

2020年8月18日

國學院大學米田誠司

1. そもそも、行政はツーリズムに興味・関心はなかったのではないか

- 行政は一定の区域を前提にして、そこに住所を有する住民、そこで働く勤労者、そこに登記をしている企業等が行政サービスの対象であり、他の区域から短い期間訪れるだけの観光客は、基本的に行政サービスの対象外だったのではないか。
- 行政は地方自治法に基づく自治事務や、学校教育法、社会福祉六法等の法的根拠をもとに事務を行うものであり、観光立国推進基本法で概念的な行政の責務は示されているものの、行政がツーリズムの事務を行う法的根拠は存在しないのではないか。
- こうしたことを前提に考えれば、区域内に有名な観光地を有する行政以外は、近年までツーリズムを積極的に政策展開する理由や、興味・関心はなかったのではないか。

【参考資料：『都市計画』60(6)pp.60-63 PDF】

2. ツーリズムは近年脚光を浴びつつも、災厄により一転して窮地に

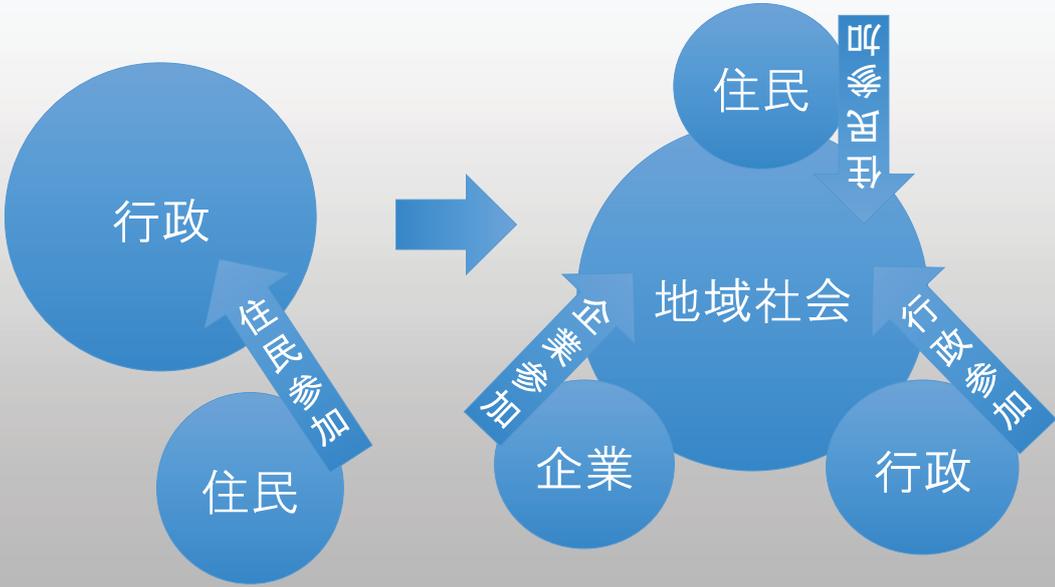
- 2003年の観光立国宣言、2006年の観光立国推進基本法制定、2008年の観光庁発足等により、近年ツーリズムは国や地方の行政にとって大きな政策の柱となってきた。
- その結果観光客が増大し、地域における経済波及効果が確認され、雇用増大、域内調達、税収増加等を期待して各地の行政が競うようにツーリズムを政策展開し、中でも大きく増大するインバウンド観光に依存する事例も増えていった。
- ところが大規模災害が頻発し、2020年には新型コロナウイルス感染症が世界的に蔓延して移動そのものが大きく制限され、一転してツーリズムは窮地に立たされている。

3. 「異質な」と出会い一緒に価値創造できる「地域経営」が可能か

- 新型コロナウイルス感染症がどのように収束するのかは誰も先読みできず、ウイズコロナと称して、リモートワークが定着し、移動を伴わないオンラインツーリズム等も試みられ、新しいライフスタイルが模索されている。
- その延長線で考えれば、従来の住む、働く、観光するという概念も当然流動化し、一定の区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」人や企業とどう出会い、関係性を醸成できるかが肝要となる。
- ツーリズムをそのように広義に捉えれば、もはや単なる「行政運営」では対応できず、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価値創造できる「地域経営」が、地域の存否、成否を分けるのではないか。

【参考資料：「行政運営から地域経営へ」PDF】

行政運営から地域経営へ  
参加のデザインが変化しつつある



# 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

Tourism Development and Sustainable Regional Management  
—The Case of Yufuin

米田 誠司 愛媛大学 法文学部  
Seiji YONEDA

### 1. 観光まちづくりと地域経営の概観

#### (1) 観光まちづくりの枠組み

観光まちづくりを巡って、今回の特集では多彩な論客により議論が展開されているが、本題に入る前に、観光と観光まちづくりについて少しだけ整理したい。まず、観光という現象は、需要側と供給側の2つの視点から捉えることができるものである。需要側、つまり観光する主体からみれば、観光は「人々が日常生活する場を離れて、余暇活動や生きがいとして、日常と異なることを見聞きし体験しそして楽しみ、日常に戻ってから生活を向上させるもの」である。また供給側、つまり受け入れる地域からみれば、観光は「地域の文化や経済を振興し、人々が地域で誇りを持って生きてゆくための基盤となるもの」となる。このように、観光には異なる2つの視点が存在する中で、それらが地域できちんと重なる時、はじめて双方にとって意味のある観光という現象が成り立つこととなる<sup>1)</sup>。

このことを念頭に置きつつ、観光まちづくりについては、「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」と捉えたい<sup>2)</sup>。換言すれば、観光まちづくりは観光地づくりでなく、観光による地域づくりである。国の政策においては観光地域づくりという言葉に集約されつつある中、地域づくりが先にあって観光を捉えるという枠組みを確認したい。同時に観光という作用が地域づくりに与える影響についても考えてみたい。

#### (2) 地域経営の主体と地域の捉え方

名著「マネジメント」を世に送り出したP.F.ドラッカーは、マネジメントを、近代組織に特有の機関であり、組織の生存と成果を左右する組織の機関であると

まず捉えた<sup>3)</sup>。マネジメントあつての組織ということだが、平光正は、地域内で財貨・サービス供給を行っている各種の組織体のマネジメントの総体が地域経営であるとしている<sup>4)</sup>。地域経営では、どの範囲を地域として捉えるのかということがまず前提となるが、同時に、地域の中の組織体にはどのようなものがあり、それら組織体同士がどう関連するのかもみていくべきであろう。

たとえば、観光まちづくりにおける主体を考えれば、地域の中で観光政策を担う組織として、観光地が立地する地域の行政に加えて、観光協会、旅館組合、商工会議所等の組織がまず想定される。ちなみに、それらが連携してDMOを構成する地域も近年増えてきた。観光業の根幹をなす宿泊業、観光関連の飲食業、小売業等サービス業、観光客を運ぶ運輸業、また地域を支える農林漁業等の第一次産業、鉱工業、建設業等の第二次産業、そして何より地域で暮らす住民やNPOも、濃淡こそあれ、観光まちづくりの主体と捉えられる。

次に、どの範囲を地域として捉えればよいのか。これまでさまざまに議論されてきたように、地域の範囲は多様であり、しかも地域は重層的に構成されている。たとえば、一番身近な生活圏域を最小の地域としてまず捉えた時、次には集落や小学校区等のまとまりがあり、やがて市町村から都道府県へと重層的に構成される。では観光地はどのように地域内に分布しているのか。地域の日常生活があり観光があるという見方に立てば、観光地といわれる地域は、日常空間の中に観光ゾーンのような非日常空間が密に存在する地域のことであり、観光地といわれにくい地域は、日常空間の中にそうした非日常空間が疎に存在する地域であると考えられる<sup>5)</sup>。とすれば、観光まちづくりの範囲も多様であり、やはり重層的であるのだが、大切なことは、日常空

間の中に非日常空間としての観光ゾーンが存在することである。

### (3) 組織の自己組織化と組織間の連携

観光まちづくりでは、地域それぞれの環境や特性に応じて、地域の中でテーマを設定し、組織間で連携しながら事業に取り組みばよいが、その際、地域で共有できる目標設定と合意形成が重要となる。また地域にはさまざまな課題が発生し、それらに正面から向き合うことを求められるが、課題を乗り越えるプロセスの中で、組織がどのように自己組織化し活性化し、またほかの組織と連携し関係性を構築するのかをみていくことにより、地域経営の内実を素描してみたい。

## 2. 課題への対応にみる組織間の連携と相克

地域で課題にどう向き合い、組織間で関係性がどう構築されたのか、由布院の3つの事例からみていこう。

### (1) バブル経済による乱開発に対抗する取り組み

課題：バブル経済によるリゾート開発の波の襲来  
対応：行政は開発規制条例制定、民間はDMO設立

1985年頃から、いわゆるバブル経済が地方にも波及し、湯布院町でもマンション建設、リゾート開発の大型開発の波が押し寄せてきた。直接のきっかけは1987年に総合保養地域整備法が公布されたことである。農村風景を残しながら温泉保養地を形成し続けようとしていた由布院にとって、外部資本による土地の物色は地価の高騰を招くやっかいな問題であった。当時、湯布院町の総戸数を上回る開発計画が予定されており、行政は窓口で開発計画を押しとどめつつ、抜本的な開発抑制の方向を探っていた。そこで、国の基準、規制を上回る規制を盛り込んだ「潤いのある町づくり条例」を制定することになった。ただ当時の国、旧建設省の力は絶大であり、当初この条例案は国に認められず難航したが、町担当者らの尽力で1990年9月の制定に漕ぎ着けた。この条例には、「成長の管理」等を明記し、厳しい高さ制限や建ぺい率の規制を行いつつ、敷地が1千平米を超える開発計画は一件ごとにまちづくり審議会で審議する仕組みを整え、運用していった<sup>6)</sup>。

一方、同年の民間側の動きとして、由布院温泉旅館組合では、組合員の売上げから1万分の7を拠出して事務所を設立して運営費に充て、事業費は公共性の強い「観光協会」名義とし、各種補助金・事業収入・寄附金等を用い、事務所名を「由布院観光総合事務所」とした。その際のスローガンは「花咲かせるよりも、

根を肥らせよう。」であり、由布院観光のビジョンは「市場（バザール）のある温泉リゾート村構想」であった。温泉リゾート村構想とは、①観光の魅力を旅館に集中させず地域内に拡散させる、②「競争」しないで「共生」することに努める、③「環境・景観」を最強の「観光資源」とする、とされていた<sup>7)</sup>。この観光総合事務所はDMOの先駆けであったとみることができよう。

この時期、住民の資産に制限をかけてでも乱開発から地域を守ることが広く合意形成され、官民で連携できた理由は、乱開発は由布院に相応しくなく、何より秀峰由布岳を眺めながら暮らし続ける景観の維持を選択したこととなる。一方で、外部資本による土産品店等が増大し、中心部で景観が一変したことに對し、なかなか決定打を見出せずにいたが、湯の坪地区で2008年に「湯の坪街道周辺地区景観計画」が策定され、2000年に引き続き、2011年に「ゆふいん建築・環境デザインガイドブック増補改訂版」が発行された<sup>8)</sup>。

### (2) 1400人のボランティアによる交通社会実験実施

課題：生活型温泉保養地における激しい交通混雑  
対応：行政、民間各組織、住民挙げての社会実験実施

由布院では、1980年頃に金鱗湖近くに観光施設が開業し、観光バス駐車場が整備された。それから観光バス駐車場周辺や湯の坪街道に外部資本を中心に土産品店が急速に立地し、2000年頃には、由布院駅前から湯の坪街道を經由して金鱗湖周辺まで、一大観光ゾーンが形成された。同時に、中心部に立地する小規模駐車場目当てに、農道や里道由来の細い道に車が入り込み、週末や連休時には交通混雑して、ゆったりと歩くことすら難しく、生活型温泉保養地としての交通安全が大きく懸念される事態となった。

そこで1999年に「人と車がおりの湯布院の交通のしくみを考える会」が住民と行政で組織され、独自に交通量、渋滞長などの交通調査や、案内・誘導実験を行った。2001年3月には「湯布院の交通問題に関する『7つの提案』」を湯布院町長と大分県知事に提出した。その後2002年4月に「湯布院まちづくり交通対策協議会」が組織され、同年11月に「湯布院・いやしの里の歩いて楽しいまちづくり交通実験」が2日間にわたって、のべ1412人のボランティアにより、7つのメニューで実施された。

この交通実験は「湯布院らしい交通のあり方」を住民と考えていくための検討材料を入手する目的で行われたが、この2日間だけ中心部から車が排除され、ゆったりと歩ける空間と交通システムが創出された。そ

の結果、アンケートで90%近くの観光客からは「良い試みだと思う」という回答が得られたのに対し、住民の52.5%、事業者の64.0%からしか「良い試みだと思う」という回答は得られなかった。一方でJR九州によりその後2009年まで季節運行されたトロッコ列車を除いて、これらの交通実験メニューは本格実施に移されることはなかった<sup>9)</sup>。

この場合、国の支援も受け半年以上にわたる準備が行政が主導し、住民や民間組織と連携して、歩いて楽しい空間を体現できたことは大いに意義があった。ただ後に政策としてほとんど実施に移されなかった理由は、アンケート結果にも現れていた主体間の意見の隔たりとともに、後述する市町村合併を契機とした官民の対立も大きな要因であった。

### (3) 平成の大合併を巡る組織間の対立

課題：平成の大合併を巡る地域内の対立と混乱

対応：官民の全面対決、その後一からの関係性再構築

大分県は2000年12月に「市町村合併推進要綱」を発表し、58の市町村を14の市に再編するという枠組みを提示した。大分県は1979年から平松前知事が「一村一品運動」を提唱し、町おこし、村おこし運動を実践していたが、その県が率先して町や村をなくしていった。

湯布院町は当時、し尿処理施設建設負担金の負担が大きく、基金も乏しい状況であったため、この先の財政見通しは厳しく合併は避けて通れないと考えていた。そこで任意合併協議会設置に際して住民から異論が出されたが、2002年4月から大分郡の挾間町、野津原町、庄内町、湯布院町の4町で任意協議が開始された。しかし同年12月に野津原町が大分市との合併を選択して離脱し、残った3町で2003年3月に法定の「挾間・庄内・湯布院合併協議会」が設置されて協議が再開された。

一方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。同年8月に「湯布院町の合併についての是非を問う住民投票条例案」が有権者の約4割の署名をもって直接請求されたが、同年9月議会は賛成少数で否決した。そして、同年12月の湯布院町議会臨時議会で、三町を廃止し対等合併する配置分合議案が議決された。

湯布院町内では、合併推進、反対のさまざまな住民グループが結成され、文書等が飛び交う中、追い込まれ意思を反映できる場を失った合併反対派の住民は、合併阻止のため、法的に最後の手段である湯布院町長

の解職請求署名運動を同年12月から開始し、2005年2月に請求に必要な有権者の3分の1以上の署名を集めた。解職請求が可能となった事態を受け町長は自ら辞職し、出直し町長選挙となったが、同年3月、現職、新人2名が立候補して現職が返り咲き、合併の方向が事実上決定した<sup>10)</sup>。

光本伸江は、湯布院町の事例を、「市町村合併によって、50年以上にわたって作り上げてきた『町』そのものが失われ、その結果『行政圏』と『生活圏』(あるいは『観光圏』)が空間として乖離し、行政と観光が組織としてもしこりを残してしまった。」と指摘した<sup>11)</sup>。

### (4) 小括

ずいぶん観光まちづくりの議論から遠ざかったようにもみえるが、上記3つの事例から得られる視座は何か。第一に、観光まちづくりといえども、単に観光のみを考えればよいのではなく、地域が抱える課題に地域内の組織で連携し向き合うことが大切であるが、ただみてきたように合意形成はたやすいものではない。特に観光地ゆえ地域住民に高さ制限や交通渋滞等のしわ寄せが及ぶことはつねに意識されなければならない。第二に、特に地域経営の単位となる地域自治の範囲を変える合併問題は、観光地のイメージ範囲としても譲れない線であったようだ。全国で大合併した地域は数多く存在するものの、観光まちづくりの範囲をどう考えるのか、悩みは続いているのではないか。実際、観光の単位は小さく捉えるほど原色のように輝くもので、その後周囲と自由に連携し、重層的にモザイクを形成して表現すればよいはずである。第三に、景気には波があるように、地域の中で関係性のよい時も悪い時もあるもので、由布院の観光まちづくりのリーダーである中谷健太郎が提唱した「対立的信頼関係」という概念は今も価値を持つ。その後、しこり解消に時間を要したものの、2016年4月に官民挙げてのDMO「由布市まちづくり観光局」が設立され、始動している。

## 3. 何が持続可能であるべきか

さて、観光まちづくりの議論とともに、地域経営において、何が持続可能であるべきなのだろうか。

### (1) 人材育成と世代の継承

地域経営の主体が組織であり、組織同士が連携しまた離反する様子もみてきたが、でもそれら組織を動かすのはやはり人である。地域において人材はどのように育ち、活躍していくのか。由布院ではリーダーシップ

がよく語られてきたが、実はリーダーを取り巻く地域のメンバーが発揮したフォロワーシップも重要であった。活動の多くで「この指とまれ方式」が採用され、人の個性や能力は多面的で一人ひとりが何らかの優れた面を持つと信じられてきた。ある事業を行う時、そのテーマに関して最も能力と情熱を持つ人物をリーダーに担ぎ、その人物の能力を遺憾なく発揮させてきた。その際に周囲のメンバーは、そのテーマに関してフォロワーシップを発揮しリーダーを支え進んできた。そうした仕組みが重層的、多面的に展開され、地域内に網目状のネットワークが形成された。2001年には、由布院温泉観光協会は役員世代交代を一気に進めた。一企業にとっても継承は大きな課題であるが、この世代交代では、地域のあるべき姿や哲学の継承も企図された。

## (2) 観光経済波及効果の分析と財源の確保

日本の温泉地のほとんどで入湯税が課されているものの、多くの場合は一般財源化し、観光まちづくりに再投資される割合は高くない。釧路市で入湯税が上乗せされ、東京都や大阪府で宿泊税が創設され京都市でも検討されているように、今後は欧米諸国のように宿泊税等を各地で設定し、DMO等の運営資金を確保し、観光へ再投資すべきであろう。またその前提となる、地域での観光経済波及効果の分析も重要である。由布院では2005年に産業連関分析調査を実施し、観光関連産業の経済波及効果の乗数が2.783であり、総額409億円創出したことを明らかにした。一方で、就業者数もはや由布院だけでまかないきれず、人手不足が常態化している。

## (3) 環境保全と環境政策の展開

由布院は1990年の「市場（バザール）のある温泉リゾート村構想」の中で、「環境・景観」を最強の「観光資源」とすると宣言した。ではどう取り組むのか。具体的には、農地や森林の保全、水循環環境の維持、そして滞在型観光への移行であろう。さらに環境配慮政策も必要で、2002年に、Sustainable Tourismを提唱するBernard Lane博士を英国から由布院に招き、以下のような示唆を得た。

- ・マーケティングやディマーケティングを政策や計画に照らし随時実施する（宿泊税、特定サービス料等）
- ・自動車よりも公共交通機関利用者に優先権を与える
- ・日帰り観光客より宿泊滞在観光客に優先権を与える
- ・駐車場を制限し、荷物配送サービスを実施する
- ・地元の農産物、有機野菜などを積極的に利用する
- ・備品、冷暖房、廃棄物などで再生利用を促進する

守るべき資源や環境が何かは、地域で異なるものの、次世代が享受できる環境を損なわないための政策はまだ不十分であり、展開を急がなければならない。

## おわりに

本来、地域経営の議論ならば、エリアマネジメント、マーケティング、ブランディング、イノベーション、競争優位、DM等にも言及したいが、誌面に限りがあり、本稿ではケーススタディからの考察に留めた。

さて、観光、滞在、短期居住、移住、定住まで見通す視程の中で<sup>12)</sup>、外の人材や組織との関わりも含めて地域づくりを捉え直すとき、観光まちづくりは、新たな関係性構築の可能性を秘めているのかもしれない。

### <参考文献>

- 1) 米田誠司(2017),「観光政策の担い手と新しい連携」, 調査研究情報誌ECPR財団設立40周年号(38), 公益財団法人えひめ地域政策研究センター, pp.43-44
- 2) 同上, p.45
- 3) P.F.ドロッカー(1973),『マネジメント—課題,責任,実践(上巻)』,ダイヤモンド社, p.5
- 4) 平光正(2000),「地域経営論の構築に向けて(1)」, 環境と経営: 静岡産業大学論集, p.77
- 5) 米田誠司(2014)「観光と日常の境界をめぐって—まちあるきガイドからみる一考察」, 日本観光研究学会全国大会学術論文集, 日本観光研究学会, p.184
- 6) 米田誠司(2011),「持続可能な地域経営と地域自治に関する研究—由布院の観光まちづくりを事例として—」, 熊本大学提出博士論文, p.27
- 7) 米田誠司(2011), 同上, p.1
- 8) 観光総合事務所が事務局で、住民、各組織とともに地域内の優良事例を評価し、9つの心得を提示した。  
<http://www.city.yufu.oita.jp/wp-content/uploads/2014/02/5-1gaidobook.pdf>
- 9) 米田誠司(2015),「由布市:交通実験実施から13年, 由布院の観光まちづくりと交通まちづくり」, 交通まちづくり—地方都市からの挑戦, 鹿島出版会, pp.140-153
- 10) 米田誠司(2011), 前掲, pp.67-70
- 11) 光本伸江(2007),「自治と依存—湯布院町と田川市の自治運営のレジーム」, 自治総研叢書23, 敬文堂, p.168
- 12) 米田誠司(2017), 前掲, pp.49-50

\* 出典:『都市計画Vol.66 No.6 329』公益社団法人日本都市計画学会(2017), pp.60-63