

Title	地域社会における観光ガバナンスの実践の意義と役割 ：三重県鳥羽市と北海道標津町の観光推進組織の事例 から
Author(s)	森重, 昌之; 海津, ゆりえ; 内田, 純一; 敷田, 麻実
Citation	日本観光研究学会全国大会学術論文集, 30: 65-68
Issue Date	2015-11
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10119/16801">http://hdl.handle.net/10119/16801</a>
Rights	本著作物は日本観光研究学会の許可のもとに掲載する ものです。This material is posted here with permission of the Japan Institute of Tourism Research. Copyright (C) 2015 日本観光研究学会. 森 重昌之, 海津ゆりえ, 内田純一, 敷田麻実, 第30回日 本観光研究学会全国大会学術論文集, 2015, pp.65-68.
Description	

# 地域社会における観光ガバナンスの実践の意義と役割

—三重県鳥羽市と北海道標津町の観光推進組織の事例から—

Significance and Roles of Tourism Governance in Local Community:

Case Study on Destination Management Organizations in Toba City and Shibetsu Town

森重昌之\* 海津ゆりえ\*\* 内田純一\*\*\* 敷田麻実\*\*\*

Masayuki MORISHIGE, Yurie KAIZU, Junichi UCHIDA, and Asami SHIKIDA

本研究では、観光ガバナンスを「社会や組織が観光にかかわる意思決定や合意形成を進めるとともに、その活動を規律・調整するためのしくみやプロセスとその考え方」と定義し、地域主導の観光を進める三重県鳥羽市と北海道標津町の観光推進組織を事例に、観光ガバナンスの実践による意義や役割について分析した。その結果、観光ガバナンスの構築によって、多様なステイクホルダーが存在しても、基本方針策定や推進方法についての合意形成や調整が図られていた。また、ステイクホルダー間の「ハイブリッドな実践」によって、資源や商品の開発、新たな活動の創出といった、成果や副次的効果が見られることを明らかにした。

キーワード：観光ガバナンス (Tourism Governance)、地域社会 (Local Community)、ハイブリッドな実践 (Hybrid Practices)、鳥羽市 (Toba City)、標津町 (Shibetsu Town)

## 1. はじめに

近年、意思決定や合意形成にかかわるステイクホルダーの拡大に伴って、さまざまな分野で「ガバナンス」の議論が盛んに行われている。観光も地域内外の多様な関係者によって成立するという点で共通した特徴を持っている。しかし、筆者らのこれまでの研究から、国内外の観光研究において観光ガバナンスを明確に定義づけている研究がほとんど見られないことを明らかにしてきた<sup>1)</sup>。その上で、観光ガバナンスを「社会や組織が観光にかかわる意思決定や合意形成を進めるためのしくみやプロセス」と捉え、企業、地域、グローバルイシューという観光に関する3つのガバナンスの枠組みを提示した<sup>2)</sup>。

本研究では、3つの枠組みの中でも特に「観光地域ガバナンス」に着目し、地域において観光ガバナンスが求められている背景を整理する。そして、地域内のステイクホルダーを中心とした観光推進組織によって地域主導の観光が進められている三重県鳥羽市および北海道標津町において、資料収集や聞き取り調査を実施した。そこで、2つの地域の事例分析を通じて、地域で観光ガバナンスを実践することによってどのような意義や役割があるのか明らかにすることを本研究の目的とする。

## 2. 地域における観光ガバナンスの必要性

わが国では1990年代以降、エコツーリズムやグリーンツーリズムなどの地域主導の観光が導入され、従来の旅行会社主導の観光だけではない、新たな形態の観光が台頭していった。従来型の観光では、いわゆる名所旧跡や温泉がある地域で観光振興が図られていたが、地域主導の観光では地域のさまざまな資源に価値が見出され、利用される可能性が広がった。その結果、観光利用の対象となる地域資源が拡大していった。また、2000年頃から「観光まちづくり」という用語も普及し始め、観光はまちづくりの手段として多くの地域で積極的に利用されるようになった。こうした観光を取り巻くさまざまな変化は、地域で観光を推進する際のステイクホルダーの拡大をもたらした。

しかし、ステイクホルダーの拡大によって、地域資源の保全や利用をめぐる対立、地域資源の劣化、地域のマーケティング戦略の不足、地域イメージの悪化など、さまざまな課題も予想される。そこで、ステイクホルダー間の調整を図り、活動を監視することで、地域資源の保全や他の資源利用との調整、統合的な地域マーケティング戦略の推進、良質な地域イメージの形成などを図っていく必要がある。本研究では、このように「社会や組織が観光にかかわる意思決定や合意形

成を進めるとともに、その活動を規律・調整するためのしくみやプロセスとその考え方を「観光ガバナンス」と定義する。

それでは、地域において観光ガバナンスをどのように実践すればよいのであろうか。Bevirは、ガバナンスに特有の特徴として、①行政システムに市場や非営利組織の手法を組み合わせた「ハイブリッドな実践」、②管轄範囲の複数化・越境化、③ステイクホルダーの範囲や数の増大の3点をあげている<sup>3)</sup>。以下では、これらの特徴に着目しながら、三重県鳥羽市および北海道標津町の観光推進組織を事例に、観光ガバナンスの実践による意義や役割を分析する。鳥羽市はマストツーリズムの目的地としての歴史を有しているが、現在はエコツーリズムや離島観光を観光政策の中核に位置づけている。一方、標津町は知床をはじめとする周辺観光地との差別化を図り、地域産業や自然環境を活用した体験型観光に町をあげて取り組んでいる。

### 3. 三重県鳥羽市における観光ガバナンスの実践

三重県鳥羽市は、リアス式海岸を持つ志摩半島と有人4離島（神島、答志島、菅島、坂手島）から成る、面積108.05km<sup>2</sup>、人口20,112人（2015年7月末現在）の地域である。鳥羽市には、御木本真珠島や鳥羽水族館などの大型観光施設があり、1990年には年間700万人の観光客を迎え、300万泊を得ていた。しかし、バブル経済の崩壊とともに観光客数は減少し、大型観光施設に頼らない観光のあり方が模索されるようになった。その過程で、離島を含む自然資源の活用や鳥羽ブランドの確立、ガイドツアー商品の整備、市民との連携などが着目され、それらを実現するためにエコツーリズムを推進することになった<sup>4)</sup>。

鳥羽市では、2008年1月に策定された鳥羽市観光基本計画で「自立自走できる地域経営の核となる観光産業の持続的発展」が掲げられ、その方策としてガイドツアーの推進が示された。2010年7月に「エコツーリズム推進協議会」を設立し、翌年3月には「鳥羽エコツーリズム宣言」をまとめた。2011年3月の第5次鳥羽市総合計画の中でも「鳥羽ファンと市民が幸せを分かち合うまち」、「自然と調和した営みが広がるまち」などの形で、観光基本計画の考え方を位置づけている。なお、ここでいう「エコツーリズム推進協議会」とは、「エコツーリズム推進法」による認定取得のプロセスで設置が義務づけられている組織である。

エコツーリズム推進の理念は、「鳥羽エコツーリズム宣言」に記された「地域の生業を将来にわたり持続させ、これを最大限に活かし、守り、次世代へと継承していくことが、今を生きる我々の重要な使命」に要約されている。全体構想では、これを「循環と連携」というキーワードでまとめているが、循環とは自然生態系の循環のみならず、漁業資源と環境の保全、観光による地域振興と産業振興、過去の知恵を活かした未来の資源の保全、観光客と市民による価値の循環などを指している。循環を実現するためには多様な団体や市民の連携、自治体や国の諸制度、計画間での連携が必要であるとしている。

人的連携については、エコツーリズム推進協議会のメンバー構成に考え方が反映され、観光関連8団体（観光協会、ガイド団体、バリアフリーサポート団体、旅館組合など）、産業関連7団体（漁協、農協、森林組合、商工会、商店会、海女団体、商店）、博物館2館、国立公園協会、行政5団体（環境省、三重県、鳥羽市関連各部署）などが参画している。会長は、旅館女将でエコツアーガイド団体の代表でもある人物が務め、各団体の代表者をつなぐ役割を果たしている。参画団体は、それぞれが独自の政策や事業を運営する主体であり、エコツーリズム推進協議会は鳥羽市の観光の方向性について検討し、共有する役割と位置づけられ、事業の実践やマネジメントは各団体に委ねられている。

これまでの聞き取り調査によると、エコツーリズムを推進する目的として、観光振興と同時に、観光による漁業振興が重視され、漁協と観光協会の人的ネットワークを活かした「漁観連携」を模索している。その背景には、海津・森重の報告にあるように<sup>5)</sup>、漁業資源の減少や漁業者の高齢化による漁業の衰退がある。前述したように、かつての鳥羽市は大型観光施設や観光協会、旅館組合が観光の担い手であったが、観光政策の方向性がエコツーリズムへと転換する中で、漁協や森林組合、海女団体などが観光と密接なかかわりを持つようになり、観光推進の目的に漁業振興も位置づけられるなど、観光の役割が複雑化している。

また、行政主導による一連の計画群において、海島遊民くらぶなどのガイド団体や漁協など、多様なステイクホルダーの主体的な参画が見られるほか、答志島に拠点を置く民間ガイド団体「島の旅社」が重要な役割を持つなど、官民一体となった観光政策も実践されている。こうした本土と離島のつながりについては、

離島の風景や史跡、郷土料理、特産品などを島遺産 100 選として選定する「島結び会議」や、学校教育に観光ガイド体験を取り入れる菅島の「島っこガイド」などの取り組みにも見られる。このように、鳥羽市の観光は漁業や教育分野、離島振興へと広がりを見せている。

#### 4. 北海道標津町における観光ガバナンスの実践

北海道東部に位置する標津町は、面積 624.49km<sup>2</sup>、人口 5,396 人（2015 年 7 月末現在）の酪農業と漁業を基幹産業とする地域である。標津町における観光の取り組みの経緯や概要の詳細については森重<sup>6)</sup>に譲るが、2001 年に発足した標津町エコ・ツーリズム交流推進協議会（以下、「エコ・ツーリズム協議会」という）が地域の観光推進組織となり、体験型観光を推進している。現在は地域資源を活用した 49 の体験メニューがあり、2014 年度は修学旅行などの団体観光客を中心に、2,013 人を受け入れている。

エコ・ツーリズム協議会には農協や漁協、商工会、観光協会、旅館組合、ガイド協会、町役場など、町内の 20 団体が参加している。エコ・ツーリズム協議会では、年 1 回開催される総会で当該年度の活動計画が承認され、ステイクホルダー間で共有される。町内の観光にかかわるほぼすべてのステイクホルダーがエコ・ツーリズム協議会に参加しているため、体験型観光は町内で正当性が担保されていると考えられる。実際の活動は、エコ・ツーリズム協議会の事務局である町役場が観光客の受け入れ窓口となり、体験メニューについてはガイド協会、宿泊については旅館組合が調整する。そして、ガイド協会が農協や漁協などに協力を依頼し、酪農体験や荷揚げ見学、イクラづくり体験などが行われる。このように、総会での合意形成をもとに、各ステイクホルダーが役割分担を図りながら体験型観光を進めている。

エコ・ツーリズム協議会は体験型観光を推進する組織に過ぎないが、町内の産業団体、観光関連団体、町民、町役場など、多様なステイクホルダーがかかわっており、ここで形成されたステイクホルダー間のネットワークを通じて、町内ではさまざまな活動が生まれている。例えば、農協と漁協、町役場などが協働で産業の共通基盤である自然環境について考える「標津川流域産業環境に関する懇談会」が 2003 年 4 月に発足し、炭素繊維による水質改善や河川清掃、漁業関係者の基金を活用した家畜糞尿処理施設や牧草地をまたぐ横断

橋の整備など、官民一体となってサケを守る河川の取り組みを行うようになった。また、2007 年 8 月に町民有志によって「標津町産業クラスター創造研究会」が発足し、異業種交流による新たな産業の創出も始まっている。これまでサケを原料にした高級ペットフードの製造・販売や首都圏でのイクラ井専門店の出店などの成果も表れている。さらに、2013 年 3 月には町民有志による「標津町歴史文化研究会」が発足し、1860 年代に会津藩が北辺警備・開拓にあっていた当時の様子を描く「標津番屋屏風」を読み解き、特別展や歴史遺産巡礼ラリーを開催した。これは町内の自然資源だけでなく、歴史資源も観光利用される契機になった。

これらの活動や成果は、無秩序に生まれているわけではない。そこには、エコ・ツーリズム協議会におけるステイクホルダー間の合意形成が重要な役割を果たしている。エコ・ツーリズム協議会における合意事項は、体験型観光の基本方針や推進方法だけではない。その理由として、エコ・ツーリズム協議会の発足の背景に、当時のサケ漁業をめぐる課題解決や酪農業と漁業の関係改善の必要性があった。その結果として、エコ・ツーリズム協議会はステイクホルダー間のネットワークを形成し、観光以外の活動の合意形成や調整の機会ももたらした。そこで、地域資源の産業利用を前提に資源の観光利用を進めること、地域産業の振興のために体験型観光を進めることがステイクホルダー間で共有された<sup>7)</sup>。これらの合意をもとに、エコ・ツーリズム協議会で形成されたステイクホルダー間のネットワークを利用し、前述したように地域資源を利用したさまざまな活動が創出されていった。同時に、地域産業の振興を前提としたことから、地域資源の過度の観光資源化に対する歯止めもかかり、ガバナンスに必要な監視・調整のしくみも内包されることになった。

#### 5. 観光ガバナンスが地域にもたらす意義と役割

鳥羽市と標津町の観光推進組織を例に、観光ガバナンスの実践の意義や役割を分析してきた。両地域とも地域の多様なステイクホルダーがかかわる観光推進組織において、基本方針策定や推進方法についての合意形成を図りながら、地域主導で観光を推進していた。特に、農業や漁業などの地域資源にかかわる産業団体をステイクホルダーに含めることで、「漁観連携」や新たな産業の創出が試みられていた。

また、多様なステイクホルダーによる「ハイブリッ

「下な実践」から生まれる、さまざまな活動も確認できた。鳥羽市では離島の資源開発や連携、教育分野への展開などが見られた。また、標津町でも資源保全のための協働や商品開発、新たな資源開発などの成果が生まれていた。それらは観光産業の振興だけに寄与するわけではない。ステイクホルダー間のネットワークを通して、観光分野を越えた新たな活動が創出されたり、地域資源の保全と利用の調整が進んだりするなど、観光ガバナンスの構築がさまざまな副次的効果を持つことがわかる。とりわけ、両地域とも地域産業の振興をめざしていた点は興味深く、観光ガバナンスから地域ガバナンスへの展開が示唆される。観光ガバナンスの実践は、行政や産業団体、地域住民それぞれが得意とする手法を組み合わせ、目的を共有しながら、さまざまな地域活動を創出・継続することを可能としている。

さらに、両地域の事例から明らかのように、地域に多様なステイクホルダーが存在しても、観光ガバナンスの構築による連携や協働で、地域の統合的なマーケティング戦略の推進や共通した地域イメージの構築・発信が実現できていた。実際、鳥羽市では観光政策の方向性が転換する中で、漁業振興や離島振興の目的が付与され、連携が図られていた。一方、標津町では知床などの周辺観光地との差別化を図り、自然環境や地域産業を生かした体験型観光が共有され、そのイメージが発信されていた。

他方で、観光ガバナンスの実践をめぐって2つの事例の相違点も確認できた。鳥羽市の場合、エコツーリズム推進協議会が観光全体の方針策定や調整を行い、それに基づいてステイクホルダー間での各活動の実践やマネジメントが行われていた。つまり、エコツーリズム推進協議会による「大きな」観光ガバナンスの下で、「小さな」観光ガバナンスが存在する多層型ガバナンス<sup>8)</sup>が成立していた。それに対し、標津町の場合、エコ・ツーリズム協議会の中で基本方針だけでなく、実践レベルも含めた観光ガバナンスが実践されており、それに基づいて各ステイクホルダーが責任範囲をマネジメントしながら活動を進めている。これは地域の規模や範囲、組織内に同じ活動を担うステイクホルダーが複数存在するかどうかによる違いと推察される。

## 6. おわりに

本研究では、観光を取り巻くさまざまな環境変化によって、地域で観光を推進する際のステイクホルダー

が拡大している現状を指摘した上で、「社会や組織が観光にかかわる意思決定や合意形成を進めるとともに、その活動を規律・調整するためのしくみやプロセスとその考え方」を観光ガバナンスと定義した。そして、三重県鳥羽市と北海道標津町の観光推進組織を事例に、地域で観光ガバナンスを実践することにどのような意義や役割があるのかについて分析してきた。その結果、観光ガバナンスの構築によって、多様なステイクホルダーが存在しても、基本方針策定や推進方法についての合意形成や調整を図りながら、地域主導で観光を推進していた。また、「ハイブリッドな実践」によって、資源や商品の開発だけでなく、観光分野を越えて新たな活動が創出されるなど、多様なステイクホルダーがかかわることが効果的に生かされていた。

多様な関係者が参画する観光の推進では、その活動内容や推進方法が「協働」や「連携」という用語で曖昧に説明されてきた。しかし、ガバナンス概念を用いて整理することで、多面的な関係性をより効果的・系統的に評価できると考えられる。今後は観光ガバナンスの実践のしくみをより具体的に検討していくとともに、観光ガバナンスを継続的に実践するための人材育成のしくみについて考察する必要がある。

**付記：**本研究はJSPS 科研費 26360083 の成果の一部である。

### 【参考文献】

- 1) 森重昌之・海津ゆりえ・内田純一・敷田麻実 (2014) : 地域における観光ガバナンス概念の検討, 第 29 回日本観光研究学会全国大会学術論文集, pp.166-167.
- 2) 森重ほか (2014) 前掲論文, pp.167-168.
- 3) Bevir, M. (2011) : Governance as Theory, Practice, and Dilemma, (Bevir, M. ed., *The Sage Handbook of Governance*, Sage), p.2.
- 4) 鳥羽市エコツーリズム推進協議会 (2014) : 鳥羽エコツーリズム推進全体構想, pp.2-3.
- 5) 海津ゆりえ・森重昌之 (2013) : 本土と離島の関係性を前提とした観光政策に関する研究—三重県鳥羽市答志島を事例として, 第 28 回日本観光研究学会全国大会学術論文集, p.112.
- 6) 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, pp.91-106.
- 7) 森重昌之 (2015) : 観光マネジメントにおける観光ガバナンスの必要性—北海道標津町の体験型観光のしくみを事例に, 観光学術学会第 4 回大会発表要旨集, p.67.
- 8) 山本隆 (2009) : ローカル・ガバナンス—福祉政策と協治の戦略, ミネルヴァ書房, p.283.