

北海道観光推進戦略

令和6年6月

北海道運輸局

目次

前文	1
【理念・総論編】—北海道観光が目指す姿	3
観光を通じ、「住んでよし、訪れてよし」の北海道の実現へ—「地域のためになる」「地域を再発見する」「地域の魅力を活かす」「地域に負荷をかけない」観光を目指す	3
①「地域のためになる」：観光による域内での消費を増やし、利益を地域内で循環させる	3
②「地域を再発見する」：その地域に暮らす人が地域の魅力を見出し、愛着を持つきっかけになる	4
③「地域の魅力を活かす」：地域独自の強みを活かす	4
④「地域に負荷をかけない」：無理なく続けられる形で取り組む	4
1. 目指す姿の実現に向けて	5
1-1 ターゲット	5
1-2 観光の形	6
2. 目指すべき姿に至るために必要な取り組み	7
A 地域特有の魅力の発掘・再発見・磨き上げ	7
B 地域の関係者の強化(発見した魅力の発揮に向けて)	7
C 安心・安全の確保	10
D 情報発信	11
E A～Dを支える取り組み—関係者間の連携の強化	11
【実践編】	13
I. 北海道運輸局観光部の取り組み	13
1. DMOをはじめとする地域関係者の強化・応援	13
1-1 地域関係者強化の必要性	13
1-2 これまでの取組	14
1-3 今後の地域の力のさらなる強化に向けて	14
2. 受入環境整備	15
2-1 受入環境整備の必要性	15
2-2 これまでの取組	15
2-3 今後の受入環境整備の取り組み	16
3. 「北海道」としてのブランディング・売り出し	17
3-1 「北海道」としてのブランディングを行うことの意義	17
3-2 これまでの取組	17
3-3 JNTO等とも連携した海外へのプロモーション	18
4. アドベンチャートラベルの推進	19
4-1. アドベンチャートラベル推進の意義	19
4-2. これまでの取組	19
4-3. 今後のAT推進に向けて	19
II. 関連する方針	21
1. 「北海道における外国人観光旅客の来訪の促進に関する方針(地域方針)」の設定	21
設定の意義	21

2. プロモーション戦略の策定.....	21
戦略策定の意義.....	21
【資料編】.....	22
I. 日本の観光を巡る状況.....	22
1. コロナ前までの観光政策	22
2. コロナによる影響	22
2-1 インバウンド需要を巡る状況	22
2-2 国内需要を巡る状況	22
2-3 観光業を巡る状況.....	23
3. コロナ後の状況.....	23
3-1 インバウンド需要を巡る状況	23
3-2 国内需要を巡る状況	23
II. 日本の観光政策.....	24
1. 新たな方針.....	24
1-1 新たな観光立国推進基本計画.....	24
1-2 アウトバウンド政策への取り組み.....	24
2. 生じつつある課題とその対応.....	24
2-1 人手不足.....	25
2-2 オーバーツーリズムへの懸念.....	25
3. 小括.....	25
III. 北海道の観光を巡る状況.....	25
1. 北海道と観光を巡る概観.....	25
1-1 北海道における観光推進の意義.....	25
1-2 コロナ前からコロナ禍に至るまでの北海道の観光を巡る状況	26
1-3 コロナ後の北海道の観光需要の状況	26
1-4 北海道の観光の周辺状況	27
2. 課題.....	28
2-1 北海道特有の構造的課題	28
2-2 他地域と共通する目下の課題	29
IV. 【別添】参考資料.....	30
1. 北海道における外国人観光旅客の来訪の促進に関する方針(地域方針).....	30
2. 関連資料.....	30
おわりに	31

前文

今の北海道にとって望ましい、今後の北海道が目指すべき観光とはどのようなものか。今後、北海道として、どのような観光のあり方を目指すべきか。北海道運輸局観光部は、それは「地域が主役となる観光」だと考える。

観光を推進する意義とは何だろうか。なぜ、国が観光という産業の振興に取り組んできたのだろうか。

観光は「稼げる」産業であるからだ、という答えもあるだろう。しかしながら、単に「稼げる」産業であるという以上の理由がある。

平成18年(2006年)に成立した観光立国推進基本法(平成18年法律第117号)の前文では、観光の意義と国が観光振興に取り組むべき理由を以下のとおり述べている。

観光は、国際平和と国民生活の安定を象徴するものであって、その持続的な発展は、恒久の平和と国際社会の相互理解の増進を念願し、健康で文化的な生活を享受しようとする我らの理想とするところである。また、観光は、地域経済の活性化、雇用の機会の増大等国民経済のあらゆる領域にわたりその発展に寄与するとともに、健康の増進、潤いのある豊かな生活環境の創造等を通じて国民生活の安定向上に貢献するものであることに加え、国際相互理解を増進するものである。

我らは、このような使命を有する観光が、今後、我が国において世界に例を見ない水準の少子高齢社会の到来と本格的な国際交流の進展が見込まれる中で、地域における創意工夫を生かした主体的な取組を尊重しつつ、地域の住民が誇りと愛着を持つことのできる活力に満ちた地域社会の実現を促進し、我が国固有の文化、歴史等に関する理解を深めるものとしてその意義を一層高めるとともに、豊かな国民生活の実現と国際社会における名誉ある地位の確立に極めて重要な役割を担っていくものと確信する。(中略)

地域において国際競争力の高い魅力ある観光地を形成するとともに、観光産業の国際競争力の強化及び観光の振興に寄与する人材の育成、国際観光の振興を図ること等により、観光立国を実現することは、二十一世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠な重要課題である。(※下線は引用者による)

新型コロナウイルスの感染拡大による全世界的な経済活動の停滞を超えた今も、観光の意義、そして観光振興によってもたらされるものは、この前文で述べられたものから大きくは変わらないと考える。

同時にもう一つの問いを立てたい。これまでの観光振興において、私たちは本当に、「地域における創意工夫を生かした主体的な取組を尊重しつつ、地域の住民が誇りと愛着を持つことのできる活力に満ちた地域社会の実現を促進」することができていただろうか。

もう一度、観光と地域との関係を見つめ直し、それによって得られるものこそが、これからの観光のありかたを考えるために必要なのではないか。

本稿では、国の地方支分部局として北海道の観光行政をつかさどる北海道運輸局観光部の立場から、今後の北海道観光を考える上での目指すべき姿、そこに至るために取り組むべき事項

について述べる。

北海道運輸局観光部の考え方に共感し、そしてともに取り組もうとする輪が広がれば、嬉しく思う。

本稿の構成を概観する。まずは【理念・総論編】として北海道観光が目指すべきと考えるあり方を提示し、次にこれを実現するための取り組みとして【実践編】として具体的な施策について記述する。

これらを補強するものとして、【資料編】ではこれまでの日本全体の観光を巡る状況を簡単に通覧したのち（Ⅰ章）、コロナ後の日本の観光の大方針と足元の課題を述べる（Ⅱ章）。これらを踏まえて、これまでの北海道の観光推進の経緯と北海道固有の周辺情報を指摘する（Ⅲ章）。

【理念・総論編】—北海道観光が目指す姿

観光を通じ、「住んでよし、訪れてよし」の北海道の実現へ—「地域のためになる」「地域を再発見する」「地域の魅力を活かす」「地域に負荷をかけない」観光を目指す

前文で述べた考え方を踏まえ、北海道運輸局観光部は、北海道の観光を振興し、それにより最終的に「住んでよし、訪れてよし」の北海道の実現を目指したい。

「住んでよし、訪れてよし」というフレーズは、平成15年(2003年)4月24日に観光立国懇談会がとりまとめた「観光立国懇談会報告書—住んでよし、訪れてよしの国づくり—」で観光立国の理念として件名に掲げられてから20年以上、日本の観光政策の考え方の基礎であり続けている。令和5年(2023年)3月31日に閣議決定された新たな「観光立国推進基本計画」においても、柱のひとつである「持続可能な観光地域づくり戦略」の取り組みのひとつとして「『住んでよし、訪れてよし』の持続可能な観光地域づくり」を掲げている。

この「住んでよし、訪れてよし」は観光政策の根幹となる考え方であり、この戦略においても、「『住んでよし、訪れてよし』の北海道の実現」を目的として掲げたい。これはすなわち観光を通じ、その地域に住まう人、その地域を訪れる人の双方にとって望ましい地域のあり方を模索することであり、そのためには、北海道の気候や風土、それにより生まれる生活スタイル全般を含めた「北海道スタイル」を体験できる旅行の設計と、そのアピールも重要になる。「北海道スタイル」のアピールを通じ、北海道に生まれ育った人、また北海道に今住んでいる人が、自らの生活スタイル全般を魅力あるものと認識し、「北海道を誇る」ことができるようになることが理想である。

「住んでよし、訪れてよし」の北海道の実現、そして「北海道スタイル」の確立・打ち出しに向けて目指す観光には、「地域のためになる」「地域を再発見する」「地域の魅力を活かす」「地域に負荷をかけない」ことの全てを満たす」ことが必要だと考える。そしてこれらを目指すことにより、最終的には、旅行者を受け入れる地域の住民を含む関係者・地域を訪れる旅行者・観光事業者・自然環境全てにメリットのある観光、「三方よし」ならぬ「四方よし」の観光を目指す。すなわち、目標は観光によって関係者全てを利することであって、従来の事業者と旅行者のみが満足する観光ではなく、地域社会や自然環境にも利する観光のありかたを目指して関係者が広く協力しながら取り組む姿が理想である。

それでは、「地域のためになる」「地域の魅力を活かす」「地域を再発見する」「地域に負荷をかけない」観光とは、具体的にどのような形態であるか。

①「地域のためになる」：観光による域内での消費を増やし、利益を地域内で循環させる

以下②～④の取り組みも含めて、観光によって生じる消費を、適切に地域社会に還元し、投資すること。地域に根差した観光関係事業者が自ら観光業を担い、自らの資源でもって自らのために稼ぐこと。また、積極的に観光に取り組むことで地域の外からの投資を呼び込みうるが、その場合も、③のとおり地域に暮らす人たちが主導して考えた観光地としてのあり方を踏まえた形で投資を受け入れることで、地域のためになる、地域を置き去りにしない発展につながる。

②「地域を再発見する」：その地域に暮らす人が地域の魅力を見出し、愛着を持つきっかけになる

地域を訪れた人の視線を通して、その地域に暮らす人が、地域の魅力を再発見するきっかけになること。

「他の地域を訪れ、その地域について学び、その地域に暮らす人と交流すること」が、観光の重要な構成要素である。それは訪問される地域の側から見れば、「異なる地域に暮らす人を自らの地域に受け入れ、異なる価値観からの感想を聞くこと」でもある。

地域として観光に取り組む上では、自分の地域の魅力を知り、「地域を自慢できる」ようになることが必要である。一方で、その地域の魅力、その地域だからこそその特色は、その地域に暮らす人にとっては当たり前のことであり、意識されないことが多い。地域の外の人を受け入れることで、改めて自分の地域の魅力を実感する、すなわち自らの地域を「再発見」することにつながる。そしてそのことが、自らの地域の魅力を把握し、その魅力を活かした、地域のための観光を実現するための第一歩である。

③「地域の魅力を活かす」：地域独自の強みを活かす

その地域にもともと備わっている魅力、すなわちその地域の自然や食を含む文化、農業・漁業・林業、あるいは伝統工芸といった地域に根差した産業を活かすものであること。

他の地域で「売れている」「人気がある」ものをただ持ち込むだけでは、地域の魅力を活かしきれないばかりか、却って「その地域にしかない」魅力を損なってしまうおそれがある。その地域に既にあるもの・その地域にしかないものを活かし、「その地域に行く価値・目的」まで高める方法を考えることが重要である。

その上で、最終的には、地域が自らを「魅力ある観光地」としてブランディングすることを目指したい。地域に暮らす人たちが主導して地域のブランディングを行うことで、地域の魅力の発揮につながる。

④「地域に負荷をかけない」：無理なく続けられる形で取り組む

観光によって地域社会・文化に負荷をかけない、持続可能な形での取り組みとすること。域内消費の縮減に繋がる過度な価格競争を脱却し、サービスを正当な価格で提供すること。

このためには、観光を、地域社会全体で考えることが必要となる。新たな観光需要の拡大を目指す上では、宿泊施設、旅行事業者といった観光を主な業として取り組む事業者だけでなく、交通事業者や飲食事業者といった観光に関連する事業者、道路や河川といった社会資本や森林などの資源を管理する主体など、関連しうる幅広い関係者と調整を行った上で、均衡を保ちながら取り組んでいく必要がある。

観光を地域社会全体で考え、一丸となって取り組んでいくためには、丁寧な説明と合意形成が欠かせない。これまで観光に関わってこなかった関係者に向けて、観光の意義を説明して理解を得るとともに、どこまでであれば持続可能か（「無理なく」続けられるか）を議論していくことが重要である。

以上の地域社会・地域経済の観点のみならず、環境負荷の低減も重要である。たとえば、コストの低減だけを目的に安易に環境負荷の高い手段を用いること（ワンウェイプラスチック容器の使用とリサイクルに繋がらない廃棄など）はこれらの目標の意図するところではな

い。観光業という産業により生じる環境負荷の低減を図ること、また観光資源としての海、山、川、湖などのフィールドの利活用と保全の両立を図ることなども重要な論点となる。

1. 目指す姿の実現に向けて

上記①～④を満たす観光を実現するために、今後の観光のあり方を考える上で想定する旅行者層(ターゲット)、そのために整えるべき観光の形を以下のとおり設定する。

1-1 ターゲット

市場の成熟に伴い、旅行者の行動パターンは変容していく。たとえば、形態としては団体旅行からFITに移行していき、日本の中で選ばれる目的地も首都圏など大都市から地方部へと推移していく。旅行者のマインドも「責任ある旅行者／レスポンシブルトラベラー」へと変化していき、旅行において重視するものが旅行者個人の楽しみから、持続可能性や地域への貢献といったものへと変容していく。これにより、当該市場からの旅行者のボリュームゾーンのあり方全体が変わっていく。換言すれば、これまでのボリュームゾーンであった層の行動パターンの変化を捉え、対応することができなければ、引き続き当該市場からの旅行者を惹きつけることが難しくなる。

そこで、今後、成熟した市場において起こるであろう行動パターンの変容を捉え、それに対応できる形の観光を提供することで、引き続き「選ばれる」旅行先となることを目指すべく、以下のとおりターゲットを設定する。ここでは、従来の国籍別・年代別属性に基づくターゲットではなく、どの市場にも共通する心理的属性からターゲットを設定することとしたい。

なお、観光を持続的なものにするためには新しいマーケットの開拓を続けること、多様なマーケットから旅行者を獲得することももちろん必要である。これまで多くの旅行者を獲得してきた市場以外の開拓にも、以下の心理的属性の切り口を踏まえつつ、積極的に取り組んでいく。

以上を踏まえて、この戦略で目指したいターゲットを一言で言うなら、「地域を尊重してくれる旅行者」である。以下、いくつかの要素に分解して具体化していく。

(1) 地域特有の魅力を高く評価する層

その地域だから体験できる価値を高く評価し、地域が掲げる理念を尊重する層。それぞれの地域の画一化されない魅力、それぞれの地域「らしさ」を大切にする層。中でも、特に「北海道」という地域そのものに魅力を感じ、「北海道」を再訪することが期待される層の獲得を目指したい。

(2) レスポンシブルトラベラー層

地域社会・環境への負荷の低減など、「地域における観光」そのものの持続可能性を重視する層。持続可能性への貢献のために、必要な対価を払うことに同意する層。

(3) 適正な価格を支払う層

「安さ」だけを求めて訪れるのではなく、地域の魅力に価値を見出し、適正な価格を払う層。

1-2 観光の形

(1) 地域を大切にする観光

地域社会・環境への負荷の低減、地域社会の維持・環境保護への貢献を意識した観光を設計することが重要である。どのような形であればその地域における観光を無理なく続けることができるか、すなわちその地域の観光を持続可能なものとするかを、地域の幅広い関係者と議論することが欠かせない。

また同時に、これらの情報を発信することも重要である。責任ある旅行者(レスponsibleトラベラー層)に選ばれるためには、これらの情報をあらかじめ示すことが必須である。

(2) 北海道を「知る」観光

北海道には、多種多様な魅力あるコンテンツがある。複数のコンテンツを組み合わせ、地域の人材の知見を活かしながら歴史・文化的背景等の周辺情報について適切なガイドを行うことで、観光客に北海道について知ってもらう。背景を含めて売り出すことで、北海道だからこそその価値、他の地域で再現ができない魅力を付加していく。これにより、1-1(1)地域特有の魅力を高く評価する層の興味関心に応えとともにこの層を増やし、さらに下記(3)地域に還元される観光にも繋げていく。

(3) 地域に還元される観光

上記(2)にも関連し、北海道の魅力をを知る地域の関係者が、自ら、地域の魅力を活かした旅行商品を企画し、販売すること、地域で生産されたもの(農林水産物や工芸品など有形のもののほか、サービスなど無形のものも含む)を旅行を通じて売っていくこと、またそれにより旅行者が消費した額が地域に還元されることが必要である。これにより、域内消費が増加し、地域経済の活性化に繋がるとともに、観光によって獲得した稼ぎを適切に投資することで、観光自体の持続可能性に資する。

そのためには、地域としてどのような旅行者に来てほしいかを打ち出すことも重要である。地域として、特に「地域を尊重してくれる旅行者」にこそ来てほしい、そういった旅行者を歓迎するというメッセージを示すことで、「訪れてよし」だけでなく、「住んでよし」の地域の実現に繋がっていく。また、地域の関係者自身が地域を尊重し、また地域を尊重する旅行者を積極的に呼び込むことで、シビックプライド(自らの地域に対する誇り)の涵養にも繋がっていく。

(4) 安心・安全な観光

安心・安全の確保は、観光に限らない全ての活動の基本である。旅行者の属性、観光の内容によって求められる水準は異なるが、全ての旅行者に対し、安心・安全が確保されていなければ、継続的に旅行者を獲得することは困難である。

2. 目指すべき姿に至るために必要な取り組み

目指すべき姿の実現に向けて必要となる取り組みを以下に述べる。

A 地域特有の魅力の発掘・再発見・磨き上げ

①北海道各地が持つ魅力の洗い出し

まずは「北海道だからこそ体験できる」旅行の基礎となる、道外にも、また海外にもない、その地域特有の魅力を把握する必要がある。この「地域特有の魅力」は地域の「コアバリュー」や地域に根差した「ストーリー」と換言することもできるが、その本質は、「当該地域だからこそ体験できる魅力」とであると言える。この「当該地域だからこそ体験できる魅力」とは、ひとつの絶対的なキラーコンテンツだけを指すのではない。ひとつひとつは他の地域にもあるものであっても、複数を組み合わせることによって、他の地域にはない魅力を作り出すことができる。

そして、「地域のためになる」「地域を再発見する」「地域の魅力を活かす」「地域に負荷をかけない」観光に取り組む上で最も重要なことのひとつが、「その地域の魅力(その地域が誇れる、その地域だからこそ体験できる魅力)とは何か」の認識を、当該地域の観光事業者をはじめ関係者全員が共有することである。

地域の観光を考える上では、「地域特有の魅力」(地域固有の歴史や産業までを含む、幅広い魅力)についての認識を共有し、それをどのようなストーリーとして語るか・どのようなものとして確立するかを考えることから始めたい。

②地域特有の魅力の磨き上げ

①で共有した認識に基づき、「地域特有の魅力を表す／体験できるコンテンツ」の洗い出しを行う。あらかじめ認識を共有した上で、そのストーリーに即したコンテンツを考えていくことで、単発のコンテンツの発掘・造成に留まらない、一貫性のあるアプローチに繋がる。検討にあたっては、既にコンテンツとして確立されたものに縛られず、「地域特有の魅力と深く結びつくコンテンツ」は何かを考え、関係者間で議論する必要がある。その上で、周辺のサービスの強化も含め、総合的な観光資源となるよう磨き上げを行う。

そして「地域特有の魅力」そしてその「地域特有の魅力と深く結びつくコンテンツ」を最も効果的な形で売り出すためには、その魅力を求める層、その魅力と合致する層を検討する必要がある。全ての旅行者に満遍なく売り込むのではなく、その魅力を最も高く評価する旅行者の属性(地域や国籍、年代、職業、所得、嗜好、興味等)を分析し、当該旅行者に届くようにアプローチする必要がある。

B 地域の関係者の強化(発見した魅力の発揮に向けて)

地域の魅力は、一般的な観光資源(自然、食、史跡、アクティビティなど)に限らない、地域の一次産業・二次産業なども含めた地域の様々な特色を組み合わせることで創出される。A①②で述べた地域の魅力の再発見・磨き上げには、いわゆる観光関連産業に限定しない、地域の関係者全てと協力しながら取り組むことが重要である。

幅広い関係者と議論しながら、狭義の観光の視点のみでは見出せなかった魅力を発見した上で、それを「観光」という枠組みで売り出すこと、すなわち個々の価値(value)を、観光を通じて便益(benefit)に変換していくことが必要になる。

そのためには、特に以下の関係者の取り組みが重要である。ただし、地域の関係者が一丸となって観光に取り組む上では、これらを束ねる DMO の役割もまた非常に重要である(【実践編】で詳述)。さらに、これらに限らず、関連産業(飲食店、土産物店等)とも協力していくことも欠かせない。

そしてまた、人が住まう地域への観光を推進する上では、当該地域に住まう方の生活を脅かさないよう配慮することが重要となる。もちろん観光は当該地域に裨益する産業であるが、観光振興の結果、もともとその住んでいた人の生活に支障を及ぼすようなことは避けなければならない。地域に住まう方の意見も聞きながら、どのような形で観光を振興していくべきかを検討する必要がある。

①地域の関係者(1)—ツアーオペレーターの強化

地域の魅力を表すコンテンツは、洗い出し、磨き上げたのち、販売に繋げなければならない。販売にあたっては、地域特有の魅力のストーリーを踏まえてコンテンツを組み込んだツアーを造成する、或いは顧客の要望に応じてツアーを設計するツアーオペレーターが果たす役割が大きい。

地域における消費額の拡大に向けては、地域においてツアーオペレーターの役割を果たせる者を育成する必要がある。地域と深いかかわりを持つツアーオペレーターが、地域の関係者とのネットワークを活用して旅程をアレンジすることによって、顧客の満足度の向上、また地域における消費額の増加に繋がることが見込まれる。

②地域の関係者(2)—ガイド人材の育成

地域特有の観光資源として、地域特有の魅力(及びそれを表すコンテンツ)を洗い出し、磨き上げる過程と並行して、その魅力についてガイドを行える人材の育成を行う。

ガイド人材には、当該地域そのものについての深い理解、また屋外でのアクティビティのガイドを担う場合には安全基準等も含めた当該アクティビティの知識が求められるが、ホスピタリティを兼ね備えていることが欠かせない。地域を訪れる旅行者に対し、地域の魅力を伝え、アクティビティの経験の手助けをすることも重要なガイドの役割であるが、それらの体験全体を旅行者にとってかけがえのないものとする、「地域を訪れてよかった」「またこの地域を訪れたい」「友人や知人にもこの地域を勧めたい」と思えるような体験とするためには、ホスピタリティの意識が重要である。

専門知識とホスピタリティとを持ち、地域に深い理解を有する、専門人材としてのガイドを地域ぐるみで育成していくことが必要である。

③地域の関係者(3)—宿泊業の強化

洗い出し・磨き上げたコンテンツを組み込んだツアーを造成し、販売する上では、当該ツアーを受け入れるための、地域における広義のインフラの整備が必要である。

地域の外から観光を目的として訪問する旅行者の体験の価値を向上させるためには、特に宿泊施設が重要である。その意味するところは、滞在日数を延ばすために実務

上宿泊施設のキャパシティの増強が要請されるということにとどまらず、宿での滞在そのものの価値を高めることの必要性を射程に含む。

②で触れたように、「地域における体験全体を旅行者にとってかけがえのないものとする」ためには、宿泊施設もまた重要な役割を果たす。

観光を主目的とする宿泊施設であるならば、合理性の追求のみではなく、宿泊施設における滞在の価値を向上させることが望ましい。そのためには、宿泊施設が、普遍的なホスピタリティと地域特有の魅力の両方を兼ね備えていることが必要である。たとえば、既にブランドとして確立されている宿泊施設が新たな地域に新たな施設を設ける場合には、ブランドとして評価されているホスピタリティを保ちつつ、当該地域の特色を反映した形で設計することが望ましい。

地域の魅力を表現し、また旅行者に細やかに寄り添うことで、地域における体験全体の価値の向上に大きく寄与すると考えられる。

宿泊施設における滞在の価値を高めるため、またそもそも宿泊業を持続させるためには、労働力の確保が重要である。しかしながら宿泊業は、全業種的に人材不足が深刻化する現下の状況において、人材不足がこれまでになく大きな課題となっている。そこで、(i)就職先としての宿泊業の魅力向上、(ii)宿泊業自体の生産性の向上を進める必要がある。

(i) 就職先としての宿泊業の魅力向上

宿泊施設が持つ意味(観光の拠点として地域経済に寄与するものであるという宿泊施設の性質や、個々の宿泊施設の持続可能性への貢献等)について示し、宿泊業の意義・やりがいを発信する。あわせて、賃金水準の引き上げ、休曜日数の増加等の福利厚生面の向上等を通じ、若年層も含め、就職先としての宿泊業の魅力を向上させる。

(ii) 宿泊業自体の生産性の向上

チェックイン手続きの簡略化等による窓口対応の負荷の軽減、ベッドメイクの手間の縮減といった方法により、生産性を向上させることができる。またこれにより、実際に作業に従事する従業員の負荷の低減にも繋がり、労働環境の改善が図られる。

④地域の関係者(4)―二次交通の確保

広域分散型である北海道の地理的特性を踏まえ、旅行者の円滑な移動を可能とするためには、二次交通の確保も重要である。

観光と交通を一体のものとして強化するため、観光関係事業者は地域の交通事業者や行政と日頃からよくコミュニケーションを取り、関係者間の連携を強化することが望ましい。特に、具体の旅行商品の造成にあたっては、当該地域の公共交通の状況を踏まえ、交通事業者等とも協力して検討を進める必要がある。

検討にあたっては、公共交通のリ・デザインが進む一方で、運転者不足等を背景に既存の公共交通のキャパシティをこれから増やすことは難易度が高いことも事実であることから、今あるリソースを活用しながら、関係者間で利用者満足度を向上させる意識共有が必要となる。一例としては、MaaS の導入により円滑な移動を実現することや、地域公

公共交通にも広くキャッシュレス決済を導入することで外国人観光客も含めた観光客の利便性を向上させることなどが考えられる。地域公共交通を担う事業者等と相談しながら、どれだけのニーズがあるか、また導入による効果がどの程度かを観光の観点からも議論していくことが必要である。

また、今後の規制緩和等の動向を踏まえつつ、既存の公共交通を補完する新しい代替手段や新技術(例:自動運転)の導入・活用を検討していくことも重要である。

C 安心・安全の確保

①安全対策

旅行者の安全の確保は重要な要素である。特に、豪雪地帯でもある北海道においては、冬季の大雪による交通機関の麻痺、停電、町の孤立といった事態が生じた場合に、どのように旅行者の安全を確保するか、あらかじめ検討する必要がある。

また、大雪に限らない災害が発生した場合にあっては、海外からの旅行者も含めて、公共交通機関の運行状況について速やかに情報を提供することが必要である。

平成30年(2018年)9月に発生した北海道胆振東部地震を契機に、観光客を含めた災害発生時の対応の検討も進みつつあるが、まだ地域防災計画に旅行者が含まれていない例も散見される。発災時に備え、あらかじめ地域防災計画に観光客への対応を含める、行政機関と宿泊施設等との間で連携協定を締結するといった備えが重要である。観光に特化した「観光危機管理計画」を策定している地方公共団体を観光庁のWebサイト¹で公表しているほか、地域防災計画に旅行者の扱いについて記載している地方公共団体もあることから、これらの先進事例を参考にすることも有益である。

コンテンツとして自然の中でのアクティビティを提供する場合においては、当該アクティビティに存するリスクを適切に評価するとともに、必要な安全確保策についてあらかじめ関係者間の認識を共有し、また旅行者にも十分に説明を行う必要がある。また、安全の確保が行われていない場合には、旅行者の参加を止めるだけでなく、当該アクティビティの提供自体が停止されるような状況を整える必要がある。

ひとたび事故が起これば人命に影響を生じるおそれがあることはもちろん、当該地域の印象を大きく毀損する。アクティビティそのものを目的とした旅行であるような、旅行者がリスクを承知でアクティビティの催行を希望するような場合であっても、全ての判断は安全の確保を最優先としてなされるべきである。

②旅行のバリアフリー化・ユニバーサルツーリズムの推進

幅広い年代の旅行者を呼び込むためには、障害がある方、高齢者、子供連れといった、旅行の過程で障壁(バリア)に直面することが相対的に多い層も含め、誰もが旅行しやすい環境を整える必要がある。

そのためには、宿泊施設や公共交通機関といった旅行で利用する場所におけるバリアフリー対応といった形で物理的な障壁を取り除くことはもちろん、それぞれの旅行者の

¹ 観光危機管理計画策定地域公表ページ https://www.mlit.go.jp/kankocho/page08_000216.html
ただし、ホームページ上に公表されている地域に限られていること、地域防災計画については掲載されていないことに留意が必要。

状況に応じて必要な情報を提供する、アクティビティ強度を調整する、障害がある方も楽しめるコンテンツ(視覚に障害がある方向けにも楽しめる香りのコンテンツなど)を造成するといった個々の事情に柔軟に対応するといったソフト面での対応が必要になる。特に、事前の情報発信は障害がある方の移動の障壁を減らすために重要であることから、どのような情報が必要であるかを、障害がある方の視点から、それぞれの障害の事情に応じた助言を受けることが望ましい。

取り組みに際しては、全ての関係者が「心のバリアフリー」²の考え方を理解し、実践することが求められる。

D 情報発信

北海道として、観光客に訴求するための情報を発信することも重要である。旅行者を獲得するためには、これまで洗い出し、磨き上げたコンテンツ、またそれらをもとに造成したツアーの情報を、それぞれのターゲットに適した形で発信することが必要である。

同時に、地域に観光客を受け入れる上で必要となる情報を発信することも重要である。その地域の外からの来訪者、特に海外からの旅行者においては、前提とするルールやマナーの違いから、地域との間に軋轢が生じる可能性がある。そこで、当該地域を訪れる上で心得るべき、ごみ捨ての方法など明文化されたルール、農地や海、山、川、湖などの区域に立ち入る上で必要となるマナー等をあらかじめ周知することが必要である。地域として、「地域が目指す観光のあり方」「そのために望ましいと考える旅行者像」「旅行者に守ってもらいたいマナー」の発信を行うことで、摩擦を減らすことにつながる。

また、観光事業者の側から地域の住民に対し、「目指す観光のあり方」「地域社会に対して配慮している事項、貢献が見込まれる事項」「住民の方に理解・協力をお願いしたい事項」を発信することで、地域全体の観光への理解を深め、地域全体として観光に関わっていくことが可能となる。

E A～Dを支える取り組み—関係者間の連携の強化

①地域の関係者間の連携の強化

観光は複合的な産業である。地域における旅行を高い水準のものとし、旅行者の満足度を向上させるためには、地域住民を含めた地域の関係者全体が連携し、コンテンツの造成だけでなく、宿泊施設、交通機関、地域内の案内表示等の各種設備といった各要素が調和した形を目指す必要がある。

地域の関係者が、その地域として目指すべき姿を共有し、その姿の実現に向かって協力して取り組む体制を構築する必要がある。

そのためには、それぞれの関係者が、それぞれが担う役割を把握した上で、連携を進めていくことが重要である。主たる役割を把握した上で、相互に協力し合うことで効果

² 「ユニバーサルデザイン 2020 行動計画」(2017 年 2 月ユニバーサルデザイン 2020 関係閣僚会議決定)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tokyo2020_suishin_honbu/ud2020kkkaigi/pdf/2020_keikaku.pdf
では、「心のバリアフリー」を「様々な心身の特性や考え方を持つすべての人々が、相互に理解を深めようとコミュニケーションをとり、支え合うこと」と定義している。あわせて、「心のバリアフリー」を実現するためのポイントとして「①障害のある人への社会的障壁を取り除くのは社会の責務であるという「障害の社会モデル」を理解すること」「②障害のある人(及びその家族)への差別(不当な差別的取扱い及び合理的配慮の不提供)を行わないよう徹底すること」「③自分とは異なる条件を持つ多様な他者とコミュニケーションを取る力を養い、すべての人が抱える困難や痛みを想像し共感する力を培うこと」の3点を挙げている。

が最大化される。

また、その過程では、地域の住民の方の理解も深めていくことも重要である。D で記載した、住民の方に向けた情報発信も通じて機運を醸成していくことが望ましい。

その上で、これらの関係者をとりまとめるコーディネーターとしての DMO・DMC の機能を強化していくことが重要である。

②他地域との連携の強化

北海道内における滞在期間の伸長・消費額の拡大を目指すためにも、複数の地域が協力しあい、手を取り合って観光に取り組んでいくことは重要である。道内に限らない他の地域とも連携し、それぞれの強みを活かしかう観光を目指すため、日頃より情報共有を行い、互いに送客を行う・自分の地域の旅行者に他の地域を勧められるような信頼関係を行う体制を構築する必要がある。

他の地域を「競争相手」として以上に「パートナー」として捉え、競争ではなく協力していく関係を築くことが望ましい。

③行政機関と地域の関係者との連携の強化

地域における取り組みを推進するため、国を含めた行政機関と地域の関係者とが平時より情報共有を行い、協力する体制を構築することが重要である。行政機関側で地域の関係者の意見を聞く機会を持ち、積極的な情報提供に努めるとともに、行政機関同士でも情報交換を行い、縦割りに陥ることなく地域のための取り組みを行うことが必要である。

【実践編】

I. 北海道運輸局観光部の取り組み

【理念・総論編】で述べた「地域のためになる」「地域を再発見する」「地域の魅力を活かす」「地域に負荷をかけない」観光の実現に向けて、北海道運輸局としての取り組みを述べる。

北海道運輸局観光部は、自らの主業務を、①「管轄地域の課題解決」のために、②「関係者へのコンサル、発信」を日常的に行い、③具体的な解決策を提案し「成功事例を作り上げる」という3点にあると位置づけている。この考え方に沿って、北海道運輸局観光部が取り組む方向性について、以下のとおり示す。

各項目に示す記号は、【理念・総論編】2の取組の分類に対応している。

1. DMO をはじめとする地域関係者の強化・応援

1-1 地域関係者強化の必要性

「地域の魅力を活かす」「地域のためになる」「地域に負荷をかけない」観光の実現に向けて、地域の人々が自ら地域の観光を担う意識を持つことが重要である。

観光庁では、観光地域づくり法人（Destination Marketing/Management Organization: DMO）を、「地域の「稼ぐ力」を引き出すとともに地域への誇りと愛着を醸成する地域経営の視点に立った観光地域づくりの司令塔として、多様な関係者と協働しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えた法人」³と定義している。北海道においては、広域連携 DMO1法人、地域連携 DMO8法人、地域 DMO14法人が観光庁による登録を受けている（令和6年（2024年）4月時点）。

DMO が地域における課題の解決に向け、観光旅行者と地域住民の双方に配慮した総合的な観光地マネジメントを行う地域の観光の司令塔としての役割を発揮し、個々の関係者が中心的に担う役割を示して効果的に協力しあう体制を作ることによって、地域が主体となつての観光振興に繋がることが期待される。

観光庁において、「地域全体の活性化」や「戦略策定」を高水準で満たす「世界的な DMO」の候補となる「先駆的 DMO」の形成に向けた取り組みを進めているところであるが、各 DMO においても体制・機能の強化が求められている。

また、コロナを経て観光需要が再び大きく拡大しつつある中、日本全国でオーバーツーリズムの懸念が生じつつある。オーバーツーリズムについて明確な定義は存在しないものの、「ある地域における観光需要の増大に伴い、当該地域の住民の活動に支障が生じている状態」はその一類型といえる。このような状態を防ぐためにも、DMO が主体となって「地域の魅力を活かす」「地域のためになる」「地域に負荷をかけない」観光を目指し、取り組んでいく必要がある。

³ 観光庁「観光地域づくり法人(DMO)とは？」

https://www.mlit.go.jp/kankocho/seisaku_seido/dmo/index.html

1-2 これまでの取組

これまで、観光庁及び北海道運輸局観光部としては DMO の形成を促進してきたところであり、DMO による、地域の魅力の発見・洗い出しにつながるコンテンツの造成(A①(北海道各地が持つ魅力の洗い出し)・②(地域特有の魅力の磨き上げ))を進めるとともに、観光庁事業も活用しつつ、DMO の体制強化・人材育成に取り組んできた(B(地域の関係者の強化)・E(関係者間の連携の強化))。

1-3 今後の地域の力のさらなる強化に向けて

これまで、DMO の形成を促進してきた結果、上述のとおり道内 23 法人が登録されるに至ったが、今後、これらの登録を受けた DMO のさらなる機能強化・底上げを図っていくことを目指していく必要がある。

今後、DMO が中心となって「地域が主体となる観光」をいっそう推進していくために必要となる主な取り組みを以下に挙げる。

A 地域特有の魅力の発掘・再発見・磨き上げ

既に魅力の洗い出し・磨き上げを行っている地域においては取り組みを継続するとともに、これまで観光に本格的に取り組んでこなかった地域では、まず「地域の再発見」から取り組んでいく必要がある。地域の人たちに自分の地域の魅力を認識してもらう、伝えていくことも DMO が担う重要な役割のひとつであり、それによって地域の人々が自分の地域に自信を持てる、「地域を自慢できる」ようになることが重要である。そのためにも、【理念・総論編】の A で述べた取り組みについて、DMO が中心となって強化を進めることが望ましい。

B 地域の関係者の強化(発見した魅力の発揮に向けて)

【理念・総論編】の A だけでなく、B で述べた取り組みについても、DMO が中心となって取り組んでいくことが必要である。

「地域のためになる」「地域を再発見する」「地域の魅力を活かす」「地域に負荷をかけない」観光に向けては、地域の関係者(一次産業従事者など、直接的に観光に関係すると思われるアクターも含めて)を広く巻き込んでいく必要がある。また、観光によって得たものを域内に還元していく意識も重要である。DMO が中心となって、地域の関係者と広く関わり、そしてその広い関係者に観光によるメリット・ベネフィットを還元していくことが重要である。

そのためには、DMO の体制強化も必要である。専門的な知識を持つ人材の育成を進めるとともに、先進的な地域から人材の派遣を受けること等により知識の移転を強化する。

C 安心・安全の確保

安全対策(C①)の強化に向けて、まずは、それぞれの地域で災害発生時等の緊急時における情報共有の体制を整えることが重要である。またアクティビティを催行する地

域にあっては、統一した安全基準を設け、天候や気温などの状況が基準を超過した場合にはアクティビティを催行しないことをあらかじめ地域で合意しておくこと等も有効な手立てとなる。

オーバーツーリズムの懸念が顕在化する中、地域のルール・マナーを発信することも大切である。地域への誘客とあわせて、地域を訪れる上で守ってほしいマナー、認識しておくべき事項を、地域自らが発信することが、地域自身による観光地のマネジメントの観点から重要となる。

D 情報発信

日本政府観光局(Japan National Tourism Organization、JNTO)は世界各地の一般消費者、メディア、航空会社や旅行会社等に向けて、市場ごとの特性を踏まえた訪日プロモーション活動を担う。より効率的な情報発信に向け、JNTO の取り組みと連携しながらプロモーションを行うことが重要である(後述の「3.「北海道」としてのブランディング・売り出し」も確認されたい)。

また、大枠のプロモーションを JNTO と協力して進めるだけでなく、地域単位での情報発信も重要である。Web サイトや SNS で、訪問に際してあらかじめ旅行者が入手したいと望むであろう情報(地域の飲食店等の店舗やサービスの情報、バリアフリー化や多言語化の状況)を細やかに発信することが望ましい。また、自ら発信することとあわせて、地域の魅力を伝える素材(写真、動画など)の作成や、発信に向けた情報の収集を継続していくことが必要となる。

E A～D を支える取り組み—関係者間の連携の強化

魅力の発揮に向けては、他の地域との連携の強化も重要である。道内に限らず、道外も含めた DMO との連携を強化することで、より広域での誘客の促進につながる。

2. 受入環境整備

2-1 受入環境整備の必要性

地域が誘客に取り組んでいこうとするとき、支障となりうるもののひとつが受入環境である。

受入環境整備は、各施設の多言語対応の状況、キャッシュレス決済等の DX 推進や、観光関連産業の生産性向上に資する機器の整備、非常時対応に向けた体制整備、人材確保まで多岐にわたる。しかしながらこれらは一定規模の投資を要するものであり、単独の地域が自ら取り組むのみでは難しい又は十分に対応できない場合がある。他方で、関係エリアが一体となって投資を行い、エリアとしての水準を引き上げることで、より高い効果が期待できる。

以上を踏まえ、受入環境整備については一地域の課題としてのみではなく、より広域のエリアの課題として取り組んでいくことが必要である。

2-2 これまでの取組

これまでは、宿泊施設、観光施設等のサステナビリティの向上に関する省エネ設備・機器等の導入、地域観光資源の多言語解説の整備、施設のバリアフリー化等に向け、国とし

て補助金等による支援を行うとともに、それぞれの観光地において取り組みを進めてきた(A②(地域特有の魅力の磨き上げ)につながる取り組み)。また、北海道運輸局において公共交通機関の運休情報等を一元的に発信する「北海道旅の安全情報」サイトを整備し、またこのサイトについてそれぞれの宿泊施設等において周知を行い、外国人観光客への円滑な情報の提供に取り組んだ(C①(安全対策)・D(情報発信))。また、コロナ禍中においては、これらにあわせて感染拡大防止に資する機器の導入に向けた取り組みを行ってきた。

令和5年(2023年)5月に新型コロナウイルスの扱いが5類に移行したのち観光需要は急激な回復を見せたが、これに伴い、観光関連産業における人手不足が顕在化してきた。このことに対応するべく、人材確保に向け、国において各種支援を講じるとともに、地域においても取り組みを進めた(B(地域の関係者の強化))。

2-3 今後の受入環境整備の取り組み

受入環境整備に向けて、今後、継続して又は新たに必要となる主な取り組みを以下に挙げる。

B 地域の関係者の強化(発見した魅力の発揮に向けて)

受入環境の整備にあたっては、B①(ガイド人材)・②(ツアーオペレーター)の強化ももちろん重要であるが、ここでは特にB③(宿泊業)の強化について述べる。

今後ますます人口減少が進み、人手不足が深刻化していく中で、宿泊業を持続可能なものとするためには、B③(i)宿泊業の魅力向上による競争力の向上と、(ii)宿泊業そのものの省人化の取り組みを行うことが重要である。特に、(ii)省人化の取り組みにあたっては、省人化が可能な業務と困難な業務を整理した上で、省人化が可能な業務については機器の導入等を進めるとともに、省人化が困難な業務に集中的に人員を割くことにより、効果的な人材配置が可能となる。

C 安心・安全の確保

受入環境を整備するに当たっては、その前提として観光客の安全の確保が必須である。1-3C で述べた情報共有の体制の構築に加え、災害発生時の避難計画等に観光客の避難を盛り込むことが重要である。

また、多様な属性の観光客を受け入れるためには C②バリアフリー化・ユニバーサルツーリズムの推進が欠かせない。

バリアフリー化を考える上では、個々の施設だけではなく前後の経路も含めた、旅行全体を一連の移動として捉えてバリアフリー化を進めることが重要であり、そのためには個々の施設だけの取り組みに留まることなく、周辺の施設や公共交通機関との連携が必要である。

また、ユニバーサルツーリズムの推進のためには、表示や音声放送の多言語化も重要である。観光施設や宿泊施設において多言語化を進めることで、インバウンドへの快適な旅行環境の提供につながるだけでなく、災害発生時などの緊急時にも避難を容易にする等の点において、危機管理の観点でも重要である。

D 情報発信

旅行者に向けた情報発信も重要である。地域の魅力やコンテンツだけでなく、その前提となる受入環境の情報(バリアフリー化の状況、多言語対応の可否・対応している言語、対応可能な決済方法、Wi-Fi スポットの整備状況や位置等)についても、事前に確認できるように発信しておくことが望ましい。

E A～Dを支える取り組み—関係者間の連携の強化

以上について、個々の施設の取り組みも重要だが、地域全体で連携することが重要である。地域全体で受入環境を整備し、同じ水準で旅行できる環境を整えることで、旅行者が安心して訪れることが可能となる。

3.「北海道」としてのブランディング・売り出し

3-1 「北海道」としてのブランディングを行うことの意義

北海道は三大都市圏以外の「地方」⁴の中では、インバウンドに最も選ばれているが⁵、絶対数は依然として東京、大阪、京都に及ばない状況が続いている。

だからこそ、「日本の一地域」としてだけではなく、それ自体が目的地となる旅行地として「北海道」のブランディングを行い、売り出す必要がある。ただし、北海道がまだ十分に認知されていない市場に対するアプローチでは「日本」を前面に出し「Hokkaido, Japan」として売り出すことが有効である場合もあることから、対象とする市場の状況に応じたアプローチとする。

3-2 これまでの取組

これまで、国としての観光立国の方針のもと、インバウンドの本格的な受入に向けて、北海道の魅力発信に取り組んできた。

国全体としての観光立国の動きは、平成15年(2003年)1月、小泉純一郎総理(当時)が観光立国懇談会を主宰したことに始まる。同年4月から「ビジット・ジャパン事業」が始まり、平成18年(2006年)に観光立国推進基本法が成立、平成19年(2007年)に最初の観光立国推進基本計画を閣議決定し、観光の振興に取り組んできた。

この流れの中で、北海道の、パウダースノーや北海道でしか見られない野生動物といった、独特で、かつ都市部からもアクセスしやすい美しい自然、豊富な農水産物や乳製品をはじめとする多彩な食といった魅力を発信するべく、国と地域関係者(地方公共団体及び観光関係団体等)が広域に連携して訪日プロモーションを実施する体制を構築した。その後も引き続き、国と地域関係者が協力して地域の魅力の発掘を行い、情報発信に努めてきた(A①(各地が持つ魅力の洗い出し)・D(情報発信)・E(関係者間の連携の強化))。

⁴ 令和5年(2023年)3月に閣議決定した観光立国推進計画において、「地方部とは、三大都市圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県)以外の地域をいう。」と定義されていることから、本稿でもこれに倣う。

⁵ 観光庁「宿泊旅行統計調査」(https://www.mlit.go.jp/kankocho/tokei_hakusyo/shukuhakutokei.html)の2023年実績(速報)では、東京、大阪、京都に次いで4位である。

3-3 JNTO 等とも連携した海外へのプロモーション

訪日プロモーション全般の実施に向けては、「観光立国実現に向けたアクション・プログラム 2014-「訪日外国人2000万人時代」に向けて-」(平成26年6月17日観光立国推進閣僚会議決定)において、「JNTO を訪日プロモーション事業の実施主体として、必要な体制を整備する」こととされており、JNTO のプロモーション機能の強化に向けた取り組みが行われてきた。

令和5年(2023年)3月に新たな観光立国推進基本計画が策定されたことを受け、観光庁・JNTO でマーケティング戦略を策定し、JNTO が日本全体のプロモーションを主導する方針を打ち出した。北海道としても、今後、JNTO と連携することでより効率的なプロモーションを進めることが期待されている。

A 地域特有の魅力の発掘・再発見・磨き上げ

これまで発見してきた魅力のアップデートを進めるとともに、新たな魅力、これまで発見されてこなかった魅力を発掘することが求められる。

B 地域の関係者の強化(発見した魅力の発揮に向けて)

これまでの「地域の観光資源を活用したプロモーション事業」等を通じた取り組みにより、既に地域における関係者同士の関係、地方運輸局及び運輸支局と地域の関係者との関係が構築されているエリアもあるが、この関係を維持するとともに、新たなアクターを加え、これまで以上に連携を強化していくことが重要である。

C 安心・安全の確保／D 情報発信

日本を旅行する上で把握しておくべき情報をあらかじめ発信することも重要である。情報発信にあたっては地域が個々に発信するべき情報と、日本全国で共通する情報とを峻別し、それぞれに最も伝わりやすい方法での発信を行うことが外国人観光客の利便向上に繋がる。

E A～Dを支える取り組み—関係者間の連携の強化

JNTO と連携してのプロモーションを行う上では、それぞれの地域や「北海道」という日本の中の一地域としてだけでなく、他の地域と連携して取り組みを行うことが重要である。

また、プロモーションを行うにあたっては、市場ごとの状況を踏まえて取組を進めることが重要である。既に日本に多くの観光客が訪れている国や地域であればそれぞれの地域の特性を前面に活かしたプロモーションが有効であろうし、まだ十分に開拓されていない国や地域であれば、まずは JNTO が主導して日本全体としてのプロモーションを行うことが必要になる。JNTO のノウハウを生かし、また他の地域ともそれぞれの特性を生かしながら連携・協力して取り組んでいくことが望ましい。

4. アドベンチャートラベルの推進

4-1. アドベンチャートラベル推進の意義

アドベンチャートラベル(AT)とは、自然のなかでのアクティビティや異文化体験を通じて、地域の人々と双方向で触れ合い、楽しみながらその土地の自然と文化をより深く知ることによって自分の内面が変わっていくような旅行形態をいう。その土地の自然や文化、すなわち地域そのものを目的とする旅行であり、地域の活性化に大きく寄与する。

また国際的な AT 市場規模はコロナ前の時点で約 72 兆円と推計され、成長著しい分野である。さらに、AT を志向する旅行者は高学歴・高所得者が多く、経済的な効用も大きい傾向にある。

豊かな自然、縄文文化やアイヌ文化をはじめとする多様な文化や食といった観光資源が豊富にある北海道は、AT の適地としての要件を満たす。

AT は「地域の魅力を活かす」「地域のためになる」「地域に負荷をかけない」3要件を全て満たすことから、ここでは北海道における AT 推進に向けた取り組みについて述べる。

4-2. これまでの取組

北海道では、平成27年(2015年)からATの可能性に着目し、ATデスティネーションとしての北海道の質・認知度の向上に向けて取り組み、令和5年(2023年)9月には札幌を中心にAdventure Travel World Summit Hokkaido Japan (ATWS2023)が開催されるに至った。

ATWS2023 の開催に向けては、AT コンテンツの洗い出し・磨き上げ(A①(各地が持つ魅力の洗い出し)・②(地域特有の魅力の磨き上げ))を、ツアーの催行に向けて関係者間の連携を強化するとともに(B①(ガイド人材の育成)・②(ツアーオペレーターの強化))、安全面の強化(安全基準の設定・共有)(C①(安全対策))を進めた。また、AT デスティネーションとしての日本を広くアピールするために、AT関連の映像制作等を通じた情報発信に取り組んだ(D(情報発信))。

以上の取り組みを進めるべく、地域関係者の連携強化(E①(地域の関係者間の連携の強化)・③(行政機関と地域の関係者との連携の強化))を行うとともに、他の地域との連携(道外 PSA 造成を通じた道外との連携の強化・ATWS2023における Japan Lounge でのアピールに先立つ全国の DMO 関係者のネットワーキングイベントの開催など)(E②(他地域との連携の強化))を行った。

4-3. 今後の AT 推進に向けて

これまでの AT 推進は国や地方公共団体などの行政が方向性を示しながら取り組んできたところ、今後は地域が主体となって AT 旅行商品のさらなる磨き上げ、販売に向けた体制構築を進めることが必要である。また、そのための地域に根差した人材の育成が重要である。

A 地域特有の魅力の発掘・再発見・磨き上げ

コンテンツ洗い出し・磨き上げの継続(A①(各地が持つ魅力の洗い出し)・②(地域特有の魅力の磨き上げ))が重要である。特に令和5年(2023年)9月に開催した ATWS2023では海外の AT 関係者が日本を訪れ、実際に北海道・日本の AT ツアー

を体験した。今後、これらを通じて得られた感想や改善点を反映していくことが必要となる。

B 地域の関係者の強化／E A～Dを支える取り組み

ATWS2023の参加者(国内・国外)を対象に行ったアンケートからは、地域の関係者の強化の重要性についても指摘があった。

特に、長期間のツアーを高いレベルでガイドすることができるガイド人材はまだこれから増やす必要がある。国内向けのガイドだけでなく、海外のAT旅行者が求める水準でのガイドができるよう、研修を通じて能力を向上させる必要がある。

ローカルのツアーオペレーターの強化も重要である。冒頭に掲げた「地域のためになる」「地域を再発見する」「地域の魅力を活かす」「地域に負荷をかけない」観光の実現のためには、地域が主体となって旅行を企画し、販売できるようになることが重要である。そのためには、地域外の手旅行会社による販売だけでなく、地域に根差した旅行会社が自ら販売できるようになる必要がある。

加えて、周辺業界との連携強化も重要である。観光は複合産業であるが、中でも特に関わるフィールドが広いATを円滑にかつ高品質に提供していくためには、交通手段の確保、高品質な宿の確保、地域の自然資源の活用といった様々な分野と連携していく必要がある。

C 安心・安全の確保

【具体例】2-3でも述べたところであるが、・アクティビティリスクを踏まえた安全対策を講じることが重要である。特に、その地域を初めて訪れる旅行者が難易度のレベルの高いアクティビティを体験しようとする場合、その土地の気候・地形といった前提条件の理解が十分でなく、重篤な事故につながる可能性がある。特に事前の情報共有が重要である。

D 情報発信

上記Cで述べたところと重複することもあるが、事前に行程について綿密な情報共有を行うことが特に重要である。また、その地域が発信したい情報、AT旅行者が必要とするであろう情報をあらかじめまとめておくことが望ましい。

E A～Dを支える取り組み

ATWS2023の開催に向けては、行政機関と地域の事業者とが連携して取り組み、このことによって数多くのツアーや大規模な会議を円滑に開催することが可能となった。今後の取り組みに向けては、一層地域の関係者の関与を増やし、地域が主体的にATに取り組んでいくことが重要である。

また、ATは広域での連携が重要であることから、まだATに本格的に取り組んでいないものの参画の意向がある地域にこれまでのノウハウを共有し、ともにATに取り組んでいく「パートナー」として関係を築くことが必要である。

II. 関連する方針

1. 「北海道における外国人観光旅客の来訪の促進に関する方針(地域方針)」の設定 設定の意義

本方針は平成30年(2018年)6月に「訪日外国人旅行者周遊促進事業費補助金交付要綱」及び、「訪日外国人旅行者周遊促進事業実施要領」に基づき設定していたが、今般、令和5年(2023年)3月に新たな「観光立国推進基本計画」が閣議決定されたことに加え、コロナ禍を経て観光を取り巻く状況も変化してきたことを踏まえ、令和5年(2023年)6月に改訂を実施した。

なお、本方針は「地方部での滞在促進のための地域周遊観光促進事業」の計画策定の際の指針として使用している。

※参考資料として本方針の全文を添付予定。

2. プロモーション戦略の策定 戦略策定の意義

観光庁、JNTOでは「観光立国推進基本計画」を踏まえ、持続可能な観光・消費額拡大・地方誘客促進の実現に向けて、きめ細やかなプロモーションを展開するための「訪日マーケティング戦略」を策定したところ。戦略は観光庁、JNTO、運輸局、DMO/地方公共団体等の間で共有し、各主体が政府目標達成のため、効果的かつ効率的な施策を展開することとしている。今後、戦略の内容を考慮し、北海道の優位性を踏まえた独自のマーケティング戦略の策定に向けて検討していく。

【資料編】

I. 日本の観光を巡る状況

1. コロナ前までの観光政策

日本はこれまで、「新成長戦略」(平成22年6月18日閣議決定)⁶において7つの戦略分野の一つとして観光立国の実現を掲げてから、本格的に観光の振興に取り組んできた。平成28年(2016年)の「明日の日本を支える観光ビジョン」(平成28年3月30日明日の日本を支える観光ビジョン構想会議決定。以下「観光ビジョン」という。)⁷では、令和2年(2020年)に訪日外国人旅行者数 4,000 万人、訪日外国人旅行消費額8兆円とし、更には令和12年(2030年)にそれぞれ 6,000 万人、15兆円とする高い目標を掲げた。政府一丸、官民一体となった取組を進めた結果、令和元年(2019年)、訪日外国人旅行者数は 3,188 万人、訪日外国人旅行消費額は 4.8 兆円まで増加し、インバウンド観光は急速な成長を遂げた。

2. コロナによる影響

2-1 インバウンド需要を巡る状況

令和2年(2020年)から、新型コロナウイルス(以下「コロナ」という。)が世界中で猛威を振るい始めた。感染拡大防止策の一環として、政府は水際対策を強化し、出入国の制限を行った。また諸外国においても同様の水際対策の強化が行われ、その結果、同年4月には国際線航空便による移動需要はほぼ消滅した⁸。平成29年(2017年)の「観光立国推進基本計画」(平成29年3月28日閣議決定)⁹においてインバウンド誘致の一大イベントとして位置づけられていた2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会も1年延期されたうえで無観客開催となるなど、長らく観光業界への逆風が続いた。

全世界的に移動抑制の傾向は続き、国際線の乗客数は令和3年(2021年)12月においては令和元年(2019年)同期比約6割減¹⁰、令和4年(2022年)12月においては令和元年同期比約3割減¹¹となっていたが、令和5年(2023年)11 月に至り、令和元年同期比98.2%¹²とコロナ前とほぼ同水準まで回復した。

日本においても、国内の感染状況を踏まえて令和4年(2022年)3月から順次水際対策を緩和し、外国人の新規入国制限の見直しを進め、同年10月から入国時検査の撤廃等本格的な受入再開を行った。その結果、令和5年(2023年)11 月時点で、訪日外国人旅行者数は令和元年(2019年)同月とほぼ同数まで回復するに至った。

2-2 国内需要を巡る状況

令和2年(2020年)4月7日から5月25日まで緊急事態宣言が発出され、都道府県をま

⁶ <https://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/index.html>

⁷ https://www.mlit.go.jp/kankocho/topics01_000205.html

⁸ (IATA「COVID-19 Downgrade for global air travel outlook」(令和2年9月29日発表)

<https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook/>

⁹ https://www.mlit.go.jp/kankocho/news02_000307.html

¹⁰ IATA「Air Passenger Market Analysis」December 2021 <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-passenger-monthly-analysis---december-2021/>

¹¹ IATA「Air Passenger Market Analysis」December 2022 <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-passenger-market-analysis---december-2022/>

¹² IATA「Air Passenger Market Analysis」November 2023 <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-passenger-market-analysis---november-2023/>

たぐ不要不急の移動の自粛が求められた。

感染がいったん落ち着いたことを踏まえ、同年7月22日から GoTo トラベル事業が開始された。これにより、同年5月時点で前年同月比79%減となっていた国内需要は、同年11月時点で、令和元年(2019年)同月の約75%まで回復した。しかしながら再び感染者数が増加したことを受けて、令和2年(2020年)12月末には全国で GoTo トラベル事業を停止し、令和3年(2021年)1月8日から3月21日まで、4月25日から9月30日まで緊急事態宣言が発出されるに至った。感染拡大防止策の実施と並行して、同年4月からは GoTo トラベル事業に代わる「県民割」事業を一部地域で開始し、令和4年(2022年)10月からは「全国旅行支援」へと拡大した。これにより、同月時点で延べ宿泊者数が令和元年(2019年)同月を上回るなど、国内需要の喚起に一定の効果を生じた。

2-3 観光業を巡る状況

インバウンド需要の蒸発、また緊急事態宣言に伴う移動自粛要請により、観光需要は大きく落ち込んだ。

世界的な感染拡大の終息が見込めない中、まずは先述のとおり国内需要の喚起のため、GoTo トラベル事業や県民割・全国旅行支援事業を実施した。また、全業種共通の支援策として、中小企業を対象とした無利子・無担保の融資、いわゆる「ゼロゼロ融資」を行うほか、雇用調整助成金の特例、他業種への出向の支援などを措置した。

コロナの影響により、令和2年(2020年)には宿泊業の倒産は100件を超える状況にあったが、これらの支援策により、令和3年(2021年)・令和4年(2022年)には2年連続で倒産件数が減少するに至った。

3. コロナ後の状況

3-1 インバウンド需要を巡る状況

日本政策投資銀行(DBJ)と日本交通公社(JTBF)が共同で実施している「DBJ・JTBF アジア・欧米豪 訪日外国人旅行者の意向調査」では、「第2回新型コロナ影響度特別調査」(2020年12月実施)¹³、「第3回新型コロナ影響度特別調査」(2021年10月実施)¹⁴、「2022年度版」(2022年10月実施)¹⁵において、アジア・欧米豪それぞれで、日本は「次に海外旅行したい国・地域」の調査で1位となるなど、コロナ終息前から日本への期待は高かった。現に、水際対策緩和後は順調に回復が進み、令和6年(2024年)4月にはコロナ前同期と比べ104%の回復を見せ、7か月連続でコロナ前の水準を上回っている¹⁶。

3-2 国内需要を巡る状況

全国旅行支援をはじめとする需要喚起策の影響もあり、日本全国では、国内需要の回復はインバウンド需要の回復よりも早く、全国の数字としては令和4年度(2022年度)下半期

¹³ DBJ・JTBF アジア・欧米豪 訪日外国人旅行者の意向調査(第2回 新型コロナ影響度 特別調査)

<https://www.dbj.jp/upload/investigate/docs/a2daa5fcdcbcb44a02f880ec717295b1f.pdf>

¹⁴ DBJ・JTBF アジア・欧米豪 訪日外国人旅行者の意向調査(第3回 新型コロナ影響度 特別調査)

<https://www.dbj.jp/upload/investigate/docs/4f5b09690b494cd1baea1189681ca5d1.pdf>

¹⁵ DBJ・JTBF アジア・欧米豪 訪日外国人旅行者の意向調査 2022年度版(2022年10月26日)

<https://www.dbj.jp/upload/investigate/docs/7ccfe6956b812ca76e024b7356e96093.pdf>

¹⁶ 観光庁長官記者会見(2024年5月15日実施)

<https://www.mlit.go.jp/kankocho/soshiki/chokankaiken/2024.html>

にはコロナ前とほぼ同水準まで回復するに至った。

II. 日本の観光政策

1. 新たな方針

1-1 新たな観光立国推進基本計画

今後の日本の観光の復活に向けては、以上のようなコロナによる変化やコロナ前からの課題を踏まえ、単なるコロナ前への復旧ではなく、持続可能な形での復活を図ることが求められる。そこで政府は令和5年(2023年)3月31日、令和5年度(2023年度)から3年間の方針を定める「観光立国推進基本計画」(以下「令和5年基本計画」という。)を閣議決定した。

令和5年基本計画においては、観光の意義を以下のとおり整理している。

旅のもたらす感動と満足感は、誰もが豊かな人生を生きるための活力を生み出す。観光は学習・社会貢献・地域交流の機会でもあり、観光により地域の魅力を発見し、楽しみ、家族の絆を育むことは、ワーク・ライフ・バランスの充実にもつながる。観光を通じて住民が自らの地域に誇りと愛着を感じることは、活力に満ちた地域社会の持続可能な発展を可能にする。加えて、観光を通じて異文化を尊重し、世界の人々と絆を深めることは、草の根から外交や安全保障を支え、国際社会の自由、平和、繁栄の基盤を築く国際相互理解を増進する。

こうした観光の多面的な意義は、コロナや気候変動をはじめ、広い意味での持続可能性が地球規模で課題となる中でも変わることはなく、国際情勢の複雑化が顕著な今、双方向での人的国際交流は、むしろその重要性を増している。¹⁷

この令和5年基本計画では、「持続可能な観光」、「消費額拡大」及び「地方誘客促進」の3つをキーワードに、これまで以上に質の向上を重視した観光へと転換していくことを目標としている。

【参考資料1】観光立国推進基本計画の概要一枚図・目標

1-2 アウトバウンド政策への取り組み

令和5年基本計画の閣議決定に先立ち、令和5年(2023年)3月15日、観光庁は「アウトバウンドの本格的な回復に向けた政策パッケージ」を公表した¹⁸。これは「アウトバウンドの本格的な再開を見据えて、イン・アウトを両輪として双方向の交流拡大を図り、出国日本人数の令和元年水準(約 2,000 万人)超えを目指す」とされたものであり、インバウンド政策とあわせてアウトバウンド政策に取り組むことを示したものである。

【参考資料2】アウトバウンドの本格的な回復に向けた政策パッケージ概要

2. 生じつつある課題とその対応

急速なインバウンド需要回復や、またコロナ前から存在し、コロナによって深刻化した構造的課題のうち、特に大きなものとして以下の2つが挙げられる。

¹⁷ 「観光立国推進基本計画」<https://www.mlit.go.jp/common/001299664.pdf> (P.1 第1 1. はじめに)

¹⁸ 観光庁「アウトバウンドの本格的な回復に向けて集中的に取り組めます」(令和5年3月15日)
https://www.mlit.go.jp/kankochonews/12_000001_00029.html

2-1 人手不足

宿泊事業者をはじめとする観光業全般において、観光需要の回復に伴う人手不足が顕著となっている。全業種的に人手不足が深刻化しているが、令和6年(2024年)5月時点で、宿泊・飲食業は全ての業種の中でも突出した人手不足の状態に陥っている¹⁹。賃金上昇率も高まりつつあるが、全業種的な人手不足の状況の中、引き続きの対応が求められている。

2-2 オーバーツーリズムへの懸念

国内外の観光需要の急速な回復に伴い、一部の地域・時間帯では混雑やマナー違反による地域住民の生活への影響や、旅行者の満足度低下への懸念が生じつつあった。

そこで、岸田総理大臣による指示を受け、関係省庁が一丸となってオーバーツーリズムの未然防止・抑制に資する施策・取組を検討、実施するべく、令和5年(2023年)9月に「オーバーツーリズムの未然防止・抑制に関する関係府省庁対策会議」を立ちあげ、同年10月に「オーバーツーリズムの未然防止・抑制に向けた対策パッケージ」²⁰を観光立国推進閣僚会議において決定した。

3. 小括

コロナにより観光業は大きな影響を受けたが、1-1において整理したとおり、観光の持つ意義の重要性、また産業としての観光業が日本の経済にもたらす意味の大きさには変わりなく、政府として、引き続き観光を推進する方針に変わりはない。

コロナ後の観光の推進にあたっては、コロナ前の目標に加えて、外国人観光客の一人当たり消費額・地方部における宿泊数の増加を新たに目標として掲げている。

Ⅲ. 北海道の観光を巡る状況

1. 北海道と観光を巡る概観

1-1 北海道における観光推進の意義

北海道においては、観光産業は、日本の食料基地として大きな役割を担っている農業及び漁業を合わせた生産額を超える経済規模を有しており、公共投資の減少等によって厳しい状況にある地域の雇用の大きな受け皿としての役割を担うなど、名実ともに、北海道の基幹産業となっている。

観光は、宿泊業や旅行業のみならず、航空・鉄道・バス・タクシーなどの運輸事業、農業・漁業をはじめ、飲食店や百貨店、土産店などの小売業など幅広い産業とも密接に関わっているため、その経済波及効果は高い。観光が地域経済に及ぼす影響は大きいことから、特に、第二次産業の割合が低く、雇用の場の確保が難しい都市部以外の地域では、観光への期待が非常に高い状態であった。

¹⁹ 内閣府「月例経済報告等に関する関係閣僚会議資料」(令和6年5月)

<https://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei/2024/05kaigi.pdf>

²⁰ 「オーバーツーリズムの未然防止・抑制に向けた対策パッケージ」(令和5年10月18日観光立国推進閣僚会議決定)

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kankorikkoku/kettei/siryou17.pdf>

(首相官邸 HP 閣僚会議決定一覧 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kankorikkoku/kettei/index.html>)

1-2 コロナ前からコロナ禍に至るまでの北海道の観光を巡る状況

コロナ前において、観光地としての北海道の魅力は大きく、コロナ前の令和元年(2019年)においては日本を訪れる外国人観光客の8.0%(訪問率による順位は全都道府県中8位)、そのうち観光・レジャー目的に限れば9.7%(同順位は全都道府県中6位)が北海道を訪れていた²¹。数字にして、令和元年度(2019年度)の外国人の北海道観光入込客数は244万人、道外客・道内客を含む北海道観光入込客数の総数は5,277万人にのぼった。

しかしながら、コロナにより、北海道の観光は非常に大きな影響を受けた。上述のとおり令和2年(2020年)後半に措置されたGoToトラベル事業により、全国的に国内旅行の需要が喚起され、一時的に宿泊者数が持ち直した。同年末から2021年初頭にかけて北海道内で感染が拡大したことにより需要が大きく落ち込み、その後も全国平均と同等以上の減少が続いたが、令和4年(2022年)に入ってから北海道全体の延べ宿泊者数ベースでは概ね全国平均を上回る回復傾向が続いた。令和5年(2023年)5月の新型コロナウイルスの5類移行後も、北海道を訪れる国内の旅行者は全国よりも好調な回復が続いている。

一方、インバウンド需要については、コロナに伴う水際対策の強化により国際航空路線が発着可能な空港が限定された中、コロナ前において来道外国人の受入の拠点であった新千歳空港を発着する国際航空路線も全て休止をやむなくされるなど、大きく制限を受けた。令和6年(2024年)夏スケジュールの段階において、新千歳空港をはじめとする道内の国際線就航空港の国際便の回復率は全国の回復率よりもやや鈍い状態が続いている。このような影響もあり、新型コロナウイルスの5類移行後、全国のインバウンド旅行者数は令和5年(2023年)7月時点で既にコロナ前同期を超えたのに対し、北海道は令和5年(2023年)11月・12月を除いてコロナ前同期の実績を下回る状況が続いている。

コロナ前において、道内総観光消費額は1兆5,159億円に上り、その経済波及効果(生産誘発額)は、2兆1,910億円と推計されていた。このうち直接効果(1兆2,592億円)は7,814億円(直接効果による粗付加価値額)の観光GDPを生み出していたが、これは平成29年度(2017年度)の道内総生産(名目GDP=19兆4,301億円)の4.0%に相当し、食料品製造業(7,090億円)や農業(6,947億円)、金融・保険業(5,731億円)、電気・ガス・水道業(6,350億円)などを上回る規模であった。またこの経済波及効果(生産誘発額)2兆1,910億円により、210,111人/年の新規雇用者を誘発すると推計されるところ、これは道内就業者数(「令和元年度(2019年度)道民経済計算年報」における就業者数(内ベース)2,415,728人)の8.8%に相当するなど、観光業が北海道の経済に果たす役割は極めて大きかった。

【参考資料3】インバウンドの数ベースの推移(2022年まで)

1-3 コロナ後の北海道の観光需要の状況

令和5年(2023年)の夏はコロナによる行動制限が完全に撤廃されて初めての夏となった。同年7月時点では、北海道における国内客・外国人観光客を合わせた延べ宿泊者数は令和元年(2019年)同月を上回るなど、本格的な回復を見せた。一方で、外国人観光客に限れば、コロナ前の令和元年度(2019年度)において外国人来道者の約4分の1を占めていた中国をはじめとする諸外国からの訪日需要が十分に回復していなかった影響を受け、全

²¹ JNTO「2019年 都道府県別訪問率ランキング(全体・全体)」<https://statistics.jnto.go.jp/>

国平均を下回り、コロナ前の8割にとどまった。

同年の冬においては、先述のとおり、同年11月及び12月の時点ではコロナ前同期の実績を上回った(11月は114.5%、12月は114.4%)。しかしながら、令和6年に入ってからコロナ前の実績を下回る状況が続いている。

1-4 北海道の観光の周辺状況

1-4-1 航空

令和3年(2021年)3月、北海道エアポート株式会社による稚内・釧路・函館・帯広・女満別空港の運営が開始され、これをもって北海道内7空港特定運営事業が開始された。同社の中期事業計画(令和2～6年度(2020～2024年度))においては「世界の観光客を魅了し、北海道全域に送客するマルチ・ツーリズムゲートウェイの実現に向けた成長基盤の構築」を基本的な方針として掲げ、「7空港の明確な役割分担による航空ネットワークの分散・拡大」や「デジタルマーケティングによる段階的な観光流動づくり」に向けた取り組みを掲げており、これにより道内航空ネットワークのさらなる拡充が期待される。

また令和2年(2020年)春には新飛行ルートの導入により羽田空港の発着回数が増加したが、この増加分は全て国際線に割り当てられている。コロナの影響により国際線は運休を余儀なくされたが、今後の復便に際しては、羽田－新千歳は国内線の中で年間の乗降客数が最も多い路線であり、羽田からの乗り継ぎの利便性も高いことから、新千歳空港、ひいては北海道へのインバウンド受入拡大にも裨益することが期待される。

一方で、ウクライナ情勢を踏まえ、国内大手航空会社は、欧州路線の航路をロシア上空を迂回する形に変更しており、これにより飛行時間の増加・運賃の高騰が生じており、ひいては復便・増便の際のリスクとなっている。

1-4-2 鉄道

①北海道新幹線

北海道新幹線の札幌延伸に向けた工事が進められているところ、札幌延伸の効果として、札幌－東京間の移動時間が大幅に短縮され、札幌圏－函館圏－東北・関東圏の往来が活発化することが期待される。また、札幌－東京間も5時間1分で連絡されることとなり、東日本全体の往来の活性化に資するものと期待される。

経済効果としては、札幌開業により、北海道における生産波及効果が25,865億円、雇用創出効果が197,082人、また交流人口は42.4万人の純増が見込まれている²²。

②ローカル線

国土交通省は平成30年(2018年)7月27日、JR北海道に対し、事業の適切かつ健全な運営に関する監督命令として、「JR北海道の経営改善について」²³の取り組みを着実に進めることを命じた。

しかしながら、当該命令に基づき策定された令和5年度までの中期経営計画に掲げている収支改善の目標を達成することは困難な状況となり、令和6年(2024年)3月15日

²² 北海道「北海道新幹線札幌延伸による経済波及効果調査事業の概要」(平成25年6月)
https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/5/3/9/9/1/0/5/_sapporo-kouka.pdf

²³ 国土交通省「JR北海道の経営改善について」https://www.mlit.go.jp/report/press/tetsudo05_hh_000085.html

に改めて監督命令を発出し²⁴、JR北海道に対して、経営改善に向けた取組をより一層深度化及び加速化するように命じた。これにより、基本指標となる収支・輸送密度に加え、観光利用収入等の線区の特성에応じた目標を設定するとともに、観光線区、都市間幹線交通等の線区ごとの特性に留意して取組を行うこととなる。

1-4-3 路線バス・タクシー

①路線バス

道内各地のバス路線で、主に、運転者不足を理由とした廃止や減便が進みつつある。他業種と比較して、拘束時間が長いわりに年収が低く、待遇面での競争力が低いことなどの理由に加え、全業種的な人手不足の状況下もあって、新たな採用が進んでいない。

②貸切バス

コロナ明けの人流の活発化に伴い需要は回復しているものの、路線バス同様、運転者不足により、需要と供給のミスマッチが生じている。

③タクシー

路線バスと同様の理由からタクシーも運転者不足が深刻化している。タクシーはコロナ禍において需要が急減し離職が増加した上、感染リスクを懸念する高齢運転者の引退・廃業も進んだが、コロナ後において需要が回復しつつあるのちも十分な運転者の数を回復できていない。

2. 課題

2-1 北海道特有の構造的課題

北海道の観光を考える上で重要な観点として、以下の構造的課題が挙げられる。

2-1-1 観光入込の道央圏への集中

令和元年(2019年)の訪日外国人宿泊延べ数は、北海道全体で 753.6 万人であったが、そのうち 72.7%が道央圏に集中していた。

これは、道央圏には同年時点で国際線・国内線ともに就航数が最も多かった新千歳空港があること、そもそも旅館・ホテルが多いこと(令和元年度(2019年度)において客室数ベースで道央圏が全道の約53%を占める²⁵)、さらには新千歳空港から北海道内各地への移動手段が限られることが理由であると考えられる。

2-1-2 観光入り込みの繁閑格差

令和元年(2019年)までの道内月別延べ宿泊者数の推移は、国内客も含めた全数で見ると、夏季の7～9月、冬季の12月～1月が特に多く、一方で4月・11月が少なかった。外国人観光客に限れば、需要が落ち込む期間が3～5月・9～11月とより長く、繁閑差が大きい。

²⁴ 国土交通省「JR 北海道の経営改善について」https://www.mlit.go.jp/report/press/tetsudo05_hh_000145.html

²⁵ 令和元年(2019年)北海道保健統計年報 第104表

<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/sum/hoso/hotou/hotou01/86030.html>

国内客・外国人観光客のいずれも需要が落ち込む時期が概ね重なっており、観光業者にとって、通年で雇用する従業員やベッド数の増加に向けた投資にマイナスに働く要因となっている。

2-2 他地域と共通する目下の課題

これらの北海道特有の課題に加え、Ⅱ2で指摘した全国的な課題は北海道においても生じている。

2-2-1 人手不足

コロナ中は需要の大幅かつ急激な減少に伴い、雇用調整助成金を活用した休業・出向を進めるほか、他業種への転職を募っていた。その結果、令和4年度(2022年度)の北海道における「宿泊業、飲食業」関連の職種である「給仕、接客サービス」については、有効求人数が令和元年度(2019年度)に比べて2割超減少するに至った²⁶。

しかしながら、需要が好調に回復していく段に至り、北海道内の観光関係事業者からも人手不足の声が聞かれるようになった。また、北海道においては全国を上回る速度で人口減少・少子高齢化が進行しており、平成27年(2015年)から令和2年(2020年)にかけての生産年齢人口が減少する速度・高齢者人口が増加する速度のいずれも全国平均を上回っている。さらに道外、特に東京圏への人口流出も続いている²⁷。

2-2-2 オーバーツーリズム

北海道においてもオーバーツーリズムの懸念は生じつつある。北海道におけるオーバーツーリズムの懸念のうち、令和5年補正予算による観光庁事業「オーバーツーリズムの未然防止・抑制による持続可能な観光推進事業」で採択されている地域を例に、以下2類型について述べる。

①観光客の迷惑行為

美瑛など一部観光地において、観光客が写真撮影等を目的として車道に出る、畑等の私有地に無断で立ち入るといった行動が見られる。これにより、交通への支障や、畑の踏み荒らし等の被害が生じ、地域住民の生活に影響を及ぼすことが懸念される。

②需要超過によるサービス提供の不足・価格の高騰

冬季に富裕層の外国人観光客が多く訪問する地域の例として、ニセコ・倶知安地域が挙げられる。これらの地域では、宿泊場所からの移動手段として富裕層が冬の間タクシーを借り上げることや、またそもそもタクシーによる移動需要が供給を大きく上回っていることなどにより、地域住民の移動の手段がなくなってしまうといった課題が生じている。

²⁶ 北海道経済部労働政策局雇用労政課「本道の雇用情勢について～本道の雇用情勢に関する点検評価(令和4年分)～」
<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/rkr/koyojinzaikihonkeikaku.html>

²⁷ 北海道人口ビジョン(改訂版)のオープンデータ
<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/csr/jinkou/senryaku/jinkouvisionopendata.html>

またこのほかにも、宿泊施設の需要が供給を大きく上回る一方、先述の繁閑差の影響や建設費高騰等により、新たな宿泊施設の建設が進まないために供給が追いつかず、宿泊費の高騰を生じている地域も見受けられる。

2-2-3 特定国への依存

令和元年(2019年)の訪日外国人来道者の国・地域別の割合を見ると、全体の9割近くがアジアからの旅行者であった(総計 244.2 万人のうち 208.7 万人、85.5%)²⁸。全国の訪日外国人旅行者の国・地域別の割合を見ると、アジアからの旅行者の割合はほぼ同程度(全体の84.1%)であった。

一方で、コロナ明けの令和5年(2023年)のデータでは、北海道の外国人延べ宿泊者数のうちアジアからの旅行者が占める割合は8割超と引き続き高い一方、全国の数字で見ると外国人延べ宿泊者のうちアジアからの旅行者が占める割合は6割程度に留まり、アメリカからの旅行者の割合がコロナ前に比べて大きくなっている。これは中国をはじめとする一部の国からの回復に時間を要している一方、アメリカの旅行意欲は概ね高く、直行便がある首都圏を中心にアメリカをはじめとする欧米圏からの訪問が増えていることから、相対的にアメリカからの旅行者の割合が伸びていると解される。

コロナ後のインバウンド需要を十分に取り込むため、北海道においても、欧米圏からの訪問者の増加を図り、特定国・地域への依存を脱却する必要がある。

IV.【別添】参考資料

1. 北海道における外国人観光旅客の来訪の促進に関する方針(地域方針)

2. 関連資料

【参考資料1】観光立国推進基本計画の概要・目標

【参考資料2】アウトバウンドの本格的な回復に向けた政策パッケージ概要

【参考資料3】インバウンドの数ベースの推移(2022 年まで)

²⁸ 北海道経済部「北海道観光入込客数調査報告書」<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kkd/irikomi.html>

おわりに

日本における観光は、「成長戦略の柱、地域活性化の切り札」と位置付けられている。数十年来の課題である少子高齢化と人口減少が勢いを増して加速していく現下の状況であっても、観光振興を通じて交流人口・関係人口を拡大し、減少した定住人口から得られていた以上の消費をもたらすことができるならば、経済成長、地域活性化に繋がる。

しかしながら、「稼ぐ」ことだけを目的とした観光には限界がある。そもそも観光による交流人口・関係人口の拡大は、あくまで「柱」「切り札」のひとつにすぎないのではないか。柱一本で家は立たず、切り札一枚だけでは勝負はできない。交流人口・関係人口の拡大は日本の根本的な課題である人口減少・少子高齢化それ自体の解決には直結せず、他の対策も同時に進めていく必要がある。

そして観光振興を論ずるにあたり指摘しておくべき点として、日本経済を支える多くの産業と観光業との違いがある。それは、観光業が、「金銭によっては補償し得ない資源である地域、あるいは人の暮らしそのものを使う産業であること」ではないか。

「いいもの」を「安く」売るならばひとときは増収に繋がるだろう。しかしその「得」はどこから生じたものか。地域や、その地域に暮らす人の暮らしに負荷を掛けて得たものではないか。一方的に負担を課す不均衡なあり方では、観光を真に持続可能なものとすることはできない。

地域に負担のみを掛けてしまう観光は、決して「成長戦略の柱」でも「地域活性化の切り札」でもありえない。であるならば、何を目指すべきか。観光を一過性のものとしてではなく、長期的な成長・地域活性化のために用いようとするのであれば、目指すべきは、事業者や旅行者だけが潤うのではない、地域にも、また環境そのものにもメリットをもたらす観光であり、継続的に富をもたらし、それ自体によって地域を豊かにする観光である。

以上の問題意識に基づいて、本稿では北海道観光が目指すべき姿を「地域のためになる」「地域を再発見する」「地域の魅力を活かす」「地域に負荷をかけない」観光、すなわち「地域が主体となる観光」と述べた。

超高齢化社会に至った日本の今後のあり方を考えなければならない局面にあっても、あるいはあるからこそ、地域に住まう人が充実した暮らしを持てる、他の地域を訪問することによって豊かな経験を得られる、そのような地域社会を目指すことが重要だ。その答えの一つとして観光を提示し、本稿を締め括る。