

第79回「全国都市問題会議」参加報告書

平成29年11月16日(金)

民友クラブ 報告者：稲垣達雄

テーマ：「ひとつながり都市の魅力と地域の創生戦略」

—新しい風をつかむまちづくり—

と き：平成29年11月9日(木)～10日(金)(2日間)

会 場：沖縄県那覇市 「沖縄県立武道館」

主催： 全国市長会

公益財団法人 後藤・安田記念東京都史研究所

公益財団法人 日本都市センター

那覇市

協賛：公益財団法人 全国市長会館



会議日程

第1日目 11月9日(木)

基調講演 「多様性のある江戸時代の都市」

東京大学史料編纂所教授 山本嘉文

主報告 ひとつながりまち —新しい風をつかむまちづくり—

沖縄県那覇市長 城間幹子

一般報告 人口減少社会の実像と都市自治体の役割

—人口とインフラの適正な持続的配置はいかに可能か?—

首都大学東京大学院尋問学科研究科順教授 山下祐介

一般報告 自然と都市が融合し共生が地域の価値を高めるまちづくり

北海道釧路市長 蝦名大也

一般報告 新たなステージに入った沖縄観光

—複合的な魅力を有するハイブリッドリゾートへ—

琉球大学観光産業科学部長・教授 下地芳郎

第2日目 11月10日(金)

パネルディスカッション 【テーマ】

人がつながり都市の魅力と地域の創成戦略—新しい風をつかむまちづくり—

<コーディネーター> 早稲田大学理工学術院教授

後藤晴彦

<パネリスト> 株式会社能作

能作千春

まちとひと感動のデザイン研究所代表

藤田とし子

沖縄文化芸術振興アドバイザー

平田大一

福井県勝山市長

山岸正裕

静岡県島田市市長

染谷絹代

閉会式

次期開催市市長挨拶

新潟県長岡市長

磯田達伸

閉会挨拶

後藤・安田記念東京都史研究所理事長

後藤宗幸

第1日目 11月9日(木)

テーマ:「ひとがつなぐ都市の魅力と地域の創成戦略」

—新しい風をつかむまちづくり—

1 何が都市を魅力的にするか

- (1) 都市の魅力とは何か
- (2) 来訪者にとっての魅力
- (3) 住民にとっての魅力
- (4) 複合的な魅力が人を引き付ける

2 ” 人がつなぐ “ことの意義

- (1) ひとのつながりが高める都市の魅力

日本では、都市に限らず、古くから自治会・町内会や商店会などの地域コミュニティが形成され、住民間の親睦や相互扶助が行われてきた。こうした住民共同の相互扶助は、沖縄では「ゆいまーる」という語で、表現され、重要なものとして位置づけられている。

地域コミュニティの存在は、住民の生活に「安心」を提供し、またそれ自体が社会的魅力となり得るものである。さらに、地域コミュニティの活動が、都市の生活的魅力や文化的魅力の創出につながった事例も多く存在している

- (2) ひとがつながって創り出す都市の魅力

地方分権改革が進展した今日、自治体の政策過程における行政と住民の関係を考える上で、「協働」がますます重要になってくる。都市の魅力を巡る取り組みの多くが、住民との協働によって進められている。

- (3) 都市の魅力をひとにつなげる

“ひとのつながり”とは都市の魅力の基盤となるコミュニティであり、“ひとがつながる”とは、多様な主体による協働のネットワークであるが、これらによって培われた都市の魅力を広く伝達し、継承する＝”ひとにつなげる”と言う視点も重要となる。

3 ” 地域の創生をめざして “

- (1) 地域の側から見た”創生“の戦略

本格的な超高齢者・人口減少社会の到来を迎え、国と自治体の双方において、「地方創生」が喫緊の政策課題となっている。

地方創生は、第一義的には、出生率の向上(自然増)によって人口減少に歯止めをかけること(積極的戦略)であり、人口減少に対応した効率的・効果的な社会システムを構築すること(調整戦略)である。しかしながら、地域の視点に立つと、その戦略が若干異なっている。なぜなら、地域においては、ひとの移住(社会増減)が伴うからであり、来訪者を引きつけ、移住者を増やし、住民に住み続けてもらうための戦略が必要になる。地域の魅力を総合的に高めて

いくことこそが、地域の側から見た”創生“の姿であるといえよう。

(2) 地域の多義性を踏まえた政策展開の必要性

地域の創生を理解したうえで、地域の多義性を踏まえた政策の展開である。地域と言う語は自治体の区域を指すものではなく、より「狭域」の区域においても用いられる。“地域”は地域コミュニティの単位であり多様なネットワークによる協働の場である。又、“地域が“自治体よりも「広域」的な区域を表す場合もある。地域の公共的課題には、自治体の区域を越えた課題や、複数の自治体が連携する事でより効果的に対応できる課題もある。こうした広域課題には、定住自立圏や連携中枢都市圏の形成が進められており、これらの枠組みの下で地域の創生に向けた施策が実際に展開されています。地域の創生は、いかに「狭域」と「広域」の政策を重層的に展開するかが問われている。

(3) 地域横断型の政策展開の必要性

都市の魅力を高めるためには、複合的な魅力の創出が重要となる。地域の創生についても、産業や福祉、観光など複数の分野にまたがった政策展開が求められる。地方分権改革が進展したとはいえ、交付金・補助金頼りの財政や政策発のための資源の欠如等によって、現在も「縦割り」の行政体制が残っている自治体がある事も又、事実ではないか。行政の協働のパートナーである地域コミュニティや住民組織の多くが様々な行政処分にもたがる活動を見解しているし、多様な主体によるネットワークも又行政分野を超えて広がっている。地の創生のためには、分野横断型の行政体制を構築し、住民参加・協働の下で、地域資源を有効に組み合わせる新たな価値を生み出していくことが求められている。

基調講演

「多様性ある江戸時代の都市」

東京大史料編纂所教授 山本博文

(1) 巨大都市と多様な町

江戸時代のまちの特徴は、江戸に象徴される都市の巨大化と城下町・宿場町・門前町・港町など多様な町の発展です。江戸・京都・大阪は「三都」と称されました。江戸は徳川家の城下町であるとともに幕府の所在地であり、全国の大名家が藩邸を構え、参勤交代を行って国元と江戸を往復していました。その為武家人口が飛躍的に増加し、彼らの需要に応じるために商人や職人も人口を増やしていきました。京都は朝廷の所在地で、多くの寺社の本山もあり伝統的な手工業の街でもありました。大阪は、「天下の台所」と称され、諸国の年貢米が集まり 18 世紀初頭には堂島の米市場で世界初とされる先物取引も行われました。江戸時代の大都市の発展は、諸国の城下町の発展に支えられていました。三都が多くの人や職人を養う事ができたのは、諸国のコメが集まってきたからで、彼らの扱う商品は城下町の需要にできていました。封建制度に基づく江戸時代の「幕藩体制」は、大都市の一人勝ちにならない構造になっていたのです。

(2) 参勤交代がもたらしたもの

大名が国元と江戸を隔年に往復する参勤交代の制度は、街道と宿場町の発展をもたらしました。江戸幕府は街道を整備し、宿場を置き、公用の人馬の提供を義務付けました。公用人馬や周辺農村に課される助郷の負担はありましたが、毎年多くの大名が参勤交代で宿場に宿泊したり休息したりするのですから宿場は繁栄しました。街道整備が進んだことで庶民の旅行も次第に行われるようになりました。特に注目されるのは伊勢参りです。庶民は伊勢に行くため、講を作り、旅行費用を融通し合って伊勢神宮に参りました。伊勢だけでなく善光寺や金毘羅宮等など人気の観光地が各地に成立し、人の移動が活発になりました。そうした参詣客を迎えるため、門前町も発展します。全国的な流通網が形成されたことによって、港町も発展します。特に蝦夷地の海産物を運ぶための北前船は、全国各地の特産物は港町を介して様々な場所に運びました。

江戸時代は、全国各地の多様な性格を持つ町が相互に影響しあって発展した時代でした。町の発展、人の移動と共に、文化や情報も先進的な大都市から地方都市に齎され、現在の日本のまちの原型を作って行ったのです。この様に、江戸時代は平和で諸国から参勤交代による交流も盛んで、街道の宿場それぞれが多いに栄え、賑わいを齎していた。参勤交代がまさに地方都市の活性化に繋がっていた。また、幕末に参勤交代が緩和されたため江戸のまちは反映と賑わいを失ってしまいました。当時は地方、地域にも財があったなど、地域に於いても歴史の掘り起こしが地方創生戦略、活性化に繋がるはずである。講演はこうした江戸時代の町の多様な発展をもたらした参勤交代の実態が克明に紹介されました。多くの提案が含まれており意義あるものでした。

ひと つなぐ まち -新しい風をつかむまちづくり-

主報告

沖縄県那覇市長 城間幹子

那覇市は沖縄本島の南部西海岸に位置し、古くから東南アジアの各都市を結ぶ交通の要衝地点として発展してきた。平成 27 年度国勢調査では、人口 319,435 人、市域面積 39.57 平方キロメートルとなっており、人口密度は 8,072 人/平方キロメートルで都道府県庁所在地では東京新宿区、大阪市、横浜市に次いで 4 番目に高い都市となっている。又、那覇空港（乗降客数は全国第 6 位/平成 28 年度）、那覇港（クルーズ船寄港回数全国第 3 位/平成 28 年度）を擁する那覇市は「沖縄の玄関口」とともに、2,000km の円周域に東京、香港、ソウル、北京、マニラ等の国内外の主要都市を含む地理的優位から沖縄国際物流ハブが構築される等、アジアとの商業貿易拠点として注目を集めている。又、那覇空港第 2 滑走路の増設工事が始まり、クルーズ船バースの増設や那覇軍港の移設も検討されていることから、沖縄県の県都として今後ますます発展する可能性を秘めている。

(1) 那覇市の魅力

亜熱帯の気候と風土に生まれ、琉球王国の王都・商都としてアジアとの交流を軸に発展してきた。大切にしてきたのは「ひととのつながり」である。「ひとと

のつながり」は沖縄の文化の歴史であり、そして魅力の源であると考えている。うとういむち(おもてなし)の心を持って「めんそーれ(いらっしやい)と歓迎してきた沖縄は、アジアとの交流の歴史から空手や三線など様々な沖縄独自の文化を生んできた。空港・港湾・モノレールなどの交通インフラや公共施設をはじめとする都市環境整備は着実に進んできたが、一方で復帰後の環境整備によって都市化が進み沖縄らしさがなくなっているのではとの声も聞かれる。しかし、一步路地裏に入れば昔ながらの町並みや沖縄独自の文化や風習が今も残っている。那覇まちまーい(まち巡り)ではユネスコ世界遺産に登録された首里城などの人気スポットはもとより、那覇の裏路地の魅力を発信するコースも人気を博している。

(2) 課題と取り組み

国内観光客はもとより東南アジアからのクルーズ船寄港による外国人観光客が急増し観光産業を中心に新しい風が吹き始めている。しかし、中心市街地はあまりにも観光地化され、地元市民の足が遠のいていることから観光客だけではなく地元市民も楽しめる中心市街地とするため、第一牧志公設市場は、長い間那覇市民の台所として親しまれてきたが近年は、多くの県外客や外国人観光客が訪れる観光拠点施設として賑わいを見せている。1階店舗で購入した食材を2階飲食店舗で味わう事ができる「持ち上げ」サービスも観光地として魅力(人気)を博している。観光客だけでなく地元市民も楽しめる施設として立て替えを推進している。施設の将来像として「地域観光に寄与する沖縄食文化の継承・発展や市民、県民に愛される市場」の創造に取り組んでいる。また、農連市場地区の再開発では、農家などから集まる野菜や青果物を近隣店舗などへ卸し、小売りすることで発展してきた地域である。売り手と買い手との話し合いで売り買いする「相対売り」はマチグワー(市場)文化の一つとして農連市場の特色となっている。施設の老朽化や都市基盤の未整備に伴う商業活動の衰退、防災上の危険性など問題解決を図るため「ひととものが行き交い、マチグワー(文化を継承するにぎわい豊かな街)をコンセプトに施工者である那覇市農連市場地区防災街区整備事業組合と共に再開発に取り組み、新しい市場で発信し、新たな文化政策を実践するため「感動を共有する、文化の香り高い芸術発信拠点」を基本理念として新文化芸術発信拠点施設の建設が進められている。

沖縄県は、健康長寿沖縄のイメージがありますが、市民の65歳未満男女の死亡率が全国ワーストワン。また、平成12年に男性が首位から陥落、女性も陥落した。長寿は昔の話になってしまった。何よりも29.9%の貧困率の改善は喫緊の課題である。

* 歓迎アトラクション 現代版組踊シリーズアトラクション

一般報告

人口減少社会の実像と都市自治体の役割

人口とインフラの適正な持続的配置はいかに可能か?

1 地方消滅から地方創生へ

—東京一極集中と人口減少社会—

- (1) 人口を適正に配置する。
- (2) インフラを適正に配置。
- (3) 人のいるところに集中してしまいすぎている。
- (4) 都市の魅力・都市とは何だろう。
- (5) 都と市、いつきのち、そこでは平等、そこから経済活動。
- (6) 国の内に政治、中心の場が都市。
- (7) 国を成り立たせるのは、家と村。集まって村。
- (8) 国家の下には地域、小さな治。
- (9) 力を集め、分散していく、さらに力を得て再分配。その結節点が都市。
- (10) どこかが富めばいいのではなく、魅力ある場所とは「人・もの・金」が活発に動いている、交流しているところ。

地方消滅論（ストップ少子化・地方元気戦略）は、政府のまち・ひと・しごと創生（地方創生）本部設置を経て、現在の地方創生政策に繋がっている。今回の地方創生の本来の問題意識は、このままであれば止まらない人口減少を止めるというものである。この人口減少は東京一極集中によって起こされているとして問題化されている。しかしいつの間にか地方創生は仕事づくりで人口減少阻止へというものに転換されてしまった。「稼ぐ力」の競争になっている。結果ますます政府の権限を強化させるとともに東京一極集中を促進させるといった矛盾を引き起こしている。権力の集中であり、権力の集中がカネの集中や人の集中を生んでいる。これを止めるには地方分権以外にない。

2 人口減の悪循環をどう読み解くか

地方分権をせず、国家に権限や財を集中させてしまえば、各地域は国家予算を競争で取り合うしかなくなる。だが、分配する材は政府にもないだろうから、それぞれで稼げとなる。これは現実に政府にとっても打つ手がないことを示しているのである。自治体の人口減が財政難につながっていく。財政難な自治体は市民サービスの減少を余儀なくされる。必要なインフラや市民サービスの減少は益々自治体から人が離れてしまい、楽に安定的に暮らすことのできる大都市へと移り住んでしまいます。この悪循環を断ち切るには何をすればよいか。

「稼げ」で悪循環を断ち切ろうとすればするほど、住民の側から「選択と集中」が進み、都市へ、東京へと一極集中が加速することになる。人口減少を食い止めるための本当の処方箋は、人口減=財政難でも可能な持続的なインフラサービスの維持を実現することである。どこにいても安心して暮らせること。その上での競争ならば切磋琢磨になるが、それを「選択と集中」にしてしまったことが不安の悪循環を加速してしまった。経済や財政が発端となったが心の崩壊が社会の破壊と繋がって止まらなくなった。2000年代に起きなかった第三次ベビーブームという現実を直視する必要がある。

2 自然と都市が融合し、共生が地域の価値を高めるまちづくり

(1) 世界一級の観光地づくり

観光立国ショーケース・国立講演満喫プロジェクト

- ・日本版DMOの確立
- ・観光資源の磨きあげ
- ・ストレスフリーの環境整備
- ・海外への情報発信

(2) 長期滞在（ちょっと暮らし）の推進

- ・発想の転換で活かす地域資源
- ・民間主体のビジネス

(3) 入湯税超過課税の活用

- ・導入までの経過
- ・使途と運用

3 将来を見通したまちづくり

- ・「後の世の春をたのみて植えおきし 人の心の桜をぞみる」

一般報告

新たなステージに入った沖縄観光

複合的な魅力を有するハイブリッドリゾートへ

琉球大学観光産業科学部長・教授 下地芳郎

国際観光の視点から見ても都市観光（アーバンツーリズム）は大きな市場となっており、国内に於いても特徴ある都市機能を構築することが重要となっている。一方、外国人観光客の増加に伴い、文化の違いなどに基づくトラブルや住民生活への影響なども顕在化しており、持続可能な観光地経営の強化が必要となっている。

1 観光からツーリズムへ～都市にとってチャンス

観光と言えばレジャーと言う考え方が中心でその他の目的に対する関心はまだ低いと言える。UNWTOの調べでは、2015年の国際旅行客の旅行目的としては、レジャーが53%、知人親戚訪問や宗教などが27%、ビジネスが14%、その他6%となっている。レジャー目的以外の旅行が約半数を占める。訪日外国人も約2割はビジネス目的であり、地方都市に於いてもこうしたツーリズムの視点を持ったうえで観光振興に取り組む必要がある。健康=レジャーという発想から脱却し、多様なニーズに対応することが今後の都市間競争を勝ち抜くためには必要である。

2 沖縄観光の歴史

沖縄県では戦前の昭和12年に初めて団体旅行が実施され、大阪から6泊7日の旅（滞在は3泊4日）は、那覇市を中心に恩納村迄の景勝地見学や泡盛や伝

統芸能などを楽しむ内容で、日本本土とは異なる自然風景や文化的特徴（琉球王朝時代から受け継がれてきた文化）などが評判を呼び人気を集めていたが、戦争の影響で昭和 16 年に中断された。沖縄戦で首里城始め殆どの伝統的建造物や紅型や泡盛に代表される伝統産業の拠点はことごとく破壊された。戦後の沖縄観光を考える上で最も重要な取組みの一つは 1975 年に開催された「沖縄国際海洋博覧会」であろう。海をテーマに世界で初めて開催された国際博覧会を契機に沖縄観光はビーチリゾートへの道を歩んできた。那覇空港や高速道路の整備、リゾートホテルの建設、首里城の復元や沖縄美ら海水統刊などに加え、沖縄の音楽、食、芸などの評価が高まってきた。沖縄観光発展の要因としては国内市場に加えて海外市場の拡大が沖縄観光を大きく発展させたと言える。

3 沖縄観光の現状

2016 年度の入域観光客が 877 万人（内外国人 216 万人）となり、過去最高を記録した。観光客数が増加している主な要因は、東日本大震災の影響で一時落ち込んだ国内観光客が増加傾向にある事と、円安、ビザ緩和、消費税免税制度、海外航空路線やクルーズ船就航数の増加、積極的な海外誘客展開による大幅な外国人観光客の増加である。又、MICE【M=会議（ミーティング）：I=研修旅行（インセンティブツアー）：C=コンベンション（国際会議）E=エキシビション（展示会）】進行による国内外ビジネス客の増加も見られる。昨年度の観光収入は 6,603 億円で前年度比 10% の増加となった。沖縄県の県内総生産は 4 兆円であることから見ても観光産業の重要性は際立っており、沖縄県経済を支えるリーディング産業として観光産業への期待は高い。

4 沖縄観光の課題（特に那覇市など都心部に関して）

今後の観光振興に当たっては「3つの質の向上」によるブランド力強化が重要。

- (1) インフラの質向上
- (2) サービスの質向上
- (3) 観光地経営の質向上

5 那覇市への期待

那覇市は歴史的経緯から「琉球（沖縄）」「日本」「中国」「アメリカ」と言う 4 つの顔もつユニークな都市である。日本とアジアを繋ぐ拠点として「観光は平和へのパスポート」に代表される観光を通じた世界の平和研究拠点及び国際交流拠点としての取り組みの強化を期待したい。観光を取り巻く環境の変化は速いが、様々な変化に柔軟に対応できる”強さ”と 21 世紀の世界の津梁（しんりょう：架け橋）となる”優しさ”を持った世界の交流拠点都市となることを期待したい。

所感

今日、全国の都市自治体に於いて、まちづくりの未来を予感させる“新しい風”が吹いている。その一つに「人の動き」の活発化である。人の動きの活発化をもたらした要因として、「価値観の多様化」が指摘されます。例えば観光を捉えてみますと集客施設や観光資源をめぐる観光から地域の文化や歴史に触れる“まち歩き”を楽しむ体験型・滞在型観光へとトレンドが変化している。又、若者を中心として、濃密な人間関係や仕事と生活が一体化したライフスタイルを志向する意識の変化が指摘されており、「田園回帰」が注目されるようになった。こうした変化の根底にあるのが「ひとのつながり」の価値の再認識があるように思えます。SNSに代表されるITCの発達と普及によって新しい人との繋がりが生まれている。更に、東日本大震災も熊本地震など、大規模災害が頻発するなかで”絆“(ひとがつながること)の尊さが浮き彫りになっている。本格的な超高齢化と少子化による人口減少社会が到来する中で全国の都市に於いてひとの動きの活発化、その動機や目的(価値観)の多様化と言った”新しい風”をつかみ、都市をさらに発展させていくことが求められています。

地域の創生において、政策の「正解」は存在しない。したがって、地域の特性を踏まえ、いかなる政策が求められているのかを絶えず議論し、また実施している政策が効果を挙げているのかを検証していく必要がある。今回の会議では、”都市の魅力“人がつなぐ、”地域の創生“の含意やそれにかかわる多様な視点を念頭に、”新しい風をつかむまちづくり“の方向性について、多くの事例が報告されました。知立市に於いても大いに議論を深めたい。