

座談会

住民参加に基づいた 持続可能な開発を推進

途上国観光開発のあり方を問う

西村幸夫氏

(東京大学工学部都市工学科教授)

前田隆平氏

(運輸省運輸政策局国際業務第二課長)

新井倭一氏

(財団法人国際観光開発研究センター専務理事)

コーディネーター：荒木光弥 本誌編集長

座談会のポイント

- ①観光と開発の問題は大きな地域で戦略的に考えるべき。地域開発に観光開発を結びつけることが大切だ。
- ②観光開発で重要なのは、観光産業がどれだけ地元住民を潤すかである。伝統産業などを生かして、どれだけ地元住民の収入向上につなげられるかがカギとなる。
- ③日本政府が観光開発支援で果たす役割とは、単なるマス・ツーリズム振興ではなく「相手国の持続可能な観光開発の支援」である。
- ④自然や遺跡だけでなく、現地の生活、民族芸能などの“観光資源”が観光客の評価を得ることが、途上国のアイデンティティ確立にもつながる。
- ⑤観光計画は、単なる観光客数の増大だけでなく、観光客が来ることによる影響と、その地域がその影響をどれだけ許容できるのかという「キャリングキャパシティ」の観点にもとづいて立案されるべきだ。

ひと昔前と違って、日本人には世界中どこにでも出かけられるような時代が来た。それに対応して、日本人目当ての観光戦略を立てる途上国も増えてきた。それは、日本人など外国人が貴重な外貨を途上国に落としていくからだ。

途上国が国際競争力をもった輸出品を創るには、莫大な資金と時間がかかる。それに比べ、観光による外貨稼ぎは、そこに観光資源があればよいと途上国は安易に考えがちだ。しかし、これからの観光は環境との両立、地域住民の参加が求められているのである。

「現地が潤う」観光開発が望ましい

荒木●まずは、観光開発の抱える問題について、観光開発という考えが現地でどのように受け入れられているのか、現場の経験を踏まえて話して下さい。

西村●観光を推進していくことと、観光資源を保全することは車の両輪のようなものですが、途上国側はそのようには考えていないという場合が多いのです。どのような形で自然を守るかといったことはあまり考えていないのです。逆に、手取り早い開発の話など、外からの甘い誘惑には簡単に乗っかってしまっている。これは大きな問題です。

観光と開発の問題は、ある特定地域だけの問題としてではなく、もっと大きな地域で戦略的に考

えるべきです。地域開発にうまく観光開発を位置づけていくという発想が必要です。

一番重要なのは、観光産業が地域の環境すなわち観光資源を保全し、同時にどれだけ地元の経済を潤すかということです。例えば、ホテルを建てたとしても、外国人が運営をして大半の収入を持っていってしまう。その一方で、地元の人々は安い労働力として使われている現状があります。伝統産業などを生かして収入を地元に残し、うまく地元の生活レベルの向上につなげていかなければなりません。

荒木●住民参加の手法を考えなければならないわけですね。日本国内でも、行政が地域住民と一体感をもって観光に取り組んでいるところは成功しているような気がします。

前田●基本的には観光の振興はそれぞれの国の責任です。日本政府としては、本来それぞれの国が取り組むべきこのような課題にどのように関与できるか、というスタンスをとっています。

近年、観光関連のODAは増えてきています。そのような状況での役割としては、例えばこの分野の開発調査では、少し前までは「日本の観光客が行けるような観光地づくり」を念頭においていました。そのような観点からマスタープランも作成しましたし、結果としてそれらの国・地域には、日本の旅行会社の積極的なプロモーションと相まって、多数の日本人観光客が訪れることになりました。しかし、本来私たちが果たすべき役割とは、観光地のPRではなく、「相手国の持続可能な観光開発の支援」だと思うのです。マス・ツーリズム振興というのではなく、地元にとっていつまでも残る観光地であり続けるための支援をすることが重要になってくるのです。

新井●最近、グローバル・イシュー（地球規模の問題）という概念のもとで「貧困の撲滅」が叫ばれていますが、雇用を生み出すという面からも、観光開発は取りかかりやすいと思われています。しかし、やり方を間違えればとんでもないことになります。

一番望ましいのは、地元住民がやってよかったと思える観光開発になることです。そうでなくては貧困の撲滅にもつながりませんから。環境問題との関連についても、観光というのは資源がなくてはできないわけですから、資源保全に結びつかなくてはならない。その資源というのは単なる遺跡や自然だけではなく、地元住民の生活、民族芸能や伝統工芸品などがそこに参画できて生きようようにする。それを観光客が評価することが、国のアイデンティティや文化の再興につながるわけです。

また、今日言われているWID（開発における女性）の概念に当てはめても、女性の権利を無視して勝手な観光開発をすれば、売春の問題、ひいてはエイズの問題も出てきます。西村先生がおっしゃるように、どうすれば地域住民が参加できてかつ地域が潤うかを考えることが大切になってくるような気がします。住民たちも自分たちが潤うということであれば、自然の資源なり遺跡なりを大事にしようとは思わないでしょう。

観光も「量」から「質」の時代に入った

新井●マス・ツーリズムの問題ですが、果たして数が絶対かということを考える必要があります。ある程度の数は必要ですが、政策として不可能に近い観光客の数値目標を設定することはマイナスの結果をもたらすこともあります。

例えば、アイスランドで2,400人の日本人観光客を3,000人にする計画があります。わずか600人の増加ととられがちですが、日本人1人の支出がドイツ人の5人分に匹敵するということを考えれば納得がいくでしょう。これは地に足のついた数値目標を設定している好例です。マス・ツーリズムが完全に悪だというのではなく、国にとって本当にプラスになる政策を考えることが大切です。

西村●おっしゃる通り、まさに「量」と「質」のバランスの問題は重要です。マス・ツーリズムの対極にあるのはエコ・ツーリズムですが、両者は



西村幸夫氏



新井倭一氏

対立するものではないのです。むしろ、エコ・ツーリズムだけでは成立しない。ある程度の数を確保することに加えて、現地を深く知るような旅をする旅行者が増えることが望ましいのです。

質の面では相手国の問題もあります。フィジーに調査に行ったときに感じたのは、同国の歴史や自然をPRする現地の人がいないということでは

た。例えば、現地の人たちは、自国の昔からの文化的慣習をどこか冷めた目で見ているふしがある。観光資源にしても、島には豊かなマングローブがあるのに、まったくそのことに触れない。このような現実に触れ、現地のガイドをきちんと養成することも必要だと感じました。これをマス・ツーリズムとうまく組み合わせて量・質ともに高めていくべきです。

荒木●昨年、珊瑚礁の調査でパラオを訪れたとき、現政権の観光政策に反対するNGOグループに話を聞きました。要するに彼らの主張は、適正な観光人口があるはずだ、ということだったのです。現政権が科学的なデータにもとづいた適正な観光人口を提示してくれば反対はしないというのです。ぜひ日本に経済効果に観光資源保護などを加味したマスタープランを策定してほしいとも言っていましたが、このような声にも耳を傾けるべきだと感じました。

西村●これまでこの問題は「キャリングキャパシティ」（観光客の受け入れ許容度）の問題として語られてきました。観光客をどれくらいまで受け入れられるか、という数の問題としてしか議論されてこなかったのです。しかし、実際には数だけでは解決しない問題も多い。観光によって、その地域がどれほどの影響を被るのか、それをその地域がどれほど許容できるのかという観点から計画を立てるべきです。これは地域によって違いますが、それぞれの地域の変容をどこまで許容して、管理していくかが大切なのです。キャリングキャパシティ論を越えるマネジメント論が必要なのです。

しかし、なかなか議論がそこまでいかないのが現状です。この大きな方法論のところをODAで支援してもいいのではないのでしょうか。

荒木●その意味では、観光は民間に任しておけばいいというものではありませんね。

前田●環境の問題にしてもなぜ深刻な問題が起こるかといえば、観光客が一つの場所に集中しすぎるからです。以前、運輸省が日本人の海外旅行者を5年間で500万人から1千万人に倍増させよう

という「テン・ミリオン計画」を実施したときにも、量的な問題より質的な問題が議論されました。例えば、ロンドンに観光に行ってバッキンガム宮殿や大英博物館だけを見て帰ってくる。そして、ロンドンはどのような街でしたか、と聞かれても答えられないような話があります。そうではなく、どこへ行っても自分なりの発見があるというのが質重視の観光だと思うのです。

途上国に観光政策のビジョンはあるのか

前田●一方で、この問題を受け入れサイドから見ると、各国が、自分の国をトータルに理解してもらえようような観光政策を実施すれば、遺跡の周辺だけにホテルが乱立するというにはならない。その意味では、私たちが関係者を啓蒙していかなくてはならない部分もあるでしょう。日本にも観光分野の研修員が来ているようですが、彼らが自国の観光をトータルに考えていけるような研修プログラムを構築していかなければなりません。

新井●この分野で10年業務を行ってきて、なお現場で苦勞していることは、途上国の腰が定まらないことです。特に、社会主義体制国では何でも民営化すれば解決すると思われている傾向がある。投資をしろ、客を連れてこいと要求はしますが、その結果、どんなことが起るのかということがわかっていないのです。私たちが何を言っても、目先の利益を前にすると耳を貸さない面があります。

さらに言うと、彼らは案件の優劣の区別がつかない場合がある。例えば、「カジノつきのエコ・ツーリズム」などという矛盾した観光を真面目に考えていたりするのです。私たちとしても観光分野で基本政策づくりのお手伝いをしたいのですが、現実には相手国に受け入れられないことも多いのです。

その状況の行き着くところは、相手国の誤解と反発を生み、「もう観光客は来てくれなくてもいい」ということになってしまうのです。私たちが目指している方向と途上国の考えとが噛み合っ



前田隆平氏



荒木光弥 本誌編集長

いないことをしばしば感じるのです。

荒木●それが、途上国の観光振興に対する希薄な意識の表れなのではないのでしょうか。大きな遺跡などは大事にするが、途上国にはっきりした観光政策のビジョンがない。

西村●特にアジアの国々では、ここ数年の生活環境の急激な変化の中にこの観光の問題もあるわけ

です。つまり、「今はとにかく稼ぐ」という意識でしょう。しばらくはそれでいいかもしれないが、環境などを本当に荒らし尽くしてしまって、ふと気付くと取り返しがつかなくなるような事態になることを憂慮しています。

荒木●荒れてから復興するには莫大な費用がかかることになり。ですから、そうなる前に途上国の政府の人材を啓蒙しなければならない。

西村●途上国でも政府のトップは優秀ですが、観光開発の現実を把握しているかどうかは疑問です。彼らとしても、自国のどこにホテル計画があるかは知っていても、その環境へのインパクトまで把握するのは無理でしょう。

新井●やはり大切なのは各国の政府担当者の見識でしょう。各国政府は自分の役割をしっかりと認識することです。援助は自助努力が原則であるし、政府がしっかりとしてくれないと、こちらが何を言っても通用しない。

今考えているのは、そのような相手国に入ってしっかり意見が言える派遣専門家の養成です。また、研修員には整合性を持った講義を提供していきたいですね。

日本にも当てはまる人材育成の必要性

荒木●その意味では、この問題を一国の政府に頼るのはもう限界かも知れませんね。国連などの国際機関がこの分野をしっかりと管理するような体制が必要となってくるかも知れません。

ところで、欧米は途上国への協力としての観光開発に関心を失ったと聞きますが、実際のところはどうなのでしょう。

西村●その通りですね。欧米諸国はODAの減額ということもあって、この分野から撤退しています。協力のやり方も、より効果的にできる分野、例えば技術協力などを重視する方向にシフトしてきています。

オーストラリアなどは、インフラ（産業基盤）など費用がかかる支援に代わって、東南アジアで

法律整備などを行っています。この協力ですと数人の専門家派遣で大きな影響力を行使できるという点で、同地域におけるオーストラリアのプレゼンス確保にもつながっています。残念ながら、この分野では日本にはまだそのような専門家が育っていません。

前田●研修は的確な人材を研修員として呼べるかどうかなどの難しい問題がありますが、確かに、専門家派遣も含めて、ハード面だけではなく、ソフト面に資金を投入していくことは大切です。問題はこの分野にかかわる人材がどのくらい長期的な視点をもってこの分野に取り組んでいけるかですね。

現在ベトナムで総合交通政策支援を検討していますが、鉄道にしても港湾にしても道路にしても、まだまだ整備の余地が多分にある状態ですから、必然的に具体的な整備に手をつける前から長期的な視点で取り組んでいかなければなりません。交通でも人流なら人流、物流なら物流とそれぞれについて優先分野にもとづいて時間をかけて進めていけばよいのです。

観光もまったく同じで、まず10年先なり20年先の観光政策を考え、そのための人材が育成されることが重要です。その人たちがリーダーシップをとって、自国の観光政策を考えていければよいのです。いくら計画を立てても、それをきっちり消化していく人材がいなければ何にもなりません。

新井●人材育成については、受け入れ枠は広がってきています。どのような人材を受け入れるか、そしてどのようなアドバイザーを派遣するかが重要ですが、なかなか難しいのです。今後はどうやって人材を確保していくかが課題となってくるでしょう。

西村●国際協力に活路を見い出したいという人材は学生を含めて増えてきていますが、それを生かすチャンネルがないのが現状です。オン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）のようなシステムを確立して、現地ですべて経験をつんでもらうよ

うなシステムを確立することが必要です。

新井●私たちのところには、職を投げうってまでして観光分野でやっていこうという人も突然訪ねて来られます（笑）。しかし、残念ながら彼らをすぐに生かすだけの仕事がないのが問題です。そのような人材をゆっくり時間をかけて育てるだけの体力がこの分野では確立されていないのが現状です。

各地域別に観光性向の体系化が必要

荒木●ODAの世界でも国益論が言われるようになってきましたが、これからは「人」が日本の国益を守るという発想で、日本も人材育成に資金を注ぐべきですね。今後はJICAの国際協力専門員のような制度を観光分野に振り分けるなどしていくことも考えられます。

人材育成と同時に、この分野では観光情報のネットワークづくりも必要だと思うのですが、いかがでしょう。日本もアジアでイニシアティブをとって、ネットワーク整備をしてもよいのではないのでしょうか。

西村●観光情報に関して言えば、ガイドブックなどは、これまでに比べて、最近はかなり詳しいものが出てきていますね。ただのホテル情報ではなくて、その土地の歴史などにも踏み込んだものがたくさん出てきました。何度も外国に出ていく人が増えてきて、ガイドブックも欧米のような質の高いものに近づいてきました。変化は見られます。

新井●最近、シンガポールと共同で観光の研修コースプログラム作成の検討を始めています。シンガポールの人たちと接していて感じるのですが、彼らは欧米の学問体系を学んでいて、抽象的なマーケティング理論重視で観光をとらえている。そしてそれをラオスやカンボジアに教えてやろうという意識が強い。これは実用的ではないと思うのです。

私としては、世界の観光需要発生源は西ヨーロッパと北米と東アジアの三つがあり、それぞれの

地域で旅行の性向も違うので別のアプローチをしないとだめだ・・・といったところから話を始めたいのです。つまり、観光を学問的に体系化していかなくてはいけないということです。その体系化にのっとった形で情報が入り込めば、有益なものになると思うのです。

例えば、中米の観光市場は完全にアメリカを向いています。どのような旅行性向かという点、アメリカ人が家族でキャラバンカーを使って行くような、お金をかけないタイプの旅行です。しかし、そのようなところには日本人は行かない。その違いを分析し、説得することが必要になってくるのです。ヨーロッパにはヨーロッパの、アジアにはアジアの旅行性向がある。それらの違いを分析し体系化することが、今後の観光振興にも大切になってくるのです。

西村●今後、中国の人たちが大量に外に出て行くようになれば、そのような体系化はますます必要性を帯びてくるでしょうね。

荒木●パラオでもこんな話があります。旅行者が島の精神的・文化的な支柱である貝を持って行って食べてしまった。パラオの人がそれを非難すると、旅行者は金で解決しようとした。パラオの人たちに言わせれば金の問題ではないわけです。そうすると「旅行者はもういらぬ」ということになるのです。

新井●アフガニスタンで、イスラム教原理主義グループのタリバーンがパーミヤンの仏教遺跡を破壊すると宣言したときには、世界中から破壊反対の声があがり、今のところことなきを得ています。一方で、イスラム教国家であるキルギスでは、貴重な仏教遺跡寺院が跡形もなく「いも畑」になってしまいました。このケースでは、地域住民が仏教寺院遺跡の文化的価値を認めようとしなかったのです。

これを価値あるものとして認識させるのは観光しかないと思うのです。観光資源として大事にすれば住民の生活を潤すものになるという意識をうえつけることが第一歩だと思うのです。