

「住民自治組織」設立による効果に関する研究
～松山市堀江地区と伊予市佐礼谷地域の調査から～

畔元真弥, 亀田真美, 安田真菜, 黒田大地, 酒井美桜,
野上綾花, 光野達也, 三輪千晶, 佐藤亮子

はじめに

近年、経済の停滞や人口減少に伴う財政の逼迫による行政サービスの縮小、平成の大合併による広域自治体の自治体周辺部への行政サービスの不行き届きなど、戦後から続いてきた“行政によって支えられる生活”は変化しようとしている。行政に頼りきるのではなく、住民の意思決定に基づき、地域内の共助によってよりよい生活を実現する、「住民主体のまちづくり」の必要性への認識が高まり、各自治体の条例等にも“住民主体”“住民参加”あるいは“協働”のまちづくりといった文言が組み込まれるようになってきた。地域コミュニティを基盤とした住民による自治の重要性が増している。

住民主体のまちづくりを行っていくためには、そのベースとなる地域組織の存在が必要である。しかしながら、これまでコミュニティ維持に一定の役割を果たしてきた町内会・自治会といった地縁型活動組織は、一部の大都市を除く人口減少と高齢化により加入率が低下し、活動の体力も失われてきている。地域組織が力を失うのと平行し、かつての「向こう三軒両隣」のような地域コミュニティの関係性は崩壊しつつある。住民の価値観・生活スタイルも多様化しており、さらには地域においてNPOのような新しい形のテーマ型組織も登場してきている。このような状況の中で、地域コミュニティを介した住民同士の関わり合いをどう再編していくかが重要な課題であり、自治

会・町内会や公民館など既存の地域組織だけでなく、地域に存在する多様な主体を包括・連携した自治と、それを担う存在が必要となってきた。

地方分権の流れや、合併による自治体の広域化に伴う自治体内格差などの問題、そして地域コミュニティの変容を背景として、1970年代からまちづくりへの「住民参加」が言われ始める。そして1980年代には「住民主体のまちづくり」の先駆けとして、兵庫県神戸市や東京都世田谷区でまちづくり条例が制定され、以降、各地で多くのまちづくり条例や組織が生まれてきた。そして近年、自治会・町内会といった「地縁型」組織やNPOや社会福祉協議会などの「テーマ型」組織を包括し、機能的に地域の課題解決に当たる包括型の地域自治組織の設立の動きが全国的に顕著となっている。

本稿の事例調査対象の1つとした松山市でも、「住民主体・行政参加のまちづくり」を推進している。その一環として、愛媛大学と共同で「地域づくり支援セミナー」を行い、まちづくり活動の担い手を育成するだけでなく、同セミナーは新しくまちづくり協議会を立ち上げるための土壌づくりの場ともなっている。筆者らも地域づくり支援セミナーに参加し、そのなかでまちづくり協議会に関心をもち、ヒアリングを始めた。その中で浮かんだのが、「住民自治組織の設立が推奨されているが、実際に住民自治組織を立ち上げるとどのような効果があるのだろうか」という疑問であった。

近年、全国的に設立の動きがある多様な主体を包括・連携した地域自治組織を設立することは、地域にどのような効果をもたらすのか。地域組織

として根づいてきた町内会や自治会、公民館等があるのにさらに組織をつくる意義や意味はどこにあるのか。

これらを明らかにするため、本稿では愛媛県内の2つの地域の住民自治組織を対象として調査を行った。一方は都市部に位置し、もう一方は中山間の過疎化が進行する地域という異なる環境にあり、設立の動機や構成員等は異なっているものの、いずれも合併を契機にまちづくり条例が制定された自治体にある組織である。自治会（区）や公民館などそれまで地域での活動を牽引してきた既存組織だけでなく、趣味の団体やNPOと連携をとりながら、まちづくりを行っている。人口規模やインフラ等の物理的条件が違い、またそれぞれ抱える課題の異なる地域において、新しい形の住民自治組織はどのような効果をもたらしているのかを考察する。

第1章 住民自治組織が求められる背景

第1節 地域の変遷

第1項 コミュニティの変化と機能の衰退

戦後、地域におけるコミュニティは、「行政機能の充実」と「経済成長」によって、地域共同体としての役割と機能を喪失した。それまでコミュニティで解決していたさまざまな問題は、経済成長により拡大した個人の経済力と行政サービスで解決することが可能となった。

農村集落のコミュニティの機能衰退について、白戸洋は次のような例を挙げる¹。

例えば、冠婚葬祭はかつて自宅や地域の集会所、公民館などで行われており、村内に不幸があれば、隣組の人々が中心となって葬式を仕切っていた。だが最近では、結婚式はもちろん、葬式も民間やJA（農業協同組合）の経営する「葬祭センター」で執り行われることが一般的となった。「村八分」という言葉は地域の生活における「十」の共同行為のうち、「葬式の世話」と「消火活動」という「二

分」以外の一切の交流を断つことであるが、「それほどまでにムラにとって極めて重要な機能とされていた葬式がすでにムラの外に流出しているということは、ムラの機能や役割がすでに失われていることを示している」と白戸氏は述べている²。

また、特に農村社会においては、農作業の機械化や農業の兼業化が進んだことで、共同作業も不要となり、コミュニティの社会的な存在意義が縮小した。これに核家族化やライフスタイルの多様化なども加わり、コミュニティのあり方そのものも、大きな変化を遂げた。

一方で、行政機能の充実も、地域コミュニティの衰退を加速させた。経済成長に伴う税収の増加などにより、行政機能が拡大するにしたがって、地域コミュニティの役割は小さくなっていった。

第2項 合併

1888年に近代的な地方自治制度が導入されて以降の日本において、大きな合併の波が3回あった。その時々によって自治体に要求されたことは異なるが、それらを達成するために自治体が適正な規模となるよう合併が行われた。

明治・昭和の合併が「小学校（中学校）を運営できる規模」といった具体的な目処が設定されていたのに対して、近時の「平成の大合併」においては、明治・昭和の大合併と異なりわかりやすい目標は設定されなかったが、国と地方、双方の財政危機を背景に、今後も持続可能な公共サービスの提供主体であることが自治体に求められた³。

これらの合併を通じて自治体の規模は次第に拡大し、それまで比較的身近な、地域的な範囲で行われていた住民の利害にかかわる意思決定に、住民が関わるのが難しくなった。また、もともとあった地域的なまとまりの規模で、住民の生活に密着したサービスや取決めを行う民間の地域住民組織が必要とされた。

¹ 白戸洋『公民館で地域がよみがえる』松本大学出版会 2010 p11

² 白戸洋『公民館で地域がよみがえる』松本大学出版会 2010 p12

³ 総務省市町村合併資料集
(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>) より

第2節 地域のまちづくりを担う中心組織

第1項 町内会・自治会

地域においてまちづくりを推進する主体の1つに地域住民組織が存在する。ここで、地域住民組織とは「地域社会において住民が地縁を軸にして自発的に形成し、自治的に運営する組織」を意味する⁴。具体的には町内会・自治会、老人会、婦人会、子ども会、消防団などであるが、その中でも中心的なのが町内会・自治会である。

戦前期から、ほとんどの町内会・自治会は行政からの連絡、行政への要望・陳情といった活動を行ってきた。そして戦時期には町内会・自治会は行政機構の末端組織として制度化され、戦争遂行のために権力に利用された。戦後、占領期に町内会・自治会がGHQによって解散させられたのはそのためである。だがその後、自治会・町内会は復活する。自治体は小学校や中学校の運営は行うが、必ずしも生活していく上で必要な公共サービスのすべてを引き受けてくれるわけではない。住民自身が広報の配布や高齢者向けの食事会、子ども会の活動、防犯灯の設置や防犯の夜回りなど公共サービスを担う組織をつくる必要があった。それが自治会・町内会などの民間の地域組織であり、今日につながっている。

総務省によれば、現在町内会・自治会は全国で約30万団体ある。1つの町内会・自治会の規模は小さく、50戸未満が43%、100戸未満が67%である⁵。

自治会・町内会には①加入単位が個人ではなく世帯である、②ある一定の地域空間を占拠し、そのテリトリーの中に1つしかない、③特定地域の全世帯の加入を前提としている、④地域生活に必要な様々な活動を引き受けている、⑤行政の末端組織としての役割を担っていること、などの特徴がある⁶。

ある一定の地域の中に1つしか存在せず、全世帯加入が前提であるという特徴から、町内会・自治会は、他の地域組織とは一線を画しており地域の中心的組織であると言える。さらに、地域の多くの世帯が加入していることだけでなく、様々な地域活動をおこなっていることから、自治を考える際に、町内会・自治会は基盤となる主要な組織の1つであることが予測できる。

一方で、これまでコミュニティ維持に一定の役割を果たしてきた町内会・自治会も、一部の大都市を除き、高齢化と人口減少による課題を抱えている。2009年に札幌市の町内会長を対象に行われた「町内会・自治会に関するアンケート」によると、町内会の課題として「役員のなり手が不足している」「特定の人しか参加しない」「活動の参加者が少ない」「役員が高齢化している」などが80%を超える⁷。また、担い手の多くが高齢者ということもあり、町内会・自治会は「権威主義的である」など、体質的に古い組織であるとイメージする人もいる。個人の価値観・生活スタイルの多様化や、個人志向の高まりなども相まって町内会・自治会の加入率低下、体力不足による活動の形骸化などが課題となっている。

第2項 公民館

地域において公共サービスを提供する主体として、町内会・自治会とともに公民館が挙げられる。

戦後、地域における社会教育の拠点として機能してきた公民館であるが、近年では、個人の価値観の多様化や生活実態の変化、過疎化・都市化等により、趣味や教養などの個人のニーズに応える学習のための機能が大きくなっている。

たとえば本稿で調査対象とした松山市においても1949年に公民館設置条例が制定され、翌年に松山市公民館連絡協議会が結成されてから、地域における社会・文化活動等の推進拠点として活動を続けている。松山市公民館連絡協議会・松山市教育委員会が2013年に発行した冊子『まつや

⁴ 似田貝香門・大野秀敏『まちづくりの百科事典』丸善出版2008 p154

⁵ 「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査2003 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No29_senmon_5_sil.pdf

⁶ 似田貝香門・大野秀敏『まちづくりの百科事典』丸善出

版2008 p156

⁷ <https://www.city.sapporo.jp/shimin/shinko/chounaika/documents/3sho.pdf>

まの公民館』においても、近年、少子高齢化、高度情報化、過疎過密化や地域の絆の希薄化などの様々な社会変化の中で公民館の社会教育のあり方の見直しが求められているとしている⁸。『学習』の機能に力点が置かれ、それも個人の趣味や趣向を中心にした団体の活動が現在の公民館の中心的な利用形態であることも、改善の必要性が指摘される一因⁹とし、①地域住民の人間力向上や職業的知識や技能の習得を視野に事業を考へてみること、②さらには地域住民との絆を深めて協働、共生による地域づくりに寄与できる事業を考へてみること、③さらには人づくり、地域づくりなどをはじめ、今公民館に求められている現代的課題に着目した事業を考へてみることなどが必要であるとしている。公民館における地域コミュニティの形成や、地域課題の共有・解決機能が期待されており、現在の趣味や教養などの個人ニーズによる公民館利用に加え、どのようにそれらの機能を補完していくかが課題となる。

第3節 住民自治組織

第1項 まちづくり条例の流れ

自治体や地域の中心的組織であった自治会・町内会や公民館を取り巻く環境が変わっていく中で、近年、自治体がまちづくり条例を定め住民自治組織の設立を推奨する傾向がある。ここでは、まちづくり条例と住民自治組織がどのように発展してきたかを確認する。

まちづくり条例により生まれた住民自治組織の1つとして、まちづくり協議会がある。まちづくり協議会は日本で1980年代に登場した。1980年に地区計画制度が設けられたことを契機に、地区課題解決のために住民参加による地区計画の活用を推進することを目的に、神戸市の「地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」(1981)や「世

田谷区街づくり条例」(1982)などのまちづくり条例が制定される。

神戸市は同条例制定の目的を「住民等の参加による住みよいまちづくりの推進」とし、協議会の認定や協議会に対する助成制度を条項として定めている。神戸市が全国に先駆けまちづくり条例を制定した背景として、「神戸市景観条例」において協議会の認定や助成の仕組みを定めた自主条例の運用実績があったことや、1970年代に板宿、丸山、真野地区等で住民によるまちづくり運動を経験し、その中で「協議会制度」や「まちづくり提案」など、住民の意向を調整し提案化する仕組みが生み出されていたことなどが指摘できる⁹。世田谷区の場合は、神戸市と同様に協議会の認定や助成制度があるが、「安全で住みよい市街地の整備を推進」することを目的としており、行政主導の住環境整備に主眼が置かれている。

神戸市や世田谷区の条例制定以降、まちづくり条例は全国の他の自治体でもつくられるようになり、各地にまちづくり協議会や類似の組織が生まれていった。

1990年代には、住民主体の地区レベルのまちづくりに対する支援が多様化した。これは、まちづくり分野における参加の技術の発展が関わっている。1990年代はワークショップ¹⁰等の住民参加の技術が発展し、海外のコミュニティをベースとするまちづくり活動の研究も進み、市民参加の理論や技術が大きく発展した。

また、1990年代には「新しい公共」や「市民社会」といったスローガンの下で民間の中の公共サービス提供力が注目されることとなった。これは、個人のライフスタイルの多様化で、公共サービスに求められるものも多様化・複雑化し、行政で

⁸ 『まつやまの公民館』によると、公民館の活動は、公民館が行う主催事業（学級・講座等）と団体・個人の活動の二つに大別されるが、利用者の内訳をみると、学級・講座への出席者は全体の5%、趣味や稽古事、レクリエーションなどのサークル活動が中心の団体利用者が全体の76%、個人利用者が11%となっている。

⁹ 秋田典子『まちづくり条例の発展プロセスに関する研究』日本都市計画学会 都市計画報告書No.7 p38

¹⁰ 木下勇（『ワークショップ 住民主体のまちづくりへの方法論』学芸出版社 2007）によると、「構成員が水平的な関係のもとに経験や意見、情報を分かち合い、身体の動きを伴った作業を積み重ねる過程において、集団の相互作用による主体の意識化がなされ、目標に向かって集団で創造していく方法」とされる。

きることに限界が生じてきたことに加え、バブル崩壊後の不況による自治体の財政状況の悪化で公共サービスの縮小を余儀なくされる事態も生じてきたことが背景にある。そんな中で、民間の公共サービスと行政の提供する公共サービスとで、必要な公共サービスを確保しようという「協働」¹¹の考え方が、自治体運営を中心として急速に広まっていった。

2000年代のまちづくり条例の大きな特徴の1つとしては、2000年の「地方分権一括法」の施行を受け、自治基本条例や協働のまちづくり推進条例等、まちづくりにおける市民と行政、事業者の役割と責任について改めて示した条例が制定されるようになったことが挙げられる。

このように、まちづくり条例は各年代・地域の状況や課題に即して変化しながら制定され、地域のまちづくりと密接に関わりを持っている。

第2項 包括型自治組織の設立

近年、自治体を取り巻く大きな環境の変化のひとつとして、2000年代前半から行われてきた平成の大合併があげられる。この平成の大合併により、1999年4月に3,229であった市町村数は、2014年1月には1,719と半数近くまで減少している¹²。この他、急速な高齢化、少子化、人口減少、財政悪化など、自治体を取り巻く環境は大きく変化してきている。

また、これまで見てきた地縁型の自治会・町内会のような住民自治組織や公民館といった、地域づくりを中心となって支えてきた組織が課題を抱える中で、新たな形の自治組織が必要とされている。

近年顕著となっているのが、地域の様々な組織を包括した包括型の住民自治組織設立の動きであ

る。日本都市センターが全国の一般市、特例市、中核市、政令指定都市、特別区などの自治体を対象に行った2014年のアンケート調査¹³によると、「協議会型住民自治組織¹⁴がある」と答えた自治体は回答自治体の50.1%だった。

設立目的としては、「身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にするため」が最も多く、次に「地縁型住民自治組織¹⁵の活動を補完し、地域の活性化を図るため」が続く。住民自らが地域課題を解決し地域活性化を図るため、町内会や自治会等の地縁型組織が課題を抱える中で、新たに協議会型住民自治組織を立ち上げるという状況が生まれていると考えることができる。さらに「地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため」という理由からは、地域に様々な立場、意見を持った住民や組織が存在する中で、それらを集約する場となり、それを行政側へフィードバックする機能も期待されていることがわかる。

また、10%弱と割合は高くないものの「市町村合併を契機として住民自治を回復する必要があったため」という理由からは、合併が住民自治を押し進める一因となることがわかる。実際に、同調査の協議会型住民自治組織が存在する自治体において、2005年以降に設立が開始した自治体が半数以上に上っていることから、2000年代前半から行われた平成の大合併が協議会型住民自治組織の設立に影響を及ぼしていると考えられる。

このように行政サービスの縮小や合併を契機とした地方自治の流れの中で、住民自身が地域課

¹¹ 1990年代以降の行政の大きな方向をなしており、第27次地方制度調査会答申(2003)では「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」としている。

¹² 総務省市町村合併資料集「市町村数の推移表」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000283329.pdf

¹³ 日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』2014

<http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2014/05/report136.pdf> p55

¹⁴ アンケート調査において「地縁型住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題の解決のための組織」と定義しているもの。ここでは、多様な組織を含んだ包括型住民自治組織の一種と考える。

¹⁵ アンケート調査において「町内会などの比較的狭い区域で住民に最も近い立場で住民相互の親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体及びその連合会等」と定義しているもの。

題を解決していくためや、多様な住民の声を取りまとめ市町村政に活かすために、包括型住民自治組織が求められている。

次章からは、自治体の合併以降にまちづくり条例によって誕生し、多様な主体を包括・連携させた住民自治組織を、愛媛県内の都市部・中山間部それぞれの地域の事例を参考にしながら見ていく。

第2章 堀江地区まちづくりコミュニティ会議

第1節 調査の概要

「堀江地区まちづくりコミュニティ会議」は、松山市が市長公約の1つの柱「「誇れる」行政サービスで笑顔に」の主要施策として、拡充を推進しているネットワーク型の住民自治組織「まちづくり協議会」の1つである。

松山市のまちづくり協議会は、地区ごとに手挙げ方式で設立される。堀江地区は松山市が募集したまちづくり協議会設立のためのモデル地区として立候補し、2005年4月に「コミュニティ推進モデル地区」に指定された後、2006年6月に同市で最初のまちづくり協議会となる「堀江地区まちづくりコミュニティ会議」(以下「堀江まちコミ」)を設立した。その後、2014年までに15地区¹⁶でまちづくり協議会が設立されている。

松山市は愛媛県の県庁所在地であり、人口約50万人の都市である。そのなかで堀江地区の人口は1万人を超えている。1万人を超える人口規模の地区で、公民館や町内会など地域の代表的な組織に加え、NPOや地域活動を行う団体、趣味のグループ等をつなぐネットワーク型の住民自治組織である「まちづくり協議会」の設立が、都市部に暮らす住民のまちづくりへの参加にどのような効果をもたらしているのか。最初に設立され、一定の時間が経過した「堀江まちコミ」にはまちづくり協議会設立後、地域に何らかの変化や効果が起きているのではないかと推測し、調査対象の1つとした。

調査はまず、松山市がまちづくり協議会の設立を推進するに至った経緯や、設立後の変化、住民自治の必要性等を、松山市の担当課である市民参画まちづくり課職員にヒアリングを行った。平行して、活発な活動を展開している桑原地区ならびに現在設立準備中の清水地区の役員にヒアリングを行い、協議会活動の現状や課題を把握。その後、「堀江まちコミ」が設立された経緯や活動内容を調査するため、「堀江まちコミ」の役員、「堀江まちコミ」の活動に関わっている団体の関係者にヒアリングを行った。以上のヒアリングと、松山市や「堀江まちコミ」が公表している資料をもとに、まちづくり協議会の設立による地域への効果を考察する。

第2節 調査対象地について

第1項 松山市の概要

愛媛県松山市は愛媛県のほぼ中央にある松山平野に位置している。地形は、北西部の瀬戸内海に浮かぶ中島から高縄山系のすそ野の平野を経て、重信川と石手川により形成された松山平野へと広がっている。人口51万7642人、世帯数24万2674世帯、高齢化率約24.7%である¹⁷。

1873年、愛媛県庁が設置され県都となり、1889年12月15日市制を施行以来、多くの町村を編入合併し、政治・経済の中心都市として成長している(図1)。また、俳人正岡子規をはじめ、多くの文人を輩出するなど地方文化の拠点としての役割を果たしてきた。1945年、市街地の大部分を戦災により焼失したが、今日では総合的な都市機能を備え、2000年4月には政令指定都市に準ずる中核市へと移行し、2005年1月には松山市中心部から20km圏内にある北条市、30km圏内にある中島町と合併し四国初の50万都市となった(図2)。

¹⁶ 松山市には堀江を含め41地区ある。

¹⁷ 松山市地区別年齢別住民基本台帳登録者数 2014年12月1日現在

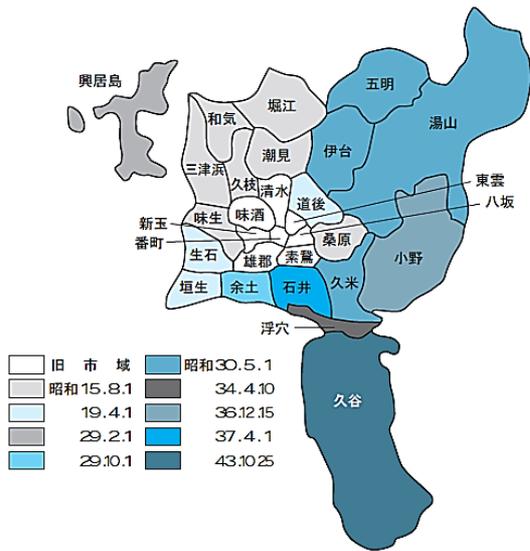


図1 平成17年以前の松山市の合併の経緯
(松山市HP「松山市の市町村合併に関するハンドブック」より)



図2 平成17年の合併以前の松山市
(松山市・中島町・北条市合併委員会HPより)

第2項 堀江地区の概要

調査対象とした堀江地区は、松山平野の北西端、松山市の北部に位置する堀江町、福角町、権現町、東大栗町、内宮町の5町から構成される。松山市の北部は、かつては漁業と柑橘栽培を中心とした農業が盛んな地であったが、現在では、伊予和気駅の北側には工場が集積するほか、地域の南部では道路整備が進み、学校や病院などの都市施設や住宅地として、市街化が進んでいる。堀江地区の人口は1万1396人、世帯数は5,054世帯、高齢

化率は約26.6%である¹⁸。地名は、堀（地を細長く掘り、水を通したもの）のある入り江ということから、名づけられたと言われている¹⁹。堀江町の西側は堀江湾・斎灘に面し、北側は北条地区と接する。南端に新池があり、南部を権現川・郷谷川がそれぞれ西から流れ、これらと交差してJR予讃本線と国道196号が並行に南東へ走る。福角町・内宮町周辺からは弥生後期以降の土器が出土しているほか、堀江町の葛籠層（つづらくず）城跡、福角町の北谷古墳等、多数の史跡が残っている。

松山市堀江公民館が発行している「ふるさと歴史ほりえ街道」の中では、堀江地区5町の代名詞として平仮名で「ほりえ」と表記されており、この文献によると、ほりえは北谷古墳からもうかがえるように、古代から村落的な社会共同体が形成され、生活が営まれるとともに、海路の要所として海からの文化が開花してきた地域である。また、室町末期には、キリスト教師が堀江に入港し、地元の人たちと交流を深めるうちに、住民の中から四国最初のキリシタンが誕生するなど、海による開かれたほりえは、国内や海外の異質で先進的な文化の影響を受け、ほりえの人々に先見性や創造性をもたらしているとされている。また、江戸末期には、改良米「栄吾米（えいごまい）」が作られ、松山藩最大の農業用水地である新池、堀江港が完成している。

その後、1889年に市制・町村制施行により松山市が誕生し、堀江・福角・権現・大栗の4村が合併し「堀江村」となり、1897年（明治30年）には郡制施行により和気郡堀江村から「温泉郡堀江村」となった。1940年（昭和15年）に堀江村は松山市と合併し、1942年（昭和17年）に市内一部の町名が改められ、現在の地名「松山市堀江町」となった（以上、表1参照）。

¹⁸ 松山市地区別年齢別住民基本台帳登録者数 2014年12月1日現在

¹⁹ 「ふるさとほりえ発見の旅」編集委員会『ふるさとほりえ発見の旅』P15

表1 堀江地区の概要

人口	1万1396人
世帯数	5054世帯
高齢化率	約26.6%
面積	12.9k㎡
合併	1889年：市制・町村制施行により松山市誕生 4村が合併し「堀江村」となる 1897年：郡制施行により「温泉郡堀江村」となる 1840年：堀江村と松山市が合併 1942年：市内一部の町名改正により「松山市堀江町」なる 2005年：北条市、中島町と松山市が合併
特徴	古代から農村的な社会集合体が形成 漁業と柑橘栽培を中心とした農業が盛んであったが、現在は道路整備が進み、学校や病院などの都市施設や住宅地として、市街化が進行

第3節 松山市のコミュニティ政策とまちづくり協議会

第1項 まちづくり協議会設立推進の背景と目的

松山市では“「誇れる」行政サービスで笑顔に”の主要施策として、ネットワーク型の住民自治組織である「まちづくり協議会」の拡充を推進している。「市民が主体的、自発的に地域のまちづくりに関わりながら“一人でも多くの人を笑顔に 全国に誇れる、わがまち松山”を実現し、その感動をともに分かち合う」ことを目指し、「地域の各団体、NPO、企業等の多様な「市民」が主体となり、行政と役割を分担しながら、協働による地域のまちづくりを推進できる体制づくり」を進めている²⁰。

住民主体のまちづくりを目指した制度の整備として、2006年11月に「地域におけるまちづくり基本構想」、2007年3月に「同基本計画」、そして2009年4月には「松山市地域におけるまちづくり条例」が策定された。「地域におけるまちづくり条例」は、地域コミュニティが一定の裁量を持ち、自己決定、自己責任によるまちづくりに取り組めるよう、地域分権型社会の実現を目指して施行された。「地域におけるまちづくり基本構想」とは、市が取り組むべき住民主体のまちづくりの方向性を示すため策定したもので、「私たちのまちは私たちの手で」を基本理念とし、住民自治の強化と官民協働の促進を重点テーマとして各種施策の方向性を明らかにしたものであるとする。またこ

の構想は、市民の代表や有識者でつくる「松山市地域コミュニティ市民検討会議」の答申を経て策定された。

2005年度には堀江地区を地域コミュニティ推進モデル地区に指定し、地域の各種組織の連携強化やまちづくり計画の策定など、住民主体のまちづくりの検証を始めた。現在は、堀江、中島、雄郡、桑原、余土、三津浜、北条、五明、石井、正岡、八坂、潮見、垣生、生石、清水、久米、新玉の松山市内17地区²¹を「コミュニティ推進地区」と位置付けて、「地域が主体的に取り組むまちづくりを支援するとともに、「まちづくり協議会」の自治組織としての成熟を見極めながら、一定の権限・責任と財源を徐々に地域へ移譲していく」としている。

全国的には1980年代から条例で定めるまちづくり協議会が誕生していた中で、松山市で2000年代からまちづくり協議会設立の動きが活発化した経緯について松山市役所市民参画まちづくり課の余吾雄一氏は、「これまで公民館がまちづくりの中心となってきたが、2000年4月に中核都市となり、その5年後の2005年1月に北条市・中島町と合併が行われたことが契機となり、コミュニティの見直しが行われた。合併した地域と旧松山市の住民自治の方法が異なっており、制度の異なる地域を受け入れる必要があった。また、当時の中村時広市長は第2次市長選挙時の公約で住民自治の強化を掲げて当選しており、同市長のもとで2002年12月に策定された第5次松山市総合計画では、市民との協働によるまちづくりの推進が奨励されている」と語る。

第5次松山市総合計画策定後、市民と行政の協働の仕組みや地域におけるまちづくりの推進体制、コミュニティ活動への支援等の方策を検討する審議会として、中村市長からの諮問を受け、調査・研究機関である「研究会」とともに、2004年6月「松山市地域コミュニティ検討会議」（以下「市民検討会議」）が発足した。

²⁰ 松山市ホームページ「地域におけるまちづくり」より

²¹ 2015年1月19日現在

市民検討会議では2004年6月以降約1年半30回以上にわたる協議を経て、「松山市の地域コミュニティは『ミニ自治体』とでも呼べる組織を目指すべきである」という結論に至る。ミニ自治体とは、「地域のコミュニティ組織が、市町村からコミュニティづくりの権限・財源、そして責任を委譲され、自らが主体となって、魅力的でかつ居心地の良い地域コミュニティの創造を目指す組織」を意味しており、市民検討会議ではこの組織を「まちづくり協議会」と呼ぶこととした。

市民検討会議の中で『まちづくり協議会』は、地域コミュニティにおけるまちづくりに関して、行政と対等のパートナーの関係であり、従来の町内会・自治会などによく見られた行政の下請け機関ではないことが確認されている。また「おおむね地区公民館区域を範囲としているが、既存の町内会・自治会や各種の活動団体を否定するものではなく、むしろこれらの組織を主要な構成員としつつ、これまでのコミュニティ活動に無縁であった個人までも幅広く取り込んだまちづくり組織を目指すものである」と示されている（以上、市民検討会議資料より）²²。

2005年2月に行われた市長への審議経過の中間報告では、住民主体のまちづくりの必要性の訴えとともに、モデル地区での住民自治の検証が提言された。提言を受けて2005年3月にコミュニティ推進モデル地区（以下、モデル地区）の募集があり、堀江地区が同年4月にモデル地区に指定され、2006年6月、松山市で最初のまちづくり協議会「堀江地区まちづくりコミュニティ会議（以下、「堀江まちコミ」）」が設立された。

第2項 住民主体のまちづくりを目指す制度の制定

前述した「松山市地域におけるまちづくり条例」では、「まちづくり協議会」とは、「地域における

まちづくりを総合的かつ主体的に担うことを目的とする団体で、当該地域に住所を有する者、これらの者の地縁に基づいて形成された団体等で構成され、自立的な運営が行われるもの」であり、「まちづくり計画」とは、「地域におけるまちづくりを継続的かつ計画的に実施するためにまちづくり協議会が策定する方針及び中長期的な事業計画をいう」と定義されている。

松山市では、行政主導・住民参加ではなく、「住民主体・行政参加」による住民主体のまちづくりの実現を目指している。住民主体・行政参加の内容を松山市では、「地域と行政が役割分担し、自分たちでできることを定めることである。役割分担とは何かということも含めて地域で話し合う場所が必要である。その際、同じルールで行った方が良いものは行政が担い、地域で助け合った方が良いものは地域で行ってもらおう」とする。また、まちづくり協議会は「あくまで仕組み、入れ物であり、今までの組織にとって代わるものではなく、横のつながりを持つとしたもの」である²³。

第3項 まちづくり協議会と地域団体の連携

松山市のまちづくり協議会には、町内会や公民館事業推進委員、地区の社会福祉協議会員、民生委員、小中学校のPTA、自主防災組織などが含まれている。このことより松山市では、「まちづくり協議会は、地域の代表的な団体で組織されているため、まちづくり協議会の意見は地区の意見となる」としている。まちづくり協議会が町内会や公民館と連携する形をとっている理由としては「(町内会や自治会は)もともと地域に誰が住んでいるかを把握していること。まちづくり協議会内の意見調節や合意に相性がよいこと。まちづくり協議会をつくる際にも中心的に動く存在であること」を挙げる。また、まちづくり協議会には町内会や公民館などの地域の既存団体が含まれていることから活動の重複が考えられるが、「まちづくり協議会と町内会とでは役割に重複があるかもしれない。しかし、これまでの地域活動を補っていく

²² 市民検討会議資料『地域コミュニティの自立を目指して「地域における」まちづくりの研究成果報告書』（平成18年2月1日発行）

<https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/machizukuri/chiikicomunity/machidukuri.files/tousin.pdf>

²³ 2014年10月29日松山市役所市民参画まちづくり課ヒアリングより

ために、(町内会や公民館は)他の団体と共催して今までよりも充実した活動をしていく必要がある」とする²⁴。

以上のことをふまえ、まちづくり協議会と町内会、公民館等の関係をヒアリングより整理すると、以下ようになる。

- ・まちづくり協議会と町内会、公民館は全く別の組織ではない。
- ・まちづくり協議会はあくまで町内会、公民館、その他の地域組織が集まるための場所づくりである。
- ・まちづくり協議会はみんなが一緒に何かできるための仕組みを作ったもの。
- ・公民館は社会教育＝人々が豊かに生きていくための場であり、生活していくために必要な自治を行なうまちづくり協議会はもともと目的の違う組織である。
- ・多様な団体の個性をまちづくり協議会に集めることが必要。

第4項 まちづくり協議会の現状と課題

松山市では2015年1月時点で全41地区中15地区にまちづくり協議会が、2地区に設立前の準備会が設立されており、計17地区がコミュニティ推進モデル地区に指定されている。17地区のうち4番目の2009年に設立された「桑原地区まちづくり協議会」では、愛媛大学の農学部キャンパスが近くにあるということもあり、愛媛大学の学生7名がボランティアスタッフとして活動に携わっている。桑原地区まちづくり協議会の設立による変化について桑原地区まちづくり協議会事務局長の朝山和孝氏は「青少年支援や学校支援が活発になり、(小)学校の状況がよくわかるようになった。学校で何か困ったことがあるとまち協に言ってくれるようになった」と、学校との連携がより円滑に行われるようになったことや、「松山市には連合町内会がないため、まち協の活性振興部が3カ月に1度町内連絡会を開き、大学教授等講師を招いて勉強会を行っている」と、まちづくり協議

会が町内会同士の連携を促し、情報共有の場を生み出している点を挙げる。

前述のように松山市には全部で41地区あるが、2006年に第1号が設立されてから8年余りが経過しているが、これまでのところまちづくり協議会設置は15地区にとどまっている。設立が進みにくい理由について松山市役所市民参画まちづくり課の芳野篤史氏は、『「まちづくり協議会がなくても自分たちはやっていける』』とっており危機感がない場合や、地域活動に不満がなく、必要性を感じていない地区も多い。(設立には)暮らしにくいという当事者意識が必要』と分析する。これについては、2013年に準備会を立ち上げている清水地区の村上建一氏の、「海に面している地区は防災に対して危機感があるように思う。しかし、清水地区は災害が少ないため、そういった連帯感やつながりが生まれにくい。もっとまちに興味をもってもらいたい」という発言が符合する。

また、数カ所のまちづくり協議会ヒアリングにおいて、組織運営の持続性や世代交代が共通の課題としてあげられた。市民参画まちづくり課の余吾雄一氏によると、「世代交代はどのまちづくり協議会からも悩みとして聞くことで、一番の課題である。規約を変更して任期を延ばし、役員が続投できるようにしている地区もある」という。また、準備会のメンバーの平均年齢が70代である清水地区では、地区内に愛媛大学の城北キャンパスや松山大学があることから、「学生にまちづくり協議会に入ってもらい、興味がある部会を選んでもらう仕組みをつくり、(学生は4年間で卒業するため)柔軟に入れ替わってもらうのが理想」(村上氏)といった構想も持っている。若い世代のまちづくりへの関心の低さについては、「堀江地区の『ゆめくらぶ』²⁵のように、小さい頃からまちづくり協議会の活動に参加してもらうことで、後継者を育てる動きもある。市としては、広報・啓発活動を続けていくことで対応していく」(余吾氏)としてい

²⁴ 2014年10月29日松山市役所市民参画まちづくり課ヒアリングより

²⁵ 「ほりえゆめくらぶ」は堀江地区の小中学生で結成するまちづくりグループ。代表者は「ほりえみらいくらぶ」(後述)を設立した長尾真二氏である。

る。

いずれにしても松山市は、まちづくり協議会を全地区に設立することを目標にしているが、「行政主体になったり、無理やり設立させたりするのではなく、手挙げ方式で進めていきたい。行政がきちんと説明を行い、市民が納得してから設立することが大前提」(同)と考えている。

第4節 「堀江地区まちづくりコミュニティ会議」とは

第1項 モデル地区指定の経緯

堀江地区は、2005年4月に「コミュニティ推進モデル地区」に指定され、2006年6月に松山市で最初となるまちづくり協議会「堀江地区まちづくりコミュニティ会議」が設立された。

「地域コミュニティ推進モデル地区」事業実施要領によると、コミュニティ推進モデル地区は「地域におけるまちづくり」事業を推進するため、地区公民館区域を範囲とするモデル地区を指定し、指定地区内において官民協働のまちづくりの検証を行うとともに、モデル地区を他の模範として各地区への事業の普及を目指す目的でモデル地区の指定が行われた。指定方法は、モデル地区指定を希望する地区から、応募の動機、まちづくりに対する意欲、地区の将来ビジョン等を掲載した申請書を提出させ、コミュニティ活動の現状、受け入れ体制等、事業の実効性を見極めた上で、1地区をモデル地区として指定するというものである。指定期間は、2005～2006年(2カ年)である。事業内容は、モデル地区事業準備会の立ち上げ、ワークショップの開催(参加住民の募集、住民組織の構築、まちづくり計画の策定)、先進地視察、地域住民への啓発・情報公開(記念シンポジウム、広報発行等)、官民協働の仕組み試行、その他(他のモデルとなるまちづくり活動)である。

モデル地区の募集は2005年3月に行われたが、堀江地区がモデル地区に応募した理由として現在「堀江まちコミ」の会長を務め、また堀江地区公民館館長でもある石丸允良氏は、「公民館が地域づくりの中心になってきたが、必ずしも地域とのニ

ーズがかみ合っていなかったため」と語る。また「堀江まちコミ」学社融合部推進部長である鍵山直人氏は、「まちづくりの全体像を考えたとき、公民館としての役割や機能をフル回転しても、財政的、組織的に限界があり、まちづくりにおいては、公民館や各種社会組織が、それぞれの役割や機能を前提としながらも、物的、人的、社会的システムを活用しながら協働するとともに、行政やNPOとも協働し、一体となって取り組むべきだと考えたため」と話す。鍵山氏は、松山市役所職員でもあり、「堀江まちコミ」に設立当初から関わってきた。

第2項 「堀江まちコミ」の概要

「堀江まちコミ」は「生きがいと愛着と誇りのもてるふるさとづくり」を理念とし、「1歴史と文化の息吹くまち、2自然と美しさの映えるまち、3学びと生きがいのみなぎるまち、4スポーツと子ども愛のたちこめるまち、5安全と安心の漂うまち」の5つを「ふるさとビジョン」として掲げて活動を行っている。「堀江まちコミ」の規約によると、堀江公民館と連携し、事務所は堀江公民館内に置かれており、役員は、会長1名、副会長2名、会計1名、事務局長1名、部長14名、監事2名である。役員は、総会において、代議員から推薦のあった会員の中から選任される。役員任期は2年で、再任を妨げない。「堀江まちコミ」の協議機関としては、総会、運営協議会、役員会、部会が置かれている。そのうち、総会は最高議決機関であり、定期総会は毎年1回開催され、毎年度終了後1カ月以内に会長が招集する。「堀江まちコミ」の納入金および会費の年額は、町区または町内会からそれぞれ1世帯当たり500円、会費としては個人会費1,200円、団体会費1,000円²⁶、準会員1,000円である。

第3項 公民館活動と「堀江まちコミ」の関係
松山市では前述のように1949年に公民館設置条例が制定され、翌年に松山市公民館連絡協議会が結成されてから、公民館は地域における社会・

²⁶ ただし、構成員の過半が町区又は町内会・単位区の所属の場合は免除

文化活動等の推進拠点として活動を続けている。堀江地区においても、これまで公民館を中心に各種社会組織との連携をもとに、「学びと生きがいの持てる活動」を展開するとともに、ふるさとへの愛着を醸し出せるよう、まちづくりコミュニティへの土壌づくりを行ってきた²⁷。

また、堀江小学校が2002年度に松山市の学社融合パイロット校として指定を受けており、学校・PTA・公民館などの主体が連携しさまざまな活動を行っている(表2)。たとえば「命と風土の輝き『収穫祭』」においては泥んこゲーム大会や田植え、稲刈り、餅つきや地域での収穫祭など年間を通して地域の中で子どもたちが学習、ふれあいができるような活動を行っている。このように、堀江地区では公民館が中心となって地域での活動を行ってきたという背景がある。

表2 ふるさとづくりに向けての土壌づくり(主として公民館事業)

2000(平成12)年～	「ふるさとほりえ発見の旅」等、5冊の「ふるさと読本」の発刊
2001(平成13)年～	「ふるさと歩き まほろま探訪(史跡めぐり:3コース)」の実施
2002(平成14)年～	学社融合による「ふるさと歴史再現カーニバル」、「よみがえる栄吾米・命と風土の輝き収穫祭」、「ふれ愛自遊体験」の実施
2003(平成15)年～	ふるさと大学「学びと暮らし教室」(年10回講座)の開設
2004(平成16)年～	「テクテクパトロール」や「ワンワンパトロール」の実施 「ふるさとほりえ子ども会議」の実施

『公民館活動とまちづくりへの道』(松山市堀江公民館・堀江地区まちづくりコミュニティ会議/2007)を基に筆者作成)

「堀江まちコミ」設立後に「堀江地区まちづくり計画」が策定されたが、計画づくりにあたっては、それまでの慣行で公民館が呼びかけの中心となった。公民館長でもある石丸氏は、「まちづくり計画をつくるために、1カ月に2、3回という頻度で会合を行うのは大変であった。市はみんなで話し合っただけで計画をつくるように言うが、町内会の会長さんを説得せねばならず、難しい」と当時の苦勞を語る。また設立後についても、「活動を行っていく上ではボランティアで(活動を)やってくれる人がどれだけいるかが大事」であるが、「実際は人に無償で動いてくれと言うのは意外に頼みにくい。(会長は)活動への参加をお願いするのが仕事」。そして、「設立時の理想は、会が1つに集約

されて意見がまとまることであったが、しかし、部が増えるほど活動が増えてくる。あまり個人に負担をかけすぎないように気をつけている」と、運営のむずかしさを語る。

「堀江まちコミ」が設立する前の堀江地区まちづくりは、「基本的には公民館活動が担っていた。公民館活動が活発で、地域の人が協力する土壌や母体があった」(石丸氏)。では、まちづくり協議会は公民館活動とどう違うのか。石丸氏は、「公民館は金儲けをしない。ハード面の事業はしない。また、まちづくり協議会になると、市からの予算の幅が広がる」と、ハード整備や財政面での変化を挙げる。実際に「堀江まちコミ」が主体となって取り組んだハード面の事業として、「うみてらす」の整備がある。2009年7月に広島県呉市の仁方港と、堀江港との間を運航していた鉄道連絡船が廃止されたことで、堀江港の広いスペースが未活用となった。それ以降、港があまりにも閑散としていたため、「堀江まちコミ」が松山市に対して「堀江港に地域のイベントにも活用できる施設を整備してほしい」との要望を出し、協議を重ね、2013年4月に「海の駅」として「うみてらす」がオープンした。堀江港を「海の駅」として、海上部には既存の施設を活用した係留施設を、陸上部には、誰でも気軽に立ち寄り集うことができる休憩所が整備されており、堀江のさまざまなイベントに利用されている。

また鍵山氏は、「公民館活動というと、若者は年配の人のものだろうと考えてなかなか足が伸びない。しかし、まちづくり協議会(「堀江まちコミ」)の設立によって、そういった考えがリセットされることは、まちづくり協議会が設立されてよかったことだと思う」と精神的な影響について語る。

²⁷ 「堀江地区まちづくりコミュニティ会議」設立趣旨説明(2006年6月24日)

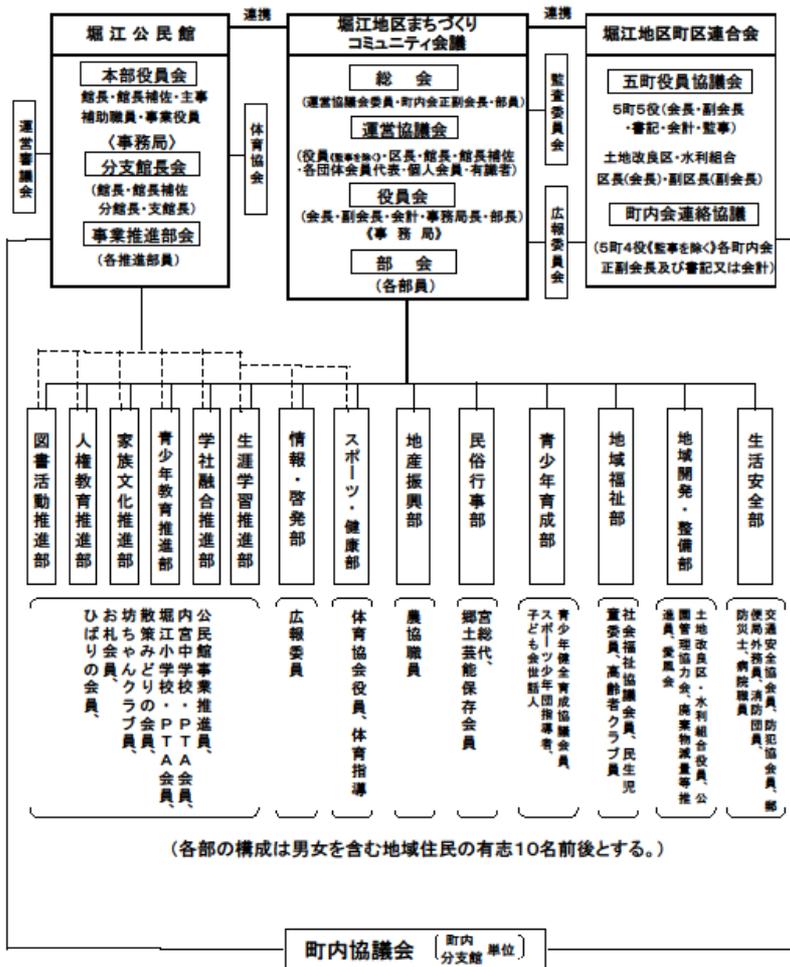


図3 堀江地区まちづくりコミュニティ会議組織図

第4項 「堀江まちコミ」設立による堀江地区の変化

では、まちづくり協議会ができたことで、地域にはどのような変化があったのだろうか。

石丸氏は、「地域の若い人たちの活気が出てきた」と感じているという。具体例として、「ほりえゆめくらぶ」「ほりえみらいくらぶ」を挙げた。「ほりえみらいくらぶ」は、PTAを卒業した人たちが事業主となっている。ゆめくらぶでは、子どもが公民館でお化け屋敷を企画して行ったりしている。子どもは子どもを呼んでくるので、その子ども同士の間には親のつながりにもなる。また、子どもが参加すると活気が出るだけでなく、子どもと高齢者との交流にもなる。そのほか「楽笑会(らくしょうかい)」という、比較的若い年齢層でマラ

ソンを行っている団体が「堀江まちコミ」の活動の手伝いを行う場面もある。こういった団体との連携について、石丸氏は、「『堀江まちコミ』を立ち上げたからこそできた。裾野が広がった。…以前は単独で活動をしていたが、(設立後は)『堀江まちコミ』の各種団体と連絡を取るようになった。顔を合わせて話すことで、頼んだり頼まれたりすることが容易になった」と評価する。

行政職員でもある鍵山氏は、「『堀江まちコミ』の発言は、堀江地区の意見となる。まちづくり協議会の意見は(個人の意見ではなく)地区の意見の集約であるため、行政としてはやりやすい(意見を取り入れやすい)」ことをメリットとする。また一方で、「変化に

ついて、行政は数値的に見てしまいがちだが、まちづくりは数値的なものが見えづらい」と、まちづくり協議会の効果や影響をはかる難しさについても言及する。

第5節 「堀江まちコミ」を取り巻く市民活動
石丸・鍵山両氏のヒアリングであがった、「堀江まちコミ」の団体会員のなかから「愛風会(あいふうかい)」代表の八木孝教氏、「楽笑会」代表の加藤節夫氏および「堀江まちコミ」の協力団体である「ほりえみらいくらぶ」代表であり、松山市PTA連合会で勤務している芳谷純子氏に聞き取りをした(愛風会への聞き取りの際には、堀江公民館主事の善家勲氏も同席)。

以下、各氏からのヒアリングをもとに、3団体の全体像を記す。

第1項 愛風会

(1)団体の概要

堀江愛風会は、「美しいふるさとづくり」を目標に2003年に設立した組織である。会員は現在男性19名、女性13名の合計32名で活動を行っている。多くは、退職後の65歳以上であり、最高齢では80歳以上のメンバーもいる。結成当時から加入している人が多いが、高齢になりやめる人や、新しく入る人も少数ながらいる。

(2)発足の経緯

愛風会設立以前から、有志が集まって草刈りなどを行っていたが、当時の公民館長であり前「堀江まちコミ」会長の久保田公夫氏が、犬の散歩の際などにゴミ拾いを行っている姿を見て、「自分たちもやらなければならない」と地域の人が賛同し、会の結成に至った。2003年の設立当初、活動は清掃や草刈りがメインだったが、活動を行う中で地域の他団体や学校とも縁ができ、現在は学校主催行事であるしめ縄づくりや案山子づくりの指導にもあたるなど、活動範囲が広がっている。

(3)活動内容

具体的な活動内容としては、地域清掃やあいさつ運動、通学路の草刈、案山子づくりや年末に行われるしめ縄づくりなどである。毎月第2土曜日に行われる地域清掃は、愛風会のメンバーに加え、地域の小学生50~60人、中学生、学校教員が自発的に参加する。当日は複数グループに分かれて地域を歩き、ごみを拾う。愛媛マラソンが2月の初めに行われるため、1月は月末にコースの清掃活動が実施される。活動開始当初は、1回の地域清掃で60枚のごみ袋がいっぱいになるほどごみが落ちていたが、現在は2個程度となっており、活動を続ける中で地域のごみが減っているのを実感している。

愛風会は、「堀江まちコミ」の地域開発整備部に所属している。「堀江まちコミ」ができた際に「自然と参加する流れになった」もので、「堀江まちコミ」に入ったことで特別仕事が増えたりすることはないという。加入してからの変化としては、これまで堀江地域内の団体で活動報告を行う場は特設けられていなかったが、「堀江まちコミ」では、

各部の活動報告をしあう場があるため、そこで愛風会の活動を報告したり、地域の他団体の活動報告を聞いたりするようになった。

第2項 ほりえ楽笑会

(1)団体の概要

ほりえ楽笑会(以下、楽笑会)は、「愛媛マラソン」の完走を目的として活動している団体である。2010年の設立から現在まで、堀江公民館体育協会の会長である加藤節夫氏(65)が代表となっている。所属メンバーは75名²⁸であるが、会費を徴収しておらず、楽笑会のユニフォームである「ほりえ楽笑会」と書かれた黄色いTシャツを配布した人数が所属メンバーの人数とされている。構成は、男性49名、女性26名。年代は30~40代が多く、75名のうちの49名を占めている。男性の最高齢は71歳、最年少は24歳であり、女性の最高齢は64歳、最年少は25歳と、さまざまな世代の人が所属しているのも特徴である。子育てが終わり自分の時間ができてから参加するため、女性の方が高い年齢である傾向が強い。メンバーの居住地は、全員が堀江地区在住ではなく、10名は地区外の人である。地区外への加入理由としては、「出身が堀江地区であるから」「友だちが入っているから」といったものがあげられる。また、メンバー全員が他の駅伝チーム等には所属しておらず、趣味として走る人が集まる団体である。

(2)発足の経緯

ほりえ楽笑会は、2010年の第48回愛媛マラソンより堀江地区を経由するコースに変更されたことがきっかけとなり²⁹、愛媛マラソンを完走することを目的として設立された。設立者である加藤氏は、当時沿道ボランティアとして愛媛マラソンに参加しており、多くの知り合いが走っていることに気づいた。そこで、自分でも走れるのではな

²⁸ 2015年1月22日時点

²⁹ 第1回愛媛マラソンは1963年1月15日に開催された。2010年の第48回までは日本陸上競技連盟(陸連)に登録されている選手のみでの参加で、総合運動公園がスタート・ゴールであった。しかし、第48回からは市民参加型マラソンになり、愛媛県庁前をスタートし堀之内の城山公園をゴールとする現コースに変更された。

いかと考えていたところ、堀江地区の中にも同じように考えている人がいたため、堀江地区でチームをつくって愛媛マラソンに参加することになり、楽笑会が設立された。

(3)活動内容

各自での練習が基本だが、堀江地区の新池のまわりを走る週2回の合同練習と、月1回愛媛マラソン本番と同じコースを走るロード練習を行っている。ロード練習の際には、組織の周知の意味を込めて前述した黄色いTシャツを着て走っている。

また、走ること以外にもいくつかの活動を行っている。まず、練習場である新池の草刈りである。これは本来土地改良区の仕事であるが、練習場として使わせてもらっているために年1回程度行っている。次に、愛媛マラソン清掃ボランティアである。前述の愛風会が行っている月1回の清掃活動に楽笑会が参加するかたちで、愛媛マラソンが行われる前の1月末にコースを清掃するというものである。最後に、うみてらすすでに行われる「堀江まちコミ」主催の催し物等の際に販売スタッフとして手伝うことである。「堀江まちコミ」から要請があった際に、10名程度で「堀江まちコミ」の役員が行う仕事を手伝っている。

楽笑会は、現在「堀江まちコミ」のスポーツ健康部に属していることに加え、加藤氏が以前「堀江まちコミ」のスポーツ健康部の部長であったために「堀江まちコミ」とのかかわりが大きい。例として、ユニフォームである黄色いTシャツを「堀江まちコミ」の予算で作成しているということがあげられる。団体を設立しユニフォームをつくる流れになった際に、「堀江まちコミ」から「まちコミの予算内で作ればよいのでは」と声掛けがあったそうだ。そのほかにも「堀江まちコミ」会長の石丸氏がロード練習の際に車で荷物を運搬するといったサポートを行うこともある。

第3項 ほりえみらいくらぶ

(1)団体の概要

2011年11月に現在の「ほりえみらいくらぶ」の前身となる「堀江の未来をつくる青壮年の会(仮称)」が立ち上がり、2013年4月1日からは任意

のNPO団体「ほりえみらいくらぶ」として活動を行っている。ほりえみらいくらぶの規約によると、「堀江地区の青壮年を中心に、新たな視点で自ら地域活性化を行い、輝くほりえの未来を創造するとともに、既存組織と連携した住民相互の交流を通じ、全住民に参加する機会や居場所がある魅力的なまちづくりを目指す」ことを活動目的としている。

2014年度の登録会員は33名であり、内訳は男性18名、女性15名である。その中でも主に活動している会員は、男性10名、女性10名前後である。堀江地区にある地域団体としては、若手ではあるが、男女ともに平均年齢は40代後半であり、全体としては30代～50代半ばとなっている。規約では対象年齢を青壮年(60歳まで)としている。会員の中には、小中学校のPTA役員経験者で子育てがひと段落ついた人が多い。また、会員の半数以上は堀江生まれではなく、堀江地区に家を建てた等の理由で移り住んできた人である。

役員は、代表1名、副代表2名、書記1名、会計1名、監事1名で、年1回の総会において正会員の中から選任される。役員の任期は1年で、再任は妨げないが代表の連続の再任は3年までである。1年目の代表は長尾真二氏であり、2年目から芳谷純子氏(50)が代表を務めている。全体で集まるのは年1回の総会だが、イベントの1カ月ほど前から会議を開き、打ち合わせを行う。会議の1週間ほど前には役員で集まったり連絡を取り合う。仕事をもつ人が多いため、会議は平日の19時から21時の時間内に終えるようにしている。

(2)発足の経緯

前代表であり堀江小学校の元PTA会長をしていた長尾氏が、子どもが小中学校を卒業しPTAの活動から離れた後、地域で活動をする場所や受け皿がないという問題意識をもっていった。その問題意識から、PTAとしての活動が終わってからまちづくりに参加できるような枠組みを作ったかどうかということで、周囲の人に声をかけて「みらいくらぶ」の前身となる「堀江の未来をつくる青壮年の会(仮称)」を2011年11月に立ち上げ

た。

団体を立ち上げるにあたり、当時小学校で本の読み聞かせを行っていた団体や、堀江小学校の“おやじの会”である「坊ちゃんくらぶ」などに関わるPTAメンバーといった、何らかの地域活動を行っていた人に声をかけてメンバーを集めた。すでにこうした活動に参加している人であれば、ボランティア活動に対して本人のみならず家族の理解があるであろうと考えたのだ。同年12月に団体名を現在の「ほりえみらいくらぶ」に改称した。

約1年の活動を経てNPO団体にするか否かの話し合いが行われたが、「法人化というのは少し負担が大きいのではないか」ということで、任意のNPO団体とした(2013年4月)。

(3)活動内容

2014年度の事業報告によると、主な活動としては、「ほりえ港青空市」でのポップコーン・駄菓子の販売や、うみてらすを活用した「サマーナイトフェスティバル」の主催、堀江小学校で行われる「堀江文化祭バザー」への綿菓子出店、堀江小学校で行われる「メモリアルキャンドル³⁰」の主催などである。その他、公民館で行われる文化祭や成人式、芸能祭といったイベントにも、ほりえみらいくらぶとして手伝いに出るが、随時参加できる会員が5~10名程度で行っている。仕事を持つ人が多く平日は活動が難しいため、活動日は主に土日となっている。

たとえば主催事業のひとつであるサマーナイトフェスティバルは、「夏祭りのカラオケ大会ではなく、夏の夜を静かに大人っぽい雰囲気でもごしましょう」ということで、アマチュアバンドを呼び、プロの音響を入れて行うイベントで、参加した住民から「こういうのは堀江になかったからい

いね」と評判がよかった。しかし、「公民館などの既存組織であれば、これまでの伝統があり毎年継続して同様の活動を行わなければならない面もあるかもしれないが、そういった制約はないため、マンネリ化しそうになれば何か新しい活動を行っていくつもり」であるという。

第6節 「堀江まちコミ」設立による効果

第1項 団体間の連携とまちづくり活動の広がり

前述の石丸氏の発言のように堀江地区では、既存組織の中でも公民館を中心としたまちづくり活動が活発であった。しかし、地域コミュニティ推進モデル地区に立候補した経緯として、まちづくりの全体像を考えた際に、公民館としての役割や機能のみでは、財政的組織的に限界があることから、公民館や各種社会組織がそれぞれの役割や機能を前提として協働する必要があり「堀江まちコミ」が誕生している。

また楽笑会はマラソンという共通項で集まるいわば趣味の団体ではあるが、「堀江まちコミ」とのつながりのなかで、世代間交流や地域活動への参加の機会が生まれていること。また、堀江公民館主事の善家氏は、地域活動はボランティアという性質上、「活動の中での楽しみや、(団体に)入りやすくなるきっかけをつくる必要がある」というように楽笑会では、愛風会の清掃活動への参加をはじめ「堀江まちコミ」に関するイベントを手伝うなど、楽笑会以外の団体の人とのつながりも生まれており、それまで地域とあまりかかわりがなかった人が地域に入っていききっかけづくりに寄与していると考えられる。「堀江まちコミ」が堀江地区内に配布している「堀江まちコミだより」に愛媛マラソンに参加する楽笑会のメンバーの名前が掲載されているなど、趣味を中心とした団体が地域の団体として住民に認識されるようになっていく。「堀江まちコミ」に属し活動することについて加藤氏が「いろんな面で大きい組織に属していた方がやりやすい、『堀江まちコミ』は誰でも簡単に入っていきやすい」と言うように、公民館な

³⁰ 2012年から毎年3月11日に最も近い日曜日に開催している活動。2011年3月に起きた東日本大震災の後、震災を忘れないために自分たちができることを話し合う中で、堀江小学校を使用して、メモリアルキャンドルと募金を行うこととなった。2014年は、石巻を訪れた堀江小学校の先生から借りた写真の展示を行い、第4回目となる2015年は、成人式で新成人に書いてもらったメッセージを飾る予定である。メモリアルキャンドルの開催には、「ほりえゆめくらぶ」の小中学生が協力している。

どの既存組織を基盤にしつつ、新たに「堀江まちコミ」が設立したことで、「まちづくり」に含まれる団体の範囲が拡大し、団体間の垣根が低くなりまちづくりに参加しやすくなっているのではないかと考える。

また、今回調査を行った堀江地区内の3つの団体は、その設立目的や活動内容には異なる点も多い。しかし、地域におけるまちづくりを継続的かつ計画的に実施するために「堀江まちコミ」が策定する方針及び中長期的な事業計画であるまちづくり計画に基づいて活動を行う「堀江まちコミ」の団体会員や協力団体として関わり合っていることで、公民館の社会教育（あるいは生涯学習）という面のみならず、「まちづくり」に含まれる地域活動の範囲が拡大し、関わる人も多様化しているといえるのではないだろうか。

松山市市民参画まちづくり課の余吾氏は「まちづくり協議会は教育だけではなく、生活していくために必要な自治をしていく必要がある。もともと目的の違う組織なので、それぞれの個性を持ち寄って集まったまちづくり協議会にすることが必要」と述べていたが、こうした団体同士の横のつながりにより、まちづくり活動の広がりを生むことで、まちづくり協議会が地域で必要とされる自治の基盤づくりに通じていると考える。

第2項 地域活動と居場所づくり

愛風会の八木氏は、「サラリーマン時代に比べて地域に居場所ができた」と語る。地域で頼られ出番ができることや、子どもたちと共に活動を行い、地域の人と顔が見える関係を築く中で、地域に居場所があるという意識が生まれてくるのではないかと推測できる。また、家を建てたことで地区外から堀江地区に移り住んできたという芳谷氏は、「ほりえみらいくらぶ」で活動をしていくことで「よそ者だったのが、よそ者でないというか、自分の地域というような意識ができてきた…（地域の中で）立ち位置というか、老後の居場所ができたような気がする。（PTAとして活動を行っていたときよりも）地域の人の顔が少しわかるようになり、自分たちも地域の中の一員だということ

を、より一層感じられるようになった」と述べていた。このことから、PTAのように子どもが卒業するまでの有期限の活動とは異なり、堀江地区全体を対象として、期限なく活動を行うことで、一個人として地域住民と関わりを持つことができ、よそ者から地域の一員という認識へと変化が生まれているのではないかと。

第3項 人材の把握と世代交代

愛風会は地域で頼られる存在になっており、突然「明後日手伝ってほしい」という依頼をされても多くのメンバーが集まるなど、フットワークも軽い。だが、その分たくさんの頼みごとをされ、なんでも屋のようになっていた時期もあるという。八木氏は「できる範囲で、無理のないようにボランティアを行っている」と話す。一方、公民館主事の善家氏としては「愛風会ばかりに頼りすぎることは良くない」と考えている。「愛風会のメンバー以外にも、ていねいに地域でヒアリングを行っていけば（活動）できる人はいるはずだが現状では把握しきれていない」という。

堀江のように人口が1万人を超える大規模な地区では、地域の人材を把握することが難しいという課題が考えられる。このように地域で活動する人材が求められている一方で、芳谷氏が「（PTAの）活動で人とのつながりができても、それを活かす場がない。順番で公民館の役が回ってでもこない限り地域活動に参加しにくい」といった側面もある。地域内でまちづくりに関わるきっかけが多いとは言い難く、PTA役員などで地域内につながりができても、子どもの卒業や任期終了とともに、つながりが途絶えてしまうというのも現実である。「ほりえみらいくらぶ」は、こうした現状に対し、青壮年にとってPTAの活動が地域との接点を持つきっかけになっていることに着目し、子どもを介さずとも地域とのつながりを持続させることができるような青壮年のまちづくり活動を支える受け皿をつくったといえる。しかし、「地域活動をしている人はいろいろな地域活動に足をつこんでいることが多い。そのため、（共に活動を行う上で）動きやすいともいえるし、なかなか広

がらないともいえる」(芳谷氏)。複数の組織に属し地域活動を積極的に行っている人と、全く行っていない人の偏りが生じていることが推測される。

「堀江まちコミ」設立により、団体間の連携が行いやすくなった中で、いま以上に様々な切り口で受け皿となる団体が生まれることが、地域活動に携わりたいと考えている潜在的な人材を掘り起こし、団体の世代交代を円滑に進めることにもつながると考える。

第3章 住民自治されだに

第1節 調査の概要

住民自治されだには、2005年4月の旧伊予市・旧中山町・旧双海町の合併を機に、市が「伊予市自治基本条例」を制定し住民自治組織を推進する中で、初めてモデル地区の指定を受けて設立された住民自治組織であり、伊予市で唯一設立された住民自治組織でもある³¹。そして、佐礼谷地域の人口減少・高齢化・過疎化という状況を打開するため住民全員が参加し、地域活性を目指す住民自治組織であり、序論で述べたように、合併以降に条例が制定され住民を包括して活動している住民自治組織である。

調査はまず、住民自治されだにの成り立ちや構成、運営方法について理解を深めるため、住民自治されだに現会長である井川一郎氏、伊予図書館に勤務しており住民自治されだにの設立当初から積極的に関わっている住民自治されだに現活性化部部長の北岡康平氏、伊予市役所中山地域事務所に勤務しており住民自治されだに元環境部部長の福岡潤氏、地域おこし協力隊の田中博行氏に聞き取りをした。そして、住民自治されだにの設立による地域への効果を調査するため、住民自治されだにの活動に携わっている団体である「イエローキッチン」の松浦千枝子氏、宮本洋子氏、北岡加代氏、「SVC(佐礼谷バレーボールクラブ)」の代表である宮本弘也氏、部員である福岡潤氏、住

³¹ 2015年3月1日現在

民自治されだに事務局次長である高橋信行氏、住民自治されだに事務局長である篠崎信壽氏、住民自治されだに環境部部長である泉徳行氏に聞き取りをした。

第2節 調査対象地について

第1項 伊予市中山地区(旧中山町)の概要

伊予市は、愛媛県のほぼ中央、松山市から南西11kmに位置し、北は伊予郡松前町、東は伊予郡砥部町、南は喜多郡内子町、西南は大洲市に隣接しており、西北は瀬戸内海に面している(図4)。東南部は標高500~600m、高い所では900m前後の四国山地に連なる山々が続いている。面積は194.47km²である。

現在の伊予市は、2005年4月1日に伊予市、中山町、双海町が合併して誕生した。市内の地域区分は、伊予地区(旧伊予市)、中山地区(旧中山町)、双海地区(旧双海町)となっている。人口は38,544人³²、世帯数は15,797世帯³³である。伊予市は、松山経済圏にあり、松山市近郊であるという立地条件を活かした経済的波及効果が期待されている³⁴。市内の総生産は、1,329億円となっており、その比率は第1次産業6%、第2次産業41%、第3次産業53%である³⁵。産業別就業人口は、第1次産業19%、第2次産業31%、第3次産業50%となっている³⁶。伊予市の主な特産品は、みかん、唐川びわ、チリメン、花かつお、じゃこて



図4 伊予市の位置と3つの地区の位置(伊予市観光ナビより)

³² 2015年2月1日時点、伊予市HPによる

³³ 2015年2月1日時点、伊予市HPによる

³⁴ 第1次伊予市総合計画(平成24年度改訂版)による

³⁵ 第1次伊予市総合計画(平成24年度改訂版)による

³⁶ 第1次伊予市総合計画(平成24年度改訂版)による

ん、中山栗等である³⁷。

調査地域である佐礼谷地域を擁している中山地区(旧中山町)は、愛媛県のほぼ中央部、四国山地の西部に位置し、周囲を標高600~800mの山並みに囲まれた、山間部の農山村である。その変遷は、1889年に市制、町村制³⁸が施行され、現在の中山地区(旧中山町)の位置に中山村、出渕村、佐礼谷村が発足し、その後1907年に出渕村と中山村が合併(明治の合併)、1925年(に町制が施行され中山町となった。そして1955年2月に当時の中山町と旧佐礼谷村が合併し(昭和の合併)新しい中山町が発足したのが旧中山町、現在の中山地区である。中山地区(旧中山町)は行政区分では、小学校区を中心にした中山、野中、永木、佐礼谷の4地区に分けられている。中山地区(旧中山町)の人口は3,122人である³⁹。当初の人口は、11,111人と1万人台であったが、厳しい生活環境に加え、社会・経済構造の変化などによる都市部への流出、出生数の減少など、社会的・自然的要因によって人口は年々減少し、1955年当時から40年間で約半減した。

中山地区(旧中山町)は農耕地(特に田)の老朽度から推察して紀元500~600年頃から農業が行われはじめ、その当時は住民の大半が農林業であったと推測される⁴⁰。一方で、農業の現状は、主幹となる作目に乏しく多品目から構成されている。1965年から1974年が農業生産の最盛期であり、その当時は葉たばこ・栗・みかんが主要3本柱で、いずれも最盛期には3億円以上の売り上げを記録した。しかしその後、高度経済成長期を経て、1974年から1984年にかけて農業と他産業従事者の所得格差がさらに拡大すると、若者を中心に農業離れが急激に進み、後継者が激減。その結

果、多くの農村地域同様、農業労働者の高齢化が進行、それに伴い女性や子どもが農業を担うようになり、労働力の低下を招いた。

第2項 佐礼谷地域の概要

佐礼谷地域は、中山地区の北部に位置しており、松山市から車で50分程度、伊予市内から20分程度である(図5)。大小15の集落がある。前述のように1955年に旧中山町と佐礼谷村とが合併し中山町となり、2005年4月1日に旧中山町が伊予市と合併し今日に至る。佐礼谷地域は、東に階上山、南に秦皇山と、800mを超える山に囲まれている。また、江戸時代に松山城下から大洲城下に至る大洲街道が通っていたこともあり、古くから人々の往来が多い。とりわけ犬寄峠は、松山、上灘、中山方面への分岐点にあたり、交通の要衝であった。そして、大洲街道沿いには木曾義仲の夫人・山吹御前の墓といわれる五輪塔や山吹御前神社があるなど、その地域性を物語る数々の伝承が語り継がれている⁴¹。

佐礼谷地域の人口は561人(男性264人、女性297人)で、世帯数は247世帯、1世帯あたりの平均人口は2.27人である⁴²。面積は21.8km²である。2005年の市町村合併後約300人の人口減となっており、高齢化率は48.7%である⁴³。人口と世帯の推移では、人口は減少の一途にあるが、世帯数はそれほど減少していない。これは、世帯は



佐礼谷地域

図5 佐礼谷地域の位置(伊予市観光ナビの図をもとに著者作成)

³⁷ 伊予市観光ナビによる

³⁸ 市町村に独立の法人格を認め、公共事務・委任事務を処理するものとし、条例・規則の制定権を付与することを定めた法律(総務省HPより)

³⁹ 2014年10月1日時点、伊予市HPによる

⁴⁰ 「その間の事情を説明する資料がほとんどなく、わずかに『大洲手鑑』による「安政3年(1856)9月」の戸数で示されているに過ぎない」(『中山町誌』による)

⁴¹ 『中山町誌』より

⁴² 以上、2014年10月時点、伊予市HPより

⁴³ 以上、2013年4月時点、伊予市役所北岡氏、中山地域事務所福岡氏作成の地域おこし協力隊募集の発表資料による(2013年6月)

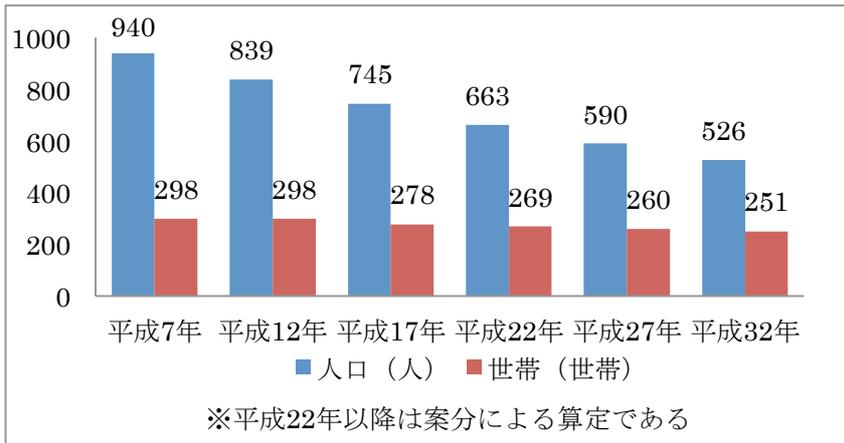


図 6 佐礼谷地域の人口の推移

(平成7～17年国勢調査をもと佐礼谷地域で作成された資料より著者作成)

存続しているものの、転出、死亡等の理由により、世帯員が減少している傾向にあり、独居世帯化等の増加を示している⁴⁴ (図6)。また、集落ごとの世帯の数や構成には格差が生じており、存続そのものが危ぶまれる集落も少なくない。

佐礼谷地域は自然に囲まれ、きれいな水、豊かな土壌、温暖な気候に恵まれ、農業に従事する人が多い。主な農産物は、トマト、キュウリ、シイタケ、ホウレンソウ、スイカ、ナシ、栗、米などである⁴⁵。

佐礼谷地域は地域内に2つの広報区があり、そのなかさらに15の広報委員区(集落)⁴⁶で構成されている。基本的に集落単位での活動としているが、事業や行事等によって、複数地区で組織編成される場合がある。各集落では月1回の常会が開かれており、話し合いや広報の配布等が行われている。

集落(15集落): 榎峠、竹ノ内、日浦、影浦、障子ヶ谷、坪ノ内、村中、山口、中替地、柿谷、安別当、梅の木、源氏、赤海、犬寄

広報区(2区)

1区: 榎峠、竹ノ内、日浦、影浦、障子ヶ谷、

坪ノ内、村中

2区: 山口、中替地、柿谷、安別当、梅の木、源氏、赤海、犬寄

主な教育施設は、佐礼谷小学校と佐礼谷保育所である。それぞれの児童数は、佐礼谷小学校が20人で佐礼谷保育所が4人である⁴⁷。佐礼谷中学校は1997年に閉校になった。人口も少なく、教育施設の児童数も少ないため、学校

と地域が密接な関係にあり、運動会や芸能発表会、三世代交流など、活動と一緒にすることが多々ある。その他の主な施設としては、農協、Aコープ、郵便局、診療所などである。

佐礼谷地域の取り組みとしては、中山間直接支払制度と農地・水・環境保全対策支援制度、そして今回取り上げる住民自治組織「住民自治されだに」がある。中山間直接支払制度については、15集落中ほとんどの集落が取り組んでおり、農地・水・環境保全対策支援制度については、住民自治されだにが中心となって、佐礼谷地域全体の環境保全を掲げ、2009年度に採択を受け、現在2期目である。そして、住民自治されだには佐礼谷地域の人口減少による過疎化や高齢化といった状況を打開するために2008年6月に発足された住民自治組織である。

表3 佐礼谷地域の概要

人口	561人
世帯数	247世帯
高齢化率	48.7%
面積	21.8km ²
合併	1955年: 佐礼谷村と中山村が合併し中山町に 2005年: 伊予市と中山町、双海町が合併し伊予市に
特徴	800mを超える山がそびえたつ中山間地域で、高低差のある15の集落から成る。主産業は農業である。

⁴⁴ 伊予市役所北岡氏作成「佐礼谷住民自治組織検討委員会」にて用いられた資料による(2007年)

⁴⁵ (同)

⁴⁶ 市政の運営に関する広報業務及び市民参画に根ざした広聴活動を増進することを目的に配置(「伊予市広報区長及び広報委員に関する規則」より)

⁴⁷ 平成25年4月時点、伊予市役所北岡氏、中山地域事務所福岡氏作成の地域おこし協力隊募集の発表資料による(2013年6月)

第3節 住民自治されだに設立の背景と流れ

第1項 住民自治されだに設立の背景

2005年4月1日に旧伊予市と旧中山町、旧双海町が合併し、現在の伊予市が誕生した。

市町村合併後に生じる課題として、周辺部の生活利便性や活力の低下、庁舎面積の不足や庁舎分散がもたらす非効率などがあげられる⁴⁸。具体的には、市町村合併により中心地の周辺部となった旧市町村では、旧役場の支所への格下げに伴い職員数が削減されるとともに、事業投資が減少されたことなどによる地域活力の低下、そして、小規模市町村が実施していた特徴的な行政サービスが統合・廃止され、地域のアイデンティティの喪失が懸念されることである。また、庁舎スペースの不足や機能分散による業務効率や行政サービスの低下も懸念される。

実際に伊予市では、市町村合併により中山町役場・双海町役場が廃止され、市役所と地域事務所が以下のように設置されている(図7)。中山地区や双海地区の住民にとっては、役場が遠くなり不便だと感じることや、住民の声が届きにくくなりサービスのきめ細やかさが失われることなどが考えられる。

そこで、2007年2月、2005年の合併後、新しく市制を施行した伊予市が、「第1次伊予市総合計画」を策定した。同計画では、「ひと・まち・自然が会える郷(くに)」を将来像とし、基本目標の1つに「参画と協働の郷づくり」を掲げ、主要施策として住民自治の推進を図っている。この計画を

受け、2010年1月1日から伊予市の自治の基本理念及び基本原則を定めた「伊予市自治基本条例」を施行。同条例の第4条(自治の基本理念)では、以下の4つのことを掲げている。

- ①市民1人ひとりが手を取り合い、市民及び地域が自らの役割と責任のもと、地域の課題の解決に取り組み、地域の活性化に努めること。
- ②多様な地域特性を生かした、持続可能なまちづくりに努めること。
- ③市民、市議会及び執行機関が、相互に補完しながら協働して市政を進めること。
- ④情報共有と市民の参画により、積極的に行政改革に努めること。

第24条(住民自治組織)では住民自治組織を、「第4条に定める『多様な地域特性を生かしたまちづくり』を推進するために、一定地域に住む市民が、自らの地域の自治を行うために自主的に組織する集団」と定義している⁴⁹。また、「市は、市民が互いに助け合い地域の課題に自ら取り組むことを目的とした住民自治組織の形成を支援するものとする」とされ、その具体的な支援内容として、「住民自治組織の福祉、環境、防災、教育などの公共的活動に対し、必要な財政的、人的支援」と定められている。一方、住民自治組織は、「その地域の課題に対応するための計画を策定し、公表しなければならない」としている。

住民自治組織形成の取り組みの手法としては、「モデル地区」の設定をとっている。モデル地区を設定し、重点的な支援を行うことで市内全域の

住民自治推進の目標事例及びけん引役に位置付け、将来的に市内全域への住民自治の波及・推進を

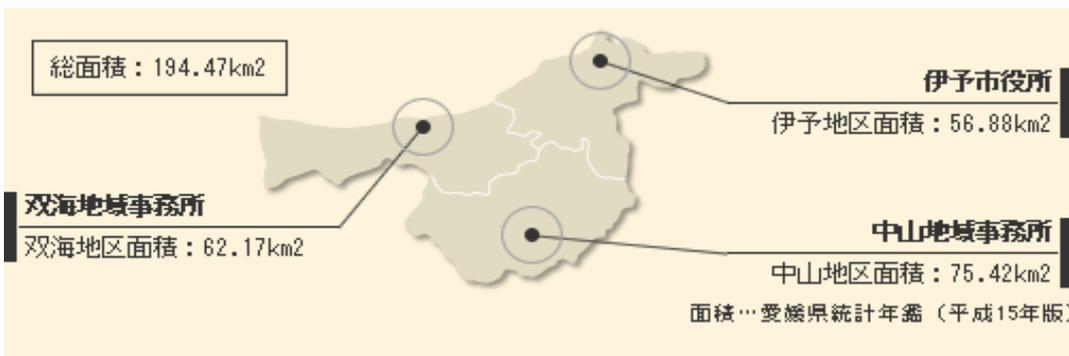


図7 伊予市内の市役所・地域事務所の位置(伊予市HPより)

⁴⁸ 『市町村合併後の地方自治体の課題調査研究報告書』(財団法人中部産業・地域活性化センター、2010年)による

⁴⁹ 伊予市自治基本条例〔解説付〕より

目指している⁵⁰。そこで、2007年に最初のモデル地区として選ばれたのが佐礼谷地域である。選定理由としては、佐礼谷地域には、佐礼谷地域自治振興会⁵¹があり自治の基盤がしっかりしていることがあげられる⁵²。また、佐礼谷地域側としては、佐礼谷公民館⁵³の廃館や人口減少問題といった危機感があったことから、住民自治組織を立ち上げることを地域として決断した⁵⁴。

第2項 住民自治されだに設立の流れ

モデル地区に設定された後、佐礼谷地域では、2007年に検討委員会が発足し、集落の長やPTA・団体関係者といった地域の代表者15名ほどで検討委員会の役員や今後のスケジュールなどについて協議した。そして、地域の代表者である広報区長や広報委員に説明し、住民へ住民自治立ち上げを周知するとともに、集落としての同意を確認する地区代表者への説明会を行った。その後の委員会では、当たらし組織の規約や運営方法について協議し、決議された規約等の案を地域の代表者及び地域内の各種団体や企業に対して説明した。その際、規約は全戸配布し、広く住民に周知した。その後、住民自治組織の役員を選ぶ選考委員会が発足し、役員を選出した。そして、検討委員会で住民自治組織の部員の選出や次年度の事業計画、予算などについて協議を重ね、2008年6月、全住民による住民自治組織「住民自治されだに」が発足した⁵⁵。

第4節 住民自治されだにとは

第1項 住民自治されだにの概要

佐礼谷地域には、古くから事業の実施や地域内の問題解決を行う組織である「佐礼谷地域自治振興会」が存在し、地域振興に力を注いできた。「住民自治されだに」は、佐礼谷地域自治振興会と、前述のように廃館の危機にあった佐礼谷地区公民館を母体として結成された。発足後は、30代以下の青年部会、40代～50代の壮年部会、60代以上の実年部会に分かれ、地域の長所・短所、自分たちのやらなければならないこと、やりたいことを抽出し、発足以前も含め2年近くにわたって協議を重ね2009年4月に将来10年間にわたる計画「佐礼谷地域まちづくり計画⁵⁶」を策定した。この地域まちづくり計画では、10年後の佐礼谷地域をどういう地域にしたいのか、自分たちの子や孫にどのような地域を残したいのかという将来像を明らかにし、その実現のための方法について短期(1～3年)、中期(4～7年)、長期(8～10年)の3段階の目標に分けて実践していくことを目指している⁵⁷。そして、「笑顔と情熱 新しい風吹く里 されだに」を地域の将来像に掲げ、基本方針として「地域福祉の増進」、「地域の活性化」、「地域環境の整備」の3本柱を掲げている。

第2項 住民自治されだにの運営とその課題

組織体制としては、発足から2012年度までの4年間は、年齢別の部会体制で組織されていたが、2012年度からは分野別に福祉部会、活性化部会、環境部会と、公民館行事を実施していく分野である公民館部会を含めた4部会体制で取り組んでいる。住民自治されだにの役員は、会長1人、副会長2人、事務局長1人、事務局次長1人、会計1人、監事2人、専門部(公民館部・福祉部・活性化部・環境部)長各部1人で構成される。会議は、総会、運営審議会、役員会、専門部会、団体等連絡協議会、事業実行委員会、広報区長・広報委員会及び特別委員会とされ、毎年1回、定期的に行

⁵⁰ 愛媛県HP「行革甲子園」(平成24年度)取組事例46項目より

⁵¹ 地域の道路、河川改良等の地元負担金のとりまとめや要望陳情を目的として発足した。その後、地域全体にかかわる問題を意思決定する機関となったが、整備が行き届いたこと、昔は一致団結して行っていたことが個人でできるようになったことなどを理由に解散した

⁵² 北岡康平氏ヒアリングによる

⁵³ 運動会、ふるさとまつり等の各種公民館活動を、各事業部の役員が中心となって、展開していた。現在も住民自治されだにの中に存在している

⁵⁴ 北岡康平氏ヒアリングによる

⁵⁵ 以上、「佐礼谷地域まちづくり計画」より

⁵⁶ 地域まちづくり計画とは、地域運営をしていくうえでの判断基準となるものであり、地域としての方針や目標を定める、いわば「地域の未来予想図」となるものである(佐礼谷地域まちづくり計画より)

⁵⁷ 佐礼谷地域まちづくり計画より

われる総会がすべての会員をもって構成する住民自治されだにの最高意思決定機関であり、事業計画及び報告、予算及び決算、規約の改廃、役員の承認その他重要事項を審議し、決定する。そのように、総会で1年間の事業を決定し、認証されれば各部が事業を行っていく。総会は、住民の誰し

もが参加し発言する権利を持っており、現状としては、住民全体の1割強の80人程度が参加している。また、役員会は月1~2回程度行っている⁵⁸。役員会の議題としては、各季節に事業があるため、その役割等を決めることが多いという⁵⁹。

住民自治されだにの総事業費は300万円で、財

源としては大きく会費、住民からの寄付金、そして市からの補助金がある。会費は年額1戸2,000円で4期に分けて集金しており、集金率は90%弱である⁶⁰。市からの補助金は、活動予算の半額が支給され、2013年度は30万円が割り当てられた。その後、2014年度から市からの補助金は打ち切りとなったため、外部の様々な補助金や助成金を獲得する必要がある。

運営にあたっての課題としては、住民全員の合意形成が難しいということが挙げられる。住民全員加入となると、多種多様な意見があり意見をまとめるのは困難である。また、20~40代の住民の中には、住民自治されだにの活動に参加していない無関心層がいるという。北岡康平氏(42)は、「住民自治されだにの活動をはた目には見ているが、大変そうに見えるのではないか。また、仕事を持っていると日々の生活で精いっぱいであるというのも理解できる。しかし(そうした人たちにも)なんとか参画してほしい」と話す。

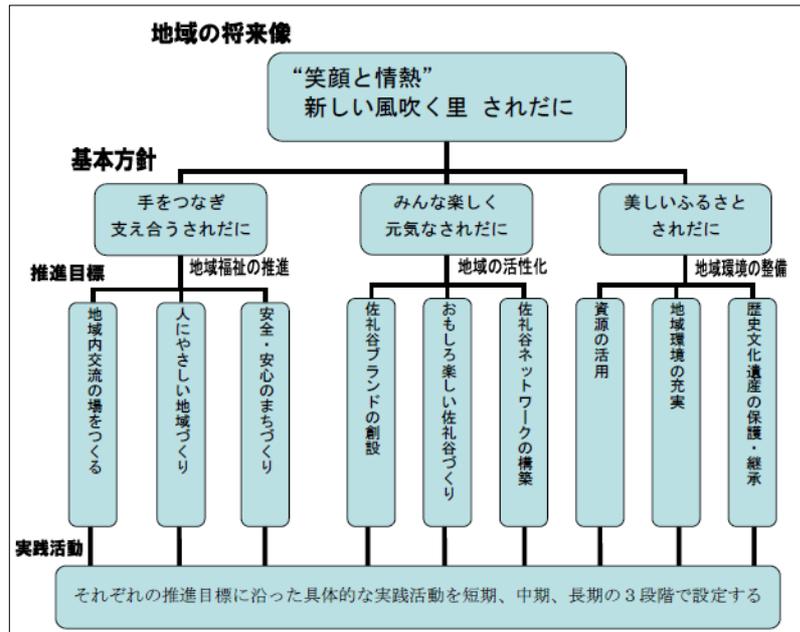


図8 佐礼谷地域まちづくり計画概念図(佐礼谷地域まちづくり計画より)

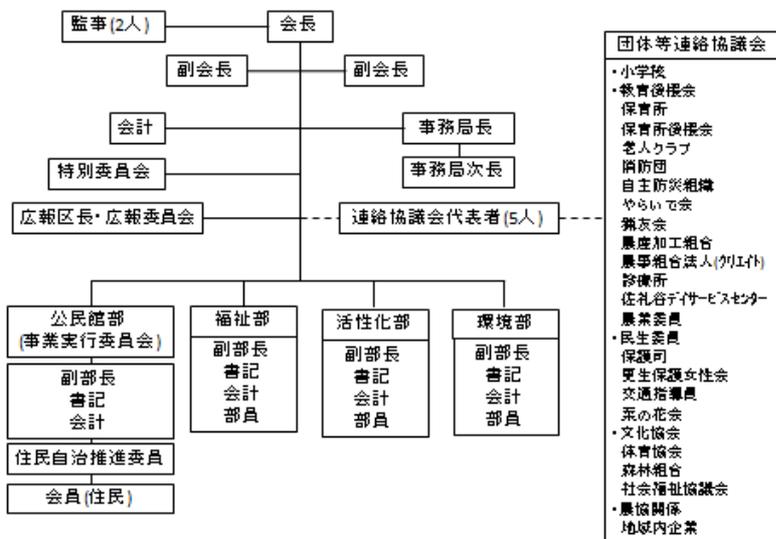


図9 住民自治されだにの組織図(住民自治されだにの資料をもとに著者作成)

⁵⁸ 日中は仕事を持っている人がいるため19時半から23時くらいに設定

⁵⁹ 住民自治されだに事務局長 高橋信行氏ヒアリングより

⁶⁰ 北岡康平氏ヒアリングより

その延長として、人材確保が深刻な問題となっている。役員のなり手不足に加え、後継者となるべき20～50代の参加が少ないために後継者の育成が急務である。これは同時に、財源確保にも影響する。市からの補助金がなくなれば、補助金以外の財源を作る必要がある。だが、現在各種補助金は活性化部長であり、市役所職員でもある北岡氏が1人で申請等を行っている。そのため、「ノウハウが共有できていない」ことを北岡氏は懸念している。

第3項 今後の展望

北岡氏は、「住民自治されだにの設立によって、住民が集まる場は増えた」と感じている。また、地域の変化として、次のようなエピソードをあげる。「家で家事手伝いをしていた若者が、自分には2つの仕事がある。それは、家の仕事と地域の仕事と言ってくれた。それがとてもうれしかった。その言葉に対してまわりが、『当たり前やろうが』と言ったこともまたうれしかった」。こうしたことをふまえ北岡氏は、「人の居場所と出番をつくりたい。地域内における住民自治されだにの認知度を上げ、1人ひとりが営業マンになってこの組織についてPRできるようになってほしい」と希望を語る。また、住民自治されだに会長の井川氏(66)は、「高齢者の生きがいをどうにか作っていきたい。みんなが元気になってほしい」。若者と高齢者の双方を地域のなかで活かしていくことが、今後の住民自治されだにには求められている。

第5節 住民自治されだにを取り巻く住民活動

第1項 イエローキッチン

(1)組織概要

イエローキッチンは、住民自治されだに特産品開発部として、地域の女性が中心となり、2013年から柚子を中心とした佐礼谷の特産品開発を行っている。メンバーは6人で、うち2人が地元生まれ、ほか4名は松山、松前、砥部、大洲から佐礼谷に嫁いできた。イエローキッチンの活動費は、基本的に住民自治されだにの予算から支出しており、ふるさと便販売をはじめ主たる活動は、住民

自治されだにの計画に沿って実施している。活動拠点は、かつて味噌の加工なども行っていた地域の農産加工施設⁶¹である。

(2)発足の経緯

県からの補助事業で補助金が出たことがきっかけとなり、2013年からイエローキッチンの前身となる「佐礼谷特産品開発女子部」(略称「STJ」)の活動が始まった。まずは、自慢できる特産品を10点集めることにし、佐礼谷内の住民25名ほどで「特産品総選挙」を行うなどして特産品開発が始まった。現在は、特産品の中でも「ゆずこしょう」⁶²に力を入れている。

特産品開発を行うにあたっては、住民自治されだにや佐礼谷農産加工組合に関わっている人のなかから、6人のメンバーが集まった。伊予郡中駅横にある「手づくり交流市場 町家」⁶³内で2010年5月から佐礼谷のアンテナショップ「されもん茶屋」を運営している松浦氏(65)や、専業農家で地域おこしに対する意識の高い宮本氏(57)などが核となり、「特産品開発部」として活動を行うようになった。当初は、女性が中心となるため「佐礼谷特産品開発女子部」略して「STJ」という名称で活動をしていたが、もうすこし短く、説明しやすい名称の方が良いということで、宮本氏の発案により2014年4月「イエローキッチン」に改称された。名称の由来は、イエローが佐礼谷地域の夏の風物詩である蛸をイメージしたもの、キッチンが食品を扱うグループであることを示している。黄色いTシャツと黄色いバンダナをユニフォームとしている。メンバーはSTJとして活動を開始してから現在まで変わっていない。

⁶¹ 昭和60年代に建てられた市(旧中山町)の施設。現在は佐礼谷農産加工組合が指定管理者

⁶² ゆずこしょうの開発は3年前から取り組んでいる。佐礼谷は柚子の産地というわけではないが、約20年前に千葉からUターンで佐礼谷に帰ってきた女性がきっかけとなり作られるようになった。柚子は佐礼谷地域内に植えているが、ゆずこしょうの原材料となる柚子の全てを生産するには至っていないため、不足分は中山町から仕入れて使用している

⁶³ 伊予市中心市街地活性化基本計画に基づき整備された施設。運営は株式会社まちづくり郡中(TMO)

(3)活動内容

柚子を中心とした「ゆずこしょう」「ゆずマーマレード」「大人のゆずゼリー」等の商品開発を行い、近隣の「花の森ホテル」や町内飲食店等に販売している。その他にも、栗まつり、きてみん祭、ふるさとまつり、町家イベント等の各種イベントへの出店や、慰労会のオードブル、交流イベントの昼食づくり等の仕出しの受注も行っている。また、宮本氏の知人である港南中学校の教員の学校給食に地元産のものを使いたいという意向を受け、2年ほど前から港南中学校の給食にも食材を提供するようになった。これまでに、佐礼谷産の完熟トマトや栗、タケノコなどが給食で使用されている。イエローキッチンで使う食材はメンバーが生産したものを提供し合うようにしている。たとえば新高梨は宮本氏、完熟トマトとシイタケは北岡加代氏(43)の栽培によるものである。また、自宅で餅をつけない高齢者が増えているため、2015年の正月には住民に呼びかけて共同で餅をつき、販売も行った。

第2項 SVC (佐礼谷バレーボールクラブ)

(1)組織概要

佐礼谷バレーボールクラブ(通称SVC)は、2009年に設立した組織である。SVCには部員と会員が存在する。部員は「中山地区住民または出身者であり、バレーボール愛好者としてSVC部員名簿に登録し、本部会の趣旨(目的、事業他)に賛同し活動する者」とされ、保険料や体育館使用料を含めた年会費6,000円を支払い、実際に試合に出場する人たちであり、現在は18人である。会員は、「部員の家族、知人であり、本部会の趣旨に賛同し協力する者」であり、マネージャーやイベント等の売り子を手伝うこともある。会員からは会費を徴収しないため人数ははっきりとしないが、部員と会員を合わせ100人程になるという。

佐礼谷内に限らず、部員・会員の定義に当てはまる人ならば、どこに住んでいても部員・会員になれる。現在部員の中で佐礼谷に住んでいるのは約8人で、他の部員は中山町内や伊予市、松前町、大洲市に住んでいる。

佐礼谷地域において地域活動の際に「若い」とされるのは50~60代であるが、SVCのメンバーは30代が中心と、地域内では構成年齢がもつとも若い組織である。

(2)発足の経緯

佐礼谷中学校には、1997年に廃校になるまで、人数の少なさから部活はバレーボール部のみが存在した。2006年頃、佐礼谷中学校の卒業生が「また皆でバレーをしよう」と集まったことが、SVC設立のきっかけである。その際に「(バレーをしたい気持ちだけでなく)何か皆で集まる機会を、という思いもあった」と、部員として活動に参加している福岡氏(37)は語る。市内のバレー大会への出場や練習などの活動を経て、2009年には規約を作り、「佐礼谷バレーボールクラブ」として組織化した。組織化と前後して、イベントに地域特産品として開発した「猪肉カレーパン」の屋台を出店したり、イベントや高齢者施設でのイベント等において、赤いパンツの衣装でダンスを披露したりするようになった。

(3)活動内容

SVCの活動は体育部・イベント部・教育部の3つの分野に分かれている。

体育部の活動としては、毎週木曜日の20時~22時に集まってバレーボールの練習を行い、22時から1時間程度ミーティングを行う。年4回開催される伊予市内のバレー大会に出場しており、何度も優勝する強豪チームとなっている。

イベント部が活動を始めたきっかけは、体育部の活動をしていく中で、ユニフォームやボール代金など活動資金が必要となってきたことだった。初めは近くのホテルで開かれるフリーマーケットへ不用品を出品していたのだが、不用品の販売では思うように収益があがらないことから、地域内や他市のイベント時に出店し、食品を販売する形へとシフトしてきた。

イベントに出始めたのは、活動費を稼ごうという意図のほか、自分たちの活動の基盤である佐礼谷地域を盛り上げようという思いがあった。そこで、SVCの活動の一環として地域のことで何か

できないかと考えたのが、鳥獣害で地域を悩ませているイノシシを使った猪肉のカレーパンという特産品開発であった。猪肉を使っているという敬遠する人もいるが、食べてみると気に入ってリピーターとなる人も多いという。しかし、カレーパン作りは生地づくりに手間が掛かること、また一定の人数も必要なため年々作ることがむずかしい状況になっており、カレー丼などの形で販売することもあるという。

SVCは比較的若い世代の集まりであるため、仕事を持つ人が多く、イベントのことについて話し合う集まりなどを頻繁に開くことができない。そこで、何か企画や提案が出るのはだいたい練習後の22時頃から1時間程度行われるミーティングである。2015年度のイベントでは、宮本氏(35)と福岡氏の2人でほとんどの段取りを行い、準備やイベント当日に部員や会員が手伝いにくる形であった。

教育部の活動は、佐礼谷スポーツ少年団へのバレーボール指導である。親の迎えを条件に、19時から21時まで行っている。もう少し早い時間から指導を始めたい気持ちがあるが、仕事を持つSVCのメンバーが集まることができるのはこの時間からとなる。指導を行うSVCのメンバーは男女計5人程であり、指導を受ける子どもたちは男女計40人である。活動を始めた当初は佐礼谷の子どもたちに限定していたが、規約を変更し、現在は中山町内や大洲など佐礼谷外の地域の子どもたちも指導している。佐礼谷地域とそれ以外の地域の子どものつながりができる場ともなっている。

またSVCは、住民自治されだにの地域活性部に加入している。これは、住民自治されだに設立時からの流れであり、地域活性部の活動としてはSVCが町内・町外でイベントを行なう(参加する)際に「住民自治されだに」の旗を持って販売活動を行うなどPR部隊としての役目もある。

第3項 「住民自治されだに」を担う人々の関係

住民自治されだに役員のヒアリングを通し、各

人が地域活動や住民自治されだにに関わるようになった経緯や組織内での位置づけには、佐礼谷という地域の特徴や背景があることが見えてきた。

現任事務局次長である高橋信行氏(40)は、大学入学でいったん県外に出たものの、卒業後に戻ってきた、いわゆるUターンである。現在の勤務先は松山市内にあるが、佐礼谷地域から通勤している。高橋氏が事務局次長になったのは、伊予市佐礼谷支所勤務で、住民自治されだに元環境部長であり、SVC部員としても活動する福岡氏から依頼を受けたことがきっかけであった。福岡氏が高橋氏に声をかけたのは、事務局次長はパソコンが扱える人がのぞましく、高橋氏がパソコンの操作に長けていたことが重要な理由の1つである。しかし実際に声がかかるに至るには、実務的なスキルに加え、それまでの「下地」があった。

大学進学のためいったん地域を出て生活し、地元に戻ってきた高橋氏は、「佐礼谷に人が少なくなっていくのは感じていたが、自分が中心になってやっぴいこうという馬力もないのでどうしたものかなと思ってた」という。そんな時、近所に住んでいる現環境部長の泉徳行氏に誘われ草刈り活動に参加するようになった。また、小学校時代からの同級生であり、長いつきあいの北岡氏は、住民自治されだにの設立に深いかかわりをもつ人物である。こうした背景があり、「気づいたら住民自治の活動に参加するようになっていた」(高橋氏)のである。「住民自治されだにができて、なりゆき上だに参加することになったため、事務局次長もできる範囲でやっぴいこうと思った」。現在は事務局次長として、主に月1回行われる役員会のセッティング等の準備や、会議案内含め各種イベントのチラシや案内の作成を一手に引き受けている。そのほか、月1回行われる役員会の議題を会長と話し合って決めることも事務局の仕事である。

一方、事務局長である篠崎信壽氏(62)は、佐礼谷地域で生まれ育ったが、12年前までは県外(宮崎県)で就職していた。しかし、松山市に住んでいた妹が亡くなったため、佐礼谷地域に一人暮らしの父のそばで生活することにし、佐礼谷に戻

ってきた。戻ってきたとき篠崎氏は、「思った以上に人が減っている」という思いを抱いたという。長年佐礼谷を離れていた篠崎氏は、まずは地域に溶け込もうと消防団に入った。入団した当初は、自分の年齢で大丈夫だろうかと思ったが、「実際は消防団の中でも若い方だった」そうだ。

消防団のほか、篠崎氏は佐礼谷地域に戻って1年間は失業保険で生活しながら、趣味で盆踊りの写真を撮ったり、蛍の写真を撮ったりしながら、個人的に佐礼谷の魅力を発信するホームページを作るなど、地域になじむことを心がけた。

その後、篠崎氏は住民自治されだに壮年部の部長になった。篠崎氏はそのときのことを、「住民自治されだにの壮年部の部長にと声を掛けてもらったことをとてもうれしく感じた」とは語る。そして、地区ごとの常会で推薦される経緯を経て、事務局長に就任したのである。

また、環境部長を務める泉氏(60)は、若い時から「やらいで会」⁶⁴という地域活動に打ち込んできた。住民自治されだに活性化部には設立当初から、「やらいで会」のメンバーの多くが属している。泉氏が住民自治されだに環境部長になったのも、やらいで会として活性化部で活動を行うなかで、環境部の活動にも声をかけられ参加していたことがきっかけである。

環境部の活動内容は、清掃活動が主である。農道や県道、小学校のまわり、斜面で利用しにくい、地主が不在であるなどの事情で遊休化した農地の草刈り活動、年2回の花壇の植え替え、葎刈り、竹林の手入れ、ガードレールの洗浄等を行っている。また、環境部として行う会議は年4回で、年度初めに1年の活動内容を決めたり、行事の前に集まるなどしている。

⁶⁴ やらいで会は、佐礼谷地域の青年団がなくなったため、1989年に地域の有志(壮年、青年層)が集まり結成された自主的組織。公民館事業等のイベントに模擬店を出店し活動資金としている。15年前まで、おいしんぼフェスティバルという町民グラウンドで行われるイベントを主催しており、2,000人分の猪鍋を提供していたが、メンバーが少なくなったため、なくなった。当時は若い世代のほとんどの人が加入していたが、高齢化のためメンバーが減少し、現在は10人ほどで活動している

環境部への活動の参加を続けていくうちに、役員改選で泉氏が部長に選出された。部長の任期はなく、現在は2年目である。泉氏は、前述のように住民自治されだに環境部のほか、やらいで会にも所属している。やらいで会ではイルミネーションの設置や尻相撲等のイベントの主催、住民自治されだに主催のイベントでの出店など、地域の活性化のために注力している。また、市のイベントである「ほたるまつり」の交通整理を自主的に行うなどの活動を行っている。そのほかにも泉氏は、住民自治されだに主催の「ふるさとまつり」で「ひよっとこ踊り」を披露するために住民自治されだにの役員の有志で視察に行き、練習しているという。「地区ごとの敬老会で披露したところ、とても喜んでくれた」と語る。

第6節 住民自治されだに設立による効果

第1項 住民の受け皿

調査より、SVCやイエローキッチンなどの団体で活動する、あるいは住民自治されだに役員が地域のために活動する背景には、共通の意識があることがわかった。それは、「佐礼谷を何とかしたい、次世代に残したい」という思いである。

イエローキッチンの松浦氏は、「佐礼谷は人が少ないから、中にいる人が外に情報発信をしていかなければならない。そのツールとして使われるのが特産品であり、特産品を使って人と人をつなげたい」と語っていた。人口減少が進むなか、佐礼谷地域が存続していくには、外に向けて地域を発信していく必要があると感じている。それが特産品の開発・販売という行動につながっているのである。イエローキッチンの主力商品であるゆずこしょうのビンのラベルには、イエローキッチンではなく、「されだに」という表記をしているのも、イエローキッチンの活動を通して、佐礼谷を知ってもらいたい、佐礼谷の人口増につなげたいという思いの現れである。

SVCでは、SVC規約第4条に「本部会は、バレーボール活動を通じ部会員相互の連携、健康増進、地域内外との交流を図り、将来に向けて『住

んで楽しく、自慢のまちづくり』を目的とする」と、地域づくりに資す団体であることを明記している。代表の宮本氏も、「SVCはバレーのためだけの組織ではなく、地域活性を目指した人が集まっている組織である」と語っている。そして教育部で子どもたちを直接指導するだけでなく、さまざまな活動を通して、「(SVCは)子どもたちが将来地域に残るための受け皿になりたい。そのためにも、大人たちが楽しそうなことをやっている姿を、子どもたちに見てもらえたら」と考えている。バレーボールという趣味の団体ではあるが、地域が次世代へと引き継がれることを目指して活動しているのである。

住民自治されだにの役員たちもまた、就任までの経緯はそれぞれであるが、「佐礼谷」という地域に強い思いをもっていた。

高橋氏は、住民自治されだに設立以前より「地域をなんとかしたい」と思っていたところに、住民自治されだにが設立され、事務局次長として地域に関わるようになった。また、「外にいた時も、生まれ育った佐礼谷への思いはあった」という篠崎氏は県外から佐礼谷地域に戻ってきた際、自分が出ていく前の佐礼谷に比べて想定を超えた人口減少に驚いた。長年地域外に出ていたからこそ、帰ってきた際に以前の佐礼谷地域とのギャップに衝撃を受けた。繰り返し、「子どもを増やす、人を呼び込む」と語っていたのが印象的であった。

しかし前述のように、高橋氏は「自分が中心になってやっという馬力もないのでどうしたものかな」と思っていたし、泉氏もまた、かつての青年たちの組織であるやらいで会もそのまま高齢化したいま、「単独の組織で人を集めて大きなイベントを行うことはむずかしい」と語っていた。

地域を何とかしたいという思いは持っているものの、高齢化・過疎化が進行した集落では、人材や気力・体力の面で実行できないということもある。しかし、そこに「住民自治されだに」という地域全体を網羅する組織があることで、そういった課題を抱えた住民も自分ができる範囲で活動を行うことができるのである。

第2項 居場所づくり

第1節に関連するが、住民自治されだにではそれぞれが自分の得意を活かしながら活動している。高橋氏の「パソコンが使えるため事務局次長を任された」というエピソードや、イエローキッチンメンバーとして佐礼谷農産加工組合で腕を磨いて来た人たちが集まったことなど、住民自治されだにでは、“住民の得意”を見つけ、あるいは引き出して人材を登用している。また佐礼谷には、SVCの「赤いパンツダンス」や泉さんらの「ひょっとこ踊り」など、住民自身が自分の趣味を地域のなかで活かす活動も見られる。これらは、住民自治されだにの目標として「人の居場所と出番をつくる」ことを掲げているのとも符合する。

第3項 地域の既存団体との関係

各種団体が住民自治されだにの下部組織として位置づけられているが、じつはそのことによって住民自治されだにと各種団体が持ちつ持たれつの関係になっている。たとえばたびたび言及している「やらいで会」は、高齢化によって「単独の組織で人を集めて大きなイベントを行うことはむずかしいが、みんなで一緒になれば何かできる。住民自治されだにでは営利目的のことはできないが、住民自治されだに主催のイベントで各種団体がうどんやカレーパンを販売し、団体の利益にすることができている」（泉氏）。各種団体が住民自治されだにに入って活動することで住民自治されだにも運営でき、各種団体も団体単独ではできないことが住民自治されだにがあることで可能になり、ひいては団体の存続にもつながる、WinWinの関係となっていると考えられる。

第4章 全体考察

第1節 それぞれの住民自治組織の特徴

以上の調査をふまえ、堀江地区と佐礼谷地域の特徴とそれぞれの住民自治組織の特徴を整理した(表4)。

人口や世帯数、高齢化率など、堀江地区と佐礼谷地域では地域の規模や構造に違いあることが分

かる。愛媛県の県庁所在地である松山市に属している堀江地区は人口も多く、高齢化率は全国平均より若干高めではあるが、それほど進んでいない。もともとは漁業や農業など第一次産業が盛んで、農村的な社会共同体が形成されていた地域であったが現在は、都市化の進行により住宅地が増加し、地区外から移り住んでくる人もいる。一方、佐礼谷地域は伊予市の中でも山間部に位置し、堀江地区の2倍近い面積に人口は17分の1程度であり、高齢化も進行している。これまでも現在も、主産業は農業であり、人口の流出が激しい。

住民自治組織の特徴をみると、ともに2005年の合併がきっかけとなって市が住民自治組織の設立を推進し、最初にモデル地区に選ばれたという点で共通している。地域側の住民自治組織設立の背景をみると、堀江地区は公民館を中心としたまちづくりでは財政的・組織的に限界があることから、公民館や地域の各種社会組織が連携する必要があったということを挙げている。それに対し、佐礼谷地域では公民館や市役所支所の統合、急速

な人口減少と高齢化の進行といった、集落存亡の危機とも言えるような差し迫った状況を何とか打開する必要から設立にふみきった。両組織とも市の事業が設立のきっかけとなっているが、地域側の動機としては、堀江地区は公民館だけではこれからのまちづくりに限界を感じたから、佐礼谷地域は危機感があり地域をどうにかするためといったように、それぞれ異なる思いから設立に至っている。そのほか大きく異なっているのは、組織の構成である。堀江地区の「堀江まちコミ」をはじめとする松山市のまちづくり協議会は、主に町内会や公民館事業推進委員、小中学校のPTA、自主防災組織といった地域を構成する代表的な団体で構成されている。そのため、住民は主に所属している団体として活動を行っている。一方で住民自治されたには、住民全員(個人)が構成員となっている。そのため、佐礼谷地域の住民は所属している団体の活動に特化せず、活動を展開している。たとえば、泉氏は「やらいで会」に所属し活動をしながら、住民自治されたに環境部にも所

表4 堀江地区と佐礼谷地域の比較

	堀江地区	佐礼谷地域
人口	1万1396人	561人
世帯数	5,054世帯	247世帯
高齢化率	26.6%	48.7%
面積	12.9km ²	21.8km ²
合併	1940年 :堀江村と松山市に合併 2005年 :北条市と松山市に合併	1955年 :佐礼谷村と中山村が合併し中山町に 2005年 :伊予市と中山町、双海町が合併し伊予市に
特徴	古代から農村的な社会共同体が形成。漁業と柑橘栽培を中心とした農業が盛んであった。現在では、道路整備が進み、学校や病院などの都市施設や住宅地として、市街化が進行。	800mを超える山がそびえたつ中山間地域で、高低差のある15の集落から成る。主産業は農業である。
住民自治組織設立の動機	公民館としての役割や機能のみでは、財政的・組織的に限界があることから、公民館や各種社会組織がそれぞれの役割や機能を前提として協働する必要があったため	佐礼谷公民館や市役所支所の統合、人口減少に対する危機感があったため
市が住民自治組織を推進した理由	2005年の合併により、コミュニティ見直しの動きがあったため	2005年の合併により、住民自治を推進するようになったため
住民自治組織の設立年	2006年6月	2008年6月
組織の構成	地域を代表する団体	住民全員
まちづくり計画で掲げる理念・将来像	生きがいと愛着と誇りのもてるふるさとづくり	笑顔と情熱 新しい風吹く里 されたに

域の代表的な既存組織を連携して「堀江まちコミ」を設立していることで、例えば久保田氏や長尾氏のように「堀江まちコミ」設立前から地域とのつながりのあった人物を通して、間接的に「堀江まちコミ」との関係を保つことのできる環境が生まれていると考える。「堀江まちコミ」ができたことによる直接的変化は感じていないとはいえ、どの団体も活動を通して個人が地域と関わるきっかけが増え、「地域に顔見知りが増えた」「よそ者ではなく地域の一員であるという実感が生まれた」「居場所ができた」など、数字では計れない変化を実感している。こうした変化は1つの団体内部の関係だけで生まれるものではなく、地域内でいくつもの団体や活動と関わりを持つことで徐々に実感していくものではないだろうか。「堀江まちコミ」の設立は、地域内の既存団体や新しい団体との連携を行いやすくするとともに、NPOや趣味の団体などもまちづくりの範囲に含めることで、まちづくりに関わる際の垣根を低くする効果があったと考える。そして多様な主体がまちづくりに関わるようになる波及効果として、地域内に住民個人が居場所をもつきっかけにもなっていると考える。

第3節 住民自治されだに設立による効果

第3章で取り上げた住民自治されだにとそれを取り巻く住民活動との関係を図式化したのが図11~15である。

イエローキッチンとは県からの補助事業を契機として、農産加工組合に所属していた女性メンバーが中心となり、住民自治されだにの特産品開発部に属す団体として発足した。柚子を中心とした特産品開発を行うとともに中学校の給食への食材提供、イベントへの参加、ふるさと便との連携など地域内外に向けて佐礼谷地域の食が認知される機会を生んでいる。また、イエローキッチンの活動を通して、若い世代の収入の増加など次の世代が活躍できる土台づくりという想いがあることから、佐礼谷地域の抱える人口減少という課題に対して食という切り口で人口増を目指す活動を行っているといえる。住民自治されだにの事業計画を軸に活動を行うことで、特産品開発部の一員として佐礼谷地域の抱える課題を踏まえ、団体の特色を生かした活動を行いやすいのではないかと考える(図11)。

次にSVCである。SVCは、そもそも佐礼谷中学校の元バレーボール部所属という接点で人々が集まったものであり、趣味の団体である。しかし、地域の鳥獣害問題や地域活性のために特産品としてイノシシ肉のカレーパンを開発したり、地域の少年団にバレーボールの指導を行ったりと、地域活性化のために活動をする中で、地域の人とのつながりが生まれていったと考えられる(図12)。

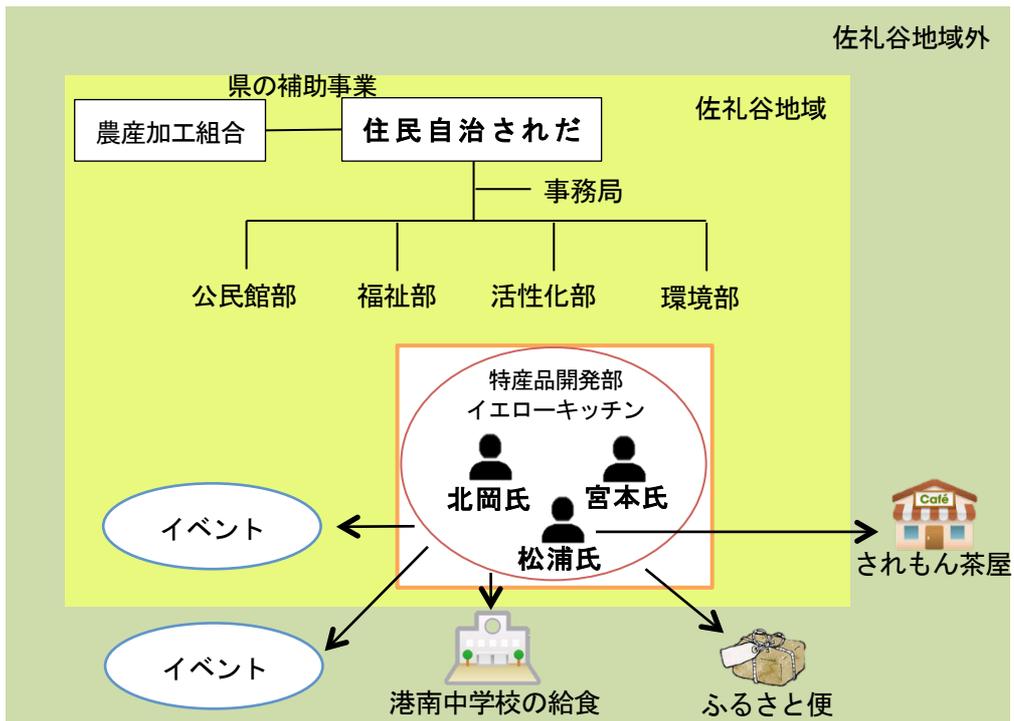


図11 イエローキッチンと住民自治されだにの関係性

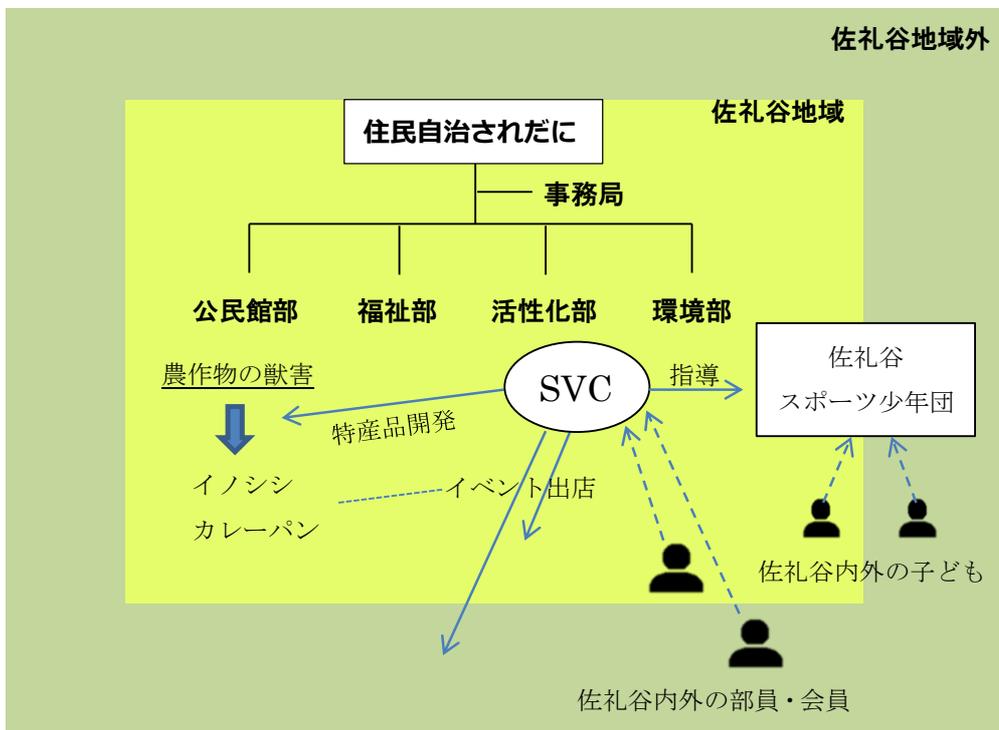


図12 SVCと住民自治されだにの関係性

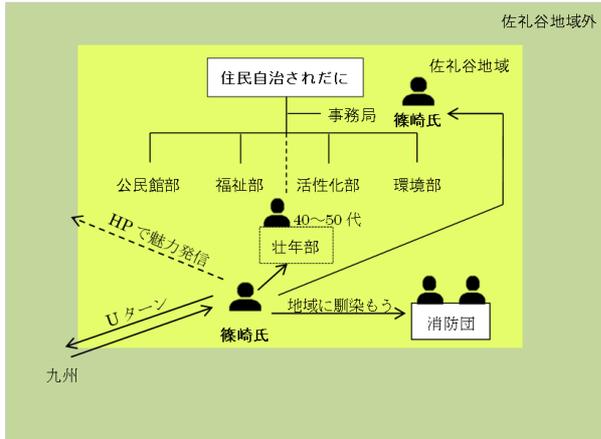


図13 住民自治されだに事務局次長高橋氏と住民自治されだにの関係性

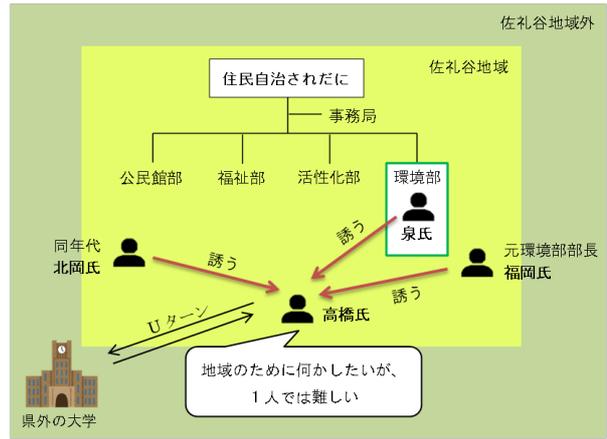


図15 住民自治されだに環境部部长泉氏と住民自治されだにの関係

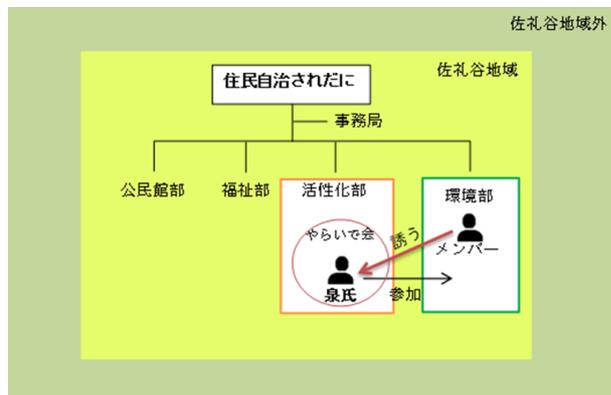


図14 住民自治されだに事務局次長篠崎氏と住民自治されだにの関係性

そして、最後に住民自治されだにの役員である。事務局次長の高橋氏は、大学時代をのぞき、ずっと佐礼谷地域に住んでおり、現在は佐礼谷から松山市に通勤している。住民自治されだにの活動に携わるようになったきっかけは、近辺の人から誘いを受けたことである。高橋氏が「地域のために何かしたいが、同世代の人が少ないうえ、1人で何かをする馬力もない」と思っていたところに、住民自治されだにが設立された。そして、近所に住んでいる環境部長の泉氏、元環境部長の福岡氏、同年代で住民自治されだにに積極的に関わっている北岡氏から誘いを受け、現在事務局次長に就いている(図13)。

また、住民自治されだに事務局長の篠崎氏は、生まれは佐礼谷だが、長年宮崎県で暮らし、Uターンで佐礼谷に戻ってきた。「まず地域に馴染まないと」という気持ちから消防団に入り、その後住

民自治されだに設立に際し声をかけられ、壮年部の部長になった。その後、地域ごとの常会で事務局長に推薦され、承認される経緯を経て事務局長になっている(図14)。

そして、環境部長の泉氏である。泉氏が住民自治されだにに携わるようになったのは、住民自治されだに設立以前から「やらいで会」で活動していたことがきっかけである。住民自治されだにが設立され、やらいで会のメンバーも主に活性化部に入って活動を行うようになった。そのなかで、泉氏は環境部のメンバーに誘われ、環境部の活動にも参加するようになり、環境部長になった(図15)。

これらの図をみると、住民自治されだににかかわるようになったきっかけとして、住民自治されだににかかわりがある人物からのアプローチと、個人の「地域を何とかしたい」「地域のために何かしたい」という思いの2つが大きく関係していることが分かる。たとえば、高橋氏が「自分が中心になってやっていこうという馬力もないのでどうしたものかなと思っていた」と、泉氏が「単独の組織で人を集めて大きなイベントを行うことはむずかしい」と語っていたように、地域を何とかしたいという思いは持っているものの、人材や気力・体力の面で実行できないということもある。しかし、そういった漠然とした地域への思いを抱え、一歩踏み出せないでいた人も、そこに住民自

治されだにがあることで、自分ができる範囲で、あるいは自分の得意を活かして、活動に携わることができる。このように、住民自治されだには「地域を何とかしたい」と思っている住民の受け皿になっていると考える。1人ではできないことも、住民自治されだにに入れば、可能になるのである。

また、住民自治されだには、まちづくり計画を定めていること、そして住民全員参加の組織であり、計画の内容や活動報告が全員に周知されることなどから、住民に地域の課題や目標を明確にし、住民が活動を行う指針を示している。何か活動をしたいと思っている住民の受け皿になるだけでなく、指針を示すことによって、「何かしたい」「自分もこれならできるかも」と住民に思わせるような効果ももっているのではないかと考える。そしてそれによって、地域の中に自分の役割を見出し、居場所だと感じる場面が増える。住民自治されだには、住民一人ひとりの役割や居場所づくりに寄与していると考えられる。

おわりに

今回調査対象とした、松山市および伊予市は、双方とも合併を契機として、新たに住民自治の方法が異なる地域を受け入れる必要があった。そうした状況のなかで検討された施策が、モデル地区を選定し、自治会・町内会や公民館などこれまで地域の中心的組織であったものだけでなく、趣味のサークルやNPOなどの地域に存在するさまざまな主体が連携した新しい形の住民自治組織をつくることであった。そのモデル地区として名乗りをあげたのが、松山市の堀江地区、伊予市の佐礼谷地区であり、「堀江地区まちづくりコミュニティ会議」「住民自治されだに」という自治組織が誕生したのである。

「堀江まちコミ」と「住民自治されだに」では、設立の動機や背景、人口規模に差はあるものの、地域内の既存組織も含めより多くの主体を包括した自治組織を新たに立ち上げたという点、まちづくり計画などを通してそれぞれの地域の方針を示

しているという点では共通している。地域の方針を明文化し、それに向けて計画を立て、住民自治組織内に方針にあった各部をつくることで、地域全体として、地域の現状や課題を踏まえて将来に向けた活動を行うことにつながっている。

それぞれの住民自治組織設立による効果として、堀江地区では、「堀江まちコミ」の設立により「まちづくり」に含まれる活動の幅が広がり、関わる人も多様化したことが挙げられる。これによりまちづくりに携わる際の垣根が低くなったと考える。また、佐礼谷地域では、「住民自治されだに」の設立により地域の抱える課題や目標を明確化し、策定されたまちづくり計画に沿って、住民の得意な部分を活かせるような活動を行っていくことで、住民に役割が生まれているという効果が挙げられる。

加えて、2つの地域で住民自治設立により新たに誕生したり連携が行われるようになった団体は、それぞれの地域の特色や課題と関わり合っていた。堀江地区では、「堀江まちコミ」設立の際に公民館活動の限界から、NPO等の新たな主体との連携を視野にいれており、実際にほりえみらいくらぶとの連携や趣味の団体である楽笑会のような新しい団体も生まれている。佐礼谷地域では、人口減少という課題から、いかに地域を活性化させていくかという中で住民自治されだにの特産品開発を担うイエローキッチンが設立され、もともとバレーボールを行う団体でありながらも地域活性化につながる活動を行うようになったSVCなどとの連携が生まれている。こうしたことから、まちづくり計画や住民自治組織内に「部」をつくり地域活動に携わる団体を整理・配置することで、それぞれの地域のまちづくりの方針に沿う団体との連携が行いやすくなるという効果ができていると考えられる。またその結果として、住民一人ひとりが地域活動に携わりやすくなり、地域内に顔見知りが増えたり、役割ができて頼りにされたりといったように、地域住民同士のつながりを生み、個々の居場所づくりにも寄与していると考えられる。

また、本研究では、住民自治組織設立による住

民や地域団体への効果に着目したため、自治組織自体の持続性については十分な調査に至らなかった。人材育成、財源確保による持続的な運営をいかに行っていくのかという点に関しては堀江まちコミや住民自治されだにのみならず、他の住民自治組織についても重要な課題となり得るといえるだろう。特に人材育成については、今後中山間地域だけでなく都市部でも人口減少や高齢化などの問題が深刻化すると推測される中で、まちづくりの担い手の高齢化や世代交代という課題とも直結してくる。これまで以上に地域で暮らす住民自身が地域内の課題に向きあい、解決し、地域の活力や魅力をどのように高めていくのが重要となると考える。都市部と中山間地域のどちらで暮らすとしても、自分たち一人ひとりが地域の一員であるという当事者意識を持つ必要があるだろう。

そうした当事者意識を持つきっかけとして、住民自治組織設立の際に行われるまちづくり計画の策定は重要な意味を持つと考える。計画を策定する過程で、それぞれの地域の課題や特色を整理し、住民同士の合意形成を行い、自分たちの地域に必要な事柄を住民自らが定め、地域内の住民が主体となって計画を実現していくことは、まさに自治の実践であり、当事者意識を育むことにつながると考える。

そして、これまで地域に存在していた既存組織ではなく、地域のさまざまな団体を包括する新たな住民自治組織の設立により、それぞれの団体の個性を活かし連携するとともに、住民自治組織を中心とした地域の人材や財源の確保が可能となる自立した仕組みづくりが必要であると考えられる。

参考文献・資料一覧

- 白戸洋著 (2010年)『公民館で地域はよみがえる』松本大学出版会
- 中川幾郎著 (2011年)『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社
- 羽貝正美・名和田是彦著 (2007年)『自治と参加・協働—ローカル・ガバナンスの再構築—』似田貝香門・大野秀敏著 (2008年)『まちづくりの百科事典』丸善出版
- 石原武政・西村幸夫著 (2010年)『まちづくりを学ぶ 地域再生の見取り図』有斐閣
- 秋田典子著『まちづくり条例の発展プロセスに関する研究』日本都市計画学会 都市計画報告書 No. 7
- 木下勇著 (2007年)『ワークショップ 住民主体のまちづくりへの方法論』学芸出版社
- 松山市公民館連絡協議会・松山市教育委員会編 (2013年)『まつやまの公民館』
- 「ふるさとほりえ発見の旅」編集委員会編 (2000年)『ふるさとほりえ発見の旅』
- 松山市堀江公民館長久保田公夫編 (2003年)『ふるさとほりえ歴史街道』
- 松山市堀江公民館・堀江地区まちづくりコミュニティ会議編 (2007年)『公民館活動とまちづくりへの道』
- 中山町誌編纂委員会編 (1996年)『中山町誌』
- 佐礼谷公民館編 (2003年)『往還道を巡って—中山町佐礼谷地区の旧道と文化遺産—』
- 伊予市、平成19年発行『第一次伊予市総合計画』
- 日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』2014
<http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2014/05/report136.pdf>(2015年2月1日)
- 横道清孝著 (2009年)『日本における最近の

コミュニティ政策』

http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_jp5.pdf (2015年2月22日)

■地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査2003

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chiho_u_seido/singi/pdf/No29_senmon_5_si1.pdf (2015年2月1日)

■愛媛大学法文学部人文学科 治郎丸宏・西野まどか・今岡裕輔・松田美沙貴・法文学研究科人文科学専攻 杉村仁著『地域コミュニティに関する住民と学生の協働参画研究』

http://www.ehime-u.ac.jp/upload/temp/block_3474_01.pdf (2015年2月26日)

■松山市 HP

<https://www.city.matsuyama.ehime.jp/index.html> (2015年2月13日)

■『地域コミュニティの自立を目指して「地域における」まちづくりの研究成果報告書』

<https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/machizukuri/chiikicommunity/machidukuri.files/tousin.pdf> (2015年2月1日)

■まつやま・ほりえ海の駅「うみてらす」

<https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisetsu/kuko/umiterasu.html> (2015年2月13日)

■松山市立堀江PTA小学校 HP

http://horiePTA.web.fc2.com/html/index_gakusha.html (2015年3月3日)

■伊予市 HP <http://www.city.iyo.lg.jp/> (2015年3月10日)

■伊予市自治基本条例

<http://www.city.iyo.lg.jp/machisou/kurashi/shimin/jichi/> (2015年3月10日)

■住民自治されだにまちづくり計画

<http://saredani.net/blog/files/generalplan.pdf>

(2015年1月20日)

■ECPR えひめ地域政策研究センター

<http://www.ecpr.or.jp/> (2015年2月18日)

■愛媛県行革甲子園2014

<http://www.pref.ehime.jp/h10800/shichoshinko/renkei/zireihappyoukai.html> (2015年2月15日)

■財団法人中部産業・地域活性化センター著

(2010年)『市町村合併後の地方自治体の課題調査研究報告書』

<http://www.criser.jp/research/documents/shichouson.pdf> (2015年2月15日)