

〔研究ノート〕

伝統的自治システムの現代的意味に関する一考察 —高知県高岡郡梶原町の「区長制」と地域活性化への取り組み—

佐藤 友光子

1. 本稿の目的

高知県中西部、愛媛県との県境に位置し、かつて「土佐のチベット」と呼ばれた梶原町は、環境保全をテーマとした10数年来の町づくりの取り組み等を通じて、今や「中山間の先進地帯」と称されるまでの発展をとげた。人口3,800人足らずのこの町における地域活性化の取り組みが実効をあげてきた要因のひとつとして、この地域独特の自治システムである「区長制」の存在を指摘することができる。本稿は、2008年から2013年にかけて収集された、質的・量的調査データや各種ドキュメント資料をもとに、梶原町の「区長制」の特殊性を検証し、なぜ周辺地域のほとんどですでに失われている「区長制」がこの地域にのみ残存しているのか、その理由を探る試みである。そのうえで、伝統的自治システムが中山間地域再生に対してもつ意味についてその一端を考察する。

2. 梶原町とはどのような地域か—概況・沿革・施策—

(1) 梶原町の概況と地域資源

高岡郡梶原町は高知県と愛媛県の県境に位置する四国カルストの麓の町である。

標高は200m～1,455mで、冬期には積雪がある。町域は236.51km²とかなり広範におよぶが、その91%を森林が占め、人口密度は16.3人／km²である。町は越知面、四万川、梶原東、梶原西、初瀬、松原の6つの区からなっている。この6つの区が本稿のテーマである「区長制」の空間的基盤である。人口は2013年3月31日時点で3,744名、うち65歳以上人口が4割超である。世帯数は1,764世帯である。多くの中山間地域同様、深刻な過疎高齢化の問題を抱えている。1950年代から70年代にかけての人口激減期を経て、近年では2000年代後半以降の人口減少が際だつ。町を特徴づける産業といえばやはり林業ということになるだろうが、産業別就業者割合からみると、2005年時点で第一次産業従事者35.4%、第二次産業従事者28.1%、第三次産業従事者36.5%であり、この比率は昭和末期の1985年以来ほとんど変化がない。

かつて津野山郷とよばれたこの地域には、土佐というよりはむしろ伊予文化の影響をうけた「津野山文化」が現在も息づいており、その代表的な存在が国の重要無形民俗文化財に指定されている津野山神楽である。また、土佐と伊予を結ぶ「梶原街道」⁽¹⁾が町を縦走し、町内13箇所に残る茶堂とともに物流の中継地としての梶原町の古来の性格を今に伝えている。幕末期にはこの道を抜けて坂本龍馬をはじめとする土佐藩の多くの志士たちが脱藩を果たしたことから、現在では「龍馬脱藩の道」「維新の道」として町の主な観光資源のひとつとなっている。また、東区の神在居では、1996年、全国に先駆けて「千枚田オーナー制度」を導入し、都市農村交流のモデル・ケースとなった。

(2) 梶原町の沿革と近年の主な出来事

現在の東津野町と梶原町を含む、かつて津野山郷とよばれた一帯の地域は、藤原北家につらなる京都の貴族津野経高が913年に入植、開拓によって津野荘を築いたことにはじまる(表1)。その後1600年から江戸期を通じて山内氏の所領となった。明治維新後、郡制(1870年)、大区・小区制(1875年)の施行と廃止を経て、1889年、いわゆる明治の大合併により、四万川村、越知面村、梶原村、初瀬村、中平村、松原村の6ヶ村が合併、現在の梶原町の前身である西津野村が成立した。1912年、村名を梶原村と改称、さらに高度経済成長期の1966年、町制を施行して梶原町となった。そうしてみると、「梶原町」の原型は明治以前の藩制村にさか

のぼることができ、当時の6ヶ村が明治期の6区に引き継がれつつ昭和の大合併、平成の大合併の時代を経てなお往事の地域構成が維持されてきたといえる。このことは、「区長制」の存続理由のひとつと考えることもできる。

1963年のいわゆる「三八災害」は、梶原町の現在につながる重要な契機であったということが、指導的な立場にある町民から複数指摘されている。以下は西区の区長の述懐であるが、この出来事の意味について考えるうえで示唆的である。

表1：梶原町略年表

西暦	和暦	出来事	備考
913	延喜13年	津野経高公の開拓により津野荘が築かれる。津野山神楽誕生。	
1600	慶長5年	山内氏の所領となり津野山郷と称される。	
1862	文久2年	坂本龍馬、沢村惣之丞ら荻が峠から脱藩。	
1875	明治8年	大小区制がしかれ、津野山郷は第13大区となる。	
1889	明治22年	明治の大合併により「西津野村」が成立（現在の梶原町）。	四万川村、越知面村、梶原村、初瀬村、中平村、松原村の6ヶ村が合併。
1912	明治45年	村名を「梶原村」に改称。	
1948	昭和23年	津野山神楽保存会発足。	
1963	昭和38年	三八災害が起きる。	夏は台風、冬は豪雪で村が壊滅状態に。
1966	昭和41年	町制を施行して「梶原町」になる。	
1992	平成4年	神在居にて全国にさがけ千枚田オーナー制度開始。	
1999	平成11年	四国カルストに風車2基を建設。	
2000	平成12年	梶原町森林組合、森林管理協議会(FSC)による森林認証を取得。	FSCとは環境に配慮した森林を審査・認証する国際機関。
2007	平成19年	新総合庁舎完成。	設計は隈研吾。
2009	平成21年	四国初の環境モデル都市に選定。	
2010	平成22年	土佐龍馬であい博開催、県内4会場のひとつ「維新の道社中」を誘致。雲の上ホテル別館マルシェ・ユスハラ（まちの駅）オープン。地芳トンネル開通。	パビリオン入場者99,099人達成。
2011	平成23年	町立梶原学園開校。	小中一貫制教育を導入。

西区区長N氏（男性、60代、2010年11月）

昭和38年の災害から、どんどんどんどん椿原は伸びてきよったがじゃけんど、昭和38年の災害は台風がきてその年にまた大雪が降って・・・夏は台風で冬は大雪、11月から3月までどこへも出て行けん。そのときは自衛隊が来て、すごいところは4メートルも降ったんです。それで、土建、左官をしよった人が増えたがです。今まで米や芋をつくりよった人が（土木作業に）でていったらお金になるわけよ。そして薪をガスにかえたり、道路や橋を立派にしていっただがです。

1990年代後半、前町長の中越武雄氏のもとで環境保全型農林業振興プロジェクトが発進、町は循環型社会を志向する町づくりに向けて本格的な取り組みを開始する。そして1999年、現在の椿原町最大のシンボルといえる2基の風車が四国カルストに建設された。その後も瞠目すべきスピード感をもって改革を重ね、2009年、椿原町は四国初の環境モデル都市に選定された。

(3) 椿原町の施策

自治体としてみた場合の椿原町はよく「集権の優等生」という言葉で表現される。内外からしばしば指摘されるこの町の町政の特色は、国や県からの助成金を上手に使うって実績をあげてきたという点にある（この方式の起点を先の「三八災害」時の経験にもとめるむきもある）。高知県出身のジャーナリスト河野裕氏の著書『雲の上のまちおこし』には「ある県幹部の言葉」として次のような記述がみられる。

「国の指定事業の受け入れ先を探す場合でも、椿原ならまずこなしてくれる、実績を残してくれるという安心感がある。話を持っていきやすい、ということもあるわけだ」（河野 1998:356）。

周知のように、東日本大震災以来、エネルギー問題への関心はますます高まってきた。先に述べたように、椿原町は2000年代にはすでに環境保全をテーマとした町づくりの取り組みで知られていたが、3.11以降さらなる注目を集め、現在官民の視察が殺到している状況である。循環型社会の実現に向けての様々な取り組みもその財源のかなりの部分が助成金の運用によってまかなわれている。町のエネルギー問題への取り組みを紹介するパンフレットやホームページには、「風」「光」「水」「森」の見出しのもとにそれぞれの資源の活用について解説がなされているので、この見出し語にならってその取り組みを列挙しておく。

「風」 四国カルストに発電能力600kwの風車を2基設置。売電収益年間約3,500万円（単価17.83円/kw、2012年11月1日現在）。

「光」 太陽光発電設置住宅に1kw当たり20万円助成（4kwを上限）。2006年までの設置率約6%（2012年現在）。2012年度には、3.0kwの太陽光発電システムを導入する場合（システム価格が47.5万円/kw以下のもの）に705,000円を補助。

「水」 河川を利用した小水力発電。中学校や街路灯に利用。

「森」 2008年、木質ペレット工場の操業を開始。

その他にも、地中熱利用による雲の上の温泉プール（2008年開館）等をあげることができる。こうした複合的な取り組みの結果、現在電力自給率は28.5%に達している（2012年調べ）。2050年には自給率100%を目標としているという。

この節の最後に、梶原町の総合振興計画についてふれておく。「梶原町総合振興計画」は、前々町長であった中越準一氏（在任期間1977～1997年）のもとで1985年に策定された。1900年に一部を改訂、「森と水の文化構想」を町づくりの基本理念とする方向性は次期町長にうけつがれてゆく。

前町長の中越武雄氏（在任期間1997～2009年）は、平成13年～22年度の総合振興計画策定にあたり、18～74歳の住民を公募、15人に委嘱して梶原町の将来像の設計を任せた結果、健康・環境・教育の3つが梶原町の将来の基本構想において優先していくべきものとなった（3K構想）。これは、氏が町長に就任してはじめての施策であった。この構想実現の一環として、町内56集落に行政からの職員を配置し、職員の教育研修として、地域の実態をとらえ、経営的視点で施策を考える力を増進させることで、住民・職員双方の意識改革がめざされたのであった。

2009年に町長に就任した矢野富夫氏は、2010年、「ゆすはら国生み物語～梶原人、絆の杜に生きる～」と銘打つ第6次総合振興計画を発表し、部門別ビジョンのキーワードとして、第5次までの「健康」「環境」「教育」に「産業」「文化」「くらし」を加えた6つを掲げた。そして、この6つの部門別ビジョンは梶原町を構成する6つの区のイメージと重ね合わせたものである、とした。このことは、梶原町が「6つの区の連合体」のイメージとしてとらえていることを示唆するように興味深い。

3. 梶原町の区長制について

商工会事務局長K氏（男性、60代、2010年11月）

（A市からの講演依頼の手紙を示して）最近は地域活性化がらみの依頼が増えているけれど、断ろうと思う。なぜならA市、というか他の地域には区長制がないから。

上記は、2010年のインタビューのなかでの商工会事務局長A氏の述懐である。A氏は、旅行代理店、ホテル支配人の職歴をもつ人で、定年退職後商工会長に請われて高知市内から梶原町に移住、事務局長に就任した人物である。この述懐からは外部者の目線から梶原町の区長制がどのように映ったのかを推し量ることができる。

前節において梶原町の特色を地理的・歴史的・文化的・行政的側面から概観したが、こうした地域の特色と深く結びついて存続・展開され、この町の過去と現在を語り、そしておそらくは将来の方向性を測るうえで看過することのできない—しばしば住民の語りのなかに登場し、にもかかわらず行政の各種文書・刊行物においても、町を紹介する他のさまざまな媒体においても公にはさほど言及されることのない—⁽³⁾梶原町固有の制度が「区長制」である。2010年の『第6次梶原町総合振興計画』には、「梶原のよさ」として、「豊かな自然環境と森林資源（自然）」「西四国の交通の要衝（地理）」「意欲的かつ人情豊かな町民性（人）」「古からの伝統文化（民族）」があげられ、「地域の特長をこれまでのまちづくりに次々と生かして今日の梶原を築きあげてきた」とある（19頁）。人という観点に絞れば、梶原町の町づくりの相対的な成功の鍵は優れたリーダーの存在と、ことにあたっては一丸となって一つの方向に邁進する—要するに団結心が強くノリの良い—住民性とにあることは疑いようがないところである。その点を認めたくうえで、もう一点、忘れてならないのはそうした町を挙げての取り組みを可能にするシクミ＝区長制の存在である、と筆者は考える。それでは、区長制はいかなるシステムであり、住民の生活にとっていかなる意味をもち、いかなる機能を町の運営において果たしてきたのか。この節ではこれらの問題について考えてみたい。⁽⁴⁾

（1）梶原町の地域構成について

区長制について紹介する前に、梶原町の地域構成を改めて確認しておく。梶原

町は「越知面区」「四万川区」「梶原東区」「梶原西区」「初瀬区」「松原区」の6つの区から構成されている。各区の下に合計57の集落（現地では「部落」と称することが多いので以下ではこちらの表現も適宜併用する）が配置され、さらにその下に冠婚葬祭等の相互扶助の単位である「組」が存在する。各区は、区民から選挙で選ばれた区長をおく。また、部落はそれぞれ独自の選び方で選出された部落代表をおく。以下に2013年3月31日現在の各区の集落数、世帯数および区民数をあげる。

越知面区：7集落・267世帯・584人	四万川区：14集落・270世帯・589人
東区：15集落・664世帯・1,492人	西区：8集落・341世帯・640人
初瀬区：7集落・69世帯・145人	松原区：6集落・153世帯・300人

（2）区長制の成り立ちと現在までの経緯

1988年発行の『梶原町史2』には次のような記述がある。

「本町では、全町を六つに区分し、区と称している。区は集落の集団として成り立っているが、その起源は明治22年（1889年）、梶原、越知面、四万川、初瀬、中平、松原の六か村が合併して西津野村が発足、村内区域が広がったため、当初は遠隔の旧村に区を置き、後全村内に区が置かれたものである。／法的根拠はなくなったが、町行政運営上重要な役割を果たしている。／行政の近代化に伴い、次第に地域の自治組織としての役割が強くなって来ている」（1988:218-220）。

つまり、梶原町の区長制という仕組みは、その起源を明治の大合併によって西津野村（現梶原町の前身）が誕生した1889年（明治22年）にまでさかのぼることができるのである。また、ここから読み取れるのは、元来区長は旧6村の村長とほぼ意味的に等値であったということである。区長は住民の要望等を直接行政に伝えることができ、行政と住民のパイプ役として長年重要な役割を担ってきた。1990年代後半以降の梶原町の発展のキーパーソンである中越武義前町長もまた区長制を重視し、積極的に活用したひとりであるが、氏は2010年11月のインタビューのなかで次のように語っている。

前町長・中越武義氏（男性、60代、2010年11月）

それぞれの区は行政と一緒にです。区長さんが選挙で選ばれ区がやらなければならないこと、区の約束ごとはちゃんと文章化され、それぞれの区の将来につなげていくことが出来ている。行政と区とは情報提供がきちんとなされている。区で様々な意見をまとめ、そのまとまったものを行政にもってきていただく、町の行政組織がそのまま区でも運用されている。それは、明治22年の合併からいまでもずっと継承されている。行政のやりやすさは他の地域では考えられない。各区の区長さんには、新年度がスタートしてから10日までに町からその年度で行っていくことを伝える。また、後日区の区長さんには、詳しく区としてその年のやることの情報についての共有をしっかりとってもらう。梶原町ほどの組織としての力、運用は近隣の自治体にもみられない。地域の方がたが率先してやる役割、行政から移植されての役割等きちんともわっている。

(3) 「区」の組織編成と運営

それぞれの区には明文化された規約（区約）が存在し、それをもとに組織編成がなされ、区政が行われる。各区は共通性がありながらもそれぞれ独自の方式で区を運営している。そのことは、区の成立過程と関連していると思われるが、いづれにせよ、区は相対的に自立性の高い自治組織とみなすことができる。

役員の基本的な構成は区長、副区長、会計系の3役である。複数の役職を1人で兼任する区もある。区の経費は各戸から部落代表を通じて徴収された区費によってまかなわれる。金額は各区ごとにまちまちで、消防関係、衛生、教育、神社、寺、人件費、消耗品費等を別途徴収する区もある。例えば四万川は年間1,500円、西区は月額450円、東区は半期3,400円プラス学校費、寺費、宮費等で年間14,000円程度である。

(4) 梶原町の自治システムー区会と区長会についてー

区会はその区独自の事業や行事について、連絡・調整する機関である。構成員は各区によって異なるが、区の役員（区長・副区長・会計・監査等）と区内各部落代表で構成されるのが一般的である。それに加え、民政委員、総代などが加わる場合もある。参加人数は15名内外が中心。松原区では、区役員・部落代表に加えて消防団など、会則による各種団体代表者が加わる。開催頻度は、区や年によって異なる。東区では行事にあわせて年12回プラス臨時で1、2回、西区では三嶋大祭にあわせて年10回、初瀬区では年3、4回の開催である。松原区では基本年に1回だが、2009年度は2回開催された。

また、区長会では6区の区長同士があつまり、住民サイドの要望を町長・行政に提出する前に意見を調整する。年に6回程度の開催である。

図1は、上記「区会」「区長会」を媒介とした、行政－住民間のボトムアップとトップダウンの概念図である。このシステムの要となるのが、梶原町における区長という存在なのである。

この他、例年区長を座長として、区役員と各部落代表が町長および行政各部局の課長クラスと直接相対する「行政連絡協議会」が各地区の公民館等で開催される。これは、住民サイドの要望に行政サイドが答弁するという形で進行する（その後は必ず宴会となるが、実はそこからが「本番」なのだそうである）。また、行政サイドと住民サイドの方向性共有の場として、毎年4月上旬に「梶原町区長・部落代表者会」が開催される。57集落すべての部落代表と各区区長の参加のもと、その年度の町の方針について行政各部局からの説明がなされる。2013年度は地域活力センターの大ホールで開催され、200名ほどの参加者があった。

（5）区長とその役割について

梶原町の区長は、原則的に区民の選挙によって選ばれる（1世帯に1票）。候補者は立候補の場合もあるし、推薦の場合もある。任期はおおむね1期2年であるが、3年任期の区もある（部落代表は1期1年が多い）。再任は可能である。区長には、町から月額29,000円程度が支給される。区から交際接待費、区長手当が支払われる場合もある。

区長の責務を3点にまとめると、次のようになる。① 区長は（区会を通じて）区民の意見・要望をくみあげ区の状態を把握するようつとめる。② 区長は区会・区長会でまとめた意見・要望を迅速に町長・行政にあげる。③ 区長は町長・行政からの情報等を（区会を通じて）区民に迅速に周知する。

梶原町において、区長は極めてvisibilityの高い存在である。区長は梶原町の「区長制」の要であり、住民と行政を結びつけるパイプラインとしての役割を担うのみならず、町政に対して実質的／政治的な権限や提言力を有している。次節において中山間地域直接支払制度の区による運用の事例を取り上げるが、区は住民参加型地域活性化の取り組みの主たる単位となっており、区長を中心に各区はその活動の方向性を自ら決定、実施する。このような意味での「区長」ないし

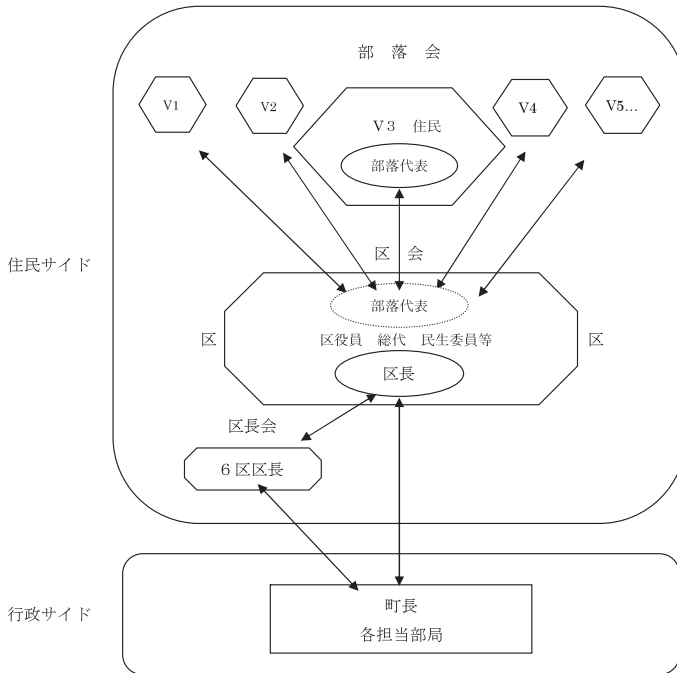


図1：区長制におけるトップダウン／ボトムアップの枠組み
注）Vは各集落を示す。

「区長制」を、現在周辺地区で確認することはできない。区長に相当すると思われる役員は他地域にも存在するが、ほとんどの場合その役割は祭礼の代表者といった儀礼的・形式的なものに限定されており、梶原町の区長の実質的な指導力・権限・政策提言力はそれらとは比べものにならない。

越知面区区長K氏（男性、60代、2009年11月）

（区長制度は住民サイドからも役立っているかとの問いに）役立っている。住民からの要望が出た場合、区長に部落代表の人から報告がいき、区長がとりまとめるようになっている。なので、連携がうまくいっている。

西区区長N氏（男性、60代、2010年11月）

区長会では区のアイディアを持ち寄ります・・・まとめ役ですので、町の執行部や役場が区長会に「こんなことがやりたい」ってくるがですよ・・・最近では、まあ40周年記念であるとか、道路とか土地、イベントなど役場職員にできないことを、区長が動いてまとめていくがです。

それでは、実際にどのような人が区長の地位についているのであろうか。2009年と2010年の11月に実施した各区長へのインタビュー記録等に基づき、この点について述べる。

まず、6区長の年齢であるが、2009年、2010年調査時点で全員60代であった（1942年～1949年出生）。すべて男性である。職業経歴であるが、これについてはとくに共通の特長はみいだせなかった。職業から引退している人が4名（前職は郵便局職員、運送会社勤務、林業関係国家公務員）、現職ありの2名のうちひとりとは銃器製造会社勤務（前職は長距離トラック運転手）、もうひとりとは飲食店経営（前職は農協職員）である。区長に選ばれやすい人物の傾向について、西区の区長は次のように語っている。

西区区長N氏（男性、60代、2010年11月）

昔の区長さんは裕福な人じゃないといけなかったがじゃけんど、今はそんな人もおるがじゃけんど自営業とか自由な職業をもっちゃうんが区長にふさわしいと・・・そういう区長が良いがです。

後日一般の住民にも聞いてみたところ、次のような答えが返ってきた。「(お金持ちとか名望家とかが区長に選ばれやすいのかとの問いについて) そういうことでもなくて、そうですねえ。何かとしきるのが好きな人っているじゃないですか。そういう人の家族はやはり似たような人たちなんじゃないですか? 「学級委員」の家っていうか・・・」。いずれにせよこの点については、この町の階層構造、勢力構造に焦点を当てたさらなる検討が必要と思われる。

(6) なぜ梶原町に「区長制」が存在／残存しているのか?

最後に、なぜ梶原町に区長制が存在し続けているのかについて不十分ながらもくらかの考察を試みたい。周辺諸地域において同様のシステムがかつて存在していた可能性は想像にかたくなにしても——いくらか調べてはみたのだが——今のところそれぞれの地域において、いつどのような契機で消滅したのかは明らかでない。

区長制残存の理由として、梶原という町が1950年代の昭和の大合併、2000年代半ばの平成の大合併の際にも自立性を保ち、旧来の姿を維持し続けてきた点を指摘することができるだろう。平成の大合併の多くは財政基盤の弱い中山間地域に

においてなされており、合併による市町村自治体の広域化によって、市町村担当者サイドでは ①行政対応力の低下 ②住民サービス低下 ③公共施設やインフラの整備・維持管理への支障 ④地域コミュニティ活動の低下 ⑤市町村内における区域間格差や住民意識格差の拡大、といった点が危惧されているという（三橋 2012：253）。梶原町についていえば、周辺地域との合併を見合わせたことでこれらの弊害を免れてきたということができる。しかし、肝心な点は何故、合併を見合わせ続けたのか、あるいは見合わせ続けることができたのか、という点であろう。このことについては、自律・自治に対する地域固有のエートスの存在、強いアイデンティティ感覚や団結心といった住民性の特徴やそれがはぐくまれてきた歴史的・文化的背景についての十分な検討が不可欠である。ここでは梶原町が独自の道を歩み続けた地域の精神的基盤としての梶原町民のまとまりの良さ、強い地域アイデンティティ感覚を傍証する若干のデータを紹介しておく。

ゆすはらであいの会代表、町会議員 S 氏（男性、50代、2010年11月）

（土佐・龍馬出会い博の期間）であいの会としてご案内をした方が10月で11,000人を超えていましたので恐らく今12,000から13,000人くらいの人たちをご案内していると思います。昨年までは6,000人くらいだったと思います。二十何人が（ボランティア・ガイドの）制服——皆、羽織、袴なんですよ（注：坂本龍馬のコスプレ）——を揃えるいうたら何十万もかかるので・・・で、募集しましたら、あちこちから家で使わなくなって筆箆にしまっっちゃうのがいっぱいあるということで、たくさんご寄付いただきました。皆さん、（ボランティア・ガイドを）頑張ってくれてありがとうございます、しっかりお願いします、とか・・・。

また、筆者は2010年11月、町立梶原小学校の4、5、6年生を対象に子どもたちの郷土意識についてのアンケート調査を実施した（N=57）。「梶原町が好きか」との問いに、53%の児童が「たいへん好き」と答えている。翌2011年12月に同様の調査票を用いて香川県Z市の小学校で実施した調査結果（N=133）では、「たいへん好き」が31%であることから、梶原町の小学生の郷土への愛情の強さがうかがえる。「梶原町に誇りをもっているか」との質問に対しても「たいへん誇りに思う」が47%（Z市では27%）と、同様の傾向である。さらに——いささか意外とも思えるが——将来の梶原町への居住希望をたずねたところ、「ずっと郷土で暮らしたい」が12%と割合が低いのはある意味当然としても、何らかの時期に「戻ってきたい」とする者が37%にも達している（Z市では24%と23%）。郷土への定住希望は、生活上の便では格段の違いがあるZ市の結果とほぼ同値なの

である。

高知県の最奥という厳しい地理的条件が彼らの団結心、自助の精神、そしてまた自治意識の強さを歴史的に育んできたことは容易に推察しうる。また、自分たちの問題を、成果が実感できるコミュニティの範囲のなかで協力して解決してきた成功体験の反復の延長線上に、この町の現在があることは間違いないことと思われる。ただ、生活環境の厳しい地域は他にもあるわけで、このようなある種精神論的な理解ですべてを説明しきることはできない。複合的に絡み合ったさまざまな要素、さまざまな契機が梶原町の歩んできた道筋に関与しているわけだが、少なくとも「梶原流」の独自性の象徴が「区長制」ということができるのではない。

4. 区長制と住民参加型地域活性化事業 —中山間地域直接支払支援制度の事例—

上記、梶原町の区長制についてみてきたが、本節では区長制を軸とした区ごとの地域活性化への取り組みが一定の成果をあげてきた事例について紹介する。

(1) 中山間地域等直接支払制度の活用

中山間地域直接支払制度とは、中山間地域の農業・農村がもつ「自然災害の防止」「水源の涵養」「美しい景観」などの多面的機能を守るための制度である。傾斜など一定の条件に当てはまる1ha以上の一団の農用地で、集団・グループごとに活動計画（集落協定）を決めて、それに基づき5年以上継続して農業生産（耕作）および集落活動などを行うことで交付金が支払われる（平成20年度「中山間地域等直接支払制度の実施状況」より）。

適用可能範囲の幅は広く、農地保全のための活動であれば創意工夫次第でかなり自由に活用することができるようである。梶原町では2005年度よりこの制度の活用が各区で行われた。その際各区が独自の活用法を考え、決定、運用した。交付金の交付単位は区であり、その場合区長が協定の代表者となる。交付金の20%が区に、30%が各部落に、残りの50%が個人に配分される。

中山間地域直接支払制度の代表的な活用例のひとつとして、ここでは初瀬区の

キムチづくりの取り組みをとりあげて紹介することとする。ちなみに、他の区の活用法としては、東区の千枚田オーナー制度、四万川区の合鴨農法による棚田オーナー制度、松原区のセラピーロード整備、越知面区の440味噌製造販売などをあげることができる。2010年度より中山間地域直接支払制度の第3期がスタートしている。2012年度の実績についていえば、交付金額4,555,411円、協定数6、参加戸数655、協定面積2,352,636㎡である。

(2) 初瀬区の取り組み—「鷹取キムチ」と「鷹取の家」—

1997年、韓国の大学生が地域自治のあり方についての調査で初瀬東小学校に逗留、これを機に韓国と初瀬区住民との交流が始まった。2002年、地域活力支援事業（1戸に1万円、地域に100万円を助成）をきっかけに、「鷹取キムチの里づくり実行委員会」が発足、地元で作った白菜と本場韓国の香辛料を使った、本格的なキムチづくりが開始される。そして、2008年、中山間地域直接支払制度を活用して廃校となった初瀬東小学校の一部を建て替え、「韓国風レストラン 鷹取の家」を開店、7月25日の開店以来、2009年11月までで来客数1,800人を達成した。その後も経営の努力は続き、現在はドレッシングなども開発、順調に売り上げを伸ばしている。運営の概要を以下に示す（データは2009年現在のもの）。

メンバー：11人ほど。年齢は60代後半から80代が中心（若い人でも50歳台）。

時給：500円。

営業形態：月、火に作業、火、水に出荷、金・土・日にレストランを営業（予約制）。

卸・販売先：高知の量販店、高知ホテル、道の駅、まちの駅、町内の店などが卸先。他、イベント時にも出張販売。楽天市場で通信販売も。

出荷量：週平均で白菜が60キロ、切干大根が10キロほど。

価格：切干大根キムチは200 g 300円、白菜キムチは300 g 350円。

「鷹取の家」代表U氏のモットー（女性、60代、2009年11月）

心がけていることはお客さんに出すものですから、自分が納得しない味では絶対に出さないようにしていますね。私たちも食べてみて納得いくものをつくりださないかということで、調味料なんかも最近しいたけの粉を出汁にしたりしていますね。最初から最後まですべて手作りですのでそれが自慢です。

5. 考察と今後の検討課題

岩崎信彦氏は、1989年に発行された『町内会の研究』の冒頭で町内会について「第二次世界大戦期における軍国主義体制の末端機能の分担という歴史的な経験を持ち、今日においてもなお、半強制的全員加入である、行政の下請け機関である、政治的に保守的な組織であるなど、その否定的側面を残存させている、という評価が根強く存在している」と指摘する（岩崎 1989：3）。社会学・日本史学・政治学・都市計画学という複数の分野の執筆者の手になるこの研究書は、「地域社会の草の根に降りて、町内会の諸活動とその担い手達」を追うことで、積極的な側面も含めて改めて町内会とは何かを問い直す必要があるとの問題提起であった。本研究はこうした視点に共鳴するものとしてはじめられた部分があるが、残された検討課題は多い。「中山間の先進地域」といわれる梶原町の成功の鍵のひとつがこの地域に残存し続けてきた「古きシクミ」であるという点は逆説的である。秋元律郎氏は、1971年の著書のなかで、旧来の共同体的秩序を基盤とする「区」が「地域住民の日常生活と自治体とを媒介する機能を負わされてきた」と表現したが、梶原町の区は、こうした性格を2010年代において体現する見本であるようにも思われる（秋元、1971：138）。地域活性化に実効があったという事実を踏まえて、この点はひとまずおくとしても、問題はそのこと他地域の活性化に対するインプリケーションとは何か、梶原町の「シクミ」から何を学ぶうるかということである。梶原町の、少なくとも行政サイドの人であれば誰もが同意することであるが、区長制の前提は指導者と一般住民との信頼関係である。いうまでもなくそれなくしては、区長制は単なる行政から住民への上意下達機関、まさしく行政の末端組織に墮してしまふ。しかし、過疎高齢化の進行する地域において伝統的システムを再解釈・再編し、地域活性化に有効に活用する可能性とその問題点の解明という実践的な課題については次稿にゆづらざるをえない。

長田攻一氏は町内会に関する論考において行政末端論対圧力団体論という問題の指定の仕方に対して、「町内会が行政行政末端機能と圧力団体機能のいずれを果たしうるかということよりは、現実の町内会の多くが両方の機能を果たしている」と指摘する（長田 1990：63）。梶原町の区会（あるいは部落会）において、このことはまったく妥当するように思われる。区が行政補完的機能をはたすこと

は疑いようがないが、この2つの機能は矛盾なく共存しているようであり、二元論的対置はあまり意味をなさない。よく指摘される地方自治／地域社会の二重構造、その相矛盾する性質は、地域のリアリティのなかでさほど違和感なく住民に受け入れられているようにみうけられる。それでもなお、区長制そのものの持つ問題性はいくつか指摘できる。少し考えれば当然でてくる疑問であるが、まず、議会との関係はどのようになっているのだろうか。この点について、区会議員のS氏の当選してまもない頃の次のような発言がある。

ゆすはらであいの会代表、町会議員S氏（男性、50代、2011年11月）

（区長制について）まあそのあたりはその、これはちょっと私らも議会に入って、何人かと議論しているところもあるんです。区長制っていうのは明確に町のなかで規定された公のものではないんだと思うんですね。たぶん古くから役場の組織を支える住民の自治制度ですので・・・おそらくその昔、それぞれの区がひとつずつの村でしたので、そのなごりもあって区制をとってるんだと思うんですね・・・ただ、曖昧な基準、曖昧な設定で区長制がありますので、その役割とか機能とか権限とかそういうものの規定がないんです。・・・逆に言えば議会というものがあって区があって、それぞれが相反するような立場のこともありますので、もうちょっとすっきりとお互いの役割みたいなものをはっきりさせていくほうがいいのではないかなあというふうに思ってますね。

古くからの地域のシクミが若者の流出を促進し、コミュニティへの新規メンバーの参入を妨げ、過疎高齢化に拍車をかけるということはよく言われるところである。そして、それはまた時代に適合な自発的自由意思に基づく住民活動の妨げになるとも指摘されてきた。梶原町においてそれは妥当するだろうか。この点について、町会議員になる以前のS氏が中心となって組織された龍馬脱藩の道のボランティア・ガイド「ゆすはらであいの会」が、2010年の「土佐・龍馬であい博」をきっかけに観光部門で大きな成果をおさめたこと（このことを通じて彼らは一躍「町のヒーロー」となった）などはそうした危惧に対する反証のようにもみえる。当然、住民から「シクミ」の圧力が強すぎるとの声をきかないでもない。団結力の高さと集団圧力の強さはコインの裏表である。しかしながら、実感できる住民サービスのためにそうした負担感も多くの場合彼らのなかでペイオフされているように感じる。ただし、そうした枠組みから抜け落ちている、外部者からは不可視化されがちな部分の住民の実態と意識については、今後さらなる取材が必要である。

エネルギー政策、観光客誘致への取り組み等における梶原町の成果が、住民サ

イドにどのように還元されているのかについては本論においてほとんど言及できなかった。⁽⁵⁾次稿の課題としたい。最後に究極の議論になるが、あまたの奮闘努力にもかかわらず、そしてそれが相対的に成果をもたらし続けているにもかかわらず、過疎化がくい止められないという現実に梶原町は今も対峙し続けている。町役場企画財政課にあらたに「企画・定住係」をもうけるなど、現町長のもとで梶原町はこの課題の解決に向けて新局面を切り拓こうとしているように思える。継続的な観察を怠りなく進めていきたい。

注

- (1) 最近、宿場町としての記憶を観光客誘致のために活用する取り組みが始まっている。
- (2) 3m四方くらいの木造平屋建、茅葺屋根の建物で、行路の人びとに茶菓の接待を地区民が輪番で行ってきた。梶原の「お接待文化」の象徴といえる施設である。ここでの村外の人びとの交流は、村人にとって貴重な情報源となっていた。
- (3) 『梶原町史2』には、区について「行政的な法令や条例には全く関係のない自治組織であって明治時代より続けられている」とある（1978、218）。
- (4) 筆者と「区長制」という用語との出会いは、梶原の町役場職員へのインタビューを通じてその語りのなかにこの言葉が登場したことに端を発する。その後、フィールドワークの過程のなかで「梶原の区長制」なるものの特殊性、地域にとっての重要性がますます理解されるに至った。論考に先立って「区長制」なるものの定義をしておくべきところであろうかとも考えるが、ひとまず単に「住民から選挙によって選出された区長を軸とする住民自治システム」というほどの意味合いで用いる。
- (5) この点について、2013年度に町で配布された一枚物のパンフレットがある。「梶原ならではの梶原人支援体制（誕生から亡くなるまで）」と題するその配布物には、梶原町の住民サービスの全容が示されている。ちなみに、インフルエンザ予防接種の個人負担が200円というのは驚きである。

参考文献

秋元律郎、1971、『現代都市の権力構造』青木書店。

愛媛県教育委員会事務局文化スポーツ部編、2001、『梲原街道 愛媛県歴史の道調査報告書第8集』

愛媛県教育委員会事務局文化スポーツ部。

愛媛県教育委員会生涯学習課研究科編、2013、『ふるさとのくらしと産業Ⅳ—久万高原町（平成24年度「ふるさと愛媛学」普及推進事業）』愛媛県教育委員会。

愛媛県生涯学習センター編、1994、『県境山間部の生活文化』愛媛県生涯学習センター。

葉山村編、2005、『葉山村史 続編』葉山村。

岩崎信彦他編、1989、『町内会の研究』御茶の水書房。

高知県高岡郡役所編、1973、『高知県高岡郡史（復刻版）』（株）名著出版。

高知県高岡郡東津野村教育委員会、2005、『東津野村史』高知県高岡郡東津野村教育委員会。

高知県梲原町、2010、『第6次梲原町総合振興計画 「ゆすはら国生み物語～梲原人、絆の杜に生きる～」』高知県梲原町。

河野裕、1998、『雲の上のまちおこし—高知県梲原村』金高堂書店。

久万町誌編集委員会、1989、『久万町誌 増補改訂版』上浮穴郡久万町。

三橋伸夫、2012、「中山間地域の地域経営と住民主体形成」、藤本信義・小林秀樹編著『居住環境整備論』（財）放送大学教育振興会、250-272。

中田実・山崎丈夫・小木曾洋司、2012、『地域再生と町内会・自治会』自治体研究社。

長田攻一、1990、「地域社会の二重構造と都市町内会」『早稲田大学大学院文学研究科紀要（哲学・史学編）』早稲田大学大学院文学研究科、57-71。

司馬遼太郎、2009、『因幡・伯耆のみち、梲原街道（街道をゆく27）』朝日文庫。

須崎市史編纂会、1974、『須崎市史』高知県須崎市。

東海自治体問題研究所編、1996、『町内会・自治会の新展開』自治体研究社。

十和村史編纂会、1984、『十和村史』高知県梲多郡十和村。

梲原町東区再生委員会（たくみの会）編、2000、『町のたくみによる再生物語の記録—梲原町活性化の記録』梲原町東区再生委員会（たくみの会）。

梲原町史編纂委員会編、1968、『梲原町史』高知県高岡郡梲原町。

———、1988、『梲原町史2』高知県高岡郡梲原町。

———、1997、『梲原町史3』高知県高岡郡梲原町。