

札幌の観光の推進体制強化に向けた提言

令和5年5月16日

次期札幌市観光まちづくりプラン検討委員会

目次

はじめに.....	1
1 札幌の観光の推進体制の強化に向けた検討の背景.....	2
(1) 札幌観光を取り巻く環境	
(2) 現状の札幌観光の推進体制の課題	
(3) DMO 設立のメリット	
2 札幌観光の推進体制の強化に向けた提言.....	6
(1) 札幌版 DMO の設立について	
(2) 札幌版 DMO の設立に向けた検討事項について	
参考資料.....	9
(1) 委員名簿	
(2) 次期札幌市観光まちづくりプラン検討委員会の開催状況	

はじめに

札幌は、未曾有の人口減少時代を迎える北海道において、最も重要な拠点都市であり、「誰からも愛される街」を目指し、人・モノ・カネ・情報を引きつける役割が求められており、今後もその役割を持続的に果たしていくためには、札幌の観光を更に発展させていくことが重要となる。

観光は、札幌の経済成長をけん引する極めて重要な産業であり、これまでも市内の観光関連事業者、関連団体、行政などが連携しながら、観光客誘致や地域の魅力づくりなどに尽力してきたことで、地域経済全体に高い経済効果をもたらしてきた。

こうした中、今後 10 年の間には、冬季オリンピック・パラリンピック招致や北海道新幹線の札幌延伸など、数々の千載一遇の機会があり、世界における札幌の飛躍的な知名度向上や、国内外からの誘客の促進が大いに期待される。

また、UNWTO（国連世界観光機関）では、持続可能な観光の推進を提唱しており、オーバーツーリズムやコロナ禍の経験をとおり、世界の観光目的地や旅行者の多くが持続可能な観光に関する意識を高めはじめている。

さらには、国の観光立国を目指す取組において、「観光地経営」の視点に立った観光地域づくりの舵取り役となる観光地域づくり法人（以下「DMO」という。）の設立を推進しており、全国的に DMO が設立されている。こうしたことを踏まえると、今後、都市や地域間の競争が激化すると考えられる。

このように、札幌とその観光を取り巻く環境は大きく変化しており、今後の札幌観光の推進に当たっては、今後 10 年の間に訪れる機会や地域資源を最大限に生かし、国内外からの観光目的の来訪機会を効果的に創出するとともに、急速な観光市場の変化や旅行者ニーズの多様化などに迅速に、かつレジリエンス¹な姿勢で対応していく必要がある。

よって、未来の札幌の観光を見据えると、札幌においても「観光地経営」の視点に立った観光まちづくりを推進し、札幌観光を更に発展させていくためには、DMO の設立も含めた推進体制の強化が急務となる。

このような状況を総合的に鑑み、本検討委員会では、今後の札幌の観光の推進体制の在り方についての議論を行い、このたび、その結果を提言として取りまとめた。

札幌市は本提言の内容を十分にご理解のうえ、今後の観光まちづくりプランの着実な実践と今日的な推進体制の構築を図っていただき、世界から選ばれ続ける持続可能な観光都市を目指していただきたい。

次期札幌市観光まちづくりプラン検討委員会
委員長 遠藤 正

¹ レジリエンス：社会や市場環境の変化によってもたらされるリスクや困難を乗り越え、適応すること

1 札幌の観光の推進体制の強化に向けた検討の背景

(1) 札幌の観光を取り巻く環境

ア 札幌における観光振興の意義

観光は、すそ野が広い産業であり、市内での観光消費は地域経済全体に高い経済効果をもたらすとともに、札幌が道内観光のゲートウェイ、北海道の魅力のショーケース機能を果たすことで、道内全体の経済循環を高めることにも貢献している。

また、近年のインバウンドの大幅な増加を背景に、観光 GDP は市内総生産を上回る伸び率で拡大しており、今後も成長が見込まれる国際観光需要を取り込むことで、さらなる成長が期待できる。本市の人口も減少局面を迎え、市内消費の減少が懸念される中にあることは、外貨を獲得できる観光の重要性はさらに高まっている。

さらには、多くの観光客が札幌を訪れることは、市民と観光客の双方にとって、過ごしやすく、魅力的なまちづくりへの貢献や、観光客が札幌の自然や歴史、食文化やライフスタイルに触れてもらうことを通じて、市民自らもその価値を再認識し、自らが住むまちに対する愛着や誇りを醸成することへの貢献など、市民生活の豊かさの向上に寄与している。

加えて、観光客との交流を通じて、異なる文化や習慣などへの市民の理解が育まれることで、多様な生き方や考え方を認め合う意識の醸成の促進や、観光を通じて、市民と国内外の多様な人々との交流が活発になることで、市民の間に新たな考え方や視点、刺激がもたらされ、まちづくりやビジネスなど多方面で創造的な活動が生まれる基礎を作ることへの貢献など、観光を通じた交流の効果がもたらされる。

イ 千載一遇の数々の機会の最大限の活用

札幌市は、2023年4月にはG7札幌気候・エネルギー・環境大臣会合、2023年9月にはアドベンチャートラベル・ワールドサミットの開催があるほか、今後、冬季オリンピック・パラリンピック招致や北海道新幹線の札幌延伸といった動きと連動した都心部の再開発の加速など、数々の千載一遇の機会があり、海外における札幌の飛躍的な知名度向上や、国内外からの誘客の促進が期待される。札幌観光の発展のためには、これらの機会を地域一体となって最大限に活用していく必要がある。

ウ 持続可能な観光に対する意識の世界的な高まり

UNWTO（国連世界観光機関）では、旅行者の増加による自然環境や地域住民の生活に対する負荷が発生するなどの「観光の負の側面」への対応として、持続可能な観光の推進を提唱している。また、大手宿泊予約サイトによる調査では、日本を含む世界全体の旅行者の内、約8割が「サステナブルな旅は自身にとって重要である」としており、持続可能な観光に対する旅行者の意識が高まっていることが明らかになっている。また、観光庁は、「日本版持続可能な観光ガイドライン（JSTS-D）」を定めており、自治体や観光地域づくり法人（以下、DMO²という）等に持続可能な観光地マネジメントの促進を期待している。

エ 国で推進する「観光地経営」の視点に立った観光地域づくり

観光庁は、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「観光地経営」の視点に立った観光地域づくりを支援するため、観光地域づくりの舵取り役としてDMOの登録制度を創設している。札幌では地域DMOは設立されていないが、道内では地域DMOが16か所、政令指定都市では、仙台市・京都市・横浜市・神戸市・北九州市の5か所でDMOが登録されている。今後、地域における観光施策の計画・実行・検証といった取組が「観光地経営」の視点で一体的に推進されることから、都市・地域間競争は激化するものと考えられる。

【DMO登録数（令和5年（2023年）3月31日現在：合計326団体）】 出所）観光庁

DMO登録区分	マーケティング・マネジメント対象区域	登録DMO ³	候補DMO ³
広域連携DMO	地方ブロックレベルの区域	10	-
地域連携DMO	複数の地方公共団体に跨る区域	106	10
地域DMO	原則として、基礎自治体である単独市町村の区域	154	46

² DMO：Destination Management / Marketing Organizationの略称。地域の稼ぐ力を引き出し、地域への誇りと愛着を醸成する観光地経営の視点から、観光まちづくりの推進役として、地域の多様な関係者と協働しながら、戦略を策定し、戦略を実行するための調整機能を備えた法人。

³ 登録DMO、候補DMO：観光地域づくり法人（DMO）の登録の5要件（①観光地域づくり法人を中心として観光地域づくりを行うことについての多様な関係者の合意形成、②データ等の継続的な収集、戦略の策定、KPIの設定・PDCAサイクルの確立、③関係者が実施する観光関連事業と戦略の整合性に関する調整・仕組みづくり、プロモーションの実施、④法人格の取得、責任者の明確化、データ収集・分析等の専門人材の確保、⑤安定的な運営資金の確保）について、すでに該当しているDMOが「登録DMO」となり、今後該当する予定のDMOが「候補DMO」となる。

(2) 現状の札幌の観光の推進体制の課題

前述のとおり、札幌とその観光を取り巻く環境は大きく変化しており、今後の観光の推進に当たっては、訪れる千載一遇の数々の機会を最大限活用するとともに、急速な観光市場の変化や旅行者ニーズの多様化などに迅速に対応していく必要がある。

一方で、現状の札幌の観光の推進体制は、下記の課題があると考え、今後求められる「観光地経営」の視点に立った観光地域づくりを実施していくにあたっては、DMOも含めた、札幌の観光の推進体制の強化について詳細な検討が必要である。

【推進体制の主な課題】

- ・ 観光に関わる様々な関係団体や組織・事業者等がそれぞれに観光施策を実施しており、地域一体かつ戦略的な観光振興に課題がある。
- ・ 札幌市で策定する行政計画は、将来ビジョンや施策の方向性を提示する中長期的なものであり、機動的な戦略の構築に課題がある。
- ・ 札幌市では、観光施策の実施や国の補助事業の活用に当たり、予算要求や議会の議決などの意思決定プロセスに多くの時間を要する。
- ・ 一般的に短期間（数年）で異動する札幌市職員が中心となり、観光に関する各種戦略の構築や事業の企画運営等を行っているため、マネジメント人材・マーケティング等の専門人材の確保・育成に課題がある。また、観光推進に関わるノウハウや対外的な人的ネットワークが失われることが懸念される。

(3) DMO 設立のメリットと課題

観光庁が推進する DMO の設立には、メリットがある一方で、DMO が観光地域づくりの司令塔として観光地経営を行っていくためには課題があると考えられる。

【主なメリット】

- ・ DMO を中心に地域一体かつ戦略的な観光施策の推進や観光地経営が促進される。
- ・ 行政計画に定める将来ビジョンや施策の方向性を踏まえ、重点的に取り組むべき施策を絞り込んだ機動的な戦略を構築することができる。
- ・ これまで、行政の意思決定プロセスに時間を要することから、十分に活用できていなかった国の補助事業を、DMO の設立により、より多くの補助金を獲

得し、札幌の観光を取り巻く情勢に応じて、速やかな事業の企画・実行ができる。

- ・ 民間ビジネスの持つ機動性や戦略性といった長所を生かすことで、観光の諸課題を検討・解決することが可能となる。
- ・ 観光に関するノウハウの蓄積やネットワークの構築が可能となる。
- ・ 専門人材により、マーケティングに基づくターゲットを明確にした戦略策定やプロモーション、コンテンツ開発支援、受入環境整備等の観光まちづくりが可能となる。
- ・ 地域の多様な事業者等が活用できる詳細なマーケティングデータの収集・分析・発信が可能となる。

【主な課題】

- ・ DMOの目的（ミッション）の明確化
- ・ 観光地域づくりに関する地域の司令塔として、多様な関係者と合意形成を図りながら地域と一体になった観光振興を行っていくための組織体制や地域との連携体制の構築
- ・ 観光地域づくりのための安定的な財源の確保
- ・ 外部人材の活用も含めた、地域マネジメントやマーケティング等の専門人材や観光に関するノウハウを有するプロパー人材の育成・確保

2 札幌の観光の推進体制の強化に向けた提言

次期札幌市観光まちづくりプラン検討委員会での今後の札幌の観光の推進体制の強化に関する検討結果から、下記のとおり提言する。

(1) 札幌版 DMO の設立について

札幌の観光を取り巻く環境や課題を踏まえ、観光地経営を実践する札幌版 DMO を設立し、札幌の観光の推進体制の強化を図る。

【各委員からの主な意見】

- ・ 観光まちづくりに関するデータを継続的に収集、分析し、科学的な根拠に基づいて観光まちづくりを推進していくことが重要である。そのためには、専門性のある人材を配置する、あるいは専門的な組織との連携が必要である。
- ・ 観光客のニーズを把握・分析し、タイムリーに情報発信していくことが重要であり、そのような推進体制が必要である。
- ・ 海外のマーケットをターゲットとした際、競合相手と戦って勝つための組織が必要である。
- ・ 札幌で外貨を稼げるのは観光であり、国内外の都市と競争、商談するには、地域が1つとなった DMO が必要である。
- ・ DMO という組織ができれば、観光関連団体間の風通しがよい状況が継続的に実現される。
- ・ DMO が北海道や他地域と連携することで、札幌を含める周遊観光の魅力を高めることができる。
- ・ 持続可能な観光の推進に当たっては、それに主体的に取り組んでいく DMO がなければならない。

(2) 札幌版 DMO の設立に向けた検討について

札幌版 DMO の設立が必要である一方、設立に当たっては、「DMO の目的（ミッション）」「組織体制」「財源」「人材」「DMO の業務と市との役割分担」「地域との合意形成」「他の DMO 等との連携」などについて、各委員の意見や国内外の様々な DMO の事例、地元の観光事業者や有識者の意見等に留意し、既成概念にとらわれることなく、柔軟に検討を行なう。

なお、今後検討すべき事項に対する各委員から意見については、下記のとおり。

【各委員からの主な意見】

ア DMO の目的（ミッション）

- ・ 観光関連団体や事業者、市民などの地域との合意形成を図るためには、札幌版 DMO が、何を目的に、どのようなミッションを実現していく組織であるかを明確にすることが必要である。
- ・ 札幌版 DMO の目的（ミッション）の設定に当たっては、観光庁が定義する汎用的なものではなく、札幌が抱える課題解決や戦略的政策の実現といった札幌らしいものであることが必要である。

イ 組織体制

- ・ 札幌版 DMO の設立は全国の中では後発となるため、他の DMO の事例を参考にしながら、より良い組織設計となるよう、札幌版 DMO の目的や役割、産学官民による連携体制等を整理した上で組織体制を検討することが必要である。
- ・ 推進体制の中心となるのは、札幌版 DMO であるが、札幌市や他の観光関連団体やまちづくり団体等と連携しながら札幌の観光を推進していく必要がある。

ウ 財源

- ・ 札幌版 DMO の役割・機能等の設計は、裏付けとなる財源の検討がスタートラインであるため、まずは、札幌版 DMO の財源の在り方を宿泊税の導入も含めて検討することが必要である。
- ・ DMO の財源については、柔軟性や自由度がある程度担保されたものであることが必要である。

エ 人材

- ・ 地域の観光の司令塔の役割が期待される札幌版 DMO においては、DMO の目的（ミッション）の確実な遂行や、タイムリーに札幌の観光の現状や課題を把握・分析し、札幌の観光を的確に推進する人材が求められるため、外部人材の活用も含め、観光地経営を支える最適な人的基盤の構築が必要である。

- ・ 人材として出向者を受け入れた場合であっても、DMO 内でノウハウを蓄積していくことが可能となる体制や内部人材を育成できる仕組みが必要である。
- ・ 札幌の観光を支える人材の育成は観光を支える重要な要素であり、産学官民の連携が必要である。

オ DMO の業務

- ・ 札幌版 DMO は、観光まちづくりプランの推進組織として、持続可能な観光地経営を実現することが主な役割である。その役割を果たすための基本的な機能は、マーケティングとプロモーション、コンテンツ造成支援の 3 つであり、優良 DMO では、これがしっかりと機能している。
- ・ 札幌には、市民も含めて事業者などのプレイヤーが多数いるため、札幌版 DMO はプレイヤーの方々が観光事業を実践していくための環境をどう作っていくかということも役割として期待される。
- ・ 上記の基本的な機能に加えて、シビックプライドの醸成や人材育成、観光に関するコミュニティ形成、持続可能な観光の実現などの観光地経営に必要な機能を十分に検討することが必要である。

カ 他の DMO 等との連携

- ・ 北海道観光振興機構や他都市の DMO 等とは、北海道全体のプロモーションや人材育成・交流、データ共有等で連携し、札幌を含めた周遊観光による魅力向上を図るなどの連携体制を検討することが必要である。

キ DMO 設立の検討にあたって

- ・ 多様な関係者を巻き込む DMO の設立の検討にあたっては、広く多様な意見を踏まえる必要があるため、観光関係者、関連団体、行政、有識者等で広範な議論を深めることが重要である。
- ・ 今後、札幌市に訪れる千載一遇の機会を最大限活用していくためには、2030 年までには観光地経営を実践する札幌版 DMO が機能し、効果が発現していなければいけない。そのため、こうした時間軸を念頭に置きながら、早急かつ十分に検討を進めていく必要がある。

参考資料 1

委員名簿

(50 音順、敬称略)

氏名	所属
秋野 正明	(一社) 日本旅行業協会北海道支部 北海道事務局事務局長
○池ノ上 真一	北海商科大学商学部観光産業学科 教授
泉 善行	(一社) 札幌観光協会 専務理事
井上 かおり	(公社) 北海道観光振興機構 海外誘客部統括部長
◎遠藤 正	北海道大学観光学高等研究センター 客員教授
大島 昌充	(一社) すすきの観光協会 会長
荻 麻里子	(公財) 札幌国際プラザ コンベンションビューロー部長
金森 淳司	札幌市内ホテル連絡協議会 代表幹事
鈴木 宏一郎	(株) 北海道宝島旅行社 代表取締役社長
橋本 吉巧	札幌ホテル旅館協同組合 理事長
古川 雅朗	(一社) 定山溪観光協会 会長
桃井 真弥	(株) 日本政策投資銀行 北海道支店次長
山形 宣章	札幌商工会議所 国際・観光部長

◎は委員長、○は副委員長

参考資料 2

次期札幌市観光まちづくりプラン検討委員会の開催状況

日時	主な協議事項
第1回 令和4年7月14日（木）	推進体制の現状の課題について
第2回 令和4年9月16日（金）	推進体制のあるべき姿について
第3回 令和5年1月11日（木）	DMO 設立の必要性について
第4回 令和5年3月9日（木）	推進体制の強化に向けた提言（案）について