

観光圏の整備と着地型観光の事業開発に関する一考察

二 神 真 美

はじめに

平成 21 年 9 月に発足した民主党政権は、前政権の政策を聖域なく見直し、徹底した歳出削減及び事業仕分けによるムダの排除を政府主導で実行しようとしている。その一方、観光政策に関しては、予算の大幅増額や「観光立国推進基本計画」推進の前倒しなどを発表するなど、観光が 21 世紀の日本の重要な政策の柱であることを改めて明言している。そうした政治的追い風が吹く中、観光立国の実現のための諸政策は、平成 20 年 10 月発足の観光庁を司令塔として順次遂行されてきているが、その中の重要な政策の一つが、同年 5 月に成立の「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」（通称「観光圏整備法」）に基づいてなされている観光圏整備のための支援政策である。同政策は、観光立国基本計画が目指す「国際競争力の高い魅力ある観光地の形成」を実現するための中核的なスキームと捉えられているが、複数の県・市町村の連携をベースにした「観光圏」の整備には課題も多い。さらに、滞在型観光を促進するうえで重視されているのが、観光者の多様なニーズに応えて提供される、所謂「着地型観光」¹を事業化するシステムづくりである。

このような観点から本研究では、観光立国基本計画の枠組みにおいて、平成 20 年度から対象地域の選定という形で具体化してきた観光圏の法整備と具体的な整備内容について考察し、「観光圏」構想が目指す「観光圏を構成する観光地相互間の連携による観光地の魅力と国際競争力を高める」ための取り組みが、観光圏の認定を受ける地域にどのように資する制度であるのかを考察するものである。中でも、近年注目されている「着地型観光」の促進が、観光圏整備法に基づく国の支援メニューの重要な要素の一つとして盛り込まれており、その具体的な内容についてもみていく。

小論の内容を踏まえ、今後は観光圏整備法の成立年度にあたる平成 20 年度において観光圏整備実施計画の第一次認定地域（全国 16 地域）の一つとなった伊勢志摩観光圏に焦点をあて、観光圏としての地域相互間の連携の実態を調べ、今回の観光圏整備実施計画がどのように滞在型観光の促進に資することが可能なかを分析していきたい。さらに伊勢志摩地域にて既に先駆的になされてきた「着地型観光」の取り組みに関して行った現地調査に基づき、こうした地域主体の観光形態の事業化をめぐる課題については次稿において論じていく。

1. 滞在型観光へのニーズの高まり

観光圏整備法は、観光地が広域的に連携した「観光圏」の整備を行うことで、国内外の観光客が 2 泊 3 日以上滞在できるエリア（圏）の形成を目指す法律である。今回、こうした法律が成立した背景には、日本の観光地の多くが、これまで団体旅行向けの通過型観光地として機能

¹ 尾家・金井著『これでわかる着地型観光:地域が主役のツーリズム』(学芸出版, 2008)の中で、「着地型観光」は「地域住民が主体となって観光資源を発掘、プログラム化し、旅行商品としてマーケット発信・集客を行う観光事業の一連の取り組み」と定義されている。

してきたため、家族・小グループ向けの「滞在型観光地」としては未だ十分に観光者のニーズに対応していない現実がある。時代の変化に適応できず衰退した観光地が、単独で問題解決をすることには限界があり、共通の課題に直面する周辺の観光地と連携することが重要になってくる。さらに、観光振興の関係者（ステークホルダー）は実に多種多様であるため、一体となって課題に取り組むためには、観光業と他業種との連携、ならびに官民の連携が求められる。地域における産業同士が連携し、さらに地域同士が連携することの重要性は、既存の問題に対処法的に取り組むことだけではなく、むしろ積極的な意味において、「地域ブランドの創出」を通して地域の競争力向上に大きな成果をあげることにある。

現在、日本において滞在型観光の促進が強く求められているのは、このように観光による地域経済の活性化を図るのが最大の目的に他ならない。この背景には、日本が2005年から人口減少に転じ、特に地方の中小都市では定住人口の減少が地域経済に深刻な影響を及ぼしているところが少なくない現実がある。そうした地域の多くでは、観光による交流人口の拡大により定住人口の減少を補う様々な方策が模索されている。

観光庁が、2006年度の国民一人当たりの年間消費額（121万円）と旅行者一人一回当たりの観光消費額（宿泊5万4千円、日帰り1万6千円）等を用いて試算したところによると、定住人口の減少一人分の経済活動の縮小は、国内宿泊旅行者が22人増えることによって補うことができる。² これが海外からの旅行者であれば、7人分だけでその縮小分を補うことができるし、逆に国内日帰り旅行者となると、77人分の増加が必要となる。

こうした旅行形態別の違いを観光消費額全体の内訳でみると、特に宿泊か日帰りかといった形態の違いが重要であることが分かる。³ すなわち、平成19年度の日本国内における観光旅行消費額の総額（23.5兆円）のうち、日本人宿泊旅行による消費額の合計（15.3兆円）は全体の65%を占め、国内の日帰り旅行（4.9兆円）21.1%の約3倍となっている。このことから、滞在型観光を促進することが、経済的な観点から言えば、観光地にとって大きなメリットになる。

さらに滞在型観光のもう一つの潜在的市場として、訪日外国人旅行者の増加が挙げられる。同データによると、訪日外国人による国内旅行（1.8兆円）は6.3%であり、前年（5.8%）より僅かではあるが増加している。しかし、諸外国と比べると未だ低水準にあり、例えばアメリカでは12.4%、ドイツで17%、オーストラリアで26.3%、最高のスイスに至っては57.5%の水準にある。こうしたインバウンド観光の拡大を目指して、平成19年6月に閣議決定された「観光立国推進基本計画」では訪日外国人旅行者数を平成22年までに1000万人にすることが第一の目標として掲げられている。今後増加が期待されている訪日外国人旅行者に対しても満足度を高めるため、滞在型観光の充実が不可欠となる。新政権は前述したように、インバウンド観光の拡大を基本計画より大きく、そしてより短い期間で目標を達成することを表明している。それゆえ滞在型観光の促進を目指す観光圏の整備は、今後の観光政策においてさらに重要性を増し、その成果が問われることとなる。

地方の観点からみた滞在型観光の促進に期待されている効果としては、大都市圏と地方との格差是正効果も挙げられる。前述した日本人による国内の宿泊消費額15.3兆円を地域プロッ

² 門間俊也(2009),「観光立国へ滞在型観光を促進:2泊3日以上滞在がなぜ必要か」,月刊地域づくり,地域活性化センター,
<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/0907/html/f13.htm>

³ 観光庁(2009),『観光白書 平成21年版』,p. 60.

ク間の流動量で案分⁴すると、三大都市圏(関東・東海・近畿)からその他地域(その他7ブロック)への流動量が3.1兆円であるのに対して、その他地域から三大都市圏は1.4兆円で、その差額は1.7兆円と推計された。すなわち、これは日本人による国内の宿泊消費額が、大都市圏からその他地域への宿泊旅行を通じて1.7兆円が移転したことを意味する。地方にとっては、従来のように外からの工場誘致による経済成長が見込めない現状では、こうした宿泊を伴う観光による格差是正に一つの活路を求める傾向が強くなっている。

以上みてきたような内外の事情から成立した観光圏整備法は、観光旅客の滞在の長期化を図るために地域が連携して行う取り組みへの国の支援方法を規定するものであり、その具体的な内容について次にみていきたい。

2. 観光立国基本計画にみる「観光圏」の基本構想

本研究の中心テーマである「観光圏」について論じるにあたって、まず「観光圏」がどのように構想化されたのかを理解するために、観光立国の実現のためのマスタープランである観光立国基本計画における「観光圏」構想の輪郭を明確にしておきたい。第一に、平成19年6月に閣議決定のため提出された『観光立国基本計画』の中には、地域単位概念として「観光圏」は出てきていないが、国際的な競争力のある魅力的な観光地の形成における「広域観光」及び「地域相互間の連携」の重要性は随所で指摘されている。実際、「観光圏」構想は、平成20年5月成立の「観光圏整備法」によって具体化していくわけであるが、その基本的な考えや方針は観光立国推進基本計画によって方向づけされている。そこで、「観光圏」が基本計画の中でどのように構想化され、基本計画全体においていかなる位置づけであるのかをみていきたい。

まず基本計画そのものの基本方針をみていくと、基本計画立案の法的根拠となった観光立国推進基本法(平成19年1月1日施行)の規定に基づき、計画遂行に関して四つの柱からなる基本方針が打ち出されている。それらは、1)国際競争力の高い魅力ある観光地の形成、2)観光産業の国際競争力の強化及び観光の振興に寄与する人材の育成、3)国際観光の振興、そして4)観光旅行の促進のための環境の整備の四項目であるが、「観光圏」構想は第一項目である「国際競争力の高い魅力ある観光地の形成」と直接関連する内容をもつことが分かる。

これら四項目はそのまま、観光立国の実現のために「政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」として提示されており、各項目の具体的内容が基本計画の中心的な部分を占めている。⁵

その中の第一の施策である「国際競争力の高い魅力ある観光地の形成」に関して、「広域連携による観光振興の促進」の部分では、地域の集客力を相乗的に高めるために、「地域の魅力ある観光資源を広域的にネットワーク化すること」の重要性が強調され、「テーマ型広域観光モデルルートの開発や広域連携による広報活動等、市町村や都道府県域を越えて地域が連携し

⁴ (1)述べ宿泊者数については、国土交通省「宿泊旅行統計調査」に記載の延べ宿泊者数(従業者数100人以上の施設)を居住地・施設所在地別に集計し、4つのカテゴリー〔①三大都市圏(3,547万人泊)、②その他地域(1,848万人泊)、③三大都市圏からその他地域への流動分(2,009万人泊)、④その他地域(1,848万人泊)〕に分けて集計結果を出す。この結果をもとに、(2)宿泊旅行消費額(国土交通省「平成19年度旅行・観光産業の経済効果に関する調査結果」に記載の宿泊旅行消費額)を(1)により算出した地域間流動に応じて案分する。

⁵ 『観光立国推進基本計画』(平成19年6月29日閣議決定)の第3章「観光立国の実現に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」(pp.10-64)において、四項目に分けて施策の具体的な内容の説明がなされている。

て行う観光振興の取組」を政府が促進することが明記されている。⁶すなわち、「観光圏」とは、従来の観光地が単独で行う観光振興に代わって、共通の観光テーマで連携される地域が行政界を超えて一体となって推進する広域レベルの観光振興であり、観光立国を目標とした基本計画の中心的な構想であることが分かる。

さらに、基本計画の最終章で「観光立国の実現に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項」と題し、四つの必要事項が明記されている。その中の「地域単位の計画の策定」について、それぞれの地域で多様な関係者（ステークホルダー）が議論を積み重ね、総合的かつ計画的な取組を進めていくことの重要性が強調されている。そして、各地域に対しては、「観光振興についての基本的な方針や目標等を定めた、行政区域を越えた広域的なものを含む様々なレベルの地域単位の計画を策定すること」⁷が求められている。この場合、注目すべき点は、地域が主体的に策定する「地域単位の計画」には、観光振興の方針や目的に即して様々なレベルが想定されていることである。こうした「観光圏」という新たな地域単位概念が内包する曖昧さは、観光圏整備法が国会で審議されている段階でも指摘されている。⁸この点については、次章にて観光圏整備の具体的な内容を考察する際に改めて論じていきたい。

3. 観光圏整備法による滞在型観光の促進

現在、観光立国の実現を目指した日本の観光政策は、観光庁（平成20年10月1日発足）を中心に、前述した観光立国推進基本計画で掲げた基本方針に即し、5つの主要な目標に向けて、総合的かつ計画的に遂行されている。その中の第一の目標が「国際競争力の高い魅力ある観光地づくり」の支援とされ、その中核をなすのが「観光圏」の整備である。

観光圏の整備は、平成20年5月16日に成立した「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」（同年7月23日施行）に基づいて実施されている。ここでは、この観光圏整備法が規定する国による支援の内容及び、同法律施行と同時に告示された「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する基本方針」⁹に基づいて、滞在型観光促進における具体的な支援スキームの骨格を主要な項目に分けて明らかにしたい。特に、かつて滞在型観光の促進を目指しながらも、その成果については多くの批判を受けている総合保養地域整備法（1987年施行の通称リゾート法）と比較して、どのような特徴があるかについても論じていく。¹⁰

⁶ 同計画, 第3章, p. 10.

⁷ 同計画, 第4章「観光立国の実現に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項」p. 61.

⁸ 平成20年05月15日、参議院・国土交通委員会での「観光圏の整備による観光旅客の滞在・訪問の促進に関する法案」に関する審議の中でも、「観光圏」の定義の曖昧さについては質疑応答がなされている。民主党の藤本祐司議員の議会活動報告ブログに同議員と観光庁長官の本保芳明氏との間での質疑応答の記述による。

⁹ 「観光圏整備法」の意図するところ、より具体的に解説したもので、平成20年7月23日、農林水産省・国土交通省告示第3号として新規制定、その後平成20年9月29日に農林水産省・国土交通省告示第4号として一部改正されたものである。

¹⁰ (財)日本交通公社の研究調査部長である梅川智也氏は、「観光圏」と千円渋滞から思うこと: 高速道路の活用を」(日本交通公社HP・研究員コラム, http://www.jtb.or.jp/investigation/index.php?content_id=222 より取得)において、観光圏整備法と総合保養地域整備法(リゾート法)の枠組みを表にして提示している。

(1) 観光圏整備の目的

観光圏整備法の第一条の「目的」において、観光圏整備法は、「観光立国の実現に資するとともに、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的とするものである」と明記されている。ここで「個性豊か」という表現があるのは、観光圏を形成する地域には、それぞれが「創意工夫を生かした主体的な取組」を一体的に推進することが求められているからである。これは、かつてのリゾート法が、日本全国にゴルフ場の整備や大型リゾート施設を画一的に生み出したのとは、主旨を異にすることを示唆している。

さらに、観光整備法に付随して告示された「基本方針」でも説明が加えられているのが、農産漁村における地域間交流の促進も観光圏整備の重要な目的となっている。これは農山漁村の活性化を図るという目的だけではなく、豊かな暮らしと自然・文化・歴史を大切にする伝統が代々伝えられてきた農山漁村に対する都市住民の関心が近年高まっていることから、観光圏の形成を通じた地域経済の活性化を図るためにも重要な要素であるという認識に基づいている。したがって、同法律の主務官庁は、国土交通省（観光庁）に加えて農水省もなっており、後述する国の支援に農山漁村活性化法の特例も盛り込まれているのである。これは、今後、具体的な地域について実態を調査する際にも注目すべき観点である。

(2) 観光圏：計画地域の枠組みと要件

今回の整備法において計画の対象地域となるのが「観光圏」であり、英語であればツーリズム・エリア（tourism area）と訳され、面的な広がりを持った空間を想起させる用語となっている。観光圏整備法の第二条によると、観光圏は「滞在促進地区¹¹が存在し、かつ、自然、歴史、文化等において密接な関係が認められる観光地を一体とした区域」と定義づけられている。すなわち、当該観光地相互間の連携により観光地の魅力と国際競争力を高めようとするものをいう。この「観光圏」の定義をめぐっては、前述したように、国会審議の中でも「どの程度の空間的広がりをもった地域」を指すのかで議論となった経緯がある。

この点について、基本方針では、観光圏の区域設定について、「どのような観光圏を目指し、どのような観光客をターゲットとするかの戦略と具体的な目標を定めて決定すること」が指示されている。すなわち、従来の整備法のように行政界など国が定めた区域を計画対象地域とするのではなく、あくまでもマーケティング調査に基づいた現実的な観光戦略をもった対象地域を選定することが重要とされている点は注目に値する。

(3) 「観光圏整備実施計画」による総合的支援の概略

観光圏整備の主たる目的が、観光地同士の連携を通して2泊3日以上滞る滞在型観光を促進することであることは既に述べた。この場合重要になってくるのが、観光者に対して満足度の高い多種多様な観光プランを提供することによって、いかに1日でも長く観光圏内に留まってもらえるかということである。その鍵と考えられているのが、地域主導で地域固有の資源を観光商品化して販売するタイプの「着地型観光」を観光圏内で事業化させる仕組みづくりである。今回、政府が提示した観光圏形成のためのスキームには、着地型観光の事業化を支援する仕組みとして4つの柱を立てていることが分かる。すなわち、自治体が作成する「観光

¹¹ 第二条ではさらに「滞在促進地区」について「観光旅客の滞在を促進するため、観光旅客の宿泊に関するサービスの改善及び向上に関する事業などを重点的に実施しようとする地区」と定義づけている。

「圏整備計画」に基づく観光圏整備事業では、宿泊、観光資源、交通、案内・情報提供の4つの項目に沿った整備の強化が求められている。同時に、これらの柱に沿った総合的な支援として、以下のような内容の支援策が政府によって提示されている¹²。

1. 観光旅客の来訪・滞在の促進に効果や成果の見込まれるソフト事業への補助金交付(補助率上限40%)
2. 着地型旅行商品を宿泊施設で販売するための旅行業法の特例
3. 周遊割引券の導入に対する運送関係法令の手續緩和
4. 宿泊施設の設備投資に対する財政投融资など

着地型観光の推進という観点からみた場合、特に今回の整備法で注目する点は、上記の2番目の項目である。すなわち、観光圏内限定旅行業者代理業について、観光圏に設けられた滞在促進地区内の宿泊施設が宿泊客に対して、観光圏内を範囲とした旅行商品を旅行会社からの委託を受けて販売できることを可能にする点である。通常、旅行業者代理業を営むためには「旅行業務取扱管理者」の資格を取得することが必要であるが、今回の観光圏向けの特例制度の下では、旅行業法や旅行業約款、運送約款などに関する1日間の研修を修了した管理者を置くことで代替可能となるのである。既に、会津・米沢地域観光圏や雪国観光圏をはじめとする複数の観光圏では、こうした旅行代理業のための研修会を受講し登録手続きを済ませ、代理業をスタートした宿泊業者が出てきており、今後も確実に登録業者数は増えると予測される。

こうした仕組みにより、宿泊施設は個人客などの多様な旅行ニーズに応える提案ができ、旅行会社も新たな販路の開拓に結びつくと考えられている。この他、ハード面での社会資本整備や、着地型観光とも関わり深い農林水産業の分野において、農林水産省が実施する農山漁村活性化プロジェクト支援交付金などと連携を図ることによって、民間組織の創意工夫を活かした「観光圏」の形成が推進されているのである。

おわりに

国際的な競争力のある観光地づくりという目的で導入された観光圏整備事業は、2008年に16地域、さらに2009年に14地域、合わせて全国30の地域の観光圏整備実施計画が国の認定を受け、観光圏として始動している。これらの地域は、さらに横の連携を深める目的で、2009年には観光圏連絡協議会を設立した。これは、観光圏の状況に関して相互に情報交換を行い、各観光圏が直面する課題を共有し、必要な場合は改善に取り組むことによって、全体として競争力の高い観光地づくりを目指すとするものである。¹³今回見てきたように、「観光圏」といった概念を具現化するための法的整備は着実に進んでいる一方、実質的な進展といった意味では広域観光には課題も多いことは事実である。複数の市町村から構成される観光圏が、連携のための調整機能を円滑に行う上である程度の困難さを伴うのは否めない。さらに、観光圏内で各市町村が果たす役割や立場はけっして同一とはなり得ず、そこから生じる軋轢が全体の統合を弱体化する可能性もある。したがって、今後はこうした課題に留意しながら観光圏の変化を注視し、果たして滞在型観光の促進につながっているのかを見極める必要がある。

¹² 観光庁「平成21年度観光圏整備実施計画」2009年。

¹³ 「観光圏連絡協議会が発足」週刊観光経済新聞、第2522号、2009年7月11日。