



# HOKKAIDO UNIVERSITY

|                  |                                                                                   |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Title            | 「明日の日本を支える観光ビジョン」とこれからの観光創造                                                       |
| Author(s)        | 西山, 徳明                                                                            |
| Citation         | CATS 叢書, 11, 33-38                                                                |
| Issue Date       | 2017-03-07                                                                        |
| Doc URL          | <a href="https://hdl.handle.net/2115/66708">https://hdl.handle.net/2115/66708</a> |
| Type             | departmental bulletin paper                                                       |
| File Information | CATS11_04.pdf                                                                     |



# 「明日の日本を支える観光ビジョン」とこれからの観光創造

西山 徳明

観光学高等研究センター 教授

## 1. 2030 年、外客 6,000 万人という数字は過大か？

2016 年 3 月 30 日、政府は「明日の日本を支える観光ビジョン」を発表した。2003 年の小泉首相（当時）による観光立国宣言は、日本が産官学すべての分野で観光というものを真剣に考え始める大きなきっかけとなったが、その後の 10 年間はさほど大きな動きがなかった。ところが、近年の中国人観光客による「爆買い」が象徴するようなインバウンドの急増という社会現象を背景とし、また、縮退していく日本社会の再生を地方創生に賭けようとする中で、観光をもう一度真剣に考えねばならないことに政府もようやく気づき、このビジョンを描き発表したと考えられる。筆者は、このビジョンを最初に読んだ時、その施策対象の広さに大変驚いた。それ故最初は、首相官邸が有識者を集め、トップダウンで勝手につくり出した単なる「絵に描いた餅」だと思ったのだが、実はそうではなかった。

この報告書（ビジョン）は、明日の日本を支える観光ビジョン構想会議が発表したもので、まず注目されたのは、2015 年実績で 1,973.7 万人の訪日旅行者外国人数を、2020 年までの 4 年間で 4,000 万人に、さらに 2030 年には 6,000 万人に増やすという、普通に考えると無謀とも言える数値目標を掲げたことである。わずか数年前まで、観光立国政策でめざしていた 1,000 万人という目標にも到達できず、訪日外国人旅行者というのは 700 万人あたりで推移していた。これが 2013 年、10 年経ってやっと達成できたと思いきや、途端に倍々ゲームのように増え、2015 年には 2,000 万人にほぼ達した。これだけ伸びるなら、4,000 万人も 6,000 万人も達成可能ではないか、という短絡的、楽観的なアイデアではないか、と多くの人々が感じたのは無理も無い。

しかし筆者は、ふと考えた。2015 年で比較すると、観光大国フランスへのインバウンドが 8,445.2 万人、2 位の米国が 7,751.0 万人で、日本の 1,973.7 万人は世界で 16 位、アジアでも 5 位の低迷ぶりである。隣国中国が 5,688.6 万人で世界 4 位であるのと比べると、残念ながら、いかに日本が外国人の興味の外にあるかが分かる。10 年後、20 年後の国際社会において、日本が文化大国、経済大国として一定のプレゼンスを発揮しようとするのであれば、4,000 万、6,000 万という数字は、当然実現されるべき目標であると言えよう。人が訪れない国は、ビジネスにおいても文化においても魅力のない国ということであり、数値目標は荒唐無稽に見えても、少し冷静に考えれば、この程度の数の人が来てあたり前と考えるべきである。少なくともこれくらいの人々が海外から来るような国にしていかなければ

れば、日本は将来の国際社会で生き残れない。今のままでは、日本は高齢化と人口減少でジリ貧であることが明白なのだから、この目標、この数字程度の観光の隆盛を、様々な立場の人々が多様な角度から真剣に考える必要がある、と筆者は考えるようにした。

では、これをどうすれば実現できるのか？ それを考える前に一つの前提を確認したい。かねてからの有名観光地である山口県の萩というまちは、2016年、市内の複数の近代化遺産がユネスコ世界文化遺産リストに「明治日本の産業革命遺産」の構成資産として登録され、さらにNHK大河ドラマ「花燃ゆ」の舞台にもなり、日本人観光客は2、3割増えている（萩市関係者のヒアリングによる）。にもかかわらず、ほとんどインバウンドが増えていない。現在、札幌や東京、京都などではホテルの予約ができないほどインバウンド客であふれているという一つの事実がある一方、その一步奥にある地方都市には、まださほどその影響が及んではない。いまインバウンド受け入れ地となっている上記の都市群は、極端に言えば、中国の旅行代理店のパンフレットやウェブのホームページに載っているデスティネーションだと考えてよく、北海道では札幌とニセコ周辺には来ていても、素晴らしい観光資源を有する道東は、萩同様にほとんど認知されることなく、インバウンドは増えていないのである。

地方創生が、日本という国家が将来生き残るために避けられない一大プロジェクトであるとすれば、創生されていく一つの形として、多様な自然と文化が四季折々に魅力を放つ地方の津々浦々の地域が、海外からの様々な訪問客をきちんと迎え入れていく仕組みを用意する必要がある。そうしてキャパシティが十分整えば、6,000万人という数字も目標とするに不足はないと考えられるであろう。真の地方創生が、目標達成の鍵なのである。

## 2. PPP の考えに基づく DMO と観光の公益性

地方・地域は、こうしたうねりをどのように受け止めれば良いのだろうか。「明日の日本を支える観光ビジョン」には、3つの視点に沿って35の施策が用意されている。この中でも「視点1 観光資源の魅力を極め、地方創生の礎に」に含まれる「文化財の観光資源としての開花」「国立公園のナショナルパークとしてのブランド化」「景観の優れた観光資産の保全・活用による観光地の魅力向上」「滞在型農山漁村の確立・形成」「地方の商店街等における観光需要の獲得・伝統工芸品等の消費拡大」といった施策は、それぞれ文化庁、環境省、国交省、農水省、通産省といった所管省庁が思い浮かぶメニューの提示になっているが、これら縦割りの壁を取っ払い、好きなように組み合わせて効果を最大化できるのは、正に意欲を持った地域のみである。地方自治体を中心とする地域のみが、その地域を舞台に、「観光振興」という錦の御旗を振る国の施策群を総合化し、地方創生を実現できるのである。

そのためのもう一つの重要な施策メニューが、「視点2 観光産業を革新し、国際競争力を高め、我が国の基幹産業に」に含まれる「世界水準のDMOの形成・育成」である。筆者

が考える真の DMO=Destination Management/Marketing Organization とは、「行政」「住民(地域コミュニティや資源所有者など)」「外部資本(旅行業界やデベロッパーなど)」を官民協働(=PPP:後述)の理念に基づいて調整し、資源を開発・管理して観光商品を造成する「マネジメント」と、そうして創出された地域ブランドと商品の「マーケティング」の両者を一元的・統合的に行う主体(組織)を指す。この DMO は基本的に、以下のような観光振興の公益性を十分に理解した地域のステークホルダーを主体として組織され、自地域を「わがまち」として愛するだけでなく、訪問者の視点から自地域を「デスティネーション=発地からの視点で見た着地」として客観的に評価・分析する能力を持たねばならない。

ここで言う官民協働 PPP=Public-Private Partnership とは、従来、官の役割とされていた遺産保護やコミュニティ開発、雇用創出、景観づくりや教育といった公益目的の事業を、行政=public sector の権限(法制度による規制や緩和など)と民間企業=private sector の事業遂行ノウハウやファイナンス力などを相乗効果的に生かすことで、より合理的(経済的)かつ高品質なレベルで実現する事を目的として、官と民が構築する partnership(相互尊重)の関係を指す。これからの地域の観光開発においては、こうした公益目的を掲げる非営利の地域運営組織として DMO を立ち上げ、理想的には、観光客からの定常的な収入(入域料や駐車場料金からの協力金など)を得、これを基金として先述のような公益事業の実施や観光振興への再投資などを行って地域を創生する。この収入に関しては、すでにデスティネーション・ブランドが確立しており、仕組みをつくれればすぐに観光客からの収入を生み出すことができる地域もあるが、ブランド化が未成熟でこれからという地域では、行政からの補助金や民間企業からの資金調達で成り立つケースもあるであろう。

しかし重要なのは、従来のような、観光業という民間の一部門が儲けるための観光振興ではなく、観光が地域の価値を持続し、地域社会を豊かにしていく、そういう公益性を担保した観光開発が求められているということである。言い換えれば、こうした新たな視点からする「観光の公益性」を自治体の首長が宣言できるような、そして官民が一体となって観光振興を通じた地域経営ができるようなまちこそが、地方創生を担い生き残りうると言えよう。

### 3. 「明日の日本を支える観光ビジョン」の使いこなし方

先述のように、それぞれの省庁がビジョンの意図を受けとめ、有益な施策をメニューとして並べたとしても、全体の旗を振るような主体が政府の中には無く、このまま指をくわえていてもビジョンは実現しない。実現には、こうした施策をしっかりと受け止める地域側のキャパシティ形成が不可欠であり、その結果として、中央と地方・地域が響き合うことで初めてビジョンは実現する。実際に必要な施策を選別し、自地域に展開できるのは、地域社会そのもの、つまり自治体や場合によってはさらに小さな地域組織や公益組織など

である。これら自治体や組織が、しっかりと Destination=観光目的地としての地域を Management=経営する仕組みつくり上げ、そこに優れた人材を配して、省庁が用意する施策を使いこなせるかが鍵となる。

そのためには、ビジョンにあるような発地サイドの都市部や観光業界の中に観光 MBA 的な人材を育成し配置するだけでなく、地域に DMO を配する施策のプライオリティを他施策より上位に設定し、そのために必要な人材の育成と DMO が果たすべきミッション実現のプロセスや下位施策との関係を示すなどの政策の構造化を図るべきであるとする。①個々の地域に固有なデスティネーション・イメージをステークホルダー間で確実に共有し、②それを実現させるための構想と計画を策定し、③その下で、観光資源となる文化遺産、自然、景観、農山村の空間などの資産や人材といった資源を地域で開発・管理（発掘・整備・保全・活用など）し、④自然保護や文化財保護、景観、農村計画等の分野の蓄積と民間マーケティング分野のノウハウの蓄積を総合化（インテグレート）して商品を造成し、⑤それをマーケットにつなぎ、⑥得られた収益を地域社会の発展や観光への再投資に還元する、という一連の事業を地域が主体となって展開できる状況が生まれた時に、地方創生は形になるのである。

とくに、最初のデスティネーション・イメージのステークホルダー間での共有は必須のプロセスのはずであるが、政府主導で連携主体の枠組みから先に入ったような広域 DMO や都道府県単位の DMO では、このイメージの共有がおそくおそくにされているケースが出てきており、DMO の意味を分かりにくくしている。残念ながら、35 の施策メニューをただ並べた今のビジョンを読むと、今まで通り、それぞれの主体で観光まちづくりを頑張り、持ち寄った資源（商品）を材料にマーケティングしましょう、という話で終わっているようにしか見えない。

#### 4. 地域の数だけ DMO が必要！

改めて地域におけるこの DMO の具体的なミッションを述べると、①組織経営（基金管理等含む）を通じた先述のような公益事業の企画・実施、②地域の観光に関連する様々な組織やステークホルダー間の調整、③観光資源の開発・管理（先述）、④前述のような国の様々な施策の自地域への適用可能性の分析・判断とその予算獲得、⑤訪日プロモーションを含むマーケティング戦略の策定・実施、⑥ツアー商品造成とランドオペレーション、⑦集客交流イベントのマネジメント、などが挙げられ、地域の利益を代表し観光を経営する公益組織（財団や NPO を想定）とならねばならない。

上記の機能全てを満たしているわけではないが、このなかの重要なミッションのいくつかを果たし、今後地域に求められる DMO のモデルを意外な形で提示してくれている事例がある。

例えば、筆者が 1980 年代から研究フィールドとしている沖縄県八重山郡の竹富島が、星

野リゾートを誘致した事例である。その経緯は以下となる。沖縄の本土復帰の混乱時に、島の約 3 分の 1 に当たる 130ha の土地が本土の観光開発デベロッパー 3 社に二束三文で買い占められ、70 年代、その土地の一部にリゾート開発計画が持ち上がるが、外部資本を嫌う地元の反対運動によって阻止された。その土地は、90 年代初めに、島の若手実業家によって一旦まとめて買い戻されるものの、リゾート法（1987 年閣議決定の「総合保養地域整備法」）の下での低金利の公的貸付金とその原資であったため、その土地には、投資を回収できる観光開発が運命づけられていた。幸いバブルがはじけたことで、10 年以上に亘ってこの土地と借金は塩漬けとなっていたものの、2000 年過ぎの不況で借金の保証をしていた那覇の建設会社が傾き、ハゲタカファンドに転売されて、一時は、世界中からどんなリゾート開発会社が来てもおかしくない状況に陥った。島民は公民館（後述）を核として相談し、絶望の中で活路を探した。そして、どうせならば島に相応しいリゾート開発をしてくれる会社を探そうと、苦渋の選択として星野リゾート誘致案が浮かんできた。公民館からの誘致提案を意気に感じた星野社長本人が何度も島を訪れ、住民と膝を交えて話し合い、交渉の末、島民は運命を託す決断をする。その交渉とは、買い占められた土地約 130ha のうち 6ha だけをホテルとして開発し、15～20 年で投資回収した暁には、残りの土地を手つかずのまま島に返してもらうというものである。2012 年に開業して以来は、島民とのアトラクション・ビジネスの契約や宿泊客の地元レストランへの誘導、ホテル従業員の祭への手伝い参加といった島の運営活動への貢献などの様々な協働に取り組み、win-win の関係を成立させている。沖縄では伝統的コミュニティを基盤とする公民館という行政の末端組織が力を持っているが、まさにその竹富島の公民館組織が、地域の利益を代表しステークホルダーを調整する DMO として機能した、という事例である。

もう一例を挙げると、世界遺産白川郷の「世界遺産白川郷合掌造り保存財団」がある。世界文化遺産登録翌年の 1996 年に、白川村の条例に基づき、「ふるさと創生基金」と岐阜県からの出資金 1 億円ずつを基金として設立された財団で、世界遺産地区に隣接する財団駐車場を運営し、そこからの遺産保護協力金収入を財源として、地元保存会の遺産保護活動への支援や修復専門家の雇用、住民との協働による遺産保全活動（合掌造り家屋の屋根補修、放棄水田の回復や遺産のインタープリテーションなど）、そして住民が行う家屋の増改新築等への補助金の支給といった、他自治体であれば役所が行っているような公益事業をまさに PPP の視点から実施している。これまでは、白川郷が観光地として売り手市場であったこともあり、マーケティング機能は弱いが、住民を含めた観光に関わるステークホルダーと緊密に連携し、観光から得られる資金を原資として、公益目的の観光資源マネジメントを着実に実践している点を DMO として評価してよいと考える。

このように、必ずしも「観光ビジョン」が旗を振っているようなマーケティング主導のものだけではなく、自地域を観光目的地として経営したいという主体が形成された時、そこに DMO ができる、あるいは既存組織が DMO に変貌する、という考え方をとることもできよう。

日本の地方創生の一翼を観光が担うとすれば、観光振興をめざす全ての都市や地域がそれぞれに相応しいDMOを立ち上げていくべきではないかと考える。萩市の「NPO 萩まちじゅう博物館」(2004年～)や長野県の「一般社団法人信州いいやま観光局」(2010年～)、観光まちづくりの財源に入湯税の値上げを行った(2015年)ことで注目された阿寒湖温泉なども、同様にDMOのモデルを提示してくれている。

筆者は、広域DMOを否定するものでは決してないが、まずは基礎単位としての個性ある地域が、地域DMOを核としてデスティネーション・イメージを共有し、自分たちのやり方でそれぞれの自律的観光の実現をめざすことが優先されるべきではないかと考える。「急がば回れ」である。

## 5. 北大観光学の役割

「地域における観光の創造」をミッションに掲げる北海道大学の観光創造は、上記のような社会的要請に応えるべく、2017年度より「観光創造士」改め「デスティネーション・マネージャー」の育成プログラムを開始すべく準備を進めている。

少し裏話をすると、この「デスティネーション・マネージャー」の名付け親は、田村明比古観光庁長官(2015年9月着任～現在)である。「観光創造」をキーワードとしてきた北海道大学は、その要請すべき人材を、この十年間「観光創造士」と呼んで検討を重ねてきた。しかし、2016年5月に筆者が長官と面談した折、曰く、「観光創造士」の名前では育成する人材像がぼやけている。自治体や観光協会、今後設立されるDMO等の想定する顧客層に訴求しない、とのこと。DMO人材を育成するのであれば、ストレートに「デスティネーション・マネージャー」がよい、そういう名前にすればそれら組織がミッションに気づいた時に必ず職員を送り込むはずである。名前は大切だから「デスティネーション・マネージャー」にすべき、となった。このアドバイスを受け、プログラムの推進主体となる国際広報メディア観光学院(観光創造専攻を含む)は、その登録商標をすでに取得したところである。

以上述べてきたように、筆者の考えでは、将来の日本を大きく左右する力を持つ「明日の日本を支える観光ビジョン」であるが、その成否は、これを地域が使いこなせるかどうかにかかっている。そして、それはまさに社会が「地域で観光を創造できる人材」を育成しうるかという課題そのものでもある。「観光創造士」が「デスティネーション・マネージャー」に名前を変えようとも、2006年の観光学高等研究センター設立、その翌年の観光創造専攻設置からの変わらぬ志が、その課題解決の大きな鍵を握っていることは間違いあるまい。