

新座市の観光政策における正義について

Justice in Tourism Policy in Niiza City

佐野 浩 祥*

SANO, Hiroyoshi

Abstract: This study aims to consider the role of the public sector in tourism, and the meaning and purpose of local government tourism policy in particular. Focusing on tourism policy in Niiza city which started the plans to vitalize tourism after the tourism nation declaration by then prime minister in 2003, it is revealed a change of the political discourse about the role that tourism policy should play in the local community. As a result, local tourism policy was found to be more consistent with the theory of justice than the national one. It is considered that tourism policy in the future should promote the social tourism with the objective participation of citizens.

Key words: 観光政策 (tourism policy), 観光立国 (tourism nation), ソーシャル・ツーリズム (social tourism), 正義論 (A Theory of Justice)

- I はじめに
- II 新座の観光政策：国への追従から地域住民の観光へ
 - 1) 新座市の概況
 - 2) 新座市の観光政策の経緯
 - 3) 市議会における観光政策に関する議論
 - 4) 小括
- III 観光政策における国と地方
 - 1) 観光立国に向けた観光政策
 - 2) 国の観光政策と新座市の観光政策の対比
- IV 正義論からみた観光政策
 - 1) 観光に公的セクターが関与する意義
 - 2) 正義の3類型と観光政策
 - 3) 小括
- V 観光政策の大義としてのソーシャル・ツーリズム
- VI まとめ

I はじめに

2003年1月、当時の小泉首相が国会における施政方針演説において、日本を訪れる外国人旅行者を2010年に倍増させることを目標として掲げた、いわゆる「観光立国宣言」を行ってから9年が経過した。「観光立国宣言」以降、2005年には観光基本法が全面改正されて観光立国推進基本法が成立し、2008年には観光庁が設立され、多くの地方自治体においても観光振興に向けた様々な試みがなされているところである。しかしながら、「観光立国宣言」以降にはじめて観光政策に手をつけた地方自治体も散見されるが、その中には、その内実が伴っていないものもあるのではないだろうか。観光に関心を寄せる自治体が増えたことそれ自体は歓迎すべきだが、あいまいな手段と目的とで観光政策を進めて成果が無かったから止め

*立教大学観光学部・助教

るというのでは、元の木阿弥どころか、国全体の観光政策を後退させることになりかねない。すなわち、地域の中に観光客を呼べるような観光資源が備わっていないにもかかわらず、国の観光振興のための補助金目当てに、徒に観光を謳うのは問題ではないのだろうか。地方自治体の政策の中に、観光は決してアブリオリに存在せず、また当該地域の特性に即した観光政策があるのではないだろうか。

上記の問題意識の下、本研究は「観光立国宣言」以降に観光政策をスタートさせた埼玉県新座市を事例に、今日に至るまでの観光政策の展開を概括した上で、地方自治体をはじめとする公共セクターが観光に関与する意義および観光政策のあり方について考察するものである。

II 新座の観光政策：国への追従から地域住民の観光へ

1) 新座市の概況

埼玉県の南端に位置し東京都とも接する新座市は、都心へのアクセスが良いことから戦後急速に都市化が進んだ典型的なベッドタウンである。人口は約16万人、面積22.8平方kmで、都市化が進んだ現在も武蔵野の面影を色濃く残す雑木林が各所に点在している。これまで順調に発展してきた新座市だが、近年はベッドタウンであるが故、流入人口も多いが流出人口も多いという、住民の土地への定着率の低さが課題に挙がっており、2011年に策定された第4次基本構想総合振興計画では「連帯と協働で築く雑木林とせせらぎのある快適創造都市にいざ」というテーマが掲げられ、「住んでよかった、ずっと住み続けたいと思っていただける「ふるさと新座」を実現するための諸施策を推進」するとしている。また近年、市の経常収支比率は93%前後と埼玉県内ではやや高い部類に入っており、この新座市財政の硬直化も課題であり、新たな税収源が求められている状況でもある。

2) 新座市の観光政策の経緯

新座市には江戸時代前期の川越藩主松平信綱公

ゆかりの平林寺や野火止用水などの人文資源や、武蔵野の面影を残す雑木林などの自然資源などはあるものの、新座市が一般に観光地として認識されることはない。そのため、「観光立国宣言」以前に、市の政策に観光に関連するものはほとんどなかった。新座市の観光政策の嚆矢は、2004年3月に新座市長が市議会定例会において言及する地域再生計画¹⁾において観光振興の構想が語られたことである。地域再生計画は当時の小泉首相の構造改革の一環として打ち出されたもので、さらに首相が前年に観光立国を宣言していたこともあって、新座市は観光を核とした地域再生計画を作成し、提出したのであろう。その後、観光都市づくりを目指した地域再生計画が国に認定され、新座市の観光政策が本格的にスタートする。観光都市づくりをマニフェストとして掲げた須田健治氏はその直後の2004年7月に無投票で4選を果たし、その年末には観光都市づくり推進市民会議や市役所内の観光担当部署の立ち上げなどの体制づくりが進められ、2005年8月には「観光都市にいざビジョン～雑木林とせせらぎのあるまちづくり～」が策定された。2006年2月には、上述のビジョンに基づき、向こう10年にわたる具体的な事業を実施するための指針の策定に向けて、市民会議や市役所内での協議を重ね、「観光都市にいざづくりアクションプラン～雑木林とせせらぎのあるまちづくり～」を決定、新座市では2006年を観光都市づくり元年と位置づけ、観光政策のさらなる前進を図っている(表1)。

3) 市議会における観光政策に関する議論

観光地ではない新座市において、なぜ観光政策が立案・実行されるのか。この点についてより詳細にみていくため、市議会議事録をもとに考察を行う(表2)。井上(2008)は1998年から2007年までの議事録をもとに、観光というキーワードが用いられた質疑の件数推移や、観光政策に対する賛否両論の様相を考察しているが、本研究はそれを参考にしつつ、観光政策の意義に関する議論に着目していく。なお、議論の推移を考察する際の時系列的区分として、以下の通り新座市の観光政策の経緯に基づいて3期に分けるものとする。

表1 新座市の観光政策の経緯

年月	できごと
2002	新座駅南口第2土地区画整理事業着工，その案にふるさと歴史館・農産物直売所の建設
2003.12	市議会が「観光立国へ積極的な施策推進を求める意見書」提出 その議論で，観光の意義に関する協議
2004.3	須田市長が地域再生計画において観光の振興を明言
2004.6	地域再生計画「観光都市にいざ・雑木林とせせらぎのあるまちづくり」が国に認定
2004.7	新座市長選で須田市長無投票で4選
2004.11	新座市観光都市づくり推進市民会議を設置
2004.12	企画総務部内に観光都市づくり推進室を設置
2005.2	観光都市づくりシンポジウム開催
2005.3	観光ビジョン中間とりまとめ
2005.8	観光都市にいざビジョン策定
2006.2	観光都市にいざづくりアクションプラン庁議決定
2006.10	ペットボトル飲料水「新座の元気森透水」の製造・販売
2008.7	新座市長選で須田市長5選
2009.7	庁内各所属職員40名を「新座市観光都市づくり推進員」として任命
2009.11	イメージキャラクター「ゾウキリン」誕生
2010.3	(仮称) ふるさと新座館建設検討委員会設置
2010.10	新座市屋外広告物条例施行
2010.12	第4次新座市基本構想総合振興計画策定：観光が追加
2011.3	地域再生計画推進期間終了
2011.	新都市計画マスタープラン策定：観光が追加
2011	経済観光部内に観光振興課設置（観光担当部局の昇格）

注）新座市HPなどをもとに筆者作成。

表2 新座市議会における観光政策の意義に関する議論

時期	NO.	議会名	日付	発言者	摘 要
① 胎動期	1	平成11年 第2回定例会	06月14日	市長	今後も観光農業を含めた新座市の観光の資源の掘り起こしで，そうだと，新座市に行こうと，新座市に行つて1日楽しもうと，そういった雰囲気を醸し出せるような商業観光ゾーンというものを，市としてやはりつくっていく必要があるのではないか。
	2	平成13年 第2回定例会	06月13日	尾崎議員	野火止用水を機軸として，その周辺に散りばめられた施設全体が，まさに一つの野火止用水ミュージアムである。このような整備ができたならば，それはまさに新座市民のふるさと意識醸成の場であり，新座市の歴史ふるさと教育の場である。そして，市民の遊歩道，憩いの場であり，新座市の観光スポット，観光資源になると考える。このまず新座のふるさとアイデンティティとして，野火止用水の復元と野火止用水ミュージアムの建設という構想ですね。
	3	平成15年 第4回定例会	12月18日	星川議員	(国へ提出する「観光立国へ積極的な施策推進を求める意見書」に対して) だから，漠然と，これは賛成してもいいけれども，現実には厳しいのではないだろうか。
	4	平成16年 第1回定例会	3月1日	市長	本市でも本年5月に行われる予定のこの地域再生計画認定申請や6月に予定されている再度の提案募集に向けて，首都近郊にありながら，緑豊かで野火止用水や平林寺などの文化，歴史遺産も多く残されているという本市の特性を生かし，市全域を観光都市として発展させていけるような地域再生計画の作成に取り組んでまいりたい。厳しい財政環境の中で経費節減に努めているが，今後は削るだけではなく，税収の伸びる豊かなまちづくり，攻めの行政運営も必要であり，豊かな自然環境を残しながら観光資源を生かした地域経済の活性化を市民の皆様とともに進める。
	5	平成16年 第1回定例会	03月04日	嶋野議員	これからの観光都市というような場合は何を求められているのか，それが新座市の緑であったり，安らぎであったり，それで十分観光資源と言っているのではないかと思うので，せせらぎと林のある観光都市という位置づけでこれから整備をされていくということは，大変いい考え方ではないか。

表2 つづき

① 胎動期	6	平成16年第1回定例会	03月04日	古澤議員	(地域再生計画について) 我が市にとっては具体的なそうした雇用問題、またその生産波及効果をどの程度に見ているのか
	7	平成16年第1回定例会	03月04日	市長	この計画で我が新座市への経済効果は年間約30億円と見込んでいる。雇用の創出効果は合計で1,710人と試算した。これはラフな試算であり、本当にそのとおりになるかどうかはまだわからない。
	8	平成16年第1回定例会	03月04日	市長	今までは、観光という切り口からはまちづくりを余りやってこなかった。新座市の置かれている状況の中で、それを観光資源化をする中で、市民の皆様を目指すまちづくりと方向を間違わない観光都市づくりというものにしかりとした方向づけをしていきたい。
	9	平成16年第1回定例会	03月04日	田中議員	観光都市としてこれからの新座市のまちづくりをしていこうということだが、この時点ではこれが新座市の将来にとって吉と出るのか凶と出るのか、ちょっと判断しかねているというのが私の本音である。
	10	平成16年第1回定例会	03月04日	市長	どうして観光都市になったかというその経過だが、私自身市長に当選する以前から、公約あるいはまちづくりのビジョン等も提言しており、その中で、観光都市づくりというのは再三にわたって、議員時代から提言してきた。
	11	平成16年第1回定例会	03月04日	田中議員	攻めの行政運営というのは、要するに観光都市新座づくりに取り組むということを目指しているが、そうではなくて、それも含めて、ほかにも攻めの行政運営と言えるようなものは積極的に研究、検討して取り組んでいくべき。
	12	平成16年第1回定例会	03月04日	笠原議員	観光事業というところだけで終わるのだとしたら、私はちょっと足りないのではないかと。観光事業もやって悪いことはないが、そこに焦点を合わせて地域経済の活性化というふうに見ると、これは極めて不十分になるのではないかと。
	13	平成16年第1回定例会	03月04日	笠原議員	観光のことを悪いと言っているのではないが、今の新座の現状をリアルにつかむという努力がないと、机の上でかいたプランニングで終わってしまう
	14	平成16年第1回定例会	03月04日	星川議員	私は新座市のとるべき方向は観光ではないと思う。住宅都市であれば、やはり私は市民を第一にして、市民のための観光というのは当然あっていいと思う。
	15	平成16年第1回定例会	03月04日	星川議員	やはり私は納税者が、自分に返ってくるのではなくて、よその観光客を当てにしていこうということについて、やっぱり違和感あるのではないかなと思う
	16	平成16年第1回定例会	03月04日	星川議員	特に観光面でいろいろ、住んでいる人もぎょっとするような観光施設などつくりたくないようなお話しに最終的な答弁でなかったので、ぜひ観光も一つ考えた方がいいぐらいの程度でお願いしたい
	17	平成16年第1回定例会	03月26日	尾崎議員	観光都市新座づくり、これはこれからの新座市のまちづくりの一つの方向性として打ち出されているが、こういう方向性の中で、今後いろんな施策を進めた場合は、長期的に見ればそうした大きな実が結ぶのではなかろうか
	18	平成16年第1回定例会	03月26日	星川議員	(英語の教育特区制度を引き合いに) 私はむしろ観光で生きていこうという、この必死な思いの方が何となく共感できるような気がする
	19	平成16年第2回定例会	06月08日	加藤議員	新座市は、名所旧跡の観光地とは違うが、観光都市の魅力が増すことは、住んでいる住民、市民にとっては最大のメリットなはず。地産地消、かけ声としてはよく聞く言葉だが、これも新座市ほど現実的に推進できる条件がそろっている場所は、やはり少ないと思う。
	20	平成16年第2回定例会	06月14日	石島議員	(地域再生計画について) 雇用と観光収入の点、3月議会のときは1,710人の新規雇用、30億円の収入だったが、今回は500人程度の管理運営のための新規雇用、それから11億円の観光収入というふうに減っている。先ほど市長が国への申請の關係で大よろしきだということ言ったが、これはどういう考え方、新規雇用などについて考え方を変えたのか
	21	平成16年第2回定例会	06月14日	石島議員	お金をかけてやったけど、実際には景気がよくならないと観光という人はもててくれないわけ、お金も落ちていってくれないわけですから、余りに大きく広げてしまったり、市の財政面から借金がどんどんふえていく、そういうやり方でもっていくのは、どうなのか。
	22	平成16年第2回定例会	06月14日	朝賀議員	財政の応援もどうなるかわからないという状況があるということで、そういった面でこの持続可能な地域再生というのはかなり大変な状況があるのではないかと
	23	平成16年第2回定例会	06月14日	市長	国の一方的な支援を待つといった待ちの姿勢ではなく、地域みずからがアイデアを出し、よりよい地域づくりのために国の制度を積極的に活用していく。地域資源を生かして、新たな収入を創出するといった攻めの姿勢で取り組んでいくこと、これが重要だと思っている。市民の心に市に対するほこり、あるいは愛着心、ふるさと意識、よりよい市をみずからつくっていこうというまさに自分たちのまちは自分たちでという住民自治意識が芽ばえ、その相乗効果によりさらに地域の魅力が最大限生かされた観光都市新座、持続可能な地域再生が進んでいくものと考えている。
	24	平成16年第2回定例会	06月14日	市長	(観光都市づくりのプログラムについて) まず当面はこの市民の皆様、事業者の方々が参加をしたこの検討会議、市民会議にゆだね、いろいろな角度からの検討をしていただければ考えている。
	25	平成16年第2回定例会	06月14日	市長	(地域再生計画について) それは観光に訪れる方々だけの要するに整備ではなくて、市民の皆様にも喜んでいただける、新座市に住んでよかったと思っていただけるふるさとづくりの一環としてやっていきたいということを都市近郊のまちづくりの一方方向としてお願いをしたいということを申請している。あくまでもお金を落としていただけることを想定した観光都市の方針ではないということをご理解をいただきたい。

表2 つづき

	26	平成16年 第2回定例会	06月15日	笠原議員	観光都市づくりが悪いと言っているのではない。でも本題はやっぱり今の経済のところをしっかりと見詰めて、そこで苦労している人たちがどういう苦労をしているのか、何を求めているのかということをつかまないと、何で政策ができるのか。
② 模索期	27	平成16年 第3回定例会	09月08日	星川議員	特に市長は4期目になって、その観光都市づくりということに非常に力を注ぐというような意向が感じられるが、観光都市づくり推進市民会議も、もしやるのであれば、本当に市民が関心を持って、やってみようかなというような気持ちになって、たくさん応募があるようなものでないといけない。
	28	平成16年 第3回定例会	09月08日	星川議員	観光都市づくり推進市民会議の名前変えたらどうか。だって業者会議でしょう。要するに、地主と観光でもうけようという業者の人たちの集まりでしょう。新座市がそれこそ合併をやめて、起死回生の策として出したのでしょうか、だから一般市民だってとても白けて、何それという感じではいる。
	29	平成16年 第3回定例会	09月08日	市長	(観光都市づくり推進市民会議について)再三のご指摘でございますから、公募も含め今後は検討させていただきたい。
	30	平成16年 第3回定例会	09月15日	並木議員	観光都市新座、雑木林とせせらぎのあるまちづくりとあるが、新座のどこにせせらぎがあるのか。そんな行政をしていて新座市がよくなると思っているのか。もっと市民が本当に必要だというようなものをどんどんやっていくべき。
	31	平成16年 第3回定例会	09月15日	市長	昔あったものを復活させていく、そういったまちづくりこそがこれからは重要だ。その復活をさせるまちづくりが、雑木林、あるいは市民憩いの場、緑の保全につながるっていくものと確信をして、今回に地域再生計画を提案した。この観光都市新座づくり、別に特別な観光資源があるわけではないが、この雑木林とせせらぎをしっかりとつくり上げ、あるいは保全をして、税収が伸びる豊かなまちづくりを進めてまいりたい。
	32	平成16年 第4回定例会	12月10日	小鹿議員	観光にいざ、新座市が観光都市にいざになるというのは、だれもびんとこない。けれども、この新座市の農産物を生かして、それでそういう市民の消費も含め、外からのお客にもしっかりと食べてもらおうということについては、そうなってほしいと思う。
	33	平成17年 第1回定例会	03月02日	並木議員	観光都市づくりは、一朝一夕には成果が上がるものではない。ほかの成功している自治体を見ても、長い時間をかけて市民が中心になって取り組んでいるところである。新座市でも行政が中心になるのではなく、市民が楽しんで参加でき、自主的に取り組んでいけるような施策が必要ではないか。
	34	平成17年 第1回定例会	03月02日	市長	この観光都市づくりの基本的な考え方は二つある。他市・他県からこの新座市に来て一日楽しく過ごしていただく、もって税収の伸びる豊かな地域をつくっていくという観光立市を目指すという考え方と、もう一つは、今あるこのすばらしい環境、野火止用水や平林寺、それに関連する雑木林や農家600軒の営農意欲、そういった状況の中で、このすばらしい緑豊かな武蔵野の自然環境を後世に残していく、そのための観光都市づくりという、住んでよし、来てよしという二つの面からの観光都市づくりをやっていくということを申し上げている。
	35	平成17年 第1回定例会	03月03日	星川議員	きのう観光都市にいざが攻めの行政で、すぐお金が落ちるような陳腐な観光というようなイメージでは残念がらなくなって、いやもう少しロングスパンで考えざるを得ないと、市民の人たちもここで憩えるということに少しスタンスを移すのかなと思ったので、それは歓迎すべきだと思う。
	36	平成17年 第1回定例会	03月15日	市長	都市近郊農業、立地を生かした農業に切りかえていただく、そのためには、やはり観光という切り口でこれからの農業も展開をいただけないか、こういうことを考えたわけでありまして、税収の伸びる豊かなまちをつくっていくというそういう目指すもの、さらには現在あるこの新座市の環境を保全していく、緑豊かなふるさとづくりの一手法として観光都市づくりを進めていきたいと考えている。
	37	平成17年 第1回定例会	03月17日	市長	やっぱり観光都市づくりをこれから新座市はやっていくのだという認識を全職員が持たないとだめだと思う。
	38	平成17年 第1回定例会	03月30日	星川議員	少なくとも去年、攻めの行政とかいって、さんざん観光だ、観光だと騒いだのは、あれは合併がだめになってしまったから、市民の目一つあるところに集中させようという言ってみればイメージ作戦だったのかなというふうに思う。
③ 確立期	39	平成17年 第2回定例会	06月06日	星川議員	観光都市の方もアクションプラン作成というのですが、こちらの方も市民には余り開かれていないような感じがする。
	40	平成17年 第2回定例会	06月14日	市長	この観光都市づくりを推進する上で重要な視点となるのが、地域の人々がその地域に誇りを持ち、そのことを誇れた人たちに伝えていくと、そういうことが肝要であろうというふうに思っている。
	41	平成17年 第3回定例会	09月26日	笠原議員	これは、よそから観光客をたくさん呼んだりするという視点はちょっと置いておいて、それよりは自分たちのまちに対する誇りを持った、そういうまちづくりをしようよということだと思えば、これは私は共感を覚える。
	42	平成17年 第3回定例会	09月26日	市長	新座市として小泉総理の肝いりの観光未来プロジェクトに観光都市にいざづくりを提案したところ、プロジェクトのねらいが外客を招致して外貨獲得への一助にするものであったため、新座は該当せず残念ながら選に漏れた。そういったところの案とは大きく変え、新座市としての観光都市にいざビジョンの趣旨、観光都市にいざづくりを通して市民のふるさと意識を高めていくのだと、こういったことを主眼に置いたまちづくりをこれからやっていきたいということでございます。

表2 つづき

③ 確立期	43	平成17年 第4回定例会	12月08日	並木議員	これからは直接自治体が運営して、何かをやっていく、ましてや観光都市にいざというのを元年にしてやっていこうといったときに、自治体主導というのは私は絶対うまくいかないと思う。
	44	平成17年 第4回定例会	12月12日	笠原議員	観光都市にいざづくりということを考えても、ちょっと最近の須田市長のやりとりを聞いていると、またもとの2年前のところへ戻ったような気がして若干心配である。今の住んでよし、訪れてよしというのは、いわゆるハード部分のいろんなものをやるような、そういう観光都市ではなくて、住んでいる人も自分たちの新座市の見直しをして、団塊の世代の人たちがボランティアのこともやりながら自分たちの住んでいるまちに誇りも持ち、来た人たちの応対もしよう、そういう新しいまちづくりを進めようというのはわかる。
	45	平成18年 第1回定例会	03月03日	朝賀議員	観光都市にいざも、私はとても市長がここで述べている状況に、税収をふやすとか、そういう状況ではないというのは言い切れるというふうに私は思う。
	46	平成18年 第1回定例会	03月17日	平松議員	観光都市の考え方なのですけども、私は市としていろいろそうやってコンセプトを持って、緑があふれて、野火止用水も復活してというような希望というのですか、こういうまちづくりをしていきたいというのは本当に大切なことだと思う。
	47	平成18年 第1回定例会	03月17日	笠原議員	くどいようだが、観光というネーミングはだめ。まちづくりはいい。観光ではなくて、今ここで暮らしている商工業者、そういう人たちにどうやって光を当てるのか、その人たちが何に悩んでいるのかということをもっとよく聞いて、施策を具体化しなければだめだ。
	48	平成18年 第1回定例会	03月22日	高邑議員	今度は観光都市にいざと、どうもよくわからない。本当に心からこれがうまくいくと思っている人は、多分いないのではないのかなと思う。
	49	平成18年 第2回定例会	06月16日	高邑議員	観光都市にいざに反対しているのは、今の財政でという意味。今の財政状況では苦しいだろうと、別に観光都市に絶対するなどと言っているわけではない。
	50	平成18年 第3回定例会	09月22日	星川議員	私は今何が必要かと思ったら、もっと市民と市民、それから行政と市民がもっと熱気のある、直接いろいろ語り合う場というのがなくてはいけない。新座市はこうでなくていけないよねというのが、例えば新座市長でしたら、観光だよと言っているのだったら、本当に観光だよ、観光だよと、市長はどこに行っても言って、熱弁を振るって、市民の共感を得なければいけない。
	51	平成18年 第4回定例会	12月14日	田中議員	私がこの議場の中で非公式に何人かの議員と話してみたり、あるいは自分の知っている市民と話してみても、やっぱり観光でまちおこしできると本当に心底そうだなと思っている人が、本当にいない。
	52	平成19年 第1回定例会	03月01日	市長	観光都市づくりって何やるのと、新座市で観光って何という市民の方は多いかと思う。こういった方々のご意見、考え方等にも十分配慮しながら、ゆっくりと10年計画で進めていきたいということを申し上げている。
	53	平成19年 第1回定例会	03月16日	高邑議員	何度も言いますが、私は観光都市には反対、大反対である。理由は市民がそれを望んでいないから。逆に観光に非常にアレルギーがあるというか、観光というと非常に危ないと、日本全国で今観光は危ないぞという雰囲気がある。
	54	平成19年 第2回定例会	06月21日	市長	観光都市づくりの全体の課題というのだが、まず課題として挙げることができるのは、新座市民の皆様への周知、これがやはり一番の大きな課題であろうと思っている。
	55	平成19年 第3回定例会	09月26日	星川議員	財政が豊かな市であれば、いろんなことをして市民が楽しむということは大事だが、私は市民が住んでよしというところで、いろんな身近に楽しみがある、観光ということのために多少の楽しみがふえるということは、否定はしないが、無理無理にそういうことをする必要はあるだろうか。
	56	平成20年 第2回定例会	06月14日	市長	より豊かな地域をつくっていくためには、やはり税収が伸びる豊かなまちをどうやってつくっていくかということも、これは行政の大きな役割だと思うので、観光都市づくりを進めることで税収がすぐ伸びるということは一概には言えないが、やはり多くの皆様に新座市にお越しをいただいて、スローライフ、ゆっくりと市内を歩いていただく。そんな中で、市民の皆様にも住んでよしと思っていただけるまちをつくる努力をすることによって、結果的にはこの観光都市づくり、税収が伸びるまちにつながっていくだろうと確信をしている。
	57	平成20年 第3回定例会	09月25日	工藤議員	税収の上がるまちづくりという考えは、やはりおかしいと思う。雑木林とせせらぎのあるまちづくりとして、自分たちのまちのよさを見直すというふうに言っているが、その考えに徹底した取り組みをすべきだった。
	58	平成21年 第1回定例会	03月01日	笠原議員	税収の上がるまちづくりをやる、税収の上がるまちづくりは結構だ、だけれども、観光客がふえて新座市でたくさん買い物をして市内業者がそれで潤うなんていうことはないですよと私たちは再三言っている。
	59	平成21年 第1回定例会	03月12日	市長	平成16年の市長選挙、このときに私は観光都市にいざづくり、これをマニフェストの1番に掲げさせていただき、おかげさまで、無投票ではありますが、当選をさせていただいた。市民の皆様は賛同はそのときに得たと、こういう認識を持っている。
	60	平成21年 第1回定例会	03月18日	朝賀議員	私たちは余り観光都市にいざというのは、いかがなものかという部分もあるのだが、市長がそういうふうに言われて、市内の新しい発見というか、市内のいろんなところに行ってみたいという方が、こういう状況の中でふえているというのもあると思う。

表2 つづき

③ 確立期	61	平成21年 第1回定例会	03月23日	川上議員	観光都市にいざで市民のまとまりがつかのかということ、なかなかつかないと思う。しかし、住んでよし、訪れてよしのまちづくりだとか、雑木林とせせらぎのまちづくりというネーミングはすごくいいと思う。今新座市が持っている歴史遺産だとか自然遺産だとかに光を当て、今持っているものを再評価して、そこに誇りを持って、ああ、私が住んでいるまちはこんなにいいのだと来た人たちにもお友達にも言うことができるようになることが大事だというのが私たちの主張。
	62	平成21年 第1回定例会	03月24日	高邑議員	やはり一番気になるのは、観光都市にいざづくりにその中から11億円予算を組んでいるということが一番問題点だと思う。
	63	平成21年 第1回定例会	03月24日	笠原議員	税金があるまちづくりを考えるなら、観光都市にいざではなくて、新座市の中で苦労して商売をやったり工場を営営したりしている人たちのどうやったら収入が上がるようになるかということが税金が上がるまちだから、そこにポイントを置いて施策を考える必要があるのではないの。
	64	平成21年 第3回定例会	09月25日	北村議員	観光都市づくりの取り組みも3年を経過し、着実に浸透しつつあるように思う。多くの市民ボランティアの方々にご協力をいただき、本市の目指すフィールドミュージアムという観光都市の考え方が次第に理解されてきているものと思う。
	65	平成22年 第1回定例会	02月24日	市長	住んでよし、訪れてよしの観光都市づくりを進めることによりまして来訪者、あるいは住んでおられる皆様、定住者の増加、地域経済の活性化が図られて、結果として税金が伸び、豊かなまちにつながっていくというふうにする。市民の皆様の参加と協力をいただき多くのボランティアの皆様のご協力をいただいております。市職員の負担は大きくない。
	66	平成22年 第1回定例会	02月24日	亀田議員	どうか税金の伸びるまちということで市長も観光都市にいざ5年目ということで具体的な表明をされたものですから、この研究もぜひしていただきたい。
	67	平成22年 第1回定例会	02月24日	平野議員	私も市長と同じで、うちの観光都市のつくり方というのは基本的に普通の一般のお金を稼ぐための観光都市というイメージばかりではなくて、住んでよし、訪れてよしという、本当に市民のためのものであったり、ふるさと意識を持っていただいたりとか、あるいは本当に公共性の高い部分を私は含んでいるものだと思うので、単純にその費用対効果が全部が全部試算できるものではないなとは思っている。
	68	平成22年 第1回定例会	02月24日	市長	今我が市が目指すのは我が市独自の観光都市づくりであり、こういったまちを目指すという目標としている市はない。多くの市民の皆様と協力、連帯と協働により地域の資源を保全、あるいは磨き上げながら新座市の魅力づくりに取り組んでいくことで、この田舎の心地よさと都会の便利さを兼ね備えた本市独自の観光都市を築き上げたい。
	69	平成22年 第1回定例会	03月03日	笠原議員	よそから来る人もそれはいいのだが、自分のまちの再発見をどう進めていくのかということが観光まちづくりにとってはすごく大事だと思う。では予算書に戻って観光都市づくり推進費というのは、そういうふうにしてこの予算が組み立てられているだろうか考えると、私は全然違うと思ってならない。だから、私は、本当に市長なり、担当部長なり、推進室なりが、やっぱりこの観光都市にいざづくりというこのものがどんな理念に基づいてやろうとしているのかということが、どうも進めていて疑問でならない。
	70	平成22年 第1回定例会	03月19日	朝賀議員	観光都市にいざというのは反対。観光といったときに、やっぱり違和感を感じるし、こんなことにお金をこんなに使うのだということも市民の方たちは敏感に反応しますので、これについては反対。
	71	平成22年 第2回定例会	06月14日	小鹿議員	私は余り観光というのはびびったりしないのだが、訪れてよし、住んでよしと、このネーミングは好きなんです。そういうので、新座市全体を屋根のない博物館、そういう確立しようというふうなことで、そのためには私は新座市の農地やそういう自然が持つ価値について、市民的にコンセンサスを得ていく必要があるのではないかとこのように思うので、そのところについての具体策が求められていくのではないかと。
	72	平成22年 第3回定例会	09月24日	工藤議員	やはり観光都市にいざづくりというのは、市民の気持ちと遊離をするスローガンだというふうなことを考える。住んでよかった、住み続けたいと思える新座、こういうことをメーンにすべきで、訪れる方をふやすという発想のほうが、やはり新座市の場合強いというふうにする。その点で、この不況の中で苦しむ市民にとっては、何をしているのだというふうな、どうしても違和感を感じる。
	73	平成22年 第4回定例会	12月20日	小池議員	地域経済の活性化ありきではなく、まず市民の生活が豊かになるよう、市民と市がともに力を合わせながら、だれもが愛着を持って住んでよかった、訪れてよかったと思えるまちにつながるという考え方に共感を覚え、この基本構想に基づいて観光都市づくりが進められる。実現できれば、市民にとって住みやすいまちになるものと期待できる。
	74	平成23年 第1回定例会	02月27日	笠原議員	観光都市にいざづくりでは、広く市民参加をかち取るにはどうしたらいいかということを検討すべきではないか。もっと広い視野でソフトも含めて、この観光の概念を安島先生たちが主張するようなものにぜひ戻してもらいたい。

注) 新座市議会定例会における議事録のうち、新座市議会会議録検索システムで公開されている1998年から2011年3月までの議事録から、「観光」というキーワードが用いられた質疑および施政方針、意見表明を抽出、そのうち新座市の観光政策の意義について語られたものを選別し、要約した。

①胎動期（市長が観光に触れ、自身の選挙マニフェストに観光を掲げる 1999 年から 2004 年 6 月まで）

小泉首相の「観光立国宣言」以前に、新座市議会において観光に関する発言はほとんど見られないが、その中で市長が 1999 年に一度だけ観光に触れており、「経営意欲ある農家を生かし観光農業を立ち上げ、新座を日帰りで行楽できる場所としてつくっていかう」というものであった。2001 年には、「野火止用水を復活させることで新座市民のふるさと意識を醸成し、ひいては新座の観光スポットになる」という提案が与党系議員から寄せられている。

「観光立国宣言」後の 2004 年 3 月、第 1 回定例会において市長が国の地域再生計画に際して観光都市を目指すことを宣言すると、観光に関する議論は活発になる。野党系議員にとって、市長の観光都市宣言は一様に唐突に感じられたようで、「吉と出るか凶と出るか判断しかねる」と戸惑いを見せたり、「住宅都市である新座市のとるべき方向は観光ではない」と明確に反対する者もあった。恐らく議員の多くは、市長の突然の観光都市宣言に対して、観光地でもない新座でなぜ観光なのか、あるいは観光とは何なのか、多くの疑問が付されたと推察される。そのため、即座に明確な賛否を表明できなかったのであろう。3 か月後の第 2 回定例会以降、各議員から明確な賛否両論が散見されるようになる。当然市長の意向である「観光都市宣言」に賛意を示す与党系議員に加え、「新座の魅力を市民に伝える機会となる」と評価する野党系議員もあったが、その他の野党系議員は明確に反対意見を呈した。すなわち、「経済効果が見込めずに借金が増えるのではないか」「国の支援が見込めない」「観光では地域活性化は見込めない」と、観光による経済効果が不透明である理由で多くの野党系議員は観光都市宣言に反対を表明したのである。

こうした反対意見に対して市長は、観光は経済効果に加え、市民のふるさと意識の芽生えにつながると、観光の副次的効果を挙げて理解を求めている。

②模索期（市長が観光を掲げて 4 選を果たすも国交省の事業に落選する 2004 年 7 月から 2005 年 5 月まで）

市長がマニフェストに「観光都市にいざ」を掲げて 4 選を果たした直後の第 3 回定例会では、野党系議員は以前ほどの強い反対姿勢を示さず、理解を示しつつある。4 選を果たし、「観光都市にいざ」が市民の信任を得たとの解釈もできようが、市長自身、観光の多義性を強調することで、野党議員の追求をかわしているともいえる。ここでの観光の多義性とはすなわち、他所から新座に来て楽しく過ごしてもらい税収を伸ばす「観光立市」という考え方と、新座の素晴らしい環境を後世に残していくような市民にとっての観光都市づくり、という二つの考え方を示している。こうした考え方に対しては、与野党問わず、議員の一定の理解を得たと言える。

③確立期（新座独自の観光の追求を決意した 2005 年 6 月から現在まで）

2005 年 5 月、新座市は国土交通省の補助事業「観光みらいプロジェクト」²⁾ に応募していた。全国からの応募件数は 126 で、選定されたのはわずか 5 件であった。その際の選定基準としては、観光立国に向けて「国際競争力のある観光地づくり」のモデルになることであり、外客誘致を全く見込んでいなかった新座市が選ばれなかったのは当然であった。このことが契機となり、市長の観光に対する考えは、観光による経済効果を狙いとした「観光立市」から「観光都市にいざづくりを通して市民のふるさと意識を高めていく」ことにシフトしていく。こうした市長の姿勢には、「市としてコンセプトを持ってまちづくりをしていきたいというのは本当に大切なこと」「フィールドミュージアムという観光都市の考え方が次第に理解されてきている」と、一定の支持が得られている。一方で、当初に意図していた「観光立市」という視点が薄まり、「市民のふるさとづくり」が強調されると、「なぜ観光なのか、まちづくりではないのか」という疑問が多くの議員から付されるようになる。例えば、ある議員は「観光にいざより、環境にいざの方が良いのではないかと

指摘するが、市長は「私もそう思う」と回答している。すなわち、「観光立市」という考えが薄まってきたために、「観光」というキーワードを用いる必然性が弱まったことを市長自身が認めたのである。ただし、最近でも市長は「今我が市が目指すのは我が市独自の観光都市づくりである」と宣言、「観光都市にいざ」づくりは継続されている。ここ3年間の反対意見は主として、観光立市に対する実現性に対する疑義と、市民が観光を求めているという主張である。

4) 小括

新座市の観光政策を振り返ると、当初、国の観光立国に追随する形で展開したが、インバウンド観光が見込めない新座市は国の戦略からは外れ、独自の観光政策を模索するようになった。市議会での議論を経て、結果的に新座市の観光政策の重点は、観光立国を追随した「観光立市」から、市民のふるさと意識醸成のための観光へと推移していった。言い換えれば、観光立国を標榜した国のトップダウン型観光政策から、ベッドタウンとして急速に都市化が進んだ新座市ならではの地域観光政策へと変容していったと言える。

しかしながら、市議会において「観光都市にいざ」は完全に支持されているとは言えない。ある議員の「なぜ観光なのか」という問いに対して、市長は適格な回答ができていない一方で、市長を追求する側の議員も、「観光都市にいざ」に対する決定的な反論を与えられていない。すなわち、観光立市に対する実現性に対する疑義は需要予測や費用対効果といった数値的根拠を持ったものにはなっていないし、市民が観光を求めているという指摘も全市民に対するアンケートをとって裏付けしているわけでもない。また、観光振興をマニフェストに掲げた市長が当選して2年足らずで後者のような「市民が観光を求めている」から観光政策を止めろと言うのは、ポピュリズムという指摘を免れ得ない。つまり、観光政策の賛否については、いずれの立場にも決定的な根拠がなく、これまでは市長側の与党が議会の中でも多数派を占めていたこともあって観光政策は漸進してきたものの、今後は時の政治状況によって大きく左右

されることになろう。

Ⅲ 観光政策における国と地方

1) 観光立国に向けた観光政策

国の観光政策の基本的方向性を示すものとして、観光立国推進基本法がある。旧観光基本法が全部改正されたもので、2007年に施行された。旧観光基本法に記された観光政策の意義は、外国人観光客の増加による外貨の獲得や、観光旅行による国民の生活の緊張緩和、勤労意欲の増進等であったが、観光を取り巻く状況が大きく変化したことを受けて、観光立国推進基本法では、潤いのある豊かな生活環境の創造を通じて国民生活の安定向上に貢献し、内外の旅行者に向けた観光地づくりの取組により地域を活性化するとともに、日本の魅力を世界に向けて発信し、諸外国との観光交流を拡大することにより、国際的な相互理解の増進に貢献する等の意義を持つとされている（寺前，2007）。前文には、日本のインバウンド観光の状況について「国際社会において我が国の占める経済的地位にふさわしいものとはなっていない」と指摘するなど、現状が大きく反映されている。また、観光立国を進めるにあたっての基本理念として、①活力に満ちた地域社会の実現、②国際的視点の必要性、③国民の観光旅行の重要性、④観光産業における関係者の連携の4点が挙げられている。このような意義の下、策定される観光立国推進基本計画における観光立国実現のための方策は、①国際競争力の高い魅力ある観光地の形成、②観光産業の国際競争力の強化、③国際観光の振興、④国内外からの観光旅行の促進のための環境の整備、の4点が挙げられている。

現在進められている観光立国構想は、インバウンドとアウトバウンドの不均衡是正が重要な目標に設定され、インバウンド観光の促進が最も重要な政策目標となっている。それ故、観光地づくりに関する施策も2005年の「観光ルネサンス事業」³⁾は主として訪日外客の誘致促進を目的とした総合的な支援事業であった。2008年には、国内外の旅客を問わず滞在時間の拡大と広域観光の実現を目指した観光圏整備法が制定されている。

以上より、小泉首相の「観光立国宣言」以降の観光政策を概括すると、それ以前の観光政策から政治主導によって大きく変化した。「構造改革」というキャッチコピーに沿って観光政策はインバウンドの促進を重視し、21世紀のリーディング産業として期待される観光産業の高度化を企図するようになった。観光の経済的側面が強調されているように思われる。

2) 国の観光政策と新座市の観光政策の対比

新座市と国の観光政策を対比させると、当初新座市は国の下に従う形で観光政策を進めようとしたが、新座市の政策は国のそれに合致しないために、結局新座市は独自の観光政策を進めざるを得なくなった、という構図が見えてくる。

わが国は目下国を挙げての観光立国を進めているが、国の観光政策があって、その方針に従って地方自治体が観光政策を進めていくという形が果たして良いのかどうか。結局、地方自治体を含めて、政治主導の観光政策は、ともすれば不安定な政権下ではパワーゲームに翻弄される危険性がある。また、観光の経済的側面が強調される現在の観光政策は、何か別の持続可能な成長が見込める産業が新たに見いだせれば、それにとって代わられる可能性もある。

なぜ、観光でなければならないのか。なぜ、本来民間の活動である観光に公共セクターが介入しなければならないのか。「観光立国宣言」以降、こうした素朴な疑問について、明確な根拠が見出されているだろうか。なぜ時代の要請を受けて観光にスポットが当てられたのかについて、観光庁初代長官の本保芳明は大きく2つの理由があるとしている。すなわち、一つは、人口減少時代を迎え疲弊しつつある地方における新たな地域産業としての確立であり、もう一つは、海外諸国特に東アジアの経済成長をわが国の活力として取り入れるため、としており、こうした観光を21世紀におけるリーディング産業として国策として強力に推進していく必要がある、と国の立場を表明している（本保，2009：36）。国が観光立国を謳い、観光の経済的側面を強調するのはこうした理由であろう。しかし、観光の経済的側面を強調するこ

とは、前の疑問への回答にはなり得ない。

田原（1993）は1970年代の西欧諸国における観光政策を概観し、多くの観光政策は観光産業の発展を企図して策定されてきたが、その目標は、地方政府と中央政府で大きく異なる場合があることを指摘している。すなわち、地方政府は多くの場合、地域社会全体のニーズを問題にするので、観光の経済的便益は、他の経済部門の必要や地域住民の利害に照らして評価され、その結果環境的関心が優先し、観光開発が必ずしも奨励されない場合がある一方で、中央政府の目標は、通例経済的極大化が強調され、国際収支の改善、国民経済基盤の多様化、所得の増加、政府収入の増大、新雇用の創出などが挙げられるとしている。すなわち、地方政府と中央政府で観光政策の目的が異なるのは、我が国のみならず、1970年代における西欧にもみられた現象だったのである。

そのようなヨーロッパ諸国における観光政策について Airey（1983）は、1970年代以降においてはより広範な社会的、環境的問題が支配的となってきており、国の政策は少なくとも名目上は、地域的公平、環境上の関心や社会改良と益々結びつくようになってきていると指摘している。つまり、1970年代から1980年代にかけてのヨーロッパ諸国における観光政策の展開は、特に中央政府においては、観光の経済的便益への一点集中主義から、地域格差や環境問題や社会改良など様々な観点に政策目標を置くようになったのである。

Ⅳ 正義論からみた観光政策

1) 観光に公的セクターが関与する意義

観光研究においては、中央政府および地方政府の観光政策について、「いかに適正で持続可能な観光を実現するか」という実践的・応用的関心の下、特定の地域における具体的事例を対象とした研究が蓄積されてきた。こうした研究は、当該地域における実践と結びついてきただろうが、こうした個別事例からの結論を、観光政策一般に敷衍して論じることは必ずしも妥当ではない。特に、応用科学としての観光研究は、観光政策の有するイデオロギー性に対してほとんど無関心であっ

た。本研究は、観光政策そのものを対象とし、中央と地方それぞれの立場を超えて公共セクターが観光を論じる意義について考察するために、正義論という観点をを用いる。言うまでもなく、我が国は、政治が法をつくり、行政は法に基づいて執行される法治国家である。法哲学者の井上は、法は正義要求を内在させていると言う。これは言い換えると正義は法の本質的理念をなすということである（井上、1986：105）。したがって、観光政策を正義の観点から考察することは、観光政策の本質を問う作業であると言える。

正義の理念を定式化する最も有名な命題はアリストテレスによる「等しきものは等しく、不等なるものは不等に扱われるべし」である（井上、1986：36）。共通の正義概念として考えられるのは、①二つの事例を個体的同一性における相違のみに基づいて差別的に取り扱ってはならない。②二つの事例の差別的取扱いが許されるのは、両者の間に普遍的特徴における重要な相違が存在する場合に限る（普遍的特徴とは、固有名詞・確定記述・時空座標など、特定の対象や領域のみを支持する表現を使用しないで記述できる特徴である。）（井上、1986：109）。

2) 正義の3類型と観光政策

井上によれば、正義論には3つの類型がある。

すなわち、古典的リベラリズムの考え方である①功利主義（ベンサム・J.S.ミル）、個人権を最大限に尊重し国家としては「夜警国家」しか承認しないリバタリアニズム的な考え方である②権利としての正義（R.ノーズィック）、前二者の中間的考え方である現代的リベラリズムの③公正としての正義（J.ロールズ）である（表3）。

以上の3種類の観点から、観光政策を考察していこう。

①功利主義

功利主義、すなわち社会に属するすべての個人の幸福の総和を最大化することを狙いとした観光政策は、国にも地方にも見られない。ただ、新座市議会においてある議員は「（新座市において）観光都市の魅力が増すことは、住んでいる住民、市民にとっては最大のメリットなはず」と発言しており、功利主義的観点から観光政策の意義を捉えている。しかしながら、「個人の幸福」の尺度は人それぞれであり、「観光」が必ずしも幸福にはつながらないという点、また「総和」の「最大化」を根拠づけるためのデータが特に観光分野については極めて不足している点などを勘案すると、功利主義的観光政策の実現可能性は乏しいと考えられる。

表3 正義論の3類型

	功利主義	権利としての正義	公正としての正義
主な提唱者	ベンサム・J.S.ミル	ノーズィック	ロールズ
思 想	古典リベラリズム	リバタリアニズム	現代リベラリズム
内 容	社会に属するすべての個人の幸福の総和の最大化を決定や行動の正しさの唯一の基準とする。社会全体の幸福の算定にあたって、「何人も一人として算入されなければならず、且つ何人も一人以上に算入されてはならない」	各人の生は誰のものでもなく彼自身のものであることの承認を根本的前提にしている。集合的目標追求のための犠牲要求に対する一定の拒否権を個人に与えるものである。……反目的論的性格をもつためには、個人権は集合的目標達成を少なくともある程度は犠牲にしても保護されるものであればよい。	第一原理は平等な最大限の基本的諸自由への権利を等しく各人に帰する。第二原理は自由以外の社会的基本善、即ち、社会的・経済的利益の分配の不平等を二つの制約の下で許容する。第一の制約は「格差原理」と呼ばれ、不平等が最も不利な人々の利益の最大化に資することを要求する。第二の制約は不平等に分配される職務や地位が、機会の公正な平等という条件の下で万人に開かれていることを要求する。第一原理は第二原理に優先し（自由は自由のためにのみ制約される）、第二原理において機会公平の制約は格差原理に優先する。

注）井上（1986）による分類を筆者が要約して作成。

②権利としての正義

これは、集合的目標追求のための犠牲要求に対する一定の拒否権を個人に与え、個人権は集合的目標達成を少なくともある程度は犠牲にしても保護されるものであればよく、どの程度かかる犠牲を要求できるかが、その権利の「強さ」を決定するという考え方である。観光に係る個人の権利は、どのように謳われているのだろうか。

本来、旅行の自由は、その前提となる余暇権（レジャー権）と共に国民の基本的権利として1948年の世界人権宣言の中に休息およびレジャー権（Right to Rest and Leisure）（24条）が宣言されている。わが国では休息（休暇）権（憲法27条2項）は労働基準法により、週休制（35条）、年次有給休暇制度（39条）として、また、旅行の自由は憲法22条の居住・移転の自由（1項）に含まれる国民の基本的権利とされている（池上、2000）。憲法22条において、旅行を含めた、居住・移転の自由は、憲法史的には経済的自由としての性格を濃厚に持っており、今日においても資本主義の経済体制を支える不可欠の要素としての側面を無視することはできないが、それにとどまらず、多面的・複合的な性格を有する。すなわち、一つは、合理的理由のない権力による強制居住ないし強制移転を排除し、各人の自由意思による居住地の選択・移動を可能にする点で、自由権の基礎とも言うべき人身の自由とも密接に関連していることである。もう一つは、自己の自由な選択に基づき様々な事物に接し、多くの人々との間で対話ないし情報交換を行い知的な接触の機会を持つことによって、表現の自由を支える価値として説かれる自己実現や自己統治の機能に資する点で、精神的自由と関わる場合も少なくないことである。このような居住・移転の複合的な性格については、かつて伊藤正己が論じて以来、わが国の通説的見解となっている（芦辺、1999：60）。

ただ、旅行の行動それ自体は、各人自身の生活範囲に属することであり、それは他人の生活に関係のない行動であるから、このような他人とは無関係な各人の行動についてまで、国の干渉つまり法による規制を、受けるべき事項ではない（田口、

2003）という論者もあり、公共セクターが個人の愉しみとしての観光旅行に干渉すべきではないという考え方であるともいえる。

③公正としての正義

井上によれば、ロールズの正義論は功利主義を個人の別独立性への配慮を欠くものとして斥ける一方で、ノーズィックのように所謂市民的諸自由を絶対化する立場も採らず、個人の自由を尊重しつつも、社会的弱者の地位の最善化という平等主義的な集合的目標を追求しようとする。それは功利主義に並ぶ一つの目的論的正義観と権利志向的正義観との総合の試みである。

2つの原理から成っており、第1原理が「平等な自由の原理」であるが、観光（旅行）の自由については、先述した通り、観光政策において重要な意味づけを有している。第2原理は「格差（是正）原理と公正な機会均等の原理」であり、平等主義的な集合的目標の追求である。この第2原理に照らして観光政策を考えると、まず挙げられるのは「機会公平の制約」に基づき、障害者や高齢者など行動に不自由がある人々に旅の自由を与えるバリアフリーの考え方であり、観光立国推進基本計画において言及されている。なお、観光立国政策の最大の目標である経済効果については、直接正義と関連することはなく、その経済効果で得られた利潤の再配分の方法如何で格差是正に資するという間接的な効果が期待できる程度である。

3) 小括

以上、観光政策の意義を正義論から捉えなおすと、国の観光政策には正義的色彩が薄いことが明らかとなった。ただし、観光を考える基本的視点として、旅の権利については1995年の観光政策審議会答申「今後の観光政策の基本的な方向」において冒頭に謳われているのであり、旅の権利を尊重するためにどのような具体的施策を講じていくかについて考えが及んでいないだけなのではないだろうか。強いて挙げるならば、先の観光立国推進基本計画において記されている「年次有給休暇取得の促進」や、「観光に係る消費者保護」など、「観光立国宣言」以前から継続されている事

項があるが、新たに挙がってこないのは、現代日本における観光政策の正義を正視し、どのような施策が必要なのかを構想する力が欠如しているためではないだろうか。

V 観光政策の大義としてのソーシャル・ツーリズム

前述のように、自由に観光旅行をする権利は、憲法22条において保障されている。旅行の自由とは、経済的自由、人身の自由、精神的自由にまたがる、多様で複雑な権利である。このような旅行の自由を尊重するような考え方として、ソーシャル・ツーリズムという概念がある。

ソーシャル・ツーリズムは第二次世界大戦後、急速に発達した観光事業の一分野である。ソーシャル・ツーリズムを推進し、国際的に組織化するために、国際観光機関連盟 (IUOTO)⁴⁾ は1948年に総会においてこの問題を取り上げ、「ソーシャル・ツーリズム研究委員会」を設置している。IUOTOはソーシャル・ツーリズムを次のように定義している。「ソーシャル・ツーリズムの基本的目標は、旅行資金に乏しいか、または旅行になじんでいないか、或は教育の不足ないしは旅行事情にうとい等のために今日まで観光旅行の埒外にあった大きな国民層を観光往来に参加させるのに必要な状態を作りあげることである。」(入澤, 1957)。また河村は次のように説明している。「観光事業活動には基本的な二つの目的がある。その一は知的なもので、出来得る限り多数の人間を美しい地点、この生ける世界において何等かの意味で人の関心を唆る地点に接触せしめることである。その二は物質的なもので、旅客移動によって惹起される富の流通循環から最大限の利益を収めることである。然らば、新しく抬頭したソーシャル・ツーリズムは、これらの二つの目的に対していかに作用しているか。今日のソーシャル・ツーリズムの動向は疑もなく第一の目的に適っているものであるように思われる。しかし一般的にいつて必ずしも満足すべき状態において行われているわけではない。」(河村, 1957: 4)。

我が国でも1950年11月に観光事業審議会に

「ソーシャル・ツーリズム研究部会」が設置され、それまで外貨の獲得を目的とした観光政策から、政策としての国民旅行の本格的研究が始まったとされる(薄木, 1980: 26)。部会は1957年10月に中間報告書を取りまとめ、旅行信用金庫、旅行施設整備公団の設置、休日に関する法制的措置等を提言している。ただし、ヨーロッパに倣い、国民宿舎、国民休暇村、ユースホステル等が建設・運営されてきたが、それらの利用状況などからみると、ソーシャル・ツーリズムの考え方が定着したとは言い難いと言われる(安村, 1998)。なぜなら、ハード整備の進捗に対して、観光・リゾート活動への強い動機付けとなる余暇時間の増加に関しては特段の政策が打たれなかったためである(十代田, 2011)。これに対して、実は国のソーシャル・ツーリズム政策とは一線を画した、独自の政策を打った地域があった。鳥取県においては、1950年からソーシャル・ツーリズム推進の一環として青空教室というものを実施しており、県観光連盟と日本海新聞社との共催で、次のような趣旨で運営されていた(原田, 1957)。

- ①県民の観光観念の普及向上を目指す、
- ②大自然の景観に親しめるとともに名勝史跡天然記念物についても広く鑑賞させる、
- ③地域は原則として県内とする場合によって隣接県にも出かける、
- ④行程はすべて日曜・祝祭日などの日帰りを建前とする、
- ⑤参加者の経費は最高500円を超えないものとする。

この青空教室はどの程度継続したのか詳細は不明だが、少なくとも7カ年は継続したことは確認できる。すなわち、ソーシャル・ツーリズム政策は、国よりも地方において、時系列的に早く取り組まれており、またハード整備先行型の国よりも理念面・実践面においても進んでいたと評価できる。

一方で現在に目を転じれば、正義的色彩の薄い我が国の観光立国政策に比して、新座市の観光政策は広く住民に新座市の良さを知ってもらうために観光を活用するというスタンスであり、これは「観光を楽しむ機会を広げる」という意味においてソーシャル・ツーリズムの趣旨に副うものである。

Ⅵ まとめ

観光政策をめぐる正義，特にソーシャル・ツーリズムの観点から考察すると，現在であれば国よりも新座市，そして戦後まもなくの時代においては国よりも鳥取県において，観光政策の目的は正義に合致していたと言えよう。つまり，ソーシャル・ツーリズムにおいて問題となる対象は「観光客」ではなくて「国民」や「市民」といったものである。そこでは，観光資源の賦存状況よりも，住民の生活の質が問われる。つまり，地域住民に近い公的セクターがその意向を酌んで，政策に反映させるのはある意味で当然の結果だとも考えられる。そして，観光に対する嗜好が多様化している現在，地域住民に近い公的セクターでなければ，その意向を酌みとることはできないのではないかな。

1968年，観光政策審議会専門委員の一人であった川喜田二郎は，他の専門委員との「観光のあり方」に関する議論の中で，次のように発言している。「再び観光とはという問題に戻って，いろいろと皆さんのお話を伺っていると，やはり観光に大切なのは参加，参画ということじゃないのかな。たとえばいまの修学旅行の生徒たちは旅行しているんじゃないで，させられている。これは参加じゃないんです。参加のないところに観光の価値を生ずることもないんだし，またそれを受入れる方もやはり一種の参加だと思うのです。もっと美化して，価値を生ずるものにしなければな

らない。そういった考え方ができないかと思うのですが……。人間は非常に浅い願望もあれば，ほんとうはそういうことを望んでいたのだという深いものもあるしあとの方のなかなかつかみにくいものをこれだと言ってつかみ出すような，そういう真のニーズというべきものに形を与えることが観光の値打ちじゃないか。それからもう一つは，たとえばあるところを観光地として発展させるのにも，よそ者が乗りこんでいて，儲けをみなさらっていて，地元はスラム化するというようなことは，やはり参加していないのであって，地元の人間が参加してこそ美しさが出てくるのではないかという感じがするのです。さらにもう一つの参加の意味は，自分らの地方はこういう個性を持っている，こういう自然を持っているというようにその土地の個性を見抜くことから人間が自然の一環に参加する。そういった意味の参加もあるだろう。何かしら参加ということが観光にとって大切な問題なのではないかと思うんです。」⁵⁾

観光への参加，つまり，観光客や地域住民の観光に対する主体性を引き出すことが必要だと主張しているが，この指摘は成熟社会といわれる現代においても有効なのではないかな。

事実，ここ数年，国内における宿泊観光旅行は減少し続けており，その一方で，参加したいという意向は高まりつつある（日本観光協会，2009）（図1）。つまり，旅行に行きたくても行けない人が増えているのであり，こうした層を巻き込んでいく必要がある。観光旅行に行かなかった主な理

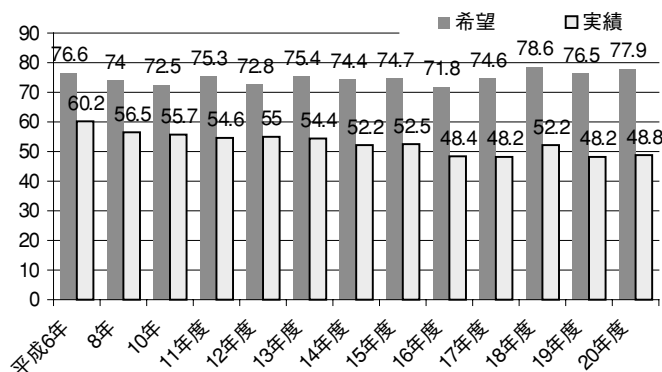


図1 国内宿泊観光旅行の実績と参加希望の推移
注) 日本観光協会（2009）のデータより筆者作成。

由として、「時間的余裕がない」「経済的余裕がない」とあるが、新座市のように金も時間もかからない近場の観光を促進するのは有効である。観光参加率が減少していることを、もはや「観光は求められていない」と安易に解釈することなく、地域観光行政は規制行政ではなく助長行政として、あくまで脇役に徹しながら誰もが容易に参加できるような観光という舞台を用意し、ボトムアップでのソーシャル・ツーリズムの潮流をつくっていくべきである。

注

- 1) 小泉内閣の構造改革の1つとして、2005年4月施行の地域再生法に基づき、国からの支援を盛り込んだ地方自治体の特色ある取り組みとして認定される地域再生計画とは、地域が有するさまざまな資源と国が行う支援措置を、知恵と工夫により有効活用しながら、自治体自らが地域再生構想を考え、提案し、国の認定を受けるものであり、国の支援措置として権限移譲や補助金交付などを受け、これらを活用しながら計画に基づく事業を実施することにより、地域経済の活性化と地域雇用の創出を図るものである。
- 2) 国土交通省が観光立国推進戦略会議報告書（2004年11月）の「国際競争力のある観光地づくり」に関する提言を受け、2005年1月から3月にかけて全国から斬新かつ先進的で地域の創意・工夫が生かされた優れた観光地づくりの提案を選定し、策定主体による構想策定のためのデータ収集、市場調査、原案策定作業等を支援するとともに、これら構想について広く全国に情報発信することを通じて、「国際競争力のある観光地づくり」を目指す地域の模範として全国に波及させるとともに、創意・工夫を生かした観光地づくりに関する競争を全国で活発化させることが目的である。
- 3) 国土交通省が観光立国に向けて2005年8月に開始したモデル事業「観光ルネサンス補助事業」は、観光地の活性化に取り組む民間の活動を支援する制度で、市町村などが作成した地域観光振興計画に沿って、観光地の活性化を図る民間の組織を市町村が「エリア・ツーリズム・エージェンシー」と認定し、その中で国が認定した組織について補助制度や税制優遇措置による支援を受けられるものである。
- 4) 国際観光機関連盟（IUOTO）は、会員諸国の観光経済の発展を図り、かつ、各国間の友好的、社会的、文化的関係の増進を図るため、国際観光往来を促進することを自的とする政府機関レベルの国際機構である。

1925年に発足し、1975年に世界観光機関（WTO）に改組されている。

- 5) 雑誌「観光」（1968年、22号）誌上において、「観光のあり方」を中心とした「観光の長期展望および観光開発の問題点」についての観光政策審議会専門委員会のフリートーキングの内容が掲載されており、川喜田二郎が司会進行役で伊藤善市・江山正美・角本良平・加藤秀敏・鈴木忠義・西山卯三・宮脇昭といったメンバーが率直な意見を交換している。

文 献

- 芦部信喜（1999）：憲法講義ノート—居住・移転の自由：法学教室，221，pp.57-63
- 池上敏雄（2000）：観光政策における旅行の自由と旅行業の規制について：総合政策研究，5，pp.199-211 p
- 井上達夫（1986）：共生の作法—会話としての正義—：創文社
- 井上努（2008）：新座市の観光政策に関する考察．立教観光学研究紀要，10，pp.25-28
- 入澤文明（1957）：ソウシャル・ツーリズムについて：観光研究，46，pp.2-6
- 薄木三生（1980）：観光事業審議会及び観光政策審議会の歩み：月刊観光，pp.25-30
- 河村宜介（1957）：ソーシャル・ツーリズムについて—丁扶有給休暇法を中心として—：関西大学商学論集，2（1），pp.1-31
- 十代田朗（2011）：戦後観光史と現代の観光：観光の新しい潮流と地域，放送大学教育振興会，56 p
- 田口精一（2003）：国外旅行の自由と憲法による保障：ドイツの憲法判例第二版，ドイツ憲法判例研究会編，pp.42-46
- 田原栄一（1993）：観光政策の構造と課題：大分大学経済論集，44，pp.196-228
- 寺前秀一（2007）：観光政策学—政策展開における観光基本法の指針性及び観光関係法制度の規範性に関する研究—，イブシロン出版企画，pp.50-56
- 日本観光協会編（2009）：第28回観光の実態と志向：国民の観光に関する動向調査
- 原田一雄（1957）：鳥取県におけるソーシャル・ツーリズム推進の一方法：観光研究，47，pp.24-25
- 本保芳明（2009）：多様な文化を内包した新しい組織として具体的な成果を，時評，pp.36-40
- 安村克己（1998）：ソーシャル・ツーリズム：現代観光学キーワード事典，学文社，97 p
- Airey, D. (1983), "European government approaches to tourism", *Tourism Management*, vol.4, pp. 234-244