

## 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<sup>1</sup>。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305.56km<sup>2</sup>の中核市である<sup>2</sup>。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<sup>3</sup>。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<sup>4</sup>」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<sup>5</sup>。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<sup>6</sup>」（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<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>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<sup>10</sup>。

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<sup>11</sup>。

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8base<sup>12</sup>（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<sup>13</sup>。

---

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<sup>14</sup>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価値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440.34km<sup>2</sup>の市である<sup>15</sup>。1857年に、盛岡藩士の大島高任が洋式高炉での出銑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<sup>16</sup>。

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<sup>17</sup>。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<sup>18</sup>。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。

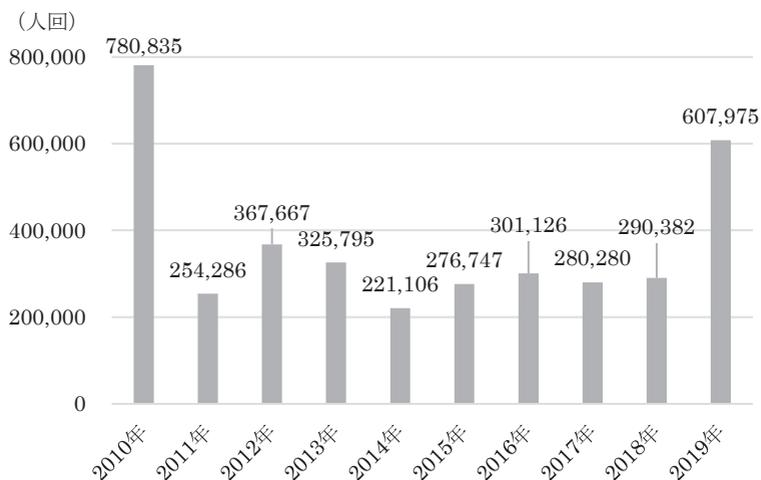


図6-2 釜石市観光入込客数推移

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<sup>19</sup>。「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<sup>20</sup>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<sup>21</sup>。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<sup>22</sup>。

「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<sup>23</sup>。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<sup>24</sup>」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りとうとする人もいれば、あまり口にしたがらない人もいる。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<sup>25</sup>。

### (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<sup>26</sup>。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<sup>27</sup>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355.63km<sup>2</sup>の中核市である<sup>28</sup>。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<sup>29</sup>。

## (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<sup>30</sup>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<sup>31</sup>」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<sup>32</sup>について、民間主導の取組みの側面支援を行っている<sup>33</sup>。

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<sup>34</sup>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」の広がりに触れ、「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<sup>35</sup>。

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<sup>36</sup>。

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、地域の歴史的の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<sup>37</sup>。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"> <li>(10) 商工会議所法に基づく許認可に関すること。</li> <li>(11) 大規模小売店舗立地法に関すること。</li> <li>(12) 中小小売商業振興法に関すること。</li> <li>(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。</li> <li>(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。</li> <li>(15) 倉敷ファッションセンターに関すること。</li> <li>(16) 児島産業振興センターに関すること。</li> <li>(17) 所管に係る地域経済の活性化推進に関すること。</li> <li>(18) 所管に係る産学官の連携推進に関すること。</li> <li>(19) 所管に係る中心市街地活性化に関すること。</li> <li>(20) 前各号に掲げるもののほか、商工に関すること。</li> </ul>
建設局	市街地開発課	<ul style="list-style-type: none"> <li>(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。</li> <li>(2) 市街地再開発事業に関すること。</li> <li>(3) 優良建築物等整備事業に関すること。</li> <li>(4) 市街地開発事業に係る調査及び計画に関すること。</li> <li>(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。</li> <li>(6) 駐車場の整備及び指導に関すること。</li> <li>(7) 路外駐車場の設置届の受理、立入検査等に関すること。</li> <li>(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。</li> <li>(9) 倉敷駅前再開発事業に関すること。</li> <li>(10) まちなみ形成推進事業に関すること。</li> <li>(11) 所管の財産の維持管理に関すること。</li> </ul>
教育委員会	文化財保護課	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 文化財保護に関すること。</li> <li>(2) 歴史文化基本構想等審議会に関すること。</li> <li>(3) 文化財保護審議会に関すること。</li> <li>(4) 伝統的建造物群保存地区に関すること。</li> <li>(5) 伝統的建造物群等保存審議会に関すること。</li> <li>(6) 伝統美観の保存に関すること。</li> <li>(7) 伝統的建造物群保存地区の背景保全に関すること。</li> <li>(8) 町並み保存に関すること。</li> <li>(9) 文化財関係団体に関すること。</li> <li>(10) 埋蔵文化財センターに関すること。</li> <li>(11) 歴史民俗資料館に関すること。</li> <li>(12) 旧柚木家住宅に関すること。</li> <li>(13) 磯崎眠亀記念館に関すること。</li> <li>(14) 真備ふるさと歴史館に関すること。</li> <li>(15) まきび記念館に関すること。</li> </ul>

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

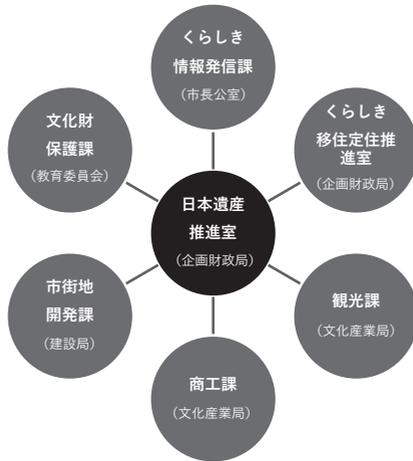


図6-5 倉敷市の日本遺産に関する職員体制  
出典：筆者作成

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<sup>38</sup>。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）『サステイナブル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）