利用者から使用料(条例事項)を徴収して三島町に納付し、③ふるさと振興公社は観光施設等を経営して施設使用料(両者協議)を三島町に納付する。ふるさと振興公社の会計は委託事業と一般事業に区分される。委託事業には三島町からの委託料収入が計上され、一般事業には施設ごとに異なるが、①食事、宴会、喫茶などの提供の対価、②物品、土産品などの売上げ収入が計上される。

三島町の観光施設の管理受託者に対する監督(地自244条の2第6項)であるが、ふるさと振興公社は公益社団法人であり、公共的団体(地自244条の2第3項)に該当するから、三島町は公の施設の管理の適正を期すため、ふるさと振興公社に対して報告を求め、調査し、指示することができる。

ふるさと振興公社への観光施設等の管理の委託の窓口となり、委託料等を協議するのは、「ふるさと振興公社に関すること」を所掌する三島町産業振興課商工観光係である。本係は、上記の事務の他に、①商工業、観光業の振興に関すること、②雇用の促進に関すること、③地場産業の振興に関すること、④木材加工施設(桐加工場)に関すること、⑤物価対策、消費者行政に関すること、⑥景観づくりに関すること、⑦自然保護に関することを所掌事務としており、地域資源の活用、地場産業の育成、雇用の拡大など、行政上、過疎地域活性化の重要な一翼を担っている。

## 8 ふるさと振興公社の雇用

ふるさと振興公社が観光事業を行う公共目的は、地域資源の活用や雇用の拡大に求められる。ここでは雇用の拡大について検討する。第三セクターの雇用として、前述の稲垣村農業開発公社は13人の職員と1人の村出向者を雇用し(1994年度)、また大川村ふるさとむら公社は22人の職員と3人の臨時を雇用している。職員構成をみると、稲垣村農業開発公社にはプロパー職員の他に、地方公共団体からの派遣職員がいる。一般に第三セクターの職員は、①社員である地方公共団体からの派遣職員、②同じく社員である民間企業からの派

遣職員、③第三セクターのプロパー職員から構成されている。このような異質な職員をどのように組織上統一するのが第三セクターの課題となる。

ふるさと振興公社の職員は、正職員11名（男6名、女5名）、臨時職員12名（ふるさと荘女5名、美坂高原季節雇用男1名、女6名）の合計23名である（1997年3月現在）。三島町から委託を受けた観光施設等を管理・運営するために事務局が置かれ、事務局長のもとに①総務部（部長、総務、経理）、②ふるさと荘（支配人、フロント）、③観光事業部（部長、美坂高原、大林ふるさとの山、物産館、多目的活動施設）の3部が設けられている。職員は、ふるさと荘に9名、美坂高原・大林ふるさとの山に16名、物産館に3名、桐の里倶楽部に3名配置されている。ふるさと振興公社には三島町役場から派遣された職員はいない。設立当初、公金を扱うから役場職員を出向させた方がよいとの意見もあったが、断ったという。正職員と臨時職員の区別はあるものの、いずれもプロパー職員であり、これは事務局の自律性を高め、組織上の統一を図る上で有利な条件である。

正職員の世代構成は、50歳代が男1名、40歳代が男1名、30歳代が男4名、女5名である。30歳代にはUターンが5名、Iターンが1名、都会からきたお嫁さんが2名含まれており、都会に出ていった若者に対して地元の雇用機会を提供している。また美坂高原の世代構成は、60歳代が男1名、女3名、40歳代が女3名であり、地元の中高年者に雇用機会を提供している。

勤務条件について、正職員の定年は60歳である。経営がよくないので給与表はなく、毎年、理事会で何%アップにするか決めていくという。土曜・日曜も出勤するので、役場の職員より高く当然であるが、まだそのようになっていない。若者が結婚しても食えるような給料にしたいという。賞与は夏1.5月、冬2.5月である。正職員の採用方法は公募で、身元調査と面接（試験なし）で決められる。町の者で、お金を扱うので信用のおける者を求めているという（但し板前さんなど技術を要する人は別である）。職員研修は年5回あり、うち全体で2回、残りはセクション毎に行っている。東山温泉の旅館に職員研修を頼んでいるという。

今後の課題としては、冬期雇用の確保がある。三島町は会津の豪雪地帯であるので、美坂高原でのイベントは夏中心にあり、10月いっぱいまで閉園となる。雪に埋もれた冬にどのように雇用機会を確保するのが課題となる。

## 9 ふるさと振興公社の事業

ふるさと振興公社が観光事業を行う公共目的は、地域資源の活用や雇用の拡大に求められる。ここでは観光事業について検討する。第三セクターの事業として、前述の稲垣村農業開発公社は、米の副産物を活用した畳床の製造、花卉・野菜の育苗、堆肥の製造、味噌・納豆・餅の加工などを行っている。大川村ふるさとむら公社は、水気耕施設によるトマト栽培、肉用牛の急傾斜地放牧、坑道でのシイタケ栽培、間伐材による木質燃料プラントの開発などを行っている。いずれも農林産物の育成、加工、販売が中心で、農協や森林組

合も出資しており、農林産物加工型第三セクターといえよう。これに対してふるさと振興公社は観光レクリエーション型第三セクターである。以下、観光事業の内容を概観する。

#### (1)ふるさと荘、只見川ライン下り

ふるさと荘は、黒鉱事業団の鉱物試掘ボーリングで湧出した温泉を三島町が買い取り（三島町温泉事業条例、1969年、条例19号）、町営の休養施設として整備したもので（1976年）、宿泊定員36名、100人収容の大宴会場を備えている。1995年度の実績は、宿泊人5,583人、休憩人1,082人、入湯人8,227人、ライン下り573人（利用者の使用料25,000,520円）、一般事業収入47,135,032円である。景気の低迷、国道252号線六十里越の不通などの影響で宿泊客が減少した。また休憩客、入湯客も類似施設の増加などで減少し、宿泊の年間稼働率は漸減傾向にある。そのため使用料、委託料収入が減少したが、一般事業収入の大幅な伸び（前年度比27.4%増加）、料金の改正（1995年度）、原価管理の徹底、人件費の軽減などによって収益率は大幅に向上したという。

#### (2)美坂高原、大林ふるさとの山

美坂高原は農業構造改善事業で整備した一原町営牧場を、観光レクリエーション施設（1974年）として整備したもので、ふるさと運動のシンボルである。現在、休憩所、バーベキュー広場、レストラン、ミニゴルフ場、つり場、サイクリングコース、乗馬・周遊馬車などが整備されている。美坂高原ラベンダーフェスティバル（7月1日～7月30日）、美坂高原サマーフェスティバル（7月22日～8月27日）、美坂高原祭り（8月7日）、美坂高原牛肉まつり（10月1日）などのイベントが開催された（1995年度）。

また美坂高原の農園では野菜、そば、地鶏、ハーブなどが育てられている。地鶏は食品加工業者（会津若松市）の手でウイナーソーセージに加工され、ふるさと荘、桐の里倶楽部で使用されるほか、物産館で販売されている。最近、ハーブの栽培を始め、ラベンダーフェスティバルで人を集め、ハーブ製品を作り、販売している。そばの栽培は会津では早い方で、標高が高いので「うまい」といわれ、桐の里倶楽部でのそば打ち体験や雪と火の祭でのそばの早食い競争などを行っている。1995年度の実績は、入込客30,818人（利用者の使用料6,684,560円）、一般事業収入37,283,375円である。入込客が増加し、使用料収入、一般事業収入も増加した。ハーブガーデンを有効利用したラベンダーフェスティバルやサマーフェスティバルの開催により、7～8月の利用は増加したが、9月は天候の影響や学校の平日利用が少なく利用者が減少した。

大林ふるさとの山（1974年）は森林公園、キャンプ場として整備されたもので、管理棟、キャンプ炊事場、アスレチック施設、ファイヤー広場、石彫などがある。1995年度の実績は、入込客5,129人（利用者の使用料68,860円）、一般事業収入814,890円である。近年、利用者は漸減傾向にあり、使用料は数万円で、一般事業収入は減少している。

なお美坂高原及び大林ふるさとの山は三島町が西方財産区及び大石田財産区から共有地（入会林野）の一部を借り上げ、観光施設として整備したものである。三島町は西方財産

区に年間453,000円、大石田財産区に年間1,304,165円の賃借料を支払っている（1996年度）。この賃借料収入は木材価格の低迷や構成員の高齢化で入会林野の管理が困難になっている両財産区の収入の安定に役立っている。

### (3) 桐の里倶楽部

桐の里倶楽部は林業構造改善事業により整備された多目的活動施設であり、只見川に面し、食事、喫茶、研修、集会などに利用でき、温泉にも入れる。1995年度の実績は、入込客30,668人（利用者の使用料4,500,890円）、委託料収入6,000,000円、一般事業収入7,732,119円である。入込客が減少し、使用料、一般事業収入も減少した。その原因として近隣町村での類似施設の増加、町民の入湯、休憩利用の減少が挙げられる。なお65才以上の町民の利用者は増加しているという。

### (4) 物産館

物産館は林業構造改善事業で整備された展示販売施設である。物産館では桐タンス、生活工芸品（テーブル・椅子などの木工品やマタタビのザル、山ぶどうのハンドバックなどの編組品）、なめこの缶詰、干しそばなどの展示販売を行っている。物産館の1995年度実績は、入込客17,969人、委託料収入2,000,000円、一般事業収入19,697,922円である。入込客は減少し、一般事業収入も減少している。社会状況の変化や国道252号線の不通の影響といわれている。また取扱商品の魅力不足や品質や数量の問題もあるといわれている。

### (5) 原材料の仕入れ

ふるさと振興公社はどのように地域資源を活用しているのでしょうか。①ふるさの荘、美坂高原、桐の里倶楽部などで使用される賄い材は地元商店から仕入れている。仕入れを公平にするために地元商店が社員になることを遠慮してもらっているという。②美坂高原の農園で育てられた野菜、そば、地鶏、加工されたソーセージなどが上記施設で賄い材として利用されている。

③生活工芸品は工人から仕入れている。三島町に工人として登録している人は68人であるが、専業が2人、兼業が15人で、ふるさと振興公社はこれらの人から仕入れている（なお柳津町や金山町の工人からも仕入れている）。同じ生活工芸品がたくさんできないよう、種類を分けて仕入れている。小物は買取りで、テーブルなどの大物は注文生産となる。デザインは千葉大学の宮崎先生にみてもらっている。生活工芸品は手作りのため、どうしても値段が高くなる。ふるさと振興公社に販売するほか、直接販売している工人もいる。毎年3月に生活工芸館で生活工芸品展が開かれ、100人くらいの人が出品する。また6月に会津工人まつりが開かれる。工人の平均年齢は75～6歳で、高齢化しており、暮らしを拓くふるさと基金（1989年、条例29号）を利用して若者を研修に出している。

④なめこの缶詰や干しそばなどは三島町農業協同組合から仕入れ、物産館で販売している。三島町にはなめこ、椎茸の専業農家があり、農協や地元へ販売している。農協の山菜加工場は三島町や県内各地の生産者から原料を仕入れ、なめこの缶詰や山菜加工品を生産

している。これらの製品は、福島県経済農業協同組合連合会を通じて販売（福島県経済連のブランド）されるほか、物産館で販売されている。

⑤桐タンスは注文生産であり、各種イベントに参加し、注文を取り、直接搬入（直売方式）している。両沼西部森林組合（現在は会津桐タンス株式会社）の桐加工場で製作される。桐の原木は森林組合が組合員から購入する。最近では木材価格の低迷と構成員の高齢化により桐の世話が手薄になっている。原木を製材し、2年間乾燥させてから制作する。若者を会津若松市の技能開発センターに2年入れ、研修する。

#### (6)販売

ふるさと振興公社の販売活動であるが、①物産館で桐タンス、生活工芸品、山菜加工品などを展示販売している。また②歳時記の里奥会津まつり（東京）、全国三島町フェア（全国三島町）、生活工芸品展（いわき、仙台）、ハーブクラフト品展（東京）など福島県内外の各種イベントに参加し、桐タンス、生活工芸品、山菜加工品を販売している。桐タンスは注文販売であり、百貨店には卸さない。

③TBS買物ツアーを受け入れたこともある。これは東京から500人が列車に乗って会津若松市に着き、近郊の旅館に宿泊し、バス7台で三島町の物産館に買物にくるもので、桐タンスが売れたこともあり、また個人で来る人もあるという。500人は多過ぎて、三島町では収容できないという。ふるさと振興公社の販売活動は物産館での展示販売と各種イベントでの販売が中心である。

#### (7)事業収支

最後にふるさと振興公社の1995年度事業収支をみてみよう。収入は、一般事業収入111,349,891円、委託料収入50,814,000円を含め、計167,739,956円である。自前の収入である一般事業収入は委託料収入の2.2倍になっている。支出では、賄い材、工芸品などの仕入に57,492,649円、給料に64,572,413円が支出されている。これによれば、地域資源の活用や地元雇用の拡大に寄与しているといえよう。当期利益は4,472,789円の黒字決算であった。

ふるさと振興公社の観光事業は、入込客の増加に支えられ、安定的に推移してきた。しかし1994年度は初めて赤字決算に転落した。当期利益で約430万円、当期未処分利益で約390万円の赤字である。その原因として、景気の低迷、近隣町村における類似施設の増加などにより需要が頭打ちした反面、一般管理経費や人件費、売上原価率が年々増加しているという（第19回通常総会）。しかしこの赤字決算は1年に限られ、1995年度は上記の通り黒字を回復した。

#### まとめ

以上、ふるさと振興公社の組織、事業、雇用について検討してきた。ふるさと振興公社が観光事業を行う公共目的は、地域資源の活用や雇用の拡大に求められるが、その観光事業は概ねこの公共目的に沿って行われてきたといえよう。しかし景気の低迷や類似施設が



増加する中で、この公共目的を達成するのは容易ではない。1995年に名入地区に交流センターやまびこが完成し、三島町振興計画（1981年）で構想された「工芸村」が実現したので、三島町の観光開発のあり方を考え直してみる時期にある。

第1に本稿では検討できなかったが、三島町の観光開発の原点であるふるさと運動の再構築が求められる。たとえばふるさとの宿＝民泊は受入先の高齢化等で減少しているが、今後どのように交流事業を発展させていくかである。

第2に地域資源を活用した特産品の開発と販売である。現在は農協の山菜加工品、会津桐タンス株式会社の桐タンス、工人の生活工芸品、ふるさと振興公社の農園製品などがあるが、一部他の地域からの原料供給もみうけられる。それぞれの団体は地元かの原料供給→生産・加工→販売→消費といった地域内産業連連関をさらに高める努力が必要である。特にふるさと振興公社の販売機能は重要であり、農協、森林組合、商工会のネットワークの中心としての役割が期待される。

第3に類似施設の増加により競争が強まっているが、競争だけでなくこれらの施設との連携を図りながら、広域観光のネットワークを整備していかなければならない。

## 6 過疎山村における高齢者農家の現状

— 福島県三島町を事例に —

千葉悦子

### 1. はじめに

戦後日本の地域農業を担ってきた昭和ひとけた世代が引退の時期を迎え、農業・農村の担い手不足、農地荒廃が顕在化してきている。従来の農村問題は農業＝貧困問題であったが、今日では環境問題へシフトしてきている。まさに地域社会・農村社会の存続の危機であると言える。中でも耕作条件の厳しい中山間地域の過疎、高齢化は深刻で、地域社会崩壊の危機にあると言っても言い過ぎではない。こうした状況にたいし、農業・農村危機に対抗し、地域農業を守ろうとする動きも各地で報告されている。本稿で報告する福島県三島町もそうした町のひとつである。しかしながら、過疎地域の過疎対策は過疎法や国家レベルの開発計画、それに基づく農業政策に大きく規定され、過疎地域の振興には一定の限界があると言わねばならない。

ところで、1992年に出された「新農政」の中では、中山間地の農業・農村の振興について初めて明記され、条件不利地域の立地条件を活かした労働集約型、高付加価値型、複合型の農業や有機農業、林業、農林産物を素材とした加工業、観光等を振興することや、地方都市との交通のアクセスの条件改善、生活環境の整備、伝統文化の育成、福祉・医療の充実等の定住条件を整えること、国土・環境保全・保健休養などの多面的な農村機能を発揮させていくことをうたっている。しかし、新農政の中では、農業の担い手という言葉は消え、「個別経営体」「組織経営体」という経営体の育成を政策の柱として提起している。これら経営体に農地を集約し、国際競争力をもつ農業経営を育成していくことが提起された。新農政では中山間地の条件不利地域の農業・農村振興を打ち出し、環境保全型農業を提起したが、政策の重要課題はこれら大規模の経営体の育成にあると言われている。とすれば、中山間地域の農業振興は農政の重点事項にはならず、過疎地域でも少数の経営体に農地が集約され、規模拡大の方向性のみが追求されることになる予想される。そうすれば、三島町に見いだせる高齢者によって担われている農業は駆逐されていくに違いない。

しかし、高齢化した農業・農村には未来はないのだろうか。過疎地域で農業をいかに継承していこうとしているのだろうか。高齢者によって農業が支えられている過疎地の農家や農村が抱える農業問題の実態とその背景を探ろうとするのが本稿の課題である。過疎農村で苦悩しながら農業に従事する高齢者住民の生き方から高齢者農業のもつ意義と課題を明らかにしたい。

## 2. 東北・福島の人口動態

まず東北・福島の人口動態について考察することにした。1980年から1990年までの10年間で全国の人口は655万771人、5.6%増加したが、東北の人口は6万6,197人で1.7%の増加に留まっている。全国に占める東北の人口比率は0.3ポイント減少している。東北の中では宮城、山形、福島で増加しているが、青森、岩手、秋田の3県では減少している(表1)。

表1. 東北の人口

単位:人

	昭和35年	昭和45年	昭和55年	平成2年	昭和55年→平成2年
全国	94,301,623	104,665,171	117,060,396	123,611,167	6,550,771
東北 (増減率)	9,325,699 (9.89%)	9,031,197 (8.63%)	9,572,088 (8.18%)	9,738,285 (7.88%)	166,197 (2.54%)
青森県	1,426,606	1,427,520	1,523,907	1,482,873	Δ 41,034
岩手県	1,448,517	1,371,383	1,421,927	1,416,928	Δ 4,999
宮城県	1,743,195	1,819,223	2,082,320	2,248,558	166,238
秋田県	1,335,580	1,241,376	1,256,745	1,227,478	Δ 29,267
山形県	1,320,664	1,225,618	1,251,917	1,258,390	6,473
福島県	2,051,137	1,946,077	2,035,272	2,104,058	68,786

注、平成2年国勢調査「人口総数」総務庁人口統計局

表2. 東北の市町村における人口増減(昭和55年→平成2年)

	市			町 村			計		
	数	増加	減少	数	増加	減少	数	増加	減少
青森県	8	5	3	59	9	50	67	14	53
岩手県	13	5	8	46	10	36	59	15	44
宮城県	10	9	1	61	23	38	71	32	39
秋田県	9	2	7	60	5	55	69	7	62
山形県	13	8	5	31	5	26	44	13	31
福島県	10	9	1	80	29	51	90	38	52
計	63	38	25	337	81	256	400	119	281
(比率%)	(100)	(60.3)	(39.7)	(100)	(24.0)	(76.0)	(100)	(29.8)	(70.2)

注、平成5年度  
「全国市町村変遷」

表3. 会津若松地方圏における構成市町村の人口と面積

構 成 市町村名	人 口 (人)				面 積 (H)	人口密度 (1Hあたり)
	1990年	1980年	80年-90年	90年/80年(%)		
会津若松市	119,080	114,528	4,552	104.0	286.38	415.8
北会津村	7,511	7,001	510	107.3	28.18	266.5
磐梯町	4,338	4,501	Δ 163	96.4	59.52	72.9
猪苗代町	18,839	19,717	Δ 878	95.5	345.60	54.5
会津板下町	20,332	20,504	Δ 172	99.2	91.65	221.8
湯川村	3,683	3,789	Δ 106	97.2	16.33	225.5
柳津町	5,343	5,678	Δ 335	94.1	176.07	30.3
河東町	9,745	9,354	391	104.2	39.58	246.2
会津高田町	16,558	16,845	Δ 187	98.3	195.67	84.6
本郷町	6,130	6,464	Δ 334	94.8	40.16	152.6
新鶴村	4,523	4,636	Δ 113	97.6	40.54	111.6
三島町	2,883	3,389	Δ 506	85.1	90.83	31.7
金山町	3,945	4,790	Δ 845	82.4	293.97	13.4
昭和村	2,167	2,629	Δ 462	82.4	109.34	10.4
計	225,077	223,825	1,252	100.6	1,813.82	124.1

注、国勢調査

東北の市町村における人口増加の分布状況をみると、青森県においては県庁所在地の青森市のほか八戸市域から三沢市域にかけて、岩手県においては北上川西域に顕著で一関市域から北上・花巻市域を挟んで盛岡市域にかけて、宮城県においては南は白石市、角田市から仙台市を中心に挟んで北は古川市、石巻市までにかけての約半数の市町村において、秋田県においては秋田市とその南部の海岸線に沿って、山形県は内陸部米沢市から山形市を中心に挟んで北は東根市までの一帯にかけて増加しており、福島県では白河市域から郡山市域を挟んで福島市域までを中心とし、さらにいわき市から相馬市までの沿岸部と会津若松市域において増加している。

以上から、東北における人口増加市町村の多くは新幹線や高速自動車道の沿線地域、新産業都市建設促進法指定地域や低開発地域工業開発促進指定地域等、工業開発地域や県庁所在地周辺地域であることが分かる。それ以外の地域では人口減が進んでいるのが実態である。

さらに福島県の人口の動きをみると、いわき市を抱える浜通り地区と福島市及び郡山市を抱える中通り地区は、1980年から1990年にかけて各々3.7%、4.7%増加しているが、会津地区では逆に0.2%減少している。会津地区の中では会津若松地方は0.6%増加しているが、南会津地方は13.5%減、喜多方地方は1.9%減で、とくに南会津地方の人口減が著しい。表3に示すように、会津若松から遠く山間部に位置する三島町、金山町、昭和村の人口減がとりわけ著しい。工業化が遅れた南会津では急速な過疎化が進んでいるといえよう。

### 3. 三島町の産業・農業の現状

#### (1) 三島町の概要

三島町は会津若松市から南西方向に約50kmに位置する過疎山村である。会津地方は昨年(1997年)、いわき市・郡山市・会津若松市・新潟市を結ぶ磐城自動車道がついに開通し、交通の便が飛躍的によくなっている。

三島町は面積90.83km<sup>2</sup>、人口2,893人、世帯数882、人口密度32人/km<sup>2</sup>、町の中心部の海拔は224mである。町の面積の90%近くが山林である。町の中央を只見川が流れ、1千メートル級の山から大谷川、滝谷川が流れ落ちる。川沿いの段丘に住居が開け、17の集落と狭い耕地が点在している。1955年に宮下村と西方村が合併して人口6,600人余りを有する三島村となり、1961年に町制を施行した。集落を結んで国道252号線が走っているが、中心集落の宮下にはバイパスが通る。檜原、西方、宮下、早戸、水沼の集落にはJR只見線の駅があり、会津若松市方面への通勤・通学、または買い物客の足として利用されているが、1日12往復、会津若松市まで片道1時間45分もかかり不便である。宮下には役場があり、中心市街地にあたる。

「昔は山林から生活燃料を得てくらしていた」と町民が語るように、三島町では共同の

山林を入会権をもつ住民が植林・造林し、山村の暮らしの燃料得たり、年間に必要な生活費分だけの木を切り出して現金を得る生活であった。新潟を通り日本海に流れ込む只見川を利用し、塩や米、木材を運ぶ宿場として賑わっていたという。大正時代には会津桐の価格が暴騰し桐栽培が盛んになる。また、1941年には国鉄会津線が会津若松市から宮下まで開通し、同時に只見川宮下発電所の新設工事も開始され、電源開発と鉄道輸送による材木資源の開発が行われた。宮下には鉄道と発電所建設の工事関係者が流入し商店街が形成され、奥会津の拠点として賑わいをみせた。しかし、1950年には宮下発電所の工事が完成し、1956年に鉄道が金山町川口まで、1963年には只見町まで開通すると工事関係者が流出し、町の活気は次第に衰退した。

1950年代半ば以降に始まった高度経済成長の勢いは奥会津の山間部までおしよせ、林業以外にこれといった産業もない三島町から多くの若年労働力が流出していった。これに拍車をかけたのが外在の輸入による桐価格の値下がりである。農家経営に大きな打撃を与え、桐中心の農家経営は終止符を打つことになる。1961年の町制施行の頃から人口減が激しさを加え、その10年後には1961年の人口の30%もの人口が減少した(表4)。1971年には過疎地域対策緊急措置法に基づき過疎地域が指定された。過疎対策として1968年には弱電・自動車部品のメーカーが3つ誘致され、若者の就業の場の確保を図ったが、低賃金のため賃労働兼業農民を創り出すことにはなったが、高校卒業生の職場とはなりえず若者の町外流出をくい止めることはできなかった。1974年には全国に先駆けて「ふるさと運動」「特別町民制度」を創設し、観光と誘致企業による地域振興に取り組んできているが、先にみたように過疎克服は実現し得てはいない。その結果、1994年9月現在で2,891人の人口に対し、65才以上の高齢者は809人で、高齢化率は28%、福島県の平均15.0%を大きく上回る状況になっている。高齢者の労働・生活の実態はいかなるものであろうか。

## (2) 就業構造

表5を参照されたい。1960年から1990年までの就業人口は全体で29%減少している。とくに第一次産業の減少率が著しく79%である。それに対し、第二次産業はこの30年間に1.7倍に増加しているものの、1980年をピークに減少傾向を示している。また第三次産業の人口も13%減少しているが、構成比は第二次産業と同様増大している。第二次産業就業人口の相対的な増加は企業誘致、および公共事業による土木建設の伸長が大きな要因と思われる。就業者の年齢別特徴については図1及び図2を参照されたい。女子の場合、40~50代は製造業、20~30代はサービス・公務に集中する傾向が見られる。男性では、20~30代では製造業等の第二次産業と公務、サービスへ二極分化している。建設業と製造業は40~70代が従事しており、特に町の基幹作業である建設業は60才代以上が担っている。

また、就業構造は農偉業就業構造と相互補完的になっていることに注目したい。たとえば、早くから兼業が進展し農業衰退の著しい西方地区では、第二世代、第三世代共に公的

サービス部門への就業が多く見られ、第一世代でも厚生年金や共済年金受給者が多いが、農業への依存度が相対的に高い大石田地区では、第二世代の就業先は製造業・建設業への従事が多く、第一世代は国民年金受給が大半である。農業と他産業就業の違いが老後の年金受給格差、生涯所得格差、地域格差となって現れているのである。

表4 三島町の人口と世帯数の年次推移

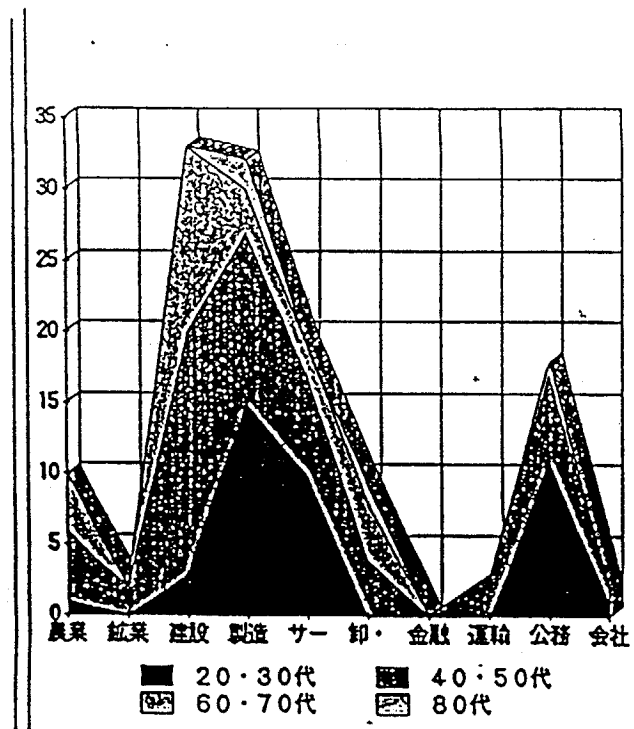
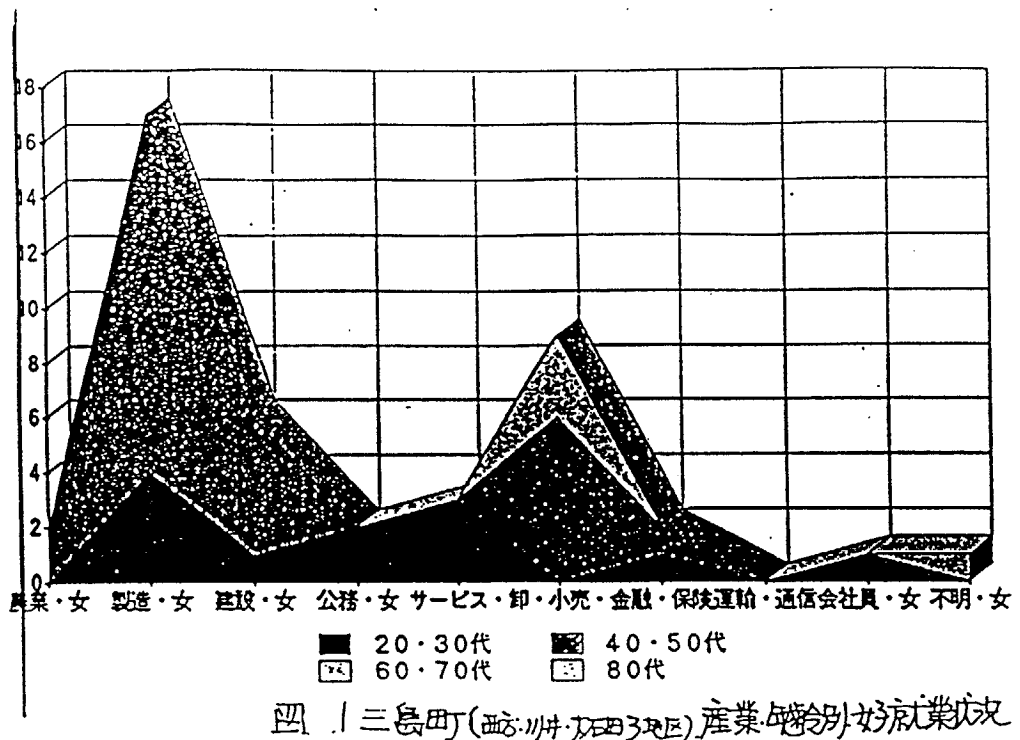
年次	総人口(人)	減少率 %	世帯数(P)	減少率 %
S30	6,618	*	1,161	*
S35	5,803	▲12	1,115	▲4
S45	4,108	▲29	1,030	▲8
S55	3,389	▲18	1,020	▲1
H2	2,883	▲15	881	▲14
S30-H2 減少率 %	*	▲57	*	▲24

注、平成5年度「三島町の地域振興ビジョン」の資料をもとに作成

表5 三島町の産業別就業人口割合の年次推移

年次	就業人口(人)				就業人口構成割合(%)		
	一次産業	二次産業	三次産業	計	一次	二次	三次
S35	1,042	397	686	2,125	49	19	32
S45	781	537	705	2,023	39	27	35
S50	568	714	655	1,937	29	37	34
S55	423	743	683	1,849	23	40	37
H2	216	686	597	1,499	14	46	40
S35-H2 減少率 %	▲179	165	▲113	▲29			

注、平成5年度「三島町の地域振興ビジョン」の資料をもとに作成



### (3) 農林業の動向

第一次産業就業人口の減少の最も大きな要因は農林業の衰退にあることは言うまでもない。表6に示すように、30年間に3戸に1戸の割合で減少している。また第一種兼業農家は203戸から、なんと13戸に減少し、その一方で第二種兼業農家は282戸から339戸へと僅かに増加していることを捉える必要がある。なお、1980年から専業農家が僅かだが増えているが、これは退職後の就農人口の増加と推測しうる。この中には、建設業・製造業あるいは公的サービスに常勤としての勤務を終えて、年金を受給しながら、趣味として農業を楽しむ者や農地管理を主たる目的で自給農業に携わる者がいることを付け加えておきたい。

農業の後退は経営耕地面積の状況からも窺える。表7を参照されたい。30年間に田畑面積の70%が減少し、農家一戸当たりの田畑耕地面積は1970年の0.8haから、1990年には0.5haへと減少している。この間の田畑の減少耕地面積は人為的潰廃面積にほぼ匹敵する。とはいえ、水田の減少率はそれ以外の減少率と比べてはるかに少なく、畑や果樹・畜産等は止めても、水田だけは兼業化しながらも残してきたといえるのではないか。

### 4. 農家世帯の農地継承—高齢者世帯を中心に

以上の事実を踏まえながら、住民がどのような思いを寄せながら、日々生活しているのかを調査結果から考察することにした。そこから高齢者の意識や活動状況も見えてくるだろう。なお、この調査は三島町の3集落の世帯調査によるものである。第二種兼業化が著しい西方地区、第一種兼業農家の比率が相対的に高い大石田地区、その中間に位置するのが川井地区である。図3は1970年から1990年にかけての専兼業別の変化を見た者であるが、各地区の特徴がクリアに示されているといえるだろう。調査者の訪問による面接聞き取り調査で集約した。

#### (1) 人口の縮小再生産化傾向

家族形態を三世帯世帯、単身世帯・夫婦世帯、親と夫婦・親と未婚の子と区分し、三世帯世帯以外を家族的再生産が困難な世帯とみなすと、そうした世帯は65%を占める。

高校進学率は100%である。ある人は「昔は現金収入が少ない僅かな農地の苦しい生活だったが、出稼ぎや木を売って子どもを高校にあげた」と、また別の人は「昔は農業中心だったが、子どもを高校、医大へいかせる仕送り・教育費のために、夫婦で現金収入のある仕事(土木作業員)をした」と述べている。このことから、一世代や二世代家族の形成は子どもの町外流出によるところが大きいのが、中卒後の就労の場を求めてではなく、高校教育もしくはそれ以上の教育を受けた上での就職・流出であり、子どもの教育費捻出のための現金収入を求めての離農・兼業があることを見落としてはならないだろう。

次のように苦悩をもらす人がいた。「息子には三島町で農地を継承してもらいたいが、農地や家に縛りつけ。子の遣りたいことを潰してしまってよいものかどうか」と。あるいは



は「町に残すには役場や農協等、より条件の良い職に就かせたい。それには高等教育をうけさせたいが、大学へやったら、もう町には戻らないだろう。親としてはどう考えればいいのかと毎日考えている」と。

表6 専・兼別農家数の年次推移

年次	総農家世帯数 (戸)	専業 (人)	兼業(人)		農家人口 (人)	専業別農家構成割合 (%)			
			第一種	第二種		農家世帯	専業	一様兼業	二様兼業
S35	603	118	203	282	3894	100	20	34	47
S45	563	36	164	363	2807	100	6	29	64
S55	496	56	48	392	2119	100	11	10	79
H2	415	63	13	339	1659	100	15	3	82

注、平成5年度三島町地域振興ビジョン」資料をもとに作成

表7 三島町経営耕地面積状況

年次	耕地利用率	田+畑 (ha)			果樹 (ha)	牧草 (ha)	人為的灌漑 (ha)
		田	畑				
S36	*	626	129	497	*	*	*
S45	88.4%	450	118	332	35	24	174
S55	93.4%	287	100	187	17	55	162
H2	91.9%	209	94	115	11	8	86
S36~H2 減少率	*	▲67%	▲28%	▲77%	*	*	*

注、三島農林水産統計年報より作成

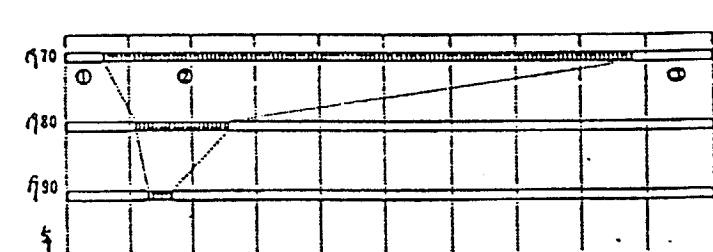
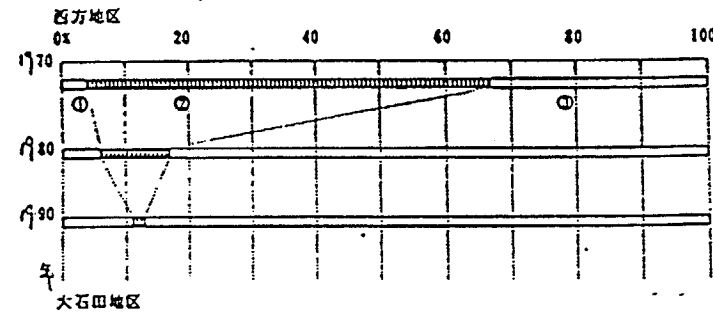
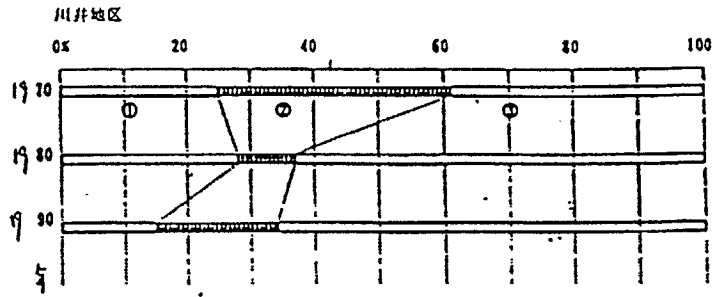
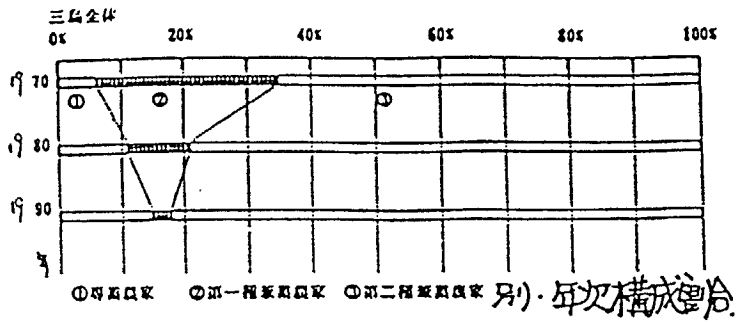


図3 調査地区の専兼別割合の推移  
注. 農林業センサスより作成

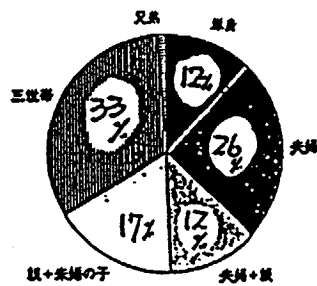


図4 家族形態

現在のところ三割は三世代世帯で占められ、農村的な直系家族形態が根強く存在しているといえるが、今後この中から、子ども・孫が職を求めて町外へ流出するとすれば、家族的再生産は次第に縮小し、過疎化はさらに進むと考えられる。先に指摘したように、Uターンは今のところ定年退職者に限られているのが実状である（図4参照）。

## (2) 農家経営と高齢者農業

農地所有世帯の7割は自給的農業もしくは1ha以下の耕作世帯である。主として、50代後半から60代及び70代以上の後期壮年と高齢者によって担われているのが実状である（表8参照）。1990年の国政調査では、65才以上の高齢者の26.9%が何らかの仕事を持っていることが示されているが、これらのかなりの部分が自給的な農業を営んでいるとみてよいだろう。ちなみに、総就業人口に占める高齢者の割合は13.5%で、福島県全体と比較して、各々2.8ポイント、6.7ポイント高い。

他方、農作物の商品化で生計を維持する専業農家は1割にも満たない。ある人は、「昔は三反百姓もしくはそれ以下の人たちの暮らしがひどかったが、今は田畑をもっているの方がひどい暮らしをしている。田畑があるため、日銭を稼ぎに行けない。田畑を荒らせないから」と言う。たとえば、有機農業に取り組むAさん（40才代）は年収250万円で一家6人を支えている。また年収100万で一家3人を支えるBさんもいる。息子の就職を契機に60代の夫婦2人で花栽培へ転作したCさんは、次のように語っている。「農業で生活していけるよう、研修会や花栽培に補助してほしい」と。

表8 世帯主年齢別家族形態の状況 (戸)

世帯主年齢	単身	夫婦	夫婦・親	親・親の子	三世代	計
70才以上	8	13	7	1	4	33
65～69	1	6	1	3	4	15
50～64	4	7	8	7	17	43
49以下	0	0	2	4(親と子2)	11	20
計	14	26	18	15	36	109

注: 太線で囲った世帯は家族の再生産が困難な世帯

また自給的農家からは、「畑が荒れているとことが多く、農業で収入がとれるようにしてほしい。米少ししかつけれないと『作れ』というし、多くできると『減反しろ』と言うし、上からの圧力が大きすぎる。もっと農業に力を入れてほしい」という声もあがっている。いずれも、農業で暮らすことの大変さが窺える。それと同時に、様々の要因で自給的農業が余儀なくされているが、その場合でも、自給的だからといって、農業を放棄するような態度でないことに注意したい。なんとか農地を維持・継承していこうとしているのである。Dさんが語った言葉が印象的である。「息子の定年退職後の生活を考えると、自給野菜をつくり農業をして暮らすのがいいと考える。それ故、田畑は荒らせない。自分たちは畑仕事ができなくなっているから、人に耕作を依頼した。地代はもらわない。長男が帰ってきたら返してもらおう約束。荒れ地にしないようにしてもらえるだけで本当にありがたい」と述べ、さらに「他出した息子に農地継承するまで、今から田畑を荒らさない仕組みをつくっていくことが大切である」と農地継承のための方策について提起している。細々ながら自給的農業を続けていこうとする背景には、農地後継ぎ継承の強い意向があるといえるようである。そこで「農地後継ぎ」について、もう少し検討してみよう。

### (3) 家と農地の後継ぎ意向

図5に示すように、約7割の世帯が「後継ぎがいる」と答えている。だが、その6割は子どもが他出している世帯である。といっても、現在他出してはいるものの、後に戻ってくるのが約束されているという訳ではなく、「退職したら戻ってくるだろう」と大部分は願望を抱いているに過ぎない。むしろ、「呼び戻したいが、仕事がないので、諦めている」ものが多いのである。つまり、家や農地の後を実際に継ぐものはごく限られていると推測される。

しかし、後を継がせたいという願望や意向が強く存在していることに留意したい。自給的農業の継続による土地の維持・管理もそうした意向のひとつの現れといえるだろう。たとえば、農業を主体とする農家世帯の減少が最も顕著に現れている西方地区で、「耕作委

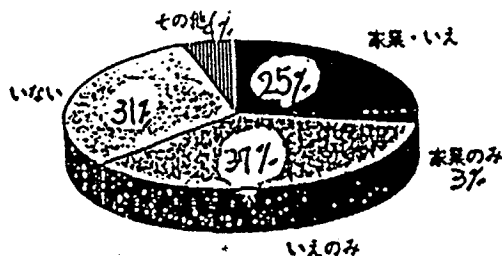


図5 あとつぎの有無

託はするが一部は自給用に残す。体の続く限り続けたい」、あるいは「退職後戻るであろう息子に残す。そのつなぎとして耕作委託したい」と述べるなど、耕作委託や自給的農業の継続によって、農地を後継者に継承しようとしているのである。

とはいえ、こうした傾向がどの地区でも一様に見られるわけではない。農業収入の依存度の高い大石田地区は、高齢化率も高いが、他地区と比較して、将来、耕作放棄・荒れ地を予測する世帯が多くなっている。農業への依存度が低い世帯では、早くから農業収入以外の収入で生計をたて、地域で暮らす手だてを探し出したが、逆に大石田地区のように農業への依存度が相対的に高いところでは、農業情勢の悪化によって地域で暮らす手だてが急速に失われ、後継ぎが戻ってくる見通しさえもてない状況にあるといえよう。こうしたことが、「耕作放棄」を予測するように、農業継続意志を弱化させてきているのである。

こうした農地の実状について住民は以下のように述べている。

「農業の地盤が脆弱で、田畑に杉を植える人が多くなった。植林が水田の質を悪化させ、隣家の水田も植林せざるをえない状況。悪循環である。山はゴミであふれ、水は汚れてしまった」

「農家が減ってきており、農地を売りたいくても買い手がいない。委託したくてもできない」

「このままでは耕地そのものが無くなるのではないか。自給用も作らなくなったら三島に住む価値はなくなる。そうすれば、もっと雪の少ない、暮らしやすい地域に住むことになるだろう」

「農業がなくなってしまうと、今とは比較にならないほど過疎高齢地域となってしまう」

「農地が荒れ、ふるさとがなくなる恐れがある。農家に補助金をだしてほしい」

住民の「農」の捉え方は生産性をあげる産業という視点だけで見てはいない。たとえば、ある人は「子どもにあたたかい自然とふるさとを残してあげたい」と述べているように、「自然景観」としての農業・農地、先祖代々の引き継いできた「農の文化」としての農業・農村を守り継承していこうとする意志もそこに働いている。また、上述のように、大規模な経営ではないが、農地を暮らしの糧にしているものは少なくない。あるいは、他出した子どもの定年退職後の生活の手段として農地を保全していこうとするものも多いことに気がつく。中には「親が弱ってきて自分の田畑の面倒を見る決心ついた。農業を始めることで交流が広がった」と農地を継承した40代の男性Mが述べているように、農業を始めることで生活に広がりを見せている者もいることにも留意したい。過疎の暮らしの中で、農業の存在を産業という視点だけでなく、多様な生き方の手段と価値をもつ生活手段として多面的に捉えているといえよう。

## 5. まとめにかえて

中山間地は過疎化・高齢化が著しく進行しており、人口定住力の脆弱性と担い手の脆弱性という2つの地域問題を抱えている。国土の50%が過疎に悩まされており、耕作放棄地、不作地が中山間地に集中して見られる。山村の商品経済の進展によって、人々の暮らし、使用価値に裏打ちされた人々の労働観及び自然との共生のあり方を変容させてきている。しかし、そうした状況下でも、「農業で暮らせるように」という住民の思いは強く、単に「農業所得を増やしたい」という願っだけでなく、「自然とともに暮らしたい」という願っを住民とくに高齢者が強く抱いていることを見いだせた。高齢化した過疎農村の今後のあり方を考えるとき、経済の効率性だけでなく、農業がもつ公的・多面的機能を評価することも重要になってくるのが、三島町の高齢者農業の現状からも、ある程度明らかにしえたと思われる。現に地域農業の保持、農村景観の保全に努めている高齢者による自給農業、兼業農業の位置づけを明確する必要性も確認されたであろう。岡田秀二<sup>1)</sup>は「東北山村には、なおそこに人々が生活し、定住への意向が強く存在している。生活の存在と労働力再生産の事実が発展への不可欠の条件である」と述べ、東北山村の発展の展望を確信している。そして、その鍵となるのは兼業であるという。地域労働市場の展開深度と農林業生産力構造の再編成いかんというのである。この視点は、農業を産業的視点からのみ捉えるのではなく、農村地域・農村空間として捉えようとしていると見ることができるのではないか。あるいは、農業・農山村固有の生活と生産の営みの重要性を指しているとも見ることできるのではないか。このような視点において高齢者農業、零細農家や兼業農家の地域での存在意義が見えてくると考えられる。農山村空間での生産と生活と自然とのバランスにより、農業のもつ公益的機能、人間と自然との哲学に裏打ちされた共生としての農業・農村空間のもつ社会的価値の存在を、三島町住民の生産実践や住民自身の声からも窺うことができた。

注1) 岡田秀二「東北山村の変貌」(船越昭治『転換期の東北林業・山村』農林統計協会、1994 年) p 105~106。

## 7 過疎地域活性化と老人福祉施設整備

——高齢者生活福祉センターの整備をめぐる——

松野光伸

### 目次

- 1 はじめに
- 2 過疎地域活性化と老人福祉施設整備
- 3 高齢者生活福祉センターの整備
- 4 通所施設としての意義と限界
- 5 入所施設としての意義と限界
- 6 地域福祉拠点施設としての意義と限界
- 7 おわりに

### 1 はじめに

過疎地域の活性化が問題とされる場合、通常は地域経済の活性化、すなわち企業誘致、地場産業の振興、後継者の就業条件の維持・創出などが重要課題として取り上げられる。それ自体は当然のことであるが、同時に、高齢化問題への対応、とりわけ老人福祉行政のあり方が、過疎地域の活性化にとって重要な課題としての位置を占めている。それは、過疎自治体の多くは人口の高齢化がすすんでおり、多様な領域において高齢化そのものへの対応、例えば農林業生産者の高齢化や商店経営者の高齢化などへの対応が求められていること、そして何よりも、老人および老人を介護している家族にとって、日常生活の自立および介護を保障できるような条件（サービス）整備が求められていることを意味する。高齢化対策とりわけ老人福祉行政は、いわゆる地域経済の活性化や後継者対策とは相対的に区別されるものとして、地域活性化の重要な課題となっているだけでなく、それは、地域経済活性化・後継者対策と対立（過疎地域の限られた行財政資源の使い方といった点などで）する課題としてではなく、両立あるいは統一されるべきものとして、その重要性を認識する必要がある。

過疎地域においては、1987年以降、全体として人口の自然減少に転じ、さらに高齢化率も1990年段階で20.8%で、全国平均を8.8ポイント上回っている<sup>(1)</sup>。1990年代を迎え、日本全体でも緊要な課題となっていた高齢化対策は、過疎自治体の場合とりわけ緊急性を要する状況にあった。1990年4月から施行された過疎地域活性化特別措置法（以下「新過疎法」）においても、政策的重点は、若年層定住促進を目的とする産業振興とならんで、老人福祉を中心とする高齢者関連施策の拡充におかれていた<sup>(2)</sup>。なお、新過疎法の制定過程では、過疎市町村指定基準の変更問題が最大の焦点となり、減少率のみであった従来の人口要件が大きく変更され、「高齢者比率」と「若年者比率」が加えられたが、このことは、高齢化対策が90年代の過疎地域活性化にとって占める位置を、一定程度裏づけるものともいえる。

ところで、新過疎法制定の1年前（89年4月）に発表された『過疎対策の現況（昭和63年度版）』（以下『過疎白書』）は、過去19年間の過疎対策を総括し、新たな段階での過疎対策の課題を提示することを、その主要な目的とするものであった。そして『過疎白書』は、過疎地域の高齢化が全国よりおよそ17年も先行しており、特に、独居と老人夫婦とからなる、いわゆる「老人のみ」世帯の比率が、全国平均の2倍近くに達している状況に注目し、過疎地域における老人福祉課題を以下のように提示していた。「過疎地域には、高齢者が多いというだけでなく、若年層が流出した結果としての高齢化ということから、一人暮らしの高齢者や高齢者のみの夫婦が多く、周辺部を含めた広範な地域に多数の高齢者が散在しているという特徴がある。これら過疎地域の特性を踏まえつつ、……介護を必要とするような高齢者に対するケア等の福祉対策の充実を図る必要がある。」<sup>(3)</sup>

こうした『過疎白書』の現状認識と課題設定に照応するかのようにより、1990年の新過疎法では、過疎地域の老人福祉対策として新たに高齢者生活福祉センターの整備が打ち出された。高齢者生活福祉センターというのは、そこを拠点に、在宅の虚弱老人等に対し、通所または訪問により入浴、給食、機能回復訓練などの介護サービスを提供するとともに、家庭奉仕員等の一定の介助があれば自立して生活できる老人、病弱で独居生活に不安のある老人、冬季間の生活が不安な老人等を対象とする居住施設としての機能をも合わせ持つ、小規模多機能複合型の老人福祉施設である。

本稿では、過疎地域における高齢化の現状、活性化の課題との関係で、こうした小規模多機能複合型の老人福祉施設の整備が占める位置と機能について、福島県会津地方の過疎自治体を素材に検討することとしたい。会津地方は福島県内で最も過疎化が進行している地域であり、具体的な検討対象とするA町は、人口減少率・高齢化率のいずれの点においても、県内トップクラスの位置にある。したがって、A町を素材とする分析は、老人福祉施設整備が過疎地域における老人福祉行政の展開、ひいては過疎地域の活性化そのものにとって占める位置・機能を、一定明らかにすることとなろう。もちろん、本稿の分析は一つの例にしかすぎず、しかも、A町の施設整備過程やその後の運用実態、および他の過疎



自治体との比較に関し、資料と分析の点で不十分な点が多々残されており、いわば中間報告の性格にとどまっていることをお断りしておきたい。

## 2 過疎地域活性化と老人福祉施設整備

### (1) 過疎地域高齢化の特徴と老人福祉整備の意義

新過疎法がうちだした小規模多機能型老人福祉施設の整備は、1980年代後半に顕在化してきた過疎自治体の高齢化の状況そのものが求める施策であった。前述の『過疎白書』が指摘するように、過疎地域における高齢化には、高齢化の速度の速さ、老年人口比率の高さといった、日本の高齢化の特徴が先行的に現出しているだけでなく、いわゆる「老人のみ」世帯の比重が大きいという、都市地域に類似した現象がみられることが一つの特徴といえる。しかも過疎地域の「老人のみ」世帯の場合、現在、子供世帯などが比較的近いところに居住しているものは少なく、将来も、同居したり近所に居住したりする見通しが立たないものが、ほとんどともいえる。したがって、家族等による在宅介護の条件に欠ける老人の比率が相対的に高い過疎地域においては、特別養護老人ホーム（以下「特養」）の整備の必要性が強まってきている。

ところで、特養の整備にあたって厚生省は、従来から行財政効率を重視する視点から、広域的圏域ごとに整備する方針をとっており、都道府県も概ねその方針に従っている。それゆえ過疎自治体の場合は、特養入所対象者は相対的に多くても絶対数が少ないために、100人・50人といった定員を満たすことができず、自治体区域内に特養を整備することが難しい。その結果、過疎自治体の老人は、生まれ育った土地を離れ、近隣の（しかし老人にとっては遠方の）特養に入所せざるをえなくなるが、他方、家（家族）や地域（友人）から隔離されることへの拒絶感から、在宅介護の条件が無いまま家で寝たきりになっているものも少なくない。したがって、身近な日常生活圏への特養の整備が、目的意識的に図られる必要がある。

過疎地域における老人福祉施設整備は、過疎地域における「老人のみ」夫婦の比率の高さからだけ必要となる施策ではない。子供等と同居している老人やその家族にとっても、その介護や就労等の実態からして、きわめて必要性が高い。在宅介護にあたっている家族（その多くは女性）は、老人介護に関しては育児以上に素人であって、年齢的・肉体的にも負担が重くなっているのに反し、介護技術や経験は必ずしも豊富であるとはいえない。しかも、生産・経済活動や家庭生活・地域活動などにおいて、多様かつ中心的役割を担わざるを得ないので、老人の介護は、ともすると片手間にならざるをえない。その結果、介護の内容が不十分なものとなるだけでなく、お互いに「お荷物」「厄介者」という意識を

もちやすくなり、過疎地域における老人自殺率の高さにもつながってくる。老人福祉に関する施設と人的資源が絶対的に不足している過疎地域においては、特養などの老人福祉施設が日常生活圏に整備され、デイサービスなどの在宅福祉の拠点、地域福祉の拠点としての機能をも担うようになれば、在宅で老人を介護する家族にとって、はかりしれない意義を有している。したがって、特養などの老人福祉施設整備は、当面の高齢化に対応した「応急的」施策というものではないし、まして、若年層定住化対策と対立するものでもなく、過疎地域活性化そのものにとって中心的位置にあるものとさえいえる<sup>(4)</sup>。

## (2) 小規模多機能複合型老人福祉施設の施策化

ところで、過疎地域の実態に適合した老人福祉施設の整備を求める見解は、数が多いとはいえないものの、1980年代にはいと提示されるようになっていた。例えば、1981年には既に、過疎地域問題調査会の報告書において、老人ホーム定員の小規模化、通所型施設と入所型施設の統合化によるマンパワーの有効活用などを提案した上で、それらの施設の「認知」と運営費補助とを主張していた<sup>(5)</sup>。

また、1983年に兵庫県社会福祉協議会も、「過疎地域における老人福祉施設のあり方は、既存の老人福祉施設体系ではなく、新しい施設体系を開発することが必要」で、それは、「身近なところ、便利なところ、緊急時に対応できること、簡単に利用できることなど、日常生活の延長としての施設」でなければならないとの認識の上に、各自治体ごとに「老人ケアセンター（仮称）」の設置を提案した。すなわち、「過疎地で緊急かつ必要となるのは、多目的な機能を有する『老人ケアセンター』を、町単位に設立することであろう。その機能は、(1)長期利用、(2)短期利用（ショートステイ）、(3)通所利用（リハビリ、入浴、食事サービス等）、(4)相談部門（情報提供、相談指導、テレフォンサービスなど）、(5)デイサービス（ホームヘルプ、訪問看護、福祉機器など）」が考えられる。「このセンターを、過疎地域における老人福祉サービスの中核として位置づけ、現行の老人施設の長期入所の機能、短期入所の機能に加え、通所利用の機能を大きく加えた『多目的、多機能』をもつ、新しい在宅福祉サービス型の施設とする」<sup>(6)</sup>と。

80年代後半、過疎化と高齢化の相乗作用が急速に進展するにつれて、過疎自治体の側からの老人福祉施策拡充の要求、とりわけ老人福祉施設整備と財政的支援の要求が強まり、老人福祉施設の小規模化や多機能化・複合化を求める声も顕在化してきた。例えば、全国町村会が、老年人口比率15%以上の1270町村を対象に実施した調査（1988年）では、今後の高齢化対策に関連した国・県への行政担当者の要望の第1位は、「老人福祉関連施設の整備拡充」（18.1%）で、その他の関連する内容のものを含めると、老人福祉関連施策拡充の要望が、回答の5割弱を占めていた<sup>(7)</sup>。

また、同年に地方行財政調査会が全国270町村を対象に実施した「町村における高齢化へ

の取り組み状況調査」においても、「各町村は在宅福祉のネットワーク化や施設の拡充、生きがい対策などに懸命だが、小規模で財政基盤が弱いだけに、国保など医療費の増大や、寝たきり、痴呆性老人など、福祉ニーズの増加と多様化への対応に苦慮している。このため各町村とも、本格的な長寿社会に備えた福祉関係財源の安定的確保を訴えており、各種の老人ホームや中間施設等の老人向け施設の整備、寝たきり老人等の介護者に対する手当の拡充などを含め、医療、年金、保健、福祉にわたる国庫補助の拡充を強く要望している」<sup>(8)</sup> 状況が示されたという。しかも、「悩みと要望」という自由回答欄には、「在宅介護にも限界がある」「特養、養護、デイ・サービス等の施設を複合的に兼ね備えた『高齢者総合福祉施設』の設置を」「小さな地域への各種福祉施設の充実など配慮を」「10～15人収容の養護施設または宅老所設置補助（施設、設備、維持管理）を要望」「国において自治体に1か所程度設置をするよう格段の配慮を」等々の意見が多数寄せられている<sup>(9)</sup>。

過疎地域等における高齢化の進行と自治体側の要求に対応して、厚生省も85年から養護老人ホームに30人規模の特養を併設することを認め、87年度には、離島振興法の指定地域に限って小規模特養（定員30人以上50人未満）の単独設置を特例として認めた。さらに89年度からは、この特例を過疎地域振興特別措置法（以下「旧過疎振興法」）と山村振興法の指定地域にも拡大することとした。そして、89年12月に大蔵省と自治省の了解を得て策定した「高齢者保健福祉推進10か年戦略」（ゴールドプラン）において、「過疎高齢者生活福祉センター」（以下「センター」）の整備事業を打ち出した。

この事業が、前述したように新過疎法の施行と同時に実施されることとなったわけだが、その事業趣旨は「過疎地の高齢者にたいして介護支援機能、居住機能及び地域における交流機能を総合的に有する小規模複合施設である過疎高齢者生活福祉センターを新たに大幅に整備する」というもので、計画では、10年間に全国400か所に設置する予定となっている。事業の主要内容としては、15人程度を対象とするデイサービス事業の実施、10人程度を対象とする居室の整備、そしてホームヘルパーの派遣が3本柱となっていた。したがって、このセンターは、過疎自治体等が要求してきた小規模多機能複合型の老人福祉施設といえなくもないが、特養的入所機能を欠いているがゆえに、入所施設としてはもちろん、在宅福祉・地域福祉の展開を支える拠点施設としても、限界性が大きいのではないかと危惧される<sup>(10)</sup>。

### 3 高齢者生活福祉センターの整備

#### (1) 老人福祉施設整備の検討と「挫折」

A町は、1980年代当初から、町内への老人福祉整備の必要性を認識していた。81年に作

成した町の振興計画では、特養の設置が「長期的施策」として掲げられていた<sup>(11)</sup>。しかし、前述のような制度的諸制約からして、特養整備は「長期的」課題として棚上げにせざるをえず、80年代前半は、「当面の施策」である「家庭奉仕員の充実」でしのぐほかなかった。

1985年の国勢調査でA町は、〔表1〕にみられるように高齢化率が20%を突破した。この高齢化率は県内第4位の高率であったし、さらに、「昭和55年に72世帯であった一人暮らし、二人暮らしや、ねたきり老人世帯が、現在では140世帯に増加しており、今後ますます増え続けることが予想され状況」にあり、「国・県の事業を待っていたのでは十分な対応が出来ないことから、むしろ、先取りするような必要に迫られている」<sup>(12)</sup>との認識から、A町は、1987年5月に「福祉の町づくり検討委員会」を設置した。

表1 高齢化の推移

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
人 口	4,108	3,776	3,389	3,180	2,883	2,674
65才以上人口	513	532	558	649	755	893
高 齢 化 率	12.5	14.1	16.5	20.4	26.2	33.4
福島県	8.0	9.2	10.5	11.9	14.3	17.4
世 帯 数	1,030	1,030	1,020	928	882	864
高 齢 単 独 世 帯		27	33	45	67	83
比 率		2.7	3.2	4.8	7.6	9.6
福島県	1.1	1.4	1.9	2.6	3.5	4.4
高 齢 夫 婦 世 帯		40	45	77	94	127
比 率		3.9	4.4	8.3	10.7	14.7
福島県	1.7	2.3	3.0	3.9	5.2	6.2
寝たきり老人			18	18	39	25

註 1. 国勢調査による。

2. 「福島県高齢者保健福祉計画」(1993年)、p. 24。

3. 「町老人保健福祉計画」(1993年)、p. 5。

4. 寝たきり老人は町資料による。

検討委員会は住民課長、住民福祉係長など10人の町職員によって構成され、住民等のアンケート調査、関連団体との意見交換、視察研修などに取り組んだ。まず検討委員会は、高齢化対策とりわけ在宅福祉・地域福祉に関する住民のニーズを掌握するためのアンケート調査を、87年9月に実施した。調査は、町内の独居老人・老人夫婦・寝たきり老人（いずれも65歳以上）の世帯すべてを対象に、民生委員による戸別訪問聞き取り調査によっておこなった。

アンケート調査にあたっては、まず、民生委員等の協力を得ながら、町内の行政区（集落）ごとに調査対象者（世帯）を確定する作業がなされた。これ自体が、町内の高齢化の実態を把握する作業であったといえ、対象者の数値も途中いろいろと変わっているが、最終的な調査対象は、「65歳以上の一人暮らし老人世帯」が50、「65歳以上の二人暮らし老人世帯」が58、「65歳以上のねたきり老人世帯」が28であった<sup>(13)</sup>。この対象者（世帯）の数値は、前に引用した「要項」の数値とは少し異なるが、概ね、町内の65歳以上の老人の24%、4人に1人が、いわゆる「老人のみ」世帯という状況にあったといえる<sup>(14)</sup>。また、当時、老人ホームに入所しているものは8人、病院に入院しているものは9人であった。

表2 老人福祉施策の要望

	一人暮らし	二人暮らし	ねたきり	計
雪降ろしや冬囲いをしてくれる	15	17	3	35
ねたきり老人やボケ老人の入所施設	2	14	5	21
老人ホームの建設	9	9	2	20
ホームヘルパーや介護人の派遣	10	5	3	18
健康相談に来てくれる	6	6	2	14
冬季間老人共同住宅の建設	6	5	1	12
定期的な医師の往診	3	4	5	12
身の廻りの世話をしてくれる	3	1	3	7
リハビリセンターの建設	2	1	2	5
福祉電話やブザーの設置	4	1		5
入浴をさせてくれる	1		2	3
介護人手当の支給		2	1	3
介護講習会の開催	1	2		3
話し相手になってくれる	2			2
給食を届けてくれる	1	1		2
老人会食の実施	2			2
福祉器具の貸与			1	1

注 「福祉対策に関するアンケート調査結果」(1987年) p. 14~15。

調査の結果、施策的ニーズとして大きく浮かび上がったのは、積雪対策と入所施設整備であった。〔表2〕は、「あなたが望んでいる制度や施設は」という設問に対する回答（複数回答）の集計である。回答選択肢を個別にみると、何といても「雪降ろしや冬囲い」という積雪対策を挙げたものが多い。しかし、施策の性格別にみると、「ねたきり老人やボケ老人の入所施設」「老人ホーム」「冬季間老人共同住宅」<sup>(15)</sup>といった、何らか

の入所機能を持った施設の整備を求めるものが合わせて58人と群を抜いており、ホームヘルパー派遣やリハビリ施設整備、入浴・給食サービス等といった在宅福祉サービスの要望を圧倒している。この結果は、在宅福祉以上に施設福祉、とりわけ入所施設の整備が、A町の老人福祉行政の緊要な課題となっていることをはっきりと示しているし、その施設整備が、「冬季間老人共同住宅」や「リハビリセンター」といった、多様な機能を合わせ持つ方向で検討される必要があることをも示唆している。

検討委員会は、調査結果に基づく座談会を各地区や関連団体との間で開催したり、翌年には、県外の老人保健施設、「老人住宅」等の視察に出かけた。しかし、検討委員会はその後「開店休業」状況となる。少なくとも会合が開かれた記録はないし、検討結果を何らかの答申・提言としてまとめた形跡も見あたらない<sup>(16)</sup>。検討委員会は、その検討過程で中心的課題となった施設整備について、既存の補助事業を適用して実現する方途を見いだせなかったし、町の単独事業として整備・運営する現実的可能性を見いだすこともできなかったために、検討作業を「中断」せざるをえなかったものと推察される。前に引用したように、「国・県の事業を待っていたのでは十分な対応が出来ないことから、むしろ、先取りするような必要に迫られて」設置した検討委員会であったが、国や県の老人福祉政策と過疎自治体の行財政資源との厚い壁の前に、A町の意気込みは「挫折」せざるをえなかったといえる。

## (2) 高齢者生活福祉センターの整備

1991年4月、A町は「第2次福祉の町づくり検討委員会」を設置した。委員は、町職員9名と、町社会福祉協議会職員1名との10名で構成され、その半数の5名が「第1次」検討委員会からの「継続」であった。第2次検討委員会設置の目的は、「特に、除雪の体系および福祉施設整備を中心に、具体的に……調査検討し、具体案を提示するため」<sup>(17)</sup>とされている。しかし、実際上の中心は、「第1次」検討委員会が「挫折」した、入所機能を中心とする施設整備の具体的検討にあったことは疑いがない。

そして、「第1次」委員会の「挫折」から2年程しか経っていないこの時点で、第2次の委員会設置に踏み切るにあたっては、前章で述べたような厚生省の施策動向、すなわち1989年度から小規模特養の単独設置を旧過疎振興法指定地域にも認めるようになったこと、そして1990年からは過疎高齢者生活福祉センター整備事業が開始されることなどが、主要な要因となっていたように推察される。そのことは、設置当初の委員会が、もっぱら小規模特養とセンターの比較から検討を開始したことからも伺われる。

また、A町では、この検討委員会設置の直前(91年2月)に社会福祉協議会の法人化の認可申請が出されたが、1962年の発足以来、任意団体のまま存続してきたものを社会福祉法人に変えようとする動きは、いうまでもなく町が主導したものであり、その目的は、老

人福祉施設の管理運営と、各種の福祉サービス事業委託との「受け皿」づくりにあることは、容易に推察できる。社会福祉協議会を社会福祉法人とすることは、老人福祉施設建設・運営の前提条件ともいえる補助事業主体を確保することを意味し、それを検討委員会設置と「同時並行」に進めたということは、町が老人福祉施設整備の必要性と同時に、その現実的可能性がでてきたと判断したためという推測が成り立つであろう。なお、社会福祉協議会の法人化のための資金は、そのことも睨んで「ふるさと創生1億円」等を積み立てておいた「ふれあい福祉基金」が当てられた。

検討委員会は、小規模特養とセンターについて、その主要な機能、利用対象者の要件や定員基準、配置職員基準、運営経費（特に人件費）や措置費（補助額）・町負担額等の財政面、等々の資料を集めて比較検討した。その際、県内で最初にセンターを設置（91年度）することとなったB町への照会や、県外の類似施設の視察研修、さらには県を通じたの厚生省の施策動向の掌握などに精力的に取り組んだ。

同時に、第2次の検討委員会も、あらためてアンケート調査、地区座談会に取り組んだ。91年11月に実施した社会福祉ニーズ調査は、ねたきり老人（31人）の介護者に対する郵送調査と、65歳以上の1人暮らし世帯（66世帯）・夫婦2人暮らし世帯（78世帯）の「老人世帯」（計144世帯）に対する民生委員による聞き取り調査とによっておこなわれた。調査の結果、施設整備の要望（回答は3つ以内）として最も多かったのは特養であり、次いでショートステイが多く、入所施設の要望が強いことがあらためて確認された。高齢者生活

表3 老人福祉施設整備の要望

	老人家族	ねたきり老人 (介護者)	計
常時介護が必要な方の施設 (特別養護老人ホーム)	81	17	98
介護者が介護疲れ、旅行、病気等で介護できない時、 お年寄りを短期間預かる施設(ショートステイ施設)	70	18	88
自宅から専用バスで通って入浴食事等のサービスを受け る施設 (デイサービスセンター)	59	17	76
高齢者の介護機能、居宅機能及び交流機能を併せもつ 施設 (高齢者生活福祉センター等の複合施設)	42	12	54
高齢者の各種相談、健康増進及びレクリエーションの ための施設 (老人福祉センター)	41	4	45

(注) 【社会福祉ニーズ調査結果】1992年、p. 19～22。

福祉センターは、イメージがつかみにくいこともあったと思われるが、要望の多さとしては4位で、特養整備の約半分の回答にとどまっている（〔表3〕）。なお、「今後優先すべき老人福祉施策は」という設問に対し、「老人世帯」の場合は、在宅福祉サービスの充実を選択回答したものが56%で第1位を占め、次いで年金等の経済的支援と健康医療の充実という回答が45%と多く、特養などの入所施設の整備という回答は、39%で第4位だった。逆に、寝たきり老人の介護者の場合は、在宅福祉サービス充実を求めるものは23%（第4位）にとどまり、特養などの入所施設の整備という回答が、52%で圧倒的な第1位となっている<sup>(18)</sup>。ここには、西日本のように「老人のみ」世帯の比重が高い過疎地域にとってだけ、特養的入所施設の整備が緊要な課題となっているのではなく、子供等との同居率が相対的に高い東日本の過疎地域においても（あるいは、「おいてこそ」）、同様に緊要な課題となっていることが示されている。

しかし、検討委員会は、こうした特養的入所施設に対するニーズの強さにもかかわらず、施設整備の具体的検討を、小規模特養の単独設置の方向ではなく、センター整備の方向に絞りこんでいく。その経緯や理由は明示されていないので推察するしかないが、やはり既存の制度を適用し、措置費等の補助を受けないと、過疎自治体の財政力では、建設費はともかく運営費の確保は困難と判断したためであろう。過疎自治体で定員30人の小規模特養の単独設置が可能になったといっても、その設置は厚生省および県の承認がなければならず、厚生省や県の老人福祉施設整備の基本姿勢、すなわち行財政効率を重視して広域的視点で配備するという方針は、依然として変わっていない。A町内だけで常時30人という定員基準を充足する状況は、短期的、中期的には想定できない。しかも、A町が含まれる圏域では、近隣のE町に特養の設置が認められたばかりなので、当分の間、A町に特養整備が認められる可能性はない。したがって、当面の施設整備はセンター設置の方向しかないと判断したのであろう<sup>(19)</sup>。

センター設置に方針を定めた検討委員会は、県の高齢福祉課との間での協議に入る。協議の主要なポイントは、デイサービス部門の利用人数基準の問題と、ショートステイ施設の併設の問題であった。当時、センターにおけるデイサービス事業は、原則としてB型またはA型と規定されており、いずれも1日当たりの標準利用人数が概ね15人以上とされていた。A町は、町内の利用者見込みからしてB型の採用は難しいと考え、当時、厚生省が新たにD型（定員7人以上）の制度化を検討しているとの情報があったので、そのD型の採用を要望した。最終的には、D型制度化時期などが不確定であったことと、町としても、後からB型に施設規模を拡大することが制度的に面倒であったこと、さらに何よりも、B型に比べてD型は運営費補助が少ないことから、B型のデイサービスセンターとして整備する方を選択した。

ショートステイ施設の併設に関しては、県（そして厚生省）との協議は難航した。センターが正規にショートステイ事業を実施することは、センターの施設と職員の基準からし



て、とうてい認められなかったし、特例としてセンターにショートステイ施設を併設し、職員も特別に配置してショートステイを行うという施策も、協議の俎上にのせることさえできなかった。しかし、A町にとってのショートステイ機能の必要性は、アンケート調査の結果にも明白であったので、町は、センターの居住部門の1部（2部屋程度）を、ショートステイ用に「転用」することを要望した。県は、これにも難色を示し、近隣自治体に立地する施設でのショートステイを利用するよう指導したが、厚生省は、ショートステイの名称を用いないことを条件に、「転用」を「黙認」することとなった<sup>(20)</sup>。そこで町は、「介護サービス」の名称で簡易的なショートステイを実施することとし、そのための経費（職員の増員経費や夜勤手当など）は町が単独で負担する決断をした。

こうしてA町は、1993年5月にセンターの建設工事に着手し、翌年3月に完成、94年度から各種事業を開始した。なお、センター整備の総事業費は約4億4300万円で、財源の内訳は国・県の補助金が約1億1300万円、地方債が約2億2600万円、町の一般財源が約1億400万円であった。

表4 老人福祉施策（サービス）の推移

1990年度	1991年度	1994年度
①ホームヘルプ	①ホームヘルプ	①ホームヘルプ
②ショートステイ	②ショートステイ	②ショートステイ（「介護サービス」も）
		③デイ・サービス
		④居 住
		⑤リ ハ ビ リ
		⑥介 護 者 教 室
	③訪 問 入 浴	⑦移 動 入 浴
	④配 食	⑧配 食
	⑤会 食	⑨会 食
	⑥日常生活用具給付	⑩日常生活用具給付
	⑦紙おむつ支給	⑪紙おむつ支給
③除 雪 援 護	⑧除 雪 援 護	⑫除 雪 援 護
④寝具乾燥消毒	⑨寝具乾燥消毒	⑬寝具乾燥消毒
		⑭介 護 手 当
⑤敬 老 年 金	⑩敬 老 年 金	⑮敬 老 年 金

注) 町町民課および町社会福祉協議会の資料による。

そして、このセンターの整備によって、A町の老人福祉行政は大きな転機を迎えることとなった。〔表4〕は、A町における老人福祉施策（主として在宅福祉サービス）の推移を、センター整備（および社会福祉協議会の発足）の前後で比較したものである。サービス・メニューの増加は一目瞭然だが、センター整備はサービスの量的増大をもたらしただけでなく、質的拡充にも大いに役立った。A町の老人福祉行政の質的拡充にとって、センター整備がもった意義およびその限界性について、章をあらためて検討することとしたい。

#### 4 通所施設としての意義と限界

##### (1) デイサービス事業の実施

A町の高齢者生活福祉センターは、B型のデイサービス事業をおこなう施設として整備された。厚生省の老人デイサービス運営事業実施要綱では、B型のデイサービス事業とは、基本事業（生活指導・日常動作訓練・養護・家族介護者教室・健康チェック・送迎）と通所事業（入浴サービス・給食サービス）の実施が必須とされ、さらに、訪問事業（入浴サービス・給食サービス・洗濯サービス）を選択して実施できるものとされている。そして、基本事業の1日当たりの標準利用人員は概ね15人以上とされ、週6日間の実施が標準とされている（ただし、家族介護者教室は年間72時間程度）。

A町の場合、デイサービスの申請登録者は116人（95年の町内65歳以上人口の12.7%）で、実施日数は、初年度の94年度が206日（週平均4.0日）、次の95年度が221日（週平均4.2日）、1日当たり平均利用人数は概ね12.5人となっている（表5）。したがって、厳密に言えば

表5 A町高齢者生活福祉センター事業実績

	デ イ サ ー ビ ス				「介 護 サ ー ビ ス」			居 住 サービス (人)
	登 録 者 数 (人)	実 施 日 数 (日)	延 利 用 者 数 (人)	1 日 当 平 均 利 用 人 数 (人)	実 施 日 数 (日)	延 利 用 者 数 (人)	1 日 当 平 均 利 用 人 数 (人)	
1994	116	206	2551	12.4	212	43	1.5	5
1995	116	221	2761	12.5	245	61	1.5	4

出 町社会福祉協議会の資料による。

厚生省の補助基準を充たすだけの実績とはなっていない。しかし、これはA町のデイサービス事業がことさら問題ということではない。〔表6〕は、福島県内の全センターの事業実績（95年度）である。95年度までに整備され、デイサービス事業をおこなっている4町村のセンターは、いずれもデイサービスセンターとしてはB型であるが、B町以外、1日当たり平均利用人数は15人に達していない。また、週平均の実施日数は、最多のC村でも4.7日でしかない。そもそも、過疎自治体のデイサービス事業に限らず、相対的に条件に恵まれた自治体（団体）においても、週6日間実施している例はきわめて希であるように思われる。

表6 県内高齢者生活福祉センター事業実績

	デ イ サ ー ビ ス									居 住 サービス (人)	
	登録者数 (人)	実施日数 (日)	1 日 当 平 均 利 用 人 数 (人)								
			基 本 事 業				通 所 事 業				
			生活指導	日常動作 訓練	家族介護 者教室	送 迎	入浴	給食			
A町	122	217	12.7	12.7	9.4	14.4	11.8	9.4	12.7	5	
B町	116	241	15.0	15.0	15.0	13.7	15.0	12.9	13.8	8	
C村	82	247	13.0	13.1	12.7	0.2	13.0	11.4	12.9	5	
D村	68	117	10.8	10.8	10.8	—	10.8	10.8	10.8	3	

- 註 1. 福島県高齢保健福祉課の資料による（A町の数値は〔表5〕と異なっている）。  
 2. いずれのセンターもデイサービスセンターとしてはB型で、訪問事業は実施していない。  
 3. デイサービス事業の実績は1995年度のもの（ただしD村のセンターは95年10月開所のため、実績は6か月間のもの）。  
 4. 居住サービス事業の実績は1996年度のもの。

A町では、対象（登録）者を5班に分け、基本的に週1回ずつデイサービスを実施している。しかし、土曜、日曜、祝祭日以外に、月1回の配食サービスと機能訓練の日は、センター施設および職員の一部がそちらの業務に携わるため、デイサービス事業は行われぬ。したがって、週2～3回の利用希望に比べると、週1回の利用も保障できないのが現状である。利用回数の増加を要望する声も少なくないし、婦人会などからは、地区ごとのデイサービス（いわゆる「出前サービス」）の実施や、地区ごとへの「ミニ・デイサービスセンター」整備の要望も出されている。

班別構成は地区（方部）を基本になされているわけだが、送迎は必ずしも1ルートにバス1台を走らせれば済むというわけではなく、地形や季節に応じて、マイクロバスや普通車を同時に出勤させることが必要となる。もちろん、積雪期には門口の除雪や「ソリ」での送迎など、人員・機器・時間的な「負担」が大きくなることはいうまでもない。デイサービスの標準的日課は〔表7〕の通りであり、1日の利用料は500円である。日課、利用時間は概ね標準的といえるが、虚弱老人を介護している家族の労働実態などからすれば、利用回数の増加とともに利用時間の延長が求められよう。

表7 A町デイサービス日課表  
(1994年度)

時間	内容
8:30	朝礼（簡単な打ち合わせ・確認）
8:45	☆ 迎えバス出発 ☆ デイルームの準備 ☆ 掃除
9:55	利用者到着
10:00	お茶 健康チェック
10:30	入浴（浴場介助・着脱介助）
11:45	昼食準備
12:00	昼食（昼食介助） 休憩
1:45	日常動作訓練（レクリエーション・ゲーム等）
3:00	利用者おやつ・交流時間
3:30	☆ 送りバス出発 ☆ 掃除・後片付け ☆ ケース記録まとめ
4:45	職員打ち合わせ 休憩
5:15	退勤

（注）町社会福祉協議会の資料による。

## （2）通所施設としての限界

以上、サービス内容において数々の問題点は残しながらも、従来は利用することすらできなかったデイサービスが、センターの整備によって利用できるようになったという事実こそ、A町におけるセンター整備の意義・効果をはっきりと見てとれる。しかし、A町においては、センター整備とデイサービス事業の実施から、まだあまり時日が経過していないこともあり、過疎自治体におけるセンター整備の意義・効果や限界性・問題点は、必

ずしも顕在化しているとはいえない。そこで、以下、A町に先立ってセンターを整備したB町でのデイサービス事業の状況と比較検討することによって、過疎自治体におけるセンターが通所施設として果たしている機能を考察してみたい。

前述のように、デイサービスの1日当たり利用人員が厚生省の基準を充たしている県内のセンターは、B町だけであった(表6)。B町の場合、〔表8〕にみられるように、開設以来、1日当たりの利用人数は一貫して15人を上回っている。なお、92年は約20人にも達しているが、近年は減少傾向にある。ところでB町では、登録者数も同様に近年は減少傾向にある。B町では、施設開設当初の時点で、デイサービスの「必要度」が疑われるといけないので、利用希望(登録)者の「掘り起こし」に努め、比較的「元気な」老人も利用対象者とした。しかし、1日当たりの利用者数が約20人にもなると、職員にとっての負担が加重となりすぎ、93年度から「元気老人」30人ほどを利用対象から外すこととした。しかし、外された老人および家族から、ストレス解消・介護負担軽減の効果が大きいことを理由にクレームが続出し、半数ほどが対象に「復活」した。したがって、B町の1日当たりの平均利用者数が多いのは、利用者の中に「元気老人」が含まれていることが大きな要因となっているともいえる。

表8 B町高齢者生活福祉センター事業実績

		1991	1992	1993	1994	1995
デ イ サ ー ビ ス	登 録 者 (人) 数	169	135	104	117	116
	実 施 日 (日) 数	177	238	238	237	241
	1 日 当 平 均 利 用 者 数 (人)	15.8	19.7	16.4	15.9	15.0
居 住 サ ー ビ ス (人)		4	6	7	9	8

(注) 町社会福祉協議会の資料による。

現に、B町では、週2日機械入浴を実施しているが、その日は現行の職員体制では困難があり、現実には家族や「元気老人」の助けがあるので、どうにかやれているという。逆に、B町の場合でも、利用対象(登録)者の約20%が痴呆老人で、特別養護老人ホーム入所対象者も約20%含まれている現状を考えると、「元気老人」を含まずに、厚生省の基準どおり、要介護老人を1日当たり15人以上対象にデイサービス事業を実施することは、大幅な職員増なしには不可能なことだという<sup>(21)</sup>。

B町の例で明らかなように、デイサービス事業が開始され、その効果が認知されるようになるにつれ、住民のニーズも顕在化するようになる。痴呆や重介護の老人をできるだけ高い頻度で(毎日でも)通所させたいという要望、夏季は機械入浴のための通所を週1回

ではなく認めてほしいという要望などが、当然強くなって来る。現在の対象者だけでも、その要望に応えるためには職員体制の拡充が不可欠となっている。こうした事情は、A町の場合も同様で、既に毎日デイサービスを受けたいという要望もだされているという。

しかし、過疎自治体の場合、施設的にはそうした要望に応えることは容易ともいえる（B町の場合は現存施設で可能だし、A町も増設は容易）が、そのために職員体制を拡充することは、財政的に容易なことではない。なお、後掲の〔表9〕で対象となっているF町では、デイサービスを週2～3回利用できる人もいるし、1997年4月からは土曜日・日曜日も「ホリデイ・サービス」を開始しているという<sup>(22)</sup>。F町がこうしたサービスの実施が可能な理由の一つとしては、F町のデイサービス事業は特養に併設されたセンターが実施しており、運営方針さえ目的意識的であれば、施設面・職員体制面で相対的に有利な条件があることが挙げられる。過疎自治体において、特養等の入所施設への併設ではなく、センター単独でのデイサービス事業の展開は、自ずから一定の限界があるといえよう。

表9 在宅福祉サービス利用状況

	ホームヘルプサービス		ショートステイサービス		デ イ サ ー ビ ス				在宅3本柱					
	(人)		(%)		(人)		(%)		(人)		(%)			
	延利用者数	利用率	延利用者数	利用率	延利用者数	利用率	延利用者数	利用率	延利用者数	利用率	延利用者数	利用率		
	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995
A 町	1,130	2,763	138.5	303.6	190	176	23.3	19.3	-	2,753	-	302.5	161.8	625.5
B 町	530	935	40.2	65.8	48	55	3.6	3.9	4,688	3,621	355.4	255.0	399.2	324.7
C 村	245	466	40.3	72.8	109	321	17.9	50.2	-	3,232	-	505.0	58.2	628.0
D 村	462	106	73.1	15.3	109	84	17.2	12.1	329	2,558	52.1	368.6	142.4	396.0
E 町	912	860	68.8	61.7	2,250	1,894	169.7	135.9	2,564	2,827	193.4	202.8	431.9	400.4
F 町	1,426	2,972	51.0	99.7	27	3,608	1.0	121.0	1,130	3,292	40.4	110.4	92.4	331.2
過疎自治体	36,626	61,860	66.5	104.2	11,821	28,996	21.5	48.9	23,649	65,011	43.0	109.5	131.0	262.6
福島県	180,602	321,389	53.6	86.9	48,244	115,349	14.3	31.2	111,913	233,762	33.2	63.2	101.1	181.3

注 1. 福島県高齢保健福祉課の資料による。

2. 「利用率」=65才以上人口100人当たり年間利用日数。

ところで、〔表6〕で明らかなように、B町はA町よりも1日当たりの利用者数は多いが、登録者数そのものは少ない。65歳以上の老人数に対する登録者数の比率も、A町の12.7%に対しB町は8.2%（95年度）と極端に低くなっている。そして、〔表9〕にみられるように、デイサービスの利用率もA町より約50ポイント低い。A町に比べて低いだけでなく、B町の95年度の利用率は、92年度の利用率と比べて約100ポイントも低下している。

B町のデイサービスの登録率と利用率がA町よりも低いのは、B町の65歳以上人口がA町の約5割強多いにもかかわらず、B町内には、A町と同一規模のセンターが一つしか存在していないという事情に起因していることは、推察に難くない。同様に、B町内のセンターの数や事業規模が拡充されないままで、対象老人数だけが年をおって増えていけば、利用率の数値が年々低下することも当然といえよう。

B町では、デイサービスの対象者を地区ごとに7班（冬季は6班）に編成している。センターでのデイサービスの実施は週5日であるから、対象者が週1度の割合で利用することはできない勘定になる。班を7班に分けているのは、送迎などの都合によるというよりも、5班編成にすると1日の利用人数が多くなりすぎるためだという。

過疎自治体においては、前述のように、デイサービスに対する質的拡充が求められていると同時に、65歳以上人口の絶対的増加という客観的事実一つとっても、デイサービス事業の量的拡充が当然のこととして求められている。前述のように、A町の場合も、利用（登録）者は、週1度デイサービスセンターを利用することが保障されているわけではなかった。利用回数の増加を希望する声は強いし、婦人会などからは、地区ごとでのデイサービスの実施、施設整備の要望も出されている。デイサービス事業の量的拡充の必要性が、A町においても客観的に存在することは疑いが無い。しかし、利用率の高低と、その要因と思われる老人人口比での施設配備（サービス提供）のアンバランスの面に注目すると、B町よりもA町の方が相対的に恵まれているともいえる。

ところで、厚生省は、センターの整備に当たっては、過疎自治体・離島自治体などで、自治体区域内に特養などの入所型老人福祉施設がない自治体を対象に、一カ所ずつ整備するという方針をとっている。したがって、対象者の多い自治体、区域の広い自治体は、デイサービス事業の実施に関しては相対的に不利な状況とならざるを得ない。上にみてきたように、A町はB町に比べれば相対的に有利であった。しかし、〔表9〕でみると、92年段階では共にデイサービスを実施していなかったC村に比べると、A町は200ポイント以上も低い利用率となっている。これは逆に、C村に比べてA町の老人人口が30%多いにもかかわらず、センターが同様に一カ所ずつ整備されたことの結果とみられる。

福島県内の過疎自治体で、センターが整備されているのは、97年10月の時点で8自治体しかない。近隣自治体の施設に委託するなどの方式もとれずに、デイサービス事業そのものを実施できていない過疎自治体も、4自治体残っている（96年度末）。したがって、デイサービスなどの通所機能に限定した場合でも、センターの整備は大きな意義・効果を有しているといえる。と同時に、既存入所施設のない過疎自治体に、それぞれ一カ所ずつ整備すれば事足りるということでは、過疎地域の実態に応える施策とはとてもいえない。

## 5 入所施設としての意義と限界

### (1) 「介護サービス」の実施

前述のようにA町は、センターの整備にあたって、ショートステイ機能を組み込むこととした。居室部分を「転用」して実施している「ショートステイ」サービスは、厚生省や県の補助事業の基準を充たせず、A町独自に実施するものであるため、ショートステイの名称は用いず、「介護サービス」と呼称している。

センターで「介護サービス」が行われた日数は、94年度、95年度ともに年間200日を超え、デイサービスの実施日数より多くなっている(表5)。1日平均利用人数は1.5人で、1回の利用は平均4日間となっている。こうした実績からみると、A町の施策は適切なものであったと評価できる。すなわち、町内施設でショートステイが実施され、それが実状に応じて柔軟かつ簡便に利用できるならば、町民のニーズはかなり充足でき、しかも、その対象は必ずしも多数ではなく、期間も一律7日間は必要ない、等々といった認識・判断が適切であったことを示している。さらに、既存の補助事業を適用して実施する可能性が見いだせない中、センターを小規模多機能型に整備し、センター職員やヘルパーなどを有機的に組み合わせることで、町民のニーズに適合する事業を町単独でも実施しようとした、町の施策選択の妥当性をも示している。

「介護サービス」の利用実態としては、冠婚葬祭に際して3～4日間入所するケースが最も多く、それが1回の利用が平均4日間という上述の数値となっている。また、介護している家族の都合で2～3日入所したり、中には、家での入浴が困難な老人が、デイサービスとは別に機械入浴を利用するため、1泊で入所するケース等もあるという。逆に、介護している妻が手術入院するなどの理由で、7日間を超えて長期入所するケースもある。

〔表9〕をみると、A町では、ショートステイの延利用人数と利用率(95年度)が、いずれも92年度に比べて減少している。しかし、センターでの「介護サービス」の延利用人数を合わせてA町の実績と考えると、延利用人数は237人、利用率は26.0%となり、いずれも92年度より増加している。したがって、95年度のショートステイ延利用人数と利用率の減少は、センターでの「介護サービス」の実施にともなうものと考えられる。町内施設での「ショートステイ」の実施により、町外の施設でのショートステイを余儀なくされていた状況が、部分的に解消されたと解釈することが可能だし、町内の潜在的なニーズを新たに顕在化させたと解釈することも可能であろう。

しかし、町内に整備されたセンターが、ショートステイの機能を果たすようになったといっても、それはあくまで部分的なものでしかない。利用人数の点では、町外施設でのショートステイの方が依然として圧倒的に多い。わざわざ町外まで連れて行かねばならず、利用手続きも面倒であるにもかかわらず、なぜ町外施設への入所の方が多いのだろうか。



その主要な要因は、センターの「介護サービス」用ベッド（部屋）の数の少なさにあるわけではない。常に満床という状況にはないし、必要ならば増床も可能である。町外施設への入所を望むのは、町外施設でのショートステイの方が、設備や職員体制の点で相対的に優れているからに他ならない。

福島県内でショートステイを実施している施設は、2カ所の養護老人ホーム以外は全て特養である。いうまでもなく特養は、常時介護を必要とする老人が長期にわたって入所することを前提に、施設・設備や職員体制が整備されている。そうした施設で行われているショートステイと比べれば、介護の質や安心感などの面で、センターの「介護サービス」が劣ることは否定しようがないであろう。したがって、介護が大変な老人ほど、その家族が町外施設への入所を希望するのは、ある意味で当然といえよう。

また、ショートステイを利用する町民の間には、「町のセンターに世話になりたいといえば、センターは嫌とはいわないだろうが、うちの年寄りのために職員の夜勤が増えるのかと思うと、悪くて言えない」とか、「デイサービスがある日はいいが、休みの日にセンターにいるのは、職員に申し訳ない気がするし、年寄り自身も寂しいというので」とかいう声もある。これは、高齢者生活福祉センターが単独で、施設や職員をやりくりしながらショートステイ事業を実施することの限界を、ある意味で示しているとはいえないだろうか。

A町のセンターは、居住事業用の居室7室のうち2室を「介護サービス」の施設に当てている。前述のように、A町の「介護サービス」は厚生省や県の実施するショートステイ事業に適合しないので、措置費や職員人件費などへの補助は一切ない。「介護サービス」を実施するときは、センターのデイサービス担当職員がそれにあたる。その際、デイサービスの方に臨時職員を補充する。また、普段のセンター（居住部門）の夜間管理は臨時職員に委託しているが、「介護サービス」での入所者がいる場合は、正規職員が夜勤にあたる。臨時職員補充の経費や夜勤手当は町と社会福祉協議会が独自に財政措置をとっている。

なお、センターの職員体制はというと、デイサービスの実施にともなって生活指導員1人、看護婦1人、介助員1人、寮母1人、調理員1人が、居住事業の実施にともなって生活援助員1人が、それぞれ常勤で配置され、その他に、社会福祉協議会の事務局長がセンター長を、事務職員が運転手をそれぞれ兼務する体制となっている。厚生省の基準上は、生活指導員か寮母が常勤であればすむにもかかわらず、A町は多くの職員を常勤で配置している。それだけではなく、センター整備の時点で家庭奉仕員（ホームヘルパー）を従来の2人から4人に増員し、センターのデイサービス事業や「介護サービス」事業にも組み込んでいる。

こうして、センターにショートステイ機能を担わせるべくA町は、行財政資源の劣悪な過疎自治体でありながら、非常に目的意識的、効率的な施策展開に努めているといえる。しかし、センターが、いくら小規模多機能施設と自己規定したとしても、そもそも特養と

しての機能を欠落している以上、軽便なショートステイ機能は果たせたとしても、十全たる機能を果たすことは望むべくもない。

## (2) 入所施設としての限界性

前節で述べたA町の「介護サービス」の限界性とその要因は、過疎自治体の老人福祉施設に入所施設としての機能を求める場合、必ず当てはまるといえる。一般に、センターが実施する代表的事業といえば、デイサービス事業と居住事業である。A町は、前章でみたように、小規模なものであっても特養の整備は不可能との判断からセンターの整備の方を選択し、しかも、ショートステイ機能の緊要性と居住人数の短期的見通しとから、利用定員は概ね10人程度とされる居住事業を、実質的には定員5人（居室5室）にまで減らしてスタートした。

〔表5〕にみられるように、整備直後からセンターに居住している人は4人から5人で、うち2人は姉妹で1室に居住しているので、常時3～4室が利用されている。これは、施設整備の準備過程において、ニーズ調査等に基づく目的意識的な取り組みが行われたことの結果でもあろう。そして、A町のような過疎自治体においては、日常生活での不自由・不安を感じている一人暮らし老人や、老人ホームや病院に入れにくい老人が入所する施設が、客観的に求められていることを証明したともいえる。

しかし、検討過程での懇談会やアンケート調査では、こうした入所施設の潜在的必要性はかなり存在するよう思えたし、とりわけ、老人世帯の孤立的立地状況や積雪状況からして、冬季間の入所希望が強くあるように思われ、直ちに満室状況になって増設の必要が生ずることもあり得ると想定していたので、事態の推移は意外な感もあるという。これまで入所している人は皆通年居住で、冬季だけの入所はまだない。冬季だけの入所希望者もいるのだが、家族が「世間体」を気にして東京や会津若松に連れていくことが多いという<sup>(23)</sup>。

なお、2年間の入所者のうち、1人が特別養護老人ホームに入り、また1人が病院に入ったが、その2人以外の入所者は、ほとんど日常生活は自立している。A町では、ホームヘルパーをセンターのデイサービスや「介護サービス」事業に組み込むだけでなく、居住事業にも携わらせているが、安否確認や役場や郵便局・銀行などへの簡単な用事が主で、食事などの世話や介護などの必要は現状ではまだ少ないという。

次に、前章と同様に、B町のセンターと比較することで、過疎自治体の老人福祉施設の入所機能について、一定の分析を加えてみたい。

〔表8〕でみると、B町の場合、居住事業の利用者は、94年以降ほぼ定員に近づいているが、91年は4人で、開設時は1人しか入所者がなかったという<sup>(24)</sup>。しかもその1人も、どちらかといえば町から頼んで入ってもらった形で、それは、センター整備が町の自覚的

検討によるものというよりも、厚生省の施策化を受けて申請自治体を探していた県からの要請によって実現したことと、強く結びついていたように思われる。A町が、目的意識的に施設整備を準備し、直ちに定員をほぼ充足したのとは対照的である。しかし、その後は「緊急避難」用ともいえる1室が空いているだけで、ほぼ満室状態が続いていることは、こうした入所施設の客観的必要性を証明しているといえよう。

95年度までの延入所者数は11人で、退所者は3人となっている。入所の理由・背景としては、辺地集落での孤立生活が最大ではあるが、注目されるのは、町内や会津西北部に子供がいても、そこでの同居が困難（特に精神面で）という場合が少なくないことである。また、町外への転出者や、町とのわずかな関わりしかない者が、入所の問い合わせをきたり、現に入所したりしているケースもあるという。入所者のうち1人だけが冬季利用者で、他は通年居住している。なお、退所者の3人のうち2人は病院に入り、他の1人は死亡したという。

ところで、95年度の入所者8人のうち4人が養護老人ホームへの入所を申し込んでいるという。それは、現在では特養への入所対象に該当するような状況にはなく、日常生活は基本的に自立できるが、待機期間の長さを考え、早めに申し込んでおくのだといい、しかも、入所者のほとんどは低所得者で、養護老人ホームへの申し込み資格があるからだという。そのことは、センターの居住部門が、あくまでも「経過的」入所施設としての機能しか担えないことの現れと、解釈できなくもないという。

B町の場合、デイサービス事業の利用者の約2割強は、身体的状況だけをみれば、特養の入所該当者にあたるという。センター入所者の状況、そして在宅で家族介護を受けている老人の状況からして、特養整備の必要性は、かなり大きくなってきているといえよう。

同様なことは、A町の場合にも当てはまる。センターの居住部門の利用者は、95年度の時点ではほぼ全員、生活は基本的に自立できていたが、97年度になると、大多数が何らかの援助を必要とする状況になってきており、急速に特養入所の「予備軍」化してきているという。また、ほとんど恒常的に「介護サービス」を利用する者が、5～6人に増えてきていることから推察されるように、A町における特養入所該当者数の増加は、不可避的趨勢と思われる。現に、前述のように、第1次検討委員会が施設整備を検討した1987年に、町外の施設に入所しているものは8人であったが、94年には14人に増え、75%もの増加率を示している。

A町としては、町内への小規模特養整備に向けて、建設費等の捻出の検討は済んでいるが、運営経費を町だけで賄うことは不可能との認識を、依然として持っている。しかも、特養の整備にあたっての厚生省や県の方針、すなわち広域的・効率的整備という方針と、施設福祉よりも在宅福祉重視という政策動向が変わらない限り、町内への特養整備の現実性は短期的には小さいとみている。したがって、特養的入所機能の必要性の増大には、センターでの介護体制を独自に拡充していくことで、何とか対応していこうと考えている。

当面、町として可能な施策はそれ位しか無いのかもしれない。しかし、現行の「介護サービス」も、前述のように、特養的老人福祉施設との結合なしには、きわめて不十分なショートステイ「代替」機能しか果たせない。まして、センターの居住事業が、いくら町が介護体制拡充に努力したとしても、それ自体で特養「代替」機能を果たすことは、ほとんど不可能に近いのではないだろうか。過疎自治体の老人が、町外の施設に嫌々入所しなくても、長年生活してきた地域、家族や友人・知人のいる地域で、老後を安心して送れるよう、町内に特養的入所機能を備えた老人福祉施設を整備することは、過疎自治体の活性化にとって不可欠の施策ではないだろうか。

## 6 地域福祉拠点としての意義と限界

### (1) 在宅福祉サービスの拠点確保

3章の末尾でも指摘したように、センターの整備を画期にA町の老人福祉サービスは、1994年度以降、そのメニューを大幅に拡充した(表4)。1994年度以降、新たに開始された事業は、センター整備と直接的に関連しているものがほとんどである。とりわけデイサービス事業の開始は、A町の在宅福祉行政にとって大きな意義を持っていた。

表9 在宅福祉サービス利用状況(再掲)

	ホームヘルプサービス		ショートステイサービス		デ イ サ ー ビ ス		在宅3本柱							
	(人)		(人)		(人)		(%)							
	延利用者数	利用率	延利用者数	利用率	延利用者数	利用率	利用率							
	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995						
A 町	1,130	2,763	138.5	303.6	190	176	23.3	19.3	-	2,753	-	302.5	161.8	625.5
B 町	530	935	40.2	65.8	48	55	3.6	3.9	4,688	3,621	355.4	255.0	399.2	324.7
C 村	245	466	40.3	72.8	109	321	17.9	50.2	-	3,232	-	505.0	58.2	628.0
D 村	462	106	73.1	15.3	109	84	17.2	12.1	329	2,558	52.1	368.6	142.4	396.0
E 町	912	860	68.8	61.7	2,250	1,894	169.7	135.9	2,564	2,827	193.4	202.8	431.9	400.4
F 町	1,426	2,972	51.0	99.7	27	3,608	1.0	121.0	1,130	3,292	40.4	110.4	92.4	331.2
過疎自治体	36,626	61,860	66.5	104.2	11,821	28,996	21.5	48.9	23,649	65,011	43.0	109.5	131.0	262.6
福島県	180,602	321,389	53.6	86.9	48,244	115,349	14.3	31.2	111,913	233,762	33.2	63.2	101.1	181.3

註 1. 福島県高齢保健福祉課の資料による。

2. 「利用率」=65才以上人口100人当たり年間利用日数。

周知のように、いわゆるゴールドプランにおいて厚生省は、ホームヘルプサービス事業、ショートステイ事業、デイサービス事業を、在宅福祉の3本柱と位置づけている。〔表9〕は、その利用状況を92年度と95年度で比較したものであるが、A町の在宅福祉3本柱の利用率は、3年間で約4倍にも伸びている。そうした急上昇の最大要因が、デイサービス事業の開始にあることはいうまでもない。

なお、〔表9〕で対象とした過疎自治体のなかでは、C村の利用率の上昇が最高で、10倍以上にも伸びている。A町と同様にC村も、92年段階ではデイサービスを実施していなかったが、94年にセンターが整備され、デイサービス事業が開始されたことが、利用率急上昇の最大の要因であり、A町に比べて65歳以上人口が少ないことが、その要因がより大きく作用したものと推察される。また、D村は、既に92年段階でデイサービスを実施していたが、それは近隣自治体の施設を利用するものであったので、利用率はそれほど高くなかった。ここでも、93年度にセンターが整備され、デイサービス事業を開始したことが、近隣施設での事業開始・拡充ともあいまって、利用率の上昇につながっていることは疑いがない。

こうしてみると、過疎自治体においては、センターなどの施設整備が、デイサービス事業の実施・拡充にとって、絶対的条件ということもできる。ちなみに、1992年度、福島県内の過疎自治体でデイサービス事業を実施していないところは18自治体で、県内過疎自治体全体(37)の46%を占めていた。97年度になると、未実施は4自治体、10%に減っている。その間、新たに事業実施した14自治体のうち、5自治体ではセンターが整備され、8自治体で単独のデイサービスセンターが設置されている。

ところで、B町の場合は、92年よりも95年度の方が利用率は低下している。これは、4章で述べたように、当初の「実績づくり」の影響とともに、利用対象者が相対的に多い自治体で、実施施設(および職員)が当初のまま増えていないことに因ると思われる。このことは、過疎自治体の場合には、一律に1カ所だけ施設整備すれば良しとする施策の問題性を、明白に示すものといえる。こうしたケースの「典型」といえるのがF町の場合である。F町は、4章でも触れたように、対象者に週1回以上(人によっては2~3回)のサービスを保障しているし、「ホリデイサービス」も開始した。こうしたサービスの質的優越性は、F町のデイサービスセンターが特養に併設されていることに、大きく起因している。しかし、量的にみると、F町のデイサービス利用率は対象とした6町村の中で最低となっている。F町のデイサービスセンターは92年10月の開設だから、95年度との利用率比較においては、A町・C村・D村ほどの急上昇ではないにしても、かなりの上昇率を示してもよさそうなものである。利用率が最低で、この間の上昇率もそれほど高くないのは、施設整備・事業開始の効果が、利用対象者の相対的多さ(A町の3倍以上)によって相殺されてしまったからだと思われる。

ショートステイ事業の実施に関しても、施設の有無、その性格・機能は、サービスの質と量を規定するようと思われる。〔表9〕によると、A町のショートステイ利用率は、92年度に比べて95年度は少し低下しているが、5章でみたように、センターでの「介護サービス」の利用を含めると利用率は伸びており、センター整備の成果があらわれていた。したがって、A町の場合、センターの整備は、在宅福祉・地域福祉の拠点確保という面で、限界性はあるながらも、大きな意義と効果があったといえる。そしてそれは、A町の自覚的・目的意識的施策展開の結果であることは、あらためて確認しておきたい。

しかし、A町と同様に、新たなセンター整備を実現したD村の場合、ショートステイ利用率の伸びはほとんどない。また、そもそも92年度の時点で、既にセンターを持っているB町の利用率は、センター未整備のA町の利用率を大きく下回っていた。ここからは、自治体内でのセンターの有無は、ショートステイ利用率とは直接的には関係しないといえる。結論を先取りしていえば、ショートステイ利用率は、施設の有無ではなく、利用しうる施設（自治体内および近隣の）の性格・機能に規定されているように思われる。

〔表9〕でみると、この間、ショートステイ利用率の点で劇的ともいえる上昇を示したのは、F町である。そしてそれは、F町においては1992年（8月）に特養が開設され、そこでのショートステイ事業が開始されたからである。また、A町の利用率が、センター未整備の段階から高かった（B町に比べて）のも、近隣のE町の特養施設がショートステイ施設を併設しており、それを利用できる条件があったことが大きいと推測される。

ところでA町の場合、在宅福祉3本柱の利用率全体が、3年間に4倍近くにまで伸びている。その要因の一つがデイサービスの開始にあることはいうまでもないが、無視できないのは、ホームヘルプサービス利用率の大幅な伸びである。

A町の場合は、既に1992年度の段階で、ホームヘルプサービス利用率は、〔表9〕で対象となっている自治体のなかで最も高かった。いや、過疎自治体の中だけでなく、県内90自治体の中で第7位の利用率を誇っていた<sup>(25)</sup>。このことは、A町の老人福祉行政の姿勢の表れとして積極的に評価できよう。と同時に、過疎地域における家族介護の困難性の表れと解釈することもできるし、福祉施設の未整備の結果とみることもできなくはない。当時すでに特養を整備し、ショートステイも実施していた隣のE町が、ホームヘルプサービス利用率ではA町の約半分にとどまり、ショートステイ利用率ではA町の8倍近いことと比べると、当時のA町の在宅福祉がヘルパーに頼らざるを得ない状況にあったと推測できなくもない。なお、E町の65歳以上人口はA町より約5割多く、92年段階のヘルパー数はE町3名、A町2名であった。

施設整備の相対的遅れが、ホームヘルプサービス利用率を高くする要因として大きいとすれば、95年度のA町の利用率は低下していいはずだし、E町との利用率の差は縮小していてもいいはずである。しかし、A町のホームヘルプサービス利用率は、センター整備、デイサービス・「介護サービス」実施にもかかわらず、低下するどころか倍以上に伸

び、E町との差も2倍から5倍近くへと拡大している。なお、95年度のホームヘルプサービス利用率が300を越えたのは、県内でA町だけであった。

A町では、1983年にヘルパーを1人から2人に増やして以降、約10年間は増員せずに過ごしてきた。しかし、センター整備と同時に、1994年(4月)から2名を4名に増員し、翌年また1名増員した。この時期のホームヘルパーの増員は、ヘルパーをセンターの職員体制に有機的に組み込むことを、一つの目的としたものだった。その結果、ヘルパーの人数が増えただけでなく、ヘルパーとデイサービスセンター職員、そして他の社会福祉協議会職員を一体として運営することによって、ホームヘルプサービスの面でも(デイサービスや「介護サービス」の面だけでなく)、適切で効率的な事業展開がはかれるようになった。そのことによって、従来は対応しきれなかったニーズにも応えられるようになったのであり、まさに、客観的には存在しながらも潜在していたニーズが、行政側の体制整備により顕在化したものといえよう。

従来、その利用率の低さから、過疎自治体においてはホームヘルプサービスを必要とする対象者が少ないとか、必要性そのものが小さいとかいわれることもあった。また、老人や家族の意識状況が、過疎自治体でのホームヘルプ利用率の低さの一因であるとの見解も多かった。しかし、少なくともA町の事例は、そうした見解に疑問を呈するものであり、低利用率の重要な要因が職員体制や運営の不十分性にあるのではないか、との推測を成り立たせる。

ところで、〔表9〕でみると、在宅福祉3本柱といわれるものの利用率は、県内過疎地域の方が県平均を上回っている。しかも、その差は、92年度の約30ポイントが95年度は約80ポイントに開いている。全国的にみても、1994年度の過疎地域の平均利用率は303ポイントで、全国平均(169)を大きく上回っている<sup>(26)</sup>。このことは、非過疎自治体や都市自治体に比べて、過疎自治体の老人福祉行政が相対的に充実している結果と解釈すべきなのだろうか。やはり、過疎地域の場合、家族による在宅での介護等が困難であること、広い区域に老人が散在していること、身近なところに老人福祉施設がないこと、等々の客観的に不利な条件があることが、自治体内の対象老人人口の多寡とともに、こうした数値を導いているものと解釈したい。

さらに、センター整備の前後で、サービスが質量ともに大きく変化したものとして、A町の場合、配食サービスが挙げられる。〔表4〕にあるように、配食サービスはセンター整備前から実施されていた。しかし、実態はというと、一人暮らし老人を対象に、婦人会役員などが年1回、主に市販の弁当を配るというものであった。それがセンター整備後は、センターの調理設備を用い、ボランティアの参加を得ることによって、月1回のペースで実施されるようになった。95年度実績でみると、年12回、1回平均50.8人を対象に配食サービスが実施され、それに参加したボランティアは延べ128名、1回平均10.7名であった。また、会食サービスも、1991年度は延べ4地区、延参加者160名であったのが、95年度は12地

区、322名に増え、それにも配食ボランティアが大きな役割を果たしているという。

A町内において、広義の福祉ボランティア団体といえるものは、従来、地区レベルに2グループあるだけだったが、社会福祉協議会の法人化を契機として、92年、93年に、全町的レベルで1グループずつ結成され、さらに、センター開設後2年間で、地区レベルでのグループが4グループ誕生し、95年度には、合計8団体、136名の福祉ボランティアが活動している。これらのボランティアは、主として配食サービスを通じて組織されたものだが、その活動は配食サービスにとどまらず、デイサービスの手伝いのボランティアが延べ95人、41日、センターの環境整備のボランティアが延べ77人、12日（いずれも95年度実績）と、活動の広がりを見せているという<sup>(27)</sup> 過疎地域においては、福祉ボランティアの組織化は難しく、それは住民の意識の問題とされることが多い。しかし、福祉ボランティアの組織化は、それを一般的に呼びかけているだけでは難しいが、具体的な活動が提示されさえすればそれに呼応する動きはでてくるし、具体的な活動を提示するためには、具体的な施設と事業が鍵となることを、A町の事例は雄弁に物語っているといえよう。

## (2) 地域福祉拠点としての限界

前節で分析したように、センターの整備が、在宅福祉・地域福祉行政の拠点として機能させるべく、目的意識的・自覚的に取り組まれれば、それが持つ意義・効果は非常に大きなものがある。A町での在宅福祉サービス3本柱の利用率が、短期間で急上昇したことは、施設整備によるデイサービス開始と、それとの有機的関連で運営されるホームヘルプサービスの拡充との結果であった。

しかし、それぞれの箇所で言及してきたように、センターが在宅福祉・地域福祉の拠点としての機能を担う上での限界も、また明らかである。詳細は繰り返さないが、まず施設と職員の量的不十分性が挙げられる。A町の場合も、デイサービスの開設日数、利用者数、利用回数等の点で、ニーズに対応しきれない状況がある。また、入浴回数増の要望も強いし、痴呆など重介護の老人を抱える家族からは、毎日連れていける「宅老所」的機能を求める声もある。

過疎地域は、老人の絶対数は少ないとはいっても、広い区域に散在して生活しており、地形・道路事情等の点で通所・送迎の条件が悪い地域も多い。そうした悪条件のもとで上のようなニーズに応えるためには、職員体制の大幅な拡充とともに、施設を自治体の中心地域に1カ所だけ整備するのではなく、小規模なセンターを日常生活圏ごとに、多数整備する必要があるだろう。

さらにそのセンターが、通所施設としての機能的限界を克服するためだけでなく、そもそも入所施設として機能するためには、何といたってもセンターに特養的機能を持たせることが不可欠であることは、既に随所でみられたし、何度も指摘した。しかも、過疎自治体



の財政基盤からして、単独でそれを整備し運営することは一般に困難といえる。老人福祉に関するマンパワーの確保が困難な状況からしても、正規の職員配置と措置費を保障する現行制度を適用した小規模特養の設置を、過疎地域に認める方向への転換を、あらためて強調しておきたい。

そして、過疎地域のセンターが地域福祉の拠点として機能するためには、センター整備の質的・量的な拡充・転換といった、いわばハード面での限界性克服だけが課題というわけではない。中央省庁や県によるソフト面での補完・保障施策もまた、それに劣らず重要である。

A町の場合は、センターの整備が契機となって、配食サービスが質量ともに拡充され、福祉ボランティアの組織化もすすんだ。しかし、現状では月1回の配食サービスが精一杯で、週に何回かの配食や、365日の配食を実施しようとしたら、ボランティア依存ではない体制を整備しなければならない。しかしA町の配食サービスは、町の「ふれあい福祉基金」から少額の経費を支出し、何の助成もなしに実施しているので、ボランティア依存体制からの脱出は容易ではない。

表10 配食サービス実施状況

週2回以上	5(1)
週1回以上～2回未満	12(2)
月2回以上～週1回未満	10(3)
月1回以上～2回未満	18(9)
年6回以上～月1回未満	4(2)
年1回以上～6回未満	10(7)
回数不明	1
不実施	30(13)
計	90(37)

- (注) 1. 福島県高齢保健福祉課の資料による。  
 2. 1997年6月時点調べ。  
 3. ( )は過疎自治体の数。

〔表10〕は、福島県内の自治体の配食サービス実施状況（97年6月時点）である。県内自治体の1/3は、配食サービスを実施していない。そして過疎自治体の場合は、未実施と、実施していても平均して月1回にみたない自治体とを合わせると、約6割にも達する。また、実施している60自治体のうち、厚生省の在宅高齢者支援事業を実施しているのが4自治体、県の在宅高齢者サポート事業を実施しているのが5自治体で、残りの51自治体は何

等の財政的助成なしに単独で事業を実施している。厚生省の事業は補助率が3/4で有利だが、原則として30人以上の利用者に、週4日以上は配食することと基準が厳しく、県の事業（補助率1/2）も、原則として利用者10人以上に、週2日以上配食と、かなり厳しい基準となっている。

ところで1995年度には、県内32自治体が県の補助を受けて配食サービスを実施していたし、その中には過疎自治体も6町村含まれていた。この段階で県が実施していた居宅高齢者福祉対策事業は、配食（給食）、入浴、寝具乾燥、紙おむつ支給、福祉電話利用料助成、相談員活動など、自治体が発行している在宅福祉事業のほとんど全てを、実質的には補助（1/2）対象としていた。しかし、96年度からは、前述のように、基本的には厚生省の基準に準じる内容の補助事業に変更されたため、配食サービスの適用を受けられる自治体は約1/6に急減した。

県がこうした施策変更に踏み切ったのは、できるだけ厚生省の補助事業の適用を受けられる自治体を増やすことを目標に、サービスのレベルアップを誘導する意図からだと言明される。しかし、財政部局の意向を受けて、補助事業の「見直し」をはかった面も否定しきれないように思われる。これに対しては、実態に合わない「見直し」だとする批判も、市町村側からは寄せられた。とりわけ過疎町村からは、紙おむつ支給事業が補助対象から実質的に外されることに対し、批判が集中した。実質的に適用できなくなるというものは、次のような事情からである。すなわち、それまでは過疎自治体が紙おむつ支給事業だけを実施する場合でも、県の補助事業として認められていたのが、96年度から紙おむつ支給は「選択事業」とされ、「基本事業」とされる配食サービス・訪問入浴サービス・寝具乾燥消毒サービス・移送サービスなどのうち2事業以上実施する自治体だけに実施を認め助成することとなった。しかも、「基本事業」の基準が厚生省基準に準じる内容になったため、それを2事業以上実施することは実質的に不可能となり、実際、95年度に過疎自治体が発行していた県の補助事業の中では、紙おむつ支給事業が22自治体によって取り組まれ、最も多かったにも関わらず、96年度からは、県の助成を受けて実施する自治体は存在しなくなった<sup>(25)</sup>。

補助金行政の目的・効果の一つとして、先駆的施策の奨励・誘導や、施策水準のレベルアップが挙げられることがある。これはこれで是認できる局面・分野もあるが、その場合はどうしても基準が厳しくなりがちであり、過疎自治体における福祉行政のような分野では、財政的保障・補完という目的・効果を重視したい。ほとんどの過疎自治体が基本的な在宅福祉サービスさえ実施できないような基準設定は、やはり問題であろう。またA町では、居住部門を活用して「介護サービス」を実施し、その際は職員体制の補充や夜勤手当の支給などを、町独自が財政措置をとるかたちで保障している。これなどは、奨励・誘導の意味からも、財政補完の意味からも、県の積極的助成が検討されていいのではないだろうか<sup>(29)</sup>。

また、中央省庁の補助事業の対象・基準・運用などが全国画一的で、過疎地域の実状に合致しなかったり、自治体の裁量を認めたがらない傾向も、過疎自治体からすれば一つの限界として作用している。例えば、積雪の時期には、ホームヘルパーの労働時間の1/3が、訪問先の除雪作業に費やされることもあるが、現在の補助・運用基準では、除雪作業はサービスの対象とは認められていない。これなどは、それでなくても広域に散在する老人を訪問せねばならないという、効率の悪い労働を強いられている過疎地域のホームヘルプサービス事業にとっては、2重の限界として作用している例ともいえよう。同様の問題は、A町でのセンター整備・運営においても、燃料費の積算基準、送迎時の除雪や「ソリ」改造など、数多く指摘できる。

## 6 おわりに

以上、A町を対象に、高齢者生活福祉センター整備にいたる過程、およびセンター整備後の老人福祉行政の実態を分析することによって、いくつかの点を明らかにすることができた。すなわち、過疎地域活性化にとって緊要な課題となっている高齢化への対応、とりわけ老人福祉行政の展開にとって、小規模多機能複合型老人福祉施設の整備が重要な位置を占めていること、施設整備にあたって過疎自治体の場合は、中央省庁や県の政策・施策動向に規定されざるを得ないこと、1990年代にすすめられたセンター整備は、過疎地域の老人福祉行政の展開にとって大きな意義・効果をもっていたこと、しかしそれは質量ともに限界があり、とりわけ特養的機能の欠落は決定的ともいえる限界であること、同時に、施設整備の意義・効果を裏付けるためには、中央省庁や県による補完的・保障的施策が不可欠であること、など。

そしてまた、過疎地域の老人福祉行政の展開は、中央省庁や県の政策・施策によって規定されると同時に、過疎自治体の側の自覚的・目的意識的取り組みによって左右される要素が少なくないことも、A町の事例を通じて一定明らかとなった。

しかし、「はじめに」で断ったように、A町の施設整備過程やその後の運用実態、他の県内過疎自治体との比較に関して、資料が不十分なままでの分析となっている。とりわけ老人福祉サービスについては、数量的な比較にとどまっていて、その質的な検討はほとんどおこなえていない。A町のセンターで実施されているサービスに対しては、きわめて高い満足感が利用者や家族から表明されているが、例えばデイサービスについては、利用回数増、利用時間の延長、1回の利用者数減、年齢別利用、買物の回数増などの改善要求があげられているし、「介護サービス」については、「送迎をして欲しい」「食事が口に合わない」「費用が高い」「健康管理が十分にしてもらえない」などの声も寄せられているし、居住部門についても、利用者からは「部屋の狭さ」「台所の高さ」「友人の少なさ」

が、そして町内の一般世帯の中からは「数が少なすぎる」「中途半端な施設である」などの意見が出されている<sup>(30)</sup>。また、F町は、施設・設備や職員体制面で、会津の過疎自治体では最も恵まれた複合施設をもっているが、そこでも、ベッドへの拘束や異性職員による入浴介助などがみられるという<sup>(31)</sup>。もちろん、福祉を専門の研究領域としていないものが、老人福祉サービスの質的分析など十分に行えるはずはないが、表面的な数値の比較だけで、「意義と限界」を一定明らかにした、などといって済ますことはできないであろう。

また、対象を老人福祉施設整備に限定したとはいっても、その他の対象・領域についての分析は非常に貧弱である。老人福祉行政に限定したとしても、社会福祉協議会や老人クラブの組織・活動についての分析や、財政面からの分析はほとんどなしえていない。さらに、訪問看護・リハビリなどの保健・医療サービスの内容、および福祉と保健・医療との関連についてとなると、全く手つかずのまま残されている。その意味で本稿は、A町に関する事例研究としても中間報告的な「研究ノート」にとどまっている。

そして何よりも、分析材料や視点が行政側に偏っていて、住民側からみた福祉ニーズや施設整備の評価、住民の主体的取り組みなどの検討が、きわめて不十分である。A町の場合、センター整備の過程とその後の施策展開からも明らかのように、行政の主体性・先駆性はきわめて評価できるが、あまりにも行政主導が強すぎて、施策の検討過程や事業の実施過程での緊張感ある「連携」や、地域活性化の「核」となるような自主的住民組織を生み出すことには、あまり成功していないように思われる。例えば、地区ごとの「ミニ・デイサービスセンター」整備の要求が一部ではでていようだが、地区（集落）における自主的な検討を経て具体的施策化がはかられたり、施設運営に主体的に関わろうとするものにはなっていない<sup>(32)</sup>。過疎地域活性化の取り組みにおける行政主導の意義と限界を、老人福祉行政の展開に即して分析することを含めて、今後の検討課題としたい。

〔 注 〕

- (1) 国土庁地方振興局過疎対策室監修『平成3年度版 過疎対策の現況』地球書館、1992年、P.32～33。
- (2) 田中竹男「新過疎法の焦点」『地方財務』1990年5月号、p.2。なお、国土庁は1990年4月23日に全国都道府県過疎対策担当課長会議を開き、同日付で各都道府県知事に送る事務次官名の過疎地域活性化特別措置法施行通知と、各自治体が活性化方針・計画を策定する際の留意事項を示した地方振興局長通知に関し、詳細な内容説明をおこなった。その際、新過疎法の立法趣旨は、①産業の振興、雇用の確保、

②高齢者関連施策の拡充、③広域的事業の推進、への支援措置であることを強調したとい（『官庁速報』1990年4月24日）。

- (3) 国土庁地方振興局過疎対策室監修『過疎対策の現況（昭和63年度版）』東京官書普及、1989年、p.46～47。
- (4) 1980年代の過疎地域における高齢化の状況と老人福祉行政の課題、および過疎地域活性化にとって老人福祉施設整備の持つ意味などについては、以前に島根県を主要な対象として論じたことがあるので、詳細はそちらを参照していただきたい（松野光伸「過疎自治体と老人福祉行政」内藤正中編『過疎問題と地方自治体』多賀出版、1991年）。また、1980年代の鹿児島県の老人福祉サービス実施状況を検討した高木邦明氏は、在宅福祉サービスの実施状況・利用状況が自治体によって大きな格差があり、その格差は特養などの施設の存否に決定的に規定されているとして、在宅福祉・地域福祉サービス供給体制の構築にあたっては、「さしあたっては特別養護老人ホームの機能の拡充をはかっていくことが過疎・高齢化のすすんだ地域では実際的である」と述べている（高木邦明「過疎・高齢化のすすむ地域での保健福祉サービス展開に関する研究」鹿児島経済大学地域総合研究所『地域総合研究』20巻2号、1993年、p.20）。なお、過疎化・高齢化と老人自殺率との関連については、山本努『現代過疎問題の研究』（恒星社厚生閣、1996年）が詳細な分析をおこなっている。
- (5) 過疎地域問題調査会『過疎地域問題調査報告——過疎地域における高齢者問題に関する調査研究——』（1981年）は、以下のように主張していた。「以上、過疎地域の特性に応じて、小規模老人ホーム、小規模多機能施設、季節型短期入所ホーム等が構想できるが、問題はこれらの新しい施設、換言すると既存の制度枠を越えた施設を老人福祉施設として、国の制度に組み入れることをいかにして図るかということである。これらの諸施設を市町村の単独事業として推進することは勿論理論的には容易なことである。しかしたださえ財政力の乏しい過疎市町村に、これらの施設を単独事業として設置せしめることは事実上は不可能に近い。その意味では、これらの新しい施設を特例的に老人福祉施設として認め、建設費はもちろん、運営費についても国および都道府県からの一定の補助が必要となろう」（p.210～211。執筆分担、三浦文夫）。
- なお、同じく過疎地域問題調査会が前年（1980年）にだした『地方振興対策調査報告書——過疎地域における生活環境施設の整備に関する調査研究——』においても、過疎地域における老人福祉施設整備のあり方として、「施設の小規模化」「機能連携とネットワーク」「専門職員の確保」が提言されている（p.264～265。執筆分担、田端光美）。
- (6) 兵庫県社会福祉協議会・過疎地域老人問題研究会『過疎地域における老人問題中

間報告書』1983年、p.50～51。

- (7) 全国町村会・町村研究フォーラム編『高齢化時代と町村福祉』千里、1989年、p.74～75。なお、同様の問いに対して町村長の場合は、老人福祉施策の拡充を要望するものは6%強に過ぎず（p.55）、高齢化対策担当者との間に大きなギャップがあることも注目される。
- (8) 地方行財政調査会『地方行財政調査資料（町村版）』139号（1988年4月8日）、p.1。
- (9) 同、p.102～109。
- (10) 私も1980年代後半に、鳥根県の過疎自治体の高齢化対策に関する審議会委員・専門委員として、小規模多機能複合型老人福祉施設整備の必要性を提言し、その具体化の方途を検討する作業に加わったことがある。そして、その提言や検討作業は、厚生省が過疎高齢者生活福祉センターの整備を打ち出すにあたって、当時、中国地方の過疎地域（とりわけ広島県）で取り組まれていた冬季「老人アパート」整備の経験とともに、一定の影響を及ぼしているようにも思われる。しかし、私達が提言・検討した施設は、たとえ小規模ではあっても特養的機能を中心的かつ不可欠な部分として構想しており、厚生省が施策化した施設とは基本的性格を異にするものといえよう（前掲・松野論文、p.326～327）。

なお、1990年度から制度化された過疎高齢者生活福祉センターは、1992年からは過疎地域以外の地域にも整備することができることとなり、それにもともなって名称から「過疎」が除かれることとなった。

- (11) 『町振興計画』1981年、p.128。
- (12) 「福祉の町づくり検討委員会設置運営要綱」、1987年、p.1。なお、この要項でいう「一人暮らし」「二人暮らし」世帯の数値は、〔表1〕の数値とかなり大きく異なっているように見える。これは、集計の年度・時点が異なっていることもあるが、国勢調査（およびそれに基づく福島県の資料）でいう「高齢夫婦世帯」が、「夫65歳以上、妻60歳以上の夫婦1組の一般世帯」であることに因るものである。
- (13) 『福祉対策に関するアンケート調査結果』1987年、p.1。なお、「65歳以上のねたきり老人」の人数（28名）が、〔表1〕の85年の人数（18名）からかなり大幅に増えている。集計の年度・時点が異なるとはいつても、この数値の急変は少し気になるし、85年の数値自体に対する疑問も生まれてくる。総じて、〔表1〕の「寝たきり」老人の数値の推移（80年と85年だけでなく、90年および95年についても）は、私にとって、増減の要因を説明したり推測したりすることが困難である。集計時点また担当者によって、「寝たきり」の判断基準が異なる可能性があるから、という解釈だけでは済ませられない問題のように思えるが、それ以上の推量を加えるだけの材料を持ち合わせていない。

(14) 私が以前に分析対象とした鳥根県の場合、同じ1987年の時点で、県全体の老人の4人に1人が既に「老人のみ」世帯であったし、具体的素材とした過疎自治体の場合は、約5割が「老人のみ」世帯であった。同じ過疎地域であっても、「老人のみ」世帯の比率は、東日本と西日本とでは大きく相違しており、それが老人福祉行政の課題や施策対応を検討する上で、一つのポイントとなるように思われる（前掲・松野論文、p.278～283）。

また、同じ東日本、さらには福島県および会津地方の過疎地域においても、「老人のみ」世帯の比率はかなり異なっている。A町は、「老人のみ」世帯の比率が相対的に低いが、同時期に、隣接するE町では「老人のみ」世帯の比率は、既に5割を超えていた（野口典子「超高齢化山村における高齢者の生活課題」『会津大学短期大学部研究年報』51号、1994年、p.99）。こうした客観的条件の違いが、B町の場合は特養整備という施策方向を早くから指向させ、A町の場合は相対的に対応が遅くなった一つの要因として考えられる。

(15) 回答の選択肢として、この「冬季間老人共同住宅」が入れられていることは、調査検討にあたってのA町職員の積極的姿勢、学習成果を示すものとして注目される。というのは、積雪の深いA町の実態からして、こうした施設を思いつくのは当然といえなくもないが、当時、こうした施設を整備していた過疎自治体は、中国山地（とくに広島県内）にわずかにあるだけであったから。

(16) 次節で触れる「第2次福祉の町づくり検討委員会設置運営要綱」の中には、「昭和62年に発足した福祉の町づくり検討委員会は高齢化、過疎化が同時進行するなかで、種々の問題点を浮き彫りにし、その問題解決の為に福祉施策の体系を提言し所期の目的を達成した」（p.1）との記述がある。しかし、関係者からの聞き取りによると、この「提言」は、「第1次」の委員名でなされてはいるが、実際は「第2次」の委員会の手で後にまとめられたもののようである。

(17) 「第2次福祉の町づくり検討委員会設置運営要綱」1991年、p.1。

(18) 『社会福祉ニーズ調査』1992年、p.18～21。

(19) センター整備を選択したことに対しては、当時、町議会においても疑問・意見が出されている。例えば、町民の間には、町が設置する施設は特養だと思っていた、自分もそこに入る可能性もあるから土地提供に協力するつもりだったとの声がある、老人や家族が安心して生活できる地域づくりの見地からも特養を整備すべき、等々。こうした疑問・意見に対し町長は、特養は「広域的利用施設をもって充てる」ということで、当分の間は設置の考えがないと答弁している（『議会だより』No.80、1992年11月）。

私が以前に関わった鳥根県の過疎自治体の場合も、私たち専門委員は、特養的機能を中心とする小規模多機能複合型老人福祉施設を町が独自に設置・運営すること

を提言し、運営費確保の現実的可能性についても、種々の福祉サービス事業の導入や施設・職員の有機的結合による方途での一定の財政的試算をおこなった（前掲・松野論文、p.320～324）。それでも町の行政当局は、自力での設置・運営には踏み切れず、数年してから、やはりセンター整備事業を導入して施設を建設した。

こうした状況は、多くの過疎自治体に共通して存在している問題といえる。田島義介『地方分権事始め』（岩波書店、1996年）においても、特養の町内設置が当分は無理と判断した静岡県水窪町が、保健福祉センターのショートステイ施設を「準特養」として機能させ、将来の特養設置まで「つないで」おこうという、苦肉の選択をした状況が紹介されている（p.28～31）。

- (20) A町町民課および社会福祉協議会での聞き取りによる。
- (21) B町住民課および社会福祉協議会での聞き取りによる。
- (22) 『福島大学行政社会学部社会福祉実習報告書（1997年度）』p.43。
- (23) A町町民課および社会福祉協議会での聞き取りによる。
- (24) B町住民課および社会福祉協議会での聞き取りによる。なお、以下、B町のセンターの居住事業に関する内容も同様。
- (25) 福島県『エイジングレポートふくしま』1994年、p.40。
- (26) 国土庁地方振興局過疎対策室監修『平成7年度版 過疎対策の現況』東京官書普及、1996年、p.98。
- (27) 以上、配食サービスなどのボランティア活動については、A町社会福祉協議会での聞き取りによる。
- (28) 以上、在宅福祉関係の県の補助事業については、福島県高齢保健福祉課での聞き取りによる。なお、会津地方の過疎自治体が、県の補助事業の基準が変わったために、紙おむつ支給事業への補助を打ち切れ、それに対して村の担当職員が、「これでは小さい町村が補助の対象外になってしまう。切り捨てにならないような条件を」と語っていることが、新聞にも報じられている（『朝日新聞』（福島版）1996年7月3日）。
- (29) 島根県では、センター整備事業が始まった時点から、過疎自治体の財政力等を考慮して、県独自で夜勤職員1人分の人件費を措置しているという（島根県高齢福祉課での聞き取りによる）。
- (30) 『福島大学行政社会学部社会教育実習報告書（C班）（1995年度）』p.4～7、p.17。
- (31) 前掲『福島大学行政社会学部社会福祉実習報告書（1997年度）』p.8、p.20、p.28。
- (32) 福島県の阿武隈山系にある過疎自治体の一つは、従来から住民参加による村づくりに取り組んでいるが、振興計画の策定に際して全地区に計画策定委員会を組織し、



今後10年間の地区計画を策定したが、かなりの地区で「ミニ・デイサービスセンター」や「宅老所」の整備が掲げられていた（松野光伸「地域づくりと参加」『地域づくり交流』第17号、日本地域開発センター、1997年、p.4）。事業計画の成熟度の高い地区では、「ミニ・デイサービスセンター」の建設に着手しているが、その地区では、住民全員の「輪番制」での施設運営の申し合わせまで行っている。

なお、新聞報道によれば、鹿児島県薩摩郡里村のセンターでは、居住部門に入所している老人の介助のために、宿直職員（1名）の他に住民も交代で毎日「宿直」しているという（『朝日新聞』1996年6月30日）。

## 8 自治体における計画策定過程について

鈴木 浩

### 1. なぜ策定過程に注目するか

地域政策のあり方について、とくにその計画行為としての側面に注目して分析する「地域計画論」の立場から自治体の総合計画策定過程を分析するようになってきた背景は、次の6点に集約されるのではないかと考えている。

①わが国の地域政策の展開過程において、とくに1980年代後半から自治体の構想力、企画力、実践力-政策能力が試されるようになってきた（高度経済成長期の国による開発プロジェクトの“落とし込み型”からの転換）。

②自治体における政策能力は、行政における政策能力だけでなく地域住民や地元企業の人材や能力をいかに活かすかにかかっている。

③ここに住民参加やパートナーシップが重視されるようになってきた背景があり、その実質的な発展が求められている。

④住民参加やパートナーシップは、単に政策決定過程における参加や協力というだけでなく、そのプロセスを経ることによって、その後のまちづくり全般に役割分担やルール、コンセプト、コンセンサス（一言でいえば、まちづくりにおける‘拠りどころ’ということであろう）を醸成していくことになると期待される。

⑤しかし、「住民参加」はその言葉ほどに内容は深まっていないのではないか。それは、多くの行政内部において「住民参加」について一歩踏み出せないと認識しているのではないか、地域住民の側でも具体的に何をすることが住民参加なのかイメージできないのではないか、と思われる。

⑥自治体による総合計画策定過程は以上のような状況を反映している場面であり、その分析を通して今後の政策形成過程のあり方を探ることができるのではないか。

### 2. 第4次田島町振興計画「心豊かな生活圏〔たじま〕の創造」の策定過程

福島県南会津郡田島町は1994年3月第4次振興計画を策定した。ここではその策定過程を概観し、そこで導き出された課題と教訓について触れることとする。

#### (1) 第4次田島町振興計画策定過程

1992年3月以降2カ年にわたって、田島町は第4次田島町振興計画の策定作業をすすめた。また、12の会場に分けて「地区懇談会」を開催し、それぞれの地区からの要望を振興計画に汲み上げていくという過程を踏んでいる。この振興計画策定過程において、これまでの市町村の基本構想策定における一般的なプロセスに比べて特徴的な点は二点ある。

一つは振興計画策定をにらんで、町民のまちづくりについての研究会を発足させ、活発に活動を進めてきたことである。この研究会は「夢のあるまちづくりカレッジ」と名付けられ、1992年11月17日25人のメンバーで設立された。その後「福祉部会」、「産業部会」、「環境部会」、「人づくり文化部会」が立ち上げられ、それぞれの課題毎に検討がすすめられた。二つには、37ある行政区を12の地区にグループ分けし、地区毎の懇談会を開催したことである。わずか一回ずつの地区懇談会であり十分な展開であったとはいえないが、地区懇談会を開催したことによって抽出された課題もあった。課題の政策化や事業実施さらにはその後の管理運営などにどうつなげていくかなど、今後の展開に委ねられている課題も少なくないが振興計画策定について新たな展開を一步踏み出したといえるのではなからうか。

## (2) 地区懇談会を振興計画にどう活かすか

### ①地区懇談会の意義

田島町では1993年7月8日から7月11日の4日間にわたって12の会場で地区懇談会を開催した。この懇談会は平成6年の次期振興計画策定に当たって、①町内の地区の現状を踏まえて具体的な課題のあぶり出しを行うこと、また②振興計画とそれに基づくまちづくりを進めていく上で住民参加の具体的な方法を形成していくこと、を意図したものである。さらに加えて、今回は③生涯学習の町内での積極的な推進を図っていくことを町民に提起し協議する場としたものである。

振興計画の策定に当たって、なぜ住民懇談会なのか、その意義について考えておきたい。

#### 1) 「落とし込み」計画から「積み上げ」計画へ

これまでの市町村の総合計画（地方自治法第2条第5項に基づく基本構想）は、どちらかといえば行政による行政のための総合計画であった。住民参加という言葉や部分的な取り組みはあったが、住民が積極的に参加して総合計画を創り上げたり、総合計画に基づく具体的な事業に住民が主体的に参加していくという仕組みは余り進展していないというのが実情であろう。でき上がった総合計画もどれほどの住民がその内容に精通しているであろうか。このような実情を踏まえて、われわれは総合計画を行政の一方的な宣言になっている可能性が大きいと考えてきた。

しかし、今日のわが国の状況を眺めると地域における固有の資源や生活の実態そして特殊な課題などを抱えており、それぞれの地域がそれぞれの地域にふさわしい取り組みをしていくことが求められている。全国総合開発計画の思想や方法もそのように転換してきている。そしてその具体的な現われが全国的に取り組まれている“まちづくり”である。

これまでの国や県の事業を地域に落とし込んでいくという地域振興の考え方から、地域の実情を徹底的に解明しその中から地域の抱える課題を科学的に明らかにしながら地域独自の事業手法を組み立て、積み上げていくという考え方が重要になっている。市町村の役

割はこのような積み上げによる事業展開の方向と国や県の諸制度の活用とをいかに創造的に調整するかにあるとあってよい。

## 2) パートナーシップの形成

田島町がいま策定しようとしている振興計画は、行政と住民さらに町内で活動する産業との協同による、21世紀を見通した内容が求められている。現実の姿についてはできるだけ冷静に厳しい把握が必要である。将来に向けての展望は町民が確信をもてる、そしてそれぞれが役割を担える内容が求められるであろう。行政と住民さらに企業や諸団体がそれぞれの特性を活かした役割を担うために、振興計画の策定過程から議論を積み上げていくことが必要になっている。

さらに振興計画に基づいてさまざまな事業を展開する上でも、行政と住民そして企業や諸団体がそれぞれの役割分担を担うことが重要であろう。これからの高齢社会や環境を重視した地域社会を考えたとき、このようなパートナーシップは欠かすことのできない条件である。

## 3) 分権と参加

地方自治の基本的な要件は分権と参加である。国や県との関係で市町村の権限をさらに強めていくことが必要であるが、同時に市町村行政と地域住民との関連で地区毎の課題や要求をまとめ上げていくシステムも重要になっていくであろう。このようなシステムが明確になれば地域住民や地域産業もそこでの参加の方法を具体的にしていけることが容易になっていくと考えられる。

### ②政策課題の抽出

#### 1) 自然・環境

今回の地区懇談会で最も印象的であったのは、すべての地区で排水問題、環境問題が深刻になっていることを指摘する声があがったことである。家庭雑排水、し尿処理、農業用水そして町内を流れる河川それらがお互いに影響を及ぼし合いながら、環境に深刻な影響をもたらしつつある。家庭雑排水はところどころに“地獄溜め”として悪臭や醜態をさらしている。町内の河川ではあちこちで奇形の魚が発見されている。

正確な調査をしたわけではないが、地区懇談会での議論を聞いた限りでの今後の課題を述べておこう。

田島町では地域社会における行政区レベルや生産組織の取り組みが重要な役割を演じている。それは生活雑排水や農業用水の管理なども含まれている。いままでは比較的狭域的なこれらの組織でもよかった。しかし、今日の自然や環境に影響を与える要因は多岐にわたると同時に広域的な広がりを見せている。場合によっては田島町だけでも対応が難しい課題がでてくるかもしれない。とすれば、これまでの行政区単位の水管理について、これからは町としての全体的な対応が必要になってくるはずである。その際、まず水系の状況、生活用水、農業用水などの状況そして排水系統の実態などを科学的に調査することがまず

先決であろう。

そして、田島町住民が地域の水や環境にこれまで以上に関心をはらっていただける機会を増やしていくべきであろう。

## 2) 観光

田島には雄大な自然と歴史・伝統が息づいている。それらは豊かな観光資源にもなるが、最も基本的なものは田島町民がそれらを自ら楽しむことやそれらの大切さを学んでいくことである。そうすることによって、外から訪れる人々に対する接し方（もてなし方）も豊かになってくるであろう。1つだけ具体的な提案をすると、会津線田島駅を降りたよそからの訪問者に対して駅周辺や商店街、役場などのあるエリアでもう少し田島紹介の情報や施設が必要ではないかと思う。

## 3) 市街地整備

懇談会ではバイパス建設、商店街整備、道路整備、下水道整備などの市街地整備の課題も多く出された。その中にはすでに(1)自然・環境の項で触れた課題と重なっているものも少なくない。すなわち、どの懇談会でも下水道の早期整備を求める声が聞かれたことである。下水道が未整備のため川や水が汚染され奇形の魚が出現し、よしが繁茂するなど生活環境への影響が大きいようである。もっともこれには下水道のみならず、家庭の雑排水の処理方法やスキー場開発、河川の三面張りなど様々な要因がある。“地獄溜め”での対応はすでに限界を超えており、町としても都市下水を順次整備していくとのことであるが、その際、河川の水量や水辺空間に配慮する必要があるといえよう。

道路については、幹線道路と生活道路とに分けて考える必要があるであろう。課題の1つとして安全性の確保が挙げられる。生活道路は、地域の生活者（お年寄り、子供、女性の視点を忘れないように）最優先の道路にしていってはどうか。「人が歩かない国道に広い歩道がついているが、町内の生活道路にこそ歩道を整備してもらいたい」との意見が出された。それもそうではあるが、生活道路には極力車を通さない試みをしていくのも解決策の1つになるのではないだろうか。道路の役割について改めて考えてみるとおもしろいと思う。

道路整備の中でバイパス建設が問題として浮かび上がってきた。土地の獲得方法の差に対する不満、建設位置の適否、商店街の発展とも関連がある。今一度全体的な青写真を検討してみることが必要であろう。

## 4) 施設整備

公共施設の関連では田島病院の移転と高齢者施設に対する要望が聞かれた。高齢社会は地方の方が早く対応を迫られることは確実である。財政的な課題も大きいですが、田島町では町民を挙げて福祉を支える自発的なボランティアのシステムを形成しようという議論が盛んである。このことは地域社会の発展からみれば基本的な条件であるが、やはりそのための基本的な調査、情報の蓄積と分析、政策化のための行政・住民共同の検討の場などが整

備されなければなるまい。

#### 5) 産業

いま田島に必要なのは田島を特徴づける地域産業を明確にし、それをアピールし核にしながら発展させていく道筋を示すことではないかと思う。全国の市町村が躍起になって進めているのは、これまでの工場誘致型の産業政策ではなく、地元の資源や人材を活かした産業振興である。商業について一言だけいっておけば、田島町の商店街は幅広い年齢層や家族層に応えられる業種構成になっているとは言い難い。また地域間交通の主要道に形成された商店街は楽しんで買物をするということからいえば余りいい条件にあるとはいえない。これからまちづくりと商業振興を関連づけた方向が検討されなければならない。

#### 6) 教育・文化

「今日流の“いい教育”をすればするほど子供たちはふるさとを捨てて大学進学などで大都市に行ってしまう」という地方の高校教師の意見は非常に重い。私たちは豊かな地域社会を子供たちに継承していくことを真剣に考える時期にきているのではないかと思う。文字どおり生涯学習の内容に地域の文化や自然を世代間で継承していく地域教育も発展させていく必要がある。

わが国ではいつのまにか教育や芸術・文化までもが産業化してきてしまった。産業は採算性の論理で成り立つ活動である。それをそのままに是認するのならば田島町民が望む芸術・文化を楽しむ機会、会津若松にはかなわないことになり、若松は郡山や福島にかなわないことになり、福島は仙台に、仙台は東京にかなわないことになる。私たちが求めている文化とはこんなものではないはずである。田島流の文化活動のあり方を見つけ、実践していくことが大切であろう。このことも行政と住民が協力して取り組んでいかななくてはならない課題である。

#### 7) 豊かな地域社会をめざして

田島町は福島県が多極分散型の県土構成とそれを支える広域ネットワークの形成を考えた場合重要な位置を占めている。広域的な地域間交流の進展なども今後予想されるが、やはり田島町の最も基本的な課題は地域社会としての豊かさを実現することであろう。それは今田島町に住んでいる人々が住んでいてよかったと言える地域にすることであり、田島町を離れていった人々がふるさととしての田島町に帰りたいと思える地域にすることである。ここでは豊かな地域社会とはどんなものか、3つの視点を提案しておこう。

##### 〈自然・環境と人間との共生〉

いま自然・環境の破壊は大都市だけでなく自然豊かであった地方の町にも及んでいる。20世紀の技術は繁栄とともに人類の生存に関わる諸問題も提起している。われわれは地域社会再生のための最も重要な課題として人間の生存とそのための自然・環境の保全に真剣に取り組む場面に直面している。田島町はすでに紹介したように豊かであると考えてきたし、またそのことが町の誇りでもあったはずの自然・環境にさまざまな問題が生じてきて

いる。世代を超えた自然・環境についての教育、住民と行政との取り組みが期待される  
ところである。

#### 〈地域社会と人間との共生〉

わが国でもある時期までは地域全体が子供たちを育てるような近隣社会があった。地域  
に存在している水路や鎮守の森などを住民の力で管理していくような共同の習わしがあっ  
た。ここではこれらを「地域の教育力」、「地域の管理力」と呼ぶが、今日の地域社会で  
はこれらが急速に弱まってきている。子供たちやお年寄りを地域で育てたり、敬うこと、  
さらに地域における共同の力で生活環境を育てていくことが生活の豊かさを実感できる基  
礎ではないかと思う。

#### 〈人間と人間との共生〉

わが国は今後ますます国際化が進み、国内における人口の流動化も進んでいくであろう。  
しかし、それはさまざまな新たな問題に立ち向かわなければならないことをも示している。  
異文化や異民族との交流によって往々にもたらされる摩擦や差別の問題である。性差や年  
齢、所得、職業などに基づく差別、福祉行政における烙印(stigma)やいやがらせなど、  
私たちは地域社会の中でさまざまな人間同士の共生を阻害する問題に直面している。色々  
な人が色々な方法で地域に生活していることを認め合うことに地域社会の前提がある。こ  
のことも世代を超えて伝え、育てていかなければならない課題である。

#### ③今後の課題

田島町の振興計画の策定に際して、積み上げ型の政策づくりををめざして地区懇談会が  
実施されたことは大変意義深いものがある。それを踏まえた包括的で全面的な報告を作成  
するべきであろうが、ここではその余裕がない。したがって、上に述べてきたことがらも  
断片的かつ羅列的な感を拭いきれない。おことわりしてお詫びしなければならない。

しかし、あえて締めくくれば全国的にまちづくりが進む中で、やはり確実に元気になっ  
てきている自治体は行政と住民とのパートナーシップを築き上げてきているところである。  
このことを私たちは確認しておきたい。地区懇談会の開催もこのパートナーシップを形成  
するために準備されていると考えてよいであろう。その上で、今後の展開にとって重要と  
思われることがらをいくつか指摘しておきたい。

##### 1) 情報の収集と提供

パートナーシップの前提はお互いの情報をできるだけ交換することである。今回の地区  
懇談会にしてもその結果を伝え、今後の方向づけについて提起しなければ、住民にしてみ  
れば「どうせ、いつものように」という感想を抱いてしまうことになりかねない。

##### 2) 定期的な「まちづくり懇談会」の開催

今回の地区懇談会は時間的な制約などから、すべての地区住民に声をかけることができ  
なかった。また住民の中には、こういう大切な会合には事前に地区住民だけで相談する機  
会も欲しかったという意見も聞かれた。いずれにしても、これまで住民と行政が同じテー

ブルで計画について話し合うという場面が十分用意されてこなかったことに起因している。

これまで町として「夢のあるまちづくりカレッジ」を継続してきているが、その蓄積の上に立って、全町民に働きかけた懇談会やシンポジウムを定期的を開催するような工夫をしてはどうかと思う。

### 3) 町議会との関係

地区懇談会は地区毎に住民の要求を丁寧にフォローするとともに、ゆくゆくは行政と住民とのパートナーシップを探りだしながら実施に移していくことを確認する場である。

このような目標を掲げてみると、すぐに気づくのは議会との関係である。わが国の地方政治の実態からいえば地方議員がそれぞれの選出基盤になっている地域の要求を代弁していることは自明であった。そのことと今回のような地区懇談会の開催は目的や役割からお互いに抵触するのではないかという疑問もでてくるであろう。

しかし、あえて整理しておく、議員は地区代表というだけでなく町全体あるいはより広域的な視野で政策の合理性を議会という場面で判断することが主要な任務である。しかも地域に根ざしているということは、これまでは地域住民の代弁でよかったかもしれないが、これまで述べてきたパートナーシップの形成ということからすれば、住民が主体的にまちづくりに参加していくということであり、そのような参加の仕組みとして地区懇談会を位置づければ議会との役割分担は自ずから明確になっていくであろう。

## 3. 国レベルでの「計画」の位置づけ、その展開－1992年都市計画法改正を素材に－

### (1) 計画機能の見直し

「計画」には大まかにいって、①事業実施、②規制誘導、③合意による構想、の役割があるといえよう。しかし、わが国におけるこれまでの計画の展開をみると、①と②のための計画づくりを中心にしていて、合意形成を図るという視点は余り重視されてこなかった。まして行政だけでなく、地域住民とともに地域政策についての合意形成を図ろうというのはつい最近になって話題になってきたというのが実態である。③の合意形成のための計画策定を国のレベルでも取り組むようになってきたものとして1992年都市計画法改正にともなう「都市のマスタープラン」が上げられる。

### (2) 1992年都市計画法（第18条）

都市計画区域をもつ市町村が「都市のマスタープラン」を策定することになった（cf. それまでは、市町村の「方針」は都道府県知事が決定権限をもっていた）。しかも、建設省都市局長通達では、この「都市マス」策定過程で、公聴会など、できる限り住民の意見を反映させることとした。

## 4. 「総合計画」（以下、地方自治法にいう「基本構想」を含めて「総合計画」と呼ぶことにする）策定過程における「住民参加」の課題



### (1) 「住民参加」の段階

「住民参加」の発展段階について、政治学者や実践家などによる議論があるが、ここでは次の3つの段階として提起しておきたい。

#### ①情報へのアクセス、②政策決定過程への参加、③実施・管理過程への参加

このように整理すると、わが国では②の政策決定過程への参加、が「住民参加」の中心的な課題として受け取られてきたといえよう。しかし、まちづくりにおける「住民参加」の意義を考えると①や③の側面がきわめて重要である。例えば、情報へのアクセスが十分でなければ、政策決定過程における判断材料の偏在による意見対立が生じやすくなるであろうし、最終的な管理運営過程における管理者・利用者という対立図式が不満や不信を生み出すであろう。

### (2) 議会・議員の任務・活動と「住民参加」の役割分担

上記の「住民参加」についての幅広い理解がないと、議会や議員によって「住民参加」が自分たちの任務や権限と抵触するのではないかという疑念を抱かれるということが往々に生じるのである。

### (3) 行政・議会・住民・企業・メディア・専門家が円卓につくとはどういうことか。

ミュンヘン元都市計画局長、マイクヘルナー氏は、ラウンドテーブルにつくための前提は、どの主体も確かな解をもっていない共通の内容を議論すること（uncertainty）であると指摘する。

### (3) 「計画」のもつ内的矛盾とその解決

「計画」は、それが地域社会や社会全般に影響をもつものとして措定され、目標を実現するためには、さまざまな手段（制度、財源、資源など）を整序し、人々が行動する際の規範にもなりうるものである。

このような規範としての可能性をもっているために、そこでは「計画」の規範としての「安定性」が求められることになる。一方で、経済社会の激しい変貌は絶え間ない「計画」の見直しを迫ってくる。つまり、その時々を的確に捉えて見直す「弾力性」が求められるのである。この「安定性」と「柔軟性」は計画に内在する矛盾とも言えるのである。この矛盾の現れ方やそれに対する対応は、度々公共事業の硬直性に由来する無駄や無理として指摘されたり、非効率性に対する不満や不信として表明されたりするのである。

これらの「計画」のもっている内的矛盾を解決する方法として、計画のローリングシステムやアセスメントなどが取り組まれてきているのであろう。しかし、人々に広範に受け入れてもらうための「規範性」を一定獲得するための方法論が不十分であったのではないかと思う。それは、やはり情報公開や住民参加あるいはオンブズマン制度などの展開などが重要な契機になるのではないかと考えられる。その上で、地域社会における合意形成シ

システムが存在するかどうか、これらの矛盾を解決する方法論ではないか、というのがここで到達した仮説である。

本研究で対象としている三島町の計画策定過程を取り上げているのは、このような視角からである。

その詳しい分析は次の別稿で触れることにしたい。

## 5. 第2次三島町振興計画後期基本計画の策定プロセスについて

(1) はじめに

(2) 基本計画策定に係る基本方針（町長の計画策定における基本方針）

(3) 計画策定進行管理

1995.10.24	係長会議（策定班）
11. 1	課長会議（策定委員会）
11.15～20	地区座談会
11.22	団体等座談会
11.30	部長、副部長会議（行程管理及び策定の基本方針、各座談会の結果報告）
12. 1	職員検討会議（地区座談会等を踏まえ全体で検討）
1996. 1.10	
1.11	
3	議会

(4) 地区座談会（16ヶ所）

1995年11月15日 19:30～	宮下（12名）
11月16日 19:00～	西方（10名）、大石田（13名）、桧原（14名）、川井（7名）、滝谷（19名）、荒屋敷・中平（13名）
11月17日 19:00～	桑原（9名）、大登（12名）、浅岐（10名）、間方（22名）、名入（10名）、小山・高清水（8名）
11月20日 19:00～	大谷（27名）、滝原（9名）、早戸（13名）

役場職員が1ヶ所6人～10人はりつく（一人平均3ヶ所）

企画課長「地区座談会等に於ける町民の意向について」1995.12.12

（詳細は役場作成別資料参照）

## 1. 全体的意識傾向

- 1、町に対する不信感が根底にある（施策、日常業務等）。
- 2、町の将来をどうするかというより、日常生活周辺整備に重点（生活環境整備）がおかれた意見等が多い。
- 3、町民の不信感を払拭し、将来の町づくり（5年後）の姿を町民に示してほしい（短期で出来る施策、長期でしなければならない施策を的確に）。
- 4、今ある各種施設をどの様にしたら活用できるか。

## 2 個別の意識傾向

- \* 農林業
  - 1)有機農業の位置づけ
  - 2)桐の振興策
  - 3)林道の整備
  - 4)林産資源の活用策
  - 5)高齢化による農林業の受委託システム
- \* 商工業
  - 1)三島中央ゾーンの整備
  - 2)国道252号線沿の活用
  - 3)共同店舗の建設
  - 4)各種運動の経済効果の追求
  - 5)各種観光施設の発展的見直し（宿泊施設を含む）
- \* 福祉
  - 1)医療機関の充実（ソフト部門）
  - 2)雪問題の克服
  - 3)住宅改造資金の創設
  - 4)福祉バスの購入
  - 5)在宅介護支援センターの建設
  - 6)ボランティアの育成（福祉教育を含め）
  - 7)ゴミステーションの建設（古紙）とバスステーションの建設
- \* 建設
  - 1)下水道の建設（将来の計画）
  - 2)宅地造成と分譲
  - 3)建設工事のソフト化
  - 4)町並み景観
  - 5)道路網の計画的整備
- \* 行政
  - 1)地区の振興計画と職員地区担当制度（町民との対話制度を含め）
  - 2)各施設の維持管理費の情報開示（情報開示制度を含め）
  - 3)結婚問題の対処策
  - 4)職員の研修制度の充実
  - 5)行政哲学の確立

(5) 団体座談会（1995.11.22）

参加団体 農協、商工会、森林組合、ふるさと振興公社、民生委員協議会、社会福祉協議会、木友会、PTA連合会、SDC、婦人会、老人クラブ連合会、社会教育委員、若人の翼OB会

（町長、収入役、教育長、各課長、各係長）

(6) 部会

	重点事業	基本項目	
福祉部会	健康づくり運動	高齢者、保健医療福祉	（町民課長、協議会事務局長）
教育・文化部会	地区プライド運動	交流生涯学習センター	（社会教育課長、生活工芸館長、学校教育課長）
産業・経済部会	ふるさと、工芸、有機農業	観光、農業、林業	（産業振興課長、議会事務局長、農業委員会事務局長）
生活・環境部会	ふるさと運動	上下水道、集落環境	（建設課長、企画課長）
行財政部会	ふるさと運動	行財政の合理化	（総務課長、出納室長）
	（事務局）		

(7) 審議会 議会議員5名

パープル、有機農業友の会、木友会、商工会、商工会婦人部、商工会青年部、農協、森林組合、婦人会、観光協会、文化協会、建設業、日赤奉仕団、SDC、振興公社

1996.2.20 「第2次三島町振興計画後期基本計画」策定について

(8) 「第2次三島町振興計画後期基本計画」（1996.3）

～人間尊重を基調とした明るく豊かな生活のできる町～21世紀 光る奥会津の

中核をめざして～

・基本政策体系

最重点事業

\* ふるさと歳時記パーク整備事業構想

\* まちづくり推進事業

重点事業

\* 桐の里づくり

1 地場資源活用型加工施設整備の促進

2 観光拠点施設整備の促進

3 交流センター「山びこ」の運営充実

\* 福祉の里づくり

1 上下水道の整備

2 県立宮下病院等の支援体制の推進

3 福祉施設の整備

4 宅地造成整備

5 町営住宅の建設

6 ごみ処理施設の整備

\* ふるさとづくり

1 暮らしを拓くふるさと基金の活用

2 生涯学習の振興

基礎的事業

\* 山村が光る『自然環境』づくりをめざして

\* 山村が光る『まち』づくりをめざして

\* 山村が光る『ひと』づくりをめざして

\* 山村が光る『計画』づくりをめざして

(9) 計画の推進における住民参加－山村が光る『計画』づくりをめざして

「地区座談会」の定期的な開催

「町政モニター制度」の創設

「町づくり推進会議」の設置

「アドバイザー」の設置

「行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため、行政手続制度の適正な運用を推進するとともに、町民に信頼され、町民に開かれた町政への参加意欲を高めるため、各種施策情報をわかり易く町民に公開、提供する措置を講ずるとともに、広報の充実を図ってゆきます。」

【参考文献】

国土計画協会（1966.3）「市町村計画策定方法研究報告」

自治省行政局長通知（自治振第 163号、1969.9）「基本構想の策定要領について」

### 第1 基本構想の性格

基本構想は、市町村の将来の振興発展を展望し、これに立脚した長期にわたる市町村の経営の根幹となる構想であり、当該市町村の総合的な振興計画あるいは都市計画、農業振興地域整備計画等の各分野における行政に関する計画または具体的な諸施策がすべてこの構想に基づいて策定されおよび実施されるものであること。すなわち基本構想は、当該市町村の行政運営を総合的かつ計画的に行なうことを目的として策定されるものであること。

### 第2 基本構想策定の指針

基本構想を策定するにあたっては、次の諸点に留意されたいこと。

- 1 当該市町村の置かれている自然的、歴史的小および社会経済的諸条件に応じその特性を活かすよう配慮すること。
- 2 国、都道府県等の当該市町村を包括する広域的な地域社会の振興整備に関する計画がある場合は、これに適合するよう配慮すること。なお、住民の生活圏の広域化に対応して他の市町村との協力および機能の分担等広域行政の要請に応ずるよう配慮すること。
- 3 客観的、科学的な資料をもととして、当該地域社会の実態に応じた実現性のあるものとする。
- 4 行政が多様化しかつ高度化する傾向に対処し、効率的な行政の運営に資するよう配慮すること。

### 第3 基本構想の内容

#### 基本構想

岩手県（1969.11）「市町村の基本構想策定のために」

地方自治協会（1976.3）「基本構想の課題と展望」

住民参加・住民活動調査研究会（1982.3）「市町村計画の体系と参加」

斎藤達三（1994）「総合計画の管理と評価—新しい自治体計画の実効性」、勁草書房

自治省行政局振興課（1994.12）「市町村の基本構想等の策定状況調」