

看取り責任の自治(下)

— 滋賀県余呉町の居住移転施策を中心に —

原 田 晃 樹・金 井 利 之

1. 分析の視角（問題意識）
 - (1) 余呉町の施政方針
 - (2) 既存研究の視角で見る余呉町
 - (3) 本研究の視角～「長期段階的撤退モデル」～
 2. 町の概況
 - (1) 地形・気候・交通
 - (2) 人口
 - (3) 産業
 - (4) 地域特性
 - (5) 集落
 3. 集団移住事業に至るまでの背景・事業の構想
 - (1) 昭和30年代の環境変化
 - (2) 余呉村の薪炭産業の衰退
 - (3) 北部山間地集落の特殊事情
 - (4) 薪炭産業の急激な落ち込みと集団移住構想
 - (5) コンサルタント意見書から見る集落の経済状況
 4. 集団移住の経緯
 - (1) 第一次集団移住（奥川並）
 - (2) 集落の一致化
 - (3) 第二次集団移住（針川）
 - (4) 第三次集団移住（尾羽梨）
 - (5) 第四次集団移住の挫折
 - (6) 集団移住事業の効果と集団移住の条件
 5. ダム建設と集団移住
 - (1) 湖北総合開発事業と余呉湖のダム化
 - (2) 丹生ダム（高時川ダム）の建設と経緯
 - (3) ダム建設の個人・地域への補償とダム建設の頓挫
 - (4) 「長期段階的撤退モデル」と国の事業
 6. ハコモノ行政のツケと「平成の大合併」の難航
 - (1) 補助金行政の経緯
 - (2) 合併協議への取組と挫折
 - (3) 当初合併協議破綻後の「誤算」
 - (4) 放射性廃棄物処分場誘致の立候補表明
 7. 「合併後」の地域ケアシステムづくり
 - (1) 第三期介護保険事業計画の策定と町内外のキー・パーソン
 - (2) 介護保険事業計画の策定
 - (3) 住民の協力
 - (4) 運営主体の選定と施設の事業化
 - (5) 合併への再始動
 8. 余呉町政研究から見る理論的示唆
 - (1) 「相互依存モデル」の適用妥当性
 - (2) 「相互依存モデル」による自治観の限界
 - (3) 住民自治のダイナミクスへの考慮の必要性
 - (4) 「長期段階的撤退モデル」の《その後》
 - (5) おわりに
- 【引用参考文献】

(以上 4月号)
(以下 本号)

5. ダム建設と集団移住

(1) 湖北総合開発事業と余呉湖のダム化

余呉湖は賤ヶ岳など、周囲の山の姿を鏡のように映し出すほどの透明度を保っていたため、別名鏡池とも呼ばれ、また、古くから天女伝説などを生み出してきた神秘の湖でもあった。しかし、他方で、流域は記録に残っているだけで、数百年来洪水に悩まされてきた。江戸時代（1831（天保2）年～1837（天保8）年）には、西野充滿寺の西野恵荘住職の手で高さ2m、幅1.5m、延長225mの排水のための隧道（通称西野隧道）が建設されている。1950（昭和25）年3月には、余呉川改良事業として、西野隧道の南30mのところに幅4.26m、高さ4m、延長245mに及ぶ第二の西野隧道が建設された〔余呉町、1995：628-631〕。

しかし、戦時中の乱伐などから、その後も流域は洪水に悩まされていた。そのため、余呉湖までの1,850mの導水路と1,259mの放水隧道を新たに掘削し、余呉川の洪水を調整できるようにした。この工事は、県事業として1956（昭和31）年に着工し、1959（昭和34）年3月に完成した（事業費3億7,300万円）。これにより、自然湖である余呉湖はダム化された。この余呉湖を利用した洪水調節と農業利水という「余呉湖総合開発計画」が滋賀県から余呉村に提案されたのは1955（昭和30）年である。余呉村は、農業利水の観点には問題があるものの、洪水調節については余呉村を含む余呉川流域の災害防止のためであり、その社会性から断れないとして、村内での激論の末に受諾したという〔余呉町、1984：6〕。

このように、当時建設されたダムは、もっぱら流域の洪水対策を目的としたものに過ぎなかった。しかし、1963（昭和38）年に、湖北地域全体の灌漑用水を確保する目的から農水省近畿農政局直轄で調査が行われ、翌年に国営で湖北総合開発事業が着手された⁽³¹⁾。このなかで余呉湖は湖北全体の水利事業の中核として位置づけられ、余呉湖ダムは余呉川沿川だけでなく、1市7町の水源としての役割が与えられた。

(31) 農林水産省近畿農政局新湖北農業水利事業所のwebサイトによれば、すでに1952（昭和27）年には湖北総合開発事業の構想があったという。<http://www.maff.go.jp/kinki/seibi/midori/jigyoku/kohoku/04subject/02.html>（2010年3月30日最終アクセス）。当初の案では、高時川、草野川の上流に貯水ダムを建設する方式だったが、本文にあるように、当時、県では余呉川の洪水対策として河川改修工事を進めていたために、後に余呉湖を治水と利水の併用ダムとして利用する案が採用されたようである。

湖北総合開発事業は、1966（昭和41）年2月に計画決定され、同年11月に国営湖北土地改良事業として着工された。これは、余呉湖に余呉川からの導水路、各種調整ゲート、放水路トンネル等を新たに整備してダム機能をより強化しようというものである。当初の事業計画書によると、主な事業は次の通りである。①余呉川頭首工から補給導水路（4.1km）により高時川水系に補給する、②合同井堰を廃し、高時川頭首工を新設する、③高時川自流と余呉湖補給水を合流させ、中央幹線（8.8km）と高時幹線（12.4km）に分水する。④高時幹線は小谷山麓とトンネル路線に変更し直轄受益区域を拡大する、⑤水源は自然流水に琵琶湖揚水を加えた余呉湖の水とする。

これらの事業は、順次着手されていった。1959（昭和34）年の事業では、導水路と放水路が引かれたことによってダム化していたものの、水質等への影響は小さかった。ところが、湖北総合開発事業では琵琶湖からポンプによる揚水によって貯水湖として活用する、当時前例のない大事業であった。「余呉湖は町のシンボルであり住民の心の支えでもある」として、余呉湖周辺住民は、毎年ではないとはいえ、さすがに水位の低下には難色を示した。「湖とともに生き、湖とともに育ってきた地域住民にとっては、裸になった余呉湖を想像するだけで身を切られるような思いだった」という。しかし、余呉湖水位問題は「とにかくあとに考える」として、1966（昭和41）年に工事が着手されたのである〔余呉町、1984：6〕。

この結果、余呉湖への流量は格段に増量し、それまで湧水により一定に保たれていた水位の変動は避けられなくなった。さらに、琵琶湖の水が大量に流入してくることで水質が悪化し、ブラックバスをはじめとする新種の生物が入り込み、在来種は駆逐されていった。このため、地元からは強い反対が起きた⁽³²⁾。

地元と国との補償をめぐる交渉はしばらく膠着状態が続いたが、ちょうど国・県で琵琶湖国定公園の一地域として観光振興を図ろうという構想が持ち上がったことを受け、1973（昭和48）年に町が余呉湖利水にからめて補償に関する交渉のテーブルについたことから、事態は大きく前進した。町が動いた背景には、湖畔の自然休養村事業に結びつけたいという思惑があった。並行していた土地改良事業が進展し余呉湖の利

(32) ただし、農林水産省近畿農政局新湖北農業水利事業所のwebサイトによれば、国営事業に対し、県や地元から採択を目指して熱心な運動があったとしている。<http://www.maff.go.jp/kinki/seibi/midori/jigyoku/kohoku/04subject/02.html>（2010年3月30日最終アクセス）。公共事業をめぐる一般的な傾向として見られるように、反対運動だけでなく、地元の誘致運動もともに発生していたと捉えるべきであろう。

水同意がなくては用水が足りないこととなり、町は関係諸機関から利水同意について強い要請を受けるようになったからである〔余呉町、1984：6〕。〈相互依存〉のなかで、余呉町は利水同意権を資源に、国・県との交渉に臨んだのである。

余呉町は、18項目にわたる要望書を提出し、これを受け、事業者側は1976（昭和51）年3月に「余呉湖周辺整備計画」を策定し、同年10月に確認書が調印された。国の補償対策は、①護岸工事、②水田漏水防止工事、③放水ゲート改良工事、④埋没林保全補償、⑤水田用水の補給補償、⑥漁港補償、⑦漁業減産補償、⑧景観保持に対する補償であり、1977（昭和52）年から1980（昭和55）年に実施された。

しかし、余呉町への補償が済むと、余呉町は改めて余呉湖利水を強く求められるようになった。これまでの経過から、余呉町としてもこれ以上要求を無視することはできなくなった。余呉町は、余呉湖水審議会に諮問・答申を経て、地元余呉湖水政対策委員会にも諮り、「湖北は一体、共存共栄」の精神を踏まえ、1981（昭和56）年3月には、県立ち会いの下、余呉湖利水に対する「基本協定書」と、湖北土地改良区理事長と余呉町長との間で、利水に関する覚書が交わされた。余呉町としては、水使用に関して町の発言権を保留するために、「余呉湖水利調整委員会」を設置した。毎年利水開始前に会議を招集し、前年の利水・復水の状況を反省し、当年度の利水計画と余呉湖周辺の問題点を検討することとしているという〔余呉町、1984：6-7〕。自縄自縛的な〈相互依存〉のなかで自主性を維持しようと苦闘する姿が看取できる。

こうした合意の成立によって、町として取り組む湖畔の観光振興にあわせ、県も余呉湖周の周回道路の整備、県による周辺地の買収、周辺の施設や建造物建設の許可制導入、余呉湖荘の事業費補助などを行った。この結果、湖の姿は変貌した。余呉湖は毎年水位を変動させることになった。湖の汚染はひどく、透明度は失われ、湖辺や湖中の植物や魚種はほぼ絶滅し、夏はアオコに悩まされるようになった。「自然休養」を町としては目指しつつ、「湖北は一体、共存共栄」という名の〈相互依存〉の帰結である。環境を悪化させて観光を図るという皮肉である。現在、余呉湖はワカサギつりで有名になっているが、これは汚染に堪えられる魚種として放流したものである。

（2）丹生ダム（高時川ダム）の建設と経緯

現在、建設の休止問題⁽³³⁾で揺れる丹生ダムの建設構想が最初に示されたのは、

(33) 例えば古谷〔2009〕など。

1968（昭和43）年の小原での予備調査の申し入れであった。前述の通り、これは村側からの非公式の要請に基づいたものであり、当時の政府の構想・計画には位置づけられていなかった。また、試掘の結果、地盤の問題から1971（昭和46）年8月には南部の菅並にも予備調査の申し入れがあったが、翌月、同区から調査立入反対決議文が提出されたことを受け、調査は中断された。

1971（昭和46）年9月27日の町議会第6回定例会での、綾戸政美・町長の行政報告は以下の通りである。

○行政報告

町長（綾戸） 次に高時川のダム計画であります昭和43年から3ヶ年計画をもって小原橋の下流で地質調査をされておりましたが、調査の結果、非常に軟弱な地盤であるため、小規模なダムより出来ない、尚、水を目的としたものしかできないので、菅並の下流の明神地先の地質調査に入らせていただきたいとの申出が琵琶湖工事事務所より依頼があり、町としてこれらに対処するため8月26日に菅並の代表者5名、琵琶区工事事務所長、調査課長と種々と話を進めたものであります。その後菅並地区としては8月31日に臨時総会を持たれまして協議され9月7日付をもって、今般建設省近畿建設局琵琶湖工事事務所より申出のあった高時川上流ダム建設計画に係る余呉町菅並地先の地質調査に対しては、当区の住民は歴史ある郷土を守り恵まれた自然環境においてより一層の発展を期すために断固反対する、との書面をもって区長以下201名の署名をもって町に提出されましたので、町として9月9日横山区長、代理者、辻議員共々に工事事務所へ地質調査反対の申出をいたしましたものであります。その後工事事務所より何も聞いておりませんが、我々としては地域住民の意向によって動いているものでありますのでご了解を得たいと存じます。

余呉町の構想では、奥地6集落（小原、田戸、鷺見、尾羽梨、針川、奥川並）の集団移住の資金を捻出するための奥地ダムの誘致というものであった。ただし、奥地ダムはいつ実現するか分からないので、最奥地3集落の集団移住を先行的に行ったのである。余呉町の論理（＝奥地対策）では、奥地ダムは移住すべき小原集落に設置されるべきものである。しかし、建設省の論理（＝地質・規模など）では、もっと下流の菅並地先の調査もあり得るということになる。

その後、1972（昭和47）年6月に琵琶湖総合開発特別措置法が公布され、それに基づき12月に閣議決定された「琵琶湖総合開発計画」のなかには、治水対策の観点から

高時川ダムが6つのダムの1つとして位置づけられた。そして、1978（昭和53）年4月になって再び小原での予備調査続行の申し入れがあり、地元の同意の上、6月からボーリング調査がなされた。調査は積雪のため12月にいったん中断したが、翌1979（昭和54）年5月から引き続き調査が再開され、ダムから下流の河川測量についても、下丹生・上丹生・菅並の3地区の同意を得て実施された。

これらの一連の調査を実績として、1980（昭和55）年度予算に高時川ダムの調査費が盛り込まれ、関係機関との調整を図るため、1980（昭和55）年2月に町議会に水源地域対策特別委員会が、村執行体制として庁内にダム対策係が設置された。4月には、建設省高時川ダム調査事務所が長浜市に設置され調査がはじまった。これに対する住民側の反応として、8月に水没予定の北部山間地6集落（小原、田戸、奥川並、鷺見、尾羽梨、針川）が合流して「上流部会」を結成し、12月には下流域4集落（下丹生、上丹生、摺墨、菅並）が合流した「下流部会」、ダム貯水池上流の中河内（半明⁽³⁴⁾、中河内）で「中河内部会」を結成した。そして、翌年に、それぞれの部会の立場から町長・議長に対してダム建設反対の申し入れがなされた。

その後、建設省近畿地方建設局との交渉窓口を一本化するため、3部会が合流し、1982（昭和57）年3月に西山倫町長（当時）を委員長とする「高時川ダム対策委員会」を発足した。同委員会は、発足当初は建設反対の基本方針を掲げていたが、上流部会と下流部会では必ずしも利害が一致しているわけではなかった。その間にも、8月に淀川水系の水資源開発基本計画に高時川ダムが明記されて下流府県への利水容量が決定し、翌1983（昭和58）年2月には、ついに国、県から町に対して現地での実施計画調査の申し入れがなされた。

これを受け、同委員会は役場内部の組織として位置づけられ、同時に庁内に町長を本部長とする「余呉町高時川ダム会議」が発足し、国、県との調整に当たった。組織内では相当激しい議論が繰り返されたが、結局、1983（昭和58）年9月にダム建設はやむなしという判断の下条件闘争に路線転換することを決定し、調査受入の条件である約40項目の要請書を国・県へ提出した。そして、1984（昭和59）年6月、武村知事（当時）立ち会いの下、西山町長と岸田近畿地方建設局長が、高時川ダム建設事業実施計画に係る基本協定書に調印した。これは、町と国が相互に協力して実施計画調査に当たることを了承するもので、国は町の同意がない限り、高時川ダムの建設工事に

(34) 半明は、大字である他の集落と異なり小字である。大字としては中河内に属する。

着手しないことが確認されているが、これによって、ダム建設は実現に向けて動き出すこととなった。

その後、1988（昭和63）年には同事業の予算が建設予算に移行し、1990（平成2）年に水源地域対策特別法に基づく「水特法指定ダム」として告示された。1991（平成3）年には地元の意向を受けて名称を丹生ダムに改め、翌1992（平成4）年4月に丹生ダム基本計画が告示された。そして、1993（平成5）年に余呉町坂口に丹生ダム工事事務所が完成したのを機にダム水没地域の補償に向けた交渉や周辺対策事業が始まり、1995（平成7）年3月に水源地域対策特別措置法の地域指定（旧丹生村と中河内）を受け、8月に丹生ダム水源地域整備計画（全36事業、96億円）が告示された。

（3） ダム建設の個人・地域への補償とダム建設の頓挫

水没集落の移転に伴う事業については、1993（平成5）年頃から具体的に進められた。6月に水没者代替宅地造成工事が東野・今市で着手され、8月に丹生ダム建設事業に伴う損失補償基準が妥結し、協定の調印がなされた。これにより、昭和40年代に構想された集団移住がようやく決着をみた。1995（平成7）年8月から10月にかけて田戸・小原・鷺見・半明の各集落で離村式があり、11月に町主催の水没地合同離村式が行われ、翌年12月までに水没家屋等の移転が完了した。水没戸数40戸のうち、町内代替地への集団移住戸数は30戸（残り10戸は個人移転、うち、7戸は町外移転）であり、受入地集落の集会施設の増改築や墓地移転等の事業をあわせると、代替地移転事業の総額は、6億700万円にのぼった。そして、1996（平成8）年4月からは、水源地域整備計画に基づく各事業が着手された⁽³⁵⁾。

ダム建設に関連する町の主要施策は表21の通りである。町は、ダムを観光資源として活用するという方針に基づき、ダム湖の周遊道路を整備したり、ダムに接続する道路の拡幅を行ったり、ダムに隣接する集落に観光施設を整備するなど、手厚い周辺対策を下流自治体の支援のもと実施していった。

しかし、国土交通省近畿地方整備局の諮問機関である「淀川水系流域委員会」は、丹生ダムを含む淀川水系の5ダムの建設の是非を検討し、2005（平成17）年7月に全ダムの建設中止を提言した。これを受け、国土交通省は丹生ダムを多目的ダムから治水限定のダムに計画縮小する方針を打ち出した。さらに、翌年「もったいない」を合

(35) 余呉町ホームページ。http://www2.cny.ne.jp/yogo/（2009年9月26日最終アクセス）。

表21 丹生ダム水源地域整備計画事業（水源地域対策特別措置法）の概要

目的	丹生ダムの水源地域の生活環境、産業基盤等の計画的な整備事業により、関係住民の生活の安定と福祉の向上を図り、ダム建設を促進し、水資源の開発と国土の保全に寄与することを目的に、滋賀県と余呉町が事業主体となって、土地改良、道路、スポーツレクリエーション施設等、水源地域の条件の著しい変化による影響を緩和するため必要と認められる事業を実施。													
水源地域指定	指定ダムの建設によりその基礎条件が著しく変化すると認められる地域を、水源地域として内閣総理大臣が指定。 余呉町においては11集落。大字中河内（旧片岡村）、大字針川、尾羽梨、奥川並、鷺見、田戸、小原、菅並、摺墨、上丹生、下丹生（旧丹生村）が対象。 ※ ダム水没地は小原、田戸、鷺見、奥川並、尾羽梨、針川、半明（中河内の小字）													
水源地域の整備計画事業の概要	■計画期間：平成8年度～平成22年度（丹生ダム完成予定） ■事業内容及び経費概算：土地改良、道路、林道等 12種類36事業													
	事業内容内訳 ※ 経費概算は当初計画数値	土地改良：3事業（ほ場整備、農業集落排水、農道整備） 2,240百万円 治山：4事業（防災林造成、水源地域整備、保安林整備、山地治山） 738百万円 治水：4事業（河川環境整備、荒廃砂防） 853百万円 道路：6事業（県道改良及び町道改良） 1,371百万円 水道：1事業（簡易水道施設整備） 339百万円 義務教育：1事業（小学校改築） 797百万円 林道：6事業（林道開設、林道改良） 1,177百万円 農林漁業：1事業（共同作業施設整備） 29百万円 共同利用施設 公民館等：3事業（集会所整備、文化資源保存伝習施設整備） 695百万円 スポレク施設：4事業（妙理の里整備、さくら親水公園整備、ダム湖周辺公園整備、社会体育施設整備） 1,262百万円 消防施設：2事業（消防施設、消防団詰所改築） 75百万円 し尿処理：1事業（合併処理浄化槽整備） 65百万円												
	事業主体別内訳	農業集落排水施設（余呉町中河内） <table border="1"> <thead> <tr> <th>事業主体</th> <th>事業数</th> <th>総事業費</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>余呉町</td> <td>10種類 26事業</td> <td>6,454百万円</td> </tr> <tr> <td>滋賀県</td> <td>4種類 10事業</td> <td>3,187百万円</td> </tr> <tr> <td>計</td> <td></td> <td>9,641百万円</td> </tr> </tbody> </table>	事業主体	事業数	総事業費	余呉町	10種類 26事業	6,454百万円	滋賀県	4種類 10事業	3,187百万円	計		9,641百万円
	事業主体	事業数	総事業費											
余呉町	10種類 26事業	6,454百万円												
滋賀県	4種類 10事業	3,187百万円												
計		9,641百万円												
財源内訳	国 3,763百万円 県 2,517百万円 町 3,141百万円 （内2,360百万円が下流府県による負担金支援） 地元 220百万円（内1/2相当分が滋賀県の負担金）													
進捗状況	平成18年度末進捗率 77.6%（事業費ベース）													

出所：余呉町ホームページをもとに作成。http://www2.cny.ne.jp/yogo/（2009年9月26日最終アクセス）。

い言葉に当選した嘉田知事がダム建設の凍結を打ち出し、丹生ダムについては穴あきダムとしての可能性を示唆するなど、当初の計画を大幅に見直そうとしている。ダムの周辺事業や集団移住事業についてはほぼ終了しているが、本体事業についてはこれからであり、現時点ではどのように事業が進められるのかは未定である。

<相互依存モデル>にしたがえば、余呉町は国の事業を誘致・継続して、観光による地域開発をするために、最大限の努力をし続けていると描かれよう。「垂直行政統制モデル」にしたがえば、国・県に依存し、ダム事業に関する国・県の急速な方針転換で、集権的に翻弄される町となろう。しかし、本稿の「長期段階的撤退モデル」にしたがえば、次のように描かれる。余呉町の昭和40年代以来のビジョンに基づくならば、国土交通省のダム事業関連として公式に町として「本音」を表明できるかどうかはともかく、奥地6集落の集団移住費用が賄えれば奥地ダムは所期の目的を達成したのであり、本体事業が着手・完成するかどうかは、さらには治水利水や地域振興が可能かどうかは、主たる関心事ではない。

戦後日本のダム事業とは、ある時期までは確かに、治水利水と地域振興のための事業であった。余呉湖ダム化は、余呉町にとっても、かつてはそうであった。しかし、「先進」自治体である余呉町では、すでに昭和40年代には、全国に先駆けて治水利水と地域振興とは関係のないダム事業という構想を有していた。すなわち、集団移住とその資金捻出のためのダム事業である。ダム事業は、水没によって広範囲の集団移住を物理的に不可避にする点で、「長期段階的撤退モデル」にもっとも適合した事業である。この場合に重要なのは、一日も早いダム本体の完成と水の流入ではなく⁽³⁶⁾、可能な限り多くの資金を長期間にわたって、移転地区・集落・住民及び関係自治体に流入させ、奥地集落や住民の生活を保障および補償することである。それゆえにこそ、全国各地でダム事業が長期にわたって継続されているのである。

(4) 「長期段階的撤退モデル」と国の事業

公共事業の多くは、ダム事業と同様に、本音と建前が乖離しており、地域での短期的な雇用創出と生活保障が実質的な目的になっている。しかし、鉄道・高速道路・空港・港湾・埋立干拓などでは、用地買収・漁業権補償などでの移転補償は可能でも、機能的には経済活動の見込める「奥地」ではないところに展開されることが普通であ

(36) ある意味で「正直」に水を流入させたのが徳山村である（大西2008）。

るし、面的に広域な集団移住は困難である。そのために、「長期段階的撤退モデル」には、必ずしも適した事業にはならない。

「長期段階的撤退モデル」に適するのは、「人里離れた奥地」でも構わない事業である。具体的には、軍事基地・演習場、産業・核廃棄物処分場、エネルギー基地（原子力発電所、原油備蓄基地、水力発電所など）、サンクチュアリを形成する自然保護・保全事業などが考えられる。基礎的自治体は、長期段階的撤退に際して、国などの外部環境から資金移転を目指すのであれば、「水没のムラ」⁽³⁷⁾か、「基地のムラ」⁽³⁸⁾か、「ゴミのムラ」か、「エネルギーのムラ」か、「自然のムラ」か、を選択する、あるいは、選択をせざるを得ない、ことになる。

ただ、これらは排他的ではない。実際、「水没のムラ」である余呉町は、後述のように高レベル廃棄物最終処分場の誘致を表明した点では、「ゴミのムラ」を目指したともいえる（ただし、実際に未だダムに水没していないように、本当に高レベル廃棄物を受け入れる気はなかったようである）。また、実態としてダムが出来ていない奥地6集落地区は、道路が廃止されているのであるが、実際には通行可能であり、野鳥観察などの適地にもなっている⁽³⁹⁾。つまり、自然に放置しているので、「自然のムラ」になってもいる。ただし、自然保全のために資金導入に成功しているわけではないので、国の事業としての「自然のムラ」にはなりきれていない。さらに、余呉町は、敦賀市の隣接市町村として電源立地交付金も受けてきたので、「エネルギーのムラ」でもある。

また、これらの「水没のムラ」「基地のムラ」「ゴミのムラ」「自然のムラ」「エネルギーのムラ」が、必ずしも居住前線の撤退を前提とするとは限らない。むしろ、当該事業地の近傍に居住地を設定し続け、これらの事業と「共存」する、あるいは、せざるを得ない、選択肢もある。つまり、「長期段階的撤退モデル」にダム事業などが適合的であるとしても、ダム事業を受け入れることが長期段階的撤退を受け入れることを意味するとは限らない。しばしば、ダム湖を利用した観光開発などというとき

(37) 前ページ(36)参照。

(38) 本来は、基地は「人里離れたところ」にある方が望ましいが、戦後日本の場合には、多くの自治体で民家に近いところに立地しており、さまざまな問題を引き起こしてきた。例えば、宮本・川瀬（2010）などは沖縄を扱っている。廃棄物処分場もエネルギー基地も同様である。

(39) 筆者たちが現地調査に訪れた際にも、近畿圏のナンバーを付けた数台の自動車が、廃線となった道路を奥地に向かって進んでいった場面に遭遇した。余呉町役場関係者の話によれば、野鳥観察に出掛けるものと思われる。

には、ダムと居住継続と地域振興のセットが図られるのである⁽⁴⁰⁾。これは、通常の〈相互依存モデル〉において想定あるいは空想される事態である。

6. ハコモノ行政のツケと「平成の大合併」の難航

(1) 補助金行政の経緯

余呉町における公共事業は、昭和30年代は無電灯地区の解消事業や地域簡易水道事業など、文化的な生活を営む上でミニマムの事業が中心だったが、次第に農地の土地改良事業が余呉湖周辺地区を中心に実施されていった。余呉湖周辺の事業は、余呉湖開発事業の補償としての意味合いもあったが、順次他地区でも実施され、昭和40年代には丹生でも手がけられた。これらの経過は、〈相互依存モデル〉で十分に説明することができる。

農業構造改善事業による圃場整備は、その後も昭和50年代末まで続けられるが、1967（昭和42）年に山村振興法による農林漁業特別開発事業の指定を受け、生産基盤整備だけでなく環境整備事業も手がけるようになる。1968（昭和43）年に東野に「生活改善センター」が建設され、その後、当時の武村知事の肝いりで多目的施設である「草の根ハウス」建設補助も受け、以後各字単位に同様の多目的施設が建設されていった。

また、昭和40年代後半の観光ブームを背景に、滋賀県は琵琶湖国定公園に指定されていた余呉湖周辺を買収し、観光資源として活用しようとしていた。そうしたなか、農林省は1972（昭和47）年に自然休養村制度を創設し、翌年余呉町を自然休暇村として指定した。余呉町はこれを受け、1974（昭和49）年に余呉湖畔に自然休養村センターを建設した。

昭和50年代になると電源立地交付金を活用したスポーツ施設の整備も進み、1990（平成2）年には余呉町老人福祉センターも設置された。1984（昭和59）年度からは集落排水整備事業にも着手した。これはダム関連の事業費や原発立地交付金等によって順調に整備され、2004（平成16）年3月には、汚水処理人口の普及率で100%（農

(40) 同様に、本当に効果があるかどうかはともかくとして、軍事基地に依存した基地経済、原子力施設に関連する産業を目指すことや、廃棄物処分場を埋め立てた上に各種の地域振興施設を設けること、など色々な方策がある。

業集落排水施設分99.1%、合併処理浄化槽分0.9%)を達成した。

さらに、1990(平成2)年に過疎振興地域の指定を受けるようになると、過疎対策事業債(元利償還の70%分を交付税措置)を活用したハコモノ建設が進んだ。過疎になって喜ぶというのは皮肉なことであるが、過疎地域指定は余呉町の悲願であった。すでに、1970(昭和45)年5月20日の村議会第3回臨時会で桐畑村長は

過疎地の特別指定の問題について、全国で740町村が指定をされ滋賀県では朽木村と木ノ本町が指定され余呉村は指定から除外された。これらの問題は昭和35、40年の国勢調査により、その人口の1割以上の減少が基準となり、村の場合90.46%と僅かの数によって除外されている次第であります。将来、学校統合又は学校建築等の財政処置を考へ、これら指定を受けた方が良いのではないかと思はれ、県の開発課と話をした結果、県も了解し、県開発課を通じ、自治省へ協議されておりますが、現段階では事務的には基準を示したとおりで、これらはむしろ[▽]かしい状況であり、若し指定をされなくても今後特別な事業等について特別の計いで、これらの援助を受けられる途を県にお願いして来た次第であり御報告いたします。

などと答弁していた。

その上、全くダム本体工事が完成する目処も立たない時期の1993(平成5)年頃からの水特(水源地域対策特別措置法)事業がハコモノ整備に拍車をかけた。全国的な動向でいえば、バブル景気とバブル崩壊に伴う内需拡大・景気対策のための公共事業の膨張が、これを可能にしたといえる。

(2) 合併協議への取組と挫折

こうした<相互依存モデル>的な事業の積み重ねは、町の財政を極度に悪化させていった。余呉町の場合、丹生ダム建設にからむ水源地域整備事業が重なったことが、事業費の増大に拍車をかけた。町は合併による対応を模索し、全国で合併協議が本格化する前の2000(平成12)年11月には周辺市町は坂田郡山東町、伊吹町、米原町と13市町で任意協議会「湖北地域市町村合併検討協議会」の設置にこぎ着けた。「いつも他町村に一步前進、村自態[▽]の構想のもとに意慾的に進め」る余呉町らしい取組だったかもしれない。しかし、合併協議は離散集合を繰り返すこととなった。

同協議会の枠組みは当初から脆弱であった。早くも2001(平成13)年12月、近江町、山東町、伊吹町、米原町と4町で研究会「坂田の明日を考える会」(研究会)が設置

されたが、翌2002（平成14）年3月に米原町で住民投票が実施され、坂田郡単位での合併がもっとも多い結果となった⁽⁴¹⁾。これにより、5月に協議会は解散し、米原町、山東町、伊吹町は坂田郡での合併を強く志向するようになった。県は「湖北地域市町村合併検討協議会」の枠組みで合併重点支援地域の指定を打診するなど調整に乗り出したが、米原町、山東町、伊吹町の反対で挫折した。

長浜市は、米原町、山東町、伊吹町の3町を除く1市9町の枠組みによる協議会設置を模索し、なお3町にも協議に加わるよう働きかけたが、米原町、山東町、伊吹町は拒否した。さらに、長浜市議会も1市9町での広域合併に拒否反応を示し、9月には1市9町での合併協議中止を求める決議案が可決された。結局、11月に任意協議会が発足したものの、長浜市議会は参加せず、近江町、山東町、伊吹町、米原町との1市4町の合併を検討する立場を取った。市議会の反対は根強く、1市9町の枠組みは、2002（平成14）年12月から翌年3月にかけての各市町議会において9町議会で可決しながら、長浜市議会の否決で破談となった。これに対し、長浜市の川島信也市長（当時）は、同年2月に合併の枠組みと是非を問う住民投票を行い、1市9町の枠組みがもっとも支持される結果になったことを受け、翌2003（平成15）年7月に1市9町で法定協議会を発足させた。

しかし、2004（平成16）年6月に浅井町が合併協議会から離脱したため同協議会も解散に追い込まれた。残る8町は、長浜市に対して合併の継続審議を申し入れ、8月から9月にかけて1市8町での法定協議会設置案が各市町議会にかけられた。長浜市議会と6町議会は設置案を可決したが、近江町議会は否決、木之本町議会は継続審議となりこの枠組みでの合併協議は破談した。その後、米原町、山東町、伊吹町3町は2005（平成17）年2月に対等合併して米原市となり、10月には近江町を編入した。

また、浅井町は、合併協議会から離脱したにも関わらず、長浜市に合併協議を申し入れ、びわ町とともに2006（平成18）年2月に長浜市に編入された。そのため、余呉町を含む残る伊香郡4町（木之本町、高月町、西浅井町）と東浅井郡2町（虎姫町、湖北町）は、6町での合併を検討せざるを得なくなったが、合併しても4万人ほどにしかならず、へそとなる地区も持たないため、この枠組みも頓挫した。

(41) 有資格者9,765人、投票率69.6%（成立条件は50%以上）で、坂田郡単独2,663票、湖東地域1,880票、湖北地域1,441票、合併しない765票、無効47票であった。

(3) 当初合併協議破綻後の「誤算」

合併協議が紆余曲折するなか、余呉町の財政は悪化の一途をたどった。その直接的な要因は、バブル期のハコモノ建設の起債償還が2000（平成12）年以降本格化したことである。これに対し、町は合併によって乗り切ろうとしたが、結局、当面単独での対応が決定的となり、そのやりくりには迫られることとなった⁽⁴²⁾。しかし、町にとって、厳しい財政を乗り切ろうとした対応に、いくつかの「誤算」が生じた。

第1に、三位一体改革によって交付税が大幅な減額になったことである。2000（平成12）～2005（平成17）年度の5年間で、普通・特別交付税の総額は5億円減少した。また、人口減少、とりわけ担税力のある若・壮年層の人口減少に伴い、同5年間で地方税収は5千万円減少し、財政調整基金も底をついてしまった。

第2に、合併前の懸案だった公共投資が、結果として財政をさらに逼迫させる要因になったことである。畑野町長は、4期目就任の公約として3つの学校の統廃合を掲げていた。これは、長浜市との広域合併前にやり遂げたいという思いからであり、畑野町長にとっては最大の懸案事項であった。そこで、1つの中学校新設と2つの小学校（片岡小・丹生小）を廃校するとともに、既存校舎の大規模改修と耐震補強を行った。総事業費は15億円にのぼった。うち、義務教育施設整備事業債、過疎対策事業債によって自己負担額は8億円に抑えられたが、それでも町にとってはバブル時代のハコモノの起債償還がピークを迎える時期と重なったことで、今日に至るまで町財政の大きな負担になっている。一人当たり公債費は、ピーク時の2000（平成12）年に100万円を超え、その後少しずつ減少してきたが、学校関係の起債償還が始まった2005（平成17）年度以降、再び増加している。この額は、周辺市町の倍であり、工場が立地する比較的財政の堅調な周辺町が、余呉町との合併を避けたがる大きな要因になっている。

第3に、1995（平成7）年の高速増殖炉もんじゅの放射能漏れ事故の影響により、敦賀原発3・4号機の増設工事の目途が立たなくなり、電源立地地域対策交付金として予定されていた8億円相当額の交付が遅れてしまったことである。「エネルギーのムラ」の特質を活かせない状態となったのである。

第4に、2003（平成15）年に丹生ダムの建設工事が凍結されたことである。これに

(42) 後述するように、県の呼びかけをきっかけに、2007（平成19）年8月に6町議長から長浜市議会議長に合併協議の申し入れがあるまで、合併に向けた交渉・協議は全くなかった。

については、固定資産税の増収が期待できなくなったことはあるが、すでに周辺の道路付け替え工事や対象集落の移転補償等は済んでいたため、「水没のムラ」としての選択肢がそれほど打撃を受けたわけではない。ただ、建前としてのダム開発は、観光による地域振興とセットという構想を謳っており、観光資源として多少の入込客を当てにしていた施設は遊休化が目に見えるようになった。このため、ダム湖が完成したとしても観光的な効果の実現性が本当にあるかどうかはともかく、建前・夢のレベルでの町の将来展望をますます描きにくくした。他方で、こうした状況に対し、「国が進めるべきダムが完成していない所為だ」として、施設が遊休化していることの弁明はしやすくなった。たとえば、ダムの建設によって丹生川沿いの最北端集落となった菅並では、観光客を当て込んだ施設の整備も終わり、少ないながらも町営バスの運行も確保していたというように、「水没のムラ」としての政治的な認知はしやすくなったのである。

(4) 放射性廃棄物処分場誘致の立候補表明

町は、これらの「誤算」によって、単独町政の継続に不可欠な、歳入確保の道筋が描けなくなり、いよいよ苦境に立たされることとなった。しかし、同時に、歳入確保の道筋が描けないことそれ自体が、合併交渉への足枷でもあった。

こうしたなかで、畑野町長は、苦悩の末ある重大な決意をすることになる。それは、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」（2000（平成12）年制定）に基づく高レベル放射性廃棄物処分場誘致の立候補表明であった。「ゴミのムラ」を選択肢に加えたのである。まず、2003（平成15）年7月に、畑野町長は誘致を検討していることを表明し、翌月の町議会全員協議会で応募の意向が確認された。原子力発電環境整備機構（NUMO）による何度かの説明があった後、10月19日に町議会全員協議会で立候補に向けて対応することが了承され、20日には庁内会議（課長会議）で確認された。町は11月以降区長など町民に説明する予定だったが、26日に国松知事（当時）との面談で強く反対され、翌日に知事の理解が得られなかったことを理由に立候補断念を表明した。

しかし、畑野町長はこれであきらめたわけではなかった。町の財政はますます悪化しているにも関わらず、合併の目途が立っていなかったためである。また、保守派の古参議員を中心に、町議会内にも処分場問題について再度検討する必要性を主張する者がいた。このため、畑野町長と保守派議員はその後も資源エネルギー庁やNUMO

関係者等と接触を続けた。2004（平成16）年6月には青森県六ヶ所村の核燃料関連施設も見学し、安全性について再確認している。そして、交渉の結果、NUMO関係者から「国としては、候補地選定の第一段階である文献調査の段階で、できれば10程度の自治体から選ぶ形を取りたい。そのため、結果として文献調査で終わってしまっても構わない（だから文献調査に応募してほしい）」という打診を受けたという。

町長は、関係機関との下交渉を経て、2006（平成18）年9月の町議会本会議において、再度文献調査への応募の意向を表明し、翌月に住民説明会を行った。しかし、その間、市民運動グループ（「余呉の明日を考える会」）が応募反対の署名活動を行い、開始からわずか2週間で2千人以上の署名を集めた。そして、2007（平成19）年1月の町長選に畑野町長は立候補せず、その後継者も「余呉の明日を考える会」が推す二矢秀雄（現町長）に破れたことで、廃棄物問題は一応の収束を見せた。

ところで、最終処分候補地の決定までには、いくつかの段階がある。まず最初の段階は、全国の自治体に対し公募をかけ、「文献調査」を行う段階である。この段階は法的な規定はない。このため、知事との協議の必要や議会での議決等の要件はない。次の段階は、「概要調査」である。文献調査によって絞られた候補地について、ボーリングによる地質調査等を行う。「概要調査」の段階に進むには、地元の合意形成と閣議決定が求められている。そして、地下施設での精密な調査を行う「精密調査」を行う。これらの段階を経て、最終処分建設地が決定される。NUMOは、「文献調査」を概ね2年、「概要調査」を概ね4年、「精密調査」を概ね15年、最終処分施設建設を概ね10年と見込んでいた。

畑野町長や放射性廃棄物処分場に係る文献調査の応募を推進する議員は、本当に処分場を誘致することを考えていたわけではなかった。「水没のムラ」が実際に水没するとは限らないように、「ゴミのムラ」が実際にゴミを廃棄されるとは限らない、ということである⁽⁴³⁾。それは、主に次の2つの理由からであった。

第1に、最終処分場の決定までには長い時間がかかることであった。畑野町長の真意は、できる限り早期に長浜市との合併協議にのぞみ、合併により財政難を解消することであった。その行程イメージは、合併新法の特例が失効する2010（平成22）年3月末までであり、「文献調査」の期間が終わるまでに合併しようと考えたのである。2006（平成18）年9月に町議会で文献調査への応募を表明するまでの間に、町長は国

(43) もちろん、町の本音にかかわらず本当に水没したり、ゴミが処分されることもある。

との交渉を繰り返したのであった。この交渉によって①文献調査段階での交付金の限度額が、年2億円から10億円に増額になった上、2年間にわたり交付されることになり、さらに、②文献調査の期間に交付金を受け取った後、仮にその後の調査を辞退したとしても、交付金の返還を要しない旨の確約が得られたという。

第2に、余呉町は、以前から大きな活断層の存在が確認されており、畑野町長や議員には、本格的な地質調査が行われる段階まで進んだとしても、必ず不適地になるという主観的な「確信」があったことである。NUMOサイドからは、「文献調査」で10自治体ほどのなかから選定するという手順を踏みたいので、とにかく応募団体を確保したいという思惑があったという。

こうした理由に基づき、畑野町長は「文献調査」に応募したのである。しかし、それはあくまで「次の合併」までの「つなぎ資金」を得るためのものであった。それだけ、畑野町長や古参議員には町の財政に対する危機感、言い換えれば、「看取り」に対するある種の責任感が強かったともいえる。

7. 「合併後」の地域ケアシステムづくり

(1) 第三期介護保険事業計画の策定と町内外のキー・パーソン

放射性廃棄物処分場誘致をめぐる水面下の交渉がなされていた2005（平成17）年秋に、別の意味で町の将来を左右する計画の策定が求められていた。それは、介護保険事業計画の改定であった。介護保険事業計画は、3年ごとの見直しが求められており、2006（平成18）年度に2回目の改定が予定されていた。しかし、今回の改定に当たっては、2005（平成17）年6月の介護保険制度改革関連法の制定を受け、大規模な制度変更が行われることになった。その骨子は、「地域支援事業」（介護保険サービスの対象ではない高齢者が要介護状態になることを防ぐための事業）、「介護予防サービス（新予防給付）」（要支援1及び要支援2と認定された利用者に対しては介護予防事業を適用）、「地域密着型サービス」（身近な地域におけるサービス利用を促進する日常生活圏の設定とそこでの小規模多機能サービスのメニュー化）、「地域包括支援センターの設置」（地域における介護予防や総合相談窓口の拠点）などの創設であった。

余呉町は、施設基盤が皆無であり、たとえば高齢の夫婦世帯のいずれかが自宅での

介護が困難になると、除雪の問題もあって町外の施設に入所するか、子どもが住む他自治体に転居せざるを得ない状態であった。また、10数年前から、熱心な保健師が中心となってきめ細かな介護予防の取組を行ってきた実績はあったものの、在宅ケアの基盤は脆弱であったため、結局、高齢化が顕著に進んでいながら、町で最期を迎えることが難しい状況にあった。このような趨勢自体は過疎の進行の一種である。高度成長期の過疎は、若年層・壮年層の流出であるならば、少子高齢化期の過疎は、高齢層の流出である。そして、それは、親戚・子供との「良好」な関係の存在や資力など、力のある者からの個別的・離散的流出である。しかも、町内には留まらない。余呉町がこれまで通り「長期段階的撤退モデル」に立つならば、余呉町内に留まれる、「新たな集団移住」を模索することが求められていたのである。

そのようなとき、町の保健福祉課長と係長（当時）は、県内市長会・町村長会が主催する湖北地域（2市6町）対象の第三期介護保険事業計画の策定研修会に参加し、講師として来ていた大津市職員のFと出会った。この出会いが、余呉町の高齢者福祉施策を見直す転機となった。Fは大津市の一般行政職であり、1994（平成6）年から高齢者福祉の業務に携わり、市の介護保険業務の立ち上げに関わっていた。その後、2003（平成15）～2004（平成16）年度にかけて厚労省老健局計画課に老人保健福祉計画官として出向した。これは、厚労省が介護保険事業計画の現場を把握することをねらいとした市出向者のポストであった。ここで、第三期介護保険の制度改正に直接携わる機会を得るとともに、当時の老健局長はじめ介護保険制度の創設に関わった官僚との人脈をつくっていった。

Fは、地域密着型の介護保険事業の取組を現場に生かしたいと考えていたが、2005（平成17）年に市に戻って配属された職場は障害福祉課であり、その後、滋賀県後期高齢者広域連合に出向になった。介護保険事業とは直接関係のない職場であったが、広域連合への配属となったことで他自治体と接触する機会が増えていった。このことは、Fの関心を次第に大津市以外に向けさせることになった。先の研修会で余呉町職員と出会ったのはそんなときだった。

研修会の質疑の場で、余呉町保健福祉課長が、「余呉町の場合、社協が細々とデイサービスとホームヘルプをしているだけで、特養など基盤は何もない。厚労省がいう第三期介護保険事業計画の策定意図はわかるがどうすればよいのか」という質問をしたとき、Fは「基盤施設が何もないということは、国が示した今後10年間の介護基盤

整備を（しがらみなく）ゼロからできるのだから、むしろチャンスではないか⁽⁴⁴⁾と話し、研修後、Fの方から、策定業務を手伝いたいと打診し、余呉町の第三期介護保険事業計画の策定に関わることとなった。そして、余呉町への現地入りは主に土日を使うこととし、平日に行く必要が生じた場合には有給休暇を使うなど、あくまで勤務外の活動として関わった。

（2） 介護保険事業計画の策定

余呉町にはデイサービスやグループ・ホームなどの基盤がなかったので、事業計画の策定に当たっては、単に保険料改定の作業にとどめるのではなく、向こう3年間でサービスの基盤整備を図るための計画にすることを目指した。最初に手がけたのは、余呉町の住民のニーズ調査やサービス基盤調査であり、これについて、保健福祉課長・係長や保健師等が庁内で調整を図りつつ、介護保険運営協議会や住民説明会などの場で、これまでのような町外の大規模な施設依存でよいのかと問いかけ、関係者を説得し、合意を形成していった。

介護保険事業計画では、①役場に隣接するやまなみセンター内にあった生活支援ハウスの重度障害者向け居宅施設への改装、②認知症対応型のデイサービス施設整備、③グループ・ホーム施設整備、④グループ・リビング（在宅での生活が困難な高齢者の共同住宅）施設などの基盤整備を盛り込んだ。これら地域密着型の小規模施設を中心に整備したのは、ひとつには町の介護保険財政への負荷を抑制することであったが、もう一つは介護サービスを求めて町外に流出する数を最小限にとどめたいという町関係者の強い思いがあった。ぎりぎりまで在宅での生活を続けられる支援を重視し、在宅生活を続けられなくなった住民には町内の小規模施設に移ってもらう。町では、これを「自宅でない在宅」と呼んでいる。小規模施設の整備は、高齢者を町内に踏みとどらせるための仕組みづくりでもあった。昭和40年代の集団移住の際には、町当局は公営住宅や宅地などを用意したが、今回は小規模施設だったのである。

Fは、こうした基盤整備に必要な財源について、厚労省に創設された地域介護福祉空間整備事業交付金の活用を考えていた。この交付金は、三位一体改革における補助金の一般財源化に伴う措置として創設されたものであり、Fも厚労省時代その創設に関わっていた。そこで、厚労省がねらいとする地域密着型事業を先取りする形で申請

(44) 療養型病床群や特養などがある場合、まずこれをどのように地域密着型に解体・再編するかが議論になり、思い切った対応ができないという思いがあった。

書を作成し、交付を受けることができたのである⁽⁴⁵⁾。「いつも他町村に一步前進」しようとする余呉町の特質は、ここでも発揮されたといえる。

(3) 住民の協力

厚労省の交付金を当てにするとはいえ、町には財政的な余裕はもはやなかった。そこで、空き家を改修して活用することにした⁽⁴⁶⁾。しかし、このことは2つの点で困難を伴った。ひとつは、居住していない、個人の持ち物である住宅のなかから、利用可能な空き家をどうやって見つけ出すかという物理的な問題であった。自宅の所有者は町外に移転している場合も多く、相続されているものも少なくなかった。このため、町の職員が対応するには限界があったのである。もう一つは、たとえ居住していなくとも、「よそ者」に自宅を貸すことに対する強い警戒心であった。町の持ち家率は95%（2005（平成17）年国勢調査）であり、官舎・社宅の類を除けばほとんどが持ち家であるが、住まなくなっても他人に貸す動きは鈍かった⁽⁴⁷⁾。

そこで、保健福祉課長・係長等は、住民の協力を得られるよう、区の役員に対し、向こう3年間の介護基盤整備の構想についてその必要性や具体的な内容を説明して回った。その上で、2006（平成18）年5月に区長役員を集め、各区にある空き家をリストアップしてほしいと依頼した。全員に賛同してもらい、同月から翌月にかけてリストアップの作業をしてもらったところ、全部で50件ほどの候補があがった。それについて、町長、保健福祉課長・係長、F等で絞り込みの作業を行った。

通常、認知症の施設を地元につくろうとすると、総論賛成、各論反対（建設は賛成だが、自分の地域につくるのは反対）になりがちで、実際具体化の段階になって地元から反対の声が出かかった。しかし、オープンな話し合いのなかで、「町にとって必要なのだから協力しよう」という賛同の声が反対者を上回るようになり、事なきを得たという。グループ・リビングについては、ふさわしい物件が見つかったので、持ち主に連絡を取り、交渉の末、固定資産税の負担のみで使わせてもらい、さらに内部の改装もさせてもらうことができた。認知症のデイサービスについては、候補地が駅前

(45) 余呉町の事業は、厚労省の地域空間整備事業のモデル事業として位置づけられた。

(46) 余呉町は、空き家を活用した事業が過疎町村にとって大きな意義のあることを厚労省に訴え、当該経費も交付金の対象となるよう事前に交渉していた。

(47) 第4次余呉町総合計画では、「空き家となった農家等への新規転入の問い合わせが増えていますが、町外者への賃貸への抵抗感が強く、受け入れがそれほど進んでいないのが実情です」として、住民の意識が新しい試みの妨げになっていると指摘している。

の住宅⁽⁴⁸⁾であった。これに対しても、職員達は、通常なら目立たないところにつくるものだと反対の声が出ることを覚悟していたが、むしろ便利なところにつくった方が、地域の見守りや家族の送迎に便利だと賛同してもらうことができた。グループ・ホームについては、グループ・リビングの候補住宅の近くに候補があったが、老朽化が進んでおり改修費用がかさむため、新築することとなった。

こうした住民の協力は、職員による日常の関わりが大きい。保健福祉課長・係長等の活動が円滑に進んだのも、一部の熱心な保健師が、地域をくまなく回り、認知症の学習会、栄養指導、戸別訪問などに地道に取り組んできた基盤があったからであり、こうした関わりが、住民の自発性を引き出す下地になっていたのである。

(4) 運営主体の選定と施設の事業化

介護基盤の運営については、当初、町の社協に打診していたが、負担が大きいとして断られた。F達は、長浜市との合併を想定し、余呉町がなくなった後も事業が継続される仕組みを模索していた。そこで、町外から社会福祉法人を誘致することとし、Fが以前から懇意にしていた彦根市にある社会福祉法人のS理事長に打診した。Sは、地域貢献型の事業にライフワークとして取り組みたいという意向を以前から持っていたので、余呉町の取組に理解を示し、協力を約束した⁽⁴⁹⁾。

認知症デイサービスセンターは、2007（平成19）年に竣工し、グループ・リビングとグループ・ホームは翌年2月に竣工した。やまなみセンターの改修も同時期に完了した。他方で、2007（平成19）年秋頃から古民家を改装して池原地区に「池原そば道場」をオープンさせ、翌年1月から地域で運営している。これは、町保健福祉課長の発案で、700万円ほどかけて改修し、予防事業として地域密着事業の一部に盛り込んだものである⁽⁵⁰⁾。この「池原そば道場」では、観光客がそば打ちを体験しながらそばや地元産の山菜などを食べるができるほか、駅前のデイサービスセンターなどに出荷する土産用のそばの生産を目指している。

(48) 診療所の医師用に改修した住宅であったが、高齢で引退したため空き家のままになっていた。

(49) 合併後も町の地域密着型事業が継続されることを念頭に置いた場合、町の社会福祉協議会ではない事業所が運営を担うことは大きな意味があった。

(50) この運営は、町ではなく「ふるさと池原を守る会」という住民グループが主に担当している。この会は、休作地の作付けや集落単位で用水路等の清掃に対して交付される「ふるさと保全事業」の受け皿組織を母体としている。同補助事業では、労役に対して年間50万円ほどの補助金が交付されるという。

このように、余呉町の地域密着型事業では、住民を単なるサービスの受給者としての地位に位置づけるのではなく、年金で生活しながら地域で活躍できる場を用意し、その上で介護サービスをセーフティネットとして機能させるという仕組みを目指している。保険事業で余力ができた分、地域おこしに投資することができれば、循環型のまちづくりができるという考えであり、そのためにも、介護報酬を上げない工夫と、体力のある高齢者の活躍の場を用意することが重要という発想であった。社会福祉法人のSも、「余呉町の介護保険料は1億5,000万円ほどになるので、地域密着型は、地元の人間を雇用し、地域の活性化につながれる」という構想を抱いていた。

ただし、彼らはこうしたまちづくりを、決して「自立」に向けた「夢のあるビジョン」として描いているわけではない。彼らは、合併を不可避と捉えていた。そして、合併した場合、かつての旧丹生村北部と同様に、周辺部となることが予想される現余呉町域への新たな行政投資はなされないだろうと考え、今のうちに高齢者が少しでも現状維持に近い生活を続けていけるための方法を模索したのである。限られた資源と時間のなかで、合併後も継続的に事業を続けていける仕組みと考えたのが、介護保険事業としての地域密着型事業であった。旧丹生村「奥地」集落が共有財産を持っていたことが集団移住に重要であったように、現余呉町域の地域社会が地域の共有資産を形成することが目指されたのである。

(5) 合併への再始動

2006（平成18）年2月に長浜市と浅井町・びわ町の合併が成立した後、余呉町を含む長浜市周辺6町（木之本町、高月町、西浅井町、虎姫町、湖北町）ではしばらく目立った動きはなかったが、県が同年12月に「滋賀県における自主的な市町の合併の推進に関する構想」において「未合併地域」⁽⁵¹⁾の合併パターンを提示してから、6町は再び合併に向けた協議を水面下で行うようになる。まず、2007（平成19）年8月13日に、6町長から長浜市長・議長に対し、「湖北広域での新しい地域づくりについて」に関する協議を行うよう申し入れを行った。これは、湖北地域全体の将来像について協議するというもので、婉曲な表現ながら合併協議の下交渉の意味があった。

長浜市側は、これを受け、10月13日に市町長、副市町長、広域担当職員で構成される「1市6町広域化研究会」を設置したが、この組織は公式には合併について検討す

(51) 「非合併」・「不合併」ではなく「未合併」という特定の傾向をもった用語である。

るものではなかった。そこで、11月9日に、6町議長から長浜市議会議長宛に、合併協議を含む「湖北地域の将来を見据えた地域づくりについて」の協議申し入れを行った。そして、11月27日に、長浜市議会議長から6町議長に対して、「過去の合併協議や他市の例などから、住民ニーズや社会環境の変化に適切に対応した効率よいまちづくり議論に重点を置き、簡素で安定した市政運営に努めなければならない。このため、将来の合併であっても合併方式は、現行の長浜市の事務事業にすべて合わせる『編入合併』とせざるを得ないと考える」と回答し、6町議長側がこれを呑んだので、12月27日の第2回「1市6町広域化研究会」からは、1市6町の合併協議を含めた検討を行うこととなった。同研究会は、その後2008（平成20）年1月に3回開催され、県から新合併特例法や合併方式の説明などがなされた。

同研究会の後、同年2月には「1市6町合併に関わる市町長及び議長等合同会議」（各市町長、各市町議会議長、副議長、議員の各3名で構成）を2回、引き続き2月～5月にかけて「1市6町合併に関わる事前協議会議」が4回開催され、合併の基本事項の調整・合意がなされた。そして、7月に「長浜市及び東浅井郡・伊香郡6町任意合併協議会」が発足し、2009（平成21）年1月24日までの計11回の開催において、提案された合併協定項目のうち「合併の期日」以外の項目について合意に至った。これを受け、1市6町の各議会で法定合併協議会設置議案が提案・可決され、同年2月16日に「長浜市及び東浅井郡・伊香郡6町合併協議会」が設置され、3月3日には「合併協定調印」がなされた。その後、11月までに法定協議会は5回開催され、2010（平成22）年1月1日に合併することが決定された。

2007（平成19）年以降の合併協議は、それ以前の合併協議とは対照的に順調に（淡々と）進んだ。それは、今回の合併協議は、長浜市の方針・水準に統一するという原則と合併新法の期限である2010（平成22）年3月までに合併することが、合併協議を行う前提条件になっていたからであった。

8. 余呉町政研究から見る理論的示唆

（1）「相互依存モデル」の適用妥当性

余呉町の歴史は、昭和の大合併による誕生以来、補助金行政の歴史だったといって過言でない。財政力指数は0.21（2007（平成19）年度）であり、国・県への財政的な

依存度は極めて高い。また、国家プロジェクトや三位一体改革など、国の政策に翻弄されてきた歴史でもあった。伝統的な地方自治概念では、この場合の国・自治体間関係は集権的であり、したがって自治が十分に確保できていないと描かれよう。実際にも、過疎の趨勢は止まらず、地域の社会経済は疲弊する一方だからである。

しかしながら、こうした伝統的な国・自治体間関係に対するアンチテーゼとして提起された「相互依存モデル」では、補完的な記述がなされうる。たとえば、国策プロジェクトである丹生ダム（高時川ダム）建設については、必ずしも国が一方的に事業構想を発案したり補償交渉を進めたりしたわけではなく、地域振興を目指す町の戦略の一環として、町が主体的に働きかけたことを発端としている。県は、ダム建設構想や集団移住に対して国への陳情を取り持ち、国は町の戦略的取組を事業費補助という形で追認していった。

また、近年の核廃棄物処分場の問題については、事の是非は別にして、町は本気で誘致を考えていたわけではなく、文献調査の交付金を市町村合併までの「つなぎ資金」と捉え、交付金の増額や途中辞退の場合の交付金返還の不必要性等について、水面下で交渉を重ねていた。NUMOにとっては、立候補団体が全くない状況よりは、このような「金目当て」の露骨なアプローチであってもメリットがあったのである。町と国・県の関係は、町が国・県に対して財源を依存するだけでなく、国は町に政策の実施を依存するという「相互依存モデル」で、ある程度説明が可能である。

他方で、町の集団移住事業は、集落からの要請や意向を踏まえて構想・実施されている。このとき、町は、公営住宅の建設、個人住宅用地の確保、財政支援など、移転の受け皿づくりに奔走したが、それは必ずしも福祉的・人道的観点のみに依拠していたわけではなかったという見方もできる。集落（区）は、地域共同体としてさまざまな公共的活動を行ってきており、とりわけ北部山間地集落においては、道路の除雪、郵便、病人の搬送など、中核的な行政サービスを代替してきたからである。こうした集落の機能は、町の行政運営を補完し、地域への伝達や合意形成を容易なものとした。町にとっても集落を存続させることは、人口定住を図ること以上の意味があったのである⁽⁵²⁾。この意味で、集落と町もまた相互依存の関係にあったと見ることができる。

(52) [木村、1974：282-283]にも同様の指摘がある。もっとも、集団移住でも、「奥地」集落がそのまま維持されて村内に移住したのではなく、受入集落に吸収・解消されていったのである。その意味で、集団移住したのではなく、集落を統合していったのである。いずれにせよ、村内で集落が張り巡らされた状態は維持された。

ただし、〈相互依存モデル〉で描くように、集権的な構造を前提としつつ、したたかな主体的かつ戦略的交渉によって、外部資源を大いに獲得しながらも、町は若年層を中心に人口流出に歯止めがかからないばかりか、町内にとどまる者も、多くが町外に就労の場を求めており、その傾向はより強まりつつある。この結果、祭りをはじめとする地域行事は廃止・縮小を余儀なくされ、融雪装置の維持管理など、従来集落が担ってきた業務のなかには町に返上されるものも出始めており、地域共同体としての結束力も業務遂行能力も弱まりつつある。こうした集落の弱体化は、町に対する集落の依存度を相対的に高める方向に作用する。特に、自力での生活が困難な社会的弱者にそのしわ寄せは向かう。しかし、町は財政難から各種サービスの廃止・縮小を余儀なくされており、職員数もピーク時の3分の2程度にまで削減されているため余力はない。町ではその活動量を維持するために、むしろ集落への依存を強めざるを得ないジレンマを抱えている⁽⁵³⁾。町と集落が相互依存しながら、そして、町と国・県が相互依存しながら、縮小スパイラルに陥るのである。縮小スパイラルによる長期的な過疎化の趨勢が、「長期段階的撤退モデル」の想定する〈相互依存〉の在り方なのである。

介護保険事業における共同生活基盤の整備は、こうしたジレンマに対するひとつの解決策であった。外部の専門家による助言の下、空き家の転用や住民の参加など地域資源を掘り起こしつつ民間事業者に運営を託す手法は、集落の抱える福祉ニーズへの対応において、町の負担抑制効果を発揮した。同時に、「力のある者」ではなく「力のない者」を計画的に移転させることによって、地域への負担を抑制する効果もあり、両者の町外流出を抑える効果も発揮しつつある。その意味で、余呉町が現在取り組んでいる基盤施設整備は、集団移住の延長線上に位置づけることができよう。

(2) 「相互依存モデル」による自治観の限界

このように、町と国・県との関係は「相互依存モデル」で一定程度説明することが可能である。そして、「相互依存モデル」では、相互依存関係を自治概念と親和性があるものと見なしている。では、「相互依存モデル」が妥当する点を指して自治的といえるのだろうか。

「相互依存モデル」を提唱した村松岐夫によれば、「相互依存モデル」における自

(53) 現行計画である第4次総合計画では、事業の実施主体を集落や地域団体に求める記述が目立つ。

治には「自律性」と「活動量（行政水準）」の2つの要素があるとする。すなわち、自律性とは「自ら判断をして一定の行為を起こし、結果についての情報を得てこれによって判断の誤りを修正することができる力」であり、活動量とは「住民の欲する政策及び執行が可能な権限その他の資源」である。そして、活動量は中央政府が握っているため、自治体が活動量（行政水準）を確保しようとする、行政統制・財政統制が働き自律性が損なわれてしまう。だが、自律性を重んじれば、住民が求めるサービスを確保することは難しくなってしまう〔村松、1985：26-29〕。このように、村松は、自治の要素である自律性と活動量は二律背反（ゼロサム）の関係にあるのだから、戦後日本において伝統的な自治観であった自治＝自律性という概念は、福祉国家体制では変容が求められるとしている。

こうした自治観では、町が以前のように国や県からの財源獲得がままならなくなった今日の状況は、以前に比べれば自治的ではないということになる。国と自治体も相互依存しながら、縮小スパイラルに入ったのである。「相互依存モデル」は自律性と活動量がトレードオフとしているが、自律性が高まらないで活動量が下がる可能性は否定されていない。「相互依存モデル」は、「右肩上がり」（あるいは戦後福祉国家体制）あるいは「過疎と過密の同時進行」の時代に射程が限定されるのである。経済・人口が「右肩下がり」になり、「過疎はあるが過密はない」時代には、「相互依存」は持続可能ではないのである。そのためか、村松岐夫は2000年代以降の現実の説明に苦慮している。「すでに社会経済的に存在していた地域間格差は、分権と三位一体改革で一層拡大した。なぜ不利益を受ける自治体が声を上げなかったのか分からない。数件のインタビューによれば、町村には不満があったし声を上げたが、メディアが取り上げなかったし、『政治的力にならなかった』という発言があった。今後、実証的に研究すべきテーマである」と〔村松、2009：17-18〕。

国・県と町の関係が相互依存の関係にあるからといって、そのことが直ちに自治的であるとは限らないのである。「相互依存モデル」の自治観では、自治体の自治性を、実質的には国からの資源獲得能力による活動量と同義に捉えている。「相互依存モデル」も認めるように、自治体が財源面で国に依存しているということは、自治体の財源の多くが補助金や地方交付税といった移転財源で占められていることを意味する。こうした財源が中心だと、自治体は、住民の税負担を増すことなしに依存財源が得られる限度いっぱいまで行政機能＝活動量を拡大することができる。しかし、西尾勝が指摘しているように、自治体は自己の財政能力の範囲内で財政収支を均衡させる責任

から免れることで、これを巧みにできるだけ多く獲得してることが自治体関係者の力量であるかのごとくみなされるようになってしまう〔西尾、1990：435〕。こうした自治体の行動を、果たして自治的と呼べるのかという疑問である⁽⁵⁴⁾。

余呉町では、財政難と住民の福祉ケアニーズの高まりという問題に対し、町外の専門家や社会福祉法人などの協力を得て地域密着型事業を打ち出した。「政府機構外」⁽⁵⁵⁾との関係性強化は、一方では、厚労省の新しい資金メニューへのアクセスを可能にした。これは、依存資源獲得による活動量の拡大であり、既存の「相互依存モデル」の延長線上にある。

しかし、それだけでなく、他方で、新しいケアの仕組みづくりにつながっている。「政府機構外」とのネットワークを活用することで、町自身の活動量の増加を限定的に抑えつつ、「相互依存モデル」で想定されるように自律性を強化することができたのである。公共サービスの多元化が進むなか、地域の必要に応じて柔軟にサービスを組み替えたり、多様な地域資源にアクセスできる能力を持ったことによって、地域社会における実効的な活動量を拡大させたとみることができる。すなわち、地域の公共空間の管理能力こそが、自治性の要諦であり、小規模町村の自治にとって必須の要件であろう。「相互依存モデル」では、名目的な活動量と実効的な活動量との区別が、捨象されているのである。

さらに、「相互依存モデル」では、自治体の自律性を低下させるトレードオフで名目的な活動量は増すものの、実効的な活動は低迷し、かえって「垂直的統制モデル」の想定する集権的效果を促進する。これが、広義の〈相互依存モデル〉である。そして、そのような自治運営と並行して、地域社会の疲弊と人口流出を招いてきた。結果的には、名目的な活動量も低下してきた。長期的な動学のなかでは、むしろ、「右肩下がり」を促すものであり、これが本稿の視角である「長期段階的撤退モデル」の方が適切に描けるのである。〈相互依存〉をしながら長期的に縮小スパイラルに入るのである。

(54) もっとも、「相互依存モデル」では自治概念が変容していると捉えれば、自治的か否かという問自体が無意味になろう。単に定義の違いによるものだからである。

(55) 村松岐夫は、国・県・市町村の行政関係以外の関係を「政府機構外」の関係とし、その重要性を指摘している。ただし、そこで主として想定されているのは地方政治家や経済界などによる政治的影響力の行使であり、市民（非営利）セクターとの関係についてはほとんど言及されていない。

(3) 住民自治のダイナミクスへの考慮の必要性

国・自治体間の政府間関係に注目する「相互依存モデル」を自治の観点から捉えると、端的には住民自治への配慮が抜け落ちているということができる。自治体が補助金を限度いっぱいまで獲得しようとする行動は、必ずしも住民の意思と合致するとは限らない。つまり、名目的な活動量と実効的な活動量は乖離しうるのである。たとえば、余呉町では、財政的な行き詰まりを打開するため、核廃棄物処分場誘致に先立つ基礎調査の受け入れを決断した。これは、町がとりうる限られた選択肢のなかで、資源を最大限に獲得するという目的にもっとも適合的な選択肢であった。しかも、候補地の地盤の確認、交付金増額交渉、途中で交渉を打ち切ることの可否、近い将来の合併可能性等を考慮した上での戦略的な決断でもあった。しかし、それは住民の意思とはあまりにも乖離していた。「相互依存モデル」では自治的と見なされる行動も、住民の視点で捉え直すと異なる評価も可能になるのである。

「相互依存モデル」は、主体間の資源交換によって力関係を説明しようとしており、その関係は政治的影響力によって決定づけられるとしている。この場合、住民サイドも政府・自治体に対して政治的影響力を行使する立場にあるが、政治的影響力行使の動機が政府・自治体が有する資源の獲得に限定されるため、結果として住民はサービスの顧客としての地位に押しとどめられてしまう。サービスの顧客という地位からは、政府・自治体に対して苦情、要望あるいは退出（転居）を通じて影響力を行使することはできても、公共空間において自律性を発揮する契機はない。あくまでサービスの受け手としての存在に過ぎないのである。

これに対し、余呉町では、地域密着型事業の構想に当たり、外部の専門家や福祉事業者が地域に関わったことで、それまで迷惑施設と見なされてきたグループ・ホームの建設が容易に進み、住民の協力によって空き家探しも円滑に進んだ。さらに、そば道場など住民の自発的な参加によるコミュニティ・ビジネス的な取組の萌芽も見られつつある。こうした取組を内発的発展論や地域活性化論の文脈で捉えれば、立役者としてのキー・パーソン（社会的起業家あるいは政策事業家）に着目し、彼らの個人的な力量を分析する視角になろう。確かに、町内外のキー・パーソンが関わったことによって、住民の意識・行動の変化が促され、協働関係が形成されていったのは間違いない。

もっとも、余呉町の場合、住民活動や合意形成の基盤となっているのはあくまで集落である。集落を単位としたコミュニティは、同質性が強く内部の結束力も強いとい

う特徴を有しているだけに、保守的であり、排他的でもある。町が総合計画策定時に実施した意識調査では、「若者が住み続けたいくなるために必要な取組は」という問に対し、「古いしきたりなどの見直し」が47.1%にも達している〔余呉町、2007〕。私たちのヒアリングによれば、町の歴代幹部ですら、区の旧慣や行政委嘱の多さが、人口流出の大きな一因になっていると考えていた。町内の住民活動の歴史的な文脈を抜きにした活性化論では、余呉町の実態を適切に捉えることはできない。

むしろ、こうした取組が可能になったのは、町が「相互依存モデル」で描かれる行動を取らなかったことに求められると考えられる。町が、ソーシャル・キャピタルをも資源として認識し、外部資源を媒介しつつ、その活用が容易になるための基盤づくりを行ったからこそ、住民の態度変容が促されたという捉え方である。町内外のキー・パーソンの活躍があったにしても、地域の公共団体がそうした活動を下支えし、公的資源へのアクセスを確保したことが重要なのである。地域の公共空間の管理能力こそが、自治性の要諦であると考えられる所以である。このように、自治の概念については、政府間関係論の理論研究的なアプローチだけでも、個人的属性・資質に還元してしまいがちな地域活性化論でも、そのダイナミクスを捉えきれないのである。

(4) 「長期段階的撤退モデル」の《その後》

戦後日本の自治体は、短期的には「相互依存」による自治体の努力を前提に、中期的には、そのような努力ゆえに「垂直統制」による集権構造を再強化する〈相互依存〉を生み出した。そして、そのような集権構造のもとでの資源獲得は、名目的な活動量は多くとも、住民自治を背景とする実効的な活動量をも高めるものではない。結果的には、長期的な人口流出と地域経済の沈滞という長期的趨勢を避けることはできなかった。発展もなければ、実効的な活動量もなく自治もないのである。

このような長期的な動学のなかでは、不可避的に生じる過疎と人口流出及び集落機能の維持困難という状況を前に、自治体は、ときには「長期段階的撤退」を選択してきた。1970（昭和45）年3月11日の村議会第2回定例会で、桐畑村長は次のように述べている。

奥地より集団移住は地域の資源を放置する結果をもたらすことになりかねないので村としても亦国家的にも決して好ましいことではないのであります。しかしこのまま放置した場合はどうなるのであろうか。現在の社会情勢から貧弱□□の将来のあり方、政府が指導せん

する広域行政圏一日行政圏を思う時にこの枠外にならざるを得ない奥地の対策はどうあるべきかを考へる時に奥川並移住にも引きつづき住民の意思を前提に適当な指導と助言を与へ村内に定着していただく様配慮すべきであると存じます。しかし、奥地ダム建設の見通しもたない現在であり慎重に対処すべきであると存じますので移住対策と云うよりは奥地対策として本年度は公営住宅を20戸程建設することが適当な処置であろうと計画をしております。

(傍点筆者)

市町村合併で周辺部旧町村という政治機能を撤退させ、暫定的には集落による行政補完機能に依存しつつ、新市町村の政治・行政機能のもとで、奥地集落を閉鎖・撤収していくのである。こうして、居住地あるいは集落の限界前線を、徐々に撤収させていく。

しかし、居住限界前線をどこに引くかは、誠に悩み多い任務である。1970（昭和45）年9月11日の村議会第5回定例会で同村長は次のように述べる。

村長 ……我々当局は奥地の実情を知って均衡のとれた行政を行う、これは当然のことです。更に小型バスに関して道路改良については出来得る限りの努力を持って実施しているものであり、尚マイクロバスの件については前々から要望は聞いているものであります。しかし単にこれらについて将来の維持、管理等の問題から考えて至難である。又現在学校統合の問題等も出ておりますが、こうした時点に立てば、このようなことも考える必要があると思はれます。

しかし、奥地に対してマイクロバスを購入することは出来ないが、多少ともこうした気持ちに添う様に予算的に配慮がされていると思います。……どの地域に住んでいるものも同じ水準で生活出来る事は理想であります。平坦地でも地理的に遠距離を小中学生が通学をしている状態であるので、地域の環境にもよりますので、それぞれ了解を願って、村も出来得る限り努力をし、又地域もそれぞれ認識を願ひ、共に向上に努力を致したいと考へております。（傍点筆者）

「段階的撤退」が「地域の資源を放置する」ことは十分に認識されている。では「段階的撤退」の後の奥地・跡地に関する構想は何か。1970（昭和45）年9月11日の村議会第5回定例会での質疑と同村長の答弁である。

叶居・村議 奥川並地区は昨年に集団移住され、又針川地区は本年集団移住をされる予定であります。又他の奥地部落に就いても移住されるのではないかと考へますが、これらに対する地区の後はどのようにするのか、自然を利用した観光地等に考慮する必要があると思ひますが、村としては、これらの点についてどう考へて居られるのか伺ひたい。

村長 我々としては常にこの点について考へており、この広大な奥地をどのようにするのか、苦心をしているものであります。何と云つても降雪と自然条件が伴いますので、良策がつかないものであります。活かすとすれば自然を利用した観光開発になるものと思ひます。

村として具体的な案を建てる事は至難であると思へ、跡地の問題等については、県においても充分考へよう申出ているものであり、残りの部落も移住についてはこうした経路をたどつて来るものと思へられますので、こうした時点において一貫した開発についての検討をして行きたいと思へているものであり、良案があれば執行部へご意見を願へば結構と存じます。正直な所、現段階では只今申し上げた通りでありますので、御承願したい。(傍点筆者)

端的にいへば、「村として具体的な案を建てることは至難」であつて「良策がつかない」ので、県や議員にアイデアを依頼している状態である。あえていへば、「自然を利用した観光開発」ということであるが、これは積極的に提示されたというよりも、“困つたときの観光頼み”の域を出ないのである。

「長期段階的撤退」を選ぶ自治体にとっては、奥地を「人里離れたもの」として放置する場合に、前述のように「水没のムラ」「基地のムラ」「ゴミのムラ」「エネルギーのムラ」「自然のムラ」などがあり得る。しかし、そのような跡地を地域振興的に利用しようと思へば、観光開発以外の構想は生じにくい。とはいえ、観光開発と基地・演習場や廃棄物処分場は両立しにくい。また、人造湖としてのダム湖に、大きな観光的価値が生じるとは考へにくい。人里離れた自然は観光というアクセスを許すものでもない。こうして、「長期段階的撤退の《その後》」を描くことは容易ではないのである。

(5) おわりに

「長期段階的撤退モデル」は、過疎に直面した基礎的自治体にとっての自治運営の1つのモデルである。一般に、中央直結による外部からの事業・企業誘致や、地域社会の内発的發展といった考へ方は、「地域活性化」として実証的・理論的に理解され、

あるいは地域振興や地域活性化を実現する積極的な自治運営として、規範的・実践的に唱道される傾向がある。しかし、過疎地域の基礎的自治体の選択肢は、「地域活性化」だけではないのである。

しばしば、「地域活性化」に取り組んで、自治体や地域住民に「痛みを耐える頑張り」を奨励し、結果として、さらに事態を悪化させるという意図せざる結果を招くこともある。「地域活性化言説」は、そのようなときに、「成功事例」を引証して「失敗」を当該自治体に帰責するだけに留まり、地域住民の生活に関しては無責任なのである。しかし、地域住民の生活に責任を負う基礎的自治体は、「失敗」を「自責」するだけでは問題解決にはならない。そのようなときに、「長期段階的撤退モデル」に直ちに転進するか、依然として、さらなる「痛みを耐える頑張り」を強要する「地域活性化策」を悪循環的に再強化するか、あるいは、合併後への布石のない「寄りば大樹」的な合併によって全く自治運営を放棄するか、基礎的自治体は選択を迫られるのである。

「長期段階的撤退モデル」は、合併の前後の時期を包括し、高度経済成長と右肩下がり経済との両時期を包括する点で、＜相互依存モデル＞に比して時間軸では射程は長い。また、「長期段階的撤退モデル」に従う自治体の行動の一部は、＜相互依存モデル＞で説明できる。しかし、「長期段階的撤退モデル」は過疎に直面する自治体を念頭に置いたものであり、空間軸では射程は広くはない。居住前線の急速な拡張に直面した過密自治体は、全く別のモデルで説明される必要がある。少なくとも、戦後日本のこれまでの自治運営には、直面した環境与件によって、「長期段階的撤退」が当てはまらない自治体も多い。しかし、21世紀に人口減少社会に入り、過疎町村部のみならず、日本全国の基礎的自治体の多くは過疎化に向かう。その意味では、「長期段階的撤退モデル」の射程は、モデル名は撤退でありながら、今後ますます拡大していくのである。

(はらだ こうき 立教大学コミュニティ福祉学部准教授)

(かない としゆき 東京大学大学院法学政治学研究科・
公共政策大学院・法学部教授)

【引用参考文献】

- 赤木須留喜（1978）『行政責任の研究』岩波書店。
- 足立忠夫（1989）「地方自治の本旨 — なぜ地域公共学なのか —」『法と政治』第40巻第1号。
- 梅原達治（1991）「余呉の天神」『リベラル・アーツ：札幌大学教養部教育研究』第7号。
- 大西暢夫（2008）『水になった村』情報センター出版局。
- 大野晃（2008）『限界集落と地域再生』京都新聞。
- 小原かごを復活させる会（2005）『余呉町 小原かご』。
- 小国町（1970）『集落再編整備基本計画』。
- 鏡岡中学校郷土クラブ（1983）『ふるさと余呉 — 私たちの字紹介（昭和57年度郷土研究第13集）』。
- 鏡岡中学校郷土クラブ（1980）『古文書による江戸時代の小原歴史（昭和54年度研究資料第10集）』。
- 鏡岡中学校郷土クラブ（1975）『余呉近世百年史（昭和49年研究資料第5集）』。
- 金井利之（2010）「第3・5次分権改革の課題」『自治フォーラム』2010年2月号。
- 金井利之（2009）「地域内分権と住民自治概念の矮小化」『ガバナンス』2009年9月号。
- 金井利之（2007）「第3次分権改革の展望と地方分権改革推進法」『地方自治』2007年3月号。
- 金井利之・今井照（2008）「地域間格差と自治体の政治力」今井照『市民自治のこれまで・これから』公職研。
- 木村和弘（1974）「滋賀県余呉町における集落再編成事業」『信州大学農学部紀要』第11巻第2号。
- 財団法人山村振興調査会（1975）『湖北内陸山村の観光農林漁業振興 滋賀県伊香郡余呉町（昭和49年度山村振興特別調査報告）』。
- 財団法人山村振興調査会（1968）『山村振興コンサルタント意見書』。
- 滋賀県地方課（1968）『市町村建設計画の概要（I）』。
- 滋賀県（1967）『第1期山村振興都道府県調査報告書 滋賀県余呉村』。
- 滋賀県統計協会伊香支部（1955）『伊香大観』。
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西尾勝（1979）「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊 — 続・現代日本の政治過程 —』岩波書店。
- 古谷柱信（2009）『どうしてもダムなんですか？』岩波書店。
- 村松岐夫（2009）「市長の諸改革評価における対立軸」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規。
- 村松岐夫（1985）「集権化の下における自治概念の再検討 — 政治過程論の中の地方自治」『自治研究』第61巻第1号。
- 光本伸江・金井利之（2008）「夕張市政の体制転換過程における構想(上)(下)」『自治総研』2008年6月号、7月号。
- 光本伸江・金井利之（2010）「夕張市政の体制転換と公共サービス編制の変容(上)」『自治総研』2010年3月号。
- 宮本常一（1968）『ふるさとの生活・日本の村』未来社。
- 宮本常一（1964）『山に生きる人びと』未来社。
- 宮本憲一・川瀬光義（2010）『沖縄論』岩波書店。

- 余呉町（2007）『第4次余呉町総合計画（2007～2016）』。
余呉町（2006）『余呉町町政要覧 2006年度版』。
余呉町（2004）『余呉町50年のあゆみ』。
余呉町（1995）『余呉町誌（通史編下巻）』。
余呉町（1984）『水と緑がかおる町 余呉町30年のあゆみ』。

【謝辞】

本稿の執筆に当たっては、前余呉町長・畑野佐久郎氏、元余呉町助役・是洞尚武氏、元余呉町議会議員・谷嶋昭吾氏、余呉町社会福祉協議会会長・亀井衛氏、現町長・二矢秀雄氏、総務課課長・国友喜代則氏及び余呉町保健福祉課・総務課職員の方々にヒアリングさせていただいた。特に、畑野氏には、数度にわたりご教示いただくとともに、集団移住の経過について、関係者に確認する等の労をとっていただいた。また、保健福祉課係長・池畑省史氏には、足かけ3年にわたるヒアリングの段取り、資料発掘の手配、資料提供等、大変お世話になった。さらに、余呉町における地域密着型介護基盤事業を軌道に乗せた陰の功労者であるF氏からも、同事業の詳細な経緯を伺えただけでなく、調査に何度も同行していただいた。この場を借りて感謝申し上げたい。なお、当然のことながら、本稿の文責はすべて筆者にある。