

日本における DMO の 政策移転プロセスに関する考察

ミールモジャッラビアン・セイェッド・ハミード・レザー 北海道大学大学院国際広報
メディア・観光学院
石黒 侑介 北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院

This study examines Destination Management Organizations (DMOs) through the lens of policy transfer theory, focusing on Japan's experience in adopting this concept as a national policy. By conducting semi-structured interviews with five executive board members from four different DMOs in Japan, the motivations behind their establishment, initial challenges, and key actors involved in the policy transfer process were investigated. Drawing on the conceptual framework of Dolowitz and Marsh (2000), the study reveals that despite being introduced within a top-down policy structure, the diffusion of the DMO policy was strongly driven by initiative and public acceptability at the local level. The findings further demonstrate that the Dolowitz and Marsh (2000) framework is analytically applicable beyond traditional state-to-state transfer and can be effectively used to explain intra-national policy transfer from the perspective of local actors.

キーワード：観光政策、日本版 DMO、観光地域づくり法人、半構造化インタビュー

Keyword : Tourism Policy, Japanese DMO, Destination Management Organization, Semi-Structured Interview

1. はじめに

1-1 研究の背景と目的

デスティネーション・マネジメントの実践は一般的に各国の行政システムや構造、地域の利害関係者の視点に依拠しており (Dwyer et al., 2007)、またデスティネーション・マネジメント・オーガニゼーション (以下、DMO) の役割は地場の事業者や地域全体の競争力の向上にある (Sainaghi, 2006)。その意味で DMO は「ローカルな」存在である。しかしながら観光産業の越境的拡大や、持続化可能性の追求における全世界的な動きを踏まえれば、DMO はグローバルな文脈で一般化し得るかもしれない。実際、いくつかの新興国では、政府開発援助等の枠組みで DMO の設立ノウハウの移転が試みられている (独立行政法人国際協力機構、2018)。

日本では2015年に他国でも類を見ない国による DMO の登録制度が開始された。当初「日本版 DMO」と呼ばれ、その後、「登録観光地域づくり法人 (登録 DMO)」に改称された日本の DMO も、石黒 (2017)

によれば欧米の DMO をモデルとしたものである。実際、登録制度の開始に合わせて整備された『「日本版 DMO」形成・確立に係る手引き (第 1 版)』では、「諸外国の DMO と呼ばれる観光振興組織が備える各種データ等の収集・分析、戦略の策定・KPI の設定、PDCA サイクルの確立等を基礎とした科学的アプローチによる観光地域づくりの仕組みを日本の地域づくりに取り入れていこうという取組」として日本版 DMO が位置付けられている (内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・観光庁、2015、p.1)。また、2023年3月から開始された「先駆的 DMO」の選定制度においても、最終的に目指すべき「世界的な DMO」の説明にバルセロナ市やハワイ州、ナバ郡の写真が貼付されており (観光庁、2025a)、日本の DMO がこれらの地域の DMO に倣うよう促されていると解することもできる。

では、実際に DMO を設立した地域は、「他国由来」の DMO という政策をどのように受け入れてきたのだろうか。上述の

とおり DMO とは本質的に「ローカルな」存在であり、その意味で他国の政策をそのまま水平的に移転する余地は少ないか、あるいは移転に伴う障壁が高いはずである。ところが、2025年10月1日現在、334件の DMO が登録されており (観光庁、2025b)、少なくとも表面的には政策移転が進んでいるように見える。本研究はこの二点に着目し、「日本版 DMO」を組織ではなく政策としてとらえ直した上で、「日本版 DMO」の登録制度の最初期にその設立を決めた地域がどのように政策移転を進めたのかを解明することを目的とする。

なお、観光庁は日本版 DMO としていた呼称を「観光地域づくり法人」へと改めているが、本研究が主として日本版 DMO と呼ばれていた時期に焦点を当てていること、日本における DMO の特性を論じることをその目的の 1 つとしていることを踏まえ、以降ではあえて「日本版 DMO」として旧称を括弧書きの上で用いる。

1-2 政策移転研究の枠組み

本研究では、DMOを観光地域づくりを担う組織としてではなく、導入し、模倣することができる政策としてとらえている。政策には様々な定義が存在するが、例えば秋吉貴雄と伊藤修一郎、北山俊哉は「社会における公共的な問題を解決するための解決の方向性と具体的手段」と定義している（秋吉ほか、2010、p.4）。DMOの場合、その「公共的な問題」とは従来の観光振興における様々な不足点を意味しており、その解決によって「効果的な観光地域づくり」を実現することが目指されている（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・観光庁、2015、p.9）。

Fayos-Sola (2002、p.9) よれば、グローバル化によって再構築された今日の観光産業に対峙し、国が競争力を維持するためには、既存の観光政策の継続ではなく、その修正が継続的に求められる。このような状況では、他国から教訓やアイデアを引き出し、政策として採用するケースが多い。その意味において、前出の『日本版DMO』形成・確立に係る手引き（第1版）が他国の事例の共有をその目的として明確に謳っていることは何ら不思議ではない。こうしたプロセスは一般的に「政策移転」と呼ばれる。

この分野の代表的な研究者であるDavid DolowitzとDavid Marshは、政策移転のプロセスの概念的な枠組みの構築を試みている(Dolowitz and Marsh,2000)。彼らは政策移転を「他の国の政治体制における政策、制度、アイデアなどが別の国の政治体制における政策や制度などの発展に用いられるプロセス」(Dolowitz and Marsh, 2000、p.5)と定義し、それが次にあげる視点で検討されるべきであることを指摘している。

1つ目の視点は「政策移転の契機」である。これは政策の移転が自発的に行われたのか、あるいは外部者によって強制的に行われたのかを問うものである。具体的には政策課題に直面した政策決定者が明確な意図を持って他の国や地域の政

策を導入する「自発的移転」と、他の政治機構によって他律的に政策の導入を強いられた「強制的移転」に大別される。

次に「政策移転のアクター」と「政策移転の対象」、「教訓の源泉」の3つの視点である。これらは「誰が何のためにどこから」政策を移転するのかという問いに立脚する。すなわちアクターとは特定の政策が移転する際にそのプロセスに誰が関与したのかを問う視点であり、政治家や官僚、政策起業家、国際機関などが想定される。その上で、アクターが政策目標・政策内容・政策手段、プログラム、制度、イデオロギー、アイデア・姿勢、負の教訓のうち、何を移転の対象としたのかを分析する。さらに、そもそもその内容が、特定の地域の政策、諸外国の国策、あるいは国際機関等が推進する政策のいずれかを源泉としたものなのかを問うことも重要であると指摘する。

5つ目の視点は「政策移転の程度」である。Dolowitz and Marsh (2000) では、政策は単に「移転する」「移転しない」という二元的な議論ではなく、底にはある種のグラデーションが存在することが示されている。具体的には、政策をそのまま移転する「模倣」、政策の原理や成果を移転するものの内容については改良を加える「競争」、複数の源泉からの政策を組み合わせて一つの政策を形成する「混合」、他国の政策にインスピレーションを得て全く新しい政策を生み出す「刺激」である。

こうした移転の程度に差が生じることの背景を「政策移転の制約」という形で位置付けるのが6つ目の視点である。具体的な要因としては、政策の複雑性、相互作用効果、制度的制約、構造的制約、実行可能性制約、過去の政策との関連、言語的制約の7つが列挙され、政策移転がこれらの影響を受けることを指摘している。

さらにDolowitz and Marsh (2000) ではこれらに「政策移転の示威」と「政策移転の成否」を加え、合計8つの視点で政策移転の枠組みを論じているが、本研

究では、これらのうち特に「政策移転の程度」と「政策移転の制約」に焦点を絞って検証を行う。なぜなら、「日本版DMO」がその源泉を諸外国のDMOに求め、国による登録という形態で制度化されたことを踏まえれば、「政策移転の契機」や「政策移転のアクター」、「政策移転の対象」「教訓の源泉」「政策移転の示威」といった点は、客観的事実や政策文書の内容から一定程度、明らかになっていると考えられるためである。また「政策移転の成否」は先行研究が指摘しているようにそもそも定義が曖昧であり(James and Lodge, 2003)、加えて「日本版DMO」が改称や制度の改定を経て今日も継続していることを考慮すれば、その成否を現段階、そして地域の立場から一方的に評価することは妥当性を欠く。他方で、各地域が国策としての「日本版DMO」について、どの「程度」の移転を進め、その過程でいかなる「制約」に直面したかについては未解明であり、かつ地域の視点から考察することが効果的であると思われる。本研究はこうした意識に立脚している。

1-3 先行研究レビュー

DMOの役割や事業内容、組織構造について論じた研究は比較的充実している。例えば、Beritelli et al. (2007) はデスティネーション・ガバナンスにおいては、地域社会にとって一元的に調整された効率的なDMOネットワークが必要であることを強調している。Volgger and Pechlaner (2014) は、このテーマを発展させ、DMOの「権威」がその組織的成功を裏付ける要素となることを指摘している。これらの研究に共通するのは、デスティネーション・ガバナンスがトップダウンのマネジメントではなく、ステークホルダーの協力による自律的なものであるべきであるという指摘である(Volgger and Pechlaner, 2014、p.66)。さらに、Pechlaner et al. (2012、p.164) はステークホルダーの関与が高まるにしたがって、地域内でのDMOの受け入れ

が促進されることを確認している。これらはいずれも先述の「ローカルな存在」としてのDMOの特性を支持するものと言えよう。

一方、日本のDMOに関する研究は主にDMOの機能とパフォーマンスをめぐるものに偏っている。例えば、渡辺(2021, p.15)は、日本のDMOのパフォーマンスを検証し、権限と適切な収益事業を行う能力が、DMOの主な成功決定要因であると推論している。また、岩田(2022, p.74)は、DMOの政策課題と解決策を論じ、財源や人材、組織の独立性や自治体との役割分担といった組織存立の中心的な課題が地域の自主的な努力に委ねられている点を指摘している。さらに石黒(2019)はスペインとチリのDMOを例に観光振興のための官民連携の枠組みに過ぎないDMOの設立が目的化している日本の現状を批判的に検証しているほか、Nagai et al. (2018, pp.378-379)も日本におけるDMOの定義の曖昧さを強調する。つまり日本では国が主導する形でDMOの設立が進められた結果、各地域はDMOを「ローカルな存在」として受け止めるか、国から移転された「新しい存在」として位置付けるかという問いへの答えに苦慮しているととらえられるかもしれない。

これらの先行研究レビューを通じて明らかになるのは、いずれもDMOの重要性を前提としながら、それが政策としてどのように国や地域に持ち込まれ、実践においていかなる困難に直面しているのかについての体系的な分析が不足していることである。政策の移転が実行されることはすなわち、その優位性が広く認識されていることを意味するが、そうした認識が政策としての問題点や課題への分析を無意識のうちに避けようとする論調、雰囲気を生んでいる可能性もある(Dolowitz and Marsh, 2000, p.17)。しかし、観光政策を複数のレベルや地域において横断的に検討し、そのプロセスや適応に焦点を当てる必要性は、Hall and Jenkins (2004, p.536)も強調している。

もともと、政策移転の研究自体は先述のDolowitz and Marsh (2000)を契機に、量的にも、研究の幅としても大きな発展を遂げている。例えば、Zhang and Marsh (2016)はDolowitzとMarshの枠組みを用い、中国が過去に分権化などの改革を実現し、行政システムを効果的に変革してきた過程を示している。さらに、Marsden and Stead (2011)はこの枠組みを活用し、交通および都市計画分野における政策移転を検討している。

政策移転はグローバル化の進展によってますます活発になり(Stone, 2004)、政策移転研究もまたそれによって「越境的」な発展を遂げてきた(Porto de Oliveira, 2021)。ところが観光研究における政策移転研究はそれほど多くない。Dolowitz and Marsh (2000)の枠組みを用いてスペインの農村観光政策の浸透におけるヨーロッパ連合の影響を分析したYubero and Garcia Hernández (2019, p.8)によれば、観光分野では政策移転研究が発展途上にある。これは観光の越境性を踏まえれば意外なことである。

また、Dolowitz and Marsh (2000)を含めた政策移転研究の枠組みが主として「国家」を単位として行われている点も、当該分野の研究動向において特筆すべき点である。グローバル化と同時にローカライゼーションが生じていることも政策移転の拡大の背景にあるが(Stone, 2004)、国家よりも小さい「ローカルな」主体が他国、あるいは自国からどのように政策

移転を行うかについては研究的蓄積に乏しい。

本研究はこのようなDMO研究、政策移転研究の不足点を補足し得るものである。

2. 研究方法

2-1 インタビュー調査の仕様とその有効性

前述のとおり「日本版DMO」が制度化されたのは2015年まで遡る。国策としてのDMO登録制度が浸透し登録法人数が300超にまで拡大したことを踏まえれば、制度導入の初期段階、可能であれば第一弾登録に手を挙げた事例を取り上げることが、政策移転における地域の受け止めを考察する上ではより適当であると思われる。さらにその背景や要因を探索的に検証するためには、政策文書等の二次資料の分析ではなく、インタビュー調査によって関係者、それも当時の意思決定プロセスに主体的かつ直接的に関与したと想定される会長や理事等の役員や事務局長等の実務責任者から、真意や意図を聞き出す必要がある。

以上を踏まえ、「日本版DMO」の候補法人の第一弾登録となった24法人のうち、「広域連携DMO」以外の22法人(表-1)に照会し、インタビュー調査への協力を得られた4団体5名に対して、調査票を用いた半構造化インタビュー調査を行った(表-2)。本研究が政策としてのDMOに対する地域の受け止めを検

表-1 日本版DMO候補法人第一弾登録法人

(株)DMCやまがた	(一社)安中市観光機構
(一社)秋田犬ツーリズム	(一社)みなかみ町観光協会
(一社)秩父地域おもてなし観光公社	(一社)中之条町観光協会
(一社)宍戸観光圏	(一社)下仁田町観光協会
(一社)信州・長野県観光協会長野県	(一社)磐田区観光協会
(一社)信州ハイヤマ観光局	(株)延伸温泉エリアサポート
(公社)びわこビジターズビューロー	妙高観光推進協議会
(一社)近江インバウンド推進協議会	(一社)小諸市観光局
(一社)鳥取中部観光推進機構	(一社)田辺市篠野ツーリズムビューロー
(一社)そらの郷	(一社)秩父村観光協会
(公社)香川県観光協会香川県	(株)藤原川内市観光物産協会

(出所)観光庁(2016)により筆者ら作成

表-2 本調査の対象法人一覧

	インタビュー調査対象者	実施日	DMOの概要
DMO-A	役員兼実務責任者	2024年2月19日	東日本の地域連携DMO
DMO-B	前役員・実務責任者（2名）	2024年4月26日	東日本の地域連携DMO
DMO-C	役員	2023年10月23日	西日本の地域DMO
DMO-D	役員	2024年2月22日	西日本の地域DMO

(出所) 筆者ら作成

表-3 インタビュー調査における質問の構成と政策移転論との関係

インタビュー調査における質問文	政策移転の8つの視点との関係性 (Dolowitz and Marsh, 2000)							
	① 契機	② アクター	③ 対象	④ 教訓の源泉	⑤ 程度	⑥ 制約	⑦ 形成	⑧ 成否
1 この地域にDMOを設立するというアイデアのきっかけは何だったのでしょうか。誰が持ち込んだのでしょうか。	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>						
2 国がイニシアチブを持ったことについてどのようにお感じになりましたか。					<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
3 初めて国のDMO設立の手引きを読んだ際、どのような印象を持ちましたか。					<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
4 DMOを設立する過程で直面した主な課題や障壁などは何でしたか。					<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
5 初めてDMOを立ち上げるとしたら、どのような点に留意されますか。選んで「変えたい」と考える点はありますか。					<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
6 DMOを国策として導入する計画について、アドバイスするとしたらどのようなことでしょうか。	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

(出所) 筆者ら作成

証することを目的としていることから、複数の都道府県にまたがる「広域連携DMO」では「地域」の定義が難しいと判断し対象から除いている。なお、本研究を通じて聴き取った「本音」を記載することで特定の地域やDMOに不利益が生じる可能性を踏まえ、以降、本研究では協力を得た4法人をDMO-A、DMO-B、DMO-C、DMO-Dと匿名で表記する。

2-2 調査票の設計と分析

調査票の設計にあたっては、前述のDolowitz and Marsh (2000)をもとに、同研究が提示する8つの視点のうち、主として「政策移転の程度」と「政策移転の制約」の検証を目的として設定した(表-3)。

まず、質問1では、国が進める「日本版DMO」が何を契機とし、誰によって地域にもたらされたかを直接的にたずねている。本研究は「政策移転の契機」や「政策移転のアクター」を明らかにするこ

とに主眼を置いていないものの、「日本版DMO」を地域がどう受け止めたのかを明らかにする上で、その背景の考察にこれらの質問が必要であると判断した。

次に質問2、質問3、質問4では、DMOの設立にあたって地域が直面した障壁について問うた上で、その結果としてどの程度、当該政策の移転が進んだのかを明らかにしようと試みている。具体的には、質問2を通じて「日本版DMO」における国策としての評価、より具体的には当該政策における国のイニシアチブについてたずねた上で、質問3で国が発行した「『日本版DMO』形成・確立に係る手引き(第1版)」の受け止めをたずねている。この手引きは国が「日本版DMO」の目的や具体的な手法を明示的に定義したものであり、初見における印象をたずねることは「日本版DMO」への地域の受け止めを考察する上で不可欠であると判断した。その上で、質問4ではより具体的、直接的に政策導入の障壁についてた

ずねている。また質問5では、移転の程度と障壁を仮定の質問を通じて明らかにしようと試みている。これは、既に国策としての導入から10年近くが経過し、一定の実績を積んでいるDMOの問題点や課題を聞き出すことは、インタビュー調査対象者が一定以上の責任を追う立場であることもあって容易ではないことが想定されたためである。オーラル・ヒストリーの先駆的研究で知られるアメリカの歴史家 Valerie Raleigh Yow はこうした「仮定の質問」がインタビュー対象者の本音を聞き出す上で極めて重要であると主張している(Yow, 2015)。

最後にこれら5問に加え、「政策移転の制約」や「政策移転の成否」についての認識を総括的に把握することを目的に、もし新たにDMOの政策移転が行われるとすれば、どのような助言を行うかについてたずねている。これは「日本版DMO」という政策を地域に移転した当事者としての視点から離れ、一連のプロセスを俯瞰し客観的な立場からその認識を問うためである。

インタビュー調査はいずれも対面で行われ、以上の6問を印刷した調査票を提示しつつ、必要に応じて質問の順序を入れ替えたり、追加の質問を行う半構造化インタビューの形式を採用した。回答は、インタビュー対象者の同意を得た上で録音され、テキストデータ化された。その上で、一定の客観性を確保するために複数の筆者によって、発言内容の整理、共通のテーマの導出を行い、その分析を進めた。なお、表-4から表-9は、インタビュー対象者の主な発言内容(右列)とその内容から導かれたテーマ(左列)を整理したものである。

3. インタビュー調査の結果

3-1 導入の契機とアクター

最初の質問は、各DMOが設立された契機と、「DMO」という言葉を初めて地域に「持ち込んだ」主体の特定を目的にしたものである(表-4)。例えばDMO-Aは、土産品や一次産品などのいわゆる物

表-4 政策移転の契機とアクター

この地域にDMOを設立するというアイデアのきっかけは何だったのでしょうか。誰が持ち込んだのでしょうか。

	テーマ	DMO-A	DMO-B	DMO-C	DMO-D
契機	組織改革 n=2	継続的にずっと企画から生産とか販売とかって一体、一貫してできる（中略）プロとしてちゃんとやる（中略）組織が絶対必要だって	平成大合併の時に（中略）観光協会を一緒にするのは無理だと（中略）観光協会の組織がにぎまいるところを全部排除した組織を作っちゃえば（中略）って		
	事業の再定義 n=2			何のお手本もない中でインバウンド（向けの旅行業）をやり始めた（中略）ひよっとしたらこれ（DMO）は我々の（組織を指すのでは）と	新幹線の本数を増やすのに繋がるという発想から（中略）プラットフォームっていう呼び方をしながら広域連携を進めている中で観光庁が（持ち込んだ）
	補助金の存在 n=1	何となく何か補助金とかが何か使えそうじゃないかと			
アクター	政策起業家 n=3		DMOって言葉は実はね、うちが作る時に何かの資料で見たことがあったんです。（匿名）先生が連れてきた人が言ったんですよ	記憶が曖昧だが、（匿名）さんが持ち込んだんじゃないでしょうか	（某研究機関）とか（匿名）先生から私は耳にしたんだと思いますけどお当時
	国 n=1	感度の高い、そういう市の職員が（手を挙げた）			

注：匿名性を確保するため個人名、具体的な組織名は記載していない。括弧内は筆者による補記

（出所）筆者ら作成

産の企画・生産・販売を一貫して行い、補助金を獲得するための「組織改革」が背景にあったことを示唆している。またDMO-Bも、観光振興をめぐる複雑な利害関係を効果的に調整する、より柔軟で身軽な組織の必要性をあげている。一方、DMO-CとDMO-Dについては旅行業や広域連携という具体的な事業や政策がDMOという言葉によって再定義されたと証言している。つまり「日本版DMO」としての登録を行ったことで、既に各法人が独自に行っていた事業が国策としての位置付けを獲得する結果となったことになる。換言すれば「日本版DMO」という国策は地域に全く新しいアイデアや事業として持ち込まれたのではなく、むしろ既存の組織やその改革を望む地域側の意向を包含したり、あるいは既に行われていた事業の目標を再設定するものとして地域の自発的な判断によって移転されたということである。

また、政策移転のアクターについての質問では、DMO-Aのみが「国」の直接的な関与を示唆し、残りの3法人はいずれも異なる学識経験者の存在をあげた。

こうした学識経験者は政策形成過程の研究における「政策起業家」に該当すると思われる。政策起業家とは「物質、目的、連帯など、将来見込まれる多様な利益と引き換えに、アジェンダの位置を上げるために時間、エネルギー、名声、金銭など自らの資源を進んで投入する主唱者」である（キングダム、2017、p.239）。従来は、国と国の間における政策移転のアクターとして認識されてきた政策起業家が、同一国内の国から地域への政策移転においても一定の役割を果たしている可能性が示唆される。

3-2 国がイニシアチブを持ったことの受け止め

次に「日本版DMO」が国策として導入され、中央政府（国）から地方政府（地域）へという流れで移転が進んだことについて見解をたずねた（表-5）。するとDMO-AとDMO-Bは、国がイニシアチブを持つことの利点を強調した。例えばDMO-Aは国策として導入された政策に「乗る」ことが域内での組織の正当性や存在感の確保に貢献し、それが地方公共団

体からの委託業務の拡大につながる可能性を表明している。

その一方で、DMO-CとDMO-Dは国によるDMOの定義が不鮮明であることを指摘し、中央から地域へ政策の移転が行われる際の問題点として提起している。また、DMO-CはDMOの存在を法的に担保する枠組みの不在をあげている。つまり「日本版DMO」の候補法人の第一弾登録に手を挙げたものの、実際にその政策を実行する上で課題を把握していたことになる。

このように地域が言わば国から「降ってきた」政策をスムーズに実行できなかった実態は、『「日本版DMO」形成・確立に係る手引き（第1版）』の印象をたずねた質問への回答からも読み取ることができる。「日本版DMO」の登録制度開始に合わせて、国がその概念的拡大や浸透を目的に作成したこの手引きは各法人にとって内容が曖昧であるか、あるいは実践性が不足したものと映ったようである（表-6）。

さらに政策移転にかかる制約や課題を直接的にたずねた質問を通じて、こうし

表-5 国によるイニシアチブへの評価

国がイニシアチブを持ったことについてどのようにお感じになりましたか。

テーマ	DMO-A	DMO-B	DMO-C	DMO-D
国策への評価 n=2	わかりやすいなと思って。観光 庁に登録されたDMO法人ですっ てというのが僕らとしては一つの肩 書きになるんですね（中略）ア ピールの材料としていいのかな	国策だからってというのがないとな かなか予算付けくれなさそうです よね（中略）国に認めてもらえ ば、地域がまとまりやすい		
適合性への疑問 n=2			世界的なDMOって一体何なのと いうイメージが、こちらもわから ないし（国に）聞いてもよくわか らない	国が教科書みたいに書いたような DMOにその通りになるところな んでないだろうと思う（中略） 名前先行だろうなという感じ
法制度の不足 n=1			守られる法律が何もないんです よ。そんな中で国策なのかという 疑問があります	

注：括弧内は筆者らによる補足

（出所）筆者ら作成

表-6 「日本版 DMO」形成・確立に係る手引きへの印象

初めて国のDMO設立の手引きを読んだ際、どのような印象を持ちましたか。

	DMO-A	DMO-B	DMO-C	DMO-D
内容の曖昧さ n=2		結構抽象的だなって（中略）その 画にはどうしたらいいかは書いて ない	完成形みたいなイメージがわから ないんですね（中略）二、三年 たったら制度も変わってきてます のでね、どこへ行くのだろうかと いう（疑問がある）	
実践性の不足 n=2	一環に事細かに決められてるのが 現場の人からすると、意味があ るのかって（感じる）			国のマニュアルにはまってい くと、本気の強みを発揮できる DMOになれない可能性がある

注：括弧内は筆者らによる補足

（出所）筆者ら作成

表-7 「日本版 DMO」設立時の課題・障壁

DMOを設立する過程で直面した主な課題や障壁などは何でしたか。

	DMO-A	DMO-B	DMO-C	DMO-D
資金 n=3	大きな予算をつぎ込んでいうの もあったので、そこは結構大変 だった		やはり財源の課題と人材ですこれ （中略）今の課題は一緒なんです けど、人材と財源はこれに尽きる んですね	財源確保が大きな課題で、行政か らの補助金に頼らざるを得ず、自 主財源の確保が難しかったです ですね
制度 n=2		マーケティング調査はできるけ ど、それをどう指標にするんだと か。例えば、必須KPIってあまり 納得感がなかった		いわゆるKPIを設定するとか、い わゆるちゃんとしたデータを取る とか
知識 n=1	DMOという言葉が（それまで は）なかったんで、なんで今のこ の時期に観光協会を解散させて一 緒にする必要があるんだみたい な（疑問）			

注：括弧内は筆者らによる補足

（出所）筆者ら作成

た制約が「資源」、「制度」、「知識」とい
う3点に収斂することが確認された。
（表-7）。中でも4つの法人のうち3つの
法人が指摘したのが、資金や人材といっ

た「資源」の不足である。既述のとおり、
「日本版DMO」への登録申請そのものの
判断は地域の自発的なものであった可能
性が高いが、それはすなわち地域が自ら

政策の実行可能性を担保できていること
を意味しないことが分かる。つまり政策
移転の判断が内外の環境に照らして必ず
しも完全に合理的なものとはならない可

表-8 改めて「日本版 DMO」を設立すると仮定した際の留意点

改めてDMOを立ち上げるとしたら、どのような点に留意されますか。選んで「変えたい」と考える点はありますか。

	DMO-A	DMO-B	DMO-C	DMO-D
課題認識 n=3	それが組織が成り立つために必要だったらっていうところはありますね（中略）形にただこたわるためなら（やらない）	今本当に困っちゃってる（中略）観光協会をどうするんだっていうことをもうちょっと考えてあげてほしいかな	やはり本当に観光がこの地域にとって必要なかどうかの検証をまず、きちんとする	
資源 n=2	お金が出るんだったらもう1人1人各団体に（中略）派遣してくれた方が（良い）			財源の確保をもっと吟味すべきだったかもしれない
独立性 n=1				やっぱり完全独立した組織の方がいいんだろうなっていう感じはします

注：括弧内は筆者らによる補足

（出所）筆者ら作成

表-9 DMO を国策として導入する他国への助言

DMOを国策として導入する他国について、アドバイスするとしたらどのようなことでしょうか。

	DMO-A	DMO-B	DMO-C	DMO-D
柔軟性 n=2	案件が決められてそれに追われたところで地域は（中略）絶対儲かからない（中略）いろんな地域が多分あると思う（ので制度として）要点を絞った方が（良い）	あの同じやり方は多分通用しないと思うところもある（中略）自分ところをよく見て自分のところに合わせたDMOを持ってこないとうまくいかない		
法制度 n=1			DMOにどんな役割をさせるのと（いう議論が必要）国策であれば財源の確保をきちんとする法律の制定を（中略）しないと、持続可能な組織ではない	
能力 n=1				自分たちは何をしたいか、何かがしたいのか、何か夢であるとかが描けないんじゃないかな

注：括弧内は筆者らによる補足

（出所）筆者ら作成

能性を示唆している。

また、手引きという具体的なツールを以て国が政策の移転を図ったことで、Dolowitz and Marsh (2000) の言う「移転の対象」が明確になったことを、地域側が負担としてとらえていることも分かった。同手引きは、「日本版DMO」が観光入込客数、延べ宿泊者数、旅行消費額、来訪者満足度、リピーター率を主要業績評価指標（KPI）として把握し、その結果に基づく戦略策定を行うことを暗に求めている（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・観光庁、2015）。前問では手引きにおける DMO の定義や目標に関する曖昧さを批判的に論じる声があがった一方で、KPI のような具体的な手法

については、各 DMO としてむしろその具体性を敬遠している姿勢が浮かび上がる。

3-3 「日本版 DMO」の政策移転における制約への認識

以上の議論を踏まえつつ、本研究では政策移転を制約した要因をさらに深掘りするために2つの仮定の質問を行った。

まず、「日本版DMO」の設立を判断した初期に遡って、何を留意点、改善点として認識しているかをたずねた(表-8)。すると、「日本版DMO」への登録申請自体を否定はしないものの、その判断に至った地域としての「課題認識」をあげる回答が目立った。特にDMO-Aは前問で

政策移転時の問題としても「知識」の不足をあげており、地域としての合意形成や意思決定が必ずしも合理的ではなかった可能性を示唆している。さらにこの質問でも、やはり「資源」の不足をあげる法人が複数確認された。

次に、「日本版DMO」を政策として移転する上で地域が国に何を望むのかを明らかにするために、DMO を国策として導入する他国への助言という形で各DMO の認識をたずねた(表-9)。その結果、DMO-A と DMO-B が政策としての柔軟性を確保することの重要性を指摘した。これらの DMO は「日本版 DMO」が国策として導入されることを肯定的に評価しており(表-5)、国から地域への政策

移転そのものを否定するのではなく、むしろその実行性、実現可能性を担保する視点からの発言であると推測される。また、DMO-Cは国策としての実行性を担保する「法制度」の整備を、DMO-Dは国が政策目標や具体的なビジョンを描く「能力」を擁することをそれぞれ指摘した。

4. 考察

4-1 政策移転を進めた地域の自発性

改めてDolowitz and Marsh (2000)が提示した枠組みに沿って、4つのDMOに対するインタビュー調査の結果を考察する。

まず、国による登録制度という意味において確かに国策としての性格を有していた「日本版DMO」ではあるが、その登録申請の判断は各地域による自発的なものであった可能性が高い。もっともDolowitz and Marsh (2000)が指摘するように多くの政策移転事例には自発的要素と強制的要素の双方が存在する(p.14)。本研究を通じて見えてくることは、少なくとも「日本版DMO」候補法人の第一弾登録に手を挙げた4法人の判断は相応に自発的なものであった可能性が高いということである。

ところが、国では、むしろこうした地域の自発性の限界を指摘し、国としてより明確な方針を出すべきであるとの論調も見られる。例えば国は登録制度開始から3年が経過した2018年に「日本版DMO」の見直しを目的とした検討会を立ち上げており、その中では「なんらかの役割分担を国が作る事は日本の中では必要だと思う」（観光庁、2019、p.3）などむしろ国の強制的要素を強めようという議論が先行している。本研究で行ったインタビューの回答者はいずれもDMOの政策目標については具体化を求めつつ、その実現手法については地域に委ねられるべきであることを暗に示唆しており、国と地域の認識の間に一定の隔たりがあることが分かる。

政策移転を進める上で一定以上の自発

性が求められるのは、それが移転する政策の「受皿」や「基盤」の位置づけを明確にするからかもしれない。実際、政策遺産やポリシーレガシーと呼ばれるこうした既存の枠組みの存在が政策移転を促すことが明らかになっている（秋吉、2007）。また代替政策の可能性や制度・政治的背景を含むサブシステムが、政策採用を形作る上で重要な役割を果たすことを強調するMinkman et al. (2018, p. 229)の議論もこうした見解を支持する。秋吉(2007, pp.7-8)が指摘するように、他国から借用したのものも含め、新しい政策アイデアが採用されるとき、それは過去の政策や制度システムの既存の連続性の上に構築され、形成される。「日本版DMO」は従来の観光協会の「看板のかけかえではないか」（観光庁、2018、p.2）といった批判にさらされることが多いが、むしろ地域にとってはそうした漸進的、表層的な変化に留まったことが「日本版DMO」の拡大に寄与した可能性が高い。

4-2 不完全な移転の要因となった複合的な制約

一方で、複数のDMOが、国が掲げるDMO像の曖昧さを指摘したことは、政策の移転が当初から国が想定する形では進まなかったことも意味している。Nagai et al. (2018, p.378)はより組織論的な考察から好業績モデルとして認められたいくつかのDMOでさえ、その定義に一定の曖昧さ抱えていることを指摘しており、本研究の結果はこの点が政策的な考察からも支持されることを示した。Dolowitz and Marsh (2000, p.17)のフレームワークによれば、これは「不完全な移転」を意味する。

Dolowitz and Marsh (2002, p.12)によると、一般的に垂直的な関係性にある国家と地方の間であっても、地方政府の行動や成果を観察・分析することで、中央政府が教訓を得ることがある。観光政策研究においても一般的に中央集権的な国家として位置づけられることの多い日本であるが（清水、2012）、こうした構造

が、政策の移転「先」となる地域への関心を低下させたかもしれない。

本研究のインタビュー調査では、多くのDMOが、DMOを「正しく」理解するための知識の不足、「日本版DMO」の設立を担保する法律や制度の不備、そして国策としての「日本版DMO」の取り組みと各地域の問題解決手段の不一致に直面していることが浮き彫りになった。これはDolowitz and Marsh (2000)が指摘する政策の複雑性、制度的制約、実行可能性制約に該当しよう。

吉川(2020)はこうした政策移転の制約を克服し、政策移転を進める要素を、「受容可能性」と定義し、政策移転におけるその重要性を訴える。受容可能性は「政治的受容可能性」と「公共的受容可能性」の二つに分類され、前者は「特定の政策、もしくは具体的手法が政治的機関によって、受動的、もしくは能動的な支持を得る」こと、後者は「特定の政策、もしくは具体的手法が、その実施により影響を受ける成員によって、明確に、もしくは暗黙に支持を受けている」と定義される(IAEA、2007、p.5)。そして、特定の問題解決を目的とした政策移転においては、政治的受容可能性よりも公共的受容可能性を高めることが重要であると指摘する(吉川、2020)。つまり「日本版DMO」の場合、地域は地方公共団体以上に、「影響を受ける成員」による支持を獲得することが求められる。DMOの場合、それは観光事業者であったり、あるいは地域住民による支持を意味しよう。つまり、複合的な制約を克服して「日本版DMO」候補法人の第一弾登録に踏み切ったこれら4つのDMOは、行政機関による厚い支持というよりは、その他のステークホルダーによって統合されたネットワーク(Sheehan、2006)の支持を得て、政策移転を進めた可能性が高い。「日本版DMO」は一般的に行政機関との高度な一体性(菅野ほか、2018、p.32)を有しているとされるが、本研究のインタビュー調査対象の4法人がいずれも行政機関との関係性にほとんど言及しなかったことは、「日

本版 DMO」の政策移転プロセスにおける公共的受容可能性の重要性を物語っているとも言えるかもしれない。

5. 結論

本研究では、「日本版DMO」を政策としてとらえ、「日本版DMO」候補法人の第一弾登録に手を挙げた地域がどのように政策移転を進めたのかを解明することを試みた。

その結果、国から地域へという上意下達とも言える構造の中であって政策移転を促す要因に地域の自発性と公共的受容可能性があげられることが確認された。また政策移転論において多用されかつ網羅的な分析枠組みを提供する Dolowitz and Marsh (2000) を援用して一定の結論を得られたことは、従来、主として一対一の国家間の考察を前提としてきた政策移転研究が、同一国家内の国と地域、それも一対複数の関係性へと展開可能であることを意味している。この点も本研究の成果と言えよう。

ただし、本研究が克服すべき課題を少なからず抱えていることを筆者らは認識している。例えば、インタビュー調査対象のサンプル数が4法人の5名に限られること、対象者の匿名性を確保するために各 DMO の個別の事情についての描写が避けられている点などである。その結果、結論の一般化に限界が生じているとの批判は免れない。

しかしながら、少数サンプルでありながらも複数の DMO の役員や実務責任者から政策移転の実行に至った際の深層的な意図や潜在的な認識を聴き取ることに成功したからこそ、未解明であった地域への政策移転メカニズムの一端が解明されたと考えている。今後、調査対象 DMO の拡大や「移転をした側」の国に対する同様の調査を通じて、政策移転の全体像の描写が可能になることを期待したい。

謝辞

インタビュー調査にご協力いただいた

皆様に心より感謝申し上げます。また本研究は、JSPS 科研費 JP21K12474 の助成を受けたものです。

参考文献

[日本語文献]

- ・秋吉貴雄 (2007) 「政策移転の分析枠組みの構築に向けて」『熊本大学社会文化研究』、5、1～14ページ。
- ・秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2010) 『公共政策学の基礎』有斐閣。
- ・石黒侑介 (2017) 「日本版DMOの諸相と展望」『CATS叢書』、11、61～65ページ。
- ・石黒侑介 (2019) 「公民連携からとらえる『日本版 DMO』の課題と可能性」『アド・スタディーズ』、68、10～17ページ。
- ・岩田賢 (2022) 「我が国における DMO の論点整理と最近の DMO 政策の動向課題や解決策の網羅的な把握と登録 DMO 制度の特性の考察」『日本国際観光学会論文集』、29、67～76ページ。
- ・菅野正洋・吉谷地裕・山田雄一 (2018) 「日本の『観光地経営』に関連する概念の変遷および海外における類似概念との比較」『日本国際観光学会論文集』、25、25～35ページ。
- ・キングダン、ジョン (2017) 『アジェンダ・選択肢・公共政策』笠原子訳、勁草書房。
- ・清水哲夫 (2012) 「イタリアの交通インフラ整備・管理の計画と制度」『観光科学研究』、5、45～57ページ。
- ・内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・観光庁 (2015) 「『日本版 DMO』形成・確立に係る手引き (第1版)」まち・ひと・しごと創生本部事務局・観光庁。
- ・吉川和挟 (2020) 「政策移転先における政策の受容可能性」『社会システム研究』23、23～36ページ。

[外国語文献]

- ・Beritelli, P., Bieger, T. and Laesser C.

(2007) “Destination governance: Using corporate governance theories as a foundation for effective destination management”, *Journal of Travel Research*, (46) 1, 96-107.

- ・Dolowitz, D. and Marsh, D. (2000) “Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making”, *Governance*, 13, 5-23.
- ・Dwyer, L., Forsyth, P., Fredline, L., Deery, M., Jago, L., and Lundie, S. (2007) “Yield measures for special-interest Australian inbound tourism markets”, *Tourism Economics*, (13) 3, 421-440.
- ・Fayos-Sola, E. (2002) “Globalization, tourism policy and tourism education”, *Acta Turistica*, (14) 1, 5-12.
- ・Hall, M. and Jenkins, M. (2004) “Tourism and public policy” In Lew, A. A., Hall, C., M. and Williams, A.M. (Ed.), *A companion to tourism* (pp. 525-540). Blackwell Publishing.
- ・James, O., & Lodge, M. (2003). “The limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for public policy research”, *Political Studies Review*, 1 (2), 179-193.
- ・Marsden, G., and Stead, D. (2011) “Policy transfer and learning in the field of transport: A review of concepts and evidence”, *Transport Policy*, 18 (3), 492-500. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2010.10.007>
- ・Minkman, E., Van Buuren, M. W., and Bekkers, V. J. J. M. (2018) “Policy transfer routes: An evidence-based conceptual model to explain policy adoption”, *Policy Studies*, (39) 2, 222-250.
- ・Nagai, H., Doering, A., and Yashima, Y. (2018) “The emergence of the DMO concept in Japan: Confusion, contestation and acceptance”, *Journal of Destination Marketing & Management*, 9, 377-380.
- ・Pechlaner, H., Volgger, M. and Herntrei,