

# 観光まちづくりにおけるプラットフォームについての一考察

橋 本 将 志

新島学園短期大学紀要 40号  
(別刷)

2019年3月31日発行



## 観光まちづくりにおけるプラットフォームについての一考察

橋本将志

### A consideration of platform on tourism and community design

Masashi HASHIMOTO

*Niijima Gakuen Junior College  
Takasaki, Gunma 370-0068, Japan*

#### 要 旨

現在、観光まちづくりにおいてプラットフォームの重要性が指摘されている。プラットフォームとは、多様な主体が協働する際に、協働を促進するコミュニケーションの基盤となる場である。本稿では、地域活性化や地域再生の展開について論じ、観光まちづくりに関連する点を指摘する。次に、現在の観光政策とまちづくりについて論じながら、観光まちづくりが生まれた過程を論じる。第三に、観光政策におけるアクターについて論じる。そして、プラットフォームの形成や成功の要因に対して、地方自治体の役割について考察を行い、今後の観光まちづくりにおいて検討すべき点を指摘する。

#### Abstract

Currently, the importance of platform is pointed out in tourism and community design. Platform is a platform for communication that promotes collaboration when various entities collaborate. In this paper, we discuss regional revitalization and development of regional revitalization and point out points related to tourism and community design. Next, while discussing the current tourism policy and town planning, We will discuss the process of the development of sightseeing town planning. Third, we discuss actors in tourism policy. Then, with respect to factors of platform formation and success, we examine the role of local government, and points to consider in future tourism and community design.

## はじめに

1990年代ごろから地方自治体において、観光まちづくりや観光地域づくりといった、観光による地域活性化の取組が進められている。また、国においても、かつて観光政策は所管する省庁がなく基本計画もなかったが、2003年の「観光立国宣言」や2008年の観光庁の設置など、2000年代に入ると観光政策が重視されるようになり、国においても観光まちづくりを推進する動きが生じていった。

観光政策は後述するように、地方自治体や観光産業の関連事業者、一般の市民、旅行者の出発地の観光事業者等多くの公私様々なアクターが関係する分野である。地方自治体などの政府内でも、観光まちづくりのように、観光と地域活性化を結び付けるようになっていることから、観光部局だけでなく農林漁業などの他の部局とも関係するものとなっている。また、近年の観光まちづくりにおいて、政策の基盤や環境づくりといった意味合いで、プラットフォームという言葉が用いられ、こうした名称のついた組織などが生まれている。プラットフォームについては、地域や政策分野の内部の人々の自発性、外部の人々との結びつき、地域内外の人々による協働や創発等の点が、特徴として指摘されている。

現在各地で、地域活性化や特区制度などによる地域再生、そして、観光まちづくりの取組がなされ、研究も進められてきてはいるが、こうした研究について十分に整理がなされているとは必ずしも言えない状況にある。そこで、本稿では、これまでの地域開発、まちづくりの展開を振り返りながら観光まちづくりが生まれた背景を踏まえ、政府内における観光政策の展開と観光政策のアクターについて論じ、観光まちづくりにおけるプラットフォームに関する先行研究について整理を行う。そして、プラットフォームの形成や成功の要因に対し、地方自治体が果たす役割について考察し、今後の観光まちづくりにおいて検討すべき点を指摘する。

## 1 地域開発と地域活性化の展開

戦後の地域開発は、主に全国総合開発計画（全総）として取り組まれてきた。一全総や二全総では、国が主導して、工場建設や開発が行われてきたが、その成果を上げたとは必ずしも言えないものとなっていた。一方、国主導の開発に対して、内発的発展論や地域づくりなど、地域の個性を生かした地域開発の流れが生じることとなった。その後、三全総では文化的な面での地域開発を、四全総ではリゾート開発といった観光面での地域開発が行われるとともに、国や地方自治体を問わず、地域活性化の取組が進められた。2000年代に入ると、構造改革特区や地域再生制度などにおいては、地方の自発的な提案に基づいた地域活性化が進められた。

### (1) 全国総合開発計画

全国総合開発計画は、全国総合開発法に基づき、国土の均衡ある開発のために策定された国の計画であった。新工業地帯形成に重点をおいた拠点開発方式を採用し、1962年に閣議決定された「全総」（一全総）、新幹線交通ネットワークや大規模産業開発プロジェクトなどの1969年の「二全総」、生活環境整備に重点をおいた定住圏構想を提唱した1977年の「三全総」が策定された。そして、1987年には、多極分散型国土の形成と地域間の交流ネットワークを目指し、リゾート開発などを含む「四全総」、1998年には、6つの海峡横断道路事業とリニアモーターカーの早期実現を盛り込んだ「五全総」が策定された。これらの計画は、経済成長の結果生じる地域間格差、過疎と過密の進展、東京一極集中を是正し、経済成長の果実を成長において相対的に不利な地域にもらすことを志向し、「国土の均衡ある発展」、「地域格差の是正」を目指すものであった。

一全総が策定されたのは、高度経済成長で人口や産業が大都市に集中した結果、都市の生活環境の悪化や、農山漁村の人口流出・活力低下が深刻になった時期であった。そこで、地方の過疎と都市過密を解消する手段として、地方への工場を誘導と、工業の集積する重要拠点（新産業都市）の建設によって、地方圏の工業化を進めるという拠点整備方式を打ち出した。この新産業都市として指定を受けるため、地方は誘致合戦を繰り広げた結果、合計21の地域が指定された。そのため、どの地域でも自立的な産業地域に発展するほどの集積はみられず、既存集積地（四大工業地帯等）以外に大規模な工業集積を新たに形成することはできなかった。

二全総では、地方圏での大規模プロジェクトが構想され、新幹線、自動車道、通信網の整備などの全国ネットワーク化がなされた。しかし、公害の発生による大規模開発への住民の反対運動とオイルショックによって、工場、大学、研究機関の地方分散は不発に終わった。

三全総では、地方への定住が進まないのは地域に文化がなく、生活環境が都市的ではないためという考えに立ち、文化・生活関連施設の広域的整備を進めるために、「定住圏構想」を打ち出された。これにより、地方で文化関連施設の整備が進んだが、大半の文化施設は雇用や所得の増加をもたらすものではなかったため、過疎化の歯止めとはならなかった。その後、1983年にテクノポリス建設構想などが生まれたが、ハイテク産業には雇用創出に限界があることや、ハイテク産業が大都市に集中することが明らかとなった。

四全総では、多極分散型国土の形成という理念に基づき、各地域の特性に応じた、第三次産業も視野に入れた計画がなされた。この構想は地方都市を振興し、それぞれの地方圏と東京圏との連携強化により、それぞれを活性化するものであったが、東京

圏からの工業等の分散を積極的に進めるものではなかった。また、リゾート法による開発計画での地域活性化が期待されたが、バブル経済の崩壊で企業の新規投資が止まり、多くの計画が頓挫した。

五全総では、自立の促進と誇りの持てる地域の創造、国土の安全と暮らしの安全の確保、恵み豊かな自然の享受と継承、活力ある経済社会の構築を目的とし、「参加と連携」による開発を目指した。そして、多様な主体の参加と地域連携によって、①多自然居住地域の創造、②大都市のリノベーション、③地域連携軸の展開、④広域国際交流圏の形成を具体的な戦略として、計画を進めた。このように、全国総合開発計画は当初、国主導で工業が集積する地域を創り出そうとするものであったが、開発の対象は文化や観光も含むようになり、五全総では、国以外の多様な主体の参加と連携を打ち出すなど、国主導の姿勢から転換することとなった。

## (2) 特区制度と地域再生<sup>1</sup>

### 構造改革特区

構造改革特区は、小泉純一郎内閣により「構造改革特別区域」制度の名で、2002年6月の「骨太の方針2002」において公表された。その後、同年12月に構造改革特別区域法の制定を受けて、2003年4月に特区制度が導入された。構造改革特区は、地方自治体や民間事業者等による自発的な立案を受けて、特区の認定を行うことによって、その地域に限定して、規制の特例措置（緩和・撤廃）を適用するものであった。そして、特区に認定された地域の構造改革を推進し、地域活性化を図ることによって、国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与することを目的としていた。

こうした目的達成のために、構造改革特区に関して次の2つの基本方針が示された。第一に、「地域での社会実験として」、特定地域において構造改革特区を導入し、その事例を示すことによって、構造改革を全国的に波及させ、国全体の経済活性化を実現するという「規制改革の全国的な波及」である。第二には、構造改革特区の導入によって、地域の特性を発掘し、顕在化させ、産業の集積や新たな産業の創出などによって、地域活性化につなげる「地域経済の活性化」であった。

### 地域再生制度

地域再生制度とは、2003年に国に地域再生本部が設置され、2005年に地域再生法が制定されたことに基づく制度である。地域再生制度は、地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生を総合的かつ効果的に推進するため、①地域の知恵と工夫の競争のサポート、②補助金改革等による自主裁量性の尊重、③民間のノウハウ、資金等の活用促進を柱としていた。

地域再生制度では、地方自治体が地域再生基本方針に基づき、地域再生計画を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができた。地域再生基本方針を策定するに当たって、地方自治体に限らず、民間企業、個人、NPO等の地域の様々な主体が支援措置に関する提案が可能であり、地域再生の事業にも直接参加することが可能となっていた。内閣総理大臣は、地方自治体から認定の申請があった地域再生計画が内閣府の作成した地域再生基本方針に適合し、地域再生計画の実施によって地域再生の実現に寄与すると認められ、円滑かつ確実に実現されると見込まれる場合には、認定をすることとなっていた。

### 総合特区、復興特区

総合特区は、2010年6月に菅直人内閣の新成長戦略に基づき、2011年6月に成立した総合特別区域法に基づく特区制度であった。総合特区には2つの種類があり、1つは経済成長のエンジンとなる産業・機能の育成に関する取組を対象とした「国際戦略総合特区」であり、もう1つは地域資源を活用した先駆的な地域活性化の取組を対象とする「地域活性化総合特区」である。総合特区は、構造改革特区と同じように地方からの提案・認定を受けて設置されるが、新たに「国と地方の協議会」という国と地域が一体となって取り組みを推進するための仕組みが設けられ、必要な規制・制度改革や支援措置等について、総合的に協議・改善・実施等を行った。そして、総合特区では規制の特例措置だけでなく、金融・税制・財政上の支援措置も実施された。

2011年12月には、復興特区が導入された。復興特区は、復興特区法に基づき、東日本大震災の被災地で規制緩和や税財政上の優遇措置など特例を認めることで、被災地の地域の特性や実情に合わせた復興を支援するものであり、震災や被災区域として指定された県や市町村が特区の認定を受けた。

### 地方創生

地方創生は2014年に「まち・ひと・しごと創生本部」が内閣府に設置され、同年12月に「まち・ひと・しごと創生法」が成立したことに基づく地域活性化政策である。同年12月には「長期ビジョン」(中長期展望として2060年を視野とする)と「総合戦略」が閣議決定され、「長期ビジョン」において、次の2つの政策目標を示された。1つは「人口減少問題の克服」であり、2060年に1億人程度の人口を確保するために、出生率(国民希望出生率)を1.8程度に向上させ、「東京一極集中」の是正を図ることであった。2つには、「成長力の確保」であり、2050年代に実質GNP成長率を1.5～2%程度を維持することである。

人口減少への対応として、出生率の向上による「積極戦略」と、人口減少に対応し

た社会システムを構築する「調整戦略」を進めるために、①若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、②「東京一極集中」の歯止め、③地域の特性に即した地域課題の解決を基本的な視点としていた。

### 国家戦略特区

国家戦略特区は、2013年6月に閣議決定された「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」において、国の成長戦略を実現のために、大胆な規制改革等を実行する突破口として創設された。これまでの地域の発意に基づくボトムアップ型の特区に対し、民間有識者の知見等を活用しつつ、国が自ら主導し国と地域の双方が連携を図ることにより、国・地方・民間が一体となって取り組むべき、国家戦略として日本経済の再生に資するプロジェクトを推進することとされている。

国家戦略特区では2次指定から地方創生特区の指定を行っている。地方創生特区とは、地方創生の実現のため、国家戦略特区の枠組みの中で、地方の新規産業や雇用創出を行い、新たな発展モデルを構築しようとする地方自治体を指定するものである。地方創生特区の指定では、国が地方自治体から提案を募集し、秋田県仙北市の「農林・医療ツーリズム」のための改革拠点、宮城県仙台市の「女性活躍・社会起業」のための改革拠点、愛知県の「産業担い手育成」のための教育・雇用・農業等の総合改革拠点等が、国家戦略特区諮問会議で決定された。

国家戦略特区はこれまでの特区制度等と連携を図る仕組みとなっている。国家戦略特区に関する提案のうち、構造改革の推進等に資すると認められるものは、構造改革特区の提案とみなして構造改革特区として支援を受ける。構造改革特区で認められた規制の特例措置は、国家戦略特区計画に記載し、内閣総理大臣の認定を受けることで活用が可能となった。

以上のように、2000年代の特区制度や地域再生は地域活性化をその目的として含むものであり、地域の自発性に基づく提案によって、地域活性化を進めようとするものであった。そして、その提案の中では地域の資源を利用した観光によって、地域活性化を図ろうとするものが見られた。そこで、次章では、これまでの政府内での観光政策の展開と1990年代以降、各地で取り組まれている観光まちづくりの展開について論じていく。

## 2 日本の観光政策の特徴と観光まちづくり

### (1) 国の観光政策

国の観光政策については、次の特徴が指摘されている。内閣においても形式的ではあるが、戦前・戦後とも政策形成に当たっては関係省庁を糾合した会議体が調整しな



がら観光政策を主導する体制が長く続けられてきた。しかし、会議体の事務局が置かれる総理府（審議室）は制度設計が主要な事務であり、実質は事業所管省庁が作成した原案を基に行動してきたとされている<sup>2</sup>。

観光政策の実施を所管してきたのは、事業官庁である運輸省であった。総理府が担ってきた調整機能は、1984年に総務庁設置に伴う改組の際、運輸省に移管されている。省庁再編により国土交通省に横滑りし、その後、政治主導の一つである「観光立国政策」によって、現在は2008年に国土交通省に新設された観光庁が所管となっている<sup>3</sup>。

国の観光事業は、基本的には地方自治体か民間が行うもので、政府はそれを側面的に支援するという体制が続いてきたとされる<sup>4</sup>。観光政策において、国が1930年1月に鉄道省に国際観光局を設置する前に、1880年代には大磯町に観光浴場担当が設置され、1911年には別府町に温泉課が設置され、観光地の自治体には観光行政を司る行政組織と、観光事業を行う半官半民団体「観光協会」等が置かれていた。つまり、自治体は国が観光を政策であると認知するよりも早く、自治体では観光は町にとって必要な政策であったと考えられていた。しかし、多くの自治体では観光事業の「実施」は、行政が直営すべき仕事とは考えてこなかったため、事業の実施は実際には「観光課」の看板の架け替えである観光協会が担うのが一般的であったとされている<sup>5</sup>。

2003年1月、当時の小泉純一郎内閣総理大臣によって「観光立国宣言」が行われ、同じ月に観光立国懇談会が設置され、その報告書には「住んでよし、訪れてよしの国づくり」というサブタイトルがつけられた。その後、訪日外国人観光客を増やすことを目的としたビジット・ジャパン・キャンペーンが開始された。

2006年には、1963年に制定された旧「観光基本法」の全部を改正し、名称も改められた観光立国推進基本法が成立し、観光が日本の重要な政策の柱として明確に位置づけられた。国は、観光立国の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、観光立国の実現に関する施策についての基本的な方針、観光立国の実現に関する目標などを含む「観光立国推進基本計画」を定めることとなった。また、基本的施策として、国際競争力の高い魅力ある観光地の形成、観光産業の国際競争力の強化及び観光の振興に寄与する人材の育成、国際観光の振興、観光旅行の促進のために環境の整備に必要な施策を講ずることとなった。地方自治体は、地域の特性を活かした施策を策定し実施するとともに、広域的な連携を図ることが責務とされた。

2007年になると、観光立国推進基本計画が制定され、「訪日外国人旅行者数を2010年までに1000万人に増やす」などの目標が設定され、2008年には国土交通省の外局として観光庁が発足した。現在、観光庁では、2020年までに訪日外国人旅行者数を4000万人にする等の目標を掲げている。

## (2) まちづくりと観光まちづくりの展開

まちづくりという言葉は、似田貝他編(2008)によると、1952年に増田四郎が雑誌「都市問題」の誌上で用いたのが最初であるという。その際に、増田は「新しい町づくりの方向性」と題して、新たな時代の都市自治体のあり方を論じたという。まちづくりという言葉が多用されるようになったのは1960年代からであるとされている<sup>6</sup>。

まちづくりという言葉が登場した背景として、戦後、大都市への急激な人口集中と産業基盤の整備を優先する高度経済成長政策によって、狭小劣悪な住環境、環境の急激な破壊、大規模建築物による居住環境の阻害や公害問題など、一般市民の生活環境が脅かされる事態が生じたことが指摘されている。そして、革新自治体の首長は、こうした問題への対応にあたり、あえて「都市計画」という言葉を用いず、市民参加を前提とした「まちづくり」という言葉を使ったという。つまり、「まちづくり」は、当時のトップダウン型の都市計画に対抗する運動の中で、参加の側面を色濃く持つ言葉として用いられていた<sup>7</sup>。

日本では、1990年代以降、エコツーリズムなどの地域主導の観光が広まり、こうした観光形態の変化は、観光を推進する際の地域関係者の多様化をもたらしたという。例えば、地域資源の観光資源化をめざす場合、観光利用の対象となる資源の多くは、既に地域社会の生活や正業に利用されているため、既存の利用と新たな観光利用との間で調整が必要となり、既存の資源利用者も観光に関わらざるを得ないことが指摘されている<sup>8</sup>。

また、観光によってまちづくりを進める地域では、観光に関わる組織や体制が専門分化されていないことも多いという。そのため、地方自治体や地域住民、NPO、ガイド団体、農林水産業従事者、もしくはそれらの協働で観光客の受け入れを進めるなど、従来は周辺的と思われていた関係者の重要性が高まってきたという。加えて、観光まちづくりには地域内だけでなく、地域外も含めた多様な関係者が主体的にかかわる可能性があるといわれている<sup>9</sup>。

観光まちづくりの成立過程を分析した西村幸夫は、地域社会を基盤とした地域環境の維持・向上運動である「まちづくり」と、資源としての地域環境の利活用をベースとした地域経済の推進活動である「観光」が近接した動きを見せるようになったとして、この動きを観光まちづくりと呼んでいる<sup>10</sup>。

## (3) 国による観光まちづくりの展開と観光まちづくりの効果

2000年に、国土交通省において観光まちづくり研究会が設置され、観光を通じたまちづくりが提唱され、観光まちづくりは「地域が主体となって、自然、文化、歴史、産業など、地域のあらゆる資源を生かすことによって、交流を振興し、活力あるまち

を実現するための活動<sup>11</sup>」と定義された。

また、同研究会は、一般的な観光開発では、集客力の向上や産業振興が優先されることが多く、地域の人々が大切にしている“地域らしさ”や定住環境への影響が考慮されることは少なく、その結果、観光振興が進むにつれて、集客を重視する観光関係者と、地域の良さの継承や住まいの環境を重視する住民との対立を招いていたと指摘している。そのため、観光まちづくりは、地域が主体となって総合的なまちづくりとして観光振興に取り組むことによって、資源、地域の定住環境、来訪者の満足度、それぞれの側面で問題が生じないようにバランスをとりつつ資源を活用し、地域全体の持続的な発展を目指すことが取組となるとしている<sup>12</sup>。なお、「観光まちづくり」の「まちづくり」とは、風光明媚なものや神社仏閣や産業遺産といった観光経営資源を、「まちづくりの手法」によってつなぎ融合し、統合することであり、より高い観光価値を創造することを意味している<sup>13</sup>。

観光まちづくりの効果として①旅館業、飲食業、土産物産業などの観光関連産業の成立（旅館業、飲食業、土産物産業などの成立）、②雇用の増大（観光産業関連産業での雇用が拡大）、③高齢化への歯止め（若年雇用が進めば高齢化に歯止め）、④地元産業への波及（地元食材の利用などによる農林水産業への効果）、⑤自治体財政の健全化（観光県連産業からの税収アップ）、⑥住民の意識向上（外から見た地域の魅力の再発見）、⑦住民の地域愛の向上が指摘されている<sup>14</sup>。

### 3 地方自治体における観光計画の策定過程と観光政策のアクター

地方自治体において観光計画は、次のようなものとされている。自治体が策定する観光計画は、自治体の振興計画（総合計画）と同様に、基本構想—基本計画—実施改革の段階ごとに策定されるのが一般的で、近年は進行管理を明示化した「アクションプラン」の名称もみられる。一般的に観光計画を策定する自治体（市町村、都道府県）では、観光の重要性は高く、地域の主要政策と位置づけられ、観光計画も重視される。しかし、自治体の観光計画は法律により策定を義務付けられた計画ではなく、関連法規により規定された計画（国土利用計画、都市計画等）でもない。このため、行政内での位置づけは明確ではなく、首長等の意向に影響を受けることが多い<sup>15</sup>。

一般的に、観光計画は単独で機能するものではなく、同一自治体内の上位計画（市町村の総合計画、国土利用計画、都市計画等）、下位計画（観光関連の部分計画等）、他部門計画（建設部門計画、文化・教育関連計画、産業関連計画等）との連携が不可欠である。同時に、他部局、上位官庁（都道府県、国）、下位官庁（都道府県からみた市町村）等と調整・協調を図り、効果的な方策を組み立てることが重要である<sup>16</sup>。

観光計画の策定では立場の異なる関係者が議論を重ね、お互いの意向を調整して合

意を形成する。現状分析や方策の検討時には行政や民間の様々な状況が提示され、状況の共通認識や相互理解を深める。方策の実施段階においては、行政・民間の各種事業が効果的に実現されるよう調整を図る。このように、観光計画では、行政の観光部局と他部局、行政と民間事業者、民間事業者と地域住民などの意向の調整を図り、効果的な方策の誘導や連携の促進を図ることが重要となる。こうした調整において、利害の異なる観光事業者間の調整が特に重要となる。観光計画の策定に立場の異なる事業者が多く参加すれば、お互いの意見を出し合い、理解を深めることができる。この点から、観光計画は地域の観光に関わる人々や組織のまとめ役としての役割を持つとされている<sup>17</sup>。

観光計画の実践には以下の組織等が関わるとされている。

一つには、行政の観光部局である。行政の観光部局（都道府県や市町村の観光課等）は、観光計画の主要方策を実施する（事業主体となる）とともに、他の部局や民間事業者が実施する方策について協力又は調査を行う。一般的な観光部局は誘客・宣伝や情報関連等のソフト対策を中心に実施することが多く、予算も限定的であるため、観光計画が総合的である場合（地域全体を対象とした観光計画等）は観光部局が事業主体となる比率は高くはない。このため、他部局や民間事業者との調整が観光部局の重要な役割となる。また、近年の観光計画には、観光部局が事業主体となることができる方策を中心に計画を取りまとめるものもある（総合的ではなく観光の部門計画となる）。こうした計画では、観光部局が他部局との調整役として機能する役割が低くなり、総合的な観光振興の推進が懸念される<sup>18</sup>。

二つには、行政の他部局である。行政の観光以外の部局は、一般的には、事業主体としての観光関連の方策の実現化に関わる。交通、産業、文化等の関連部局（建設、農林漁業、商工業、教育・文化等）は観光と直接的に結びつく事業も多く、観光部局と連携して地域の観光振興策の実践に取り組む中心的な役割を担う。このほか、供給処理、防災、環境保全等の地域の基盤を分担する部局（上下水道、環境、消防・防災等）は観光においても基盤を支える重要な役割を担う。また、一般に、観光以外の行政部局においては観光に対する意識が低い傾向にあり、同じ自治体内であっても観光部局と他の部局との連携が容易ではないことがある<sup>19</sup>。

三つには、観光関連の民間事業者（宿泊業、飲食業、小売業、観光関連サービス業等の個人事業者、企業、団体）である。この民間事業者は観光者に直接に接する人々であり、観光計画の実践において中心的な役割を担う。民間事業はもとより、行政が費用を負担する方策においても、実践のための人材やノウハウの多くを分担する。行政と連携する場合は観光関連団体（観光協会、同業者組合、観光地の自治会等）として実践に加わる事が多く、その他の民間事業は個人・企業として実践する<sup>20</sup>。

四つには、観光関連以外の民間事業者（個人・企業、団体）である。この民間事業者は、直接的な観光関連以外の民間事業者（農林漁業、鉱工業、流通業、卸売業、医療、福祉等の個人事業者、企業、団体）であり、主に間接的に観光を支援する役割を担う。農林漁業や食品製造業などは観光者へ提供する食材や土産品等を扱うことがあり、観光関連事業者に含めることが望ましい地域もある<sup>21</sup>。

五つには、一般住民である。観光業や行政に属さない（経営者や従業員・職員ではない）一般の住民についても、観光計画の実践においては役割を分担する。そして、もっとも一般的な役割は、地域の観光を理解し、住民として温かく観光客を迎え入れる“もてなしの心”を持って行動することである<sup>22</sup>。

このように、観光に関わるアクターは多様であるが、上田誠は、アクターが旅行者の目的地と出発地に分散していること、公的アクターには独自の役割があることから、地域観光政策のアクターを①目的地に位置する公的アクター、②目的地に位置する民間アクター、③出発地に位置する民間アクターという三つに分けている<sup>23</sup>。

①の公的アクターとは、自治体や観光協会、あるいは自治体や民間アクターが共同で設置している誘致機関などであり、住民あるいは住民団体が主体的に地域観光政策に関わる場合も、営利を目的としない限りこのカテゴリーに入るといふ。②の目的地の民間アクターとは、ホテルや旅館などの宿泊施設、料亭、レストランや喫茶などの飲食店、ケーブルカーや遊覧船などの域内輸送セクター、劇場・博物館、テーマパーク、観光施設など、それぞれの経営組織（あるいは経営者、従業員）、観光ガイド団体、自然観光資源管理者などである。主として生産の場と消費の場を人が直接的に繋げるような労働集約型のサービス業が中心となるという。③の出発地の民間アクターとは、人口集積地に位置し、観光の目的地に人を送ることで利益を得るアクターのことであり、具体的にはJRグループや航空会社などの域間輸送セクター、雑誌などの観光メディア、旅行代理店などであるという<sup>24</sup>。

この三者の関係について、上田は次のように整理している。

- (1) 観光政策において公的アクターの影響力は大きく、観光地域の管理・経営をもとより、政策関係者を繋ぐというコネクターとしての役割を担っている。
- (2) 目的地の民間アクターは、観光客と直接接するサービス業の強みを生かして観光客の意見や要望を聞き、公的アクターに伝え、共有する。問題がある場合は、公的アクターが中心となって政策対応する。
- (3) この政策対応をめぐる、目的地の公的アクターと民間アクターは相互補完関係にある。
- (4) 出発地の民間アクターは、目的地の公的アクターや民間アクターにはない観光

客の意向や市場の動向に関する情報を有している。

(5) 目的地の公的アクターや民間アクターと、出発地の民間アクターは、政策対応をめぐって相互補完関係、また観光情報の交換をめぐって相互依存関係にある。

(6) 出発地の民間アクターは、常に特定の目的地の政策アクターとしてとどまっているとは限らない<sup>25</sup>。

自治体において観光政策は、かつては観光協会という組織が行うものであり、また、関係する市民も観光関係者だけであった。しかし、地域再生の流れの中で、観光によるまちづくりや地域再生に取り込まれるようになった。このため、自治体においても観光部局の設置やシティプロモーションの重視が生じた。また、観光関係者も、一般の住民などの観光関係者以外の者や地域外のアクターとの交流も求められるようになった。こうした交流について分析する場合、これらのアクター間の関係を踏まえた分析が今後の観光まちづくり研究に求められる。

#### 4 プラットフォームと地域

地域内外のアクターの交流に関しては、プラットフォームの重要性が指摘されている。プラットフォームとは、「多様な主体が協働する際に、協働を促進するコミュニケーションの基盤となる道具や仕組み<sup>26</sup>」とされている。この定義は、プラットフォームによって、トップダウンによる命令・管理・統制という手段ではなく、自律・分散・協調型の社会への転換が実現できる可能性があることを示唆しているとされ、その特性は、「つながりの形成」「創発の力」だという<sup>27</sup>。コミュニティなどとの違いとしては、プラットフォームは、コミュニケーションの基盤となる道具や仕組みも含まれる概念であり、明らかに設計する対象、人工物であり、また、階層構造をとることも前提としている<sup>28</sup>。

地域においても、多様な人々による主体的な行動、相互作用によって、予期もしていなかったような何かの活動をいかに生み出すかが問われている。そのため、まちづくりや地域づくりの文脈においても、プラットフォームの概念が有効であるとされている<sup>29</sup>。プラットフォームは、効果的な設計を行えば、人や組織などの多様な主体のつながりを形成し、相互作用によって社会的創発をもたらす可能性を秘めているという<sup>30</sup>。この社会的創発とは、社会的文脈を背景として、「人々の相互作用によって、予期しないような活動や事業が生まれること」である<sup>31</sup>。

プラットフォームは、敷田麻美らによれば、「土台」や「基盤」といった意味も持ち、ビジネスや経営学などで用いられてきた言葉である。ビジネス分野でのプラットフォームとは、生産に関する情報や知識を交換したり、実際に部品（パーツ）を組み立てて製品やサービスを製造（生産）したりするための「場」を指していることが多いと

される。そして、実際の製造現場では土台的な部分、つまり、「基盤」を指すこともあるという。こうした「共通の場」を持つことで多様な部品を1つの体系にまとめていくことや、組み合わせの自由を活かして生産効率を上げることがプラットフォームの役割であるという<sup>32</sup>。さらに、プラットフォームは、製品製造だけではなく、不定型なものやその価値を生み出すために、人々が交流やコミュニケーションするしくみと、それが行われる場を示すことが多くなっているという<sup>33</sup>。

なお、社会におけるプラットフォームの役割や意味、効果については、経営学のプラットフォーム論を踏まえていないだけで、独自に応用を始めているプラットフォームの研究や提言は多く、その一つが地域プラットフォームであるという<sup>34</sup>。

地域プラットフォームに関しては、次のような指摘がなされている。敷田らは、神奈川県の小田原・足柄地域の「おだし勉強会」の事例分析から、地域プラットフォームはアクターの自由な「交流の場」であるだけではなく、地域資源との関係を持ちながらアクター同士を結ぶことで、地域資源にメリットを還元する仕組みという、中間システムの役割を持つことを示した。そして、地域づくりにおいて必要なのは、交流やそこからの創発だけを目的とした地域プラットフォームではなく、「中間システムとして地域資源に働きかける地域プラットフォーム」であるとしている<sup>35</sup>。

工藤順は、青森県の西北五地域で活動する「奥津軽地域着地型観光研究会」の事例分析から、この研究会が地域観光に取り組み、有効に機能した要因として、「合意形成目的プラットフォーム」という地域の実情や地域づくりへ向けた取組の方向性の共有や、各組織の取組の情報共有を通じて合意形成を目指すものと、実践目的プラットフォームという、地域住民が個人として参加する自由で緩い場であり、立場や肩書に関係なく、具体的な実践活動を行うことを目的とするものを意図的に構築した点を挙げている<sup>36</sup>。地域づくりプラットフォームを機能させるには、合意形成と実践の場を分け、それぞれの場の目的を明確化し、加えて、参加者が果たすべき役割の範囲をわかりやすく設定することで、それぞれの仕事の関心の延長で地域づくり活動にコミットできる環境を整えることが有効になることを示唆した<sup>37</sup>。

渡部薫は、大分県の別府市の文化観光による地域づくりの事例分析から、地域づくりに関わる人たちの関係の場やプラットフォームが関係者間の共通認識の形成や価値の創造において重要な働きをすることを確認したとしている<sup>38</sup>。

大社充は、観光まちづくりにおいて、地域主導型観光振興の推進母体となる民間の組織を総称して、観光まちづくりのためのプラットフォーム型の事業組織、つまり、「観光まちづくり組織」としている<sup>39</sup>。この「観光まちづくり組織」は、観光関連の事業者や市民など幅広いステークホルダーの参画を得て、交流人口の拡大を軸に据えつつ、まち全体の振興を図る組織であるとされる<sup>40</sup>。そして、行政依存から脱却し、自ら活

動資金を稼ぎだすことで自律性を確保し、行政と対等なパートナーシップ型の関係を築くものとしている<sup>41</sup>。

以上のように、各地の観光まちづくりにおいてプラットフォームが形成されている。市民の自発性によって広範囲で、様々な分野の人々が参加するプラットフォームは、内発的発展のような地域開発や地域活性化などで見られる地域の自発性の流れにあるものといえる。

プラットフォームのように様々なアクターが関与する政策分野は数を増しており、これに伴い地方自治体などの行政の関与の仕方にも変化が生じてくる。先行研究において、プラットフォームの形成と成功の要因が指摘されているが、ここでは地方自治体という公的アクターの果たす役割について考えていく。観光地の民間アクターとの交流を活性化させるために、地方自治体は観光政策や観光計画の形成過程において、これらの民間のアクターを参加させることや意見を聞く場を設けることなどが、その役割として考えられる。また、地域外の旅行者の出発地の民間アクターに対しては、地方自治体は利用者や観光関係者からの注目を集めるために、シティプロモーション等を行うという役割が考えられる。そして、地域活性化や地域再生と観光計画との関係を深めるために、行政の観光部局と他部局とも連携を図る役割が生じることも考えられる。

## おわりに

これまで論じてきたように、そもそも観光政策には関与するアクターは多様である中で、観光まちづくりの進行により、地域の内外でさらに関与するアクターの数が増している。こうしたアクター間の関係が今後の観光まちづくりの行方を左右するものと考えられる。最後に、現在、地方自治体の中でその数を増しつつある日本版DMOの影響とアクター間の研究におけるガバナンス論の意義を論じていく。

観光では地域外のアクターとの関係が重要である。こうしたアクターと関係を取り結ぶために、シティプロモーションや日本版DMOの活用が求められる。

DMO (Destination Management / Marketing Organizaion) については、定義は様々あるが、ここでは、高橋一夫のDMOに関する議論を取り上げる。高橋は、DMOについて、「地方自治体と民間事業者による観光ビジネスの共同体で、観光地経営を担うための機能と高い専門性を有し、観光行政との役割を分担による権限と責任を明確にしたプロフェッショナルな組織」としている<sup>42</sup>。そして、DMOは、①官民共同で形成され、地域に持続的な経済効果をもたらす組織であり、②観光行政との役割分担のもと、与えられた権限とともに結果に責任を持つ組織であり、③観光地経営を担う専門性を持った人材によって経営、業務執行がなされる組織であり、④多様で安



定した財源のもと、ステークホルダーとの良い緊張関係の中で経営が行われる組織であり、⑤地域の観光関連事業者はもとより、農林水産業、商工業関係者など様々な観光地域づくりに参画する新たな担い手ともかかわりを持つ組織であるという<sup>43</sup>。

昨今、各地で展開されている地域創生の取組の中で、上記のような「観光まちづくり組織」についても、日本版DMOとして形成されてきている。日本版DMOは、地域における代表制と公共性をもった非営利型の組織である。そして、観光まちづくり組織などの公共性と営利性を併せ持った組織も日本版DMOに含まれるという<sup>44</sup>。観光まちづくりの推進に伴って、観光に関わる関係者が拡大するとともに、その取り扱う領域がまちづくりなどにも広がっている。同時に、地域資源の保全と利用をめぐる関係者間の対立や、観光利用による地域資源の劣化、地域のマーケティングの戦略の不足、地域イメージの悪化など、様々な課題も予想される。その中で、観光分野においても、関係者間での合意形成やルール・規律の調整など、ガバナンスの概念を取り入れることで、問題解決を目指す意義が出てくることが指摘されている<sup>45</sup>。今後の観光まちづくりについて論じる際には、これらの点が検討すべき課題となると思われる。

---

(Endnotes)

- 1 藤井浩司・橋本将志（2017）などを参照
- 2 田口一博（2012）p237-238
- 3 田口一博，同上，p238
- 4 田口一博，同上，p238-239
- 5 田口一博，同上，p240
- 6 和田崇（2010）p25
- 7 内海麻利（2008）pp256-257。また、まちづくりに近い意味の言葉として、地域づくりがあり、その定義をも多様であるが、例えば、保母武彦は地域づくりの定義について、二段階の定義を定め、そのうちの一段回目の定義を「地域づくりとは、本来、その地域の住民が地域の資源や自然的・社会的な環境を自ら制御しつつ、人権の擁護、人間の発達、生活の質的向上等のために、これを管理・活用する行為である」としている（保母武彦（2002）pp195-196）。この定義は地域づくりとして示される他の定義とも重なる点が多い。なお、保母の二段階目の定義は「地域づくりは、それが置かれた社会体制とその発展段階等の影響を受け、当面する目標も課題も、体制的、歴史段階的に規定されることになる」（保母武彦，同上，pp196）である。
- 8 森重昌之・海津ゆりえ・内田純一・敷田麻実（2018）p30
- 9 森重昌之・海津ゆりえ・内田純一・敷田麻実（2018），同上，p30。森重はそのための場や仕組みとして、「オープン・プラットフォーム」を提案している。
- 10 西村幸夫（2009）pp10-12
- 11 国土交通省総合政策局観光部監修（2002）
- 12 国土交通省総合政策局観光部監修（2002），同上
- 13 国土交通省総合政策局観光部監修（2002），同上

- 14 安島博幸監修・国土総合研究機構観光まちづくり研究会編 (2009) p144
- 15 野倉淳 (2018) p49
- 16 野倉淳, 同上, p51
- 17 野倉淳, 同上, p54
- 18 野倉淳, 同上, pp87-88
- 19 野倉淳, 同上, pp88
- 20 野倉淳, 同上, pp88
- 21 野倉淳, 同上, pp89
- 22 野倉淳, 同上, pp89
- 23 上田誠 (2016) pp225
- 24 上田誠, 同上, pp225-226
- 25 上田誠, 同上, pp231-232
- 26 國領二郎 (2011) p1
- 27 飯森義徳 (2015) p37
- 28 飯森義徳, 同上, p37
- 29 飯森義徳, 同上, p37
- 30 飯森義徳, 同上, pp38-40
- 31 飯森義徳, 同上, p38
- 32 敷田麻実・森重昌之・中村壯一郎 (2012) p25
- 33 敷田麻実・森重昌之・中村壯一郎 (2012), 同上, p26
- 34 敷田麻実・森重昌之・中村壯一郎 (2012), 同上, pp26-27
- 35 敷田麻実・森重昌之・中村壯一郎 (2012), 同上, pp26-27
- 36 工藤順 (2013) pp112-113
- 37 工藤順 (2013), 同上, p115
- 38 渡部薫 (2017) p33
- 39 大社充 (2013) p136
- 40 大社充 (2013), 同上, p146
- 41 大社充 (2013), 同上, p147
- 42 高橋一夫 (2017) p198
- 43 高橋一夫, 同上, pp199-203
- 44 大社充著・事業構想大学院大学編 (2018) pp74-75
- 45 森重昌之・海津ゆりえ・内田純一・敷田麻実 (2018), 上掲, pp30-31

#### 参考文献

- 飯森義徳 (2015) 『地域づくりのプラットフォーム つながりをつくり, 創発をうむ仕組みづくり』学芸出版社
- 上田誠 (2016) 「観光産業における政策アクターの多様性と相互関係」真山達志編 『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房
- 内海麻利 (2008) 「まちづくり制度にみる住民参加の新しいかたち」大森彌他共著 『実践まちづくり読本 自立の心・協働の仕掛け』公職研
- 大社充 (2013) 『地域プラットフォームによる観光まちづくり マーケティングの導入と推進体制のマネジメント』学芸出版社
- 大社充著・事業構想大学院大学編 (2018) 『DMO入門 官民連携のイノベーション』事業構想大学院大学出版会
- 岡田知弘・川瀬光義・鈴木誠・富樫幸一 (2016) 『国際化時代の地域経済学 第4版』有斐閣

- 小田清 (2013) 『地域問題をどう解決するのか—地域開発政策概論』 日本経済評論社
- 工藤順 (2013) 「地域づくりプラットフォームの現状と課題—青森県における取組みを事例に—」 『コミュニティ政策』 11, pp103-121
- 国土交通省総合政策局観光部監修 (2002) 『新たな観光まちづくりの挑戦』 ぎょうせい
- 國領二郎 (2011) 『創発経営のプラットフォーム』 日本経済新聞社
- 敷田麻実・森重昌之・中村壯一郎 (2012) 「中間システムの役割を持つ地域プラットフォームの必要性とその構造分析」 『国際広報メディア・観光学ジャーナル』 (14), pp23-42,
- 高橋一夫 (2017) 『DMO 観光地経営のイノベーション』 学芸出版社
- 田口一博 (2012) 「観光政策—反復する政策再編と組織の拮抗—」 森田朗・金井利之編著 『政策変容と制度設計—政界・省庁再編前後の行政—』 ミネルヴァ書房
- 西村幸夫 (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
- 似田貝香門・大野秀敏・小泉秀樹・林泰義・森反章夫編 (2008) 『まちづくりの百科事典』 丸善
- 野倉淳 (2018) 「観光計画の概念と構造」 梅川智也編 『観光計画論 I—理論と実践』 原書房
- 藤井浩司・橋本将志 (2017) 「地域活性化政策」 藤井浩司・中村祐司編 『地方自治の基礎』 一藝社
- 保母武彦 (2002) 「地域づくり政策の再編」 松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編 『岩波講座 自治体の構想3 政策』 岩波書店
- 森重昌之 (2014) 『観光による地域社会の再生—オープン・プラットフォームの形成に向けて』 現代図書
- 森重昌之 (2017) 「観光まちづくりの新たな展開：オープン・プラットフォームと観光ガバナンスの必要性」 『CATS 叢書』 11, pp261-266
- 森重昌之・海津ゆりえ・内田純一・敷田麻実 (2018) 「観光まちづくりの推進に向け丸観光ガバナンス研究の動向と可能性」 『観光研究』 30(1), pp29-36
- 安島博幸監修・国土総合研究機構観光まちづくり研究会編 (2009) 『観光まちづくりのエンジニアリング』 学芸出版社
- 和田崇 (2010) 「戦後日本におけるまちづくり論の展開」 『徳山大学論叢』 第71号
- 渡部薫 (2017) 「地域づくり活動の持続可能性についての検討—地域プラットフォームの形成と再構成に焦点を置いて」 『地域デザイン』 (9), pp33-53