

自治体観光政策とまちの未来図

西村幸夫 東京大学大学院工学系研究科教授

一時期の中国人による「爆買い」は収まってきただようであるが、インバウンドの伸び、それに伴う観光消費額の伸びはいまだとどまるどころを知らない状況である。訪日外国人旅行消費額は2015年度に初めて3兆円を超え、3兆4771億円となり、前年比71.5%という高い伸びを見せている。2012年度に初めてこの値は1億円を超えたところであるが、3年で3倍を超える伸びである。

これに伴って、観光は産業セクターとしても重視されるようになってきた。

国は訪日外国人旅行者数と同旅行消費額の目標値を2020年に4000万人、8兆円、2030年に6000万人、15兆円と掲げ、旗を振っている。文化遺産や国立公園の仕組みを観光に結び付ける日本遺産やナショナルパークの仕組みを作って、重点的な財政支援が開始されているのをはじめとして、地方創成交付金の交付対象事業においても観光振興事業に予算が付きやすくなってきている。DMO⁽¹⁾の問題については、成果はまだ見えないものの、各地で議論だけは盛んに行われている。

それぞれの自治体にとっても明確な観光政策を立案して、主体的な地域マネジメントの一環として観光をとらえなければならない時期に来ているといえる。

自治体にとって観光を扱う難しさ

これまで、観光地を有する自治体にとっては地域政策として観光の問題は重要であったが、それ以外のほとんどの自治体にとっては地域の観光プ

ロモーション以上のものではなかったといえる。地域全体の情報発信は官も担うが、個々の商売は民が個別に努力すべきだ、という仕分けである。

また、地域の観光プロモーション以上に踏み込もうとしても、売り込むべき資源が正確には把握されていなかったり、公平性の観点から個別事業者の応援はしにくかったり、観光産業セクターよりも地元にとって重要な産業セクターが存在していたりしたからである。

たしかに、観光産業の多くの部門は短期的な収支によって動くビジネスであり、その面での支援は行政には不向きであるだろう。公平性の観点からも官民の役割分担ということからも、官の役割は地域全体でのイベントやプロモーションに偏りがちであった。

しかし、ここまでインバウンドの経済的影響が目に見えて伸びてくると、地域政策としても産業政策としても、観光にこれまで以上に正面から対処していく必要が生まれてきている。——では、そのために自治体は何をすべきなのか。

ここで考えなければならないのは、観光が有する固有の問題点についてである。観光は他の産業セクターとは同じ平面で考えることができない部分がじつに多いのである。

たとえば、ステークホルダーが多様であること。何をもちて観光とするのか、という点に明確な線が引けるわけではない。都会や田舎の当たり前の暮らしや農業も、さらには地元のものづくりの工場も見方を変えると観光のポテンシャルを持っているかもしれない。事実、いろんなところで地

域の魅力の掘り起こし作業は地道に行われている。

これらと既存の観光施設、観光産業、観光組織をどのように一体として扱うことができるのか。多様なステークホルダー間の連携はどの地域においてもじつに乏しいのが実情である。観光や交流のなかにまちづくりの新しい可能性を感じている集落やまちづくり組織も少なくないが、そのことと既存の観光協会の活動とはおおきなへだたりがある。そもそもこれだけ多彩なステークホルダー同士が連携しなければならないものなのかという点でも答えがない。

一方で、地域経営という視点から考えると、観光によるプラスの経済効果をいかに持続可能な方法で地域に還元していくかは自治体にとって重要な課題である。

しかし、ことはそれほど容易ではない。従来からの観光事業者は、事業収支を短期で評価し、ビジネスとしての採算性を重視して動いているが、自治体としてはより長期の視点に立って地域の課題に対応する必要がある。ただ、入込客数や販売額などの具体的な結果が短期で数字として出てくるために、従来型のお役所仕事ではなかなか対応できないということになる。

また、観光地として選ばれ続けるためには不断の努力と創意工夫が必要であるが、定期の人事異動があるお役所仕事ではなかなか務まらないことになる。ツーリズムビューローなどにおいても、専門家育成面で同じ課題がある。

他方、地元との関係においても観光政策は難しい問題を抱えている。

観光事業にかかわっていない地元住民にとっては、観光客は招かれざる客という側面がある。観光シーズンには道は渋滞し、まちにはゴミがあふれるという苦情である。観光もまちづくりという側面があるが、地元にとってはまちづくりは住民のためにあるのであって、ゲストのために自分たちの生活が影響を受けるのは本末転倒だという意見である。

ましてや「旅行商品」といった表現で、自分た

ちが住むまちや生活そのものが、「商品」として消費されたり、比較対照されたりすることには抵抗があるだろう。

そもそも地域の歴史や文化、自然は多様なので、これを横並びで「自治体観光政策」として論じることがおかしい、という意見もあるに違いない。そうすると、本特集の存立そのものが危うくなる。

では、自治体にとってありうべき観光政策とはどのようなものなのか、それは本当にひとつにまとめて論じることができるものなのか、そもそもありうべき観光政策というものは存在するのか。

まちの未来図からはじまる観光政策へ

私は永年、地域のまちづくりのお手伝いをしてきたが、その経験からすると、まちづくりの先のひとつの方途として観光がある、という実感を持っている。

まちづくりとは、地域でこれからも暮らしていくことに自信が持てるような施策を実行することだといえる。そのためには、生業や生活環境が安定していることといった基盤が重要であることは言を俵たないが、それだけでなく、地域の将来に夢を持ち、地域の環境に誇りを持つことが欠かせない。夢のない地域の未来に希望はないし、誇りのない地域の未来は退屈である。

では、地域の将来に夢を持ち、地域の環境に誇りを持つためには何をすればよいのか。

第一にやるべきことは身の回りの資源、資産に真剣に目を向け、地域を見直すことを通して地域と向き合うことだと思う。地域の歴史や文化、自然を掘り下げの中で、自分たちにとって自慢のできるものや誇りと思える物語に出会うはずだ。

そうした物語を見出すことのできない地域などは存在しないと私には断言できる。私自身、今まで出会ってきた数百のまちで、心動かされる物語が見出せなかったまちはなかった。そうした資産を見抜く目がくもっているか、そうした資源に心動かされる感性を失っているか、あるいは自分の



住んでいる地域はあまりに当たり前のために、そうした発見の対象として見ていないからである。

そして多くの場合、地域の生活の中にこそ、地域資源が眠っている。なぜなら、地域の生活とは地域の歴史、文化、自然の中で紡ぎあげられてきたものだから。地域資源というものを特別視する必要はない。ライフスタイルという日常あたり前のものを深掘りする中から見出していくことができるものなのである。

こうした地域固有の物語を確認し、地域で共有していくプロセスはまちづくりの根幹であり、このプロセスを仕掛け、動き出すことを支えることが、まちづくりにおける行政の役割である。自治体職員もひとりの住民として、地域固有の資源を見出す感性を磨く必要がある。

地域の物語を地元で共有するためには、いろいろな工夫が必要だろう。

地域の物語を発見するプロセス自体をうまくデザインして、共同作業の中で合意が形成されてくる仕組みを内在させておくことも、自治体側で工夫できることだと思う。地元のNPOなどとの協働の中で、楽しく前向きにプロセスを運営していくことなどができると、さらにいいだろう。

もちろん、中には新しいイベントを造り上げていく中で新しい仲間を増やしていくことや、アートなどこれまでにないものを地域に取り入れることによって、地元にある種の化学変化を起こしていくというようなことも効果的だろう。

しかし、いずれの場合も、地域と正面から取り組むことから生まれたものでなければ、多くの方の賛同を得ることも難しい。その結果、長続きが期待できないことになる。深い地域理解が基本なのである。

地域資源の発掘から他者との共有へ

こうして、地域の歴史や文化、自然を手がかりにした地域資源の物語が形づくられてくると、それを地元で共有するだけでなく、だれか他の人に

も話したくなるのは人情というものだ。

これこそ、ボトムアップで生み出される観光の出発点ではないだろうか。この過程にうまく自治体がかかわることによって、自治体の観光政策が生まれることになる。

つまり、自治体の観光政策は、地域のまちづくりの延長線上に、まちの未来図を描くことの中で練り上げられていくものだといえる。

したがって、自治体観光政策の基本は、地域の物語に共感してくれるような、(おそらく他の地域の物語の当事者でもある)理解者ともいべき人たちに向けて発信されるものとなる。

なぜなら、そのような人たちは、それぞれの地域で別のライフスタイルを(自覚的に)生きているのであるから、自分以外の地域のライフスタイルにも敏感に反応してくれるからである。

自治体観光政策における観光プロモーションとは、そうした未来の仲間ともいえる人たちに向けた手紙のようなものであるべきだと思う。

まちの未来図は、しかしながら、まさに絵に描いた餅のようなものなので、これに地域経営としての現実味を持たせる工夫が必要である。その手法は他のマネジメント手法と大差はないが、地域の物語から出発するという基本だけは踏まえておく必要がある。その意味では、自治体の観光政策は文化政策に近いといえる。いわばまち自慢から出発する前向きな文化政策なのである。

いかに観光振興が地域創成の原動力として予算がついたとしても、以上のような基本をはずしてしまうと、たんなる現状肯定にもとづく安易な地域再生策に陥ってしまう。地域の生活という尽きない資源を軸に、地域の個性を地道に磨き上げるという王道をとることが自治体観光政策には求められるのである。

(1) Destination Management/Marketing Organizationの略。