HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	地域主導の観光の視点から見た夕張市の観光政策
Author(s)	森重，昌之
Description	第4回観光創造フォーラム．平成21年2月27日．札幌市
Relation	第4回北海道大学観光創造フォーラムポスターセッション要旨集．pp.135-138
Issue Date	2009-02-07
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/38232
Type	conference paper
File Information	morishige-4.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

地域主導の観光の視点から見た夕張市の観光政策

Tourism Development of Yubari City from a Viewpoint of Local Initiative Tourism

森重　昌之*
MORISHIGE Masayuki

近年、自律的観光や着地型観光といった「地域主導の観光」が提唱されているが、それが実現した状態については明らかにされていない。そこで本研究では、北海道夕張市の観光政策の分析を通じて、地域主導の観光の姿を考察した。具体的には、地域主導の観光の特徴である「地域資源の観光への活用」および「地域主導の意思決定」の視点から、夕張市の観光政策の問題点を洗い出した。その結果、夕張市の観光政策には①観光による利益を地域資源に還元するしくみがなかった、②地域外関係者が地域づくりを主導し、地域側が意思決定を主導できなかったことを明らかにした。そして、地域資源への利益還元や地域住民の観光へのかかわりが、地域主導の観光を推進する上で重要であることを指摘した。

キーワード：地域主導の観光、地域資源、意思決定、北海道夕張市、観光開発

1．緒　言

旅行者ニーズの多様化や持続可能な社会の要請など、旅行市場を取り巻く環境が変化する中で、近年、自律的観光や着地型観光などの「地域主導の観光」が提唱されている。地域主導の観光では、①地域資源を活用すること、②ツアーの企画・催行を地域主導で行うことが特徴してあげられ[1)2)]、観光振興だけでなく、地域資源の保全、地域住民のエンパワーメントや郷土意識の醸成といった地域づくりが見据えられている。こうした地域主導の観光の理念や方向性は示されているが、それが実現した状態については明らかにされていない。

例えば、2007 年 3 月に財政再建団体に指定された北海道夕張市は、「炭鉱から観光へ」と政策を転換し、1980 年代から行政が主導的に観光施設整備を進めてきた。その結果、観光入込客数が大幅に増加したほか、地域イメージの転換の成功例として評価された時期もあった[3)]。しかし、その観光政策が自治体財政の破綻を招いたのも事実である。その原因として、観光開発への過大投資や第 3 セクターの放漫経営が指摘されているが、本当に問題はそれだけであったのか。そもそも夕張市が推進した観光政策と現在提唱されている地域主導の観光とは、どこが異なるのであろうか。

そこで本研究では、夕張市の観光政策の経緯を整理した上で、地域主導の観光が持つ特徴からその問題点を洗い出すことを目的とする。夕張市の観光政策や財政破綻に関する調査・分析は数多くなされていることから、本研究ではこれらの先行研究をレビューするとともに、行政資料や統計資料による分析を行う。その上で、前述した①地域資源の観光への活用および②地域主導の意思決定の視点から夕張市の観光政策を評価する。さらに夕張市の問題点を明らかにすることで、地域主導の観光の実現した状態について考える。

2．夕張市の概況

北海道のほぼ中央に位置する夕張市は、夕張山地に囲まれた丘陵傾斜地にあり、夕張川とその支流のシホロカベツ川に沿って市街地が形成されている(図-1)。夕張市は面積が 763.20km^2、2008 年 9 月末現在の住民基本台帳人口が 11,855 人であり、全国の市では歌志内市(4,815 人)、三笠市(11,153 人)に次いで人口が少ない。

図-1　夕張市の位置

産業面では、1892 年に夕張炭山の採鉱を開始して以来、「炭鉱のまち」として栄えてきた。1960 年には人口が 116,908 人(国勢調査人口)になり、炭鉱数 17、石炭

*北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院観光創造専攻 博士後期課程

生産量は329.7万トン、炭鉱従業員数は16,027人に達した[4]。しかし1960年代後半から、石炭需要の減少や海外炭の輸入の影響を受けて次々と炭鉱が閉山し、1990年にすべての炭鉱が閉山した。その後、夕張市は「炭鉱から観光へ」をキャッチフレーズに観光開発への転換を図っていった。

また農業面では、厳しい生産条件に適した野菜づくりが進められてきた。その中でもメロンは、1961年に「夕張キング」の交配に成功し、今では夕張市を代表するブランドとして知られている。メロンは夕張市の基幹作物でもあり、夕張市農林課資料によると、夕張市の2006年度農業産出額30.7億円のうち、メロンが95.8%(29.4億円)を占めている。また北海道農林水産統計年報によると、夕張市の耕地面積あたり生産農業所得は16.8万円/10a(2005年度)と、全道平均の4.9倍であり、高い農業生産性を誇っている。

3．1980年代からの夕張市の観光政策

(1)「炭鉱から観光へ」の政策転換

石炭産業の衰退とともに、夕張市は新たな地域振興策として観光開発に着手した。観光開発を選択した理由として、第1に「炭鉱のまち」として観光に活用できる資源が存在していた。夕張市には、1889年に発見された高さ7mの石炭大露頭「夕張二十四尺層」や「旧北炭夕張炭鉱模擬坑道」などがあり、観光への活用が可能であった。第2に、「炭鉱のまち」からのイメージ転換を図り、企業誘致を促進する契機として、観光開発に着目した。当時、夕張市長を務めた故中田鉄治氏は、「企業誘致がマチのイメージの悪さから頓挫するケースが多く、イメージ一新の手段として観光事業が発案された」[5]と述べている。第3に、他の産業による地域振興が困難であったことがあげられる。メロンは基幹産業になるほどの体力がなかったほか[6]、中田元市長も「石炭一辺倒の石炭産業と盛衰をともにしてきた夕張市では、かつて黒ダイヤといわれた“石炭”と“みどり”を生かすほかはなかった」[7]と当時を振り返っている。

こうして夕張市は観光政策に転換したが、そこで特徴的なことは行政が主導的に推進した点である。その背景には、炭鉱が閉山する度に人口が減少する中で、行政以外に地域振興の担い手がいなかったことがあげられる。しかし中田元市長は、「やがて自治体に代わって、石炭の歴史村を含めた観光事業を運営する観光専門の団体の希望があれば譲渡すべき」[8]と述べ、行政主導による観光開発からの転換を示唆していた。

夕張市では1980年、観光施設を運営するための第3セクター㈱石炭の歴史村観光が設立され、「石炭の歴史村」が開業した。その後、石炭の歴史村内に動物園や遊園地などを整備するとともに、1985年に農産物加工処理施設「夕張めろん城」、1986年に「ホテルシューパロ」などが次々と開業した。その結果、夕張市の年間観光入込客数は1980年の55.2万人から1985年には184.9万人、さらに1991年には230.5万人に増加した。また1987年に制定された「総合保養地域整備法(以下、「リゾート法」という)」により、翌年には松下興産㈱が進出して「レースイリゾート開発」に着手するなど、中田元市長が目論んだ民間企業の誘致も実現した。

(2) 観光開発への過大投資と自治体財政の破綻

しかし、バブル景気の崩壊とその後の長引く不況によって、夕張市の観光政策を取り巻く環境が変化した。観光入込客数は1993年以降、減少に転じたにもかかわらず、行政は宿泊施設や温泉施設の整備などに次々と投資し、観光入込客数の回復をねらった。

しかし行政は、観光政策への転換を図る以前から、炭鉱関連対策のために多額の負債を抱えていた。夕張市には、北炭夕張新炭鉱㈱(以下「北炭」という)の経営する炭鉱が多かった。そのため北炭が閉山・倒産した際、行政が社有地や住宅、病院などを買収しただけでなく、労務費まで背負うことになった[9]。こうした閉山処理費用は580億円にのぼり、うち330億円を行政が地方債を発行して負担した[10]。こうした状況にもかかわらず、行政は観光施設の整備に多額の資金を投じ続けていた。

北炭の閉山処理や観光開発への投資によって行政の財政状況は厳しくなっていたが、さらに追い討ちをかけたのが、2002年の松下興産の撤退であった。行政は従業員の雇用を確保するため、ホテルなどの施設を50億円近くで買収した[11]。その結果、夕張市の実質赤字額は2001年度まで130億円前後で推移していたが、2005年度までに約260億円へと倍増した[12]。ただし実質赤字額の増加は、2001年に産炭地域振興臨時措置法が失効した影響も大きいと考えられる。

このような行政の財政状況に加え、第3セクターの経営が逼迫した結果、後藤健二前市長は2006年6月に財政再建団体の申請を表明した。その後の調査で、夕張市の負債総額は632億円、実質赤字額は353億円に達したほか、会計間での年度をまたがる貸付・償還や

「ヤミ起債」といった不適正な会計処理が発覚した。そして2007年3月、夕張市は財政再建団体に指定され、18年間をかけて財政再建を図ることになった。

また第3セクター2社も、多額の負債を抱えて自己破産した。そのため夕張市内の観光施設は一時営業休止に陥ったが、札幌市の加森観光㈱が夕張リゾート㈱を設立し、指定管理者として市内のほぼすべての観光施設の運営を一括受託し、2007年4月から営業を再開した。

4．夕張市の観光政策の問題点

これまで1980年代以降の夕張市の観光開発の経緯と財政破綻に至った原因を整理してきた。そこで、①地域資源の観光への活用、②地域運営の推進主体と地域主導の意思決定に着目し、地域主導の観光の視点から夕張市の観光政策の問題点を洗い出した。

(1) 地域資源の活用の視点から見た問題点

夕張市の観光政策の経緯を辿ると、観光開発に取り組み始めた当初の意図が、次第に変化していった様子がうかがえる。確かに観光施設整備に対する過大投資は問題であったものの、「石炭の歴史村」や「夕張めろん城」はいずれも地域資源を観光に活用している。また、「炭鉱から観光へ」のイメージ転換にも一定の効果が見られた。光本は、財政破綻後に全国からの支援・応援が集まったのは、夕張市のイメージ転換策の成果の蓄積と評価している[13]。

しかし観光入込客数が増加するにつれて、行政は次第に地域にはない資源を活用するようになった。この点について野嵜・網倉は、ロボット大科学館やゲームセンターなど、当初の理念とは異なる方向性を見ることができると指摘している[14]。つまり、地域資源を活用することで地域固有の価値や魅力を引き出し、観光資源として活用するのではなく、観光入込客数を増やすために、多額の投資によって新たな観光資源を創出する方向へ変化していった。敷田・森重は、持続可能な観光を実現するには、観光を通じて得られた利益を再度地域資源に投資し、その価値の向上を図る必要があると述べているが[15]、夕張市の場合は観光による利益が地域資源の価値向上に向けられなかった。

ちなみに、イメージ転換による企業誘致の促進についても、十分な効果をあげることはできなかった。夕張市には時計部品製造やフローリング製造、縫製、ワサビ栽培などの企業が進出したが、誘致企業の多くは若年層や女性の労働力を求めており、炭鉱離職者の雇用の受け皿にはつながらなかった上に、誘致企業に対する優遇措置が終了すると同時に撤退した企業も少なくなかった[16]。結果的に、第3セクターそのものが雇用の受け皿となり、イメージ転換のきっかけであったはずの観光そのものが地域を支える産業になっていった。このことが、他の産業による地域振興の可能性をさらに困難にしていった。

結局、夕張市の観光政策は観光による利益が地域資源の価値向上に向けられるしくみがなかったため、観光による地域の魅力向上のためには、新たな資金を投じざるを得なかった。さらに、観光入込客数の減少によって観光による利益を上回る過大投資が続き、負債を重ねた結果、自治体財政の破綻に追いやられた。

(2) 地域主導の意思決定の視点から見た問題点

夕張市の観光政策は行政の強いリーダーシップの下で進められ、その意味で「地域主導の観光」と捉えられることもある。石炭産業が夕張市の基幹産業であった当時、夕張市では北炭が地域運営の実質的なリーダーシップを発揮していた。その後、北炭が倒産して「炭鉱から観光へ」と政策を転換する過程で、行政が地域運営を主導するようになった。しかし、これが本当に行政主導であったかどうかは疑わしい。なぜなら、観光開発の大部分が国の補助金や起債によって賄われ、市民も含めた地域の意思が反映されたとは考えにくいからである。「石炭の歴史村」の建設に関して、当時の自治省へ起債を認めてもらう際、中田元市長は「計画のリスクが大きいので中止すべきという意見と全市をあげて開発に取組む熱意を汲んで支援すべきという意見に分かれ、賛成意見が上司を動かして起債が認められた」と述べている[17]。このことからもわかるように、行政が観光政策を選択したのは事実であるが、それを主導する裁量権が十分に備わっていたとはいえない。

そこに前述したリゾート法の制定を受けて、松下興産が進出することになった。民間企業主導の観光開発を進めたい行政と松下興産の思惑が一致し、ホテルを売却するなど、民間企業主導の観光開発が進められるかに見えた。しかし、バブル景気の崩壊とともに松下興産が撤退し、行政は50億円近くを支払って、観光施設を買収することになった。

このように「石炭のまち」の時代も含めた地域運営の推進主体を振り返ってみると、夕張市では北炭や松下興産、国の補助金など、ほぼ一貫して地域外関係者が

主導していた。その結果、北炭の倒産や松下興産の撤退など、地域外関係者が交代する度に、不良債権処理が行政に押し付けられ、地域が翻弄されるという構造が続いてきた。これはまさに地域外関係者が主導する「他律的観光」の典型例といえよう。

５．結　言

本研究では、「炭鉱から観光へ」と政策転換し、自治体財政の破綻に至った夕張市の観光政策を分析し、地域資源の活用と地域主導の意思決定の視点から問題点を洗い出した。その結果、夕張市の観光政策では、地域資源を活用し、観光によってもたらされる利益を地域資源に還元するしくみがなかったため、新たな資金の投資によって観光資源を創出せざるを得なかった。また、夕張市では石炭産業が基幹産業であった頃も含め、ほぼ一貫して地域外関係者が地域づくりを主導し、地域側に意思決定のしくみがなかった。このことから、夕張市の観光政策は地域主導の観光とはいえない。

夕張市の場合、炭鉱の閉山が相次ぐ中で、地域経済の活性化が喫緊の課題であったことは事実である。しかし、政策転換の初期段階で地域資源の活用が見られていただけに、観光開発の規模拡大を図る前に、地域資源に利益を還元するしくみを構築していれば、夕張市の観光政策は持続できたかもしれない。筑和も、一定の観光客数を獲得し、定着させるには、観光客の増加を直接目的とする各種のイベント開催よりも、固有価値を有する地域全体の評価や価値を高めることの方が効果的であると指摘している[18)]。

また夕張市では、観光開発が国の補助金や起債、地域外の民間企業の投資によって進められたほか、ゆうばり国際ファンタスティック映画祭など一部の取組みを除いて、観光政策への市民のかかわりがほとんど見えなかった。そのため、観光入込客数が増加した時期も、市民や行政にノウハウを蓄積するための組織やしくみが構築されることがなかった。その意味で、地域主導の観光とは行政が主導する観光ではなく、市民も含めた多様な関係者がかかわる観光といえよう。

現在、人口減少や高齢化、地方財政の逼迫などに直面する地域では、炭鉱が次々と閉山した時期の夕張市に似た窮状といえるかもしれない。21 世紀に入り、観光が交流人口の増加や地域経済の活性化の「切り札」と見なされ、国も観光政策に積極的に取り組んでいる。このような状況の中で、「炭鉱から観光へ」と政策転換した夕張市と同じように、観光による地域振興をめざそうと考える地域も少なくない。しかし、観光による利益を地域資源に還元するしくみや地域住民が観光にかかわる機会を創出できなければ、観光振興は一過的な取組みに終わり、夕張市と同じ道を歩むことが懸念される。

【参考文献】

1) 石森秀三(2001) : 21 世紀における自律的観光の可能性（石森秀三・真板昭夫編「エコツーリズムの総合的研究(国立民族学博物館調査報告, No.23)」, 国立民族学博物館), p.9.

2) 佐々木一成(2008) : 観光振興と魅力あるまちづくりー地域ツーリズムの展望, 学芸出版社, p.66.

3) 青野豊作(1987) : 夕張市長まちおこし奮戦記ー超過疎化からの脱出作戦, PHP 研究所, p.40.

4) 夕張市(2008)『平成 18 年版 夕張市の統計』http://www.city.yubari.lg.jp/contents/download/index.html (downloaded on 2008.12.09)

5) 中田鉄治(1990) : 夕張市における観光開発の取り組み,都市政策, No.59, p.113.

6) 光本伸江(2007) : 夕張市が目指したものー「炭鉱から観光へ」構想を考察する, 月刊自治研, No.49, p.68.

7) 中田(1990)前掲論文, p.113.

8) 中田(1990)前掲論文, p.121.

9) 三輪修彪(2007) : 「夕張問題」とは何か, 月刊自治研, No.49, p.47.

10) 金子勝・鈴木徹・高端正幸(2008) : 夕張破綻ーもう 1 つのストーリー」（金子勝・高端正幸編「地域切り捨てー生きていけない現実」, 岩波書店), p.7.

11) 齋藤誠(2007) : 夕張は苦しみの果てにー「閉山地帯」の地域史, 月刊自治研, No,49, p.62.

12) 三輪(2007)前掲論文, p.49

13) 光本(2007)前掲論文, p.67.

14) 野嵜直・網倉隆(2001) : 夕張市における石炭資本の「負の遺産」と観光事業の展開, 政経研究, No.76, p.119.

15) 敷田麻実・森重昌之(2008) : 持続可能な自律的観光における中間システムとマネジメントについての分析ー北海道浜中町の霧多布湿原トラストの事例分析からの示唆, 日本観光研究学会第 23 回全国大会論文集, p.206.

16) 齋藤(2007)前掲論文, p.60.

17) 中田(1990)前掲論文, pp.114-115.

18) 筑和正格(2008) : 「国際・地域・文化」と「まちそだて」ー「国際地域文化論への 1 アプローチ, 国際広報メディア・観光学ジャーナル, No.7, pp40.