

日本の観光政策における自然観光資源の位置づけとその現状

～草津町の事例より～

片岡 美喜

The Definition and Present of the Natural Tourism Resources in with a Tourism Policy in Japan — Case Study of Kusatsu Town —

Miki KATAOKA

第一章 はじめに

「観光資源¹」の一般的な解釈は、「観光者の観光意欲を駆り立て、その観光目的となる有形・無形のあらゆる対象」を指す。こうした一般語としての「観光資源」は、観光者側、いわば観光サービスの受け手側の視点よりも、行政関係者や観光関連業者など、観光者に対するサービスの提供者側・仕掛け人側のものとして語られる場合が多い²。

地域社会や観光関連業者にとっての「観光資源」の意味あいとは、当該地域で“観光”が成立するために不可欠な要素であると同時に、観光による社会・経済活動の源泉となるものである。このような意味合いでの「観光資源」は、「商材」として誘客を図るための素材であることや、地域の独自性を強調する素材としての側面が強調され、新たな観光開発もしくはマネジメントの対象とされてきたのである。

先述した理解のもとで「観光資源」はすでに一般語として認知されて久しいが、その語の由来や解釈は、行政側からの発信によるものが大きい。1926年、鉄道省国際観光局が国際観光政策のなかで“resource for tourists”を「観光資源」と訳したのが最初とされており、1963年に制定された観光基本法において「観光資源」は法律用語として明示され、国による保護、育成および開発の対象と定められた。

行政用語として登場し、一般語として認知されている「観光資源」であるが、その一方で中央行政、地方自治体、観光業者、研究者、観光者など観光に関わる構成員間で、本質的に観光資源とは一体何をさすのか、その認識はいまだ共有化されるに至っていない。寺前³は、観光資源の公益性

を論じる中で、各関係主体によって、目的の相違があるため対策制度も主体によって異なるとしたうえで、現行では観光資源の開発規制と保全・保護および活用に関する助成を行うための規範性を持つ制度が存在していないと指摘している。

このように「観光資源」は、その定義が曖昧であること、観光に関する直接的かつ具体的な法制度が存在しないことから、観光政策として総合的な施策を講じるのは難しいのが現状である。とくに、自然観光資源に対する行政施策は、対応する法律が政策横断的であることに加え、観光行政による法制度での規範性はない状況にある。それは、元来、観光目的に存在するわけではない自然環境を政策対象とするために生じる問題であるが、こうした状況を踏まえて、観光政策とあわせた自然環境の保護・育成・開発の方向性を論ずることが求められる。しかしながら、観光資源について、観光政策論からのアプローチや、観光地域の実態と結びつけた調査・研究はいまだ少ない⁴。

また、マス・ツーリズムの隆盛によって顕在化した様々な観光弊害は、自然環境への直接的な汚染や破壊などの影響として現れ、地域社会の枠組に対して深刻な影響を与えている。こうした問題が問われる現在、自然環境保全を観光に関わる諸活動の重要な要素のひとつとして認識することが求められる。係る背景下において、観光の提供者側が資源管理を行う事例を考察した研究の積み上げが求められ、特に行政の果たす役割を再考する段階にある。

そこで本稿では、観光資源のうち、とくに自然観光資源に焦点をあて、その特徴これまでの観光政策における位置づけを明らかにすることを第一の目的とする。第二に、地域レベルの行政では、自然観光資源に対してどのような施策を講じているのかについて、日本有数の観光地域として知られ、観光政策を主軸としてきた群馬県草津町の事例をもとに、今後求められる自然観光資源政策のあり方を考察する。

第二章 自然観光資源の特徴と政策的位置づけ

第一節 自然観光資源の特徴

本節では、国内先行研究における観光資源の定義と特徴について考察した上で、自然観光資源とはどのような性質を持つ資源なのか、その本質に近づくことを目的とする。

これまで観光資源は、主に観光事業論において論じられ、古くは井上はその性質と分類を示している⁵。同氏は、観光資源とは人間の意識的・工作的に基づかないが観光価値を有している「無意識的資源」と、意図と工作の度合いの差はあるが意識して作られた観光資源である「意識的資源」に大別し、自然観光資源⁶は「無意識的資源」に属するものと定義づけた。さらに自然観光資源を、無形（気候）と有形（地形、地質、天象、気象、温泉、生物（動植物））に細分化し、個々の観光資源は互いに結びつき、無数に組み合わせられて総合的な観光資源を形作るものとした。観光資源の性質として、原則的に万人の共有するものであり、無尽蔵な自由財であるとの認識を示し、愛護精神をもった開発・保全によって価値が高まるものとして、国家その他の公権力が観光資源を保護する

ことの必要性を説いた。

井上が示した論は、観光資源を学術的、政策的に考える上での礎となり、その後の観光資源についても主に観光事業論の枠内で語られることになった。事業論の枠組みを越えて、独立した観光資源論の展開が試みられはじめたのは、近年のことである。以下では、表1に示した観光資源論として上梓された主な文献をもとに、自然観光資源の定義を整理する。

まず足羽の『観光資源論⁷』では、国内の観光資源の現状および事例を挙げ、総論的に整理している。その定義・分類は、井上の観光資源論をもとにしたもので、観光資源を「観光対象（人の意欲を満たすすべてのもの）から観光事業者の供給する財貨とサービスを取り除いたもの⁸」と定義している。観光資源の分類については、津田⁹の分類を基礎として、自然観光資源を「自然的資源」と称し、天然資源（風景、温泉、動植物）と天然現象（気象、自然現象、天体観測）との二分類にした。

表1 主な観光資源関係文献における自然観光資源の定義

	足羽による定義	北川による定義	須田による定義
出版年	1997年	1999年	2003年
観光資源の定義	観光対象（人の意欲を満たすすべてのもの）から観光事業者の供給する財貨とサービスを取り除いたもの	観光行動への基本的な欲求を満たさせるものとしての観光対象物のなかで、自然の景観や神社仏閣など、観光行動の目標となるものである	原則的に観光と関係なく自然発生しているもの、または存在しているもの
自然観光資源の分類	天然資源		有形
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 風景 ・ 温泉 ・ 動植物、野生生物 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 温泉 ・ 海（岸）、河川（湖沼） ・ 山岳（高原） ・ 動植物（植物、動（生）物 ・ 天体（星）
	天然現象	自然山岳・海浜の景観や動植物、温泉などの観光資源	無形
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 気象 ・ 自然現象 ・ 天体観測 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 自然現象（不知火、蜃気楼、オーロラなど） ・ 気象（雪、雨、四季） ・ 音
			総合
			<ul style="list-style-type: none"> ・ 自然公園（国立公園、国定公園、府県立自然公園） ・ 動物園、植物園、水族館 ・ 風光

出所：参考文献(2)(13)(28)より著者作成

次に、北川は『観光資源と環境—地域資源の活用と観光振興—¹⁰』の中で、観光資源全般の解題を行ったうえで、環境保護を重視した観光振興のあり方を述べている。同氏による観光資源の定義は、「観光行動への基本的な欲求を満たさせるものとしての観光対象物のなかで、自然の景観や神社仏閣など、観光行動の目標となるもの¹¹」としている。自然観光資源については、田中喜一の分類をもとに「自然山岳・海浜の景観や動植物、温泉などの観光資源」と広く解釈している。

そして、須田は『新・観光資源論¹²』において、実務的側面から観光資源の現状と役割を整理し、その開発と保護、観光支援基盤の整備や活用方策を中心とした観光資源論を展開している。ここでの観光資源は、「原則的に観光と関係なく自然発生しているもの、または存在しているもの」であり、「観光の対象、観光行動の目的となるあらゆるもの¹³」と定義している。また、「資源」という語

を広く解釈しているため、個別の観光資源も、個別の資源が合わさった複合的な観光資源のどちらも観光資源であるとしている。こうした解釈は、自然観光資源の分類にも現れ、自然観光資源を有形（温泉、海、河川、山岳、動植物、天体）、無形（自然現象、気象、音）と個別分類したものに加えて、総合（自然公園、動物園・植物園等の施設、風光）の分類を設けて細分化している¹⁴。

以上、三つの文献では、井上の観光資源概念を踏襲した上で、それぞれの研究者による観光資源の定義・分類の見解が示され、細にわたると異なることが分かる。そのため、統一した見解は得られにくい、共通点を抽出することは可能であるだろう。

先に挙げた文献における観光資源の定義からは、まず観光対象となるものは、人の意欲、欲求によって規定されるものであるとの特徴が指摘できる。足羽と北川は共通して、「人が観光意欲を充足させるものが観光資源である」と見なしており、須田も観光資源を「観光の対象、行動の目的になるもの」としている。これは、観光資源に対して人の認識に依拠した解釈の現れであろう。

次に、それぞれの自然観光資源の定義からは、人為的なものへの対抗概念として自然環境をとらえて、それを観光資源に定義していると指摘できる。ここで言う自然環境とは、人間の行動、生産・消費など、その生活に直接的・間接的に影響を与える自然的諸条件を指している。具体的に自然環境とは何かを挙げると、井上の分類を踏襲した須田の解釈に代表されるように、地質、地形、土壌、陸水、海洋、植生、動物など有形の資源と、自然現象、気候、天体観測など無形の資源、そしてこれらの資源を合わせた複合的な資源が列挙できる。現実的には、自然観光資源についても、人の手が入っていない自然環境は観光資源として成立しがたいが、文化的観光資源を「人為的なもの」と位置づけた認識をすることで、明確な区別をしようとする視点であるだろう。

以上、2点の自然観光資源の共通点を抽出した上で、図1に自然観光資源の概念図を示した。まず、自然資源が観光資源となるためには、自然環境を人が「観光資源である」と認識する必要がある。観光対象と認識されていない自然環境は、(1)人が立ち入ること、もしくは干渉できない環境であること、(2)人が観光対象と認識していないもの、(3)公開されていないことが挙げられる。

また、開発の程度の差があっても、人に観光対象として認識される自然環境は、(1)歴史的評価、(2)社会的評価、(3)希少性、(4)固有性、(5)本物性の諸要素のいずれか、もしくは全てに合致することが要件となる。したがって、原生的で稀有な自然環境であったとしても、観光者がその自然環境に対して観光的価値を見出せないのであれば、自然観光資源たり得ることは出来ないのである。そして、必ずしも原生の自然環境でなくても、人の認識如何によっては、人工の自然環境である場合でも、自然観光資源とみなされるのである。

「自然観光資源とはなにか」を法的に規定する場合、人の認識はその時分の社会的背景等の様々な影響を受けるため、先に挙げた自然観光資源を規定する諸条件との整合性は、グレーゾーンを作ったうえでしか語ることができず、明確な定義および分類を行うには限界がある¹⁵。だが、政策対象としての観光資源を設定するには、ある種の規定が求められるだろう。つまり、効果的な自然観光資源の開発・保全・保護促進のためには、こうした性質を加味した上で、観光政策の対象となる自

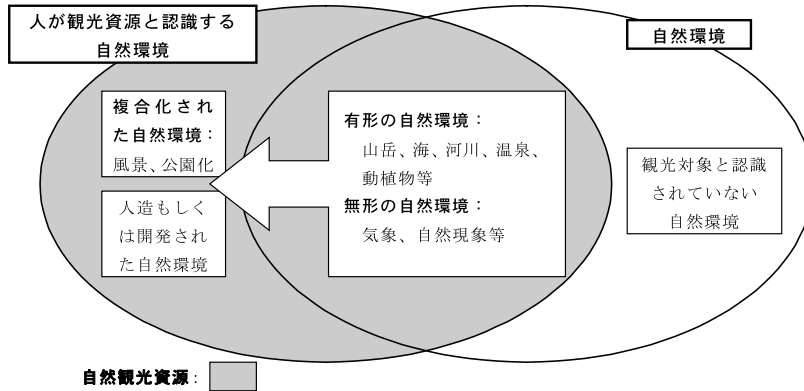


図1 自然観光資源の概念図

出所：参考文献(28)を参考に、筆者作成

然環境を規定し、社会的に期待される観光資源の機能とは何なのかを明らかにすることが必要である。そうでないと、枠組みだけに終始した、形骸的な観光資源政策に終わる可能性があるだろう。

第二節 観光政策における自然観光資源の位置づけと評価

先節では、観光資源の定義から自然観光資源の特徴を見てきた。本節では、観光政策では自然観光資源をどのように位置づけてきたのか、政策変遷の整理からその到達点と課題を明らかにする。

我が国の観光政策の萌芽期は、明治時代にさかのぼる。自然観光資源が、行政によって規定されたのは、風光および文化財の開発と保護を目的に、1919年に史跡名勝天然記念物保存法が定められたことに端を発する。この頃の文化財のとらえ方は、自然観光資源と文化的観光資源が一体として捉えられており、のちの文化財保護法の規定の由来となっている。同法の制定によって、観光資源に自然景勝地が加えられ、保護対象となった。

1929年、首相、関係大臣、民間の有力者を加えた官民合同の審議会である国際貸借審議会では、外客誘致が国際貸借改善を図る方策との共通の見解から、内外の情勢や方策を調査する特別委員会を編成した。この特別委員会から提出された「外客誘致施設の整備充実を図る答申¹⁶⁾」は、閣議で採用される運びとなり、我が国の観光政策は、外交的な目的、国威掲揚、そして外貨の獲得を主な目的とした外国人対象の観光誘客を国策として正式に位置づけることとなった¹⁷⁾。

その結果、1930年に「外客誘致に関する施設の統一連絡及び促進を図る官設の中央機関」として国際観光局が創設された。行政において国際観光を目的とした観光事業をとらえはじめたことで、これまでの外国人旅行客の自由な来訪から、国内の風光を積極的に整備・紹介し、来訪者の増加を図ることが政策的に必要であると認知されるようになった。

この時期における観光資源は、先に挙げた答申においても「我が国特有の文物及び天然の風光を保存維持すると共に、遊覧地の開発改善を図ること」と言及されるように、行政による政策対象として位置づけられはじめた。また、観光地における設備についても「埋もれた日本の観光資源を開発し、観光設備の整備を図ることは、わが国の観光事業を期する上に於て極めて大きな意義を持つ

もの」と述べ、その観光目的となるものとは国立公園、温泉、海水浴場などの自然観光資源であると提示されている。自然観光資源の保護に関する施策の現われとしては、1931年に国立公園法が制定されたことによって現行制度の基盤が形成されたことが挙げられるだろう。

こうして行政において観光事業が取り扱われはじめ、自然環境を観光資源化したことによって、観光概念の変容が見られた。これまで観光という言葉が使われても、「極めて低調な遊覧、娯楽程度にしか扱われてはなかった」が国際観光局が設けられて以後は、「観光地、観光施設、さては近頃のように観光資源だとか、観光経済だとか云う新しい意義を持つ熟語が続出して、従来よりもはるかに高い意味で世人の筆や口に上ってきた」と評価している¹⁸。このような当時の動きは、政策的に観光資源がとらえられた最初であると同時に、観光資源の開発・整備が政策の果たすべき役割の一つと位置づけられるものとなった。

観光政策の基礎的な整備がなされたのは、第二次世界大戦後にあたる。激化する戦争で消滅していた観光行政は、第二次世界大戦後である1946年、運輸省の鉄道局に観光課が設置されたことで、再び開始された。

観光資源に対する中央行政の取組として、1950年から10年あまりの間に、各地の未開拓の資源の掘り起こしと保護助成措置を講ずる必要のある観光資源の情報把握を目的に全国的な調査が行われた。この調査は、文化財保護法（1950年）が施行されたことを機に、「観光資源調査表」を各都道府県に配布・依頼して、大規模な観光資源の把握を行った。成果は、運輸省観光部を中心にまとめられ『観光資源要覧』として発刊されている。

1952年に発行された第一編¹⁹では、都道府県別に史跡・名勝・天然記念物を、1955年に発行された第二編²⁰では、芸能・工芸を中心とした無形文化財を取り上げている。その後、第三編²¹では観光土産品・特産品（1956年）、第四編²²では観光資源の展示施設である博物館や美術館などの陳列施設（1957年）、第五編²³では花と紅葉（1958年）、第六編²⁴は近代文学碑（1959年）が取り上げられている。これまで、観光資源の保護・保存は、一部の篤志家や研究者に委ねられていたものから、文化財保護法の制定によって、行政の手による観光資源の保護・保存および活用のための規定が設けられた点、改めて観光資源が分類・整理された点が画期的であった²⁵。

同要覧の特徴として、まず文化的価値や学術的価値よりも観光産業の利用に資する対象としての観光資源を対象に整理した点が挙げられる²⁶。加えて、編纂の特徴としては、基本的に各都道府県の観光担当課から寄せられた報告をほぼ取り上げていること、分類や掲載基準の厳密性、統一性が低い点も指摘できよう。しかしながら、今日の法制度で規定される観光資源の認識の基盤となる調査報告となった。

先の基礎調査を踏まえて、法律上に観光資源が明文化されたのは、1963年に制定された観光基本法（以下、旧観光基本法）においてである。旧基本法の第十四条において「国は、史跡、名勝、天然記念物等の文化財、すぐれた自然の風景地、温泉その他産業、文化等に関する観光資源の保護、育成及び開発を図るため必要な施策を講ずるものとする」と定めている。

旧観光基本法の制定を受けて、最初に発行された観光白書である昭和39年度版の「Ⅳ 観光資源の状況²⁷」では、自然観光資源に含まれるものとして、自然公園、森林、高山植物、野生鳥獣、温泉および、文化財のうち記念物となる名勝地、動物、植物、地質鉱物が挙げられている。観光資源に対する具体的な施策である保護、育成および開発については、自然公園等に指定されることが風致を保護しているとの見地に立ち、まず指定を行うことが保護の前提であるとの認識を示している²⁸。このような認識は、観光政策において、観光資源を指定することで政策対象が規定されること、指定そのものが具体的な施策の一環であるとの考えの現れである。しかしながら、旧基本法に示される自然観光資源は、自然環境保護政策と文化政策に横断しており、なにかが観光資源にあたるのか、観光資源の価値および効用とはなにかについて、その定義とともに明確に示されていない点が指摘できる。

2007年より施行された観光立国推進基本法においても、旧基本法から引き続き、観光資源は観光政策の対象とされている。その第十七条では、「国は、観光資源の活用による観光旅行者の観光地への来訪の促進を図るため、史跡、名勝、天然記念物等の文化財、歴史的風土、優れた自然の風景地、良好な景観、温泉その他文化、産業等に関する観光資源の保護、育成及び開発に必要な施策を講ずるもの」としている。旧観光基本法との相違点は、条文の中に歴史的風土、良好な景観が追加された点である。これは、「我が国固有の文化、歴史等に関する理解を深めるものとしてその意義を一層高めるとともに、豊かな国民生活の実現と国際社会における名誉ある地位の確立」（前文）を実現するためには、地域の個性や価値を發揮する歴史や景観を重視した観光資源を位置づける必要があるとの解釈ができるだろう。こうして観光立国基本法では、地域の個性を汲み取った規定が新たに加わっている点に新規性が見られるが、観光資源についての定義は依然として明らかになっていないままである。

以上、観光政策における観光資源の位置づけについて述べてきたが、それでは観光資源政策、特に自然観光資源に関する政策が果たした役割とはなんだろうか。

第一に、自然環境を自然公園法や文化財保護法の保護対象としたことで、自然観光資源に対する保護概念の定着と、観光対象に対して、ある種の権威を持った格付け化をすることになった点が挙げられる。自然観光資源を保護領域として指定したことは、必然的に誘客効果や教育・啓蒙効果など、観光による派生的な効果がみられた。自然公園の利用者は、1950年に21,795人であったものが、1950年代半ばから1960年代に急激に増加を見せ、1950年と比較すると2004年には約42倍である908,118人²⁹あまりに利用されている。利用目的についても、レジャー目的のほか、学校行事や自然体験に利活用される機会が増えたことで、教育的な活用など多様な利用形態が見られるようになった。こうして50余年の間に見せた来訪者数の顕著な増加は、地域に対して様々な社会的・経済的効果をもたらす結果になった。

第二に、行政により自然観光資源として特定の地域および対象を指定することは、自然資源の適正利用につながった点が挙げられる。自然環境は、人間の諸活動・諸生産に利活用されてきた最も

基本的な資源であり、その利活用には様々な利害が働くため、適正利用のための保護体制を形成することが困難である。だが行政的な関与によって、保護地域の形成が広範囲に可能となり、2006年3月現在、全国で28カ所、総面積にして国土面積の5.4%である2,065,109haもの広大な面積が、国立公園として指定されている。また、国定公園は55カ所、都道府県立自然公園は309カ所が指定され、国立・国定・都道府県立の自然公園の総面積を合わせると、国土の14.2%を占めるに至った。こうした自然公園の指定は、自然環境の保護・保全につながるだけでなく、広く一般に自然観光資源を認知させ、環境保全に関する意識啓発に寄与する効果を持つこととなった。

観光資源政策が果たした役割が評価できる一方で、観光資源政策に係る課題も挙げられる。第1に、観光政策において観光資源は大枠的な記述で曖昧に定義されているため、観光資源である対象を明確に規定する基準が存在していないことが挙げられる。第2に、観光資源に関する直接的かつ総合的な保護・保全・開発に係る法律が存在していないため、観光政策として一体的な施策が難しい点が挙げられる。

これら2点の課題からは、観光資源のとらえ方および直接的な施策は、観光政策として一元化した上で進められているのではなく、各省庁間の政策目標に依拠したものが、結果として観光資源に対する施策として現れである。

前述した2つの課題を図示するものとして、図2に自然観光資源の保護・活用に関する主な法規を示した。自然観光資源を規定しているのは観光基本法であるが、実際の保護・保全・活用は、環境政策、文化政策、農業・林業政策など、観光政策とは異なった系統によって行われている。

自然観光資源を活用した新たな観光のあり方の中で、取組内容的に類似しているものとして、環境省ではエコツーリズム、農林水産省ではグリーン・ツーリズムとするなど、縦割りの行政対応が見られている。このような状況からは、観光開発が自然環境に与える影響を経済的・社会的な効果と環境保護・保全の均衡を考慮した上で、地域づくりまで含めた観光資源の有効活用と保護・保全のあり方を包括的に検討する政策に至っていない状況を示している。これらの課題が生じる要因は、省庁間の政策目標の違いから、観光政策として一貫した施策が果たしがたいためであると思われる。

例えば、世界自然遺産に指定された白神山地では、環境省から原生自然環境保護地域の指定を受ける際に、林野庁との協議に難航し、指定までに10年近い年月を要した。このような状況となったのは、白神山地の多くを占める国有林を管轄する林野庁側は、現行の国有林制度では原則として独立採算性を採用しているため保護地域に指定すると伐採出来なくなること、また膨大な累積赤字を抱えているため、木材の販売が必要であるため指定に反対したことが起因している。このように、各省庁間の政策目標の相違によるミスマッチの問題は、観光政策において観光資源の保護・保全・活用を進めてゆくには、妨害要因として働いている場合もあると考えられる。

観光資源は、さまざまな公益性を持つものが多い。特に自然観光資源はもともと、加工業・製造業の原材料として使用され、切り開かれた土地は新たな開発地域を生み出すなど、観光以外の他産業の振興に寄与する側面が大きい。そういった自然資源の利活用は、観光を通じた資源の適正利用

の視点を持つことで、そのまま無計画に踏み込まれ、使用され、枯渇してしまう自然環境を、公益的な視点から適正な利用が図れること、重要性を認知させる意味合いがある。それは、観光資源政策を行う重要な意義である。

今後、自然環境の多面的な利活用がなされる実状と観光政策として果たさねばならない資源管理との狭間で、自然観光資源に対する認識の整理と施策推進体制を明確にすることが求められる。

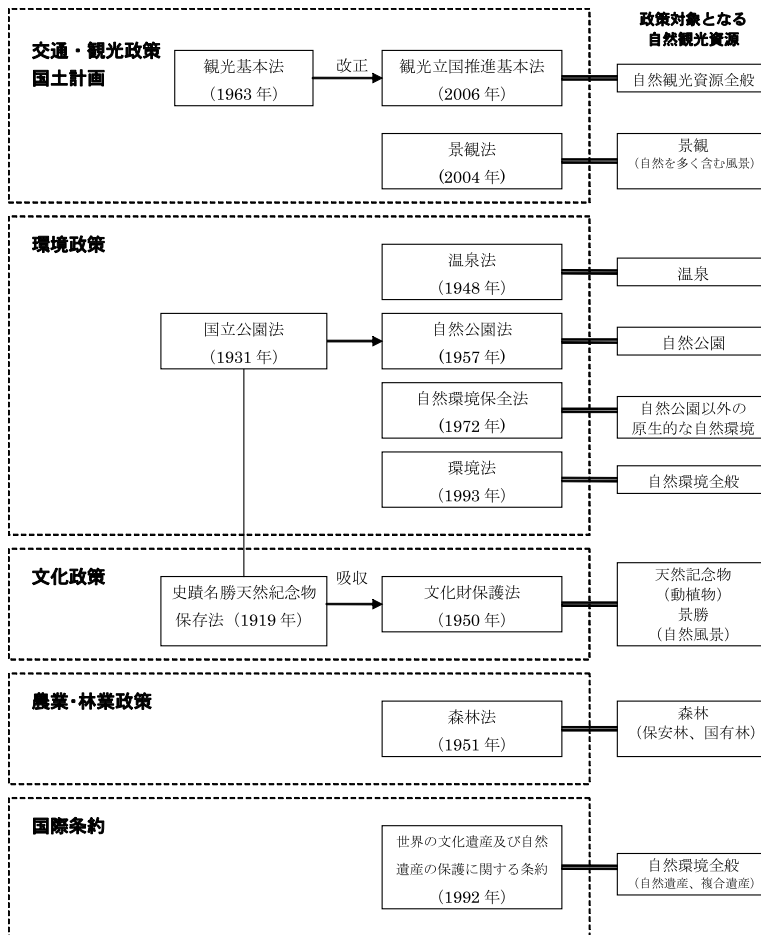


図2 自然観光資源の概念図

出所：参考文献(28)を参考に、筆者作成

第三章 群馬県草津町における自然観光資源政策の実態

本章では、地域レベルの観光行政における自然観光資源への対応について、群馬県草津町の事例から検討するものとする。

第一節 草津町における観光の歩み

草津町は、群馬県北西部に位置した日本有数の歴史ある温泉観光地域である。人口7,552人(2007年2月現在)、標高1200mの山岳・高原地帯にある。町の総面積49.74km²のうち、8割弱の38.63km²は山林で占められ、このうち9割の35.42km²が国有林である。

同町の大きな特徴は、毎分32,300リットル(2007年4月現在)もの豊富な湧出量と顕著な効能を誇る草津温泉とともに、上信越国立公園に含まれる白根山をはじめとした火山地帯特有の景勝・奇勝を有するなど、自然観光資源に恵まれている点である。町内を5つのゾーンに区分し、国立公園特別地域に指定された山岳景勝地域、町の中央部に位置する温泉を中心に育まれてきた温泉街を「クラシック草津」、周辺の間山部および高原部を「ニューKUSATSU」と位置づけるなど³⁰、それら町固有の自然観光資源を利活用して、観光地域として発展してきた。

近世から明治時代中期にかけては、冬季の厳しい気候条件と、山深く難所が続く遠路であることなど交通条件が悪かったため、冬期間は六合村地域へ移り住む「冬住み」の形態で湯治場が運営されていた³¹。1900年に町制が施行され、湯畑・泉水地区での大火(1903年)によって旅館経営者層の構造変化³²を経ながら、草津間乗合馬車開通(1908年)、渋川草津間で自動車運行(1911年)、軽井沢草津間に草津電鉄開通(1926年)など交通網の発達により、徐々に温泉旅館や共同浴場を中心とした集落が形成された。1913年、内堀判次によって草津にスキーが伝来し、その翌年にはスキークラブが開設されてからは、その気候・地形を活かしたスポーツ・レジャーが開始されるようになった。

さらに本格的な交通整備がなされ、湯治要素よりも観光要素の強い草津町へと整備されたのは、第二次世界大戦後のことである。1949年(昭和24年)に、国内で15番目の国立公園である上信越高原国立公園に指定されたのを皮切りに、白根火山ロープウェイ完成(1960年)、草津温泉バスターミナル開業(1966年)等の基盤整備、短期滞在や宴会目的の観光客を受け入れる宿泊・滞在施設の整備がなされた。加えて、熱の湯での「湯もみショー(1960年)」、湯量の需要に応え万代鉦温泉給湯開始(1974年)、日帰り用の各種浴場が備わった町営・大滝乃湯の開業(1983年)など、温泉資源の大衆観光化が進んでいった。

1980年代から1990年代にかけては、スキーブームやリゾートブームの流れの中で、ホテル・ペンションなどの新興宿泊施設やリゾートマンションの建設が増加した。このように新たな開発の進行は、限られた温泉湯治場の風情を残しながらも、多くの観光客を受け入れる温泉リゾート化に進展するに至った。

近年は、草津温泉が自然湧出泉としては日本一を誇ることを、豊富な湯量から源泉かけ流しの天然温泉であること、強力な殺菌力を誇ることを全面に打ち出した「泉質主義(2001年)」を提唱して、良質な泉質と伝統的な温泉地域の風情を再考した観光地域づくりに努めている。温泉による観光と、スキー・ハイキング等の高原観光を二本柱とした観光地域を形成してきた結果、(社)日本温泉協会「第45回『旅と温泉地』アンケート調査(平成18年度)」の「最も行ってみたい温泉地」およ

び「最も印象のよかった温泉地」において、ともに1位を獲得するなど、日本有数の観光地域としての認知度と満足度を兼ね備えて、観光客数を堅持している。

第二節 草津町における観光政策の基本方針

草津町の産業別就業者動向は、観光化が顕著になった1965年の第三次産業従事者は67%(3,025人)であったが、10年後の1975年には85%(4,292人)に至り、顕著な増加を見せた。その後は、約9割弱のまま推移し、2000年現在、草津町の就業者人口の88%は観光業に関係している。このような状況から、同町の産業構造は観光業を主軸に形成されてきた。

町内の産業構造の実状を受けて、草津町では「温泉と高原、文化とスポーツの国際温泉リゾートづくり」と「住民福祉の充実した住みよい郷土づくり」を掲げ³³、観光政策を主軸とした行政の基本方針を示している。同町の方針を規定する草津町総合計画においても観光政策が重視され、最初に策定された草津町総合計画(1979年)に反映されている。その計画目標として、地域住民と観光客とともに視野にいたる開発を進めるものとして、交通網の整備、生活用水の整備、健康医療施設の充実とともに、高度な土地利用計画の元で観光振興を進めることを謳っている³⁴。1986年に策定された新総合計画では、前計画が踏襲された上で、観光施設が充実する一方で不十分な面があった地域住民の生活環境の改善に係る地域整備について言及している。第三次総合計画(1997年)、第四次総合計画(2007年)では共通して、これまでの無秩序な観光開発や、過密した市街地が形成されていること、町内道路網の整備が立ち後れていること等を指摘した上で、「温泉と高原・文化とスポーツ」の町づくりのために、住民にとって住みよい地域形成と、国際的観光地としての発展を行う総合的・計画的な行政運営が必要との方針を示している。

こうした行政方針は、草津町の行政機構に現れている。数回にわたる行政機構の改革が行われた結果、住民生活全般に関する部局である愛町部と、公営の観光事業に関する部局である千客万来事業部の2部局制がとられている。直接的な観光事業担当および観光資源保護に関する部局としては、愛町部内には観光振興および地域計画等に関する総合的な部署である観光創造課、温泉温水供給事業や共同浴場の維持管理など温泉行政全般を担当する温泉課が設置されている。公営観光事業全般に関しては、千客万来事業部では担当し、町内観光施設の経営を行い、サービス提供を行っている。以上のことから、草津町では行政の基本方針に観光振興を据え、その機構においても観光が大きな比重を占めていることが分かる。

第三節 同町における自然観光資源政策

表2に、草津町における観光に関する主な法令を挙げた。同町の法令は、公営事業の運営等に関連する法令と、同町自然観光資源の利活用および保護を目的に制定された法令に大別できる。

公営事業に関わる条例は、温泉資源については温泉資料館やベルツ温泉センター、国立公園地域では白根山でのロープウェイやレストハウス、その他には道の駅や草津高原ゴルフ場の管理・運営に関する必要事項が定められている。

これら公営観光事業の管理・運営を定めた条例に加えて、草津町での観光業における自然観光資

源の適正な利活用、および保護・保全を行うために制定された条例として、草津町温泉使用条例と草津町景観条例が挙げられる。とくに、この二つの条例は、同町の自然観光資源政策を規定する上で重要な指針を持つものとなっている。

では、実際に自然観光資源の利活用および保護・保全を目的に制定された条例は、どのような背景で制定されたのか、そして町内の自然観光資源をどのように位置づけているのだろうか。表4に、実際の施策と地域の観光資源に関連するものを抜粋して、草津町の観光資源と対応したものを挙げている。以下、表3に従って、同町の自然観光資源に対する法令と自然保護に係る行政施策の現状を明らかにする。

まず、同町の山岳景勝地、滝、湖沼、特殊地形の優れた自然の風景地は、その大半が上信越高原国立公園の特別地域に入っているため、自然公園法による保護が行われている。上信越高原国立公園は、1949年に定められた旧国立公園法（現自然公園法）に基づき、国内で15番目の国立公園として認定された。国立公園の指定当初は、草津温泉を中心とした白根山までの36.49km²が含まれる全域を開発規制等のない普通地域としていたが、厚生省国立公園部長との協議を経て、1952年に普通地域と特別地域の地帯区分ができた。こうして草津町内は、白根山を中心とした2000m級の標高の高い山岳地域が第一種特別地域に、標高が下がるにつれて第二種特別地域、第三種特別地域に指定され、町の中核をなす温泉街は普通地域に区分されている。この国立公園指定にともない、これまで温泉街を中心としてきた草津町の観光のあり方が大きく転換する契機となった。草津町は、県とともに国立公園施設整備計画を策定し、このなかで国および県に対して、交通網の整備、ホテルやロッジなどの宿泊施設・スキーハウスの建設を要望している。当時の町独自の施策では、温泉場全域に対して水道施設の普及、共同浴場の改築を行っている³⁵。観光資源の利活用志向のある国立公園化に伴い、観光開発・整備を進めたことで、これまでの湯治客中心だった訪問者層が、行楽目的の温泉利用、スキー場や登山を目的とした観光客層へ転換することとなった。

現在、これら国立公園地域での具体的な観光資源保護に関しては、自然公園法の規定により行為規制がされている。そのため、国立公園地域に対して行政対応の窓口である観光課が行う業務としては、主にスキー場等の観光事業施設から木の伐採や看板設置などの相談を受けることが中心となっている。

特別地域以外の自然環境、景観の保護については、草津町景観条例（以下、景観条例）が保護・開発規制の根幹となる法規となっている。この条例が制定されたのは、1980年代後半から1990年代前半にかけての外部資本によるリゾートマンション開発から、歴史的な景観や町並みを守りたいという地域住民の意向が強かったためである。

1992年当時、リゾートマンションの建設状況は、完成済みが4,273戸、工事が875戸の合計5,148戸であった。加えて、開発協議終了・準備中が2,122戸、開発協議中が2,388戸にのぼった。その全ての建設が行われ、それらのリゾートマンションに入居者あったとすると、町人口である8,536人（1992年9月1日現在）³⁶を上回る可能性が生じる事態となっていた。住民生活やこ

日本の観光政策における自然観光資源の位置づけとその現状

れまで培われてきた草津町の観光形態に大きな影響を及ぼす危機感から、旅館組合や自然保護団体らを中心に署名運動が行われ³⁷、町議会には複数の団体からの陳情が寄せられた。その結果、「これ以上の開発が進むと観光を基幹産業とする草津の自然景観、環境、土地利用などに大きな弊害を及ぼす恐れがある」と開発凍結を決議している。1992年、決議を受けて、事業者からの事前協議の申請を受けつけないとするリゾートマンション開発事業に関する取扱方針を示した。

同方針が定められたことが追い風となり、1993年に草津町景観形成条例が制定された。同条例は、全10章から構成されており、区域指定や行為規制に関する条文(第2章:景観形成指針、第3章:

表2 草津町における主な観光関連法案

分類	法令名	制定年	制定目的	
観光関連	温泉	草津町温泉使用条例	1964年(2004年最終改正)	草津町が所有し・管理する温泉の保護と濫用を防止し、利用の適正化と源泉地域の観光資源の性格を保全することを目的とする。
		草津町温水給湯条例	1976年	草津町が所有・管理する温水の給湯に関する必要事項を定めることを目的とする。
		草津町温泉温水供給事業の設置等に関する条例	1987年	住民等に対し、温泉温水を供給するために必要な事項を定めることを目的とする。
		草津町温泉温水供給事業に地方公営企業法の一部を適用する条例	1987年	草津町の経営する温泉温水供給事業について、地方公営企業法の規定により、財務規定等の適用を定めることを目的とする。
		草津町温泉資料館の設置及び管理に関する条例	1988年	草津町温泉資料館の設置及び管理について、必要事項を定めることを目的とする。
		草津町温泉排湯管に関する管理及び使用条例	1989年	草津町が所有・管理する温泉排湯施設の管理及び使用に関する必要事項を定めることを目的とする。
		ベルツ温泉センターの管理及び利用料条例	2001年	ベルツ温泉センターの管理及び利用料に関しての必要事項を定めることを目的とする。
	ロープウェイ	草津町索道旅客運送条例	1959年(1975年改正)	草津町が管理する白根火山ロープウェイ及び特殊索道における旅客運送ならびに付帯事項について、利用者の利便と事業の能率的な遂行を定めることを目的とする。
		草津町千米万来事業の設置等に関する条例	1973年	草津町の公営観光事業の設置を定めることを目的とする。
		草津町天狗山レストハウス等使用条例	1980年	天狗山レストハウス、管理棟及びその他の施設のスキー場営業期間外における有効利用を図るため、その使用に関する必要事項を定めることを目的とする。
	駐車場・旅館	草津町客引取締条例	1950年	公共の秩序の維持を目的に、草津町旅館業で行われる客引行為の不正防止に関する事項を定める。
	その他	草津町自転車道の設置及び管理に関する条例	1981年	草津町民及び観光客の心身の健全な発達に寄与するための自転車道の設置及び管理に関して必要な事項を定める。
		草津運動茶屋公園道の駅展示販売施設等の管理に関する条例	2001年	草津運動茶屋公園道の駅展示販売施設等の管理に関した必要事項を定めることを目的とする。
		草津高原ゴルフ場の管理及び利用料条例	2001年	草津高原ゴルフ場の管理及び利用料に関し、必要な事項を定めることを目的とする。
景観関連	リゾートマンション開発	リゾートマンション開発事業に関する取扱方針	1992年	増加するリゾートマンション開発による自然景観、自然環境、土地利用への弊害を懸念して、事業申請を受理しない方針を示すことを目的に提示された。
	地域全体	草津町景観条例	1993年	草津町の景観形成に関し、町、町民及び事業者の責務を明らかにし、必要な地域の指定及び行為の指導等を行うことにより、先人が守り続けてきた豊富な温泉と豊かな自然環境に恵まれた郷土の景観と環境を大切に守り、つくり、快適な町に育てることで草津町らしい個性あるまちづくりへの景観形成を推進することを目的とする。

出所：草津町役場資料より作成

注) 分類は『草津町法令集』を元に、筆者が加筆したものである。

景観形成地区、第4章：大規模建造物等、第5章：緑の景観形成）と、景観整備を図る組織的枠組みや助成等に係る条文（第6章：景観形成協議会、第7章：景観協定、第8章：表彰、助成等、第9章：草津町景観審議会）から成っている。総則の第一条では、「草津町の景観形成に関し、町、町民及び事業者の責務を明らか」して、各構成員の行動指針を定め、「先人が守り続けてきた豊富な温泉と豊かな自然環境に恵まれた郷土の景観と環境を大切に守り、つくり、快適な町に育てることで草津町らしい個性あるまちづくりへの景観形成を推進すること」と制定目的を定めている。

表3 草津町の自然観光資源とその保護に関連する法規

分類	自然観光資源	環境政策		文化政策	草津町条例	
		自然公園法	温泉法	文化財保護法	草津町温泉使用条例	草津町景観条例
優れた自然の風景地	山岳景勝	白根山	-	-	-	-
		本白根山	-	-	-	-
		青葉山	-	-	-	-
		御成山	-	-	-	-
		天狗山	-	-	-	-
		石尊山	-	-	-	-
		逢の峰	-	-	-	-
		山田峠	-	-	-	-
		白雲台	-	-	-	-
	弟橋壺	-	-	-	-	
	滝	東望台	-	-	-	-
		常布の滝	-	-	-	-
		驅仙の滝	-	-	-	-
	湖沼	湯釜	-	-	-	-
弓池		-	-	-	-	
鏡池		-	-	-	-	
富貴原の池		-	-	-	-	
武具脱の池		-	-	-	-	
特殊地形	いもり池	-	-	-	-	
	芳ヶ平湿原	-	-	-	-	
	西の河原	-	-	-	-	
	殺生河原	-	-	-	-	
文化財	天然記念物	-	-	行政的保護対象 (1961年指定)	-	-
	草津白根のアヅマシャクナゲ及びハクサンシャクナゲ群落	-	-	-	-	-
温泉	湯畑	-	行政的保護・規制の対象	-	源泉及び源泉地域の保護・保全に関する行為規制（罰則含）	温泉街の景観形成指針と行為規制
	白旗	-		-		
	熱の湯	-		-		
	地蔵	-		-		
	西の河原	-		-		
	万代	-		-		
	煮川	-		-		
その他	-	-				

出所：草津町役場資料より作成

注)「-」の表記は、当該の法規で行政的な保護、規制の対象ではないことを表す。また、芳ヶ原湿原は、正式には六合村に位置している。

景観条例が制定される以前は、「草津町土地開発事業等指導要綱（1974年）」において、建物の高さ規制を行うことで乱開発への規制を図ってきた。だが、同条例では都市計画法や建築基準法では規制できない建物の形態、色彩、用途などの指針を定め、快適な地域づくりを住民主導で進めることが示されるなど、同要綱よりも地域の実態に踏み込んだ内容となった。

次に温泉については、同町において最も重要な自然観光資源であるため、温泉法のほかに、草津町独自の条例による行政的保護・規制がされている。草津町景観条例では、温泉街の景観形成と行為規制が行われており、源泉および源泉地域そのものの保護・保全については草津町温泉使用条例の対象となっている。とりわけ源泉管理については、1919年（大正8年）に草津町温泉使用条例

が制定されるなど、いち早い行政対応が行われている。1964年には、現行の条例の元となる草津町温泉使用条例が定められ、1987年の改正によって現在の形となった。

温泉使用条例の総則では、「本町が所有し、又は管理する温泉を保護し、その濫用を防止し、もってその利用の適正化を図るとともに、その源泉地域の観光資源的性格を保全すること」を目的として掲げている。同条例の特徴は、掘削などに係る行為許可およびその規制に際しての前提として、町が温泉のすべてを集中管理したうえ、温泉の一次利用は浴用に限っていること、また循環利用も禁止している点である。こうした前提を踏まえて、温泉引用許可、個々の事業者による乱掘削の防止のためにボーリングの禁止、温泉利用に関する諸手数料、分担金、使用量、管理料等について、罰則を含めて定めている。また、各旅館や温泉施設への配湯についても、湯船の大きさや必要な湯量を申請し、許可を得る必要があるとしている。条例をもとに、町行政が温泉資源の一元管理を図ることによって、観光資源たり得るために最も重要である湯量および泉質等の保持を図っている。

温泉資源に対する利用許可・行為規制は、温泉使用条例によるものだが、温泉資源の環境対策や有効活用に関しては、派生的な条例によって規定されている。まず、草津町温水給湯条例（1976年）では、1960年代後半から行われていた温水供給事業に関する必要事項を定めている。温水供給事業は、90℃以上もの高温である草津温泉を加水せずに冷却するために、源泉と水道水のパイプを接触させることで熱交換し、水道水を60℃あまりの温水にして、旅館や一般家庭に供給している。水と温泉の熱交換によって、高温である草津温泉の温度が浴用に適当となり、温水は洗い物や家庭の風呂などに利用されている。この取組によって、加水処理をせずに温泉温度を下げる事が出来るだけでなく、CO₂エネルギーが7～8%削減されるなど環境面にも寄与している。

そして、温泉の排湯については、排湯の中和事業と融雪事業によって対応されている。草津温泉からの酸性泉や白根山系の火山活動に起因した硫化鉱床による影響で、利根川に流れ込む吾妻川は生物が生息できない「死の川」となるなど、周辺河川の水質を酸性化させ、河川周辺の農産物等への影響をも及ぼした。こうした状況に対して、町単独での対応は困難であるため、1963年より建設省（現国土交通省）によって、排湯に大量の石灰を加えてから河川に流す草津中和工場が稼働を開始した。こうした石灰による酸性河川の中和事業は、世界的に見ても最初の取組となった。2002年からは、中和工場で水質管理するのみではなく、草津町、六合村および、中和工場の管理・運営を行う品木ダム水質管理所の三者によって「環境体験アミューズメント計画」を実施している。中和工場全体を整備して、環境保全に関する取組や、各地域の歴史を中心とした展示、石が温泉に溶けるとい草津の泉質を活かした百年石づくり体験が行えるなど、観光をしながら中和事業への理解を促している。

その他に、排湯の利活用策としては、1976年に事業化された「道路融雪事業」が挙げられる。同事業では、国道・町道の急勾配を重点においたロードヒーティングを行い、冬季は雪深い草津地域の除雪に役立つという独自のシステムを形成している。この融雪事業では、旅館や共同浴場等からの排湯熱を舗装中に埋設した排湯管に流して融雪方式に加え、湯畑や西の河原源泉では舗装中

に埋設した配湯管を利用した融雪方式、高温である万代源泉ではプレート式熱交換機を利用した融雪熱交換機による融雪をしている。これらの排湯利活用策とともに、各温泉施設単位では、それぞれに設置された排湯管に関する必要事項を定めた「草津町温泉排湯管に関する管理及び使用条例（1989年）」を制定している。以上の排湯対策によって、環境汚染の防止と自然資源を出来る限り活用するなどの効用をもたらしている。

第四節 同町における観光資源政策の実態考察

同町での取組は、観光資源としての自然環境の活用と保護に関して、地域の実状とその時々課題を反映した行政対応が見られた点が評価できるだろう。とくに、草津町温泉使用条例では、源泉を町で一元管理し、源泉の状況に合わせた分担金を設定していること、浴用以外の一次利用を認めていないことなど、現行法の温泉法などの法律では対応できない地域独自の法令となった。

また、同町景観条例の制定は、国立公園法や都市計画法、建築基準法等を補完し、開発と環境保全のバランスを図ることを期待した条例内容となった。これらの条例は、温泉資源の保護や地域景観の形成を促すために、事業者、地域住民、町行政ら各構成員間の合意形成と意識掲揚の一助となったと言えよう。

先に述べたように、同町にて制定された観光資源保護に関わる条例は、地域レベルでの有効な施策を規定する法規となりうるものであるが、一方で課題も挙げられる。

まず、条例の効力が明確に現われていない点が指摘できるだろう。1992年にリゾートマンション開発事業に関する取扱方針が出され、事業許可の凍結措置が出された時点では、既にマンション建設は下火になっており、新規の開発計画についても持ち上がっていなかった³⁸。

そして、大規模開発に対する規制を主目的に制定された草津町景観条例は、町内景観については、地域性、歴史性を加味して一定の責務を伴う指導基準を示していなかった。こうした状況は、景観条例の意義を問なおす意味合いから、強い規制力と自治体の指導力を持った条例制定に取り組むべきであるとの指摘³⁹や、町並み形成に関連して景観条例の早期見直しが必要であるとの声が挙がることとなった⁴⁰。こうした実態から、実際の自然観光資源に対する保全策と有効な振興策とが調和した条例と、地域住民の自発性と総意を活かした行政施策が求められる段階にある。

新たな観光関係の条例として、2007年1月に国が観光立国推進基本法を制定したことを受け、2007年3月に草津町観光立町宣言を出し、6月におよび草津町観光立町推進基本条例を制定した。町行政は今後、公営事業や観光整備が民間へ委ねられてゆく方向のなかで、こうした条例をもとに、適正な資源利用と観光業の振興を両立させた地域づくりを統括的かつ公平な視点でマネジメントする機関としての役割を果たしうるものと期待される。

第四章 まとめ

以上の検討では、自然観光資源に焦点をあて、観光資源の定義および政策変遷から、特徴と位置

づけを明らかにした。そして、各市町村の行政機関における自然観光資源に対する政策実態の検討として、草津町の事例を取り上げて、今後求められる自然観光資源政策のあり方を考察した。

まず、観光資源関係の主な三つの文献における観光資源の定義と自然観光資源の位置づけに関して、次の二点の共通点があった。第一に、先に挙げた文献における観光資源の定義からは、観光対象となるものは人の意欲、欲求によって規定されるという特徴を持っていることがわかった。第二に、それぞれの自然観光資源の定義からは、自然観光資源は人為的なものへの対抗概念としての自然環境を対象にしていることを示した。

これら自然観光資源のとらえ方の共通点を踏まえ、自然環境が観光資源となるためには、(1) 歴史的评价、(2) 社会的評価、(3) 希少性、(4) 固有性、(5) 本物性の諸要素のいずれか、もしくは全ての要件に合致することに加え、なにより人が「観光資源である」と認識することによって観光資源として成立すると分かった。そして、観光対象と認識されていない自然環境は、(1) 人が立ち入ること、もしくは干渉できない環境であること、(2) 人が観光対象と認識していないもの、(3) 公開されていないものであると指摘できる。つまり、人に観光対象として認識される自然環境は、原生的で稀有な自然環境であっても、観光者がその自然環境に対して観光的価値を見出せないのであれば、自然観光資源たり得ることは出来ず、必ずしも原生の自然環境でなくても、人の認識如何によって観光資源となるとの特徴を持つと分かった。

自然観光資源の原論的検討に続いて、観光資源政策、特に自然観光資源に関する政策が果たした役割について検討した結果、次の点があった。第一に、自然環境を自然公園法や文化財保護法の保護対象としたことで、自然観光資源に対する保護概念と、観光対象のある種の権威を持った格付け化をすることになった。第二に、行政により自然観光資源として特定の地域および対象を認証することは、自然資源の適正利用につながったと言える。こうした政策の成果として、例えば、自然公園の指定は自然環境の保護・保全効果を持つだけでなく、広く一般に自然観光資源を認知させ、環境保全に関する意識啓発に一定の効果をもたらすことになった。

観光資源政策に対する一定の評価がありながらも、課題点も同時に残されている。まず、観光政策において、観光資源は大枠的な記述で曖昧な定義であるため、対象を明確に規定する基準が存在していないことが挙げられる。そして、観光資源に関する直接的かつ総合的な保護・保全・開発に係る法律が存在していないため、観光政策として一体的な施策が難しい状況にある。これら2点の課題からは、観光資源のとらえ方および直接的な施策は、観光政策として一体的に進められているのではなく、各省庁間の政策目標に依拠した結果としての施策であると分かった。

自然観光資源の性質と政策動向に対し、地域レベルで対応を行ってきた草津町の事例検討からは、観光資源として自然環境の活用と保護を図るに際して、地域の実状とその時々課題を反映した行政対応が見られた点が評価できよう。特に、草津町温泉使用条例では、源泉を町で集中的に管理し、源泉の状況に合わせた分担金を設定していること、浴用以外の一次利用を認めていないことなど、温泉法などの法律では対応できない地域独自の法令を制定している。こうした対応は、地域レベル

で観光資源の利活用および保護・育成に有効な施策を規定する法規となりうるものであった。

むすびに、政策とは公益性を持つものに対して、その効用を発揮するために、効果的な指針や利活用の計画を示し、実際の取組に繋げてゆくものである。また、政策の意義、意味は、その時代やその時々の方針によって変わる流動的なものである。

こうした政策の性質と、時代の変化に対応してきた草津町の取組を踏まえた上で、今後の地域レベルでの自然観光資源政策を鑑みると、実際の保全策と有効な利活用策とが調和した法令の整備、および地域住民の自発性と総意を活かした行政施策が必要であると考え。そして、中央観光行政の役割は、これまで環境、文化、農林業など観光以外の行政系統に任せてきた感のある適正な資源利用について連携を図り、観光業の振興と両立させた施策を実現することが求められる。つまり、観光資源を把握した上で、観光振興と地域政策を絡めたマネジメント機関の役割を果たすことが肝要である。

観光資源政策と地域政策を連携させる可能性がある施策として期待されるのは、国土交通省交通局が進める日本版シーニック・バイウェイである日本風景街道の取組が挙げられるだろう。「日本風景街道の実現に向けての提言」(2007年4月)では、観光資源にあたるものを地域資源と位置づけ、地域資源を活用した民間主導の活動によって、良好な景観形成と、地域振興・観光振興を目指している。この提言は、観光行政の大本である国土交通省が観光資源に対して直接的な施策を行う点と、観光資源政策と地域政策が一体化する可能性をはじめて示した点に新規性がある。しかしながら、観光資源に対する整理や政策目標の成果が曖昧であること、観光以外の行政系統の行う類似的な取組との連携や整合性が明示されていないなどの課題点も指摘できる。

中央行政から萌芽的政策が見られはじめたが、こうした足並みを待つ前に、草津町のように地方行政の実態に則した対応を注視し、各地域に存在する自然観光資源の保護・利活用の方策を、地域レベルの政策的に反映させてゆくことが急務であると考え。

(かたおか みき・高崎経済大学地域政策学部専任講師)

注 釈

¹ 参考文献(6: pp80-81)における観光資源の定義は、「観光客が観光欲求をもち、わざわざ足を運んでやってくるほどの目的物」とし、自然観光資源とは「観光対象となる自然そのもの」を指している。具体的には、山岳、高原、湖沼、渓谷、海岸、島、温泉、動物、植物など、ユニークな自然景観を対象としており、国立公園の様に自然観光資源の集合体を面的対象物、特別天然記念物などを点的対象物としている。

² 観光資源はこれまで主に研究面においては、井上が「観光現象は観光をしたい意欲(観光欲望)が観光資源と結びつくことによって生じるとし、観光意欲と観光資源を結びつけることが観光事業である」と言及するように、観光事業論において語られてきた。観光事業論に関する文献として、参考文献(9)、(14)が挙げられるだろう。

³ 参考文献(8), p74.

⁴ 国立情報学研究所・論文情報ナビゲーター「CiNii(<http://ci.nii.ac.jp/>;最終アクセス日2007年3月1日)」において「観光資源・政策」で検索すると、検索結果は5件と、いまだ少ない状況である。論文内容に関しても、交通論、環境マネジメント論と多様なアプローチがとられているが、地方自治体における観光資源政策に関する論文は見られない。また、地域レベルの観光資源研究としては参考文献(43)では、北海道および沖縄地方の若者に対する調査に基づいた観光資源評価を行っている。参考文献(19)では、中四国地方のカルスト地形の自然公園を観光資源としてどのような物はあるのかを調査し、分類・整理している。こうした地域レベルの検討に関しても、観光政策と絡めた研究は今後の蓄積が必要な段階である。

⁵ 参考文献(8), p72.

⁶ 井上は「自然観光資源」を「自然資源」としているが、本文中の用語の統一を図るため、本稿では「自然観光資源」と表記した。

- 7 参考文献 (2)
- 8 参考文献 (2), p5.
- 9 参考文献 (32)
- 10 参考文献 (13)
- 11 参考文献 (13), p11.
- 12 参考文献 (28)
- 13 参考文献 (28), p34.
- 14 参考文献 (28), p49.
- 15 参考文献 (29), p77.
- 16 参考文献 (30), p 7.
- 17 参考文献 (30), p 1.
- 18 参考文献 (30), p 11.
- 19 参考文献 (33)
- 20 参考文献 (34)
- 21 参考文献 (35)
- 22 参考文献 (36)
- 23 参考文献 (37)
- 24 参考文献 (38)
- 25 参考文献 (34), p283.
- 26 参考文献 (34), p291.
- 27 参考文献 (22), p65.
- 28 参考文献 (22), p150.
- 29 自然公園の面積および利用者数については、環境省 HP (<http://www.env.go.jp/>:最終アクセス日 2007 年 3 月 1 日) を参照。
- 30 参考文献 (16), p40.
- 31 参考文献 (39), p192.
- 32 参考文献 (39), p193.
- 33 参考文献 (17), p1.
- 34 参考文献 (15), p487.
- 35 参考文献 (15), p305.
- 36 日経産業新聞 1992 年 9 月 17 日.
- 37 上毛新聞 1991 年 9 月 11 日.
- 38 参考文献 (10), p141.
- 39 草津町役場『草津町議会だより』2004 年 11 月 19 日, p13
- 40 草津町役場『草津町議会だより』2005 年 8 月 19 日, p5

参考・引用文献

- (1) 安達清治『観光関係法律解説』, 創成社, 2004 年.
- (2) 足羽洋保『観光資源論』, 中央経済社, 1997 年.
- (3) 遠藤敦丸『観光行政と政策』, 明現社, 1999 年.
- (4) 古川修・松田素二編『観光と環境の社会学』, 新曜社, 2005 年.
- (5) 萩原進『草津温泉史』, 国書刊行会, 1980 年.
- (6) 長谷政弘(編著)『観光学辞典』, 同文館, 2000 年.
- (7) 池上俊雄(編)『新版観光関係法規資料集』, 高文堂出版社, 1984 年.
- (8) 井上万寿蔵『観光読本: 観光事業の理論と問題』, 無何有書房, 1940 年.
- (9) 入沢文明・秦正宣『観光事業』, 有斐閣, 1965 年.
- (10) 伊藤修一郎『自治体発の政策革新 景観条例から景観法へ』, 木鐸社, 2006 年.
- (11) 環境省自然環境局国立公園課『改訂 自然公園実務必携』, 中央法規, 2006 年.
- (12) 勝田悟『環境保護制度の基礎』, 法律文化社, 2004 年.
- (13) 北川宗忠『観光資源と環境—地域資源の活用と観光振興—』, サンライズ出版, 1999 年.
- (14) 小谷達男『観光事業論』, 学文堂, 1994 年.
- (15) 草津町誌編さん委員会『草津温泉誌』第3巻, 草津町役場, 1992 年.
- (16) 草津町企画開発課『草津町第3次総合計画』, 草津町役場, 1997 年.
- (17) 草津町企画創造課『草津町勢要覧』, 2002 年.
- (18) 前田勇編『現代観光学キーワード』, 学文社, 1998 年.
- (19) 三浦肇「中国・四国地方におけるカルスト自然公園の観光資源としての特質(中国・四国地方における観光について)」『岡山商大社会総合研究所報』, 岡山商科大学社会総合研究所, (23), pp69 ~ 84, 2002 年.

- (20) 溝尾良隆『観光学—基本と実践—』, 古今書院, 2003年.
- (21) 森本正夫監修, 塚本珪一・東徹編著『持続可能な観光と地域発展へのアプローチ』, 泉文堂, 1999年.
- (22) 内閣総理大臣官房審議室『観光白書 昭和39年版』, 大蔵省印刷局, 1964年.
- (23) 日本温泉科学会編『温泉学入門—温泉への誘い—』, コロナ社, 2005年.
- (24) (財) 日本交通公社『草津温泉歩きたくなる観光地づくり基本計画策定調査報告書』, 草津町役場, 2003年.
- (25) 小方昌勝『国際観光とエコツーリズム』, 文理閣, 2004年.
- (26) ポール・F・J イーグルス、ステファン・F・マックール、クリストファー・D・ヘインズ『自然保護とサステイナブル・ツーリズム - 実践的ガイドライン -』, 平凡社, 2005年.
- (27) 総理府編『観光白書 平成12年版』, 2002年.
- (28) 須田寛『新・観光資源論』, 交通新聞社, 2003年.
- (29) 寺前秀一『観光政策・制度入門』, ぎょうせい, 2006年.
- (30) 鉄道局国際観光局『観光事業十年の回顧』, 1940年.
- (31) 徳久球雄『観光関連法規集 2005年版』, 学文社, 2005年.
- (32) 津田昇『国際観光論』, 東洋経済新報社, 1969年.
- (33) 運輸省観光部『観光資源要覧 第一編 史跡・名勝・天然記念物』, 1952年.
- (34) 運輸省観光部『観光資源要覧 第二編 無形文化財』, 1955年.
- (35) 運輸省観光局『観光資源要覧 第三編 観光土産品・特産品』, 1956年.
- (36) 運輸省観光局『観光資源要覧 第四編 陳列施設』, 1957年.
- (37) 運輸省観光局『観光資源要覧 第五編 花と紅葉』, 1958年.
- (38) 運輸省観光局『観光資源要覧 第六編 近代文学碑』, 1959年.
- (39) 山村順次「草津温泉集落の再編過程—特に高原都市開発に関連して—」『千葉大学教育学部研究紀要』第27巻第1部, 千葉大学教育学部, 1978年.
- (40) 横山秀司『観光のための環境景観学—真のグリーン・ツーリズムにむけて—』 古今書院, 2006年.
- (41) 吉田茂作『群馬の自然公園』, みやま文庫, 1986年.
- (42) 吉田春生『エコツーリズムとマス・ツーリズム—現代観光の実像と課題—』, 原書房, 2004年.
- (43) 兪炳強, 廣瀬牧人, 渡久地朝明「沖縄における観光資源の評価情報に関する数量化分析」『産業総合研究』, 沖縄国際大学産業総合研究所, vol.10, 41-48pp, 2002年.