

第3回 「持続可能な観光地域経営の推進に関する調査検討委員会」
議事要旨

日時：2021年2月17日（水）13:00～15:00

場所：運輸総合研究所2階会議室

出席者：座長 山内弘隆（一財）運輸総合研究所所長、一橋大学大学院経営管理研究科特任教授
座長代理 清水哲夫 東京都立大学大学院 都市環境科学研究科 観光科学域 教授
委員 乾 有貴 東京大学公共政策大学院 交通・観光政策研究ユニット(TTPU)特任准教授
加藤久美 和歌山大学観光学部・大学院観光学研究科 教授
熊田順一 株式会社 JTB 総合研究所グローバルマーケティング室 室長、主席研究員
二神真美 名城大学外国語学部 国際英語学科 教授
古屋秀樹 東洋大学国際観光学部 教授
本保芳明 国連世界観光機関(UNWTO)駐日事務所 代表
矢ヶ崎紀子 東京女子大学現代教養学部 国際社会学科 コミュニティ構想専攻 教授
鷲田祐一 一橋大学大学院経営管理研究科教授
矢本哲也 岐阜県観光国際局長
大野 一 観光庁外客受入担当参事官室（代理出席）
宿利正史（一財）運輸総合研究所会長
佐藤善信（一財）運輸総合研究所理事長
奥田哲也（一財）運輸総合研究所専務、ワシントン国際問題研究所長

事務局 運輸総合研究所 齋藤、安田 三菱総合研究所 宮崎、西畠、武部

欠席者：委員 渡久地一浩 沖縄県文化観光スポーツ部部長

議題：

1. 持続可能な指標型観光地域経営の事例調査結果について
2. 全体及び骨子案に対する委員の皆様からのご意見について
3. 「持続可能な指標型観光地域経営の手引き」について
4. 意見交換
5. 今後の作業計画・スケジュール

配布資料：

- 資料1 持続可能な指標型観光地域経営の事例調査結果【最終版】
資料2 全体及び骨子案に対する委員の皆様からのご意見
資料3 「持続可能な指標型観光地域経営の手引き」骨子案【更新版】
資料4 今後の作業計画・スケジュール
参考資料 「持続可能な観光地域経営の推進に関するシンポジウム」レポート

<議事要旨>

事務局から資料1、資料2についての説明があった後、主に以下の意見があった。

(議題1,2について)

- 持続可能な観光地域経営に取り組む主体として、自治体の意識づけ、リーダーシップが重要という共通認識になりつつある。一方で、国内外の事例を見ると、クロアチアや南チロルでは大学や民間シンクタンクのサポート、釜石では外部人材の活用がポイントとなっている。日本国内で人材を育てるため、大学やシンクタンクとパートナーシップを組み、メンターとして機能する必要があるが、海外事例において、大学やシンクタンクと協力する際、資金源は自治体負担なのか、もしくはその他の金銭的な流れがあったのか。
- 自治体の委託事業として、数年間のパイロット事業として取り組まれている場合がほとんど。そのため、次年度予算が確保できるかが不透明で、政策反映に至らない懸念を抱えている。
- 日本の場合は観光庁事業として進める、もしくは京都等の一定の財源を持つ自治体は独自に事業を進めている。今後、大学やシンクタンクとの連携をどのように進めていくかが重要になると考える。
- INSTOへの加入は、大学やシンクタンクといった外部人材を巻き込む機能を有していることが明確になっているが、国内の場合は委託事業が中心であるため、単年で取組が終了するケースが多い。来年度以降の海外事例調査では自治体へのヒアリングも視野に入れている。
- 国内外の事例について、人材面や財源等、全般的に運営側の負荷が大きいという印象を持った。この課題の解決の糸口が見えなければ、手引きを読む前に挫折してしまう。また、海外事例において、定点観測ではなくプロジェクトベースで取組が進められているが、それも一つの有用な方法だと考える。プロジェクト内において課題に対する解決策の提示が行われ、プロジェクト単位でGSTCやJSTSの活用を行う方法もある。アドベンチャーツーリズムやワーケーションといった新たな要素を地域に導入する際、そのテーマで持続可能な観光を推進するアプローチも考えられる。
- 最近観光庁モデル事業以外にも、自治体が独自に指標型観光地域経営を進める動きがある。奈良県は来年度から複数年単位で持続可能な観光地域経営の実践に向けた取組を行う予定であり、東京都や岐阜県でも同様に取組が進められている。このような取組の周知が自治体への勇気づけになるとともに、委員会の成果にも繋がるため、報告書に記載すると良いのではないかと。
- 国内外の事例について、ステップに応じた横断的な整理に加え、苦労や失敗も含めたストーリーがあった方が分かりやすい。報告書だけでなく、運輸総研HP等にストーリー性のある形で公表したかどうか。また、手引きの読者は、指標を選択するプロセス、政策的な裏付け、評価方法といったモニタリングに繋がる一連の流れが分かる事例を求めている。自治体は観光入込客数等の最低限の指標に関連するデータを持っているはずで、そこから徐々に指標を増やして取組を進めるといった、指標例の背景の政策も含めた事例を盛り込むと良い。京都市では新たな観光振興計画策定に当たり、5つほどのなりたい姿を明確化して、それぞれに対応する指標例も検討している。政策とアウトプット、アウトカムの関係が分かる事例が必要である。

- 大学がどのように持続可能な指標型観光地域経営に貢献できるかを考える際、大学は資金・人材ともに不足しているため、民間コンサルタントからの人材援助や行政の資金援助との連携が重要である。東京都 ICT 推進室によるオープンデータ化に関する会議において、観光分野の事例としてオブザーバトリーの紹介を行うとともに、観光地も持続可能性を示さないと市場から選ばれないという流れの中で、資源・資金のある東京都も率先して指標型観光地域経営を進めていくべきだと話した。観光部署は意識を持っていても、環境系のデータベースは観光部署だけでは入手できないので、こういったデータの管理についても今後検討する必要がある。

事務局から資料 3 についての説明があった後、主に以下の意見があった。

- 首長向けのパンフレットを作成するとあったが、手引きの分量が多くなる可能性があるため別途作成するというのか。手引き本体の分量が多いと読まれない可能性もある点は注意頂きたい。
- ヒアリングにおいて、首長と担当者で重視している点が異なる場合があり、例えば首長ヒアリングでは「指標」という用語を使わないものの、手引きで示すような持続可能観光の取組の説明をする例もあった。手引きの概要版という機能に限らず、首長向けのパンフレットが必要と考えている。
- 現在 JSTS モデル地区のアセスメントを担当しており、5つのモデル地区における 140 指標の評価やプロファイルの調査を行っている。多くの地域で、地域課題に対応した指標体系が明確になっておらず、個別の指標が取り組んでいるかどうかの確認に終始している。また、エビデンスの確保自体が負担になっており、指標の資料名が記載されているだけで、何を目指し、何を解決したいのか十分記載されていない。140 指標全てを用いるのは非現実的で問題解決や合意形成に直結しない。指標を作ることも重要だが、手引きが示す「課題を特定しモニタリング指標を具体化する」、「重点課題を踏まえて候補指標を特定する」といったステップを踏むことが非常に重要であり、このステップを重視し、課題に対応した指標の選び方を示すロジックツリーを盛り込むことが必要。
- 経営学においても KPI を設定する際に課題を特定することが重要で、課題が分からないと指標が分からないとされており、それと同様だと考える。
- 指標を用いた観光戦略計画の作成を目指す自治体の委員会に出席しているが、課題の特定や指標選定のプロセスが重要だと実感している。同委員会で自治体が提案した指標は、過去のデータを踏まえた伝統的な需要推計の結果だったが、事業者は、宿泊施設の客室数の増減、採算ラインの稼働率が実現する需要レベルに加えて、経営マインドを向上させ利益を出すために少し目線を上げた目標設定を求めている。行政が現実的な目標設定を行う場合と、より高い目標を目指す事業者の想いを汲んで目標設定する場合があるが、ステークホルダーとの協議を怠り事務的に進めると事業者から不信感が芽生えてしまう。また、指標と政策の関係性が分からないと、事業者が自分事として捉えなくなる。そのため、指標の設定選定に当たっては、ステークホルダーのコミットメントを強めること、コロナウイルス感染症の影響により需要が不連続な現状を踏まえること、指標と政策の連関を示すことが必要。全ての指標を政策と連関させるのは難しいため、重点的な指標に絞ることも重要。こうした作業を支援するために、大学をはじめ、第三者の関与する仕組み・方法についても検討する必要がある。

- 多くの自治体において、今後市民の満足度を指標として測定することが想定されるが、ある自治体の検討会では、住民の不満足度を極力減らすことも満足度指標と同時に提案された。不満足な人がいないことは起こり得なく、満足度と不満足度の関係についても理解ができていない。住民満足度のように、多くの自治体が使用するデータの考え方を提示することが重要である。
- 環境や住民を守ろうとする行政と、営利を得ようとする事業者の間では、本質的に利害対立がある。そのため、指標を設定する際、その指標を実際に担う主要なアクターをある程度明らかにすべき。環境問題等、観光以外の産業が関わるものは自治体が担うべきであるが、ごみや住民満足度といった観光内部の指標については、どの主体が主要なステークホルダーなのかを紐づけると良い。また、JSTSでは自治体やDMOをメインの対象者としているが、現状の手引きでは対象者を絞っていないため、ある程度対象者を指定した方が、当事者意識の醸成に繋がるのではないかと。
- GSTCのようなフレームワークに則って指標を設定する場合は項目が多く負担が大きい一方、ETISではコア指標を定め、それ以外は観光地の現状に合わせた選択的な指標として分かりやすい。目指しているアウトカムに応じた指標の設定というのを意識しなければ取組が進みづらい。持続可能な観光地域経営は、地域の課題解決だけでなく、持続可能な開発の一環としての取組でもあり、持続可能な開発のための観光地域づくりがまず前提にあり、その上で地域課題を解決する切り口が必要となる。指標のレベルや定量的な指標等、より具体的に道筋を示すことが重要。また、今後取組を行う地域が増える中、地域同士が互いの取組を発表し学び合う場やコミュニティを提供する支援も必要。
- 自治体からも、地域のタイプ別のアドバイスが必要という要望があった。地域における典型的な課題をピックアップし、それに応じた政策、アウトプット指標、アウトカム指標を整理・分類して示すと分かりやすい。整理の仕方としては、持続可能性という観点から見た課題、それに応じた政策が入り口になると考える。また、このことに取り組む地域のコミュニティづくりは重要で、来年度は手引きの完成に併せて、普及のための活動・仕組みづくりを運輸総研とUNWTO駐日事務所とで取り組んでいきたい。
- 指標が首長の自己満足になるのは適切ではない。例えば、住民満足度の低下を否定的に捉えるのではなく、低下の要因をその後の取組を考える上での有益な情報として活用するといった観点から指標を選定することが必要。また、地域の方が取組に際して悩みを抱えた場合に、どこに相談すればいいのかを手引きに示すとともに、アドバイザーの人材育成も今後必要となる。
- 手引きは繰り返し使われてその成果が地域に伝播していくとともに、使われる中で出てきた気付きに応じて逐次改善をしていきたい。また、手引きの周知啓発に関しては、来年度運輸総研だけでなく、UNWTO駐日事務所や観光庁にご協力頂き、もしくは観光庁が中心となって、自治体や観光関係者への周知はもちろんのこと、人材の問題や大学等との幅広い連携も意識して取り組んでいきたい。人材育成に関しては、自治体や観光関係の事業者のみに求めても限界があり、また財源も限られている。それを補うため、大学や業界の取組、外部の関連する経験、知識、海外の情報等、幅広く連携する基盤を整えなければ、持続可能性の実現は厳しいと考えており、現状ではその基盤は存在しないため、今後取り組む必要がある。大学関係者との連携に関しては、このテーマに限らず、より広く大学の知見や研究を取り込む必要があり、この手引きを有効に生かしていくバックグラウンドとしても重要な点である。

- 旅行業務取扱主任者、旅程管理主任者等の資格や研修制度を持続可能な観光と連携させ、今の時代に合った観光人材を業界で生み出し、仕組みとして整えることが必要。観光業界は大卒以外の人材も多いため、人材・スキルを磨くことで持続可能な観光を後押ししていくことも重要。
- 地域が課題意識を持って取り組むことが重要。持続可能な開発の一つのツールとして、SDGs 達成のような大きなビジョンを委員会として示せると良い。また、取組を進める上で大学・教育の役割は非常に大きい。今年度観光庁主導で行っている GSTC トレーニングといった教育・研修を、大学教育と連携することも考えられる。手引きが大学教育の資料として活用されるような、大学としての教育機会についても人材育成に盛り込んで頂きたい。
- 観光学科がある大学において、観光教育に手引きを活かしていくことも一つの方法だと考える。
- 大学では学生相手にどのような細かさで議論すべきか課題となる。例えば、鎌倉では地域や季節によって観光の状況が異なり、それに適したデータ・エビデンスがない。京都はこのようなゾーニングではなくスポットごとの評価をしていると聞いている。評価をどの単位で進めるか、どのようにフレームや時期を設定するかが難しく、持続可能性をどのレベルでゾーニングして検討するかが課題。施策の細かさを含めて検討する必要があるが、この点が明確化できれば手引きにも役立つと考えられる。
- 大学を巻き込むには、科研費で使うような分野の細目に盛り込むといった方法が考えられる。指標型観光地域経営は、総合人文社会学や経済学、環境学に該当すると考えられるが、現状は研究者がどの領域で研究すれば良いかが全く分からない状況。文科省に働きかける等、具体的な活動をしなければ、研究者のレベルで人材を増やす原動力にならないため、早急に取り組むべき。
- 持続可能な観光に取り組む地域が増え、横の繋がりが生まれてくる中で、自治体・経済界・大学といった様々なアクターが協力し、その重要性を喚起していくことが中長期的に必要。
- 今回のコロナや大震災といった需要の不連続断面を今後何度も経験することが見込まれ、イベントリスクに見舞われながらも生き残っていく必要があるが、観光分野はリスクに対する想像力が乏しい。コロナ禍でインバウンド数が 0 になるとは想定もしていなかったという声を多くの自治体職員等から聞いた。観光は外部要因に大きく左右されるため、リスクが起こった際の方策が手引きに盛り込まれていると安心できる。冷静に状況をモニタリングして、その後の対応を考えることが必要というだけでも良い。コロナや震災等というリスクを想定しながら、手引きは持続可能な取組を真に持続可能にするための知恵が集まる出発点になることが望ましい。
- 現状の課題への対応も重要だが、新たな取組を行う際にどのように指標を立てるのか、すなわち過去のデータが不足している場合の目標の立て方の手法や工夫を示せると良い。富裕層の開拓等、新しい事業に対して科学的に進める手立てが必要。
- リスクの問題は、単純に言えば地域に BCP があるかどうかということであり、この点を指標として入れれば、かなりカバーできると思う。通常の民間企業でも、BCP を大きな要素として持続可能性を議論している。

- 手引きの活用・普及啓発に当たり、シンポジウム等により地域に対して広く周知する方法も考えられるが、手引きはボリュームがあり、文章だけでは読み取れない部分もある。そのため、東京都、奈良県、岐阜県のように取組が進んでいる地域においてワークショップを開催し、地域が学んだことを共有し、手引きにも反映していけると良い。
- 観光庁の取組として、現在 5 地区を対象に JSTS モデル事業を行っており、来年度は 10 地区に拡大し、観光指標の活用方法、改善点、普及啓発に注力していきたい。東北、中部、四国等にはやる気のある DMO が独自に取組を進めている例もあり、モデル事業に選定されていない地域とも連携し、普及啓発を進めていきたい。また、取組に対する成果やインセンティブが欲しい、対外的なアピールをしたいという意見も頂いており、国際表彰制度は海外にしかないため、日本人が日本語で取り組み、かつ国際的に認められた国内の認証制度を来年度検討していきたい。モデル事業では指標が単なるチェックリストになっているといったアセスメントの課題があるため、先生方にご指導頂き、各地域に還元するとともに、手引きにも反映して頂きたい。なお、先ほど議論に上がったコア指標に関しては、JSTS 作成に当たって検討したが、地域によって優先課題が異なるため、あえて設定しなかった。一方で、課題ごとの指標に関しては、ぜひ手引きで示して頂きたい。
- 岐阜県では来年度、予算と組織を構えて、指標型観光地域経営に向けた取組をより深化していく予定であり、今後も指導を頂きながら進めていきたい。
- データの粒度の調整やゾーニングは重要である。手引きには様々な分野の指標を取り扱うことになるが、特に観光においては、人流の変動が時間や季節ごとで非常に大きい。課題に応じて、時間変動もしくは季節変動が問題なのか、その場合にどの粒度で捉えるか、またビッグデータによる分析事例も手引きに盛り込めれば良いと考えている。

以上