

急激な観光地化が官民協働の まちづくりに与える影響

—兵庫県朝来市竹田地区の場合

田中 晃代¹

¹正会員 近畿大学総合社会学部准教授 総合社会学科 (〒577-0813 東大阪市新上小阪228-3G館 7階)
E-mail:t-akiyo@socio.kindai.ac.jp

本研究は、急激な観光地化によって、負の外部性が生じた地域において、官民協働のまちづくりがそれまでと比較して促進されたのかどうか、今後促進を目指してどのような条件が必要になってくるのかを兵庫県の朝来市竹田地区を事例に分析考察をした。その結果、急激な観光地化によって、官と民の協働のまちづくりが以前に増して推進されたという直接的な関係性は見いだされなかった。竹田地区の場合、官と民という関係性以上に、竹田地域のコミュニティの明確な領域性により、環境整備活動と自治活動の有機的な連携が阻まれているのではないかと考えられる。今後、地域が一丸となってまちづくりに取り組むことにより、官と民の協働が促進されるのではないかと考える。

Key Words : *Rapid Touristy, The partnership of the public and private sectors, community planning,*

1. はじめに

人口減少化における行財政の縮小化や、少子高齢化による職員の人材不足、個人ニーズの多様化・複雑化により、官民協働のまちづくりの必要性が高まっている。さらに、訪日観光客の増加やネットの普及もあいまって、知名度の高い観光地では、急激な観光地化が生じている。

急激な観光地化は、地域の交通問題やごみ問題などを発生させ、地域の日常生活を脅かしている。地域にとって、こうした負の要因(観光による負の外部性)が生じた場合に、官と民とがうまく協働できず、まちづくりが停滞することがある。負の外部性が生じた際、官民協働のまちづくり事業の「量」のみならずその「質」がともに向上し、まちづくりが促進される可能性があるのかないのかを兵庫県朝来市竹田地区を事例として検証し、今後の官民協働のまちづくりを進めていくうえでの手法を提示する。

そこで、本研究では、平成24年にスペシャルストリートビューで兵庫県朝来市竹田城の史跡を撮影したものがグーグルのCMに採用され、平成25年には観光客が50万人に増加するなど急激な観光地化が生じている。そのような特殊な状況下において、朝来市では、地域の交通問題や史跡保存体制、史

跡へ来訪する観光客の誘導、観光客のマナーなどの対策に迫られ、安全等の講習を受講した市民ボランティアの協力を得ながら、対策にあたっている。そのような現状のなかで、朝来市竹田地区の官民協働のまちづくりがそれまでと比較して、促進されたかどうか、今後促進を目指してどのような条件が必要となるのか、について官と民の両側面から以下のような視点で検証したいと考えている。

- ① 政策分野別にみた官民協働のまちづくり事業の増減、戦略的施策の展開
- ② 庁内ガバナンス、職員体制と庁内の事務事業体制の変化
- ③ 地域自治組織の体制の変化と地域活動ネットワークの促進、地域コミュニティの変容

既往研究では、官民協働のまちづくりについては、芦野の東京臨海部の土地有効利用事業の活用があげられる¹⁾。また、観光地化に関しては、岸本らの研究がある²⁾。いずれも都市部のまちづくりについて記述されており、農村部や地域自治という視点から官民協働のまちづくりや観光地化を論じたものは管見の限り見られない。

研究の方法は、2014年7月に朝来市竹田城課、

2015年3月に朝来市総合政策課と竹田地域自治協議会へ聞き取り調査を行ったものをベースに、分析と考察をおこなっている。

2. 急激な観光地化と地域課題への市の対応

朝来市では、「竹田城の観光地としての人気を一過性のものに終わらせず、定住人口流動人口を増やすこと」と、「竹田城の史跡を守ること」を目的に竹田城課が設置された(平成24年4月)。観光客が増加すれば、当然、史跡への悪影響や周辺道路の交通渋滞、違法駐車等負の外部性が生じるわけであるが、そうした負の外部性に対応するための環境整備のみならず、観光振興と文化財保護という3つの目的を同時に引き受けるということで竹田城課が設置された。

竹田城課では、「庁内連絡調整会議」(のちにプロジェクトチームに移行)を立ち上げ、庁内の総合調整のみならず、竹田地区の各種団体の相談窓口の機能の充実を図り、竹田地区の環境整備に取りかかった。

平成26年に教育委員会事務局配属と兼務で2名の職員が竹田城課に配置されたが、これは、「文化財保護」と「観光振興」を1つにして施策を展開しなければならない必要性に迫られたからである。平成27年度4月からは、兵庫県教員委員会から文化財担当の課長が出向し、従来の課長と文化財担当課長の2人体制となった。和田山地域振興課は、おもに竹田地域の自治に関する施策を担っているが、現状では、有効に機能していない。

(1) CMによる急激な観光客の増加と地域課題

竹田城課が設置された平成24年に、スペシャルストーリービューで竹田城跡の撮影がされ、これがきっかけとなり平成25年にグーグルのCMの全国版で竹田城が「雲海に浮かび上がる天空の城」「日本のマチュピチュ」として紹介され、爆発的な人気につながった。竹田城入城者数も約23万人から約50万人の約2倍に増加し(図-1)、史跡への悪影響や周辺道路の交通渋滞などの問題が生じ、早急な対応が必要となった。

(2) 地域課題の解決に向けて

a) 交通問題

平成24年から、竹田地域に市外からの車が入り、交通渋滞を起こしたり、観光客による違法駐車で生活道路を塞ぐなどの交通問題が生じた。そこで、地区内の交通体系を整えるために、加都から山城の郷を經由して竹田城へと向かう一方通行を設置し、社会実験としてシャトルバス「天空バス」の運行を開始した。平成25年には、JRと全但バス、市が連携して特急はまかぜ号を竹田駅に臨

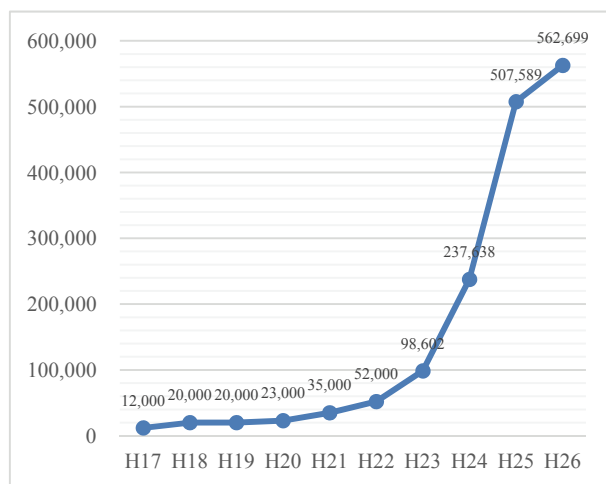


図-1 竹田城入城者数(朝来市データ参照)

時停車させて、さらに天空バスとセットで乗車券を販売するなど、公共交通を充実させ、道路交通の渋滞の緩和を図った。

b) 史跡の保全

観光客の増加により、史跡内の雑草が踏まれ地面が露出することで、保水力が保たれず、土砂や栗石が雨により流され石垣が崩壊するなどや、観光客による「石や岩の持ち帰り」などマナー違反も散見され、史跡の保存が危ぶまれることとなる。これについては、城跡内の観覧ルートを一方通行化し、さらに入場制限を設けるなどして、観光客の安全性を確保するとともに、一部のエリアで観光客の通行を禁止し、雑草を生やし、石垣の崩壊を防ぐ対策が行われた(図-2)。また、市は、増加する観光客に対して、「シルバー人材センター」に協力依頼をし、史跡内に案内人をたて観光客を誘導したり、観光客の安全確保をしている。さらに、約25名の「観光ボランティアガイド」(図-3)や清掃・草刈・修繕などの維持管理を行う「環境保全委員」、市の職員も含め月1回程度の会議を実施し、情報共有を図っている。

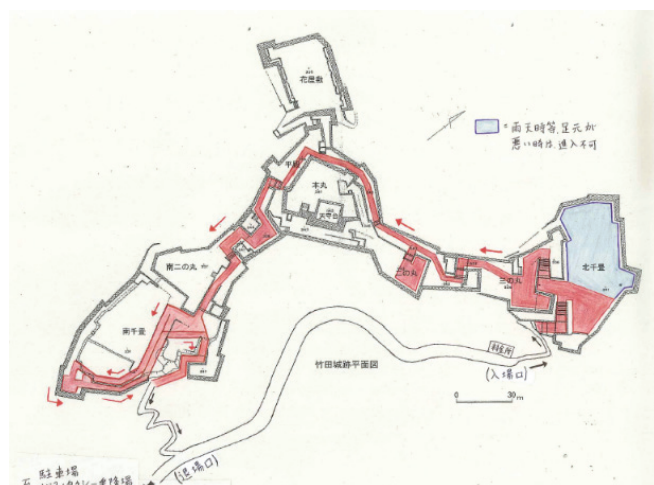


図-2 観覧ルート(朝来市ホームページより引用)



図-3 ボランティアガイド利用実績

3. 竹田地域自治協議会の対応

朝来市は、平成17年に生野町・和田山町・山東町・朝来町の4町の合併によって新たにできた市であるが、この合併に関する市内の協議で話題となった行財政のスリム化と地域自治のあり方である。この協議後、市域全域に地域自治協議会が設置された。平成19年の与布土地域自治協議会を皮切りに平成20年までに市内全11の地域自治協議会が設置されている³⁾。

竹田地区は、市内11の地域自治協議会のエリアであり、竹田区9集落(財産区和田山町竹田という地名のみ)とその他の農村集落10集落があり、前者は、「まちづくり推進協議会」(都市再生整備計画事業)の構成員で、前者と後者をあわせた竹田地区の構成員が「地域自治協議会」となっている。竹田地区では、この2つの協議会が設置されているのが特徴的である。また、地域自治協議会の会長副会長は、竹田地区区長会の会長副会長を充てると地域自治協議会の規約に規定されているのも竹田地区の特徴である。

(1) 「竹田地域自治協議会」の活動

平成20年3月に設置された地域自治協議会は、「まちづくり部会」「楽農部会」「竹田っ子育成部会」「ふれあい部会」「スポーツ・まなび部会」の5つの部会に分かれ活動している。特に平成22年に策定された「竹田地域まちづくり計画」のなかの「まちづくり部会」の活動計画では、「観光ボランティアガイドの養成講座の実施」(中期計画)や「地元住民と観光客との四季型交流のルートづくり等の検討」(長期計画)など竹田城や城下町の観光振興を意識した活動を謳っている。

平成25年に竹田城の観光客が急増した時期以降の活動内容をみると、自治協議会の部会である「ふれあい部会」が「竹田地域の宝を語ろう会」(平成27年1月開催)など地域の魅力をアピールするための活動を実施している。「竹田地域の宝を語ろう会」では、「ほどらいのあさご話の会」から講師を招き、竹田地域に伝わる漆器や地蔵由来の紙芝居などについて語り合い、総勢17名の参加者

があった。それまで、自治協議会では、竹田地域の社寺めぐりや地蔵めぐりなどのまちあるきを5～6年継続してきており、近年の竹田地域の急激な観光地化が要因となって、地域住民のなかで竹田のまちの魅力をもっと知ろうという機運が高まったと考えられる。

また、市が開催する竹田城の歴史講座について、地域住民に周知をし参加を促すなどして竹田城観光ボランティアガイドの養成に尽力している。

(2) 「まちづくり推進協議会」と「地域自治協議会」の関係

「竹田地区のお城を活かしたまちづくり」は、約20年前に竹田城を核とした「山城サミット」が開催されたことによりはじまった。竹田城を訪れる観光客が徐々に増加してきた平成17年に「竹田地区まちづくり推進協議会」が設立された。推進協議会の構成員は、竹田区(竹田9区・財産区+1区の10区)の限定したエリアに居住する住民である。平成22年からは、この推進協議会が母体となり都市再生整備計画事業(旧まちづくり交付金、目標年平成28年)が実施されている。その事業の整備の大目標は、「竹田城跡を核とした魅力あるまちづくり」であり、代表的な指標は、「わだやま観光案内所利用者数」「住民のまちづくりへの参加度」「来街者の区内滞在時間2時間以上の割合」の増加とされている。基幹事業は、道路や公園・景観整備が主である。提案事業は、竹田城跡の歴史的文化的遺産の調査や地域の交通システムの研究、地域のまちづくり活動を推進するための支援である。なかでも、城下町の歴史的景観を整備していくために「街なみ環境整備事業」を実施することにより、地域の酒造場を宿泊施設やレストラン、観光案内所にリノベーションし、朝来市の観光案内と竹田城の情報発信拠点(情報館 天空の城)を形成している。設立当初は、情報館のすべての管理運営を、地域が担う予定であったが、市との協議や市商工会の指定管理提案等を検討した結果、最終的には全国公募によって指定管理者を募ることになった。

一方で、平成20年に設立された地域自治協議会(竹田区9区を含む19区で構成)は、竹田区とその他の区のエリアに住む住民で構成されている。「自分たちのまちは自分たちで創る」を合言葉に、地域自治のシステムが具現化されたわけであるが、その背景には、朝来市特有の農村集落における「区単位の自治会運営の難しさ」や「遊休農地の増加」「空き家の増加」「安全・安心の生活への不安」などの現状・課題があり、これらを解決するために地域自

治のシステムは期待された。

本来なら竹田地区の全世帯が対象となる地域自治協議会が、竹田地域の意思決定組織であるべきだが、既に設立されていた推進協議会の活動を尊重したかたちで地域自治協議会を設置し、前者は、公共事業を受ける受け皿組織、後者は、花づくり講習会やベンチ、登山道の整備など住民主体となったまちづくりや提案事業を展開しており、明確な役割分担のもとで活動がおこなわれている。

竹田地区とは対象的な事例として、奥銀谷地区では、平成 20 年度に自治協議会を設置したあと都市再生整備の必要性が生じたため、地域自治協議会の中にプロジェクトチームを設置してまちの環境整備に対応している。竹田地区については、当初、推進協議会の会長が地域自治協議会事務局長を務めていたため、連携はうまくいっていたが、現在は、両協議会が連携して活動を展開しているというわけではない。

(3) 地域おこし協力隊の受け入れ

平成 26 年度より、朝来市市長公室総合政策課では、地域自治協議会に対し、地域住民にはできないことや都市部から移住してきた協力隊と一緒にやり遂げたいことを事前に地域にヒヤリングし、その後、協力隊員を募集して、地域自治協議会とのマッチングをおこなっている。朝来市の地域おこし協力隊の受け入れの大きな目的は、単に朝来に定住してもらうだけではなく、行政と地域住民と協力隊員の 3 者の思いをマッチングさせ、地域振興や観光振興につなげることである。そのためには、受け入れた協力隊を継続的に行政や地域が支援することが重要であるとしている。竹田地域自治協議会においても、地域おこし協力隊を受け入れ、協力隊員の住む家を探すなどの生活支援をおこなっている。また、竹田地区のインキュベーション施設「段々」の 2 階フロアのプロデュースを協力隊員に任せるなどしている。さ

らに、商工会が実施する竹田城のライトアップ作戦(1 月から約 1 か月間)でスイッチのオンオフの作業を任せることで、協力隊員が地域自治を担う一員としての自覚を持ってもらうなどの工夫もされている。

4. 官民協働のまちづくりに与える影響

以上、竹田地区のまちづくりについて分析を進めてきた結果、以下のことが明らかになった。

- i) 急激な観光地化によって、官と民の協働のまちづくりが以前に増して推進されたという直接的な関係性は見いだされなかった。竹田地区の場合、コミュニティの明確な領域性により、環境整備活動と自治活動の有機的な連携が阻まれ、それが要因で官民協働のまちづくりが進まないのではないかと考える。今後、地域おこし協力隊がコミュニティや官民の橋渡し役となって、官民の協働のまちづくりが促進されることを期待する。
- ii) 一方で、急激な観光地化によって、地域住民のなかに地域への郷土愛が芽生え、地域の歴史や文化を知りたいという思いが以前に増して高まり、地域団体との協働で「竹田の宝を語ろう会」の開催に至った。今後、こうした有機的な連携が広がれば、地域コミュニティの領域を超えて竹田地区が一体となったまちづくりが展開され、官民の協働のまちづくりも促進されるものと考ええる。

参考文献

- 1) 芦野光憲：臨海副都心・有明北地区におけるエリアマネジメントに関する研究:都市再生機構が実施する土地有効利用事業を活用した官民協働のまちづくり、都市計画報告集 10-1(0),24-30,2011
- 2) 岸本しおりほか：観光地化が進んだ中心市街地の課題と可能性:那覇市国際通り地区を事例として、学術講演梗概集 2012(都市計画),395-396,2012-09-12
- 3) 相川康子：朝来市の分権型地域自治システム、コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践、第 7 章 111-124,2011

(2015. 4. 25 受付)

RAPID TOURIST INFLUENCE TO THE COMMUNITY PLANNING OF PUBLIC-PRIVATE COLLABORATION-THE CASE STUDY OF TAKEDA DISTRICT OF HYOGO PREFECTURE ASAGO

Akiyo TANAKA

This treatise have been analyzed the following. What influence rapid tourist to the community plannig of public and private sectors? This study is to be analyzed for the case study of Takeda district of Hyogo Prefecture Asago. I describe the results of the analysis below.1)Rapid tourist did not influence to the community planning of public-praivate sectors collaboration. 2) Factors that the community planning of public-praivate sectors collaboration does not proceed is the division of community