
研究ノート

地域における観光協会の果たした役割と課題

—— 東かがわ市ニューツーリズム協会を事例として ——

原 直 行

1. 問題の所在

(1) 研究の目的

本研究の目的は、地域づくり事業をともなうユニークな活動を行っていた東かがわ市ニューツーリズム協会（以下、ニューツーと表記）に焦点を当て、ニューツーの地域における意義と課題を明らかにすることである。ニューツーは2005年4月に結成され、2018年3月に解散し、13年間の活動に幕を閉じることになった。「ニューツーリズム」というネーミングにもみられるように、この間、従来の観光協会の枠組みを超えて活動を行ってきたニューツーがなぜ13年間で活動を終えることになったのか、この間、ニューツーが地域に果たしてきた役割や意義・貢献、さらに課題はどのようなものであったのかについて検討を加えることは、今後の東かがわ市における観光協会のあり方だけでなく、広く同じような地域の観光協会のあり方に対して示唆を与えるだろう。

(2) 観光協会の研究史

先ず観光協会について述べる。観光協会とは「都道府県や市町村の行政機関を補完し、民間団体や企業と共同で観光政策を推進する団体。（略）これらの観光協会にはホテルや交通機関や土産品店など地元の観光業者の多くが加盟している。都道府県組織ではすべて公益法人格を有しているが市町村組織は任意団体である場合が多い。事務局も市町村の観光関係の部課に付設され、職員が兼務しているのが実態である。業

務は観光政策のうち、行政が直接的には行いにくいものを代行するというのが基本で、具体的には誘客キャンペーンや会員間の調整、観光施設運営受託、調査統計などである。」(北川(2008), p.51より)。このように行政機関を補完しながら観光政策を推進する団体であり、事業内容も観光に関わるのが中心である。

観光協会についての研究は管見の限り少ない。大社(2013)は、従来の観光協会を反面教師として、観光まちづくり組織の形成の必要を主張している。すなわち、従来の観光協会は自治体からの補助金により運営されており、自治体を補完しながら観光案内、広報、イベント運営を行い、サービスの志向としては構成員、来訪者、地域住民に公平平等な対応が求められる。また、とくに機関決定を行う構成員は観光関連事業者が中心となるため、地域の内側に向けた配慮が常につきまとうことになる。それに対して観光まちづくり組織は、行政依存から脱却し、自ら活動資金を稼ぎ出すことで自律性を確保し、行政と対等なパートナーシップ型の関係を築く。事業内容も商工会議所や他産業事業者とのパートナーシップに基づいて多角的に展開され、サービスとしては顧客志向が徹底される。顧客ニーズに基づいた商品・サービスを企画し、商品開発において地域内部と協働のための調整を図るという段取りになる。従って、多様な事業者と地域住民が機関決定を行う構成員となる。このように大社はまだ数少ない観光まちづくり組織の形成がこれからは必要であり、従来の観光協会からは脱却すべきことを説いている(第1表参照)⁽¹⁾。

また、村瀬(2014)は、地域の観光振興を進めていくうえで重要となる各組織間の

第1表 従来の観光協会と観光まちづくり組織の特徴

	従来の観光協会	観光まちづくり組織
機関決定を行う構成員	観光関連事業者	多様な事業者と地域住民
自治体との関係	行政補完型	パートナーシップ型
サービスの志向	構成員/来訪者/地域住民	顧客志向
事業活動の範囲	行政エリア内	顧客ニーズに対応したエリア
主な事業内容	イベント運営/広報/観光案内	ランドオペレーター事業ほか多角的事業
法人格	一般社団・公益法人	株式会社をはじめとする多様な法人格

大社 充(2013)『地域プラットフォームによる観光まちづくり』, 学芸出版社, p.148, 表4-1を引用

(1) 大社(2013), pp.146-148を参照。

連携の実態について商工会議所等と観光協会の連携を対象に分析を行った。その結果、商工会議所等と観光協会の連携は行われているが、その多くが季節ごとの催事やイベント開催のために一時的な協議会や委員会に参加するのみというものであった。今後観光振興を推進していくためには両組織だけでなく域内の多くの組織が参画し、各組織の資源やネットワークを十分に共有し生かしていくことによって新たなアイデアが創造されるのであり、そのための観光地域プラットフォームの基盤整備が必要⁽²⁾になってくるとしている。

以上のように、観光協会についてのこれまでの研究は、従来の観光協会から多様な事業者や地域住民を巻き込んだ観光まちづくり組織や観光地域プラットフォームに変わるべきだという位置づけであり、地域内よりも地域外の顧客志向を徹底させることの重要性が説かれている。

その後、2015年から日本においてもDMOという組織のあり方やその実際の導入についての議論が本格化してくる。DMOとは「Destination Management/Marketing Organization」のことであり、日本におけるそれは「日本版DMO」と呼ばれている。内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、国土交通省観光庁『「日本版DMO」形成・確立に係る手引き（第2版）」によれば、「日本版DMOは、地域の『稼ぐ力』を引き出すとともに地域への誇りと愛着を醸成する『観光地経営』の視点に立った観光地域づくりの舵取り役として、多様な関係者と協同しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えた法人です」としている⁽³⁾。すなわち、主な役割として、①多様な関係者の合意形成、②データの継続的な収集・分析、コンセプトに基づいた戦略の策定、KPIの設定、PDCAサイクルの確立、③観光関連事業と戦略の整合性に関する調整、プロモーション、④個別事業があげられる。そして、商工会議所、旅館組合、地元企業、地域住民などとDMOが設定した地域のコンセプトや戦略などを共有し、地域全体で統制とシナジーを追求した観光客へのサービスを提供することが期待⁽⁴⁾されている。

(2) 村瀬(2014), p.52を参照。

(3) 日本政策投資銀行地域企画部(2017), p.5を参照。

また、高橋（2017）は、日本版 DMO の形成に向けて、5つのポイントとして、①官民共同で形成され、地域に持続的な経済効果をもたらす組織である、②観光行政との役割分担のもと、与えられた権限とともに結果に責任を持つ組織である、③観光地経営を担う専門性を持った人材によって経営、業務執行がなされる組織である、④多様で安定した財源のもと、ステークホルダーとの良い緊張関係の中で経営が行われる組織である、⑤地域の観光関連事業者はもとより、農林水産業、商工業関係者などさまざまな観光地域づくりに参画する新たな担い手とも関わりを持つ組織であることを提唱している⁽⁵⁾。

このように日本版 DMO の登場以降は、地域ぐるみで観光に取り組み観光による地域経済の活性化を実現すべく、経営を強く意識した組織として議論がなされ、大社、村瀬の議論よりもさらに経営、マーケティングへの傾倒が強くなっているといえよう。

(3) 東かがわ市ニューツーリズム協会の概要

次に、研究対象のある東かがわ市の概要について述べる。東かがわ市は、香川県の東端に位置し、人口3万人程度の中山間地を含む瀬戸内海に面した市である。2003年に旧3町が合併して市となり、産業では中小企業の多い製造業（主に手袋工業）と農業、漁業（主にハマチ養殖業）が中心であるが、県庁所在地である高松市から県東部では最も遠くに位置しており、近年人口減少の度合いが増している。観光では引田地区のまち並みが有名で、毎年一週間弱の期間で開催される「引田ひなまつり」では5万人の集客がある。

東かがわ市ニューツーリズム協会（以下、ニューツーと表記）は市の合併を機に、2005年にそれまでの3町の観光協会を統合し、NPO 法人として設立された。以

(4) 日本政策投資銀行地域企画部（2017）、p. 33を参照。観光庁によれば、2018年3月30日現在、日本版 DMO には全国で広域連携 DMO 7件、地域連携 DMO 39件、地域 DMO 24件の計70件が登録されており、日本版 DMO 候補法人としては、広域連携 DMO 3件、地域連携 DMO 45件、地域 DMO 80件の計128件が登録されている。国土交通省観光庁 HP（http://www.mlit.go.jp/kankoch/page_04_000054.html）を参照。

(5) 高橋（2017）、pp. 198-202を参照。

下、設立の経緯について述べる。ニューツー設立の前年に東かがわ市はニューツーリズム基本計画を策定し、ニューツーリズムとは「地域に根差した、長続きする、新しい観光・交流のあり方」と定義した⁽⁶⁾。その上で、①地域をセールスする、②市民の知恵と力で支える、③交流人口を増やす、④既存の産業を再生し、新しい仕事おこしにつなげる、⑤有形無形の多彩な資源をいかす、⑥事業効果を重視する、の6つの基本方針を立て、ニューツーリズムの推進体制として、ニューツーを立ち上げた。初代理事長は地元の手袋会社社長のほか、6人の理事からなり、事務局としては事務局長他2人の専任職員（当初は事務局長は市役所職員が出身）が実質的な運営にあたった。ニューツーの活動資金（人件費含む）は東かがわ市の補助金からなり1,070万円であった⁽⁷⁾。

ニューツーの主な事業としては以下のものがあげられる。①「地域戦略会議」の開催（実行可能なまちづくりプランの策定とその実現）、②地域情報の発信（HP、facebook等）、③特産品の開発（体験型ツアーの造成も含む）、④マップ・パンフレット（外国語版も）の作成、観光案内所・看板の設置、⑤「街角ミュージアム」の実施（引田のまち並みで家業等を紹介した資料の展示、まち歩き型観光ツアーの企画・実施）、⑥移住・定住事業の実施（移住・定住につながる東かがわファンクラブの結成、田舎暮らしモニターツアーの実施）、⑦地域の主体性づくり事業の実施（ひなまつりでの飾りの展示、チャレンジショップなど主体的な地域づくり）、⑧周遊ルートの作成（ハイキングコース・散策マップの作成、自転車コース・サイクリングマップの作成）、⑨イベントの誘致・定着の支援、⑩引田のまち並みの古民家調査と改修・活用、⑪販売促進事業（催事での物販、メディアへの情報提供）である。事業内容が一

(6) 東かがわ市ニューツーリズム戦略会議（2004）を参照。また、ニューツーリズム基本計画の策定にあたっては、2003年に香川県が発表した香川観光21戦略会議の中間報告「香川ツーリズム立県宣言」を参考にした。同立県宣言に携わったTS氏、HN氏を東かがわ市はアドバイザーとして招聘し、助言を受けた。「ニューツーリズム」という言葉はHN氏の発案という。TS氏およびA氏（初代事務局長）への聞き取りによる。

(7) 1,070万円の内訳は管理費690万円、事業費380万円である。管理費は専任職員2人の人件費と事務所諸経費からなる。また、事業費380万円は観光事業費であり、ニューツー設立当時は讃州井筒屋敷の指定管理を受けており、そこでの収益を上乗せして500万円程度の事業費を設定していた。金額の目安は東かがわ市の観光予算を基にしていた。A氏（初代事務局長）への聞き取りによる。

部重複している部分もあるが、幅広く事業に取り組んでいた。特徴的なのは、①「地域戦略会議」の開催、⑥移住・定住事業の実施、⑦地域の主体性づくり事業の実施など、通常の観光協会の事業を超えて地域づくり・まちづくりにまで踏み込んで活動していたことである。

先の第1表によると、ニューターは観光関連事業者からなり、自治体との関係は行政補完型であり、事業内容も従来の観光関連事業が中心であるものの、後述するように地域住民を巻き込んだ種々の地域づくり・まちづくり活動を実施していることについては非常にユニークな存在であり、従来の観光協会の枠には収まりきれない事業内容であった。その一方で、日本版DMOのように、観光による地域経済の活性化を実現すべく、経営を強く意識した事業内容ではなかったといえよう。

2. ニューターの活動内容

ニューターについて概要をみてきたが、以下ではニューターをその活動の特徴によって時期区分を行い、さらに詳しく検討を加えたい。なお、時期区分については、ニューターの最後の事務局長であったT氏のインタビューに主に準拠している。T氏はニューターの設立から事務局スタッフとして関わり、その後事務局長になった。最も詳細に当時の状況を知る人物であり、筆者とは10年来の知り合いでもある。インタビューは解散直前の2018年3月下旬に行い、解散後の6月下旬に補足調査を行った。また、理事としてニューターを支えたO氏（2018年3月下旬にインタビュー実施）や初代事務局長であったA氏およびニューター設立時のアドバイザーだったTS氏（2018年6月下旬にT氏を通じて聞き取りを実施）にも補足的に聞き取りを行った。（第2表参照）

(1) 第1期（2005年～2008年）

この時期の活動は、讃州井筒屋敷の運営、引田のまち並みの拠点作り、イベントの実施に集約される。

2005年2月に讃州井筒屋敷がオープンし、当初は話題性から来訪者や入館者が多かったが、早い段階で来訪者の低迷が始まった。そこで集客のため、また市内外に施

第2表 東かがわ市ニューツーリズム協会の変遷

期	年度	職員数	事務局長	主な事業内容
1	2005	1 協会 契約職員2名 2 讃州井筒屋敷 臨時職員1名(経 理) パート 4～5名	市から 出向	<ul style="list-style-type: none"> ・讃州井筒屋敷のオープン・運営開始(協会指定管理)、各種イベントの開始 ・オリジナル商品「はまちっ子」の開発 ・東京・大阪でのエージェント向けプロモーション会議への参加 ・東かがわ市ニューツーリズム協会のHPの設立・運営の開始 ・引田地区、五名地区との地域戦略会議の開催・事業実施 ・市内・施設マップ等の作成の開始、引田お散歩・サイクリングマップ ・引田レンタサイクルの設置 ・讃州井筒屋敷 季節イベント、母屋企画展の実施(2014年度まで実施)
	2006	1 協会 契約職員2名 2 讃州井筒屋敷 臨時職員1名(経 理) パート 4～5名	市から 出向	<ul style="list-style-type: none"> ・全国都市再生モデル調査(総務省)の採択・事業実施(商工会との連携事業) ・オリジナル商品「おちらし飴」の県産品コンクールの応募 ・県内・隣県などでの催事での市産品の紹介・販売 ・白鳥地区、大内地区との地域戦略会議の開催・事業実施 ・鳴門市・さぬき市との観光連携活動の開始 ・讃州笠屋邸(手作り工房・交流施設)の改修・管理運営の開始
	2007	1 協会 契約職員2名 2 讃州井筒屋敷 臨時職員1名(経 理) パート 4～5名	市から 出向	<ul style="list-style-type: none"> ・小規模事業者新事業全国展開支援事業(中小企業庁)の採択・事業実施 ・地域産品の商品化(黒米、ハマチの醤油漬け、猪のそぼろ・しぐれ、干し海老) ・まち歩きガイド「引田めぐりツアー」のツアー商品の予約受付・実施 ・地方自治60周年記念総務大臣賞の受賞
	2008	1 協会 契約職員2名 2 讃州井筒屋敷 臨時職員1名(経 理) パート 4～5名	市から 出向	<ul style="list-style-type: none"> ・香川県てくてくさぬきに参加 まちあるきツアー企画・実施(2017年度まで実施) ・鳴門市との連携モニターバスツアーを実施 ・東かがわ手袋ギャラリーをオープン(商工会との連携事業) ・白鳥だんじり子供歌舞伎の継承保存のための基礎調査を実施 ・三本松商店街にチャレンジショップ「三本松ちゃんす」がオープン ・福栄地区との地域戦略会議の開催・収穫祭を実施 ・手袋生誕120年、ハマチ養殖成功80周年「あわせて200年祭」イベント実施
2	2009	1 協会 契約職員2名 2 讃州井筒屋敷 臨時職員1名(経 理) パート 4～5名	市から 出向	<ul style="list-style-type: none"> ・福栄地区が農水省の「農山漁村地域力発掘支援モデル事業」に採択され、収穫祭、大根コンテスト、農産物の販路研究、加工品作りを実施 ・五名マップを作成(第2弾) ・本協会設立5周年感謝イベント事業 讃州井筒屋敷と市内施設でスタンプラリーを実施 ・緊急雇用創出事業にて3名の職員を採用し、手袋ギャラリーの運営、体験教室の実施、物販をおこなう ・かがわ21世紀大賞(香川県より本協会が受賞) ・香川県観光功労賞の受賞(大宇敷義理事長が受賞)
	2010	1 協会 契約職員2名 2 讃州井筒屋敷 臨時職員1名(経 理) パート 4～5名	市から 出向	<ul style="list-style-type: none"> ・市内外の物産展やPRイベントに積極的に参加 年間10回(以降も継続) ・高松、岡山、徳島、高知、姫路、愛媛、神戸、大阪、京都などの旅行会社へ営業 ・手袋ギャラリーでの革を使った体験メニューを開発(香川大学との連携事業) ・五名散策コースに看板を設置 ・五名や福栄の農産物を使った加工品のパッケージ作成(香大との連携) ・ミニトマト生産者と共に、トマトジャム、ソースの商品開発 ・装丁作家 荒田氏と三谷製糖と共に讃州井筒屋敷オリジナル和三盆木型を作成。讃州井筒屋敷にて和三盆を販売

2	2011	1 協会 契約職員 2 名 2 讃州井筒屋敷 臨時職員 1 名 (経 理) パート 4~5 名	民間採用	<ul style="list-style-type: none"> ・ベッセルおおち、マーレリッコ、三本松ロイヤルホテル、讃岐家、白鳥温泉、醬食事処の 6 カ所と連携し、オリジナルメニューを創作し、はまちマップを作成 ・第 1 回 世界の人形展の実施 ・和三盆体験用の木型作成 (機械彫り)、団体増加に対応 ・県農村整備課より事業委託 「さとうきび収穫体験&農業生活体験プログラム」の企画・実施 ・大阪・神戸・岡山・福山・奈良などの旅行会社に営業 ・県内・県外各地での PR 物販・体験 (2017 年度まで実施)
	2012	1 協会 契約職員 2 名 2 讃州井筒屋敷 臨時職員 1 名 (経 理) パート 4~5 名	ニュー ツー スタッフ	<ul style="list-style-type: none"> ・広島市、福山市、倉敷市、岡山市などの旅行会社に営業 ・観光ガイドブック「田舎さんぼ」を作成 ・協会ホームページをリニューアル ・おおち踊り ほろ宵まつり参加 (2017 年度まで実施)
	2013	1 協会 契約職員 2 名 2 讃州井筒屋敷 臨時職員 1 名 (経 理) パート 4~5 名	ニュー ツー スタッフ	<ul style="list-style-type: none"> ・埼玉県イオンレクタウン石川県・香川県フェアに参加 和三盆体験を実施 ・五名 権現神社前の広場に住民参加で桜の記念植樹 ・引田の町並みに歩行者用の看板を 4 箇所設置 ・ご当地ヒーロー「てぶくろマン」と映像制作による情報発信事業 ・中原淳一生涯100周年フェア ひまわりや所蔵の複製画展示、手作り人形展示 ・手袋・和三盆・ひけた鯛まつり
	2014	1 協会 契約職員 2 名 2 讃州井筒屋敷 臨時職員 1 名 (経 理) パート 3~4 名	ニュー ツー スタッフ	<ul style="list-style-type: none"> ・2014 年度で讃州井筒屋敷の指定管理終了 ・桜の広場 (権現神社前) にあずまやとベンチの設置 ・五名イラストマップ作成 地元イラストレータ手作りマップ
3	2015	1 協会 契約職員 2 名	ニュー ツー スタッフ	<ul style="list-style-type: none"> ・事務所を市役所に移転。4 月～ ・IKUNAS に引田のボタリングの旅 記事広告掲載 ・旅の手帖に東かがわ市絵地図 記事広告掲載 ・facebook「かがわ東方面聞録」を引き継ぎ情報発信を開始 ・協会ホームページリニューアル (観光推進準備事業)
	2016	1 協会 契約職員 1 名	ニュー ツー スタッフ	<ul style="list-style-type: none"> ・まちあるき、自然体験ガイドの育成 ・キュウリの漬物と梅干、空ちゃん古代米、トマトジャムのパッケージ試作 ・「田舎さんぼ」新バージョン 地域の顔が見える観光ガイドブック作成 ・四国放送ラジオ (徳島市) で月 1 回、東かがわ観光情報発信 ・白鳥神社 赤鳥居の説明看板の製作、設置 ・佐野家旧蔵品 (旧井筒屋) を活用した企画展示 2 回 ・地域のまちづくり団体、イベントへの補助支援 (2017 年度まで実施)
	2017	1 協会 契約職員 1 名	ニュー ツー スタッフ	<ul style="list-style-type: none"> ・さぬき市とサイクリングマップ作成 ・五名 キュウリの漬物と梅干しのパッケージ作成 ・佐野家旧蔵品 (旧井筒屋) を活用した企画展示 3 回 ・四国放送ラジオ (徳島市) で月 1 回、東かがわ観光情報発信

設の認知度を高めるため、イベントを積極的に実施することになった。具体的には GW (こどもの日まつり) やお盆 (懐かしの昭和展) に合わせたイベント、手袋・バッグ、雛人形展示などのイベントを開催した。また、引田のまち並みでは、風の港まつり (7 月)、着物語り (10 月)、引田ひなまつり (3 月) のイベントを開催した。これらには企画段階から地域住民に参加してもらったり、展示物を借りたりと「住民参

加し、「巻き込み」を意識的に行った。さらに、これからは体験型観光が重要ということで、和三盆型抜き体験、うどん打ち体験といったこの地域ならではの、来訪者に楽しんでもらう体験メニュー作りを行った。

また、井筒屋敷はオープンしたものの、来訪者が井筒屋敷への来訪に限定され、屋敷外のまち並みを巡らないという課題が浮き彫りになってきた。その解決策として、まち並み周遊のための拠点や仕掛け作りに取り組んだ。具体的には、新たに町家の古民家として景観の役割を担い、体験もできる笠屋邸のオープン、レンタサイクルの開始とレンタサイクルマップ作り、引田まち並みマップ作りと味めぐりツアーの開発などがあげられる。これらを実現するために、まち並みの商店を取材し、素材の発掘から行い、さらに商店と食と来訪者をつなぐような地道な活動を行った。

予算がかかるものについては、国の補助事業を活用して、地元の特産である手袋を観光資源とした「手袋ギャラリー」施設を開設し、さらにハマチの燻製、おちらし飴など特産品の開発も行った。

この時期は合併時の市の施策で、引田地区は観光重点地区とされ、まち並みも伝建地区の指定や景観条例の制定を目指したり、任意団体である引田まち並み保存会が登録有形文化財への申請を積極的に行うなど、景観的な整備をしていく気運があった。

「住民参加」、「巻き込み」を意識的に行ったこともあり、一部の住民はイベントの実行委員会に参加し、共に企画するようなことも実現する一方で、引田地区の住民の中には、ニューツーができたことによって、井筒屋敷を管理し、集客する団体ができたとして自分達の役割を終えたように考える人もいたという。

(2) 第2期 (2009年～2014年)

この時期の活動は、井筒屋敷のある引田地区だけでなく、市内各地区に入ってまちづくり活動に取り組むことにまとめられる。

これまでのニューツーの地道な活動を通じて、井筒屋敷や引田のまち並みがようやく市内外に知られてきたが、その一方で「引田ばかり」と市内での活動の偏りに議会などから不平不満が出てきた。そのため、2005年から引田地区と、山村であるものの住民による地域づくり活動が活発な五名地区において行っていた「地域戦略会議」

を市内の各地区に広げていくこととなった。具体的には白鳥本町地区、三本松地区、福栄地区、相生地区などである。「地域戦略会議」は、地区ごとにニューターと地域住民との話し合い、そしてそれに基づく事業を企画・実施していくための会議である。これにより各地区で地域の特徴を活かしたイベント、マップ作り、特産品作り、看板設置など幅広く事業が行われた。例えば、白鳥神社周辺の門前町マップ、五名マップ、引田の歴史まち歩きマップなどがあげられる。⁽⁸⁾その結果、市内でニューターの認知度が高くなってきた。

市内各地区に入っていく一方で、井筒屋敷は来訪者や入館者の減少が続き、集客のためのイベントがこれまで以上に求められるようになった。特に入館者増加のため、古美術の展示など企画展を年8~10回ほど開催した。展示物の手配は特に大変で、井筒屋敷には調度品や古美術品は残っていなかったため、愛好家から借りて展示していた。また、予算も限られていたために、この分野の専門ではない専任職員が企画も行った。

さらに、この時期の大きな変化としては、ニューターの事務局長が2005年の発足以来、市役所職員の出向だったのが、2011年度からは出向を止め、外部から民間出身の人を採用したことがあげられる。だが、この民間起用は上手くいかず、事務局長は1年で退職し、その後はニューター発足以来の生え抜きの職員が事務局長を務めることとなった（これ以降、最後まで事務局長は変わらず）。しかしながら、生え抜きの職員が事務局長に就任して以降、事務局を担う職員が1人減って補充がなされなかったため、事業を企画・実施する職員が減り、しかもその後も事業が今まで以上に増えていったため、常にマンパワーが不足する状態が続くようになった。問題はマンパワーの不足にとどまらず、この市役所職員出向の取りやめによって、ニューターの活動を市役所が現場レベルで把握できなくなると同時に、結果的に井筒屋敷や引田地区の活動にあまり関わらなくなるという、別の面での問題も生じた。また、市長が2007年に代わったこともあり、市役所にそれまで気運としてあった引田地区の景観的な整備の方向性がなくなった。

(8) 五名マップや引田の歴史まち歩きマップは地元住民や来訪者の要望に沿って2~3回デザイン・構成を改訂して発行している。

もう1つの新しい動きもこの時期に起こってきた。それは地域づくり・まちづくりについて、ニューター以外にも取り組む団体が市内外に生まれてきたことである。2013年以降、市役所主導で地方創生策として、相生地区や丹生地区などで地域コミュニティ協議会が発足された。地元の香川大学でも大学COC事業の一環として、学生・教員が地域コミュニティ協議会とともに地域づくり・まちづくり活動に加わるようになった。さらに、2015年からは地域おこし協力隊が2～3人採用され、市内各地で活動に参加するようになった。

(3) 第3期 (2015年～2017年)

この時期は、井筒屋敷の指定管理の終了、ニューター自身の自主事業から地域を支援する方向へと新しい役割に転換することに特徴付けられる。

まず、この時期の大きな変化としては、ニューター発足以来の井筒屋敷の指定管理を終了したことがあげられる。その結果、これまで企画展などかなりの時間と労力を割いて行ってきたことがなくなることにより、ニューターはこれまで以上に情報発信を重点的な活動として取り組むことになった。具体的には、東京、大阪での旅行会社の商談会やインバウンド商談会に積極的に参加したり、香川県のアンテナショップである「東京新橋せとうち旬彩館」、大阪、高松市の栗林公園内にある栗林庵などで市特産品をPRしたり、催事に積極的に参加するようになった。また、これまでの10年間の活動によりネットワークを形成したヒト、モノ、コトをつなぐ東かがわ市の観光ガイドブック「田舎さんぽ」を作成した。さらに、観光庁から香川県全域が観光圏に認定されたのをきっかけに、隣接するさぬき市と連携した観光のあり方を検討するようになり、両市をまたがるツアーやサイクリングマップを作成した。

次に、ニューター自身の自主事業から地域を支援する方向へと新しい役割に転換したことがあげられる。これはニューター自身が事業を企画・実施するのではなく、地域で活動する人を育てる人材育成の方向に転換したことを意味する。具体的には、まち歩きガイドの育成や、各団体の計画・活動に対してアドバイスなどの補助をするようになった。この方向性の大きな転換は、前の第2期から動き始めた地域コミュニティ協議会などの地域住民による地域づくり活動が行われ出したこととも関連してい

る。これらの動きや地域づくり活動に取り組む他組織（地域おこし協力隊や香川大学など）の動きもあって、ニューツー自身が自主事業をする必要性が低くなっていったのである。だが、この新しい動きに対しても、支援を受けない地区からは不平等などの不満・批判が出るようになった。

この時期はニューツーの活動が、地域づくり活動の比重が低下し、従来型の観光協会の活動内容に結果的に近づいていったといえる。

(4) 小 括

以上、3期に分けてニューツーの活動をみてきた。先ず、ユニークな活動として地域づくり活動に携わっていたことが確認できる。従来の観光協会の役割を担いつつも、第1期では引田地区の「住民参加」、「巻き込み」、第2期では「地域戦略会議」として市内各地区で地域づくり・まちづくり活動を行った。第3期では地域コミュニティ協議会などの結成が市内でみられ、ニューツー自身は自主事業から側面支援へと重点を移し、若干地域づくり活動への比重が低下したが、この時期も活動には携わっていた。次に、井筒屋敷の運営がニューツーの活動において、かなりの比重を占めていたことがわかる。第1期は活動の中心であり、第2期においても集客のためのイベントを年8～10回も行っていた。第3期になり、指定管理を外れて漸く活動の中心を情報発信事業に移すことができるようになった。

3. ニューツーの活動に対する評価

ニューツーの行ってきた活動や事業について振り返るとき、直近の事務局長 T 氏のインタビュー調査を中心にまとめると、以下のようになる。

(1) 地域貢献への寄与

地域貢献については、通常の観光協会と同様に、観光情報の発信、観光マップ・パンフレットの作成、観光ツアーやイベントの企画・実施、特産品の販売促進、イベントの誘致・定着の支援での貢献を行ってきた。だが、ニューツーの活動のユニークさはそれだけにとどまらないことである。中でも、地域づくり・まちづくり活動であっ

た「地域戦略会議」の開催はユニークさにおいても、地域貢献においても最も特筆に値する活動であったといえる。市役所では、通常、小規模での地域づくり活動を発掘し、拾い上げ育てていくことは難しいが、比較的予算を柔軟に動かせ、かつ小回りも利くニューターが、各地域の初動の支援ができたことの意義は大きい。

これは同時に、各地域の人材発掘・育成、さらにはネットワーク作りにもつながった。例えば、五名地区のマップには、地元の絵描きを見出し、イラストマップを描いてもらったり、五名地区に移住したデザイナーに、特産品のパッケージのデザインをしてもらった。福栄地区でも空ちゃん田んぼの実践農家と民間企業をつないで、赤米麺の商品開発のきっかけを作ったことなどがあげられる。このことは、先の研究史の整理で高橋（2017）が日本版 DMO の 5 つのポイントの 1 つとしてあげた「地域の観光関連事業者はもとより、農林水産業、商工業関係者などさまざまな観光地域づくりに参画する新たな担い手とも関わりを持つ組織」にもつながる内容であるといえよう。小規模ながらも地域内で経済をまわす仕組みづくりを実現したのである。移住・定住事業の実施も本格的な展開まではいかなかったものの、観光協会の取組みとしてはユニークであり、かつ地域貢献への寄与が大きかった。

また、通常の観光協会も行うが、マップ作りにおいて、スタッフの専門分野(景観)を生かした調査などが行われ、散策マップにしても、調査レベルの高いユニークなマップが作られている。

さらに、一部の交代はあるものの、ニューター発足以来のスタッフもいて、マスコミとの継続的なつながりを維持できたことも、取材内容に応じたスポット、人の紹介ができて、地域貢献に寄与したといえる。

(2) 成果が出なかった活動・事業

一方、成果が出なかった活動・事業については、以下のようなことがあげられる。まず、思いつきで始めた単発的な活動・事業である。当たり前のことともいえるが、目的、目標、戦略も明確ではなく、単なる思いつきから深掘りすることなく開始した事業については、結局は長続きしなかったし、実施しただけになって終わった。例えば桜の植樹やあずまの設置などが該当する。

次に、補助金ありきの事業である。前項とも関連するが、補助金が付くので始めた事業についても、やはり目的、目標、戦略が不明確なまま実施されるため、補助金の交付が終了するとともに事業も終わった。例えば商店街でのチャレンジショップでは、顧客視点でのニーズを汲んだ商品やテナントができないまま補助金交付終了とともに終了した。また、特産品開発も消費者や生産者の視点（売れる商品なのか、作りたい商品なのか）の欠如、コンセプトのないパッケージデザイン、販路の未確立などにより、一時的に商品を販売するが、その後継続できなかった。

もう1つは地域の歴史・文化と接点がないイベントである。イベントを増やして集客につなげようと、あまり地域の歴史・文化とは関係のないもの、深掘りがなされなかったものを用いたイベントは結局は長続きしなかった。

(3) ニューツー解散の原因

直接的な原因としては恒常的なマンパワー不足があげられる。生え抜きの職員が2012年に事務局長に就任して以降、職員の補充がうまくいかず事業を企画・実施する職員が一人減ることになり、しかもその後は事業がそれまで以上に増えていったため、常にマンパワーが不足する状態が恒常化するようになった。職員の負担は最後には限界に近かったと考えられる。

次に、より大きな枠組みの中で原因を探ると、それは長期的な計画が欠如していたことがあげられる。じっくり腰を据えて10年後の目標を定め、そのための3年、5年のように長期的スパンでの戦略的な計画が、ニューツーも東かがわ市も立てられなかった。その中で、次々と現れる目先の課題の対応に終始してしまった。第2期の途中からニューツーの役割が地域づくり活動も含めて変化していく過程において、ニューツーの今後のあるべき姿や役割について長期的な計画を立てなかった、立てられなかったことは、大きな枠組みで捉えたとき、解散の原因として大きかったといえよう。先述したように、日本版DMOは「明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えた法人」であるとあったが、この「明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略」が欠如していたのである。

そのこともあり、実施事業の評価・分析がきちんとできなかった。評価・分析に基づく事業の継続・廃止など取捨選択ができないまま、事業の数が増えて目前の仕事をこなすだけになったり、前年度の事業をそのまま踏襲したりという結果になった。

さらに、それは不十分な事業展開をもたらすことになった。地域素材の魅力を発掘して、情報発信するまでの事業になってしまい、その先の事業に進めないことが多かったし、また進むためのノウハウも不足していた。打開策として、共同で事業を運営したり、技術を持った人とコラボするなどの方法もあったが、内部で完結しようとしてしまった。

内部完結は不十分なネットワーク作りとも密接に関連している。上述のように、一部でネットワーク作りが実現したが、その一方で市内の観光産業関係者と観光について率直な話し合いをする場を作るところまでは至らなかった。地域づくり活動についても、第2期後半から様々な主体が地域づくりに参加し始めたが、それぞれの役割分担や活動内容を協議する場を作れなかった。

(4) 小 括

直近の事務局長T氏のインタビュー調査からニューツールの活動に対する主な評価は以上ようになる。地域貢献としては、地域づくり・まちづくり活動であった「地域戦略会議」の開催が最も際立っている。小規模な活動でも発掘し育てていくことができたのは、予算面においても小回りが利くニューツールだからこそできたといえる。これにより各地域の初動の支援ができ、さらには人材の発掘・育成、一部でネットワーク形成も実現した。一方、克服できなかった課題としては、事業を展開するうえで目的、目標、戦略が明確でなかったことがあげられる。成果が出なかった活動・事業もそうであるが、ニューツール解散の原因としても長期的な視点から目的、目標、戦略を明確にできなかったことが、不十分な事業展開、実施事業の評価・分析の欠如、内部完結を招くことになった。

4. 結 び

ニューツールの13年間の活動をふりかえってきた。ニューツールは全国的にも先進的

に地域づくり・まちづくり活動をも取り入れたユニークな観光協会であった。「地域戦略会議」の開催、各地域での初動の支援、人材の発掘・育成、一部でのネットワーク形成など、地域づくり・まちづくり活動において果たした役割は高く評価できる。だが、この地域づくり・まちづくり活動はその後ニューツーが直接担わず、地域コミュニティ協議会など他の組織が担っていくことになった。ニューツーに地域づくり・まちづくり活動をも取り入れた点は、ユニークでかつ先見性があったが、残念ながらその後東かがわ市において、また日本の各地域においても、観光協会が地域づくり・まちづくり活動の担い手になる方向には進まなかった。本研究でも述べてきたDMOは、観光による地域経済の活性化という観点からの「観光地域づくり」はうたっているが、観光と直接結びつかない、より広い視点での地域づくり・まちづくり活動は通常行っていない。それを行わない理由は、観光による地域経済の活性化と地域づくり・まちづくり活動の両者の担い手になることが、戦略のブレを生じさせ、本来のDMOが果たすべき役割が曖昧になるからだと考えられる。観光による地域経済の活性化と地域づくり・まちづくり活動は直接的には結びつくものではなく、時には対立することもありうる。ニューツーの活動として観光振興と地域づくり・まちづくり活動の同時追求は、そのユニークさにおいて際立っているものの、結局は戦略を明確にできず、ニューツーの進むべき方向性にブレを生じさせることになったのではないだろうか。

また、ニューツーは観光関連事業者からなり、自治体との関係は行政補完型であったこと、事業内容も地域づくり・まちづくりを除くと従来の観光関連事業が中心であったことについては、従来型の観光協会の域を出ていなかった。

東かがわ市では今後、新たに観光協会を立ち上げる動きがある。従来の観光協会からDMOへと変化していく過程の中で、市役所・議会・観光事業者・住民が新たな観光協会とともに、東かがわ市における観光のあり方を考え、戦略を策定する必要がある。今後の東かがわ市における観光の取り組みに注目したい。

謝辞：本研究にあたって、快くインタビュー調査等に応じてくださった方々、とくに直近の事務局長 T 氏には感謝の意を表したい。ただし、本研究の内容につい

て誤りがあるとすれば筆者の責任である。

参考文献・URL

- 大社 充 (2013) 『地域プラットフォームによる観光まちづくり』, 学芸出版社
- 北川宗忠編著 (2008) 『観光・旅行用語辞典』, ミネルヴァ書房
- 高橋一夫 (2017) 『DMO 観光地経営のイノベーション』, 学芸出版社
- 日本政策投資銀行地域企画部 (2017) 『観光 DMO 設計・運営のポイント』, ダイヤモンド社
- 原直行 (2016) 「住民による地域づくり活動の必要要素と活動評価に関する研究」『地域活性化学会 2016 年度研究大会論文集』
- 東かがわ市ニューツーリズム戦略会議 (2004) 「東かがわ市ニューツーリズム基本方針」
- 村瀬慶紀 (2014) 「観光振興における組織連携の現状と今後の展望」『鈴鹿国際大学紀要 CAMPANA』 No. 21

国土交通省観光庁 HP : http://www.mlit.go.jp/kankocho/page04_000054.html