

北海道開発局におけるインフラツーリズムの取組

- 地域が主体となった白鳥大橋主塔登頂ツアー -

開発監理部開発連携推進課
室蘭開発建設部地域振興対策室
室蘭開発建設部道路計画課

伊藤 雅大
大山 純司
横田 法久

北海道開発局では、インフラ施設の目的・役割に関する理解促進及び観光への活用を通じた地域活性化を目的として、インフラツーリズムの推進に取り組んでいる。本稿では、北海道開発局のインフラツーリズムに関し、新型コロナウイルス感染症の影響下（以下「コロナ禍」という）における取組状況を報告するとともに、地域を運営主体として白鳥大橋主塔登頂ツアーを実現させた室蘭市等の関係機関と室蘭開発建設部の取組について報告するものである。

キーワード：インフラツーリズム、地域活性化、道路施設利用協定、自走化

1. はじめに

「インフラツーリズム」という概念は、平成25年に策定された「観光立国実現に向けたアクション・プログラム」（観光立国推進閣僚会議、主宰：内閣総理大臣）で示され、平成28年に策定された「明日の日本を支える観光ビジョン」では「魅力ある公的施設」を「大胆に公開・開放」することが謳われている。特徴あるインフラ施設を観光資源として活用することは、近年、官民一体となった取組として推進されている。

一方、北海道開発局では、時期を遡った平成24年度に観光関係機関等が参画した「公共施設見学と観光との連携を図るための研究会」を発足し、モニターツアーの実施と検討を経たのち、平成25年度から民間主催のインフラ見学である「公共施設見学ツアー」を全国に先駆けて開始している。

さらに国土交通省では、平成30年11月に「インフラツーリズム有識者懇談会」を設置し、「インフラツーリズム魅力倍増プロジェクト」を立ち上げた。「地域に人を呼び込み、地域活性化に寄与」することを目指し、令和元年6月から現在まで全国7つのモデル地区を中心にインフラを観光活用するための実証実験を進めており、北海道開発局が管理する白鳥大橋もその1つとして選定されている。

2. 北海道開発局のインフラツーリズムの現状

(1)インフラツーリズムの概要と目的

「公共施設見学ツアー」は、地域経済や国民生活にとって必要不可欠な公共施設の役割について、より多くの国民に知っていただくため、河川やダム、道路、港湾等の公共施設の見学を旅行行程の中に取り入れたツアーを

旅行会社に企画・催行いただく取組として平成25年度に開始した。

平成30年度には北海道命名150年を記念して「インフラ歴史ツアー」を行い、翌年度からは後継として「インフラわくわくツアー」の取組を続けている。

「インフラわくわくツアー」は、地域の歴史・産業・文化・食といった様々なテーマを軸に、これに関連する文化施設等も含めたツアーを企画することで、インフラ整備と地域の魅力や変遷をストーリーとして実感し、多くの方にインフラへの理解を深めていただくことを目的としている。

また、普段は入ることのできない施設や日々変化する工事現場など非日常を味わえる体験でもある本取組は、観光資源として有効活用されることによって地域に人を呼び込み、地域活性化への寄与にも期待されている。

(2) これまでの実施状況

a) 公共施設見学ツアー

平成25年度の取組開始以降、受入可能施設、見学枠を年々広げ、令和3年度にはコロナ禍にありながら、旅行会社によるツアー企画数が最大となり（図-1）、札幌市以外の道内旅行業者による企画も見られた。これは観光需要回復への期待感とインフラを観光ツアーに活用しようとする旅行会社のニーズがあったものと考えられる。

同じく増加傾向にあったツアー催行数（図-2）は、コロナ禍の令和2年度はのべ2件で、前年度と比較して1/10程度まで大幅に減少した。しかし、令和3年度はまん延防止措置や緊急事態宣言を除いた期間がわずか一月半でありながら、のべ18件のツアーが催行された。これは強い旅行ニーズの表れでもあったと考えられる。

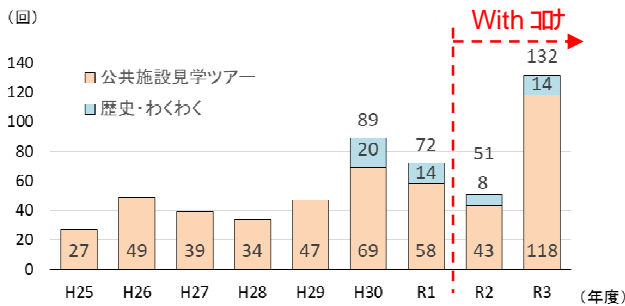


図 - 1 ツアー企画数(のべ)の推移

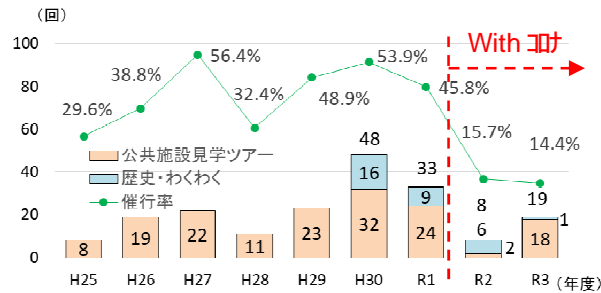


図 - 2 ツアー催行数(のべ)と催行率の推移

b) インフラわくわくツアー

平成30年度に「インフラ歴史ツアー」として取組を開始して以降、初年度をピークにツアー企画数、催行数とも減少傾向であり、催行数では令和2年度はのべ6件、令和3年度はのべ1件にとどまった。(図 - 2)

c) 特色のあるツアー催行事例

ここで、令和3年度に催行された公共施設見学ツアー、インフラわくわくツアーの中から特色を2点挙げる。

1点目は、フットパス(ウォーキング)にインフラ見学を組み合わせたツアーがのべ6件も催行されたことである。時節に適したアウトドアもさることながら、物見遊山ではなく、「一定程度の固定客を掴んでいるコンテンツにいかんインフラを組み合わせるか」という点に、インフラツーリズムの土壌を拡大する可能性を見いだすことができた。

2点目に、インフラわくわくツアー「後志の文学とインフラ整備の歴史」に代表される高いストーリー性である。文学とインフラを絡める異色のコラポにも思えるが、著名作家と小樽の関係や、後志を舞台にした文学の風景描写(旧道など)からインフラを見せるという工夫が見られた。インフラわくわくツアーを企画する上では、地域の様々な観光コンテンツとの連携が必要となる。コロナ禍ながらも企画・催行ができたことは、企画した小樽開発建設部によるインフラへの新たな視点の創出と、それに応えていただいた地域の関係者との連携の成果といえる。

(3) インフラツーリズムの課題と展望

企画数が増え、特色あるツアーが催行されたとはいえ、催行率(催行数/企画数)は低い状況にある(図 - 2)。

コロナ禍による行動制限が直接の要因ではあるものの、旅行業者からは最少催行人員に至らず「ツアーが催行できない」状況も多いと聞いており、解消するには、課題を整理し解決していく必要がある。

今後は、前述の特色ある催行事例も参考とし、新たなターゲットの開拓や単なるインフラ見学にとどまらないストーリー性をもった見せ方を検討し、よりインフラの魅力を訴求していきたい。

また、次項で報告する白鳥大橋は、地域が主体となってインフラの観光活用を開始した7月後半以降、コロナ禍や天候不良による不催行もありながら100名を超えるツアーの参加実績を残している。これからは、対応要員の確保や柔軟な日程調整など、機動的な受入体制づくりも催行数向上の一要素として考えられる。

3. 白鳥大橋の観光活用への位置づけ

(1) 白鳥大橋の概要

白鳥大橋は、一般国道37号、国際拠点港湾室蘭港を有する白鳥湾の湾口部(北海道室蘭市陣屋町と祝津町)を結ぶ、東日本最大の吊り橋である(写真 - 1、表 - 1)。昭和30年、室蘭民報新年号に、初代室蘭開発建設部長が「私の初夢」として室蘭港を跨ぐ橋の建設について寄稿したのが構想の始まりとされる。

平成30年10月に開通20周年迎えた白鳥大橋は、自動車専用道路であるが、これまでも記念事業等の節目で「白鳥大橋ウォーク」や「白鳥大橋ハーフマラソン」などのイベントが行われ、多くの方に参加いただいていた。また、平成28年から開催している「撮りフェスin室蘭」で人数限定の「プレミアムスポット」として主塔を開放してきたほか、前項で示した「公共施設見学ツアー」「インフラわくわくツアー」等でも主塔を開放し、インフラの魅力を体感いただいていた。



写真 - 1 白鳥大橋全景

表 - 1 白鳥大橋の諸元

①路線名	: 一般国道37号 白鳥新道
②道路種別	: 第1種第3級 自動車専用道路
③車線数	: 2車線
④橋長	: 1,380m
⑤中央支間長	: 720m
⑥主塔高	: 139.5m
⑦設計速度	: 60km/h
⑧供用年	: 平成10年6月13日(1998年)

このように、今や白鳥大橋は室蘭市のシンボルとして市民に親しまれている。室蘭市は令和4年の室蘭港開港150年、市制施行100年を控え、新たにカントリーサイン3案を作成して市民投票を受け付けていたが、全ての案に白鳥大橋の図柄が入っていたこともそれを如実に表している(図-3)。



図-3 室蘭市のカントリーサイン(案)
(出典:室蘭市ホームページ)

(2) 白鳥大橋の観光活用への契機

平成30年10月10日に開催された白鳥大橋の開通20周年記念シンポジウムにおいて、青山剛室蘭市長から「室蘭市民のシンボルにもなっている白鳥大橋を観光資源として活用できないか。船で築島へ渡って、主塔に登ることができたら楽しいのでは。」とのご発言をいただいた。

これをきっかけに、室蘭開発建設部と室蘭市で地域を主体とした白鳥大橋の観光活用に向けた検討が始まった。

令和元年度には、室蘭開発建設部が(一社)むろらん100年建造物保存活用会や(一社)室蘭観光協会等の協力を得て、前述の「インフラわくわくツアー」を企画している。「室蘭の歴史・産業とインフラ」と題し、白鳥大橋主塔見学に地元観光スポットのガイドを組み合わせた民間主催のツアーが2件催行され、計23名が参加した。

ほかに「公共施設見学ツアー」では、平成25年度の開始から令和元年度までに7件のツアーが催行され、合計137名の方が参加している。

(3) 室蘭市観光振興計画における位置づけ

室蘭市は、令和2年3月に新しく「室蘭市観光振興計画」を策定した。本計画によると室蘭市においては、奇しくも白鳥大橋が完成した平成10年をピークに観光客は減少し、平成23年を底に増加傾向にあるものの、道の駅「みたら室蘭」への来客数以外は横ばいか減少傾向にあるという。

そこで地域経済を活性化させるための「稼ぐ観光」の実現に向けて施策をすすめる重点観光エリアを設け、その一つ祝津・絵鞆エリアの主な取組として、「白鳥大橋の見学ツアー等のインフラツーリズムも推進」していく

ことを明記した。

併せて、同市では、室蘭商工会議所及び(一社)室蘭観光協会と共に「室蘭市観光推進連絡会議」(以下、「連絡会議」という)を組織しているが、新たな交流人口増加策として「インフラツーリズムに関すること」を事業に盛り込んだ。

(4) インフラツーリズム魅力増進プロジェクト

令和2年8月に白鳥大橋は国土交通省本省が実施する「インフラツーリズム魅力増進プロジェクト」のモデル地区に選定された。

本取組では、国土交通省(本省、北海道開発局及び室蘭開発建設部)や連絡会議、地元観光関係者で構成する現地協議会を設置しての意見交換、跡見学園女子大学篠原靖准教授によるアドバイス、モニターツアーの企画・催行などが行われた。全国で7箇所しかないモデル地区として選定されたことは、連絡会議を中心として関係者が一丸となって白鳥大橋のインフラツーリズムを推進する後押しとなったとも言える。

4. 地域を運営主体としたインフラ観光の実現

(1) 運営体制の構築と利用協定の締結

これまでのインフラツーリズムでは、開発局職員が白鳥大橋主塔での施設説明や安全管理を行い、旅行会社がツアー商品としての企画・催行等を行ってきたが、これからは地域がそれらを担い、運営主体となって「稼ぐ観光」を実現(自走化)することが重要である。

令和元年には、室蘭市と室蘭開発建設部で自走化の先行事例である首都圏外郭放水路や明石海峡大橋を視察し、翌年には、自走化の軸となる地域の担い手、運営主体として前述の連絡会議を活用することとし、検討を本格化した。また、室蘭開発建設部内で自走化に伴う道路管理上の課題を整理・検討する作業部会も設立した。令和2年8月のモデル地区選定後には、2度の現地協議会をはじめとし、室蘭市や地域の関係者と幾度となく打合せを行い、役割分担の調整や地域の観光コンテンツとの連携等の調整を進めてきた。

こうして、令和3年6月16日、室蘭開発建設部と連絡会議は「白鳥大橋インフラツーリズムによるツアー催行における道路施設利用に関する協定」を締結するに至った。

本協定は、国が管理する白鳥大橋を観光ツアーに活用する際の施設の利用方法等の基本事項を定めたものである。さらに運営主体である連絡会議はツアー実施に関する詳細を実施計画書として施設管理者である室蘭開発建設部に提出することとしている。こうして、白鳥大橋インフラツーリズムの自走化が、より円滑に行われる下地が整えられた。

(2)ガイド養成と安全対策

インフラツーリズムの自走化を支える大きなポイントの一つに、ツアー客への案内・説明にあたるガイドの育成が挙げられる。

ガイドについては、連絡会議が既存の室蘭市民ボランティアガイド協議会に対して募集をかけ、講習を経た上で登録される。令和3年6月～7月にかけて座学と実地での講習、実務を想定したリハーサルを行い、まずは32名が登録された(写真-2)。



写真-2 ガイド養成の様子
座学 ガイドマニュアル 実地研修(リハーサル)

室蘭開発建設部では、これまで職員自らが白鳥大橋の見学対応をしてきた経験を踏まえて、ガイドの誘導経路や説明内容、安全管理、さらには白鳥大橋に関する予備知識や周辺観光の案内まで網羅したおよそ100ページものガイドマニュアルを作成し、連絡会議とノウハウの共有を図った。

さらに現地の安全対策については、室蘭開発建設部内の道路作業部会での検討やガイド候補者から意見聴取を行って、白鳥大橋主塔の基礎部である築島や主塔登頂までの誘導路の明確化、注意喚起の表示などの工夫をこらし、施設管理者以外に開放するためにこれまで以上に万全を期したものとなった(写真-3)。



写真-3 安全対策(誘導路と狭隘な通路を明示)

(3)インフラツーリズム自走化の実現

白鳥大橋をツアー商品として活用する上でのもう一つの大きな課題が、見学の目玉ともいえる主塔登頂のためのアクセス方法である。道路法第48条の2の自動車専用道路に指定されている白鳥大橋は、道路交通法第75条の8により「停車及び駐車が禁止」されているため、車道から主塔へのアクセスができない。この解決案が平成30年のシンポジウムで室蘭市長から発言のあった、船舶による主塔基礎部である築島への上陸であった。「室蘭市観光振興計画」では利用者の多いイルカ・クジラウォッチングや工場夜景クルージングの拡充も掲げており、室蘭市で唯一この旅客運航を行っていた民間船会社と連携し主塔アクセスの検討、ツアー商品の造成を進めた。

こうして、クルーズと白鳥大橋主塔登頂を組み合わせた「白鳥大橋主塔登頂クルーズ」が自走化の核、つまり「稼ぐ観光」を実現していくためのメインコンテンツとして据えられた。

運営主体である連絡会議は、室蘭開発建設部との協定締結の後、令和3年6月17日に民間船会社と「白鳥大橋主塔登頂クルーズにおける船舶運航に関する協定」を締結し、ここに白鳥大橋インフラツーリズムの自走化を開始するための運営スキームが成立した。

(4)主塔登頂クルーズの催行状況

コロナ禍の行動制限の風をまち、令和3年7月22日、白鳥大橋主塔登頂クルーズが運航を開始した。

自走化による主塔登頂クルーズの令和3年度実績を図-4に示す。コロナ禍であり順風満帆とはいえない情勢のなか、最終的には11便、のべ109名の方に参加いただき、催行率は約3割となった。仮にコロナ禍の緊急事態宣言による不催行がなければ、20便、217名となり、5割超の催行率となる。

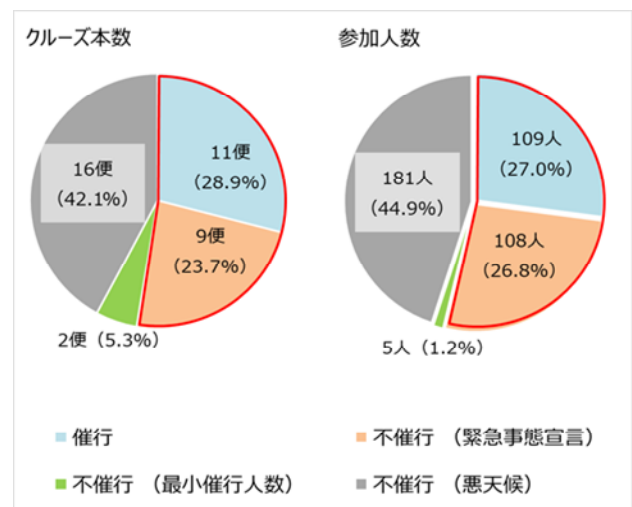


図-4 主塔登頂クルーズの実績

公共施設見学ツアーとインフラわくわくツアーの令和3年度参加者数の合計がのべ247名であったのに対し、白鳥大橋が単独かつ単年度でこの実績を残せたのは、多くのお客様に興味をもってもらえた結果であろう。クルーズ&主塔登頂という商品の魅力に加え、受入人数や日程等について柔軟に販売・催行が可能な地域主体の運営体制が功を奏したと考えられる。

実際のツアーでは、若い世代の参加者が賑やかに主塔からの写真撮影を楽しみ、また室蘭市民からも従来のクルーズとは異なる風景を楽しめそうな主塔登頂クルーズに行ってみよう、との声も届いており運営主体としても良い手応えを感じているという(写真-4)。

なお、インフラツーリズム魅力倍増プロジェクトでは、より周辺地域の観光資源と連携した可能性も模索していくためにモニターツアーを造成し、10月16日に「白鳥大橋主塔登頂クルーズ&アンカレイジ見学とボルタ工房『白鳥大橋と工場風景』模型制作体験」、17日に「白鳥大橋主塔登頂クルーズ&アンカレイジ見学とむろらん街歩き～新たな魅力を発見!! フォトスポットを巡る～」の2件のツアーを実施した。地元旅行会社が主催し、それぞれ22名、15名の集客で催行されている。

(5) 自走化の持続的発展に向けた課題

自走化を果たした主塔登頂クルーズも、今後の持続的発展に向けてはまだ課題が残されている。

まず図-4からもわかるとおり、波浪による船の欠航や強風による主塔登頂制限など、天候不良による不催行が多く、天候の影響を受けやすいコンテンツであることから、代替コンテンツの検討が必要となる。

また天候にも関連して、ギリギリまで決められない運航可否、ガイド個人の予定やシフトのバランス考慮など、運営主体にとってこの調整の負担が大きいことも明らかになってきた。

次にハード面に目をむけると、見学者に開放しようとするインフラ施設内部は施設管理者以外が立ち入ることを想定して整備されておらず、大人数の受入が難しい。他方では、非日常のディープスポットを見学することが魅力でもあり、跡見学園女子大学の篠原准教授には現地協議会等において「今だけ、ここだけ、あなただけ」のコンセプトを意識するようアドバイスもいただいている。富裕層に向けた船舶の貸切運航など、少人数での催行を想定した高い付加価値をつけた商品造成による、新しいターゲットの開拓も求められる。

また、白鳥大橋を活用したこの取組を先行事例とし、北海道開発局として水平展開していくことも必要である。

令和3年10月には開発連携推進課主催により室蘭開発建設部において、「インフラツーリズム勉強会」を開催した。この自走化の取組の中心的役割を果たしていただいた、室蘭市、クルーズ船運航会社のほか、室蘭開発建設部道路計画課、地域振興対策室がそれぞれの立場から

本取組を紹介し、室蘭開発建設部と帯広開発建設部でインフラツーリズムを担当している職員が聴講した。講習を受けた地元ガイドによる主塔登頂見学も体験いただいた。次年度以降も対象職員を拡大し、地域主体のインフラツーリズムに関する勉強会を継続して開催していく予定である。

5. おわりに

本稿では、北海道開発局のインフラツーリズム、主にコロナ禍における現状を整理した上で、北海道開発局の直轄管理施設で初めて、いわゆるインフラツーリズムの自走化を果たした白鳥大橋の取組について報告した。

平成30年秋から本格的な検討が始まった白鳥大橋を活用した地域主体のインフラツーリズムは、数多くの議論を経ながら、運営体制の検討・構築、ガイド養成や安全対策、アクセス方法の検討や商品造成等、多くの検討課題を短期間で乗り越え、自走化を成し遂げた。地元の機運や、連絡会議をはじめとした地域の熱意はもちろんのこと、施設管理者側である室蘭開発建設部室蘭道路事務所、道路計画課、地域振興対策室が一丸となった連携や、各々の粘り強い取組の重要性を再認識した。

室蘭市は令和4年度で市制100年を迎えるが、地域を支え、愛され続ける白鳥大橋の活用はまだまだ始まったばかりである。白鳥大橋が開通した平成10年に室蘭市の観光客数がピークであったように、あらためて白鳥大橋が地域にとって「稼ぐ観光」実現のコンテンツとなることを目指して地域と協働しながら検討をすすめ、来年度で10年目を迎える北海道開発局のインフラツーリズムが、今後もより地域活性化に寄与できるよう取り組んでいきたい。

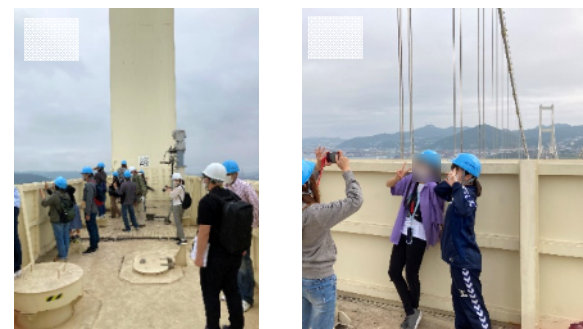


写真-4 主塔登頂ツアー催行の様子

船で白鳥大橋主塔に向け出航 主塔登頂の様子。青のヘルメットが参加者、白のヘルメットがガイド。