

【研究論文】

## 中間支援機関による観光まちづくりプラットフォーム構築 —奥津軽地域での実践を事例として—

工藤 順

青森公立大学大学院博士後期課程

### Abstract

Recently, “A platform for tourism-based community development” has been gaining a lot of attention. Under this system, local residents, tourism businesses, local industries such as agriculture, forestry, and fishing, and organizations for community development work together to promote local tourism. Intermediary organizations are expected to function as the main entity for constructing such a platform. In other words, these intermediary organizations can build platforms for tourism-based community development and cater to the needs of local residents through practical activities, ultimately revitalizing local tourism effectively. This study uses the Oku-Tsugaru area of Aomori Prefecture as a case study and examines the possibilities of building a platform for tourism-based community development through collaborations with an intermediary organization.

### 1. はじめに

地域住民が主体となり、農林水産業者、まちづくり団体等の多様な主体が連携して地域と観光客をつなぐ「観光まちづくりプラットフォーム」が注目を集めている。

しかし、その必要性が認識されながらも誰がその構築を担うのかが課題となっている。地域に中核的組織や活動を牽引するリーダーが存在する場合には、観光まちづくりプラットフォームの形成は比較的容易であるが、多くの地域では担い手不在が叫ばれている。

そうした中で、観光まちづくりプラットフォームの構築主体として注目されるのが「組織と組織とを媒介し、活動を支援する組織」(吉田, 2004)と理解され、まちづくりや市民活動、コミュニティビジネスの支援を進めてきた中間支援機関である。本稿では、筆者が携わった中間支援機関による観光まちづくりプラットフォーム構築の動きを取り上げ、その有効性について検討する。

## 2. 観光まちづくりプラットフォームと中間支援機関

プラットフォームとは、「第三者間の相互作用を促す基盤」(国領, 2006: 142)と定義される。それは、物理基盤(ネットワークインフラなど)とその上に成立するコミュニケーション基盤(語彙、文法、文脈、規範の共有といった言語空間)によって構成され、この基盤上において多様な主体間の相互作用が繰り広げられることで新たな協働や創発が生まれ、新しい価値を誘発する場と位置づけられる。このプラットフォーム概念が、まちづくりや地域経営領域においても応用され始め(大社, 2008; 海野, 2009; 高田・原田・小阪, 2010; 敷田・森重・中村, 2012)<sup>1</sup>、特に、政府による積極的な推進が図られている。観光庁が主催した観光地域づくりプラットフォーム研究会は、「着地型旅行商品の販売を行うため、地域内の着地型旅行商品の提供者と市場(旅行会社、旅行者)をつなぐワンストップ窓口としての機能を担う事業体」(観光庁, 2011: 1)と観光地域づくりプラットフォームを定義し、5つの要件を提示した。そして、「観光地域づくりプラットフォーム支援事業(2011~2012年度)」等の政策資源の投入を進めている。また、半島地域の活性化に取り組む国土交通省は、「地域の資源化を図り、地域の課題解決を行う継続的な組織(担い手)を育てる場や仕組み」(国土交通省, 2011: 122)と地域活性化におけるプラットフォームを定義し、8つの要素を示してその必要性を指摘した。観光まちづくりプラットフォーム自体を「事業体」と位置づけるのか「場、仕組み」と位置づけるかの違いはあるものの、多様な主体が自発的に参加し、情報共有と連携、協働を行いながら地域活性化に向けた活動を展開する点においては共通している。そこで本論では、「多様な主体が集まり、観光まちづくりに向けて相互作用を行う場とその仕組み」と観光まちづくりプラットフォームを広く捉え、議論を進めることにする。

観光まちづくりプラットフォームを構築し、地域の多様な主体が観光まちづくりに関わりながら地域資源を活かした地域観光を実践することが求められている。そこで課題となるのは、その構築と運営を誰が担うのかという点である。すべての地域に、主体的に観光まちづくりプラットフォームを運営する主体が存在するわけではない。こうした地域において、意図的に観光まちづくりプラットフォームを形成する主体として期待されるのが中間支援機関である。中間支援機関は、情報発信機能、起業支援機能、運営支援機能、事業展開支援機能、資金調達支援、相談窓口機能、人材育成機能、交流促進機能、コーディネート機能、調査研究機能といった支援機能を有する(関東経済産業局, 2009)。すなわち、地域活性化に取り組む諸主体の育成を行ってきた中間支援機関が、その機能を活かすことで意図的に観光まちづくりプラットフォームを構築し、機能させ、地域住民の主体的な動きを誘発することが可能ではないかと考えられる(Figure 1)。

<sup>1</sup> 論者によって、「地域づくり」、「まちづくり」が混在して使用されるが、それらの意味するところはほぼ同義であることから、本稿では「まちづくり」と表記する。

しかし、これまで中間支援機関による観光まちづくりプラットフォームの構築の有効性については具体的に明らかにされていない。



Figure 1. 観光まちづくりプラットフォーム構築モデル

### 3. 事例概要：奥津軽地域着地型観光研究会

ここでは、奥津軽地域着地型観光研究会(以下、研究会)の事例を取り上げ、考察を試みる。調査は、筆者自身が中間支援機関の一員として2008年7月～2011年3月にかけて研究会の支援に関与した実践活動をベースとし、加えて、研究対象へ深く関与していることから生じるバイアスを最小限にするため、複数の関係者へのインタビュー調査を行った<sup>2</sup>。

研究会は、2007年12月、NPO法人NPO推進青森会議(中間支援機関、以下、NAC)<sup>3</sup>の呼びかけにより、地域資源を活用した着地型観光による地域活性化を目指して観光事業者、まちづくり団体、生産者、加工業者、交通事業者など22団体が参加し、設立された。

Table 1. 研究会の取組

年度	取組
2008年度	・検討委員会(4回) ・あおり体験指導者養成講座(14名認定) ・体験プログラム開発(2回) ・モデルツアー(3回) ・教育旅行に関する調査/営業
2009年度	・検討委員会(3回) ・モデルツアー(3回) ・体験メニュー検討委員会(7回) ・教育旅行受け入れ実態調査 ・体験メニュー検証ツアー(2回) ・奥津軽地域農畜長泊パートナーシップテーブル(2回)
2010年度	・検討委員会(3回) ・実態組織検討会(8回) ・モデルツアー(2回) ・修学旅行受入 ・大学生フィールドスタディー受入 ・あおり食文化発信検討委員会(3回) ・食で創る青森力検討委員会(3回) ・「あおり食の理道フェスタ」開催

Table 2. モデルツアーの実施状況

日時	ツアー名	参加者
2008年7月1日	ずっばと奥津軽シリーズ① 「津軽鉄道風鈴列車で行く金木散策と金山焼、湯っこの旅」	41
2009年1月12日	ストーブ列車体験ツアー 「ストーブ列車で行く奥津軽100年物語」	22
2009年2月21日～22日	法政大学フィールドスタディ 「奥津軽体験ツアー/津軽鉄道ストーブ列車編」	15
2009年3月16日	ずっばと奥津軽シリーズ② 「ずっばと津鉄と五所川原の旅」	45
2009年11月10日	ずっばと奥津軽シリーズ③ 「かなぎ文学散歩とおふくろの味の旅」	34
2010年1月31日	「真冬の農業体験と中治の歴史と文化」	36
2010年2月22日	ずっばと奥津軽シリーズ④ 「珠巻駅なごどまり 真冬の農業体験と金豆豆腐の旅」	30
2010年10月28日	大阪府立寝屋川高等学校修学旅行	146
2010年12月1日	「ストーブ列車で行く「小治さいがねがぁー奥津軽漁村の旅」	38
2011年2月19日～22日	法政大学フィールドスタディーの受け入れ	14
合計		421

取組は、情報共有と合意形成の場づくり(検討委員会)、地域資源発掘やモデルツアー、商品開発等の実践活動(実践組織検討会・奥津軽案内人・体験メニュー検討会)、その他、営業・調査活動にまとめられる(Table 1)。中心となるのは、検討委員会と実践のための3つの部会で、前者はまちづくりや着地型観光に関する認識や諸主体の活動状況の共有と利害調整を

<sup>2</sup> 現在事務局を担う T 氏(2009年6月19日、2010年11月7日、2011年1月25日、2012年7月21日)、副会長の S 氏(2009年6月18日、2010年11月7日、2011年1月25日)にインタビュー(1回2時間、半構造化面接)を行った。

<sup>3</sup> NAC は、1)コミュニティビジネス支援、2)人材育成・地域コーディネート、3)シンクタンク・調査研究、4)NPO 支援・普及啓発活動を事業内容とする中間支援機関である。

図りながら地域が一体となった取組へ向けた合意形成を図っている。後者は、地域資源の発掘と活用方法の検討、体験メニューや旅行プログラムの造成、モデルツアーを実施している(Table 2)。

研究会の特徴はまず、担い手の発掘と育成の仕組み化にある。地域の人材が育つことで、活動が波及的に広がることが期待できる。そこで、参加団体のスタッフやまちづくり活動を行う地域住民を対象に、「あおり体験指導者養成講座(14名)」を実施し、着地型観光や体験活動、安全管理、まちづくりに関する基礎知識を獲得した人材の育成に取組んだ。そして、その人材を軸に事務局と一緒に地域資源の発掘や体験メニュー・プログラムの造成、モデルツアーを展開した。実践過程では、地域住民自らが目標を定め、他の地域住民を巻き込み、新たな担い手を発掘育成しながら活動を進め、3年間で関わった地域住民の数は293名(延べ人数)に上り、地域リーダーや協力者を増やしていった。そして、2011年4月からは実践活動の中心メンバーらが運営するコミュニティカフェが事務局をNACから引き継ぎ、これまでの取組に加え、他地域(他県含む)と連携したツアーや加工品開発など主体的な観光まちづくりを担っている。

次に、目的別に構築されたプラットフォームである。研究会では、着地型観光を推進するための合意形成を図ることを目的としたプラットフォーム(検討委員会)と、実践的活動を目的としたプラットフォーム(実践組織検討会・奥津軽案内人・体験メニュー検討会)という目的の異なるプラットフォームを意図的に立ち上げ、取組を進めてきた。前者は、組織の資格で参加する公式的な場であるのに対して、後者は、個人の立場で、出入りが自由な緩い場として運営される。一般的なプラットフォームでは、地域の多様な主体を集めた結果、それぞれの関心が異なり抽象的な議論に留まることや利害関係が錯綜し、具体的な活動に繋がらないことも多い。また、組織のトップが集められることが多く、議論が実際の活動へ反映されない場合もある。そこで、目的が明確化され、自由に想いを表出することができるオープンな場を構築したことで、地域住民がそれぞれの関心に応じて気軽に参加できるようになり、活動が活発になっていった。

そして、地域に埋め込まれた資源の活用と身近な顧客へのターゲット化である。研究会は、地域住民の暮らしや生活目線にこだわって地域資源の発掘、体験メニュー化、ツアー造成を進めてきた。地域に土着した資源は、そこに暮らす地域住民しか知ることができない。そこで、ワークショップを活用し、地域住民が知る地域のありのままの姿を引き出していった。さらにツアー実施後には、反省会を開催し、観光客からのアンケート結果を踏まえ、スタッフ間の相互評価を行い、改善点をフィードバックし、次の活動に活かしている。また、戦略的にターゲットを近隣に住む身近な地域住民に絞り、気軽に地域を訪れるファンの獲得を目指した。その結果、ツアー後に地域を訪れるリピーターが増え、そのファンが新たな観光客を誘客する好循環が生まれている。

#### 4. 考察：中間支援機関による観光まちづくりプラットフォーム構築の有効性

NACでは、4名のスタッフ(起業経験者、元ソーシャルワーカー、経営経済学修士号取得者)と2名の理事(NPO経営者と旅行業務取扱管理者)のチームを編成し、支援にあたった。

では、中間支援機関による観光まちづくりプラットフォームの構築はどういった点で有効であったのか。まず、NACによる観光まちづくりを担う地域住民の育成機能の有効性である。初期段階では、まちづくりや観光、地域コーディネート、ファシリテーションスキルに関するノウハウを習得した人材の育成を行い、地域資源の発掘や体験メニュー開発、モデルツアーの造成と企画運営をNACと一緒に行うことで実践力を獲得させた。また、中心メンバーには、NACが他地域で展開するまちづくりに関わる機会を設け、中間支援の手法や考え方の習得だけではなく、地域内外のネットワーク形成を後押しした。そして、徐々にNAC中心の事務局機能を現場中心の体制にシフトさせることで無理なく主体をNACから地域側へ移行していった。中間支援機関が有する機能のうち、情報発信機能、事業展開支援機能、人材育成機能、交流促進機能、コーディネート機能は観光まちづくりプラットフォームの運営においても必要となる重要な機能である。そのため、中間支援機関が地域住民に対して中間支援ノウハウを提供し、核となる人材の育成を行ったことが観光まちづくりプラットフォームの担い手育成に有効であったと言える。

次に、地域内のしがらみや既得権益に縛られない地域外の組織というポジションの有効性である。地域観光はこれまで、特定の事業者を中心に展開され、固定化していた。また、そこにはしがらみも存在し、地域住民が自由に地域観光に取り組むことは難しい状況にあった。そんな中NACは、よそ者として地域に入り込み、地域観光をコーディネートし、固定化していた諸主体間の関係の再構築を図ったことで新たな活動展開のきっかけを与えていった。また、想いがあっても活動に参加することができなかった地域住民が自由に活動できるようにNACが表に立って地域観光を推進したことにより、地域住民の積極的な動きが誘発された。つまり、これまで地域観光に関与していなかった諸主体を巻き込み、それらが主体的に活動を展開するに当たって、外部組織としての中間支援機関の存在が有効に機能したと言える。

最後に、中間支援機関が有する多様なネットワークをコネクトすることで資源の獲得と補完が可能であった点である。地域内の濃密な関係は、機密性の高い情報や希少な資源をもたらす一方、内向きで固定的な活動になる懸念もある。そこでNACは、地域内外で展開するまちづくり活動や支援活動によって複数のネットワークを形成していった。その形成されたネットワークを状況に応じて連結することで、先進事例や政策動向、資金調達に関する情報、新たな取引先情報を入手できた。また、専門的なアドバイスや研修機会を関係のある専門家の協力により低額でサービス提供を受けた。さらに、そうしたネットワークは研究会の取組を効果的に外部に発信する際にも有効であった。中間支援機関はそれまで

蓄積してきた活動によって形成された多様なネットワークを有し、それらを媒介するポジションに位置するため、それらを必要に応じてコネクトすることで地域内だけでは得られない資源獲得や地域外への情報発信を可能とし、活動の推進を後押ししたと言える。

## 5. おわりに

観光まちづくりプラットフォームの構築と運営は、観光事業を運営する機能とまちづくりを展開する複合的な機能が必要となる。中間支援機関は、まちづくりを進める上で必要なノウハウを有し、地域住民の育成や組織運営のコンサルティングを行うことを中核的な機能としており、観光まちづくりプラットフォームに必要な機能と重なる部分も多い。今回のケースでは、特定の事業者や地域を牽引する地域リーダーが存在しない地域においても、中間支援機関が観光まちづくりを担う主体を育成し、そのノウハウを移転することによって持続的な観光まちづくりプラットフォームの形成が可能であることが示唆された。

研究上の課題としては、今回扱ったケースは単一ケースであるため他のケースとの比較の必要性がある。また、中間支援機関以外の主体が形成した観光まちづくりプラットフォームとの比較も必要であり、今後の研究課題と言えよう。

## 参考文献

- 観光庁(2011).『観光地域づくりプラットフォームモデル事業報告書』.
- 関東経済産業局(2009).『コミュニティビジネス中間支援機関のビジネスモデルに関する調査報告書』.
- 国土交通省(2011).『平成 22 年度半島地域自立支援調査業務報告書』.
- 国領二郎(2006).「地域情報化のプラットフォーム」丸田一・国領二郎・公文俊平編著『地域情報化：認識と設計』東京：NTT 出版.
- 大社充(2008).『体験交流型ツーリズムの手法：地域資源を活かす着地型観光』東京：学芸出版社.
- 敷田麻実・森重昌之・中村壯一郎(2012).「中間システムの役割を持つ地域プラットフォームの必要性とその構造分析」『国際広報メディア・観光学ジャーナル』14, 23-42.
- 高田剛司・原田弘之・小阪昌裕(2010).「観光まちづくりプラットフォームの形成に関する考察：伊勢観光活性化プロジェクト会議を事例として」『日本観光研究学会第 25 回全国大会論文集』45-48.
- 海野進(2009).『地域を経営する：ガバメント、ガバナンスからマネジメントへ』東京：同文館.
- 吉田忠彦(2004).「NPO 中間支援組織の類型と課題」『龍谷大学経営学論集』44(2), 104-113.