

特集
観光
地域の光をうみ出す

Special Features
Tourism
Creating Attractive Feature of the Region

観光の基本的な視座
Fundamental Standpoint of the Tourist Service

自治体観光行政と個性ある地域づくり

溝尾良隆

MIZOO Yoshitaka

立教大学 / 観光学部 / 教授



1—中央の観光行政の課題

自治体における観光行政の課題を検討する前に、自治体の観光行政に影響を与える国の観光政策を概観しておこう。

国の観光行政に対するスタンスは、国内旅行は経済が国内で内部循環する、いわゆる「花見酒経済」であるため、これまでさほど国内旅行の振興には関心を示して来なかった。現在、「観光立国」宣言をして、訪日外国人観光客を倍増させようとするインバウンド観光の促進が、外国人の消費により国内経済活性化の一助になるからというもの、その表われである。15年前には、まったく逆の海外旅行倍増計画を実施し、黒字減らしに努めた。こうした経済の観点のみで、国の観光施策が展開されている。

それでも現在実施されている政策の中で評価したいのは、インバウンド観光促進の一環から施行された景観法と、地域経済の主軸である観光が不振なために、地域が崩壊寸前である観光地の地域再生計画に着手したことである。しかし、1987年に実施をみたリゾート法について、いまなお手直しが行われているが、失敗の根本原因をすべてバブル経済や民間企業に帰すのではなく、国が政

策としてなぜ失敗をしたのかを表明する必要がある。1970年代に「列島改造論」で国土が荒廃したのに、リゾート法でも同じ轍を繰り返した。行政の責任の所在が不明なままに、これからのリゾートが再検討されているのは問題ではないだろうか。

2—個性ある、持続する観光地づくり

まず個性ある観光地の3事例をとりあげよう。

岐阜県高山市。1960年代半ば、高山の入り込み観光客は30万人程度であった。それが現在では320万人を超え、温泉地ではないのに宿泊者も150万人に達している。バブル崩壊後も増え続けている。長らく高山をみると、まず行政と民間の連携の良さがあげられる。そして住民が自発的に、洗剤追放で河川の浄化に努めたり、国が文化財保護法を改正する以前から、町並み保存を推進してきたりしている。住民の活動があってから、行政が条例化するので、条例が効力を発揮する。さらに、行政も団体も、そして民間も、山車会館や飛騨の里、春慶会館などユニークな施設をつくり、まち全体がたのしいテーマパークのようにになっている。その結果、滞在時間が延び、宿泊に結びついていくのである。そして何よりも、市内で作出す土産品が豊富で、買い物楽しい。昨今の取り組みでは、外国人の受け入れ、市内のバリアフリー化でも、全国の先進地として注目を集めている。

群馬県草津町。すでに1960年代に観光計画を策定。保養温泉地、リゾートを目指し、従来の温泉場に加えて、新たに高原部の開発に着手。外部資本はなく(東急ホテルは、以前の草軽電鉄資本)地元資本ですべての整備を進めた。スキー場も町営である。質の高い草津音楽祭も連綿と続いている。まちの方向性は、いかなる経済変動、国の方針にも、微動だにしない。

新潟県黒川村。1965年に、冬季の出稼ぎ防止からスキー場開発をした村は、そののち1971年にひとつの国民宿舎を誕生させ、さらに80年にもうひとつの国民宿舎、88年と2001年には、村営で独自に宿泊施設を開業した。その間に、各種スポーツ施設、昆虫館と天文館、地ビール、水、ソーセージ、ハム、乳製品などの工場、これらを立て続けに開業した。ふつう赤字といわれるバス事業に1983年に着手して、2台から始まりいまでは5台のバスが稼働している。すべてのレクリエーション施設を揃えるという計画の最後となったゴルフ場は98年に完成させた。役場の職員は70-80名が観光関連事業に携わり、パートはピークには200-300人にも達するという。ここまでに至ったのは、12期にも及ぶ伊藤村長のリーダーシップと、役場の職員が毎年1名ヨーロッパを中心に、農業、観光業の勉強にでかけ、専門的技術を習得してきているからである。

以上の先進地として視察対象地となる個性ある観光地をみると、地域のもつ資源を生かしたり、時間をかけながら観光対象資源を創造してきたりした地域である。しかも、対外的に評価されるまでには、リーダーとそれを支える人たちが10年、20年と時間をかけながら、地域づくりを推進してきたのである。

3—観光地の失敗要因から学ぶ

観点を交えて、今日、観光客の大幅な減少に直面している観光地の失敗要因は何であったのか、いかにしたら失地を回復できるのかを考察してみよう。

失敗の第1は、あまりにも需要追随、市場指向が強すぎたからである。需要と市場を見極めることは、観光マーケティングでは重要ではあるが、それに傾斜しすぎると、変化の激しい需要や市場に振り回されて、魅力ある観光地が形成されない。むしろ強気に観光地側が特色を打ち出して、観光地を訪れるにふさわしい観光者を選別する姿勢が必要である。

第2に、第1とも関連があるが、需要側の受け入れに躍起になり、テニス、スキー一辺倒になったため、そのブームが去ったときに、ブームが長期間であっただけに、すぐに方向転換が出来ず、いま困惑している観光地が多々みられる。たとえば、山梨県山中湖の平野地区と長野県軽井沢の塩沢地区には、1,000面を超えるテニスコートが集積したが、それはむしろ異常な



写真2—温泉の源泉「湯畑」 群馬県草津町

光景であろう。両地区ともリゾート性を有しているがゆえに、テニス需要の対象地となったのである。需要圧力でそのような状況が生じたのであるから、需要が冷れば多大な影響を蒙るのは致し方ない。むしろこれからはリゾート地の特色をいかした通年型事業の取り組みをすべきであろう。

同じことがスキー場地域にも言える。蔵王、志賀高原、大山などは、本来は、春、夏、秋が営業期間で、冬期は店仕舞いをしたのである。それが、スキーの需要が1960年代半ばから、ごく最近までの40年間続いたことや、海水浴と違って、シーズンは3-4か月近くにわたるため、冬期がオンシーズンになった。客層が若年層のため、施設の水準やサービスの質を問うよりも、安さと量の多い食事が決め手となった。宿泊も短期間であるため、まちの楽しさ、賑やかさを演出する必要はなかった。その結果、本来のオンシーズンである春から秋が、施設・サービス水準の低さから、一般観光客が敬遠した。それでも、スキー客の多さから経営を維持することができた。しかし、ここへ来て、スキー客の大幅な減少である。舵を急に方向転換するのが難しくなっている。

いま取り組むべきことは、需要が減少したとはいえ冬期のスキーは、いまだしっかりした需要はあるのだから、冬期は、年間の1シーズンの位置づけで、リゾート型の通年経営に踏み切ることだろう。



写真1—住民主導で町並み保存を行った 高山市上三之町



写真3—新潟県黒川村の開発はスキー場から始まった



写真4—左手前から右へ、胎内高原ビール園、ニュー胎内パークホテル、ロイヤル胎内パークホテル 新潟県黒川村



■写真5—新緑のうつくしい長野県軽井沢町



■写真6—テニスコートが1,000面を超えた山梨県山中湖村

第3は、あるものが人気を呼ぶとすぐに採り入れて、全国どこも同じものができ、観光地の特性を失ってしまうことである。つまり同じものが全国を席卷する物まね発想である。物まねであっても、温泉地の足湯、海洋深層水などの水商品、地ビールなどは評価できるが、それよりも規模の大きくなるリゾート、テーマパークは課題を残したし、昨今のまたぞろフィルム・コミッション、体験観光、インバウンド観光、カジノなどへの期待が自治体にある。

テーマパーク事業を考えてみよう。東京ディズニーランドの成功が、各地にテーマパークの誕生になった。地域では、地域振興の一環として衰退した基幹産業の代わりに、テーマパークを導入した。まず地域振興ありきで、テーマパーク産業がその地にふさわしい立地であったのか、あるいは他のテーマパークに打ち勝つだけの、個性ある、楽しいテーマパークであったかとなると、及第点をあげることができなかった。その結果の倒産・廃業である。

第4は、もてる資源の消耗である。観光資源は、大事にあつかえば磨耗しない資源である。むしろ、整備に努めれば、資源であるから、さらに光輝きを増すのである。石ころと思われたものがダイヤモンドになるのである。第2で述べたことは、資源を食い潰した例であるが、それ以外の日本を代表する自然風景地でも、例えば、富士山、十和田湖などは県境にあるために、県同士の開発競争になっている。こうした例は全国各地枚挙にいとまがない。全国民の宝が、県の、企業の私物に変わってしまっている。世界遺産の指定に熱をあげるのも、どこか観光客を増やそうという臭いがしないでもない。

4—自治体の観光行政のあり方

自治体は目まぐるしく変わる国の観光行政や世の中の風潮に振り回されないことである。しかし、国も善しとして、その時代にふさわしい観光行政を打ち出しているの

である。コンベンション、リゾート、グリーンツーリズム、エコツーリズム、フィルム・コミッション、インバウンドと、カタカナ用語で新機軸がぞくぞくと打ち出された。ふるさと創生も一時おおきな話題であった。こうしたテーマは自治体が気づかなかつたので、あらたな挑戦をするのはよいだろう。しかし、国の政策に追随しては、個性ある、魅力ある地域の形成ができなくなる。

みずからの戦略目標がすでに存在していて、その目標に打ち出された国の政策が合致しているときに導入するのが望ましい。

自治体の姿勢の第一は、国との共同歩調をとりながらも、美しい地域の創造に取り組む。見て美しい、感動する自然景観を大切にすることである。たとえば、山岳は地域のランドマーク、シンボルになり得る。そのような山岳を、毎日、仰ぎ見る山に位置づける。ところがそうした山々が、地域への経済効果のもとに、スキー場開発や山岳スカイライン建設の対象になり、むざむざ姿をさらけだしている例が多々みられる。岩木山、富士山、蔵王山、妙高山、大山など数知れない。しかも、前述のように山岳が2県にまたがると、県間競争になるからさらに始末が悪い。日本を代表する自然景観は、1県のものではなくて、日本国民共有の財産である認識をもってほしい。

第二に、地域の観光産業としての立地と資源特性を冷静に見つめることである。テーマパークでみたように、全国どこにも立地が可能な施設については、全国的な視点からみずからの地域の立地を分析することである。しかし、その地域に立地する必然性がない施設を導入する以前に、地域の顕在している資源の周辺整備と潜在している資源の発掘に努めることであろう。

第三に、縦割り行政の弊害を排除することである。グリーンツーリズムやまち並み保存、国際交流は、自治体では観光行政の管轄ではないのがふつうである。国の縦割りは致し方ない面もあるが、国の縦割りを都道府県、市町村にまで下ろすのが問題である。国の縦割りを一度自治体が受け止めて、観光に関する政策を横断的に総合された観光政策に再統合する必要がある。観光立県を宣言した長崎県は1999年に「長崎県観光活性化行動計画事業」を発表した。県庁内の8部、教育庁、支部・振興局を横断的に貫き、県庁内に長崎県観光活性化推進本部を設置し、観光関連の43事業を推進した。

第四は、自治体における専門家集団の形成である。観光事業は、建設や土木、あるいは都市計画や農水事業の

ように、国の方針に準拠して、法令なり指導指針なりに基づいて自治体が事業を推進するようなことは少ない。観光計画や観光ビジョンは、地域のあるべき理想を描いたもので、実現できるかどうかは、観光関連課の力量および首長の姿勢次第である。

適切な観光ビジョンを描くには、観光の国内外の情勢把握と地域を分析する専門性が観光行政職員に求められる。行政職員は、これまでのように専門性を必要としないというのであれば、観光協会にそのような専門職員を配置すべきであろう。いま各地で観光協会の見直しが行われている。株式会社化した北海道ニセコ町の観光協会、全国から公募して事務局長を採用した大分県由布院観光協会、県の観光行政を、県観光協会(仮称)に移管し、観光協会が人事、予算からの自立を図ろうとする長野県と大分県など、注目すべき動きである。長崎県のように、観光協会を強化して、観光協会が旅行者の誘致や宣伝を中心として、観光課を政策中心に切り替えた方式も、一案であろう。

いずれにせよ、このような動きは、観光事業の重要性が認識された証拠であり、今後観光行政のあり方を全国各地で検討する時期にあるといえよう。

5—今後予想される変化への対応

長期休暇制度の導入がようやく日本政府の俎上に乗ってきた。2週間の長期休暇が義務付けられれば、これまでの日本の旅行構造は大きく変化するだろう。しかしそのときには、いままで以上に全国の観光地は、大市場からの遠近に関係なく、一線に並んだ競争になる。大市場から近いことで優位性があった観光地は、安閑とはできなくなる。さらにどの観光地でも1週間滞在しても飽きないどころか、1週間を楽しく滞在できるプログラムを作成することが要望されてこよう。長期休暇をどこで過ごすかとなると、日本の観光地は、世界の観光地との競争にいつそうさらされることになる。長期に滞在して、世界の観光地に伍していける観光地になれるかどうか、これから問われてくるだろう。

さらにもう一点、ごく近い問題は、市町村合併による新しいまちの観光戦略である。広域になったときに、普通であれば観光対象や活動プログラムが増すのであるから、今まで以上に強力な観光事業が展開できるはずであ



■写真7—幅310m、高さ28mの真珠のような水しぶきの美しさから珍珠灘と呼ばれる 中国・九寨溝



■写真8—九寨溝で最大、最深の湖、長海 標高3,103m

る。そのような相乗効果が発揮できるのかどうか。かえって、分散して焦点が絞れずに散漫になり特色のない観光地になってしまうのか。合併後の市町村の力量により、観光地の優勝劣敗は明らかになる。

ここでは、以上の2点のみをあげたが、これからも日本にはあたらしい変化が生まれてくるだろう。このときに柔軟な発想と体制で、自治体が対応することを期待したい。

6—おわりに

以前、当時の環境庁が尾瀬で入山料を徴収する案を発表した。その途端に、群馬県の地元の村議会、そして何と県議会までもその考えに反対した。入山料をとると観光客が減り、地域経済にマイナスの影響を与えるからだという。まったくわかっていない。来訪者を制御することで尾瀬の貴重な資源が守られ、子々孫々、未来永劫にわたり観光事業が営める。尾瀬内の建物収容力を制御しないしは撤去することで、かえって村内への経済波及効果は大きくなるのである。

今年の6月、中国の九寨溝を訪れた。ここでは、最大収容力2万人、内部交通はすべてLPガス使用のバスを利用、レストランは一軒で、宿泊施設はなし。入山料は、中国で最も高い、140元、日本円で約1,700円。中国人も同じ値段。この料金を払っても2万人にコントロールするのに苦慮している。今や観光政策でも中国は先進国である。

観光地では、行政の職員も観光関連の民間企業の人々も、地域の宝を発掘して、磨き上げ、遠来の人に、その宝物で紹介するのであるから、絶えず、自らのセンスアップに心掛けなければならない。個性ある、優れた観光地には、そのようなリーダーたちが存在する。本を読み思索をし、音楽を聴き絵画を鑑賞し、美しさに感動する心を醸成しよう。学び、考え、行動する、そして他地域の人と交流をする。ここからすぐれた人材が輩出してくるのである。