HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	観光におけるNPOとのコラボレーション
Author(s)	敷田, 麻実
Description	特集 NPOと観光
Citation	運輸と経済, 69(6), 13-19
Issue Date	2009-06-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/38724
Type	journal article
File Information	shikida-16000.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

観光におけるNPOとのコラボレーション

敷田麻実（しきだあさみ）*

1. 地域が主体の観光のはじまり

本稿のテーマである「観光」は，ほんの少し前，1990年代までは旅館やホテルなどの観光事業者だけの関心事であった。しかし，今世紀に入り，2003年の観光立国宣言，2007年には観光立国推進基本法の制定と続き，観光は観光事業者に特化した課題から，地域政策の重要なテーマとなった。農業政策や地域振興政策など，地域を豊かにする政策の一つとして認識されるようになったのである。

観光立国推進基本法の重要な要素として，「地域住民の観光への関与」がある。基本法は，地域住民も魅力ある観光地づくりに積極的な役割を果たすことを定め，住民も「観光」に参加する機会を持つことになった。もっとも，住民が観光地づくりに参加するといっても，自らの利益がないことには参加する意義を見つけにくい。そこには参加することで何らかのメリットが地域に生じるインセンティブが必要だった。それが「観光まちづくり」である。

観光まちづくりとは観光を利用したまちづくりであり，それまでも進められていた地域再生や地域活性化と同じ意味だが，観光を利用してそれを進めるということに特徴がある。2003年頃から新聞記事の見出しでも観光まちづくりが増え始め，観光をまちづくりに活用できないかという動きが活発になっていった。特に東京一辺倒だった価値認識に疑問を持つ人が増え，身近な町や自然の持つ価値の見直しも含め，都市部以外にある自然や文化の魅力を認めようという風潮がこれを後押しした。

しかし，忘れてならないのは，この背景にあるもう一つ大きな動き，地域の置かれた状況である。それは2000年代以降に進められた全国的な市町村合併と地方自治体の「自立的な運営」政策に端を発する。しかし，国の財政再建を優先した「三位一体改革」によって，地方分権推進の名の下に国庫支出金の削減，所得税の税率引き下げと個人住民税の一律引き上げが進められ，自治体の財政力格差は拡大した。また地域経済を支えてきた公共事業の規模縮小とグローバル化の中で，地域経済は構造変化を迫られている。悪化した財政状況の中で，自立と地域経済の活性化を求められた自治体は，大規模公共事業やリゾート開発の失敗，国主導の地域振興策の限界から，既存のアプローチではない新たな地域振興を求めていた。そこで注目されたのが観光である。観光客が来て地域で消費することで地域経済の活性化や地域の賑わいが創出できるという目論見が出てきた。これは一見もっともな話だった。

ここで注意しなければならないのは，以前は地

*北海道大学観光学高等研究センター教授

域外の観光事業者，いわゆる旅行会社にノウハウもマーケティングも依存していたことだ。それを地域でやれと言われても，できることは少なかった。その結果，地域外への経済的リークが大きく，地域経済の活性化の効率は低かった。また，観光客が来るだけで地域経済が活性化するという言説は，リゾートによる巨大開発の失敗で説得力を失っていた。

今求められているのは，自らの地域政策としての主体的な観光推進である。地域が自らの利益のために，地域外の関係者と連携する観光こそが地域を豊かにする。単に観光関係者の生活や経営のためではなく，効果を地域全体で享受できるからこそ地域主導の観光は推進する価値がある政策である。地域で農林水産業や商工業を振興するのと同じく，観光を振興することで豊かになれるのだということに，ようやく地域内の合意が得られはじめた。

だからこそ自治体，民間を問わず期待が高まるのだが，次の問題は誰がそれを担うのかということである。

2. NPOという時代の要求

本稿のもう一つのテーマである「NPO」は，担い手の問題である。今日，NPOという言葉を知らない人はいないだろう。10年前に書かれた本には，それは「欧米で普及した組織的ボランティアのこと」だと詳しい説明が載せられていたが，今は違う。社会のNPOに対する認識は大きく変わった。内閣府大臣官房政府広報室によって行われた「NPOに関する世論調査(2005年)」では，NPO活動を知っている割合は既に90％に達し，NPOという言葉は社会にすっかり定着した。福祉や環境分野でのNPOの活躍を見ていると，NPOは私たちの社会にとってなくてはならない活動になってきていることを実感する。NPO活動は規模の点でも社会を支え，また経済的にも重要な活動になった。2002年に経済産業研究所が発表した調査では，NPOが約6,900億円の国内生産額があると推定されている。

さて，NPOを支える特定非営利活動推進法，いわゆるNPO法が成立してからわずか10年でNPOが広く普及した理由は，私たちの社会が新たなサービス提供主体を必要としたからである。それまでもっぱら「ボランティア」と呼ばれ，慈善や奉仕活動だと思われていたことが，阪神淡路大震災やナホトカ号重油流出事故でのボランティアの活躍で見直され，サービスの提供主体としての位置付けがはっきりしてきた。同時に，個人のボランティア活動だけではなく，それをNPOという組織によって効果的に進めたいというニーズも出てきた。

ではなぜNPOが期待されているのだろうか。その理由は，私たちの社会が多様化してきたからである。1980年代までは，政府や企業が一律の水準のサービスをあまねく広く提供することに主眼を置き，全世帯や全員に普及することを優先してきた。現在は携帯電話がそれに取って代わっているが，住宅用の固定電話が政策的努力によって1990年代に普及率90％を超え，ユニバーサルサービスと呼べる状態になったことはその象徴である。しかし，その後は全体ではなく，個々の状況に応じたサービスを供給することに主眼が移った。ユニバーサルから個人のオンデマンドへの移行が起きたのである。

そのため，一律のサービス提供から状況に応じた提供に，サービス提供側も変化をせざるを得ず，政府や自治体による一律の供給だけでは不十分だった。そして，この問題の解決のために，提供側が変わるのではなく，新たなサービス提供者の創出が考えられた。それは，今まで公的部門が担当していた分野に民間が参入する，官から民への流れである。また1980年代からの国債残高の増加よ

る財政硬直と新自由主義に基づいた「小さな政府」の追求，それに続く構造改革に追従する動きでもあった。

この小さな政府とは，民間にできることは民間に任せるという選択である。その際に，単に新たなサービス提供者を創出するだけではなく，そこに今までの公的部門ではできなかった創造的な問題解決や提案を可能にしたいという思惑もあった。つまり「官業」では制約があるが，民間なら自由な発想ができるだろうと考えられた。

このような期待を背景にしてNPOが舞台に上がってきた。そのため新たな解決策の提案，つまり「創造的な問題解決」が主たるテーマとなった。また，これと同時期に観光という分野でも，観光事業者が独占していた観光事業が地域に広く開放され，参入や活用が可能になったことも大きい。

3．NPOによる観光推進

観光によるまちづくりは，必然的に地域主体で地域がそこから利益を得る観光の実現となっていった。それを担う主体としてNPOやボランティアが重視されている。そこでなぜ観光とNPOが融合するのか，それがどうして効果的なのかを改めて考えてみたい。

まず，観光は地域外から人が来ることで成立する。そして観光地（地域）に人が来て交流することから経済的利益をはじめとする地域にとってのメリットが生れる。人が来てくれないと困ることは，「観光」にとって一見弱点のようだが，生産物を消費地に運ばなくてはならない製造業と比較して，輸送コスト不要で，大きな強みである。また，観光資源は特別なものではなく，地域が既に持っている資源を観光資源化することで，十分まかなえる。大規模な生産設備が必要な産業に比較すると，起業時の資本や資金は小さく済むので，新規参入が容易である。従って，資金や運営基盤がまだ十分ではない，現在のNPOが参加する分野として観光は適している。

また，ホテルの経営などは専門的知識を必要とする事業だが，人が人をもてなしたり迎えたりすることはきわめて人間的な活動であり，規模の大きな事業でなければ，敷居の低い，誰もが参入しやすい分野である。各地で行われている観光ボランティアガイドは賛否両論あるが，誰もが観光という仕事の一端に関われることを示す例である。さらに，最近の観光では地域で観光サービスを創出し，それを地域外からの観光客に地域が主体的に提供することが始まっている。従来の観光が専門的な観光事業者による観光サービスの提供であったことに比べると，非営利のNPOでも参入しやすい。

前述した観光まちづくりでは，この傾向はさらに顕著である。特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）の第２条では，NPO活動の内容について定めているが，その中で，「まちづくりの推進を図る活動」は40.8％を占めている（複数回答，2008年末までに認証を受けた３万6,300のNPO法人の定款から集計）。この数字を見る限り，NPOとまちづくりは既に融合し，おそらく観光まちづくりでもNPOによる取り組みが進められているだろう。

さて，このような最近の観光との「マッチングの良さ」はあるが，観光分野でNPOに関心が集まる理由はそれだけではない。それ以上に，NPOの特性発揮が期待されている。

まず，観光を推進するなら，単にツアーを実施しているだけではなく，地域の持つ課題の解決に何らかの貢献があることが必要である。その点で明らかな「ミッション」を必要とするNPOは，これからの観光振興を担う主体としてわかりやすい。また実施主体の利益だけではなく，地域社会にどれだけ貢献できたかという視点で事業評価が

できる点では，営利企業より優れている。現在のように，地域の豊かさが経済だけではなく，地域の自然環境やアメニティも考慮するようになると，地域の役に立つ度合いは，単に主体が利益を上げ，その利益で地域が潤うという「経済乗数効果」だけでは計れないからである。

例えば，北海道の道東，浜中町にあるNPO法人「霧多布湿原トラスト」は環境省のエコツアー大賞の特別賞を受けた優れたエコツーリズム推進主体だが，彼らが実施しているツアーは大きな利益を上げているとはいえない。しかし，エコツアーの実施によって，霧多布湿原の価値が見直され，その価値が多くの人びとに享受されたとなれば話は違う。観光やそれに伴う交流によって，地域も地域外から来る観光客も金銭的利益では計れない豊かさを手に入れているので，霧多布湿原トラストの役割は大きいだろう（敷田ほか，2009）。これが営利企業であればツアーでの利益確保だけで話が終わっていたかもしれない。もちろん昨今の「企業の社会的責任」追求の動きの中で，営利企業も社会を意識しているが，霧多布湿原トラストのような選択ができるか疑問だ。

4．観光地域側の課題とは

このように，NPOが関わる観光やNPO活動で観光まちづくりが進められている事例は増えている。しかし一方で，NPOが関わる観光推進には課題も多い。その課題はNPO側が持つ課題と地域観光側の課題とに分けることができる。

まず，地域観光側の課題をあげよう。その第1は，依然として「観光業界」が個々の企業の存続だけを追求していることである。しかし，地域あっての観光産業や企業である。地域の観光産業の維持のためには，支援や補助は当たり前という意識では困る。むしろ観光が地域にどれだけ貢献できるかを競わなければならない。例えば，北海道の鹿追町にある然別湖ネイチャーセンターでは，優れたエコツアーの実施もさることながら，地域の自然環境の維持がエコツアーの質向上につながることもあり，環境調査を分担している。このような具体的な貢献は評価できる。

これに関連して，地域の観光資源は観光業界だけのものではない。当たり前のことだが，観光資源はそもそも地域資源なのである。それを一方的に使い，資源に還元しないのは身勝手である。地域資源を活用して得た観光利益の一部を地域資源に還元することが必要だ。現在の観光業界がそれに特段に配慮しているとは認め難い。

次に，地域観光側が自らの地域を意識していない点が挙げられる。マスツーリズムの時代には，地域外の観光事業者，つまり旅行会社に従って，地域外の観光の動向ばかりを注目してきた地域観光側は，地域内のできごとに恐ろしく鈍感になっていた。そもそも地域住民も，外に出かければ観光客である。自らの地域の住民とコミュニケーションができない地域観光関係者が，他地域から来る観光客とうまくコミュニケーションできることなど「あり得ない」だろう。着地型観光では，地域内のさまざまな主体との連携が求められる。ここでは地域の多様な関係者とのコミュニケーションができることが最低条件だ。

最後に，そもそも現在の地域観光側もNPOの機能を持っている。NPO活動による観光まちづくりに期待する前に，地域の観光関係者が考えなければいけないことは，各地にある観光協会の役割である。よく考えれば，業界団体とはいえ，観光協会は性質的には非営利の団体，つまりNPOと同じである。しかし，ほとんどの観光協会には明確なミッションが定められておらず，業界融和団体あるいは，せいぜい行政との窓口にしかなっていない。ミッションを持たないのでは，NPO活動と

しては失格だ。NPOとの連携を主張する前に，自らが持つ観光協会という「NPO」の活動を再考してみてはどうであろうか。可能性はそこにある。

面白い事例として，北海道の道東にある弟子屈町がある。川湯温泉で有名な弟子屈町だが，ここで「てしかがえこまち推進協議会」という団体が活動している。この団体は性格的にはNPO法人であり，持続可能な地域をめざして活動している。まだスタートして1年あまりで華々しい成果があるとは言えないが，関係者が参加した地道な活動として筆者は評価している。

これに関して、弟子屈町の有志が旅行業の会社「㈱ツーリズムてしかが」を2009年4月に設立した。その理由は、てしかがえこまち推進協議会ではできない営利事業，つまりツアー販売やマーケティングを進めるということだった。観光とNPO，営利企業の関係を考えるにはもってこいの事例である。

営利企業は企業統治（最近は「コーポレートガバナンス」という）がしっかりしていなければ，地域還元を忘れて自らの組織維持か利益追求に走る。この新会社には，てしかがえこまち推進協議会から役員が出ているので，その「統治」を受けている。地域を無視した営利追求に走る可能性は少ない。また，この2つの組織で役割分担し，得意なことを得意な組織で進めることができる。この例から考えなければならないのは，組織の運営には得意，不得意があり，NPO法人をつくればすべてが解決できるほど簡単ではない。

5．NPO側の課題

NPO側の課題としてはまず，NPO活動の資金的な脆弱さがあげられる。大阪大学の山内ほか（2008）による調査（約1万3,000NPO法人を対象）では，NPO法人の60％は収入規模が500万円未満であり，19％の団体が債務超過であると指摘している。また田中（2009）は，NPOとしての重要財源である寄付金が0円の法人が54％あると述べている。こうした背景があると，勢い自主財源での活動には限界があり，その代わりに行政の委託を受けるNPO団体も出てくる。

行政の発注する仕事は重要性が低く，NPO団体が受託してはいけないと主張するのではない。NPO活動は自分たちが実現したいことがまずミッションとしてあり，実現に必要な事業を進めるのが基本である。しかし，行政の下請け化する団体や活動も多く，結果的にミッションの実現ではなく，行政の施策目標の実現にすり替わってしまっている例も多い。行政の仕事だから公共性や公益性があると納得して安易に妥協してはいけない。それよりも，NPOであることの利点，つまり，ある社会課題に関して自由な発想を元に政策を創造・提案し，社会を変革する，いわゆる「アドボカシー」をめざすべきである。このような自主的な活動があってこそ，NPOの存在意義も高まるのだろう。

次にNPO側の課題としてあげたいのは，NPOの運営・経営ノウハウなどの知識資産の薄さである。国内のNPOは，その活動の歴史は浅く，まだ十分に成熟していないことは確かだが，今後のNPOの活動を支えるには，NPOの運営自体を充実する必要がある。北海道にあるNPO法人ねおすは，エコツアーを手がける年間事業規模1億円規模の比較的大きなNPO団体だが，NPO法人化10年を経て，具体的なノウハウの文書化や今までの経過をまとめる作業に着手した。逆に考えれば，今までの日常業務の中では事業の「ふりかえり」が十分ではなかったということだ。それはNPOの評価システムが明確でないことにも原因がある。NPOの評価は学会などで議論されてきたが，これといった手法がない。営利企業が財務諸表の分析や指標化で，社会的に共有できる評価システムをつくってきたことに比べると立ち遅れている。

また観光まちづくりの利益を示すためにも，NPOが具体的成果を出すことは重要だ。実はそれは意外と大変で，必ずしもNPO側の理想どおりには行かず，むしろ観光関係者，行政や既存の関係団体との現実的な取引も含めた生々しい交渉も生じ，時には政治的でさえある。理想の高いNPOは，こうした政治的な取引に関わることを避け，仲間どうしで「仲良くする」活動に逃げ込むことがある。またNPO活動にある種の「癒し」を求めて参加してくる人が多い昨今では，仲良くする活動にウエイトが置かれてしまうことも多い。しかし，「成果」を出すことは非営利活動でも必要であり，「仲良くする活動」と「成果を創る活動」のバランスをしたたかにとらなければならない。

最後に，「シャドーワーク」の問題を指摘したい。シャドーワークとはアンペイドワークとも無償労働とも呼ばれることがある，特定の生産活動のために必要な仕事だが，報酬が払われないものを指す。よく例にあげられるのが家事労働である。地域でも，NPO活動を都合のよいボランティア活動と勘違いし，活動は個人の「生き甲斐のためだから」と考え，NPOの熱意に甘えてしまう例が多い。前述したNPO法人ねおすのエコツアーの調査では，地域への支払いが多いツアー，つまり地域貢献しているツアーほどシャドーワークが多いことが明らかにされている（荒井，2008）。

しかし，NPO活動は社会の課題を組織的に実現しているのであり，このように無償で何かをすることを求められ続ければ，いかに非営利のNPOといえども疲弊して活動は止まってしまう。NPOとの関係は，法人同士の契約や互恵的な取引と考え，非営利だからと甘えることがないようにしたい。

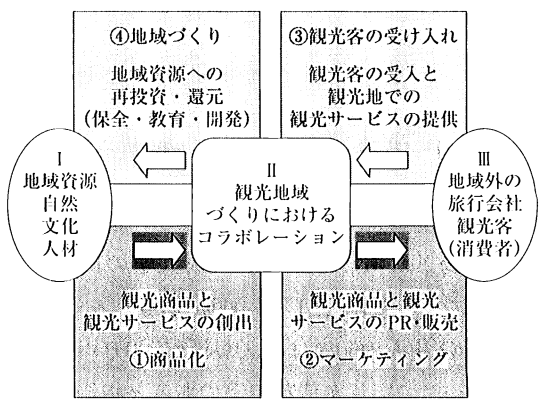
6．コラボレーションに向けて

観光分野におけるNPOの役割や今後の課題を説明してきたが，いったいこれからの地域観光では，NPOとのコラボレーションをどのように進めればいいのだろうか。具体的な進め方のモデルや示唆がなければ具体化しにくいことも事実だ。

そこで，地域におけるこれからの観光の推進をわかりやすく説明すると下の図のようになる。観光は図にあるように，地域資源（Ⅰ）と地域外の観光客（Ⅲ）を結びつけることで成立する。そもそも観光には地域資源が必要だが，それが最初からなくても，地域の関係者による働きかけで，魅力的な観光資源を創出することもできる（図の④）。

基本的なアプローチとしては，魅力的な地域資源を元に，観光サービスや商品をつくり出す，つまり商品化することがまず必要である（図の①）。そして商品やサービスがつくり出されるが，そのままでは売れない。地域にいかに良いものがあっても，それが知られていなければ観光客が来ることはないからである。そこで，図の②にあるように地域外にいる旅行会社や観光客にマーケティング，つまりPRし販売することになる。その結果，図の③のように，観光客が地域に来訪する。この段階で観光は完結するのだが，そのままでは持続可能ではない。地域資源は疲弊したり，やがて飽きられたりするからである。そこで，再度地域資

図　持続可能な観光の関係性モデル



源に再投資・還元することが必要になる（図の④）。このようなサイクルを繰り返すことで地域の観光は持続可能になり，今までの観光のような地域資源の使い捨てはなくなるだろう。

その際にポイントとなるのが，この４つの働き（①から④）を誰が担うのかということだ。もちろん地域の観光事業者が単独で担うことも考えられるが，果たしてそれで良いのだろうか。特に④の地域還元は，地域の自然環境保全であったり，観光まちづくりであったりする。営利企業が日常活動で進めるより，NPOが活躍できそうな領域である。ここにコラボレーションの意味がある。中心にある四角（Ⅱ）が実は，地域における観光関係者とまちづくり関係者，NPOのコラボレーションだ。

さて，そのコラボレーションについて触れておきたい。最近では「コラボレーション」や「パートナーシップ」という言葉がよく使われるが，要は複数の主体間の「協働」関係である。中でもコラボレーションはなんとなくスマートで，聞こえの良い言葉である。実現できれば，それぞれが進める活動より，協働によって生み出す成果は大きいだろう。

しかし現実は甘くはない。特に行政とNPOの協働では，それが顕著である。行政関係者は，NPOが自主的に動き，行政では不可能なことを可能にする絵を描く。一方，NPO側は行政の政策決定に参加できるチャンスだと思い込む。そこには期待の落差がある。また，協働の仕方にはいくつもの段階がある。仲良くするだけの協働から具体的な成果を生み出すための協働まで，その違いは大きい。当然，仲良くするだけの協働ではなく，両者が協働することでより大きな成果が生み出されることが望ましい。また行政側も，NPOとのつき合いの歴史はまだ浅く，十分な経験がない。そのため自分たちにとって安心できる，「都合の良いNPO」ばかりを相手にしたくなるだろう。しかし，それは行政としては楽だが，NPOに期待される真に創造的な成果にはつながりにくい。短期的にはともかくとして，ダイナミックな協働関係とはなり得ないだろう。

最後に，今までの議論を踏まえて一点指摘しておきたい。何はともあれ，こうした協働を進めるために重要なことは，基盤となる信頼関係である。この信頼関係とは，確約ではなく，「相手に対して一目置ける」関係だ。それは簡単ではないが，コラボレーションする関係者がお互いを尊重し合うことで実現する。利益の追求も成果も重要かもしれないが，長期的な視点で地域内外の関係者の信頼を基盤にNPOとコラボレーションしたい。その時に，観光が地域を真に支え，NPOとのコラボレーションで地域再生が実現するだろう。

[参考文献]

［１］荒井一洋（2008）「エコツアーの経済的な地域貢献に関する実証分析」，『北海道大学観光創造フォーラム：ネオツーリズムの創造に向けて報告要旨集』北海道大学，pp.109-112.

［２］経済産業研究所（2002）『産業連関表によるNPOの経済効果の分析について』（http://www.rieti.go.jp/jp/projects/npo; downloaded at 2009.5.1）

［３］田中弥生（2008）『NPO新時代　市民性創造のために』，明石書店，東京都，269p.

［４］敷田麻実・木野聡子・森重昌之（2008）「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――」，『地域政策研究』（7），pp.65-72.

［５］山内直人ほか（2008）「NPO法人の財政実態と会計的課題――「NPO法人財務データベース」構築への取組みから――」，『非営利法人研究学会誌』10，77p.