

特集

「小さな自治体の挑戦」

—愛媛県内子町のまちづくりの特徴—

鈴木 茂（松山大学）

はじめに

愛媛県内子町は、県都松山市の西約40kmの山間地にある小さな自治体である。総面積299.5km²のうち、田は僅かに2.2%にすぎず、山林原野が77.3%も占める典型的な中山間地域である。現内子町は2005年1月1日に旧内子町（人口10,685人）、五十崎町（5,703人）、小田町（3,491人）の3町が合併して、人口1万9,879人の新内子町が誕生した。南に四国山脈、東西と北側を山地に囲まれ、町の中心を肱川の支流である小田川が流れている。川沿いの狭い平野部と山間部に集落が点在する典型的な中山間地域の自治体であり、大都市圏にある基礎的自治体と比べて大きなハンディを抱えている。

合併後も過疎化・高齢化が進行し、2015年には町人口は1万8000人を下回る見込みである。また、合併は財政力の脆弱な小規模自治体3町の合併であり、合併によって財政基盤が強化されたわけではない。三位一体改革は、一方で地方交付税・国庫支出金を削減したのに対して、他方では地方に税源を移譲したが、内子町のような中山間地域の小規模自治体においてはそもそも課税対象となる経済基盤を欠いている。したがって、合併後の財政規模は2005年度の予算112億円から2014年度には98億円に、約12.5%縮小する見込みである。財政規模の縮小は、地方交付税（約13億円減）と国庫支出金（約2億円減）の削減によるものであり、町村合併と併行して推進された三位一体改革の影響が大きい。合併によって誕生した新内子町は、行政エリアが拡大したが、輸入農産物の増加と担い手の高齢化による農林業の衰退、住民意思の不統一、自治体職員相互の意識のずれ、合併に伴う自治体の行政組織の再編成、三位一体改革と財政難等に直面している。新内子町ではこれまでの地域づくりの中で蓄積してきたノウハウを活かして、住民主体の地域づくり、「自治会レベルからの計画行政」の仕組みを構築することで直面する困難を乗り越えようとしている。

以下では、旧内子町を中心とする地域づくりとその特徴、「キラリと光るエコロジータウン内子」をキャッチフレーズにした新内子町の取組を簡単に紹介したい。詳細な説明は内子町職員の皆さんに労をとって頂いたので、それを参照して頂きたい。また、特に断りのない場合、旧内子町を単に内子町と呼ぶ。

I 内子町のまちづくりの概要

内子町のまちづくりは、1970年代に開始された歴史的建造物の保存事業（いわゆる重要伝統的建造物群保存事業）、1980年代末から開始された村並保存運動、1990年代半ばから開始された産直市の開設による産業振興、2000年代に開始されたグリーンツーリズム、さらに町内公民館分館を単位とする自治会レベルの地域づくりに大きく分けることができる。

歴史的町並保存事業は、内子町が木蠟産業で栄えた江戸後期から明治・大正期に建設された歴史的建造物群の保存事業である。内子町は江戸末期から日本一の木蠟産地として栄えた地域である。その結果、内子町とその周辺地域に江戸末期から明治・大正期に建設された伝統的な建築物が多数存在した。1972年に文化庁の第一次集落町並み調査の対象になったことが契機となって、内子町は歴史的建造物の保存事業に取り組むことになった。伝統的な建造物が残存していたのは、当該地域が内陸部にあつて高度成長期の開発対象地域にならなかったからである。歴史的建造物は保存されていたというよりも放置されていたと表現する方が実態に近く、崩壊寸前であった言っても過言ではない。地域住民の間でも老朽化し、崩れかかった家屋の保全修復事業に対して異議を唱える住民も少なくなかったという。また、当時、愛媛県南予地域の代表的な観光地は、NHKの朝のドラマの舞台となった大洲市であった。内子町は観光地としてはほとんど全く認知されておらず、訪れる観光客数は年間1万人程度であった。1982年に内子町八日市・護国地区（3.5㉫、全国18番目に選定、2008年12月現在38都道府県71市町村83地区、総面積3,190.2㉫）が文化財保護法による重要伝統的建造物群保存地区として保存されることが決定されてから約30年が経過するが、今日では内子町を訪れる観光客は年間60万人を超えている。

村並保存運動は、町内でも最も条件の悪い石畳地区における村並保存運動であり、1980年代末から開始されたものである。町並み保存事業において住民意思を尊重し、住民主体のまちづくりを基本コンセプトにしたが、基本的には行政主導型の保存事業であるとする反省から、村並保存運動は取り組まれたものである。保存地区に指定されると建造物の増改築が規制されるが、改修に際しては国及び自治体から補助金が交付される。このため、保存事業は行政主導となる傾向が強い。地域住民が地域の歴史文化を掘り起こし、自ら汗をかきながら地域づくりをする文字通り住民主体の地域づくり運動が、内子町中心部から麓川沿いに車で30分ほど山間地にわけ入った石畳地区で開始された。地区の若者10数名で1987年に「石畳を思う会」が結成され、資金と労働力を提供してかつての農村の原風景であった水車小屋を復元した。地区住民の力で復元した小さな水車小屋は話題を呼び、同地区は愛媛県の農村景観保存地区（愛媛県アグリトピア構想）に選定され、さらに2基の水車が復元された。また、内子町は古民家を移築して休憩・宿泊施設を整備し、管理運営を地区の婦人グループに委託した。公設民営型の休憩・宿泊施設「石畳の宿」の建設、農村景観の保全が住民の自信と誇りを呼びおこし、水車祭

りや村並博が開催されている。

産直市「内子フレッシュパークからり」は、全国各地で開設されている「道の駅」である。1997年に開設された道の駅「からり」は、高齢者や女性を中心とする小規模農業にターゲットをおいた地域産業おこしの拠点である。「からり」の特徴は、住民主体と学習を基本にして推進されたことであり、内子町独自の仕組みが構築されている。すなわち、「知的農村塾」における地域農業・農村のあり方に関する学習活動、実験施設「内子の市」開設による産直市運営のためのノウハウの蓄積、運営会社である第三セクター(株)内子フレッシュパークからりには行政や農業団体だけでなく住民も株主として出資し、運営に積極的に参加していること、行政による支援（情報センター）など、内子モデルともいえる仕組みを構築していることである。その結果、販売額が年々増加し、農家の婦人グループによる農産物加工事業や「アグリ亭」の開設・運営が行われている。

グリーンツーリズムは、ヨーロッパの農村で開始された農業・農村の保存運動であり、政策である。日本では1990年代半ばから農林水産省が中心となって推進している。内子町では、1994年に整備された公設民営方式の宿泊休憩施設である「石畳の宿」、翌年に民営の農家民宿である「ファームイン古久里来RAUM」が開業されていたが、「知的農村塾」の学習活動の一環として欧米の農村視察を通じてグリーンツーリズムに関する関心が高まっていた。2000年代になると、国策としてグリーンツーリズムが推進されるようになったこともあり、内子町では多様な農家民宿や農業体験学習活動が開始され、2004年には「うちこグリーンツーリズム協会」が発足した。2006年現在、既に公設民営方式の宿泊施設4軒、民営宿泊施設7軒、農作業体験や農村文化交流を行う農家や団体が13を数え、宿泊者数も着実に増加している。農家を中心として宿泊体験学習の仕組みを構築し、都市住民との交流が拡大している。

内子町は、こうした個別の地域づくりプロジェクトとともに、早くから住民自治組織を基本とした行政の仕組みを構築してきたところに特徴がある。住民自治組織としての自治会制度を強化し、住民主体の地方行政の仕組みを構築してきた。内子町には小学校単位に18の公民館分館があり、1990年頃から、分館ごとに「地域づくり10ヶ年計画」を策定し、町行政と連動させながら実施してきた。さらに、2002年4月から公民館分館制度を自治会制度に改編し、住民主導によって10ヶ年の地域づくり計画を新たに策定した。自治会は3自治センター、18自治会、75区から構成され、地域コミュニティの推進、生涯学習の推進、地域づくりの推進を担うものである。内子町は、自治会レベルの計画行政を推進し、住民主体のまちづくりに取り組んでいるのである。

Ⅱ 内子町のまちづくりの特徴

こうした内子町のまちづくりの特徴の第1は、行政主導型で開始されたものである。民間企業や住民の主体的力量が大きな地域は例外として、多くの地域においてはまちづくりを自治体

あるいは自治体職員が先導せざるを得ない。まちづくりを担う地域企業や住民が育っていない場合、地域住民の暮らしや健康を守ることを使命とし、人材と予算を有する自治体及び自治体職員がまず先導役を務めざるをえない。内子町も例外ではない。歴史的建造物とはいえ、老朽化し、壁土がはげ落ち、屋根瓦が落ちかけている建造物の文化価値を認識し、同僚の自治体職員や地域住民に保存の意義を訴えることは容易なことではなかったと思われる。住民の中には、放置され、崩れかかった建造物を補修して保存する意義を認めない者も少なくなかったという。町並保存事業を推進するには、保存対象地区住民だけでなく、地域住民全体の合意形成に努めなければならなかったのである。保存事業を担当する職員自身が保存事業について学習し、専門的知識で武装する必要があった。すなわち、保存事業は行政主導型で開始されたが、それは自治体職員の専門能力の高度化を要求するものであった。重伝地区の保存事業を推進するためには住民の合意形成が不可欠であり、そのためには事業の推進者である自治体職員が歴史的建造物保存の意義を認識していなければならない。内子町では事業を推進する担当職員が歴史的建造物の保存に関する経験と知識を蓄積しているイタリアで研修するなど、自らの専門的知識の高度化に取組んだ。また、職員の専門的能力は、専門家集団とのネットワークによって補完された。伝統的建造物の保存政策の出発点となったのは建築学の専門家や地域住民であり、伝統的建造物の保存の意義を訴え、それが文化財保護法に結実した歴史をもっている。

第2に、内子町のまちづくりの特徴は、行政主導で開始されたが、常に「住民主体」を基本理念として取組まれたことである。「まちづくりの主体は住民である」とする基本理念を明確にしていない場合には、行政主導型のまちづくりから脱却できず、住民の意思と乖離することが少なくない。内子町の町並保存地区の整備事業が成功を収めることができた大きな要因は、住民の合意形成を重視したことである。保存地区は住民が現に暮らしている生活の場である。歴史的建造物とは言っても住民が日々生活している住宅であり、住民の所有物である。所有者である住民の同意なくして保存地区の選定はできない。内子町のまちづくりの特徴は、行政が先導役を担うが、「住民主体」を基本に取組んでいることである。内子町では地域独自のイベントから全国的なイベントなど様々なイベントが年間を通して開催されているが、町職員は実行委員会のメンバーとして裏方を務めている。内子町職員からしばしば聞かれる「職員は黒子に徹する」という言葉にそのことがよくあらわれている。

第3は、地域住民がまちづくりの担い手として発達するには継続的な学習を欠かすことができないことであり、内子町ではまちづくりの基礎として学習を重視してきたことである。内子町では、1986年以来白石雅也元愛媛大学農学部教授（「知的農村塾」開講当初助教授）を塾頭に、「知的農村塾」を開催してきた。全国各地の農業や農村づくりに取組んできたリーダーなどを招いて学習するとともに、海外の先進的な農業・農村を視察する等、内子町の農業・農村のあり方について学習してきた。こうした取組みから、地域農業・農村のあり方を考え、大規模農業経営を基本とし、大量生産大量流通を基本とする農業政策に対して、中山間地特有の小規模農業を前提とした内子町の農業や農村生活のあり方について継続的に学習してきたことで

ある。そうした学習活動が早くから果樹栽培や観光農園に取り組む基礎となり、産直市「からり」の成功に結びついていることである。産直市は「道の駅」あるいは「海の駅」として全国各地で整備されているが、内子町の「からり」は住民の学習を基本とし、産直市を運営する上で必要なノウハウの蓄積や産直活動を支援する情報システムを構築しているところに特徴があり、成功モデルとして紹介されている。「からり」成功の裏には、「知的農村塾」での学習が重要な役割を果たしており、女性や高齢者を担い手とした零細・小規模農業の将来像を模索する中で構想されたものである。また、「からり」でも住民主体を重視し、運営会社(株)からりに行政や農業団体だけでなく住民も出資し、運営の一端を担っている。

第4は、住民の中にまちづくりの担い手が育っていることである。歴史的町並保存地区では、保存センターは地域住民で構成する町並保存会と連携した保存活動を推進している。また、歴史的町並保存事業は行政主導型で推進されたとの反省から、住民主体のまちづくりとして取組まれたのが村並保存運動である。町内でも最も条件の恵まれない石畳地区の村並保存運動がそれである。町職員の働きかけによって若者グループ（「石畳を思う会」）が組織され、地域の原風景であった水車を自らの手で復元した。水車の復元が契機となって村並保存運動が本格化し、それを行政が支援する仕組みが構築された。愛媛県のアグリトピア構想、内子町による古民家の移築と宿泊交流施設の建設、地区の婦人グループによる管理運営、水車祭り、地区全体を博覧会に見立てた村並博、などの取組みが拡大している。地区住民を主体としたまちづくりと交流宿泊施設であり、公共施設でもある「石畳の宿」を地区の婦人グループが管理運営する方式は、公共施設を地域住民が管理運営することによって管理運営費を節約するだけでなく、地域住民の潜在能力を引き出し、地域が活性化することを明らかにした。石畳地区の成果は他の地域にも応用され、この方式は大瀬地区や川登地区において導入されている。

こうした住民の主体性を重視する取り組みは、住民の新たな起業活動を刺激しており、多様な農産物加工、婦人グループによる食堂「アグリ亭」の経営、グリーンツーリズムなどの取組が開始されている。さらに、公設民営方式の宿泊交流施設の整備と住民による運営は、グリーンツーリズムの可能性を明らかにし、農家民宿や農業体験学習等の内発的な取り組みが芽生えている。「うちこグリーンツーリズム協会」が中心として、グリーンツーリズムを推進するために情報交換と研修活動が行われている。

第5は、住民自治組織の強化であり、農村社会特有の村落共同体を近代化し、農村社会の再生の担い手として再構築しようとしていることである。内子町は、宮崎県綾町の取組みを参考に、1990年代から自治会活動を強化してきた。小学校単位に設置された18の公民館分館ごとに「地域づくり10ヶ年計画」を策定し、「コミュニティレベルからの計画行政」「地域住民の自治力の強化」に取り組んできた。地区住民の協議をもとに全ての自治会で地域計画を作成し、町行政と連動させながら、地域づくりに取り組んでいる。大江健三郎の生誕地である大瀬地区では、旧大瀬村役場を交流施設として保存し、地区住民が輪番で管理運営し、地域の活性化をもたらしているのがその代表的な事例である。

Ⅲ 合併後のまちづくりの可能性と課題

市町村合併は、一方では行政エリアを拡大したが、他方では地方議会議員や自治体職員を削減し、従来型のまちづくりの継続を困難にし、コミュニティレベルからのまちづくりの体制の再構築を迫っている。新内子町についても例外ではない。市町村合併による行政エリアの拡大、さらに景観・環境問題等の顕在化は、従来のまちづくりに新たな課題を与えている。

その第1は、旧内子町で構築されてきた行政手法や地域住民と行政との関係を新内子町において拡大し、融和を図ることである。旧内子町は江戸末期から日本一の木蠟産業で栄えた地域であり、江戸末期から明治大正期に形成された歴史的建造物の保存事業に1970年代から取組み、町並保存事業から村並保存運動、さらに産直運動を通じて住民主体のまちづくりの取組んでいる。旧五十崎町は、手漉き和紙の産地として栄えた地域であり、現在も日本一の手漉き和紙工場（天神産紙工場）が存在する。愛媛県無形民族文化財に指定された「いかざき大風合戦」の保存や、1989年には全国初の「風博物館」を開館した。また、地元の商工業者が中心になって町の中心を流れる小田川の護岸をコンクリート製から自然石で整備する「近自然工法」に早くから取組んだ自治体である。旧小田町は、四国山脈の麓に形成された林業の町であり、景勝地である小田深山を中心とした観光開発として、8万㎡のスキー場（小田スキー場）や深山荘・獅子越荘等の宿泊施設が整備されるとともに、伝統的な「山の神火祭り」「燈籠祭り」等が保存されてきた。

平成の市町村合併は、これら3町が取組んできたまちづくりを統合し、町職員及び町民の意思疎通を図りつつ取り組むことを求めている。合併は、一方では、小田川流域の3町を一つの町とし、3町に点在する観光資源を統一した視点から開発・保存するなど、流域に沿った総合的なまちづくりを行なうことを可能にしている。他方では、隣接した地域とは言え、歴史的伝統的に形成されてきた風土の違いや自治体の行政手法、自治体職員や町民の意識の相違などに直面している。

第2は、合併によって行政エリアが拡大し、地域の自然資源や歴史文化資源が豊かになったことに対応した地域計画を策定し、地域住民の主体的参加を得ながら実施しなければならないことである。

例えば、合併による行政エリアの拡大は多様な観光資源をもたらした。旧3町の観光協会は2006年2月に合併されて新内子町観光協会として発足し、3町が合併することによって小田川流域の町が1つにまとまったのであり、旧3町の関係者、シンクタンクのアドバイザー、学生等が参加して各地域毎の観光資源を発見し、その活用方法について活発な意見を交換しつつまとめられたのが「内子町観光交流計画書」である。1983年に策定された内子町の観光振興計画（『内子の「光」を「観」なおそう—内子町観光振興計画書—』）が提示した「まちづくり型観光」のコンセプトを引き継ぎながら、合併後の観光振興計画をまとめたものである。

第3は、地域景観計画や環境計画の策定と実行である。内子町の場合、旧内子町が1970年代

から展開してきたまちづくりの実績とノウハウを蓄積し、観光客が年間60万人を超えて訪れるなど全国的に知られるようになり、「内子」が地域ブランドを形成しつつある。旧内子町で蓄積してきた住民主体のまちづくりを合併後の新しい環境の中でどのように展開できるか問われている。町並保存事業、村並保存運動、グリーンツーリズムに対する取り組みが全国レベルでも認知され、松山市を中心とする県内各地域からの来客を拡大するとともに、全国から観光客が訪れるようになっている。しかし、国道沿線には農山村地域固有の景観を損なう看板や建造物も少なくない。内子町のまちづくりにマッチした景観を地域全体としてどのように創造するか問われている。また、中山間地域の小規模自治体であっても、環境問題に対応しつつ持続可能な発展の道をどのようにして確立するか問われている。

「内子町景観まちづくり計画」は、2004年6月に制定された「景観法」に基づいて策定されたものである。同計画は「町並み、村並み、山並みが美しい、持続的に発展する景観まちづくり」を目標とし、内子町全域を対象として、景観重要建造物、景観重要公共施設、景観計画重点区域、景観重要樹木などを選定して策定されたものである。

また、地球温暖化ガス削減は国際的な課題になっているが、内子町においても豊富な森林資源を有効に活用しつつ環境と調和した持続的な発展の道を追求する必要に迫られている。安価な輸入木材の増大による国産材価格の下落は、地域の森林資源を有効に活用しないまま放置し、荒れた山は土砂崩れなどの災害の要因となっている。域内の木材を活用して風土にあった和風木造住宅の開発と普及、間伐材をバイオマスエネルギーや製紙原料として活用するなど、実効性のある地域環境計画の策定が課題となっている。

このように内子町は「きらりと光るエコロジータウン内子」をキャッチフレーズに内発的なまちづくりに取り組んでいるが、既に述べたように、これらの事業を推進するうえで財政基盤は必ずしも強固ではない。小規模自治体の財政基盤をどう強化するか、当該自治体だけでなく国レベルで検討を要する問題である。

おわりに

人口2万人に満たない内子町は、市町村合併及び三位一体改革と財政基盤の脆弱化、過疎化・高齢化、農林業担い手の不足と耕作放棄地の増加、グローバル化と輸入農水産物の増加、アメリカ発の世界金融・経済危機の中で、地域住民を担い手とした内発的なまちづくりに取り組んでいる。過疎・高齢化がさらに進行し、いわゆる「限界集落」が増加するなど自治体行政を取り巻く環境は悪化している。加えて、環境、景観保全などの新たに解決を迫られている課題も少なくない。市町村合併と財政難の中で自治体職員が削減され、地域住民を主体としたまちづくりへの転換が迫られている。地域住民主体のまちづくりの推進は、同時に自治体職員の高度な専門性を必要としている。内子町は学習を基本とし、コミュニティレベルからの計画行政を掲げてまちづくりに取り組んできた。学習する住民と自治体職員の専門的力が連携して

困難な環境の中で新たな小規模自治体の未来像を提示してくれるものと期待される。詳しくは以下に収録された内子町のまちづくりから読み取って頂きたい。