

日本の観光の課題

- 地域観光政策に関する提案 -

平成14年2月18日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師 Luc BEAL Ph.D (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

2. コメンテーター 原 重一 (財)日本交通公社常務理事

3. 司会 中村英夫 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

講演の概要

1 はじめに

日本の観光の危機的状況は、日本人海外旅行者数(1,700万人)と外国人入込観光客数(450万人)の不均衡が示している。この不均衡には2つの理由がある。それは、日本は海外観光客にとって魅力的な観光地ではないこと、日本人は自分自身の国を観光することよりもむしろ海外旅行を好むこと、である。それゆえ、海外においては、より良い日本の広報活動、国内においては、より魅力的な観光領域の創造が求められる。

2 日本の観光地の魅力向上に対する障害

2.1 制度的環境依存

観光は、交通インフラ計画、農業地域、自然公園の改善、複数の産業部門から、旅行会社、交通事業者または接客業のような認定業者までを取り組んで成立している。観光部門は本質的に学際的であり、中央政府と県レベルの政策立案主体の調整と連携は必要不可

欠なものである。

観光部門には、20もの中央政府の省庁が関係しているが、政府補助金の配分等の諸活動を担当する調整機関は存在しない。同じ状況は県レベルでも報告されている。各省は地方局を持ち、中央政府の決定事項を実施する。地方では、大抵の場合、地方自治体は補助金のクライアントとして個別に活動する。いくつかのケースでは、同じ観光エリアを取り囲む近隣の市町村と協力して活動する場合もある。

一般的に、地方自治体、県や中央政府の観光政策担当部署の構成は効率性の追求を行わない。平均2、3年間隔で実施される人事異動では、観光政策の専門家を育てるのは難しい。また、これは同じ状況の他国と比較することが大事であるが、中央政府、特に県は伝統的に革新的プロジェクトへの資金援助や提供は望まなく、全ての地方自治体に平等に配分することを試みる。この制度的環境により、ある革新的な観光プロジェクトに対して、特別な公的資金援

助を得ることは、他の自治体との競争により難しいものとなる。この問題は県レベルと中央政府レベルにおいても同様に存在する。

また、しばしば見受けられるケースとして、助成金が交付された後、プロジェクトの内容が決められることがある。問題は何をその資金から創出するかということである。利用者が真のニーズを調査せずに観光施設整備を行うアプローチでは、残念ながら凡庸な施設が整備され、またその施設のコンセプトは観光領域を広域的に考えたものではないため、結局、施設の来場者数は増加せず、失敗してしまう。

2.2 観光政策手段に対する先入観

制度的問題点を指摘する以前に、政策立案者にハードな社会基盤整備により経済が発展するとの先入観があることがまず問題である。交通とインフラ建設に代表される戦後の経済発展の経験から、有形の成果が残るプロジェクトは採択され、無形のプロジェクト、つまりサービスの創造については無視される傾向がある。

特に、近年における日本の観光政策に多く見受けられるのは、任意の観光エリアのレジャー活動とホスピタリティ資源に関する観光情報配信、そのための施設情報が主体となったシステムデザイン、また社会実験等による情報通信技術プロジェクト(地図による施設位置、列車運行情報、交通状況のインターネッ



コメンテーター: 原 重一



講師: Luc BEAL

トや携帯電話による提供)である。

これらへの投資の結果として、データベース、交通ネットワーク情報等の実体的なモノが残る。しかし、それらは観光領域のブランドイメージ構築にあまり役に立たない。

2.3 観光に対する情報の必要性に対する誤解

上記で述べたITプロジェクト、データの生成と統合、そして旅行者のナビゲーション情報の配信は、観光客が目的地を選択した後、必要となる情報対象としているため、観光地の魅力向上に関しては重要な点が見落とされている。

目立たない観光エリアが他の同様な目的地から選ばれるためには、観光客は何を実際に必要としているか知る必要がある。観光地の魅力を形成できた場合の成果は、目的地を決める以前の段階で発揮されるものである。

大抵の場合、観光資源の「質」の判断に繋がる情報の価値は一般的に知られていない。

もし知られていたとしても、観光資源の質を重視し、観光客のニーズに答える情報の生成が、宿泊施設、レクリエーション施設、ツアーアトラクション、そして一般的な目的地の情報配信のみを行うことより、むしろやりがいのある仕

事であることは認識されていない。

ある観光エリア全ての観光資源の質を判断できる情報配信を広報キャンペーンと結びつけ、消費者の信頼を得ることで、より多くの観光客を獲得できるだろう。

3 より魅力的な観光地開発のための提案

ここで、2つの最近の先行事例、完全な成功例と極めて憂慮される事例を紹介したい。

3.1 高柳町 - 新潟県

この小さなまち(図1)は、観光領域が形成された成功事例である。約20年間で、地方自治体は農村のイメージを一新させ、新しいブランドイメージを構築した。狐祭という人気が高いイベントを発明し、民間企業と一体で収益性の高い多目的施設(じょんのび村)を導入した。

このまちは、日本の人口衰退と高齢人口の増加といった地方都市における観光開発の在り方を代表している。観光化すること自体が目的ではなく、若年人口の流出の抑制と同時に高齢化する地域に高齢者向け公共サービスを提供することが目的となる。言い換えるならば、高柳町はより多くの訪問者による経済効

果を望んだわけではなく、文化イベントの準備段階で多くの人々を巻き込むことで、まちの外の人々との交流機会を創造することを望んだといえる。

付随的には、観光施設を地域町民のコミュニケーション(スパ、ミーティングルーム、宴会場)用として供用可能な設計がされている。

3.2 八ヶ岳地域 - 山梨県

2つめのケースは4つの地方自治体に取り囲まれた山岳地帯について紹介する。高柳の場合と異なり、豊富な観光資源が広域的に広がる場合、観光開発は、観光領域に含まれる各地方自治体の協力が必要とされる。

八ヶ岳山脈(図2)の観光資源の地理的スケールは自治体の管轄範囲を超える。そのため、4地方自治体を調整する適切な管理主体の存在無しに八ヶ岳ブランドは構築できない。

この問題については、諸外国で特に広域的観光領域で観光事業政策を実施している自治体のノウハウ、管理上・法律上のシステムについて調査することを提案したい。

フランスの67自治体からなるルベロン国立公園においては興味深い制度上の革新事例がある。このケースから見

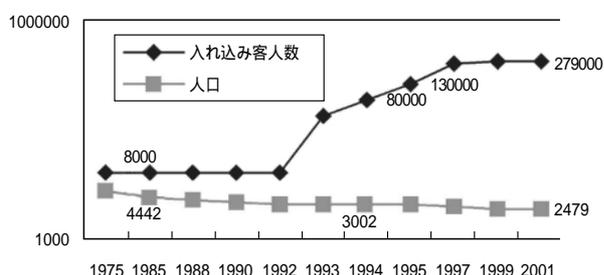


図1 高柳町の人口と観光客数の推移

出所：日本観光協会(2001) 市町村自治研究会、全国市町村要覧(S50-H13)



図2 八ヶ岳観光領域(山梨県)

て、広域的観光領域の形成のためには一般的に4つの活動が挙げられる。それは、4自治体間における観光客向け地図や街路看板のビジュアルの基準化、観光領域の広告キャンペーン、強力なブランドイメージの構築に寄与する観光振興イベント、そして、最も大きい挑戦は経済主体と地元市民に観光領域の発展プロセスに巻き込むことである。

図3は広域的な観光ブランド作りに関する地域会合における3つのフェーズを示している。会合を開いている当初の参加者は多いものの、フェーズ2以降、会議参加者は激減する。ブレインストーミングや関係主体間の調整は、参加者が少ない分は容易である。しかし、実際に会合を継続する場合は、適正かつ恒常的な組織で行うべきである。ボランティア資源のみに依存する一過性の組織形態では観光領域づくりは進展しない。

4 結論

現在の日本の観光政策における非効率性は、イノベーションの本質的な源泉としての現場(観光目的地、特にローカル地域)が十分に認識されていないことから説明できる。また、観光政策における中央政府と県庁の役割は、公的補助金の効果的利用の奨励、同じ観光領域での競争回避と協調促進、これらにより地域の革新のサポートに徹することである。

最後に、観光政策の実現と観光領域

のプロモーションを使命とし、地方自治体から委任される、実行力のある観光開発主体の出現を法的に許すべきである。

コメントの概要

わが国は、37万平方キロメートルの国土に一億数千万人の国民が、物質的には豊かな生活を営んでいる先進国だと思えます。先ほどのスライドにみるように、都市や田舎の風景(電線、看板の乱立、統一感の無い街路景観)は、わが国土が抱える様々な課題を象徴的に表しています。

欧米、特に欧州の都市や農村をことさら観光・リゾートに視点を当てるわけではないにしても、農村にしても都市にしても、人々が生活している所、住んでいる所が美しくチャーミングであるといえます。

これに対してわが国は、四方を海に囲まれ、北海道から沖縄まで、あるいは標高3,000mを超える山岳地帯を持つ変化に富んだ自然の美しさに対して、人間が金と、知恵と、時間をかけて造りだした空間(都市、農山村)が見るも無残なというオーバーかもしれないが、問題が多すぎるというのが現在の状況ではないでしょうか。

日本の置かれている地理的な位置や培われた風土は、日本列島をリゾート立地論の視点で見ると、都市や田舎、農村がもう少し美しく魅力あるところになれば、それぞれがリゾートにもなり得るわけです。

その意味では、北海道から沖縄まで、素材としては非常に魅力的なところが日本です。勿論、自然条件ばかりでなく“食”についてもそうです。それを上手く生かしてきていないことが問題です。

ここでは、当面の日本のリゾートを含めた観光政策・施策の課題として4つの問題を挙げます。

ひとつ目は、“1,700万人のアウトバウンドと470万人のインバウンドのアンバランス”は何が問題なのか、ということです。

外資獲得が政策の目標からなくなるのと同時に、インバウンドについてはどちらかといえば忘れかけていたともいえます。ところが、二階運輸大臣の時代に改めてインバウンドの問題が浮上してきました。今の数字を倍増しようという政策です。それ以前から、国内観光の空洞化が言われはじめた90年代に、例えば、大分県や福岡県などの地方自治体では、海外、特に東アジアからの誘客について積極的に取り組んでいました。これらを受けて、国でも積極的に取り組もうということでした。

問題は、海外からお金と時間をかけて訪問していただくわが日本が、どれだけ魅力があるかということです。

二つ目は“地域振興と観光事業の役割”です。観光産業が地域経済にどのような影響を与えているのか。具体的に定量的にデータとして示されていないのが現状です。

われわれは、沖縄県と協同で県の新しい観光基本計画に併せ、沖縄県における旅行・観光(事業)の経済波及効果についてできる限り定量的に把握し、結果を公表しております。

このように観光が地域経済に与える効果を定量的に整理・分析し、そして地域の観光政策に反映していく取り組みが重要です。

三つ目の問題は、“美しく魅力ある国土づくり、地域づくりに観光事業が果た

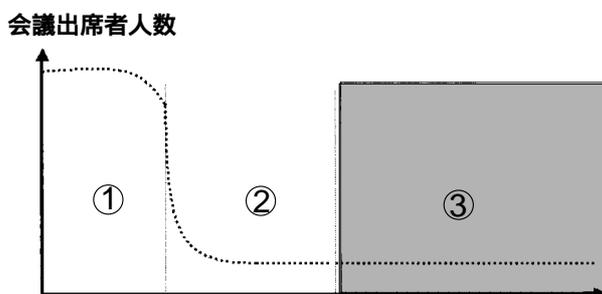


図 3 観光領域づくりの会議参加者数の推移

す役割”についてです。

今、都市の再生が政策課題ですが、都市は当然ですが東京だけではありません。地方の諸都市を魅力ある都市、美しい都市に再生できれば、そのまま観光の対象になるということです。京都はいうに及ばず、金沢や高山といった城下町がそうであるように、特別観光客のために創った訳ではないけれども魅力的な都市そのものが観光の対象になっています。ところが、ここ30年ぐらいの間で人口が急増したいわゆる現代都市はどうでしょうか。既存の観光地の活性化、農山村を“らしく”するためにどのように観光事業がその役割を果たしていくかが課題です。

観光をキーワードに、魅力ある国土づくりへの様々な取り組みが必要であると認識しております。

四つ目の課題は、このためには賢い消費者、観光客が大前提です。例えば、ここ30年ぐらいの間で女性は自分の時間に、自分のお金で、自分の好きなことをする、という行動・活動をかなりできるようになってきました。男性はどうでしょう？

国民ひとりひとりのライフスタイルや価値観を変えていかなければなりません。特に働くわれわれ男性の価値観をです。男性個々人の意識改革が必要です。

そして、今後の観光政策は、こうした国民の意識やニーズをベースにしながら、また、世界の中の日本という視点、グローバルスタンダードという視点も含めて取り組んでいくことが必要ではないかと考えています。

質疑応答(コメント)

Q フランスのリュベロン国立公園についての説明の中で、広域の観光の政策を進めていく上での組織のあり方について示唆を与えていただいたものと思うが、日本では、国立公園は大

抵は自然保護という目的で、環境庁の基にある。この組織の使命とか構成、スタッフをどう選ぶのか、また必要な資金をどこから得ているのか、どういう観光資源を管理しているのか、自然のものなのか、歴史的なものなのか。

A リュベロン国立公園の人材についてはほとんど現場の人達である。広域に含まれる市町村は67あり、多くは役場の観光施策担当者であった。政策の中身を正しく理解しているわけではないが、そのプロセスはリュベロンについては20年ほどの時間をかけて現在の姿になっている。当初は政策立案者及び推進者は少なかった訳であるが、概ね10年後ぐらいに役場のスタッフが現場に入り、この人達が広域ベースの観光施策のリーダーに育っていった。フランスの国立公園の機関は日本と同じく中央政府による機関であり、同じような縦割りの問題や、平等の意識も結構強い。結果的に観光政策や地域政策についても平等意識が残っていて、政策として直接に何かするということが出来ない物であったが、分権化により国立公園サイドの現場に責任を移行することが出来た。機関については既存行政で行っている政策である。日本と同じく専門家の選択については大変難しい問題だと思われる。リュベロンはその中でも成功事例であり他の国立公園には上手くいっていないものもある。

Q 現場の方が職員になるという話だが、各市町村の人がそのままなっているような印象も受けたが、国はその国立公園でその人達を雇っているのか、訓練しているのかという点と、既存行政は観光地を整備する上でどのようなことをしているのか。例えば、観光施設そのものを整備しているのか、あるいは、観光案内しているの

か、道を作ったりしているのか等いろいろあるかとは思のだが。

A1 国立公園の中で観光政策をしている人は半数以上が役場の方である。国立公園の職員ではなく、役場のスタッフとして実務を行っている。国立公園は古くからあり、観光の責任者も古くからいる。各役場で観光政策に携わっている方と国立公園のスタッフが連携している。

A2 例えば、オーストラリアのカカドゥ国立公園では、いわゆるレンジャーが80名ぐらいの他にパークレンジャーが120名もいてエコツアーに対応している。彼等は生態学の専門家などのプロフェッショナルな人達もいて、訪れた人達に対応している。これに比べ、わが国の国立公園、例えば阿寒管理事務所では、恐らく10人もいないのではないかと。この人達は事務方であり、利用に対応する人材の供給の違いはアメリカやオーストラリアの国立公園とは歴然としている。

A3 リュベロンの広域振興については、以前は各市町村が別々でPR活動をおこなっていたが、観光振興を進める上で一つのブランドとするという決定がなされ、具体的に、看板、マップ等について、統一化を図ることにより各市町村が連携し効率性、利便性を図る、ということで頑張ってきた。特に大事なのが、リュベロンが広域地域として有名になってから、人の流れの維持が戦略的な活動になった。サステナブルな観光広域が出来たことによる交通渋滞の問題やそれを防止するために、森の道が始まる場所に無料駐車場等を整備したりしている。

Q 海外からの観光客が国内を旅行する場合に一番不便だと感じる場所、例えば乗り物を利用する場合の標識、道路、買物をする場合とかあるいは人とのふれあいといったことに

対して一番不便に思われることは何か。私はランゲージバリアが最も大きな障害になっているのでは、と考えている。

A あまり不便という表現は使いたくないが、例えばフランス人からみてあまり日本は観光地という認識が無い。

日本についてのイメージが無い。距離の問題では無い。最初はイメージの問題だと思う。漫画、忍者、京都という印象でしかない。アメリカ人は日本についてもう少し詳しいだろうが、ヨーロッパの人は日本についてあまり知識が無いというのが実情である。国土交通省の国際観光振興会などの取り組みにより日本のイメージをもっとアピールすることは可能ではないかと思う。その中でも、観光で日本に行くと、自国とは違った風景に出会えるというのはとても大事な観光資源である。

Q 各都道府県間で観光のPRをする場合どういうことに気をつければ良いか。私が思うには、例えば、北陸地方とか、近畿地方とかのPRを行う場合も、県は県で予算がついているので、どうしても自分の県のPRになってしまいがちである。そうではなく、もう少し重点的にやらないと海外の人に十分アピールできないのではないかと。その取り組み方について教えてもらいたい。

A1 観光政策について、都道府県個々で実施することは相応しくない。分権した方が良い。その意味でも観光としてのブランドづくりを広域的観点から進める必要があるのではないかと、それが第一番目の段階である。例えば、台湾人観光客については成功事例もあるように聞いているがリピーターにはなっていないのではないかと思われる。

A2 どの人にとどのくらい来てもらいたいかによってPRの仕方は変わって

くるのではないかと。例えば、中国の人にとっては京都はあまり興味がないがトヨタの自動車工場には興味があるとか、このように、どこに対してどのように日本をPRしていくかのマーケティングに基づくPR作戦がこれから必要になってくるのではないかと。

A3 日本とフランスを比較すると、在日のフランス政府間公局とフランス大使館は一体となって日本の旅行業者と接触を持ち、あるいはフランス大使館に旅行業者の人を招待したり、国が一丸となって日本人をフランスに送り出そうとする活動をしている。しかし、フランスにある日本の当局関係機関がそういったことをどの程度やっているかは大変疑問である。例えば、パリの日本大使館に旅行業者ごときを呼べるか、という雰囲気があるのではないかと。そういった国のバックアップが全然違うので、フランス人にとって日本というのはイメージも少なく、行きたいという気持ちになれないのではないかと。

Q 日本がイメージがハッキリしない、という説明であったが、外国人旅行者が400万人いなくて、日本人が1,700万人という状況は以前からあった。以前より増えているのは韓国、中国といった近隣からの旅行者が増えているからだと思われる。一方、ヨーロッパの人達の旅行者が何故増えないのかといった点については、言葉の問題等があり、その他案内標識や圧倒的に距離が遠いということも関係しているかもしれない。ただし、国際会議の需要としては是非日本でやってもらいたいという話はよく聞くことで、出張では行く、興味があると、だがコストをかけてまで休暇として日本を訪れることは考えていないというふうに受け止められる。

ここで、日本を訪れるためのコストに見合うものは何かということにつ

て教えてもらいたい。

A1 第5次全国総合計画の中での一つのキーワードとして、広域国際交流圏という言葉を取上げている。この大事な内容は、一つは観光であり、もう一つは経済交流である。今の観光に関しては大体都道府県が中心になってやっている。ところが、我々自身がどこに行くときも、例えば、青森県の十和田湖に行くのか、秋田県の十和田湖に行くのかは気にしないわけである。しかしながら、それにも関わらず我が国は県単位でやっている。

リュックさんの主張するポイントの一つは、そのような中途半端はだめだと、もっと大きな広域でなければいけないと、そうしないと外国に事務所を置くわけにもいかないし、観光宣伝する能力も無いということである。一方では、それだけでは済まなくて、現場は彼の言うコミュニン、市町村レベルでなければいけないと、それが中途半端になってしまっているのが一つの問題ではないかという気がする。

A2 売れる資産はまだあると思われる。但しなぜPRが十分でないのかという点については観光振興にかかわる機関の責任であるといえる。

Q 先進国においても様々な自然があるかと思うが、緑の被服率では日本はかなりあるものと思われる。日本の自然というものは外国の人の目から見て観光的価値があるのかどうか。もしくはその地域ごとの人々の生活や文化と一体となって観光的価値が出てくるのか。

A1 日本の自然は大事な観光資源であると考えられる。ヨーロッパの景観とまったく異なっているので、その資源を有効に活用すれば魅力づくりになるのではないかと。

A2 いつも言うことであるが、日本の自然は超一級品だと私は思っている。例えば、山梨県でも青森県でもその

一部を切り取ってフランスに持っていったら、フランスの中でも最高の景色になるんじゃないかと。ところが、そこに建物を建てると先ほどの写真(清里)のようにいかにも陳腐なものになってしまう。フランスだけでなくヨーロッパやアメリカなどでは、たいてい絵葉書の中に山や海も写っているかもしれないが、そこには建物も都市も皆入って絵葉書になっている。日本の絵葉書というのは、絵葉書を買えばすぐわかるが、その中には都市の風景は全くといってよいほど入っていない。北海道の支笏湖の本当に綺麗な湖があるのに、そこでラテンリズムの賑やかな音楽を拡声器で流している。せっかくの自然をもったいなくしてしまっているし、来訪者の求めるものと観光業者の提供するものに大きなアンバランスがある。そういった点を是非観光関係の方々に何とかして直してもらいたいと思っている。

Q 紹介いただいた二つの事例、新潟、

山梨での意識づくり、責任の意識づくりをやらなければいけないと最初に思ったのはどのような人達なのか。行政か、住人もしくは両者だったのか、その意識作りの主体は誰だったのか。

A1 地元の人達は、身近にある歴史的・文化的資源の重要性を実感していないことが多い。地元の人はその地域の価値を実感しないと来訪者の人にその良さをアピールできないのではないかと。私が調査した地域では、地元の意識作りをしている人達は行政ではなく、本来地元で生活している人達である。行政の中にもそれを理解している人はいるのだろうが、現在の立場や行政システムの中では何も出来ない、言えないという状況があるのではないかと。花の森の道で入園客に関するデータでさえ県庁での入手は困難で、そういう情報をだすことで平等主義に逆行することを心配して、そのようなデータさえ出て

こなかった。建築指導等においても私権に遠慮して本来の対応が十分に出来ていないのが実情であると思う。

A2 清里と高柳町の例をご紹介したい。ポールラッシュに影響を受けた民間の方々がりードして清里を育て上げてきた。ポールラッシュの影響は大きい。しかしながら、行政の主体はやはり農業であり、行政全体からみると観光にそれほど力が入っているわけでもない。それに対して高柳町の場合には町長さんの行政手腕というか、あるいは町村長が熱心なところも少なくない。新潟の安塚町、黒川町など、例えば自治省の起債を活用して観光事業を推進しているところもある。あるいは民間の誘致が期待出来ないで、町村では、そういう国の補助事業を上手く利用して地元で根付かせていく。そういった事例は、ここ10年程で沢山出てきている。

(とりまとめ：運輸政策研究所 Luc BEAL)