HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

| | |
|---|---|
| タイトル | 日本における地方観光ガバナンスの本質的課題 |
| 著者 | 伊藤，昭男 |
| 引用 | 北海商科大学論集，8(1)：1-9 |
| 発行日 | 2019-02 |

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

受理日：2019/2/20

# 日本における地方観光ガバナンスの本質的課題

# Essential Problems of Local Tourism Governance in Japan

伊藤　昭男　ITO, Akio


## 要旨

本稿は、地方観光ガバナンスの向上を目指すために認識すべき本質的課題を複合的な研究アプローチを通じて明らかにすることを目的としたものである。考察結果より、日本における地方観光ガバナンスにおける本質的課題に関する仮説は次のとおり導かれる。１）財政資金は、財政制度と行政制度が中央依存型の制度にロック・インしているとともに相互に制度補完性を有しているため、自主的な財政資金の確保は困難である。２）民間資金は、地方生活を優先した経済取引活動の実践がなされていないため困難である。３）「自分たちの生活活動空間」を全てのステーク・ホルダーが協働してより良いものへと変容していくものだという連帯意識が不足している。そこには中央依存体質が存在する。４）上記課題の根底には、「権利と責任とに裏打ちされる主権者意識の希薄さ」がある。


キーワード：地方観光ガバナンス、DMO、本質的課題、日本


## Abstract

The purpose of this paper is to consider and clarify the essential problems for independent tourism governance of local municipalities in Japan using pluralistic study points of view. From the results we present four hypotheses as the essential problems for independent tourism governance.

Firstly, the fiscal funds for tourism governance in local municipalities are locked in to the central-dependent system, and its financial system and administrative system have mutual complementarity. Secondly, the formation of private funds for tourism governance in local municipalities is very difficult. The reason is that economic trading activities in local area have not been prioritized. Thirdly, the solidarity consciousness that “all stakeholders in local municipalities collaborate and transform into ourselves better” is lacking. Fourthly, at the root of above problems there is the “dilution of the sovereign consciousness backed up by rights and responsibilities”.


keywords：local tourism governance, DMO、essential problems, Japan

## １．はじめに

近年、日本においては欧米型 DMO 設立の気運が高まっている。これは今や地方の主体的自立的な観光ガバナンス [1] を推進すべき時代においてもはや行政の下請け機関である市町村の「観光協会」が機能しなくなったことの証明である。すなわち、日本と欧米を比較すると現行の日本版 DMO のほとんどは、資金および人材面において不足がみられ（伊藤 2017、119-135 頁）、主体的自立的な観光ガバナンスを行使しているとはとても言い難い状況にある。日本におけるこれまでの研究ではこの点についての考察が不十分であった。地方分権化の推進によって新たな日本の発展が求められねばならない時代となって、それと整合的な主体的自立的な観光振興が求められている。地方観光ガバナンスの向上はそのための正に本質的な課題である。以上の点を鑑み本稿では、地方観光ガバナンスの向上を目指すために認識すべき本質的課題を複合的な研究アプローチを通じて明らかにすることを目的としている。

## ２．研究の方法

本稿での考察においては、複数の研究アプローチを用いる。またそれらの研究アプローチでの考察を統合して考察するための研究アプローチを加える。本稿での考察手順は、以下の４つのステップとする。それらについて示したのが図１である [2]。

[ステップー１]

地方のステーク・ホルダーが DMO を設立し、協働して主体的自立的な観光ガバナンスを推進していくことを保障するための根幹は活動資金の獲得である。活動資金の原資は財政資金と民間（企業、団体、市民など）資金とに大別される。本ステップでは、日本の地方市町村において主体的自立的な観光ガバナンスに結びつけるための公的な財政資金がなぜ十分でないのかについて、その本質的要因を財政学的視点および行政学的視点から考察する。

[ステップー２]

民間（企業、団体、市民など）資金もまた主体的自立的な観光ガバナンス活動資金の原資として重要である。本ステップでは、日本の地方市町村において主体的自立的な観光ガバナンスに結びつけるための民間資金がなぜ十分でないのかについて、その本質的要因を地域経済学的視点から考察する。

[ステップー３]

主体的自立的な観光ガバナンスを推進していくためには、地方市町村のステーク・ホルダーが観光振興に関して共通認識を有し、対等の立場で協働していくことが条件として重要である。このことと活動資金の獲得とが結びつかなければならない。本ステップでは、なぜ日本の地方市町村においては観光ガバナンスに関して行政、企業、市民、NPO などのステーク・ホルダーが共通認識を有し、対等の立場で協働ができないのかについてニュー・パブリック・マネジメント [3] の視点から考察する。

[ステップー４]

本ステップでは上記 [ステップー１] から [ステップー３] を、制度分析的アプローチを用いて統合的に考察する。

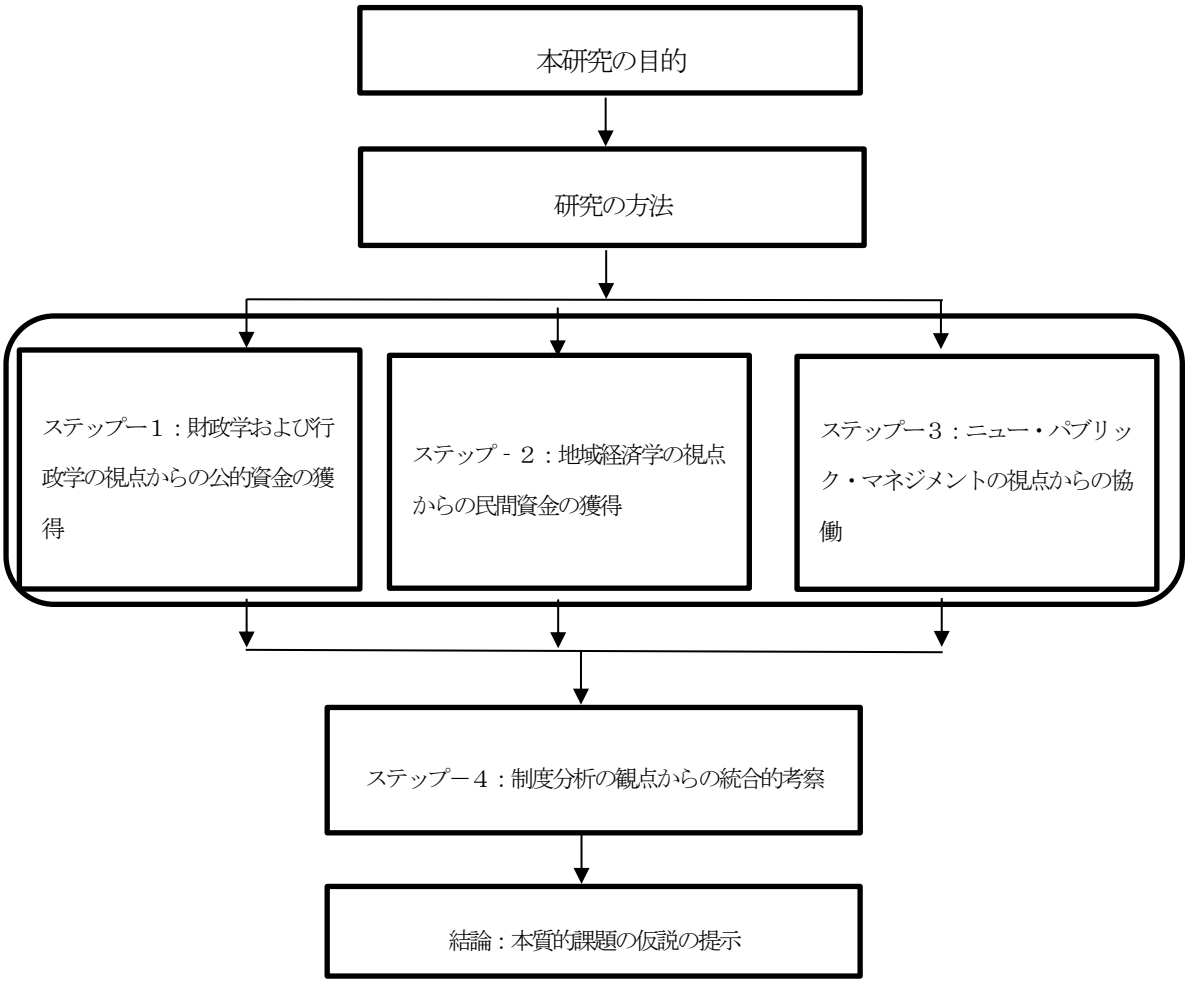


図１　研究フロー

## ３．考察

### ３－１　財政学および行政学の視点からの公的資金の獲得に関する考察

地方観光ガバナンスの推進を停滞させる重要要因は、財政制度から見出される国家への依存意識である。日本の財政制度は、国家財政、地方財政、国家と地方と財政調整の３つから構成される。江戸時代（1600～1867 年）において日本は幕藩体制といういわば疑似的連邦制度による統治制度を採用し、地方の公的資金はそれぞれの諸藩（諸国）が自立的にガバナンスするシステムがとられた。明治時代（1868 年～1912 年）以後は中央集権型の財政制度を採用し、地方市町村間の生活水準の平準化を進めるために財政調整制度を段階的に更新してきた。この結果、日本においては地方市町村の直接的な自主財源収入

は必要資金の約30%（三割自治と称される）にとどまっている（残りの約70%は地方交付税[4]や国庫補助金といった中央政府からの財政調整による配分資金である）。これにより日本の地方自治体は、歳出の決定権限と歳入の自治の2つのチャネルで自己決定権を奪われている（神野 2002、91-95頁）。このように財政資金は地方市町村にとって主体的自立的なものではなく、依存的なものとして制度的にも意識的にもロック・イン[5]しており、それを揺るがす地方分権改革を通じた「三位一体改革（地方交付税、補助金、税源移譲を含む税源配分の見直しの同時改革）」も十分な進展となっていない。そうした地方の市町村政府が中央政府に常に依存する状況が続く中では主体的自立的な地方ガバナンスは強化されようがなかった[6]。 このことは地方観光ガバナンスにも大きな影響を与えている。

また、こうした依存意識は行政学的視点からも確認し得る。すなわち、村松（1988）も指摘しているように、日本における中央政府と地方政府の関係は、非常に強い相互依存性を有しており、相当程度についてそれぞれが責任を担うという独立性の高い制度となっていない[7]。こうした中央と地方との行政制度上の相互依存性の強さは、先の財政制度における相互依存性の強さと相まって依存体質をより強化する方向に作用していると考えられる。

さらに留意すべきなのは、これらの財政制度および行政制度から生じている依存意識に加えて、地方市町村民の「主権者意識」の希薄さである。第二次世界大戦後に制定された日本国憲法においては、天皇主権から国民主権に明確に主権が移譲された。それにも拘わらず日本人においては「主権者」としての認識がいまだに不十分である。それは「税」に対する認識の観点からも確認し得る。日本社会においていまだに税は国家に搾取されるもの[8]という意識が強く、何事も困ったときには国家にすがるという「お上意識」が強い。そうしたことが納税者の「権利」の無理解にあらわれている[9]。「主権者」と「納税者」の意識がかみ合わない点に本質的な課題が見出される。

### ３－２ 地域経済学の視点からの民間資金の獲得に関する考察

地方観光ガバナンスに関して民間資金の獲得が不十分であることは、地域経済学的視点から観察できる。日本の地方市町村レベルでは概ね経済循環構造が脆弱であり、リーケージ（漏れ）が大きすぎる。Jacobs（1985)も主張するように地方経済は輸入置換ができる能力を有しないと衰退するがそのためには地方内部における経済取引の相互依存性を高める必要がある。しかしながら、企業の論理を反映して日本においては中心都市東京を中心とした中央集中型の取引構造が支配的である。その中で地方の市町村の取引は構造的に末端に位置付けられている。たとえば農業は多くの地方の市町村において主要産業に位置付けられているものの、生産方法・消費ロットなどの要因から農協を通じた全国的組織による取り組みが支配的となっており、地方市町村内部の取引は極めて少ないのが現状である。

これらの要因から地方観光振興のために民間資金を拠出しようというインセンティブは高くない。また地方市町村内部のステーク・ホルダーとの経済的社会的紐帯を高めようとするインセンティブもあまり働かない。むしろ関係する全国的組織との結びつきをいかに強めようかというインセンティブの方が強くなる傾向がある。こうした状況では地方市町村内のステーク・ホルダーは、地方観光振興のための活動資金の獲得だけでなく、地方観光振興に関して市町村行政組織と認識を共有しないばかりか、他の

ステーク・ホルダーとも共通認識を見いだせず、協働して観光ガバナンスを行使することは困難である。こうした状況は概ね日本の地方市町村においてロック・インしている。

### ３－３ ニュー・パブリック・マネジメントの視点からの協働に関する考察

質の高いまちづくり行うためには行政と企業、市民、NPO など全てのステーク・ホルダーが対等の立場で協働していくことが重要である。こうしたニュー・パブリック・マネジメントは日本の地方観光ガバナンスを主体的自立的なものにしていく上で極めて重要な取り組みであるが、いまだに「お上意識」から脱却していない日本においては、概ね行政のみに責任を転嫁し、地方のステーク・ホルダーの連携・協働が進まないのが実情である。その原因としては「自分たちの生活活動空間を自分たちの協働によって快適なものにしていく」という意識が希薄であること、また「自分たちの生活活動空間」は中央とは区別された固有性の追求によってこそより良いものへと「変容させていく」という認識が不足しているためと考えられる。

### ３－４　制度分析の視点からの統合的考察

上記ステップを統合的に考察し、制度分析[10]の観点から日本における地方観光ガバナンスにおける本質的課題を考察する。制度分析の視点からみて第一に言えることは日本においては中央依存体質を持つ財政制度と行政制度とに制度補完性が働き、ロック・インしているため主体的自立的な観光ガバナンスを担う活動資金の獲得には困難性があることである。神野（2002）の言うように自己決定権[11]が働かないのである。第二は、長年にわたり中央集中型の取引構造にロック・インしているため、地方市町村においてステーク・ホルダー間の協働を高めながら主体的自立的経済運営を行おうとしても困難なのが現状である。地方市町村内部の取引構造を強化しようとすることが制度分析で言うところの経済交換のドメイン[12]の変更にあたる。歴史的経路依存性と制度補完性からロック・インしている状況を転換していくことは容易ではないが、“ゆらぎ”を与え続けることは重要と考えられる。第三は、「主権者」としての認識は、日本を含めたアジアと欧米とではいまだに相違があると考えられる。欧米的な「主権者」の概念をアジアでは知識的には理解していてもやはり文化的異質性から無意識な不調和が生じているように思える。依然として無意識から由来する「お上意識」からは脱却していないのである。そうした点も行政アクターと他のステーク・ホルダーとの対等意識による協働が進まない原因かもしれない。

以上の考察より、日本における地域観光ガバナンスにおける本質的課題に関する仮説を次のとおり導くことができる。

１）地方市町村において観光ガバナンスのための活動資金を獲得するための財政資金は、財政制度と行政制度が中央依存型の制度にロック・インしているとともに相互に制度補完性を有しているため、地方による自主的な財政資金の確保は困難である。

２）地方市町村において観光ガバナンスのための活動資金を獲得するための民間資金は、地方生活を優先した経済取引活動の実践がなされていないため困難である。

３）「自分たちの生活活動空間」を地方市町村の全てのステーク・ホルダーが協働してより良いものへと変容していくものだという連帯意識（solidarity consciousness）が不足している。そこには地方の固有性を追求するのではなく、あくまで地方間の均一化を志向するという中央による地方の画一化政策をそのまま受容するという中央依存体質が存在する。

４）上記課題の根底には、「権利と責任とに裏打ちされる主権者意識（sovereign consciousness）の希薄さ」があり、それは長い年月によって構築され続けてきたアジア的かつ日本的ガバナンス思想[13]の歴史的経路依存性が転換されていないことを想起させる。

## ４．おわりに

本稿では、今後の日本における地方観光ガバナンスの向上に資することをねらいとして本質的課題の仮説を探究した。地方分権とあわせて財政制度における「三位一体」改革を志向したものの、結果的に行き詰まりとなっている現状において、こうした制度のロック・インから脱却する何らかの“ゆらぎ”が必要であるように思える。導出した仮説はいずれも社会的に埋め込まれているものの、地方のサイドから次世代を見越した実験的試みを果敢に実施し、その過程での自己組織化を通じて日本の地方観光ガバナンスに有用なムーブメントをもたらさなければならない。本稿で導出した仮説に関する検証は今後の研究課題であるが、以下の諸検討課題を考慮に含め、検証していきたいと考えている。１）地方財政におけるいわゆるゆる「三割自治」に対して、オランダのように「一割自治」でありながら国と地方が十分協議し、政策を実行していることをどのように考えるか、２）課税自主権を行使した結果、企業に負担がかかり、企業競争力が低下したという 1970 年代のイギリスの事例をどのように考えるか、３）いわゆる「町の力になる人間」をどう考えるか、４）日本における地方ガバナンスをガバナンス思想、ガバナンス制度・システムの観点からどのように考えるか。なお、仮説の検証に加えてステーク・ホルダー・アプローチ、ボトム・アップ・アプローチなど地方観光ガバナンスを向上させる方策についてはあわせて検討が必要と考えている。他日を期したい。

## 注

1）「ガバナンス」とは政府に限らず、あらゆる統治に対して用いる語である。

2）ここで示した研究の方法（メソドロジー）を初めて用いたのは Ito(2018)においてである。

3）公共政策において民間的経営手法を取り入れることで公共サービスを提供しようという概念。1980 年代以降の欧米諸国において広められた。

4）田近・油井は次のように指摘している。「地方交付税については、行過ぎた財源保障によって財政規律に緩みをもたらして

いるという批判がある。・・・これに加えて、地方団体に地域経済を活性化させて税収を拡大させるという財政改善へのイ

ンセンティブを失わせるという問題がある。（田近・油井　2005, 173 頁）」

5）ある現象が固定化されてしまうことを一般的にあらわす語である。

6）行政学の観点から金井は次のように指摘している。「日本では国と地方が整然と分かれていない（分離）。明確に分かれた方が民主主義が成りたちやすい」、「権利保障のためには民主主義だけでは足りない。少数派の権利を保証する権力が必要」。「自治体が実質的な行政権を掌握することは権力分立にとって極めて重要である。（金井 2018、53～59 頁）」

7）村松は次のように指摘している。「日本と欧米を比べて出てくる結論は、（1）中央と地方の関係が密になるときに何らかの「共同体」が成立せざるをえない、（2）しかし、その共同体の性格は、ヨーロッパ、アメリカではより対等的で専門的なものであるとされるのに対して、日本ではヒエラルヒー的な要素をもつ。この種の多くの日本政治論、日本行政論、日本社会論のような“日本特殊社会論”的な命題に還元されそうであるが、筆者は、この点における日本と『欧米』の差は、程度の違いと考えている。（村松 1988、139 頁）」、「戦前からの歴史の延長上にとらえてみても、戦後の福祉国家の発展からいっても、集権的システムの存在、さらにはその程度の拡大を日本の研究者は感じとって、日本に地方自治なし、と考えた。しかし、そこには問題があった。自治の概念があまりに法的であったからである。これに対して、筆者の結論は、地方自治体が独自の政策意思を持ち、それが地域住民の支持を得ているかぎり、日本のように三レベルが複雑に事務を共有する中央地方関係も、自治を不可能にするものではないとするものである。(同謁、208 頁)」、「最後に、本書の執筆をしながら、日本の中央地方関係と地方自治に関して持った感想を述べておきたい。分析ではなく、感想であることを承知して読んでいただきたい。まず、地方自治に関する旧理論とは異なる右のような新理論の展望をもってしても、現行の中央地方を律する諸制度・諸手続きに対してかなりの評価を与えつつも、これでよしというわけには行かない。なぜなら、地方は中央に影響を与えることができるが、このことが望ましいかどうかは、もう少し広いパースペクティヴから見ると、問題がある。地方が中央に影響を与えようとするのは、中央が地方に対する関与手段を多く持っているからである。そのため、中央も、不必要な事柄に時間とエネルギーを浪費する危険がある。現行のシステムは、中央と地方がそれぞれ「固有」と考えるような重要事項を処理することを可能ならしめる、地方自治制度の効用を捨ててしまっているところがあるのである。（同謁、209～210 頁）」

8）神野は次のように指摘している。「けっきょく日本の税の実態は、（1）財政民主主義が確立していない、（2）確立していないから政府もさぼって、どういう負担で、どういう公共サービスを出しているか説明しない、（3）国民は、真に税金の決定に参加していないから、「取られた」という意識ばかりになるという悪循環なんですね。ですから私は、まず「中央政府」「地方政府」「社会保障基金」という三つの「政府」を明確に区分した上で、社会の構成員がお互いにどういうサービスを享受して社会を形成し、社会の統合を守っていくのか、というビジョンを明確に描くべきだと思っています。(神野　2003, 20 頁）」

9）三上の以下の記述が参考となる。「どうも私たち納税者は、課税の側面ではいまだに主権者として扱われてはいないようだし、主権者としての自覚が生まれないようにされてきたようだ。（三上（2015、176 頁）の「1　いまだに実現しない納税者権利憲章」の中の記述より）」。「私たち納税者が主権者となった今、税をとられるものとみる考え方も、課税の観点からだけみる考え方もそろそろ修正しよう。「税金は社会の会費」とよくいわれるが、単なる会費ではない。日本国憲法の下での私たちの社会の税は「資本主義の欠陥（格差拡大）を是正し、民主主義を維持・発展させるための対価」でなければならないのである。（同謁、204 頁）」。「主権者であれば、国の財政にも責任を持たねばならないはずだが、本

書で指摘してきたように、私たちは税金のことを知らないですむ仕組み（源泉徴収や年末調整など）に組み込まれ、あまりにも安易に税金や社会保険のことを考えてきた。これは、官僚や政治家の責任であるが、同時に私たち主権者としての国民の責任でもあろう。（同謁、208 頁）」

10）制度分析の目的について青木は次のように指摘している。「制度分析の究極的な目的は何かといわれれば、制度の基本的理解や歴史を踏まえて、現状を分析し、可能な改革の理論づけを行っていく、ということだと思います。（青木 2014、102 頁）」。また、次の記述も参考となる。「多数の均衡があるとしたら、なぜ日本には日本型の均衡が生まれ、アメリカにはアメリカ型の均衡が生まれてくるのでしょうか。これはゲーム理論の内部では完全には説明しきれないわけです。そうすると、やはり歴史的な条件が重要になってきます。制度が重要である(institutions matter)ということは、同時に歴史が重要である(history matters)ということでもあります。ですから比較制度分析を進めるのには、いろいろな国の歴史分析による比較歴史情報と、ゲームの理論という分析用具を、車の両輪のように相携えていかなければならないということになります。（同謁、64 頁）」.

11）神野は次のように主張している。「集権的分散システムのもとでは、地方自治体はそれぞれ固有の特色をもつ地域社会として再生することはできない。中央政府の決定した公共サービスを中央政府の決定した負担で実施するだけだからである。地域社会が地域再生を実施するには、地方自治体が自己決定権を取り戻さなければならないのである。(神野 2002, 104 頁）」

12）青木の次の記述が参考となる。「制度のドメインで新しい制度が生じると、それが政治制度にも影響を与え、それがまた他の制度にも影響を与えていく、というようなダイナミックな制度の補完性があらわれます。制度補完性がある場合には、全体の経済システムは一つの大きなパズル絵みたいなものなので、かんたんには崩れない頑健性をもっているのですが、反面そういう補完性があるがゆえに、どこかで変化が起きると、その変化が芋づる式に他の変化を呼び起こすメカニズムも駆動しうるのです。（青木 2014、69 頁）」.「制度＝均衡論の一つの重要な含みは、さまざまなドメインにおける制度がどういうふうに相互関連しているのかを、均衡の相互依存性を分析することによって理解できることです。この点についてはこれから追々述べますが、均衡の相互依存性を分析することによって、今までの経済学では説明が困難であった事象、たとえば効率的ではない制度が均衡として永続したり、あるいは歴史的な経路に依存して効率性だけでは優劣のつけがたい異なる制度が生まれることも、理解できるようになるということです。（同謁、75 頁）」.「社会交換のドメインにおける均衡は、たとえば組織ドメインにおける均衡と比べてより慣性（inertia）があって、人間関係のあり方などはゆっくり変化する。一方、組織はデザインによって変えることができます。そうは言っても勝手な組織を作れるわけではなく、労働市場とか金融市場のあり方と補完的でなければ組織は維持されません。けれども、組織ドメインにおける均衡は、社会的な交換における社会規範などと比べれば変わり身が速いとは言えるわけです。日本においては、本質的には江戸時代にあったような共同体の規制に類した社会的規範が、現代に至るまで存続したといえます。（同謁、85～86 頁）」.

13）本野は中国の税思想について言及しており参考になる。本野（2003）を参照されたい。

## 引用文献

(日本語)

青木昌彦『青木昌彦の経済学入門－制度分析の地平を拡げる』、筑摩書房(ちくま新書)、2014 年。

伊藤昭男『観光ビジネス・エコノミクス概論—地方における新たな市場創出に向けて』批評社、2017 年。

神野直彦『地域再生の経済学－豊かさを問い直す』、中央公論新社(中公新書)、2002 年。

金井利之『行政学講義』、筑摩書房(ちくま新書)、2018 年。

村松 岐夫 『地方自治』、東京大学出版会、1988 年。

神野直彦「税はどうあるべきか―国民主権を獲得するために」、神野直彦 ほか 『別冊　環⑦：税とは何か』、　藤原書店、2003 年、6-24 頁。

三上義一『日本の納税者』、岩波書店、2015 年。

田近栄治・油井雄二「地方財政改革―交付税、地方税と補助金の連関をどう解くか」、『ファイナンシャル・レビュー』（財務省財務総合政策研究所）、2005 年、161-184 頁。

本野英一 「アジア的税思想とは何か」、神野直彦ほか『別冊　環⑦　税とは何か』、 藤原書店、40－47 頁、2003 年。

(英語)

Akio Ito (2018), T*he Essential Problems of Local Tourism Governance in Japan*, The 68th AIEST(International Association of Scientific Experts in Tourism) Conference , Treviso in Italy, Abstract & mimeo.

Jane Jacobs (1985), *Cities and the Wealth of Nations*, Vintage.

**謝辞**

本研究はJSPS 科研費 JP17K02119 の助成を受けたものです。なお、第 68 回AIEST (International Association of Scientific Experts in Tourism) Conference(2018 年 8 月 27 日～29 日、イタリア・ベネト州トレヴィーゾ)でのプレゼンテーションにおいては有益なコメントを受けた。関係研究者諸氏に対し、記して謝意を表する。