特集 観光と不動産【論説】

観光と不動産の新たな関係構築を考える

How to Build up New Relationship between Tourism and Real Property

Noriaki NISHIYAMA : Professor, Center for Advanced Tourism Studies,
Hokkaido National University

西山 徳明*

This paper attempts to consider a new relationship between real property and tourism as a new era industry, questioning an unreasonable relationship that developments of regional economies are under the domination of land value rises. Specifically, the role of tourism development as an industry to support regional revitalization is discussed from the viewpoints of DMO and PPP (public-private partnership) as well as problems are posed through advanced case studies from Taketomi-island, Kesennuma-city, the conservation system for groups of traditional buildings by law and the United Kingdom.

1. はじめに：21世紀における観光の役割

観光と不動産との関係について改めて考えてみたとき、最初に思い浮かぶのは、戦後最大の観光政策であったというべき総合保養地域整備法、いわゆるリゾート法である。80年代終盤、バブル経済期の盛りに制定されたこの法律は、高度経済成長の下で拡大してきていた都市と地方地域の格差を是正（地域振興）しつつ、民間事業者にさらなるビジネスを与え（民活）、銀行に貯め込まれた国民の貯蓄をその原資と捉えてレジャーに消費させること（内需拡大）を同時に実現させる、政府にとって一石三鳥となる「打ち出の小槌」であった。1990年に総額2,000兆円を突破した日本の不動産評価額は、日本の25倍の面積をもつアメリカ全土を4つ買えるほどであったと言われる。それにも飽き足らず、眠っている地方部の土地までを

市場に曝して国家の富を膨れ上がらせようとするこの法律は、正に不動産のための政策であり地域開発政策であった。

先に整理しておけば、このリゾート法からさらに20年遡る高度経済成長期には、ディスカバージャパン・キャンペーン（国鉄）や「トリスを飲んでハワイへ行こう！」といった国内・海外旅行の大々的なプロモーションがなされたが、これらは政府による直接の関与はなかったにせよ、歴史的に見れば、国民に労働意欲を喚起させ、レクリエーション機会を与えようとする余暇政策の意図があった。

そうした中、バブルがはじけた空白の10年を経て、小泉首相（当時）による観光立国宣言（2003）がなされた。さらに10年が過ぎた空白の20年後となる近年になって「爆買い」という言葉に表徴されるインバウンド客の激増が起き、それに呼応す

るかのように「明日の日本を支える観光ビジョン」(2016.3)が政府から発表され、翌2017年の観光立国推進基本計画となった。

これら政策には、外貨獲得を軸とする経済振興の目的は明らかにあるものの、上記のような地域開発政策や余暇政策とは趣が異なり、筆者はこのビジョンに別の期待を寄せる。21世紀のグローバルフォース(世紀を変える力)になると言われるツーリズム＝観光の力を原動力として、国土維持・発展の基盤となる地方創生の実現、そして国際社会におけるプレゼンスと国家間の安全保障の確保という近未来における日本の存亡を左右する問題解決の鍵が仕組まれていると考えられるのである。

そこには、従来ではとても考えられなかった迎賓館のような文化財建造物の公開や、国宝で世界遺産である二条城のユニーク・ベニューとしての利用などを皮切りに、国立自然公園の米国的観光利用方法への転換による魅力化、世界遺産や日本遺産の一層の観光資源化、全国半数の自治体における景観計画策定推進による地域の顔づくり、そして地味であるが大変革ともなり得る、歴史文化基本構想(2018年度の改正文化財保護法における「文化財保存活用地域計画」に相当)の普及による全国の地方地域、津々浦々に潜在する有形・無形、動産・不動産の文化財を指定・未指定を問わず観光資源化させるといった、日本の自然・文化資源のあり方の根幹に関わる政府トップダウン施策が織り込まれている。この施策の嵐は、これまで自然環境や文化財をその価値保存に傾注して保護してきた環境省や文化庁の関係者からすれば脅迫的とさえ映っているだろう。

しかし確実に予測を現実にしてきたUNWTO(国連世界観光機関)が、2030年の国際観光客到達数を18億人(2017年は13億2,300万人)と推測するに至っては、未来の国際社会で日本が生き残るすべとして、観光立国に舵を切ることによる他の選択余地はない。問題は、その選択を、これまでの日本や地方地域が大切にしてきたやり方を踏まえ

つつ展開し、いかにして持続可能な地方創生に結びつけていくかという現実的な方法論である。

2. 観光開発は公益事業

既に始まっている人口減少社会は、全ての地域を同じように衰退させるわけではない。何らかのプロセスを経て、「選ばれて勝ち残る地域」が、その周辺の「勝ち残れず衰退する地域」あるいは大都市圏からの移住や投資といった活力を得て、むしろ発展していく姿が予想できる。

その明暗を分ける大きな要素のひとつが、人や資本を惹きつける地域の魅力やブランドを形成できる力である。この生き残りをかけた競争の渦中にある地方地域が取り組むべきは、自らの地域の資源を適切かつ持続的に活用した交流人口の拡大、すなわち地域を観光目的地＝デスティネーション(D)として認識した経営＝マネジメント(M)である。地域に誇りをもち迎える住民と、そこに惹きつけられる人々が行き交う、活力あるまちづくりとも言えよう。そのために必要となる、資源(自然、歴史文化、人)・景観・環境の保全・育成や、定住・移住の促進、雇用創出といったミッションは、これまでいずれも公共の役目と考えられてきたが、この遂行を観光の力によって実現すべきとする声が高まっている。ここで言う観光の力とは、単に観光収益で必要な予算を捻出することだけではなく、地域において観光を成り立たせる様々な活動の中で上記の諸課題を解決していく仕組みをつくり出すことを意味する。

これからの社会において観光をエンジンとするまちづくりを考えるのであれば、「観光開発・振興は公益事業である」ということを、地域や自治体は社会に向かって宣言できるようにならねばならない。観光振興を、関連事業者の営利目的のためとする発想から、公益に資するミッションへと転換するのである。そのミッションを遂行する活動こそが、デスティネーション・マネジメント(DM)である。

そしてDMO(オーガニゼーション)とは、その

ために「地域が主体となって」設置する組織を指し、地域ごとの事情に応じて、既存の組織がそのままDMのミッションを果たすこともあれば、新たに設置されるケース、既存の複数の組織の連携によるケースなど様々あって当然である。大切なことは、DMOという組織を作ることではなく、その地域にとってのDMの公益ミッションを明確にし、そのミッションを果たすために最適な組織や地域内連携のあり方を考えることである。日本の観光まちづくりの未来は、この果たすべきミッションを問うその先にあると言える。

3. DMという観光まちづくりの新たな視点

筆者の理解では、DMとは内外「両睨み」の地域経営のことである。21世紀になった頃から耳にするようになった「着地型観光」の取り組みでは、観光開発・振興をめざす地域自らが、国内外のマーケット、すなわち「外」を睨み（調査分析し）、自地域の既存資源を編集（創造するのではなく）して売れる旅行商品を造成し、誘致すべき客層を絞り、そのターゲットに訴求する観光プロモーションを自ら展開して客を誘致してきた。一方で90年代に生まれた「観光まちづくり」の取り組みでは、「内」なる地域を睨み、観光資源を発掘・保全・再生などして創造し、その活用が持続可能となる資源管理や景観管理、生活環境づくりを行うとともに、住民主導あるいは官民の関係組織を調整（コーディネート）してまちづくりを展開してきた。

DMは、この両視点を具有する点で新しい。地域内外を睨む役割を一手に担う地域の経営主体（DMO）が、外部ステークホルダー（観光客・外部資本・旅行会社・上級官庁等の関係者）と内部ステークホルダー（地域の住民・観光事業者・自治体等の関係者）の両者に対し、観光に関するあらゆるワンストップ窓口（地域の観光情報拠点であり観光に関する地域利益の代表者）、すなわち地域の顔となり、内外に信頼を得て、地域を暮らす場かつデスティネーションとして持続的に経営

していくのである。

このDMOは、先述のような観光の公益性を理解する地域（民）や行政（官）に信任された者（主体）によって構成され、自地域を「わがまち」として愛するだけでなく、「デスティネーション＝発地・訪問者の視点で見た目的地」として客観的に評価・分析する視点を持たねばならない。その上で、行政、住民（地域コミュニティや資源所有者、民間事業者など）、外部資本（旅行業界やデベロッパーなど）の各ステークホルダーを、PPP＝官民協働の理念に基づいて調整し、先述した両睨みのマネジメントを一元的・統合的に行う主体となることが求められる。

4. PPPに基づくDMO

ここで言う官民協働PPP＝Public-Private Partnershipとは、従来、官の役割とされていた先述のような公益目的の事業を、行政＝public sectorの権限（法制度による規制や緩和、助成など）と民間企業＝private sectorの事業遂行ノウハウやファイナンス力などを相乗効果的に生かすことで、より合理的（経済的）かつ高品質なレベルで実現する事を目的とし、官と民が構築するpartnership（相互尊重）の関係を指す。

これからの地域の観光開発においては、こうした公益目的を明確に掲げたDMOを立ち上げ、理想的には、観光客からの定常的な収入（宿泊税や入湯税、入域料や駐車場料金など）や受益企業からの協力金などを得、これを基金や財源として地域を創生する公益目的事業の遂行や観光振興への再投資などを行うことが望まれる。この収入に関しては、すでにデスティネーション・ブランドが確立しており、仕組みをつくれればすぐに観光客からの収入を生み出すことができる地域もあるが、ブランド化が未熟でこれからという地域では、行政からの補助金や民間企業からの資金調達で成り立つケースもあるだろう。

以下にいくつかの事例を取り上げ、観光が地域につくり出す価値とDMについて考えてみたい。

5. 竹富島における地域自然資産法の導入

沖縄県八重山郡の竹富島は、沖縄本土復帰の混乱時に、島の約3分の1に当たる百数十ヘクタールの土地が本土の複数の観光系開発会社買い占められた。70年代以降、こうした土地にたびたび外部資本によるリゾートホテルの開発計画が持ち上がるが、これを避けた島民や外部支援者らの反対運動によって阻止してきた。それら土地の大部分は、リゾート法の重点整備地区の認定を今も受けている。現時点では、島民と合意した本土ホテル会社1社の出資を受けてその大部分を買い戻し、竹富町と公民館の三者間で結んだ協定に基づく土地保有機構が管理し、その一部6haのみをホテルとして当該会社が開発・利用し、残りの100haを超える土地を保全している。こうした官民協働による取組みにもかかわらず、その後も買い戻せていない他の複数の土地に、外部資本による新たなリゾートホテル開発の届出が出され、島民は、そうした開発に対する島の意思を示すための運動組織を立ち上げ、署名や看板を掲示する等、合法の範囲で反対運動を展開している。また島民と竹富町は一方で、将来的にそうした土地を買い戻すことを主要な目的のひとつとして掲げ、環境省が2015年に施行した「地域自然資産区域における自然環境の保全及び持続可能な利用の推進に関する法律」いわゆる「地域自然資産法」の国内認定第一号を目指して、それに必要となる「地域計画」を策定しつつある。これは、国立公園地域内において住民が合意する一定のエリア内への立ち入りに対して「入域料」を徴収できるようにする法律であり、そうして得た収入を環境保全事業に充てるとともに、一定条件の下でトラスト運動（土地の買い戻し）を展開できる。これをさらに景観法に基づく準景観地区の設定等と組み合わせることで、もって島の環境を将来にわたって保護しようとしている。集落域は伝統的な地割による宅地造成や修景新築を許容して住み続けられる環境を整備しつつ、集落外は

開発を避け伝統的な土地利用である生産緑地として保全し続けたい、つまり島の環境をトータルにデザインし大切な資源として活用したいと考える島民の権利主張と、法的に権利を有する開発事業者の主張とを一刀両断に裁くことはできないが、観光の力を使うことで、島民の財産であり観光資源である島の環境を、自らの意思と責任において管理・活用しようとしている点において、まさに最先端のDMの事例と評価できる。不動産価値に転嫁せずに島の環境の価値を高めることで発展を目指す、観光と不動産の新たな関係と言えるのではなかろうか。

6. 気仙沼における震災を乗り越えた資産継承

東日本大震災で甚大な被害を受けた宮城県気仙沼市の風待ち地区再生の取組みにヒントを得たい。

風待ち地区は、古くから風待ち港を抱える街として発展を遂げ、近現代においても三陸沖の海運や漁業に不可欠な街として姿を変えながら生き続けてきた。しかし震災では、他地区と同様に地震と津波の被害で、沿岸部の木造建築物の大半を失った。しかし震災後7年を経た今、風待ち地区には、嵩上げされ整地された区画整理済みの土地に、数棟の伝統的な町家の建物が距離を置いて屹立している。これらは幸い流されなかった建物なのかといえばそうではない。一度は倒壊して瓦礫になった、あるいは下層階部分を失いながら流され、他の鉄筋コンクリートのビルに引っかかって止まったような、全解体されて当然の建物を再生したものである。三陸海岸沿いの被災したまちのほとんどで、長大な壁面のコンクリート護岸が築かれ、その内側には、生き残り修復されたビルと仮設の簡易な建物、あるいは復興を印象づけるモダンなデザインの軽快な現代建築がやや乱雑に建つ中で、真新しい白漆喰壁・瓦葺きの伝統建築はその土地の人々の心を強烈にアピールしているように感じる。「私たちは昔からここに住んできて、これからも住み続けるのだ」という強い意思である。

写真1 東日本大震災の津波で流され一階部分を失った気仙沼風待地区「角星」の主屋
(出展：角星2階の展示写真より)

こうしたことができたのは、このような震災など予想していなかった以前より、地元の役場職員やこの土地になじみのある建築の専門家等が市内の伝統建築を悉皆調査し、取り壊して新たなビルにしようとする所有者を説得して、国登録有形文化財に登録していたからであった。とは言え、登録文化財の保存については、国指定重要文化財等とは異なり、修理や復旧の工事そのものには補助金等はず、設計や工事の監修の費用に補填があるだけである。重要なことは、震災前から個々の建物の所有者が自らの建物の価値に気付き、それを誇りとして、また観光資源として商いや人々とのイベント交流などに活用していた経緯があったことである。震災後の絶望的な状況にうちひしがれる中で、無残な姿になった我が家を再生させようと決意するまでには、想像を絶する大変な葛藤があったはずである。しかし、震災前に、その建物の大切な価値に気づいていたからこそ困難な判断をすることができたという。復興に使えるあらゆる支援や補助金を探し、そして自己負担と手間をかけて再生された土蔵の中や主屋の店先には、手作りの展示や再興された商品が並べられ、まだ少ない訪れる観光客や交流イベントに参加する地元の住民のために解放されて光を放っている。これら建物や商品といった資源が観光資源となって十分な収入を生み出すには、今しばらくの時間が必要であろう。しかし、この街の復興の核になる

写真2 震災前から国登録有形文化財であったことも奏功し再建が成った「角星」

ことは間違いのないはずである。悲しみを重ねた土の下に鎮めた土地で、地価には反映されない新たな価値を生み出すために、観光が果たす役割は間違いなく大きなものとなる。

7. 伝統的建造物群保存地区制度と地価

筆者が関わりの深い、歴史的な集落・町並みを観光資源とするまちづくりを不動産の視点から見ると、1975年の制度制定当初から議論されてきた伝統的建造物群保存地区（以下、伝建）制度と地価との関係が挙げられる。

日本におけるいわゆる「町並み保存」運動は、1960年代末からいくつかの地域で動きが始まり、70～80年代に妻籠をリーダーとして全国的に展開した。自然保護の運動と同様、この運動も町並みを文化財として保護すべきとする純粋学術的側面ももちろんあったが、一方では地域が生き残りを賭けた観光振興策の側面も強かった。この運動初期のリーダーである妻籠の小林氏、内子の岡田氏、足助の小澤氏の3人は有名であるが、彼らは皆、保存運動立ち上げ当時は役場の観光部署の職員であったという。彼らは、特に示し合わせたわけではなく、過疎に沈む郷里の生き残りに、残された最後の資源である「歴史的町並み」を保存し観光に活用するしかないという発想に、ほぼ同時期に取り憑かれた。小林氏が、保存の「理」とその活用による経済的な「利」を同時に説いて住民や

関係者を説得した話はよく知られる。

そうした人々と歴史的町並みを文化財として未来に遺すべきとする学者や文化庁とが響き合って伝建制度は立ち上がる。しかし、設定される保存地区には伝統的建造物以外の建造物等も多く含まれるため、そうした一般の建造物の増改新築に強く規制がかかることに対する住民からの反発は強く、さらにはそれに伴う不動産価値の下落が財産権を侵害するのではという懸念が上がっていた。

その結論が明確に出た訳ではないが、少なくとも高山や倉敷のような有名観光地の伝建地区では、保存事業が進み景観が整備されることで地区内のすべての土地価格は上がる結果となり、妻籠宿や白川村のように「売らない・貸さない・壊さない」の原則を遵守している地区では、土地・建物物件の売買そのものが起きないため問題としても顕在化していない。その他の地区についても、過疎対策の歯止めとしては十分機能していないところもあるが、規制による地価下落が問題化したという事例を筆者は聞いていない。

8. 民泊の功罪

次に、観光と不動産に関する昨今話題として避けられない「民泊」について述べたい。

2018年6月に施行された「住宅宿泊事業法」いわゆる民泊新法により、都市や地域の遊休不動産の民泊活用が進んでいる。

福岡や札幌などでは、人口減少社会を横目に、タワーマンションや戸建て住宅が盛んに供給されている。しかし実際の人口は横ばいであるため、その裏で空き部屋や空き家が急増していることは明らかである。このように観光目的地として人気のある地方大都市における民泊の推進は、新規ホテル建設によらない宿泊キャパシティの確保手段として、また市街地の空洞化を救う方策として、マクロに見ると都市政策的にも理にかなっていると考えられる。しかし、そもそも都市マンションが抱えていた居住者の匿名性に起因する近隣迷惑問題を、さらに無責任な顔の見えない国内外の観光客

写真3 妻籠宿は町並み保存による観光振興により廃村を免れ、現在も多くの訪問客を迎える

に又貸するという形で増幅させているのも事実であり、問題の根は深い。

また、萩や高山といった、やはり観光目的地として吸引力のある地方都市では、急増する戸建て空き家の利活用方策として、また手が回っていない指定・未指定の文化財建築の保存・活用策としても効果を発揮している。オーナーが顔を見せて対面で交流をするゲストハウスのように、その家の使い方ばかりでなく、そのまちでの過ごし方までをマナーやルールとともに説明する手間を宿泊者一人一人にかければ、ホテルや旅館では味わえない異文化交流の経験を提供でき、相乗的な効果を期待できる。ネットで申込み、オーナーの顔も見ないで鍵だけを受け取るようなシステムでは、無責任を増幅してしまうことになる。

このように民泊を、従来のホテル、旅館とは異なる新たなもてなし文化の観光資源として整えること、また簡易な資格で一般市民が観光業に参入できるという意味では、民宿やゲストハウスの新たな形態として、付け焼き刃ではなく手を抜かずで育てるということを覚悟し取組めば、社会に受け入れられ定着させることもできるであろう。

9. おわりに

以前、田園都市で有名な英国のレッチワースを訪れた際、中心部にある不動産店の売出し物件の貼紙を見て驚かされた。都市建設が始まって100

年あまりの街であるが、不動産価格は土地の面積や立地によって決まるのではなく、上物の建物の歴史性や手入れの良さが決定要因となっている。最高値をつけていたのは、室内や家具までがよく手入れされた、石造りの壁に木で小屋を組んだ草葺きが味わいある築100年を超す平屋の住宅であった。

土地に対する概念が日本と英国では、歴史的・社会システムの全く異なることは知識としてわかっていても、改めて、資源の価値に人の手を加えることの重要性、それを評価することの大切さを考えさせられる。実は、昭和戦前期までに建て

られた日本の伝統木造家屋は、戦後の建築基準法下で建てられたツーバイフォーの建築とは全く異なり、手入れさえすれば100年でも200年でもしっかりと住み続けられるということがあまり知られていない。

観光振興による地域の発展（地方創生）とは、地価の高低で計られるものではなく、そこで生み出される価値で評価されるべきではないだろうか。冒頭で述べたような競争の中、そろそろ発展の指標を、沿線価格と減価償却からする不動産価値から、文化資源、観光資源としての利用価値に転換すべき時期に来ていると筆者は考える。