

松 山 大 学 論 集
第 27 卷 第 3 号 抜 刷
2 0 1 5 年 8 月 発 行

内子町におけるコミュニティの再生
—— 主体形成と学習 ——

鈴 木 茂

内子町におけるコミュニティの再生

—— 主体形成と学習 ——

鈴木 茂

目次

はじめに

第1節 内子町のまちづくりの特徴

- 1.1 住民主体のまちづくり
- 1.2 学習と主体形成
- 1.3 自治会レベルの計画行政とコミュニティの再生
- 1.4 住民と行政の協働によるまちづくり

第2節 町並み保存と「住民主体のまちづくり」

- 2.1 町並み保存と「住民主体のまちづくり」の確立
- 2.2 全国的な町並み保存運動とのネットワーク
- 2.3 町並み保存から村並み保存運動への展開

第3節 地域農業振興政策と「高次元農業」の追求

- 3.1 観光客の増加と地域農業へのインパクト
- 3.2 内子町農業を取り巻く環境変化
- 3.3 知的農村塾と農産物直売所
- 3.4 住民主体の「からり」運営と女性の企業家精神

第4節 自治会レベルの計画行政

- 4.1 内子町の自治会制度
- 4.2 住民主体の「地域づくり計画書」
- 4.3 コミュニティ活動の拡大
- 4.4 住民と行政の協働のまちづくりを支える民度の高さ

おわりに－住民主体のまちづくりを支える町職員と人事制度

はじめに

内子町は典型的な中山間地域であり、条件不利地域であるが、県内はもちろん全国的にも先進的なまちづくりに取り組み、高く評価されている。まちづくりを通じて住民が地域を誇りに思い、農村での生活に自信を深めている。その結果、全国から多くの観光客が訪れるようになった。また、内子町のまちづくりは、観光客だけでなく行政関係者や研究者・学生にも注目され、多くの人々が視察や調査に訪れている。内子町のまちづくりの仕組みやその意義については、既に藤目節夫や諸富徹によって明らかにされている¹⁾。

藤目は、「行政と住民の協働のまちづくり」を推進すべきであり、行政レベルの地方分権とコミュニティレベルのまちづくりによって「まちづくりの重層構造」を確立する必要があるとし、その先進的事例として内子町のまちづくりを紹介している。すなわち、内子町の地域計画は、町全体の計画である「総合計画」と、コミュニティレベルの計画である「地域づくり計画」の二本立て（重層構造）になっていることを高く評価する。総合計画はまちづくりの基本的視点として「協働」が重視され、計画策定過程に住民の意見や要望を聞く懇談会（「わいわい懇談会」）が繰り返し開催されて策定される。他方、コミュニティ計画である「地域づくり計画」は10ヶ年を単位とし、全ての自治会において「住民主体」で策定される。計画策定は各公民館支・分館に配属された町職員がサポートするが、あくまでも住民主体で策定される。計画実施にあたって、

1) 内子町のまちづくりを取り上げた代表的なものとしては、諸富徹 [2010], 『地域再生の新戦略』中公叢書, 篠原重則 [2005], 「地域資源の活用と農産物の直売による山村の活性化-愛媛県内子町の事例-」『松山大学論集』第17巻第5号, 藤目節夫 [2003], 「協働型まちづくりと地域自治-内子町を事例として-」いよぎん地域経済研究センター『IRC』No. 181, 米田誠司 [2014], 「集落型コミュニティビジネスの可能性」『地域創生学』, 鈴木茂 [2000], 「愛媛の地域づくり・産業おこし-愛媛県喜多郡内子町の場合-」『松山大学論集』第12巻第5号, 同 [2006a], 「内子町における地域づくりと観光振興政策(1)」, 同上第18巻第1号, 同 [2006b], 「内子町における地域づくりと観光振興政策(2)」, 同上第18巻第3号, 稲本壽隆・鈴木茂編著 [2015], 『内子町のまちづくり-住民と行政による協働のまちづくりの実践-』晃洋書房, 等がある。

町は地域づくり補助金制度等によってサポートするが、住民が実施責任を負う。また、学習を基本に地域産業振興の仕組みを構築した事例として、農産物直売所である「内子フレッシュパークからり」の開設と運営を詳細に分析している。からり開設に先立って「知的農村塾」を開設して農業者の学習と意識改革を行ったこと、直売所開設のパイロット・プロジェクトとして「内の子市場」を1994年に開設して住民主体の直売所運営の可能性や問題点を検討し、出荷者のトレーニングを行った上で、1996年に本格的な直売所である「内子フレッシュパークからり（以下、「からり」と称す）」を開設したことを高く評価している²⁾

藤目は、自治会制度によって町全体の総合計画とコミュニティレベルの「地域づくり計画」との重層構造が形成されていること、知的農村塾をベースとした学習活動と主体形成、地域づくり計画の策定と実施過程において住民自治が徹底されていることを明らかにしている。しかしながら、まちづくりの基本コンセプトとしての「住民主体のまちづくり」が内子町において何故確立したのか、明らかにされていない。「住民主体のまちづくり」が基本コンセプトとして確立したのは内子町のまちづくりが町並み保存事業によって開始されたこと、全国的な町並み保存運動の中で「住民主体のまちづくり」が共通認識として定着しつつあったこと、保存対象が住民の個人資産である家屋の保存であったことが重要な契機であったことについては触れられていない。さらに、住民主体のまちづくりを徹底したのが村並み保存運動であり、石畳地区における住民主体のまちづくりがモデルとなってコミュニティを単位としてまちづくりとその核となる自治会制度が構築されていったことについては言及していない。

諸富は、二十一世紀は「経済のグローバル化」と「資本主義経済システムの非物質主義的展開」が顕著になる時代であり、新しい発展のあり方として「社会関係資本」への投資の重要性が高まると主張する。非物質的価値は「人の知

2) 藤目節夫 [2003], 23~30 ページ。

識、技術、思想、価値観などが創造的に組みあわされることで生み出される」のであり、人間同士の創発的なネットワークが幾重にも折り重なった『社会関係資本』の厚みこそが新しい発展のあり方を左右する、と主張する。そして、地域において社会関係資本への投資を通じて新しい発展戦略を追求し、中山間地域における持続可能な発展の事例として内子町のまちづくりを紹介している。歴史的町並み保存運動から大正期の芝居小屋「内子座」の復原・保存、ドイツ・ローテンブルク市との国際交流、農産物直売所からの開設による産業振興、農業の「文化産業化」「環境産業化」を図ったこと、知的農村塾での学習活動、情報システムの構築、村並み保存とグリーンツーリズムの取組みなどを紹介しつつ、諸富は、内子町の持続可能な発展は「地域固有資源を活用し、それに磨きをかけていくなかで観光業、農業の活性をはかり、そこで得た富をさらに再投資して地域をよくしていくという好循環（「内発的発展」）をつくりだしている点である。」と指摘している。こうした「内子モデル」を可能にしたのは、①既存ストックの活用、②文化的要素、③旧来のやり方や慣習にとらわれず、積極果敢に革新的なことに取り組み、創造的な発想と思考に基づいて行動することができる人材育成、④人的ネットワークの構築、⑤行政のイニシアティブの5つを挙げている³⁾。

しかしながら、諸富は、町並み保存が内子町のまちづくりにおいて最初に取り組まれた事業であり、そこで「住民主体のまちづくり」の基本コンセプトが確立されたこと、さらに村並み保存運動によって住民自治と自立を徹底させ、住民主体のコミュニティ再生運動に発展し、2002年に導入された自治会制度のモデルになったことについては言及されていない。

このように、内子町のまちづくりには全国的に関心を集め、研究対象とされている。しかしながら、内子町のまちづくりは行政が先導しつつも「住民主体のまちづくり」をコンセプトとし、学習による主体形成を重視したまちづくり

3) 諸富徹 [2010], 166~170 ページ。

に何故発展することができたのか、また、まちづくりの領域が歴史的町並み保存だけでなく、村並み保存、高次元農業の構築、グリーンツーリズム、環境・景観保全等の広範な領域に拡大し、住民自治組織（コミュニティ）の再生にまで展開できたのか、必ずしも明らかにされていない。以下では、町並み保存から村並み保存を先導した岡田文淑、知的農村塾から農産物直売所「内子フレッシュパークからり」の開設と運営を先導した稲本壽隆・稲田繁、宮崎県綾町の自治公民館制度を参考に内子町独自の自治会制度と自治会を単位とした地域づくりを先導した河内紘一等を中心に、内子町のまちづくりが「住民主体のまちづくり」を基本コンセプトにしつつ、学習を基礎に、町並み保存から村並み保存、産業振興、景観・環境保全、住民自治組織としてのコミュニティの再生にまで発展したのか、まちづくりの発展過程を明らかにしたい。

以下では、まず第1節において内子町のまちづくりの特徴を概観し、第2節において町並み保存事業（運動）が住民主体のまちづくりの基本コンセプトを定着させたこと、第3節においては知的農村塾による学習活動をベースに農産物直売所「からり」を中核施設として高次元農業を追求していること、第4節においては全ての自治会を単位に10ヶ年計画である「地域づくり計画書」を策定して自治会レベルの計画行政を推進していること、最後に内子町における住民と行政による協働のまちづくりが自治体職員の学習による実質的な専門職化によってその基礎が形成されていることを明らかにする。

第1節 内子町のまちづくりの特徴

1.1 住民主体のまちづくり

内子町のまちづくりの特徴の第1は、住民主体のまちづくりである。戦後、「日本国憲法」によって地方自治（日本国憲法第8章）が謳われ、「地方自治法」によって地方公共団体は国の行政機構の一部から地方自治体になった。しかし、地方行政の内実は中央集権的な行財政機構が温存され、多くの自治体の地域づくりにおいても行政主導・行政依存構造が温存されてきた。内子町も日本

の中央集権型行政機構の一環を構成するものであったことは言うまでもない。

しかし、内子町における最初の大きな事業が町並み保存事業であったことは、町行政に大きな変化をもたらすことになった。すなわち、町並み保存事業は「文化財保護法」による「重要伝統的建造物群」の保存事業であり、八日市護国町並み保存地区は全国で18番目に選定された。保存地区の建造物は私有財産であり、所有者である住民全ての合意がなければ、保存事業を進めることができない。また、保存地区に選定されると、建物の建替・修景工事に国・町の補助金が交付されるとはいえ、大きな制約を受けることになる。

したがって、町並み保存を推進するには、住民自身が町並み保存の意義を十分に理解し、保存を中心とした地域のまちづくりの方向について将来ビジョンを持つことができるかどうか、問われることになる。住民の同意を得るために根気のいる話し合い、先進地の視察や専門家を招いた学習会、職員自身が伝統的建造物群保存の意義について理解を深めること等、地方行政にとって初めて遭遇する事柄であった。他方、町並み保存事業は町職員の意識を大きく変え、行政能力を高め、さらに、住民意識も大きく変えることになった。内子町で幸運であったことは、町並み保存が話題になり、マスコミで紹介されると内子町の存在が全国に紹介され、観光客が訪れ始めたことである。また、観光客の増加が農家に観光農園や直売所の設置を促し、地域の基幹産業である農業にもインパクトを与えるようになったことである。まちづくりの主体的条件が町並み保存事業に取り組む過程で形成されたことを看過することができない。

1.2 学習と主体形成

内子町のまちづくりの特徴の第2は、まちづくりの担い手である住民の学習活動を重視していることである。外来型発展論に対して内発的発展論を提唱した宮本憲一は、分権・参加・学習こそが真の地方自治であるとして、「…真の分権化のあり方として、私は分権・参加・学習の三つをあげたいと思います。つまり、住民の参加とその資質の向上をあげない分権論は、地方自治の発展に

ならぬと思います。…分権といえば、大方の論議はそうであるように、国と地方の関係さえ変えればいいと思いがちです。…分権化された自治体はその任務をこなせる能力、つまり自治能力を持たなければいけません。…したがって、私がいう分権論は、中央と地方の行財政関係を変えると同時に、自治能力を問題にしているということ、また住民の地方自治への参加と学習という『政治文化』の向上を前提にしている⁴⁾」と、述べている。内発的發展論にとってまちづくりの主体がいかにして形成されるのか、あるいはまた、いかにすれば養成することができるか重要な課題であるが、宮本は住民の主体的な学習とそれを支える知識人の役割を重視した。

宮本が指摘した学習を基本にまちづくりを行ってきたのが内子町であり、学習こそが内子町のまちづくりの基礎概念である。町並み保存事業を進めるに際して、行政担当者と住民は先進地である妻籠や倉敷・高山の先進地視察、専門家を招いた講演・学習会を開催し、町並み保存の意義について学習してきた。

しかも、注目されることは、学習活動をベースに住民主体のまちづくりは町並み保存だけでなく、内子町で推進された多様なまちづくりにおいても継承されたことである。その典型事例は「知的農村塾」における内子町農業の将来ビジョンに関する学習であり、詳細は後述する。

このように、内子町においては学習活動を通じて建築学・都市政策論、農業・農業政策論、環境経済学、地域経済学等の専門家との知的ネットワークが構築され、その知的ネットワークが住民と町職員の意識を高め、国際的な視野をもたせたことが、住民と行政による協働のまちづくりを可能にしているのである。

1.3 自治会レベルの計画行政とコミュニティの再生

町並み保存地区（八日市護国地区）や石畳地区、農産物直売所「からり」の

4) 宮本憲一 [1993], 『21世紀を地方自治の時代に』自治体研究社, 29 ページ。

取り組みが全町挙げてのまちづくりに発展するには、コミュニティ単位における住民主体のまちづくりが同時並行して推進されなければならない。そうでなければ特定の地区や事業に限られ、住民主体のまちづくりが自然発生的に全町に波及するものではない。住民主体のまちづくりが全町的に展開する基盤を形成しているのが内子町独自の自治会制度である。

内子町は集落（コミュニティ）を基礎とした住民主体のまちづくり、すなわち、「自治会レベルの計画行政」を推進している。1991年、全ての自治会は10年を計画期間とする「地域づくり計画書」（第一次地域づくり計画書）を策定した。それをベースに、内子町は2001年12月から翌1月まで「地域づくり住民懇談会」を開催し、その議論を踏まえて、2002年4月から新しい自治会制度をスタートさせた⁵⁾。また、同じ年「第2次地域づくり計画書」を策定した。その結果、公民館は自治センターに、分館は自治会に再編成された。「社会教育の一環として行われてきた公民館活動が、地域住民主導の自治会組織によって、計画、実行される⁶⁾」ことになったのである。内子町の自治会制度は、3自治センター（公民館）、18支館及び分館（自治会館）、72行政区から構成されることになった。さらに、2005年の3町合併後は、旧五十崎・小田地区にも自治会制度が拡大され、新内子町の自治会制度は5自治センター、41自治会館、152行政区から構成されている。

内子町は、少子高齢化による過疎化の進行と集落の維持が困難になりつつある状況の中で、「自分たちの地域は自分達で知恵を出し合い、自分達で汗を流してつくっていく時代」になっていると認識し、自治会を単位としたまちづく

5) 井上淳一 [2015], 「自治会レベルの計画行政」, 稲本・鈴木編著, 前掲書, 153 ページ。

6) 内子町『町政要覧』, 2003年, 16 ページ。同『要覧』は「まちづくりの胎動」と題して新しい自治会制度と代表的な「地域づくり計画書」を紹介している。すなわち、「地域の暮らしと自分の生活、どんな関係があるのだろうか。普段の生活の一ページごとにそれを考えたことがあるでしょうか。農業を営む人も、勤めに出る人も、みんなが生きる共通の世界。『地域』について住む人一人ひとりが責任を持って生きる。そんな時代が始まっているのです。」と、新しい自治会制度の趣旨を説明し、「地方自治の時代—ともに汗をかき、地域をつくらう—」と、呼びかけている。自治会制度に地域社会の将来像を描こうとする高揚感がよく表現されている。

りに取組んでいる。その地域の組織が、「現在の分館エリアであり、区と融合した自治会」である⁷⁾。自治会は行政から依頼される仕事だけでなく、地域づくり住民懇談会で策定した地域づくり計画に基づく事業を推進する。2012年には新たな計画書（第3次計画）が策定された。

こうした取り組みによって、内子町では「自治会レベルの計画行政」を掲げて住民主体のまちづくりを推進し、効率的なまちづくりの仕組みを追及している。

1.4 住民と行政の協働によるまちづくり

内子町のまちづくりは、住民主体を基本コンセプトとし、住民の学習による主体形成を重視してきたが、住民主体のまちづくりを支えているのが自治体職員である。住民主体をコンセプトとした行政先導のまちづくりであるところに特徴がある。住民主体のまちづくりは住民単独で実施することができるものではない。住民生活と地域産業を守り、発展させることを本務とする自治体職員の支援が不可欠である。内子町の住民主体のまちづくりの基礎的単位は自治会であるが、町職員は自治会の活動を支える上で重要な役割を果たしている。すなわち、当該地区出身の町職員は、一方では地区住民として、他方では町職員として自治会の会合に出席して会議の運営を支援し、策定された地域計画が町の全体計画に反映されるよう努力する。町職員は地域が直面する問題を積極的に把握し、まちづくりの方向性や行政課題を住民に提示しているのであり、行政の先導性を看過することができない。町職員は地域が直面する課題を把握し、住民の理解と協力を得て、可能なものは自治会を通じて住民主体で実施し、事業規模の大きなものは行政課題として推進する仕組みを構築している。町職員の「専門性」が公務員としての自覚を促し、住民と行政との協働性が住民主体のまちづくりを支えているのである。

7) 内子町（2002）、『広報うちこ』。同広報は特集「自治会制度を知りたい」と題して新しい自治会制度による「みんなの地域づくり」について詳細に紹介している。

内子町のまちづくりは、行政が先導しつつも、住民主体のまちづくりという基本コンセプトを堅持し、それを支える学習活動を継続してきた。学習と合意形成が内子町の住民主体のまちづくりを持続的に推進することを可能にしてきた大きな要因である。

第2節 町並み保存と「住民主体のまちづくり」

2.1 町並み保存と「住民主体のまちづくり」の確立

内子町のまちづくりの特徴である「住民主体のまちづくり」とそれを担う人材を育成する学習活動、基礎的住民自治組織である自治会レベルの計画行政の仕組みは、どのような関係性の中で形成されたのであろうか。

内子町のまちづくりの特徴は、「住民主体のまちづくり」を基本的コンセプトにして推進されたことであり、内子町のまちづくりを取り上げる論者が一様に指摘するところであるが、何故「住民主体のまちづくり」を基本コンセプトにすることができたのか、必ずしも明らかにされていない⁸⁾。内子町が「住民主体のまちづくり」を基本コンセプトとして推進することになった大きな要因として、歴史的町並み保存自体の性格、全国的な町並み保存運動、そして保存事業の担当者であった岡田文淑^{おかだふみよし}の存在を挙げなければならない。

すなわち、内子町が「住民主体のまちづくり」を基本コンセプトとして設定することになった第1の要因は、内子町のまちづくりが町並み保存を契機として開始されたことにあり、対象となる保存地区の全ての住民の合意を必要としたことである。一般の公共事業であれば、議会の承認を得、予算措置と用地の確保ができれば、住民の一部に反対意見があっても実施が可能である。しかし、町並み保存事業は住民個人の私有財産である建造物を保存するものであり、住民の同意なくして実施することができない。しかも、重伝地区制度は歴史的建造物が一定程度集積した地域を対象とするから、当該地域住民全員が保

8) 藤目 [2003] 及び諸富 [2010] 参照。

存に合意しなければ実施することができない。該当地域の住民全員の合意を得るためには老朽化した建造物を保存する意義について学習を繰り返し、住民自身が保存の意義を認識する以外に方法がない。老朽化し、瓦がずれ、壁が剝離し、使い勝手も悪い住宅の文化的価値を理解し、保存する意義を当該地域住民全員に理解してもらう必要がある。保存対象となる建造物の多くは江戸末期や明治初期に建造された家屋であるから、居住者にとっては使い勝手の悪い住宅である。住民の多くは可能であれば新しい住宅に建替えることを希望している。また、重伝地区に指定されると個人の家屋でありながら自由な改造が規制されるから、そのことに対する懸念も大きい。

こうした住民の不安に答え、保存地区とする合意を形成する上で担当者であった岡田が果たした役割は大きい。岡田は、自身のホームページでも明らかにしているように、公務労働組合の運動家であった。岡田は、「全体の奉仕者」としての公務労働者としての仕事のあり方を自問し、湯布院や北海道池田町等で内発的な地域づくり運動が開始されており、それに触発されたと述べている⁹⁾。そして、岡田がまちづくり運動に目覚めたのは1972年であると述懐している。1972年は内子町の八日市周辺地域が「集落町並み調査第1次調査」対象地域になった年である。1976年には内子町は産業課商工観光係を設置し、岡田がその初代係長の任についた。岡田は住民1人1人の不安や要求を丹念に聞き取り、保存地区住民の合意形成に努めたという。その間の思いを次のように述べている。少し長くなるが、以下に引用する。

「…町並保存地区には約80世帯の人が住んでいる。その80世帯の人たちに、『江戸時代の古い建物を残しましょう』と呼びかけることから始め

9) 岡田文淑のホームページにおける「自己紹介」参照 (http://www.geocities.jp/o_fumiyoshi/html/jikosyokai.html, 2015年6月閲覧)。また、森まゆみ [2014], 『反骨の公務員、町をみかく』亜紀書房, 113~114ページにおいても岡田の公務労働者としての考えが述べられている。

たとき、声をかけられる地域の住民にとっては、3Kといわれるような建物の中で、『資金を工面して、新しい文化住宅に建て替えるよ』と口を揃えていう。当然の反論である。…」 「…そこで私たちが考えていかなければならないのが、行政と住民とのコミュニケーションの在り方である。私たち公務員は、長い間地域住民に対して、常に『与える側』の立場で物事を考えてきた。地域住民もまた行政に対する要求、要望として、受け取る側の立場で行政と対峙してきたはずである。その結果が今日の行政に対する依存体質とか、補助金漬けと呼ばれる言葉を生んでしまった。職員は常に与える側で行政事務に慣れ親しんできたことを考えると、町並保存を同じようなスタンスで考えてしまう。しかし町並保存に関しては、地域住民に与えるものは修理、修景に要する経費の1部を補助金として交付する程度である。地域の人たちにとって、『あなたたちだけが保存の犠牲になって下さい』といわざるを得ない運動である。要は、自意識として歴史的環境を守ることを通して地域資産を形成し、次代に生きる子孫への伝承であるとするれば、保存地区住民にとっては荷の重い地域づくりである一方で、自らの力量が問われる大きい試練である。…」 「…さらには、その80世帯の人たちは職業、家族構成、年齢、学歴、資産形成、趣味趣向が違うことから価値観が全く多様化している。一口に町並保存という言葉を定義しても、それをいくら言葉巧みに語っても、やはり受け取る側は全く異質にしか受け取れない。住民個々に適した保存の在り方を変えて語らなければ理解を求めることはできない。具体的なコミュニケーションの手続き、手段は個別訪問以外には存在しない。地域の合意形成とはこんな手続きの中から生まれてくるものであろう。そしてこの保存運動に行政が参画するとなれば、担当者と住民の間は心で結ばなければならない。内子町ではそれでも全てが賛成ということではなく、60%程度が何となく賛成であり、残り40%は賛成とも反対とも問えない人たちになる。保存すべき家にしてもピンからキリまである。今日、明日にも修理をしなければならないよう

な老朽化したものから、5年、10年、20年と手を加えなくても維持できる建物がある一方で、家族構成によってその時期もずれてくる。それをすべて短期の内に断定し保存対策を進めるべきではない¹⁰⁾」

八日市護国地区は1982年に全国18番目の重伝地区として選定された。翌1983年、内子町は愛媛県文化の里「木蠟と白壁の町並」の指定を受けた。そして、1985年には、解体して駐車場にする計画であった大正期の芝居小屋「内子座」の復原工事が竣工した。内子町のまちづくりは地域固有の歴史文化の保存を基調とすることになるのである。そうした経緯の中で、内子町は中心商店街である六日市商店街を重伝地区として保存する構想を立て、1986年に「六日市地区町並み調査」を開始した。しかし、「内子町商店街を考える会」は「六日市地区町並み保存反対署名決意書（94名分）」を町長に提出し、六日市商店街を重伝地区として保存する構想は頓挫した。これより先、岡田は10年間勤めた商工観光係から1985年に総務課に異動した。これを契機に岡田は石畳地区の若者グループに働きかけ、村並み保存運動¹¹⁾を支援するのである¹²⁾この点については後述する。

10) 岡田文淑 [2003], 「内子、町並みから村並みへ」『環境市民とまちづくり3～地域共生編～』ぎょうせい。岡田のホームページに収録されている (http://www.geocities.jp/o_fumiyoshi/html/machinami/kankyoshimin.html, 2015年6月閲覧)。

11) 岡田は、「村並み保存」の概念について、進士五十八氏（現東京農業大学長）から「農村景観形成」の指導過程で聞いた概念を昇華して使用していると述べている。

12) 岡田は、石畳地区の村並み保存運動を支援したことについて、「石畳へ通いはじめて16年になる。行政の中の一担当者としてこの間、1つの地域へ関わること自体が役所の常識を超えた大変な変則事例である。ところが行政というのは、結構無責任な慣習があり、辞令1枚で地域住民との間でできた人間関係までも壊してしまう。リタイアした今日も石畳の住民との付き合いが続いているが、行政と地域住民との協働というのか、共に汗を流そうということであれば、公務員と地域住民としての2足の草鞋を履いてでも関わっていかないと運動はうまく進まない。」と、述べている。自治体職員として町並み保存を担当し、その後、村並み保存運動に関わった岡田の微妙な心理が語られている (http://www.geocities.jp/o_fumiyoshi/html/machinami/kankyoshimin.html, 2015年4月閲覧)。

2.2 全国的な町並み保存運動とのネットワーク

内子町が「住民主体のまちづくり」を基本コンセプトして確立する過程で重要な契機となった第2は、全国的な町並み保存運動とのネットワークが構築されたことである。全国的な町並み保存運動は1960年代後半頃から開始されており、町並み保存事業は公共事業としては前例の少ない事業であった。愛媛県内に於いても内子町が初めての事例であった。内子町が町並み保存事業を推進するには、全国的な町並み保存運動やそれに関わる建築学の専門家から学んだり、助言を受ける必要があった。「住民主体」の概念は、町並み保存運動自体が直面した課題であり、目指さなければならない方向であった。妻籠、高山、今井町（奈良県）等の先進的に取組んでいた地域において、「住民主体のまちづくり」が基本的コンセプトとして提示されていたのである。歴史的建造物の所有者である住民が自らの所有物である建造物をどのように保存するか（あるいは保存しないのか）、さらには、コミュニティをどのように再生していくのか自らの問題として考え、地区住民の合意を形成しなければ町並みを保存することができない。全国的な町並み保存運動の経験から「住民主体のまちづくり」が共通の基本的コンセプトとして確認されていたのであり、内子町が町並み保存に取組むに際して全国的な町並み保存運動から学んだ最も重要な概念であった。保存地区住民や担当者が1978年に開催された第1回全国町並みゼミ（豊田市有松・足助）に参加したり、1981年には全国町並みゼミ参加者が内子町を訪れている。また、建築学や地方行政・地域経済学等の研究者が内子町を訪れ、調査・交流している。内子町は町並み保存を通じて全国的な町並み保存運動や専門家とのネットワークを構築していったのである。専門家とのネットワークを通じて国際的なネットワークにも接合されるのであり、ドイツ・ローテンブルク市との交流に発展している¹⁹⁾ 内子町が町並み保存に取組むにあたってこれら先進地視察や建築学の専門家から学習する過程で「住民主体のまちづくり」が基本コンセプトとして定着していったものと考えられる。

2.3 町並み保存から村並み保存運動への展開

町並み保存を通じて獲得された概念「住民主体のまちづくり」を徹底させたのが村並み保存運動である。内子町のまちづくりの特徴は、町並み保存に出発しながら、それだけにとどまらず、内子町独自の村並み保存運動に発展していることであり、村並み保存運動は住民自治組織、すなわち、自治会を単位とするコミュニティ再生のモデルになっていることである。

村並み保存運動は「住民主体のまちづくり」を町並み保存運動よりもさらに純化させたものである。町並み保存は歴史的建造物の保存に対して住民の自己負担もあるが、国や地方自治体の補助金を得て実施されるものであり、住民主体を基本コンセプトとし、住民の合意を前提としつつも、行政依存の側面を否定できない。他方、村並み保存運動は石畳地区の若者グループがおこした村おこし運動であり、行政に依存せず、徹底した「自立」を迫及したところに特徴がある。1987年10月に設立された「石畳を思う会」は、「多数決民主主義」の弊害を除くため、(1)会則を持たないこと、(2)補助金に頼らず自立すること、(3)多数決を排除し、提案者がリーダーとなることを会運営のルールとした¹⁴⁾自分達の集落の将来をどのように設計するのか徹底的に議論し、その中から地域の原風景であった水車小屋を自らの力で復元させた。行政や補助金に依存しないで住民が資金と労力を提供して水車小屋を自力で復元したところに大きな意義がある。

村並み保存運動は町並み保存の担当者であった岡田が地区住民に働きかけて開始されたものであり、岡田の存在を抜きに考えることができない¹⁵⁾岡田は村並み保存運動を支援するに至った思いを次のように述べている。

13) 1986年に内子座で開催された「内子町国際シンポジウム」にドイツ・ローテンブルク市の市長を招いたことが同市との交流のきっかけとなり、2012年には姉妹都市の盟約を締結した。畑野亮一 [2015], 「町並み保存運動」, 稲本壽隆・鈴木茂編著, 前掲書, 第2章に収録されている表2-2「町並み保存関連年表」(32~35ページ)に詳しい。

14) 寶泉武徳 [2015], 「村並み保存運動」, 稲本壽隆・鈴木茂編著, 前掲書, 67ページ。

「…長年町並保存に関心を持ち、運動らしきことを手がけてみると都市（街）と農村（村）における生産と消費、文化と交流、自然と環境など一体化した営みがみえる。むしろ、村があつて街がある。今その村は過疎と高齢化に苛まれ、山間地周辺の集落においては廃墟と化した姿に出会う。農林業で生計が賄えないとすれば若者が残らないのはやむないことではあるが、それでも土木建設業への就業を含めてまだまだ生活が営まれ、集落が維持されている。とはいえ10年か20年の後には間違いなく人がいなくなる。農地が荒れ、山林が放置される。川や森の生態系が維持できなくなるし、食と暮らしの文化は消滅せざるをえない。農山村が持つこれらの機能や文化の継承は、街との交流の中でこそ維持されたものであり、街が街であり続けるためには、農村こそ足腰の強い経済と文化で自立する以外に道はない。村並保存運動は、農村に暮らす住民自らが村の担い手として自

-
- 15) 岡田は町並み保存事業から村並み保存運動に関わり始めた理由について多くを語っていないが、岡田のホームページにおいて、岡田が村並み保存運動に取組むことになった契機は「町並み保存事業の担当からはずれた」ことであると述べている。すなわち、「(町並み保存の仕事は—引用者) 10年前に担当をはずれた。保存地区の中で十数軒のお土産店とか喫茶店ができていたが、保存地区に三々五々と観光客が来始めたころ、『よこしまな人』=『ひさしを借りて商いをしよう』という人たちが少しずつ見え始めた。『あなたたち、少し身勝手過ぎやしないか。ここで商いができるのは、この地区の住民となり、保存の痛みが自覚できる人に限る。痛みは人に押し付けておいて、よそから資本を持ち込んで』、『さあ、金儲けしよう』では、世の民主主義に反するじゃないのと、しきりに言った。すると、『岡田は横着だ。せっかく、おれたちが店を作っちゃろうと言うとのに反対しやがる』。結果的には、好ましくらざる人物として、担当を外されていく。客観的にみて、いろんな問題がその後に起きてきた。地域開発では、自分の町・地域をコントロールしていくのは、それなりに大変だな、ということである。」(1995年12月に開催された財団法人関西生産性本部主催第3回平成労働大学「村おこし・まちおこし・事業おこし&組合おこし～出会い・学び・発見そして共感～」における講演録。講演テーマは「内子町における町おこし—その体験と教訓—」)と、岡田は述べている。10年前というのは講演が行われたのが1995年であるから1985年頃のことであろう。町並み保存の成果として観光客が増加し始めると、域外資本が参入し、地域と関連のない土産物を販売する傾向が強まってきた、そのことを正そうとして岡田がクレームをつけたことが、本人の意思に反して町並み保存担当からはずされたとも考えられる。岡田は商工観光係長として町並み保存に1976年から10年間担当したが、1985年に総務課に異動になった。翌86年、内子町は、中心商店街である六日市商店街を対象にした「六日市地区の町並み調査」が開始されたが、住民の反対によって六日市商店街を重伝地区として保存することができなかった。町並み保存における岡田の経験とノウハウを活用できれば、事態は異なった方向に進展していたかもしれない。

立するための運動であり、自然を回復しつつ、農村が持つ豊かさ、快適性を資源にした新しい村づくりの総称である。こんな思いから内子町の農村を歩いてみると、棚田の風景とその背後にある森、手入れの行き届いた森林、鎮守の森は景観としてみると整然として美しい。…」 「…石畳で水車が再生されたのが平成2（1990）年。村並保存運動のスタートである。最初にちっぽけな水車を作った人たちとの出会いから始まる。前述したように地域においてまずは肩書きを有する住民を対象にせず、地域に関心を寄せる人、疲弊を憂慮する人等一人ひとりの発掘から10人のグループができる。『さあ何かやろうよ』といっても何をしたいのか分からない。まずはポケットマネーによる先進地への担い手を訪ねる旅を経験しながら、自前と自立の大切さを学ぶ。そこから出てきた答えは、かつて地域には至る所で水車が回っていたという。かつての風景の再現である。要する費用は水車と水車小屋の建設費50万円、あとは自らの出役で賄おうと方向が決まる。…」 「…さて資金はどうするか。半額の25万円は、町からの補助金を受け取りたいというのが本音。このような事業には2分の1に相当する額について、町から補助金が出るというのが当たり前であって、もらわなければ損と思うのが当然である。彼らには『補助金に甘えちゃ駄目だ』ということに分からせるには苦勞する。言い換えれば、村おこし運動に彼らが着手できるかどうかの踏み絵のようなものである。それでも何とか5万円を出し合い、手弁当で心のシンボルが出来上がる。やればできるといふ自信は怖いもので、以後補助金や応援が欲しいといった甘えがなくなる一方で、活動に必要な資金は彼ら自身が稼ぐ術を身につけるようになる。…」 「…地域にこんな人たちとそのグループが定着するのを見届けた次の課題が、町営の農家民宿『石畳の宿』である。彼らの地域的責任において、この宿がしっかりと守り育てられるであろうという、セキュリティーの上に立っての判断である。明治中期に建てられた廃屋の農家住宅の提供を受け、解体移築して一軒の農家屋敷を再生した。棚田に囲まれて一幅

の絵がつくられた。そして極めつけは、農家民宿の経営が近隣の農家の主婦に委ねられ、石畳で育まれた家庭料理がもてなしの全てである。オープンを前に、メニューの勉強会をする度に出される意見は、パスタや唐揚げ、魚に肉の料理である。石畳で育った彼女たちにとってのもてなしの料理は、自らが都会のレストランで注文するものと一致してしまう。この矛盾に気付くのに一定の時間が必要ではあるが、今では客に喜ばれることを通して納得している。村並保存運動のもう1つの課題は、農村が保有する真の豊かさを実感することであり、石垣が美しく見え、清流が貴重な地域の財産であると知ることにある。このために都市生活者との交流を通して学び、これまで求めてきた都市化への憧れからの脱却である。一方では長年にわたって男性社会で営まれてきた地域の中で、女性が担うべき役割の一部が見えてきた。…¹⁶⁾」

地域住民の自立したまちづくりを受けて、内子町はグリーンツーリズムの実証実験施設として公設民営型の宿泊交流施設「石畳の宿」を開設した。「石畳の宿」の管理運営は、思う会のメンバーの妻達に委託された。「石畳の宿」はその運営を通じて農村女性の自立の道を追求するものであり、水車祭り、桜祭り等の開催や葉タバコの後作で導入された蕎麦を活用したコミュニティ・ビジネスを誕生させている。

石畳地区¹⁷⁾の若者の取組みは、徹底した自立を基本にするものであり、自治会制度構築の先進モデルとなった。「石畳を思う会」は石畳地区の若者で組織された自主的な会であり、集落の伝統的で公的な住民組織である自治会とは異なる。地区の若者による地域づくりの自立した活動と集落の活性化は、条件

16) 岡田文淑 [2003] (http://www.geocities.jp/o_fumiyoshi/html/machinami/kankyoshimin.html, 2015年6月閲覧)。

17) 石畳自治会は3集落(行政区)から構成されており、2014年4月1日住民基本台帳によれば、133世帯、319人の小規模・高齢集落である。

不利地域におけるコミュニティ再生の先進モデルとなり、内子町独自の自治会制度の確立と「自治会レベルの計画行政」のパイロットプロジェクトの役割を果たした。

第3節 地域農業振興政策と「高次元農業」の追求

3.1 観光客の増加と地域農業へのインパクト

内子町の八日市周辺地区が「第1次集落町並み調査」の対象に選ばれ（1972年）、『アサヒグラフ』（1975年）に掲載されると、内子町は全国的に注目を集めるようになった。1960年代までの愛媛県南予地域の主要な観光地域は、伊達10万石の城下町であった宇和島市やNHK朝ドラ（おはなはん）の舞台に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無名の地であり、観光客数はほぼ^{ゼロ}0に近かった。

内子町は町並み保存の候補地になったことから全国的に注目を集めるようになり、観光客が訪れるようになった。重伝地区に選定された1982年には入込み観光客数は14万人、85年には20万人を超え、町並み保存事業の成果が観光客の増加という形で具体的にあらわれた。入込み観光客の増加は内子町が全国的に認知されたことを意味し、住民はもちろん行政担当者にも町並み保存、すなわち、地域固有の歴史文化の保存をテーマにしたまちづくりに大きな自信を与えた。

観光客の増加は、内子町のまちづくりに対して二重の意味で大きなインパクトを与えることになった。第1は、町並み保存事業を通じて「住民主体のまちづくり」が基本コンセプトとして定着し、それを担保するものとして住民の学習活動が重視されるようになったことである。これ以降、新たなまちづくりに取組む際には、住民主体のまちづくりを基本コンセプトとし、学習活動が推進されることになるのである。その典型が地域農業のあり方について学ぶことを目的として1986年に開設された「知的農村塾」である。「知的農村塾」の開設及び運営は、地域農業の将来像を審議会方式ではなく、農家の学習活動をベー

スに構想したところに内子町の独自性がある。町並み保存事業（運動）を住民主体で、学習活動を基本としたことが地域農業の将来像を構想するに際してもインパクトを与えた。「知的農村塾」については後述する。

第2に、観光客の増加は地域農業振興策の方向性に大きなインパクトを与えることになった。観光客の増加は内子町という名前が「全国ブランド」化したことを意味するものであり、全国ブランドにふさわしい高次元の農業を追求させることになったのである。保存地区を訪れる観光客の増加は観光農業への展開を促し、観光農園や国道沿いに直売所を開設させることになった。

内子町は内陸部にあることから、「柑橘王国」愛媛県にありながら温州みかん等の産地を形成せず、栗・柿・梨・桃・葡萄等の落葉果樹産地して発展してきた。とりわけ高級葡萄（巨峰・ピオーネ等）の産地¹⁸⁾であったことから、農家は国道沿いに直売所や観光葡萄園を開設した。直売所や観光農園の開設は、地域農業転換の方向として「高次元農業」とその中核施設として「フルーツパーク」構想が提起された。「フルーツパーク」構想は後に農産物直売所「かりり」として実現する¹⁹⁾

3.2 内子町農業を取り巻く環境変化

内子町は典型的な中山間地域であり、条件不利地域である。水田面積がきわ

18) 内子町における葡萄栽培は県内でも早く、1913年からキャンベルアーリーの栽培が開始されたことに始まるが、高度成長期になると高級品種の巨峰・ピオーネ・マスカット等に転換された。町並み保存による観光客の増加は、内子町農業に大きなインパクトを及ぼし、国道沿いに直売所を開設する農家が次第に増えていった。また、1981年には修学旅行で内子町を訪れた神奈川県川崎市の生田高校生を4戸の農家が受け入れたことが観光ブドウ園開設の契機になった。観光ブドウ園の開設を巡って農家と農協との間に意見の違いがあったが、観光ブドウ園に観光客が訪れるようになると、葡萄農家は相次いで観光ブドウ園を開設し、2004年には観光ブドウ園は21園に拡大した（篠原重則 [2005], 165~167 ページ）。観光ブドウ園がその後も増設され、2015年現在25園を数える（山本真二 [2015], 「高次元農業の推進」稲本壽隆・鈴木茂編著『内子町のまちづくり－住民と行政による協働のまちづくりの実践－』見洋書房, 84~85 ページ）。

19) 1981年に4戸の農家が観光ぶどう組合を設立した。その後農協系観光ぶどう組合が設立され、1987年には各組合を統合して内子町観光協会観光農園部会が設立された（山本真二 [2015], 84 ページ）。

めて少なく（2.2%）、耕地の大半は山間地に形成された畑地と樹園地であり、基幹作物は葉タバコと落葉果樹である。戦後の内子町の農業は葉タバコ栽培と落葉果樹の拡大によって順調に農業生産額が拡大してきたが、1980年代になると大きな岐路に直面するようになった。農産物輸入の自由化、減反政策、専売公社の民営化等の問題であり、農業生産額は増勢を継続したが、農家が高齢化し、担い手の減少が始まっていた。とりわけ専売公社の民営化問題は、内子町の基幹作物が葉タバコであることから大きな影響が懸念された。

内子町では国営総合農地開発事業によって農地が造成され、開発農地は164 haにのぼる²⁰⁾ 開発農地の多くで葉タバコ栽培が行われた。葉タバコは稲作に比べて投下労働力²¹⁾が多く、規模拡大の困難な作物であったが、収益性の高い作物であった。葉タバコの主産地でない愛媛県において、内子町が基幹作物として葉タバコを選択したのは、内子町固有の立地条件による。兼業先の少ない農家にとって、労働集約型作物ではあるが、専売公社による買取制度によって安定した所得を確保できる葉タバコを選んだのは合理的な選択であったと言える。その結果、高度成長期の内子町の基幹作物は葉タバコであり、ピーク時の1983年には葉タバコの農業生産額は25億円を超えた²²⁾

内子町が独自の農業政策を構築し、地域農業振興政策に取り組み始めた大きな契機のもう1つは、中曽根内閣が推進した臨調行革であり、専売公社の民営化である。中曽根行政改革は葉タバコ栽培に大きな影響を及ぼすことになることは容易に推測された。中曽根行革によって専売公社が民営化され、従来のよ

20) 内子町を含む愛媛県大洲市・喜多郡の「大洲・喜多地区」では大規模な国営農地開発事業が行われた地域であり、1975～1988年の13年間に216億円、506 haの農地が開発された。そのうち、内子地域では16団地、117 haが開発された。観光ブドウ園は国道56号線に隣接する国営農地開発事業で造成された緩傾斜地の畑地に開設されている（篠原、167～168ページ）。

21) 10 a当たりの労働力投下時間を稲作と比べると、米27.0時間に対して葉タバコは184.9時間、約7倍である（財務省「たばこに関する基礎資料」、元資料は2009年のJTデータ、農林水産統計）。

22) 内子町産業経済誌編集委員会編『内子町産業経済誌』1992によれば、ピークは1984年であり、19億7,789万円である（同、95～96ページ）。

うに葉タバコの安定買取制度が継続されるかどうか危惧されたことである²³⁾ また、葉タバコの生産額は増加していたが、それは買取価格の引き上げによるものであり、既に耕作者数（ピークは1963年の960人）、耕作面積（ピークは1971年、41千a）、収穫量（ピークは1977年、116万kg）はピークを過ぎ、生産額も減少傾向にあった。葉タバコ栽培を取り巻く環境変化に対応を迫られていたのである²⁴⁾

こうした地域農業を取り巻く環境の変化に対応して内子町農業の将来のあり方について学ぶことを目的として「知的農村塾」が1986年に開設された。「知的農村塾」の開設及び運営は稲本壽隆（現町長）や稲田繁（同副町長）等が所属する産業振興課が担当したものであるが、地域農業の将来像を審議会方式ではなく、農家の学習活動をベースに構想したところに内子町の独自性がある。町並み保存事業（運動）を住民主体で、学習活動を基本としたことが地域農業の将来像を構想するに際してもインパクトを与えた。

3.3 知的農村塾と農産物直売所

内子町の農業振興政策の特徴は、ハンディのある中山間地域農業に対応した独自の農業振興策として「高次元農業」を構想し、その中核施設として農産物直売所「からり」を開設して、農家の自信と誇りを取り戻していることである。町並み保存事業を進める過程で構築された学習の仕組み、すなわち、全国的な知的ネットワークと接続し、住民と行政担当者が共に学ぶくみは、産業振興政策を農家とともに学習する「知的農村塾」にも継承された。

23) いわゆる中曽根臨調行革によって1984年8月10日には「専売公社改革関連法」が成立し、翌85年4月1日に日本たばこ産業株式会社が生じた。また、1985年の国産葉たばこJT買入実績は1985年の11万6千トンから2002年には5万8千トンに半減し、2010年にはさらに減少し、2万9千トンに減少した。JT買入実績の減少は当然タバコ耕作面積を大きく減少させ、1985年の4万7,801haから2002年には約半分の2万3,038ha、2010年には1万4,980haに減少した（同上）。

24) 諸富も知的農村塾を開設して、内子町農業の将来像の検討を促した要因として、基幹作物である葉タバコに依存した地域農業に対する危機感があったことを指摘している（諸富[2010], 147ページ）。

「知的農村塾」は白石雅也愛媛大学農学部助教授（当時）を塾長に1986年から開講され、今日まで30年近くにわたって継続している。「知的農村塾」は冬季の農閑期に、2年をサイクルに農業従事者を対象とする学習組織であり、内子町の農業と農村の将来像について海外の先進地視察やオピニオン・リーダーを招いて学習するものである。

内子町の独自性は、政府の農業政策に追従していたずらに規模拡大を追求せず、学習活動を通じて農家の知的水準を向上させ、地域農業の将来像として「高次元農業²⁵⁾」を構想し、実践していることである。内子町農業は中山間地域特有のハンディキャップを持っており、規模の拡大は容易ではない。「高次元農業」は「作るだけの農業」から「作り・売り・サービスする農業」への転換を目指すものである。内外の先進地視察やオピニオン・リーダーを招いた学習によって農家と行政担当者が獲得した地域農業の将来像であり、地域特性に合わせた農業のサービス化を推進しようとするものである。農水省は農林漁業の「6次産業化」を2010年から推進しているが²⁶⁾内子町は国よりも20年早く「6次産業化」を開始したといえる。

「知的農村塾」での学習や議論を踏まえながら、内子町は1992年には「フルーツパーク構想・基本計画」を策定した。これは、①農業にサービス業的視点

25) 「高次元農業」という概念自体は内子町が独自に構想したものではない。例えば、大分県大山町農業協同組合は「梅栗植えてハワイへ行こう！」をキャッチフレーズに1961年から開始した「農業革命」、第1次NPC運動（New Plum and Chestnuts）の中で、条件不利地域である中山間地農業のハンディの克服を目指して、土地収益性を高め、耕地農業から果樹農業、「高次元農業」への転換を図ることを謳っている。「高次元農業」という概念は内子町の独自の発想ではないが、どのような内容を盛り込むかが課題であろう。大山町農協のNPC運動についてはホームページ参照（<http://www.oyama-nk.com/>、2015年4月閲覧）。

26) 農林業の6次産業化は、農林漁業者による加工・販売への進出等と地域の農林水産物の利用を促進する「地産地消」を推進しようとするものであり、農林水産省が2010年から推進している。すなわち、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（6次産業化・地産地消法）は2010年12月に公布され、(1)農林漁業者による加工・販売への進出等の「6次産業化」に関する施策、(2)地域の農林水産物の利用を促進する「地産地消等」に関する施策を総合的に推進しようとするものである（<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika.html>、2015年5月閲覧）。

を取り入れ、農業の総合産業化を進める、②グリーンツーリズムなど都市と農村の交流を図る、③農業の情報化、農業情報の利活用を図ることを3本柱にしている。

「知的農村塾」における学習活動は、「高次元農業」を推進する拠点となる農産物直売所「からり」に結実する。農林水産省の農産物直売所に関する2009年度調査によれば、全国で1万6,816ヶ所、年間総販売額は8,767億円にものぼる²⁷⁾。農産物直売所は全国的に開設されているといえる。しかし、内子町が直売所の開設を検討しはじめた1990年代初期には、直売所の開設件数も限られており、直売所の運営に関するノウハウの蓄積は乏しかった。直売所が備えるべき機能やシステムは何かについて、まだまだ明らかになっていなかった²⁸⁾。このため、内子町は本格的な直売所を開設するに先立って、直売所の実証実験を行う「内の子市場」を1994年7月に開設し、直売所運営のノウハウや支援システムを解明するとともに、出荷者の募集と農家(72人)のトレーニングを行った。その結果、販売管理を行うためにバーコードによるPOSシステムの活用、直売所の販売管理専用ソフトの開発(「からりネット」)、情報

27) 農林水産省「産地直売所調査結果の概要－農産物地産地消等実態調査(平成21年度結果) http://www.maff.go.jp/j/tokei/sokuhou/tisan_tyokubai_09/, 2015年6月閲覧。

28) 中村聡によれば、農産物直売所の開設を時期的にみると、第1期は1960年代後半から70年代にかけて開設されたものであり、地方中核都市の消費生活協同組合と農協とが連携したものである。代表的なものは大分県中津市耶馬溪町下郷農協であり、入植した酪農家が生産した牛乳を加工した「労農牛乳」の直売を1960年から開始した。第2期は1980年代であり、消費者の安全・健康・本物・ふるさと志向に対応した「ふるさと食品」の直送ビジネスや「一村一品運動」から展開した直売所であり、自治体の支援を受けて開設された直売所で、都市と農村との交流を主要な目的としたものである。第3期は1990年代から行政主導で推進された直売所であり、開設数や規模が拡大した。とりわけ、国土交通省の助成事業でもある「道の駅」(1993年～)制度により、行政主導で全国的に開設されていた(中村聡 [2005], 「中山間地域政策としての『道の駅』・『直売所』の現状と方向性－愛媛県の事例を中心に－」日本政策投資銀行・地域政策研究センター『地域政策調査』, 6～7ページ)。中村の分析は2005年時点でのものであり、2000年代になるとJAやスーパーが大規模な農産物直売所を開設し、直売所間の競争が激化する傾向にある。例えば、県内ではJA おちいまばりが開設した菜彩てや(2007年4月, 約2,000 m²)、愛媛たいき農協が開設した愛たい菜(2010年, 810 m²)、JA えひめ中央が開設した太陽市(2003年, 330 m²、2012年リニューアル721 m²)、中四国に拠点をおく(株)フジが開設したマルシェフジ(2012年, 1,171 m²)、瀬戸内海響市場エフマルシェ(2014年, 1,808 m²)等がある。

支援センターの開設の必要性等が明らかになった。

学習活動がベースとなって、内子町農業の将来ビジョンとして「高次元農業」構想が提起され、農産物直売所「からり」を担う主体が形成されたのである。運営会社である株式会社内子フレッシュパークからは第三セクター方式を採用しているが、住民が株式全体の43.5%も出資し、直売所運営においても住民が主体的に関わっているのは、学習活動がベースになっているのである²⁹⁾

「内の子市場」による実証実験を経て、1996年に「からり」が開設された。「からり」の運営においても「住民主体のまちづくり」の精神が貫徹されている。「からり」の資本金は1997年4月設立時2,000万円であったが、その後3度増資され、2007年には7,000万円（1株5万円、1,400株、株主677人）となった。そのうち、内子町が700株、50%を出資したが、町民が616株（うち出荷者198株）、44%出資している。また、「からり」の運営負担を出荷者が分担しており、「からり直売所出荷者運営協議会」を通じて運営上の問題点や分担が行われている。さらに、「からり」の開設は農家、とりわけ、女性の企業家マインドを醸成し、内子アグリベンチャー21（加工場運営協議会40人）の運営、加工・販売活動、アグリトピア21を通じた新規事業等を創出している。「からり」の販売総額は開設時の1997年には1億4千万円から2006年には4億6千万円を超えた。また、1戸当たり販売額でも1,000万円を超える農家が誕生し、農山村で暮らす誇りと自信を獲得している。

29) 知的農村塾開設の動機について、担当の亀岡弘は「昭和57年に第2次の旧内子町振興計画を策定。三大重点事業として、①暮らしを問う町並み保存（環境づくり）、②高次元農業のムラづくり（産業づくり）、③もう一つの内子人づくり（人づくり）を掲げた。その高次元農業のムラづくりで、「内子農業大学」を掲げたのが直接の動機である。農業、農家の所得低迷は、年々厳しくなっていたので、商工業や都市の論理では、いつまで経っても農家、農村は幸せになれない。そこで農業、農村の論理で再構築し、農家、農村が、幸せになるための暮らし学、農村哲学を都市と共生しながら、構築していく運動として「知的農村塾」を昭和61年開塾した。」と、指摘している。また、1986～2002年までの16年間に延べ参加者数（塾生）は約3,180名、招聘講師68名、海外視察2回（ヨーロッパEC3ヶ国視察20名、オセアニア視察17名）と国内研修4回（宮崎県綾町、大分県大山町、熊本県小国町、京都府美山町）を実施した（内子町「内子町知的農村塾の概要について」）。鈴木 [2000], 114～115 ページ。

しかしながら、近年 JA や地元中堅スーパーが農産物直売所を開設して競争環境が厳しくなっていること、出荷者の高齢化等に直面して出荷者数は 2005 年（424 戸）をピークに、販売額は 2006 年をピークに減少に転じている。JA や地元大手スーパー(株)フジは大規模な直売所を開設したり、出荷者の高齢化が進行しているからである。直売所をめぐる競争環境が大きく変化しているのであり、農家だけでなく消費者の視点に立って直売所のあり方を再検討する必要に迫られているといえる。

3.4 住民主体の「からり」運営と女性の企業家精神

内子町のまちづくりの特徴は、町並み保存によって確立した住民主体のまちづくりの精神が運営会社である第三セクター「からり」の組織や運営においても貫徹していることである。すなわち、直売所開設に際して、出荷者を募集すると同時に、住民に「からり」設立に際して出資を求めたことである。「からり」設立当初の資本金は 2,000 万円であったが、3度の増資によって 7,000 万円（1,400 株）になった。そのうち内子町が 700 株（50%）出資しているが、町民が 616 株（44.0%）、うち出荷者が 198 株（14%）出資し、愛媛たいき農協（20 株、1.4%）の出資を大きく上回っている。出荷者は出資者として、からりの運営に参加し（からり運営協議会）、レジ業務等を分担している。

「からり」の販売額は順調に拡大し、個々の出荷者の販売額も増大した。農産物販売額はピークの 2006 年に 4 億 6,300 万円、出荷者は 2005 年には 424 人、1 戸当たり平均販売額は 2003 年には 150 万円を記録した。住民は農業・農村の将来について自信を深め、誇りをもつに至っている。「からり」は、2015 年には国土交通省が「道の駅」のモデル事業（全国 6ヶ所）の一つとして認定された³⁰⁾

とりわけ、女性の活動が目覚ましく、実質的な出荷者の 6～7 割を占めている。アグリベンチャー 21 を組織し、農産物加工事業やアグリ亭の経営に取り組んでいる。また、女性は料理だけでなく生活の中核的責任者として農村の生

活文化の継承者であり、伝統的な食文化をはじめ衣食住に係わる財の生産・加工者としての特性を活かして、農産物だけでなく、惣菜、花卉・ドライフラワー、手芸品等の多様な作品をからりに出荷している。からりは農産物の販売だけでなく都市と農村の交流拠点であり、農村の生活文化の継承者である女性の企業家マインドを高める機能を果たしている。

第4節 自治会レベルの計画行政

4.1 内子町の自治会制度

内子町のまちづくりの特徴は、町並み保存から始まって、村並み保存、山並み保存、農産物直売所の開設、グリーンツーリズム、景観環境保全活動等、多様な領域に展開していることである。そうした内子町のまちづくりのプラットフォームの役割を果たしているのが住民自治組織（コミュニティ）である自治会制度である。自治会制度が確立していなければ、内子町のまちづくりは、町並み保存や山並み保存、農産物直売所開設等、特定地域や事業に限られていたであろう。これらの事業や運動が間接的に他の地域や住民に影響を与えることはあっても、全町的な取組みになるには特別の仕組みが必要である。その役割を果たしているのが自治会制度であり、自治会単位のまちづくりである。例えば、環境に配慮したまちづくりとして廃食用油処理を地域ぐるみで推進する際、自治会が中核的推進組織としての役割を發揮する。コミュニティの再生が自治会レベルの計画行政を推進する基盤になっているのである。

内子町の自治会制度を確立する上でリーダーシップを發揮したのは、7期29年7ヶ月にわたって町長を務めた河内紘一³¹⁾である。河内は地方行政を推進

30) 「道の駅」は、①休憩機能、②情報機能、③地域連携機能をもったドライバーを対象にした休憩施設であり、国土交通省が認定したものである。1991年に設置され、2014年10月現在全国で1,040ヶ所認定されている。2015年に認定された全国モデル「道の駅」は「遠野風の丘」（岩手県東野市）、「もてぎ」（栃木県茂木町）、「川場田園プラザ」（群馬県川場村）、「とみうら」（千葉県南房総市）、「菘しーまーと」（山口県萩市）と内子町の「からり」の6ヶ所である（国土交通省ホームページ、http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/juten_eki/model01.html、2015年4月閲覧）。

するにつけ、行政主導型あるいは行政依存型の地域づくりを転換し、「住民主体のまちづくり」の仕組みを構築する必要性を認識していた。自治会制度は、町並み保存事業や山並み保存等の個別の取組が全町を挙げた住民と行政の協働のまちづくりに展開する上で重要な役割を果たしている。自治会制度の確立は、合併後の新町においても「住民主体のまちづくり」を全町的に推進する基盤を形成するものであった。

内子町において自治会制度を構築する上で重要な影響を与えた取組みが、石畳地区の若者グループによる村並み保存運動である。既に述べたように、村並み保存運動は行政に依存せず、住民自ら汗をかいて地域の原風景である水車小屋を復元し、それを契機として石畳地区のまちづくりが推進されたことは、行政依存型の地域づくりから住民主体のまちづくりへ転換する上で大きなヒントを与えるものであった。住民主体のまちづくりをコミュニティ単位で推進する中核組織として自治会を位置づける重要な契機になったのである。

4.2 住民主体の「地域づくり計画書」

農村においては集落単位で伝統的な住民自治組織である村落共同体が温存されている。村落共同体は用排水の共同管理、道普請、冠婚葬祭等の集落維持機能を担ってきた。入会地（財産区）などの土地の共有共同利用を基礎としながら、構成員の地縁的相互扶助や伝統的ルールによって維持され、戸主（世帯主）を正規メンバーとした前近代的で閉鎖的な共同体が維持されてきた。戦後、村落共同体は軍国主義を支えたものとして民主化され、「社会教育法」（1949年）によって地域住民の公民権と社会教育の拠点として地域毎に公民館の設置が義務付けられた（同第5条）。村落共同体は戦後の社会教育法による公民館制度に編成替えされ、教育委員会の下部組織として行政の広報機能と社会教育機能

31) 河内紘一氏は1979年11月から第6代内子町長に当選して以来、2004年12月まで旧内子町長を25年、2005年1月から2009年1月まで新内子町長を4年、合わせて29年間一貫して務めた。

を担ってきた。その結果、公民館の多くは社会教育と広報機能を担うにとどまり、地域づくりの拠点としての機能をはたしてこなかった。内子町は宮崎県綾町の「自治公民館」制度を参考に、公民館を「住民主体のまちづくり」の中核組織として自治会制度に転換したのである。

宮崎県綾町(2010年国勢調査, 7,244人)は、今日では「照葉樹林都市」「有機農業の町」「一戸一品運動の町」として全国的に知られ、観光客が年間120万人も訪れているが、かつては「夜逃げの町」とまで言われた。綾町(9,521ha)の80%を森林(7,616ha)が占め、その半分以上が国公有林(4,258ha, 民有林3,358ha)であった。戦後60年代頃まで、綾町は国有林伐採事業によって多くの山林労働者が集まり、活況を呈した。しかし、国有林の伐採事業が終わり、山の仕事がなくなると、山林労働者が山を去り、営林署に依存していた地域経済が衰退し、住民が夜逃げをするようになったという。1966年に町長に就任した郷田實は、残されていた照葉樹林を保存し、「有機農業の町」として再生する道を選んだ。また、町づくりを推進するために、集落単位に「自治公民館」制度を確立し、行政に依存しない住民主体のまちづくりの仕組みを構築した。

綾町の自治公民館制度は、綾町が置かれた厳しい環境の中から構想され、実施に移されたものである。この間の経緯について、郷田は次のように述べている。「…綾町を今日まで導いた原動力は何であったか。町民の努力であることは言うまでもありませんが、それを可能にしたのが『自治公民館運動』です³²⁾」 「…『自治の心』を取りもどしてもらおうということは、町民全員参加の町づくり

32) 郷田實・郷田美紀子 [2005], 『増補版結いの心—子孫に遺す町づくりへの挑戦—』評言社, 72ページ。なお、綾町においては「行政の最小単位としての区制」, 集落ごとにある公民館を「自治公民館」と呼んでいた。区長は町行政の世話役として広報活動、選挙の入場券の配布、各種会合の周知徹底を担当。自治公民館長は、町民の希望や考えを集約し、日常的な生活課題について取組んでいた。郷田は区長を廃止し、自治公民館を中心とした行政を推進した。町長になる前の12年間、助役として町政に係わるなかで、町民が行政に依存しすぎている、「自治の心」取りもどして欲しいと考えていた、という(73~74ページ)。

ということです。そしてそれは『結いの心』を取りもどしてもらうことでもありました。そうでなければ、行政がいくらがんばっても『夜逃げの町』から抜け出すことはできない。綾町の将来は展望することができない。発展など望むべくもないと考えていたのです³³⁾。「昭和20年代、30年代半ばまでは、町民の生活の中に、自治の心、結いの心がありました。互いに助け合いながら自分たちの身の回りをよくするために、足りないところを足し合ったり、工夫したりしながら生活していました。ところが、農地解放によって自作農創設となり、やがて経済の高度成長とともに、貧しいながらも生活が安定するにしたがって、物質的なものへの欲求が高まり、知らず知らずのうちに、人々の心の中から『結い』や『自治』が失われ始めました³⁴⁾。「結いの心は、また自治の心でもあります。自分たちのことは、足りないものがあれば互いに足しあって自分たちで取り組んでいくのでなければ、自治とは言えません。私はそこで、自治の心を取りもどしてもらって、全町民総参加のまちづくりをやらなくては綾町の将来はない、行政がいくらがんばったところで、それは結局、空回りで終わってしまうと考えるようになったのです³⁵⁾」と、述べている。河野町長は綾町の「自治公民館」を参考に、内子町独自の自治会制度を構築したのである。

自治会レベルにおける「住民主体のまちづくり」は、地域の将来ビジョンを共有して住民自治組織（コミュニティ）の再生を目指すものであり、その中心になるのが「地域づくり計画書」である。「地域づくり計画書」は地域の10ヶ年計画であり、全ての自治会で策定される。「地域づくり計画書」の意義は大きく分けると2つに分けることができる。1つは、集落の住民全員参加による計画策定である。集落の住民全員が参加して地域の将来について語り合いながら計画を策定するところに意義がある。いわば直接民主主義の徹底であり、石畳地区における若者グループの取り組みがそのモデルとなった。もう1つは、

33) 郷田實・郷田美紀子 [2005], 73 ページ。

34) 同上, 74~75 ページ。

35) 同上, 76 ページ。

地域づくり事業を、国・県の補助金を受けて行うもの、町単独事業として実施するもの、地域の住民主体で行うものに区分して整理し、自治会レベルで実施できることは住民の協力によって実施されることである。

4.3 コミュニティ活動の拡大

自治会制度は地域全体における住民主体のまちづくりの基盤になっており、自治会独自のまちづくりが推進され、都市住民との交流事業を行う自治会も誕生している。

地域活動を最初に展開した石畳地区では、若者グループが村並み保存運動をおこし、その一環として水車小屋を復元したことを契機に、公費で1台、自費でさらに1台水車小屋が復元された。また、毎年11月3日に水車祭り、東のシダレ桜の開花時期に桜祭りを実施し、「村並み博物館」運動も継続している。石畳の宿は思う会のメンバーの妻達がNPO法人を組織して指定管理者として管理している。「石畳の宿」は公設民営型の宿泊施設であると同時に農家民宿の実証施設であり、これを契機に内子町で民宿を開設する動きが強まっている。立石地区は旧小田町にある自治会であるが、溜池「尾首の池」の周囲に植栽された桜を活用した「尾首の桜祭り」が開催されている。長田地区では、廃校になった長田小学校を改装して農村文化の体験学習施設「おやまの学校『ながた』」として活用し、都市との交流を深めている。

内子町の自治会は社会教育だけでなくまちづくりの推進組織であり、自治会単位で住民が主体となって地域独自のまちづくりを推進する基盤が構築されている。増田レポートでは内子町も消滅の可能性の高い自治体とされているが、自治会制度の確立によってコミュニティ再生のための住民の主体的活動が始まっている。自治会を単位とする住民主体のまちづくりに取り組んでいる集落では、住民が集落での生活に誇りを取り戻している。増田レポートは子供を産める若い女性の数や高齢化率等を指標に自治体の消滅を予想しているが、コミュニティはレポートが想定するよりも生命力を持っている。また、内子町は

自治会制度の確立によってまちづくりを全町的に展開することが可能になっているのである³⁶⁾

4.4 住民と行政の協働のまちづくりを支える民度の高さ

内子町のまちづくりは「住民主体」を掲げつつ行政が先導して推進してきたところに特徴があるが、それを受け止める住民の高い自治意識が存在していることを忘れてはならない。ここではこれを内子町固有の民度と呼ぶ。内子町は、江戸後期から日本一の木蠟産地（全国シェア 30%）として発展した地域であり、木蠟産業は明治維新後には輸出産業として発展し、多額の「外貨」を内子にもたらした。加えて当該地域では小田川の豊かな水源を活用した手漉き和紙産地としても発展した。そうした経済的豊かさが文化的豊かさをもたらし、内子町は多くの人材を輩出する³⁷⁾とともに、喜多郡地域の商工業の中心地として発展してきた³⁸⁾。そうした経済的文化的豊かさが基盤になって住民主体の文化活動が行われてきた。その典型が大正期の芝居小屋内子座の建設である。地域の豪商 17 名が芝居小屋内子座を建設し、そのコンセプトとして「芸於遊」を掲げた文化的蓄積の高さがその典型的事例である。そうした歴史的な民度の高さこそ行政が提起するまちづくりを受け止め、住民と行政による協働のまち

36) 小田切徳美は、人口減から地方消滅を主張する増田レポートを批判して、集落の空洞化は一挙に進行するものではなく、「人の空洞化」→集落機能の低下する「むらの空洞化」→「集落機能の空洞化」へと進行するが、「農山漁村集落は基本的に強靱であり、強い持続性をもっている」のであり、「集落はそう簡単に消滅するものではない」と、指摘している（同 [2014], 『農山村は消滅しない』岩波新書, 40~42 ページ）。しかし、集落は水害や地震等の自然災害を契機に「臨界点」に達し、「諦め」に転換することもある。それは農山村にある潜在的な「誇りの空洞化」とも関連していると指摘している。内子町における住民主体と行政との協働による自治会単位の計画行政の仕組みは、住民が「誇り」を取り戻し、農山漁村集落の強靱性を回復する効果をもたらしているといえる。

37) 内子町は、元日商岩井会長の高畑誠一（1887~1978）や大日本麦酒(株)（アサヒビール）の社長・会長を務めた高橋竜太郎（1875~1967）等の実業家、芥川賞・ノーベル文学賞を受賞した小説家・活動家である大江健三郎（1935~）等を輩出している。

38) 合併前の旧内子町は人口 1 万人の小規模自治体であるが、域内の人口規模に比して大きな中心商店街である六日市商店街が存在する。木蠟・和紙産業という地域産業がもたらした豊かな地域経済が形成されていたことの証である。

づくりの精神的基礎をなしてきたものと考えられる。もちろん、行政が提起するものを全て住民が受容したわけではなく、町当局の提案に対して住民が異を唱えるケースもあったことを看過してはならない。

おわりに—住民主体のまちづくりを支える町職員と人事制度

行政が住民主体のまちづくりを支えていくには、地域が直面している諸問題について自治体職員が分析し、解決策を企画立案し、実施する専門的能力を高めていく必要がある。日本の地方自治体の人事制度の特徴は、行政全般に通曉した「ゼネラリスト」の養成を目的とし、「スペシャリスト」を養成する仕組みになっていない。このため、職員は数年でポストを異動し、異動しながら昇格昇給する仕組みになっている。特定のポストに固定すると業者との癒着が発生したり、人事の柔軟性を喪失することが懸念されるからである。このため農業試験場や水産試験場等の研究員のような一部の技術職を除いて、数年単位でポストを異動する仕組みになっている。その結果、行政事務の一般的処理能力（関連法の理解・解釈や適用能力）は養成されるが、新たに発生した地域の社会的諸問題を独自に分析して対応策を企画立案する能力を系統的に養成することが困難である。集権型行政機構の中では、中央省庁が基本政策を立案し、地方自治体はそれに対応した地域政策を策定して、国の承認（地域指定）と予算配分を獲得する仕組みが構築されているから、都道府県や基礎的自治体である市町村レベルでは行政事務の執行能力をもったゼネラリストであれば業務を遂行することができる。しかし、地域は多様であり、地域を取り巻く環境の変化や時代とともに多様な課題が発生し、その解決策も多様である。地方自治体レベルで独自に政策立案能力を養成しなければ、地域固有の諸条件に対応した実効性のあるプログラムを策定することができない。一般に日本の地方行政の画一性が指摘されるが、その要因の一つは中央集権的な行財政機構が貫徹しているからであり、もう一つは自治体側に専門的な政策立案能力が養成されていないからである。

内子町は典型的な中山間地域であり、条件不利地域である。中央政府が立案した政策をそのまま適用することは難しい。地域の実情に適合した政策を企画立案し、実施しなければ政策の有効性を確保することができない。内子町の人事制度の特徴は相当期間同じ業務を担当し、当該事業についてスペシャリストになることを求めていることである。

特定業務に長く勤務すれば、業務に関わる知識と経験が蓄積されることは言うまでもないが、さらに業務を通じた域外の知的ネットワークにアクセスすることができる。内子町においては、同じ課題を抱えた自治体の担当者はもちろん、全国的な町並み保存運動、環境自治体会議、全国芝居小屋会議のような学会や全国的運動団体とのネットワークが形成されている。また、町並み保存をはじめ地域政策の専門家・研究者が全国から内子町に訪れ、大学・研究機関の研究者とのネットワークが形成されている。

全国的な運動団体や学会、研究者・専門家との交流を通じて職員は学ぶことができる。町並み保存事業を最初に担当した岡田は、先進地視察や全国的町並み保存運動に参加することによって町並み保存の意義や「住民主体のまちづくり」の進め方を学習するとともに、町並み保存運動に関わっていた建築学の専門家とのネットワークを構築していったのである。専門家との交流の中から歴史的建造物保存の先進国であるイタリアで研修する機会も獲得した。

既に述べたように、内子町は「自治会レベルの計画行政」を掲げ、全ての自治会において地域の将来像をまとめた「地域づくり計画書」(10ヶ年計画)を策定し、実施している。自治会レベルの計画行政を支えているのが各自治会に配置された町職員である。従来、各職員の出身地域の自治会を担当し、自治体職員であると同時に地域住民として地域づくりに参加する仕組みになっていた。合併後は自治体職員数が減少し、当該自治会出身職員がいないケースもあることから、新人職員の研修を兼ねて出身自治会であるか否かに関わらず配置している。「地域づくり計画書」の作成や計画の実施を町職員が支援することによって自治会レベルの計画行政が推進されているのである。