

第8章 水郷都市の観光まちづくり¹⁾

—柳川市と香取市を事例として—

はじめに

愛知大学経営総合科学研究所の2012年度の共同研究として、福岡県柳川市、千葉県香取市を選定して、水郷地域の観光まちづくりの実態について視察調査を実施した。本章では、柳川市と香取市について観光動向と観光振興の課題について、観光統計データに基づき分析を行う。また、両市とも住民参加による協働のまちづくりを推進しているが、第3節では、「参加協働型」まちづくりの概要について考察する。

1. 柳川市の概要

柳川市は、県南筑後平野の西南隅に位置し、2005年3月に旧柳川市、三橋町、大和町の一市二町が合併して誕生した筑後地方の主要都市で、2012年12月時点での人口は70,985人、面積76.88 km²である。柳川市の大部分は有明海を干拓して造成された土地で、平坦な低地からなり、十分な水源を確保するために市内には大小の掘割が巡らされている。

柳川市の主産業は、筑後平野と有明海の豊かな自然を活用して、農業と漁業が中心である。農業では米、麦、大豆のほか、全国ブランドの「博多ナス」やイチゴの「博多あまおう」、巨峰などが出荷されている。漁業では有明海の特性を利用した支柱式による「ノリ養殖」が盛んで、海苔（乾のり）は特産物としての評価も高く、高級海苔としてのブランドを築いている。また、有明海の家産物として、ムツゴロウやクチゾコ（舌平目）、アサリ、タイラギなどの魚介類は、全国的に知名度が高い。

2. 柳川市の観光資源

柳川市は豊富な観光資源に恵まれている。柳川藩主立花家の別邸として建てられた御花とその庭園である松濤園、柳川藩の茶室として使われていた旧戸島家住宅と庭園、掘割を巡る川下り、北原白秋の著書や遺品を展示する白秋生家、白秋の命日(11月2日)を記念して行われる白秋祭のイベント、市内に数多く点在する神社仏閣、そして有明海の肥沃な干潟を利用した潮干狩りなど、さまざまな自然観光資源や人文観光資源が柳川市には存在している。また、北原白秋を始め、壇一雄、長谷健、木村緑平など郷土にゆかりの人物も輩出している。これらの観光資源は「柳川百選」にも選ばれ郷土の誇りとなっている²⁾。

1) 本研究は愛知大学経営総合科学研究所並びに JSPS 科研費22500230、24611014の助成を受けている。

2) 柳川市ホームページより

3. 柳川市観光の現状

(1) 観光客数の推移

柳川市の観光入込客数は、昭和から平成にかけて高い伸び率で増加する(図1参照)。1970年28万人の入込客数は約20年後の1991年には100万人の大台を超える。その後、2004年には129万人で史上最高の入込客数を数えるが、その後は100万人台を維持しながらも減少傾向にある。2011年は東日本大震災の影響により、105万人台で合併後最大の減少率となった。特に、有明海花火フェスタの自粛による影響が大きい。宿泊者数についてみると、入込客数の伸びと比例して伸びてはいくものの1995年の107,268人をピークにその後は急激に減少している。2011年の宿泊者数はついに4万人台を下回り、観光入込客数全体の3.7%に止まっている。このような宿泊者数の減少により、観光消費額も減少傾向にあり、1993年に62億円をピークに2010年には約43億円までに減少している。

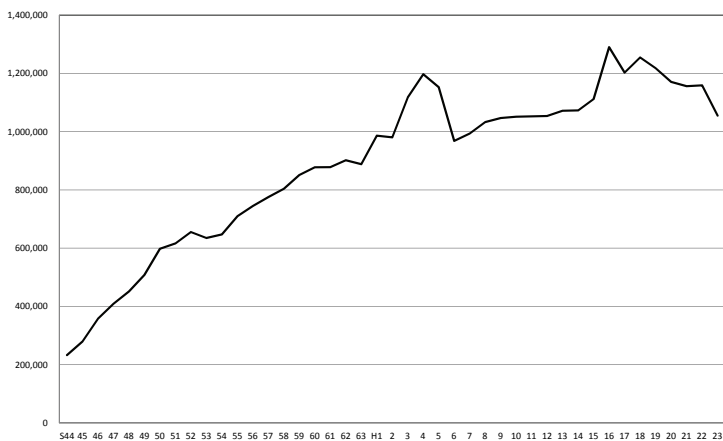


図1. 柳川市観光入込客数(人)の推移

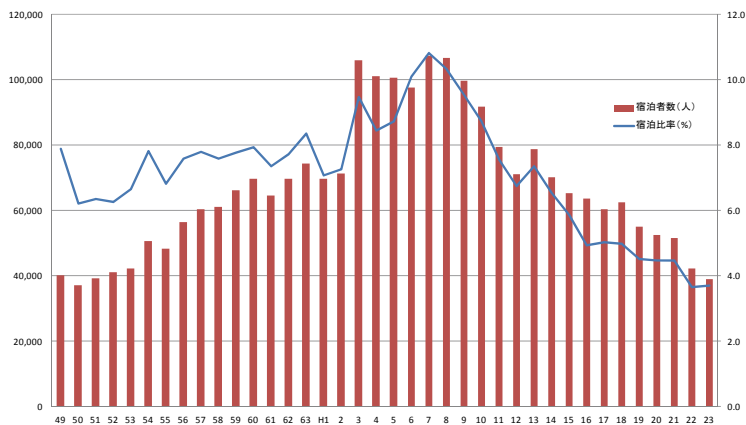


図2. 観光宿泊者数と宿泊比率の推移

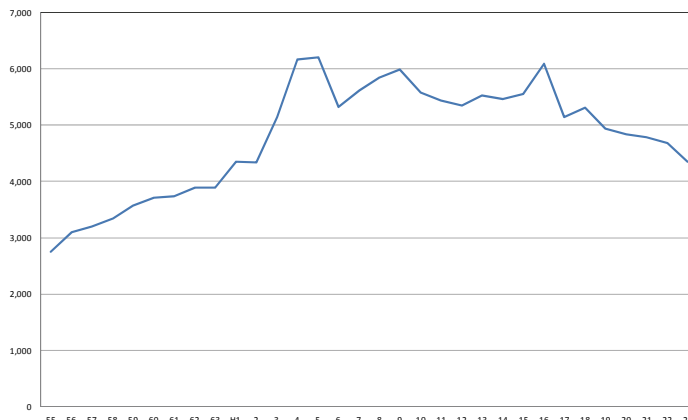


図3. 観光消費額（百万円）の推移

（2）代表的観光施設の入込客数の推移

柳川市の代表的な観光施設である白秋生家や御花、掘割の川下りの観光客入込数の推移を図4で示した。北原生家の入込客数は1992年（229,743人）をピークに減少傾向にあり、2011年にはピーク期の4分の1程度に減少している。減少傾向は、御花も同様で、特にここ数年の落ち込みは大きい。2006年23万人台の入込客数が2011年には前年よりもやや増加したものの15万人台に止まっている。掘割の川下りも高い人気を誇ってはいるものの2002年の411470人をピークに減少し、2011年には30万人台を割り、28万人台にまで落ち込んだ。柳川市の観光入込客数の減少は、このような代表的な観光施設からの客離れが大きく原因している。

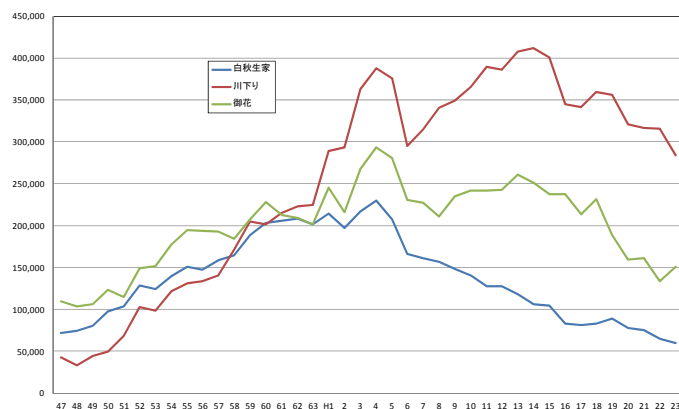


図4. 代表的観光施設等の入込客数の推移

（3）柳川市観光の課題

上記で見たように、柳川市は掘割や有明海をはじめとする自然、北原白秋、御花などの観光素材は豊富にありながら、集客にまで結びつけることができていない。柳川市ではこのような観光状況において、以下の点を観光振興の課題として挙げている³⁾。

①柳川ブランドの創出

3) 柳川市観光振興計画より

- ・食の多様化
- ・土産品の開発
- ・川下りの楽しみ方の創出
- ②観光資源の魅力向上と地域の一体的な観光地域づくり
 - ・テーマによる観光資源の結びつきや活動メニューの開発
 - ・水郷柳川の景観統一
 - ・観光素材の発掘
- ③観光行動に対応した受け入れ環境の整備・充実
 - ・まち歩きのためのルートづくり、案内、トイレ、休憩施設などの環境整備
 - ・公共交通機関の利便性向上
- ④積極的な観光情報の発信・受信とPRの充実
 - ・目的に応じた的確で適時のわかりやすい情報の提供と発信
 - ・観光ホームページなどを活用した観光情報の充実
 - ・観光客のニーズをキャッチし、共有できる体制づくり
- ⑤市民参加型の観光振興
 - ・市民参画の仕組みづくり
 - ・市民協働による観光振興の推進
- ⑥観光振興推進のための体制づくり
 - ・情報管理の一元化体制づくり
 - ・観光協会の体制強化
 - ・活動団体の連携体制の確立
 - ・まちの活性化、経済効果につなげていく仕組みづくり
- ⑦広域観光連携の推進
 - ・近隣の市町村や地域、観光事業者などとの連携による広域の観光ルートづくり
 - ・広域の誘客宣伝活動の推進
- ⑧外国人観光客の誘致
 - ・海外向けの積極的な広報宣伝活動の推進
 - ・外国語による観光情報の提供
 - ・不自由なく一人歩きできる受入態勢の整備

4. 香取市佐原地区の観光

(1) 佐原地区の概要

旧佐原市は、古くから水郷の町として知られ、利根川水運の中継基地として栄えた地域である。市街地の小野川沿いには商家や土蔵・洋風建築などが立ち並び小江戸とも呼ばれる当時の町並みが残っている。これらの町並みは1996年12月10日に、文化庁から関東で初めて「重要伝統的建造物群保存地区」に指定された。平成の大合併で2006年3月27日に香取郡栗源町、小見川町、山田町と合併し、香取市となった。また、佐原は、伊能忠敬の養子婿先の地でもあり、地図の町としても有名である。米の生産高は千葉県で一位であり、サツマイモなどが特産物である。

(2) 観光資源

佐原地区の観光資源としては、水郷の自然を構成する水生植物園（アヤメ、カキツバタ、花菖蒲100万本が咲き誇る）、香取神宮・伊能忠敬旧宅、水郷佐原山車会館などが有名である。また、佐原の大祭山車祭が夏と秋に開かれ、町内を山車が引きまわされ、毎年多くの観光客で賑わう。市街地を流れる小野川沿いとその周辺では土蔵や商家などの歴史的な町並みが立ち並び、水路をサッパ舟と呼ばれる小舟に乗って舟めぐりを楽しむことができる。



小野川沿いの景観（筆者撮影）



水郷佐原山車会館（筆者撮影）

(3) 代表的観光施設の観光入込客の推移

千葉県観光入込客数は微増減を繰り返しながら増加傾向を示していたが、2011年は東日本大震災の影響により大きく落ち込んだ（図5参照）。千葉県の観光入込客数を支えているのは東京ディズニーリゾートであり、毎年3,000万人を超える入園者がある。2011年は400万人の減少はあったものの2012年上半期1325万人を数え過去最高を記録している。宿泊者数の推移では、入込客数の推移と比例して増加傾向を示し、2002年には1,880万人で過去最高を示したが、翌年から減少し、2004年は1,250万人台にまで落ち込んでいる。これについては2004年に観光調査手法が大きく変更された結果であり、それ以前の推移とは単純に比較することはできない。ただし、その後の宿泊者数は増加に転じ、2011年の東日本大震災の影響で再び大幅に減少している（図6参照）。図7は香取市の観光入込客数の推移である。2006年佐原市は香取市と合併し、それ以後の入込客数の推移である。合併後も入込客数は増加し、2010年には過去最高の750万人を記録した。翌年は東日本大震災の影響で636万人となり100万人以上の減少となった。小野川沿いの観光入込客数の推移を見ると、ここ数年漸増していたが2011年には対前年比で20万人の減少となった。

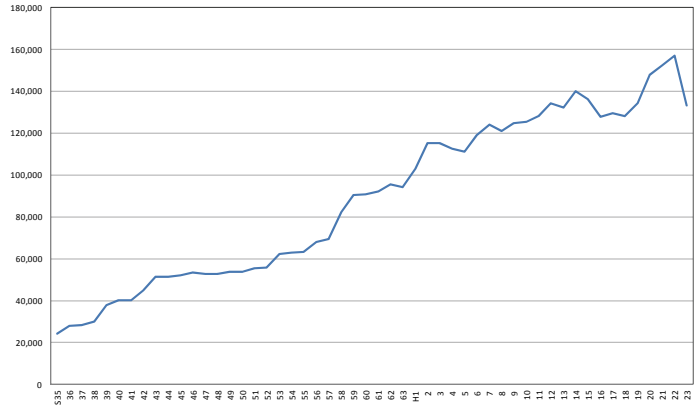


図5. 千葉県の観光入込客数の推移

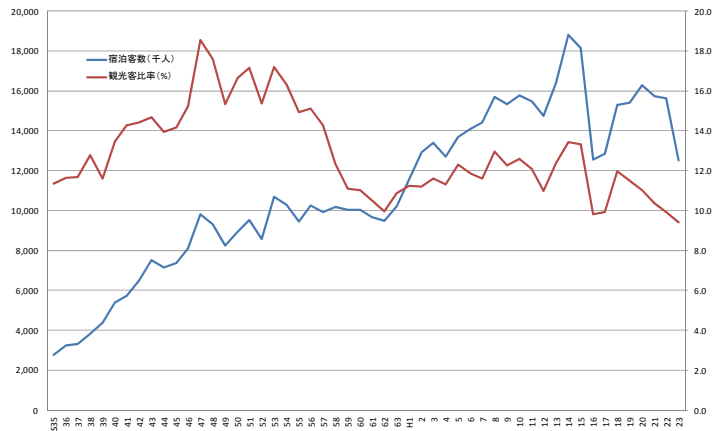


図6. 宿泊者数と宿泊者比率の推移

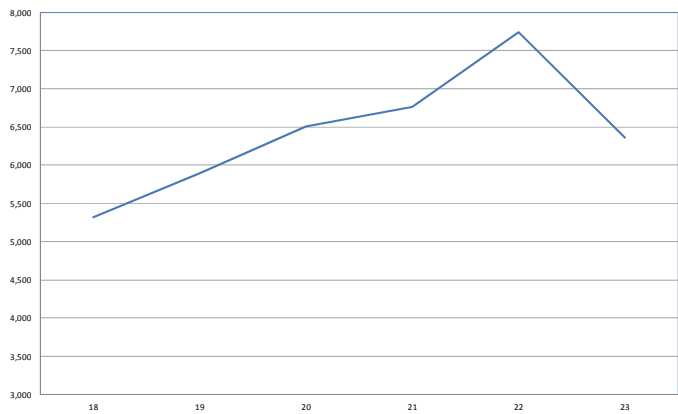


図7. 香取市の観光入込客数（千人）の推移

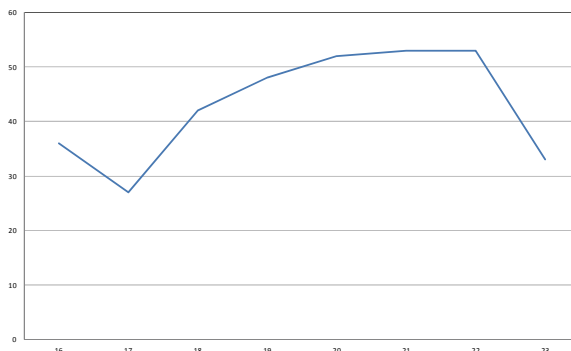


図8. 佐原地区「小野川沿い」入込客数（万人）の推移

(4) 香取市佐原地区観光の課題

佐原地区では、旧佐原市の当時から、都市型観光、まちづくり型観光地づくりを目指してさまざまな取り組みが実施されてきた。

- ①観光振興ビジョン（1994年3月）
- ②歴史的町並み観光活性化プラン（1995年）
- ③中心市街地活性化基本計画（2001年3月）
 - ・産業観光の賑わい復興
- ④観光交流空間づくりモデル事業
- ⑤地域の魅力アップモデル事業 観光立県千葉モデル事業
- ⑥「全国都市再生イン佐原」の開催

観光資源に関して、以下の課題が挙げられている。

- ①地域ブランド
 - 佐原地区には豊富な観光素材が沢山あるが、地域ブランドとなりえていない。
- ②地域住民の情報交換の場づくり
- ③観光関連産業間の連携の欠如
- ④利用者重視の視点

市民活動グループの課題としては以下のものが挙げられる。

- ①コーディネーターの不在
- ②市民活動に対するサポート
- ③人材育成

5. 参加協働型のまちづくり⁴⁾

日本の社会形態が大きく変化していく中で、「まちづくり」のあり方も市民主体の参加と協働による「まちづくり」へと移行しつつある。本節では、市民参加による協働型まちづくりについて概観する。

4) 本節は麻生(2013)の一部を加筆修正したものである。

(1) 参加協働型まちづくりの概要

参加協働型まちづくりとは、立場の異なる人やグループが、お互いを相互に尊重し合いながら、お互いの役割分担や責任の所在を明確にし、それぞれの特性を活かし、自主的、自発的に参加することによって、地域や社会の課題解決に取り組み、より良いまちづくりを実現していくことである。

①まちづくりの主体

参加協働型まちづくりを推進していく主体は、市民・行政・民間業者・NPOそして大学などの研究機関から構成される。それぞれが互いを認め合いながら共通の目的の達成に向かって協力して活動するとき、その地域に「協働」意識が形成される。

②従来型のまちづくり

これまで経済成長優先型社会でのまちづくりは、行政が企画から施行の段階まで全てを主導して行うトップダウン方式であった。そして、市民や団体組織は決定された施策をただ受動的に受け入れ執行するだけの存在であった。

③市民と行政の関わり方

近年、まちづくりは次第に行政から市民の手に移りつつある。これまでの行政によるトップダウン方式から市民参加によるボトムアップ方式へとまちづくりのあり方が変化しつつある。市民と行政との関わり方については、「市民参加」、「市民参画」、「市民主導」、「市民主体」の4つの形式がある(図10参照)⁵⁾。

まず「市民参加」とは、行政が企画発案したものを市民が行政と一緒に推し進めていくことである。ここでは、行政が作成した計画案に対して市民が意見を述べるという程度に留まる。次に「市民参画」とは、市民と行政が企画の段階から一緒になって発案し、討議しながら推し進めていくことである。市民の意見が積極的に反映されるものとなる。「市民主導」とは、市民が主体となって企画したものを行政が支援しながら推し進めていくことである。最後に、「市民主体」とは、市民が責任と主体性に基づき、独自にまちづくりを行うことであり、市民がまちづくりを行うと言っても過言ではない。

④3つの「きょうどう」スタイル

市民の主体的な参加によるまちづくりが推進していく中で、市民と行政との間の連携のあり方も変化している。まちづくりを遂行する主体間には、3つの「きょうどう」(共同、協同、協働)

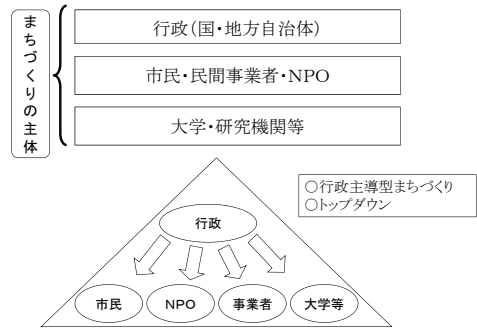


図9. 従来型のまちづくり

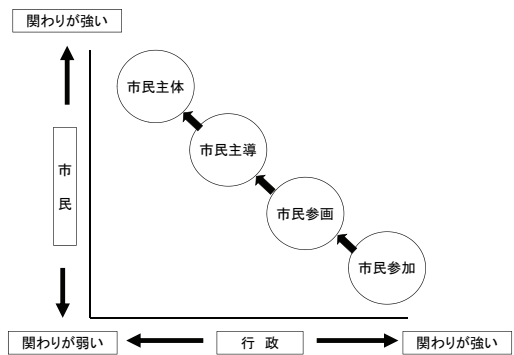


図10. 市民と行政の参加・参画・主導・主体への関わり

5) 佐藤快信 (2005) 28頁の図を加筆修正。

スタイルが存在する。それぞれのスタイルを立場・活動・目的により、その違いを捉えることができる(表1)⁶⁾。まず、第一の「共同」とは、「同じ目的に向かって、立場の同じ人たちが同じ活動を行うこと」である。一つの目的に対して、同一組織に属する人たちや同じ立場にある人たちが同じ活動を連携し合って行うのが「共同」である。第二の「協同」とは、「同じ目的に向かって、立場の異なる人たちが同じ

表1. 市民と行政の共同・協同・協働のあり方

	立場	活動	目的
共同	同	同	同
協同	異	同	同
協働	異	異	同

活動を行うこと」である。つまり、「協同」とは、「立場の異なる人たち」によって行われる活動であって、この点が「共同」と異なる。第三の「協働」とは、「同じ目的に向かって、立場の異なる人たちが異なる活動を行うこと」である。ここでの「協働」は、同じ目的を持ち合うことは他の二つと同じであるが、「異なる人たち」が「異なる活動」を行うことに特徴がある。

近年、まちづくりの主体間の連携として「協働」スタイルが重視されている。地域における立場の異なるさまざまな主体が、同一の目的に向かって、さまざまな異なる活動を展開していくことが求められている。

(2)「参加協働型まちづくり」が希求される社会的背景

近年「まちづくり」を実施していく上で、「市民参加と協働」のあり方は必要不可欠なものとなっている。それらが希求され台頭する社会的背景について以下の5点を指摘したい。

①市民ニーズの多様化・専門化・複雑化

社会が成熟化していく中で、あらゆるニーズが多様化し、より複雑さを増している。また、ICTの発達により高度な情報共有化も可能となり、市民のニーズもより専門化し、それらに行政が独自に対応しようとしてもなかなか応えることができず、「公的対応の限界性」が生じている。

②地方分権の進展と地方財政の逼迫

地方分権化の進展により、国から地方へ権限が移譲されたとはいえ、地方への予算の配分額は減少し、その分地方財政は逼迫している。限られた資源や予算のもとで、住民サービスに対する効率的で効果的な支出をどのように行うのかは、行政独自ではなかなか判断が難しい。

③社会問題(少子高齢化、過疎化、環境保全等)の複雑化・高度化

現在、地域住民にとって地域内でさまざまな社会問題が発生している。少子高齢化、過疎化、環境保全などの問題がより複雑化し、高度化する中で、住民個々の努力では解決できない問題が浮上している。過疎化が進行する地域では、交通路線などの生活インフラが次々に廃止され、そこに住む住民にとって住みたくても住めないというジレンマが生じている。これらのケースは地域住民の「自助努力の限界性」を示すものである。

④市民社会の成熟化とNPOの台頭

阪神淡路大震災後、多くの地域ではまちづくりに対する住民意識は確実に向上している。そして、それらはより自発的で主体的な市民参加に結びついている。特に、特定非営利活動

6) 久隆浩(2011) 85頁の表を引用。

促進法(NPO法)の制定により、地域活動に取り組む団体の設立と行政側からの活動支援が比較的得やすくなっており、この機運が市民活動を幅広く展開させていくこと繋がっている。

⑤情報公開制度による行政と市民の関係性の変化

12年前に施行された情報公開制度の導入により、国や地方の行政組織の情報は開示請求権に基づき国民に開示しなければならない。これまでは行政から必要な情報のみが市民に開示されていたが、この制度の導入により、行政が保有するあらゆる情報が共有化の対象となった。その結果、市民も行政と対等な立場で地域の状況を把握することが可能となった。

(3) 協働の基本原則

自治基本条例(「まちづくり基本条例」)が多くの自治体で制定されている⁷⁾。これはまちづくりに関する仕組みや基本ルールを定めた条例であり、協働のあり方について、市民、行政、事業者との間に6つの基本原則(ルール)を定めている。以下では、これらについて概観する。

①目的・目標共有の原則

まちづくりを進める主体間において協働関係を構築する場合、何のために協働するのかという「目的・目標」が共有化されていなければならない。

②補完性・対等性の原則

共有化された目的に対して、お互いが自立した存在として役割分担を明確にし、それぞれが補完的な関係を保ちつつ、対等な関係であることを常に意識しなければならない。補完性の原則とは、自助、互助、共助の考え方のもとに、単独で解決が困難な問題に対して、互いがサポートし合うことであり、各自が自立しかつ対等な関係を前提としている。そうでない場合、上位から下位への押しつけになる可能性がある。

③対話・相互理解の原則

対話は協働を進めるうえでの基本であり、互いの違いや特性を認め合い、その長所や短所を相互に理解したうえで、それぞれの独自性、専門性を結集して十分に協議を重ね、相乗効果の創出に努めなければならない。

④役割・責任明確化の原則

協働の主体は、協働を円滑に進めていくために、互いが果たすべき役割や責任の所在や範囲を明確にし、互いの自主性を尊重し合わなければならない。

⑤情報公開の原則

協働の主体は、互いの情報を公開し、協働の過程を誰にでもわかるように明らかにすることが必要であり、積極的に情報公開を行わなければならない。これは、説明責任を果たすことでもあり、新たなパートナーが協働の取り組みに参加できる環境づくりにも繋がる。

⑥相互・外部評価の原則

協働による成果や効果について、協働の主体が互いを相互に評価するとともに、外部からその経緯や結果を客観的に評価できる仕組みを作らなければならない。互いを評価することによって、協働事業の問題点や課題が明らかになり、次の協働事業へのステップアップに繋がる。

7) 全国の自治体において、自治基本条例の制定に基づき市民参加や協働の基本原則などを定めている。2013年1月時点で256の自治体が自治基本条例を制定している。

(4) 協働の役割

上記で協働の基本原則として、協働主体の「役割・責任明確化の原則」を挙げた。協働事業を進めていくうえで、各主体（市民・事業者・行政）が果たすべき役割とは以下のものが考えられる。

①市民の役割

市民は、自らが生活する地域に関心を持ち、地域の課題を理解し、地域づくりに対して自らできることを考え責任をもって行動する。互いの自主性を尊重し、積極的に地域活動に参加することが求められる。

②事業者の役割

企業などの事業者は、地域社会の構成員として協働の重要性を理解し、営利活動以外の目的で地域に貢献できる何らかの活動を行い、行政や市民との信頼関係の下で相互の媒介となる活動を通じて「住みよいまちづくり」を推進してことが求められる。

③行政の役割

行政は、協働によるまちづくりを牽引する総合的な役割を担い、参加協働型まちづくりを進めていくためのルール化を図り、市民のまちづくりへの参加の機会を広げ、まちづくり活動に対して支援を行う必要がある。また、職員の協働に対する理解を深めるための人材育成が求められる。

(5) 協働の効果

「相互・外部評価の原則」の下、協働による成果や効果について、相互に評価し合うことが必要である。市民と行政に対する協働の効果とは、以下のものが考えられる。

①市民に対する効果

まず、第一の効果として、市民のニーズに合ったきめ細かい多様な公共サービスの提供を受けることができる。第二に、市民活動・地域活動に参加する機会が増え、生きがいや自己実現の機会の創出に結びつく。第三に、市民と行政との距離が縮まり、市民の自己決定・自己責任に基づく新しい社会形成の実現に繋がる。最後に第四の効果として、ボランティア活動や各種市民団体活動への関心が高まり、参加の促進につながる。

②行政に対する効果

行政にとっての協働の効果として、まず、第一に、企画段階から協働を行うことで、市民ニーズを理解し、市民の求めるきめ細やかな公共サービスの提供を実施できる。第二の効果として、市民団体等の活動に触れることで、職員の意識改革や資質の向上に繋がる。第三の効果として、行政全体が協働を意識することにより、組織・事業などに対して見直しをもて、行政の効率化や体質改善の実現に繋がる。

(6) 「参加協働型まちづくり」の課題

参加協働型のまちづくりを推進する場合、市民と行政はそれぞれ以下の課題に直面する。まず、市民側の課題として、以下の点を挙げることができる。

①参加者の高齢化、固定化

②若手の実働部隊の不足

③リーダー・コーディネーターとなる後継者の脆弱性

④活動資金の不足

市民活動グループの多くは高齢化し、その参加者も固定化しているのが現状である。実働部隊としての若者やリーダーが育成されていない。また、多くのグループは小グループで活動しており、資金不足も活動の展開を阻んでいる。

次に、行政側の課題として、以下の点を挙げることができる。

⑤市民協働に関する部局間での意識の温度差

⑥市民やNPO等への支援施策の形骸化

⑦協働実施のための組織改革の遅れ

⑧協働に対する職員意識のズレ

市民との協働関係について、行政内の各部局間で理解の違いや温度差がみられ、行政内部での具体的な取り組みにまで結びつかない。また、従来型の支援施策を協働関係と誤認し協働事業の形骸化が進む。部局間の認識のズレだけでなく、職員意識においても意識のズレがみられる。

おわりに

本章では、柳川市と香取市の観光入込客動向について概観し、参加と協働による住民主体の協働型まちづくりについて要約を行った。柳川市は代表的な観光施設への来訪者が年々減少している。代表的な観光資源である掘割の川下りも2002年の41万人をピークに減少を続けている。観光の課題の一つである地域ブランドの創出において、川下りの楽しみ方が観光客に浸透仕切れていない。観光素材の陳腐化が生じていると考えることもできるが、新たな付加価値を如何に添付していくかが課題である。香取市佐原地区は、柳川市と同様、水郷の観光まちづくりを進めている。佐原地区の場合、香取神宮の参詣客や小野川沿いの観光客で賑わっていたが、2006年の市町村合併による相乗効果で観光入込客数は増加傾向にある。東日本大震災の影響により千葉県内の観光客の落ち込みは大きなものであったが、今後以前の水準に如何に回復するかが課題である。

現在、多くの自治体では観光まちづくりの主体は地域の住民であり、参加協働型スタイルは不可欠なものとなっている。その意味で、柳川市、香取市とも水郷を活かしたまちづくりを進めていく上で、市民参加による協働の下、新たな価値を創出していかなければならない。

参考引用文献

麻生憲一(2011a)「過疎集落の現状と分析(Ⅰ)－過疎化進展のプロセスと過疎対策」、『奈良県立大学研究季報』21(3)、147～156頁。

麻生憲一(2011b)「過疎化進展のプロセスと過疎対策」愛知大学経営総合科学研究所『日本の空港と国際観光』36、79～88頁。

麻生憲一(2011c)「過疎集落の現状と分析(Ⅱ)－奈良県過疎地域実態調査に基づいて－」『奈良県立大学研究季報』22(1)、71～95頁。

麻生憲一(2013)「「市民参加と協働」のまちづくりに関する一考察」『奈良県立大学研究季報』24(3)、35～47頁。

- 今井幸彦編(1969)、『日本の過疎地帯』岩波書店。
- 小田切徳美(2008)「農産漁村地域再生の課題」『実践まちづくり読本』公職研。
- 小田切徳美(2009)『農山村再生－「限界集落」問題を越えて』岩波書店。
- 小林潔司・前田秀樹(1992)「農村過疎地域における家計の生計維持可能性に関する研究」『土木計画学研究・論文集』10、143～150頁。
- 小林潔司・多々納裕一・古嶋篤(1993)「過疎地振興のための社会的レジャーの活性化に関する研究」『土木計画学研究・論文集』、11、303～310頁。
- 作野広和(2006)「中山間地域における地域問題と集落の対応」『経済地理学年報』52、264～282頁。
- 佐藤快信(2005)「第2章 市民参加のまちづくり 参加、参画、主導」松尾匡他編『市民参加のまちづくり戦略編』創成社。
- 志村重太郎編(2000)『住民協働型地域づくりシステム』ぎょうせい。
- 神野直彦(2010)『「分かち合い」の経済学』岩波書店。
- 世古一穂編(2009)『参加と協働のデザイン』学芸出版社。
- 西川芳昭他編(2001)「市民参加のまちづくり」創成社。
- (社)日本観光協会『全国観光動向』各年度版
- 久隆浩(2011)「4章 協働のまちづくりのあり方」日本都市計画学会関西支部新しい都市計画教程研究会編『都市・まちづくり学入門』学芸出版社。
- 宮口伺迪(2003)『地域を活かす 過疎から多自然居住へ改訂版』大明堂。
- 山本努(1996)『現代過疎問題の研究』恒星社厚生閣。