

# 市民がまちづくりを牽引する時代を迎えて

観光まちづくりの現場での模索と運営からみたまちづくりプランナーに求められる技量

Towards an Era of Citizen-led Town Planning

～The local pursuit of town planning and the skills desired of the planner in terms of operations

大下 茂

㈱プランニングネットワーク まちづくりマネージメントプロデューサー

Shigeru Oshimo

Planning Network Co., Ltd Town Planning Management Producer

This paper seeks to 1)present a field report on the current condition of various activities related to tourism and regional development; 2)provide a recommendation with regard to the skills considered desirable in a planner who will facilitate town planning, and 3)provide a recommendation for the positioning and post of the planner, who will coordinate town planning, as well as advice regarding their assessment.

In the field of town planning, individual activities are quick to bear fruit; however, it is preferable that we avoid simply gathering a number of such activities together but instead show the most desirable goal by locality so that, by compiling individual activities, we may systematically and methodically move forward.

As such, the following four 4 skills are required of the planner: 1)the ability to coordinate and produce; 2)the ability to plan out a grand design for the region; 3)the ability to manage; and 4)the ability to collect and transmit information.

## 1. はじめに～混沌とした時代の中であって

人口減少時代を迎え、「住んでよし、訪れてよしのまちづくり」をスローガンに、来訪者による消費を地域活力向上に活かそうとする様々な取組みが展開されている。観光まちづくりの現場では、市町村や商工会議所・観光協会等の公的な組織のみならず、まちおこし会社やNPO、任意のまちづくり団体等、様々な主体が、それぞれの得意分野において、「観光まちづくり」という御旗のもとに活動を展開している。一見、官民一体となったまちづくりが展開されているように見えるが、現場では様々な軋轢、障壁に直面し、地域活力が分散化している傾向も見られなくはない。本論では、筆者がまちづくりの現場で実感している現状の報告を通じて、地域活力を高めて地域力を結集するために必要とされる技量を論じた上で、まちづくりをコーディネートする民間プランナーの位置づけ・立場の明確化と評価に対する提言を加えたい。

### (1)生産者主体から生活者主体の価値に重きをおく時代へ

人口減少時代を迎えてまちづくりに対する価値観は、これまでの生産者主体から生活者主体の価値観へと大きく変わってきている。依然として生産者を主体としている地域も少なくはないが、中には、地域での伝統的な暮らしぶりそのものが、人を惹きつける魅力であることを再認識し、その情報を発信することが地域の新たな力となって、その延長上での新しい産業の創出あるいは他地域から人を惹き込むことによって地域を成長に導こうと取組んでいる地域

もみられるようになってきている。

この従来型の「生産者主体の価値」と、新たな価値創造である「生活者主体の価値」の狭間で、地域の目指すべき方向性が揺らいでいることを実感する。

### (2)新しい文化創造の担い手は市民という時代へ

ピークを迎え緩やかに人口減少へと向いている我が国は、これまでも人口増加期と人口停滞期を繰り返してきた。人口増加期は「地域・都市をつくる時代」であり、人口停滞期はそれまでに造ってきた「地域・都市をつかう時代」「文化を成熟させる時代」である、という<sup>1)</sup>。また、今次の人口増加が期待できない時代では、先の「生活者主体の価値」と重ねて思考すると、「市民・生活者」が地域や都市の使い手であり、新たな文化をつくり出す担い手となることが期待されるのである。しかし短兵急に「市民が文化創造の担い手」と解釈すると、一種の流行・ブーム＝文化を、一緒になって追いかけることになりかねない。地域やまちづくりの分野において、文化が地域に定着していく過程を十分に研究した上での判断が望まれる。

### (3)「新たな公」がまちづくりを加速する時代へ

時代の変化・要請を得て、国土開発計画から国土形成計画による地域づくりが展開されようとしている。中間発表にある「新たな公<sup>2)</sup>」は、まちづくりの現場において、地域をつくり・つかうための主役として、市民のまちづくり活動そのものに対するお墨付きを得たとの都合のよい解釈がなされることも予想され、「生活者主体」の価値の転換に

沿うまちづくりが全国で突如として台頭してくるものとなる。

商都や港町・宿場町、あるいは伝統的農村等、協調・共生の暮らしの実践を通じて共存共栄を実現してきた記憶をいまも持ちつづけ、地域に対してお互いに「慮る心」が暮らしの中で連綿と息づいている地域では、「新たな公」は、ある意味ではまちづくりの新たな方向性として共有するのに時間を要しない。しかし「慮る心」を醸成するところから、まちづくりを展開する必要がある地域では、別の新たな勢力として「新たな公」が御旗とならないように留意して取組むことも必要となつてこよう。

## 2. 観光まちづくりの現場での模索

### (1) 個々の取組みの集が全体ではない～まちづくりは編集作業

一つひとつの取組みは正しくても、足並みが揃わずに全体として地域の結束力となっていないところが少なくない。それは、大きなまちづくりの目標はあっても行動目標があきらかでないか、共有されていない場合、あるいは、個々の組織団体の活動の位置づけ・役割が明確になっていないことが、原因と推察される。

前者の地域としては、千葉県香取市佐原での取り組みが例示される。佐原は江戸中後期に利根川舟運の商都として栄えた地域であり、現在も往時の伝統的佇まいが残り、近年多くの観光客が訪れ始めている。第13回優秀観光地づくり賞金賞(国土交通大臣賞)を受賞した地域でもあるが、その取組みは昭和40年代にまで遡る。長きに亘る取組みと言えば聞こえが良いが、まちづくり全体の目標像を示して、これまでの取組みの総合力を発揮しえるシナリオと舞台・演者を編集できる人材を地域が見出すのに永きの時間を要したのである。

佐原では、祭りや伝統的佇まいと街中を流れる小野川と

を「まちづくりの三悪<sup>(1)</sup>」と捉えて、マイナスをプラスに転化させる思考のもとに一体的・連鎖的な解消法を考えての取組みを試行的に実施した。その成果をもとに、中心市街地活性化計画の中で表1に示す10の目標を掲げて共有することで一気に観光まちづくりの展開を進めてきている。

後者の地域としては千葉県館山市のNPO活動が例示される。2002年頃に観光やまちづくりに関わるNPOが地域には5団体あり、個々の活動を展開していた。NPOはある特定の目的のもとに集まっている活動組織であるため、相互連携し協調路線を採ることの調整は難しい面が多い。そのような中で、観光・集客による地域活力の向上という大きな目標の下に、各団体の位置づけを明確にし、専門性を深めて地域の活力向上に寄与したい団体を「縦糸」に、また関連組織や地域全体との調整や様々な分野との接点を有する団体を「横糸」に例え、この縦糸と横糸の活動があつてこそ地域の新しい観光まちづくりの布地が紡げることの理解を得て、NPO活動の連携が実質的に再スタートした<sup>3)</sup>。現在は、個々のNPOの活動を重視しつつ、コミュニティビジネス研究会という協議会形式での運営へと展開している。

二つの事例からも分るように、個々の取組みが進められていけば、自然的にまちづくりが展開されるわけではなく、あくまでも「まちづくりは編集作業」であることを認識し、皆が共有できる編集方針である目標・戦略を熟考し、明示することで地域全体の活動へと波及するのである。

### (2) 活動する人に光をあて、生き生きと活躍できる場をつくる

市民意向をまちづくりに反映させる、民意を聞く等の表現が多くみられるが、市民こそが、その地域で自助の工夫を講じて暮らしているまちづくり・まちづかいのプロである。地域で暮らす以上、一部の例外はあるにせよ「地域への慮る心」は持ち合わせており、それを抵抗感なく引き出すことによって、地域の将来は大きな展望をみせる。

千葉県では平成17年度より、県内の木更津駅西側地区(港口側)・中山法華経寺参道地区・佐倉地区において、歴史資源を活用した新観光資源・商品づくりに取り組んでいる。これまでの進め方では、まちづくり団体関係者への参加を求めて協議会・懇談会形式での意見の集約を図っていたが、地域の歴史・文化を素材としていることから、新たな取組みとして、これまでまちづくりとは直接関係してこなかった人にお声がけをして参集いただく方法を採用することとした。具体的には、木更津地区では、住職・宮司、花柳界、道案

表1 千葉県香取市佐原の中心市街地活性化基本計画の10の目的

千葉県佐原のプロセス・プランニングの10の目的・戦略	
目的①	佐原を有名にする
目的②	佐原のまち中へ行きやすくする
目的③	来街者・顧客へのサービスを高め、中心市街地を回りやすくする
目的④	魅力的な個店を増やす
目的⑤	魅力的なイベントを行い、通りに賑わいを生み出す
目的⑥	町並みのホンモノの魅力を高める
目的⑦	飲食の魅力を高める
目的⑧	定期的に必要な調査を行い、まちづくりへフィードバックする
目的⑨	町並みの整備など美しく住みやすい環境をつくっていく
目的⑩	マネージメント体制を確立する

内人等、中山地区では法華経寺、商店街、町内会等、佐倉地区ではボランティアガイドと漫画家ネットワーク等である。地区の事情によって成果は当然ことなるが、検討のプロセスから、これまではまちづくりとの接点をあまり強く感じていなかった新たなまちづくりの担い手の理解を得たことが大きく、人に光があたることによって、まちづくりへの貢献力は想像を超えた力となることが明らかとなった。

同様に、先に例示した千葉県香取市佐原では、佐原おかみさん会がまちぐるみ博物館を運営する<sup>4)</sup>とともに、観光まちづくりを進める上で、地域への来訪者の満足度を高める取り組みを実践的に展開している。伝統的な商都であることから、これまでまちづくりは旦那衆の範疇とされていたが、直接的にお客様と接する女将の力こそが、地域の品質管理をする上で大切との、地域の理解のもとに結集した会である。「気配りで満足を、心配りで感動を」をテーマに活動される勇姿は、市民主役のまちづくりの目標とすべき一つの姿であると見ている。



写真1 芸楽組合のメンバーがまちづくりに参加することでアピール力も高まり、市民の関心を得た（千葉県木更津市）。



写真2 「花のない季節に彩りを」、まちぐるみでひな祭りの準備をする佐原おかみさん会のメンバー（千葉県香取市佐原）。

### (3) 広域連携では強調と補完から活動を組み立てる

一つの地域だけでは限界があることから、広域的な連携によって地域活力を高めようとする取り組みが模索されている。昭和50年代にも地域サミットという形態での様々な広域連携が展開されていたが、今次の広域連携では、より実質的・直接的な効果を求めているように感じられる。

利根川下流地域に広がる水郷環境を共有していた千葉県香取市佐原・茨城県潮来市・鹿嶋市の「水郷三都」では、観光地域づくり実践プランの指定をきっかけとして、平成16年度末より観光まちづくりに関わる連携事業に取り組んでいる。①国内・国外観光交流による事業、②観光客誘客のための共同プロモート事業、③まちづくり型観光地づくりを支える人材交流事業、④コミュニティビジネス育成事業等での連携である。これまで具体的にはVJC事業<sup>2)</sup>によって台湾・韓国からのマスコミ関係者を招聘し、それぞれの国で地域紹介記事を発表してもらうとともに、「精撰旅行案内」と題した地域プロモートの冊子(日本語、中国語、韓国語、英語版)を共同で作成して関係機関に配布、あるいは三都のおかみさん方が結集してのサミット等が展開されている。

水郷三都地域では自然環境や歴史的環境に共通するものが多くみられる一方で、近世以降では地域の成り立ちに違いがある。共通する個性と、地域ならではの個性とを物語として編むことによって、地域全体としては「強調」と「補完」とが重なり合ってアピール力を高め、地域活力の向上に寄与している。この取り組み事例もまた、行政による呼びかけはあったものの、市民レベルの展開へと主導権が移ることによって、効果が大きく広がりを見せつつある。



写真3 佐原・潮来・鹿嶋が共同で台湾メディアを招聘。地域へのアピールと台湾からの誘客を狙った（千葉県佐原にて）。

#### (4) 組織的・システム的な人材育成への試行的取組み

観光まちづくりや集客交流の成功要因は、手引きあるいはガイドライン等で数多く紹介されている<sup>5)~7)</sup>。先行研究において指摘されているが、まちづくりは最終的には「人」によるところが大きく、地域によっては、まちづくりのための「人材育成」からの取組みを行っている。

群馬県では、住民参加・市民主役のまちづくりを積極的に展開するためには、まちづくりを牽引するファシリテーターの育成が必要との考え方に立ち、平成15年度から「パートナーネットワーク講座」を開催している。講座の概要は、入門編、発展編、応用編から構成し、講義と実習から構成される各編それぞれ2日間（合計6日間）の研修の全てを修了した受講生に、群馬県知事認定・群馬県まちづくりファシリテーターの称号を授与している。これまで3期生44人のファシリテーターが誕生し<sup>8)</sup>、県内各地での住民参加のまちづくりの現場で実践的に活躍している。まさに、組織的・システム的な人材育成を展開しようとする取組みである。また、称号の証として与えられる名刺には、「まちづくりは四つの気から「その気」「やる気」「本気」「根気」～みんなで育てよう4つの木」とあり、時間を要する人材育成を段階的に地域の中に根付かせようとする思考をみることができる。



写真4 3年間で44人のファシリテーターを輩出した群馬県の取組み。今年も継続している（群馬県庁にて）。

### 3. 観光まちづくりをファシリテートするプランナーに求められる技量

観光まちづくりの現場では、総じて「地域活力を高めた」という志をもった取組みが展開されているとはいうも

の、取組み方の定説があるわけではなく日々試行を繰り返し模索している状況である。筆者がかつて研究<sup>8)</sup>をした際の調査対象とした、昭和50年代を中心に着手し集客を現実のものとした先進地域事例においても、その後四半世紀の期間を経て、地域結集力あるいは陳腐化防止のための新たな地域課題への対応に直面しているという<sup>4)</sup>。

このような観光まちづくりの現場において、民間プランナーの立場から観光まちづくりをファシリテートするために求められる技量<sup>6)</sup>について論じたい。

#### (1) コーディネート能力・プロデュース能力

第一は、地域の中での様々な声・気持ちを引き出し、地域の総意としての方向性を導くためのコーディネート能力である。極めて客観的な調整判断が求められるが、地域づくりを志向する者として、市民と同じ目線で気持ちを重ねつつ、立ち位置を内と外との中間領域におく思考が必要となるものとする。限られた会合での発言だけに頼らず、日常的な会話・立ち話の中での本音、さらには地域での様々な暮らしの一場面にも目配りをして、そこから得られた市民の息遣いを感じ取ることに精神を集中することが必要となってくる。

また観光まちづくりの現場では、来訪が期待されるマーケットからの誘客をプロデュースすることも求められる。そのため、マーケットでの嗜好の変化を意識的に把握することが必要であるとともに、ネットワークの構築にも取り組んでおく必要がある。まちづくりの事業を推進するための基本は「段取り」にある。地域をコーディネートする、あるいはプロデュースするためには、表と裏の両方の段取りを如何に効果的に仕掛けられ実践できるのかにかかっている。

#### (2) 地域のグランドデザインを描く能力

構想を練り、計画を取りまとめ、それを実施へと導く～まちづくりの基本であるが、観光まちづくりの現場では「実践すること」が主目的、そして直ぐに「結果を求める」向きにある。観光まちづくりを進める者として「実践」は大事であるが、それだけでは人はついてこない。やはり「経済(地域への収益)」を生み出す仕組みが用意され、また「高い志」を提示してくれる者に、力を結集しようとする人が賛同するものである。その3つの要素をイメージで現すと、プランナーは「徳のある哲学者」「経済を生む経営者」「実践に導く戦略家」としての目を有しておく必要があるもの

と考える。

現実的には、関係者の「夢を引き出して束ねる」ための能力や、その夢を形にするための政策立案能力、企画立案能力、さらにこれらの仕掛けを具体的な設計図への落とし込む能力も備えておく必要がある。これらの総合能力としての「地域のランドデザインを描く能力」こそが、観光まちづくりのプランナーに求められる第二の技量であると考えられる。

### (3) マネージメント能力

第三は具体的に事業推進するにあたってのマネージメント能力である。マネージメントと表現すると、「予算(お金)」をイメージしがちであるが、描いたランドデザインを実施に導くためのマネージメントの対象には、①工程、②品質、③予算、④危機管理の4つがある。特に観光まちづくりにおいては、品質の管理は避けて通れない。地域全体へと波及させるためには、まちづくりに対する「高い志」を維持し、「品格」のある取組みであることが必要となる。結果を求めるが故に、先に示した「経済」だけに走ったり、実践を伴わない空論が地域を巡っているようでは「品格」のあるまちづくりとは言えず、賛同者の力が結集できるとは考えられない。また、まちづくりが具体化へと進むと、意見の齟齬・対立関係が生じること必至である。危機管理に対処できる能力も兼ね備えておく必要がある。

観光まちづくり分野では、理論と現場との狭間での解決策をどれだけ多く蓄積し体系化できるか<sup>6)</sup>にかかってくる。現場での応答を地域のまちづくり理論として昇華させ、またまちづくり理論を地域に還元して適用するという行為を繰り返す中で、地域の将来の糧となる魅力づくりにつながる「技術開発」や「研究開発」を併せて行い、そのノウハウを地域に蓄積する試みを意識的に展開することが大切である。

### (4) 情報収集・情報発信能力

企画力や構想力を高めるには、グローバルな情報収集能力は必要不可欠である。一方で地域内での潜在的な魅力を引き出し、人の気を惹く商品へとつなげるための地域のローカル情報の収集能力も欠かせない。また地域をアピールするためには情報発信能力も必要となる。

高度情報化社会の中であって「高感度の情報とは何か」を絶えず意識し、情報の特性を知った上での取り組み展開のノウハウを高めておきたい。一度に全ての情報を発信するのではなく、情報を一次情報、二次情報といった具合に

区分して、最も感度よく伝わる方法で限定的な(一種出し惜しみの)情報の発信を、さらには情報が新たな情報を呼び込むような永続的な地域版情報受発信の仕組みを構成しておきたいものである。

## 4. プランナーの位置づけ・立場の明確化と評価

### (1) まちづくり分野におけるプランナーの役割を明確にすること

先に示した能力を有する者の介在が、観光まちづくりを効率的・効果的に進める上で必要となってきた。観光・集客・地域振興等は裾野の広い分野であり、様々な分野との接点をもつまちづくり事業である。そのようなことから、様々な分野からの調整が求められる等、まちづくり課題の早期発見・早期対処が基本となる。そのために、気軽にまちづくりの状況を相談できる「掛かりつけの町医者」としての役割を民間プランナーに託することが現実的かつ効果的であると考えられる。当然ながら、町医者としての役割を担う者は、専門医あるいは大学病院とのネットワークも有していて、高度技術の施術も受けられるようになれば、地域の安心感も高まってこよう。

### (2) まちづくりへの一貫した取組みを担保すること

継続的な業務発注の弊害が指摘されている。これを否定するものではないが、企画・構想力、日常的な維持管理の能力が求められるまちづくりの分野では、担当するプランナーの技量によって、地域が得られる成果は一定ではない。地域事情に精通しているからこそ円滑に事業が展開されることもある。委託契約面での制約からまちづくりに関わるプランナーの変更が繰り返されると、一貫したまちづくりの取組みが担保されないばかりでなく、熟度を感じ取った適時的な取組みを逸し、まちづくりの機運を低迷させることにもなりかねない。最終的に困るのが地域あるいは地域住民であることを、我々はつい忘れがちになっていないだろうか。

また近年は、プロポーザルによる企画提案を求める向きにある。プロポーザルの費用は提案者をもつ場合が多く、組織力の強くないプランナーへの負担は大きい。評価基準として、同種の実績が評価されることが多い。提案に対する遂行能力を評価するものであろうが、実績がなければ、いくらその地域に精通していたとしてもエントリーすることさえできない。柔軟性のある基準により評価されることを期待したい。

### (3)知恵の評価～正当なフィーを支払われること

知恵に対する評価ほど難しいものはない。まちづくりへの対応策は、時間をかければ思いつくものでない。これまでの様々な局面から経験則として判断できることと、全く新しい事業に対しての閃きを求められるものとの、同じ評価基準で価値付けることに無理がある。加えて、地域活力向上に悩み、相談しようとする地域は、多くは財政的にも苦しい立場におかれている地域である。

時間単価の設定、電話や電子ツールを使った相談、年間顧問相談契約、新規事業では成功報酬契約等、これまでの技術者人工の積み上げという形態ではない、様々なコンサルティング契約が展開されることを期待したい。

## 5. おわりに

市民が主役となり「まちぐるみ」で自らが地域を経営すること～それが観光まちづくりの最終的な目標であると感じている。図1は、観光まちづくりの将来展望を私見として概念的に示したものであるが、図中にあえて公共団体は入れていない。首長や市町村職員は、外部からの民間プランナーと同様に、生活者主体のまちづくりの中では、コーディネーターあるいはプロデューサーとしての役割に徹し、市民の地域に対する「慮る心」が最大限発揮しえる環境づくりを行うことに注力する意味を、この図に託している。

民間プランナーとして依頼を得た際には、目の前にある現状の光景だけでなく、先人の営みが暮らしぶりとして息づいている地域の記憶をきちんと受け止めるとともに、子供たちの将来を見据えた、過去・現在・未来との対話を繰り返しつつ、地域に住まう方々の「地域に対する熱い思い」を感じる心を養っておきたいと改めて感じている。

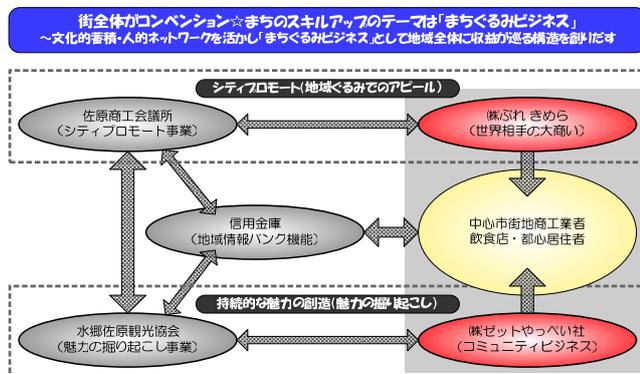


図1 「まちぐるみ」でのまちづくりの概念図  
千葉県香取市佐原の今後の展開のあり方として筆者らが提案している「まちぐるみビジネス展開」

### 【補注】

- (1) シナリオを描いた小森孝一氏(現佐原商工会議所会頭)による。祭りは金がかかる・喧嘩が絶えない、小野川はドブ川、伝統的住まいは住みにくい家屋だった。そこで祭りを外の人にも見てもらおうと考えた。そのためには駐車場を利根川河川敷に確保し、そこから小野川を使って舟でまちなかに誘客する。実際舟に乗ってみて、間近に小野川に接して「かつてのように美しい川にしないとイケない」という気持ちを広め、また舟から通りの伝統的家屋を改めてみて伝統的佇まいの大切さを皆が認識した、と当時を述懐している。
- (2) 水郷三都観光推進協議会「水郷三都 VJC 地域連携事業・VJC 招聘事業業務委託業務報告書」の平成18年3月、平成19年3月に詳しく紹介されている。
- (3) 修了生のうち、知事認定は民間・市町村の職員であり、3期で30人が認定。群馬県職員は、同等の能力を有するリストに記載されており、その修了生は14人。3年間で合計44人が所定のカリキュラムを修了している。
- (4) 長浜の山崎氏(NPO 法人まちづくり役場理事長)は、集客の速度と容量を意識し、地域で集客の程度を制御できるようにしておくべき、と指摘。また、足助の小澤庄一氏(観光カリスマ)は、取り組み当初から四半世紀を経たことを受け、当初の精神を継承しつつ、モチベーションと一定の収益を維持し続けることの難しさを指摘された。
- (5) 香取市椎名氏(香取市職員)と「地域商業発展のための千葉県佐原市の支援策及び公務員の役割(韓国での椎名氏の講演)」の際の議論を参考にして筆者の考察を加えて取りまとめた。
- (6) 佐原まちづくり観光アカデミー(森田朗会長)では、「まちづくりの理論と実践」を理念に、まちづくりの中での様々な課題を学術的に解明する取組みを始めている。

### 【参考文献】

- 1) 渡邊貴介(1999.10)「21世紀の庭園都市国家を考える上での1、2の視点」、都市新基盤整備研究会、都市の未来・21世紀型都市の条件(p358～p374)、日本経済新聞社
- 2) 国土形成計画(全国計画)に関する報告(素案)、平成18年11月
- 3) 大下茂(2004.8)「人と組織とまちづくり～ジグソーパズルに地域づくりを感じる」まちば(Vol.8)、財団法人千葉県まちづくり公社
- 4) 大下茂(2006.4)「佐原まちぐるみ博物館～市民が主役・もてなしの提供者」そんな心を大きく育てるために」月刊観光(第474号)、日本観光協会
- 5) 社団法人日本観光協会(2001.7)「これからの観光地域づくりのための手法」
- 6) 社団法人日本観光協会(2001.8)「観光地づくりの手法～優秀観光地づくり賞 受賞観光地に学ぶ」
- 7) 国土交通省関東地方整備局(2005.3)「平成16年度国土施策開発調査：従来型観光地での地域の魅力再発見または創出と、それを活かした集客力回復とまちの再構築に関する調査報告書」、第2章手法編～魅力ある観光地をめざして
- 8) 大下茂(2000.12)「集客型地域づくり手法の体系化に関する研究」東京工業大学学位論文