

観光資源の持続可能な発展

～ 市民活動で守る五条川の桜 ～

愛知県岩倉市 南端 隆佳



1 はじめに

(1) 研究の背景と提案

戦後、国の失業対策事業等で各地に桜が植樹され、70年余が経過している。中でも多く植樹されたソメイヨシノは、樹齢が60年とされており、桜の名所と呼ばれている地域では樹勢が衰えたり、老木化したり、中には枯れて倒れるものまで出るようになった。

岩倉市を流れる五条川にも約1,400本の桜並木があり、平成2年に日本のさくら名所百選にも選ばれたが、植樹されてから60余年が経過し、老朽化が進んでいる。これを受けて、岩倉五条川桜並木保存会（以下「保存会」という。）が平成22年に作成した桜管理台帳によると、約86%の桜に何らかの手当が必要であるという結果が出た。

同じ老朽化でも人工的に作られた観光資源は、利用者から利用料を徴収したり、メンテナンスを行ったりするなど、費用負担と維持管理が明確にルール化されている反面、桜のような既存の自然物を観光資源として活用していく場合については、資源そのものの現状把握はもちろんのこと、どのように費用徴収を行い、維持管理を行っていくかを考えなければならない。

今回のレポートでは、観光資源の保全や持続可能な発展のために必要な費用を明らかにし、その資金調達方法及び市民とともに五条川の桜を支えていく仕組みを提案したい。

(2) 五条川の桜の歴史

約60年前、当時町会議員だった故・榊原順次郎氏が「みんなが一緒に交流できる場所があるとよい」と考え、五条川の堤に桜の苗木を植え始めたことがきっかけであった。当時はまだ戦後間もないころで、桜を楽しむような余裕はなく、「日影ができる」、「土手が弱くなる」等の理由で、愛知県がなかなか苗木を植えることを認めない中、嘆願を繰り返して、自費で苗木を買って、植えていったものである。

この交流の場を作るという思いは、毎年春に30万人近い観光客がやってくる観光資源として現実のものとなった。また、岩倉市の観光等に関するアンケートでも回答全体の81%がオススの観光資源であるとの結果が出ており、岩倉市の誇り、シンボルにもなっている。

2 岩倉市における五条川の桜保全の現状と課題

(1) 桜保全の現状

平成22年に保存会は1,400本以上ある桜一本一本を調査し、桜管理台帳を作成した。その台帳に基づき、施肥、整枝等の管理をしているが、平成26年に枯れた枝が折れて落下し、自動車が破損する事故が発生した。

急遽補正予算で桜の再点検を実施し、道路上の枯れ枝をはじめ、桜の腐朽した太枝の剪定や道路、民地等への高所の支障枝や枯れ枝の処理を業者に委託したが、817万円の費用が発生し、五条川桜並木維持管理事業が急増した。平成27年度にお

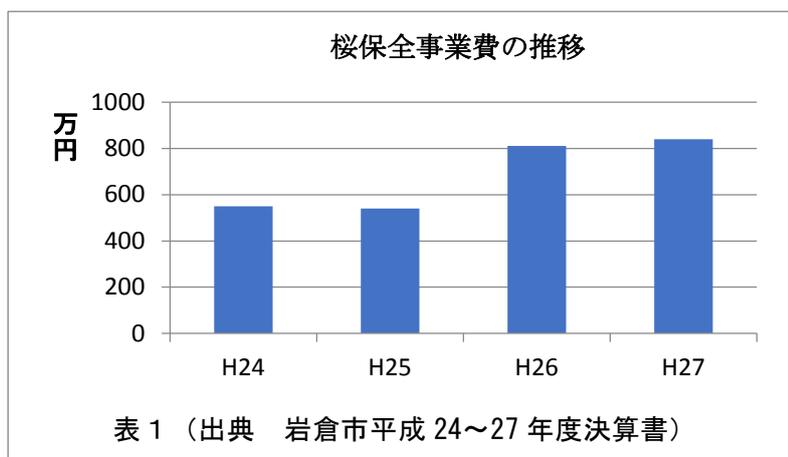


表1 (出典 岩倉市平成24~27年度決算書)

いても845万円を使い、引き続き管理を継続しているが、今後も老朽化による伐採や維持管理に費用が増加していくことが想定される。

また、保存会との協働も進めており、手の届く範囲の腐朽枝、支障枝などの剪定を年6回実施したほか、腐朽菌の一種であるベッコウタケと呼ばれるキノコの除去、樹木専用肥料(グリーンパイルなど)を打ち込む施肥作業を樹勢の悪い箇所を中心に年5回行うなど、業者に委託しないことで、管理費用の削減にも努めている。

(2) 保全における課題

現在の五条川の桜は、すべて川の土手に植えられているため、河川法上は伐採しなくてはならないものであるが、河川管理者である愛知県の許可を受けているため伐採の必要はない。ところが、新規に植樹をしようとする、河川法の許可が受けられず、植樹することができない。すなわち、桜が寿命を迎えたら再生させることは不可能で、桜並木は減る一方となる。

そのため、現状の桜並木を維持するには、保全管理に加え、ひこばえと呼ばれる脇芽を利用した桜の再生によるほかない。保全管理には前述したように年間およそ800万円の費用が必要であり、研究中ではあるが、脇芽を利用した再生も桜1本につき12.5万円と算定されており、1,400本全てを再生しようすると1億7,500万円が必要ということになる。

こうしたことから、桜の保全管理及び再生には速やかな対応が必要であるが、毎年の必要経費としておよそ800万円が必要となるうえに、できるだけ早く桜の再生を行うため、20年で再生させようすると毎年875万円が必要となることから、当面は1,675万円が年間の経費として必要となる。

3 「さくら」と市民活動

保存会と協働を進めていることもあり、桜の維持管理など保全に一定の成果が出ているが、保存会の平成27年度会員数は105人であるのに対し、実際の保全活動に参加している人の割合はおよそ30%となっている。平成25年に行った市民意向調査によると、市民活動や地域活動への参加状況について、「すでに参加している」、「参加しようと思っている」が全体の28%であるのに対し、「あまり参加しようと思わない」、「参加しようと思わない」

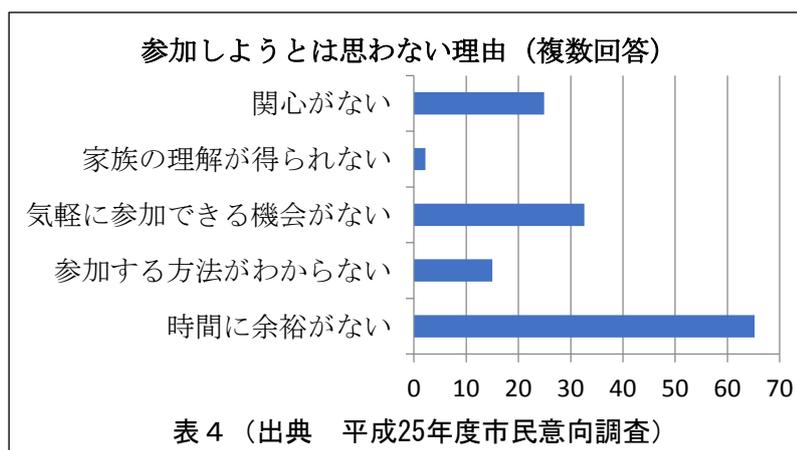
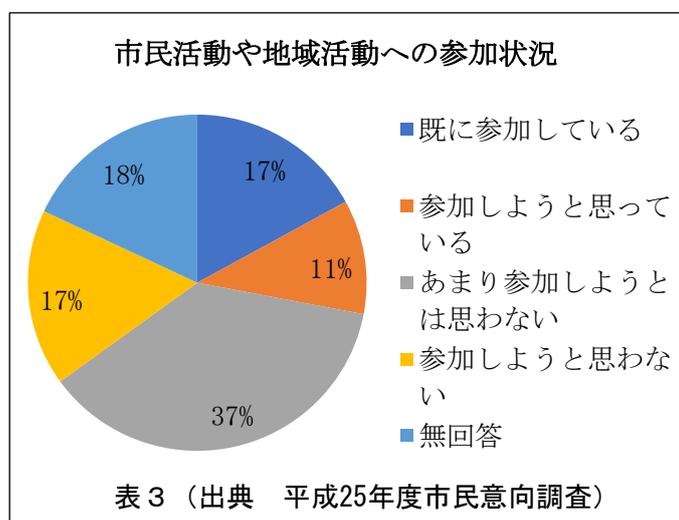
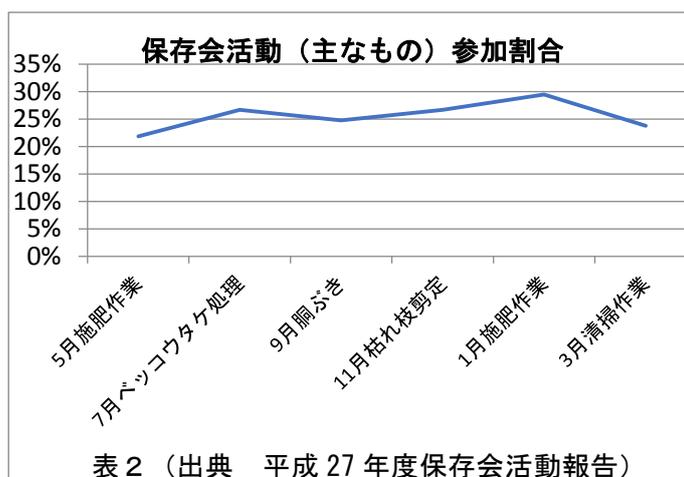
と回答した人が 54%と参加する意向のある人の倍近くが不参加の意向を示しており、保存会の場合と同様、市民活動そのものの参加が危惧されている。併せて阻害要因（複数回答）について、「時間に余裕がない」が 65%、「気軽に参加できる機会がない」が 33%、「関心がないという人」が 25%と、市民活動に割く時間がないことが市民活動への参加を阻んでいることが分かる。

では、なぜ市民活動につながっていないのであろうか、そもそも市民活動とは岩倉市自治基本条例によると、「市民（市内に居住する者、市内に通勤又は通学する者、市内で事業又は活動を行う個人又は団体）が自主的に行うまちづくりのための多様な公益的活動」と定義している。

そのためか、市民活動と聞くとまちづくりのためのボランティアという印象を受け、市民意向調査でも参加しようとは思わないと考えたために、時間がないという回答になったのではないか。

では、市民のいう時間と市民活動は両立し

得ないものなのであろうか。先進事例として、「てしかがえこまち協議会」の取り組みを紹介したい。北海道川上郡弟子屈町内のあらゆる事業を集約することで、地域振興のために様々な課題やニーズを解決し、無駄なものを削り、地域全体で取り組んでいる。住民自らが運営することで、その主体性を活かそうとしており、それが町そのものの『自立』であ



り、『持続』につながるということなのである。当然ながらそこで生み出される生活の満足度や充実度は、地域への愛着や誇りに直結していくことになる。

こう考えると、現在の保存会の活動が桜保全に限定的であることに気づく。もっと桜を通じて市民が時間を共有できる場をセッティングすることに重きを置き、自発的な時間の共有を促すことで、全く知らなかった人がお互いに顔見知りになるようにする必要があるのではないか。その中でより魅力的な機会やイベントを政策と関連付け、結びつけていくことで自ずと「さくら」の話ができる。市民からすれば、自分の時間でありながら桜保全や市民活動ができることとなり、行政も市民の意見を取り込むことができる。

4 「さくら」と財源調達

「さくら」を中心に市民活動が動き出したとしても、活動を継続的に行うためには、当然ながらその財源が必要となる。また、専門的なノウハウを手に入れ、活用することにも費用が必要なことがある。では、こうした活動を支える財源はどう調達すべきだろうか。自治体における自主財源から、次の基準により財源確保の検討を行いたい。

- ・理解しやすさ

誰が、どのような条件でいくら負担しなければならないかということが分かりやすくなっていることに加え、用途を明確に伝えられる財源であること。

- ・導入しやすさ

制度の導入が行いやすく、かつ今後の状況変化に柔軟に対応できるように負担などを常に見直すことができるように、複雑でないルールであること。

- ・収入の安定性

市民活動が行き詰ることなく進めていくことができるよう、必要な費用をできるだけ新たなコストをかけず確実に得られる収入であること。

- ・公平性

負担が偏ってしまったり、負担逃れが横行したりすると不平・不満の元となりかねないため、公平性がしっかりと保たれた仕組みであること。

	理解しやすさ	導入しやすさ	収入の安定性	公平性
超過課税	○	○	○	○
法定外税	○	×	△	×
寄附金	○	○	×	○
分担金、使用料	○	△	×	×

表5 自主財源における比較

(ア) 超過課税による場合

地方税法では、地方税の税率を税目ごとに標準税率（地方交付税の基準財政需要額算定時の税率）、一定税率、任意税率のいずれかに決めている。そのため、標準税率で財源が不足する自治体では、標準税率を超える税率で課税を行うことができる。

例えば愛知県では、平成 21 年度からあいち森と緑づくり税条例による超過課税が行わ

れている。これは、個人県民税均等割に 500 円の上乗せをし、法人県民税には均等割額の 5%を超過課税するもので、ここで徴収した税は、あいち森と緑づくり基金に積み立てられ、あいち森と緑づくり事業に使われる仕組みとなっている。

他県でも超過税率による課税が行われているが、神奈川県での取り組みは他と異なり、個人県民税均等割と所得割による超過課税方式を採用していることに加え、この収入源を獲得するにあたって、県は水源地域の保全のために今後 20 年間に進めるべき政策と、当初 5 年間の具体的な実行計画を取りまとめている。

実行計画の取りまとめにあたり、これらの施策のうち既存財源で実施すべき施策と、新たな財源を投じて実施すべき施策とを整理し、必要な財源を積み上げた後、パブリックコメントや県民とのミーティングなどの結果を受け、修正され、財源が確定すると超過税率が設定される住民参加型の仕組みとなっている。

岩倉市では、昭和 51 年から水害対策の為に法人市民税法人税割で超過課税を実施しており、「特別な財政需要」が必要であるという要件を満たせば、市民税に上乗せするだけであることから、徴税コストもかからず、導入しやすい。だが、市民の理解を求めるためにも市民が税制に参加できる仕組み作りも必要であると考ええる。

(イ) 法定外税による場合

法定外税とは、地方税法で定められている税目以外に、自治体が新たに独自の条例を制定することで導入する税である。法定外税には法定外普通税と、法定外目的税の 2 つがあり、自治体独自に法定外税を創設する際には、国の同意が必要とされている。

この場合、桜の保全や市民活動への財源という目的がはっきりとしていることから法定外目的税が望ましいが、既に課税対象とされているものを課税対象とできないことから、対象が見当たらない点や、国の同意を必要とする点、条例制定に専門的な知識が必要となり、法制手続きに手間がかかること、新たな税を賦課するため、その分の徴収コストが必要になることなど、導入が難しい。

(ウ) 寄附金（ふるさと納税）による場合

ふるさと納税とは、出身地や以前居住していた地域、何らかの関わりがあった地域など、「自分が応援したい」自治体に「寄附」をする制度であり、寄附金のうち 2,000 円を超える部分について、住民税の概ね 1 割を上限に居住地の住民税などが控除される仕組みである。岩倉市の寄附額は表のとおりで、平成 25 年度より岩倉市の特産品である名古屋コーチンをお礼の品として渡すようになってから急激に増加した。

地域住民以外の広範囲から収入を確保できるほか、特典の提供により特産品等を PR できる。また、寄附者も自身の税額が寄附金控除で安くなるほか、特産品を獲得できる。

一方で、安定した財源とならないことも考えられる。岩倉市のふるさと納税額を調べると、平成 26 年度に比べ平成 27 年度の収入が 1,700 万円も落ち込んでいることから、制度の濫用によるふるさと納税の寄附先の分散化や、サービスのよい自治体への極地化が起きると、安定的な収入が得られるとは限らない。

しかし、西予市における事例だと、地域おこし協力隊の古民家カフェを起業するための費用 300 万円を捻出するため、市がふるさと納税のポータルサイトに登録するなどのサポ

トをして、目標金額を超える 360 万 7,001 円の獲得に成功しており、大きな財源であるといえる。

年度	寄附件数	寄附金額	謝礼金	差引
H24	7 件	464,197 円	0 円	464,197 円
H25	1,147 件	16,572,258 円	3,782,081 円	12,790,177 円
H26	3,135 件	38,036,580 円	14,205,643 円	23,830,937 円
H27	1,530 件	21,006,808 円	7,211,256 円	13,795,552 円

表 6 岩倉市におけるふるさと納税の実績（平成 24～27 年度決算書）

この違いは、市が主体となると、寄附者がふるさと納税による恩恵を受けることに目が行ってしまい、返礼品競争に巻き込まれてしまう。そのため市民活動に使いたいという目的がはっきりと伝えられず、共感を得にくい。進めたい活動を PR し、それを行政がサポートするという仕組みを整えば、安定的な収入につながるのではないか。

（エ）分担金、使用料の場合

使用料は、公の施設の使用の対価として、使用者だけが得られるサービスの対価として支払うものであり、分担金は特定の多数人または特定の地域に対し利益を与える事業を行うとき、その事業に要する費用にあてるため、その事業によってとくに利益を受ける者から、その受益の限度において徴収することができる。

分担金等を設定しようとする、桜自体が施設ではなく自然物であることや、応益負担をどのように設定すべきか難しいうえに、料金そのものを集めるために新たなコストがかかることが考えられる。

5 「さくら」と経済効果

では、「さくら」はどれほどの経済効果を市にもたらしているのでしょうか。岩倉桜まつりで考えてみたい。桜まつりは、市と市の商工会の主催で、毎年 4 月 1 日から 10 日まで行われるお祭りである。期間中は 18 時～21 時までライトアップが行われたり、100 軒近い屋台が並んだり、からくり人形が入った山車（だし）が巡行するなど、市の桜を使った唯一の一大イベントとして催されている。平成 28 年度は 1,250 万円の事業費をかけ、33.5 万人が来場した。ところが、この経済効果については、市でも商工会でも試算されておらず、以下の条件で推定した。

- ・来場者数は平成 28 年度の 33.5 万人とし、市内には宿泊施設が少ないことから、すべて日帰りであるとする。
- ・桜まつり事業費 1,250 万円は全て商工会への委託料として計算する。
- ・一人平均の飲食費は、屋台での食事を前提に、株式会社リクルートライフスタイルが行った外食市場調査（2015 年 4 月～2016 年 3 月：東名阪夕食）の「その他の軽食を主体とする業種の店」の平均である 992 円とする。
- ・総務省が配布している平成 23 年（2011 年）産業連関表による経済波及効果簡易計算

ツール（統合大分類（37部門） Ver.2）を使用した推計とする。
 その結果、平成28年度の経済波及効果は約5億8,800万円であった。実際は、交通費やお土産代等の消費額が入るため、もう少し消費額は多くなるが、ないものとして推定した。
 では、他の地域での桜まつりの効果と比較するとどのような結果となるだろうか。

例えば、長野県上田市と比較してみたい。事業費等を比較すると表7のとおりとなる。
 なお、税収期待額については、2014年3月の観光庁が出した「旅行・観光産業の経済効果に関する調査研究」により計算を行った。

岩倉市の場合、桜まつりに関連しておよそ2,100万円を使っているが、費用を逆算して効果額を求めると、10億5千万円が必要と考えられる。もし来場者数をそのまま計算するならば、少なくとも消費額が一人あたり1,791円になるか、消費額をそのままとするならば、来場者数が60万5千人にならないと、支出に税収が追いつかないことになる。

また、上田市と比較すると、財政効果額に大きな差があり、それに伴い税収期待額にも差があることがわかる。また、一人当たりの効果額等に大きな差はないが、桜一本当たりの効果額等になるとその効果額には8倍以上の差があった。同じソメイヨシノであるにも関わらず、これだけの差が生じた事には「桜」の木そのものではなく、付加価値を含めた「さくら」に大きな差があるということではないだろうか。

	上田市	岩倉市
桜まつり関連事業費	4,500万円	2,100万円
人口（H29.1.1）	159,271人	47,924人
桜まつり来場者数	48万人	33.5万人
桜の本数	約700本	約1,400本
消費額単価（日帰り）	2,873円	992円
消費額単価（宿泊）	21,912円	0円
経済効果額	24億円	5.88億円
税収期待額	4,800万円	1,176万円
市民一人当たり効果額	15,069円	12,269円
桜1本当たり効果額	3,428,571円	420,000円
市民一人当たり税収期待額	301円	245円
桜1本当たり税収期待額	68,571円	8,400円

表7 上田市との比較

（出典 上田市ホームページ、岩倉市ホームページ）

6 提言 さくらシェア制度の導入

内閣府の国民生活世論調査によって、人々の物質面での豊かさよりも心の豊かさやゆとりを重きを置いた生活をしたという価値観の変化が叫ばれ、その変化に対応していく中で、現在シェアリングエコノミーという考え方が増えてきている。シェアリングエコノミーとは、総務省の平成27年版情報通信白書によると、個人が保有する遊休資産（スキルのような無形のものも含む）の貸出しを仲介するサービスとされているが、行政でも財政難など直面する課題の解決にシェアリングエコノミーの考えを活用していく自治体が出てきている。

では、最近とあるテレビドラマでも「シェア婚」というような言葉が使われたが、人は

なぜ「シェア」したくなるのであろうか。ニューヨークタイムズの調査報告によると、表8のようになる。

この気持ちはまちづくりにも通じていないだろうか。市の有益な情報や特徴を知らせ、市民の交友関係を広げ、維持し、市民であることを実感してもらい、市民が市への主張を表現するということは正にまちづくりそのものである。人口の減少により、人と人との

・情報が有益であるから
・自分の趣味や好みを知らせるため
・交友関係を広げ、維持するため
・社会の一員であることを実感するため
・自分の主張を表現するため

表8（出典 ニューヨークタイムズ
「The Psychology of Sharing」）

つながりは希薄となり、市民活動の担い手は減少し、自治体における財源も不足している。このまま進んでいっては「さくら」の価値はおろか市自体の存続、発展も難しくなってしまう。だからこそ危機的な「さくら」を市民に「シェア」してもらいたい。そして、そのプラットフォームとして「さくら」まつりは生まれ変わるのではないか。それが「さくら」の価値の向上や持続可能な発展、ひいては岩倉市の持続可能な発展につながるのではないか。

実際に市民意向調査では、「時間がない」と言う阻害理由の次に「気軽に参加できる機会がない」という意見が3割を超えていた。また、同調査で市政に重要なこととして「アンケートや市民の意見を聴く機会の充実」が4割近くの意見を集めていることから、条件を整えることができればより多彩な市民活動への参加が期待できる。市民が「さくら」を「シェア」することで、ただやるだけの桜まつりから10億5千万円の経済効果を「シェア」できる「さくら」まつりに生まれ変わるようにしたい。

（1）情報の「シェア」

「さくら」にかかる費用を知ってもらい、その分の経済効果が出るようにまずは桜まつり来場者に対するアンケート調査を実施し、桜の現状、ニーズやウォンツなどの把握、より正確な経済効果を分析することで、市民と行政の情報を「シェア」し、その分析結果をもとに既存の市民団体等とのコーディネートをすすめ、行政と市民団体との情報を「シェア」することで、新たな商品開発や事業につなげ、来場者数の増加、消費額の増加に結びつけたい。

また、この中で開発された新商品等を発表する場も「さくら」まつりとしてほしい。来場者は新商品等のアンケートに答えたとお試しができ、気に入ればその場で購入もでき、出資を募ることもできるようにしたい。こうした発表会を行うことで、市民団体と市民の情報を「シェア」し、市民のやってみいたいという気持ちを多角的な市民活動につなげたい。

（2）負担の「シェア」

（ア）さくら税の創設

市民活動を継続的に支え、かつ桜の保全をしていこうとするとその分の費用がかかるわけであるが、その費用を超過課税により確保したい。超過課税は、理解しやすさ、導入しやすさ、収入の安定性、公平性の観点から財源として適切であると考ええる。「さくら」の収入によることができない場合は税でフォローすることで負担を「シェア」できる仕組みが

必要であると考える。

この超過課税は、より多くの住民に負担してもらうことを考え、市民税均等割への課税することとしたい。例えば、ひこばえ再生費用の 875 万円を岩倉市における平成 28 年 11 月現在の市民税均等割納税義務者数 26,319 人で除すると一人あたりが 332.46 円となり、極端に大きな負担になるとは言えない。

強制的に税が取られるという環境は、住民にとっては非常に大きなインパクトであろう。また、税金を払っているという感覚は、市民活動や桜保全そのものが税金を使った補助金や保全で終わってしまいがちな市民活動に対する抑止力にもなり得るだろう。

(イ) クラウドファンディングサイトの開設

五条川の桜は、市民はもちろんのこと観光客にも感動をあたえ、結果として日本のさくら名所百選に選ばれ、30 万人近くの人がやってくる観光資源となっており、市内市外を問わず、人々の支持を得ている。税以外にも寄附という形で負担を「シェア」する仕組みとして、クラウドファンディングを活用したい。

インターネットのクラウドファンディングサイトでは、市民活動の寄附を募るだけでなく、寄附者の名前をサイトに載せたり、市民活動に参加する人を募ったり、意見交換するなどの情報の共有、発信する場としての活用も考えていきたい。

加えて、インターネットだけではなく、桜まつりの現地でも募集及び受付を行いたい。その場では、現在ふるさと納税でお礼の品として渡しているものを展示、販売するだけでなく、お礼の品に対するアンケートに答えるとお試しができるようにすることで、普段は聞けないお礼の品のニーズやウォンツを把握したい。そして寄附というかたちでの消費額の増加も期待したい。

(3) 課題の「シェア」

市民活動コンテストを実施することにより、市民活動を評価することはもちろん、「さくら」に関する活動以外にも関心を持ってもらえるようにしたい。コンテストでは、それらに関わる問題に気づくことに始まり、関心をもった活動が、市の政策の中にどのように関連づけられているのか、お互いの市民活動が実は密接に関係しあっているのだという認識をもち、最終的にそれぞれの活動に内在する課題を「シェア」することで解決し合うことができるようにしたい。

市民活動では費用面での課題が多い。市民自身がより費用のかからない方法を見つけ、自分たちで活動し始めるかもしれない。さらには自分の税金が増えるのは嫌なので、補助金に頼らない活動を考えつくかもしれない。そして、創意工夫が生まれ、それが経済的価値を高めることにつながり、結果として補助金に頼ることのない市民活動が生まれ、地域の自立や活動の持続につながるのではないかと。

7 終わりに

ここまでの取り組みの中で、様々な個性を持った市民が現れることだろう。その中で行政は目指そうとする「さくら」の将来像を分かりやすく提案して、市民に地域の経済や社会と絡めた桜保全を進めてもらう必要がある。これは桜保全に限ったことではなく、それ

以外の市民活動でも同様のことが言える。評価できる活動であればその意義を認め、自立に向けての知識やスキルの習得や広報宣伝の手助けをすべきであるし、支援する側も、活動を実践している人たちとともに動きながら、市民からの主体性、自発性を引き出さなくてはいけない。

また、市民活動が直面している課題をどう具体的に解決するかという問題に行政がどう検討し、どう関わっていくかということも非常に重要である。市民活動だけで地域が発展できるわけではなく、行政と市民活動との協働によってよりよく発展できる。これまで行政は、市民活動＝ボランティア、協働＝経費削減と考えがちであった。行政も市民という資産を「シェア」することで市民活動を地域づくりにもっと生かすことができるよう、何が必要か、市民とともによく研究し、実効性のある支援の仕組みとはどのようなものか、何度も立ち止まって試行しながら検討していく必要がある。

(参考文献)

- 桜だより第 13 号 岩倉五条川桜並木保存会 (2015)
- 桜だより第 14 号 岩倉五条川桜並木保存会 (2015)
- 桜だより第 15 号 岩倉五条川桜並木保存会 (2016)
- 地方公務員新研修選書 13 地方税財政制度 矢野 浩一郎 (2007) 学陽書房
- 自治体改革◆第 7 巻地方税制改革 池上 岳彦 (2004) 株ぎょうせい
- 経済科学研究所 紀要 第 40 号 (2010) 自治体の独自課税を通じた森林保全の財源調達とその課題 (沼尾波子)
- 予算の見方・つくり方 小笠原 春夫 (2009) 学陽書房
- 観光立国の正体 藻谷 浩介・山田 桂一郎 (2016) 新潮新書
- 平成 25 年度岩倉市市民意向調査報告書 (2013)
- 実践まちづくり読本 大森 彌・山下 茂・後藤 春彦・小田切 徳美・内海 麻利・大杉 覚 (2007)
- 人口減少時代の地域づくり読本 大森 彌・武藤 博己・後藤 春彦・大杉 覚・沼尾波子・関司 直也 (2015)