

## 4 . 地方分権化と観光政策

### - グローバリゼーションと地域文化の活性化 -

岡本 純也

#### ・ はじめに

「小江戸川越」。筆者が高校時代（20 年以上も昔）に友人とともに遊び歩いた土地である。毎朝、連続テレビドラマの舞台として映し出されるその町並み——たとえば、江戸情緒を残す「蔵造りの町並み」やきれいに整備された商店街——は、かつて、昭和だった頃の川越とはまったく違った様子に感じられる（こんなに「歴史」や「伝統」を感じる町並みだったっけ？）。この川越は、現在、「いつか一度訪ねてみたいまち川越」「また訪ねたいまち川越」をキャッチフレーズとした、住民・行政・観光事業者が一体となった国際観光の振興を推し進めている。その観光振興策の中では、「本市に息づく歴史・伝統・文化を観光資源として有効活用するとともに、外国人観光客をはじめとする観光客のニーズを捉えた個性的で川越らしい新たな観光資源の発掘・活用を推進」するということが謳われている。中でも、上述の「蔵造り」の商家がある地域（平成 11 年、国の重要伝統的建造物群保存地区に指定）は、「最重点地区」となっている。それは、多くの海外からの観光客が訪れるからであるという<sup>1</sup>。

川越のように、「歴史・伝統・文化」を「観光資源」としてとらえ、それらを観光の目玉とする地域は、近年全国で増加している。そこでは、域外からもたらされる他者のまなざしが意識され、その「ニーズ」に即して地域の「歴史・伝統・文化」が再構築されるのである。本稿では、グローバルな人々の交流である観光が振興される流れの中で、なぜ地域の文化が活性化するのかを、近年の地方分権化政策と観光振興政策の文脈の中で分析したい。

#### ・ 観光政策の動向

「観光立国」という言葉が端的に表すように、観光に重点が置かれた政策への動きが活発化したのは 2000 年前後になる。そもそも「観光立国」という言葉が政治の場に正式に登場したのは、2001 年に就任した小泉首相の時代からであった。小泉首相は 2002 年の第 154 回国会における施政方針演説の中で、間近に迫った日韓共催サッカーワールドカップにふれ、これを契機として海外からの旅行者を増やすことについて言及している<sup>2</sup>。その後、首相は 2003 年 1 月、わが国の観光立国としての基本的なあり方を検討するため「観光立国懇談会」を開催することを決め、その直後の第 156 回国会の施政方針演説において、日本を訪れる外国人旅行者を 2010 年に倍増させることを目標として掲げた<sup>3</sup>。それを受け、2003 年 4 月には観光立国懇談会の報告書<sup>4</sup>がまとめられると同時に官民が連携して訪日外国人を 1,000 万人にすることを目標とした「ビジット・ジャパン・キャンペーン<sup>5</sup>」（以下 VJC）が開始され、その 9 月には観光立国担当大臣（国土交通大臣兼務）が任命された。

この段階で官民をあげての観光を振興する実施体制の基礎が確立されたのであるが、民間（企業側）の観光振興への動向は国の動きの以前から活発化していた。日本経済団体連合会は、2000 年の 10 月には、「21 世紀のわが国観光のあり方に関する提言—新しい国づくりのために—<sup>6</sup>」を公表し、観光産業の振興が今後の日本にとって重要となることを訴えた。提言では、冒頭、観光の重要性について「今後成長が見込める「成長産業」となる、

観光資源を活用した観光振興は「まちづくり」の重要な柱となり、地域経済の活性化をもたらす、

観光を通じた余暇活動の充実、国民の活力、創造力を生み出す源泉となり、また、自然との触れ合いは教育効果も見込まれ、社会を安定化させる、観光を通じた諸外国との人的交流は、日本人の「内なる国際化」、国際的な相互理解の増進、平和の促進にも大きく寄与するといった点が強調されている。そして、観光産業の現状について「わが国において観光は単なる物見遊山とみなされ、他の生産活動に比べて軽視されてきた結果、観光を振興するための基盤整備がなされてこなかった」こと、「毎年 1,600 万人以上の日本人が外国を訪れるにもかかわらず、日本を訪れる外国人観光客は依然として 4 分の 1 強に止まっている」ことを課題として指摘しているのである。

この経団連の提言を受けるような形で、日本経済調査協議会が「国家的課題としての観光」(2002 年 6 月)、経済同友会が「外国人が『訪れたい、学びたい、働きたい』日本となるために」(2002 年 10 月)を発表し、また、2001 年には、観光産業の統括組織として、「日本ツーリズム産業団体連合会(TIJ)」が設立された<sup>7)</sup>。

先に見た、小泉首相の観光政策重視の視点は、以上のような民間の動向や提言を反映したものとされており、その後、「観光立国推進基本法」の設立(2007 年 1 月に施行)、観光庁の設立(2008 年 10 月)に向けた官民が一つになった大きな動きをつくり出したのである。

## ・地方分権改革と観光政策

上記の政府や民間の観光振興に関する提言の中核には「地域振興」や「地域活性化」が謳われている。さまざまな業種が関わる「複合産業」としての観光産業を振興することは、大きな経済的な波及効果を生み出し、また、今後、少子高齢化がいつそう進む地方において、その雇用創出効果は大きなものとなるというのである。小泉時代には、観光振興策が大きな転換点を迎えると同時に、一方で、「地域(地方)改革」がドラスティックに進

められた。この「観光振興」と「地域(地方)改革」の政策動向は、当初、相互に連動するものではなかったが、少しずつ共鳴し、最終的には地方改革の両側面とも見られるような体制として完成することになる。

小泉首相の地方改革は、いわゆる「三位一体」改革として始まった。この改革は中央政府の財政改革の色が濃く、地方への税源移譲は謳われているものの、地域振興策についてはあまり強調されたものではなかった。2002 年に出された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002(骨太の方針 2002)」では地方への財政改革について以下のように述べられている。

「……国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる。この改革案においては、国庫補助負担金について、『改革と展望』の期間中に、数兆円規模の削減を目指す。同時に地方交付税の改革を行う。9 割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正していく必要がある。このため、この改革の中で、交付税の財源保障機能全般について見直し、『改革と展望』の期間中に縮小していく……」

(6 月 25 日閣議決定)

この「骨太の方針 2002」の中には「地域産業の活性化」の項があり、「地方が、『自助と自立の精神』の下、多様な資源を生かし、知恵と工夫の競争を通じて、個性ある地域、特色ある地域産業を形成する。その際、IT、バイオ、環境、高齢化対応への取組みは、産業誘致や生活向上の面でも地域発展の基礎となり、地方間の競争力を大きく左右する」と述べられているが、観光産業の振興については特に触れられていない。

「三位一体」の改革の中では、国と地方の役割を明確にし、地方への交付税を縮小して、その分、地方独自の財源を確保することが強調された。そこでのキーワードは、「自己決定と自己責任」、「競

争」、「民間の活力の導入」などである。これまで国の財源に頼って運営がなされてきた地方自治体は、この改革の中で競争的環境（市場）の中に放り込まれ、自らの考えで自立していくことが求められるようになったのである。

そこで注目されるのが地域における独自の工夫によって域内の経済が活性化される観光産業の振興なのである。小泉政権を引き継ぐ形となった安倍政権のもと、2007年1月に43年ぶりの観光に関する法律の改変がされ、「観光立国推進基本法」が施行された。そしてこの年の6月には、観光立国実現のためのマスタープランである「観光立国推進戦略会議報告書～地域が輝く『美しい国、日本』の観光戦略～」が策定される。そこでは、一方で観光振興を通した「ローカル・アイデンティティ」「ナショナル・アイデンティティ」の確立が謳われながら、他方で「地域経済」の活性化が目指されているのである。報告書の冒頭では、今後見込まれる世界交流人口の拡大とこれまでの観光振興への取り組みについて述べられ、それを受け以下のように地域活性化について記述されている。

「・・・国内においても一つの大きな課題となっている地域経済の活性化の視点を重視した観光立国推進に向けて、“地域が輝く『美しい国、日本』”の実現に向けた新しい観光立国戦略を提言することとした。この際、地域活性化の視点については、『美しい国、日本』そのものも『美しい地域』の集合体があってはじめて成立するということを踏まえ、地域のローカル・アイデンティティ(地域としての独自性・自己認識)の確立がナショナル・アイデンティティ(国としての独自性・自己認識)の確立に繋がるという流れを重視することとした。」

ここで目指されている「美しい地域」とは世界的な観光市場の中で「輝く」ことのできる自立した地域だといえよう。そして、「地域が育んできた固有の伝統・文化・歴史・産業・自然等」は「観光資源」ととらえられ、「地域に住む人々が誇りに思い、その魅力を最大限発揮できるようにするこ

とが地域を輝かせる」ことにつながると強調され、さまざまな観光振興策が提示されているのである。

#### ・グローバル化における地域文化の活性化

観光庁のホームページには、日本各地の観光振興への取り組みがデータベースになって紹介されている<sup>8</sup>。そこには、「祭り」、「自然景観」、「歴史的町並み」、「食文化」、「産業遺産」、「温泉」、「伝統工芸」、「暮らし」、「文学」、「農業」など、さまざまな「観光資源」を「活用」した取り組みがみられる。国はこのような地域の取り組みに対して財政的な支援などを行って観光の振興を図っている。一方で地方改革によって交付税の引き締めを行い、他方で競争的環境を作り、重点的に予算措置をおこなうという手法をつかって。そのような地域経済・地域観光の振興策の中で、全国各地の地方自治体は、自分たちの「魅力」とは何か、「観光資源」になるものは何かを追求する競争に駆り立てられているのである。そして、その「何か」を発見するためには、自分たちの地域以外に住む者の視点——時には都会に住む者の視点、時には海外に住む者の視点、すなわち「市場の視点」——に立って、自らを省みることが重要となる。「観光資源」が見いだせた地域においては、それを最大限に活用するための方策として、たとえば祭りを「より伝統的」にみえるようにしたり、歴史的な町並みの再現をするようになったり、長くうち捨てられていた田畑での農作業が再開されたりするようになるのである。

かつて、グローバリゼーションの進行によって局域的（ローカルな）アイデンティティや文化が活性化すると社会学者のギデンスが言ったとき<sup>9</sup>、われわれはどのような機序によってそれが生じるのか疑問に思った。しかしながら、グローバルな人の交流である観光というものが、過去にないほどに大規模で進行するにいたった現在、グローバルな市場によってもたらされる他者のまなざしが、それらを活性化させるのだということを知らされ

たのである。

<sup>1</sup> 埼玉県川越市『川越市地域観光振興計画—川越市外国人観光客等誘致計画—』2007年

<sup>2</sup> この第154回国会における施政演説は、歴代の総理大臣の中で初めて観光振興について謳ったものと評価されている。この演説を読むと、この時点で、観光と海外に向けた「文化伝統」の発信、「地域の活性化」がワンセットでとらえられていたということが分かる。

「……今年は、ワールドカップ・サッカー大会が開催されます。大会期間中は、世界中の注目を集め、多くの人々が訪れます。日本に関心を持ち、日本について理解を深めてもらう、またとないチャンスです。我が国の文化伝統や豊かな観光資源を全世界に紹介し、海外からの旅行者の増大と、これを通じた地域の活性化を図ってまいります。この大会が、経済面への波及効果も含め、日本と日本人が元気を取り戻す機会となることを、強く期待しています。」(2002年2月4日)

<sup>3</sup> 第156回国会における小泉首相施政方針演説  
「……観光の振興に政府を挙げて取り組みます。現在日本からの海外旅行者が年間約1,600万人を超えているのに対し、日本を訪れる外国人旅行者は約500万人にとどまっています。2010年にこれを倍増させることを目標とします。」  
(2003年1月31日)

<sup>4</sup> 「観光立国懇談会報告書—住んでよし、訪れてよしの国づくり—」(2003年4月24日)

<sup>5</sup> 「ビジット・ジャパン・キャンペーン」とは、2010年に訪日外国人旅行者を1,000万人にするという目標に向け、官民が一体となって取り組む事業のことである。実施本部は、国土交通大臣を实施本部長、(社)日本ツーリズム産業団体連合会(TIJ)会長、国土交通副大臣、(社)日本観光協会会長、日本政府観光局理事長を副本部長とし、官民の関連団体・企業や関係省庁等のトップ計57名で構成されている。

<sup>6</sup> 日本経済団体連合会「21世紀のわが国観光のあり方に関する提言—新しい国づくりのために—」  
(2000年10月17日)

この提言の最後には「『観光』という、ともすれば軽視されてきた切り口から、わが国の地域振興を捉え直し、わが国が真に豊かで多様な地域社会を涵養し、地域間・国際間の触れ合いにおいて『新しい国づくり』に向けた観光が各地で実践される

ことを期待する。経団連としても、本提言の実現に向け、取組みを強化していきたい」という文章があり、地域振興にとって観光が重要となることが強調されている。

<sup>7</sup> 日本ツーリズム産業団体連合会は「ツーリズム産業にたずさわる民間企業及び業界団体が中心となり、横断的に連携し、ツーリズム産業に関する内外の諸問題について公正な意見を取りまとめ提言するとともにその実現に向けた事業を行い、ツーリズム産業の自立と健全なる発展を図り、豊かな国民生活の実現と我が国の経済に寄与することを目的」として設立された。そこには、旅行業、航空業、鉄道業、ホテル宿泊業などの観光産業に関係する企業・団体が所属し、「ツーリズム産業の横断的課題に関する諸施策の確立とその推進及び関係官庁等への建議と要請、ツーリズム産業に関係する諸団体との連絡・協議及び海外とのネットワークの形成と国際協力の推進、ツーリズム産業に関する調査研究並びに支援と経済波及効果等の分析、ツーリズム産業の重要性とそれに対する理解の促進等を図るためのシンポジウムやセミナー等の開催と後援及び啓蒙・広報宣伝、ツーリズム産業に関する情報やデータの公開及び機関紙・刊行物の発行」などの事業を行っている。

<sup>8</sup> たとえば「地域いきいき観光まちづくり」では全国の100の事例が紹介されている

(<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/kan-ko100/index.html>)

<sup>9</sup> アンソニー・ギデンス、松尾精文・小幡正敏訳『近代とはいかなる時代か?—モダニティの帰結—』而立書房、1993年、86ページ