

5-2 高山市におけるケーススタディ

高山市は、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した。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、奥飛騨温泉郷等の温泉資源、乗鞍岳や御嶽等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組を基礎にし、その取組の方向性が、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、取組課題や取組のポイントを、ケーススタディで考察した。

5-2-1 高山市における都市・地域政策の現状と課題

(1) 統計データ・既往調査からみる高山市の現状

1) 人口動態

旧高山市域の人口は近年微減傾向。周辺の旧町村部では横ばいまたは微減傾向にある

高山市の人口は、平成20年2月1日現在95,637人（住民基本台帳）である。

合併市町村ごとの近年の人口推移をみると、旧高山市域では概ね横ばいであるものの、平成14年頃をピークに微減の傾向にある。周辺の市町村では、旧高根村が減少傾向、旧国府町が微増傾向である以外は概ね微減の傾向にある。

	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年
高山市	66,430	67,317	67,629	67,577	67,256	66,837	66,235	65,979
丹生川村	4,719					4,835	4,858	4,826
清見村	2,657					2,690	2,671	2,657
荘川村	1,345					1,376	1,358	1,335
宮村	2,659					2,716	2,685	2,673
久々野町	4,132					4,078	4,034	4,019
朝日村	2,155					2,053	2,016	1,980
高根村	814					647	582	538
国府町	8,101					7,997	8,090	8,057
上宝村	4,011					3,808	3,730	3,710
合計	97,023					97,037	96,259	95,774

高山市統計資料(行政区画別人口)より。(平成12年は国勢調査データ)

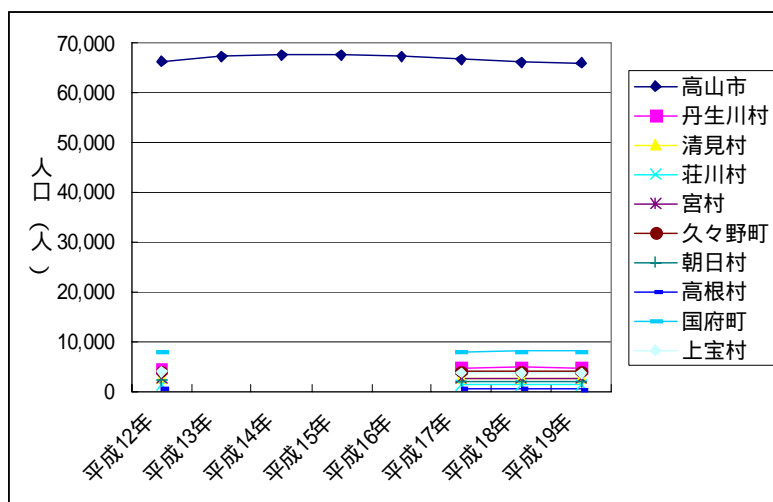


図5 - 2 - 1 (1) 旧市町村別人口の推移 (国勢調査データ)

産業別人口では、第一次産業から第三次産業へのシフトが顕著

次に、産業別の人口動態をみると、第三次産業の伸びに反比例して、第一次産業が急速に減少しており、産業構造が大きく変化していることがわかる。

第一次産業の就労人口は、25年前に比べて半減している。

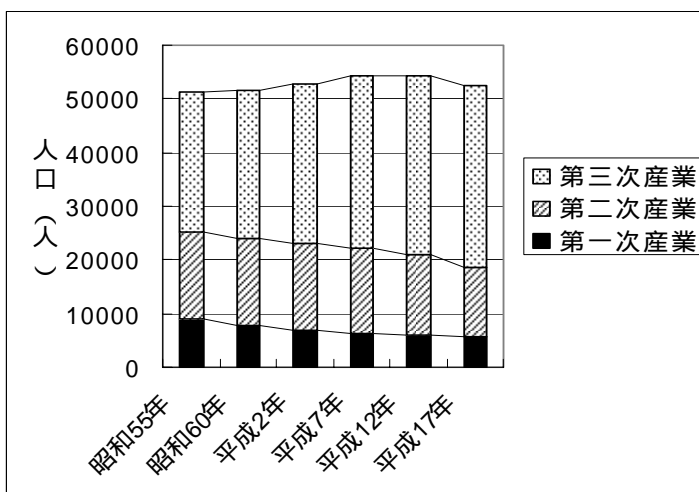


図5 - 2 - 1 (2) 産業別人口の推移 (国勢調査データ)

2) 観光

観光客入り込み数は、近年微増の傾向にあるが、宿泊客の割合は微減傾向にある。一方、外国人観光客はアジアを中心に順調に伸びている

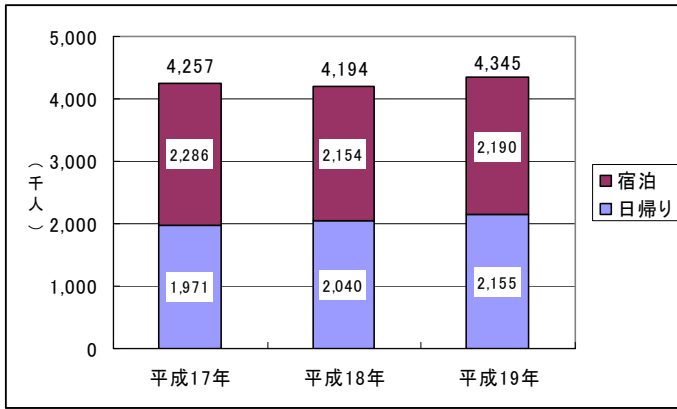


図5-2-1(3) 高山市の観光客数の推移

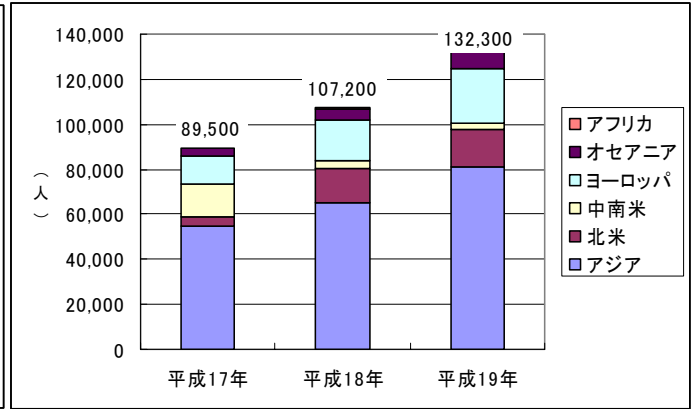


図5-2-1(4) 高山市の外国人観光客の推移

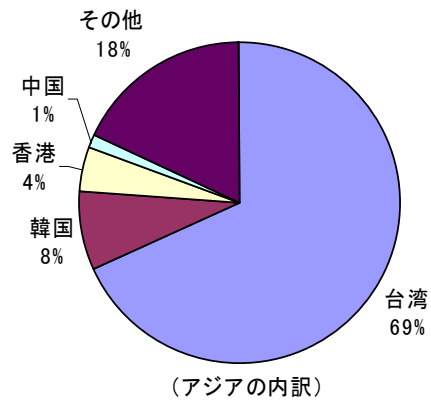
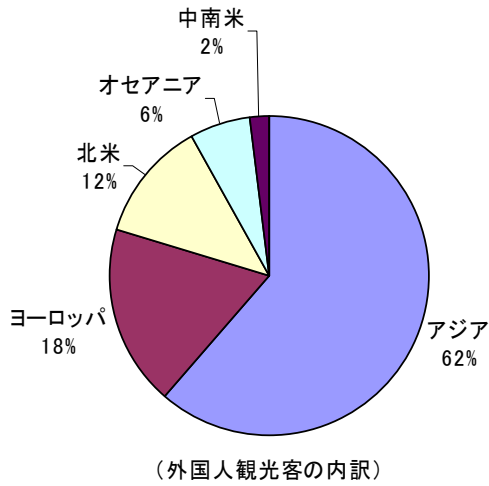


図5-2-1(5) 外国人観光客の内訳

(2) 主要計画の概要

1) 高山市合併まちづくり計画（平成 15 年 12 月 飛騨地域合併協議会）

<http://www.city.takayama.lg.jp/kikaku/gappei2.htm>

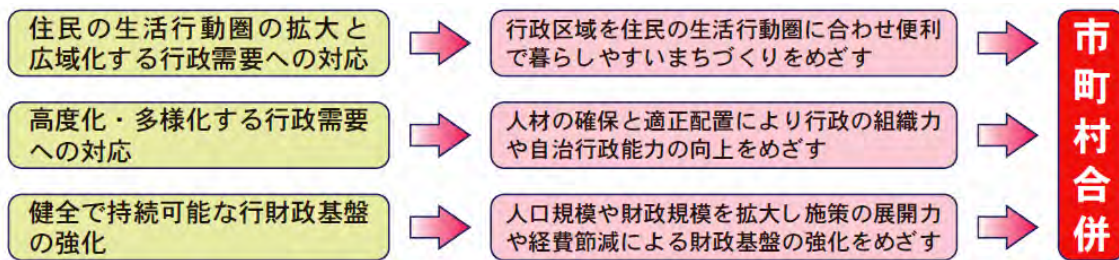


図 5-2-1 (6) 合併の必要性

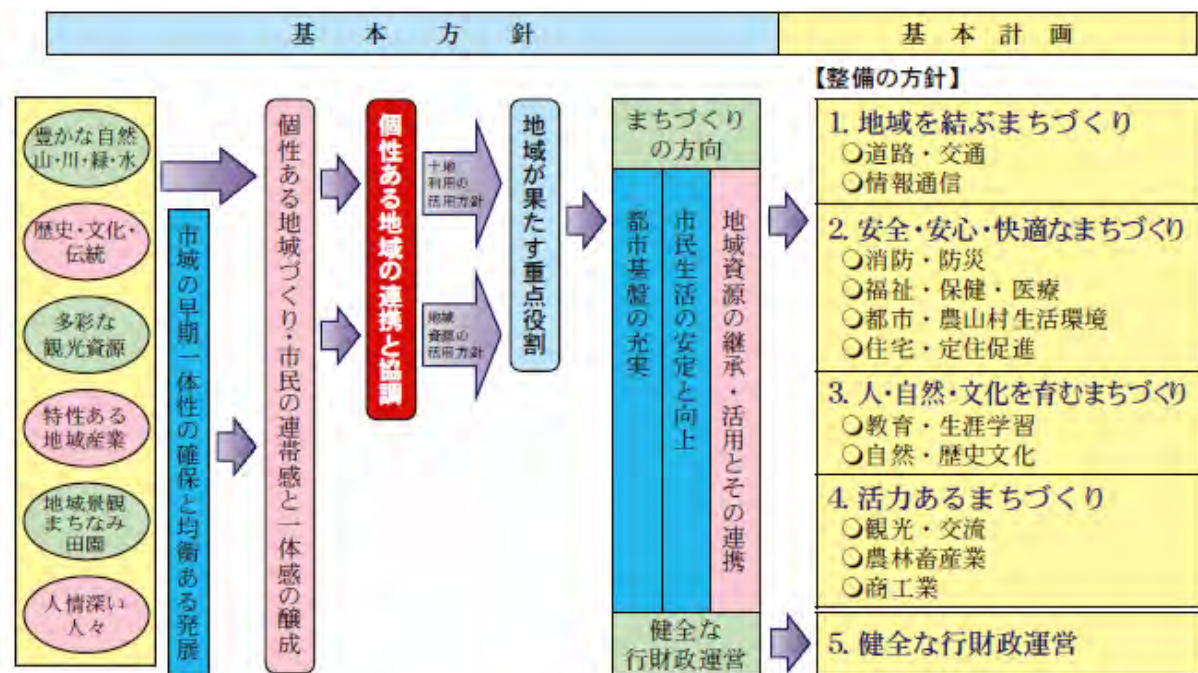


図 5-2-1 (7) まちづくりの体系

2) 第七次総合計画

<http://www.city.takayama.lg.jp/kikaku/untitled.html>

- 計画期間：平成 17 年～平成 26 年
- 基本理念：住みよいまちは 行きよいまち
豊かな自然環境と長い歴史に培われてきた伝統を活かしながら、誰もが住みやすく、住みたくなるような落ち着いた定住環境と多くの人が集い、ふれあえるようなにぎわいのある交流環境の整備を進める
- 都市像：やさしさと活力にあふれる「飛騨高山」
- 基本施策・目標：
 - 1 土地利用 …計画的な土地利用をめざして
 - 2 分野別目標

1. 安心して暮らせる「やさしさ」のあるまちをめざして
 2. 安全で快適な暮らしを実現できる「すみよさ」のあるまちをめざして
 3. 産業活動が活発な「にぎわい」のあるまちをめざして
 4. こころの「ゆたかさ」のあるまちをめざして
- 3 地域別目標 ……個性あるまちをめざして
 - 4 構想の推進 ……構想の着実な推進をめざして

3) 観光政策

①グリーンツーリズムの取組

高山市では、高山中心市街地の国際的な観光拠点形成に向けた取組の他に、合併によって豊富となった自然資源・文化資源を活かして、グリーンツーリズムを積極的に展開する方針をとっている。

平成19年3月には、飛騨高山グリーンツーリズム協議会（ふるさと体験飛騨高山）を設立し、官民一体となってグリーンツーリズムの取組がなされている。

岐阜県 高山市一之宮町（旧宮村）
（高山市街から約8km、名古屋市から約100km）

宮川の源流等自然景観を活かして首都圏を中心に都市部中学校の修学旅行生の受入体制を整備



①取組の概要
冬場スキー民宿を営む農家民宿の春～秋における利用率向上を図るため、首都圏の中学生の修学旅行を積極的に受け入れるとともに、河川源流の豊かな自然を活かした都市住民とのグリーン・ツーリズムを展開。

ア 平成の初めから首都圏中学生の修学旅行を積極的に受け入れる。
イ 手軽な1泊2日のツアーを年4回実施し、ファミリー向けに農村体験を普及させる。
ウ 行政と民間がグリーンツーリズム事業を推進する協議会を設立。

②成果

ア 成果の概要
 ・年間入込客数は、平成7年の23万人から平成16年は32万人に増加。グリーンツーリズムの里として広く認知された。

イ 成功要因
 ・修学旅行の学校がリピーター化している。
 ・行政が関与することによる安心感。
 ・幅広い体験プログラムの設定。
 ・地元観光協会の宣伝効果（HPの充実）。




『宮川のせせらぎ』

町人口 2,700人
 (市町村人口 97,000人)


町への年間入込客数 32万人
 (市町村への年間入込客数 300万人)

図5-2-1 (8) グリーンツーリズムの取組（総務省資料より）

②誰にもやさしいまちづくり

高山市では、進行する高齢化を背景として、ユニバーサルデザインの視点に立ったバリアフリーのまちづくり「誰にもやさしいまちづくり」に取り組み、道路の段差解消や多目的公衆トイレ等の整備を進めているほか、近年、特に増加している外国人観光客にも対応し、国際観光都市としての充実を図るとともに、市ホームページや観光パンフレット、案内パンフレットの多言語化を進めている。

「外国人が一人歩けるまち」をめざして



多様化する外国人観光客に対応するため、散策マップを6言語（英語、中国簡体、中国繁体、韓国語、イタリア語、フランス語）で制作。ホームページは10言語（英語、中国簡体、中国繁体、韓国語、フランス語、ドイツ語、スペイン語、イタリア語、ポルトガル語、ロシア語）で情報発信。また、市街地の案内標識も多言語併記で整備。

外国語散策マップ

4) 地域力向上に向けた取組

合併後の高山市では、地域力の向上に向けて、以下の取組を行っている。

①社会資本の整備促進と二極構造への対応

市域の一体感の醸成に向けた社会資本の整備

：市域の広大さや険しい地形等地勢的制約がある中で、社会資本の整備により早期の一体感の醸成を図る。

- ・ 市街地と支所地域をネットワーク化する道路交通網の整備
- ・ 地域間の情報格差是正に向けた情報通信基盤の整備（ブロードバンド通信環境の整備、地上デジタル放送への対応等）
- ・ 防災情報を市域全域に格差なく伝達するための防災行政無線システムの統合
- ・ 上下水道の整備 等

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・高齢化、旧市町村部での高齢化・過疎化への対応。

- ・ <都市部> 第二次中心市街地活性化計画等によるまちなか居住の促進、都市機能（商業機能等）の創出・再生
- ・ <旧市町村部> 地域が持つ自然や文化等の地域資源を活かしながら地域への移入（交流）人口の増加を図りつつ、地域の活性化に向けた将来展望を検討していく

交通環境の変化に対応した地域戦略の構築

：東海北陸自動車道の全線開通（平成 20 年 7 月予定）による交通環境の変化への対応。

- ・ 高速交通網整備のメリットを最大限に活かし、観光振興や地域づくりなど幅広い分野での戦略の構築を図る
- ・ 旧市町村部においては、自然、文化等の地域資源を、地域ブランド（飛騨高山）を活用して情報発信することなどにより、交流人口の増加につなげていく

②市の組織の再編による市民協働での地域力の向上への取組

- ・ 高山市では、市民との協働によるまちづくりで地域力の向上を図るため、平成 20 年 4 月 1 日より「市民部（市民課・市民活動推進課・生涯学習課・スポーツ振興課）」の新設を図るとともに、支所での 2 課体制（地域振興課・基盤産業課）への統合による業務の効率化を図っている

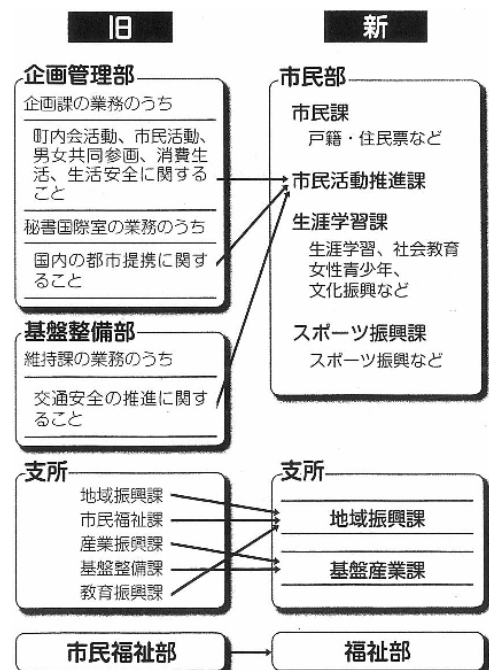


図 5-2-1 (9) 地域力向上に向けた高山市の組織再編

5) 支所地域の地域振興施策について

①地域が主体となった地域振興の取組

合併により、市域が大幅に拡大した高山市では、合併前の町村役場をすべて総合支所として残し、住民サービスの維持向上に努めている。そして、その支所地域ごとに全国に例を見ない「地域振興特別予算」を設けた。これは、各支所地域の地域振興を図るため、全市的な同一基準によらず、特定の地域に限って実施する事業に対する予算である。平成 18 年度からは、「地域振興事業補助金制度」を設け、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。

高山市地域振興特別予算は、合併特例法第 11 条により「合併に伴い臨時に増加する行政に要する経費」として地方交付税の算定の特例が定められたものの一部を、個々の地域振興に係る経費に充てたものである。

これは、地域の人口、基準財政需要額等の数値により算定され、配分されたもので、観光イベント事業、農林水産業振興事業、地域文化・スポーツ振興事業、福祉事業等各分野に活用することができるものである。

また、地域振興事業補助金制度は、地域振興特別予算の約 10% (平成 18 年度は 5%) が充てられ、支所地域の住民が自主的、主体的に取り組む地域づくり事業で公益性の高いもの、住環境づくりに関する事業、特色ある地域づくり、地域活性化に関する事業が対象となっている。

②市民活動の拠点づくり

支所庁舎の有効利用を図り、地域住民が集えるコミュニティ施設として集約・整備することを目的として建物の改修を行うとともに耐震補強、バリアフリー化を進めている。

- 平成 19 年度
 - ・ 清見支所庁舎機能の 1 階への集約、公民館・図書館機能の併設
 - ・ 一之宮支所教育研究所・大学機能連携室の併設
 - ・ 丹生川支所公民館・図書館機能の併設、子育て支援機能の移設
- 平成 20 年度
 - ・ 上宝支所公民館・図書館機能の併設
 - ・ 清見支所継続事業

(3) 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組など、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組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」概念を通して見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・交流等により、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・活性化等により<新しい高山文化>を創り育てていく取組も期待される。

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・文化等）を生かしながら、市域全体として「飛驒高山」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（道路交通網等）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組が必要であり、そのための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（公共以外の民間等）を育成することが必要。

5-2-2 高山市における「村格・都市格」概念を活かした取組

(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 等）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等、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、更には市域全体で最大限に活用し、地域の自然、歴史、文化等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」概念を活用した取組

＜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など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＞

- ・ 上記の協議会等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＞

- ・ 上記の協議会等を通じた住民活動等について、「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組を市が公募により募り、優れた取組に対して表彰し、その取組を支援する目的で助成金を出すなどの取組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、道路交通網の整備等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、市や観光協会等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）、温泉等リラクゼーション、食、地域イベント、健康、教育等、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、教育関係者等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・組織づくりの取組を通じて、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等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」概念を活用した取組

＜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、教育関係者等）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・工芸品等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 等

5-2-3 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等での活動や、日常生活の中での地域の人々のふれ合い・交流等を通じて、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等）。
- ☆ 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、持続可能な取組にしていくこと。

(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、トレッキング等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、地産地消への取組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、空き農家の活用等）。

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、「自らの取組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提案し、食、工芸品、遊び、おもてなし、隠れ家等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組が考えられる。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組により、それらの活動により磨きがかかる。