

観光振興とまちづくり戦略に関する一考察

●北海道 212 市町村の現状と行政課題

Consideration on Tourism and Regional Development Strategies

: Present State and Administrative Problems of 212 Municipalities in Hokkaido

大山 信義

Nobuyoshi OYAMA

富田 敏之

Toshiyuki TOMITA



SAPPORO INTERNATIONAL UNIVERSITY

札幌国際大学北海道環境文化研究センター

HOKKAIDO RESEARCH CENTER OF ENVIRONMENT AND CULTURE



# 観光振興とまちづくり戦略に関する一考察

## 北海道212市町村の現状と行政課題

大山信義 富田敏之

### はじめに

本稿は北海道における観光振興策の現状と課題を探るため、212市町村に対して実施したアンケート調査を集約し、北海道におけるまちづくり戦略にかかわる行政課題について考察したものである。豊富な観光資源を有する北海道では、ほとんどの自治体が独自の観光資源を保存または開発し、それを地域の活性化に結びつける努力をしている。しかし、北海道には『観光白書』に相当する巨視的な情報、とくに観光行政の現状や課題について把握する基礎資料が少ない。そこでわれわれは1998年度に札幌国際大学環境文化研究センターの課題研究として《地域・観光振興に関するアンケート調査》に取り組み、観光行政の実態に関する基礎資料を収集することとした。幸いにも回収率は212の全市町村100パーセントを達成し、道内市町村の関心の高さを示唆する結果となった。以下にそのアンケート調査結果の概要を示し、次いで観光による地域振興策の今後のあり方についてわれわれの見解を加えることにした。

## I 観光振興策の実態

### 0. アンケート調査の設計

#### (1) 調査対象と回収率

調査対象は北海道内の212市町村、回収率は100パーセントであった。

#### (2) 調査時期

調査時期は1998年10月の1ヶ月で郵送によって行った

#### (3) 調査項目

アンケート調査の項目は以下の10項目である(付表2参照)。

- 観光振興基本計画の有無について
- 自然環境保護条例制定の有無について
- 景観条例制定の有無について
- 観光協会(連盟)の有無について
- 観光振興にかかわる第3セクターへの出資状況について
- 観光の経済効果測定調査の有無について

- 観光振興に関する実施事業及び観光振興事業への期待について
- 観光振興事業の推進状況について
- 博物館(記念館・美術館・郷土資料館を含む)の現状について
- 観光行政・観光政策への要望について

## 1. 観光振興に関する基本計画

北海道では1981年に北海道観光圏別整備基本計画、89年に北海道観光振興基本計画を策定し、98年度には「新北海道観光振興基本計画」がスタートした。国土庁からは『21世紀日本国土のグランドデザイン』という全国計画が発表されており、北海道開発庁は『明日の日本をつくる北海道』という第6期北海道総合開発計画に基づき、観光開発を含む21世紀北海道の未来像を提示している。各都道府県の市町村ではこれらの上位計画を視野に入れつつ、独自の地方計画を策定中のところが多い。特に観光振興に関する基本計画は、21世紀の地域づくりの方位を定めるうえで重要な分野となりつつある。

すべての市町村は自治体独自の総合計画に基づいて行政施策を行っているが、観光を地域振興の重要施策として位置づけながらも、北海道では総合計画とは別に観光振興に限定した基本計画を有する市町村は57(26.9%)に過ぎない。観光振興計画を策定予定があるとする17市町村を加えても35%にとどまっているのが現状である(付表1—Q1)。

観光振興計画を既に持っている市町村については、バブル経済時やそれ以前に策定されている自治体は、観光政策の見直しが必要になっている。観光振興計画を持つ予定の市町村については、国や道との計画の整合性や地域の実情に合った計画を策定することが必要な状況になっているといえよう。

地域振興策としての観光を考える場合、北海道・市町村・観光団体・民間事業者の役割分担を明確にし、市町村の観光振興計画はその役割システムを前提として構想、立案することが望ましい。また、とくに住民参加の観点から、地域住民がまちづくりに参画する主体的な役割の遂行が求められる。新北海道観光振興基本計画では「推進体制と役割分担」について述べている。これによると道の役割は北海道観光に関する各種基礎資料の整備や調査分析を行う。ほかに国や市町村、観光団体との総合的な調整を図り、宣伝誘致活動や広域連携の取組みなどに対する必要な支援策を講じるなど、北海道の観光振興の指針である本計画の着実な推進を図るとされている。

これに対して市町村の役割は、市町村における観光振興の指針づくりや観光基盤施設の整備に努め、観光団体や民間事業者、近隣市町村などと連携し、魅力ある観光地づくりを進めることにある。また、観光団体の役割は、市町村や民間事業者、商工・農林・水産業などの関係団体と連携し、魅力ある観光地づくりや観光ホスピタリティの向上に努め、観光情報の提供を通じ、観光客誘致のための積極的なPR活動を進めることにあるという。民間事業者の役割は、観光客のニーズに応える施設の整備や商品開発、観光ホスピタリティ向上のための研修活動などを積極的に進めることにある。

以上の指摘は当然のこととして、より重要なことは地域住民の役割である。地域住民は基本計画

に示される自治体の観光振興の考え方を共有し、自然・歴史・文化を含む地域特性をよく理解して、魅力ある地域づくりの取組みなどに生活者としてどう参画するかがポイントとなる。地域住民は生活者として地域の観光資源を守り、あるいは育て、ホスト側としての役割を自覚しなければ、地域の観光振興策は宙に浮いてしまう。観光振興に力を入れる市町村は、住民の視点を重視して観光振興基本計画のあり方を見直し、生活者と観光客とが持続的に共存できる新たな計画を志向する時期にきているといえる。

## 2. 自然環境の保全と景観条例

### (1) 自然環境保全条例の現状

21世紀の観光は自然環境と共生しながら、いかにして持続的な成長を実現するかという視点から考察する必要がある。北海道は自然環境保全地域、環境緑地保護地区、記念保護樹木を指定して開発行為を規制しており、指定地域の保全を図る観点から北海道自然環境等保全条例を制定している。平成1997年3月策定の北海道環境基本条例では、その前文に「北海道はさわやかな空気、清らかな水、広大な緑の大地、そこに息づく様々な野生生物など豊かで優れた自然環境に恵まれた地域であり、この自然の恵みのもとに北国らしい生活を営み、個性ある文化を育んできた」と述べている。こうした自然資源を管理・保全していくためには、市町村及び地域住民が、自然資源の価値を認識することが必要である。

北海道環境条例は「環境負荷の少ない持続的発展が可能な循環型の社会をつくりあげる」ことを目標とし、第5条に「市町村の責務」として「市町村は環境の保全及び創造に関するその市町村の自然的社会的条件に応じた総合的かつ計画的な施策を策定し、実施する責務を有する」とされている。それにもかかわらずわれわれの調査では、市町村が独自に自然環境保全条例を策定している市町村は13(6.1%)にとどまっている。制定時期についてみると1980年代までに7市町村が、1980年以降では6市町村が保全条例を制定したことになる。未だ制定していない市町村は199(93.9%)に及んでおり、そのうち制定の予定があるのは7市町村に過ぎない。無回答が4分の1あり、この問題に対してどのように考えたらよいか模索している市町村が多いことを示している(付表1-Q2)。

### (2) 景観条例の現状

北海道の景観に関する調査によると、自然景観・田園景観・都市景観のいずれの面においても高い評価となっている。また、北海道全体の景観を守り育てるためのルールの必要性については76.4%が必要と感じているという。景観づくりにおける行政への協力については、積極的に協力する(53.6%)、ある程度は協力するが多く(39.1%)、景観づくりへの協力の意識も高い結果となっている。しかし、開発や道路の整備などにより景観が失われているという指摘も多く、環境負荷につながる従来の開発行政に疑問を投じる向きも多い。また、景観調査の好結果にもかかわらず、北海道の市町村では景観条例の制定はあまり進んでいないのが現状である。

われわれの調査により景観条例の制定状況についてみると、制定しているのは僅か14市町村(6.6%)である。主要観光地の市町村でもまだ景観条例を持っていない市町村が多いのが現状

である。制定していないところが 198 市町村もある。このうち制定予定が 18 市町村ある一方で、考え方が定まっていないと思われる無回答が 53 市町村となっている(付表 1—Q3)。

市町村が定める景観条例の内容は、ある町を例にとると①景観形成指針の策定、②景観形成地区の指定、③地区景観形成基準の作成、④行為の届出の項目になっている。具体的には景観形成のための方針、緑化に関する事項、建築物等の位置、規模、意匠、色彩、建築物等に付属する設備の意匠、色彩、屋外広告物の位置、規模、意匠、色彩、土地の形質に関する事項等をあげている。筆者らは地域の景観を保存するためには、これらの項目を点検することの必要性を認めているが、条例は必要条件ではあっても十分条件とは考えていない。地域住民が生活者として住みよい景観の重要性を認識し、自らの住まう場所としての環境条件の一つとして、景観を管理する姿勢が求められる。このように生活者の立場から景観を保全する活動があつて、はじめて景観条例の意味が生まれると考える。

北海道観光は周遊性を特徴としていることから、北海道における景観の多様性をそのまま示すことは観光の重要な視点である。自然の景観や町並み景観にみられる北海道らしさをいかにして演出するかという以前に、各地域の景観の特性とその価値を行政も住民も認識し、それを管理・保全する仕組みを構築することが大切であろう。

筆者が釧路湿原の塘路地区で観光客を対象に行った調査経験からいうと、塘路地区について「観光地らしさを感じる」と回答した来訪者は少なかった。釧路湿原は紛れもなく観光地であるが、看板や広告塔がほとんどなく、静謐な湖沼を巡って自然をそのまま投影した景観を保っている。このことが観光客をして「観光地らしくない」と感じさせたとすれば、地域住民に培われて来た自然感性を背景として、この地区の自然環境を守る活動を継続してきた結果である。市町村において、今後、景観条例を制定する場合、地域住民や環境保全活動との連携が必要であり、その先例は美瑛町などほかにも見出される。

### 3. 観光協会と第3セクター

#### (1) 観光協会の現状と課題

北海道の212市町村のうち202市町村には観光協会や観光連盟があり、市町村からの助成金が支出され、市町村と一体となって観光振興活動を行っている。観光協会を持たないとする町村は10町村であった。行政から観光協会への助成金についてみると「なし」は 2 町村だけである。また、1997 年度の助成額についてみると 500 万円—1000 万円と 100 万円—300 万円未満が多かった(付表 1—Q4)。観光協会への助成額は民間企業の負担能力や、市町村本体の担当業務との関わり合いによっても違ってくる。

市町村における観光振興には観光協会の存在は欠かせない。観光協会の組織のあり方や活動内容、人材、行政との関係など検討課題は多くある。観光協会の役割や機能について、市町村の観光協会の元締となる社団法人北海道観光連盟との連携も重要な課題である。ある専門家は観光協会の機能について、観光協会は市町村とともに観光地経営についての実質的な運営主体となるべきであるにもかかわらず、現実には観光宣伝や会員相互の親睦機関にとどまっているという。

すなわち、観光地経営の主体的役割を担うには、あまりにもほど遠い存在にとどまっているという指摘である。

観光協会が抱えている課題は数多いが、その第1の課題は安定的な資金の確保である。会費収入は微々たるものであり、事業費は市町村からの紐付きの補助金に依存している。なかには、駐車場の委託経営や土産品店経営などによって自立の努力をしているところもあるが、当面、財政強化の見通しはない。第2は、人材の確保である。事務局の弱体や会員を組織化して事業を展開する態勢とするためには、人材確保が先決である。しかし事務局に優秀な人材を確保することは財政や現実的な仕事の内容から困難であろう。

そこで、当面の解決策として以下の第3の課題がある。それは観光協会の活性化策として、役場職員や小・中・高校教員、一般市町村民など広く地域住民に人的資源を求め、適材適所の構成による委員会制度を導入することである。委員会では事業の企画から実施までを担う。各委員は観光協会員にこだわる必要はない。

## (2) 第3セクターへの出資

道内の88市町村では、観光振興のために第3セクターに出資している。1社出資は68市町村、2社出資は18市町村、3社出資は2市町である。出資会社数は全部で110社に及んでいることが分かる(付表1-Q5)。これを業種別にみると宿泊施設が最も多く、次いでレストラン、特産品販売店、日帰り温泉施設などの順となっている。芦別市の第3セクターのカナディアンワールドなどにみるように、全国的に第3セクターの経営がうまくいっている例は少ないようである。問題は第3セクターの企業特性を理解することである。第3セクターの企業特性の効用と考えられるのは以下の点である。

- ①公共側の効用として制度的制約の自由、民間資金、人材、技術、経営ノウハウの活用と公共側負担の軽減があげられる。
- ②民間側の効用として投資機会の獲得、公私協力による信用と公的権限の活用、公共部門と民間部門とのネットワークの創造があげられる。第3セクターが企業としての体制整備をするためには、意思決定機構の確立、企業活動の方向の明示と一体感の維持に常に留意する必要がある。
- ③普遍的な効用としては行政サービスのチャンネルの多様化、公民協力による新規かつ大規模な事業の円滑な実施、弾力的資金調達をあげることができる。

第3セクター事業が果たすべき役割の最大のポイントは「交流人口の拡大による地域の活性化」にある。地方都市の定住人口が減少するなかで、交流人口の活発な流動化を図るためには、行政もまた民間部門の経営感覚による事業運営が求められており、博物館・美術館などの文化行政をはじめ、温泉施設やオートキャンプ場、スポーツ・レクリエーション施設の事業戦略の見直しが必要となっている。こうしたサービス事業の建設、運営には、企業経営の原点にたちかえる姿勢が求められている。また、地域住民のホスピタリティを向上させ、住民と観光客との交流を促進する機能も第3セクターの課題としていい。

#### 4. 経済効果調査

多くの市町村が観光の経済効果を期待しているが、実際に経済効果調査を実施しているのは16市町村であり、168の市町村では行っていない。調査の実施時期については1990年—94年が最も多く、13市町村が調査を行っている(付表1—Q6)。

今回のアンケートで道東の町から寄せられた意見では、市町村の経済効果調査を国や道に要望したいという。観光の経済効果は産業全体に及ぶものであるから、産業連関に関する測定モデルや基礎資料に関するデータベースをもつ専門家が必要である。この点、多くの市町村は調査が困難とみているようである。北海道では5年ごとに、これまで2回の「観光消費と経済効果」に関する調査を行っている。この測定資料は観光の実態や観光消費を中心とする経済の波及効果を把握するものであるが、市町村レベルでの経済効果を調査するためには、産・学・官の協力が必要になるかも知れない。

北海道経済同友会では「21世紀の北海道観光の発展に向けて」という提言書をまとめたことがある。この提言では北海道の今後自立再建の一つとして、観光振興が取り上げられており、過去2回行われた「観光消費と経済効果」の調査結果が提言につながっている。北海道がわが国で始めて観光立県宣言を行ったのも、観光の北海道経済への大きな波及性に期待したからである。

市町村レベルにおける経済効果測定の目的は、地域または地域広域圏の全体に及ぼす波及効果の連関を具体的に把握し、観光政策や行政に反映させることにある。観光消費は直接受入れの業種だけの効果ではなく、第1次産業や他の業種に対する全体的な波及性があることを、関係者に認識してもらうことが重要である。そうすることによって道民の観光への認識も高まり、ホスピタリティの向上にもつながるのである。

#### 7. 観光振興事業

##### (1) 観光振興事業の現状

観光振興事業の現状については観光宣伝印刷物の作成、観光協会など関連団体への助成、観光施設の運営は大部分の市町村で実施されている。これに比べると観光客の誘致活動や観光関連の環境整備はやや遅れている市町村がある。他方、われわれが掲げた6項目のすべてを実施している市町村は64であった(付表1—Q7)。観光施設の運営については民間事業者の分野、いわゆる民活が理想と考えられるが、過疎地域では自治体が先導役を買って出なければならない現状がある。中身、内容をいかに充実したものにしていかが今後の課題である。

観光振興を実施するにあたって、基本的に考えなければならないことは、地域ぐるみの合意形成を促す下地づくり、観光ニーズの多様化に対応した観光資源の見直し、住みよいまちづくりを踏まえた住民参加の観光ビジョンづくり、個性的観光地の環境づくりとして、資源づくりの施設開発とユーザー志向の管理・運営システムの工夫や観光地アイデンティティを育むシンボルづくり、アメニティと活力をもたらす観光地環境への文化性の投企、観光地環境の質を高める基盤環境へのきめ細やかな配慮が必要となる。

魅力ある観光地運営システムとしては、適切なサービスとホスピタリティを育む観光従事者の生



活基盤の充実、的確な情報提供と地域に根差したイベントの開催、観光の波及効果を高める地域ぐるみの観光地経営システムと運営体制づくり等が考えられる。誘致力の強化や不断の活力を育む広域連携と交流の仕組みづくり、カルチャーショックと外客誘致を促す国際性の投入も考慮に値するであろう。

事業推進の仕組みと仕掛けづくりも重要な課題である。例えば、地域の自立性を高める地域主導型開発システムの工夫、開発制御や環境維持のための原則づくりと実現の仕組みづくり、永続的振興と秩序ある開発を可能とする計画的事業推進、地域おこし、住民参加を促す組織づくりと運動展開、地域ぐるみの観光地づくりを促す地域プロデューサーとしての行政対応等があげられる。このように観光振興は地域の特性をいかに生かすか、そしてその中核となる人材発掘とリーダーシップの問題が重要になる。

#### (2) 観光振興事業への期待

「観光振興事業に期待される効果のなかで最重要の課題」について聞いたところ「観光消費による経済効果」を第1位にあげている市町村が62(31.8%)であった。「地域の知名度・イメージの向上」と「地場製品の消費の拡大」がこれに続く(付表1-Q8)。多くの自治体が観光を地域振興策の一つとして位置づけていることが伺われる。

このように観光振興における経済効果に高い期待が寄せられているが、観光振興をめざす各種の事業は、観光の文化的・社会的な効果にも目を向ける必要がある。社会的効果としては、観光による余暇の健全な利用は国民の福祉の向上という観点から不可欠である。とりわけ超高齢化社会における生活者に、豊かな精神生活を保証する観点から観光事業の果たす役割を見直す必要性が高まっている。観光が世界規模での人的交流を促すという観点からみると、国際交流や国際親善に貢献し、強いては世界平和にも寄与するという視点も重要になる。国際観光による実際の交流活動が異文化理解を促す側面については、よく指摘されているところである。

文化的効果については、各地域の文化的エネルギーが逆に経済の活力を促進する側面に期待が集まっているところである。各地に根づいている地域文化は、もともとその地域の民衆の生活、感性、宗教心、活動エネルギーを表象したものであり、それが年月の経過によって熟成し、あるいは新たに創造して培われたものである。したがって地域文化はそれ自身が観光資源である前に、地域活動の沸騰した姿を伝えている。これが観光資源としての地域文化の姿であり、豊かな文化資源のもとで地域の経済活動が営まれる展開が望ましい。その意味で、観光の文化効果が観光振興策の重要な視点とされるのである。

#### (4) 観光振興プロジェクト

次に、道内市町村で現在進行中の観光振興プロジェクトの現状について集約してみよう。近年では、バブル経済の終焉により、投資額の多い大規模リゾート事業やゴルフ場・スキー場等の観光振興事業は減りつつあり、これに代わって近年のアウトドア時代を反映しアウトドアレクリエーション施設へと力点が移っていることを、調査結果は伺わせている(付表1-Q9)。次に多いのが「観光施設と地場産業の連携」「町並み景観の整備」「自然環境の保全整備」「歴史文化施設の整備充実」である。

これらは地域密着型のプロジェクトの成否は、持続的な観光の発展を保証する条件づくりにつながる構想に深化させていけるかどうかにかかっている。最近、道内において大規模リゾート施設が相次いで破綻しているのは、投資額が大きく利用者のニーズの変容に対する費用効果を予想しにくいことや、異業種からの安易な進出、経営理念やコンセプトの曖昧性など多様な要因が絡んでいる。

北海道の地域特性を再評価することも大切である。比較的好調な東京ディズニーランドの場合、永年のノウハウの蓄積と顧客満足をめざした新たな革新が事業を支えているが、道内でテーマパークが不振になっているのは、ディズニーランド型のプロジェクトのモデルを模倣し、地域の利用者のニーズ把握を含む長期的な事業戦略が不適切であったことによる。道内でも一部のリゾート事業が採算ベースを確保しているのは、レポートに限界があるディズニー型に依存しないで、スキーのように生涯にわたってレポートする行動を視野に入れ、北海道の地域特性を考慮に入れているからである。現在、多くの市町村が取り組んでいるアウトドアスポーツ事業の場合も、通年の季節性や道民の余暇行動性向を考慮に入れた事業革新が望まれる。

#### (4) 博物館

博物館(記念館・美術館・郷土資料館を含む)に代表される歴史・文化施設は、地域の生活史や遺産を基盤に、地域文化の保存のために、また、地域から情報発信する基地として重要である。道内の市町村で博物館の整備充実を図っているとしたのは58市町村(27.4%)にとどまっている。これに対して「施設はあるが整備が不十分であるとしたのが73市町村、「博物館相当の施設がなく必要性を感じている」が35市町村あった。これを合わせると道内市町村の約50パーセントが、博物館の整備充実が遅れている現状がある(付表1—Q10)。

観光面から道内の博物館施設をみると、白老のアイヌ民族博物館、旭川の優佳良織工芸館、美瑛の拓真館、博物館網走監獄等は観光客の高い評価を得ているものである。これらはいずれも市町村立ではなく、民間の力によって地域文化遺産に新しい角度から光を当て創造したものである。北海道観光は経済面だけでなく、地域文化による活性化を、市町村の関係者は考える時期にきている。

博物館といえば、最近では地域それ自体を大きな博物館に見立てたエコミュージアムという発想が生まれている。文化施設としての博物館を、地域全体に広げ、自然資源や文化資源を地域にあるがままの形で表現する。山形県西村山郡朝日町では1992年に国際エコミュージアムシンポジウムを開催し、その場ではフランス、ネパール、スウェーデンの実例が報告された。フランスでは全国に25の地方自然公園をつくり、その中にエコミュージアムという新しい博物館を植え付けようとした。同じ頃、フランスの企業では4週間のヴァカンス制度が普及し始めた。地方自然公園は観光事業の一環に位置づけられ、都市部に住む人々に対してレジャーの場を提供するとともに、農村地域を活性化させるという性格をもっていた。1960年頃から検討され、1970年にその考え方がまとまってエコミュージアムの理念ができあがった。

まず手始めに、伝統的民家を保存することからスタートし、地域に残る様々な資源、つまり自然資源、歴史遺産、文化遺産などにスポットをあて、付加価値を与えるとともに、そこで生活する人間

と環境に焦点をあてるエコミュージアムを誕生させたわけである。現在では国内に 50 以上のエコミュージアムがあり、そのうち31が政府に公認されているという。ここでいうエコミュージアムは「環境の中における人間の博物館」といわれ、「住民が発想し、つくり利用していくものである。エコミュージアムは住民が自分たちの姿を写す鏡であり、自分たちの姿を知るための鏡である。また、住民が自分たちの姿を、訪れた人々に見せていく鏡である」と定義されている。

朝日町では修験者の聖地であった大沼の浮島、庄屋の大屋敷が残る高田集落、佐竹家住宅、空気神社、自然観などをコアとして、エコミュージアムのまちづくりを推進する。日本では朝日町のほかに徳島県の阿讃山麓に連なる板野町、上板町、上成町による広域ミュージアムのあさんライブミュージアム、東京都墨田区の「小さな博物館」、島根県吉田村の鉄の歴史村、岐阜県明智町の日本大区村が先例としてあげることができる。北海道では標茶町が釧路湿原を背景にエコミュージアムによるまちづくりに取り組んでいる。こうした取り組みは本道の観光振興行政にとって参考にするべきである。

## 5. 観光政策・観光行政への要望

観光政策・観光行政に対する要望は自由回答形式で意見を聞いた(付表 1—11)。国や道に対する要望の大部分は補助金、助成金に関するものである。その内容は「補助金の範囲の拡大」「補助率のアップ」「金額の拡大」となっている。これからみる限り、市町村の観光行政が補助金に依存しているのは明らかであり、それだけ自立財源が不足していることの証明にもなっている。

その他の要望事項としては広域観光に関するもの、観光基盤整備に関するものが比較的多かった。北海道に対する要望のなかには「北海道を代表するイベントや北海道のイメージアップを図るイベントは補助金の支出ではなく、道自体が実行団体となるべきである」という意見があった。「道が国の観光政策に意見を具申すべきである」という意見も、北海道に期待する声を反映している。

## 6. アンケート調査の総括

調査全体の結果から感じられることは、市町村の観光振興に一貫性が見られないことである。独自の観光振興基本計画を持ち、自然環境保全条例や景観条例を制定し、観光協会や第3セクターの動きが活発で、観光の経済効果調査も実施するなど、観光振興策のほとんどを網羅している市町村は札幌市ぐらいである。

多くの市町村が観光消費による経済効果を期待しながら、具体的に実施を把握していなかったり、実態調査を実施予定の市町村もきわめて少ない。にもかかわらず、観光協会には多額の助成金や新規観光振興事業で推進中のものや推進予定があるという市町村が多数ある。また、観光振興基本計画を持ちながら、自然環境保全条例や景観条例との関連性や整合性を読みとることができなかった。道の観光振興基本計画との関連性やその計画に対し、どの程度実行されているのかも疑問である。現在推進中の観光振興事業や、推進予定の事業は北海道観光の全体を把握し、長期展望に立って行われる必要がある。各市町村は自分の位置や全体との関連によって実態を把握し、これを観光政策や行政に反映することが必要である。

## II 観光による地域振興の戦略課題

### 1. 人材育成問題

国際労働機関(ILO)は「21世紀の人類社会の基幹産業は観光産業になる」と述べており、北海道でも観光の経済波及効果を高めるためまちづくり戦略を見直す時期にきている。また、地域文化の活用という観点から、地域の資源を点検・評価し、これをまちづくりに結びつける発想が求められている。このようなまちづくり戦略を展開するためには、何よりも観光振興や地域振興に貢献できる人材の育成が急務である。

わが国の現状では、学・官・産の各分野において観光に関連する専門家がきわめて限られている。欧米を中心に勧められてきた観光研究も70年ほどの歴史しかない。幸いわが国では1998年に立教大学、ついで札幌国際大学に観光学部が設置されたことに示されるように、観光研究と人材育成の気運が生まれてきた。今後は観光産業は観光行政に携わる社会人のために、立教大学の観光研究科のような大学院の設置が望まれる。

運輸省は観光政策審議会の答申に基づき、国立観光大学の必要性について検討したことがあるが実現に至っていない。これを契機に数県から誘致運動が起ったが、国立大学の新設は独立行政法人化など時代の流れからして、既に過去の提唱となっている。北海道も長期総合計画や新北海道観光振興基本計画のなかで国立観光大学の誘致が取り上げられたことがあるが、これも掛け声だけで終わってしまった。道立観光大学の構想もまったく動きがなかつたといつてよい。これらがすべて幻に終わったが、だからといって地方自治体としての北海道が人材育成から撤退するというのは好ましくない。今後は札幌国際大学や北海学園北見大学商学部観光産業科の私学と連携した取り組みが有意義となろう。また、高等学校においてはニセコ高校と洞爺高校のように、観光教育を行う職業系コースの増設が望まれる。商業系の高校や農業系の高校では、観光をキーワードとしたカリキュラムの再編も実行に値するといつてよい。

市町村行政における観光担当職員については、観光の専門家は皆無といつてよく、観光担当部署に配属されて初めて観光のことを勉強するのが普通である。しかも人事異動のために専門家が育たないのが現状である。もとより観光行政は総合行政としての性格が強く、そのこと自体まだ行政には理解されていないが、総合行政として観光振興を進めるにしても、高い専門性が要求されることに変わりはない。観光関連法規の知識、国や道との行政機関との対応方策、観光産業の実態や観光団体との協調や観光客の誘致宣伝、イベントの開催など幅広い知識と経験、ホストコミュニティとしての資質と接客技術などが行政に求められる。このような観光に関する知識、資質、技能は観光以外の他の行政分野の活性化にも生かされるはずである。

観光産業に関連する企業の人材育成については、企業自体が家業的色彩が強いケースが多く、子供や親族が後継者となるのが一般的である。旅館、土産店、農業や漁業、飲食店はその典型である。これらの事業経営者にも人材育成の任務がある。北海道の観光地や観光企業が今後発展していくためには、日本全国の観光地や世界の観光地と競争して優位にたたなければ発展はおろ

か、努力をおこたると脱落していくという厳しい状況にある。中小事業経営者における人材育成の任務とこれを支援するシステムの構築が望まれる。

## 2. 観光の専門研究機関の創設

道内には第1次産業の農業・畜産試験場が12ヶ所、林業試験場が2ヶ所、水産試験場や研修所が10ヶ所ある。これに比べて観光に焦点を置いた研究機関はまだ設立されていない。市町村の観光消費の経済効果なども専門研究機関がデータベースを蓄積し、試験研究として取り上げる価値があるだろう。また、観光振興基本計画の策定や観光診断、新規事業のフィジビリティスタディなど専門知識が要求される課題を、行政連携して取り組むことが効果的である。

このほかにも個々の観光企業経営の合理化や近代化のサポート、社員研修など研究機関の行うことはいろいろ考えられる。観光の産業連関効果、観光行政と観光産業との関係、観光客の動態調査、交通業、宿泊業、旅行業、土産品業、飲食業、アミューズメント業、旅行関連業等の実態調査、観光統計など幅広い研究対象が含まれる。

道内各地の大学の研究所との連携協力も必要であり、例えば札幌国際大学の北海道環境文化研究センター、北海学園大学の開発研究所、北海道東海大学の環境研究所、小樽商科大学の経済研究所、旭川大学の地域研究所、函館大学の産業開発研究所、北海学園北見大学の開発政策研究所など学術研究機関のネットワーク化も求められる。

## 3. 産業クラスター構想

北海道産業のクラスター創造構想については、北海道内の経済4団体から構成される「北海道産業クラスター創造研究会」が活動を開始している。産業クラスター構想の目的は、北海道地域の特色を発揮しつつ、従来の中央依存型経済の脱却を図り、経済的に自立した地域を目指すことにある。具体的には企業間の連携や大学・試験研究機関との協働の中からビジネスを興し、道内産業の集積を高めていこうというもので、北海道は全国初の地域産業クラスター発展構想の実践地域となる。その基本方針として7点があげられている

- ①北海道で比較優位にある産業分野として食、住、遊に関連する事業分野を中心に産業クラスター創造事業に着手する。
- ②産業間・産、学、官連携による技術、ノウハウ、産業の道内での集積を高める。
- ③北海道「発」の事業を数多く創り出す。
- ④これからの経済社会の成長分野を見据えながら、社会に有益な事業を北海道から創造する。
- ⑤21世紀の北海道を担う、意欲ある事業家を多数輩出する。
- ⑥道内各地域の自立的な産業戦略作りとその実践活動を積極的に支援する。
- ⑦これらによって地域が主役、国が支援に徹するという新たな関係を構築する。

ここで比較優位にある「遊」の分野に観光振興が含まれる。「遊」の概念は広く、娯楽サービス・旅館その他の宿泊所・飲食店のほか、インターネットなど情報通信も含まれよう。道外競争力があり、連携係数の大きい産業であるから、市場規模が拡大傾向にある産業との関連が深い。したがって

「遊」の要素は新たな産業への多様な発展形態が予想される。本道の地場で発展してきた産業も多く、基礎技術の蓄積が多いといえる。しかも多数の中小企業群で構成されているのが特色である。さらにこれらの分野は道内に広く分布しており、各地域の経済活性化に対するポテンシャルが小さくない。これらの特色と自然・土地資源の優位性を考慮するならば、「遊」の分野における産業クラスターは文字どおり葡萄の房のように、広く大きく広がっていくことが期待される。

北海道経済の持続的・自立的発展のために、産業クラスター創造事業の導入がでひとも必要である。しかしその成否は自然環境の持続的保全と地域住民の参加を基調として、自律精神の培養、起業家の育成、大学や試験研究機関による支援、住民と行政とのパートナーシップの確立など、産学官の協働システムと地域レベルでの実践が必要である。

## おわりに

本稿では観光振興をまちづくり戦略の1視点とみる立場から、北海道212市町村の現状と課題について分析した。その要点は以下のように集約できよう。

- ①観光振興は地域経済の活性化と地域文化の発進という観点から、まちづくり戦略としての意義が大きいことから、総合計画のグランドデザインをふまえ、独自の観光振興計画を策定する必要がある。
- ②地域住民は地方自治体の観光振興の考え方を共有し、地域資源の特性をよく理解したうえで、まちづくりの取り組みに参加することが求められる。自治体はそのシステムをどう構築するかがまちづくりの戦略的ポイントの1つとなる。
- ③北海道の観光振興を支える自然資源を持続的に保全するために、環境条例・景観条例を制定することが必要である。それと同時に自然資源の価値の認識と環境を管理できる強い共同体が根づくことが求められる。
- ④観光振興における地域観光協会の果たす役割は重要であり、資金・人材の両面にわたって既存の資源の再考が必要となる。
- ⑤市町村における観光振興事業においては観光の経済波及効果を高めるため、観光地経営システムと運営体制整備、地域主導の開発制御策や文化的効果策への視点も不可欠である。
- ⑥観光振興によるまちづくりの戦略課題として人材開発、試験研究・基礎研究の推進、観光を中軸とした産業クラスター構想の機動的な推進が望まれる。

付表 1：観光振興計画に関する市町村調査単純集計

Q 1. 総合計画とは別に観光振興に関する独自の基本計画を持っているか。

	市町村数	割合(%)
1. 持っている	57	26.9
2. 持つ予定がある	17	8.0
3. 持つ予定がない	138	65.1
合 計	212	100.0

Q 2. 自然環境保全条例を制定しているか。

	市町村数	割合(%)
1. 制定している	13	6.1
2. 制定していない	199	93.9
合 計	212	100.0

SQ1. 制定年次について

	市町村数	割合(%)
1. 1970年以前	1	7.6
2. 1970年～1980年	6	46.2
3. 1980年以降	6	46.2
合 計	13	100.0

SQ2. 制定予定について

	市町村数	割合(%)
1. 制定予定がある	8	4.0
2. 制定予定がない	141	70.9
3. 無回答	50	25.1
合 計	199	100.0

Q 3. 景観条例を制定しているか。

	市町村数	割合(%)
1. 制定している	14	6.6
2. 制定していない	198	93.4
合 計	212	100.0

SQ1. 景観条例の制定年次

	市町村数	割合(%)
1. 1975年以前	1	7.1
2. 1980年代	3	21.5
3. 1990年以降	10	71.4
合 計	14	100.0

SQ2. 景観条例の制定予定について

	市町村数	割合(%)
1. 制定予定がある	18	9.1
2. 制定予定がない	127	64.1
3. 無回答	53	26.8
合 計	198	100.0

Q 4. 観光協会（連盟）はあるか。

	市町村数	割合(%)
1. ある	202	95.3
2. ない	10	4.7
合 計	212	100.0

SQ1. 平成9年度の助成金支出額

	市町村数	割合(%)
1. なし	2	0.1
2. 5~100万円	30	14.7
3. 100~300万円	47	23.3
4. 300~500万円	24	11.9
5. 500~1000万円	46	27.7
6. 1000~2000万円	25	12.4
7. 2000万円以上	22	10.9
8. 無回答	6	3.0
合 計	102	100.0

Q 5. 観光振興のために第三セクターの会社に出資しているか。

	市町村数	割合(%)
1. 出資している	88	41.5
2. 出資していない	124	58.5
合 計	212	100.0

SQ. 第三セクター何社に出資しているか。

	市町村数	割合(%)
1. 1社	68	77.3
2. 2社	18	20.5
3. 3社	2	2.2
合 計	88	100.0

Q 6. 今までに観光の経済効果を調査したことがあるか。

	市町村数	割合(%)
1. ある	16	7.5
2. 調査の予定あり	28	13.2
3. 調査の予定なし	168	79.3
合 計	212	100.0



SQ. 観光経済効果の実施年度

	市町村数	割合(%)
1. 1980年台	1	6.2
2. 1990年~94年	11	68.8
3. 1995年以降	4	25.0
合 計	16	100.0

Q 7. 観光振興に関して実施している事業について（複数回答）。

	市町村数	212市町村に対する割合(%)
1. 観光宣伝印刷物の作成 （他の市町村・機関との共同制作を含む）	203	95.7
2. 観光客誘致活動（共同開催を含む）	116	54.7
3. 観光向けイベントの開催 （自治体が主催の共同開催を含む）	171	80.7
4. 観光施設の運営（第三セクター運営を含む）	187	88.2
5. 観光関連の環境整備	142	67.0
6. 観光協会など関連団体への助成	198	93.4
7. その他	2	0.1
合 計	1,019	—

Q 8. 観光振興事業に期待される効果の中で最重要な項目について（複数回答）。

	第 1 位		第 2 位	
	市町村数	割合(%)	市町村数	割合(%)
1. 雇用の場の創出	25	12.8	19	6.8
2. 税収の増加	4	2.1	7	2.5
3. 関連産業の振興	22	11.3	39	14.0
4. 地域文化の向上	1	0.1	8	2.9
5. 地域間の交流	7	3.6	18	6.5
6. 観光消費による経済効果	62	31.8	57	20.5
7. 地場製品の消費の拡大	16	8.2	63	22.7
8. 地域の知名度・イメージの向上	44	22.6	47	16.9
9. まちづくりに対する住民意識の向上	13	6.7	15	5.4
10. 生活関連基盤の整備・充実	0	-	4	1.4
11. その他	1	0.1	1	0.3
合 計	195	100.0	278	100.0

Q 9. 市町村主体で推進中の観光振興プロジェクト数（括弧内%は212市町村に対する割合）。

	現在推進中	推進の予定	推進予定なし
1. アウトドアレクリエーション	114(53.8)	45(21.2)	44(20.8)
2. スキー場・ゴルフ場の建設	43(20.3)	10(4.7)	150(70.8)
3. 大規模複合リゾート事業	12(5.7)	16(7.5)	173(81.6)
4. 自然環境の保全・整備	82(38.7)	60(28.3)	54(25.5)
5. 歴史・文化施設の整備・充実	78(36.8)	57(26.9)	67(31.6)
6. 観光施設と地場産業との連携	91(42.9)	78(36.8)	38(17.9)
7. 町並み景観の整備	82(38.7)	74(34.9)	44(20.8)
8. 新しい祭り・イベントの構築	68(32.1)	61(28.8)	75(35.4)
合計	570(-)	472(-)	645(-)

Q10. 博物館（記念館・美術館・郷土資料館等を含む）の現状について。

	市町村数	割合(%)
1. 十分施設も整えており運営もうまくいっている	58	27.4
2. 施設は整っているが運営上問題をかかえている	36	17.0
3. 施設はあるが整備が不十分である	73	34.4
4. 博物館相当の施設がなく必要性を感じている	35	16.5
5. 施設の必要性はない	10	4.7
合計	212	100.0

Q11. 国・道の観光政策・観光行政に対する要望事項（自由回答）。

1. 国に対する要望

【補助金関係】

- 総合的観光政策の確立（農地法・都市計画法の規制緩和）
- 高率国庫補助事業の設立（採択基準の厳しくないもの）
- 過疎対策事業債の適用（優遇措置）
- 観光振興事業補助メニューの充実
- 柔軟な観光事業補助メニュー化
- 利用範囲の広い補助金メニュー及び金額の拡大
- 観光関連施設整備・維持改修費等の補助金の創設・拡充
- 冬季施設を統合して実施できる補助制度
- 既設施設の改修に伴う補助金の交付
- 街並景観、イベント等への補助事業の充実
- 国道における観光施設案内標識の整備

【観光行政】

- 観光施策独自の補助制度の創設（他の省庁管轄の事業や起債頼りの施設整備ではなく）
- 国際観光を視野に入れた専門省庁の設置
- 国際化対応の施設の充実
- 外国人観光客の誘致促進
- 地域間交流の推進
- 観光地の交流人口の交付税への算入措置

○観光産業における経済波及効果の調査研究

【道路・交通関係】

○航空運賃の値下げ

○交通体系の整備（高速道路・新幹線・飛行場等）

○函館空港路線網の拡大

○国道393号不区間の解消と望洋道路の建設

【国立公園・環境関係】

○国立公園区域内の観光資源の整備（登山道、滝ルート等）

○国立公園に対する環境整備等への補助

○国立公園法の緩和

○自然公園施設整備の充実・拡大

○厚岸道立自然公園の固定化早期実現

○観光客・団体に対するマナーの指導（ゴミ問題等）

○美化清掃補助金の増額

## 2. 道に対する要望

【補助金関係】

○国庫補助に対する助成措置

○街並景観、イベント等への補助事業の充実

○観光振興事業補助メニューの拡大・充実（観光イベント事業・ハード整備等）

○既設施設の改修に伴う補助金の交付

○祭りやイベントへの助成及び弾力的対応

【観光行政】

○国立公園区域内の観光資源の整備（登山道、滝ルート等）

○観光単独で行える観光振興基本計画策定のための調査研究補助

○国の観光政策に対する意見具申

○市町村施策に対する支援

○観光地の交流人口の交付税への算入措置

○都市集中型観光と町村を結ぶ周遊型観光の整備

○広域観光事業に対する支援

○広域観光ルートの整備、広域観光圏の形成

○近隣市町村との連携強化と道のリーダーシップの確立

○総合的な観光行政の推進（経済分野としてでなく地域づくりの視点で）

○全体的な構想計画の確立

○観光産業における経済波及効果の調査研究

【道路・交通関係】

○道路・空港・駐車場等の基盤整備

○北海道縦貫自動車道の形成

【国立公園・環境関係】

○観光客・団体に対するマナーの指導（ゴミ問題等）

○国立公園施設の整備促進

○ファームイン等に取り組むための規制緩和と助成

【観光誘致】

○地方観光誘致事業の充実

○幅広い観光客の誘致

○広域観光に対する宣伝誘致活動

○本州、道外主要都市に対する北海道観光の大規模な宣伝

## 付表 2 : 地域・観光振興に関する調査票

拝啓 時下益々ご清祥のこととお慶び申し上げます。

日頃より地域振興にご尽力されておりますことに敬意を表します。札幌国際大学（旧静修女子大学）では付属北海道環境文化研究センターを拠点とし、北海道の地域振興・まちづくり・観光開発に関する研究や地域支援を推進しております。

厳しい経済状況にあるなかで観光は、北海道を活性化するうえで最も期待される有望産業であるにもかかわらず、観光分野の実態はかならずしも明らかにされておられません。そこでこのたび、当研究センターでは北海道市町村の地域振興及び観光振興について総合的な施策を立案するため、道内市町村のアンケートを実施することに致しました。

時節柄なにかとご多忙中と存じますが、市町村の観光行政と観光北海道の発展の基礎となる調査としたいので、別紙調査票にご記入頂きますようお願い致します。ご記入いただいた内容は統計的に処理し研究以外の目的に使用することはありませんのでアンケートの趣旨をご明察のうえご協力をお願い致します。

なお、調査結果がまとまりましたら報告書を送付させていただきますので申し添えます。

札幌国際大学 大山信義

以下の設問に対して該当する項目に○印や数字でお答え願います。

問 1 貴市町村では総合計画とは別に観光振興に関する独自の基本計画をお持ちですか。

1. 持っている
2. 持つ予定がある
3. とくに持つ予定がない

問 2 貴市町村では自然環境保全条例を制定していますか。

1. 制定している  
[SQ. 制定されたのはいつですか] → [19 年 月 日]
2. 制定していない  
[SQ. 制定の予定はありますか] → [ 1. ある 2. ない]

問 3 貴市町村では景観条例を制定していますか。

1. 制定している  
[SQ. 制定されたのはいつですか] → [19 年 月 日]
2. 制定していない  
[SQ. 制定の予定はありますか] → [ 1. ある 2. ない]

問4 貴市町村には観光協会（連盟）がありますか。

1. ある

[SQ. 平成9年度の助成金支出額はいくらですか] → [ 千円]

2. ない

問5 貴市町村では観光振興のために第三セクターの会社に出資していますか。

1. いる

[SQ. その会社名・業態名は何ですか] →

会社名	
業態名	
会社名	
業態名	

2. いない

問6 貴市町村では今までに観光の経済効果を調査したことがありますか。

1. ある

[SQ. その実施年度はいつですか] → [19 年 月 日]

2. 調査する予定がある

3. 調査する予定がない

問7 貴市町村で観光振興に関して実施している項目で該当するものを選んで下さい。

1. 観光宣伝印刷物の作成（他の市町村・機関との共同制作を含む）

2. 観光客誘致活動（共同開催を含む）

3. 観光向けイベントの開催（自治体が主催の共同開催を含む）

4. 観光施設の運営（第三セクターの運営を含む）

5. 観光関連の環境整備

6. 観光協会など関連団体への助成

7. その他 [具体的に記入→ ]

問8 観光振興事業に期待される効果にはどのようなものがありますか。下記の中から3つを選び、そのうち最も重視するものの順に◎印、○印、△印を付けて下さい。

1. 雇用の場の創出

7. 地場製品の消費の拡大

2. 税収の増加

8. 地域の知名度・イメージの向上

3. 関連産業の振興

9. まちづくりに対する住民意識の向上

4. 地域文化の向上

10. 生活関連基盤の整備・充実

5. 地域間の交流

11. その他 [具体的に記入→

6. 観光消費による経済効果

問9 下記の1～8の観光振興事業について、貴市町村主体で現在推進中のもの、推進予定のもの、推進予定がないものに分けて、該当する欄に○印を付けて下さい。

	現在推進中	推進の予定	推進予定なし
1. アウトドアレクリエーション			
2. スキー場・ゴルフ場の建設			
3. 大規模複合リゾート事業			
4. 自然環境の保全・整備			
5. 歴史・文化施設の整備・充実			
6. 観光施設と地場産業との連携			
7. 町並み景観の整備			
8. 新しい祭り・イベントの構築			

問10 貴市町村立の博物館（記念館・美術館・郷土資料館等を含む）の現状について該当するものは何ですか。

1. 十分施設も整えており運営もうまくいっている
2. 施設は整っているが運営上問題をかかえている
3. 施設はあるが整備が不十分である
4. 博物館相当の施設がなく必要性を感じている
5. 施設の必要性はない

問11 貴市町村において国および道の観光政策・観光行政に対して要望することがありましたら、その内容を簡略にご記入下さい。

1. 国に対する要望

2. 道に対する要望

ご協力有り難うございました。

○回答の調査票は同封の封筒にて返送願います。

○参考資料として市町村要覧／観光振興基本計画／総合計画の観光振興部分／過疎活性化対策計画の観光振興部分／観光パンフレット等を寄贈願えれば幸甚です。

○以下にご担当の所属等を記入願います。

市町村名

担当課

担当者

電話

Nobuyoshi OYAMA and Toshiyuki TOMITA, *Consideration on Tourism and Regional Development Strategies ; Present State and Administrative Problems of 212 Municipalities in Hokkaido / REC TECHNICAL REPORT, No.0035, Jan.2000, Hokkaido Research Center of Environment and Culture, SIU (Sapporo international University).*

[執筆者紹介]

- 大山 信義 (おおやま のぶよし)  
札幌国際大学人文・社会学部教授 地域社会学
  
- 富田 敏之 (とみた としゆき)  
北海道観光研究所長  
元札幌国際大学北海道環境文化研究センター留学研究員

2000年1月31日 刊行

---

編 集： 北海道環境文化研究センター  
発 行： 学校法人 札幌国際大学 和野内 崇弘

〒004-8602 札幌市清田区清田 4-1-4-1 TEL (011) 881-8844 FAX (011) 885-3370

---

