

# 実践的な「観光地経営」の取り組み

——伊勢志摩サミットを目前にした三重県鳥羽市を例にして

公益財団法人日本交通公社 観光政策研究部 研究員

西川 亮

理事・観光政策研究部長

梅川 智也

鳥羽市は近隣に伊勢神宮という

特A級(注1)の観光資源を持ち、豊かな自然美あふれる伊勢志摩国立公園や、ミキモト真珠島や鳥羽水族館、海の博物館など観光施設にも恵まれている。また、伊勢エビやアワビをはじめとする海の幸など食の楽しみも豊富にある。さらに名古屋・京都・大阪という大都市圏から直通列車で



2時間程度の距離にあり、まさに資源的にも立地的にも恵まれた観光地であると言える。にもかかわらず、近年は観光客数の減少傾向が続き、観光の現状は必ずしも芳しいものではない。なかつた。

2013年(平成25年)、伊勢神宮で1300年以上続く20年に1度の「式年遷宮」が執り行われ、観光客数は久しぶりに増加した。さらに、先般、第42回先進国首脳会議(伊勢志摩サミット)の開催が2016年(平成28年)5月に決定した。

本稿では、こうした国際的なイベントを目前にした鳥羽市が、観光を漁業に次ぐ基幹産業と位置づけ、観

光基本計画「漁業と観光の連携促進計画」を策定しつつ、官民一体となって取り組む鳥羽市の観光地経営の地道な取り組みを紹介したい。

## 鳥羽市の地勢と歴史文化

鳥羽市は、三重県東端部の志摩半島北部に位置し、伊勢湾と太平洋・熊野灘に面しており、市域は神島・答志島・菅島・坂手島の4つの有人離島と半島部から構成されている。平地は海岸線沿いのみ分布しており、市域の多くは急峻な山地となっている。また、海岸線は山地が海

岸部まで迫っており、風光明媚なりアス式海岸が形成されている。

歴史的文化的に伊勢神宮とのつながりが強く、古くから鳥羽で取れた水産物を伊勢神宮に神饌として奉納する関係が続いている。

## 鳥羽観光発展の経緯

鳥羽観光の歴史を振り返ると、1900年代から徐々に旅館が増え始め、1937年(昭和12年)に鳥羽保勝会が鳥羽観光協会へと名称を変更して誘客宣伝事業を実施するようになるなど戦前から観光誘客の取り組みがなされていた。

戦後は、1946年(昭和21年)に鳥羽市全域が伊勢志摩国立公園の指定を受ける。1951年(昭和26年)にミキモト真珠島が「自然と科学の新興楽地・御木本真珠ヶ島」として開島し、真珠養殖の過程や海女作業などを公開するようになった。1955年(昭和30年)には鳥羽水族館がオープンし、鳥羽湾巡り(真珠島・水族館という観光ルート)が定着していった。



鳥羽市中心部と鳥羽湾の風景 (写真提供：鳥羽市)

観光地としての発展が急速に加速したのは1970年代に入ってからである。特に交通アクセスの面で、近鉄が大坂万博の開催を前に、全国から訪れる観光客を伊勢志摩へ誘致するため、鳥羽方面への鉄道整備に力を入れることとなったことが大きい。さらに1973年(昭和48年)には

観光有料道路であるパールロード(2006年に無料化)と鳥羽展望台が完成し、自動車時代に対応して伊勢志摩国立公園の自然美が楽しめるようになった。観光施設としては1971年(昭和46年)に鳥羽駅近くに海の博物館(注2)が開館した(1992年に現在の場所に移転)。

1970年代後半からは、旅館・ホテルの新築や増改築が活発化するとともに、民宿が大きく増加した。民宿の増加は鳥羽地区だけでなく、南鳥羽の漁村集落や離島でも進められた。

鳥羽を代表する観光施設である鳥羽水族館は、1990年(平成2年)に現在の位置に新水族館として移転し、わずか3カ月で入場者100万人を突破するなど、鳥羽観光を牽引する重要な施設としての役割を果たしてきた。

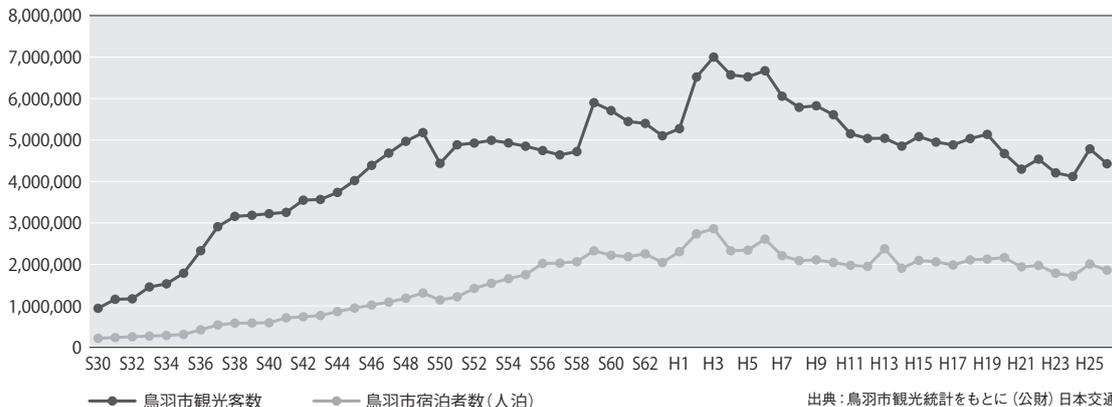
しかしながら、バブル経済崩壊後はこうした大型観光施設の入込客数が大幅に落ち込み、鳥羽市全体の観光客数についても1994年(平成6年)に660万人を記録して以来減少傾向が続いていた(図1)。こうした状況を踏まえ、民間事業者による取り組み(注3)に加え、行政は観光課を創設し、観光基本計画に基づいた観光振興に着手するようになった。

## 観光基本計画に基づいた観光政策の実現

### ■『第1次観光基本計画』の策定と実践

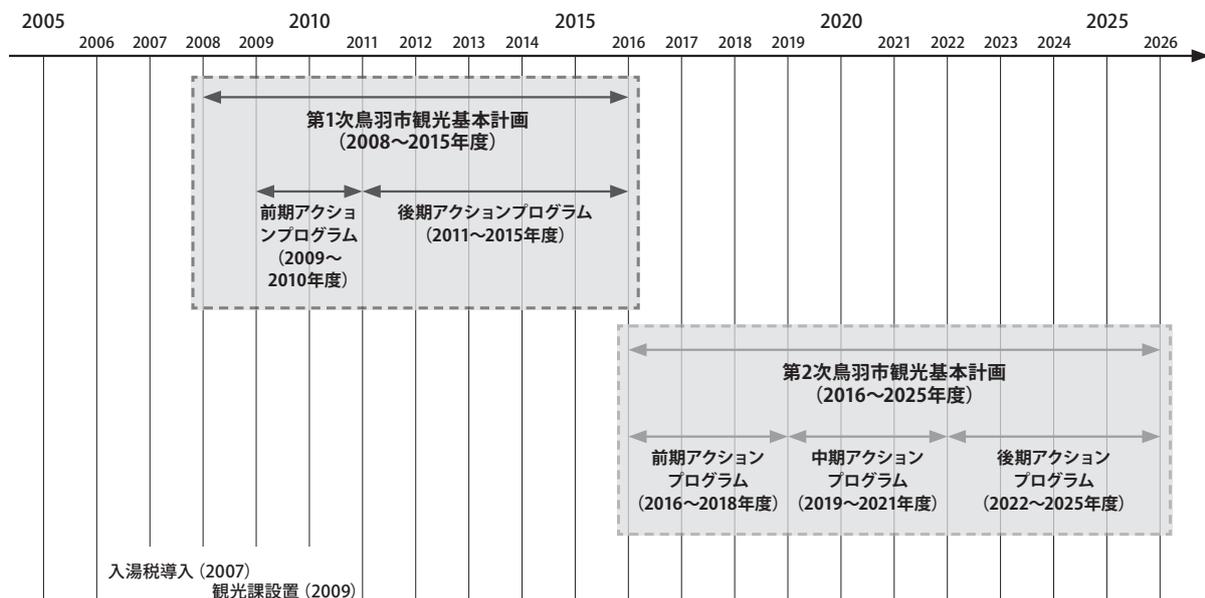
鳥羽市では市制施行後初となる『鳥羽市観光基本計画』(計画期間：2008～2015年度)を策定した。鳥羽観光の歴史を振り返ると、民間事業者の努力によって支えられてきた部分が多かったが、この取り組みは行政が鳥羽市における観光の重要性を認識し、積極的に関与する姿勢を示すものと位置づけられる。

図1 鳥羽市の観光客数と宿泊者数の変遷



出典：鳥羽市観光統計をもとに(公財)日本交通公社作成

図2 近年の取り組み—観光基本計画の目標年次



出典：第2次鳥羽市観光基本計画をもとに（公財）日本交通公社作成

本計画では、「国際観光時代をリードする『海洋文化都市』の形成」「皆が幸せを感じる、やさしい鳥羽」「自立自走できる地域経営の核となる観光産業の持続的発展」が目標とされ、計画の実現を忠実に担保すべく『アクションプログラム』（前期2カ年・後期5カ年）が策定され、官民一体となった観光振興が行われてきた（図2）。

**2 入湯税の導入**

鳥羽市観光基本計画策定の前年である2007年（平成19年）に鳥羽市は入湯税を導入した。同年策定した「鳥羽市観光振興基金条例」に基づいて入湯税の7割を鳥羽市観光振興基金に繰り入れ、3割を鉱泉源保護のために鳥羽市温泉振興会に還元している（図3）。

この鳥羽市観光振興基金の用途は、「アクションプログラム」に位置づけられた事業」に限定して活用されており、目的税である入湯税が観光振興の貴重な財源として計画的に用いられている全国でも極めてユニークな取り組みである。

**3 『第2次観光基本計画』の策定**

——「鳥羽うみ文化」の継承と創造を目指して

『第1次観光基本計画』によって、観光資源の掘り起こしや観光ガイドの拡充、エコツアーなどの着地型ツアーの拡充など一定の成果を上げることができた。しかし、2013年（平成25年）に伊勢神宮式年遷宮を終え、今後、鳥羽市にとって厳しい状況が続くと予想される中、一方では全国的な訪日外国人観光客の増大や「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会」の開催が決定するなど観光を巡る状況の変化が予想されている。

そこで、鳥羽市では2014年（平成26年）に観光基本計画の見直しと『第2次観光基本計画』（計画期間：2016～2025年度）の策定を、立教大学、（公財）日本交通公社との連携・協働によって実施した。本計画では、産業振興や課題解決のためだけではなく、将来目指したい観光地の姿を共有し、それを実現するための計画が検討された。将来目指したい観光地の姿を定めるためには、

図3 鳥羽市の入湯税基金化の仕組み

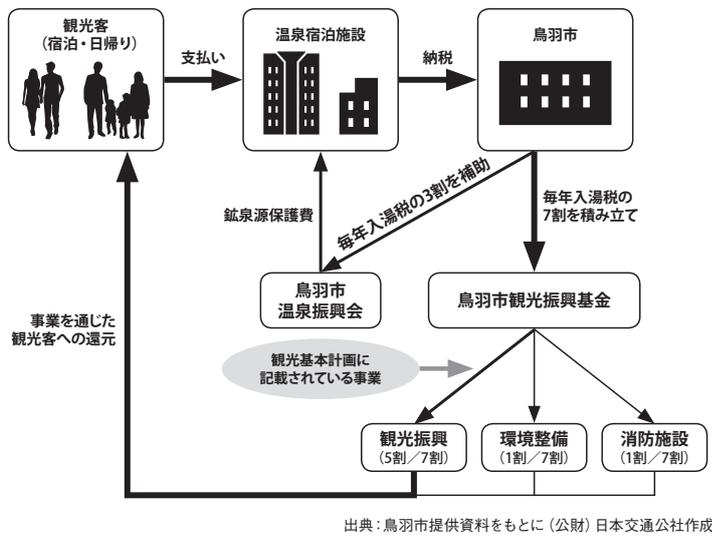


図4 『第2次鳥羽市観光基本計画』の計画体系

目標像	基本戦略	主要施策
国際的な滞在拠点を旨とした「鳥羽うみ文化」の継承と創造	戦略1 鳥羽うみの豊かな食を提供する	・食に付加価値を付ける ・漁業や海女のなりわいを継承する
	戦略2 鳥羽うみの文化を伝える	・うみの文化を伝える ・歴史・文化・伝統を継承・活用する ・芸術・文化を活用する ・自然史を活用する
	戦略3 鳥羽での滞在をより魅力的なものにする	・より魅力ある観光施設を目指す ・より魅力ある宿泊施設を目指す ・温泉地としての魅力も高める ・観光資源を創造的に活用する ・鳥羽らしい土産品・特産品を開発する
	戦略4 美しい景観を提供する	・中心市街地の景観を向上させる ・集落や離島の風景を活用する ・美しい景観を観光活用する ・自然環境を保護する
	戦略5 外国人観光客に魅力を伝える	・外国人観光客に魅力的なコンテンツを創り出す ・外国人観光客の受入態勢・環境を整備する ・外国人観光客が訪れやすい環境を作る
	戦略6 鳥羽を発信する	・鳥羽市内での情報提供を強化する ・外部に対する適切な情報発信を行う
観光基盤整備	戦略7 観光基盤の充実・強化	・バリアフリー・ユニバーサルデザインの推進 ・観光地としての防災対策の強化 ・周辺地域との連携による観光ルートの構築 ・鳥羽までの交通および域内交通の改善
	戦略8 観光推進体制の構築	・観光推進体制の強化と構築 ・計画の見直しと評価 ・観光統計の充実 ・観光財源の確保と有効な活用 ・観光産業活性化と人材育成 ・市民の参画を促す
テーマ別戦略プロジェクト		
1 鳥羽市全体における鳥羽うみ文化ネットワーク構想		
2 漁業と観光の連携		
3 芸術を活かした観光振興		
4 インバウンド受入推進		
エリア別戦略プロジェクト		
1 中心市街地の賑わい・魅力創出		
2 新たな鳥旅の推進		

出典: 第2次鳥羽市観光基本計画をもとに(公財)日本交通公社作成

地域の核となる「個性」を明確にし、それを伸ばしていくことが必要である。そこで、市民を中心とした3つの策定部会が設置され、「鳥羽らしさ」とは何かについて繰り返し議論と検討がなされた。

その結果、鳥羽らしさとは「大小さまざまな島々を擁したり、内海と外洋が交じり合ったりすることで創

出される独特で特徴ある海そのもの」と、その海を通じて生まれた歴史や生活文化、漁業文化などの総体」、すなわち「鳥羽うみ文化」であることが共有され、それを継承・創造していくことこそが鳥羽観光の目標であると掲げられた。そして、8つの基本戦略のもとで30の主要施策が定められ、重点的に取り組むべ

きプロジェクトが「戦略プロジェクト」として6つ位置づけられた(図4)。

4 『アクションプログラム』による観光基本計画の着実な遂行

鳥羽市では、計画初年度からスムーズな事業展開ができるよう第2次観光基本計画についても『アクションプログラム』を策定する予定で、今

年度(2015年度、事業検討アドバイザー会議、および事業検討市民会議による議論が重ねられている。アクションプログラムでは、前述した6つの「戦略プロジェクト」を実現するために必要な事業がリスト化されるが、前期(3カ年)・中期(3カ年)・後期(4カ年)の3度にわたって策定されることで、各戦略プロジェクトは

# 伊勢神宮とのつながり

鳥羽観光の発展は、民間事業者によるさまざまな努力に支えられてきた。それに加えて、近接する伊勢神宮の存在も忘れてはならない。2014年（平成26年）に鳥羽市が実施した観光動向調査によると、鳥羽市を訪れる観光客の約5割が伊勢神宮を訪問しており、伊勢市の調査でも伊勢市を訪問する来訪者の宿泊地として鳥羽市が選ばれている。おいしい海の幸と多種多様な宿泊施設が“伊勢神宮への訪問と鳥羽市での宿泊”という観光行動を促しているのである。

鳥羽市の観光入込との関係を見ると、1973年（昭和48年）の式年遷宮時は、その翌年に鳥羽市への観光客数が初めて500万人を突破したが、その後は減少の

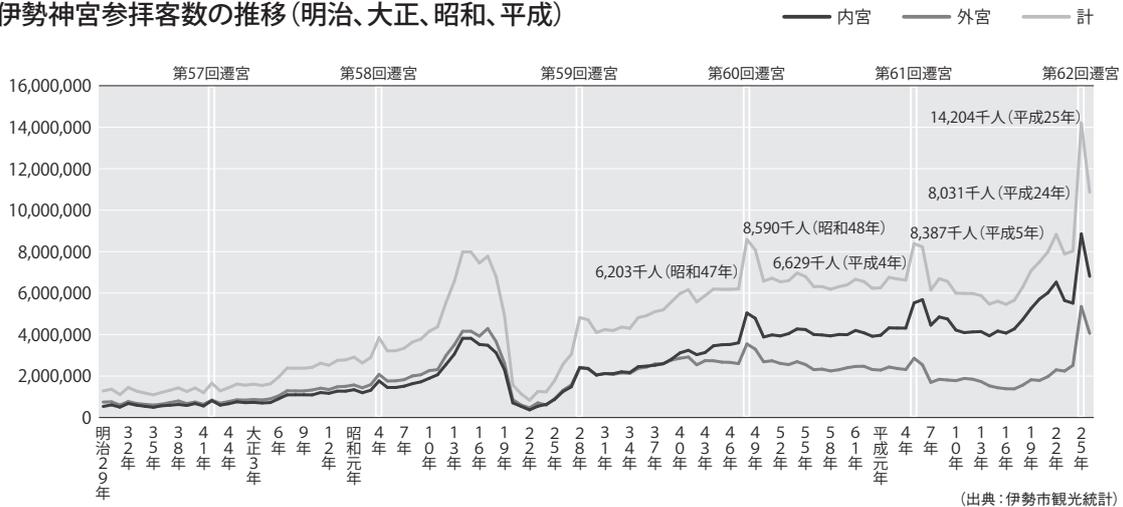
一途をたどり、再び500万人を超えるのは1984年（昭和59年）のラッコプームの時であった。次の1993年（平成5年）の式年遷宮については、その翌年に境に鳥羽市の観光客数は減少を続け、2012年（平成24年）までその傾向が続いた（50ページ 図1）。

一昨年2013年（平成25年）の第62回式年遷宮は記憶に新しいが、この年、鳥羽市の観光客数が対前年比16.1%増の478万人を記録し、宿泊客数についても対前年比17.0%増で201万人を達成したが、宿泊客数が200万人を突破するのは2008年（平成20年）以来5年ぶりのことであった。

## <伊勢神宮参拝客・約150年間の推移>

伊勢神宮の参拝客数の推移が下図のように明治から記録に残っていることは驚くべきことである（出典は伊勢市観光統計）。第二次大戦前後の推移や式年遷宮の開催される20年に1回の急増、内宮と外宮の参拝客数逆転などが明確に表されている（注4）。

伊勢神宮参拝客数の推移（明治、大正、昭和、平成）



出来事	年
参宮鉄道開通（国鉄）	M 30
路面電車（本町）開通	M 32
路面電車（本町）開通	M 33
路面電車（本町）開通	M 34
路面電車（本町）開通	M 35
路面電車（本町）開通	M 36
路面電車（本町）開通	M 37
路面電車（本町）開通	M 38
路面電車（本町）開通	M 39
路面電車（本町）開通	M 40
路面電車（本町）開通	M 41
路面電車（本町）開通	M 42
路面電車（本町）開通	M 43
路面電車（本町）開通	M 44
路面電車（本町）開通	M 45
路面電車（本町）開通	M 46
路面電車（本町）開通	M 47
路面電車（本町）開通	M 48
路面電車（本町）開通	M 49
路面電車（本町）開通	M 50
路面電車（本町）開通	M 51
路面電車（本町）開通	M 52
路面電車（本町）開通	M 53
路面電車（本町）開通	M 54
路面電車（本町）開通	M 55
路面電車（本町）開通	M 56
路面電車（本町）開通	M 57
路面電車（本町）開通	M 58
路面電車（本町）開通	M 59
路面電車（本町）開通	M 60
路面電車（本町）開通	M 61
路面電車（本町）開通	M 62
路面電車（本町）開通	M 63
路面電車（本町）開通	M 64
路面電車（本町）開通	M 65
路面電車（本町）開通	M 66
路面電車（本町）開通	M 67
路面電車（本町）開通	M 68
路面電車（本町）開通	M 69
路面電車（本町）開通	M 70
路面電車（本町）開通	M 71
路面電車（本町）開通	M 72
路面電車（本町）開通	M 73
路面電車（本町）開通	M 74
路面電車（本町）開通	M 75
路面電車（本町）開通	M 76
路面電車（本町）開通	M 77
路面電車（本町）開通	M 78
路面電車（本町）開通	M 79
路面電車（本町）開通	M 80
路面電車（本町）開通	M 81
路面電車（本町）開通	M 82
路面電車（本町）開通	M 83
路面電車（本町）開通	M 84
路面電車（本町）開通	M 85
路面電車（本町）開通	M 86
路面電車（本町）開通	M 87
路面電車（本町）開通	M 88
路面電車（本町）開通	M 89
路面電車（本町）開通	M 90
路面電車（本町）開通	M 91
路面電車（本町）開通	M 92
路面電車（本町）開通	M 93
路面電車（本町）開通	M 94
路面電車（本町）開通	M 95
路面電車（本町）開通	M 96
路面電車（本町）開通	M 97
路面電車（本町）開通	M 98
路面電車（本町）開通	M 99
路面電車（本町）開通	M 100
路面電車（本町）開通	M 101
路面電車（本町）開通	M 102
路面電車（本町）開通	M 103
路面電車（本町）開通	M 104
路面電車（本町）開通	M 105
路面電車（本町）開通	M 106
路面電車（本町）開通	M 107
路面電車（本町）開通	M 108
路面電車（本町）開通	M 109
路面電車（本町）開通	M 110
路面電車（本町）開通	M 111
路面電車（本町）開通	M 112
路面電車（本町）開通	M 113
路面電車（本町）開通	M 114
路面電車（本町）開通	M 115
路面電車（本町）開通	M 116
路面電車（本町）開通	M 117
路面電車（本町）開通	M 118
路面電車（本町）開通	M 119
路面電車（本町）開通	M 120
路面電車（本町）開通	M 121
路面電車（本町）開通	M 122
路面電車（本町）開通	M 123
路面電車（本町）開通	M 124
路面電車（本町）開通	M 125

10年後という長期的な目標を定めつつ、各段階における取り組みの評価と市場動向の変化などを踏まえながら、目標や事業を修正できる枠組みが用意されていることが特徴となっている。

## 全国的にも珍しい『漁業と観光の連携促進計画』の策定と実践

### 1 策定の背景

『第2次鳥羽市観光基本計画』の戦略プロジェクトの一つに位置づけられた「漁業と観光の連携プロジェクト」の第一歩として、2014年度（平成26年度）に『鳥羽市・漁業と観光の連携促進計画』（以下、漁観連携計画）が策定された（図5）。

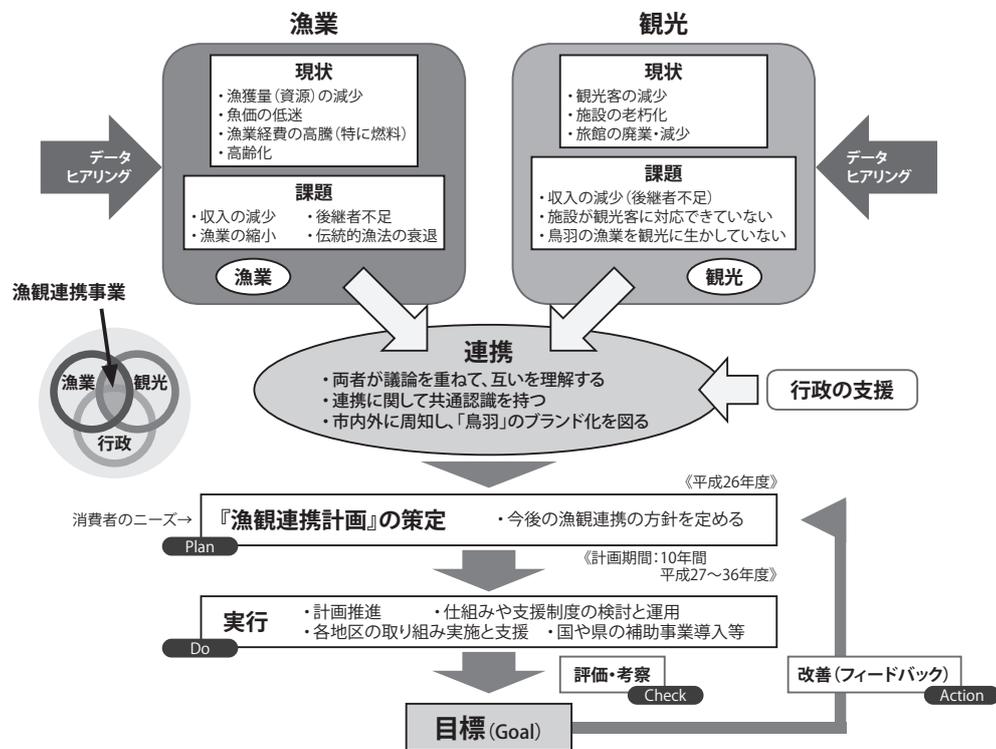
農業と比較して漁業と観光との連携は全国的に見ても多くない。漁師が民宿を始めるといった個々のレベルではなく、産業としての連携、組織としての連携を模索しようというのが鳥羽市の取り組みである。そのリーダーが一般社団法人鳥羽市観光協会の吉川勝也会長である。同市浦村地区の牡蠣小屋での牡蠣食べ放題の成

功体験などを通じて、鳥羽観光再生の鍵は鳥羽漁業の再生にある」との強い信念から取り組みが始められた。この漁観連携計画がスムーズに進んだ背景には、鳥羽磯部漁業協同組合と鳥羽市観光協会だけでなく、その関係性を担保する鳥羽市役所の三者の合意・連携が整ったことが大きい。2014年（平成26年）11月には漁協組合長、観光協会長、市長の三者対談がキックオフ会議として実現し、その内容は鳥羽市の広報誌に掲載され、全戸に配布された。

### 2 策定のプロセス

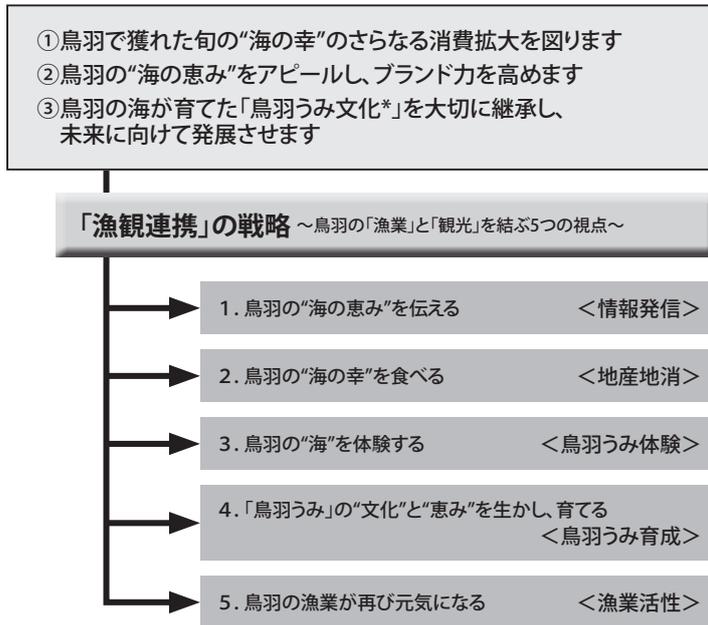
漁観連携計画策定のプロセスは、まずは漁業の実態を把握するため、市内13カ所の漁村集落へのヒアリングからスタートさせた（56ページ図7）。漁村ごとに漁法や魚種が異なり、微妙に言葉や風習も異なるが、総じて漁協支所、漁師ともに観光に対する理解は高くなく、むしろ観光に対してはマイナスイメージを抱いていることが明らかとなった。また、鳥羽漁業の特徴は、いまだに一本釣りにこだわる漁師が多数いること、

図5 『漁業と観光の連携促進計画』の枠組み



出典：鳥羽市・漁業と観光の連携促進計画

図6 『鳥羽市・漁業と観光の連携促進計画』の計画体系



\*「鳥羽うみ文化」：第2次鳥羽市観光基本計画のキーワード。特徴ある鳥羽の海そのものと、その海を通じて生まれた歴史や生活文化、漁業文化などの総体のこと

出典：鳥羽市・漁業と観光の連携促進計画

本土側よりも離島側の漁業が盛んであること、海女文化が色濃く残っていること、アワビや伊勢エビ、鯛など高級魚が多く多品種少量であることなどが明らかとなった。まずは漁業、漁協、漁師の実態を把握し、その再生のために観光がど

う役立つかというスタンスで取り組むを進めていく必要がある、漁業者、宿泊業者、そして行政の三者が一堂に会する場の設定が何にも増して重要であり、本音で語り合うことから具体的な事業につながっていくことが確認された。

### 3 漁観連携計画の概要

漁観連携計画は、御食国・鳥羽の実現のために5つの基本戦略が設定された(図6)。そして戦略ごとに6つの施策が整理され、30のプロジェクトが構築された。そして前期3カ年で重点的に実施すべきプロジェクトとして以下の5つが選定された。

- ① 情報発信強化プロジェクト〜鳥羽の魚介類の情報をきちんと観光客に伝える！
- ② さらに地産地消推進プロジェクト〜鳥羽の魚介類を鳥羽で食べられるようにする！
- ③ ブランド化推進プロジェクト〜鳥羽の魚介類の価値を高める！
- ④ 海女さんプロジェクト〜鳥羽らしい特徴ある「食」の場をつくる！
- ⑤ 一次加工場整備プロジェクト〜鳥羽の魚介類を鳥羽の旅館で安定して食べられるようにする！

### 4 漁観連携計画の実現に向けた取り組み

計画に基づく各種事業の実現のため、初年度(2015年度)は、ふるさと財団(総務省管轄)の「地域再生

マネージャー事業」の活用を図ることとし、まずは、複雑な水産物の流通経路の把握から始め、市内観光業界の地元調達率調査―地元で水揚げされた水産物を市内の宿泊施設など(や飲食店など)がどの程度使っているか―を実施することから始められている。

現在、伊勢志摩地域として「海女文化のユネスコ無形文化遺産登録」に向けた取り組みを進めているが、今回の漁観連携計画に位置づけられた「海女基金」がスタートしている。これは、趣旨に賛同する宿泊施設が宿泊料の1%を海女文化の保存・活用に生かすための基金である。また、人材不足に悩む海女の新規参入を図るため、海女の公募に取り組み、全国から2人の新人を受け入れている。長期的な事業としては、海女の現金収入のもととなるアワビ増殖のための養殖技術の向上や比較的規模の大きく、料理人の人手不足に悩む宿泊施設で要望のある一次加工処理施設の整備の可能性などが検討されている。

## 鳥羽観光の今後の展開 ——期待される実践的な観光地経営

### 1 6つの戦略プロジェクトと観光財源

3カ年の前期アクションプログラムでは6つの戦略プロジェクトが位置づけられたが、前述したように市民レベルの参画を仰ぎながら実現に向けて動こうとしている。

その財源的な裏付けとなる入湯税は7割が基金化され、いわば観光分野の独自財源として有効活用が期待されている。使途はアクションプログラムに基づいて実施されることとなっているが、活用の実態についてはより透明性を高めるためにも明確化と情報発信が不可欠である。

### 2 推進組織・体制と計画監理の仕組み

鳥羽市の観光振興の体制は、これまでのような観光業界だけで進められるものではなく、漁協や農協をはじめとする多様な主体によって推進されるものと考え方を大きくシフト

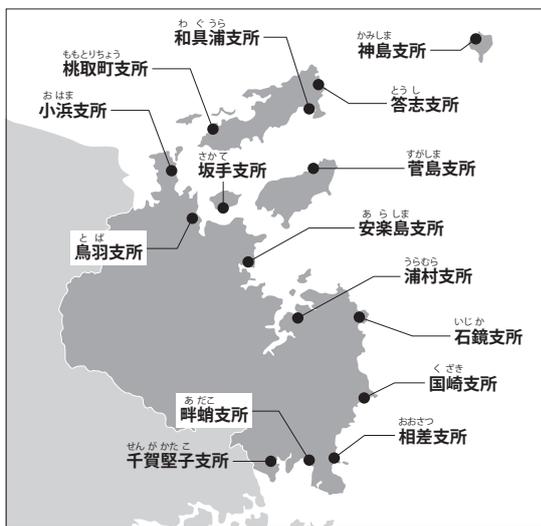
させており、そのためには市民の観光への理解と観光まちづくりへの参画が肝要である。鳥羽市におけるこれからの観光推進体制は、他産業とも連携しつつ、鳥羽うみ文化の継承と創造を通じて、独自の地域ブランドを構築し、差別化していくことが要諦となる。

また、アクションプログラムの計画監理、つまり評価と見直しをどう進めていくかについては、いわゆるPDCAシステム(注5)を導入し、第三者を含めた評価委員会を創設して進めていくこととなっている。

### 3 2016年度(平成28年度)以降の展開

計画の評価にあたっては、適切なKPI(注6)の設定が必要であるが、鳥羽市における最重要業績評価指標は「観光消費額」と位置づけている。「観光客数」より「宿泊客数」「宿泊客数」より「観光消費額」が重要であり、さらに「地域内循環」が大切になると考えている。そのため、基準となる数値(観光の経済波及効果調査)を算出していくことが検討されている。また、地方創生とともに、2016年(平成28年)5月

図7 鳥羽市に点在する漁村集落(漁協支所)



出典:鳥羽市・漁業と観光の連携促進計画

に開催される「伊勢志摩サミット」に向けた短期的展開として現在各種施策が検討されている。そして、10年後を見据えた中・長期的な展開として、これまで漁業主体の鳥羽うみで少しでも観光・レクリエーション利用を促進していくこと、伝統芸能や

芸術などを生かしたまちづくりの推進、駅前地区の景観整備と再開発などを展開することとなっており、今後の実践的な観光地経営が期待される。

(にしかわ りょう／うめかわ ともや)

(注1)「観光資源の今日的評価に関する研究」(公益財団法人日本交通公社、2013年)  
(注2)海と人間との関わりの歴史をテーマに約6万点の実物資料を保存・展示している。  
(注3)温泉開発やパール婚、地球塾など。  
(注4) 研究員コラム・梅川智也「式年遷宮を間近にした伊勢神宮」20年に一度の再生。  
(注5) 各事業を計画(PLAN)→実施(DO)→評価(CHECK)→改善(ACTION)の流れで実行し、次の計画や事業の改善に活かす考え方。  
(注6) key performance indicatorの略。目標達成のために具体的な業務プロセスをモニタリングするために設定されるいくつかの指標(業績評価指標・performance indicators)のうち特に重要なものを指す。