

諸外国およびわが国における 観光行政の比較



空港研究部 空港ターミナル研究室 研究官 羽生 冬佳

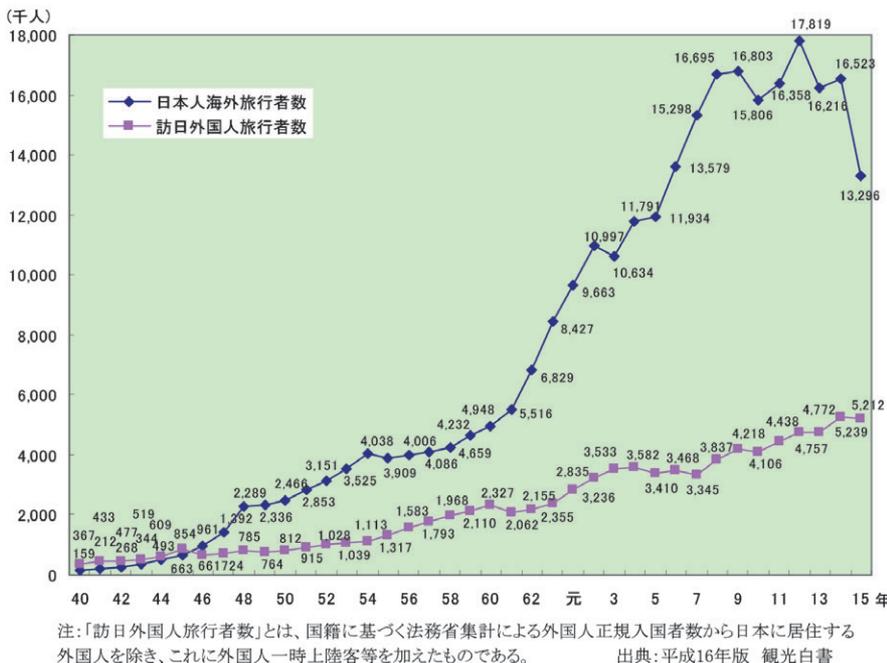
1. はじめに

「美しい国づくり」は国民一人一人にとって魅力ある国土・地域の実現を目標とするものであると同時に、国内外から来訪する観光客に魅力ある観光地を提供していくことでもある。現在、政府は観光振興への取り組みを強力に進めているが、これまでも観光が国の重要施策として脚光を浴びる時期がたびたびあった。その狙いは国際社会での地位確立や外貨獲得を目的とする国際観光振興方策であったが、現在も景気の低迷や国際旅行収支の不均衡といった経済面・地域振興面からの要請が強いと言える。それに加えて、「美しい国づくり」との並立によって、魅力ある観光体験の提供を通じ真に豊かな国民の生活の実現を図るという面が浮上してきている。

外国人観光客誘致については、1995年に策定された「訪日観光交流倍增計画（ウェルカムプラン21）」の中で、2005年までに700万人の訪日外客数を目指すとの目標が示されているが、2003年時点で521万人と達成には至っていない（図－1）。また、日本人

海外旅行者が国際的テロやイラク戦争、さらにSARS（重症急性呼吸器症候群）の蔓延などを受け一気に減退していることから、国際旅行市場が発地側や着地側の状況だけではなく、国際社会の安全や平和ということが大きく影響を与える難しい市場であることが改めて伺える。こうした中で、国が実施すべき方策については、市場の動向を見据えた十分な検討が必要とされよう。

本稿では、観光行政の方向性を検討するための基礎的な研究として、海外諸国における観光行政の実態とわが国との比較を紹介する。各国の観光行政の現状については、基礎的資料やデータ収集の困難さ、あるいは観光行政の定義・範囲が曖昧であることなどにより厳密な比較は困難である。ここではWTO（世界観光機構）等の関係機関により収集・整理されているデータや調査レポートに基づき分析を試みている。対象とした国・地域は、現在国連に加盟している191カ国に、台湾・香港を加えた193の国と地域である。



図－1 日本人海外旅行者数、訪日外客数の推移

2. わが国の観光行政の概要

(1) 中央政府の観光行政組織

現在、わが国の観光行政は観光関連部局を有する国土交通省の他、環境省、文化庁、厚生労働省や経済産業省などきわめて広範多岐にわたっている。1930年に初の中央観光行政機関として鉄道省に設置された国際観光局は、戦中期の一時期に廃止されるものの、戦後は運輸省内に設置され、以降組織を変えながら継承されてきた（表－1）。運輸省時代は所掌事務範囲が「運輸に関連する観光」（運輸省設置法第3条）と定められており、他省庁等との調整能力に乏しかったと言える。省庁改編により国土交通省となってからは、

所掌事務範囲も「観光地及び観光施設の改善その他の観光の振興に関すること」「旅行業、旅行業者代理業、通訳案内業その他の所掌に係る観光事業の発達、改善及び調整に関すること」(国土交通省設置法第4条)と範囲が拡大している。さらに、小泉内閣の観光立国への強力な取組みを受け、2003年9月には歴代内閣で初の観光立国担当大臣(国土交通大臣兼務)が設けられた。

(2) 観光関連予算

観光白書によると、2003年度に観光行政に関わる予算を有している中央行政組織は17省庁にのぼる。予算総額は6兆9090億円(観光白書掲載別表の予算額を集計した数値、内数とされているものについても全額計上)で、国家予算の約8%に当たる。観光行政予算を省庁別に見ると国土交通省が84.2%を占め圧倒的に多くなっており、以下、農林水産省5.7%、林野庁3.0%、環境省2.4%、厚生労働省2.3%と続いている。国土交通省の予算が多額になっているのは、道路や港湾、下水道といった社会基盤施設整備にかかわる予算を観光関連予算として含んでいるためである。

事業内容は大きく「外国人旅行者訪日促進のための戦略的取組み」「国民の観光旅行促進のための取組み」「観光交流空間の形成に向けた取組み」「旅客輸送の充実に向けた取組み」「観光に係る安全確保のための取組み」などに分けられ、多岐にわたる。これら事項別に予算額を見ると、「旅客輸送の充実に向けた取組」が最も多く54.8%を占める。次いで「観光交流空間の形成に向けた取組み」が33.1%となっているが、本事項中には国立博物館等の単体施設や自然公園、国営公園、リゾート整備といった観光関連施設や資源の整備・保護の他に、公害防止対策や集落環境整備事業、古都保全事業など、観光地の空間整備にかかわる幅広い事業が含まれる。以上

表-1 わが国の政府観光行政組織の変遷

1930～1942年	国際観光局(鉄道省外局)
1946～1949年	運輸省鉄道総局事務局観光課
1949～1955年	運輸省大臣官房観光部
1955～1968年	運輸省観光局
1968～1984年	運輸省大臣官房観光部
1984～1991年	運輸省国際運輸・観光局観光部
1991～2001年	運輸省運輸政策局観光部
2001年～	国土交通省総合政策局観光部

の2項目で全体の9割弱を占めており、全般的にはハード整備が中心であると言える。

3. 諸外国における観光政策の実態とわが国との比較

(1) 観光政策の目的

諸外国における観光政策の目的は経済効果、企業支援、調整機能などに大別され、特に経済効果が最も重視されている。その手段は、外国人観光客を誘致し観光消費額を最大化することであるが、カナダなどの例に見られるように、ごくまれに旅行収支バランスを維持するため自国民の海外旅行を抑制する国もある。逆に、わが国では貿易黒字を旅行収支の赤字で穴埋めするため、1987年に「海外旅行倍増計画(テン・ミリオン計画)」が実施されているが、これは世界的にも珍しい政策である。

(2) 各国の観光担当部局

「世界年鑑2002」によると、観光大臣を任命している国・地域は91カ国と半数近くに上っている(表-2)。地域別に大臣の任命状況を見ると、アフリカ、中米、南米など発展途上国を多く有する地域に多くなっている。先進国の中で大臣が設置されているのはオーストラリア、ニュージーランド、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、フランス(閣外相)などである。名称は「観光相」が最も多いが、①文化・芸術・スポーツ等、②環境・資源・国土開発等、③商工・産業等、④運輸・貿易等をそれぞれ合わせて所管している国もみられ、各国の観光行政の位置付けの多様さが伺える(表-3)。

観光省が設置されていない諸国の担当部局についてみると、文化・メディア・スポーツ省(イギリス)、商工省・商務省(アメリカ、イタリア)、経済省(ド

表-2 地域別観光大臣任命国数

地域	大臣任命国数
アジア (25)	8 (32.0%)
欧州 (40)	7 (17.5%)
ロシア・NIS (11)	1 (9.1%)
大洋州 (14)	5 (35.7%)
アフリカ (53)	42 (79.2%)
北米 (2)	0 (0.0%)
中米 (21)	16 (76.2%)
南米 (12)	6 (50.0%)
中東 (15)	6 (40.0%)
計 193	91 (47.2%)

出典：文献1)

●特集1：美しい国づくりをめざして

イツ、スイス)、交通住宅省(フランス)等に含まれている。なお、フランス、イタリア、デンマークはかつて「観光省」を有していたが、現在は廃止されている。

観光大臣の有無と外国人観光客数との関連をみると(表-4)、観光大臣を有している国の1カ国当たりの平均外国人観光客数は約240万人であるのに対し、観光大臣を有しない国の平均数は約510万人と、観光大臣を有しない国の方が2倍強の入り込みとなっている。これは、前述の通り発展途上国に大臣設置国が多いという傾向によるものである。

地域別に観光大臣の有無による外国人観光客数の平均値を比較すると(表-4)、欧州、アフリカ、中東、中米、南米においては大臣設置国の方が多くなっていることが分かる。同様に所得分類*に観光大臣の有無で比較すると(表-5)、高所得国では大臣設置国の方が外国人観光客数が多くなっている。先進諸国においては観光大臣の設置、すなわち観光行政の重点化が外国人観光客数の増加に何らかの影響を与えていることが指摘できる。

表-3 観光大臣を有する主な国々

大臣名	主な設置国
観光	ニュージーランド、バハマ、イスラエル、クロアチア、トルコ、ブラジル、メキシコ、フィリピン、カンボジア
観光+文化・芸術・スポーツ等	アイルランド、マレーシア、大韓民国、インド、ネパール、タイ
観光+環境・資源・国土等	イエメン、コンゴ、ジンバブエ
観光+商工・産業・ホテル等	オーストラリア、キプロス、ウルグアイ、ジャマイカ、ミャンマ
観光+運輸・貿易等	ペルー、チュニジア

表-4 地域別観光大臣の任命と1カ国当たり平均外国人観光客数 (千人)

	有り	無し	合計
アジア	2,747	5,480	4,486
欧州	13,737	8,411	9,367
ロシア・NIS	355	3,194	2,910
大洋州	432	653	568
アフリカ	801	167	679
北米	0	35,271	35,271
中米	1,929	736	1,645
南米	1,514	1,058	1,286
中東	2,610	1,888	2,198
計	2,376	5,129	3,798

出典：文献1)、2)

(3) 観光行政予算

WTO 資料によると、観光行政組織予算の上位国は表-6の通りであり、イスラエル、スペイン、ギリシア、メキシコの順に多くなっている。わが国は25位である(なお、本項では国際比較のために予算額の出典を同一の資料としているため、前項で示した額とは大きく異なっている)。予算額が100万US\$を超える45カ国について外国人観光客数との対比を付置したものが図-2である。予算額は各国がどのような内訳を計上しているかによるので、一概に傾向を述べることはできないが、本図からはイスラエル、ギリシア、メキシコ、タイといった諸国が予算額の割には外国人観光客数がそれほど多くないのに対し、フランス、アメリカ、イタリアなどは比較的少額の予算にも拘わらずインバウンド客数が多いという傾向が読み取れる。わが国は高所得国の中でも下位に埋没しているが、近辺にはキプロス、ベルギー、アイルランドといった国々が並んでいる。

(4) 政府観光行政組織による観光行政の範囲

政府の観光行政の範囲は、国によって差異がみら

表-5 所得分類別観光大臣の任命と1カ国当たり平均外国人観光客数 (千人)

	有り	無し	合計
高所得国	11,607	10,674	10,865
上位中所得国	3,659	3,851	3,749
下位中所得国	1,421	1,759	1,593
低所得国	408	2,044	992
計	2,376	5,129	3,798

出典：文献1)、3)、4)

表-6 観光行政組織予算上位国

国名	観光行政組織予算 (US千\$)	インバウンド観光客数 (千人)
1 イスラエル国	203,087	2,417
2 スペイン	147,094	47,898
3 ギリシャ共和国	126,394	12,164
4 メキシコ合衆国	103,169	20,641
5 タイ王国	93,750	9,579
6 ブラジル連邦共和国	92,288	5,313
7 オーストラリア	87,541	4,946
8 シンガポール共和国	86,673	6,917
9 イギリス	83,500	25,209
10 トルコ共和国	66,880	9,586
25 日本国	31,657	4,757

出典：文献5)

れるものの、一般的には観光関連施設整備、人材育成、観光プロモーション・マーケティングならびに省庁間・中央地方間・官民間の調整などである。先進諸国では観光行政の分野においても規制緩和や権限委譲が進められており、旅行業法の廃止やプロモーション活動の民間委譲等が行われている。一方、開発途上国や観光産業の未成熟な国々においては政府の役割が重要であり、国営企業による各種観光事業（交通事業、ホテル業、旅行業他）が営まれるケースが多い。しかし、観光産業が成長するとともに国営企業の民営化の実施など、政府の直接的な関与は次第に弱まりを見せ、市場主導・民間主導と

なるのが一般的であり、アメリカ、イギリス、ドイツ、スイスなどでは、対外観光宣伝を別にすると観光分野にはできるだけ介入しないという方針をとっている。一方で、フランス、イタリア、スペインなどでは強力な観光担当部局（省レベルも多い）を設けているなど、政府の関与の状況は二つのタイプに分かれている（図-3）。

4. おわりに

以上みてきたように、わが国は外国人観光客数の実績が先進諸国の中でも低水準にあるが、観光行政の取組みにおいても多くの余地を残していると考え

られる。現在、わが国では様々な分野において政府の関与が小さくなる方向にあるが、観光振興という面では国家レベルのプロモーション活動の他、社会基盤整備や開発コントロール、文化・自然遺産の保護、旅行者の安全確保など、政府が果たすべき役割は残されている。地方や民間といかに役割を分担し、その上でどのような施策を実施していくかについては、大きな方向性を見定めた上で、手本とすべき諸外国の施策の展開を詳細に分析することが必要である。

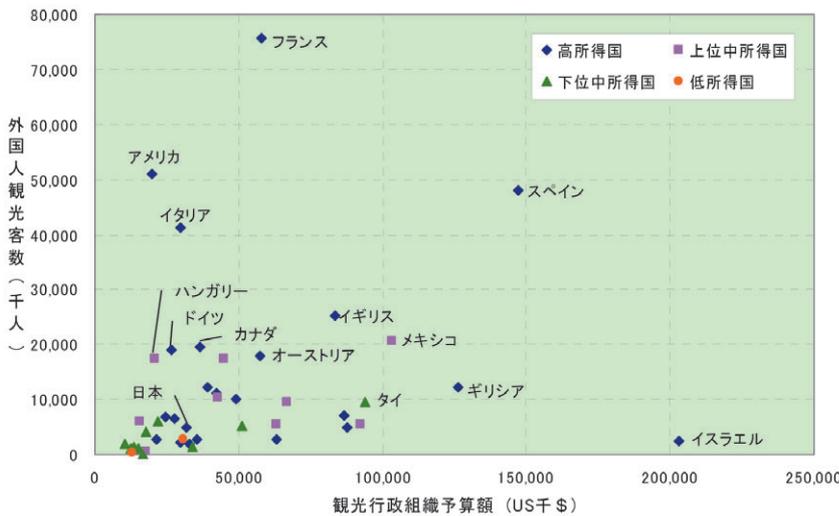


図-2 主要国の観光行政組織予算と外国人観光客数の関係 (所得分類別)

* 世界銀行では1人当たり GNP に基づき、以下のような所得分類を行っている。

- 高所得国：9,361 \$ 以上
- 上位中所得国：3,031～9,360 \$
- 下位中所得国：761～3,030 \$

【参考資料】

- 1) WORLD YEARBOOK 2002 世界年鑑、共同通信社、2002
- 2) Compendium of Tourism Statistics 2002, WTO
- 3) 世界各国要覧、東京書籍、2000
- 4) 2003世界各国要覧、二宮書店、2003
- 5) Budgets of National Tourism Administrations 1993-1997, WTO, 1999

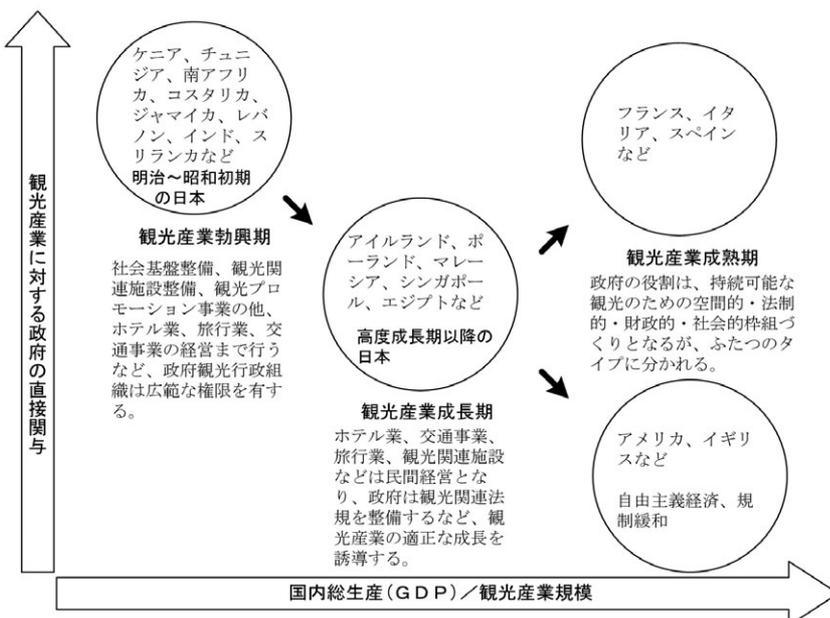


図-3 観光産業の成長と政府直接関与の一般的な関係