

東北観光再生の歩みとわが国観光への示唆

調査部 主任研究員 高坂 晶子

目 次

1. はじめに
2. 東北観光の復興の経緯と現状
3. 震災から10年間の取り組みⅠ
 - (1) 情報発信とプロモーション
 - (2) 新たなコンテンツ開発
4. 震災から10年間の取り組みⅡ
 - (1) インフラ整備によるアクセスの改善
 - (2) 観光振興態勢の刷新
5. 今後の課題
 - (1) 東北観光の現在地
 - (2) 当面の課題と対応
6. 東北観光再生とコロナ対応
 - (1) コロナ禍における観光の新常態の追求
 - (2) 東北の経験とアドバンテージ
7. おわりに

要 約

1. 東日本大震災で甚大な被害を受けた東北観光は、2019年までの実績をみると、ようやく震災前の水準を回復し、出遅れたインバウンド市場についても宿泊客の数値目標を前倒しで達成するなど着実に再生を遂げてきたことが分かる。東北観光の再生要因として、大震災のダメージを踏まえつつ新たな魅力の創出に努めたこと、観光振興態勢の刷新を図ったこと、の2点が挙げられる。
2. 東北観光の新たな魅力創出のための取り組みは、以下の2点に大別できる。

第1に、大震災からの復興・再生には、東北観光や応援消費が不可欠であることをキャンペーンやイベントで訴え、震災後の観光自粛機運を払拭した。第2に、被害の痕跡をとどめる震災遺構や被災体験を伝える新たなコンテンツを開発し、防災研修や視察などの観光・旅行需要を開拓した。
3. 観光振興態勢の刷新に向け実施された取り組みは、以下の2分野である。

第1に、交通機関や観光施設等のインフラ整備である。とくに被災3県の内陸部と沿岸部を結ぶ複数の高速道路の新設は交通アクセスを飛躍的に改善し、ツアー造成や大型イベントの誘致に大きく貢献した。第2に、震災によりベテランの観光関係人材が多数失われるなか、壊滅的状况からの再生を若手に託そうとする機運が生じ、観光協会や事業団体が世代交代が進んだ。
4. 再生を遂げつつある東北観光であるが、現在直面している課題の解決は容易ではない。まず、全国に先駆けて高齢化と人口減少が進む東北では、観光客と産業の担い手の双方が急速に失われる可能性がある。次に、10年を経て大震災の風化が進み、関連コンテンツの訴求力の低下が懸念される。さらに、2020年以降、コロナ禍のため再び大きなダメージを被っており、ここまで積み上げてきた再生の成果を無に帰すことなく、With/Afterコロナにおいても地域の魅力を提示できるか、東北観光はその真価を問われている。
5. 上記課題に対処するには、次のような取り組みが必要である。まず集客力を高めるため、現状の主力である国内観光客、とくに東北域内居住者のマイクロツーリズム市場の底上げを図りつつ、ウイークポイントであるインバウンドの誘致に努めることである。コンテンツの風化対策としては、異なるタイプのコンテンツと組み合わせたツアーを造成したり、最新技術を導入してコンテンツ自体の魅力を高めなければならない。また、他産業と同様、ICTを導入して事業の効率化やサービス向上を図ることが求められる。
6. 目下の重要課題であるコロナと東北観光のかかわりについては、すでにWith/Afterコロナにおける宿泊施設や交通機関の安心・安全対策など、技術・ノウハウ面に関しては世界的に標準的手法が確立されている。もっとも、パンデミックや環境破壊のリスクがありながら、あえて観光する目的や意義、受け入れ側の理解などについては確たるコンセンサスは得られていない。国連世界観光機関（UNWTO）や観光先進国であるフランスなどにおいて、持続可能で責任ある観光スタイルを確立するため、新たな試みが緒についたばかりである。

7. わが国の場合、国際社会にみられるようなWith/Afterコロナにおける観光の在り方を模索する動きは、いまのところ顕在化していない。しかし、東北は大震災以来、観光の意義を問い続け、すでに一定の答えを導き出しており、世界的にも観光の新常態（New Normal）を先取りする存在といえよう。With/Afterコロナという観光の変革期において、東北は震災遺構や被災地の生活体験、住民との交流など固有の体験価値の磨き上げと訴求を一層強化し、繰り返し訪れるファンを獲得することが重要である。これに対し、全国の観光地は、東北観光の震災からの立ち直りの経験を改めて咀嚼し、新たな観光地モデルの構築を目指すべきである。

1. はじめに

2011年3月11日の東日本大震災（以下、大震災）により、東北地方、とりわけ太平洋に面する宮城、岩手、福島の3県は甚大な被害を受けた。観光産業については人的、物的被害に加え、東京電力福島第一原子力発電所の事故（以下、原発事故）が世界的な風評被害も引き起こしたため、ダメージは製造業や建設業に比べて深刻かつ長期にわたるものとなった（注1）。

その後、観光事業者やDMO（観光地域づくり法人）、自治体と地域住民、政府（国土交通省・観光庁、復興庁、環境省、農林水産省）と地方支分部局といった幅広い主体による観光振興策が徐々に成果を挙げ、2010年代後半以降、東北地方は複数の指標で大震災以前の水準を上回る回復ぶりを見せた（注2）。とくにインバウンド（訪日外国人客）については、2016～2019年の延べ宿泊者数の伸びが全国平均を大きく上回るなど順調に推移していた。しかし、2020年の新型コロナウイルス感染症（以下、コロナ）のパンデミックにより事態は一変し、わが国の他の地域同様、東北地方も大きな苦境に直面している。具体的には、移動・交流に関する行動規制が災いして観光客は大幅に減少し、事態の収束が見通せないなか、倒産や廃業に追い込まれる事業者もみられる。東北観光は大震災から再生した成果を無にすることなく、With/Afterコロナにおける新たな魅力を示すことができるか、その真価がいま問われている。

本稿では、大震災から10年を機に東北観光の再生の過程とその要因を分析し、今後の在り方について展望を試みる。自然災害の多いわが国の特性を考えると、こうした作業は全国の観光地にとって貴重な参照材料を提供しよう。また、大震災を機に、観光の意味が東北社会全体で問い直されたことは、コロナ禍がもたらした一大変革期において、わが国観光の先行きを考えるうえでも示唆に富むと思われる。

本稿の構成は以下の通りである。まず、第2章で東北観光の10年来の推移と現状を確認する。次いで具体的施策の検討に移り、第3章では大震災のダメージを踏まえつつ新たな魅力を追求する取り組みについて、第4章では観光再生を支えた運営態勢の立て直しについて、注力ポイントと成功要因を整理する。第5章では東北観光の課題を、第6章では東北の観光再生がWith/Afterコロナ下の新常态（New Normal）において持つ意味を検討する。最終第7章では、東北の大震災への対処を踏まえてわが国観光への示唆を考える。

（注1）例えば、製造品出荷額は2011年に大幅に減少し、大震災前の水準を回復したのは2014年であった。

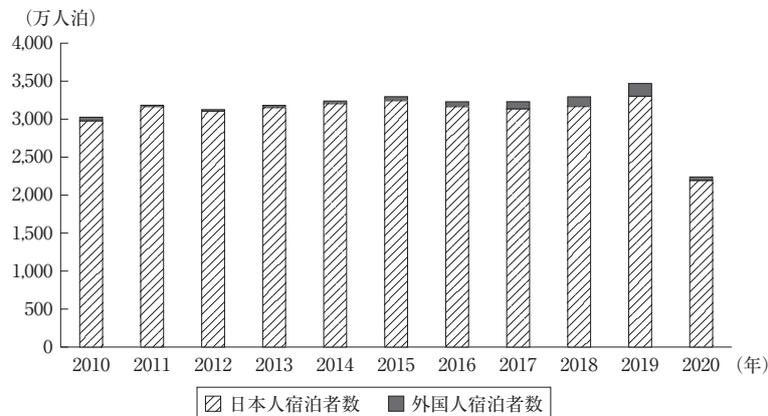
（注2）福島については宿泊者数や教育旅行の件数がいまだ大震災前の水準を回復していない。

2. 東北観光の復興の経緯と現状

大震災は被災3県の観光全般、具体的には交通機関やライフラインなどのインフラ、自然景観や各種施設などの観光資源、人材や設備などの受け入れ態勢を大きく傷つけた。直接的な被害は比較的軽微であった青森、秋田、山形の北東北3県についても、原発事故による風評被害が大きく影響し、大震災直後は、復興需要があった被災地よりもむしろ事態は深刻であったという（注3）。

図表1は、東北6県における延べ宿泊者数（日本人客とインバウンドの合計）の推移である。大震災後に大きな落ち込みが見られないのは、当時のインバウンド比率が1.7%と低く、大震災で国際往来が一時停滞した影響をあまり受けなかったほか、避難所から移ってきた被災者（二次避難者）と復旧・復

(図表1) 東北6県の延べ宿泊者数の推移



(資料) 東北観光推進機構資料

(注) 従業員10人以上の宿泊施設における延べ宿泊者数。

興工事の関係者、全国から参集したボランティアの宿泊需要が生じたためであった。こうした需要は大震災後の観光客の落ち込みをカバーする役割を果たしたものの、観光客向けの旅館にとっては「キャンセルや予定変更が多く安定した収入にはなっていない」など、必ずしも歓迎できる状況ではなかった(注4)。

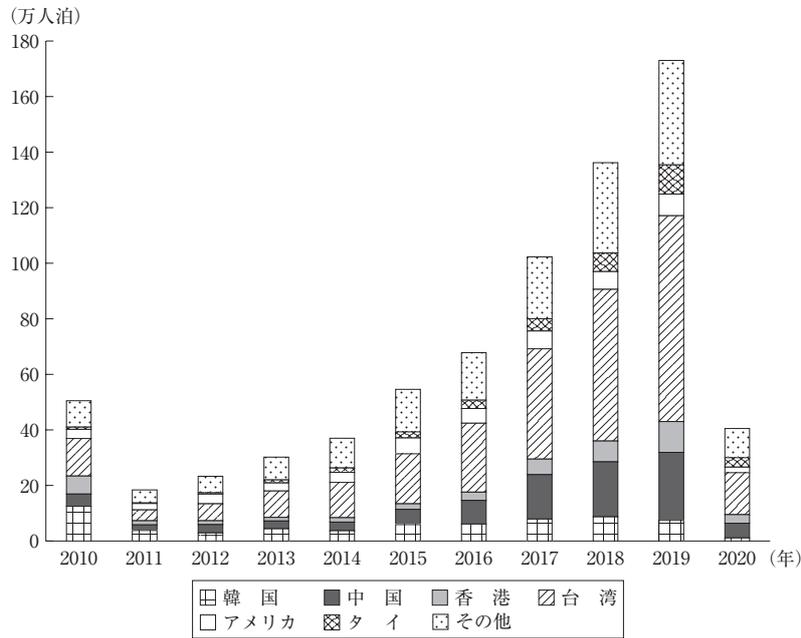
この点に関連し、二次避難者や工事関係者を除いた観光目的の宿泊動向を知るため、大手旅行代理店の2011年の方面別売り上げデータをみる(注5)。まず全国レベルでは、大震災直後の3月に前年比▲38%と急減したものの、9月には前年実績を上回るまでに回復した。これに対して東北6県の売り上げは、4月に前年比▲93%まで落ち込んだ後も回復は鈍く、年末時点で前年の半分程度にとどまるなど、純粋な観光目的の宿泊需要は極めて低調であった。

話を延べ宿泊者数に戻すと、大震災以後の東北6県では長らく年率2%程度の微増減が繰り返されていたが、ようやく2019年に前年比5%増の3,500万人泊となった。しかし、コロナ禍の影響を受け、2020年には再び前年比▲35%の2,800万人泊まで落ち込み、2021年入り後も回復の兆しはみえない。

次にインバウンドの動向について見る。図表2は、インバウンドに限定した延べ宿泊者数の推移である。東北におけるインバウンド市場は2011年に急激に縮小し、2015年まで震災前の水準を回復しなかった。この間の全国の動向をみると、2010年代半ば以降、日本は東アジアで一、二を争う人気デスティネーション(旅の目的地)となり、2014~2015年には中国人観光客による「爆買い」も取り沙汰されるなどインバウンドブームが到来しており、東北地方との差は開く一方であった。

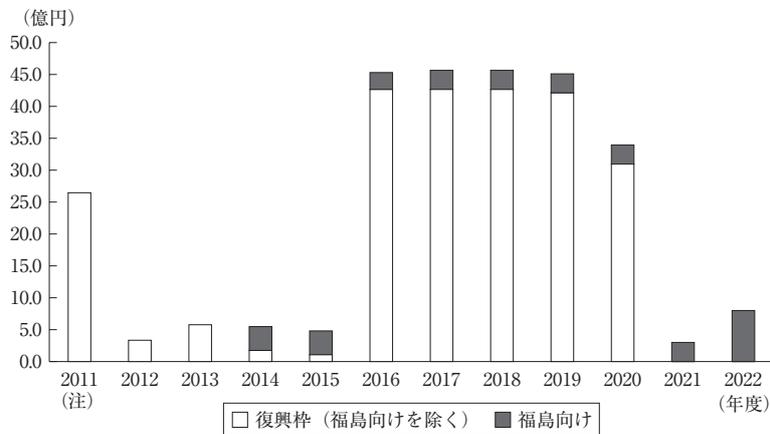
政府は東北がブームから取り残される状況を懸念し、2016年を「東北観光復興元年」と位置付けて大幅なてこ入れに乗り出した。それまでの10倍近い予算を「復興枠」として確保し(図表3)、観光庁が地域主導のインバウンド誘客事業を支援する「東北観光復興対策交付金」、復興庁が民間によるインバウンド向けビジネスモデルを支援する「『新しい東北』交流拡大モデル事業」のほか、世界に対して東北全域を集中的にアピールする政府観光局主導の大規模プロモーションも実行に移された。こうした大型振興策が実を結び、東北6県で「2015年のインバウンド宿泊者数50万人を、2020年に3倍増の150万

(図表2) 東北6県のインバウンド宿泊者の推移



(資料) 国土交通省東北運輸局「プレスリリース」2021年5月14日を基に日本総合研究所作成
 (注) 調査対象は従業員10人以上の宿泊施設、2020年は11月までの合計。

(図表3) 東日本大震災関連の観光庁予算の推移 (当初予算ベース)



(資料) 「観光庁予算」<https://www.mlit.go.jp/kankochu/siryou/yosan/youbou.html>所載の各
 年予算に基づき、日本総合研究所作成
 (注) 2011年度は第三次補正予算、2022年度は概算要求ベース。

人とする」という当初目標は、2019年に1年前倒しで達成された。2011年と2019年を比較した場合、全国平均は5倍の伸びであったのに対し、青森県、宮城県はそれぞれ約10倍の伸びを示しており、両県の伸長がとくに顕著であった(注6)。しかしながら、この上げ潮ムードのさなかにコロナ禍が到来したため、2020年のインバウンド宿泊者数は前年比▲76%の41万人泊となった。これは大震災前の80%に相当し、近年でいえば2014年の水準に後退している。なお、インバウンドよりも日本人宿泊客の落ち込み幅(▲35%、前述)が小さかったのは、国際往来制限が維持されたのに対し、国内需要喚起策である

Go To キャンペーンや自治体による近隣旅行＝マイクロツーリズムへの助成が大々的に行われたためである。

大震災10年を期に復興枠による観光振興は終了し、2021年度予算からは風評被害が根強く残る福島県に絞った振興策に切り替わった（前掲図表3）。規模をみると、行動規制が続く2021年度予算は2020年の復興枠対比▲91%、旅行再開が期待される2022年の概算要求ベースも▲76%となっている。

（注3）「TRAVEL JOURNAL」2021年3月28日号、p.13。

（注4）内閣府「景気ウォッチャー調査」2011年5月、内閣府『地域の経済』2011年、p.84。

（注5）内閣府『地域の経済』2011年、p.83。

（注6）日本政策投資銀行『3.11ファクトブック』2021年3月、p.6。

3. 震災から10年間の取り組み I

～新たな東北観光の追求～

図表4は、東北観光再生に向けた施策や各種事業・取り組みを年表形式で整理したものである。以下、2章にわたり具体的活動を紹介する。本章では、東北が大震災で毀損されたビジネスモデルをどのように立て直し、新たな魅力を追求する取り組みをいかに行ってきたかについて述べる。

(1) 情報発信とプロモーション

A. 国内向け

大震災の直後から、観光再生を展望して積極的な情報発信が行われた。太平洋沿岸部の深刻な被害状況を伝えて内外の支援を募ることは、被災地の復興全体に必要であったが、観光産業にとっては、被害が軽微で済んだ内陸部や日本海沿岸部の変わらぬ日常を発信し、観光の早期再開を図ることも極めて重要であった。

2011年4月になると、主に国内市場に向けて、東北観光地の健在をアピールするイベントやキャンペーンが展開された（図表5）。当時、全国的には、甚大な震災被害を前に観光や娯楽の自粛を求める声が多数派であったが、需要急減に苦しむ現地では、復興を急ぐためにも、可能な地域が率先して域外の観光消費を取り込むべきとの意見が主流を占め、こうしたイベントやキャンペーンに結実した。以下、代表的取り組みとして、デスティネーション・キャンペーン、東北六魂祭、東北観光博を紹介する。

デスティネーション・キャンペーン（DC）とは、JRグループと全国の自治体、観光事業者がタイアップし、主に春・秋シーズンに特定地域を訴求する大型観光キャンペーンで、1978年の開始以来161回を数え、効果的な集客イベントとして定着している。大震災関連では、2011年4～7月に行われた青森DCが、以後のイベントやキャンペーンの道筋をつけた試みとして有名である。青森DCは大震災から1カ月余りでスタートする予定であったため、直前まで中止が検討されたが、青森新幹線の全線開通を期して3年前から準備に当たってきた地元やJR関係者の間で「復興の契機にしたい」との声が強まった。JR東日本が東北新幹線の復旧を急ぎ、大震災後2カ月足らずの4月29日に全面開通する目途をつけるなか、青森県知事は関係者の開催意向を受け入れ、青森DCは「がんばろう日本！がんばろう東北！」をサブタイトルに掲げて実行された。JRの関連旅行商品の売り上げは前年比126%となるなど（注7）

(図表4) 東北観光に係る施策や事業者の動向 (2011年～2021年)

	年	月	出来事	内容	
集中復興期間	2011	4	青森デスティネーションキャンペーン(～7月、注1)	新幹線の延伸を記念して大震災前に決定	
		5	環境省、三陸復興国立公園・三陸海岸トレイル事業を公表		
		7	東北六魂祭(～2016年)	各県庁所在地で持ち回り開催、2016年「東北絆まつり」に引き継ぎ	
	2012	3	東北観光博(～2013年3月)	東北全体を博覧会に見立てた旅行需要喚起イベント	
		4	世界旅行ツーリズム協議会グローバルサミット仙台市で開催	観光事業者団体の世界大会、東京と仙台で開催	
		4	いわてデスティネーションキャンペーン(～6月)		
	2013	3	国交省東北運輸局「東北観光基本計画」策定	大震災からの観光復興に関する東北地方の基本計画	
		4	仙台・宮城デスティネーションキャンペーン(～6月)		
		7	東北物語事業	「阿蘇ゆるっと博」をモデルにした滞在・交流型観光需要喚起策 事業終了後、観光地域づくりの事例集「東北12の物語」を発行	
		10	秋田デスティネーションキャンペーン(～12月)		
	2014	6	山形デスティネーションキャンペーン(～9月)		
		12	台湾台北市で東北六県感謝祭開催	東北全域の観光関係者が訪台した商談会、2019年まで連続開催	
	2015	4	ふくしまデスティネーションキャンペーン(～6月)		
第1期復興・創生期間	2016	3	政府「明日の日本を支える観光ビジョン」で東北支援を強化	全世界を対象としたオール東北プロモーションその他を決定	
		4	復興庁「東北観光アドバイザー会議提言」策定	復興庁2016年を「東北観光復興元年」としインバウンド誘致を強化	
	4	観光庁「東北観光復興対策交付金」を創設	5年間の予算146億円		
	4	政府観光局、初の全世界対象の東北プロモーション	年間10億円の特別予算		
	4	東北観光推進機構、観光人材育成事業をスタート	東北フェニックス塾、2019年度までに149名が終了		
	4	復興庁「新しい東北」交流拡大モデル事業開始	外国人による東北観光・交流体験の発信事業、5年間の予算20億円		
	7	仙台空港民営化	LCCを中心に新路線開拓に注力		
	8	東北6県知事と東北観光推進機構による商談会、台北開催	アジアの主要市場で2019年まで開催		
	2017	6	東北観光推進機構が一般社団法人化	観光庁の公認観光まちづくり法人に認定	
		7	東北6県知事と東北観光推進機構による商談会、香港開催		
	2018	2	UNWTO国連世界観光会議、山形市で開催	東北初、テーマは雪と文化	
		4	福島県、風評被害対策としてホープツーリズムを推進	原発施設を含む震災遺構の保全と研修ツアー化	
	2019	8	東北6県知事と東北観光推進機構による商談会、大連開催		
		3	三陸鉄道リアス線、全面開業	JR東日本から三陸鉄道へ山田線宮古～釜石間を移管	
	2020	8	東北6県知事と東北観光推進機構による商談会、バンコク開催		
		9	ラグビーワールドカップ日本大会予選を釜石市で開催	旧鶴住居小学校跡地に建設されたスタジアムが会場に	
		10	東日本大震災遺構・伝承館開設	気仙沼、陸前高田	
		12	体験取材のためアメリカ旅行記者協会の記者40名を招致		
	(注2)	2021	4	東北デスティネーションキャンペーン(～9月)	初の東北全域を対象とする6カ月キャンペーン
			9	三陸復興支援道路全線開通予定	復興道路、復興支援道路完成

(資料) 東北観光金融ネットワーク「ウィズコロナ時代を見据えた東北観光の振興に向けて」その他に基づき日本総合研究所作成

(注1) デスティネーションキャンペーンは自治体や観光事業者とJRグループが連携して取り組む大型観光キャンペーン。

(注2) 2021年4月からは第2期復興・創生期間(主に福島県が対象)。

青森DCは成功裡に終了し、引き続き東北各地を取り上げたDCは2016年まで毎年開催された。DCは集客のてことなるだけでなく、地元観光地の経営態勢を刷新・強化する機会としても役立った(注8)。

東北六魂祭は、仙台市の七夕、山形市の花笠など東北の著名な夏祭りを一堂に集めて、2011年夏から6回にわたり行われたイベントである。背景をみると、大震災以前から各県の商工会議所主導で代表的

(図表5) 東北観光の再生に向けた取り組み①新たな魅力の追求

分野	対象	対応	具体例
情報発信	国内向け	キャンペーン	各地アスティネーションキャンペーン
		イベント	東北観光博 東北六魂祭、東北絆まつり(2017年～)
	海外向け	対外プロモーション	訪日グローバルキャンペーン 海外主要市場向け個別プロモーション事業
コンテンツ	震災遺構	保全・整備	被災したホテル、学校、自治体庁舎等を保全 メモリアルパーク、被災地縦断トレイル
	伝承	被災施設のネットワーク化	(一財)3.11伝承ロード推進機構(288施設)ほか 語り部ツアー、防災学習施設 ガイドウォーク

(資料)復興庁、東北運輸局資料他に基づき日本総合研究所作成

な祭りをネットワーク化し、東北全体の集客に結び付ける企画が検討されていた。大震災でこの企画は一時頓挫したものの、2011年の夏祭りについて、北東北3県(青森県、秋田県、山形県)がそれぞれ地元で行う意向を示したのを機に一転、残り3県も加わった六魂祭の開催が決まった。第1回東北六魂祭は2011年7月に仙台市で開催され、その後2016年まで各県庁所在地の持ち回りで行われた。また、インバウンドの戻りが遅れるなか、東北観光を早期再開した台湾に謝意を示す目的で、2014年12月、台北においても開催された。ちなみに、開催地が一巡した2017年以降、六魂祭は「東北絆まつり」に引き継がれている。

東北観光博は、東北6県を博覧会の会場に見立てた長期イベントで、震災から1年が過ぎた2012年3月から翌年3月にかけて、8億円を投じて開催された。主な目的は、全国からの誘客を強化するほか、大震災で消沈している観光事業者を活気づける点にあった。具体的には、被災した沿岸部を除いた東北全域から主要観光ゾーン28カ所が選ばれ、地域特性を活かしたツアー・体験型商品を造成したり、地元の住民や事業者を「地域観光案内人」に委嘱するなど、地域密着の誘客活動を競った。被災した沿岸部については、来訪者との交流機会が設定された。観光庁は、期間前半で延べ1,680万人が観光目的で東北を訪れ、460億円の経済効果があったと推計している(注9)。

これらのキャンペーンやイベントは「観光している場合ではない」「被災地への配慮に欠ける」との批判を呼ぶ一方、「被害の少なかった地域にダメージを与えるので、長期自粛は好ましくない」という見方を提供し、その定着に寄与した。例えば、がれき撤去や清掃に当たるボランティアの場合、初期段階では現地への負荷低減を優先するため、自助自立で移動や衣食を賄い、地元の風景や名物料理等には目を向けずに支援活動に専念する様子が目立った。しかし、青森DCなどのキャンペーンを境に、支援活動前後の観光は歓迎されているとの認識が広まり、旅行代理店も支援活動と見学や飲食・買い物、イベント参加を組み合わせたツアーを企画・発売するようになった(注10)。こうした動きは、様々な支援の在り方を認める風潮の定着にも寄与した。さらに、被災地の物品を選択的に購入する応援消費や、クラウド・ファンディング等の活発化につながった効果も指摘できよう。

B. インバウンド向け

海外向けの情報発信をみると、大震災発生当初は、地震・津波や原発被害を伝える報道ベースの発信

が中心であった。東北の観光に目を向けさせるべく、有力旅行メディアや主要インバウンド市場の観光局など専門家を招いた状況報告や現地視察も行われたものの、海外の一般消費者の間では地震・津波や放射線への恐怖感が根強く、効果は限定的なものにとどまった。さらに、被災地とその他の東北を区別したセールスも困難であったため、東北をアピールする本格的なキャンペーンやプロモーションの実施は断念せざるを得ず、インバウンドブームから東北が取り残される事態を招いた。

この打開策として、2016年の「東北観光復興元年」以降、大掛かりな観光振興策の一環として大規模な訪日促進キャンペーンが行われた（前述）。日本政府観光局（JNTO）は史上初めて世界全域に向けたプロモーションに着手し、東北を集中的、継続的にアピールした。具体的には、樹氷のように複数地域に共通する観光資源をブランド化して周遊を促したり、主要市場である東アジアからモニターを被災地に招き、住民が民泊のホストとなって回復しつつある日常を体感させるなど、きめ細かに集客力を高める取り組みが行われた。また、東アジア各国で開催された旅行博に、モニターを受け入れた民泊ホストを派遣し、セールス活動を通じて先方の細かなニーズを把握する試みも行われた。これらの結果、2017年以降のインバウンド宿泊客数は大幅に伸長し、2019年には東北地方の伸び率が全国一となるなどの成果を挙げた。

東北プロモーションの世界展開を機に、大震災後結び付きを深めていた6県は、さらに連携を強化してインバウンド誘致に取り組んだ。その最大の成果が、広大な東北地域を一体的に捉え、周遊を促すツアー造成につながられたことである。

そもそも2003年に観光立国が唱えられて以来、都道府県や市町村を区別できるインバウンドは稀であるにもかかわらず、自治体主導の従来型プロモーションが続いてきたことは、わが国全体の課題であった。観光庁が近隣連携による広域周遊を政策的に推進していたものの、実際は観光地あるいは自治体単位の振興策が依然として主流であった。

東北観光が全国に先んじて広域連携を実現できた背景には、深刻なダメージを受けた危機感が関係者の連携・協力を促したこと、主にインバウンド対策として東北全体のイメージ向上が不可欠であったこと、東北全域をカバーする復興庁が設置されたことによる。6県の連携が強化されたことで、事業規模や訴求力の面でメリットが生じた。以前は近隣自治体であっても別々にプロモーションを行うため、海外市場から差別化できない、対応が煩雑等の苦言が呈されていたが、震災後は6県の知事が主要海外市場で合同プロモーションを行うなどして東北の一体感と知名度の向上に寄与した。

(2) 新たなコンテンツ開発

以下では、大震災を踏まえつつ東北の新たな魅力を盛り込んだコンテンツとして、震災遺構と伝承活動を取り上げる。

A. 概要と態勢

大震災直後から、被災者の中で「未曾有の被災体験を広く社会に伝えたい」との声が挙がり、自治体においても、被害を受けた施設を現状保存したり（震災遺構）、体験を語る場（伝承施設）を確保しようとする動きがみられた。復興庁は建物・施設の保存に向けた調査費用の助成を行っていたが、2013年

11月、震災遺構保存に関する対応方針、すなわち①原則1自治体1施設に復興交付金を支給する、②支給対象は保存に要する初期費用に限り、維持管理費は対象としない、等を公表した。これにより、小規模町村であっても、復旧費用とは別枠で最低一つの震災遺構を整備できることとなった。

本方針によりハードの保存・整備が進むなか、2018年7月、東北地方整備局および東北6県と政令市が参加して「震災伝承ネットワーク協議会」が設立された。図表6は同協議会に登録された各県の震災遺構と伝承施設（以下、合わせて震災伝承施設）で、2021年7月末日現在、青森、岩手、宮城、福島4県で288件を数える。震災伝承施設の多くは大震災で毀損されたり流されたりした行政庁舎や学校、派出所等の公共建築物、ホテルや会館等民間施設の跡地であるが、他に最新映像機器等を備えた資料館・伝承館や、とくに被害甚大な地域に設けられた国営追悼施設などのメモリアルパークが含まれる。いずれも犠牲者への追悼や鎮魂とともに、大震災の記録と教訓を後代に残すための拠点である。

(図表6) 各県の震災伝承施設 (2021年7月20日現在)

	第一分類	第二分類	第三分類	合計
要件	災害の教訓が理解できるもの 災害時の防災に貢献できるもの 災害の恐怖や自然の畏怖を理解できるもの 災害における歴史的・学術的価値があるもの その他、災害の実情や教訓の伝承と認められるもの	第二分類の条件を満たし、かつ、公共交通機関または無料の駐車場がある等、来訪者が訪問しやすい施設	第三分類の条件を満たし、かつ、案内員の配置や語り部活動等来訪者の理解しやすさに配慮している施設	
青森県	4	2	1	7
岩手県	68	27	18	113
宮城県	73	31	25	129
福島県	5	23	11	39
合計	150	83	55	288

(資料)「一般財団法人3.11伝承ロード推進機構」ウェブサイトに基づき日本総合研究所作成
<https://www.311densho.or.jp/introduction/index.html> 9月21日閲覧

2019年4月、東北の学術団体、商工会議所などの経済団体が主導し、産学官民による「一般財団法人3.11伝承ロード推進機構」が設立され、各地の震災伝承施設をつないだ3.11伝承ロードが具体化した。同機構はウェブサイトで各施設の所在地と概要の紹介や、案内マップの作成・配布を行うほか、セミナー・シンポジウムの開催やロゴマークの作成、イベントでのパネル展示などの周知啓発活動を続けている。

公的支援が投じられたハードの保存・整備に対し、語り部による体験の伝承は被災者の自発的活動が出发点となり、連携・協力態勢も民間主導で整えられた。最も多くの被害者を出した宮城県石巻市では、観光関係者による「石巻ビジターズ産業ネットワーク」が2012年6月の発足以来、語り部活動のための情報交換・ワークショップなどを行ってきた。これを核に他地域の伝承活動関係者が集まり、2017年11月、官民による広域連携組織「3.11メモリアルネットワーク」が設立された。本組織は伝承活動の企画・実行と評価、語り部の連携、伝承施設の運営、活動資金の調達と助成、人材育成等を柱に活動を行っている。

B. 観光コンテンツとしての震災伝承施設

支援体制が整えられるなか、各地に見られる震災伝承施設は、大震災を知るプラットフォームとして、

あるいは被災地の復興や交流のための活動の場として活用されている。なかでも国内外から訪れる学生の教育旅行、企業や団体の防災・危機管理研修や視察の場として、震災伝承施設は東北固有のコンテンツとして存在感を示している。最近ではコロナ禍で遠方への教育旅行が困難となったことから、県内や近隣からの来訪件数が増加傾向にあり、発生から10年を期して大震災を再考する機会となっている。以下、震災伝承施設の観光活用事例を紹介しよう。

宮城県宮古市の「たろう観光ホテル」は宮城県内の震災遺構の登録第1号である。1自治体1施設の原則のため、震災遺構の多くは公共施設から選ばれたが、同ホテルは唯一、民間経営者が保存に努めてきたものを宮古市が取得、公開している。6階建ての同ホテルは17メートルの津波により4階まで浸水し、1、2階は鉄柱のみ残して流出したものの倒壊は免れた。ホテルの最上階から撮影された津波が迫る映像は多くのメディアで取り上げられた。現在は、宮古市の震災学習ツアー「学ぶ防災」に参加すると、撮影された当の窓のある部屋で動画を視聴し、津波を体験したガイドの解説を聞きつつ、現在の宮古市の様子を確認することができる。

岩手県陸前高田市の「いわてTSUNAMIメモリアル」は、高田松原津波復興祈念公園国営追悼・祈念施設と一体で2019年9月に開設された。来訪者はまずガイドツアーで大震災の映像を視聴したあと、被災者からの聞き書きや津波で流された自動車や船、生活用品など様々な物品、被災生活を再現した展示物等で被害の実態をつぶさに知る。その後、迅速な避難や高台への移動の重要性など自然災害から身を守る術を学び、防災への意識を高める構成となっている。

地震と津波、原発事故、風評被害の複合に苦しむ福島県は、同県が経験した困難を「自分事（じぶんごと）」と考えるよう促すアクティブラーニング型ツアーを推進している。ホープツーリズム（注11）と名付けられたツアーは、施設見学や体験談の聴取を通じて、福島の実情、すなわち、毀損したインフラが整備されたり避難指示区域が縮小するなどの明るい面と、県外避難者の帰還が進まない、除去土の最終処分地が未定といった暗い面を知ることとなる。新エネルギーやロボット等新たな産業基盤を育成する「福島イノベーションコースト」の見学プログラムなどで、福島の将来展望も示される。来訪先は津波で大きくゆがんだ道路、放射能汚染を理由に立ち入り禁止バリエードが設置された家屋や店舗、東京電力廃炉資料館、東日本大震災・原子力災害伝承館、ロボットテストフィールドなど、宮城・岩手両県とは趣の異なる震災伝承施設が多数含まれる。

被災者による体験談を聞きつつ複数の被災スポットを巡るガイドウォークやバスツアーも各地で行われている。宮城県南三陸町の「語り部バス」は、地元ホテル（注12）が2012年4月から毎朝催行している有料ツアーである（大人500円、コロナ禍による一時休止期間を除く）。経緯をみると、大震災後同ホテルに宿泊した復興工事やボランティア関係者は、被災スポットを実地に見て回りたいものの地理に不案内なうえ住民の心情も思い、なかなか言い出せないでいた。その様子をホテル経営者が見て取り、送迎バスを活用して案内したのが始まりである。バスは約60分かけて被害の大きかった地点を巡るが、現在は工事が進んで被災状況が分からない場合も少なくないため、ホテル従業員を中心とした語り部が体験を交えて当時の様子を説明している。本語り部バスは延べ40万人以上が体験し、同町の著名コンテンツとして定着しているほか、神戸や熊本といった地震で被災した他地域との語り部フォーラムなどの連携も生んでいる。

C. 活用における留意点

教育・研修向けコンテンツの印象が強い震災伝承施設であるが、事業者はツアー参加者の要望等を踏まえて内容の見直しを続けている。近年は、農漁業体験やアクティビティ、被災スポット以外への来訪など別タイプのコンテンツと積極的に組み合わせるツアーが目立つ。その理由は以下の通りである。

第1に、立ち寄り先や滞在時間を増やし、域内の多くの関係先にメリットが及ぶ仕組みとするためである。各地で震災伝承施設の整備が進むにつれ、充実した内容の研修・視察が可能となった反面、施設訪問や語り部ツアーへの参加だけで終わるケースが増えた。勢い、周辺地域に足を延ばして飲食や買い物をする観光客が減少したため、街歩き等を組み合わせたツアー造成が進められている。岩手県山田町は津波で三陸鉄道の陸中山田駅（当時はJR山田線）が流失したほか、駅舎や市街地が火災で焼失するなどの被害を受けた。同町の語り部ツアーの参加者は、駅周辺や市街地の被害状況と復興プロセスについて案内を受けつつ、牡蠣など同町の特産品の食べ歩きも体験する構成となっている。

第2に、観光客の満足度を高めるためである。3.11伝承ロードで語り部を体験するモニターツアーの参加者からは、「震災学習ツアーと捉え参加したが、人の精神、自然など沢山の美に触れることができた」、「語り部を体験し、心が落ち込んでいたが、美しい風情とアクティビティがあり心が内省された。このコントラストは体験価値が高い（一部、引用者により略）」等の感想が寄せられている（注13）。観光事業者はこうした感想を受け、語り部体験とハイキングやサイクリング、飲食や買い物、古代美術の鑑賞、地元住民との交流などを組み合わせたツアー造成に取り組んでいる。

こうした語り部ツアーと一般観光イベントを組み合わせる取り組みは、震災被害や被災者を一般コンテンツと同列視しているとの批判を招く恐れもある。しかし、同じくモニターツアー参加者のコメントから、語り部体験・被災学習の時間や情報量をコントロールする方が、大震災の印象や理解度が深まるとの知見が得られており、むしろ研修効果上もプラスとなる取り組みと考えられている（注14）。

第3に、震災伝承施設の認知度の向上を図るためである。大震災に関心の薄い層にアプローチするうえで、研修や語り部体験だけでは牽引力が不足する。10年を経て大震災の記憶が薄れつつあるなか、防災や危機管理といった敷居の高いテーマと様々なアクティビティや飲食を組み合わせた一般観光商品として販売し、震災伝承施設の活用の裾野を広げる意義は大きい。

（注7）もっとも、観光客入込数や観光・宿泊施設の利用者数は前年には及ばず、とくに4月は伸び悩んだ。その後、終期の7月に向けて増加傾向となり、最終的には前年並みの集客となった。青森デスティネーションキャンペーン推進委員会他「青森デスティネーションキャンペーン概況報告」2011年9月12日。

（注8）本年はコロナ下ではあったが、東北6県を対象に、通常3カ月の期間を6カ月に延長した長期キャンペーンが9月まで行われた。

（注9）観光庁報道発表「東北観光及び東北観光博の状況について（中間報告）」2012年11月16日。

（注10）復興支援ツアーの先駆けはJR東日本の青森向け企画で、2011年5月開催の「りんごの花まつり」における復興植樹ツアーであったという。「TRAVEL JOURNAL」2021年3月28日号、p.13。

（注11）ホープツーリズムは2018年に登録された福島県観光物産交流協会の登録商標である。

（注12）実施主体は「南三陸ホテル観洋」である。<https://www.mkanyo.jp>

（注13）Kataribe on the 3.11 DENSHO ROADプロジェクト事務局「Kataribe on the 3.11 DENSHO ROAD」商品説明会資料p.11、2021年3月2日。

（注14）（注13）に同じ。

4. 震災から10年間の取り組みⅡ

～観光再生に向けた環境の整備～

(1) インフラ整備によるアクセスの改善

被災地では、上下水道や電気・ガス設備等のライフライン、学校・病院などの生活インフラ、鉄道・道路などの産業インフラが数多く損傷した。これまでの10年で復興作業は大きく進捗したが、以下では、観光再生に大きな影響を与えた交通アクセス分野のうち（図表7）、大規模な新規建設・整備が行われた復興道路・復興支援道路（注15、以下、復興道路等）について述べる（注16）。

（図表7）東北観光の再生に向けた取り組み②観光産業の態勢整備

分野	対象	対応	具体例
インフラ	鉄道	復旧	常磐線ほか
		新規路線の開通	青森新幹線、北海道新幹線
		経営態勢の変更	三陸鉄道リアス線（JR東日本から移管され全線開通）
	道路	復旧	東北自動車道路ほか
新設		復興道路（三陸沿岸道路） 復興支援道路（東北横断自動車道ほか）	
	集客施設（物販） 集客施設（体験）	修復・新設	道の駅、海の駅、直売モール・商業施設ほか 水族館、キャンプ場、遊覧船停泊場、トレイルほか
経営	マンパワーの刷新・強化	若手・外部人材の登用 企業・大学等との連携	Uターンや観光関係者以外の若手登用、年配者は後方支援 経済団体の人材育成支援、企業の職員派遣、大学等専門家の協力
	観光振興組織の刷新	まちづくりとの一体化 広範な参加者 近隣・広域連携	高台居住、海岸沿いは鎮魂や観光目的に利用 住民、事業者、医療組織等とまちづくりについて協議・合意形成 近隣の相互連携、広域組織による周遊促進

（資料）復興庁、東北運輸局資料他に基づき日本総合研究所作成

大震災以前、内陸部を走る東北縦貫道以外の高規格道路は部分開通にとどまっていたため、三陸地方にアクセスするには長い時間を要した。こうした状況は復旧・復興の大きな障害となることから、2011年度第3次補正予算において、復興道路等全長574キロメートルの事業化が決定された。

工事はPPPスキーム等を活用して通常の2倍のスピードで進められ（注17）、2021年中の全線開通が予定されている。これにより、大震災前は8時間35分を要した仙台－八戸間が5時間13分に、宮古－盛岡間の2時間が1時間26分になるなど大幅な時間短縮が実現した。輸送や営業など経済活動全般で大きく利便性が向上するなか、観光分野における主な効果は以下の通りである。

第1は、広域周遊ツアーの造成が容易となった。三陸地方は国立公園やジオパークに指定された多数の景勝地を擁するものの、交通拠点のある内陸部から時間距離が遠いため、気軽に足を延ばすのは難しく、ツアー造成件数も限られていた。しかし、復興道路等の開通により事業者の取り組みが活発化した。ツアー日程からは沿岸部での滞在時間の延長や立ち寄り先の積み増しといった成果が見受けられ、地元経済へのメリットが期待される。また、コロナ前には増加傾向が著しかった宮古や大船渡港へのクルーズ船についても（注18）、従来は沿岸部止まりであった現地ツアーの選択肢が広がり、恩恵に浴する地域が増えるだけでなく寄港地としての魅力も増した。

第2は、新たな観光客層の開拓である。福島市と米沢市を結ぶ東北中央道が開通すると、山形県と福島県を往来する観光客が増加した。両県の事業者が連携したキャンペーンの効果もあり、福島市の温泉では山形方面からの来訪者が倍増し、米沢市の観光施設でも入館者が1.4倍となった。相馬市のゴルフ

場では、会津や山形方面からの利用者の中で、所要時間が短くなっただけでなく走行環境も改善したとの評価が聞かれたという（注19）。

第3は、大型イベント等を開催する可能性が開けた。2019年のラグビーワールドカップ2019では、釜石市が招致時点でスタジアム（注20）を有していなかったハンディを乗り越え、東北唯一の開催地に選ばれた。背景には、600人近い人的被害を出した同市が復興を模索するなか、社会人ラグビーで名を馳せた土地柄を活かしてスポーツによるまちづくりを目指していた事情がある。復興道路の整備事業は釜石市の開催地当選を強く後押しした。例えば、釜石市のみでは2万人を超える観戦者の宿舎を準備できないため、市内と他地域のホテルや駅・空港とを結ぶアクセスルートの確保が不可欠であった。実際、ワールドカップ開催に先立って復興道路は開通し、周辺都市・交通拠点への所要時間を最大40分程度短縮して大会の成功を支えた（注21）。民泊ホストをはじめとする市民が観戦者と交流して復興支援への感謝を伝えたり、大型台風のため予選1試合がキャンセルとなるなか、出番を失った選手が浸水被害の後片付けを手伝うなど印象的なシーンが広く報道され、釜石市の知名度向上にも寄与した。

（2）観光振興態勢の刷新

大震災後、被災地を中心に観光振興態勢の刷新が相次いだ。以下では新態勢の主な特徴について紹介する（前掲図表7）。

A. 新たな人材の登用

自治体の観光担当者、観光協会、事業者団体などで新たなキーパーソンの登場が相次いだ。最大の理由は人材不足に伴う窮余の登用である。大震災以前に社会・経済の中核で活躍していた年配者が多数失われたため（注22）、やむを得ず若手で補充した例は多い。ただし、新態勢の理由は人材不足だけでなく、壊滅的状况からゼロベースで復興するに当たり、次世代に実権を委ねようという心理も働いた。人口の8%、住宅総数の66%が失われた宮城県女川町では、2011年4月の「女川町復興連絡協議会」設立総会の席上、商工会長から「還暦以上口出すな」（原文のまま）との発言があったという（注23）。主要産業である水産関係団体や観光協会の代表もこれに賛同したことから、同町の復興は40歳代のメンバー中心で進められることとなり、同年11月に39歳の町長が就任したことで相まって世代交代が進んだ。

各地で新たに登用された人材には、地元出身者以外に、他地域から赴任していた若手やU&Iターン組もみられる。2021年春現在、女川町役場で公民連携を担当するのは宮城県商工会連合会からの転身、同町観光協会の事務局長は石巻市からのUターン、商工会のまちづくり担当者は福島県からのIターンである。他にも、岩手県田野畑村や福島県相馬市の観光現場で働く職員やNPO代表には、大震災を機に他の自治体から転入してきた人々が見受けられる。

外部との連携も盛んである。大震災直後から、プロボノ活動（注24）に取り組む人材が被災地を訪れ、復興やまちづくりの構想、市街地や景観のデザイン、各種行政計画の予備調査や策定に様々な形で寄与した。中身にかかわっただけでなく、一般向けの分かりやすい情報提供や住民参加型協議の交通整理といった作業面を担う専門家も少なくなかった。最近では、現地訪問が困難なためオンライン教育旅行に切り替える動きに対応し、NTT東日本など民間企業の社員が防災学習コンテンツの作成に協力している。

さらに、こうした外部人材の活動を後押しする動きもあった（図表8）。例えば、経団連をはじめとする主要経済団体が主導して大手企業の社員を被災自治体や地元中小企業に派遣し、市街地開発や新規事業の立ち上げに当たらせた。2012年に東北大学や民間企業・金融機関等が組成した「東北未来創造イニシアティブ」は自治体や公的組織へ支援チームを派遣したほか、地元の人材育成のための研修の場を運営した。

（図表8）経済団体が参画した東北経済支援措置

事業の名称	内 容	具体例
地域復興マッチング「結」の場	被災した地域企業と支援を提案する大企業とのワークショップ、2012年～現在 復興庁が仲介	社内販売、社員食堂等での販売機会提供 地元産品を活かした商品開発 人材育成のための研修機会の提供 パッケージの刷新とプロジェクトの進捗管理
「新しい東北」官民連携推進協議会	被災地で事業展開する企業・大学・NPO等の取り組みに関する情報を共有・交換するプラットフォームと顕彰事業 2013年～現在	まちづくり事例の共有 ソーシャルビジネス・自治会再建の支援 大学と農民生産者、企業による共同研究
被災地域企業新事業ハンズオン支援事業	民間企業の出向者が被災地域の事業者グループに対して伴走型支援を行う 2012年度～現在	事業計画書の作成、商品開発、効能分析 展示会出展費用の助成、広報・宣伝 金融機関の紹介等、専門家による支援
専門家派遣集中支援事業	被災地で新規事業を立ち上げる事業者に対し、専門家が助言・指導から試作品製作等の実務面まで集中的に支援、2015年度～2019年度	通信販売の顧客分析によるプロモーションツールの刷新と販促強化 ホテルのリブランド化、価格設定の見直し

（資料）復興庁ウェブサイト（https://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/）他に基づき日本総合研究所作成

B. まちづくり・地域経営との一体化

大震災後の観光運営態勢のもう一つの特徴として、まちづくりとの一体化を挙げることができる。これも震災被害の影響が大きい。

津波被害にあった自治体の多くは水産業が主要産業であるため、大震災以前は事務所・作業所と住居の大半が沿岸部に集中し、公共機関や商業施設もその近傍に立地していた。しかし、効果十分といわれていた防波堤でも津波の侵入を防げなかった経験を踏まえ、多くの自治体は高台に住居を移す職住分離を選択し、移転を余儀なくされる住民の合意を得るための説明会が居住区ごとに開催された。多くの場合、高台を拓いて住宅を建設し、盛り土した中層部に事業所や公共機関、商店街等を配置する一方、津波で削られた低層部の利用方法として港湾施設と公園・追悼施設を柱とする案が出された。しかし、公園や追悼施設だけでは来訪者が先細りとなるおそれがあるため、交流人口を確保する目的で沿岸部の観光利用が浮上した。このように観光関連施設の中には、復興まちづくりの一環として整備されたものが少なくない。

まちづくりと観光振興策が一体化したことの功罪として、以下が挙げられよう（注25）。まずメリットについては、①復興まちづくりと観光施設建設の間で、コンセプトの齟齬を抑えることができた、②資金調達が円滑に進んだ、③エリアマネジメントやテナント管理といったまちづくりの手法・ノウハウを導入できた、等がある。他方、デメリットとしては、①ハード面の整備が先行し、サービスや経営などソフト面が追いついていない、②復興が優先され、資金調達が容易ななかでハイスペックの施設建設となり、運営・維持管理コストが収入に見合わない、等の懸念が指摘できる。

施設の整備例をみると、岩手県陸前高田市の海に向かって立つ高田松原津波復興祈念公園の場合、国

営の追悼・祈念施設、岩手県東日本大震災津波伝承館（前出のいわてTSUNAMIメモリアル）、震災遺構（旧道の駅、中学校校舎）、道の駅高田松原による複合施設となっている。このうち道の駅高田松原は、物販・飲食や観光案内を提供するだけでなく、登録旅行業資格も取得して旅行代理業に進出している。ただし、開園が2019年9月であり、コロナ禍に伴う休園が相当期間に及んだため、集客効果のほどはこれからといえる。

女川町の場合は、民間企業「女川みらい創造株式会社」が商業店舗中心の沿岸部開発に取り組み、2015～2016年にかけて二つの商業施設を整備した。女川駅から一直線に海に相對しつつ進むレンガ道路に沿って、域外事業者や創業希望者も積極的に受け入れるテナント型商業施設と、以前からの地元業者を中心とした海産市場が建設された。民間主導らしいスピード感が注目されたこれらの施設では、手厚い創業支援策が用意されたこともあって出店を希望するテナントは少なくなかった。現在はこうしたユニークなテナントを目当てに仙台その他から人々が集まり、コロナ禍で注目されたマイクロツーリズムの行き先となっている。女川町も商業エリアで町民と来訪者が交流するまちづくりを目指しており、災害危険地区内であるにもかかわらず、上記商業施設に隣接して町営駐車場と「女川まちなか交流館」という公民館を建設している。

(注15) 具体的には、三陸縦貫自動車道、三陸北縦貫道路、八戸・久慈自動車道路からなる三陸沿岸道路が復興道路、宮古盛岡横断道路、東北横断自動車道釜石秋田線、東北中央自動車道が復興支援道路である。

(注16) その他交通機関としては、気仙沼線のBRT（バス高速輸送システム）の運行開始（2012年12月）、三陸鉄道の復旧（2014年3月）とJR山田線の経営移管による通貫運行（2019年3月）、常磐線の全面運転再開（2020年3月）、空港の再開と国際航路の新規就航（花巻空港の上海線他）等がある。

(注17) 最も工期が短縮された山田-宮古南間は6年間で開通。

(注18) 現在、コロナ禍によりクルーズ船の催行頻度は大幅減であるが、数年先の再開時には寄港地間の競争激化が予想されるため、利便性向上は今後の東北観光にとって引き続きプラスといえよう。

(注19) 国土交通省東北地方整備局「復興道路復興支援道路」ウェブサイト、<https://tohoku-fukkoudouro.jp/>

(注20) 開催地の釜石鶴住居復興スタジアムは、招致決定後の2017年に、復興のシンボルとしてかつての学校跡地に着工し、2018年に完成した。

(注21) 例えば、新花巻空港へは41分、新幹線水沢江刺駅へは37分、一関市へは40分の所要時間短縮が実現した。

(注22) 庁舎が津波にのまれた大槌町役場では町長はじめ職員30名、第3セクター等も含めれば約40名が犠牲になった。南三陸町でも庁舎屋上に避難した職員約50名のうち生還したのは10名という。

(注23) 公益財団法人日本交通公社『観光文化』2021年5月号、p.22。

(注24) 学識者・研究者や土業従事者等が専門知識やネットワークを活かして公益活動を行うこと。

(注25) 追悼施設や資料館等が完成したのは最近であるうえ、2019年末以来のコロナ禍により実績評価は困難なため、ここでは定性評価にとどめた。

5. 今後の課題

(1) 東北観光の現在地

大震災の深刻なダメージから再生を遂げつつある東北観光であるが、直面する課題の解決は容易なものではない。第1に、東北地方では全国平均よりも早く高齢化と人口減少が進んでいる。日本政策投資銀行によると、2011年3月と2020年12月を比較した人口減少率は、岩手県▲8.8%、宮城県▲2.4%、福島県▲10.0%であり（全国平均は▲1.7%）、津波被害が大きかった沿岸28市町村の人口減少率は▲10.6%、福島県内の原発被災地12市町村は▲19.6%に上る（注26）。この結果、サービスや経営に当たる人材の不足が懸念される。また、東北では域内観光が盛んであるため（図表9）、将来的に観光客の減少スピ

ードが他地域より速まる可能性もあろう。

第2に、政府の復興基本方針（2011年）に定められた「復興・創生期間（2016～2020年）」が終了し、公共事業の多くが終期を迎えつつある。観光分野に限っても、風評被害の根強い福島を除いて復興枠が廃止されている。手厚い支援体制が縮小に向かうなか、東北地方は、国内のみならず海外観光地との地域間競争に伍して、自立するための経営努力が求められる。

第3に、コロナ禍で人の移動や交流が規制され、大幅な需要減が観光地を直撃している。経営基盤が損なわれ、事業の存続が危ぶまれる事業者は少なくなく、政府の支援策の終了とともに廃業や倒産が連鎖的に生じるおそれがある。

（図表9）地方別の域内観光客比率（2020年）

（百万人泊）

	延べ宿泊者数	県内宿泊者数	域内観光比率（%）
北海道運輸局	11.7	5.4	46.2
東北運輸局	10.5	4.1	39.0
関東運輸局	40.9	11.2	27.4
北陸信越運輸局	14.9	3.4	22.8
中部運輸局	17.1	4.1	24.0
近畿運輸局	29.5	5.7	19.3
中国運輸局	5.2	1.6	30.8
四国運輸局	3.3	0.7	21.2
九州運輸局	13.4	3.8	28.4
沖縄総合事務局	11.3	1.9	16.8

（資料）観光庁「宿泊旅行統計調査」2020年、図表9に基づき日本総合研究所作成
（注）対象は観光目的の宿泊者が50%以上の宿泊施設。

（2）当面の課題と対応

A. 集客

当面は、東北観光の主要市場である国内、とりわけ東北域内の集客を維持しつつ、インバウンドの誘致を強化する必要がある。東北のインバウンド集客力は、大震災直後に比べて格段に向上しているとはいえ、引き続き他地域に劣後している。例えば、日本全体のインバウンド宿泊者数に占める東北6県の比率（2019年）は7.5%に過ぎないうえ、2014年に比べて1.2%ポイント低下している。

国内市場に対しては、震災学習や視察・研修の経験者に対し、再整備された市街地や観光資源の魅力を発信して再訪と周遊を促すことが考えられる。豊富な自然や温泉と静穏な環境、都市圏からのアクセスの良さをセールスポイントに、ワーケーションを誘致して長期滞在客を増やす取り組みも一案であろう。域内観光比率が高い東北の場合、地元以外に知られていない行事や食材、景観等についてきめ細かな情報発信を強化することで集客効果が高まる可能性もある。なお、域内観光については、観光庁が支援して、都道府県（一部市町を含む）が住民の域内旅行を助成する「地域観光事業支援（県民割）」スキームが効果的である。さらに、県境を越えた移動の解禁を受け、全国的なGo Toトラベルキャンペーンの再開も検討されており、こうした公的支援の有効活用が望まれる。

インバウンドについては、受け入れ再開が2022年以降と見込まれるうえ、主要市場であるアジア圏でコロナ変異種が流行しているため観光再開がさらに遅れる懸念がある。当面はプロモーションを強化し、

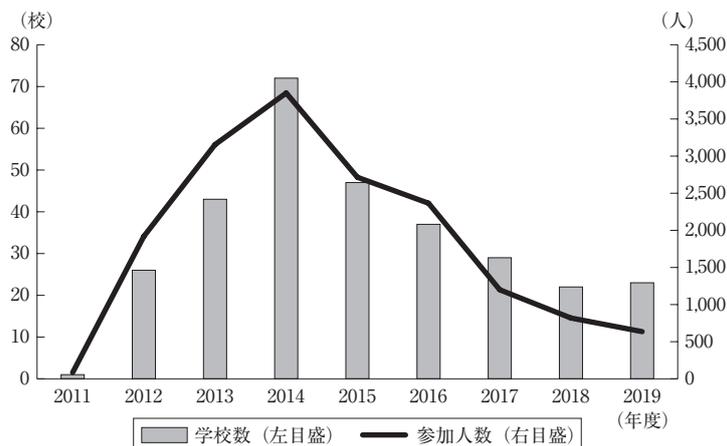
将来のデステイネーション間競争に備えることが必要である。温泉や食材、祭りや桜・紅葉といった伝統的観光資源も重要であるが、大震災を経験した東北ならではのコンテンツの磨き上げとアピールが課題となろう。

B. コンテンツの魅力向上

観光客の誘致のためには、魅力的なコンテンツを途切れることなく提供することが重要である。震災伝承施設は独自コンテンツとして貴重であるが、大震災から10年を経て風化の懸念も生じている。実際、語り部による伝承活動の先駆けである宮城県石巻市の教育旅行件数と語り部体験参加者数をみると（図表10、11）、近年の減少が目立つ（注27）。

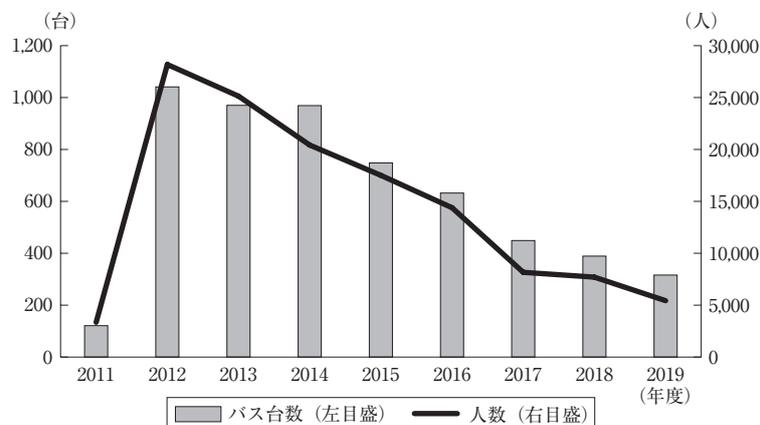
風化対策としては、3章で述べたように、震災伝承施設を別タイプのコンテンツと組み合わせたツアーを造成するほか、震災伝承施設自体の魅力増進が考えられる。一部で実装されているVRやAR、ドロ

（図表10）石巻市の教育旅行件数の推移



（資料）日本交通公社『観光文化』249号、p36に基づき日本総合研究所作成

（図表11）石巻市の語り部体験参加者数の推移



（資料）日本交通公社『観光文化』249号、p36に基づき日本総合研究所作成

ーンなど最新技術の活用事例は有望といえる。石巻市の「南浜つなぐ館」は、来訪者がゴーグルを装着して震災から1カ月間の市中の様子を360度見ることができるコンテンツを提供中である。震災当時撮影された写真とドローンで空撮した現在の市中映像を重ね合わせ、3.11の津波の高さや建物がなぎ倒された市街地が復興工事で変化していくさまなどを体感できる。VR・AR視聴用アプリを搭載したスマートフォンにデータを転送すれば、こうした画像が手軽に体験できるため、コロナ禍で教育旅行が中止となった学校における防災学習教材として、あるいは海外への情報発信ツールとしても活用されている。

C. ICTの活用による効率化と高付加価値化

人手不足が懸念される東北観光の場合、ICTを導入して作業を効率化・省力化することは急務である。また、コロナ禍で密の回避が求められた結果、観光施設や交通機関等の稼働率低下は避けがたく、ICTを活用してサービス内容や受け入れ環境を改善し、付加価値を高めることも重要である。以下では、ICTの具体的な利用方法を紹介する。

まず、事業経営にかかわるICTとしては、チェックインや入退場、清算等の無人化・非接触化、予約や顧客管理などの作業の自動化が考えられる。また、交通料金や客室・ツアー商品の価格決定・販売戦略にAIを導入し、利益を最大化する取り組みも重要である。繁忙期と閑散期の需要予測に基づいて価格を弾力的に設定するダイナミックプライシング、旅行代理店とオンライン旅行会社、自社での電話受付・サイトによる取り扱い件数を機動的に割り振る販売管理などが代表的である。

消費者向けのICT利用としては、AIによる問い合わせ対応、大浴場やフードコート等の混雑状況と空いている時間帯をアプリで知らせる通知機能はすでに広く導入されている。今後は、季節や天気等を勘案して観光地が混雑する時間帯や人の集中するスポットを知らせる、クレジットの利用履歴等から判断して個人の嗜好に沿った立ち寄り先や土産物を推奨する、観光の途中で付近の知られざる景観や休憩場所を案内するといったナビゲーション機能が考えられる。上述したARやVRを活用したコンテンツも、従来にない体験価値を提供するという意味で消費者向けのICT利用といえよう。

(注26) 日本政策投資銀行『3.11ファクトブック』2021年3月、p.4。

(注27) コロナ禍の影響があるため、2019年までのデータで比較している。

6. 東北観光再生とコロナ対応

(1) コロナ禍における観光の新常態の追求

世界的に見て、コロナの感染状況は流行と鎮静を繰り返し、完全な収束が見通せないなか、Withコロナを前提とした観光が求められている。すでに厳密な衛生管理、あるいは密集、密閉、密接の3密を回避する方策など、技術的課題については経験が蓄積され、ノウハウも開発されている。マスク着用や大声での会話を避けるなどのエチケットやマナーも、一般市民を含め意識共有が進んでいる。他方、新常態における観光の在り方をめぐっては試行錯誤が続けられている。

国際社会をみると、観光をめぐる論議は活発で、わが国に先行している。そもそもコロナ禍以前から、国連世界観光機関（UNWTO）が主導し、受け入れ側の負荷を抑制するサステイナブルツーリズムや、

観光客が来訪先の自然・社会環境の維持に責任を持つレスポンシブルツーリズム等の考え方が市民権を得ていた。With/Afterコロナにおける観光の在り方はその文脈で論じられており、コロナ禍で脆弱さを露呈した観光地支援の一環として、現地の自然・社会環境へ配慮し、その維持保全に従来以上に注力する論調が主流である。

また、わざわざ観光（旅行）する以上、ありきたりの体験ではなく、当地以外では得られない感動や体験困難なコンテンツ、個人仕様のツアー構成を求める傾向も強まっている。例えば、わが国でも関心が高まっているアドベンチャーツーリズム（注28）は、自然、アクティビティ、文化体験の3要素のうち二つ以上で構成される旅行を指すが、観光庁によれば「旅行を通じて自分自身の変化や視野の拡大、学び等を得ることを目的とし、個々のコンテンツの質の高さは当然として、旅行者それぞれの興味・関心に応じたテーマ・ストーリー性のある滞在プランなど、その地域ならではの体験を求めていることが特徴（注29）」である。

欧米をはじめとする国際社会で議論が進む理由として、①観光を経済の柱とする国や地域が少なくないため、国境を越えた移動規制撤廃と観光の再開が日本に先立って進められた、②オーバーツーリズムに悩まされていた著名観光地では、来訪者の激減に伴い自然環境が大幅に改善したため、観光の負荷の大きさが改めて認識された、③コロナ後の経済振興戦略として、環境配慮を通じた成長を目指すグリーン・リカバリーが主流となっている、等を挙げることができる。

With/Afterコロナの観光を具体化しようとする動きも一部で始まっている。フランスでは、航空機は温室効果ガスを大量に排出するとして、一定距離に満たない国内線を廃止する法案が国会を通過した。また、マクロン大統領は持続可能で責任ある観光を追求するため、2021年5～6月に内外の一般市民からインターネットを通じてアイデアを公募し、10の提案に取りまとめた（図表12）。これらは政府の観光需要復活計画に反映される見通しである。観光大国として自然・社会環境に従来以上に配慮していることをアピールすると同時に、With/Afterコロナにおける観光の在り方やルール形成で主導権を握ろうとする意図がうかがえる。

（図表12）フランスのレスポンシブルツーリズムのための10提案

1	自転車を列車で運搬
2	サプライチェーンの短い商品購入に助成
3	観光地におけるゴミの収集と投棄への監視を強化
4	人出の少ない場所への来訪を奨励する政策
5	観光地で排出されるゴミの管理強化
6	観光地におけるコンクリート利用の制限
7	包装用プラスチックの生産・消費を制限
8	地元の文化・自然・住民を活かした観光開発
9	責任ある観光について幼児期から教育
10	責任ある観光を実践する事業者の認定と支援

（資料）TRAVEL JOURNAL ONLINE <https://www.tjnet.co.jp/2021/07/26/>に基づき日本総合研究所作成

ハワイでは観光客の来訪が途絶えた間に、ビーチの海水の透明度が上がったり、ウミガメの確認個体数が大幅に増え、それまでの負荷の深刻さが明らかとなった。このためハワイでは、経済の柱である観光と自然・社会環境の共存に向けた取り組みが進められている。2021年7月、マウイ島は州の宿泊税（10.25%）に3%上乗せしたが、その目的の一つは観光の再開後急増した観光客数を抑えるためである（注30）。また、ハワイ州観光局はコロナ以前からレスポンシブルツーリズムに取り組んでいたが、本年5月、取り組みを強化した「マラマハワイプロジェクト」を始めた。本プロジェクトはハワイの自然の保全と社会・文化の継承のため、観光客に対してハワイの良さや価値を尊重するよう促す複数の動画や

教育プログラムからなる。ハワイ自身が守りたい価値を洗い出したうえで分かりやすく伝えることにより、ハワイの個性と価値に共感した観光客が自発的に保全活動に貢献することを目指している。

日本に目を転じると、とくに1度目の緊急事態宣言下において、観光の在り方をめぐる様々な疑問が浮上した。JTBと政策投資銀行の消費者意向調査をみると、感染拡大に伴い観光への警戒感が高まったものの、状況が好転すれば出かけたかったとの回答は一定水準をキープし、「どういう観光地なら行きたいか」が最大の関心事項となった。

他方、受け入れ側をみると、地方圏を中心に、感染者数が多い都市圏からの来訪者を過度に危険視し忌避・排斥する行動（以下、ヘイトという）がみられた。複数の自治体ではヘイトを助長しかねない首長の言動もみられ（注31）、地方圏ではコロナ沈静期においても、移動や交流を否定的に捉える傾向は珍しくなかった。ヘイトを機に観光客と受け入れ側の関係がクローズアップされたことから、求められる振る舞いやエチケットに関する議論も高まりをみせた。観光庁は小冊子「新しい旅のエチケット」を作成・配布しただけでなく、政府の助成プログラムGo Toトラベルキャンペーンの関係者に遵守を求めた。ただし、2020年末に同キャンペーンが中止されて以来、2021年9月末まで断続的に県境を越えた移動の自粛要請が発出されたことから、議論は深まることなく中断している。

パンデミックの経験を経て観光の再開が徐々に進むにつれ、今後は内外社会において、観光という消費行動の意味や存在意義が改めて問われる機会が増えるものと思われる。すなわち、コロナが収束しないなか、リスクを負ってでも「観光（旅行）するのは何故か」「どのような観光（旅行）ならば体験したいか」の再確認が進もう。またリスクに晒される受け入れ側として「観光客にどのような振る舞いを求めるか」も重要テーマとして浮上する可能性が高い。

(2) 東北の経験とアドバンテージ

With/Afterコロナにおける観光を追求するうえで、大震災を機に「観光の意義」を問いつつ事業の立て直しに取り組んできた東北地方は、日本の他地域に比べて一日の長があるといえよう。以下にみるように、東北はなぜ観光に取り組むのか、観光客に何をどう伝えるか、観光客にどのような振る舞いを求めるかについて、地域社会全体で摸索を続けてきた（注32）。取り組みの中心は被災地であるが、大震災の影響で観光インフラや経営態勢が大きく揺らいだ北東北3県（青森県、秋田県、山形県）においても、同様の議論は聞かれた。

観光の再開・推進をめぐる議論をみると、まず大震災直後は否定的意見が少なくなかった。太平洋沿岸部では「被災を売り物にするのか」「我々は見世物ではない」といった声が少なくなかったし、北東北3県では被災県への配慮から自粛が先に立った。その後、観光を通じた復興が摸索されるなか、観光消費が水産事業者や商店の再起を後押ししたことで否定的意見は下火となったものの、震災伝承施設の整備を機に議論が再燃した。遺構の保全や体験談の伝承を被災者の責務として重視する人々が各地に存在する一方、「辛い記憶を呼び覚ましたくない」「他への教訓とするために家族を失ったのではない」等の反対意見も根強かった。

こうした声が次第に聞かれなくなったのは、震災伝承施設を訪れた観光客の反応によるところが大きい。震災遺構を訪れた教育旅行の生徒からは「自然災害の時に参考になる」「身につまされる」等の感

想が聞かれた。また、高齢者グループから「清掃作業の手伝い等は体力的に難しいので、語り部体験と飲食、土産物等の消費をボランティアの代わりにしたい」との声もあった（注33）。なかでも、語り部の話を聞いた生徒が、帰郷後、親と共に通学時の避難経路を確認した体験談が寄せられたことは、「津波は防げなかったが行動は変えることができる」をモットーに、伝承活動を続ける被災住民の支えになったという（注34）。とはいえ、現在も震災遺構や伝承活動に寂然としない感情を抱く人々は存在している（注35）。東北が自ら伝えたい価値として被災体験を捉えるのは、当然ながら一筋縄ではいかない。

被災体験を東北が自らの価値として伝える一つの切り口として、独自の生活体験と住民との交流が考えられよう。3.11を機に、有史以来たびたび東北地方が大地震・津波に襲われてきた歴史が紹介されると、そのような危険があるにもかかわらず、人々が沿岸部に住み続けてきた理由やその生活ぶりが関心の対象となった。これに応えるツアーとして、大津波を引き起こす地形は豊富な海の幸も生み出すこと、三陸沿岸の人々は海の怖さを熟知したうえで、生活の知恵を活かしつつ自然と共生してきた経緯等を伝え、その後実際に海の幸を満喫する企画が行われている。古くから続く祭りや行事を通じた現地体験や交流、住民が語る昔話や風習等も、観光客を引き付ける素材として活用されている。

生活体験の活用や住民との交流をさらに進めるには、プラットフォームの整備が有効であろう。例えば、農漁業体験や生活体験が考えられ、農林水産省は着手済みの農泊に加え、漁業者による民泊への支援とネットワーク化について新たに予算を計上している。また、環境省による「みちのく潮風トレイル」も有望なプラットフォームといえる。これは震災後に既存国立公園を再編・整備した三陸復興国立公園を縦断する1,025キロの長距離自然歩道で、大半は以前から利用されていた生活道路からなる。全線の踏破には40～60日を要し、商店や宿泊施設があまり立地していない地域も含まれる。このため、沿線住民は自然とハイカーをケアするようになり、宿泊可能な場所まで車で送ったり食事や入浴機会を提供したりするため、ハイカーからは、自然景観よりも人との交流の方が印象深いとの感想がしばしば聞かれるという。欧米ではこうしたトレイルが有力な観光資源として人気があることから、東北の課題であるインバウンド誘致にも役立つ。

(注28) 同ツーリズムは欧米市場で人気が出たが、最近ではコロナ後の自然志向と合致するうえ、滞在期間が長く消費額も多いため富裕層向けコンテンツとして世界的に期待されている。わが国については、本年9月に観光庁他が誘致したワールドサミットが北海道で開催された（オンライン）。

(注29) 観光庁ウェブサイト「アドベンチャーツーリズムの推進」2021年8月2日、<https://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/kankochi/adventure.html>、2021年10月6日閲覧。

(注30) ウェブサイトTime Out「ハワイ、マウイ島が宿泊税を3%増税—オーバーツーリズムに対抗する狙い」2021年7月19日、<https://www.timeout.jp/tokyo/ja/news/>、2021年10月6日閲覧。

(注31) 第1回緊急事態宣言下のヘイトについては、JRIレビュー2021年3月号所収の高坂晶子「観光レジリエンスの向上に向けて—新型コロナウイルス感染症を機に求められる新しいアプローチ」中の注26を参照。

(注32) なお、訪れる側＝観光客の意識変容については、前述第3章（1）を参照のこと。

(注33) 公益財団法人日本交通公社『観光文化』2021年5月号、p.35。

(注34) 公益財団法人日本電信電話ユーザ協会「テレコム・フォーラム」2021年9月号、p.3。

(注35) 公益財団法人日本交通公社『観光文化』2021年5月号、p.36。

7. おわりに

大震災で甚大な被害を受けた東北観光は、その経験を活かした新たな観光地像を模索し、再生を果た

しつつある。とはいえ、課題先進地域といわれるように、東北は他地域以上に人口減少を始めとする脆弱性を抱えている。そうしたなかを襲ったコロナ禍は、大震災後の手厚い支援体制の縮小と相まって東北観光の先行きに影を落としていることは否定できない。

他方、これまで10年の経験は、地域にとって観光の持つ意味を問い続ける営みにつながり、コロナ禍を起点とする一大変革期に立ち向かううえで、東北観光にある種のアドバンテージを与えたともいえる。そのアドバンテージは地域に根差した個性や魅力、あるいは受け入れ側のメンタリティといった無形の資産である。経営ノウハウや運営技術等とは無縁であって、ビジネス上の成果に直ちに結びつくものではない。今後、東北が自らのアドバンテージをどのように活かすか、その方策や戦略が問われるゆえんである。

現状は、当面する課題に着実に取り組みつつ、東北観光ならではの体験価値を追求し、磨き上げていく作業が必要となろう。前述のハワイにおける先進事例のように、守りたい自然や生活、文化、風習等を洗い出し、それらを分かりやすく伝える取り組みが重要である。そのためには、住民の参画の下に検討を重ね、地域性を踏まえた観光の青写真を描くことが望ましい。また、外部に魅力を伝えるためのプロモーション手法の導入や人材育成なども課題となろう。人の密集した都市圏よりも地方圏が好まれたり、他所にはない体験価値が追求されるなど、With/Afterコロナにおける観光ニーズは東北観光と親和性がある。今後、東北は新たな観光ニーズに的確に対応しつつ、東北観光のファンづくりに取り組むことが有効な方策ではないか。

最後に、わが国の他の地方にとって、東北の取り組みは先行事例として大きな意味を持つ。コロナ禍で従来型ビジネスモデルが行き詰まりを見せ、世界的に観光の新常態（New Normal）が問われる現状、わが国においても対応は不可避となりつつある。観光を通じて地域の何を伝えたいか、観光客にどのような振る舞いを求めるか、観光客といかに交流するかなど、東北の一連の摸索プロセスを糧にして、わが国の各地方はWith/Afterコロナの観光をそれぞれに追求することが望まれる。

(2021. 10. 26)

主要参考文献

- ・公益社団法人経済同友会 [2021]. 「防災・震災復興委員会報告書～東日本大震災の発災から10年を迎えて」2021年5月
- ・熊谷正則 [2021]. 「東日本大震災津波伝承館での学びを、企業防災へ活かす」インターリスク総研『RMFOCUS』第76号、2021年1月
- ・東北観光金融ネットワーク [2020]. 「ウィズコロナ時代におけるポストコロナを見据えた東北観光の振興に向けて」2020年10月
- ・国土交通省東北運輸局 [2013]. 「東北観光基本計画」2013年3月
- ・公益財団法人日本交通公社 [2021]. 『観光文化』249号 特集・東日本大震災から10年 2021年3月
- ・一般社団法人岩手経済研究所 [2021]. 「東北デスティネーションキャンペーンの開催を迎える本県の観光動向」『岩手経済研究』2021年2月号、2021年1月

- ・一般社団法人経営経済研究所 [2021]. 『RICE monthly』 No.384号、2021年3月号
- ・泉水健宏 [2021]. 「令和3年度復興庁予算のポイント」『立法と調査』 431号、参議院、2021年2月
- ・一般社団法人東北観光推進機構 [2012～2020]. 「事業報告」
- ・一般社団法人東北観光推進機構 [2021]. 「東北観光推進課機構のマーケティング事業について」 2021年6月
- ・中川政治、黒沢健一、佐藤翔輔 [2017]. 「VR技術、UAV、3Dモデル等のICTを活用した震災学習コンテンツ制作手法」 地域安全学会『東日本大震災特別論文集 No.6』 2017年8月
- ・公益財団法人日本電信電話ユーザ協会 [2021]. 「テレコム・フォーラム」 2021年9月号
- ・ほくとう総研 [2021]. 「特集・復興からその先へ」『NEXT』 2021年冬号
- ・宮崎益輝、橋本俊哉編著 [2021]. 『「復興のエンジン」としての観光』 創生社、2021年1月