

Title	観光まちづくりにおける非営利活動と営利活動のガバナンスについて
Author(s)	敷田, 麻実
Citation	日本観光研究学会全国大会学術論文集, 24: 185-188
Issue Date	2009-11
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10119/16800">http://hdl.handle.net/10119/16800</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) 2009 日本観光研究学会. 敷田麻実, 第24回日本観光研究学会全国大会学術論文集, 2009, pp.185-188.
Description	

## 観光まちづくりにおける非営利活動と営利活動のガバナンスについて

Formation of Governance by Non-profit and Profit Organizations for Destination Management

敷田 麻実<sup>\*1</sup>

SHIKIDA Asami

観光まちづくりは、環境や福祉などの、地域の基盤的要素の充実がテーマになる他のまちづくりとは、質的に差がある。観光まちづくりは、地域外の住民である観光客や旅行会社を関係者に含み、また観光業という営利活動と「まちづくり」という非営利活動の「共存」するからである。しかし、これまでは観光まちづくりを一般のまちづくりの一類型として論ずる研究がほとんどであった。そして地域の観光関係者の営利活動と非営利のまちづくりの融合や協働、環境や福祉のまちづくりと比較した優位性にかんしての知見は少ない。そこで本研究では、地域内の関係者が営利を目的とする観光事業を非営利活動であるまちづくりと融合するプロセスを観光地域ガバナンスとして捉え、さらに今後の観光まちづくりのモデルを提案した。

キーワード：観光まちづくり、非営利組織、持続可能な観光、観光地域ガバナンス

### 1. はじめに

国や地方自治体だけではなく、住民や関係者も参加して地域経済や地域社会を維持しようとする地域側からの提案や実践である「まちづくり」や「地域づくり」が、1980年代から各地で進められている<sup>1)</sup>。例えば、大分県の「一村一品運動」などに代表される「地域おこし」や「地域活性化」はその先行例として注目されてきた<sup>2)</sup>。

しかしそれらは、2000年ごろまでは比較的潤沢であった国からの交付金や補助金をベースとし、主に地域の自治体が主導してきたまちづくりだった。また町内会などの地縁組織や住民・自治体の強固な関係を前提としたものが多かった。また、こうしたまちづくりの多くは、「地域振興」と呼ばれる地域経済の活性化であった。

一方、近年は住民主導の「まちづくり」や「地域づくり」が盛んになってきた。1998年のNPO法の施行で非営利活動が社会的に認知されたこともあり、環境や福祉、町並み再生など、特定のテーマを持って住民が主体的に参加して行われる、地域社会を豊かにしようという活動が活発化した。

こうした背景の中、観光をテーマに、または手段とした「観光まちづくり」が地域で注目されてきた<sup>3)</sup>。観光まちづくりとは、観光を活用したまちづくりであり、従来の観光産業の活性化による地域経済の振興とは異なる。また観光を単に利用するだけではなく、観光対象となるような魅力を持つ地域にすることも意図している。

しかし観光まちづくりは、環境や景観再生などの地域の基盤的要素の充実をテーマとしたまちづくりとは質的な差がある。観光まちづくりでは、関係者に地域外の住民である観光客や旅行会社を含み、また地域住民だけではなく、地域外から来る観光客と地域の関係者を同時に満足させることが必要だからである。さらに、観光地と呼ばれる地域はサービス産業の比率が高く、地域の観光産業は、住民の雇用や企業が利益をあげる場でもあり、環境や福祉と違い、当初から営利活動との共存も必要である。

しかし、これまでは観光まちづくりを一般のまちづくりの一類型として論ずる研究がほとんどであった。そして、観光まちづくりの特徴である営利活動と非営利活動が、どのように観光まちづくりで融合するのかについての知見は少ない。

そこで本研究では、地域内の関係者が営利を目的とする観光事業と非営利活動であるまちづくりが融合するプロセスを「観光地域ガバナンス」として検討する。さらに観光まちづくりで営利活動と非営利活動が協働するモデルを提案した。

なお、本文中で「地域」とは広く地域社会を指し、場合によっては地域住民を指すために用いた。また観光事業者とは、宿泊施設の経営やそこでの就業など、直接業務として観光事業に関係する者を指す。さらに観光関係者とは、観光関係の事業や業務、ボランティアなど、広く観光にかかわる関係者を表している。

\*1 北海道大学観光学高等研究センター

## 2. テーマの背景と課題

### (1) コミュニティとまちづくりの変遷

国家の枠組みを超える「グローバル化」の影響や急速な都市化などによって、地域社会の状況は大きく変化してきた。特に2000年以降は、地域住民間の格差が広がり、「格差社会」<sup>9)</sup>が問題視されてきた。また、住民・企業・自治体間の結びつきが変化し、地域社会を支えてきた町内会などの地縁組織も弱体化したことが繰り返し指摘されている<sup>9)</sup>。以前とは異なり、現在は住民が地域コミュニティを基盤として生活することが少なくなっている。

逆に、NPO法によって非営利活動主体が地域内の新たなアクターとして認められ、また「社会的企業」<sup>10)</sup>の出現など、まちづくりに関する社会状況や主体も変化した。さらに行政による情報公開の促進によって、政策プロセスへの住民の参加も拡大している。

その一方で、補助金や交付税および制度など、強力な中央集権システムで立地や条件が異なる自治体を均質化してきた仕組みが、2度の地方分権改革によって変化し、自治体は独自の「地域経営」を求められるようになった。その結果、現在の自治体は、財政再建と地域経済の振興、そして地域コミュニティの再生の同時実現を図る総合的な「地域再生」を求められている<sup>7)</sup>。もちろん、地方分権改革以前も「地域おこし」は進められてきたが、自治体主導、また地域の既存の組織や住民、自治体の関係を前提とした地域経済活性化が多かった。しかし、現在進められている「まちづくり」では、住民や関係者も参加した、地域社会のアクター主導による地域経営への要求が高まり、地域再生としてのまちづくりが多くなっている<sup>8)</sup>。

こうしたまちづくりは1990年代後半から各地で顕著になり、福祉や環境分野など、直接住民が必要とする「基盤的要素」の充実や改善をめざした。その背景には、従来の経済活性化による地域振興から、住民の安全・安心も含めた生活の満足度向上を地域社会が必要としたからである<sup>9)</sup>。それは所得の上昇だけでは「個人の幸福度」が上昇しない現代社会では当然の選択であった<sup>10)</sup>。そのため現在の地域再生は、経済以外の要素も考慮に入れた「総合的なアプローチ」となっている<sup>11)</sup>。

### (2) 観光まちづくりとその課題

大分県由布市などのように、観光まちづくりで評価を受けている地域は多い。用語としての「観光まちづくり」は2003年ごろから普及したが<sup>12)</sup>、そ

の内容は従来型の観光業の振興による地域活性化ではなく、地域再生や人材育成と一体であり、地域社会の充実だという主張が多い<sup>13)</sup>。

その一方で、観光事業者として地域社会にかかわる関係者も多い。営利目的の観光事業と、まちづくりは性質が異なり、後者は営利を目的としない「市民活動」だという認識もある<sup>14)</sup>。そして、地域でのまちづくり活動に参加しない観光事業者に、まちづくりへの参加を求める主張も一部にある<sup>15)</sup>。

しかし、ここで重要なことは、地域の充実のために、一見対立すると考えられていた観光事業の振興とまちづくりを融合させ、経済活性化と地域社会の充実を同時に実現しようとすることである。またそれが、現在期待されている「観光まちづくり」でもある。このような考え方は、観光事業も地域資源に依拠していることの再確認と、観光事業とまちづくりの一体化の主張となっている<sup>16)</sup>。西村らが指摘するように<sup>17)</sup>、観光まちづくりでは、営利活動もその重要な要素である。また地域側が旅行商品を企画し販売する「着地型観光」と呼ばれる試みは、この融合の一形態であると考えられるが、それが「まちづくりの手法」の1つだという主張もある<sup>18)</sup>。

しかし実際に観光まちづくりを進める地域では、前述したような融合や協働は簡単ではない。いわゆる成功事例は報告されているが<sup>19)</sup>、具体的にその推進方法や推進体制が研究されることは少なかった。そのため営利事業と非営利事業の融合や協働が、観光まちづくりでは課題となっている。

### (3) 観光地域ガバナンスの視点

地域内のアクターやアクター間の構造が、まちづくりのような地域活動を含む、地域のあり方を決定するという考え方が注目され始めている。まちづくりでも、それは「ガバナンス」という概念で、アクター間の関係や協働に重きを置き、望ましい社会を実現しようとする動きとして議論され始めている。特に1990年代以降にはそれが「ローカルガバナンス」として研究されてきた<sup>20)</sup>。地域のガバナンスを扱うローカルガバナンスは、「組織形成や相互関係、規範などの問題解決のための多様なファクター」や関係者間の協働だと定義されている<sup>21)22)</sup>。

一般的にガバナンスとは、今までの政府や自治体主導のガバメント(統治)ではなく「協治」だと理解されている<sup>23)</sup>。しかし、「多様なアクターが協働して課題を解決してその結果を社会に還元する

ことで、社会の好循環を生み出していく機能と仕組み<sup>24)</sup>など多様な定義がある。このような考え方と実践であるガバナンスは、多様なアクターがかかわるまちづくりを考察する際に重要な概念である。本稿では、敷田らの提案に基づき<sup>25)</sup>、観光事業に依存度の高い観光地を含む地域の地域ガバナンスを「観光地域ガバナンス」として考察した。

### 3. 考察

#### (1) 営利と非営利活動の統合

観光まちづくりにおいて、営利活動と非営利活動がどのように協働するかにかんしては、従来も議論があり、まったく新しい課題とは言えない。しかしその構造や具体的な協働のあり方にかんして提示した研究はほとんどなく、観光まちづくりを、営利部分が少ない環境や福祉のまちづくりと同等に論ずることを難しくしていた。

しかし、このような非営利と営利、経済的利益を追求する営利活動と、いわば公共性の高い活動との統合的な協働を示すモデルも存在する。イタリア農村部の活動を研究した田中は、地域の内部と外部を結びつける視点と、市場性と公共性を同時に満たす組織「コムニタ」の試みを評価し、その結合のためのアソシエーション的組織が必要だと結論づけている<sup>26)</sup>。田中の分析は、農村の営利事業と非営利の社会活動を、いずれも地域内から外部の市場や公共性への「働きかけ」と捉えている。

観光地域でこうした地域内外のアクター間の関係を分析し、地域の内外の異質なアクターを前提として整理したモデルを、敷田らが「観光の関係性モデル」として提示している<sup>27)</sup>。当該モデルでは、地域資源と地域外の観光客をどう結びつけるかを整理したうえで、持続可能な観光を維持するためには、「地域への還元」が必要だと主張している。そこで、本稿ではこのモデルを利用して、持続可能な観光のために、観光の営利・非営利事業を融合や協働させる関係を提示した。

#### (2) 営利と非営利活動の協働モデル

本稿で提案するモデルでは、敷田らの関係性モデルの中間システム（図-1の中央）に注目し、ここに協働を実現する仕組みを構築する。

そもそも地域外から観光客が来訪して成り立つ観光となるには、地域資源（図-1の左の丸）と観光客（図-1の右の丸）が関係しなければならない。そのためにはまず、地域資源を「観光資源化」し、地域外の観光客に認識させるプロセスが必要である。この変換プロセスは、特定の「地域

資源」への働きかけによって実現する<sup>28)</sup>（図-1の①）。ただし、それだけでは地域外の観光客に観光サービスを販売することはできない。そこで、地域資源を商品やサービスとして地域外に向かってマーケティングし販売することが必要となる（図-1の②）。それがうまくいけば、地域に観光客が来訪する（図-1の③）。以上、①の一部と②、③は、一般的には観光事業者による営利活動であることが多い。

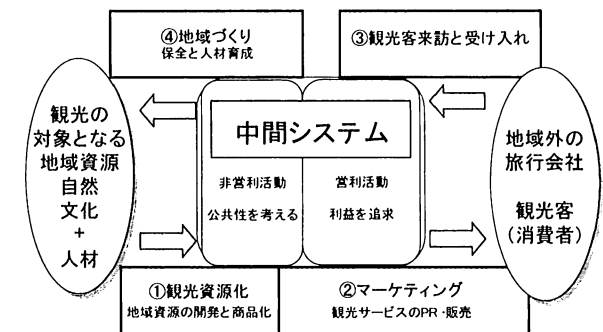


図-1 観光まちづくりにおける営利と非営利活動の協働モデル  
（敷田らの「観光の関係性モデル」を一部修正<sup>29)</sup>）

しかし、①から③だけでは、地域は持続可能とはならない。地域資源を制限や規制なく利用すれば、資源は疲弊や劣化し、①の資源化プロセスが十分働かなくなるからである。そのためには、図-1の④の「地域づくり」を創出し、地域資源の価値を維持または増大させなければならない。しかし、この地域づくりは営利活動としては効率が悪く、ともすれば「外部化」しがちである。観光資源は地域の自然環境や文化などの「公共財」であることも多く、外部不経済を誘導しがちである<sup>30)</sup>。そこでこの④を非営利活動組織が担うことで、地域資源への還元が保証できる。ただし、非営利活動にも活動のための資金や労力を要するので、その点は①から③を担う営利活動からの移転が必要である。

このように公共性が高い資源への還元を担う活動を非営利の活動で担い、着地型旅行商品の販売やマーケティングを地域の観光事業者などの営利活動が受け持つことで、それぞれの役割を効果的に果たすことができる。また、このモデルを想定することで、地域資源を維持しながら観光によって付加価値をつけて活用する仕組みを提示できる。その際に鍵となるのが営利・非営利活動を融合・協働させる仕組み、本稿で「中間システム」

とした組織や仕組みである。

さらに、従来の観光では①と②は地域外の旅行会社によってほとんど担われ、地域資源の状態に関係なく資源化・商品化し、販売されることが多かった。しかし、地域で非営利活動と営利活動が協働で観光まちづくりを進めることで、持続可能なレベルを超えた地域資源利用をさせない歯止めが可能であろう。以上のような協働関係が観光地域ガバナンスだと考えられる。

#### 4. 結論

本稿では、観光地域ガバナンスの視点で、営利活動と非営利活動が協働して観光まちづくりを進めるためのモデルを提示した。そして、そのためには営利と非営利活動を協働する仕組みが重要であり、それが「中間システム」である。

また営利非営利の協働による観光まちづくりは、社会的課題を最適な組織や活動によって解決しようとする「ソーシャルイノベーション」だと捉えることもできる<sup>31)</sup>。ただし、ソーシャルイノベーションは「市場の機能を利用した社会問題の解決である」と大室が主張しており<sup>32)</sup>、その点では営利活動による地域の問題（観光まちづくり）の解決である。しかし、持続可能な地域を維持するためには、地域資源への還元が重要であり、大室の主張のように「市場」による解決だけではなく、営利活動からの資金や労力の移転や「コントロール」を重視しなければならないだろう。また、このモデルを転用するのではなく、そこから共有可能な示唆を得ることである。このような分析が積み重なることで、今後の観光地域ガバナンス研究がより前進すると考えられる。

#### 【参考文献】

- 岡田知弘 (2005) :地域づくりの経済学入門, 自治体研究社, 280p.
- 松野弘ほか (2009) :現代地域問題の研究—対立的位相から協働的位相へ, 松野弘・土岐寛・徳田賢二編, 京都市, 384p.
- 西村幸夫ほか (2009) :観光まちづくり まち自慢からはじまる地域マネジメント, 西村幸夫編, 学芸出版社, 285p.
- 橋本俊昭 (2006) :格差社会 何か問題なのか, 岩波書店, 212p.
- 鷲尾悦也 (2009) :共助システムの構築—新たなる公共性の創造, 明石書店, 341p.
- 谷本寛治以下 4 名 (2006) :ソーシャル・エンタープライズ 社会的企業の台頭, 谷本寛治編, 中央経済社, 290p.
- 本間義人 (2007) :地域再生の条件, 岩波書店, 222p.
- 三船康道以下 13 名 (まちづくりコラボレーション) : (2009) :まちづくりキーワード事典 第三版, 学芸出版社, 286p.
- 神理直彦 (2002) :地球再生の経済学, 中央公論新社, 191p.
- 広井良典 (2009) :グローバル定常型社会 地球社会の理論のために, 岩波書店, 222p.
- 佐藤滋ほか (1999) :まちづくりの科学, 佐藤滋編, 鹿島出版会, 382p.
- 敷田麻実ほか (2009) :観光の地域ブランディング—交流によるまちづくりのしくみ—, 敷田麻実・内田純一・森重昌之編, 学芸出版社, 190p.
- 井口貢ほか (2008) :観光学への扉, 井口貢編, 学芸出版社, 254p.
- 3) に同じ.
- 都市観光でまちづくり編集委員会 (2003) :都市観光でまちづくり, 凸版印刷株式会社・財団法人日本交通公社編, 学芸出版社, 230p.
- 久保田美穂子 (2008) :温泉地再生 地域の知恵が魅力を紡ぐ, 学芸出版社, 207p.
- 3) に同じ.
- 尾家建生ほか (2008) :これでわかる! 着地型観光 地域が主役のツーリズム, 尾家建生・金井萬造編, 学芸出版社, 223p.
- 佐々木一成 (2008) :観光振興と魅力あるまちづくり 地域ツーリズムの展望, 学芸出版社, 京都市, 238p.
- 日高昭夫 (2002) :ローカル・ガバナンスと政策手法, イマジン出版, 58p.
- 山本隆 (2009) :ローカル・ガバナンス—福祉政策と協治の戦略 (関西学院大学研究叢書 第130編), ミネルヴァ書房, 344p.
- 海野進 (2009) :地域を経営する—ガバメント、ガバナンスからマネジメントへ, 同友館, 193p.
- 井上真 (2004) :コモンズの思想を求めて—カリマントンの森で考える— 新世界事情, 岩波書店, 162p.
- 山田晴義以下 9 名 (2006) :協働で地域づくりを「変える」 「つなぐ」 「活かす」, まちづくり政策フォーラム編, ぎょうせい, 177p.
- 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・霧多布温泉トラストの事例から—, 地域政策研究, 7, pp.65-72.
- 田中夏子 (2004) :イタリア社会的経済の地域展開, 日本経済評論社, 266p.
- 25) に同じ.
- 佐藤仁 (2008) :今,なぜ「資源分配」か, 資源を見る眼—現場からの分権論, 佐藤仁編, 東信堂, 東京都, pp.1-31.
- 12) に同じ.
- Potier, M. (1994) :Cost-effectiveness In Coastal Zone Management - OECD Experience, Marine Policy, 18(2):, pp.121-126.
- 谷本寛治 (2009) :ソーシャル・ビジネスとソーシャル・イノベーション (特集論文-III), 一橋ビジネスレビュー, 57(1):, pp.26-40.
- 大室悦賀 (2004) :ソーシャル・イノベーションの機能と役割, 社会・経済システム, 25, pp.183-196.