特集

観光地における雇用環境を考える

―「地方創生」と観光

「まち・ひと・しごと」の創生と観光 1

―「地方創生」のジレンマと本特集の構成

公益財団法人日本交通公社　理事・観光政策研究部長　梅川　智也

本年2016年（平成28年）4月に発生した熊本地震で被災された皆様に心よりお見舞い申し上げます。被災地となった熊本県はもちろん、震災後のいわゆる「風評被害」によって困難な状況を迎えている観光地も少なくありません。一日も早い観光復興を当財団一同祈念しております。

政府が最重要課題の一つとして進めている「地方創生」は、東京一極集中を是正し、地方の人口減少に歯止めをかけ、日本全体の活力を上げることを目的とした一連の政策である。中でも観光は、地方における定住人口の減少を、交流人口の増大と消費拡大、そして雇用創出によって達成しようという点で大きな期待が寄せられている。しかしながら、地方で先行的かつ急速に進む生産年齢人口の減少や近年の急激なインバウンドの増加などによって「人手不足」が顕在化し、十分な受入環境が整わない観光地も少なくない。

「地方創生」は、これまでの地方振興・地方活性化と何が違うのか、この政策の狙い、枠組み、その中で果たして観光はどこまで機能するのか、特集1ではその期待と限界について考察する。

1 「地方消滅」のショックと地方創生

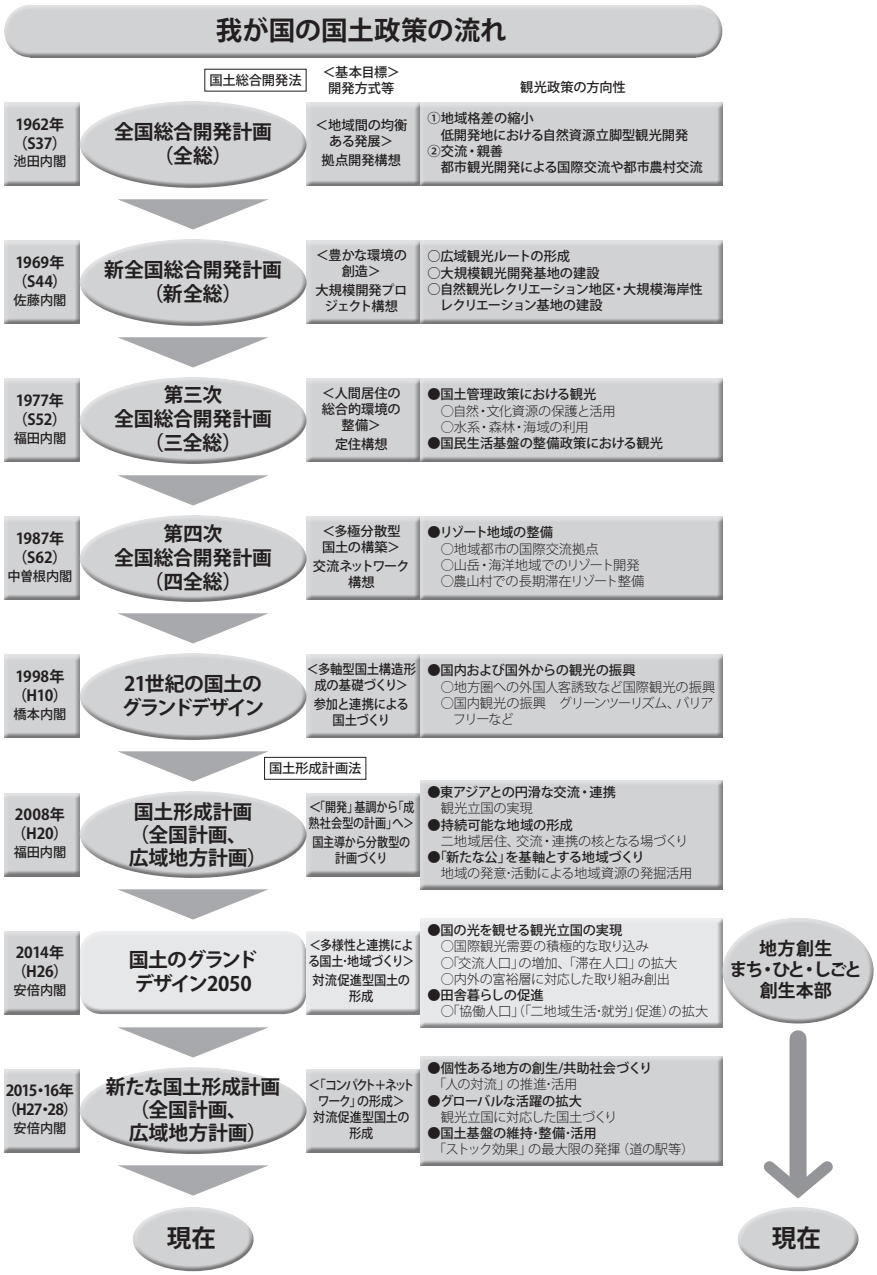
我が国の国土政策は、全国総合開発計画（注1）に示されているように、一貫して「国土の均衡ある発展」を目指して、大都市圏に集中した〝人口〟と〝産業〟を地方へ移転させることを目的として進められてきた。おそらく人口が増加し、右肩上がりの時代には有効に機能した政策であったことは間違いない。明らかに節目が変わったのは21世紀に入ってからであり、5次にわたる全総計画から国土形成計画（注2）へと法制度が抜本改正され、少子高齢化に加えて人口減少社会への危機が意識され始めてからである。2007年（平成19年）11月、国土審議会計画部会が取りまとめた「国土形成計画（全国計画）に関する報告」には、時代の潮流と国土政策上の課題として、まず第一に「本格的な人口減少社会の到来、急

観光地、特に温泉地などの現場の方々から最近「人手不足」という話をよく耳にします。
急速な訪日外国人の増加が影響しているものと推察しますが、
必ずしもそれだけで説明できない構造的な要因が潜んでいることは想像に難くありません。
観光立国の推進は、まち・ひと・しごとを創出し、大都市や海外から〝人〟〝金〟〝情報〟を地方へ移転する、
まさに「地方創生」の牽引車と考えられます。その受け皿となる観光地が「人手不足」「人材不足」では、
地方創生の実現に影響を及ぼしかねません。まさに、それは地方創生のジレンマと言えるのではないでしょうか。
本号では、観光産業、特に宿泊産業を中心に観光地における雇用環境の現状を多面的に把握し、
雇用と人材に着目することの重要性や雇用の維持・向上に向けた今後の方向性について考察します。

速な高齢化の進展」を掲げている。

その後、「地方創生」政策への道を開いたのは2014年（平成26年）8月に発表された〝896の消滅可能性都市〟（注3）のリストであろう。その波紋は大きく、すぐさま今号の巻頭言をお願いした明治大学の小田切徳美先生など地方に軸足を置く実践型の研究者による反論（注4）が相次いだ。そうした中で政府は「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」に早速取り上げ、「まち・ひと・しごと創生本部」が設置されていくことになる。そして、「まち・ひと・しごと創生法」など関連法が成立、翌年早々には人口減少の克服に向けた『長期の人口ビジョン』と5カ年の『総合戦略』を策定するとともに、都道府県や基礎自治体にも「人口の長期ビジョン」と「総合戦略」の策定を努力目標とした（図1）。

図1　我が国の国土政策の流れ



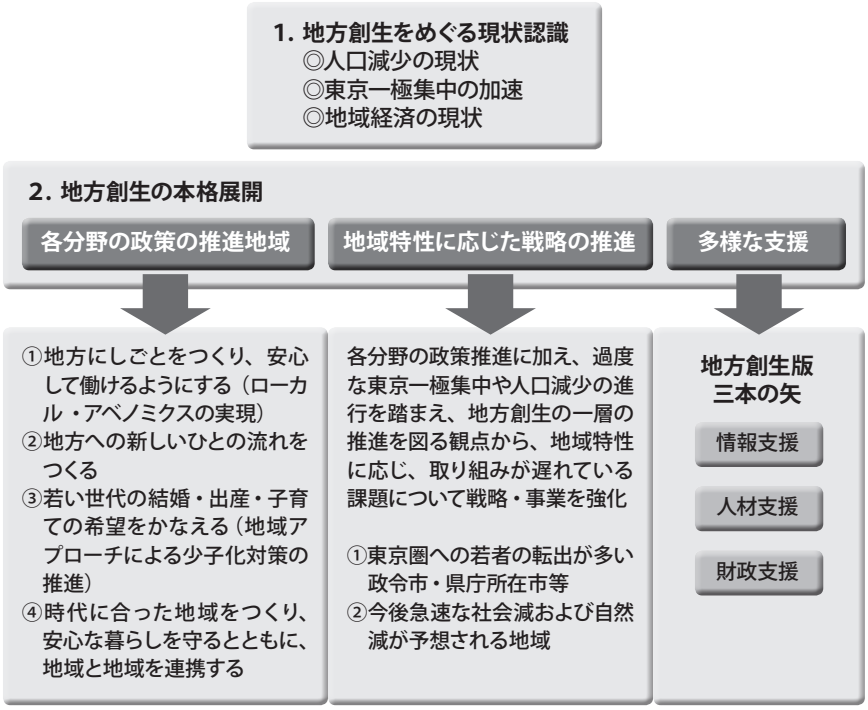
2 「地方創生」とは……

戦後、我が国で常に語られてきた政策テーマが地方の振興であり、活性化である。今回の地方創生はこれまでの地域再生や地方振興、地方の活性化と何が違うのか。これまでの延長線上にあるのかないのか。これまでとは違う枠組みや制度があるのか……。

一言で言えば、「国が枠組みと推進体制を整えるとともに、潤沢な予算（地方創生交付金）を確保し、国と地方が人口減少社会の危機感を共有した上で、それぞれの戦略を地方自らに策定させたこと」であろう。地方が自らの地域に自信と誇りを持ち、地域の資源を磨き上げ、独自の文化を創造していく、そうした自立した地域が連携し、協力していくことが地方創生だとすれば、それを国主導で進めていくことに関する議論は必要であり、いつか将来今回の地方創生政策の総括が行われることになるであろう。

２０１４年度補正予算として閣議決定された地方創生先行型の交付金は、１７００億円規模。続く、地方創生加速化交付金には１０００億円、１／２補助ながら地方創生推進交付金は１０００億円……などの財政支援、そして「地域おこし協力隊」や「地方創生人材支援制度」……などの人的支援、まち・ひと・しごと創生本部による手厚い情報提供や情報共有、ノウハウの共有……などの情報支援は、これまでのやり方から一歩踏み出した異次元のフレームで進められようとしている。つまり、地方がやりたい政策や事業の提案を受け、そこに国が予算と人、そして情報を提供していくという新しいスタイルである。補助金ではなく、交付金という言葉からもその趣旨は理解できるが、まだ〝国が主導する地方創生〟というジレンマは依然として残されている（図２）。

図２　地方創生の枠組み―まち・ひと・しごと創生基本方針2016



出典：「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」の概要を簡略化した

3 まち・ひと・しごと創生法と総合戦略

地方の「まち」を活性化し、「ひと」をいきいきとし、「しごと」を創って、将来にわたって活力のある日本社会を維持する、それがまち・ひと・しごと創生法であり、「人口減少の歯止め」と「東京一極集中の是正」が明確に謳われている。

国の総合戦略の「基本目標」は、

①地方における安定した雇用を創出する

②地方への新しいひとの流れをつくる

③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

の４つであり、それぞれ「政策パッ

ケージ」がまとめられている。そしてそれぞれにKPI（重要業績評価指標）が設定され、PDCAサイクルによって計画監理が行われるという仕掛けである。

地方における総合戦略の策定にあたっては、RESAS（リーサス）（注5）という地域経済分析システムが準備され、ビッグデータを活用した各種統計・分析が可能となっている。

4 観光は地方創生の柱となるのか ―地方経済が衰退しているにもかかわらず人手不足

まち・ひと・しごと創生の代表的な政策の柱が「観光」である。地方に人を呼び込んでまち・ひと・しごとの3つの創生を達成する。その成功例は観光地の中でも「温泉地」ではないだろうか。なぜなら、地方の「温泉」という地域資源を活かして、宿泊業、物販業、飲食業などを興し、雇用（しごと）を創出するという、温泉地は地方創生の牽引車と言える。にもかかわらず、温泉地では「人手不足」「人材不足」となっている。

全般的に地方経済は右肩上がりの成長は見込めず、生産性も下がっているため、若い人を引き付ける「相応の賃金」「安定した雇用」「やりがいのある仕事」が提供できなくなっているという負のスパイラルに陥っていることも一つの要因として考えられる。

それでは、観光の課題は何か、弱点は何なのかを挙げてみると以下の通りである。

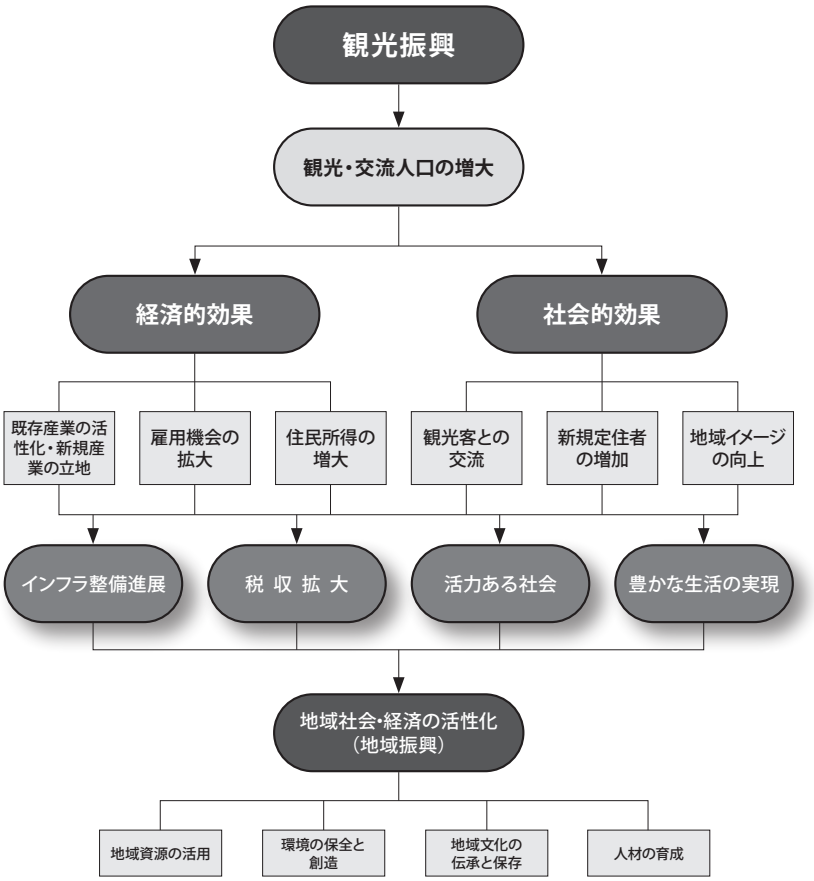
①平和が大前提、災害に弱い、風評被害……消費者心理（出控えなど）に影響されやすい。

②需要が拡大しない……少子高齢化によって国内市場の低迷が続く。

＜コラム＞観光の地域振興効果について

改めて「観光の地域振興効果」を整理したのが図3である。経済的な側面だけでない、社会的な側面での効果も期待されており、そのバランスと相乗効果に着目する必要がある。稼ぐこと、経済効果だけを目的とした観光振興は、持続可能とは言い難いと言われている。

図3　観光の地域振興効果



出典：（公財）日本交通公社

旅行需要発生の要因である金、時間、意識は今後どうなっていくのか。

③期待はインバウンド……増えすぎると日本人に敬遠されることもある。自律性とバランス（ベストミックス）が重要となる。

④需要が安定しない（オンとオフ）……我が国には季節変動、曜日変動、天候変動がある。観光需要の平準化が課題となる。

⑤労働生産性が低い……サービス産業の中でも特に宿泊産業の生産性の低さが指摘されている。

⑥観光地側の受入環境（ハード）、態勢（ソフト）の不備……観光インフラ（案内所、観光サインなど）の充実などが課題となっている。

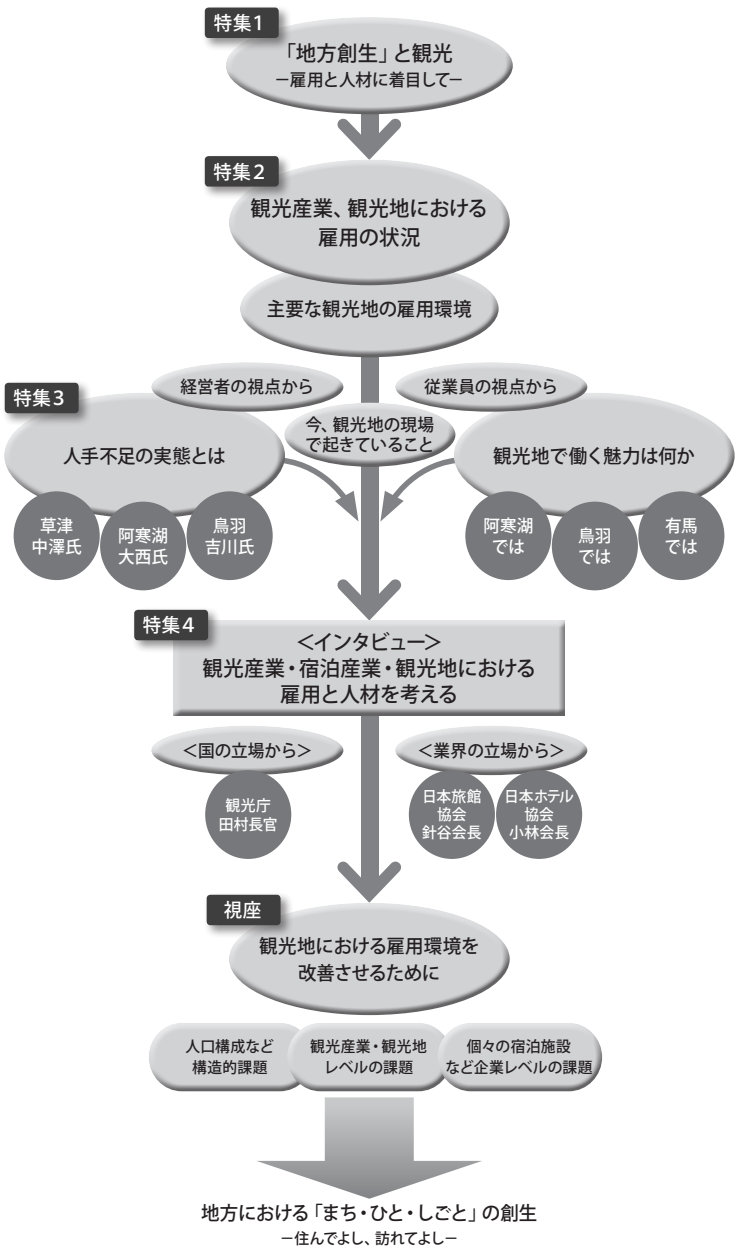
⑦観光人材（付加価値の高いサービスが提供できる）の確保、定着、育成……個々の企業の努力には限界があり、産業界、観光地が連携して取り組む必要がある。

5 本特集の構成 ―雇用と人材に注目することの重要性

このように観光が必ずしも万能ではなく、先般発生した熊本地震の風評被害によって、九州全体の観光地が劇的に観光客を減らしていることも観光のメリット、デメリットを念頭に置きながら、今号では「雇用環境」、特に「人手不足」「人材不足」の問題について多面的に考察を試みる。観光産業に関する雇用統計は、国連世界観光機関（UNWTO）の指摘を待つまでもなく、整備が進んでおらず、したがって、「量」的なアプローチが難しいため、多様な方々への取材を通じて「質」的なアプローチを展開し、特集を構成している（図4）。

（うめかわ　ともや）

図4 本特集の構成――地方創生と観光（雇用と人材の側面から）



（注1）国土総合開発法（1950年）に基づく基本計画であり、計画事項の中に「観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備に関する事項」が規定されていた。

（注2）国土総合開発法を全面改定した国土形成計画法（2005年）に基づく計画であり、全国計画と広域地方計画の2つから構成される。

（注3）『地方消滅―東京一極集中が招く人口急減』増田寛也編著・中公新書（2014・8）

（注4）『農山村は消滅しない』小田切徳美著・岩波新書（2014・12）、『地方消滅の罠』山下祐介著・ちくま新書（2014・12）など。

（注5）「RESAS（リーサス）地域経済分析システム」ホームページ https://resas.go.jp/#/13/13101