

# 旧佐原市地区におけるまちづくり型観光政策の形成プロセスとその成立要因に関する分析

## PROCESS MANAGEMENT OF LOCAL TOURISM POLICY WITH COMMUNITY DEVELOPMENT IN SAWARA, CHIBA

白井 清兼<sup>1</sup>・西村 崇<sup>2</sup>・山本 淳子<sup>3</sup>・伊藤 興一<sup>4</sup>・加藤 浩徳<sup>5</sup>・城山 英明<sup>6</sup>

<sup>1</sup> 東京大学 公共政策大学院修士課程 (E-mail: k\_puits01@yahoo.co.jp)

<sup>2</sup> 東京大学 公共政策大学院修士課程 (E-mail: tk\_51st@yahoo.co.jp)

<sup>3</sup> 東京大学 公共政策大学院修士課程 (E-mail: jnkym2t@gmail.com)

<sup>4</sup> 東京大学 公共政策大学院修士課程 (E-mail: itton714@gmail.com)

<sup>5</sup> 東京大学准教授 大学院工学系研究科社会基盤学専攻 (E-mail: kato@civil.t.u-tokyo.ac.jp)

<sup>6</sup> 東京大学教授 大学院法学政治学研究科 (E-mail: siroyama@j.u-tokyo.ac.jp)

本論文は、地域のアイデンティティ確立を目指すまちづくりに成功した事例として、千葉県香取市(旧佐原市)の先進的な取組を取り上げ、過去の取組経緯をインタビューによって丹念に調査するとともに、関係主体の問題構造認識を分析することによって、成功の要因を抽出することを目的とする。情報収集のため、佐原の観光政策に関係する主要主体に対するインタビュー調査を実施し、また、分析に当たっては、問題構造化手法を適用した。分析の結果、「町並み保存関係者」と「佐原の大祭関係者」による独自活動がもたらした意図せざる相乗効果、市民団体による巧みな行政の活用および行政の巧妙な戦略的なプロセスマネジメントが、佐原の持続的な観光政策ならびにまちづくり型観光地形成を成立させるための成功要因であったことを明らかにした。

**キーワード：**佐原、まちづくり、地域観光政策、問題構造化分析、プロセスマネジメント

### 1. はじめに

近年、地域振興のための施策として、まちづくり型観光地形成が注目を浴びつつある。ここで、まちづくり型観光地形成とは、観光とまちづくりとを連結する地域施策の1つであり、ハード面を重視した従来の観光施策に比べ、地域における市民参加と官民協働がより重要視されるものである<sup>1)</sup>。その背景には、地域住民が、まちづくりに取り組み、活力ある美しい地域を形成することが、観光対象の創出になると同時に快適な居住地の形成につながる一方で、観光客にとっては、単に観光名所を巡るだけでなく、まちづくりに携わる市民との交流を通じて地域の文化や生活の実態に触れることで、より高い満足につながる、という期待がある。こうした施策が実現するためには、地域住民間、あるいは地域住民と行政との間で、密接かつ継続的な連携が不可欠である。ところが、現時点では、成功事例は限られているのが実情である。

そこで、本研究は、地域のアイデンティティ確立を目指すまちづくりに成功した事例として、千葉県香取市(旧佐原市)の先進的な取組を取り上げ、過去の取組経緯をインタビューによって丹念に調査するとともに、関係主体の問題構造認識を分析することによって、成功の要因を抽出する

ことを目的とする。これにより、他地域のまちづくり型観光地形成にとっても有益な示唆が得られるものと期待される。

本論文の構成は次の通りである。2章では、佐原におけるまちづくり型観光地形成の経緯を3つのステップに分けて整理する。次に、3章では、地域観光政策に関わる主要関係者の問題構造認識について分析を行う。それらを踏まえて4章では、佐原における観光政策成立プロセスおよび成功の要因についての考察を行う。最後に5章では、本研究の成果をとりまとめる。

### 2. 佐原における観光政策の形成プロセス

#### 2.1. 佐原の概要

佐原は、現在の香取市、旧佐原市に属している地区である。香取市は、千葉県の北東部に位置し、東京から約70km、成田空港から約25kmに位置する、人口86,380人(2008年8月1日現在)の市である。2006年、佐原市、小見川町、山田町、栗源町が合併し、香取市が誕生した。

佐原は、江戸時代～昭和初期にかけて、利根川舟運による河港商業都市として栄え、周辺の農業生産力を背景に醸造業なども盛んな産業都市であった。小野川(佐原の中

心部を南北に流れる、利根川支流) 両岸に、水運により運ばれてきた物資を扱う問屋街が形成されるとともに、小野川付近の香取街道沿いに展開していた小売店舗も賑わいを見せた。舟運により物資と共に流入した江戸文化と、町人自治の伝統は、「江戸優り」とも言われた。

近代に入り、陸上交通機関が整備されると、1960年代頃までは近郊の中心地区として1市8町、約15万人の商圏となり、商店街も賑わいを保っていた。しかし、1978年に成田空港が開設されると、商圏としての佐原の求心力は次第に低下し、佐原の中心市街地は、衰退に向かうこととなった。

1990年代になると、中心市街地衰退に憂慮する市民が中心となり、埋もれていた佐原の資源を蘇らせ、観光により

交流人口を増やし、地域を活性化させるための活動が始まった。佐原は、かつて天領であったことから、住民自治の歴史があり、歴史的な町並み保存や佐原の大祭振興に携わるNPO法人や、第三セクターのまちおこし会社、観光案内ボランティアなど市民がそれぞれの役割を担うことで官民協働のまちづくりが展開され、観光地としての魅力を高めてきた。また、現在では佐原周辺の旧3町でも観光農業の推進、道の駅などの観光拠点づくりが積極的に行われている。

2.2. 佐原における観光政策の発展経緯

(1)観光政策形成プロセスの3つのステップ

戦後の佐原における観光政策の主な動向を、行政関連、ま

表-1 佐原の観光政策に関連する主な動向1 (1945～2001年)

年	行政関連	町並み保存・小野川周辺関連	佐原の大祭・佐原囃子関連	その他
1945			戦後初の山車祭り	
1948			佐原囃子連合会発足	
1950	市制施行			
1951	香取町、香西町、東大戸村と合併して佐原市が誕生			
1955	第2次合併: 新島村、津宮村、大倉村、瑞穂村が加わる		佐原囃子が千葉県無形民俗文化財指定	
1958	「北総観光連盟」結成(佐原・成田・銚子)			
1959			佐原囃子保存会発足	
1974		文化庁「伝統的建造物群保存地区調査」初年度、佐原の町並み調査開始		
1975		報告書:「佐原の町並み(佐原市伝統的建造物群保存地区調査報告)」		
1978				
1979	鈴木全一市長就任(～1987)			
1982		観光資源保護財団による調査。		
1983		報告書:「佐原の町並み よみがえれ水郷の商都」		
1984		佐原市観光振興基本計画策定;小野川沿いの擬木柵、柳の植栽、案内板、公衆トイレ、橋梁修景等の景観事業開始		
1987			佐原の大祭実行委員会発足	
1988	ふるさと創生資金の使い道アイデア募集		水郷佐原山車館建設	
1989	「地域づくり研究会(市職員の勉強会)の発足・ふるさと創生一億円のアイデア選定」・小野川と町並み保存が含まれる;「ふるさと佐原振興事業化推進委員会」;「地域づくり研究会」設置	旧三菱銀行佐原支店跡を市へ寄贈		
1990		「まちづくりを語り合う場」の発足		
1991	鈴木全一市長再就任(～2003);「佐原市都市マスタープラン報告書」;市役所内部に「町並み四課会議」が発足	国土庁の地域振興アドバイザー派遣を受ける;「佐原の町並みを考える会」発足;三菱館を町並み案内所としてボランティア活動		
1992		同会が「佐原市小野川・香取街道歴史的町並み保存基本計画」を市長へ提案	「小野川と佐原の町並みを考える会」に名称変更	
1993		「佐原市佐原地区町並み形成基本計画」策定(建設省「まちなみデザイン推進事業」の補助)→「考える会」;「市役所企画財政部企画課」;「シーブネットワーク」千葉大学工学部都市計画研究室(福川裕一助教授(当時))が協働。「保存に基づく開発」を掲げる。	「佐原の大祭実施本部」設置(本部長・市長)	
1994		「佐原町並み保存会」(所有者団体)発足(13町内160名)	経産省資源エネルギー庁:「電源地域産業育成支援事業地域活性化イイベント」	佐原の大祭を展開
1995	まちづくり推進室設置	町並み保存地区決定のため予定地区で「考える会」と行政協働の上、個別同意を求める	小野川の両岸で互いに山車を通過させることが可能に	
1996		・景観条例に基づき、「佐原市佐原景観形成地区」を決定。形成地区のうち一部が「佐原市佐原伝統的建造物群保存地区」として都市計画決定。12月→関東初の「重要伝統的建造物群保存地区」として文部大臣より指定。 ・三菱館を拠点に町並み観光案内ボランティアの会が23名の市民により結成。		
1997	都市建設課に都市開発室を設置;スーパー堤防、中心市街地活性化、まちづくり推進を担当		連合会と保存会が合併	
2000	市:中心市街地活性化基本計画「水郷の小江戸産業でにぎわいの再興」策定→小野川周辺環境整備事業としてガードレールの擬木柵化、歩道橋撤去、無電柱化を順次実施;→本宿耕地地区の高規格堤防整備事業と共に自動車交通の受け皿に		佐原市制50周年、利根川治水100周年補助金	佐原囃子保存会が佐原市教育文化向上功労賞受賞
2001	佐原広域交流拠点整備事業開始(河川事業で初のPF1→2008年4月民間事業者選定) ・佐原商工会議所:TMO構想「よりよい佐原のまちづくりを目指して」、10項目の目的を掲げる。目的ごとに、55のプロジェクトを組む。	「佐原伝統的建造物群保存地区防災計画」策定→災害発生時の緊急車両の運行の確保等のため全面駐車禁止へ	NPO法人まちおこし佐原の大祭振興協会設立	

注:ヒアリング補足資料<sup>1)</sup>から作成

表-2 佐原の観光政策に関連する主な動向2(2002～2008年)

年	行政関連	町並み保存・小野川周辺関連	佐原の大祭・佐原囃子関連	その他
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国交省「観光まちづくり実施支援プログラム策定推進事業」成田市・佐倉市・佐原市が選定される(佐原では秋の大祭時に「祭り、歴史的町並みの共通テーマによる実証実験」)</li> <li>・国交省「観光まちづくり実施支援プログラム策定推進事業」成田空港との連携を模索;秋の大祭時に外国人を対象としたツアーを実施</li> <li>・商工会議所:「佐原戦略ビジネスプラン(TMO構想)を作成</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・第三セクター「ぶれきめら」設立</li> <li>・踏み切りの手前側でパフォーマンスを行うように変更</li> <li>・小野川両岸道路の全面駐車禁止に着手(03年から実施)</li> </ul>	
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>・岩瀬良三市長就任(～2006)</li> <li>・市:国交省「観光交流空間づくりモデル事業:ひたちとふさのジョイントアップ・プロジェクト」の指定をうける。…茨城県及び千葉県内36市町村の広域連携。</li> <li>・市:千葉県から「地域の魅力アップモデル事業」の選定を受ける7つの整備方針と31のプロジェクト</li> <li>・市:空港付近のホテル宿泊者(特に外国人クルー)を対象としてイベント時の誘客を図る実証実験</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>「ぶれきめら」による小野川船運事業の通年運航(経産省商店街等活性化事業)</li> </ul>	
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域再生計画(申請団体:千葉県2004～2008);「元気回復・北総地域観光交流空間プロジェクト」</li> <li>・全国都市再生IN佐原開催。</li> <li>・香取地域合併協議会発足。</li> <li>・「成田トランジット」短期滞在の外国人観光客に短時間で歴史的たずまひのある本当の日本を見せよう実証実験プロジェクト)実施(都市再生本部「全国モデル調査」(全国644件応募中の選定171ののひとつ)。</li> <li>・千葉県商工労働部観光コンベンション課・関東運輸局:台湾旅行会社招聘事業(佐原・銚子・九十九里)</li> </ul>	電線地中化事業開始	<ul style="list-style-type: none"> <li>「佐原の大祭」が国の無形民俗文化財指定を受ける</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市役所からおかみさん達への勉強会の声かけ、大学観光部講師を招く。28軒のまちぐるみ博物館誕生。</li> <li>・「佐原市国際交流協会」設立;「佐原市国際化推進まちづくりボランティア登録制度」運用</li> </ul>
2005	千葉県成田空港周辺における外国人観光モニターツアー		<ul style="list-style-type: none"> <li>時間指定の車両侵入禁止に着手</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国交省:「都市・地域整備局」都市観光の推進による地域づくり支援事業」;「まちぐるみ博物館を通じた来街者満足度向上をめざして」、観光客の滞在時間の延長(90分越え)と回遊範囲の拡大を目指す。</li> <li>・佐原版心のバリアフリー作法集を作成。</li> <li>・NPO法人「コンヴィヴィアル」と千葉交通のタイアップにより佐原・成田(一秋葉原)直通バス「小江戸佐原お散歩バス」運行(観光ルネサンス事業)→2007年3月補助終了。週末などの季節運行へ。</li> <li>・「佐原町並み交流館」、観光案内所オープン</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>・佐原市と周辺3町(小見川町、山田町、栗源町)が合併、香取市に。宇井成一市長就任。</li> <li>・国交省「まちめぐりナビプロジェクト」に採択される。</li> <li>・国交省「地域いきいき観光まちづくり100」に佐原が事例のひとつとして掲載される。</li> <li>・優秀観光地づくり賞金賞を受賞。</li> <li>・都市再生計画整備計画(～2010)</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>町並みに映える催し「小江戸佐原の骨董市」</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「にぎわいのまち創造プロジェクト(～2009、総務省「頑張る地方応援プログラム」)</li> <li>・国交省「中小企業の地域資源活用事業計画」;「江戸優りのまち、佐原グルメまちめぐりダイニング事業」として認定される。</li> <li>・「地域の食を考える懇談会」開催。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>山車保存整備事業が東日本鉄道文化財団の地方文化支援を受ける</li> </ul>	
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>・千葉県商工労働部観光課・関東運輸局「ビジットジャパンキャンペーン」地方連携事業;東京在住外国人メディア等招聘事業(香取市佐原及び銚子への取材ツアー)</li> <li>・千葉県:協働型地域づくり総合補助金(地域づくり戦略プラン策定事業);「美しい清流と水郷のふるさと交流空間づくりプラン」に採択される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>香取市「考える会」:歴史的建造物の空き店舗を利用した実験事業を実施。工学院大学・東京大学プロジェクトチームが参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>佐原囃子保存会がサントリー地域文化賞受賞</li> </ul>	

注:ヒアリング補足資料<sup>1)</sup>から作成

ちなみ保存・小野川周辺関連、佐原の大祭・佐原囃子関連、その他に分類し、整理したものが、表-1 および表-2 である。

過去の動向は、第一期「各主体独立活動期」、第二期「フレーム包括期」、第三期「活動発展・新アクター登場期」、の3つの時期に大きく区分できると思われる。

まず、第一期「各主体独立活動期」は、1980年代後半～1990年代前半が該当する。この時期は、「町並み保存」と「佐原の大祭振興」という二つの活動主体が、それぞれの活動範囲に限定されたフレームで、個別に活動課題の解決を図っているという、いわばボトムアップでまちづくりの素地が作られた時期である。次に、第二期「フレーム包括期」は、1990年代中頃～2000年代前半が該当する。この時期は、各主体の活動がそれぞれ住民や市の理解を得て、盛り上がりを見せ、やがて、相互に独立したテーマであった町並みと大祭は、「まちづくり

型観光」という全市的なフレーミングの下に収斂されていく。最後に、第三期「活動発展・新アクター登場期」は、2000年代前半以降が該当する。この時期には、「町並み」や「大祭」といった主体は、独自のテーマがひとつの山を越えたことで、徐々にまちづくりへと活動領域を拡大し、TMO(Town Management Organization)構想を实践する第三セクターも登場した。さらに、おかみさん会の様な新たにまちづくりを担う主体が登場した。

以下では、この3つの時期の主要な動向を、それぞれ整理することとする。

## (2)第一期「各主体独立活動期」(1980年代後半～1990年代前半)

### a) 町並み保存に関する動き：活動初期

佐原の歴史的町並み保存に関して、中心的役割を担っ

てきたのは、1991年発足の「佐原の町並みを考える会(同年、「小野川と佐原の町並みを考える会」に名称変更、以下、「考える会」と記す)」である。

「考える会」の発足以前、佐原では過去に二度、歴史的町並み保存を目的とする調査が行われていた。1974年の文化庁「伝統的建造物群保存対策事業」と、1982年の観光資源保護財団による「町並み調査」とである。この様に、佐原の町並みは、早くから文化財としてその価値が認められていたが、当時は、住民の意識が保存より開発に重きがあり、保存に関して十分な成果を上げることができなかった<sup>2),3)</sup>。

三度目の試みとして、ようやく町並み保存活動が軌道に乗るきっかけとなったのは、1988年に、市が、「ふるさと創生資金」の使い道を募集した際、町並み保存がアイデアとして挙がったことであった。町並み保存に関して、市職員により、内部で検討が加えられ、後に市民と市との話し合いの場が持たれた。それが後に、住民中心の「考える会」の母体となった。

当時は、モータリゼーションの進展で、佐原は商圏としての求心力を失っていた。商業中心地としての佐原活性化に限界を感じていた人々が、その危機感から、歴史的町並み保存を通じた観光で、佐原の再建を目指すという方向性を見出したことが、「考える会」の活動として結実した。ここに、「町並み保存による佐原の活性化」というフレーミングがなされたと考えられる。

「考える会」の当面の活動目標は、小野川沿いの歴史的町並みに対して、重要伝統的建造物群保存地区(以下、重伝建)の指定を受けさせることであった。ただし、そのためには、地域住民の理解促進が喫緊の課題であった。町並み保存には資金が必要で、かつ、重伝建指定により規制がかかれば、生活に不便が生じるという認識が地元住民に根強く、当時は、町並み保存が佐原の活性化につながるとは信じられていなかった。

そこで、保存に対して懐疑的な住民に配慮して、会の名称を「保存会」でなく、「考える会」と変更した。また、「町並み保存による活性化」を声高に主張することも抑制した。これは、「考える会」の会員には、商家の人間が多いため、「町並みによる観光」を全面に出しすぎると、商売に関係ない住民の心が離れてしまうという、戦略的配慮があったためである。

そうした配慮に加え、「考える会」の会員自身が、毎月2回の勉強会を継続し、視察研修などを経て町並み保存への理解を十分に深めた。地域住民への地道な説明活動や、観光案内事業を並行した努力などが広く認められるようになり、徐々に会の活動は住民の理解を得ていった。

一方で、市に対しては、「考える会」が、自ら建物調査を行い、1992年8月に保存計画書を提出した。これが市長からの評価を得たことで、市の町並み保存に対する姿勢も本

格化する。そして計画書を具体化する形で、官民協働の「佐原市佐原地区町並み形成基本計画」作りがスタートする。

#### b) 佐原の大祭振興に関する動き：活動初期

町並み保存と並行して進行していたのが、佐原の大祭を振興しようとする市民の活動である。大祭は、小野川兩岸の本宿地区と新宿地区とで、夏と秋にそれぞれ行われる祭りの総称であり、約300年の歴史がある。しかし、振興活動が始まった1980年代後半頃には、大祭は一部の市民のみが楽しむ祭りとなっており、「佐原の三悪」と称されて疎まれていた。そこで、「きちがい」と称されるほどに祭り好きであり、かつ衰退しつつあった佐原を何らかの方法で盛り上げたいと考えていたごく少数の人々が、大祭という地域資源に改めて注目し、外部に積極的にPRすることで多くの観光客を呼び寄せ、佐原の商業振興を図ろうと、活動に取り組み始めた。

「商業振興のための祭りの復興」というフレームを浸透させるため、佐原の大祭関係者は、大祭を「自分たちが楽しむための祭り」から「見せるための祭り」へ転換する必要性を強く感じていた。しかし、当時、その転換を実現する上で2つの課題があった。第一の課題は、祭りの主体となる市民からの合意獲得である。第二の課題は、市との協力の可能性である。「見せるための祭り」を実現するためには、山車を数台同時に並べられるだけの敷地などが必要であったが、その確保のためには、大祭への協力に消極的な佐原市役所の支援を得ることが不可欠だった。

そこで、彼らは、課題解決のために、次の三つの方法を選択した。第一に、活動を開始してから最初の約2年間は、神社などに保管されていた大祭の歴史に関する古文書の読解に注力し、住民や市との議論に向けた準備に努めた。第二に、祭りの歴史を理解する過程で、太平洋戦争前においては、大祭が商業振興の手段として長らく活用されていた旨の記載を発見した彼らは、関係者の直接説得に乗り出した。古文書という物証を切り札に市民との対話集会を多数開催することで、「商業振興のための祭」というフレームを人々に浸透させていった。第三に、佐原市に大祭への支援を働きかけ、市長への説得も同時に行うことで、大祭運営への協力を取り付けていった。

そして、最後に、関係者の意識変革の機会を創出することで、彼らの活動に懐疑的な立場を取り続けてきた市民や市を、活動の積極的な協力者に変容させることに成功した。まず、活動開始後初の大祭で、市役所の広場に設置した栈敷席の前に、山車を並べることにより、招待客から好評を得ることに成功した。次に、二年目には、有料にした栈敷席を完売し、多くの客を集めることで、市や市民に「お金を払っても見る価値があるほどの祭り」であることを認識させた<sup>4),5)</sup>。こうして、彼らの活動は次第に賛同を得ていった。

### (3)第二期「フレーム包括化」(1990年代中頃～2000年代前半)

#### a) 町並み保存に関する動き：官民協働～重伝建指定を受けるまで

1993年には、「佐原市佐原地区町並み形成基本計画」が完成し、市と「考える会」は、共催で町内説明会を行った。1994年には、「佐原市歴史的景観条例」が施行され、1995年にはまちづくり推進室が出来たことで、保存に関する市の窓口が一本化され、町並み保存が推進された。同年、保存地区を決定するために戸別同意を取ることに、「考える会」と市が説明に回った。その結果、92%の世帯から、町並み保存への同意を得ることに成功した。ここでは、住民の疑問に答える一問一答集を作成したり、「本物志向の町並み」というイメージの理解を得るため、一般市民を伴って視察旅行に行ったりしたことが、市民の意識と理解を高めることにつながったとされる。そして、小野川沿いの町並みが、1996年12月に関東地方で初めて重伝建の選定を受けた。

#### b) 佐原の大祭に関する動き：大祭の活性化～行政との協働体制の確立

活動が本格化するにつれて、大祭関係者は、更なる発展のために、祭り運営の組織化と祭り環境の整備に乗り出した。運営の組織化に関しては、1993年に「佐原の大祭実施本部」が設置され、市、町、商工会議所が連携して、大祭実施を支援する体制が構築された。これにより、開催準備・運営といった実務は市が行い、大祭の復興・発展に懐疑的な住民との折衝を大祭関係者が行う、という協働体制が確立された。また、市を通じて東京電力(株)や通産省(当時)に働きかけることで、大祭の運営資金も順調に集めていった。そして、大祭当日の運営には市民からのボランティアを活用するなど「見せるための祭り」の運営体制が急速に整えられていった。

大祭の環境整備に関しても、様々な取り組みが行われた。例えば、小野川の大祭への活用が例として挙げられる。大祭中の交通渋滞解消のために、利根川の河川敷に臨時の駐車場が作られた。その際、河川敷から祭りの会場近くまで観光客を輸送するために、小野川の大清掃を行って舟運を再開させた。これは、祭りの発展に寄与しただけでなく、小野川に対する市民の認識をも変え、まちづくりに対する意識を更に高めることとなった。「見せるための祭り」としての大祭の魅力は更に高まり、観光客も年々増加していった。

#### c) 市の動き

「町並み」と「大祭」とが、市との協働を深めていったが、それはあくまで各テーマ内での出来事であり、依然として、「まちづくりによる観光振興」が、全市的なテーマとして認識されていたわけではなかった。

市でまちづくり型観光という包括的なフレーミングがなされた直接のきっかけは、1997年頃に、国の方針で本宿耕地地区(利根川と小野川の合流地点)のスーパー堤防化が

決定されたことであった。これは、2000年に「佐原広域交流拠点整備事業」としてまとめ、ここにいたって、本宿耕地の整備と交流拠点作りを一体的に行い、まちなかへの活性化につなげるという案が現実味のある案として市役所内に認識されることとなった。

さらに、「まちづくり型観光」というフレームを積極的に打ち出したのが、中心市街地活性化計画策定への取り組みである。2000年には、中心市街地活性化計画策定委員会が発足し、その作業部会では、市職員や様々な町中の活動主体が協力するなど、全市的に計画策定が行われた。計画では、JR佐原駅周辺地区、小野川周辺地区、本宿耕地地区が、それぞれ中心市街地として定められ、「水郷の小江戸・産業観光でにぎわいの再興」というコンセプトが掲げられた。2001年には、TMO機関となった商工会議所が大規模フォーラムを開催しながらTMO構想を策定し、10の目的とより詳細な55のプロジェクトを設定した。その構想を認定し、市が商工会議所をTMOに認定した<sup>6)</sup>。これにより、それまでの町並みや大祭といった各活動主体個別のテーマが、ひとつの計画の下に統合された。市の組織に関しては、1997年に都市開発室が設置され、本宿耕地整備、中心市街地活性化、町並み保存を横断的に所管した。このことが、従来の縦割り行政の枠を超えたまちづくり観光の推進に有効に作用した。

中心市街地活性化計画策定後、計画実現に向けて新しい取組みを迅速に行うため、市は、国や県の補助事業に次々と応募した。採択された数は、主なものでも20以上にも上る。観光立国や地方分権の流れで、国が、先進的な自治体に直接補助を行うようになったことが、追い風になったことに加え、自分達の活動を pilot studies として働きかける提案営業も行った成果ともいえる。他にも外国人観光客誘致をメディアにPRすることで、全国的な佐原の知名度を高めるなど、最小限の資源で最大の効果を出す工夫を戦略的に行った。

### (4)第三期「活動発展・新アクター登場期」(2000年代前半以降)

#### a) 町並み保存：町並み保存からまちづくりへ

「考える会」の活動は、重伝建指定を得た後、まちづくりへと発展した。2004年に、NPO法人格を取得し、2006年に、佐原町並み交流館(佐原の観光案内の拠点)の指定管理者となったことで、保存活動に加え、町並み交流館の管理、観光案内ボランティアガイド、ボンネットバスの運行、骨董市などのイベント開催など、その活動は多岐に渡るようになった。

#### b) 大祭に関する動き：成功から活動の持続化へ

大祭関係者が、活動を開始して10年程経った頃から、資金面で課題を抱えるとともに、市民ボランティアからは待遇に対する不満が出てくるなど、運営面でも新たな課題が認



識され始めた。そこで、大祭関係者は、大祭運営の活動を持続的なものにするための対策を検討し始めた。まず、ボランティア主体で行われていた活動を組織化するために、NPO 法人「まちおこし佐原の大祭振興協会」を、2001 年に設立した。2002 年には、イベント時のみに限定されていた舟運を通年で行うために、TMO 構想の実践機関として第三セクター「ぶれきめら」が設立された。活動費を得るため乗船賃を稼ぎつつ、「水郷佐原」という新たな魅力を創出した。これらの活動が、マスコミや国土交通省などに注目され大きな宣伝効果を生むことで、大祭あるいは佐原というまち自体に魅力を感じて来訪する観光客が更に増加した。2004 年には、ついに大祭が国の無形民俗文化財に指定されるに至っている。

#### c) 新たなまちづくり団体の登場（佐原おかみさん会）

おかみさん会は、市からの呼びかけをきっかけとして、2004 年に設立された。佐原において、旦那衆同士は、話し合う機会が多数ある一方で、女性にはそのような機会がほとんどなかった。そこで、女性同士の話し合いの機会を設ける意図から、任意の勉強会として活動が始まった。

この時期の佐原は、「町並み」や「大祭」関係者の活動が一定の成果を見せたこともあり、観光客も増加していたが、そのことによって、新たな課題も生まれてきていた。例えば、観光客の佐原での滞在時間が短い、観光客の街中での回遊がほとんどみられない、食事や観光の場所が少ない、といった課題が挙げられた<sup>7),8)</sup>。

これらの課題への取り組みとして、2005 年から「まちぐるみ博物館」の活動が始められた。「まちぐるみ博物館」とは、各商家がそれぞれに受け継がれてきた、家宝、技、味などを、各店で博物館として展示することで観光客を呼びこみ、おかみさんのもてなしを通じて、リピーターの確保と滞在時間の延長、回遊範囲の拡大を目指す活動である。国交省の補助を活用した実験事業であり、当初 28 館の参加であったが、現在(2008 年)では、41 館にまで増加している。この実験事業を通じて、来訪者の満足度(期待と実感の関係)、来訪回数と滞在時間、消費額の比例関係等が調査された。その他、おかみさん会は、町並みを活かした四季ごとの観光イベント開催なども行っている。

おかみさん達は、それまで「町並み」や「大祭」の関係者が磨き上げた資源を活用することで、佐原というまちをうまく演出しようとしている。彼女達は、先人達が作り上げてきた舞台の上で活動する演出家であり、「おもてなしの心」で来訪者に接する主役でもある。彼女達の手によって、「まちづくり型観光」というフレーミングが、現実に機能し始めたといえる。また、おかみさん会の活動においては、「佐原の活性化」に加え、「次世代へのまちづくりの継承」も重要な要素である。観光イベントを通じた地域の子供たちとの交流により、この思いは、徐々に周囲の理解を得ているようである。

### 3. 佐原の観光政策に関する主要関係者の問題構造認識分析

#### 3.1. 調査・分析手法の概略

佐原を中心とした、香取市観光政策関係者の問題構造認識を把握することを目的として、インタビュー調査を実施した。インタビュー調査に当たっては、加藤ら<sup>9)</sup>の提案する問題構造化手法を適用することとした。まず、全体問題構造の仮説に基づいて観光政策関係の主体をリストアップし、次に関係主体に対してインタビュー調査を実施し、問題構造認識図を作成するという手順を踏んだ。問題構造認識とは、問題に関係する各種要素の因果関係に関する認識であり、問題構造認識図とはそれを図示化したものである。問題構造認識の図示化により、各主体の行動目的・問題認識の変遷、それに影響を与える外的環境の変化、他主体の行動、などを明示化することを目指した。

インタビューに先立ち、文献調査等を通じて香取市観光政策主要関係者の候補リストを作成した。リストの中から、検討の結果、香取市観光政策を検証する上で重要と思われる主体として、香取市役所1名、町並み保存関係者2名、佐原の大祭関係者2名、その他のまちづくり団体として佐原おかみさん会1名を選定した。具体的な人選に当たっては、香取市の全面的な協力を得た。最終的に、これに観光政策の専門家1名と、国と県の観光政策担当者1名ずつを加えた合計 9 名へのインタビューを行った。なお、インタビューは、2008 年 6 月～9 月にかけて実施された。

各主体の問題構造認識図は、付録に示される通りである。以下では、問題構造認識図をもとに、特に、他主体との関係に焦点をあてて、各主体の問題構造認識を分析する。

#### 3.2. 各主体の他主体との関係に関わる問題構造認識の分析

##### (1) 香取（旧佐原）市観光政策担当当局の問題構造認識

市は、まちづくり観光のプロデュースに関与しているが、主役はあくまで市民自身であるという、強い認識を持っている。市民との関係において、市は、市民を育て、力を引き出す後押しとなることが重要と考えている。このため、市民に対して情報提供や提案をすることはあるが、必要以上に前面には出ない、という戦略をとっている。

なお、情報共有の場合は、商工会議所の佐原戦略ビジネス会議や町並み交流館などもある。調整や連携は状況や目的に応じて人々の機微の中で繊細になされている。また、中心市街地活性化計画及び「江戸優り」、「FOR YOU」などのまちづくりに関するものさしの共有が、必ずしも明示的な意思決定の場・役割分担がない中で、一体となってまちづくり観光を進めることを可能にしていると思われる。

また、国や県に対しては、まちづくり観光の先進事例となり、積極的な提案営業をも行うことで、補助する側と互恵的な関係を築いているといえる。また、主要な外部専門家とも

関係を築き、品質の管理に反映させている。

## (2)町並み保存関係者の問題構造認識

町並み保存関係者は、当初から、市とかなり密接な連携を行ってきた。早くから市による様々なアドバイスや勉強会の場の提供などが行なわれており、実際、初期に行なわれた毎月二回の勉強会も、市役所内で行なわれていた。また、町並み保存の関係者の中には、文化財保存の専門家で当時は市に所属していたメンバーもあり、グループの牽引役として機能していたという。さらに、1992年には、住民らから町並み保存基本計画が提示され、そこから市側も保存に積極的に動き始めて、官民一体の活動になったと言われている。最近では、市役所内に町づくり推進室ができることによって、官民協働はさらに進んでいると考えられる。住民も相談をしやすいくなり、市も住民の意見を把握できるので、市との関係がより近いものとなった。

一方で、祭り振興関係者など他のアクターらとは、筆者らの把握する範囲では、相互の交流はあまりなかったものと思われる。

## (3)祭り振興関係者の問題構造認識

佐原の大祭関係者も、市を重要な潜在的協力者と認識していたようである。佐原は、元来、市民の自治に対する意識が強く、特に、祭りの運営に関しては、市による関与を拒絶するほどであった。しかし、「商業振興のための祭り復興」およびその実現手段としての「見せるための祭り」実現のために、活動開始当初から市に協力を求めていった。最初は懐疑的だった市も、大祭復興の為の取り組みが成果を挙げて以来、佐原の大祭関係者の活動を積極的に支援するようになり、現在では大祭の開催資金調達から当日の運営まで様々なプロセスに関与している。

市との積極的交流とは対照的に、「小野川と佐原の町並みを考える会」など、同じく佐原の活性化に尽力していた町並み関係者に関しては、佐原の大祭関係者は今日に至るまで特別に重要な協力相手とは見なしていない。お互いの活動を個人レベルで支援しあったり、直面している課題の解決のために連携したり、あるいは互いの活動に好影響を与えあったりという、間接的な関係はあるようだが、少なくとも組織としてお互いの活動を積極的に支援しあうということとはほとんどないようである。

また、「佐原おかみさん会」など新しいまちづくり組織の活動に関しても、その活動を歓迎しつつも、積極的な支援などは、特に試みていないようである。

## (4)おかみさん会の問題構造認識

佐原の観光政策関係者には、長年市民として佐原の移り変わりを見てきた中で、強い問題意識・リーダーシップを持って活動に取り組み始めた人が多い。また、そういう人たち

は、互いに干渉せず、個人的なつながりはあっても組織としては積極的に交流をとることはないまま、それぞれの活動を発展させてきている。

しかし、おかみさん会は佐原の外から嫁いできた人もおり、彼らのように長年の強い問題意識を持ってから自発的に活動を始めたわけではない。まちづくり団体として先達者にあたる人々の活動を周囲で見えてきたことや、市による呼びかけの勉強会がきっかけとなって、「佐原の活性化に貢献したい」という気持ちを大きくするようになり、活動を開始したという経緯がある。そのためか、自分たちは、まちづくりの「新参者」であるという意識をもっており、他の関係者よりも、他主体から教を乞い、相談する姿勢、積極的に交流をもととする姿勢がうかがえる。

## 4. まちづくり型観光成立の要因に関する考察

### 4.1. 「町並み保存関係者」と「佐原の大祭関係者」の活動の相乗効果

佐原の観光振興プロセスにおいて主要な役割を果たした、町並み保存関係者と佐原の大祭関係者の最終的な目的は、ともに「佐原のまち・商業の活性化」であった。しかし、筆者らの把握する範囲では、奇妙なことに、彼らは活動開始当初から現在に至るまで、組織として連携しながら活動したことは、一度もなかった。また、両組織間での競争関係があったとも想定できるが、インタビューによれば、そのような関係もまた存在しなかったようである。両組織は、互いのことを「あまり意識していなかった」のであり、それぞれが自分の活動にのみ注力していた。

佐原では、主要関係主体が、相互に無関心であったにもかかわらず、それぞれが、各々の目標を達成するために、熱心に活動したことが、結果的に意図せざる相乗効果を生んで、互いの活動に好影響を及ぼしていった。この点は、佐原の持続的な観光振興実現の要因と思われる。

例えば、佐原の大祭関係者は、活動当初より『見せるための祭』の実現を組織の理念として活動していたが、このことが、結果的に、町並み保存関係者の目指す「歴史的伝統文化を残す町」の実現に好影響を及ぼすことになった。具体的には、佐原の大祭では、山車の曳き廻しが最大の見所となるが、ここで、山車の曳き廻しが魅力的に行われるためには、山車が巡行する周辺地域の環境整備を行う必要がある。これは、まちづくり活動の目指すところと利害が一致するものとなった。

また、小野川の再生についても、同様の相乗効果が生まれた。現在では、小野川は、通年で舟運が実施されるなど、水郷の商都だった過去を想起させる役割を果たし、佐原の町の雰囲気作りに大きく貢献しているが、1990年代に再生されるまでは、水質汚濁が深刻な問題であった。小野川再

生のきっかけは、1990年代前半の佐原の大祭において、小野川沿いに舟運で観光客を輸送する提案がなされたことである。これは、山車巡行を街中で実施することで生じる交通渋滞を解消する目的で提案されたものである。そこで、佐原の大祭関係者が中心となって、小野川の大規模な清掃が実施された。清掃の結果、清らかさを取り戻した小野川は、周辺住民に小野川の価値を再認識させることとなり、更にはまちづくり活動に意識を向けさせる役割を果たしていた。

同様に、忠敬橋の歩道橋の撤去も、双方が意図せざる相乗効果を上げた事例といえる。過去には、小野川の橋の1つである忠敬橋には歩道橋が設置されていたため、山車が橋の兩岸を往来することが出来ず、また祭の際の小野川の風景も見栄えの悪いものであった。そこで、佐原の大祭関係者は、周辺住民やPTAに働きかけて同意を取り付け、歩道橋撤去を実現したのである。これにより、小野川周辺の景観が向上し、結果として町並みの雰囲気作りにも貢献していった。

さらに、当然ながら、町並み保存関係者によって再建が進められた伝統的建造物の数々が、江戸期から続く祭りである佐原の大祭の雰囲気の向上に貢献しているのは、言うまでもない。

なお、このような相乗効果が生み出された背景として、佐原が独自にもつ地理的、歴史的、文化的資源の存在を指摘できる。例えば、その資源の1つとして、「佐原の大祭」それ自体を挙げることができる。佐原で伝統的に行われていた祭が、全長4～5メートルにも及ぶ大人形を載せた山車を曳き廻すという、独特の形式であったがゆえに、その祭を盛り上げていくためには、佐原の町の構造全体を変えていく必要があった。すなわち、佐原においては、祭の環境整備がまちづくりの促進と偶然にも同義だったといえる。また、別の資源としては、佐原の伝統的な自治組織である「惣町」の存在が挙げられる。近世・近代といった歴史の流れの中で徐々に衰退し、今日の日本においてはほとんど残っていない惣町であるが、佐原では生活の一部として現在も存続しており<sup>10)</sup>、市民の自治意識を涵養し続けてきた。このような風土が元々あったからこそ、「町並み保存」と「佐原の大祭振興」という活発な住民組織が誕生し、互いに好影響を及ぼしあってきたといえる。

#### 4.2. 市民団体による行政の有効活用

佐原の観光振興プロセスにおいて、主要な役割を果たした町並み保存関係者と佐原の大祭関係者は、活動開始時は、どちらもごく少数のグループであり、活動を推進するための「資源」をいかに確保するかという課題に、常に対処しなければならなかった。そして、彼らはその課題を解決する手段として、しばしば行政をうまく活用した。この巧みな行政活用術が、地元市民の持続的な活動を可能とし、結果的に

観光振興の成功につながった一要因だと考えられる。

例えば、佐原の大祭関係者による市の保有する土地資源の利用の事例が挙げられる。「『見せるための祭』の実現」を組織の理念として活動していた佐原の大祭関係者にとって、山車を並べることができるだけの広場の確保は必要不可欠なことであった。しかし、佐原ではそのような広場の数は非常に限られており、その一つが市役所の広場だった。佐原の大祭に関する過去の文書記録や、また視察で訪問した秩父や常陸の祭において、祭が官民共同で運営されている事実を知った佐原の大祭関係者は、市長へ直談判するなどして市の協力を取り付け、広場を借りることに成功した。

また、佐原の大祭関係者は、運営資金を獲得する過程においても、行政の「信用(あるいは権威)」という資源を最大限に活用した。例えば、有料棧敷席の導入成功後、大祭への資金援助を求めるために、佐原の大祭関係者は、各所を回った。しかし、組織に対する信用が低いために十分な支援を獲得することが出来なかった。そこで、関係者は、商工会議所の会頭や佐原市長を説得して「佐原の大祭実施本部」を設立し、行政も含めて佐原の大祭を支援しているという形式を整えた。その後、近郊の電力会社を訪ね、地域貢献枠での大祭への資金援助を要請することで数百万円の援助資金を得るにいった。類似の手法は、山車の通行に支障のあった送電線について、その高さを改善するために必要な資金を捻出する際にも用いられた。まず、市から一部だけ資金供出を受けることによって、改善計画の信用性を高めた後に、民間企業から資金を援助してもらっている。

同様に、町並み保存関係者も、活動資金の獲得には苦労を重ねた。特に、町並み保存活動の場合は、資金の供給先が市などの行政に限られているため、限られた資金を可能な限り有効に活用しなければならなかった。その一方で、その資金が「町並み保存」という特殊な目的に使われているがゆえに、その使用の際には細かな制約条件がつき、町並み保存の対象となる住民からしばしば反発が出た。そこで、町並み保存関係者は、行政と町並み保存地域に住む住人とのトラブルの仲裁に積極的に動くことにより、行政から最大限の支援を引き出し、着実に町並み保存を進めていった。

#### 4.3. 市の戦略的なプロセスマネジメント

一般に、佐原の観光政策は、官民協働により成功したといわれている。ただし、より正確に言えば、あくまでも市民が主役であって、市は裏方としてサポートするという協働のまちづくりのあり方こそが、真の成功の原因であったと思われる。実際、筆者らの市に対するインタビューにおいても、目指しているのは「市民参加」ではなく、「市民主導、行政参加」である、との発言が再三見られた。その意味で、市担当者による、行政は黒子である、との自己認識が徹底している



といえる。ただし、市は、当初から積極的に黒子であろうとしたわけではない。少なくとも、佐原の観光政策に関しては、市は、時期によって、市民との関係ならびに行政としての役割を戦略的かつ柔軟に変更してきたものと考えられる。これは、深山ら<sup>11)</sup>のいうプロセスマネジメントに該当するものと言える。

まず、最初の時期は、1980年代後半頃であった。この時期には、すでに一部市民が、町並み保存や大祭振興を通じて活性化を模索し始めていた。ところが、この当時、市は中心市街地の有効な活性化案を打ち出せなかった上に、市民の活動の実現可能性には、半信半疑であったと思われる。そこで、市は、一部市民の活動に対し、例えば住民説明会を共催したり、事務局として大祭の実務を担ったりするなど、主に裏方として支えることで対応しようとした。この時期には、市が主導権を握る策を打ち出せなかったこと、市民活動に対する信頼感が低かったことから、市は、消極的に市民と関わりを持たざるを得なかったといえる。

こうした市の姿勢に変化が起こったのは、国の利根川のスーパー堤防計画に伴って本宿耕地活性化案が浮上した1997年頃である。本宿耕地から人の流れを呼び込むことによって、地域活性化をする計画が現実味を帯びたことで、市は、観光政策に対して本腰を入れるようになった。ところが、それまで市民主導であったところを、強引に行政主導に方向転換することは、地元住民から受け入れられない雰囲気があったのだと推察される。実際に市が取った選択は、町並み保存や大祭振興で実績のある市民の活動をうまく取り入れて、より全市的な「まちづくり」へとつなげていくことであった。そこで、市、町並み保存関係者、大祭振興関係者が、対等の立場で話し合える場として期待されたのが、中心市街地活性化計画策定委員会である。それ以前は町並み保存や大祭振興といった個々のテーマで行われていた活動に対し、市によってJR佐原駅前や本宿耕地の活性化も含めた「中心市街地活性化」というフレームチェンジがなされたことにより、「まちづくり」というより上位の意義が与えられることになった。そして、商工会議所をTMOに認定することで、市民の手でまちづくりを推進する体制をより強化していった。この時期は、市民がまちづくりの主導権を握るといえる点では、それ以前と同じだが、その体制構築のためのフレームコントロールに行政が積極的に関わっている点が異なる。ここでは、市民主導の利点を理解した上で、積極的に行政は裏方に回ろうとしていることが伺える。

その後、市は、自らの働きかけによって、おかみさん会結成を促進するなど、単なるサポート役としての役割を超え、より積極的に市民活動を生み出す役割へと転換しつつある。これは、市が、「まちづくり」が持続可能なものであるためには、「市民主導のまちづくり」が持続可能でなければならない、ということに気づくようになったためだと考えられる。また、市が表舞台に出ずに、機動力のある市民達がまちづく

り活動を担うというあり方そのものが、佐原の観光資源として優れているということへの発見があったようにも思われる。

ただし、強いリーダーシップとカリスマ性のある人物により始まった活動は、一般的に持続性が弱く、「市民主導のまちづくり」が継続しない懸念がある。そこで、市は、女性同士の交流の場の構築という、より持続可能性の高い市民活動を自ら提案し、育てるという役目を果たそうとした。これは、一見すると矛盾のようにも見えるが、「行政が先導して市民主導の体制を作る」ことが、現在までの成功につながっているのだと解釈できるであろう。

## 5. おわりに

以上で述べてきたように、これまで、佐原の観光政策は、初期の「町並み保存」や「大祭振興」という個々の活動から、「中心市街地活性化」、そして「まちづくり型観光」へと段階的に包括的な活動へと変化してきた。こうした活動の変容は、なぜ生じたのであろうか。ここでは、活動の担い手のもつ考え方(=フレーミング)の変化が、活動の変化をもたらした、という仮説を提示したい。

本事例に則して考えると、フレーミングが再定義されるごとに、従来からの活動主体は、その活動範囲を広げていった、と解釈することができる。また、フレーミングの再定義により、「まちづくり」という広範な概念になったことで、より多様な活動主体がそのフレームの下に集うこととなったともいえる。実際、おかみさん会を始めとし、商店街の再生を目的とする第三セクターゼットやっぺい社や、国際交流事業を行う香取市国際交流協会、外国人誘致のためのバス運行を行うNPO法人コンヴィヴィアルなど、新たな主体が次々に誕生している。また、近年では近隣の大学生が古い町並みを活かした実験事業を行うなど、佐原外部の人間が、単なる研究のための観察者ではなく、まちづくりの活動主体となる事例が見られるようになってきている。こうして、「まちづくり型観光」というフレーミングの下で最終的な目標は同じくしながらも、多様な主体が集まることで個々が自らの課題を発見し、解決してきたことが、佐原の魅力を向上させてきたといえる。また、このようなフレーミングの再定義は行政の役割変化とも対応していたとも考えられる。1980年代後半頃は、市民の活動の信頼性が低かったため、市は主に裏方として支えることで対応しようとした。その後、1997年頃には、地域活性化計画が現実味を帯びたことで、市は観光政策に対して本腰を入れるようになり、「中心市街地活性化」という新たなフレームの下、体制構築に行政が積極的に関わっていくようになった。さらに、市は、自らの働きかけによっておかみさん会結成を促進するなど、より積極的に市民活動を生み出す役割へと転換した。

このように、時期に応じて巧みにフレーミングを再定義す

ることによって、関係する主体が活動範囲を拡大し、持続的に活動を行えるようにすることや、新たな主体を取り込むきっかけを創出することは、持続可能なまちづくり型観光を実現する上で、有益な教訓であると思われる。ただし、フレーミングの再構築に関する現場における具体的な導入方法の検討については、今後の課題としたい。

最後に、今後、香取市における観光施策が持続するための示唆を示しておきたい。第三期における「まちづくり型観光」というフレーミングには、文字通り我が「まち」をつくるというハード的な目的と、市民がまちづくりに携わる関係性そのものを観光客に見せる、というソフト的な目的の両面があった。今後、継続的にまちづくり型観光を推し進めるためには、さらなる再フレーミングが不可欠だと考えられる。その場合、今後は、ソフト面をさらに重視し、「市民主導」という関係性の構築そのものを香取市全域へ波及させることが必要だと思われる。第一期において、「町並み」や「大祭」をテーマにして市民が自発的に活動を開始したように、旧三町においても市民によるまちづくりが促進されるような土壌をつくるのが有効と考えられる。それは、必ずしも観光が目的である必要はなく、また佐原と同じような市民主導のやり方である必要もない。商家が多い佐原にくらべ、旧三町は農業を基幹産業としており、コミュニティのあり方も異なれば持っている資源も異なる。したがって、各地域の文化に沿った「市民のまちづくり」を模索すべきだと考えられる。このとき、おかみさん会のまちづくり参加を後押しした様に、旧三町における市民のまちづくりを後押しする上で行政の果たす役割は大きいと考えられる。

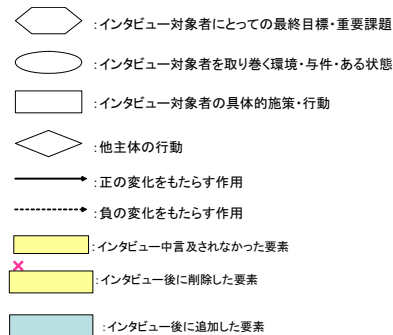
謝辞

本研究は、東京大学公共政策大学院で平成20年度に開

講された講義「事例研究『政策プロセスマネジメント』」の一環として調査分析を行った結果をもとに、追加的な分析を行った結果をとりまとめたものである。香取市の椎名喜予氏ならびに小林博氏には、インタビュー調査の対象者選定、インタビューの実施、基礎資料の提供等で多大な協力をいただいた。また、インタビュー調査においてご協力いただいた関係諸氏に深くお礼申し上げる。本研究の実行にあたり貴重なご意見をいただいた松浦正浩特任講師(東京大学公共政策大学院)には、深く感謝する次第である。なお、本論文中で記載される事実関係については、著者らに全責任がある。

付録 関係主体の問題構造認識図

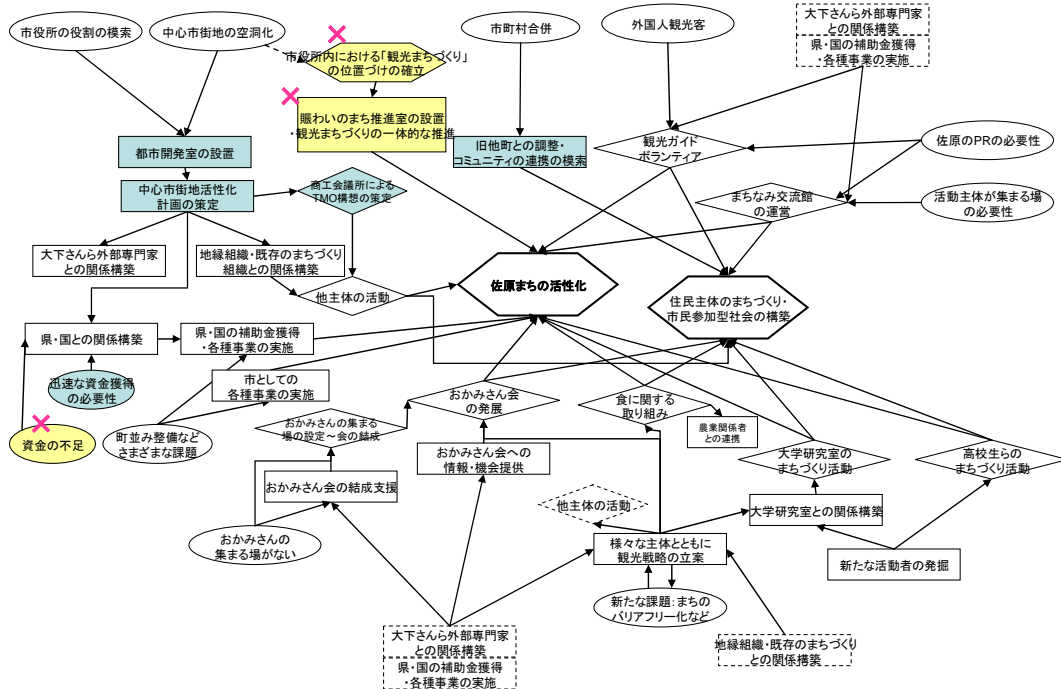
インタビューを行った関係者の問題構造認識図は付録図-2~図-7の通りである。なお、問題構造認識図の凡例は、付録図-1に示されるとおりである。



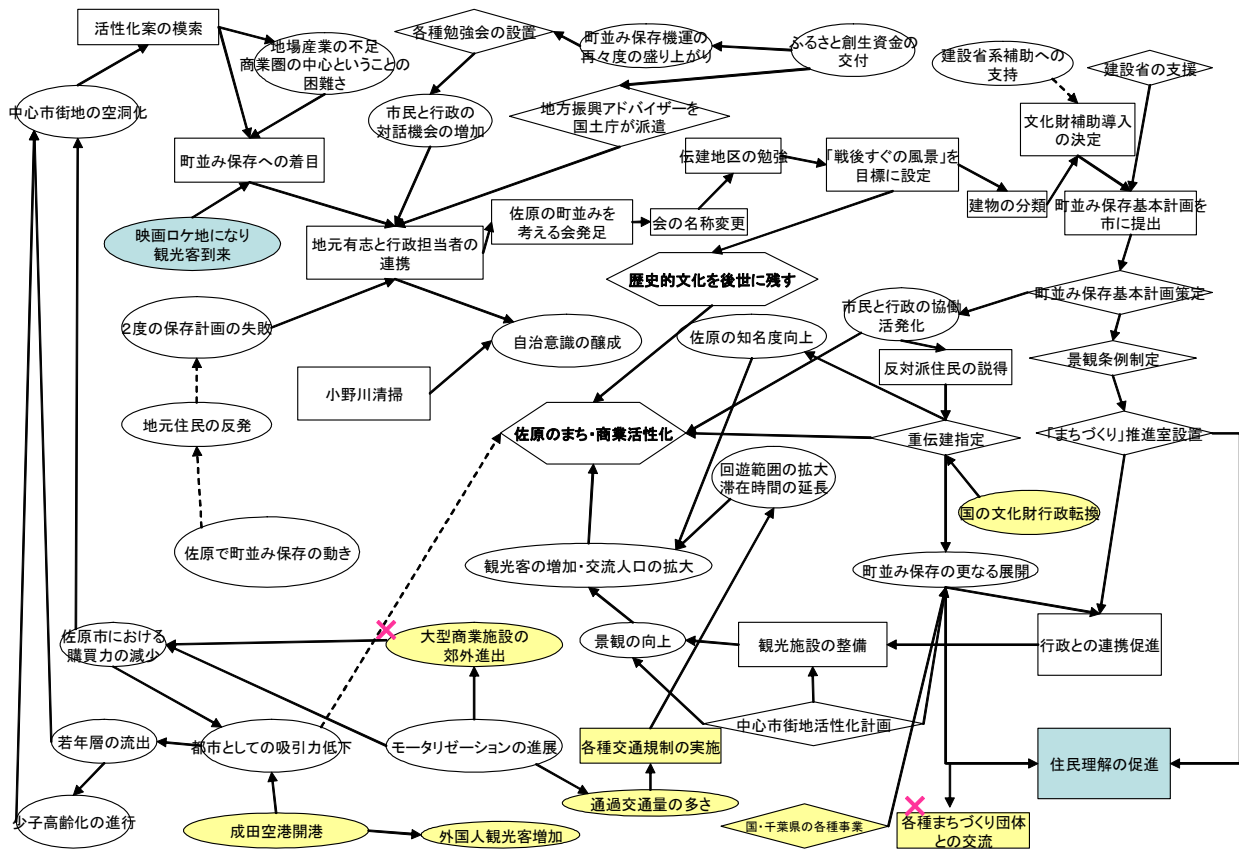
例) 農業において「機械化の進展」は、「生産コストの増大」を招くことになり、「農業収入の増大」を阻害する。従って、機械化の進展は「経営の安定」にとってマイナス要因となる。



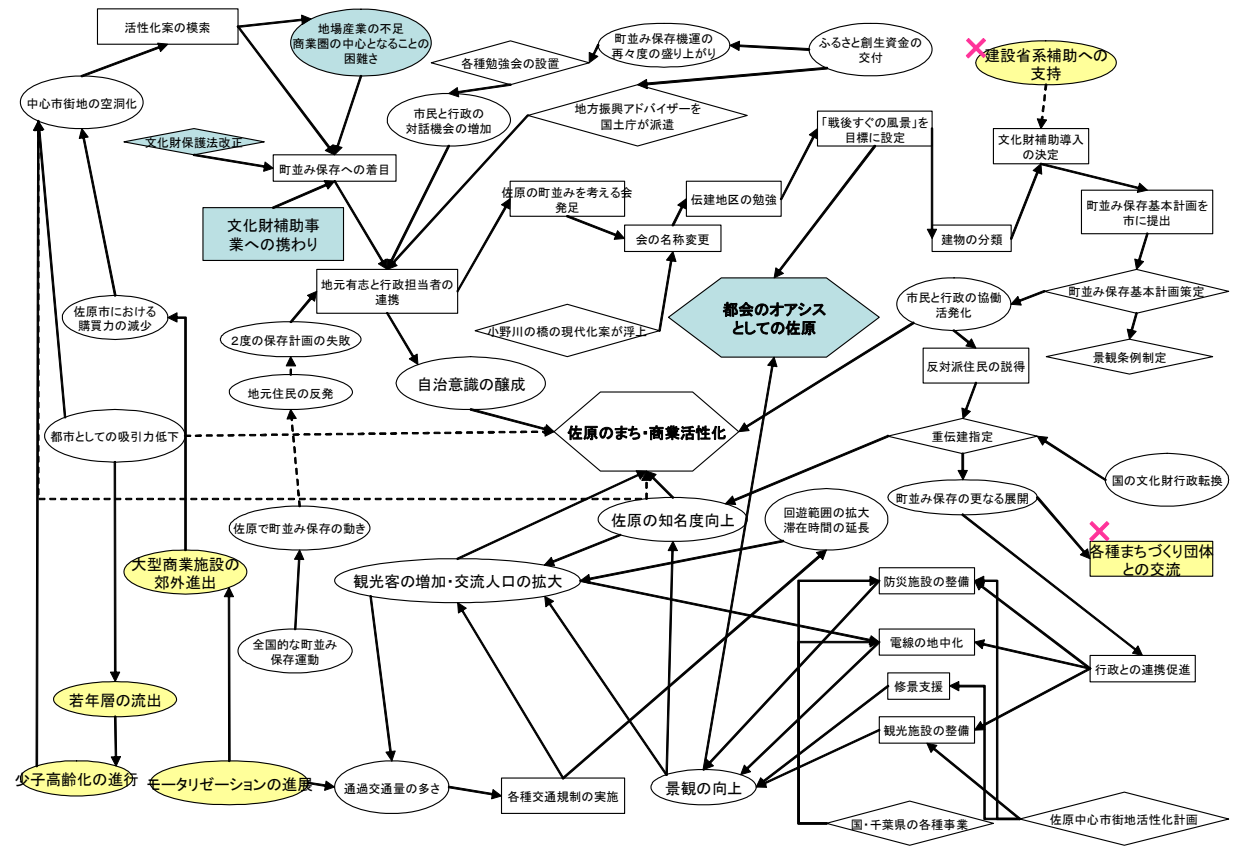
付録図-1 問題構造認識図 (付録図-2~7) の凡例



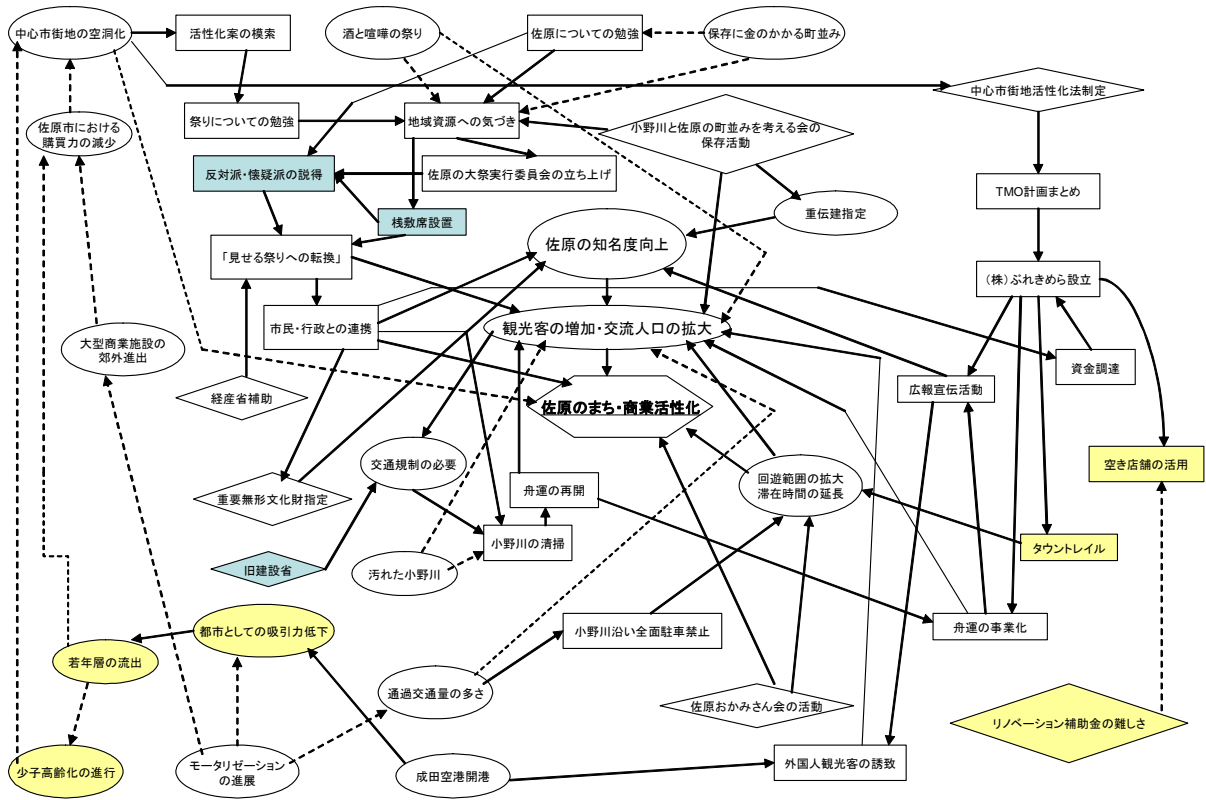
付録図-2 香取市(旧佐原市)観光政策担当者の問題構造認識図



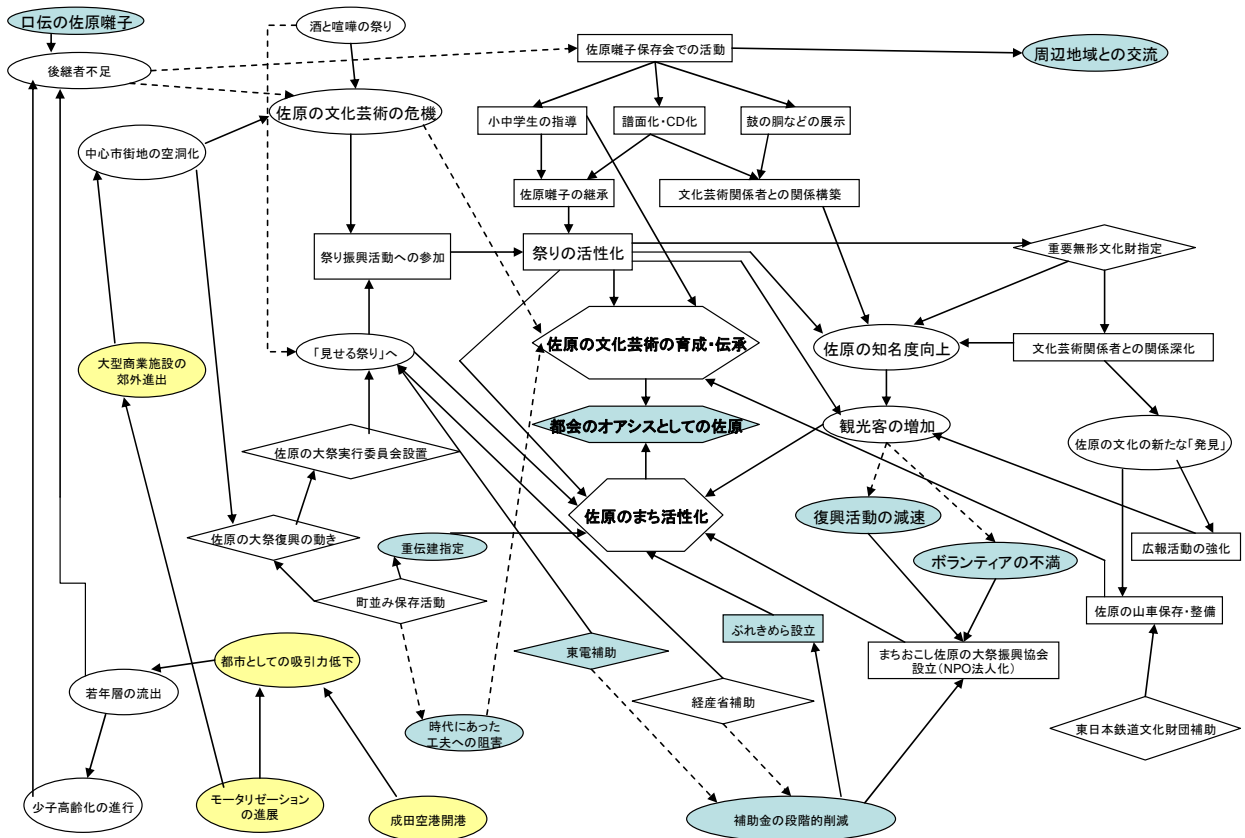
付録図-3 町並み保存関係者1の問題構造認識図



付録図-4 町並み保存関係者2の問題構造認識図

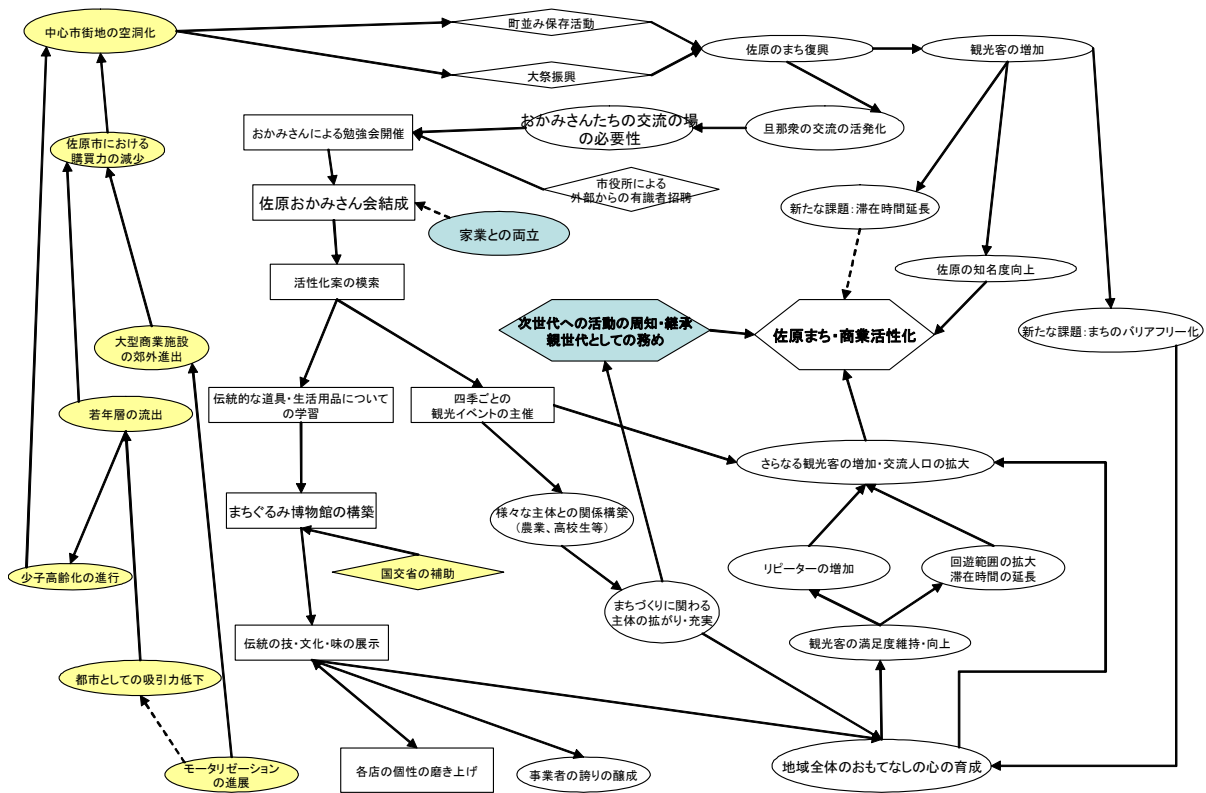


付録図-5 祭り振興関係者1の問題構造認識図



付録図-6 祭り振興関係者2の問題構造認識図





付録図-7 おかみさん会関係者の問題構造認識図

注

[1]表-1 および表-2 の年表を作成するに当たっては、以下の文献を参照した。

- 1) 佐原市：「全国都市再生イン佐原」議事録 <http://www.city.katori.lg.jp/old/sawara/kikaku/reproduction/pdf/doc20040428.pdf>
- 2) 佐原市：佐原市中心市街地活性化基本計画 <http://www.city.katori.lg.jp/section/seibi/news/2007-0302-0940-62.html1>, 2008.9.30
- 3) 宇井眞紀子：伝えたい思い日本の伝統芸能・行事⑥ 佐原の大祭, 月刊JA, Vol.48, No.9, pp.2-5, 2002.
- 4) 上北恭史, 斎藤英俊：伝統的建造物群保存地区における修景方法の考察—佐原市佐原景観形成地区におけるケーススタディ, 芸術研究報, No.26, pp. 139-158, 2005.
- 5) 小野川と佐原の町並みを考える会：佐原の町並み, 2001.
- 6) 香取市経済部商工観光課：産業観光フォーラム抄録記録：舟運が育んだ都市の記憶を呼び起こす文化空間づくり, 2006.
- 7) 黒川朋広, 中村攻, 木下勇：千葉県佐原市の山車祭りにもみる都市の祭礼空間とその利用に関する研究, ランドスケープ研究, Vol.59, No.5, pp.245-248, 1996.
- 8) 小堀貴亮：佐原における歴史的町並みの形成と保存の現状, 歴史地理学, Vol.41, No.4, pp.21-34, 1999.
- 9) 紺野浩幸：佐原の町並みにおけるボランティア活動, MUSEUM ちば, No. 33, pp.27-29, 2002.
- 10) 佐原市企画総務部企画課：水辺を活かした観光まちづくり, 伊藤滋編著, 都市再生最前線, ぎょうせい, 2005.
- 11) 佐原市企画課：外国人観光客誘客による魅力的なまちづくり, 人と国土 21, Vol.31, No.1, pp.42-46, 2005.
- 12) 佐原市ユニバーサルツーリズムワーキング：佐原版心のバリアフリー作法集, 2006.
- 13) 椎名喜子：150年前の佐原にタイムスリップさせたい—かつて佐原には歩道しかなかった, 交通工学, Vol.40, pp.62-69,

- 2005.
- 14) ディアナンタ・プラミタサリ, 延藤安弘, 森永良丙, 小杉学：千葉県佐原市地区による不便さの中の豊かさ：伝統的建造物保存地域の住環境に対する住民意識(1), 日本建築学会大会学術講演梗概集, Vol.2000, pp.549-550, 2000.
- 15) 小野川と佐原の町並みを考える会：町づくり 10年のあゆみ, 2001.
- 16) 福川裕一, 塩野孝行, 古口良一：千葉県佐原市における旧中心部の変容と課題, 日本建築学会大会学術講演梗概集, Vol.58, pp. 2277-2278, 1983.
- 17) 平尾秀夫：佐原市のまちづくり, 東邦学園大学地域ビジネス研究所編, 地域づくりの実例から学ぶ, 唯学書房, 2006.
- 18) 本間健彦：スローシティを目指す佐原のまちづくり手法, 月刊レジャー産業資料, Vol.37, No.10, pp.156-159, 2004.
- 19) 柳田文夫：佐原の町並み保存, 新都市, Vol.60, No.10, pp.131-135, 2006.

参考文献

- 1) 岡崎昌之：まちづくり型観光地形成と地域住民の役割, 観光, Vol.476, pp.8-11, 2006.
- 2) 岡崎篤行, 井澤壽美子, 高見澤邦郎, 渡邊恵子：佐原における歴史的町並み保全のプロセスと住民意識, 日本建築学会技術報告集, Vol.14, pp.315-318, 2001.
- 3) 小林裕美：佐原の重要伝統的建造物群保存地区における都市再生の取り組みと水郷地域の景観保全, 歴史地理学, Vol.49, No.1, pp.86-88, 2007.
- 4) 日本商工会議所：まちの解体新書 千葉県佐原市—すぐやる、必ずやる、できるまでやる, 石垣, Vol.25, No.8, pp.45-49, 2006.

- 5) 鈴木隆男:にぎわい街づくり西・東 佐原の大祭実行委員会, 販売士, pp.36-38, 2008.
- 6) 林光一:佐原市の中心市街地活性化, 新都市, Vol.58, No.6, pp.43-52, 2004.
- 7) 大下茂:佐原まちぐるみ博物館“市民が主役・もてなしの提供者”そんな心を大きく育てるために, 観光, Vol.474, pp.22-25, 2006.
- 8) 椎名喜予:佐原まちぐるみ博物館—佐原おかみさん会 彼女たちの200日, 生活経済政策, No.110, pp.25-31, 2006.
- 9) 加藤浩徳, 城山英明, 中川善典:広域交通政策における問題把握と課題抽出手法—関東圏交通政策を事例とした分析—, 社会技術研究論文集, Vol.3, pp.214-230, 2005.
- 10) 上野和男:関東の伝統的都市の地域特性 川越と佐原を中心に, 国立歴史民俗博物館研究報告, Vol.103, pp.375-387, 2003.
- 11) 深山 剛, 加藤浩徳, 城山英明:なぜ富山市ではLRT導入に成功したのか?—政策プロセスの観点からみた分析—, 運輸政策研究, Vol.10, No.1, pp.22-37, 2007.

---

## PROCESS MANAGEMENT OF LOCAL TOURISM POLICY WITH COMMUNITY DEVELOPMENT IN SAWARA, CHIBA

Koichi ITOH<sup>1</sup>, Kiyokane SHIRAI<sup>2</sup>, Takashi NISHIMURA<sup>3</sup>, Junko YAMAMOTO<sup>4</sup>, Hironori KATO<sup>5</sup> and Hideaki SHIROYAMA<sup>6</sup>

<sup>1</sup>Master course, University of Tokyo, Public Policy School (E-mail: itton714@gmail.com)

<sup>2</sup>Master course, University of Tokyo, Public Policy School (E-mail: k\_puits01@yahoo.co.jp)

<sup>3</sup>Master course, University of Tokyo, Public Policy School (E-mail: tk\_51st@yahoo.co.jp)

<sup>4</sup>Master course, University of Tokyo, Public Policy School (E-mail: jnkym2t@gmail.com)

<sup>5</sup>Dr. Eng., Associate Professor, University of Tokyo, Dept. of Civil Engineering (E-mail:kato@civil.t.u-tokyo.ac.jp)

<sup>6</sup>Professor, University of Tokyo, School of Law and Politics (E-mail: siroyama@j.u-tokyo.ac.jp)

This paper reviews the historical process of the local tourism policy incorporating the community development in Sawara, Chiba and analyzes the factors affecting its successful results. The authors interviews the nine stakeholders related to the local tourism policy and analyzes their perceptions on problem structure. The results of analysis shows the following factors were critical to result in the successful policy making in local tourism policy: the unintended win-win effect between the historical area conservation activities and local festival promotion; the local people's good utilization of city government; and the well-organized role management of city government as the supporter to the local people. Finally, the paper proposes the future direction to realize the sustainable tourism development.

**Key Words:** *Sawara, local tourism policy, community development, problem structuring, process management*