

特集

特集1 地方消滅と田園回帰を考える

「観光は地域の『消滅』を防ぐか—静岡県東伊豆地域の事例検討—」

太田 隆之(静岡大学人文社会科学部)

要旨

昨今、訪日外国人が急増することで再び注目される観光であるが、観光は「地方消滅」を防ぐであろうか。本稿では静岡県東伊豆地域の経済と自治体財政の現状と今日までの動向を把握しながら、観光が必ずしも地域に持続可能な発展をもたらさないことを指摘する。東伊豆地域の事例から導かれる教訓と、昨今この地域の萌芽的動きを踏まえて、今後の地域における観光振興のあり方と東伊豆地域が追求すべき観光振興の方向性を明らかにする。

キーワード

地方消滅, 観光, 地域再生

1. はじめに

今日の地域政策の主要課題の1つは、将来にわたっていかにして「地方消滅」を回避するか、ということにある。周知の通り、この課題が設定されるに至った背景には、2014年に日本創成会議の人口減少問題検討分科会が公表した「ストップ少子化・地方元気戦略」と、その後公刊された増田寛也らによる書籍群が議論した「地方消滅」論がある¹⁾。

レポートは日本全国に大きな衝撃を与えた。筆者がいる静岡県では、その前年に静岡県の人口減少の規模が全国的にも大きいこと

が報じられたこともあり(2013年8月29日付静岡新聞朝刊記事)、レポートの内容は大きく報じられた。県内35市町中11市町が「消滅の可能性が高い」と分析されたこと、そして、これらの市町以外にも静岡市や沼津市など14市町で若年女性人口の減少率が40%を超えるると予測されたことが、「衝撃」という言葉とともに紹介されている(2014年5月9日付静岡新聞朝刊記事など)。

レポートが公表されて以降、「消滅」対策が地域政策の主要課題に位置づけられる中で、筆者が検討したいのは「観光は地域の『消滅』を防ぐか」というテーマである。かねてから、観光は経済成長を促し、地域の発展に資する分野の1つとして世界的に注目されてきた。日本国内では、昨今訪日外国人客が急増し、特にアジアからの観光客が盛んに消費することから、観光への期待が更に高まっている。

一見すると観光は魅力的な分野であるが、果たして、観光は「消滅」を回避し、地域の維持と発展を促すであろうか。筆者がこれまで取り組んできた静岡県東伊豆地域の事例検証を踏まえると、単純には首肯しがたい。

このテーマについて、本稿では筆者の研究成果や知見を活用しながら、静岡県東伊豆地域の観光ならびに自治体財政の動向と実態を明らかにした上で、議論を試みる。そして、

一連の議論を通じて、観光が「消滅」を防ぐよう資するための示唆を示したい。

2. 「地方消滅」の概要とそれをめぐる議論

まず、レポートが提示した「地方消滅」の内容を確認する。レポートは、現在日本が人口減少時代に入るとともに人口減少が深刻化しつつある状況に警鐘を鳴らしながら、この問題から目を背けず取り組む必要があることを訴える。その中で、特に大都市圏から外れる地方では人口減少傾向が著しくなりつつあり、「人口が減り続け、やがて人が住まなくなれば、その地域は消滅する」（増田編，2014，22 ページ）と指摘した。この過程で注目したのが、20 歳～39 歳の「人口の再生産力」のある若年女性人口の動向である。2010 年から 2040 年にかけて、この層の若年女性人口が 5 割以上減少すると予測される地域を「消滅可能性都市」としながら、「実に自治体の約五割は、このままいくと将来急激な人口減少に遭遇する」（増田編，2014，29 ページ）と述べた。

ここでまず確認しなければならないのは、レポートが示した「消滅」が「自治体消滅」だという点である。レポートでは国立社会保障・人口問題研究所の自治体の人口データを人口推計に用いており、人口が減り続ける地域とは自治体を指している。また、この議論を展開する過程で「個別の生活関連サービスが維持できなくなる人口規模」に触れながら「消滅」を導いている（増田編，2014，22 ページ）。したがって、「消滅」とは、単にその地域から人がいなくなることだけを意味するのではなく、自治体が成立せず、我々の日常生活を支える公共サービスが提供されない状況

を指しており、それ故に人が住めない状況も含んでいるのである。

増田らは以上の「消滅」論を示し、更に議論を展開している。ここで注目したいのは彼らが示す地域再生策である。「消滅」の危機を指摘する彼らが一貫して提示するのは、「選択と集中」を軸にし、かつ「地方消滅」が生ずることを辞さない地域づくりの戦略を示した。そのポイントは、富田と増田の議論の中で言及されている（増田・富田，2015）。富田は、「消滅を防ぐための創生戦略」として生産性の向上が不可欠だとし、特に付加価値生産額/投入労働時間の増加を図ることで達成される労働生産性の向上を図るべきことを主張した。更に、「強きを助け、弱気を退かせる（くじく）」方向で支援するべきだと富田は主張し、増田も同意している。この議論は、彼らがいう生産性が低い企業、そして地域は支援の対象にならないことを強く示唆している。

以上の「地方消滅」論が提示されて以降、政府では「地域再生法」の一部が改正されるとともに「まち・ひと・しごと創成法」が成立して内閣府に「まち・ひと・しごと創成本部」が設立され、全国の自治体に人口ビジョンと総合戦略の策定を求めた。この提言は政府の政策に取り入れられ、地域政策に影響を与えたのである。こうした状況の中、この議論への批判、反論が相次いで提起された。これらの議論は今尚噴出しているが、管見の限り、レポートへの批判、反論の主要内容は小田切（2014）、藤山（2015）に示されていると考える。

ここで注目したいのは、彼らによる今後の地域づくりに向けた提言である。小田切は、

かねてから人口減少に直面してきた農山村地域が今日まで「消滅」していない事実と、これらの地域が強靱さと弱さの両方を備えていることを指摘しながら、これまでの地域づくりの経緯と今日における実践には内発性や総合性・多様性、そして革新性があり、今後の地域づくりにはそれらが必要であるとともに、それらを支える体系的な支援が必要であることを述べた。そして、これらの地域では日々の追加的所得を得る「小さな経済」と、それらを複数の組み合わせながら所得を得る「多業型経済」が重要であることを議論した(小田切, 2014)。藤山は山陰地方における豊富な事例と「田園回帰」の実際を検討しながら、人口、所得それぞれについて1%取戻しのビジョン、戦略を示し、やはり地域として複数の活動を行うことで雇用と所得の機会を生み出す「ヤマタノオロチ」モデルなどの具体的な地域再生策を提言した。そして、彼らはともにこうした地域づくりが進んでいる地域で「田園回帰」が認められることに触れている。

以上、「地方消滅」論と、これに対する批判、反論の概要について述べてきた。「消滅」をめぐる対立はあるものの、いずれの議論にも共通しているのは、今後の地域のための具体的な戦略やビジョンを提示している点である。本稿ではこれらの問題提起を受けて、観光は「消滅」を防ぎ、地域を維持、発展させる可能性がある分野かどうかを、事例検討を通じて議論を試みる。

3. 観光の「光」と「陰」

次に、本稿が目指す観光の基礎的な特徴について確認する。地域振興との関係で観光

を考える場合、観光が有する「光」といえる特徴と「陰」と言える特徴があることを踏まえる必要がある。以下、具体的に述べる

冒頭で述べたように、現在観光は世界的に注目されている。この理由や背景について考えられるのは、次の3点である。第1に、今日まで世界的に観光経済は成長し続けており、国や地域の成長を牽引する分野の1つとして位置づけられているからである(UNWTO, 2016; WTTC, 2016)。日本国内で今注目されているのは、急増する訪日外国人客である。観光立国宣言が出た2003年の訪日外国人客は521.2万人であったがその後伸び、世界同時不況や東日本大震災の影響で一時大きく落ち込むものの、2013年に1036.4万人と1000万人を突破(観光庁編, 2015)、2015年度は約2136万人と2000万人を突破するに至った(2016年4月21日付日本経済新聞記事)。

訪日外国人客の旺盛な消費活動も注目されている。近年の訪日外国人客1人あたりの消費額は上昇傾向にあり、2013年1-3月期が12.8万円であったのが、2015年7-9月期には18.7万円を記録した。その後減少したものの、最新のデータで2016年4-6月期は16万円となっており、消費の規模は以前よりも拡大している(観光庁, 2016b)。2013年度のデータで、日本人観光客の旅行1回あたりの消費額が宿泊客4万8000円、日帰り客1万5000円であるのに対し、訪日外国人客の訪問1回あたりの消費額は13万7000円となっている(観光庁, 2014)。外国人客の消費活動が大きいことがわかる。

第2に、観光は地域固有財を活用した経済活動であり、かつ裾野が広く地域を潤す特徴があるからである(太田, 2010a)。都市であ

れ農村であれ、その地域の特徴である地域固有財が内外に認められれば観光地として評価され、観光による地域振興が可能になる。観光は地域にとって地域振興を図る上で取りかかりやすい分野の1つだと考えられる。そして、観光が、地域づくりの基礎理論の1つである内発的発展論の展開にも寄与してきたこと（宮本，2007；岡田，2005）、地域で観光が目される理由の1つであろう。

観光関連産業が幅広く、観光が有する裾野の広さもかねてから指摘されてきた（太田，2010a）。毎年公刊される観光白書では、国内における年間の旅行消費が有する経済効果の規模が報告されている。白書によると、観光は直接効果、波及効果ともに第1次産業から第3次産業まで小さくない付加価値効果や雇用効果をもたらす。税収効果ももたらす。2011年度の観光白書では、旅行消費がもたらす経済効果が公共事業投資や科学技術関連投資、情報化投資とほぼ同じ効果であると説明されている（観光庁編，2011）。

最後に、観光がその国、地域における持続可能な発展の実現に関わるからである（太田，2010a，2015）。前述の通り、観光は世界的に注目されているが、他方で、そうなったことで観光は地球温暖化に寄与する分野の1つに位置づけられ、また「観光公害」等が起こることで観光資源やその元となる地域固有財の維持・管理が課題となった。こうした状況の中で、将来を視野に入れた地域づくりのあり方として「持続可能な発展」の概念に基づいた観光開発とその振興が望ましいという議論が展開され、それを取り入れた「持続可能な観光」の実現が重要な課題として位置づけられた。

以上、主に観光の「光」ともいえる特徴について述べた。これらの特徴は観光客がその地域に来れば発揮される特徴である。しかし、観光にはこうした「光」だけではなく「陰」といえる特徴もある。これらは概して、観光が有する固有の不安定性としてまとめられよう（太田，2010a，2011，2016）。

まず、観光需要に影響を及ぼす要因群であり、それらが観光地の外で決まる点である。前者はこれまでの観光研究の主要テーマの1つとして取り組まれてきた経緯がある。これまでに様々な要因が指摘されて検証されてきたが、かねてから議論されてきたのは、人々の所得や観光商品などの価格水準である。他、為替レートや移動コスト、人々の属性、嗜好、社会的・政治的安定性、天災の有無の要因が挙げられてきた。

ここで重要なのは、こういった観光需要に影響を及ぼす要因群のうち、観光地側でコントロールできる要因はごく一部で、人々の所得水準や為替レートといった観光需要の主要要因と考えられる要因は、概して観光地側でコントロールできない点である。一例に、訪日外国人客が急増する中で為替レートが円安から円高に振れると、彼らの動向に少なからず影響が出ることを懸念する声も地域で出始めている（2016年5月30日付日本経済新聞朝刊記事）。このように、観光需要には外的要因で決まる局面が少なからずある。

もう1つの不安定性は、観光需要の短期的変動と中・長期的変動である。これらは観光固有の不安定性ともいえる特徴であり、筆者はこれらをまとめて「観光のダイナミズム」と称している。前者は観光需要に認められる季節変動である。四季の変化や休暇制度のあ

り方に応じて1年間など短期間の間に観光需要が変化する。もう1つは「観光地のライフサイクル」(Tourist Area Life Cycle, TALC)仮説である。30年間など中・長期間の間に観光地に対する観光需要が非線型的に変化し、観光地があたかも1つの商品であるかのようにライフサイクルを経験するという仮説である。

以上、観光が有する特徴について述べた。観光には「光」といえる特徴があり、観光客が来ればそれらの特徴が発揮されて地域を広く潤すことができる一方、観光には固有の不安定性があり、観光需要は常に一定程度あるというものではなく、非線型的に変化する。したがって、観光客が来なくなると「光」は消え、地域は一気に収縮しかねない。観光振興に取り組む上では、「光」と「陰」の両面を視野に入れながら取り組む必要がある。

4. 近年の日本国内における観光と観光政策の実態

前節では観光の基礎的特徴について議論したが、本節では観光の実際を把握したい。ここでは近年の日本国内の観光動向と政府による観光政策の動向について概観する。

まず、日本国内の観光動向について述べる。前節で訪日外国人客が急増する状況を確認したが、日本国内の観光動向の全体を概観すると、もう1つのポイントを見出すことができる。観光白書によると、日本国内における旅行消費額のシェアは圧倒的に日本人の旅行消費額が大きく、9割弱におよぶ。訪日外国人客数が増えてもこのシェア構造に大きな変化はないが、2012年から2013年にかけて日本人国内宿泊旅行が68.2%から66.9%に減少す

る一方、訪日外国人客の旅行は5.7%から7.0%に増加している(観光庁編, 2014, 2015)。

このように市場構造が変化する背景には、上記の通り外国人客が急増していることその他、日本人による国内旅行が徐々に減少しており、頭打ちになっていることがある。観光庁によると、日本人による年間の国内旅行回数について2004年の日帰り旅行は2.82回/人、宿泊旅行は3.05回/人であった。その後ともにいったんは増加するも減少し、2014年は日帰り宿泊ともに2.34回/人となっている(観光庁, 2015a, 2016a)。日本人客よりも盛んに消費をする訪日外国人客数が急増し、彼らの活動が国内観光市場でシェアを伸ばしている。しかし、市場の圧倒的多数は日本人客が占めており、この観光活動が頭打ちになっている現状は把握する必要がある。

そして、急増する訪日外国人客の日本国内における行先も注意を払う必要がある。2015年の観光白書によると、2014年の都道府県別延べ宿泊者数、都道府県別外国人宿泊者数ともに東京都が1位になっており、大阪府、千葉県や京都府といった大都市部の都府県が上位に入っている。特に東京都の数値は、都道府県別延べ宿泊者数2位の北海道の約1.7倍、都道府県別外国人宿泊者数2位の大阪府の約2.1倍となっている(観光庁編, 2015, 174-176ページ)。ここから、訪日外国人客の増加とその旺盛な消費活動の恩恵を得ているのはまず大都市圏であることがわかる。昨今の報道によると外国人客は地方にも向かい始めているとされるが(太田, 2016)、日本に来る外国人客はまず大都市圏に向かっていることも把握する必要がある。

次に、近年の政府による観光政策の実施状

況を概観する。21世紀に入ってからの観光政策は2003年の「観光立国宣言」に端を発している。その後観光立国推進基本法が成立し、観光庁が設置されるなど、国として観光振興を推進する体制を整えた。政権交代があっても経済成長戦略の中に観光が位置づけられてきた。

もともと日本では、観光振興は地域開発政策ならびに地域間格差の是正の取り組みの一つに位置づけられ、実施されてきた経緯がある(太田, 2012)。しかし、2000年代に入ってこのように観光が注目される背景の一つには、従来地域開発、地域産業政策のターゲットとなっていた製造業などの産業活動が変容しはじめたことがあり、ポスト工業化政策が希求されてきたことがある(鈴木・奥村編, 2007)。経済成長戦略の中に位置づけられる観光振興は、地域間格差是正などの目的に加え、ポスト工業化政策の推進という新しい文脈も踏まえてなされていることも忘れてはならない。

そして、人口減少が主要課題に位置づけられる今日、観光に新しい意味づけがなされている。前節で触れたように、観光庁は訪日外国人客らの消費額を提示しながら、定住人口

が減少することで生ずる地域での消費活動の減少分は、国内外の観光客を招くことでカバーできることを示した(観光庁, 2014)。即ち、人口が減少する地域において観光振興に取り組み、交流人口を増加させることができれば、観光が収縮する地域経済を維持することに資するとされている。経済成長ならびに地域の発展に資し、地域間格差是正に寄与するだけではなく、観光は現在、人口減少下にある地域の維持や発展にも寄与する分野の一つとしても捉えられている。

このように、観光は特に近年、日本において極めて重要な役割を担う一分野として位置づけられてきている。では、国の予算の中で、観光振興に充てられる予算規模はどのくらいであろうか。ここでは予算面から観光振興政策の重要性を把握する。表1に観光庁の予算額と観光庁の予算を含む政府内の観光関連予算額の推移、そして両者の政府全体の予算における比率の推移を示した。

2008年10月に創設された観光庁は2009年度に63.4億円からスタートし、今日まで104億円程度で推移している。このうち、7～8割の予算は訪日プロモーション事業など訪日外国人向けの事業に費やされており、残

表1 観光庁の予算額と観光関連予算額ならびに両者の政府予算における比率の推移

	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度
観光庁の予算額 (億円)			62.6	126.5	104.5	103.4	102.3	103.6	103.9
比率(%)			0.007	0.014	0.011	0.011	0.011	0.011	0.011
政府における観光関連 予算額(億円)	2091	2147	2180	2183	1832.6	2221.6	2230	2956	3003.5
比率(%)	0.252	0.258	0.246	0.237	0.198	0.246	0.241	0.308	0.312

(出所) 観光庁編(2015)、観光庁ホームページ「政府全体の観光関連予算」より筆者作成。

りの額で観光圏整備事業などの観光地づくりの事業が行われている(観光庁編, 2015)。この予算規模が国家予算中に占める比率は極めて低く, 2009年度は0.007%, 増加した2010年度は0.013%, 2015年度は0.010%となっている。そして, 観光庁を含む省庁が行う観光関連の事業も含めた「政府全体の観光関連予算」の推移を見ると, 2015年度に3000億円を超える規模となった。しかし, 国家予算に占める比率はやはり小さく, 2015年度にようやく0.3%を超えた程度である。概して, 観光関連の予算は政府の中でごく小さい規模にとどまっている。

4. 東伊豆地域の人口・観光の動向と「消滅」

4.1 東伊豆地域の人口動向と「消滅」

本稿のテーマに取り組むべく, ここでは静岡県東伊豆地域の今日までの動向, 推移に注目する。まず, この地域の概要について述べる。

東伊豆地域は日本を代表する温泉観光地の1つであり, 「東京観光圏」の一角を形成する観光地である。熱海市, 伊東市はかねてから温泉を基盤とした観光関連産業が地域経済を支える「温泉観光都市」として考察対象になってきた(太田, 2008, 2010a, 2011など)。伊東市以南の東伊豆町, 河津町, 下田市, 南伊豆町は温泉や海岸などの資源を有していたが, 1961年に伊豆急行が開通して以降, 首

都圏からのアクセスが改善されたことで観光客が増加し, 一気に観光地化した(東伊豆町誌編纂委員会編, 1989; 太田, 2011など)。

この地域は観光経済により支えられている。直近のこの地域の地域経済構造について, 観光関連産業であるサービス業と第3次産業の地域内総生産に占める比率を表2に示した。表より, 第3次産業の総生産額は地域内総生産額の9割前後を占めており, サービス業も3~4割を占めている。観光経済がこの地域を支えているといつて過言ではない。

2節で述べたように, 議論を引き起こす「地方消滅」論であるが, 観光経済が地域を支える静岡県東伊豆地域の今日までの動向と現状をみると, この議論は現実的な問題提起をしていると考えられる。まず, レポートで示された東伊豆地域の今後を確認する。レポートは, 今後この地域を含む伊豆地域で人口減少が進展することで, その多くが消滅する可能性が高いと予測し, いくつかの自治体を「消滅可能性都市」に挙げた。レポートでは静岡県では11市町が「消滅可能性都市」に挙げられたが, このうち8市町は東伊豆町, 西伊豆町, 熱海市, 伊豆市, 松崎町, 下田市, 南伊豆町, 伊東市であり, 伊豆地域に集中している²⁾。更に, 人口が1万人未満である自治体を「消滅可能性が高い」としているが, 静岡県内で5町挙げられており, 東伊豆町, 南伊豆町はここにも含まれている³⁾。レポート

表2 2013年度の東伊豆地域の地域内総生産額における第3次産業及びサービス業の規模

	熱海市	伊東市	東伊豆町	河津町	下田市	南伊豆町
第3次産業の比率	89.2	91.3	91.3	84.5	93.8	88.3
サービス業の比率	40.0	35.9	43.9	39.0	33.1	35.9

(出所) 静岡県企画広報部統計利用課(2016)より筆者作成。単位は%。

では、伊豆の国市と河津町を除く全ての自治体で人口減少率が40%以上だと推計されていることから、このまま人口減少が進めば、伊豆地域はほぼ「消滅」と予測されたと等しい。

その後、東伊豆地域の各自治体でも2015年10月から翌年3月にかけて人口ビジョンと総合戦略が策定された。その中で、各自治体におけるこれまでの人口動向と今後の予測についての記述を表3にまとめた。

各自治体とも人口減少と少子高齢化が進み、自然減が進んでいることがわかる。そして、人口減少は今後進むと予測されている。

社会増減は、地域によって程度の差はあるものの、概して近年社会減の傾向が認められる。共通しているのは24歳までの若年層で転出傾向が認められる点である。そして、中高年以降の年齢層で転入傾向が認められる地域が複数あり、そうした地域では年齢層が上がるほどその傾向が強くなっている。しかし、社会増減には地域の特徴が認められる。伊東市や南伊豆町など、地域によっては20代後半から転入傾向が認められる地域があり、Uターンも生じている。中高年以降の層でも東伊豆町や河津町では転出傾向が認められる。

最後に直近の人口動向について述べる。静

表3 東伊豆地域の各自治体における人口の現状と今後の予測

		熱海市	伊東市	東伊豆町	河津町	下田市	南伊豆町	
人口動向	人口減少の進展	○	増減を繰り返し近年減少.	○	○	○	○	
	少子高齢化	○	○	○	○	○	○	
	自然減	○	○	○	○	○	○	
	社会減	全体的な動向	増減を繰り返し近年減少.	従来は増加. 近年減少.	○	減少年が多い. 減少数にばらつきあり.	○	近年減少.
		若年層の動向	20~29歳で転出傾向.	15~24歳で転出超過. 25歳~29歳で転入傾向.	29歳までの若い世代で転出傾向.	15~29歳で転出多い.	10代後半~20代にかけて転出傾向顕著.	10代後半~20代前半で大きく転出超過. 20代後半は転入超過の傾向.
		その他の層の動向	高齢者層になるほど転入超過.	50代後半~60代以上で転入超過傾向.	ほぼ全ての年齢層で転出超過傾向.	全体を通じて転出が多い.	45~64歳で転入超過.	20代後半~50代前半は転入超過. 近年50代~60代の転入が強まる.
今後の人口動向	人口減少進展	○	○	○	○	○	○	

(出所) 各自治体の人口ビジョンより筆者作成.

岡県が公表した2015年国勢調査の速報によると、2010年から2015年にかけて、東伊豆の各地域の人口動向は熱海市△5.2%、伊東市△4.4%、東伊豆町△10.2%、河津町△8.6%、下田市△8.3%、南伊豆町△10.6%となっている(静岡県企画広報部統計調査課, 2016)。伊東市以南の1市3町は静岡県内でみても減少率が大きく、伊豆半島の先端に向かうほど人口減少が進んでいる状況が認められる⁴⁾。この結果は、全体的な趨勢としてこの地域で人口減少が進んでおり、この限りにおいて、地域としてレポートが示した方向に向かっているといえよう。冒頭で述べたように、静岡県は全国的にも人口減少が大きい地域の1つであるが、その中でも日本を代表する温泉観光地であり、観光経済が地域を支えている東伊豆、ならびに伊豆地域は特に厳しい状況に直面している。

4. 2 東伊豆地域の観光の動向と現状

前節では東伊豆地域の人口が減少し、「消滅可能性」が高いとされるに至っていることを確認した。こうした事態に陥った要因の1つに、この地域の観光経済が久しく停滞傾向にあり、上向かない現状にあることが考えられる。山村は日本の温泉観光地の現状を概観しながら、近年温泉観光地が二極化しており、高度経済成長期以降多くの宿泊客を得、大規模化した大都市近郊の温泉地が停滞していることを指摘した(山村, 2007)。東伊豆地域を含む伊豆地域はここに含まれている。

このように日本を代表する温泉観光地が陥っている背景には、この地域が経験していると考えられる「観光のダイナミズム」があり、そこから脱却できないまま今日に至っている

状況があると考えられる。以下、この具体的状況について述べる。

筆者は、かつて繁栄した温泉観光地である東伊豆地域の今の状況と、その状況に至るまでの経緯や理由等に注目しながら事例研究を行ってきた。「観光都市」である伊東市や下田市では第3次産業を中心とする観光関連産業を主産業とする地域経済構造を有しており、近年観光が停滞状況・不振に陥る現状と、高度経済成長期以降から今日に至るまでTALCを経験していることを明らかにしてきた(太田, 2010a, 2011)。

その後、これらの研究で得た知見を元にこれらの都市を含む東伊豆地域の状況について検証を行った(太田, 2016)。その結果、東伊豆地域ではこれらの都市同様TALCを経験してきていることを明らかにした。地域により多少の違いはあるが、各地とも概ね1990年代の前半から半ばにかけて観光経済のピークを迎えており、その後徐々に停滞傾向を示し、この状況から脱却できず衰退に向かいつつある傾向が認められること、直近の動向では2001年以降地域内総生産が上向かない状況を明らかにした。また、観光需要に認められる季節性も一貫してこれらの地域で認められており、「観光のダイナミズム」の影響下にあるこれらの地域の観光経済は概して不安定な状況にあることを指摘した。

以上、筆者がこれまで行ってきた東伊豆地域を事例とした研究の概要である。ここでは、この地域の観光の現状を把握する上で筆者がこれまで用いてこなかった観光客数の動向と、地域を支える自治体財政の動向について注目しながら、これらの地域の現状を明らかにしていきたい⁵⁾。まず、この地域の観光客

数の動向に注目し、筆者がこれまでに明らかにしてきた事実と対照しつつ、観光の現状を明らかにする。

まず、観光客数の動向を把握する。表4に1988年度の観光交流客数、宿泊客数を基準

にした今日までの東伊豆地域の観光客数の動向を示した⁶⁾。表では、基準年として設定した1988年度の観光客数を超えた年度のデータに網かけを施している。尚、これらのデータは参考数値であることを注記する。

表4 東伊豆地域における観光客数の動向

	熱海市		伊東市		東伊豆町		河津町		下田市		南伊豆町	
	観光 交流 客数	宿泊 客数										
1988	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1989	71.8	98.6	80.4	88.7	49.9	87.4	63.2	73.3	74.1	82.6	67.4	74.3
1990	77.2	101.2	94.5	100.7	56.7	101.3	67.5	76.8	91.9	93.7	71.5	70.7
1991	80.0	98.1	103.2	119.5	58.7	111.6	84.7	140.7	97.2	118.0	73.9	83.5
1992	75.1	87.9	97.6	109.5	64.8	104.7	74.6	117.2	95.0	110.9	70.7	80.6
1993	67.0	79.8	88.2	94.8	57.1	86.3	71.0	106.4	90.7	119.5	61.3	67.7
1994	69.4	77.6	89.7	97.8	55.0	84.2	87.0	124.3	100.0	123.5	63.7	74.0
1995	71.6	75.4	88.3	88.8	49.0	75.4	83.8	115.3	91.8	98.6	60.4	65.8
1996	73.7	82.4	92.7	92.9	49.0	78.6	89.3	120.4	92.0	107.0	59.2	63.1
1997	70.2	80.1	90.1	91.0	42.7	74.2	101.8	129.2	86.9	108.5	51.6	59.3
1998	69.6	76.7	83.1	87.3	45.1	74.1	122.6	84.2	72.7	70.0	49.2	58.6
1999	65.1	75.0	81.7	83.9	48.9	74.4	135.5	82.1	71.3	69.5	50.7	55.4
2000	55.4	70.9	69.1	77.1	39.7	67.9	110.7	72.7	63.0	63.5	40.8	49.8
2001	57.5	69.2	78.7	78.6	40.1	66.8	135.0	74.4	66.7	66.7	47.4	49.3
2002	50.8	65.8	78.9	78.0	37.9	64.4	128.6	58.5	59.9	65.4	46.7	47.3
2003	50.5	64.9	81.4	80.3	37.1	62.0	133.6	68.9	55.8	64.3	49.4	54.3
2004	49.5	65.0	77.5	73.7	35.0	59.6	111.2	50.5	56.5	65.2	46.3	53.0
2005	49.0	65.3	82.4	80.6	33.7	57.8	112.2	36.5	59.6	71.5	44.1	48.3
2006	44.0	65.9	81.2	82.5	33.5	57.0	117.7	47.2	58.3	79.3	43.4	46.0
2007	41.5	65.0	81.0	80.6	33.0	57.0	118.4	46.6	58.1	79.1	42.0	42.6
2008	40.6	65.3	81.1	80.1	32.1	56.2	103.7	45.3	58.8	73.9	38.3	42.4
2009	37.9	63.2	75.5	74.0	28.6	49.0	105.0	47.5	50.0	57.3	35.4	38.5
2010	36.9	58.8	78.1	69.8	27.4	45.5	103.9	44.1	50.6	53.3	36.4	38.0
2011	34.4	55.3	76.1	67.9	25.5	42.3	99.7	37.6	40.5	50.5	29.3	33.5
2012	36.6	60.3	79.2	70.2	25.5	42.2	104.9	39.0	49.7	56.0	30.8	35.6
2013	39.5	64.4	80.6	70.6	23.2	39.3	90.6	38.2	47.8	51.9	29.8	34.4
2014	41.6	66.5	82.9	73.4	24.0	40.2	93.5	38.9	49.8	61.7	28.5	33.9

(出所) 「静岡県観光交流の動向」各年度版より筆者作成。各市町とも1988年度のデータを基準としている。

表4より、河津町を除く3市2町は概ね1980年代後半から1990年代前半をピークに観光交流客数、宿泊客数が減少傾向にあることがわかる。下田市の宿泊客数は後述する河津町の宿泊客数とピークの時期が重なっており、他市町と少しずれているものの、概ね同じ時期にピークを迎えたと考えられる。3節で述べたように、地域での消費額は日帰り客よりも宿泊客の方が大きいことから、地域での経済効果がより高い宿泊客数が減少傾向にあることは、観光関連産業を主産業とするこれらの地域において、相応の影響を与えているであろう。

河津町では他市町とは異なる観光動向が認められる。観光交流客数は1997年度以降にピークがあり、昨今減少傾向が認められるものの、基準年の9割の水準の観光交流客数を得ている。この背景の1つに、河津桜とそれを用いた河津桜まつりがあり、これらが広く認知されていることが考えられる(斎藤, 1997)。しかし、宿泊客数の動向をみると、宿泊客数は他地域と概ね同じ時期にピークを迎えており、その後減少傾向にあることがわかる。ここから、河津町で増えているのは宿泊客ではなく観光レク客数であり、宿泊客が増えていない点で、上述した他市町と同じ懸念に直面しているであろう。

以上、東伊豆地域の観光客数の動向を確認した。各地の観光とも90年代にピークを迎えて以降、地域の観光が停滞、衰退傾向にある。このことは、筆者がこれまで検証してきたことと一致している。

4. 3 東伊豆地域の自治体財政の状況

次に、東伊豆地域の自治体財政の現状と今日までの動向を明らかにする。自治体財政に注目する理由は2つある。第1に、地域の現状や直面する課題がこれに反映されていると考えられるからである。その実情を明らかにしてきた。第2に、ここで自治体財政に注目する理由として、このことに加えて、2節で述べたように「地方消滅」が少なくとも「自治体消滅」を意味するからである。実際、人口減少の影響は自治体財政を直撃している。

「地方消滅」が提示された後に行われた自治体首長へのアンケートによると、「消滅」に危機感を有する自治体が77%に上り、人口減少を克服するためには地域政策とそれを支える財源が重要だという認識が示された。後者について、人口減少に取り組んでいくために必要な国の制度として、税収不足を補う地方交付税の充実や税源移譲を求める「地方財政」が56%、「新型交付金の創設」が49%を占めたことがアンケートから明らかになった(2015年3月1日付静岡新聞朝刊記事)。本稿が注目する東伊豆地域の自治体財政の実態も耳目を集めており、地域を支える観光業の長引く不振と人口減少を背景に税収が減少していること、東伊豆町や下田市では県の協力も得ながら財源確保のための取り組みに奔走している状況が報じられた(2015年5月31日付静岡新聞朝刊記事)。このように、全国の自治体では「消滅」回避の取り組みを行うために財源の確保が必要だと考えられており、東伊豆地域では観光経済が停滞することで税収が減少し、その確保に追われている状況がある。

今後、「消滅」回避のための地域政策や自

自治体財政のあり方を検討する場合に必要なものは、各々の自治体の財政の具体的な実態を把握することである。これに取り組むにあたって、筆者は伊東市や下田市の事例研究からいくつかの成果を得ており、それらを活用して検証する視点を設定したい。筆者は、これらの市で厳しい財政運営状況が生じた背景として次の諸点があることを明らかにした。まず、この市の観光経済がTALCを経験しながら成熟段階に入って以降、状況を打開できないまま停滞段階に入り、衰退に向かっていくことである。そして、それと軌を一にして税収が減少し、地方交付税への依存度が高まることで、市の観光経済だけでなく、市財政も「外部依存」になってしまった点である。他方、歳出状況を見ると、これらの市では義務的経費の比率が年々高まっており、財政が硬直化する傾向が認められる。特に、社会保障関係の経費が大きく膨らむ一方で観光振興に資する土木費や商工費の比率が減少し、前者が後者を圧迫する状況が確認された(太田, 2008, 2011)。ここでは上記の知見を踏まえ、東伊豆地域の自治体財政の動向と現状を確認し、「消滅可能性」が高いとされる地域の現状の一端を明らかにする。

まず、この地域の自治体財政における歳入状況の動向を確認する。表5に伊東市、下田市を含む東伊豆地域の各自治体の歳入における主要自主財源である地方税と、政府からの主要な財政移転である地方交付税の比率の推移を示した。

表5より、自治体によって程度の差はあるが、各自治体では概ね1980年代から90年代にかけて地方税収の比率は高かったものの、その後徐々に落ち込んでいることがわかる。

これと軌を一にするように地方交付税の比率が伸びている。地方税収が減少する中で今に至るまで国からの財政移転が各自治体の財政を支えており、歳入についてやはり「外部依存」になっている。こうした税収の動向は、表4で確認した観光客数の趨勢と軌を一にしていることがわかる。

次に歳出について述べる。筆者はこれまで、観光地財政の実態を把握する上で観光振興経費の一部として商工費、土木費に注目し、地域の課題を反映する経費の一部として民生費を利用してきた。検討に入る前に、これらの経費に注目する理由を述べる。

商工費は自治体における産業振興を目的の1つにした経費であるが、先行研究の議論ならびにこれまでに筆者が行った調査から、この経費はソフトの側面から観光地における観光振興を支える主要な経費であることを把握してきた。観光地では、地元の観光協会への補助金を含み宣伝経費をはじめとした観光振興経費が主として商工費から支出されており、これらの補助金が観光協会の活動ならびにその地域の観光振興を少なからず支えている(大坂, 1983; 太田, 2012; 狩野他, 2012; 石橋他, 2013aなど)。

そして土木費は、ハード整備の側面から産業振興を検討する際、土木費は関連経費の1つとして捉えうる(武田, 2011)。また、こと伊豆地域については、静岡県議会で頻繁に観光振興の文脈で道路整備の必要性とその推進をめぐる質疑応答がなされており⁷⁾、この地域の道路整備は観光振興を図る上で重要とされている。

次に、地域の課題を示す経費として民生費がある。これに注目する理由は次の通りであ

表5 歳入に占める地方税と地方交付税の比率の推移

	熱海市		伊東市		東伊豆町		河津町		下田市		南伊豆町	
	地方 税収 比率	地方 交付 税比 率										
1985	61.5	1.9	66.7	0.6	51.4	14.0	34.2	33.1	42.8	17.6	22.1	33.9
1986	63.6	1.9	66.2	0.5	52.3	13.7	31.8	29.8	47.5	15.8	26.9	38.9
1987	66.3	2.1	64.0	0.5	56.3	11.5	36.4	32.2	40.6	13.1	28.2	39.9
1988	64.5	2.0	65.1	0.5	54.2	9.9	36.1	27.5	39.8	11.8	25.7	39.7
1989	60.9	2.1	63.3	0.6	52.8	10.8	34.5	29.4	43.2	20.2	22.7	38.9
1990	58.0	2.1	59.6	0.5	55.0	12.1	32.5	29.2	40.8	19.3	18.8	34.3
1991	64.6	2.3	57.8	0.5	50.7	8.1	26.4	23.4	35.6	16.9	21.9	36.1
1992	61.5	2.2	60.4	0.5	50.8	5.7	14.7	15.7	34.5	18.1	19.8	33.5
1993	57.3	1.9	51.4	0.4	52.5	6.5	17.2	18.3	37.3	17.2	18.8	30.8
1994	56.2	2.0	46.6	0.4	42.6	4.6	27.4	31.3	37.6	19.0	20.9	35.3
1995	58.8	2.0	51.8	0.4	52.1	7.1	27.2	32.5	37.9	18.8	19.8	34.8
1996	58.0	2.1	56.4	0.5	54.3	10.7	22.8	29.5	36.3	21.2	21.3	40.1
1997	62.5	2.4	60.9	0.6	49.8	9.7	26.7	34.7	36.1	22.4	20.9	40.2
1998	47.4	2.2	59.2	1.1	50.2	10.0	23.2	33.6	31.3	21.8	18.5	39.0
1999	52.4	2.7	57.2	1.3	47.9	14.2	18.9	28.9	29.0	22.5	19.0	40.7
2000	52.5	3.1	59.7	2.8	47.5	20.7	17.8	30.1	28.6	24.7	20.3	47.4
2001	58.9	3.3	57.5	2.4	45.9	18.7	21.2	33.9	31.6	26.4	17.9	40.5
2002	46.8	2.6	57.7	4.2	46.7	17.0	20.6	31.1	34.3	27.7	17.4	38.7
2003	51.9	2.9	52.7	4.5	41.5	12.9	24.4	35.6	30.1	24.3	15.7	34.2
2004	55.6	2.8	52.6	5.7	46.3	11.7	22.8	31.8	30.8	24.1	20.1	41.7
2005	56.9	2.9	53.9	6.0	45.9	12.8	21.6	33.7	35.3	27.2	19.6	43.5
2006	55.6	2.3	53.0	7.4	49.5	14.5	22.9	36.2	34.6	27.3	20.2	43.6
2007	59.5	2.4	56.2	6.4	49.4	14.5	24.9	34.3	37.2	27.7	23.1	46.9
2008	63.3	2.7	55.8	7.4	53.4	17.9	22.7	33.6	36.2	28.9	20.5	45.7
2009	53.0	4.1	49.2	8.2	42.6	15.7	21.2	33.6	32.8	27.9	17.7	42.1
2010	57.7	6.3	47.5	10.2	36.2	17.0	23.5	40.2	32.0	29.0	17.4	42.7
2011	56.3	6.2	46.3	10.9	42.1	21.0	24.1	42.8	32.1	30.0	17.9	37.7
2012	51.5	6.6	42.2	11.0	40.0	19.7	23.6	42.0	30.2	29.1	21.3	45.5
2013	47.3	5.4	42.5	10.7	36.7	18.3	23.1	40.6	26.5	25.7	18.2	39.3
2014	53.0	5.5	42.5	10.2	39.9	19.7	21.9	39.6	29.4	28.2	19.9	44.2

(出所) 「静岡県統計年鑑」各年度版より筆者作成。単位は%。

る。サービス経済が主軸であり、観光需要の季節性が認められる観光地では、不安定な雇用や、若年層よりも中高年女性に小さくない労働ニーズを有するなどの特有の労働環境、労働市場があることが指摘されてきた。こうした状況を反映して、地域外からやってきて地域に留まった母子家庭世帯や高齢者世帯を中心に、生活保護制度の利用が一定程度利用されながら、年々生活保護率が高くなる傾向にある（太田，2010a, 2010b, 2011; 川瀬，2010）。

以上の理由から、ここでは観光振興のための経費である土木費と商工費、そして民生費の動向に注目し、東伊豆地域の自治体の財政状況の一端を把握する。表6に東伊豆地域の各自治体財政における各経費が占める比率の推移を示した。表より、観光振興経費の比率の大小は自治体によって違いが認められるものの、概して、この地域の自治体では観光振興経費が縮小傾向にある一方、民生費は増加傾向にある。各自治体では、地域課題への対応を優先して取り組む一方で、地域経済を支える観光を支援する関連経費を削りながら財政運営に取り組んでいることがわかる。

このように、東伊豆地域の各自治体財政における歳出状況を見ると、社会保障などの地域的課題への取り組みに追われ、観光振興のための十分な支出ができない状況が認められる。これらの地域ではTALCを経験して観光経済が収縮する中で、財政状況が悪化して観光振興に経費が割けず、このことが地域の観光に負の影響を与えるという悪循環に陥っている。そして、東伊豆地域では経済だけではなく、財政も地域「外」に依存する傾向がある。このことは、各地域で地域的課題に自

立して取り組むことが難しくなっていることを意味している。今後も観光経済が回復して伸びない場合、地方税収が十分ではなく国からの財政移転に依存する現状が変わらない限り、自立は望めず、国の意向に左右されることになる。こうした中で人口減少が緩和もしくは改善されなければ、「自治体消滅」に進んで突き進んでいくことが考えられる。

5. 観光は「地方消滅」を回避するか

4節では東伊豆地域の観光の現状と自治体財政の現状と今日までの動向を概観した。これまでに把握した事実を鑑みる限り、観光が「消滅」を回避する手段になるとは考えられない。むしろ、それに依存することは危険である。

しかし、観光がダメという訳ではない。この地域がこうした状態に至った理由は、この地域特有の事情がある。かねてからこの地域では地域間、主体間の連携に基づいた観光振興活動が乏しかった。このことが1つの要因になり、地域全体が衰退に向かう今の状況を導いたと考えられる。

これまで筆者は、伊豆地域がライフサイクルにおける成熟段階から停滞状況に陥り、そこから脱却できないまま今日まで至っている要因の1つに、東伊豆地域を含む伊豆地域における地域間、主体間の連携体制が十分に取れていなかったことにあることを指摘してきた。この理由として指摘されてきたのは、東伊豆地域を含む伊豆地域は連携体制が十分に取れず、バラバラに観光振興に取り組んできた点である（太田，2016）。一例に、伊豆地域全体で2000年をまたいで1年間実施された「伊豆新世紀創造祭」が開催された際、そ

表6 歳出に占める観光振興経費と民生費の比率の推移

	熱海市		伊東市		東伊豆町		河津町		下田市		南伊豆町	
	観光振興費比率	民生費比率										
1985	26.9	11.4	20.3	15.1	22.2	5.0	15.7	5.3	21.6	14.7	12.1	8.7
1986	26.9	12.0	21.0	15.5	20.7	5.1	18.2	4.8	21.9	16.4	16.5	11.4
1987	22.6	13.1	26.6	14.8	25.4	5.5	20.6	5.8	19.6	16.9	15.7	10.7
1988	21.8	11.8	25.2	15.1	23.4	4.8	13.9	5.2	17.1	15.0	15.9	10.5
1989	24.3	11.6	23.2	14.8	27.3	4.8	17.0	5.5	20.2	14.9	18.5	9.8
1990	26.1	14.3	24.8	16.2	24.4	4.7	20.3	5.5	27.7	14.2	13.3	7.5
1991	25.7	13.2	26.3	18.3	19.4	4.7	23.5	6.0	26.3	14.1	16.4	9.8
1992	27.4	12.3	30.5	13.6	20.0	6.5	56.1	3.7	22.4	15.2	15.6	9.7
1993	26.8	13.0	31.4	13.1	23.1	9.2	38.7	5.2	26.2	14.7	14.8	11.0
1994	30.4	14.5	27.9	12.6	25.0	13.6	26.0	10.3	26.1	16.4	22.0	11.7
1995	28.2	16.2	23.9	15.2	20.9	12.5	20.0	8.9	29.8	17.5	28.9	12.1
1996	26.2	16.5	22.4	20.4	22.7	10.3	16.8	6.7	27.2	17.8	19.2	14.1
1997	27.4	18.8	23.8	22.3	18.2	10.5	19.2	8.4	26.9	18.0	19.2	14.3
1998	24.9	16.5	22.7	23.7	18.7	13.1	15.8	9.3	27.7	18.7	16.6	14.8
1999	29.9	20.8	19.0	29.0	14.1	15.6	13.5	10.2	28.2	19.7	16.7	19.6
2000	27.5	17.7	21.0	24.6	12.6	12.0	11.1	6.7	30.7	16.9	20.0	15.8
2001	21.6	20.3	18.1	26.8	13.7	15.1	12.5	8.9	23.2	19.9	16.6	15.1
2002	15.2	17.8	16.2	28.4	11.2	13.8	9.7	8.2	21.9	22.7	16.3	15.1
2003	17.9	21.5	17.6	29.7	9.6	16.0	12.1	13.2	20.8	22.9	15.1	15.2
2004	18.4	24.9	15.5	32.3	12.0	20.4	13.5	13.5	21.6	24.6	16.7	19.4
2005	18.6	26.6	15.9	32.4	10.1	19.7	18.1	13.7	13.9	28.2	16.6	19.3
2006	17.9	27.1	14.9	34.2	8.1	21.6	18.7	16.4	12.2	28.3	16.3	20.0
2007	16.3	27.9	13.9	34.5	7.7	19.5	17.6	17.0	13.8	27.5	14.8	20.7
2008	17.4	28.9	12.9	34.6	7.4	23.2	17.0	15.5	14.1	27.4	18.7	20.8
2009	22.5	25.5	13.5	32.5	8.7	20.1	22.7	15.2	14.1	27.5	14.0	19.5
2010	17.1	30.9	12.2	37.8	7.4	21.2	17.0	19.1	15.1	31.1	12.3	24.6
2011	17.0	31.0	11.8	37.7	9.0	26.2	14.4	19.9	13.1	33.6	9.5	26.4
2012	18.7	30.9	11.3	36.8	9.2	25.2	18.0	21.0	12.5	34.5	13.0	24.3
2013	13.1	27.7	10.5	38.6	9.7	23.5	15.3	19.6	10.9	36.7	14.3	20.2
2014	13.7	32.2	10.6	39.8	8.3	28.7	15.6	20.1	13.7	34.8	14.0	24.9

(出所) 「静岡県統計年鑑」各年度版より筆者作成。単位は%。観光振興経費の比率は商工費と土木費それぞれの比率を合算して作成している。

の前後で地域間、主体間の連携に基づいた観光振興が一部行われたものの、「伊豆は一つ」という理念が十分浸透していなかったり、長続きしなかったなどの経緯があり、連携体制が十分に構築されるに至らなかった。事実、その後観光庁が実施した観光圏事業では、伊豆地域でまとまった観光圏ができず、伊豆地域では2つの観光圏が形成されている(太田, 2012)。

観光振興を図る上で連携は重要なキーワードの1つになっている。連携に基づいた観光振興の重要性やそれを成功させるための条件をめぐって、これまで観光研究の分野ではそれなりの議論が蓄積されてきた(太田, 2012)。そしてTALCを改善、緩和させるには、ライフサイクルを経験する観光商品・サービスが複数生産される必要があること、イノベーション創出が重要だという議論がなされてきた。そうした観光振興を図る上で鍵となるのが、観光商品を生み出し、イノベーションを創出する組織体制であり、観光に携わる主体間、地域間の連携である(太田, 2015)。これらのことを考えると、伊豆地域で連携や協力関係が乏しいままでこれまでできたことは、TALCを改善に導くきっかけをもたらす観光商品を創出する機会を失ってきたことを意味しており、「消滅」と予測される今日の事態を招くことにつながったといえるだろう。無論、観光経済が世界的に成長しており、地域に広く経済効果をもたらすことが期待されていることを背景に観光振興をめぐる競争は世界レベルで激化していることや、観光自体不安定な「ダイナミズム」を内包していることは忘れてはならない。しかし、そうであるが故に、伊豆地域は連携に基づいたイ

ノベーション創出体制に取り組むための環境整備を早くから図るべきであった。

こうした地域事情と、現在に至るまでの東伊豆地域の経済、財政の動向は、観光をベースにした地域活性化や再生を図る上で、何が必要になるのかを検討する際、重要な教訓を示しているといえよう。観光をベースにして地域の維持、発展を図るには、観光の特徴を地域全体でよく理解しながら、きちんとした連携体制を構築する必要がある。東伊豆地域の現状と今日までの経験は、単純に、観光が有する「光」の側面に期待してその振興に取り組めば「消滅」は回避されると考えてはならないことを示唆している。

6. 現在の東伊豆地域ならびに伊豆地域の取り組み

4節で述べたように、東伊豆地域の現状は「消滅」に向かいつつある状況を示しているが、近年、この地域を含む伊豆地域ではこうした状況を打開すべく、地域の中での連携関係を構築または強化し、「伊豆は一つ」の理念で観光振興を図り、地域づくりに臨もうとする取り組みが行われつつある。その象徴的な取り組みは、2013年に示された「伊豆半島グランドデザイン」というこの地域のビジョンであり、それに基づいて2015年に創設された「美しい伊豆創造センター」(以下「センター」と記す)である。

前者は、2013年に伊豆地域の首長で構成される伊豆半島7市6町首長会議がまとめた地域ビジョンである(伊豆半島7市6町首長会議編, 2013)。ここでは、この地域がこれまでまとめられなかったことが最大の弱点であるとしながら、地域間、主体間の連携を図る

ことで観光振興に取り組むことが必要であるとされた。その上で、観光地を多く抱える伊豆の各地域をブドウの房に見立て、各地が有する観光資源や特徴を活かした分散型のクラスター形成や、世界ジオパーク認定推進に向けた取り組み、伊豆縦貫自動車道の整備の進展といった新しい動きに基づいた重層型のクラスター形成を図り、観光振興のためのイノベーション創出体制を構築することを目指すとした。

その後、この提言に基づき、静岡県との協力を得ながら伊豆地域の自治体ならびに観光関連組織によってセンターが創設され、伊豆地域一帯の取り組みが動き始めた(石橋他, 2016)。当初は模索しながらの活動が多かったが、昨今センターは「伊豆は一つ」を掲げた観光振興活動や銀行などと連携した活動に取り組みを始め(2016年1月12日付静岡新聞朝刊記事、同年7月21日付静岡新聞朝刊記事)、また、観光庁が掲げる日本型DMOの設立を目指した事業が内閣府の地方創生加速化交付金事業に採択され、課題の1つであった広域観光振興のための資金を得た(2016年3月19日付静岡新聞朝刊記事)。今後、伊豆地域の観光振興を更に牽引していくことが期待されている。

更に、この地域では、センターに加えて民間組織である伊豆半島総合研究所が設立された。また、従来から賀茂地域にあった県の機関が統合されて賀茂振興局となり、その重点化が図られた(石橋他, 2016)。こうした動きは、伊豆地域全体を視野に入れた取り組みの必要性が地域として認識されるとともに、そうした活動を行おうとする機運が高まっている状況を示している。それ故、主体間、地

域間の連携の構築と強化がやはり重要な課題となる。

近年この地域に認められる一連の動きは、各自治体の総合戦略にも反映されている。この間規定されたそれぞれの自治体の総合戦略の概要を表7に示した。表より、各市町とも出生率の改善を図り、主要産業である観光振興に取り組むなどのことを通じて人口減少を緩和し、一定の人口の維持を図ることを目指していることがわかる。耳目を引くのは、3市3町全ての戦略に、観光振興に取り組む上でセンターとの連携や周辺市町との連携を図ることを盛り込んでいる点である。連携がさほど認められなかった従来の状況と比較すると、画期的である。

今後、各自治体はセンターや周辺市町などと連携して観光振興に取り組んでいくことになるが、これまで「一つ」になれなかった地域が連携を図ることは容易ではない。まして、イノベーションを創出しながら振興を図ることを実現するのは難しいと考える。実際、筆者が調査した限りにおいて、連携に基づいた観光振興を制度的に規定して取り組もうとしても、実を伴った連携でないとうまくいかないことが分かっている(石橋他, 2013b)。

これまで必要とされながらなかなか実現できなかった連携への機運が高まる中で、少しでも「グランドデザイン」で描かれたビジョンを実現し、将来にわたって「消滅」を回避するにはどうすればいいか。筆者は、2節で触れた小田切らの議論から、伊豆地域全体などの大きな単位での実現を目指すのではなく、まずは自治体間、主体間などの小さな単位で連携して取り組み、成功体験を積み重ねていくことが重要だと考える。このとき、連

表7 東伊豆地域の自治体の総合戦略

		熱海市	伊東市	東伊豆町	河津町	下田市	南伊豆町
今後人口に多雨する取り組み	人口目標	2020年に合計特殊出生率1.50. 2060年に人口20000人程度.	2020年に人口70000人維持, 合計特殊出生率1.59達成. 2060年に人口42000人確保.	2040年に人口8406人, 合計特殊出生率1.80.	2060年に約4730人.	2040年に合計特殊出生率2.07達成.	2020年に人口約8800人を維持. 2060年に約7000人を維持, 2100年に6800人規模で安定.
	移住・定住促進	○	○	○	○	○	○
観光振興の取り組み	観光振興	○	○	○	○	○	○
	美しい伊豆創造センターとの連携	○	○	○	○	○	○
	伊豆地域内他地域との連携	○	○	○	○	○	○
その他の産業の振興	明示的ではない	○	○	○	○	○	

(出所) 各市町の総合戦略より筆者作成.

携する主体同士が相互に補完し合うような連携が構築できるとなおい。理想的な連携関係を構築した例に、春先になされる東伊豆町と河津町による観光振興がある（狩野他、2012）。

そして、安定的に地域を維持しながら「消滅」を回避するためには、中・長期的な視野で観光への依存度を小さくしていくことが望ましい。この点について、表7を見ると、熱海市以外の市町は観光以外の産業の振興にも取り組んでいくことを総合戦略に盛り込んでいることがわかる。

これまで議論してきたように、観光は地域

振興を図る上で魅力的であるが、他方で不確実性が多分に含まれる分野である。東伊豆地域の経済構造を考える限り観光を振興しないという選択肢はないが、今日に至るまでTALCを経験しながら観光経済が落ち込む経緯を見ると、観光振興を図ることだけで「消滅」を回避することは難しいであろう。

他の産業の振興に取り組むにあたり、参考になるのは、やはり2節で触れた小田切による「多業型経済」と藤山による「ヤマタノオロチ」モデルであろうと考える。これらのモデルでも、「小さな経済」と同じく、小さい成果を得ることを重視しており、こうした点

は重要な示唆を提示している。昨今、東伊豆地域でもこうした取り組みに位置づけられる動きが認められる。一例に、伊豆急行が取り組むオリーブプロジェクトがある(石橋他, 2016)。定期外利用者が圧倒的に多い伊豆急行では、地元が停滞することは望ましいことではないとして、社内で観光以外のこの地域の特徴を検討する中で、第1次産業の可能性を見出し、オリーブを活用したこの取り組みが始めた。この取り組みは、観光経済を主とするこの地域において「多業型経済」の実現に向けた取り組みの1つだといえよう。また、

このように、地域として「多業型経済」や「ヤマタノオロチ」といったモデルを追求していくことは、その地域の中で生活していく術を複数有していくことにつながる。このことは、この地域が取り組もうとする移住者の受入と、人口流出の緩和に資する環境整備にもつながっていく。観光振興は重要であるが、それ一辺倒にならず、中・長期的な視野をもって他産業の振興を図っていくことが望ましいと考える。

7. おわりに

本稿では、昨今訪日外国人客が急増し、観光が再び注目される中で、2014年に提示された「地方消滅」論が日本における代表的観光地の1つである東伊豆地域を「消滅」と予測したことに注目し、「消滅」論への批判論、そしてこの地域の現状と「消滅」の危機にまで至った経緯、現在の伊豆地域における萌芽的動きを概観しながら、観光が「消滅」を回避することができるか否か、そして今後の東伊豆地域の取るべき方策について議論を試みた。

本稿では次の3点を議論した。第1に、「消滅」を回避するための手段として観光に過度な期待をするべきではない。訪日外国人客の急増により再び注目される観光であるが、観光には「光」と「陰」があり、実際には不確実性が大きい分野である点である。そして、日本を代表する観光地である静岡県東伊豆地域の事例検討から、この地域ではかつて観光地として潤ったことがあるが、ピークを過ぎて以降停滞、衰退状況から脱することができずに今日まで来ており、伊豆地域そのものが「消滅」するかもしれないという事態にまでなってしまった。こうした実態を見る限り、今後の地域づくりを行う上で観光に対して過度な期待は避けるべきである。

第2に、観光を軸に地域づくりに臨む際には、観光のダイナミズムであるTALCや観光需要の季節性といった「観光のダイナミズム」があり、それに対処する方策が必要になることを指摘した。このダイナミズムに対応するには、より多くの観光商品やサービスが必要となることから、観光地では主体間、地域間の連携の構築が重要であり、それに基づいたイノベーション創出体制を構築していくことが必要である。

最後に、観光振興を図る際には、観光一辺倒になるのではなく、中・長期的な視野をもって他の産業の振興も図ること、そうした検討を行うことが重要である点である。観光には、「外」で決まる要因により需要が変動することに起因する不確実性が多分にあることから、地域としてそうした不確実性を少しでも緩和する取り組みを備えるべきである。こうした取り組みを進めることは、地域で進展する人口減少を緩和する移住者を地域で受け

入れる受け皿になり、また人口流出を緩和する手立てにもなる。

世界的に観光経済が成長し、日本では大きな消費をする訪日外国人客の増加によって観光であるが、他方で本稿が論じたような不確実性があり、また温泉観光地として名高い東伊豆地域の人口減少が進展して「消滅」する予測が提示されたことは、観光への期待と実際のギャップが大きいことを示している。観光振興を地域づくりの1つの核として位置づけるのであれば、観光の特徴をきちんと把握するとともに、主体間、地域間の連携体制の構築や、他の産業の振興とのバランスを取ることが必要になる。こうした理解は自治体だけではなく地域の主体全てが有すべきであり、観光一辺倒にならないように観光振興に臨むべきである。

注

- 1) 増田寛也を座長とする日本創成会議が「地方消滅」を提示した一連の公刊物は「増田レポート」と呼ばれている。本稿ではこれに倣い、一連の公刊物を「レポート」と記す。
- 2) この市町の並びは若年女性人口変化率が高い順に並べている。レポートでは、東伊豆町は静岡県内で2番目に高く、伊東市は11番目に位置付けられている。
- 3) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会(2014)、増田編(2014)を参照。尚、ここには西伊豆町、松崎町の2町も挙げられており、伊豆地域の小規模自治体は全て「消滅可能性」が高い地域とされている。
- 4) 今回の国勢調査で静岡県内において人口減少率が高かった地域を上から並べた際、南伊豆町は4位、東伊豆町は5位、河津町は6位、

下田市は8位になった。因みに、県内で一番減少率が大きかったのは西伊豆町で△13.0%となっており、松崎町が3位、伊豆市が7位に入っている。今回の調査において静岡県内で人口減少率が高かった市町10のうち、伊豆地域の市町が7つ入っている。

- 5) 筆者はこれまで、この地域の観光経済を把握する上で観光客数を指標として用いることを避けてきた。その理由は、筆者がかつて下田市の宿泊客数を把握した際に、静岡県と下田市の公表データが一定期間の間一致しない事実を発見したからである(太田, 2011)。また、静岡県が公表するデータにつき、時期により計測方法が異なるなどの違いがあるため、利用上の注意も促されてきたこともある(静岡県文化・観光部観光交流局観光政策課, 2015)。しかし、本稿執筆過程で、観光動向を把握する際には、それを直接示す観光客数を使用すべきだというコメントを得たこと、また上記の注記があるにも関わらず、静岡県でも県内の地域における観光データとして参考数値たるこれらのデータを用いて地域の観光状況を論じていることから、観光客数を利用するに至った。以降、本稿では参考数値として利用していく。
- 6) 静岡県では、観光客のデータとして旅館・ホテル・民宿等に宿泊した客数(述べ泊数)を示す宿泊客数と、年間入込客数が1000人以上の観光施設(地点)、スポーツレクリエーション施設、行事祭やイベント等の入場客数、参加者数を示す観光レクリエーション客数(観光レク数)を公表しており、両者を合算した観光交流客数を公表している。ここでは、静岡県が1988年度以降の観光客数を公表していることから、この年度のデータを基準に設定し、

観光客数の動向を把握することを試みている。

- 7) 例えば、静岡県議会ホームページの会議録を見ると、平成13年2月、同年12月、平成15年6月、平成23年2月、同年6月、平成24年9月の各県議会本会議において、観光振興を目的とした道路整備をめぐる議論がなされている。

参考文献

- 石橋太郎・狩野美知子・太田隆之・大脇史恵 (2013a), 「鳥取県観光ヒアリング調査報告」, 『静岡大学経済研究』18(1), 17-39 ページ
- 石橋太郎・狩野美知子・太田隆之・大脇史恵 (2013b), 「湯河原温泉観光ヒアリング調査報告」, 『地域研究』第4号, 1-8 ページ
- 石橋太郎・狩野美知子・太田隆之・大脇史恵 (2016), 「伊豆地域観光ヒアリング調査報告」, 『地域研究』第7号, 1-17 ページ
- 大坂健 (1983), 「都市財政の構造と特質」, 『都市問題』74(2), 80-104 ページ
- 太田隆之 (2008), 「『温泉観光都市』伊東市の現状と課題－伊豆地域の面的再生のための政策研究に向けて－」, 『静岡大学経済研究』13巻3号, 25-49 ページ
- 太田隆之 (2010a), 「観光地再生のための政策課題と地域政策の可能性・方向性」, 『静岡大学経済研究センター研究叢書』第8号, 12-47 ページ
- 太田隆之 (2010b), 「観光地における地域的課題の一検証－静岡県伊東市における雇用に注目して－」, 『地域研究』創刊号, 79-104 ページ
- 太田隆之 (2011), 「観光地のライフサイクルとそれに伴う政策課題の動態的变化－下田市を事例に－」, 『静岡大学経済研究』15巻3号, 1-26 ページ
- 太田隆之 (2012), 「連携に基づいた広域観光振興の

現状と課題－伊豆観光圏を事例に－」, 『静岡大学経済研究』, 16巻4号, 93-113 ページ

- 太田隆之 (2015), 「再生可能エネルギーは観光地の再生を実現しうるか?－静岡県東伊豆地域の事例検討－」, 諸富徹編『再生可能エネルギーと地域再生』, 日本評論社, 79-103 ページ

太田隆之 (2016), 「『観光のダイナミズム』からみた観光地の現状と課題－東伊豆地域を事例に－」, 『静岡大学経済研究』20巻4号, 129-152 ページ

岡田知弘 (2005), 『地域づくりの経済学入門』, 自治体研究社

小田切徳美 (2014), 『農山村は消滅しない』, 岩波書店

狩野美知子・太田隆之・大脇史恵 (2012), 「東伊豆町観光ヒアリング調査報告」, 『地域研究』第3号, 1-15 ページ

川瀬憲子 (2010), 「伊豆地域の貧困化と自治体財政への影響」, 『地域研究』創刊号, 33-78 ページ

斎藤公紀 (1997), 「河津町のまちづくり」, 『新都市』第51巻第10号, 169-172 ページ

鈴木茂・奥村武久編 (2007), 『「観光立国」と地域観光政策』, 晃洋書房

武田公子 (2011), 『地域戦略と自治体行財政』, 世界思想社

日本創成会議・人口減少問題検討分科会 (2014), 「ストップ少子化・地方元気戦略」

東伊豆町誌編集委員会編 (1989), 『東伊豆町誌』

藤山浩 (2015), 『田園回帰1%戦略』, 農山漁村文化協会

増田寛也編 (2014), 『地方消滅』, 中央公論新社

増田寛也・富山和彦 (2015), 『地方消滅 創生戦略篇』, 中央公論新社

宮本憲一 (2007), 『環境経済学 新版』, 岩波書店

山村順次 (2007), 「日本における温泉地の発達と温

- 泉地域社会の構築」,『地理』第52巻第6号, 14-26 ページ
- UNWTO (2016), *Tourism Highlights 2016 Edition*, Madrid, Spain
- World Travel & Tourism Council (2016), *Travel & Tourism Economic Impact 2016 World*, London UK
- 参考資料**
- 熱海市 (2016),「熱海市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」
- 熱海市 (2016),「熱海市まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- 伊豆半島7市6町首長会議編 (2013),「伊豆半島グランドデザイン」
- 伊東市企画部行政経営課編 (2016),「伊東市まち・ひと・しごと創生 人口ビジョン・総合戦略」
- 河津町まちづくり推進課 (2016),「河津町まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- 観光庁 (2014),「観光に関する取組について (平成26年11月18日)」, 第8回産業競争力会議実行実現点検会合 国土交通省 (観光庁) 提出資料
- 観光庁ホームページ「政府全体の観光関連予算」, <http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/yosan/kanren.html> (2016年2月10日閲覧)
- 観光庁 (2015a),「旅行・観光産業の経済効果に関する調査研究」(2013年版)
- 観光庁 (2016a),「旅行・観光産業の経済効果に関する調査研究」(2014年版)
- 観光庁 (2016b),「【訪日外国人消費動向調査】平成28年4-6月期の調査結果 (速報)」(平成28年7月20日)
- 観光庁編 (2011),「平成23年版 観光白書」
- 観光庁編 (2014),「平成26年版 観光白書」
- 観光庁編 (2015),「平成27年版 観光白書」
- 静岡県議会ホームページ「本会議会議録」, <http://www2.pref.shizuoka.jp/all/ggiji.nsf/> (2016年2月11日閲覧)
- 静岡県企画広報部統計調査課 (2016),「平成27年国勢調査 静岡県の人口 (速報値)」
- 静岡県企画広報部統計利用課,「静岡県統計年鑑」各年度版
- 静岡県企画広報部統計利用課 (2016),「平成25年度しずおかけんの地域経済計算 (概要版)」
- 静岡県文化・観光部観光交流局観光政策課 (2015),「平成26年度 静岡県観光交流の動向」
- 下田市企画財政課企画調整係編 (2016),「下田市将来人口ビジョン」
- 下田市企画財政課企画調整係編 (2016),「下田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- 東伊豆町企画調整課 (2016),「東伊豆町まち・ひと・しごと創生 人口ビジョン 総合戦略」
- 南伊豆町企画調整課編 (2016),「南伊豆町人口ビジョン・南伊豆町まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- 2013年8月29日付静岡新聞朝刊記事「人口減少 過去最大26万人減 本県1万5045人減, 全国4番目」
- 2014年5月9日付静岡新聞朝刊記事「40年推計人口 県内11市町若い女性半減 有識者会議『自治体消滅も』」ならびに「衝撃試算 自治体が危惧 若い女性30年で半減 対策に手詰まり感」
- 2015年3月1日付静岡新聞朝刊記事「全国自治体アンケート 人口減抑制『財源充実を』」
- 2015年5月31日付静岡新聞朝刊記事「消えてたまるか 新世紀しずおか14 伊豆半島南部『単独の道』財政難進行」
- 2016年1月12日付静岡新聞朝刊記事「伊豆の名

- 産ずらり 伊東で食の祭典 観光客ら堪能」 2016年5月30日付日本経済新聞朝刊記事「地方、
2016年3月19日付静岡新聞朝刊記事「地方創生 円高気がかり 輸出や訪日客どうなる」
加速化交付金本県67事業20億8900万円」 2016年7月21日付静岡新聞朝刊記事「中国人客
2016年4月21日付日本経済新聞朝刊記事「訪日客、 誘致へ学習 静銀と伊豆創造センター 伊豆
15年度2000万人突破、初の大台、3月は201 万で対策セミナー」
万人」