

# 合併に備えた地域づくり ～スタートした自治会制度～

愛媛県内子町長

河内 紘一



## 1. 住民主体の地域自治をめざして

内子町は、町内にある18の公民館分館のあり方を1年間をかけて見直し、平成14年4月に自治会制度をスタートさせた。

その内容については後述するが、これまでの分館活動を再考し、自治意識を高めて、より強い住民による住民のための地域づくり運動を模索、検討してきたわけだが、既存の制度を改革することについて住民の同意を得るということは、予想以上のエネルギーが必要であった。

現在は地方分権と市町村合併という地方自治体を取り巻く環境も今までにない変革の時代を迎えようとしている。内子町の合併の枠組については、住民のアンケートなどを参考にしながら決定していくたいと考えているが、枠組が拡大することで、「内子町が埋没するのでは」「自分の地域が忘れられるのでは」という住民の不安があることも事実である。また、地方分権が進むことで、自治体は今までのように国や県への依存から脱却し、自己決定と自己責任が生まれてきた。そして、そのことは住民の足元にも分権化が進んでいくということにはかならない。しかし、分権化によるマイナス面を考えるばかりでなく、今までの中央集権型、行政主導型から脱却して自分たちの考え方自分たちの

めざすまちづくりや地域づくりも実現できるというプラス要素にこそ目を向けなければならないであろう。

今回の自治会制度への取り組みは、このように大きく変わろうとしている社会に対応するために、既存の組織を再編し、「地域づくり」というフィールドを基盤に足腰の強いコミュニティ組織をつくっていこうとするものである。

## 2. まちづくりの原点は人づくり

私が内子町長に就任したのは、昭和54年38歳の秋であった。地方の時代が叫ばれていたが、現実には内子町でいえば基幹産業である農業の低迷や大型店の出店による商業活動の低迷、過疎化の進行、核家族化、多様化する住民要求、地域コミュニティの崩壊など、地方の時代とはほど遠い、都市化現象がどんどん進んでいく時代でもあった。

自治体には、中央集権型で、國の方針が県に、県から市町村に、そして住民へと降りてきて、施策や事業を執行するという構図が出来上がっていた。さまざまな具体的な事業についても、財政力のない自治体にあっては、國の補助金をベースに政策を推進せざるを得ず、自治体の個性を主張するよりは、國や県の上位機関の描いた補助制度という構図にどのように自治体の

政策をあてはめ、有効活用を図ることで地域振興を推進していくかが優先されていた時代である。そのことによって、私の町なども道路などの社会資本整備が進み、住民の生活基盤が整備されていったのも事実であるが、一方では近年特に言われているどこの町に行つても同じような建物が建ち、同じような活用が行われるという、金太郎飴のような施策の展開が全国で見られるようになっていた。

一方では、地域自治を語る時、一部の有識者の間で「まちづくり」という言葉が使われはじめていたが、当時はその言葉の意味するものは、既存の行政事務とは異なった地域振興を図る考え方として新鮮でかつ「まちづくり」という言葉の中には行政だけでなく住民による地域自治という一つの意味やこだわりがあつて使われたものである。

私は、昭和57年に就任後始めて策定した町の総合計画書である「内子町振興計画」において、従来の行政事務のあり方から一歩踏み出してこの「まちづくり」という新しい概念を取り込みつつ行政施策を推進してきた。「まちづくり」の概念とは、行政内部の縦割りの構図をどう横に連携していくか、また行政と住民の関係を対等な関係に位置づけ、お互いの役割分担をしながら、まちをどう構築していくかを問い合わせるものであった。

まちづくりの担い手は、プロである行政職員はもちろん、一人一人の住民であり、住民一人一人の知恵や行動力が要となって地域コミュニティの中で發揮されるものが多い。しかし、現実には、それは行政施策のお仕着せであり（もちろん行政としてはそれが最善として実施してきたことであるが）、住民は住民でそうであることが当然で、住民からのアクションはといえば道路整備や建物整備などハード的なものに対する要望が多く、住民相互で地域をどう経営していくか、地域振興に汗を流していくかの考え方についてはついぞ忘れられてしまってきたきらいがある。

かつては、山間地では、都市ではない地域コミュニティ、それは10人組みとも言われる「班」に代表される小規模なものから、いくつかの班の集合体であ

る行政区、そしていくらかの行政区で編成される公民館分館という規模など、地域を代表するコミュニティ組織が編成され、班長、区長、分館長などの代表者が住民間で選任され、また、青年層、女性層、高齢者層など性別、年齢別の組織もあり、それらが連携しながら、さまざまなことが住民間の合意で進められてきた時代もあった。それらの組織は今も残ってはいるものの、時代の変化とともに昨今では役員選任もままならない地域まで生まれてきた。兼業農家の増加や、核家族化、高齢化など要因はさまざままで、良き農村社会のしがらみやコミュニティ活動が失われてきた。当然、「地域」という概念が失われるということは、地域の暮らしや歴史、景観などへのこだわり、価値観が喪失されることであり、農村固有の文化は失われ、日本全国の縮図がどこの市町村にも見られるようになってしまった。

### 3. 町の個性や資源を生かした地域振興への試み

このような時代背景であったが、先述の昭和57年策定の総合計画は、地域に根ざした産業振興はもとより、長い歴史と伝統を子孫に伝え、内子町独自の生活文化を創出することを基本に、町民と行政の協働によるまちづくり、高度成長時代のモノの豊かさ、モノづくり時代から心の豊かさを大切にし「内子らしい暮らし」の見直しと創造を求めるものであった。

一般に総合計画は、あれもこれもと広範囲にわたる行政課題への取り組みを目標にしがちであるが、ここでは内子町のまちづくりとしての個性化を図るために、町並み保存、人づくり、高次元農業の推進を3大重点事業に掲げた。これらの事業はいずれも住民参加なくしては実現することのできない事業であり、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ることが、ひいては人づくりにもつながっていくことでもある。

町並み保存は、現在では全国の多くの自治体で取り組まれるようになってきた。個々の伝統的な建物を保存するだけでなく、それを集落全体で住民の合意のもとに歴史的環境を保全していくということは、昭和50

年改正の文化財保護法にもとづいて始まった取り組みであるが、使い捨て文化の蔓延と地域文化への価値意識の低下する時代にあっては画期的な施策であったともいえる。

このころ内子町では、すでに八日市・護国町並み保存運動に取り組んでいたが、総合計画においてまちづくりの核に位置付け本格的な保存運動への施策を展開することになった。町並み保存は、住む人がリスクを負いながら先人の遺産である歴史的な環境を保全するという活動で、自分たちの地域の景観や歴史を次代に引き継いでいくという住民の参加なくしては進めることの出来ないまちづくりであり、今では「内子町の顔」として全国に知られるようになってきた。

この町並み保存によって、我々は内子固有の資源を守ることの意義や大きさを再認識することが出来、内子町の他のまちづくり活動の基盤ともなっている。

また、高次元農業の推進については、既存の農業経営から新しい農業の魅力や付加価値を模索していくこうとするもので、そのことをテーマに昭和62年から開催している「知的農村塾」は現在も続いている。塾生は、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び、それらの思想がベースとなって平成7年には、生産者が主体となって運営する第3セクター「内子フレッシュパークからり」をオープン、今では直売所、レストラン、パンやハム、ソーセージ、シャーベットなどの加工部門を合わせて売上高4億4千万円の実績をあげている。

内子町における第1次産業の就業人口は平成12年の国勢調査で1,476人と全体に占める割合は26%と下降の一途をたどっているが、それでも私は内子の基幹産業は農業だと思っている。農のある暮らしが内子町の自然や景観を守ってきたし、無国籍の食料がまかり通る時代を迎ってしまった現在、農業の重要性はいうまでもないと思っている。

食は、人間成長の根幹を成すものであるが、現代の我々の周辺はどうであろうか。季節感も地域性も感じられない、そして何がほんもので何がにせものか、五感から失っている危機感がある。人間が恵みを受けて

いる「大地」への思いやこだわり、ふるさと意識、人から人へと引き継がれていく文化、それらがトータルされて「自分たちの地域」が存在するのであるが、それが無くなつて、今や誰もが気がつかないうちに根無し草の状態になろうとしているのである。

#### 4. 地域づくり推進事業への取り組み

平成3年には地域づくり推進事業をスタートさせた。これは自分たちの地域にもう一度しっかりと目を向け、住民自らができるることは「何か」を考え、知恵と汗を出しながら、失いつつある自分たちの地域の中で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あり、今回導入した自治会制度の母体ともなっている。

この地域づくり事業を推進するために、町内の18の公民館分館が単位となって1年間かけて10年間で実施する「地域づくり計画」を策定した。計画策定にあたっては、それぞれの分館に2名の職員が参加し、計画は、住民自らで実施することや行政とパートナーシップを組みながら実施すべきものなどが盛り込まれ、町からは30万円を限度に個々の事業に対する支援を行うこととした。ただし、補助金は丸抱えでなく、事業の原材料や研修時の講師料等に限ってあてることとし、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。

この地域づくり計画の効果は、10年を経過してみれば、計画倒れに終わった地域、持続的な活動の中で町内でも先進事例となる地域など各地区によって温度差が生じてきてしまっているが、内子町で、総合計画のまちづくりの戦略として掲げている、美しい村並みの創生やキラリと光る街づくりなどが、地域住民の主体的な活動の広がりの中で実現されつつある。

例えば、山間地である石畠地区や川登地区、大瀬中央地区のほか、市街地でも廿日市地区などで活発に事業が展開され、こうした地域づくり活動が契機となって都市からの入り込み客を迎えるというアグリツリームへの動きが生まれつつある。

具体的には、石畠地区では、当初12人の住民が地

域の将来はどうなっていくのかを憂い有志による「石畳を思う会」を発足させ、かつて地域のどこにでも見られた水車小屋を自己資金で復元、そのことを弾みに村の暮らいや資源、景観、麓川の自然環境や生態系の保存等の学習を深め、自分たちが地域活動のリーダーシップをとりながらも、地域全体のコミュニティ組織である石畳分館とうまくタイアップして石畳地区の地域づくり運動を展開している。また川登地区では、小田川にこだわり、川の清掃や小田川の貴重植物であるキシツツジの保存、かつて盛んであった筏流しの再現などに地域をあげて取り組んでいる。大瀬中央地区でも小田川周辺の景観整備や旧大瀬村役場の復元、大江健三郎も愛したといわれる陣が森の森づくり運動などを展開している。廿日市地区は、内子駅を抱える玄関口として花いっぱい運動や清掃活動などを実施している。

いずれも共通していることは、地域づくり活動が、それぞれが持っている固有の資源や暮らしをベースに、住民自らが参加し汗を流して展開され、それらの活動が口コミで外に広がり、県内外から人が訪れる地域となりつつあるということである。

しかし、従来から実施してきた町民運動会や敬老会、盆踊りなどの地域の行事を実施することが手一杯であったり、役員が1年から2年で交代し事業の目的が忘れられて事業消化になったり、高齢化などによる担い手不足などにより足踏み状態という地域も多い。また、山間地と市街地では活動のあり方も各々の違いがあり、それぞれのコミュニティでも濃淡がある。山間地では、薄くなつたとはいえ何かを実施するにも地域全体で取り組むという気風が残っているが、市街地においては住民も昔からの定住者と新規参入者が入り乱れ、地域という小規模のエリア意識は希薄で、活動自体も好きな人がやっている感覚で地域全体にもなかなか浸透されない状況がある。地域のことなど考えなくても、別に自分の生活には支障がないという個人主義を持っている人も少なくないことも現実である。

## 5. 行政と住民との協働

平成12年、内子町は、21世紀最初となる総合振興計画「内子町まちづくり計画」を策定した。地方分権、市町村合併など、住民も行政職員も新たな社会の変革に立ち向かわなければならない時代になった。この計画では、20世紀の価値観から脱却したテーマへの論議を含め、従来の「箱モノ行政」「陳情行政」「タテワリ行政」「給付型行政」などから脱却し、計画を具体化させることをねらいとして、計画策定の段階でより多くの住民参加、職員参加を心がけた。

行政と住民の協働という思想は、昭和57年策定の「内子町振興計画」、平成3年策定の「内子町新総合計画」にも掲げており、少しづつではあるが前進していた。しかし、それらは一足飛びに実現されるものではなく、その機会を多くすることによって実現していくものである。まだまだ、住民参加という手法に行政職員も住民も慣れていないし、行政が積極的になりすぎて住民の意欲や知恵、達成感の喜びなどを奪ってしまうケースやあまりにかかわりすぎて住民の意欲を低下させるなどのケースもある。行政は短期、長期の展望にたって施策形成を進めていくが、そのことに住民の知恵や力をどう生かし、住民が主役となる地域づくり運動としてどう高めていくかは、行政職員の力量による部分も少なくない。

## 6. 21世紀に対応する自治会活動をめざして

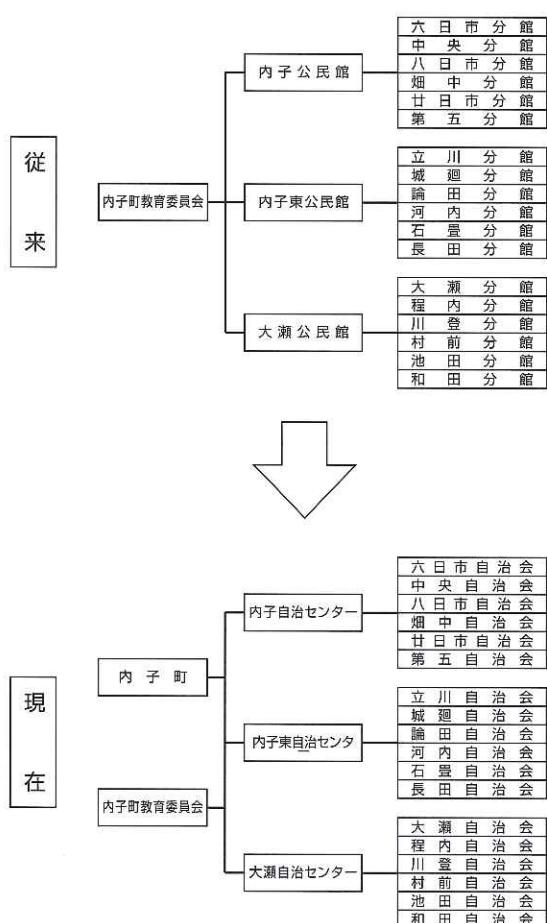
内子町では、文書等の配布や行政区のまとめ役となる区長制度と公民館を中心とする分館制度の2つの制度が地域を代表する組織として並立している。それぞれに役割分担があるが、行政の下請け的な業務も多く、住民主体による地域意識は、この10年間、地域づくり事業を推進してきたとはいえ、まだまだ希薄で、先進地である宮崎県綾町などに学びながら自立、自治型のコミュニティの構築、小さな自治体づくりなどを提唱し、自治意識を高める運動を展開しているが、なかなか具体化にはいたらなかった。

既存の組織や業務を改革するということは、どちらかというと保守的な内子町にあっては職員も住民

も苦手とするところであるが、地方分権や市町村合併の中で、地域の長の役割を見直し、地域のミニ首長としての役割を確立していく基礎づくりは、21世紀の内子町の将来を見据えたとき、かならず実行しておかなければならぬことであり、行政区のあり方、分館活動のあり方を論議しながら、社会教育法にもとづく公民館、分館組織を自治センターおよび自治会制へと移行した。

また、自治会制に伴い、従来の公民館を内子自治センター、内子東自治センター、大瀬自治センターに名称変更し、職員は教育委員会職員だけでなく行政事務吏員との兼務発令を行った。これは、まちづくりという広範囲な視野にたって、社会教育の分野だけでなく、行政事務の分野にまでかか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の位置づけでもある。

#### 内子町自治会制度導入前後の機構図



機構図を描けば、単に名称変更になったというだけで従来と何も変わらないのではないかと思われるかもしれないが、従来区長が所管していた業務を見直し、地域のさまざま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わけである。

また、自治会制度スタートに先立ち、各自治会において新たな地域づくり10年計画の策定に取り組んだわけだが、この計画策定にあたっては、3名の職員をボランティアではりつけた。これは地域づくり運動を推進するためには行政職員が事務局的役割や情報提供など住民で担いきれない部分をサポートしていく意味があった。

10年前の計画策定時にも町職員がかかわったが、その後も持続したかかわり方をしている地域は少なく、計画策定が業務の始まりであるにもかかわらず、そのことで完了してしまった前回の反省を踏まえて、今回は計画推進にあたっても住民の一人として、職員の参加を義務づけた。

今回は、「住民自らが汗をかき、知恵を出し、そして財源の負担も前提にして」という厳しい条件下の地域づくり計画策定であったが、実際に出来上がってみると、20余年にわたり内子らしいまちづくりを推進する姿勢をまがりなりにも貫いてきた効果が現れて、住民の地域への熱い思いがあふれたものとなった。

そこには、自分たちの地域の将来像がしっかりと描かれており、それらが実現されていけば市町村合併や分権化にも十分対応でき、地域は生き残るだろうと思う。各々の自治会の規約も住民自らが決定し、自治会の運営形態も住民の手によって造られたものである。10年計画ということで盛りだくさんの事業が掲げられている地域もあり、優先順位を地域で協議する必要も生じてくるだろうし、行政は住民活動に応じて支援していくことになるだろう。

これから、自治会制度のもとに、各自治会でこの計画実現にあたっていくわけだが、基本的には、1事業50万円で1割を地域負担としているが、自治会制という未経験な分野に船出をしたばかりの内子町であ

り、計画通りにはいかない事柄も多く行政も住民も右往左往することが出てくることは予想される。その時その時で論議を深め、より良い方向へと進展させていく。改革というものはそういうものではないかと考えている。

#### 内子町自治会制度スタートまでの主な取り組み

年 度	内 容
昭和57年度	○八日市・護國の町並みが国の重要伝統的建造物群保存地区に選定 ○内子町振興計画を策定
昭和62年度	○知的農村塾を開講
平成3年度	○地域づくり推進事業開始 各分館が「地域づくり10年計画」を策定
平成5年度	○内子町新総合計画を策定
平成8年度	○内子フレッシュパークからりオープン
平成12年度	○内子町まちづくり計画を策定
平成13年度	○地域づくり住民懇談会開催 自治センター、自治会制度の提案 新しい「地域づくり10年計画」策定の提案
平成14年度	○自治センター、自治会制度スタート

#### Profile 河 内 紘一

1941年愛媛県内子町生まれ。

東京農業大学農業経済学部卒。

1974年10月 内子町教育委員に就任。

1979年11月 内子町長に就任(現在6期目)。

町長就任以来、町並みに代表される歴史的環境保存運動や、山間地における村並み保存運動、農業振興、都市と農村の交流を目的とした高次元農業を推進。「エコロジータウンうちこ」の実現をめざしたまちづくりを進めている。

#### 7. おわりに

自治会がコミュニティ活動を強化することで、しっかりと自分の地域を維持していくことができるようになれば、地域を取り巻く環境がどのように大きく変化しても乗り切ることができるに違いない。市町村合併には、住民の今までの暮らしに何らかのリスクを伴うことは否定できない。財政の問題をはじめ住民1人あたりの職員の定数削減なども生じ、地域の隅々まで手厚い施策を展開することは出来なくなるだろう。自治会活動の中で自己決定、自己責任のトレーニングを積みながら、住民自らの手で魅力ある住み続けたい地域、そして外からも人の訪れる地域が実現することを期待している。そのための行政支援は惜しまない。