

第6章 フィリピン地方部におけるコミュニティ・ツーリズムを通じた地域振興の制度

著者	西川 芳昭
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	578
雑誌名	地域の振興
ページ	[175]-200
発行年	2009
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011590

第6章

フィリピン地方部におけるコミュニティ・ツーリズムを通じた地域振興の制度

西川 芳昭

はじめに

先進国，途上国を問わず，地方分権化が進められているが，それが単なる権力の中央から地方エリートへの移転に終わらないためには，地方の側に移転された権限が地域住民の生活の質の向上のために活用される仕組みが必要となる。フィリピンにおいては，日本の県に相当する州政府の企画開発部門がどれだけ州よりも下位の町レベル（municipality）の地方行政と協力して開発を実現していくかがひとつの課題として指摘されている（国際協力機構 [2004]）。州政府職員が町レベルおよびさらに下位の村落レベル（barangay）の行政と連携して開発計画の策定と開発事業の実施をしていくなかで，地域の資源が有効に利用され，また地域内資源だけでは達成できなかった内容や規模の開発事業の実施が可能になることが報告されている。

一方，近年，地域振興の手段として観光に注目が集まっている。国際的な視点で見ると観光産業は従来の工業とは異なる環境への負荷が比較的少ない産業振興の手段であり，天然資源に恵まれない地域や国家にとっては貴重な外貨獲得の方策と考えられる。国内の地域振興の視点からは，雇用の創出や関連インフラの整備による地域社会開発の促進が期待され，また多くの場合，都市部から離れた地域が観光振興の対象となるため，地域間格差の縮小にも貢献すると考えられている。観光は，天然資源を持たない国・地域における

開発の最後の手段（最後の楽園と英語では同じ last resort）とされ、工場誘致のように大きな公害問題を引き起こすこともなく、地元の雇用も確保される有望産業として開発の牽引役を期待されている。

わが国でも、1970年代には特に有力な産業に恵まれない農村地域が、都市住民の精神的・肉体的癒しの場として認識されるようになり、観光振興が国土開発のなかで地域振興の手段として位置付けられるようになった。このような農村ツーリズムは農村振興策としてだけではなく、観光政策のなかに位置付けられていることが多い。しかしながら、初期の日本の農村観光地の多くは、国土開発計画のなかで民間の投資を期待できない地域に対する公共投資型でリゾート開発が行われてきた（中島 [1996]）。その一方で、1990年代に入ると、法律や制度を修正して発展してきた大分県田安心院町のような住民や地方自治体が主導する地域に根ざした農村観光事例も現れた。特定の農産物に頼ってきた農業地帯が、市場競争のなかで、作物の価値以外で農業の価値を利用した開発へと展開したと考えられる。このような地域の持つ特色や賦存する資源によって多様な展開をする小規模の観光開発は多くの開発途上国でも試みられており、そのためのキャパシティビルディングや制度に関する研究も始まっている（たとえば Telfer [2002], Hall et al. eds. [2003]）。

以上のような背景のもとで、本章ではフィリピン農村部におけるコミュニティ・ツーリズムの展開において、国家が作成した観光マスタープランの存在のもとに州政府およびその他の関係するアクターがどのように地域におけるコミュニティ・ツーリズムの推進に参与しているかの分析を通じて、地域振興の有効な制度に関する知見を得ることを目的としたい。事例として分析の対象としたギマラス（Guimaras）州は、西ビサヤ地方に位置するギマラス島を中心とした5つの町（Municipality）からなる州で、フィリピンにおける地方分権が本格的に始まった1991年の地方分権法制定の直後の1992年にイロイロ州から独立した新しい州である。産業面からはフィリピンで唯一マンゴーをアメリカに輸出できる島であるが、一方で中央政府の主導によって導入されている農村ツーリズムが存在し、他方で地域の多様な関係者を巻き込ん

だコミュニティレベルの観光振興も展開している⁽¹⁾。

本章では、地域の資源を活用しながら地域住民が参加できる方法でツーリズムを通じた地域振興を行っている事例を中心に、特に行政と企業・住民との関係を意識しながら制度のあり方を明らかにすることを目的として主に聞き取りによる現地調査を実施した。

本章の構成は以下の通りである。第1節ではフィリピンにおける農村ツーリズム展開の経緯と政策を概観し、第2節では国が進める農村ツーリズムが、今回事例として取り上げたギマラス島においてどのように展開しているか説明している。モデルサイトのひとつになっているオロベルデ農場について第3節で解説している。それに続く第4節では、行政主導によるツーリズムと並行して実施されている村落（バランガイ）レベルのコミュニティ・ツーリズムの実態について、現地調査による聞き取りをもとに描写する。第5節ではこれらを踏まえて、ギマラスにおけるコミュニティ・ツーリズムという事例において地域振興の制度がどのように形成されているかを分析し、第6節では地域振興を地域のアクターが実施する際の制度について得られた知見について若干の一般化を試みている。

第1節 フィリピンにおける農村ツーリズムの発展状況と政策

ギマラス島は、2002年にフィリピン政府が選定したアグリツーリズムのモデルサイトのひとつに選定されている。本節では、この選定に至る経緯をフィリピン政府のアグリツーリズム振興政策の発展過程を中心にふりかえる⁽²⁾。

一般に、アジアにおける本格的な農村ツーリズム振興の兆しは、1998年に食料肥料技術センターの主催により韓国で開催された国際セミナーまでさかのぼることができよう。食料肥料技術センター（FFTC [1998]）は、農村ツーリズムの地域における展開には、特にその初期においては外部からの支援を必要とし、資金的な援助と技術的な支援が必要であると述べている。ただ、

単に都会からの投資による農村部におけるリゾート施設の建設などにとどまるのではなく、観光産業が地域のコミュニティにどれだけ調和し統合されるかが重要とされている。

アジア諸国において、農村ツーリズムの開発のやり方は国ごとに異なる。ある国では国家が主たるアクターであるが、ある国においては民間企業が積極的に関与している。たとえば、インドネシアの農村ツーリズムは主にスマトラやジャワの大規模農園地域で展開され、観光客はホテルに滞在して農園を訪れ、田植えやゴムの収穫を見学している。マレーシアにおいては、政府が中心となって農村ツーリズムのセンターを開設し、レクリエーションとともに教育を大きな目標としている。

農村ツーリズムの発展においては、それが政府の投資であれ民間の投資であれ、投資に対する経済的効果はほかの投資対象と比べて決して高くないことを認識することが必要とされている。むしろ、農家にとって、経済的効果だけではなく、都市との交流によって得られる新しい視点や、女性が経済的に新しい役割を持つことに価値を置いて、農村ツーリズムに参入することが多い。経済的効果を測定することは難しいが、小規模で、集中的な投資を行わず、需要側の要求に過度に対応せず供給側の主体において実施されれば、農家にとっての利益は大きいのではないかと議論されている。

フィリピンでは農村ツーリズムはアグリツーリズムとも呼ばれている。アグリツーリズムの概念は、観光から得られる利益を農村地域においても拡がるようにという目的を持って、1999年に観光省によって提案された。国家レベルのアグリツーリズムの振興は、観光マスタープランにおいて、より多くの国内外の観光客をひきつけることのできる商品の開発の一環として、観光省がフィリピンアグリツーリズムプログラムを開始したことに始まる。観光省から提案を受けた農業省は、観光の農村への導入が、農業セクターの繁栄に役立つとの考えから、アグリツーリズムの実行に関する責任官庁としての役割を分担することとなった (Departments of Tourism and Agriculture in Collaboration with University of the Philippines-Asian Institute of Tourism [2002])。アグリ

ツーリズムに関する各省委員会（Inter-Agency Committee: IAC）が設立され、観光省、農業省、フィリピン大学アジア観光研究所および観光産業からの代表者がそのメンバーとなった。

アグリツーリズムは、実際に活動が行われている農場が舞台となり、その活動自体の環境が商品の一部を構成している。アグリツーリズムには、アトラクション、サービス、アメニティーなどが地域の文化とともに含まれている。地域の住民とのふれあいを通じて、観光客が地域の文化、遺産、伝統などを理解することを意図している。

アグリツーリズムが具体的に目的としていることは、

- (1)農業に加えてほかの経済活動を地域に導入することによって、地域の経済基盤を多様化すること、
- (2)地域に雇用を創出し、失業者に雇用機会を提供すること、
- (3)観光による経済的利益によって、農場を維持しようとする動機を与え、そのことによって地域の景観の維持を図ること、

である。

アグリツーリズムプログラムは、観光客が訪問した地域の特色ある農産物や生産方法について学習することができるような農場を訪問したり、農場の活動を体験したり、また地域の主要な生産物から作られたおみやげものなどを購入することを目的としている。最終的には、モデルサイトやコースに対して投資者を募ることが計画に含まれている⁽³⁾。

これらの観点で、観光省と農業省が事前に候補として挙げた可能性のある訪問先の評価が行われ、ギマラスを含む3つの候補地が選定された。ここで候補地設定の目的に関して2点留意したい。まず第1は、このようなモデルサイトの選定は主に国内外の民間による投資と、マニラを中心に都市部の観光業者による商品開発を促進することを目的としており、対象地域の地域振興を外部からの介入によって支援するアプローチであることである。第2は、しかしながらそのような開発のためには、州を中心とした地方政府による強いサポートがあり、また住民が受入れを望んでいることが前提であると明示

的に示されていることである。

第2節 ギマラスにおける農村ツーリズムの背景および政府主導のプログラム

1. ギマラス島の一般事情

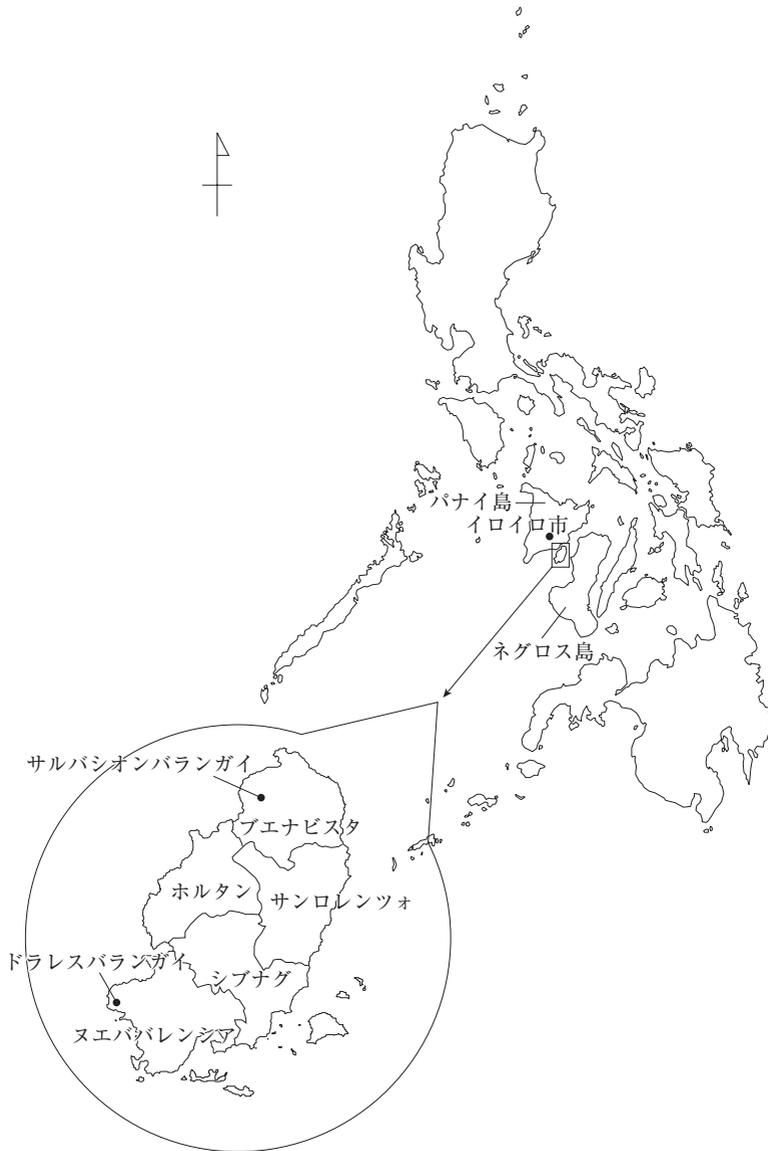
ギマラス島は、フィリピン中部西ビサヤ地方のパナイ島の南東、ネグロス島の北西に位置する面積605平方キロメートル、人口約14万1000人の島で、5つの町（municipality）から構成されている（図1）。

石灰鉱山を除いて目立った産業はなく、貧困率に関しては1975年の76%から2000年には26%に減少したが、2004年の調査では依然49%が貧困層に位置付けられており、フィリピンのなかでも比較的貧しい地域である⁽⁴⁾。

交通は、パナイ島およびネグロス島からいくつかの航路が結ばれている。主要産業は農業であり、稲、ココナッツ、カシュー、マンゴーおよびカラマンシーが主要生産物である。農産物の付加価値を高める加工業として、マンゴーのピューレやジュース工場およびサトウキビからの製糖工場もあり、近年は小規模ながら養蜂も導入されている。ギマラスの産業で注目すべき点としては、フィリピンで唯一マンゴーをアメリカへ輸出できることが挙げられる。その理由はギマラスにミバエが存在せず、また高品質のマンゴーを生産できることもある。このような理由から国レベルのマンゴー研究施設がギマラスにおかれている。

地方分権化が比較的早くから進められたフィリピンにおいては、1991年に施行された「地方分権法」により、多くの権限と財政が地方に移管され開発が進められている。ギマラスの開発において特筆すべきことは、1984年以來イロイロ州に属する准州（Sub-Province）の位置にあったのを、地方分権法を受けて1992年5月22日に正式にイロイロ州から独立してひとつの島がひと

図1 ギマラス州概要図



(出所) 筆者作成。

つの州となった経緯を持ち、地域のアイデンティティを強く意識した開発を実施していることである。分離独立により、中央政府においてのギマラスの代表能力は高まったものの、イロイロ都市圏と比較して一般的な産業の発展は遅れており、圏域としてはイロイロ州の都市部とともに、「イロイロ都市圏およびギマラスクラスター」を形成して経済社会開発を実施している。このようなクラスターを作ることによって、ひとつの地方行政体（Local Government Unit: LGU）では対応の難しい問題、たとえば、イロイロとギマラスの双方の船の発着場のインフラ整備が調整されたかたちで実施可能となっている。観光の面では、イロイロ市民にとってギマラスは休暇を過ごす重要な場所であり、一方イロイロには祭りやレクリエーションセンターなどギマラスが提供できないものがあり、相互補完できる可能性がある⁽⁵⁾。

国家経済開発庁（National Economic and Development Authority: NEDA）第6地域事務所での聞き取りによると、ギマラスはアグリツーリズムだけではなく多くのセクターで中央政府やドナーのパイロットプロジェクトを引き受けている⁽⁶⁾。一般に、州政府が海外からの援助を受けるときに窓口と技術者のみが参加しているが、ギマラスは知事をはじめとして多くの関係者が参加しているため、さまざまなプロジェクトの受入れに精通しているスタッフがそろっており、また、制度化されているわけではないが議会と知事部局との間に密接な連携があり、プロジェクトを動かしながらシステムの構築を図っているなど、小さな地域であるから調整がしやすいと考えられる。

2. ギマラス島農村ツーリズムの背景

2002年に観光省はギマラス島を農村ツーリズムのモデルサイトのひとつに選定し、州政府と協力して観光マスタープランを作成した（Province of Guimaras and the Department of Tourism [2004]）。それに先立って、長期の地域総合開発計画である西ビサヤ地方の開発計画においても、農村ツーリズムをギマラス島開発の有効な手段と指摘している（Regional Development Council and

National Economic and Development Authority Region VI [2001])⁽⁷⁾。マスタープランを策定したときのメンバーには、観光省、同地域事務所、フィリピン観光局、環境天然資源省、公共事業住宅省、国家経済開発庁、観光産業事業者連合などが加わった。モデルとなる周遊コースを形成し、その実施は2004年に観光省から州政府の権限に移され、観光省はモニタリングと研修支援を行っている。一方で、このような観光省が主導しているプランとは別に、後に述べるバランガイで観光委員会 (tourism council) を作ってコミュニティ・ツーリズムを行っている地区が存在することがギマラスの農村ツーリズムの特色のひとつである。

島を訪れる観光客の数は、統計を取りはじめた2001年の7万8777人から2003年には12万3998人に、2006年には17万2985人まで増加している。そのほとんどはフィリピン人であるが、英語学習のためにパナイ島に滞在する韓国人やヨーロッパやアメリカからの観光客も増えており、2003年にはわずか1569人の外国人が島を訪れているのみであったのが、2006年には8299人まで増えている。2004年の観光マスタープランによると、観光客の数はフィリピン人が毎年20%、外国人が毎年10%ずつ増加し、2008年にはおおよそ30万人の観光客が訪れると予測されていたが、2006年のタンカー事故も⁽⁸⁾あり達成は困難となっている。一般観光客向けには、現在までにビーチを利用したいくつかの宿泊施設が数カ所整備されている。また、これらの施設はリゾートとして27施設で協会を設立し広告などにおいて連携を行っている。

州政府観光担当者は、「島の観光のポテンシャルは高いと多くの調査によって指摘されてきたが、中央政府の観光省との協議をもとに、州政府自身も農村ツーリズムの振興がギマラス島の観光開発戦略として最も適していると決定した」と説明している⁽⁹⁾。その理由としては、人口の54%が農業、水産業に従事しており、多くは自給的であるため、付加的収入を創出するには農場生産物の利用が考えられた。できあがったマスタープランは州政府に移管されて、州の30年土地利用計画に組み入れられている。

留意されていることは、農村ツーリズムの導入によって土地利用の様式を

変えるのではなく、あくまでも観光の導入によって、地域の農業の価値が付加され、農民の収入増加につなげることである。農場にとってのメリットは収穫時期に観光客が来ればそれだけ収入の増加になり、またマンゴーの苗の販売にも貢献する。ただし、一部の規模の大きいマンゴー農場は農地改革のプログラムの対象となっており先行きは不透明である。

州では、これを含めて10カ所のモデルサイトを指定して、周遊コースを策定した（Province of Guimaras and the Department of Tourism [2004]）。実際には、当初政府によって選ばれた10カ所がすべて順調に開発されているわけではない。農場があり、農業活動が営まれているが、観光向けに改善がなされていないところも多い。州政府は2006年に投資の手引きを作成して、アグリツーリズムを含めた州内産業への投資を募りはじめたが、農村ツーリズムへの直接の投資はまだみられない。モデルサイトのなかで、これまでに開発されている主要な地点は、オロベルデマンゴー農場、東南アジア水産研究センター、マンゴー研究開発センター、塩田、養蜂農場、統合農場などである。公的機関と企業農場がほとんどであるが、養蜂農場は組合形式で運営されており、すでにある組合活動のなかに観光を組み入れている。

観光客への広報は、「イロイロ都市圏およびギマラスクラスター」経済委員会のもとで、空港、市内、ギマラスの港にコンピュータによる検索機能を持つ観光情報センター（電子情報センター [electronic kiosk] と呼ばれる）を設置してホームページ上の情報を観光客がみられるように計画している。また、マニラで行われているフィリピントラベルマート、トラベルエキスポなどでもパンフレットを配布している。実際に周遊コースを回るパッケージの案内も作られている。州の企画開発部長によると、ギマラスには多くの人間を同時に収容できる会議場はないが、そのような会議の一部にギマラスをパッケージ化することによって対岸のイロイロ市と相互補完ができると考えられている⁽¹⁰⁾。

3. オロベルデ農場とマンゴー生産

モデルコースの中心施設として利用されているオロベルデ (Oro Verde) 農場は農作物輸出を行っているマーシュマン・ドライスデールグループ (Marsman-Drysdale Group: 1920年設立のアグリビジネスを中心としたフィリピンの総合産業会社) の系列会社であるオロベルデ土地所有開発会社 (Oro Verde Holding and Development Corporation) が所有する面積約240ヘクタールのマンゴー農場である。最大時は1万4000本のマンゴーの木があったものの、現在は木が大きくなり間引きした結果7000本しかない。それでも木の数ではギマラスで一番大きい農場である。農場は起伏に富んでおり、また農場内に水路や川があるために多様な生態系が存在し、実際にマンゴー以外に稲の栽培も行っている。また、牛を飼うための牧草地や養殖池の運営も手がけている。養殖池の水は稲作や乾期のマンゴー灌漑にも使用されている。

政府によるアグリツーリズム訪問地の指定は受けているが、そのための施設整備は特に行っていないし、研修にも参加していない。管理事務所には農場独自の観光に対するモットー¹⁾が掲げられており、農場独自の教育的活動も意識されている。2005年ごろまでは、農場を訪れた観光客の記録をとっていた (2005年は9月までに約850人で、そのうち55人が外国人) が、2007年8月の調査時には記録はとられていなかった。観光客に対応する専任の案内役は雇用しておらず、一般の広報担当が交代で訪問者の接客にあたっている。農地改革の行方がわからないため、生産にも観光にも投資することができないのが実情である。学校、一般ツアー、OJT 視察ツアーなどが主な訪問者で、農場における収穫体験等はイロイロの旅行会社がアレンジしている。訪問客からは料金徴収は行っていない。

訪問客はまず農場管理事務所で簡単な説明を受け、その後農場内の見学ができる。収穫期には、訪問客は自ら収穫体験ができ、また袋かけの季節にはギマラスの労働者が竹のさおにつかまってマンゴーの高い木になる実に袋を

かけていく様子を観察できる。収穫体験した果実は農場の出荷価格（キログラムあたり30ペソ）で販売される。また、農場内のゲストハウス（関係者用）、集荷施設、ガレージなどの見学もできる¹²⁾。

第3節 ギマラス島農村部のコミュニティ・ツーリズム

ギマラス島の2つの町では、これまで述べてきた観光省や州政府を中心とした行政が主導するモデルコースとは独立して、バランガイで住民が主体となったコミュニティ・ツーリズムが始まりつつある。本節では、島の南部バランガイのドラレス（Dolores）と、北部のサルバシオン（Salvacion）バランガイで実施されているコミュニティ・ツーリズムについてそれぞれの背景と概要を描写する¹³⁾。

1. ドラレスバランガイ

(1) 事業の背景

ドラレスバランガイのコミュニティ・ツーリズムは、2004年8月25日に観光委員会をバランガイ内部の組織として正式登録し、活動を始めたギマラスにおけるコミュニティ・ツーリズムの草分けである。2004年10月4日には組織として最初の観光客を迎えた。メンバー数は発足当初は68人で始まったが、翌2005年には88人に増え、2007年時点では約250名になっている（バランガイの人口は1259人）。

また、ツアーガイド協会も設立されており、7～8人のメンバーがいる。マウンテンバイクは政府の観光省から提供された。観光資源として、スペイン時代からの灯台を核にしており、接待施設としてコテージ（来客用の展望台を兼ねた小屋）建設が前知事の寄付によって行われた（図2）。

(2) 行政との関係

個別の観光振興事業は住民組織が中心になって行われており、中央政府からはインフラ整備などの直接の投入はない。しかしながら、ギマラス島全体としての観光開発振興は、「イロイロ都市圏およびギマラスクラスター」地域開発委員会の調整のもとで行われ、関係者への研修実施などは委員会を通じて観光省（Department of Tourism: DOT）などがリソースを提供している。経済開発委員会にはNEDAをはじめ、内務地方自治省（Department of Interior and Local Government: DILG）や観光省などの国の組織も入っている。

(3) 外部者との連携

観光委員会組織の主な活動は、セミナーなどを通して村人のキャパシティビルディングを行うことである。官民協力で行っており、カナダ都市研究所（Canadian Urban Institute）¹⁴⁾がカナダ国際開発庁（CIDA: Canadian International Development Agency）の資金を利用して初期の経費を投入している。その経費は100万ペソであり、主に研修と運営に使用されている。ただし、この金額には重油流出事故に対する対策費も含まれており、約半分がそのために州政府に預けられている。残りの費用で委員会のメンバーや村民の研修を行っている。

多様な行事への参加は、州政府の観光セクションを通じて申し込むことになる。バランガイには現在広報を扱うスタッフはいない。ほかに観光スポットとしては、3カ所の小さなビーチ、洞窟、滝、マングローブなどがある。現在、有給スタッフはコテージの管理人のみであり、彼の給与は町から出ている。

(4) 観光事業の内容

ドラレスを訪れて観光をした場合に、加盟しているそれぞれの施設に支払われた料金の10%が委員会に入る。残りはサービス提供者の収入となる。たとえば、15人の食事で1万ペソを稼いだら、委員会に1000ペソが支払われる

図2 コテージおよび整備された案内表示板



(出所) 筆者撮影。

ことになる。ボートは1人あたり1時間60ペソ、トレッキングも1時間60ペソで、通常は2時間単位で行われている。牛やカラバオにそりをつけてひかせる体験もあり、外国人向けは1回200ペソである。何らかの有料の活動に参加した観光客は2004年度が約800人、2005年度が約1600人、2006年は約2400人であった。ほかに、コテージに見学に来るだけの、お金を支払わない観光客も多く訪れているが、彼らもコテージに寄付というかたちで貢献をすることもある。

現在は、地域の小学校が中心になって、文化ショーを実施し、すでに300回以上の公演を行っている。一部は観光振興のために無料でやっている（マニラでのフィリピン観光モールを含む）が、多くは1回1500ペソで実施している。22人の子供達がグループに所属している。300ペソを出演する子供達の交通費に使い、出演者にはひとり40～50ペソが支払われている。出演者は校長を中心にオーディションで決めている。

2006年の重油流出事故の際は2カ月間観光客が途絶えたが、現在は通常に戻っている。正確な入込客の数字はとられていないが、外国人観光客は年に200人ぐらい訪れているとみられる。外国人観光客の国籍はアメリカ、カナ

ダ、ニュージーランド、デンマーク、スイス、日本などである。アメリカからはカナダの支援団体のウェブサイトを通じて情報を得て訪れる客もある。観光委員会の代表は、2005年 Canadian Urban Institute のベストコミュニティ・リーダー・アワードを授与された。

(5) リーダーによる自己評価

代表によると、バラングイの共同体が失われていくなかで、1950年代までのパラダイスのようなコミュニティを復活させたいと考えたいく人かのメンバーが、州のイニシアティブで行われた観光開発の動きに乗ることにした。最初はどうのようにしたらよいかまったくわからなかったが、州や町が灯台などの重要性を教えてくれて住民も理解しはじめた。州政府などが、多くの研修を提供してくれた。そのなかで、サービスの価格決定を提供者とバラングイのメンバー、州政府観光係が話し合っ決めて決めるなどのプロセスを経験してきた。

学校は重要なパートナーであり、文化公演に関しては委員会は料金を徴収していない。活動のインパクトは子供達やコミュニティの自信につながり社会的な力をつけることに貢献している。このグループの特徴は、学校が中心になっていることである。学校と文化グループが地方政府によって可能性をみつけ出され、組織化を行った。

2. サルバシオンバラングイ

(1) 事業の背景

サルバシオンにおいては、2002年にバラングイ委員会のなかに観光委員会を設立して活動を始めた。2006年に組織を正式に立ち上げ、州政府への登録を行い法人化した。現在32名の活動会員がいる。会員になるときに100ペソの入会金を払うが、それ以外には年会費はない。

活動の目的は、バラングイを芸術と文化の町をテーマとした観光の町とす

るために必要な技能を高めることにある。特に島で最も古い私立高校がバランガイにあり、この高校の音楽クラブを中心に音楽の振興を行っている。

(2) 利用されようとしている資源

バランガイのなかの観光地として、湖 (Diaya。カラバオが草を食んでおり、乾季にはカンコンや野菜を生産する)、高台 (Olivette Hill。イロイロを見下ろす展望施設の修復・改善を予定)、石灰鉱山 (John Bordman Ltd。ギマラス移住最初のアメリカ人による鉱山で、現在も一部農業用石灰の生産操業中) などがある。ハンディ・クラフトとしては竹細工 (Kain) がある。この製作 (Kaingin) 体験も観光商品として開発予定である。食べ物としては、bibingka (米のお菓子)、suman balatong (豆の粉とココナッツ、もち米で作ったお菓子) などが地域特有の食べ物としてあり、訪問者への提供を考えている。またバランガイの切り花生産組合と協力して観光センターへ花を提供してもらっている。

もともとこのバランガイはクリスマスの飾付けで有名であり、12月中旬から1月初旬にかけて各家庭が飾付けをイロイロ市内などからみに来る人たちに地域の食べ物を提供するなどの素地があった。

(3) 外部者との連携

ドラレスと同様に CIDA が Canadian Urban Institute を通じて50万ペソを投入し、主に施設建設 (集会場) に協力している。運営資金はバランガイおよび町の資金と会員の寄付で賄っており、そのほかに敷地を町が提供し、柵の整備、壁画の作成は会員の参加で実施している。カナダからの資金は、建設のほかに研修 (チーム形成、計画、商品開発、顧客関係、コミュニケーション・スキルなど) や先進地視察 (川を利用したパナイ島の観光 [アンティケ] や海の保護区・ボラカイのリゾートなど) に使用された。主な施設は集会場のみで、この事業で宿泊施設を建設する予定はなく、宿泊希望者にはホームステイでの対応を予定している。

正式には始めたばかりで、これまでの訪問客は公的な視察ばかりである。

食事のサービスは組織としての台所がないのでメンバーの台所を借りて行っている。おみやげもの売り場の整備も計画中である。アグリツーリズムへの参入を考えており、学校のハーブ・スパイス園などとの連携を協議中である。2006年にはアメリカのロータリークラブのメンバー7人が州の観光係の紹介で訪れ、カラマンシーの収穫体験を行った。

(4) 自己評価

自分たちのグループの自己評価として、(1)昔から観光客は来ていたものの、これを戦略的に強化する手立てがなかったが、カナダからの援助により、バランガイとして音楽、芸術を核に観光の街づくりに動き出したこと、(2)コミュニティ主導で活動ができていること、(3)遅くまでメンバーが議論するなどメンバーの参加意欲が高いこと、(4)絵や音楽などの才能を持ったメンバーに恵まれていること、(5)今後はマーケティングに力を入れる必要がある、などを挙げている。将来は、もうひとつのコミュニティ・イニシアティブであるドラレスとの協力でパッケージ・ツアーを実施したいと計画している。

なお、グループのリーダーは州の職員（保健セクターの看護師）であり、マネージャーは地元学校（公立）の教師であった。

第4節 ギマラスにおいてコミュニティ・ツーリズムを通じて地域振興を実現する制度とは

フィリピンにおいて農村ツーリズムは、中央政府（観光省、農業省）主導の政策によって導入されたものであり、計画立案時には州レベルより下のギマラス地域の関係者の主体的な参加は必ずしも充分でなかったと考えられる。このような背景のなかで実践されているギマラス島のツーリズム振興を地域振興の制度の側面から評価すると次のようになると考えられる。

- (1)イロイロ市とギマラス州はもともと同じ州であったが、1993年のギマラス州の分離によって別個の州となった。ギマラス州にとっては中央政府に対する地域の存在感を高めることに成功したが、一方で小さな州で解決できることは少ない。イロイロ市にとっても市内だけで市民のニーズに答える開発を実施できるわけではない。そのために目的ごとに地方政府の連合を組んでおり、観光開発においても、イロイロ市とギマラス州は「イロイロ都市圏およびギマラスクラスター」経済開発委員会をNEDAの協力のもとで結成している。
- (2)行政側（マニラの観光省およびギマラス州政府観光セクション）は、主要な農場を中心としたモデルルートを策定し広報を支援する一方で、島内の多様なコミュニティを訪れる旅行者を受け入れることができるようにコミュニティ（バランガイレベル）・ツーリズムの関係者を研修実施や情報提供を通じて支援している。
- (3)マンゴーは地域資源として農業開発の政策のなかに取り入れており、西ビサヤ（第6地域）のなかで主要作物のひとつに位置付けられている。同時に州政府のレベルでは、観光分野を担当する部署が農業担当と同じセクションにある小さな組織であることを活かして、マンゴーおよびマンゴー農場を観光開発に統合することが州政府レベルでの調整で可能となっている。
- (4)町やバランガイのイニシアティブで行われている州政府の開発計画に入っていない観光振興に対しても、マスタープランの実施を通じてバランガイおよび学校などを対象とした観光に関する研修が提供されており、コミュニティ・レベルで観光開発を受け入れる準備（レディネス）を整える役割を果たすことが可能となっている。直接中央政府による開発は行われていなくても、政府のモデル地区となったことにより、多様な投入（資金、物資、研修）が行われていることが明らかになった。さらに詳細な分析が必要であるが、地方政府および国の出先機関が地域の関係者に効果的に情報を流布したことにより、地域のさまざまな関係者が自

発的な活動を実施するようになっている。

- (5)カナダの援助機関である CIDA が民間組織 Canadian Urban Institute を通じて島内のコミュニティ・ツーリズムの育成に協力しているが、これも中央政府による計画が存在したことが大きい。外部 NGO がサイト選定をする際に政府策定のマスタープランを参照している。
- (6)NGO が地域で活動する際、地域側の受入れの中心人物は州政府職員または公立学校教員であり、地域内においてほかの住民よりも行政の情報へのアクセスが優位にある公務員や教員の地域における活動が注目できる。この傾向は、わが国におけるグラウンドワーク運動¹⁵⁾にも共通している点である。

ギマラスのコミュニティにおける観光振興の事例から明らかになった制度のなかで、他地域で反復可能性があることは以下にまとめる。すなわち、中央および地方政府の連携による計画策定があり、その内容が、地方政府自身はもとより、政府の職員や外部 NGO など多様なチャンネルを通じて地域住民に知らされ、これも政府や NGO による人材育成を通じて事業実施の能力を形成された住民リーダーを中心に地域内関係者が参画していった仕組みと説明されよう。

おわりに

フィリピンにおいて中央政府が導入しようとした農村ツーリズムは、政策的には農業という産業に付加価値を与えて、都市農村の格差是正を図ろうという意図があると考えられる。しかし、本章のギマラスの事例では、地域の行政や住民リーダーを中心とした、そこに生きる人々が地域の自然や文化的資源の利用について自分たちのやり方でどれだけ自律的に関われるかを追求した地域振興が同時並行で行われていることが明らかになった。政府自身の実施によるアグリツーリズムでは必ずしも地域経営型のツーリズムを形成す

ることはできなかったが、そのような政策が実施されたことによって、町やバランガイ・レベルのイニシアティブで、地域経営型の農村ツーリズムの萌芽がみられると考えられる。具体的には、2つのバランガイにおいて、地域のマンゴーや農産物を生産する技術、既存の農業や水産業、音楽やお祭りなどの文化を土台に、地域住民がその資源を知る学習の機会を持ち、その資源を利用する計画の策定、経営への参与を行い、地域の環境を活用し、付加価値が子供たちを含めた地域住民に還元されるような活動が実施されている（または計画されている）。これらは、住民参加のもとで自治体が計画に沿うかたちで資本や土地利用を実現させる内発的発展の原則（保母 [1996]）を満たすツーリズム振興と評価できる。

農村におけるツーリズム開発による地域振興は多くの国々で取り組まれているが、必ずしもスムーズに行われているわけではなく、その理由として多くの問題が指摘されている（FFTC [1998]）。そのなかでも重要な点は、ツーリズムに参入する農民のほとんどが、ツーリズムに必要なマネジメント技能を持ち合わせていないことである。したがって、具体的に事業を起こすこと、認可の申請を行うこと、事業のコミュニティにおける影響などについて評価を行うことができないことが多い。しかしながら、ギマラスにおいては、政策に沿ったモデルルートの農場では事業展開も必ずしも活発ではなく、またコミュニティとの連関はあまり意識されていないが、コミュニティのイニシアティブによるツーリズム振興では地域の資源を把握し利用することを前提に、マネジメント能力を持った地域のメンバーを中心に事業展開を行っている。

宮崎 [2002] などは、日本のグリーン・ツーリズムについての特徴を分析し、地域内の多様な経営体の運営による施設の多さを指摘している。このようにいわゆる地域経営型ツーリズムの仕組みが、地域農業とグリーン・ツーリズム産業の連携による地域農業の総合力の発揮につながるとしている。すなわち、生産を行う産業としての農業だけに地域の発展をゆだねるのではなく、多面的機能をも含む農村生活全体から位置付けた地産地消と食農文化の

確立を村づくりの目標とするなかにはツーリズムが取り入れられているといえよう。

農村ツーリズムを自律的な地域振興のツールとするには、地域に住む住民が、地域にある資源の価値を理解し、利用、継承していく手段として工夫することが期待される。そのためには、地域住民による何らかの経営体の組織化が期待され、地域の価値や魅力を一義的に外部者が評価するのではなく、地域住民が自らを取り巻く空間の意味を評価することが必要となる。また逆に、観光振興を通じて住民による地域づくりへの参加が実現し、地域の生活と文化を見直した開発を実現していくことが期待される。事例の2つのバランガイにおいてはその兆しがみられる。

さらに、ギマラスにおいては、地方分権の実質的な進展と地方政府の強化が観察される。一般に途上国においては、制度的な地方分権の進展に、地方行政側の能力構築が追いついていない現状がみられ、中央政府によって決定された政策が、その出先機関によって地方において実施され、地方政府は開発予算のなかのごく一部を執行するにすぎず、開発に実質的に関与することが困難なことが多いことが問題となっている。しかしながら、ギマラスにおいては、メソレベルの行政単位の州の規模が比較的小さいこともあり、町レベルはもちろん州レベルの担当者も地域への所属意識の高いことがうかがわれ、中央政府からの開発予算配分がないような事業の実施面でも不十分ながら分権が機能しているといえる。

保母は、「地域の自己決定権」を実現化させていくためには、正確、迅速な情報の伝達を前提として、住民の誰もが開発に参加して議論と決定ができる場が必要であると述べている（保母 [1999]）。ギマラスにおいて、コミュニティ・レベルでの観光振興の組織化を担うキーパーソンが、州政府の役人または教員であることは注目できる。情報へのアクセスに優位性を持つこれらの住民が、その情報を専有せずにコミュニティでの共有を図っていることが2つのバランガイでの観光振興を前進させている。地方分権のなかでしばしば問題として指摘されている、分権の利益の地方エリートによる独占が、

この事例では、情報や技術にアクセスできる機会の多い地方政府職員や教員がコミュニティ組織の重要な役割を担うことによって、ある程度緩和されていることが注目できる。また、このような地方行政と地元組織との連携機能の強化を目指す外部からの NGO による開発介入も有効に働いている。最も、どのようにしてこのような人材が作られるかは今後の研究の課題となろう。

地域においては、行政と協同組合などを含む市民組織や企業とにそれぞれ代表される公・共・私各セクターは対立するものではなく、長所を出し合い短所を補う相互補完的な協働のパートナーとして捉える必要がある。現在の行政体制や能力がそのままよいのではなく、外からの開発援助が入ることによって、パートナーシップを実質化していく制度としてギマラスの事例は普遍化の可能性が期待される。

[謝辞]

本章に関する現地調査は2007年8月8日から16日にかけて、アジア経済研究所プロジェクト「地域振興の制度構築」の一環として実施した。協力を賜りました同研究所および NEDA・DILG およびギマラス州政府関係者に謝意を表したい。

[注]

- (1) フィリピンの地方行政は3段階に分かれており、大きいほうから州 (Province)、町 (Municipality)、バランガイ (Barangay・村) となる。地域開発の観点からは、州と町をメソレベル、バランガイをマイクロレベルとすることが多い (国際協力機構 [2004])。本章では、バランガイ・レベルで住民が主導する観光開発をコミュニティ・ツーリズムとして取り扱っている。
- (2) 本節の内容は、西川 [2004] の内容からの抜粋をもとに現地調査の聞き取り結果を加えている。
- (3) 当初のモデルサイトは次のような選定基準によって選定された。

① 主要なゲートウェイまたはハイウェイからの近接性

具体的には、主要な空港や港から近いこと、ハイウェイから20～30分で到達できること、基本的なアメニティや宿泊施設に近接していることなどで

ある。

②農場が生産活動をしていること

農場が地域を代表するような農産物を生産していることおよびその生産物を訪問者が食べたり購入したりすることができること。

③アトラクションの有無

訪問先の近くに、既存の主要な観光施設または観光省が指定している観光マスタープラン登録サイトがあること。

④施設の整備状況

訪問先のなかまたは陸上交通で到達できる範囲の近くに、宿泊、食事、医療などの基本的な施設が存在すること。また、水道、電気、通信などの基本的設備が整っていること。

⑤インフラの整備状況

道路および通信施設が整っていること。

⑥治安状況

⑦立地が魅力的であること

⑧環境への配慮がなされていること

対象となる農場が環境を保全する持続可能な技術や方法について配慮していること。

⑨社会的な需要の状況

地方政府による強いサポートがあり、地域社会が訪問者を積極的に受け入れようとする。

選ばれた日帰りコースはルソン島のタガイタイ、宿泊コースはルソン地域の中部ルソン国立大学、ミンダナオ地域のブキノドンおよび本章で扱うビサヤ地域のギマラスである。タガイタイおよびブキノドンの概要は西川〔2004〕参照。

(4) 2000年以前の統計では1ドル／1日を貧困ラインの基準としており、2004年は2ドル／1日を基準にしている。このために数値上は2004年に増加している。フィリピンでは、貧困率上位20番以内の州は世界銀行をはじめとしたドナーからの援助を多く受けることができるが、ギマラスは44番目に位置しており、最貧の州というわけではない。

(5) このようなクラスターの形成は、資源をプールする意味で重要である。各LGUは特に大きな追加的な予算・人員措置がいらないこともメリットである。一般にドナーがプロジェクトを行うときに彼らのイニシアティブでクラスターを形成することが多い。LGUは実際にクラスターとしてプロジェクトに参画することによって共同で事業を行うノウハウを取得している。

(6) 第6地域の国家経済開発庁の担当者によると、イロイロの空港は日本の援助でフィリピン有数の施設を誇っているが、ギマラスが発展しないと有効利

用されないと考えられている。また、観光省第6地域事務所責任者は、国際観光を振興するにはシャングリラのようなリゾート施設建設を期待しているが、同時に島の景観や生活は残したかたちでの開発を志向している、と発言している（2007年8月13日 NEDA 第6地域局長代理 Mr. Arturo G. Valero 氏へのインタビューによる）。

- (7) フィリピンの地域開発の政策は NEDA が中心となっていくつかのレベルの政策文書によって実施されている。その主なものとして、30年の長期計画である Regional Physical Framework Plan、中期の国家開発計画（Medium Term Philippine Development Plan（現行は MTPDP 2004-2010）の附属文書として出される Regional Development Plan およびその投資計画である Regional Development Investment Program）がある。これ以外にセクターごとのマスタープランが必要に応じて策定されている。
- (8) 2006年8月11日にギマラス島沖合でタンカーの沈没事故があり、漏れた油がギマラス島沿岸に流れ着いたため、観光に適したビーチや住民の生業の場である沿岸漁場が壊滅的な打撃を受けて島の産業全体に大きな影響を与えた（*Sun Star Iloilo* 2006年8月26日記事参照：<http://www.sunstar.com.ph/static/ilo/2006/08/26/news/guimaras.oil.spill.a.national.disaster.html> 2008年4月26日アクセス）。日本政府の緊急援助も行われている。
- (9) 2007年8月14日ギマラス州政府企画開発部長 Mr. Jimmy Baban ほか聞き取りの結果による。以下特に情報源を明示していないギマラス州観光施策に関する情報はこのインタビューにもとづく。
- (10) 2007年8月15日の筆者の調査中に約400人のグループが日帰りツアーで入ってきた。州政府企画開発部長（PPDC）の話では、イロイロまでパッケージ・ツアーで訪れた観光客のオプションツアーとして案内されており、イロイロ側の栈橋を離れた時点で州政府観光セクションを通じた手配になっている。
- (11) 世界最高水準の生食用および加工用マンゴーを生産し、農場全体を多様性豊かな農業生態系として開発し、農場地域一帯を州のエコツーリズムプログラム振興を支援するかたちでローカルなエコツーリズムサイトとして開発すること、とされている（agri-tourismではなく、eco-tourismという用語が使用されている）。
- (12) 2005年9月30日および2007年8月15日の筆者自身による農場訪問体験および、総支配人 Mr. Godofredo A. Peralta（2005年当時）へのインタビューによる。
- (13) コミュニティ・ツーリズムに関する描写は、2007年8月14日、15日に実施した、両バランガイのリーダーたち（Ms. Lug C. Muchada・サルバシオンバランガイ観光委員会議長および Mrs. Hearicelta Bulla・ドロレスバランガイ観光委員会代表ほか）へのインタビューおよび現地踏査にもとづく。

- (14) Canadian Urban Institute の詳細は以下のウェブサイト参照。http://www.international.canurb.com/philippines.php#a5 (2008年4月26日アクセス)。
- (15) グラウンドワーク運動はイギリスに起源を持つ、政府、企業、住民の3者による協働の地域環境整備事業の形態であり、わが国にも1990年代に導入されている。静岡県三島市や滋賀県甲良町の事例がよく知られている。わが国の運動の特徴として、住民側の中心メンバーに地方公共団体の職員が加わっており、積極的に3者間の調整を行っていることがある。わが国のグラウンドワーク運動の概要は財団法人グラウンド協会のホームページ参照。http://www.groundwork.or.jp/ (2008年4月26日アクセス)。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 国際協力機構 [2004] 『フィリピン共和国セブ州地方部活性化プロジェクト終了時評価報告書』。
- 中島直子 [1996] 「農村観光と観光農業」(脇田武光・石原照敏編『観光開発と地域振興』古今書院 99-106ページ)。
- 西川芳昭 [2004] 「東南アジアの農村ツーリズム」(夏秋啓子・板垣啓一郎編『離陸した東南アジア農業』農林統計協会 127-148ページ)。
- 古川彰・松田素二 [2003] 「観光という選択——観光・環境・地域おこし——」(古川彰・松田素二編『観光と環境の社会学』新曜社 1-30ページ)。
- 保母武彦 [1996] 『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店。
- [1999] 「都市・農村連携の類型と内発的発展」(宮本憲一・遠藤宏一編『地域経営と内発的発展』農山漁村文化協会 245-264ページ)。
- 宮崎猛 [2002] 『これからのグリーン・ツーリズム——ヨーロッパ型から東アジア型へ——』社団法人家の光協会。

〈英語文献〉

- Departments of Tourism and Agriculture in Collaboration with University of the Philippines-Asian Institute of Tourism [2002] "Guide Book for Developing Agro-tourism in the Philippines".
- Department of Tourism Region VI and Canadian Urban Institute Philippines [2006] "Western Visayas Tourism Action Plan 2010."
- Food and Fertilizer Technology Center (FFTC) [1998] "Rural Tourism: A New Source of Farm Income for Asian Farmers" http://www.agnet.org/library/article/

- ac1998b.html (アクセス2008年1月30日).
- Hall, D., L.Roberts, and M.Mitchell eds., [2003] *New Directions in Rural Tourism*, Aldershot Hunts: Ashgate.
- National Economic and Development Authority [2004a] "Region VI: Western Visayas Regional Development Plan 2004-2010."
- [2004b] "Region VI: Western Visayas Regional Development Investment Program 2005-2010."
- Province of Guimaras [2006a] "Ecological Profile."
- [2006b] "The Guimaras Investment Code."
- Province of Guimaras and the Department of Tourism [2004] "Area Specific Master Plan for Guimaras Island."
- Regional Development Council and National Economic and Development Authority Region VI [2001] "Regional Physical Framework Plan 2001-2030."
- Telfer, David J. [2002] "Tourism and Community Development Issues," in R. Sharpley and D. J.Telfer eds., *Tourism and Development: Concepts and Issues*, Clevedon: Channel View Publications, pp. 149-164.