

[1] 観光振興

- 観光産業の基幹産業化に向け、国は観光庁に権限を集約し、相応な予算措置と省庁横断的な政策の立案・推進体制を構築すべき
- 官民一体となって国民の旅行促進と休暇改革に取り組むべき

現状と課題

観光産業の基幹産業化に向けて

日本は現在、少子高齢化、財政赤字の拡大などの課題への対応を迫られ、将来にわたって経済成長を牽引する役割を担う産業を育成しなければならない状況で、その対象の一つに観光産業が挙げられています。観光産業は財政支出に頼らない経済成長を実現する産業であり、旅行業、宿泊業、航空を含む運輸関連産業にとどまらず、様々な異業種とも密接に連携する総合産業です。

また、国内における旅行消費額<sup>※30</sup>は24.8兆円（2015年）であり、産業の裾野の広さゆえに大きな経済波及効果と雇用創出力を有していることから、震災復興と地域活性化への寄与、ひいては日本の経済成長の牽引役として基幹産業への成長も期待されており、政府は成長戦略として観光立国推進を優先政策課題として明確に位置付けています。

観光立国の実現に向けた国の政策

これまで政府として、観光立国推進本部設置（2009年12月）、国土交通省成

長戦略（2010年5月）、など観光政策の推進体制を整備してきました。2013年からは首相直轄の「観光立国推進閣僚会議」が発足するとともに、オール国交省で取り組む体制を整備するため「国交省観光立国推進本部」や「インバウンド政策推進事務局」の設置、国交省関係各局に観光担当を置くなど、推進体制のさらなる強化を図っています。また、「日本再興戦略2016」においても、訪日観光政策の推進が成長戦略のひとつとして掲げられ、国をあげて観光立国の実現に向けた政策が進められています。

「明日の日本を支える観光ビジョン」

政府は、訪日外国人旅行者数2,000万人の達成が視野に入ったことを踏まえ、次の時代の新たな目標を定め、必要な対応を検討するために設置した「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」において、2016年3月に「明日の日本を支える観光ビジョン」<sup>※31</sup>を策定しました。

本ビジョンでは、訪日外国人旅行者数を2020年までに4,000万人、2030年までに6,000万人とするなど、従来の目標（2020年2,000万人、2030年3,000万人）と比べて野心的な目標が設

定されています。また、国を挙げて観光を日本における基幹産業へ成長させ、「観光は真に我が国の成長戦略と地方創生の柱である」という認識のもと、新たに3つの視点を柱とした10の改革を取りまとめました。

観光政策の推進体制と予算

観光庁発足後8年が経過しましたが、省庁横断的な調整といった観点では引き続き課題が残っています。

国際観光の振興を図る役割を持つ日本政府観光局（JNTO）は海外での観光宣伝、マーケティング等、これまでも大きな役割を果たしていますが、訪日プロモーション事業の効果を最大化する観点から、JNTOが事業実施主体となり、インバウンド振興の中核となることが明確に位置付けられるとともに、他法人との連携強化を更に図ることとされました。2015年度からは、観光庁からJNTOに予算執行の権限が移譲され、より迅速にプロモーションを推進できる体制に強化されました。

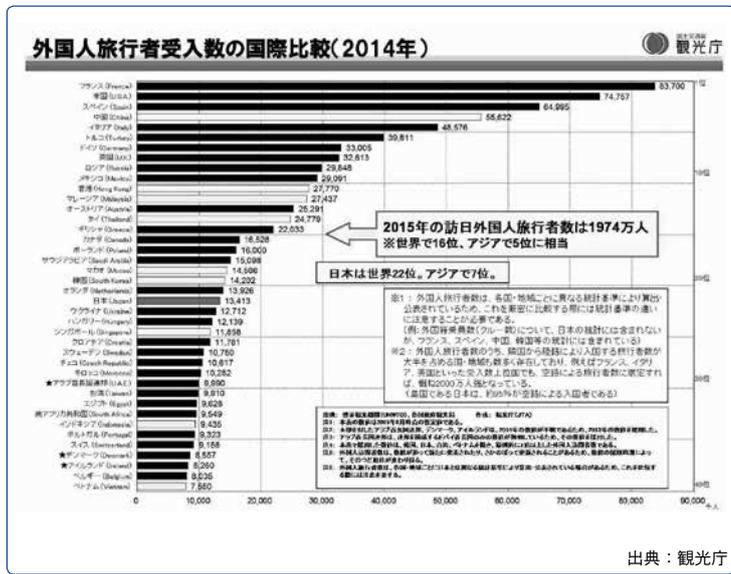
また、訪日外国人旅行者の受入体制を整備し、地方創生に貢献する観点で、2015年7月から全国9つの運輸局に交通政策部と観光部が設置されました。今後、地方主体での迅速な問題解決が期待されます。

予算については、2016年度の政府全体の観光関連予算総額が、前年対比で約50億円増額の3,003億円となりました。観光庁単体の予算は訪日外国人旅行者受入環境整備緊急対策事業分として80億円増額されるなど約245億円となり、インバウンド政策の推進に向けて大幅に増額されています。しかし、未だ競合するアジア近隣諸国に比べて規模が小さく、観光を国の基幹政策として位置付けている他国の観光関連予算のGDP比率で比較しても、日本は劣位な状況にあります。

訪日外国人旅行者数の推移と課題

訪日外国人旅行者数は、ビジット・ジャパン事業開始以来の政府目標であった年間1,000万人を2013年に初めて達成し、2015年には前年対比で約47%増となる1,974万人を達成しました。2016年には1月から7月までの間で前年同期比27%増の1,401万人となり、通年でこれまでの目標であった2,000万人を達成することが見込まれています。

こうした中、政府は「日本再興戦略2016」を閣議決定し、ビザ要件の戦略的緩和や観光関係の規制・制度見直し、広域観光周遊ルートの世界水準への改善



など、取り組みを進めています。

一方、訪日外国人旅行者の急増に対して、空港の施設等が対応できておらず、出入国手続きに時間を要していることなどから、現場の負担が大きくなっています。また、都市部を中心に宿泊施設が混雑し、予約が取りにくくなっている一方で、地域によって旅館が廃業するなど、一極集中による地域間の格差も表れています。

## 観光ビジョン実現プログラム

観光資源等のポテンシャルを活かし、世界の人たちを惹きつける観光立国を実現するために、2013年6月、観光立国閣僚会議において「観光立国実現に向けたアクション・プログラム」が閣議決定され、2014年1月には2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催を絶好の機会と捉えて更なる観光立国の推進を図るべく、訪日外国人旅行者数2,000万人の高みを目指すこととしました。2015年6月には2,000万人を目指すために新規施策を盛り込みつつ「アクション・プログラム2015」として改訂され、『「2,000万人時代」早期実現への備えと地方創生への貢献、観光を日本の基幹産業へ」と位置付け、観光立国実現に向けた取り組みの強化が図られました。

改訂前の「アクション・プログラム2014」では訪日外国人旅行者の増大にのみ焦点が当てられており、日本人海外旅行者数の増大や、国民の旅行促進に関する具体策が記載されていませんでしたが、「アクション・プログラム2015」では、航空連合からの要請もあり、「国民の旅行振興に向けた意識醸成・環境整備」といった項目が新たに盛り込まれました。

さらに、「明日の日本を支える観光ビジョン」を踏まえ、2016年5月には「観光ビジョン実現プログラム2016」が新たに策定されました。観光立国に向けた取り組みは「観光先進国」という新たなステージに移行され、政府一丸、官民一体となって強力に進めていくことが示されています。

具体的には、広域観光周遊ルートの世界水準への改善による地方への誘客、宿泊施設不足の早急な解消および民泊サービスへの対応、世界水準のDestination Marketing/Management Organization

(DMO)の形成・育成、オリンピック・パラリンピック後を見据えた訪日プロモーションの戦略的高度化、最先端技術を活用した革新的な出入国審査等の実現、国際会議・研修旅行・展示会等(MICE)の誘致の促進、地方空港のゲートウェイ機能強化とLCC就航促進など、既に取り組んでいる施策を含め、新規性の高いものを中心に取りまとめられています。

## 国民の旅行促進と休暇改革

年次有給休暇の取得日数の低迷や有期雇用社員が全労働人口の約4割を占める社会背景のなか、国民の観光需要を増加させる取り組みは、「休暇の問題」と「労働の問題」の二つの視点を持つことが重要と考えます。また、若年層を中心に旅行離れが進みつつあることや、少子高齢化の時代であることを考えると、各層に応じたマーケティングを通じ、需要喚起にいかに取り組んでいくのかが問われます。

一方、日本国民の旅行需要については、旅行の相対的魅力の低下等により、全般的に低迷しています。2015年には、日本人海外旅行者数(1,621万人)が訪日外国人旅行者数(1,974万人)を45年ぶりに下回りました。また、国内旅行消費額が全体の約64%を占める日本人国内宿泊旅行に関しては、消費額ではほぼ横ばいであり、訪日外国人の誘致とあわせて日本国民の旅行促進にも取り組む必要があります。<sup>※32</sup>

最近の調査結果では、年に一度も旅行に行かない国民が約半数に上ることが判明し、中でも、若年層の旅行意欲の低下は、旅行を経験していないことによる将来への旅行需要にも影響を及ぼす懸念があり、喫緊の対応が求められています。

「観光ビジョン実現プログラム2016」の中でも2020年までに年次有給休暇の取得率を70%に向上させることや、休暇取得の分散化を通じて、休暇の利用による観光の促進を図るべく、働き方・休み方の改革を推進することに加えて、家族が休暇をとりやすい制度の導入等の取り組みが示されています。また、若者の旅行費用を軽減するなど、アウトバウンドの活性化に取り組むことや、観光・旅に関する教育の充実に向け、高等学校で「地理総合」(仮称)を共通必修科目とするなど、具体的な施策も盛り込まれていま

す。今後、これらの施策を確実に継続して実行することに加えて、国民による観光立国の意義の理解促進と意識改革を通じた需要喚起の取り組みも求められます。

休暇改革の論議については、東日本大震災以降、未だに議論を再開する目途が立っていません。他方、震災を機に、節電と旅行による経済活性化を両立させるため、観光庁主導のもと2011年7月には「ポジティブ・オフ」運動が展開されていますが、5年が経過した現在、500を超える企業・団体が賛同していますが、単なる賛同ではなく、実効性が伴っているのか適宜点検していく必要もあります。

## 観光に関する規制・法整備の動向

### ●Integrated Resort (IR) 推進法

2013年12月に長年の議論を経てカジノ解禁を含めた特定複合観光施設(IR)を整備するための法案が議員立法によって提出されました。カジノは東京オリンピック・パラリンピックの開催決定とともに急速に議論が進み、日本の観光戦略上の重大なテーマとして位置付けられています。一方で、犯罪防止、治安維持、青少年の健全育成、依存症防止等の観点から問題を生じさせないための制度上の措置の検討も必要です。

### ●シェアリングエコノミー(民泊)

政府は、2015年6月に閣議決定した「日本再興戦略 改訂2015」において、「シェアリングエコノミーなどの新たな市場の活性化のために必要な法的措置を講ずる」とし、これを受けて内閣府の規制改革会議を中心に「ライドシェア」と「民泊サービス」に焦点を絞って、具体的な検討が重ねられてきました。特に民泊については、厚生労働省と国土交通省が合同で「民泊サービスのあり方に関する検討会」を設置し、都市部を中心にひっ迫する宿泊施設に対応するため、自宅の部屋や遊休不動産を貸し出すことについて検討を進め、旅館業法などに定めた営業許可を得ることなく、有償で部屋を貸し出す違法民泊を合法としていくために規制を見直すこととしています。検討結果を踏まえ、法制上の措置を行うことが想定されますが、民泊が先行する欧米では、トラブルが頻発しており、利用者や対象物件の近隣住民にとっての安心・安全が損なわれる事例が発生しています。

## 観光政策の推進体制の強化

観光政策は、複数の省庁に係ることから、観光庁に権限を集約した上で、縦割り行政の弊害を除去し、省庁横断的な調整力と強力なリーダーシップを発揮する必要があります。また、同時に政府内における政策立案機能や推進体制の一元化も不可欠です。

さらには、2020年東京オリンピック・パラリンピック開催を絶好の機会と捉えて、関係省庁間の連携のみならず、業界全体を巻き込み産官学で連携・調整を強化するなど、オールジャパン体制で取り組む必要があり、今般策定された「観光ビジョン実現プログラム2016」も優先順位をつけて確実に推進していくことが必要です。

他方、予算面においても、成長戦略として観光立国を推進するためには、観光地の整備やJNTOの機能強化などに向け、競合するアジア近隣諸国等の予算規模を踏まえた相応な予算措置が必要です。

## 新たな旅行需要の開拓と 閑散期における需要の創出

新たな旅行需要を創出するには、地域の歴史や伝統、文化、産業、技術などの「ここにしかない」独自の観光資源を活かし、ニューツーリズムの開拓、普及に努めていくことが重要です。医療観光・スポーツ観光・文化観光などあらゆる産業とのコラボレーションによる新しい観光分野を開拓していく上では関係省庁間の連携のみならず、国や地方自治体、地域社会や受入企業、旅行会社等が一体となった取り組みを進めていくことが極めて重要です。

### ●閑散期における需要の創出

訪日外国人旅行者が急増し、需要の過度な集中による観光地の混雑を緩和することが重要です。加えて、日本人の国内旅行需要の喚起や、観光産業の収益性向上などの観点からも、特に閑散期における需要を創出し、観光需要を平準化することを視野に入れた取り組みが必要です。具体的には、場所、観光地や時期の分散化が考えられます。観光庁においても、需要の分散化とリピーター創出の観

点から、第2のゴールデンルートを目指した「広域観光周遊ルート」が検討され、2015年6月に7つのルートが認定され、2016年6月には新たに4つの広域観光周遊ルートが認定されました。今後は、認定されたルートのプロモーションを強化し、旅行者の実体験に基づいた声を聞いた上で課題と成果を明確にしなが、取り組む必要があります。

時期の分散化については、外国人視点を取り入れた地方都市の季節ごとのテーマ（桜、花火、祭り、紅葉、スノーリゾートなど）に着目した魅力を発掘しつつ積極的に海外に発信していく必要があります。同時に日本人の休暇のあり方についても検討する必要があります。

### ●観光産業が被る風評被害の防止

メディア報道等の影響でもたらされる風評被害は観光産業に大きなダメージを与えかねません。今後、地震・洪水などの大規模災害や流行感染症等が発生した場合には、風評被害防止に向け、被害状況を正確に見極めた上で、地元自治体や観光関係者と連携を図りつつ、行政としての対応が求められます。

2016年4月に発生した熊本地震復旧等の予備費として、九州観光支援のための割引付旅行プラン助成制度が閣議決定され、風評被害により減退した需要の回復に大きな効果を発揮しています。自然災害が多い日本では、このような取り組みを参考に、迅速かつ効果的な対応を可能とする体制・仕組みを事前に検討することが必要です。

## 訪日外国人旅行者の さらなる増加に向けた需要の獲得

### ●ターゲットの明確化・マーケティング強化

諸外国においても外国人旅行者の誘致は国家レベルでの取り組みとなっており、今後ますます各国との争奪戦が激化することが予想されることから、「観光ビジョン実現プログラム2016」の進捗状況の点検・評価を行いつつ、工程表どおり着実に実現させていくことが必要です。特に、2030年までに訪日外国人旅行者数を6,000万人、訪日外国人旅行消費額15兆円を目指す状況においては、旅行者数に加えて、日本での消費額や滞在日数、リピーターに注目したマーケティングや戦略も一層重要になると考えます。多く

の外国人旅行者に日本を訪れてもらうためには、「外国人旅行者」と一括りにするのではなく、国籍や年齢、性別などの属性に応じて、日本に何を望んでいるのかきめ細やかにニーズを把握し、的確な対策を講じることが重要です。<sup>※33</sup>

MICEや訪日教育旅行を、文化施設や公共空間等のユニークベニューを活用して誘致し、需要開発等も積極的に図っていくことで、旅行者の数だけではなく、ターゲット層に着目した取り組みを進めることが重要です。さらには、日本人視点に依存した情報発信だけでは訪日外国人のニーズとアンマッチが生じる可能性もあり、観光施策の検討や情報発信の検討段階から外国人の視点を積極的に導入していくことや、口コミなどを活用したデジタルマーケティングも強化すべきです。

### ●戦略的な海外プロモーション

さらなる訪日外国人旅行者の増加を図るためにはグローバルなメディア戦略を展開し、我が国の観光魅力（気候、自然、文化、食等）を戦略的に発信していくことが不可欠です。特に日本の魅力をわかりやすく印象的に世界に発信していくためには、web・SNSの積極的な活用が不可欠です。さらには海外メディアの日本への招請や海外旅行博覧会への出典、海外テレビドラマ・映画のロケの誘致等、訪日観光旅行の動機付けの充実・強化などに取り組んでいくことも重要です。

また、主要国間において政府レベルで観光に関する政策対話を定期的に開催するなど、観光分野における二国間関係の強化を図り、ツーウェイツーリズムを進めることでインバウンドを支える基盤を整える必要があります。

加えて、JNTOの役割が引き続き重要であり、デジタルマーケティングの推進や地方誘致に向けた地域との連携強化など、諸外国の体制を参考にしつつ、さらなる機能強化を行うべきです。

### ●IRの検討

IRについては、MICE誘致において有効な要素であることや、一般的には旅行消費額が大きい旅行者の取り込みの観点で効果が大きいと言われていています。航空連合は、観光振興の観点から、より議論を深めていく必要があると認識していますが、現時点では国全体での議論が不足しており、より国民を巻き込んだ議論が

必要だと考えます。具体的には、カジノ以外のMICE誘致も含めた視点を持ったうえで、他国の状況など議論できる材料を提供する必要があり、メリット・デメリットの両面があることを前提に、日本の文化や習慣などに応じて、導入可否、対応策等の議論を慎重に進める必要があります。

## 訪日外国人旅行者の受入体制強化

### ●空港における受入体制の強化

訪日外国人旅行者数の目標達成に向けては、現在の施設・設備等を有効に活用することを前提に、首都圏空港の容量拡大に向けて取り組むことに加えて、首都圏以外の空港も最大限活用すべきです。特に訪日外国人旅行者が最初に日本に触れる場所である空港の印象は、リピーターの獲得や、旅行者から周囲に訪日旅行を勧めてもらう観点から極めて重要です。空港で日本のブランドを体感できるような環境整備に向けて、ICT技術の有効活用や環境(エコ)への配慮などについて、国と空港との連携を強化すべきです。

具体的には出入国手続きの迅速化・円滑化や国際線施設の拡張、増強に加えて、空港アクセスの強化など、快適・円滑な移動のための環境整備に継続して取り組む必要があります。今後は「観光ビジョン実現プログラム2016」で示されている出入国手続きの迅速化、円滑化の早期実現や地方空港において訪日外国人旅行者数の増加に対応できるように計画的に物的・人的体制の整備を進める必要があります。またCIQ職員の接遇向上に向けた意識改革も進める必要があります。

### ●快適・円滑な旅行に向けた環境の整備

旅行形態が団体旅行から、通訳や添乗員不在の個人旅行へとシフトしつつあるなか、案内標識の多言語化や観光案内所の拡充を含む情報インフラの整備、銀聯カード(中国国内で使われている支払決済用カード)や、外貨に対応できるATMの普及、Wi-Fi利用エリアの拡充など、早急な環境整備が必要です。

特に観光案内所については駅、郵便局など各地に点在する既存施設を活用することも検討すべきです。また、語学教育をはじめとする文化教育や宗教上のタブー教育およびそのような人材育成について、国はガイドライン等を整備し、

地方自治体の取り組みを支援すべきです。今後、ビザ要件が大幅に緩和されたASEAN諸国からの訪日外国人旅行者数の急激な増大が見込まれる中、ムスリムへの対応について、ノウハウを提供するなどのサポートも必要であり、国としても積極的に関与すべきです。

### ●観光地における環境と景観の保全

観光資源の適切な保護・管理は、持続的な誘客につながるため、風景や街並みの持つ経済価値や波及効果などを総合的に勘案した環境保全対策(ガイドライン化、マナー周知等)の策定が大切であり、具体的な罰則の導入・強化などの措置も必要です。

### ●宿泊施設不足の解消や民泊について

宿泊施設の不足に対しては、官民が連携した取り組みが必要です。一方、政府が検討を進める民泊サービスにおいては、生活者・利用者の安心・安全を確保できる法整備が必要です。具体的には、耐震・防災設備や衛生といった最低限の安全性を確保する規制が必要であり、関係省庁が連携し、貸主、借主、仲介サイト事業者から安心・安全のために必要な情報の提出を求めることができるような適切な管理体制が必要です。一方、違法業者に対する処罰を厳格化し、事業から排除することも求められると考えます。

## 国民の旅行促進

産業発展のためには、訪日外国人旅行者への対応だけでなく、日本人の旅行促進の取り組みと両輪で推進していくことが重要です。特に国内における旅行消費額の約8割を占める日本人の国内旅行については、地域活性化にも寄与する多大な経済波及効果が期待できるため、旅行減税制度やトラベル版エコポイント、プレミアム旅行券の導入など旅行者に対して何らかのインセンティブを付加するような新たな発想による需要喚起策を実施する必要があります。

他方、日本人の海外旅行者の増加に向けた取り組みも重要です。訪日外国人旅行者を増やす観点においても、旅行者の

満足度を高め、リピーターを増やすためには、国民一人ひとりの国際感覚を高め、「おもてなし」のマインドを醸成することが重要です。そのためには、諸外国との双方向の交流人口の拡大に向けた施策や観光・旅行に関する教育等の施策を従来以上に強く打ち出すべきです。

特に、若年層への対応については、海外留学や研修を促進させる取り組みが必要です。なかでも留学に関しては、グローバル人材の育成にも資することから関係省庁と観光産業の連携による留学促進に向けた取り組みも推進する必要があります。また、海外旅行促進の一助とすべく、パスポート申請費用の引き下げや手続きの簡素化、若者割引等、若年層のアウトバウンド活性化に向けた取り組みも検討すべきです。

## 休暇改革の促進

国民の旅行促進のためには、労働者の休暇取得の促進が極めて重要です。ゴールデンウィークなどの大型連休については、年ごとに日並びの変動が生じないよう安定化を図ることで、継続的な旅行需要の喚起が期待できます。

また、東日本大震災前に休暇改革国民会議等において議論されていた秋の大型連休の創設については、旅行需要喚起につながる仕組みであり、早急に導入すべきと考えます。さらには、呼称を「トラベルウィーク(仮称)」とするなど、より一層の旅行促進につなげる工夫も検討すべきです。また、同時に導入が検討されている取得の分散化(ブロック化)についても、潜在的な旅行需要を顕在化させ、旅行需要増加や観光産業における雇用創出など、様々な効果をもたらす可能性があると考えます。

一方、2010年10月に内閣府が実施した「休暇取得の分散化に関する特別世論調査」によると、反対意見が半数以上を占めており、実現に向けては社会実験などを通じて課題や効果を明確にしつつ、労働界も含めて合意形成を図っていくことが重要です。

### 【参考資料】

- ※30 国内における旅行消費額(2015年)(p.83)
- ※31 明日の日本を支える観光ビジョン概要(p.84)
- ※32 国民1人当たり国内宿泊観光旅行の回数及び宿泊数の推移(p.85)
- ※33 訪日外国人旅行者数及び割合(国・地域別)(2014年・2015年)(p.85)