

北九州市のアーバン・エコツーリズム（UET）に関する覚書

神 山 智 美

はじめに

1990年前後に日本に導入されたエコツーリズムは、エコツーリズム推進法も2008年4月1日に施行され、各地で広がりを見せている。近年では地域コミュニティやNPOが主体となって取り組む事例だけではなく、環境政策や観光政策に組み込む自治体事例も増えている。

なかでも北九州市は、都市・近郊部をフィールドとしたエコツーリズムにいち早く取り組んでおり、特に公害克服の体験や環境産業をセールスポイントにした都市型のエコツーリズムの先行地として注目できる。にもかかわらず、その生成の歴史や政策化の経緯、実践概要を研究レベルでまとめたものはない。そのため、拙稿は、エコツーリズムの多様化についての議論に何らかの結論をくだすものではないが、(1)エコツーリズムの多様化の文脈の中で生まれたアーバン（都市型）・エコツーリズム（以下UET）の特徴を明らかにし¹、(2)北九州市のUETの事例の特徴と意義を整理することを、第一義的目的とする。さらに、(2)については、特に主体の関係性がエコツーリズムの多様化に影響を及ぼしているのではないかという仮説のもとに、UETの政策的展開と、実践を担う各主体とのかかわりを各種政策文書・文献とヒアリング調査をもとにしてまとめるように努めた。

1. エコツーリズムの中のUET

(1) エコツーリズムとは

しばしば引用される「国際エコツーリズム協会」(The International Ecotourism Society)によれば、エコツーリズムとは「自然環境を保全し、地元住民の福利(well-being)の向上に貢献できる責任ある旅行²」と定義さ

れている。エコツーリズム推進協議会³はさらに具体的に、エコツーリズムとは「①自然・歴史・文化など地域固有の資源を生かした観光を成立させること、②観光によってそれらの資源が損なわれることがないよう、適切な管理に基づく保護・保全をはかること、③地域資源の健全な持続による地域経済への波及効果が実現することをねらいとする、資源保護＋観光業の成立＋地域振興の融合をめざす観光の考え方」と定義し、エコツーリズムの目的を「それにより旅行者に魅力的な地域資源とのふれあいの機会が永続的に提供され、地域の暮らしが安定し、資源が守られていくこと」と規定している。

こうした定義を踏まえて、エコツーリズム推進法（2008年度制定、以下「法」という）では、その2条2項に「観光旅行者が、自然観光資源について知識を有する者から案内又は助言を受け、当該自然観光資源の保護に配慮しつつ当該自然観光資源と触れ合い、これに関する知識及び理解を深めるための活動をいう」と定義された。本法の定義の特徴は「これに関する知識及び理解を深めるための活動」、すなわち「環境学習」の要素が加わっていることである。

なお、エコツーリズム推進法の解説書⁴によれば、法第2条の「自然観光資源」は、同1項第1号に掲げる「動植物の生息地又は生息地その他の自然環境に係る観光資源」及び第2号に掲げる「自然環境と密接な関連を有する風俗慣習その他の伝統的な生活文化に係る観光資源」とに分けられている。第1号は動植物、繁殖地や生育地、滝・風穴・地形や地質を示すが、第2号の具体例は「棚田や魚垣、火入れとそれによって維持されている半自然草原、カバタ（湧水を家に引き込みその水を炊事や洗濯に利用する仕組み）等」が挙げられ、「豊かな自然と共生してきた先人の知恵や暮らし」もエコツーリズムの題材となりうることを示している。UETにおける「自然観光資源」については、第1号に依拠して都市の中の自然をそれと考えることも可能であるが、さしあたり本調査研究では、環境再生で著名な同市を対象としているため2号に依拠する人々の暮らしにおける環境の側面を大切に、「豊かな自然と共生してきた先人の知恵や暮らし」に重点を置くこととしたい。

(2) エコツーリズムのなかのUET

エコツーリズムは、近年多様化・融合化の様相を呈している。各地で展開されているエコツーリズムの内容は、「大自然型」「アウトドア体験型」「身近な自然体験型」「農山漁村体験型」「地域の文化遺産体験型」「パッケージツアー型」「リゾートホテル型」等多様である。また、その形態にも修学旅行を代表とする「マス・ツーリズム」と、それによって生み出される環境公害の深刻さに注目して生まれた「もう1つの観光（Alternative tourism）」や「適切な観光（Appropriate tourism）」が生まれてきている。これらは対極にあるように想定されているが、エコツーリズムが、そもそも観光収入によって当該対象物である自然観光資源を保全していくというインセンティブ（誘因）から生じたことや環境保全にかかるコストを観光収入で賄うという発想に基づくことを勘案すれば、結果的には互いに融合しながらより新しい概念である「サステイナブル・ツーリズム（持続可能な観光）⁵⁾」に収斂していくとも考えられる。

よって、UETの要素・形態にはいくつかあるものの、本調査研究では特に(A)法第2条第1項2号に掲げる「自然観光資源」を素材としており、(B)「農山漁村体験型」「地域の文化遺産体験型」等の修学旅行等で活用なされがちな学習的な要素を含むものであるが、マスツーリズムの弊害を乗り越えた「サステイナブル・ツーリズム（持続可能な観光）」を志向しており、(C)あくまでツーリズムの受益者の費用負担によって、携わる人たちの生活の保持と「自然観光資源」が保全されているものであることがUETであることとらえることとする。以下に同市のUETを概観し、これら(A)から(C)の3つの観点において現時点での評価を加え、今後の展望を探るものとする。

2. 北九州市のUET

(1) 政策的展開

同市のUETは、同市が「環境再生都市」から「環境モデル都市」「環境未来都市」へと「都市格」を上昇させており、そうしたアイデンティティ確立の歴史と深くかかわっている。以下に同市の環境年表を記し、UETに関する政策的特色を5点に絞って列記する。

表：北九州市の環境再生都市から環境未来都市への歴史

1985	・経済協力開発機構（OECD）の環境白書で「灰色の街」から「緑の街」へ変貌を遂げた都市として紹介
1990	・国連環境計画（UNEP）から日本の自治体として「グローバル500」初受賞
1992	・リオ・デ・ジャネイロで開催された地球サミットで世界11都市とともに「国連地方自治体表彰」を受賞
1995	・「日韓国際環境賞」受賞
1997	・エコタウン事業地域承認
2001	・北九州学術研究都市誕生 ・北九州博覧祭開催「環境・技術・文化」（市民に「空気と水はただ（無料）ではない」ということが周知された）
2002	・ヨハネスブルグで開催された地球サミットで「地球サミット2002持続可能な開発賞」を受賞（世界で2件）
2003	・市長選挙で末吉市長が5期目の公約として「環境首都にする」と掲げる
2004	・「環境首都グランドデザイン（環境・経済・社会の各側面から：「北九州市民環境行動10原則」含）」策定
2005	・「北九州市自然環境保全基本計画」策定
2006	・「北九州市観光振興プラン」策定 ・国連大学の「持続可能な開発のための教育」（ESD）の地域拠点（RCE）に認定
2007	・日本の環境首都コンテストで、総合第1位（2008年も連続受賞）
2008	・「環境モデル都市」に選定
2009	・「北九州市環境モデル都市行動計画（北九州市グリーンフロンティアプラン）」策定
2011	・経済協力開発機構（OECD）の「グリーンシティプログラムにおけるモデル都市」に選定 ・「北九州市環境未来都市」（国の新成長戦略）に選定 ・「グリーンアジア国際戦略総合特区」が国際戦略総合特別区域として指定

（同市の環境年表⁶とヒアリング調査等を参考として筆者作成）

1点目に、「技術」「経済」と並び立つかたちで「環境」をスローガンにしていることである。これは「公害の街」から「環境の街」への展開を図り、それを「経済」「技術（産業化）」とも結び付けるように提示できたということである。2001年の北九州博覧祭の方針にも、2004年「環境首都グランドデザイン」

にあらわれている。後者では環境技術を創造・理解・産業化することと、環境都市モデルを世界に発信することが「北九州市民環境行動10原則」として明記されている。特に2001年の北九州博覧祭のときに周知された「空気と水はただ（無料）ではない」というメッセージは、環境保全のためのコストの必要性（汚染者責任と受益者負担）について考える機会を与えたといえる。

2点目に、この「公害の街」から「環境の街」への政策展開が、国内的にも国際的にも認められてきたことである。1985年のOECDによる高評価と2002年の地球サミットでの受賞、そして2001年の北九州博覧祭の開催と成功で、同市が「環境再生都市」として自信を持ったことが端緒の一つになっている。そして迎える一つの節目が、2004年の「環境首都グランドデザイン」であり、市長選の公約という形で市民に「環境」による街づくりが承認された成果でもある。

3点目に、「環境再生都市」政策への転換に際して、いちはやく環境学習施設（エコタウン、次世代エネルギーパーク、水素タウン・スマートコミュニティ創造事業等のハード面）や学習プログラム（北九州環境みらい学習システム等のソフト面）の整備・拡充を進め発信し、集客を拡大してきたことである。さらに、エコツアーや環境学習の客体を市民だけとは設定せず、むしろ市民にはソフト面を担うための自律的行動変革や人材育成をも求めていることも特徴的である。

4点目に、3点目で充実させたハードやソフトを推進させるべく、各種政策文書のなかでエコツーリズムやUETについて具体化してきていることである。それは、「観光」という側面のみではなく「街づくり」としても提案されていることが特徴的でもある。2005年策定の「北九州市自然環境保全基本計画」は「都市と自然との共生⁷⁾」を基本理念としている。エコツーリズムの展開については具体化されていないが、「第4部施策の方針・展開」の第4章に「第5節 エコツーリズム、グリーンツーリズムの促進」が明記されている。翌2006年度策定の「北九州市観光振興プラン」の基本コンセプトの第1には「公害を克服し「世界の環境首都」をめざすまでに到った本市の歴史」が挙げられており、それは基本コンセプトの副題である「行ってみたい、暮らしてみたいまちづくり⁸⁾」と提起されている。

5 点目に、多くの主体（産・官・学・民）が連携しており、特にソフトを担う人材育成・市民参加・協働を重視してきている。その成果として街づくり NPO が育ち始め、呼応する大手旅行代理店も現れてきたのである。例えば、2005 年策定の「北九州市自然環境保全基本計画」の策定過程は、構想段階から市民・NPO・専門家などとの会合を開催し、同市の自然環境の現況と課題や計画の構成などについて意見交換と市民へ普及啓発を行いながら、パブリックコメントを経て作成されたものとして高く評価されている。さらに連携体制は主体間のみではない。とかく「縦割り行政」と評価されがちな「官」の中にも押し付け合いの気風はなく、各部課がそれぞれの役割の中で UET の施策を講じている点が興味深い。なお、これには、5 期計 20 年間にわたり市長を務めた末吉市長の「縦割りをなくせ」の方針が息づいていると感じられる。

以上、同市の UET に関する特徴を述べた。さらに本調査研究では特に 5 点目の主体の多様性に着目して産・官・民にヒアリングを進めてきた。それは同市の UET の特徴をより明らかにして、どのような変移（適応）が生まれているのかを検討するためのでもあり、以下に整理して若干の考察を述べる。

(2) 主体間の関連

そもそもエコツーリズムにおける主体とは誰かをはじめに検討する。「エコツーリズム推進協議会」に参加し連携が求められる主体として、「ガイドなど観光事業者」「地域住民」「特定非営利法人」「専門知識を有する者」「土地の所有者（等）」「関係行政機関」「関係地方公共団体（中でも市町村）」が、「エコツーリズム推進基本方針」⁹に挙げられている。

さらに、エコツーリズムの運営に関わる主体らによって、適切な資源の保全をおこなっていくには、「『旅行者→観光客→地域』という一方向の関係で成立しえた従来型の観光の推進体制では、十分に対応することが難しい。」このため「地域住民」「研究者」「行政」「観光業者（地元、発地）」「観光客」の 5 つの主体が参画することが必要との指摘がある¹⁰。

今回の調査では「観光業者（産）」＝大手旅行代理店¹¹、「行政（官）」＝北九州市環境政策部、「地域住民（民・地元 NPO & ガイド）」＝街づくりのツー

ルとして街歩きを手掛けるNPO法人にヒアリングをして、以下の図1としてまとめた。以上によれば、同市は早期にUETを手掛けてはいるが、同市の（人的・財的）資源の全体像を把握し系統的に「観光客」に発信すること、すなわち（人的・財的）資源の効率良い配分が十分に検討されているとは言えず¹²、「北九州市」という街の魅力を高め同市へのツアービジネスとして自立させるには、各種の仕掛けや施策のより合理的な再編が必要であるといえる。

そのためにもまずは「行政（官）」の資金力・政策力、「観光業者（産）」のツアービジネス力とツアーを成り立たせるための土台を培う地域交流ビジネス力、そして「地域住民（民・地元NPO&ガイド）」の街づくり力を「連携させる場」、さらにはこれらに公益性が高く全体像を共有し系統的に進める「研究者」の力を加えていく場（機会）の創設が求められている。具体的には、タウンプランニングまでを手掛けられる「観光業者（産）」と、実際に街づくりを担っていく「地元住民（民・地元NPO&ガイド）」の双方を組織化して、「行政（官・環境関連部署・観光関連部署・教育関連部署等）」と「研究者」が連携し財政的・政策的に支援して「観光客」に発信し、「観光客」のニーズをくみ取って他の主体にフィードバックできる仕組み（協議会方式もしくは観光協会を中心とするコンソーシアム）が適当であろう¹³。そしてこれは、上記の「(1)政策的展開」の5点目の特徴で述べたように「多くの主体が連携できること」が同市の特徴であるとすれば、それを長所として生かす形であるともいえる。

図1：北九州市UETの主体間の関連(ヒアリング調査等を参考として筆者作成)

主体	UETにおける位置づけ	行政（官）との連携
観光業者 (産)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域活性化のために観光というコンテンツを使って交流人口を増やす（「地域交流ビジネス」を推進） ・ 「産業観光」を軌道に乗せるためツアービジネスというツールを提供 ・ 「環境」は同市のセールスポイントになる（新たな旅行商品を確立する） ・ CSRの視点もあるが、いずれはツアービジネスにプラスになるものとして地域振興も手掛ける ・ (いずれは)「リピーターを生み出すには街そのものが面白くなければならない」として大手旅行代理店のメリットを生かして、タウンプランニングやタウンクリエイティブ・コンサルタントまでをビジネスとして手掛けたい（NPO法人への委託事業や行政各部の施策を、街ぐるみで、より組織的かつ合理的に展開したいという意向を持つ） 	<p>←（現状では）UETを活性化させるため協力を要請 ←環境修学旅行の推進</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 観光業者（産）と地元住民（民・地元NPO&ガイド）をつなぐ仕組みを創出してはどうか（協議会方式や、観光協会が中心となってコンソーシアムを創設する） 	<p>←行政としても助成しやすいスキームの創出</p>
地元住民 (民・地元NPO&ガイド)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 元来は「環境」にこだわらず「観光街づくり」をねらいとする（住んで楽しい快適に生活できる街づくり） ・ 行政からの財政的助成があつてこそ成り立っている ・ 地域づくりの手法としてのタウンツーリズムの活用（お宝探しや地域資源発掘、活性化） ・ 住んでいる街に誇りが持てるようになってきているが、依然として「エコ」での集客は難しい（特に街歩きでは単価設定が低く抑えられる） 	<p>←（現状では）都市型エコツーリズムを活性化させるため財政的助成が必須（NPO法人へ事業を委託：ただし委託内容には大手旅行会社と競合する部分もある）</p> <p>←（いずれは）市場経済の中に位置づくUETに育てたい（街並み保全資金調達ができ、住んでいる街に誇りが持てるように）</p>

(3) 北九州市のUETの評価——「環境モデル都市体験型」

現時点での同市のUETを先の(A)～(C)の観点で評価する。これは、「北九州市のUETは、真のUETか」という問いに対する答えでもある。

(A)の「自然観光資源」については、まずもっては環境再生を中心とする「豊かな自然と共生してきた先人の知恵や暮らし」に重点が置かれており、同市のハード面とソフト面の十分な「自然観光資源」の蓄積とともに高く評価できる。

さらに「北九州市のUETは、真のUETか」という観点でいえば、同市の環境再生への取組と、環境モデル都市を超えて環境未来都市を志向している姿勢を、同法2条第2号の「自然環境と密接な関連を有する風俗慣習その他の伝統的な生活文化に係る観光資源」の範疇に押しとどめるにはかなり無理があるといえる。むしろ同市の環境再生への取組と環境未来都市を志向する姿勢という観光資源は、国際エコツーリズム協会によるより広範な定義に照らして評価されるべきであるということを示していると考えられる。いいかえれば、観光資源としての「人と自然の共生」のあり方を「伝統的な生活文化」の枠内でしかとらえようとししない同法第2条の見地が狭すぎるのであり、これでは「環境再生」（「環境モデル」「環境未来」）という現代的な（まさしくurbanな）取組の成果を、エコツーリズムの対象として把握することが不可能となってしまう。よって、同市の取組は、法の枠内に無理やりはめ込むのは適当ではなく、むしろ法の限界を突破するものであるという先進性が確認され、高く評価できるものである。

(B)については、未だマスツーリズムの弊害への懸念はなく、観光による資源の喪失を乗り越える段階ではないため評価そのものは見送ることとする。

(C)については、未だに「環境」での集客は難しく、ツアー費用（受益者負担）で「自然観光資源」の保全資金を調達し、街づくりの資金調達をすることは達成できていないのが現状である。厳しい表現をするならば、街づくりのNPO法人等は「行政（官）」からの政策的な委託事業があってこそ採算が成り立っており、ビジネスとしては成立していない。また、「観光業者（産）」として成立している大手旅行代理店に関しては、「自然観光資源」の保全や街づくりには十分には関与できていない。それゆえ、特に(C)を同市内の産・官・学・民で

協働して克服して、環境未来都市にふさわしい真の UET を確立していくことこそが求められているといえる。

以上を踏まえると、同市の UET のタイプ分けをするのであれば、環境省のエコツーリズムモデル事業のうちの「保全活動実践型エコツーリズムの創出」に位置づくと考えられる¹⁴。その特徴は、行政が推進する「環境未来都市」を「観光客」に体験してもらうための「環境未来都市体験型」であり、「行政（官）」が大きな役割を担っているタイプである。さらには、UET の成立のためには、主体間の連携を図り、より一層の「北九州市」という街の魅力を高めツアービジネスとして自立するスキーム創りを模索する必要があるといえる。

おわりに

同市においては、公害再生の歴史を踏まえ環境未来都市を推進しているが、その環境政策は、観光政策と結びつくことにより、住民が誇りをもてる地域政策へと展開する可能性がある。本調査は初年度ということでまだまだ不十分な点が多く、今後はエコツーリズムの理念とされている「環境保全」「地域振興」「観光推進」という三つの評価基準¹⁵に照らして、他都市（京都、名古屋、東京など）との比較分析を進める予定である。

* 本稿は平成23年度 社会文化研究所共同研究「北九州市のアーバン・エコツーリズム（UET）の取組と課題：島田善規氏¹⁶（名古屋大学大学院環境学研究科博士課程、NPOリノモネット代表）との共同研究」の研究成果の一部である。

* 本稿は、拙稿「北九州市のアーバン・エコツーリズム（UET）の取組と評価」『KIUリサーチジャーナル第1号』（平成24年3月九州国際大学）pp.62-67に加筆修正したものである。

謝辞：北九州市環境局 加茂野部長・石井課長・山口係長、産業経済局観光部 上田課長・神田氏、市民文化スポーツ局広報課 早間係長、エコタウンセンター 坂本氏、NPOタウンツーリズム 大内田代表理事・大内田

事務局長・篠崎理事、JTB九州営業課 坂田課長にはインタビューにご協力いただき謹んでお礼を申し上げる。その意図を十分に汲み取れていない箇所があるとすれば、その責めは筆者にあることを申し添えておく。

注

- 1 拙稿は、エコツーリズムの多様化を行程的に評価するべきかどうかについての結論をくだすものではないが、多様化の意義を再考する一つの材料を提供することを(1)の一つの目的としている。
- 2 TIES (1990) <http://www.ecotourism.org/what-is-ecotourism> 2012.2.23 参照
- 3 エコツーリズム推進協議会（2003年2月にNPO法人日本エコツーリズム協会に名称変更）による1998年の定義である。<http://www.ecotourism.gr.jp/ecotour> 2012.2.23参照
- 4 愛知和夫・盛山正仁編著『エコツーリズム推進法の解説』ぎょうせい（2008）
- 5 「サステイナブル・ツーリズム（持続可能な観光）」とは、世界観光機関(World Tourism Organization (1998) によれば「将来世代の観光客や観光地がニーズを充足する機会を維持しながら、現在のニーズを満たす観光」と定義されている。具体的には「文化の本質や基本的な自然循環、生物多様性、生命維持の仕組みを保ちながら、経済的、社会的、審美的なニーズを満たすような方法で、全ての資源を管理するような観光」を指す。（和訳は敷田麻実編著『地域からのエコツーリズム 観光・交流による持続可能な地域づくり』学芸出版社（2008）pp.46-47）
- 6 北九州市「北九州市環境首都検定 公式テキスト2011改訂版」（2011）
- 7 基本理念は、『都市と自然との共生～都市のなかの自然・自然のなかの都市を目指して～』とし、本計画を市民の力で見守り育むために「自然環境保全ネットワークの会」を立ち上げ推進するように、市民との連携を促進させている。
- 8 観光地として成長していくには地域にとっても魅力ある街であることが必須であるという方針のもとに、「訪れる人にとって快適な街は、住んでいる人が安全・安心にそして、快適に暮らすことが前提であることを表している」と記されている。
- 9 「エコツーリズム推進基本方針」（平成20年6月6日閣議決定）pp.7-8
- 10 真板昭夫（2001）「エコツーリズムの定義と概念形成に関わる史的考察」pp.29-31国立民族博物館調査報告23、石森秀三・真板昭夫編集『エコツーリズムの総合的研究』
- 11 本来であれば「産」は「自然観光資源」を担う環境産業等にもヒアリングが必要であり、これは今後の課題としたい。

- 12 エコツアーは同市の環境政策の一つの柱ではある。しかしながら、本調査では当該政策に関する財政的な検討は十分とはいえず、今後の課題としたい。
- 13 エコツーリズムを推進しようとする市町村は、関係者に広く参加を呼びかけ、法5条の規定に基づき、エコツーリズム推進協議会を組織することができることとされている。
- 14 環境省エコツーリズムモデル事業には、「豊かな自然の中での取り組み（典型的エコツーリズムの適正化）」「多くの来訪者が訪れる観光地での取り組み（マスツーリズムのエコ化）」「里地里山の身近な自然、地域の産業や生活文化を活用した取り組み（保全活動実践型エコツーリズムの創出）」がある。
- 15 敷田麻実編著『地域からのエコツーリズム 観光・交流による持続可能な地域づくり』学芸出版社（2008）
- 16 名古屋市のUETについての先行研究を業績にもつ島田氏からは、多くの示唆をいただいた。