

Title	地域における観光ガバナンス概念の検討
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, 29: 165-168
Issue Date	2014-12
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/16822
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) 2014 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29回日本観光研究学会全国大会学術論文集, 2014, pp.165-168.
Description	

地域における観光ガバナンス概念の検討

A study on the Tourism Governance Concept from Viewpoint of Region

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

1980年代以降、企業や行政をめぐってガバナンスへの関心が高まったが、その背景の1つにステイクホルダーの範囲と数の拡大があげられる。観光分野においても例外ではないが、これまで「観光ガバナンス」を明確に定義した研究は見られない。そこで、ステイクホルダーが多様化する中で、ガバナンスについて議論する意義が高まっていることを指摘し、観光ガバナンスに関する国外の先行研究をレビューした。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際の意味決定や合意形成を進めるためのしくみやプロセス」と仮に定義し、企業、地域、グローバルイシューを対象とした観光ガバナンスの3つの視点を提示した。

キーワード：観光ガバナンス（Tourism Governance）、ガバナンス（Governance）、企業（Corporation）、地域（Region）、グローバルイシュー（Global Issues）

1. はじめに

ガバナンスとは、「社会や組織における意思決定や合意形成のしくみやプロセス」である。1980年代以降、企業においては株主との関係や企業の社会的責任のあり方などをめぐって、行政においては政策決定における多様なステイクホルダーの参加をめぐって、それぞれガバナンスへの関心が高まってきた。近年は環境や医療、防災など、さまざまな分野でガバナンスが議論されているが、その背景の1つに意思決定や合意形成におけるステイクホルダーの範囲が広がり、その数が増えていることがあげられる¹⁾。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。観光まちづくりや着地型観光を推進する中で、これまで直接かかわる機会の少なかった地域住民も観光の影響を受けるなど、ステイクホルダーの広がりが見られる。

本研究は地域における「観光ガバナンス（Tourism Governance）」概念を検討することを目的とするが、国内で観光ガバナンスを定義した研究はなく、議論した研究もそれほど多くない¹⁾。そこで、ガバナンスの議論が登場した背景を整理し、観光研究においてガバナンスを議論する意義を明確にした上で、観光ガバナンスに関する国外の先行研究をレビューする。それらを踏まえて、観光ガバナンスの概念を試論的に提示する。

2. ガバナンスの登場の背景

ガバナンスは社会や組織が何らかの決定を行うしくみやプロセスであるが、ここでいう社会や組織という用語には、国家や自治体（ガバメント）、企業（コーポレート）が含まれる。そして、目的が設定されたマネジメントでの「決定」ではなく、そのしくみの構築やプロセスがガバナンスであるという点が重要である。例えば、コーポレート・ガバナンスを「企業の経営者に対するチェックのことで、規律づけと任免を含む」²⁾とする定義では、企業の意味決定を「マネジメント」の対象とし、株主などの市民権者すなわちステイクホルダーによるチェック機構を「ガバナンス」の対象として区分している。近年、コーポレート・ガバナンスの分野では、企業不祥事への対策としてステイクホルダーの拡大が顕著に見られる。株主はチェック機構としてのガバナンスに参加することで、企業の統治を強め、創造的な企業運営を導くことが想定されている。

一方、国家や自治体の政策決定であるパブリック・マネジメントは、市民によってチェックされている。通常、このチェック機構は選挙制度や直接請求などによって保証されているが、ガバナンスの視点を取り入れ、多様なステイクホルダーの創造性を反映することも可能である。それがパブリック・ガバナンスであり、チェック機構だけではなく、創造的活動にも貢献することが期待できる。このように、ガバナンスは統治強

化だけではなく、効果的な統治のしくみやプロセスにもなり得る。

Bevir は、近代組織論における組織構造の3つの理念型をそれぞれ独自のガバナンス形態になぞらえつつ、表-1のように整理している³⁾。強い階層構造によって権威を持ったガバナンスのもとでは集中的管理（リーダーシップ）が可能となるが、他方で市場競争がもたらす効率性は享受しづらい。また、信頼によって関係づけられるネットワークは、互惠原則によって資源の相互交換を促すため、外交への導入には向いているが、何らかの目的を遂行するガバナンス形態としては緩慢であるかもしれない。こうした形態分類上の長所をどのように取り入れるかがガバナンスの最適性を考える上で重要になっており、国際協力分野ではグッド・ガバナンスという 이슈 も出てきている。

表-1 組織構造の分類

	階層構造	市場	ネットワーク
ガバナンス	権威	価格	信頼
構成員間の関係基盤	雇用関係	契約と財産権	資源の相互交換
構成員間の相互依存度	高い依存	相互に独立	相互依存
対立の解決と調整の手段	規則と命令	値切り	外交
組織風土	服従	競争	互惠

(出典) Bevir (2013 : 30)

組織形態を組織成果と結びつける研究は、経済学において積極的に展開されてきた。Coace は、内部組織（階層構造）と市場取引を比べ、どちらに有利性があるかを分析した「取引コスト理論」を発表し⁴⁾、その研究は Williamson による「組織の失敗の枠組み」の研究⁵⁾や、組織と市場の要素を合わせ持つ「中間組織」の研究⁶⁾に引き継がれている。中間組織は一般的にネットワーク組織の研究領域であるが、現在は経営学や社会学において積極的に議論されている。これらは成果を狙う領域に応じて、いかなる組織形態が最適かを議論することを主眼としている。観光ガバナンス研究の問題意識も、同様にこのような最適性を求める研究領域の延長線上に位置づけることができる。

3. 観光研究におけるガバナンス研究の意義

国内では、海外を発祥とするエコツーリズムやグリーンツーリズムなどの地域主導型観光が 1990 年前後から導入され⁷⁾、従来の外発的・他律的な観光に対して

内発的で自律的な観光として、徐々に普及している。2003 年に観光立国が政策となると、観光分野における地域への注目がますます高まり、大手旅行会社も着地型旅行商品の造成に取り組むようになった。その背景には、人口減少や第一次産業の不振など地域社会が抱える問題があり、観光を通じて交流人口の増加や既存産業の活性化が期待されたことがある。

地域活性化のために観光に取り組む地域は、観光とまちづくりの融合である「観光まちづくり」を志向していると考えられるが、多くの場合、大衆観光の目的地になったことがない。そのため、観光の推進に関わる組織や体制が専門分化されておらず、地方自治体や住民組織（NPO や NGO）、ガイド団体、第一次産業従事者、もしくはそれらの協働で観光客の受け入れを試行的に進めていることも少なくない。

海津・森重は、三重県鳥羽市を事例に離島を主体とする行政の観光政策を分析し、離島のコミュニティが主体となって観光を推進していることを指摘した⁷⁾。地域主導型観光は従来型観光事業の延長ではなく、地域社会や資源管理と独立して存続することができないうえ、その担い手は地域社会の運営主体であることが多い。従って、観光と地域社会の主体が同一あるいは密接な関係にあるといえ、両者にかかわるガバナンスのあり方は、持続的な観光運営や資源管理、地域運営に基づく地域の発展にかかわっているといえる。観光の担い手組織に関する研究としては、敷田ほか⁸⁾の中間組織論などがあるが、観光ガバナンスとしてこの課題を扱った国内研究は見られない。ここに観光ガバナンス研究の意義があると考えられる。

本研究は地域における観光ガバナンスを中心に議論しているが、ここからグローバル 이슈 に関するガバナンスの議論への展開も可能である。現在はサステイナブル・ツーリズムのあり方や観光の国際協力など、観光にかかわるさまざまなグローバル 이슈 への対応が求められている。これは特定の国や UNWTO のような国際機関だけで対応できるわけではなく、多様な関係者の参画や協調が不可欠である。こうした最適解となる国際秩序の形成について議論する上で、表-1 にあげられているネットワークによるガバナンスの議論は、その方向づけの一助になると考えられる。

4. 国外の観光ガバナンスの先行研究

観光研究におけるガバナンス研究の意義を明らかに

したが、国外では観光ガバナンス (Tourism Governance) がどのように論じられているのであろうか。

Newmeyer は、観光ガバナンスについて定義していないが、大衆型・管理型の「回遊観光」というモデルを生み出した T. Cook が、教会による古いガバナンスを脱し、観光客と案内者の相互作用という観光にかかわる新たな社会的なつながりをつくり出したと評価している⁹⁾。Eagles は、持続可能な観光を推進する視点から、環境保全サイドと観光セクターのパートナーシップについて言及し、非営利組織の参画が理想的であると述べている¹⁰⁾。そして、ガバナンスという用語は用いていないが、観光における資源管理を担保する主体について言及している。また、Beaumont and Dredge は観光地域ガバナンスの研究が極めて少ないことを指摘した上で、地域で観光を運営する主体のガバナンスには、協議会型、市民参加型、LTO³⁾型の3種類があると述べている¹¹⁾。Hall は、観光開発から観光政策、さらにガバナンスへと、観光研究の対象が変化したと指摘している。そして、ガバナンスは観光政策における重要概念であり、政策理論によって望ましいガバナンスのあり方が異なるとし、その類型をアクターと構造の視点から4つに分類している (図-1)¹²⁾。

		アクター	
		公共アクター	民間アクター
階層的 構造	階層的	ヒエラルキー 政府・国際機関	マーケット 市場化 政府機関の民営化
	水平的	ネットワーク パブリック・プライベート・ パートナーシップ (PPP)	コミュニティ パブリック・プライベート・ パートナーシップ (PPP) コミュニティ

(出典) Hall (2011 : 443)

図-1 ガバナンスのタイプのフレームワーク

一方、Wesley and Pforr はガバナンスという用語について、持続可能性の達成をめざすために、環境にかかわる議論の中で頻繁に用いられるようになった「俗語」として述べている¹³⁾。さらに、『Journal of Sustainable Tourism』は2011年に観光ガバナンスと持続可能性に関する試論をまとめている。その巻頭言で、Barnwell and Lane は、観光ガバナンスには「プロセス」と「形態」の視点があると述べている。形態の視点から見ると、観光ガバナンスはさまざまな社会的集団と強く連

携するものであるが、しばしば対立をもたらすこともあること、地理的な制約を受けずに形成されることを指摘している¹⁴⁾。

このように、いくつかの先行研究は見られるが、明確に観光ガバナンスを定義づけている研究はなく、その存在が自明のものとして扱われている。

5. 観光ガバナンス概念の整理

観光研究が対象とする領域が拡大し、観光にかかわる関係者が増えているにもかかわらず、これまで見てきたように、観光ガバナンスを明確に定義づけた研究は国内外ともに見られない。そこで、これまでの議論を踏まえ、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ためのしくみやプロセス」と仮に定義する。この時、観光ガバナンスは次の3つの視点から捉えることができる。

第1は、コーポレート・ガバナンスに類似した「観光企業ガバナンス」である。これは、旅行業や宿泊、交通などの観光関連企業を対象としたガバナンスであり、マネジメントを適切に行うために「企業は誰が統治するのか」、「企業は誰のために、どのように統治すべきか」といったことを考える視点である。

第2は、観光まちづくりに取り組んだり、観光の影響を受けたりしている地域を対象とした「観光地域ガバナンス」である。観光まちづくりや着地型観光など、観光形態が変化する中で、地域住民が観光にかかわる機会が増加している。観光は旅行会社や観光客など地域外の関係者の存在を前提とするため、地域側が意図しないところで観光のまなざしが向けられ、地域内外の対立が引き起こされることもある。そこで、地域外からの影響にどのように対峙していくか、地域内の関係者の利害をどのように調整していくかといったことが議論の視点になる。特に、観光が対象とする範囲が広がる中で、地域ガバナンスと観光地域ガバナンスの関係を整理することは重要であろう。

第3は、サステイナブル・ツーリズムの実現のような観光をめぐる国際的、越境的な秩序維持を対象とした「観光グローバル・ガバナンス」である。2012年に国際観光客到着数が10億人を突破するなど、いまや観光現象はグローバルに影響を与えている。政府や国際機関、NGOなどの多様な組織が観光の秩序維持に向けて、どのようにネットワークを形成し、協調・連携していくかといったことが議論の視点になる。

このように、観光ガバナンスは観光にかかわる意思決定や合意形成のしくみやプロセスであるが、対象とするイシューの範囲やスケールに応じて、3つの視点に整理できる(表-2)。

表-2 観光ガバナンスの3つの視点

観光企業ガバナンス	観光事業にかかわる企業を対象としたガバナンス
観光地域ガバナンス	観光に取り組んだり、対峙したりする地域を対象としたガバナンス
観光グローバル・ガバナンス	観光をめぐる国際的、越境的な秩序維持を対象としたガバナンス

6. おわりに

本研究は、さまざまな分野でガバナンスが議論される中で、ガバナンスの登場の背景を整理した上で、観光研究においてガバナンスを議論する意義を明らかにした。そして、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」と仮に定義し、その概念は企業、地域、グローバルイシューの3つの視点から整理できることを指摘した。

観光ガバナンスは、観光をめぐる問題に対して新しい解決策を提示するものではないし、観光ガバナンスによって企業や地域、グローバルな問題を解決できるわけでもない。しかし、観光ガバナンス概念を検討することで、目的や方針を達成するための効果的な方法や組織構築を考えるマネジメントに対して、ガバナンスは目的や方針自体を決定することから始まるプロセスであり、統治のしくみそのものも議論でき、さらには適切に行われているか協議することもできる。今後は観光ガバナンスの概念を実際の企業や地域、グローバルイシューに適用することで、応用可能性を検討していきたい。

付記: 本研究は、日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究C)「資源マネジメントのための地域ガバナンスと観光ガバナンスの融合可能性の研究」(研究代表者: 森重昌之)の研究成果の一部である。

【補注】

- (1) 国内では、後述する敷田ほか¹⁵⁾や海津・森重¹⁶⁾のほか、地域内外の主体をネットワークガバナンスとして捉える可能性に言及した張長平(2014)「ネットワーク分析と観光研究への応用」『国際地域学研究』No.17, pp.95-112.が見られる程度である。
- (2) 1991年に環境庁が西表国立公園でエコツーリズム調査

を開始し、1994年に「農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律(通称「グリーンツーリズム推進法」)」が制定された。

(3) LTOとは、Local Tourism Organizationの略である。

【参考文献】

- 1) Bevir, M./野田牧人訳(2013): ガバナンスとは何か, NTT出版, p.12.
- 2) 伊丹敬之・加護野忠男(2003): セミナール経営学入門(3版), 日本経済新聞社, p.551.
- 3) Bevir(2013): 前掲書, pp.29-30.
- 4) Coase, R. H. (1937): The Nature of the Firm, *Economica*, New Series, Vol.4, No.16, pp.386-405.
- 5) Williamson, O. E./浅沼萬里・岩崎晃訳(1980): 市場と企業組織, 日本評論社, pp.35-69.
- 6) 今井賢一(1982): 内部組織と産業組織(今井賢一・伊丹敬之・小池和男「内部組織の経済学」, 東洋経済新報社), pp.126-134.
- 7) 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, pp.111-112.
- 8) 敷田麻実・木野聡子・森重昌之(2009): 観光地域ガバナンスにおける関係性モデルと中間システムの分析—北海道浜中町・霧多布湿原トラストの事例から, 『日本地域政策研究』No.7, pp.65-72.
- 9) Newmeyer, T. (2008): Under the Wing of Mr. Cook?: Transformations in Tourism Governance, *Mobilities*, Vol.3, No.2, pp.243-244.
- 10) Eagles, P. F. J. (2009): Governance of Recreation and Tourism Partnerships in Parks and Protected Areas, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol.17, No.2, pp.244-245.
- 11) Beaumont, N. and Dredge, D. (2010): Local Tourism Governance: A Comparison of Three Network Approaches, *Tourism*, Vol.18, No.1, p.9., p.14.
- 12) Hall, C. M. (2011): A Typology of Governance and its Implications for Tourism Policy Analysis, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol.19, No.4-5, p.437.
- 13) Wesley, A. and Pfoff, C. (2010): The Governance of Coastal Tourism: Unravelling the Layers of Complexity at Smith Beach, Western Australia, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol.18, No.6, p.775.
- 14) Barnwell, B. and Lane, B. (2011): Critical Research on the Governance of Tourism and Sustainability, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol.19, No.4-5, p.412.
- 15) 敷田ほか(2009) 前掲論文, pp.65-72.
- 16) 海津・森重(2013) 前掲論文, pp.109-112.