

観光政策の広域化と道州制

尾 家 建 生

はじめに

1990年の東西冷戦構造の解体を契機とする市場経済の新たな拡大は中国の自由主義経済への参入とともにグローバル化を急進させ、さらに中進諸国の国民生活向上と航空交通路の拡充により国際観光もまためざましい成長を遂げつつある。とりわけ中国とASEAN諸国、インドなどの経済的台頭によるアジアを中心にしたいわゆる「観光ビッグバン」(石森秀三、1997)が現実的なものとして予測されている。中国は既に外国人旅行者の受入数に関してフランス、スペイン、米国について世界第4位(2004年、WTO)であり、2010年~2020年には人類史上未曾有の国際観光客数が出現することであろうことがWTO(世界観光機構)によっても予測されている。現在、世界の旅行者移動を大陸圏別に見るとヨーロッパ圏での規模が最も大きく、ついでアジア圏、北米圏となるが、今後10年前後のスパンで見ると中国・インド・ASEAN諸国を擁するアジア・オセアニア圏の増加が最も大きいと予測される。アジアはヨーロッパと並ぶ世界の一大観光圏を形成しつつある。

一方、国際経済においてはヨーロッパのEUや北アメリカのNAFTAのような超国家的なブロック経済統合が進展している。ヨーロッパではEUという巨大なブロック経済圏が形成され、地域(リージョン)は国家を超えて連携と統合を深めつつある。その文化経済社会の背景には「EUはリージョンを文化的あるいは政治経済的発展の単位として公式的に認めている」(鳥袋純、1996)¹⁾というサブナショナルな広域圏を戦略的な領域とするリージョナリズムの推進が歴史的に継続されて来たといえる。

わが国におけるリージョナリズムは戦後経済復興期から高度経済成長期・バブル経済期をへて21世紀初頭の

現在にいたるまで一貫して中央集権官僚機構による産業経済政策が原動力となってきたため、国際経済におけるリージョナリズムは未発達であった。それはアジア経済そのものが脆弱であったことによるところが大きく、日本の経済競争相手はアジア圏にはなく欧米諸国であり、ナショナリズムがリージョナリズムに優先してきたといえる。1980年代には台湾、韓国、シンガポールの経済発展が進行し、また、90年代を経て中国が経済大国へと変貌、近い将来にはインドもまた、大きな経済圏を構築するものと予想される。このようなアジア圏における各国の経済発展は国家単位で成長してきた日本がアジア経済圏あるいは世界経済においてリージョナリズムを確立することが求められているといえる。

このような世界構造の大きな変革の中で、わが国の国際観光政策がいかなる空間構造を必要とするか、検証してみたい。ひとつは地理学的なアプローチからこれからの観光政策に必要な観光空間構造のあり方、二つめはこれからの10年のわが国最大の政治的課題のひとつである道州制改革と観光政策との関連性、三つめは国内での観光道州制の先進地域と1998年に設置された英国の地域開発公社にみる広域観光振興政策である。

1. 広域観光圏の形成

D. ピアスは著書「現代観光地理学」の冒頭において「観光は基本的に人と場所に関する現象である²⁾。」と記している。観光現象を支える「人」と「場所」とは社会学と地理学を象徴するものと言い換えることができよう。さらに、産業としての観光は「経済」によってその価値を測ることが可能であり、地理学・社会学に加えて経済学が観光学を構成する基礎的学術分野といえる。観光の「場所」を地理学的に捉えることが、観光構造の空間的形成を知るのに不可欠である。

(1) 観光地域の形成

観光地理学の山村順次は観光資源が存在する場所を観光地点とし、そのまわりに土産物店や飲食店、宿泊施設などが建ち並ぶことにより観光地となり、さらに観光地が空間的広がりを持つことで観光地域を形成する、としている³⁾。図表1の①→②→③がその形成過程となる。ここで観光地の空間的広がりとは何を示しているのだろうか。山村は「各観光地は主として観光資源の特性によって性格づけられる」と述べ「それぞれ観光施設、観光産業、観光客の性格に著しい差異を生じ、ここに観光地域の特性がより明瞭になる」としている。さらに「観光地理学では、あくまでも観光地の地域構成を発達史的に分析することによって、空間的広がりを持った観光地域の特性を追求することが重要である⁴⁾。」と述べている。

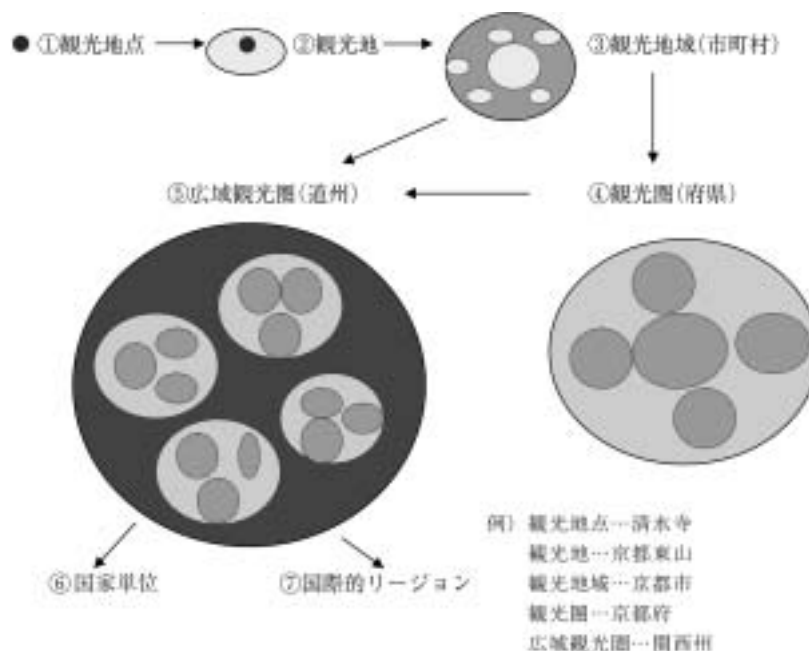
観光地域は基礎的行政単位の産業振興政策と深いかわりを有し、地域の観光振興や観光政策と結びついている。基礎自治体は地域振興の一環として観光政策を主導し、地域に分布する多様な観光資源を集客産業に統合させる使命を帯びている。昨今、観光の地域間競争は経済のグローバル化に伴って次第に激化しており、日帰り観光から滞在型観光、あるいは国際観光に至るまでかつてない多くの地域がしのぎを削っている。観光地域の特性による類型化は伝統的な観光資源に固執することになり、多様化した「新しい観光」の需要に適応できない面

もある。したがって新しい概念に基づいた観光地域の地域戦略が求められる。

(2) 観光圏から広域観光圏へ

市町村合併による広域化した観光地域は、さらに都道府県単位である観光圏を形成している。図表1の③→④→⑤は行政構造に基づいて観光圏が形成され、さらに観光圏は広域観光圏を形成しうること示している。従来、観光圏という用語は都市部から地方の観光地への観光客流動を包含する全体地域を指して使用された。山村順次は出発地の大都市からの距離に応じた観光地の類型化としての観光圏、および観光客を受け入れる観光地の側から見た観光圏の設定を行い観光需要の分析を行っている⁵⁾。また、「観光学辞典」⁶⁾では観光圏は観光客誘致圏(域)と観光客流入圏(域)からなるものとし、域内の大小(広狭)を区別して世界観光圏、大陸観光圏、各国観光圏、国内観光圏(圏域が国内の一地方・地域規模、広狭において地方・県の両レベルなどが存在する)に分類できるとしている。このように観光圏は観光地と出発地の相互関係を分析するのに必要な全体を示すものとして決められてきたが、グローバリゼーションが進展した現在、到着地(着地)からみた出発地(発地)は遠距離化とグローバル化からして国際的な観光地ほど著しく拡大しているのが現状である。

都道府県レベルでの観光地域の統合は観光圏を形成し



図表1

てきたが、その観光圏とは観光客流入圏であり、そのような着地側の観光政策空間を「観光圏」と呼ぶものとする。観光圏は経済のグローバル化による国際競争時代においてより高度な観光政策力をつける必要がある。国際観光市場での優位性を得るには広域化された観光圏による観光政策が求められる。そのことはわが国における地方分権と道州制の実現に関わるものであり、道州制のエリアが広域観光圏と一致することになる。

図表1の⑥日本国は従来の国家的観光政策を指し、また⑦は国境を越えて観光圏、あるいは広域観光圏がツーリズム・ブロックを形成する国際的広域観光圏の出現を示したものである。都道府県レベルでの観光圏は道州制の実現により③→⑤の構造となり、都道府県単位での観光圏は消滅することを示している。

2. 観光政策と道州制

21世紀前半のわが国を取り巻くマクロな社会・経済環境はグローバリゼーションである。観光は本来ローカル性の発揚であり、観光政策はローカル性の情報伝達でもある。グローバル化が進めば進むほど、観光政策の果たす役割は重要になる。その背景には強力なリージョナリズムがなければならない。現代に通用するリージョナリズムを養うには「地域戦略」即ち、拡大した地域に基づく戦略が必要であり、自立した広域圏として併せて地方分権が必要である。広域観光圏での観光政策を実行するには道州制の実現が現実的であろう。現在、わが国の道州制のモデルになるといわれている「道州制特区推進法」は北海道の道州制を実現するためのものとされているが、2010年に予定されている「新しい地方分権改革一括法」の制定とあいまって、一方では道州制への地域での盛り上がりが国民の課題となる。

平成18年2月の地方制度調査会第5回総会において決定され、小泉総理に提出された「道州制のあり方に関する答申」は道州制の考え方、あり方について次のように述べている。「近年のアジア諸国の経済的な台頭を受けて、わが国の圏域が海外の諸地域と直接結びつく動きも活発化している。しかしながら、このような取り組みを個々の都道府県が連携して行うという手法では、推進力や機動力に欠け、また海外に対するプレゼンスが弱いという指摘がなされている⁷⁾。「道州が、圏域の諸課題に主体的かつ自立的に対応できるようになれば、圏域相互、更には海外の諸地域との競争と連携はいつそう強まり、東京一極集中の国土構造が是正されるとともに、自

立的で活力ある圏域が実現するものと期待される⁸⁾。」また、同答申は、道州制の下で道州が担う事務として産業・経済の行政分野に「観光振興政策」を挙げている。

安倍内閣は地方分権改革と並行させて「道州制改革」を推進しているが、2010年の工程表作成を目標としている。

3. 観光道州制の先進事例

(1) 北東北圏

わが国における道州制を想定した観光政策、いわゆる観光道州制への取り組みの先進事例としては秋田、青森、岩手の北東北3県がまず挙げられる。北東北3県は平成9年(1997)10月に開催された第1回北東北知事サミットを契機に1999年10月には広域連携推進の基本的指針として「北東北広域連携構想⁹⁾」を策定、さらにその推進のため2000年2月に民・官・学からなる「北東北広域連携推進協議会」を設置した。三県は広域連携構想の策定に際し広域連携の背景として社会経済的な環境の変化を次の5項目に述べている。

- 1) 高度情報通信社会の到来
- 2) グローバル化・ボーダレス化の進展
- 3) 地球環境問題、食料・資源・エネルギー問題の深刻化
- 4) 少子・高齢化の進行と人口減少時代への移行
- 5) 国民意識の変化と自己責任の確立

第1回北東北知事サミットのテーマは「観光」であったこともあり、先行して1998年に「北東北三県観光立県推進協議会」が発足、1999年3月に「北東北文化観光振興アクションプラン」(1999年度~2008年度)が策定された。「北東北文化観光振興アクションプラン」は現在、既に前期の1999年~2003年を終了し後期の半ばにある。前期にはアクションプランに策定されたリーディング事業6項目のうち次の4項目が重点的に推進されてきた。

- ① 統一的観光イメージの形成
- ② 周遊・拠点・滞在観光の促進
- ③ 観光情報提供体制・誘客宣伝活動の強化
- ④ 圏民の連帯意識の高揚

各事業に対する成果の検証は全国的な消費者調査や各関係機関へのヒヤリングによって行われ、後期の計画に反映されている。その主な内容は①に対しては継続したイメージ形成の必要性、②に対しては冬季観光、二次交

通、ホスピタリティなど受入に際しての課題、③は北東北ならではの独自性を前面に出した独自性のあるパンフレット・マップ類の必要性、及び行政発行情報誌のより広範な配布、ホームページでのリアルタイムな情報の提供、県外の三県共同事務所（札幌、名古屋、大阪、福岡）での合同メリットを生かした事業展開の必要などが指摘されている。

後期事業は上記のリーディング事業に前期の「観光産業の活性化」と「国際観光の推進」が加わったものであるが、後期アクションプランの策定にあたっては観光の北東北におけるリーディング産業としての認識、及び地域づくりへの重要な手段としての観光振興を大前提として、次のような3点の基本方針を立てている。

1. 受け入れ体制の整備への取り組み…2次交通の整備、ランドオペレーター機能の強化、観光関連従事者の教育と交流など
2. 圏域住民へのPR、内向けマニュアル・情報発信ツールの作成
3. 効果的なイメージ訴求とマーケットを意識した誘客戦略

2008年度がアクションプランの最終年度であり、2009年以降には「北東北三県観光立県推進協議会」の法人組織化が計画案としてある。

(2) 九州圏

第2例目は沖縄県をのぞく九州7県である。九州7県は2003年10月に「九州はひとつ」の理念のもと官民が一体となった「九州地域戦略会議」を設置した。「九州地域戦略会議」は組織内に道州制検討委員会は設けているが、2006年8月には同委員会の経過報告を提出するとともに、同年10月には「道州制に関する答申」を「九州地域戦略会議」議長答申している。

一方、観光面においては推進母体として2005年4月に「九州観光推進機構」を設立し、その目的を達成するための事業として次の四つを主要な事業内容としている。

- ① 旅行先としての九州を磨く戦略
- ② 国内大都市圏から九州に人を呼び込む戦略
- ③ 東アジアから九州に人を呼び込む戦略
- ④ 九州観光戦略を進める体制づくり

(3) 関西圏

関西圏域においては1999年6月に2府7県3政令都市とその経済団体が「関西広域連携協議会」を設立し

た。5年後の2004年6月には中期重点方針として「KC戦略」を策定し、広域的に取り組むべき戦略的課題として次の3項目を重点課題としている。

1. 関西らしさ、関西の強みを十分に発揮できる取組を一層強化していく
2. 関西が日本とアジアとの交流の要になるための取組を進めていく
3. 関西にふさわしい地域主権のあり方など地域主権確立のための研究を進めていく

2006年7月には「関西広域連合」構想を提案し、道州制推進体制への具体的な方向を示した。観光政策については2000年10月に関西広域連携協議会により「WELCOME KANSAI 21」（関西・広域ツーリズム戦略）が策定された。その4つの戦略的テーマは次の通りである。

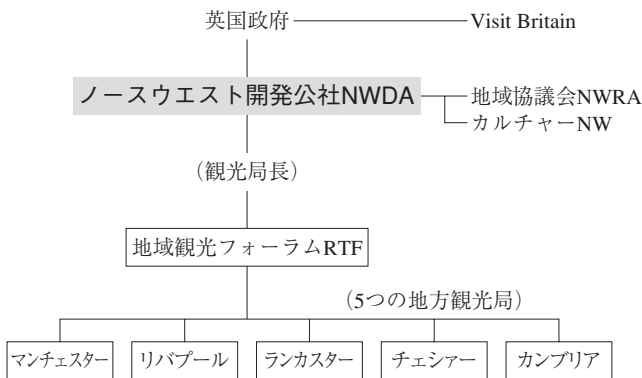
- ・世界に誇る文化・観光中枢圏域の形成
- ・ホスピタリティの向上
- ・新しい商品開発
- ・アジア誘客の展開

関西には国際観光の広域推進組織として「関西広域連携協議会」に加え既存の2団体がある。1991年に設立された「歴史街道推進協議会」と2003年に設立された「関西国際観光推進センター」である。

4. 英国の広域観光政策

英国は1999年～2000年に地方分権改革の一環としてイングランドにおける地域政府事務所を統合した9箇所の地域開発公社（RDA）を設立した。世界市場での経済開発戦略の拠点をもとにしたRDAの機能¹⁰には①経済開発と地域再生、②ビジネスの効率、投資、競争の促進、③雇用の促進、④人材の能力開発、⑤地域の持続的な開発への貢献が定められている。政府と直結した監視役である地域協議会（RA: Regional Assembly）の下での広域連携体制は英国地方分権推進の原動力となっている。世界でもっとも観光競争の激しいヨーロッパにおいて英国はわが国と同様な島国でありながら国際観光客数の受け入れでは世界第7位である。

ノースウエスト開発公社は北西イングランド地域に位置し、2つの都市圏（マンチェスターとリバプール）と3つの州から構成され、人口690万人、面積14,200 km²の地域をカバーするRDAである。産業革命発祥の地であり、都市観光に加え海岸保養地であるブラックプールと英国有数の湖水地方であるカンブリアを擁している。



図表2 地域開発公社の観光部門（ノースウエスト地域の例）尾家作製

む す び

国際観光政策は従来、ナショナルな単位で策定され、推進されてきたが、グローバリゼーションの時代における観光政策はある面でナショナルな単位を従とし、リージョナルな単位での行動を主体として強化することが求められている。EU内において、その傾向は強い。中国を中心とするアジア圏においても、リージョナルな方向性は増大するであろう。

わが国は単一民族の島国であることもあり、国外から見た JAPAN（あるいは NIPPON）のイメージを強く意識している。したがって、JAPAN を観光政策の柱とする、という論理は成り立つかもしれない。

しかし、わが国の観光地特性はその多様性にあるといっている。単一のイメージでは捉えがたい観光地特性がわが国の各地域には存在する。例えば、関西と北海道の観光特性はまったく異なるものである。

グローバル・ツーリズムにおける自立した広域圏形成がわが国の観光戦略に欠かせないものと考えられる。（了）

注

- 1) 鳥袋 純（1999）「リージョナリズムの国際比較」（敬文堂）
- 2) D. ピアス（2001）「現代観光地理学」（明石書店）
- 3) 山村順次（1995）「新観光地理学」（大明堂） p 3
- 4) 山村順次（1995）「新観光地理学」（大明堂） p 3～4
- 5) 山村順次（1995）「新観光地理学」（大明堂） p 71
- 6) 長谷政弘編著（1997）「観光学辞典」（同文館出版）、「観光圏」の項執筆：北條勇作、p 115
- 7) 松本英昭監修（2006）「道州制ハンドブック」ぎょうせい、p 49「道州制のあり方に関する答申」
- 8) 松本英昭監修（2006）「道州制ハンドブック」ぎょうせい、p 51「道州制のあり方に関する答申」
- 9) http://www.n-tohoku.gr.jp/04_kousou/04_pdf_info.html
- 10) <http://www.englishrdas.com>

又、リバプールは2008年の「ヨーロッパ文化首都」に決定している。同地域のGDPは英国全体の9.9%を占めている。

2003年4月に英国の各地域開発公社（RDA）はその傘下に地域観光局（Regional Tourist Board）を置き、広域全体の経済振興戦略の一環として観光の広域連携体制を構築した。ノースウエスト開発公社（NWDA）は地域経済戦略のなかでも早くから観光を重要視していたが、「NW ツーリズム・フォーラム」を設立して観光政策の強化を図った。

「NW ツーリズム・フォーラム」の2つの主要な機能は、①地域のツーリズムに対するビジョンの確立と、②そのビジョンを効果的に実現するための運営機構の形成、である。NWDA 会長が任命する民間セクターの議長と NWDA の代表者、NWRA（地域協議会）の代表者、5つの地域観光局長、「カルチャー・コンソーシアム」の会長、及び産業界からの代表者によって構成される。「NW ツーリズム・フォーラム」は NWDA と5つの地域の推進する観光戦略の策定と実践に対する監視機関であり、また Visit Britain や NW 地域会議とのリエゾン組織の機能も有している。

