

観光まちづくりを考える

東京大学 教授

西村 幸夫

「観光まちづくり」とは、観光を取り入れながらまちづくりをやっていくこと、地域が主体となり生活環境を向上させることであり、「まちづくりから観光へ広がる」と「観光地がまちづくりを行うところ」の二つがあります。観光は、まさに地場産業であり、「食」や「宿」など経済的にも社会的にも、地域に対し大きな影響力を持ち、公共事業よりもはるかに高い乗数効果をもっています。これからの人口減少社会において、地域で何かをやるうとするときは、定住人口だけを考えた施策ではなく、外から来てくれる人を含めた人口を考えないと、全体として尻すぼみになります。観光など交流人口まで含めた戦略が非常に重要となってきます。海外では、都市計画上の規制が良い観光地づくりに寄与してきましたが、日本においては財産権の侵害をおそれるあまり、上手く機能してきませんでした。しかし、岐阜県飛騨市古川町、大分県臼杵市、富山県富山市八尾町など、観光を特別のものと考えず、わがまちを底上げしていくための努力を惜しまず継続してきた、魅力的な地域もあります。まずは、自分たちが豊かな生活を味わい、いろいろな魅力を発見することからはじめる。また、一人一人がまちの掃除も自然にできる、このようなことが大変重要な観光アクティビティと言えるでしょう。(本稿は西村教授へのインタビューを編集したものです)

1. 観光まちづくりとは

「まちづくり」とは、地域が主体となり生活環境を向上させることです。まちづくりという言葉はヨーロッパにはなく、まちづくりを英語などの外国語に直そうとすると難しい。なぜかという、欧米では、フィジカルにモノをつくり上げることが都市計画の概念としてあるのに対し、まちづくりとは、地域から自分たちの地域を住みよいものにしていこうというスピリチュアルな運動でもあり、その成果としてできてきた環境づくりだからです。

最近「福祉のまちづくり」とか、国にも「まちづくり推進課」みたいなものができてきましたが、まちづくりはトップダウンではなくボトムアップ型の計画で、国がまちづくりと言うのはどうも違和感があります。

まちづくりと言われはじめたのは、1960年代でしょう。「公害から守る」という市民運動が次第に「歴史的な町並みを守る」となり、いろいろな地域のさまざまな活動に広がってきました。私が「観光まちづくり」を言い始めたのは、1997～1998年頃です。省庁再編がありましたときに、それまで観光を審議していた運輸省観光政

策審議会も統合されましたが、その最後の審議会で、「21世紀初頭の観光はどうあるべきか」という諮問を受けて、そのためのいろいろな勉強会を当時の運輸省観光部と持ちました。

それまでの観光施策は、観光事業者のための施策で、運輸省単独では所轄の範囲が狭く、議論がなかなか進まない。「もう少しフィジカルな環境にも注目を」と言う「観光資源の保護」の議論になりますが、そこに向かって観光業者を叱咤激励することだけの観光政策ではまずいのではないかと、特に、国土交通省への再編を控え、もう少し地域環境全体を取り扱えるようになることが必要で、今は観光地でないところにも観光を取り入れながらまちづくりをやっていく、観光とまちづくりを一体化させることが必要ではないかと考えました。そのときの答申には8本ぐらいの柱がありましたが、そのうち、「観光まちづくり」が一番大きな柱にしたわけです。

国としてもすぐに取り組みをはじめ、「新たな観光まちづくりの挑戦」という本も出版されました。

「観光まちづくり」へのアプローチとしては、「まちづく

りから観光へ広がる」と「観光地がまちづくりを行うところ」がありますが、私は前者から出発しましたが、次第に後者の地域ともつき合いが深くなってきました。

まちづくりから観光へ広がるということは、ゼロから出発することですから、いろいろな新しい可能性ある取り組みができます。これまで観光投資を行ってきていないし、観光地としての意識もないでしょうが、壊さなければいけない負の遺産もなく、速く動くのです。

一方、既往観光地は、見苦しい土産物屋が並んでいても、バブル時の過大投資や利権といった問題があり用地収用などは難しく、マイナスからの出発となる。イメージが悪い上に法制度上の問題も残るなど、課題が多いのです。また、既往観光地では往々にして「まちづくり」は必要なく、自分の所が頑張ることが第一でした。例えば、レストランやホテルはそれぞれ競争してそれぞれ頑張ればいい。お互い切磋琢磨していれば、足し算としての効果が生まれていました。しかし、過大投資という負の遺産のため、状況は厳しくなりました。既往観光地にとっては、「観光地对観光地の競争」になってきているのです。つまり、1軒が頑張っても、隣につぶれたホテルがあると非常にマイナスとなります。

地域全体で良好なイメージを生み出すような努力の必要性に気づき、地域全体として1つの戦略を持たないといけな時期になってきています。

また、観光が地場産業と言える温泉地などは、視点が異なります。温泉地では、生活そのものが観光といえ、生活空間を再生する戦略が必要になってきます。来訪者は単にゲストというだけではなく、自分がまちの生活の一部となるような実感を持ちたい。例えば普通に買い物をして、地元の新鮮なものが買えたりすることは、観光客にとってもその土地の生活に浸る実感がわいてくる。昔からの観光地も課題を抱えているけれども、このような生活空間を重視する視点は大事でしょう。

2. 観光まちづくりの効果

観光の乗数効果についての調査がいくつかありますが、公共事業よりもはるかに高い乗数効果をもっていて、

地域の中での消費がすごく刺激されています。また、これからの人口減少社会において、地域で何かをやるうとするときは、定住人口だけを考えた施策ではなく、外から来てくれる人(来訪者)を含めた人口を考えないと全体として尻すぼみになります。観光など交流人口まで含めた戦略が非常に重要となってきます。

観光はまさに地場産業であり、そこに行かないと味わえない。また、「食」や「宿」など経済的にも社会的にも、地域に対し大きな影響力を持っているのではないのでしょうか。

その観光は、最近、はっきりと二極化しつつあります。いろいろな旅行情報があふれ、安く手軽に行ける旅行が増えてきましたが、一方で、手作りで非常に高級感がある旅、癒しを求める旅など、お金はある程度かかっても満足できる旅も増えるなど、二極化が進んでいます。

また、団体観光よりも個人観光にシフトしてきているなか、「何かを見に行く」という定番の観光資源を訪ね歩く旅ではなく、「その道行きを楽しむ」とか、「誰と行くか」とか、「どういうアクティビティーがあるか」とか、「地元の食と結び付いている」など、観光目的が多様に広がってきているので、昔のような在来型の観光地というのは非常に難しくなっています。

これまでの観光は、観光客にお金を落としてもらって、そこで観光業者が儲けることが第一で、周辺環境については、あまり議論されてこなかった。

これらに対し、観光業者主導ではなく観光地側の取り組みとして、「グリーンツーリズム」や「エコツーリズム」といった、従来型の観光と違うタイプのツアーが増加しています。今までは観光と無縁だった所が、「何もないこと」、「本当の田舎だということ」、「素朴だということ」、「地元の新鮮な食材をおいしくいただくこと」などを売り出すという戦略をもち、新しくまちづくりに取り組んでいます。このような新しいまちづくりは、自分たちが元気になるためであり、収入は副次的です。自分たちが地域に自信を持ち、生活を自慢できることが大事であり、観光は金を稼ぐためだけではない。今までの考え方とは非常に違う大きな流れができつつあります。

3. 海外の事例に学ぶ

海外では、都市計画により規制することが、良い観光地づくりに寄与しています。フランスのフェゾー規制法、イタリアのガラッソ法などは観光のためだけではなく、都市計画の規制です。ヨーロッパでは、観光地と観光地ではないところの差はあまりなく、魅力的なまちが多い。普通のまちでも、おいしいレストランがあったり、見所がある広場があったり、教会があったりします。

日本では、観光地が限定されており、マスコミが報道すると、一時的に観光客が増えて大変なことになります。すぐく込んだり、何かのたびに交通がパンクしたりします。また、このように観光地が一個所に集中すると、土産屋だけが増えるような特殊な状況が生まれ、観光客の不評をかうという悪影響もあります。「スロートリズム」のようにゆっくり変化して、魅力的になり、少しずつ観光客が増していくような場所が日本中に増えないといけないと感じます。

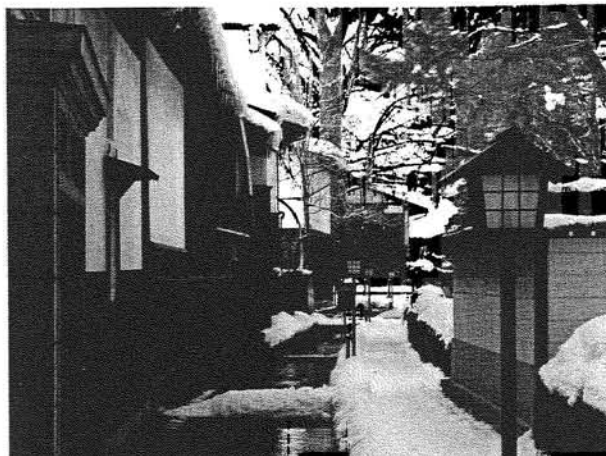
一方、外国人を受け入れる仕組みに関しても、日本では足りないところがいくつかあります。例えば、ホテルの三つ星とか四つ星表示は、日本にはありません。ヨーロッパでは、どの程度のホテルで、どのくらいのサービスが受けられ、どれくらいの値段なのか、などのランク付け制度があるため、安心していろいろなことが判断できる。日本でそのようなことをやろうとすると、業界団体がすごく反対します。アメリカでは評価制度が民間から生まれて、各地に広がっています。日本でもすでに生まれてきているのかもしれませんが、ホテルを選ぶそのような手がかりが必要となります。

また、日本では両替をする所すら限られます。街角に両替店はなく、外国通貨の両替は銀行に行く必要がありますが、どこの銀行でもできるわけではありません。

4. 日本における観光まちづくりの現状

岐阜県飛騨市古川町において、観光協会は観光プロモートではなく、「まちづくり運動団体」です。つまり、地域のいろいろなまちづくりを総合的に行っています。単なる業者の集まりとは違い、駅前広場の整備などいろいろなことに関してコミットしています。

観光を特別なものと考えず、観光協会が自分たちの生活全体に関わり、まちづくりの中心的メンバーとして参加したり、観光協会の名前で自分たちのまちの将来や通りの整備などを提案しています。前観光協会長は印刷会社出身ですが、いろいろなイベントのデザインや印刷などを支援できる。そこまで広く考えてリーダーを選ぶわけです。



飛騨市古川町

また古川観光協会は、国際的な活動を行っています。現在も台湾との交流があり、台湾から古川にいろいろな人が来ますが、海外も含めた他地域との交流により、観光のレベルアップを図るとともに、むやみな観光客誘致は控えるという感覚があります。一方、隣接する高山は観光地としてまさしく「観光客ストリート」のようになってしまいました。また、高山の観光ストリートは人があまり住んでおらず、通勤先になっているように見受けられますが、古川は人が住むまちにしたいと考えています。高山市と比較しつつ高山とは違うところをつくろうとしています。

ただ高山も気の毒なのです。日本に20も30も高山と同じような町があれば、高山だけに観光客が集中せず静かなまちになりますが、ほかに競争相手がなく、300万人もの観光客が集中して混雑せざるを得ないわけです。しかし、周辺地区が魅力的でないわけではなく、周辺の小さな山あいの村にはいろいろな魅力的な場所があります。知られていないだけです。それこそ、まちづくりを通じて観光がネットワークで広がっていけば良いと思います。飛騨圏域300万人の観光客が、高山を

拠点にいろいろな所へ行く。高山にたくさんの人が常時いる状態でなくなれば混雑も改善され地域全体が良くなります。

これまでの行政は、「観光に努力する」ということは、プロモーションをやるという発想でした。例えば観光課の仕事は、地図を作ったり、イベントを催したり、ポスターを作ったり、観光案内を行うなど宣伝やソフトな活動が中心であり、直接的な地域づくりは別のセクションで行われていました。

本来、「わがまちに来てください」というバックには、魅力的な地域としてわがまちを底上げしていく、という地域の努力がないといけませんが、ほとんど行われていません。

無論、地域の目玉になるような目抜き通りとか繁華街は、電線地中化などいろいろなことを実施しています。しかし、伝統的な観光地、例えば山の中の温泉街では都市計画区域からもはずれ、公共投資もなかなか実施しづらい。また温泉観光業者だけが儲かるようなことになると、ペイしないような事業を支える行政としては、「儲かっている人がいるところは自分たちでやってくれ」ということで、道路整備などの公共投資が遅れたわけです。

なお伝統的な観光地はバブル期の借金を抱えている業者が多く、行政としても税収は上がらない。観光業者に健全に経営してもらうことは、税収による安定収入を得るために自治体にとっても大事です。

しかし、観光地の意識も変化してきています。観光業者が自分勝手なプロモーション活動を行うことも少なくなり、まちづくりのコンセプトからの乖離も減ってきています。

伝統的な観光地の事例で言うと、福島県会津若松市は行政と民間が協働して、まちづくりを行っています。民間も熱心ですが、七日町通りといった通りを行政がリーダーシップを取って景観整備をするなど行政もきちんと支えています。東山温泉という温泉街の再生も地元の動きを行政や地方銀行がサポートしている。なお、伝統的な観光地では行政が頑張るところはあまりなく、また観光業界が強い所は自治体の関与が弱いようです。

大分県別府市では、市長がリーダーシップを発揮して、いろいろな建物の修復や保全を始めました。

長野県小布施町も、町長がリーダーシップを発揮しつつ、「民」と「官」がバランスをとりつつ、頑張っています。

また、大分県臼杵市では、壊れそうな歴史的建物の多くを公有化しながらうまく使っていますし、地元住民も熱心に保存運動を展開し、自力で守っている部分もあります。例えば建築家が買い取って住んでいるように、行政だけが頑張っているだけではなくて、地元住民が頑張っているところに行政も加わる。臼杵は良い例です。



大分県臼杵市

5. 景観法の影響

平成16年に景観法が成立、一部施行されたことと並行して、地方分権の中で、各地でいろいろな条例が自主的に作れるようになりました。そればかりか、市町村の都市計画上の権限が増えました。例えば、高さ規制、高度地区です。10年前までは、高度地区というツールがあり高さ規制は可能でしたが、財産権を侵害するため「憲法違反」と言われる恐れがあり、国も県も「あまり使えな」という指導でした。しかし、現在高度地区は市町村決定の都市計画になりましたので、いろいろな所で多様な高度規制が行われています。観光にも関係しますが、建物の高さがバラバラにならないようにもできます。

観光だけではなく、住環境としても、自分たちのまちでやってはいけないことをきちんと決められるという意味では、行政の意識も変わってきた。今までは、「景観なんて個人の好みみたいな主観的な問題に行政は口

を出せないよ]でしたが、「むしろそういうことをやるのが大事である。やれるかどうかより、やる姿勢が大事である」と逆転した。自治体によりスタンスは違うものの、「まずはやろう」にかわりつつあります。

新聞報道では、景観地区が最初にできそうなのは東京都江戸川区とあります。江戸川区の住宅地の中で景観地区が作られようとは、全く想像していませんでした。そもそも、都心の顔になるような場所とか、伝建地区のようなところを景観法はイメージしていたのです。住宅地における基本的な住環境保全に景観法を使おうと考えるようになったことは、非常に大きな変化です。

海外でも景観法は注目されており、今韓国や台湾も景観法を作ろうとしています。少なくとも東アジアでは、景観法はかなりの影響力をもっており、他のアジア諸国に対するインパクトもあります。一方ヨーロッパにおいては、イタリアとかドイツでは類似法律を持っていましたが、景観法という法律はなかった。イギリスやアメリカでも、都市計画の中に包括されるパターンでした。

そもそも都市計画においても、高度地区や地区計画のような規制を用いて高さ制限などを細かく定めることができるはずですが、なかなか使われなかった。それに、すでにできあがっている都市計画制度を変えることは、すごく手間がかかります。制度や運用上の仕組みなどを自分の利権だと思っている人もいるから、突然規制を加えることは難しい。

したがって別の仕組みを新たに作ったほうが早いのではと考え、5年ほど前に、都市計画とは別の景観の概念論理を持ってきて、「景観も大事なのだ。両方を満たさないといけない」というかたちで示したのです。その後、トントン拍子で進みましたが、将来的にはやはり景観法と都市計画の両方を調和させ、バランスさせることが必要です。今の都市計画では「規制緩和」「都市再生」に重点がおかれ東京都心なんて、高さ規制なんかなくてもいいじゃないかという動きもあり、矛盾しているのです。最終的に、都市計画と景観法は収斂する方向に行かなければなりません。

6. 今後の展望

今後は、観光が主流になっている地域と、これからという地域とに分けて考えないとはいけません。観光が主流になっている所では、地域全体で何かをやらないと相当危険だ、という意識を持ってもらわないといけない。そのためには、ある意味で選手が交代していくような仕組みが必要かもしれません。この地域で仕事をしたいという人に代わられるような仕組みです。しかし、いずれにしてもみんなである方向を目指していくことに関して合意がないと、なかなか地域がひとつになりません。

例えば、観光客のためにしゃれたデザインのベンチを並べておくとか、ちょっとした並木をつくるとか、自分で建物を建て替えるときには、少し建物を下げて緑を増やすとか、単純なことから始めていいわけですが、そういうものの積み重ねでまちを見直さないとはいけません。そのため、自分たちのまちを観光客の目で歩いてみると、だめなところも出てくるのです。よそのまちから来る人は、みんな目を皿のようにして見るわけですが、そういう目でもう一度自分のまちを点検しないとはいけません。インテリアも大事だけれども、エクステリアもきれいにする。そのようにして観光ルートを整備していくことが大事です。「食」も大事だけれども、外環境も大事です。そのバランスです。

一方、観光そのものが質的に変化してきているなか、長く滞在してもらえるような仕組みづくりも、非常に大事です。一定程度の人がいることが地域に活力を生み、いろいろな消費につながります。効率よくカネを落とすことや客単価にこだわる発想は、いかにも商店1戸だけの発想です。お金を落とさなくても、長い時間観光客がいてくれれば、いろいろ消費するわけです。かき氷を食べるかもしれないし、ペットボトルのお茶を飲むかもしれない、そのような時間を消費してもらう場所へと変えていかなければならない。

そのためには、1つの場所だけでは限界があるわけで、広い範囲でみんなの魅力がネットワークしていくことが、非常に大事です。したがって、自分たちの地域を知らないといけないが、観光にかかわる人たちは、日々忙しく、あまり周りのことを知らない。わざわざ

地元や近所の温泉に泊まりに行くことはなく、また、地元のちょっとした山歩きも知らないわけです。自分が知らなくては、ほかの人に勧められない。まずは、自分たちが豊かな生活を味わい、まちを楽しめて、いろいろな魅力を発見する必要がある。特に日本の場合、自然が豊かですから、素材は十分あります。

新潟県村上市では、まちを壊すような道路拡幅の動きを中止するために、一市民が立ち上がり、まちづくりへの大きな流れをつくろうとしています。観光の側面だけではないものの、そのような取り組みは全国的に広めていかないといけない。

富山市越中八尾の風の盆(毎年9月1、2、3日の3日間開催)は、一日7~8万人の観光客が来ます。観光客はゴミを落とし、まちは汚れます。しかし、ゴミの清掃車が来る朝6時半までに、町人総出で掃除を終えまちがきれいになる。6時半までに掃除を終えるということは、その前に起きて掃除をしている。それを3日間、何事もなかったように毎日続けている。この間は観光客を迎える「ハレの日」ですが、4日の朝6時半を過ぎると、普通のまちに戻ります。

まちがきれいになるためには、地元の人たちが一人一人できることを行う必要がありますが、八尾の掃除のようなことを自然にできることも、大変重要な観光アクティビティーと言えるでしょう。



富山市八尾町

■ Profile

西村 幸夫 氏 (NISHIMURA Yukio)

1952年 福岡県生まれ。

東京大学工学部都市工学科卒業、同大学院修了。

アジア工科大学助教授(バンコク)、マサチューセッツ工科大学客員研究員、東京大学助教授を経て、現在 東京大学教授。工学博士。

主著『都市保全計画』(東大出版会、2005年)

『都市美—都市景観施策の源流とその展開—』

(編著 学芸出版社、2005年)

『環境保全と景観創造』(鹿島出版会、1997年)

『町並みまちづくり物語』(古今書院、1997年)

『歴史を生かしたまちづくり』(古今書院、1994年)

