

ISSUE BRIEF

観光立国実現への取り組み 観光基本法の改正と政策動向を中心に

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 554(2006.11.30.)

- はじめに
 - 観光基本法をめぐる議論
 - 1 立法の背景
 - 2 法の概要
 - 3 課題と改正に向けた議論
- 2 観光地づくりと観光資源の保護
- 3 観光をめぐる環境の整備
- おわりに
- 観光立国推進基本法案
 - 1 改正法案提出までの経緯
 - 2 改正法案の概要
- 観光立国への取り組み
 - 1 インバウンド観光の促進

平成 18 年の第 164 回国会（常会）に、観光基本法の改正法案（観光立国推進基本法案）が提出された。しかし、継続審議となり、目下、第 165 回国会（臨時会）で審議中である。

本稿では、まず、観光基本法を中心に、観光法制の歴史を概観する。その上で、問題点と、法改正に向けた議論を整理する（第 1 章）。続いて、改正法案の提出に至る経緯と、その概要を紹介する（第 2 章）。最後に、改正法案に記載された基本的施策と対応させる形で観光政策の現状と今後の動向をまとめる（第 3 章）。

改正法案に盛り込まれた基本計画のもと、包括的な政策が期待されているが、国際競争の激化や、動員できる資源が限られている現状を考えると、政策に優先順位をつけ、戦略的に資源配分を行う必要がある。

国土交通課

ふくやま じゅんぞう
(福山 潤三)

調査と情報

第 5 5 4 号

はじめに

今後の日本経済を支える産業のひとつとして、観光に注目が集まっている。「観光立国」の名の下に、様々な施策が展開されているが、その基礎となるべき法制度の整備が遅れているとの批判は強い。そうした中、第 164 回国会（常会）に、観光基本法の全面改正案である、観光立国推進基本法案（以下、「改正法案」という。）が提出された。しかし、継続審議となり、第 165 回国会（臨時会）で審議中である。

以下では、改正法案提出までの経緯、観光政策の動向と課題等を整理する。

I 観光基本法をめぐる議論

1 立法の背景

終戦直後の日本は、国民の大多数が日々の生活に追われ、観光に費用を投じる余裕などなかった。しかし、昭和 30 年代に入り、生活水準が向上するにつれ、観光に対する国民の関心も高まり始めた¹。折しも国民所得倍增計画が提唱され、経済成長と地域格差是正が追及される中、観光産業も、その経済効果の側面が注目されるようになった。

この時期はまた、インバウンド²旅行者が増加し、外貨獲得手段としての観光（特に、昭和 39 年の東京オリンピック）に期待が集まった³。インバウンド観光に関連しては、既に通訳案内業法（昭和 24 年 6 月 15 日法律第 210 号。通訳ガイドの育成を目的とする）や、国際観光ホテル整備法（昭和 24 年 12 月 24 日法律第 279 号。外国人観光客が利用できるホテルの整備を推進する）等の法律が制定されていた。しかし、交通網や観光資源など、対策の遅れが目立つ分野も多く、早急な対応が求められた。

こうしたことを背景に、昭和 38 年に、議員立法によって、観光基本法（昭和 38 年 6 月 20 日法律第 107 号）が制定された。

2 法の概要

観光基本法は、観光の使命・課題の明確化、課題解決に向けた政策の提示、政策実施のために必要な制度の整備等を目的とする法律である。まず、前文において、観光は「国際平和と国民生活の安定を象徴するもの」であると期待されている。一方、「観光がその使命を達成できるような基盤の整備及び環境の形成はきわめて不十分な状態」であり、「国際親善の増進、国民経済の発展及び国民生活の安定向上」を図るためには、こうした課題を解決しなければならない。そのために、観光のあるべき姿と政策目標を示すことが、立法目的とされている。

¹ 昭和 32 年から総理府が実施している「ソーシャルツーリズム（大衆旅行）」についての世論調査によれば、国民のうち、1 泊以上の観光旅行を経験したことがある者の割合は、昭和 32 年の 28.5%から、昭和 39 年の 42.0%へと増加している（総理府審議室編『観光行政百年と観光政策審議会三十年の歩み』ぎょうせい、1980、pp.50-52.）。

² 「インバウンド」とは、外国から自国に向けた人の動きを指し、自国から外国に向けた人の動きのことを、「アウトバウンド」と呼ぶ。なお、観光の形態としては、両者に加え、国民の国内観光も挙げられるが、本稿で、単に観光と記す場合は三者を区別しない。「国民の観光旅行」と記す場合は、アウトバウンドと国民の国内観光の両者を指すものとする。

³ インバウンド旅行者数は、昭和 25 年には 2 万人強であったが、昭和 30 年に 10 万人、昭和 35 年に 20 万人を突破した（総理府審議室編 前掲注 1、pp.44-45.）。

観光基本法は、政策内容を、①国際観光の振興、②観光旅行者の保護及び観光に関する施設の整備等に二分した上で、10か条にわたって、具体的な施策を列挙している。しかし、責務規定や実施の細則は置かれていない。国際収支の改善や、地域格差の是正といった経済的な側面だけではなく、旅行者の安全確保や観光地の美観維持など、観光に係る幅広い事項について、基本方針を示しているのが特徴的である。

政策の実施主体は、国と地方公共団体であり、政府は、交通政策審議会⁴の意見を聞きつつ、国会に年次報告書（いわゆる観光白書）を提出することが規定されている。

3 課題と改正に向けた議論

観光基本法は成立後、現在に至るまで、実質的な改正は一度も行われていなかった。だが、観光に対する関心が高まる中で、観光基本法の改正に向けた議論が本格化してきた⁵。

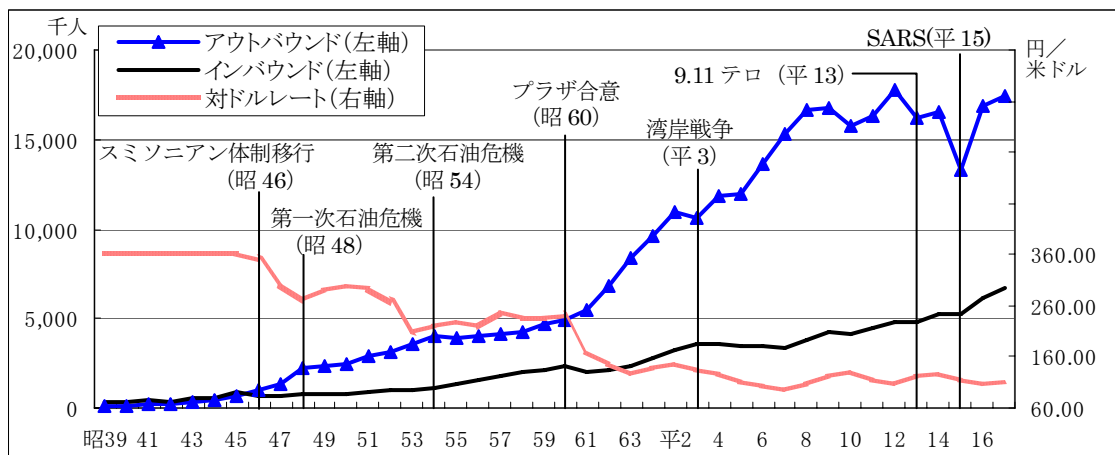
（1）時代の変化を反映する必要性

観光基本法が制定されてから40年余が経過し、観光をめぐる状況は大きく変化した。観光基本法制定当時、観光は、団体旅行が中心で、限定的なものであったが、国民所得の増加にともない、量的な拡大と多様化を続けていく。

昭和39年に自由化された海外旅行は、円高の進行にともない、急速に普及し、平成17年の国外旅行者数は1,740万人を超えた（図参照）。しかし、観光基本法は、国民の海外旅行は想定しておらず、時代を反映していないとの批判がなされた⁶。平成17年の訪日外国人旅行者数は670万人に留まっているし、観光に関する国際収支も3兆円近い赤字となっている。こうした点も、観光基本法制定当時には想定していなかった事態である。

また、急速に進む少子高齢化も、観光の在り方に大きな影響を与えている。観光には、高齢者層の消費拡大と、新規雇用の創出という、新たな役割が期待されている。

図 旅行者数と対ドル為替レートの推移



（出典）国際観光振興機構編『日本の国際観光統計』各年版から筆者作成。

※平成16年までは国際通貨基金（IMF）の、平成17年は日本銀行（中間相場）の年間平均レート。

⁴ 制定当時は、総理府の観光政策審議会が所掌していたが、昭和59年の総務庁発足時に運輸省に移った。平成11年に閣議決定された「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」に基づき、交通政策審議会に統合された。

⁵ 例えば、日本経団連「提言 観光立国基本法の制定に向けて」<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/008.html>>など。なお、本稿におけるインターネット情報は、2006年11月22日現在のものである。

⁶ 例えば、第87回国会参議院運輸委員会会議録第4号 昭和54年4月24日p.13.太田淳夫理事の発言。

(2) 規範性の欠如

一般に基本法とは、その対象とする政策分野に関係する他の法令に参照されながら、一つの法体系を構築し、全体として規範性を発揮するものである⁷。観光分野においても、関係する法令は数多く存在する。しかし、こうした法令の中に観光基本法を実質的に参照しているものはなく、体系的な法規範は構築されていない。

また、基本計画の作成が法定されていないことも、批判されている。観光に関する計画は、いくつかの法令が個別に法定しているのが現状であり⁸、その関係性を明確にするためにも、基本法を根拠とする基本計画の法定が求められている⁹。

(3) 政策推進体制の整備

政府内で、観光政策を所掌しているのは国土交通省総合政策局であるが、実際には様々な省庁が観光を目的に掲げて、施策を実施している。そのため、各施策間の調整が機能していない例も指摘されており¹⁰、「観光庁」のような組織に一元化すべきであるとの主張も強い¹¹。また、地方公共団体も施策の実施主体として規定されているが、「国の施策に準じて施策を講じる」受動的な立場であると批判されている¹²。

II 観光立国推進基本法案

1 改正法案提出までの経緯

観光基本法の改正に向けた検討作業が始まったのは、平成 17 年後半のことである。同年の総選挙に際して、自民党が発表した「政権公約 2005」と、その後とりまとめられた「自民党重点施策 2006」において、観光基本法改正案の早期提出が明記された¹³。同年 12 月 22 日には、同党観光特別委員会に、観光基本法改正プロジェクトチーム（以下「PT」とする。）が設置された。

平成 18 年に入って、PT は関係団体からヒアリングを行い、同年 3 月には改正案の骨子をまとめた。それをもとに法案化作業が進められ、同年 5 月 10 日、観光立国基本法案として、観光特別委員会と国土交通部会の合同会議で改正案が了承された。その後、6 月 7 日に、改正法案が第 164 回国会（常会）に提出された。しかし、会期が延長されなかったこともあり、本格的な審議に入る前に第 164 回国会（常会）が終了し、改正法案は継続審議となった。

⁷ 寺前秀一『観光政策・制度入門』ぎょうせい、2006、pp.8-12。例えば、「災害対策基本法」（昭和 36 年 11 月 15 日法律第 223 号）と「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和 37 年 9 月 6 日法律第 150 号）の関係など。

⁸ 例えば、インバウンド観光促進については、「外国人観光旅客の来訪地域の整備等の促進による国際観光の振興に関する法律」（いわゆる「外客誘致法」平成 9 年 6 月 18 日法律第 91 号）が、余暇等を利用した活動に用いるレジャー施設の整備については、「総合保養地域整備法」（昭和 62 年 6 月 9 日法律第 71 号）が、それぞれ基本方針の作成を法定している。

⁹ 寺前 前掲注 7、pp.33-34。

¹⁰ 例えば、平成 18 年度予算における国土交通省のビジット・ジャパン・キャンペーン経費 39 億円、外務省の観光誘致広報 5 億円、文部科学省の日本文化広報 1 億円が重複して指摘されている（「訪日外国人の拡大策 観光庁設置検討へ 自民 基本法改正の方針 行政一元化」『日本経済新聞』2006.2.6、夕刊。）。

¹¹ 例えば、日本商工会議所『平成 19 年度観光振興政策に関する要望 1.省庁間の連携、官民の連携による「観光立国」の実現』<www.jcci.or.jp/kanko/19-kankoyoubou.pdf>;「TIJ「観光庁」設置を要望」『交通新聞』2006.6.16。

¹² 寺前 前掲注 7、p.27。

¹³ 自由民主党「自民党政権公約 2005 自民党の約束」p.17.<http://www.jimin.jp/jimin/jimin/2005_seisaku/120yakusoku/pdf/yakusokuText.pdf>;自由民主党「自民党重点施策 2006」pp.22-23.<<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2005/pdf/seisaku-010b.doc>>

一方、民主党は、改正法案提出の日に、観光政策推進調査会を発足させた。同調査会は、関係者からのヒアリングや、観光地の現地視察を重ね、平成 18 年 8 月 2 日には、中間報告を「次の内閣」閣議に報告している¹⁴。この中間報告は、地方の主導性を重視した上で、「観光主体」（観光客）、「観光客体」（観光地・観光資源）、「観光媒体」（観光情報、交通インフラ）の 3 要素に刺激を与えることが重要であると強調している。休暇制度の整備や観光教育の推進、地域の文化を活かしたまちづくりといった論点のほか、10 年程度の時的措置として、文化観光省を設置する案¹⁵も盛り込まれている。

2 改正法案の概要

改正法案の概要を、前述した法改正に向けた課題と対応させると、以下のようになる。

（1）前文の改訂と観光立国に関する基本理念の明記

前文は全面的に書き換えられており、我が国が「少子高齢社会の到来と本格的な国際交流の進展が見込まれる」状況にあることを明確にするとともに、日本のインバウンド観光については、「国際社会において我が国の占める経済的地位にふさわしいものとはなっていない」ことを指摘している。旅行者の需要高度化、旅行形態の多様化、国際競争の激化といった点を課題として挙げていることから、現状の反映が意図されていると言えよう。

また、新たに第 2 条において、観光立国を進めるにあたっての基本理念として、①活力に満ちた地域社会の実現、②国際的視点の必要性、③国民の観光旅行の重要性、④観光産業における関係者の連携の四点が挙げられており、目指すべき方向性が強調されている。

（2）観光立国推進基本計画の策定

基本法としての規範性を明確にするために、第 2 章において、観光立国推進基本計画の策定が盛り込まれた。同計画は、観光立国に向けた基本的な方針、目標、講ずべき施策について、交通政策審議会の意見を聴いた上で、国土交通大臣が立案し、閣議決定を受けるものである。第 III 章で見ると、現在様々な組織が多様な取り組みを行っているが、それが観光政策の枠組みにおいて、どのような位置づけにあり、他の事業とどのように関係しているのか、必ずしも明瞭ではない。基本計画の策定によって、観光政策の全体像を体系的に整理することが期待されている。

（3）観光立国の推進体制整備

推進体制に関しては、観光に携わるものについて、広くその役割を規定している点特徴的である。国及び地方公共団体の責務のみならず、観光事業者の努力や、住民の役割についても規定され、観光立国の実現に向けて、関係者が連携を進めるという理念を裏付けている。特に、地方公共団体については、「国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の特性を活かした自主的な施策を策定し、及び実施する」との主体的な立場へと転換したことが注目される。

もう一つの論点である観光政策の一元化については、「行政組織の整備及び行政運営の改善に努める」との一文に変更はなく、今後の議論に委ねられている。

¹⁴ 民主党「観光政策推進調査会、会津など視察 中間報告取りまとめへ協議」<<http://www.dpj.or.jp/news/dpjnews.cgi?indication=dp&num=8723>>;民主党「【次の内閣】民主党観光政策の中間報告などを受けて協議行う」<<http://www.dpj.or.jp/news/dpjnews.cgi?indication=dp&num=8841>>

¹⁵ 「民主は『文化観光省』」『東京新聞』2006.7.30.

Ⅲ 観光立国への取り組み

観光基本法の改正作業と並行して、観光立国に向けた各種の取り組みが行われている。本章では、改正法案の第3章に規定された基本的施策のうち、主要な観光政策の現状を整理する¹⁶。

1 インバウンド観光の促進

観光立国構想は、インバウンド観光とアウトバウンド観光の不均衡是正を重要な目標と位置づけ、2010年までに、インバウンド旅行者数¹⁷の1,000万人達成を目指している。なお、インバウンド観光については、①観光目的地として日本が選択されない、②日本を訪れる際の手続が煩瑣である、③日本国内で行動しづらい、等の課題があるが、その解決に向けて以下のような取り組みがなされている。

(1) 情報発信の強化

インバウンド観光を重視しているのは我が国だけではない。激化する国際競争に打ち勝つためには、観光目的地としての日本を世界にアピールする必要がある。そのために、政府は、平成15年からビジット・ジャパン・キャンペーン（以下「VJC」とする。）に着手している。国・地方公共団体・民間が互いに協力しながら、魅力的なインバウンド観光の商品開発を支援する一方で、商談会の開催、トップセールス等の手法により、日本ブランドの海外発信・広報宣伝活動を行っている。

VJC関係の予算は国土交通省が所掌しており、平成19年度予算概算要求においては、これまで重点対象としてきた12の国・地域¹⁷への取り組みに加えて、インド、ロシア、マレーシアといった新興市場の開拓が計画されている¹⁸。市場のニーズは絶えず変化するため、臨機応変に投資することが必要であるが、対象市場が拡大する一方で、予算額は開始当初の約2倍程度に留まっており¹⁹、広く薄くに陥る可能性も否めない。

平成18年7月に北海道で開催された第1回日中韓観光担当大臣会合は、中国・韓国の重要性を再確認する機会となった。今後、日中韓観光ビッグバン（日中韓域内外観光交流拡大計画）のもと、三国間のみならず、域外から三国への観光交流拡大に向けて、相互協力が図られることとなっており、より広い枠組みでの情報発信が期待されている²⁰。

(2) 訪日査証規制の緩和と入国手続の迅速化

我が国を訪れようとする外国人にとって、まず障害となるのは入国手続である。入国後の失踪や、不法滞留に対する懸念から、特にアジアの国々に対する訪日査証の規制は厳しいものがあつた。しかし、規制がインバウンド観光を阻害しているとの批判は強く、近年

¹⁶ 本稿では最近1,2年の動向を中心に整理を行う。それ以前の施策については、山崎治「観光立国にむけて」『レファレンス』645号、2004.10、pp.80-92を参照されたい。

¹⁷ 開始当初の平成15年度においては、中国・米国・韓国・香港・台湾の5カ国・地域が対象であったが、翌平成16年度には、英国・フランス・ドイツが、平成17年度には、オーストラリア・カナダ・シンガポール・タイが追加された。なお、平成17年における、12の重点市場からのインバウンド観光客数は、全体の86.5%にのぼる。国際観光振興機構編『世界と日本の国際観光交流の動向：JNTO国際観光白書』2006年版、2006.6、p.181.。

¹⁸ インドに関しては、平成18年12月中にも、査証の発給手続緩和に向けて取り組みが始まる見込みである（「日印、ビザ発給を緩和 商用有効期間5年 観光手続き簡素化」『日本経済新聞』2006.9.24.）。

¹⁹ 平成15年度に20億円、平成18年度に36億円が措置されており、平成19年度概算要求においては、40億円が要求されている（内閣府「第9回官民競争入札等監視委員会資料 3-1 観光関連業務の民間開放について」<<http://www5.cao.go.jp/kanmin/kaisai/2006/920/060920-3-1.pdf>>）。

²⁰ 国土交通省「第一回日中韓観光大臣会合について」<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010705_4_.html>

段階的に緩和されている²¹。

韓国・台湾に対しては、平成 17 年に開催された「愛・地球博」期間中に、短期滞在査証の免除措置を講じたが、同博覧会後も措置は継続している。

中国については、平成 12 年に訪日団体観光査証の発給を開始した。当初は、発給対象地域を北京市、上海市、広東省に限定していたが、平成 16 年に 1 市 4 省を追加し、平成 17 年 7 月には、中国全土に対象を拡大した。一方、減少傾向にあった中国人失踪者数が再び増加しつつあることから²²、査証審査の厳格化²³や、指定旅行会社へのペナルティ強化²⁴といった対策も講じられている。

空港での入国審査に長時間を要することも、問題視されているが、法務省も外国人旅客数に応じて、普段は日本人の審査を担当する審査官を外国人審査に充てるなど、対策を進めている。平成 17 年度からは、セカンダリ審査（入国目的等に疑義がある者のみを、2 次的審査にまわして慎重に審査することで、審査の円滑・迅速化と厳格化の同時達成を図る審査方式）やプレクリアランス（外国の空港に入国審査官を派遣して、現地で事前チェックを行うこと）といった、審査の迅速化につながる制度が導入されており²⁵、審査に要する時間は短縮傾向にある²⁶。

（3）外国人受入体制の整備

外国人にとっては、日本国内での行動にも不便がつかまとう。特に言葉の問題が大きく、案内表示の整備や、通訳ガイドの育成が進められてきた。国土交通省は、平成 17 年に「観光活性化標識ガイドライン」を策定し、外国語の併記方法を含めた標記方法や、計画から管理に至るまでの体制作りといった事項について、整備する際の留意事項を示している²⁷。

平成 18 年 2 月からは、在日外国人を委員として、「外国人から見た観光まちづくり懇談会」が開催され、問題点の洗い出しを試みている。それによると、各国の運転免許証・キャッシュカード・携帯電話を、日本国内でも利用できるようにすること、外国人にも利用しやすい標識・パンフレット等の情報資源や、外国語を使える人材を適正に配置すること、といった点が指摘されている²⁸。

第 I 章で述べたように、我が国は、早くから通訳ガイドの制度を導入しているが、語学に加えて日本全国の地理・歴史等に関する知識が必要であり、試験の難易度は高い。さらに、通訳ガイドの事業開始にあたって事前免許制がとられているなど、規制が厳しく、これまで人材確保が思うように進んでいなかった。

そこで、平成 17 年に、従来の通訳案内業法を通訳案内士法に改正した。試験内容の見直しや一部免除によって、合格者の拡大を図るとともに、事前免許制を有資格者の登録制

²¹ 国土交通省『観光白書』平成 18 年版,2006.7,pp.4-5.

²² 「来日中国人の失踪急増 1—5 月 44 人 ビザ拡大控え対策急務」『産経新聞』2005.6.11.

²³ 「中国人団体客 ビザ審査厳格化 日本政府 失踪者増加を懸念」『朝日新聞』2005.8.27.

²⁴ 中国人の訪日団体観光は、日本側の指定した旅行会社のみが取り扱える。失踪者を出した旅行会社に対しては、減点が課せられ、その点数に応じて取扱を停止することとしている。平成 17 年 7 月の制度改定に際しては、取扱停止期間の延長や、再審査・指定の取消が制度化された（国土交通省『中華人民共和国国民訪日団体観光旅行の本邦内における取扱旅行会社の指定申請及びペナルティ制度の改定について』<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010722_3_.html>）。

²⁵ 法務省入国管理局「第 3 次出入国管理基本計画 III1(3)ア 観光立国への貢献」pp.13-14.<http://www.moj.go.jp/NYU_KAN/nyukan35-01.pdf>

²⁶ 例えば、成田空港においては、平成 17 年 3 月 8 日には最長で 59 分要していたところ、平成 18 年 3 月 12 日には 27 分まで短縮されている（第 164 回国会衆議院法務委員会議録第 7 号 平成 18 年 3 月 17 日 p.8.）。

²⁷ 国土交通省『観光活性化標識ガイドライン』について<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010630_2_.html>

²⁸ 国土交通省『第 2 回外国人から見た観光まちづくり懇談会』議事概要<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010323_.html>

に緩和し、ガイド数の確保を目指している。同時に、登録証の事前提示義務や、禁止行為の範囲拡大等により、業務の適性化も図られている。

平成 19 年度からは、地域限定の通訳案内士試験制度が導入され、各地域の地理・歴史等に限定した出題範囲において、都道府県が試験を実施できるようになる²⁹。国の試験と別日程で実施されるため、受験機会の増加といった観点からも、合格者の拡大が期待されている。

2 観光地づくりと観光資源の保護

(1) 観光地づくりに対する国の支援

地域に観光客を集めるためには、目玉となる観光資源の開発が必要であり、その成否は、地域住民と地方自治体の取り組みにかかっている。こうした活動を支援するため、平成 17 年度から、国土交通省は「観光ルネサンス事業」を開始した³⁰。いわゆる外客誘致法³¹に基づいて、民間組織が作成した地域観光振興事業計画のうち、国土交通大臣が認定したものについて、ハード・ソフト両面から経費の補助や税制優遇を行うものであり³²、現在 13 の事業が認定されている。このほか、平成 16 年度からは、観光振興に実績を残した個人を、「観光カリスマ」として認定し、そのノウハウの伝授を促進する試みも行っている。

近年の観光需要の多様化は著しく、長期滞在型観光、産業観光、ヘルスツーリズムといった新たな観光形態が広がりを見せている（表参照）。

ニューツーリズムと呼ばれるこれらの観光は、対象とする観光客像を限定した上で、観光客のニーズにきめ細かく応えようとするものである。大量の観光客を想定した画一的な観光資源だけでは、観光客を引き付けられなくなりつつある中で、注目を集めている。国土交通省は、平成 19 年度からニューツーリズム旅行商品の市場を整備すると同時に、構想段階にある商品の実現に向けて、実証実験の形で支援を計画している³³。

(2) 観光資源の保護とエコツーリズム

天然資源の過剰採掘が、やがて資源の枯渇を招くと同様に、観光地もまた、開発や消費によって疲弊する。豊かな自然環境は、観光資源として高い価値を持つ素材ではあるが、積極的に観光客を集めるためには、人の手による加工が不可欠である。しかし、こうした

表 ニューツーリズムの例

長期滞在型観光	泊食分離等により滞在費用を抑え、同一地域に比較的長く滞在し、地域生活を楽しむ。
産業観光	産業に関する施設や技術等の資源を用い、地域内外の人々の交流を図る。
文化観光	日本の歴史や文化を体験し、その理解を深める。
ヘルスツーリズム	食事療法や運動指導等の健康増進プログラムや、健康診断を体験する。
グリーンツーリズム	農山漁村に滞在し、現地の暮らしを体験する。
エコツーリズム	ガイドから案内を受け、自然環境の保護に配慮しながら、自然環境に触れ合う。

(出典) 国土交通省『観光白書』平成 18 年版、首相官邸「観光立国行動計画」<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kan-ko2/kettei/030731/keikaku.pdf>>、「団塊向け『滞在観光』地方へ誘い 国が後押し」『産経新聞』2006.10.15.を参照し作成した。

²⁹ 「地域限定の通訳案内士 国交省制度化 都道府県が試験」『交通新聞』2006.11.8.

³⁰ 国土交通省「観光ルネサンス補助制度の手引き」<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010630_4/03.pdf>

³¹ 前掲注 8

³² 補助上限は経費の 40%、税制優遇は、文化財取得時の不動産取得税を 2 分の 1 控除する。前掲注 30,pp.23-32.

開発は、程度の差こそあれ、観光資源たる自然環境を犠牲にせざるを得ない。また、観光地の処理能力を超えて観光客が殺到することになれば、被害は一層拡大する³⁴。

観光と環境とをいかに調和させるか、という課題に対しては、①観光客の受入時期・人数の調整³⁵、②観光客に金銭的負担を求め、観光資源の保護に充てるとともに、消費を抑制する³⁶といった対策が講じられてきた。前者の取り組みに関しては、自由民主党がエコツーリズム推進法案提出の準備を進めている³⁷。

同法案は、政府の定める基本方針に沿って、市町村が関係者（エコツーリズム事業者、地方住民、NPO、有識者、土地所有者など）と協議会を組織し、エコツーリズム推進に関する全体構想を作成することを可能としており、その構想を国が認定する。認定を受けた市町村は、保護が必要な特定自然観光資源を指定し、その損傷につながる行為を禁止できるほか、立ち入りにあたって、承認を要件とすることが可能であり、罰金刑も導入されている。

条文の上では、保護に関する規定が目立つものの、地域の利害関係者が会同し、一つの構想をまとめる過程で、利用と保護の最適な均衡点を探ることが望まれる。

3 観光をめぐる環境の整備

(1) 人材育成

前述した通訳ガイドや、エコツーリズムにおけるツアーガイドのように、観光産業においては、人材育成が一つの鍵となる。日本の旅行業界やホテル業界に対する人材供給源としては、専門学校が一つの柱となっていたが、近年、大学における観光教育が注目されている。

大学における観光教育の始まりは、昭和 21 年に、立教大学が設置したホテル講座が端緒とされ、昭和 42 年に観光学科が設置されることで、体系的な教育が行われるようになった。その後しばらくの間、他校への波及は鈍かったものの、ここ数年、観光関係の学部・学科等の新設が活発となっている³⁸。

大学の社会貢献が重視されつつある中で、地域に根ざした産業である観光にとっても、産学の連携は大きな意味を持つ。しかし、約半数の大学が、地域貢献を担う組織を整備していないなど³⁹、解決すべき課題は少なくないが、今後の動向が注目される。

(2) 休暇制度の整備

国民の観光旅行を促進するための基礎的な条件として、休暇制度の整備を挙げる声は強

³³ 「自然体験ツアーや長期滞在型 新型旅行の『取引所』国交省ネットで『日本経済新聞』2006.10.8.

³⁴ 例えば、平成 17 年に世界自然遺産に登録された北海道の知床半島では、観光客が急増しており、自然環境への影響が懸念されている（「世界遺産登録から 1 年『人害』対策 悩む知床『朝日新聞』2006.7.16.）。

³⁵ 例えば、東京都小笠原村の南島と母島の一部では、現地ガイドの帯同が必要であるほか、1 日あたりの入島人数制限や、現地での行動ルールなどが定められている（国土交通省「小笠原諸島振興開発審議会（第 71 回）資料 4 小笠原諸島におけるエコツーリズム事業について」<<http://www.mlit.go.jp/crd/chitok/71D4.pdf>>）。

³⁶ 課税の事例として、塩谷英生「観光税の導入に関する研究—自治体における法定外税の導入を中心として—」『自主研究レポート：観光文化振興基金による自主研究論文集 2006』日本交通公社、2006、pp.41-46.

³⁷ 以下、法案の内容については、「エコツーリズム推進法案（議員立法）」自由民主党政務調査会編『政策特報』1260 号、2006.7.1、pp.198-207.

³⁸ 観光関連学部・学科・専攻・コースを持つ大学の数は、平成 8 年の 7 校、平成 13 年の 22 校、平成 18 年の 35 校と推移している。今後も平成 19 年に北海道大学が大学院教育の開始を予定するなど、更なる拡大が見込まれる（朝倉はるみ「我が国の観光分野における人材育成—日米欧の比較より」『観光文化』30 巻 4 号、2006.7、pp.21-25.）。

³⁹ 菅野由一・澤村正仁「特集 大学の地域貢献度ランキング 総合トップは宇都宮大、2 位北九州市立大。私立は梅光学院大最高 「国立大」と「西日本」、上位に「貢献」『日経グローバル』53 号、2006.6.5、pp.12-13.

い⁴⁰。平成 12 年以降、国民の祝日に関する法律（昭和 23 年法律第 178 号）が順次改正され、一部祝日の月曜日指定化による 3 連休化（いわゆるハッピーマンデー）⁴¹が進んでいるほか、平成 14 年からは、観光関連 12 省庁が共同で、長期連続休暇の取得促進に向けて広報活動を行っている。

同時に、特定の時期に観光客が集中しないように、休暇時期の分散化が議論されている。例えば、社団法人日本ツーリズム産業団体連合会（TIJ）は、平成 16 年 9 月から、「秋休みキャンペーン」を開始し、土曜日・日曜日に有給休暇を 1 日追加した「秋休み」を、お盆、年末年始、ゴールデンウィークに続く新たな休暇シーズンとして提唱している⁴²。

しかし、現実には、年次有給休暇は取得日数の減少と、取得割合の低下が続いており、今後より積極的な対応が求められる⁴³。

（3）旅行者の安全確保

未知の土地を訪れるのも観光の醍醐味であるが、旅行者の観光地に関する知識が十分でないことも多い。一方、ここ数年に限っても、平成 13 年 9 月 11 日のアメリカ同時多発テロ、平成 15 年を中心に東南アジアで猛威を振った重症急性呼吸器症候群（SARS）、平成 16 年 10 月に発生した新潟県中越地震など、世界中のあらゆる地域で、人命に関わる事件・災害が頻発している。以前にも増して、観光客の安全確保や、適切な情報提供が求められている。

そのためには、国の内外を問わず、公的機関が緊密な連携を確保した上で、観光客の保護をも視野に入れた危機管理体制を構築する必要がある⁴⁴。特に、インバウンド観光に関する情報提供・避難誘導の体制は、ほとんど整備されていないのが現状であり⁴⁵、内閣府が、平成 19 年度から指針作成に向けて検討を行う意向を示している⁴⁶。

量的な拡大と多様化が続いている国民の観光旅行については、公的機関のトップダウンによる対応だけでは限界がある、との指摘もある⁴⁷。旅行者自身が主体的に情報を収集し、自らの行動に責任を持つ態度を身につけることが重要であろう⁴⁸。

⁴⁰ 平成 17 年に日本観光協会が行った調査によると、過去 1 年程度の期間において、観光、レクリエーション、スポーツなどのために、1 泊以上の国内旅行に行かなかった国民は 49.4%を占め、その理由として「時間的余裕がないから（40.6%）」が、「経済的余裕がないから（28.9%）」等を抑えて首位に挙げられている（日本観光協会編『観光の実態と志向』2005 年度版、2006.3、pp.17,33.）。

⁴¹ 現在、成人の日（1 月の第 2 月曜日）、海の日（7 月の第 3 月曜日）、敬老の日（9 月の第 3 月曜日）、体育の日（10 月の第 2 月曜日）が設定されている（内閣府『国民の祝日』について）<<http://www8.cao.go.jp/chosei/shukujitsu/gaiyou.html>>。

⁴² TIJ「平成 18 年度「秋休みキャンペーン」の実実施計画を発表」『TIJニュース』2006 年第 4 号<<http://www.tij.or.jp/news/2006/tijnews18-4.pdf>>

⁴³ 取得日数のピークは、平成 7 年の 9.5 日、取得割合は平成 5 年の 56.1%であるが、平成 17 年の取得日数は 8.4 日、取得割合は 46.6%に留まっている（厚生労働省『今後の労働時間制度に関する研究会報告書 資料』p.27.<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/01/dl/h0127-1c3.pdf>>）。

⁴⁴ 国内観光地の対策としては、例えば年間 7,000 万人近い観光客が訪れる京都府が、平成 18 年 1 月に策定した「京都府国民保護計画」の中で、観光客や、観光資源たる文化財の保護について章を割いている（京都府『京都府国民保護計画』<<http://www.pref.kyoto.jp/kikikanri/resources/keikaku.pdf>>p.42,pp.110-112.）；また、海外観光地においては、在外公館の領事担当が中心となって、現地政府等と共同で情報収集を行い、邦人保護に努めている（『邦人保護』の仕事とは—海外にいる日本人の生命・安全を守るために』『外交フォーラム』19 巻 4 号、2006.4、pp.34-35.）。

⁴⁵ 平成 15 年に日本リサーチ総合研究所が行った調査によると、地方公共団体や観光関連施設のうち、外国人受入体制整備のために取り組むべき課題として、「犯罪・災害等の緊急時体制」を挙げたものは 11.7%に留まる（国土交通省「訪日外国人観光客の受け入れの推進—国際交流の拡大に向けて—」p.14.<<http://www.vip.mlit.go.jp/hyouka/pdf/review/16/kannkou.pdf>>）。

⁴⁶ 「外国人観光客 避難円滑に 地震や水害など発生時 来年度内閣府 誘導に指針」『日本経済新聞』2006.9.4.

⁴⁷ 谷崎泰明「多様化する危機にいかに対処するか—官民による危機管理強化を目指して」『外交フォーラム』19 巻 4 号、2006.4、pp.24-27.

⁴⁸ 平成 16 年に標準旅行業約款が改正され、旅行者の責任として、旅行者ととの契約書面に記載された権利・義務等について理解するよう努力すること、旅行開始後に契約書面と異なるサービスが提供された場合、旅行地において速

（４）統計の整備

以上のとおり、様々な角度から、課題が指摘されており、その改善に向けた対策が講じられている。しかし、その基礎となるべき国内の観光統計については、十分に利用できていないのが実情である。統計調査自体は、官民を問わず多くの主体によって実施されているものの、①作成基準が統一されておらず、地域間の比較ができない、②都道府県別の観光消費額や経済波及効果を把握する統計調査がない、③相互の連携がほとんどなく、体系的性を欠いている、といった課題が指摘されている⁴⁹。

こうした現状を鑑み、平成 17 年 5 月、国土交通省に「観光統計の整備に関する検討懇談会」が設置され、観光統計の在り方が検討された。その議論をもとに、同年 8 月、「我が国の観光統計の整備に関する調査報告書」がとりまとめられ、①全国統一基準による宿泊統計の整備、②世界基準を参考にしつつ、統計の基礎となる定義や基準の統一、③全国統一基準による観光入込客統計の整備、④現行の「旅行・観光消費動向調査」の改善、⑤外国人旅行者に関する消費額調査の緊急整備、といった目標が掲げられた⁵⁰。

この報告書を受けて、平成 18 年 2 月から、新しい宿泊旅行統計調査の予備調査が実施されており、平成 19 年 1 月からの本格調査に向けて、準備が進められている⁵¹。

おわりに

観光は非常に間口の広い産業である。その経済効果は、狭義の旅行業・宿泊業のみならず、交通、外食、物品販売など、幅広い産業に波及し、その範囲は、観光需要の多様化にともなって更に拡大しつつある。観光は、人と人とが交流する機会を提供し、無知や誤解から生じる摩擦を解消する糸口ともなりうる。相互理解が生まれることで、観光需要が増大し、それによって更に交流が深まる、といった正の循環も期待できるであろう。

しかし、メリットのみならず、リスクもまた広範囲に存在することを看過してはならない。第Ⅲ章で見た課題はもちろん、国際関係の悪化⁵²から天候の具合まで、様々な理由によって観光客数は変動する。交流の効果も、相手を理解しようという姿勢がないまま行われるならば、むしろ関係の悪化を引き起こしかねない。

このように、大きな魅力を秘めつつも、同時に脆弱性をもはらむ観光産業を健全に育成するためには、一面的な対策では足りず、包括的な政策が必要である。その意味で、改正法案に盛り込まれた観光立国推進基本計画の重要性は高いが、時として包括的な政策は、総花的な政策の膨張に転じやすい。国際競争が激化する一方で、動員できる資源が限られている現状を考えるならば、政策に優先順位をつけた、戦略的な資源配分が求められる。

やかにその旨を旅行業者に申し出ることが明記された（標準旅行業約款第 31 条第 2 項、第 3 項）。

⁴⁹ 国土交通省総合政策局観光企画課『我が国の観光統計の整備に関する調査報告書 II. 本編』2005.8.p.53.<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010819/01.pdf>>

⁵⁰ 同上,p.54.

⁵¹ 国土交通省「観光統計の整備に関する検討懇談会宿泊旅行統計分科会報告書」2006.7.<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010719/01.pdf>>

⁵² 平成 17 年 3 月に愛知万博が開催され、訪日外国人旅行者の増加が期待されたが、4 月から 5 月にかけて歴史教科書や、竹島の問題をめぐって、中国、韓国との関係が悪化した。その結果、4 月から 6 月の訪日観光客数（ビジネス等の目的除く）は、前年の同時期と比べて、中国で 13.9%、韓国についても 0.1%の減少となった。『JTBF観光経済レポート』vol.8,2005.9,pp.28-29.