

平成 19 年度国土施策創発調査

村格・都市格の形成（郷土への誇りを育てるまちづくり）
に向けた推進方策調査

報告書
（集成版）

平成 20 年 3 月

国土交通省北陸地方整備局
国土交通省中部地方整備局

平成十九年度国土施策創発調査

村格・都市格の形成(郷土への誇りを育てるまちづくり)に向けた推進方策調査報告書(集成版)

平成二十年三月

国土交通省北陸地方整備局

はじめに

「平成の大合併」により、全国の市町村数は平成 20 年 3 月末には 1,793 となり、広域の基礎自治体における新たなまちづくりや地域経営の取組が全国各地で推進されている。しかし、合併後の自治体において最も重要な課題は、新しいまちづくりに関する地域住民等の意識や価値観を醸成・共有化し、「わがまち」への誇りを育て、住民創発型のまちづくり活動を活性化することである。特に、人口減少社会のインパクト、少子化・高齢化の進行、合併による地域構造の変化、ライフスタイルや価値観の多様化等に対応した持続可能な地域経営の確立に向けて、新しいまちづくりの指針や推進方策等を早急に見出し、展開していく必要がある。

そのなかにおいて、新潟県上越市は、平成 17 年 1 月に近隣 13 町村と合併をおこない、全国で最も多くの市町村の合併を行っており、広域基礎自治体のモデルである。そのため、上越市をはじめ、広域合併を行った自治体のまちづくりの取組や課題等をフォローアップするとともに、新しいまちづくりの指標として「村格・都市格」を具体化し、地域 CI の実践手法や中心市街地および地域集落の再生方策等を提示することにより、全国の合併自治体における新しいまちづくりや地域経営の展開に資するため、本調査を実施した。

本調査は、国土交通省、農林水産省、文化庁、総務省、新潟県、岐阜県、山形県、高山市、米沢市、上越市（発案者）による「平成 19 年度国土施策創発調査」として実施したものである。実施に際しては、全国的な幅広い視野に立った成果を得るために別記の検討委員会を設置し、議論を重ねてきた。また、上越市を対象とした調査と並行し、最も大きな面積の合併を行った岐阜県高山市（1 市 2 町 7 村）をモデル地区として、連携を図りつつ調査を進めた。具体的には、合同の検討委員会による検討の他、モデル地区での住民参加のワークショップやアンケート調査、人口概ね 20 万人以下の地方中小都市へのアンケート調査、国内外の先進的な取組事例等の収集・分析などを通して、地方の中小都市のこれからのまちづくりに資する展開方策を検討した。

本報告書はこれらの成果を取りまとめたものであり、調査の推進にあたりご協力を頂いた関係各位に厚く感謝の意を表する次第である。また、本調査の成果が、今後の新しいまちづくりや地域経営の展開に少しでも貢献していくことを期待するものである。

平成 20 年 3 月

国土交通省北陸地方整備局

国土交通省中部地方整備局

平成 19 年度国土施策創発調査

村格・都市格の形成（郷土への誇りを育てるまちづくり）
に向けた推進方策調査

報告書
（総括編）

平成 20 年 3 月

国土交通省北陸地方整備局
国土交通省中部地方整備局

調査の枠組み

（１）調査の背景

「平成の大合併」により、全国の市町村数は平成 11 年 3 月末の 3,232 から平成 19 年 3 月末には 1,804 となり、広域の基礎自治体における新たなまちづくりや地域経営の取り組みが全国各地で推進されているが、合併後の自治体において最も重要な課題は、新しいまちづくりに関する地域住民等の意識や価値観を醸成・共有化し、「わがまち」への誇りや愛郷心を育て、住民創発型のまちづくり活動を活性化することである。特に、合併後の自治体では中心市街地の再生や地域集落の再生等が喫緊の課題となっており、人口減少社会のインパクト、少子化・高齢化の進行、合併による地域構造の変化、ライフスタイルや価値観の多様化等に対応した持続可能な地域経営の確立に向けて、新しいまちづくりの指針や推進方策等を早急に見出し、展開していく必要がある。

（２）調査の目的

「平成の大合併」により誕生した広域基礎自治体におけるまちづくりの取り組み状況や課題等をフォローアップし、地域の担い手として地域住民やまちづくり活動を実践する NPO 等が新しいまちづくりへの意識や価値観を醸成・共有化するための方策や手法等を検討するとともに、新しいまちづくりの指針・目標として「村格・都市格」の概念および評価方法等を具体化し、合併後の自治体における「郷土への誇りを育てるまちづくり（地域 CI）」の実践モデルを構築することを目的とする。

（３）調査のモデル地区

本調査では、平成の大合併において、①最も多くの市町村の合併を行った新潟県上越市（1 市 6 町 7 村）と、②最も大きな面積の合併を行った岐阜県高山市（1 市 2 町 7 村）の 2 市をモデル地域として検討を行なった。

（４）検討項目と主な調査手法

本調査における検討項目と主な調査手法は、下記の通りである。

（４－１）広域合併後の基礎自治体における地域の創意工夫を活かした新しいまちづくりの取り組み状況および課題等の把握

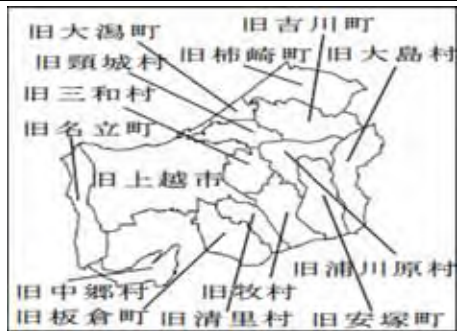
①自治体へのアンケート調査

- ・人口 20 万人以下（平成 17 年国勢調査に基づく、自治体合併は 2008 年 2 月現在）
- ・首都圏の 1 都 3 県（神奈川、埼玉、千葉）の市町村は除外
- ・アンケート送付数：1,512 市町村
- ・アンケート回収数：894 市町村（回収率 59%）

②ヒアリング調査

アンケートや文献調査等を通じて合併自治体における取り組み事例を調査し、その上で、特色ある取り組みを行っている自治体に対してヒアリングを実施し、取り組みの背景や目的、実施内容と手法等を収集・分析を行った。

表1 新潟県上越市の概要

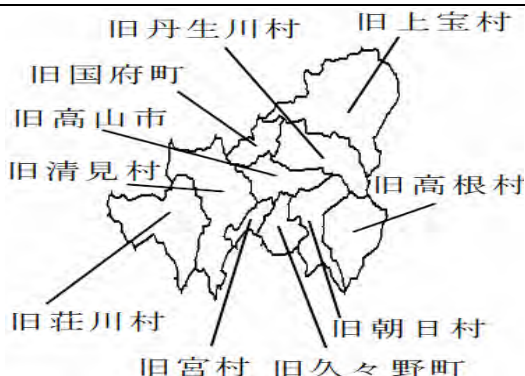
合併の期日：2005年1月1日	合併の方式：編入
人口：208,082人（高齢化率：24.2%）（*1）	人口増減：－1.8%（*2）
面積：973.32 K m ²	合併市町村数：1市6町7村（全国最多）
地目別面積：宅地 5.1%、農地 21.3%、山林その他 73.6%（*4）	
産業構造：第一次産業 7.2%、第二次産業 32.1%、第三次産業 60.2%（*4）	
財政力指数：0.54（*4）	経常収支比率：91.5%（*4）
歳入総額：101,454,415千円（*4）	
最深積雪量：162cm（*4）	
特別地域政策指定：特別豪雪、豪雪、山村、過疎、特農、中山間、リゾート、農工、積雪寒冷特別、辺地、テレトピア	

（*1）2005年国勢調査 （*2）2000年～2005年の国勢調査

（*3）2003年10月「全国都道府県市区町村別面積調査」 （*4）2005年度

出所 新潟県市町村要覧（平成18年度版）、平成19年度上越市統計要覧、市町村財政比較分析表（平成17年度普通会計決算）他

表2 岐阜県高山市の概要

合併の期日：2005年2月1日	合併の方式：編入
人口：96,231人（高齢化率：23.9%）（*1）	人口増減：－0.8%（*2）
面積：2,177.67 K m ² （全国最大市）（*3）	合併市町村数：1市2町7村
地目別面積：宅地 2.0%、農地 6.2%、山林その他 91.8%（*4）	
産業構造：第一次産業 10.9%、第二次産業 24.8%、第三次産業 64.3%（*4）	
財政力指数：0.51（*4）	経常収支比率：73.7%（*4）
歳入総額：55,033,183千円（*4）	
最深積雪量：77cm（*4）	
特別地域政策指定：特別豪雪、豪雪、山村、過疎、特農、低開発、農工、積雪寒冷特別、辺地、中部圏開発、テレトピア	

（*1）2005年国勢調査 （*2）2000年～2005年の国勢調査

（*3）2003年10月「全国都道府県市区町村別面積調査」 （*4）2005年度

出所 高山市平成18年度市町村台帳（平成17年度決算内容）、高山市のあらまし（平成19年度版）、市町村財政比較分析表（平成17年度普通会計決算）他

(4-2) 地域住民等の新しいまちづくりへの意識や価値観を醸成するための課題や方策の検討

①モデル地区住民等を対象とした、アンケート調査

- ・上越市民アンケート
- ・高山市民アンケート

②モデル地区における住民WS

- ・住民等を中心したWSを各3回実施
- ・上越市：地域自治区（13地区）、中心市街地（2地区）、合計15地区
- ・高山市：高山地域（旧高山市域）、支所地域（9地域）、合計10地区

(4-3) 国内外における「郷土への誇りを育てるまちづくり」の事例調査および推進手法等の分析

①文献調査

②ヒアリング調査

(4-4) 新しいまちづくりの指針・目標としての「村格・都市格」の概念と評価方法等の検討

①検討ワーキング・グループ(WG)による検討

(4-5) 「村格・都市格」の指針・目標に基づく中心市街地・地域集落の再生推進方策の検討

①モデル自治体における「村格・都市格」の要素や資源の抽出・分析・評価

②モデル自治体の中心市街地再生・地域集落再生等のケーススタディ

(4-6) 合併後の自治体における「地域CI」の実践手法等の体系化とモデルの構築

広域合併を経た自治体において合併のインパクトを活かし、持続可能な地域経営の実現とエリアアイデンティティの形成を図るため、「地域CI」の実践手法、プログラム、プロセスの体系化を図り、全国の合併自治体へと適用可能なモデルの構築を行った。地域のサステナブル戦略として、新たな担い手やリピーターの呼び込みに繋がる方策となるよう検討を進めた。

①合併自治体における地域CIの実践手法・プログラム・プロセス等の検討・構築

②民間の経営手法や人材等を活用した地域CIを持続的に展開するための仕組み等の検討

上記、6項目の調査について専門的な視点から検討、検証を行うとともに、調査成果としての「提言」を広く社会にオーソライズしていくため、調査検討委員会を設置した。

また、本調査専用のホームページを開設し、調査経プロセス等の情報発信をおこない

(http://www.dori.jp/sonkaku_toshikaku/index.html)、調査提言を発表するためのフォーラムを開催し、成果の発信をおこなった。

（５）調査実施体制

（５－１）調査実施主体

国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課、北陸地方整備局、中部地方整備局、農林水産省農村振興局農村政策課、北陸農政局、東海農政局、文化庁長官官房政策課、総務省自治行政局合併推進課、高山市、上越市（発案者）

（５－２）調査参加主体

新潟県（幹事県）、岐阜県、山形県、米沢市

（５－３）調査検討委員会名簿

氏名	所属	役職
委員長 伊藤 滋	早稲田大学	特命教授
副委員長 榛村 純一	村格・都市格研究所	代表
五十嵐 由利子	新潟大学教育人間科学部・大学院現代社会文化研究科	副学長(2008.1月迄)教授
内山 節	立教大学大学院	教授
川勝 平太	静岡文化芸術大学	学長
工藤 裕子	中央大学法学部	教授
神野 直彦	東京大学大学院経済学研究科・経済学部	教授
林田 英樹	独立行政法人国立美術館 国立新美術館	館長
松本 英昭	地方公務員共済組合連合会	理事長
山本 徹	財団法人農村開発企画委員会	理事長
渡邊 隆	上越教育大学	学長
土野 守		高山市長
木浦 正幸		上越市長

今後の課題および展望

本調査は、人口 20 万人以下の地方の中小都市が多様な形で生き生きとして存在することが、21 世紀の日本の国土形成にとって極めて重要であり、そのためには、地方都市が住民にとっても、他地域の人から見ても幸福な生活を送れる都市、すなわち、「いいまち」としての場と、そこで活動する「いいひと」の存在、そしてそうした「まち」と「ひと」とがお互いに育くまれる環境をもっていることが求められる。「いいまち・いいひと」は価値観を含んだものである。そのため、ひとつの形に集約することはできず、多様な価値を表現する多様なものにならざるを得ない。各自治体の首長は自らの価値観に照らし、住民の最大公約数としての「いいまち、いいひと」を実現する。こうした行為を通じてこそ多様な地方都市が形成されることになる。

一方、本調査は、人に人格があるように、地方自治体にも同様の「村格・都市格」が存在し、市場経済の中での貨幣価値に依存した経済規模や住民所得などでは測れない「地域の価値」を認識し評価することが重要であるという基本的認識に立っている。すなわち、経済規模や住民所得というのは、地域住民の幸福感の一部に過ぎず、経済的に貧しくとも幸せ感を持てるためには、住民自らが生活している地域に対し誇りを持てることが最低限必要である。こうした地域への誇りを示すものが「村格・都市格」であり、地方自治の精神の充満（地域自立）、そして国、世界から敬意を払われる行動や考え方の発信（外からの尊敬）の両方が重要で、これらが高めることによって地域への誇り、「村格・都市格」が高められる。

合併市町村等の地方自治体における関心事は「人口減少」「地域経済の停滞」「地方税収の減少」「生産年齢人口の減少」であり、経済的な課題に集中している。住民の幸せ意識を担保する基盤となる「郷土への愛着や誇りの喪失」への関心、すなわち、自らの足で立つことの重要性に対する認識は薄いというのが今回のアンケート調査結果である。このため、国として「村格・都市格」の考え方を普及・啓蒙していくことはソフトな社会基盤を形成するための大きな課題であると言える。

こうした一般的な傾向とは別に、国内外の事例調査で見たように先進的な自治体では、従来の国依存型の自治体経営ではなく、住民自治、地方自治、新しい公の追求、あるいは地域のアイデンティティの醸成・発信による、地域の活性、住民の地域への誇りの醸成を積極的に進めている。

本調査では、こうした事例を通じて、「村格・都市格」意識の萌芽とその実現のための仕組みを紹介するとともに、「村格・都市格」を定義し、上越市、高山市では具体的な「村格・都市格」を磨くプロセスの社会実験を行った。具体的には、以下の結果を得た。

- (1) 「村格・都市格」の考え方が整理されたことによって、平成の合併を経て多くの地域性を擁することとなった基礎自治体の基本的なまちづくりの考え方を「村格・都市格」の視点から整理することにより、課題が総合的、統合的に捉えられるようになった。
- (2) 各地区からのオピニオンリーダーによる全市レベルでのワークショップを実施、自らの地区や市全体の「誇り」を議論、集約し、次なるまちづくりの方向性を共有した。この結果は、各地区における住民によるまちづくりの検討手法や市全体の統合意識醸成への反映材料となった。

- (3) また、地域住民の「誇り」意識やまちづくり活動への関心の空間的広がりに関する調査等を基に、「村格」形成に必要な PDCA を回すための分権型住民自治システムのあり方を提案、「村格」形成の原単位としての自治単位の検討や住民が自ら「村格」形成に参加する仕掛けの重要性が明らかになった。
- (4) さらに、本調査で作成した「村格・都市格」評価指標を用い、各地区オピニオンリーダーによる地区、市の「村格・都市格」の自己評価を実施し、おおむね実感に近い定量的結果を得ることができた。
- (5) 「村格・都市格」の指標づくりに関しては、使用目的との対応が重要であることが分かった。評価指標としては、プロセス評価と結果評価がある。プロセス評価は住民の進むべき方向に対して継続的努力がされているかどうかを評価するため、住民や企業の改善活動に結びつけやすい。一方、結果（アウトカム）評価は達成目標の水準を具体的かつ比較できるようにしなければならないが、「村格・都市格」はどうしても質的な要素が多くあるため、定量化が容易でない。そのため、結果評価は専門家の主観による横並び評価に依存しなければならなくなる。極めて限定的な市町村数であればこうしたことも可能であるが、全国一斉ということになると比較する数が多すぎて実現性に問題がでてくる。そのため、導入するならば、比較評価対象を限定するか、チェックリストとしての役割に限定するかいずれかでしか使用できないことがわかった。
- (6) 「村格・都市格」運動によって住民自治意識を育み、住民主体の計画策定や活動を実施するためには、現在の縦割り行政や地区間の壁を乗り越えるコーディネート機能が極めて重要であることが確認できた。

今後の課題、展開の方向としては、以下の点が考えられる。

- (1) 地区を越えた村格・都市格ワークショップなど地区間の誇りの共有化・切磋琢磨する仕掛け

合併市町村数の最も多い上越市、合併後の面積の最も大きい高山市において全地区からのオピニオンリーダーを一同に集めた大規模なワークショップは初めての試みであったが、合併したそれぞれの地域の相互理解を深め、地域の「誇り」を共有化できた。この成果は当初の期待以上に高く評価され、合併後の新市での各地区リーダーを一同に集める村格・都市格ワークショップの有効性が検証された。今後、合併後の新市あるいは自治体のアイデンティティの欠如が課題となっている自治体に対して、こうした村格・都市格ワークショップを核とした「村格・都市格」啓発プログラムの実施の有効性を啓蒙することが必要である。ワークショップにとどまらず、さらに発展させ、各地区合同の活動発表会や議論・連携の場の構築、「むら・まち自慢コンテスト」などいろいろなイベントの開催、テーマコミュニティ活動支援等に広げていくシナリオを展開することが望ましい。

- (2) 「村格・都市格」指標を含めた住民自治組織内の PDCA を回す仕掛けづくり

住民の「地域の誇りや愛着」がソフトな面での中小地方都市の活性化の社会基盤である。これを育むには、「村格・都市格」指標による客観的評価や学習機能を含めた住民自治組織内の

PDCA を回す仕組みが有効と考えられる。この仕組みを定常的なものとして具体化させ、格差のある住民自治に対する意識の差を縮めていくこと、さらに、こうした考えを全国に展開していくことが望ましい。これらを展開するためには、住民自治単位の検討と各自治体に合ったコーディネート機能を構築していく必要がある。

「村格・都市格」評価方法の特性を踏まえ、住民自治組織内での評価方法としてプロセス評価を採り上げ、住民自らが評価する 12 指標 60 項目の「村格・都市格」評価表を提案、モデル都市で具体的に適用できた。この指標を参考にして住民による「村格・都市格」向上・改善活動を進めていくべきである。

(3) 行政体での「いいまち・いいひと」づくりの PDCA を回す仕掛けの検討

行政体において首長、議員、自治体職員が全体のパフォーマンスを評価し修正・実行していく PDCA を回せる体制を本調査の結果として提案したが、これについては各自治体の実情に合わせた形で実現する方策を今後、検討するべきである。結果（アウトカム）評価に関しては、行政の観点から評価すべき 12 指標の「いいまち、いいひと」づくりのチェックリストを榛村副委員長試案として取り上げるにとどまり、計測は行わなかった。アウトカム評価指標は首長自身をはじめ自治体職員や市町村議会議員による自己評価、反省・検証の点検項目として、タタキ台の目次に活用されることが期待されよう。これらの試案が試行される中で、今後、専門家により精選されていくことが期待される。

(4) 「村格・都市格」を育む地方自治体のネットワークづくりとそれへの支援

地方の社会基盤の重要な要素である「村格・都市格」の考えを普及させるために自治体同士がネットワークを組み、お互いの課題や解決策についての経験や知恵を共有化することが必要である。こうした動きは、21 世紀の「いいまち・いいひと」づくりに不可欠な地方自治、住民自治の意識を育み、地方社会の体質改善を行う息の長い活動であるので、積極的に支援していくべきである。

(5) 「村格・都市格」向上を促すための効果的な支援や省庁間の連携づくり

「村格・都市格」によるまちづくりとは、市場経済の中での貨幣価値に依存した経済規模や住民所得などでは測れない「地域の価値」を認識し評価することが重要であるという基本的認識に立っている。

この「村格・都市格」の概念は、平成の合併を経て多くの地域性を擁することとなった基礎自治体の基本的なまちづくりの考え方を整理する視点として有効であり、「郷土への誇りを育てるまちづくり」の推進に向けた新たなまちづくりの指針となり得るものである。

したがって、国においては、地方自治体の「村格・都市格」形成への取り組みに対する積極的な支援が求められるとともに、各省庁のプロジェクトにおいても、「村格・都市格」形成への効果を意識した再構築が求められる。また、従来の省庁別のプロジェクトの積み上げではなく、プロジェクトミックスによって「村格・都市格」形成への相乗効果をどれだけ大きくできるかを常に意識し、「村格・都市格」向上のための省庁間連携の検討も望まれる。

平成 19 年度国土施策創発調査

村格・都市格の形成（郷土への誇りを育てるまちづくり）
に向けた推進方策調査

報告書
（要約版）

平成 20 年 3 月

国土交通省北陸地方整備局
新 潟 県 上 越 市

村格・都市格の形成（郷土への誇りを育てるまちづくり）に向けた推進方策調査報告書
（要約版）

目次

第1章	広域合併後の基礎自治体における地域の創意工夫を活かした新しいまちづくりの 取組状況および課題等の把握	
1-1	合併自治体の課題	1
1-2	地域独自の文化や価値	1
1-3	合併自治体における取組事例	2
第2章	地域住民等の新しいまちづくりへの意識や価値観を醸成するための課題や方策の検討	
2-1	地域への「誇り」意識の現状	5
2-2	住民の地域への関与	6
2-3	地元地域での継続的居住意向と課題	8
2-4	ワークショップによる地域住民の誇りの醸成とアイデンティティ形成	9
2-5	「村格・都市格形成のまちづくり」フォーラムの開催	13
第3章	郷土への誇りを育てるまちづくりの手法	
3-1	中小都市におけるまちづくりの成功事例	15
3-2	国内での地域アイデンティティ構築事例	17
3-3	海外での地域アイデンティティ構築事例	19
第4章	新しいまちづくりの指針・目標としての「村格・都市格」	
4-1	持続可能な地域社会の再構築に向けて	23
4-2	「村格・都市格」の概念	25
4-3	「村格・都市格」の指標	29
4-4	「村格・都市格」の評価方法	33
第5章	中心市街地・地域集落の地域づくり推進方策の検討	
5-1	上越市におけるケーススタディ	37
第6章	「村格・都市格」に基づく地域づくりのモデルと実践手法の構築	
6-1	「村格・都市格」による地域づくりのモデル	43
6-2	「村格・都市格」運動の推進方策	57
	今後の課題および展望	63

第1章 広域合併後の基礎自治体における地域の創意工夫を活かした新しいまちづくりの取組状況および課題等の把握

1-1 合併自治体の課題

地域経営の課題として重要度が上位3番目までの回答を得た結果、「人口の減少」「地域経済の停滞」「地方税収の減少」「生産年齢人口の減少」が四大課題として浮かび上がった。ただしこれらは市町村合併に伴う特有の課題という訳ではなく、地方中小自治体における一般的な課題とみることができる。一方、当調査のテーマに基づいて例示した「郷土への愛着や誇りの喪失」は、課題に挙げた自治体は僅かであることから、地域経営の課題としては殆んど意識されていない。従って、郷土への愛着や誇りに関しては、喪失状態からではなく現状からの継承・発展や新たな創造に向けた取組が一つの課題と捉えることができる。

表1-1 地域経営の課題（重要度が1番目～3番目の各々で上位4位までを表示）

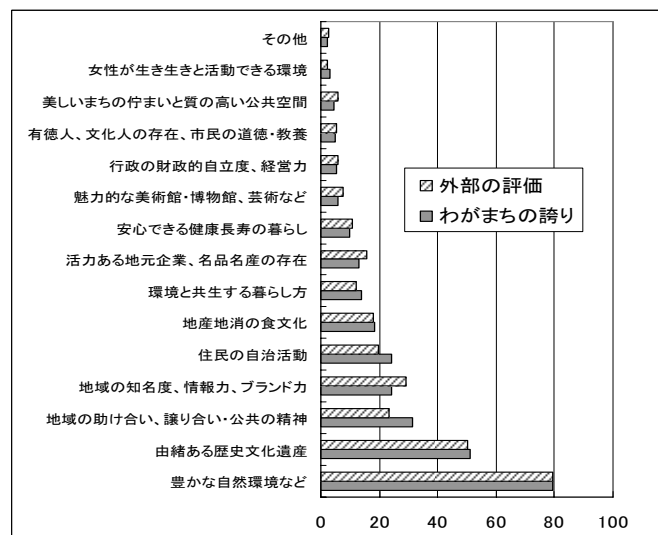
重要度	第一位	第二位	第三位	第四位
第一番目	人口の減少等 34.8	地域経済の停滞等 18.9	地方税収の減少等 18.8	生産年齢人口の減少等 7.8
第二番目	地域経済の停滞 24.7	生産年齢人口の減少 19.7	道路網の整備等 10.0	医療・福祉サービスの不 8.4
第三番目	地方税収の減少 29.1	生産年齢人口の減少 16.4	道路網の整備等 9.8	地域経済の停滞等 8.4

1-2 地域独自の文化や価値

地域住民が「わがまちの誇り」として大事にしている地域独自の文化や価値について、「村格・都市格」指標を考慮した選択肢を挙げて尋ねた設問では、「豊かな自然環境」を挙げる自治体が圧倒的に多い。これに次ぐ項目が「歴史文化遺産」である。さらに続いて、地域の相互扶助や自治活動等、さらには地域のブランド力や観光集客力が出てきている。その反面、暮らしに関する項目については1割程度の回答にとどまっている。

一方、同じ選択肢により「外の人々から尊敬・驚嘆され、人々を惹きつける地域独自の文化や価値」を尋ねたところ、全体的にはさほど大きな回答傾向の差はみられなかった。

図1-1
わがまちの誇り
として大切に
している要素と
外部から評価される
要素の比較



「地域独自の文化や価値を再生・継承していくための取組」については、「伝統文化等を継承する次世代の育成」や「郷土の歴史や文化を学ぶ機会の充実」が重要と考える自治体が多く見られ、回答割合はそれぞれ5割に迫っている。次いで、「住民相互の交流やふれあい、コミュニティ活動の促進」、「住民の地域活動グループやまちづくり組織の形成」、さらには「住民の自治活動や地域づくり活動リーダーの育成」という形による住民活動の促進が35%前後の割合で挙げられており、重視されていることがうかがえる。

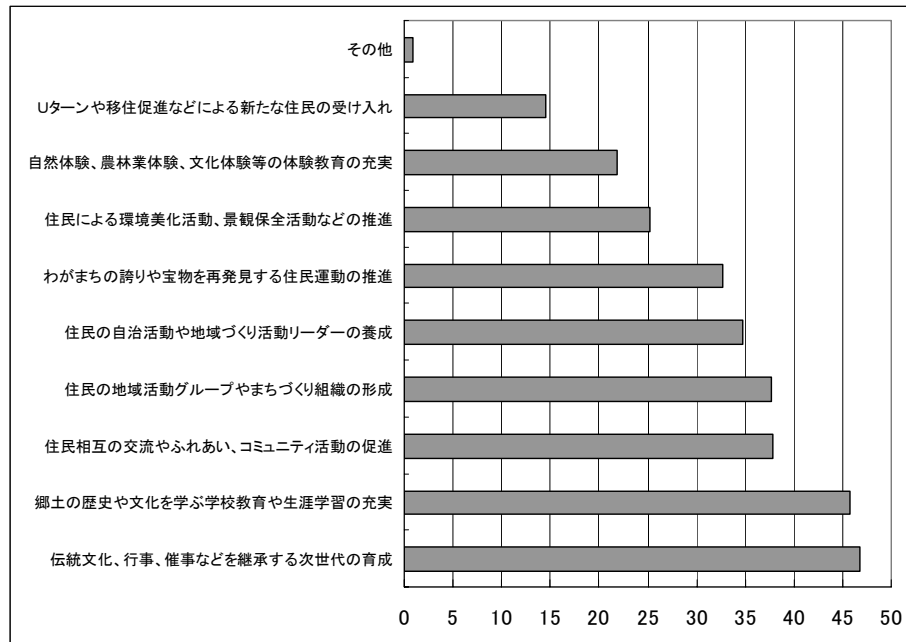


図1-2 地域独自の文化や価値の再生・継承に必要な取組

1-3 合併自治体における取組事例

1-3-1 山口県山口市（仁保地区）

山口県では、新たな地域コミュニティ組織として組織化を進める「手づくり自治区」のモデルの一つが、昭和45年に過疎化への危機意識と大洪水の被災からの復興とが重なり設立された山口市内の「仁保地域開発協議会」である。「近代的いなか社会」をコンセプトに、約40年間「小さな役場」として活動する同協議会は、むらづくりの重要事項の決定機関であり、そこでの決定事項の実践は自治会、市議会議員、JA女性部、老人クラブ等構成する団体、グループが担っている。

その活動は、公共事業用地のとりまとめ、市道舗装やほ場整備の順位付け、スクールバスの維持管理、道の駅「仁保の郷」運営、地域教育懇談会、榎野川源流の保全など広範囲にわたる。自治においては、行政を敵視せず、頼ることなく、むしろ仲間として引き込み、協力体制を構築することが重要と考え、知事や市長、県や市の幹部、大学教授等を“仲間”と呼んでいる。

1-3-2 広島県安芸高田市（川根地区）

安芸高田市では、旧町単位に「地域振興連合組織」と、それを構成する「地域振興組織」を設立して自治活動の基本単位とし、各地域の振興や課題解決等の自治活動を行っている。また「地域振興連合組織」の代表からなる「まちづくり委員会」を設置し、全市的な課題を検討している。

市からは財政支援や補助金があるほか、地域振興推進員による人的支援等を通じて、行政が地域のシンクタンクとしての役割を担っている。大学等の外部専門家のアドバイスもある。同協議会や構成団体は、エコミュージアム川根、マーケット、ガソリンスタンド等を経営し、高齢者給食サービス、農業機械の管理、育苗や農産物加工センター等に関する活動も行う。住民と行政が共に地域づくりを実現していくプロセスとして、支所別懇談会（連合組織と行政）、自治懇談会（住民自治組織と行政）、団体懇談会（各団体と行政）、まちづくりフォーラム等の場がある。

1-3-3 岐阜県大垣市

大垣市では、市民と地元大学、市役所、そして商業者等の多様な主体の連携による中心市街地活性化の取組が展開されている。市民は、平成12年の旧中心市街地活性化基本計画に基づくTMOの立上げ時に行った市民ワークショップを元に、6つの活動グループをつくり、さらにそれらの活動を束ねる市民活動組織「まちづくり工房大垣」が設立されている。「マイスター倶楽部」は、岐阜経済大学の学生を中心に、市、商工会議所、商店街振興組合連合会が四者協定を結んで運営する共同研究室であり、約30名が調査・研究からイベント企画まで中心市街地活性化のプロジェクトに取り組んでいる。

1市2町による合併だが各地域は飛び地であり、情報通信や交通等の活用により円満な行政運営を進めつつ、飛び地だからこそ各地の特色を生かそうとしている。商店街では合併後、末尾に1が付く日に旧2町の野菜を扱う朝市が開かれている。中心街でのウォーキングなどによる観光客の入込み増やマンション立地等、これらの地域づくりの成果は現れつつある。

1-3-4 熊本県八代市

新法に基づく中心市街地活性化基本計画の認定をいち早く受け（平成19年5月28日）、基本方針の第一に「市民が誇りと愛着を持てるまちづくり」を打出し、中心街に数多く残る寺社仏閣や「八代妙見祭」等の個性を磨き高めることを掲げている。

旧活性化計画の策定から6年で進捗率55%という時点において新計画を策定したが、新計画は人口約13万人という身の丈に合った事業規模とし、中身勝負でソフト重視の内容となっている。市の担当者のきめ細かな情報収集と幅広い対応により、撤退意向だったスーパーの現地での建替え、近隣に立地した大型商業施設との協定の締結などを実現した。現在は事業実施段階に入ったことから商工会議所との役割分担により、まちづくり会社のタウンマネージャーが業務を引き継いでいる。1市2町3村の合併（H17年8月）を経ており、そのうちの1町の農家グループが商店街に農産物の直売店を開いている。また旧市町の3セク同士で連携して商品の供給なども実施している。

1-3-5 秋田県湯沢市（稲庭地区）

合併後の旧市町村ごとに地域自治組織連絡協議会を設置し、さらにそれを構成する下部の地区組織を設置している。地区組織の名称、構成団体、構成員、その任期等について、各地区が実情に合わせて設定できる。この単位は、ほぼ小学校区と重なる。自治区ごとにも、5ヵ年のまちづくり計画を策定し、市から地域づくり事業交付金等を受けた事業を展開し、地区のシンボルである桜の保護事業など、これまで行政でやりにくかったこと、目が届きにくかったことができるよ

うにもなった。稲庭自治区では、側溝整備や防犯灯の設置等の事業で 1/3 は受益者負担する方針が定着しつつあり、税金投入の不公平感や行政依存心理からの脱却につながると考えられている。

市では、意識改革のために高崎経済大学と連携して、協働のまちづくり講演会、人材育成セミナー、大学への職員派遣研修等を実施し、また、各地区居住職員を中心に支援職員を設定し、職員の専門知識や情報を自治組織に提供、共有することで、地域づくり活動を支援している。

平成 19 年度の秋田わか杉国体で、稲庭自治区が選手団の民泊受け入れを行った際は、住民間のつながりやネットワークが強まり、他地区ともてなしを競い合う形で地域が活性化された。

1-3-6 岩手県北上市（岩崎地区）

平成 15 年、市の行財政改革を機に、これまで生涯学習や社会教育事業を主体とした「公民館」を、地域づくりも含めた地域の自主的な活動拠点となる「交流センター」に移行し、市内 16 地区の自治振興協議会が、その指定管理者となった。市から各自治振興協議会には指定管理委託料のほか、地域づくり事業の費用等に対して交付金を支給したり、巡回相談会、庁内連絡組織の設置、各種研修等の支援を行っている。これによって、環境整備事業に多くの住民が参加するなど、地域活動が徐々に活性化している。

こうした地域単位の自治とは別に、平成 18 年まちづくり協働推進条例を制定するなど、市民、企業、行政の協働の仕組みづくりを推進している。また、NPO が受託運営する市民活動情報センターでは、協働のパートナー・マッチングや助成金情報の提供等を行っており、各自治振興協議会が各種事業を進める際も支援している。

第2章 地域住民等の新しいまちづくりへの意識や価値観を醸成するための課題や方策の検討

2-1 地域への「誇り」意識の現状

広域合併により誕生した上越市、高山市の両市民に4段階の地域の広がりごとに誇りを感じるかという問いに対し、「ハイ」、「どちらかといえばハイ」と答えた人の割合を両市について示したものが図2-1である。

町内会～合併前市町村には誇りを感じている割合が上越市では5割前後に上っており、特に合併前市町村が一番の高率になっている。しかし全市を対象とすると誇りを感じる人は合併前市町村よりも約1割減となっている。高山市においても似た傾向であるが、全市以外の3区域では上越市を数%ずつ上回っているのに対し、全市を対象とした場合に誇りを感じる人は4割弱にとどまっている。

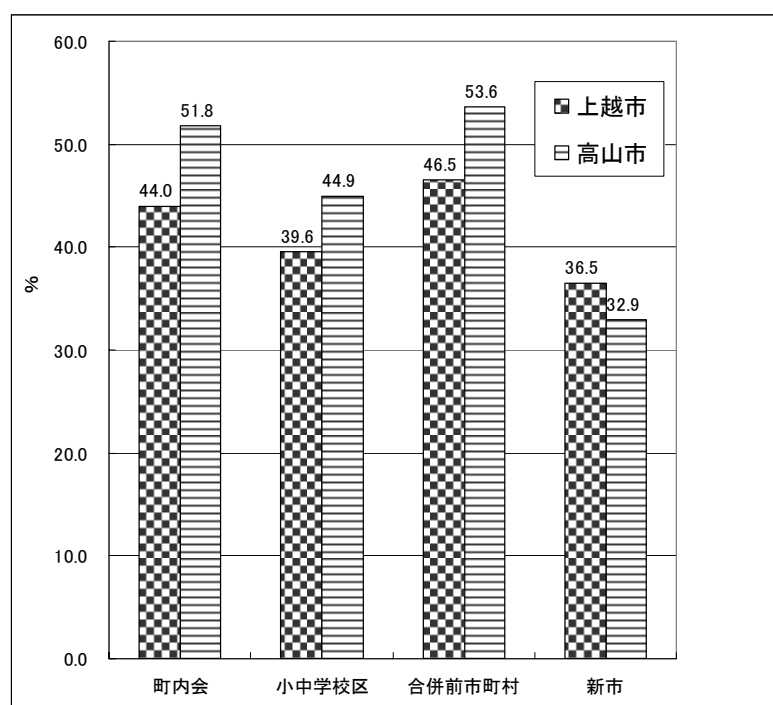


図2-1 地域に誇りを感じる割合（上越市、高山市）

具体的に各地域のどんな要素に誇りを感じるか、について尋ねた設問では、上越市における傾向は、全市を単位とした場合、「自然・四季の豊かさ」と「歴史」以外に「おいしい食べ物」が出てきた反面、「町並み」への回答はそれほど高くはない。次に具体的な対象物を示して尋ねた問いでは、「米」、「自然環境（四季）」、「高田公園」、「海（夕日等）」、「上杉謙信や春日山城」、「郷土料理」が上位に挙げられている。

高山市においても、全体としては上越市とおおむね同じ傾向であるが、全市を範囲とした場合は、「自然・四季の豊かさ」と共に「歴史」、「町並み」が評価され、「人情味」は狭い範囲に比して後退する。高山市における具体的な対象物としては、「自然環境（四季）」、「町並みや歴史」、「人柄」、「お祭り」、「温泉」が上位の回答を得ている。

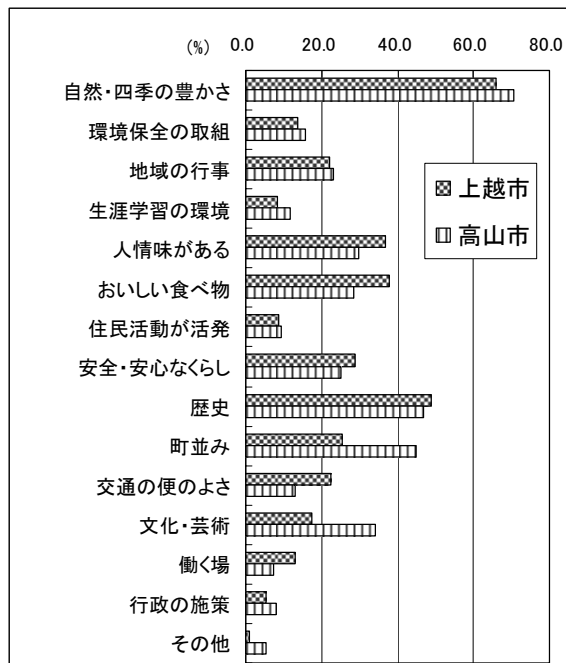


図 2-2 全市の範囲の中で誇りを感じる要素 (上越市、高山市)

合併後の市における「誇り」を感じるようになるための取組を尋ねたところ、両市ともに、「市内各地の魅力に関する情報発信を充実させる」ことと、「地域同士の交流機会や活動の拡大」を求める回答が 5 割前後の回答を集め、上位となっている。上越市においては「広域での祭りやイベントの増加」、「広い範囲を舞台とするまちづくり活動への参加を増やす」ことも求められている。

表 2-1 全市に誇りを感じられるようにするための取組

	上越	上越	高山	高山
	件数	%	件数	%
広範囲を舞台とするまちづくり活動への参加を増やす	262	35.8	122	31.9
広域での祭りやイベントを増やす	295	40.4	99	25.8
地域同士の交流の機会や活動を拡大する	355	48.6	190	49.6
地域を越えて親しめるキャッチフレーズやテーマ等を創造	190	26.0	105	27.4
市内各地を巡る地域講座を開く	143	19.6	85	22.2
市内各地の魅力に関する情報発信を充実させる	442	60.5	212	55.4
その他	75	10.3	42	11.0

2-2 住民の地域への関与

市民のまちづくり活動への関心は上越市、高山市とも同じように高く、活動地域が小さいほど参加への関心が高い。両市共に、合併前の市と周辺部の旧町村との比較でもパターンは変わらないが、いずれの地理的範囲においても参加への関心度は高い。

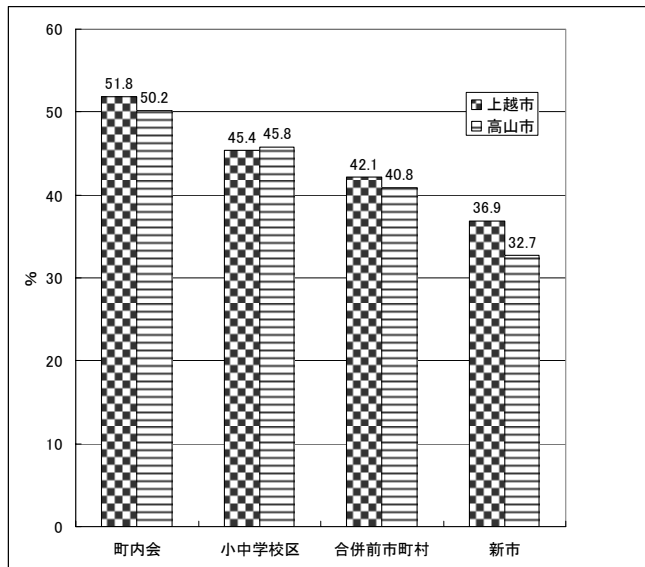


図 2-3 区域の広がり別にみた、まちづくり活動への関心度（上越市、高山市）

そうした参加を促進させる要素として、両市共通に挙げられている要素は、時間や仲間の存在、活動内容に関する情報、参加募集の情報であり、報酬や周辺環境（職場の理解や家庭の理解）は低い割合にとどまっている。また、合併前市町村や全市を単位とする場合には交通手段の問題も浮上してくる。

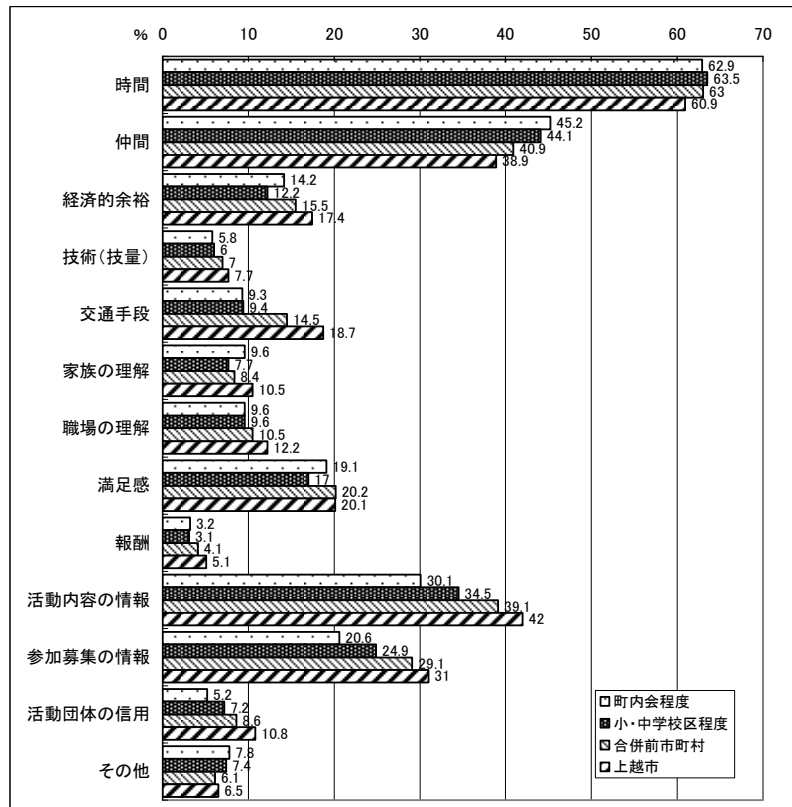


図 2-4 4段階の区域別にみた、まちづくり活動への参加促進要因（上越市）

今後のまちづくり活動への参加意向について、活動分野別、区域の広がり別に比較した結果、参加意向が高い分野は、これまでの参加度と同様に「地域の行事」がまず挙げられ、これに「清掃・環境美化」が続く。この二つの分野は、区域の広がりが広域になるほど参加意向は下がっていくが、逆に広域になるにつれて参加意向が高くなる分野として、「文化・芸術」、「観光ガイド」、「地域将来像の検討」が挙げられる。このうち特に「文化・芸術」は合併前市町村以上の広がりでは2割以上の回答を得ており、参加意向の高さが第3位の分野となっている。この傾向は両市に共通であり、広域を対象とした活動を促進する際には、この特性を活かし、文化・芸術を触媒としたテーマコミュニティを軸として、より多くの参加を得ていくというシナリオを描くことも可能といえる。

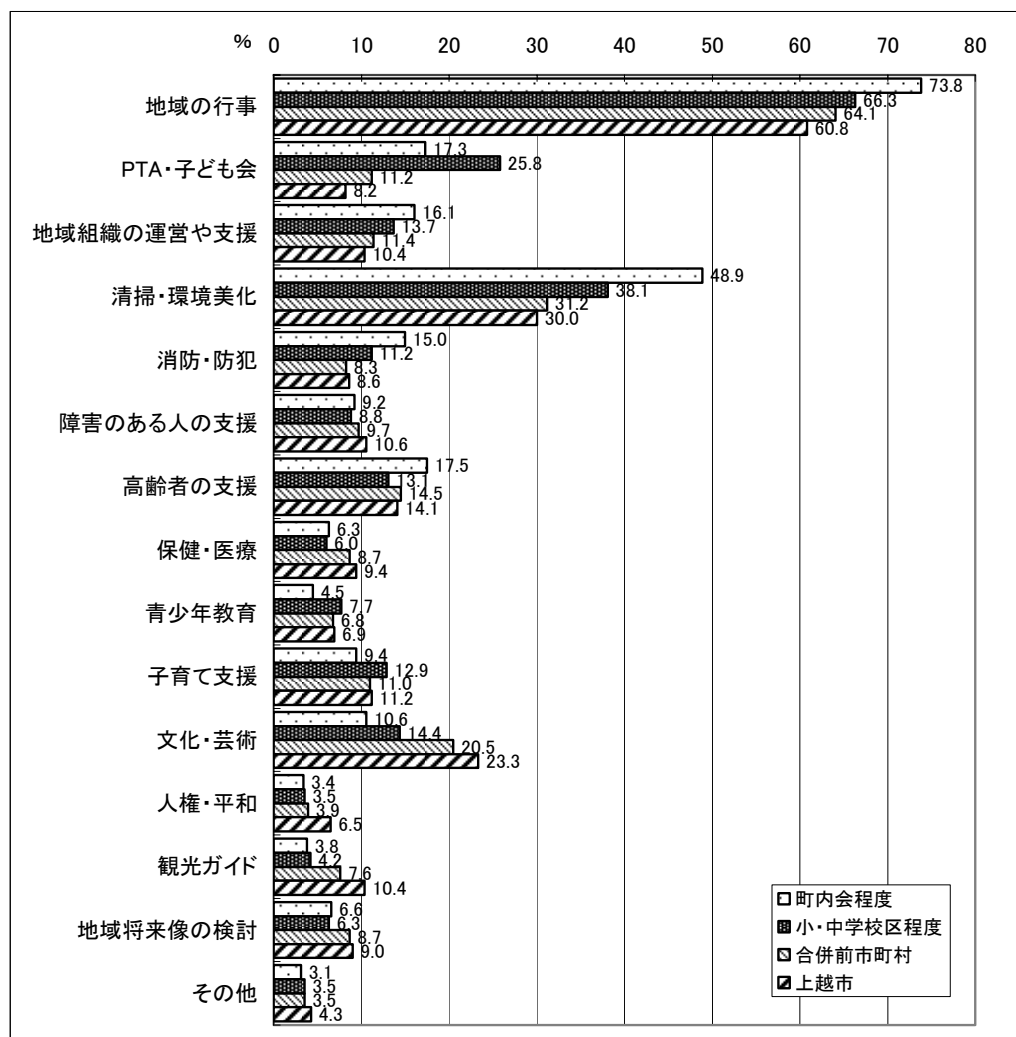
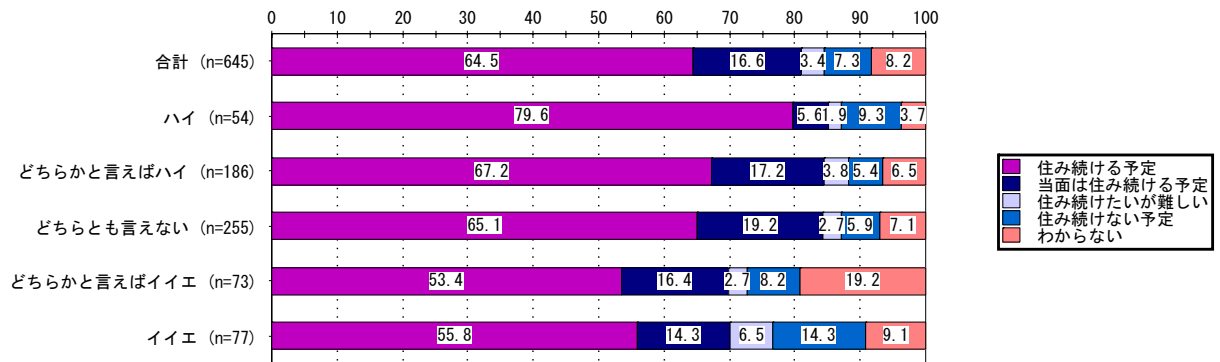


図 2-5 4段階の区域別、まちづくり活動の分野別にみた、活動への参加意向（上越市）

2-3 地元地域での継続的居住意向と課題

地域への愛着を反映する要素の一つとして、今後の居住意向を尋ねた結果、「住み続ける予定」と「当面は住み続ける予定」との回答の合計が、上越市では8割強、高山市では9割弱と高い割合となっている。これをまちづくりへの関心度別に見ると、まちづくりへの関心がある層では両市ともやはり居住継続意向も高い割合となっていることが判る。



5-1今後の居住 × 4-1まちづくり活動への関心（上越市）

図 2-6 全市単位でのまちづくり活動への関心度別に見た、今後の居住意向（上越市）

2-4 ワークショップによる地域住民の誇りの醸成とアイデンティティ形成

住民等ワークショップ（以下、WS と記す）は上越、高山両市において、地域に根ざす参加者が一同に会し、グループ毎に全員が意見を述べ合う形で議論を行うことにより、郷土の誇りや特色を活かしたまちづくりに向けた住民等の提案やアイデア等を把握し、新市全体や各地域の現状の周知を図り、「村格・都市格」への住民の関心を高めていくことを意図して実施した。

実施方法としては、両市それぞれにおいて会場を用意し、各 3 回の WS を開催した。各回のテーマ（上越市の場合）と開催時期は次図の通りである。

【第1回】平成19年12月1日（土）（高山12/8） 「わがまち」の村格を考えよう！
【第2回】平成20年1月19日（土）（高山1/20） 「みんなの上越」の都市格を考えよう！
【第3回】平成20年2月16日（土）（高山2/23） 村格・都市格の磨き方を考えよう！

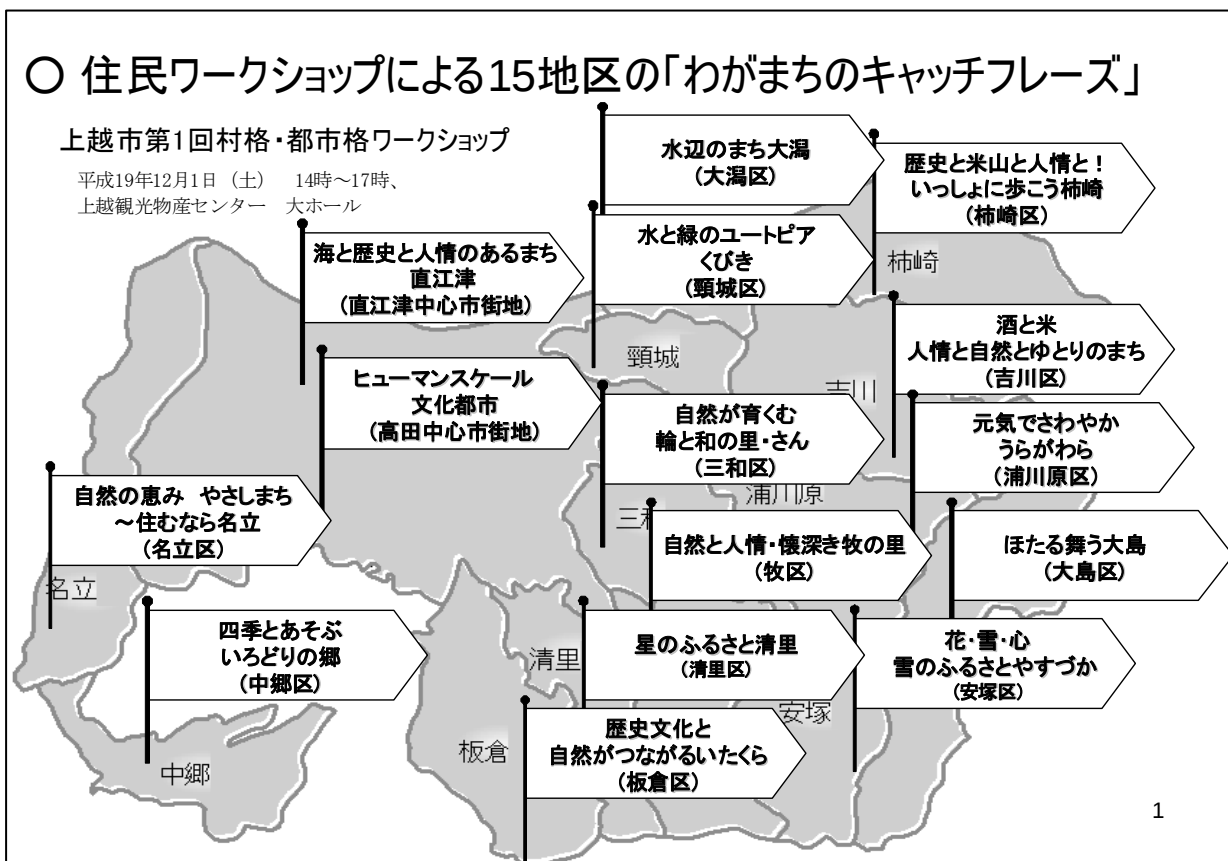
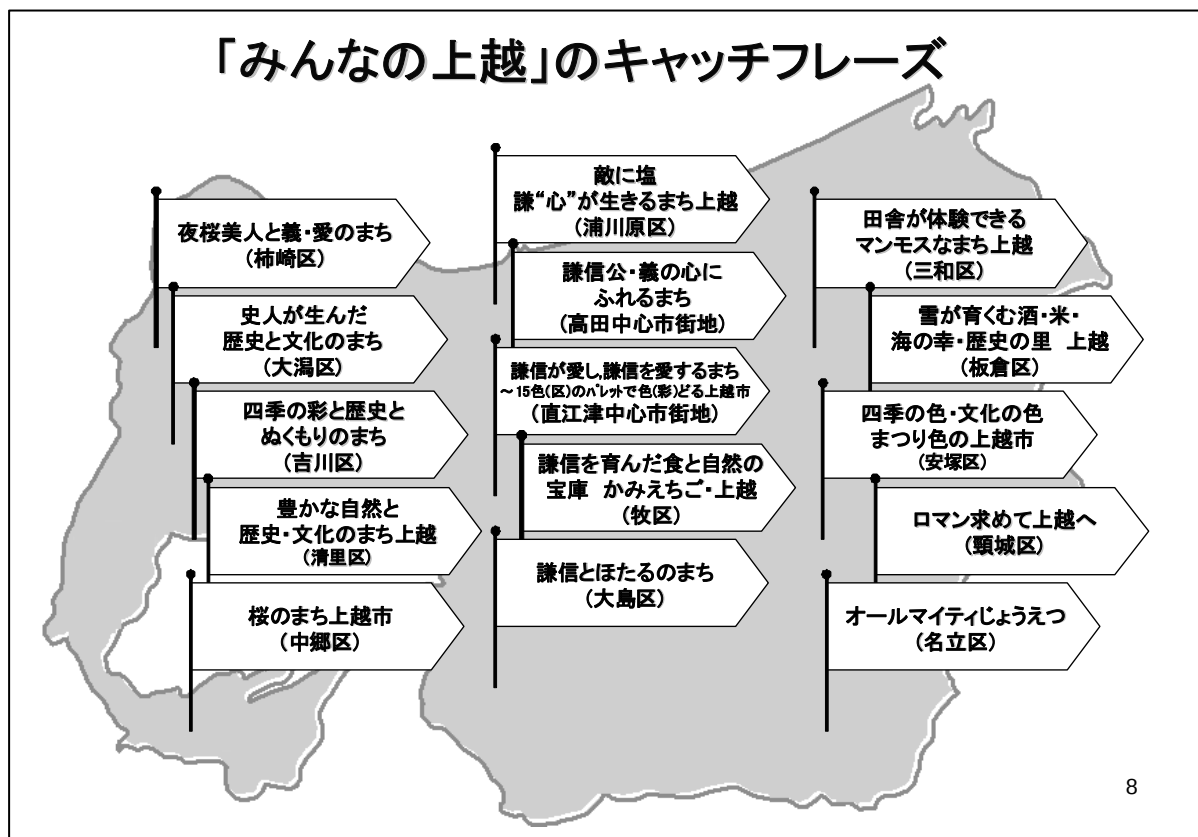


図2-7 上越市の第1回住民 WS による検討成果の例

2-4-2 第2回ワークショップ

テーマ：「みんなの上越」の都市格を考えよう！～上越市と中心市街地の誇りとは？～



		(備考)
街の整備	・景観整備(電線地中化、建物の高さの調整) ・歴史的建物の活用、雁木の保存・復活 ・歩いて楽しめるまちづくり、街なか全体に休憩所を分散整備 ・各区や合併前上越市の物産店やアンテナショップを設置 ・お年寄りが住みたい町No.1へ ・便利な場所に市民プラザを整備 ・商店街を専門店街へ	お年寄りが住み易い＝誰もが住み易い
交通関連	・バス路線を判り易く、使い易くする ・周遊ミニバスやシャトルバス等の運行 ・大型駐車場の整備 ・路面電車の運行	
ひと・おもてなし	・史跡巡りコースや魅力マップ作り ・ボランティア観光案内 ・まちづくり、地域づくり、商店街のネットワーク作り ・若い起業家の育成	
その他	・桜の品種を増やし、四季で楽しめるようにする ・休日の歩行者天国化やイベントの開催 ・雪イメージのCIづくり	

11

2-4-3 第3回 WS の成果

テーマ：「村格・都市格」の磨き方を考えよう



- ・第3回住民ワークショップは、『村格・都市格』の磨き方を考えよう」をテーマとして、前2回と同様に上越、高山両市でそれぞれ開催した。
- ・区(または地区)ごとにワークショップ作業を進め、前半の議論は「『わがまち』の村格の磨き方を考えよう!」、後半は「『みんなの上越』の都市格を考えよう!」(高山では「みんなの高山」)という形で取りまとめを実施した。
- ・討論の結果、上越市では全15区(地区)においてそれぞれ上図のような「活動テーマ」が提起された。
- ・上越市での全体傾向としては、地域の魅力の打出しに重点を置いたもの、人とのつながりの強化を目指したもの等が多く見られている。
- ・高山市では全体的には、人づくりに重点を置いたもの、世界遺産等高い目標を掲げて活動に求心力を持たせるもの等が多く見られている。
- ・全3回の住民WSを通しては、合併後に各地域が一同に会して発表をしあう場としては両市とも初の試みとなっており、各地域間、参加者間の相互理解の契機として、また自らの地域の誇りを相対的に考える有効な機会となったと考えられる。

2-5 「村格・都市格形成のまちづくりフォーラム」の開催

本フォーラムは、「わがまち」への誇りを育みながら住民創発方のまちづくり活動を活性化していくため、郷土への誇りを育てるまちづくりをすすめる、「村格・都市格」を高めていくための方策について、市内外に理解と協力をいただく契機とすることを目的として、上越市を会場に開催したものである。また、フォーラムの中で、これまで実施してきた住民ワークショップやアンケートの調査結果、識者による検討委員会の検討概要を報告するなど、本調査の意義や経過について周知し理解を深めていただく機会とした。

フォーラムには、上越市内外から市民、事業者、まちづくり団体など約 400 人が参加し、識者による基調講演やパネルディスカッションにおける、「村格・都市格」の形成に関する専門の見地や経験からの意見等に熱心に耳を傾けていた。参加者からは、「合併のメリットをいかした地域づくりの大切さを改めて感じた」、「誰かがやってくれると思うのではなく、自立の大切さを痛感した」という声が寄せられるなど、参加者の関心の高さが伺えた。

【村格・都市格形成のまちづくりフォーラムの概要】

1. 開催日時 平成 20 年 3 月 9 日（日）午後 1:30～4:30

2. 会 場 上越市ユートピアくびき希望館

3. プログラム

《基調講演》

伊藤 滋 氏（早稲田大学特命教授）

「中小都市のこれから、そして森林」

川勝 平太 氏（静岡文化芸術大学学長）

「文化力で都市を磨き格を上げる」

《パネルディスカッション》

・ テーマ 「郷土への誇りを育てるまちづくりと村格・都市格」

・ コーディネーター 榛村純一氏（村格・都市格研究所代表）

・ パネリスト 伊藤滋氏（早稲田大学特命教授）

五十嵐由利子氏（新潟大学教授）

川勝平太氏（静岡文化芸術大学学長）

林田英樹氏（独立行政法人国立美術館国立新美術館館長）

山本徹氏（財団法人農村開発企画委員会理事長）

木浦正幸（上越市長）

※全員が検討委員会委員

主催：上越市、高山市

共催：国土交通省、総務省、農林水産省、文化庁、新潟県、山形県、岐阜県、米沢市



(伊藤先生)



(川勝先生)



(パネルディスカッションの様子)



(会場の様子)



(展示パネルの一部～WSの結果～)

第3章 郷土への誇りを育てるまちづくりの手法

3-1 中小都市におけるまちづくりの成功事例

中小都市でのまちづくりの成功事例を、アメリカ、イタリア、デンマーク、ドイツからまとめた。いずれも、地域の誇りを住民・市民がもつことができる仕組みを組み込もうとしており、住民の意識変革を積極的に進める方法を採用している。

3-1-1 デービス市（アメリカ・カルフォルニア州）

デービス市は、自転車を市のロゴマークとする自転車都市として有名であり、83kmの自転車専用道路が整備され、市内道路総延長の3分の1にあたる80kmに自転車レーンが作られており、市民の通勤手段の17%が自転車となっている（アメリカ全体では2%）。

またデービス市では、ビレッジホームズやコハウジングといった多様な住空間づくり、オープン・スペースやグリーンベルトの整備、省エネルギー・省資源の促進、政策への市民参画などを積極的に図っている。さらに、有機農業を営む周辺の農業者と都市住民との交流や連携を促進させる目的でファーマーズ・マーケットを設置するなど、このような取組によって、進歩的な価値観やライフスタイルに共鳴する人々が、こぞってデービスに集まるようになり、また、それにより、環境意識の高いコミュニティとして強烈なイメージが形成されている。

3-1-2 チャールストン市（アメリカ・サウスカロライナ州）

チャールストン市は、「住民・市民が幸福感を持つのは、単なる経済的利益ではなく、まちがもつ公共空間の豊かさである」という基本的な考え方に基づき、31年間のジョセフ・ライリー市長のリーダーシップのもと、歴史保全と都市デザインを中心とした都市政策を展開している。市では、歴史的建造物や街並み等、地域アイデンティティとなる資源をしっかりと保全したほか、アメニティに富む公共空間をデザインして創造している。こうした施策の中で、観光でもビジネスでもなく、市民の利益を最優先することで、市民の都市への信頼や愛着を育てることに成功している。このような都市政策に対する一貫した考え方と、それを支える問題意識の持った住民・市民の存在がこの成功を支えたと言われている。

3-1-3 バーリントン市（アメリカ・ヴァーモント州）

バーリントン市の中心市街地に、自動車を排除して歩行者専用道路沿いに形成されたチャーチ・ストリート・マーケットプレイスは、年間300万人の集客を誇り、また「バーリントンのベランダ」と表現されるなど、地域アイデンティティともなっている。この整備は、近郊への大型ショッピングセンター進出への危機意識の共有に始まり、買い物だけでなく「体験」を前面に出して「ダウンタウンではいつも何かが起こっている」というコンセプトを、オープンカフェ、屋台、大道芸人、店頭販売等のアイデアで具体化し、ショッピングセンターとの差別化を図った結果である。成功要因としては、都心が市民にとって重要であり人々が集まる公共空間が必要であるとの認識の共有、自動車を排除した人間中心の公共空間の創造、センス・オブ・プレイスを具現化する公共空間のデザインへの注力、公共空間を維持管理する独立した公的組織の設立などが挙げ

られる。

3-1-4 ボルダー市（アメリカ・コロラド州）

ボルダー市は、文明が発展すればするほど、将来、自然の雄大さの価値が高まる。その価値を生み出すことになる未開発地は保全すべきであるとの考え方のもと、成長管理政策を導入し、道路舗装への反対、建物の高さのコントロール、住宅数の抑制等を行っている。さらに、自動車からの脱却を試み、公共バスがほとんど無料で利用できるエコパスを発行するなどの取組を行なっている。こうしたことの実現には、自然を大事にする都市像を共有し、市民が強い意思で実現する継続的努力をしてきたこと、長期的、短期的な政策を立て、色々なアイデアを実践して進化させてきたこと、地元商店主の大規模店に負けまいとする意気込み、市長や市民が地元商店の繁栄が地域の繁栄をもたらすという共通認識を持っていることなどにあると考えられる。

3-1-5 スローシティ（イタリアを中心に 10 ヶ国 100 都市を越える都市ネットワーク）

スローシティは、1988 年に開催されたスローフード協会年次総会の席で、ブラ市等イタリアの 4 市長が、スローフードの精神をまちづくりに適用しようとして始めた運動である。「スローシティ憲章」では、スローシティの条件として、州都等ではない人口 5 万人以下で、独自の食文化を持っていること、環境重視の姿勢を持っていることなどが挙げられ、経済活性化や観光誘致が直接の目的ではなく、より良い市民生活を指向した運動であり、幸せな生活を送っている市民がいるまちは自然に人が集まるという思想を持っている。スローシティの加盟には、環境政策、社会資本政策、都市生活のクオリティ、地元生産物の活用、ホスピタリティ、スローシティの意識向上等 6 項目、55 指標の評価表に基づいた審査が必要で、加盟後も 3 年ごとのチェックで、一定の質を担保している。

イタリアのグレーベ・イン・キアンティ市では、経済性に欠けるために途絶えていたどんぐりや栗で育てる「帯付き豚」の養豚を再生したが、その肉を使ったサラミやソーセージが世界中から評価されるなど、特色ある食品の生産でまちおこしに貢献している。スローシティには、これまで埋もれていた絶滅寸前のもの、弱いもの、小さなものを引き上げようという考え方が原点にあり、ネットワーク化はそれを実現するために非常に良い仕組みであると言える。

3-1-6 コ・ガバナンス（共治）によるまちづくり（デンマークのまちづくり）

デンマークのまちづくりでは、まちの維持・運営のための共同の意思決定と住民の意見調整の場など、現代のまちづくりで最も重要な「コミュニティの要素」を重視し、支配・服従のタテの関係で維持する「ガバナンス（自主統治）」型から、住民参加と結びついた協働、パートナーシップによる計画等による「ガバメント（政府統治）」型へと進展しながら、この両者が相補ってまちづくりを行なうコ・ガバナンス（共治）という制度が実践されている。

北欧においてアメリカのような社会関係資本の衰退やつながりの喪失、貧富等の社会格差は見られない理由として、市民が団体結社を好み、自主的なつながりと社会関係資本を生んできたこと、そのつながりと社会関係資本そのものが政治的な役割を演じ、人々にとって「民主主義の学校」となっていること、福祉や教育等多様な分野で福祉国家の制度が社会の自主性を尊重しながら、そこにあるつながりを支援し、社会関係資本の創出を下支えしていることなどが挙げられる。

3-1-7 地域の誇りによる地域活性化（ドイツの IBA エムシャーパークプロジェクト）

IBA エムシャーパークは、かつて繁栄したルール工業地帯の再生を「地域活性化博覧会」として見せようとするものであり、地域の各都市が連合体をつくり、IBA エムシャーパーク公社を設立して、当該地域の再生計画とその実施管理監督を担当したのである。公社は地域開発の質を一定以上に保持するように各種プロジェクトの管理監督を行うが、ボトムアップアプローチにより、様々な主体から提案される水を中心とした環境保全と親水環境の創出、過去の歴史の再発見・保全等のテーマのプロジェクトは、理念やガイドラインに沿った修正により、一つのプロジェクトでも多面的な相乗効果を意図し、例えば、歴史遺産の修復プロジェクトでは、未熟練労働者に資格取得と就業の機会を与えたり、女性の地位向上のために女性だけを対象に建築コンペを実施したりするなどである。当初は 10 年間の期間限定の展覧会であったが、現在も引き続き運営され、水質の大幅な改善や地域の誇りの醸成などの効果が表れている。

このプロジェクトの成功要因としては、公社の職員を 20 人程度に限定し開発哲学のしっかりとした共有がしたこと、広報の中で内外にエムシャーパークの哲学を訴え続けたこと、自らは事業に資金供給せず徹底して支援する機能に徹して、プロジェクトの質を保持する努力を続けたこと、複合的な効果が出る計画を立て地域の社会的問題の解決をプロセスの中に織り込んだこと、プロジェクトの発案を住民や構成自治体からのものとし、地域の人々の活性化を図ったことなどが挙げられる。

3-2 国内での地域アイデンティティ構築事例

3-2-1 宮崎県綾町

綾町では、昭和 58 年に制定した「綾町憲章」に基づき、「照葉樹林都市・綾を基調とし自然と調和した豊で活力に満ちた教育文化都市」を基本理念としてまちづくりに取り組んでおり、今日の綾町の「格」の大きな形成要因になっている。綾町では、町土の 8 割を占める照葉樹林の伐採計画への反対運動を機に、照葉樹林を町の「資源」と見なし、町民参加のまちおこし運動を始めたのである。住民同士が得意の料理や工作物を持ち寄る「一戸一品」運動や、町内の食料自給を高めるために始めた「一坪菜園」運動は、やがて「綾町ブランド」として全国消費者の評判を呼び、昭和 63 年には全国初の「自然生態系農業の推進に関する条例」を制定して有機農法の先進地として全国的な知名度を得るようになった。照葉樹林も重要な観光資源と位置付け、世界一の高さである歩道吊り橋を架け、木造にこだわる綾城の再建等の施策も展開した。そうした綾町の地域アイデンティティ形成により、年間 100 万人に達する観光客が訪れるだけでなく、染織家等の芸術家が移住し、酒造会社の工場や飲食施設、スポーツ合宿等も誘致されるようになった。

3-2-2 山形県米沢市

米沢市では、目指すべき都市像の一つとして「上杉の城下町としての歴史をいかした文化の薫り高いまち」を掲げ、多くの市民が参加する上杉まつり、城下町の名残である「通り名」と携帯電話を活用した情報案内事業、旧町名標柱の設置、景観形成補助金制度、米沢観光文化検定、大河ドラマとの連携事業等、多角的に歴史遺産を活用した事業を展開している。また、上杉鷹山に

意識改革を学ぶ上杉鷹山記念全国まちづくりシンポジウムや、上杉鷹山の改革の成果である米沢の「信じあう心」等を伝えるイベントや、棒杭市（無人販売所）の開催など、米沢の地域アイデンティティとなっている上杉鷹山の教えを今に伝える事業を実施している。米沢市では、小学校でも上杉鷹山の肖像画が掲げられたり、ウコギ、鯉、織物産業といった地域資源が上杉鷹山由来のものであることが家庭でも教えられ、また、米沢市のものづくりの有形・無形の蓄積の背後に上杉鷹山の偉業があることも認識されるなど、地域で草の根的に教えられる歴史が、米沢の地域アイデンティティを形成し、さらに上記の事業や、イベントの際などに得られる外部からの評価が、地域アイデンティティを強化しているものと考えられる。そのように形成された地域アイデンティティが、例えば生涯学習のネットワークに「よねざわ鷹山大学」と名づけられるなど、地域活動の凝集力・求心力としても活用されている。

3-2-3 高知県馬路村

馬路村は、人口約 1,100 人の林業が中心の小さな村であった。同村では、林業が下降していく中で、昭和 63 年頃からデザイナーと提携し、ゆずの絞り汁やゆずドリンク等のゆず商品と村の豊かな自然や田舎環境等をまとめて都会に売り込む戦略が成功して、爆発的なヒットを迎え、農協の売上増とともに、観光客も増加している。農協は、年間約 33 億円の売上のうち、6 年間で村に対して約 5,000 万円の寄付を行い、村は林業や観光、農道整備等に寄付金を充てている。一方、村から農協に対しても、ゆず商品の広告について補助金が交付されていた時期もみられた。村民の約 1/3 が農協組合員であるため、農協の活動等を通じて自然に村内での情報共有がなされ、また、村内の推進体制として、産業振興座談会（村役場、農協組合、林業団体、観光団体等の 7 団体で構成）を 20 年前頃から 3 ヶ月に 1 回程度実施するなど、活動の連携や情報共有等を行っている。

3-2-4 滋賀県長浜市

長浜市では、明治の洋風建物「黒壁銀行」と古い町並みを活かしつつ、新たにガラス工芸を導入し、美術館・飲食店等の展開によりレトロとモダンが融合した独特の雰囲気のまちづくりと長浜のブランド化に成功している。そのまちづくりは、(株)黒壁（第三セクター）を中心として、長浜まちづくり役場（NPO 法人）、(株)新長浜計画（民間企業）、プラチナプラザ（任意団体）、長浜市等の様々な組織のパートナーシップにより運営されている。(株)黒壁は、8 人の有志の出資により設立され、長浜市の出資比率は 3 割程度にとどまっていることから、民間主導の第三セクターとして運営されている。また、(株)黒壁は黒壁スクエア内の 29 店舗の運営に関わり、うち 11 店舗を直営している（黒壁ガラス館、黒壁美術館等）。また、長浜まちづくり役場は、外部への情報発信や、関係する組織をつなぐプラットフォーム的な役割を果たしている。

取組の成果として、来街者の増加とそれに伴う経済効果がある。また、黒壁の運営による雇用の創出や、まちづくりに参加する人達が生まれたこと、および、I ターンの若者が増えたことも波及効果としてあげられる。(株)黒壁を中心に、民間主導で主体的に中心市街地の活性化に取り組んだことや、もともとの産業ではないガラス産業に着目し、独自性のある売り込みをしたこと、黒壁・ガラス細工・美術館等、観光に特化した取組を行ったこと、長浜は昔から曳山祭等で地域の結束があり、イベント等を通じてキーマン同士のネットワークが形成されていることなどが、

成功要因と考えられる。

3-2-5 熊本県小国町

熊本県小国町を中心に展開する「九州ツーリズム大学」(運営事務局:「(財) 学びやの里」)は、現場でツーリズムを学ぶことができる講座を開設し、広く全国からその受講生を集め、その講師や卒業生のネットワークは全国に及んでいる。小国のツーリズム活動は、補助金等に頼らず参加者に対価を求める方式であり、補助金の打切りが活動停止に直結しないよう、自立的・自律的な運営を志している。都市部からの人材の流入は成功しつつあり、熱意ある人材が新しいコト・モノの創造・発掘に挑んでいる。活動開始 10 年を経て地元への影響も現れ始め、事業的に成立しリスクも負うことがまちづくりに必要との考えが浸透しつつあり、U ターン、I ターンの若手人材による「農業」、「食」に係る事業の立上げがいくつかなされている。

小国の成功には、前町長のリーダーシップと町民や民間の熱意ある人材との協働が基本としてある。前町長は明確な方針を示し、外部との交流による人材育成を積極的に進め、また、旧来からの住民組織と新しい住民組織を並存させつつ、農業と林業を中心としたツーリズムなどを通じ、外部からの人材や智慧、テーマコミュニティ等を活用したまちづくりを実践してきた。地域には、元々、新しもの好きで好奇心旺盛、物事に突っ走る気質が社会資本としてあったことも隠れた成功要因とも考えられる。

3-3 海外での地域アイデンティティ構築事例

3-3-1 アイルランド・バリハウラ地域

バリハウラ (Ballyhoura) 地域は、アイルランド南西部のコーク市とリムリック市の間位置する丘陵地域であり、面積は約 1,400km²、人口は約 55,000 人である。アイルランドでは、社会的・経済的な地域振興を目的とした開発公社が各地に設立されたが、バリハウラ地域でも 25 年ほど前にバリハウラ開発公社 (BDL) 設立された。ここでは、行政・民間・住民参加の地域マネジメント組織をつくり、そこを受け皿に EU の LEADER 事業等を活用しながら、地域振興に関する優れた活動を行っている。

活動内容は、グリーンツーリズムの推進や起業支援といったなりわいと、生活の質 (QOL) の改善、生涯学習、コミュニティ施設の整備等のコミュニティ活動に大別される。公社は、縦割りの行政と小さなコミュニティを結ぶ役割を担い、住民主体のボトムアップで総合的 (分野横断的) な取組を進め、また、国や EU からの補助金等、多彩なメニューを活用して、活動資金を確保している。

3-3-2 アイルランド・タイディタウン運動

タイディタウン・コンテスト (美しいまちコンテスト) は、1958 年からスタートした。当初は海外からの観光客獲得のためのクリーンアップ運動「ゴミ拾い」運動であったが、その後、主目的を観光から環境へシフトしている。コンテスト、8 つの人口別のカテゴリー、10 の主題を設けて実施し、優秀団体には審査項目毎に賞金を提供する仕組みである。コンテスト自体は国費で運

営するが、賞金は企業スポンサーが提供している。なお、優秀団体は、国営放送の特集番組にて全国に紹介される。2007年の応募状況は、約3,000の自治体のうち、約1,200自治体が登録し、約700団体がコンテストに参加した。審査委員は建築家、生物学、環境、観光等の専門家、24人で構成され、書類審査と現地視察審査が実施される。各地区に対して、採点結果（講評）が評価項目毎に提示されることから、活動の改善点が明確であり、次回以降につながっているようである。これは、アイルランド人の競争心を刺激し、地域活動へ人々の関心を向けさせた点で成功を収めている。

タイディタウン運動は、結果が目に見えやすく、人々にとって取組やすい運動である。この運動は、地域へのプライドを高め、近隣の人と知り合い、協力することを学ぶためのきっかけづくりであり、これによって人々は地域に責任を持つようになったと考えられている。また、地域の人たちのまちづくりへの関心が向上し、郷土への愛着が増すことにより、様々な自主的な活動へと展開し、また、コミュニティの活性化により貧困地域などの環境改善もなされた。

3-3-3 フランス・最も美しい村連合

1981年に、当時コレーズ県のコロン・ラ・ルージュ（Collonges-la-Rouge）というコミューンの首長がフランス各地の美しい村々を紹介する写真集を見ている時、これを利用して村興しが出来ないかと考えたことが始まりであり、協会発足の賛同を求めて100の村に手紙を出したところ、64のコミューンが賛同し、1982年3月6日に「フランスの最も美しい村」協会が発足した。協会では、「フランスで最も美しい村」となる村を認定し、コミューンの保護、宣伝、発展を目的としている。2008年1月現在、この協会には152のコミューンが加盟し、21の州、65の県に分布している。厳格な認定憲章を定め、村の活性化を促しながらも、決して行楽地にはならぬよう、将来性のある活動を目指している。事務局は、事務局長、審査委員（品質、コミュニケーション、開発の各3分野の審査担当者）の4人の有給スタッフからなる。

認定されたコミューンは、シンボルマークや商標を使用することが認められるほか、一部事業は政府から補助の上乗せがあるが、これは協会が政府と交渉して獲得したものである。美しい村認定のための審査項目としては、街並みの美しさ、遺産の活用、開発、宣伝等があり、書類審査や現地調査、認定委員会での協議を経て加盟の可否が決定される。登録されたことに満足し、その後の努力をしない自治体（sleeping partners）や、連合の趣旨と異なる方向の取組を展開しようとした自治体については、認定取消しも行なわれ、取消し事例はこれまでに11村ある。このような厳格な審査によって、各村のモチベーションと美しい村のクオリティの双方を維持し、また、認定により、まちづくり事業（電線地中化、路盤整備、遺跡の修復等）に対する国等からの助成金を、通常は45%上限のところ、80%まで割増すなどの制度・資金的な支援を得ている。

3-3-4 イギリス・コッツウォルズ地域

コッツウォルズ（Cotswolds）地域は「本物のイングランド」の姿が残る地域として、人気と不動産価格の高騰につながり、村々の格も高めた事例として有名である。ここの根底にあるものは、地域住民による主体的な地域づくり活動である。

農村地域のコミュニティを支援する中間支援組織である Rural community council が国内に約40存在し、ヒアリング訪問した Gloucestershire Rural Community Council（GRCC）は、1923年、貧困

と地域の自立のために設立された組織であり、高齢者の支援、住居の支援、情報提供、地域活動支援等を実施している。財源は主に国と地方当局であるが、組織としては自立している。雇用スタッフは 60 名で、各地域のボランティア団体と連携し活動している。

コッツウォルズでは、景観条例による新築規制や土地高騰により古くからの住民が住み続けることが年々難しくなっており、次の世代が住み続けられる仕組みづくりが課題になっている。また、新しい価値観を受け入れていくという環境整備、古い因習を変えていく仕組みをマネジメントすることが必要としている。

イギリスには、教会の教区に起源を持つパリッシュという法律上の地方自治体がある。これは、議会を有する住民自治組織であり、全国には 10 人以下から数万人まで様々な規模のものがある。訪問したチェドワース（Chedworth）はグロスター州（コッツウォルズ地域）にあるパリッシュの一つで、世帯数約 300 戸、人口は約 800～1000 人、GRCC が優れた取組の地域に対して表彰する Calor village of the year を 2007 年度に受賞したパリッシュである。Chedworth には、選挙により選出された 8 名からなる Parish council があり、parish plan の策定・推進を担っている。チェドワースは、観光が主な収入源ではなく、起業家が 110 名いるなど、地場産業がしっかりと確立しており、また、20 以上のクラブ活動が行われるビレッジホールがあるなど、地域の人々が盛んに参加、交流している地域である。

第4章 新しいまちづくりの指針・目標としての「村格・都市格」

4-1 持続可能な地域社会の再構築に向けて

<地域社会と自然と経済の循環のネットワークの再構築>

グローバリゼーションの進展を背景に、国際的な市場開放、規制緩和、自由競争を基本とする経済成長が追求されてきた結果、国内では大都市圏への経済機能・資源・所得の集中が進む一方、地方の中小都市や農山村地域は経済・社会構造の空洞化が加速している。こうした地域社会の空洞化は、地域住民の郷土への誇りやアイデンティティの喪失、地域の活性化や自治に対する情熱や主体性の低下をもたらす恐れがある。特に、わが国の住民自治の原点とも言うべき農山村の地域集落には、その存続が危惧される地域も見られる。

わが国の国土は、森林地域～中山間地域～田園地域～都市地域が、主として水系でつながり、自然環境や農林業の恵みを享受しながら、政治・交易・交通の要衝に都市が成立・発展してきたが、地域社会の空洞化がこのまま推移すれば、地域共同体が長年にわたり育成・継承してきた伝統的な文化資本や環境資本が荒廃し、国土の自然循環機能、防災機能、文化機能等が失われる恐れがある。こうした機能は、都市の成立を支える社会資本としても必要不可欠であり、今日の地域社会の空洞化を単に地方問題と捉えるのではなく、大都市も含めた国民的課題として認識し、自然と経済の循環ネットワークの再構築に取り組む必要がある。

<「いいまち・いいひと」をつくる>

住民が住みたいと思うまち、あるいは外からひとが訪れてみたいと思う「いいまち」は、経済的要素のみでなく、自然環境、文化、教育、医療・福祉、公共サービス等生活環境の様々な要素が関係する。本調査では、「いいまち」とは、以下のように考える。

一人ひとりが

- ①いい人生を送り、
- ②いい人間関係を築き、
- ③いい人生舞台を演出し、
- ④いい後継者を育て、いい未来を送る。
- ⑤いいとはどういうことかを考え続けること

そして、「いいまち」は住民のとしての誇りである。

「いいまち」とは、住民の幸せな生活を実現するということである。この住民の幸せな生活を担保するものと、「いいまち」の構成要素、および各要素間の関係について、本調査では、次ページのように考えた。

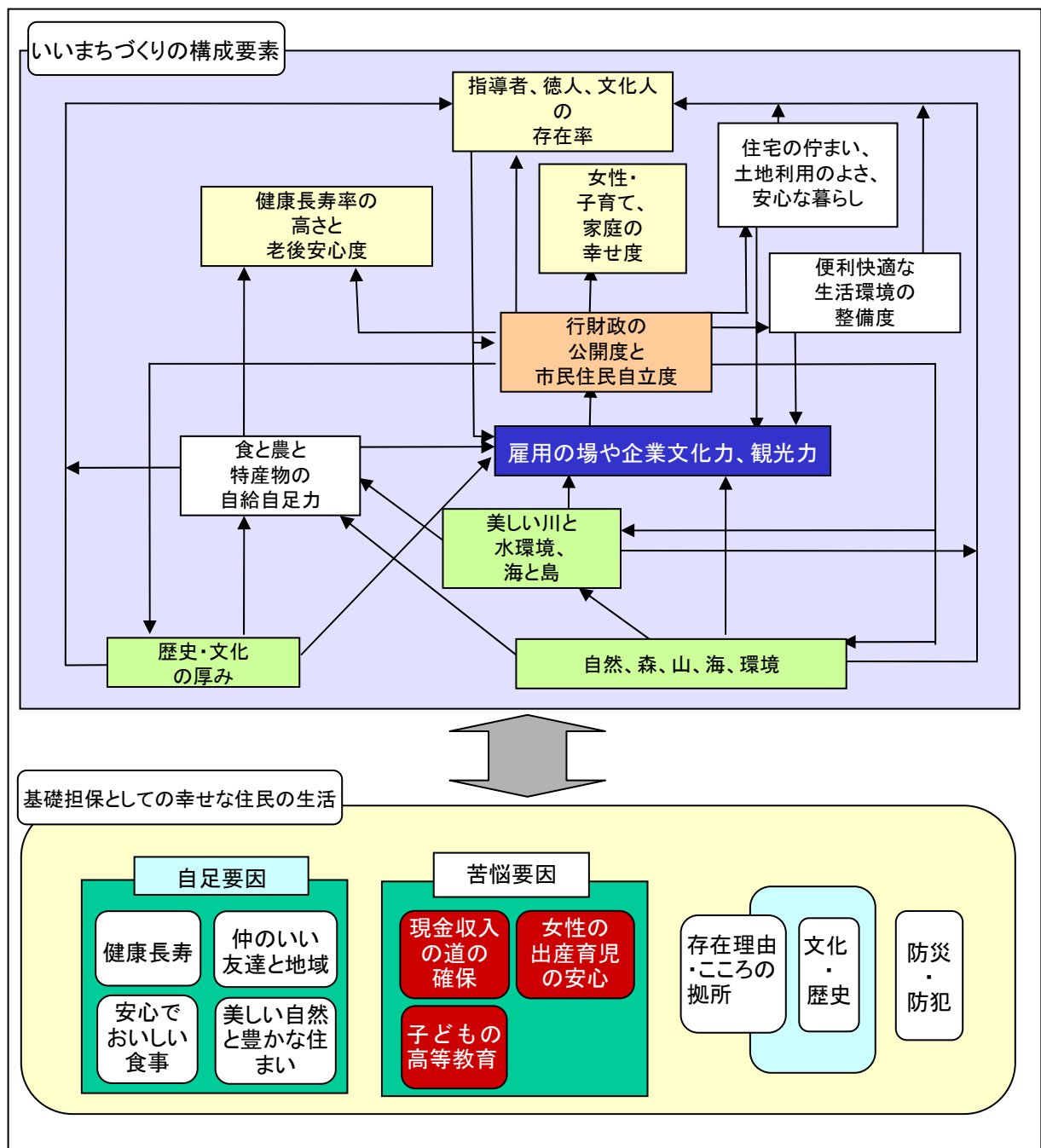


図４－１ いいまちづくりの構成要素と基礎担保としての幸せな住民の生活

<郷土の誇りを育てるまちづくり>

「いいまちづくり」は、地域住民、行政、民間企業、NPO 等地域づくりの参加者全員が、地域固有の価値と幸福な暮らしを見つめ直し、「いいまち」とは何かを考え、自分たちが主体となって地域づくりを行うという地域の内側からの意識改革が不可欠である。また、地域づくりの原動力となるのは、経済的な利益のみならず、精神的な利益としての「郷土への誇り」である。そして、外部からの評価は、地域での取組に自信を与えるだけでなく、ときには独りよがりな方向性を正し、地域の内外に幸福をもたらす地域づくりを導いて、内外に根拠を持つ強い郷土への誇りを築くことになる。

4-2 「村格・都市格」の概念

＜「村格・都市格」のとらえ方＞

「村格」「都市格」という言葉は、明治以来、様々な文化人や政治家がそれらの言葉を微妙に異なる意味で使ってきており、文脈の中でそれらの意味を捉える必要がある。

「村格・都市格」の言葉の由来

柳田國男（民俗学者）（昭和 22 年）

「人には人格があるように、村には村格がある。農地改革で村格がなくなるので、それに代わる何かを与えなければ農村は立ち行かなくなる。」

中川望（元大阪府知事）の論文（大正 14 年）

「大阪市は人口 1 位、工業出荷額も 1 位になったのに、人々は京都へ行って大阪には来ない。それは大阪に都市格がないからで、尊敬されるまちになるように、知識、道徳、趣味、信仰・信念の四要素において都市の精神性を充実しなければならない。」

本調査では、「村格」「都市格」という概念を、これまでの先人たちの歴史的な背景や議論の流れを踏まえつつ、「地域の豊かさ」「地域の力」の意味を検討しながら、下図のようにまとめた。

「村格」「都市格」は、その規模の大小を示しているわけではなく、また直接的に地理的範囲を示しているわけでもなく、地域の豊かさや地域の持つ力を現すものである。そのため、最も避けるべき誤解は、「村格＝村」「都市格＝都市」というものであり、言葉の表現上陥りやすい誤解であるため、注意が必要である。

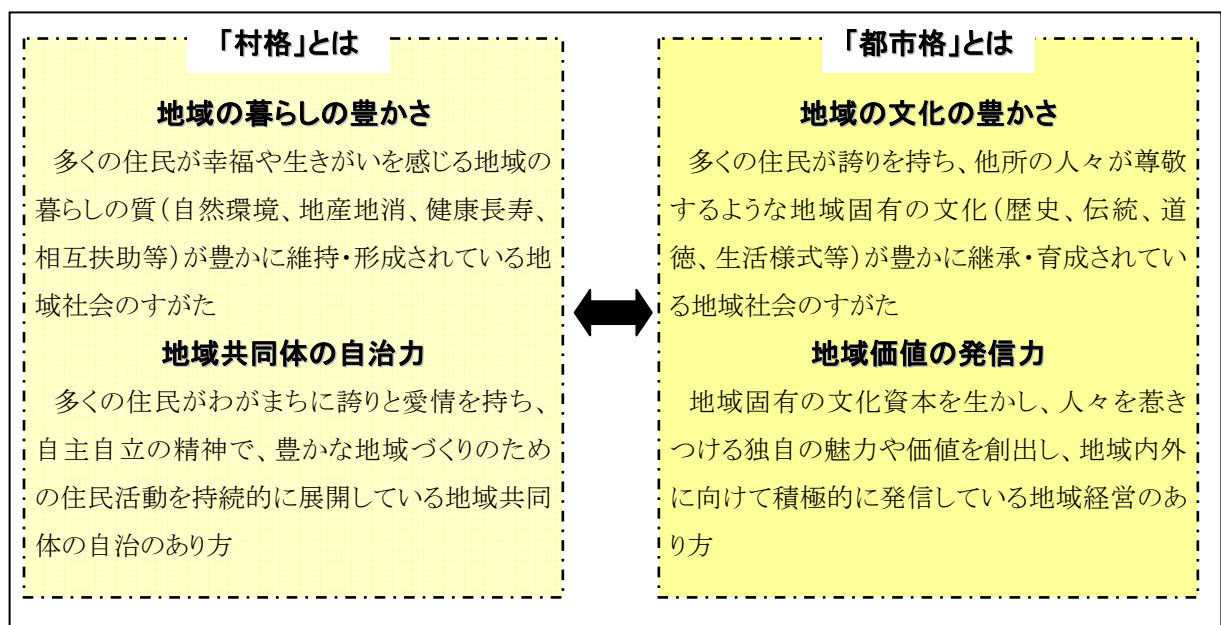


図 4-2 「村格」「都市格」とは

<「村格」「都市格」の領域>

「村格」は、住民の「わがまち」という意識、人間関係、暮らし、自治活動、伝統文化等が根づいている地域共同体（地域コミュニティ）が基本領域となる。地方だけではなく、大都市の内部にも、特有の歴史、風土、伝統、文化、自治等を有する地域共同体の「村格」が存在する。

「都市格」は、地域固有の魅力や価値を地域内外に発信しているそのまとまりが基本領域となる。一般的には、基礎自治体がこの「都市格」の基本領域となる場合が多いが、複数の自治体が広域連携して「都市格」を形成する場合（例：阿蘇）、共通のテーマをもつ自治体が連合を形成する場合（例：フランスの最も美しい村連合）、市町村合併によって「都市格」を形成する場合（例：上越市、高山市等）等、様々な形態が存在する。ただし、「都市格」は地域の規模の大小に関わらず持つものとも考えられ、小規模な一つの「村格」だけで地域価値の発信力を持ち「都市格」を形成する場合（例：徳島県上勝町）もある。

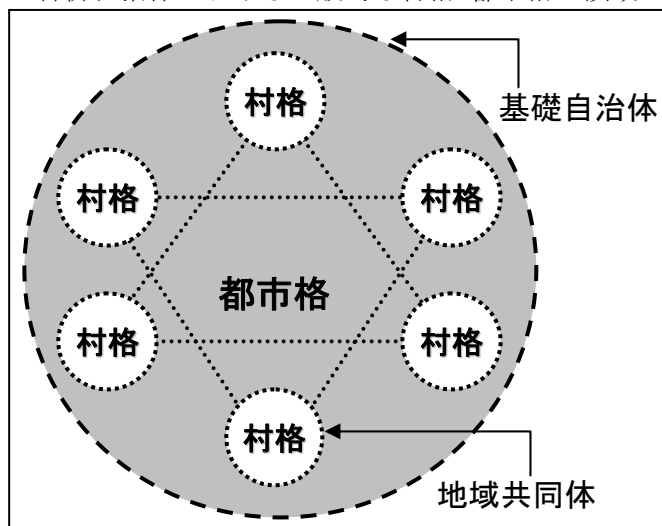


図4-3 「村格」「都市格」の領域

<「村格・都市格」とは>

「村格」と「都市格」とは地域を別の観点から見た二つの面であるとも言える。それは同じことからの「内容」と「表現」が異なるからと言って、それが示しているものが独立した別々のものであるとは言えないのと同様である。そのため、本調査では、「村格」と「都市格」をつないだ「村格・都市格」という概念を新たに提唱する。

<「村格」と「都市格」の関係>

地域内で「村格」が形成され高まると、それをベースに醸成された「都市格」が地域外に発信される。それをキャッチした外部から「村格」への反応や評価が起こる。それにより社会全体の中で「村格」の位置づけを地域は感受し、社会に対応した変化（イノベーション）を促進する。また、外部の環境変化に適応して「村格」のイノベーションが起きることにより、新たな地域文化の発信力（都市格）が向上するという好循環になる。

ただし、急激な変化や流動性は「村格」を崩壊させてしまう恐れがあるため、地域固有の暮らしや文化の質を守り育てながら、緩やかなイノベーションを促進することが必要である。

このように、「都市格」の形成や発信力は、「村格」が醸成した地域価値がベースにあり、「村格」を形成する住民の誇りやイノベーションの動機付けは、「都市格」の発信によって外部から得られる反応や評価を糧として向上する。「村格」と「都市格」は不可分なものであり、規模の大小に関わらず持続可能な地域づくりの上で不可欠な要素として、形成を図るべきものである。

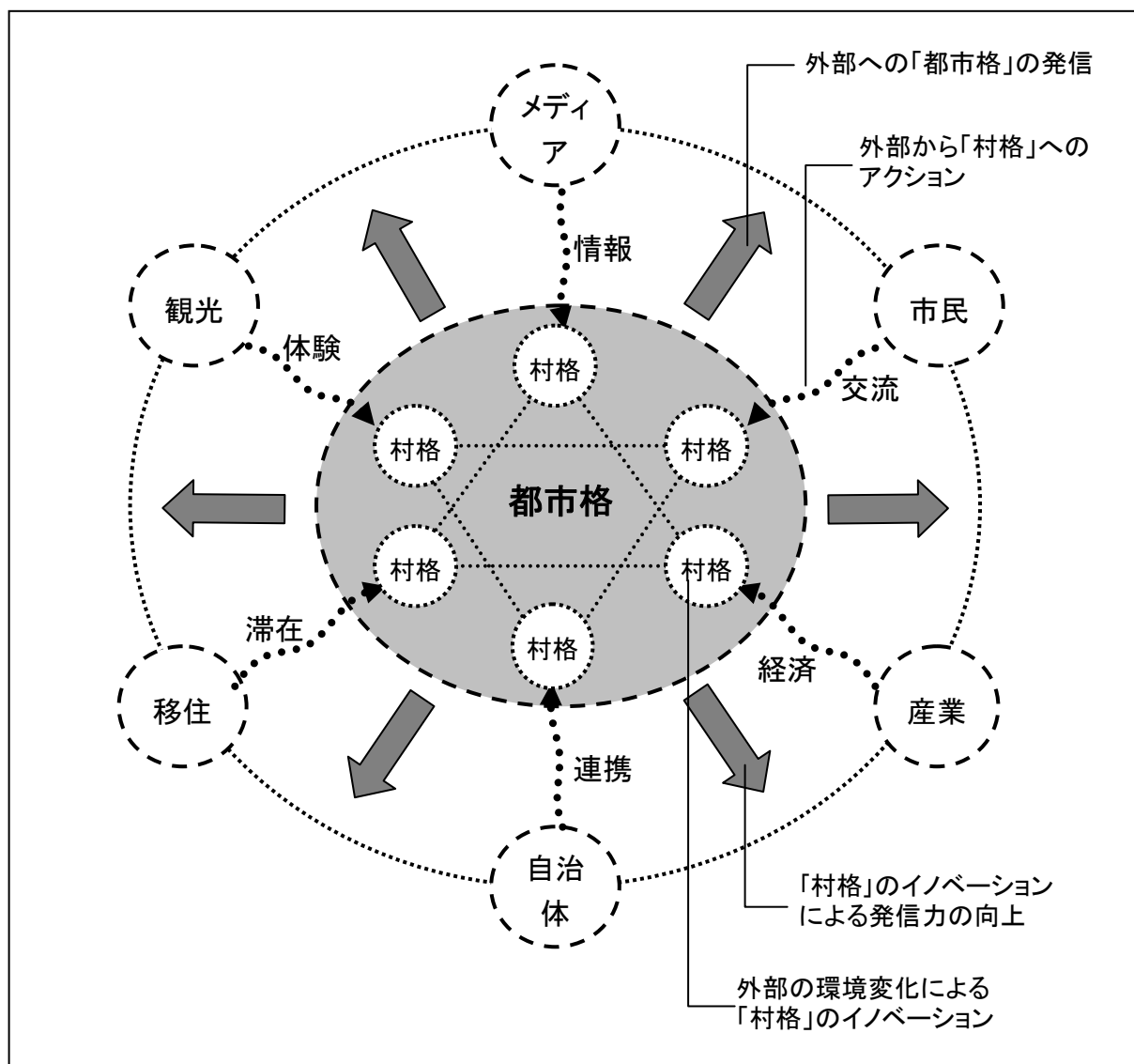


図4-4 「村格」と「都市格」の関係

<「いいまちづくり・いいひとづくり」と「村格・都市格」の関係>

本来、地域づくりは行政のみが行うものではなく、地域住民が主体的に行うべきものであり、地域住民参加（自治）による「いいまちづくり」を戦略的に展開していくことが必要である。それにより、行財政力の弱体化を補完するとともに、自立・自律して地域づくりを行う本来の自治意識の向上を図るものである。また、行政では届きにくく、手が届きにくかった部分にも、目配りし、きめ細やかに対応できるようにもなり、「基礎担保としての住民の幸せな生活」の充実や「いいまちづくり」も実現しやすくなり、同時に「いいひとづくり」にもつながる。これはまさに「村格」の形成に当たる部分である。

また、地域住民が、この地域づくりに直接関わる過程で、地域住民が自ら再発見した地域の資源、あるいは地域づくりが活性化する中で生まれ来た地域の新しい資源や産業、イノベーションといったものが、外との交流等や新たなアレンジ・コーディネートを経て、新たな発信力を持つに至ることもある。それが、地域づくりで醸成されてきた地域に対する誇りや愛着が、外に向けて発信力を持つ瞬間であるが、これは「都市格」の形成に当たる部分である。

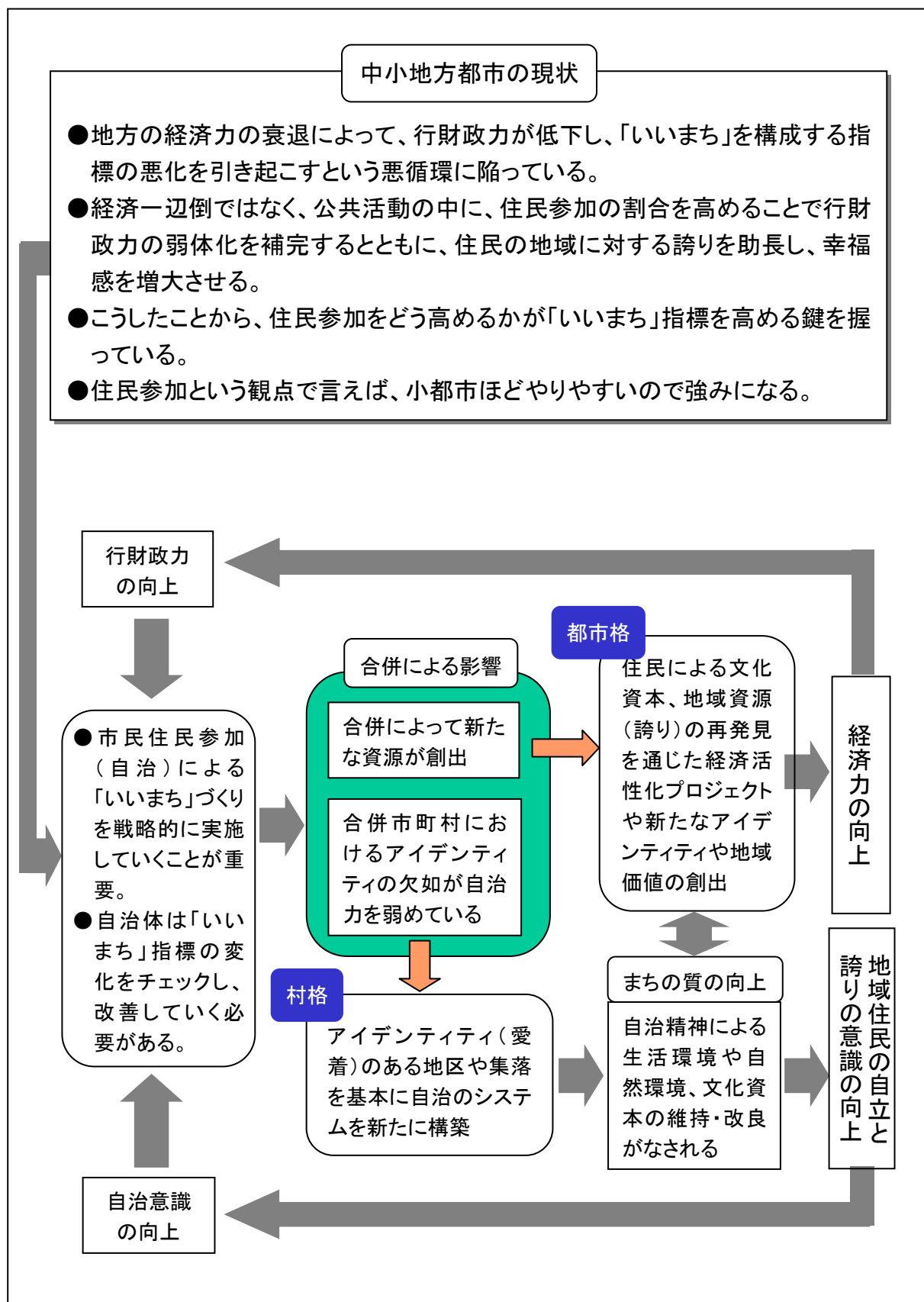


図 4－5 合併市町村における「いいまちづくり・いいひとづくり」と「村格・都市格」の関係

4-3 「村格・都市格」の指標

「村格・都市格」の指標として、本調査では、プロセス指標と成果指標に該当する二つの指標を提案する。

4-3-1 住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）

「住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標」は、「村格・都市格」運動によるいいまちづくりの際に必要な“あり方”を指標化したプロセス指標である。

地域住民は、この指標により、わがまちの自己点検（内部評価）を行い、「村格・都市格」を磨き上げるための活動指針として活用する。

また、専門家が外部評価を行い、「村格・都市格」の特長や課題を分析する際にも活用でき、これにより、地域活動の方向性を示し、促進するための処方箋を出すための材料ともなる。

いずれの場合においても、「村格・都市格」運動の“羅針盤”ともなる指標であるが、指標の各分野をバランスさせるのか、弱点を埋めるのか、強みを伸ばすのか、といった地域づくりの方向性を地域住民自らが判断する材料となる。

表4-1 住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の構成と要素

指標の構成		指標の要素（キーワード）
村格の指標	①自然	豊かな自然、多様な生態系、美しい景観、自然教育、自然体験
	②環境	エコライフ、もったいない文化、省資源・省エネルギー、美化・緑化・修景、独自の制度
	③伝統・文化	伝統行事・祭事、伝統芸能・工芸、道德・規範・慣習、生活様式、文化創造・交流
	④生涯学習	郷土学、まちづくり学習、徳育活動、農業・体験教育、教養文化活動
	⑤健康長寿	食育・食生活改善、健康づくり活動、支え合い、介護予防、生涯居住
	⑥住民自治	住民グループ、女性の活躍、子育て・介護支援、安全安心、まちづくり組織
都市格の指標	⑦歴史遺産	史跡・遺跡、文化財・寺社仏閣、歴史的事象・人物、伝統行事・祭事、伝統継承活動
	⑧景観	伝統的建物、美しい街並み、街なかの自然、人々の交流広場、歩行者空間
	⑨名産・名品	良質な農林水産物、伝統的な製品、独自の技術、伝統料理・食文化、名人・名店
	⑩観光・交流	滞在型観光、案内と情報、観光ボランティア、地域交流、国際交流
	⑪経済活力	農林漁業、地域資源活用、地場産業・商店街、起業家育成、産学官連携
	⑫行政経営	首長の理念・政策、情報共有化、住民参加・協働、独自の施策・事業、健全な財政運営

表4-2 「村格」の評価項目と評価指標

項目	評価指標（村格のガイドライン）
① 自然	森林、農地、水辺、里山等が適切に維持管理されている
	自然や生態系を守り育てる住民活動が行われている
	美しい自然景観や伝統的景観が保全されている
	地域の自然を教材にした学校教育が行われている
	地域の自然を様々な体験活動等に活用している
② 環境	環境保全の意識やエコライフが普及している
	モノを大切に長く使う「もったいない文化」が普及している
	省資源・省エネルギーのための地域活動が行われている
	地域の美化活動、緑化活動、修景活動が行われている
	環境保全のための独自の制度や仕組みがつけられている
③ 伝統文化	伝統的な祭事、信仰、民話、伝説等が継承されている
	伝統芸能、伝統工芸等の後継者が育成されている
	暮らしの道德、規範、慣習、知恵等が生かされている
	伝統的な生活様式や生活文化が受け継がれている
	新たな文化創造、文化交流等の活動が行われている
④ 生涯学習	郷土史や郷土学を学習する住民活動が行われている
	地域のまちづくりを学習する住民活動が行われている
	学校、家庭、地域での徳育活動が行われている
	農林漁業や伝統産業等の体験教育が行われている
	大学と連携した講座や学習活動等が行われている
⑤ 健康長寿	食育や食生活改善等の住民活動が行われている
	住民の健康づくり活動や地域スポーツが普及している
	住民のふれあいや支え合い等の活動が定着している
	介護予防や認知症予防等の地域活動が行われている
	地域で生涯暮らしたい、長く住み続けたい住民が多い
⑥ 住民自治	様々な地域活動に取り組んでいる住民グループが多い
	様々な地域活動に参加・活躍している女性が多い
	子育てや介護等を支援する住民活動が定着している
	防犯や防災等の安全安心活動に住民が取り組んでいる
	住民主体のNPOやまちづくり組織が形成されている

表4-3 「都市格」の評価項目と評価指標

項目	評価指標（都市格のガイドライン）
⑦ 歴史遺産	都市の歴史を伝える史跡や遺産等が保全されている
	由緒のある文化財や寺社仏閣等が継承されている
	歴史的な出来事や人物等が語り継がれている
	地域固有の伝統行事や祭事等が受け継がれている
	地域の歴史や伝統を守り育てる住民活動が行われている
⑧ 景観	歴史のある建物や家屋等が保存・活用されている
	美しい街並みや景観が形成・保全されている
	街なかには水辺、緑地、樹木等の自然が育成されている
	街なかには人々が集い、交流するシンボリック広場等がある
	道路が、誰でも安心して歩けるように整備されている
⑨ 名産名品	安全で良質な農林水産物のブランドが形成されている
	地場素材を活用した伝統的な製品や産業が営まれている
	独自の技術や製法等で高い評価を得ている名産がある
	地場素材を活用した伝統料理や食文化が育まれている
	伝統を継承し、匠の技を極めた名人、名品、名店がある
⑩ 観光交流	来訪客がゆっくり快適に滞在できる環境が整っている
	来訪客に親切な案内や情報提供がされている
	ボランティア・ガイド等観光分野で住民が活動している
	他地域との住民交流や文化交流等が行われている
	国際的な交流行事やイベント等が開催されている
⑪ 経済活力	農林漁業の活性化を図る取組が行われている
	地域資源を活用した新しい産業づくりに取り組んでいる
	地場産業や商店街の活性化の取組が行われている
	起業家を育成・支援する取組が行われている
	産学官が連携して新しい技術開発に取り組んでいる
⑫ 行政経営	首長の理念や政策等が住民に浸透している
	行政の施策等の情報が住民に十分広報されている
	行政運営における住民参加・協働が十分行われている
	独自の施策、制度、事業等に積極的に取り組んでいる
	健全な財政運営のための改革や改善に取り組んでいる

4-3-2 行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）

「行政目標の視点からの成果指標」は、「村格・都市格」運動による地域づくりの結果としてのまちの“ありよう”を指標化した成果指標である。

首長、議員、自治体職員が郷土への誇りを育てるまちづくり運動の成果・結果としての格のある「いいまち」を理解するガイドラインとなるものである。

地域の行政リーダーの結果責任が問われる時代、大所高所から地域づくりの行く末を見据え、地域づくりの成果が現れるような地域への指導・調整に資する指標と考えられる。

表4-4 行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）指標の構成と要素

指標の構成	指標の要素（まちのイメージ）
①歴史・文化の厚み	名所・遺跡・文化財、祭・伝統行事、芸術文化活動の多いまち、歴史遺産・芸術文化を大事にする人たちの多いまち、地域学・地政学の生涯学習が徹底しているまち
②自然、森、山、海、環境	管理保全計画と保養休養的活用のよくできたまち、自然・森林・海を守り愛するを第一義とする人が多く、その教育メニューの豊かなまち
③食と農と特産物の自給自足力	医食同源・薬食一如や、栄養・美味と寝等の食育が行き渡ったまち、農協・漁協の指導・販売事業と「農と食の文化」が巧く噛み合い地産地消を楽しむまち
④健康長寿率の高さと老後安心度	健康自立メニューを様々持っているまち、私の健康長寿法と保健・医療・福祉・介護施策が体系化され相互乗り入れのいいまち
⑤女性・子育て、家庭の幸せ	女性が幸せなら男性と子どもは幸せ、女性がテーマ豊かに育つまち、男女共同参画の徹底度、少子化対策・子育て支援環境が整ったまち、DVのないまち
⑥指導者、徳人・文化人の存在率	市民資質高く良質情報を持つしっかりした人多いまち、「何事も人次第」という人づくり、担い手・後継者養成の生涯学習システムのできたまち
⑦便利・快適な生活環境の整備度	駅・橋・インター・バス・地下の施設が優れたまち、交通政策体系や道路網・結節点整備計画および維持管理安全対策がしっかりできているまち
⑧美しい川と水環境、海と島	河川は都市の自然軸で「格」を形成、清流と親水のまち、森林と河川（流域）の一体的整備、山と川と海をつなぐ水の物語、水と緑潤いのあるまち
⑨住宅の佇まい、土地利用計画のよさ、安心な暮らし	台風・地震防災対策の万全性、犯罪なく村柄、土地柄よく安心して暮らせるまち、治安の良さ、なるほどと落ち着けるまち
⑩雇用の場や企業文化力、観光力	都市の主体性と多様性、産業連関相乗効果の好循環のまち、一次産業を背景に工業・大企業の発達、商業、観光等多様な連関の経済産業力の強いまち
⑪行財政の公開度と市民住民の自立度	行財政と首長と市民住民の関係性の高いまち、行財政の良質情報に基づき一定のまとまりのある意見が出せるまち
⑫「誇り」形成基盤力	誇り、位、質が高く、知名度の高いまち、本格、破格、別格の特質のあるまち

表４－５ 行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価項目と評価指標

項目	評価指標（いいまちのガイドライン）	項目	評価指標（いいまちのガイドライン）
み①歴史・文化の厚	地域学の教育内容が豊かで、広く教えられている	環境⑦便利・快適な生活環境の整備度	交通網がよく整備されている
	由緒ある宗教建築、文化財、伝統技能が保全されている		公共交通が充実し、駅等の交通結節点も快適度が高い
	地域の歴史文書がよく整理、保存されている		区画整理事業等がよく実施され公共空間の質が高い
	祭り、伝統行事に多くの人が集まり、市民が熱中している		中心市街地の魅力が高く、集客力がある
	新芸術・文化活動が活発に行なわれている		各種公園が整備され、美しく管理されている
海、環境②自然、森、山	多様な森林が連携して活用されている	境、海と島⑧美しい川と水環境	河川の役割等の河川教育が実施されている
	自然環境が豊かで生態系の保全がよくなされている		川遊びの文化があり、利水が適切に行なわれている
	都市の公共空間の緑の景観の質が高い		排水・汚水処理が適切で、公衆トイレが整備されている
	環境条例等環境保全のための政策が実施されている		堤防を美観と防災を兼ねた公共空間として整備している
	森林維持の各種団体の経営が健全で連携している		岸辺や海岸等の景観の保全活用がよく行われている
の③食と農と特産物の自給自足力	優良農地の保全や産地化の成果が実っている	安心⑨住宅の住まい、土地利用計画のよさ暮らし	家、建物、街並み等都市景観が美しい
	地産地消を実現する仕組みがうまく働いている		地域・土地利用の掌握力高く土地利用計画が優れている
	有機農業や循環型農業の実施農家が多い		防災体制が十分に整っている
	水産、林業の特産物づくりが活発、特産物が豊富である		事故、犯罪、いじめ等がなく、治安がよい
	地場農産物の産物化に積極的で産物数が多い		人柄、土地柄がよく、風紀のいい報徳の精神が高い
さと④健康長寿率の高さと老後安心度	独自の健康長寿策を持ち、積極的に実践している	文化⑩雇用の場や企業力、観光力	知名度の高い企業等多様な業種の産業が集積している
	医療機関の連携がとれ、救急体制がうまくとれている		工場に対する環境規制が厳しく、環境投資も多い
	社会福祉協議会がうまく機能している		産業界のまとまりよく地場産業と地域社会のつながりが強い
	介護施設等介護サービスレベルが高く保持されている		地元社会への貢献度が高い企業が多く存在する
	老後の所得の安心のための関心が高く協力度が高い		観光資源開発がよく行われ観光客の入込み数が高い
家庭⑤女性の幸せ	女性が健全に成長するための生涯学習が整っている	度⑪行政の公開度と市民住民の自立度	先駆的試みに対する物事の決まり方が明確である
	女性の出産・子育てが容易な環境が整っている		市議会、職員の郷土愛や見識、やる気が高い
	女性が男女同等に働け、徳育する環境が整備されている		市の各種運営業務が非常に効率的に実施されている
	コミュニティ活動への女性の参加率が高い		市民住民の市政参加率が高い
	公共機関での女性の進出が高い		財政の健全度が高い
文化⑥指導者、徳人・人の存在率	教育の質が高く、特色ある高校や大学との連携がある	盤⑫「誇り」形成基力	都市のイメージやブランド力が強い
	独自性をもった教育施設があり、よく活用されている		首長の強い指導力と自治の分権化が巧く調和している
	国レベルで活躍できる専門的人材が多い		郷土愛の種が豊富でそれを活用した生涯学習が盛んである
	生涯学習の材料や講師となる人材が豊富である		外部との交流が盛んで多文化共生ができている
	高度な専門分野を評価できる人が多い		報徳とスローライフを実践する人が多い

4－4 「村格・都市格」の評価方法

＜住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の評価方法＞
住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の評価の考え方

- ・評価の目的は、点数比較やランキングではなく、地域固有の価値を向上するまちづくり運動を支援・促進することにある。
- ・評価は、一定の期間をかけて、住民による内部評価プロセスと、専門家による外部評価プロセスを並行して実施する。
- ・評価プロセスそのものがまちづくり運動であり、多くの住民の参加と協働、専門家の参加と支援により実施する。
- ・評価の成果は、「村格・都市格」を磨き上げるための行動指針や処方箋として確認・共有し、地域活動を展開することに資する。

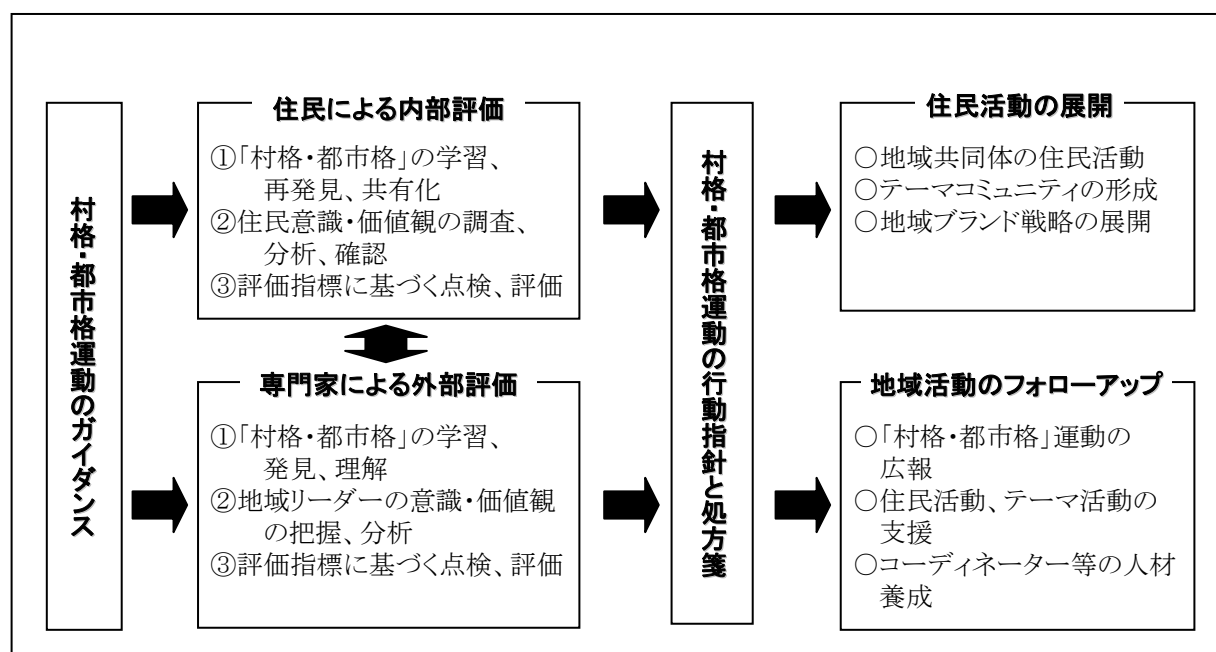


図４－６ 住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の評価の流れ

住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の評価は、以下のような手順によって実施されることが考えられるが、適宜、地域の実情や時代や社会情勢の変化に合わせて、改善・調整することもある。

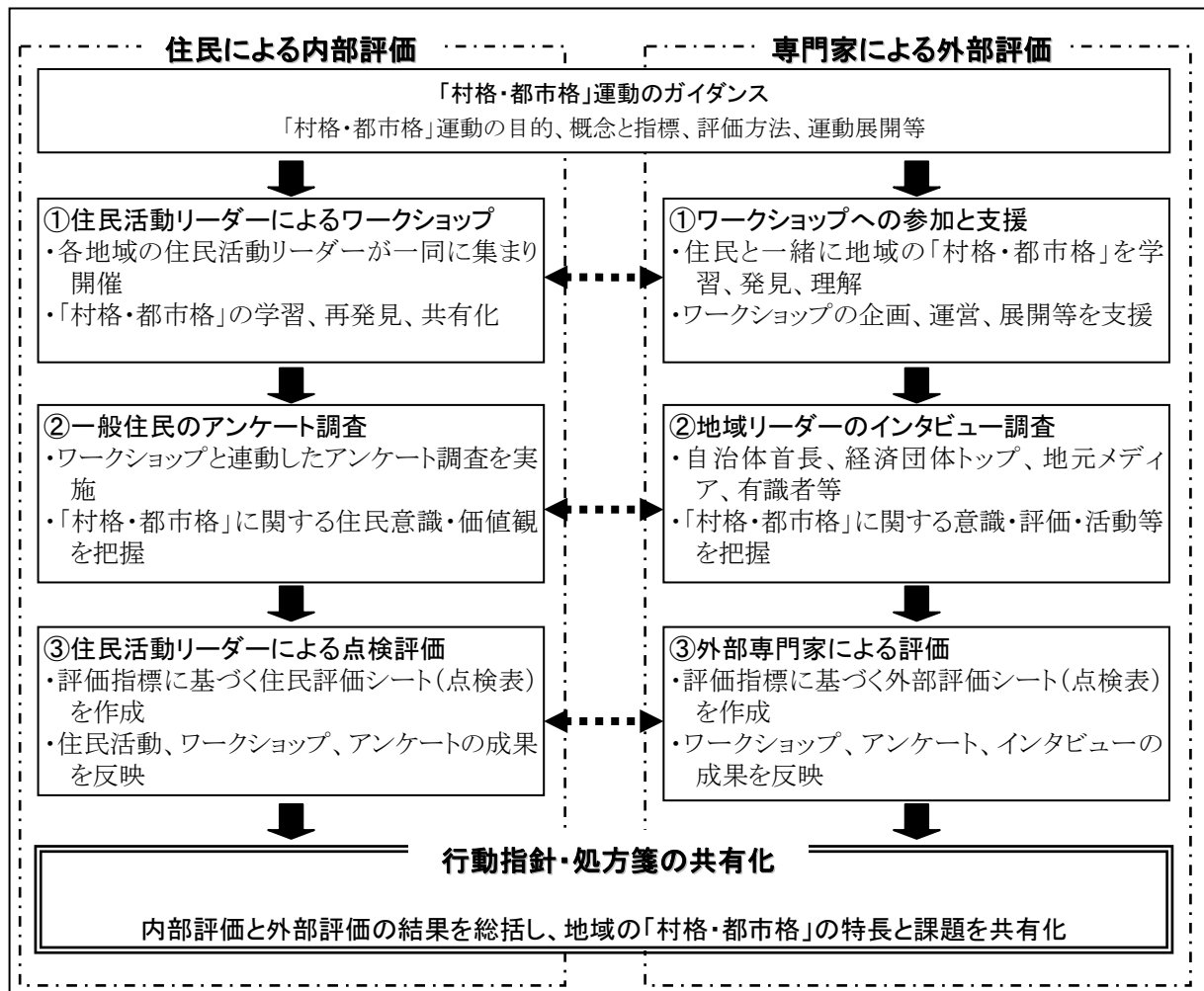


図 4-7 住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の評価の手順

住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の点数評価方法

- ・「村格・都市格」の点検評価は、住民による内部評価、専門家による外部評価ともに、同じ点検評価シートを使用する。
- ・「村格・都市格」の評価指標（12項目・60指標）に基づき、各指標の「地域活動の活発度」を5段階で評価する。
- ・村格指標（6項目・30指標）は地域共同体を対象に、都市格指標（6項目・30指標）は基礎自治体を対象に評価する。
- ・住民による内部評価は、ワークショップ参加者の属性別（地域、男女、年代等）に集計し、特徴を分析する。
- ・専門家による外部評価は、複数の専門家による点検評価を行い、住民評価の分析と併せて、総括レポートを作成する。

この点数評価にあたっては、当該地域の潜在力を最大限発揮した場合を“5点”とし、それに対する現状を何点かと評価するというように、点数に対する認識の共有化を図る必要がある。

<行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価方法>

行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価の考え方

- ・評価の目的は、点数比較やランキングではなく、地域固有の価値を向上するまちづくり運動を支援・促進することにある。
- ・評価は、首長や議員、職員の間、あるいは首長間等で当該自治体の「いいまち」の程度を議論し、気がつかなかった課題を発見するチェック機能として行う。
- ・評価プロセスそのものへのコミットによって、「いいまちづくり」のPDCAに行政が組み込まれることになる。
- ・評価の成果は、「村格・都市格」を磨き上げるための政策指針や処方箋として確認・共有し、まちづくり政策の展開に資する。

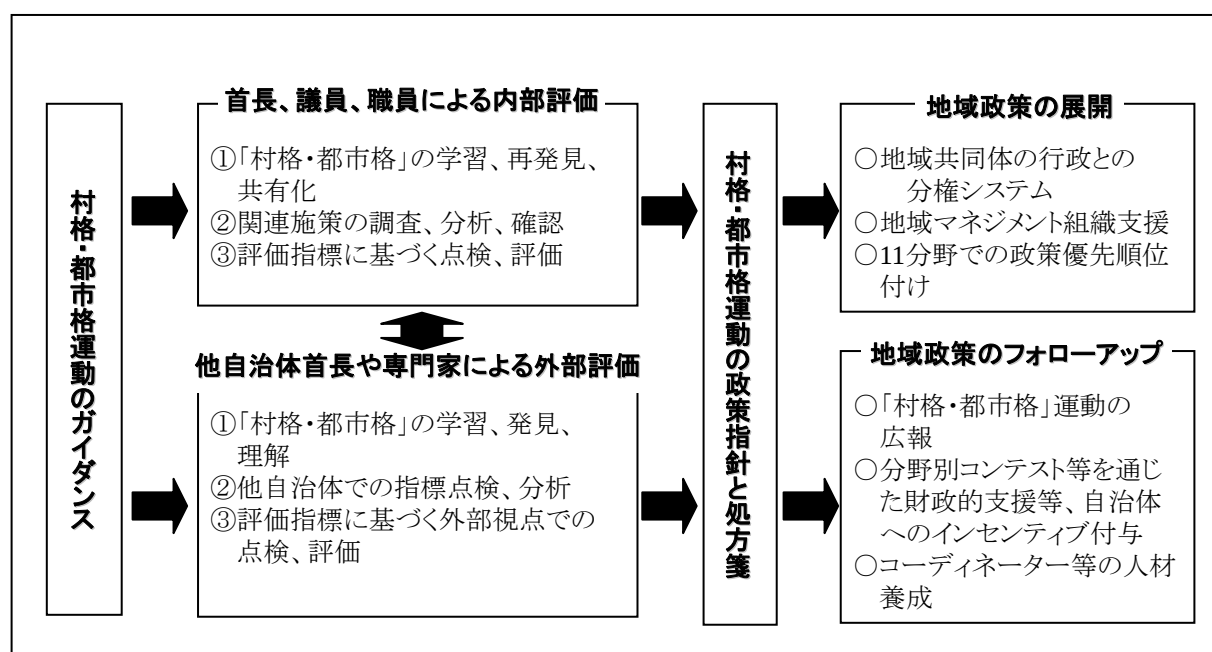


図4-8 行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価の流れ

行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価は、以下のような手順によって実施されることが考えられるが、適宜、地域の実情や時代や社会情勢の変化に合わせて、改善・調整することもある。また、行政目標として「ありたい姿」を明確にしておくことが必要で、その「ありたい姿」と現実の姿とのギャップ、すなわち「やらねばならないこと」をどう埋めていくのかを評価しながら、戦略的に考えていくことが求められている。

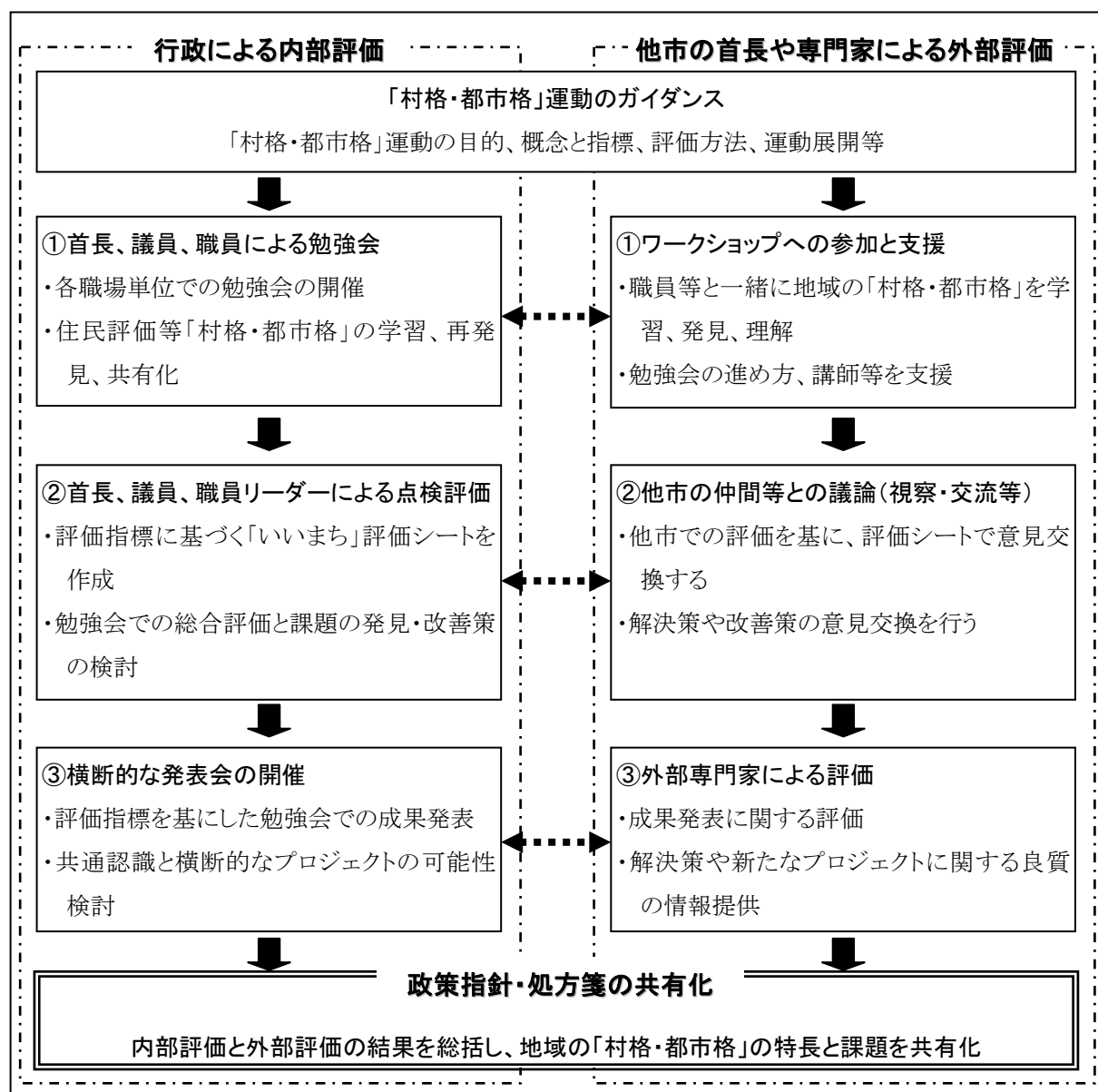


図４－９ 行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価の手順

行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の点数評価の方法

- ・首長、議員、職員による内部評価、専門家による外部評価ともに、同じ点検評価シートを使用する。
- ・「いいまち」の評価指標（12項目・60指標）に基づき、各指標の「ありたい姿との乖離」を5段階で評価する。ありたい姿に対する回答者の認識が異なるので、これを共有化するプロセスを勉強会で実施することで、共通したありたい姿の状態を認識できる。また、言葉の理解度も異なるので、繰り返すことによって確固とした言葉の表現に直していく。
- ・職員による内部評価は、勉強会参加者の職場別に集計し、特徴を分析する。
- ・専門家による外部評価は、複数の専門家による点検評価を行い、発表会での議論や職員等による評価の分析と併せて、政策やプロジェクトの可能性をまとめた総括レポートを作成する。

第5章 中心市街地・地域集落の地域づくり推進方策の検討

5-1 上越市におけるケーススタディ

5-1-1 上越市におけるまちづくりの基本姿勢

上越市は、平成19年度に「上越市第5次総合計画（改定版）」（以下、総合計画）の策定と「上越市自治基本条例」の制定を行い、上越市全体での自治と住民生活に身近な地域での自治の確固とした連携により、厳しさを増し複雑化する社会・経済情勢に対応しつつ、21万都市にふさわしい創造的なまちづくり（都市・地域経営）を進める羅針盤を明示した。

その根底にある考え方は、①「人」と「まち」の関係を、生涯を通じて、誰もがいつでも、どこでも、何回でも「生涯学習まちづくり」に参加していく主体と客体の関係として定義することであり、それを担保するために先進的な自治の仕組みである「地域自治区制度」を導入した。これにより、「まちづくりへの参加権」として責任と義務をセットにして住民に付与する試みを実施し、さらに自治基本条例によりその権利と責任、義務をルール化したといえる。この一連の流れの中で上越市が期待する成熟社会のまちづくりプロセスの構造は図5-1のように整理できる。

一方、旧市町村単位の②「まち」と「まち」の関係性については、地域独自のアイデンティティを明確化しつつ、上越市全体を「チーム」に見立てて都市のアイデンティティ形態を目指している。つまり上越市においては、徹底して住民自治を促進することと、それにより創造される「地域アイデンティティを持つコミュニティ（まち）」の多様さを新上越市の「らしさ」や「魅力」として育んで行くことがまちづくり戦略といえる。

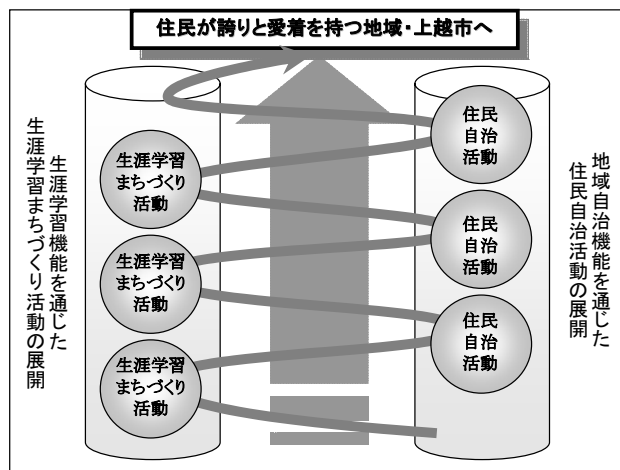


図5-1 生涯学習と地域自治が両輪となって推進する地域づくり

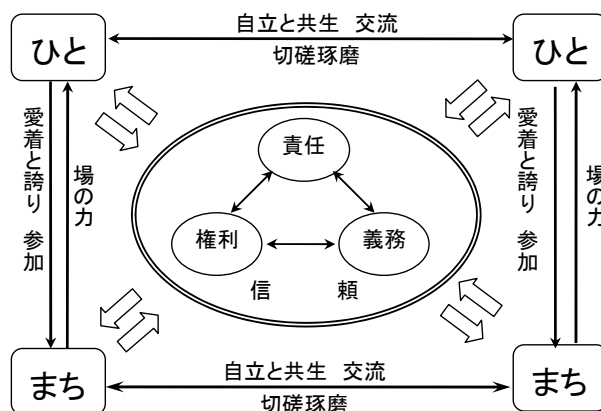


図5-2 住民のまちづくり参加を基本にした人とまちの関係・まちとまち関係

5-1-2 上越市における「村格・都市格」指標導入による地区別ケーススタディ

「村格・都市格」概念をまちづくりの基本政策に採り入れ、その形成プロセスとして活用することは、住民自治活動を活性化し、徹底した地域内分権をさらに展開することを基本としつつ、ボトムアップ型の活動が地域の内発型イノベーションを促して外部への高い発信力を創りだすことを可能とする。このような特徴を有するとともに、都市地域と集落部等の田園・中山間地域との包括的な地域経営を可能とする手法である「村格・都市格」概念をケーススタディとして導入

し、地区・地域課題の明確化を図りつつまちづくりの方向性や市での展開方策を明らかにした。

その対象地区と検討概要は表5-1、5-2の通りである。ケーススタディに際しては、村格形成の視座から、地域の暮らしの豊かさ、地域共同体の自治力などの視点により検討するとともに、都市格形成の視座からは地域の文化の豊かさ、地域価値の発信力等の視点を中心に考察した。

表5-1 田園・中山間地域のケーススタディにおける検討内容の概要

	安塚区	大島区	桑取地区
地区のまちづくり課題	・高齢化、過疎化の進展 ・雇用の維持、創出 ・雪だるま財団の活用・発信 etc…	・高齢化、過疎化の進展 ・雇用の維持、創出 ・居住人口の呼び込み ・担い手の拡大 etc…	・地域住民における伝統文化の継承 ・来訪者のリピーター化 etc…
地区の「村格・都市格」要素（例示）	自然…雪、柳葉ひまわり 伝統・文化…安塚スノーフェスティバル、キャンドルロード、素人芝居大浦安生涯学習…越後田舎体験、郷土食 健康長寿…福祉有償移送 住民自治…NPO 雪のふるさと安塚 景観…花いっぱい運動、棚田、景観条例 観光・交流…キューピットバレイスキー場 経済活力…越後田舎体験、雪冷房（雪室） 行政経営…雪だるま財団	自然…蛭、菖蒲高原、森林浴 伝統・文化…音楽の村づくり 神楽舞、素人芝居大浦安生涯学習…越後田舎体験 健康長寿…深山そば等郷土食、あさひ荘の温泉 住民自治…ほたるの会、移住者の受入れ、大島まちづくり振興会 歴史遺産…板山不動尊 景観…飯田邸 観光・交流…蛭まつり、雪ほたるロード、あさひ雪遊び、庄屋の家、Continue Art Project 行政経営…にいがた田舎暮らし推進協議会	自然…くわどり市民の森、地球環境学校 伝統・文化…小正月行事、小正月行事保存会、伝統技術レッドデータ、伝統技術手順書 健康長寿…くわどり湯ったり村、三世代同居 住民自治…移住者受入れ 観光・交流…NPO かみえちご山里ファン倶楽部、くわどり湯ったり村、インターン生の受入れ 経済活力…NPO による地域資源事業 行政経営…「市民の森」や「地球環境学校」
まちづくり課題への取組の方向性	・外部への発信力や、来訪者へのおもてなしの心を地域経営の大切な資源として位置付け、「克雪・利雪」という取組による文化性を加味した雪国の暮らし像の構築	・地域と来訪者の融和の取組や、来訪者へのおもてなしの心、自立の精神等を地域経営の大切な資源として再認識することによる担い手の拡大	・これまでの活動実績を基に地元や市内の若年層の参加拡大を図る等次ステップへの展開
「村格・都市格」概念によるまちづくりのあり方	・人と人とのつながりを生かしつつ、市内の他区や中心市街地とも連携を強化した地域資源ビジネスの展開 ・コーディネーターの育成	・適切な成長管理を伴うインベーションを緩やかに進め、新たな時代に対応する、持続可能な地域の形成 ・「生涯学習まちづくり」の促進により、文化性を有する山里の暮らし像の継承・発展	・市の水源の森という価値観の共有による市内での交流の更なる拡大 ・市内の地域団体同士の交流発展という方向性による活動の展開
市の関連施策の例	・地域コミュニティでの交流による「ご近所の底力」の向上 ・市内の循環・交流による「地産地消」の推進 ・交歓による助け合いプロジェクト ・交流によるにぎわいと「外貨」をもたらすまちづくり ・公共交通ネットワークの確立 etc…		

表5-2 都市地域（中心市街地）のケーススタディにおける検討内容の概要

	高田地区	直江津地区
地区の課題	・「都市拠点の中でも中心的存在となる地区」の整備 ・商店街活性化 ・雁木の維持、活用 ・寺町の活用・発信 ・北陸新幹線の開業インパクトの導き入れ - etc…	・「鉄道沿線地域の拠点となるまち」の整備 ・商店街活性化 ・居住人口の呼び込み ・直江津港のさらなる活用 ・新幹線開業に伴う駅利用者減への対応 ・「北東アジアへの玄関口」（直江津港） - etc…
地区の「村格・都市格」要素（例示）	自然…高田公園の桜、 伝統・文化…朝市、譲り合いの心、 住民自治…越後高田・雁木ネットワーク、 あわゆき組、まちづくり協議会、くびき野 NPO サポートセンター、 歴史遺産…寺町、高田城三重櫓、謙信公 景観…雁木、町家、駅周辺整備事業 観光・交流…観桜会 行政経営…歴史・景観まちづくり推進室 etc…	自然…日本海と海辺、海に沈む夕日、 伝統・文化…三・八市、祇園祭、ざっくばらんな人情、 生涯学習…水族博物館、図書館・社会教育館、 住民自治…直江津まちづくり協議会、安国寺まちづくり協議会、なおえつ茶屋 歴史遺産…謙信公、親鸞聖人上陸の地、五智国分寺、 景観…土蔵、町家、五智公園、旧直江津銀行、 経済活力…直江津港、企業立地、三・八朝市 周辺活性化協議会 etc…
「村格・都市格」概念による方向性	・商業の活性化とまちの発展過程で形成された文化や歴史を中核とした発信力のある拠点づくり	・新しい文化と交流し、受容力のある拠点づくりをベースとしつつ、若者が定住し、支え合いができる、しっかりとしたコミュニティがあるまちづくり
「村格・都市格」概念によるまちづくりのあり方	・特色ある文化資産を活用した生涯学習まちづくりの拡大による「村格・都市格」の形成 ・テーマコミュニティの形成を重視した生涯学習まちづくり施策の構築による「村格・都市格」の形成 ・地域の資産を実感できる、「歩いて楽しいまち巡りさんぽコース」ともいえるような体系的整備の実施等により、市の顔としての地域イメージを高め、周辺地域や市外からの交流人口をさらに呼び込むという好循環の形成	・地元大学との連携を活かした生涯学習まちづくりの展開による「村格・都市格」の形成 ・幅広い年齢層を巻き込む生涯学習の輪を広げ、さらに交通ネットワークの再編やビジター案内機能の提供も大学連携に基づき協働実施し、これまでの「村格」に新たなイノベーションを喚起する
市の関連施策の例	・中心市街地活性化計画の検討 ・まちなか公共空間再生プロジェクト ・交歓による助け合いプロジェクト ・交流によるにぎわいと「外貨」をもたらすまちづくり ・公共交通ネットワークの確立 etc…	

5-1-3 上越市における「村格・都市格」の展開方策

当市の総合計画の推進により、市町村合併や住民自治の本質的な意味が理念ではなく、まちやライフスタイルのイメージとして表現されることが期待できる。これは、「村格・都市格」の考え方と合致しており、住民自治の充実が、一人ひとりの学びや人と人とのつながり、さらには地域への愛着と誇りを持った人々を育む重要な仕組みの一部となり、最終的には地域の抱える様々な課題解決やこの地域ならではの豊かな暮らしづくりに寄与することを目指すものである。

当市において 14 市町村合併を契機に旧 13 町村の「まち」ごとに設置された地域自治区制度は、自治基本条例の制定等により制度面での恒久化が担保されたものの、分権型住民自治像の実現に向けた試みは緒についたばかりである。当市の基本姿勢は、自治体経営の基礎である自治の手法の再構築から着手し、安易な“お色直し”ではなく、自治体そのものの“体質改善”ともいえる改革を目指していることに特徴がある。したがって、今後は下記の視点でまちづくりを展開する。

＜今後の展開方策＞

① まちづくりを支える基本構造の確立

図 5-1 に示したまちづくりプロセスを支える柱（基本構造）を、現行制度をベースとしつつ、しっかりと確立することが求められる。

- ・「地域自治区制度」を活用した住民自治活動の真の定着： 一般市民に向け、住民自治の充実の意味をわかり易く伝え、地域課題解決に同制度が有効という実績を積み重ねることが必要
- ・生涯学習まちづくりの社会システム化： 地域の誇りの醸成につながる視点や自己満足ではない客観的評価の視点を伴い、学習とまちづくり活動が結び付いた「生涯学習まちづくり」の仕組みを社会システムとして構築することが必要

② 地域の個性（多様性）をふまえたまちづくりの活性化

市町村合併前から行われてきた各地域の住民自治活動を画一的に捉えるのではなく、それぞれの個性に合った促進・支援策が必要である。

- ・持続可能な内発型イノベーションの促進： 重要な地域資源を生かす活動には、今後のまちづくりでも個性を守り育む活動として促進する一方で、活発度の地域間の差異には、そのレベルに応じた意識改革を伴う促進・支援策を講じる等、個性の本質を見極めた対応が必要
- ・外部との交流によるイノベーションの促進： 外部交流を促し、異なる価値観との切磋琢磨によるイノベーションを図る新たな仕組みが必要。一方、全市的ブランド戦略により内発的イノベーションを促進しつつ、「村格」が醸成した地域価値に基づくブランドの展開も求められる

③ 都市地域におけるまちづくりとの複合化・総合化

上越地域の都市的機能を担っていた中心市街地について、今後のまちづくりにおいても都市地域としての求心力の復活が不可欠との考えに基づいた、次のような取組が必要である。

- ・都市地域と田園・中山間地域の相互理解の促進・連携： 各区が持つ小規模分散的な広義の社会資本を、高田・直江津地域が持つ社会資本と複合化・総合化し、各々のまちづくりの基本理念を相互理解することにより名実共に「チーム上越」としての都市経営を実現することが必要
- ・都市地域におけるまちづくり単位（村格形成の原単位）の再構築： 都市地域の求心力強化に向けて当該地域の「村格」の向上も必要。「地域自治区制度」に対応するまちづくりの仕組みの導入による、まちづくり活動の支援、促進が課題。なお、その際のまちづくり単位（町内会～旧町村単位等）は、当調査の市民アンケート結果を精査し検討することも重要である

④ 「村格・都市格」指標の活用

当指標は、住民や企業が当市のまちづくりや自身の活動を客観評価する仕組みとして、また行政体では、総合計画に基づく全体パフォーマンス評価の仕組みとして「市民満足度調査」に活用し、まちづくり過程や成果を検証して今後の方向性の検討時（PDCA）の材料としていく

第6章「村格・都市格」に基づく地域づくりのモデルと実践手法の構築

6-1 「村格・都市格」による地域づくりのモデル

6-1-1 地域経営における「村格・都市格」運動の意義

「村格・都市格」運動は、住民が地域固有の価値を再発見し、郷土への誇りを育てるまちづくりを展開し、①住民活動の活性化、②交流・連携の活発化、③地域ブランドの形成、などを促進する取組である。

特に、「住民活動の活性化」は、地域共同体の自治力の向上につながるほか、自然環境、生きがい、健康長寿、人々のふれあい、支え合い、安全安心等、地域社会の生活の質を高め、豊かで幸福な暮らしを実現する上で最も重要な地域経営課題である。

また、様々な地域活動に取り組んでいる住民が、地域を越えて活動テーマでつながり合い、「交流・連携を活発化」することによって、新しい住民ネットワーク（テーマコミュニティ）が形成され、新たな文化や活動が創出されるなど、特に合併自治体において新たなまちづくりを展開する上で重要な基盤となる。

このような「住民活動」と「交流・連携」により、地域固有の価値が磨き上げられ、あるいは新たな地域価値が創出され、その結果が、「村格・都市格」を形成することになる。この地域住民が主体となり地域の資源を活かした活動の成果たる「村格・都市格」は、さらにその価値が最大限引き出されるように適切にアレンジ・デザインされ、地域内外に発信されることによって、表層的で一過性のイメージではなく、住民の誇りと地域に根ざしたホンモノの「地域ブランド」が形成される。このような地域ブランドは、脱工業化時代、脱大量生産・大量消費時代のホンモノに敏感で、付加価値を求める市場の消費者に訴求するものである。このように、「村格・都市格」運動や、それによる「村格・都市格」の形成は、住民の精神的な活力向上だけでなく、経済的な活力向上にもつながるものとなる。

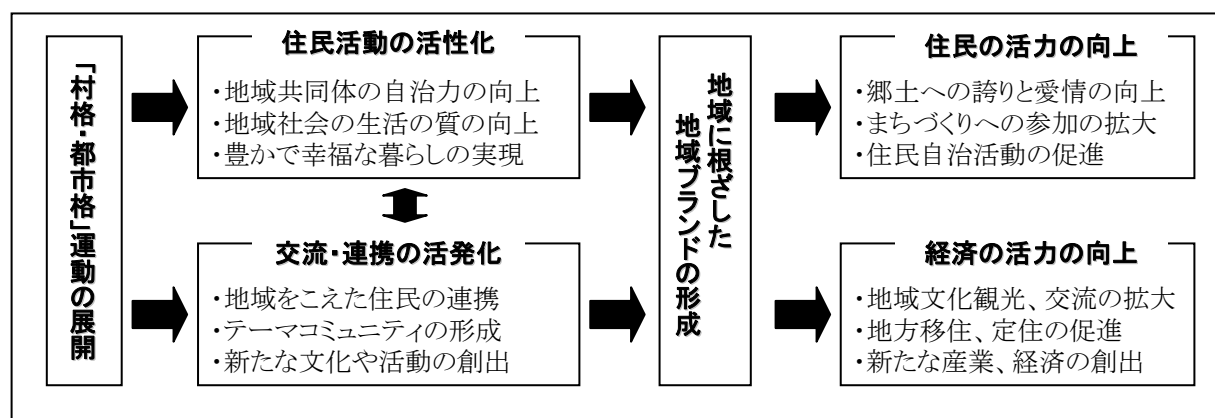


図6-1 地域における「村格・都市格」運動の意義

6-1-2 「村格・都市格」の形成モデル

<「村格・都市格」形成の構造モデル>

首長等のリーダーやあるいは住民発案等により、一旦、特定の地域づくりの方向性が示されると、その方向に向かって地域を挙げて取り組み突き進むこれまでの地域づくり運動と、「村格・都市格」運動による地域づくり運動が異なる点は、地域が、地域づくりの方向性を探るセンサーと、針の向きを調整しながら進むべき方向性を絶えず示す羅針盤を持つということである。そのセンサーの役割を果たすのが「村格・都市格」指標による評価システムであり、その評価結果を分析・判断することにより、地域づくりの方向性を示す羅針盤となる。

また、この評価は、近年、日本でも各地で盛んに取り組まれるようになった行政の事業評価とも異なり、行政の施策の成果だけを評価するのではなく、行政も含めて、地域住民、NPO、民間企業その他さまざまな地域の参画者の活動結果を、総体的に地域の姿として評価するものである。

こうした、評価も含めて、「村格・都市格」を形成する仕組みのモデルが下記の図である。

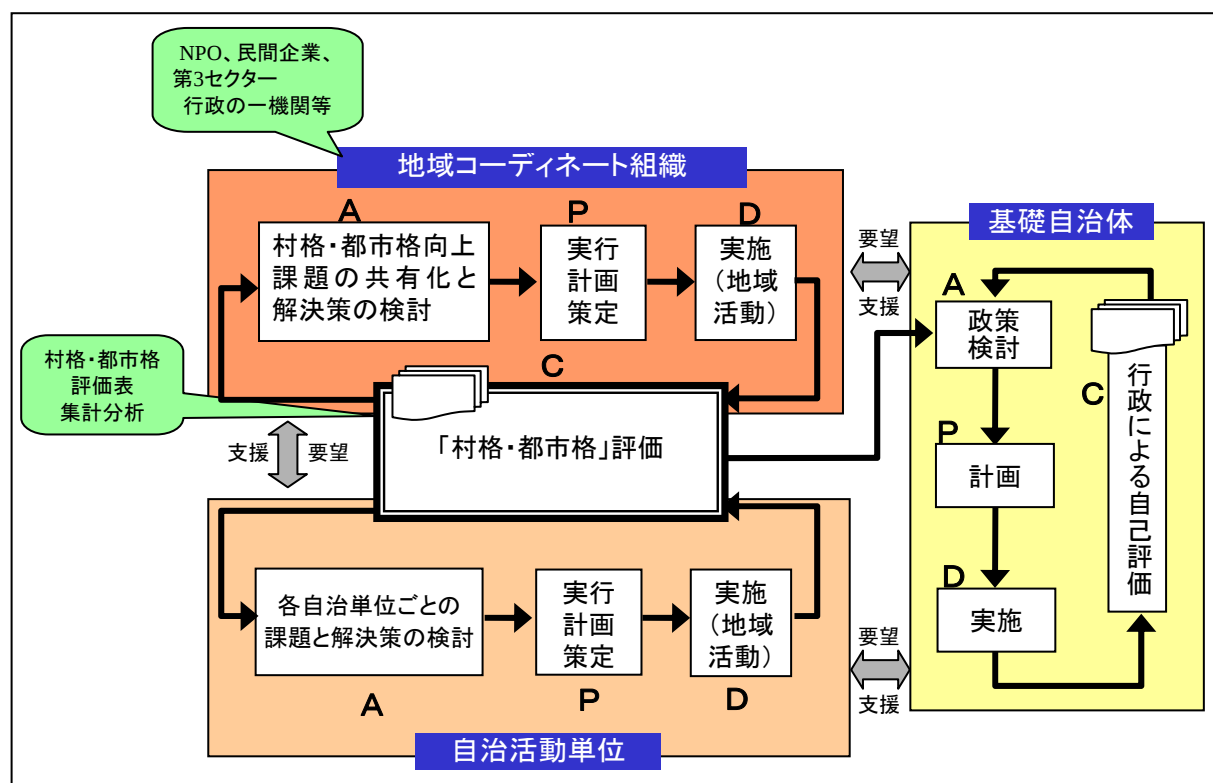


図6-2 「村格・都市格」形成の仕組みモデル

後述する「地域コーディネート組織」「自治活動単位」「基礎自治体」のそれぞれで、PDCA (Plan=計画、Do=実施、Check=評価、Action=修正行為) のサイクルを実施することが、「村格・都市格」に基づく地域づくりの骨格であり、エンジンとなる部分である。

PDCAのうち、まず出発点であり重要な核となるのが、「評価 (Check)」の部分である。本調査で作成した「村格・都市格」の評価指標 (4-3-2で示した住民地域活動推進の視点による「プ

プロセス指標」)に基づき、当該地域を評価し、集計・分析作業を行う。その結果を踏まえて、地域内では、地域コーディネート組織や自治活動単位では、「村格・都市格」向上のための課題を抽出・認識・共有化し、解決策の検討を行う「修正行為 (Action)」を実施する。その議論の結果得られた解決策を基に、現実の地域に当てはめる「実行計画策定 (Plan)」を行い、「実施 (Do)」される。そして期間を定めてその成果を「評価 (Check)」にフィードバックすることによって、PDCA のサイクルが完結する。

以上のように、この PDCA サイクルは、全市域を対象としたサイクルばかりではなく、地域自治区やさらにそれより小さい単位の、例えば小学校区や町内会等を自治活動単位とした場合でもサイクルが可能であり、市全体として俯瞰すると大小さまざまな PDCA サイクルにより、地域全体から末端の自治活動単位まで様々なレベルで課題を拾いつつ、有機的な連携につなげていくことが可能である。

基礎自治体である行政においては、4－3－3で示した行政目標からの視点による「成果指標」(「いいまち」評価)により、「いいまち・いいひと」づくりの自己点検・論評を行う「評価 (Check)」からスタートして、行政内部で問題の共有化を図り、「政策検討 (Action)」「計画 (Plan)」「実施 (Do)」とつなげ、その成果を「評価 (Check)」にフィードバックする PDCA サイクルが可能である。この「政策検討 (Action)」の際には、行政目標からの視点による「成果指標」による評価からだけでなく、地域側での PDCA の出発点である住民地域活動推進の視点による「プロセス指標」による評価も判断材料として検討、利用することで、地域の課題を共有することができ、地域側の大小様々なレベルの PDCA と、行政の PDCA もつながり、「村格・都市格」形成の仕組みが全市を網羅し、有機的につながることになる。

<「村格・都市格」形成の組織的枠組みづくり>

本調査事業の枠内でも、上越市と高山市において、上図における地域コーディネート組織としての活動のうち、住民ワークショップ等により「修正行為」(Action)、村格・都市格評価のアンケートや市民アンケートの集計・分析により、「評価」(Check)を実施することができた。

しかし、今後、本格的に「村格・都市格」形成運動を推進し、上記の仕組みを地域に根付かせていくためには、組織的な枠組みづくりや権限・責任体制の明確化等も必要である。

現在、日本各地の地域では、小学校区の範囲のレベルで自治活動を行い、地域計画を策定している地域(1-4.合併自治体における取組事例：山口市、安芸高田市、湯沢市、北上市参照)もあれば、自治組織では実行計画の策定まではできず、ほとんどを行政が担っているところもある。また、地域活動のコーディネート機能については、海外では NPO 組織が担っている例がある。日本でも一部について NPO が役割を担っている場合があるが、全体的なコーディネート機能はまだ行政が担当しているところが多い。そのように地域の実情も各地で異なっているため、上記の仕組みモデルをそのまま地域に当てはめるのではなく、まず地域の自治活動を主体となって行う組織を育成するところから始める必要がある地域もある一方、そうした組織の立ち上げが難しい地域では、広域的な地域コーディネート組織や行政が役割を担う場合もあると思われる。このように各地域の実情に合わせたモデルのカスタマイズや地域化が必要になってくる。

<評価のインセンティブ>

本調査では、事業評価ではなく、地域を総体的に評価する事例として、アイルランドのタイディタウン運動を調査した（3－3海外での地域アイデンティティ構築事例）。自分たちが住むまちを綺麗にしていこうというこの運動が、ただのお題目に留まらず、地域住民が熱心に参加する50年間にも及ぶ地域づくり運動になっていった大きな要因として、審査員が基準に従って各地域を評価するだけでなく、コンテスト形式で競い合い、優秀地域には賞金が提供され、またテレビ等で広く紹介されるなどの顕彰の仕組みがあることが挙げられた。村格・都市格の評価システムは、地域の実情に合った地域独自のものにしていくことも重要であるが、一方で、このようにある程度横並びに比較できるようにしておくことでも、地域間、地区間の競争意識とライバル心を刺激して、互いに切磋琢磨し、地域づくりの活発化につなげていくこともできるものである。ただし、地域間や地区間の優劣や順位づけをするものではないことに留意する必要がある。

<「村格・都市格」の形成モデルに関する施策メニュー>

以上に挙げた点などから勘案して、「村格・都市格」の形成モデルに関する施策メニューとしては、以下のものが挙げられる。

●「村格・都市格」の形成モデルに関する施策メニュー（例）

- 「村格・都市格」形成の組織的枠組みづくり
 - ・地域および自治活動単位での「村格・都市格 PDCA」の主体と、実施体制の確立
 - ・行政での「村格・都市格 PDCA」実施のための庁内体制の確立
- 「修正行為（Action）」を実施する主体・手法の確立
 - ・地域および自治活動単位で課題および解決策を検討する主体・手法の確立（ワークショップ、自治組織の理事会・専門委員会等）
 - ・行政での課題および解決策を検討する主体・手法の確立（庁内連絡組織、専門部署等）
- 「評価（Check）」の主体・手法の確立
 - ・住民地域活動推進の視点による「プロセス指標」評価の主体・手法の確立（住民アンケート、ワークショップでの評価、外部の専門家による評価等）
 - ・行政目標からの視点による「成果指標」（「いいまち」評価）評価の主体・手法の確立（庁内での担当部署の設定、外部の専門家への依頼等）
 - ・地域間、地区間の競争心を刺激する評価システムの導入（コンテスト方式、顕彰、予算配分とのリンク、認証・ラベリング・ランキング・格付け等）
- 「計画（Plan）」「実施（Do）」へとつなげる体制づくり
- 地域コーディネート組織、自治活動単位、行政の間で、連絡・連携する体制づくり

6-1-3 住民自治の基礎単位と行政とのパートナーシップの構築

<自治活動の基礎単位＝「村格・都市格」形成の基礎単位の設定>

本調査で実施した自治体アンケートによると、行政運営の課題として「財政基盤の改善(26.9%)」に次いで2番目に「行政と住民自治との仕組みの再編成(24.0%)」が挙げられていた(第1章広域合併後の新しいまちづくりの現状)。その課題の詳細な内容は様々であると思われるが、一つの切り口として「自治活動の単位」がある。一口に住民活動と言っても、その種類は多種多様であるとともに、その活動の範囲も、近隣や集落の単位、町内会や自治会・行政区、小学校区や公民館区、旧市町村単位や地域自治区、さらには合併後の新市全体から都道府県全体といったように、様々な広がりがあり、またそれらの間の階層構造も地域によって様々である。

「1-4 合併自治体における取組事例」で挙げた山口市仁保地区(人口 3,904 人、以下人口数)、安芸高田市川根地区(608 人)、湯沢市稲庭地区(1,975 人)、北上市岩崎地区(3,275 人)は、それぞれが合併前の旧市町村よりもさらに小さい広がりの中で、地域自治組織を持つ自治活動の単位となり、独自の地域づくり計画に基づき、様々な地域づくり事業を展開している。

湯沢市や北上市でのヒアリングでは、小学校単位が、丁度人々がまとまりやすく、動きやすいという声も聞かれた。これは、学校行事を通じて人々がつながりやすく、自分たち自身も小学生時代、同級生等の間柄であることも要因と考えられるが、地域の人口規模としても、全員が顔見知りになれるレベルであり、自分の行為の地域への影響が目に見えやすく、その地域を“自分の地域”として実感しやすい範囲でもあると言える。それ以上の規模であれば、互いに顔も名前も知らない住民も出てくるし、「自分がやってもやらなくても同じ」という役割感の希薄化が出てくる。また、それ以下の規模であると、逆に地域での役割負担が重く感じたり、地域がまとまった力を発揮するには小さ過ぎるということがある。

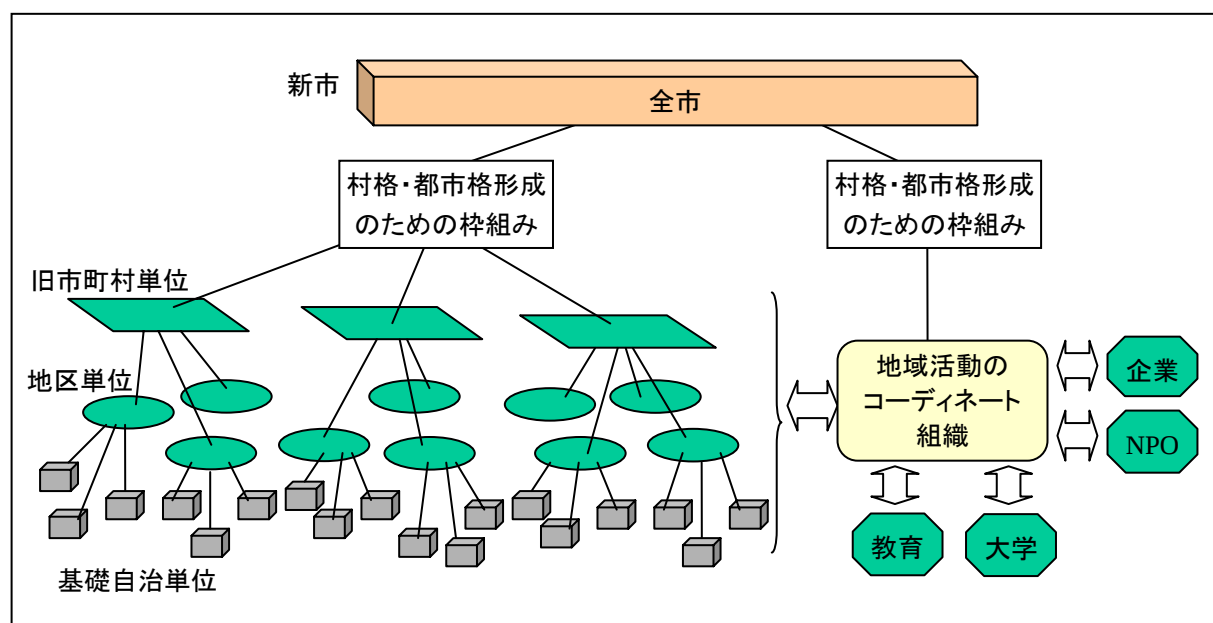


図6-3 地域自治活動の単位と階層および地域横断的な地域活動のコーディネート機能

またそれぞれの地域自治組織に、集落や自治会単位で代表を、委員や理事として送り込むようなことも見られた。“自治集落”や“自治会”という言葉に表されるように、それ自身、地域自治の一つの単位であり、これを最小単位とすると「基礎自治単位」という言い方もできる。

なお、本調査で実施した上越市民と高山市民に対するアンケート結果（第2章地域住民のまちづくりへの意識と課題）によると、「小中学校区」単位での「まちづくり活動への参加の関心度」が、上越市で45.4%、高山市で45.8%と高い割合を示したが、実際の「まちづくり活動への参加度」は、上越市20.2%、高山市24.2%と低かった。「町内会」単位では、この二つの設問に対する割合の乖離はほとんどなかったこと、また「合併前市町村」単位での地域づくりへの参加は、上越市の地域自治区や地域協議会等の参加の仕組みが既に出来つつあることを考えると、特にこの「小中学校区」単位での地域活動の受け皿が求められていると考えられる。

このように住民の地域自治活動の活性化のためには、様々なレベルで、地域への誇りと愛着や、日常的なコミュニティ活動を容れる器となる自治活動の単位を設定し、同時に「村格・都市格」形成の単位と明確に位置づけることが必要であるとともに、それぞれに応じた組織づくり、制度づくり、活動の展開、階層の縦横の連携といったものが求められる。ただし、この地域自治活動の単位や地域自治組織の制度は、必ずしも条例等に基づいたものである必要はなく、湯沢市のように名称や組織構成も含めてほとんど地域住民に委ねることも可能である（1-4-5 秋田県湯沢市（稲庭地区）の取組）。

<自治活動単位を補足する地域コーディネート組織づくり>

前述の各単位での自治活動は、基本的に地域住民が主体となることが期待されるが、例えば、いわゆる限界集落のように基礎自治単位での活動そのものが困難なケースもある。また、中心市街地のように住民の流動性が高かったり、アパート・マンション等他の地域住民とのつながりを持ちにくい居住形態の住民が多い場合などには、地域活動への参加度や参加意欲が低い場合もあり、地域によっては、地域活動がうまく育っていかないケースもある。そうした場合には、後述する地域活動のコーディネート組織が、自治単位ごと、あるいは、自治活動単位に拘らず地域横断的に範囲で地域づくりを、コーディネートしたり、支援していくという役割を果たすことが望まれる。

ただし、この地域コーディネート組織は、そうしたいわゆる限界集落や中心市街地等、地域づくりに強い支援が必要な地域だけでなく、十分に積極的な地域自治活動が行われている地域でも、関係各方面との連携をコーディネートしたり、様々な情報、人材、資金を媒介するなど、その役割が期待されるところであり、これについては後述する。

<行政による地域づくり支援体制づくり>

合併に伴い旧市町村には「総合支所」「総合事務所」が設置されるケースがほとんどだが、事務連絡や住民サービスに直結する担当部署の配置だけでなく、基礎自治単位のコミュニティ活動を積極的に支援し、あるいは各方面と地域をつなぐ導管としての役割を果たすことも望まれる。

また、行政職員は、地域づくりに必要な情報や専門的知識、ノウハウ等を提供したり、補完するシンクタンク的な役割を担うことも期待される。

<地域づくり活動や協働による地域づくりの意識醸成・啓発>

以上のような地域自治活動の促進や行政による地域づくりの支援のためには、地域住民、行政職員それぞれに対する意識醸成や啓発活動が必要である。地域住民に対しては、地域づくりの主役が行政ではなく、住民自身であるとの意識醸成が必要であり、行政職員に対しては、地域を上から管理・統括し、施策を上から降ろすという発想ではなく、住民が主体となっていく地域づくりに、自分が持てる情報、知識、ノウハウ、人脈等を提供してサポートする地域の一員としての意識の醸成が必要と思われる。そのためには、内外の専門家を招いた講演会やセミナー、大学や他地域への派遣実習、持続的なワークショップ、広報活動、巡回相談会等の実施などが考えられる。

<住民自治の基礎単位と行政とのパートナーシップの構築に関する施策メニュー>

以上に挙げた点などから勘案して、住民自治の基礎単位と行政とのパートナーシップの構築に関する施策メニューとしては、以下のものが挙げられる。

●住民自治の基礎単位と行政とのパートナーシップの構築に関する施策メニュー（例）

- 自治活動の基礎単位＝「村格・都市格」形成の基礎単位の設立
 - ・自治活動の活発化を促す最適な単位での自治活動組織の設立
 - ・自治活動の組織づくり・階層の整理、活動展開等の人的・情動的・財政的支援
- 自治活動単位を補足する地域コーディネート組織づくり
 - ・いわゆる限界集落や中心市街地等、自治活動単位の補足・カバーが必要な地域での地域コーディネート機能を担う組織の設置・展開、既存組織との連携
 - ・その他地域での地域自治活動を支援する地域コーディネート組織の設置・展開、既存組織との連携
- 行政による地域づくり支援体制づくり
 - ・地域自治活動を支援する機能・役割の強化
(地域コーディネート機能、情報、人材、資金等の媒介機能等)
 - ・行政職員の情報、専門知識、ノウハウを地域自治活動に提供する体制づくり
(地域づくりのシンクタンクとしての役割)
- 地域づくり活動や協働による地域づくりの意識醸成・啓発
 - ・地域住民や行政職員に対する講演会やセミナー、ワークショップ等の開催

6-1-4 地域コーディネート機能の形成

<地域の様々な“間”を取り持つ地域コーディネート機能の形成>

従来、地域づくりは行政がやるものと考える住民が多く、実際、各種のインフラ整備による最低限の住民生活の維持のためには、行政に頼るだけでも地域が成立していたかもしれないが、これまで述べてきたように、誇りと愛着の対象となるような「村格・都市格」を持つ地域づくりの

ためには、地域住民が主体となりながら、行政、民間企業、NPO、大学、各種組織等が参画することが求められる。その場合、当然のことながら、地域づくりの担い手は、多種多様となり、従来の行政機関の分野別の縦割り構造や制度に基づく組織では、その調整を図ることは難しくなってくる。また、前節で述べたように限界集落や中心市街地等では、従来の行政単位や自治活動の単位では、地域自治活動のすべてを担い切れない場合もある。

さらに行財政改革や市町村合併の推進により、予算や人員等の面で、行政がきめ細かく担い切れなくなった分野や、社会環境などの変化により新しく対応が必要な分野というものも絶えず発生してくる。

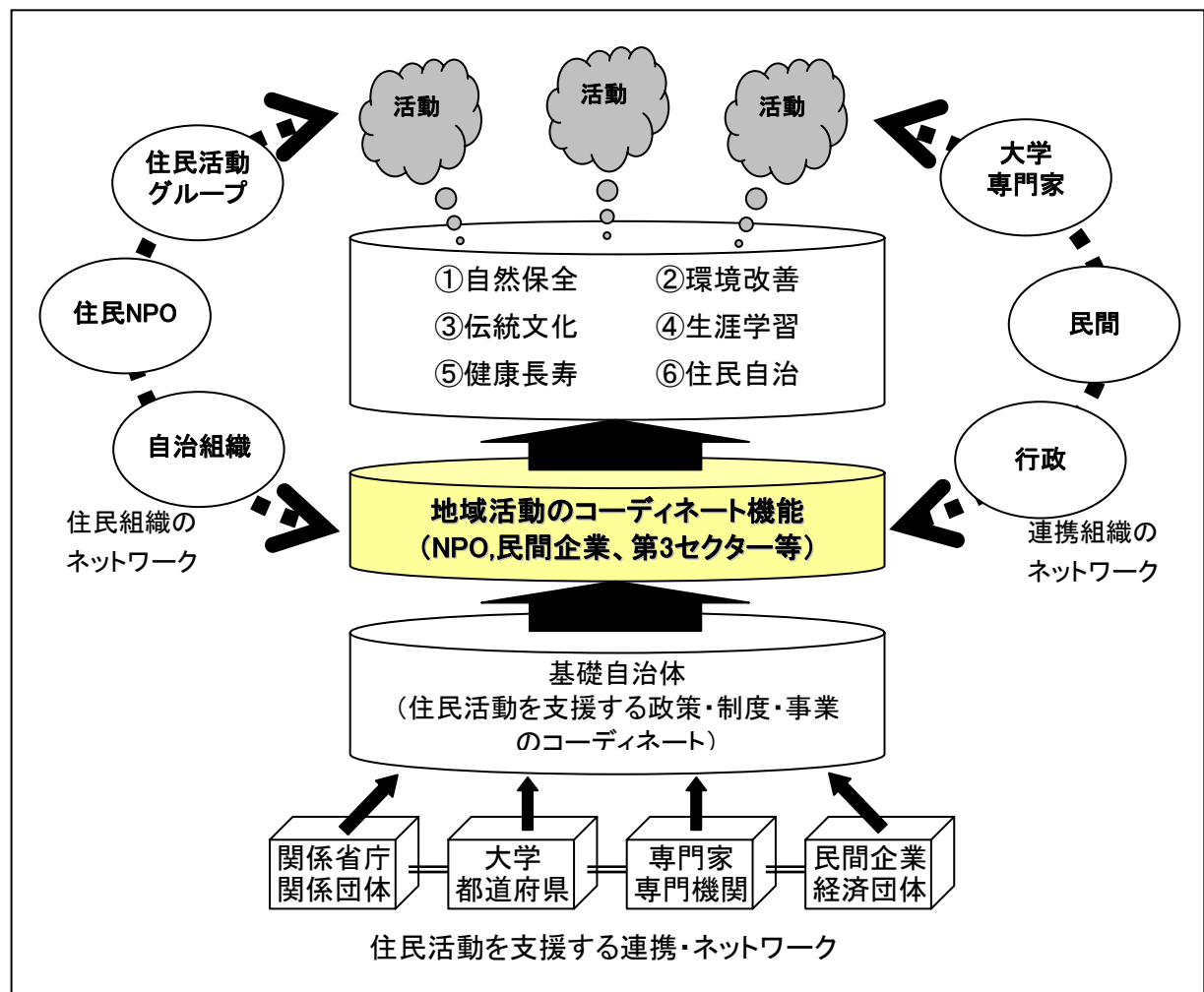


図6-4 地域コーディネート組織の形成

そのように地域の自治組織や従来の行政が担い切れない分野や部分をカバーし、誇りと愛着が持てる住民主体の地域づくりをバックアップすべく、様々な調整機能を果たすのが、地域コーディネート組織である。その形態は、行政の一機関、一組織、第三セクター、民間会社、NPO、任意団体等様々に考えられるが、これも地域の実情に合わせて選択が可能である。

地域コーディネート組織は、様々な住民組織や連携組織のネットワークを形成し、基礎自治体等の行政と協力して、様々な政策・制度・事業を活用しながら、「村格・都市格」を磨き上げるために必要な情報、知恵、技術、人材、組織、政策、資金等を適切に組み合わせ、コーディネートして、住民活動を支援・促進する。

この地域コーディネート組織は、そのカバーする範囲と分野で以下のようなパターンが考えられる。

表 6－1 地域コーディネート組織の分類

	全分野	特定分野
全市域	全市域を対象に、地域づくり全般に関するコーディネート機能を担う。	全市域を対象に、観光・交流や福祉等、特定テーマに限定した地域づくりのコーディネート機能を担う。
特定地区	いわゆる限界集落や中心市街地等、地域自治活動が低調な地区をカバーする任意の範囲で、地域づくり全般に関するコーディネート機能を担う。	いわゆる限界集落や中心市街地等、地域自治活動が低調な地区をカバーする任意の範囲で、特定テーマに限定した地域づくりのコーディネート機能を担う。

本調査でヒアリング調査を行ったアイルランド・バリハウラ地域の地域コーディネート組織、バリハウラ開発公社（3－3 海外での地域アイデンティティ構築事例）は、地理的には自治体の区分を超え横断的に地域をカバーし、また分野的には、グリーンツーリズム推進、起業支援、生活の質向上、生涯学習、コミュニティ施設の整備といった多岐に渡る範囲をカバーする。事業費の半分はEUから、残りの半分は自治体や民間企業等から調達している。独自の収益事業展開や民間企業とのタイアップ等も行い、官民の各種の助成金の申請のノウハウの蓄積もある。組織の人材は、EU のガイドラインにより、半数以上が行政職員以外の民間人である。

北上市では、市と NPO が共同で中間支援組織となる「市民活動情報センター」を設置し、市民と行政を結びつけるマッチングおよびマネジメントの支援を行い、地域自治組織、NPO 等に対して助成金や事例のデータも提供するなどして、地域づくりのコーディネーターの役割を果たしている（1－4－6 岩手県北上市（岩崎地区）の取組）。また、大垣市の中心市街地では、「まちづくり工房大垣」「マイスター倶楽部」「大垣まちづくり市民活動支援センター」「大垣市 TMO」等の組織が、産官学と市民活動団体の連携を図ったり、各種支援を行う活動を展開している。

長浜市では、多様な組織・団体が地域づくりに関わるが、その中心的役割を果たして来た（株）黒壁は、第三セクターではあったが、繊維卸や倉庫業、建設業等地元企業の経営者が中心者の中心であり、市の出資は3割程度に留まっている。代表にも地元の企業経営者が就任し、厳しく収益性を守る民間の経営手法を取り入れて、ガラス工芸と黒壁の街並みづくりを地域アイデンティ

ティの核にしながら発信を続け、中心市街地の活性化に成功している（３－２－４ 滋賀県長浜市の取組）。

＜地域コーディネート組織の形成に関する施策メニュー＞

以上に挙げたポイントや事例などから勘案して、地域コーディネート組織の形成に関する施策メニューとしては、以下のものが挙げられる。

●地域コーディネート組織の形成に関する施策メニュー（例）

○地域コーディネート組織の設立

- ・地域に実情に合わせた地理的範囲と分野をカバーする地域コーディネート組織の設立
- ・組織の人材確保・育成（民間からの人材確保も含め）
- ・地域づくりに関する情報、知識、ノウハウの収集・蓄積
- ・組織の設立・起動費用の財源確保
- ・組織の資金調達の計画・見通しづくり
- ・組織の事業計画の策定

○地域コーディネート組織の支援・連携体制づくり

- ・地域コーディネート組織への人的、財政的、物的、情動的、制度的支援体制づくり
- ・地域コーディネート組織との連携体制の確立（行政、民間企業、NPO、大学、各種団体等）

６－１－５ テーマコミュニティの形成

＜テーマコミュニティの形成＞

前節までに述べてきたように、地域住民が誇りと愛着を持つ「村格・都市格」のある地域づくりのためには、地域住民自身が主体となることが必要条件となる。しかし、いわゆる限界集落等では、その担い手となる地域住民の数がそもそも大きく減少したり、高齢化するなどして、まとまった力となり得ない場合も多い。一方、市域の中心部や住宅等が集中する居住地域などでは、特定のテーマに関心を持ち、何らかの活動への参加を希望したり、あるいは潜在的に求めている人々が数多く存在している。この両者を結びつける手段の一つが、テーマコミュニティの形成である。

テーマコミュニティの形成は、自治活動単位や自治体の範囲等の既存の枠組みに囚われないため、地域が持っている潜在的な人的パワーを細かく拾い上げて特定のテーマの下にまとめ、最大限活用することになる。また、中心部と縁辺部をはじめとする地域同士が結びつき、これまでなかったような人、モノ、お金の循環を生むことになる。

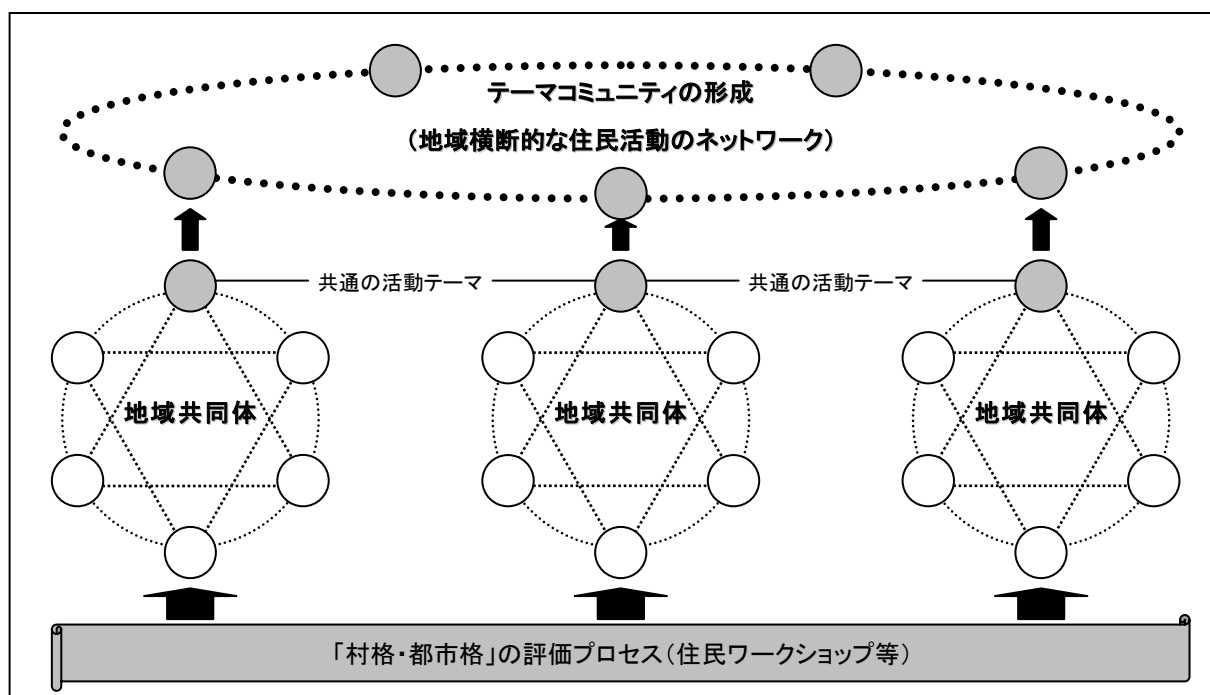


図6-5 テーマコミュニティの形成の例

上越市の西部中山間地域で活動する「NPO 法人かみえちご山里ファン倶楽部」は、食と健康のむらづくりをテーマとする市の「上越リフレッシュビレッジ事業」に参画し、「市民の森」の管理運営や「地球環境学校」等の業務を受託して財源を確保しながら、山里体験プログラムや仕事おこし、地域行事支援などの自主事業も実践している。かみえちご山里ファン倶楽部には、地元住民のみならず、活動を通じて他地域から若者が事務局スタッフとして定着し、会員も地域内外に及ぶなど、地域横断的なテーマコミュニティの一例となっている。

また、熊本県小国町では、農山村の資源を活かしたツーリズムの人材育成をテーマとした「九州ツーリズム大学」を設立し、全国各地から多くの受講者を集め、卒業生による人的なネットワークや情報の蓄積が得られるなど、全国規模のテーマコミュニティの形成が見られた。小国町はそのテーマコミュニティの中心地として、卒業生による農家レストランや農家民宿の開業、交流人口の増加等、人とモノとお金の循環の効果をすることができた。

<テーマコミュニティのテーマの設定・抽出>

テーマコミュニティのテーマ設定は、既に市域内で特定のテーマの下で活動しているグループのテーマを拾い上げる方法と、下図に例として挙げたように、住民ワークショップの実施等の「村格・都市格」の評価プロセスで挙がってきた特定テーマを、地域での活動テーマとして提示する方法などが考えられる。

テーマコミュニティのテーマの例としては、観光・交流、農林漁業体験、環境教育、野外教育、生涯学習、地域学、歴史探訪、伝統文化、福祉、趣味、スポーツ、産業連携、地産地消、廃棄物リサイクル、環境保全、健康長寿、食育等があり、さらに様々なものが対象となり得る。

<共通テーマの設定による地域間のマッチング>

こうしたテーマ設定とそれに対応した住民活動の立ち上げ・促進、共通のテーマで活動している住民グループ同士の交流、連携、協働の支援・促進等を担うのは、前節で挙げた地域コーディネート組織が最も有力である。あるいは、こうしたテーマが最初にある、それに応じた気運の醸成に乗りながら地域コーディネート組織を立ち上げるという順序もあり得る。こうして、地域横断的な住民活動のネットワークである、テーマコミュニティを形成する。

<テーマコミュニティの形成に関する施策メニュー>

以上に挙げたポイントや事例などから勘案して、テーマコミュニティの形成に関する施策メニューとしては、以下のものが挙げられる。

●テーマコミュニティの形成に関する施策メニュー（例）

○地域づくりのテーマの抽出

- ・「村格・都市格」の評価プロセス（住民ワークショップ、アンケート等）からのテーマ抽出
- ・既存の活動グループからのテーマの拾い上げ
- ・テーマ設定に関する情報の蓄積とデータベース化

○共通テーマによる地域間のマッチング

- ・共通のテーマを持つ地域グループ間の交流・連携・協働の支援・促進
- ・特定テーマに適した地域での住民活動や組織化の促進
- ・特定テーマに特化した地域コーディネート組織の設立、既存組織の活用

6-1-6 地域に根付いた地域ブランドの形成

<地域価値の創出・向上の二つの方向性>

現在の日本の地方では、地域経済の活性化が最重要課題の一つとなっており、地域への誇りや愛着をもたらす「村格・都市格」運動も、地域経済あつての話であるという議論もある。しかし、経済のグローバリズムが進展した現代は、大量生産・大量消費社会を脱し、商品やサービスの生産の場でも、付加価値の創造が求められる状況となっている。そのため、「村格・都市格」の形成による地域価値の創造は、精神的意義のみならず、地域で生産する財やサービスの価値を創造あるいは上昇させることにより、地域経済の活性化にも直結する運動となってくる。

また、徳島県上勝町で料理に添える「つまもの」（葉っぱ類）の収穫・販売を地域ビジネスとして確立し、全国に通用する地域ブランドを構築したことが地域の誇りにつながった例のように、地域資源が商品化され、外部で高く評価されて経済価値に変換されることによって、「村格・都市格」形成を強く後押しするケースもある。このように、「村格・都市格」の精神的価値と経済価値は、二律背反でも独立した二要素でもなく、相互に深く関係していると言える。

ただし、地域の資源を活用して生み出される財やサービスを、従来のように、一般的な流通や販売過程に素材のまま流していたのでは、十分な地域の付加価値を付けることは難しい。上越・

高山市民へのアンケート（第2章地域住民のまちづくりへの意識と課題）で両市の誇りを感じるところとして挙げられた「自然・四季の豊かさ」「歴史」「町並み」「おいしい食べ物」等も、抽象的な概念のまま発信しても全国的な競争力を持ち得ない。地域資源の価値を最大限引き出すように、地域資源を最適にアレンジ・デザイン・加工して、最適な方法で宣伝・流通・販売する地域ブランド戦略を構築することが求められるのである。

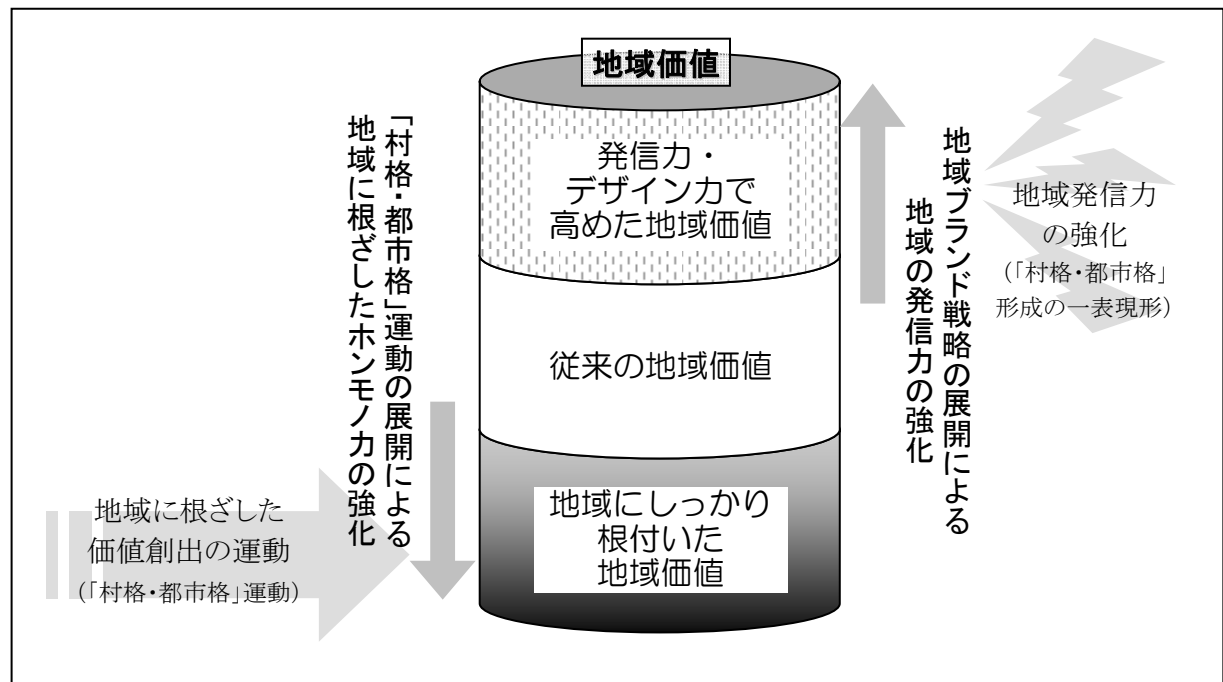


図6-6 地域価値の創出・向上

またその一方で、狭義の宣伝力のみで築かれる商品価値は、一過性のものとなりがちであり、近年の高感度の消費者にはその虚構性を見抜かれ、飽きられることも早い。あらゆるものの価値が“ホンモノ”かということが問われている昨今、特に地域で創出する財やサービスに対しては、本当にそれが地域に根ざしたものか否かというホンモノ性が問われ始めている。地域資源が特定の企業や個人に由来するものではなく、地域の自然、歴史、文化、生活、風土といったものに根を持ち、地域住民が下支えする姿というものを消費者は敏感に察知し、感動を得るような時代となっている。そうしたホンモノ性を生む地域づくりに最も貢献できる方法の一つが、「村格・都市格」運動であると言える。

<地域価値のデザイン>

地域価値の創出・向上・発信をはかる地域価値のデザインは、外向きと内向きの両方が融合したものである。例えば、高知県馬路村では、従来からあったゆずという地域資源に対して、市場の動向を見てドリンク等の新商品開発を行い、デザイナーと組んでネーミング、パッケージデザイン、CM・広告等で都会の人にアピールする村のイメージを丸ごとブランド化するような戦略で大成功を収めた（3-2-3 高知県馬路村の取組）。しかし、そのCM等の広告に使われた馬路村の自然や田園風景は、ホンモノの地域資源であることは言うまでもないにしても、原料となるゆ

ずは除草剤や農薬を一切使わない有機農法によるものであり、ゆずの乾燥された皮を使った新商品開発などのイノベーションも生まれるなど、地域を挙げて地域価値の創出を図ることで外向けに発信された馬路村の地域価値の裏打ちがなされ、ホンモノ志向の市場に飽きられずロングランの成功につながっている。

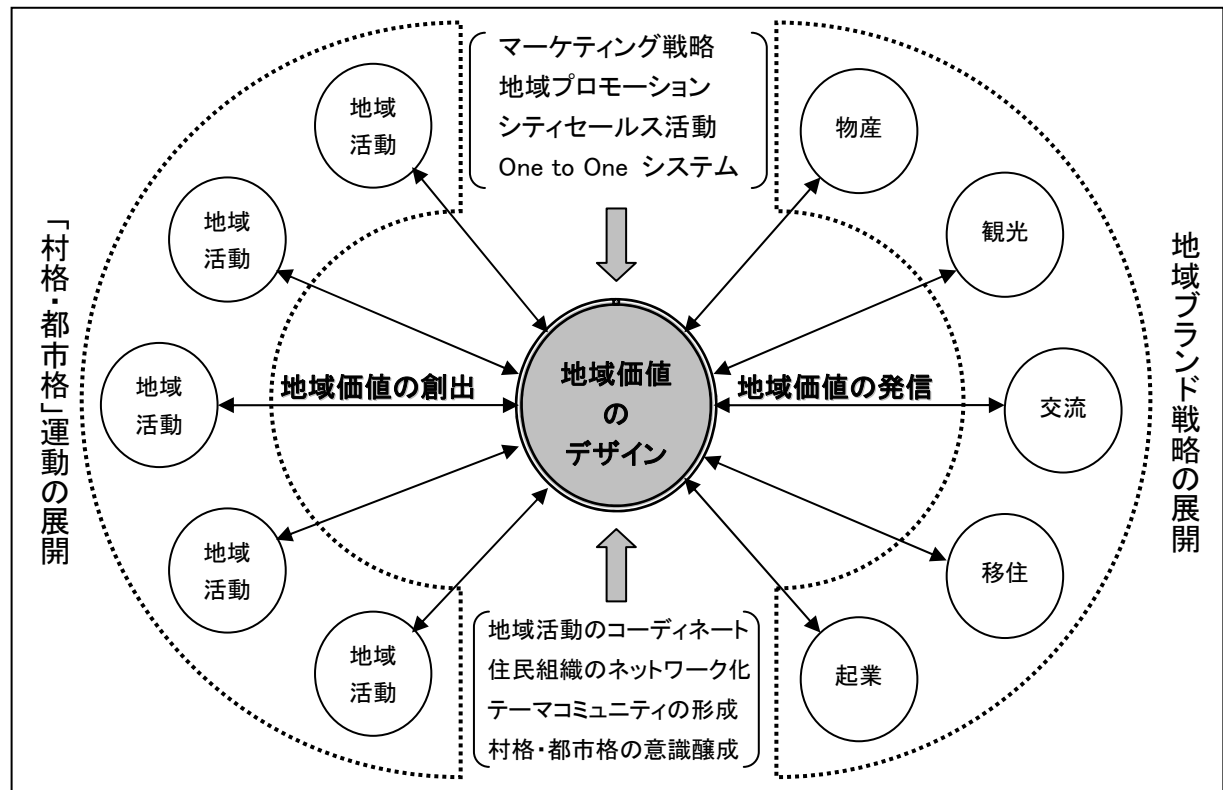


図6—7 地域価値のデザイン

このように地域価値のデザインは、域内に対する地域価値創出の継続的な運動と、域外に対する地域価値を最大限引き出す地域ブランド戦略をアレンジし、最適に組み合わせることにより創出されるものと言える。そして、本調査では、その域内に対する地域価値創出の運動として、地域住民主体で地域の力を引き出し、地域価値を引き上げる運動である「村格・都市格」運動が最適のものであると考える。また域外に対する地域ブランド戦略は、「村格・都市格」運動の外に向けた表現形の一つであり、これも「村格・都市格」形成の一形態であるとも言える。

この地域ブランド戦略を通じた「村格・都市格」の表現の結果、市場からの反応があれば、前述した「村格・都市格」評価システムとは別の形で、地域が評価されることになり、その結果、経済的な効果を得るだけでなく、精神的、社会的等様々な面で大きな活性化の糧を得て、「村格・都市格」運動の活性化にも資することになる。

こうした地域価値のデザインを行うためには、地域住民、民間企業、NPO、行政、学術機関等の地域の各担い手の間に立って、中心的に地域の“ブランド管理”を行う機関が存在するとさらに効果的であり、前述のような地域コーディネート組織が担うことが望ましい。

この地域コーディネート組織が、地域内に向けては、地域活動のコーディネート、住民組織のネットワーク化、テーマコミュニティの形成、村格・都市格の意識醸成等により、「村格・都市格」

運動の展開を図り、地域価値の創出を行う。地域外に向けては、民間のコーポレート・アイデンティティ（CI）の手法を活用しながら、マーケティング戦略、地域プロモーション、シティセールス等の活動を行い、また One to One システム等最新の手法も取り入れながら、地域ブランド戦略の展開を図り、地域価値の発信を行っていく。

<地域に根ざした地域ブランドの形成に関する施策メニュー>

以上に挙げたポイントや事例などから勘案して、地域に根ざした地域ブランドの形成に関する施策メニューとしては、以下のものが挙げられる。

●地域に根ざした地域ブランドの形成に関する施策メニュー（例）

○地域価値デザイン機能の担い手の確保

- ・地域価値をデザインする機能を担う組織の確保・確立（地域コーディネート組織が望ましい）
- ・地域ブランド戦略の立案に参加する外部の専門家の確保
（マーケター、デザイナー、プランナー、研究者等）

○地域価値デザイン力の基盤整備

- ・地域資源、市場動向等の情報の蓄積・データベース化

○「村格・都市格」運動と地域ブランド形成の接合

- ・地域のイノベーションにつながる地域資源の研究開発支援
- ・発信力を持つ地域資源に関する活動の発展促進、支援、顕彰
- ・市場と地域との交流促進（生産地・消費地交流、体験交流、視察、研修等）

6-2 「村格・都市格」運動の推進方策

6-2-1 「村格・都市格」運動ネットワークの形成

「村格・都市格」運動は、そもそも上越市や高山市のみが直面する地域の課題ではなく、日本の地方に共通する課題解決の一方策であり、全国展開可能なものである。こうした運動を展開する場合、情報、知識、ノウハウ等の蓄積や人材のネットワーク、発信力等の観点から見ると、スケール・メリットというものが有利に働いてくる。

例えば、フランスの最も美しい連合は、美しい村づくりという同じテーマの下、152 の村が集まった連合体である（3-3 海外での地域アイデンティティ構築事例）。一つ一つの村は、数百人規模の小さい村であるが、連携・ネットワーク化し、ロゴマークを設定するなどして一つの連合体としても活動することによって存在感が大きくなり、発信力・ブランド力が高まるとともに、国や民間企業等へ支援要請する際にも、大きな力を発揮している。また、加盟する村同士の人的なネットワーク、加盟認定審査等を通じて、美しい村づくりや情報発信に関する様々な情報、知識、ノウハウを共有できるようになっている。

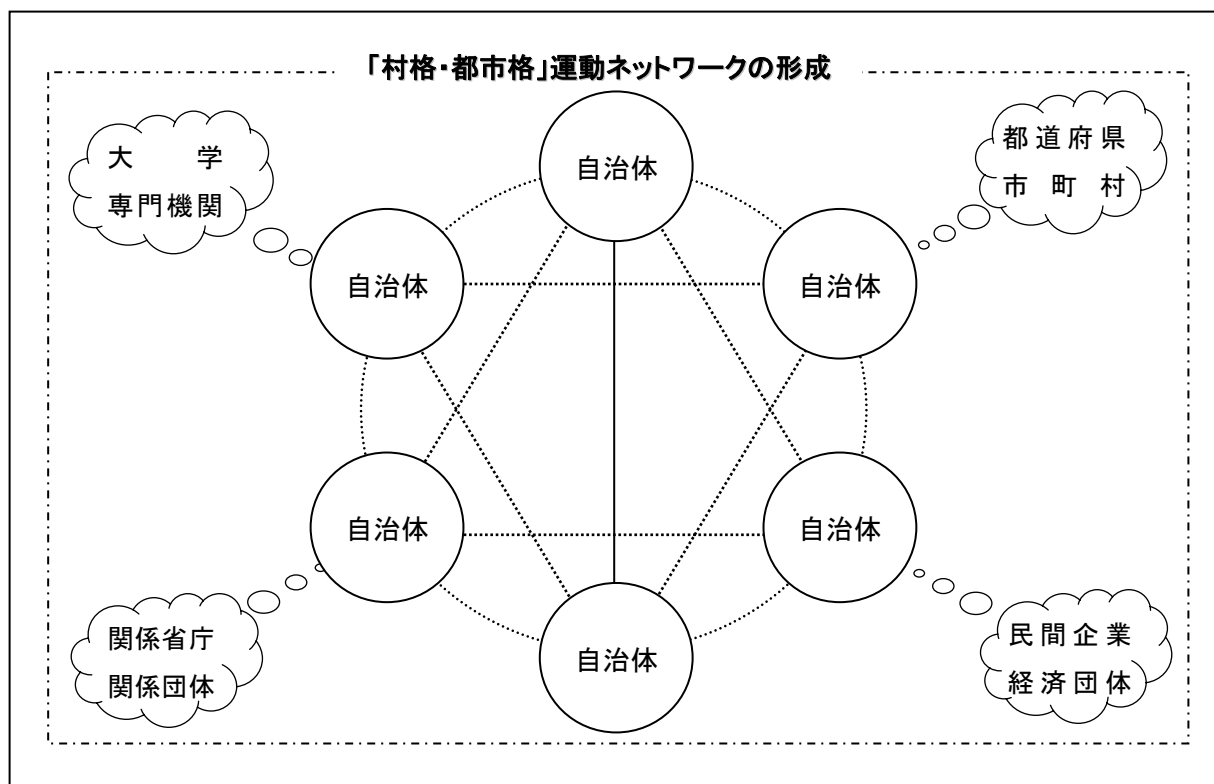


図 6－8 「村格・都市格」運動体の形成

6－2－2 「村格・都市格」運動ネットワークの活動内容

内外を問わず、現在までに設立された地域連合組織は数多く存在するが、有名無実となっているものや、活動内容の質や頻度が大きく低下しているものもまた多い。「村格・都市格」運動については、このような形式的なものではなく、それぞれの地域や基礎自治体が自らの意思で、より実効性を持って地域の“格”を向上させる運動を推進することが望まれる。

そうした「村格・都市格」運動の活性化や質の維持の手法として、ガイドラインの設定と評価体制の構築の二つが考えられる。フランスの最も美しい村連合は、前者のガイドライン型であり、加盟の際に街並みや美しさや美しい村づくりや発信に関する姿勢に対する基準をクリアする必要があり、加盟後も努力していないとみなされると認定取り消しとなる（3－3海外での地域アイデンティティ構築事例）。アイルランドのタイディタウン運動は、後者の評価体制型であり、対象地域は10分野の審査項目で点数が付けられ、コンテスト形式で優秀自治体が表彰される。

「村格・都市格」運動ネットワークにおいても、こうした手法を取り入れ、加入自治体は様々な連携・協力関係にありながらも、絶えず緊張感の中、切磋琢磨するライバル同士となる関係を築くことが、この運動のネットワークを持続するための仕組みとなると考えられる。

また、「村格・都市格」運動ネットワークが持つ機能としては、情報、知識、ノウハウ等の蓄積や人材のネットワーク化や、それぞれの地域や自治体が連携して発信する機能などが、まず挙げられる。

さらに、本調査で提案した「村格・都市格」指標の評価手法の開発が挙げられる。「6-1-2 「村格・都市格」の形成モデル」で地域や自治体内のPDCAサイクルで活用される「村格・都市格」指標は、今後、実践の場で活用されるにつれて、指標そのものの課題や問題点も挙がってくると思われ、これらの情報交換や共同研究等を通してより実用的なシステムの構築が期待される。

6-2-3 「村格・都市格」運動の支援体制の確立

「村格・都市格」運動の中核を担う地域自治活動単位や地域コーディネート組織、あるいは全国的な「村格・都市格」運動体である全国連絡組織、さらには運動の主体となる地域住民は、自分自身で十分な財源を確保できるような収益事業を展開するわけではなく、また、人材、情報、知識、ノウハウ等の面でも、多くの支援を要すると思われる。

特に、「村格・都市格」のガイドラインの設定や、「村格・都市格」運動の評価体制の構築は急務である。また、その体制は、個々の地域ごとに用意するよりも、外部評価機関の設置、外部評価の専門家の確保・要請、外部評価の実践手法の確立などの体制作りや、その財源確保等も必要と考えられる。

さらには、「村格・都市格」運動を大所高所から、あるいは第三者の視点から見てアドバイスを行ったり、各地の運動を支援する人材を確保・育成したり、地域コーディネート組織の核となる地域コーディネーターを確保・育成したりといったような、「村格・都市格」運動をサポートする体制の整備も求められる。

あわせて、これらのガイドラインや手法、実践事例などの全国への発信と普及も強く求められる。

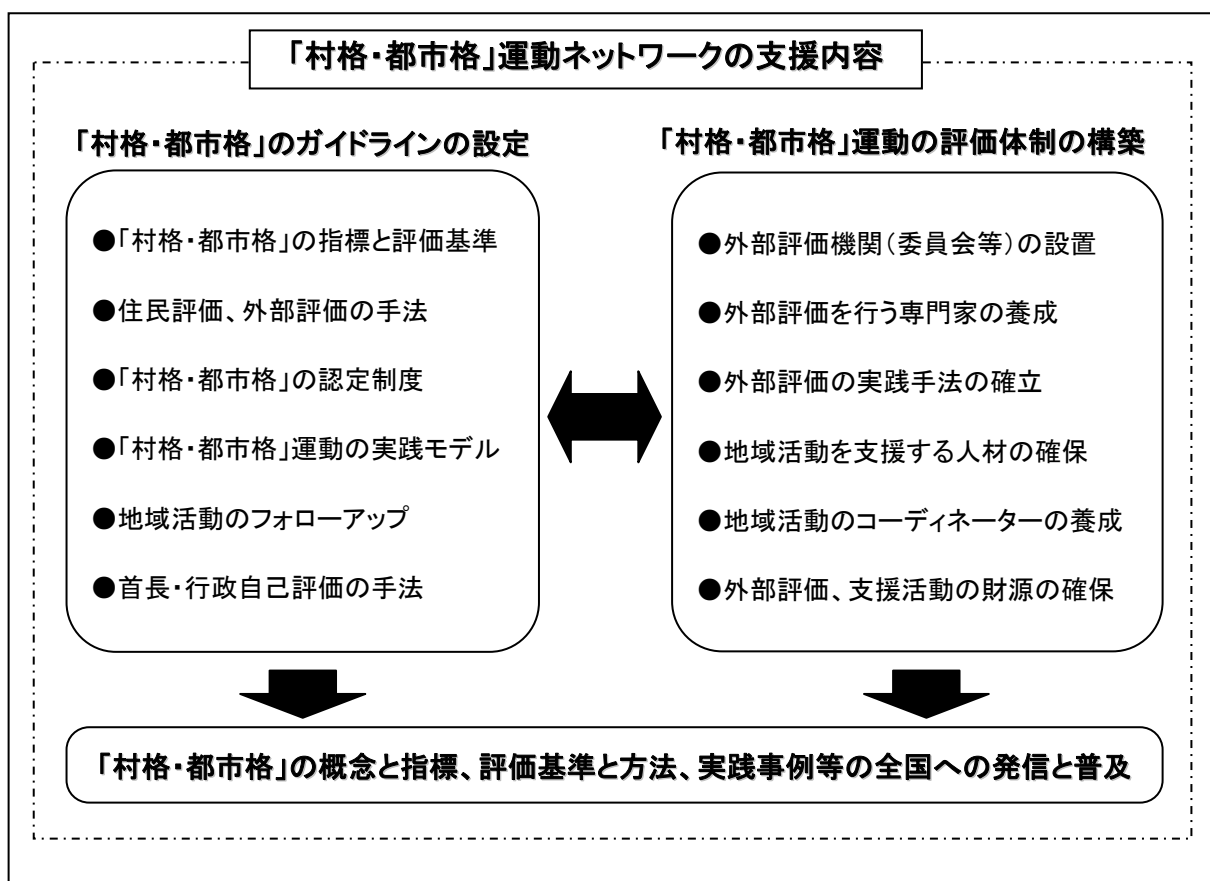


図 6－9 「村格・都市格」運動ネットワークの支援内容

また、運動を担う地域側では、官民の既存の様々な補助金・助成金、人的、情報的な支援・サポートの中から、地域に活用できるものは最大限活用するという姿勢も求められる。アイルランド・バリハウラのバリハウラ開発公社や、北上市の市民活動情報センターでは、官民の様々な助成策に関する膨大なデータベースを構築して提供し、実際に地域づくりに活用している。また北上市では、協働による地域づくり事例のデータベースを構築して提供するなどして、情報・ノウハウの面でも仲介役を果たしている。

しかし、こうした既存の支援策を活用するだけでは、十分でない面もある。フランスの美しい村連合では、村同士で連帯して国の新たな支援策を引き出したり、支援による企業イメージの向上をインセンティブに民間企業の支援を得ている。

こうした地域側の努力や働きかけに呼応して、中央各省庁や自治体行政の側では、様々な支援策の適用をはじめ施策の創出や啓発と普及、民間企業の側では、スポンサーシップ、CSR（企業の社会的責任）としての支援、保健・福利厚生での活用、地域トラスト・ファンド等の創設といった多様なチャンネルでの「村格・都市格」運動支援が展開されていくことが望まれる。

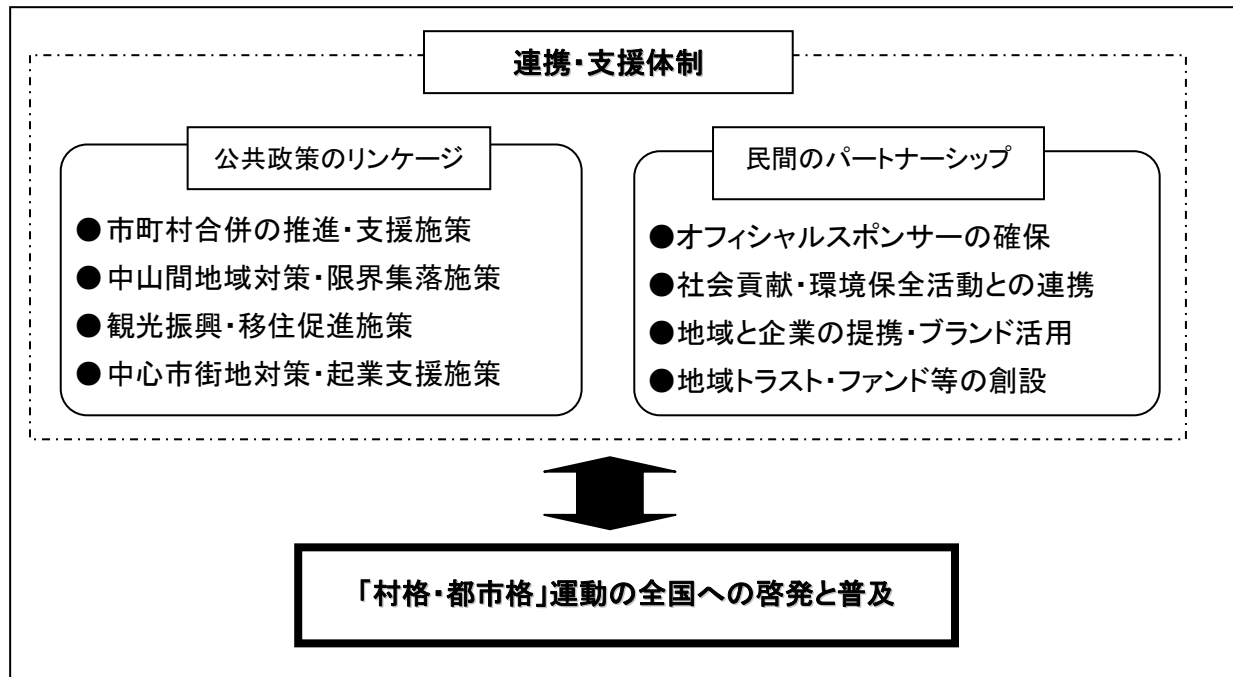


図 6－10 「村格・都市格」運動ネットワークの支援体制の確立

今後の課題および展望

本調査は、人口 20 万人以下の地方の中小都市が多様な形で生き生きとして存在することが、21 世紀の日本の国土形成にとって極めて重要であり、そのためには、地方都市が住民にとっても、他地域の人から見ても幸福な生活を送れる都市、すなわち、「いいまち」としての場と、そこで活動する「いいひと」の存在、そしてそうした「まち」と「ひと」とがお互いに育くまれる環境をもっていることが求められる。「いいまち・いいひと」は価値観を含んだものである。そのため、ひとつの形に集約することはできず、多様な価値を表現する多様なものにならざるを得ない。各自治体の首長は自らの価値観に照らし、住民の最大公約数としての「いいまち、いいひと」を実現する。こうした行為を通じてこそ多様な地方都市が形成されることになる。

一方、本調査は、人に人格があるように、地方自治体にも同様の「村格・都市格」が存在し、市場経済の中での貨幣価値に依存した経済規模や住民所得などでは測れない「地域の価値」を認識し評価することが重要であるという基本的認識に立っている。すなわち、経済規模や住民所得というのは、地域住民の幸福感の一部に過ぎず、経済的に貧しくとも幸せ感を持てるためには、住民自らが生活している地域に対し誇りを持てることが最低限必要である。こうした地域への誇りを示すものが「村格・都市格」であり、地方自治の精神の充満（地域自立）、そして国、世界から敬意を払われる行動や考え方の発信（外からの尊敬）の両方が重要で、これらを高めることによって地域への誇り、「村格・都市格」が高められる。

合併市町村等の地方自治体における関心事は「人口減少」「地域経済の停滞」「地方税収の減少」「生産年齢人口の減少」であり、経済的な課題に集中している。住民の幸せ意識を担保する基盤となる「郷土への愛着や誇りの喪失」への関心、すなわち、自らの足で立つことの重要性に対する認識は薄いというのが今回のアンケート調査結果である。このため、国として「村格・都市格」の考え方を普及・啓蒙していくことはソフトな社会基盤を形成するための大きな課題であると言える。

こうした一般的な傾向とは別に、国内外の事例調査で見たように先進的な自治体では、従来の国依存型の自治体経営ではなく、住民自治、地方自治、新しい公の追求、あるいは地域のアイデンティティの醸成・発信による、地域の活性、住民の地域への誇りの醸成を積極的に進めている。

本調査では、こうした事例を通じて、「村格・都市格」意識の萌芽とその実現のための仕組みを紹介するとともに、「村格・都市格」を定義し、上越市、高山市では具体的な「村格・都市格」を磨くプロセスの社会実験を行った。具体的には、以下の結果を得た。

- (1) 「村格・都市格」の考え方が整理されたことによって、平成の合併を経て多くの地域性を擁することとなった基礎自治体の基本的なまちづくりの考え方を「村格・都市格」の視点から整理することにより、課題が総合的、統合的に捉えられるようになった。
- (2) 各地区からのオピニオンリーダーによる全市レベルでのワークショップを実施、自らの地区や市全体の「誇り」を議論、集約し、次なるまちづくりの方向性を共有した。この結果は、各地区における住民によるまちづくりの検討手法や市全体の統合意識醸成への反映材料となった。
- (3) また、地域住民の「誇り」意識やまちづくり活動への関心の空間的広がりに関する調

査等を基に、「村格」形成に必要な PDCA を回すための分権型住民自治システムのあり方を提案、「村格」形成の原単位としての自治単位の検討や住民が自ら「村格」形成に参加する仕掛けの重要性が明らかになった。

- (4) さらに、本調査で作成した「村格・都市格」評価指標を用い、各地区オピニオンリーダーによる地区、市の「村格・都市格」の自己評価を実施し、おおむね実感に近い定量的結果を得ることができた。
- (5) 「村格・都市格」の指標づくりに関しては、使用目的との対応が重要であることが分かった。評価指標としては、プロセス評価と結果評価がある。プロセス評価は住民の進むべき方向に対して継続的努力がされているかどうかを評価するため、住民や企業の改善活動に結びつけやすい。一方、結果（アウトカム）評価は達成目標の水準を具体的かつ比較できるようにしなければならないが、「村格・都市格」はどうしても質的な要素が多くあるため、定量化が容易でない。そのため、結果評価は専門家の主観による横並び評価に依存しなければならない。極めて限定的な市町村数であればこうしたことも可能であるが、全国一斉ということになると比較する数が多すぎて実現性に問題がでてくる。そのため、導入するならば、比較評価対象を限定するか、チェックリストとしての役割に限定するかのいずれかでしか使用できないことがわかった。
- (6) 「村格・都市格」運動によって住民自治意識を育み、住民主体の計画策定や活動を実施するためには、現在の縦割り行政や地区間の壁を乗り越えるコーディネート機能が極めて重要であることが確認できた。

今後の課題、展開の方向としては、以下の点が考えられる。

- (1) 地区を越えた村格・都市格ワークショップなど地区間の誇りの共有化・切磋琢磨する仕掛け

合併市町村数の最も多い上越市、合併後の面積の最も大きい高山市において全地区からのオピニオンリーダーを一同に集めた大規模なワークショップは初めての試みであったが、合併したそれぞれの地域の相互理解を深め、地域の「誇り」を共有化できた。この成果は当初の期待以上に高く評価され、合併後の新市での各地区リーダーを一同に集める村格・都市格ワークショップの有効性が検証された。今後、合併後の新市あるいは自治体のアイデンティティの欠如が課題となっている自治体に対して、こうした村格・都市格ワークショップを核とした「村格・都市格」啓発プログラムの実施の有効性を啓蒙することが必要である。ワークショップにとどまらず、さらに発展させ、各地区合同の活動発表会や議論・連携の場の構築、「むら・まち自慢コンテスト」などいろいろなイベントの開催、テーマコミュニティ活動支援等に広げていくシナリオを展開することが望ましい。

- (2) 「村格・都市格」指標を含めた住民自治組織内の PDCA を回す仕掛けづくり

住民の「地域の誇りや愛着」がソフトな面での中小地方都市の活性化の社会基盤である。これを育むには、「村格・都市格」指標による客観的評価や学習機能を含めた住民自治組織内の PDCA を回す仕組みが有効と考えられる。この仕組みを定常的なものとして具体化させ、格差

のある住民自治に対する意識の差を縮めていくこと、さらに、こうした考えを全国に展開していくことが望ましい。これらを展開するためには、住民自治単位の検討と各自治体に合ったコーディネート機能を構築していく必要がある。

「村格・都市格」評価方法の特性を踏まえ、住民自治組織内での評価方法としてプロセス評価を採り上げ、住民自らが評価する 12 指標 60 項目の「村格・都市格」評価表を提案、モデル都市で具体的に適用できた。この指標を参考にして住民による「村格・都市格」向上・改善活動を進めていくべきである。

（３）行政体での「いいまち・いいひと」づくりの PDCA を回す仕掛けの検討

行政体において首長、議員、自治体職員が全体のパフォーマンスを評価し修正・実行していく PDCA を回せる体制を本調査の結果として提案したが、これについては各自治体の実情に合わせた形で実現する方策を今後、検討するべきである。結果（アウトカム）評価に関しては、行政の観点から評価すべき 12 指標の「いいまち、いいひと」づくりのチェックリストを榛村副委員長試案として取り上げるにとどまり、計測は行わなかった。アウトカム評価指標は首長自身をはじめ自治体職員や市町村議会議員による自己評価、反省・検証の点検項目として、タタキ台の目次に活用されることが期待されよう。これらの試案が試行される中で、今後、専門家により精選されていくことが期待される。

（４）「村格・都市格」を育む地方自治体のネットワークづくりとそれへの支援

地方の社会基盤の重要な要素である「村格・都市格」の考えを普及させるために自治体同士がネットワークを組み、お互いの課題や解決策についての経験や知恵を共有化することが必要である。こうした動きは、21 世紀の「いいまち・いいひと」づくりに不可欠な地方自治、住民自治の意識を育み、地方社会の体質改善を行う息の長い活動であるので、積極的に支援していくべきである。

（５）「村格・都市格」向上を促すための効果的な支援や省庁間の連携づくり

「村格・都市格」によるまちづくりとは、市場経済の中での貨幣価値に依存した経済規模や住民所得などでは測れない「地域の価値」を認識し評価することが重要であるという基本的認識に立っている。

この「村格・都市格」の概念は、平成の合併を経て多くの地域性を擁することとなった基礎自治体の基本的なまちづくりの考え方を整理する視点として有効であり、「郷土への誇りを育てるまちづくり」の推進に向けた新たなまちづくりの指針となり得るものである。

したがって、国においては、地方自治体の「村格・都市格」形成への取組に対する積極的な支援が求められるとともに、各省庁のプロジェクトにおいても、「村格・都市格」形成への効果を意識した再構築が求められる。また、従来の省庁別のプロジェクトの積み上げではなく、プロジェクトミックスによって「村格・都市格」形成への相乗効果をどれだけ大きくできるかを常に意識し、「村格・都市格」向上のための省庁間連携の検討も望まれる。

平成 19 年度国土施策創発調査

村格・都市格の形成（郷土への誇りを育てるまちづくり）
に向けた推進方策調査

報告書
（要約版）

平成 20 年 3 月

国土交通省中部地方整備局
岐 阜 県 高 山 市

村格・都市格の形成（郷土への誇りを育てるまちづくり）に向けた推進方策調査報告書
（要約版）

目次

第1章 広域合併後の基礎自治体における地域の創意工夫を活かした新しいまちづくりの
取り組み状況および課題等の把握

- 1-1 合併自治体の課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
- 1-2 地域独自の文化や価値・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
- 1-3 合併自治体における取り組み事例・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2

第2章 地域住民等の新しいまちづくりへの意識や価値観を醸成するための課題や方策の検討

- 2-1 地域への「誇り」意識の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・5
- 2-2 住民の地域への関与・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・6
- 2-3 地元地域での継続的居住意向と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・8
- 2-4 ワークショップによる地域住民の誇りの醸成とアイデンティティ形成・・・・・・・・・・・・・9

第3章 高山市ワークショップおよび「わがまちの誇りと価値」の整理・分析

- 3-1 住民アンケートによる「わがまちの誇りと価値」の整理・分析・・・・・・・・・・・・・14
- 3-2 ワークショップによる「わがまちの誇りと価値」の整理・分析・・・・・・・・・・・・・15

第4章 新しいまちづくりの指針・目標としての「村格・都市格」

- 4-1 持続可能な地域社会の再構築に向けて・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・19
- 4-2 「村格・都市格」の概念・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・21
- 4-3 「村格・都市格」の指標・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・25
- 4-4 「村格・都市格」の評価方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・29

第5章 中心市街地・地域集落の地域づくり推進方策の検討

- 5-1 高山市におけるケーススタディ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・33

第1章 広域合併後の基礎自治体における地域の創意工夫を活かした新しいまちづくりの取り組み状況および課題等の把握

1-1 合併自治体の課題

地域経営の課題として重要度が上位3番目までの回答を得た結果、「人口の減少」「地域経済の停滞」「地方税収の減少」「生産年齢人口の減少」が四大課題として浮かび上がった。ただしこれらは市町村合併に伴う特有の課題という訳ではなく、地方中小自治体における一般的な課題とみることができる。一方、当調査のテーマに関わる「郷土への愛着や誇りの喪失」を、課題に挙げた自治体は僅かであり、地域経営の課題としてはほとんど意識されていない。従って、郷土への愛着や誇りに関しては、喪失状態ではなく現状からの維持・継承や新たな創造に向けた取り組みが一つの課題と捉えることができる。

表1-1 地域経営の課題（重要度が1番目～3番目の各々で上位4位までを表示）

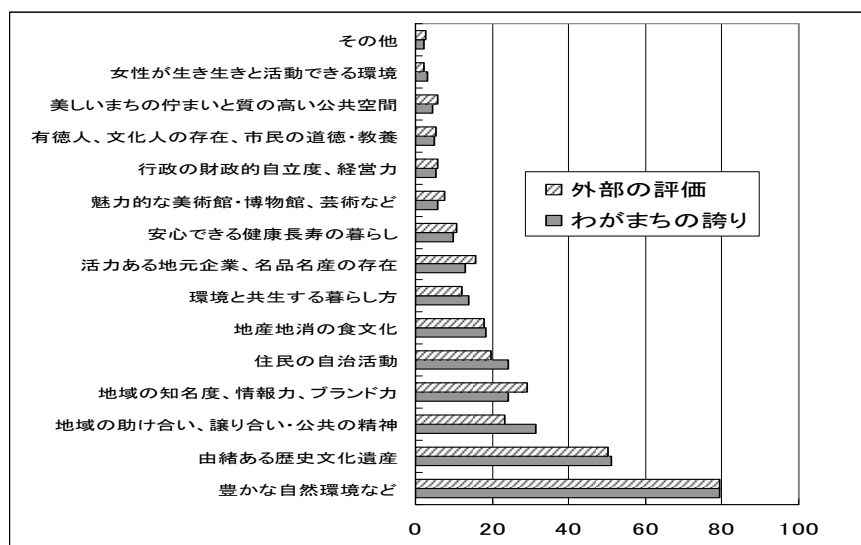
重要度	第一位	第二位	第三位	第四位
第一番目	人口の減少等 34.8	地域経済の停滞等 18.9	地方税収の減少等 18.8	生産年齢人口の減少等 7.8
第二番目	地域経済の停滞 24.7	生産年齢人口の減少 19.7	道路網の整備等 10.0	医療・福祉サービスの不 8.4
第三番目	地方税収の減少 29.1	生産年齢人口の減少 16.4	道路網の整備等 9.8	地域経済の停滞等 8.4

1-2 地域独自の文化や価値

地域住民が「わがまちの誇り」として大事にしている地域独自の文化や価値について、「村格・都市格」指標を考慮した選択肢を挙げて尋ねた設問では、「豊かな自然環境」を挙げる自治体が圧倒的に多い。これに次ぐ項目が「歴史文化遺産」である。さらに続いて、地域の相互扶助や自治活動など、さらには地域のブランド力や観光集客力が出てきている。その反面、暮らしに関する項目については1割程度の回答にとどまっている。

一方、同じ選択肢により「外の人々から尊敬・驚嘆され、人々を惹きつける地域独自の文化や価値」を尋ねたところ、全体的にはさほど大きな回答傾向の差はみられなかった。

図1-1
わがまちの誇り
として大切に
している要素と
外部から評価される
要素の比較



「地域独自の文化や価値を再生・継承していくための取り組み」については、「伝統文化等を継承する次世代の育成」や「郷土の歴史や文化を学ぶ機会の充実」が重要と考える自治体が多くみられ、回答割合はそれぞれ5割に迫っている。次いで、「住民相互の交流やふれあい、コミュニティ活動の促進」、「住民の地域活動グループやまちづくり組織の形成」、さらには「住民の自治活動や地域づくり活動リーダーの育成」という形による住民活動の促進が35%前後の割合で挙げられており、重視されていることが伺える。

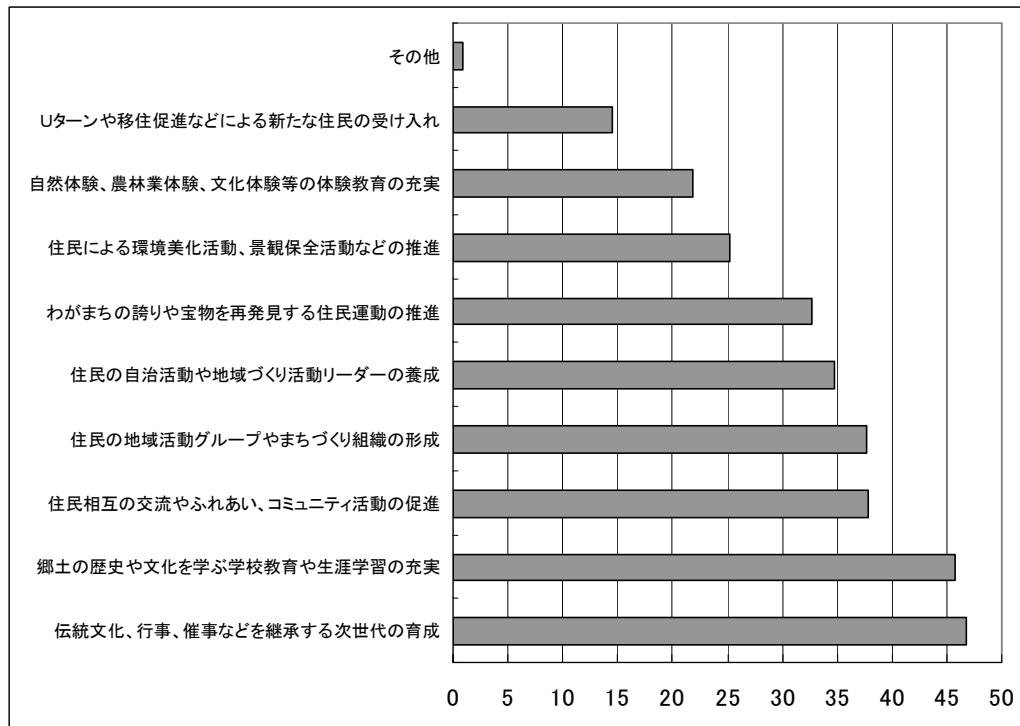


図1-2 地域独自の文化や価値の再生・継承に必要な取り組み

1-3 合併自治体における取り組み事例

1-3-1 山口県山口市（仁保地区）

山口県が、新たな地域コミュニティ組織として組織化を進める「手づくり自治区」のモデルの一つが、昭和45年に過疎化への危機意識と大洪水の被災からの復興とが重なり設立された山口市内の「仁保地域開発協議会」である。「近代的いなか社会」をコンセプトに、約40年間「小さな役場」として活動する同協議会は、むらづくりの重要事項の決定機関であり、決定事項の実践は、自治会、市議会議員、JA女性部、老人クラブなど構成する団体、グループが担う。

その活動は、公共事業用地のとりまとめ、市道舗装やほ場整備の順位付け、スクールバスの維持管理、道の駅「仁保の郷」運営、地域教育懇談会、榎野川源流の保全など広範囲にわたる。自治においては、行政を敵視せず、頼ることなく、むしろ仲間として引き込み、協力体制を構築することが重要であり、知事や市長、県や市の幹部、大学教授などを“仲間”と呼んでいる。

1-3-2 広島県安芸高田市（川根地区）

安芸高田市では、旧町単位に「地域振興連合組織」と、それを構成する「地域振興組織」を設

立して自治活動の基本単位とし、各地域の振興や課題解決などの自治活動を行っている。また「地域振興連合組織」の代表からなる「まちづくり委員会」を設置し、全市的な課題を検討している。市からは財政支援や補助金があるほか、地域振興推進員による人的支援などを通じて、行政が地域のシンクタンクとしての役割を担っている。大学等の外部専門家のアドバイスもある。同協議会や構成団体は、エコミュージアム川根、マーケット、ガソリンスタンドなどを経営し、高齢者給食サービス、農業機械の管理、育苗や農産物加工センターなどに関する活動も行う。住民と行政が共に地域づくりを実現していくプロセスとして、支所別懇談会（連合組織と行政）、自治懇談会（住民自治組織と行政）、団体懇談会（各団体と行政）、まちづくりフォーラムなどの場がある。

1-3-3 岐阜県大垣市

大垣市では、市民と地元大学、市役所、そして商業者等の多様な主体の連携による中心市街地活性化の取り組みが展開されている。市民は、平成12年の旧中心市街地活性化基本計画に基づくTMOの立上げ時に行った市民ワークショップを元に、6つの活動グループをつくり、さらにそれらの活動を束ねる市民活動組織「まちづくり工房大垣」が設立されている。「マイスター倶楽部」は、岐阜経済大学の学生を中心に、市、商工会議所、商店街振興組合連合会が四者協定を結んで運営する共同研究室であり、約30名が調査・研究からイベント企画まで中心市街地活性化のプロジェクトに取り組んでいる。

1市2町による合併だが各地域は飛び地であり、情報通信や交通等の活用により円満な行政運営を進めつつ、飛び地だからこそ各地の特色を生かそうとしている。商店街では合併後、1が付く日に旧2町の野菜を扱う朝市が開かれている。中心街でのウォーキングなどによる観光客の入込み増やマンション立地など、これらの地域づくりの成果は現れつつある。

1-3-4 熊本県八代市

新法に基づく中心市街地活性化基本計画の認定をいち早く受け（H19.5.28）、基本方針の第一に「市民が誇りと愛着を持てるまちづくり」を打ち出す。中心街に数多く残る寺社仏閣や「八代妙見祭」などの個性を磨き高めることを掲げている。

旧活性化計画の策定から6年で進捗率55%という時点において新計画を策定したが、新計画は人口約13万人という身の丈に合った事業規模とし、中身勝負でソフト重視の内容となっている。市の担当者のきめ細かな情報収集と幅広い対応により、撤退意向だったスーパーの現地での建替え、近隣に立地した大型商業施設との協定の締結などを実現した。現在は事業実施段階に入ったことから商工会議所との役割分担により、まちづくり会社のタウンマネージャーが業務を引継いでいる。1市2町3村の合併（H17.8）を経ており、そのうちの1町の農家グループが商店街に農産物の直売店を開いている。また旧市町の3セク同士で連携して商品の供給なども実施している。

1-3-5 秋田県湯沢市（稲庭地区）

合併後の旧市町村ごとに地域自治組織連絡協議会を設置し、さらにそれを構成する下部の地区組織を設置。地区組織の名称、構成団体、構成員、その任期等について、各地区が実情に合わせて設定できる。この単位は、ほぼ小学校区と重なる。自治区ごとにも、5カ年のまちづくり計画を策定し、市から地域づくり事業交付金等を受けた事業を展開。地区のシンボルである桜の保護

事業など、これまで行政でやりにくかったこと、目が届きにくかったことができるようになった。稲庭自治区では、側溝整備や防犯灯の設置などの事業で 1/3 は受益者負担する方針が定着しつつあり、税金投入の不公平感や行政依存心理からの脱却に繋がる。

市では、意識改革のために高崎経済大学と連携して、協働のまちづくり講演会、人材育成セミナー、大学への職員派遣研修などを実施。また、各地区居住職員を中心に支援職員を設定。職員の専門知識や情報を自治組織に提供、共有することで、地域づくり活動を支援している。

平成 19 年度の秋田わか杉国体で、稲庭自治区が選手団の民泊受け入れを行った際は、住民間の繋がりやネットワークが強まり、他地区ともてなしを競い合う形で地域が活性化された。

1-3-6 岩手県北上市（岩崎地区）

平成 15 年、市の行財政改革を機に、これまで生涯学習や社会教育事業を主体とした「公民館」を、地域づくりも含めた地域の自主的な活動拠点となる「交流センター」に移行。市内 16 地区の自治振興協議会が、その指定管理者となる。市から各自治振興協議会には指定管理委託料のほか、地域づくり事業の費用などに対して交付金を支給したり、巡回相談会、庁内連絡組織の設置、各種研修などの支援を行っている。環境整備事業に多くの住民が参加するなど、地域活動が徐々に活性化している。

こうした地域単位の自治とは別に、平成 18 年まちづくり協働推進条例を制定するなど、市民、企業、行政の協働の仕組みづくりを推進。NPO が受託運営する市民活動情報センターでは、協働のパートナー・マッチングや助成金情報の提供などを行っており、各自治振興協議会が各種事業を進める際も支援している。

第2章 地域住民等の新しいまちづくりへの意識や価値観を醸成するための課題や方策の検討

2-1 地域への「誇り」意識の現状

広域合併により誕生した上越市、高山市の両市民に4段階の地域の広がりごとに誇りを感じるかという問いに対し、「ハイ」、「どちらかといえばハイ」と答えた人の割合を両市について示したものが図2-1である。

町内会～合併前市町村には誇りを感じている割合が上越市では5割前後に上っており、特に合併前市町村が一番の高率になっている。しかし全市を対象とすると誇りを感じる人は合併前市町村よりも約1割減となっている。高山市においても似た傾向であるが、全市以外の3区域では上越市を数%ずつ上回っているのに対し、全市を対象とした場合に誇りを感じる人は4割弱にとどまっている。

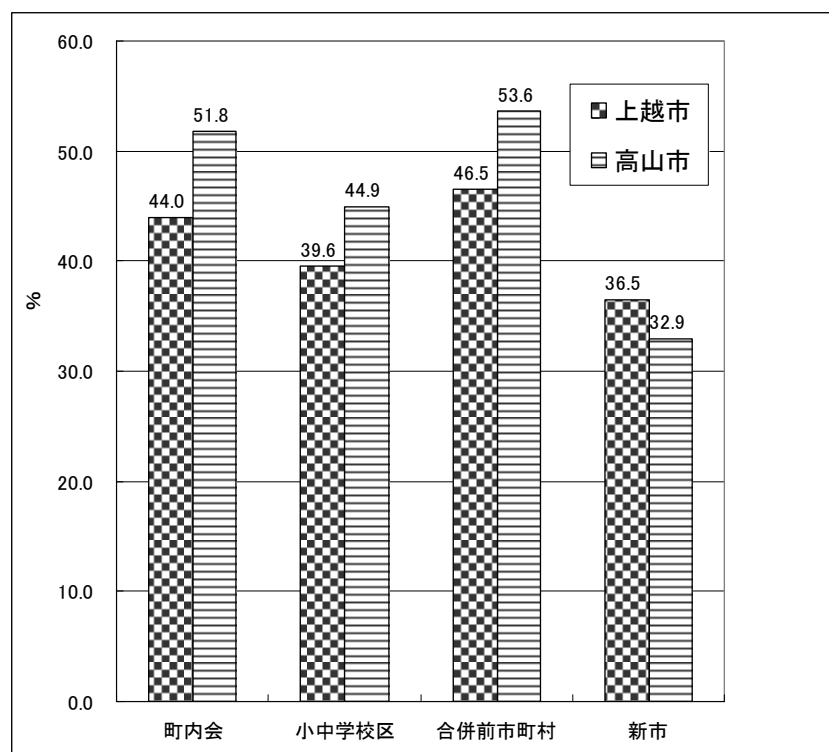


図2-1 地域に誇りを感じる割合（上越市、高山市）

具体的に各地域のどんな要素に誇りを感じるか、について尋ねた設問では、上越市における傾向は、全市を単位とした場合、「自然・四季の豊かさ」と「歴史」以外に「おいしい食べ物」が出てきた反面、「町並み」への回答はそれほど高くはない。次に具体的な対象物を示して尋ねた問いでは、「米」、「自然環境（四季）」、「高田公園」、「海（夕日など）」、「上杉謙信や春日山城」、「郷土料理」が上位に挙げられている。

高山市においても、全体としては上越市とおおむね同じ傾向であるが、全市を範囲とした場合は、「自然・四季の豊かさ」と共に「歴史」、「町並み」が評価され、「人情味」は狭い範囲に比して後退する。高山市における具体的な対象物としては、「自然環境（四季）」、「町並みや歴史」、「人

柄」、「お祭り」、「温泉」が上位の回答を得ている。

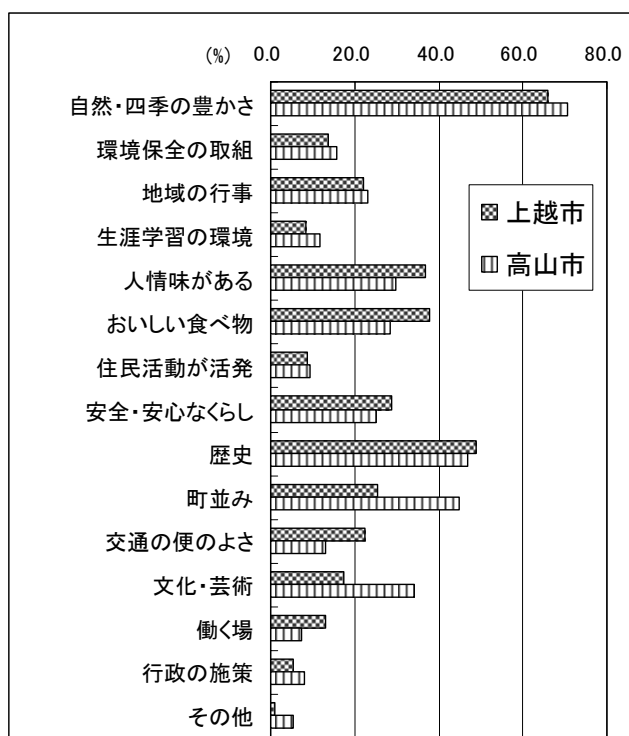


図 2-2 全市の範囲の中で誇りを感じる要素（上越市、高山市）

合併後の市における「誇り」を感じるようになるための取り組みを尋ねたところ、両市ともに、「市内各地の魅力に関する情報発信を充実させる」とことと、「地域同士の交流機会や活動の拡大」を求める回答が 5 割前後の回答を集め、上位となっている。上越市においては「広域での祭りやイベントの増加」、「広い範囲を舞台とするまちづくり活動への参加を増やす」ことも求められている。

表 2-1 全市に誇りを感じられるようにするための取り組み

	上越	上越	高山	高山
	件数	%	件数	%
広範囲を舞台とするまちづくり活動への参加を増やす	262	35.8	122	31.9
広域での祭りやイベントを増やす	295	40.4	99	25.8
地域同士の交流の機会や活動を拡大する	355	48.6	190	49.6
地域を越えて親しめるキャッチフレーズやテーマ等を創造	190	26.0	105	27.4
市内各地を巡る地域講座を開く	143	19.6	85	22.2
市内各地の魅力に関する情報発信を充実させる	442	60.5	212	55.4
その他	75	10.3	42	11.0

2-2 住民の地域への関与

まちづくり活動への関心は上越市、高山市とも同じように高く、活動地域が小さいほど参加への関心が高い。両市共に、いずれの地理的範囲においても参加への関心度は高く、合併前の市と周辺部の旧町村との比較でもパターンは概ね変わらないが、上越市においては全市を単位としたまちづくり活動への旧町村住民の関心度は合併前上越市民より低くなっている。

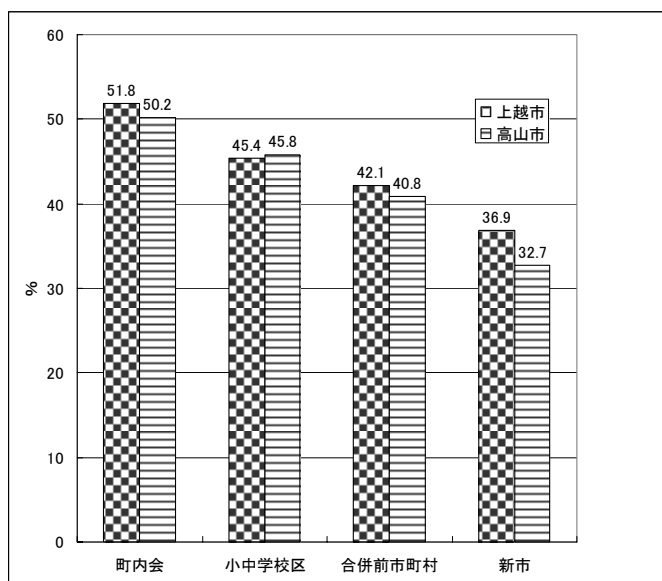


図 2-3 区域の広がり別にみた、まちづくり活動への関心度（上越市、高山市）

そうした参加を促進させる要素として、両市共通に挙げられている要素は、時間や仲間の存在、活動内容に関する情報、参加募集の情報であり、報酬や周辺環境（職場の理解や家庭の理解）は低い割合にとどまっている。また、合併前市町村や全市を単位とする場合には交通手段の問題も浮上してくる。

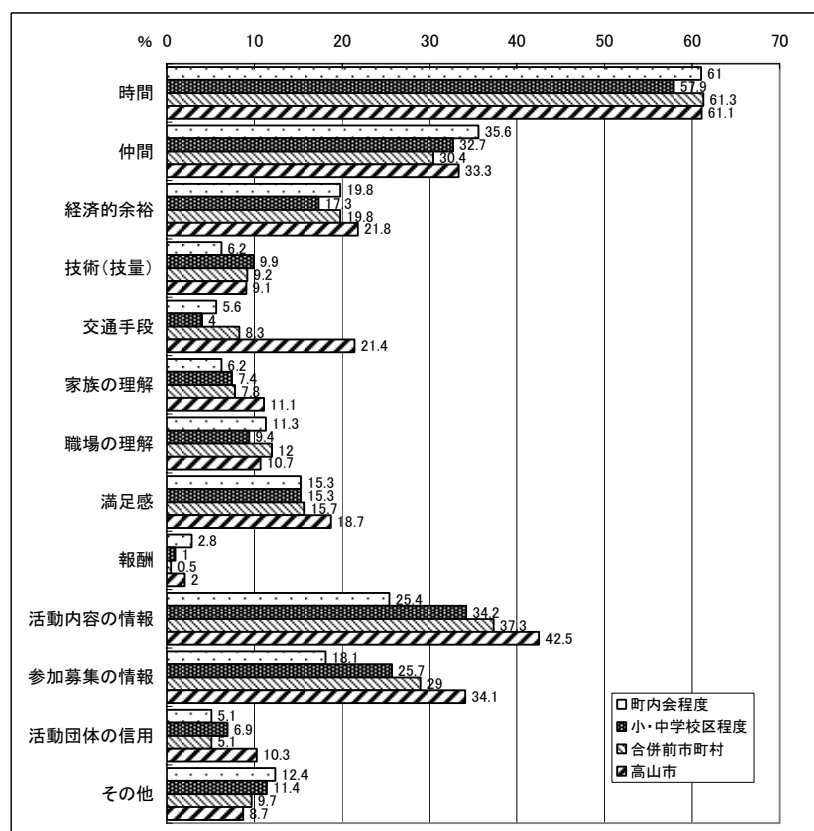


図 2-4 4 段階の区域別にみた、まちづくり活動への参加促進要因（高山市）

今後のまちづくり活動への参加意向について、活動分野別、区域の広がり別に比較した結果、参加意向が高い分野は、これまでの参加度と同様に「地域の行事」がまず挙げられ、これに「清掃・環境美化」が続く。この２分野は、区域の広がりが広域になるほど参加意向は下がっていくが、逆に広域になるにつれて参加意向が高くなる分野として、「文化・芸術」、「観光ガイド」、「地域将来像の検討」が挙げられる。このうち特に「文化・芸術」は合併前市町村以上の広がりでは２割以上の回答を得ており、参加意向の高さが第３位の分野となっている。この傾向は両市に共通であり、広域を対象とした活動を促進する際には、この特性を活かし、文化・芸術を触媒としたテーマコミュニティを軸として、より多くの参加を得ていくというシナリオを描くことも可能といえる。

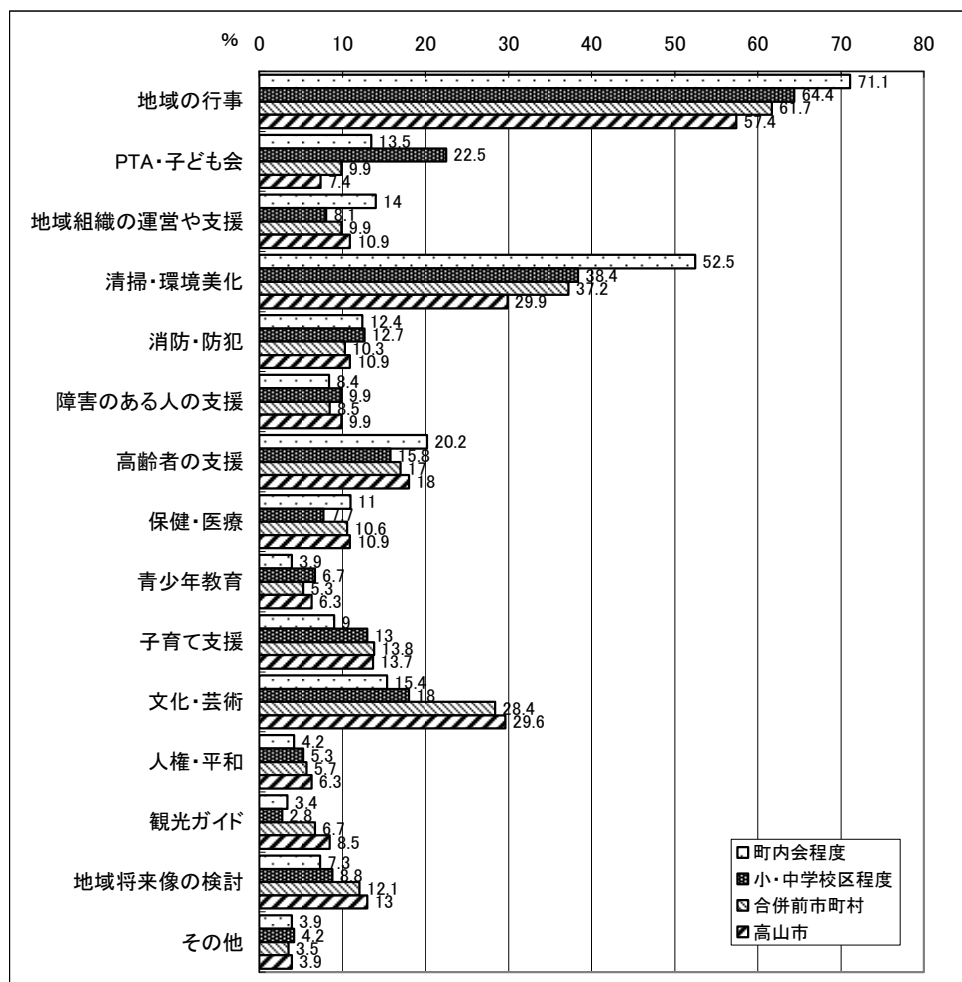
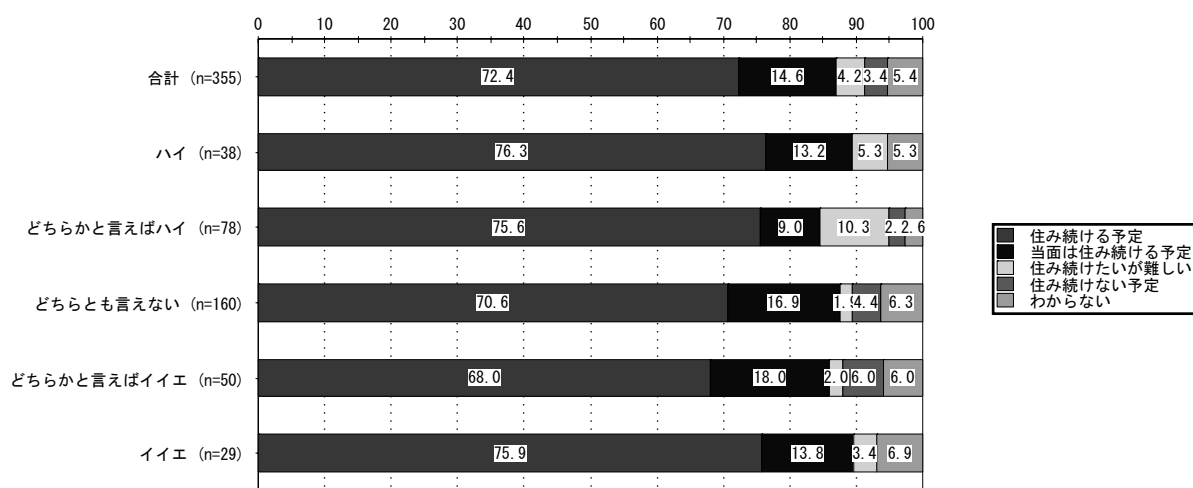


図 2-5 4段階の区域別、まちづくり活動の分野別にみた、活動への参加意向（高山市）

2-3 地元地域での継続的居住意向と課題

地域への愛着を反映する要素の一つとして、今後の居住意向を尋ねた結果、「住み続ける予定」と「当面は住み続ける予定」との回答の合計が、上越市では８割強、高山市では９割弱と高い割合となっている。これをまちづくりへの関心度別に見ると、まちづくりへの関心がある層では両市ともやはり居住継続意向も高い傾向となっていることがわかる。



5-1今後の居住 × 4-1まちづくり活動への関心（高山市）

図2-6 全市単位でのまちづくり活動への関心度別に見た、今後の居住意向（高山市）

2-4 ワークショップによる地域住民の誇りの醸成とアイデンティティ形成

住民等ワークショップ（以下、WS と記す）は上越、高山両市において、地域に根ざす参加者が一同に会し、グループ毎に全員が意見を述べ合う形で議論を行うことにより、郷土の誇りや特色を活かしたまちづくりに向けた住民等の提案やアイディア等を把握し、新市全体や各地域の現状の周知を図り、「村格・都市格」への住民の関心を高めていくことを意図して実施した。

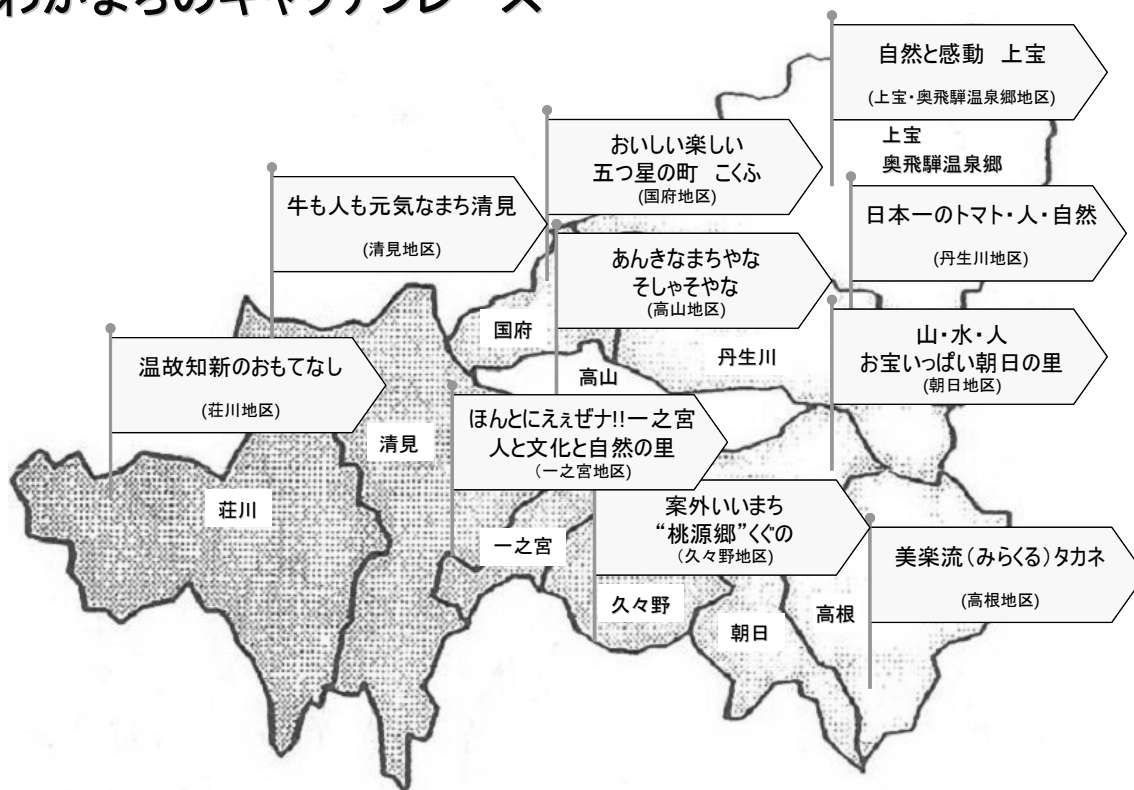
実施方法としては、両市それぞれにおいて会場を用意し、各3回のWSを開催した。各回のテーマ（上越市の場合）と開催時期は次図の通りである。

【第1回】平成19年12月1日（土）（高山12/8） 「わがまち」の村格を考えよう！
【第2回】平成20年1月19日（土）（高山1/20） 「みんなの上越」の都市格を考えよう！
【第3回】平成20年2月16日（土）（高山2/23） 村格・都市格の磨き方を考えよう！

2-4-1 第1回WSの成果

テーマ：「わがまち」の村格を考えよう！

わがまちのキャッチフレーズ



【第1回ワークショップ結果の整理】

<「わがまち」のキャッチフレーズ>

- 各地区のキャッチフレーズとして「自然・環境」（自然・水・里等）、「ひと・暮らし」（人・元気・おもてなし等）をキーワードに用いている地区が多くなっている。

<「わがまち」の誇り・宝物の要素>

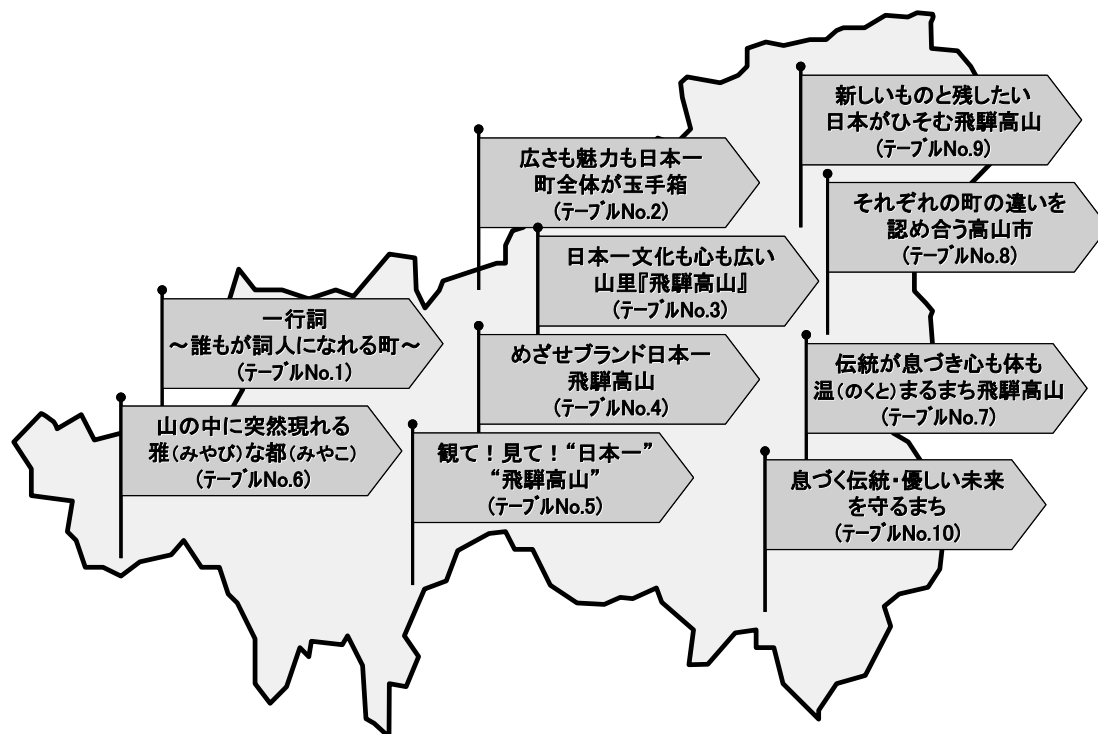
- 全体として、「自然・環境」「歴史・伝統」「名産・名物」「ひと・暮らし」に関して数多く誇りの要素として出されている。
- 「自然・環境」に関しては、きれいな水・乗鞍岳・豊かな四季など自然環境に関する要素が多い。
- 「歴史・伝統」に関しては、伝統工芸や、各地区での祭（高山祭など）、および陣屋・神社などの文化・祭事・遺産などが特に多い。
- 「名産・名物」に関しては、各地区で栽培される高冷地野菜や、飛騨牛、朴葉みそなど、既に高山の名産・名物として全国的に広く認知されているものが多い。
- 「ひと・暮らし」に関しては、人情深い・やさしい・元気・つながりが深いなど、各地区共通で高山の人の良さやつながりの深さを誇りに感じているとの意見が多い。

2-4-2 第2回WSの成果

テーマ：「みんなの高山」の都市格を考えよう！～高山市と中心市街地の誇りとは？～

※第2回ワークショップは、支所地域の枠を外した配席により実施した。

「みんなの高山」のキャッチフレーズ



【第2回ワークショップ結果の整理】

<「みんなの高山」のキャッチフレーズ>

- ・ 「みんなの高山」のキャッチフレーズとしては、「飛騨高山」としての地域ブランドや、「日本一」など高い目標をかかげるもの、および「心も広い」など高山の人の良さをあげているものが多くみられる。

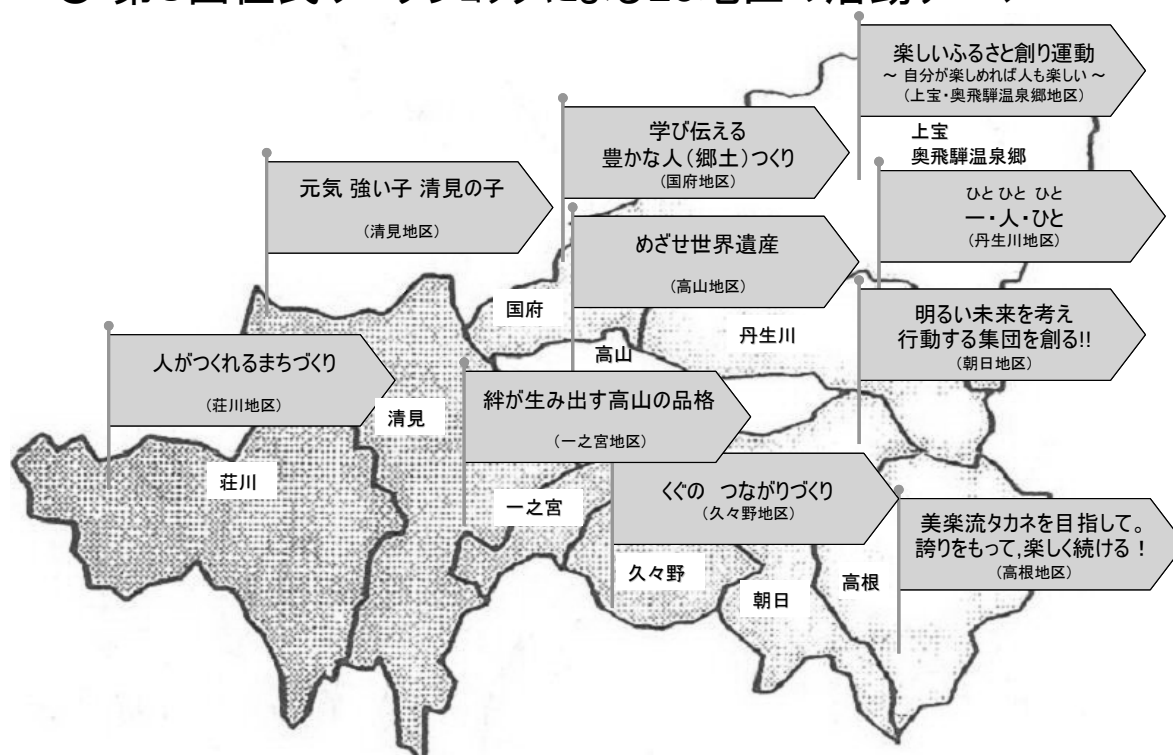
<中心市街地の魅力づくり>

- ・ 高山の中心市街地に関する課題については、特に下記の意見が多くなっている。
 - 子供の遊び場や若者が集まれる場所の確保
 - Iターン・若者の受入対策
 - 情報PRや分かりやすい案内板など、観光に関するもの
 - 公共交通の改善、バリアフリー対策、駐車場の確保など、施設整備に関するもの
- ・ 高山の中心市街地に関する提案については、特に下記の意見が多くなっている。
 - (歴史・伝統) 体験工房や町並みの保存調和など
 - (名産・名物) 野菜市など、各地区の農作物の販売
 - (ひと・くらし) 若者の活動や、レクリエーションの場の確保
 - (観光・交流) 各地区の情報交流・PRや外国客対応など、観光面での向上
 - (にぎわい) 歩行者天国・空き店舗の活用など、商店街の活性化

2-4-3 第3回 WS の成果

テーマ：「村格・都市格」の磨き方を考えよう！

○ 第3回住民ワークショップによる10地区の活動テーマ



【第3回ワークショップ結果の整理】

<「村格」の磨き方についての提案>

- ・ 活動テーマとしては、全体として、「人がつくれるまちづくり」や「つながりづくり」など人づくりに重点を置いたもの、「世界遺産」など高い目標をかかげて活動に求心力を持たせるものが多い。
- ・ 自然・環境に関しては、自然景観の保全やそのための美化・清掃活動が多くなっている。
- ・ 伝統・文化に関しては、祭・行事・風習・郷土料理など地域が大切にしているものを伝承していくことについての提案が多い。
- ・ 名産などに関しては、地域の特産品の再認識やPRのためのアイディア（体験販売、コンペ等）についての提案が多い。
- ・ ひと・暮らしに関しては、市民活動の活性化、女性・高齢者の活用、多世代での交流などが多い。

<「都市格」の磨き方についての提案>

- ・ 全体として、地域間交流・連携や、観光の充実、名産の活用、市民活動の活性化に関する提案が多くなっている。
- ・ 地域連携に関しては、地域イベントやワークショップ等で各地域での相互交流を図るとの提案が多い。
- ・ 観光・交流に関しては、観光情報の充実（タウン誌、観光協会の連携等）や、外国人観光客受入体制の充実、各地域間でのツアー開催（グリーンツーリズム等）についての提案が多い。
- ・ 名産などに関しては、特産品のブランド化や地産地消・食文化交流などについての提案が多い。
- ・ ひと・暮らしに関しては、市民ボランティア・市民活動団体による活動の充実や、団体間の交流・連携強化についての提案が多い。

2-4-4 ワークショップ結果を踏まえたまちづくりへの展開

<ワークショップ活動を通じた地域自治活動等への意識の醸成>

計3回のワークショップ終了後の参加者からの主な感想として、下記のような声が聞かれた。

【ワークショップ参加者からの主な感想】

- ・ 今回のワークショップを通じて、地区の皆さんやいろいろな方々と意見交換や共同作業を行うことができ、とても楽しく有意義だった。
- ・ ワークショップでの検討作業を通じて、自分が生活している地区の誇りを改めて見つめ直すとともに、他の地区の誇り・大切なものや、高山市にとって大切にすべきものを再認識・再発見する大変良い機会になった。
- ・ 今回集まった多くの皆さんから、わがまちや高山市をより良くしていこうという熱意を強く感じる事ができた。
- ・ 今回のワークショップは終了したが、この取り組みを契機として、今後も自分の地域や高山市を良くしていくために、ワークショップや市民活動などに積極的に取り組んでいきたい。

今回のワークショップは、合併後に各地域が一同に会して、共同作業や発表をシェア場として、初の試みとなった。上記の参加者からの感想にもあるように、合計3回のワークショップでの活動を通じて、各地区間・各参加者間の相互理解・交流や、各地区での地域自治・市民活動の契機として、また自らの地域の誇りを認識し、相対的に考える有効な機会となったと考えられる。

<ワークショップでの意見を踏まえた今後の政策展開における検討事項>

ワークショップを通じて、各地区の誇り・大切なものが再認識されるとともに、合併後の高山市において、各地区の誇り・大切なものを磨いていき、地域間連携などを通じて高山市をよりよくしていくためのアイデアや方策が数多く提出された（(2) および下記参照）。これらを有用な意見として活用しつつ、高山市のさらなる向上に向けた地域政策を検討していくことが必要と考えられる。

【村格の磨き方についてのワークショップでの主な提案内容】

- ・ 各地区内での勉強会やワークショップなどの活動を通じた地域自治意識の醸成・共有や、地域リーダーの養成などによる住民活動組織の確立。
- ・ 各地区内での祭・行事や日常清掃などの地域活動を通じた地域文化・伝統や地域コミュニティの継承。
- ・ 各地区の名品・名産の売り込みによるコミュニティビジネスの創出。

【都市格の磨き方についてのワークショップでの主な提案内容】

- ・ 各地区でのイベント・ワークショップ・市民活動などを通じた各地区間での交流・連携の活発化。
- ・ 各地区の魅力や名産・名品などを集約してPRすることなど、観光面での外部情報発信力の向上（バスツアー、グリーンツーリズム等）。
- ・ イベントなどを通じた外部自治体や、来街者などとの交流・連携の促進。
- ・ 各地区での名産・名品などを中心とした高山ブランドの確立。
- ・ 市民活動団体・行政・民間企業・市民など各主体の連携強化。

第3章 高山市ワークショップおよび「わがまちの誇りと価値」の整理・分析

3-1 住民アンケートによる「わがまちの誇りと価値」の整理・分析

3-1-1 誇りを感じる要素

高山市の住民アンケートにおいて、具体的に各地域のどんな要素に誇りを感じるか、について尋ねた設問では、合併前市町村単位の場合は、「自然・四季の豊かさ」「人情味がある」「歴史」「町並み」が上位であり、さらに「安全・安心な暮らし」が評価されている。一方、全市を単位とした場合でも、「自然・四季の豊かさ」「歴史」「町並み」が上位であり、それに加えて「文化芸術」が評価される一方で、「人情味がある」への回答はそれほど高くない。

次に、具体的な対象物を示して尋ねた問いでは、「自然環境（四季）」、「町並みや歴史」、「人柄」、「お祭り」、「温泉」が上位の回答を得ている。

これらより、各地域の誇りを感じる要素として、特に自然環境、人情味（人柄）、歴史、町並みが、大切にされていることが伺える。また、市域全体においても、特に自然環境、歴史、町並みを高山市の誇りと感じていることがうかがえる一方で、人情味への回答がそれほど高くないことから、地域間同士での交流や活動の拡大などにより、市域全体でのつながりの向上を図ることが全市での誇りの向上に向けた有効な取り組みの一つと考えられる。

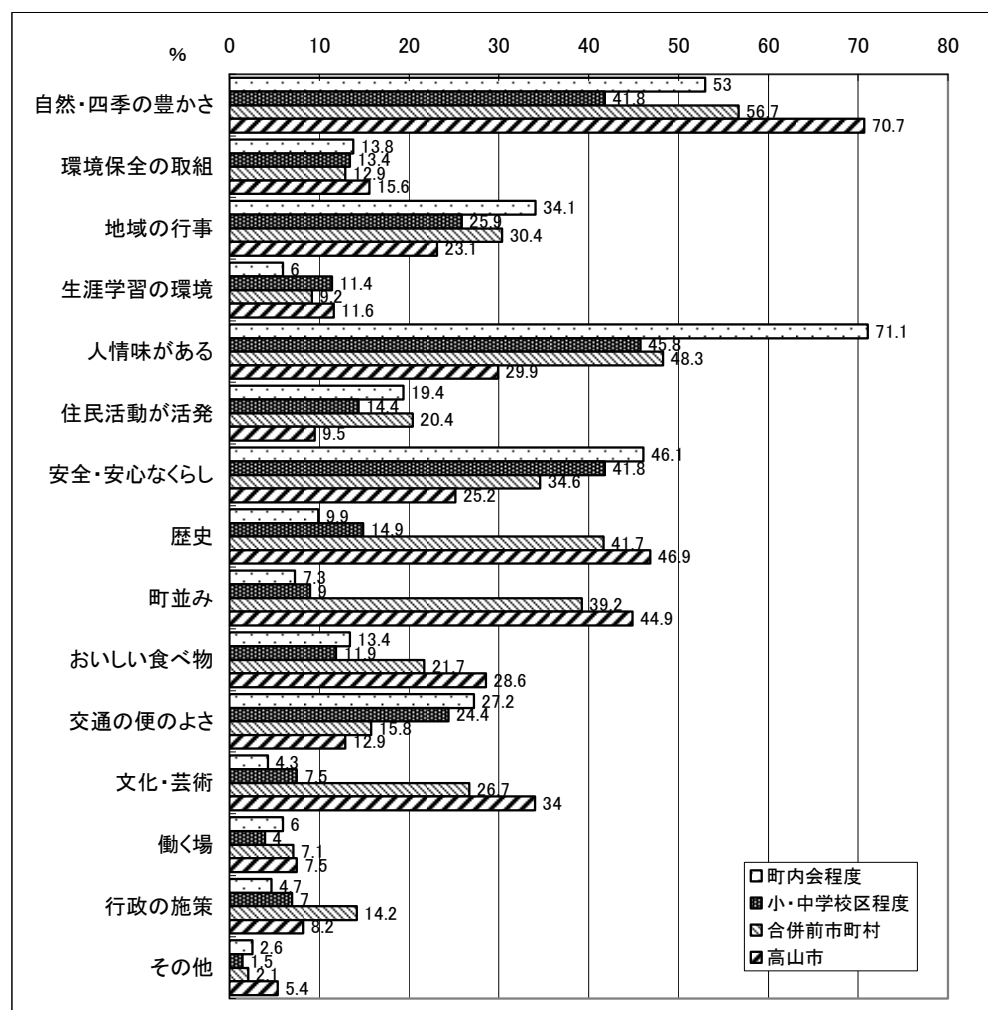


図3-1 4段階の区域別にみた、誇りを感じる要素（高山市）

表3-1 高山市において好きなおところ（誇りに感じる具体的な対象）

(MA)			
No.	カテゴリ	件数	割合(%)
1	米	56	14.1
2	お酒	47	11.8
3	雪	11	2.8
4	町並みや歴史	136	34.3
5	温泉	87	21.9
6	お祭り	89	22.4
7	人柄	108	27.2
8	自然環境(四季)	186	46.9
9	交通	14	3.5
10	朝市	29	7.3
11	山並み	69	17.4
12	食の豊かさ(郷土料理)	79	19.9
13	その他	10	2.5
	サンプル数	385	—

3-2 ワークショップによる「わがまちの誇りと価値」の整理・分析

3-2-1 各地域におけるわがまちの誇りの要素

住民等ワークショップにより、各地域で誇りに感じる要素およびわがまちのキャッチフレーズについて検討作業が行われた。

各地域のキャッチフレーズについては、「自然・環境」（自然・水・里等）、「ひと・暮らし」（人・元気・おもてなし等）をキーワードに用いている地区が多かった。

また、各地域の「わがまちの誇り」については、全体として、「自然・環境」「歴史・伝統」「名産・名物」「ひと・暮らし」に関してまんべんなく誇りの要素が出された。また、「自然・環境」に関しては、きれいな水・乗鞍岳・豊かな四季など自然環境に関する要素が多く、「歴史・伝統」に関しては、伝統工芸や、各地区での祭（高山祭など）、および、陣屋・神社などの文化・祭事・遺産などが特に多かった。「名産・名物」に関しては、各地区で栽培される高冷地野菜や、飛騨牛、朴葉みそなど、既に高山の名産・名物として全国的に広く認知されているものが多く、「ひと・暮らし」に関しては、人情深い・やさしい・元気・つながりが深いなど、各地区共通で高山の人の良さやつながりの深さを誇りに感じているとの意見が多かった。

これらより、各地域共通して、人情味（人柄など）を地域の誇りと感じているとともに、各地域特有の資産（例として、高山地区：古い町並み、清見地区：飛騨牛、上宝・奥飛騨温泉郷地区：北アルプスなど）を特に強く誇りと感じていることが伺える。

表3-2 住民等ワークショップによるわがまちの誇り・宝物の要素-1

【(1) 自然・環境】

	(自然)	(環境)	(景観)	(四季)
高山地区	水・森林・山・宮川	山・川がきれい・渡鳥	雪景色	雪
丹生川地区	乗鞍岳・清流・滝	天が広い・きれいな水	農村風景・北アルプス	
清見地区	大倉の滝・清流	おいしい水	せせらぎ街道	紅葉
荘川地区	清流・里山	荘川桜・豊かな自然	里山・ダナ高原	桜・紅葉
一之宮地区	位山・宮盆地・源流	清流・きれいな景色	宮川と高山線の風景	桜
久々野地区	舟山・清流	恵まれた自然環境	舟山からの風景	
朝日地区	美女ヶ池・カクレハ高原	自然が豊か	乗鞍が見える風景	四季豊かな里
高根地区	水・御岳・乗鞍・溪流	水がきれい・静か	御岳・乗鞍・星空	
国府地区	四十八滝・ホテル	豊かな自然環境	十三墓峠の朝霧	桜野公園
上宝・奥飛騨 温泉郷地区	北アルプス・ホテル群・平湯大滝	空気がおいしい	田園風景・山々の眺望	変化する景色(紅葉・ 覆雪・新緑)

【(2) 歴史・伝統】

	(歴史)	(遺産)	(伝承・文化)	(祭事・行事)
高山地区	古い町並	東山寺院群・陣屋	一位一刀彫・春慶塗	高山祭
丹生川地区		千光寺・両面宿禰	伝統工芸	すくな祭
清見地区		寺・神社	石琴・ひねりの舞	春祭・秋祭
荘川地区	伝統芸能	化石群	獅子舞・民謡	ふるさと祭り
一之宮地区	位山の歴史	宮の大イチイ・臥龍桜・水無神社	宮笠・神代踊り・獅子芝居	宮祭り・生きびな祭
久々野地区		堂之上遺跡	伝統工芸品	夏祭り・地藏祭り
朝日地区	江戸街道・ぶり街道	神社		祭り
高根地区	野麦峠		伝統工芸	日本一かがり火まつり
国府地区	歴史的な寺・神社	荒城神社・安国寺・遺跡	金蔵獅子	そばまつり・サマー・ジョイフェスタ
上宝・奥飛騨 温泉郷地区	寺・化石	本覚寺・円空仏	伝統行事	本郷こども祭

表3-3 住民等ワークショップによるわがまちの誇り・宝物の要素-2

【(3) 名物・名産】

	(名産)	(名品)	(食文化)	(体験・交流)
高山地区	野菜・地酒・米	朴葉みそ・こも豆腐・飛騨牛	豊かな食文化	
丹生川地区	農業(野菜)	トマト・宿儺かぼちゃ	すくな鍋	農家へのサポート
清見地区	牛・高冷地野菜	飛騨牛		
荘川地区	そば・高原野菜	そば		
一之宮地区	高冷地野菜	トマト	郷土食	
久々野地区	高冷地野菜・果物	桃・リンゴ		愛菜会
朝日地区	農業(米・野菜)	チョウサメ・スズラン・飛騨牛	伝統食の継承	
高根地区	農業(野菜)	タカネコン・トウガラシ	地域食文化の継承	
国府地区	農業(米・果物)	米・桃	農業民族の気質	荒城農業小学校
上宝・奥飛騨温泉郷地区	米・水・山菜	米・山椒・漬け物		

【(4) ひと・暮らし】

	(ひと)	(ふれあい)	(くらし)	(交流)
高山地区	人柄・思いやり・元気	近所づきあい	朝市	まちづくり住民活動
丹生川地区	スマート・やさしい	つながりが深い	女性が元気	子育て支援
清見地区	やさしい・元気な女性	助け合い・子供達のあいさつ	ゆつくりした流れ	わくわく教室
荘川地区	温かい	連帯感・あいさつ	温かい暮らし(気候は寒い)	地区行事
一之宮地区			住みやすい村	
久々野地区	元気	人々の交流		道の駅
朝日地区	人情豊か	つながりが深い	大家族・地域ぐるみ	
高根地区	人情深い・元気な高齢者	声をかけ合える	住みやすい・素朴	人々の団結力
国府地区	長寿(男性)		福祉が充実	遊湯館・地区行事
上宝・奥飛騨温泉郷地区	人情・素直な子供・美人	あったかい	お年寄りの生活の知恵	温泉・観光地

3-2-2 高山市全体での誇りの要素

住民等ワークショップにより、高山市全体を表現するキャッチフレーズ（キーワード）について検討作業が行われた。

高山市全体を表現するキャッチフレーズの要素としては、「飛騨高山」としての地域ブランドや、「日本一」など高い目標をかかげるもの、および「心も広い」など高山の人の良さ（人柄・人情味）をあげているものが多くなった。

このことより、高山市全体として、「飛騨高山」としての地域ブランドを特に誇りに感じているとともに、住民自身の人柄や人の良さを強く誇りに思っていることが伺える。さらに、「日本一」などのキーワードから、高山市への誇り・価値を強く感じており、よりよくしていきたい気持ちを持っていることが伺える。

表3-4 住民等ワークショップによる高山市のキャッチフレーズとキーワード

【わがまちのキャッチフレーズ】

テーブル No	キャッチフレーズ
1	一行詞 ～誰もが詞人になれる町～
2	広さも魅力も日本一 町全体が玉手箱
3	日本一文化も心も広い山里『飛騨高山』
4	めざせブランド日本一 飛騨高山
5	観て！見て！“日本一” “飛騨高山”
6	山の中に突然現れる雅(みやび)な都(みやこ)
7	伝統が息づき心も体も温(のくと)まるまち飛騨高山
8	それぞれの町の違いを認め合う高山市
9	新しいものと残したい日本がひそむ飛騨高山
10	息づく伝統・優しい未来を守るまち

【キャッチフレーズのキーワード】

テーブル No	(自然・環境)	(歴史・伝統)	(名産・名物)	(ひと・くらし)
1		詞		詞人になれる町
2	広さ		日本一	魅力 玉手箱
3	山里	文化 飛騨高山	日本一	心も広い
4		飛騨高山	ブランド 日本一	
5		飛騨高山	日本一	観る・見る
6	山	雅な都		
7		息づく伝統 飛騨高山		心も体も温まる
8				町の違いを認め合う
9		残したい日本 飛騨高山	新しいもの	
10		息づく伝統		優しい未来を守る

第4章 新しいまちづくりの指針・目標としての「村格・都市格」

4-1 持続可能な地域社会の再構築に向けて

<地域社会と自然と経済の循環のネットワークの再構築>

グローバリゼーションの進展を背景に、国際的な市場開放、規制緩和、自由競争を基本とする経済成長が追求されてきた結果、国内では大都市圏への経済機能・資源・所得の集中が進む一方、地方の中小都市や農山村地域は経済・社会構造の空洞化が加速している。こうした地域社会の空洞化は、地域住民の郷土への誇りやアイデンティティの喪失、地域の活性化や自治に対する情熱や主体性の低下にも繋がっている。特に、わが国の住民自治の原点とも言うべき農山村の地域集落は衰亡の危機に直面している。

日本の国土は、森林地域～中山間地域～田園地域～都市地域が、主として水系でつながり、自然環境や農林業の恵みを享受しながら、政治・交易・交通の要衝に都市が成立・発展してきたが、地域社会の空洞化がこのまま推移すれば、地域共同体が長年にわたり育成・継承してきた伝統的な文化資本や環境資本が荒廃し、国土の自然循環機能、防災機能、文化機能等が失われるおそれがある。こうした機能は、都市の成立を支える社会資本としても必要不可欠であり、今日の地域社会の空洞化を単に地方問題と捉えるのではなく、大都市も含めた国民的課題として認識し、自然と経済の循環ネットワークの再構築に取り組まなければならない。

<「いいまち・いいひと」をつくる>

住民が住みたいと思うまち、あるいは外からひとが訪れてみたいと思う「いいまち」は、経済的要素のみでなく、自然環境、文化、教育、医療・福祉、公共サービスなど生活環境の様々な要素が関係する。本調査では、「いいまち」とは、以下のように考える。

一人ひとりが

- ①いい人生を送り、
- ②いい人間関係を築き、
- ③いい人生舞台を演出し、
- ④いい後継者を育て、いい未来を送る。
- ⑤いいとはどういうことかを考え続けること

そして、「いいまち」は住民のとしての誇りである。

「いいまち」とは、住民の幸せな生活を実現するということである。この幸せな住民の生活を担保するものと、「いいまち」の構成要素、および各要素間の関係について、本調査では、次ページのように考えた。

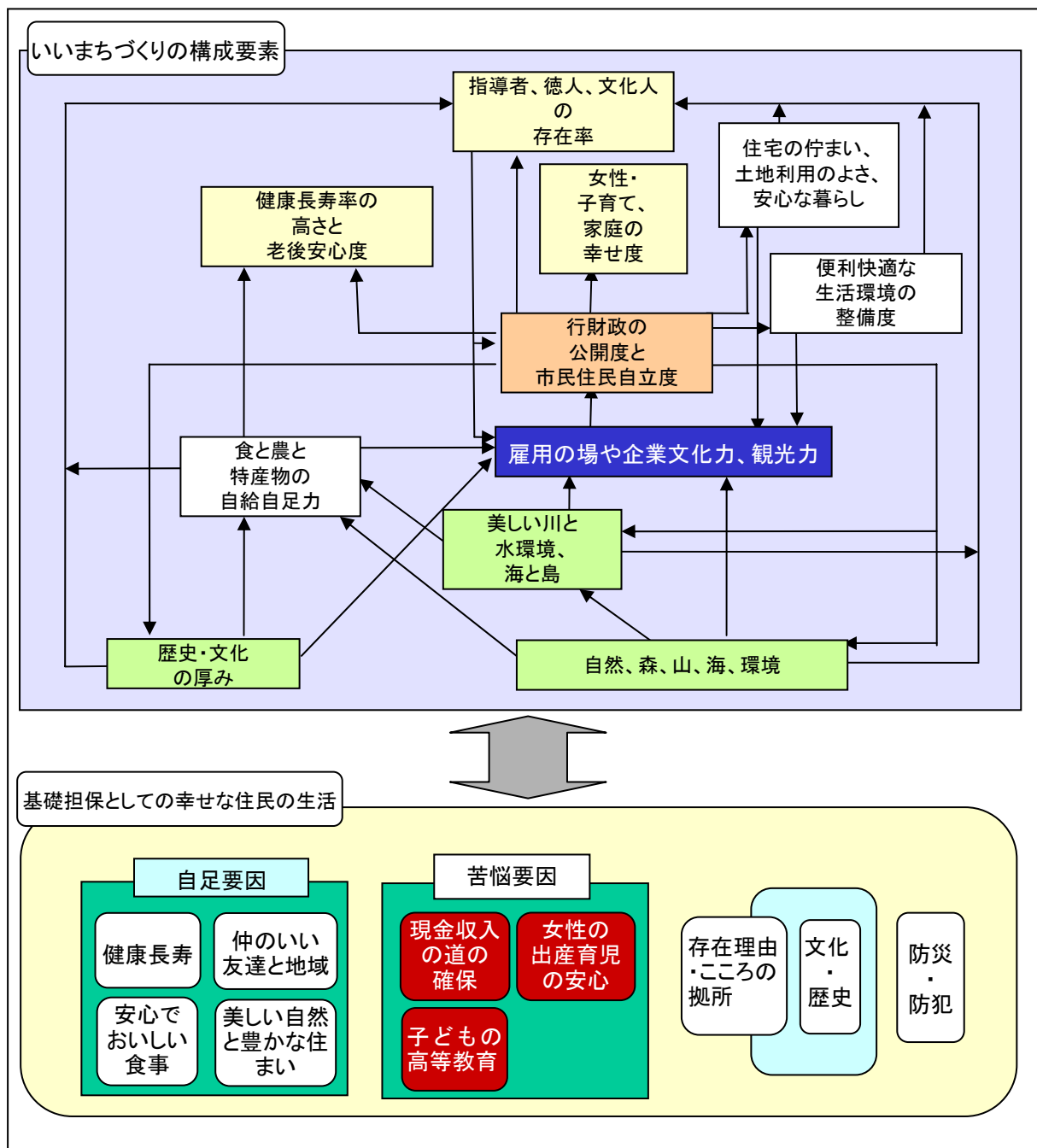


図４－１ いいまちづくりの構成要素と基礎担保としての幸せな住民の生活

<郷土の誇りを育てるまちづくり>

「いいまちづくり」は、地域住民、行政、民間企業、NPO など地域づくりの参加者全員が、地域固有の価値と幸福な暮らしを見つめ直し、「いいまち」とは何かを考え、自分たちが主体となって地域づくりを行うという地域の内側からの意識改革が不可欠である。また、地域づくりの原動力として、精神的な利益としての「郷土への誇り」である。そして、外部からの評価は、地域での取り組みに自信を与えるだけでなく、ときには独りよがりな方向性を正し、地域の内外に幸福をもたらす地域づくりを導いて、内外に根拠を持つ強い郷土への誇りを築くことになる。

4-2 「村格・都市格」の概念

＜「村格・都市格」のとらえ方＞

「村格」「都市格」という言葉は、明治以来、様々な文化人や政治家がそれらの言葉を微妙に異なる意味で使ってきており、文脈の中でそれらの意味を捉える必要がある。

「村格・都市格」の言葉の由来

柳田國男（民俗学者）（昭和 22 年）

「人には人格があるように、村には村格がある。農地改革で村格がなくなるので、それに代わる何かを与えなければ農村は立ち行かなくなる。」

中川望（元大阪府知事）の論文（大正 14 年）

「大阪市は人口 1 位、工業出荷額も 1 位になったのに、人々は京都へ行って大阪には来ない。それは大阪に都市格がないからで、尊敬されるまちになるように、知識、道徳、趣味、信仰・信念の四要素において都市の精神性を充実しなければならない。」

本調査では、「村格」「都市格」という概念を、これまでの先人たちの流れを踏まえつつ、「地域の豊かさ」「地域の力」の意味を検討しながら、下図のようにまとめた。

「村格」「都市格」は、その規模の大小を示しているわけではなく、また直接的に地理的範囲を示しているわけでもなく、地域の豊かさや地域の持つ力を現すものである。そのため、最も避けるべき誤解は、「村格＝村」「都市格＝都市」というものであり、言葉の表現上陥りやすい誤解であるため、注意が必要である。

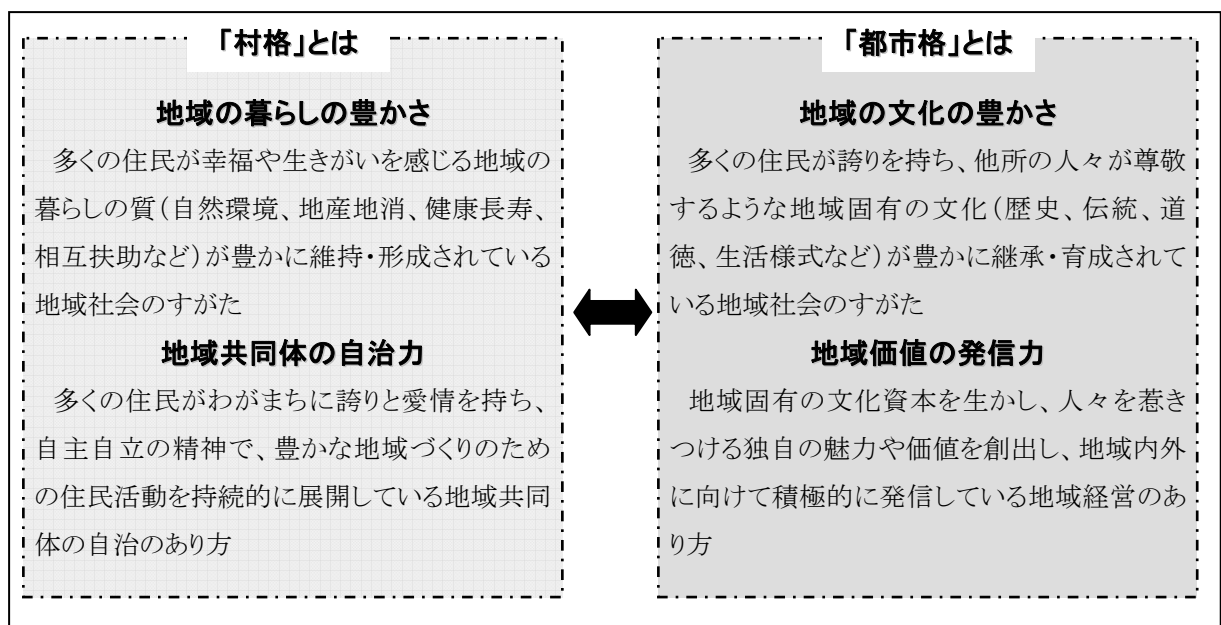


図 4-2 「村格」「都市格」とは

<「村格」「都市格」の領域>

「村格」は、住民の「わがまち」という意識、人間関係、暮らし、自治活動、伝統文化などが根づいている地域共同体（地域コミュニティ）が基本領域となる。地方だけではなく、大都市の内部にも、特有の歴史、風土、伝統、文化、自治などを有する地域共同体の「村格」が存在する。

「都市格」は、地域固有の魅力や価値を地域内外に発信しているそのまとまりが基本領域となる。一般的には、基礎自治体がこの「都市格」の基本領域となる場合が多いが、複数の自治体が広域連携して「都市格」を形成する場合（例：阿蘇）、共通のテーマをもつ自治体が連合を形成する場合（例：フランスの最も美しい村連合）、市町村合併によって「都市格」を形成する場合（例：上越市、高山市等）など、様々な形態が存在する。ただし、「都市格」は地域の規模の大小に関わらず持つものとも考えられ、小規模な一つの「村格」だけで地域価値の発信力を持ち「都市格」を形成する場合（例：徳島県上勝町）もある。

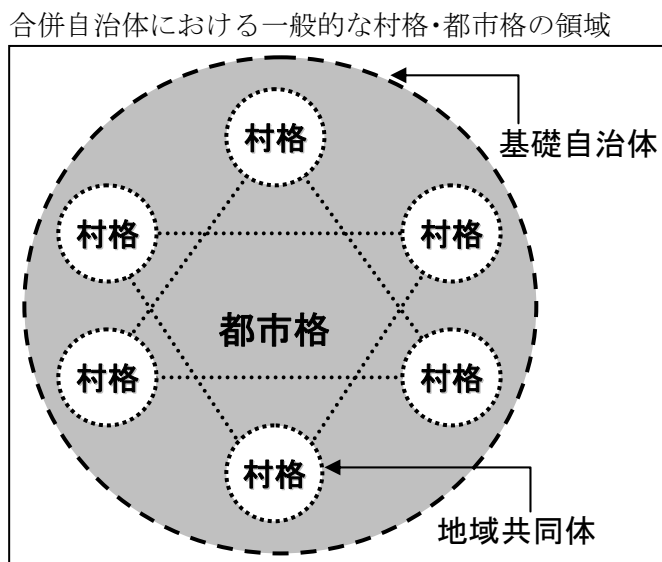


図4-3 「村格」「都市格」の領域

<「村格・都市格」とは>

「村格」と「都市格」とは地域を別の観点から見た二つの面であるとも言える。それは同じことからの「内容」と「表現」が異なるからと言って、それが示しているものが独立した別々のものであるとは言えないのと同様である。そのため、本調査では、「村格」と「都市格」を繋いだ「村格・都市格」という概念を新たに提唱する。

<「村格」と「都市格」の関係>

地域内で「村格」が形成され高まると、それをベースに醸成された「都市格」が地域外に発信される。それをキャッチした外部から「村格」への反応や評価が起こる。それにより社会全体の中で「村格」の位置づけを地域は感受し、社会に対応した変化（イノベーション）を促進する。また、外部の環境変化に適応して「村格」のイノベーションが起きることにより、新たな地域文化の発信力（都市格）が向上するという好循環になる。

ただし、急激な変化や流動性は「村格」を崩壊させてしまうおそれがあるため、地域固有の暮らしや文化の質を守り育てながら、緩やかなイノベーションを促進することが必要である。

このように、「都市格」の形成や発信力は、「村格」が醸成した地域価値がベースにあり、「村格」を形成する住民の誇りやイノベーションの動機付けは、「都市格」の発信によって外部から得られる反応や評価を糧として向上する。「村格」と「都市格」は不可分なものであり、規模の大小に関わらず持続可能な地域づくりの上で不可欠な要素として、形成を図るべきものである。

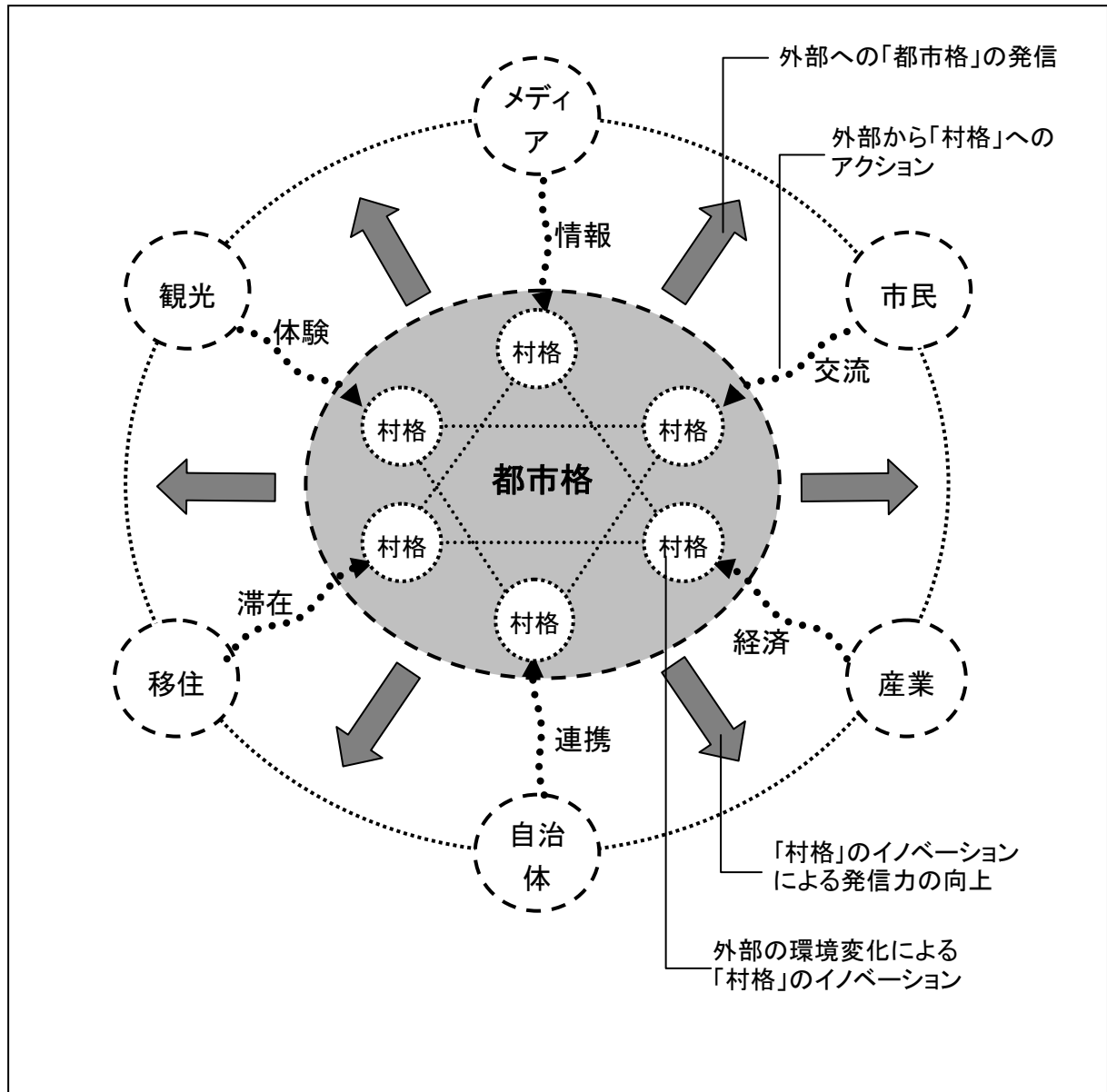


図4-4 「村格」と「都市格」の関係

<「いいまちづくり・いいひとづくり」と「村格・都市格」の関係>

本来、地域づくりは行政のみが行うものではなく、地域住民が主体的に行うべきものである。地域住民参加（自治）による「いいまちづくり」を戦略的に展開していくことが必要である。それにより、行財政力の弱体化を補完するとともに、自立・自律して地域づくりを行う本来の自治意識を向上できる。また、行政では目が届きにくく、手が届きにくかった部分にも、目配りし、きめ細やかに対応できるようにもなり、「基礎担保としての幸せな住民の生活」の充実や「いいまちづくり」も、実現しやすくなる。それは、同時に「いいひとづくり」にも繋がる。これはまさに「村格」の形成に当たる部分である。

また、地域住民が、この地域づくりに直接関わる過程で、地域住民が自ら再発見した地域の資源、あるいは地域づくりが活性化する中で生まれ来た地域の新しい資源や産業、イノベーションといったものが、外との交流などや新たなアレンジ・コーディネートを経て、新たな発信力を持

つに至ることもある。それが、地域づくりで醸成されてきた地域に対する誇りや愛着が、外に向けて発信力を持つ瞬間であるが、これは「都市格」の形成に当たる部分である。

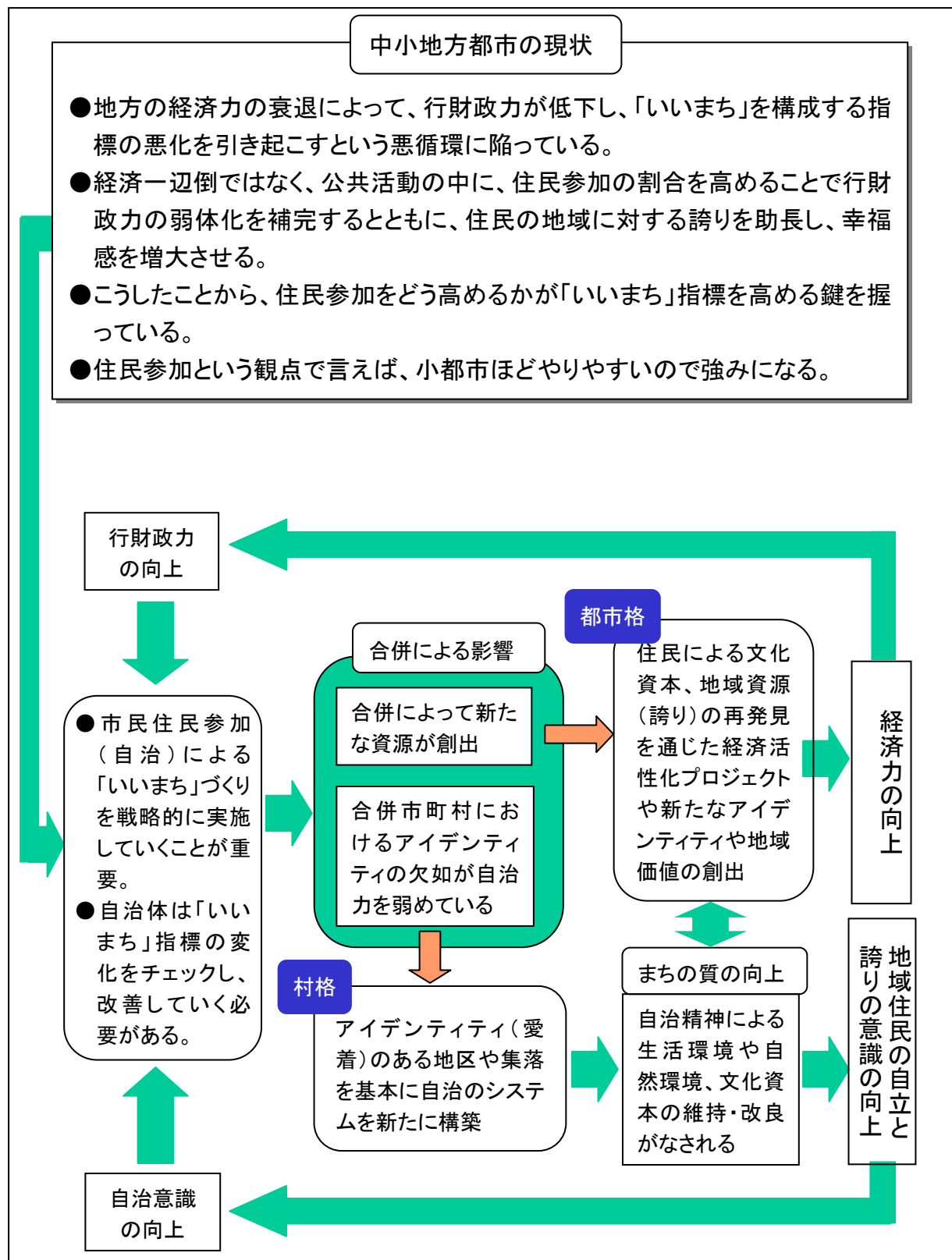


図4-5 合併市町村における「いいまちづくり・いいひとづくり」と「村格・都市格」の関係

4-3 「村格・都市格」の指標

「村格・都市格」の指標として、本調査では、プロセス指標と成果指標に該当する2つの指標を提案する。

4-3-1 住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）

「住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標」は、「村格・都市格」運動によるいいまちづくりの際に必要な“あり方”を指標化したプロセス指標である。

地域住民は、この指標により、わがまちの自己点検（内部評価）を行い、「村格・都市格」を磨き上げるための活動指針として活用する。

また、専門家が外部評価を行い、「村格・都市格」の特長や課題を分析する際にも活用でき、これにより、地域活動の方向性を示し、促進するための処方箋を出すための材料ともなる。

いずれの場合においても、「村格・都市格」運動の“羅針盤”ともなる指標であるが、指標の各分野をバランスさせるのか、弱点を埋めるのか、強みを伸ばすのか、といった地域づくりの方向性を地域住民自らが判断する材料となる。

表4-1 住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の構成と要素

指標の構成		指標の要素（キーワード）
村格の指標	①自然	豊かな自然、多様な生態系、美しい景観、自然教育、自然体験
	②環境	エコライフ、もったいない文化、省資源・省エネルギー、美化・緑化・修景、独自の制度
	③伝統・文化	伝統行事・祭事、伝統芸能・工芸、道德・規範・慣習、生活様式、文化創造・交流
	④生涯学習	郷土学、まちづくり学習、徳育活動、農業・体験教育、教養文化活動
	⑤健康長寿	食育・食生活改善、健康づくり活動、支え合い、介護予防、生涯居住
	⑥住民自治	住民グループ、女性の活躍、子育て・介護支援、安心安全、まちづくり組織
都市格の指標	⑦歴史遺産	史跡・遺跡、文化財・寺社仏閣、歴史的事象・人物、伝統行事・祭事、伝統継承活動
	⑧景観	伝統的建物、美しい街並み、街なかの自然、人々の交流広場、歩行者空間
	⑨名産・名品	良質な農林水産物、伝統的な製品、独自の技術、伝統料理・食文化、名人・名店
	⑩観光・交流	滞在型観光、案内と情報、観光ボランティア、地域交流、国際交流
	⑪経済活力	農林漁業、地域資源活用、地場産業・商店街、起業家育成、産学官連携
	⑫行政経営	首長の理念・政策、情報共有化、住民参加・協働、独自の施策・事業、健全な財政運営

表4-2 「村格」の評価項目と評価指標

項目	評価指標（村格のガイドライン）
① 自然	森林、農地、水辺、里山などが適切に維持管理されている
	自然や生態系を守り育てる住民活動が行われている
	美しい自然景観や伝統的景観が保全されている
	地域の自然を教材にした学校教育が行われている
	地域の自然を様々な体験活動などに活用している
② 環境	環境保全の意識やエコライフが普及している
	モノを大切に長く使う「もったいない文化」が普及している
	省資源・省エネルギーのための地域活動が行われている
	地域の美化活動、緑化活動、修景活動が行われている
	環境保全のための独自の制度や仕組みがつくられている
③ 伝統文化	伝統的な祭事、信仰、民話、伝説などが継承されている
	伝統芸能、伝統工芸などの後継者が育成されている
	暮らしの道德、規範、慣習、知恵などが生かされている
	伝統的な生活様式や生活文化が受け継がれている
	新たな文化創造、文化交流などの活動が行われている
④ 生涯学習	郷土史や郷土学を学習する住民活動が行われている
	地域のまちづくりを学習する住民活動が行われている
	学校、家庭、地域での徳育活動が行われている
	農林漁業や伝統産業などの体験教育が行われている
	大学と連携した講座や学習活動などが行われている
⑤ 健康長寿	食育や食生活改善などの住民活動が行われている
	住民の健康づくり活動や地域スポーツが普及している
	住民のふれあいや支え合いなどの活動が定着している
	介護予防や認知症予防などの地域活動が行われている
	地域で生涯暮らしたい、長く住み続けたい住民が多い
⑥ 住民自治	様々な地域活動に取り組んでいる住民グループが多い
	様々な地域活動に参加・活躍している女性が多い
	子育てや介護などを支援する住民活動が定着している
	防犯や防災などの安心安全活動に住民が取り組んでいる
	住民主体のNPO やまちづくり組織が形成されている

表4-3 「都市格」の評価項目と評価指標

項目	評価指標（都市格のガイドライン）
⑦ 歴史遺産	都市の歴史を伝える史跡や遺産などが保全されている
	由緒のある文化財や寺社仏閣などが継承されている
	歴史的な出来事や人物などが語り継がれている
	地域固有の伝統行事や祭事などが受け継がれている
	地域の歴史や伝統を守り育てる住民活動が行われている
⑧ 景観	歴史のある建物や家屋などが保存・活用されている
	美しい街並みや景観が形成・保全されている
	街なかに水辺、緑地、樹木などの自然が育成されている
	街なかに人々が集い、交流するシンボリックな広場などがある
	道路が、誰でも安心して歩けるように整備されている
⑨ 名産名品	安全で良質な農林水産物のブランドが形成されている
	地場素材を活用した伝統的な製品や産業が営まれている
	独自の技術や製法などで高い評価を得ている名産がある
	地場素材を活用した伝統料理や食文化が育まれている
	伝統を継承し、匠の技を極めた名人、名品、名店がある
⑩ 観光交流	来訪客がゆっくり快適に滞在できる環境が整っている
	来訪客に親切な案内や情報提供がされている
	ボランティア・ガイドなど観光分野で住民が活動している
	他地域との住民交流や文化交流などが行われている
	国際的な交流行事やイベントなどが開催されている
⑪ 経済活力	農林漁業の活性化を図る取り組みが行われている
	地域資源を活用した新しい産業づくりに取り組んでいる
	地場産業や商店街の活性化の取り組みが行われている
	起業家を育成・支援する取り組みが行われている
	産学官が連携して新しい技術開発に取り組んでいる
⑫ 行政経営	首長の理念や政策などが住民に浸透している
	行政の施策などの情報が住民に十分広報されている
	行政運営における住民参加・協働が十分行われている
	独自の施策、制度、事業などに積極的に取り組んでいる
	健全な財政運営のための改革や改善に取り組んでいる

4-3-2 行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）

「行政目標の視点からの成果指標」は、「村格・都市格」運動による地域づくりの結果としてのまちの“ありよう”を指標化した成果指標である。

首長、議員、自治体職員が郷土への誇りを育てるまちづくり運動の成果・結果としての格のある「いいまち」を理解するガイドラインとなるものである。

地域の行政リーダーの結果責任が問われる時代、大所高所から地域づくりの行く末を見据え、地域づくりの成果が現れるような地域への指導・調整に資する指標と考えられる。

表4-4 行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）指標の構成と要素

指標の構成	指標の要素（まちのイメージ）
①歴史・文化の厚み	名所、遺跡・文化財、祭・伝統行事、芸術文化活動の多いまち、歴史遺産・芸術文化を大事にする人たちの多いまち、地域学・地政学の生涯学習が徹底しているまち
②自然、森、山、海、環境	管理保全計画と保養休養的活用のよくできたまち、自然・森林・海を守り愛するを第一義とする人が多く、その教育メニューの豊かなまち
③食と農と特産物の自給自足力	医食同源・薬食一如や、栄養・美味と寝等の食育が行き渡ったまち、農協・漁協の指導・販売事業と「農と食の文化」が巧く噛み合い地産地消を楽しむまち
④健康長寿率の高さと老後安心度	健康自立メニューを様々持っているまち、私の健康長寿法と保健・医療・福祉・介護施策が体系化され相互乗り入れのいいまち
⑤女性・子育て、家庭の幸せ	女性が幸せなら男性と子どもは幸せ、女性がテーマ豊かに育つまち、男女共同参画の徹底度、少子化対策・子育て支援環境が整ったまち、DVのないまち
⑥指導者、徳人・文化人の存在率	市民資質高く良質情報をもつしっかりした人多いまち、「何事も人次第」という人づくり、担い手・後継者養成の生涯学習システムのできたまち
⑦便利・快適な生活環境の整備度	駅・橋・インター・バス・地下の施設が優れたまち、交通政策体系や道路網・結節点整備計画および維持管理安全対策がしっかりできているまち
⑧美しい川と水環境、海と島	河川は都市の自然軸で「格」を形成、清流と親水のまち、森林と河川(流域)の一体的整備、山と川と海をつなぐ水の物語、水と緑潤いのあるまち
⑨住宅の佇まい、土地利用計画のよさ、安心な暮らし	台風・地震防災対策の万全性、犯罪なく村柄、土地柄よく安心して暮らせるまち、治安の良さ、なるほどと落ち着けるまち
⑩雇用場や企業文化力、観光力	都市の主体性と多様性、産業連関相乗効果の好循環のまち、一次産業を背景に工業・大企業の発達、商業、観光など多様な連関の経済産業力の強いまち
⑪行財政の公開度と市民住民の自立度	行財政と首長と市民住民の関係性の高いまち、行財政の良質情報に基づき一定のまとまりのある意見が出せるまち
⑫「誇り」形成基盤力	誇り、位、質が高く、知名度の高いまち、本格、破格、別格の特質のあるまち

表4-5 行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価項目と評価指標

項目	評価指標（いいまちのガイドライン）	項目	評価指標（いいまちのガイドライン）
み①歴史・文化の厚み	地域学の教育内容が豊かで、広く教えられている	環境⑦便利・快適な生活環境の整備度	交通網がよく整備されている
	由緒ある宗教建築、文化財、伝統技能が保全されている		公共交通が充実し、駅などの交通結節点も快適度が高い
	地域の歴史文書がよく整理、保存されている		区画整理事業などがよく実施され公共空間の質が高い
	祭り、伝統行事に多くの人が集まり、市民が熱中している		中心市街地の魅力が高く、集客力がある
	新芸術・文化活動が活発に行なわれている		各種公園が整備され、美しく管理されている
海、環境②自然、森、山	多様な森林が連携して活用されている	境、海と島⑧美しい川と水環境	河川の役割などの河川教育が実施されている
	自然環境が豊かで生態系の保全がよくなされている		川遊びの文化があり、利水が適切に行なわれている
	都市の公共空間の緑の景観の質が高い		排水・汚水処理が適切で、公衆トイレが整備されている
	環境条例など環境保全のための政策が実施されている		堤防を美観と防災を兼ねた公共空間として整備している
	森林維持の各種団体の経営が健全で連携している		岸辺や海岸などの景観の保全活用がよく行われている
の③食と農と特産物の自給自足力	優良農地の保全や産地化の成果が実っている	安心な暮らし⑨住宅の住まい、土地利用計画のよさ、土	家、建物、街並みなど都市景観が美しい
	地産地消を実現する仕組みがうまく働いている		地域・土地利用の掌握力高く土地利用計画が優れている
	有機農業や循環型農業の実施農家が多い		防災体制が十分に整っている
	水産、林業の特産物づくりが活発、特産物が豊富である		事故、犯罪、いじめなどがなく、治安がよい
	地場農産物の産物化に積極的で産物数が多い		人柄、土地柄がよく、風紀のいい報徳の精神が高い
さと老後安心度④健康長寿率の高さ	独自の健康長寿策を持ち、積極的に実践している	文化力、観光力⑩雇用の場や企業	知名度の高い企業等多様な業種の産業が集積している
	医療機関の連携がとれ、救急体制がうまくとれている		工場に対する環境規制が厳しく、環境投資も多い
	社会福祉協議会がうまく機能している		産業界のまとまりよく地場産業と地域社会の繋がりが強い
	介護施設など介護サービスレベルが高く保持されている		地元社会への貢献度が高い企業が多く存在する
	老後の所得の安心のための関心が高く協力度が高い		観光資源開発がよく行われ観光客の入込み数が高い
家庭の幸せ⑤女性・子育て	女性が健全に成長するための生涯学習が整っている	度と⑪行政の公開度と市民住民の自立度	先駆的試みに対する物事の決まり方が明確である
	女性の出産・子育てが容易な環境が整っている		市議会、職員の郷土愛や見識、やる気が高い
	女性が男女同等に働け、徳育する環境が整備されている		市の各種運営業務が非常に効率的に実施されている
	コミュニティ活動への女性の参加率が高い		市民住民の市政参加率が高い
	公共機関での女性の進出が高い		財政の健全度が高い
文化人⑥指導者、徳人・の存在率	教育の質が高く、特色ある高校や大学との連携がある	盤力⑫「誇り」形成基	都市のイメージやブランド力が強い
	独自性をもった教育施設があり、よく活用されている		首長の強い指導力と自治の分権化が巧く調和している
	国レベルで活躍できる専門的人材が多い		郷土愛の種が豊富でそれを活用した生涯学習が盛んである
	生涯学習の材料や講師となる人材が豊富である		外部との交流が盛んで多文化共生ができている
	高度な専門分野を評価できる人が多くいる		報徳とスローライフを実践する人が多い

4-4 「村格・都市格」の評価方法

＜住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の評価方法＞
住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の評価の考え方

- ・評価の目的は、点数比較やランキングではなく、地域固有の価値を向上するまちづくり運動を支援・促進することにある。
- ・評価は、一定の期間をかけて、住民による内部評価プロセスと、専門家による外部評価プロセスを並行して実施する。
- ・評価プロセスそのものがまちづくり運動であり、多くの住民の参加と協働、専門家の参加と支援により実施する。
- ・評価の成果は、「村格・都市格」を磨き上げるための行動指針や処方箋として確認・共有し、地域活動を展開することに資する。

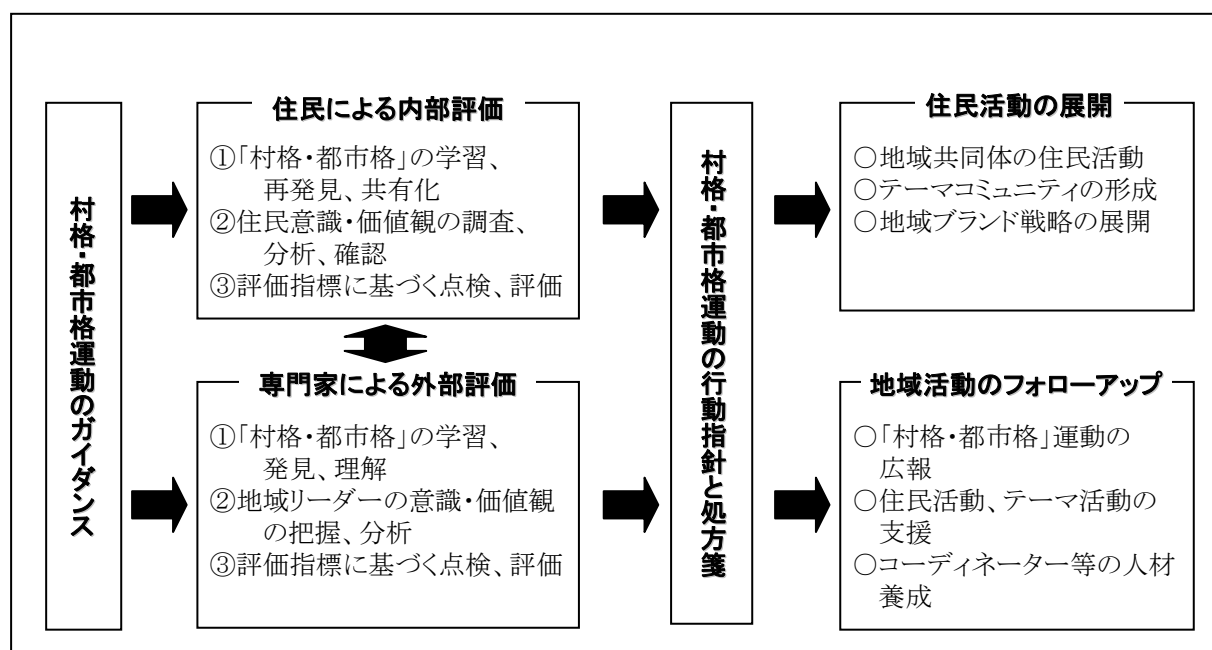


図4-6 住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の評価の流れ

住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の評価は、以下のような手順によって実施されることが考えられるが、適宜、地域の実情や時代や社会情勢の変化に合わせて、改善・調整することもある。

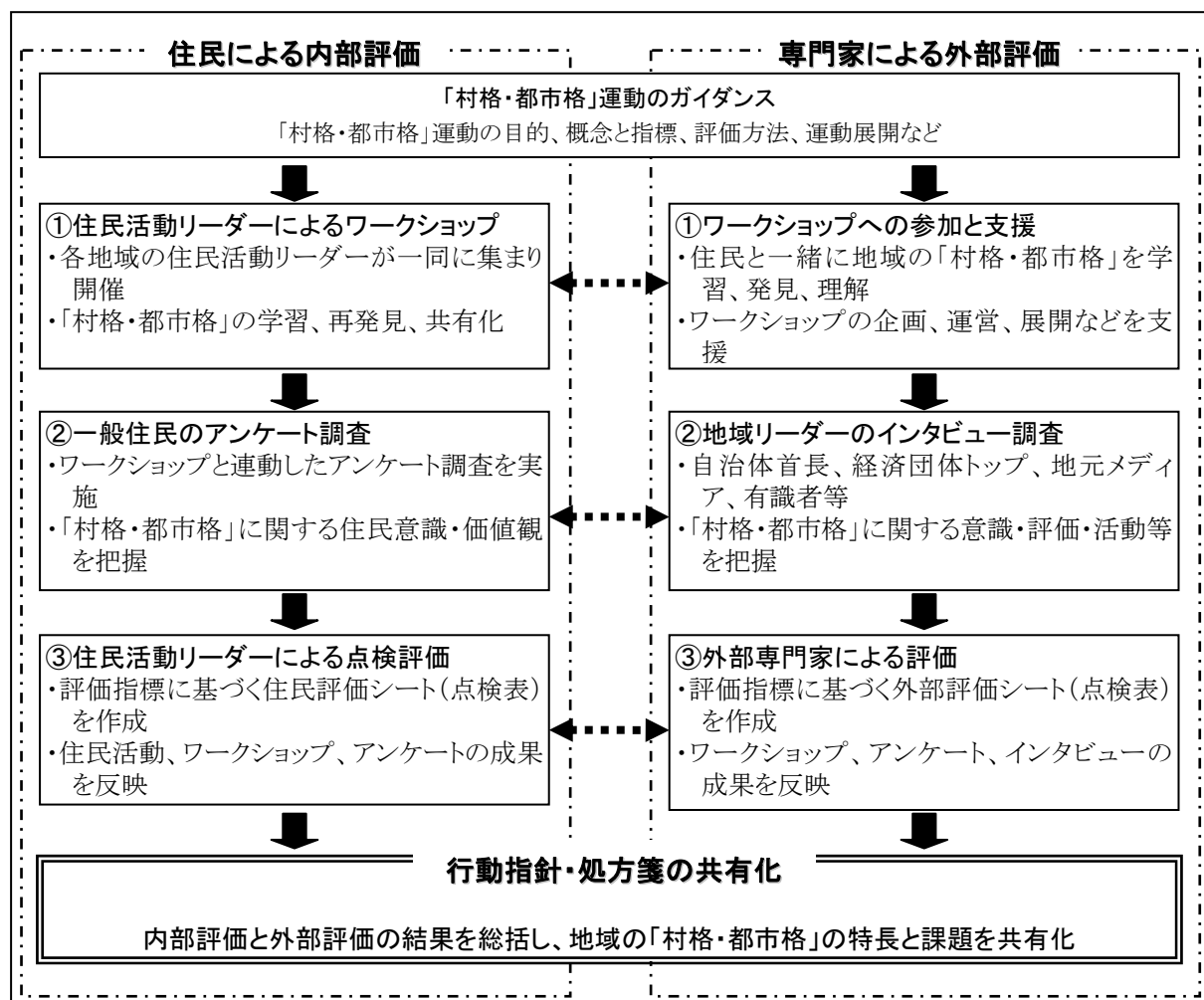


図 4 - 7 住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の評価の手順

住民の地域活動推進の視点からのプロセス指標（「村格・都市格」プロセス指標）の点数評価方法

- ・「村格・都市格」の点検評価は、住民による内部評価、専門家による外部評価ともに、同じ点検評価シートを使用する。
- ・「村格・都市格」の評価指標（12 項目・60 指標）に基づき、各指標の「地域活動の活発度」を 5 段階で評価する。
- ・村格指標（6 項目・30 指標）は地域共同体を対象に、都市格指標（6 項目・30 指標）は基礎自治体を対象に評価する。
- ・住民による内部評価は、ワークショップ参加者の属性別（地域、男女、年代など）に集計し、特徴を分析する。
- ・専門家による外部評価は、複数の専門家による点検評価を行い、住民評価の分析と併せて、総括レポートを作成する。

この点数評価にあたっては、当該地域の潜在力を最大限発揮した場合を“5 点”とし、それに対する現状を何点かと評価するというように、点数に対する認識の共有化を図る必要がある。

<行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価方法>

行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価の考え方

- ・評価の目的は、点数比較やランキングではなく、地域固有の価値を向上するまちづくり運動を支援・促進することにある。
- ・評価は、首長や議員、職員の間、あるいは首長間等で当該自治体の「いいまち」の程度を議論し、気がつかなかった課題を発見するチェック機能として行う。
- ・評価プロセスそのものへのコミットによって、「いいまちづくり」のPDCAに行政が組み込まれることになる。
- ・評価の成果は、「村格・都市格」を磨き上げるための政策指針や処方箋として確認・共有し、まちづくり政策の展開に資する。

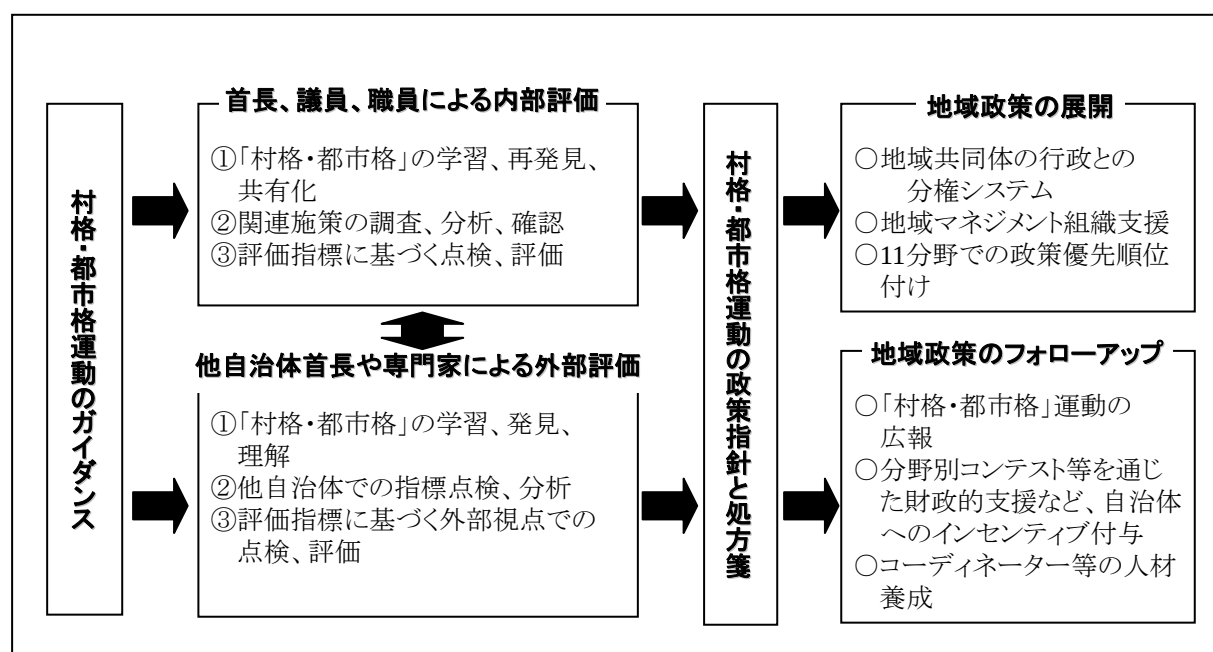


図4-8 行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価の流れ

行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価は、以下のような手順によって実施されることが考えられるが、適宜、地域の実情や時代や社会情勢の変化に合わせて、改善・調整することもある必要である。また、行政目標として「ありたい姿」を明確にしておくことが必要で、その「ありたい姿」と現実の姿とのギャップ、すなわち「やらねばならないこと」をどう埋めていくのかを評価しながら、戦略的に考えていくことが求められている。

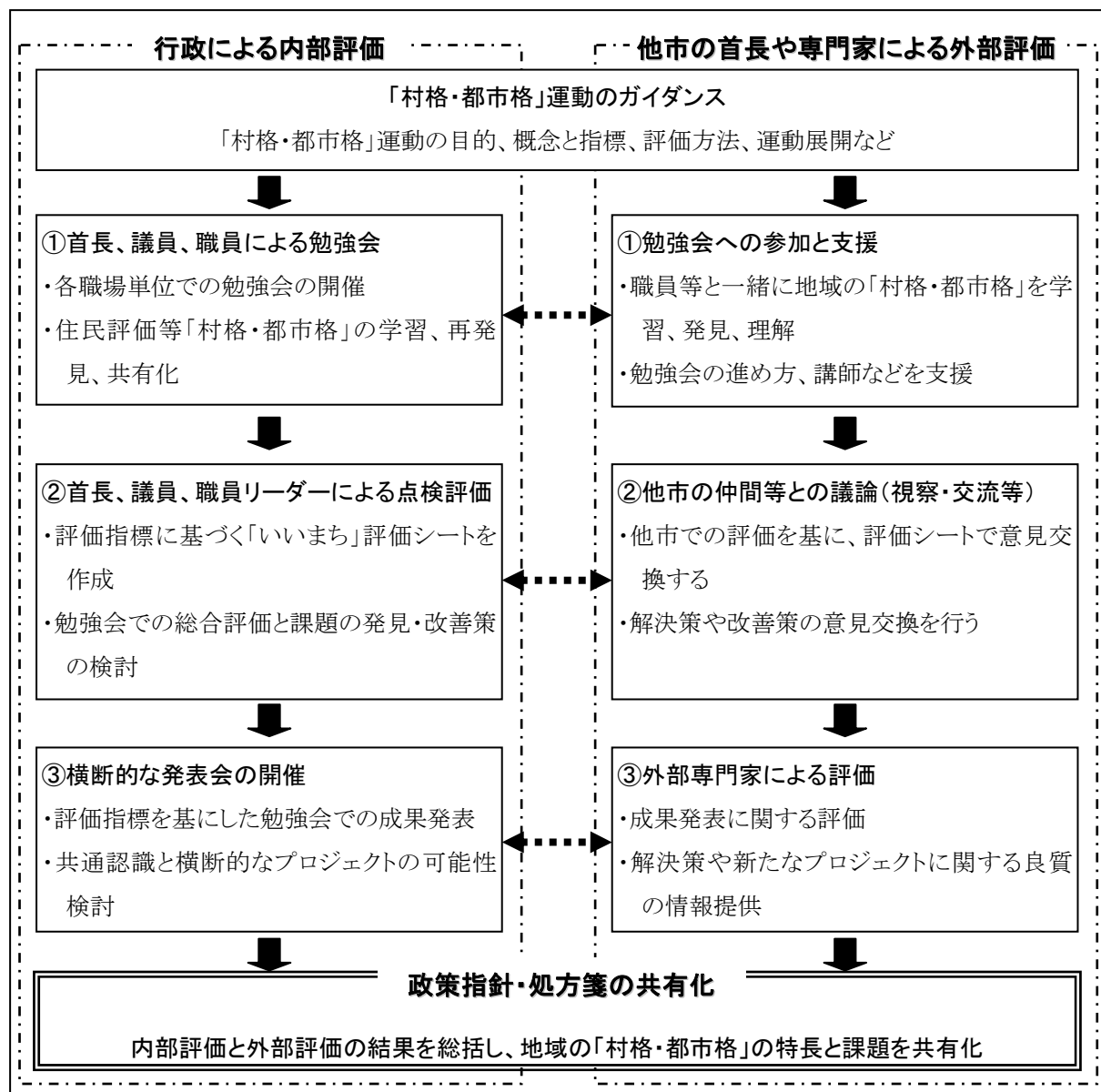


図4-9 行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の評価の手順

行政目標の視点からの成果指標（いいまちづくり成果指標）の点数評価の方法

- ・首長、議員、職員による内部評価、専門家による外部評価ともに、同じ点検評価シートを使用する。
- ・「いいまち」の評価指標（12項目・60指標）に基づき、各指標の「ありたい姿との乖離」を5段階で評価する。ありたい姿に対する回答者の認識が異なるので、これを共有化するプロセスを勉強会で実施することで、共通したありたい姿の状態を認識できる。また、言葉の理解度も異なるので、繰り返すことによって確固とした言葉の表現に直していく。
- ・職員による内部評価は、勉強会参加者の職場別に集計し、特徴を分析する。
- ・専門家による外部評価は、複数の専門家による点検評価を行い、発表会での議論や職員等による評価の分析と併せて、政策やプロジェクトの可能性をまとめた総括レポートを作成する。

第5章 中心市街地・地域集落の地域づくり推進方策の検討

5-1 高山市におけるケーススタディ

高山市では、平成17年2月1日に旧高山市を中心に1市9町村（丹生川村、清見村、荘川村、宮村、久々野町、朝日村、高根村、国府町、上宝村）の大合併を行い、“日本一面積の広い市”として新たな行政運営をスタートさせた。

これにより高山市は、「飛騨の小京都」と呼ばれる旧高山中心市街地に加え、奥飛騨温泉郷などの温泉資源、乗鞍岳や御嶽など北アルプスの優れた山岳景観をはじめとする豊富な自然や多くの歴史・文化を有し、これらの資源を有効に活用しながら計画的に地域の振興を図ることにより個性あるまちづくりを目指している。

新市の制定と同時に、新たなまちづくりを進めるために、「住みよいまちは 行きよいまち」を基本理念とし、「やさしさと活力にあふれるまち「飛騨高山」」を都市像とする第七次総合計画を策定し、旧町村は「支所地域」として位置付け、支所地域の住民による、自主的・主体的な地域づくり活動を支援し、市民と行政の協働による地域振興を進めている。

本調査で提起している「村格・都市格」概念の基本概念は、高山市の地域振興への取り組みを基礎にし、その取り組みの方向性が、地域固有の文化資本と結びついた中で行われ、地域の住民が地域の誇りを醸成・発展しうる方法を検討したものである。ここではその概念の展開モデルを、全国のモデルとして構築するために、今回の調査対象としている範囲の地域における標準的な課題を前提に、モデルと実践手法を検討するために「村格・都市格」概念を導入する意義やねらい、取り組み課題や取り組みのポイントを、ケーススタディで考察する。

5-1-1 高山市の都市・地域政策の課題

高山市は合併後3年が経過し、旧町村地域を支所地域として、地域の個性を活かした地域振興施策が進められており、「地域振興事業補助金制度」のように支所地域が自らの個性を発揮するような予算枠も導入されて一定の効果は発揮されている。

また、観光振興における一之宮・久々野・朝日・高根地域が連携した取り組みなど、一部ではあるが支所地域間の連携・交流が進んでおり、今後、旧高山中心市街地も含めた市域全体の一体感の醸成という点では、地域間連携の一層の取り組みが必要と考えられる。

以上を踏まえ、本調査のテーマである「村格・都市格」概念を通してみた場合の今後高山市が地域政策を推進するうえで取り組むべき課題を以下の通り整理した。

課題1：市域の一体感の醸成

市民が、自らの住む地域に誇りと愛着を持つとともに、自らがまちづくりの主体となって取り組むための活動を醸成することが必要。

また、それぞれの地域活動の共有・交流などにより、市域レベルでの活動に広げていくための仕組みづくりが必要。

さらに、市民に大切にされている高山の伝統・文化を継承しつつ、市民活動・地域活動の連携・活性化などにより＜新しい高山文化＞を創り育ていく取り組みも期待される。

課題２：都市部・旧市町村部での二極構造への対応

都市部のスプロール化に伴う中心市街地の都市機能の低下や高齢化の進展とともに、旧市町村地域での高齢化・過疎化への対応を図るため、都市部を含めたそれぞれの地域が有する資源（自然・歴史・文化など）を生かしながら、市域全体として「飛騨高山」ブランドをより豊かなものにすることを目標に、定住・観光・産業振興を一体的に進めることが必要。

課題３：地域間交流や市域一体化に向けた情報力の向上

社会資本（道路交通網など）の整備と合わせて、地域間の情報共有・交流や、市外に向けた情報発信力を強化するための情報機能の向上が必要。

また、全国的・国際的な観光拠点としての機能充実、情報発信力の強化を図るために、観光情報のワンストップ化に向けた取り組みが必要であり、そのために、現在の情報や組織をネットワーク化するとともに、担い手（公共以外の民間など）を育成することが必要。

5-1-2 高山市における「村格・都市格」概念を活かした取り組み

（１）高山市における「村格・都市格」概念の適用の意義

本調査で提唱する「村格・都市格」概念の導入により、以下のような効果を引き出す。

- ・ 「村格・都市格」指標の活用により、地域への愛着を深め、市域の一体感を向上させるとともに、定住促進、地域間連携を深め、「地域力」を向上させる。市民一人ひとりが「わがまち＝村格」に誇りを持つとともに、他の地域の魅力や資源を認め合い有効活用することにより、日本一広い面積を持つ「みんなの高山＝都市格」の一体感の醸成および外部への発信力を高める（飛騨高山ブランド力の強化）ことが地域振興にとって有効。
- ・ 高齢化・人口減少が著しい地域の生活基盤の保持には、住民同士の支え合いの気持ちが必要であり、旧来からの地縁者だけではなく、外部からの移住者も含めた「支え合いシステム」の継承・発展が有効。
- ・ 公共による地域振興政策とあわせ、観光産業、農業、新たな企業誘致、防災、生涯学習の活性化に資する市民や民間企業が主体となって新たな組織づくり（NPO など）やネットワーク形成を行うことにより、観光の魅力の向上や、コミュニティビジネスなど新たなビジネス展開を促進する。

（２）ケーススタディ

高山市における「村格・都市格」概念を適用したケーススタディとして、以下の２ケースを想定した。

1) 支所地域における「村格・都市格」概念の活用による地域力の向上に向けたケーススタディ

①現状評価

- ・ 支所地域（旧町村地域）において、地域振興事業補助金制度の導入や、一之宮・久々野・朝日・高根地域における観光振興を通じた支所地域間の連携など、地域の個性を生かした地域振興政策が進められており、一定の効果は発揮されている。
- ・ 一方で、支所地域ごとの交流・連携のさらなる強化や、旧高山中心市街地を含めた市域全体の一体感の醸成が必要となっている。
- ・ また、支所地域における高齢化・過疎化についても、継続した課題となっている。

②まちづくりの方向性（あるべき姿）

- ・ 地域の個性を生かした地域振興施策の継続により、地域への愛着を深め、各地域の活性化を図る。
- ・ あわせて、各地域間の交流・連携の強化により、他の地域の魅力・資源の共有・有効活用を図ることで、市域全体での一体感の醸成や地域情報発信力の強化を図り、地域振興を実現していく。
- ・ また、「飛騨高山」としての地域ブランドを各支所地域、支所地域の連携、更にはおよび市域全体で最大限に活用し、地域の自然、歴史、文化などの地域資源を情報発信していくことにより、地域ブランド力のさらなる強化を図る。

③あるべき姿の実現に向けた「村格・都市格」概念を活用した取り組み

<テーマ型コミュニティによる活性化>

- ・ 支所地域で現在取り組んでいる地域審議会では、合併前の議員定数と同じ委員数により地域振興方策を議論しているが、この地域審議会と連携する複数のテーマ別・地域別の協議会を設置し、年間数回のワークショップ等の実施により、わがまちの誇り・大切なもの、新しい地域ネットワークのあり方等について協議を行う。（地域審議会では各協議会の代表が集まり、地域ネットワーク化や中心市街地との連携について継続的な協議を行う。）

<地域ブランドの強化と情報発信力の向上>

- ・ 上記の協議会などを通じた住民活動を通じて、「飛騨高山」としての地域ブランドを活用しつつ、コミュニティ単位・支所地域単位での地域ブランドを確立し、情報発信を行っていくことにより、コミュニティビジネスや地域経済の向上などに展開していく。

<「村格・都市格」指標に基づいた自己評価>

- ・ 上記の協議会などを通じた住民活動などについて、「村格・都市格」指標に基づいた自己評価を実施することにより、市民レベル相互で郷土を理解し愛着を持つとともに、住民活動を楽しみながら継続して取り組めるよう促していく。また、観光情報として外部に発信していくことなどにより、地域振興に活用していく。

<多様な主体が参加できる仕組みづくり>

- ・ 現在の地域振興特別予算は、NPO、ボランティア団体、民間企業等の活動に対しても助成を実施することが可能となっているが、これをさらに展開し、地域コミュニティ自身が自らの活性化方策を発案する取り組みを市が公募により募り、優れた取り組みに対して表彰

し、その取り組みを支援する目的で助成金を出すなどの取り組みが有効と考えられる。市民自らの活動が広く市域に発信され、評価されることにより我がまちへの誇りを醸成し、より多様な主体が地域活性化に直接参加できるような仕組みをつくる。

2) 高山市における「村格・都市格」概念の活用による情報力の向上に向けたケーススタディ

①現状評価

- ・ 市域での一体感の醸成に向けて、道路交通網の整備などの社会資本の整備と合わせて、市域間での情報共有や市域の情報を市外に向けて発信していくための情報機能の向上（ブロードバンド通信環境の整備、ポータルサイトの作成等）が必要となっている。
- ・ 現在の観光情報は、市や観光協会など公的なセクターが担っており、あくまでも公共としての情報紹介やリンク集的な要素が強く、ポータルサイトとしての役割はある程度果たしているものの、観光客にとってより魅力的な「まちの人の顔がみえる」情報の提供や、施設や宿泊予約まで可能といった利便性は高くない状況である。
- ・ 高山の観光要素には、歴史・文化遺産、自然景観、グリーンツーリズム（農業との連携）、温泉などリラクゼーション、食、地域イベント、健康、教育など多様であることから、これらの各事業に携わる関係企業、市民、農工業・商業従事者、教育関係者などが観光情報提供に直接関与する仕組みづくりが必要。

②まちづくりの方向性（あるべき姿）

- ・ 高山市の観光情報を一元的に情報提供していくためのネットワーク化・組織づくりを行う。
- ・ 観光情報のネットワーク化・組織づくりの取り組みを通じて、関係者が高山市の多様な観光要素を再認識・共有するとともに、「飛騨高山」としての地域ブランドのさらなる強化に向けて、観光情報や地域活動などを国内外に情報発信していく。

③あるべき姿の実現に向けた「村格・都市格」概念を活用した取り組み

<飛騨高山を国内外に発信する活動プラットフォーム>

- ・ 高山の観光に携わる多様な主体（関係企業、市民、農工業・商業従事者、教育関係者など）が連携・協働して、ポータルサイトづくりなどを行う一元的な組織（活動プラットフォーム）を構築していくことが有効である。
- ・ これにより、観光情報のワンストップ化、観光情報を発信者・受信者の双方向で育てていくための仕組みづくりを行っていくとともに、前述の地域審議会やテーマ別・地域別の協議会とも連携を図ることや、「観光情報」に留まらず、地域内のコミュニティの活性化も目的としたコンテンツを含めることにより、市民が日常的にアクセスするような情報の一元化（地域情報のポータルサイト化）を図っていく。

[ポータルサイトのコンテンツ（例）]

- ◇ 観光情報（見どころ、モデルルート、イベント、宿泊、食、交通等）
- ◇ 農業・産業（農産物・工芸品など地域ブランドの販売、グリーンツーリズム、定住促進）
- ◇ ボランティア活動紹介、スタッフ募集
- ◇ 防災情報、生活の助け合い など

5-1-3 高山市における「村格・都市格」概念を活かした展開方策

(1) 高山市における「村格・都市格」概念を活かした展開の視点・方向性

高山市は、各地域でのお祭りや伝統行事などでの活動や、日常生活の中での地域の人々のふれ合い・交流などを通じて、コミュニティが強く、地域コミュニティが十分に確立されていると考えられる。一方で、強い結びつきを持っている地域コミュニティをどのように新市域レベルに展開していき、市域全体での一体感を醸成していくかが大きな課題であり、一体感の醸成により、市域全体での「地域力」の向上を図っていくことが必要と考えられる。

なお、ここでの「地域力」は、多様な住民や組織によるネットワークが連携・協働しながら「地域の誇りや自治意識が向上していくこと」に加え、「地域の価値を内外に対して情報発信していくこと」や、「これらの活動を通じて地域の経済力の向上を図り持続可能な地域をつくっていくこと」など、そうした地域の力を指している。

以上を踏まえ、高山市における「村格・都市格」概念を活かした展開に向けては、特に下記の視点・方向性をもとに地域づくり・地域力の向上に取り組んでいくことが有効と考えられる。

＜高山市における「村格・都市格」概念を活かした地域力の向上に向けた視点・方向性＞

- ✧ 各地域や地域コミュニティ間での交流・連携の強化により、「開かれた地域コミュニティ」を実現していくこと。
- ✧ 「テーマ型コミュニティ」の形成により、地域の枠にとらわれない目的性を重視した市民活動の促進により活性化を図ること（例：観光促進のための活動プラットフォーム、農産業での地産地消にむけた組織化など）。
- ✧ 各地域・コミュニティでの活動について、「飛騨高山」としての地域ブランドを活用しつつ、一元的に情報発信していくことにより、地域ブランド力の強化を図り、コミュニティビジネスへの展開などにより、持続可能な取り組みにしていくこと。

(2) 「村格・都市格」概念を踏まえた展開プログラムの提案（イメージ）

前述のケーススタディによるプログラムや、「村格・都市格」概念による展開を補完・強化するための展開プログラムを以下に挙げる。

a. ブランド力を強化するための育成プログラム（例）

- ✧ 文化遺産観光、グリーンツーリズム、トレッキングなどをサポートするボランティア、語り部、農業サポーターの育成を行う組織の立上げ。
- ✧ 高山の「食」ブランドの強化や、地産地消への取り組みを強化するための料理人、主婦、企業で構成する開発グループの立上げ。
- ✧ 高山の美術品・工芸品の充実や定住促進を図るためにアーティストを積極的に迎え入れるための受け皿をつくる（アーティスト村、空き農家の活用など）。

b. 地域と地域をコーディネートする機能の開発

- ✧ 地域と地域が協力しあい、互いを高めながら市域あるいは市域を越えたブランド力を強化していくためには、地域のリーダーの育成が必要である。そのためには、誰もが

自由に発言し、意見を出し合うフラットな関係と、全員がそれをサポートする姿勢が必要である。誰もが安心して、平等に議論できるラウンドテーブル機能を持ち、高山市全体の地域づくりをコーディネートする機能の開発が必要である。

c. 郷土を意識した住民活動を促進する仕組み/コンテスト、認証 etc.

- ☆ 多くの市民が郷土を意識し、「自らの取り組みがブランドを創っている」ということを楽しみながら取り組むためのしかけとして、公的な機関による文化財認定やブランド認定ではなく、市民レベルで相互に認定する仕組みを発案し、食、工芸品、遊び、おもてなし、隠れ家などをキーワードに優れたものに対して認証を与え、発表し合い、観光情報としても活かしていく取り組みが考えられる。さらに、その認定に対して、体験した者からの評価や感想をもらうなどの取り組みにより、それらの活動により磨きがかかる。

平成 19 年度国土施策創発調査
村格・都市格の形成（郷土への誇りを育てるまちづくり）に向けた推進方策調査
報告書
（集成版）

平成 20 年 3 月

国土交通省北陸地方整備局
新潟市中央区美咲町 1-1-1

国土交通省中部地方整備局
名古屋市区三の丸 2-5-1 名古屋合同庁舎第 2 号館