

内子町における地域づくりと観光振興政策(1)

鈴 木 茂

はじめに

I 内子町の地域づくりの展開

- 1.1 1970年代－歴史的建造物の保存と合意形成
- 1.2 1980年代－歴史的町並み保存事業の展開と地域づくりの基本コンセプト
- 1.3 1990年代－村並み保存事業と産直市「からり」の開設
- 1.4 2000年代－グリーンツーリズムへの新たな取り組み
- 1.5 市町村合併と住民自治組織

II 内子町の地域づくりの特徴と開発効果

- 2.1 継続性と総合性
- 2.2 行政主導から住民主体へ
- 2.3 都市と農村の交流の拡大
- 2.4 住民の内発性と企業家精神 <以上本号>

III 開発効果と観光客の増加

- 3.1 内子町の「全国ブランド」化と観光客の増加
- 3.2 観光客の特徴とマストゥーリズム化の傾向
- 3.3 マス・ツーリズム化と経済効果の限定性
- 3.4 生活と観光の対立

IV 内子町の観光振興政策の課題

はじめに

農山村、とりわけ、条件不利地域である中山間地域は、日本経済のグローバル化にともなう農林水産物輸入の一層の増加、少子高齢化による過疎化・高齢化に直面して地域社会の崩壊の危機に直面している。条件不利地域の維持可能な発展の道として、地域固有の自然・歴史及び文化を活用した内発的な地域づ

くり・産業おこしの重要性については早くから指摘されてきたが、その重要性が益々高まっている¹⁾。国及び地方自治体の公的債務が累増し、いわゆる三位一体改革によって戦後の地域社会及び地方自治体を維持してきた行財政制度が大きく改編され、「地域及び地方自治体の自立」が要求されているからである。戦後、「国土総合開発法²⁾」は永く国土の均衡ある発展を政策課題として掲げ、過疎地域に対する特別措置に典型的にみられるように、条件不利地域である中山間地域等には地方交付税による財源保障、起債許可、補助金にかかわる国庫補助率の高上げなどの特別措置が講じられてきた³⁾。しかし、そうした零細自治体に対する財政的支援制度や制度が改編の途上にある。既に平成の市町村合併の第1ラウンドが終了し、第2ラウンドに入っている。愛媛県は合併による市町村減少率では広島県に次いで全国第2位であり、70を数えた合併前の市町村が20市町、28.5%に減少した。合併によって自治体職員が直ちに減少しな

1) 中山間地域の内発型発展については、宮本憲一 [1982]、『現代の都市と農村』日本放送出版協会、保母武彦 [1996]、『内発的發展論と日本の農山村』岩波書店、守友裕一 [1991]、『内発的發展の道—まちづくり、むらづくりの論理と展望—』農文協、参照。

2) 国土総合開発法は第1条において法律の目的について「この法律は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする。」と、国土を総合的に利用・開発・保全することを謳い、「全国総合開発計画」（「第1次国土総合開発計画」、1962年決定）が「地域間の均衡ある発展」を掲げた。国土の均衡ある発展は、政策として実効性をもっていたかどうかは別として、少なくとも第4次全国総合開発計画（四全総）まで維持された。しかし、五全総（「21世紀の国土のグランドデザイン」）になると、21世紀は地球時代になるとして、「地域の選択と責任に基づく地域づくり」を重視し、「自立の促進と誇りの持てる地域の創造」を要求した。そして開発方式として「参加と連携」を掲げ、中山間地域は都市住民に対する「多自然居住地域」として「自立」することを要求した。既に過疎高齢化が進行して限界集落の崩壊が始まっている中山間地域に対する「自立」の要求は、これらの地域を国土政策の対象から排除し、自然消滅を図るものであると言っても過言ではない。国土政策の展開については別の機会に取り上げたい。

3) 例えば、高度経済成長による若年労働力の流出によって過疎化が急速に進行したため、1970年に10年間の時限立法として議員立法された「過疎地域対策緊急措置法」は、年率2%を超える人口減少が続く過疎地域に対して、生活環境・産業基盤等の整備に対して財政上の特別措置を講じ、住民福祉の向上と地域格差の是正を図ることを目的とした。その後、過疎対策法はいずれも10年間の時限立法として、1980年に「過疎地域振興特別措置法」、1990年に「過疎地域活性化特別措置法」、2000年に「過疎地域自立促進特別措置法」が制定され、継続されている。

いが、首長と地方議会議員数が大幅に減少し、地域住民の合意形成の仕組みが大きく改編されつつある。縮小再編された自治体の行政組織のもとで、地域住民の自治組織をどのようにして再構築し、地域づくり・産業おこしに住民が主体的に取り組む仕組みを構築できるかどうか問われている⁴⁾。三位一体改革によって中山間地域の零細自治体の多くは、地方交付税・補助金の削減と地方税源の貧困に直面している。自治体首長のリーダーシップ、自治体職員の専門性・創造性、コミュニティと地域住民の主体性、都市住民とのネットワークの構築が問われている。地域づくり・産業おこしに取り組んできた地域及び自治体がどのように地域固有のノウハウを蓄積し、三位一体改革及び市町村合併下で21世紀の地域づくり・産業おこしに取り組んでいるのか、解明することが重要である。

愛媛県において地域固有の歴史・文化及び自然を活かした地域づくり・産業おこしに取り組んできた代表的な地域が内子町である⁵⁾。2006年6月、同町は農林水産省・オーライニッポン・(助)農村開発企画委員会が主催する第1回「美の里づくりコンクール」において、石畳地区自治会と「石畳を思う会」が最高賞の農林水産大臣賞を受賞したことにみられるように、農山漁村の美しい景観を保全・創造し、次世代に継承する活動を行っていることで広く知られている⁶⁾。同町においては永年の地域づくり・産業おこしの経験を通じて地域づくりの人材や地域固有のノウハウが蓄積されている。内子町の地域づくりの効果

4) 地方自治を担う住民自治組織の意義については、多田憲一郎 [2003], 『『新しい公共性』と住民自治組織』岡山商科大学社会総合研究所編『岡山商大社会総合研究所所報』第24号, 平岡和久・森裕之 [2006], 『『新しい公共性』と持続可能な分権社会—「信州モデル」を素材として—』多田憲一郎・山崎怜編著『新しい公共性と地域の再生』昭和堂, 参照。

5) 愛媛県内において内発的な地域づくり・産業おこしに取り組んできた代表的な地域は、内子町の他、久万町、城川町、双海町、松野町などがある(いずれも合併前の町名)。久万町については拙稿 [1993], 「久万町における地域産業おこし(1)」『松山大学論集』第5巻第2号, 同 [1993], 「久万町における地域産業おこし(2)」『松山大学論集』第5巻第5号, 城川町については拙稿 [2001], 「条件不利地域における地域づくりとグリーン・ツーリズム(1)—東宇和郡城川町の場合—」『松山大学論集』第13巻第4号, 同 [2001], 「条件不利地域における地域づくりとグリーン・ツーリズム(2)—東宇和郡城川町の場合—」『松山大学論集』第13巻第5号を参照されたい。

は、観光客の増加、産直市(道の駅)「内子フレッシュパークからり」(以下「からり」と称す)の販売高の増加、住民の地域に対する誇りや地域農業に対する自信等の形で具体化している。同時に、内子町は今大きな転換期にある。一つには、地域づくりの結果として内子町が全国的に認知され、観光客数が増加し、混雑現象が顕在化し始めていることである。内子町が四国ツアーの一環に位置づけられ、全国各地から大型バスで内子町を訪れる観光客が増加しはじめるとともに、全国チェーンの土産物店の出店がみられるようになったことである。二つ目は、住民の主體的な取り組みが活発化していることである。「からり」が設けられ、消費者のニーズに対応しながら栽培作物を変更したり、農家が自ら価格を設定することが可能になった。その結果、農家の企業家マインドを刺激し、多様な農産物加工や飲食店の経営に乗り出すケースが生じている。また、「石畳の宿」にはじまった公設民営方式の宿泊施設の経験を通じて、グリーンツーリズムの可能性を認識した住民の中から農家民宿や農作業体験に取り組むケースがみられる。こうした住民の内発的な取り組みに対応した地域政策の新たな展開が求められている。三つ目は、2005年1月1日に旧五十崎・小田町と合併して新内子町になり、行政区域が拡大したことである。合併によって地域資源が量的にも質的にも増大し、新たな地域づくり事業の可能性が拡大したが、同時に地域住民を主体とする地域づくりを持続させることができるかどうか問われている。

小論の課題は、歴史的町並み保存事業から村並み保存、さらに、山並み保存を掲げる内子町の30年を超える地域づくり・産業おこしを総括し、今後の地域づくり・産業おこしの課題を明らかにすることである。内子町は1980年代から始まる歴史的建造物の保存事業を契機として、村並み保存、産直市、グリーンツーリズムに取り組み、地域づくり・産業おこしを通じて構築してきた地

6) また、2006年3月、内子町は法政大学が主催している「第3回イノベティブ・ポリシー賞」を受賞した。これは、新基軸の政策を立案・実施している自治体や優れた活動を展開しているNPOなどを対象として、法政大学が表彰するものである(『広報うちこ』2006年4月号)。

域づくりの基本コンセプト、首長及び自治体職員の専門性、地域住民の主体性を手がかりにしつつ、合併後の地域づくりに取り組んでいる。内子町の地域づくりについては「からり」を中心とした農産物の直売や観光農業などに関する研究がいくつかみられる⁷⁾。しかし、内子町の地域づくりを総括的に分析し、地域づくりの到達点、内発的な地域づくり・産業おこしを担う地域住民の主体性形成、内子町の地域づくりの今後の課題の分析が必ずしも充分ではない。以下では、自治体職員の専門性と地域住民の内発性に焦点をあわせながら、第1節では内子町の地域づくり・産業おこしについて1970年代以降の展開過程を概観する。第2節では、内子町の地域づくり・産業おこしを住民の内発性の視点から総括する。第3節では、観光客に対するアンケート調査によって歴史的町並み保存事業などを通じて増加した観光客の実態や満足度を明らかにしつつ、観光客の視点から内子町の地域づくりを評価する。そして最後に、内子町における町並み保存事業が直面している課題を明らかにしたい。

I 内子町の地域づくりの展開

1.1 1970年代—歴史的建造物の保存と合意形成

内子町において町並み保存事業が開始される契機となったのは、内子町が1972年に文化庁による第一次集落町並み調査の対象となったことである。内子町は江戸末期から明治・大正期にかけて日本一の木蠟産地として栄え、町内に当時の繁栄を偲ばせる商家や住宅が数多く残されていたからである⁸⁾。これを

7) 内子町の地域づくり・産業おこしを分析したものとして、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, 2005年12月, 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, 藤目節夫 [2004], 「愛媛県内子町のまちづくりと農産物直売所「からり」」『愛媛大学法文学部論集(人文学科編)』第17号, 中安章 [2001], 「地域とフードシステム」, 中村聡志 [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として—」日本政策投資銀行地域政策研究センター『地域政策調査』, などがある。

8) 拙稿 [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, 100~102ページ参照。

受けて、内子町教育委員会・内子町文化財専門委員会において検討され、町並み保存を推進する方針が打ち出された。

しかし、保存対象地域は生活空間であり、現に住民が日常生活を送っている。行政レベルで保存を決定しても、直ちに保存できるわけではない。町並み保存地区に選定されると住宅の増改築が規制されるからである。そこに暮らしている住民の合意が必要不可欠である。また、保存事業に公的資金が投入されるわけであるから、当該地域住民だけでなく、内子町の多くの住民の合意が必要である。内子町は中山間地域であり、高度成長期の開発の波から取り残された地域であった。老朽化した建造物の保存について、当初から町民挙げて賛同されたわけではない。しかし、1975年になると「文化財保護法」が改正され、伝統的建造物群保存地区の制度⁹⁾が発足し、城下町・宿場町・門前町・商家町や地場産業が栄えた町の集落や町並みが保存されることになった。また、同じ年、朝日新聞社『アサヒグラフ』に内子町八日市地区の町並みが紹介されたことが契機となって、町並み保存へ大きく動き出すことになった。そして、八日市町並み保存会発足(1975年)、内子町文化財専門委員会による町並み保存のための施策の検討、毎日新聞社『日本の町並み』による紹介(1975年)、NHK「あなたの中継車」による紹介、写真コンテストの実施、専門家による視察・調査、「内子町伝統的建造物群保存地区保存対策調査報告書」の作成や「内子町伝統的建造物群保存地区保存対策費補助金交付要綱」が制定され(78年)、役場に町並み保存対策プロジェクトチームが設置(79年)された。そして、1979年には河内紘一現町長が就任し、地域づくりの基本理念と政策の継続性が確保されることになる。

9) 重要伝統的建造物群保存地区は、城下町・宿場町・門前町・商家町などの歴史的な集落・町並みを保存することを目的とし、市町村が伝統的建造物群保存地区を定め、国がその中から価値の高いものを重要伝統的建造物群保存地区として選定し、市町村の保存事業に対して財政的援助や必要な指導・助言をすることができる制度である。2006年4月1日現在、全国の保存地区は64市町村、73地区にのぼる(文化庁建造物課HP、<http://www.bunka.go.jp/lhogo/frame.asp?0fl=list&id=1000000097&clc=1000000033> [9.html])。

1.2 1980年代一歴史的町並み保存事業の展開と地域づくりの基本コンセプト

80年代になると保存事業の推進体制が整ってきた。木蠟資料館「上芳我邸」の開館（80年）、「内子町伝統的建造物群保存地区保存条例」制定（80年）、伝統的建造物群保存地区に関わる都市計画決定（81年）などが行われた。こうした取り組みの結果として、1982年4月、八日市・護国地区が文化財保護法による重要伝統的建造物群保存地区に選定された（全国18番目）。

保存地区の建造物の修理や修景事業は既に1978年から開始されたが、本格的に保存事業が実施されるのは正式選定を受けてからである。78年から81年度までに修理21件、修景8件、同じくそのための補助金は修理679万円、修景394万円、合わせて1,073万円が投入された。保存事業が件数、金額とも増大し始めるのは選定を受けた82年度以降であり、事業費はそれまでの年間200～300万円程度から1,000～2,000万円台に拡大した。その結果、町並み保存地区で実施された事業は、2004年までに修理241件、修景93件、事業費は総額3億9,400万円にのぼった。また、事務費を含むと3億9,900万円余りになるが、そのうち、国が2億3,100万円、57.8%、県3,900万円、9.7%、町1億2,500万円、31.3%を負担した。また、事業別では国庫補助事業が3億5,500万円、89.9%、町単独事業4,000万円、10.1%であり、年度途中での修理や増改築などが生じた場合町単独事業で対応した（表1参照）。

また、保存地区の外にあるが、大正期の芝居小屋である内子座が1985年に修復された。内子座は1916（大正5）年に建設された大正期の芝居小屋であり、歌舞伎・文楽などの地方劇場や政談演説会場として、地域の文化拠点として利用されてきた。戦後、映画の普及にともなって映画館として使用されていたが、高度成長期になるとテレビの普及によって映画館としての利用も次第に低迷し、1967年には経営主体の(株)内子が解散された。その後、内山商会の所有を経て、82年に内子町に寄付された。町は町指定有形文化財として指定し、文化の里「木蠟と白壁の町並みの整備事業」の一環として修理復元した（1億4,311万円）¹⁰⁾そして、内子座は地域の文化拠点として利用されるとともに、

表1 内子町並保存事業件数及び事業費

(単位: 件, 円)

年度	件数		補助金額		合計	
	修理	修景	修理	修景	件数	補助金額
1978	1	1	361,000	460,805	2	821,805
1979	4	0	2,158,236	0	4	2,158,236
1980	11	6	1,833,935	1,980,251	17	3,814,186
1981	5	1	2,443,400	1,500,000	6	3,943,400
小計	21	8	6,796,571	3,941,056	29	10,737,627
1982	11	2	14,291,000	2,287,000	13	16,578,000
1983	11	3	9,383,700	2,128,000	14	11,511,700
1984	9	2	18,302,000	4,452,000	11	22,754,000
1985	20	1	31,231,000	690,000	21	31,921,000
1986	9	1	22,018,200	249,000	10	22,267,200
1987	6	2	17,792,000	1,889,000	8	19,681,000
1988	6	4	9,828,000	3,436,000	10	13,264,000
1989	4	4	7,501,784	4,822,110	8	12,323,894
1990	8	4	8,309,432	2,487,180	12	10,796,612
1991	11	1	6,714,436	3,998,460	12	10,712,896
1992	9	5	2,524,384	4,991,466	14	7,515,850
1993	5	1	5,383,192	50,470	6	5,433,662
1994	7	4	7,060,724	2,600,406	11	9,661,130
1995	11	2	11,728,574	4,016,237	13	15,744,811
1996	23	5	12,781,666	762,215	28	13,543,881
1997	10	4	4,508,320	5,069,820	14	9,578,140
1998	10	1	14,352,953	4,999,960	11	19,352,913
1999	7	4	26,209,920	6,947,618	11	33,157,538
2000	11	5	18,843,804	7,751,540	16	26,595,344
2001	6	9	3,196,234	3,172,650	15	6,368,884
2002	7	9	4,064,380	8,225,393	16	12,289,773
2003	9	6	12,490,545	9,488,026	15	21,978,571
2004	10	6	19,703,966	9,815,689	16	29,519,655
小計	220	85	288,220,214	94,330,240	305	382,550,454
合計	241	93	295,016,785	98,271,296	334	393,288,081

(出所) 八日市・護国町並保存センター [2005], 『内子の町並み保存』16 ページ。

10) 芝居小屋としての内子座に関しては、徳永高志 [1999], 『芝居小屋の二十世紀』雄山閣に詳しい。

町並み保存地区とともに重要な観光スポットになっている。内子座は演じ手にも人気が高く、歌舞伎・文楽・演劇・コンサート・講演会などに利用されている。内子座は内子町にある観光施設の中でも観光客に最もよく知られた観光施設である¹¹⁾ しかも、内子座は本町商店街にあり、保存地区から本町商店街に観光客を誘引する役割を果たしており、内子町の観光振興政策の中で重要な位置を占めている。

なお、1980年代は、町並み保存事業が本格的に推進されると同時に、内子町の地域づくりに関する基本コンセプトが明確になる時期である。すなわち、1982年に策定された第2次内子町振興計画において、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）の三つが掲げられた。内子町は中山間地域であり、基幹産業は農業である。町並み保存事業の開始と同時に、ムラづくりとその基本となる農業振興を重要な政策課題として掲げていることに留意する必要がある¹²⁾。そして、地域づくりの基本は人づくりであることを明確に打ち出し、高次元農業のムラづくりを担う人づくり事業として「知的農村塾」が1986年から開始された。「知的農村塾」は、「農業・農村の元気創造—知的生産から知的生活へ—」をテーマに今日まで継続されており、学習・人づくりをベースにした内子町の地域づくりの基本的枠組みがこの時期に確立したといえる。

1.3 1990年代一村並み保存事業と産直市「からり」の開設

1990年代になると内子町の地域づくりは新たな段階に入る。町並み保存事業が住民の合意形成を基本としつつも、行政主導で行われたことは否定できない。町並み保存事業にともなう建造物の修理や修景事業には国庫補助金が交付

11) 我々が実施した観光客アンケート調査によれば、観光客が内子町に来訪前から知っていた観光施設のうち内子座については回答者の23.6%を占める（鈴木茂他 [2005]、「内子町における歴史的町並保存と観光振興」松山大学総合研究所『松山大学地域調査報告書』）。

12) 内子町振興計画については、藤目節夫 [2004] 参照。

され、公共事業としての性格が強かった。こうした行政主導型の地域づくりから住民主体の地域づくりを意図して開始されたのが村並み保存運動であり、産直市の開設である。村並み保存運動、産直市の開設は町並み保存事業とともに、内子町の地域づくりの骨格を形成している。

村並み保存運動は、同町中心部から車で30分ほど麓川に沿って上流に入ったところにある石畳地区において、地区住民を担い手として取り組まれている。その契機となったのは、石畳地区の若者十数名でつくる「石畳を思う会」（1987年結成）のメンバーが、資金と労働力を提供してかつての農村景観を構成していた水車小屋を1990年に復元したことである。これが契機となって、住民主体の村並み保存運動が開始された。町並み保存事業が行政主導で推進されたのに対して、村並み保存は住民主体によって開始されたところに特徴がある。住民主体による村並み保存運動は話題を呼び、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、1994年には内子町は築80年を経過する農家を移築・改装して宿泊施設「石畳の宿」として整備し、管理運営を地区住民に委託した。

こうした農村景観保存運動、公設民営方式の宿泊・休憩施設の整備は、地域住民の主体的な取り組みを刺激し、住民主体の「水車まつり」や「石畳むら並み博」の取り組みが開始されている。

村並み保存運動と並んで内子町の地域づくり・産業おこしにおいて重要な役割を果たしているのが「からり」の開設である。内子町がブドウ・梨・柿等の産地¹³⁾であることに着目して「果楽里」¹⁴⁾をコンセプトにして開設されたものであり、1993年度から施設整備に着手し、97年度に全施設が完成した（総事

13) 内子町で早くから観光農園が開設されていたことについては、篠原重則 [2005] 参照。

14) 「からり」は、「果楽里」（果物を楽しむ里）、「香楽里」（香りを楽しむ里）、「花楽里」（花を楽しむ里）、「加楽里」（加工することを楽しむ里）を意味してネーミングされたといわれている。さらに、「からり」には「カラリとした晴れ晴れした気分」、「カラリとしたすがすがしい時間」、「カラリとした爽やかな出会いを楽しむ」という願いを込めている、という（㈱内子フレッシュパークからり [2004]、「内子フレッシュパークからり研修資料」）。

業費 13 億 8,908 万円)。「からり」は第三セクター方式による(株)内子フレッシュパークからりによって運営され、直売・レストラン・加工の 3 部門を持つ。株主は内子町・内子町農協・内子森林組合・内子商工会及び町民から構成され、株主 177 人(うち法人・団体 8 人、個人 169 人)にのぼる。また、内子町は情報センター(職員 2 名)を「からり」に併設し、農家の産直活動を支援しているところに特徴がある。また、出荷農家を中心に直売所運営協議会(当初 240 人)が組織され、運営委員会によって直売所の管理運営に参加する仕組みになっており、他の直売所でよくみられるような農家が販売を全面委託する方式と異なる¹⁵⁾

内子モデルともいえる内子町独自の産直市が開設されることになったのは、開設に先立って 1986 年以来「知的農村塾」を開設して学習活動を積み重ねてきたことを看過してはならない。内子町の農業の現状を分析し、農業・農村活性化の方向性について関係者の間で合意が形成されていたからである。すなわち、①農業(フルーツ)の町としてのイメージアップと農産物のブランド化、②「重厚長大」農産物生産から「軽薄短小」農産物生産への移行、③農村女性の社会的経済的自立、④単作経営から複合経営への転換、⑤農産物の域内循環の取り組み、⑥都市と農村の交流促進、⑦農業者と商工業者との共同化、⑧農産物の付加価値化、などの 11 項目の課題を設定した。こうした課題に応え、農業・農村活性化を達成するための課題として、①農業者自ら消費者の嗜好やライフスタイルをマーケティングできる仕組みづくり、②情報の共有化、③商工業者と農業者が協力し、総合産業としての農業を志向できる体制づくり、④都市住民との交流による農業・農村の活性化、を掲げた。このための具体的行動指針として、①単に農産物を生産する者から生産・販売及び加工サービスを提供できる人材へ、②農業の情報化、③高次元農業、農業の 3.5 次産業化、④観光農業・体験農業・グリーンツーリズムの達成を挙げた。こうした学習活動

15) 鈴木茂 [2000]、「愛媛の地域づくり・産業おこしー愛媛県喜多郡内子町の場合ー」『松山大学論集』第 12 巻第 5 号。

をベースに1994年には特産物直売所の実験施設として「内の子市場」を開設した。これは農家の人々に産直トレーニングをするものであり、価格の設定、品揃え、消費者との対応等に関する研修を主要な課題とした。この産直トレーニングを通じて出荷・引き取り・清算などの直売所運営上の課題が明らかになり、情報化によって克服する契機となった。こうした実験を経て、1996年5月に「からり特産物直売所」が開設された。「内の子市場」の運営を通じて得られたノウハウは双方向の農業情報連絡システムと販売管理システム（POS）に結合した¹⁶⁾

1.4 2000年代ーグリーンツーリズムへの新たな取り組み

町並み保存、村並み保存、産直市の開設は、内子町住民の内発的な地域づくり、新規創業への取り組みを活発化させ、農家民宿や農作業体験・農村文化交流などのグリーンツーリズムへの内発的な取り組みを誘発している。

グリーンツーリズムの取り組みの契機となった大きな要因の第1は、公設民営方式の「石畳の宿」の開設と農家の主婦グループによる運営である。第2は、民営の農家民宿である「ファームイン古久里来 RAUM」が1995年に開業したことである。そして、第3は、1986年から開設された「知的農村塾」において、農業・農村の活性化には都市との交流が不可欠であり、グリーンツーリズムの取り組みが重要であることが認識されていたことである。公設民営方式の宿泊施設は、日本のビールの父といわれた高橋龍太郎の生家を活用した「文化交流ヴィラ高橋邸」、旧大瀬村役場を改修した「大瀬の館」、川登地区に建設された「いかだや」に拡大されている。2006年現在、公設民営方式の宿泊施設は4軒、民営の宿泊施設が7軒、合わせて11軒を数える。また、農作業体験や農村文化交流を行う農家や団体が13団体・個人にのぼる¹⁷⁾

16) (株)内子フレッシュパークからり [2005], 「内子フレッシュパークからり研修資料」より。
また、内子町では産直市開設に至るまで、「知的農村塾」に於て学習を積み重ねてきたことについては、藤目節夫 [2004] 参照。

17) うちこグリーンツーリズム協会資料より。

町並み保存事業と村並み保存、産直市（道の駅）を通じて内子町が全国的認知を獲得しつつあり、観光客の増加が住民の自信と地域への愛着・誇りとなり、新たな取り組みを誘発している。グリーンツーリズムの取り組みがそれであり、2004年4月には「うちこグリーンツーリズム協会」が発足し、2005年10月には愛媛県で初めてグリーンツーリズムに関わる体験・交流と研修を目的とする「えひめグリーン・ツーリズム体験 in 内子」が開催され、県内はもちろん全国から100名を超える参加者を数えた¹⁸⁾内子町の地域づくり・産業おこしは新たな段階に移行しつつあると言っても過言ではない。

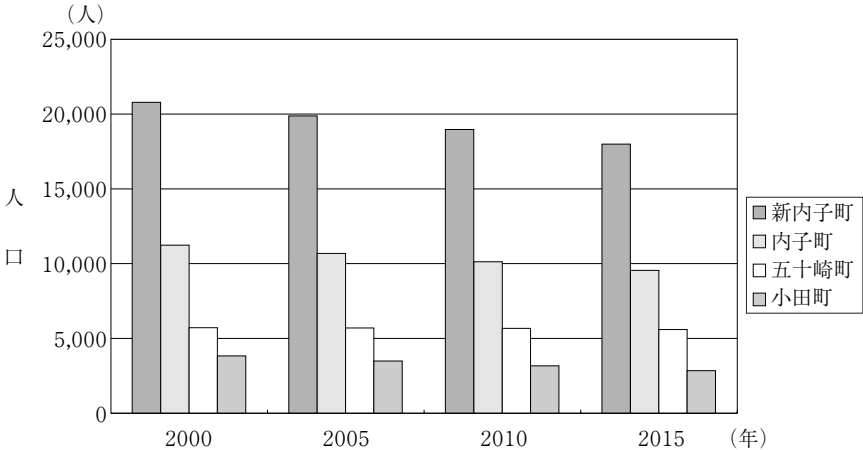
1.5 市町村合併と住民自治組織

内子町は2005年1月1日に、旧五十崎・小田町と合併し、新内子町となった。合併によって行政区域は旧内子町の121.17km²から299.5km²へ約2.5倍、人口は1万1,231人から2万782人へ1.8倍に増加した。また、合併は単に行政面積が広がっただけでなく、多様な地域資源をもたらし、新内子町の地域づくりの可能性を拡大している。

しかし、国・地方の巨額の公的債務が累積する中で推進されている市町村合併は、行政改革、すなわち、地方自治体のリストラを伴うものであり、地域産業の衰退や少子化・高齢化・過疎化が進行している地域社会の維持機能の低下が懸念されている。しかも、過疎高齢化が進行している零細な自治体同士の合併であるから、決して合併後の自治体運営や地域づくりの条件が大きく改善されるわけではない。むしろ、人口の減少傾向は合併後も継続し、合併時の人口1万9,879人は10年後の2015年には1万7,990人、9割に減少する見込みである（図1参照）。また、合併によって財政基盤が強化されるわけではなく、逆に地方交付税・国庫支出金（補助金）の削減、地方税収の伸び悩みによって厳しくなるとみられている。地方交付税は2005年度の55億5,100万円から

18) えひめグリーン・ツーリズム体験 in 内子実行委員会 [2006], 『えひめグリーン・ツーリズム体験 in 内子報告書』及び資料。

図1 新内子町の人口推移（推計）



（出所）内子町・五十崎町・小田町合併協議会『キラリと光るエコロジータウン・内子ー内子町新町建設計画ー』, 16 ページ。

2014 年度には 42 億 2,900 万円，4 分の 3，同じく国庫支出金は 6 億 6,100 万円から 4 億 5,200 万円，7 割以下に減少する見込みである。三位一体改革では地方交付税・国庫支出金の削減に対して税源の地方移譲を行うとされているが，課税所得が貧困な地域にとっては税収の拡大効果を期待することができない。新内子町の地方税収入は 2005 年度の 14 億 800 万円から 2014 年度には 13 億 7,300 万円，1 割近く減少する見込みである。加えて，行政エリアの拡大は行政事務執行上の効率性を低下させる可能性がある（表 2 参照）。

このように新内子町の地域社会や財政状況はさらに厳しくなると予測されるが，内子町は合併前から住民自治組織としての自治会制度を強化し，それをベースとしたコミュニティの自治力によって自治体の行財政の悪化を克服しようと取り組んできた。内子町には旧小学校単位に 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 年計画」を策定し，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するとともに，住民主導によって今後 10 年間の地域づくり計画を新たに策定した。自治会は

表2 新内子町の財政計画

(単位：百万円)

	区 分	2005年度		2014年度		増減 (B)-(A)
		金額(A)	構成比	金額(B)	構成比	
歳 入	地方税	1,408	12.5	1,373	13.9	-35
	地方譲与税	164	1.5	168	1.7	4
	利子割交付金	22	0.2	22	0.2	0
	地方消費税交付金	154	1.4	159	1.6	5
	ゴルフ場利用税交付金	47	0.4	49	0.5	2
	自動車取得税交付金	74	0.7	76	0.8	2
	地方特例交付金	53	0.5	51	0.5	-2
	地方交付税	5,551	49.5	4,229	43.0	-1,322
	普通交付税	4,745	42.3	3,752	38.1	-993
	特別交付金	806	7.2	477	4.8	-329
	交通安全対策特別交付金	5	0.0	5	0.1	0
	分担金及び負担金	112	1.0	106	1.1	-6
	使用料及び手数料	261	2.3	265	2.7	4
	国庫支出金	661	5.9	452	4.6	-209
	県支出金	1,158	10.3	1,159	11.8	1
	財産収入	31	0.3	27	0.3	-4
	繰入金	136	1.2	208	2.1	72
	諸収入	156	1.4	175	1.8	19
	地方債	1,229	11.0	1,320	13.4	91
	合 計	11,222	100.0	9,844	100.0	-1,378
歳 出	人件費	2,476	22.1	2,347	23.8	-129
	扶助費	308	2.7	425	4.3	117
	公債費	2,171	19.3	1,620	16.5	-551
	物件費	1,279	11.4	1,225	12.4	-54
	維持補修費	94	0.8	105	1.1	11
	補助費	1,380	12.3	1,410	14.3	30
	積立金	292	2.6	0	0.0	-292
	投資及び出資金・貸付金	18	0.2	18	0.2	0
	繰出金	853	7.6	1,009	10.2	156
	普通建設事業費	2,351	20.9	1,685	17.1	-666
	合 計	11,222	100.0	9,844	100.0	-1,378

(出所)『内子町新町建設計画』47 ページ。

町長部局及び教育委員会に属し、3自治センター、18自治会、75区から構成され、①地域コミュニティの推進、②生涯学習の推進、③地域づくりの推進、を担う。自治会制度は内子町独自の制度であるが、合併を契機に旧五十崎・小田町地域にも自治会制度を確立し、コミュニティレベルからの計画行政の導入に取り組んでいる。内子町の自治会制度の創造については別の機会に述べたい¹⁹⁾。

Ⅱ 内子町の地域づくりの特徴と開発効果

2.1 継続性と総合性

1970年代後半から開始された内子町の地域づくりの特徴は、地域づくり事業の継続性であり、総合性である。内子町は八日市・護国地区が1982年に重要建造物群保存地区に選定されて以来、大正期の芝居小屋である内子座の修復をはじめ、一貫して町並み保存事業に取り組んでいる。また、歴史的な重要建造物群保存地区の整備を中核とした町並み保存事業だけでなく、村並み保存、「からり」を核とした農業振興に取り組み、地域住民による内発的な地域づくり・産業おこしを誘発している。歴史的町並み保存事業だけでなく、石畳地区における村並み保存とグリーンツーリズム、「からり」を核とした農産物や加工品の直売市の開設によって地域農業を活性化し、住民の企業家マインドを刺激している。

こうした継続性と総合性を保障した大きな要因の一つは、地域づくりの基本コンセプトの確立であり、計画性である。内子町長期振興計画が住民自治を基本として策定され、計画に基づいて町並み保存やムラづくりに取り組んでいることである。とりわけ、1982年に策定された第2次内子町振興計画は、①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人づく

19) 内子町『広報うちこー特集 自治会制度を知りたい』2002年3月1日、その他内子町資料参照。また、藤目氏も内子町の自治会制度の意義について言及している（藤目節夫〔2003〕）。

りを地域づくりの3本柱に設定し、それに基づいて事業が実施されてきたことである。こうした地域づくりの基本コンセプトはその後の長期振興計画においても継続されている²⁰⁾

第2は、地域づくりに自治会を単位とする住民自治を基本とし、地域住民の内発的な取り組みを重視してきたことである。内子町は早くから住民主体の地域づくりの重要性を認識し、その単位として教育委員会管轄の公民館分館制度が旧小学校単位にあり、1988年には3公民館、18支・分館体制が確立し、生涯学習、地域づくり、コミュニティを主要業務として担当してきた。また、翌1990年には各分館毎に「地域づくり計画」を策定した。さらに、市町村合併による分権の受け皿としてコミュニティの自治能力を高めるとともに、少子高齢化と地域産業や地域社会の衰退に対応するため、コミュニティの自治能力を高めるため、2002年度から公民館分館制度から教育委員会部局と町長部局の管轄になる自治会制度に改編し、自治会の権限を強化した²¹⁾

第3は、住民の内発的な地域づくりを支援する自治体職員の専門性である。内子町の町並み保存事業は行政主導で開始され、担当職員が自費で歴史的町並み保存事業に関わる研修に出かけるなどして専門的能力を養成してきたことが大きい。日本の自治体では、行政全般を理解できるゼネラリストの養成と特定部局に永年勤務することによる業者等との癒着を防止することを目的に、職員は数年単位でポストを移動する。しかし、このため自治体職員は専門的能力を蓄積することができず、地域固有の自然資源や歴史文化を活用した地域づくり・産業おこしのノウハウの蓄積が弱くならざるをえない。内子町では担当職員が町並み保存事業や村並み保存運動に関わり、自治体職員としての専門的能力を養成するとともに、域外の専門家との人的ネットワークを維持してきた。

第4は、事業の継続性は1979年に当選した河内紘一現町長が26年にわたって一貫して町政の舵取りをし、さらに2005年の合併後も継続して町政を担当

20) 藤目節夫 [2004] 参照。

21) 内子町役場資料より。

していることによって担保されていることである。上記のように河内町長が誕生する以前から町並み保存が話題になり、町政の重要な政策の一つになっていたが、第2次内子町振興計画は河内町長が主導して策定したものであり、振興計画の策定を通じて住民－役場職員－町長の3者が地域づくりの基本コンセプトについて合意を形成していることは内子町の地域づくりにとって重要な意味をもっている。これ以降内子町の地域づくりはこの三つを基軸に一貫して推進されている。町長主導型の地域づくりが行われている場合、当該首長の引退や交代を契機に、地域づくりの基本方針が変更される場合が少なくない。幸い、内子町の場合は河内町長が長期にわたって町政を担当し、合併後も町政の舵取りをしていることが大きい。

第5は、情報ネットワークの構築であり、域外の大学やシンクタンクの専門家とのネットワークの構築である。歴史的建造物やまちづくりに関する専門家やコンサルタント会社との持続的関係を維持していることである。域外の専門家やシンクタンクとのネットワークは内子町の情報発信機能を担い、地域外の人々の支持を得ることを可能にしている。

2.2 行政主導から住民主体へ

内子町の地域づくりの第2の特徴は、地域づくりは住民主体でなければならぬとの認識から住民主体の地域づくりに早くから取り組んできたことである。1982年に内子町八日市・護国地区が重要伝統的建造物群保存地区として選定され（全国18番目）、町並み保存事業が推進されることになったが、選定に当たって住民の合意形成が重視された。現に住民が生活している地域を保存地区に指定することは、建造物の自由な改築を規制することになるから、行政が一方的に地域指定することはできない。とりわけ、江戸末期から明治期の建造物であるから、現代的な住環境の面から見れば建造物が老朽化し、照明や冷暖房などの問題が少なくない。地域指定されると住宅の改造等が規制されるから、住民合意が必要不可欠の条件になる。担当職員は1軒1軒訪問して住民に

説明し、保存地区指定の合意を取り付ける努力をした。内子町には八日市・護国地区の他にも歴史的建造物が残された地域があるが、地域指定できたのは当該地区だけである。

しかしながら、内子町の担当職員は、歴史的町並み保存事業において住民意思を尊重したが、保存事業は基本的には行政主導型の地域づくりであり、住民主体の地域づくりに取り組む必要性を感じていた。その対象地域が内子町の中でも条件不利地域であり、棚田が点在する中山間地域の石畳地区である。住民主体による地域づくりを働きかけ、1987年に地域の若者による「石畳を思う会」(有志十数人)を組織した。そして、思う会が中心になって、自らが資金と労働力を提供してかつての農村景観であった水車小屋を復元した。水車小屋は小さなものであったが、マスコミに取り上げられるなど話題を呼び、愛媛県は当該地域を農村景観保存地区(「愛媛県アグリトピア構想」)に指定して農村景観保存事業を支援した。また、内子町は1994年に築後80年を経過した農家住宅を移築して交流・宿泊施設「石畳の宿」を整備して支援した(事業費6,700万円)。「石畳の宿」の管理は周辺農家の主婦グループに委託され、いわば公設民営方式の農家民宿が誕生したのである。水車小屋の復元が契機となって毎年11月3日には地域総出で「水車まつり」が開催され、2004年の内子町・大洲市・宇和町の南予地域を中心とする「町並み博」を契機に農村文化交流を目的に、自治会を担い手とする「むら並み博物館」が開催されるようになった²²⁾

内子町ではこれ以降地域づくり事業を推進する際には、住民の主体性を重視し、施設整備の際には地域住民による管理が前提条件とされた。公共施設の整備は建設費用だけでなく、施設の維持管理費が財政圧迫の要因となることはよく知られている。内子町では公民館などの公共施設を整備する際、地域住民による管理を条件とし、住民による維持管理が可能な場合に整備する。その結果、維持管理費が抑制されると同時に、当該施設の整備を契機としてコミュニテ

22) 内子町 [1996], 『Uchiko 1996 町勢要覧-語り継ぐために-』 39 ページ。

が活性化する傾向がみられる。「石畳の宿」に続いて、「交流ヴィラ高橋邸」・「大瀬の館」・「いかだや」などが整備されたが、地域住民が管理運営を担当している。

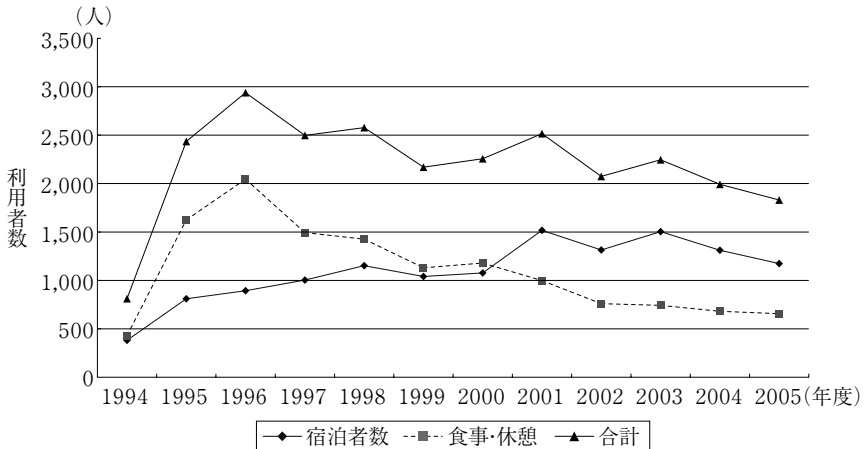
「からり」の開設にあたって、住民主体の原則が重視された。開設に当たって「知的農村塾」が開催され、内子町の農業の現状、産直市の基本コンセプト、内子町における産直市開設の意義などについて学習を重ねてきた。産直市を行政や農協などの機関主導で開設するのではなく、地域の農家を中心に事前学習を積み重ねた上で開設しているところに内子町の特徴がある。その結果、施設は公共事業として整備されたが、産直市の運営には出荷農家も加わり、交代で販売要員として働いている。他方、内子町は「からり」に情報センターを開設し、農家を支援している。

2.3 都市と農村の交流の拡大

町並み保存事業、村並み保存運動、産直市の開設によって、後述するように、年間観光客数は1970年代初めの1万人程度から町並み博が開催された2004年度には60万人を超えた。また、石畳地区を中心とする村並み保存運動は「水車まつり」（毎年11月3日）や「むら並み博物館」の取り組みとして定着している。また、「石畳の宿」は地域住民によるもてなしが利用者の好感を呼び、安定した利用者を確保している。「石畳の宿」は定員12名（当初17名）の小さな宿泊施設であるが、棚田が保存された石畳の村並みの中にあり、都市住民の支持を得、リピーターも少なくない。JR内子駅から車で約30分の不便な所にあるが、安定した宿泊客数を確保し、年間宿泊客は1,000～1,300人、食事・休憩を含む利用者全体では2,000人前後にのぼっている。食事・休憩者数は当初に比べて減少傾向にあるが、宿泊者数は2003年まで漸増傾向を維持している。（図2参照）。

産直市（道の駅）「からり」は、1994年に開設以来順調に出荷農家数が増大し、販売高を拡大してきた。出荷農家も拡大し、出荷者数は1994年の100人

図2 「石量の宿」の利用者推移



(出所) 内子町役場資料より作成。

から、98年には200人、2000年には300人、2003年には400人を超えた。さらに、2005年1月、旧五十崎・小田町との合併を契機に出荷農家も拡大し、2006年度末現在410人にのぼっている。出荷農家数の増大と「からり」の認知度が高まるにつれて来訪者が増え、販売高も順調に拡大している。販売高は94年の4,100万円から、98年には2億円、2000年には3億円、2003年には4億円を超えた。また、1戸当たり平均販売額も当初の年間40万円から2001年に100万円を超えた。(表3参照)。「からり」では農家自ら価格を設定する。既存の流通機構(農協-消費地中央卸売市場-卸売業-小売業)や量販店が要求する規格に合致しない農産物であっても、また、少量であっても、「からり」で販売できる。この結果、女性や高齢者が意欲的に取り組み、量的にも質的にも出荷量が増大している。販売額別農家数をみると、年間販売高が700万円を超える農家が1998年の3戸から2003年には16戸に拡大している。農家の中には系統出荷に対応した少品種大量生産によるリスクを回避するため、「からり」に出荷先を変え、多品種少量生産体制に転換する農家も出現

表3 「からり」直売所の販売額等の推移

(単位：千円，戸)

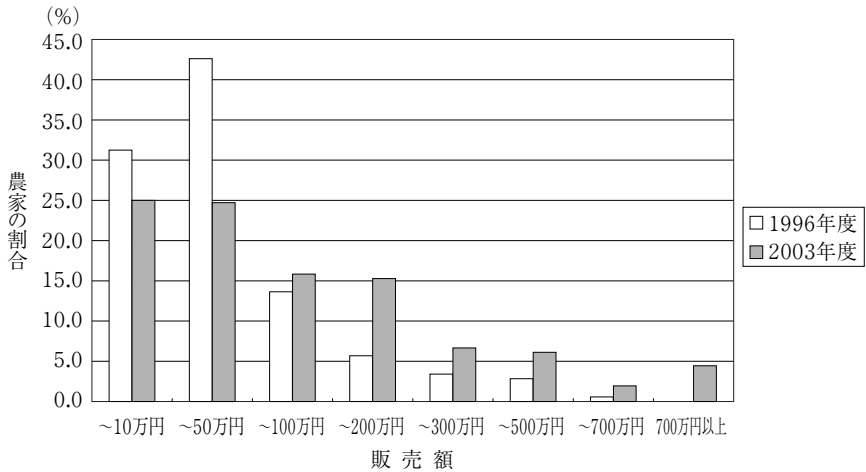
年度	販売額計	出荷農家戸数	1戸当たり販売額
1994	41,768	100	417
1995	70,801	147	481
1996	92,283	176	524
1997	144,085	194	742
1998	214,150	226	947
1999	252,160	257	981
2000	303,644	305	995
2001	339,600	334	1,016
2002	388,274	344	1,128
2003	413,875	360	1,150
2004	452,342	410	1,103

(出所)「内子フレッシュパークからり研修資料」2005年度版より作成。

している。販売額別農家の割合をみても、開設3年目の1996年には年間10万円以下が31.2%、10～50万円の層が42.6%、両者合わせて50万円以下が7割を占めていたうえ、最高販売額も700万円以下であった。しかし、2003年になると1戸当たりの年間販売額50万円以下層が49.7%に減少したのに対して、700万円以上が16戸も出現している。直売所の開設が農業経営方式を転換させ、多品種少量生産方式によって農業経営を改善する農家が誕生していると考えられる。(図3参照)。

「からり」における販売額の増加以上に留意すべきことは、農家の精神的活力が高まっていることである。「からり」への出荷農家の多くは、農協等の営農指導と市場の価格決定システムに依存した生産方式から、農家自身が農産物の価格を自ら決定し、消費者・市場の動向を判断しながら生産品目を変えたり、栽培時期を変えるなどの柔軟な生産システムに転換していることに注目する必要がある。(株)フレッシュパークからりが2005年1月に実施した出荷者アンケート調査によれば、出荷農家のうち農業収入の半分以上を「からり」で

図3 「からり」直売所における販売額別農家の割合



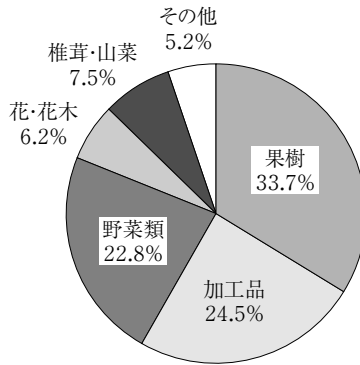
の販売に依存する農家が30%以上も占めるようになっている。また、「からり」が開設され、松山市を中心とする来場者の増加は、新たなビジネス・チャンスを提供することになり、農家の主婦を中心に多様な取り組みが始まっている。山菜料理などの農産物加工、主婦グループによる飲食店（あぐり亭）の経営などである。あぐり亭は「からり」が主婦の企業家精神を喚起した典型的事例である。こうした実績から、条件不利地域である中山間地域にある内子町の農業の将来について「非常に明るい」と「やり方によっては明るい」と考えている出荷農家が87%、内子町に誇りがもてるようになったと答えた出荷農家が89%も占めている²³⁾。

2.4 住民の内発性と企業家精神

こうした住民と行政とが連携した取り組みは、住民の内発的な取り組みを誘

23) (株)内子フレッシュパークからり「内子フレッシュパークからり研修資料」2005年度版。

図4 「からり」直売所品目別割合



(出所)「内子フレッシュパークからり研修資料」より作成。

発している。その第1は、個々の農家の主婦による農産物加工品の製造である。(株)内子フレッシュパークからりの調査によれば、「からり」での直売所の品目別販売額では、果樹が全体の33.7%占めているが、加工品が24.5%、野菜類が22.8%占めている(図4参照)。果樹や野菜は季節性があり、年間を通して安定供給することは難しいが、加工品は季節や天候にあまり影響を受けず出荷することが可能である。また、農産物を素材のまま供給するよりも加工することによって付加価値を高めることができる。「からり」の開設によって既存の果樹や野菜の販売に加えて、住民による農産物加工が活発になり、弁当・菓子類の加工に取り組む住民が誕生していることが窺われる。

第2は、サービス業への展開であり、上記のように「あぐり亭」のグループ経営が開始されている。「からり」への来場者は県都松山市などからのリピーターが多く、農産物を購入した後、「からり」で食事をする人が多い。我々のアンケート調査によれば、からり来訪者の6割以上(63.9%)が来訪目的として食事及び産直市での買い物を挙げている²⁴⁾しかし、「からり」は内子町の

商店街から離れていることから、併設のレストランの他に飲食店がなかった。買い物客は買い物の後に手軽に食事ができる場所を望んでいた。主婦グループによる「あぐり亭」の開設はそうした来場者のニーズにマッチするものであり、年間売上高は約2,000万円にのぼる²⁵⁾

第3は、住民によるグリーンツーリズムの取り組みである。公設民営方式の宿泊・交流施設「石畳の宿」は内子町におけるグリーンツーリズムのモデル事業としての性格をもち、地域住民に農家民宿経営のためのトレーニングの機会を提供するとともに、都市住民が石畳地区のような農村景観が保存された環境の中で保養したいというニーズが存在することを実証する機能を果たした。内子町は「石畳の宿」の経験をもとに、公設民営方式の宿泊・交流施設として「交流ヴィラ高橋邸」・「大瀬の館」・「いかだ屋」を開設し、管理運営を地域住民に委託している。こうした公的宿泊施設の建設と地域住民による管理を通じて住民が農家民宿の経営管理ノウハウを修得し、住民による農家民宿や農作業体験事業の取り組みを拡大している。(つづく)

24) 鈴木茂他 [2006]。

25) 「あぐり」は(株)内子フレッシュパークからりの特産開発部に所属し、「内子アグリベンチャー 21」(加工場運営協議会40人)を組織し、あぐり亭の他、菓子製造部・製麺部・素材製造部・惣菜部から構成される(株)内子フレッシュパークからり「内子フレッシュパークからり研修資料」。