

都道府県の観光政策に関する研究

全国的な国内観光地の低迷が言われて久しい。一方、政府の観光立国宣言、観光庁の発足に伴ってデジタル・ジャパン・キャンペーン（VJC）や美しい観光地づくり、観光圏の取り組みが進められるなかで、地域活性化としての観光振興は各地に共通した重要戦略に位置づけられている。

市町村の広域合併による観光戦略の見直し、政権交代や道州制議論を含めて国から地方への分権委譲が進むことが予想されるなか、地方自治体レベルの観光振興政策は改めてその重要性が増してくるとみられる。

06年度研究では、観光地経営の問題を取り上げて、沖縄県をケースに観光政策の研究を行った。この研究の成果として、政策の一貫性、総合性の重要性が指摘された。

07年度研究では、まず都道府県レベルの観光政策がそれぞれどのように取り組まれているのか、重要施策と思われるいくつかのテーマを設定して、施策の内容とその取り組みの重要性、課題、今後の方向性について検討した。

■ 岩佐吉郎・高橋葉子

研究報告書の概要

【目次】

- 1章 調査の概要
 - (1) 研究の背景と目的
 - (2) 調査の方法

- 2章 観光政策勉強会の実施
 - (1) 観光政策勉強会の開催概要
 - (2) 観光政策勉強会の記録

- 3章 都道府県における観光政策のテーマ別課題と方向性
 - (1) 宣伝プロモーションへの取り組み
 - (2) 魅力づくり、商品化、受入体制への支援
 - (3) 県庁内の観光行政のあり方、組織体制
 - (4) 観光ビジョン、観光振興計画のあり方
 - (5) 県観光行政と市町村との役割分担

1. 調査の概要

1 研究の背景と目的

全国的な国内観光地の低迷が続くなかで、観光立国宣言、観光庁の発足に伴って政府のさまざまな取り組みが進められる。

一方、地方では、市町村の広域合併による観光戦略の見直し、政権交代や道州制議論を含めて国から地方への分権委譲が進むことが予想されるなかで、地方自治体レベルの観光振興政策は改めてその重要性が増してくるとみられる。

このように、地域活性化としての観光振興が各地で重要戦略に位置づけられるなか、06年度研究では、観光地経営の問題を取り上げて、沖縄県をケースに観光政策の研究を行った。この研究の成果として、政策の一貫性、総合性の重要性が指摘された。

07年度研究では、まず都道府県レベルの観光政策がそれぞれどのように取り組まれているのか、重要施策と思われるいくつかのテーマを設定して、施策の内容とその取り組みの重要性、課題、今後の方向性について検討した。

2 調査の方法

06年度は、観光地経営の問題を取り上げて、沖縄県をケースに観光政策の研究を行うとともに、観光政策勉強会では、3人の学識経験者に都道府県の観光政策の現状と課題について講演をお願いし、現状の問題点、課題の洗い出しを行った。

07年度は、昨年度の成果を受けて、都道府県の観光政策の主要項目となるとみられるテーマを抽出した。そのテーマごとに、全国都道府県庁の観光担当に参加をいただき開催した観光政策勉強会で、各都道府県の取り組みの現状について、都道府県からの報告をもとに今後のあり方について議論を重ね、その結果を取りまとめた。

2. 観光政策勉強会の実施

観光政策勉強会は、全国都道府県庁観光担当に参加していただき、以下の日程、テーマで開催した。参加者数は以下の通りであるが、多くは各都道府県庁東京事務所からの参加で、一部には本庁からの参

加もあった。

各回、テーマに関する各県からの取り組み状況の報告を2～3人をお願いして、その後、意見交換を行った。

また、アドバイザーとして、流通科学大学教授・小久保恵三氏、横浜商科大学教授・羽田耕治氏に参加いただき、助言を頂いた。

- 第1回 2007年6月
「宣伝プロモーションへの取り組み」
参加者 25人
- 第2回 2007年8月
「魅力づくり、商品化、受け入れ体制への支援」
参加者 17人
- 第3回 2007年10月
「県庁内の観光行政のあり方、組織体制」
参加者 22人
- 第4回 2007年12月
「観光ビジョン、観光振興計画のあり方」
参加者 18人
- 第5回 2008年2月
「県観光行政の役割と市町村との役割分担」
参加者 20人

3. 都道府県における観光政策のテーマ別課題と方向性

1 「宣伝プロモーションへの取り組み」

宣伝プロモーションは、観光客誘致の重要な戦略である。その観光地が認知されていなければ、観光旅行を検討する際の候補地リストから抜け落ちることになるし、観光地の魅力的なイメージが伝わってなければ、観光旅行先として選択されない。

したがって、宣伝プロモーションは、地域を知ってもらい、また地域の観光イメージを強く持ってもらうための観光政策の中でも重要な活動である。

(1) パブリシティを中心とした活動へ

昨今の自治体の財政逼迫により、観光予算、とりわけ宣伝プロモーションに関する予算が軒並み削られているのが、どこの県にも共通する実態である。

限られた予算で効果的な宣伝プロモーション活動をいかに行うか、そのあり方が模索されるようになってきている。併せて、誘客のためのプロモーションやイベントの効果評価の必要性が言われるようになってきている。

予算が潤沢についた時代は、広告宣伝やフェア参

加、イベント開催が行われてきた宣伝プロモーション活動であるが、現在はパブリシティをいかに活用するかが重要な取り組みテーマとなってきた。

(2) PR活動の評価(エバリュエーション)

限られた予算の中で効果を上げていくためには、プロモーション活動の効果評価が重要である。

これまでの活動を評価して、取捨選択していく必要がある。そのためには、少なくともこれまでのような「PR活動にどの程度の効果があったのか、よく分からない」という非科学的な姿勢は、そろそろやめなければならない。

(3) 広域連携など関連機関と連携した効果的なプロモーション

交通運輸機関や旅行会社への情報提供ならびに共同キャンペーン事業、一般企業の企業広告と連携したパブリシティ活動、九州地方や東北地方といった地方ブロック単位あるいは隣接県との共同宣伝事業など広域連携によるPR活動等々、関連機関との連携により効果的なプロモーション成果が上げられるような方策論を構築していく必要がある。

お互いの都道府県が「パートナーはどこか?」と組み合わせを考え、都道府県を超えた広域的なブロックで活動する必要がある。

(4) ノウハウを蓄積して効果的に取り組む組織体制の重要性

予算だけでなく、スタッフが削減されてマンパワーが落ちてきていることも問題視されている。

宣伝プロモーション活動においては、交通運輸機関や旅行会社、マスコミ、県人会、一般企業などさまざまな機関との連携ネットワークが重要であり、こうしたネットワークを維持するための日頃の情報交換が重要な活動となっている。

(5) 行政ベースで基盤維持すべき交流イベントへの配慮

誰に向けてやっているのかがよく分からないようなイベントや、「これまでやってきた流れの続きだから、継続してやっていこう」「途切れさせては申し訳ない」といった費用対効果の低いイベントは、どこかで見切りをつける決断をすべきである。

一方、姉妹都市交流などのイベントは、すぐに効果は出なくても行政が維持していく必要がある。5年10年では評価できないため長期で考えていくべきである。

(6) ターゲットを絞ったイメージ戦略

北海道や沖縄県の場合、1つの道・県での観光イ

メージをどう広げ浸透させていくかが重要であるという考え方もできるが、一般的に旅行者は、県単位のイメージより観光地単位のイメージで旅行を決定しているため、自県内にある観光地のそれぞれのイメージをどう浸透させて、観光地単位のイメージを高めていくかが重要である。

また、近隣マーケットなのか遠隔地マーケットなのか、どの市場をターゲットにした戦略なのかによって、イメージ戦略は変えていく必要がある。遠隔地のマーケットに対しては、ある程度、まとまった県のイメージを訴えていくことでよいが、近隣マーケットでは、多様なニーズに応じて観光地ごとの観光イメージを訴えていく必要がある。

(7) 物産と連携したプロモーション戦略

東京をはじめ市場側の大都市内でアンテナショップを開設し、物産販売を中心とした情報発信拠点とする都道府県も多い。物産を通じて観光イメージを高める取り組みに活用したい。

アンテナショップの顧客はリピーターが多いといわれており、自県の魅力の多様性や広がりや、効果的な媒体・手法を使って知らせる工夫が重要となる。

2 「魅力づくり、商品化、受け入れ体制への支援」

観光立国宣言がされて以来、観光立国推進計画が策定され国のさまざまな支援策が展開されつつあるなかで、地域側の観光振興の取り組み「魅力づくり、商品化、受け入れ体制の整備」で目立つのは、エコツーリズムやグリーンツーリズム、健康・癒やしなどをテーマにした体験プログラムによる魅力づくり、地場産品等の振興と連携した観光商品化である。

全国各地域で一斉に取り組まれているなかで、ますます競争が激化している。そのため、魅力づくりの高度化・多様化が要求され、専門的な技術が不可欠になってきている。

また、こうした一連の取り組みは、着地型旅行商品作りとも連動して、地域が流通販売を自ら行う動きも出てきた。これまでの観光振興政策では、魅力づくり・商品化・受け入れ体制整備や計画作りの分野が中心で、「流通」の分野は、行政が今まで取り組んでこなかった新しい分野と言える。特に、流通の分野はこれまで民間が関与するビジネスで、「行政はそこまでタッチしなくてもいい、するべきではない」という考え方もあったが、今後の観光政策には、

地域が積極的に主導権を持って販売していくシステムに取り組んでいくことが必要になってきている。

(1) 魅力づくりの高度化、多様化

旅行マーケットの成熟化、観光振興への各地での取り組み競争激化などにより、観光地の魅力づくりの取り組みも、資源・素材の発見・評価から活用方法、商品化、流通販売の一連の過程で、より専門的な技術が必要になってきている。魅力づくり一つを取っても、あちこちで取り組まれているありさまの魅力づくりを行うだけでは、なかなか誘客に結びつかなくなってきている。

また、ターゲットとする市場が近隣にあるか遠隔地にあるかによって、戦略も異なる。競合する観光地も、より広域化・国際化して、よりグローバルな中での戦略決定が必要とされる。

“プロ”の技術が必要になってきている。

(2) 流通への関与

旅行業法の改正により、着地型旅行商品を地域で作成して、販売することが可能になった。

そうは言っても、遠い所から訪れるマーケットほどパッケージ旅行が多く、そこに着地型観光販売が入り込む余地がなかなかないのが実態である。行政としては、差し当たって地域での商品流通体制を確立させるか否かの検討が必要である。

(3) 専門家の活用、登用

旅行会社や運輸交通機関、あるいはそれ以外の観光関連の従事者を、コーディネーターやプロデューサー、プロモーターといった専門家として活用したり、登用するケースが多くなってきた。

“観光カリスマ”の認証など含めて、観光地の魅力づくりの専門家が必要とされてきており、逆に言えば中途半端な魅力づくりでは観光客を誘致できない時代になってきていると言えよう。

(4) 地域の個性を生かした持続性ある観光振興

観光振興には、地域が持つ観光資源や素材を活用して、地域の個性を生かした魅力づくりを行っていくことが重要であるが、過剰利用等で環境への付加が増え、観光資源そのものの魅力を損なわないよう、観光資源や素材が有限であることをよく認識しなくてはならない。

今流行っているからとか、注目されているブームであるとかといった理由で、時流に乗って集中的な利用による観光振興を図るだけでなく、先々の発展を見据えて計画的に地域の個性を育てていく試み

も、県の観光行政として重要である。

3 「県庁内の観光行政のあり方、組織体制」

各地域で観光振興への取り組みが盛んになるにつれて、観光所管組織を体制強化する都道府県が増えてきた。地域活性化の方策としての観光振興への期待が高まるなか、県庁内における観光所管組織の役割も重要になってきているとみられる。

加えて、観光政策の実行組織としての観光連盟との関係も、広告宣伝事業予算が比較的潤沢であった時代と違って、観光連盟にまもって委託ができなくなってきた。こうしたなかでどういった役割分担と体制をとっていくかが、各県に共通した課題になってきている。

(1) 総合行政として観光政策

これまでの県行政における観光課の位置づけをたどると、戦後はインフラ整備の視点から土木建設行政の中に、その次に「やはり観光は産業経済」ということで商工労働部の中に、一時企画部の中に位置づけるという傾向にあったが、昨今は再び商工労働部に位置づけているところが多い。

観光は、多岐の分野と関連したまさに総合行政そのものである。

県庁内での“ヨコ”での連携は、多くの都道府県で、関係各課との連絡調整会議を設置して運営をしているところが多い。またグリーンツーリズムの機能を観光課の中に合体させるケースもある。今後は、そうした総合行政としての取り組み体制を整えて総合的に実施していく地域を目指すことが重要であり、そのために庁内での観光振興へのコンセンサスを図っていくことが望まれる。

(2) 県の役割

観光行政における県の役割は、次の項に挙げる観光振興基本計画の策定等を通して、自県の観光振興の将来ビジョンとそれを実現するための戦略の策定と実施にある。

その実現のためには、併せて県内市町村との連携が不可欠で、各市町村とのコミュニケーションを密にとって、県が目指す将来ビジョンの共有化と、各市町村の取り組みへの支援(人材育成や情報提供、技術支援など)が望まれる。

また、民間企業の経営指針の参考になるような調査・分析、統計の整備、観光資源の活用と保全や、

観光目的税など条例・規則を考えるのも県の重要な役割である。

これ以外では、緊急時の観光復興までの対策のイニシアチブを県がとることも観光行政の重要な役割である。沖縄県では、観光危機管理について突発的な事象（テロや自然災害等）が起きた時の対応を、県が陣頭指揮を執って観光客来訪の復活までの対策を行った。

(3) 観光連盟との役割分担

県と観光連盟の役割分担は、県の政策を、連盟が誘客宣伝を中心に実施することであり、また県の担当者は異動で定期的に変わるため、連盟の職員が専門家集団として情報やノウハウをストックし、県の観光政策に助言していく形が望ましい。

しかしながら、こうした分担が機能している例は多くない。問題や原因を検討した上で対策を講じることが必要とされる。

昨今の県の財政が逼迫しているなかで、観光連盟自体としていかに収益事業を行い、その中でいかに連盟の活動費を捻出するのかといったことを課題に掲げるところが多いのが現状である。今改めて、連盟の組織運営の安定化と役割分担を明らかにしていく必要がある。

4 「観光ビジョン、観光振興計画のあり方」

「観光振興計画は、どこも同様な作文になってしまっていて、どこの都道府県の計画も同じ」といった指摘があるが、観光振興を重点テーマにするのであれば、戦略的な計画作りが必要である。

(1) 観光ビジョン、観光振興計画の重要性

観光ビジョンや観光振興計画を策定することによって、どういった観光振興を図っていくのか、どういった将来像を目指すのかといったことを明らかにし、県内の各市町村ならびに観光関連業界、さらには県民に指し示すことで、目標の共有化を図ることの意義は大きい。

近年、地域の観光客の動向を的確に捉えて誘客に生かすため、必要となる統計を整備しようとしているが、予算の制約からなかなか整備できず、現実的には、現状把握分析が十分できないままに、計画の成果評価の要請から数値目標を設定しようとする傾向が見られる。

また、あとは周辺都道府県との広域連携等による観光商品作りの取り組みといったことがビジョンや計画

の主要テーマとなっていて、短期的な視点での「単年度観光客増加」と「商品化」に関する目標設定が多い。

(2) 計画の実行と体制、評価

計画の実行は、多様な関係者（県と県内市町村、民間業界、関連業界、県民）の間で役割分担された体制作りが必要であるが、そのためには観光ビジョンなり観光振興計画なり、それらが目指す目標が関係者の中で共通の認識として持たれる必要がある。

5 「県観光行政と市町村との役割分担」

県の施策は、市町村、業界との連携が必要であり、市町村とも十分意見交換をしながら施策を講じていくことが重要である。

(1) 観光振興計画における県の役割、市町村の役割

「県民の理解と協力」「観光関係者の協力」「市町村との連携、協力」という表現を入れるケースはあるが、具体的に市町村が何をするかについては明文化されていないことが多々あり、それが県と市町村の役割をあいまいにしている、改善が必要である。

県の役割は「環境整備等の全体的な方向性を示したり、市町村の支援をしたりすること」、市町村の役割は「地域資源の保全、育成、活用の部分から地域特産品の観光への利活用を促進すること」と位置づけているところもある。

(2) 市町村主導の地域づくりが重要

観光行政には、横割りでの重複が多く、さまざまな部局が絡む“ヨコ”の問題が多い。さらに国と都道府県と市町村の“タテ”の重複が事を複雑にしており、こうした重複を調整するには、規模の小さい市町村が好適で、地域の観光振興はそれを単位に考えるべきである。

逆に県の施策決定には、市町村の意見が反映される状態が望ましい。県庁の推進本部の中に市町村を交えた「観光まちづくり部会」を設け、さまざまな施策を検討していこうとしているところもある。

(3) 県の情報機能とコーディネート機能

市町村は、どうしても情報不足にあり、勉強不足になりがちである。そこで県が媒介してきちんと情報を市町村に流していく必要がある。そのための情報を集約することも県の役割である。とともに、広域連携と、広域あるいは全県でのコーディネート機能の整備が望まれる。