

観光研究最前線(1)

住民参加型の 観光まちづくりを考える

——地域活性化手法としての「オンパク」に関する基礎的研究

公益財団法人日本交通公社 観光文化研究部 次長・主席研究員

吉澤 清良

研究の背景と目的 観光への住民参加を 考える

当財団では、2010～2012年度(平成22～24年度)にかけて「観光地における観光客、観光事業者、行政(地域)と住民の4つの主体の関係性の把握により、住民にも社会的・経済的にプラスとなる観光のあり方」について研究を行ってきた。同研究の成果は『観光文化』216号(2013年1月)「住んでよし、訪れてよしの観光地づくり まずは住民意識の把握から!」観光に対する

住民意識に関する研究(福永香織 研究員他)より(2013年6月)などでも公開している。

同研究の成果も踏まえ、2013年度(平成25年度)以降は、住民の「意識」から「参加」へと研究の視点を移し、「観光への主体的・効果的な住民参加のあり方に関する研究」を行っている。

これまで、本研究では、観光地における住民、特に女性や若者の参加が特徴的で、地域振興・観光振興の実践的・効果的な手法として全国各地に広がった「オンパク」(注)を研究対象として、一般社団法人ジャパン・オンパクやオンパク実施団体の協力

を得て、各種の調査を実施してきた。

本稿では、同研究の成果の一部を基に、地域活性化手法としての「オンパク」について、その「要点」(理念や運用に関する基本的な考え方やなど)を紹介しておきたい。

オンパク実施団体の 現状と課題 事業評価の難しさ

オンパク手法は、地域資源の発掘とそれらを生かした体験プログラムとを考案・実施により、住民が自らの地域を知り好きになることで、地域の良さや素晴らしさを認識し、住民

表1「オンパクの実施団体の組織と事業内容等における現状と課題アンケート調査」の概要

調査時期	平成26年1月10日～
調査対象	ジャパン・オンパク会員地域及びオンパク手法を導入している地域(41地域)
調査方法	調査票をメール・郵便で送付。メール・郵送で回収
回収数	19団体(回収率46.3%)
調査項目	<ul style="list-style-type: none">・団体の概要・特徴・オンパク導入の背景と目的・直近で開催したオンパクの概要(プログラム数、参加者数、参加者特性、事業費等)・オンパク導入後の結果・成果・オンパクの事業評価・オンパク開催の課題・オンパク実施の担い手(キーパーソン)・今後のオンパク開催について 等

資料：公益財団法人日本交通公社「オンパクの実施団体の組織と事業内容等における現状と課題アンケート調査」

図1 オンパク導入後の結果・成果について

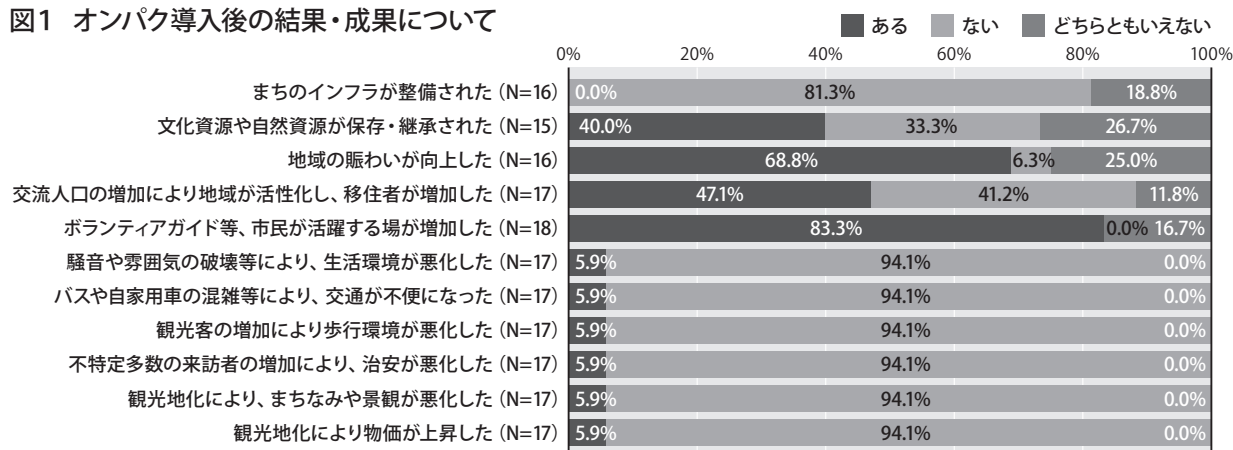


図2 オンパク開催にあたっての課題などについて

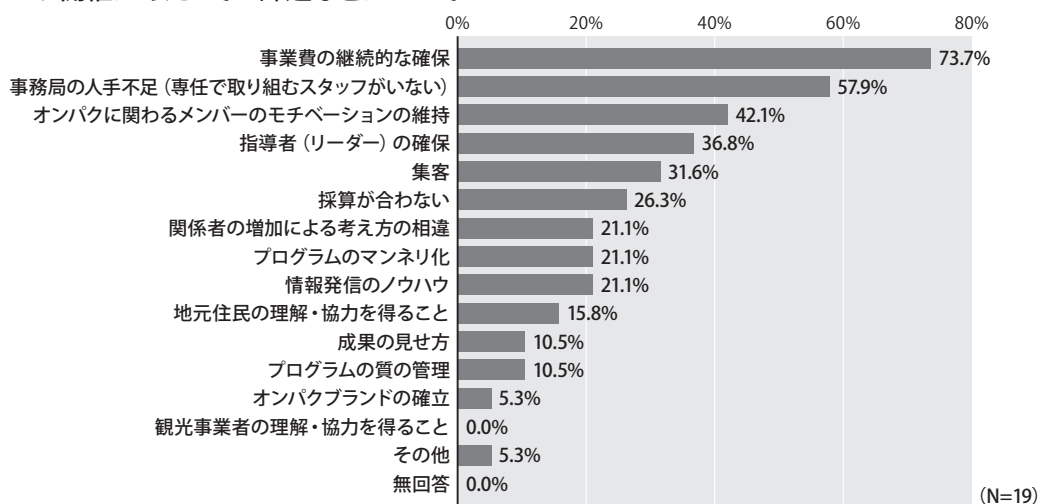
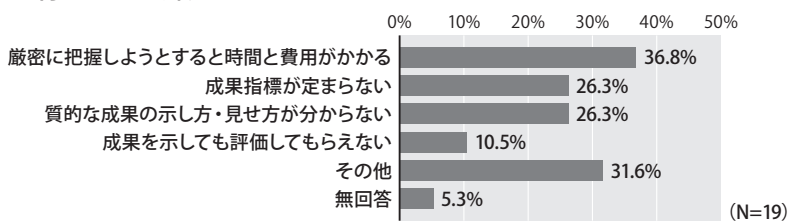


図3 事業評価を行う上での課題



域の賑わいが向上した(68・8%)、「ボランティアガイド等、市民が活躍する場が増加した(83・3%)」などの成果が挙げられている(表1、図1)。「住民参加」に関わる評価は非常に高く特徴的である。

しかし一方で、「事業費の継続的な確保(73・7%)」「事務局の人手不足(57・9%)」「オンパクに関わるメンバーのモチベーションの維持(42・1%)」といった開催にあたっての課題が指摘されることもある(図2)。特に事業費の継続的な確保は、多くのオンパク実施団体において切実な問題となっている。

また、オンパク手法の導入から数年が経ち、オンパク事業の評価が求められているケースも少なくない。事業評価の課題では、「時間と費用がかかる(36・8%)」「成果指標が定まらない(26・3%)」「質的な成果の示し方・見せ方が分からない(26・3%)」「成果を示しても評価してもらえない(10・5%)」などの課題が挙げられている(図3)。

表2 オンパク手法の要点

■オンパク実施の前提となる基本的な考え方や意義	
<理念>に関する事項	
1	まちは良い時も悪い時もあるが、悪い時を短くするか長く続けるかは人間次第、資源がある限り誰かがその地域を再生する。地域が再生するために必要なのは理屈（理念）。人を説得するための理念が必要で、それが少しずつ広まっていく必要がある。
2	マイナスに見える部分が、実は元々その地域が持っているものであり、地域の文化になっている。
3	観光まちづくりを10年、20年やっても成果が上がらない所があるが、その原因は仕組みが悪い。そんな時は原点に戻るべき。
4	観光地づくりで絶対にプレテはいけないことが自然の保全、景観、温泉、資源を大切に土地の歴史を語れるようにすること。語らなければ伝わらず、まちあるきによってそれが実現する。外からのお客様とではなく地元の人と地元のことを語れるようになること。
5	地域に以前からある食や方言などの独特の文化を外に向けてきちんと表現するのが今の観光。
6	マニアが圧倒的なファンになってリピートしてくれることが非常に大事で、ファンづくりの真髄。幅広い客層ではなく、日本中で200万人が認知してファンになってくれれば良く、深掘りすることでニッチマーケットが開拓できる。
7	オンパクは観光専科ではない。新たな市民社会の活力の底上げを行う仕組み、そのためのソーシャルキャピタルという役割が基本。
8	従来型の観光地の牽引組織（観光協会、観光連盟など）は男性中心だが、新しい組織をサポートする形が作ればうまく回る。新しい観光の組織がうまく回るまでに3～5年程度時間がかかる。
<運用>に関する事項	
1	参加人数が最大20人程度の小規模のプログラムで、地域の資源を活かし、地域の人々が考え、地域の人材が主役の体験交流型イベント。
2	オンパクが支援するのは、事業者を目指す個人（事業者未満の女性や若者）。個人レベルで何かやってみようという思いのある人に機会を与える場が重要な役割。
3	観光客を増やすことではなく、地元の人たちに参加してもらう（シビックプライド・地元市民の誇りの再生）が最も重要な目的。
4	プログラムで重要なのは「初めてのことをやる（チャレンジが伴う）」。地域の人々が今までできなかったことをやる。既にやっていることを並べても意味がない。
5	集客人数ではなく、参加した事業パートナー、開催した地域の変化が大切。
6	地域の一番大事なコンセプトをデスティネーション・マーケティングの視点から見て、どう深掘りするのが重要。
7	運営主体を公的機関と民間に分けた場合、組織進捗度（自らの意思による実施の度合い）が高いものは民間（NPO）がほとんど。
8	地域で意欲のある人を集め、任意団体から始めて新組織をどんなポジショニングで作っていくかを考えることがこれからの観光で重要。どのポジショニングで交流人口を増やしていくかは、地域ごとに異なる（オンパクだけが必ずしも正解ではない。）。
9	オンパクはステークホルダーを増やしていくツール。
■オンパク方式で実現可能なこと	
<ul style="list-style-type: none"> ・ パートナー（地域住民）がチャレンジして、そこに変化が起き、地元のマーケットが創出される「オンパクは地域の苗床」。 ・ 思いを持った地域の人材の、思いの芽を出す（事業化につなげる）ための支援。 ・ オンパクを基盤として展開が可能なもの[着地型観光][6次化産業][女性、若者などの小規模企業の支援]。 ・ 年間100万人以上が宿泊する大型温泉観光地は、国内に約50カ所あり、そのほとんどがバブル以降、40%の観光客減少だが、別府は、約20%の減少で留まった。オンパクを開催しなければ別府も40%の減少割合だったと思う。 ・ オンパクは、地元客の集客効率は非常に良く、マーケティングをしなくても好みなどが大体分かる。 	
■オンパク方式で実現が難しいこと	
<ul style="list-style-type: none"> ・ オンパクというイベントそのもので、数万人単位の劇的な集客を目指すことは間違い。 ・ 「オンパクでたくさん観光客を呼ぼう」ということはやめたほうがいい。 ・ 事業は黒字化しない。オンパクは非収益型。 ・ 事務局の中心となるコーディネーターのコストが捻出できない。 ・ オンパクは近隣や地元のお客様を対象とした取り組みのため、遠方の人に来てもらうための商品提供に関するデスティネーション・マーケティングが全くない。遠方からの集客・誘客の場合、マーケティング機能が欠かせない。 	
■公共政策としての期待	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 稼ぐなら、優れたプログラムを提供するパートナーを絞り込み、いくつかの旅館と組んで集客すれば良いが、それは地域のごく一部が関与するものになり、NPOの介在は不要。 ・ 事業費は自力で集めることができても、事務局の中心となるコーディネーターのコストが捻出できないため、自治体として人件費を確保するようになってほしい。 ・ オンパクを自治体としても包括的な取り組みとして考え公共政策に取り入れ、政策課題の解決に展開してほしい。 ・ オンパクのような組織と協力し、観光協会や行政機関がデスティネーション・マーケティングを担うことが必要。 	

資料：公益財団法人日本交通公社『平成25年度 観光実践講座 講義録』を基に筆者作成

オンパク実施団体には、行政や観光関係団体などから人的・資金的な支援を得ている団体も多いが、「オンパク事業の結果や成果の分かりづらさ」などから、支援が中長期的に継続されるケースは少ない。事業評価の問題は、事業の継続に直結する大きなネックとなっている。

オンパク手法の要点 〜そもそもオンパクとは何か

オンパクは事業の実施・継続にあり解決すべき課題は残るものの、全国でのオンパク開催地域数は56地域(2014年度(平成26年度)末現在)と、毎年数地域ずつ増加し、安定的に推移している。

2014年度(平成26年度)、当財団は、諏訪広域連合との共同研究により、「信州諏訪温泉泊覧会」『ズーラ』(注2)について、これまでの事業の結果・成果と課題の整理、独自の事業評価の考え方、事業の発展的・継続的な展開に向けた検討を行った。同研究の「環」で、「別府八湯温泉泊

覧会」(以下、別府オンパク)を対象として、「そもそもオンパクとはどのような特徴を持つ地域活性化の取り組みであるのか」について、『平成25年度 観光実践講座 講義録』(2014年6月)(注3)を基に、一般社団法人ジャパン・オンパク代表理事の鶴田浩一郎氏、NPO法人ハットウ・オンパク運営室長の野上泰生氏の発言からその「要点」(理念と運用に関する基本的な考え方など)を抽出、整理した(表2)。

●理念と運用に関する事項

オンパク手法の理念と運用について整理をしていくと、いくつかのポイントを見いだすことができる。例えば、理念については、「オンパクは観光専科ではない。新たな市民社会の活力の底上げを行う仕組み、そのためのソーシャルキャピタルという役割が基本」といったこと、運用については、「オンパクは」参加人数が最大20人程度の小規模のプログラムで、地域の資源を活かし、地域の人々が考え、地域の人材が主役の体験交流型イベント」などである。

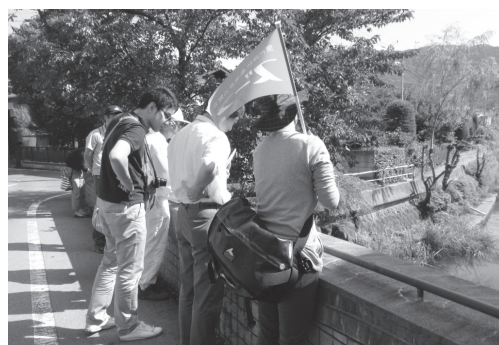
●実現が可能なこと、難しいこと

オンパク手法で「実現が可能なこと」、その長所や成果は一般社団法人ジャパン・オンパクの公表などで知られているが、「実現が難しいこと」については、オンパクを対象とした既往研究からも見かけることは少ない。

オンパク手法で実現が可能なこととは、例えば、オンパクを基盤として展開が可能なもの「着地型観光」「6次化産業」「女性、若者などの小規模企業の支援」といったことであり、実現が難しいことは、「オンパク」というイベントそのもので、数万人単位の劇的な集客を目指すことは間違い。「事業は黒字化しない。オンパクは非収益型」などである。

●公共政策としての期待

オンパクは、前述の通り、「住民が地域の良さを素晴らしさを認識し、住民の誇り(シビックプライド)の再生につなげていく手法」として、内外で高く評価されている。住民の誇りや郷土愛の醸成のための取り組みは、一般的には行政マターではあるが、オンパク実施地域では、少な



ズーラ「スワらしきまち歩き・上諏訪温泉浪漫譚」、地元ガイドと上諏訪のディープな世界を体感

らずオンパク実施団体がその役割を担っている。

オンパクの公共政策での期待としては、例えば、「オンパクを公共政策に取り入れ、政策課題の解決を」「オンパクと協力し、行政や観光協会がDESTINATION・マーケティングを実施」といったことが挙げられている。

●オンパクに取り組んでいく際の 主な留意点

前述の要点を踏まえてオンパクに取り組んでいくための主な留意点を考察すると、「コンセプトや趣旨を理解して活動できる事務局スタッフや

表3 評価検証の基礎となる指標（項目案）の検討

参考とした発言（考え）	項目案	1 地域の変化や活性化
<ul style="list-style-type: none"> オンパク手法は、閉ざされた一部の観光事業者が行うものではなく、まち全体を巻き込んでいくプロジェクト。 今まで、地域外から来る人のことを考えていなかった地元の人たちが、地域外から来る人に目を向けさせる創意工夫がオンパクの中で行われる。 	①地域の事業者の参加度	
<ul style="list-style-type: none"> 別府のオンパクは、最初は住民が参加し、その後、観光客が参加した。 	②地域住民の利用度（地域内外の参加者割合）	
<ul style="list-style-type: none"> 地域の協働のネットワークが形成、拡大。 	③地域内連携の強化度	
<ul style="list-style-type: none"> 地域住民が主体となり、自発的にやりたいことをやっていく形に変えていく（co-design）地域再生は住民から。 	④地域内の起業や新規事業による活性化	
<ul style="list-style-type: none"> 何人集客したかではなく、地域の起業や新しい商品を生み出していることがオンパクの最大の特徴。 温泉水を使った化粧水を開発した美容室経営者、棚田景観保全目的でオンパクに参加して棚田米の生産で収益を上げた農家などがオンパクの成果。 	⑤地域イメージや認知度の向上	
<ul style="list-style-type: none"> 地域ブランディングで別府の順位が上昇したことの要因。 地域再生は、地域を知ることから始まる。「地域資源の活用」の前に「地域資源の発見」というプロセスが絶対に必要。 	①地域資源の発掘	2 地域資源の利活用
<ul style="list-style-type: none"> 住民参加によりまちの素晴らしさを発見するプロジェクトという位置づけ（いきなり、まち歩きを観光プログラムとして商品化することは疑問）。 	②地域資源の整理とコンセプトメイキング	
<ul style="list-style-type: none"> (1)天然温泉力の体験 (2)地域文化の体験 (3)別府の自然の体験（エコ）(4)別府の日常の食文化の体験 (5)温泉+健康、癒やし、美の体験がオンパク以前に考えていた地域活性化の5テーマ。 見直した地域資源を見せるためには、新しい仕組みが必要。新しい仕組みづくりは時間がかかる。別府では完成までに5年くらいかかった。 	③地域住民の地域資源に対する意識の変化度合	
<ul style="list-style-type: none"> まち歩きに住民が参加することで、それまで知らなかった自分の町を知り、好きになり、自分も活動をしたり、語りたいという変化が起きる。 オンパクの構成要素は、[プログラム][パートナー事業者][会員組織]の3つに加え、運営組織のNPO。 事務局の中心となるコーディネーターのコストが捻出できない。 	①運営体制の整備	3 運営体制
<ul style="list-style-type: none"> チャレンジするパートナー（地域住民）、チャレンジを支えるサポーター、会員組織、ガイドブックを置いてくれる地元企業、ガイドブックに広告を掲載するスポンサーなど（ステークホルダー）による「協働のネットワーク」。 地域で意欲のある人を集め、任意団体から始めて新組織をどんなポジショニングで作っていくかを考えることがこれからの観光で重要。どのポジショニングで交流人口を増やしていくかは、地域ごとに異なる。 	②マーケティング的な取り組み	
<ul style="list-style-type: none"> プラットフォームは異なる得意分野を持つ人を集めなければ、全体の浮揚がうまくいかず組織全体の底上げにならない。NPOはネットワーク型の組織なので多様な人と関わるため、色々な個性の人が必要。 	③行政と民間の運営上の役割分担	
<ul style="list-style-type: none"> 従来型の観光地の牽引組織（観光協会、観光連盟など）は男性中心だが、新しい組織をサポートする形が作れればうまく回る。新しい観光の組織がうまく回るまでに3～5年程度時間がかかる。 	④地元住民による会員制度	
<ul style="list-style-type: none"> オンパクは近隣や地元のお客様を対象とした取り組みのため、遠方の人に来てもらうための商品提供に関するデスティネーション・マーケティングが全くない。 オンパクのような組織と協力し、観光協会や行政機関がデスティネーション・マーケティングを担うことが必要。 	⑤意思決定方法	
<ul style="list-style-type: none"> パートナーの活動を支援する地元住民の会員組織「オンパクファン倶楽部」。 運営主体は多様だが、重要なことは意思決定を民間にさせること。受益者は民間（観光事業者や地域の民間事業者）なので、意思決定を行政が行ってしまうとオンパクのソーシャルキャピタル化は困難。 	①収益性	4 運営および事業方針
<ul style="list-style-type: none"> 観光では「集客」が必要のため、自分の地域のフェーズ（人口動態などの様相）を知り、正確で合理的な判断をしなければいけない。 	②事業方針や事業目的	
<ul style="list-style-type: none"> 採算性が高いプラットフォーム[団体教育旅行（南信州観光公社、おちかアイランドツーリズムなど）]の収益は、教育旅行＝団体旅行による。 	③ステークホルダーや地域の協働のネットワーク構成の内訳	
<ul style="list-style-type: none"> 理念やコンセプトのブレとステークホルダー（会員組織・パートナー・サポーター・スポンサー・協力企業・メディア）のブレがあってはいけない。 地域経営は時間がかかる。ステークホルダーの掘り起こしに3～4年かかるが、大体3年で地域に人材が出てきたことが見えてこなければいけない。 	①観光プログラムとしてのまち歩き	5 観光振興
<ul style="list-style-type: none"> 4年目、5年目になるとソーシャルキャピタルとしての役割も含め、どのような方向に進むべきかいろいろな壁にぶつかるようになる。 	②プログラムのスタイル	
<ul style="list-style-type: none"> 観光プログラムとしてのまち歩きが成立するのは、観光資源が豊富で、歴史と物語がある場所（長崎のような町・長崎さるく）に限られる。 	③プログラムの傾向	
<ul style="list-style-type: none"> プログラムの品質にこだわるスタイルと間口を拡げて緩くやるスタイル。重要なのは「初めてのことをやる」。 	④地域住民によるガイド	
<ul style="list-style-type: none"> 宿泊施設の考案したプログラムは、参加者は宿泊客（地域外住民）がほとんどで、受益者（宿泊施設）がガイドを出さなければ、宿泊施設と地域と一緒にできない。 	⑤参加者や客層	
<ul style="list-style-type: none"> 地域資源の深掘りをするので、奥行きが広がるのが観光まちづくりで一番大切。 		
<ul style="list-style-type: none"> ガイドの話が中心ではなく（地域の）人を紹介して「つなぐ」ことがガイドの主な役割。 		
<ul style="list-style-type: none"> マニアが圧倒的なファンになってリポートしてくれることが非常に大事。 		

資料：公益財団法人日本交通公社『平成25年度 観光実践講座 講義録』を基に筆者作成

パートナー（プログラム提供者）の確保」「事務局人件費をはじめとする実施費用の捻出」「事務局スキルの体系化」「身近な地域資源の再認識と観光活用」「地域のさまざまな事業者による体験プログラムづくりと着地型観光への参入」「まちづくりや生涯学習、新規事業や新商品開発への展開や発展」などが挙げられる。

今後の研究課題

～評価検証の基礎となる指標（項目）の検討

表3は、オンパク事業の評価検証の基礎となる指標（項目案）について、鶴田氏、野上氏の発言を集約する形で、整理したものである。

最終的には、

1. 地域の変化や活性化（5項目）
 2. 地域資源の利活用（3項目）
 3. 運営体制（5項目）
 4. 運営および事業方針（3項目）
 5. 観光振興（5項目）
- の5つの大項目と21の中項目に整理を行った。

今後も、引き続き、オンパク実施

団体などの理解と協力を得て、「多様な主体の連携による観光地づくりのポイントの整理」や「継続的な観光地づくりに向けた新たな評価手法の提案」などについて、研究を深めていく予定である。

（よしざわ きよよし）

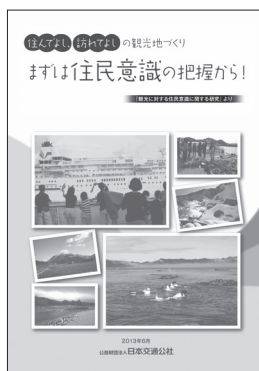
〔注1〕温泉泊覧会の略称。大分県別府市で2001年（平成13年）に「別府八湯温泉泊覧会」として開催され、地域資源を発掘・商品化して地域の付加価値を高め、地域振興・観光振興につなげる取り組みとして注目を集め、全国的に広がりをみせている。

〔注2〕2008年（平成20年）に始まった官民協働によるオンパクの先進事例。実施エリアを拡大し、現在は8市町村（岡谷市、諏訪市、茅野市、下諏訪町、富士見町、原村、塩尻市、辰野町）で開催されている。

〔注3〕一般社団法人ジャパン・オンパク（2010年〔平成22年〕4月設立、NPO法人ハットウ・オンパク（2004年〔平成16年〕9月設立）の協力を得て開催した、当財団主催の観光人材育成講座の講義録。別府オンパクの要点を整理するには、公開されている主要な文献は古いものが多いため、同講義録を利用。

〔参考文献など〕

- ・一般社団法人ジャパン・オンパク公式ホームページ（<http://japanonpaku.jp/>）
- ・第29回日本観光研究学会全国大会学術論文集『地域活性化手法としての“オンパク”に関する基礎的研究』（吉澤清良、福永香織、後藤健太郎、小池利佳）。本稿は同論文を加筆、修正したものである。



住んでよし、訪れてよしの観光地づくり

まずは住民意識の把握から！

『観光に対する住民意識に関する研究』より
（2013年6月、公益財団法人日本交通公社発行）

当財団では、2010年度（平成22年度）より『観光に対する住民意識に関する研究』を実施し、内外の事例研究などをもとにして住民意識調査の手法を確立するとともに、観光客と観光関連産業、地域住民、そして行政の4者間の関係性を定量化することにチャレンジしてきました。本書は、同研究成果の概要を取りまとめたものです。



平成25年度 観光実践講座 講義録

オンパクに学ぶ、観光まちづくりの理論と実践

～“地域活性化”の秘訣、“課題解決”のヒント！～
（2014年6月、公益財団法人日本交通公社発行）

当財団が主催している2日間の観光人材研修講座の講義録です。2013年度（平成25年度）は「オンパク」に着目し、その仕掛け人である鶴田浩一郎氏をはじめ、各地で活躍する方々による事例紹介から実践的な考え方やノウハウに触れ、住民参加型の観光まちづくり、持続可能な観光地づくりのヒントを学ぶ一冊となっています。