

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のか。

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う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、非排除性と非競合性を備えた、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々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、自律した個々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えば、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%）、「総合計画が絵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。

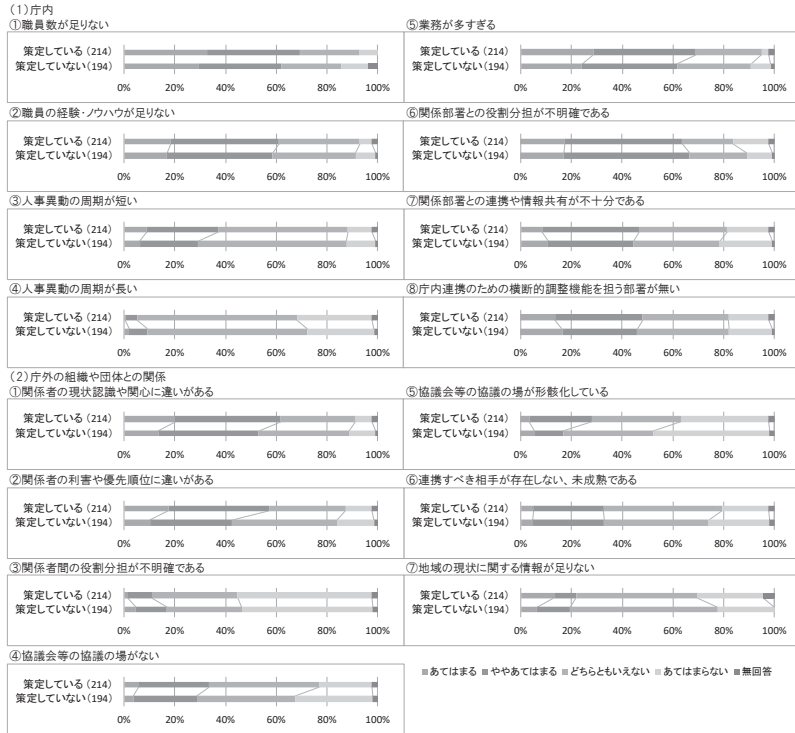


図5-1 観光に特化した計画策定の有無と課題認識（市内・市外の課題）n=408
出典：日本都市センター「観光政策に関するアンケート調査」結果を基に筆者作成。

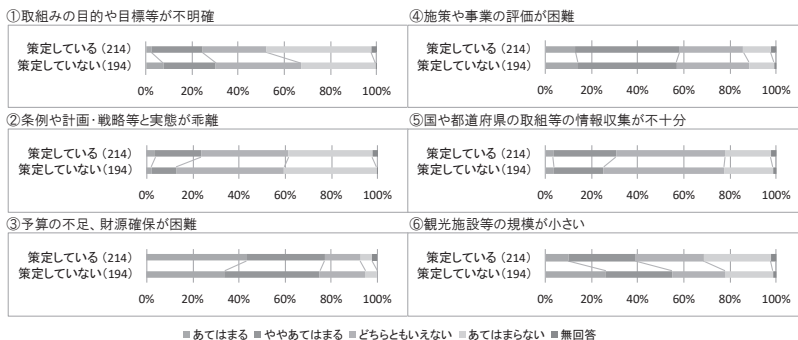


図5-2 観光に特化した計画策定の有無と課題認識（観光政策全般）n=408
出典：日本都市センター「観光政策に関するアンケート調査」結果を基に筆者作成。

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不足、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

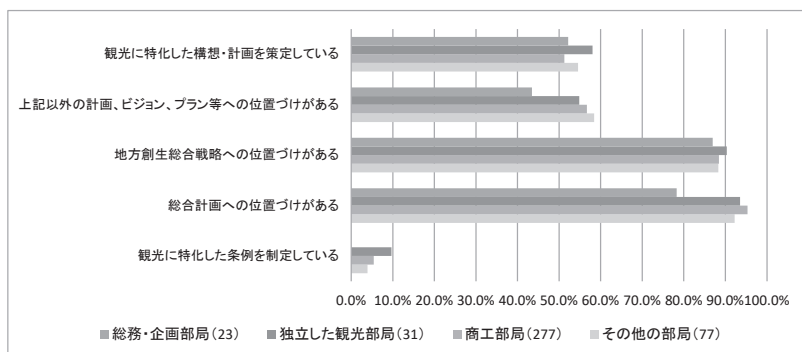


図5-3 観光政策主管課の所属部局と計画等の策定状況 n=408

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。

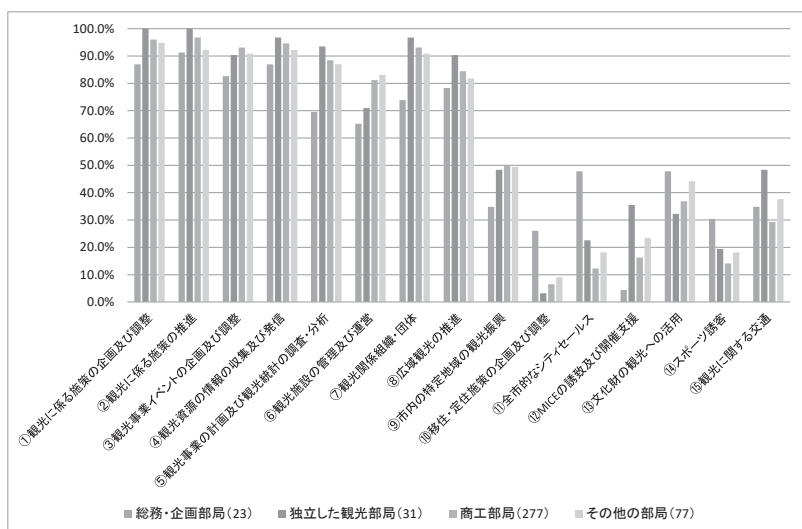


図5-4 観光政策主管課の所属部局と所掌事務 n=408

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

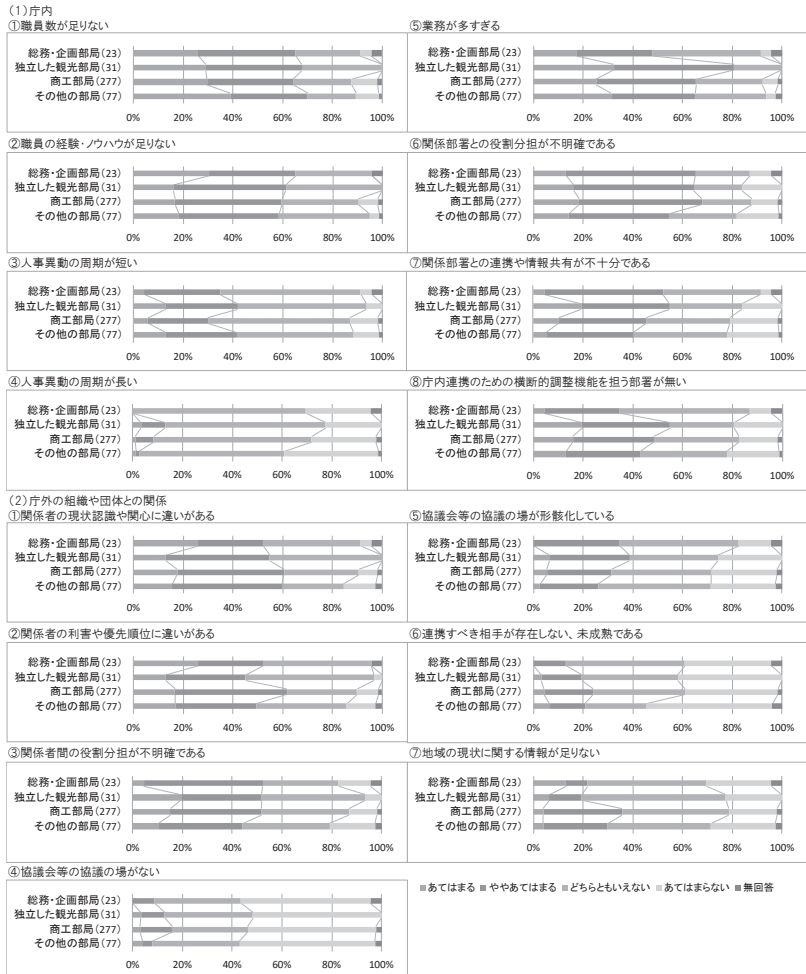


図5-5 観光政策主管課の所属部局と課題認識（庁内・庁外の課題）n=408
出典：日本都市センター「観光政策に関するアンケート調査」結果を基に筆者作成。

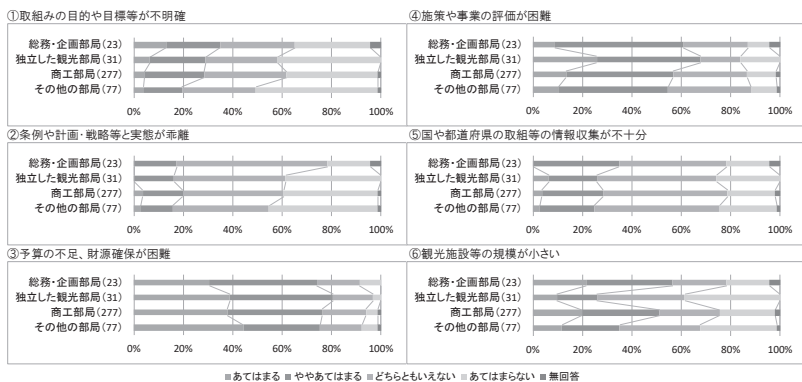


図 5-6 観光政策主管課の所属部局と課題認識（観光政策全般）

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と思われる。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・情報共有を促すしかけが求められよう。

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 大杉寛（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、市民参加の手続きをとり、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となりえている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することに伴って、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産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う目的があった。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。