

政策研究

POLICY RESEARCH

2011 No. 3 (2011年6月号)

- 羅針盤 持続可能な観光振興に向けて
～地域の創意工夫を活かした開かれた観光の実現～
蛸子 准吏 (株式会社富士通総研 公共事業部)
 - レポート:政策論説 地方財務の実績と損失補償契約の違法性(1)
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
 - レポート:政策シグナル 米国連邦政府債残高上限問題
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
 - レポート:アジアリンク 台湾総統選とアメリカのアジア戦略
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
 - 事例研究 地域におけるニューツーリズムによるまちおこしの取組みについて
安藤 日出夫 (株式会社富士通総研 公共事業部)
-

持続可能な観光振興に向けて ～地域の創意工夫を活かした開かれた観光の実現～

株式会社富士通総研 公共事業部 蛭子 准吏

観光産業の振興に向けた国・地方を通じた官民一体の取組は、訪日外国人旅行者数の増加や従来にはない地域の魅力を活かした観光の開発等、着実な成果をあげてきた。しかし、東日本大震災の影響により、大震災後の訪日外客数が前年同月比で半減するなど厳しい状態が続き大きな打撃を受けている。まずは、安心・安全面での不安感を払拭し大震災前の状態へと戻すことが重要であるが、観光産業における国家間の競争が激化する中、新たな来訪者を呼び込む日本全体の観光地としての付加価値を向上させる必要に迫られている。

観光振興においても、「持続可能性」は重要なキーワードになりつつある。第1は環境面である。開発と自然環境の保全という伝統的なテーマであり、観光施設の建設をはじめとした土地利用や、観光客の増加に伴い劣化する観光資源としての自然環境の保全がその主要問題となる。不可逆的な問題であることから、持続可能性の担保に向け経済活動の全体量に制約を課すことが求められる。第2は財政面である。観光振興のため、地方自治体が出資し地方公営企業・第三セクター等が建設・管理運営する観光施設等が多く存在する。民間企業が事業主体である場合と比べ経営管理面でのチェックが甘くなりがちなこと、公共性を理由に不採算事業であっても事業が継続される傾向が強いことから、債務超過に陥り易いリスクを内包している。また、地方自治体が損失補償しているケースもあり、財政破綻した場合、多大な財政負担が生じる可能性がある。将来世代への影響がないよう、財政の持続可能性の観点から廃止も含め既存事業の見直しを進めるとともに、地方自治体が新たな投資を行う際には財政面でのリスクを十分に担保した上で意思決定を行う必要がある。第3は集客面である。観光産業が地域の基幹産業として定着するためには、継続的に観光客が来訪する状態を維持する必要がある。来訪者が口コミ等により新たな来訪者を呼ぶ正の循環を形成することが求められる。そのためには、その土地に訪れることで得られる固有の価値を提供することが不可欠であり、地域固有の魅力を再発見し観光資源として活用をはかることが求められる。

これらの持続可能性を高める鍵はネットワークにある。観光は観光客の余暇時間を奪い合う地域間競争のため、地域単位での観光振興が進められてきた。地域内での消費の完結を目指す観光振興策は、地域間の差異を曖昧にし、結果として地域固有の魅力を損なってきた。高度成長期に全国各地で進められてきた家族層を対象とした大量生産・大量消費型の観光は、少子高齢化、価値観の多様化といった観光を取り巻く環境の変化を踏まえると、一部の地域を除き成長を維持することは困難である。観光を地域の産業として持続的に発展させるためには、より広域的な観点から新たな観光資源を創造することが求められる。観光は地域密着型のサービス業であるが、地域間連携によりネットワークという新たな価値を創造する可能性を秘める。新たなネットワークの形成は単なる広域的な観光圏を意味するものではない。ネットワークを構成する節（観光スポット）と経路（移動手段）そのものが観光資源として価値を持つ必要がある。地域縦割りのフルセット型の観光振興から脱却し、創意工夫を活かした地域間連携型の新たな観光資源を創造することで、過度の設備投資や観光資源を防止するとともに地域全体の活性化が期待できる。北海道十勝エリアにおいて、市町村が連携し広域的な観点から観光振興に取り組むなど、新たな協業が進みつつある。地域間の移動そのものに付加価値を与えるなど、広域連携により産まれる新たな価値もあろう。近年進められてきた地域に根ざした観光資源の発掘とともに、それらを結合させ新たな価値を生み出すことが、観光産業全体の経済規模拡大と持続可能性を高める鍵を握っている。

1. はじめに

昨年8月、長野県安曇野市の第三セクターに関する損失補償契約に対して東京高等裁判所が地方自治体の保証を禁じている法律に違反するとし無効判決を言い渡した（東京高判平 22.8.30 判タ 1334 号 58 頁）（以下「安曇野菜園事件東京高裁判決」）。同判決は最高裁判所に上告中ではあるものの、最高裁が高裁判断を広範に認める等同判決が実質的に確定すればもちろんのこと、上告の結果を待たずして損失補償契約を巡る行政、金融各視点からの議論が高まっている。

損失補償契約の有効性に関する揺れは第三セクター経営だけでなく、地方債制度を含めた地方自治体の財政運営、金融監督等財政、金融を巡る広範な領域に関連し、地方自治体の今後の政策展開、さらには東日本大震災の復興巡る事業スキームにも密接不可分の影響を与えることになる。本判決は、今後の財政、金融に広範な影響を与えるだけに、法的思考と政策思考の両者からの視点が必要となる。本稿では、東京高裁判決を巡る法的、政策的側面を再整理し、今後の地方財務の実践的課題とそれに対する取組み方について検証・整理する。第1回の今回は東京高裁判決の内容までを検証する。

2. 損失補償契約の行政解釈・司法判断と財政健全化議論

損失補償契約に関する法的根拠と行政解釈、司法判断を概括した上で安曇野菜園事件東京高裁判決を整理する前段として、2009年4月に全面施行された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下「財政健全化法」）の議論において損失補償契約が如何に扱われてきたかを概括する。なぜならば、損失補償契約の有効性の問題は、財政健全化法の全面施行と同時に導入された第三セクター等改革推進債（以下「三セク改革債」）の活用にも影響を与えざるを得ないからである。

第三セクター等外郭団体の債務が地方自治体の普通会計に転嫁される流れはいくつかある。その中で早急な対処を要する課題のひとつとして損失補償契約問題は依然から指摘されてきた。損失補償契約の履行による債務処理のあり方、そして将来に向けて潜在的債務となる隠れ債務と言える性格について財政規律の面だけでなく、地方財政全体、地方財務と金融との関係においても見直す必要があるとの指摘である。地方自治体の財政危機は、第三セクター等外部組織の赤字や債務の転嫁でもたらされることが少なくない。そのため、転嫁の危険性を明確に示すため「会計を分割しない原則」を財政健全化法では基本とすると同時に、その実効性を担保するため損失補償契約の適否を重要な論点としたのである。

2-1. 損失補償契約の根拠

(1) 地方自治法による法的根拠

損失補償契約は、地方自治体が自らの出資・出えんにより設立した第三セクター等について金融機関との間で締結する例が多い。損失補償契約について地方自治法は地方自治体の財政援助の一種と位置づけて、同法 199 条 7 項（監査委員の職務）、221 条 3 項（予算執行に関する長の調査権等）に規定している。損失補償契約について地方自治法の代表的な逐条解説では、特定の者が

金融機関等から融資を受ける場合、その債務の全部または一部が返済不能となり当該金融機関が損失を受けた時に地方自治体が融資を受けた者に代わって当該金融機関に対して損失を補償することと説明されている¹。このため、地方自治法 214 条で債務負担行為として予算計上することが求められる。また、損失補償契約の機能的意義については、金融機関等からの融資を受ける際、地方自治体が債務者のために当該金融機関に対して当該債務又は当該債務から生じる利子の弁済を保証する債務保証契約と説明されている²。

(2) 旧自治庁行政課長回答・行政解釈

損失補償に関連する法律としては、1946 年「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」（以下「財政援助制限法」）が挙げられる。同法 3 条で「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約することができない」としておりこの規定に基づき、債務保証については厳格な制限が設けられてきた。しかし、実務における損失補償契約の内容・解釈が多様であり、禁止されている保証契約と損失補償契約が類似した内容であるか否かは繰り返し議論されてきたところである。

この点に関しての行政解釈は「損失補償については、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第 3 条の規制するところではないと解する」（1954 年 5 月 12 日付け大分県総務部宛自治庁財政課長回答）旨示されており、予算における債務負担行為として地方議会の議決を受けるなどのほかは保証契約のような制約がない行政実務が続いてきた。これにより、地方自治体側にとっては歳出予算に組み込まず予算額を抑制したままで政策的に信用供与を行うことができ、事業の採算性等が限定的でも公益性を理由に幅広い事業展開を可能するなどのメリットが存在した。一方、融資する金融機関側としては、損失補償契約の存在により経営悪化や清算整理業務において債権放棄に応じる可能性を低下させることができた。信用力や事業性を度外視することはなくとも、最終的には地方財政本体から債権回収できるメリットをもたらしている。地方自治体側、金融機関側の利害が損失補償契約を通じて一致する傾向を現実の政策展開では見せている。また、2003 年 12 月 12 日付総務省自治財政局長通知「第三セクターに関する指針の改定」では損失補償契約を有効とする前提をおきつつも、原則として行わないようにとの趣旨が提示されている。

(3) 司法判断

長野県安曇野市第三セクターに関する東京高裁判決に至るまでも、損失補償契約の有効性に関する司法判断は多く蓄積されてきた。

2002 年 3 月 25 日に福岡地裁判決は、福岡県大牟田市損失補償に関する損害賠償請求事件判決（ありあけジオ・バイオワールド事件）では、損失補償契約と保証契約とは内容・効果において異なり（地方自治法 221 条 3 項）、市長が市議会で明確に説明し議決を得る等適正な手続きを経ており、また当該テーマパーク事業も明確に公共性・公益性がないとは言えないと判断し損失補償契約を有効とする判断をしている。本判決は、損失補償契約の締結が公共性ないし公益性を有しないなどで地方自治法、地方財政法に違反し首長の裁量範囲を逸脱又は乱用するものである場合には損失補償契約は違法であると判示したものの、仮に損失補償契約が違法であっても私法上は有効とし、地方自治体は契約の相手方に対して当該契約に基づいて債務を履行する義務を負う

¹ 松本英昭『新版逐条地方自治法 [第 5 次改訂版]』（学陽書房、2009）639 頁。

² 同上、640 頁。

ため、同債務の履行として行われる行為自体を違法とは言えないとした。損失補償契約が私法上も当然無効と言える判断要件として、①違法自由の明確性、②契約の相手方による当該違法事由の認識ないし認識の可能性、③法令上当然要求されている議会議決等必要手続きの有無などを挙げている。本判決は、2006年3月9日、最高裁が上告棄却・上告受理申し立て不受理とし確定している。

さらに熊本県荒尾市アジアパーク損失補償に関する損害賠償等請求事件判決(最高裁小法廷2007年9月21日決定)でも、損失補償契約は財政援助制限法3条に違反するものではなく、契約締結に関しても公益性があり適法と判断している。公益性の有無に関しては、地方自治体の経済的、社会的、地域的諸事情で行政目的に照らして政策的に考慮すべきであり一義的には決定するのは困難とし、首長の判断に裁量権の逸脱・濫用があるか否かを判断基準として掲げている。なお、最高裁では実質的審議は行われず、上告棄却・不受理決定し本判決は確定している。

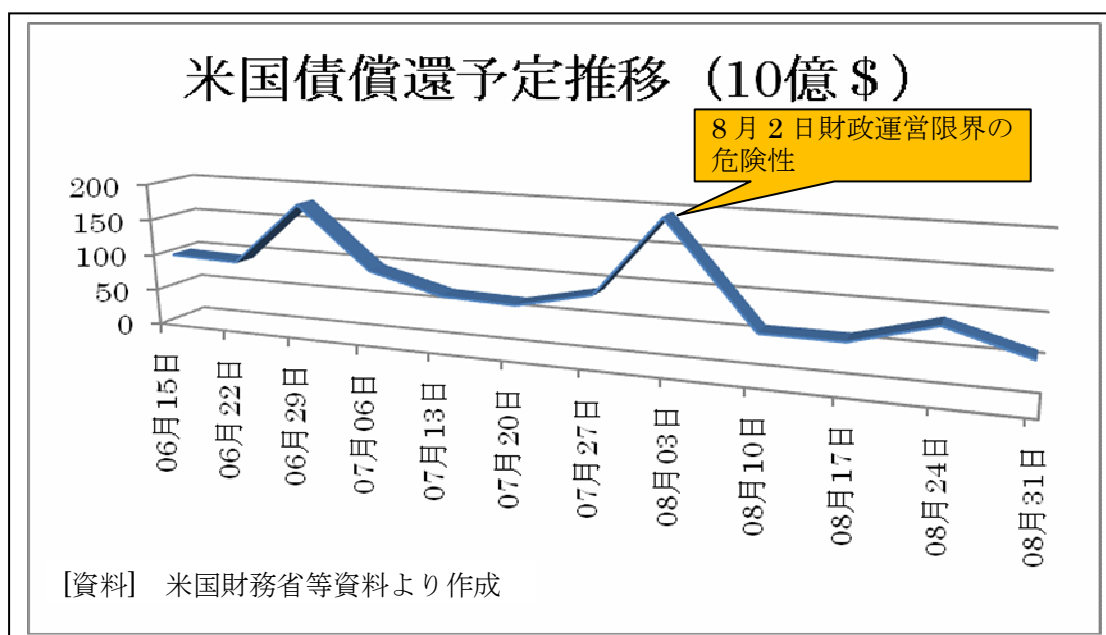
これに対して、川崎市KCT(かわさき港コンテナターミナル株式会社)損失補償に関する損害賠償請求権行使請求事件判決(横浜地裁2006年11月15日判決)では、「民法上の保証契約とは言えないまでも、それと同様の機能、実質を有するものであって、財政援助制限法3条による規制を潜脱するものと言うほかないから、同条に違反した無効なものである」とした。本判決では、損失補償契約が①貸付債権が回収不能にある状況が要件とされていないこと、②主たる債務の存在を前提とし主たる債務への付従性があること等から保証契約と異なるものとは言えないとして財政援助制限法による規制を潜脱し違法としている。さらに本判決では、③公法たる財政援助制限法は効力規定であり私法上も無効であるとの判断も行っている。本判決は控訴されず確定しておりこれ以降、保証契約は、主債務との間に付従性と補充性を有し、保証人は主債務が期限を経過しても履行しない場合に主債務と同一の責任を負うのに対して、損失補償契約は、主債務に対して付従性、補充性はなく、主債務から独立して損失を補てんすることを性格とするという区別議論が展開されている。なお、本判決では市長個人に対する損害賠償責任は、①損失補償契約が保証契約とは異なるとする行政解釈が広く受け入れられていたこと、②裁判例も適法としていたことなどから故意・過失はないとし否定したほか、本判決に基づいて市が金融機関に対して損失補償金の返還を求めることも信義則を根拠として否定している。その他の判例としては、市出資株式会社再建に係る損失補償債務の負担に関する大阪地裁2009年5月22日判決(クリスタ長堀事件)、町区画整備事業に係る損失補償契約に関する東京地裁2009年9月10日判決(土地収用組合事件)ともに損失補償契約は保証契約に該当せず財政援助制限法3条には違反しない判断を行っている。

4. 補完性に対応できる地方自治制度

補完性の原理とは基礎自治体優先の原則と共に、事務権限をより住民に近い行政主体へと移譲することを重視する原則である。行政運営上の意思決定と事務執行、すなわち公的責務は住民に近い主体が行うことが望ましいとの観点から、事務事業の役割分担は住民に最も近い基礎自治体である市町村に優先的に配分する。それを踏まえ、市町村が単独で担うことが困難な事務は、市町村の広域連携やより広域的な行政機関である都道府県等が担うとする。「国→都道府県→市町村」という画一的な事務の効率的処理を重視した上からの地方分権改革を志向するのではなく、「市町村→都道府県→国」という地域の意思決定に基づく多様性を重視した下からの地方分権改革を志向するものである。単に事務事業を優先的に基礎自治体に振り分けるのではなく、政策決

定と執行のプロセスを住民に近い行政主体から優先的に行う環境作りに努め、住民の意思が行政運営に多様に反映できる仕組みの構築が必要となる。民主主義は上からの民主主義、下からの民主主義に分けることが可能である。上からの民主主義とは、国家統治の確立、産業国家の確立等のため国が画一的・集権的に意思決定し、その結果としての制度・政策を地方自治体に適用する形態である。これに対して下からの民主主義とは国家を形成する基盤としての地域の特性、住民の意思を優先的に位置づけ、地方の意思決定を重視する。地方分権を、議会改革、立法権の分権の視点から捉えると、上からの民主主義から下からの民主主義重視への変革の取り組みといえる。

基礎自治体優先は、基礎自治体がより多くの事務事業が担える行政基盤を有していることが前提となる。しかし、今後の少子高齢化や大震災で被災した市町村等の実態から総合的な事務事業が担うだけの行政基盤を確保できない小規模自治体等も少なからず生じてくる。これに対しては、広域連携等補完する仕組みに加え、基礎自治体の多様化が必要となる。総合行政の名の下で、全ての基礎自治体に横並びに画一的かつ広範な業務を担わせるのではなく、各基礎自治体の自らの選択により担うべき業務の限定化を図り、小規模で限定的な業務を担う基礎自治体の存在等多様な基礎自治体の在り方を認める必要がある。そして、自ら担えない業務については、より上位の地方自治体や周辺の地方自治体との連携ネットワークにより提供する。そのことは、さらに補完性の原則を支える地域の中核となる都市制度の有り方、地方交付税等の地方財政制度の有り方にも波及する。大震災の復興段階においては、少子高齢化等を睨んだ新たな国と地方自治体の関係を、東北地方の再生をトリガーに大都市制度のあり方を含めて積極的に模索する取り組みが必要となる。



2012 年度の予算教書に示された財政収支の赤字額見通しは、さらに悪化することが避けられなくなっており、米国の政府債務を巡る緊張状態が深刻化している。

現在 14 兆 2940 億ドルに設定されている米国連邦政府債務残高法定上限額に現実の債務残高が 5 月 16 日に到達し、新たな資金調達ができない厳しい状態の中で米国の財政運営は展開されている。足元では、税収の増加や一定の歳出の停止・延期措置で資金繰りをつけているものの、8 月 2 日の償還スケジュールに向けやり繰りが限界に近付きつつある。債務の上限問題は、1995-96 年のクリントン政権でも発生しているが上限額引上げで合意し、危機を回避している。この際にも、公務員基金等の必要な借入れを行わないことで資金運営を繋いでいた。しかし、今回の危機はより深刻であり歳入と歳出のタイムラグによる資金ショートが懸念され、とくに夏場の年金支払い、高齢者向け医療給付は多額であり、8 月 2 日を米国財務省が資金繰りの限界としている理由はここにある。最悪の場合、国庫のドル残高がゼロに近くなる危険性も指摘されている。今回の米国財政危機問題はこの資金ショートの問題にある。

8 月 2 日に上限額引き上げが実現しない場合でも、すぐにデフォルトに達するかは未知数であり、債務返済や利払いの優先順位を決め歳出を展開することで、ある程度さらに資金繰りが確保出来る可能性もある。しかし、そのことは一時的な対応であり、米国議会で上限の見直しや歳入・歳出改革が進まないと米国債の格付けにも影響を与えかねない。

オバマ大統領の財政赤字削減策は、今後 12 年間で 4 兆ドル削減するものであり、そのうち 2 兆ドルは歳出削減、1 兆ドルが利払いの削減、そして残り 1 兆円は税制改革となっている。今後 6-7 月での詰めがどれだけ進展するか予断を許さない状況にある。

中国経済の輸出動向は、2009年の前年比マイナスから2010年にはプラスに転じたものの2010年を通じて減速傾向となった。しかし、2010年年末から2011年入りにかけて減速傾向に歯止めがかかり、プラスに転じる底固めの動向に転じ始めている。輸出額で見ると2010年年央にはリーマンショック以前の水準に回復し2011年3月期では、それまでの輸出額ピーク時であった2008年8月を約20%上回る水準にまで回復、元相場高等も反映し着実な拡大傾向を辿る結果となっている。こうした中国経済の輸出拡大の背景には、新興国向けが堅調なことが挙げられる。先進国であるOECD諸国向けではなく、新興国等を中心とするOECD外の国に対する輸出額が5年間で2倍以上の伸びを示している。これまでの先進国対象の輸出構造から新興国、特にBRICs向け輸出が中国経済の外需をけん引している。また、輸出品目についても徐々に変化が見られる。従来の軽工業品中心から、建設機械・工作機械等の比率が拡大しており、中国経済の高付加価値化が進んできていることを裏付けている。電機機械の比率も上昇しており、さらに輸送機器等に高付加価値化が拡大するかが注目される点となる。中国経済は全体として拡大基調を維持しており、成長スピードについては変動があるものの今後も堅調な動向を続けるものと見られる。この堅調な動向の持続性を左右するのはインフレ圧力であり、金利の引き上げが継続的に行われているほか、政府が企業に値上げ自粛を求める値上げ制限令の実施も提示されている。

2010年4月27日に現役の党主席蔡英文氏は、蘇貞昌氏にわずか1.35ポイントの僅差で勝利し、台湾の民主進歩党の2012年の総統候補になった。政権与党の国民党では現役総統である馬英九氏と競合する者がなく、早くから総統候補として内定していた。民進党予備選の結果が明らかになったことで、2012年1月に行われる台湾の総統選挙の候補者が出揃った。

蔡英文氏は台湾初の女性総統候補であるのに加え、入党して7年の経歴にとどまり今年で創立25周年を迎える民進党の創成期を知らない政治家でもある。蘇貞昌氏をはじめ、民進党の政治家は80年代初期から社会運動家、人権弁護士等として反対運動を展開し、政治犯としての逮捕、投獄なども経験した民主化運動家が多い。その中で、法学者であり政府の国際貿易交渉のチーフ・アドバイザーを務めた蔡英文氏は、民進党政治家としては異色の存在である。

蔡英文氏の出馬が決定してから総統選挙をめぐる世論調査では、馬英九総統、蔡英文氏の両者が拮抗する結果を続けている。主要な世論調査ではほぼ1から3ポイントの範囲内であり、総統選挙が実施される2012年1月まで後8ヶ月もある中で結果は予想しにくい。民進党が勝利した2000年、04年を含めて、従来の総統選挙で民進党候補が半年前から国民党候補に追いついている例はなかった。従って、2008年であったように国民党がリードを維持し逃げ切ったのと異なり、今回の総統選挙は激戦状態が予想される。政権与党の国民党は、政府のガバナンス能力をめぐる評価と雇用拡大のない経済成長への批判を抱えている。一方、野党民進党の課題は対中関係にある。2008年に政権奪回した国民党は「ひとつの中国」原則を事実上受け入れ、中国との関係を大幅に改善しておりその悪化を望む国民は多くない。しかし、台湾は事実上独立した主権国家の立場を維持する民進党は、中国を交渉する対象として位置づけていない。すでに中国との経済的相互依存がかなり進んだ台湾の現状に対して、対中関係を如何に政治的に描くかは民進党にとっての最大の課題となっている。このため、国民党は選挙の争点を対中関係に絞りたいのに対して、民進党は分配や雇用などの経済政策論にシフトさせたい意向がある。

対中政策をめぐる台湾の総統選挙が展開されている中、70年代に構築された中台関係に本質的な変化が生じ始めている。アメリカ国務省等でアナリストを務めた中国専門家ロバート・サッター (Robert Sutter) 氏は台湾海峡が狭くなっていることを指摘し、その理由として、(1) 中国のあらゆる側面における影響力が圧倒的に増加しており、(2) 台湾自身が自らの防衛力の強化に十分な努力をしていない、そして何より (3) アメリカにおける台湾に対する支持が減少してい

ることを挙げている。

中国との関係が改善され、中台間の軍事衝突の可能性は従来に比べて極めて低くなった現状において、馬英九政権がアメリカとの軍事協力を消極的であることは、台湾の国際交渉力を一方で低下させている。これに加えて、台湾が持つ地政学的な戦略価値がもはや中国との軍事衝突に値するほどのものではなくなったという考え方を持つ政治家等が、ワシントン DC に増えつつあることも事実である。これらの現象に変化が起きない限り、70年代から維持されてきた台湾海峡の現状を大きく転換せざるを得ない。そうすると、前述のサッター氏は、アメリカはアジアにおける日本や韓国等との連携関係に新たな戦略を必要としてくるとしている。2012年の総統選挙の結果は、台中関係だけでなく台米関係、そして日米関係等アジアの枠組みにも影響を与えることになる。

■地域活性化における観光の必要性

近年、人口の減少や少子高齢化が進み、国内の経済縮小が懸念される中で、「観光」は地域における消費の増加や新たな雇用の創出などの経済効果を生み出す産業と期待されている。また観光関連（観光、宿泊、交通など）だけではなく、一次産業や、商工、飲食、建築、教育、医療・福祉などの様々な分野にも波及効果を与える裾野の広い産業であり、地域において、観光振興に積極的に取り組むことは、地域産業全体を牽引する大きな力となるものと考えられている。（国土交通省観光庁「旅行・観光産業の経済効果に関する調査研究」によると、平成 21 年度、観光による生産波及効果は約 48.0 兆円、雇用への誘発効果は 406 万人と推計される）

■新しい観光形態としてのニューツーリズム

1960～80 年代には、出発地側の旅行会社等が企画・販売する、団体旅行を中心とした物見遊山的な観光が主流であったが、近年、旅行のニーズや旅行形態の多様化・成熟化が進み、旅行者を受け入れる地域側においても、これらの変化に対応したやり方に転換していくことが必要となっている。

一方、インターネットの普及・浸透により、旅行商品に関する情報を個人にダイレクトに提供することや、旅行会社等を介さずに、個人が交通・宿泊を予約することが当たり前となり、観光のスタイルも、大きく変化してきている。とりわけ、テーマ性が強く、体験型・交流型の要素を取り入れた新しい形態の旅行の需要が増えてきている状況にあり、旅行者の受入れ側が、地域ならではの新たな魅力を味わってもらえるような旅行商品を企画・販売をする、いわゆる着地型旅行商品に対する期待が高まっている。

地域の観光資源を活かし、独自性の高いメニューを提案できる着地型旅行商品の取り組みは全国でも拡大しており、観光立国推進基本計画においても、「新たな観光分野の開拓」として、エコツーリズム、グリーン・ツーリズム、文化観光、産業観光、ヘルスツーリズム等のニューツーリズムの推進が掲げられているところである。ただし、これまでのニューツーリズムは、あくまで旅行商品の一環として、取り組まれていることが多く、展開する上では、集客方法や採算性、安定した受入れ体制などに課題を抱えていると考えられている。

■ニューツーリズムによるまちおこし

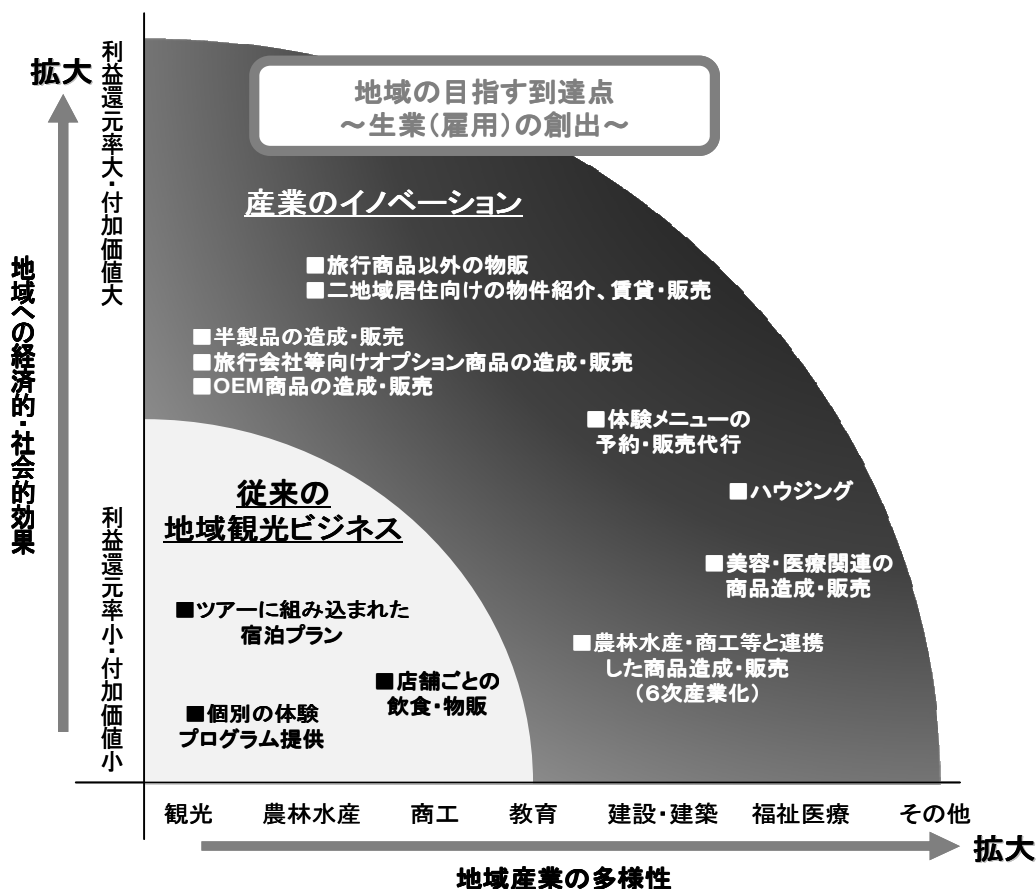
富士通総研では、北海道内市町村共通の政策課題についての調査研究を実施している財団法人北海道市町村振興協会様より、平成 22 年度の事業として「ニューツーリズムによるまちおこしに関する調査研究」の業務を受託した。

本調査研究では、観光形態の変化に的確に対応するとともに、新たな魅力を創出することによって持続可能な地域づくりを目指し、旅行先での人や自然との触れ合いが重要視される、新しい観光スタイルである「ニューツーリズム」に関するトレンドや、国内外の先進的な取り組み状況等を調査・分析し、北海道における新しいタイプの観光形態のあり方等について、北海道大学観光学高等研究センター 佐藤誠特任教

授を座長、同センター 臼井冬彦特任教授を副座長とし、市町村振興協会、市町村、北海道運輸局、北海道庁等の職員で構成する調査研究会の主導のもとに調査・研究することにより、「ニューツーリズムによるまちおこし」の取り組み方策などについての提言を行い、地域の活性化に資することを目的とし、調査結果を取りまとめた。

その中で、「ニューツーリズム」を、従来の観光振興の取り組みとしてだけではなく、観光をきっかけとした「地域のまちおこしや地域産業のイノベーションを図っていく取り組み」として捉えた。そのため、旅行商品の開発・販売に留まらず、地域の基幹産業である第一次産業や商工業の活性化、あるいは自然環境や伝統的な街並みの保全、地域づくりなどといった、地域が抱える様々な課題を解決する方策の一つとして「ニューツーリズム」を捉え、それによる地域への経済的、社会的還元効果が必要であると位置づけた。

図表 ニューツーリズムによるまちおこしの捉え方



出典 平成 22 年度ニューツーリズムによるまちおこしに関する調査研究

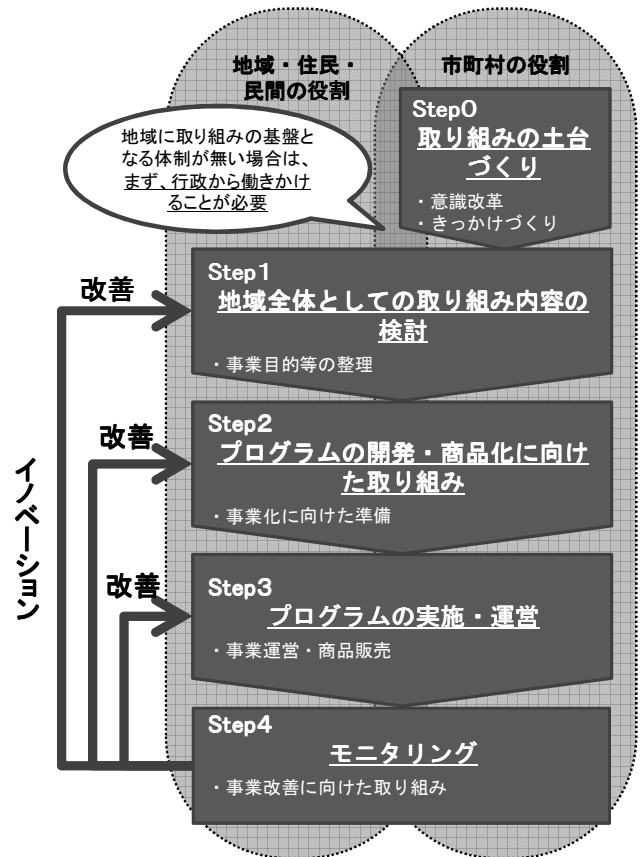
北海道内においても、地域の資源を活用した「ニューツーリズム」に積極的に取り組み、活性化につながっている地域もあるが、こうした地域では、今後、取り組みを持続的に展開していくための仕掛けづくりが必要となる。一方、これから取り組みを進める地域においては、まず何から手をつけて、どのように展開していけば良いかを検討するところから始めなければならない。このように、地域によって取り組みのレベルが異なることから、道内市町村における対応策は、取り組みレベルに応じた方法を整理し、提示していくことが必要となった。

そこで、本調査研究では、既に取り組んでいる地域でも、これから進める地域でも、各地域のレベルに応じて取り組みのステップを選択できるよう、以下のように整理した。

・ニューツーリズムによるまちおこしは、まず取り組みの土台づくりから始まり、地域全体としての取り組み内容の検討及び個別プログラムの開発・商品化に向けた取り組みを検討(Plan)し、具体的にプログラムを実施・運営(Do)し、実施結果をモニタリング(Check)した結果を取り組み内容や方法に反映(Action)させるという、PDCAサイクルによって、継続的な取り組みとして推進するとともに、さらなる事業の改善・拡大を目指してイノベーションを図るといった流れで取り組みのステップを進めていく。

・これらの取り組みステップは、地域の住民や民間の人々が主体となって進めていくことが重要であるが、旅行会社等とは違い、地域住民や民間だけでは旅行商品などを企画して事業化・販売するノウハウが無い場合も多いことから、民と民、民と官との連携によって不足を補いながら取り組んでいくことが必要となる。

図表 ステップによる取り組みと役割分担



出典 平成22年度ニューツーリズムによるまちおこしに関する調査研究

■ニューツーリズムによるまちおこしの取り組みに向けたポイント

ニューツーリズムによるまちおこしへの取り組みとして、どのような手法が必要であるかを整理するため、道内外において先進的にニューツーリズム等の取り組みを実施している団体に対してのヒアリング調査を実施した。その結果を踏まえると、ニューツーリズムによるまちおこしに取り組む上で考慮すべきポイントとして、次の7つが挙げられる。

- POINT1: 行政の働きかけによるニューツーリズムの取り組みへのきっかけ・土台づくり
- POINT2: 多様な主体の参加と、将来的なビジョンの共同形成
- POINT3: 地域資源の再評価と組み直しによる新たなツーリズムづくり
- POINT4: マーケティング戦略づくりで、利用者ニーズを意識した取り組みを
- POINT5: 地域メリットのある仕組みづくり
- POINT6: 民間と行政等との連携・役割分担及び広域連携による取り組み
- POINT7: 地域の担い手となる、若手人材の発掘、子どもたちの育成

■ニューツーリズムのさらなる展開

本調査研究では、「ニューツーリズム」への取り組みの目指すべき到達点は、単に旅行商品を企画・販売するというだけでなく、取り組みをきっかけとして、具体的なビジネスモデルを展開し、地域の活性化、地域産業のイノベーションを図ることであると捉えている。

そのためには、これまでの旅行商品・サービスの流通・販売形態から、以下のような観点で地域によりメリ

ットのある仕組みへと転換を図ることが重要である。

◎地域で商品造成を行う仕組みづくり

流通・販売のノウハウが少ない地域では、これまで大手旅行会社等に依存する売り方が多く、地域事業者が十分な利益を出せないという課題があった。近年、消費者自身がインターネットを活用し、大手旅行会社等を介さずに直接素材を購入する形態が広まってきたことから、これからは地域で自ら商品造成及び販売する仕組みを構築し、地域に利益が還元されていくことが重要である。

◎地域の素材自体の高付加価値化を図る

地域の素材自体の高付加価値化を図り、地域への利益還元効果を高めるためには、地域資源の再構築によって新たなストーリーをつくること、提供するサービスの質を高めること、より地域にコミットしたプログラム内容を増やすことなどが重要。

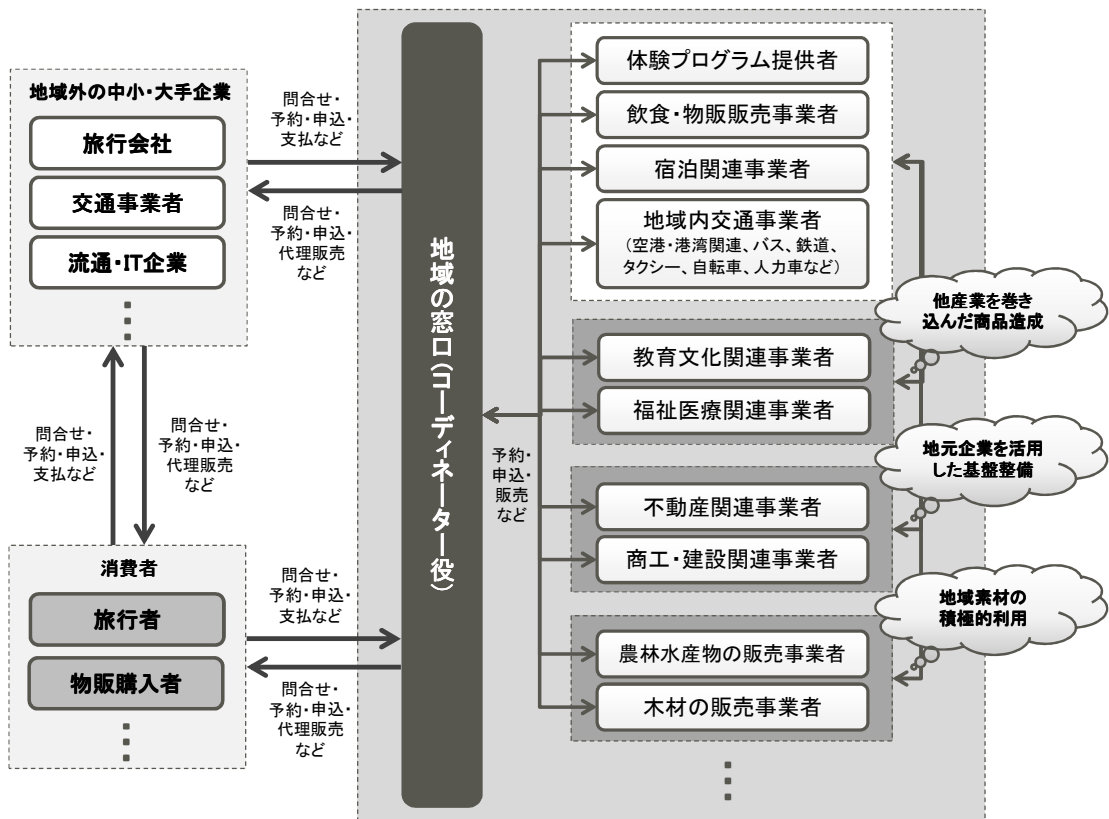
◎地域で提供する商品・サービスの幅を拡大する

地域で提供する商品やサービスを増やすとともに、その原材料として地元材を活用する割合を高めるなどによって、地域に落ちるお金を増やす。

◎地域における「産業のイノベーション」をテーマとした体制の構築

地域で提供する商品やサービスの販売・流通展開について、「ニューツーリズム」で取り組んできた官民連携のネットワークを活かし、協力体制を構築する。

図表 ニューツーリズムのさらなる展開



出典 平成 22 年度ニューツーリズムによるまちおこしに関する調査研究

財団法人北海道市町村振興協会様においては、平成 18～19 年度で実施した「地域資源を活かした地域活性化策に関する調査研究」と上記の調査研究等の成果を踏まえて、今年度、「地域資源を活かしたニューツーリズムによるまちおこしに関する実践的調査研究」を実施することとなった。道内において、2つの

市町村を選定し、調査研究会の支援の下、地域でのワーキンググループが主体となってニューツーリズムにかかわるプログラムを、企画～実施し、評価し、見直すという取り組みの一連の流れを通じたまちおこしに取り組もうとするモデル市町村において実践する調査・研究を行う予定である。

富士通総研としては、今後もこうした調査研究などを通じて、「観光＝ツーリズム」による地域への経済的・社会的還元効果を拡大できる取り組みの基盤づくりを支援していきたいと考えている。