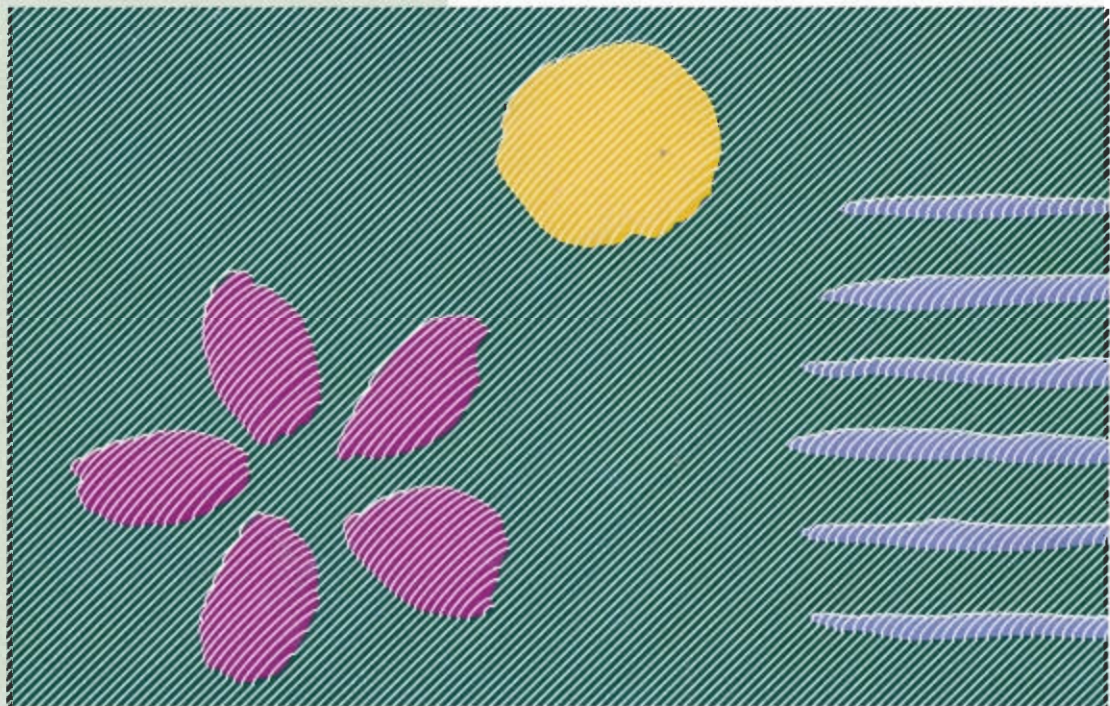


# IRC

調	査
月	報

2003  
No.181

# 7



**【特別調査】**

地域の歴史や文化を活かしたまちづくりで個性を磨く！  
～愛媛県内各地の新たな観光戦略と今後の課題～

**【寄稿】**

協働型まちづくりと地域自治  
～内子町を事例として～

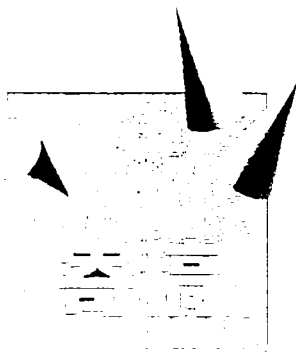
愛媛大学法文学部 教授 藤目 節夫

**【くろーずあっぷ】**

食と文化のハーモニーを奏でる「♪味の作曲家」  
日本食研株式会社（今治市）



いよぎん地域経済研究センター



# 協働型まちづくりと 地域自治



～内子町を事例として～

愛媛大学法文学部

教授 藤目節夫

## 〈要約〉

1. 日本人は、チルチル・ミチルの幸せの「青い鳥」探しのよう、自分の住む地方をつまらないもの、時代遅れなものと考え、ひたすらに都会を求めさまよい歩いたが、近年になり、やっと「青い鳥」は他ならぬ自分が住む地域で探すべきではないか、ということに気がつき始めた。
2. 一口にまちづくりと言うが、まち全体に関わる事業とコミュニティに関わる事業がある。いずれも行政と住民の協働のまちづくりが必要であるが、前者は行政が後者はコミュニティがイニシアティブを執り、なされるまちづくりである。よいまちづくりのためには、このような「まちづくりの重層構造」が行政のシステムとして確立される必要がある。
3. これと関連するが、住民がまちに愛着を持ち、まちへの愛情を心の中に育てない限りまちは魅力的にはなりえず、それは住民がまちづくりに関わることで醸成される。したがって、よいまちづくりのためには、国から市町村への地方分権だけでは不十分で、市町村からコミュニティへの「コミュニティ分権」とでも呼べるものが必要である。この分権により、初めて住民による地域自治が可能となる。
4. 内子町は、計画そのものが、町全体の計画である「総合計画」と、コミュニティの計画である「地域づくり計画」との二本立て（重層構造）になっている。そして、その計画策定と実施は「わいわい懇談会」などの住民と行政とのパートナーシップによる協働型まちづくりに拠っている。
5. 内子町の農産物直売所「からり」は、他の多くの直売所が「先ず施設ありき」であるのに対して、「高次元農業の推進」という町の基本構想に基づいている。「知的農村塾」や「内の子市場」などの長年にわたる農業者と行政との協働のまちづくりにより開設された施設であり、その運営は基本的には農業者が主体である。この主体的な取り組みにより、農業者は農業のみならず自分の町に対する誇り意識をも向上させた。
6. 内子町においては、ヨーロッパ・アルプスとは異なる形態ではあるが、農業と観光業の共生が成り立っている。
7. 内子町の新しい自治会組織の確立やコミュニティの計画である「地域づくり計画」の立案・実施は、いずれも愛媛県では初めての試みであり、地域自治の確立という視点では注目すべき試みである。この試みを全県下に拡大することが望まれるが、その実施に当たっては、行政トップ並びに職員の、困難をも厭わない強い覚悟が必要である。

## 1. チルチル・ミチルの「青い鳥」

依然として「組み合わせ論」と「経済効率論」が中心の合併論議が横行しているが、その過程で合併論議の副産物も生まれつつあるのではないかとの思いもある。それは、この論議を契機として、より多くの人々が自分が住む地域の将来、すなわちまちづくりに多少なりとも関心を示すようになったことである。誤解を恐れずに言うと、我が国が高度経済成長に突入した昭和30年代後半以降、国家の将来はともかく、自分の住む地域の将来について、国民の多数が多少の現実味をもって関心を持ったのは初めてのことでないかと思われる。

多くの人々の関心は、自分の住んでいる地域がいかにしたら誇りが持てる地域になるか、住み続けたいと思える地域になるか、そして自分の子供にも住ませたいと思える地域になるか、ということにある。端的に言えば、自分の住む地域が魅力的になることに関心がある。この種の関心は、地域に住む人間としては当然のものと思われるであろうが、残念ながら我が国においては必ずしもそうではなかった。多くの人々は、自分の住む地方をつまらないもの、時代遅れなものと考え、ひたすらに都会を求めて過去数十年が過ぎ去ったのである。そして近年になって、やっと自分の生まれ育った地域の魅力に目を向けるようになったのである。比喩的に言えば、日本人は長い間、チルチル・ミチルの幸せの「青い鳥」を探して都会をさまよったのである。そして今、やっと、「青い鳥」は他ならぬ自分が住む地域で探すべきではないか、ということに気がつき始めたのである。

## 2. 地方分権と協働型まちづくり

さて、青い鳥はともかく、いかにすれば自分の地域を魅力的な地域・よりよい地域にすることができるであろうか。このことに関して、地方分権の必要性を強調する意見をよく耳にする。地域に関する様々な権限は、地域という現場に最も近い市町村が保有すべきであり、財源も含めて国からの権限移譲が必要であるとする考えである。これについては地方分権一括法が平成12年に施行されたが、肝心の財源の移譲が伴っておらず、現在、三位一体の税制改革が検討されている状態である。

ところで、地方分権で市町村が財源も含めた自治を獲得すれば、よいまちづくりは可能なのであろうか。よいまちを自治体のみで創ることが可能ならば、地方分権を実施して、あとは自治体の首長と職員の努力を待てばよい。この考え方は、20世紀の我が国の地方を席卷したが、よいまちとは行政ではなく、他ならぬ住民が感じ、思う必要があることは自明である。だとすると、地域の構成員でありながら、肝心のまちづくりを他に任せて客体的に住むだけで、よいまちと感ずることは、一般的には不可能であろう。なぜなら、住民がまちに愛着を持ち、まちへの愛情を心の中に育てない限り、まちは魅力的にはなりえず、それは住民がまちづくりに関わることで醸成されるからである。このように考えてくると、よいまちづくりのために地方分権は必要条件であり、十分条件は、住民が行政と協働の形でまちづくりに参加することである、ということになる。

### 3. 地方分権とコミュニティ分権

ところで、まちづくりと一口に言っても、その内容は多岐にわたるが、ここでは各種のまちづくり事業がカバーする地域の広さに着目してみよう。公共交通政策やまちに唯一の文化施設の建設などのまち全体に関わる事業と、小学校区や公民館区を舞台とする各種の活動のようなコミュニティに関わる事業に分かれるであろう。カバーする地域の広狭で、まちづくりのイニシアティブをとる主体も変わってくる。いずれも協働のまちづくりとはいえ、前者は行政が後者はコミュニティがそれぞれイニシアティブをとる。このようなまちづくりの構造を、ここでは「まちづくりの重層構造」と呼ぶことにするが、呼称はともかく、要するに、よいまちづくりのためには、この重層構造が行政のシステムとして明確に確立される必要がある、ということである。

このように考えてくると、よりよいまちづくりのためには、分権は国から地方自治体への地方分権だけでは片手落ちで、地方自治体からコミュニティへの「コミュニティ分権」とでも呼べるものが必要であることが分かる。コミュニティにある種の権限と財源、そして当然責任も持たせた「コミュニティ自治体」または「小さい自治体」を行政のシステムとして持つ必要がある。この自治体では、首長・議員は選挙で選り、彼らを中心にして“コミュニティづくり”を推進する。もちろん、行政との連携・調整などは必要であるが、基本的にはこの自治体がコミュニティに対して責任を持つ。コミュニティ自治体を作らずに、地方自治体が直接コミュニティづくりに関わることは原理的には可能であろうが、コミュニティの数の多さを考えると実質的には不可能である。

この種の行政システムは筆者の絵空事ではない。アメリカ西海岸のポートランド都市圏では、「メトロ」と呼ばれる新しい行政システムが作られている。このメトロは、24市と3郡からなる広域自治体で、知事と議員は選挙で選り、自治体職員は約800名である。メトロは広域的な分野を、市や郡はコミュニティに近い分野をそれぞれ受け持ち、市や郡で実施する施策はメトロ全体のデザインに整合するような仕組みが作られている。ポートランド都市圏の場合、最小の市の人口は300人ぐらいであり、市といっても我が国のコミュニティレベルの大きさのものも少なくない。

我が国においても、合併特例法の制定を契機に、やっとこのシステムが議論され始めた。たとえば、全国の50人の市町村長で構成する「提言・実践首長会」では、合併後に旧市町村に議会に準じた地域振興会議と副市長格の地域振興局長を置く構想を提言している。また、政府の地方制度調査会では、市町村内部に設ける、住民に身近な事務を受け持つ「地域自治組織」の在り方について検討がなされている。現時点では不透明な部分が多いが、コミュニティ分権との関係で注目すべきシステムではある。

ところで、コミュニティ分権が進展すれば、益々多くの首長・議員が新たに誕生することになり、時代に逆行するシステムであるとの危惧があるかもしれない。これについて付言しておく、地域自治組織の議会は、先進事例の外国に倣って、原則午後5時以降に開催すればよい。これだと、首長・議員はボランティアでできることになり、既述した住民のまちづくりへの直接的な関与も実現でき、その結果として、地域への愛着・愛情もより一層増幅されるであろう。

#### 4. 内子町のまちづくり哲学

これまで、重層構造の協働型のまちづくりの重要性を論じたが、ここでその恰好の実践例として内子町を取り上げ考察してみよう。内子町では、そもそも計画そのものが、町全体の計画である「総合計画」(「まちづくり計画」とも呼ばれる)と、コミュニティの計画である「地域づくり計画」との二本立てになっている。地域づくり計画は、総合計画に示された基本構想を参考に、できるだけ整合性ある形で作成されており、その計画策定と実現は、住民主導の行政とのパートナーシップによる協働型まちづくりに拠っている。「協働」という概念は、内子町のまちづくりにおいては極めて重要な意味を持ち、数次の内子町総合計画にも明記されている。ちなみに「第4次まちづくり計画」(総合振興計画)では、副題は「ともにつくるエコロジータウンうちこ」となっている。協働というターム(用語)は近年はやりではあるが、内子町ほど内実を伴って使用されている例は殆どない。

“重層構造・協働型まちづくり”は、河内紘一町長のまちづくり哲学である。これについて町長は、「戦後50年行政の体質が変わっていないことが問題だと思います。行政は住民に何かしてあげる、住民は行政に何かしてもらおう、という関係が続いている。そして地方自治体は、国から何かをやらされる関係でずっとやってきた(中略)。そろそろ自分で立って、自分で考えて、自分がやる時が来ています。そうしないと財政的にも続かない」と述べている。そして、「自分たちが考えて、自分たちが決断して地域を創っていくという過程が、豊かさを実感する糧にもなる」とも述べている。住民自治の意義を端的に表現した発言である。

#### 5. 内子町の総合計画と協働型まちづくり

さて、このようなまちづくり哲学のもとに、いかなるまちづくり計画が作成されどのように実行されたのかを見てみよう。先ず総合計画に示されたまちづくり戦略を概観し、内子町のまちづくりの特徴を明らかにしてみよう(表1)。

表1 内子町の総合計画とまちづくり戦略

総合計画	策定年	まちづくり戦略
第2次	昭和57年	①内子人を育てる「もう一つの」学校づくり
		②高次元農業のムラづくり
		③暮らしを問う町並み保存
第3次	平成5年	“エコロジータウン”うちこ
		①美しい村並み創生
		②高次元農業の推進「フルーツパーク構想」の提唱
		③内子三川の再生
		④内子の森づくり
第4次	平成12年	⑤キラリと光る街づくり
		“ともにつくるエコロジータウンうちこ”
		①環境にやさしいまちをつくらう
		②助け合いのコミュニティをつくらう
		③内子が大好きな子供たちを育てよう
		④地域の特性にあった産業を興そう
⑤楽しい魅力的な市街地をつくらう		
⑥経営感覚のある温かい行政をめざそう		

河内氏の町長就任は昭和54年であるが、その最初の総合計画である第2次計画では、町並保存は当然として、地域の基幹産業である農業の高次元化・付加価値化と、それを可能にする人づくりが重要な戦略として掲げられている。この戦略について、町長は次のように述べている。「これらの事業は、いずれも住民参加なくして実現することのできないものである。これらの事業を推進することで、職員にも住民にも『町』や『地域』についてのこだわりを育て、これがひいては人づくりにも繋がる」と。20年前に表現されたまちづくりの考え方であるが、現在においても違和感はない。

第3次の総合計画では、その後のまちづくりのキーワードとなる「“エコロジータウン”うちこ」という表現でまちづくりの基本方針が示された。まちづくりの視点は「町並みから村並みへ」と拡大し、まち全体を魅力的にする方向づけが表明されている。また、後の農産物直売所「からり」の設立へと繋がる「フルーツパーク」構想が、高次元農業の推進の具体的戦略として掲げられている。平成5年に開始され今日まで続く川登地区の「筏流し」は、戦略の1つの「内子三川の再生」を具現化したものである。

第4次の総合計画では、まちづくりのキャッチフレーズは「ともにつくるエコロジータウンうちこ」となり、「ともにつくる」が第3次のそれに付加され、協働という視点が特に強調された。この「ともにつくる」には3つの意味が込められており、それは、①住民と行政がともに、②住民同士がともに、③町外の人とともに、である。

さて、これら総合計画がいかなる協働のプロセスを経て作成されたかについて、第4次の総合計画を例にみてみよう。まず、行政内部に策定プロジェクトチームが結成され、コンサルタント（CSK）のサポート・助言を得ながら、たたき台案が作成された。そして、これを住民に示し意見・要望を聞く懇談会（わいわい懇談会）が、地域別・業種別・テーマ別に合計18回開催された。そしてこれとは別に2回のヒアリングがなされている。そして、これら住民の意見を反映した第2次のたたき台案が策定され、町民フォーラムを開催することによって総合計画がどのように改正されたか、町民の意見はどのように反映されたかが示されている。そして、このフォーラムでの意見を参考にして最終の総合計画が策定されている。文字通り、住民と行政がわいわい言いながら総合計画を策定しているのである。もちろん、あらゆる自治体の

総合計画の策定プロセスを承知しないが、管見する限りでは、このような協働のプロセスを経て作成された総合計画を他に知らない。

## 6. 「からり」と協働型まちづくり

### (1) 「からり」への道のりと協働の実態

農産物直売所「からり」は、第3次総合計画の基本戦略の1つの「高次元農業の推進（フルーツパーク構想）」を具現化するために平成8年に設立された施設である。近年、数多くの農産物直売所が各地で立地しているが、それらの多くは行政主導型、流行追随型、施設整備先行型である。しかし、「からり」はこれらの点で他の施設と明確に一線を画している。ここでは「からり」を事例に、総合計画における協働型まちづくりの実態を明らかにすると同時に、「からり」が地域に与えたインパクトの諸相を明らかにしたい。

「からり」設立までの経緯を見ると、極めて綿密かつ用意周到な準備が行政と農業者との緊密な協働作業でなされていることが分かる。記述したごとく、他の多くの直売所が「先ず施設ありき」であるのに対して、「からり」は先ず農業者の意識改革を先行させている。昭和62年から今日まで続く「知的農村塾」は、農業の付加価値や素敵な暮らし、農業による自立などを学ぶ目的で設立されたもので、これまでに講演会・シンポジウムは72回、海外・国内研修はそれぞれ2回・4回、招聘講師数は68名、延べ参加者数（塾生）は3,000人を超えている。この塾の学習を通して、農業者はいま農に求められているものは何か、心豊かな農村生活を送るためには何をなすべきかを学んだ。

このような学習による意識改革をベースに直売所が開設されるのだが、それもいきなり「からり」ではなく、そのパイロットとしての位置



日曜日の朝に開催の知的農村塾

づけの「内の子市場」が国道56号線沿いに平成6年に開設された。この施設の目的は、農家主体の直売所の運営の可能性・問題点の検討、農家のトレーニングであった。この施設の資材費の200万円余は町が出資したが、施設の建設は全て農家の手でなされた。あらゆる機会を捉えての住民の自立への試みである。

このような準備期間を経て、平成8年5月1日に「内子フレッシュパークからり」が誕生した。同年8月に「からり」は「道の駅」に指定されたが、「からり」は当初から“道の駅らしくない”道の駅を目指したものであった。小田川と中山川が合流する地点に、パークの名に恥じない自然の中に農産物直売所やレストランが建設されている。

「からり」の特徴は外観だけではない。「からり」は第3セクターであるが、その株主構成を見ると、行政が半分は当然として、残りの多くは農家が保有しており、さらには内子町民と町外の内子町ファンまでが株主になっている(図1)。運営についてみると、事務所運営と情報の処理は行政派遣社員が担当しているが、現場の直売所の管理・運営は出荷者で構成される直売所運営協議会がすべて取り仕切っている。「からり」には、この協議会の他にイベント企画委員会などの各種の専門部会、「あぐり」(日本式レストラン)運営協議会等の組織があるが、いずれも農家が主体で運営されている。さらに、

「からり」では毎月イベントを実施しているが、これらも全て出荷者が企画・実施している。大変なエネルギーである。

ところで、「からり」の主要な顧客ターゲットは、当初から、観光客ではなくリピーター、特に松山市からの顧客であった。それは、一見客の観光客よりもリピーターをターゲットにした方が、より厳しい目で施設が評価され、それ故、より魅力的な「からり」への継続的な努力の意識づけができると考えたからだという。当初から農家がこのような思考法ができたのも、支配人によると、知的農村塾での長年の学習と「内の子市場」での2年間の経験の賜物であるという。

## (2) 「からり」の評価

「からり」は経済的のみならず非経済的な効果をも地域にもたらした。「からり」の平成14年度の売上は、「からり」全体で4億7千万円以上、農産物直売部門では約3億9千万円であり、これらはいずれも平成8年の開設以来一貫して増加している。農家所得に占める「からり」の販売額の割合は、「所得の50%以上」の農家が28%、「25%以上」の農家が38%となっており、「からり」が農家の経済に重要な役割を果たしていることが分かる。詳細なデータを持ち合わせないが、販売額の大きさと一貫した増加、農家所得に占める販売額の大きな割合は、いずれもこの種の直売所では希有な例ではないと思われる。

非経済効果を、「からり」と筆者が昨秋に共同で実施したアンケート調査から見てみよう。最も注目される効果は、農業に対する誇り意識の変化である。「からり」出荷後になんらかの形で誇りが持てるようになった農家は全体の4分の3の多数に及んでいる(図2)。直売所は、農家自らが農産物の値をつけ、最終需要者であ

図1 (株)内子フレッシュパーク「からり」の組織図

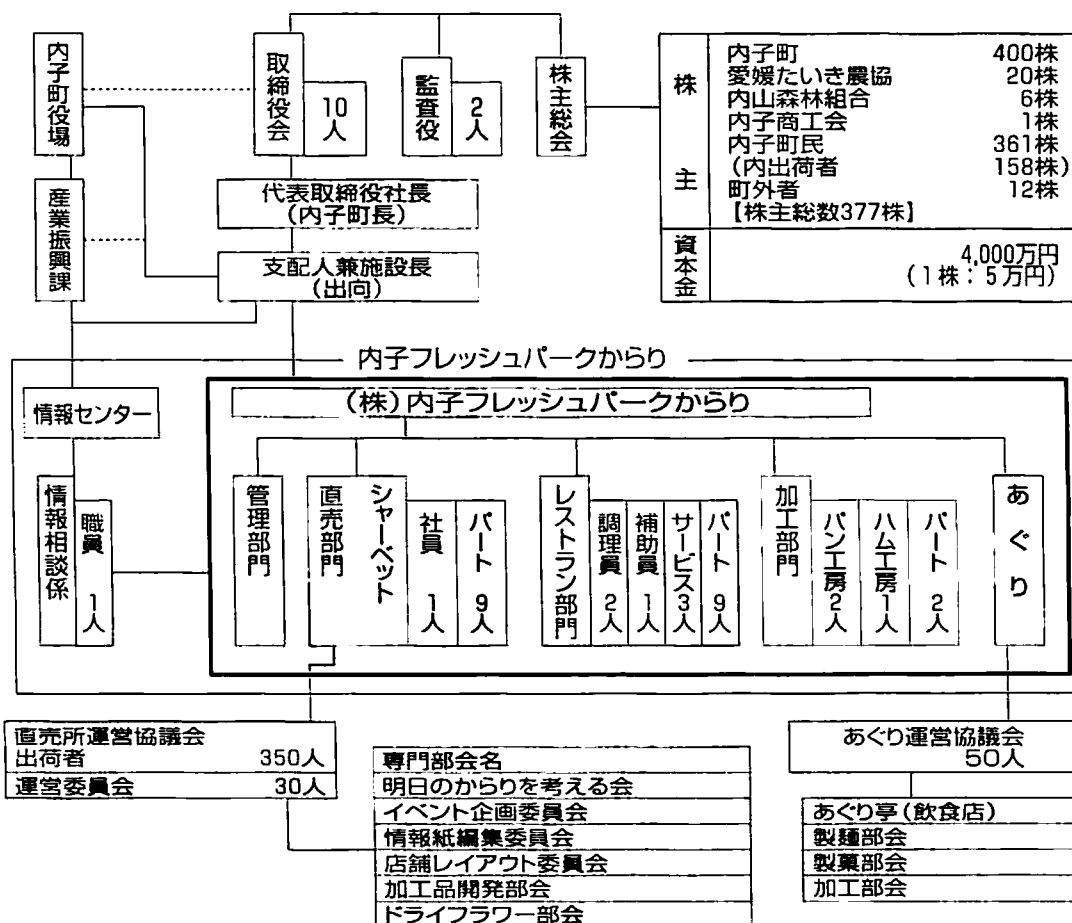


図2 「からり」出荷後の農業に対する誇り意識変化

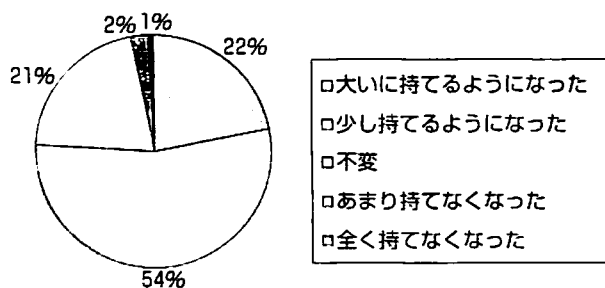
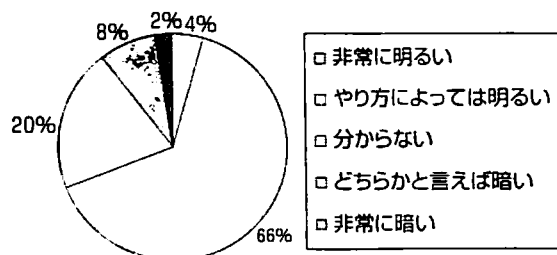


図3 中山間地域の将来について



る消費者に販売する新しい流通形態であるが、直売所を通しての消費者との直接・間接の接触が、農家の農業に対する誇り意識を醸成しているものと考えられる。この誇り意識は農業だけに止まらず、自分の町に対しても醸成されている(図省略)。多数の町外からの顧客との対応の過程で、内子町に対する各種の賛辞に接し、

誇り意識を高めたのである。さらには中山間地域の将来についての意識を見ると、一般的にはその将来は暗いとされているが、「からり」出荷者の場合は、その約4分の3が「非常に明るい」・「やり方によっては明るい」と回答しており、農業に対する自信を回復しつつある姿が見られた(図3)。



### (3) 観光と農業の共生

ヨーロッパ・アルプスにおいては、農業者が農業と観光業にともに携わり、両者の持続的な共生システムが構築されているが、この形態は我が国にはまだ存在しない。しかし、これとは異なる共生の形が我が国では見られ、それは内子町の事例のように、歴史的な建造物の保存活動に端を発する一連のまちづくり型観光活動が内子の町のイメージを向上させ、それが農産物直売所のイメージの向上に寄与し、結果として顧客の増加をもたらす。さらには、農産物直売所が1つの観光資源と呼べるまでになり、これが既存の町並み観光にプラスに作用する、という形の共生である。

この点をアンケートで調査したところ、興味深い結果が得られた。まず来店者の内子町への訪問理由を見ると、「からり」を目的に来た者は全体の40%であり、これに対して町並み見学との組合せは15%、観光農園とのそれは8.5%であり、内子町の観光と「からり」との共生関係が明らかに見られる(図省略)。さらに、リピーターに来訪理由を尋ねたところ、「からり」そのものの魅力は当然として、15%の人が「内子町の魅力」を挙げており、町のイメージに惹かれて来訪している人が無視できない割合で存在することが明らかとなった(図4)。この点をさらに明らかにするため、内子町のよいイメージが「からり」のイメージ向上に寄与しているかを調べた結果、来訪者の9割以上の人が「なんらかの形で寄与している」と回答した(図5)。同様の質問を出荷者にした結果、7割以上の方が、同様の回答を示した(図省略)。以上の結果を要約すると、内子町においては我が国独自の観光と農業の共生が存在している、と指摘してよさそうである。

図4 リピーターの来訪理由

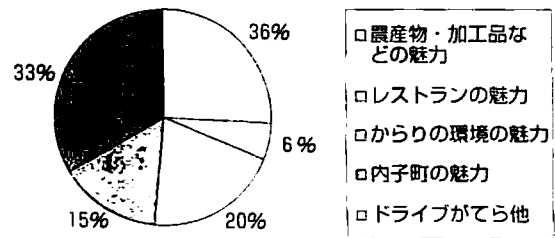
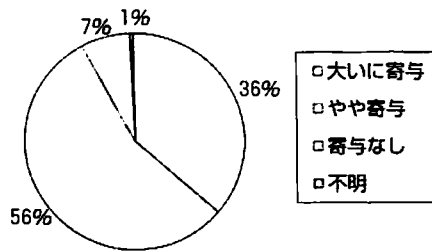


図5 内子町のイメージが「からり」のイメージ向上に寄与しているか?



## 7. 地域づくり計画と住民自治

さて今度は、コミュニティの計画である「地域づくり計画」における住民主体の協働のまちづくりを見てみよう。第1回の「地域づくり計画」は、平成2年度に18の公民館の支・分館単位で策定されたが、これは県内で初の試みであった。この地域づくり計画の策定は、「自分たちの地域にもう一度しっかりと目を向け、住民自らができることは『何か』を考え、知恵と汗を出しながら、自分たちの地域の中で失われつつある住民の自治意識と地域意識を高めていくことを目的としたもので、平成14年度に導入した自治会制度の母体になっている」。

計画書の策定は、各公民館支・分館に配属された町の職員2名のサポートを得ながらも、あくまで住民主体で進められた。内子町においてもこの種の計画策定・実施は初の試みであり、各分館とも試行錯誤を繰り返し、現在から見て必ずしも十分なものではなかったが、まちづくりは他ならぬ地域住民が、他ならぬ自分の地域

に目を向けることから始まる、ということに住  
民が学んだ意義は決して小さくない。

この計画書に盛られた事業の実施につい  
ては、年度当初に実施計画を作成し、町対して  
事業実施の補助金を申請して事業を遂行する方  
式がとられた。1事業あたりの補助金の上限は  
30万円であるが、このお金は事業の原材料や研  
修時の講師料などに限って充てることとし、住  
民自身でできることは住民のボランティアで行  
うことが前提であった。この補助金制度は町単  
独事業であるが、これも管見するところ、県内  
初の試みである。「第1次の地域づくり計画」  
で実施された事業は多様であるが、ほんの一例  
を紹介すると、川登地区では小田川流域の自然  
環境を活かした地域づくり（川ツツジの保存、  
筏流し等）、廿日市地区のJR駅前の美化作業や  
季節の花の植栽、等がある。

「第2次地域づくり計画」は、前年に完成し  
た第4次総合計画との整合性に配慮しつつ平成  
13年度に策定されたが、その報告書はA4版で  
500ページにも及ぶ。第2次計画は、前回の経  
験もあり、各分館とも計画策定にかなりの工夫  
が見られた。ちなみに、廿日市分館では、策定  
に先立ち地区内を住民でウォッチングし、さら  
には住民の考えを把握するためにアンケート調  
査を実施した。大瀬分館では、アンケート調査  
の実施や啓発活動のための「分館だより」が数  
回発行され、計画策定のための会合は20回以上  
も開催されている。第2次の計画策定でも、3  
名の職員が各分館に配属され、作業のサポート  
に当たった。補助金の制度も変更され、1事業  
当たり上限は50万円、1割地元負担となった。  
これは、地域の自立を促す意味があるが、この  
種の補助金制度も極めて珍しい。

ところで、第1次と2次の計画で各公民館に  
配属された職員であるが、彼らの各地区におけ



18の公民館分館の「地域づくり推進計画書」

る活動は、原則として5時以降や土日の勤務時  
間外であり、おまけに無給のボランティアであ  
った。地域住民が集まることのできる時間帯  
を考慮すると勤務時間外は致し方ないとして、  
超過勤務手当が出ないのは、手当の支給を得て  
地区の計画策定作業に参加すると、地域住民か  
ら「お前たちは仕事だろう」との反発を招き、  
地域の将来を一緒に考えるという作業が困難に  
なるからだという。職員にとり過酷な負担であ  
るが、このくらいの覚悟が行政側になれば住  
民との協働のまちづくりは不可能ということであ  
ろう。まちづくりに対する住民の無関心や非  
協力を非難する首長や職員の声をよく耳にする  
が、このような努力をした上での非難であろう  
か。少し気になるところである。

## 8. 地域づくり推進体制

いかなる事業を推進するにも、その推進体制  
の整備は重要であり、まちづくりも例外ではな  
い。内子町ではこれまで、文書などの配布や行  
政区のまとめ役となる区長制度と、公民館を中  
心とする分館制度の2つの制度が、地域を代表  
する組織として並列していた。地域づくりの推  
進組織という視点に立つと、公民館は社会教育

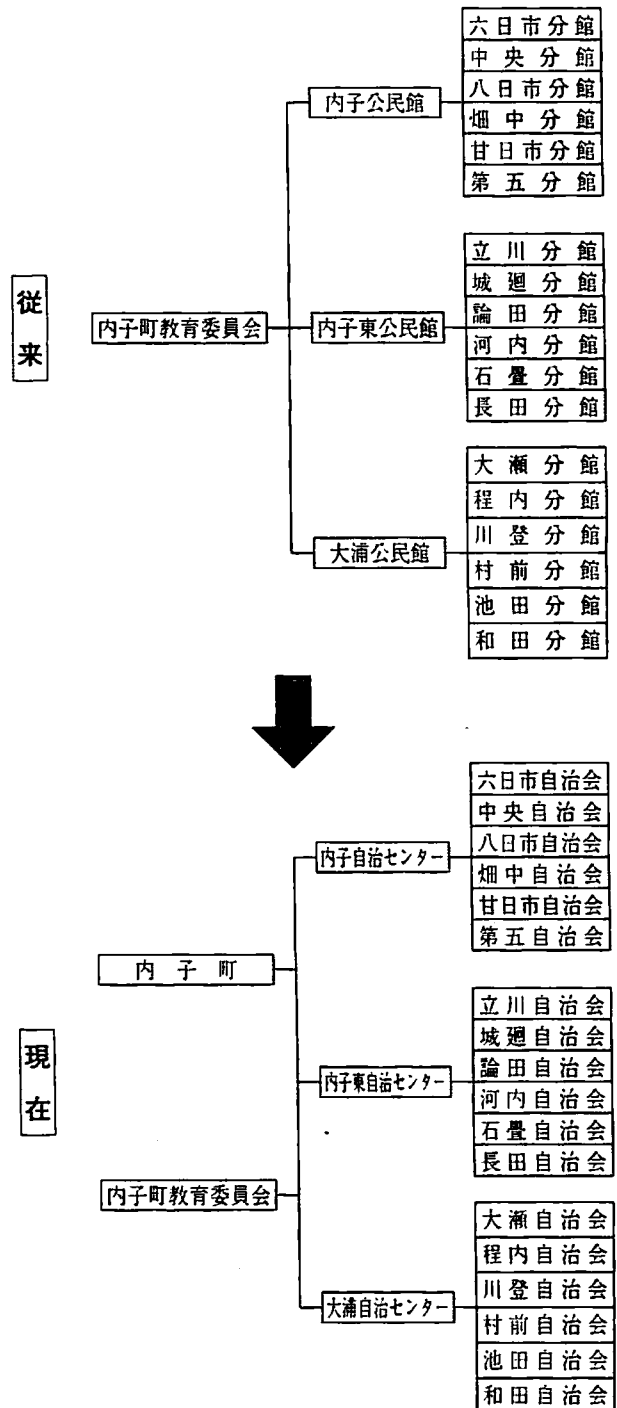
が中心であり、一方行政区は構成員の数が少なく地域づくりを行うには規模が小さい、という問題点があった。

そこで内子町では、住民税の口座振込を契機として、地域自治システムの大幅な変更を実施した。自治会制度と称されるこの新システムは、社会教育法に基づく公民館・分館組織を、自治センター・自治会制へと移行するもので、これに伴い公民館職員は教育委員会職員だけでなく行政事務吏員として兼務発令が行われた。これは、まちづくりという広範囲な視野に立って、自治センターと自治会を社会教育の分野だけでなく、行政事務の分野にまで関わりながら、自治会活動のリーダーシップをとる拠点として位置づける試みであった。これにより、これまで社会教育の一環として実施されてきた公民館活動は、自治会により地域住民主導で計画・実行されることとなった。機構図(図6)では単なる名称変更に見えるが、これまで区長が所管していた業務を見直し、地域の様々な計画は自治会長が把握し、それを実施推進するための権限の強化を行い、地域の代表としての位置づけを行った。区長は自治会長の下に位置づけられた。

この結果、自治会は地域コミュニティ事業の実施や「地域づくり計画書」の策定・見直し、年次計画を基にした「地域づくり住民懇談会」の実施等の役割を担い、一方、自治センターは、従来の公民館機能を担うとともに、自治会を中心に展開される地域づくり活動の支援、「地域づくり計画」の策定やそのローリング(見直し作業)に対する支援を担うこととなった。自治センターは、将来的には住民票や印鑑証明の発行などの役場機能を担わせることも計画されている。なお、「地域づくり住民懇談会」とは、地域づくり補助事業制度などによって実

図6 内子町自治会制度導入前後の構造図

(出所：内子町)



施する事業、行政が実施する事業、行政と住民が協働して取り組む事業を調整する場で、自治会により開催されることになっている。このシステムは平成12年度から検討が着手され、平成14年度から実施された。

「地域住民が自分の地域のことを考える『自立と自己責任』の時代です。地域の足腰が強くなれば合併で『町』の形が変わっても、さびれることはありません」とは、内子町の森長照博助役の言葉であるが、合併を検討している市町村の首長・職員・住民に噛み締めてもらいたい言葉である。

## 9. むすび

まちづくりに関する住民自治という仕組みは、なにも目新しいものではない。日本が高度経済成長に突入する以前の時代においては、国も自治体も十分な財源がなく、地域コミュニティが自らの努力で、場合によっては資金まで出して、まちづくりを担ってきた。日本が経済的に豊かになって以降は、多くの事業が税金で賄われるようになったため市町村がまちづくりの中心を担うようになり、それに伴い住民自治が廃れて今日に至っている。

近年、まちづくりに関してNPOの台頭がめざましい。多くの方は、NPOがさらに成長していけば、住民自治が復活し、よいまちづくりが可能となると思っているようであるが、筆者には必ずしもそのようには思えない。少なくとも現状の形態のようなNPO、すなわち、自分たちが住むコミュニティに根ざさない、ある特定のテーマに特化したNPOだけではよいまちづくりは不可能である。誤解のないように言っておくと、テーマに特化したNPOが駄目だと言っているのではない。この種のNPOだけで

は片手落ちで、コミュニティに根ざしたNPO（これをNPOと言うのは多少抵抗を感じるが）も必要であるということである（もちろん、この種のNPOもわずかではあるが存在していることは承知しているが）。テーマ別のNPOに参加している人は、まちづくり、すなわちよいまちを創ることに関心があるはずで、それならばコミュニティのNPOにも参加してもよさそうだが、不思議なことに、筆者の知る限りそのような方は少ない（筆者の誤解なら喜んで訂正したいのだが…）。

「よいまちは住民の自立なくして不可能であり、住民の自立はまち（コミュニティ）づくりの経験なくして不可能であり、まちづくりの経験は行政が場所と機会を住民に提供しない限り不可能である」というのが、まちづくりに関する筆者の基本的な考え方である。なにも新しい組織を作れと言っているのではない。既存の公民館組織を宮崎県綾町のように自治公民館に、または内子町の自治会のように組織変更すればよいことである。合併論議が喧しいが、多くの方が地域に関心を持っているこの時期が地域自治システムを確立する千載一遇のチャンスではないかと思っている。

謝辞：小論作成に当たり、内子町町長・河内紘一氏、助役・森長照博氏、総務課長・坂本覚氏、「からり」の旧支配人・稲田繁氏、現支配人・久保義雄氏など、多数の方に貴重な資料の提供並びにご助言を賜った。末筆ながら厚くお礼を申し上げます。

### 参考文献

- 河内紘一（2002）：「合併に備えた地域づくり－スタートした自治会制度－」（調査研究情報誌ECPR、えひめ地域政策研究センター）
- 内子町（1991、2002）：「地域づくり推進計画書」