

# 「歴史文化観光とその振興施策に関する基礎的研究」を終えて

公益財団法人日本交通公社 観光経済研究部長・主席研究員

塩谷 英生

本研究は、歴史文化観光の市場構造の把握とその振興施策に関する課題整理を目的に2014年度（平成26年度）から2年度にわたり進めてきたものである。

このうち、アジア訪日市場および国内宿泊旅行市場における歴史文化観光の市場構造については調査を行い、本誌225号（2015年4月）にもその一部を紹介しているの  
で参照されたい。本研究では、これら市場構造の調査と並行して、  
① 歴史文化観光施策の変遷についての把握  
② 国・自治体における歴史文化観光施策の財源に関する把握

③ 観光関係部署と文化財関係部署が同一部に置く自治体における連携効果について

のアンケート調査の実施を行っており、本稿でその概略について紹介する。最後に、日本各地の歴史観光地での視察結果を踏まえて、歴史文化観光施策の課題について述べることにする。なお、歴史文化観光施策・観光財源に関する情報収集・整理については、石山千代客員研究員の協力を得て進めている。

## 1 歴史文化観光施策の変遷

本研究では、1968年（昭和43年）の文化庁設置から現代にかけて

の観光に関わりが深い主な施策について文化庁を中心に整理を行っている。ここでは試みに施策動向を8つの流れに分けて捉えている（表1）。

詳細はあくとして、総じて言えば、観光関連施策の対象となる文化財の裾野は広がっており、重要伝統的建造物群保存地区、文化的景観、登録有形文化財、歴史文化基本構想などの形で、個別の文化財を面的、包括的に捉え直す方向に深化してきた。

この間、高度成長期を経た観光市場の発達や、世界遺産ブームなどによって、歴史文化財の経済的価値も認識されていく。近年は地域振興への期待もあり、保全を中心とした施

策から文化財活用の視点が強調されつつある。

## 2 歴史文化観光に関する予算の推移

文化財の裾野が広がることで、歴史文化観光施策の守備範囲も広がったが、歴史文化観光関連の予算が比例的に増加したわけではない。特に、自治体においては財政緊縮の影響から長期的な減少が続いているのが実態である。

政府全体の観光関連予算規模自体はインバウンド関連を中心に増加傾向にあり、2015年度（平成27年度）は3004億円となっている（図1）。そのうち文化庁分は808億円で、このうち文化財関連は444億円を占める。この額は2008年度（平成20年度）以降、ほぼ横ばいで推移している。なお、この間の観光庁予算も横ばい傾向で推移しており、平成27年度で104億円である。

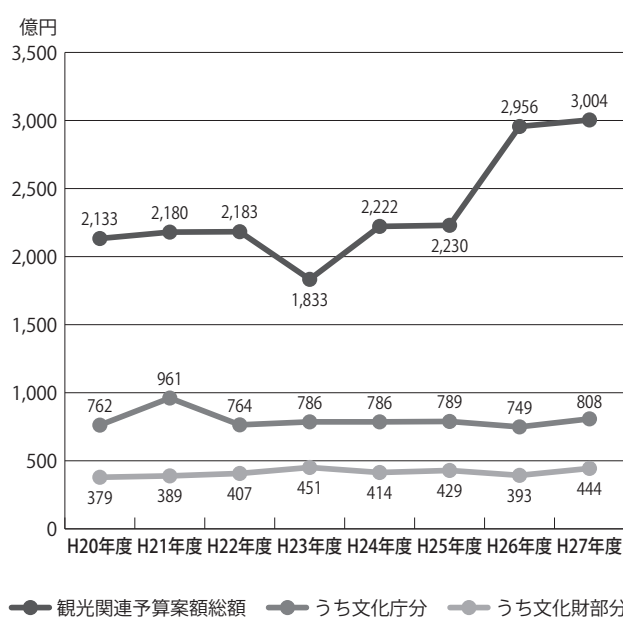
一方、文化財の保護・活用を主体的に担うこととなる自治体の文化関係経費は、都道府県で1992年度（平成4年度）の2523億円から

表1 歴史文化観光関連施策の動向

施策動向	主な政策
①町並み保存への世論の高まりと面的保存制度の創設	戦後の高度経済成長期は、国土開発の波を受けて歴史的集落・町並みの保存が地域の課題となり、国が面的な保全に乗り出した時代である。一方で、歴史地域の観光対象としての経済的価値が向上した時期にも当たる。
②「活用」への取り組みと文化財の裾野の広がり	「保存」に力点が置かれてきた文化財行政が、平成に入り「活用」への取り組みの幅を広げていく。平成8年の文化財保護部長通知では、軽微な現状変更についての事務手続き簡素化、所有者による活用計画の必要性、活用事例の評価と広報等の必要性が示された。文化財の裾野を広めるため、届け出制による登録有形文化財制度が創設される。
③世界遺産条約批准後の動き	世界遺産登録を契機に観光客数が急増するなど、その経済的価値が認識された。世界遺産登録運動が各地で起きる中で、「顕著な普遍的価値」やコア・エリアとバッファゾーン
④「文化的景観」という概念の導入	地域の生活・産業・風土等により形成された景観を文化財として保護対象とする動き。重要文化的景観として選定されると、各種事業への補助や税制優遇措置がある。景観の保全は主に景観法で担保される。選定箇所には観光客がほとんど訪れていない地域も多く含まれる。
⑤NPOや住民との協働、支援のための施策展開	文化財建造物を活動の場としながら地域の発展に寄りたいNPO法人や市民団体の増加、NPO法、指定管理者制度等の導入等を背景に、文化財建造物の保存・活用に際してNPOや住民との協働、支援が重視される。
⑥文化財の総合的な把握、歴史文化基本構想に向けた動き	地域の中で一定のテーマを設定し、複数の文化財を指定・未指定に関わらず幅広く捉えて把握し、文化財の周辺環境までを含めて総合的に保存・活用していくという問題意識から「歴史文化基本構想」が提唱される。
⑦法定計画化と省庁間連携の促進	「歴史文化基本構想」を踏まえ「歴史的風致維持向上計画」を策定することが望ましいとされるが、実際に事業費が付き法律上の特例措置を受けられるのは後者のため、計画のみ策定・認定を受ける自治体も少なくない。認定計画に基づく事業には、社会資本整備総合交付金から手厚い支援がある。
⑧観光振興・地域活性化に資する補助事業	平成23年に閣議決定された「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第3次基本方針）」を背景に、文化振興とともに観光振興および地域活性化を推進する事業がスタートする。「観光」を含む事業は平成24年で終了したが、地域活性化事業、史跡等総合活用整備事業といった形で継続している。

\*各種資料より石山が作成した表をもとに塩谷が要約した

図1 観光関連予算案額（政府全体）の推移（H20-27年度）



出典：「平成27年度観光関連予算」（観光庁）

2013年度（平成25年度）には811億円へ、市区町村は平成4年度の5692億円から平成25年度には2827億円へと大幅に減少している（図2）。

つまり一文化財当たりの保全・活用のための財源は縮小傾向にあり、行政の補助だけでは賄いきれないものが増加する傾向にある。

したがって、観光客を収受対象とする事業展開（例えば、駐車場収入、物販・飲食、宿坊経営やユニークベニュー提供、ガイド料、入館料・拝観料、協力金など）、NPOや住民組織などによる非営利の支援活動などの重要性が増してきている。

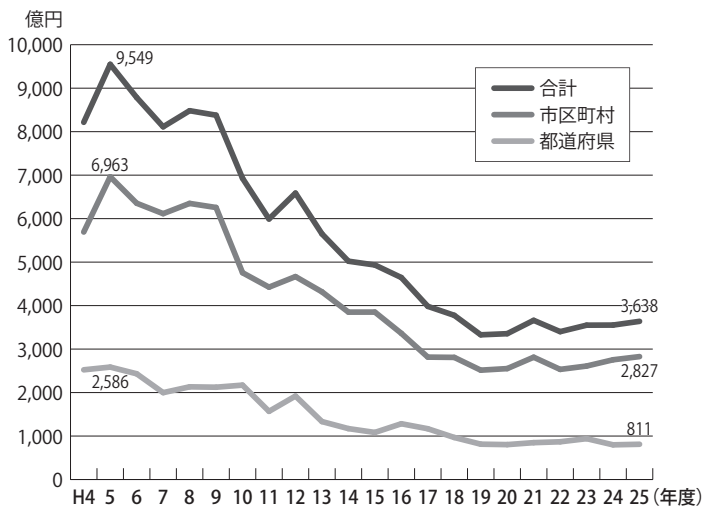
また、国における文化庁、農水省、国交省共管による歴史まちづくり法のように、地域においても縦割り

表2 観光関係部署と文化財関係部署との連携効果調査の概要

「地方における文化行政の状況について」(H20-26)と各自治体ホームページ組織図をもとに、都道府県・政令指定都市・中核市の中で観光関係部署と文化財関係部署が既に同一部局に設置されている地方自治体を抽出した上で、当該部局のうち、文化財保護を所管している部署を抽出した。その7自治体を対象に、文献調査およびアンケート調査を実施した。

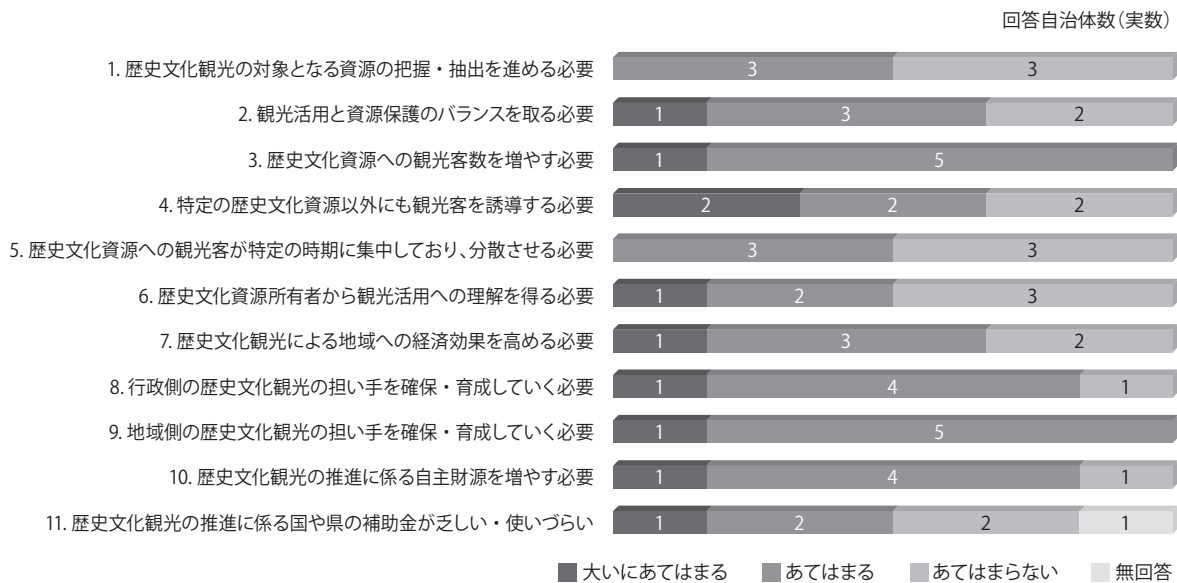
**調査時期:**平成27年2月  
**回答自治体:**6県市(福井県、札幌市、堺市、高松市、福岡市、長崎市)  
**調査内容:**観光分野と文化財分野の施策連携の実態、効果的な推進のための課題など

図2 都道府県・市区町村の文化関係経費の推移(H4-25年度)



出典:「地方における文化行政の状況について」(平成27年9月文化庁)

図3 歴史文化観光施策に係る近年の課題改善の兆し(同部局になって以降)



化観光行政を進めていくことが求められている。

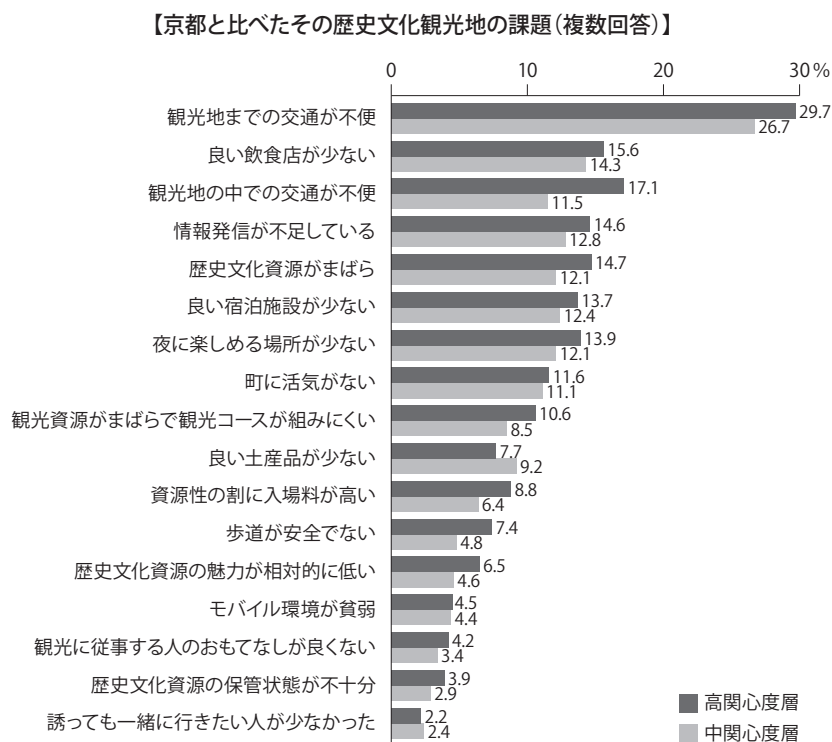
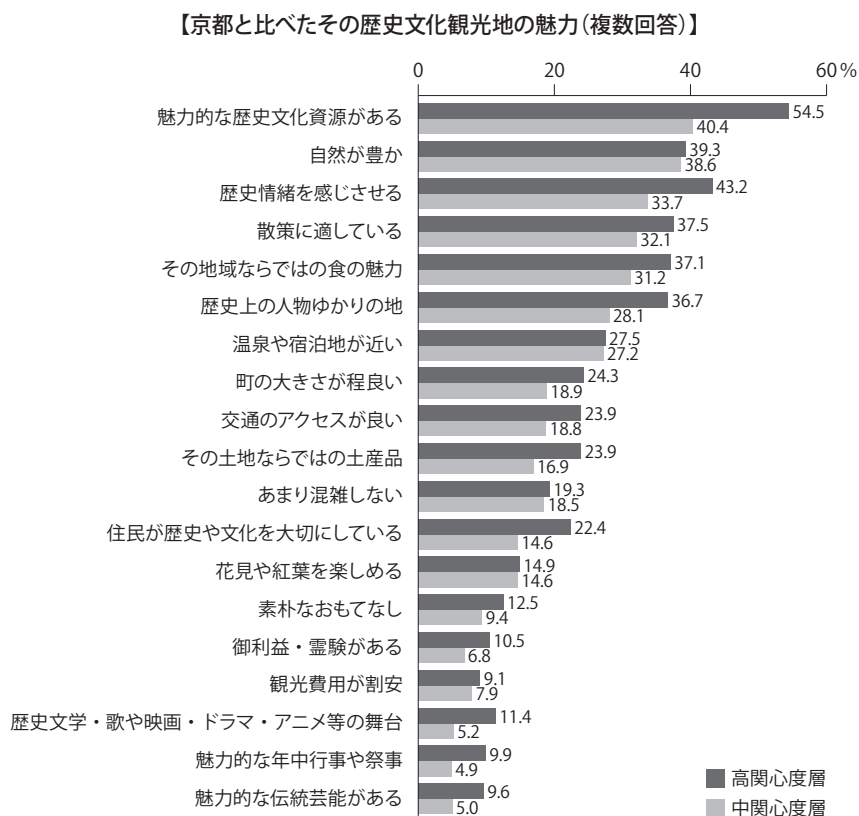
**3 観光関係部署と文化財関係部署との連携効果調査**

歴史文化観光の推進に際しては、観光関係部署と文化財関係部署との連携が重要だが、地方自治体の組織体制としては、観光関係部署は首長部局、文化財関係部署は教育委員会内の文化財課に置かれているのが一般的である。

しかし、近年、両者が同部局に設置されている地方自治体もいくつか出てきている。そこで、本研究ではこうした自治体へのアンケート調査を行い、両部局の施策連携の実態と、連携効果などについて整理を行った(表2)。

図3に挙げたように、歴史文化観光に係る諸課題のうち、同一部局になって改善の兆しが見られるものは、「3. 歴史文化資源への観光客数を増やす必要」「9. 地域側の歴史文化観光の担い手を確保・育成していく必要」が各6件、「8. 行政側の歴史文

図4 京都と比べたその歴史文化観光地の魅力と課題



高関心度層：「歴史文化観光地への旅行」に「非常に興味がある」層。中関心度層：「ある程度興味がある」層。

化観光の担い手を確保・育成していく必要」「10.歴史文化観光の推進に係る自主財源を増やす必要」が各5件となっている(「大いにはまる」+「あてはまる」)。歴史文化資源の周辺も含めた観光振興が促進されてい

る他、人材育成や連携事業などにおいて効果的な財源活用が図られている。「観光関係部署と文化財関係部署が連携して現在行っている主要な事業」の具体例としては、「文化財関係課が秘伝を公開し、観光関係課

がそれらを巡るバスツアーを実施する事業」「期間限定の文化財特別公開(歴史的建造物、庭園など)」「城郭活用のためのガイダンス・休憩施設などを連携して整備」といった回答が寄せられた。

連携した企画や情報発信などが効果的に推進しやすくなる一方で、保存と活用の立場が同一部局になることの難しさ、教育現場との連携がしづらくなるといったジレンマを挙げる回答もあり、こうした点を踏ま

えた新たな体制づくりが求められる。

#### 4 現地調査に見る

### 歴史文化観光市場と 施策の対応に関する課題

本研究では地方の歴史文化観光地振興の視点から、いくつかの視察調査と自治体の文化財部署・観光部署などへのヒアリング調査を行っている。以下、市場調査結果を踏まえた上で、現地調査で改めて感じた施策との食い違いについて、魅力を伝える上で利用者の視点の欠落、個人客に対応した受入態勢の不備などについて述べる。

#### ① 歴史文化資源とその世界観が 持つ魅力の伝達について

国内市場の調査では、訪問経験率が極めて高い歴史文化観光地である京都と比べた地方の歴史文化観光地の魅力と課題について調査している。例えば、「歴史情緒を感じさせる」か否かは、特に高関心度層において地方の歴史文化観光地の「京都」に比べた大きな差別化要因となっている(図4)。

ところが、現地に行くと、例えば

世界遺産の構成資産である歴史的建造物の周りをブームを当て込んだ背の高い土産店がぐるりと取り囲んでいたり、山門の階段を上った先の芝刈り機の音など、歴史文化財が持つ世界観に没頭できない事例は枚挙にいとまがないほどにある。

また、保存への配慮が強すぎて、文化財本来の魅力を感じ取れないケースも少なくない。例えば、世界遺産である平泉の金色堂は、コンクリートの覆堂の中でさらにガラスケースで覆われているが、通路からの視野は限定的で、絢爛たる天井部分や柱上部に施された螺鈿細工などが立体的に捉えにくい。今後東北へのインバウンド誘致の核としての役割を担うには、継続的な修復を前提にしつつ、魅力を伝える展示方法への工夫も必要となろう。

#### ② 観光客の受入態勢の不備について

京都と比べた課題として多く挙げられた点に交通インフラがある。これは特に歴史文化観光市場のコア層にFITが多いということから大きな課題と言える。

各地の文化財を視察する際には、

現地までの足となるローカル線や路線バスの本数が利用したい時間帯に少ないといった課題が目立った。レンタカー利用についても、ある陶器で有名な街では、観光客用の駐車スペースを用意しているのだが、実態は地元のカーナンバーで埋まっていた。

また、歴史文化観光地を徒歩で回遊する場合に、歩車分離されていない区間が目立つことも課題であり、安全性を確保して歴史の世界観に集中できる環境を作る必要がある。レンタサイクルでは、「電動アシスト付」へのニーズのほうが「アシスト無し」よりも20代を除くと大きい。十分に用意されていない地域が多い。特にアップダウンの激しい歴史文化観光地では重要な課題である。

交通以外でも、社会教育施設の指定管理者が観光客への対応に注力しないケースなど、観光施設のもてなしにも多くの課題が見受けられた。観光客の消費の受け皿となる施設(宿泊、飲食、物販など)に関しても、個人客のニーズに対応できていない施設が少なくない印象を受けた。

#### ③ 観光部署と文化財部署の連携の

#### 重要性

①②で述べた交通や受入サービスにおける課題は、例えば高山、金沢、宮島、函館といった一定規模以上の観光地では、観光客に供する交通やサービスが事業化・産業化されていることが多く、課題と感ずる場面は少ない。

入込規模が小さい観光地では、安全性や世界観の保全に留意しつつ、地元住民向けの交通インフラや各種サービスを、観光客と共有することで効果的に活かしていく視点が一層重要となろう。

歴史文化観光に関する施策の課題の多くは、観光客の視点から点検することで改善される面が大きい。しかし、多くの自治体においては観光部署と文化財部署の連携関係は弱い。入込規模が小さい自治体ほど効率的な財源活用が重要であることから、首長のリーダーシップの下で、観光部署・文化財部署を軸に、交通や都市計画部署なども含めた利用者目線での歴史文化観光地づくりを進めていくことが重要である。

(しおや ひでお)