

観光まちづくりに関する観光政策の傾向

一別府市・湯布院町の観光まちづくりに関する都市計画的要素—その2—

準会員○西悠太*1
同 牛苗*3

同 林孝茂*1
同 大堂麻里香*4

正会員 姫野由香*2
同 安藤万葉*4

7. 都市計画—99. その他 都市計画
観光 まちづくり 政策

1 研究の背景と目的

観光は現在の日本を支える主要な産業の1つである。地域経済においては、主要な経済活動として地域資源を利用した観光まちづくり^{注1}が行われ、地域に大きな利益をもたらしてきた。一方で観光は、地域資源を利用して営まれる生業であり、その資源を消耗する側面も持っている。そのため、観光まちづくりを進めるなかで、地域資源となりうる自然資源や文化的景観等が破壊され、結果として観光地としての魅力を失い、衰退していく地域も少なくない。持続的な観光地を形成していくためには、開発から維持・管理までを一体的に勘案した観光まちづくりが重要であるため、計画的手法を用いることは有効であると考えられる。

前稿その1では、地域資源を豊富に有している、大分県の別府市と湯布院町を対象に、観光客数と入湯税の変遷から、観光まちづくりのライフ・サイクルを明らかにした。そこで本稿その2では、まちづくりを計画的に行う都市計画の手法に着目し、①対象地において、各時期に如何なる観光政策が策定されてきたのかを明らかにする、さらに、②調査や企画・規制・誘導などの計画手法的視点から、それらの政策の傾向を明らかにすることを目的とする。

2 研究の方法

2-1 研究の方法

前稿その1にて特定された、別府市・湯布院町の観光まちづくりのライフ・サイクルを用いて、各時期にどのような観光政策が策定されてきたのかを確認する。「調査・分析」「企画」「規制」「促進・誘導」「組織・調整」の5つの項目を都市計画の手法と定義し²⁾、これらの計画的な手法の有無から、観光政策の傾向を明らかにする。

2-2 観光政策の収集

本稿では、以下の政策を観光政策とする。

I対象地域のまちづくりに関する条例・計画・協定のうち、観光まちづくりに関わる記載がされている部分、II観光推進の方針や具体的な事業、合意形成の仕組み、人材育成などが示された提言書、報告書^{注2)}、の2つのどちらかを満たす政策を収集し、別府市、湯布院町を合わせて38件の政策を収集した(表2)。

2-3 対象地域

本研究では、大分県別府市と湯布院町を対象地域とする。別府市は動力湧出量が全国一位を誇る温泉と、地獄、別府湾など豊富な地域資源に恵まれた地域である。また1989年には別府くじゅうリゾート開発構想が国に承認されるなど、積極的に観光開発を行っている。近年では鉄輪・明礬温泉地区が重要文化的景観に指定され、景観保存計画が策定されている(図1)。

一方で湯布院町^{注3)}は、ダム建設問題や猪の瀬戸ゴルフ場建設問題³⁾など、地域の開発による自然環境・景観の破壊から、湯布院らしさを守るために、住民が主体となってまちづくりが進められてきた。その動きの中で、潤いのあるまちづくり条例などが制定されている。近年には湯の坪街道周辺地区景観協定・紳士協定が策定されている(図2)。



図1 別府市の湯けむり景観



図2 湯布院町湯の坪街道

3 別府市・湯布院町のライフ・サイクルと観光政策

前稿その1で特定した別府市・湯布院町における観光まちづくりのライフ・サイクルと、観光政策の策定時期に関する年表を作成した(表1)。また収集した観光政策を、「総合的なまちづくり」、「景観」、「都市計画」、「地域の魅力の向上」、「観光振興」の5つの種別に分

けて考察する。

3-1 別府市のライフ・サイクルと観光政策

全体の傾向として、2004年から2016年にかけて、集中的に観光政策が策定された。この期間は【衰退・模索期】から【再生期】に変遷しており、入湯税が減少から増加へと移り変わっていたことがわかった。

【成熟期】には、別府市環境保全条例(1974)が策定され、環境保全について意識されていたことがわかった。

【衰退・模索期】に入った直後には、別府市都市景観条例(1992)、別府市都市景観形成基本計画(1993)が策定された。期間の後半には、別府市景観条例(2008)、別府市景観計画が策定されたほか、鉄輪温泉地区湯けむり重点景観計画(2009)も策定された。

これらのことから、市全体の景観形成に加え、エリアを絞った景観保全も行われたことがわかった。また、都市再生整備計画(2005)や別府市中心市街地活性化基本計画(2008)など、地域の魅力の向上や観光振興といった、多様な観光政策が策定された時期である。

【再生期】明礬温泉地区温泉湯けむり重点景観計画(2012)が策定されており、鉄輪温泉地区に引き続きエリアごとに景観保全が行われていることがわかった。

3-2 湯布院町のライフ・サイクルと観光政策

全体の傾向として、1972年から現在まで、恒常的に

観光政策が策定されていたことがわかった。

【探索期-発展期】には、湯布院町自然環境保護条例(1972)や湯布院町住環境保全条例(1984)など、地域の魅力向上について、恒常的に策定された。【発展期】の後半には、潤いのあるまちづくり条例(1990)が制定され、まちづくりの方針が定められた。

【停滞期】には、由布院温泉観光基本計画(1996)が策定されており、湯布院町の観光についての方針などが、計画としてまとめられた。

【衰退・模索期】には、由布市観光基本計画(2011)、由布市観光基本計画後期基本計画(2016)が策定されており、観光振興に関する政策が、停滞期から継続的に策定されたことがわかる。そのほかにも、湯の坪街道周辺地区景観計画(2008)、由布市景観マスタープラン(2009)、由布院盆地景観計画(2013)などの政策は、由布市全体の景観形成に加え、湯布院町内のエリアごとの景観形成について策定されていることがわかる。また、湯の坪街道周辺地区景観協定(2008)、湯の坪街道周辺地区紳士協定(2008)が策定されており、湯の坪街道周辺地区における住民間での取り決めされている。

4 観光政策における都市計画的要素

別府市・湯布院町の観光政策における都市計画的要素の有無を、「調査・分析」「企画」「規制」「促進・誘導」

表1：観光まちづくりのライフ・サイクルと観光政策の策定時期の年表

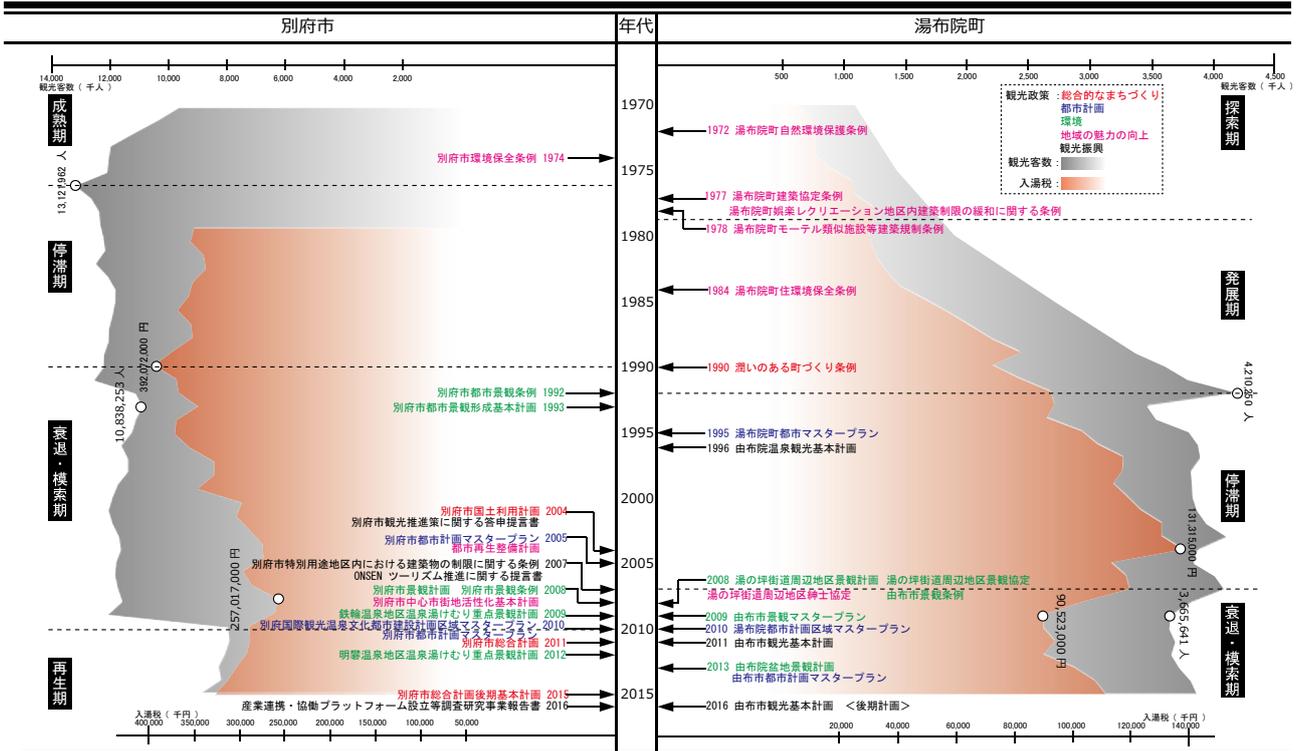


表2：別府市・湯布院町の観光政策における都市計画の手法

市町村	政策の種別	西暦	政策名	調査・分析	エリア設定	場所の特定	ビジョン・方針	企画	ターゲットの設定	目標	景観の必要性	規制	景観形成のルール	イベント	促進・誘導	具体性	時期・予算	人材育成	組織・調整	同意形成の仕組み			
別府市	総合的なまちづくり	2004年	別府市国土利用計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
		2011年	別府市総合計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2016年	別府市総合計画 後期基本計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	都市計画	2005年	別府市都市計画マスタープラン(別府市国際観光温泉文化都市建設計画に関する基本的な指針)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2010年	別府市都市計画マスタープラン	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2010年	別府市都市計画マスタープラン～住んでよし、訪れてよしの国際観光温泉(ONSEN)文化都市づくり～	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		1992年	別府市都市景観条例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		1993年	別府市都市景観形成基本計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2007年	別府市特別用途地区内における建築物の制限に関する条例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		2008年	別府市景観条例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		2008年	別府市景観計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		2009年	湯布院温泉地区温泉湧けり重点景観計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		2012年	湯布院温泉地区温泉湧けり重点景観計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	1974年	別府市環境保全条例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	地域の魅力の向上	2005年	都市再生整備計画(別府駅周辺地区)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2005年	都市再生整備計画(鉄輪温泉地区)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2008年	別府市中心市街地活性化計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2004年	別府観光推進策に関する答申 提言書	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	観光振興	2007年	ONSENツーリズム推進に関する提言書	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2016年	産業連携・協働プラットフォーム設立等調査研究事業報告書	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
2018年		産業連携・協働プラットフォーム設立等調査研究事業報告書	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
湯布院町	総合的なまちづくり	1980年	潤いのある町づくり条例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
		1995年	湯布院町都市マスタープラン	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2010年	湯布院町都市計画区域マスタープラン	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	都市計画	2013年	湯布院町都市計画マスタープラン	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2008年	湯の坪街道周辺地区景観計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2008年	湯の坪街道周辺地区景観計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2008年	湯の坪街道周辺地区景観計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2009年	湯の坪街道周辺地区景観計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2009年	湯の坪街道周辺地区景観計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		2013年	湯の坪街道周辺地区景観計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		1972年	湯布院町自然環境保護条例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		1977年	湯布院町建築協定条例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		地域の魅力の向上	1977年	湯布院町娯楽レクリエーション地区内建築制限の緩和に関する条例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	1978年		湯布院町住宅一戸建類似施設等建築規制条例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	1984年		湯布院町住環境保全条例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	2008年		湯の坪街道周辺地区景観計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	観光振興	1986年	湯布院町観光基本計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2011年	湯布院町観光基本計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2011年	湯布院町観光基本計画	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		2018年	湯布院町観光基本計画 <後期計画>	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

「組織・調整」の項目から確認する。この5つの項目を、具体的な内容にわけて注4)、政策の種別ごとに計画技術の有無を確認した(表2)。

4-1 別府市の観光政策における都市計画的要素

総合的なまちづくりと都市計画については、5つすべての都市計画的要素について定められているが、ターゲットの設定、景観形成のルール、時期・予算については定められていない。このことから、まちづくり全体の方針について定められているが、まちづくりを実施する際の具体的な案については定められていないことがわかる。

景観については、「調査・分析」、「企画」、「規制」、「組織・調整」については多く定められている。しかし、別府市都市景観形成基本計画を除く政策では、「促進・誘導」に関しては定められていない。また、ターゲットの設定についても定められていない。このことから、「調査・分析」、「企画」、「規制」などにより、景観形成のための具体的な内容について定めているが、景観形成を促進させる取り決めは定められていないことがわかる。

地域の魅力の向上については、「調査・分析」、「企画」、「促進・誘導」に関して多く定められている。一方で、人材育成に関して定められていない。このことから、地域振興のための具体的な内容は定められているが、それらを先導するような人材の育成については定められていないことがわかる。

観光振興については、5つの都市計画的要素全てが定められているが、景観形成のルールについては定められていない。このことから、観光振興のために具体的な方針や、推進する体制はなどについては定められているが、ルール設定による開発の規制については定められていないことがわかる。

4-2 湯布院町の観光政策における都市計画的要素

総合的なまちづくりについては「調査・分析」、「規制」に関して多く定められているが、「企画」、「促進・誘導」は定められていない。このことから、まちづくりについての規制に関して定められているが、全体的な方針や目標については定められていないことがわかる。

都市計画については、5つの都市計画的要素全てが定められているが、ターゲットの設定、時期・予算については定められていない。このことから、まちづくりの全体像を、開発の規制の観点を含みながら定めているが、ターゲットの設定や時期・予算を決定するなど、実施するために必要なことについては定められていないことがわかる。

景観については、「調査・分析」、「企画」、「規制」について定められているが、ターゲットの設定、目標、具体性、時期・予算、人材育成についても定められていない。このことから、課題分析や、エリアごとの方針設定など、景観形成のために必要な枠組みは設定されているが、具体的な事業内容や、促進については定め

られていないことがわかる。

地域の魅力の向上については、「調査・分析」,「規制」について定められているが,「企画」,「促進・誘導」については定められていない。また,場所の特定,人材育成についても定められていない。このことから,開発の規制について定められているが,方針や目標,具体的な内容については定められていないことがわかる。

観光振興については5つの都市計画的要素全てが定められている。しかし,ターゲットの設定,時期・予算については定められていない。このことから,観光に関する方針や具体的な内容について定められているが,実施する時期や対象となるターゲットの設定については定められていないことがわかる。

5 総括

本稿では,対象地において,どの時期に,如何なる観光政策が策定されてきたのか,そして,都市計画手法的視点から,観光政策の傾向を明らかにした。

以下に,観光まちづくりのライフ・サイクルと観光政策の策定期間についてまとめる。まず,別府市の,全体的な傾向として,【衰退・模索期】の後半から,【再生期】にかけて,集中的に観光政策が策定されていた。

【成熟期】には,環境保全について意識され,地域の魅力の向上に関する政策が策定されていた。【衰退・模索期】は市全体や,特定のエリアの景観保全を定めるなど,景観に関する政策が取り組まれていた。また,地域の魅力の向上に関する政策が策定された時期である。【再生期】には,エリアごとに景観保全を定める政策が策定されている。

湯布院町の全体的な傾向として,すべての期間で恒常的に観光政策が策定されている。【探索期・発展期】には,地域の魅力の向上についての政策が恒常的に策定されている。また,総合的なまちづくりに関する条例が制定され,まちづくりの方針が定められた時期である。【停滞期】には,観光振興に関する政策が計画としてまとめられた。【衰退・模索期】には,市域全体と,湯布院町エリアに関するものの2つの景観に関する政策が策定された。また,観光基本計画が継続的に策定

されており,湯の坪街道周辺地区では住民間で協定が結ばれている。

次に,計画的手法から見た観光政策の傾向についてまとめる。別府市では,**総合的なまちづくり,都市計画**については,まちづくり全体の方針は定めているが,実施については定めていない。**景観**については,具体的な内容について定められているが,景観形成を促進させることについては定められていない。**地域の魅力の向上**については,具体的な内容を定めているが,地域振興を推進する人材育成については定められていない。**観光振興**については,具体的な方針や推進する体制は定められているが,規制については定められていない。

湯布院町について,**総合的なまちづくり**については,まちづくりでの規制について定められているが,方針や目標,具体的な内容については定められていない。**都市計画**については,規制の観点を含むまちづくりの全体像について定めているが,実施する際の指標やルールは定めていない。**景観**については,景観形成に必要な枠組みは定められているが,事業内容,促進については定められていない。**地域の魅力の向上**については,規制について定められているが,促進については定められていない。**観光振興**については方針や具体的な内容について定められているが,実施については定められていない。

【補注】

- 注1) 観光まちづくり:観光に関する「交通」,「宣伝・広報」,「観光政策」,「観光資源」の4項目に関するまちづくり
- 注2) 別府市では,観光基本計画が策定されていないため,その代用として観光推進の方針や具体的な事業,合意形成の仕組み,人材育成などを示した,提言書,報告書を収集した。
- 注3) 湯布院町とは,2005年10月1日以前の旧湯布院町と,2005年10月1日以降の由布市湯布院町のことを示す。
- 注4) 「調査・分析」を課題分析,エリア設定,場所の特定,「企画」をビジョン・方針,ターゲットの設定,目標,「規制」を景観,景観形成のルール,「促進・誘導」をイベント,具体性,時期・予算,「組織・調整」を人材育成,同意形成の仕組み,にわけた。

【参考文献】

- 1) 姫野由香, 大堂麻里香, 西悠太, 観光まちづくりのライフサイクルと観光戦略の傾向, pp.9-12, 2016 年度日本建築学会大会(九州)都市計画研究懇談会資料, 2016
- 2) 荻島哲, シリーズ<建築工学>7 都市計画, 朝倉書店
- 3) 由布市商工観光課, ふるさとゆふいん物語, 由布市

*1 大分大学工学部福祉環境工学科 学部生

*2 大分大学工学部福祉環境工学科 助教 博士(工学)

*3 大分大学大学院工学研究科博士後期課程 大学院生

*4 大分大学大学院工学研究科博士前期課程 大学院生

*1 Undergraduate Student, Oita Univ.

*2 Research Associate, Dept. of Architecture, Faculty of Eng. Oita Univ. DrEng

*3 Doctoral Course, Oita Univ

*4 Graduate Student, Oita Univ