

都市自治体におけるツーリズム行政 —持続可能な地域に向けて—



公益財団法人 日本都市センター

都市自治体におけるツーリズム行政 —持続可能な地域に向けて—



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

近年、地方創生のための成長戦略の柱として観光が位置付けられ、訪日外国人旅行者（インバウンド）誘致という局面もあって、国と地方、公民の連携による取組みが進められてきた。しかしながら、2020年初めのころからの新型コロナウイルスの感染拡大で、観光分野は大きな危機に晒されるようになり、今、観光に関する事業継続のためのきめ細かい対応が求められている。

このようななか、日本都市センターでは、2020年度に、学識者からなる「都市自治体におけるツーリズム行政に関する研究会」（座長：川原晋 東京都立大学都市環境学部教授）を設置し、調査研究を進めてきた。

本研究会では、従来の自治体の観光行政のあり方や観光政策の取組みを一步進めるにはどうすべきかという中長期的な問題意識に立って議論を始めた。そして、明らかになった課題は、観光目的にとどまらない持続可能な地域づくりのために、都市自治体が果たすべき役割はどのようなものかということであった。これを「ツーリズム行政」という言葉に託し、それが少しでも具体的な形をなすことを目指して、調査研究を行ってきた。

本研究会の議論は、新型コロナウイルス感染症が拡大するなか、地域で暮らす住民、大きく打撃を受ける観光関連事業者、そして、それを支える自治体行政に寄り添いながら展開した。その闊達な議論のなかから、住民（着地側）と観光者（発地側）の視点、観光の取組みがストックとして積み重なる持続可能な仕組みづくりの視点、身近な地域の資源を観光に活用していく視点、観光に関する地域の関係性構築の視点、自治体行政が観光政策に取り組む意義としての公共性や公益性の視点などが見いだされることとなった。まさ

に、本研究会の歩みは、持続可能な地域に向けて、そうした多面的な視点によって、何が必要なのかを探る「旅」ともいえるものであった。

本報告書は、そうして研究会において積み重ねられた議論と、ヒアリング調査および全国815市区を対象としたアンケート調査の結果をふまえて、成果を取りまとめたものである。本報告書が、観光に直接的に、また間接的に携わる都市自治体職員や地域の関係者の皆様にとって、少しでも参考になれば幸いである。

最後に、ヒアリング調査およびアンケート調査にご協力いただいた都市自治体や関係団体の皆様には、コロナ禍による非常時にもかかわらず、ひとかたならぬお力添えをいただいた。また、研究会の議論、総括、報告書の執筆にあたって、所属する大学における校務なども錯綜し多忙を極めるなか、川原座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。ここに記して厚く御礼申し上げます。

2021年3月

公益財団法人日本都市センター

目 次

はしがき	i
エグゼクティブ・サマリー	vii
序章 都市自治体による今後の観光行政の論点	1
東京都立大学都市環境学部観光科学科教授 川原 晋 公益財団法人日本都市センター	
はじめに	2
1 観光政策・行政の歴史的経緯	2
2 観光立国に向けた近年の観光政策・行政	5
3 今日の観光テーマと行政課題	10
4 ツーリズム行政の論点	17
第1章 コロナ禍で見直される観光の意義	21
立教大学観光学部観光学科教授 羽生 冬佳	
1 「観光」とは何か、その照射する現象は何か	22
2 観光の対象	24
3 観光者とは誰か、その行動の動機とは何か	26
4 観光消費の対象としての地域	27
5 観光の意義と行政の取組み姿勢	29
6 コロナ禍における観光の位置づけ	32
おわりに	37

第2章 消費されない観光価値を生むストック型の観光行政へ	39
東京都立大学都市環境学部観光科学科教授 川原 晋	
はじめに	40
1 フロー型からストック型の観光行政へ	40
2 地域を支える「人」と「取組み」に関与する	45
3 フロー型の取組みを基本的価値の向上へつなぐ	47
4 ストック型観光行政としての地域ブランディング	50
まとめ	60
第3章 地域のインフラを活用した観光の可能性	61
日本大学理工学部まちづくり工学科教授 阿部 貴弘	
1 インフラツーリズムとは	62
2 インフラツーリズムの背景	65
3 インフラツーリズムの現状と課題	67
4 インフラツーリズムの魅力と期待	73
5 インフラツーリズムの今後の展開	
～インフラを活用した観光の可能性～	85
おわりに	89
第4章 地域における関係性構築と観光まちづくり	91
國學院大學研究開発推進機構兼新学部設置準備室教授 米田 誠司	
はじめに	92
1 地域は誰のものか	92
2 関係性の構築	99
3 これからの観光まちづくり	104
おわりに	108

第5章	これからの観光政策と自治体行政	111
	長野県立大学グローバルマネジメント学部助教 三浦 正士	
1	観光の公共性と観光政策に求められる視点	112
2	観光政策の推進に向けた自治体行政体制	118
3	観光政策における協働推進の課題と展望	127
4	八戸市の事例からの展望	131
	むすびにかえて	134
第6章	事例にみる都市自治体の「ツーリズム行政」の実践と展望	
	－八戸市・釜石市・倉敷市へのヒアリング調査結果－	137
	日本都市センター研究員 安齋 顕考	
	はじめに	138
1	青森県八戸市－生活と観光－	139
2	岩手県釜石市－復興と観光－	148
3	岡山県倉敷市－産業と観光－	156
	おわりに	167
第7章	観光政策に関するアンケート調査報告	173
	日本都市センター研究員 安齋 顕考・高野 裕作・黒石 啓太	
第1節	アンケート集計結果	174
第2節	自治体の観光地としての特性に基づくアンケート回答傾向	
	の一考察－宿泊業従業者数の特化傾向による分類－	224
資料編	都市自治体におけるツーリズム行政に関する研究会 資料	
	研究会の開催日程	238
	ヒアリング調査の実施概要	239
執筆者プロフィール		240

都市自治体におけるツーリズム行政に関する研究会
構成員名簿

【座長】

川原 晋 東京都立大学都市環境学部観光科学科教授

【委員】

阿部 貴弘 日本大学理工学部まちづくり工学科教授
羽生 冬佳 立教大学観光学部観光学科教授
三浦 正士 長野県立大学グローバルマネジメント学部助教
米田 誠司 國學院大學研究開発推進機構
兼 新学部設置準備室教授

【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長
白田 公子 日本都市センター研究室 副室長
安齋 顕考 日本都市センター研究室 研究員
高野 裕作 日本都市センター研究室 研究員
黒石 啓太 日本都市センター研究室 研究員
森 愛美子 日本都市センター研究室 研究員

(順不同)

※肩書等は2021年3月現在のもの。

エグゼクティブ・サマリー

序章 都市自治体による今後の観光行政の論点

東京都立大学都市環境学部観光科学科教授 川原 晋
公益財団法人日本都市センター

本書では、地域に根ざす都市自治体が、観光を公共性・公益性、中長期的な取組みの視点で捉え、その取組みを一步進めることを「ツーリズム行政」という言葉に託し、そのあるべき姿を探っている。

本章では、まず、観光政策の歴史的経緯、観光立国に向けた近年の国と都市自治体の観光政策の動向、今日的観光テーマと行政課題などについて、コロナ禍で生じた状況にも触れながら概観する。そのうえで、目指すべき「ツーリズム行政」の論点について論じる。

第1章 コロナ禍で見直される観光の意義

立教大学観光学部観光学科教授 羽生 冬佳

本章では、観光の基本的な概念ならびに現代社会における特性について概説し、従来理解されているよりも観光の対象となるものは広く、またどのような地でも観光現象が起こりうるということを示している。また、それらを踏まえて今後の持続的な地域づくりに結び付くためのツーリズム行政の方向性を述べ、アンケート結果から明らかになった自治体の観光政策の現状との差異について論じている。さらに、今般のコロナ禍によって浮かび上がった観光行動の変容を既存の調査を参照することで整理し、ポストコロナに想定される観光の変容について試論を述べているが、こうした状況への対応していくためにも、前段で論じたツーリズム行政の方向性がより重要となることを示している。

第2章 消費されない観光価値を生むストック型の観光行政へ

東京都立大学都市環境学部観光科学科教授 川原 晋

観光課といわれるところは、誘致・販促イベントの企画や運営といったフロー型の業務で忙しい印象がある。しかし民間事業者ではない行政が観光に関わる意義、強みは、中長期的視点を持って、外部要因や流行に左右されづらい安定した観光の魅力や価値を育む取り組みを出来ることではないかと考え、これを「ストック型の観光行政」と呼んで、何が出来るかを考察する。

その手がかりとして、繰り返し体験したくなる人間の根源的欲求を満たす資源であり、地域の多様な分野の蓄積の成果である資源がもつ「基本的価値」の向上と、新規性、話題性のある資源やプロモーションの仕方ですべて訴求力はあるが飽きられやすく、その維持向上にはフロー型の投資が必要な「相対的価値」を、つなげて考えていく発想を用いた。

地域資源を人に紐付けて理解することや、観光まちづくりオーラルヒストリー、イベントレガシー、地域ブランディング、とくに地域内へのブランド浸透などのアイデアを、事例とともに示す。

第3章 地域のインフラを活用した観光の可能性

日本大学理工学部まちづくり工学科教授 阿部 貴弘

本章では、地域のインフラを活用した観光として、近年注目を集めているインフラツーリズムについて、観光の系譜の中での位置づけを明らかにしたうえで、現状の取組みと課題、さらに魅力と今後の期待について考察する。

インフラツーリズムは、地域資源を楽しみながら、インフラに支えられた暮らしや文化を学ぶことで、日常生活を見直すきっかけを得る知的な活動と位置付けることができる。つまり、必ずしも現在着目されている大規模なインフラだけではなく、まちなかの小規模

なインフラであっても、インフラツーリズムの対象となりうる。このことを関係する各主体が意識することで、インフラは、多様な取り組みの可能性を秘めた観光資源の原石と見ることができる。

第4章 地域における関係性構築と観光まちづくり

國學院大學研究開発推進機構

兼新学部設置準備室教授 米田 誠司

従来の住む、働く、観光するという概念が流動化し、一定の地域を前提としつつも、滞在、短期居住、ワーケーション等、一時的や部分的に地域と関わる異質な人や企業と連携し、ツーリズムを広義に捉える。その上で、そうした人や企業も含めた地域の多くのステークホルダーが参加し、一緒に課題解決し価値創造できる「地域経営」を目指す。そして行政は、場の設定に関わりつつも中心にはあえて座らず、その場を盛り立て、多くのプレイヤーの参加を促し、目的を共有できる外部の人も招き入れ、DMOとも連携しながら、観光まちづくりを一緒にリードし実績を積み上げる。これが「ツーリズム行政」の姿の一例である。

第5章 これからの観光政策と自治体行政

長野県立大学グローバルマネジメント学部助教 三浦 正士

本章では、「ツーリズム行政」を具現化する観光政策を展開するうえで求められる自治体行政体制のあり方を展望することを目的として、観光政策の公共性、計画策定と組織編成の方向性、協働推進に向けた課題の3点について検討を行った。まず、観光政策の公共性に関しては、今日、住民にとっての観光政策の意義を展望する必要があることを指摘し、経済学、政治学、市民文化の各観点から検討した。次に、計画策定と組織編成に関しては、総合計画において観光政策の方向性や戦略を明確化するとともに、その実現のための

施策・事業を自治体行政の組織編成と関連づける戦略的な組織マネジメントの重要性を指摘した。最後に、協働推進に関しては、協働批判を乗り越え、住民の自発性と創意に根ざした真の意味での協働としていくうえでのいくつかの課題を提起した。

第6章 事例にみる都市自治体の「ツーリズム行政」の実践と展望 —八戸市・釜石市・倉敷市へのヒアリング調査結果—

日本都市センター研究員 安齋 顕考

本章では、持続可能な地域づくりの手段として観光を捉え、観光政策に取り組む3市の事例から、都市自治体におけるこれからの観光政策のあり方、すなわち「ツーリズム行政」についての課題と今後の方向性を検討する。

八戸市では、公民連携により、市民生活の質と観光者にとっての魅力の両面から、また広域的な視点から、観光政策に取り組んでいた。釜石市では、度重なる災害から復興してきた歴史を地域資源として認識し、観光政策につなげていた。倉敷市では、日本遺産を活用し、観光と地域産業の一体的な振興を図る観光政策を庁内横断的に展開していた。

3市の事例からわかるように、観光政策は自治体行政の幅広い政策分野に跨るものである。観光に関する地域の取組みのコーディネート役を果たすべき自治体行政は、より地域に積極的に参加し、その役割を担うとともに、より全庁的な視点から、総合政策としての観光政策に取り組むべきであるといえ、そしてその取組みこそが「ツーリズム行政」である。

序章

都市自治体による今後の観光行政の論点

東京都立大学都市環境学部観光科学科教授 川原 晋
公益財団法人日本都市センター

はじめに

地域に根ざす都市自治体が、観光を行政施策として推進する意義や、今後取り組むべき課題は何であろうか。むろん、その地域が観光地なのか否かや、地域社会を取り巻く状況の変化によってそれは様々であろうが、民間事業者の立場・視点とは異なる意義や行政としての強みを確認していくことが重要であろう。

そこで本章では、まず、日本における都市自治体と観光の関わりの歴史的経緯と観光立国推進以降の国の政策の俯瞰を通して、現在の都市自治体の観光行政の取組みを概観する。また、日本の観光系調査・研究機関の草分け的存在である2社の機関誌の俯瞰を通して、近年の観光の論点を概観する。

そこから、都市自治体としての公共・公益性や、中長期的な取組みの視点をもって、従来の観光行政や観光政策からさらに一歩進めることを託した「ツーリズム行政」の論点を探索したい。またそのいくつかの論点についての深掘りをする次章以降の構成を示す。

1 観光政策・行政の歴史的経緯

(1) 観光政策、観光行政の起源

はじめに、行政が観光に関わる起源を見てみたい¹。明治政府はその初期より、国際親善や国際交流、外貨獲得による国際収支の改善を目的とする観光政策を展開しており、政策実現手段としての「観光行政」の始まりは、1873年（明治6年）の「公園設置ニ関スル」

1 梅川智也（2017）「『観光計画』の今日的状況と課題」（日本建築学会観光と地域プランニング小委員会研究懇談会資料「観光地域は都市計画・まちづくりに何を期待するのか？」大会資料集、5～8頁）に加筆・要約した。

太政官達²といわれている。そして、主に国立公園や温泉地の改良設計や風景利用策などが行われていた。「ジャパン・ツーリスト・ビューロー」も1912（明治45）年に創業している。

戦後は、戦災復興の一環として温泉法（1948年）や旅館業法（1948年）、通訳案内業法（1949年）、国際観光ホテル整備法（1949年）、旅行斡旋業法（1952年）など観光関連の法律が整備されるとともに、民間サイドでも、現在の（公社）日本観光振興協会の前身である全日本観光連盟が1946年に創設され、すぐに「観光診断、観光地診断」が行われるようになり、全国で観光診断ブームが起こったとされる。前述の「ジャパン・ツーリスト・ビューロー」も1963年に営業部門を「株式会社日本交通公社（現株式会社JTB）」として分離し、「公益財団法人日本交通公社」として、観光に関する調査研究や観光計画のコンサルティング機関としての専門性を高め、現在に至るまで国や日本の著名な観光地を支える調査・コンサルティングの草分け的存在となってきた。

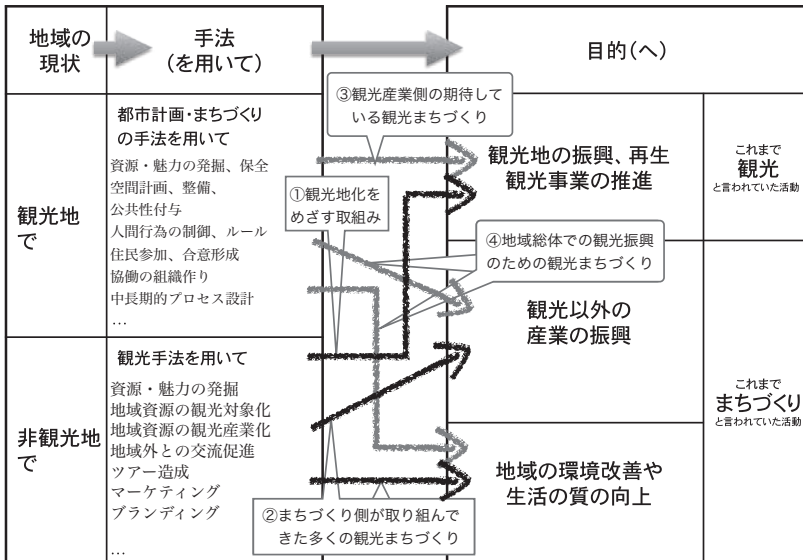
行政による「観光計画」が最も隆盛であったのは、1970年代の高度経済成長期（新全総の時代）と1980年代後半のバブル経済期（四全総の時代）であろう。国民の圧倒的な観光需要の高まりに対応した受け皿づくりを進めるための「観光開発計画」、そして内需拡大、地域振興、余暇需要の変化への対応などを目的とした「リゾート開発計画」である。

(2) 普通のみちにおける観光まちづくりの広がり

以上は、誤解を恐れずいえば、いわゆる人々が自分とは異なる地域で非日常を味わう「観光地」の話であった。しかし、2000年前後から、観光まちづくりという言葉が生まれる。

2 盛山正仁（2012）『観光政策と観光立国推進基本法第3版』（株）ぎょうせい

それには大きく2つの背景がある。1つは、1960年代にルーツをもつ、地域住民が主体的に身近な環境の改善を行う運動である「まちづくり」³が各地で発展を見せたこと、また、もう1つの背景は、団体旅行中心の時代から個人旅行の中心の時代に入ったことである。まちづくりで培われた地域の資源や地域の人材に期待する観光業側と、行政予算が先細りしていくなかで、歴史的資源の保全やコミュニティ形成、多様な産業振興、人口減少下での移住や関係人口の増大をめざした地域振興にむけて、観光を手段として考えたい地域まちづくり側が近接していくところに観光まちづくりがあるとさ



図O-1 観光まちづくりと呼ばれる取組みの多様性

出典：川原晋・岡村祐（2017）『『地域観光プランニング』試論－地域の総合力で推進する『地域観光』像とその計画技術－』『観光科学研究』第9号

3 日本建築学会編（2012）『まちづくり教科書第1巻 まちづくりの方法』

れる。2000年には、アジア太平洋観光交流センターの研究グループが、いち早くこうした動きを研究し、観光まちづくりを、「地域が主体となって、自然、文化、歴史、産業など、地域のあらゆる資源を生かすことによって、交流を振興し、活力あふれるまちを実現するための活動」と日本で最初に定義した。

今日、観光地に限らず多くの自治体にとって、観光に取り組む意義は、この観光まちづくりであろう。そして現在に至るまで、この観光まちづくりや観光地域づくりといわれる取組みには、観光振興目的から多様な目的にむけての手段としての観光まで広がりを見せている(図0-1)。地域経済の活性化策、地域資源の保全・活用策、住民の余暇活動の充実策、地域の内発的発展など様々な位置づけで取り組まれている。

(3) 観光地では観光地経営の考え方の導入へ

ただ、こうした観光へのまちづくり的アプローチは、「『観光まちづくり』は終わりのないまちみがきの『活動』であり、目標年次を定めて戦略的に、という『計画』とはその性格が異なる(梅川2017)」という見方もあり、改めて、計画的、戦略的姿勢を高め、企業活動のように地域における観光を推進していく「観光地域経営」の考え方が、特に観光が主産業である地域の観光計画で取り入れられつつある。また、国においても行政と民間の特徴を活かしながら、観光地域を経営・管理する組織DMO(Destination Marketing / Management Organization)の立ち上げを推進してきた。

2 観光立国にむけた近年の観光政策・行政

(1) 国の政策動向

次に、2000年以降の観光に関する国の政策動向を整理しておく。

2003年、当時の小泉首相により「観光立国」を目指すことが宣言され、2006年には、観光に関する基本的な事項を定めた観光立国基本法が成立する。国は、同法の定める基本理念にのっとり、観光立国の実現に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する⁴こととされ、また政府には「観光立国推進基本計画」の策定が義務付けられることとなった⁵。このように観光に関する法律や計画が整備されていくなかで、観光立国の実現に向けて、魅力ある観光地の形成、国際観光の振興その他の観光に関する事務を行うことを任務とする観光庁が国土交通省の外局として設置された。

これまで、観光庁の取組みの多くは、訪日外国人客誘致と外国人の受け入れ環境整備に向けられてきた。ビザの戦略的な緩和や、消費税の免税品・免税店の拡大、空港発着枠の拡大などの空港や港湾の受け入れ体制の拡大、キャッシュレス対応、無料Wi-Fi整備、多言語対応の推進などである。戦略的な訪日プロモーションや、農泊やスキーリゾートといった外国人が楽しめる新たなコンテンツ開発の支援、国立公園のビジターセンターの充実なども行っている。

また、地域への経済効果の大きいMICEとよばれるビジネスイベント、ビジネストラベルに関連する政策や、観光戦略を立てるための基礎となる全国共通の観光統計の整備も取組みの柱といえよう。

また、広域観光圏の推進も、当初の宿泊数増加を意図したのから、地域ブランディングやインバウンド対応に政策の重点を転換しながら進められてきた。観光財源確保のための国際観光旅客税の導入も大きなところである。

直近では、「日本版持続可能な観光ガイドライン」の発行がある(2020年6月)。日本の一部の地域での現象から広く認知されるよう

4 同法第3条。

5 同法第10条。

になったオーバーツーリズムと言われる、観光客の増大に伴う環境や社会・経済に対する負の影響への対応や、今回のように世界的な広がりを見せる感染症も含む災害リスクに備えるために、各地で取り組むべき指標を設定しモニタリングすることを啓発していこうとしている。また、様々な困難には直面しているものの、「Go Toト

表0-1 観光に関する国の政策動向

2003年	小泉純一郎首相（当時）が「観光立国懇談会」を主宰
2006年	議員立法により観光立国推進基本法が成立する 〔基本理念〕 ①豊かな国民生活を実現するための「住んでよし、訪れてよしの国づくり」 ②国民の観光旅行の促進 ③国際的視点 ④関係者の連携確保
2007年	観光立国推進基本計画が閣議決定される
2008年	観光庁が設置される
2009年	中国個人観光ビザ発給を開始
2012年	観光立国推進基本計画が閣議決定される
2011年	総合特別区域法が成立する
2013年	「日本再生に向けた緊急経済対策」が閣議決定される 第1回観光立国推進閣僚会議が開催される 国家戦略特別区域法が成立する
2014年	「日本再興戦略」改訂2014が閣議決定される …キャッシュレス決済の普及に言及 まち・ひと・しごと創生法が成立する
2015年	最初の日本遺産が認定される
2016年	「明日の日本を支える観光ビジョン」が策定される 〔3つの視点〕 ①観光資源の魅力を極め、地方創生の礎に ②観光産業を革新し、国際競争力を高め、我が国の基幹産業に ③すべての旅行者が、ストレスなく快適に観光を満喫できる環境に 復興庁東北観光アドバイザー会議が提言を発表する
2017年	観光立国推進基本計画が閣議決定される 〔基本的な方針〕 ①国民経済の発展 ②国際相互理解の増進 ③国民生活の安定向上 ④災害、事故などのリスクへの備え

出典：筆者作成

ラベル事業」や「誘客多角化等のための魅力的な滞在コンテンツ造成実証事業」など、観光庁が旅行の出発地側・着地側双方への支援を機動的に進めてきたのも記憶の新しいところである。

こうした観光庁の取組みを中心としながらも、関係各府省庁も観光に関する施策を展開している。そもそも観光は多様な事業者によって担われている側面があり、そのため関係府省庁も多い。観光に関するこれらの府省庁の関わり方は多様で、事業者に対する規制を緩和する方法もあれば、助成、事業や取組みへの認定制度で、事業者や地域の取組みを支援するものもある。自然環境や歴史文化を学び体験する「エコツーリズム」（主に環境省）、農漁業体験を通して地域の人々と交流する「グリーンツーリズム」（農林水産省）、地域に点在する文化財を、地域の歴史的魅力や伝統を語るストーリーによりパッケージ化して発信し、地域のブランド化などによる地域活性化をねらう「日本遺産」（文化庁）はその一例であるといえよう。

(2) 都市自治体の取組み

すでに紹介した観光立国推進基本法によれば、地方公共団体としての都市自治体は、同法が定める基本理念にのっとり、観光立国の実現に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、自主的かつ主体的に、その自治体の区域の特性を生かした施策を策定し、及び実施する責務を有することとされた⁶。また、その施策を実施するに当たっては、その効果的な実施を図るため自治体相互の広域的な連携協力に努めなければならないとされている⁷。また、そもそも、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的か

6 同法第4条第1項。

7 同法第4条第2項。

つ総合的に実施する役割を広く担うものとする」(地方自治法第1条の2)とされる自治体は、地域住民の生活環境の向上などについて一義的な責務を有している。

このような自治体側の視点からは、都市自治体の観光行政は、国の各府省庁がそれぞれに展開する施策や事業をうまく活用し、地域特性や地域課題に応じながら、地域の住民や企業の生活環境の向上に資する形で取り組むことが求められる。

実際、国の政策に呼応して、都市自治体も積極的に観光に関する取組みを行っていることはいうまでもない。観光対象となる施設や場所のプロモーションやイベントだけでなく、基本的受け入れ環境の整備、観光統計の整備、MICEにおけるユニークベニュー(地域性を活かした特別な会場)としての公的施設・インフラの大胆な公開・開放などである。また、観光を手段とする多様な地域づくりの目的で、観光拠点の整備や観光コンテンツ整備、DMOなどの観光推進組織の強化を行っている。さらに観光地においては、入湯税の上乗せ、宿泊税の導入など観光財源確保策にも取り組んでいる。

こうした取組みは、少し前まで、多くの自治体でそうであったように、観光客誘致や観光イベントの企画運営をこなしてきた商工系の一部署としての「観光課」内だけではカバーできない業務となっている。実際、いわゆる観光課は、現在も商工系の部門に属していることが多いものの、当該自治体における観光に関する多様な施策に対し、部門横断的に関わっている姿が見られる⁸。人口減少対策として注目される地方創生の推進という観点から、地方創生に関する施策と観光に関する施策を相互に連携させる取組みを行っている自治体も少なくない。

8 詳細は、第7章第1節(アンケート調査結果報告)を参照。

また、旅行者の観光行動は行政界を意識するものではなく、地域の観光資源は、当該自治体の区域を越えて存在することもあるため、複数の都道府県や市町村が連携・協力しながら、一体的に観光に関する施策を展開している自治体もある。

このような状況を見ると、今日の都市自治体の観光行政は、観光に関する企画立案や、多様な政策と観光政策を結びつける総合調整の役割までを担える「観光総合政策課」となっていくことが期待されているといえよう。都市政策や戦略の重要な要素として観光を扱うならば、行政の体制もそれに合わせて整えていく必要がある。

また、観光の負のインパクト、感染症対策も含めた災害リスク対応については、民間だけではなかなか難しく、ガイドラインを示すなどは、やはり都市自治体がその中心的役割を担うことになるだろう。

3 今日の観光テーマと行政課題

(1) 観光調査・研究機関の機関誌の特集テーマの俯瞰

ここでは、近年の観光に関わる論点を俯瞰するために、前述した(公財)日本交通公社(以下、JTBFと表記)の機関誌「観光文化」の特集(表0-2)と、(公社)日本観光振興協会の機関誌「季刊観光とまちづくり」の特集(表0-3)とを俯瞰する。そこから観光行政としての課題を抽出してみたい。

「観光文化」は、214号以降は、JTBFの公式HPから全文閲覧可能な機関誌である。JTBFの研究分野区分も参照しながら、表0-1を見ると、今日、常に意識される「持続可能な観光」については、「指標」を設定して観光地の状況を客観評価する視点で取り上げられ、これを活かした「ディスティネーション・マネジメント」という観光政策や観光地経営に関わるテーマや、「ディスティネーション・ガバナンス」という住民も含む多様な主体がいる観光地域での、意

表0-2 日本交通公社「観光文化」特集タイトル一覧（過去10年）

2010年 204-207号	夜景観光のポテンシャル—光のまちづくりへ 観光のフロンティアに挑む 自転車と地域振興 広がるオープンガーデン活動
2011年 208-211号	東日本大震災からの復興に向けたツーリズムの役割 東日本大震災からの復興に向けて、人の動き、ツーリズムを創造する 日独交流百五十周年 日本の森のエネルギー
2012年 212-215号	九州新幹線全線開業で「九州はひとつ」 東京スカイツリー*の景観形成と観光資源としての考察 小笠原観光 観光地づくりの本質を探る
2013年 216-219号	指標を活用した持続可能な観光地の管理・運営 旅館の歴史に見る交流機能と文化表現の変遷 これからのシニア旅行マーケティングを考える アジアのFIT客を地域へ呼び込む
2014年 220-223号	観光研究の今日的課題とこれからのを考える 国際的な視野から見た観光研究 観光資源評価研究「美しき日本旅の風光」 温泉地における不易流行を考える
2015年 224-227号	地域発観光プログラムの流通・販売 観光の経済波及効果を高めるには 入山料を問う 「平準化」を考える
2016年 221-231号	アジアの観光研究の潮流 東日本大震災からの復興に観光は何を果たしたか 観光地における雇用環境を考える 「観光の研究と実務に役立つ図書館」を目指して
2017年 232-235号	地方創生時代における農山村と観光 外国人観光客の消費を地域経済活性化につなげるには デスティネーション・マネジメントの潮流 持続可能な観光
2018年 236-239号	人生に旅を！節目旅行ノススメ これからの地域交通と観光 インバウンド時代の観光振興財源 古書から学ぶ
2019年 240-243号	観光客急増で問われる地域の“意思” 特産品を活用したインバウンドの経済効果向上 多様化するビジネストラベル 観光と図書館～地域の観光に図書館はどう寄りできるか～
2020年 244-247号	株式会社型DMOという挑戦 デスティネーション・ガバナンス 現場で語る、持続可能な観光の本質～コロナ禍での現状と課題～ 現場に学ぶ、コロナ禍を生き抜く視点～コロナ禍での現状と課題Part2～

出典：日本交通公社「観光文化」各号に基づき筆者作成

表0-3 日本観光振興協会「観光とまちづくり」特集タイトル一覧
(過去5年)

2016年	ICT活用観光産業の生産性向上に向けて 世界の中の日本の観光
2017年	持続可能な観光をめざして 新たな観光ビジネスの創出、ビジネスマッチングを考える コンテンツツーリズム 若者を旅へと動かすもの 東京オリンピック・パラリンピックまで4年 オールジャパンで世界に発信
2018年	地域づくりとスポーツツーリズム 多様な宿泊で地域を体験する 食で地域文化に触れる <u>ガストロノミーツーリズム</u> 観光人材 <u>ユニバーサルツーリズム</u> のいま
2019年	温泉地復活の秘訣 観光地の危機管理 これからの地域ブランディング デジタルマーケティングが観光を変える
2020年	地域が育てる観光 コロナ禍の観光情報発信 変わる観光組織 観光型MaaSの可能性

出典：日本観光振興協会「観光とまちづくり」各号に基づき筆者作成

義の確認や合意形成に関わるテーマにつながる。この観光地経営・観光まちづくりの具体的な課題として、「雇用環境」や「平準化」、オーバーツーリズム期の「地域の意思」の明確化などもテーマになっている。

次に目にとまるのが、国の政策の柱の一つ訪日外国人旅行「インバウンド」に関わるテーマである。インバウンド客が増え始めた時期の「地域に呼び込む」話から、「地域経済活性化や波及効果」への着目、急増時代に対応するための「観光財源」の確保など、時期に応じた課題が取り上げられている。関連して、「アジアの個人旅行者（FIT客）」、「シニア旅行」といった、観光者の属性に焦点を当てた特集もあり、観光戦略としてのマーケティングの視点からの論考がならぶ。

また、別の切り口として、JTBFが長く研究している「観光資源」

の評価や保全・管理に関わる「入山料」といったテーマもある。代表的観光地としての「温泉地」や「旅館」、「小笠原」、あるいは地域活性化の手段として観光への期待の大きい「農山村」など、地域や資源の特徴と関連させた観光のあり方をテーマにしている。

その他、日本や世界の時事と観光との関係を考察したり、観光の新潮流を追った特集も多い。少し前では、「夜景観光」「自転車」「オープンガーデン」「スカイツリーと景観」、最近では「コロナ禍」に関連した特集のなかでワーケーションやオンラインツアーなどの事例が扱われている。「東日本大震災」や「コロナ禍」など、災害のなかでの観光の現状や役割も扱われている。その他、観光研究に関するレビュー特集がときどきある。

日本観光振興協会が発行する「観光とまちづくり」は、観光の新しい潮流を捉える特集テーマが多い。「コンテンツツーリズム」や「ガストロノミーツーリズム」など、その時期の新しい動きを知るのに役立つ。また、デジタルマーケティング、地域ブランディング、観光情報発信など、マーケティングに関わるテーマが度々組み込まれている。自転車、新幹線、地域交通と観光、観光型MaaSといった交通と観光の関係も両紙で何度か扱われている。

以上、2社の機関誌から得られる観光行政としての論点は、例えば、次のようなことが挙げられる。観光資源の質の向上や活用に向けたの保全や整備時への関心・関与、非観光地での観光地経営とガバナンス、行政だからこそ可能なマーケティング・ブランディング分野への取組みの強化、インバウンド施策の見直し、交通など都市インフラ分野と観光の多様な関わり方の検討、都市自治体として地域に資する思考のあまり忘れがちな観光者側に立った環境・サービス形成への配慮などである。

(2) コロナ禍で生じた状況：日常余暇圏と観光のボーダレス化

コロナ禍によって生まれた観光行政が受け止めるべき課題も検討したいが、コロナ禍による地域や観光に関わる課題は、刻一刻と代わる状況のため、現時点で論じるのは難しい。ただ、居住や生業の場である日常圏における余暇と、非日常圏での観光とが、観光者の意識・行動や観光系事業者の経済活動としてボーダレス化している状況が顕在化しているのではないか。そこで、この状況を今後の観光像、観光地像を発展的に変えていく契機として捉え、そのなかでの行政の役割を考えてみたい。

まず、日常圏における余暇と観光のボーダレス化の状況を説明してみたい。観光の定義は様々あるが、関連の深い余暇やレクリエーションという言葉との関係を整理する上では、1969年に政府の観光政策審議会の答申で示された定義が役に立つ。それは、「観光とは、自己の自由時間（余暇）の中で、観賞、知識、体験、活動、休養、参加、精神の鼓舞など、生活の変化を求める人間の基本的欲求を充足するための行為（＝レクリエーション）のうち、日常生活圏を離れて異なった自然、文化などの環境のもとで行なおうとする一連の行動」というものである。

図0-2は、この定義や余暇、レクリエーションに関わる文献をもとに、余暇、レクリエーション、観光の概念区分を図化したものである。先の定義によれば、余暇とは、生活全体のなかでの自己の自由な時間のことであり、時間概念による区分であると理解できる。レクリエーションは、その余暇と呼ばれる時間のなかで喜びや楽しみ生活の豊かさといった生活の変化を求める人間の基本的欲求を充足するための行為であり、行為目的による区分である。観光はそうしたレクリエーションのなかでも、日常生活圏を離れて異なった自然文化などの環境のもとで行なおうとする一連の行動とされており、ここには非日常圏への移動を伴う空間概念による区分がある。

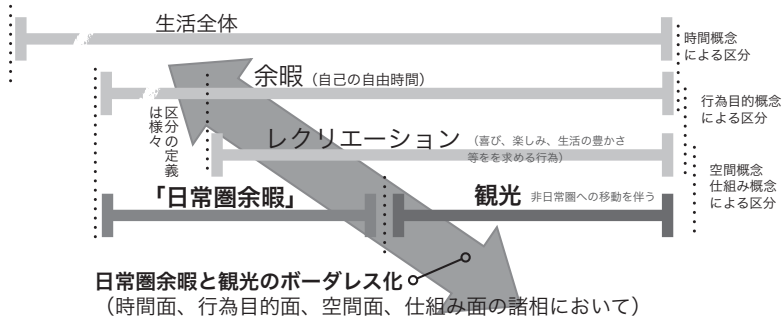


図0-2 余暇レクリエーション観光の概念区分とボーダレス化

出典：筆者作成

さてコロナ禍によって観光関連事業者は移動が著しく制限された状況の中を乗り切るために、こうした時間面、行為目的面、空間面の諸相において、従来の非日常圏からの移動である「観光」とそれ以外の余暇（これを日常圏余暇と呼ぶことにする）をボーダレス化する取組みをしてきたのではないか。

その日常圏余暇と観光とのボーダレス化の状況を観光者、観光事業者、地域（住民や行政の総体）の3つの主体が相互にその意識や行動を従来のツーリズム（システム）から拡張している状況と考えると、大きく次の4つの視点で捉えることができよう（図0-3）。

第一に、都市居住者が日常生活圏で観光的な非日常を見出す意識・行動への拡張である。マイクロツーリズムという言葉がひろまったのは記憶に新しい。第二に、都市居住者が非日常圏（観光地）で日常行動を行う拡張状況である。ワーケーションや観光地移住といったスタイルが着目されはじめている。第三に、都市居住者が日常生活圏で非日常圏（観光地）との強い接点を持つ行動への拡張状況である。観光に行けない状況下で、自宅などでのオンライン

一連のツーリズムシステムの中でボーダレス化をみる4つの拡張状況（仮説）

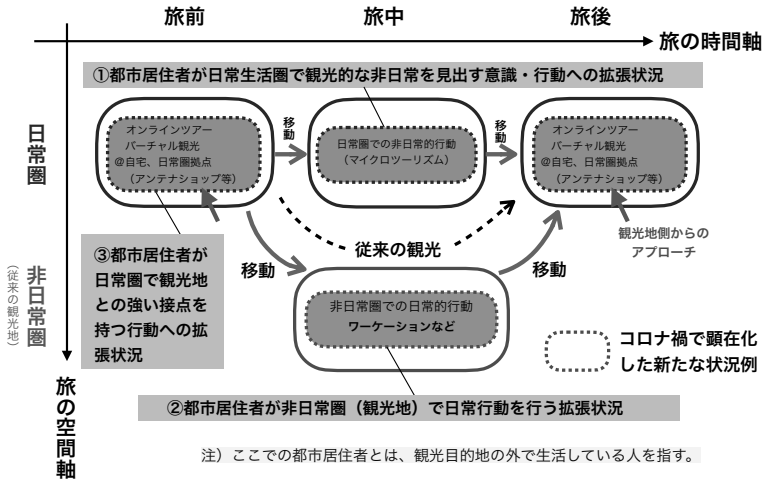


図0-3 日常圏余暇と観光のボーダレス化にみる観光概念の拡張

出典：川原晋・西川亮他 (2020) 「日本建築学会持続可能な観光地形成小委員会検討資料」

ツアー／バーチャルリアリティツアー、特産品のオンライン通販などのように、旅の前後をより強く連携させる観光事業の開発が進められている。以上のような観光概念の拡張によって、おそらく数年から数十年に一度で今後も起こるであろう感染症のリスクに対して、日常圏からの移動に頼らなくても継続できる観光事業や観光地経営の準備をする必要性に気付かされたといえよう。

こうした状況での観光行政の見直しも検討されなければならない。誘致する観光客として大都市圏の人や訪日外国人だけでなく近隣地域の居住者を想定すること、災害があった後に地域の観光復興を支えてくれる常連やファンなどの観光者を一時的住民としてより積極的に捉えることなど多くの論点がある。

4 ツーリズム行政の論点

(1) 「ツーリズム行政」の目指すもの

改めて述べる必要はないかもしれないが、人口減少社会に直面する日本の多くの都市・地域では、行政の財政力不足や地域のマンパワー不足で、まちの環境やコミュニティ生業の維持への危機感は大い。これに対して観光がもたらすさまざまな効果に期待した取組みが増えていることは間違いない。

- ・観光者の消費が地域経済の活性化につながる期待
- ・観光者との交流を起点とし移住や地域外サポーターを生み出すなどの地域を支える人材の確保への期待
- ・観光者に見せることを意識することで地域の多様な資源を発掘し磨き伝える行為を通じた地域の内発的な発展への期待

こうしたなかで観光に関する業務が広範囲にわたる自治体行政では、前述したように、これまでの短期的に成果をあげる誘客・販促活動の実施やその支援を行うことが中心の「観光課」から「観光総合政策課」となる必要性が高まっている。それには、これまで都市自治体における観光政策・観光行政の射程に捉えづらかった潜在的に観光振興につながる業務領域への着目や、コロナ禍で顕在化した災害や風評被害など外的要因に脆弱な観光の構造から脱却して、観光を持続可能な地域づくりの確かな手段として高めていく発想と取組みへ展開させていく観光行政＝ツーリズム行政を進めなければならない。

本章ではそうした「ツーリズム行政」を目指すために、いくつかのレビューを通して次のような論点を抽出した。

- ・他部署との連携・関与機能をもつ「観光総合政策課」の必要性
- ・観光資源の質の向上活用に向けた保全や整備時への観光視点からの関心・関与の必要性

- ・観光の負のインパクトや災害リスクへの対応や防災分野の事前復興的視点をいれた検討
- ・一般地域における観光地経営と観光地ガバナンスの視点の導入
- ・市民へ観光の意義や効果を伝える努力
- ・行政が得意とする中長期視点からのマーケティングやブランディングの検討
- ・交通など都市インフラ分野と観光の関わり
- ・地域に資する思考のあまり忘れがちな観光者心理や行動を意識した環境サービスの検討
- ・観光者を一時的住民としてより積極的に捉えた行政サービスの検討
- ・観光プロモーションや誘客対象の見直しの必要性。地域全体でインバウンドに偏りすぎず常連ファンを形成する方向への誘導
- ・誘導型施策における行政関与のお墨付き効果をもつ認証表彰などの活用

まだまだ重要な論点はあるが、それらは次章以降でこれらの論点を深掘りするなかで確認いただきたい。

(2) 本報告書の構成と深掘りする論点

最後に上記の論点に対して各章で深掘りする流れを示す。

まず、都市自治体にとって観光をどう捉えるべきなのかの議論の土俵を作るため、観光の基本的な概念の整理から始め、現代社会における観光の特性やコロナ禍のなかでの観光行動の変容について深掘りしているのが「第1章 コロナ禍で見直される観光の意義」である。観光者の存在があつてこそ、観光を手段として考える観光まちづくりがある。地域側の視点だけに偏らないように、観光現象の全体を俯瞰的に捉えた上で観光政策を考えるヒントとなろう。

第2～第3章は、都市自治体とともに観光施策や観光コンテンツ

の造成を実践してきた研究者であり、都市整備やまちづくり分野の専門性を持つ研究者が、いくつかの論点を深掘りしている。

「第2章 消費されない観光価値を生むストック型の観光行政へ」では、観光行政がプロモーションやイベント実施が中心のフロー型業務から脱却し、観光の魅力や価値を有する有形無形の地域資源の育成に積極的に関わる部署横断型の取組みや、市民や民間の力を引きだす公民連携や協働型まちづくりの蓄積を観光行政に取り入れる具体策を例示している。

「第3章 地域のインフラを活用した観光の可能性」では、ダムなどの大規模な「インフラツーリズム」から地域の身近な「土木遺産ツアー」までの多様なインフラツーリズムの実践経験に基づく論考から、行政の多様な部署が築き上げてきた行政資産を観光分野で活用するヒントや論点を得ることができよう。

第4～第5章は、ツーリズム行政へと政策展開を行おうとする時に、行政内外での目標設定や合意形成の際に問われることになる観光政策における公共性とは何か、計画対象であり理解を求める地域や住民をどう捉えるのか、地域内外の誰と協働するのか、地域に貢献する交流人口や関係人口のように観光者を捉えうのか、どのような体制を取るのか、といった疑問に応える視点を与えてくれる論考である。市民や議会への説明責任を果たしていく際のヒントになる。

「第4章 地域における関係性構築と観光まちづくり」では、観光地における合併など地域内外の関係性が大きく変わるプロセスに関わってきた著者が、その関係性構築や地域運営における論点を展開している。

「第5章 これからの観光政策と自治体行政」では、観光政策に取り組む積極的な意義を見出すために、政治、経済、市民文化の学術的観点からアプローチして、観光政策の公共性を論じている。これ

に加え、計画策定と組織編成の方向性や協働推進の課題などから、観光行政体制のあり方を展望している。

第6章、第7章は今年度の研究会の調査に基づく論考であり、観光行政の現状を3自治体へのヒアリングと全国都市自治体へのアンケートから分析している。

「第6章 事例にみる都市自治体の『ツーリズム行政』の実践と展望」では、持続可能な地域づくりの手段として観光を捉えた多様な取組みを展開する3つの事例（八戸市、釜石市、倉敷市）から、具体的課題やチャレンジの示唆を得ている。

「第7章 観光政策に関するアンケート調査報告」では、現在の日本の観光行政の所管課の位置づけの違いなどをふまえつつ、観光行政担当者が認識する課題が浮き彫りになっており、観光行政に携わる方が共感する内容となっているのではなかろうか。自らの取組みを客観視する契機ともなろう。

次章以降の論考を通してそれぞれの都市自治体にとってのツーリズム行政を構想し、一歩進める一助となれば幸いである。

第1章

コロナ禍で見直される観光の意義

立教大学観光学部観光学科教授 羽生 冬佳

1 「観光」とは何か、その照射する現象は何か

「観光」の用語については、社会的な重要性が広く認識されている現代においても厳密に合意された概念があるとは言い難い。それは、観光という現象が長い時間をかけて成立、認識されてきたこと、また様々な領域からの接近により多面性を有していることによる。

国連の専門機関である世界観光機関（UNWTO）では観光客（tourist）を「個人が普段生活している環境あるいは訪問地における雇用を除く、一年未満のビジネス、レジャー及びその他のあらゆる目的で訪問地を一泊以上滞在した者を観光客（tourist）又は一泊以上の訪問客（overnight visitor）」¹と定めている。日本では、観光庁が年に4回実施している「旅行・観光消費動向調査」においてはアンケート回答を求める都合上、「宿泊旅行」を「出かけた先での活動内容に関わらず、自宅以外で1泊以上宿泊する旅行、ただし、自宅以外での宿泊滞在が連続して1年間を超える場合や出張・業務旅行を除く」、「日帰り旅行」を「出かけた先での活動内容に関わらず、日常生活圏を離れたところへの日帰りの旅行で、目安として片道の移動距離が80 km以上または所要時間（移動時間と滞在時間の合計）が8時間以上の場合、ただし、通勤や通学、転居のための片道移動、出張・業務旅行を除く」としている。UNWTOではビジネス目的を含んでいる一方で、観光庁調査は出張・業務目的を除くとしている点に違いがあるものの、自宅あるいは普段生活している環境を離れて、訪問地における1年未満の滞在であることは共通である。

なお、1963年制定の「観光基本法」、ならびに同法を全文改正し

1 国連世界観光機関（UNWTO）駐日事務所 <https://unwto-ap.org/faq/>

た2006年制定の「観光立国推進基本法」では観光の定義は述べられていない。政府関係機関での定義としては1995年の観光政策審議会答申におけるものが挙げられる。観光を「余暇時間の中で、日常生活圏を離れて行う様々な活動であって、触れ合い、学び、遊ぶということを目的とするもの」としたものである。自由時間は生活時間から仕事や学業等の社会生活時間と睡眠や食事等の生活必需時間を除いた時間であり、現代社会では疲労回復のための休息や気晴らしにだけでなく、個人が自由に活用しうる能動的な時間として、個人のライフスタイルや社会の制度、文化形成に大きな影響を及ぼすようになった。観光はその自由時間に行われる活動のうち、通勤・通学・買い物といった日常的なルーチンが行われる日常生活圏から離れて場所で行われるものである。したがって、観光の目的地となり得る場所は個々人のライフスタイルによって異なり、ある人にとっての日常生活圏が、別の人にとっては非日常生活圏の観光目的地となり得る。

観光にはツーリズム、リゾート、レクリエーションなど多様な類語がある。ツーリズムはラテン語ので「ろくろ」を意味する語から発生したとされ、周遊して帰還することを意味する。観光は大正期にツーリズムの訳語として用いられるようになった。「観光」の語源は中国周時代の経典「易経」の中の「観国之光、利用賓于王」に由来するが、「観」には「みる」「示す」の両方の意味がある。このため、優れた風景や文化財等を「視る」行為として観光を狭義に捉える場合がある。近年、エコツーリズム、コンテンツツーリズムなどのように多様化する観光活動を「ツーリズム」と呼称することがあり、この場合は観光を狭義に捉え、ツーリズムをより広い意味で用いたものと言えるが、この使い分けについても厳密なものがあるとは言えない。また、観光という用語が帯びる、特に団体旅行に代表される近代観光のもたらす批判的なまなざしに対して、これを克

服する新たなあり様として「ツーリズム」を用いるケースもある。実態として両者に明確な差が無いことから、それぞれの語がどのような場面でこういった意図を持って用いられているかを理解することが必要である。

2 観光の対象

このように、観光あるいはツーリズムは広義には自由時間において日常生活圏を離れて行う、ビジネスを除く多様な活動である。ここでその内容を各種調査から見ていく。

表1-1は（公社）日本観光振興協会の調査による「宿泊観光の旅先での行動」、表1-2は（公財）日本交通公社の調査による「旅行先の現地活動」である。アンケート設計の差異から数値や項目名等に違いがあるものの、上位には「自然の風景／景勝地をみる／訪問」「温泉」「飲食／グルメ」「名所」が並んでいることが共通である。また、その他「神仏詣」「まちなみ散策・まち歩き」「ショッピング・買い物」「都市観光・都市見物」「観光施設・動物園・水族館」が1割を超える。回答が1割を下回る項目は表1-1・1-2ともに25項目（「その他」を含む）にのぼる。近年、観光は「団体・周遊」から「個人、グループ・滞在」へ、また「みる」から「する」へと変化していることが一般的に指摘されているが、活動内容からは「観光資源」として従来から認識されている対象をみる活動が変わらず主流であることが見て取れ、山岳や湖沼、動植物等の豊かな自然資源や、寺社や城郭、歴史的まちなみ等の人文資源、あるいは温泉といった優れた資源を有する地域において観光が実践されていることが分かる。一方、近年の傾向として上位に「食」や主たる対象が不明瞭な「まち並み」「都市」等があがっていること、さらには下位ではあるものの「農林漁業」「産業」「民芸品」「生活文化

表1-1 宿泊観光の旅先での行動
(2018年度) (%)

1	自然の風景をみる	35.4
2	温泉浴	28.5
3	名所・旧跡をみる	26.8
4	特産品の買物・飲食	12.8
5	神仏詣	10.5
6	レジャーランド・テーマパーク	9.5
7	動・植物園・水族館・美術館の見物	9.4
8	演劇・音楽・スポーツなどの鑑賞・見物	7.2
9	ドライブ	7.2
10	都会見物	6.3
11	季節の花見	5.9
12	祭りや行事をみる	3.8
13	博覧会・イベントの見物	3.5
14	ハイキング	2.5
15	写生・写真・植物採集など	2.1
16	その他スポーツ	1.8
17	海水浴	1.8
18	登山	1.7
19	つり	1.6
20	潮干狩り・果物狩りなど	1.4
21	スキー	1.3
22	キャンプ・オートキャンプ	1.2
23	水泳(湖・プール)	1.2
24	ゴルフ	1.2
25	民芸品づくり	1.1
26	ヨット・モーターボート・ダイビング・サーフィンなど	1.0
27	サイクリング	0.8
28	スノーボード	0.5
29	テニス	0.4
30	その他	5.3

出典：(公社)日本観光振興協会(2020)『観光の実態と志向令和元年度版』

表1-2 旅行先の現地活動
(複数回答)(2018年度) (%)

1	自然や景勝地の訪問	39.0
2	温泉	38.7
3	現地グルメ・名物料理	37.3
4	まち並み散策・まち歩き	30.5
5	歴史・文化的な名所の訪問	29.3
6	ショッピング・買い物	25.7
7	都市観光・都会見物	20.0
8	観光施設・動物園・水族館	11.2
9	テーマパーク・レジャーランド	9.3
10	美術館・博物館	7.5
11	ドライブ	7.4
12	家族や親戚、友人知人訪問	7.2
13	祭り・イベント	6.9
14	芸術鑑賞	4.7
15	リゾート滞在(海浜)	4.4
16	季節の花見	4.2
17	写真・写生	3.7
18	リゾート滞在(高原)	3.5
19	世界遺産訪問	3.3
20	登山・トレッキング	3.2
21	海水浴・マリンスポーツ	2.9
22	スポーツ観戦	2.7
23	アウトドア体験	2.7
24	ゴルフ	2.1
25	果物狩り・農林漁業体験	2.0
26	産業観光	1.6
27	スパ・エステ	1.5
28	生活文化体験	1.5
29	スキー・スノーボード	1.4
30	サイクリング	1.2
31	野生動物観察	1.1
32	マラソン・ジョギング	0.8
33	その他	2.5

出典：(公財)日本交通公社(2019)『旅行年報2019』

体験」といった項目があがっていることが注目される。明確な観光資源を有していない地域であっても目的地となり得ること、またその中で行われる活動はより細分化された多様なものとなっていると言える。

3 観光者とは誰か、その行動の動機とは何か

観光行動の市場分析として、一般的に行われているのは性年齢、職業、ライフステージ、収入といった項目で基本的な分析を用いることが多い。しかし、観光研究の分野においてはこの他に心理学的なアプローチにより観光者の動機や欲求を説明することが行われている。

観光旅行の動機は一般的に「プッシュ要因」と「プル要因」に分けて理解されている。プッシュ要因は行動へと駆り立てる内面的な要因であり、多くの研究がこれまで行われている。小口らはそれらに共通するものとして①日常生活のストレスから解放されること、②新しい経験をする事、③同行者との関係を深めること、④精神的・能力的に自分を成長させること、としている。これらの組み合わせによって旅行動機が成り立つが、個々人で差異があるだけでなく同一人物の中でも変動すること、さらには旅行経験の蓄積によっても影響を受けるとされている²。

一方、プル要因は人を特定の場所に向かわせる要因であり、対象地や旅行全般に関する各種情報によってもたらされる。例えば温泉があるかないか、ある場合にどのような泉質や施設であるのか、といった対象地の情報が対象地の選択につながる。

2 小口孝司・花井友美（2013）「第2章 観光者の欲求・動機とパーソナリティ」『観光学全集第4巻 観光行動論』原書房、28頁

ニール／ガーソイによれば、ツーリズムは〔自宅（類する所を含む）における準備過程〕→〔ツーリズム目的地への往路過程〕→〔ツーリズム目的地での滞在過程〕→〔ツーリズム目的地からの帰路過程〕→〔自宅での総括・整理過程〕から成る全体的なシステムであり、これらの部分は基本的には独立の過程として存在する。それぞれ対応するツーリズム業（者）が異なることから、感じる満足・不満もそれぞれの過程で独立しているとする³。このため、対象地の情報だけでなく自宅から目的地までの往復の行程、旅行の同行者や旅行形態、コスト等の情報も観光行動を引き起こす際のプル要因として作用する。また実践の各過程において個々に得られる経験が一連の観光旅行の満足度に関わってくる。目的地となる地域はシステムの中において核となる要素ではあるものの、あくまで部分である。そのため、一連の観光旅行のシステムの中にどのように組み込まれているのか、またその構成の中で自地域がどのようにして選択されたのかといった視点が必要になる。

以上より地域、特に行政界で区分される範囲内において観光のあり方やそれに必要とされる施策の検討にあたって、地域内の行動のみを照射すること、あるいは従来の性年齢等のセグメントによるターゲット設定だけでは不十分であることが指摘できる。

4 観光消費の対象としての地域

さらにもう一つの視点として重要なのは、観光者にとって観光旅行のシステムにおけるあらゆるモノ・コトが消費の対象である「商品」であるということである。「観光商品」とは一般的には旅行会

3 大橋昭一（2012）「現代ツーリズムの6つのとらえ方」『關西大學商學論集』57（3）、155頁

社が素材を組み合わせて販売するパッケージツアーや、近年では着地側が企画・販売する体験ツアーに用いられるものとして理解されていることが多い。あるいは事業者の目線からは、鉄道や航空機の座席、ホテルの客室等が自身の扱う商品となるが、それらは必ずしも観光目的に利用されているとは限らず、ビジネス目的であっても同じく販売されている。また観光者から見ても交通機関の利用や宿泊施設での宿泊自体は観光の主目的であるとは限らず（主目的となる場合もあるが）、地域における文化、人々との交流、環境等、商業的取引を介在しない要素が重要な地域への誘引材料となっていることがある。このように、地域において観光の消費対象が商業的な活動とは一致しない形で行われていることには注意を要する。

現代は消費社会と言われるように、消費者の購買意欲をそそり、不要なものを含む消費活動が行われることによって経済活動が支えられている社会である。このことは後述するように今般の新型コロナウイルスのパンデミックによってより鮮明なものとして浮き上がっている。阿部は「われわれは、市場という「舞台」の中で、社会を「売れる／売れない」という意味付けによって把握せざるを得ない」⁴と述べ、マーケティング論や消費者行動論、それらに基づいた広告宣伝等を実践する企業の戦略によって社会が作られているとする。観光においてもマーケティングを重視する声が高まり、そのための戦略性が問われるようになった。しかし観光においては、事業者が直接金銭的に取引が可能なものばかりではなく、地域における有形・無形の資源が商品を構成している。この点からは、マーケティング論等からの「売れる」ことに価値を置く消費行為としてのみ観光現象を捉えることは問題であると言える。加えて消費の対象

4 阿部勘一（2012）「消費社会の普遍性と「消費社会論」」『成城大学経済研究』197、166頁

は自然地域、農山漁村、歴史的地区、都市等々、地域の状況によって様々であり、その消費活動も個々に異なってくる。観光は生産と消費が同時に行われる性格を有しているが、それぞれの地域の特性に応じて観光現象が発生するため、特性に合わせて、あるいは特性を活かして「どのような商品を生産するのか（＝観光者に消費させるのか）」のデザインが必要なはずである。ところが、その「商品選定」が行われないまま、断片的な消費活動（あるいは特定の商業活動）のみに照射され、“場当たりの”な施策パッケージが組み合わされることも多い。

行政として観光振興に取り組むにあたり、地域のどのような行為を観光現象とみなすのか、それらはどのような事業や仕組みによって成立しているのか、あるいは観光者がその一連の行為をどのように組み立てて、どのように意思決定をしているのかを十分に理解する必要がある。その上で、地域における観光のあり様を単に一次消費とその経済的波及だけで判断するのではなく、広く地域社会の継続・発展に観光がどのような役割を果たすのかを検討し、目指すべきあり様を行政として明確化することが求められる。

5 観光の意義と行政の取組み姿勢

東京オリンピックの開催を翌年に控えた1963年に制定された観光基本法の前文には、観光の意義を「観光は、国際平和と国民生活の安定を象徴するものであつて、その発達は、恒久の平和と国際社会の相互理解の増進を念願し、健康で文化的な生活を享受しようとするわれらの理想とするところである。また、観光は、国際親善の増進のみならず、国際収支の改善、国民生活の緊張の緩和等国民経済の発展と国民生活の安定向上に寄与するものである」としている。観光が盛んな状況は国民が健康的で文化的な生活を送り、平和

と国際的な相互理解を享受できている状況の表れである、とまず述べた上で、国際収支の改善や国民経済の安定といった経済的な効果について触れている。このことは観光基本法を全文改正して2006年に成立した現行の観光立国推進基本法にも引き継がれているが、同法では前文でより具体的に「地域経済の活性化、雇用の機会の増大等国民経済のあらゆる領域にわたりその発展に寄与する」と経済的効果について述べている。国際収支の改善に主眼があった旧法に比べると地域経済やその振興によって豊かな地域社会の実現を目指すといった役割が強調されるようになってきているものの、第一義として平和や健康で文化的な生活であることは変わっていない。その主体となるのは観光者、観光者に直接サービスを提供する事業者や関係者だけでなく、前項の通り目的地のあらゆる事物が観光を構成する要素たり得ることから、地域の住民や関与する人々すべてが含まれることになる。

このことから、行政として地域の観光振興に取り組む際に、以下の点を達成すべき方向性として認識しておく必要がある。

第一に、観光者をはじめ観光現象に関わる主体の満足度を最大化するということである。ただし、これは観光者の一時的享乐的なニーズの最大化ということではなく、観光者にとって観光体験がその後の人生を豊かなものにする、という観点からである。また地域の関係者にとっても、観光を受け入れるという体験が平和で健康で文化的な生活の実現につながっていく、意味あるものとしていくことが必要である。

第二に、経済的効果についてであるが、観光商品は多数の要素によって構成されており、「観光産業」というものが存在する訳では無い。観光現象を支える営利・非営利の多種多様な事業があるのみである。それらが必ずしも「観光」だけで成立している訳では無い、というところに、観光という現象によって「産業を活性化す

る」ことの難しさがあることを理解する必要がある。また関与する産業が広く波及効果が大きいとされる中で、一時的な消費の増大ではなく、それをいかに地域内に環流させ歩留まりを高めるか、サプライチェーンを見直すとともに、地域内の生活必需であり生活の基盤である商品や環境を、来訪者がわざわざ訪問して消費することを志向するような付加価値の高いものとしていくことも必要である。

こうしたことを実現するための施策について、例えば羽田は都道府県や市区町村の各地域に比較的共通する観光行政施策を表1-3のように整理している⁵。第一に資源を活かした観光魅力づくり、第二に資源等の保護や受け入れ基盤の整備となっている。特に並べ順について言及はされていないものの、施策としてこれらを重視していると言えよう。

しかし、日本都市センターが実施したアンケート（第7章）によれば、観光政策の特徴的な取組み（Q7）として、「情報発信・PR、物販促進」「イベント等の実施」が回答の上位となっており、観光政策といえば「情報発信」「イベント実施」がその内状となつてし

表1-3 共通して取り組まれている観光行政施策

・ 地域特性を活かした観光魅力づくり
・ 観光資源の保護・保全、自然環境や歴史的環境の保護・保全、景観形成、受け入れ基盤の整備
・ 観光情報の発信・提供、誘客宣伝
・ 観光客受け入れ体制の整備
・ 観光分野の人材育成とおもてなしの向上
・ 広域観光の推進

出典：羽田耕治（2020）『はじめてでもわかる！自治体職員のための観光政策立案必携』第一法規株式会社

5 羽田耕治（2020）『はじめてでもわかる！自治体職員のための観光政策立案必携』第一法規株式会社、33～34頁

まっていることが窺える。これら施策を実施する目的は「観光者の誘客」との回答が最多である。また別の設問においても地方創生総合戦略に観光政策が位置づけられている場合、成果指標（Q5、SQ（2））として掲げられているのは圧倒的に「観光入り込み客数」が多い（8割以上）。指標の計測の難易度も関わってくるものの、他の指標が掲げられていないことによって、「質」より「量」を重視することとなり、観光政策の目標を見失うことにつながる懸念される。さらに、観光政策における組織や連携体制等に関する課題（Q4）について「業務が多すぎる」「職員数が足りない」「職員の経験・ノウハウが足りない」といった回答が多く寄せられていることから、目標が不明瞭でそのために優先すべき施策が効果的に実施できておらず、結果的に計測可能な「量」の拡大を短期間で実現するための「情報発信」や「イベント」等に忙殺されることになっている、こういった現状が浮かび上がる。

このことは、法律にも掲げられている観光の推進の意義が十分に行政の中で理解されていないことの表れとも言えるのではないか。あるいは、理念的には合意されていたとしても、観光が一部門に留め置かれ、その担当部局として実施可能な施策が限られることから、結果的に前述のような状況となっていることもあろう。改めて、現代社会における観光の意義を再認識し、観光政策は地域づくりのための総合政策であるという位置づけにたった施策の点検が必要であると考えらる。

6 コロナ禍における観光の位置づけ

2019年12月に中国で発生が確認された新型コロナウイルス（COVID-19）は大きな経済的損失をもたらし、影響の長期化から2008年のリーマンショックを上回るものとも言われている。リー

マンショックは金融不安に端を発し、金融機関が大きな打撃を受けたが、今回の新型コロナウイルスによる影響は感染防止のための接触回避や移動制限から経済活動が制限を受け、個人消費が低迷し特定の業種に直ちに大きな影響が現れた。不要不急の外出や密を避けるということから飲食、観光、宿泊、エンターテインメント、航空といった業種では大きな影響を受けている。帝国データバンクによれば、業種別の新型コロナウイルス関連倒産は圧倒的に飲食店の件数が多く、次いでホテル・旅館、建設・工事業、アパレル小売店が並ぶ⁶。

特に観光の分野では世界的に移動が制限され、国内の動きのみならず海外での感染状況やその防止策によっても需要に大きな変動もたらされた。政府は2020年の訪日外客数の目標を4,000万人と掲げていたが、渡航の制限により3月以降インバウンドは完全に蒸発し、2020年1～11月のインバウンド総計は対前年86.2%と⁷、過去に例の無い減少幅を見せている。またUNWTOは2020年1～6月に世界の観光業界が4600億ドル（約48兆円）の損害を受けたと発表した。これはリーマンショック後の2009年に記録された約5倍の損失にあたりとされる⁸。

新型コロナウイルスの感染抑制という要因が明確であることから、当初は制限が緩和されれば押さえつけていた需要が急激に回復するとの見方もあった。しかし、影響が長期化し先行きが見通せない中、リモートワークや密の回避など新しい日常における生活様式の定着によって、ニーズやビジネスモデルが変化するとの見方もあ

6 (株)帝国データバンク「『新型コロナウイルス関連倒産』動向調査(1月8日(金)16時現在判明分)」<https://www.tdb.co.jp/tosan/covid19/index.html>

7 日本政府観光局「訪日外客数(2020年11月推計値)」https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/data_info_listing/index.html

8 国連世界観光機関駐日事務所「UNWTO報告：2020年前半期の国際観光客到着数は65%減」https://unwto-ap.org/wp-content/uploads/2020/10/20201015_final.pdf

る。これまでも数々の自然災害や紛争、テロといった社会不安等により観光は大きな影響を受けてきた。あるいはSARSやMERS、新型インフルエンザ等の感染症による影響も決して看過できないものではあった。しかし、これらはいずれも局地的発生・流行で収まっており、ここまでの世界的な規模で観光が苦境に立たされたのは過去に例を見ない。

政府あるいは自治体独自の支援策としてこれまで主に実施されてきたのは、企業に対して金銭的支援を行うことで事業の継続をはかり、感染が収束するまでの期間を何とか乗り切ろうとすることが中心である。影響が短期間で、いずれ状態が復旧することを前提とするのであれば、こういった取組みも有効であろう。しかし、生活様式の変化に伴い余暇や観光活動も変化することが指摘されるようになってきた。あるいは今後も繰り返されるであろう感染症のリスクも突きつけられている。これまでのように量的に増やすことに重点を置くのではなく、経済的・社会的に観光を取り入れることでどのような地域を目指していくのかを改めて検討することが重要と考える。

これまでの間、新型コロナウイルス感染症の影響を把握するため各種調査が実施されたが、以下のような点が指摘されている。

- ①感染拡大前に比較して、余暇時間は増加傾向⁹
- ②余暇活動の中で「散歩・休憩・子どもとの遊び等の軽い運動・休養・育児」や、「映画・コンサート・スポーツジム等の趣味・娯楽」のための外出は、緊急事態宣言発出中に減少したまま、解除後も戻りを見せていない。特に「趣味・娯楽」のための訪問先は、自宅から離れた都心・中心市街地から自宅周辺へ

9 国土交通省報道発表資料「新型コロナ流行前、緊急事態宣言中、宣言解除後の3時点で個人の24時間の使い方を把握した全国初のアンケート調査（速報）」
https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi07_hh_000162.html

大きくシフト¹⁰

- ③1年前と比べて増えた余暇活動としては「動画コンテンツ鑑賞」「テレビ、ラジオの視聴」「SNS」など¹¹

こうした調査結果から、生活様式の変化として現段階では大きな移動を伴う余暇活動が、他の活動、特に自宅あるいは自宅近辺で行う活動に置き換わっていることが分かる。また、オンラインのサービスがコロナ禍で拡大し、今後も余暇市場において大きな役割を果たすことも想定されている。さらに、旅行に関する意向調査によると、

- ④コロナ収束後に7割が旅行への希望を有している一方、これまでのように旅行に行きたくない、まったく旅行に行きたくないとの回答も1割弱に上る（2020年10月時点）¹²
- ⑤性年齢別にみると10、20代は旅行への志向が強いが、60代以上の女性は旅行を避ける傾向を示している¹³

と、マーケットの縮小が一定程度見込まれること、マーケットの構造がこれまでとは異なることも想定される。こうしたことから、現時点では今後の観光について以下のような点を注視することが必要と考える。

第一に、デジタル体験に対して身体性を伴う実体験の価値や、先でのオンライン情報の重要性が増すということが想定される。

接触や移動が制限され代替の活動が実施される中で、オンラインでも得られるような知識的欲求、人との交流等は今後とも移動を伴わないものとして継続する可能性がある。あるいはリスクを軽減す

10 国土交通省、同前

11 JMR生活総合研究所（2020）「消費社会白書2021 コロナな時代のココロ」

12（公財）日本交通公社「JTBF旅行実態調査」（旅行動向シンポジウム発表資料より）<https://www.jtb.or.jp/publication-symposium/tourism-symposium/>

13（公財）日本交通公社、同前

るために自宅近くでの外出が、遠距離移動によるそれに代わる可能性もあろう。そうした中で、特に長距離の移動を伴う実体験に何を求めることになるのか。例えば温泉でのリラクセス、美味しいものを食べる、冷涼な気候の中での運動、熱気あふれるイベントや祭りといった身体的な満足を得られるものに価値が高まるであろう。あるいはデジタルと実体験が融合することによる新たな観光体験の一層の定着も考えられる。これらは個々人のデジタル活用の度合いによって変わってくると考えられるが、今後、長距離の移動を伴って訪問地を訪れることの何に価値を見いだしているのか、注意深く見ていく必要がある。

第二に、観光活動、目的地の選択にあたり、安心、安全といった基準が大きくなるということである。

自然災害等で安全の情報、あるいは被災した場合の処し方の情報等をいかに届けるかということはこれまでも重要な課題であったが、ウィルスという目に見えない脅威に対していかに衛生的な安心を提供するかが求められる。業界あるいは地域ごとにガイドラインを設けて告知につとめているが、観光者に確実に届く安心、安全の保証には、より横断的かつ分かり安い制度的な取組みも必要となろう。また、全く見ず知らずの土地を訪れる不安感よりも、知人がいたり、繰り返し訪れることで土地勘のある地を選ぶ志向も出てきよう。このことは訪問される側からも同様で、リピーターや地域との縁を有する人など、土地勘あるいは地域への愛着を有している人々が来訪するという一方で、外部からウィルスがもたらされるという脅威が多少なりとも薄まる可能性がある。観光地側も地域の安全、安心を守るために、観光者や観光行動を選択していくようになることも考えられる。

おわりに

本章では、教科書的に観光の基本的な概念や意義、そして現代社会における位置づけについて確認してきた。このことは、先の言えないコロナ禍の中でも変わる事無く、むしろより意義を高めることにつながっているものと筆者は考えている。現代では多くの人が観光という活動に参加することが可能となり、多種多様な現象が起こっているが、そのため以前より観光がもたらす負の影響がどの地域にも起こりえることが指摘されてきた。その指摘は特に、観光がもたらす経済効果にばかり焦点があたっている場合に、その恩恵に浴せない人々からの声が大きいものであった。観光者が減少したことでオーバーツーリズムという語で示されていた渋滞や騒音、自然環境への過負荷等が解決につながったこともあろうが、現状事業者が困窮を極める中、ゆくゆくは地域に様々な形で観光者の減少がより大きな爪痕を残していくことが予想される。

地域の持続性に観光がどのように寄与できるのかについては本章の中でその概念的な点から述べたが、観光現象の質的な側面について理解し対策を講じないと、むしろ観光は他の多くの開発行為と同様に地域を破壊し、大きく変容させることを手助けしてしまうことになる。地域外から来訪する人々は単なるお金を落としに来てくれるというだけではなく、人々とのふれあい、文化や自然への理解や関わり、価値や情報の伝達等によって地域の持続性に何らかの関わりを持つものであるとして、その先にどのような観光を実現し地域を形作っていくか、その長期的な視点が求められる。他方、人の出入りを制限できない以上、地域が求める観光以外の形を排除することは実質困難である。しかし、コロナ禍は来訪者に訪問先の地域に脅威を与える可能性を自覚させることとなった。当面は来訪者側にも感染予防のための心構えを求められることになる。こうしたこと

が、感染症に限らず地域に対して影響を与えうる立場としての自覚を芽生えさせ、「責任ある観光」の実現による地域の持続性に結び付く事をわずかながら期待している。本研究会のタイトルとして観光ではなくあえて「ツーリズム行政」を掲げている趣旨がそこにあると、筆者は理解するものである。

第2章

消費されない観光価値を生む ストック型の観光行政へ

東京都立大学都市環境学部観光科学科教授 川原 晋

はじめに

本章では、民間事業者ではない行政が観光に関わる意義、強みとして、中長期的視点を持って計画的に取り組めること、地域の経済やコミュニティに資する公共・公益性の視点から観光に取り組めること、外部要因や流行に左右されづらい安定した観光の魅力や価値を育む視点を持てること、を中心に捉えたい。そうした視点・意識をもつ取り組みや成果を目指す観光行政を「ストック型の観光行政」として捉えて考察する。

1 フロー型からストック型の観光行政へ

(1) 誘致・販促イベントといったフロー業務のみからの脱却

多くの自治体における「観光課」と言われるところでは、基本業務として、観光客の誘致や特産品の販売促進を目的とするプロモーションやイベントの企画立案、開催、その実現に向けての段取りや関連組織や住民との調整、会場等の許認可、事務局業務などに追われているのを目にしてきた。今回、日本都市センターが全国の都市自治体に行ったアンケート(7章)でもその傾向が表れている。もちろん、積極的に観光に関する取り組みを行っている都市自治体では、それ以外にも、公衆Wi-Fiや多言語サインといった観光客の受け入れ環境の整備や、観光統計の整備・運用、公的施設や公共空間の観光活用のための特別公開や規制緩和と支援なども行っている。入湯税の上乗せ、宿泊税の導入など観光財源確保策にも取り組んでいる。

しかし、「ストック型の観光行政」を標榜するなら、そもそもの都市や地域資源の魅力向上につながる取り組みや、日々の販促やイベントのその瞬間の成果のみならず、地域にストックとして残していく取り組みをより積極的に考えられないだろうか。

そ、潜在的観光資源である。それを観光資源として再発見し、価値づけ、保全、整備、磨きあげる作業が、観光力という浮力を生み出すイメージである。ときには、観光者が地域の人が思いもよらぬ見方・価値観でその潜在的観光資源を発見して「観光対象」となっていくこともある。

さて、近年は、非日常だけではない、自分の地域や生活とは異なる日常としての「異日常」を体験する観光を多くの観光者が期待している。だからこそ、こうした地域の日常のなかに積み上げられてきた潜在的観光資源のストックを、観光行政に携わる人が理解し目利きして、その所有者や地域の人々の理解を得つつ、観光資源として価値づけ、観光対象にしていくという観光力を働かせてこそ、地域に根ざした流行に左右されない観光振興が可能になるのではないか、という仮説である。

(3) 資源によって異なる観光的価値の時間変化の仕方

もうひとつ、観光行政におけるストック型の取組みイメージを検討したい。図2-2は、様々な地域資源への投資と、その資源による観光的価値の向上に貢献する効果の大きさや持続性との関係を表現したものである。

観光地域の盛衰の要因を観光的価値の増減によるものと捉えた安島博幸氏の一連の論考¹を参考にして作成した概念図であり、縦軸の「観光地域の価値」は、安島モデルにならぬ、その観光地に行ってみたいと望んでいる人の数と思いの強さ総和としている。本稿では、「観光地域の価値」は「相対的価値」と「基本的価値」の和として表現している。

1 安島博幸 (2014) 「観光的価値の生成過程に関する理論的考察」『日本観光研究学会全国大会学術論文集』29、285～288頁、科学技術研究費基盤(C)「観光地の盛衰要因に関する実証的研究」(研究代表者：安島博幸)、2011-2013

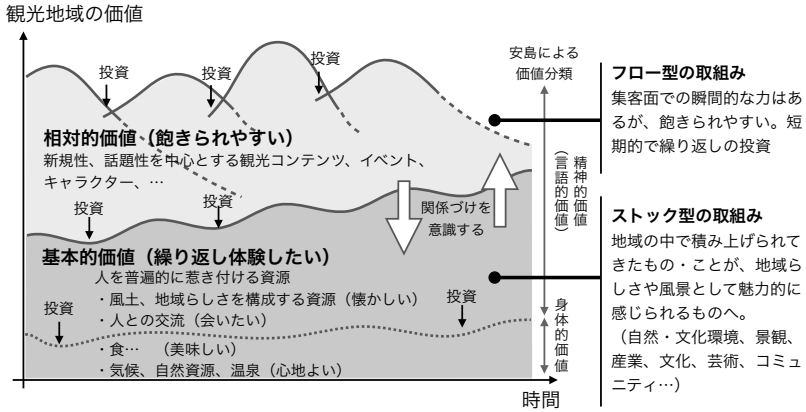


図2-2 観光地域の価値の時間変化と投資頻度

出典：筆者作成

「相対的価値」は、特別展示を行う博物館やイベント、ゆるキャラのように、新規性や話題性など、他の地域やその時期の社会との関係の中での差別化や特徴づけにより生まれる価値である。安島氏が「…『日本一の高層ビル』『昭和レトロの町』『近代化産業遺産』などは、人間だけが持つ言語能力によって理解することが可能な言語的認識にもとづく」と説明する「言語的価値」にも重なる。これらは、一度体験したら満足でき飽きられやすいものを想定している。したがって、この相対的価値を維持、向上させるためには、毎年のイベントに新たな企画を盛り込んだり、市場のニーズに合わせて特徴の示し方を機動的に変えていくという、短期で繰り返しの投資をするフロー型の取組みとなろう。

一方、「基本的価値」は、人を普遍的に惹きつける人間の根源的・本能的欲求を満たすような有形無形の資源がもつ価値である。人間の根源的・本能的欲求に基づくため繰り返し体験したくなり、流行に左右されず、消費されにくいものを想定している。安島氏は、飽きずに繰り返し体験したいものは、心地よいとか美味しいと

いような、「動物とも共有する身体的認識」であるとしているが、私は、もう少し人間の根源的・本能的欲求は精神的なものも含むと考える。「懐かしい」風景や、「人に会いたい」という人間的つながりなどである。

その地域を訪れて、自らの原風景と無意識のうちに重ねて本能的に懐かしさなどの魅力を感じることもある。長い間に地域の中で積み上げられてきた自然・文化、産業、芸術といったもの・ことを、目で見て総合的に感じとる主観的眺めとしての「風景」とか、地域らしさとかは、人を普遍的に惹きつける基本的価値を有するものとみなせると考える。また、交流やサービスといったものまでを地域の魅力資源と捉えて、その魅力資源と再訪の有無との関係を示した調査（佐藤2011）²では、物的資源よりも、主に「人との交流」「清潔さ」「おもてなし」「雰囲気良さ」といった資源をリピート層が高く支持しているとし、「（再訪には）経験としての人間的なつながりが重視されている」と分析している。また、旅行習慣が高いことが旅行先の習慣性（すなわち再訪性）も高くしている傾向がある、としている。なお、こうした基本的価値は、万人が感じる価値かとなるのか、ある国・地域、世代にとって感じる価値なのかは研究蓄積がないが、少なくともすでに蓄積されてきたものに関心を払い、価値の発現に備えることは無駄な作業ではないだろう。

さて、ストック型の観光行政を考えるにあたり、観光の冰山図（図2-1）で示した地域素材への深い理解にもとづく観光力を生み出せるか、図2-2で示した観光地域としての価値を決める基本的価値と相対的価値の双方の向上をより強く関係づけることを意識した施策に取り組めるかを、次項より以下の3つの方向から論じてみる。

2 佐藤友理子・岡本直久（2011）「国内旅行におけるリピーターの行動特性及び醸成要因に関する研究」『土木学会論文集』D3 Vol.67 No.5

- ・第一に、観光行政として、基本的価値を有する資源を支える取組みへの積極的関与する発想
- ・第二に、イベント等のフロー型の取組みを、地域資源がもつ基本的価値の向上へつなげる発想（イベントレガシー）
- ・第三に、観光行政ならではのストック型業務としての地域ブランディング

2 地域を支える「人」と「取組み」に関与する

(1) 地域資源はそれを支える「人」と紐付けて捉える

まず、観光行政として、基本的価値を発揮する地域資源を支える取組みに積極的に関与し、観光面からの価値の再発見や資源自体の保全や整備、活用のあり方に働きかけることを考える。

観光行政にとって、地域のために観光に取り組むという「観光まちづくり」の意義に立ち戻れば、再訪者やファンの獲得につながる基本的価値を生み出すことに、より目を向けていきたい。それには、基本的価値を生み出すと考えられる地域の自然環境、都市・地域計画、景観、文化財、市民まちづくり、産業等のそれぞれの分野での地域資源の形成に尽力した「人」とその「取組み」に着目して、理解していくことが重要である。行政文書としての計画書や施策の成果をみただけでは伝わりづらい取組みの背景や意図、ここに関わったキーパーソンのおもいを知ること、その資源や地域に関わる物語を描くことができよう。これは、その基本的価値に地域ならではの物語やガイダンスを加え、付加価値を示していくことにつながる。まずは行政内にいる、その分野、その資源、その地域まちづくりのキーパーソンと関係を作っていくことが、観光行政として大事な取組みである。

(2) 観光まちづくりオーラルヒストリー

こうしたことを、ストック型の成果としていく方法として、筆者らは「観光まちづくりオーラルヒストリー」という調査・編集手法を試行している。キーパーソン個人個人への聞き取り調査結果を一時データベースとして、個人の取組みの積み重ねからなる地域や資源形成の歴史をとりまとめ、さらに観光戦略に資するように、地図や年表、一年間の歳時記の形での時空間整理や、文脈整理を個人の語りに紐付けてまとめておく方法である³。

東京都八王子市にある世界の登山客数と言われる観光地、高尾山地区では、登山客の増加に対応して行政の様々な部署や多くの事業者が関わる状況にある。こうした時、関係者が一緒に地域の将来像を検討することはなかなかできないのが通常であり、これによる課題も生じがちである。そこで、行政職員と大学がチームとなって聞き取りを行う「観光まちづくりオーラルヒストリー」調査を行い、地元のキーパーソンや地域資源に興味を持っている方、地域づくりに責任を持って取り組まれてきた方の思いや経験を聞き取り、新たに関わる行政、事業者、住民でこれを共有していくための資料を作成した。現在、都市計画マスタープラン地区整備方針の資料編として市HPで公開されている。調査を通して、行政と地域の間信頼関係が生まれることにもつながっている。

(3) 他分野施策に観光の視点を埋め込む調整業務

より組織的に考えるなら、景観行政が、景観計画の専門家とともに行政自身が行う建築行為や開発行為、サイン計画などに対して景観向上の立場から関与していくように、観光行政も多様な行政施策

3 甲田亮輔・川原晋他(2019)「多主体連携による観光地のプランニング手法としての『観光まちづくりオーラルヒストリー』 - 東京都八王子市高尾山地区での実践より -」『日本建築学会大会学術講演梗概集選抜梗概』、53～56頁

に関与するために連携し、高度な調整業務を行うこと期待したい。

まだまだ、観光の視点をいれながら、都市整備や環境保全、地域まちづくりや福祉、防災等を行うことは一般的でないなので、総合計画等で観光に取り組むことを位置づけるなどの全庁的位置づけを得て、進められると良い。

ただ、やはり行政業務としてオーソライズされないとより積極的に連携することが難しいことも多いので、連携を必要とする事業を積極的に導入するのも手である。文化財行政と観光行政を近づけた日本遺産事業などは好例である。

3 フロー型の取組みを基本的価値の向上へつなぐ

(1) イベントレガシー（相対的価値から基本的価値へ）

フロー型の取組みから、基本的価値を生み出す資源の形成につながる図2-2の下向きの矢印を考えることもできる。そのひとつには、イベント後に地域に基本的価値を生み出す資源の保全や磨き上げにつなげていく「イベントレガシー」の戦略を導入することである。観光イベントをまちづくりにつなぐ取組みともいえよう。このような考えの代表例としてオリンピックレガシーという言葉が知られている。IOCは、2002年にオリンピック憲章にオリンピックレガシーの概念を追加し、オリンピックの開催を契機に社会に生み出されるポジティブな影響をレガシーと定義した。また、これを踏まえた大会の企画、運営のツールとして、潜在的な影響を測定するための指標とアセスメントの手法をまとめた技術マニュアルを提供している⁴。こうしたビッグイベントに限らず、また、単にアセスメントをするだけでなく、いかにレガシーを生み出すかも含め、地域で行

4 IOC (2007) 「Technical Manual on Olympic Games Impact」

われる様々なイベントにこうした考え方を導入していくことができよう。例えば、中村（2019）⁵は、日本の自治体が持ち回りで毎年開催する全国都市緑化フェアを例に、行政施策と連動したイベントのレガシーがどのように生まれ都市ストックとして持続されるのかについて、会場となった都市施設だけでなく、緑化等に関わる制度、意識醸成、組織や人材育成、地域振興など多様な側面から、また準備段階から開催後までのプロセス面から分析している。この研究からは、各開催自治体の担当者が、緑化フェアを通して、計画的なものから非計画的なものまで含め「緑化フェアレガシー」の存在を認識していることがわかる。

(2) イベント時の都市空間利用の分析から環境整備へ

また、祭りなど、地域において繰り返し行われてきたイベントの開催時に起こっている都市空間や様々な地域資源の使われ方を分析することを通して、それをより活かす地域環境や景観の保全、整備をストックの取組みとして反映させていくことも考えられる。例えば、筆者らは都市祝祭空間研究⁶として、日本の神社のお祭りや都市空間の関係を分析することを通して、まちづくりに活かす方法を検討してきた。「見せ場」といわれる祭りの魅力的な場と魅力的なアクティビティが揃ったシーンを気持ちよく見られる観客席としての視点場を整備したり、背景となる景観を整えたり等が考えられよう。図2-3は、「美の基準」で有名な神奈川県真鶴町で行われる有名な貴船祭に訪れる観光者が撮影した貴船の渡御シーンの写真

5 中村優里・片桐由希子（2019）「全国都市緑化フェアの効果とイベントレガシーとしての評価～9都市におけるケーススタディを通じて」『都市計画論文集』Vol.54 No.3、日本都市計画学会

6 都市祝祭空間研究会編著（2012）『季刊まちづくり』36号、学芸出版社／都市祝祭空間研究会 HP <https://www.comp.tmu.ac.jp/ssm/project/festival/festivalscape-top.html>

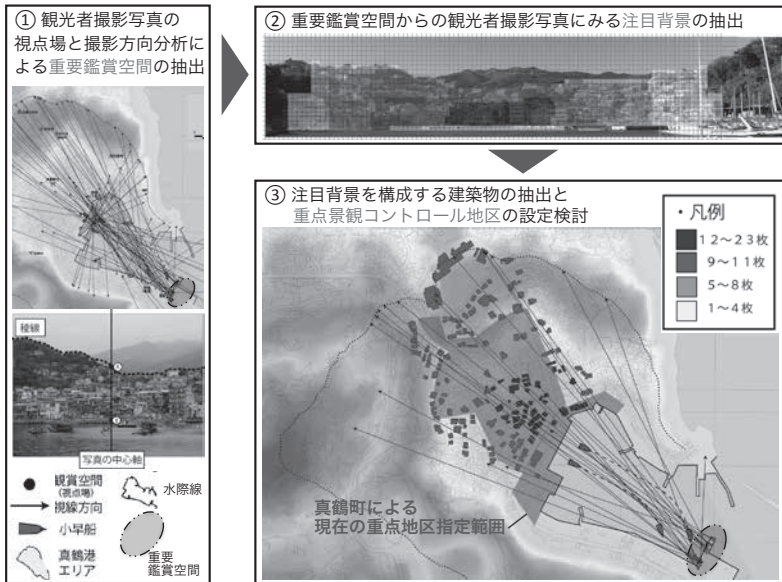


図2-3 観光者の撮影した写真の分析による視点場、背景分析

出典：山本大地・川原晋・岡村祐（2014）「祭りの観賞者の視点を活かした視点場整備及び景観コントロールの手法 -祝祭景の考えをもとにして-」『日本建築学会大会学術講演梗概集選抜梗概』

や、過去のフォトコンテストの写真进行分析することで、どの位置から何を背景として切り取って撮影したのかを分析している。フォトコンテストのような観光的施策と連動させて、こうした観光者のまなざしで地域の景観評価を行うことにより、重要な視点場を整備したり、背景となる景観のコントロールを行う範囲を定める根拠とするといった景観施策、都市整備施策につなげていくことも考えられる。

4 スtock型観光行政としての地域ブランディング

(1) 地域ブランディングの概念

もうひとつ、フロー型の取組みを通して、基本的価値を有する資源を生み出すものとして、地域ブランドという無形の財の形成を目指すことも考えられる。地域ブランディングは、観光行政ならではのストック型の取組みと言えよう。地域ブランドを詳説することは他書にゆずるが、その基本的な考え方は、「〇〇が素晴らしい地域と言えば〇〇だろう。」というように、地域の特産品や自然環境、文化、そこから得られる体験、さらには地域自体を他の地域のものとして「区別して」、良いものとして「盲目的」に想起してもらうための、人々の心の中に生み出す「刻印」である。そして、その状況を作り出す一連の取組みが地域ブランディングである。ブランド論の第一人者K.ケラーは、その著書『戦略的ブランド・マネジメント』において、「ブランディングは精神的な構造を創り出すこと、消費者が意思決定を単純化できるように、製品・サービスについての知識を整理すること」と定義しており、これこそがブランディングの本質だと考える。

さて、日本における地域ブランド概念の展開をみると⁷、ローカル・ブランド（地域限定商品）と同義語として出発し、1980年代には地場産品の意味として、さらに商標団体登録制度（2006）によって、地域の産物に地名を付与することで上質等の付加価値をつけるイメージが定着するなど、地域ブランドは「地域産品ブランド」として展開してきた経緯がある。「京都〇〇」「鎌倉〇〇」といった商材が高品質なものに感じる精神的構造である。ここに、現

7 中嶋聞多（2005）「地域ブランド序説」『地域ブランド研究（信州大学人文学部紀要）』第1号など

代マーケティングの父と言われるコトラーによるプレイス・ブランディングの概念が2000年代に日本にも紹介され⁸、「地域それ自体のブランド化」による商材販売や集客への良い影響へ期待が加わる。この意味での地域ブランディングは、日本でも国を上げた観光の推進やDMOに期待する取組みとして、観光庁が旗を振ってきた。

このプレイス・ブランディングは、国家政策として観光を推進する欧米豪の諸国・地域では、直接的集客や産品販売等につなげるマーケティングの一部としての地域ブランドにとどまらず、グローバル社会で勝ち抜くための都市戦略として、都市・地域のブランドコンセプトに沿った都市景観デザインや空間演出、文化や芸術の共感促進や浸透、環境への先進的取組みのアピール、これらを活かした経済的投資の呼び込みや人材誘致などの視点にまで及んでいる。

以上のような経緯から、いま日本では、地域ブランディングという言葉は、マーケティングの一部としての地域産品ブランディングを中心としたものから、観光分野を中心とするディステイネーション・ブランディング、さらには都市戦略としてのプレイス・ブランディングまで、並立して議論、実践されている状況である。

行政施策としては、これらのどこを目指すかによって、観光行政単独やいくつかの部署連携で進めるのか、首長の強いリーダーシップによる全庁的な総合戦略として進めるのか等、実行体制やプロセスをデザインする必要があることを、おさえておきたい。

8 経済産業省知的財産戦略本部コンテンツ専門調査会資料2004では、地域ブランディングを、「①地域発の商品・サービスブランド化（プロダクト・ブランド）と②地域イメージのブランド化（リージョナル・ブランド）を結びつけ、好循環を生み出し、地域外の資金・人材を呼び込むという持続的な地域経済の活性化を図ること」と定義している。

(2) インターナル・ブランディングの重要性

ここからは、実際に、地域ブランディングをどのように進めるかの手順や枠組みのなかで、行政がどのような役割を果たせるか事例を示しながら説明する。

地域ブランディングに関する日本の先駆的事例について調査した中嶋（2005）によれば、青森県ABMプロジェクトチーム・村下ら（2002）⁹の示した地域ブランド構築の手順や枠組みが、その後の日本における地域ブランディングの研究やマーケティング系コンサルタントの手法の基礎になっていると分析している。その手順は「リサーチ（市場ニーズ調査や地域資源探索）、ビルディング（ブランドコンセプトの構築や浸透戦略）、マネジメント（ブランド価値を市場や関係者へ伝達し理解や共感を促進するコミュニケーションの展開と、そのための組織や仕組みづくり）」の3段階からなる。ただ、Choiら（2012）¹⁰は、地域ブランディング推進の内部関係者が感じている課題として、「ブランド戦略と推進体制」や、「活動を統括する主体の不在」の深刻度が高いことを指摘している。これらの課題の多くはブランドコンセプト構築後のマネジメント段階の内容である。その原因の1つは、私は、企業ブランディングの方法を転用する形で地域ブランディングに取り組もうとしたことで生じた課題であると考えている。企業であれば、ブランディング推進部門が作成したブランドコンセプトを、まず、トップダウン型で社内に浸透させ（インターナル・ブランディング）、様々な部署がそのコンセプトにもとづいた商品やサービスの開発・提供や、情報発信を行

9 青森県ABMプロジェクトチーム（2002）「『AOMORI（青森）』ブランドの戦略的マネジメント手法の確立について－戦略的かつ有効な地域ブランド（地域版コーポレートブランド）の構築手法の検討－」

10 Young Choi・岡本直久（2012）「観光地における地域ブランド構築の内部関係者による資源活用パターンと課題構造に関する研究－関東・甲信越地域の市町村を対象として－」『都市計画論文集』Vol.47 No.2、105～116頁

うという市場へのブランディング（エキスターナル・ブランディング）に向かうことができよう。しかし、多様な関係者が水平的関係で存在する「地域」において、行政等が専門家に発注して、調査に基づき良質なブランドコンセプトを作成できたとしても、これを地域に浸透させ、これに沿った取組みを地域の事業者が進めていくことは大変難しいことであり、このブランドマネジメント段階こそ工夫が必要である。地域外から来たコンサルタントの作業は、市場調査や資源調査とブランドコンセプトを策定後、数年間のウェブやアンテナショップ等での情報発信にとどまり、地域ブランドの構築につながらないといった批判があるのは、マーケティングを得意とする一方で、「地域」での合意形成やコミュニケーションの経験の少

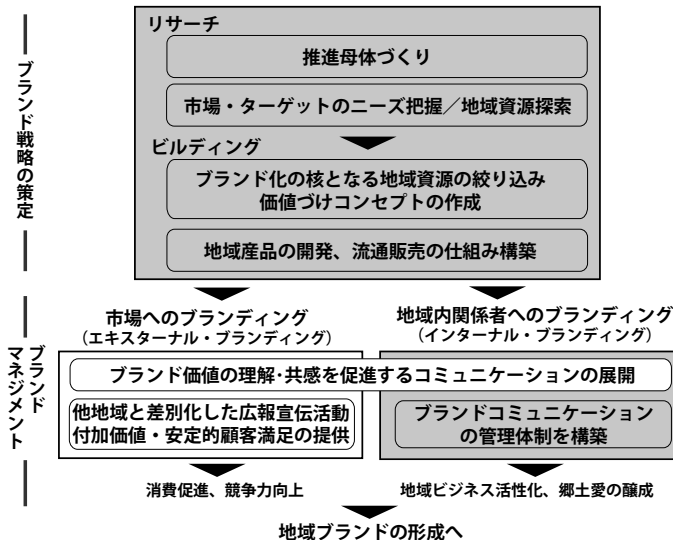


図2-4 地域ブランド形成の手順と枠組み概念図

出典：甲田亮輔・川原 晋（2021）「農家と飲食店，流通事業者の連携による農産物ブランディングの展開－国分寺市「こくベジ」プロジェクトを事例として－」『観光科学研究』14号

ないコンサルタントを登用したことで、中長期に渡るブランドマネジメントの担い手の発掘や方策の戦略がセットされていないからである。

この地域ブランディングにおける、インターナル・ブランディングのあり方について特に問題意識を持ちながら、地域ブランド形成の手順を図化したのが図2-4である。

以降、まちづくり分野の技術としての合意形成方法や地域内コミュニケーション方法の視点から、地域ブランディングの実践や調査を行ってきた事例紹介を通して、ツーリズム行政として地域ブランディングに取り組む際の、特にインターナル・ブランディングのあり方を考察する。

(3) ボトムアップ型の地域ブランド・コンセプト策定で担い手発掘

東京都あきる野市では、市民参加型まちづくりの方法を応用し、ボトムアップ型のブランドコンセプト構築を試行した。地域ブランドコンセプトを活かした事業活動を期待できる地元事業者有志（観光協会青年部等）とコンセプトを作成することで、インターナル・ブランディングの担い手となってもらうことも目指し、行政と大学で連続ワークショップのプログラムを用意した（平田・川原ら（2015）¹¹）。検討作業では、地元での生活や事業活動の蓄積を踏まえるため、着目すべき地域資源と紐付けながら、その地域での生業や暮らし方など価値を出し合う作業や、自分の事業に活かせるように自分事で考えてもらうプログラムを意識的に導入した。結果として、穏やかな川を中心に都心に近い自然を享受しながら住み働くラ

11 平田徳恵・川原晋ほか4名（2015）「行政および地域事業者参加によるボトムアップ型地域ブランディングの導入手法の開発－東京都秋川渓谷におけるワークショップを通して－」『日本建築学会技術報告集』第21巻第47号、301～306頁

イフスタイルの価値観を、地域の自然・文化資源に結びつけて伝えるものになっている。このブランドコンセプトは、あきる野市観光推進プラン「あきる野ふるさとプラン 行動計画」の資料編として今後の施策展開の素材となり、地域の大規模テーマパーク事業者の新規事業の企画制作に活用されるなど、いくつかの個別事業で参照されている。ただ、観光行政として継続的に推進する体制の構築までは進めず、民間事業者のみでの地域ブランドを展開させていくのは難しかった。中長期的取組みとしての地域ブランディングの推進に、行政の存在は大きいと感じる。

(4) 事業者等の自発的利用を狙うインターナル・ブランディング

東京都青梅市商工観光課と観光協会（5つ）や地元事業者等が、おうめ! 観光戦略創造プロジェクトの一環として取り組んだ地域ブランド「青梅ブルー（Ome Blue）¹²」は、地域の事業者等のより自発的な活用によるインターナル・ブランディングを狙った仕組みを構築している。青梅の「青」や吉野梅郷で有名な青梅の「梅の花」を形どり、伝統の織物「青梅縞」の藍色をシンボルカラーとした名称

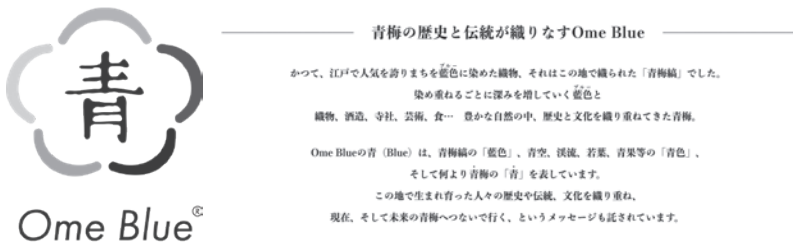


図2-5 Ome Blueのブランドロゴとコンセプト

出典：Ome Blue公式HP <https://omeblue.tokyo>（2021年1月現在）

12 Ome Blue公式ホームページ <https://omeblue.tokyo>（2021年1月現在）、活用事例集あり

とロゴデザインや、まちの様々な資源や歴史の象徴としてBlueを語るコンセプトは、地元の多くの人が使いたくなり共感できることを意図したものである。また、利用申請の必要もなく公式ホームページからそれらをダウンロードできる(図2-5)。これにより、青梅に関わるすべての人に自由な発想で、生活や事業の中に青梅ブルーを取り入れてもらい、訪れる観光客が青梅ブルーを随所で体感し、地域としての一体感を演出することで、青梅ファンを醸成してくのが狙いである。また、事業者等が利用したことを行政が担う事務局に報告したり、事務局が地域内やSNSのハッシュタグ等で発見すると、フェイスブックページや公報などでPRをしてもらえるという仕掛けになっている。

まず、2018年6月の商標登録後から、行政や観光協会によって、名刺や職員作業着、観光協会主催共催のイベントポスター、公共サインなどへの積極的な活用が進められた。民間側でも、地元産や地元密着、青梅の事業であること対外的に示したい動機を持つ物販・サービス事業者が、店の看板や商品表示へ活用するかたちで広まっている。2018年6月の商標登録から2年半の2020年11月時点で公式HPで紹介されているものだけでも80件近い活用事例がある。直近の調査では地域内での認知度が住民で4割、地域内事業者で8割であり、短期間でかなり認知されている。事業者が感じる成果として、一部の事業者からではあるが、市の広報掲載による店舗の知名度の向上、取引先の拡大、売上増加、ロゴによる公式感の醸成、といったことが挙げられている。地域外に訴求する地域ブランドになっていくかは、まだこれからの段階であるが、インターナル・ブランディングの方法として一定の成果を挙げており、「地域」という多様で水平的な組織関係におけるインターナル・ブランディングの方法として示唆に富む。今後は、参加事業者等の動機や成果、ニーズをすくい上げることで、市場へのブランディングも、より具

体的な戦略と試行錯誤が進められると考える。

(5) ブランド・コミュニケーションの担い手と場の戦略

東京国分寺市の「こくベジ（国分寺300年野菜）」は、地域特産品ブランドの事例であるが、ブランド・マネジメントの段階において、ブランド価値の理解と共感を促進するコミュニケーションの展開のさせ方に特徴のある事例である。こくベジは国分寺市内の農家が販売を目的として生産した農畜産物の愛称として定義され、その概要は、「1. 国分寺市の農業と農畜産物のすばらしさをPRすることで、市内外のかたに地場野菜等に興味・関心を持っていただき、2. 市内の飲食店が考案した地場野菜等を使ったオリジナルメニューをPRすることで、市外から人を呼び込み、市内消費を促進し、国分寺市の活性化を目指す取り組みです。」とされている。

多品種少量生産や近郊流通の特徴を持つ都市農業において、特定の品種や加工品をブランド化の対象とすることは意義が薄いため、地域名を冠して、多品種を対象とした「市内農畜産物に関わる包括的かつ緩い使用条件によるブランド化」を目指している。また、「こくベジ便」という飲食店や農家とのコミュニケーションを担う配達人の存在や、行政が主催・支援する「こくベジ」を冠した多様なPRイベントを実施し、これに市内飲食店が積極的に参加していることが特徴的である。

立ち上げやブランド戦略の構築にあたっては、農政や市民活動支援行政などの蓄積が活かされている。江戸時代から代々家業として継いできた農家が多いことに加え、これまで同市で盛んに行われてきた「市民農業大学」や「農ウォーク」などの幅広い層への農業振興施策の蓄積や、「ぶんぶんウォーク」や「地域通貨ぶんじ」などの活発な市民活動・事業が生んだ地元意識、それらの担い手が基盤・母体となり、そこに広報宣伝を得意とし観光行政も行う市政戦

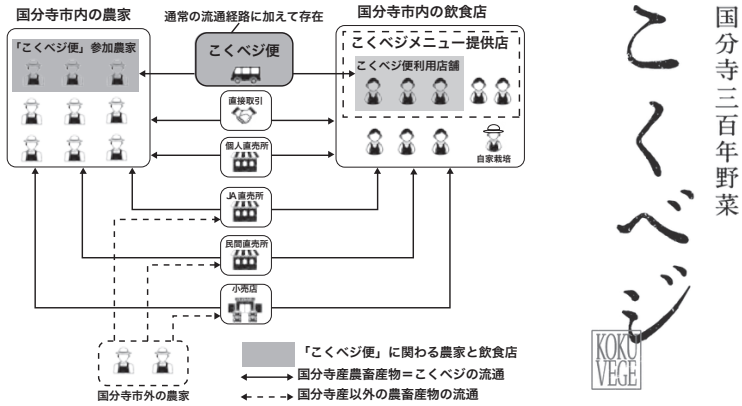


図2-6 国分寺市における農産物の流通経路の概略図

出典：甲田亮輔・川原 晋 (2021)「農家と飲食店，流通事業者の連携による農産物ブランディングの展開－国分寺市「こくベジ」プロジェクトを事例として－」『観光科学研究』14号

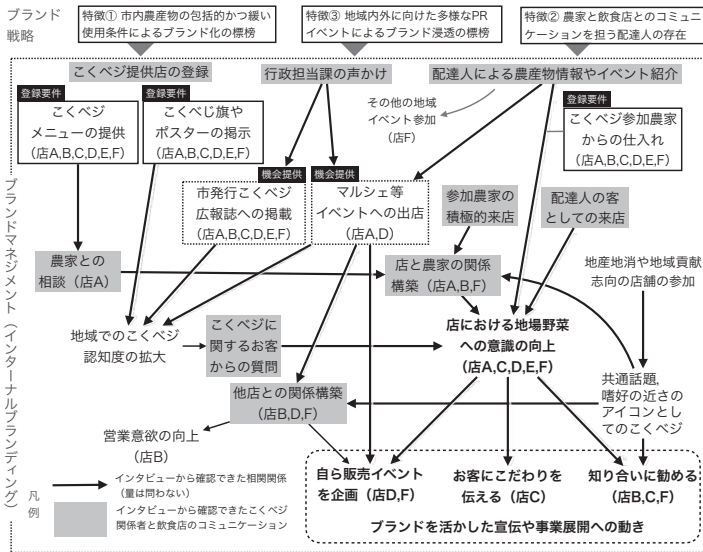


図2-7 飲食店とこくベジ関係者のコミュニケーション展開

出典：甲田亮輔・川原 晋 (2021)「農家と飲食店，流通事業者の連携による農産物ブランディングの展開－国分寺市「こくベジ」プロジェクトを事例として－」『観光科学研究』14号

略室が関与して進められている事業となっている。(甲田2021)¹³。

商材生産者としての農家と、中間消費者であり商材提供者でもある飲食店、最終消費者としての市民のコミュニケーションの接点として、配達人とマルシェという場が、行政支援のもと整えられてきたと見ることができよう。

インターナルブランディングにおいて、ブランド価値の理解と共感を促進するコミュニケーションを、誰がどのような場で継続的に担うのかを戦略的に考えることの重要性を示す事例である。

(6) 地域ブランディングの小括

地域ブランドを確立するには、まず満足や感動を与えられる上質なモノ・ことがあって、それを中長期的に消費者に安定的に提供できること、すなわち基本的価値の有する資源の存在があってこそ、盲目的な信頼を得られるものである。

ただ、いくつかの事例からは、地域ブランディングは、単独商材のブランディングのように、ブランドの利用や認定の条件を厳しくして質を担保することよりも、まず上質なモノ・ことを扱っている人に共感して自由に使ってもらうことによる浸透をめざすほうが有効と感じる。地域の中の何が観光的価値を認められるのか、どう伝えたら消費者の心に刺さるかは、ある意味みずものであり、試行錯誤の中で発明的に獲得できるものであろう。

したがって、着実な成果を積み上げていくべき行政施策としては、地域ブランドをある程度利用者の発想に委ねつつ、それを受け止めて活かしていくマネジメント、利用者による地域資源を活かした実績をストックとして見せていくマネジメントが、コンセプト構

13 甲田亮輔・川原 晋 (2021)「農家と飲食店、流通事業者の連携による農産物ブランディングの展開－国分寺市「こくベジ」プロジェクトを事例として－」『観光科学研究』14号

築段階にもまして重要である。

まとめ

以上、中長期的視点を持って、外部要因や流行に左右されづらい安定した観光の魅力や価値を育む取組みや成果を目指す観光行政を「ストック型の観光行政」として呼んで、何が出来るかを考察してきた。

安定した観光の魅力を生む地域の価値は、繰り返し体験したくなる人間の根源的欲求を満たす資源がもつ基本的価値の向上と、新規性、話題性のある資源やプロモーションの仕方です。訴求力はあるが飽きられやすい相対的価値の向上を、つなげて考えていく発想を手がかりとした。なかでも地域ブランディングは、観光行政として、取り組む意義の大きいものと考えているが、その作業に誤解や、レベルの高い取組みであることの認識不足が散見されるので、紙面を割く結果となった。

ストック型の観光行政は今回のような発想に経てば、まだ様々な取組みが考えられよう。各地の観光行政による、様々なチャレンジが行われることを期待したい。

第3章

地域のインフラを活用した 観光の可能性

日本大学工学部まちづくり工学科教授 阿部 貴弘

1 インフラツーリズムとは

(1) インフラを活用した観光の系譜

近年、インフラを対象とした観光が注目を集めている。釈迦に説法ではあるが、インフラとはインフラストラクチャーの略であり、一般に産業や社会生活の基盤となる施設をさす。具体的には、道路・鉄道・港湾・ダムなど産業基盤の社会資本、および学校・病院・公園・社会福祉施設等の生活関連の社会資本などをいう¹。このうち、観光対象として着目されているのは、おもに前者の産業基盤に関わる社会資本であり、いわばどの地域にも存在するインフラである。そうした当たり前のインフラが観光対象になるということはつまり、大枚をはたいて新たに集客施設を建設したり、無理矢理に観光資源開発を進めたりせずとも、足元を見つめ直すことで、観光資源の原石を見出す可能性があるということである。国は現在、こうしたインフラを対象とした観光を“インフラツーリズム”と称して、強力にバックアップしている。

ところで、インフラを対象とした観光は、なにも今に始まったことではない。

江戸時代にはすでに、錦帯橋（山口県岩国市）や猿橋（山梨県大月市）などの奇橋が観光対象となっていたし、江戸を例にとれば、『名所江戸百景』などの浮世絵や『江戸名所図会』などのいわゆる観光ガイドブックには、水道橋²や大洗堰³をはじめとする数々のインフラが取り上げられている。

1 新村出編（2018）『広辞苑 第七版』岩波書店

2 神田川を渡すために架橋された神田上水の水道橋。歌川広重『東都名所 御茶之水之図』として描かれているほか、『江戸名所図会 1巻』には「御茶の水 水道橋 神田上水懸樋」として掲載されている。

3 神田川から神田上水を取水するために設けられた洗堰。『江戸名所図会 4巻』には「目白大洗堰」として掲載されている。

一方、明治から大正にかけて、西洋の近代技術を駆使したインフラが各地に建設されると、そうしたインフラが生み出す新たな風景が人々を惹きつけた。石造二連アーチ橋として1911年に竣工した日本橋（東京都中央区）をはじめ、この時代、実に様々なインフラが絵葉書の題材として取り上げられている。

昭和に入ると、戦災復興や高度経済成長、さらに東京オリンピックをはじめとする大規模な国際的イベントの開催などを背景として、大規模インフラが次々と誕生した。戦後復興の象徴ともいえる西海橋（長崎県佐世保市／西海市）や黒部ダム（富山県立山町）などは、誰もが知る観光資源である。また、伊豆スカイライン（静岡県函南町／伊豆市）やいろは坂（栃木県日光市）など、走ること自体が観光目的化するような道路もこの時期に建設された。

その後、昭和から平成にかけて、本州四国連絡橋や青函トンネルなど、世界に誇るべく我が国の建設技術の粋を集めたインフラや、ベイブリッジやレインボーブリッジなど、都市のシンボルとなるインフラが続々と建設され、それらはいまなお多くの観光客を集めている。

こうしたインフラを対象とした観光の系譜の中で、現在、国が押し進めるインフラツーリズムには、はたしてどのような特徴があるのだろうか。

(2) インフラツーリズムとは

インフラツーリズムは、2013年にまとめられた『観光立国実現に向けたアクション・プログラム』において、ニューツーリズムの一つとして位置付けられた。その後、2016年には「インフラツーリズム PORTAL SITE」が開設されたほか、同年に策定された『明日の日本を支える観光ビジョン』や以後毎年策定されている『観光ビジョン実現プログラム』では、「地域振興に資する観光を通じた

インフラの活用」が掲げられている。さらに、2018年には関連省庁や学識者で構成される「インフラツーリズム有識者懇談会」が設置された。そこでは、インフラツーリズムのあり方や推進方策等が議論され、その成果は『インフラツーリズム拡大の手引き－試行版－』（国土交通省、2019）にまとめられている。

こうした黎明期にあるインフラツーリズムを明確に定義づけることは難しい。先の『インフラツーリズム拡大の手引き－試行版－』では、インフラツーリズムを「インフラへの理解を深めていただくため、普段訪れることのできないインフラの内部や、日々変化する工事中の風景などの非日常を体験するツアーを展開することにより、地域に人を呼び込み、地域活性化に寄与することを目指すもの」⁴としている。つまりインフラツーリズムは、観光を手段として、来訪者に対してインフラの役割や機能等の理解を促進するとともに、回遊行動を促すことで、来訪者のインパクトを周辺地域の活性化に波及させようとする取組みと見ることができる。

一方、近年、インフラの整備効果としてストック効果に対する関心が高まっている。インフラの整備効果は、フロー効果とストック効果に大別される。フロー効果は、「公共投資の事業自体により、生産、雇用、消費等の経済活動が派生的に創出され、短期的に経済全体を拡大させる効果」であり、ストック効果は、「インフラが社会資本として蓄積され、機能することで継続的に中長期的にわたり得られる効果」である⁵。インフラの整備効果を高めるためには、ストック効果を最大化することが重要であり、その取組みの一つとしてインフラツーリズムが位置付けられている。

すなわちインフラツーリズムは、結果として、あるいは意図せず

4 国土交通省総合政策局編（2019）『インフラツーリズム拡大の手引き－試行版－』、8頁

5 国土交通省（2015）『国土交通白書 平成27年度版』、45頁

してインフラ単体が観光対象となった過去の取組みとは異なり、ストック効果や周辺地域への波及効果の発現という明確な目的意識をもって、インフラを観光対象としようとする取組みである。こうしたインフラツーリズムへの理解を深めるため、インフラツーリズムに関心が集まる背景や現状の取組みと課題、そしてインフラツーリズムの魅力と今後の期待について考えてみたい。

2 インフラツーリズムの背景

(1) 大規模自然災害によるインフラへの関心の高まり

バブル期以降しばらく、「ダムは無駄」「コンクリートから人へ」といったフレーズに象徴されるように、広く社会にインフラの負のイメージが蔓延していた。しかし、近年は比較的フェアに、本来のインフラの役割が評価されるようになってきた⁶。これはおそらく、東日本大震災以降頻発する大規模自然災害が、人々のインフラへの関心を高めていることが一因であろう。災害が他人事ではなく、安全で安心な日々の暮らしを支えるインフラについて、自分のこととして見つめ直そうとする気運が高まったとみることができる。津波や高潮を防ぐ防潮堤の位置や高さはどのように決められるのか、治水を担うダムの放流はどのようなルールで行われるのか、土石流を防ぐ砂防堰堤にはどのような機能があるのかなど、いままでさほど気にすることのなかったインフラの役割や機能に対する関心の高まりが、インフラに対するフェアな評価や、インフラツーリズムへの興味を喚起しているのである。

6 土木学会誌1月号特集担当班 Team-Media (2014)「土木のイメージ変遷年表」『土木学会誌』Vol. 99 No.1、22～23頁

(2) 土木マニアの存在

次に、熱心なインフラファン、いわゆるマニアの存在を挙げることができる。ダムマニアをはじめ、橋マニア、ジャンクションマニア、さらに石積みマニアや暗渠マニアに至るまで、インフラの施設類型をほぼ網羅する幅広いマニアが存在する。少し大きな書店の専門書コーナーに行けば、そうしたマニア向けともいえる数々の書籍や雑誌、写真集が並び、時には平積みすらされている。また、書店に行かずとも、たとえばインターネットで“ダムマニア”と検索してみると、マニアが発信する、あるいはマニア向けの様々な情報サイトや動画サイトがヒットする。そうした豊富な情報が源となり、さらなるファンの掘り起こしが進んでいるのかもしれない。

一方、他人とは違う体験をしたい、あるいはいわゆるインスタ映えする写真を撮りたい人々も、マニアの情報に触発されて、ダムや橋梁などのインフラを訪れるようになる。実際にインフラを訪れてみれば、その構造美に気づくであろうし、さらにその役割や機能を知れば、日常生活とのつながりを意識し、見た目にとどまらないインフラへの関心が芽生えることになろう。

(3) 観光ニーズの多様化とリアリティ

これらと並行して、観光ニーズの多様化もインフラツーリズムを後押ししている。公園などの一部の施設を除いて、インフラは集客を主目的とする施設ではなく、日常の安全で安心な暮らしを支えるための現役施設である。つまり、テーマパークのアトラクションとは異なり、インフラには他の観光施設にはないリアリティがある。そのリアリティこそが、本物志向の、あるいは知的好奇心の高い観光客を惹きつけているのではないか。少しややこしいが、日常生活を支えるインフラが、非日常の体験を提供しているのである。

3 インフラツーリズムの現状と課題

(1) インフラツーリズムの現状

こうしたインフラツーリズムの背景にある観光客のニーズを、それを推進しようとする行政はどのように受け止めているのであろうか。ここで、国土交通省が運営する「インフラツーリズム PORTAL SITE」(以下、ポータルサイト)の掲載事例をよりどころとして、インフラツーリズムの現状を簡単に確認しておきたい。

まず、インフラツーリズムを実施している施設の分野別施設数、来訪者数、さらに1施設当たりの来訪者数を示したものが、それぞれ図3-1～3である⁷。これを見ると、ダムは集客が圧倒的に多いが、これはダムの立地および施設特性が優位に働いているためであろう。道路や河川とは異なり、ダムは堤体やダム湖、管理施設などの諸施設が面的に集約しており、その規模も大きく、さらに周辺も含めて管理者が管理する敷地であることが多い。また、ダム建設にあたっては、周辺環境整備を伴うことも多い。つまり、ダム管理者は自分の敷地で、しかも多彩なメニューで来訪者をもてなすことができるのである。さらに、ダムカード人気にも表れているように、地形条件等から堤体の形態が一つひとつ異なる点も、来訪者にとっては魅力なのかもしれない。加えて、放流や堤体内部の見学など、いわゆる非日常の体験も提供することができる。ダムの役割や機能についても、説明すべき内容に事欠かないし、周辺自治体等とうまく連携すれば、ダムを拠点として、周辺の観光資源に観光客をいざなうこともできよう。そうした多様な魅力が、集客につながっているのである。

7 国土交通省総合政策局編 (2019)『インフラツーリズム拡大の手引き－試行版－』、5頁

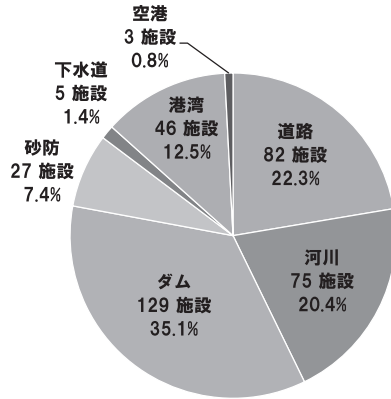


図3-1 インフラツーリズムポータルサイト掲載施設数
(2017年, 367施設)

出典：国土交通省総合政策局編（2019）『インフラツーリズム拡大の手引き－試行版－』を基に筆者作成

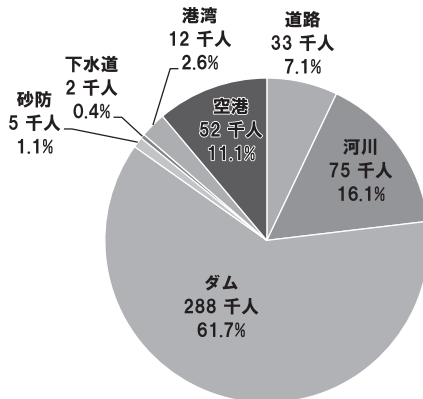


図3-2 インフラツーリズムポータルサイト掲載施設の
来訪者数
(2017年, 467千人)

出典：国土交通省総合政策局編（2019）『インフラツーリズム拡大の手引き－試行版－』を基に筆者作成

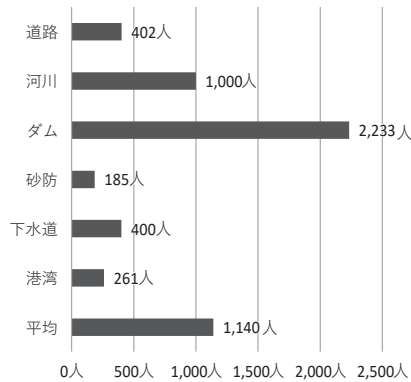


図3-3 1施設当たりの来訪者数（空港を除く）

出典：国土交通省総合政策局編（2019）『インフラツーリズム拡大の手引き－試行版－』を基に筆者作成

一方、道路や河川などの他分野の施設は、いまのところダムに比べて少々分が悪い。特に道路は、そもそも円滑な交通を支えることを目的とした施設であることから、管理者が采配を振るうことのできる道路区域の中で勝負する限り、ダムのような観光拠点としての役割を期待することは難しい。しかし道路は、観光客の移動を支える重要なインフラであるとともに、近世以来、我が国には移動中の風景や風物を楽しむ文化も根付いてきた。また、先に見た伊豆スカイラインや日光のいろは坂のように、そこを走ること自体が観光目的化しているケースもあれば、熊野古道やお遍路のように、かつての巡礼の道を歩くこと自体が観光目的化しているケースもある。加えて、トランジットモールやパークレットなど、市街地の道路を使い直して来訪者を増やそうとする取組みも浸透しつつあるし、さらにサービスエリアや道の駅に、インフラツーリズムの拠点としての役割を期待することもできよう。つまり、工夫次第で今後の伸び代が大きいとみることもできる。

続いて、こうした現状にあるインフラツーリズムの課題について

みてみよう。

(2) インフラツーリズムの課題

ア 管理者の負担

まず指摘すべき課題は、インフラの管理者の負担である。現状では、管理者が主体的にインフラツーリズムに取り組むというよりも、「なぜ観光客を受け入れなければならないのか?」、「どのように対応すればよいのか?」といった疑問を抱きながら取り組んでいる施設も少なくない。しかしこれは、当然のことといえよう。管理者にとって管理下のインフラは、その主たる機能を発揮すべく適正かつ適切に運用すべきものであるが、そこに突然多数の観光客を受け入れることになったとしたら、困惑するのも当然である。来訪者の安全確保にはじまり、誰が対応するのか、何を見せるのか、どのようにもてなすのか、さらに民間旅行会社や周辺自治体と何をどう調整するのか等々、おそらく検討すべき事柄は尽きないであろう。それまでの所掌事務に加え、これらの事項を新たに検討しなければならなくなると、その負担の大きさは想像に難くない。

今後、よりいっそうインフラツーリズムを推進していくのであれば、インフラの機能の一つとして観光を明確に位置付けるとともに、そのための予算措置や人材の確保、推進体制の構築等を検討する必要がある。具体的には、管理者が片手間で取り組むのではなく、より主体的に取り組むことのできるよう、インフラツーリズムを所掌事務とするポストを各施設単位もしくは流域等の単位で設置したり、観光振興施策に係るアドバイザーはもとより、観光に資する施設整備に係るアドバイザーとしての人材（専門家・有識者）を確保・登用したりすることも有効であろう。

イ 公益と私益の調整、推進体制

次に、公益と私益の調整に関わる課題がある。インフラは公益施設であるが、観光関連企業などの民間企業にとっては、インフラを利用して収益を上げる必要がある。そこで、公益と私益の調整を担うことのできるDMOなどの公益性の高い観光推進団体が、インフラツーリズムをけん引することが望ましいかもしれない。また、インフラの第一義的な役割（ダムであれば治水・利水）や公益性に配慮しつつ、観光資源として利活用する際の協議・調整体制を整えておくことも重要となろう。こうした課題に関しては、今後ケーススタディなどを重ね、ノウハウを蓄積していく必要がある。

たとえば、東京湾口のほぼ中央の海上に位置する東京湾第二海堡⁸を活用したインフラツーリズムでは、複数の関係者間の調整組織として第二海堡上陸ツーリズム推進協議会を設置し、関係者間の連絡・調整を実施しているほか、ツアー日程等の調整を円滑に進めるための仲介組織として東京湾海堡ツーリズム機構を選定している。

ウ もてなし方

さらに、来訪者に何を伝えるのか、どのような体験を提供するのか、という点も大きな課題である。インフラツーリズムの主目的は、観光を通してインフラの役割に対する理解を促進することであり、加えて、いわゆるインフラのストック効果の観点から、周辺地域の振興に寄与することである。近年の観光では、観光体験におけ

8 海堡とは、砲台を設置するために築造された海上の人工島である。東京湾口には、首都東京の防衛を目的に、明治から大正にかけて、第一から第三まで3つの海堡が築造された。このうち第二海堡は、1889（明治22）年7月に着工、1914（大正3）年6月に竣工し、これまで一般の上陸は許されていなかったが、インフラツーリズムの一環で、2018年から上陸ツアーが開始された。

るテーマやストーリーが重視されるが、インフラツーリズムの場合、その目的に立ち返ると、インフラ単体の役割や機能を紹介するだけではなく、関連施設や周辺地域への波及を加味したテーマやストーリーの展開が欠かせない。たとえば、ダムであれば流域の関連施設や受益範囲を意識したり、道路であれば広域ネットワークを意識したりするなど、各インフラを整備する際の企画・構想段階を念頭にテーマ設定を試み、それらを軸に周辺へと波及させていくストーリーを構築することが肝要である。

その際、個々のインフラの特性を見極めたうえで、観光資源としての位置づけを明確にし、その位置づけを踏まえて、周辺自治体等と連携・役割分担を検討すべきであろう。平たく言えば、当該インフラを客寄せパンダ的な目玉資源として位置付けるのか、観光周遊ルート上の一観光資源として位置付けるのかによって、体制や役割分担も変わってくる。

また、インフラの役割や機能を来訪者に説明・解説する際、その説明・解説内容が極めて重要であることから、管理者が片手間で説明するのではなく、技術的なことも含めて説明・解説することのできるインタープリターの養成も急務ではないか。

ただし、忘れてはいけないのは、来訪者に対してインフラの役割や機能等の理解を促進することが、インフラツーリズムの第一目的であるということである。たとえば集客のためにテーマパーク型の拠点整備をすることは、観光振興策としては上等であっても、必ずしもそれがインフラツーリズムの目的にかなっているとは限らない。また、おそらく非日常性を意識して、インフラツーリズムにおける道路の事例として工事現場見学が多数を占めているが、たしかに道路の役割や機能を説明するうえで工事現場は最良の場所ではあるけれども、持続性の観点からすれば、非日常性を意識しすぎず、供用中の道路における施策展開にも期待したい。

4 インフラツーリズムの魅力と期待

(1) インフラツーリズムの魅力

ここまで見てきたインフラツーリズムの現状と課題を踏まえ、今後の取組み展開に資するよう、インフラツーリズムの魅力について考えてみたい⁹。

まず、少々古いデータにはなるが、ポータルサイトが開設された最初期にあたる2016年8月31日時点で、同サイトに掲載されていたインフラツアーを紹介するツアーパネル（53枚）および民間ツアー（17件）を対象に、管理者やツアー主催者がどのような魅力を売りにしているのか、見学会やツアーの魅力を抽出・整理する。

一方、世界遺産観光に象徴されるように、歴史資源を観光対象としたヘリテージツーリズムへの関心も高まっている。なかでもインフラの一つである土木遺産を例にとると、土木学会が認定する選奨土木遺産を中心として、観光やまちづくりへの活用が模索されている。すなわち、そうした土木遺産は、インフラツーリズムとヘリテージツーリズムの双方の魅力を兼ね備えた観光対象といえよう。

そこで、やや乱暴な比較にはなるが、ポータルサイトと同じ2016年8月31日時点で認定されていた土木学会選奨土木遺産（全323件）を対象に、施設管理者等が土木遺産を活用したインフラツーリズムを実施する際の魅力を抽出・整理し、それらをポータルサイト掲載事例の魅力と比較することで、インフラツーリズムの魅力を特徴づけたい。

9 久松賢生・阿部貴弘（2017）「インフラツーリズムの魅力に関する基礎的研究」『土木学会土木史研究講演集』Vol.37、125～132頁

ア ポータルサイト掲載事例の魅力

まず、ポータルサイトに掲載されていたツアーパネルおよび民間ツアーそれぞれの記載内容から抽出・整理した魅力が図3-4および図3-5である。

これらを見ると、ツアーパネルでは、「普段は入れない場所の見学」や「期間限定の工事現場の見学」「施設内での操作・実体験」といった“珍しさ”を魅力とする事例が多く、加えて、「対象物のスケールの体感」や「通常と違った視点からの眺望」「絶景の眺望」といった“非日常の体験”を魅力とする事例も多い。一方、インフラツーリズムがねらいとする、「他の観光資源の見学」といった周辺地域との連携を意識した魅力は比較的少ない。また、「期間限定の工事現場の見学」については、インフラの理解にはつながるものの、工事が竣工すれば観光対象ではなくなることから、持続的な魅力であるとは言い難い。

民間ツアーでは、ツアーパネル同様、“珍しさ”や“非日常の体験”を魅力とする事例が多い。一方、ツアーパネルに比べ、フェリーや水陸両用車といった「非日常的な乗り物に乗った散策」を魅力とする事例の割合が高く、これは民間の有料ツアーならではの魅力である。なお、ツアーパネル同様、周辺地域との連携を意識した魅力は少ない。

こうしたツアーパネルおよび民間ツアーにおいて、魅力と構造物種別との関係を見ると、やはり「ダム」に幅広い魅力が付加されており、なかでも、「普段入れない場所の見学」「対象物のスケールの体感」「絶景の眺望」といった、珍しさや非日常の体験を魅力とする事例が多い。一方、「道路」では「期間限定の工事現場の見学」、「港湾」では「通常と違った視点からの眺望」および「非日常的な乗り物に乗った散策」といったように、魅力に偏りがみられる構造物種別もある。

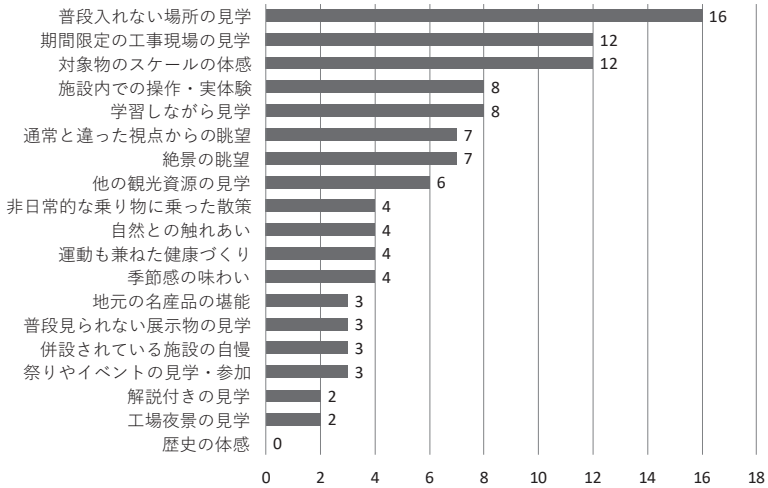


図3-4 ツアーパネルの魅力類型

出典：筆者作成

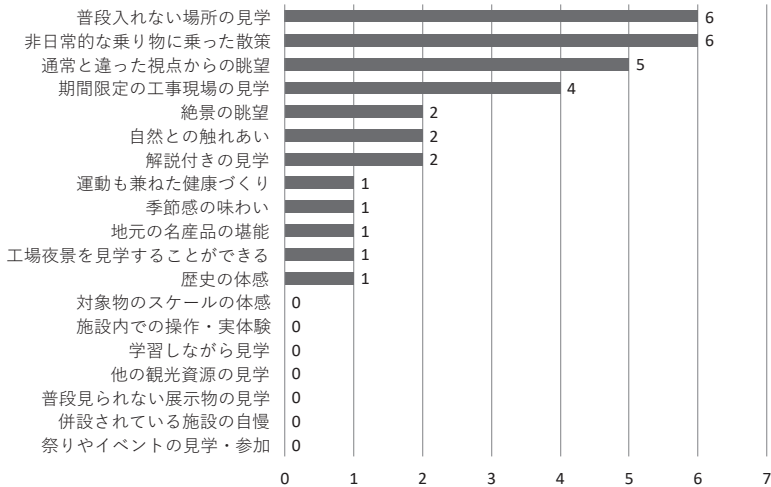


図3-5 民間ツアーの魅力類型

出典：筆者作成

さらに、個々の魅力がどのように組み合わせられて売りにされているか、その相互関係を見ると、まず、「普段入れない場所の見学」「対象物のスケールの体感」「絶景の眺望」が他の魅力との組み合わせが多い。これら3つの魅力類型は相互に組み合わせることが多く、珍しさや非日常の体験を相互に組み合わせる魅力づくりをする傾向がある。また、「通常と違った視点からの眺望」と「非日常的な乗り物に乗った散策」の組み合わせも比較的多く、これはたとえばダム湖上や海上からの眺望といった形で魅力付けされている。一方、「期間限定の工事現場の見学」については、魅力類型の総数は多いのに対して、他の魅力との組み合わせは比較的少ない傾向にある。

イ 土木学会選奨土木遺産活用事例の魅力

続いて、土木学会選奨土木遺産（以下、選奨土木遺産）の施設管理者を対象に実施したアンケート調査（表3-1）に基づき、選奨土木遺産を観光資源として利活用する際の魅力を図3-6に、選奨土木遺産の本来用途以外での利活用状況を図3-7に、さらに利活用した際に発現したと考える効果を図3-8に示す。

表3-1 選奨土木遺産にかかわるアンケート調査の概要

調査対象	土木学会選奨土木遺産 全323件（2016（平成28）年8月31日時点）
調査方法	調査票の郵送配布・郵送回収（2016（平成28）年10月発送11月回収）
調査内容	選奨土木遺産の認定及び利活用状況について（いずれの設問も選択式）
実配布数	275件 [*] [*] 調査対象のうち、管理者が不明で調査票を郵送することのできない48件を除く
回収数	198件
回収率	72.0%

出典：筆者作成

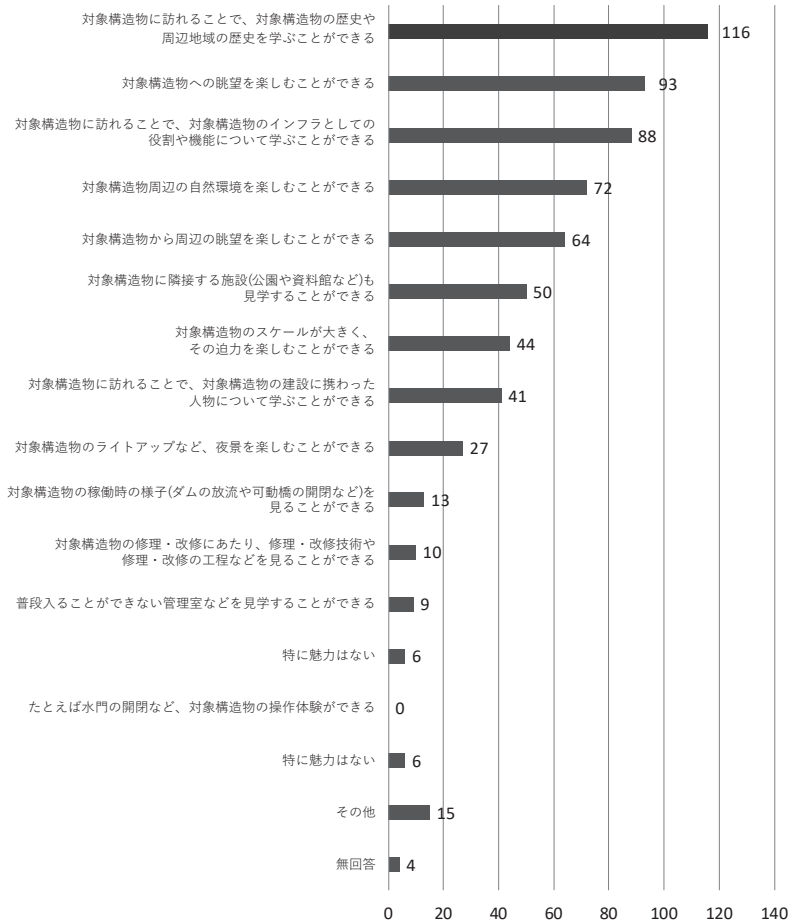


図3-6 選奨土木遺産の魅力類型 (n=198, 複数回答可)

出典：筆者作成

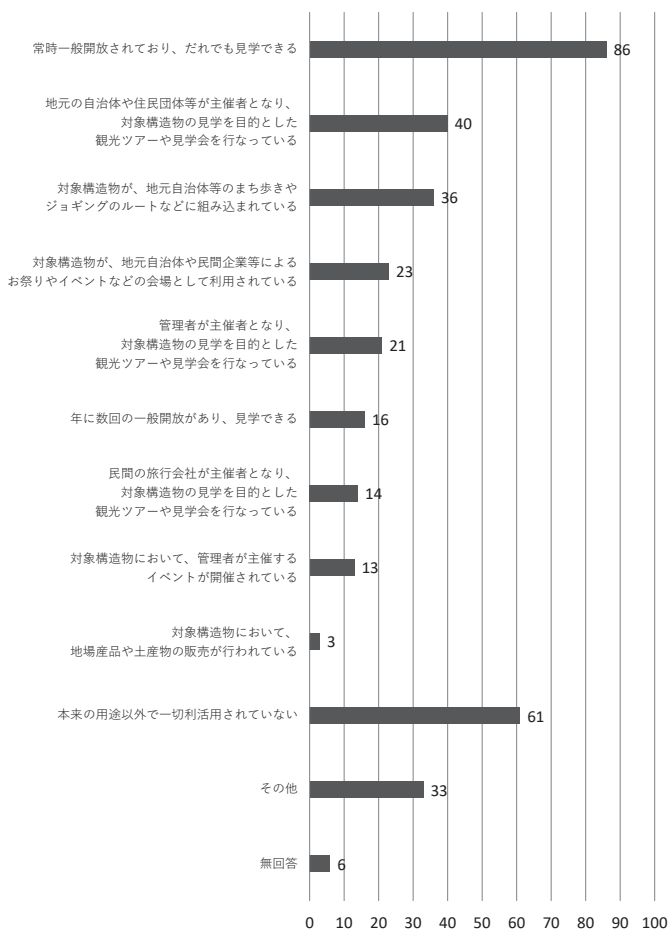


図3-7 選奨土木遺産の本来用途以外の利活用状況
(n=198, 複数回答可)

出典：筆者作成

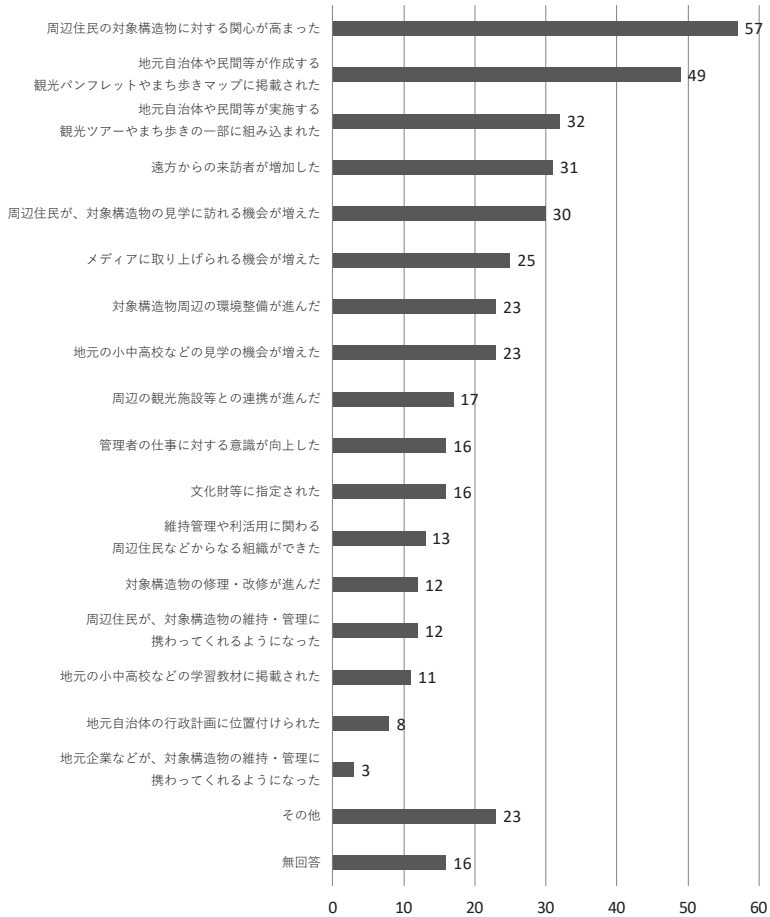


図3-8 選奨土木遺産の利活用の取組みにより発現した効果
(n=131, 複数回答可)

出典：筆者作成

まず、選奨土木遺産を観光資源として利活用する際の魅力を見ると、「対象構造物の歴史や周辺地域の歴史を学ぶことができる」が最も多く、以下、「対象構造物への眺望を楽しむことができる」「インフラとしての役割や機能について学ぶことができる」「周辺の自然環境を楽しむことができる」「周辺の眺望を楽しむことができる」と続く。選奨土木遺産では、ポータルサイトと比べ、歴史やインフラの役割・機能を学習することや、景観や自然環境を楽しむことが魅力として強く意識されている。一方、ポータルサイトで見られた“珍しさ”や“非日常の体験”に関わる魅力は、それほど意識されていない。また、ポータルサイトでは、インフラから周辺への眺望を楽しむことが魅力であったが、選奨土木遺産では、周辺への眺望に加え、周辺から対象構造物への眺望も魅力として意識されている。

こうした魅力と構造物種別との関係を見ると、選奨土木遺産では、ポータルサイトに比べ、全体としていずれの構造物種別でも幅広い魅力が意識されている。一方、ポータルサイトで見られた“珍しさ”や“非日常の体験”については、魅力として意識されている構造物種別はあるものの、それらが特筆すべき魅力として意識されていない。

さらに、魅力の相互関係を見ると、選奨土木遺産では、ポータルサイトに比べ、全体として複数の魅力が相互に組み合わせられている。たとえば、ポータルサイトで見られた「道路」の魅力は「期間限定の工事現場の見学」に偏るといったように、個々の構造物種別に特化した魅力ではなく、それぞれ多面的な魅力が意識されている。また、“学習”“景観”“自然環境”に関わる魅力が相互に組み合わせられることが多く、これも選奨土木遺産の特徴である。

次に、選奨土木遺産の本来用途以外での利活用状況としては、「観光ツアーや見学会」を開催している事例が多く、地元及び管

理者、さらに民間旅行会社いずれかが主催するツアーや見学会を実施している事例は、全198件中57件(28.8%)であった。また、「まち歩きやジョギングルートに組み込まれている」事例も36件(18.2%)に上った。

加えて、選奨土木遺産を利活用した際に発現したと考える効果としては、「対象構造物に対する関心が高まった」とする事例が最も多く、実際に利活用している全131事例中57事例(43.5%)に上った。また、「観光パンフレットやまち歩きマップに掲載された」とする事例が49事例(37.4%)、「観光ツアーやまち歩きの一部に組み込まれた」とする事例が32事例(24.4%)となった。さらに、「遠方からの来訪者が増加した」とする事例が31事例(23.7%)、「周辺住民が、対象構造物の見学に訪れる機会が増えた」とする事例が30事例(22.9%)となった。

このように、土木遺産の本来用途以外の利活用の取組みにより、観光対象としての顕在化が進むとともに、周辺住民の意識向上やまち歩きマップ掲載による周辺地域との連携の促進、さらに来訪者の増加といった、まちづくりへの展開の糸口として期待することのできる効果も発現している。

ウ 魅力の比較

ポータルサイトでは、“珍しさ”や“非日常の体験”を魅力とする事例が多いのに対し、周辺地域との連携を意識した魅力は比較的少ない。また、「期間限定の工事現場の見学」といった、いわば一過性の魅力にとどまる事例が多い。さらに、構造物種別と魅力の関係を見ると、「ダム」に関しては幅広い魅力付けがなされているものの、他の構造物種別では、たとえば「道路」は「期間限定の工事現場の見学」といったように、魅力に偏りがみられる構造物種別もある。加えて、魅力の相互関係を見ると、“珍しさ”や“非日常の

体験”を相互に組み合わせて魅力づくりをする傾向がある。

一方、選奨土木遺産では、ポータルサイトとは対照的に、“珍しさ”や“非日常の体験”に関わる魅力はそれほど意識されておらず、“学習”や“景観”“自然環境”に関わる魅力が強く意識されている。なお、“景観”に関しては、ポータルサイトでは、インフラから周辺への眺望が魅力であったが、選奨土木遺産では、周辺から対象構造物への眺望も魅力として意識されている。さらに、構造物種別と魅力との関係を見ると、選奨土木遺産では、いずれの構造物種別においても、“学習”“景観”“自然環境”に関わる魅力をはじめ、幅広い魅力が意識されている。加えて、魅力の相互関係を見ても、全体として複数の魅力が相互に組み合わされており、各構造物種別に多面的な魅力が意識されている。

こうした、ポータルサイトの事例と選奨土木遺産の事例との相違の背景には、以下の要因があると考ええる。

まず、選奨土木遺産は戦前に建設された土木構造物が多く、それらは戦後に建設された土木構造物に比べ小規模であることから、スケールの大きさを魅力として意識しにくいと考える。また、選奨土木遺産は、竣工後少なくとも50年以上経過していることから、その存在がすでにあたりまえとなっており、“珍しさ”あるいは“非日常の体験”を魅力として意識しにくいと考える。しかし、ポータルサイトの事例にみられるように、選奨土木遺産においても、普段入れない場所の見学や修理・修復に際しての工事現場の見学、さらに施設内での操作・実体験といった、“珍しさ”や“非日常の体験”を魅力とすることも可能であり、今後のインフラツーリズムの推進にあたっての課題として指摘することができる。

一方、選奨土木遺産は、その認定に際して、すでに歴史的価値をはじめとする価値付けが行われている。選奨土木遺産を観光対象としてとらえる際、そうした価値を顕在化することにより、多面的な

魅力を意識することができると思う。つまり、ポータルサイトの事例で取り上げられている土木構造物においても、観光対象としてとらえる際には、インフラとしての役割や機能の視点だけではなく、たとえば歴史・文化的視点からその価値を評価することで、多面的に魅力付けすることができると思う。

加えて、選奨土木遺産において、本来用途以外での利活用を通して、観光対象としての顕在化とともに、まちづくりへの展開の糸口として期待することのできる効果の発現もみられることから、ポータルサイトの事例においても、前述の多面的な魅力付けにより、まちづくりへの展開を期待することができると思う。

(2) インフラツーリズムへの期待

こうしてインフラツーリズムの売りとなる魅力を分類・整理してみると、構造物種別や立地、規模、履歴等の諸条件を加味しつつ、まだまだ多彩な魅力を付加する余地があるといえよう。

しかし、これらの魅力は、あくまでツアー等の主催者側が売りにしている魅力である。そこで、限定的な事例ではあるが、参考までに筆者等が実践している土木遺産ウォーキングツアーの参加者アンケート結果を紹介したい¹⁰。

筆者らは、2012年以来、株式会社NHK文化センター（青山教室）が運営するNHKカルチャーの講座の一つとして、年6回程度の頻度で、東京都内の土木遺産をめぐりながら、講師が現地で解説を行う、おおむね2時間のウォーキングツアーを実践している。その参加者に対して、ツアー実施後にツアーの感想を聞いたアンケート結果が図3-9である。そこには、土木遺産やインフラ等への理解が深

10 阿部貴弘・小野田滋・福島秀哉・緒方英樹（2013）「土木学会100周年事業『土木遺産を訪ねて』の実践を通して見た土木遺産ツアーの課題と可能性」土木学会土木史研究講演集 Vol.33、土木学会、243～250頁

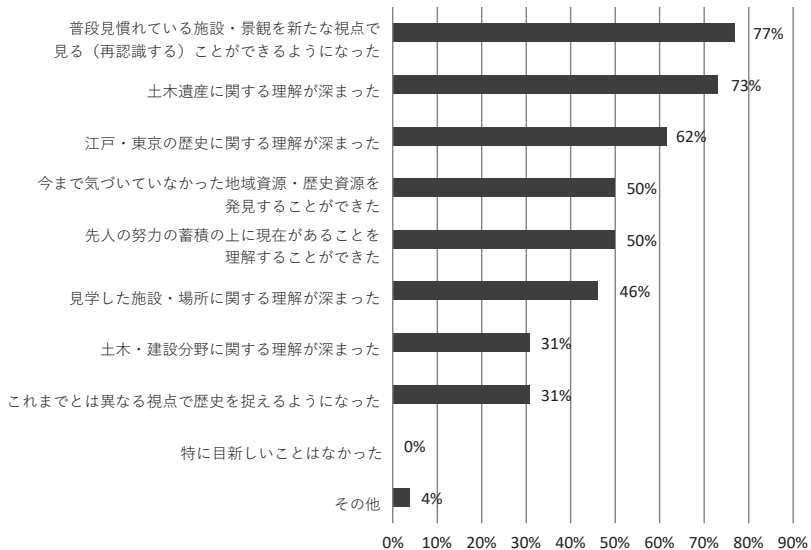


図3-9 ツアー実施後の感想 (n=26、複数回答可)

出典：筆者作成

まったという感想とともに、「普段見慣れている施設・景観を新たな視点で見る（再認識する）ことができるようになった」あるいは「今まで気づいていなかった地域資源・歴史資源を発見することができた」という新たな発見を喜ぶ感想が寄せられた。つまり多くの参加者が、ツアーを通して日常を見直すきっかけを得ているのである。

実は、こうした日常を見直すきっかけを提供することこそが、インフラツーリズムの意義と言えるのではないか。すなわち、インフラツーリズムには、インフラへの理解や土木分野への理解を深めることはもとより、日々の生活を支える身近なインフラを観光対象とすることで、生活の場であるまちに対する理解を深め、さらに地域活性化や持続的なまちづくりへの展開も期待することができる。

ところが、前述の魅力を踏まえると、ポータルサイト掲載事例に顕著に表れているように、“珍しさ”や“非日常の体験”を魅力として強調するインフラツーリズムは、いわゆる“逸品豪華主義”の側面が強く、身近なインフラ、ヴァナキュラーなインフラを対象とした“まちづくりへの展開”が意識されているとは言い難い。そもそもインフラは、単独の施設で機能が完結するものではなく、たとえばダムであれば流域の治水や利水上の役割があり、その役割に応じて機能を発揮するものである。そうした役割を理解するためには、当然、流域の視点は欠かせない。つまり、インフラツーリズムにおいても、ダムなどの大規模施設に特化した逸品豪華主義に終始するのではなく、たとえば流域の周辺関連施設や、それらに支えられた暮らしにまで視野を広げた展開を図るべきである。そこで今後は、とくに持続的なまちづくりの糸口となることを意識したインフラツーリズムの展開が強く期待される。

5 インフラツーリズムの今後の展開 ～インフラを活用した観光の可能性～

最後に、ここまでの議論を踏まえ、インフラツーリズムの今後の展開について、いくつか論点を整理しておこう。

まず、インフラツーリズムの目的に立ち返れば、必ずしも大規模なインフラではなくとも、まちなかの小規模なインフラであっても、インフラツーリズムの対象となりうる。たとえば、身近なインフラをめぐるまち歩き型のインフラツーリズムの展開なども可能である。その際、身近なインフラにおいて観光客が魅力を感じるであろう付加価値を見出そうとすれば、文化的価値の高い土木遺産や上質な空間として設えられたインフラなどが際立ってくる。

また、身近なインフラが観光対象であったとしたとしても、その

来歴や建設秘話、建設に携わった人物や建設後の周辺地域の変化などを知ることで、風景に対する見方が変わり、一見何気ない風景であっても、新たな風景として浮かび上がることがある。その体験は、まさに非日常の体験である。観光客等にそうした体験を提供することができれば、新たなツーリズムや地域振興へと展開する可能性が広がるであろう。

こうした身近なインフラツーリズムは、そこに暮らす市民にとっては、観光ではなく、社会教育や日常の散歩などの余暇の一環として位置付けることもできるが、いずれにせよインフラツーリズムを通してまちに対する理解を深めることで、シビック・プライドの醸成やまちづくりへの参画を促す契機となるであろう。

一方、インフラツーリズムに取り組む観光事業者にとっては、やはり大規模な施設を対象とするほうが、うまみがあるのかもしれない。現在、インフラツーリズムの現場では、工夫を凝らしたイベントやキャンペーンなど様々な取組みが実践され、そのコンテンツも充実しつつあるが、そうした試行錯誤の中から、インフラツーリズムならではの魅力付けや商品開発ができるかどうかは鍵となる。加えて、先に示したインフラツーリズムの課題には、観光事業者の担う役割も大きい。公益と私益を調整する仲介組織としての役割や、観光客をガイドするインタープリターとしての役割など、新たなビジネスチャンスを見出すことができるかもしれない。

次に、インフラの管理者にとっては、インフラのストック効果を意識しつつ、様々な取組み展開の余地があろう。たとえば、インフラツーリズムを単なる“インフラの観光利用”にとどめるのではなく、インフラの構想・計画・設計・施工・維持管理の各段階において“観光”を意識することで、標準設計に対して観光利用を意識した工夫を施すなど、最終的に質の高いインフラ整備につなげる意識づくりや仕組みづくりに踏み込むことはできないか。さらに、イン

フラツーツリズムによる直接的な観光収益をインフラの整備および維持管理に還元する仕組みについても検討の余地があるのではない。なお、ここでいう質の高いインフラ整備とは、華美な観光演出ではなく、あくまで居心地のよい良質な空間整備をさす。たとえばダム放流など、来訪者にとっては非日常の体験であっても、インフラの一義的な目的は平穏な日常を提供することにある。そうしたインフラに支えられた日常が、いかにして保たれているかを来訪者が理解することがインフラツーツリズムの意義であることから、くり返しになるが、観光を過度に意識したテーマパーク型のインフラ整備は望ましいとは言えない。

さらに、分野ごともしくは施設ごとにインフラツーツリズムに取り組むのではなく、ダムにはダムの役割があり、道路には道路の役割があるわけであるから、相互の特性を踏まえた連携も促進すべきであろう。そのためには、連携をマネジメントする組織や人材の存在が不可欠である。

また、インフラツーツリズムの推進に資する規制緩和についても、議論を進めるべきであろう。ダム堤体を使ったボルダリングや橋梁からのバンジージャンプ…とまでは言わないが、まずは近年活発に議論されている道路や河川などの占用に関わる議論の延長で、インフラツーツリズムに関わる規制緩和の議論を進めてもよい。

一方、こうした取組みを進めるうえで、インフラツーツリズムを冠した取組みの効果・波及効果についても分析・検証が必要であろう。この場合の効果は、B/Cの議論にみるような定量的に厳密な分析が可能な効果に限らず、関係者（特に施設管理者）が目的意識をもって取り組むためのいわば目標としての効果・波及効果を加味して議論したほうがよい。そのうえで、取組みと効果・波及効果の関係を分析することができれば、他施設における取組みの参考になる

であろう¹¹。たとえば、先に例示した東京湾第二海堡を活用したインフラツーリズムにおいては、上陸船の発着地である神奈川県横須賀市では、市内観光に上陸ツアーが組み込まれたことで観光客の滞在時間も増加し、さらに既存の観光動線に最寄り駅から乗船場までの動線が加わることで、観光客の周遊エリアが面的に広がりを見せている。さらに、対岸の千葉県富津市では、上陸ツアーを契機として、ご当地グルメである“海堡丼”を横須賀市でもPRしたり、横須賀市と連携したツアー企画を検討したりするなど、第二海堡を介して県境を越えた連携も進んでいる。いずれも、インフラツーリズムの効果あるいは波及効果と見ることができよう。

加えて、もてなす側であるインフラの管理者にとってインフラツーリズムは、必ずしも専門家ではない観光客のニーズを意識しつつ、自らが管理するインフラの魅力を見つめ直し、そしてその魅力を編集し、商品として提供する、一連のプロセスを伴うものである。このプロセスを通して管理者は、インフラの魅力やインフラに対する社会の期待を見直すきっかけを得ることができるのではないか。つまり管理者にとっても、インフラツーリズムの波及効果は小さくない。

そして、基礎自治体の観光部局やまちづくり部局にとっては、観光客のニーズを受け止めつつ、観光戦略のツールとして、さらに持続的なまちづくりの糸口として、インフラツーリズムを使いこなすマネジメント能力が求められよう。その要点は、「3(2)ウ もてなし方」に既述のとおりである。加えて、そうしたマネジメントを進めていく上では、インフラの整備・管理部局との組織横断的な連携や、あるいは管理者がいわゆる上位官庁等の場合には組織縦断的な

11 野中美貴子（2020）「社会資本のストック効果に着目したインフラツーリズムの効果に関する研究」修士論文、日本大学大学院理工学研究科まちづくり工学専攻

連携も欠かせない。

そして、冒頭にも述べたとおり、どの地域にもすでに存在するインフラを観光対象とするわけであるから、予算よりも知恵の勝負となる。インフラツーリズムによって、「うちには観光資源がない」という言い訳は通用しなくなるのである。足元を見つめ直し、観光資源の原石を磨くように、大規模インフラから身近なインフラまで、さらに多様な構造物種別を対象に、多彩なコンテンツの開発が期待される。

おわりに

こうしてみると、インフラツーリズムは、地域資源を楽しみながら、インフラに支えられた暮らしや文化を学ぶことで、日常生活を見直すきっかけを得る知的な活動といえることができる。インフラの見方を少し変えるだけで、普段見慣れた風景が違って見えてくる“非日常”を体験できるかもしれない。COVID-19を取り上げるまでもなく、とかく現代社会は将来の見通しが立ちにくい。だからこそ、過去を振り返り、いまの暮らしを見直し、その延長に将来を見据えることが大切である。インフラツーリズムは、そのための最良のツールの一つである。

この先、引き続きニューツーリズムの一つとしてインフラツーリズムという言葉が使われ続けるのか、あるいは殊更にインフラツーリズムを強調せずとも、インフラが当たり前観光対象として扱われるようになるのかはわからない。しかしいずれにせよ、インフラは多様な取組みの可能性を秘めた観光資源の原石といえよう。その原石をいかに磨いていくか、黎明期にあるインフラツーリズムの今後の成熟に期待したい。

第4章

地域における関係性構築と 観光まちづくり

國學院大學研究開発推進機構兼新学部設置準備室教授 米田 誠司

はじめに

地域とはいったいどういうところであろうか。

地域に住み、地域の課題に日々向き合っている自治体職員でも、業務の合間にふとそうしたことを思う場面があるかもしれない。このように、地域というところは、よく解っているようで、実は捉えにくいものであることを最初に示しておきたい。本章では、その地域について、いったい地域は誰のものか、地域で関係性はどのように構築できるのか、そしてこれから観光まちづくりを地域でどのように取り組むのか、この3つの視角から検討を進めていきたい。

1 地域は誰のものか

(1) 地域の成り立ち

人間は、自然の一員として、自然と共に生きながら、自然に働きかける。その際、人間は、人間と人間の社会関係を形成して自然に働きかけ、人間の欲求にとって稀少な財（経済財）を生産し、これらを分配し、消費し廃棄して、自然に還元する過程をくりかえし行ってきた。人間の生活は、このように人間と自然の物質代謝過程として捉えることができる¹。中村剛治郎（2004）は、政治経済学の立場からこのように述べている。その上で中村は、それぞれの場所の自然的・歴史的条件に規定されながら、場所ごとに異なる独自の生活様式と文化を生みだす、人間と自然との物質代謝の場、人間の生活空間、それが地域である²、と定義した。となれば、地域が所与のものとしてずっと存在してきたのではなく、人間と人間が社会関

1 中村剛治郎（2004）『地域政治経済論』有斐閣、59頁

2 同上、同頁

係を形成し、人間と自然の物質代謝の場、生活空間が、自然的・歴史的條件に規定されながら、地域となってきたということである。

高度経済成長期まで、こうした地域の大半は農村であった。もちろん、東京、大阪、福岡・博多のような大都市も古くから存在するが、こうした大都市の周辺も鄙びた農村であったものが、それらが少しずつ都市化していったのである。たとえば大都市東京も目を凝らしてよく見てみると、それは小さな地域の集合体であり、中にはビジネス街や商業エリアもあるが、あくまでも都市も地域の集合体にすぎない。とすれば、地域は、それぞれの歴史、文化、成り立ちや自然環境を背景に、生活空間として捉えるところから始めなければならない。そしてそこは生産と消費の場であり、本来そのバランスは一定に保たれていたはずである。それが過疎化する地域や、都市化する地域などでバランスが変化していった。さらにはそうした地域には規模の大小があり、また階層性もあるのだが、そうしたことを前提にして、地域は誰のものであるかを考えていかなければならない。

(2) 全体と一部の関係

地域に規模の大小や階層性があると述べたが、それと併せて検討しなければならないことがある。それが全体と一部の関係である。

一番身近で基礎的な地域は、生活空間としてのコミュニティであろう。国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会（1969）は、コミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人及び家族を主体として、地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」³と、50

3 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会（1969）『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』大蔵省印刷局、2頁

年前に定義した。お互い顔見知りの関係性の中に、各家庭があって、幼児や学校に通うこどもたち、働き盛りの壮年、中年、その昔地域を引っ張ってきた高齢者など、多くの世代が同じ地域で生活してきた。ただ昨今、少子化、高齢化が叫ばれるように、働き盛りの世代以下が結果として欠落し、高齢者中心で地域が構成されるいわゆる限界集落という地域も存在する。一方で、都市部の働き盛りの若年層や学生中心の地域では、隣に住む人のこともわからず、50年前にみてきたようなコミュニティがすでに崩壊している地域もあるかもしれない。このように、地域における世代間のバランスや関係性もていねいにみていかなければならないが、いずれにしてもそこに住む住民にとって、自分のコミュニティと思える生活の範囲が最小の地域とみることができる。そこが日々の生活の舞台であり、ある意味、住民の世界であるのだ。

一方で行政は、そうした地域の集合体である地域を一つのまとまりである自治体として運営していかなければならない。そうした自治体にも、やはり地域それぞれの歴史や文化を背景とした成り立ちや、自然環境を踏まえた特徴が存在する。では行政の扱う地域の範囲を全体とみて、地域住民が生活の範囲と捉える地域を一部としてみた場合、その関係はどのようなものであろうか。また一部であるコミュニティは全体の中に数多く存在するが、それら同士がどのように関係性を築き、調和を保ち、またさまざまなことを分担するのであろうか。さらには生活の範囲としてのコミュニティと自治体の間には、隣保班、組内、町内会、自治会、行政区等、さまざまな単位と階層性が存在する。このことを模式的に考えれば、いわゆるレイヤーのように何層もの階層性が存在し、規模も均一でなく大小さまざまなままにある中、情報や取組みが上下にまた横にも連携しながらまちづくりが行われているとすれば、どこを出発点に地域というものを考えればよいのであろうか。

(3) 時間と空間の問題

21世紀に入って地方自治体に大きな動きがあった。いわゆる「平成の大合併」である。隣接していたり、同じ郡内であったりと、何らかの関係性は存在していたはずであるが、とはいえ、それぞれ別の自治体であったものが、一緒になる選択をしたり、その選択が破談になったりと、さまざまな様相を呈していた。では先ほどもみてきたように、地域には大小と階層性がある中で、廃置分合の末に誕生した自治体は、かれこれ15年、20年を経て、どのように一体感を醸成できたのだろうか。また単独を貫いた自治体は、厳しい行財政の中で、どのようにその地域らしさを発揮できたのだろうか。

このように考えると、地域の大小、階層性に加えて、空間として地域がどのように構成されるのかという問いも生まれてくる。たとえば、現場でよく聞く話として、本章のテーマである観光まちづくりの場面で、それぞれ原色のように個性がキラキラしていた各地域が、大きなまとまりの地域としてアピールすることとなり、原色をアピールすることができないまま新しい地域として混色され、没個性する事例も多かったと聞く。なぜ混色する必要があったのか、あるいは、モザイクのように組み合わせそれぞれ光らせることができなかったのか。

さらに少し違う場面で考えてみよう。観光化され過ぎた地域を訪ねるよりも、そこに住む住民がどういう暮らしぶりをしているのかに興味があり、できれば地元の人と交流してみたいと思う旅人が増えている場合である。要は地域の観光エリアに収まらず、異なる日常空間を求めて滲みだす人たちをどう捉えるべきか。このように、地域を空間的に捉える上で、問いはまだ数多く存在している。

また米田誠司（2016）は、表1のような視点を提示している。これは、観光と定住に間に、滞在日数で分類し、さまざまな段階があることを示したものである。たとえば滞在型観光の必要性がずっと

叫ばれてはきたものの、この滞在ということは、実際地域でどのように位置づけられるのか。また昨年からCOVID-19の影響により、リモートワークやワーケーションも定着しつつあり、さらには、二地域居住や新しいライフスタイルを求めて移住も盛んになってきた。では一定の時間だけ地域にいる人々と、どのように関係性を築けばよいのだろうか。

表1 地域での滞在日数による分類

地域での滞在日数による分類	
>1日~3日	「観光」 ⇒おもてなし、非日常の演出、おごちそう
>1週~3週	「滞在」 ⇒異日常、体験・活動、地域の日常食・自炊
>1月~3月	「短期居住」、「ライフスタイル・マイグレーション」 「二地域居住」、「アメニティ・マイグレーション」 ⇒複数地域での生活と仕事、ライフスタイルの転換
>1年~	「移住」、「定住」 ⇒コミュニティとの関わり、仲間との実践

出典：筆者作成

行政からみた場合、その自治体の住民基本台帳に登録されている場合だけが住民である。そうした住民だけを対象に、たとえば福祉や教育等の施策が展開されるが、では上記のように、一年の中で一定の期間だけ滞在する、あるいは短期に居住する場合をどのように考えていけばよいのであろうか。

このように時間と空間において、一定の時間だけ滞在する、あるいは日常空間に外部の人が滲み出してくるような場合、現行の制度ではもちろんこれらを住民と捉えることは難しい。けれども地域づくりにおいて、関係人口や地域のファン、応援団など、外部人材の重要性が認識され、地域でまちづくりに関与することが年々多く

なってきた。こうした存在をどう捉えればよいのか、あるいはどの程度関われば、地域の仲間としてお互いに認められるのだろうか。

(4) まちづくりの事例から

大分県由布市のほぼ同じエリアに、由布院と湯布院という2つの地名が存在する。平安時代に木綿（ゆふ）の倉院があったことに由来し千年以上続く地名が由布院であり、由布院盆地、由布院温泉、由布院駅、由布院小学校等と表記される。一方で、1955年2月に旧由布院町・湯平村が昭和の大合併で誕生したのが湯布院町であり、旧町の一つ存在するものは、湯布院インター、湯布院中学校等と表記されてきた。この旧自治体として一体感があるのは湯布院であり、由布院盆地内の住民や観光関係者が自地域として認識しているのは由布院である。このように同じエリアであっても認識が異なることはままあり、さらにはさまざまな出来事を惹起することもある。

例を挙げてみよう。2005年10月に、旧挾間町・庄内町・湯布院町が合併して由布市が誕生したが、合併に至るプロセスは、合併賛成、反対の激しい議論が交わされた結果、合併に至ったものであった。たとえば、2004年5月に、由布院温泉観光協会・旅館組合は定期総会の場において、「市町村合併に関する自律宣言」を採択し広く公表した⁴。これは、自地域としての由布院を、観光協会・旅館組合という民間団体は自律的に単独で運営できると考えていた。一方で当時の役場は、自治体としての湯布院町は合併やむなしと考えており、長年協調と対立を繰り返しながら一緒に歩んできた役場と民間団体が全面的に対立することとなった。これは地域のアイデン

4 米田誠司（2017）「観光まちづくりと持続可能な地域経営：由布院の事例から」『都市計画』66（6）、日本都市計画学会、62頁

ティティや、地域は誰のものかという根源的な問いから始まった出来事であった。

(5) 地域は誰のものか

さて、ここまで地域の成り立ちや、地域自体に内在する全体と一部の関係、時間と空間の問題、そして大分県由布市の事例等を概観してきた。地域には規模の大小や階層性があることはみてきたとおりであるが、その地域一つひとつに住民がおり、歴史を持ち、そしてアイデンティティが存在するのである。とすれば、地域はいったい誰のものであり、その主体性はいかに発揮されるべきであろうか。

おそらくこの問いに対して、一義的な答えは存在しないのかもしれないが、小さくとも自地域の住民が抱くアイデンティティはまず尊重されるべきものであろう。その上で、さまざまに地域内で連携していけばよいはずである。そしてその組み合わせは、それぞれのアイデンティティを損なわず、でも大きく束ねることができるアイデンティティを置く工夫やデザインが求められる。

また一時的に、あるいは一部のエリアに存在する人々は、本来の住民ではないかもしれないものの、同じ地域に思いを致す仲間、あるいはともにまちづくりを担う同志として位置づけるべき時代が来ているのかもしれない。地域をずっと支えてきた今は亡き先人や、これから生まれてくる次代の人々のことも想えば、やはり地域は多くの人々のものであると、広義に捉えて、まちづくりを考えていくべきではないだろうか。

2 関係性の構築

(1) 地域のステークホルダー

次に、関係性の構築についてみていくが、では地域はどういったメンバーで構成されるのであろうか。まずは地域の中心には住民がいる。とはいえ、住民と一言でいっても、これまでみてきたように、年齢、性別、職業など実にさまざまである。また地域は生産の場であり、消費の場であることは先に述べたが、産業のうち、農林漁業の第一次産業をはじめとして、長年地域で営まれている家業もあれば、外部の資本が投下されつつも地域住民の生活を支えるスーパーマーケットのような存在もある。また、何らかの資源に付加価値を付けて地域外に移出するものもある等、いわゆる地域の企業もさまざまである。また地域には、住民が自治組織として構成する住民団体や、各種経済団体、そして地域を運営し自治体事務を司る行政など、やはりさまざまな主体が存在する。これらがいわゆる地域の利害関係者、ステークホルダーということになる。

このステークホルダーにはそれぞれに存立の歴史があり、先にみてきた大分県由布市の事例のようにお互いに違う目的で成り立っていることが多く、一方で機能や役割が近いものも存在する。ではこれらのステークホルダー同士は、どのように関係性を構築すればよいのだろうか。

それには、それぞれが主体性を持ちつつ、相互に補完性を持つための最大のポイントとして、まずお互いが違うということを前提に手を組むことができるかということである。その上で、地域に起こるさまざまな課題に対応し、一緒に解決していかなければならない。ただここで一点指摘すれば、行政にはどうしても「無謬性」という言葉が付きまといがちである。政策形成や実施の段階で、間違いが起これないという前提に立つことが多いということである。

一方でいわゆる民の世界は「トライ&エラー」で成り立っており、両者が折り合いチームを構成するには、やはり立脚点が違うことを前提にしつつも、さらに工夫が必要である。そのためには、政策形成の初期の段階からそのプロセスと情報を共有し、失敗の可能性があることを前提にしつつ、段階的に確認しながら施策を展開できるか、実はこのことは、見過ごされがちであるが重要なポイントである。

(2) 理想像を共有できるか

地域はさまざまな自然的・歴史的条件に規定されると冒頭に述べたように、そうした地域それぞれに歴史や伝統があり、地域ではさまざまな価値とともに課題も先人から引き継がれ、そして日々新たに課題が発生している。先にみたステークホルダーで力を合わせてこうして課題に向き合う時、どのようにしたら、課題解決に向けて良いチームが組めるのか。あるいは、単に課題を解決するだけでなく、次代を見据えて新しい価値を創造していくためには、どのように取り組めばよいのであろうか。

それにはまず来し方を振り返り、今の時代にしっかり立脚し、そして将来を見据えることであろう。その将来を見据える際に必要となるのが、ステークホルダーが一緒に目指すことができる理想像の存在である。とはいえ、一人ひとりの立ち位置や生きざまが異なることはここまでみてきたとおりであり、理想像の共有は、実は並大抵のことでない。

また疫病や災害は前触れもなく地域にやってくる以上、平常時の関係性に加えて、非常時の関係性も重要になる。何より何らかのきっかけで関係性がたとえできたとしても、それは温めたスープがすぐ冷めるように、関係性を維持するためには、つね日頃から関係性を醸成し続ける仕組みと、それをじっくり育む時間を必要とする

のである。

(3) 域内・域外・域間の関係

ここで整理すると、地域の中でいかに課題に向き合い、そのことを解決するチームをどのように作って課題を解決するのか、あるいはチームで共有できる理想像をどう持ち得るか、さらには新たな価値を創造できるかということであった。そこで、視点をさらに広げてみたい。地域の内部のことに加えて、グローバル社会を前提にすれば、地域はつねに地域の外部の存在を意識しなければならない。さらには隣接する地域や、隣接してはいないものの、志を同じくする地域と連携を図る場合もあり、場合によってはアライアンスを組むこともある。ということは、地域内の連携、地域外との提携、地域間の共同・協働という、3つのフェーズで考えてみよう。

まず地域内の連携については前述したとおりだが、さらに加えるのであれば、ステークホルダーが参加しやすい場を時代に合わせてどのようにデザインできるか、あるいは世代を繋ぐ理想像を共有するにはさらなる工夫があるといったところであろうか。

地域外との提携では、本来の自地域の理想像やステークホルダーの意思とその共有が出発点であるが、その上で、自地域の目的が外部の主体の目的ときちんと重なるのか、あるいは、相手がパートナー足りえるのかを厳しく見極めなければならない。これらが確認できて、はじめて地域外の主体と関係性を深めればよいのである。一方で、自地域が向かいたい方向性と外部が目指す方向性が異なる場合、それはあえて提携しないという意思決定も重要である。おそらく地域らしさというものは、こうした意思決定の積み重ねで醸成され、守られていくものであろう。

最後に、地域間の共同・協働体制については、共有できるテーマが存在するのであれば、共同や協働のスキーム構築を自由に試みれ

ばよい。たとえばそれは、隣接する地域で長年培われてきた関係性を背景に取り組むものもあれば、たとえ遠い距離に地域同士が存在していても、これからの理想像を共有し、志を同じくすることができるものなら、十分にアライアンスは組めるはずである。

(4) 交流拠点の事例から

愛媛県内子町は、旧内子町・五十崎町・小田町が2005年1月に合併して誕生した。中でも旧小田町は、国有林も有する自然豊かな地域である一方、現在人口が約2千人と、高齢化、過疎化が進展しており、唯一の高校である小田高校も廃校の危機に瀕している。

そうした小田町の中心部に、2019年、交流拠点「どい書店」が誕生した⁵。この施設は、東京の大学院を休学して地域おこし協力隊に応募した青年と、同世代の地元出身の青年2名の計3名で運営している施設である。これまで、小田町は農山村としての結束力と関係性で維持されてきたが、前述した過疎化には抗しがたい状況もあり、人口減少はずっと続いていた。ところがこの交流拠点ができたことによって、地域の確かな関係性の上に、こどもたちのたまり場、カフェ、空き家再生、シェアオフィス運営、移住相談、小田高校の活性化等の機能を持つことになり、一気に地域の再生と新しい価値創造が行われることとなった。このほかにも、内子町では優秀な移住者が数多く活躍しており、地域の関係性は、従来からの住民に加えて、こうした外部からのネットワークでも強化されるのである。

(5) プロジェクトベースの関係性構築

このように関係性の構築についてさまざまにみてきたが、ここで

5 どい書店ホームページ <http://doitshoten.com> (2021年1月31日閲覧)

3つの視点を提示してみたい。

第1に、プロジェクトベースで取り組みを進めるということである。地域の課題が先人から引き継がれ、また日々新たに発生すると述べたが、そのすべてに全能であたることのできる主体というのは存在しない。人も、地域も、得手不得手があり、やはりここは何より得意な人が、得意なテーマに取り組むことが大事であり、これには、先にみてきた由布院でよく行われてきた「この指とまれ方式」が適している。言い方を換えれば、組織でも地域でも、リーダーシップ論が喧伝されることが多いが、地域で必要なのはフォロワーシップである。テーマごとにプロジェクトに一番ふさわしいリーダーを選び出し、選んだらみんなでそのリーダーを支えフォローする。ここからまちづくりは始まるのである。

第2に、そのプロジェクトは学びから始めたい。たとえば、地域にずっと住んでいると、昨日と今日の風景は同じように見える。ただ前述したとおり、地域は徐々に、またある時は劇的に変化するのであるが、よく注視しないとその変化に気づくことはできない。また時を経る中で時代は転換し、また時代の要請も変化していくものである。そうしたことを地域づくりに組み込むためにも、まずは一緒に、謙虚に学ぶところから始めたい。学びは人を成長させ、気づきを与え、世代をつなぐ関係性を構築できるのである。

第3に、記録をていねいに残すことである。地域では議論が散漫になりがちであり、記録されずに消えていくものが多い。記録は同時代を生きる仲間のためのものであり、かつ後世に向けてのメッセージである。アーカイブこそが地域をつくり、伝えることができるのではないだろうか。

3 これからの観光まちづくり

(1) 概念の成り立ちと変遷

さてここで「観光まちづくり」である。まず1998年から運輸省観光部所管の「観光まちづくり研究会」で検討が始められ、2000年3月に『観光まちづくりガイドブックー地域づくりの新しい考え方～「観光まちづくり」実践のために』が発表された⁶。この中で観光まちづくりは、「地域が主体となって、自然、文化、歴史、産業など、地域のあらゆる資源を生かすことによって、交流を振興し、活力あふれるまちを実現するための活動」と定義されている⁷。

また当時の運輸大臣が1999年4月に「観光政策審議会」に対して、諮問第43号「21世紀初頭における観光振興方策について」を諮問し、同審議会内に二部会が設置されたが、その一つが「観光まちづくり部会」であった。その後、部会、全体で審議が重ねられ、2000年12月に答申第45号「21世紀初頭における観光振興方策～観光振興を国づくりの柱に～」が答申された。この中の「21世紀初頭において早急に検討・実現すべき具体的施策の方向」で挙げられた7項目の筆頭として、「観光まちづくりの推進（個性ある「まち」の表情へ）」が示されている⁸。

その後の20年近くの実践と進化を織り込んで、今般は観光まちづくりを、米田誠司（2016）の「地域社会において、地域の住民や企業などのさまざまな主体が、地域資源を生かした経済活動であ

6 西村幸夫編著（2009）『観光まちづくり まち自慢からはじまる地域マネジメント』学芸出版社、21頁

7 アジア太平洋観光交流センター観光まちづくり研究会編（2000）『観光まちづくりガイドブックー地域づくりの新しい考え方～「観光まちづくり」実践のために』アジア太平洋観光交流センター、5頁

8 国土交通省ホームページ https://www.mlit.go.jp/kisha/oldmot/kisha00/koho00/tosin/kansin/index_.html（2021年1月31日閲覧）

る観光を手段としながら、持続可能で経済的に維持できる地域社会を、来訪者と連携しながら作り上げる運動である」⁹をもとにこの先の議論を進めたい。

この概念が誕生して以降、2003年に国が観光立国宣言を行い、2006年に観光立国推進基本法が制定され、そして2008年に国土交通省の外局として観光庁が設置される等、観光は、国の政策の柱の一つにはじめて位置づけられた。2011年には東日本大震災という未曾有の災害を経験したが、その年以降インバウンド観光は一気に増大し、観光は全国で隆盛を極めていった。こうした追い風も浴びつつ、観光とまちづくりはさらに歩み寄っていたものの、一方でオーバーツーリズムが指摘される昨今においては、双方を対立的に捉える場面も散見された。

国においては「観光地域づくり」という言葉で政策化されつつある中、2020年2月以降COVID-19の影響により観光需要は大きく落ち込み、またそうした状況を打開するため、同年7月から「Go To トラベルキャンペーン」も実施されたが、その後の感染爆発で同政策も一時中止され、苦境はさらに続いている。

(2) 滞在からの発想

このように観光まちづくりという概念も20年を経過し、大きく進展した観光自体も、COVID-19により影響を受けていることはみてきたとおりである。さらには、リモートワークやワーケーション、二地域居住や新しいライフスタイルを求めての移住についても言及した。では、観光とまちづくりの両端から発想した観光まちづくりを、表1の地域における滞在時間から再検討してみたい。要は、

9 米田誠司 (2016) 「観光政策の担い手と新しい連携」『ECPR』(38)、愛媛地域政策研究センター、45頁

滞在を概念の中心に置き直し、滞在から観光へ、滞在からまちづくりへと発想することができるかということである。これはジョン・アーリの「モビリティーズ」の議論を踏まえたものだが、アーリは「移動や移動システムは、それ自体まったく有意なものであり、それを取り囲み、巻き込む社会諸関係に関連づけて理解する必要がある。」¹⁰と述べているように、移動することを前提に、さらには移動しつつもある地域に滞在し、そしてまた移動することを基軸に据えて、観光まちづくりをどう捉えることができるかということである。

このように考えると、観光も、まちづくりも、滞在も、そして移住も、実は社会が変革し、すでに流動化が始まっていたのだが、COVID-19がそうした状況の背中を押し、一気に加速させてしまったのではないだろうか。またリモートワークやオンライン会議が当たり前の時代になって、距離の隔たりも霧散させつつある。そして人口減少社会である。地域が地域だけで、いわば固定したメンバーだけで生きていけるはずもなく、どれだけ外の知恵と力を地域に導入し連携できるか、ここが滞在からの観光まちづくりの立脚点である。

(3) DMOの方向性

これからの観光まちづくりを考えていく上で、ここでDMOについてみていきたい¹¹。本来のDMOは欧米で1980年代から始まった、地域の多様なステークホルダーで構成される観光地域づくりを行う法人のことである。我が国に導入された2015年以降、日本版DMOと呼ばれることとなった。

10 ジョン・アーリ (2015) 『モビリティーズ 移動の社会学』 作品社、22頁

11 DMO : Destination Management/Marketing Organization の略

観光庁は、2020年から観光地域づくり法人（DMO）と呼びかえ、地域の「稼ぐ力」を引き出すとともに地域への誇りと愛着を醸成する「観光地経営」の視点に立った観光地域づくりの舵取り役として、多様な関係者と協同しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えた法人¹²、と定義している。

ただ「稼ぐ力」と書かれてはいるものの、多くのDMOは財源難とスタッフ不足に直面している。地域でこうした組織の必要性が認識される一方で、地域内経済循環や地域内再投資を促進し、これからの観光まちづくりをリードしていくためには、さらなるイノベーションとスキームの構築、そして新たな財源の確保が必要であることを指摘しておきたい。

(4) 足下からの食観光

3つ目の事例は青森県八戸市である。本報告書で八戸市は数多く登場するので、ここでは食観光に絞って少しだけ紹介したい。

八戸市は工業と漁業の街として知られており、最近まで、観光要素の少ない地域と認識されることが多かった。ただしこれは、従来のマストツーリズムや、古い価値観の観光目線からすればそうなのかもしれないが、今の時代の観光資源でいえば、第一級の資源を持つ地域である。中でも自地域の魚市場と朝から営業している銭湯に照準を絞ったタクシーツアー「八戸あさぐる」や、海の幸と畑の幸を鮮やかに昇華させた「八戸ブイヤベース」等、足下からの発想で、日常を豊かに表現することで、全国の食観光でも最先端に位置づけられる地域である。

12 観光庁ホームページ https://www.mlit.go.jp/kankocho/page04_000048.html（2021年1月31日閲覧）

(5) ライフスタイルが中心に

さて、移住が盛んになってきたと述べたが、2011年の東日本大震災以降移住がさらに増加し、ファミリー層の移住をみることも多かった。現在、各自治体はさまざまなインセンティブを用意し、移住者獲得に邁進している。ずっと人口流入が続いていた東京都であったが、COVID-19の影響もあり、2020年7月以降はじめて転出傾向に転じた。これはおそらく一時的な現象ではなく、大きなトレンドの始まりとみるべきであろう。

では移住者の背中を押している要因は何であろうか。それは単なる田舎へのあこがれだけでなく、そこにはライフスタイルという今の時代ならではの価値観が作用している。たとえば、移住者がこれまでのキャリアで培ってきたライフスタイルがまずあって、その上で将来像としてのライフスタイルが存在し、他方で地域には地域で醸成してきたその地域ならではのライフスタイルが存在する。そのマッチングや見極めが、移住の最終判断に繋がるのであり、その移住やライフスタイルの転換の決断には、何らかのトリガー要因も作用しているかもしれない。

実は観光も同じである。これまでの観光は、キャンペーンやPRなど、プッシュ要因で語られることが多かったが、ところがこれからの時代は、地域らしさ、地域ならではのライフスタイルといった、プル要因こそが重要であり、その地域らしさに反応し、反響する人々が動き、滞在しながら観光まちづくりに関わることで、新たな関係性が構築されていくのではないだろうか。

おわりに

ここまで、地域は誰のものか、関係性の構築、これからの観光まちづくりという3つの視角で検討を進めてきた。これらのことを踏

まえて、本章として「ツーリズム行政」について考えてみたい。

ここまでみてきたとおり、従来の住む、働く、観光するという概念も流動化し、一定の地域を前提としつつも、滞在、短期居住、ワーケーション等、一時的や部分的に地域と関わる異質な人や企業が当たり前の存在になってきた。そうした人や企業とどう出会い、連携し、関係性を醸成できるかが肝要となる。ツーリズムをこのように広義に捉えれば、もはや単なる「行政運営」では、地域の課題解決に対応できず、地域社会を前提に、異質な人や企業も含めた地域の多くのステークホルダーが参加し、一緒に課題解決し価値創造できる「地域経営」が可能か、ここがポイントとなる。

そして行政は、そうした場の設定に関わりつつも、その中心にはあえて座らず、でもその場を盛り立てていくことができるか、言い換えれば、多くのプレイヤーの参加を促し、目的を共有できる外部の人も招き入れつつ、DMOとも連携しながら、観光まちづくりを一緒にリードし実績を積み上げることができるか、これが「ツーリズム行政」のあるべき姿の一例ではないだろうか。

第5章

これからの観光政策と自治体行政

長野県立大学グローバルマネジメント学部助教 三浦 正士

1 観光の公共性と観光政策に求められる視点

(1) 「観光政策の公共性」試論

ア 観光政策は自治体に取り組むべき公共的課題か？

今日、観光に関して何ら取り組みを行っていない自治体は皆無と
いってよいであろう。とりわけ、いわゆる「地方創生」が国と自治
体の双方において課題となるなかで、観光政策が改めて重要視され
るようになった。しかしながら、ここでひとつの疑問がわいてく
る。果たして、観光政策は自治体に取り組むべき公共的課題なので
あろうか。観光を“目的”とするのではなく、自治体がめざすべき
将来像を実現するための“手段”として捉える必要があることは、
本書で繰り返し指摘されてきたところである。言い換えれば、観光
を推進する政策目的が何かを明らかにし、自治体の政策体系に位置
づけることが必要となる。各自治体において観光政策の目的を再検
討するうえでも、最初にこの問いについて考察することには一定の
意義があると考ええる。

そもそも、政策の対象となる観光とは何であろうか。「日常と非
日常の差異の確認を求めてヒトが移動する社会構造」であるという
のが、通説的な認識とされている¹。そうであるならば、観光政策の
主たる受益者は、非日常を求める観光者であり、また観光者に対し
てサービスを提供し対価を得る観光関連の事業者であって、観光関
連の事業に従事していない住民は政策の直接的な対象とはならない
のではないか。地方自治法1条の2は、自治体の担うべき役割を、
「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を
自主的かつ総合的に実施する」ことと規定している。観光と住民の
福祉の増進との関係をどのように捉えればよいか。

1 寺前秀一編著（2009）『観光政策論』原書房、1頁。

イ 経済学的観点からのアプローチ

観光がなぜ自治体行政の守備範囲に含まれるのかを検討するにあたって、いくつかのアプローチがありえよう。まず、経済学的観点からのアプローチである。観光に関わる財・サービスには、非排除性と非競争性を備えた、公共財の性質をもつものが少なくない。自然環境や歴史的景観などの観光資源、集客効果のある祭りやイベントなどがそうである。また、観光はしばしば「負の外部性」をもつ。観光者が集中することによって地域にもたらされる騒音、治安の悪化、環境負荷の増大、廃棄物問題などであり、近年、インバウンド観光の隆盛のなかで、観光公害やオーバーツーリズムという表現で問題視されるようになった。この文脈から、観光市場においてもたらされる「市場の失敗」を補完するために、政策的対応が必要であると理解される²。しかしながら、この観点からは、住民は政策の主体としてではなく、主に負の外部性の影響を被る客体として現れることになる。

ウ 政治学的観点からのアプローチ

あるいは、自由に思考し行動する個人による政治を通じて合意が形成される過程ないしその結果として公共性を捉える³、政治学的観点からのアプローチもありえよう。このように理解する場合、なぜ観光が公共的課題として広く合意されているのかを判断することは困難であるし、むしろ、自律した個人が多様な利害を有していることを踏まえれば、特定の理由を挙げることは適切ではないかもしれない。ここでは、合意が成り立つ背景として、観光がもつ波及

2 市場の失敗の観点から観光を分析したものとして、藪田雅弘（2015）「観光市場の失敗と公共政策」経済学論纂（中央大学）第55巻3・4合併号、29～47頁。

3 このような観点から公共とは何かを概念整理したものとして、田尾雅夫（2010）『公共経営論』木鐸社、13～45頁。

効果の範囲の広さを挙げておきたい。観光振興によってもたらされる果実は、旅行業、旅館業、飲食業、製造業、販売業など、幅広い業種に及ぶ。そのため、特定の産業を重点的に保護・支援する政策よりも、合意の調達可能性が高まる。

いずれにせよ、従来の観光政策は、産業政策の一環として理解される面が大きかったように思われる。都市自治体の68%において、観光政策主管課が「商工」部門に属している⁴ことが、この傾向を端的に表している。もちろん、観光が地域にもたらす経済的意義は承知している。しかしながら、こうした理解のみでは、観光関連の事業に従事していない住民を観光政策の射程に捉えることは難しく、観光公害に見られるような、観光者・観光関連従事者対住民という対立構造を克服することは困難である。公共性が「できる限り多くの人びとの福祉の増進を達成する」ことであるならば、より広く住民にとっての観光の意義を展望する必要がある。

エ 市民文化の概念からのアプローチ

そこで、「市民文化」の概念に着目して考えたい。松下によれば、市民文化とは、「市民が当然もつであろうような生活様式、あるいは価値意識・行動準則、それにともなう表現活動によってうみだされる文化状況」⁵を表す期待概念である。市民文化には、世界共通文化、国民文化、地域個性文化という、相互移行的かつ相互連関的な3つの文化形態がある。世界共通文化は、「世界の普遍文明軸となってきた、都市型社会を形作るいわゆる工業化・民主化が生み出していく」文化であり、地域個性文化とは、「数千年の農村型社会の伝統を地域ごとに踏まえた文化」⁶である。なお、国民文化は、「近代

4 「観光政策に関するアンケート調査」Q1、本書176頁。

5 松下圭一（1985）『市民文化は可能か』岩波書店、2頁。

6 西尾勝・小林正弥・金泰昌編（2004）『公共哲学11 自治から考える公共性』

国家が国語、国史の発明を中心として造出した」人工文化であり、今後は世界共通文化と地域個性文化に分解していくとされる⁷。

観光において人びとが求める非日常とは、それが食文化にせよ、街並みにせよ、伝統芸能にせよ、歴史的遺構にせよ、地域にとっては日常の地域個性文化である。そうであるならば、観光を観光者の視点ではなく、受け入れる地域側の視点から捉え、観光政策を「住民の文化的諸活動を通じて地域個性文化を活性化するとともに、その価値を観光資源として発信し次代へ継承していくための地域戦略」と位置づけ、観光政策の公共性を展望することはできないか。ここにおいて、幅広い住民が観光政策の主体として“登場”することが可能となる。

今日、地域の魅力や資源を地域内外の人に伝えることで観光者を呼び込み、観光者との交流や継続的な関わりを生み出すことで、地域産業やコミュニティ活性化をめざす「観光まちづくり」の重要性が指摘されている。また、本書では、観光の持つ意味を見つめなおし、従来の観光政策の射程に捉えづらかった潜在的に観光振興につながる領域に着目するとともに、観光を持続可能な地域づくりの確かな手段として発想し、取組みを展開することを「ツーリズム行政」と捉え、その意義を指摘してきた。市民文化の醸成と発信の過程として観光を捉えることは、このような観光をめぐる議論の動向とも合致するように思われる。さらにいえば、近年、観光需要をめぐって、日常と非日常の相対化が指摘されるとともに、いわゆる「体験型観光」に対する需要の高まりが見られる。こうした傾向は、地域個性文化が観光資源となりうること、地域個性文化を形成する住民が観光政策の主体であることを示すものであろう。

東京大学出版会、58頁。

7 同上書、55頁。

(2) これからの観光政策に求められる視点

ア 政策過程における自治・公共・寛容の醸成

以上のように観光政策を捉えたとき、その推進において念頭に置くべき視点として、大きく3点を挙げておきたい。第一に、観光政策過程における自治・公共・寛容の視点である。松下のいう市民文化は、政治熟度の問題も射程に含んでおり、「①官治文化対自治文化、②私文化対公共文化、③同調文化対寛容文化という三政治文脈の類型化を設定して、複合させる必要」があることを強調している⁸。したがって、観光政策の形成過程においては、行政による上からの政策形成ではなく、住民参加を通じてめざすべき将来像や地域戦略がボトムアップ的に形成されることが求められる。また、ここでは、地域個性文化を形づくる住民の営みを個人の趣味というかたちでの私文化と見るのではなく、人々の相互性のなかで形成される公共文化として捉える視点や、同調性に基づく政策決定ではなく、幅広い関係者の参加のもとで議論を通じて合意を形成する寛容性が意識されなければならないであろう。

なお、ここで付言しておきたいのが、観光者の位置づけである。観光者を対象としたアンケート調査を実施し、政策の立案や評価に活用する自治体は少なくないが、そこでは観光者を顧客＝消費者として捉える側面が強い。しかしながら、観光者は、消費者としての側面だけでなく、地域との交流を通じて、地域個性文化の活性化と継承を担う存在でもある。地方創生のなかで、「交流人口」の増加により地域の活力を高めようとする認識が広がりつつあるが、これは観光者が単なる消費者にとどまらないことを反映したものである。もちろん、政策形成過程のなかで住民と観光者を同一視することはできないが、自治基本条例等において、住民に加えて、通勤・

8 西尾ほか編前掲書、55～56頁。

通学者や活動者などを含めて「市民」⁹を定義する自治体も見られる。観光者を地域の活動者/利害関係者と捉え、積極的に参加・協働の相手方として位置づけていくことが求められよう。

イ 観光政策の分権化と総合行政

第二に、市民文化の観点から観光政策を捉えたとき、自治体行政のあり方が問い直されることになる。市民文化の概念が提起された1970～80年代には、「行政の文化化」が活発に議論された。今日の状況に引きつけていけば、政策全般に当てはまることではあるが、分権時代において、自治体が真に自律的な政策開発を行うことができているかが問われよう。そこでは、先述のように、住民参加を基調とするボトムアップ型の政策形成が重要となる。近年、地方創生や観光立国を旗印として、国において観光に関する多くの戦略やビジョンが策定されているが、自治体の観光政策の形成においては、国の政策の単なる焼き直しではなく、国の政策の意義を自治体が自律的に解釈・判断したうえで国の支援を「うまく使う」ことで、自らの政策を実現していくという姿勢が求められる。

加えて、観光政策においては、行政の総合化が要請される。観光政策を地域個性文化の活性化と発信のための地域戦略と捉えたとき、観光政策と産業、文化、都市計画、景観、交通、コミュニティといった多岐にわたる政策分野との接点が見出される。したがって、観光政策の実現のためには、国の各省庁に連なる縦割りの個別行政でなく、総合行政による対応が必要となる。

これら第一と第二の視点をまとめれば、住民参加を起点として、

9 「市民」(citizen)は、論者によって見解は異なるものの、公共に対する関心や行動を伴う人間像を含意にもつ論争的な概念であるが、紙幅の都合上、ここでは立ち入らない。本章では、住民に観光者等の地域における活動者を加えた拡張概念として「市民」という語を用いる。

集権的・縦割りの行政から分権的・総合的行政への転換をもたらす制度装置を自治体行政に組み込むことが課題となる。この点に関連して、次節では、観光の計画体系と組織編成の現状と課題を検討する。

ウ 観光政策と協働

最後に、第三の視点として、協働の観点から観光政策の過程を再検討することの重要性を指摘したい。第一の視点とも重複するが、地域個性文化をかたちづくるのは、地域の伝統に根づいた住民の営為であり、行政がそのあり様を「先導」することはできない。そもそも、従来型の観光振興においても、行政のみでそれを実現することが困難であることは長らく認識されており、観光協会の創設に見られるように、関連する様々な事業者と行政の連携が意識されてきた。一方で、自治体行政と住民の協働に対しては、行政が主導していることに対する批判も根強く、こうした批判に応えるために理論と実践の両面から協働政策が模索されてきた。こうした協働政策をめぐる議論が、果たして観光政策の実施において十分に踏まえられているか、多様な主体による協働のあり方を改めて検討する必要がある。この点については、第3節で詳述することとしたい。

2 観光政策の推進に向けた自治体行政体制

(1) 観光をめぐる計画体系

ア 観光政策と総合計画

観光政策の推進に向けた自治体行政体制のあり方を展望するうえで重要となるのが、観光をめぐる計画体系である。結論を先取りしていえば、観光政策を総合行政によって推進するためには、自治体の最上位計画である総合計画において方向性と戦略を明確化し、隣

接する諸行政分野との相互調整を図ることが必要になるが、都市自治体の実態はどのようなものか。以下では、日本都市センターが実施した「観光政策に関するアンケート調査」結果を基に検討を行うが、限られたデータでの分析となるため、いくつかの問題提起にとどまることをご容赦いただきたい。

まず、観光政策に関連する計画等の策定状況を確認すると、観光振興条例等を制定しているのは21市区（5.1%）と少数にとどまっているものの、382市区（93.6%）が総合計画に位置づけられていると回答したほか、362市区（88.7%）が地方創生総合戦略にも観光政策を位置づけている。また、観光基本計画等の観光に特化した構想・計画を策定している市区も、214市区（52.5%）と半数を超えている（Q5、185～189頁）。

ほとんどの都市自治体において、総合計画に観光政策に関する何らかの記述がなされていることがわかるが、それらの記述が、果たして観光政策の方向性と戦略を示すものとなっているかが問われることになる。この点について、観光政策に対する都市自治体の課題認識を確認すると、「取組みの目的や目標等が不明確である」という設問に対して、「あてはまる」と回答したのが20市区（4.9%）、「ややあてはまる」が91市区（22.3%）であり、他の項目と比較して課題として広く認識されているとはいえない。

この結果をどう読み解けばよいか。すでに多くの自治体の総合計画において観光政策の目的や方向性が明確化されている結果、課題として認識されていないと楽観的に捉えることもできるが、そうではあるまい。日本都市センターでは、2018年に「市役所事務機構に関するアンケート」を実施し、総合計画に関する市区長の課題認識を問うているが、そこでは「行政計画が縦割りで、分野横断的な政策展開が難しい」（「とてもあてはまる」5.3%、「あてはまる」43.4%）、「総合計画が総花的な内容になっており、実現性に乏

しい」（「とてもあてはまる」3.8%、「あてはまる」29.6%）ことが課題として認識されている¹⁰。これらを踏まえて考えれば、観光政策においても、総合計画における地域戦略の明確化、縦割りの個別行政から総合行政への転換といった課題が未だ残っているのが実態であると見るべきであろう。

イ 観光に特化した計画策定の意義

加えて注目したいのが、観光に特化した戦略・計画（以下、「観光計画」という。）である。先述のように、過半数の都市自治体において策定されており、とりわけ2016年以降の増加傾向が顕著となっている（Q5SQ4、189頁）。一方で、近年、国から自治体への計画策定要請の増加が見られ、行政計画を「国が自治体統制を強化する手段として利活用」¹¹していることへの批判や、自治体の「計画疲れ」も指摘されている。

観光計画の策定は、観光政策の課題の解決に資するものであろうか。このような観点から、観光計画の有無（Q5、185頁）と観光政策に関する課題認識（Q4、183～184頁及びQ9、198頁）をクロス分析したものが、図5-1及び5-2である。この図から、計画の有無に応じて、いくつかの課題認識に違いがあることがわかる。なかでも興味深いのは、「庁外の組織や団体との関係」に関する認識の違いが大きいことである。まず、「関係者の現状認識や関心に違いがある」「関係者の利害や優先順位に違いがある」について、観光計

10 日本都市センター（2019）「都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究—第6次市役所事務機構研究会 中間報告書—」、15頁。また、総合計画に関する本アンケート調査を分析したものとして、三浦正士（2020）「都市自治体の総合行政と計画行政」日本都市センター編『人口減少時代の都市行政機構』96～116頁。

11 今井照（2018）「『計画』による国—自治体間関係の変化」自治総研通巻477号、74頁。

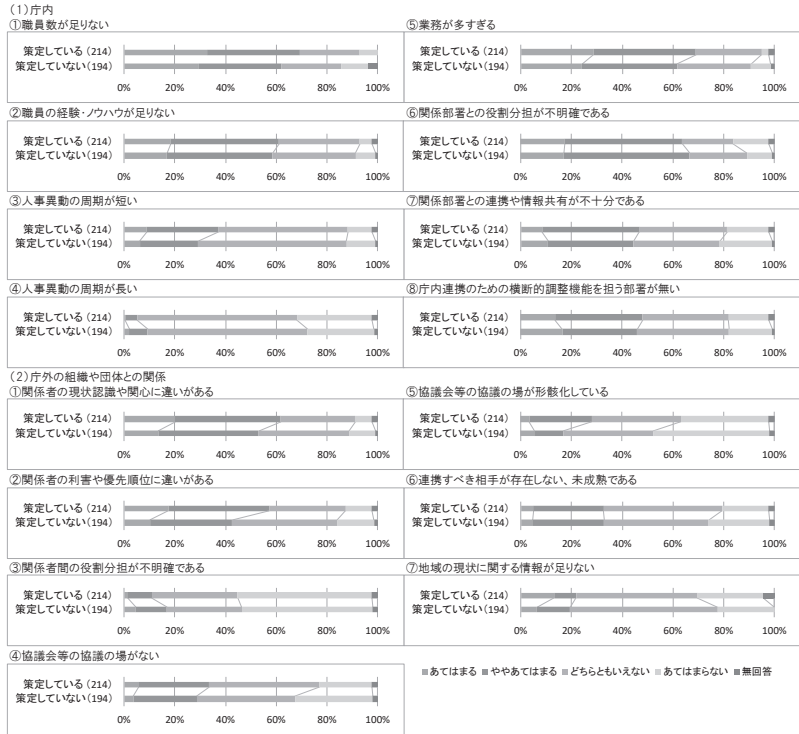


図5-1 観光に特化した計画策定の有無と課題認識（庁内・庁外の課題） n=408
 出典：日本都市センター「観光政策に関するアンケート調査」結果を基に筆者作成。

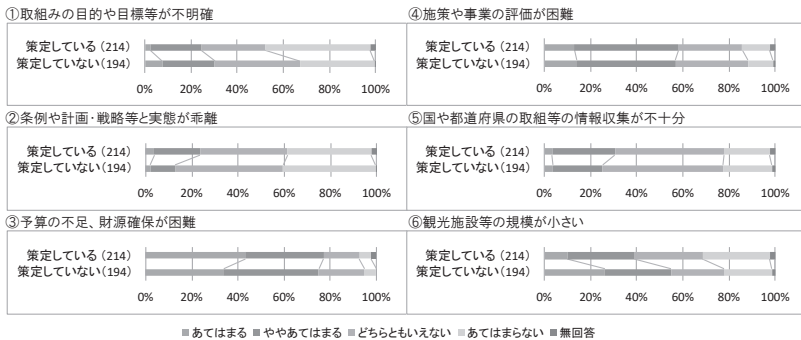


図5-2 観光に特化した計画策定の有無と課題認識（観光政策全般） n=408
 出典：日本都市センター「観光政策に関するアンケート調査」結果を基に筆者作成。

画を策定している都市自治体の方が、より強く課題として認識している。逆に、「関係者間の役割分担が不明確である」ことについては、観光計画を策定していない都市自治体の方が課題と感じている。こうした傾向の要因として、観光計画の策定過程において、担当部局は関係者の意見の違いを改めて認識することになったが、計画検討が政策実施における関係者の役割分担のあり方を展望する契機になったのではないかと前向きに捉えたい。

庁内体制の課題に関して、「関係部署との連携や情報共有が不十分である」「庁内連携のための横断型調整機能を担う部署がない」といった設問では、むしろ観光計画を策定している都市自治体の方が問題視する傾向にある。観光計画の策定が、必ずしも庁内体制の整備につながるわけではない。しかしながら、観光計画の策定は、観光政策の検討にとどまらず、自治体行政内外の課題を再認識する契機になりうる。後述するように、関係者間の意見の違いを再認識することや、政策の検討を通じて自治体行政、事業者、住民がそれぞれの役割を展望することは、協働を進めるうえでの重要な一歩である。なお、観光計画を策定している都市自治体では、「協議会等の協議の場がない」「協議会等の協議の場が形骸化している」ことの課題認識が強い傾向があることも念頭に置く必要がある。

このように、観光政策の推進のためには、自治体の最上位計画である総合計画においてその方向性と戦略を明示することがまず求められるが、総合計画における地域戦略の明確化、縦割りの個別行政からの転換といった課題が残されている。加えて、具体的な事業のパッケージを構想し、柔軟に展開していくためには、分野別の実施計画が必要となる。近年策定が広がっている観光計画は、分野別の実施計画と捉えるべきであろう。重要なのは、観光計画は総合計画を頂点とする自治体の計画体系のなかに位置づけられるのであって、観光計画があれば総合計画において観光に関する言及がなくて

よいというものではない。これが、「地域づくりの手段として観光を捉える」ことの計画上の意味であろう。また、分野別実施計画たる観光計画は、行政のみの計画ではならず、多様な関係者・住民の活動を踏まえた協働のプランでなくてはならない。総合計画と観光計画の双方において、策定過程を通じて多元的な関係者・住民の参加と合意の場の創出を模索するとともに、計画の改定のなかで政策を絶えず検証していくという実践を積み重ねることが、協働の基盤の形成につながり、ひいては実効性をもった「生きた計画」とする方途となりうるということを強調しておきたい。

(2) 総合行政の実現に向けた庁内体制

次に、観光政策を総合行政によって実現するために、どのような行政組織編成が求められるかを検討したい。観光政策主管課がいずれの部局に所属しているか、その違いが所掌事務や観光政策に対する課題認識にどのような差異をもたらすであろうか。図5-3から図5-6は、所属部局（Q1、176頁）を①総務・企画部局、②独立した観光部局、③商工部局、④その他の部局の4つに大別し、計画等の策定状況（Q5、185頁）や所掌事務（Q1、177～178頁）、課題認識（Q4、183～184頁及びQ9、198頁）に関する設問とクロス分析したものである。母数の偏りが大きくなってしまっているが、おおよその傾向をみることはできよう。

まず、図5-3をみると、観光政策主管課が総務・企画部局に設置されている自治体では、いずれの計画も割合が小さいことがわかる。これは、比較的小規模な自治体など、観光政策に対する人員配置が少人数にとどまる場合に、総務・企画部局に観光を所管する人員を置く傾向があり、そうした自治体が多く含まれているためと思われる。

次に、図5-4から所掌事務を確認すると、総務・企画部局の場合

に所掌事務が少ない傾向があるが、これも上記と同様の理由であろう。一方で、総務・企画部局の場合では、移住・定住施策やシティセールスに関する事務を合わせて所管している割合が大きくなって

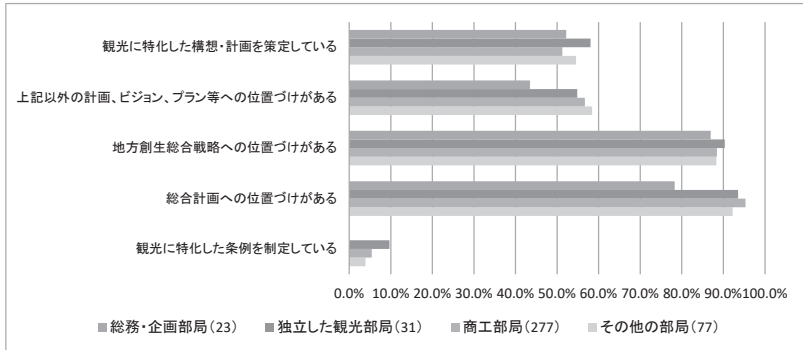


図5-3 観光政策主管課の所属部局と計画等の策定状況 n=408
出典：日本都市センター「観光政策に関するアンケート調査」結果を基に筆者作成。

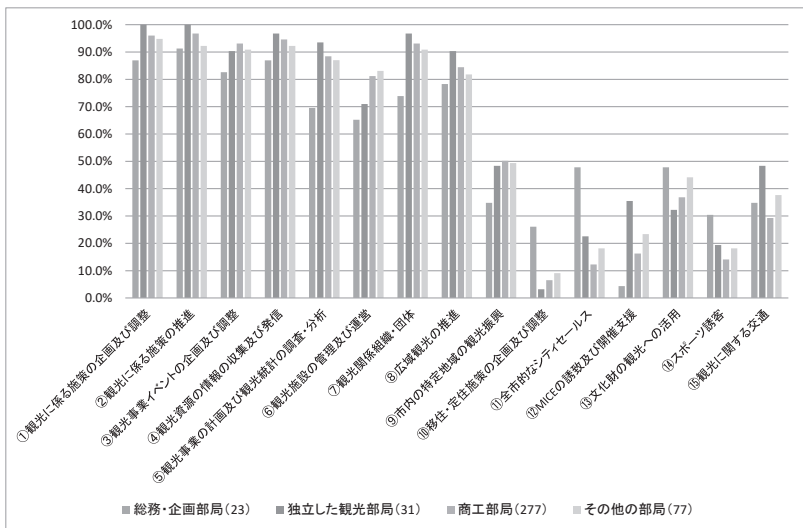


図5-4 観光政策主管課の所属部局と所掌事務 n=408
出典：日本都市センター「観光政策に関するアンケート調査」結果を基に筆者作成。

おり、いわゆる地方創生の一環として観光政策が位置づけられる傾向があることがわかる。

最後に、図5-5及び図5-6から、課題認識の差異を確認したい。項

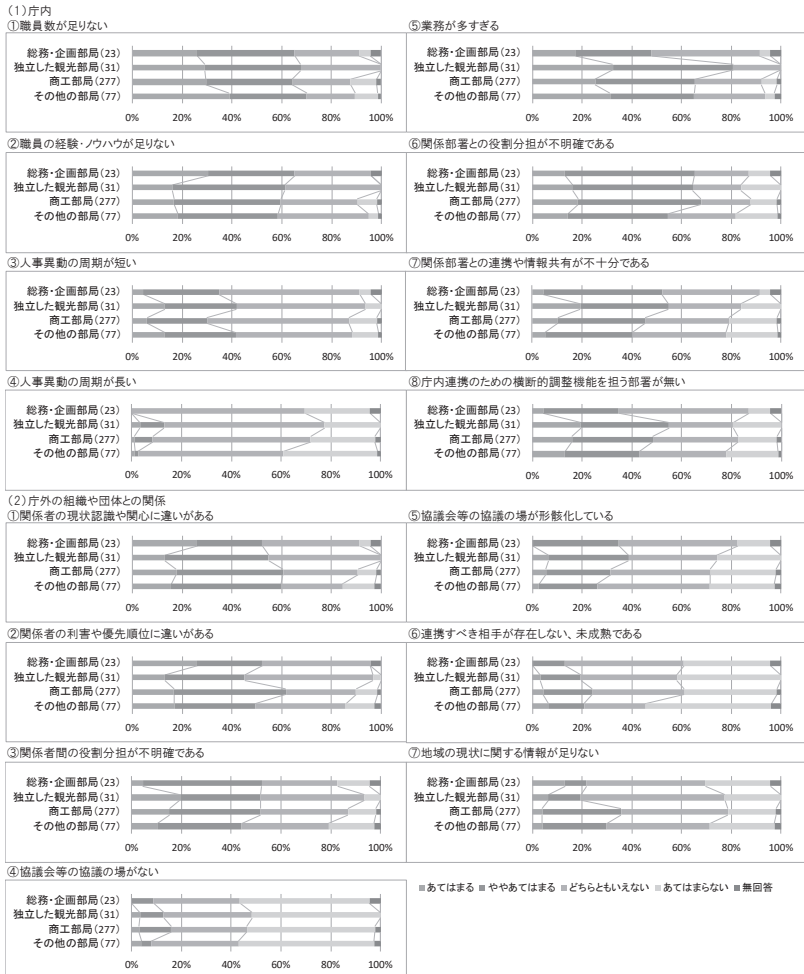


図5-5 観光政策主管課の所属部局と課題認識（庁内・庁外の課題）n=408
 出典：日本都市センター「観光政策に関するアンケート調査」結果を基に筆者作成。

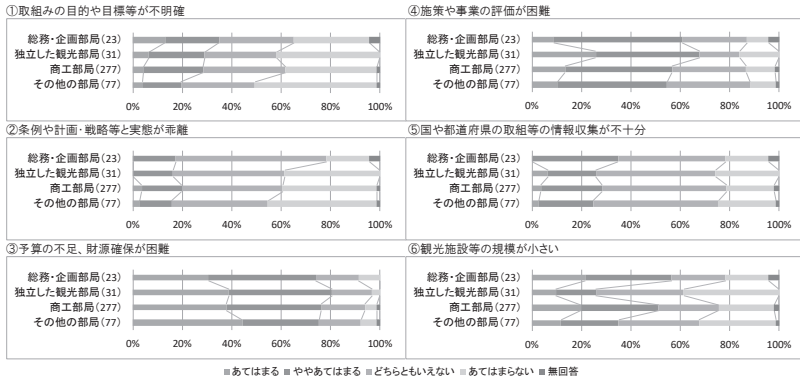


図 5-6 観光政策主管課の所属部局と課題認識（観光政策全般）

n=408

出典：日本都市センター「観光政策に関するアンケート調査」結果を基に筆者作成。

目が多岐にわたるため、所属部局別に特徴的な事柄のみ抽出すると、まず総務・企画部局に置かれている場合、「庁内連携のための相談的調整機能を担う部署がない」という課題認識が低い。これは、政策の立案や調整を担う企画部門との距離が近くなることで、調整が円滑に進められることを反映しているものと思われる。倉敷市ヒアリング調査においても、日本遺産推進室が企画財政局に設置されたことで、関係各課との連携がスムーズになったとの意見を伺うことができた（次章において詳述）。次に、独立した観光部局がある場合では、「業務が多すぎる」との回答が多くなっているほか、総務・企画部局の場合と反対に、横断的調整機能を担う部署がないことへの課題認識が強くなっている。また、「観光施設等の規模が小さい」ことはあまり課題として認識されていないが、これは、独立した観光部局を設置しているのは従来から観光者が多く来訪する自治体に多く、すでに施設等の整備が進んでいることを反映したものである。商工部局の場合は、「関係者の利害や優先順位に違

いがある」との回答が多く、観光関連事業者の合意形成に苦慮している様子がうかがえる。また、「地域の現状に関する情報が足りない」との課題認識も強くなっている。

このような傾向が見てとれるものの、所管課の所属部局の違いが観光政策をめぐる課題認識にもたらす差異はそれほど大きくない。単に観光政策主管課の所属部局を変えれば課題が解決されるわけではないと見るべきであろう。観光政策を総合行政によって推進する観点からは、総合計画と実際に施策を担う部局の編成を関連させ、計画の実効性を高めることが重要となる。総合計画に掲げる戦略と部局を一致させ、戦略の実現に関わる施策の所管課を同一部局内に配置するなど、関係課間の日常的な連携・情報共有を促す仕掛けが求められよう。

3 観光政策における協働推進の課題と展望

(1) 協働をめぐる諸議論

第1節において、市民文化の観点から観光政策の意義を検討したが、市民文化の理念のもとで唱えられた「文化行政」や「行政の文化化」の概念に対しては、「自治体行政の主体化を主眼とした理論構成であったためにその射程は行政次元にとどまるもの」であり、「市民文化が理念的には唱えられながらも、行政外部主体との関係に対する意識は乏しかった」との指摘がある¹²。冒頭で述べたように、観光政策を行政のみで実現することは困難であり、自治体行政と事業者、住民など多様な主体による協働のあり方を改めて検討する必要がある。

12 大杉覚（2018）「都市自治体の文化芸術と公民連携」日本都市センター編『都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携』7頁。

ところで、市民文化の理論を構築した松下は、協働に対して次のように批判している。すなわち、「情報公開、市民参加の手续をとり、行政は市民と協働しないかぎり仕事はできない」とするものの、『協働』といいながらも、日本の行政体質のなかでは、実質は、からめとり（PI）、支援、さらには保護・育成に、その実質は「順次逆行」していき、「いつのまにか、だんだんオカミつまり行政ないし職員による、従来型の御用外郭団体の組織化へと逆流する」ことで、「自立しているはずの市民活動もその間に行政・職員依存に変質する」というのである¹³。協働を行政が先導することに対する批判である。実際に、協働の名の下に行政の責任放棄や住民への負担転嫁がなされているのではないか、それに伴い地域の疲弊＝協働疲れが起きている、といった批判がしばしばなされる。

こうした批判を乗り越え、住民自治を基盤とした真の意味での協働としていくために、どのような方策が求められるのか。牛山は、政策形成時における参加・協働の重要性を指摘する。すなわち、協働が行政の責任放棄や住民への負担転嫁と考えられる場合があるのは、「結局のところ、公共サービスの供給のあり方について、行政が決定をし、住民や民間企業等に『下請け』をさせるものではないかという不満に起因する」と分析する。したがって、「第一に、協働を政策形成時における行政と住民の関係のなかで位置づけ、第二に、それらを踏まえ、行政と住民の役割分担をふまえた公共サービスの提供を行っていく」ことが必要であるというのである¹⁴。

(2) 観光分野における協働推進の課題

こうした議論を踏まえつつ、住民と自治体行政が、地域の公共

13 松下圭一（2005）『自治体再構築』公人の友社、6頁。

14 今川晃、牛山久仁彦編（2020）『自治・分権と地域行政』芦書房、91頁。

サービスの実施をともに担うのみならず、その前提として公共サービスの目的や役割分担、提供方法等をともに考えていこうとする取組みが、全国の自治体で進められている。以下では、これらの実践手法の意義を確認しながら、その意義が観光政策の実施において十分に踏まえられているか、問題提起を行いたい。

第一に、多様な主体の発想を活かした自発的な事業形成である。その代表的な手法として、協働事業提案を挙げることができる。地域住民組織やNPO等の団体から実施したいと考える事業の提案を広く募集し、審査を経て補助金等が交付され事業化される、というしくみが一般的であり、すでに多くの自治体で実施され、成果を挙げている。重要なのは、事業提案を出発点とするため、協働事業が行政による負担転嫁や安上りなアウトソーシングではなく、住民・団体の創意工夫が活かされた自発的な事業として形成される点、また審査が公開・参加のもとで行われることで公正性が確保される点である。こうした意義を踏まえれば、観光分野においても、事業者・住民による政策提案や自発的な事業形成を促す制度装置を組み込むことができているかを改めて検証することが求められる。

第二に、観光に関わる住民の公共的活動のすそ野の拡大である。地域の高齢化や人口減少が進むなかで、住民参加・協働を論じる際に避けて通れないのが、担い手不足の問題である。各自治体では、公共の担い手を育むための模索が続けられており、例えば、地域の現状を学び、公共的活動に関わることに関心をもつ住民に対して各種講座を提供する「市民大学」「地域大学」の運営や、関心をもつ住民とNPOや地域団体等をマッチングする「協働人材バンク」の設置などがある。先述のとおり、観光は、古くから関連する様々な事業者と連携が意識されてきた政策分野であるが、そうであるからこそ、担い手の固定化が散見される。新たな担い手を創出していくためには、観光と住民の活動の関係性を再認識するとともに、住民

の関心を高めるための取組みを模索していく必要がある。

第三に、多主体による協働をコーディネートないしファシリテートするしくみであり、そこで重要な役割を果たしているのが中間支援組織である。中間支援の定義やその機能にはさまざまな捉え方があるが、①公共的活動を担う住民・団体に対して助言を行い、②地域資源の活用の仲介や住民・団体間のネットワークを促進することで、③新たな価値を創出する機能を担っているという認識は共有されていると思われる。観光分野においても、近年コーディネート機能の重要性が認識されており、観光コーディネーター等を設置する自治体も見られる。こうしたコーディネーターが観光に関わる商品やサービスの企画開発するための専門性を備えていることに加えて、協働の観点からは、多様な住民・団体の相互理解とネットワークを促進させる「相互理解・連携型地域公共人材」¹⁵となりえていくかが重要であることを指摘しておきたい。

最後に、財政的な面からも、地域社会として住民の公共的活動を支えるしくみを模索していくことが求められる。この点について、「市民からの寄付を中心に、市民の活動に助成する、市民が運営するファンド」¹⁶を設立し、資金提供を行う動きが全国で見られる。また、近年では、ふるさと納税の使途の指定に「協働による地域づくり」などを加え、得られた寄附を原資として公共的活動に資金提供したり、クラウドファンディングを活用したりする動きも見られるようになった。行政による補助金の支給を通じた「下請け化」を

15 今川晃、梅原豊編（2013）『地域公共人材をつくる』法律文化社、81～82頁。なお、ここでいう地域公共人材とは、「大きな政府という公共主体が前提であった公共空間が、あらゆる社会的主体が公共に関与する新たな公共空間に構造転換を伴って、その構造転換を担い主導するために求められる社会的な人材の総称」である（同書16頁）。

16 松井真理子（2013）「市民ファンドを通じた市民セクターの再構築とコミュニティ・エンパワーメント」四日市大学総合政策学部論集12巻1・2号、136頁。

防ぐのみならず、住民・団体の活動の公共性を再認識し、地域社会として支えていくしくみを確立しようとする取組みとして評価できよう。多くの自治体において、観光関連事業の財源確保の観点から観光振興基金が設置されているが、自治体の予算からの積み立てに加えて、広く住民や事業者、さらには観光者からの寄附を募るとともに、公開・参加のもとでその用途を議論していく協働型のファンドへと発展させることなどが考えられる。

4 八戸市の事例からの展望

これまで、観光政策の公共性、自治体行政体制、協働推進の観点から、観光政策の課題を考察してきたが、その妥当性を検証するために、八戸市の事例を取り上げたい。本研究会の実施したヒアリング調査については、次章で詳細がまとめられているため、ここでは本章の考察に関連する項目のみを簡潔に確認することとする。

まず、観光政策の公共性に関連して、「観光」がどのように捉えられているかを確認すると、八戸市は、必ずしも有名な観光資源に恵まれているわけではなく、観光地として内外に広く認知されている自治体とは言い難い。八戸市が着目したのは、朝市、銭湯での朝風呂、横丁といった住民の生活に根差した地域の個性的な文化であり、これらを観光に活用する取組みを進めることで、観光者のための「観光地」の整備とは異なる無理のない政策展開が可能となり、観光者の増加につながっている。

次に、計画体系に関して、八戸市では、第6次総合計画（計画年度：2016～2020年度）において、総合的に取り組むべき6つの政策のひとつとして「文化・スポーツ・観光」を掲げ、「伝統文化の伝承と、市民の多種多様な文化活動の促進や新たな文化芸術活動の推進により、文化の継承と創造を図」とともに、「当市の魅力や

知名度が向上し、地域の活性化につながる」ことをめざして、継承・創造された文化を地域資源として観光振興を図ることが明記されている¹⁷。また、重点的に推進すべきまちづくり戦略のひとつとして「魅力づくり戦略」を掲げ、観光ブランドの強化とおもてなしの充実を図る「八戸ツーリズムプロジェクト」に取り組むことが謳われている。

このように、総合計画において観光政策の方向性を示したうえで、行政として総合的に政策を推進するために、八戸市では、関連する施策の連携強化を図り効果的に展開していくための組織編成が行われている。当初、観光課は、住民の交流と活動の拠点としての機能と観光の玄関口としての機能を兼ね備えた「八戸ポータルミュージアムはっち」（以下、「はっち」という。）や、住民の文化芸術活動の振興を図る「アートのまちづくり」の所管課とともに、まちづくり文化スポーツ観光部に置かれ、部局間で密接に情報共有や連携を図りながら施策を展開していたという。その後、2018年度から、観光課は商工労働観光部に属することとなるが、そこには、観光誘客の促進と地場製品の販路拡大に向けて、観光と産業振興の関連施策の一体的な推進により、その効果を高めるといった目的があった。観光課と商工関係部局の連携のもと、2020年9月には、首都圏において八戸圏域8市町村の情報発信や特産品の販売、郷土料理の提供をはじめ、定期的な交流イベント（ファンミーティング）を通じ、関係人口の増加をめざす「八戸都市圏交流プラザ8base」が開設された。なお、現在策定が進められている第7次総合計画においては、「『魅力』を発信する」を政策のひとつとすることが検討されている¹⁸。戦略的な組織編成が、関係課間の日常的な

17 第6次八戸市総合計画、24頁。

18 第3回八戸市総合計画策定委員会資料4及び資料6 (https://www.city.hachinohe.aomori.jp/gyoseijoho/keikaku_plan/gyoseijoho/2/12720.html、2021年1月20日最

連携を醸成することの証左であろう。

最後に、協働推進の視点であるが、八戸市では、2004年に「協働のまちづくり基本条例」を制定し、継続して協働政策を推進してきた。主要な取組みとしては、住民や各種団体から市行政と協働で実施する事業の提案を受ける「元気な八戸づくり」市民提案制度や、住民が自主的に実施する地域課題の解決につながるまちづくり活動の提案を審査し、奨励金を交付する「元気な八戸づくり」市民奨励金制度、協働のまちづくり施策の方向性を議論するとともに、上記の市民提案や市民奨励金の審査を担う「協働のまちづくり推進委員会」の設置、市民提案や市民奨励金の原資として、住民・事業者等の寄附、ふるさと納税による寄付を募り、市が同額を上乗せして積み立てる「協働のまちづくり推進基金」の設置などがある。これらの取組みは、観光振興を念頭に置いたものではないが、いくつかの観光に関連する協働事業の創出につながっている¹⁹。

加えて、協働のまちづくりの理念が根づいた取組みとして、「はっち」の運営が挙げられる。先述のとおり、「はっち」は住民活動の場と観光の玄関口の双方の機能を有する施設であるが、そのコンセプトは、市行政と住民が100回を超えるワークショップを経てつくりあげたものである。こうした協働による検討プロセスが、その後の「はっち」を舞台にした住民の活動と観光の融合をもたらしているように思われる。例えば、毎年1か月間に渡って市内8つの横丁を舞台に各種イベントを実施する「八戸横丁月間 酔っ払い

終アクセス)。

- 19 例えば、市民奨励金の交付を受けた事業として、八戸三社大祭の大正時代の山車再現(2014年度交付事業)や是川縄文の里ガイドブックの刊行(2015年度交付事業)、野外食フェス in Hachinoheの開催(2018年度交付事業)などがある。また、市民提案事業として、市内のボランティアガイドと観光事業者、市観光課が協働して観光ガイド等のリスト作成、研修会の開催などを行う「観光ネットワーク構築事業」(市設定テーマ部門、2015年度提案事業)が実施されている。

に愛を」という事業は、「はっち」に配属されているコーディネーターが住民とともに企画し、住民が中心となった実行委員会形式で開催されている。この事業は、もともと中心市街地の活性化を目的としたものであるが、横丁の魅力を内外に発信する契機となり、現在では横丁文化が八戸市の有力な観光資源となっている。

むすびにかえて

繰り返しになるが、本書は、観光の持つ意味を見つめなおし、従来の観光政策の射程に捉えづらかった領域に着目するとともに、観光を持続可能な地域づくりの確かな手段として発想し、取り組みを展開することを「ツーリズム行政」と捉え、その実現に向けて、今後のあるべき方向性は何かを探ることをめざしたものである。このことを踏まえ、本章では、ツーリズム行政を具現化する観光政策を展開するうえで求められる自治体行政体制のあり方という観点から検討を進めてきた。これまでの考察を改めてまとめると、以下のとおりである。

まず、観光政策の公共性を再検討し、住民にとっての観光政策の意義を展望する必要がある。そのために、松下の市民文化論を踏まえつつ、「住民の文化的諸活動を通じて地域個性文化を活性化するとともに、その価値を観光資源として発信し次代へ継承していくための地域戦略」と位置づけることを提起したい。このように捉えたとき、観光政策の推進においては、①住民の参加を通じてめざすべき将来像を形成する自治・分権型の政策過程とすること、②観光政策が多岐にわたる政策分野と密接であることを踏まえて、総合行政による対応を追求すること、③観光政策を自治体行政のみが自己完結的に実施することは困難でありまた望ましくなく、多様な主体による協働のあり方を検討することが求められる。

以上を踏まえて、観光政策の推進に向けた自治体の計画策定と組織編成の方向性を展望すると、①総合計画において観光政策の方向性や戦略を明確化するとともに、②そこで掲げられた戦略やその実現のための施策・事業を自治体行政の組織編成と関連づける戦略的な組織マネジメントをとることによって、計画の実効性を高め、総合行政による対応を実現していくことが求められる。また、協働推進の観点からは、協働が実態として行政の責任放棄や住民への負担転嫁をもたらすものであるという批判を乗り越え、住民の自発性と創意に根ざした真の意味での協働としていくために、①多様な主体の発想を活かした自発的な事業形成、②観光に関わる公共的活動のすそ野の拡大、③協働をコーディネートしていくための取組み、④財政面から地域社会として公共的活動を支えるしくみの検討が必要となる。

本章は、観光について何ら専門的知見をもたない筆者が、地方自治論において蓄積されてきた議論を基に観光政策の課題整理を図ったものである。観光分野における実態や学術的議論を十分に踏まえることができていないかもしれないが、今後各自自治体が観光政策のあり方を再検討していくうえで、多少なりとも新たな視点や論点を提起するものとなれば幸いである。

第6章

事例にみる都市自治体の 「ツーリズム行政」の実践と展望

—八戸市・釜石市・倉敷市へのヒアリング調査結果—

日本都市センター研究員 安齋 顕考

はじめに

本書では、序章で述べたとおり、都市自治体における住民の生活の質と観光者にとってのまちの魅力をともに向上させる持続可能な地域づくりの手段としての観光に関する取組みを「ツーリズム行政」と捉えている。観光の捉え方は多様であり、論者によって大きく異なる。そのようななか、本書で用いる「ツーリズム行政」の概念は、地域の住民、事業者、行政といった主体が相互に連携しながら、観光を通して、地域づくりを推進することを核としている。言い換えれば、それは、観光振興それ自体を目的とするのではなく、地域の魅力や住民生活の質を向上させながら、持続的な地域をつくり上げていくことを目的にしているといえる。すなわち、観光は地域づくりの手段の一つであるという理解である。

もちろん、この地域づくりを効果的に進めるためには、その地域を訪れる観光者にとって魅力的な「なにか」が存在しなければならない。この「なにか」とは、何であろう。

まず想起されることとして、余暇を利用して訪れる一般的な多くの観光者にとって魅力的に感じられるのは、地元食材を使ったおいしい食事（「顎」）、便利な交通（「足」）、快適な宿泊施設（「枕」）、有名な観光施設やイベント、雄大な自然環境（「場」）による「楽しみ」や「癒し」であろう。しかし、観光者は、誰もが日常とは異なる訪問先の地域において、意図するとせざるに関わらず、自らの日常生活にはない体験から「気づき」を、連綿と続く歴史のなかで形成されてきた人々の生活や伝統文化から「学び」を、あるいは、その土地の出来事から「教訓」をその旅のなかに見出すことができるはずである。観光者が訪問地で得られるものは、観光者自身の経験や考え方によっても異なるだろう。そうであるとすれば、多様な価値観を持つ観光者を引き付ける地域の魅力をみつけ、磨き上げるこ

とは、それぞれの地域に住む住民、地域の事業者、そして行政が一体となって取り組むことでしか、なしえないことではないだろうか。そして、そのような取り組みは、地域に暮らす住民にとっての地域への愛着や誇りの醸成、まさに地域づくりにもつながっていくはずである。

以下では、このような視点に着目し、青森県八戸市、岩手県釜石市、岡山県倉敷市3市の観光に関する事例を紹介する¹。これらの事例を端的に紹介すれば、まず、八戸市は、観光を市民生活の質の向上に活用することを重視している。次に、東日本大震災の被災地でもある釜石市の取り組みは、震災の記憶や教訓とまちの復興について観光を通じて伝えていくことを中心としている。そして、最後に取り上げる倉敷市では、日本遺産の枠組みを活用するなかで、観光と地域産業の振興を一体的なものとして捉えていた。それぞれ特徴的な観光政策を展開する3市の取り組みから、観光を手段に地域づくりを進める意義や、また都市自治体におけるこれからの観光政策、「ツーリズム行政」についての課題と今後の方向性を検討する。

1 青森県八戸市 —生活と観光—

(1) 八戸市の概要

八戸市は、太平洋に面した青森県南東部に位置する人口230,365人（2018年）、面積305.56km²の中核市である²。また、全国有数の水

1 本報告の記述は、各市へのヒアリングおよび各市のホームページ掲載資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各市の見解について報告するものではない。本報告に残り得る誤りについての一切の責任は筆者が負う。なお、ヒアリング調査は、新型コロナウイルス感染症防止の観点から、ウェブ会議サービスZoomを使用し実施した。ご対応いただいた各市ご担当者に御礼申し上げます。

2 八戸市（2020b）

揚げを誇る水産都市、東北有数の工業都市として、そして、八戸圏域連携中枢都市圏の連携中枢都市として成長を続けてきた。

江戸時代には八戸藩が置かれており、現在の八戸市中心市街地は、城下町当時の交通網や流通網をもとに、鉄道や主要道路などのインフラが整備されてきた歴史がある。2002年に東北新幹線の八戸駅が開業したことを契機として、観光入込客数が増加し、2011年には八戸市のみならず八戸圏域の観光の玄関口として、地域の見所や魅力を紹介する「八戸ポータルミュージアムはっち」が開館、2013年には種差海岸が三陸復興国立公園に指定され、また三陸ジオパークにも認定された。

また、国の重要無形民俗文化財の「八戸えんぶり」と、2016年にユネスコ無形文化遺産に登録された「八戸三社大祭」は、北東北でも有数の祭りである。2019年には、観光地域づくりDMO（地域連携DMO）として登録する一般財団法人VISITはちのへが設立され、八戸圏域内外における多様な交流を促進するための拠点づくり、日常の生活文化を観光へ活用するための取組みが進められている。

(2) 八戸市の観光政策における現状と課題

第6次八戸市総合計画の分野別施策によれば、八戸市では、観光の振興について、「観光資源の充実」、「観光PRの推進」、「受入体制の充実」という3つの方向性に基づき、施策を展開している³。前述のとおり、東北新幹線八戸駅が開業したことを機会として捉え、県外から訪れる来訪者を迎えようという機運が高まったことで、市民、商工会議所、八戸市が一丸となり、市内の観光資源を把握し直し、整理する取組みが始まった。

3 詳細は、八戸市（2016）、108頁を参照。

そのなかで明確になってきたのは、大規模な施設や歴史的な建築物や、壮大な景観を売りにするような他の観光地と、八戸市の観光政策への取り組み方の違いである。八戸市は、実際地域に暮らす市民にとっての生活の場としての価値を高める過程で、観光者にとっても魅力的なまちとなるような地域づくりを進めている。この意味で、八戸市は、むしろ観光者のための「観光地」を整備していく方針をとっていない。多くの観光地に見られる大規模イベントを新たに作り出して開催するのではなく、もともと地域で親しまれてきた生活文化のなかにある資源を観光にも活用しようという視点がそこにはある。例えば、漁港の岸壁約800mにわたって300軒以上の出店が軒を連ねる「館鼻岸壁朝市⁴」や、漁師の生活スタイルに由来する「銭湯での朝風呂」などの生活文化が八戸市には存在する。この朝市と朝風呂を乗合タクシーで結び、観光者に利用してもらうのが「八戸あさぐる」という事業であった。これは、市内のタクシー、ホテル、銭湯の各事業者との公民連携により行われた取組みである。これらはいずれも日常的な地域の生活文化を観光資源として着目し、それを観光者にも楽しんでもらおうという考え方に基づくものであるといえよう。

(3) 市民生活の質の向上と観光活用の取組み

最近では、市民生活の質の向上と観光振興を両立していく特徴的な公民連携の取組みが展開されている。「八戸ポータルミュージアムはっち」（以下、「はっち」という。）における取組みである（図6-1）。「はっち」は文化観光交流施設として八戸市の中心市街地に開設されており、市民と観光者、それぞれに向けた役割がある。市

4 詳細は、(一財) VISITはちのへHP「日本最大級のカオス朝市『館鼻岸壁朝市』」を参照。



図6-1 八戸ポータルミュージアムはっち
出典：八戸市

民にとっては、館内で展覧会や発表会、楽器や踊りの練習ができるほか、ふらりと気軽に立ち寄り読書や休憩ができるなど、普段から市民が利用できる交流の場所、市民活動の拠点になっている。その一方で、観光者にとっては、各種観光マップやパンフレット、館内の常設展示から観光スポットの情報を手に入れて、観光にでかけていくきっかけをつくる八戸の玄関口として機能している⁵。なお、2018年には、屋根のある全天候型の半屋外広場である「八戸まちなか広場マチニワ⁶」（以下、「マチニワ」という。）が「はっち」の近くに開設された。

「はっち」の事業コンセプトとしては、「地域の資源を大事にすること、市民と協働すること、まちなかに回遊すること」を掲げている⁷。貸館事業として、両方の施設において多様な形態の部屋やイベ

5 詳細は、八戸ポータルミュージアムはっちHP「はっちとは」を参照。

6 詳細は、同上「マチニワとは」を参照。

7 詳細は、同上「はっちのコンセプト」を参照。

ントスペースを市民が行う自主的な活動のために貸し出しており、年間利用件数は「はっち」が約3,000件、「マチニワ」が約300件にもなるという。また、市直営で運営されている「はっち」には、広報やデザイン、観光関係の仕事に携わってきた経験を有する職員も含め市職員が24名（正規職員14名、会計年度任用職員10名）在籍している。それらの職員が、コーディネーターとして市民生活の質の向上に資する市民参加型の事業を企画し、市民中心の実行委員会形式で事業を進めている。また、「はっち」館内のフロアガイドや展示による観光スポットの説明は、市民ボランティアが担っている。

(4) 八戸圏域における観光の広域連携について

八戸市の取組みは、市域だけに留まらない。八戸圏域における広域連携の取組みも特徴的である。八戸市を含む1市6町1村（八戸市、三戸町、五戸町、田子町、南部町、階上町、新郷村、おいらせ町）は、2009年に全国で2番目の定住自立圏を形成し、圏域全体における住民サービスの向上に取り組むことで絆を深めてきた。2017年1月に八戸市が中核市に移行したことを契機に、同年3月には、「八戸圏域連携中枢都市圏（愛称「八戸都市圏スクラム8」）」へ移行した。

八戸圏域連携中枢都市圏では、観光政策についても、八戸圏域連携中枢都市圏ビジョンや八戸広域観光戦略に基づき、重点的に取り組んでいる。例えば、八戸圏域が定住自立圏として広域連携に取り組んでいた2010年から始まる八戸圏域情報ステーションの設置⁸は、八戸圏域全8市町村において18か所を設置するに至っている。また、地域の政策課題について調査研究するために設置された八戸市都市研究検討会（八戸工業大学、八戸学院大学、八戸工業高等専

8 詳細は、八戸市（2020a）《圏域の概況・中長期的な将来像編》、69頁を参照。

門学校の3校と八戸市の連携。)⁹では、連携町村職員も参加し、観光振興も含めた地域の政策課題などについて調査研究が行われてきた。

2019年には、一般財団法人VISITはちのへが設立され、観光振興におけるより一層の広域連携推進のための拠点が整備された。この法人は、「持続可能な地域づくりのための仕組みの構築」、「交流人口の拡大」、「地域産品の振興」などのための事業を展開しており、2019年に開業した屋内スケート場YSアリーナ八戸や、2020年に開業した多目的アリーナなどと連携したMICE誘致にも取り組んでいる¹⁰。

八戸市がこの一般財団法人VISITはちのへを中核とし、周辺自治体と観光に関する広域連携に取り組む理由としては、八戸圏域の8市町村の生活圏が、市町村域を越えて、日常的に密接に関わり合っていることが挙げられる。近隣町村から八戸市に働きに来る就労者や、通学する高校生など、日々、人の行き来があり、八戸市の地域産業も、八戸圏域の周辺町村があつて初めて成り立つものだという認識が八戸市にはある。また、観光に関しても、発地側の観光者は必ずしも、自治体の単位で訪問地を選ぶわけではないので、着地側の八戸市が市域の単位ではなく、八戸圏域という広域なエリアで、

9 詳細は、同上、76～77頁を参照。

10 (一財)VISITはちのへは、(公社)八戸観光コンベンション協会、(一財)八戸地域地場産業振興センター、(公社)八戸市物産協会が合併し、八戸市の観光業務の一部と八戸広域観光推進協議会の業務の一部を集約する形で、2019年4月設立され、同年8月に観光庁「日本版DMO」(地域連携DMO)として登録された。この法人は、「八戸市及びその周辺地域における地場産業振興のための事業、物産品の販路拡大事業、観光客の誘客促進に関する事業を行うことにより、地場産業の健全な育成及び発展に貢献し、もって活力ある地域経済社会の形成、地域住民の生活及び文化の向上、福祉の増大に寄与すること」(一般財団法人VISITはちのへの定款第3条)を目的として設立されたものである。詳細は、(一財)VISITはちのへHP「VISITはちのへとは？」を参照。

観光政策を考えることは、大変理に適ったものであるといえよう。八戸圏域においての八戸市の一番の強みは、交通の便や宿泊施設が多いこと、そして夜の飲食店が非常に多いことだろう。その一方で、八戸圏域を構成する八戸市の周辺町村には、畜産や果物の生産が盛んな地域があり、互いの強みを活かし合う相乗効果が期待できる。八戸圏域の各市町村が長所を活かし、短所を補い合う意味で、八戸市のみならず、八戸圏域8市町村全体にとって、八戸市を広域観光の拠点として位置づけ、まさにスクラムを組んで、観光政策に取り組むことには、大きなメリットがあるといえよう。

この広域連携による観光政策に関する取組みのなかで、特に注目したいのが、その推進体制である。八戸圏域8市町村の各事業分野の推進体制として、まず、首長による市町村長会議が、その下に各市町村の企画部門の担当課長で構成する課長会議が、さらにその下に各分野の事業を企画、実施していくためのワーキンググループが設置されている¹¹。

これらの会議体はすべて八戸圏域8市町村によって構成されている。市町村長会議において、観光政策の大きな方向性を示し、それを企画担当課長会議において整理し、ワーキンググループやVISITはちのへにおいて、具体的な観光事業の企画が検討される形が確立されている。ワーキンググループで検討された企画案は、企画担当課長会議での調整を経て、市町村会議において政策の方向性に合致しているかどうかを確認される。八戸圏域連携中枢都市圏としての広域連携による政策形成は、このようにして図られる。

つまり、8市町村の自治体同士が、連携中枢連携都市圏による広域連携の枠組みにより、首長、課長、実務レベルの各階層がそれぞれ

11 ヒアリングによると、ワーキンググループは、78事業に関して、31グループが設置されている（ヒアリング調査時2020年12月22日現在）。

れ同じテーブルにつき、1つの事業について、検討、企画し、実施していることになる。圏域内の隣接する自治体同士といえども、互いの自治体における政策の課題や取組み方について、それまで見えなかった部分や、意識できなかった部分もあったという。それらを共有し相互理解を進めることは連携事業を進めていくうえで、必要不可欠なことであろう。また、異なる地域特性を背景に、政策分野ごとに具体的な議論を重ねることで、新しい視点を持つこともできよう。また、それが八戸圏域における広域連携のさらなる深化につながっていくといえる。

さらに、八戸圏域連携中枢都市圏の取組みは八戸圏域内に留まらない。これまで積み重ねてきた圏域における広域連携の取組みの延長線上に「八戸都市圏交流プラザ8base¹²（以下「8base」という。）」の取組みがある。「8base」は、東京都千代田区のJR山手線有楽町駅と新橋駅の間にある高架下の商業施設「日比谷OKUROJI」に2020年9月に八戸市が開設した施設である。「8base」では、八戸圏域の総合的な情報発信、特産品の販売や地元八戸市の老舗割烹店による郷土料理の提供、八戸圏域出身のゲストを迎えた交流会などを開催している。このように、八戸市は、圏域の各町村とともに首都圏に出向き、「八戸圏域ファン」を増やすことを第一目標に、人の五感に訴える積極的なPRに取り組んでいる¹³。

12 詳細は、一般財団法人 VISITはちのへHP「八戸都市圏交流プラザ『8base』」を参照。

13 なお、これらの取組みにより移住などを真剣に考えるようになった人に向けては、「8base」の近くの東京交通会館にある「青森暮らしサポートセンター（通称：あおぐら）」と連携し、情報提供や相談対応を行っている。同センターでは、地方暮らしやIJUターン、地域交流支援のために、東京・大阪を除く45道府県の自治体と連携して地域の情報を提供されている。詳細は、認定NPO法人ふるさと回帰支援センターHP「青森暮らしサポートセンター」を参照。

(5) 今後の方向性と示唆

中心市街地における公民連携による取組みと、八戸圏域における広域連携による取組みにより、市内の観光スポットとも言える種差海岸や八食センター¹⁴への立ち寄り客は、2019年までに増加したものの、中心市街地への来訪者が必ずしも増加したとは言えない状況である。むしろ、中心市街地の通行量は減り続けている。また、「はっち」におけるイベントについては、内容の充実を図るため、参加者を拡大させていくためにも、さらなる創意工夫が必要である。八戸市としても、市民提案によるコンペ形式の新規事業実施のための予算要求などを行っているところではあるものの、中心市街地活性化の効果測定や評価が難しく、予算化は簡単ではないのが現状である。

これまでの地域が営んできた生業、歴史、文化、自然、そしてそのすべてを包含する八戸市の暮らしについて、地域内外の人に価値を見出してもらおうとすることは、従来の観光地における誘客とは、一線を画する観光政策だといえるのではないだろうか。八戸市の生活文化の魅力を伝え、生活に根差したPRをこれからも継続していくことが、八戸市の市民が自らの生活文化を再認識しその価値を再発見すること、また、その価値を理解し、その価値に魅かれてやってくる観光者を呼び込むことにもなるといえよう。そして、そのように生活文化のなかに魅力を見出す観光者を呼び込むことができれば、その観光者がリピーターとなり、その後、二地域居住者となるなど、段階的に関係性を深化させていく人々の創出にもつながっていくのではないだろうか。

自治体行政が、市民とともに市民生活の質を向上させていくこ

14 八食センターとは、「八戸港で水揚げされたばかりの新鮮な魚介類や生鮮野菜、県南地方の物産やおみやげなどがそろう巨大市場」である。詳細は、(一財)VISITはちのへHP「場所」「八食センター」を参照。

と、また、事業者とともに観光者へ独自の生活文化の魅力を発信していくことで、生活と観光の調和を目指す八戸市の協働による観光の取組みは、観光政策が必ずしも観光地だけのためのものではないことを体現している。今後とも八戸市の市民生活を中心に位置づけた観光政策に注目したい。

2 岩手県釜石市 ー復興と観光ー

(1) 釜石市の概要

釜石市は、太平洋に面した岩手県の南東部に位置する人口約33,842人（2018年）、面積440.34km²の市である¹⁵。1857年に、盛岡藩士の大島高任が洋式高炉での出鉄に成功したことをはじめとして、東北地方有数の重工業都市として、また、世界三大漁場の1つ三陸漁場の重要な漁業基地として発展してきた。1978年から日本選手権7連覇を達成した新日鐵釜石ラグビー部の伝統を受け継ぐ釜石シーウェイブスRFCの本拠地としても知られている。釜石市はまさに「鉄と魚とラグビーのまち」である¹⁶。

釜石市は、これまで度重なる津波被害や、戦争による艦砲射撃の砲火も経験してきたが、そのたびに復興を遂げてきた。2011年3月の東日本大震災では、市内の約4,000世帯が被災し、1,000人を超える市民が犠牲となった。震災以来、復興に向けた取組みが進められ、2018年3月には宅地造成及び復興公営住宅の整備が完成した。復興が進むなかで、2015年に道の駅「釜石仙人峠」が開設され、「橋野高炉跡」が世界遺産登録された。2017年に、「釜石市観光振興ビジョン」が策定され、2019年には「うのすまい・トモス」や

15 詳細は、釜石市（2019）、12頁を参照。

16 詳細は、釜石市HP「市長あいさつ」、釜石まちづくり株式会社HP「かまいし情報ポータルサイト縁とらんす 釜石ラグビー」を参照。

「魚河岸テラス」が整備され、「ラグビーワールドカップ2019™」が開催されるなど、観光を通じた震災復興に向けた動きを加速させている。

(2) 釜石市の観光政策における現状と課題

釜石市は、「観光を通じた震災復興の実現」を目指し、的を絞った観光政策に取り組んでいる。釜石市が、観光政策において、まず念頭に置くのは市内の交流の活性化である。次に、誘客のターゲットを県内の近隣市町村や隣りの宮城県に設定し、重点的に誘客のためのアプローチを展開することである¹⁷。これらは、観光を通して東日本大震災で被害を受けた地域を見つめ直し、足もとから観光政策に取り組んでいくための現実的かつ堅実な戦略に基づく考え方であるといえよう。この考え方は、結果的に、コロナ禍において注目される域内観光の推進を先取りしたかたちにもなっている。

釜石市の観光の特徴的な課題としては、東日本大震災の影響による観光入込客数の大幅な減少があげられる¹⁸。釜石市の2011年の観光入込客数は、東日本大震災の影響により、前年2010年対比3分の1以下にまで激減した。2011年以降は、2018年まで概ね30万人の横ばいで推移していたが、2019年には「ラグビーワールドカップ2019™」や「うのすまい・トモス」の開設もあって、震災前の水準までとは言えないものの、大きく回復している（図6-2）。

しかし、今度はそこに2020年、全国的に新型コロナウイルス感染症が拡大した。釜石市でも、観光関連施設の予約制導入や入場数制限、時間短縮営業、市外への物産関係の出展見合わせなどの

17 詳細は、釜石市（2017）、34頁を参照。

18 釜石市が必ずしも、観光入込客数の増加のみを追い求めているわけではなく、観光政策に関する取組み効果を測るひとつのあくまで目安として捉えているということについては留意したい。

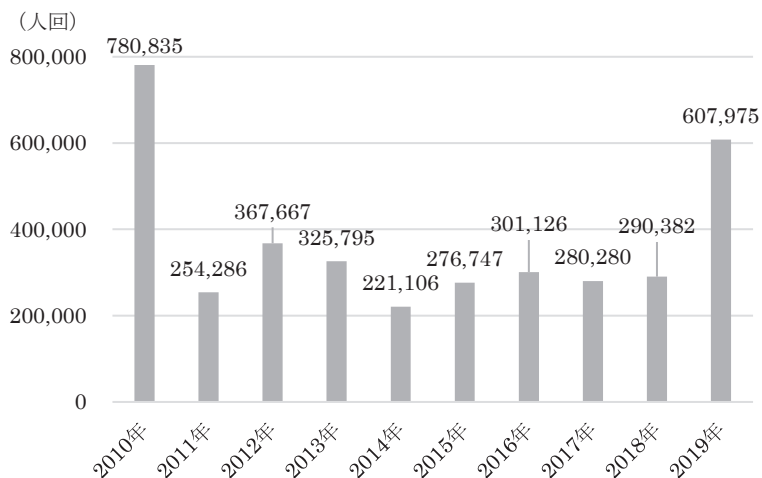


図6-2 釜石市観光入込客数推移

出典：岩手県（各年）「各年版岩手県観光統計概要」をもとに筆者作成

対応をせざるをえない状況となった。そうしたコロナ禍の影響で、2020年の入込客数は、釜石市商工観光課によると37万人程度に留まる見通しである。

釜石市の観光の特徴的なもう1つの課題としては、三陸沿岸地域外からの交通アクセスと市内二次交通の整備状況があげられる。国道283号東北横断自動車道釜石秋田線、国道45号三陸沿岸道路、三陸鉄道リアス線（宮古～釜石）といった主要な幹線道路、鉄道が開通し、域外からのアクセスは改善したと言える。一方、市内の観光関連施設は国道や駅から離れており、市内の二次交通の整備は依然として課題である。例えば、市街地から離れた世界遺産「橋野鉄鉾山」などを訪問する交通手段確保のための取組みは、（一社）釜石観光物産協会によるシャトルバス事業への補助などに留まっており、今後のさらなる取組みが期待される。

(3) 「釜石オープン・フィールド・ミュージアム構想」の取組み

震災からの復興にあわせて、市内の住民同士の相互理解と減少した観光客の回復を図るため、釜石市では、「釜石オープン・フィールド・ミュージアム構想」を掲げ、観光に取り組んできた¹⁹。「フィールド・ミュージアム」とは、地域全体を博物館と見立てることであり、「学び」「展示」「保全」のための博物館としての意味だけでなく、地域固有の自然・歴史・文化などを野外で体験、学習できる地域の観光の仕組みの構築を目指すものである。

この取組みは、震災からの復興過程にある釜石市民に、まずは自身が住んでいるエリアから足を踏み出し、市民同士の交流を拡大してもらおうところから始まった。例えば、市内の各小中学校における学校教育と連動した「コミュニティスクール推進事業」では、小中学生が橋野鉄鉱山や鉄の学習など、地域理解を深められる機会をつくり、郷土愛を育む仕組みづくりを行っている。また、釜石市内の海側と山側の地域がこれを越えて相互に交流し、活性化することを目指す「釜石うみやま連携交流推進協議会（事務局：釜石市産業振興部商工観光課）」は、市民同士の交流の拡大に大きな役割を果たしてきた。これまで開催されてきた「釜石うみやま郷土芸能大競演祭」は、同協議会が主催している。そこで演じられる航海安全と大漁祈願のために始まった虎舞、約300年間継承され神社やお寺の祭りで奉納される鹿踊は、まさに「うみ」と「やま」の交流を象徴する郷土芸能の活気に満ちた競演といえよう。

そうした市民同士の交流だけに留まらず、釜石オープン・フィールド・ミュージアム実行委員会のコーディネートにより、観光者に向けて、漁船遊覧体験、ホタテやワカメの収穫体験、震災時の避難

19 「釜石オープン・フィールド・ミュージアム構想」の詳細については、釜石市（2017）を参照。

路を辿るツアーなど釜石の自然や人々の経験を活かした様々な体験ツアーが、市民や地元事業者の手でつくり出されている。

このような「釜石オープン・フィールド・ミュージアム構想」の取組みによって釜石市が打ち出そうとしている地域資源とは、三陸鉄道、釜石まつり、世界遺産「橋野鉄鉱山」、釜石シーウェイブスRFC、釜石ラーメンなどの比較的認知度の高い観光資源²⁰だけではない。それは、第二次世界大戦による荒廃から立ち直り、度重なる自然災害と戦い、近代製鉄という地場産業とともに生きてきた釜石市民の挑戦の歴史、市民の生き様そのものである²¹。そして、それは釜石市の誇るべき地域資源ともいえるものではないだろうか。釜石市はその誇るべき地域資源を、震災からの復興に向けて、市民同士で確認し、そして、市域の内外に発信しているといえよう。

(4) 観光を通じた震災復興の取組み

釜石市は、現在も東日本大震災からの復興過程にある。前述の「観光を通じた震災復興の実現」のための取組みを象徴する施設として、「うのすまい・トモス（鵜住居駅前地区公共施設）」（以下、「うのすまい・トモス」という。）がある（図6-3）。これは東日本大震災の記憶や教訓を将来に伝えるとともに、生きることの大切さや素晴らしさを感じられ、憩い親しめる場として、複数の公共施設が一体的に配置された地域活動や観光交流の拠点である²²。

「うのすまい・トモス」に配置されている公共施設は4つある。1

20 平成28年度に釜石市が行ったインターネット調査（釜石市住民を除く全国の2年以内に釜石市を観光したことのある訪問者300人対象）における「釜石市で知っているもの」上位5位。詳細は、釜石市（2017）、18頁を参照。

21 詳細は、釜石市（2017）、4頁、45頁を参照。

22 「トモス」の意味は、復興の明かりを「灯す（ともす）」「共に」「友」を意味する言葉の響きと、鉄のまち釜石の炉のイメージを表現。詳細は、釜石市（2020）、29～30頁を参照。

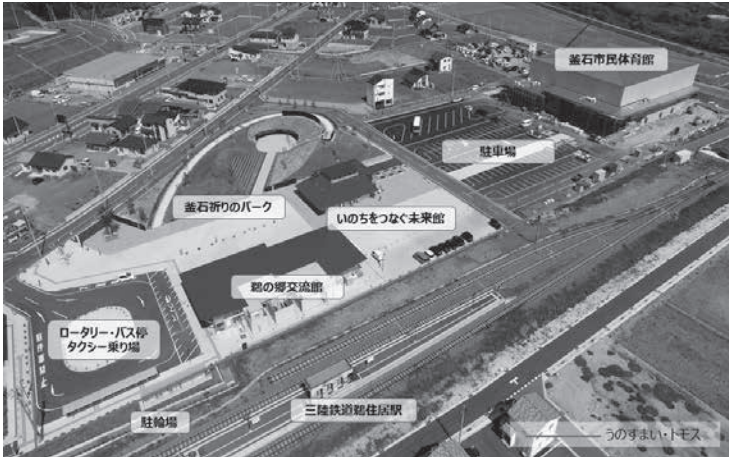


図6-3 「うのすまい・トモス (鶴住居駅前地区公共施設)」
出典：釜石市

つ目の「釜石祈りのパーク」は、震災の犠牲者を慰霊、追悼するとともに、震災の教訓を後世に伝える施設である。2つ目の「いのちをつなぐ未来館」は、震災の出来事や教訓を伝え、災害から未来の命を守るための防災学習を推進する施設である²³。3つ目の「鶴の郷交流館」は、観光情報の発信や特産品の物販や飲食の提供も行っており、地域のお祭りも行われている。4つ目の「釜石市民体育館」は、スポーツによる健康づくりや交流の場として広く市民が活用している。なお、同施設近くの鶴住居小学校と釜石東中学校の跡地には、防災機能を有するスポーツ公園としての機能もあわせ持つ「鶴住居復興スタジアム²⁴」があり、ここで「ラグビーワールドカップ

23 「いのちをつなぐ未来館」では震災を地元で経験した職員が、館内ガイドとして、震災の出来事や教訓を来館者に伝えている。詳細は、かまいしDMC HP「オープン・フィールド・ミュージアム震災の記憶をつなぐ若き伝道師」を参照。

24 東日本大震災に関する釜石市の動向については、玄田・荒木（2020）に詳し

2019™」日本大会が開催され、フィジー対ウルグアイの熱戦が繰り広げられた。

この「うのすまい・トモス」はこの先、釜石市にとって、また釜石市を訪れる人にとって、どういう場所になっていくのだろうか。地域で震災の記憶を共有し向き合うための場所がまちの中心部にあることには、大きな意味があるのではないだろうか。東日本大震災の被災地域のなかでも、震災に対する受け止めは地域や個人によっても異なる。震災の経験や被災状況を自ら語ろうとする人もいれば、あまり口にしない人もいる。そういったそれぞれの思いを抱える地域の被災者のために「うのすまい・トモス」は存在するともいえる。

「いのちをつなぐ未来館」では、震災から10年が経つのを前に、職員が地域の被災者に被災体験を聞く地道な活動も行っている。記憶を伝えるだけでなく、ゆっくりと、そして少しずつ、これまで整理のつかなかった事実に向き合おうとする被災者に寄り添おうとする営みであるといえる。こうしたことが震災時の様々な見詰め直されるべき出来事のさらなる検証にも少なからずつながっていくのかもしれない。また、観光者がこのような被災地の出来事を知り、教訓を学ぶことができれば貴重な体験となる。まちが復興しつつある今日において、震災の悲惨さと教訓を伝える拠点として、「いのちをつなぐ未来館」は被災地と観光者をもつなぐ役割を担って

い。同書には、鶴住居復興スタジアムについて「そのメインスタンドに今、学校の校庭にあるような丸い時計がかかっている。それは、この地に生まれ育った住民にとって、小学校と中学校がそこにあった記憶のあかしだ。津波に際し、当時校舎にいた児童生徒の避難生還が『釜石の奇跡』と称賛されてきたのを、建設を契機に『釜石の出来事』という中立的な表現に市は改めた。そこに犠牲となった人々が生きていた事実を、訪れた人は『あなたも逃げて』と記された碑とともに学ぶことになる」との記述がある。

いる²⁵。

(5) 今後の方向性と示唆

ヒアリングでは、「釜石は観光地ではないし、目玉になる観光資源があるわけではない」と伺った。それでも釜石市が積極的に観光政策に取り組む理由の1つは、釜石市が被災地として、震災の記憶を地域で伝承し、「いのちを未来につないでいくこと」を市域の内外に伝えていくためである。それは、同じような悲劇を繰り返してはならないという釜石市の「思い」を市域という枠を越えて届けるためのその手段として、観光を活用しようという考え方に基づくものであるといえよう。

また、釜石市にとっての観光政策は、東日本大震災からの復興を伝えていくための手段であるのと同時に、外部人材を呼び込みながら人口減少に立ち向かっていくための手段でもある。現状進行する急激な人口減少を前に、従来からの住民にくわえて、市外からの新しい人材とも手を携えて、その活路を見出す取組みを進めている²⁶。そうした取組みのなかで、外部人材と地元の人達の間で様々な葛藤や行き違いもありうるだろう。しかし一方で、釜石市民には、「ヨソモノ」を拒絶しない気質があるとされること²⁷にも目を

25 コロナ禍においては、「オンライン語り部」により、震災を経験したスタッフが当時の体験談を伝える取組みも行っている。

26 (株)かまいしDMCは、「釜石オープン・フィールド・ミュージアム構想」の推進と「うのすまい・トモス」の運営(指定管理者)を担っている。同社は、観光に関係する事業に携わっていた市外からの専門人材などで構成されており、体験プログラムの企画などにくわえて、市外に対する情報発信や誘客などに注力しているという。既存の(一社)釜石観光物産協会や第三セクターの釜石まちづくり(株)とは、異なる役割を分担し並存することを前提としてきた。詳細は、(株)かまいしDMC HP「かまいしDMCについて」「事業情報」および(公社)日本観光振興協会HP「DMOなび【第27回】DMO先進事例に学ぶケース23：株式会社かまいしDMC(地域DMO)」を参照。

27 この背景には「魚や鉄の交易拠点や企業城下町として歩み、外から多様な人材

向きたい。このような気質のある釜石市民は、観光者を含む地域の外からの人材と交流、協力、分担しながら新たなまちづくりを進めていくことに親和的であるともいえよう。

観光者が観光をとおして、気づき、学び、教訓を得ることができらるであろうことについては、本章のはじめに触れたところである。釜石市のヒアリングをとおして、それは、観光の本来的な意義の重要な1つであるように筆者には改めて感じられる。災害時の教訓を市内外の人に伝え、新たに気づかせ、そして学んでもらおうとする釜石市の観光を手段にした震災復興を伝える取組みは、その本来の観光の意義を象徴するものといえるだろう。釜石市の取組みは、その地を訪れた観光者に、震災からの教訓を持ち帰ってもらい、自らの生活のなかで活かしていくきっかけを少なからず与えている。この釜石市の事例からは、観光政策の政策対象として捉えることが難しかった「経験」を地域資源として顕在化させる取組みの意義を学ぶことができよう。また、度重なる災害から復興してきた歴史を地域資源として認識し観光政策につなげている釜石市の不撓不屈の取組みは、他のいかなる地域でも、物事の見方や捉え方を変えたり、伝え方を工夫することで、地域固有の特徴ある資源を見出しうることを示唆している。

3 岡山県倉敷市 一産業と観光一

(1) 倉敷市の概要

倉敷市は、岡山県南部に位置する人口482,790人（2018年）、面積355.63km²の中核市である²⁸。同市は、江戸時代には商人の町、明

を受け入れてきたオープンな歴史的背景と文化的土壌」があるためとされる。詳細は、釜石市（2017）、44頁を参照。

28 倉敷市（2019b）

治時代には繊維産業の町、近年は工業都市にくわえ文化観光都市として発展してきた。瀬戸内の穏やかな気候と高梁川がもたらした豊かな大地に恵まれ農業や漁業も盛んである。1967年に旧倉敷市、児島市、玉島市が合併し、その後、複数回の合併を経て現在の倉敷市が誕生した。

倉敷市は、多様な地域性を有している。倉敷地区は、白壁の建物や柳並木が美しく観光地として有名な美観地区があり、文化芸術の拠点である大原美術館が立地する市の中心部である。児島地区は、瀬戸大橋のたもとに位置し、国指定名勝の鷲羽山などの景勝地が特徴的である。国産ジーンズ発祥の地としても知られ、近年商店街に「児島ジーンズストリート」が整備され、産業と観光を一体とした取組みが行われている。水島地区は、日本有数のコンビナートを擁する工業地帯である。工場見学を受け入れる企業もあり、近年は美しい工場夜景も注目されている。玉島地区は、懐かしいレトロな港町で、白桃などの果物の一大産地であると同時に、山陽新幹線新倉敷駅が立地している。船穂地区は、マスカットやスイートピーの生産が盛んであり、真備地区は、吉備真備公ゆかりの地で、箭田大塚古墳がある。近年、年間475万人（2014～2019年）以上の観光客が倉敷市を訪れている²⁹。

(2) 倉敷市の観光政策における現状と課題

倉敷市は、2004年に倉敷市観光振興アクションプラン³⁰を、2016年には同プランの後継となる「倉敷市観光振興プログラム³¹」を策

29 倉敷市（2019a）

30 観光を「地域に密着した」「裾野の広い総合産業」として捉え、観光が「地域経済の活性化に寄与し地域が持続的に発展する原動力」となるものと位置付けている。詳細は、倉敷市（2004）、2頁を参照。

31 従来のプランにくわえて、人口減少時代を迎え、観光客数などの飛躍的な増加を期待しにくいなか、「地域が観光客と長く結びつくための取組を展開し、リ

定し、地域の観光資源を活用した観光政策を積極的に展開してきた。以下では、倉敷市の観光政策の現状と特徴を整理する。

倉敷市の観光政策の特徴の第一は、観光者をリピーターにするための観光資源の創出と拡充に取り組んでいることである。それは、人口減少社会において、国内旅行の観光客数や観光消費額の飛躍的な伸びが期待しにくいなか、観光による交流人口を拡大させ、地域と観光客の結びつきを強化するための取組みである。例えば、倉敷市では、美観地区の景観を活かしたくらしき川舟流しや夜間景観照明（倉敷地区）、歴史ある繊維産業やジーンズをテーマとした産業観光（児島地区）、工場夜景を楽しむクルージング（水島地区）、フルーツやその他倉敷の食文化を味わえるイベント（玉島地区）などの着地型観光³²について、民間主導の取組みの側面支援を行っている³³。

第二に、都市間連携の推進である。倉敷市は、高梁川流域連携中枢都市圏³⁴の連携中枢都市として、圏域内の観光客の周遊性向上、

ピーター（ファン）を獲得することが重要である」としている。また、近年の「観光が地域を活性化させる重要な要素であるという認識」の広がりにつれ、「観光の視点に立ったまちづくりの取組を加速させていく好機となっている」としている。詳細は、倉敷市（2016）、3頁を参照。

32 この「着地型観光」について、観光庁のウェブサイトでは「旅行者を受け入れる側の地域（着地）側が、その地域でおすすめの観光資源を基にした旅行商品や体験プログラムを企画・運営する形態」としている。詳細は、観光庁HP「いま、旅は「地元発信」が楽しい！～着地型観光のススメ～」を参照。

33 倉敷市には、地区ごとに商工会議所および商工会（倉敷・児島・玉島・つくば・真備船穂）が存在している。市の各支所（児島・玉島・水島・真備）に産業課商工観光係が設置されており、両者が相互に協力して、産業や観光の振興に関するイベントを開催するなどしている。

34 高梁川流域では、流域の自治体7市3町（新見市・高梁市・総社市・早島町・倉敷市・矢掛町・井原市・浅口市・里庄町・笠岡市）、賛同する法人などが、1954年に「高梁川流域連盟」を設立し、産業や文化・教育など流域全般の文化向上に寄与する取組みを行ってきた。2015年にこのうち7市3町が、「高梁川流域連携中枢都市圏」の連携協約を締結した。詳細は、倉敷市HP「連携中枢都市圏構想」を参照。

外国人観光客の更なる誘致拡大、圏域の地域資源拡大を活用した商品開発や販路拡大といった取組みを展開している。倉敷市としては、圏域における周遊拠点として、市内宿泊者の獲得を目指している。また、それ以外にも、共通の交通手段を軸とした周辺都市との連携にも取り組んでいる。本州四国連絡橋（瀬戸大橋、明石海峡大橋）近くの瀬戸内三都市（倉敷市、鳴門市、琴平町）では、自動車移動による周遊性の向上のための広域的なPRに取り組んできた。さらに、山陽新幹線沿線の瀬戸内三都市（倉敷市、福山市、尾道市）では、せとうち旅情実行委員会を構成し、旅行会社向けに旅行商品づくりの支援や情報発信などに取り組んできた。

第三に、観光公式ウェブサイト「倉敷観光WEB」による観光情報集約と情報発信力の強化である。倉敷市に限らず、多くの自治体で、観光に関する情報発信のために工夫を凝らしているが、倉敷市の場合には、倉敷市観光情報発信協議会を設置し、倉敷市と公益社団法人倉敷観光コンベンションビューローが、観光に関する情報発信を行うサイトを集約し、効果的で効率的な情報提供体制を構築している³⁵。

これらの取組みもあって、1999年から減少傾向にあった観光入込客数は、2004年にはその減少に歯止めがかかり、それ以降は概ね横ばいで推移している。一方で、倉敷市を訪れる観光者は、近畿地方や中四国地方からの近距離からの来訪が中心であり、遠距離からの来訪者が少ない。さらに、「通過型観光地」として短時間滞在の日帰り客が多く、来訪者の観光消費額が低いことも課題である。このような課題があることから、倉敷市では、宿泊客の増加を含む「滞在交流型」の観光地を目指している。

35 詳細は、倉敷市倉敷観光WEB HP「倉敷市観光情報発信協議会について」を参照。

(3) 倉敷市の繊維産業と観光

都市自治体が観光振興に取り組む目的は様々である。倉敷市の場合にも複数の目的や効果に着目した取組みが行われているが、その取組みのなかでも、観光による「地域産業活性化」を念頭に置いた取組みに注目したい。

倉敷市は、全国でも有数の繊維産業が盛んな都市である。倉敷市では、この地場産業としての繊維産業の振興を図るために、各支援施設の整備、機能拡充、人材育成をはじめとする様々な事業者支援を行ってきた³⁶。

このような倉敷市の繊維産業は、地域経済を支える重要な存在であることにくわえ、地域の歴史や伝統そのものであるともいえる。倉敷市では繊維産業の振興をとおして、縫製や服飾デザインなどを学ぶ若者たちにとって地域での生活や就労の可能性を広げている。また、そうした繊維産業をPRすることは、地元の繊維製品を手にとってその魅力を体験する一般の観光者にとっても、気概あふれる若手デザイナーなどの新鮮な価値観に触れることができたり、積極的に海外に事業展開を図る高品質で先進的な繊維製品の魅力を感じさせる手段ともなりえよう。

倉敷市では、このような地域の産業振興を観光政策の側面からも積極的に位置付けている。2017年に最初の認定を受けた日本遺産「一輪の綿花から始まる倉敷物語～和と洋が織りなす繊維のまち～」は、まさにこの好例といえよう。以下では、倉敷市における日本遺

36 例えば、商工業活性化イベントへの支援はもとより、児島産業支援センターにおける創業期の若手事業者のための廉価なオフィス「デザイナーズインキュベーション」、ファッションセンターにおける人材育成講座やファッションショーの開催による繊維関連事業者のための品質面の支援、児島ジーンズをはじめとした地場産品のフランス・パリでの展示会実施による海外販路開拓などは、倉敷市商工業活性化ビジョンにおいて紹介されている。詳細は、倉敷市(2014)、52～57頁を参照。

産に関する取組みを概観し、産業と観光を関連付けた都市自治体における政策の可能性を検討することとしたい。

(4) 日本遺産活用の取組み

倉敷市の日本遺産について述べる前に、まず、文化庁が推進する日本遺産事業について、その概要を整理しておく。文化庁では、地域の歴史的魅力や特色を通じて日本の文化・伝統を語るストーリーを「日本遺産 (Japan Heritage)」として認定している³⁷。事業の方向性として、①地域に点在する文化財の把握とストーリーによるパッケージ化、②地域全体としての一体的な整備・活用、③国内への積極的かつ戦略的・効果的な発信という3つに集約されている。従来の文化財行政では、地域に存在する個々の遺産を「点」として指定し保存することが重視されてきたのに対し、日本遺産事業では、点在する遺産を「面」として活用、発信することが重視されている。つまり、日本遺産は、パッケージ化した文化財群を一体的にPRすることによって、これまで充分には伝わりにくかった地域の魅力を伝え、地域のブランド化、アイデンティティの再確認を促進しようとするものである。

倉敷市には、2021年3月現在、3つの日本遺産が存在する(表6-1)。倉敷市の日本遺産活用の考え方は、特に、「地域への愛着と誇りの醸成」を重視するものである。特に、日本遺産に関する一連の取組みを通じて、子どもたちに自分たちの住むまちの魅力や誇りを伝え、将来倉敷に目を向けてもらうきっかけをつくらうとする意図がある。それは、人口減抑制にもつなげようとするものでもある。以下では、倉敷市の3つの日本遺産のうち、特に、倉敷市の成り立ちや地場産業である繊維産業とつながりの深い、「一輪の綿花

37 詳細は、文化庁HP「日本遺産 (Japan Heritage) について」を参照。

表6-1 倉敷市の日本遺産

認定時期	種類	地域	ストーリー
2017年	地域型	倉敷市	一輪の綿花から始まる倉敷物語 ～和と洋が織りなす繊維のまち～
2018年	シリアル	倉敷市他 44市町	荒波を越えた男たちの夢が紡いだ異空間 ～北前船寄港地・船主集落～
2018年	シリアル	倉敷市他 3市	「桃太郎伝説」の生まれたまちおかやま ～古代吉備の遺産が誘う鬼退治の物語～

出典：筆者作成

一輪の綿花から始まる倉敷物語～和と洋が織りなす繊維のまち～

ストーリーの概要

400年前まで倉敷周辺は一面の海だった。近世からの干拓は、人々の暮らしの場を広げ、そこで栽培された綿やい草は足袋や花菱などの織物生産を支えた。明治以降、西欧の技術を取り入れて開花した繊維産業は「和」の伝統と「洋」の技術を融合させながら発展を続け、現在、倉敷は年間出荷額日本一の「繊維のまち」となっている。倉敷では広大な干拓地の富を背景に生まれた江戸期の白壁商家群のなかに、近代以降、紡績によりまちを牽引した人々が建てた洋風建築が発展のシンボルとして風景にアクセントを加え、訪れる人々を魅了している。

主な構成文化財

倉敷川畔伝統的建造物群保存地区、下津井・玉島町並み保存地区、繊維製品など。



倉敷美観地区



児島ジーンズストリート

図6-4 「一輪の綿花から始まる倉敷物語～和と洋が織りなす繊維のまち～」の概要

出典：倉敷市提供資料に基づき筆者作成

から始まる倉敷物語～和と洋が織りなす繊維のまち～」に注目し報告する。この日本遺産は、倉敷市の地域の歴史、文化、そして地場産業である繊維産業の成り立ちをわかりやすく物語っている（図6-4）。

倉敷市の日本遺産活用の取組みのなかで、特徴的なのが庁内連携体制である。取組みの事業所管である日本遺産推進室は、企画財政局に設置されており、所管する事業を自ら推進することにくわえ、各課との連絡調整を担っている。同室が、教育委員会や文化産業局ではなく、企画財政局に設置されていることで、庁内横断的な連携や迅速な意思決定がしやすいという（表6-2）。

表6-2 倉敷市の日本遺産の取組みに関する庁内組織

部署名		所掌事務
市長公室	くらしき情報発信課	(1) 市の情報発信の総括に関する事。 (2) 報道機関及び報道資料に関する事。 (3) 市章、市歌、市花、市木及び市鳥に関する事。 (4) 前各号に掲げるもののほか、情報発信に関する事。
企画財政局	くらしき移住定住推進室	(1) 移住定住に関する事。 (2) 大学間連携及び大学と地域との連携に関する事。
	日本遺産推進室	(1) 日本遺産魅力発信推進事業に関する事。 (2) 倉敷市日本遺産推進協議会に関する事。
文化産業局	観光課	(1) 観光振興に関する企画、立案及び調整に関する事。 (2) 観光資源の開発に関する事。 (3) 観光宣伝、観光客誘致及び観光情報に関する事。 (4) 観光イベントに関する事。 (5) 観光関係団体及び関係業界との連絡調整及び共同事業に関する事。 (6) 国際観光の振興に関する事。 (7) 観光施設の総合計画及び整備に関する事。 (8) 観光施設の設置、廃止、管理及び運営に関する事。 (9) 前各号に掲げるもののほか、観光に関する事。
	商工課	(1) 商工政策に係る調査、企画及び計画策定並びに総合調整に関する事。 (2) 商工業団体等との連携及び連絡調整に関する事。 (3) 中小企業の振興に関する事。 (4) 中小企業振興融資等に関する事。 (5) 新産業の創出に関する事。 (6) 創業支援に関する事。 (7) 商店街の振興に関する事。 (8) 地場産業の振興に関する事。 (9) 流通機構の近代化に関する事。

部署名		所掌事務
	商工課	<ul style="list-style-type: none"> (10) 商工会議所法に基づく許認可に関すること。 (11) 大規模小売店舗立地法に関すること。 (12) 中小小売商業振興法に関すること。 (13) 火薬類消費許可申請に係る証明書の交付に関すること。 (14) 鉱業権設定及び温泉採掘許可の県との協議及び照会に関すること。 (15) 倉敷ファッションセンターに関すること。 (16) 児島産業振興センターに関すること。 (17) 所管に係る地域経済の活性化推進に関すること。 (18) 所管に係る産学官の連携推進に関すること。 (19) 所管に係る中心市街地活性化に関すること。 (20) 前各号に掲げるもののほか、商工に関すること。
建設局	市街地開発課	<ul style="list-style-type: none"> (1) 土地区画整理事業（倉敷駅周辺開発事務所が所管する事業を除く。）に関すること。 (2) 市街地再開発事業に関すること。 (3) 優良建築物等整備事業に関すること。 (4) 市街地開発事業に係る調査及び計画に関すること。 (5) 市街地開発事業等予定区域内の建築等の許可に関すること。 (6) 駐車場の整備及び指導に関すること。 (7) 路外駐車場の設置届の受理、立入検査等に関すること。 (8) 倉敷市駐車場条例に基づき設置した駐車場（児島市民交流センター第1駐車場、第2駐車場及び第3駐車場を除く。）の維持管理に関すること。 (9) 倉敷駅前再開発事業に関すること。 (10) まちなみ形成推進事業に関すること。 (11) 所管の財産の維持管理に関すること。
教育委員会	文化財保護課	<ul style="list-style-type: none"> (1) 文化財保護に関すること。 (2) 歴史文化基本構想等審議会に関すること。 (3) 文化財保護審議会に関すること。 (4) 伝統的建造物群保存地区に関すること。 (5) 伝統的建造物群等保存審議会に関すること。 (6) 伝統美観の保存に関すること。 (7) 伝統的建造物群保存地区の背景保全に関すること。 (8) 町並み保存に関すること。 (9) 文化財関係団体に関すること。 (10) 埋蔵文化財センターに関すること。 (11) 歴史民俗資料館に関すること。 (12) 旧柚木家住宅に関すること。 (13) 磯崎眠亀記念館に関すること。 (14) 真備ふるさと歴史館に関すること。 (15) まきび記念館に関すること。

出典：倉敷市行政組織規則を基に筆者作成

また、同室に所属する職員も、庁内横断的に課長補佐級および係長級の職員が兼任または併任により充てられている。これは、日本遺産推進のためのソフトとハードの整備が複数分野に渡ること、また日本遺産構成要素が市内全7地区に点在していることに対応する



図6-5 倉敷市の日本遺産に関する職員体制
出典：筆者作成

ためである。このように、倉敷市の日本遺産推進室は、庁内横断的な組織・職員体制をとっている（図6-5）。

倉敷市の観光政策の推進体制としては、観光関係事業の運営にあたり、様々なことが試みられてきたが、観光関係所管課の連携はこれまでのところなかなか円滑にできてこなかった実態がある。例えば、情報発信の役割分担についていえば、暮らしき情報発信課が市の広報紙による市民向け情報を行っているのにくわえ、観光課は来訪者向け観光情報を、商工課は市内産業の育成や販路拡大のための情報をそれぞれ発信してきた。それに対して、日本遺産に関しては、日本遺産推進室が、日本遺産魅力発信推進事業として、中心的に情報発信を統括する体制が構築されている。

(5) 今後の課題と展望

ここまで、倉敷市の観光政策を概観してきたが、同市ではいくつ

かの課題も認識されていた。

第一に、倉敷市では、前述のとおり、観光者が地域に宿泊しないという課題があった。これに対応すべく、コロナ禍においても、日中帯だけでなく夜間帯への誘客を狙い、夜型観光を推進し、「滞在交流型」の観光地となることを目指している。そのために、美観地区の夜間景観照明や水島地区の工場夜景スポットのPRも積極的に行っている。

第二に、倉敷市の場合、「地域への愛着と誇りの醸成」を意識した日本遺産活用を推進しているが、この取組みをいかに深化、充実させていくかが課題となるといえよう。日本遺産の認定後は、国からの補助金を期待できるが、その後は、国からの補助金に依存しない方法での日本遺産の活用が求められる³⁸。倉敷市の場合、先々の自立的な日本遺産活用を見据え、国の補助金を活用し多くの経費を必要とするハード面での整備をすでに行っていることから、今後は、これまで整備開発してきたものを活用するためのソフト面での整備が課題となる。大原美術館と市内の幼稚園、保育園、小学校が連携した参加体験型学習プログラムの実施などはその一例である。

これまで述べてきたとおり、倉敷市の観光政策の取組みは、地域

38 日本遺産認定を有するすべての都市自治体にとって、「認定」がゴールなのではなく、「活用」こそが目的である。2020年12月には、観光庁より、「令和2年度日本遺産フォローアップ委員会審議結果について（中間とりまとめ）」が発表されている。そのなかでは、日本遺産を活用した継続的な取組みの推進についての地域間の温度差について改めて触れられており、先進モデルの構築、認定取消し制度の導入、候補地域の新設などの検討が報告されている。日本遺産認定は、2020年6月に認定目途とされていた100件を超え、104件に至った。今後は、認定された日本遺産を活用の方策を具体化していく取組みが求められよう。もっとも、国が設定した日本遺産認定という枠組みのなかで自治体同士が競い合うのではなく、自らの地域の資源の発掘と磨き上げという観点から、日本遺産を活用していく姿勢が求められるのではないかと。詳細は、観光庁HP「令和2年度日本遺産フォローアップ委員会審議結果について（中間とりまとめ）」を参照。

の産業を観光に活かし、また観光を地域産業の振興に活かしているとも捉えることができる。観光政策によって、観光に関連する産業のみを振興するのではなく、あわせて地域の特色ある産業を振興していくという観点からも興味深い。観光を手段とする地域産業の振興に関する倉敷市の取組みは、地域の基幹となる地場産業の振興に取り組む全国の都市自治体の参考となるものであるといえよう。

おわりに

本章では、青森県八戸市、岩手県釜石市、岡山県倉敷市の3つの事例について、ヒアリング調査の結果を基に紹介した。これらの事例分析をとおして、観光を「手段」として地域づくりを進める意義や、都市自治体におけるこれからの観光政策の課題と今後の方向性について検討してきた。

八戸市では、公民連携による取組みをとおして、市民生活の質の向上と観光者への魅力あるまちづくりの両面から施策を組み立てており、あわせて市域を超えた広域連携にも取り組んでいた。釜石市では、度重なる災害から復興してきた歴史を地域資源として認識し、観光に関する取組みにつなげていた。倉敷市では、日本遺産に関する取組みを市内横断的に推進するとともに、地場産業振興につなげるための取組みを行っていた。

これら3市の取組みに共通するのは、まず、観光に関する政策を考えるにあたって、観光振興それ自体のみを目的とするものではないということである。すなわち、観光をそれぞれの地域の課題解決のため手段のひとつとして位置付けたうえで、観光者（発地側）の視点においてだけでなく、迎え入れる地域（着地側）の視点においても捉えているのである。もちろん、地域によって課題は異なるので、これに基づく取組みも自然と異なってくる。言い換えれば、

それは、これまで報告してきたような様々な地域の課題に対して、観光が手段として広く活用可能であることを示唆している。

また、観光をとおして、様々な地域の課題解決に、つまり地域づくりに、主体的に取り組んでいる住民や事業者の取組みを自治体行政が支援しているのも3市に通底していた。観光分野に限らず、これから地域社会に求められるのは、自治体行政が、地域の課題解決のための方策を考え、住民や事業者とともに、それを実行することのみではない。その方策を考える段階から、自治体行政が、地域とともにあることではないだろうか。言い換えれば、それは、住民、事業者、自治体行政のそれぞれが、同じ地域の一員としての立場で、地域づくりの場に対等に参加することであるといえよう。ここにおいて自治体行政は、住民や事業者から出てきたアイデアを活かしながら、全体をコーディネートしていくことが求められるであろう。

それでは、3市に共通する「観光を手段」とし、「自治体行政が地域づくりの場に対等に参加」することで、「様々な地域の課題」に立ち向かっていくために、必要なこととは何であろうか。それは、自治体行政における観光政策についての既成概念を転換していくことである。観光者も旅立つ前の発地側では住民であり、住民も訪れる先の着地側では観光者である。観光者として、訪問した先で見聞きし体験したことは、それぞれの生活地に還元される。観光政策は、観光者の普段の生活地での生活の質の向上にも寄与できるのである。また、地域の住民は、観光者を受け入れることで、自らが観光者として他の地域を訪れる際に観光する目や耳、心を養うことにもなる。これからの観光政策は、観光を、観光者のための旅行商品としてだけでなく、また、単なる着地側の地域による誘客の手立てとしてだけでなく、観光者と住民の両者にとって、より豊かな生活を送るための地域づくりの手段として考えることが必要ではな

いだろうか。

最後に、あわせて指摘しておきたいことは、都市自治体における行政側の視点からは、観光政策が分野横断的なものである以上、観光課に所属する職員だけでは自治体の観光政策は担えないということである。観光政策は、自治体行政の幅広い所管によって担われ、市域にとらわれず、人々の生活や人生をより豊かにすることができる可能性に満ちた政策分野なのである。観光は、本来、民間事業者によって取り組まれ、行政の役割が限定的であるとの考え方もあるかもしれない。しかし、地域づくりの手段として観光を捉えれば、行政がその幅広い政策分野のなかでなすべき役割も少なくない。自治体行政においては、地域の資源とはなにか、地域にどのような歴史や文化があるのかといった視点と、そしてそれが、どう地域の公共的な課題解決に活かせるのかといった展望が必要である。またそれは、これまで観光とは無関係であるとされてきた分野も含め、幅広い政策分野において必要なことであろう。このように観光を幅広い視点からとらえると、自治体行政に求められる「ツーリズム行政」とは、観光課に属する職員のみが取り組むものではなく、全庁的な視点から総合政策として、より幅広い所管の職員によって取り組んでいくべきものであるといえよう。

参考文献

- 公益財団法人日本交通公社編著（2019）『観光地経営の視点と実践 第2版』丸善出版
- 西村幸夫編著（2009）『観光まちづくり まち自慢からはじまる地域 マネジメント』学芸出版社
- 西村幸夫（2016）「自治体観光政策とまちの未来図」『月刊地方自治職員研修』693号、公職研、12～14頁
- 観光庁ホームページ <https://www.mlit.go.jp>（最終閲覧日：2021年1

月21日)

文化庁ホームページ <https://www.bunka.go.jp> (最終閲覧日: 2021年1月21日)

〔八戸市関係〕

八戸市 (2016) 「第6次八戸市総合計画」

八戸市 (2020a) 「八戸圏域連携中枢都市圏ビジョン」

八戸市 (2020b) 「八戸市統計情報 (令和2年版)」

一般財団法人 VISIT はちのへホームページ <https://visithachinohe.com> (最終閲覧日: 2021年1月21日)

一般財団法人 VISIT はちのへホームページ (事業者向け) <https://visithachinohe.or.jp> (最終閲覧日: 2021年1月21日)

認定NPO法人ふるさと回帰支援センターホームページ「青森暮らしサポートセンター」 <https://www.furusatokaiki.net/consultation/aomori> (最終閲覧日: 2021年1月21日)

八戸市ホームページ <https://www.city.hachinohe.aomori.jp/> (最終閲覧日: 2021年1月21日)

八戸ポータルミュージアムはっちホームページ <https://hacchi.jp> (最終閲覧日: 2021年1月21日)

〔釜石市関係〕

岩手県 (2011～2020) 「各年版岩手県観光統計概要」

釜石市 (2017) 「釜石市観光振興ビジョン」

釜石市 (2019) 「釜石市統計書 (平成30年版)」

釜石市 (2020) 「撓まず屈せず復旧・復興の歩み (令和2年4月版)」

玄田有史・荒木一男 (2020) 「危機対応と希望 - 小ネタが紡ぐ地域の未来」東京大学社会科学研究所・中村尚史・玄田有史編『危機対応学 地域の危機・釜石の対応 多層化する構造』東京大学出版

会、385～402頁

株式会社かまいしDMCホームページ<https://kamaishi-dmc.com>（最終閲覧日：2021年1月21日）

釜石市ホームページ<https://www.city.kamaishi.iwate.jp>（最終閲覧日：2021年1月21日）

釜石まちづくり株式会社かまいし情報ポータルサイト縁とらんすホームページ<https://en-trance.jp>（最終閲覧日：2021年1月21日）

〔倉敷市関係〕

倉敷市（2004）「倉敷市観光振興アクションプラン」

倉敷市（2014）「倉敷市商工業活性化ビジョンH26年度～H32年度」

倉敷市（2016）「倉敷市観光振興プログラム」

倉敷市（2019a）「倉敷市観光統計書（令和元年版）」

倉敷市（2019b）「倉敷市統計書（令和元年版）」

法政大学大原社会問題研究所・相田利雄編（2016）『持続可能な地域と経済の構想－岡山県倉敷市を中心に－』御茶の水書房
倉敷市観光情報発信協議会 倉敷観光WEBホームページ<https://www.kurashiki-tabi.jp>（最終閲覧日：2021年1月21日）

倉敷市ホームページ<https://www.city.kurashiki.okayama.jp>（最終閲覧日：2021年1月21日）

公益社団法人倉敷観光コンベンションビューローホームページ<https://kankou-kurashiki.jp>（最終閲覧日：2021年1月21日）

第7章

観光政策に関するアンケート調査報告

日本都市センター研究員

安齋 顕考・高野 裕作・黒石 啓太

第1節 アンケート集計結果

調査の概要

調査目的	都市自治体の観光政策への取組み状況や直面している課題を把握するため。
調査対象	815市区（792市、23特別区）
調査期間	2020年10月1日～10月23日
調査方法	各都市自治体宛てに調査票を郵便にて送付 回答は電子メール・FAX・郵送にて回収
回収率	408市区（50.1%）

調査における用語の定義

「都市自治体」

815市区（792市、23特別区）をいう。

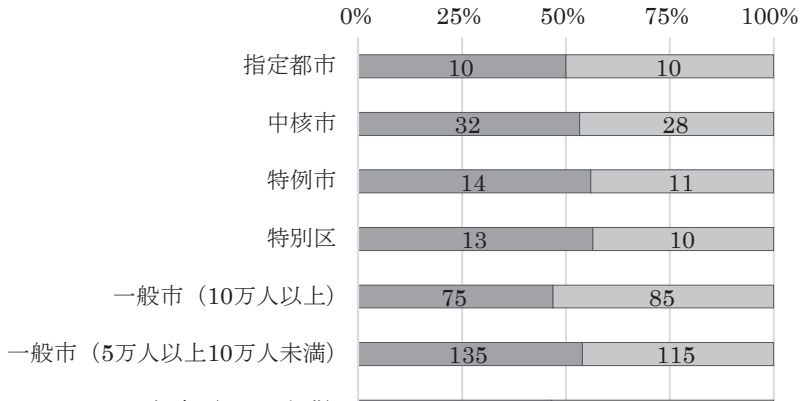
「観光政策主管課」

観光に係る施策の企画及び調整に関する事項を主に所管する課をいう。

回答自治体について

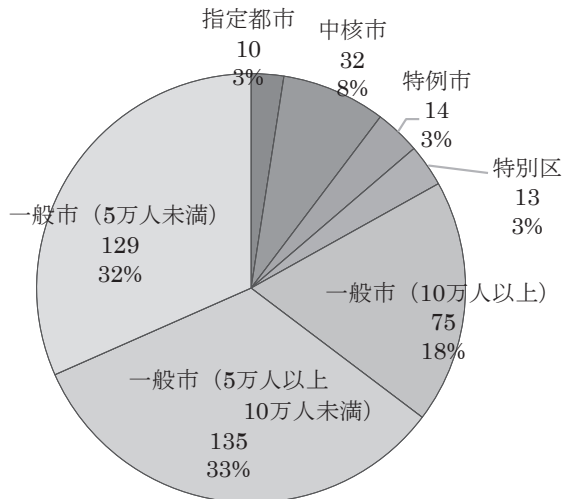
都市区分別 回答率

(N=815)



都市区分別 回答割合

(n=408)

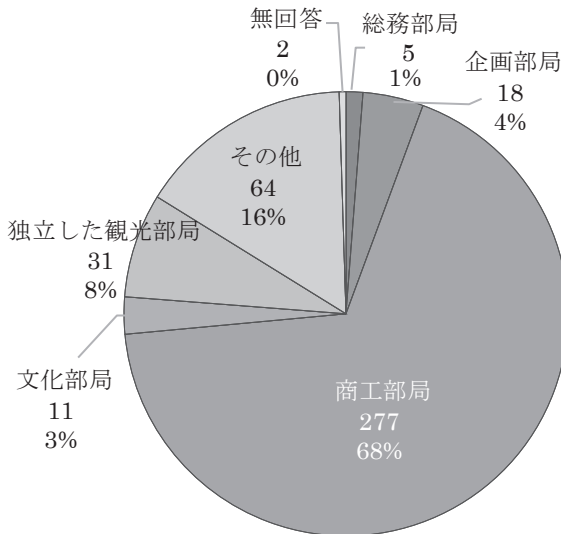


集計結果

Q1 貴市の観光に係る施策の企画及び調整に関する事項を主に所管する課（以下、「観光政策主管課」という。）について、ご回答ください。

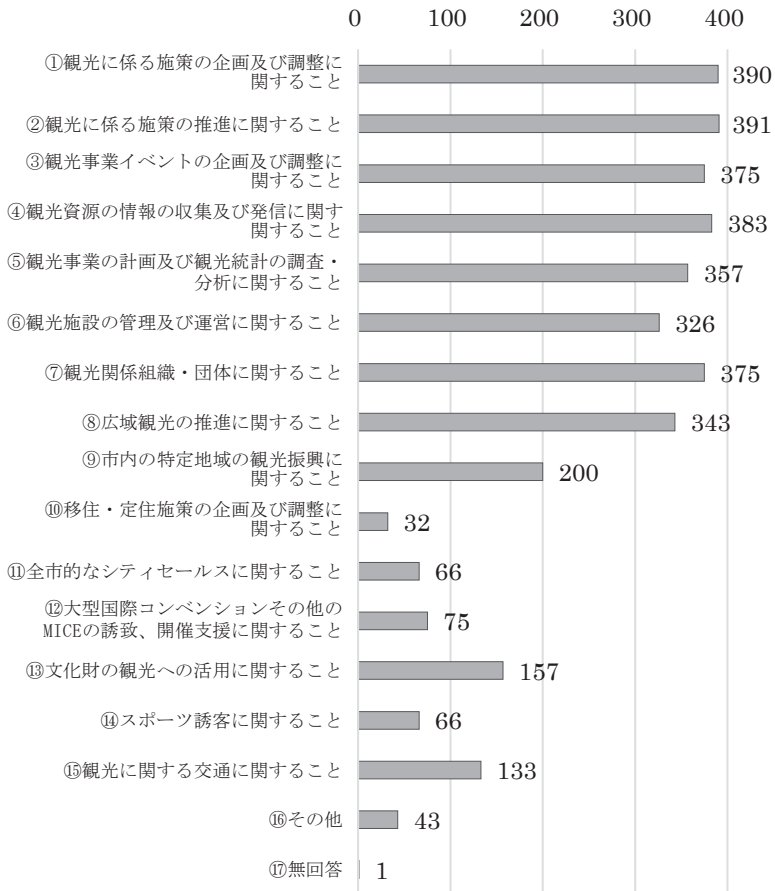
《観光政策主管課の所属部局》〔単一選択〕

(n=408)



観光政策主管課の7割程度が商工部局に属している。観光政策主管課の1割程度は、独立した観光部局に属しており、回答した多くの都市自治体は、いわゆる「観光地」として知られる都市自治体のほか、中核市などの一定規模を有する都市自治体であった。そのほか市長公室や政策推進局などの部局で観光政策を主管し、全庁的に、また戦略的に観光政策に取り組むケースもみられた。「その他」の主な内容としては、市民生活部局、建設部局、環境部局といった回答があった。

《観光政策主管課の所掌事務》〔複数選択〕

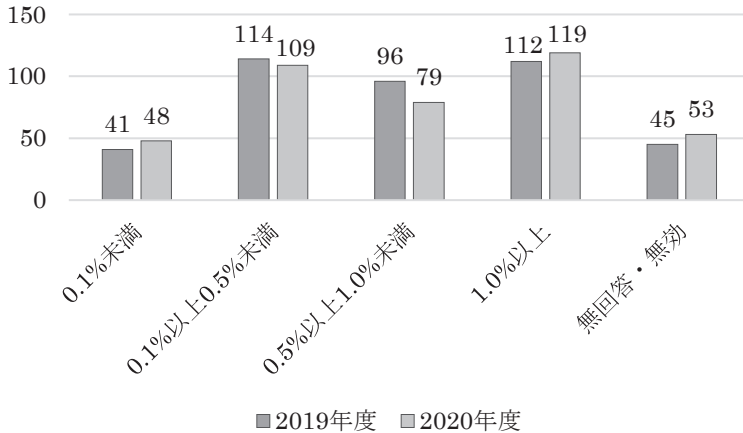


観光政策主管課の所掌事務のうち、選択肢の1～8については8割程度の都市自治体が共通して所掌している。都市自治体によっては、観光政策主管課とは別に、特定地域の観光政策を重点的に所掌する担当課を設けている都市自治体もある。「その他」の主な内容としては、自然公園の管理、物産振興、フィルムコミッション、ふ

るさと納税、港湾振興、路上喫煙の防止、地域ブランド化支援といった事務を所掌している観光政策主管課もある。

《予算の規模》〔数値記入〕

(n=408)

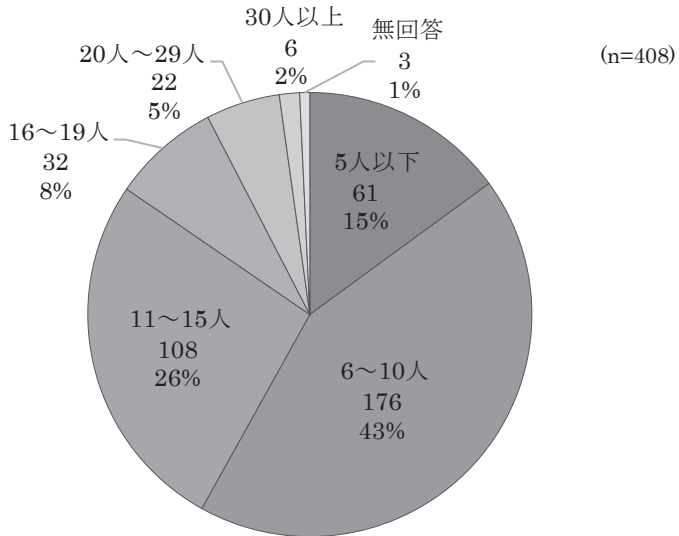


※回答のあった予算額にもとづき、一般会計予算額に占める観光政策主管課予算額の割合について集計した。なお、明らかに単位を誤って回答しているもの、一般会計予算額と観光政策主管課予算額に同じ値が回答されているものなど、集計に含めることが適当でない回答は無効回答とし、有効回答数は2019年度363自治体、2020年度355自治体となった。

一般会計総額に占める観光政策主管課予算額の割合は、回答のあった都市自治体の6割程度が1.0%に満たない状況である。

《観光政策主管課の職員数》〔数値記入〕

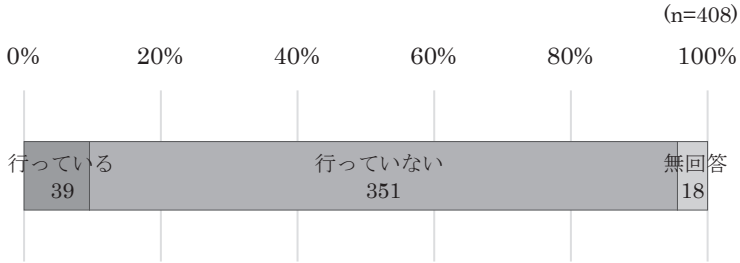
※普通会計職員のみ。正規・非正規を問わない。管理職を含む。



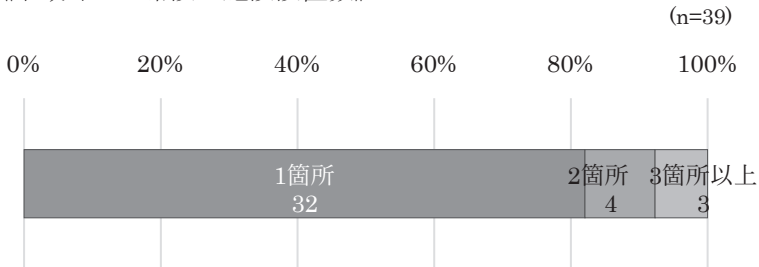
観光政策主管課には、都市自治体の規模や地域の特性にもよるが、6～10人（43%）、11～15人（26%）の職員がいることが多いようである。一方、指定都市や、いわゆる「観光地」として認識されているような都市自治体では、20～29人（5%）、30人以上（2%）の職員が所属しているものもあった。

Q2 貴市では、市域外に常設の事務所などを設置し、観光に関する取組みを行っていますか。〔単一選択〕〔数値記入〕

《取組み状況》

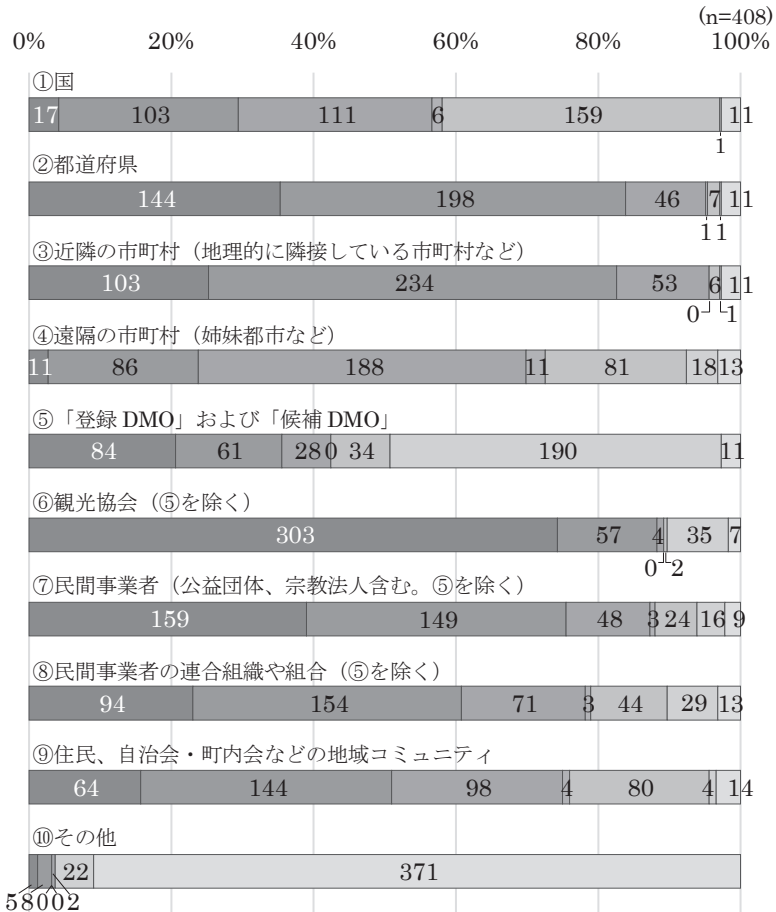


《市域外での常設の施設設置数》



大部分の都市自治体では、市域外に常設の事務所などを設置していない。一方で、約1割の都市自治体は、これを設置し、観光に関する取組みなどを行っている。具体的には、いわゆる「東京事務所」などでの観光PRなどがこれに該当する。当センターが個別に行ったヒアリング調査では、一部の都市自治体の東京事務所では、民間の事業者と協議や交渉を行い、ツアーを誘致するなどしていることも明らかになった。

Q3 貴市の観光政策主管課が日常の業務を行うにあたって、庁外の組織や団体との連絡・調整は、どの程度の頻度で行っていますか。〔各単一選択〕



- 週1回程度
- 年1回程度
- ほとんど機会が無い
- 無回答
- 月1回程度
- 数年前に1度程度
- 当該組織・団体が存在しない

観光政策主管課は、業務遂行のための連絡・調整について、9割程度が観光協会、都道府県、近隣市町村と頻繁に行っている。このうち、とくに観光協会とは、「週1回程度」の連絡調整を行うと回答した都市自治体は、全体の7割に及ぶ。また6割程度が民間事業者や民間事業者の連合組織や組合とも一定程度行っている。一方で、住民、自治会・町内会などの地域コミュニティとは、頻繁とは言えない状況である。「その他」の主な内容としては、大学、ボランティアガイド団体、業務委託先事業者やイベント実施団体、連携中枢都市圏事務局および構成自治体、市の外郭団体（公社など）が挙げられた。

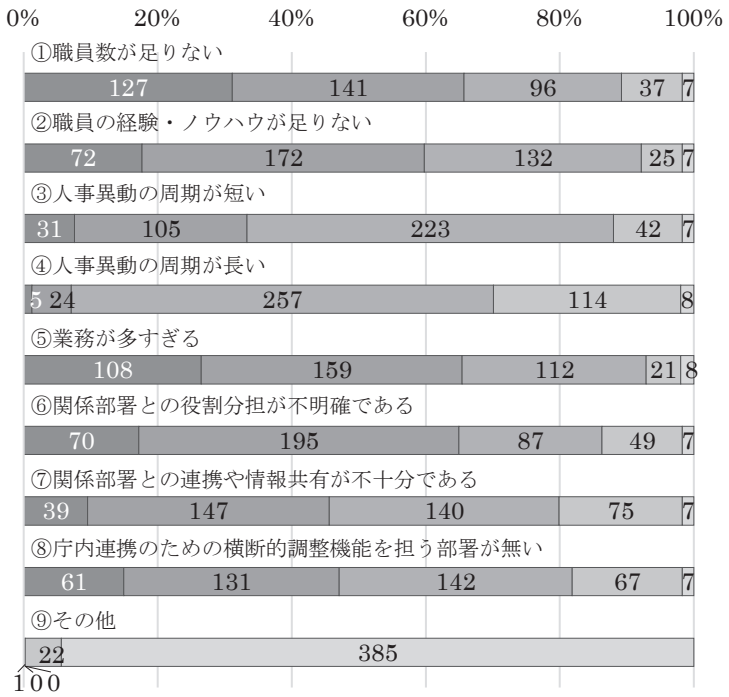
SQ 連絡・調整を行う頻度が高い国、都道府県の部署はどこですか。（外郭団体含む）〔最大3件記述〕

連絡・調整を行う頻度が高い国の機関としては、国土交通省（観光庁・地方運輸局・地方整備局）、文部科学省（文化庁・スポーツ庁）、環境省、経済産業省、内閣府、総務省、農林水産省、財務省、復興庁、独立行政法人国際観光振興機構（JNTO、日本政府観光局）が挙げられている。

連絡・調整を行う頻度が高い都道府県の部署としては、各都道府県の観光物産、都市整備、土木、交通、港湾空港、文化、スポーツ振興、環境、商工労働、農政、下水道、広報PR、国際交流、地域振興、防災の所管課、東京事務所、土木事務所、県税事務所、消防、警察が挙げられている。このほか、都道府県レベルでの都道府県の観光協会、観光物産協会、観光連盟、観光コンベンション協会、観光コンベンションビューロー、ビジターズビューロー、観光財団、観光振興機構、観光推進機構、ツーリズム協会なども連絡・調整するという都市自治体も一定数あった。

Q4 貴市の観光政策において、組織や連携体制などに関する課題について、以下の項目にどの程度あてはまりますか。
 [単一選択]

(1) 市内 (n=408)

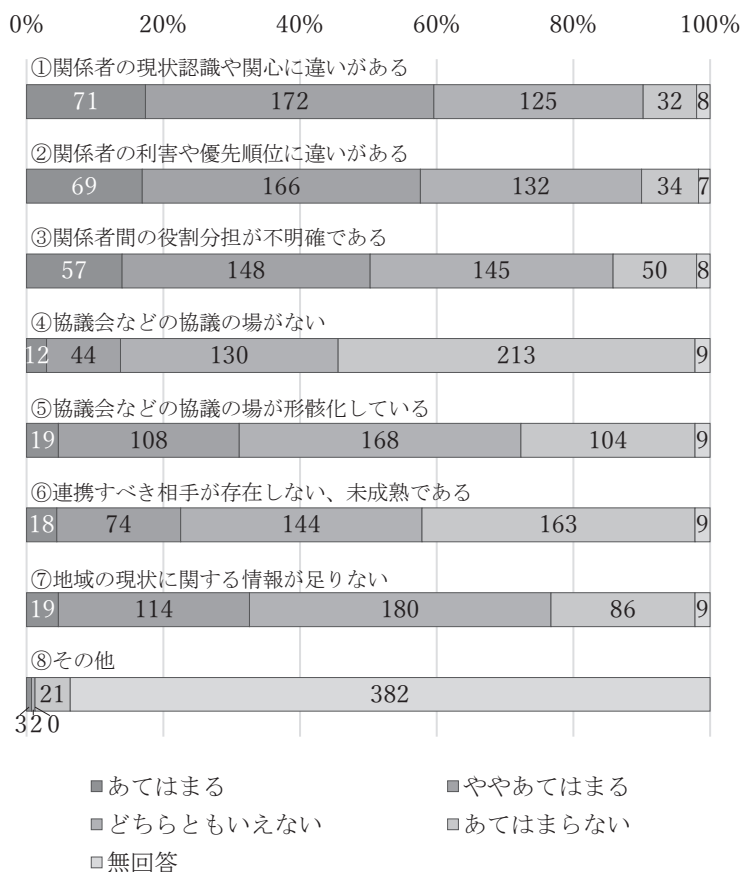


- あてはまる ■ややあてはまる ■どちらともいえない
- あてはまらない □無回答

観光政策における市内の課題としては、必ずしも観光政策分野に限った課題ではないものの、業務量に比して、職員数や職員の経験・ノウハウが不足していることがわかる。

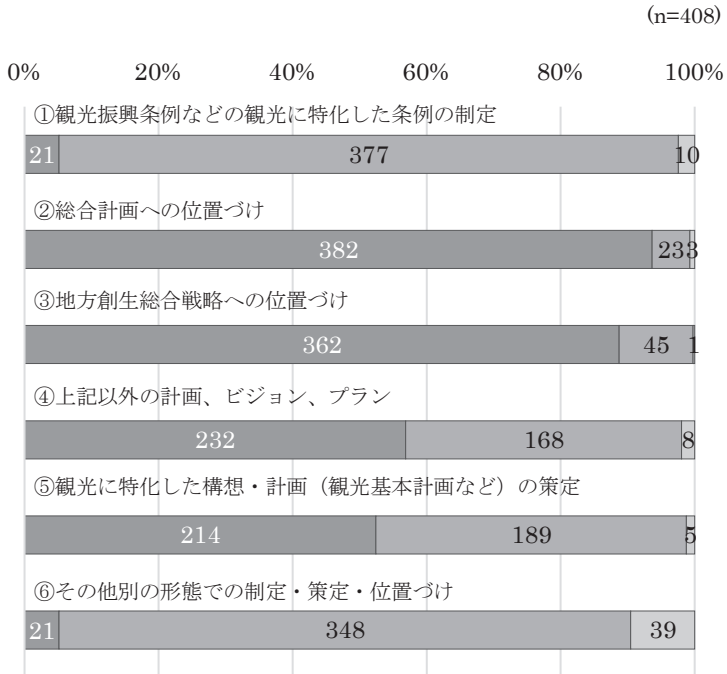
(2) 庁外の組織や団体との関係

(n=408)



都庁自治体の観光政策主管課では、観光政策に関する庁内の課題に比べ、庁外の組織や団体との関係に関する課題は少ないと認識しているようである。なおこの結果は、あくまで観光政策主管課側の認識であるため、連携先の団体などがこれらの課題をどのように認識しているかについては、別途検討する必要がある。

Q5 貴市における観光政策の位置づけとして、次のうち当てはまるものはどれですか。〔単一選択〕



- 制限・策定・位置づけがある
- 制限・策定・位置づけがない
- 無回答

大部分の都市自治体においては、総合計画や地方創生総合戦略に観光政策を位置づけている。これは、観光政策主管課の多くが商工部局に属していることに鑑みれば、観光による地域経済の振興・活性化を企図しているからであると思われる。

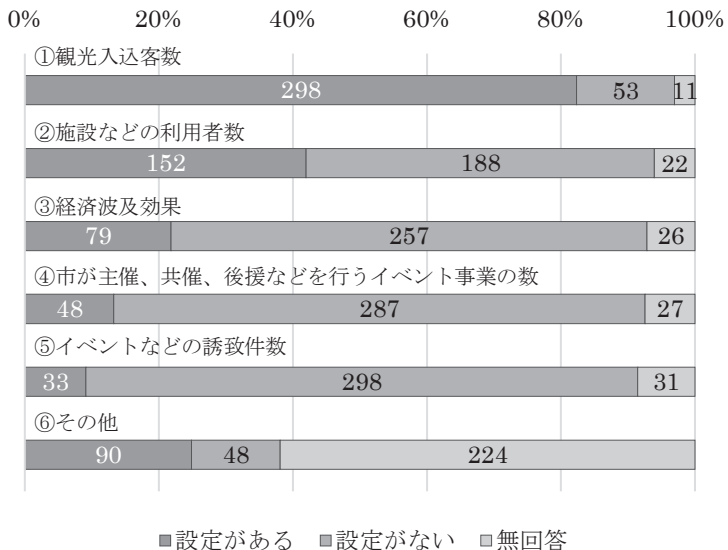
SQ (1) Q5 「①観光振興条例などの観光に特化した条例の制定」において、「制定・策定・位置づけがある」を選択した場合に、以下にご回答ください。〔記述、数値記入〕

観光振興条例などの観光に特化した条例として、観光振興全般について基本的事項を定める基本条例、観光船運送に関して事業者の権利を制限し義務を課すことを定める規制条例、観光関係事業振興のために敷地や金融などのあっせん、奨励金（補助金）の提供について定める給付条例、観光事業特別会計財政調整基金についての手続を定める手続条例、観光施設などの設置や管理について定める内部事項条例、「乾杯条例」などの奨励条例についての回答があった。

SQ (2) Q5「③地方創生総合戦略に位置づけ」において、「制定・策定・位置づけがある」を選択した場合に、以下にご回答ください。〔複数選択〕

《成果指標》

(n=362)

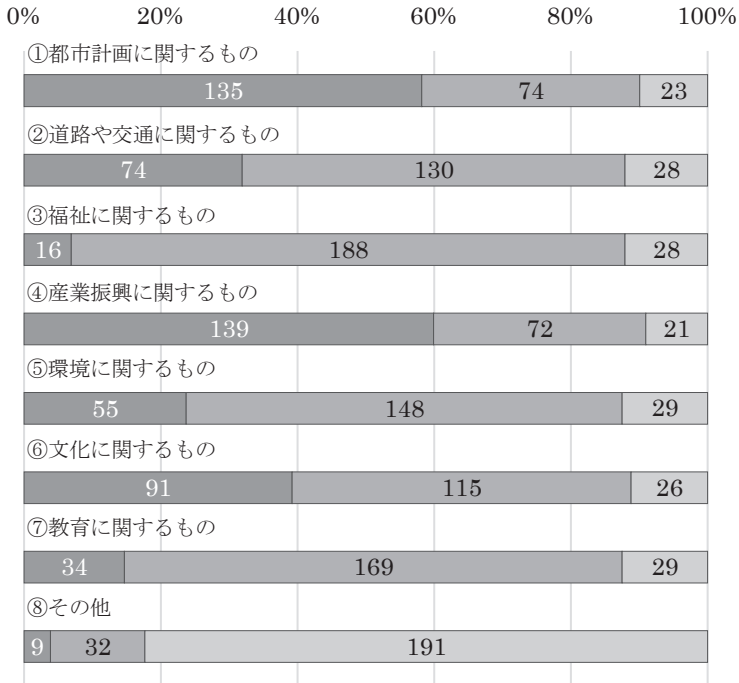


地方創生総合戦略に観光に関する項目を設けている都市自治体においては、「観光入込客数」を成果指標とするものが多い。これは、第2位の「施設などの利用者数」の約2倍である。「その他」の主な内容としては、駅乗降人員、観光ポータルサイトアクセス数、ふるさと納税の寄附人数、観光消費額、観光客の滞在時間、宿泊者数、外航クルーズ船寄港回数、転入者数、自分のまちに愛着や親しみを感じている市民の割合などがあつた。

SQ (3) Q5「④上記以外の計画、ビジョン、プランなどへの位置づけ」において、「制定・策定・位置づけがある」を選択した場合に、以下にご回答ください。〔複数選択〕

《分野別計画における位置付け》

(n=232)



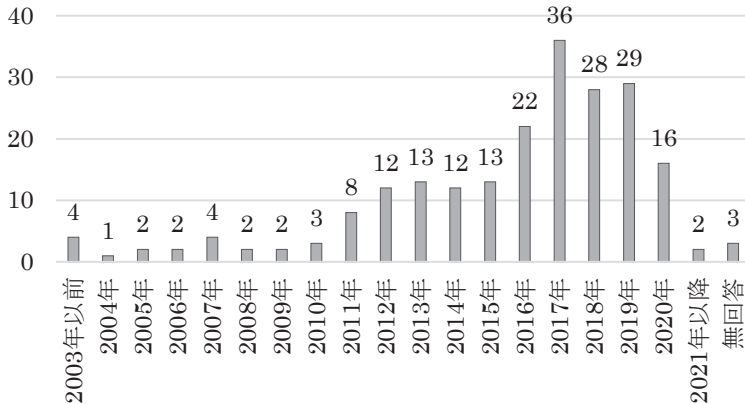
■位置づけがある ■位置づけがない ■無回答

観光政策の他の行政分野での位置付けについて、産業振興、都市計画の分野において、多く位置づけがなされている。一方で、福祉、環境、教育の分野では、あまり位置づけがなされていない。「その他」の主な内容としては、国際交流に関するもの、情報化に関するもの、公共施設の整備や管理に関するものなどが挙げられている。

SQ (4) Q5「⑤観光に特化した構想・計画の策定」において、「制定・策定・位置づけがある」を選択した場合に、以下にご回答ください。〔数値記入〕

《策定時期》

(n=214)



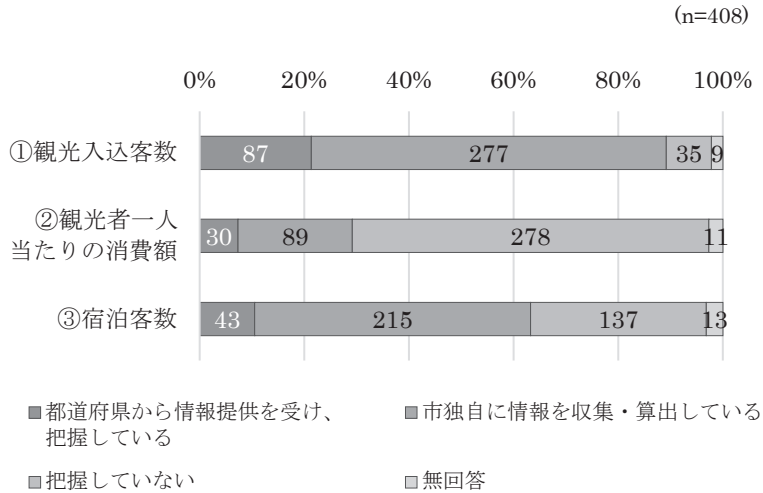
「観光に特化した構想・計画の策定」を制定した都市自治体の数は、2011年頃から増加し、2017年に最多となっている。観光立国推進基本法が2007年に施行されて10年が経過し、観光立国の実現に向けた国の法整備、計画策定などに呼応する形で、都市自治体においても観光に関する構想や計画策定の動きが広がっていると思われる。

SQ (5) Q5「⑥その他別の形態」において、「制定・策定・位置づけがある」を選択した場合に、以下にご回答ください。

〔自由記述〕

「その他別の形態」の主な内容としては、「指針」、「基本的な方針」、「基本的な考え方」、「観光都市宣言」、「シティプロモーションビジョン」、「ブランド戦略」などがあつた。

Q6 貴市では、観光に関する政策の企画立案に当たって、以下の情報を収集・算出していますか。〔単一選択〕

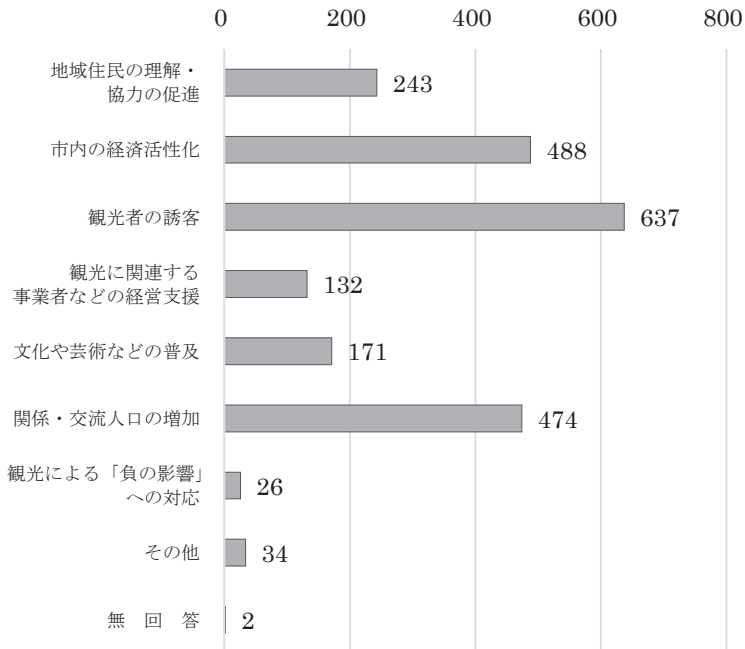


都市自治体では、観光政策の成果指標として「観光入込客数」を設定することが多い（Q5 SQ (2)）が、同指標を含む観光に関する量的な情報は、各都市自治体が独自に収集・算出していることが多いようである。一方で、「観光者一人当たりの消費額」については、把握していないと回答した都市自治体が約7割であった。

Q7 貴市が従来から取り組む観光政策の中で、地域の歴史的あるいは地理的特性や地域の基幹産業などをふまえて、特徴的な取組みについてご回答ください。〔最大3件記述〕

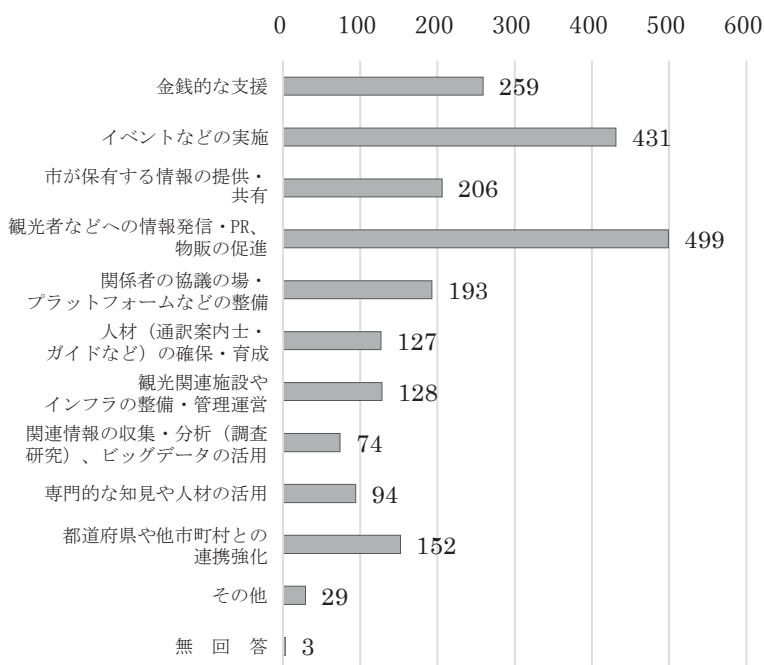
回答自治体数 368 自治体、回答取組み数 717 件

《取組みの目的》〔複数選択〕



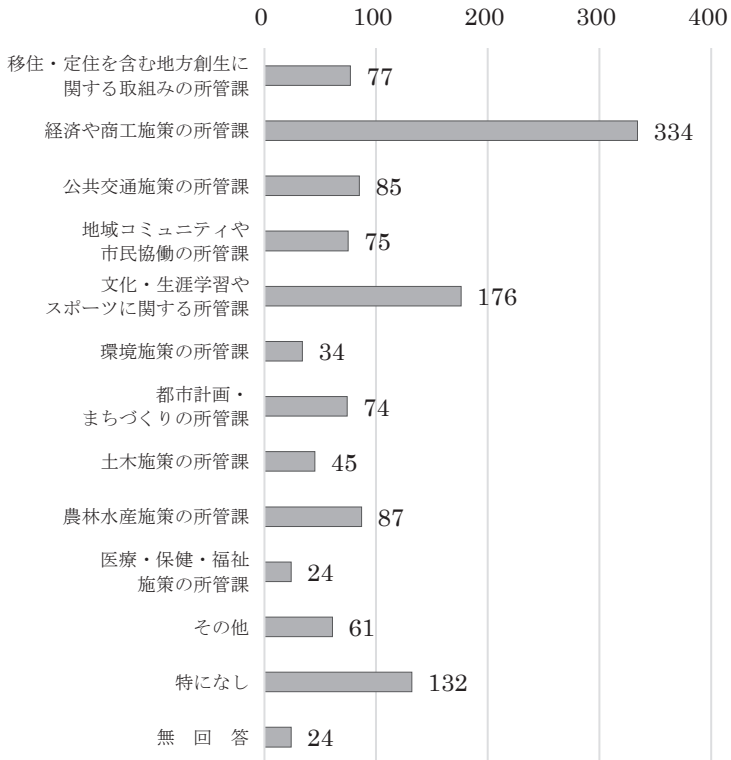
都市自治体が、新型コロナウイルス感染症発生以前から取り組んでいる観光政策については、「観光客の誘客」を目的とするものが最も多かった。これに次いで、「市内の経済活性化」、「関係・交流人口の増加」を目的とするものも一定数あった。「その他」の主な内容としては、地域のイメージアップ、県内周遊促進・県内の経済活性化、市の知名度向上などが挙げられた。

《取組みの手段》〔複数選択〕



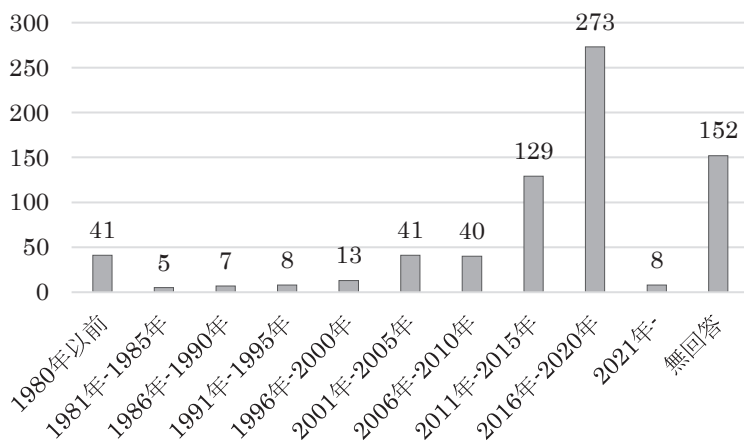
都市自治体が、新型コロナウイルス感染症発生以前から取り組んでいる観光政策については、「観光者などへの情報発信・PR、物販の促進」をその手段とするものが多かった。このほか、「イベントなどの実施」も多くの都市自治体が採用している手法であるといえる。「その他」の主な内容としては、MICE誘致及び開催支援、各種商談会などへの出席、大会など開催時の備品など貸出、夜景観光資源のブランディングといった回答があった。

《取り組みにおける庁内の連携先》〔複数選択〕



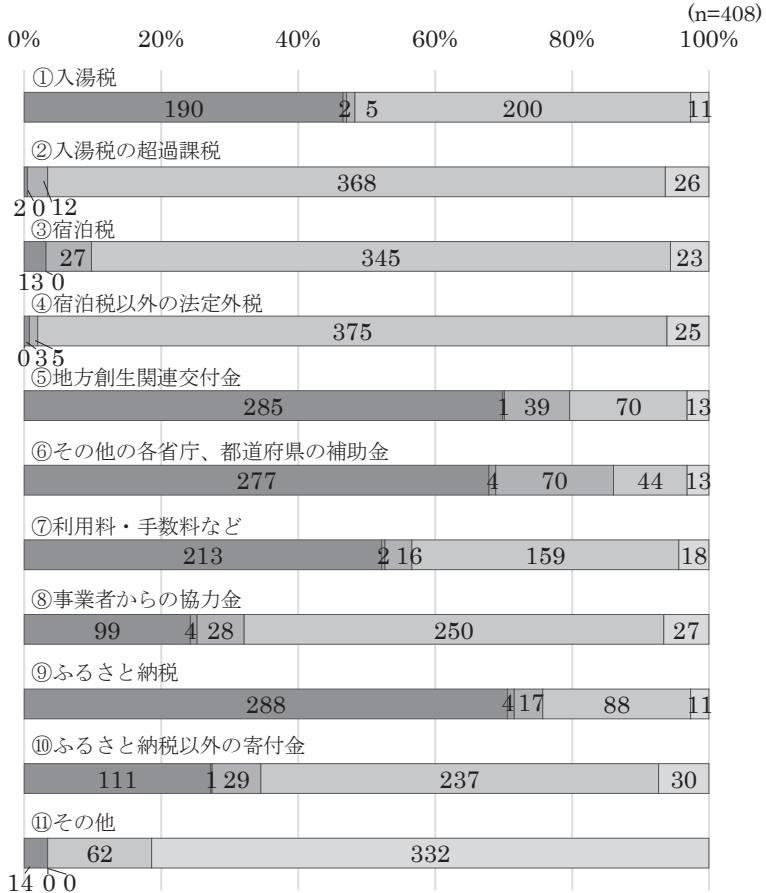
都市自治体が、新型コロナウイルス感染症発生以前から取り組んでいる観光政策については、「経済や商工施策の所管課」を庁内の連携先とする回答が最も多かった。このほか、「文化・生涯学習やスポーツに関する所管課」も一定数の回答を集めている。

《取組みの開始時期》〔数値記入〕



都市自治体が、新型コロナウイルス感染症発生以前から取り組んでいる観光政策について、2011年から2015年および2016年から2020年に開始された施策が多い。

Q8 貴市において、観光政策に関する財源の充実を図るため、どのようなことを導入、活用していますか。今後の検討状況も含めてお答えください。〔単一選択〕



- 既に導入（活用）している
- 導入（活用）しているが今後見直しを検討している
- 導入（活用）を検討している
- 現在導入（活用）しておらず今後も導入の予定はない
- 無回答

都市自治体が、観光政策に関する財源の充実を図るために導入・検討しているものとしては、「入湯税」および「利用料・手数料など」を除けば、「地方創生関連交付金」、「その他の各省庁、都道府県の補助金」といった依存型の財源が目立つ。そのようななか、「ふるさと納税」を観光政策の財源として位置づけている都市自治体も相当数存在することが分かった。「その他」の主な内容としては、広告収入、ガバメント・クラウドファンディングといった新たな財源確保に関する取組みを挙げる都市自治体もあった。

SQ 観光政策に関する財源についての課題やお考えがある場合、以下にご回答ください。〔自由記述（抜粋）〕

（財源確保）

- ・ 観光事業のための予算確保が難しく、事業の縮小や廃止が検討されている。
- ・ 特定財源に乏しく、十分な観光政策が実施できない。
- ・ 税収が年々減少する中、新型コロナウイルス感染症により財政状況がさらに逼迫している。
- ・ 特に、観光施設の維持管理、老朽化に伴う改修工事や修繕のための財源確保が困難である。
- ・ 観光事業者が少なかったり、住宅地である自治体では、観光事業のため財源確保が難しい。
- ・ 行政の財源による観光事業だけでなく、民間の実施主体による自立的な財源確保と、確保のための行政による支援のあり方が課題である。
- ・ MICE事業を担う外郭団体の財源について、自治体の補助金の割合が非常に高く、自治体の補助金のみには依らない経営に向けた支援を行うことが課題である。

（効果検証、事業評価）

- ・ 市全体の財政状況が厳しい中、費用対効果が明確でない観光政策の財源を確保することが非常に困難である。
- ・ 財源を投入すべき施策の優先順位付けや観光政策による効果検証の仕組みができていない。
- ・ 観光振興による地域経済への波及効果が分からない。
- ・ 観光の振興には複数年の期間を要するため、投資分の回収が見えづらく、予算の確保について、市民や他の部署の理解が得られにくい。
- ・ 宿泊施設が少なく、観光消費額の押し上げがあまり期待できない。費用対効果の面で財源確保が難しい。

（国や都道府県による補助金）

- ・ 自治体の一般財源のみでは、観光振興に関する施策を実施するのは困難であり、

引き続き補助金や交付金の活用を検討する。

- ・ 国の補助事業では、国や県の補助率が50%程度であることが多く、残り50%の自治体負担分の予算確保が難しい。
- ・ 国の交付金を活用し、DMO事業を実施しているが、その交付金が終了した後の財源の見通しがたっていない。
- ・ 施設整備活用のための国の補助金の申請要件が厳しい。
- ・ 国の交付金は採択までに時間がかかり、当初予算に組み込めない。
- ・ 国の交付金の活用条件が厳しい。もう少し自治体に裁量を持たせてほしい。
- ・ 老朽化した観光施設の耐震化や長寿命化のための改修、修繕、解体撤去を対象にした補助金があると良い。
- ・ 国の補助金などによる財源確保を優先し過ぎると、補助要件による制限により、自治体ごとに特有である観光振興の本来の目的から逸れてしまう場合がある。
- ・ インバウンド事業向けの補助金などは多いが、その他の観光事業向けの補助が十分ではない。
- ・ 国の補助制度などに関して、活用可能な範囲や対象となる事業などに関して十分な情報収集ができず活用しきれないケースがある。

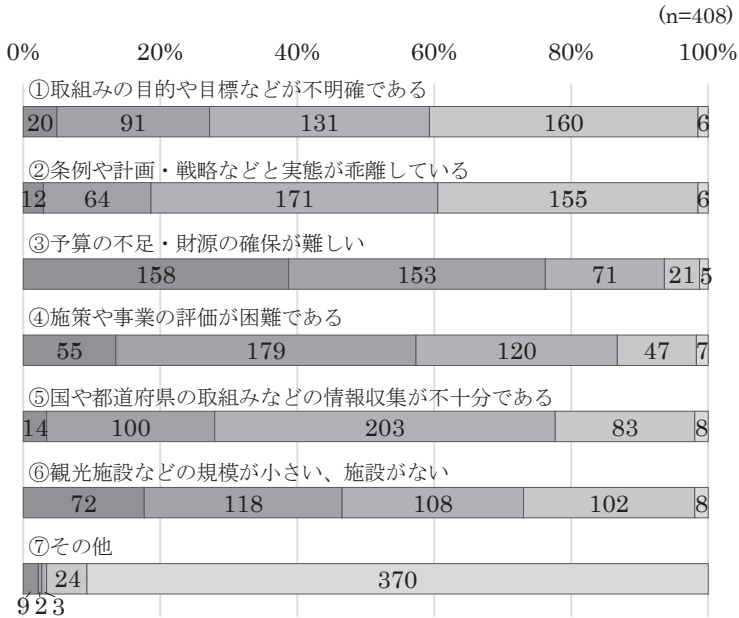
(税に関すること)

- ・ 観光施策による受益者負担の仕組みがない。
- ・ 徴収する入湯税が、観光政策の財源として充当されていない、あるいは十分活用されていない。
- ・ 温泉事業者から、入湯税の還元（より手厚い再配分）が求められている。
- ・ 宿泊税の導入に向けた条例設計において、広域自治体との二重課税に関係する調整に難航している。

(その他)

- ・ 観光施策の実施にあたっては、収支や収益を意識したビジネスの視点から、事業収益の一部を観光振興に還元する仕組みづくりを検討し、安定的かつ持続的な観光事業の基盤整備に取り組む必要がある。
- ・ 来訪者数が増えても、地域内で経済循環が起きなければ、施策の効果があるとは言えない。来訪者の滞在時間や消費単価に着目した観光消費額を増大させるための施策が必要である。
- ・ 観光にもっと特化したふるさと納税のメニューについて検討したい。
- ・ 観光協会のない当市においては、市直営のイベント開催時に出店料や駐車料金を取ることが難しい。
- ・ 無料の観光施設の整備だけでなく、有料でも利用したいと思われる施設、誘客の取組が課題である。
- ・ 海水浴場運営に伴う経費（監視所、監視員など）が上昇している一方で、海水浴客は減少している。夏期だけでなく、通年での海岸利活用を検討したい。

Q9 貴市の観光政策などに関する課題として、以下の項目はどの程度あてはまりますか。〔単一選択〕



- あてはまる
- ややあてはまる
- どちらともいえない
- あてはまらない
- 無回答

「取組みの目的や目標などが不明確である」についての回答が3割程度である一方で、「財源の確保が難しい」や「施策や事業の評価が困難」についての回答が6割程度であることから、自治体行政として、観光政策に取り組む意向は明確にあるものの、財源が不足していたり、必要性の明示が難しいという状況であると言える。

SQ 「⑦その他」の課題がある場合、以下にご回答ください。

〔自由記述（抜粋）〕

（観光政策の位置づけ）

- ・市内において、観光産業の割合が低いため、市の施策の中で優先順位が低い。
- ・観光主観課が商工部門も兼ねているため、コロナ禍のような事業者支援が優先される場合、観光部門は棚上げになること。
- ・観光専門の部署が無く、専門の職員もいないため、他市町村に比べ、観光情報の取得や発信に関して疎くなること。

（観光事業の推進体制）

- ・観光事業に関する専門人材について、地域に不足している。
- ・観光物産協会の人材不足が課題である。
- ・事業の実施体制や内容を精査し、より効果的な事業に特化していく必要がある。
- ・過去に取組んだ観光事業（イベント開催、観光コースの選定など）を活用できていない。
- ・他市町村と比べ、観光資源に乏しく継続的な誘客が見込めないため、イベントに力を入れて人を呼び込めるよう尽力している。
- ・民間組織が主体となって観光需要の掘り起こし、サービス提供を進めるための意識醸成が必要である。

（空間整備、施設管理など）

- ・観光地のバリアフリー化や交通渋滞緩和が課題である。
- ・観光施設が老朽化しており、維持管理に費用がかかる。
- ・宿泊施設や体験型施設が少ない。

（合意形成）

- ・主要な観光資源（世界遺産・日本遺産）が複数の自治体との連携を伴うものであるため、活用にあたり多くの調整を必要とする。
- ・行政、民間、観光関係者の役割分担とロードマップがなく、施策の継続性がない。
- ・誘客施策に取り組みずとも多くの観光客が押し寄せる。渋滞や混雑により住民生活に悪影響が及びやすく、日帰り観光客が多いため観光消費額が期待できないため、地域住民の中には、観光への取組みに消極的な住民も多い。現状以上に観光誘客に取り組む必要を認識していない事業者もいる、その一方で、さらなる観光誘客に前向きな住民や事業者もいて、地域の合意形成が難しい。

（新型コロナウイルスに関する影響）

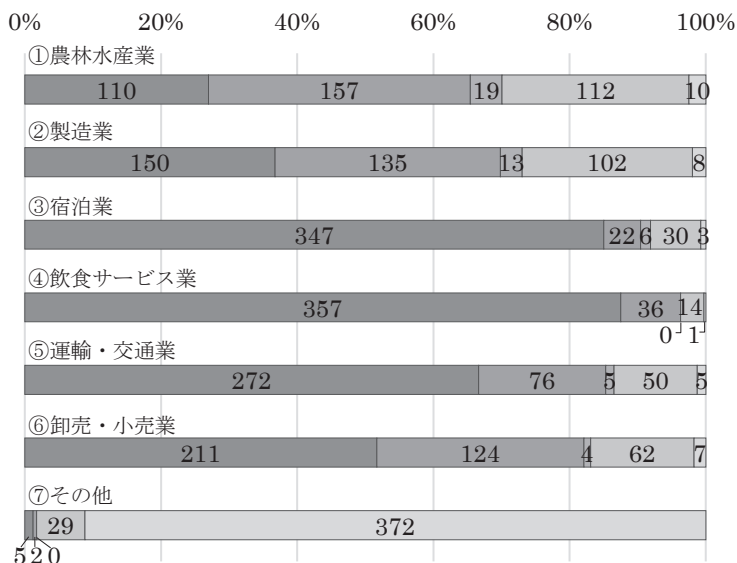
- ・観光拠点である観光物産センター及び温泉施設は、新型コロナウイルスの影響で、利用者数が減っている。

（その他）

- ・観光入込数やスポーツ交流人口は増加したが、観光消費額は増加しない。
- ・観光関連事業者に「観光で稼ぐ」意識が広がらない。

Q10 貴市において、次に掲げる産業は、今般の新型コロナウイルス感染症発生により観光者が減少したことに伴う影響をどの程度受けているものと思われますか。ご回答者様の認識をご回答ください。〔単一選択〕

(n=408)



- 大部分の事業者が影響を受けた
- 一部の事業者が影響を受けた
- 影響を受けていない
- わからない
- 無回答

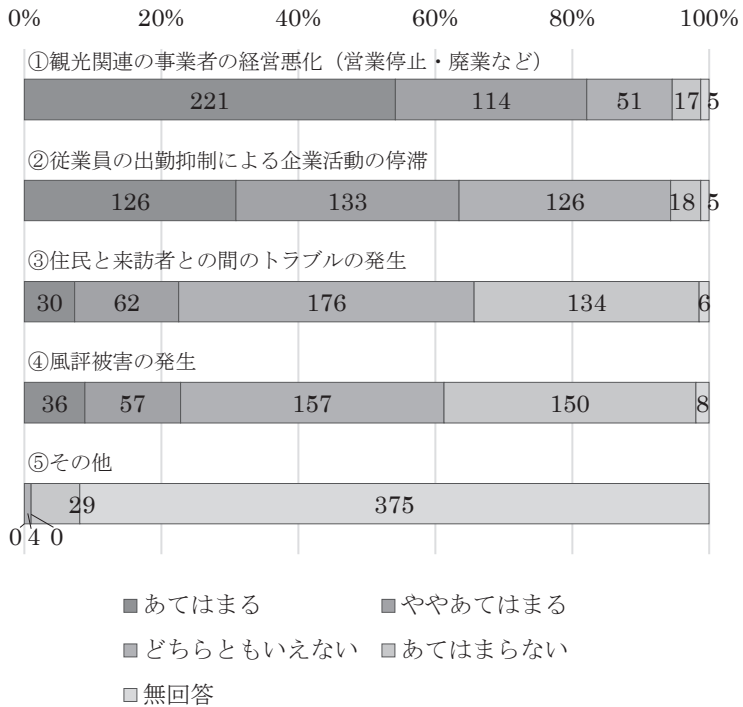
新型コロナウイルス感染症の発生を受け、多くの都市自治体においては、飲食サービス業、宿泊業の事業者の大部分が影響を受けたと認識されている。「その他」の主な内容としては、観光ガイド業、社寺も挙がっている。

Q11 新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、貴市ではどのような課題が発生しましたか。〔単一選択〕

※保健衛生対策としての感染症拡大予防のための取組みを除く

《地域における課題》

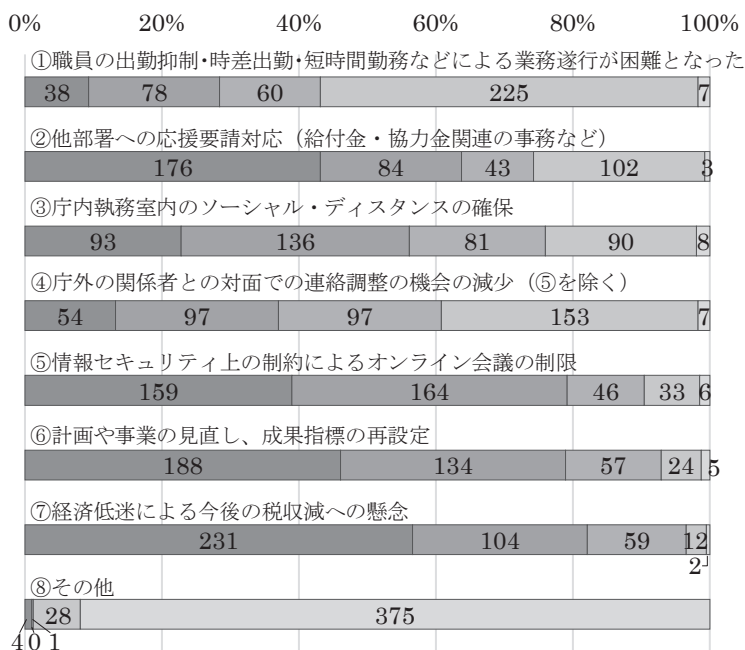
(n=408)



新型コロナウイルス感染症の感染拡大により発生した課題としては、「観光関連の事業者の経営悪化（営業停止・廃業など）」を挙げる都市自治体が多かった。このほか「従業員の出勤抑制による企業活動の停滞」も挙げられているが、「住民と来訪者との間のトラブルの発生」「風評被害の発生」を挙げる都市自治体の数は必ずしも多くはなかった。

《庁内（特に観光政策主管課）の課題》

(n=408)



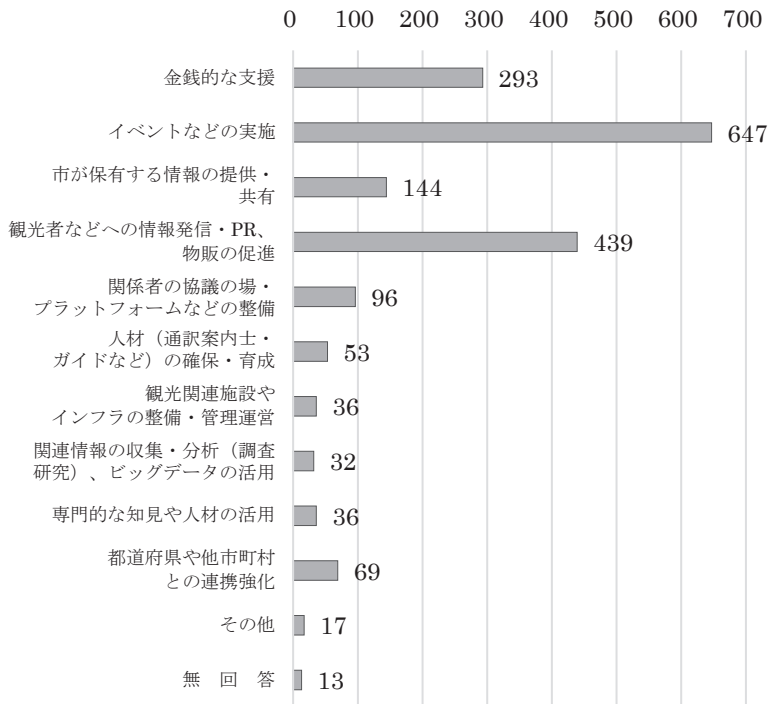
- あてはまる
- ややあてはまる
- どちらともいえない
- あてはまらない
- 無回答

新型コロナウイルス感染症の発生を受けた庁内の課題としては、「経済低迷による今後の税収減への懸念」が最も多かった。このほか観光政策主管課に注目すると、「他部署への応援要請対応（給付金・協力金関連の事務など）」といった課題も指摘されている。

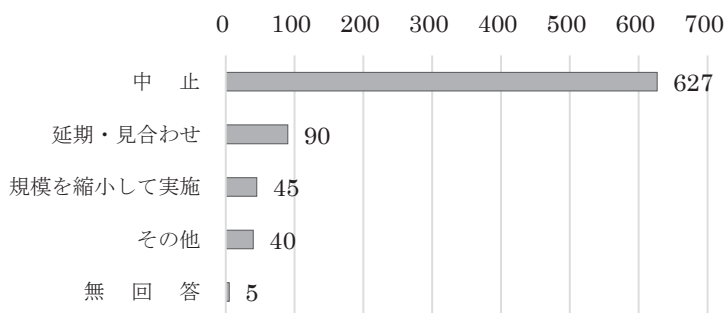
Q12 貴市では、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のため、実施を見合わせたまたは中止した取組みがありますか。「ある」場合、貴市の観光政策における位置づけの特に高いものについてご回答ください。〔最大3件記述〕

回答自治体数 387 自治体、回答取組み数 807 件

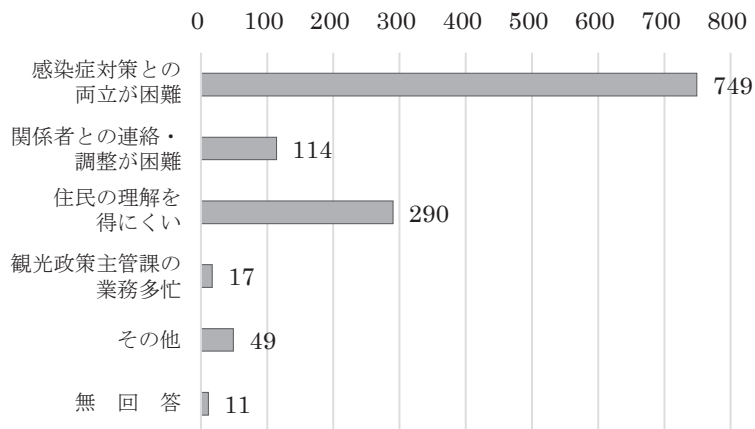
《実施見合わせや中止の取扱いとした取組み》〔複数選択〕



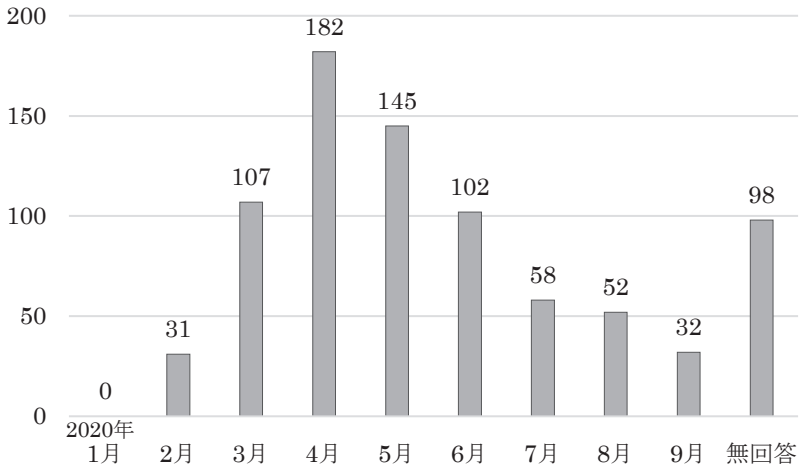
《取扱い》〔単一選択〕



《取扱いの理由》〔複数選択〕



《決定の時期》〔数値記入〕



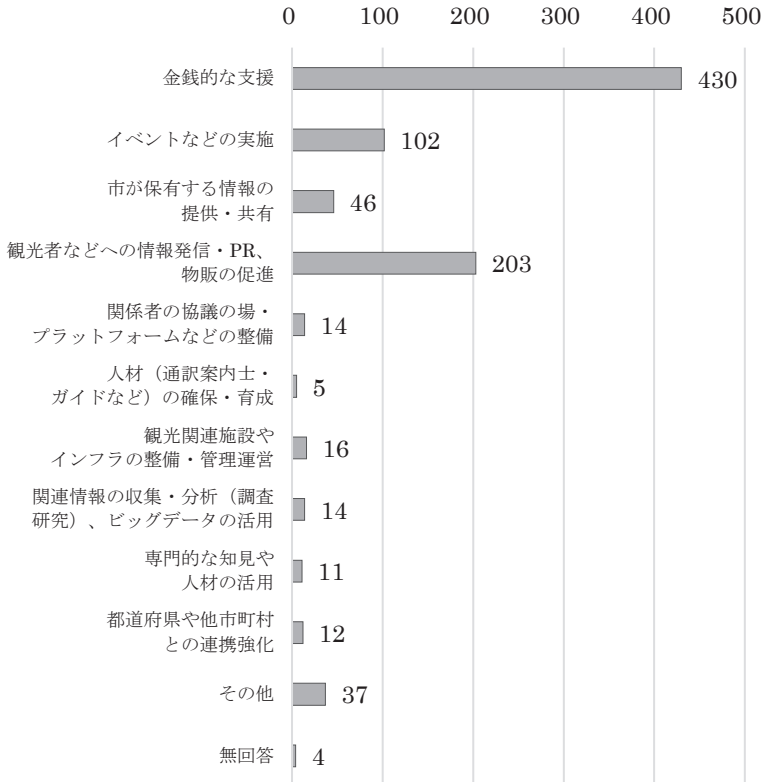
新型コロナウイルス感染症の発生により、実施を見合わせたまたは中止した取組みとしては、「イベントの実施」を挙げた都市自治体が最も多かった。このほか、「観光者などへの情報発信・PR、物販の促進」も、観光事業全般が低調となるなかで同様の対応がなされている。「その他」の主な内容としては、ご当地グルメの開発、施設の休館などが挙げられている。これらは、「感染症対策との両立が困難」であるために「中止」となっているものが多いものと思われる。決定の時期としては、2020年4月の第1回緊急事態宣言の発出のタイミングがピークとなっている。

Q13 貴市では、新型コロナウイルス感染症の発生を受けて、新たに実施した（または実施を決定した）取組みはありますか。

〔最大3件記述〕

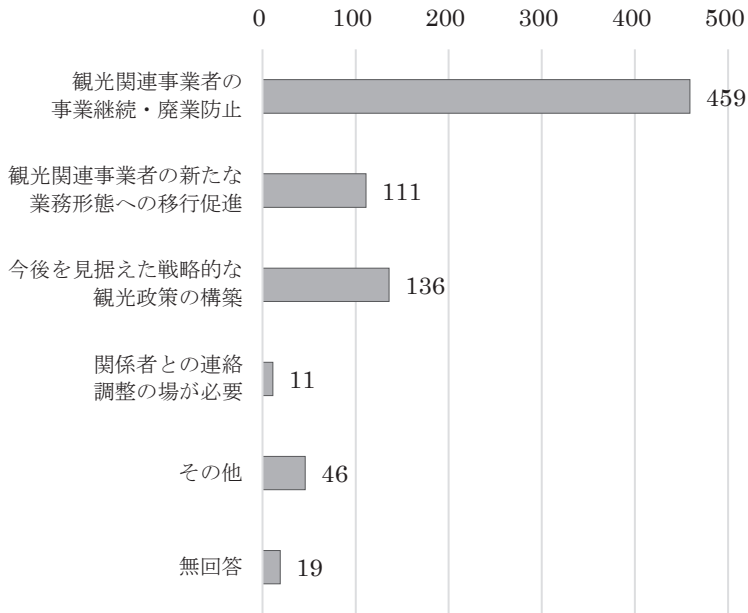
回答自治体数 293 自治体、回答取組み数 587 件

《新たな取組み》〔複数選択〕



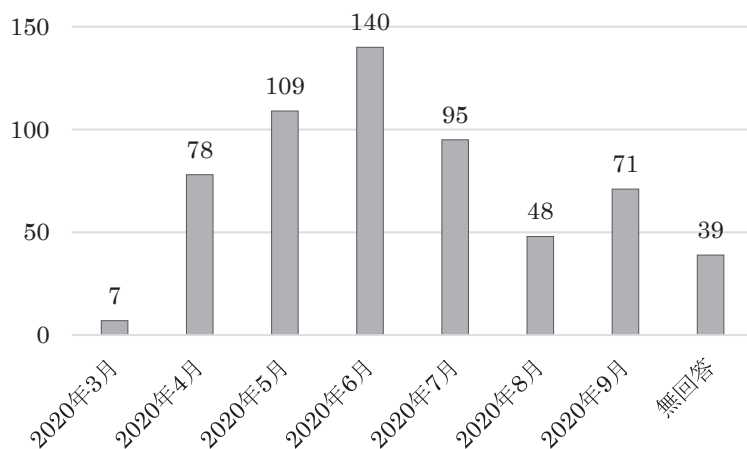
新型コロナウイルス感染症の発生をうけて、新たに実施または実施を決定した取組みとしては、「金銭的な支援」と回答した都市自治体が多い。「その他」の主な内容としては、「キャッシュレス推進による非接触型の観光消費の推進」をはじめ、感染症対策との両立が可能な事業が挙げられた。

《取組み実施（実施予定）の理由》〔複数選択〕

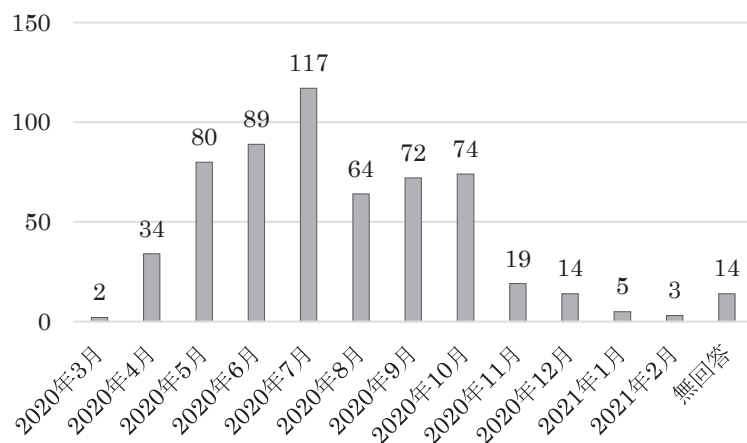


新型コロナウイルス感染症の発生をうけて、新たに実施または実施を決定した取組みの理由としては、「観光関連事業者の事業継続・廃業防止」を挙げる都市自治体が最も多い。「観光関連事業者の新たな業務形態への移行促進」や「今後を見据えた戦略的な観光政策の構築」といった回答は必ずしも多くはなかった。「その他」の主な内容としては、新たな観光スタイル「マイクロツーリズム」への対応、テイクアウト事業開始を模索する外食産業への援助、来場者の減に苦しむ文化芸術施設への支援といった回答が挙げられている。

《決定の時期》〔数値記入〕



《実施（開始）の時期》〔数値記入〕



新型コロナウイルス感染症の発生をうけて新たに実施または実施を決定した取組みについては、2020年5月の緊急事態宣言解除の直後に実施が決定されたものが多い。

Q14 貴市の観光について、(行政ではなく)民間の主体が主導する特徴的な取組みなどがあれば、ご自由にお書きください。

[自由記述の主な内容]

(事業者主体の取組み、事業者同士の連携)

- ・ 観光施設の指定管理者と市をホームタウンとするスポーツチームとのコラボレーションにより、商店街のスタンプラリーなどを行い、観光施設とスタジアムの回遊性を高めた。
- ・ 地域の開発に関する協議会を構成する民間企業主体で、桟橋、水上レストラン、水上コテージなどを設置、壁画や塀のペイントなどにより、「水辺のまち」「アートの街」としてのイメージが発信されている。
- ・ 市内のお店同士や作家がつながりをつくり、アイデアを出し合っってコラボ商品を開発したり、イベントを開催したり、販売のサポートを行うことで、まちの魅力とブランドイメージを市内外へ発信している。
- ・ 商店街の事業者で構成されている協議会で、大規模災害時における観光客の防災対策について取り組んでおり、活動開始当初から、自治体及び地元の大学も参画し、図上訓練や避難訓練などを実施している。
- ・ 温泉旅館の経営者らが共同出資し、株式会社を設立。果物狩りや寺社めぐりツアーなどの着地型旅行商品の販売、温泉街内にある屋台村の運営も行う。
- ・ 商店街で包装を統一したり、土産品組合でお土産品詰め合わせギフトの販売を行っている。
- ・ 市内漁港エリアにて、民間の不動産企業や観光系のベンチャー企業が主導して宿泊施設を核とした面的な観光地域づくりを進めている。
- ・ 漁港周辺で鮮魚店や飲食店、卸業を営む若手水産関係者が中心となり、地魚の美味しさを広く伝えることを目的に協議会を設立している。公募により漁港前の通りの愛称を命名したり、食べ歩きフードや地元漁港で水揚げされた魚を使った加工品の開発、コロナ禍における漁港周辺の飲食店支援として、ドライブスルー形式で魚の販売を行うなど、地域の魅力を自らの手で伝える取組みを展開し、観光振興にも寄与している。

(市民主体の取組み、市民同士の連携)

- ・ 市民有志や観光ボランティアガイドを中心に団体が結成され、観光協会などと連携により駅周辺での地場産品販売、市内の観光ガイド、山からの下山者への足洗い場設置や休憩所運営などのおもてなし事業を実施した。
- ・ 台風の被害を受けた登山道を復旧するため、地元の有志がクラウドファンディングなどにより資金を集め、登山道の開通やその後の整備、景観の保全に取り組み、観光資源として磨き上げを図っている。
- ・ 大規模災害の発生を機に、地域のコミュニティの役割が見直され、地元の若者たちによる音楽祭、絶叫大会、特産品を用いたイベントなど特色あるイベントが行われるようになった。

(地域DMOや地域連携DMO、観光協会などの取組み)

- ・ 観光協会の中には、地域限定旅行者として事業を展開したり、あるいはこれから旅行業登録を行う予定がある観光協会がある。観光協会が、着地型商品の企画や造成を行う動きがみられる。

- ・ 地元の農畜産物などのPRと市内飲食店が考案した地場野菜などを使ったオリジナルメニューをPRすることで、市外から来訪者を呼び込むとともに、地元住民に地場野菜の市内消費を促進し、地域の活性化を目指す取り組みを行った。地方創生先行型事業として実施したが、現在も継続して、観光協会、商工会、JA、自治体の4者で構成する推進協議会を組織して運営している。
- ・ 地域連携DMOが、来訪者が複数の近隣自治体を回遊できる滞在交流型旅行商品を開発するなど、広域な単位での交流人口の増加を目指し取り組んでいる。
- ・ 観光協会が中心となり、体験ツアー運営のための協議会を組織し、地域で提供される体験型観光コンテンツを集約し情報発信している。
- ・ 観光協会が主体となり、観光関連事業者や市民団体、学生などと連携し、豊かな自然を活かした農業や漁業を体験してもらうための事業造成を検討している。
- ・ 法人化した観光協会を中心となって、廃線路を歩く着地型観光体験コンテンツを造成した。ヘルメットとヘッドライトを着用して廃線跡や鉄道設備、国立公園内の大自然を冒険するウォーキングイベントである。ファミリーから鉄道ファン、ウォーキングを楽しみたい方など様々な年齢やニーズに合わせて複数のコースが設定されている。
- ・ 観光協会、青年会議所などがロケーションサービス業者に委託、あるいは業務提携を行い、映画やドラマの撮映が行われた場所やアニメの舞台になった場所、地元のまちの風景を映像コンテンツとして活用してもらうことで、市の魅力を市内外に広く発信し、観光客の誘致やシティセールスに取り組んでいる。
- ・ 観光協会、地元の料亭や旅館、旅客船事業者、水産事業者など様々な業種の事業者が、各地で、水上マーケット、舟の上で見る映画祭、工場夜景クルーズ、漁港の夜市など、夜間を利用したイベントやツアーを企画している。

(様々な主体による取り組み)

- ・ 地元の特産品をテーマとした体験型博覧会を開催し、地域内外から誘客している。設立された一般社団法人を中心に市民や地域おこし協力隊主体で企画、運営が継続されている。
- ・ 地元温泉組合、NPO法人が中心となって、地域ならではの着地型の体験・アクティビティが期間内に100以上開催されるイベントを実施する。市民が企画し、ガイドをすることにより、自然、文化、食などの魅力を発信する。
- ・ 自治体、観光関連事業者、鉄道会社、商工会議所が夜間観光推進のための協議会を発足し、海水浴場となる海岸周辺地域において、オフシーズンにもキャンドルやイルミネーションを灯すイベントを開催し、夜間の誘客にも力を入れている。
- ・ アウトドアメーカーと自治体が包括連携協定を締結し、キャンプ場の運営、テナント出店、ダムの湖面や周辺の山々を活かしたアクティビティを造成するなどにより、近隣の広域都市圏をターゲットにしたアウトドアの聖地への発展、進化を目指している。
- ・ 事業者の新型コロナウイルス感染予防対策を認定するための実行委員会を地元大学監修のもと、複数の自治体合同で設立し、独自の宿泊施設におけるガイドラインを策定した。産官学がチームで、コロナ禍における宿泊施設の入入体制強化の徹底とアピールを行い、「安全・安心な旅」を提供している。
- ・ 観光施設の運営会社が屋外にキッチンカーを集めて飲食物を提供したり、駅前の飲食店街事業者有志が、歩行者天国による昼間から夕方までの飲食イベントを実施するなど、感染症対策と事業継続の両立のために知恵を絞っている。
- ・ アフターコロナを見据えたインバウンド受入環境整備のため、旅館の女将同士の連携によるベジタリアン、ヴィーガンのメニュー開発及び誘客宣伝を企画している。

Q15 貴市における観光政策や今後の観光に関する考え方、新型コロナウイルス感染症発生に伴う課題や対応など、ご自由にお書きください。〔自由記述の主な内容〕

○今後の観光に関する考え方

(人口減少時代の基幹産業)

- ・ 少子高齢化の進行による生産年齢人口の減少により、市内総生産額は減少する見込みである。観光関連事業を新たな基幹産業の1つとして位置づけ、交流人口を拡大し、地域経済を活性化していく必要がある。
- ・ 観光への取り組みは地域に対し、消費増や雇用拡大などの経済効果や地域のイメージ向上、社会活動の活発化といった社会効果が見込まれる。
- ・ 交流人口拡大や移住・定住人口の増加につながるような取り組みを実施していきたいと考える。

(誘客分散、観光と住民生活の両立)

- ・ 国内観光のみならず、インバウンドやMICE、スポーツ、文化交流など訪問目的を増やすことで、訪問者数の底上げを図るとともに、季節による繁閑の差を埋め、需要の平準化を図りたい。
- ・ 来訪者が特定の季節・地域・時間に集中する傾向があることから、混雑による市民生活への悪影響や観光客のマナーの悪化が課題に挙げられる。コロナ禍であることから、観光客分散の必要性が高まっており、オーバーツーリズム対策と感染症対策を併せて推進し、観光と住民生活の両立を図っていきたい。

(地域住民と一体となった観光振興)

- ・ 地域住民が自分の街の自慢できる場所や良い所を再認識し、地域への愛着心と来訪者へのおもてなしの心を醸成していきたい。
- ・ 様々な市民(老若男女、外国人を含む)に、多角的な視点から市の魅力を発掘してもらい、市の観光サイトやSNSで発信してもらうことで、来訪者を増やしていきたい。

(証拠に基づく政策立案(EBPM))

- ・ アンケートや統計調査を実施し、観光施策により、実際にどの程度地域経済に効果があるのか把握する手法を検討していく必要がある。
- ・ 今後、概ね2年程度のウィズコロナ期と、その後概ね5年程度のアフターコロナの国内外需要回復期における目標・施策を分けて検討している。

(観光資源の広域活用)

- ・ 観光資源が少ないので、本市の単位で単独での観光誘客が難しいという現状がある。隣接市、県などと広域に連携して誘客に取り組んでいく必要があると考えている。

(個人旅行の受入環境整備)

- ・ 観光バスによる団体旅行に依存しない個人旅行をターゲットにした誘客、また受入体制の整備(二次交通整備など)、プロモーションが必要である。

(周遊促進)

- ・ 観光スポットが広く点在しており通過型の観光客が中心となっており、観光客が周遊するに至っていない。さらなる情報発信や市内アクセスの充実を検討したい。
- ・ 市内の特定の観光エリアだけでなく、二次交通整備などを行い、その他のエリアへの周遊を促進したい。
- ・ スマートフォンアプリを利用した周遊型のまち歩き促進事業を実施している。

(着地型観光)

- ・ 着地型観光の取組みを支援し、当市ならではの体験・交流により関係・交流人口を増やしたい。

(滞在型観光)

- ・ 体験コンテンツ造成の取組みを支援し、通過型の観光客の滞在時間増大と日帰りの観光客の宿泊を増やし、地域内消費額を引き上げたい。

(都市観光)

- ・ 文化・商業・娯楽・飲食サービスなど多様な都市機能の魅力を来訪者が気軽に楽しむ観光形態を「都市観光」と捉えている。

(庁内連携)

- ・ 庁内の他課と連携して観光政策をすすめていきたい。

(観光政策主管課と観光協会)

- ・ 観光政策における自治体行政と観光協会の位置づけが明確になっていない。長年にわたって観光協会事務局を市職員が兼務している実態がある。
- ・ 観光政策主管課の業務は、これまでイベントの企画運営や施設の維持管理に係る事務の比重が大きく、地域の稼ぐ力を引き出すためのマーケティングなどに十分な力を割くことができなかった。観光協会の体制強化を図ることでイベント関連の事務移管を進め、データ分析や観光戦略の立案などに注力できる体制の構築を目指したい。

(民間との連携)

- ・ 自治体行政の厳しい財政状況を考慮すれば、投入できる財政資源は限られる。民間事業者による自由な発想に基づく魅力的な体験型コンテンツの造成や事業者同士の連携に対して、側面支援を重視したい。

(産業観光へのコロナ禍の影響)

- ・ 産業観光（陶磁器など）がさかんな地域では、販売イベントや工場見学などへの来訪者が消失し、大きな影響を受けている。

(イベント開催の対策基準がまだ明確でない)

- ・ イベントを開催するにあたっては、国や都道府県の感染拡大防止のガイドラインや指針を参考にしながら判断したいところだが、対策基準がまだ明確ではなく困惑している。国や都道府県の基準だけでは市民の理解が得られない側面もあるのではないか。

(地域住民と感染症対策の両立)

- ・ 地域住民が暮らす観光エリアでは、観光客にとっては観光対象であると同時に、住民にとっては生活の場でもあることから、観光客の来訪やイベント開催に対する抵抗感や受け入れに慎重な住民もいる。経済活動としての観光と感染症対策の両立、そして住民理解をどう図っていくかが難しい。

○ウィズコロナ及びアフターコロナの対応

(従業者の感染症予防、認定制度の創設、新型コロナ対策宣言制度への参加)

- ・ 観光事業では、観光客の安全を確保することはもちろん、従事者の感染予防も考慮されなくてはならない。市内飲食店をはじめ、物産店、宿泊業者など観光に関連するすべての事業者への支援も課題となっている。
- ・ 観光協会とともに感染症防止策を講じる飲食店、観光施設などを認定する感染症対策推進認定制度の創設や、県内観光誘客を図るべく宿泊施設や飲食店の割引補助などの取組みを推進してきた。
- ・ 市の飲食店や宿泊施設向けの割引事業を実施する際、事業者には、「県の新型コロナ対策宣言制度」への参加を条件とするなど、経済活動維持と感染症拡大防止対策に地域で取り組むため県、市、商工会、観光協会がそれぞれの支援策などを共有し連携している。

(オフシーズンの入込客数確保、経費削減、運営効率化)

- ・ 今後もソーシャルディスタンス確保や3密回避が講じられる限り、観光施設の入込客数減は継続し、減収となる。オフシーズンの入込客数確保、経費削減、運営効率化が必要である。

(マイクロツーリズム、段階的な誘客)

- ・ 自分たちの身近な地域の観光に目をむけるいわゆる「マイクロツーリズム」が提唱されており、都心から1時間程度でアクセスでき、豊かな自然を持つ本市はキャンプ場なども多くあることから、今後はこれらを生かした観光施策を展開していく必要があるものと考えている。
- ・ コロナ禍において3密を避けることができる郊外への関心、ニーズが高まっており、郊外エリアの日帰りの安全安心なお出かけコースを紹介するなど、地域のすみずみまで観光消費が行き渡るようなプロモーションを行っている。
- ・ 市内から県内、県外へと段階的な誘客に向けた対策を進めている。

(リゾートワークやテレワークなど新しい生活様式への対応、交流・体験重視)

- ・ 二地域居住を想定したワーケーションやリゾートテレワークなどへの取組み、新しい生活様式に対応した宿泊施設の新たな活用について、継続的に支援をしていく必要がある。
- ・ 密集を避けるため、土日に捉われない旅行の促進や、関係人口、交流人口の創出に資するような、地域住民との交流や体験重視のプログラムなどの提案が必要であろう。

(個人旅行・グループ旅行へのシフト)

- ・ 市内主要駅前を中心に大規模な集客イベントを実施し、賑わい創出を図ってきたが、今後は個人や小規模グループを対象とした事業へのシフトが課題となっている。

(イベント開催の工夫)

- ・ 今後は代替イベントの実施やコロナ感染拡大防止に最大限配慮した形でのイベント実施などにより、ニューノーマルに対応した新しいイベント開催のあり方を模索したい。
- ・ 位置情報やQRコードを使用したスタンプラリーやSNSを使用したフォトコンテストなど、非接触型やソーシャルディスタンスを保った新しい生活様式を意識したイベントを検討している。
- ・ イベント開催の代替として、バーチャルのオンライン観光PRの実施を検討している。

(伝統行事、祭礼の実施方式の見直し)

- ・ 伝統行事、祭礼において、従来の方法での実施が困難となることから、今後の実施方法について、祭礼実施団体との検討、協議が必要となる。

(自然・健康志向、アウトドア志向への対応)

- ・ 今後の観光に関しては、観光客のニーズが自然や健康志向へシフトし、旅行形態が少人数化することが想定されるほか、アウトドアへの興味がさらに高まる機運があり、これらのニーズにしっかり対応していきたい。

(感染予防対策をPR)

- ・ ウィズコロナの社会では、徹底した感染予防対策による安全性の確保が観光地を選ぶ基準になるのではないかと。宿泊施設や観光施設において行う感染予防対策を対外的にPRするとともに、感染者発生時の対応マニュアルをも備えた環境整備が必要である。事業者、自治体行政と地域が一体となって、安全安心な観光地づくりに取り組んでいく必要がある。

(富裕層の国内旅行取り込み)

- ・ コロナ禍により、海外旅行の需要が国内旅行へとシフトせざるを得ない状況下では、これまで海外に足を向けていた富裕層を国内旅行へ取り込める機会でもある。既存のモデルコースやプランにとらわれることなく、その地域でしか享受できない魅力を磨き上げて、連泊を前提としたゆったりと過ごせる旅行の提案を観光事業者とともに検討していきたい。

(分散型・非接触型の誘客)

- ・ 観光客誘客の事業については、1カ所に大勢の人を集める方法をとることができないため、分散型・非接触型の事業形態に変更していかなければならないと考えている。

(アフターコロナを見据えた取組み)

- ・ インバウンド誘客については、増加傾向にあったが、新型コロナウイルス感染症の拡大により渡航が制限され、市内の外国人宿泊者が9割以上減少した。渡航制限解除の見通しが立たない中でも、アフターコロナを見据えた情報発信が必要であると考えている。
- ・ インバウンド誘致は、国の入国制限措置状況や海外の新型コロナウイルス感染症の収束状況などの観点を踏まえながら、対象とする国・地域を選定して再開していきたい。
- ・ コロナ禍収束後に観光客に来訪してもらえるように、全国を対象に、地域の魅力

再発見Web記事募集事業などを実施している。

- ・ コロナ禍終息後に訪れるであろう外国人観光客の来訪に向けて、多言語対応や広報宣伝活動が必要である。

(コロナ禍を契機とした政策転換)

- ・ 国内外の市場環境、国や都道府県の動向も不透明な中、次年度以降の観光関係の事業計画の構築に苦心している。
- ・ 新型コロナウイルス感染症の影響を受けて変化した観光客のニーズや観光業界の動向を踏まえた調査研究や、研究結果に基づく新たな観光戦略を策定しようと考えている。
- ・ コロナ禍において、新しい生活様式や観光のあり方を検討する必要もあるが、対処療法的な短期的な取組みに終始せず、観光計画などに基づき、中長期的な視点でも個別施策を実施していきたい。

(Go To トラベルなどについて)

- ・ Go To トラベルは期間限定の需要喚起策であり、コロナ禍再燃の際の継続性や実施期間終了後の反動減などが危惧される。
- ・ Go To トラベル終了後の観光需要減退に対して、市独自の緊急的な財政支出は、次年度以降の税収減を想定すれば、対策を講じることが厳しい状況である。コロナ禍における観光関連事業者の事業継続支援については、国からの高補助率及び柔軟な取り組みが出来る事業の新設を期待する。

Q16 貴市の観光に関する特徴的な取り組みや動向について、外部にPRしたい取り組みなどがありましたらご自由にご記入ください。
〔自由記述の一部抜粋〕

自治体名	外部にPRしたい取り組み
奥州市	<p>【インフラツーリズム、歴史テーマパーク】 ○日本最大級のロックフィルダムである「胆沢ダム」直下の胆沢川でのラフティング事業を進めています。この胆沢川は胆沢ダム直下であり水量調節できる強みがあることから、カヌージュパンカップの会場としても利用されています。また、ラフティング以外にも胆沢ダム周辺の自然環境を利用したカヌーや星空観察などの事業も実証実験を行っており、市内におけるフィールドアクティビティの拠点となるよう取り組みを進めています。 ○奥州市は世界遺産・平泉の開祖である藤原清衡公の生誕の地と伝えられており、中世にかけての東北の歴史文化を体験できる日本で唯一のテーマパークの「歴史公園えさし藤原の郷」が立地しています。園内では厳密な時代考証に基づき再現された120棟余りの歴史的建造物群の見学や時代衣裳着付け体験、ハマグリ絵付け体験などを行うことができます。なお、園内は数多くのドラマ・映画などのロケ地としても利用されており、ロケ資料館ではロケの様子をパネルで見ることがもできます。</p>
長井市	<p>【けん玉】 ○競技用けん玉生産量日本一を誇る長井市では、けん玉を活かしたまちづくりを推奨しています。平成26年には、長井市けん玉のふる里プロジェクトが立ち上がり、地域ぐるみの取り組みを始め、長井式大皿下ミノによるギネス記録の認定、誰でも気軽に立ち寄れる、けん玉広場SPIKEの設置、商店街けん玉チャレンジ企画などを実施しています。また、さまざまなけん玉交流イベントを開催し、全国のけん玉ファンや、海外からのお客様も訪れ、新たな交流手段となっています。高齢者向けの福祉用けん玉も開発され、子どもから、高齢者までけん玉愛好者が増えており、このけん玉によるまちづくり活動をさらに推進しようと、令和2年9月28日に、長井市の市技として制定されました。今後、市技制定を記念して、けん玉でお得に楽しく市内を巡っていただけるキャンペーンも実施する予定です。</p>
相馬市	<p>【宿泊とスローツーリング】 ○相馬市宿泊助成事業。○相馬市スポーツ合宿等助成事業。○相馬市レンタサイクル事業。宿泊者が自転車を活用して人や文化、自然など地域の魅力に触れるスローツーリングとして市内の各ホテル、旅館などに自転車を配置します。</p>
渋川市	<p>【コロナ対策、サテライトオフィス、ワーケーション】 ○「日本の名湯伊香保温泉」元気応援プロジェクト (1) 安心安全な受入環境整備の支援：市内宿泊施設における感染予防対策を図るため、地元医師会の監修による統一的な衛生基準を設け、衛生講習会を開催しました。市内宿泊施設における感染予防対策のための消耗品及び備品購入のための支援金を交付しました。</p>

自治体名	外部にPRしたい取組み
洪川市	<p>(2) 市民を対象とした宿泊割引の実施：宿泊客の減少による旅館の経営を支援し、市民に地元の良さを再発見してもらうため、市民が市内の宿泊施設を利用した際に、最大5,000円引きとなる宿泊割引を3段階に分けて実施しました。※第1段：市民先着1,000名（予約順）、6月10日受付開始（1日で受付終了）第2弾：市民先着2,000名（予約順）、6月13日受付開始（7日間で受付終了）第3弾：市民先着3,000名（予約順）、10月8日受付終了（5日間で受付終了）○ウィズコロナ・アフターコロナに対応した「ワーケーション」等の推進（1）宿泊施設におけるワーケーション受入環境整備費用を補助：市内宿泊施設がワーケーションを受け入れるためのWi-Fi環境や回線工事、机・椅子などの備品購入に要した費用の一部を補助金として交付します。（2）サテライトオフィスの開設経費を補助：市内の空き物件を活用し、新たなサテライトオフィスを整備する企業に対し、サテライトオフィスの整備に要した費用の一部を補助金として交付します。（3）ワーケーションの誘致：温泉総選挙事務局の事業である「温泉Biz」に伊香保温泉として参加し、平日の伊香保温泉でのワーケーションを誘致します。</p>
千代田区	<p>【食と農を通じた地方との共生】 ○地方との共生を目指し、食と農を通じた地方との連携支援や、区内飲食店における地方の産地直送特産品の活用を通じ、地方のPRと連携、相互発展を進めています。</p>
北区	<p>【渋沢栄一翁にちなんだ観光資源】 ○新一万円札の顔となる渋沢栄一翁の終焉の地として、観光も含め様々な取り組みを展開しております。2021年には、NHKの大河ドラマ「青天を衝け」が放映されることに伴い、23区で初となる大河ドラマ館を渋沢翁が過ごした飛鳥山の中に設置します。これに併せて、お土産の開発、飛鳥山を起点とした観光コンテンツの充実などにも官民が連携して取り組んでいます。</p>
葛飾区	<p>【風物詩、寅さん、コミックの舞台】 ○「葛飾菖蒲まつり」や「葛飾納涼花火大会」は、本区の風物詩として区内の方々に親しまれています。○本区ゆかりの映画「男はつらいよ」の「寅さん」、「こちら葛飾区亀有公園前派出所」の「両さん」、「キャプテン翼」の「翼くん」、「リカちゃん」、「モンチッチ」などを活用した事業は、国内外から多くの関心を寄せていただいております。中でも「寅さんサミット」は、映画「男はつらいよ」のロケ地となった全国の自治体と連携しながら、多くの来場者にお越しいただくイベントに成長してきました。</p>
多摩市	<p>【アニメ会社との連携、まち歩き、おどりの競演】 ○せいせきみらいフェスティバル：多摩河川川敷で花火の上がるお祭りを毎年9月頃に開催している。屋台の出店、ステージショーなどを行う。子ども向け職業体験型イベント「KAOFES」も同時開催している。○ラスカル子ども映画祭：多摩市に本社スタジオがあり、地域連携協定を締結している日本アニメーション(株)と連携して、子ども向けのアニメーション映画祭を毎年8月頃に実施している。「あらいぐまラスカル」、「ちびまる子ちゃん」などの作品を上映し、一部作品では舞台袖でプロの声優がアテレコする「ライブシネマ形式」を取り入れている。</p>

自治体名	外部にPRしたい取組み
多摩市	<p>アニメーターが現場で使用する機材を使ったトレース作画体験も実施している。ラスカルと地元の飲食店がコラボした商品（クッキーなど）の販売も行っている。○聖蹟桜ヶ丘周辺まち歩き事業：聖蹟桜ヶ丘駅周辺にまち歩きコースを設け、日本アニメーション(株)のキャラクターを使用したルートマップを配布し、チェックポイントを巡ってもらう。景品に、日本アニメーション(株)のキャラクター（ラスカルなど）を使用している。○多摩センターイルミネーション：毎年11月～1月にかけて、多摩センター駅前のバルテノン大通りで大規模なイルミネーションを実施している。イルミネーション期間中に数回、サンリオピューロランドの協力のもと、サンリオキャラクター達が登場するスペシャルパレードを実施している。○多摩センター夏まつり：毎年8月に、多摩センター駅前のバルテノン大通り周辺で実施している。大通りでの日本の踊りの競演をメインとしたお祭り。</p>
稲城市	<p>【メカニックデザイナーの大河原邦男プロジェクト】 ○メカニックデザイナー大河原邦男氏が市内在住であるため、「大河原邦男プロジェクト」を以下のような内容で8年間展開している。○メカデザイナーズサミット→メカニカルデザイナーという職業やものづくり分野にスポットを当て、業界への理解を深めると共に、稲城市を訪れてもらうきっかけとし、市のPRを行うことを目的としたイベント。○モニュメント設置→市内各地へ、ガンダム、シャア専用ザク、ヤッターワン、スコープドッグ○デザイナーマンホールの設置→市内に5カ所のデザイナーマンホールを設置し、フォトラリーイベントを行った。</p>
綾瀬市	<p>【ロケツーリズム】 ○ロケツーリズム誘客促進事業：映像作品を通じて知名度を向上させるため、地域住民組織「あやせ市ブタッコリ～ロケ隊【通称ブタロケ隊】」と市がタッグを組んだ組織「綾瀬ロケーションサービス」がロケ誘致を行っています。2016年度からは、ロケ誘致からロケツーリズムに展開し誘客につなげる取り組みを推進しています。2013年度4月、あやせ商業者パワーアッププロジェクト発足。「ロケとグルメによる地域活性化」を目指し、ロケ受け入れ体制について学ぶとともに、綾瀬の農産物を使った弁当の試作品を開発するなど、受け入れに向けて準備を行う。2014年度4月、綾瀬ロケーションサービスオープン。ロケ地の紹介、エキストラ登録、当日の注意喚起などを行い、オープンから約6年間で約130作品を誘致。ロケ地の紹介においては、ブタロケ隊の幅広い人脈を生かして、民間企業や住宅地などでの撮影も積極的に応じる。2016年度、綾瀬産の豚肉を贅沢に使い、郷土料理「豚すき」の旨みを凝縮した「あやせとんすきメンチ」を販売開始（2019年度末時点で7万3,000食を突破）。2017年度、作品のシーン写真のいったロケ地看板を設置開始。現在14基設置。市が発行しているロケ地MAPを見れば、看板の位置が一目で分かる。2018年度、オール綾瀬ロケとなった映画「ルーツ」を制作。全国の映画祭で入選・入賞。ロケが行われた主な作品：「記憶屋あなたを忘れない」（映画）、「七つの会議」（映画）、「万引き家族」（映画）、「恋はつづくよどこまでも」（ドラマ）、「コウノドリ」（ドラマ）。</p>

自治体名	外部にPRしたい取組み
三条市	<p>【アウトドアビジネス】 ○Slow and Steady Shitada 問題意識：アウトドアビジネスは国内外ともに拡大傾向にあり、観光地として選ばれるためには、競合する他地域との徹底した差別化が求められる。下田郷の概要:三条市下田地域では、越後山脈にそびえる粟ヶ岳と守門岳、清らかに流れる五十嵐川、その傍にそびえ立つ景勝八木ヶ鼻（やぎがはな）の壮大な景観を望みながら、キャンプ、パドリング、フィッシング、サイクリングなどのアウトドア・アクティビティを楽しむことができる。下田郷の強み:三条市は、古くから金属加工業が根付いた「ものづくりのまち」である。そこでつくられたアウトドアギアを下田郷の豊かな自然の中で使いながら、里山でのゆっくりとした時間の中で贅沢なひとときを過ごすことができる。WEBサイト:https://slow-and-steady-shitada.jp/special/（11月にリニューアル予定）</p>
新発田市	<p>【民間若手による温泉街活性化】 ○月岡温泉の旅館の若手を中心に設立した「合同会社ミライズ」は、温泉街に点在する空き店舗をリニューアルし、新潟県の食材をテーマにした体験型店舗や地元の果物をテーマとした店舗など毎年1店舗ずつオープンさせ、現在7店舗を運営し、歩いて楽しい温泉街を目指している月岡温泉街に大きく貢献している。この取組は、令和元年に「第1回先進的まちづくり大賞」の最高賞・国土交通大臣賞を受賞しており、また、今年度令和2年度は、全旅連が主催する第23回「人にやさしい地域の宿づくり賞」の最高賞の厚生労働大臣賞も受賞している。行政の支援を受けずに行っている事業であり、温泉街の活性化に大きく貢献している。</p>
魚津市	<p>【味わい、アクセス、蟹気楼、海・山の大自然体験】 ○人口に対して飲食店が多い街です。特に魚津駅前には「柿の木割り」と言われる飲食店街とともに多くのホテルがあり、観光客や出張のビジネスマンでにぎわっています。柿の木割りでは、富山湾の海の幸をはじめ地酒を存分に楽しむことができます。○北陸新幹線黒部宇奈月温泉駅や黒部峡谷鉄道、立山黒部アルペンルートからもアクセスが良く、移動の中継基地としても好都合な位置にありますので、宿泊場所としても最適です。○3月下旬から7月初旬は頻繁に蟹気楼が出現し、魚津の海岸線から蟹気楼を見ることができる、全国的にも珍しい場所です。○特別天然記念物のホタルイカ群遊海面と魚津埋没林があり、海岸線から雄大な北アルプス・立山連峰を望むことができる、海と山の大自然を体感することができる街です。</p>
珠洲市	<p>【能登国際芸術祭2020+】 ○2021年9月4日から10月24日にかけて開催する奥能登国際芸術祭2020+（おくのこくさいげいじゅつさいニーゼロニーゼロプラス）は、東京オリンピック・パラリンピック後に開催する本市をあげての芸術祭である。16の国と地域から47組のアーティストが参加する予定である。</p>

自治体名	外部にPRしたい取組み
静岡市	<p>【日本遺産】 ○2020年、本市及び隣接する藤枝市にまたがる「旧東海道」のストーリーが『日本遺産』に認定された。今後、日本遺産を活用したプロモーションやおもてなし体制の整備を進め、地域ブランドの確立と地域経済の活性化を目指していく。日本遺産認定タイトル：日本初「旅ブーム」を起こした弥二さん喜多さん、駿州の旅～滑稽本と浮世絵が描く東海道旅のガイドブック（道中記）～</p>
掛川市	<p>【地域資源の活用、コロナ対策推進認定】 ○掛川市はこれまで、掛川茶や三城（掛川城・横須賀城・高天神城）などの地域資源を活用し、個性の光る観光と交流人口の拡大を目指してまいりました。○新型コロナウイルスの影響が深刻化してからは、コロナ感染拡大防止対策を施して営業をつづける観光施設を認定・公表する「掛川コロナ対策推進認定制度」の創設や観光客向けに市内観光施設招待券などを抽選でプレゼントする「おいでえ掛川マル得キャンペーン」の実施、YouTubeチャンネル「きてみい掛川」の開設と動画の配信などを観光協会と協力して行ってきました。</p>
岡崎市	<p>【with コロナに対応する臨時観光アクションプラン】 ○今年度で観光基本計画アクションプランを改定する予定で、審議会などの準備をしていた。コロナの影響もあり、実情にあわない計画を策定するよりも、コロナ禍において何ができるか、横出しのアクションプランとしてのwith コロナに対応する臨時プランを策定することとした。○本市の観光イベント最大の魅力である家康行列や花火大会が中止となった中、今後コロナ禍でいかにして開催できるか検討し、新しい生活様式に沿いながら、当面の取組としてイベントの中長期化、分散化を念頭に、この11/1～本市出生の英傑「徳川家康」の出生を祝う家康公生誕キャンペーンを開催する。おりしも昨年の11/2に本市の玄関口である東岡崎駅ペDESTリアンデッキ上に、家康公の騎馬像を建立した。その1周年を記念することと、家康公の生誕日が12/26ということで、キャンペーンと銘打ち、11/1～市内各所をイルミネーションで彩る。和菓子や洋菓子のスイーツも特別限定スイーツとして、各店舗協力のもと販売、スタンプラリーを開催し、観光客の誘致をはかる。イルミネーションをほどこし、回遊してもらうことで夜のにぎわい創設につなげていく。</p>
あま市	<p>【体験観光（尾張七宝（七宝焼））】 ○伝統的工芸品に「尾張七宝（七宝焼）」があります。令和3年度は「冷やし」をテーマに、県などとタイアップして七宝風鈴が作れる体験コースを計画中です。昔は、宝飾品として取り扱われたほど高価で美しい七宝焼をアートヴィレッジで製作体験してみませんか？</p>
芦屋市	<p>【地元公共交通と地域ブランディング】 ○阪神間連携ブランド発信事業は阪神間の自治体に加え、阪神電車と協同して実施しています。自治体間だけではなく、地元公共交通機関と一緒に地域ブランディングに取り組んでいます。</p>

自治体名	外部にPRしたい取組み
檀原市	<p>【伝統建築、町並みを活かす】 ○文化財保護法の制度により平成5年に「重要伝統的建造物群保存地区」に選定された「今井町」があります。今井町は、戦国時代に一向宗本願寺坊主の今井兵部卿豊寿によって寺内町が建設されたことに始まり、江戸時代には独自の通貨「今井札」を発行するまでに栄えた町です。その町並みは東西600m、南北310mの広がりを持ち、周囲には環濠が巡らされ町内への連絡は9つの門に限られていました。また内部の道路は見通しのきくものではなく、ほとんどが一度屈折させてあります。これは江戸時代、敵の侵入に備えた軍事目的のために作られたものですが、江戸時代は裕福な商人の生命・財産などを外部から守るというものによって変わっていきました。現在も、今井町の大半の民家が江戸時代以来の伝統様式を保っており、重要文化財となっている建物が9軒、県指定の文化財が3軒あるなど、当時の様子を色濃く残しています。その今井町に対し、市は家屋の修理修景のための助成を行い、町内の電柱地中化を進めるなど保全に力を入れてきました。周囲の道路や駐車場、広場整備などを行い、周辺環境も年々美しい街並みへと変貌しています。このような取り組みの結果、徐々にではありますが、カフェや飲食店が開業し、新しいものと古いものが共存する場所となっています。本年、4月には檀原市観光協会が、今井町内の今井町並み交流センター「華薨」に事務所を移し、観光客の迎え入れの準備を整え、皆様のお越しをお待ちしております。</p>
安来市	<p>【安来節どじょうすくい出迎え隊の取組み】 ○安来節どじょうすくい出迎え隊の取組み。ほぼ毎週日曜日の午前中に、JR安来駅のホームにおいて安来節どじょうすくい踊りの衣装を着用したボランティアメンバーによる観光客のお出迎えとお見送りをしている。特急や観光列車の停車時間にどじょうすくい踊りを披露したり、フォトブロップスを用いた記念撮影を行ったりしている。安来駅にはエレベーターがないため、大きなスーツケースを持参された観光客の荷物運搬の補助もしている。</p>
高松市	<p>【ディスカバーたかまつフォトコンテスト】 ○「ディスカバーたかまつフォトコンテスト」の実施。1. 概要:新型コロナウイルス感染症の拡大により影響を受けて低迷している観光需要を回復させるため、本市独自の観光振興策である「令和2年度SNSを活用した高松魅力発信キャンペーン事業」としてインスタグラムを活用し、高松で発見した文化、観光地での体験やグルメなど、思わず「高松に行ってみたくなるような」魅力あふれる写真、動画の投稿を募集するもの。2. コンテスト開催期間：第一弾：令和2年9月1日（火）～令和2年11月30日（月）第二弾：令和2年12月1日（火）～令和3年1月31日（日）3. コンテスト実施方式：市が第一弾、第二弾のそれぞれで大賞と、「体験・アクティビティ」部門、「絶景」部門、「グルメ」部門、「伝統文化」部門、「うどん×サイクリング」部門、「ディープな盆栽体験」部門の各6部門の入賞作品を選定。</p>

自治体名	外部にPRしたい取組み
高松市	受賞者に対しては、市内ペア宿泊券、サンセットクルーズ貸切ツアー、「もっとディープな盆栽体験」、漆器・庵治石グッズ・讃岐かがり手まりなどの伝統工芸品など、本市ならではのものをプレゼント。投稿規定や応募方法などのコンテスト詳細については、「ディスカバーたかまつ」特設ホームページ (http://www.discovertakamatsu.com) に記載。
宇和島市	【地域資源活用】 ○仙台藩主伊達政宗の長子秀宗公を藩祖とし、現存十二天守の一つ宇和島城のある城下町。伊達博物館や天赦園など伊達家ゆかりの施設をはじめ、重要文化的景観にも選定された遊子水荷浦の段畑などここにしかない本物がある街。○真珠や真鯛養殖、かんきつ類の生産量は日本一を誇り、それらを活かした体験ツアーや宇和島鯛めしや宇和島じゃこ天など、豊かな食にも恵まれている。
東温市	【観光PRキャラバンとSAKURA select】 ○市長をトップとした「観光PRキャラバン事業」では、近隣県の自治体ほか、観光関連機関やマスメディアを訪問し、本市の観光物産をPRしている。近隣県での認知度向上や連携協定締結につながり、交流人口の拡大に寄与している。○『「SAKURA select」創出事業』において、市内で生まれた豊かな食材やユニークな商品を地域ブランド「SAKURA select」として選定し、それらを活かして地域振興及び交流人口の拡大を図っている。商品開発のほか、販路拡大業務にも取り組んでおり、県内外でフェアや商談会を実施し、首都圏の顧客やバイヤーなどに情報発信を行っている。
宗像市	【世界文化遺産、ワーケーション】 ○2017年に「神宿る島」宗像・沖ノ島と関連遺産群」が世界文化遺産に搭載され、2019年度まで観光客が増加し、構成資産である宗像大社（辺津宮）だけでなく、離島の大島（中津宮）への来訪者も増加した。○今年度は、東京オリンピック・パラリンピックの開催に伴い、国際チーム（ブルガリア、ロシア）の誘致も決定していたが、新型コロナウイルス感染拡大により、期待されたインバウンドは完全に閉ざされた。GoToキャンペーンに象徴される観光経済活動の再開に伴い、市ではワーケーションへの具体的なモデルコースを模索している。企業連携協定にあるJALの社員を対象にした市内の宿泊施設、大島観光プラン、体験プランなど、10月、11月にはモニタリングの実施予定である。
玉名市	【コロナ感染防止の認証制度】 ○玉名クオリティ認証制度。取り組みの概要：観光、宿泊産業においては、新型コロナウイルス感染拡大に伴い、県境を越えての移動や海外からの渡航が制限されたことから、業績などに大きな影響を与えています。そのため、今後は観光客に対して感染症への不安や懸念を払拭し「ウィズコロナ・アフターコロナ」を見据えた新たな「観光スタイル」の構築に取り組む必要があります。すでにコロナ禍が続く都市部においては、感染拡大への対策を徹底し業績の回復につなげる事例も見られます。

自治 体名	外部にPRしたい取組み
玉 名 市	<p>そこで、本市ではコロナウイルスの感染拡大防止を前提に、衛生環境が整った観光地であることをアピールし、更なる誘客につなげるため、市内の宿泊施設に本市独自の衛生状態を確認するチェックリストを設け、基準を満たした宿泊施設に対し「認証」を行うことで、県内外から訪れる観光客へ安心して滞在していただける環境を提供いたします。今後、国や県、市で取り組む観光キャンペーンなどにおける需要を取り込むためにも、地域が一体となった取り組みの「見える化」を図り、新たな本市の魅力として体制を構築するものです。取組みの期間：令和2年8月1日から令和3年7月31日まで。対象施設：市内全18宿泊施設 https://www.city.tamana.lg.jp/q/aview/422/16566.html</p>
鹿 児 島 市	<p>【Withコロナ新観光プロジェクト事業】 ○新型コロナウイルス感染症への対応：新型コロナウイルス感染症による本市観光に対する多大な影響が生じたことから、その早期回復を図るために、まず、6月議会において、宿泊施設などによる衛生対策強化などの取組に対して補助金を交付する制度を設けたほか、県外観光客を対象にした市内宿泊施設への宿泊キャンペーンを予算計上したところである。そして、9月議会において、「Withコロナ新観光プロジェクト事業」を立ち上げ、新型コロナウイルス感染症の影響下における新たな視点での観光プロジェクトを各面から展開することにより、当面の観光振興を図るとともに、コロナ収束後の需要回復を見据えた観光メニューの充実につなげようと、取組を進めているところである。さらに、同議会において、今後を見据え、新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた観光トレンドの調査研究や、研究結果を踏まえた新たな観光戦略を策定する予算も計上したところである。1. 衛生対策などの支援制度の創設（6月議会）。感染症の再流行などに備えつつ本市観光の早期回復につなげるため、市内の宿泊施設及び貸切バス、タクシー事業者の衛生対策などの利用者回復に向けた取組に対して幅広く支援する。（宿泊：最大100万円、バス・タクシー：最大50万円※収容定員・保有台数に応じて支援）。2. 県外観光客宿泊キャンペーン事業（6月議会）。県外観光客を対象に、市内宿泊施設で宿泊の割引を受けられるクーポンを市独自に発行し宿泊観光客を誘致することにより、本市観光の早期回復につなげる。（2,000円自己負担で、6,000円分の宿泊クーポン。先着1万枚）。3. Withコロナ新観光プロジェクト事業（9月議会）。（1）かごしまワクワク体験推進事業：市民3万人へのお試しクーポン3,000円発行。体験メニューの磨き上げを図る。（2）マイクローリズムモニターツアー実施事業：新たな生活様式を踏まえて実施（4種）。着地型旅行商品の充実促進。（3）オンライン観光支援事業民間事業者などを支援補助率3/4、補助上限額20万円。4. 第4期観光未来戦略策定事業（9月議会）。新型コロナウイルス感染症を踏まえた中長期的な観光トレンドの調査・研究や、研究結果を踏まえた新戦略の策定。</p>

第2節 自治体の観光地としての特性に基づくアンケート回答傾向の一考察 – 宿泊業従業者数の特化傾向による分類 –

1 自治体類型としての「観光地」の定義付け

(1) はじめに

本調査研究において位置づける場所の「ツーリズム行政」は、一般的にイメージされる有名な観光資源や産業が集積する、いわゆる「観光地」ではない自治体であっても、地域に存在する資源の磨き上げ、利活用を通じて、「観光」を手段とした地域の持続的な発展に資することを目指すものである。一方、アンケート調査によって収集された各自治体の観光に関連する取組みの実態は、それぞれの自治体の「観光地」としての特性に大きく依存すると考えられ、「観光地」の自治体とそうでない自治体の区分によって集計・分析を行うことは、アンケート結果を解釈するうえで有用な知見が得られるものと考えられる。

本節では、公開されている統計データをもとに、自治体の観光に関わる特性を分析し、アンケート結果の分析にあたっての便宜的な「観光地」の定義づけを行う。具体的には次項で述べる通り、2016年度経済センサスの産業別従業者数の自治体ごとの集計から、宿泊業の従業者数に着目し、一定以上の宿泊業の集積がある自治体を「宿泊特化型都市」と定義する。第2項以下では、その区分に基づいてアンケートのうち観光政策主管課の組織、業務、予算・財源、具体的な施策・事業に関する各設問の分析を行い、若干の考察を行う。

(2) 経済センサス「産業別従業者数」に基づく分析

自治体の「観光地」としての特性は、様々な側面から観察することができる。観光行動、観光資源などに着目することも考えられるが¹、これらは基礎自治体単位で統計データを得ることが困難である事などから、本章の分析では観光に関わる産業の側面に着目し、経済センサスの「産業別従業者数」統計を活用して分析を行う。

経済センサスは従前は産業分野別に行われていた経済活動に関する統計調査が統合され、2009年に第1回の基礎調査、2012年に第1回の活動調査が行われ、以後5年ごとに行われているものであり、本項では最新の活動調査である2016年調査より「事業所に関する集計 産業横断的集計」を収集し、自治体単位での産業分類別の従業者数を集計する。

(3) 産業別特化係数の算出

統計の分類上、「観光」のみを対象とした産業を抽出することは困難であるが、本稿ではその中でも相対的に観光に関連が深いと考えられる「宿泊業」に着目する。

はじめに、全国・全産業における宿泊業の位置づけを把握する。2016年度経済センサスにおいて集計された全産業（公務を除く）従業者数の全国総数は、56,872,826人であり、そのうち宿泊業は約

1 観光行動に関するデータは「観光入り込み客数」、「宿泊客数」、「観光消費額」といったアウトプットの指標がある。しかしながら、これらの指標は都道府県単位では統一された基準に基づく統計データが近年整備されたものの、基礎自治体単位では網羅的なデータを取得することが困難である。観光資源に関するデータは、(公財)日本交通公社が公開している「観光資源」「観光地点」の一覧があり、地理的な分布についても「国土数値情報」などで情報を得ることができる。しかしながら、山岳、河川、海岸、湖沼といった自然資源から寺社仏閣、城跡、街並みなどの歴史・文化資源、大規模集客施設など、多種多様な観光資源が存在することから、自治体ごとに一定の基準で集計して特性を明らかにすることは困難である。

68万人（約1.2%）である。

自治体ごとの集計においてそれぞれの構成割合を比較するにあ

表7-2-1 産業分類別従業者数と特化係数の各種統計値

産業分類	全国 従業者数	全国比率	基礎自治体特化係数				
			最大値	上位20%値	中央値	下位20%値	最小値
A農業、林業	323,052	0.57%	61.08	6.41	1.94	0.38	0.00
B漁業	39,118	0.07%	419.93	2.19	0.00	0.00	0.00
C鉱業、採石業、砂利 採取業	19,467	0.03%	208.94	3.36	0.00	0.00	0.00
D建設業	3,690,740	6.49%	8.62	1.89	1.23	0.85	0.00
E製造業	8,864,253	15.59%	4.48	1.97	1.23	0.80	0.00
F電気・ガス・熱供給・ 水道業	187,818	0.33%	124.38	1.35	0.24	0.00	0.00
G情報通信業	1,642,042	2.89%	6.66	0.20	0.05	0.00	0.00
H運輸業、郵便業	3,197,231	5.62%	6.71	1.21	0.76	0.46	0.00
I1卸売業	4,003,909	7.04%	3.31	0.73	0.45	0.24	0.00
I2小売業	7,839,960	13.79%	2.91	1.31	1.09	0.86	0.00
J金融業、保険業	1,530,002	2.69%	5.06	0.75	0.48	0.24	0.00
K不動産業、物品賃貸 業	1,462,395	2.57%	2.64	0.84	0.49	0.22	0.00
L学術研究、専門・技 術サービス業	1,842,795	3.24%	17.95	0.71	0.42	0.20	0.00
M1宿泊業	678,833	1.19%	51.13	3.22	0.85	0.26	0.00
M2飲食店、持ち帰り・ 配達飲食サービス業	4,683,255	8.23%	12.14	1.04	0.74	0.48	0.00
N生活関連サービス 業、娯楽業	2,420,557	4.26%	8.68	1.23	0.97	0.68	0.00
(Nのうち、80娯楽業)	871,377	1.53%	17.98	1.41	0.87	0.42	0.00
O教育、学習支援業	1,827,596	3.21%	8.70	0.91	0.44	0.16	0.00
P医療、福祉	7,374,844	12.97%	3.58	1.44	1.06	0.72	0.00
Q複合サービス事業	484,260	0.85%	38.48	3.06	1.59	0.84	0.00
Rサービス業(他に分 類されないもの)	4,759,845	8.37%	8.85	0.87	0.62	0.43	0.00

出典：2016年度経済センサスをもとに筆者作成

たつて、上述のとおり産業ごとに全国における構成割合が異なるため、同じ値であっても産業ごとに数値の持つ意味は変わってくることから、ここでは以下の式（1）により特化係数を算出する。

$$\text{地域 A における産業 } i \text{ 特化係数} = \frac{\text{地域 A における産業 } i \text{ の構成割合}}{\text{全国における産業 } i \text{ の構成割合}} \dots (1)$$

産業別の従業者総数、全国における構成割合と、自治体ごとに算出した特化係数の各種統計値について、表7-2-1に示す。

(4) 宿泊業従業者特化係数の傾向

図7-2-1は、横軸に従業者総数、縦軸に宿泊業特化係数をそれぞれ

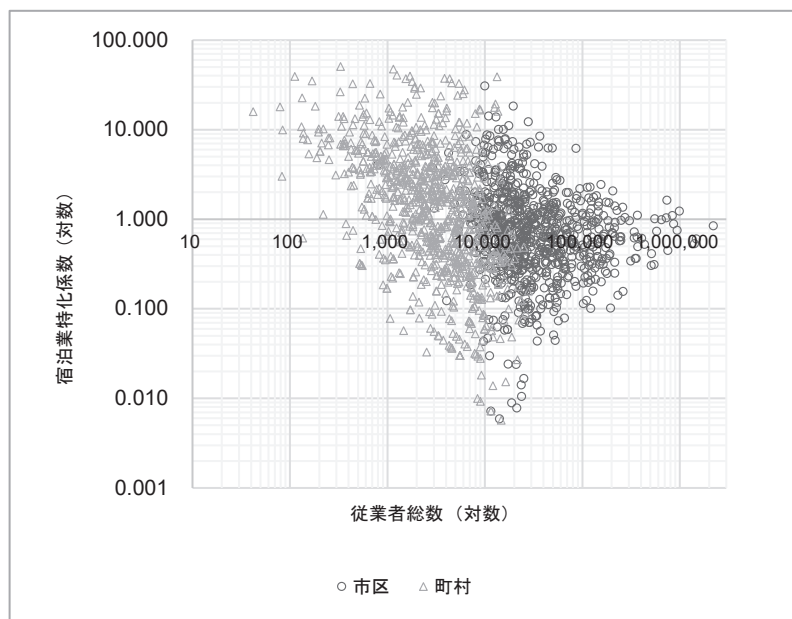


図7-2-1 従業者総数—宿泊業特化係数散布図

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

れ対数で取り、市区、町村の別²でプロットしたものである。規模が小さい町村は比較的特化係数が高い領域に分布しており、特化係数2.0以上の自治体は、市区では15%であるが、町村は40%が該当する。

以下の分析では、宿泊業特化係数が2.0以上の自治体を「宿泊特化型都市」として分類し、アンケート回答の集計区分とする。この条件に該当する自治体は、815都市自治体のうち120自治体（約15%）であり、多くは温泉観光地を抱えるような一般的にイメージされる「観光地」である。宿泊業がすなわち観光の全ての特性を表すわけではないが、一定以上の宿泊業の集積には観光客の存在は不可欠であり、また宿泊業に特化した自治体は、今般のコロナ禍のような不景気、自然災害、風評被害などによる観光需要の減退の影響を、住民の雇用という面で直接的に被ることから、経済・産業政策として観光を位置づけていることが多いと仮説を立てることができる。

2 「宿泊特化型都市」分類によるアンケートの分析

(1) 回答自治体における「宿泊特化型都市」の位置づけ

ここからは、アンケートに回答があった自治体に絞って、分析を進める。前節で定義した「宿泊特化型都市」に該当する自治体は、60/408自治体、全体の約15%である。自治体類型ごとの内訳は、表7-2-2に示すとおりである。

2 2016年経済センサス実施時点で、宮城県富谷市・福岡県那珂川市が市制施行前であったため、市の総数は790市である。また福島県双葉町のデータが欠損している（町村数は上記と併せて927）ほか、東京特別区内に境界未確定地があり、これも集計単位に加えられている（23区+1）。

表 7-2-2 回答自治体における「宿泊特化型都市」の自治体類型

	政令指定都市	特別区	中核市	施行時特例市	一般市	総計
宿泊特化型都市	0	1	3	1	55	60
非特化都市	10	12	29	13	284	348
総計	10	13	32	14	339	408

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

(2) 各設問の分析結果

● Q1 (2) 観光政策主管課の所属部局

観光政策主管課が所属している部局について、宿泊特化型都市の方が独立した観光部局に所属している割合がやや大きいですが、実数として多数を占めるわけではなく、産業だけでなく各自治体固有の要因があることが示唆される。全体として商工部局に属している自治体が多数を占める傾向は、宿泊特化型都市と非特化都市の間で大きな差異は見られなかった。

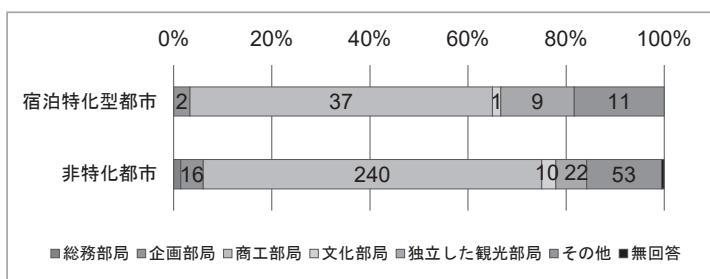


図 7-2-2 観光政策主管課の所属部局の比較

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

● Q1 (3) 観光政策主管課の所掌事務

本設問では観光政策主管課の所掌事務について、15の選択肢を挙げてそれぞれ該当の有無を尋ねている。これらのうち、全体の選択割合が8割を超える①～⑧は、分類による差異はほとんど見ら

れなかった。選択割合が低い⑨～⑮のうち、⑫「MICE」、⑭「スポーツ」、⑮「交通」は宿泊特化型都市の方が取り組まれている自治体の割合が高かった。一例として⑫MICEは、展示場や会議場施設など複合的な機能の整備が求められる取組みであり、その基盤として一定の宿泊業の集積が無ければ取り組むことが難しいという側面、あるいは既に集積している宿泊業の活性化、施設の有効活用のために複合的なMICEを誘致しようという動機が生まれる側面の両

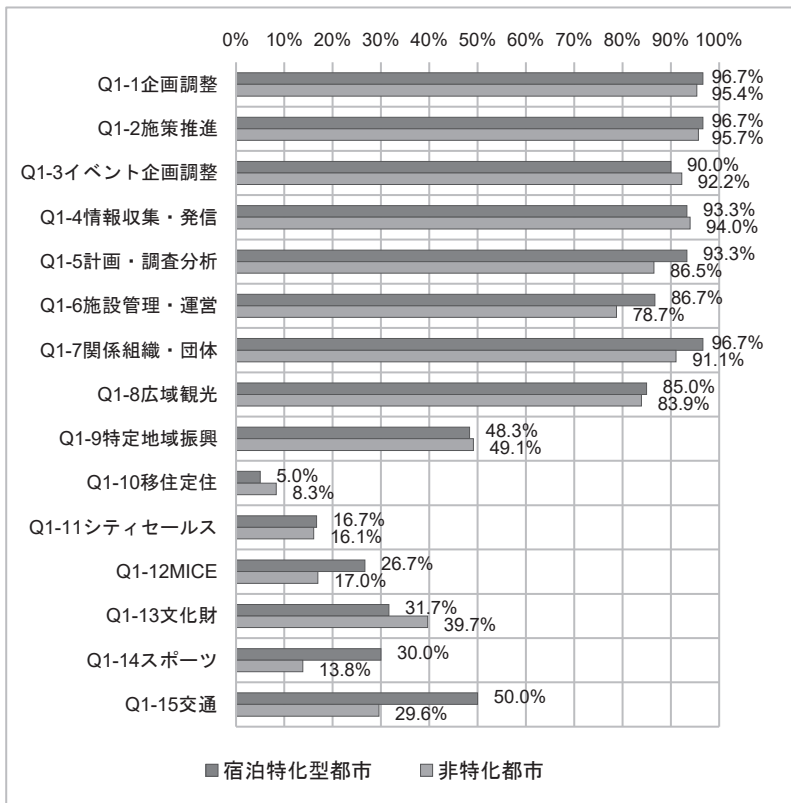


図7-2-3 観光政策主管課所掌事務の比較

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

面から、この要因を解釈できる。

⑬文化財の利活用は、非特化都市において比較的多く取り組まれているが、観光産業や有名な観光資源が集積していないこれらの自治体においては、これまで観光資源として認識されていなかった文化財を活用する動きが、観光政策の戦略として注目されていることが示唆される。

● Q1(4) 観光政策主管課の予算額

本設問では観光政策主管課の予算額を、2019年度、2020年度それぞれについて尋ねており、一般会計全体に占める割合で集計した結果、2019年度は有効回答363自治体の平均値0.907%・中央値0.572%、2020年度は有効回答355自治体の平均値0.991%・中央値0.623%であった。これらを宿泊特化型都市と非特化都市に区分して平均値を比較した結果が表7-2-3であり、両年度ともに宿泊特化型都市の方が約2倍であり、平均値の差の検定（t検定）は1%有意であった。

実態として上述のような差が生じているが、Q9の「観光政策に関する課題認識」を参照すると、「予算が不足している」という課題に対して「あてはまる」「ややあてはまる」と選択した自治体の割合は、宿泊特化型都市は70%、非特化型都市は77%と、いずれも大半の自治体が予算の不足を感じている。自治体の特性に応じた施策・事業がそれぞれ取り組まれており、それに対する予算は十分でないという課題は共通しているといえるだろう。

表7-2-3 宿泊特化分類による予算割合平均値の年度別比較

	2019年度	2020年度
宿泊特化型都市	1.581%	1.743%
非特化都市	0.799%	0.873%

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

● Q7・Q12・Q13 観光政策の具体的な取組み

これらの設問は、1自治体当たり最大で3件、コロナ禍以前に取り組んでいた特徴的な事業（Q7）、コロナ禍の影響を受けて中止・見直しなどを行った事業（Q12）、コロナ禍の影響を受けて新たに始めた事業（Q13）を、それぞれ回答する形式となっている。各設問の回答事業数（0~3）毎に、宿泊特化型都市と非特化都市を集計した結果を表7-2-4に示す。

Q7とQ12は全体でそれぞれ90%、95%が1つ以上の事業を回答しており（回答有自治体割合）、宿泊特化型都市・非特化都市の分類によって大きな差は生じていないが、Q13の回答有自治体割合は、非特化都市が68%に対して、宿泊特化型都市が92%と大きな差が生じていることは注目に値する。

Q13で回答されている取組み・事業の多くが、宿泊客に対する宿泊料金の助成、特典・クーポンの付与といった、観光需要の喚起による宿泊業の支援を目的としたものである（飲食関係の取組みが51に対して、宿泊関係の取組みが133^{3注3)}）。本節における「宿泊特化型都市」は、分類に用いた指標の特性より、今般のコロナ禍の影響を宿泊業の衰退・廃業の危機という形で受けており、その支援が急務であったことがここから示唆される。

一方で、回答が少なくとも一つ以上あった自治体における回答事業数の平均はQ7・Q12・Q13いずれも、1.9~2.2程度であり、宿泊特化型都市の方が非特化都市より若干多いものの、大きな差は見られない。また取組みの目的・手段について、それぞれの項目の選択割合を比較したところ、分類による差はほとんど見られなかった。Q7については「特徴的な取組み」を「最大3つまで」挙げるとい

3 回答された個別の事業名のテキストに「宿泊」・「泊」、「飲食」・「食」が含まれるものをそれぞれ集計した。

う回答形式の性質により、分類によらず似通った事業が挙げられている可能性がある。

またQ12については、祭りを中心とした各種イベントの中止、海外からの誘客を目的とした事業の中止といった回答が多く、これは地域特性を問わず全国的に一律の対応がなされたため、回答傾向に差は生じなかったと考えられる。

表7-2-4 Q7・Q12・Q13の回答概略

	Q7			Q12			Q13		
	宿泊特化	非特化	総計	宿泊特化	非特化	総計	宿泊特化	非特化	総計
回答数0	5	35	40	2	19	21	5	110	115
回答数1	18	126	144	12	107	119	20	86	106
回答数2	15	84	99	21	95	116	10	70	80
回答数3	22	103	125	25	127	152	25	82	107
回答有自治体数	55	313	368	58	329	387	55	238	293
総計	60	348	408	60	348	408	60	348	408
回答有自治体割合	92%	90%	90%	97%	95%	95%	92%	68%	72%
回答総数	114	603	717	129	678	807	115	472	587
平均回答数 (回答有自治体)	2.073	1.927	1.948	2.224	2.061	2.085	2.091	1.983	2.003

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

● Q8 観光政策の財源

各種の税、交付金、補助金、寄付金などの導入・活用状況について、宿泊特化型都市と非特化都市で比較すると、一部の項目を除き、宿泊特化型都市の方が導入・活用している自治体の割合が若干高い傾向となった。顕著な差があるのは①入湯税であるが、宿泊特化型都市に温泉観光地を抱える自治体が多く分類されているため、自然な結果と言える。一方で③宿泊税は、本アンケート回答自治体の中では非特化都市でのみ導入されていた。宿泊特化型都市では上述のとおり入湯税がすでに課税されている場合が多いことが、そ

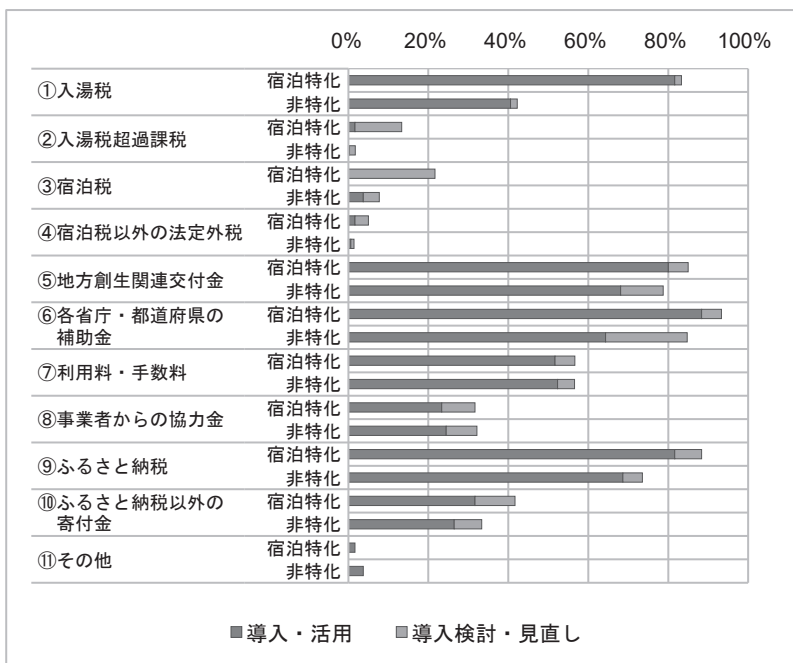


図7-2-4 Q8 各種財源の導入状況の比較

出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

の要因と考えられるが、今後の導入を検討している自治体は約20%ある。

前述のQ9の回答結果の通り、財源の不足は多くの自治体で課題として認識されていることもあり、②入湯税の超過課税（約15%が導入を検討）などと併せ、各自治体では独自の財源確保を模索していることが示唆される。

総括

本稿では、宿泊業の従業者数に基づいて「宿泊特化型都市」を定義・分類し、観光政策主管課の組織、業務、予算・財源、具体的な

施策・事業に関する各設問について分析結果を示した。現状において、観光に関わる各種取組みの有無、すなわちバリエーションは、MICEなどを除けば概ね分類による差は見られなかったが、事業に係る予算上の位置づけ、すなわちボリュームは大きな差があり、宿泊業を中心とした産業は、各自治体の観光に関わる基盤・資源として重要な位置づけにあることが、改めて示された。

冒頭で述べた通り、「ツーリズム行政」は、こういった基盤や資源に乏しい、いわゆる観光地でない自治体においても、観光を手段として地域の持続性に寄与することを目指すものである。Q1(3)で示唆されたように、非特化型都市の方が文化財の利活用などに関する施策に取り組んでいる自治体の割合は大きく、観光産業の集積が弱い都市であっても、多様な資源を活用した観光に関する取組みが広がりつつある。

一方で、宿泊業を中心とした観光産業が集積しているのであれば、その持続、活性化が自治体の経済にとって重要であることは、Q13の分析結果から示唆されるように、コロナ禍のような危機に直面してより強く認識される場所である。Q13においては、「マイクロツーリズム」や「ワーケーション」、「オンライン」といったキーワードを含む取組みが少数ながらも挙げられており、各自治体の特性に応じた危機への対応が見られる。

PostコロナあるいはWithコロナという大きな社会的背景の変化を踏まえながら、それぞれの自治体の持続可能性に寄与する「ツーリズム行政」が求められている。

資料編

都市自治体における
ツーリズム行政に関する研究会 資料

研究会の開催日程

第1回研究会 日 時：2020年5月28日 18：00～20：00
方 法：ウェブ会議サービスZoomによる

第2回研究会 日 時：2020年7月21日 10：00～12：00
方 法：ウェブ会議サービスZoomによる

第3回研究会 日 時：2020年8月18日 9：00～11：00
方 法：ウェブ会議サービスZoomによる

第4回研究会 日 時：2020年9月17日 10：00～12：00
方 法：ウェブ会議サービスZoomによる

第5回研究会 日 時：2020年11月10日 10：00～12：00
方 法：ウェブ会議サービスZoomによる

第6回研究会 日 時：2020年12月1日 10：00～12：00
方 法：ウェブ会議サービスZoomによる

第7回研究会 日 時：2021年1月14日 15：00～17：00
方 法：ウェブ会議サービスZoomによる

※ 当センターのホームページでは、研究会議事概要を公開している。

ヒアリング調査の実施概要

岩手県釜石市

日	時	2020年11月6日10:00～11:30
調 査 先		産業振興部商工観光課
調 査 者		阿部委員、事務局
方 法		ウェブ会議サービスZoomによる
主な調査項目		釜石オープン・フィールド・ミュージアムに関する取組み 観光を通じた震災復興の取組み

岡山県倉敷市

日	時	2020年11月24日10:00～11:30
調 査 先		文化産業局文化観光部観光課
調 査 者		阿部委員、三浦委員、事務局
方 法		ウェブ会議サービスZoomによる
主な調査項目		地域の資源（繊維産業や美観地区など）を活かした観光政策 日本遺産活用に関する取組み

青森県八戸市

日	時	2020年12月22日10:00～12:00
調 査 先		商工労働観光部観光課、総合政策部政策推進課および市民連携推進課、まちづくり文化スポーツ部八戸ポータルミュージアムはっち、(一財)VISITはちのへ企画マーケティング課
調 査 者		川原座長、阿部委員、三浦委員、米田委員、事務局
方 法		ウェブ会議サービスZoomによる
主な調査項目		市民生活の質の向上を念頭においた観光への取組み 連携中枢都市圏における観光に関する連携施策

- ※ 本研究会は、新型コロナウイルス感染症拡大防止の観点から、研究会及びヒアリング調査の全日程について、ウェブ会議サービスZoomにより実施した。これは、コロナ禍における調査研究手法を模索したものであり、上記3市のご担当者には多大なご配慮をいただいた。

執筆者プロフィール

川原 晋（序章・第2章執筆）

東京都立大学都市環境学部観光科学科教授

早稲田大学建築学科卒、AUR 建築・都市・研究コンサルタント、早稲田大学建築学科助教を経て現職。まちづくりの公共公益性や地域住民視点と、観光の事業性・市場性や観光者視点を融合させた地域の計画・運営手法「地域観光プランニング」の研究、実践を進める。各地の景観アドバイザー、観光戦略会議委員を歴任。山口県長門湯本温泉観光まちづくりプロジェクトデザイン会議メンバー（2020年度グッドデザイン賞）。高尾山山麓地区観光まちづくり、山形県鶴岡市の山王商店街まちづくりディレクター（国交省手づくり郷土賞2014年）、東京都大田区のモノまちづくり（おたオープンファクトリーで産業観光まちづくり大賞金賞2013）などに関わる。

阿部 貴弘（第3章執筆）

日本大学理工学部まちづくり工学科教授

博士（工学）、技術士（建設部門）。1973年生まれ。東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻修士課程修了。パシフィックコンサルタンツ株式会社、国土交通省国土技術政策総合研究所、日本大学理工学部准教授を経て、2018年より現職。土木学会デザイン賞、グッドデザイン賞ほか受賞。著書に『図説近代日本土木史』（共著、鹿島出版会、2018年）など。

羽生 冬佳（第1章執筆）

立教大学観光学部観光学科教授

東京工業大学理工学研究科社会工学専攻修士課程修了。博士（工学）。（財）日本交通公社、東京工業大学大学院情報理工学研究科助手、国土技術政策総合研究所研究官、筑波大学大学院人間総合科学研究科准教授、立教大学観光学部准教授を経て、2015年より現職。専門は観光計画、地域計画。人が観光のために訪れる空間の成立・変遷、あるいはそこでの活動に関する研究を通じて、暮らしを豊かにする地域づくりの実現を目指している。主な著書は『観光の新しい潮流と地域』（共著、放送大学教育振興会、2011年）、『観光の事典』（共著、朝倉書店、2019年）など。

三浦 正士（第5章執筆）

長野県立大学グローバルマネジメント学部助教

明治大学大学院政治経済学研究科博士前期課程修了、明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程単位取得退学。公益財団法人日本都市センター特任研究員、同研究員を経て、2018年から現職。専攻は、行政学、地方自治論。著書に、『自治・分権と地域行政』（共著、芦書房、2020年）、『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』（共著、日本都市センター、2015年）、『国家と社会の政治・行政学』（共著、芦書房、2013年）、『自治体議会の課題と争点』（共著、芦書房、2012年）など。

米田 誠司（第4章執筆）

國學院大學研究開発推進機構兼新学部設置準備室教授

1963年福岡県生まれ。1989年早稲田大学大学院理工学研究科修士課程修了、2011年熊本大学大学院社会文化科学研究科博士課程修了、博士（公共政策学）。1989年東京都庁入庁、1998年退職。1998年由布院観光総合事務所事務局長着任、2010年退任。2012年愛媛大学法文学部講師・准教授。2020年より現職。共著に『観光の事典』（朝倉出版、2019年）、『由布院モデル』（学芸出版社、2019年）、『地域と連携する大学教育の挑戦 愛媛大学法文学部総合政策学科地域・観光まちづくりコースの軌跡』（ぺりかん社、2016年）、『交通まちづくり 地方都市からの挑戦』（鹿島出版会、2015年）、『観光まちづくり』（学芸出版社、2009年）など。

都市自治体におけるツーリズム行政 —持続可能な地域に向けて—

2021年3月発行

編 集 公益財団法人日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1
T E L 03 (5216) 8771
E-Mail labo@toshi.or.jp
U R L <https://www.toshi.or.jp>

印 刷 株式会社白峰社
〒170-0013 東京都豊島区東池袋5-49-6
T E L 03 (3983) 2312

ISBN 978-4-909807-21-2 C3031

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-21-2
C3031 ¥1500E

定価 1,650 円 (本体価格 1,500 円 + 税 10%)



9784909807212



1923031015005

