

3. 「カザンラク地域活性化プロジェクト」企画調査員報告書

2004年3月23日

小山伸広（JICA国際協力専門員）

企画調査レポート

	頁
1. 企画調査の背景と目的	44
2. 地域活性化に向けた基本的考え方	44
3. カザンラク地域活性化のフレームワーク	45
(1) フレームワークの概要	45
(2) 重点戦略と戦略別プログラム	47
(3) エリア戦略の進め方	48
(4) 参加型アプローチとカザンラク地域振興協議会（仮称）	49
(5) 成果のモニタリング	50
4. カザンラク地域活性化に対する JICA の協力方針と重点協力分野	50
(1) 協力の目的・目標	51
(2) 協力期間と重点協力分野	51
(3) カザンラク・JICA の協力体制とインプット	51
(4) 成果のモニタリング	52
5. 協力実施上の留意点	53
(1) 新“Law on Regional Development”との整合	53
(2) ブルガリア側オーナーシップの重視	53
(3) プロジェクト実施体制の確立・強化	54
(4) 成果重視のプロジェクト運営	54
(5) 人材育成の重視	54
(6) EU など国際協力との連携重視	54
(7) 「モデル事業」としての情報発信	55
(8) 日本人観光客との関係	55

「カザンラク地域活性化プロジェクト」 企画調査

1. 企画調査の背景と目的

当企画調査は山崎前 JICA ブルガリア駐在員事務所長の発案によりカザンラク市と協議されてきた同地域における「小規模地域活性化プロジェクト」の内容を具体化するため実施されたものである。第1フェーズとして、小山良夫国際専門員が現地を訪問し（2003年5月25日－7月6日）、地域の現状を分析し、協力のあり方について暫定的な提案を行った。しかし、2003年11月にブルガリア全国での市長選挙が実施され、カザンラク市長が交代したため、企画調査第2フェーズの開始を一旦延期し、2004年2月に第2フェーズを開始した。第2フェーズは小山伸広国際協力専門員（2004年2月8日－3月27日）が担当し、その目的は次の2点である：

- (1) カザンラク地域の地域活性化に向けた全体的なフレームワークを提案する（ただし、観光を中心とした地域振興を重視する）。
- (2) 全体的なフレームワークの中で JICA 協力の重点協力分野を定め、協力の内容を提案する（ただし、専門家・JOCV・研修による協力を中心に考える）。

当プロジェクトを通じてカザンラク地域の持続可能な活性化を実現するためには、ブルガリアのオーナーシップのもと、住民・NGO・企業・行政など多様なステークホルダーの参加のもとに合意形成を図りながら進めることが必要であり、上記目的を達成する手段として「参加型アプローチ」を採用する。当レポートに示される提案についても、多様なステークホルダーを招いて説明会・意見交換会を行い、ここでの協議を通じて提案をとりまとめることとする。「参加型アプローチ」をベースとする当プロジェクトはカザンラク以外のミュニシパリティの地域振興にも適用できる「モデル事業」として活用できるものであり、セミナー、ワークショップ、ホームページなどにより広く情報を発信することとする。

2. 地域活性化に向けた基本的考え方

ブルガリア経済は1997年以降年率4－5%で成長しており、一人あたり GNP は US\$2,000 に達している。しかし、全国平均の失業率は17－18%、地方部の失業率は25－30%と言われており、職を求めて地方部から都市あるいは外国に労働力が移動している。この主な原因として次の3点が挙げられる：①土地改革により土地所有権が不明確となり多くの農地で耕作が放棄された；②国営企業改革により国営企業が閉鎖あるいは規模が縮小され地元での雇用機会が減少した；③地方部では公共セクターへの依存が大きかったが、行政改革により公共セクターの雇用が削減された。

カザンラク地域でも状況は同様であり、①カザンラクの主要産物であるバラの栽培面積が2,000haから400-500haに減少した；②主要な国営企業アルセナル社の従業員が12,000人から4,000人に激減した等の現象が見られる。このため、農民・技術者などを中心に農村から外部への流出が続いており、農村には年金と自家消費用栽培で生計を立てる65歳以上の高齢者が過半を占めるに至っている。農村の疲弊はカザンラク市での財とサービスの購入を減少させ、カザンラク市の経済停滞にもつながっている。

経済が停滞する地方部の活性化策には、①外部からの投資による雇用の増加・ビジネス機会の拡大、②観光客等の誘致による地元消費の増大、③地域資源を活用した新製品の開発・販売が挙げられる。しかし、土地所有権問題が錯綜し用地取得がスムーズに進められない現状では外部からの投資に期待

することは難しい。現実的な活性化策としては、カザンラク地域が有するバラ・豊かな自然・歴史遺産を核としてより多くの観光客を誘致し、みやげ品など特産品を販売し、また、グリーン・ツーリズムなど新たなニーズを掘り起こしていくことが必要と考えられる。

「農村から都市への人口流出→農村と地方都市の疲弊→村おこし・町おこしの取組み」は日本各地で経験されてきたものであり、カザンラクの活性化には日本の経験が活用できることが多いと考えられる。日本の成功例に共通して見られる点は「このままでは村が成り立たない、何とかしなければ」という危機観を村民が強く認識したことであり、自発的な行動が開始されたことである。「社会が求めているものは何か、それに対し村は何を提供できるか」という村民の主体的な問いかけが目標をもつ行動につながってきた。このような村民の主体的な活動を側面的にサポートする地方自治体の役割も重要であった。長期にわたり社会主義体制にあったブルガリアでは、人々は中央からの指令に慣れ、主体的に問いかける姿勢は希薄であった。カザンラク地域の活性化を実現するためには、住民が自ら考え行動するというモチベーションが重要であり、このような住民行動を効果的にサポートする行政の制度能力強化もまた重要と考えられる。

ブルガリアは2007年のEU加盟を目指し「行政改革」「地方分権」「地方振興」を鋭意推進しており、これに対し、EUからは”Economic & Social Cohesion (ESC) Fund”（グラント）によって中小企業振興・ツーリズム振興・社会セクターの改善などに対する支援が行われている。また、“Special Accession Program for Agriculture & Rural Development (SAPARD)”によって地方振興に対する支援が行われている。カザンラク地域に対する協力ではEUの援助スキームとの連携を考慮することが重要である。また、EU以外にも、Swiss Development Corporation (SDC)はバルカン山脈中部における地域振興を支援しており、USAIDはエコ・ツーリズムの振興を支援し、UNDPは”Business Center Project”および”Beautiful Bulgaria Project”によりカザンラク市を支援している。これら他の援助機関との情報交換を重視していくことも必要であろう。

3. カザンラク地域活性化のフレームワーク

(1) フレームワークの概要

図1はカザンラク地域活性化のフレームワークを示している。ブルガリアの国レベルでは”B”系列に示されるようにEUの支援によって現状の改善を図り、順次EU基準をクリアして2007年にEU加盟を実現することを目指している。国の一地域であるカザンラクについても同様にEUの支援を得ながら各種のEU基準を順次クリアし”Economic & Social Cohesion”を達成していく努力が求められており、”K”系列はその過程を示している。”K1”はカザンラク地域が抱える主要課題を示しており、”K2”はその課題を改善するカザンラク地域の活性化方針を、”K3”は同方針を実現する5つの重点戦略と戦略を構成するプログラムを示している。”K4”はその結果として期待されるカザンラク地域の達成目標である。

先に示されたように、経済が停滞するカザンラク地域の活性化を図るためには、①外部からの投資による雇用の増加・ビジネス機会の拡大、②観光客等の誘致による地元消費の増大、③地域資源を活用した新製品の開発・販売の選択肢が考えられるが、①については、土地所有権問題により企業立地のためのまとまった用地の取得が困難である、カザンラクが他の地域に比べ輸送条件など企業誘致の比較優位が高いとは考え難い、企業誘致は投資家の意思決定次第であり地域から見て不確実性が高いなどの理由により活性化のための中核に考えるのは避けるべきであろう。むしろ、地域の判断と責任において主体的に実施できる活性化方策を重視し、カザンラク地域が

他地域に比べてある程度比較優位を有していると考えられる分野を中心に「②と③の組合せ」を選択することが望ましいと考えられる。カザンラク地域の活性化を図るためには、ツーリズム振興を中核にして観光客を誘致するとともに特産品の開発・販売を重視することが現実的と考えられる。

“K2”はカザンラク地域の観光資源がもつ”Strength”と”Weakness”を示している。”Strength”としては、「バラとバラ油」「豊かな自然」「歴史遺産」が挙げられよう。

「バラとバラ油」はカザンラク地域を代表する産品で、このため、当地域を含む一帯は「バラの谷」と呼ばれ国内的にも国際的にも広く知られ、1996年には日本のバラ産地である広島県福山市と姉妹都市になった。毎年5月末から6月初めに開催される「バラ祭り」にはバルカン・ダンス・フェスティバルも行われ世界各地から多くの人々が当地を訪れ、日本からの観光客も多い。カザンラクの知名度を高めている「バラ」を観光振興の柱にすることを提案したい。しかし、バラのシーズンは4月ー6月が中心で、シーズンは1年間の1/4程度と短い。地域の再活性化のためには、バラ・シーズンの長期化を図ることが不可欠であり、例えば、次のような方向が考えられよう：①多種類の観賞用バラを導入しバラ・シーズンの長期化を図る、②オイルと鑑賞という観点からラベンダー、ミントなどハーブを導入し最盛期が過ぎたバラ・シーズンを補う、③バラとハーブを原材料とする特産品の加工・販売によりオフシーズンに備える。このためには、当地にある”Research Institute for Roses, Aromatic and Medical Plants”を「コア」として積極的に活用することが必要と考えられる。

「豊かな自然」について見ると、カザンラク地域には他地域に比べ特に素晴らしい自然はないが、広々とした自然空間と景観に恵まれている。”Reserved Area”、”Protected Area”および”Natural Sight Area”が数ヶ所あり、自然観察路である「エコロジカル・パス」が12ルート計画されている。エコロジカル・パスの概念を広げ、バラ・歴史遺産・伝統文化・農村の暮らしなどをつなげば、「エコミュージアム」の「発見の小道」としての機能を持つことができよう。「道の駅」→「インフォメーション・センター」→「発見の小道」という選択肢も考えられるであろう。

「歴史遺産」では世界遺産である「トラキア墳墓」が圧倒的な価値を有している。これに加え、新たに9つほどトラキア墳墓が発見され発掘・修復活動が進められている。これらが公開されると、トラキア墳墓群としてまとまった観光資源となり研究者・観光客を集められる可能性が高まり、「イスクラ歴史博物館」は墳墓群を統括するコア機能を果たすことになろう。しかし、国際的にはあまり知られていない、エンターテインメント性に欠ける、周遊性に欠ける、ガイド制度が整っていないなど、改善すべき課題も多い。最近、「トラキア王のショー」が上演されるようになり、5月から10月までアウトドアで夜間公演が行われており、重要なアトラクションになりつつある。歴史遺産はバラに比べシーズンによる変動が少なく、年間を通じて観光客を惹きつけられる点で重要である。

カザンラク地域の観光振興上の全般的な”Weakness”としては、次の点が挙げられよう：①観光振興施策が個別・断片的でトータルとしてツーリスト・ニーズを充たす施策になってない；②観光情報・ガイド・ホテル・レストランなど各種サービスがツーリスト・ニーズを充たしていない；③観光施設・アクセスなど整備すべき点が多い。これら”Weakness”の改善では、行政・NGO・住民・企業などそれぞれのステークホルダーが個別に、あるいは、協力して「出来るところから改善に着手する」ことが重要である。その上で、外部からの資金が必要な場合には、ESC・SAPARDなどEUによる支援を積極的に活用することが必要であろう。

“Strength”の更なる強化および“Weakness”の改善と克服は「国内・国外（団体・個人）ツーリスト・マーケット」を常に考慮して行うことが必要である。ツーリスト・マーケットには多様なニーズが存在し、他方で、世界各地・国内各地ではそれぞれターゲットとするマーケットを絞り観光客の誘致競争を展開している。世界的には、リゾート・歴史・文化ツーリズム・都市周遊など従来型のマストツーリズムを代替するツーリズムとして、グリーンツーリズム（農村滞在型）・エコツーリズム（環境教育型）・リレーションシップツーリズム（都市農村交流型）など自然・環境・交流をテーマにするツーリズムが増加しつつあり、この種のツーリズム・マーケットを重視することも必要であろう。カザンラク地域の観光振興には、“Strength”と“Weakness”を考慮しながら、ターゲット・セグメントを明確にし、観光振興戦略を立案することが必要である。

(2) 重点戦略と戦略別プログラム

カザンラク地域活性化プロジェクトは“K4”に示されるように、カザンラク地域の「観光客の増加→雇用機会の増加→所得の増加」を目標とするものであり、“K3”にはその目標を実現する次の5つの戦略が示されている。これら5つの戦略は同時並行的に進められることが望ましく、ステークホルダー代表により構成される「カザンラク地域振興協議会（仮称）」により全体的に調整され推進されることが望まれる。

- ① エリア戦略：「カザンラクの強みを活かしてカザンラクを魅力ある観光地にする」ための戦略で、その中には、「バラとハーブ」「歴史遺産と伝統」「農村滞在型ツーリズム」の3つのプログラムが提案されている。この3つの戦略を組み合わせることによりカザンラク観光の年間を通じた魅力を高めることも重要で、3テーマを融合する「エリア・ネットワーク」プログラムが提案されている。コンセプトとイメージをできるだけ明確にし、広報・パブリシティを強化することが必要である。
- ② イベント戦略：「カザンラクから情報を発信しカザンラクの認知度を高め、より多くの観光客にカザンラクを訪れてもらう」戦略で、バラ祭り・トラキア王のショーなどエリア戦略との関連で特定テーマを設定し、より多くの観光客に訪れてもらう。当戦略では、カザンラクを知ってもらう、カザンラクで楽しんでもらう、シーズンオフにもカザンラクに来てもらうなどのプログラムが必要であろう。
- ③ 特産品戦略：「カザンラクの地域資源を活用してカザンラク独特の特産品を開発・販売することによって年間を通じたビジネスを創出する」戦略である。当戦略には、(a)3つのテーマとの関連でのツーリスト向け土産品開発、(b)地元資源を活用する食料品・嗜好品など広いマーケットを対象とする特産品開発、(c)(a)と(b)の開発を支援するプログラムが含まれる。
- ④ サービス・人材育成戦略：カザンラクの“Weakness”であるサービスを改善・克服するための戦略であり、サービスを提供する人々のトレーニングを重視する。当戦略には、(a)現在提供しているサービスの質的向上を図るトレーニング、(b)ツーリスト・ニーズをより良く満たすためのトレーニング、(c)(a)と(b)のトレーニングを効果的に実施するための官民共同によるトレーニング体制の整備プログラムが含まれる。

- ⑤ インフラ整備戦略： 「既存のインフラを修復し不足しているインフラを整備する」戦略であり、当戦略には3つのプログラムが含まれる：(a)情報の発信と提供の強化、(b)カザンラクと外部およびカザンラク内部の交通サービスの向上、(c)カザンラクでの滞在を快適で安全にするプログラム。

表-1は5つの「戦略」と「戦略を構成するプログラム」の内容を明確にするため、プログラムの中で考慮することが望ましいと考えられるいくつかの事業例を示している。

(3) エリア戦略の進め方

観光を中心とした「地域活性化フレームワーク」は長期的にはカザンラク・ムニシパリティ全域に適用され実施されることが望ましいが、実施にあたっては、小さく始めて次第に大きくする「段階的アプローチ」を採用することが現実的であろう。当面、3年程度の期間で考える場合には、エリア・プログラムに示される、①バラとハーブ、②歴史遺産と伝統、③農村滞在型ツーリズムを実施する自治体（市と村）を絞って具体化を図ることが望ましい。農村滞在型ツーリズムについてはカザンラク地域のほぼ全域が自然に恵まれ、この点で特に特色のある市・村はないと考えられるので、エリアを特定する必要性はないであろう。「バラとハーブ」および「歴史遺産と伝統」については次のような考え方で対象とする市・村を選定することが望ましい。

カザンラク・ムニシパリティにおける「バラとハーブ」（現在、ハーブ栽培は少ないためバラだけを考慮する）の栽培面積（合計527ha）は大きい順に次のとおりである：①ゴルノ・チェルコビシテ村（115ha）、②カザンラク市（75ha）、③ロゾボ村（56ha）、④グンチェボ村（55ha）、⑤チェルガノボ村（50ha）。バラの観点から対象市・村を絞り込む場合には、バラのコアに相当する「バラ研究所」が所在するカザンラク市と、①最大のバラ畑があり「バラ祭り」の会場になったゴルノ・チェルコビシテ村を組合せるケース、ならびに、②ロゾボ村・グンチェボ村・チェルガノボ村・オボシュニック村を組合せるケースが考えられる。前者は自然と景観に特色があり、後者は交通条件の良さとオボシュニック村の温泉に特色がある。

「歴史遺産と伝統」では、歴史遺産のコアに相当する「イスクラ歴史博物館」がカザンラク市にあり、また、世界遺産である「トラキア墳墓」もカザンラク市にあることからカザンラク市を重視することが必要である。また、シプカ市は「教会」と新たに発掘された数ヶ所のトラキア墳墓があり歴史遺産の観点から重要である。両市の上に位置するエニナ村とクルン村にも歴史遺産が存在することから、対象市・村としてはカザンラク市・エニナ村・クルン村・シプカ市が適当と考えられる。

「バラとハーブ」および「歴史遺産と伝統」のエリア・プログラムが対象とする市・村にはテーマとするバラ・歴史遺産だけに限らず、農村滞在型ツーリズムの適地・温泉・自然観察と環境教育の適地・自然散策路・独特な町並み・クラフト工房など観光資源として活用できる資源が点在している。観光振興にはこれらの点在する資源も積極的に活用することが必要であり、「エコミュージアム」の考え方を採り入れ、「コア施設（中核的な総合施設）」—複数の「サテライト（それぞれの資源を楽しむ場）」を設定し、コアとサテライトおよびサテライト相互を結んで楽しみに面的な広がりをもたせる「発見の小道」を用意し、多様な資源に有機的連鎖をもたせるよう工夫することが必要である。

(4) 参加型アプローチとカザンラク地域振興協議会（仮称）

カザンラク地域活性化プロジェクトの5つの戦略を実施するためには、カザンラクの人々が自主的に工夫をこらし、外部からのツーリストを呼び込む活動を開始することが必要であり、行政は人々の自発的な活動を積極的に奨励し効果的にサポートすることが重要である。カザンラク市の中心部をバラとハーブで溢れさせツーリストを楽しませるためには、公園と庭にバラとハーブを植え、市民がボランティアにバラの世話をすることが必要である。イベントのテーマ・内容を魅力あるものにするためにも多くの人々の斬新なアイデアが必要であり、イベントの開催時には多くの人々のボランティアな協力でイベントを成功させることが必要となる。特産品開発においても、人々と企業がアイデアを出し、製品化し、市場を開拓することが欠かせない。行政はこのような人々の自主的な活動を奨励しサポートすることが望ましい。

「エリア戦略」「イベント戦略」「特産品戦略」は、個別に短期的な効果を狙える部分もあるが、基本的には3つの戦略の相乗効果によって地域の活性化に結びつける長期的な取り組みが必要である。3つの戦略が長期的に持続可能なかたちで実施されるためには、個人・NGO・企業の自発的なイニシアティブと継続的な取り組みが必須となる。日本の例では、地方自治体が主導して実施した地域活性化プロジェクトはインフラ・施設などハードウェアへの投資を重視する傾向が強く、長期的な運営が重視されなかったため数年後には財政的に存続が困難になるケースが多々見られる。個人・NGO・企業がメイン・アクターになりイニシアティブを発揮して長期に持続可能な地域活性化を目指すことが不可欠である。行政にはこのようなイニシアティブと活動を奨励しサポートする制度を築き適切に運用することが望まれる。

カザンラク地域活性化プロジェクトの開始時点では、行政（市役所・村役場）がリーダーシップを発揮してプロジェクトを推進することになるであろうが、できるだけ早期に「カザンラク地域振興協議会（仮称）」を設立し、多くのステークホルダーの参加によって当プロジェクトを推進していくことが望ましい。協議会は民主的で高い透明性のもとに運営されることが必要であり、自由な意見・情報交換の場として活用され、地域の活性化に向けて総合的に調整し・計画し・実施を促進することが望まれる。

図-2はカザンラク地域振興協議会（仮称）の構成と組織を例示したものである。協議会は住民・NGO・企業・行政の代表者により構成されるが、地域活性化プロジェクトがカバーする地方自治体（市・村）の数によって協議会の構成メンバー数は変化する。協議会はトップダウンで政策を決定し実行する組織というより、住民・NGO・企業を中心とするボトムアップの活動に対し効果的な支援を検討し提供する組織と考えるべきだろう。「観光を中心にカザンラクの地域活性化を図る」という共通の目標に向かって自主的に緩やかに結束する組織であることが望ましい。

図-2下部に示されるように、協議会は常設の事務局をもって全体的な調整と運営を行うが、＜戦略統括＞、＜研究開発＞および＜市場調査＞の3つの機能を果たすためには必ずしも常設組織をもつ必要はないと考えられる。これらの機能は＜戦略統括＞のもとに5つの戦略ワーキング・グループを編成することによって非常設組織として機能させることができよう。戦略グループがそれぞれのプログラム・プロジェクトを検討する上で必要とされる技術情報および市場情報はそれぞれ＜研究開発＞と＜市場調査＞機能から提供を受けることになる。