

## 地方創生と観光

### —観光を活用した持続的なまちづくり—

金 崎 賢 希

#### 1. はじめに

地方創生の狙いは雇用を生み出し、人口減少に歯止めをかけることにある(増田ら, 2015)。高校・大学入学もしくは就職を契機に地元を離れてしまう人の多い地域では、少子化の影響も相まって、今後数十年の間に大きく人口が減少すると予測されている。人口減少は経済活動の縮小と行政サービスの質の低下を招き、さらなる人口減少を引き起こすと懸念されている。

地方創生の一環として、新たに観光に取り組む地域が増えている(梅川, 2016等)。地方自治体の多くは財政難にあり、多額の公的資金を投入することができない。現在ある地域資源を活用することで交流人口の拡大を図ろうとする試みに関心が高まるのは自然な流れといえる。こうした地方における観光の取り組みを支援する団体やベンチャー企業も近年数多く現れている。

とりわけ、地方において、観光が有力な選択肢として挙げられているのは、次のような理由からである(大社, 2008; Carson & Koster, 2015)。第一に、観光を促進することで、産業の多角化を図ることができる。とくに、第一次産業を基盤とする地域では、現在ある資源を活用することができ、新規投資をあまり必要としないと考えられることから、簡単に安上がりな選択肢と見られている。

また、都市に住む人々の間では、地方の牧歌的情景への憧れが強くなっており、地方のオーセンティックな体験を「観光商品」として売り出すことができる。さらに、鉄道や道路などインフラが発達したことで、大都市圏から遠く離れた地域へ

のアクセスが容易になり、対象となる観光市場が広がったことも、地方が観光に取り組む大きな要因になっている。

しかし、そもそも観光は地域の発展に寄与するのだろうか。本稿では、観光が地域に与える影響について整理し、観光を活用した地域振興(まちづくり)のあり方について論じる。とくに、地域住民への影響と関わり方について、函館市の事例をまじえながら検討する。

#### 2. 観光が地域に及ぼす効果・影響

観光が地域にもたらす影響は経済のみならず社会、環境といった様々な次元に及び、それぞれプラスとマイナス両方あることが分かっている。以下、Andereck & Jurowski (2006) および Jurowski (2011) を参考に議論を進めていく。

まず、域外から来訪した観光客が目的地において消費活動を行うことで、観光事業に携わる、もしくはそれに関連する企業や個人の所得(と税金)が増大する。住民は観光産業を推進するためのインフラ開発から恩恵を受ける。地域にもたらす経済利益のひとつは経済の多様化である。それにより、地域の主要産業が打撃を受けた場合でも経済的な混乱から地域を守ることができる。

逆に、観光により地域の製品需要が増大し、財の価格を上昇すれば、地域にマイナスの影響が生じる。地価の上昇は不動産を販売する人にとっては良いが、税金を納める人にとっては負担となる。新規雇用創出による利益は伝統的な労働パターンを代替することもある。観光の雇用は季節性があ

り、オフシーズンには地域の多くの人が職を失ってしまう。

観光は格差を生み出すとして批判されることもある。投資家は多くの利益を得るかもしれないが、生産性が低いため労働者の賃金が低いことも少なくない。また観光収入の97%が域外に流れ、経済機会を作り出していない例もある。さらに、住民に対する影響は地域内で大きく異なる。リゾート開発によって不動産所有者の税負担が増大したり、観光開発によって政府の負債や住民の生活コスト上昇を招いたりする。

観光は、重工業と比べて環境に負担をかけない経済開発の手段であり、実際、環境に深刻な影響を及ぼすことは少ない。しかし、環境が脆弱な地域で開発が行われることがあり、環境に重大な影響を及ぼすこともある。

観光が環境に及ぼす影響は、基本的に自然環境の汚染や破壊、景観の変化などである。観光は水、エネルギー、食料、原料、土地に対する需要を増大させ、住民の利用を制限してしまう。また、大気、騒音、ごみ、廃棄物、下水、有害物質の排出などは元々のきれいな環境にダメージを与える。目に見える影響としては建造物の変化がある。土地を更地にしたり景観を破壊したりして、周囲の環境を改変したりする。自然環境のオーバーユースから生じる問題としては、野生動植物の採取や生息地の破壊、森林伐採や火災、湿原、土壌、海洋、海岸における環境悪化などがある。

しかし一方で、観光には環境への気づき、認識を高め、環境保護の機運を高めることにもつながる。観光は自然資源に経済的価値を付与し、それにより土地、水、野生生物の保全を促す。観光客が来ることで、清掃や環境美化活動を行うようになり、それが住民にとって快適な環境をもたらす。

概して、住民は観光から経済的利益を得るが、観光は住民の生活の質にも影響を与えるため、観光に対する地域住民の態度という点で社会的影響も等しく重要である。観光開発は住民の日常生活や価値観・信念といったものにも影響を及ぼし、プラスとマイナス両方の効果がある。

マイナス面としてよく指摘されるのは、混雑や過密現象である。一方、プラス面は域外の人々と

ふれあう機会が生まれることである。観光は受入地域に対する好意的なイメージを作り出し、それが地域そのものや地元の芸術や工芸などの文化的側面に対するプライドを涵養する。しかし、観光客による過度の需要は地域の製作能力を超えてしまい、事業者は大量のレプリカを作ることもなにかねない。そうなれば、芸術作品の伝統的価値は低下し、文化的重要性が失われてしまう。

観光活動が活発な地域では人口も増大する。このことはコミュニティの社会的性質を変えてしまう可能性がある。適切に管理されないまま多くのものが外部から流入すると、住民のアイデンティティや文化が失われてしまうことがよくある。他には、犯罪の増加、環境の悪化、物質主義の浸透、社会的コンフリクトの増大などがある。観光客の評価を通じて、住民の経済格差は憤りや敵対関係の感情を生み出すこともある。

しかし同時に、観光は外部の人々と交流する機会をもたらす。観光事業者が域外の企業と接触したり、スキルを磨いたりすることもある。文化的にも、歴史的遺産の保護、文化的なイベントや芸能を支援し、それが地域アイデンティティをより強固なものにする場合もある。

### 3. 観光まちづくりと地域住民

言うまでもなく、観光の地域への効果はア prioriに決まっているわけではない。多くの先行要因に依存している（Jurowski, 2011 および 2015; Ritchie & Crouch, 2011）。経済的な効果は、実際にどれだけの人を雇うことができるか、どのような雇用形態なのかによって異なる。また、企業のマネジメントや従業員トレーニングのあり方、さらには地域の従来の産業構造によっても異なる。

需要側、つまり観光客側の要因としては、受入地域の人口に対する観光客の数、滞在期間、観光地でのアクティビティ、観光客の心理的および人口動態上の特質（グループであるなら構成も）が結果を大きく左右する。また、受入地域と観光客の文化の違いも重要な要素である。

観光を受け入れる地域の要因として、労働者、自然、文化、インフラなどの資源がある。なか

でも地域の観光への取り組み方が重要である。そして、その取り組みの程度や方向性に大きく関わっているのが地域住民である。観光地を真に競争力あるものにしていくのは観光客の記憶に残る経験・体験であるが、観光体験を形づくるうえで、地域住民の役割は非常に大きなものがある (Ritchie & Crouch, 2011)。

たとえば、観光の大きな目玉としてユニークな自然や建造物がある。しかし、ベースはそこにあるとしても、その保護・活用に地域住民が重要な役割を果たしている。さらに近年では、観光客は地域の生活や習慣・行事などの文化に関心を持つようになってきており、地元の人たちの生き方やこだわりが観光客の共感を呼ぶようになっている。

暮らしぶりが豊かな地域であれば、地域の人と同じように、できれば地域の人に交じって地域の豊かな生活を楽しみたいという欲求が観光客の間で強くなっている。観光客はその土地の人々に受け入れてもらえたと感じたときは、さらに満足度が高まる。今日、観光は狭義の観光産業では完結せず、地域の日常生活も対象となっている。そのため、これまで観光とはあまり縁のなかった地域の様々な人も、観光を促進する試みにおいて重要な存在になりつつある (大社, 2008 ; 岩崎, 2017)。

そこで問題となるのは、地域住民の支持・協力である。いかにすれば、どのような形で地域住民の支持・協力を引き出すことができるであろう

か。大事な点は、観光客の経験・体験の質を高める一方で、地域住民の生活の質を高めることにある。この意味で、持続的な形で観光を地域振興に役立てるには、観光が住民の経済的・社会的なニーズと合致していなければならない (Pachmayer, 2015)。

この点、観光がもたらす影響について、地域住民がどのように感じているのかが大変重要である。同一のコミュニティにおいても、観光との関わり方やその人の価値観、地域への愛着などによって住民の見方は大きく異なっている。そして、それはめぐりめぐって観光に対する支援、観光客に対する好意的な態度に影響を及ぼす。観光から利益を得ていると感じている人は、観光に対して好意的であり、インフラ整備や税負担にも支持を表明する。そうでないと感じている人は、観光に対し否定的で、自治体は観光客に心地よい体験を提供するために必要なビジターセンターなどのインフラ整備、観光事業者に対する支援に対して抵抗感を示す (Jurowski, 2011 および 2015)。

地域と観光の関係については、観光が地域に与える影響ばかり問題にしがちだが、実際には相互的なものである。すなわち、住民の取り組みが観光の成果につながり、観光の成果が住民の取り組みにつながっている。望ましいのは、図で示すように、地域住民が大切にしてきた自然文化や価値観を守りながら観光に関わることが観光客の経験・体験の質を高め、結果、地域経済に寄与する。めぐりめぐって住民の生活の質を高めていくこと

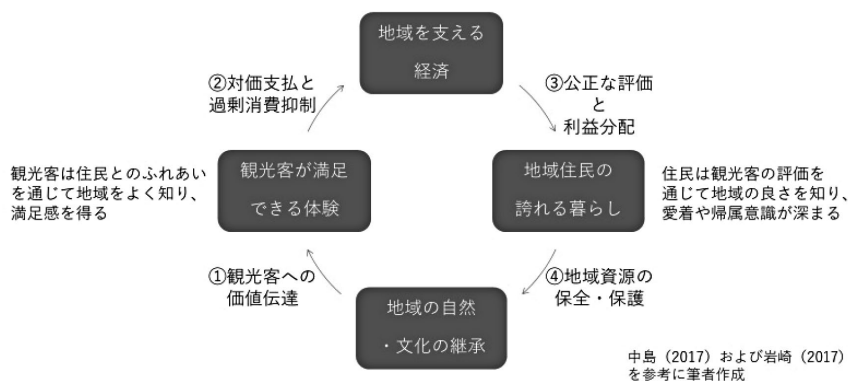


図 観光を活用した持続的なまちづくり

である（岩崎，2017）。

そこで、観光を活用した持続可能な地域社会をつくるためには4つの要件が整っていなければならないだろう。すなわち、実際に、①住民とのふれあいを通じて観光客が地域のことをよく知り、満足感を得る。その際、②観光客が適切な対価を支払い、それが地域経済を潤すが、オーバーユースを抑制する。一方、③住民は観光客の評価を通じて地域の良さを知り、愛着や帰属意識が深まる。そして、④それがコミュニティ維持の観点から自然文化の保全につながり、観光地としての魅力を高める（これら4つの要件は図の①-④に対応している）。

次節では、このモデルを踏まえ、観光を活用した持続的な地域振興（まちづくり）において、地域住民の生活の質を高め、協力を引き出していくことがいかに重要か、比較的早い時期から市民が主体的に観光をまちづくりに活用した函館を検討する。

#### 4. 函館市における観光まちづくり

函館はかつて全国有数の大都市であったが、地域の基幹産業の衰退とともに人口が減少した。そのような状況で、市民が主体となりまちづくりを行ったことも手伝い、観光が主要産業の1つに育っていった。しかし、その過程で成果とともに問題も生じた。本当に豊かになったのか、観光は地域の社会の発展に寄与したのかを自問自答を続け地域と観光の関係を模索してきた。

函館は1854年の日米和親条約による開港以降、貿易・水産として発展し、1920年の第1回国勢調査では人口14万人強で全国9番目の大都市となった。その後も人口は増加していくが、主要産業だった水産・造船業の衰退、三公社の民営化と配置転換による従事者の減少、三方を海に囲まれ可住地が少ないことによる隣接自治体への転出などによって、1983年の35万人弱をピークに人口減少に転じ、2014年には全市域が過疎地指定を受けることとなった。（永澤，2017，24頁）

1973年の第一次オイルショック以降、函館の主

要産業は振るわず、なかでも西部地区はその影響を直接受け、港湾機能を徐々に縮小していった。当該地区の人口減少はすでに始まっており、建物も一部を除いて使用されず放置される状態がしばらく続いていた。しかし、居住地として衰退するなかでも、函館の西部地区は、映画やドラマの撮影を通じて一般の人に広く認知されており、観光客の数は多かった。とくに1973年のドラマはそれに火をつけ、観光客がさらに増加した。

町並みを保全しようという動きと観光を活用して再生を図る動きが同時に起きた<sup>1)</sup>。1975年に文化財保護法が改正され、伝統的建造物群保存地区の制度が始まった。すなわち、文化財の種別の1つとして、「周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いものを」加えた。折しも、昭和50年代に入って、函館市は西部地区の元町公園の造成に伴い、敷地内にあった旧北海道庁函館市庁舎の管外移転（札幌の北海道開拓の村へ）を計画したが、市民の猛反対の声が波紋を呼び大きな問題となり、管外移転を断念した。

同庁舎の管外移転問題が起きたのは、その計画を知った市内の主婦からの新聞への投書がきっかけであったが、以後、函館の歴史的建造物はどうかという議論が活発化し、「函館の歴史的風土を守る会」（1978年）など、市民団体が相次いで結成された（「歴史的町並みを・・・」、2003、14頁）。この活動は市民の意識を啓発し、市民自らがまちの環境を見つめる機会を与え、その後の広範なまちづくり市民活動につながっていった。（根本，2017，42頁）

この頃、西部地区では、歴史的な建造物が時代とともに解体や増改築される建物が相次いで見られた。往時の函館文化を象徴する旧函館郵便局（1911年建築）の取り壊し計画もそのひとつであった。町並み保存への関心が高まるなか、市民有志が当時会社の倉庫として使われていたこの建物を「昔の情報産業の中心だったところをもう一度人の集まる場所にしよう」と修繕し、1983年にユニオン・スクエア（現在の明治屋）として再生した。

このとき再生活用に携わったメンバーは、その

1) 以下、事例は、函館市史の他、奥平（1993）、宇都宮（1995）、一般財団法人北海道開発協会編（2003）、根本（2017）を参考にした。



後「函館元町に冬の祭りを創る会」を結成し、「函館冬フェスティバル」を企画、開催したり、「元町倶楽部」を結成し、当館の色に着目した色彩研究活動を行ったりした。そして、この活動はさらに、「函館の色彩文化を考える会」に発展した。また、元町倶楽部はこの研究で得た研究奨励金を原資に、「公益信託函館色彩まちづくり基金」を設立した。これは、日本で初めての市民グループによる公益信託であった。同基金は、町並みペンキ塗り替え運動など、市民や学生による様々なまちづくり活動や調査などに助成を行った。（一般財団法人北海道開発協会，2003）

函館市もこうした変化のなかで、歴史的な建造物の本格的な調査に乗り出し、歴史的な景観の保全に取り組むことにした。函館市は、1982年に「函館市観光基本計画」を初めて作成し、そのなかで「西部地区に集積されている歴史的建造物や町並みは、（中略）観光資源として価値の高いものであり、今後、西部地区は本市の観光拠点として重視すべき地区であるが、建物の多くは老朽化が進み一部現代的な建物に立て替えられている。このことは、貴重な歴史的建造物を失うばかりでなく、観光資源として町並み景観の破壊にもつながり、その保全対策が緊要となっている」と記した。

函館市は文化庁の補助を得て、1982-83年に西部地区の伝統的建造物群の調査を行い、1986年に都市景観保存対策事務局を設置し、函館市景観条例検討委員会を立ち上げ、1988年に「函館市西部地区歴史的景観条例」を施行した。条例は、歴史的建造物群の多くが残る函館山の山麓約120ヘクタールの地区を対象にしており、周囲の景観と調和した町並みを守っていくことを狙っていた。一定の制限をかけようと、新たな建築物に対して明確な高さ制限を設けた。これは、まちのシンボルである函館山の稜線を隠さないという考えに基づいていた。（一般財団法人北海道開発協会，2003）

しかし、この時期はバブル経済に伴う地価高騰と青函トンネル開通後の観光ブームと重なり、マンション建設が増加した。とくに西部地区では、上述の景観保存の動きに対して条例施行以前に土地を取得し建築申請を出すケースが相次いで起き

た。こうした駆け込み建築申請に対して住民からの強い抵抗があったものの、規制する条例がないため申請が通った。

住民はマンション建設に対し反対運動を行い、市と市議会に陳情活動を行った。凍結されたものもあったが、バブル崩壊までの間に多くのマンションが建設された。こうして建てられたマンションの購入者の大半は、首都圏または大都市圏に住む人々で、投機を目的として買ったケースが多かった。

バブル崩壊後は、マンションを売りに出すケースが多く、西部地区のマンションの大半は居住者が2割にも満たず、周辺の住民からはマンション風や明かりの灯らないマンションとして不評を買った。合わせて、放置されたマンションの問題も生じてきた。また、明かりが灯らなくなったため、観光客からは函館山山頂からの夜景が暗くなったという声も聞かれる弊害が生じた（奥平，1993）。

その後、函館市は条例で指定した区域のうち約14.5ヘクタールを伝統的建造物保存地区として指定し、1989年に国が「重要伝統的建造物群保存地区」に選定した。この地域を都市計画決定し、都市計画法上の法的根拠を持たせて、伝統的建造物の保存と景観保全を図っていくとした。

函館市は条例制定後、景観指定地域のなかで「景観形成指定建築物等」と「伝統的建造物」を指定し、こうした建築物の概観補修などに対して補助制度を制定、これら指定建造物の固定資産税や都市計画税の非課税や減免措置を講じるなどし、町並み保全を支える施策を打ち出した。しかし、歴史的建造物の保全・維持・管理は所有者の負担となるケースも多かった。当初、これらの建造物に対する補助金は、外観の補修など、市民の共有財産とする外観に関わるものが対象であった。しかし、住居として使っているものは古い建物のため、防寒対策など、住環境の改善が必要であった。

1999年の借り上げ市営住宅問題を発端に指定返上の声があがったり、建造物などの老朽化、所有者の高齢化が進み、建造物を手放したりする例が見られるようになった。指定建造物の保全をめぐる問題が徐々に表面化してきた。そこで、市民団

体からは「精神論ではすまない経済的な裏付けを持った歴史的建造物の保存施策の必要性」があるとの声が出た。保全するのも大事だが、それは何のためにしているのか、豊かな環境とは何かという点が問われるようになった（根本，2017）。

## 5. 観光を活用した持続的なまちづくりに向けて

以上、函館の西部地区の事例をとりあげたが、この事例を参考に地域と観光の関係、観光を活用したまちづくりの可能性と要件について考えてみよう。函館の西部地区では、1970年後半以降、居住地として衰退するなか、顕著な歴史的建造物（近代建築、土木遺産）を保存しようとする動きと観光を活用して再生する動きが現れた。函館の特徴は、市民が主体となったこと、最初は個別の施設に注目したが、やがて町並みや地域景観全体を意識してまちづくりを進めるようになった点、そしてそれが観光地としての函館の魅力を高めた点にある。

函館は観光まちづくり先進地として高く評価されている。しかし、観光を進めたゆえの問題も起きた。地域住民にとっての生活の質の維持・向上の問題である。それゆえ、函館では地域住民が誇りをもって観光客をもてなす迎え入れる気運に乏しいとしばしば言われる。

地域と観光は相互的である。相互的とは、観光客の経験・体験の質を高める一方で、地域住民の生活の質を高めることである。地域住民の生活の質を高めないと、何のために保全しているのかということになる。それでは、観光客の経験・体験の質は高まらないだろう。逆に地域資源の保全が、結果として地域住民の生活の質を高めることにつながれば、観光に対する地域住民のさらなるサポートを得ることができよう。

前述したように、今日観光は狭義の観光産業では完結せず、地域の日常生活も対象となっている。そのため、これまで観光とはあまり縁のなかった地域の様々な人も、観光を促進する試みにおいて重要な存在になりつつある。歓迎の態度や観光客に対する手助けによって、供給やインフラの条件の悪さをカバーすることができる。しかし、観光

客を侵入者としてみたり、資源を奪い合ったりするようでは、そうはならないだろう。函館ではないが観光客が不快な経験をし、悪い口コミが流れることもある。

観光地を真に競争力あるものにしていくのは、観光客に記憶に残る体験（満足する体験）を提供することである。たとえ、観光客は自然や風景に感嘆するとしても、観光地の住民はこうした資源の保全・保護・活用に重要な役割を果たしている。その意味で、まちづくりは住民の経済、環境、社会的ニーズと合致しなければならない。

観光を持続的なものにするためには、地域住民の利益をもたらす、プライドや関心を高め、観光に協力してもらうことである。函館は何とかそのバランスをとろうと努力してきた。バランスを欠く状態を放置していると長続きしないことは明らかである。これから観光を活用してまちづくりに取り組もうとしている地域が学ぶべき点である。

## 謝辞

本稿の執筆にあたり、奥平理先生（函館高等専門学校教授）よりお話を伺うなど、ご協力を戴きました。深く感謝申し上げます。なお、本文の文責はすべて筆者にあります。

## 参考文献

- Andereck, K., & Jurowski, C., (2006) "Tourism and Quality of Life," in G. Jennings & N. Nickerson eds., *Quality Tourism Experiences*, Elsevier Butterworth-Heinemann, pp.136-154.
- Carson, D. A., & Koster, R., (2015) "Theoretical Perspective on Rural Tourism Development," in K. S. Bricker & H. Donohoe eds., *Demystifying Theories in Tourism Research*, CAB International, pp.46-63.
- Jurowski, C., (2011) "Tourism Development and Destination Community Residents," in Y. Wang & A. Pizam eds., *Destination Marketing and Management: Theories and Applications*, CAB International, pp.284-299.
- Jurowski, C., (2015) "Theoretical Perspectives on Tourism and Sustainable Community Development," in K. S. Bricker & H. Donohoe eds., *Demystifying Theories in Tourism Research*, CAB International, pp.128-146.

- Pachmayer, A., Zhao, S., & Andereck, K., (2015) “Theoretical Perspectives in the Study of Community Residents and Tourism,” in K. S. Bricker & H. Donohoe eds., *Demystifying Theories in Tourism Research*, CAB International, pp.118-127.
- Ritchie, J. R. B., & Crouch, G. I., (2011) “A Model of Destination Competitiveness and Sustainability,” in Y. Wang & A. Pizam eds., *Destination Marketing and Management: Theories and Applications*, CAB International, pp.326-339.
- 一般財団法人北海道開発協会編 (2003) 「歴史的町並みを守る先進地として—市民と歩む函館市の景観づくり—」『開発こうほう』282号、14-18頁。
- 岩崎比奈子 (2017) 「コミュニティとディステイネーション・マネジメント」『観光文化』234号、24-29頁。
- 宇都宮幸雄 (1995) 「函館の歴史と文化を生かしたまちづくり」『都市と交通』第35巻第2号、30-33頁。
- 梅川智也 (2016) 「『まち・ひと・しごと』の創生と観光—『地方創生』のジレンマと本特集の構成」『観光文化』230号、2-6頁。
- 大社充 (2008) 『体験交流型ツーリズムの手法—地域資源を活かす着地型観光』学芸出版社。
- 奥平忠志 (1993) 「地価高騰とマンション建設—函館の事例—」『北海道地理』67号、7-12頁。
- 岡村祐・野原卓・西村幸夫 (2009) 「我が国における『観光まちづくり』の歴史的展開—1960年代以降の『まちづくり』が『観光』へ接近する側面に着目して—」『観光科学研究』第2号、21-30頁。
- 永澤大樹 (2017) 「北海道新幹線開業を生かした函館の地域づくり」『地理』第62巻3号、24-31頁。
- 中島泰 (2017) 「島の健康診断プロジェクト—沖縄座間味村を例に—」『観光文化』235号、29-31頁。
- 根本直樹 (2017) 「函館のまちづくりと近代遺産」『地理』第62巻3号、40-47頁。
- 函館市『函館市史デジタル版』通説編第4巻6編および7編。
- 増田寛也・富山和彦 (2015) 『地方消滅 創生戦略 篇』中央公論新社。