

危機対応策としての観光版BCMの在り方

調査部 主任研究員 高坂 晶子

目 次

1. はじめに
 2. 地域における観光の重要性と危機によるダメージの例
 3. 観光危機対応の現状と課題
 - (1) 危機対応の総合政策枠組み
 - (2) 観光分野に特化した危機対応
 - (3) 既存の観光危機対応の評価と課題
 4. 観光版BCMの導入に向けて
 - (1) BCM一般の概要
 - (2) 先行BCMの特徴と観光版BCMへの示唆
 - (3) 観光版BCMが必要な理由
 - (4) 観光版BCMの実施体制
 5. 観光版BCMの具体的活動
 - (1) 被災観光客への対応
 - (2) 観光地経営の継続
 - (3) コミュニケーション
 - (4) 観光振興
 6. おわりに
- 【参考】危機対応の総合政策枠組み
- (1) 防災基本計画
 - (2) 国民保護計画
 - (3) 危機管理基本方針

要 約

1. インバウンド（訪日外国人客、以下訪日客）ブームを背景に、経済・社会を活性化する梃として観光に期待する地域は多い。ただし、平和、平時を前提とする観光は災害等の危機に対して脆弱であるため、観光産業を脅かす危機の発生に際し、どのように対応するかについて、地域内で事前に検討することが求められる。
2. わが国地域の経済振興策は、公共事業と企業誘致が長く主流であった。しかし、公共投資の縮小、海外生産比率の上昇と国内拠点の集約が進んだ結果、新たな「稼ぐ力」として観光分野の重要性が近年急速に高まりつつある。これに伴い、災害等の発生時に地域経済が受けるダメージが深刻化、長期化する傾向もみられる。
3. 一例として2016年、2度の大規模地震が発生した熊本県をみると、宿泊・飲食業が県内総生産に占める比率は3%、全従業員数の7%に上るなど、観光産業は重要な地位にある。地震後、大量のキャンセルが生じたため、2016年4～6月期の延べ宿泊者数は前年同期比▲20%、とくに訪日客数は同▲60%と大きく落ち込んだ。この結果、2016年6月時点の宿泊・飲食業の業況判断D.Iは▲80、2017年6月時点においても▲22となっている。こうしたことから考えても、観光分野における災害等に対する備えの重要性は明らかである。
4. 多くの自然災害を経験してきた日本社会は、すでに危機対応の総合政策体系と実施体制の構築・維持に取り組んでおり、観光分野に特化した危機対応に着手する地域も一部にみられる。ただし、これら既存の取り組みは個人や地域社会の被害を予防・最小化し、迅速な復旧を目指す「安全第一」の対応策である。近年、この種の対応策を補完するものとして、事業活動の継続を目指す「ビジネスの観点からの危機対応」であるBCM（Business Continuity Management）に注目が集まっている。
5. 観光分野におけるBCM（以下、観光版BCM）は、観光事業者やDMOの経営の継続性を担保すること、観光地としてのイメージの毀損を最小限に止めることを目的に、危機に際して取るべき行動や関係者の協力体制・役割分担について事前に調整するものである。通常危機対応とは別に、観光版BCMが必要な理由としては、①危機発生直後の応急措置から終息後に観光地としての評判・イメージを回復するまで、通常危機対応よりも長期にわたり活動する必要があること、②行政が主導する危機対応スキームでは完全にカバーできない活動、例えば民間ベースの営業や広告、プロモーション等が重要であること、の2点を挙げる事が出来る。
6. 観光版BCMを導入するにあたっては、先行する企業や行政機関の取り組みが参考となる。事例分析から示されるポイントとしては、①観光地経営に特有の事象を洗い出し、投入可能資源を勘案しつつ対応策を講じる、②広範な事業者が関与する観光分野の特性を踏まえ、サプライチェーン間の連携を参考に事業者間の協力体制を事前に調整する、③マンパワーに依拠した業務が多いため、外部からの応援の受け入れ、支援の活用方法について検討する、という点が挙げられる。

7. 観光版BCMの具体的活動としては、被災した観光客の保護や帰国支援などの「被災者ケア」、要員や活動場所の確保など「観光地経営の継続」、情報発信や問い合わせ対応、風評被害対策等の「コミュニケーション」、優待キャンペーンやプロモーションなどの「観光振興」の4分野が主な柱となる。

8. 日本の観光の現状をみると、関係者は当面の政策課題である訪日客対応や地域の観光資源開発にもっぱら注力しており、いつ、どこで発生するか不明な危機への備えは手薄なのが実情である。しかし、自然災害の多発する日本で観光振興に取り組む以上、観光ビジネスを脅かす危機への対応は重要課題である。地域特性、事業者の経営状況、活用可能資源等を踏まえつつ、各地域は早期に観光版BCMの策定に取り組むことが望まれる。

1. はじめに

近年、観光業、とりわけ訪日客（インバウンド）市場が著しい伸びを見せている。2015年の訪日客数は前年比47%増の1,937万人、2016年はやや減速したとはいえ同24%増の2,404万人を記録し、2017年1～8月の伸び率も前年同期比18%増と堅調を維持している。当初「2020年時点で訪日客数2,000万人」を目指していた政府は、同年における訪日客数4,000万人という野心的な数値目標を再設定し（「2016年観光ビジョン」）、現在、インバウンドの滞在環境整備や観光商品の造成支援といった各種振興策を講じている。

国レベルのみならず地方圏においても、観光への期待は大きい。公共事業や企業拠点の誘致といった従来型の経済振興策が行き詰まりをみせるなか、地方創生の実施計画である「地方版総合戦略」の柱に、観光による交流人口の増加と経済活性化を据えている自治体は多い。

実際、各地の独自資源を活用する観光は、外部資源の導入が難しくなった地域の現状に合致し、政府の成長戦略（注1）も「観光は『地方創生』への切り札、GDP600兆円達成に向けた成長戦略の柱」と位置付けて31項目に上る具体策を列挙している。宿泊、旅行、交通、娯楽施設経営といった、いわゆる観光業に加え、食材を提供する一次産業、小売や飲食、クリーニング・清掃から人材派遣、ウェブサイトのデザイン・管理に至る多様な業種が関与可能であり、雇用創出効果も高いことから、観光は「裾野の広い」産業分野として地域全体に活気をもたらす効果が期待されている。

半面、観光に依拠した地域振興策の問題点を指摘する声もある。平時、平和を前提とする観光は、本来的に災害や紛争等の危機に対する抵抗力や復元力が乏しい。加えて、裾野が広いがゆえに、観光産業の消長は中小企業を含む広範な経済主体に影響し、観光への依存度に比例して、危機発生時における地域経済・社会の脆弱性は高まりがちである。実際、東日本大震災で甚大な被害を受けた東北地方を訪れた2016年の訪日客数は、全体の1%にとどまり、近年のインバウンドブームの恩恵を享受できていない現状がある。

これらの問題点を踏まえると、日本が地域創生に取り組むうえで観光分野にフォーカスした危機対応の真摯な検討が望まれる。多くの自然災害を経験してきた日本社会は、すでに体系的な総合防災政策と全国レベルの実施体制を構築・維持しているが、これらは住民や地域社会の被害を予防・最小化し、迅速な復旧を目指す、いわば「安全第一」の取組みである。近年、これらを補完する危機対応として、ビジネス重視、すなわち「企業や公共サービスを経営（マネジメント）する立場から、危機発生時においても事業活動の継続に努め、経営への影響を最小化する取組み」であるBCM（Business Continuity Management）への関心が高まりつつある。

本稿では、危機発生時における観光ビジネスの持続可能性、具体的には事業者やDMO（観光地経営主体、詳細は第4章（4）参照）の経営が引き続き成り立つこと、および地域イメージの毀損を最小化することを重要課題と捉え、観光分野におけるBCM（以下、観光版BCM）のあり方について検討する。検討に当たり、内外観光地における危機対応とBCM導入の先行事例を参照する。構成は以下の通りである。

次章では、地域における観光の重要性と危機によるダメージの実例を紹介する。3章では危機対応の全体的な政策枠組みを踏まえて、観光分野に特化した危機対応の現状と課題を指摘する。4章では今後

求められる危機対応として観光版BCMの制度設計と実施体制を整理し、5章では観光版BCMの具体的な活動について事例を参照しつつ検討する。最後に残された課題を指摘する。

(注1) 内閣府「未来投資戦略2017—Society 5.0の実現に向けた改革—」p.151。

2. 地域における観光の重要性と危機によるダメージの例

最初に、地域における観光の重要性と自然災害を始めとする危機がもたらすダメージの実例を紹介する。

2016年4月、熊本県は2度の大規模地震に見舞われた。同県における宿泊・飲食業の県内生産額は約2,700億円、全産業合計の3%に達する(2011年熊本県産業連関表)。雇用面についても63,000人と県内全従業者数の7%を占め、地域経済・社会における存在感は大きい。

一方、地震によるダメージをみると、主要観光資源である熊本城、阿蘇山周辺が大きな被害を受けた影響により、修学旅行をはじめとして1カ月間で約70万件のキャンセルが発生した。延べ宿泊者数をみると、2016年4～6月期は前年同期比▲20%、訪日客数に至っては同▲60%に達した。訪日客の落ち込みの背景には、主要送り出し国である韓国では大規模地震が稀なこともあり、被災の報を受けて一斉に九州観光を見合わせたという事情がある。これに対し、地震がしばしば発生する台湾、クルーズ船に滞在し県内には宿泊しないタイプが多い中国からのツアーは比較的軽微な落ち込みにとどまった。

その後、熊本を始めとする九州全域を対象に多面的な観光復興支援策が講じられたため、宿泊者数は回復傾向をみせたものの(7～9月期同▲18%、10～12月期同▲15%)、2017年入り後は、大規模支援策の終了に伴う反動減が生じた。この結果、2017年1～3月期の宿泊客数は同▲17%、うち訪日客数は同▲30%となっている。(日本銀行熊本支店「熊本県の金融経済概観」2017年9月7日)。

宿泊者の減少に伴い、宿泊・飲食業の業況判断DIは悪化し、2016年6月時点で▲80と県内全産業平均の▲16に比べて大きく落ち込んだ。その後、他の産業がプラスに転じるなかで宿泊・飲食業のDIの回復は遅れ、2017年6月時点でも▲22となっている(日本銀行熊本支店「震災後1年後時点での県内経済情勢(総括)」2017年4月13日他)。

このように、いったん危機が生じると観光産業は大きな打撃を受ける。観光産業が地域の主要産業である場合の影響は幅広く、かつ長期にわたることが見て取れる。

3. 観光危機対応の現状と課題

(1) 危機対応の総合政策枠組み

まず、「危機」とは具体的にどのような事象であろうか。図表1は、危機のタイプを整理したもので、日本は古来、台風や地震など数多くの自然災害に見舞われてきた(注2)。近年はこれら自然由来の危機に加え、世界規模で広がる大規模感染症やテロ、技術進歩によるサイバー攻撃など、新タイプの危機も増加傾向である。

図表2は、危機対応を時系列的に整理したものである。危機発生以前の「事前」、発生直後から応急期の「発災期」、一定時間が経過した「事後」(注3)の各段階で、関係主体は様々な準備・対応が求められる。

(図表1) 観光へのダメージの分類

	具体的現象	最近の例
自然関連	地震、津波、山火事、土砂崩れ、噴火	東日本大震災、御嶽山・箱根の噴火
天候関連	台風、大雨・雪、暴風、竜巻、寒波、渇水、噴火物による天候不順	平成29年7月九州北部豪雨
健康関連	感染症のパンデミック（爆発的蔓延）、水・食物汚染	SARS、エボラ出血熱、新型インフルエンザ
社会関連	テロ、大規模な火災・停電・断水・爆発・(サイバー)攻撃、交通・原子力等の大事故	パリ・ニースのテロ、糸魚川市の大火災
環境関連	微小粒子状物質（PM2.5）、ダイオキシン、重油等による海洋汚染	中国の大気汚染、インドネシアの野焼き

(資料) 新聞報道等に基づき、日本総合研究所作成

(図表2) 災害対応の局面と主な対応策の例

事前	防災	基本方針・対応計画の策定・見直し、耐震耐火工事
	減災	各種訓練（避難、消火、救助・救難、事業継続）
発災	救助	救急・救命活動、レスキュー活動、保健衛生活動、救助者の把握
	救済	避難所運営、物品供給、生活環境の整備・改善、被災者の心身のケア
	復旧	損壊物の除去、インフラ・施設等の修復、支援の受け入れ
事後	復興	整地、区画整理、仮設住宅建設、施設・設備等の修復、集団移転促進 災害補償・保険、見舞金等支給、生活再建支援、コミュニティ再建支援
	振興	金融・経営支援、グループ補助金、被災地振興事業

(資料) 内閣府「防災情報のページ」ウェブサイト他に基づき日本総合研究所作成

図表3は政府が策定・実行している危機対応の総合的な政策枠組み（スキーム）を示したもので（注4）、災害12分野を想定した防災基本計画、外部攻撃を想定した国民保護計画等から成る。政府が原因事象、すなわち到来しうる災害・トラブルに合わせて上位計画を策定し、それに準拠して省庁の地方支分部局、自治体、メディアや交通などの公益事業者が業務計画を策定、実行する政策体系となっている。総合政策枠組みの主な目的は被災者のケア、インフラの修復、ライフラインの復旧など社会の基本機能の回復であり、政策的、財政的措置に関する各種法令により裏付けられている。

(図表3) 危機対応の政策枠組み（スキーム）と各主体の役割

危機の種類	スキーム	作成主体	根拠法
各種災害 自然災害 事故災害	防災基本計画（上位計画）	内閣（中央防災会議）	災害対策基本法
	地域防災計画	地方自治体（地方防災会議）	〃
	うち災害別（地震、津波、風水害等）	各管理主体（一級河川＝地方建設局等）	激甚災害法、大規模地震対策特別措置法等
	防災業務計画	指定行政機関（中央省庁等） 指定公共機関（日銀、日赤、NHK、JR等）	災害対策基本法 〃
外部からの攻撃	国民保護計画	内閣 自治体	国民保護法
その他危機全般 上記2計画以外	危機管理基本方針 渇水、立てこもり、個人情報漏洩、 職員不祥事等も含む	自治体（都道府県、政令指定都市、 一部市町村）	個別事象に関する法令

(資料) 内閣府「防災情報のページ」ウェブサイト掲載資料等に基づき日本総合研究所作成

(2) 観光分野に特化した危機対応

上記の総合政策枠組み（スキーム）とは別に、医療や教育など社会機能ごとの対応策も策定されている。これらは各機能の特性を踏まえつつ、国のスキームでは十分カバーされない活動を、関係主体が分担、補完するものである。以下では、観光庁、地方自治体の観光専門の危機対応についてみる。

A. 観光庁による観光危機対応

観光庁の主な取り組みは以下の通りである。

a. 「観光関連産業における感染症風評被害対策マニュアル」(2009年)

2009年5月、新型インフルエンザ発生地を中心にキャンセルが相次いだことから取りまとめられた。本マニュアルは対応段階を平時、風評被害(注5)発生初期、風評被害からの回復期に分け、対応策と留意点を整理している。内容は、旅行・宿泊を中心に、交通、娯楽施設運営、飲食、小売り等の事業者が事前に役割分担を調整したり、国や自治体、医療機関、メディア等とも連携・協力体制を構築する必要性が指摘されている。

b. 「安心して日本を旅行していただくために(日本語版タイトル、注6)」(2012年)

東日本大震災で激減した訪日客に向けて、日本観光の安全性を訴求する小冊子である。内容は、モデルルートを周遊して空間放射線量を測定したり、市場に流通する食材の安全検査の仕組みを説明したうえ、温泉や紅葉の見どころ等を紹介している。

c. 「旅行安全マネジメントのすすめ」(2015年)

旅行産業政策検討会提言に基づき作成された業界向け小冊子である。国内での長距離バス事故や海外ツアー中の事故(注7)等を受け、旅行業界に組織的安全管理の強化を求めている。内容は安全管理責任者の任命、安全マネジメントへのPDCAサイクルの導入等である。

B. 地方自治体による観光危機対応—沖縄県観光危機管理基本計画の例—

観光産業への依存度が高い地域を中心に、自治体レベルで危機対応策を検討するケースもみられる。以下、先駆的事例である沖縄県の策定経緯や具体的内容を紹介する(注8)。

a. 策定の経緯

沖縄県は、2014年、全国に先駆けて観光危機対応に着手し、2015年3月「沖縄県観光危機管理基本計画(以下、沖縄県計画)」、2016年3月に「同実行計画」を策定した。

直接の契機は東日本大震災であったが、それ以前から、同県には本テーマに取り組む素地が存在した。伝統的に、台風により足止めされた観光客への対応を求められてきたうえ、2001年のアメリカ同時多発テロの余波として「米軍基地の立地する沖縄はテロの標的とされる」との風評が立ち、修学旅行者等が激減して打撃を受けた。その後もSARS(重症急性呼吸器症候群、2003年)や新型インフルエンザ(2009年)の発生時に観光需要の低迷に悩まされたため、沖縄県は基幹産業である観光の脆弱性を低減する必要性を痛感して委員会を組成して検討を重ね、セミナーやフォーラム(注9)等県民向けの啓発活動も行った。

b. 計画の位置付け

沖縄県計画の位置付けは、国から策定を義務付けられている地域防災計画や国民保護計画に対する補完であり、観光分野で既存計画が明確に規定していない部分を主な対象として県の対応を定める(注10)。同時に、県の各種経済振興計画(沖縄21世紀ビジョン、観光振興基本計画等)に準拠しつつ観光産業にフォーカスした危機対応策でもある。内容は、県の基本方針を「観光危機発生時の観光客の安全を確保し、危機後の観光産業の早期回復・事業継続を図ること」と定め、県内の市町村、DMO、観光

関連団体・事業者の活動指針に位置付けられている。

c. 特徴

沖縄県計画の主な特徴は以下の2点である。

第1に観光客が主対象であるため、一般の危機対応とは異なる配慮がされている。地域防災計画等の主対象は住民であり、地域事情や過去の取り組みについて知識を持つが、観光客は沖縄の気象や地理、危機によるダメージの程度と避難の緊急度、避難場所へのアクセス等について予備知識を通常持たない。そのため、地元の常識や生活体験を前提としない情報伝達や救援方法が工夫されている。また、危機時に観光客の所在を把握し保護する手かがりが限られるため（注11）、寄宿先である宿泊業者やガイド等との連携を重視する。訪日客については言葉の壁への配慮、早期帰国に向けた特段の支援策（注12）も想定されている。

第2は、本土から離れていることを踏まえ、国や近隣自治体からの支援を得るまでのリードタイムが長い点への配慮がされている。県は独力で一定期間対処する状況を想定し、全ての住民・組織が自発的、自律的に対応可能な体制を目指し、沖縄県計画の周知、防災知識や具体策の啓発・普及、リーダー育成等に注力している。

d. 時系列ごとの対応策と活動主体

図表4は沖縄県計画における時系列の対応方針「4R（注13）の観光危機管理対策」である。活動の柱は平常時の減災対策、観光危機に際しての観光客への情報発信・避難誘導・安全確保、帰宅困難者へのケア、観光危機後の風評被害対策と事業者への早期復興支援である。

4Rを実行する活動主体として県、市町村、国、一般財団法人沖縄観光コンベンションビューロー（OCVB）、観光関連団体・事業者、県民の6者が想定され、市町村には県計画に準拠した地域レベルの計画策定を求め、事業者には減災対策と初動対応に関するチェックリストを配布し、日常の業務内容を点検するよう求めている。

（図表4）沖縄県観光危機管理基本対策（4R）の概要

時系列	活動の趣旨	具体策
平常時	減災 Reduction	観光関連施設の耐震化、危機情報の伝達体制の整備 避難誘導標識・ハザードマップ等の作成・設置 観光危機管理知識の普及・啓発
危機発生 以前	危機対応への準備 Readiness	観光危機管理計画・マニュアルの策定 危機対応・避難誘導等の訓練 観光危機情報伝達手段の多様化 要支援観光客へのケア・対応方法の検討、備品準備
危機発生時	危機対応 Response	観光危機管理体制の活動開始 観光危機関連情報の収集・発信 避難誘導、安否確認 救助・救急・医療活動、物品供給 風評被害対策
危機後	回復 Recovery	観光復興策の企画・実施 観光産業の継続支援 復興プロモーション

（資料）沖縄県観光危機管理基本計画その他に基づき日本総合研究所作成

(3) 既存の観光危機対応の評価と課題

以上のように、日本では、危機を網羅的に想定した総合政策枠組みに加え、観光分野に特化した対応策もみられる。これらは相応の成果を挙げており、例えば宿泊事業者が担う「強感染性疾患に罹患疑いがある観光客を早期に発見、通報する仕組み」や、海岸周辺の「津波からの避難ルート」の多言語表示化等は「安全安心な観光」に資するものである。

一方で現状の取り組みには課題も存在する。日本社会は地震や風水害に何度も遭遇してきたこともあり、被災経験に基づいた予防策・被害低減策と危機到来後の応急措置を重視する傾向が根強い。観光分野に限っても、ハザードマップ・避難経路の策定と訓練、観光客の安全確保と帰宅支援、被災した組織・施設に対する復旧支援等が柱である。

これらは人的・物的被害の最小化を目指す、極めて重要かつ正当性のある取り組みであるものの、これらのみでは十分と言えない。観光産業の重要性が増すなか、危機に際して如何にビジネスを継続するか、具体的には、多くの関係者の事業を存続させ、観光地経営へのダメージを最小化し、観光産業の再活性化を図る等の観点が必要である。

このような観点はBCM (Business Continuity Management) といわれ、「企業や公共サービスを経営 (マネジメント) する立場から、危機発生時における事業継続、および中断した場合には早期復旧を図り、経営への悪影響を最小化する」考え方である。今後、観光分野の危機対応を考える場合、伝統的取り組みに加えてBCMを如何に導入、活用するかが課題となる。次章では、BCM一般の紹介と観光分野専門のBCMのあり方について検討する。

(注2) 日本のマグニチュード6以上の地震発生数は世界の21%、活火山数は7%と、狭小な国土面積に比して高い割合を示している。西川智「大地震・津波災害と備え」竹中、船橋 編『日本大災害の教訓』2011年所収。

(注3) 復興局面については、発災段階後期から事後段階への過渡的な活動を含むことから双方に分類。

(注4) 総合的な危機対応の詳細については巻末【参考】参照。

(注5) 「風評被害とは、ある社会問題 (事件、事故、環境汚染、災害、不況など) が報道されることによって、本来「安全」とされるもの (食品、商品、土地、企業など) を人々が危険視し、消費、観光、取引をやめることなどによって引き起こされる経済的被害」関谷直也「経済教室 周知不足が風評被害拡大」日本経済新聞2017年8月16日。

(注6) 英、仏、独、中 (繁体字・簡字体)、韓国語版を作成。英語タイトルは“For Safe Travel in Japan”

(注7) 関越道における東京ディズニーランド行バスの事故、エジプトにおける気球墜落事故、スイスにおける山岳列車事故等。

(注8) 他の自治体の例では、青森県が「安全安心な観光県あおもり推進事業」として十和田湖周辺の危機管理マニュアルを、神奈川県箱根町が大涌谷の噴火を想定した避難誘導マニュアルを策定している。

(注9) 海外との連携事例としては、2012年11月、危機管理をテーマに「第16回島しょ観光政策フォーラム」を開催、濟州、パリ、ブーケット等参加地域の交流と連携をうたった共同声明を発した。

(注10) 施策の重複が全くない訳ではない。例えば、地域防災計画でも観光客、とくに日本語を解さない訪日客の避難誘導や医療体制の整備等の必要性は指摘されているが、あくまで要支援者対応の一環とされている。観光地の場合、危機時の悪い印象が後日の再訪や新規集客を左右する恐れがあるため、取り組みの重要性、切実さが自ずと異なり、より充実した対応策が規定されている。

(注11) 住民の場合、住所や住民票等の記録のほか近所付き合い等をベースに所在確認が進められる。

(注12) 帰国までの交通手段の確保、出身国の大使館・領事館への連絡、貴重品を喪失した場合にはパスポートの再発行や旅費の貸与等が必要となる可能性がある。

(注13) 危機対応の各段階Reduction、Readiness、Response、Recoveryを示す。

4. 観光版BCMの導入に向けて

(1) BCM一般の概要

一般に、BCMと従来型危機対応との違いは、①災害等の特性に応じた対策ではなく、危機からダメージを受ける社会の側、具体的には事業・サービス活動を起点に対策を講ずる、②天災や紛争等の「原因事象」ではなく、危機によって当事者側に生じるネック、すなわち要員不足や事業所の被災、といった「結果事象」の克服を図る、である。換言すれば、想定外の事態にも適応することを目指し、危機の種類を問わず障害を洗い出して対応することがBCMの基本である。

BCMへの関心が高まった契機の一つに2001年のアメリカ同時多発テロがある。崩落したビル周辺の金融機関が、BCMを活かしてバックアップオフィスを短期間に立ち上げたケースが目ざされ、欧米を中心に導入・活用が加速した。日本の場合、大手企業や政府はBCMを導入しつつあるものの、中小企業や市町村の取り組みは遅れているのが実情であり（注14）、中小事業者の多い観光分野では馴染みの薄いコンセプトである。そこで、企業と行政部門に導入されているBCMを参照し、観光版BCM導入への示唆を探る。

(2) 先行BCMの特徴と観光版BCMへの示唆

A. 企業におけるBCM

企業におけるBCM（以下、企業版BCM）は、危機に際して主要業務の中断を回避し、やむを得ず中断する場合には取引先の許容する時間内に業務の再開を図ることを目指すマネジメント手法である。最重要ポイントは、取引先や消費者に対する製品・サービスの供給責任を全うすること、供給が遅れた場合に取引先を失う事態を回避することである。

企業版BCMにおける主な結果事象は、要員不足、活動拠点のダメージ（電気、水道、ガス等の途絶、事業所への立ち入り禁止措置等）、生産設備・システム等の障害、材料・部品の入手困難である。これらの対策として、応急要員の確保、製品在庫の積み増し、代替（生産・サービス）拠点の用意、システム・重要情報のバックアップ等が挙げられる。

活動目標は危機発生以前の状態の回復であり、追加的に発生する未知の作業に従事するケースは少ない。もちろん、被災した施設・設備等の片づけや再据え付け等は必要となるが、あくまで既知の設備やシステム等の原状復旧が基本となる。

初期のBCMは企業内の各部門や事業所単位で策定されていたが、東日本大震災において限界が露呈した。このため、企業全体のBCMはもとより、近年は外部企業との協業、サプライチェーンの複雑化等を踏まえて企業間で内容のすり合せや連携を図る連携型BCMの動きが顕著である（注15）。例えば、取引条件として相手企業にBCMの策定・実行を求める、重要部品の供給元に対して代替製造拠点や在庫の積み増しを求める、反対に供給企業側が、納入先に対して積み増した在庫の引き取り保証を求める、等が挙げられる。また、電話等が不通の場合の連絡方法、納入猶予期間、応援要員の派遣等についてあらかじめ調整、確認事項とする動きもある。

B. 行政はじめ公共機関（注16）

行政はじめ公共機関（以下、行政で代表）の危機対応をみると、被災者へのケア、避難所の運営、被災証明書の発行といった追加的に発生する応急施策が重要部分を占める。これらの追加業務を担う職員の招集や活動場所の確保等は、すでに地域防災計画でカバーされているため、通常業務の継続を柱とするBCMの必要性について自治体の理解はなかなか進まなかった。BCM策定の作業負担が重いことも災いし、中小市町村を中心に対応は遅れがちで（注17）、2016年4月時点の策定状況をみると、都道府県は100%策定済みなのに対し、市町村は策定済みが42%、2016年度中に策定予定が17%、2017年度以降が41%である（注18）。しかし、自治体の通常業務には、一見危機対応と関係が薄いようだが実際は必須の業務、具体的には経費の支出手続き、被災工場の再稼働に必要な検査（注19）や許認可業務等が多数含まれるため、消防庁が中心となり市町村に対して行政版BCMの策定を促している。

先述した企業版BCMの最重要ポイントは製品・サービスの供給責任と取引先との関係継続であるが、行政版BCMの場合、大量の追加業務が発生し、要員はじめ投入可能資源に限られるなか、優先実施する業務の峻別と実施体制の整備が最重要視される。近年は大規模災害時に他の自治体が応援に入るケースが増えているため、応援職員に任せる業務の選定や指示・報告体制等も要検討事項である。

行政版BCMにおける主な結果事象は、要員の参集状況、個人情報はじめ行政情報・システムが中心となる。一般に行政の通常業務は、企業（特に製造業）のように特定の設備や施設等がなければ実行困難なものは少なく、マンパワーへの依存度が大きいため、交通機関の途絶等を想定した必要職員の確保策、代替勤務拠点の用意、情報やシステムのバックアップ等の取り組みが行われる。

C. 観光版BCMへの示唆

企業と行政部門の導入状況から、BCMで重視するポイントや結果事象、具体策は一様でなく、それぞれの業務次第であることが見て取れる（図表5）。これらを参考に、観光版BCMでも業務実態を反映した内容を目指すことが望ましい。

観光版BCMを策定するうえで参考となるポイントとしては、①観光地経営特有の結果事象を洗い出

（図表5）企業と自治体におけるBCM

	企 業	自治体
重視する要因	製品・サービスの供給責任 事業中断による取引の減少	重要通常業務の精選 追加的応急業務と重要業務への均衡ある 資源配分
業務の支障となる要因 （結果事象）	生産設備・システムの毀損 要員不足、事業所・工場の被災 材料・部品の未入手	職員（とくに検査等の責任者）不足 行政情報・システム等の喪失 毀損／被災庁舎への立ち入り禁止
具体的対策	近距離通勤支援、代替施設の確保 設備の固定化・耐震化等 システムのバックアップ 原材料供給元の多角化	緊急時の職員参集状況の把握と当番制 行政情報、システムのバックアップ 代替活動拠点の事前準備
他組織との連携	同業他社に代替生産を依頼 設備・備品等の融通依頼 工場の清掃・整理、設備の再設定等に 関連会社からの応援受入れ	自治体間の相互協力を約した災害時応援 協定、リエゾン協定（注）等の締結 民間組織とのボランティア協定の締結

（資料）丸谷浩明『事業継続計画の意義と経済効果』、中小企業庁「中小企業BCPガイド」他に基づき日本総合研究所作成

（注）リエゾンは相互協力に向けた連絡・調整業務担当の派遣要員。自治体間や政府省庁と締結される。

し、投入可能資源を勘案しつつ対策を講じる、②観光分野は幅広い事業者が関与することから、サプライチェーンの例を参考に、事業者間の連携協力体制について事前に調整、確認する、③マンパワーに依拠した業務が多いため、行政部門を参考に、外部からの応援組織・人員の受け入れ、活用方法について検討する、が挙げられよう。

(3) 観光版BCMが必要な理由

改めて観光版BCMが必要な理由を考えると、以下の2点を指摘できる。

第1に、観光版BCMの活動内容や実施期間と、これまで行政が主に担ってきた観光危機対応のそれとは必ずしも一致しない。観光危機対応では、もっぱら域内で生じた被災者・観光客や施設を対象に、比較的短期間の応急施策を実行するのに対し、観光版BCMの場合、早い段階から外部市場に働きかけ、危機が終息に向かったのちも評判・イメージや需要の回復のため、一定期間にわたり活動を続ける。

早期の外部対応の重要性については、2016年熊本地震の際、震源地周辺こそ苦戦したものの（注20）、九州全域では同年の観光客数が前年並みとなるなど集客が早期に回復した例が参考となる。地震から1カ月をめぐり、九州各県の事業者や自治体が協力して振興策を取りまとめ、国によって早期に施策化された結果、夏の観光シーズンにおける需要の落ち込みを抑えることができた。また、観光に大きく影響する風評対策上も、迅速な外部対応は極めて重要である。わずかな対応の遅れが悪い風評の拡散、定着を呼び、払拭と回復のコストが増大するケースが報告されており（注21）、早期かつ一貫した情報発信と応答により、風評を適切に管理する重要性は増しつつある。

実施期間についてみると、危機対応の場合、対策本部の解散や安全宣言等により、通常数か月で緊急モードから平時への回帰が図られるのに対し、観光版BCMの活動はより長期にわたりがちである。事業者の経営安定化と毀損された評判の回復には息の長い取り組みが必要なことは、東日本大震災において、被災から5年経過後の2016年度を「観光復興元年」と位置付け、振興策を強化していることからも見取れよう。

観光版BCMが必要な理由の第2は、行政主導の危機対応は発動に至らなくとも、観光ビジネスへの影響を払拭する活動が必要となるためである。

第1に、非被災地であっても観光版BCMが必要な場合である。実際に被災した地域から離れているにも拘わらず、危機対応が求められる可能性は存在する。

①地震や風水害のため交通機関が不通となり、沿線観光地が打撃を受ける事態等が想定される。主要集客ルート（例：新幹線）が途絶した場合、当該観光地自体は被災していなくても集客力が大幅に低下することは、東日本大震災における青森県や熊本地震における鹿児島県の事例からも明らかである（注22）。

②被災地から遠く隔たっていても地名等が似通っているため、評判が低下するケースもある。東日本大震災当時、広島県は福島県と混同されて打撃を受けた。

第2に、ビジネススペースの振興策が必要な場合である。観光ビジネスの活性化に不可欠なプロモーションや集客等の観光振興策は、行政主導の観光危機対応では通常カバーされない。観光版BCMでは、平時モードへの回帰状況等を勘案しつつ（注23）、これら振興策を機動的に実行することが重要任務で

あり、被災直後から内容の検討、関係機関との調整を進めることが必要である（注24）。

（4）観光版BCMの実施体制

観光版BCMの担い手として、自治体の観光担当部署、地域の観光局、観光振興組織（DMO、注25）、観光事業者の団体や関連企業の代表等が考えられる（注26）。これらの主体は危機のフェーズにより、交代で主導的役割を担うことが予想される。危機発生直後で被災観光客のケアや施設の状況確認・片づけ等が中心の時期は、行政の観光担当部署が主導的役割を果し、危機がある程度鎮静化した後の活動はDMOや観光事業者が主導する。

ただし、観光版BCMの円滑な遂行には一貫した責任主体の存在が望ましい。行政部門の中立性や行政能力等に期待する選択肢もあるが、本稿ではDMO（観光地経営組織）が適任と考える。その理由として、①DMOは観光地経営の責任主体として、幅広い活動範囲とネットワークを備える、②事業者情報の訴求、集客キャンペーン等ビジネススペースの活動が多く、民間主体であることが望ましい、③非被災地で観光版BCMが必要とされる場合、自治体内の活動が本務である行政部門（注27）は機動的対応が難しい（注28）、ことが指摘できる。

現時点では、観光危機への対応やBCMに取り組むDMOはほとんどみられないのが実情であるが、観光依存度の高い地域の脆弱性、地方に周遊するインバウンドの増加等を勘案すると、早急な取り組みが望まれる。DMOが日本に紹介されて日も浅い現状を踏まえると、DMOが観光版BCMを主導的立場で執り行っていくうえで、政府による誘導策と人材育成その他の支援策が求められよう。

まず、国によるオーソライズが必要であろう。企業版BCMの場合、政府は災害によるサプライチェーンの途絶事例（注29）や先行する海外の取り組みに促されて2000年代初頭から検討を重ね、2005年に企業向けガイドラインを公表した。同年改訂の防災基本計画にもBCP（注30）策定に向けた企業の努力と政府・自治体による支援の必要性が明記され、大手企業を中心にBCMの普及を促した。本例にならない、政府主導でガイドラインを策定し、これを観光振興ビジョンやアクションプランに正式に位置付けてDMOや関係事業者に観光版BCMの導入を促すことが考えられる。併せて、ガイドラインの周知やBCMの作成技法を伝える研修機会を提供することが望ましい。

DMOへの勧奨と誘因付与も不可欠である。観光庁は本格的なDMOの育成、定着を図るため、「日本版DMO候補法人」制度を設けている。本制度では希望するDMOは観光庁の定める一定基準を満たすと候補法人として支援を受け、将来的には活動状況のチェックを経て「日本版DMO」に認定・登録される予定である。このDMO候補法人の認定基準に観光版BCMを追加したうえで、日本版DMOへ移行する際のチェック項目として高い評価を与えれば、取り組みを促すのに効果的であろう。また、現行予算に計上されているDMO人材育成支援プログラムに、観光危機対応およびBCMの策定・運用に関する内容を盛り込むのも一案である。将来的には、先行DMOの経験をモデル化、様式化し、一般DMOに対する観光版BCMの導入支援策として活用していくことが求められよう。

（注14） BCM を具体的した計画（BCP：事業継続計画）の策定状況を企業規模別にみると、従業員300～1,000人の企業は40.1%、1000人超の企業の46.5%が策定済みであるのに対し、5人以下の企業は4.2%、6～20人の企業は7%の策定率にとどまる。帝国データバンク『特別企画：事業継続計画（BCP）に対する企業の意識調査（2017年5月）』（2017年6月14日）。

-
- (注15) 京都府「京都BCP行動指針」2014年2月、p.31。
- (注16) 以下、各地の観光危機管理の当事者である自治体を念頭に論述する。
- (注17) 自治体のBCMの導入状況を見ると、2010年、内閣府防災担当より「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」が公表されたものの、策定作業量の多さが災いして導入が進まず、2015年に重要事項に絞った「市町村のための業務継続計画作成ガイド」が策定された。
- (注18) 総務省消防庁報道資料「地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果」2016年10月28日。
- (注19) 例えば高圧電流や危険薬物を取り扱う場合は実施体制のチェックが、地震でダメージを受けた工場の再稼働の場合は安全確認が必要である。
- (注20) もっとも、震源地である熊本市周辺と隣接地域（一部大分県）は集客に苦戦したのは2章の通り。
- (注21) このような風評被害のダメージの特質について「それ（風評、引用者）が深く浸透してしまい、その後、政府等がどうい説明をしようとも払拭することが出来ないという状況に陥った」との体験談が寄せられている（公益財団法人 日本都市センター『自治体の風評被害対応～東日本大震災の事例』2014年3月p.178）。
- (注22) 風評被害の影響もあったものとみられるが、当該事例のダメージとの区別は困難である。
- (注23) 通常、集客キャンペーン等の振興策は、被災者感情や送客側市場の反発等を回避するため、安全宣言等を待つのが一般的である。
- (注24) 具体的には被災地の状況を踏まえて安全安心に配慮しつつ、訴求する観光資源（名所や食材等）、割引や特典の仕組み、キャンペーン・イベントの企画、アプローチする対象、使用媒体やウェブデザインに至るまで詳細な準備が求められよう。
- (注25) DMOの定義、役割等については詳しくは、高坂「地域特性を生かしたインバウンド戦略のあり方」JRIレビュー、2016年Vol.7、No.37参照。
- (注26) 国が各都道府県と域内市町村との間で締結を奨励している「災害時の情報交換及び応援に関する協定（リエゾン協定）」で挙げられた協力主体が参考となる。
- (注27) ここでは自治体の観光担当部署に加え、伝統的な観光協会、案内所等を念頭に置いている。
- (注28) このことは、自治体観光担当部署の役割が軽微であることを意味するものではなく、DMOとの緊密な連携に基づく積極的活動が求められる。ただし、地域防災計画が発動される場合、自治体の観光担当は観光客・施設関連の応急対策に忙殺され、観光復興策への対応はその後になる。また、当該地域が被災していない場合には、自治体の観光担当が実行可能な活動は限定的となる可能性が高い。
- (注29) 阪神淡路大震災当時、自動車の特殊部品のシェアが世界的に大きな供給元が被災し、全国の自動車生産に影響が生じたケース等。丸谷『2008年』p.21。
- (注30) BCMを個別具体的な活動計画に落とし込んだ事業継続計画（Business Continuity Plan）の略。

5. 観光版BCMの具体的活動

以下、内外の事例を交え、求められる観光版BCMの活動内容を示す（注31）。各項目については、中小企業庁策定の「中小企業BCPガイド」「中小企業が緊急事態を生き抜くために」他の文書（注32）における重要実施分野を参照しつつ、観光に特有な事象、具体的には観光客対応や風評被害対策等についても検討した。

(1) 被災観光客への対応

まず、地域に滞在している観光客数を予想し、飲料水その他必要最低限の物資の備蓄に取り組む必要がある。防災計画にも備蓄対応は盛り込まれているが、主な対象は住民であり、観光客への配慮は十分とはいえない。地域の集客力や混雑するシーズン・イベント等による季節変動を勘案した備蓄計画が求められる。併せて、観光客を収容可能な避難スペースとアクセス方法についても検討する必要がある。避難や援助物資配給の方法・手順については具体計画を立てて関係者間で共有するほか、定期的に誘導訓練を実施することが望ましい。2004年の新潟中越地震を体験したホテルでは、年2回実施していた誘導訓練に基づいて宿泊客を避難させ、帰宅が可能となるまでの3日にわたりトラブル無く受け入れを続けた（注33）。

また、被災観光客、とくに訪日客に予想される問題として、現金やパスポートその他を失い、文字通り「着の身着のまま」となる可能性がある。言葉の壁もあって薬その他必需品を確保できず、過酷な状況に置かれる訪日客が予想されるなか、事態に配慮したケアが求められる。国・自治体の観光担当部署、地域の医療・保健衛生機関、外国語の専門家、海外交流等に取り組むNPO等、幅広い組織に協力・支援を依頼し、あらかじめ役割分担と実行体制の在り方を検討することが望ましい。2004年のスマトラ島沖地震（インドネシア）で深刻な津波被害を受けたタイ・プーケットビーチの場合、地元病院が水着姿の多数の負傷者を無料かつ身元証明不問で受け入れ、評判を博した（注34）。

訪日客については帰国支援も重要業務である。早期に被災者リストを作成のうえ、大使館・領事館に緊密に連絡し、円滑な帰国をサポートする取り組みが必要である。

(2) 観光地経営の継続

A. 要員確保

観光版BCMの早期実行のため、マンパワーの確保は重要である。職員の参集経路・時間、阻害のリスク・コスト等の詳細を調査し、危機時の要員計画を策定する必要がある。現状、DMOの多くは小規模であるため、必要人員を確保するために他地域のDMOとあらかじめ協議し、連携協力体制を構築することも有効である。具体的には、温泉や城下町等、共通点のある観光地同士で平時から交流を図り、危機時には相互協力する「姉妹DMO」関係を結ぶことが一案といえる。被災DMOが現地対応に忙殺されている状況下、姉妹DMOに対し、遠隔地でも代行可能な業務、例えばリピーター向けの状況報告や集客メールの発信を依頼すること等が考えられる。企業の例では、神奈川県メッキ工業組合と新潟県鍍金工業組合が「お互い様BC連携ネットワーク」として、各組合員企業が被災した場合に代替生産等の相互連携を行う協定を締結している（注35）。

B. 外部支援の調整

上記要員の確保に関連して、外部支援を想定した事前調整も重要である。同時被災の可能性の低い遠隔の観光地同士で、観光版BCMの実施に必要な要員の相互融通に関する詳細、すなわち被災地に向かう人数、派遣のタイミングや期間、費用負担、身分等をすり合せておく必要があるだろう。支援要請では、必要とする専門性やノウハウ、支援要員の業務経験や担当分野をある程度明確にすることが望ましく、ノウハウ不足の分野（例：危機対応ウェブサイトのデザイン業務）や追加要員が必要な分野（問い合わせ対応等）を事前に洗い出せば一層効率的である。神奈川県は東日本大震災に派遣した職員からの聞き取り調査報告書を公表しており、応援職員が力を発揮するには、経歴や技術力を考慮した受け入れ体制や、応援職員向け業務マニュアルの必要性が指摘されている（注36）。なお、近年、災害時の自治体間協力を円滑化するため、総務省主導で「受援計画」を策定する動きがあり、参考となるであろう。

C. 活動場所（代替拠点を含む）の確保

DMOや観光協会等の事務所が被災した場合に備えて代替拠点をあらかじめ決定しておくべきだろう。とくに情報発信（ウェブサイトの更新、報道発表等）や来訪予定者からの問い合わせ対応といった早期

着手が必要な業務を洗い出して準備することが重要である。代替拠点に必要な最低限のインフラ、すなわち各種情報システムや顧客リストのバックアップ、域内の観光事業者一覧や行政の所管部門・観光庁その他内外の関係機関・事業者との連絡網等の事前準備が求められる。

(3) コミュニケーション

A. 連絡手段の確保

被災地では携帯を含めて電話利用が困難になることが予想されるため、内外の観光事業者・関係機関との連絡手段を検討しておく必要がある。メールや伝言仲介ツール（ウェブサイトや伝言ダイヤル）から職員による現地訪問まで幅広い検討が望ましい。平時は利用しない伝言ダイヤル等については、関係者の参加を求めて試行訓練を行うべきである。企業のなかには、使い慣れていることが重要との考えから、緊急連絡網を平時の業務連絡にも活用するケースもある（注37）。職員の居住状況等を踏まえて担当地域を決め、域内事業者との連絡要員とすることも一案である。

B. 情報発信

観光版BCMのなかでも極めて重要な活動であり、正確な情報発信を迅速かつ一元的に実施する必要がある。情報担当の責任主体と代理担当を決め、関連事業者や行政部門に通知することが望ましい。情報の受け手別に、求められる情報を整理して発信する取り組みも有効である（注38）。

従来の情報発信はメディア中心であったが、近年、ICTとくにSNSの影響力の増大を踏まえ、ウェブ・SNSの活用ノウハウを持つ人材が適任である。いわゆる「台風銀座」や活動の活発な火山等の周辺では、危機発生時のウェブサイトを予め作成し、発災時には通常ページと差し替えることも一案である。

内容については、事実関係を中心とし、感想や推測等を報じる場合には、情報の受け手が区別できるようにする必要がある（例：大規模地震の被災地では「今日の〇〇は平穏」ではなく「体感可能な地震は△△時間発生していない」「主要鉄道路線の運行は平常通り」と発信する等）。悪い内容は観光ビジネスにマイナスと考えて公表を控えるより、ダメージを前提に復旧状況を頻繁に伝える方が影響は抑えられる。タイでは鳥インフルエンザの流行等を契機に、2007年、ウェブサイト（Thailand Tourism Updates）を構築し、平時はもとより災害時には最新情報（英語）を頻繁に掲載し、観光事業者や各国駐在事務所への配信を行っている。

また、危機時における情報発信スキルを高めるため、オーストラリアでは、観光事業者や自治体を対象にした取り組みが行われている。具体的にはガイドラインの作成、ワークショップやセミナーの開催、発信モデルとなる映像媒体の作成等を通じて、関係者の意識啓発と危機時のコミュニケーション・スキルを高める活動である。

C. 応答

来訪予定者や取引関係者への応答を誤ると、一事業者だけでなく地域全体の名声や評判を害し、復興期の集客に悪影響を及ぼしかねない。逆に、時宜にかなった応答が好感を呼び、危機終息後のビジネスや復興を後押しするケースもある。東日本大震災で休業を余儀なくされた旅館の場合、問い合わせに対

して修理・準備の作業状況を丁寧に伝え、営業再開後の集客につなげた（注39）。SNSの普及により情報の拡散速度が飛躍的に高まっている現状、極力短時間のうちに必要十分な内容を応答することが何より重要である。近年、AIを活用した質疑や問い合わせへの応答システム（チャットボット）が開発されており、活用の余地は大きいものの、コスト等の関係で導入可能なケースは限られている。被災地に対しては、多言語対応するチャットボットの導入を可能とする公的助成や、企業によるプロボノ的支援が望まれる。

D. 風評対策

風評対策の基本は、裏付けを伴う正確な情報をタイムリーに発信することである。とはいえ、それだけでは不十分な場合も少なくないため、速やかに情報の受け手サイドにアプローチすることで風評を是正、払拭する取り組みが有効となる。具体的には、受け手サイドのメディアやインフルエンサー（注40）を被災地に招待して体験レポートや現地映像記事を発信するよう要請し、社会の印象・認識を変えるよう努めることが欠かせない。

2009年春、関西で新型インフルエンザが発生した際、京都市は機動的に対策に着手し、旅行者や学校関係者の現地招待、「元気です、京都！」キャンペーン等により、いったんキャンセルされた修学旅行を秋に再誘致することに成功した。海外事例では、2003年のSARS発生時、シンガポールが航空会社の世界的機関であるIATAに働きかけて広報担当幹部（通常はヨーロッパ駐在）を同地に滞在させ、国際社会向けの状況報告を毎週行わせるよう計らい、欧米社会に対して安全をアピールした。

(4) 観光振興

A. 代替観光地・ルートの用意

地域を代表する観光資源が被災した場合でも、代替観光地やルートを迅速に提示することで集客を維持することができる。とくに前倒しで予定が組まれている団体旅行やクルーズはキャンセルが容易でないだけに、魅力的な代替ルートの提案は歓迎される。相手エージェントの信頼を得たり、定番の立ち寄り先とは別の、新たな魅力を訴求するチャンスとなりうる。

2016年熊本地震の場合、「二枚看板」である熊本城と阿蘇山が大きな被害を受けたが、八代に寄港予定の中国人ツアーに対し、日本遺産（注41）である人吉市、世界遺産候補地である天草市の存在をアピールして予定通りの寄港を実現した。国外の例では、2016年のテロ被害で観光客が減少したフランス観光局が、パリの北方をめぐるルートにストーリー性をもたせ、日本をはじめとする主要マーケットを直接訪問してアピールした結果、2017年入り後、客足が回復した。

B. 付加価値、優待

危機によりダメージを受けた観光地の集客策として、優待キャンペーンや付加価値を付ける手法が一般的である。優待策が契機になって一部でも賑わいが戻れば、被災地周辺への来訪に消極的な客層の間で安心感が高まり、需要回復につながる効果が期待される。

具体的には個人の旅行費用に充当可能なクーポンを配布する、ツアーを造成する旅行者への補助金

を給付する、施設利用料を割り引く、等の措置が取られる。相応の経費が必要なため、資金が少ない場合はリピーターに販売促進策を集中することも一案である。リピーターは旅館やガイドと親密な関係を築いている場合も少なくなく、誘致に応じて長期滞在したり、応援目的で積極的に消費する傾向がみられるなど、効率的な集客活動が期待できる。

2016年熊本地震の場合、観光・交通の結節点である熊本県の深刻な状況に危機感が高まり、九州全域を対象とする個人旅行向けの割引旅行プラン「九州ふっこう割」が国により施策化された（前述）。本企画は2016年限定であったが、2017年以降も客足の戻りの遅い熊本県限定のプログラム（阿蘇応援ツアー等）が実施された。

海外では、2003年SARSに襲われた香港の例がある。5月、世界保健機構による渡航延期勧告が解除されると、直ちに主要市場である東京で記者会見を開き、集客活動の積極化を公表した。実際、7月に開始されたリカバリー・キャンペーンは150億円規模に上り、8月には3,500人の無料招待イベントも実施された。

C. セールスプロモーション

危機が終息した段階で、迅速にセールスプロモーションを実行する必要がある。早い段階から様々なアプローチ方法や対象となる市場を想定して準備を進め、安全宣言等がなされたタイミングを逃さず実行に移すことが肝要であろう。

プロモーションの場合、国や自治体、各種団体、国際機関や海外関係者等から支援を受けることを目指し、協議や連絡を密にすることが重要である。これにより、旅行博や商談会で好条件のイベント時間枠や展示スペースを確保したり、広報誌・TV番組等のメディアに誘客活動を露出させることが可能となる。東日本大震災では世界的に支援機運が喚起されたこともあり、政府観光局や東北各県が協力を求めた旅行博や商談会では、好条件の展示ブースやプレゼンテーション・スケジュールが提供された。

プロモーションの実行に当たり、被災地の実情を伝えつつ、観光復興への取組みを訴求するスタンスがプラスに働くであろう。従来、被災地への遠慮や自粛から観光を見合わせるため需要が急減する傾向が強かったが、近年、応援消費・観光の考えが普及しつつある。インフラや施設・設備の復旧が完全でなくとも、その旨を公表したうえで歓迎するスタンスを明確にすることが効果的である。

タイの代表的ビーチリゾートであるプーケットは、2004年のスマトラ沖地震の際、大規模な津波により大きな被害を受けた。全世界から多額の寄付が寄せられたが、プーケット観光局は「寄付を持って訪問し消費してほしい」とのメッセージを発した（注42）。

東日本大震災で風評被害を受けた会津若松市は、大手企業の支援を受けて企業内で復興マルシェを開催し、安全性を訴求した特産品や観光ツアーの販売活動を行ったり、全国を巡回するキャラバン隊を組織して製品の直売や誘客活動に取り組んだ。

以上、観光版BCMの具体的活動をみると、おおむね日常業務の延長線上にあることが判る。このことはビジネスの継続を目指すというBCMの性格上、ある意味当然ともいえる。では、これらの活動をあえて観光版BCMと位置付け、取り組む理由は何かかという、「必要業務をあらかじめ洗い出し対策を

講ずることで、混乱のなかでも迅速に対策が打ち出せる」点を指摘できる。さらに、近年、予想をはるかに上回る災害によって想定外のダメージが生じ、BCMの存在意義が問われる状況に対しては（注43）、「観光地が直面しかねない深刻な状況を想定した検討を真剣に行うことで、関係者の危機対応能力が向上し、実際の危機に際して臨機応変の対応が可能となる」点を指摘できよう。

(注31) 実際に観光地が災害等に襲われた場合、事前準備されたハザードマップの活用、避難ルートの多言語案内、被災した観光客のケア等の危機対応策が観光版BCM上でも優先される。それらの具体的内容については3章の沖縄県の事例を参照されたい。

(注32) 巻末主要参考文献参照。

(注33) 中小企業庁「中小企業の事業継続計画〈災害対応事例からみるポイント〉」p.52～53。

(注34) 後日、多数の自国民が保護されたことに感謝するため、スウェーデン王室から同病院に多額の寄付が行われた。沖縄県「2012年」p.29。

(注35) 中小企業庁「中小企業BCPの策定促進に向けて」平成24年度版、p.6。

(注36) 神奈川県「東日本大震災の復興対策に従事した職員からの意見とその対応」p.8。

(注37) 中小企業庁「中小企業BCPに関するQ&A集」p.10。

(注38) ニューランド観光局はクライストチャーチ地震の際、一般向け、クライストチャーチへの訪問予定者向け、同地以外のニュージーランド国内への訪問予定者向け、クライストチャーチに滞在中の来訪者の家族・友人向けに発信対象を区分。

(注39) 高松正人「2011年11月」p.3。

(注40) 頻繁に情報発信し、多数の閲覧者（フォロワー）に影響を与えるSNS利用者を指す。

(注41) 歴史的魅力や特色のある地方の有形・無形の文化遺産を文化庁が認定し、物語性を持たせて日本の文化・伝統を内外に発信する取り組み。保護・保存を重視し原則単体で認定する従来の文化遺産と異なり、一定範囲内に賦存する複数の文物を対象とする。例は食を訴求する「若狭の鯖街道」等。

(注42) 沖縄県「平成24年度沖縄観光危機管理モデル事業報告書」p.34。

(注43) 中小企業庁「前掲」p.8 はBCM活用事例のなかで、「体制や対策を決めたところで、どのような地震が来るかは全くわからないので、実際にはあってないようなものだ」という経営者の発言を紹介している。

6. おわりに

20世紀、わが国観光行政の主要命題は、経常黒字削減を念頭に、日本人に海外旅行を促すことであった。2003年、小泉純一郎内閣の観光立国宣言を機に、一転して訪日客の誘致が重要課題となったが、大半の地域にとって訪日客対応や地域資源の観光商品化は未知の領域であり、対応に試行錯誤を重ねているのが実情である。勢い、いつ、どこで発生するか判らない危機に備えて、観光関係者の取るべき行動を真剣に検討している地域は少数にとどまる。

しかし、自然災害の多発する国土で観光振興を図る以上、危機に際して観光客の安全を確保し、被災した場合は適切にケアすること、観光ビジネスへの打撃を最小化することは極めて重要である。とくに後者については、防災基本計画に代表される既存の政策枠組みでは十分にカバーされておらず、各地域の主体的取り組みが求められる。企業や行政版のBCM、海外での先進危機対応を参考としつつ、地域の観光ビジネスの特性、関係者の経営状況、活用可能資源を踏まえた取り組みが望まれる。観光版BCMの参照事例は少ないこともあり、導入当初から完璧を期すよりも、まず対応可能な部分から着手し、定期的に見直しを重ねて内容を洗練・向上させていくことが現実的対応である。

最後に残された課題を2点指摘する。

第1は活動の財政的裏付けをどのように担保するかである。観光版BCMの取り組みのなかには、現有体制で実行可能な部分もあるが、システムのバックアップ、情報発信やプロモーションの強化、優待キャンペーン等を実行に移すにあたっては新たな資金が必要である。過去の被災事例では、これらの取

り組みは政府機関や広域自治体の支援を受けているが、既存の助成事業やプロモーションの一般経費枠が活用される場合が多く（注44）、一定規模の活動を機動的に進めるにはハードルが高い（注45）。また、本稿で観光版BCMの責任主体に位置付けたDMOをみても、その財政力は脆弱である。政府が選択的に育成支援する「日本版DMO候補法人」ですら、候補要件の一つである「財政的自立」を今後の目標としているケースが多い。このため、観光庁等が執行している観光地の経営力強化予算枠で危機対応能力向上を支援していくことが不可欠であろう。具体的には①情報システム・設備等のバックアップ費用を助成する、②観光版BCMに取り組むDMOに対し、政府や広域自治体が資金計画を含めて助言可能な専門家を派遣する、③遠隔地DMO間のネットワーク構築を促す、④国際組織や研究機関等との外部連携を支援する、等の取り組みを検討することが望まれる。

第2は、観光版BCMの進捗管理である。4章で一定の実施期間が必要であることを指摘したが、BCM本来の目的は、危機的状況を克服して速やかに平時に戻ることにある。進捗管理を行うため、①観光版BCMの策定に当たり、危機以前の来訪客数、旅館等の稼働状況、売上高等ゴールとなりうる指標を設定する、②観光版BCMの実施過程上に、活動実績や成果に基づいて進捗状況をチェックする機会をあらかじめ設定し、終息時期を判断する、等の取り組みが必要である。

このような課題を乗り越えて観光版BCMが有効に機能すれば、訪日客にとっても安心感と共に観光地の魅力を享受することとなり、日本への来訪・周遊を促す一助となることが期待される。

（注44）観光庁の観光地域づくり推進事業や政府観光局の運営交付金等の枠組みが活用される。

（注45）もっとも、近年は東日本大震災、2016年熊本地震等の大規模災害に対し「東北観光復興対策交付金」「国内誘客緊急対策事業」等、機動的対応を目指す取り組みもみられる。

【参考】危機対応の総合政策枠組み

以下、政府が策定、実行している危機対応の総合政策枠組みの詳細を説明する。

（1）防災基本計画

防災基本計画は、災害時における危機対応の基本的政策枠組みである。根拠法である「災害対策基本法（1961年）」は、中京地方を中心に甚大な被害をもたらした伊勢湾台風（注46）を契機として策定され、その後も大規模災害の経験を踏まえた改正が繰り返されてきた（注47）。

防災基本計画の主な特徴として以下の4点が挙げられる。

- ①国の中央防災会議により、最上位の「防災基本計画」で基本指針が規定され（注48）、準拠して地域別、業務分野別計画にブレイクダウンされる。具体的には、自治体が「地域防災計画」を、指定行政機関（国の省庁）と指定地方行政機関（地方支分部局）、指定公共機関（公益事業者等、参考図表1）が分野別の「防災業務計画」を策定、実行する。
- ②各計画では、住民や民間組織を含む幅広い活動主体ごとに具体的な責務が規定され、役割分担が図られている。
- ③各計画の構成をみると、まず災害時の共通指針が示され、続いて地震、津波、風水害等の災害別に記

述される（参考図表2）。具体策は必要とされる段階、すなわち事前の予防、発災時の応急・復旧、事後の復興という時間軸に沿って整理され、活動内容を容易かつ迅速に検索可能である。

- ④災害対策基本法を軸に、災害特性格の具体策や金融・財政・保証等の支援方法について多数の関連法が策定され（参考図表3参照）、包括的な法体系により裏付けられている。

(2) 国民保護計画

国民保護計画は、武力攻撃事態（侵攻、ミサイル攻撃等）や緊急対処事態（テロ、危険物質の大量散布等）が発生した場合の基本的政策枠組みである。根拠法である国民保護法（注49）は、北朝鮮によるミサイル発射（テポドン、1998年）やアメリカ同時多発テロ（2001年）その他を受けて2004年に成立した。

国による「国民の保護に関する基本指針（閣議決定）」に基づき、自治体や指定公共機関が地域別、業務分野別の計画（国民保護計画、国民保護業務計画）を策定、実行する仕組みであり、時間軸に沿って活動内容が規定される等、防災基本計画と共通項が多い。ただし、防災基本計画では、救助等の具体的活動と費用負担の一義的責任は市町村にあるのに対し、国民保護計画では、国がトップダウンで情報収集と意思決定を担い、自治体や公共機関に避難や救援活動、攻撃による災害への防御措置等を指示する点が異なる。

(3) 危機管理基本方針

危機管理基本方針は、上記二つの計画の対象以外で住民生活に支障を来す恐れのある危機について、自治体が対応方針や組織の在り方を規定したものである。想定事案は水質汚染、食中毒、寒波・大雪、職員不祥事、個人情報漏えい、金融危機等様々であり、過去に地域で実際に起きたり、住民が遭遇した危機をベースに、各自治体が規定している（注50）。また、包括的な方針とは別途、個別マニュアルを整備する自治体もみられる（例：名古屋市「バスジャック対応マニュアル」、青森県「テロに対するダム危機管理要領」）。

（注46）1959年、三重県、愛知県を中心に死者5,098名、負傷者38,921人、被災者数153万人の被害など、明治以降最大の台風被害をもたらした。

（注47）東日本大震災を例にとると、大規模広域災害に対応した体制整備と施策の充実（2014年）、国・自治体と民間事業者・ボランティアの連携強化（2015年）等が追加された。

（注48）同法第一条「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し（中略）、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。」

（注49）正式名称は「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」

（注50）例えば、秋田県は事業所のタンクから濃硫酸が流出したケース、埼玉県はイラクでイスラム武装勢力に県民が人質に取られたケース等の経験を織り込んでいる。消防庁「地方公共団体における総合的な危機管理体制の調査」2007年、p.68～83。

(2017. 10. 5)

主要参考文献

- ・青森県「観光危機管理地域モデル創出事業報告書」2014年
- ・沖縄県 [2012].「沖縄観光危機管理モデル事業報告書」2012年
- ・沖縄県 [2015a].「沖縄観光危機管理基本計画」2015年
- ・沖縄県 [2015b].「沖縄観光危機管理実行計画」2015年
- ・観光庁 [2009].「観光関連産業における感染症風評被害対策マニュアル」2009年
- ・観光庁 [2011].「安心して日本を旅行していただくために」2012年
- ・観光庁 [2015].「旅行安全マネジメント」2015年
- ・黄野吉博 [2010].「事業継続マネジメント（BCM）と経営資源の二重化」（株）ANA総合研究所『ていくおふ』No.130、2010年春
- ・新免國夫「地方公共団体におけるICT部門の業務継続計画（BCP）策定を考える」（株）日立情報システムズ ウェブサイト <http://www.hitachi-systems.com/report/lg>.
- ・清野隆 [2011].「農山漁村の震災復興」日本観光研究学会、東日本大震災特別研究2011 <http://jitr.jp/research/bunka>
- ・高松正人 [2011].「BCPとしての観光危機管理第1～5回」2011年9月～12月
- ・高松正人 [2015].「国連防災世界会議と観光危機管理第1～3回」同上、2015年2月～2016年4月
- ・高松正人 [2016].「災害からの観光復興」2016年6月10日、JTB総合研究所ウェブサイト <http://www.tourism.jp/tourism-database>
- ・竹中平蔵、船橋洋一 [2011].『日本大災害の教訓』東洋経済新報、2011年
- ・千葉千枝子、羽田耕治、林清、古賀学、宍戸学 [2011].「東日本大震災における観光産業の実態と対応」日本観光研究学会、東日本大震災特別研究2011年度 <http://jitr.jp/research/bunka>
- ・中小企業庁 [2008].「BCP（事業継続計画）ガイド」2008年3月
- ・中小企業庁 [2009].「BCP策定のためのヒント—中小企業が緊急事態を生き抜くために」2009年3月
- ・中小企業庁 [2011].「中小企業の事業継続計画（BCP）＜災害対応事例からみるポイント＞」2011年5月
- ・中小企業庁 [2014].「中小企業BCPに関するQA集」2014年3月
- ・（公財）東北活性化研究センター [2014].『東北の観光振興の現状に関する基礎調査』2014年3月
- ・（公財）日本都市センター [2014].『自治体の風評被害対応～東日本大震災の事例～』2014年3月
- ・内閣府（防災担当） [2016].『大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き』2016年2月 <http://www.bousai.go.jp/taiaku/chihogyoumukeiziku/index.html>
- ・内閣府（防災担当） [2017].『地方公共団体のための災害事業受援体制に関するガイドライン』2017年3月 <http://www.bousai.go.jp/taiaku/chihogyoumukeiziku/index.html>
- ・北海道大学観光学高等研究センター [2016].『自然災害復興における観光創造』2016年3月
- ・牧田博明 [2017].「熊本地震の観光復興状況に関する調査研究」（公財）日本交通公社『観光文化』第232巻2017年1月号
- ・丸谷浩明 [2008].『事業継続計画の意義と経済効果』ぎょうせい2008年

- ・丸谷浩明 [2010]. 「公共機関の事業継続計画（BCP）の概要と必要性」（株）ANA総合研究所『ていくおふ』No.130、2010年春
- ・吉川忠寛他4名 [2010]. 「市町村BCPの必要性と策定・導入の課題」『地域安全学会論文集』No.12、2010年3月
- ・後藤・安田記念東京都市研究所 [2016]. 『都市問題』2016年9月「都市の地震対策」
- ・後藤・安田記念東京都市研究所 [2017a]. 『都市問題』2017年3月「ふたつの震災へのまなざし」
- ・後藤・安田記念東京都市研究所 [2017b]. 『都市問題』2017年8月「大規模災害にいかにも備えるか」
- ・渡辺研司 [2010]. 「事業継続マネジメント（BCM）の経営上の重要性和評価の可能性」（株）ANA総合研究所『ていくおふ』No.130、2010年春

(参考図表1) 災害基本法における指定公共機関

	活動分野	対象となる組織・企業の例	法人数
1	防災・インフラ関係研究	(研法)防災科学研究所、(研法)土木研究所、(研法)日本原子力研究開発機構等	6
2	医療	(独法)国立病院機構、(独法)地域医療機能推進機構、(公益)日本医師会	3
3	一次産業関連研究	(研法)農業・食品産業技術総合研究機構、(研法)水産研究・教育機構等	3
4	インフラ	(独法)水資源機構、(独法)日本高速道路保有・債務返済機構	2
5	中央銀行	日本銀行	1
6	赤十字	日本赤十字社	1
7	放送	日本放送協会	1
8	高速道路	東日本高速道路(株)、本州四国連絡高速道路(株)等	6
9	国際空港	成田国際空港(株)、新関西国際空港(株)、中部国際空港(株)	3
10	広域鉄道	東日本旅客鉄道(株)、日本貨物鉄道(株)等	7
11	(固定)電話	日本電信電話(株)等	3
12	郵便	日本郵便(株)	1
13	ガス	東京瓦斯(株)等	4
14	燃料供給	コスモ石油(株)、JXTGエネルギー(株)等	6
15	物流	ヤマト運輸(株)、日本通運(株)、(公益)全日本トラック協会等	6
16	電力	北海道電力(株)、日本原子力発電(株)、電力広域的運営推進機関等	18
17	移動体通信	KDDI(株)、ソフトバンク(株)等	4
18	港湾	輸出入・港湾関連情報処理センター(株)	1
19	スーパーマーケット	(株)イトーヨーカ堂、イオン(株)、ユニー(株)	3
20	コンビニエンスストア	(株)セブン・イレブンジャパン等	4
21	建設業	(一社)全国建設業協会、(一社)日本建設業連合会	2
			85

(資料) 内閣府「防災情報のページ、指定公共機関」に基づき日本総合研究所作成

(注) () 内の正式名称は以下の通り。(研法) = 国立研究開発法人

(独法) = 独立行政法人

(公益) = 公益社団法人

(一社) = 一般社団法人

(参考図表2) 防災計画の項目立て

共通対策		主要項目
災害予防		国土強靱化、防災活動、研究・観測活動、再発防止 等
応急対策		情報収集・連絡、二次災害防止、救急、緊急輸送、物資供給、防疫 等
復旧・復興		迅速な現状復旧、計画的復興、被災者・組織の生活・事業再建支援 等
地震対策		
災害予防		想定規模の設定と対策立案、耐震まちづくり、防災活動、研究観測活動 等
応急対策		共通対策と同じ
復旧・復興		共通対策と同じ
津波災害対策		
災害予防		想定規模の設定と対策立案、耐震まちづくり、防災活動、研究観測活動 等
応急対策		共通対策と同じ
復旧・復興		共通対策と同じ
風水害対策		
災害予防		風水害に強いまちづくり、防災活動、研究・観測活動、応急対策 等
応急対策		共通対策と同じ
復旧・復興		共通対策と同じ
火山災害対策		
災害予防		想定災害の設定と対策立案、火山災害に強いまちづくり、研究観測活動 等
応急対策		共通対策と同じ
復旧・復興		共通対策と同じ
継続災害への対応		(小項目なし)
雪害対策		
災害予防		雪害に強いまちづくり、防災活動、研究・観測活動、応急対策 等
応急対策		共通対策と同じ
復旧・復興		迅速な現状復旧、被災者・組織の生活・事業再建支援
海上災害対策		
災害予防		安全情報の充実、安全な航路・船舶の確保、海上交通環境の整備 等
応急対策		情報収集・連絡、捜索・救助、緊急輸送、危険物の流出対応、二次災害防止 等
復旧		(小項目なし)
航空災害対策		
災害予防		安全情報の充実、安全な航空路・飛行機の確保、航空交通環境の整備 等
応急対策		情報収集、捜索・救助、緊急輸送、関係者への情報伝達 等
鉄道災害対策		
災害予防		安全情報の充実、安全な鉄軌道・鉄道車両の確保、鉄軌道交通環境の整備 等
応急対策		情報収集、救助、緊急輸送、危険物の流出対策、関係者への情報伝達 等
復旧		(小項目なし)
原子力災害対策		
災害予防		関係施設の安全性確保、核燃料物質の事業所外運搬中の事故への応急対策 等
応急対策		情報収集、避難、被災者の生活支援、犯罪予防、救助、複合災害への対応 等
復旧・復興		原子力緊急事態解除宣言、事後対策、被災者の生活再建支援 等
原子力艦対応		情報収集、避難、犯罪予防、救助、緊急輸送、復旧活動 等
危険物等災害対策		
災害予防		関係施設の安全性確保、防災知識の普及・訓練、研究活動、応急対策 等
応急対策		情報収集、拡大防止、救急、交通制限、危険物の流出対策、避難の受け入れ 等
復旧		(小項目なし)
大規模火事災害対策		
災害予防		災害に強いまちづくり、災害知識の普及・訓練、防災情報の充実、応急対策 等
応急対策		情報収集、救助・救急、緊急輸送、避難の受け入れ、施設等の応急復旧 等
復旧・復興		共通対策と同じ
林野火災対策		
災害予防		災害に強いまちづくり、防災情報の充実、防災活動、研究活動、応急対策 等
応急対策		情報収集、救助・救急、緊急輸送、避難の受け入れ、施設等の応急復旧 等
復旧		(小項目なし)

(資料) 中央防災会議「防災基本計画」に基づき日本総合研究所作成

(参考図表3) 防災・危機に関する法体系

分類	法令の例	法令数
基本法	災害対策基本法、原子力災害対策特別措置法等	7
災害予防	砂防法、地震防災対策特別措置法、活動火山対策特別措置法、地すべり等防止法、特定都市河川浸水被害対策法等	18
災害対応策	災害救助法、消防法、水防法	3
復旧、復興	森林国営保険法、農業災害補償法、公営住宅法、鉄道軌道整備法、公立学校施設災害復旧費国庫負担法、地震保険に関する法律、被災市街地復興特別措置法、被災者生活再建支援法等	23
組織	消防組織法、海上保安庁法、警察法、自衛隊法	4

(資料) 内閣府「【参考】災害対策に関する法律の一覧」に基づき日本総合研究所作成

