

第9節 県内観光の復興

災害時には観光入込客数が減少することを前提に、観光の危機管理についても検討を図る必要がある。

【評価、経験と教訓の発信のポイント】

- 被災直後に観光入込客数が減少するのは避けられないことを踏まえて、対策を考える必要がある。
- 地震そのものや被災経験からの学びを観光の一環とすることで、観光復興が図られた。また、グリーン・ツーリズムや6次産業化など、地域の魅力を活かした観光が成長した。
- 観光入込客数の回復には、メディアや人々の関心が高い時期に、統一感をもった観光キャンペーン、復興に関する情報発信を行うことが有効である。中越沖地震では、関心が集まっている間に、適切な情報発信が行われた。
- 災害時には、観光業が被害を受けることを前提として、産業保護として観光の危機管理についても検討を図る必要がある。

1 被災地をはじめとした本県観光の復興

(1) 被害状況

ア 中越大震災（平成16年10月23日）

新幹線の脱線や高速道路の寸断等に加え、中越地方を中心に、温泉旅館・観光施設等の直接被害が明らかになったが、その他の地域における被害は比較的軽微であった。

しかし、地震により県下全域が甚大な被害を受けたとの印象を持たれ、被害のほとんどなかった地域においても宿泊予約のキャンセル等により、県全体の観光産業が大きな被害を受けた。新潟県の代表的な観光地である佐渡の10月から12月までの入込客数は、前年同期の71.7%にとどまり、新潟市にあるコンベンション施設「朱鷺メッセ」における会議室等のキャンセル数も12月までに27件になった。

イ 中越沖地震（平成19年7月16日）

中越沖地震は、柏崎刈羽原子力発電所3号機建屋外部の変圧器付近の火災などの影響により、国内外に風評が広がり、宿泊のキャンセルが県内全体に広がるなど本県観光は大きなダメージを受けた。

県旅館組合の会員に対する調査結果では、震災後2週間で、約5～6万人の宿泊キャンセルが発生しているほか、海水浴客は、約200万人と前年度から半減と

なった。

中越大震災の風評払拭に向けた官民一体の取組により、平成 18 年の本県観光入込客数は震災前の水準目前にまで回復したが、中越沖地震の影響により、平成 19 年には再び大きく減少した。

(2) 被災地の状況・課題

中越大震災の発災により、平成 16 年の観光入込客数は 68,250 千人（対前年比△7.8%、△5,799 千人）と前年を大きく下回った（表 9-1）。また、直接的な被害を受けた観光地だけでなく、被害のほとんどなかった地域においても地震直後から観光の自粛ムード等による宿泊や旅行のキャンセルが相次ぎ、地震後にキャンセルされた宿泊客数は 41 万 7 千人に上った（表 9-2）が、官民一体の取組等により、平成 17 年以降の観光入込客数は回復傾向にあった。

その後、中越沖地震の影響により、平成 19 年の観光入込客数は再び大きく減少したものの、以降は順調に推移した。平成 21 年には、中越大震災や中越沖地震からの復興が進んだことに加えて、デスティネーションキャンペーン、トキめき新潟国体、大地の芸術祭の開催、NHK 大河ドラマ「天地人」の放映など、例年になく取組等が重なった結果、中越大震災前の水準を上回ったが、平成 22 年以降においても、平成 21 年の観光入込客数を維持するため、継続的な取組が必要であった。

東日本大震災の影響による全国的な観光の自粛ムード等により、平成 23 年には大きく減少しているが、長期的なトレンドを見ると、平成 19 年からある程度下げ止まっていると言える。

表 9-1 県内観光入込客数（非被災市町村を含む）（平成 12 年～平成 25 年）

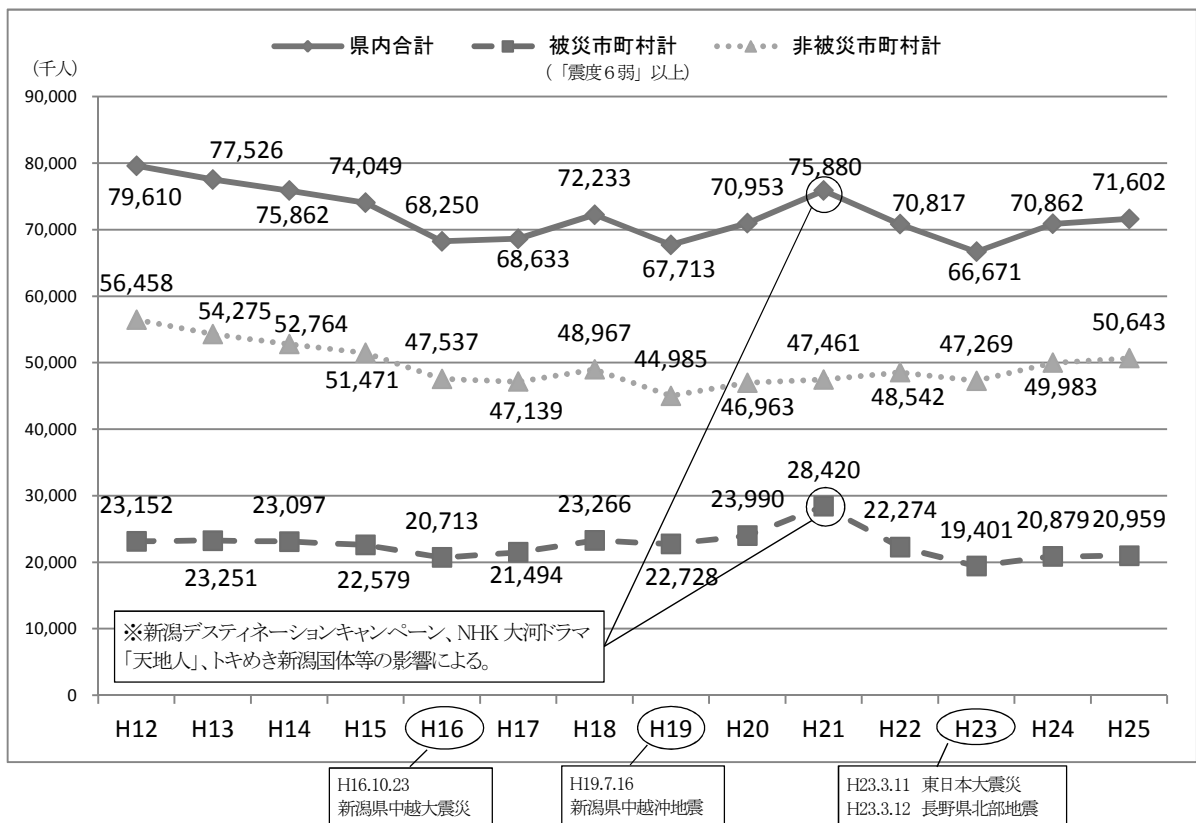


表9-2 県旅館組合加盟旅館のキャンセル数（H16.12.15時点）

地区名	組合数	キャンセル人数				
		10月	11月	12月～	計	
主な地域	佐渡	45	9,613	13,961	3,987	27,561
	妙高高原地区	240	3,350	8,762	10,912	23,024
	湯沢地区	46	20,041	42,097	27,639	89,777
	六日町温泉	12	10,121	15,434	8,156	33,711
	大湯栃尾又温泉	13	5,935	10,320	2,502	18,757
	岩室温泉	13	4,216	13,628	3,253	21,097
	弥彦温泉	17	2,738	6,856	1,677	11,271
	月岡温泉	23	8,274	29,378	13,168	50,820
	瀬波温泉	11	5,392	10,287	4,947	20,626
	その他地域	459	31,858	67,137	21,796	120,791
合計	879	101,538	217,860	98,037	417,435	

（県旅館組合調べ）

（3） 復旧・復興施策

ア 官民一体の取組

（ア） 「新潟県観光復興会議」の設立

観光産業の復興に向けた官民の連携と結束の場として震災直後の平成16年12月に設立された。観光復興への具体的なアクションプログラムの検討と実施、関係団体への要望・提言活動等に取り組む、本県観光産業の本格的な復興に努めた。



新潟県観光復興会議の第1回総会
（平成16年12月1日、新潟市）

（イ） 震災後の情報発信

中越大震災発生直後には、イベント情報や各種組合情報のホームページへのリンクを掲載した新しい県ホームページ「がんばってます！！にいがた営業中」を立ち上げた。このホームページには、平成16年12月末までに35,500件のアクセスがあった。

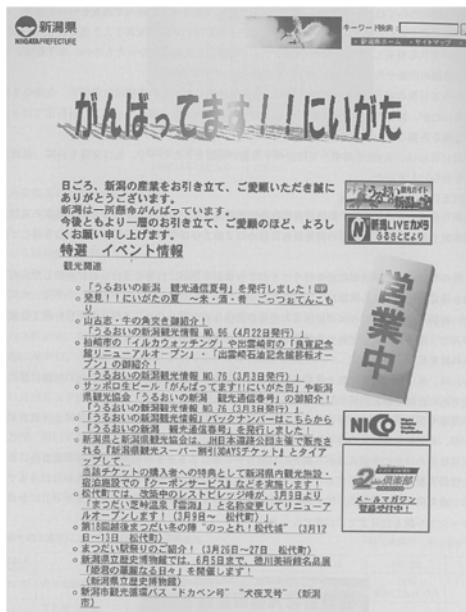
さらに、県及び県観光協会、県旅館組合等が主体となって、大型観光キャンペーン「がんばってます！！にいがた」を実施し、首都圏への緊急キャラバン（11月16～21日、12月20日、21日）で新潟県の観光地が安全であることのPRに努めた。12月28日の上越新幹線全線復旧の際も、県内各駅においてイベントを実施し、復興ムードを盛り上げた。

中越沖地震発生直後には、新潟県内各地域の観光地の営業状況など「正確な情報」を、新潟県観光ホームページ、メールマガジン等を活用し、主に旅行エ

ーエージェントやマスコミに随時提供するとともに、関係者への風評払拭に対する協力や取組の連携を要請した。

また、県ホームページに加え新聞広告等を活用して、広く一般に対し原子力発電所の事故に伴う放射能の影響を中心に正確な情報を発信しながら、新潟県観光の安心感の醸成を図った。また、新聞広告等の宣伝効果を高めるため、首都圏等におけるPR活動を展開し、風評の払拭や新潟のイメージアップを図った。

中越沖地震では、中越大震災以上に震災直後から積極的な情報発信を行うことで、地震に対する注目が集まっている時期での情報発信が行われ、功を奏した。



「がんばってます!!にいがた」ホームページ画面



主要全国紙を通じた情報発信

イ 観光施設の復旧支援

新潟県観光基盤整備事業補助金により、被災市町村等が実施する観光施設等の復旧を支援した。(表 9-3)

表 9-3 主な観光施設の復旧への支援内容

市町村	観光施設等	復旧支援内容(復旧時期)
長岡市	池谷闘牛場	観客席、休憩舎、駐車場等 (H18. 9)
	栃尾城跡遊歩道	遊歩道 (H18. 6)
	杜々の森名水公園	名水会館、茶屋、遊歩道等 (H17. 12)
	自然休養体験館「養楽館」	内外装等 (H17. 3)
	越後おぐに森林公園	管理棟、山荘の内外装、温泉ボイラー(H17. 3)
柏崎市	西山ふるさと公苑	西遊館の内外装、庭園、浄化設備等(H17. 3)

小千谷市	小千谷闘牛場	観客席、舗装道路、駐車場等 (H18.5)
魚沼市	須原スキー場	レストラン、トイレ等 (H17.11)
	ふれあい交流センター こまみ	換気設備、周囲コンクリート等 (H17.11)
旧川口町	蒼丘の杜公園	キャンプ場、コテージ等 (H18.3)

ウ 震災を踏まえた観光の展開

(ア) 自然の恵みを活かした観光事業への特化・集中

「新潟県中越大震災復興ビジョン」において、中越地方の持つ山、谷、川、棚田、米、山菜、きのこ、そば、手掘りトンネル、闘牛、錦鯉、花火、スキー、温泉などの資源を有機的に結びつける観光の在り方と、一過性の観光でなく、滞在型、リピーター型観光の仕組みを構築することとしている。

被災地においては、観光資源の再発見・開発における取組や震災をテーマとした新たな観光資源等に関する取組が生まれるなど、震災を契機に新たなイベント作りが進められた。

被災地における震災をテーマとした新たな観光資源等に関する取組例

- フェニックス花火（震災を乗り越え、たくましく復興を誓った市民の心意気を象徴する「フェニックス」をモチーフとした震災復興祈願花火） 打上げとグッズ開発・販売等（復興支援ネットワーク・フェニックス）
【長岡花火観客数(8月2日、3日合計延べ観客数)】（長岡市集計）
H15:81万人 → H20:85万人 → H26:103万人
※ 開催日が固定されていることから、土日開催の年度だけを掲載
- 震災復興と活性化に向けた体験交流活動、地域のブランド化活動等に対し、「企画立案・運営支援」、「会員相互の交流の場づくり」、「活動のPR」等（よりみち街道「中越」クラブ）

被災地における観光資源の再発見・開発における取組例

- 都市と農村交流ツアーの企画や子ども達の自然・農業体験、農家民宿、郷土料理などを活かしたグリーン・ツーリズム等、地域資源を活用してビジネス化する事業を実施
- 魚沼市観光協会による「医食同源」をテーマとしたモデルコースの作成とモニターツアーの実施（魚沼市、魚沼市観光協会）
- 柏崎観光協会ホームページにおいて、旅行者から見た柏崎の魅力を再発見するため、柏崎の家族旅行プラン（1泊2日）を一般募集（柏崎市、柏崎観光協会）
- 「とおかまちし地域田舎体験推進協議会」による「マクロビオティック」を取り入れたモニターツアーの実施（柏崎市、柏崎観光協会）

(イ) 震災跡地を観光資源として活用

平成 20 年には、県（地域振興局）が中間支援組織（中越復興市民会議）、地域復興支援員、地元の自然観察指導員等とタイアップしてルート設定等を行い、歴史・自然などを楽しみながら震災の爪痕も併せてみることのできる「震災周辺トレッキングマップ」を作成した。また、平成 21 年には、法末集落と小千谷市若栃集落の連携を目的とした「震災復興トレッキングマップ」を作成し、震災を学ぶことを観光の一環として活用する試みが始められた。



震災周辺トレッキングマップ

- ・A-2 版つづら折りでコンパクトなサイズ
- ・震災直後の航空写真を使用し、各コースを紹介
- ・中越大震災の震源地（震央）となった東川口地域を中心に周辺の小千谷東山地域を含めた 3 コースを紹介
- ・中越復興市民会議、復興支援員、地元の自然観察指導員とタイアップしルート設定等を実施



震災復興トレッキングマップ

- ・B-2 版つづら折りでコンパクトなサイズ
- ・震災直後の航空写真を使用し、各コースを紹介
- ・半世紀を経て、昨年復活した小国の法末地区から小千谷市の若栃地区に至る「嫁入り街道」なども掲載
- ・中越復興市民会議、復興支援員、地元の自然観察指導員等とタイアップしルート設定等を実施

エ 観光キャンペーンの実施

(ア) 観光復興キャンペーンの推進（基金事業 平成 17 年度～平成 24 年度）

地震による風評を払拭し、新潟県観光のイメージを回復させるとともに、被災地の観光復興を広く県内外に周知するため、観光振興を目的とする団体等が行う事業に対して補助金を交付した。（表 9-4、9-5）

補助対象地域の設定にあたっては、中越大震災による観光産業への影響が、被災地周辺にとどまらず県全体に及んでいることから、被災地域以外も補助対象とした。

成果の測定方法については、事業ごとに誘客目標を設定させ、その達成状況に応じて、補助金を交付するよう制度設計を行った。

当初、補助額は所要額（10/10）としていたが、基金事業終了後は地域の自主的な事業継続を促す観点から、段階的に補助率を引き下げた。

表 9-4 「観光復興キャンペーンの推進」の概要

種類	全県キャンペーン	地域イベント	
実施主体	全県を対象とした事業の実施が可能な団体	地域住民等で構成する団体又は実行委員会方式で実施するもの	
		「震度6弱」以上の市町村 ※中越大震災または中越沖地震 長岡市、小千谷市、十日町市、魚沼市、南魚沼市、柏崎市、出雲崎町、刈羽村、上越市	その他の市町村 左記以外の市町村
期間	H17～H24		H17～H22
補助対象事業	①誘客キャンペーン ②商品造成・送客促進 ③その他観光復興に資する事業	①観光復興イベント ②観光復興宣伝 ③二次交通アクセス支援 ④その他観光復興に資する事業	
交付条件	誘客人数(目標)に対する達成率に応じて交付		
補助割合	H17～20(10/10)、H21(8/10)、H22(7/10)、H23(6/10)、H24(5/10)		

表 9-5 「観光復興キャンペーンの推進」の交付実績（単位：千円）

事業区分	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	計
全県事業	177,334	199,225	205,313	216,775	216,623	132,921	63,076	43,963	1,255,230
地域事業	173,392	219,510	281,343	531,164	448,794	355,128	167,228	77,847	2,254,406
合計	350,726	418,735	486,656	747,939	665,417	488,049	230,304	121,810	3,509,636

(イ) 2009 新潟県大観光交流年推進（基金事業 平成 20 年度～平成 21 年度）

大観光交流定着推進（基金事業 平成 22 年度～平成 23 年度）

中越大震災からの本格的な観光復興に向けて、新潟デスティネーションキャンペーン、NHK大河ドラマ「天地人」、トキめき新潟国体等、様々な話題性のあるイベントが集中する「2009 新潟県大観光交流年」を契機とした交流人口の拡大と、その後も続く持続力ある地域主体の観光地づくりを促進するため、観光振興に要する経費に対し、補助金を交付した。（表 9-6、9-7）

全県事業においては、交流人口の拡大を加速させるため、メディアを活用した広告宣伝、旅行商品の造成等に向けた取組に対して重点的な支援を行い、誘客効果が一過性とならないよう努めた。

また、地域事業においては、観光ガイドの能力向上や二次交通の充実など、受入体制の整備・充実による「旅行者の満足度」を高める取組に対して支援を行った。特に「天地人」に関連した史跡をめぐるバスツアーが多く事業化された。

表 9-6 「2009 新潟県大観光交流年推進」の概要

種類	全県事業	地域事業
実施主体	2009新潟県大観光交流年推進協議会(H20～21) （「うまさぎっしり新潟」観光推進協議会(H22～23)）	地域住民等で構成する団体又は実行委員会方式で実施するもの
期間	H20～H23	
補助対象事業	広告宣伝活動、誘客キャンペーン、旅行会社等に対する商品造成のプロモーション等	受入体制整備(人材育成、二次交通整備等) ※観光ガイドの育成、シャトルバスの運行等
その他	・事業計画の中に補助金以外の自主財源が示されていること ・事業内容に応じた目標設定を行い、その達成が期待できるもの	

表 9-7 「2009 新潟県大観光交流年推進」の交付実績（単位：千円）

	H20	H21	H22	H23	計
全県事業	110,000	98,161	69,788	37,822	315,771
地域事業	37,940	46,917	37,526	-	122,383
合計	147,940	145,078	107,314	37,822	438,154

(ウ) 「うまさぎっしり新潟」観光キャンペーン推進事業(県単事業 平成 23 年度～)

「うまさぎっしり新潟」観光推進協議会が中心となり、中越大震災復興基金等も活用しながら、地域ならではの企画の提供や、大都市圏に向けた情報発信、エージェントセールスの強化等に官民一体で取り組み、交流人口の拡大に向けた事業を実施した。

(エ) 全国キャンペーンを活かした観光復興(基金事業(東日本) 平成 24 年度～平成 27 年度)

東日本大震災を受けての全国的な自粛が広がるなか、本県観光を振興するために、また、北陸新幹線開業や新潟デスティネーションキャンペーンを契機として、観光振興の取組を支援している。

補助対象事業は、関西・首都圏へのプロモーション及びメディアへの情報発信、様々なターゲット層に対応した旅行商品の創成、関西・首都圏等からの受入体制の整備等に補助を行った。

(オ) 10 周年観光復興感謝キャンペーン(基金事業 平成 26 年度)

中越大震災 10 年の節目に、復興支援に対する感謝を込めて被災地の復興を広くアピールする取組を支援することにより、観光関連産業の更なる振興と交流人口の拡大を図っている。(表 9-8)

表 9-8 「10 周年観光復興感謝キャンペーン」の概要

種類	全県事業	地域事業
実施主体	全県を対象とした事業の実施が可能な全県組織の観光関連団体	中越大震災で「震度6弱」以上の被害を受けた市町村(※)内の地域住民等で構成する団体または実行委員会等 ※長岡市、小千谷市、十日町市、魚沼市、南魚沼市、刈羽村、上越市 (被災後に合併した市町村は、合併後の市町村を単位とする。)
期間	H26	
補助対象事業	・誘客キャンペーン ・商品造成・送客促進 ・その他誘客促進に資する事業	・観光振興イベント ・観光振興宣伝 ・二次交通アクセス支援 ・その他誘客促進に資する事業
交付条件	誘客増加目標の達成率に応じた交付割合により交付	
補助割合	4/5以内(全県事業:所要額、地域事業:上限400万円)	

(4) 成果・効果

震災の風評被害払拭に向けた官民一体の取組や被災地の地域資源を活かした魅力的な観光イベント作りを進めたことにより、平成 21 年の観光入込客数は中越大震災前の水準まで回復した。

その後、東日本大震災等の影響により、平成 23 年は大幅に減少したものの、平成 24 年には東日本大震災前の平成 22 年並みに回復した。平成 23 年夏以降、全国的な「自粛ムード」の影響は概ね解消し、以降、全国的に観光客は回復傾向にある。

中越沖地震や東日本大震災等の影響はあったものの、平成 18 年からの長期的な県内観光入込客数のトレンドを見ると、概ね 7 千万人前後を維持しており、ある程度下げ止まっていると言える。(表 9-9)

表 9-9 県内観光入込客数(非被災市町村を含む)(平成 12 年～平成 25 年)(単位:人、%)

市町村	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H21/H15	H25/H15	
合計	79,610	77,526	75,862	74,049	68,250	68,633	72,233	67,713	70,953	75,880	70,817	66,671	70,862	71,602	102.5	96.7	
被災市町村(※)	長岡市	6444	6762	6853	6,733	5,968	6,451	7,537	7,104	7,691	8,120	7,655	7,177	7,368	7,422	120.6	110.2
	上越市	7605	7697	7167	6,653	6,738	6,866	6,759	7,241	7,294	9,221	6,185	5,305	5,474	5,687	138.6	85.5
	南魚沼市	4072	3936	4029	4,073	3,427	3,342	3,228	3,096	3,506	4,805	3,481	2,867	3,309	3,537	118.0	86.8
	十日町市	1768	1628	1753	1,988	1,752	1,714	2,472	2,174	2,316	2,968	2,154	1,837	2,348	1,871	149.3	94.1
	魚沼市	2076	2071	2047	1,954	1,707	2,191	2,243	2,126	2,134	2,175	1,717	1,254	1,400	1,384	111.3	70.8
	小千谷市	1078	1049	1104	1,110	1,059	855	951	942	978	1,062	1,017	921	905	809	95.7	72.9
	刈羽村	109	108	143	67	62	75	75	46	70	69	64	41	75	248	102.7	370.1
計	23,152	23,251	23,097	22,579	20,713	21,494	23,266	22,728	23,990	28,420	22,274	19,401	20,879	20,959	125.9	92.8	
非被災市町村計	56,458	54,275	52,764	51,471	47,537	47,139	48,967	44,985	46,963	47,461	48,542	47,269	49,983	50,643	92.2	98.4	

※ 中越大震災により「震度 6 弱」以上の被害を受けた市町村

長岡市・小千谷市・十日町市・魚沼市・南魚沼市・刈羽村・上越市(被災後に合併した市町村は、合併後の市町村を単位とする。)

評価、経験と教訓の発信

委員 関谷 直也

(1) 中越大震災後の観光動向

災害があれば、観光がダメージをうけるのは当然である。災害が発生して、観光産業が落ち込むのには、様々な理由がある。①交通手段の被災、②宿泊施設の被災、③自粛などである。かつ、いわゆる「復興需要」もあり、①取材・視察、②見舞い、③調査・復興作業、④ボランティアなど様々なプラス要因も含まれる。

この過程の中で、災害は一時的に観光面に大きなインパクトを与えるものの、観光として右肩あがりの成長をしているところは数年でまた成長に転じ、観光として右肩下がりの地域はその傾向を加速する。往々にして、災害はその地域の長期的な観光のトレンドに吸収されるというのがパターンである。

中越大震災までは県内観光入込客数は減少傾向にあった。そして震災後、平成 16 年および平成 17 年の観光客数は落ち込んだ。これは、約 2 か月に及んで東京と新潟を

結ぶ新幹線脱線など交通インフラの被災が直接的な影響を与えていると考えられる。この落ち込みは冬場のスキー、温泉目的の観光客減少が主であるが、余震が継続し、被害に関する報道が続いていた以上は、直後の観光客減少はある程度はやむを得ない面もあったと考えるべきであろう。

平成19年には中越沖地震が発生し、再び観光客は減少したものの、平成21年には、デスティネーションキャンペーン、トキめき新潟国体、NHK大河ドラマ「天地人」の放映などがあり、震災前の水準にまで回復している。その後、平成23年には、東日本大震災が発生し、全国的な「自粛」の影響で観光客の減少がみられているが、翌年には回復してきている。

震災後の変化を捉えれば、上下動はあるものの、観光客が減少傾向にあった中で下げ止まりの傾向がみられ、関係者の努力の結果として、震災前の観光の水準を維持しているといえるだろう。

(2) 観光と危機管理

観光は、そもそも競合地が多くあり、必ずしも新潟を目的として来なければならない観光客という人はいない。「遊興」目的も多く、そのときどきの雰囲気によって、大きな影響を受ける。

また復興に関する情報は、メディアや人々の関心が薄れた後に情報として出しているかなければならないという難しさがある。災害直後、マスメディアはその被災地の悲惨さを強調しつつ、報道を続けるが、ある程度時間が経過すると、そもそも報道として取り上げられなくなる。その間、被災地の自治体、被災地の観光業関係者はなかなか渦中にあるため、観光などの情報発信には気が回らない。ある程度、時間が経過し、ようやく落ち着いて観光に関する情報発信、復興に関する観光キャンペーンを行おうとしたときには、すでに世間的関心が薄れていて、なかなかマスメディアで取り上げられにくいという状況になる。なお中越沖地震においては、関心が中越沖地震（柏崎刈羽原子力発電所）に集まっている間に、その払拭のための情報発信を行えたので、ある程度、情報発信については成功したといえる。

これら観光復興は、新潟県に限らず、観光協会、県、JR、各商工会議所などが様々にPRし、イベントを行うが、関心が下がっている時期に行う観光キャンペーンであるがゆえに、一元的に、統一感をもって情報発信を行う必要がある。そのため、災害時には観光の危機管理の計画を立てておくことが重要である。もちろん、大きな災害になればなるほど、防災部局に限らず、あらゆる部局総出で全庁的に対応に当たらなければならないし、災害時に非被災地の観光に関する情報発信、復興後の観光に関する情報発信のことを考えることは難しい。だが、長期的な戦略として継続的な成長を目指すならば、それを考えなければならない。

あらかじめ、災害対策として観光に関する危機管理を盛り込んでおくこと、また災害を経験した場合には、被災直後の段階から観光についての復興キャンペーンの計画を立てることが重要であり、この2つの災害は、このことを教訓として残している。

(3) 被災経験と災害

被災地はかならず、時間の経過にともなって「観光地」化する。防災教育として、自然を知るといふ自然学習の一貫として、その被災経験を学ぶ機会となる。また被災を経験した地にはその教訓を伝えて行く義務もある。これを具現化した「中越メモリアル回廊」「長岡震災アーカイブセンター きおくみらい」「おぢや震災ミュージアム そなえ館」「やまこし復興交流館」「川口きずな館」などの(公社)中越防災安全推進機構を中心とする取り組みは、極めて重要である。東日本大震災後、被災地の人とその経験を学びに新潟県や奥尻島を訪れているのもその一環であるし、今後も、この重要性は変わらない。復興とその後の防災までをパッケージとして伝える新たなツーリズムへの取り組みを継続することで、日本の防災教育・復興支援、またそれらに携わる人材の育成に貢献していくことが被災地の責務である。

また、この災害を契機に、結果的にグリーン・ツーリズムや滞在型観光など、中山間地域の持続可能性につながる交流人口の拡大の芽がでてきたことは特筆される。