

# 地域における計画的機能の効果

——ツーリズムに関する論点を基に——

森 信 之

## I. はじめに

地域がもつ生活、経済、あるいは、環境といった諸側面に対する計画的機能は、ツーリズムを中心とする領域に着目すると、ツーリズムが関わる開発が地域に与える影響に対し、開発を担う主体と地域を構成する主体との間に介在し、開発が関係する多様な領域にわたって活動、行動を制御し、それらを地域の目標に向けて方向づける、あるいは、開発に伴う悪影響を排除する上で重要な意義をもつ<sup>1)</sup>。

特に地域開発の場合、開発計画の策定自体が計画的機能の一部とすることが可能であるが、地域が主体性をもって目指すべき目標に向けて計画的機能という観点から見ると、そうした計画的機能が開発計画策定において有効性をもつ程度、可能性は、各々の地域開発がもつ性格によって多様であり、計画がもつ条件、例えば、開発主体、計画対象となる地域の特性、開発手法によっては、計画的機能に制約が生じる、あるいは、開発計画との関わりをもつ契機が乏しいこととなり、その結果、開発が与える影響を制御する効果が制限される場合があり得る。

ツーリズムについては、その効果が多面的であるとともに、ツーリズムの対象が自然資源、歴史・文化的資源であり、地域における生活、経済基盤として不可欠な役割を担う。そのため、資源に対する影響をめぐって開発、保全、保護といった局面で各々に関わる主体間の関係が多様化、錯綜する一方、ツーリズム推進が与える影響に対する計画的機能については、地域にとって重要かつ慎重な検討を要する論点を提示することが可能である。

第一は、開発に対する規制、誘導といった方法で、開発内容自体に対する制御を行い、地域に与える影響をプ

ラスの方向へ向ける機能である。この場合、開発推進への動機づけについては、開発へのインセンティブ付与、推進に対する制約条件の緩和、撤廃、他方、環境保全、自然環境保護については、ゾーニング、規制内容の強化といった方法があり、これらの機能により、地域にとって望ましい開発効果を実現することとなる。

第二は、こうした開発効果に対して評価を行い、次段階における取り組みに活かしていく機能である。この段階では、それまでの開発内容、開発手法の改善、あるいは、その見直しを含むため、開発自体の意義を問われることとなるが、地域がもつ環境、資源のあり方に直接関わりをもつ点をふまえると、地域全体としての取り組みにおける開発の役割、効果といったとらえ方が不可欠である。

第三は、開発についての計画策定、意思決定、合意形成において、それに関わる主体を統合し、各々に対する効果を最大化するためのプロセスを構築するための機能である。計画策定、開発遂行を担う主体は、そのプロセスにおいて相互に関係をもつ一方、各主体の行動が個々に地域に対して影響を与えるため、両者を包含した機能が重要となる。

第四は、開発がもたらす地域形成、地域変容について、地域が自律的に関与し、主体的に地域振興、地域づくりを推進するための機能である。この場合、開発に対する地域の関わり方に焦点があり、地域が選択する開発内容、方法に基づき、地域が主体的に取り組んだ成果を自ら享受する一方、その問題点を解決することを組み込んだ仕組みを構築する必要がある。

以上をふまえ、本稿においては、既往研究の成果をふまえて、第一、第二の論点については、ツーリズムを中心とする開発に対する計画的機能が土地利用、環境との関連でとらえられる側面を吟味し、次いで、第三の論

点については、開発に対する計画策定、意思決定といった計画プロセスにおける効果について言及する。第四の論点については、ツーリズムによる開発、それに対する地域の側での自律的で、主体性をもった変化といった側面に着目して検討を進める。

## II. 土地利用、環境との関連における機能

ツーリズムを担う活動が、土地利用の変化を伴い、環境に影響を与える場合、それに対する計画的機能については、ツーリズムとの関わりにおいて重要な局面をまず明確にする必要があり、その際、計画的機能の対象の特性に即した視点を設定することが不可欠である。

### 1. 環境に与える影響及びその評価

ツーリズムが環境に与える影響、それに対する評価に関する視点<sup>2)</sup>については、地域における生活や経済活動のための基礎として重要であり、資源としてとらえた環境の多面的な性格、多元的な価値といった環境自体の具体的内容と、ツーリズムがもつ意義、効果の多様性との関係をふまえた議論が必要である。

環境自体の性格については、秋山（2001）は、環境資源の保全について、環境の質を高めるという視点から、対象を環境的属性によって、①自然生態系、②人工化された生態系、③人工物の集積系、という3つの類型を示し、環境管理に経済的手法が導入されてくるに伴い、経済政策との接触領域を考慮に入れるのは不可避となったことをふまえつつ、環境資源がもつ機能を損なうことなく、その潜在能力を発揮させることを基本とする資源の生産性に着目し、その実践において上記類型に応じた異なった対応を図る必要があること、環境の価値を評価するための制度設計が重要となること、環境保全行為は積極的に自然に働きかける側面をもち、開発と環境の関係を二項対立的にとらえる枠組みを越えた広い射程をもち、地域政策、都市・地域計画と重なる領域が拡大する広義の環境政策へと転換していること、を指摘している。

以上の点は、ツーリズムとの関係においては、ツーリズムが成立し、実行され、それを構成する活動が行われる場としての環境という性格と、ツーリズムの対象としての質、魅力を問われる環境という性格を併せもつ二面性をふまえると、ツーリズムに関わる開発とそれが環境に与える影響に対する計画的機能については、開発と環境保全とがより緊密な関係を要することとなり、環境を

対象とする政策、計画への関与が増大することとなる。他方、ツーリズムの側においては、開発と環境保全、あるいは、環境管理とが関連をもち、理念・目標段階から具体的な活動、行動段階にわたって、開発の推進が環境保全、環境管理に対してプラスの効果を及ぼす関係を包含する仕組みを構想、計画段階から構築する必要性が高まる。

また、影響に対する評価については、開発、ツーリズム各々に関わる主体、地域を構成する主体、地域を取り巻く社会経済的環境、地域特性がもつ多様性と時間的変化に対し、立案、策定、実行といった計画的機能が発揮される諸段階における意思決定に対して、評価対象、手法、結果のフィードバックといった評価システムを適合させていくことが重要である。

こうした評価については、高知県四万十川の場合、清流及び生物資源の生態系の保全、復元を行い、清流四万十川と地域振興が調和し共存する地域づくりを進めるため、流域の基本指針となる「清流四万十川総合プラン21」を策定し、21世紀初頭までの四万十川流域の総合対策を明らかにしており（高知県（1996））、さらに、2001年には、このプランに対する中間評価<sup>3)</sup>が行われている。

評価は、「水質」、「水量」、「景観」、「生態系」、「振興」に区分された施策に対し、施策効果側面（プランの本来の目的に対して、個々の施策・事業が適切に効果を発揮）、環境影響側面（目的が、環境負荷が総合的に低減されるなかで達成される）、理念側面（社会のしくみそのものを革新し、持続可能なやり方に転換していく）が対象となっている。また、評価の基準に関して、施策効果側面については対象に応じて3つの基準を設けており、例えば良い評価の例として、基準1では、「負荷をゼロに近づける新たな社会・経済システムの構築につながった」、「負荷排出源の改善（人間活動の抑制・人間活動の転換等）」、「負荷排出を低減する目的での負荷発生過程の見直しにつながった」等、基準2では、「自然のシステムと社会・経済システムが統合された地域社会の構築につながった」、「産業・経済及び社会の分野への、環境配慮の視点の内在化につながった」等、基準3では、「地域の特性を活かした、地域社会の自発的な自助努力の助長につながった」等があり、環境影響側面については、「プラン21に記載の「配慮指針」や「文化環境配慮方針」、もしくは協議会等で定めた指針や手引きに基づき実施」、「国等が定めた（指導した）施工・事業実施方針に基づき実施」等、理念側面については、「事

業内容に地域ニーズが反映されるような場や機会を提供している」、「事業内容が住民や県民に公開されている」等がある<sup>4)</sup>。

これらは、個別施策に対する行政側からの評価であるが、施策を含む広義の開発が与える影響は、生態系、社会経済システムの経路を通じて、領域、分野横断的に発生し、それが拡大するにつれて、直接的、間接的に影響に関係する主体が著しく多様化することをふまえると、影響の評価システムの構築に際しては、個々の開発を軸とするシステムに加えて、開発及びその影響に関係する主体の明確化、対象となる地域的単位の設定について、影響がもつ特性(環境保全、自然環境保護、あるいは、開発への指向性の程度、関係する主体の範囲等)に基づき慎重に配慮すること、また、それを開発計画、実施のプロセスに整合したかたちで連結させること、その際の合意形成のための方法を明確にすること、といった点が重要と考えられる。

## 2. 主体間の相互関係

環境保全、自然環境保護、開発を担う主体の相互関係に関する視点については、特に開発に対して相対的に強い規制が行われている地域(国立公園等)の場合、各主体の個々の活動、行動及びそれらの相互関係が、地域総体として環境保全、自然環境保護と開発との間において、地域の主体性に基づく良好かつ安定的な関係を構築するための条件、方策が焦点となる。

こうした点について、例えば、Nepal, S. K. (2000)は、ツーリズム、国立公園、地域社会という3つのアクターによって形成される関係に関するプロセスと相互作用において、①ツーリズムは、ツーリズムという部門における開発プロセスを主として担う。それは、ビジター、ツーリズムについてのサービス及び施設、投資家及び企業家、制度、政策を含み、デスティネーションにおけるツーリズムのための開発を推進する、②国立公園及びそれがもつ多様な資源は、ツーリズム及びレクリエーションに対する需要を喚起する。換言すれば、国立公園に関わるツーリズムのための開発は、ツーリスト、事業者は何を提供するか大きく依存する、③地域社会及び組織は、ツーリズムのための開発、保全に関して重要な役割を担う。知識、スキル、プライオリティ、態度は、デスティネーションにおけるツーリズム及び保全のための戦略に大きな影響を与える、といった各アクターの役割を提示し、それらの相互作用の所産として、①ツーリズムと国立公園との関係は、景観における人為的变化を

もたらす、②ツーリズムと地域社会との関係は、地域の参画、利益、乗数効果に主として関わる、③国立公園と地域社会との関係は、保全におけるパートナーシップ、政策、意思決定、景観修復のための行動に関わる、④ツーリズム、国立公園、地域社会相互の関係は、様々なかたちの開発、利害、利益、便益に関わる、とし、他方、Nelson, J. G. (1987)による事例研究では、対象とした国々において、国立公園、保護地域の状態は不均衡であり、最適な方向づけには及んでいないとみられ、さらに、国立公園、保護地域の多様な役割と、社会経済的及びその他の特性との間の関係に乏しいこと(国立公園、保護地域の機能には、自然資源、そのモニタリングの他に、歴史的・文化的・考古学的資源、教育、レクリエーション及びツーリズム、先住民及び地域住民、地域計画及びマネジメント等が含まれる)、これを改善するための基礎として、国家環境保全戦略(National Conservation Strategy (NCS))と国立公園、保護地域の役割に関するNCS情報システムが求められること、また、地域計画、地域開発、先住民及び地域住民との関連で、国立公園、保護地域の役割に関する研究が特に必要であること等を示している<sup>5)</sup>。

以上におけるツーリズム、国立公園、地域との間における関係は、各々を構成する主体間の相互関係となり、相互関係全体の目標と個々の主体がもつ目標との間、また、個々の(または、複数の)主体がもつ目標の間において、ツーリズム推進、それに伴う開発、環境保全、自然環境保護、地域振興を担う活動といった動きが生じる場合に、相互にメリットがある相乗的な関係があり得る一方、調和しない、あるいは、相反する作用の結果、主体がもつ目標、行動の乖離が発生し、マイナスの効果をもたらされる可能性がある。こうした点に対する計画的機能は、相互関係(それが形成される地域)全体を対象とする包括的内容及びその効果をもつことに加えて、個々の主体、特定の主体間の相互関係といった局面に応じて効果をもつことが重要と考えられる。

そのためには、各主体が活動、行動における構想、計画段階から計画的機能との関わりをもち、推進、規制、誘導等の機能を組み入れた体制を構築する必要がある。国立公園の場合、こうした相互関係において、開発との間で地域、環境に対する深刻な問題を発生させる可能性が大きいため、ツーリズムに関しても、計画的機能の役割を重視し、相互関係の効果をより高めるための方法、条件づくりが重要となる。

わが国の国立公園の状況については、国立公園を含む

自然公園は、自然の保護と利用という2つの異なる方向性をもつ目的と内容を内蔵し、観光レクリエーション、野外教育のための利用、公園内で行われる開発について、保護と利用との関係をめぐる問題が指摘されている(俵(1998))。

吉野熊野国立公園熊野地域の場合、1936年の吉野熊野国立公園指定以降、1940年特別地域指定、1950年潮岬地区の拡張、1967年潮岬地区の特別地域指定、1970年地先海面及び鏑浦地区の拡張、鏑浦地区の特別地域及び海中公園地区指定、1975年尾鷲、熊野地区の拡張及び特別地域、特別保護地区、海中公園地区指定等を経て、1984年に熊野地域管理計画が策定されたが、1988年に吉野熊野国立公園全域について公園計画が再検討さ

れ、1991年の計画改定の後、2000年の計画改定に至っている<sup>6)</sup>。

吉野熊野国立公園熊野地域は、尾鷲・熊野、勝浦・太地、串本、那智山、熊野川の5つの管理計画区からなり、管理計画では各管理計画区について第1表に示す保全、利用に関する方針を示している。保全対象の保全方針においては、管理計画区ごとに保全すべき特徴的な資源に関する方針が示されており、利用に関する方針においては、いずれも自然探勝、自然体験に基づく方針が重視されている。他方、吉野熊野国立公園熊野地域における公園事業執行状況については(第2表)、1977年以降園地を対象とする各県による事業執行が進められたが、1989年から1992年にかけて民間宿泊施設の事業

第1表 吉野熊野国立公園熊野地域管理計画における保全、利用に関する方針

<p>1. 尾鷲・熊野管理計画区(海岸部のうち三重県に係る区域)</p> <p>(1) 保全対象の保全方針          [七里御浜] 紀伊半島では珍しい直線的な磯浜海岸が連なり、アカウミガメが産卵に上陸する。車両の乗入れを規制する等、アカウミガメの産卵等を阻害しないよう極力配慮する。磯浜と背後の防風林を一体として、海岸景観の保全に努める。海岸保全工事等にあつては、海岸景観を損なわないように工法を指導する。          [二木島海中公園地区及び周辺部 楯ヶ崎] 海中、海岸景観の自然性の高い地区であり、優れた海岸・海中景観を保全するため、極力人為による影響を排除し、風致景観及び自然環境の保全に努める。</p> <p>(2) 利用に関する方針          特異な海岸景観の探勝や自然歩道の利用を促進し、自然とのふれあいの推進に努める。</p> <p>2. 勝浦・太地管理計画区(海岸部のうち和歌山県新宮市、那智勝浦町、太地町及び古座町の一部に係る区域)</p> <p>(1) 保全対象の保全方針          [ゆかし潟] 塩沼地植生、ハマボウ群落等がみられ、良好な自然環境が保持されている。周辺の土地利用や河川管理等との総合的な調整を図り、特異な自然環境に影響を与えないように努める。          [大浜] 七里御浜と同じ。</p> <p>(2) 利用に関する方針          利用施設を拠点に、変化に富んだ海岸景観の探勝や水辺の動植物の観察等を促進し、自然とのふれあいの推進に努める。</p> <p>3. 串本管理計画区(海岸部のうち和歌山県串本町及び古座町の一部に係る区域)</p> <p>(1) 保全対象の保全方針          [串本海中公園地区] 海中公園地区の利用は、海中の景観や生物への影響が懸念されるものであるため、必要に応じて調査等を行い、その結果を踏まえて海中公園の保護を図る。また、周辺陸域部を含めて、その特性に留意した保全を図り、海岸保全施設工事等にあつては、海中公園地区の景観に影響を及ぼさない工法を指導する。</p> <p>(2) 利用に関する方針          地区の景観の基幹をなしている海岸景観の探勝利用を促進する。また、海中公園地区については、海中の生物等に影響を与えないよう留意しつつ、海中景観の探勝等の適正な利用を推進する。</p> <p>4. 那智山管理計画区(那智山を中心とする地域)</p> <p>(1) 保全対象の保全方針          [那智の滝及び那智原始林] 那智の滝を中心とする雄大な景観の維持並びに、学術的にも貴重な森林植生及び水源涵養をはじめとする公益的機能を有する森林の保護のため、極力人為による影響を排除し、風致景観及び自然環境の保全に努める。</p> <p>(2) 利用に関する方針          文化財と一体となった歴史的景観や自然景観の探勝や自然歩道の利用等を促進し、自然とのふれあいの促進に努める。</p> <p>5. 熊野川管理計画区(熊野川及び北山川の中、下流域で和歌山県新宮市、熊野川町、本宮町、北山村、奈良県十津川村及び三重県熊野市、紀和町、紀宝町に係る区域)</p> <p>(1) 保全対象の保全方針          [北山川峡谷及び瀨峡] 自然性の高い地区であり、極力人為的行為による影響を排除し、風致景観及び自然環境の保全に努める。河川工事等にあつては、景観を損なわない工法等を指導する。</p> <p>(2) 利用に関する方針          河川景観や歴史的景観の探勝や自然歩道の利用等を促進し、自然とのふれあいの推進に努めるものとする。</p>
---

出典：環境省近畿地区自然保護事務所資料(2000年)を基に作成。

第2表 吉野熊野国立公園熊野地域における公園事業執行状況(2000年3月現在)

事業決定年	管理計画区	事業の種類	事業執行者	内 容
1977	尾鷲・熊野	三木崎園地	三重県	園地 4,169 m <sup>2</sup>
1977	尾鷲・熊野	楯ヶ崎園地	三重県	園地 2,619 m <sup>2</sup>
1978	熊野川	千穂ヶ峰線道路(歩道)	和歌山県	延長 4,158 m
1981	勝浦・太地	梶取崎園地	和歌山県	園路 286 m
1981	勝浦・太地	平見台園地	和歌山県	園地 622 m <sup>2</sup>
1981	串本	タカノ巣園地	和歌山県	園地 1,212 m <sup>2</sup>
1982	勝浦・太地	孔島・鈴島園地	和歌山県	園地 2,000 m <sup>2</sup>
1986	熊野川	川湯野営場	和歌山県	敷地面積 9,330 m <sup>2</sup> 、 テントサイト等
1988	尾鷲・熊野	阿田和園地	三重県	敷地面積 16,200 m <sup>2</sup>
1989	尾鷲・熊野	鬼ヶ城周回線道路(歩道)	三重県	延長 1,103 m
1989	尾鷲・熊野	網代園地	三重県	敷地面積 44,600 m <sup>2</sup>
1989	尾鷲・熊野	鬼ヶ城園地	三重県	園路 521 m、展望台等
1989	勝浦・太地	宇久井園地	和歌山県	園路 490 m
1989	勝浦・太地	太地園地	和歌山県	敷地面積 8,692 m <sup>2</sup>
1989	勝浦・太地	下田原園地	和歌山県	敷地面積 4,510 m <sup>2</sup>
1989	勝浦・太地	宇久井宿舎	(財)国民休暇村協会	収容人員 192 人
1989	勝浦・太地	湯川宿舎	(株)コーポランド観光 (株)湯川温泉ホテル	収容人員 367 人 収容人員 131 人
1989	勝浦・太地	夏山宿舎	松田喜弘(もみじや)	収容人員 45 人
1989	勝浦・太地	太地宿舎	(株)勝浦御苑ホテル太地リゾート 太地町	収容人員 239 人 収容人員 89 人
1989	勝浦・太地	太地博物展示施設	太地町	敷地面積 20,336 m <sup>2</sup> 、博物館、 プール、水族館等
1989	串本	潮岬周回線道路(車道)	和歌山県	延長 8.6 km
1989	串本	橋杭園地	和歌山県	敷地面積 24,600 m <sup>2</sup>
1989	串本	錆浦園地	和歌山県	園路 220 m
1989	串本	潮岬宿舎	潮岬臨海ハウス(株) 西田建比古(岬ロッジ)	収容人員 50 人 収容人員 43 人
1989	串本	錆浦水族館	(株)串本海中公園センター	敷地面積 20,500 m <sup>2</sup> 、水族館、 VC、休憩所、駐車場、研究棟
1989	那智山	那智妙法線一般自動車道	熊野交通(株)	延長 6.172 km
1989	那智山	那智山園地	那智勝浦町	駐車場 2,553 m <sup>2</sup> 等
1989	那智山	妙法山園地	熊交商事(株)	敷地面積 356 m <sup>2</sup>
1989	熊野川	新宮本宮線道路(車道)	和歌山県	延長 3.5 km
1989	熊野川	田戸園地	奈良県	敷地面積 835 m <sup>2</sup>
1989	熊野川	湯の峰宿舎	(株)あずまや	収容人員 134 人
1989	熊野川	川湯宿舎	末吉観光(株) (株)川湯観光富士屋 (株)山水館	収容人員 118 人 収容人員 172 人 収容人員 613 人
1989	熊野川	湯の峰駐車場	和歌山県	駐車場 600 m <sup>2</sup>
1990	勝浦・太地	勝浦湯川線道路(車道)	和歌山県	延長 1.9 km
1990	熊野川	鮎田瀨峡線船舶運送施設	熊野交通(株) 瀨峡観光(株) 北山村	区間距離 49.2 km 区間距離 49.2 km 区間距離 13 km
1992	尾鷲・熊野	新鹿浦園地	熊野市	園地 3,000 m <sup>2</sup>
1992	勝浦・太地	燈明崎園地	太地町	敷地面積 340 m <sup>2</sup> 、 古式捕鯨山見台等

(第2表つづき)

事業決定年	管理計画区	事業の種類	事業執行者	内 容
1992	勝浦・太地	勝浦宿舎	(株)浦島温泉ホテル 浦島観光ホテル(株) (株)中の島 勝浦温泉土地(株)	収容人員 570 人 収容人員 2,752 人 収容人員 904 人 収容人員 404 人
1993	熊野川	七色宮井線道路 (車道)	和歌山県	延長 28.087 km
1993	熊野川	小松口園地	和歌山県	敷地面積 4,395 m <sup>2</sup>
1994	那智山	大戸平園地	和歌山県 那智勝浦町	敷地面積 7,137 m <sup>2</sup> 敷地面積 29,327 m <sup>2</sup>
1996	串本	潮岬園地	和歌山県 串本町 潮岬観光(株) 熊交商事(株) (株)暖流	敷地面積 4,431 m <sup>2</sup> 敷地面積 1,662 m <sup>2</sup> 駐車場、食堂 敷地面積 991 m <sup>2</sup> 、観光タワー等 敷地面積 3,085 m <sup>2</sup> 、展望施設等
1996	熊野川	飛雪ノ滝園地	三重県	敷地面積 48,100 m <sup>2</sup>
1996	熊野川	下尾井宿舎	北山村	収容人員 51 人
1997	尾鷲・熊野	行野浦橋ヶ崎線道路 (車道)	三重県	延長 13,650 m
1997	勝浦・太地	燈明崎山見鼻線道路 (歩道)	和歌山県	延長 1,630 m
1997	串本	大島周回線道路 (歩道)	和歌山県	延長 695 m
1997	那智山	那智妙法山周回線道路 (歩道)	和歌山県 那智勝浦町	延長 5,312 m 延長 713 m
1997	熊野川	飛雪ノ滝野営場	三重県	敷地面積 10,000 m <sup>2</sup>
1999	熊野川	下尾井園地	北山村	園路 400 m、ステージ等

注) 上記の他に、1998年近畿自然歩道線道路(歩道)事業(三重県、和歌山県)がある。

出典：環境省近畿地区自然保護事務所資料(2000年)を基に作成。

執行が顕著となり、さらにそれ以降は、園地、歩道を対象とする事業執行が行われている。

特に1989年から1992年にかけての状況は、当時の社会経済環境下における強い開発指向を背景とすると見られ、国立公園における条件下にあってもそれが顕著に認識できる実態があったと考えられる。ただし、域外資本等による大規模開発という面では、全国的な開発対象の中で国立公園がもつ開発への規制は、この地域がもつアクセス等固有の地理的条件をも勘案すると、開発対象としての制約条件が開発メリットを上回り、事業機会としての魅力に劣った可能性に留意する必要がある。

これに対し、地元資本、地域における事業者の側では、開発指向の状況に応じたかたちで事業に取り組むこととなり、その結果、個別宿泊施設を対象とする事業執行といった面でもとらえられるに至ったと考えられる。さらに、その後の社会経済環境変化の中において、歩道整備等の事業執行は、管理計画における利用に関する方針に即した、外的条件への適応、あるいは、外的条件の事業面での具体的な表れとしてとらえることが可能である。

以上の状況は、主体間の相互関係において、地域全

体、あるいは、それを取り巻く環境下での開発指向に対し、国立公園という条件における環境保全への方向づけの中で、地域を構成する主体の側における開発指向、また、その後の環境変化に対応したかたちでの、自然環境と調和したツーリズムへのシフトといった点でもとらえることができると考えられる。

これをふまえると、こうしたプロセスにおける意思決定について、各主体にとっての外因的作用に基づく行動の一方では、外因的作用に対し、地域的条件、地域特性に基づき、地域が主体性をもちつつ、地域がもつ目的、行動に正当性を付与し得る計画的機能の役割を重視する必要がある。

この場合、計画的機能を担う主体は、直接開発対象となる地域を越える地理的範囲、あるいは、多様な利害関係をもつ異質な主体を包含し得る領域を対象とすることにより、その効果がより増大すると考えられ、開発に伴う広域的効果、計画実現のための主体の目標、目的、行動の内容等については、可変的な地理的範囲と多様な主体を対象とした機能が有効に発揮できる計画主体の構築が重要な課題になると考えられる。

### 3. 自然環境との相互関係におけるツーリズム

ツーリズムが自然環境と直接関係をもつ視点については、両者の相互関係を方向づける、あるいは、相互に規定し合うといった作用に対する計画的機能が重要となり、保全、保護、利用、開発に関連して、ツーリズムを構成する活動、行動の具体的内容、推進及び参画主体、推進体制・方法等ツーリズム自体の特性に視野が及ぶこととなる。

そうした相互関係に対する機能について、Orams, M. B. (1996) は、人間と野生生物との相互作用には広範な多様性があり、そうした機会に対する需要が急速に増大していること、この機会の多様性は、ツーリストと野生生物との相互作用をもたらしスペクトル (Spectrum of Tourist-Wildlife Interaction Opportunities (SoTWIO)) としてとらえられる一方、ツーリストと野生生物との相互作用を制御するために用いられるマネジメントの多様な体制、構造があり、その体制は、フィジカル、規制、経済、教育といった側面に区分されること、近年においては、相互関係に対するマネジメントでは、フィジカル、規制が卓越しているが、教育に基礎を置くマネジメント戦略を増大させることに相当のポテンシャルがあることを指摘している。

そこで示されるツーリストと野生生物との相互作用についての概念的モデルにおいては、上記4つの側面をもつマネジメントのための戦略は、その組み合わせを基に、環境、ないしは、資源に関する SoTWIO を規定し、他方、4つの側面は、ツーリストについては、満足・楽しみ、教育・学習、態度・考え方の変化、行動・ライフスタイルの変化、野生生物については、ネガティブなインパクトの最小化、独立・自給への寄与、生息・生育環境の改善、長期的な健康・生存能力といった指標においてより望ましい方向へ向ける役割を担うが (Orams, M. B. (1996))、ツーリストと自然環境との相互関係において、マネジメントがもつ機能を軸とする人間の関わり方は、ツーリズムにとっての資源、自然環境自体が本質的にもつ価値といった点について、ツーリスト、ツーリズムが依拠する空間、それに関わる広範な社会文化的文脈との関連で慎重な議論が必要である。

また、自然環境との相互関係でとらえられるツーリズムの具体的内容は、対象となる資源、ツーリズムに伴う活動を規定する施設、サービスのタイプといったツーリズムの側の諸要素間の関係に対する考慮を要することとなり、その際には、それらの役割分担、あるいは、融合、さらには、新たな資源、施設、サービスの創出とい

ったことにより、各々の魅力を相乗的に向上させることが重要となる。その背景には、Reynolds, P. C. and Braithwaite, D. (2001) が示す環境保全、ビジターの満足、利潤可能性等の対立する価値のトレードオフを基に、その多様な相互関係の中で最も密接な関係をもつ環境と経験の質に対するインパクトを重視するフレームワークに見られるような、ツーリズムと自然環境との相互関係に対する価値認識、それに基づく計画的機能の考え方を基礎として位置づけておく必要がある。

他方、マネジメントがもつ機能については、それを担う主体、実行するための方法に関して、地域の側の主体の目標との間、また、機能を構成する個々の側面間における整合性、それに対する合意形成が、機能がもたらす効果を増大させるための条件として明確にされることが重要である。この場合、地域におけるツーリズムとそれに関連する政策や計画との広範な関係を含むこととなり、その結果、それらの立案、実行に即して具体的な方法を構築することが不可欠である。

さらに、効果自体の内容については、地域においてそれを評価、判断するための前提となる目標、あるいは、指標設定が直接関わるため、ツーリズムを担う主体の意識や行動と自然環境に対する影響の質、程度との間における関係に対して、より個別的で具体的な追求が重要となる。

## III. 計画プロセス及び地域的变化に関する機能

### 1. 計画策定、意思決定との関連

ツーリズムに関する計画策定については、ツーリズムが環境、あるいは、地域に及ぼす影響に対し、計画の立案、合意形成、実行に至るプロセスにおいて、マイナスの影響を排除し、ツーリズムの効果を地域にとって最大化するためのシステムを構築する必要がある。この場合、計画内容自体の有効性、妥当性に加えて、策定プロセスにおける意思決定、合意形成のあり方が重要となり、プロセスにおいて重視すべき局面、あるいは、意思決定、合意形成のための方法において重視すべきポイントが、計画、参画主体がもつ目的、計画への取り組み方に応じて異なってくる可能性がある。

Newsome, D., Moore, S. A. and Dowling, R. K. (2002) は、ツーリズムを対象とする計画フレームワークが、人為的变化に着目し、管理すること、自然科学、社会科学に依存すること、明確なマネジメントの対象に基づくこと、経験、社会、マネジメントに関する条件の

組み合わせである機会の設定を認識し、用いること、計画の基礎をレクリエーション機会に置くこと、モニタリング、評価を必要とすることをふまえ、従来提示されてきた6つのフレームワーク<sup>7)</sup>について比較検討を行っている。そこでは、比較のための指標として、①地域計画への適合性(複数の自然地域を対象とする)、②マネジメントにとって必要な、ビジターの利用に伴うインパクトに関する情報提供、③計画におけるステークホルダー参画の明示的な実施、④マネージャーの行動についての責任、あるいは、方向づけ、⑤他の形態の計画との容易な統合、⑥公開可能で独自の文書という成果、を設定し、検討を行った結果、ツーリズム最適化のためのマネジメント・モデル(TOMM)が、⑤を除くすべての指標について良く適合するとしている。

TOMMにおけるフレームワークは、①コンテキスト記述、②モニタリング・プログラム、③実行、の3つの局面に大別され、①には、プロセスの計画及びステークホルダー参画の開始、コンテキスト記述の完成及びステークホルダー参画の継続、②には、モニタリング・プログラムの開発、コンテキスト記述及びモニタリング・プログラムの改善、ステークホルダーへの計画のドラフト及び最終版の準備、③には、実行及びモデルの改善、といった内容が含まれており、③の結果は、レビュー、モニタリングを通じて①に繋がる関係をもつ(Newsome, D., Moore, S. A. and Dowling, R. K. (2002))。これらは、環境、社会経済的状況及びその変化、既存の政策、計画との関係等を検討しつつ、初期段階からステークホルダーの参画を促していくこと、また、モニタリングに対して中心的位置づけを与え、慎重な意思決定、合意形成に繋がることといった点で有効性をもち、計画手法の技術的側面については柔軟性かつ幅のある利用可能性を含むことになると考えられる。

他方、先のフレームワークの比較において、他の形態の計画との容易な統合という指標に関してTOMMよりも適合度が高いとされている、受容可能な変化の限界については、例えば、McCOOL, S. (1994)は、①インパクトに関する課題、関心の明確化、②ツーリズムのための開発の定義、③資源及び社会的状況を示す指標の選択、④既存資源及び社会的状況の総体的把握、⑤各ゾーンにおける資源及び社会的状況の水準の特定、⑥ツーリズムのための開発ゾーンへの展開、⑦実行及びより良いオルタナティブの検討、といった局面を示している<sup>8)</sup>。この場合のプロセスには、ツーリズムを含む地域計画、地域開発全般に関わる共通性が含まれており、定式化の

程度が高い性格をもっているため、関連計画との整合、それへの適合に関してはより高い効果が得られると考えられる。

他方、局面の設定においては、参画主体との関係、意思決定の方法、具体的な参画主体の行動については明示されないため、環境、地域と直接関係をもつツーリズムを対象とする計画策定に際しては、局面ごとの対応、あるいは、個々の意思決定ごとに重視すべき課題を明確にし、適切なプロセスの構築とそれに基づく高い効果を実現していくための条件、関係する主体の関わり方、行動の内容を具体化していく必要がある。

## 2. 地域形成、地域変容との関連

地域形成、地域変容に関する計画的機能は、域外的作用に基づく地域の変化に関する領域と域内的作用に基づく地域の変化に関する領域にわたって効果をもたらす。域外的作用については、ツーリズムとの関わりにおいて、開発推進の状況下においては、域外資本による開発、開発推進による産業立地、ツーリスト誘引のための方策、ツーリストの増大に対する施設、サービス、インフラストラクチャー整備等、また、域内的作用については、域内資本による開発、域内企業を軸とする産業振興、地域におけるツーリズム推進体制の構築等により、観光地化、都市化、土地利用の高度化といったかたちで変化が生じることになるが、そのための(または、それに対する)規制、誘導、インセンティブ付与といった計画的機能が地域政策、地域計画において実践されている。

域内外において経済成長、開発指向局面にあり、地域開発への方向性がポジティブである場合には、地域開発に伴うインパクトに対する計画的機能が焦点となり、環境破壊、土地利用の混乱、不十分な施設、サービスの整備、ツーリスト受け入れ体制の充実等の環境、地域に与える影響への対応、悪影響の排除、開発に伴う問題の解決が重要な課題となり、環境への影響を最小化し、地域が主体性をもちつつ、持続可能な開発を追求、実現する上での地域の変化の問題点が問われることとなる。

これに対し、域内外における開発指向性が相対的に弱く、地域における主体性に依存する程度が高まる局面においては、地域がもつ自律性の意義が重要となり、開発に対する態度、考え方、開発に対する価値基準の内容、価値の実現について、地域自らの意思決定に基づく地域の変化、それを実行するための意思決定が重要な焦点となる。

この点については、環境・生態系の保全及び社会の持続可能な発展を政策の枠組みとする総合的な地域発展を目標とすること、地域にあるハードとソフトの資源を活用し、地域経済振興においては、複合経済と多種の職業構成を重視し、域内産業連関を拡充する発展方式をとること、地域の自律的な意思に基づく政策形成を行うこと、といった内発的発展の内容(保母(1996))に直接関わりをもつこととなり、地域の将来方向、地域振興への主体の関わり方、地域振興策にとって重要な問題点を提示する<sup>9)</sup>。

こうした自律的な地域の変化とツーリズムとの関係に関して、Timothy, D. J. (2002) は、エンパワメントに関する経済的側面について、ツーリズムがデスティネーションであるコミュニティもたらす長期的金銭的利益、コミュニティ全体へのその波及、地域におけるサービスやインフラストラクチャーの顕著な改善、心理的側面については、文化、自然資源、伝統的知識に対する域外からの認識に基づく自尊心の高まり、コミュニティにおける信頼の増大による教育、訓練の機会への指向性の高まり、雇用、所得の得やすさによる地位向上、社会的側面については、ツーリズムによるコミュニティの安定の維持、強化、個人や家族が協力して産業を成功に導くことによるコミュニティの結合の改善、教育や道路のようなコミュニティ開発のイニシアティブのための資金利用、政治的側面については、人々がツーリズムのイニシアティブに対する疑問や関心を増大し得る、代表制のフォーラムを提供するコミュニティの政治構造、ツーリズムのための事業を先導する、あるいは、実行するエージェントが、コミュニティにおける集団、個人の意見を求め、代表して意思決定に加わる機会の付与、といった特徴を提示している。

これらは、地域におけるツーリズム推進が、地域を構成する諸側面において自律性をもつことによるプラスの効果を促す点で重要である。ただし、地域におけるツーリズムの役割が、地域全体の方向性との間で乖離がある、各主体間でツーリズム推進の効果に不均等が生じる、地域全体、各主体における意思決定プロセスが不連続で、合意形成に時間的、あるいは、主体間の乖離が発生する等の制約がある場合には、自律的意思決定、行動、それに対応する計画的機能の一方では、そうした問題点を解決するための方策が重要となる。

また、開発への目的指向性が強い状況については、より具体的に、例えば、農村コミュニティに関して、農業から多角化し、持続可能な経済へ移行させるために、持

続可能なツーリズムと関係をもったかたちでのコミュニティがもつ資源の流動化(Gannon, A. (1994))、あるいは、ツーリズム開発においてコミュニティを視点とするアプローチの重要性、農村地域でのツーリズム開発における事業者の参画、コラボレーションの重要性(Wilson, S., Fesenmaier, D. R., Fesenmaier, J. and van Es, J. C. (2001))といった視点の設定が可能であり、産業振興、地域振興のための要因、条件、方策の明確化が重視されることとなる。

以上のことから、地域を取り巻く環境変化への地域の自律性、主体性に基づく対応、あるいは、能動的な活動、行動については、地域全体、各主体の方向づけが、域内外の条件下において妥当性をもつことを前提に、計画的機能の対象として、ツーリズム推進の効果を高める方向への方策が必要となり、他方、そうした妥当性に乏しい、あるいは、地域全体、各主体における意思決定が不安定な場合には、目的指向性に基づく方向づけの一方では、合意形成の効果に着目した方策に焦点を置き、地域の変化への対応、それをふまえた地域振興、地域づくりを行うための計画的機能が重要な役割を担うこととなる。

#### IV. おわりに

本稿においては、ツーリズムを中心とする計画的機能について、「I. はじめに」で述べた4つの論点に対し、土地利用、環境との関連における機能については、環境に与える影響及びその評価、主体間の相互関係、自然環境との相互関係におけるツーリズムという3つの視点、次いで、計画プロセス及び地域の変化に関する機能については、計画策定、意思決定との関連、地域形成、地域変容との関連という2つの視点を設定し検討を行った。

以上をふまえ、今後は、各視点に関して、計画的機能が地域、ツーリズムに対してもつ効果を高めるための要因、それを実現するための条件を明確にし、ツーリズムが関わる計画に結びつけるための方策を具体化していくことが課題となる。

#### 注

- 1) 前稿においては、地域振興との関わりにおけるツーリズム計画(tourism planning)(森(2002a))、地域計画におけるツーリズムの特性、プロセス、推進への展開(森(2002b))について検討を行ったが、本稿においては、一定の地域的単位における環境、各主体の

活動、行動、あるいは、それら相互の関係を対象とし、ツーリズムを中心に効果を及ぼす計画的機能に着目する。

- 2) 環境に与える影響に対する評価には、影響を測定し、評価するための手法についての問題を含むが、本稿では、ツーリズムとの関連で、地域における活動、行動に対する計画的機能によって影響を制御し、マイナスの影響を排除しつつ地域に及ぼす効果を高めていく側面を重視する。
- 3) 「清流四万十川総合プラン 21」の中間評価については、高知県文化環境政策課四万十川流域振興室資料による。
- 4) ツーリズムに関わる分野について、施策効果側面、環境影響側面で良い評価を得ている施策では、例えば、「国際大会の開催」(施策効果：中村市、十和村、環境影響：十和村)、「都市といなかのガキ大将交流」(施策効果：中村市、東津野村、環境影響：東津野村)、「木の香る道づくり」(施策効果：高知県、環境影響：高知県)、「黒潮四万十自転車道の整備」(環境影響：高知県)、「国道・県道の整備」(施策効果：高知県、環境影響：高知県)、「流域内道路の整備」(施策効果：高知県、環境影響：高知県)、「オートキャンプ場の整備」(施策効果：大正町)等がある。
- 5) 持続可能な観光開発とコミュニティとの関連について、観光開発計画策定プロセスと観光開発における役割分担(田原(2000))、また、企業・観光地の開発戦略においては、観光に対する訪問者と地域住民の期待と認識に基づく事業と環境上の対象の組み合わせによって、相対的な競争的優位を引き出すといった観点(田原(1997))についての示唆がある。
- 6) 吉野熊野国立公園は、吉野地域、熊野地域に区分されるが、本稿では熊野地域を対象とする。なお、全域面積は 6.0 万 ha、地域地区別では、特別保護地区 0.4 万 ha (7.2%)、第 1 種特別地域 0.4 万 ha (6.3%)、

第 2 種特別地域 0.5 万 ha (8.8%)、第 3 種特別地域 0.7 万 ha (11.3%)、普通地域 4.0 万 ha (66.4%)、海中公園地区 53.6 ha であり、土地所有別では、国有地 1.2 万 ha (20.3%)、公有地 0.8 万 ha (13.5%)、民有地 4.0 万 ha (66.2%) となっている(吉野熊野国立公園に関する資料は環境省近畿地区自然保護事務所による)。

- 7) レクリエーション機会のスペクトル (Recreation Opportunity Spectrum)、受容可能な変化の限界 (Limits of Acceptable Change)、ビジターによるインパクトに対するマネジメント (Visitor Impact Management)、ツーリズム最適化のためのマネジメント・モデル (Tourism Optimisation Management Model (TOMM))、ビジターの行動に対するマネジメント・プロセス (Visitor Activity Management Process)、ビジターの経験のための資源保護 (Visitor Experience Resource Protection) である。
- 8) Farrell, T. A. and Marion, J. L. (2002) は、保護地域における、ビジターによるインパクトに対するマネジメントの特性について、簡単で柔軟な手法であり、費用、時間、ステークホルダーや地域住民からのインプットを組み込むというプラス面がある一方、客観性の低下、文化的な影響の受けやすさというマイナス面があるとする。また、橋本・真板 (2001) は、ガラバゴス国立公園の訪問者管理システムについて、立ち入り可能区域の限定、ガイドの資格制度、利用形態の限定、入園料の徴収を示す。
- 9) これは、参加型持続的地域開発について、民衆を中心とする開発援助政策とするとらえ方(高橋(1999))、また、地域産業政策について、観光における施策、地域振興の方向(田口(2001))等で示される地域開発、地域政策に関する視点と同時に、持続可能な農山村開発に関する学際的研究の視点の必要性 (Murdoch, J. (1993)) に繋がる。

## 参考文献

- 秋山道雄「開発理念の進化と環境管理」*経済地理学年報* 47-4、2001、1-14 頁。
- 高知県『清流四万十川総合プラン 21』、1996。
- 高橋真美「参加型持続的地域開発についての事例研究」*社会科学研究科紀要別冊* 3、1999、131-148 頁。
- 田口芳明「観光を軸とした地域振興の方向について—奈良県の地域産業政策に関する研究—」*奈良産業大学産業研究所報* 4、2001、1-14 頁。
- 田原榮一「持続可能な観光開発とインパクト管理」*商経論叢* 38-3、1997、109-134 頁。
- 田原榮一「持続可能な観光開発とコミュニティ」*商経論叢* 41-3、2000、29-58 頁。
- 俵 浩三「自然公園、特別地域、特別保護地区」(所収 沼田真編『自然保護ハンドブック』朝倉書店、1998) 33-52 頁。
- 橋本俊哉・真板昭夫「ガラバゴス国立公園における訪問者の管理システム」*立教大学観光学部紀要* 3、2001、15-22 頁。
- 保母武彦『内発的發展論と日本の農山村』岩波書店、1996、1-4 頁。
- 森 信之「地域振興におけるツーリズム—ツーリズム計画に関わる視点—」*大阪明浄大学紀要* 2、2002 a、69-82 頁。
- 森 信之「ツーリズムに関する計画論的研究—地域計画との関連を視点として—」*観光研究論集* 1、2002 b、49-66 頁。
- Farrell, T. A. and Marion, J. L. "The protected area visitor impact management (PAVIM) framework: a simplified process for making management decisions", *Journal of Sustainable Tourism* 10-1, 2002, pp. 31-51.

- Gannon, A. "Rural tourism as a factor in rural community economic development for economies in transition", *Journal of Sustainable Tourism* 2-1 · 2, 1994, pp. 51-60.
- McCOOL, S. "Planning for sustainable nature dependent tourism development : the limits of acceptable change system" *Tourism Recreation Research* 19-2, 1994, pp. 51-55.
- Murdoch, J. "Sustainable rural development : towards a research agenda", *Geoforum* 24-3, 1993, pp. 225-241.
- Nelson, J. G. "National parks and protected areas, national conservation strategies and sustainable development", *Geoforum* 18-3, 1987, pp. 291-319.
- Nepal, S. K. "Tourism, national parks and local communities" in Butler, R. W. and Boyd, S. W. (eds.) *Tourism and national parks : issues and implications*, John Wiley & Sons, 2000, pp. 73-94.
- Newsome, D., Moore, S. A. and Dowling, R. K. *Natural area tourism : ecology, impacts and management*, Channel View Publication, 2002, pp. 147-184.
- Orams, M. B. "A conceptual model of tourist-wildlife interaction : the case for education as a management strategy", *Australian Geographer* 27-1, 1996, pp. 39-51.
- Reynolds, P. C. and Braithwaite, D. "Towards a conceptual framework for wildlife tourism", *Tourism management* 22, 2001, pp. 31-42.
- Timothy, D. J. "Tourism and community development issues" in Sharpley, R. and Telfer, D. J. (eds.) *Tourism and development : concepts and issues*, Channel View Publication, 2002, pp. 149-164.
- Wilson, S., Fesenmaier, D. R., Fesenmaier, J. and van Es, J. C. "Factors for success in rural tourism development", *Journal of Travel Research* 40, 2001, pp. 132-138.