

# 時代の変化と地域資源を活かした観光・都市政策

戸 所 隆

Urban Policies with Tourism  
Utilizing Modern Trends and Community Resources

Takashi TODOKORO

- I. はじめに
- II. これからの都市形成・観光地形成の方向性
  - (1) 知識主導型社会を構築するための快適で魅力ある観光地域づくり
  - (2) 情報化時代における都市形成の方向性
- III. 戦略的シナリオを必要とする変革期の地域政策立案
  - (1) 戦術論と戦略論の地域づくり
  - (2) 地域の将来像を示す
  - (3) 将来像実現の阻害要因発見と戦略的な政策立案
  - (4) 政策の実現方を考える
- IV. 新時代における戦略的観光政策
  - (1) 知恵の時代への地域再生
  - (2) 地域づくりのリーダーとしての町衆
  - (3) 土地利用制度の導入と地域づくり組織の設立
- V. 新しいタイプの観光地づくり・地域づくりに関する先進事例
  - (1) 歴史を活かした川越のまちづくり
  - (2) 地域住民を豊かにした潤いのある小布施のまちづくり
- VI. 時代の転換期における観光政策・観光研究の新たな展望 - 終わりに -
  - (1) 購買行動・観光行動の変化
  - (2) 観光政策・観光研究の新たな展望

< 要旨 >

情報化時代の地域間結合は、規模の大小はあっても上下関係のない開放型水平ネットワークとなる。それは、各地域が個性豊かな魅力ある社会を構築し、情報発信し、広範な地域から多くの人々を吸引・交流できる空間構造を示す。これからの地域づくり・都市づくりは結果として観光地づくりにならねばならない。

時代の転換期には観光施設を充実させるだけでは効果は得られない。地域資源を活かした豊かな生活空間づくりが、観光吸引力を生み、地域を活性化させる。そのため、これまでの観光政策や地域づくりの哲学を変え、地域の将来像を明確に提示し、まちづくりの担い手を育て、地域づくりの根幹をなす土地利用制度を制定し、社会システム全体を再構築する必要がでてきた。また、その実現には少なくとも、①都市計画制度や景観形成条例など土地利用規制、②地域整備のための機能的共同体の設置、③個人投資システムの確立という三つの仕組みが求められる。

21世紀型観光地には高層ビルの「建物の街化」よって失われた「歩いて楽しい街並」の再生・付加が必要である。また観光地における高級専門店集積型中心街形成は、観光地のグレードアップと消費拡大に結びつき、地域間格差の是正にも繋がる政策へ展開できると考える。

Summary

In this era of information, linkages among local autonomies, whether small or large in size, should have an open-type horizontal network devoid of any hierarchical relationships among them. Such linkages produce an attractive space, which allows each community to nurture its originality and exchange information with people in a variety of areas. In other words, community and urban development in 21<sup>st</sup> century should make communities charming enough for tourists as well as for local residents.

We are going through a historic change: from an industrialized society to an information-oriented society. Mere enrichment of tourist facilities is not enough to effectively realize the revitalization of communities. Also required is the creation and nurturing of productive life space utilizing community resources. It in turn attracts tourists and invigorates local communities. Therefore, it has become vital to restructure the entire social system by changing traditional policies on tourism and community development by presenting a clearly defined image of future communities, training human resources who assume responsibility for developing towns and communities, and by enacting new land use systems on which community development to be based. To make this happen, the following three systems are prerequisite:

- 1) Land use regulations, such as zoning and ordinances for landscapes,
- 2) Establishment of communities that effectively work for regional development,
- 3) Establishment of private investment systems for the local residents for the betterment of their own communities.

Tourist resorts in 21<sup>st</sup> century need to revive, enhance and enrich “streets more enjoyable to walk on”, which for various reasons have been lost as a result of “streets turned into boring lines of skyscrapers.” Promoting accumulation of fancy specialty stores within tourist resorts would directly contribute to attracting a greater number of tourists. Such stores would also upgrade the resort communities and enlarge business there. Those can develop into establishment of policies that lead to the correction of disparities among communities.

## 1. はじめに

地域は生き物であり、常に新陳代謝を繰り返し時代の変化に対応する必要がある。そのためには地域のあるべき姿を先導的に示し、対応方向を制御する地域政策が不可欠となる。それ無くして地域の持続的発展はない。

産業革命以来、百数十年間続いた工業化社会は、情報革命によって情報化社会へと大きく転換しつつある。そのため地域を取り巻く環境は大きく変化し、地域の成立基盤や構成要素が変化し、地域形成のあり方も変えざるを得なくなっている。観光地もその例外ではない。

工業化社会では“もの”づくりが中心であったが、情報化社会にあっては“もの”づくりの基盤の上に“時間”づくりが重要になる。時間的余裕を楽しむ時代であり、時間が様々な消費需要を生み出すサービスの時代である。こうした時代にあっては、旅の本質である自分の知らない異文化社会との接触を楽しむ旅人が増加してくる。その結果、工業化社会に繁栄した団体旅行に適応した画一的な大規模観光地が衰退し、地域資源を活かした個性豊かな小規模観光地が活性化することになる。これは大企業といえども倒産する企業が増加傾向にある中で、技術力・情報発信力を持つ小さな会社が活性化している現象に符合するものといえる。

それでは情報化時代における観光地としての発展要素は何であろうか。筆者には観光地にあっても“もの”づくりなどその地域を特色づける産業や伝統文化の基盤の上に、“時間”づくりできる環境の整備が不可欠のように思われる。また、それら地域を特色づける産業や伝統文化をシーズとした新たな産業の創造が必要である。さらに、それを可能にするための基盤整備として、それぞれの地域に適した土地利用制度の確立が求められる。

地域の歴史をみると、工業化社会の前には農業化社会があった。この時代のリーディングシティは京都であり、閉鎖社会であっただけに地域の資材を使った京都型都市開発手法による地域性豊か

な社会の形成がみられた。工業化社会のリーディングシティは東京で、東京一極集中や中央集権体制に代表される東京型都市開発手法による規格大量生産的社会的形成であった。そのため、画一的な地域社会となり、没个性的地域が形成された。情報化社会にあつては開放化と多様化、そして「ネットワーク化」がキーワードとなり、開放的かつ個性的な地域づくりが求められる。それを実現するこの時代の新たな都市開発手法が必要となっている<sup>1)</sup>。

時代の変化に対応しつつ建都以来1200余年を生き抜いてきた京都の歴史を見ると、単に時代の潮流に乗るだけでは持続的発展は期待できないことが知られる。それまでの地域の歴史と伝統を活かすべくそこに新たな時代の波動を積み上げ、新しい時代に生きられる能力を持つ地域に創りあげる必要がある。観光開発においてもそれは同様といえる。また、時間が様々な消費需要を生み出すサービスの時代・情報化社会にあつては、かかる視点から形成された観光的魅力を持つ地域は新産業の立地をも有利にする。

つまり、地域資源を活かした個性豊かな観光産業の育成が当該地域の新時代における成長を左右することになる。こうした地域資源を活かした新たな地域開発は、大都市地域でも中山間地域でも可能である。そのことによって、『21世紀の国土のグランドデザイン』<sup>2)</sup>で理想とされた規模の大小はあっても上下関係なしで全国各地域がネットワークされる国土づくりも夢ではなくなる。その結果、工業化社会の落とし子的存在である過疎問題の解決にもつながろう。

さらに今日では、生産者（資本）の論理から生活者・消費者（地域）の論理に立つ都市・地域づくりへの構造転換が求められている。新たな時代に対応した地域づくりをするためには、こうした時代を貫く哲学的確に把握し、それに対応したそれぞれの地域像を明確にし、それを構築すべく戦略的な政策展開を行う必要がある。その観点から見るとこれからの観光の主体は、資本が集客を目的として創りあげた工業化社会の観光地・観光施設に代わって、地域の人々が地域資源を活かして創りあげた住み良い生活空間になるように思われる。それは地域の生活者よる日常かつ不断の地域づくりが、結果として観光地化に繋がることを意味する。

たとえば、北海道の美瑛町は特別な観光施設を持つわけでない。北海道の自然を生かした農業（写真1）を営む中で、その美しい景観に魅せられた人々が全国から集まり、いつしか北海道を代表する観光地の一つになった。しかし、何もしないで今日の栄光を得たわ



写真1 美瑛町の農業景観（戸所 撮影）

けではない。そこには地域に生き、自分たちの人生を豊かにするために努力した人々の、地域資源を活かした戦略的地域づくりがある<sup>3)</sup>。本稿では以上の視点から、時代の変化と地域資源を生かした観光政策、地域づくり・観光振興を考えていきたい。

## 1. これからの都市形成・観光地形成の方向性

### (1) 知識主導型社会を構築するための快適で魅力ある観光地域づくり

情報化社会は、国際化・多様化・ボーダレス化・地域連携などをキーワードとする。そうした社会における地域間結合は、従来の閉鎖型階層ネットワークでなく、規模の大小はあっても上下関係のない開放型水平ネットワークとなる。また、人々が自由に交流できる空間構造と交通条件を備える必要がある。そのためにはまず、個々の地域が個性豊かな魅力ある社会を構築し、情報発信し、広範な地域から多くの人々を吸引し、交流できる空間にならねばならない。こうして考えると、地域づくり・都市づくりはまさに観光地づくりそのものである。

現在の日本はデフレ傾向にあり、長期の経済不況に病んでいる。こうした日本にあって、いま一番必要としているのは成長を促す新たな需要の創造である。日本人の個人消費は貯蓄金額の大きさに比べに低水準にある。また、バブル崩壊以降金額的には同じであっても、国際的に見た貨幣価値は半減している。つまり、せっかく貯めたお金を有効利用しないまま、資産を目減りさせ、デフレを招いた。今日の日本は最適工業化社会から世界を先導すべき情報化社会に突入しており、もはや公共事業や輸出依存によって、日本経済を成長軌道に乗せる段階でないといえよう。いかにこれまでの貯蓄を使って、再び世界をリードする知的社会空間に日本を構造改革できるかが緊要の課題である。そのためには、欧米先進諸国へ追いつき追い越すための輸出主導型経済構造から、内需主導型経済に変える必要がある。幸いにも日本人の貯蓄率・金額から見た個人消費拡大の潜在力は大きく、内需主導による成長の可能性は高い。

しかし、衣食に関してはすでに充足度が高く、新たな需要を喚起することは難しい。これを打破するには従来型消費構造を時代に対応させて新しい型の消費構造に転換しなければならない。すなわち、情報化社会という知識主導型社会に適応すべく、知的サービスを指向する消費構造への転換であり、それを可能にする基盤整備への消費支出を拡大させることである。

国際化・多様化・ボーダレス化・地域連携などをキーワードとする情報化社会を構築するには、異文化社会を可能な限り知る必要がある。それには国内外を問わず、非日常空間への旅が最も有効である。非日常空間での様々な交流が知的刺激を高め、新たな文化を創造する。こうした旅や文化創造のために消費する金額は、物的な商品を購入するよりかなり大きい。こうした観光を交流社会における内需拡大につなげるには、これまでと違う観光地の個性化とレベルアップ・低廉化により国内外から多くの観光客を吸引できる地域づくりが求められる。

町並み形成は地域づくりに大きな貢献を為してきた。また、当該地域の歴史性・伝統性を活かし

たストック型の町並みを、如何に形成できるかが個別地域で問われている。それには建物の建て替えに際し、地域住民が共通のコンセプトに基づき歴史性・伝統性豊かな町並み形成に協力する体制づくりが不可欠である。たとえ現在の町並みが優れたものでなくとも、地域住民が共通のコンセプトに基づき地域づくり続けられれば、30～50年後には目標とした町並みが出来上がってくる。地域資源を活かした地域づくりは、大きな消費や地域産業を刺激する波及効果の大きな観光行動を生み出す。それを可能にする快適で魅力ある地域づくりシステムの構築・地域政策の展開が求められている。

## (2) 情報化時代における都市形成の方向性

いかなる時代にあっても、人間活動の中核となる都市空間が無くては、その地域全体の政治・経済・文化活動が停滞し、衰退する。そのためには、都市（観光地）を発生させ、維持・発達させていく条件（都市の本質）を変えてはならない。すなわち、接近性・結節性・創造性・中心と周辺（構造）・地域性（個性）・新陳代謝性・移動性などの条件の確保が必要となる。

接近性は都市を取り巻く交通条件を時代と共に改善し、多くの人々を都市に近づきやすくすることである。また、結節性は都市に集まってきた人・物・情報・カネを相互に結びつけ、新たな価値を創造する働き・機能で、そうした創造性を生み出す都市でなければ多くの人々を魅了し吸引する都市にはなれない。さらに、上下関係はなくとも人間の活動空間は中心と周辺に構造化されることで活動しやすくなる。そして都市の持続的発展には、常に新陳代謝性を維持し、個性豊かな地域性を備えることが基本として求められる。

以上の基礎的条件の上にこれからの時代の都市に必要な条件として筆者は次の4点が必要と考えている<sup>4)</sup>。すなわち、①自律発展型自立都市の形成であり、そのためには、②開放型水平ネットワーク型社会の構築とその基盤整備の充実が必要となる。また、③五感的魅力を持つ街、④公共交通の発達した歩いて暮らせるコンパクトなまちの形成である。

公共交通の発達した歩いて暮らせるコンパクトな街は、人々がゆったりとした時間の中で、会話を楽しみつつ都市づくりに関わるための必要条件と思っている。車社会に対応した20世紀のアメリカ型都市では、市街地密度が低く、人と人との接触が希薄になり、日本においては個性豊かなまちの形成には至らない。これからの都市は、個性豊かなコンパクトな街が公共交通で連携され、老若男女を問わず誰もが移動しやすく、相互交流でき、新たな地域文化の創造がしやすい空間構造にしなければ、時代に対応した雇用を生むこともできないであろう。

次に、コンパクトな街の相互関係においても、それらが集合した都市間にあっても、水平的に相互ネットワークされた構造にすることが大切である。またそれらは一定の都市圏に固定化されずに、どの地域とも自由に連携しうる開放的なネットワーク構造でなければならない。それは、インターネットに代表される情報に関する技術革新に対応した空間の結節構造でもある。こうしたボーダレスな開放型地域構造を持つ時代にあっては、いかにその中で個性化を図れるかが課題となる。それ

には自律的に発展できる政治経済力と個性豊かな文化創造力が求められ、自立可能な都市にならねばならない。

規格大量生産を旨とした工業化社会では、没個性的なミニ東京銀座が各地に出現した。しかし、情報化社会における開放的で水平的にネットワーク化されたコンパクトな街には、五感的魅力が求められる。そのためには、「人と人が会う場の面白さ・楽しさ」、「界索性・雑然性・喧騒性」、「美しさ・質の高さ」、「複合・錯綜的な土地利用（機能）の展開」等が必要となる。

こうした情報化時代を生き抜く都市形成の方向性を要約すると、「大都市化と分都市化のまちづくり」となる。すなわち、ボーダレスな開放型地域社会にあっては、誰にも認知されやすい大きな都市になることが有利となる。他方で、大きな都市では生活空間としての小地域は都市全体の中に埋没しかねず、個性豊かな地域社会を創出しにくい。それを解決するには大都市内部を分節化してできた複数の分都市を、開放的にネットワーク化させる空間構造が必要である。それによって、コンパクトな街の連合体としての大都市の形成が可能となる。

### Ⅲ. 戦略的シナリオを必要とする変革期の地域政策立案

#### (1) 戦術論と戦略論の地域づくり

時代の変化に対応した「これからの都市形成・観光地形成の方向性」を現実のものとするには、当該地域に適した地域づくりの戦略的シナリオが必要となる。

高度経済成長期のように、社会全体の目指す方向が明確で、一致していた時代は、従来の地域づくり手法の範囲内で問題点を修正し実績を積み上げれば一定の成果が得られた。それは“政策”というより“対策”であり、“戦術論の地域づくり”であった。

しかし、今日のような変革期に従来の手法で地域づくりを進めては、誤った方向に導く可能性が高い。従って、変革期には地域の将来像・あるべき姿を仮説として明確に提示し、それを実現するために最も効果が大きい政策を戦略的に見出さねばならない。すなわち、変革期には“戦略論の地域づくり”が必要であり、政策立案には戦略的シナリオが求められる。

以下、戦略的シナリオを持つ政策を立案する際の基本事項を考えてみよう。

#### (2) 地域の将来像を示す

農業革命・産業革命など時代の転換期・変革期にはそれを促す技術革新があり、その技術を活かす環境整備のために、従前の経済社会構造や文化・政治システムは大きく転換させられた。その際変化に乗り遅れた社会やシステムは衰退したり崩壊している。

コンピュータ技術を核とした今日の情報革命は、これまで私たちが慣れ親しんできた社会構造や制度を根底から変革しつつあり、私たちの生活の質を変えてきた。それは経済活動に始まり、政治システムや文化のあり方を変え、環境・医療介護・教育・住居・安全など消費生活全般にまで及ん

でいる。

こうした時代の転換期にあっては、新技術を生かし、時代を巧みに生き延びる手段を考え、より良く生きる方策を創造するための新しい地域づくり政策が不可欠となる。それにはまず、従来の到達目標とは異なる新たな地域の将来像が必要である。

経済の高度成長期や安定成長期における将来像には、発展の段階法則や一定の方向性があった。そのため、過去から現在に至る事象の変化を統計などで精査することによって、当該地域の将来像は概ね推定できた。しかし、そうした手法は時代が大きく転換する時には通用せず、さりとてモデルとなる手法もない。従って、こうした時代に将来像を考えるには、現状に囚われず様々な変化要因を勘案して、まず地域のあるべき姿（理想像）を構想する必要がある。その上で、現実の地域資源や様々な環境条件から、地域の人々が一致して新しい時代の具体的政策目標にできるものを将来像として示すことになる。この様にして創り上げた将来像はあくまで仮説である。しかし、従来の発展方向とは異なり、地域住民の多様な理念を一つの具体的政策目標に転換したところに大きな意義がある。

### (3) 将来像実現の阻害要因発見と戦略的な政策立案

それぞれの地域には工業化社会を構築するために築かれた堅固なシステムが数多く存在する。そのため、時代・環境が変化しても、これまでの理念で地域づくりを推進しようと強い力が働く。そうした地域力学を放置しては、たとえ地域住民の多様な理念を一つの政策目標にまとめた将来像であっても、その実現は守旧派的慣性の法則によって不可能となる。その結果は、地域の衰退を招き、多くの人々が気づいた時は手遅れになっていることが過去の事例では多い。それを避けるには、将来像の実現を阻止する要因を見出し、阻害要因を戦略的に排除して、社会システム全般に関わる構造改革を多数の支持のもと、断行する必要がある。

将来像実現（あるべき姿）の阻害要因発見には、現実の地域を十分に認識するために現状分析的に実施することが不可欠である。それによって、理想的な地域像と現状との間にあるギャップが把握でき、何が問題（阻害要因）なのかを発見できる。また、大転換期に適した将来像の実現には、将来のあるべき地域像から現在をみて、どのように方向転換しなければならないのかを見出す必要がある。その上で、地域に住み、働き、訪れ交流する人々が満足度を高める施策を考え、それを拒む阻害要因を具体的に特定することが求められる。

以上の作業によって見出される阻害要因は、かなりの数になろう。それらをすべて除去し、改革するだけの時間的余裕も人的・経済的余裕もない。しかし、ものにはツボがある。これさえ変えれば、連動して多くの事象が変わる波及効果の大きな阻害要因がある。それを見出し、戦略的にそれを除去すれば、その地域は将来像に向かって大きく前進を始めることになる。時代の大転換期にはこうした戦略的政策立案とそれを担う人が重要である。

#### (4) 政策の実現方を考える

どんなに理想的な政策であっても、それが実行に移され、政策理念が実現しなければ意味はない。政策を実現するには関係者にその政策理念や実現した際の姿を十分認知してもらわねばならない。どんなに良い政策であっても、地域の人々がそうした政策の立案を認知していなければ、地域の人々からの協力は得られず、その政策効果は半減する。そうした政策は、政策そのものは優れていても戦略的政策立案にはならない。

政策が優れていればいるほど、人々の政策への認知度が増すにつれ、その政策への同調者・支持者が増加する。こうした地域の人々による立案された政策への同化現象が拡大・増加するにつれ、政策の執行を求める声が高まってくる。この段階になれば政策の戦略的效果が出てきたといえよう。

情報化社会になり、情報公開や説明責任が問われる時代である。時間をかけてでも十分民意を反映した政策立案やその執行が求められている。

### IV. 新時代における戦略的観光政策

#### (1) 知恵の時代への地域再生

既述のように、次世代の観光資源は集客を目的とした特別な観光地・観光施設よりも、地域の人々が地域資源を活かして創りあげた日常の「暮らしぶり」や「生活空間」が観光吸引力の中心になると考えられる。それは事例として紹介する小布施や川越などから理解されよう。そのため、いかに地域の人々が住み良くて魅力的な生活空間を創造できるかが観光地化の成否を握ってくるといえる。

以上の観光に対する考え方の構造的な変化は、物質的豊かさを実現した工業化社会から情報化社会への転換に伴う質的变化に起因するためといえよう。情報をつくるのは人であり、その源は知恵である。これからの時代は、食糧生産（農業）も物づくり（工業）も、知恵（情報）がそれを先導する。すなわち、情報化時代は知恵の時代であり、知恵の時代を生き抜く地域は、地域をネットワークによって情報交流空間化すると同時に、フットワークの良い人・もの・カネ・情報の結節する交流空間でなければならない。

こうした交流空間の形成は、質的に高くユニークで魅力ある情報を発信できる人をいかに多く集められるかに係っている。そのためにはそうした人材を育成でき、彼らの力を引き出し、発揮できる地域づくりが必要となる。また、ボーダレスな交流時代には人的な交流が活発化してくるだけに、多くの人材が住みたい・行ってみたいと思う地域が優位である。すなわち、人材を育成・吸引できる優れた環境条件を持つ地域が情報化時代の成長極になり、そうした地域の実現が地域づくりの課題となる。

こうして考えてみると、これまでの工業化社会では都市部でしかできなかった活動が、これからの時代にはどこでもできる可能性があるといえる。工業化時代には過疎で悩んだ地域も、生活環境の良い地域づくりによって多くの人材が吸引できる可能性がある。そのためには、特定分野におい

では大都市にも対抗できる質の高い魅力のある地域づくりを目指す必要がある。多くの交流人口を受け入れることは、地域のネームバリューを向上させ、観光客の増加政策にもなる。知恵が地域をつくる時代が来ている。

これまでの日本は貿易収支で大幅な黒字を生み出し、その世界的不均衡から批判を浴びてきた。しかし、観光や知的財産権に係わる貿易外収支は大幅な赤字である。貿易外収支に係わる経済活動は、直接的に国際的な産業間競争にならない。そのため、黒字国であってもいわゆる自動車輸出に伴う日米貿易摩擦のような国際問題に発展することはない。観光は地域資源による文化情報発信である。物質的資源の少ない日本は、四季をはじめとする地域資源を活かして世界の人々の交流・観光活動にもっと積極的に組む必要がある。

日本人海外旅行者数は訪日外国人数の約4倍<sup>5)</sup>と多い。多くの日本人が海外の見聞を広めることは、世界のリーダーとして行動する際にも、地域文化を新たに創造する上でも有効になる。しかし、訪日外国人数が少ないことは、国際社会で日本の理解者を得る際にマイナスである。多くの外国人に魅力を与える地域づくりにより、外国人が現実の日本を知る機会と観光収益を得る政策が必要となる。それは国として情報化時代を生き抜く上での基本的課題でもある。

その地域の人にとっては何でもないことでも、外国人にも日本人にも、非日常的な地域における固有の文化や人間活動には興味深いものがある。また、観光客（交流人口）を意識することで、地域資源の大切さや地域アイデンティティを再認識し、地域への愛着を深めることにもなる。それは地域を構成する人々に共通の地域づくりの目標・方向性を与え、地域を再生させるきっかけにもなる。それを可能にする地域づくり・人材養成が、地域政策の最重要課題である。それは地域の魅力増進策であり、総合的な観光政策にもなる。

## (2) 地域づくりのリーダーとしての町衆

ところで、豊かさを実現した今日の日本では地方分権化が課題となっている。そこでは自律発展型自立地域の形成が目指すべき地域づくりの基本である。こうした地域づくりには、自立した個人からなる市民社会・コミュニティを形成する必要があり、新しい時代を先導する地域のリーダーの確保とそれを引き継ぐ広範な人材育成が課題となる。

建都以来1200年以上に渡って時代の荒波に揉まれながら生き抜いてきた京都の都市形成の歴史をみたと、そこには常に時代の変化を掴んであるべき方向へ導いた“町衆”が存在していた。こうした町衆の存在如何が、その都市・地域の盛衰を握っているといえよう。

筆者は“町衆”を次のように定義したい。すなわち町衆とは、自分が生きる（生活する）地域の過去・現在・未来を語れ、その地域を時代の変化に対応して良くしていこうと自己実現できる人を指す。自己実現できる人は文化そのもので、多くの町衆が集まる地域には独自の文化が生まれる。文化は人を呼び、その地域は多くの人々の集う交流空間化し、新たな産業空間にも観光地にもなる。文化があるところには人も物も金(産業)も情報も集まる。そしてその基をつくるのが町衆といえる。

### (3) 土地利用制度の導入と地域づくり組織の設立

観光地域としても魅力ある生活空間・地域づくりをするには、地域資源や地域アイデンティティを再認識し、快適で魅力ある知識主導型社会を構築する必要がある。その実現には、前述のように、地域を構成する人々が共有できる戦略的地域づくり手法の設定が不可欠になる。

これまで観てきたように、時代の転換期には単に観光施設を充実させる観光振興事業を行っても十分な効果は得られない。地域づくりの哲学を変え、地域の将来像を明確に提示し、まちづくりの担い手をしっかりと育て、将来に向かって確実に構造転換を図りうる土地利用制度の制定、交通体系の構築、税制や財政構造の再構築などを整備しなければならない。特に今日の日本においては、地域づくりの根幹をなす土地利用制度の構築を中心とした地域環境整備を、戦略的に行うことが重要といえよう。

それは概ね次の三つの仕組みを構築することによって達成できると考えられる。すなわち、①都市計画制度や景観形成条例など土地利用規制の枠組みづくり、②地域整備のための機能的共同体の設置、③個人投資を呼び起こす仕組み、である。

#### a.土地利用規制の枠組みづくり

日本の集落景観は、地域の建築業者によって地元産の木材や石などの建築資材を使わざるを得なかった時代には統一が保たれていた。しかし、日本の建築規制や土地利用規制は欧米先進国に比べ弱く、かなり私権が優遇されてきた。その結果、工業化社会が構築された過去百年の間でも特に高度経済成長以降の過去40年ほどの間に、画一的工業製品を用いた統一性のない建築景観が形成され、随所に無秩序な土地利用が見られるようになった。そうした状況を克服し、改善するには、都市計画制度や景観形成条例など土地利用規制の枠組みづくりが不可欠である。規制制度の導入・強化によってあるべき地域像の形成を図らねばならない。

人々の移動が激しくなり、様々な工業製品や建築資材が国内外から大量に流通する今日では、土地利用や景観形成を規制無くして、あるべき方向・理想の地域づくりへと誘導することはできない。社会的に規制緩和が論じられる時代であるため、土地利用規制・景観規制の導入は時代の流れに反していると主張する人がいる。しかし、今日必要とされる規制緩和は主に経済に関する規制の緩和であって、何でも緩和すれば良いというものではない。逆に経済規制を緩和することによって激化する経済活動を、都市計画規制・環境規制によって制御する必要性が増している。

現実に魅力ある地域づくりに成功している地域は、後述するように地域の将来像を明確に示し、それを実現するための都市計画規制・環境規制などの土地利用規制の枠組みづくりを実施し、成果を上げた地域である。だがそうした成果を上げるには、単に土地利用制度を定めれば良いというものではない。地域整備のための機能的共同体の設置が必要となる。

#### b.地域整備のための機能的共同体の設置

ここで言う機能的共同体は、新しい考え方・スキーム（仕組み）で地域づくりをするための仕組

みである。具体的には、企業経営感覚を持つ市民が中心となって、行政と協調・協働しつつ個性豊かな地域づくりを実施する「まちづくり委員会・まちづくり会社」のような組織である。

この組織は町衆たるリーダーを中核にして、可能な限り広範な市民を結集し、他地域の同一組織と連携しつつ全体の発展をもたらす方向性を持つものでなければならない。そのためにも、行政は窓口の一元化により地域住民の活動をスムーズに運べる体制づくりに協力する必要がある。

#### c.個人投資を呼び起こす仕組みづくり

ところで今日の日本が抱える最大の問題は、膨大な個人金融資産が消費と投資を生まず、生産と雇用が縮小してきていることである。他方で税収不足などから公的資金が不足し、公共事業の見直しなどが行われている。こうした環境下にあっては、個人投資を呼び起こす仕組みづくりが必要となる。すなわち、地域の発展と地域づくりへの参加意識を高めるために、個人資産を身近な地域の地域づくりに有効活用できるシステムの開発と地域住民が投資できる環境整備が求められる。

地域住民がどれだけその地域を好んでいるかが個人旅行時代における観光客の訪問地域への判断材料となる時代である。地域住民による戦略的な地域マーケティングと投資は地域経済の振興にも地域アイデンティティを高めるためにも大きな効果が期待できる。

しかし、筆者はすべてのことを地域住民が主体になって行うべきだとは思わない。地域の人々が自助努力で個性ある住み良い地域社会づくりをしていることに対し、国は地域間の水平的ネットワークを可能とするだけの国土全体に係わる社会基盤をきちんと整備し、地域振興を支援する必要がある。国が行わねばならない社会基盤整備を財政的に弱い地域に肩代わりさせることはすべきでない。全国的な波及効果があり、将来に渡り国民にとって必要不可欠な高速道路のような社会基盤は、空間軸・時間軸の両面からあるべき方向に向かって国が税金で建設すべき事業である。

その際、アメリカ合衆国のインターステート・ハイウエーのように、採算性のあるところは有料道路として建設し、採算性のない国土幹線は税金で建設し、無料にして地域振興に役立つ考え方が参考になる。経済合理性や採算性を強調すれば、既存の社会基盤が相対的に整っており、経済・社会・政治行政・文化活動が活発な大都市部が有利になり、日本においては東京一極集中が加速するだけである。その結果は、これまで論じてきた新たな時代に対応した地域づくりも不可能となる。

## V. 新しいタイプの観光地づくり・地域づくりに関する先進事例

これまで述べてきた視点で、地域資源を活用した地域づくり・観光地づくりが各地で展開されるようになってきた。そこでは地域に暮らす人々が地域の将来に夢を描き、地域に誇りを持って生活し、地域づくりを行っている。

たとえば、蔵づくりの街並みを活かした埼玉県川越市、「観光資源は『暮らしぶり』」<sup>6)</sup>と潤いのある美しい町並みづくりで観光客を集めている長野県小布施町がある。また、花や川づくりで環境整備をする北海道恵庭市、雄大で美しい農業景観が売りの北海道美瑛町、美しい農業景観と雄大な

山岳景観が織りなす景観（写真2）を土地利用制度の導入によって守り豊かな生活空間づくりや観光に役立てようとしている群馬県嬭恋村<sup>7)</sup>、古い町並み（写真3）を保存し地場の生産物を活かそうとする愛媛県内子町<sup>8)</sup>などの例もある。さらに、熊本県の黒川温泉（写真4）は、温泉地全体を一つの旅館に見なして地域づくりを行った強烈な「共生・共同体意識」によって、旅行情報誌の「行ってよかった」温泉人気ナンバーワンを獲得している<sup>9)</sup>。

近年こうした地域づくりそのものが、結果として観光開発に貢献している数多くの事例がある。次に、その先進事例として川越と小布施の地域づくりについて見てみたい。

#### （1）歴史を活かした川越のまちづくり

東京30km圏に位置する川越市は、都市化圧力の強い近郊都市である。こうした都市で個性豊かな地域づくりを行うことは、一般的にはかなり困難なことといえよう。それにも係わらず、「小江戸川越」としての地域アイデンティティを確立し、多くの観光客を吸引している背景には歴史的価値のある空間（舞台）と町衆（役者）、そして行政や市民・外部支援者が三位一体となって地域づくりを行った結果である。

川越では1970年代にはいると蔵造りの伝統的な街並み（写真5）を保存する動きが出てきた。初期の段階は結果として文化財の視点から行政主体の個別保存



写真2 嬭恋村の農業景観（戸所 撮影）



写真3 内子町の伝統的町並み（戸所 撮影）



写真4 景観を統一した黒川温泉（戸所 撮影）

となった。しかしそれでは伝統的な景観形成を阻害する高層マンション計画にも対応できず、商業地の活性化にも繋がらない。その流れを変えたのが1983年に設立された市民団体の「川越蔵の会」である。

川越蔵の会は、文化財優先の街並み保存を「商業活性化による景観保存」に変え、「自己の商業力なくして歴史的建築物の維持はあり得ない。現代の店舗展開に歴史的建築物を最大限利用しなければ、町並み保存は成り立たない。」との理念で、地域経済の活性化から住環境整備をも含めた幅広い地域づくりを始めた<sup>10)</sup>。その結果、以下のような連鎖反応が生じ、まちづくりに弾みがついてきた。

川越市では前述のように、蔵造り商家を市の文化財に指定し保護してきた。それに対し、地元商店街ではコミュニティ・マート構想策定事業を契機にまちづくりに取り組み始めた。そして自主組織としての「町並み委員会」を組織し、町並み保存とまちづくりの自主協定「まちづくり規範」に基づき、まちづくりの実践を始めた。その結果、川越市中心部に蔵造り商家（写真6）を中心にした川越独特の街並みが、住環境保全・商業振興・新規建築物による街並み形成などで再生され、今日に至っている<sup>11)</sup>。

このように川越の場合、地域の危機に際し、行政に頼らず「自らのまちの資源」を発見し育てようとする人がいた。そして、

それらの人々が行政と協調しつつ外部勢力を結集して川越蔵の会を組織し、新たな活動に入ったことが大きい。その結果、大都市近郊という地の利もあるが、地域内外からその資源を利用して生活の糧を得ようとする人々が現れてきた。また、内発的に、様々な活動が行われるようになっていく。

なお、東京近郊の川越およびその周辺には、巨大な人口集積がある。そのため歴史的な地域資源を活かした中心街の景観修復によって、地域再生を図れるだけの買い物客や観光客を集められた。それだけ川越は、一般的な地方都市に比べ、新たな建造物によって街並みの修景を行うことも容易であると考えられる。しかし、近郊都市故に宿泊客が少なく、リピーターも得にくい状況にある。そうした地域特性を活かした新たな地域づくりが求められている。



写真5 川越の街並み（戸所 撮影）



写真6 川越の蔵の街並み（戸所 撮影）

(2) 地域住民を豊かにした潤いのある小布施のまちづくり

小布施は、1960年代まで観光資源もなく観光客もない、北信濃にある人口1.2万人の農村であった。それが今日では年間100万人の観光客を集める地域になっている。それは、過去30年間に「葛飾北斎」、「小布施栗」、「潤いのある町並み」をキーワードに地域の人々が住み良い地域づくりをしてきた結果である。



写真7 小布施の北斎館 (戸所 撮影)

小布施には幕末の版画家・葛飾北斎が晩年に滞り、肉筆画を描いて小布施の財産家に残した。小布施の観光地化への

出発点は、そうした各戸に残る北斎の肉筆画を集めた「北斎館」(写真7)の開館(1976年)にある。それは1966年に旧ソ連のモスクワにある国立美術館で開催された「北斎展」に、小布施の人々が個人所有していた北斎の肉筆画が展示され、一躍脚光を浴びたことに始まる。

しかし、北斎館開設の第一の目的は観光施設としてではなかった。当時の小布施では、長野市近郊にある地理的条件を活かした宅地分譲で新住民が増加していた。より良い地域づくりを進めるには新住民と旧住民の意識を一つにする必要があった。そのためには町民が共有する文化のシンボルとして、葛飾北斎をクローズアップする必要があった。

文化財保護の視点から見ても、世界的な地域資源としての北斎の肉筆画を各戸に分散所蔵することには問題がある。専門施設に収蔵することでその破損と散逸が防げ、それを日常的に市民が見ることによって地域文化を共有できる。そこで町土地開発公社が町有林の宅地開発・分譲で得た利益余剰金5億円を利用して、財団法人が運営する北斎館が建設された。入館者は初年度(1976年)は5万人であったが、1983年には10万人となり、2001年度には34万人を数える。このように地域住民のまちづくりを目的とした北斎館が、結果としての多くの入館者を集める観光施設にもなっている<sup>12)</sup>。

「小布施栗」は数百年の栽培の歴史を持つ小布施特産の良質な栗を利用した栗菓子で、菓子として200年の伝統を持つという。この栗菓子が北斎館などの来訪者への土産となり、栗菓子店がレストランを併設することによって来訪者の憩いの場も生まれ、地場産業と観光との連携が始まった。

こうした動きの中で、人々の地域づくりへの関心も高まり、「潤いのある町並み」づくりが始まった。1983～87年には住民生活の快適さと豊かさの実現を目標に、北斎館の北西にある約1.5ヘクタールが官民共同の町並み修景事業として実施された。それはその後、まちづくり運動へと展開し、1986年には『第2次小布施町総合計画後期基本計画』によって、住まい・町並みづくりのガイドライン「うるおいのある環境デザイン協力基準」が策定された。また、1990年には「うるお

いのある美しいまちづくり条例・施行規則」が制定され、その後も景観づくりの指針「住まいづくりマニュアル」・「広告物設置マニュアル」（1992年）、「あかりづくりマニュアル」（1996年）の策定や、「生け垣づくり助成金交付要綱」「沿道景観保全に関する指導要綱」が施行された。また、そうした小布施町の「まちづくり思想」を集大成した「都市計画マスタープラン」が2001年に策定され、それに基づいた住民主体のまちづくり・観光地づくりが、小布施町では行われている。

以上のように、今日の小布施町は特徴ある観光地の一つを形成しているが、最初から観光を目的としたものでなかった。住民の暮らしを向上させるための地域資源を活用したまちづくりが、結果として観光地化しただけである。こうした地域づくりには町衆の活躍と住民の協力が欠かせない。その中核となったのが1993年に設立された第三セクターのまちづくり会社「株式会社ア・ラ・小布施」である。

この会社は商工会の青年層を母体とする54名の住民に町役場を加えた55名の共同出資によって設立された。事業は農林産加工品の開発販売・まちづくり情報の発信・来訪者との交流・「ゲストハウス小布施」（写真8）の運営などで、まちづくりに関する多くの視察者への対応や観光案内所の運営も行っている。この会社は、町の発展が株主への配当との理念で経営を行う。そのため、出資者は金・



写真8 ア・ラ・小布施の宿泊施設（戸所 撮影）



写真9 小布施の景観形成に協力した銀行（戸所 撮影）



写真10 おぶせミュージアム（戸所 撮影）

知恵・労力を提供しながら利益はすべて地域に還元し、物心両面から町の発展に貢献している。

こうしたまちづくり思想を背景に、一人一人の住民に「地域づくり」が結果として自分たちの生活を豊かにし、観光地にもなることを自然体で教えたといえよう。それは各戸が競って花づくり・庭造りを行い、美しくうまいのある地域づくり（写真9）に努力する姿に現われている。また、来訪者に個人の庭を開放するオープンガーデンが増え続けていることからそれは理解できる。さらに、地元資本で大小16の美術館・博物館・ギャラリー（写真10）、伝統の菓子店や様々なレストランなどを集積させた。このように、地域資源を活かした潤いのある地域づくりが地域住民を豊かにし、結果として観光をも活性化させることを、今日の小布施は示している。まさに、小布施の地域づくりは、IV章で述べた「新時代における戦略的観光政策」を実行したものとみえる。

## VI. 時代の転換期における観光政策・観光研究の新たな展望 - 終わりに -

### (1) 購買行動・観光行動の変化

地域資源を活かして生活空間を豊かにすることが、結果として観光吸引力を生み出し、地域を活性化させる。この視点から日本における既存観光地の再生計画や観光政策をも考える必要がある。

たとえば、既存観光地にある多くの店舗は、土産物店としての菓子・漬物や人形、Tシャツ、身の回り小物類などを販売する店が多く、観光振興計画の多くもそうした店舗展開の充実を提案している。その背景には高級専門店は大都市の都心商店街に立地するものとの既成概念がある。

しかし、観光の国際化が進む情報化社会にあっては、高級買い廻り品を観光という非日常の中で購買をする人々の増加が見込まれる。それは水平ネットワーク時代における大都市と地方都市との格差解消の動きの一端である。すなわち、国際観光競争が激化する中で、高級品購買行動を観光資源化する必要性を示している。こうした人間行動を資源化する手法の開発は、時代の転換期における都市再生手法の開発へと結びつくといえよう。

観光が21世紀の重要産業と考えられる中、日本の多くの観光地は入り込み客・売上高ともに減少するところが多い。また、高速交通の発達などで日帰り観光客が増加している。さらに、個人旅行が増加している中で、かつてのように安価な土産をたくさん買って知人に配る人も減少した。しかし、多くの観光地では依然として旧来型の土産店が多く、街を歩いても何ら感動を受けない。また、観光地の活性化も旧来型の観光資源の開発や整備が中心で、人間行動への視点や経営哲学に欠けたものが多い。

他方で、かつては居住地近くで購入していた洋服や耐久消費財であるが、今日では気に入ったものと出会った時点で国内外を問わずに購入する人が増加してきた様に感じる。欧米主要都市における日本人観光客の高級ブランド品購入エネルギーを見るにつけ、観光地という非日常空間における旅という非日常行動に関する総合的研究が必要といえよう。

観光地における高級専門店集積型の中心街形成は、観光地のグレードアップと消費拡大に結びつ

く。また、それは地域間の格差是正に繋がる政策へと展開できるのではないかと考えられる。軽井沢プリンスホテルの高級アウトレットモールが新たな顧客を生み出している。東京・丸の内地区におけるオフィスビル1階の高級ブティック街化や丸ビルの改築によるグルメ、ファッションの大型商業スペースの創造が、東京・丸の内という無味乾燥な業務街を一大商業観光ゾーンに変えてきている。

以上は、20世紀型地域構造と情報化時代の人間行動とのギャップを埋めた結果といえないだろうか。従来の研究とは逆転の発想で観光地における中心街の構造や機能、そのあり方を考える必要が出てきたといえよう。

## (2) 観光政策・観光研究の新たな展望

これまでの研究や政策では、観光地の中心街形成と一般の都市における中心市街地形成は別の概念で捉えられてきた。しかし、前述のように情報化時代ではそれらを一体のものと考え、地域形成をすべきであろう。それを証明すべく情報化時代における新たな購買行動の基本原理を明らかにする研究が求められている。

筆者は、20世紀型都市の特色として「都市空間の立体化」による「建物の街化」を明らかにしてきた<sup>13)</sup>。21世紀型都市はそれによって失われた「歩いて楽しい街並」を20世紀型都市に付加していく必要があると考える。その意味で、「歩いて楽しい街並」の復活を中心街の再生や機能変革で実現できる研究や政策が求められているといえよう。

今日の観光地は、ホテルの立体高層化による建物の街化で、中心街を衰退させている。それを再生させるには、街化した建物相互間の街並みを整備することによって、ホテルなど街化した建物から人々を再び公共道路に吸引できる歩いて楽しいコンパクトなまちづくりが課題となる。そのためには、歩いて楽しいコンパクトなまちづくりのあり方や、建物の街化した地域における交流空間形成方を明らかにする研究が必要である。

以上の研究には、まず観光地における消費者と経営者の両サイドから、消費購買動向意識とその変化を把握し、消費者と経営者の間に存在するギャップを明らかにしなければならない。顧客吸引力の強い都心商店街の実態から、観光地における高級専門店街に必要な機能や施設・構造を考察することで、それはある程度可能となろう。また、非日常性を活かした購買行動のあり方とそれに伴う消費拡大政策を明確にすることが求められる。

いずれにせよ、これからの観光政策には、地域に生きる人々の生活を豊かにする地域資源を活かした地域づくりの思想が欠かせない。(2003.1.1.脱稿)

(とどころ たかし・高崎経済大学地域政策学部教授)

## 時代の変化と地域資源を活かした観光・都市政策

<注>

- 1) 戸所 隆 『地域政策学入門』古今書院 2000. 212p.
- 2) 国土庁 『21世紀の国土のグランドデザイン - 地域の自立の促進と美しい国土の創造 -』国土庁 1998
- 3) 明日の観光を考える・村づくりと土地利用検討協議会ほか 『明日の観光を考える・村づくりと土地利用基本方策策定調査報告書』(財)広域関東圏産業活性化センター・他 2000. 88-89.
- 4) 戸所 隆 コンパクトな都市づくりによる都心再活性化政策. 季刊中国総研6・1:2002. 1-10
- 5) 内閣府 『観光白書』(2000年版)による.
- 6) 木下 豊 観光資源は「暮らしぶり」 『観光地づくりの実践1』(社)日本観光協会 1998. 235-248
- 7) 戸所 隆 大都市化・分都市化時代における観光村の土地利用制度導入政策.  
地域政策研究(高崎経済大学)4・3:2002. 1-28.
- 8) 埴原朋哉 住民意識を反映した小地域単位のまちづくり - 愛媛県内子町を例に -  
愛媛大学地理学教室卒業論文(未発表)2002.
- 9) 熊本日日新聞情報文化センター 『黒川温泉 急成長を読む』熊本日日新聞社. 2000. 224p.  
なお、日経新聞社の調査(2002年)でも黒川温泉は行ってみたい温泉の第一位である。
- 10) 宮崎正美 歴史を活かしたまちづくり. ESPLANADE 50 (INAX):1999. 4-8.
- 11) 川越市教育委員会 『未来に生きる町並み』川越市. 2000. 10p.  
川越市政策企画課 『川越市中心市街地活性化基本計画』川越市. 1999. 64p.  
溝尾良隆・菅原由美子 川越市一番街商店街地域における商業振興と町並み保全  
人文地理52・3: 2000. 84-99.  
なお、川越市に関しては立教大学観光学科の溝尾良隆教授や2002.10に開催された関東都市学会川越大会に際し、川越蔵の会メンバーや市の職員各位にご教示賜った。
- 12) 小布施町企画財政課 『小布施町の概況(平成14年版)』  
木下 豊 前掲6)  
なお、小布施に関しては町役場企画財政課の呉羽勝正課長に様々な情報提供を賜った。
- 13) 戸所 隆 『都市空間の立体化』古今書院. 1986. 242p.