

# 自治体境界による民間企業への阻害要因に対する観光施策への影響

下関市立大学経済学部教授 難波 利光  
山口経済研究所調査研究部長 宗近 孝憲

## 目次

### はじめに

1. 地方創生と地域連携
2. 自治体境界により民間企業に与える阻害要因
3. 県境を越えた経済協議会と市長会による連携の在り方
4. 岐阜県高山市・下呂市・白川村における観光施策の取組と地域連携

### おわりに

### はじめに

地方創生では、今日地方に変革をもたらす地方が抱えている問題を明らかにし対処することが急務とされている。地方公共団体（以下自治体）は、地方が自立に繋がるように自らが考え、責任を持って戦略を推進することが求められている。それに対して国は、情報支援、人的支援、財政支援を切れ間なく展開している。これは、東京一極集中の是正を行い、地方の活力を見出すための一環である。

内閣府地方創生推進室による施策では、国家戦略特区、総合特区、構造改革特区を設け、産業の競争力強化や規制に対する改革を行うなどの取り組みを行っている。特区において規制改革を様々行っている。現実には、自治体の規制があるが故に民間企業の経済行動が縛られている一面もある。

自治体は、各個に思考し選択と集中を行い、独自性を出し住民選考により選ばれる自治体になるように工夫を重ねなければいけない。さらに自治体や周辺地域が共に連携を組み合わせながら共同事業を行わなければいけない。自治体は、国家により頑張らなければならない環境に追い込まれている。また、その切り札として国家はインバウンド政策やクールジャパン戦略をたて観光政策を軸にした地域活性化策を構築している。

しかし、そもそも1,700ある自治体は、それぞれが独自性を出すことは可能なのか。また、平成の市町村合併が10年前に行われた折りに合併の選択を合併協議会で議論し合った自治体と連携を組むことができるのか。そのような自治体に対し何を選択し、何を競争するのかの判断が難しいように感じられる。

本研究は、国から迫られている自治体の独自性を持った施策の作成が、自治体の境界において阻害されている要因があることを前提として、観光施策に如何なる影響を及ぼして

いるのかについて考察する。

## 1. 地方創生と地域連携

国家政策としての地方創生は、東京一極集中是正を図るために行われている。また、人口問題は、東京と地方との関係で大きな問題となっている。経済対策としてのまち・ひと・しごと創生に関する施策は、2060年を視野においた長期ビジョンと2015～2019年度の5か年に行われる総合戦略に分かれる。中長期展望としては、人口減少問題の克服と成長力の確保が目標である。総合戦略は、「しごと」と「ひと」の好循環作りのために、①地方における安定した雇用を創出する、②地方への新しいひとの流れを作る、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえることを行い、好循環を支えるまちの活性化のために、④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携することを行う。

時代に合った地域づくりを行うために、安心な暮らしを守るとともに地域と地域を連携するための施策として、①小さな拠点の形成支援、②地方都市における経済・生活圏の形成(地域連携)、③大都市圏における安心な暮らしの確保、④既存ストックのマネジメント強化がある。地域連携は、都市のコンパクト化と周辺等のネットワーク形成や連携中枢都市圏の形成、定住自立圏の形成促進を行うことである。

地方創生がもたらす日本社会の姿は、自らの地域資源を活用した多様な地域社会の形成を目指すこと、外部との積極的なつながりにより新たな視点から活性化を図ること、地方が先行して若返ることなどである。

自治体に対しては、地方版総合戦略に基づく各自治体の取組について、上乗せ交付金等での特徴的な事例も参考にしつつ、先駆性を高めレベルアップの加速化を図る地方創生加速化交付金など、地方創生事業を実施するに際しての交付金が創設されている。これらは、自治体が財源不足の中で独自資金により変革を起こすことが難しい中で、地方創生を行う上でインセンティブを与えることができるものである。

地域連携を行うにあたり、総務省は、連携中枢都市圏で連携中枢都市<sup>ii</sup>となる圏域の中心市と近隣の市町村が連携協約<sup>iii</sup>を締結することにより、形成される圏域を作り、圏域としての政策を継続的・安定的に推進することに連携協約の意義があるとしている。また、総務省は、定住自立圏を中心市<sup>iv</sup>と近隣市町村が、自らの意思で1対1の協定を締結することを重ねる結果として形成される圏域とし、地域ごとに集約とネットワークの考え方に基づき、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的としている。定住自立圏の中心市は、生活に必要な都市機能について一定の集積があり、近隣市町村の住民もその機能を活用しているような、都市機能がスピルオーバーしている都市であることが必要である。連携中枢都市圏と定住自立圏は、地方都市にとって重要な取組の一つである。

## 2. 自治体境界により民間企業に与える阻害要因

地方創生を取り組むにあたり実施主体となるのは自治体である。地方創生では、自治体が独自に創意工夫をすることを求めている。これは、自治体単独で分析する力や考える力を持っていなければ実施することが困難である。平成の市町村合併は、自治体数を減らし広域な自治体を形成するように進められてきた。自治体が扱う面積が増え人口も増加したものの公務員数削減によりルーチン業務で精一杯な自治体もでてきている。特に小さい自治体にとってマンパワー不足でありルーチン業務に追われているために、独自で考えたくてもアイデアを出すことが難しいという問題も抱えている。独自性の必要性は、地方の自治体であるほど深刻であるといえる。地方の自治体は、地元の社会資源を発見すると共に有効活用しなければ財政力や公務員と住民のマンパワーが低下している中で地域経済を支えることができなくなるからである。

自治体の独自性を作成しなければならないのとは裏腹に、住民の生活圏や民間企業の経済圏は、自治体の境界線で区切られることはなく、多くの住民と民間企業は、自治体の境界線を意識して生活をしていない。反面、自治体は、自治体境界線を越えて施策を立てることができない。それは、自治体が徴収する税は、納税した地域の住民のために使用するものであり他の自治体住民のために使用することができないからである。現実には、行政サービスのスピルオーバーは起こっているものの自治体の施策で他の自治体を考慮に入れることはできない。これは、住民と民間企業の活動範囲と自治体による行政サービス範囲の違いにより住民と民間企業が求めることと自治体にできることの限界があるが故にニーズのミスマッチが起こっているといえる。

このようなミスマッチは、自治体施策が自治体境界線を越えて作成できないことから、民間企業にとって特に影響を及ぼしていると考えられる。これは、民間企業の育成を阻害していることに繋がる。民間企業に対する阻害要因として考えられるのは、税の面では、事業所税<sup>v</sup>や都市計画税である。行政面では、規制や許認可権である。規制の問題は、公共交通に関する民間企業の参入が困難なことや入札に参加できる要件により民間企業の事務所経費が余分に係る点にある。許認可権の問題は、手続きの無駄や自治体により基準が異なることによるエキストラコストがかかることである。また、財政面では、補助金や助成金である。これは、民間企業に対して自治体の行政施策の違いにより民間企業育成に影響を及ぼすことになる。

それでも自治体は、他自治体と競争し住民の居住や産業立地を選択してもらうために独自の施策を打ち出している。住民や民間企業は、自治体圏域を超えて活動をしているが、自治体の独自性をもった施策は、広域で活動している民間企業にとって不利益がある。それは、自治体の独自性のある施策が自治体の領域でしか影響を及ぼすことができず、民間企業の経済範囲のごく一部でしかないためである。

この不利益を最小限にとどめているのが観光施策である。観光施策は、利害関係が少なく基盤となる自治体の社会資源を有効活用しやすいといえる。地域連携で取り組んでいる

事業は、参加している各自治体の負担金により運営されており、少ない投資で多くの効果を見込むことができる。

そこで次章では、2つの地域の観光施策について考察を行う。

### 3. 県境を越えた経済協議会と市長会による連携の在り方

本章で述べる経済圏は、鳥取県の米子市と境港市、島根県の松江市と出雲市と安来市と大山圏域 7 町村(南部町・伯耆町・日吉津村・大山町・日南町・日野町・江府町)により構成されている。<sup>vi</sup>

中海・宍道湖・大山ブロック経済協議会は、圏域 6 商工会議所と 13 商工会、鳥取県西部商工会産業支援センターにより構成されている。この沿革は、昭和 34 年 7 月の中ノ海ブロック経済協議会設立から始まる。県境意識を排除し産業基盤の整備、観光の振興等を一体となって促進し、地域経済の総合的な振興発展に寄与する目的で作られている。さらに平成 24 年 9 月に中海・宍道湖・大山ブロック協議会が成立した。これは、市長会と連動して活動すること及び広域での連携を深めるために市長会のエリアと重ねることになっている。

中海・宍道湖・大山圏域市長会は、平成 24 年 4 月に中海・宍道湖・大山圏域の構成市の行政上の共通課題等について連絡調整を行い、圏域の総合的・一体的な発展の推進を図る。この沿革は、平成 7 年 2 月に中海圏域 4 市連絡協議会が発足し、平成 19 年 7 月に中海市長会へ改組され、観光・産業振興・環境問題を主な事業としている。28 年 4 月からは事務局を固定し事務局経費は 5 市別途負担にしている。

経済界で組織している中海・宍道湖・大山ブロック経済協議会と行政で組織している中海・宍道湖・大山圏域市長会は、意見交換や要望を中海・宍道湖・大山ブロック経済協議会から中海・宍道湖・大山圏域市長会へ行い、中海・宍道湖・大山圏域市長会から中海・宍道湖・大山ブロック経済協議会へ事業実施支援を連動している。

経済界と市長会が上手く連携を組める理由が 3 つある。①時代ごとのリーダーシップがある指導者がいる、②中海・宍道湖・大山ブロック経済界と市長会の代表を同じ自治体から出す、③経済界である商工会議所と商工会の交流をはかることである。②のブロック経済界と市長会の代表を同じにすることで、行政と経済界の見解が一致するので纏まりやすい。③の経済界である商工会議所と商工会の交流をはかることにより、経済界が一致するので、市長も動きやすくなる。そもそも経済界である商工会議所と商工会は組織が違うため一体になることはないが、人的交流を日常から行うことでスムーズになる。

圏域をうまく繋げてきているものは、人口・経済力の減少から行政と経済界が一体でなければ危機を乗り越えられないという本当の危機意識によるところが大きい。自治体は、無駄な施設を作り続けていたために維持管理費が負担になっているが、圏域を作ることでより非効率を無くしていきたいという思いも強い。さらに、5 市が共同でやろうと言って

もお金がないとできないが一緒になれるのは、地方創生の交付金により資金が得られるからである。交付金は、県を通さないので使いやすい一面もある。5市が連携していることにより圏域が広いと、国からも相手にしてもらいやすいという有意性がある。また、他地域の自治体との商工の折衝も圏域を作ることにより相手にしてもらいやすくなるメリットが生じる。

民間企業は、自由に県境を越えて行動をとるが、市町村は県を超えて行動をとりにくい。5市の商工会議所は、民間企業が活発に経済活動を行うために、人口減や工場誘致等の進出がないことによる雇用の問題に取り組むたいと思っている。5市が競っていても全国の都市に勝つことができないので、5市それぞれが特異性を活かすことを考えている。例えば、工場誘致や医療機関の充実を自治体別に取り組んでいる。

5市による市町村合併ではなく連携を行う理由は、5市の機能分担を行うことにある。5市は、歴史的にも結びつきがあり、人口流出を抑制するためのダム効果も期待される。地理的にも鳥取県と島根県の県境に集中していることから圏域を作りやすいといえる。松江市は、位置的にも中心になりやすい。したがって、松江市がダム効果をもつことになる。<sup>vii</sup>機能分担は、それぞれの自治体の良さを打ち出すことができ、それぞれの自治体の存続を可能にするものである。各自治体は、基礎的な生活基盤を保持しながら特徴を活かし都市の成長を求めている。また5市が連携を組むことにより両県庁も無視できない存在となる。この様に県を超えた連携は、広域で連携をとる自治体の施策と県庁の施策との関係性において調整を図る必要が出てくると思われる。また、5市で連携中枢都市圏を形成しないのは、中心市を作らず、5市が同等に地域を形成したいという思いからである。

松江市は、松江市版総合戦略(平成27年度～平成31年度の5か年)の中で、まち・ひと・しごと創生の全体像を示している。5つの基本目標がある。①地域資源を活用し、個性豊かで強靱な産業を創り上げ、安定した雇用を創出する。②松江の魅力に磨きを掛け、新しい人の流れをつくる。③まちを挙げて結婚・出産・子育てを応援し、若い世代の希望をかなえる。④時代に合ったまちをつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する。⑤中海・宍道湖・大山圏域の連携強化により、日本海側の拠点をつくる。これらの目標は、2つの挑戦のためである。それは、出生数年間約2,000人を目指すことと年間平均270人の社会増を目指すことである。地域の拠点をつくる構想は、⑤の施策により行われており、圏域人口を65.4万人とし、平成27年7月の66.0万人とほぼ同数を数値目標にしている。⑤の中身は、国内外を視野に入れた力強い産業圏域の形成、交通ネットワークの充実、住みたくなる圏域づくり、住民サービスの向上である。特に、国内外を視野に入れた力強い産業圏域の形成は、域内への観光入込客数3,870万人、圏域での外国人宿泊客数11.2万人、山陰いいものマルシェ来場者数延べ15万人、ビジネスマッチング商談件数延べ1,800件を目標にしている。

この様な自治体の施策は個別に行われているわけであるが、5市との施策の連携部分をどのように加味していくのが重要になってくる。各市は、住民目線で取り組んでいる。

5 市の連携によりスケールメリットが生じるものは、圏域で取り組む方が自治体にとっても有益である。財政的には自治体にとって義務的経費部分が多いので投資的経費部分を負担金として財政規模に合わせて負担し取り組めることは小さな投資で大きな効果を得ることができると考えられる。

中海・宍道湖・大山ブロック経済協議会の下部組織として、中海・宍道湖・大山圏域のものづくり連携事業実行委員会と中海・宍道湖・大山圏域の観光連携事業推進協議会がある。中海・宍道湖・大山圏域のものづくり連携事業実行委員会は、ビジネスマッチング商談会や県外企業誘致活動等を行っている。また、中海・宍道湖・大山圏域の観光連携事業推進協議会は、情報発信・人材交流事業、圏域の観光調査、インバウンド事業、観光消費拡大事業を行っている。

この経済協議会と市長会は、インバウンドにも積極的に取り組んでいる。圏域総合戦略の取り組みは、インバウンド以外にも 5～6 つの共通項目について、各市共通の総合戦略に掲載することとしている。共通項目は、人材育成、インド経済交流、観光物産 PR、インフラ整備等である。島根県は、外国人観光客最低であるが、共通項目を充実させることにより、圏域で取り組みやすいことや市として取り組みやすい基盤を作ることにより外国人誘客を図ることができる。さらに、インドの企業との提携も圏域があることにより可能になる。観光は、国際的なビジネスチャンスも作り人的交流も盛んにすることができる。

活動の資金面では、国からの交付金により様々な事業も行っている。27 年度地方創生交付金では、関西圏・中京圏での圏域 PR 事業、山陰いいものマルシェ開催経費、圏域インバウンド対策事業を行っている。地方創生加速化交付金では、ロシアへの販路拡大事業、インドとの経済交流事業、圏域インバウンド対策推進事業、インバウンド観光案内・圏域 PR 事業、山陰いいものマルシェプロジェクト、三大都市圏での圏域 PR 事業、中海宍道湖活用プロジェクト、人材育成共同化事業の 8 事業を行っている。これらの施策は、近隣との観光施策における競争力をつけることに対して有益であるといえる。これら 5 市は、鳥取県と島根県の人口の約半分を占めている。平成 22 年度国勢調査によると、中海・宍道湖・大山圏域の総人口は、662,035 人である。人口比較を日本海側の都市圏と比較すると、新潟都市圏 1,137,579 人、金沢都市圏 743,647 人、福井都市圏 625,619 人、富山都市圏 508,027 人、高山都市圏 425,509 人である。経済協議会と市長会は、日本海側の都市圏に対して魅力のある都市圏を形成し観光誘客を図りたいと考えている。

島根県と鳥取県の空港の活用も有益である。空港開設当初は、両県に一つずつの空港が必要であるかの論議がされてきた。出雲の空港と米子の空港に関するそれぞれの県の戦略が異なることが地域経済のニーズに適応していない面があった。経済界は、それぞれの空港機能を分業することにより特化した機能を持つと考えているが実現は難しかったといえる。しかし、両県の空港は、連携を取りながら観光客集客に活用されている。

島根県と鳥取県にとって、経済界と市長会が連携を組むことによって地域の存在感を国内にも国際的にもアピールすることができたことは良いといえる。民間企業は、自治体の

境界線により経済活動を阻害されていた面はあったが、経済界と市長会の連携は阻害要因を減少させる効果を有しているといえる。むしろ、本取組は、各自治体が果たす役割と連携で果たす役割を明確にし、地域全体の問題として各自治体も考えることが可能になった仕組みであるといえる。特に観光産業においては、空港等のこれまでの社会資源の活用はもとより、リーダーシップを取ってきた方々の人的資源の活用が成功の原因になっているといえる。

#### 4. 岐阜県高山市・下呂市・白川村における観光施策の取組と地域連携

##### 4-1 岐阜県高山市の観光施策と地域連携

高山市は、1市2町7村が合併し全国で東京都に匹敵する一番大きな面積の自治体になった。平成17年2月の市町村合併により人口67,263人が96,231人になった。しかし、平成27年4月1日には、90,938人にまで減少している。高山市の立地は、東京、京都、大阪と同距離にあることから交通アクセスが良い。近年、高速道路アクセスも良くなり観光客も行きやすくなった。生活圏は、交通アクセスが良くなったおかげで名古屋や富山になってきた。人口は、高山市中心に周辺地域からの林業等からの職種替えによる人々が増えているものの、中心地の人口は増えていない。この現象は、市町村合併によるものではなく自然に起こった要因である。観光客数の推移を市町村合併前後で比較すると平成16年度に2,817千人であったが平成17年度に4,257千人に増加している。これは、高山市と第2の観光地である飛騨地域が合併したことによる増加であり、合併による効果によるものではない。合併後の観光客数の推移をみても4,000千人前後を推移しており大きな変化は見られない。viii

高山市第八次総合計画(2015-2024年度)での経済・雇用プロジェクトによると、経済環境の変化に柔軟に対応しつつ、豊かな地域資源の活用や産業間の連携などによって産業全体を活性化させ、地域の雇用創出につなげていくとしている。推進にあたっては、基幹産業である観光業を中心に商工業、農林畜産業など産業間の連携による取り組みをすすめるとともに、誘客の促進や地域の強みを活かした新たな産業の創出、新たな製品の開発・高付加価値化、販路の拡大など市外に出るお金と市内に入るお金の差を黒字にする仕組みづくり、市内で資金が循環する仕組みづくり、地域での雇用の促進に取り組むとしている。

高山市は、産業別市内総生産額をみると、平成24年度に第一次産業が11,765百万円、第二次産業が64,382百万円、第三次産業が253,857百万円であり、市内経済の約20%が観光関連である。また、観光の経済波及効果は、平成26年度の観光消費額714.4億円に対し経済波及効果倍率2.21倍であるとする経済波及効果総額は1578.8億円である。これらのことから、高山市での取り組みは、これまでの産業基盤である観光業を柱とする産業を形成することで地域経済を支えるという明確な施策であるといえる。

誘客促進のための施策として7つの項目が挙げられている。その7項目は、①まちづくり会社等と協働したまちなか活性化事業などによる魅力ある観光地づくりの推進、②観光大学や観光ゼミの開催、郷土教育などによるおもてなしのこころの醸成、③JR 高山本線・高速バス路線・地域公共交通路線等の2次交通の強化や着地型ツアーの造成支援などによるハブ観光地化の推進、④昇竜道や北陸飛騨3つ星街道等の広域的な連携などによる魅力のある観光エリア・周遊ルートの形成、⑤コンベンションやスポーツ大会の開催への支援などによる国内外のMICEの推進、⑥トップセールスや海外旅行博への出展、海外メディア・旅行関連事業者等への情報発信、国内の各国政府機関・企業等へのPR、日本政府観光局や県との連携などによる外国人観光客の宣伝・誘客活動の推進、⑦外国人観光客向け公衆無線LANサービスの提供などによる受入体制の強化である。

高山市第八次総合計画による新たな製品の開発・高付加価値化においては、4つの施策が掲げられている。4つの中身は、①外部プロデューサー誘致への支援などによる新たな商品・サービスの開発、②地域団体商標制度の活用や地域資源を活かした新商品開発への支援、メイドイン飛騨高山の推進などによる飛騨高山ブランドの強化、③6次産業化や畜産商工・異業種連携への支援などによる新商品開発の促進、④海外市場の調査・分析や海外への販売の可能性のある物産発掘などによる事業者の販売活動への支援である。

高山市での外国人観光客誘致は、30年前から海外への広報に力を注いでいた。それは、当時の観光協会長が、日本の人口減少により、国内観光客の減少は必然であると考え、観光客数減少への危機意識が高まったことによる。高山市の外国人観光客数は、平成17年度に89,500人であったが、徐々に増加し、平成26年度には280,000人にまで増加している。現在観光客数の推移に大きな減少が見られないのは、長年に渡る外国人観光客誘致の取り組みにより外国人観光客が増加したからと考えられる。

地域ブランドを作るとき、市町村合併をすることで異なる意思決定で行うことができないかもしれない。しかし、市町村合併を行ったことで産業が組みやすくなったとはいえない。近隣自治体は、資源があまりないため合併する前から広域行政の事務組合を作り地域ブランドの構築を図っていた。小さい自治体であれば、それぞれ独自性があり特徴的であるものを活かした施策をとっていたが、市町村合併を行うことで特徴的にならない産業になってしまうと考えられる。この様な産業は、海外や国内全土という広域的な市場を見据えるためには、戦略的に衰退産業を保護しない戦略をとることも必要ではないかと考えられる。いわゆる選択を行うということである。しかし、高山市は、今までの産業を残し、各地域が産業の価値をどのように捉えるのかによって、地域の課題を地域で解決する方策を模索している。これは、行政による支援だけではなく、民間による支援を強くしたいと思っている。これは、高山市が吸収合併の形により作られた自治体であることにも原因がある。高山市に合併した周辺の自治体は、高山という名のブランドを使うことができ販売の可能性を高めることになったともいえる。高山祭だけを売ることができなかったが、近隣の自然を観光産業にすることもでき販売促進することもできる。



この点は、地域の魅力が伝わる観光地づくりや滞在型・通年型の観光地づくりにも繋がってくる。滞在型・通年型の観光地づくりでは、①ニューツーリズム・山岳観光・教育旅行等の多様な旅行形態の創出、②おもてなしのこころの醸成、③市街地観光の周遊性向上の推進、④魅力ある観光地づくりの推進、⑤運営基盤の強化、⑥観光業を中心とした産業間の連携強化による市内産業の活性化である。これらはまさに、広域に観光圏を持つことによって可能になる内容である。高山市が観光産業を中心に考えていくためには、滞在型にして雇用も生んでいきたいと自治体は考えている。滞在型観光と通過型観光では、観光客の消費額にも差が生じ、滞在型だと 27,000 円、通過型だと 8,000 円である。観光産業を基盤とした自治体を作っていくためには、雇用を確保しホスピタリティを充実させることが重要である。

高山市の地域の魅力が伝わる観光地づくりでは、①ターゲットを明確にした誘客宣伝の推進、②多様な情報媒体の活用による観光情報発信の強化、③市内観光案内の充実、④観光・商工業と農林畜産業の連携などによる国内外への誘客活動の推進、⑤各協議会や懇談会との連携などによる広域的な誘客活動の推進が行われている。この様な情報発信は、小さい自治体では発進力が弱く難しいと思われる。大きな自治体になることにより発信できる内容も充実し情報内容の関連性も伝えることが可能になる。また、自治体間の競争もなくなることからより連携の取れた情報発信内容になるといえる。

高山市の観光振興による地域活性化策として 3 つの項目が挙げられている。3 つの項目は、①多彩な観光資源を活用した観光のまちづくり、②バリアフリーのまちづくり、③外国人観光客が安心して一人歩きできるまちづくりである。

①の多彩な観光資源を活用した観光のまちづくりは、広域的に市町村合併を行ったことにより、四季ごとの資源、伝統文化<sup>ix</sup>、古い町並<sup>x</sup>、東山遊歩道、温泉<sup>xi</sup>、食文化、お土産などを高山市が得ることになった故に実現している。

②のバリアフリーのまちづくりは、高齢者や障がいのある方など全ての市民が暮らしやすいまちになれば、訪れる人にとっても過ごしやすいまちになるという考えのもとに取り組まれている。この考え方は、生活空間を観光客にも体験してもらいたいという街全体を観光の街にするという考え方になっている。これからの超高齢社会を迎える自治体にとって、観光客と高齢である生活者の両者に対するサービスが必要になるため、バリアフリーのまちづくりは住環境整備の上で望ましい施策といえる。

観光地は、観光客に最大のサービスを行うことを目的にしている所が多く見られる。しかし、観光地で生活をしている人の視線を忘れがちになってしまう。住んでいる人に優しいということは、その地域で働いている労働者にとって優しい街であるということである。日常生活環境における労働環境を街で整備することで行うことは、街全体のホスピタリティの向上に繋がると考えられる。

③の外国人観光客が安心して一人歩きできるまちづくりは、高山市にとって重要な施策といえる。先にも述べたように、高山市はいち早く外国人観光に着目している。それ故に、

表1 高山市広域観光の取組

協議会名	協議会加入自治体
ぶり街道推進協議会	高山市、飛騨市、富山市、松本市、4市の商工会議所・商工会・観光協会、国土交通省の国道事務所
飛騨地域観光協議会	高山市、飛騨市、下呂市、白川村
松本・高山・金沢・白川郷誘客協議会	高山市、松本市、金沢市、白川村
北陸飛騨3つ星街道誘客推進協議会	金沢市、高山市、南砺市、白川村

出典) 高山市商工観光部観光課

積み重ねてきた経験は、適切な受入体制の整備<sup>xii</sup>を行うことができる。

これまで、広域になった高山市の観光施策について述べてきたが、表1で示されているように他の自治体等との連携も行っている。近隣自治体には、高山市同等ともいえる観光資源がある。高山市にとっては、滞在型観光を進めていきたいこともあり、高山市を観光のハブの役割として担いたいと考えている。その観点から言えば、白川村の白川郷は世界遺産として世界的に有名であり外国人観光客を多く引き入れているため外せない自治体となっているといえる。また、松本市との連携は、北陸新幹線開通に伴い関東圏からの観光客の誘客を果たすことができ新たな観光客を獲得することができる。

高山市の広域観光に対する取組は、市町村合併をしたことによる市内での観光資源の活用とさらに周辺自治体との連携による観光資源の連携により長期的に滞在する外国人観光客<sup>xiii</sup>に対して受入体制が強化できているといえる。さらに、国が行っているインバウンド施策とも連携を取りながら観光施策を行うことのスケールメリットが大いにあると考えられる。

#### 4-2 岐阜県下呂市の観光施策と地域連携

下呂市観光計画は、多くの市民、観光事業者の参加を得ながら、5年間で行うべき観光施策を策定している。平成27年度を初年度とし、大まかに第1期計画で洗い出した観光資源を有効活用し、地域経済を活性化させていくことを狙いとしている。本計画では、年間観光宿泊数150万人を目標としている。

下呂市の観光の現状は、国内旅行市場が縮小する中、下呂温泉を初めとする下呂市の宿泊者数は年々減少傾向にあり、平成18年度の約124万人から平成22年度の約106万人に減少し平成25年度の約113万人まで回復している。宿泊旅行者の消費が各産業に与える波及効果は大きく、幅広い産業の産業誘発に影響を与えている。よって、宿泊客数を増やし、宿泊単価を上げる必要がある。また、宿泊客が少しでも長く市内に滞在し消費する機会を増やす工夫が必要であると下呂市は考えている。

下呂市観光計画では、下呂市を訪れるすべての人をおもてなしの心で迎えるホスピタリティあふれるまちづくりを基本コンセプトにしている。基本コンセプトを達成するために7つの項目を設けている。7つの項目は、①地域ブランド力の強化、②持続可能な観光の推進、③着地型旅行商品造成と二次交通の整備、④観光マネジメント・マーケティング組織の整備、⑤集客交流事業の誘致活動強化（MICE）、⑥国外誘客事業の促進（インバウンド）、⑦観光の中心的施設と街並み景観の整備である。

下呂市は、下呂町の時は観光資源を中心にしていたが、4町1村が対等な市町村合併することで産業資源を得ることができた。それによって、観光と観光産業が一体になることができ、商品造成（パッケージ）にしやすいになっている。

ある程度の自治体規模を持つと近隣の観光産業都市との競争が生まれている。近隣の高山市については前に述べているが、観光施策を様々充実させており、滞在型観光を目指す両市は、観光のハブにしたい思いは共通している。そこで下呂市は、高山市との相違点として地理的環境を優位に働かせている。下呂市は、岐阜県の中央に位置し、県北部の飛騨地域と県南部の美濃地域の観光客にとってどちらも引き込める要素をもっている。

表2の下呂市広域観光の取組をみると、高山市と違い県南部の自治体との連携がみられる。下呂市は、宿泊の街として栄え、広域な観光エリアの観光客を受け入れるだけの宿泊キャパを持っているので、広域にすればするほどスケールメリットを活かすことが可能になる。県南部に関しては、2027年開通予定のリニア鉄道の可能性にも期待していることも多い。

表2 下呂市広域観光の取組

協議会名	協議会加入自治体
越中・飛騨観光圏協議会	高岡市、射水市、氷見市、砺波市、小矢部市、南砺市
飛騨地域観光協議会	高山市、飛騨市、白川村、下呂市はオブザーバー参加
岐阜・下呂・郡上観光宣伝協議会	飛騨市、高山市、下呂市、白川村
飛騨木曾川国定公園連絡協議会	岐阜市、下呂市、郡上市
昇龍道プロジェクト推進協議会	犬山市
飛騨能経済観光都市懇談会	美濃加茂市、瑞浪市、各務原市、可児市、下呂市、七宗町、八百津町、御崇町、川辺町、白川町、坂祝町
下呂・中津川広域観光振興協議会	中部運輸局、北陸信越運輸局、中部広域観光推進協議会 中部北陸9県の自治体、観光関係団体、観光事業者等
飛騨観光宣伝協議会	石川県、珠洲市、輪島市、七尾市、羽咋市
	富山県、氷見市、高山市、射水市、小矢部市、砺波市、南砺市
	岐阜県、飛騨市、高山市、下呂市、白川村
	下呂市、中津川市
	高山市、下呂市、飛騨市、白川村
	東海旅客鉄道株式会社
	名古屋鉄道株式会社
	高山商工会議所
	濃飛乗合自動車株式会社
	一般社団法人飛騨高山観光コンベンション協会
	奥飛騨開発株式会社
	一般社団法人下呂温泉観光協会
	株式会社JTB中部
	一般社団法人奥飛騨温泉郷観光協会
	株式会社日本旅行
	一般社団法人飛騨市観光協会
	株式会社ジェイアール東海ツアーズ

出典) 下呂市刊行計画概要版(平成27年3月)より筆者作成

下呂市において、平成の市町村合併は対等合併であったことから、旧自治体エリアと協働して資源の活用を積極的に行っている。それは、観光資源を活用した商品作りが充実していることにもみられる。また、自治体境界線による阻害要因に関しては、施策的に小さく押さえることができる観光産業が中心であることから、従来から少ないと思われる。むしろ、広域観光を遂行していくことにより、周辺自治体を巻き込んで下呂市の独自の工夫を広げることができると思われる。

#### 4-3 岐阜県白川村の観光施策と地域連携

白川村は、人口 1,800 人未満である。平成の市町村合併で合併をしていない。財政力も乏しく、産業も少ない。しかし、白川村には世界遺産登録されている合掌造り集落がある。この世界遺産を目的に年間 100 万人以上の観光客が訪れている。これは、定住人口は少ないが交流人口は、人口の 500 倍にもなっていることになる。すなわち、白川村は、観光産業を中心に生き抜いていく自治体であると言ってよい。

白川村は、高齢化が進み生産年齢人口が減少している。これは全国で見られる傾向と同じである。白川村は、人口を維持していくために観光を軸とした関連産業の創出に力を入れている。これも他自治体と同じく定住人口の確保と雇用の場の創出を目的にしているものである。白川村は人口 1,800 人であり、村規模の自治体が世界遺産だけで生き延びることを選択したことが特徴である。観光基本計画の内容は、大きく 5 つの項目になっている。5 つの項目は、①観光でみんなが豊かになろう、②動線に強く依存した営業から卒業し汗をかこう、③もう観光地化しているとは言わせない、④白川村は世界遺産だけではない、⑤旅行会社や知名度まかせの観光からの脱却である。これらは、白川郷ブランド化・六次産業化で、魅力をつくりだすことによる波及効果を求めている。そのためには、特産品などの開発・観光客への提供、資源の保全との連携、滞在型観光の推進・適度な観光客数の維持が必要であるとしている。

観光の目的像として心のふれあいの実現を掲げている。これは、心のふれあいにより村内外の協力体制を築くことができれば、単独の村として誇り高くあり続けることができるということであるとし、来訪者と村民との心のふれあいと村民同士のこころのふれあいが必要であるという 2 つの意味を有している。この点は、小さい自治体であるが故に取り組むことのできる施策であるといえる。また、広域連携の力を借りることで観光のレベルアップを図ろうとしている。白川村は、市町村合併により力を蓄えようとはしなかったが、自治体の力だけではなく、広く外部の力を味方にしようとしている。

表 3 の白川村広域観光の取組をみると、17 もの広域連携を組んでいる。これは、他自治体からみると、広域的な観光施策の中で白川村の世界遺産である白川郷を観光の目玉にすることは有益であると考えているからである。さらに、他自治体にとって白川村と有効的に連携を組めるのは、白川村が滞在型観光を目指しているものの現状としては滞在型になっていない点である。白川郷は、世界遺産であることから地域施設に手を加えることや使

表3 白川村広域観光の取組

協議会名	協議会加入自治体
白山国立公園岐阜県協会	郡上市、高山市、白川村
環白山広域観光推進協議会	岐阜県、石川県、福井県、白山市、郡上市、勝山市、大野市、白川村
環白山保護利用管理協会	環白山に関する民間組織、石川県、白山市、郡上市、白川村
白山林道振興協議会	白山市、白川村各地元協力会等
白山市・白川村観光都市交流に関する協定	白山市、白川村
飛騨観光宣伝協議会	JR東海、濃飛バス、飛騨3市1村自治体、飛騨3市観光協会
飛騨地域観光協議会	飛騨3市1村自治体
東海外国人客誘致促進協議会	東海4県、東海4件の参画自治体
天生県立自然公園協会	飛騨市、白川村
飛越能経済都市懇談会	富山県西部地域、石川県能登地域、飛騨3市1村自治体
越中・飛騨観光圏協議会	富山県西部地域の自治体、飛騨2市1村自治体
全国街道交流会議	全国の参画自治体
日本で最も美しい村連合	全国49の町村及び地域
松本・高山・金沢・白川広域観光ルート推進協議会	松本市、高山市、金沢市、白川村
飛騨高山観光コンベンション協会	高山市、白川村、高山市の各観光協会等
北陸飛騨3つ星街道誘客推進協議会	金沢市、高山市、南砺市、白川村
日本のふるさと心の心を守り育てる飛越協議会	岐阜県、富山県、飛騨2市1村、富山市、砺波市、南砺市

出典) 白川村観光課

用目的を変更することが困難である。したがって、白川郷での民泊を拡張することは難しい。白川村としては、白川郷の南部地域にある町を宿泊地として売り込み観光資源の拡大を狙っている。これは、平成の市町村合併をしなかったことによる自治体の生き残り策といえる。白川村は、自治体境界における問題は、周辺自治体との中心距離が離れているため少ないといえる。白川村も高山市や下呂市と同様に観光産業が中心になっているため、広域観光の連携を組むことのメリットは大きいといえる。

白川村は、平成の市町村合併の時、岐阜県内であれば高山市との合併を模索していた。しかし、生活圏や経済圏を考えれば、石川県や富山県内の自治体の可能性の方が良いという意見も多くあったようである。実現性のある市町村合併を考えれば、高山市との合併になるわけであるが、村民の行政サービスの低下になると考えられる。高山市は、日本一大きな自治体であり市町村合併後の白川村への高山市での位置づけは、観光地であるということになりかねない。これでは、住民に対して日常生活に関するサービス提供の減少になると予測された。また、一次産業が少ないため六次産業にすることも難しい地域である。すなわち、白川村に対する産業育成の可能性も少ないと思われる。しかし、白川村だけでは戦略できないため広く協力を募ることを選択したのである。

おわりに

自治体は、税収や地方交付税も減少する中で、住民や民間企業に対して行政サービスや企業支援を積極的に行っている。それは、自治体間で競争し合いながら国民に居住地として選択してもらいたいという意識から生じている。国も地方創生を打ち出し、自治体独自の策を講じることを支援している。人口が減少し、生産年齢人口も減少する中で地方の自治体は、基礎的にある資源を活用しながら生き残り策を講じている。多くの自治体は、平成の合併において合併を選択した自治体も、独歩を選択した自治体も工夫を重ねる努力をしている。

このような背景をもとに、自治体は自治体間の連携をすることで、地域として競争力を持とうと考えている。国も連携中枢都市圏や定住自立圏による連携を促している。これは、一つ一つの自治体は小さく競争力を持たなくとも自治体間で連携を取ることで大きな塊として打ち出していこうとするものである。自治体間連携を組むことは、そもそも市町村合併を選択すれば良いのではないかという議論になる。しかし、少なくとも2点において市町村合併よりも自治体間連携を選択することの意義が存在する。一つは、県境に跨がる自治体が合併をできないことである。もう一つは、各自治体の連携によるメリットが一致することである。

県境に跨がる自治体の事例として、商工会議所等により構成されている中海・宍道湖・大山ブロック経済協議会と中海・宍道湖・大山圏域市長会が連動して協議を行っている。この仕組みは、市役所と商工会議所等が一体となることで県を超えた施策を作ることが可能になっている。

各自治体の連携によるメリットの一致の良さは、各自治体の比較優位を打ち出すことができる点である。財政力の減少している自治体は、財政支出の多くを義務的経費に充てられるため経常収支比率が上がっていく傾向にある。この経費は、自治体運営をするだけで精一杯になることを意味している。したがって、投資的経費が少なく自治体が独自性を出そうと思っても財政的に困難であり、自治体の知恵と工夫か、国からの交付金や補助金で生み出さなければいけなくなっている。自治体間の連携は、減少している投資的経費の部分を補うことが各自治体にできるためにメリットであると考えられる。しかも、連携に係る経費は、協働で支出する負担金のみである。その負担金の多くは、財政力に似合った負担になっており、財政に易しい仕組みをとっている。

そもそも自治体による施策は、自治体境界において民間企業へ阻害する効果を及ぼしている要素があるため、広域的に施策を立てることができる連携によって民間企業支援がし易くなると考えられる。しかし、実際に連携をとれている施策は観光施策である場合が多いといえる。それは、圏域で協力する方が力を持てる観光は手を組みやすいが、それ以外の産業はこれまでの競争関係があるので組みにくいいためである。広域にビジネスマッチングをする場合も異業種や観光関連はし易いといえる。

すなわち、観光は自治体にとって連携するメリットが大きく、自治体の境界による民間

企業への阻害要因も少ないといえる。

今後の日本は、人口減少と縮小経済のなかで現状を維持することが目標になるのかもしれない。その状況下で、観光施策は、これまでの社会資本を活用しながら、少額で、政策的タイムラグも少なく、大きな効果を期待することができる。日本の目指している観光立国にしていくためには、自治体間の観光資源の共有が有効であるといえる。特に地方の自治体は、自治体の境界を気にすることなく住民や民間企業が、生活圈や経済圏の範囲で意見が述べられる状況を作ることが地方の活力を生む基盤となると思われる。

最後に関門地域に本研究が示唆できることとして、下関市と北九州市は、県を跨いでおり県による施策を一致させることはできない。さらに、下関市は中核市であり、北九州市は政令市であることから制度的に自治体としての自立が行われている自治体である。近年議論が縮小気味であるが、道州制においても両市は一つになることはないのである。しかるに、自治体同士が、制度的に一つになることはありえない状況にある。

この点を念頭におき、本研究で行った県境を越えた経済協議会の事例は、参考になるものである。下関市と北九州市は地理的にも両県の端に位置し、経済規模も大きい圏域になっている。この圏域が一つになり、研究事例のような経済界と市長会の連携を組むことができれば、九州地方と中国地方を繋ぐ圏域としても経済を活性化させることができると思われる。

また、岐阜県の事例は、下関市と北九州市とも広大な面積を有している。それぞれの自治体内の都市連携を組むことによる広域な経済圏域にある社会資源活用の可能性が研究からもみることができる。両市とも歴史的遺産が多く、観光資源が豊富であるといえる。自治体境界による民間企業への阻害要因は、両市とも大規模な行政故に大きなものがあると思われる。そうであるならば、民間企業に対する阻害要因の少ない観光施策をより強化することが両市の可能性を高めることができる。

---

<sup>i</sup> 規制改革メニューとして、都市再生・まちづくり、企業・開業、雇用、医療、歴史的建築物、外国人材の活用、農林水産業、教育、保育、近未来技術がある。

<sup>ii</sup> 地方自治法第 252 条の 19 第 1 項の指定都市又は同法第 252 条の 22 第 1 項の中核市（地方自治法の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 42 号）により人口 20 万以上の市に要件が緩和された中核市）であること等の要件がある。

<sup>iii</sup> 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 2 第 1 項。

<sup>iv</sup> 人口 5 万人程度以上であること（少なくとも 4 万人を超えていること）などの要件がある。

<sup>v</sup> 事業所税は、日本の指定都市等が、都市環境の整備及び改善に関する事業に要する費用に充てることを目的として課す地方税である。人口 30 万人以上の都市が企業の業績に関係なく一定の規模以上の事業所に課す。

<sup>vi</sup> 平成 22 年度国勢調査による各自治体および大山圏域 7 町村の人口、面積、産業構成は以下の通りである。鳥取県米子市の人口 148,271 人、面積 132.21 km<sup>2</sup>、産業構成（第一次産業 4.9%、第二次産業 21.5%、第三次産業 71.6%）である。鳥取県境港市の人口 35,259 人、面積 28.79 km<sup>2</sup>、産業構成（第一次産業 5.9%、第二次産業 31.3%、第三次産業 62.2%）である。島根県松江市の人口 208,613 人、面積 573.00 km<sup>2</sup>、産業構成（第一次産業 5.7%、第二次産業 19.1%、第三次産業 74.9%）である。島根県出雲市の人口 171,485 人、面積 624.12 km<sup>2</sup>、産業構成（第一次産業 6.8%、第二次産業 27.5%、第三次産業 65.7%）である。島根県安来

---

市の人口 41,836 人、面積 420.97 km<sup>2</sup>、産業構成(第一次産業 14.0%、第二次産業 33.6%、第三次産業 52.1%)である。大山圏域 7 町村の人口 56,571 人、面積 1,046.98 km<sup>2</sup>である。

vii 連携中枢都市圏を形成する場合には、5 市の中でも中心となる都市が必要であるが、5 市で中心になる都市を決めることは困難なため難しい。しかし、実質的な中心は、松江市と米子市である。

viii 平成 23 年度は、東日本大震災のため観光客数が減少し、3,481 千人である。

ix 高山祭や奥飛騨温泉郷の鶏芸などがある。

x 国選定重要伝統的建造物群保存地区等である。

xi 飛騨高山温泉、奥飛騨温泉郷、ひだ荘川温泉、四十八滝温泉、飛騨にゅうかわ温泉、塩沢温泉などがある。

xii 取り組みの内容は、ビジットジャパン案内所、誘導案内(多言語併記)の整備、外国語パンフレット・DVD、散策マップ作成、外国人観光客受入づくり、招聘・受入事業、無料公衆無線 LAN の整備である。

xiii 滞在日数は、欧米の観光客は 7 日間、アジアの観光客は 3 日間である。

## 謝辞

本研究にあたり、松江市役所、松江商工会議所、下呂市役所、高山市役所、白川村役場にヒアリングを行った。各自治体において、貴重なお話しや参考資料を頂き、調査に協力いただいた。また本研究は、本研究で事例に挙げた自治体以外にも数多くヒアリングを行っており、研究仮説の検証を行っている。関係各位に感謝を申し上げたい。

## 参考文献

愛知大学総合郷土研究所編 『県境を越えた地域づくり ―「三遠南信地域」づくりを中心に』岩田書院 1998 年 3 月

牛山久仁彦編著 『広域行政と自治体経営』ぎょうせい 2003 年 5 月

高寄昇三 『「地方創生」で地方消滅は阻止できるのか ―地方再生策と補助金改革』公人の友社 2015 年 2 月

林宜嗣・21 世紀政策研究所監修 『地方再生戦略と道州制』日本評論社 2009 年 8 月

水谷利亮 「新たな広域連携モデル構築事業にみる自治体連携の分析：序論 ―下関市・北九州市・備後圏域、宮崎広域圏の事例から―」 関門地域共同研究会 2015 年 3 月

## 参考資料

白川村役場 「白川村観光基本計画」平成 25 年 3 月

下呂市観光課 下呂市観光計画概要版

高山市役所 「高山市第八次総合計画 2015-2024」

高山市商工観光部観光課 国際観光都市飛騨高山―観光振興による地域活性化資料

松江市役所 松江市まち・ひと・しごと創生<人口ビジョン><第 1 次総合戦略>全体像