**地域づくり策として実施される自治体外客誘致策の政策的分析**

**1　自治体政策としての国際観光政策**

**1-1**　**自治体の国際観光政策の系譜**

外客誘致策が地域つくり等の地域振興策として標榜される現象は21世紀に入ってからである。戦前から外貨獲得という国策のもとで、国際観光政策の一環として国内観光事業は推進されてきたが、その国内観光事業とは訪問客数最多の中国人ではなく、欧米客のための日本国内の観光施設（ホテル、国立公園等）の整備であった。しかし東京をはじめ地方団体は、内主外従1と表現されたように実際には国内旅行者誘致の施策を展開していた。

中央省庁改革時まで国際観光施策は運輸省所管行政として認識され、他省庁の所管行政としては扱われなかった。終戦後別府を皮切りに伊東、熱海、奈良、京都、松江、芦屋、松山、軽井沢について制定された国際観光文化都市建設法は、憲法95条に基づく住民投票を経た特別法として制定（後日政令で長崎、日光、鳥羽を追加）されたものの、自治体は国有財産払下げのため運動を起こしたものであり、法律はほとんど機能せず、国立陶磁器研究所の無償譲渡を受けた京都市の例があるにすぎなかった。

その後、自治体の国内観光施策は、市町村が経営する国民宿舎の整備等日本人向けの安価な宿泊施設の整備が行われきたが、この場合でも字句「観光」はあえて使用されず「ソーシャルツーリズム」が使用されてきた。地域施策に国際が標榜されることはあっても、長崎オランダ村等欧米先進国のイメージを重ね合わせる効果を狙ったものであり、戦前からの内主外従のメンタリティに変化はなかった。自治体が国際観光を標榜して総合的政策を展開するのは21世紀に入ってからである。

2001年の中央省庁改革法制定により霞が関官僚の所管意識に変化が発生した上に、小泉純一郎総理（当時）の施政方針演説を契機として観光が国策上の重要課題として再び登場したしたことが自治体にも大きく影響した。しかしその一方で、民泊規制に象徴されるように、外客への安価な宿泊施設提供には、逆に抑制策が実施されるという、自治体の施策内部でのねじれ現象も発生している。その原因は、自治体が行う外客誘致策に関する政策原理の論議がこれまで不十分だったからである。

2007年に制定された外客数を重視する観光立国推進基本法の立法趣旨と同様に、世界の大都市はその魅力を訪問客数で競う時代になっている。このことに早くから気が付いていたのが石原都知事（当時）であった。小泉総理の施政方針演説より前に都市観光政策の重要性を強調し、1999年の6月都議会において、世界の主要都市と比較して外国人来訪数が少ないとの認識のもと、東京の集客力強化を訴えた。東京駅丸の内駅舎の復元や都道の無電柱化、ランドマークとして江戸城の実現を発言している。

**1-2**　**先行研究が不足する理由と研究者にとっての今後の課題**

国が行う国際観光政策を体系的に論じるものは存在する2が、自治体が行う国際観光政策を体系的に論じる先行研究は不足している。対象地域を限定したものは存在するが、地域振興策としての国際観光政策全体を俯瞰する研究3には、先行するものが少なかった。その理由は明確であり、自治体が外客を対象とし目的を明確にした観光施策を行ってこなかったから、研究材料に乏しかったのである。海外との友好都市締結等は実施されていたが観光に特化したものではなく、国際親善等を目的としたいわば自治体外交として実施されてきた。税制、行為規制、助成措置等の権力行為としての観光施策は、地元観光協会が行う観光キャンペーンへの補助のほかは、京都、奈良、日光、松島等自治体の拝観料課税、沖縄県の条例による空港等での客引き禁止等に見られた程度であった。

今日自治体が展開する外客誘致施策は急増しているが、まとまって政策として体系化されているわけではない。研究者も「政策」というものに関する基本的認識が曖昧であるところから、個別の現象面の分析にとどまっている。法律学が個別の判例の積み重ねのもとに、全体をまとめ上げる理論が発展してきたように、これからは研究者も、自治体が行う国際観光政策全体を俯瞰する研究を進めることが課題である。その意味でも、東京都が宿泊税を実施したことは大きな転換点であり、今日の自治体による宿泊税の設置や民泊に関する上乗せ規制論議は、自治体による国際観光施策の体系化に大いに資するものと期待される。

**1-3　地域政策及び観光政策が抱える根本的不協和**

観光基本法が全面改正され観光立国推進基本法とされた最大の法律事項（国会に法案を提出するにあたって必須とされる、法律を必要とする事項）は中央集権規程の削除であった。災害対策基本法と対照をなすものとして制定され、環境基本法のスキームを超える規程が制定されたのである。災害対策基本法においては、国の計画に従って都道府県が計画を作成し、都道府県の計画に従って市町村が計画を作成する義務がある。環境基本法においては、国の作成する基本計画を基本とするものの、自治体に基本計画を作成する義務はない。これに対して観光立国推進基本法は、自治体は同法の基本理念には則るものの、区域の特性を生かした施策を策定・実施する責務を有すると規定している。

観光概念は本質的にアナーキーな部分を抱えている。賭博、風俗、薬物、暴力等といったものに限らず、医療行為等においても、法や意識の規制があれば規制回避の人の移動が行われ、国際的な人流ビジネスが発生する。しかし、このように観光が差異を基にした地域の個性の発揮を本質とすると、観光概念は政策概念と本質的に不協和なものを抱えてしまう。政策とは、税や刑罰を担保として、権力を行使して行われるものであり、経済市場では機能しないところを補うものである。個性が乏しい地域に対して、個性が発揮できるようにするため権力を行使するのである。市場で個性が発揮できるものには一般的な商標登録保護等で十分であり、名も知れない地域の商品ブランドを高めるために、目的をもって財政資金の投入等権力を行使することが政策である。

観光立国推進基本法は、国の誇りの確保を理念として、外客数を問題にする。しかし、同法は地域の誇りも理念としている。地域の誇りを問題とする場合には、論理的には地域外からの訪問客数を問題にするということになり、欧米客に代表される外客にこだわる政策的必然性はない。経済効果を狙う自治体の外客誘致理念には、国境にこだわる必然性はない。地域外からの富や旅行客の流入理念として行使され、海外も含めた地域外からの旅行者概念が重視されることとなる。従って、ハワイ州が作成する訪問客統計は、米国東部、米国西部、カナダ、日本等の分類によっている。

**1-4　国内旅行客数の低迷とそこから来る外客誘致策への期待と課題**

経済乗数理論によれば、自国民の国内旅行は、自国民の海外旅行の増加より国民所得向上に寄与するはずである。日本では、日本人の国内旅行のみならず海外旅行も低迷する中、外客誘致に期待が込められている。しかし、外客が増加しても地域住民の所得は向上していない。その解決策の一つとして地消地産等が唱えられている。

流通革命前、全国に存在した地酒、地醤油等は全国ブランドに席巻されてしまった。地域でのボリュームディスカウント等を禁止ない限り当然の流れでもある。大店舗法に基づき地元商工会議所等が行っていた商業活動調整協議会の活動も地域の消費者から反発が強まり廃止された。トランプ大統領が唱えているアメリカ・ファーストも米国民がそれに満足していれば政治的な意義は認められるが、それでは世界経済は停滞する。地消地産も行き過ぎれば日本経済が停滞する。

日本人国内旅行者数が増加しない理由を、筆者は経済的理由に加えて日本の観光地の等質化があり、観光資源についての「日常と非日常の相対化」4として論じている。工業製品は人件費の平準化により地域間の製造費格差が縮小するが、観光資源も意識の産物である以上、情報技術の進展等により他資源の模倣が加速され、特色の違いが縮小する。生物進化中立説は、偶然に周囲の環境に適合したものが生存するとする。観光資源も偶然の産物として受け入れられるのであり、一周遅れのトップランナーとして谷中、高山等評価される地域も出現するが、その模倣もスピードアップしてしまったのである。



黒部アルペンルート開発者の佐伯宗義は、観光は「地域の個性の発揮」だとし、旧観光基本法の中央集権規程に衆議院議員として反対した。しかし中央集権規程がなくても、国内の情報流通が進んでいる日本においては、地域は成功事例をまねることにより競って等質化してしまった。



韓国、台湾はもとより中国本土も国内旅行は盛んである。国内宿泊数を住民一人当たりで比較すると、日本は3.3～3.4泊である。13～15泊の仏人や西人と比較することはできないが、日本を下回るベルギーもその詳細を分析すると、国土が小さい分海外宿泊日数が8泊程度であり、日本人は欧州水準から見る限り国内宿泊旅行をしない。日本人は国内旅行の支出額では韓国、台湾を上回るものの、宿泊日数、トリップ数では下回る。その一方豊かになった極東諸国の住民は国境概念にこだわらずに旅行をしている。国内旅行の延長に国外旅行がある意識のもと、台湾、韓国の旅行者のとる行動は旅慣れ、日本人よりは欧米人の行動様式に近い（表1-1、1-2、8-4）。

出国率（宿泊を伴う国外旅行回数を人口で除した数値、%）は所得水準と比例するが、日本人の出国率の低さは労働拘束時間の長さといった働き方等所得以外の要因も影響している。人口約5000万人の韓国において国民の5人に2人が国外旅行をしており、日本の7人に1人を大きく上回る。国土が狭いわりには国内旅行頻度においても日本人と同じである。国外旅行も2010年以降は順調に伸びている。韓国は2015年初めて日本の国外旅行者数を上回った。その一方韓国を訪れる外客が2015年に減少している。

2010年を基準として世界の宿泊国外旅行数の伸びを見ると、2015年には25%増加している。中国本土から全世界に出かける旅行が約2倍に急増したからである。その一方福島原発事故の与えた影響は大きく、世界の全地域からの訪日旅客数を大きく減少させた。しかし、元の水準にまで回復するのに約2年と短期間であった。その後訪日数は増加したものの、中国本土来訪者に限っては2013年に再度減少した。2012年9月に日本政府が尖閣諸島を国有化したことに端を発する紛争が影響したからである。中国本土来訪者数の変動は、台湾、韓国でも見られる（表1-3）。2015年の訪韓外客数は中国本だけではなくその他の地域からの来訪者も減少しており、明らかに中東呼吸器症候群（MERS）の影響である。しかし、2016年以降の台湾及び2017年の韓国への中国本土来訪者の減少は、他地域からの来訪者が増加していることからも政治情勢を反映していると考えられる。いずれにしても中国本土来訪者数の重要性を再認識させた。

従って地域振興策として観光を考える場合にも、外客依存度が高まると減少したときのリスクも大きくなることを考慮しておかなければならない。安定した需要の確保にも配慮しておく必要があり、国内観光需要の安定的確保にも留意しておかなければならないのである。

なお、米国や中国に限らず日本も政府の行政指導により、特定地域への日本人の渡航自粛等の措置を講じることがある。



2　**地域づくり、街づくり策としての外客誘致策**

2-1　**外貨獲得と地域振興**

観光基本法が目標としていた外貨獲得は円が国際決済通貨として利用できるようになり、その必要性は変わってしまっている。国際旅行収支の結果はその分為替相場に影響するだけのことである。日本では貿易収支の状況も大きく変わっており、東京為替市場での取引量にあっては、貿易取引は8分の1と圧倒的に資本取引が影響するようになっている。



米国の観光施策は州・自治体の施策とされ、地域住民の雇用確保等が目標とされている。統計等の表示もその思想を反映している（表2-1）。

観光立国推進基本法は、国際社会における日本の地位に比べて外客到着数が少ないという認識を前文に示し、外客数の増加が国・地域の誇りになるとする。しかし国内の地域間には経済格差が存在し、観光が地域の経済や雇用を支える柱となる地域がある。従って地域政策としての観光政策は、地域における収入や雇用確保のため外客誘致が求められている。

地域振興策としての工業立地施策等は、高度経済成長期には、新産工特法を代表に、その後もテクノポリス法等として、総花的に地域を競わせるコンテスト行政として展開された。しかしリゾート法を最後にコンテストから特区方式の手法に変化している。その特区方式も地ビール等同種のものが数多く出現するにしたがい、地域の個性を低下させた。地域振興のため「まつり」も観光資源化され、よさこいソーラン祭りのように量的な成功事例も出現したが、中身のないカーニバルとの批判も巻き起こる5。全国どこでもゆるキャラ・B級グルメであふれている現状は、自治体が行うべき観光施策の目的が不明確であるからである。

2-2　**地域間の所得格差と外客誘致策**



日本では東京圏と地方の所得格差が問題視されているが、実は、極東地区からの旅行客の増大がそれを気づかせてくれる。表2-2は極東の各地域の地方の一人当たりの名目GDPを比較したものである。年次、購買力平価、換算レート等の違いがあり、単純比較はできないが傾向は読み取れる。東京は香港を上回るもののマカオに劣後し、別府市は台湾に、沖縄、高知県は深圳よりも下位である。九州の多くの各地も韓国の平均値より劣後する。リゾート地であるチェジュは熱海市、プサンよりも所得が高い。つまり日本の地方住民はソウル、台北、済州島の住民と比較して経済水準が劣後し、珠江デルタの都市部住民と肩を並べている状況は19世紀半ば以前に戻った状況６であり、訪日外客が増加する要因ともなっている。地域振興を考える上では、そのことの自覚不足が問題である。日本の地方は極東内での地域間格差を考えるべきともいえる状況になってきているのである。

日本では所得の低い地方部において、観光客誘致策が今後展開すべき課題とされているが、米国では、地方住民の所得が大都市部の住民よりすべて劣後しているわけではない。表2-1は米国各州における旅行の経済に及ぼす効果を表す。消費額において、カリフォルニア、フロリダ州が大きいが、アラスカ、ワイオミングの雇用評価が高く、米国の所得の平均値を大きく上回る豊かな地域である。沖縄、北海道等の観光施策を考える場合、世界的には、地方部が所得の下位地域であるとは必ずしもないことを認識しておく必要があり、外客数の増加がもたらす付加価値の増加が、必ずしも北海道、沖縄にもたらされていない状況を分析しておく必要がある。

表2-3は中国各地域の一人当たりのGDPを概観したものである。大きな特徴として沿岸部と内陸部の所得に格差はあるが、内陸部でも黒竜江省綏芬河市のように、ロシアとの活発な交流を基に2万米ドル（以下「ドル」という）の水準を超え、いわゆる中進国の罠状態を脱している地域も出現している。日本のように、東京等の大都市部とその他地域のような一律の格差という状況ではない。



日本では「一人当たりGDPが増えても、生活満足度は上がっていない」ことが問題とされてきた。そのGDPも増加せず、現在は、外客数が増加するという満足感に浸っている。実態としての外客は、欧米人ではなく極東からの訪問客が中心であり、その極東からの訪問客の所得が、日本の地方住民の所得を上回っているとすれば、誇りを維持することは困難である。

国際的にも旅券保有率が低い日本人の旅券保有率が更に低下している（米国42%、英国76%）。出国率の低い地域と高い地域の差が、出国率の差ほどでないのは、東京等に多頻度旅行者が多いということであり、東京と地方の格差を物語っている（表2-4）。



**3　大都市における外客誘致策**

**3-1　訪問客数を競う大都会とその施策の意義**

　CNNニュースが観光客数でロンドン市長が世界一宣言し、パリ副市長が「世界一という触れ込みは事実に反す」と主張したことが話題になった7。今でも訪問者数を比較する資料でロンドンを取り上げ都市圏の面積比較（グレーターパリはグレーターロンドン（1572km2）の48%）にこだわっていることがパリ市の作成する資料から理解できる（表3-1）。



高額所得者の集中と同様に観光資源も東京に集中する。国宝・重要文化財は東京に集中し（表3-2）、その度合いが進んでいる。京都は移動できない建築物が減少しない程度である。興行収入の大都市集中は既に戦時税制導入時から認識され、旧入場税譲与税法が制定された。今は地方消費税として消費地の自治体に配布されている。外客統計に現れるエンターテインメント費は、美術館やミュージカル等の集中するロンドン、パリ、ニューヨークで多く消費されており、ブロードウェイの興行収入は約14億ドルもなる（表3-3）。大都市は訪問客数が増加すれば消費も自動的に増加する機能がビルトインされているといえ、政策目的も一致するのである。





**3-2　大都市間の国際競争における地域の誇りの表し方の変化**

他国から訪問してもらって地域の誇りを見てもらうという意味での訪問外客数においては、東京もソウルも、ニューヨーク、ロンドン、パリとほぼ同水準になってきている。

その国を代表する都市であるという誇りは、国連本部を抱えるニューヨークを含めて、自国民の宿泊訪問者数（表3-1）の大きさからも読み取れるものの、自国民の数の大きさを反映して北京が突出している。なお、東京は、宿泊者の3割弱が都民であり、宿泊の意味にも変化がみられる。

石原東京都知事（当時）はロンドン、パリをライバル視したが、これからはアセアン諸都市に加えて、人口一千万人を超える中国大陸の巨大都市群の中に埋没しないことを考えなければならない。日本の大都市がすべて互角に競争できる状態ではなく、国際観光施策に求められる意義が訪問客数にあらわれる地域の誇りといったレベルでは維持できなくなっている。

都市別の宿泊者数を2016年で比較すると、人口稠密なアセアン内のバンコックがロンドンを若干上回って第一位であり、シンガポール、クラルンプールも10位以内に入っている。支出額においても、アセアン諸国のシンガポール、バンコックはロンドン、ニューヨーク、に次いで上位に位置する（表3-4）。統計には現れていない人口規模の大きい中国国内旅行客の宿泊数は爆発的に増加していると推測され、これからは、単純な都市別の宿泊者数比較だけでは限界が出てくるであろう。表3-5は欧州における総宿泊数を上位からならべたものである。治安問題が騒がしくなったロンドン、パリ、イスタンブールにおいて宿泊数が減少している。





主要国がオリンピック開催を企画してきた意図はその国の大都市のプライドによるものであるが、ロンドンの訪問客は五輪開催年は減少している（表3-6網掛け部）。なお、パリの平均宿泊数が2日強とロンドンの6日弱より短いのは、陸続きの周辺国からの訪問者が多いことによるのであろう（表3-7）。このことが消費額の差となって表われる。

価値観の変化は、オリンピック誘致に乗り出す都市の減少にもみられ、2024年、2028年はパリ、ロサンジェルスの単独立候補といった状況であった。ローマをはじめその他の地域は住民の反対が予想される時代に変化している。都市が訪問外客数で評価される状態が変化しつつある。





観光政策の目的が国や大都市の誇りを表すものとした場合、地元に呼び寄せ数を誇る方法とは逆に、世界の中心都市でのプレゼンスを行う方法（アウトバウンド政策）もある。世界のショーウィンドウであるロンドン、パリ、ニューヨークにおいて、地域文化を発信するのであるが、そこでの中国人と日本人の旅行者としての存在感が逆転してしまった。訪問者数で追い越され、支出面でも中国人に大きく差をつけられている。

**3-3　外国人に対する旅行者、滞在者としての評価**

世界各都市旅行者の旅行目的としてVFR（Visit Friends＆Relatives）が大きな割合を占める。アセアンと中国関係、北米と欧州の関係にVFRの割合が大きいのは、移民等の歴史による。

幕末期、日本と米国は人口規模が同程度であった。その米国の大都市は現在domestic migration（国内移住者）の減少をinternational migration（国際移住者）の増加によりその活動を支えている（表3-8）。

2015年国勢調査によれば、福岡市は人口の増加数と増加率で政令市中1位であり、このことを関係する地域振興策研究者は好意的に評価する。しかし、国際移住者が認められない中、その増加分に見合う形で周辺地域の国内移住者の減少が発生している。北九州市は約1万5千人減り96万人に、長崎市も1万4千人減少し43万人にと、減少数は全国の自治体でも1、2位である。地域振興策として国際観光政策を考えるのであれば、便宜的に国際観光統計上の365日ルールにより、短期と長期を分類する現在の手法では不十分である。観光を含めた人流として総合的に研究・分析する段階にきている。



**4　古都等の観光地における外客誘致策**

**4-1　京都とヴェニツィアにおける施策の違い**

京都は、地域経済政策として観光を考えるのか、地域の誇りを考えて政策を行うのかその認識の有無を含めて岐路に立っている。

京都市を宿泊訪問する外客数が300万人を超え、ヴェニツィアの390万人に近づきつつある（表4-1）。同じ「千年の古都」であっても、その調査方法に関しては、宿泊数統計、民泊等の宿泊施設の取扱等その地域の実情を反映している（表4-2、4-3）。ヴェニツィアの統計は経済政策として、自国民も含めトリップ当たりの宿泊日数を含めた総宿泊日数に注目して作成されているのに対して、京都市の統計は、国・地域別の訪問客外客数に着目して作成されている。外客誘致政策の目的意識の違いが明確に表れている。

日本の観光政策は1930年に外客誘致のための国際観光施設整備から始まったが、次第に外客誘致を名目に日本人観光客用の施設整備に中心が移っていった歴史的経緯がある1。外客のための洋式設備が主体のホテルが日本住民用として普遍的になっていく過程で外客用としての特色を失っており、外客であるか否かの重要性はその分、統計分析上の重要性は低下している。







戦後、外客誘致のための京都国際文化観光都市建設法が制定されたものの、梅棹忠夫は文化と観光とは相反する概念であるとして批判している8。今日のように無原則に観光に迎合する風潮のもとでは梅棹忠夫の思想も見直されてもいいのかもしれない。

京都市は2016年に、宿泊客が1413万人、日帰り客が4107万人になり、消費額が1兆826億円になった。中でも外国人宿泊客が318万人と増加した。しかし修学旅行をはじめ国内観光客が中心の都市であることには変わりはなく、実質は内主外従の延長にある。一方、千年の古都ヴェニツィアの宿泊客は外国人が主流の街であり続けている。

世界観光機関（UNWTO）が開発した旅行・観光サテライト勘定（TSA）を用いて国土交通省が試算した結果、観光は経済活動の8～10%に相当する部分を占めるとされるが、逆に言うと、製造業等観光以外のものが圧倒的に大きい。京都市も観光産業以外に従事する者が多く、その者のための都市機能維持が必要である。京都市には大学がありハイテク産業があるが、観光都市としての京都を考えた場合における都市規模の議論が必要である。外客の増加に伴い公共交通機関等への市民からの苦情が増加している現象も、近代都市として二頭を追いかけすぎた結果かもしれない。

**4-2　地域における外客行動の分析方法の課題**

観光庁によれば、訪日外客の平均宿泊数は10泊程度である。東京都調査では東京に6泊程度、京都市調査では京都に4泊程度滞在する（表4-4、4-5、4-6）から、平均的には他地域での宿泊に余裕がないことになるが、地方部のみの訪問者も北海道、九州など訪日客の四分の一程度は存在している。全国平均の消費額は中国本土からの訪問者の買い物額が突出して大きいが、東京都での消費が大きく、2016年の京都市においては、北米、台湾からの訪問者の消費額の方が大きくなっている。

 

宿泊費への消費額は、ハワイでの消費行動と同様に、為替や滞在日数にも影響を受けるものの、欧米からの訪問客が極東からの訪問客に比べて多額であることが、特徴的である。韓国、台湾居住者は、経済的で旅慣れた消費行動を示していることもうかがえる。韓国住民は国内旅行と同じ感覚で京都などの日本を旅行しているのであろう。



京都市の2015年及び2016年の2年分の調査結果を比較して見ただけでも、国・地域別の総支出額の変動が大きくなっている。京都市を訪れる外客の行動に変動が大きいのであろうが、統計上の技術的な限界も示しているのであろう。マカオ観光局は中国本土来訪者を主要省・市別に分類した統計を作成している（表7-3）が、中国本土来訪者の母集団が大きくなれば、訪日外客の地域別の分類を細分化する必要が出てくる。

表4-7は、人口規模において中国本土を下回る欧州人が欧州内を旅行する場合の調査データであり、一回の旅行に平均330ユーロを使い、一日当たり60ユーロを消費している。その結果は他のデータと比較しても妥当なものと判断されるが、訪問先における消費水準は、当該訪問先の物価水準を反映し、高所得地域で支出額が多いことが理解される。また、地域振興策として外客誘致を考える場合、極東地域内の旅行行動が成熟すれば、支出額も欧州的な構造に落ち着いつくと考えられ、既に韓国、台湾にはその兆しが見え始めている。



**4-3　過剰観光（overtourism）への対応とCAP制度**

1965年鎌倉鶴岡八幡宮裏山の御谷で宅地造成開発反対運動が発生した。大佛次郎 が中心であったことから全国的に注目され、日本版ナショナル･トラストである（財）鎌倉風致保存会が設立され募金運動が行われた結果、御谷の山林の一部、1.5ヘクタールが買収され、宅地造成は中止された。この運動を契機に、同年、自由民主党、日本社会党、民主社会党共同提案により 古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法が制定され、規制が厳しくなった。1970年12月28日参議院建設委員会で田中伊三次が行った同法提案理由説明では「俗悪な娯楽、観光施設、工場等、その環境にふさわしからざる宅地の造成、建物の建設計画などがみだりに進められ、それがために、古都のユニークな風趣景観が著しくそこなわれようとしております」（下線は筆者。以下同じ）としている。観光基本法制定2年後のことであった。

京都市の西芳寺はかつては誰でも参観できる「観光寺院」（西芳寺の表現）であったが、拝観料課税騒動の発生した1977年以来事前申込制を採用して現在は3000円の拝観料を徴収している。しかし京都の社寺としては例外であった。京都市は固定資産税が非課税の宗教施設が多いところから、財源不足を補うため、文化観光施設税等が実施された。1985年後継の古都保存協力税が実施に移されたときに、行政と宗教団体の紛争が拡大し結果的に消滅した。

京都は偶然に戦災9を免れたが自らの手で街並みを破壊したとアレックス・カーに指摘された10。ヴェニツィア本島は世界遺産も町ぐるみで登録されているが、京都市の都市規模では町ぐるみの現状維持は困難であり、都市住民が生活できない。従って寺院等の施設が登録されたのである。

中国人旅行者の急増により地価上昇が激しくなった済州島では入域制限（CAP）制度が検討11されたものの、その中国人旅行客の減少（表1-3）により議論は沙汰闇になってしまった。ヴェニツィアでは2011年（1400隻225万人）から見れば減少気味ではあるものの、年間千隻の旅客船が入港し、増加する観光客のCAP制度を主張する住民の存在が報道されている12。バルセロナ、オリンピック開催に消極的な態度をとったローマについても、研究者は過剰観光として関心を持ち出しているが、ガラパゴス諸島を第一号とする世界遺産条約は、先進国の援助を基にしたCAP制度をもくろんだものであり、それよりも昔に、鎌倉では過剰観光にも対応できる施策を始めていたのである。

**4-4　自治体観光施策の抱える政策的不協和**

**4-4-1　一貫性に欠ける自治体の宿泊施策**

旅行商品の三大構成品目である交通費、宿泊・飲食費、観劇等費は非日常の奢侈的なものと認識され、戦費調達のための対象として通行税、遊興飲食税、入場税等が発足した。戦後も引き続き存続したが、旅行が日常化すれば、これらが大衆課税と意識されることは必然であり、1989年に創設された消費税に吸収された。しかし、10%の課税率である料理飲食等消費税は都道府県の重要な一般財源であり税収不足に陥ることから、引き続き特別地方消費税として存続された。その当時は今日ほど観光に対する政策的期待は高くなく、その後の宿泊業界等の強い陳情により、結局2001年から特別地方消費税は廃止された。

米国フロリダ州オレンジカウンティ（人口130万人、一人当り所得2万5千ドル）では1979年から、6か月以内の期間、住居施設、宿泊施設（キャンプ場やトレーラーハウス等も含まれる）を借り受ける者に対して、賃料等に6%課税するTourist Development Taxを導入しており、1988年の収入は20百万ドルであった。自治体の観光政策が注目されるようになり、この制度にも関心が寄せられることとなった。しかし、廃止された料理飲食等消費税の1988年度の予算額は、東京都1450億円、大阪府482億円であり、人口規模を勘案すると、オレンジカウンティが特別に高額な税を課しているわけではなく、料理飲食等消費税がそのまま存置されていれば観光施策の貴重な財源となったはずであった。東京都議会本会議において石原都知事は「料飲税、特別消費税が廃止されました。（中略）結構な結果だと思いますが、それをもって観光が促進されるわけではありません」（2001年3月14日）とし、宿泊税を導入したと発言している。東京都が宿泊税を導入した翌年の2002年における当該税収は12億円であり、同年のTourist Development Taxの税収は93百万ドルであった。2015年における東京都宿泊税収入21億円に対してTourist Development Tax 税収は226百万ドルと10倍規模であり、観光財源として、両者に大きな差がついている。自治体における体系的な観光政策論議が欠如していた結果である。

4-4-2　**自治体政策の不明確性からくる課税主体論議**

地方交付税制度が機能している間は、自治体は目的税を必要とする状況にはなかった。普通税にわざわざ観光関連の名称を付する場合には、課税対象が観光施設であることを強調する意図があり、その収入を観光振興等に使用する政治的意図をこめる場合もあったが、制度として観光に限定して支出される目的税ではなかった。本格的な観光に関する目的税は、東京都の宿泊税であった。国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興を図る施策に要する費用に充てるために、法定外目的税として制定された。宿泊業界等の強い要望により特別地方消費税が2001年度に廃止された後、改めて目的税たる宿泊税が導入されたため、結果として再び奢侈税的性格を強調しなければならず、一定額を超えたものに課税されることとなった。

目的税は、使途が特定されることから、納税者に対して負担と受益の関係が比較的わかりやすいことがメリットとして指摘される。しかし目的が制限的で厳格であれば負担金、手数料に近づく。自治体が観光キャンペーン実施に当たって、地域の観光事業者に負担金を求める受益者負担金や観光地で観光施設整備維持のため利用者に負担金を求める原因者負担金と区別がつかなくなる。その一方で目的が不明確で限定的でなければ普通税に近づく。観光は制度論的に考察すれば概念が不明確であるが、社会的には存在が認識されるものであり、目的税として成立しやすい土壌がある。観光地域づくりといった地域振興策として普遍的に採用可能な事業を使途にすれば、その性格は普通税とほとんど変わらないものとなる。

東京都宿泊税は、旅館業法に規定する[簡易宿所](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%B0%A1%E6%98%93%E5%AE%BF%E6%89%80)及び下宿、[国家戦略特区](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E6%88%A6%E7%95%A5%E7%89%B9%E5%88%A5%E5%8C%BA%E5%9F%9F)によって都知事の許可を得ずに営業される特区民泊施設並びに[住宅宿泊事業法](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%BD%8F%E5%AE%85%E5%AE%BF%E6%B3%8A%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E6%B3%95)に規定する[民泊](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%B0%91%E6%B3%8A)施設には課税されない。1万円未満の宿泊も非課税としている。東京都は、国際観光登録ホテルの宿泊者の外客比率が極めて高く、都民の納得も得やすかったのであろう。

訪日外客が増加したことから府民の納得も得やすくなり、大阪府においても宿泊税が2018年から施行された。簡易宿所及び特区民泊にも課税されるが、1万円未満の宿泊は非課税であるところから実質は非課税である。京都については、京都府ではなく京都市が2018年10月1日から宿泊税課税を実施する。修学旅行生と、住機能の性格が強い下宿営業のみ対象外とし、簡易宿所、民泊施設も対象施設としている。宗教法人に対する非課税措置が大きく影響し、税収確保の必要性から高額課税となっており、観光目的税とはするものの、限りなく普通税に近い大衆課税となっている。

その他の自治体でも目的税としての宿泊税の検討が始まっているが、宿泊税の抱える大きな問題は、固定資産税の減免に関する不均一課税を認める国際観光ホテル整備法との政策的不協和が発生していることと、自治体が課税主体となる場合の目的となる観光振興が不明確である点である。都道府県が行う観光政策と市町村が行う観光政策の制度的整理がつかないまま、財源対策として先行してしまったのが、京都市宿泊条例である。旅館業法の所管は京都府知事であり、区域としての京都府には固定資産税の不均一課税を実施する宮津市及び京丹後市が含まれていることから、議論すべきことは多かったはずである。京都市宿泊条例が規定する「国際文化観光都市としての魅力を高め，観光の振興を図るため」の観光振興と京都府が行うべき観光振興との間の政策論議が不足したまま実施されるのである。

**4-4-3**　必要とされる短期滞在者と長期滞在族への考え方の整理

自治体は長期滞在者の確保に熱心ではあるものの限界があり、交流人口の拡大として観光施策に力を入れている。その一方で、別荘族等に対しては特別の負担を求める施策を同時に実施する自治体があり、宿泊税等増大する外国人旅行者への課税も検討され始めているが、体系的な観光・人流政策論議が不足したまま実施されれば、問題も発生する。

温泉地では住民に加えて入湯客が存在するということから、増加する行政需要対応として入湯税収入が確保されている。それでも財源不足ということから、熱海市では1976年から一戸建別荘、リゾートマンション等に対して別荘等所有税を課税している。その一方で熱海市は国際観光ホテル整備法に基づき、熱海市の判断で固定資産税の減免措置を登録ホテル、旅館に対して講じている。自治体としての観光施策に政策的な一貫性がみられない代表例である。

高原リゾートとして知られる山梨県・清里の所在する高根町（現北杜市）は1998年に水道の基本料金を改定した。住民登録のない別荘所有者は月3000円から5000円に、それ以外の一般契約者は月1300円から1400円に値上げし、両者の年間水道料が同じ水準になるようにした。これに対して別荘所有者等が条例無効等を求め、最高裁は、「格差は合理的な範囲を超えており、条例は住民の差別的な取り扱いを禁じた地方自治法違反として、町側の上告を棄却した（2006年7月14日）。地方自治体の観光施策について、体系的な観光人流政策論議が求められる所以である。

**5**　**高緯度寒冷地という条件不利地域における外客誘致策**

5-1　**高緯度観光地における宿泊日数と住民所得の関係**

旅行先進地域である欧州における受入地域の平均宿泊日数は、加重平均すれば一トリップ当たり平均5泊以上している（表5-1）が、平均を超える地域は英国を除きすべて温暖地域である。逆に平均宿泊日数が少ない地域は、バルカン諸国を除けば、ノルディック諸国に、スイス、独国といった寒冷地である。極めて常識的な結果となって表れている。

その一方、寒冷地は宿泊日数が短く、温暖地域は長いという傾向があるものの、国民所得は寒冷地においても温暖地域を上回る地域が所在し、宿泊日数と地域住民の所得には相関関係がみられない。このことは、日本において、地域振興策として国際観光を考える場合にも念頭に置いておかなければならない。

これまで北海道は、フィンランド、アイルランドなど欧州の一国に相当する規模の地域経済社会を形成すると主張してきた。しかし同じ寒冷地であるアイスランド、アイルランド、アラスカの一人当たりの名目GDPは北海道の2倍以上であり、出国率においても二けた以上の差がある。なかでもアラスカは資源が豊富なこともあり、北海道の三倍近い豊かさを示している（表5-2）





北海道庁はこれまでは外客数が少ないとの認識を強調し、「北海道観光のくにづくり行動計画」では110万人（2012年）としていた。しかし実は北海道の道外入込客数は 2007 年度においても 649万人とベルギーを訪れた外客数700万人とほぼ同程度であった。現在では道外客804万人（表5-3）と宿泊客が多く、150万人になる中国本土、台湾、香港からの訪問者を中心に外客も230万人（表5-4）になり、むしろ道民所得が見劣りするようになった。



北海道にとっての有力観光客市場をひかえる羽田と札幌の距離は約870キロであり、札幌・博多間は 1820 キロである。欧州諸国にとっての有力観光客市場であるベルリンからコペンハーゲンまでの距離は350kmであり、ウィーンまで500km、ロンドンまで900km、マドリッドまで1850kmであるから、北海道が地域振興策として遂行するのであれば、外客誘致に注力する施策は費用対効果分析を含め検証が必要である。



**5-2　高緯度地域アラスカにみる地域観光施策**

**5-2-1　富裕地域のアラスカ**

アラスカの一人当りの名目GDPは、鉱物資源の産出等により全米の中でも裕福な州の一つである。このアラスカにおいては、クルーズを中心とした観光産業も重要な雇用機会の確保の場と認識されている。1997年から2008年の間にアラスカの訪問者数が2倍に成長し、50万人から100万人になった。しかし2009年から2010年かけて訪問者が減少した（表5-5）。



**5-2-2　環境規制と課税騒動**

****

減少理由は2006 Primary Election Ballot Measure No.2により発効したクルーズ税（The Commercial Passenger Vessel （CPV） excise tax）にある。2007年から4つの新税が課されるようになり、**大半が州政府を通じて自治体に配布された（表5-6）。その結果**クルーズ客は17%減少し、2009年に1億6500ドル歳入が減少した。

表5-7はアラスカクルーズを含め地元州政府、市町村に関わる各種公租公課等の規模をあらわしている。クルーズ船への課税そのものは自治体の歳入に占める割合からしても1割程度であるが、クルーズ客の減少は鉄道運輸収入をはじめ関連する歳入に大きな影響を与えることが同表から理解できる。その結果2011年のクルーズシーズンから一航海一乗客に対する税率が46ドルから現行の34.50ドルに引き下げられた。日本の自治体における宿泊税等の実施に当たっても、参考となるものである。



**5-3　地域振興策としてのウィンタースポーツへの取組**

**5-3-1　ウィンタースポーツと冬季オリンピック**

1924年仏国のシャモニーから始まった冬季オリンピックは、1940年札幌で開催される予定であったが、幻の東京オリンピックとともに中止になった。1972年に札幌オリンピックが開催され、1998年の長野オリンピックが日本のウィンタースポーツのピーク時であった。

2015年に観光庁が作成した「スノーリゾート地域の現状」によれば、スキー人口はピーク時（1998年）の4割強の770万人にまで減少、スキー等関連用品の売り上げもピーク時（1991年）の四分の一に減少し、特殊索道（スキー等には限定はされないが）の輸送人員、運輸収入もピーク時（1991年）の3割に減少している。







欧米のスキー人口は日本のように激減しているわけではない。米国には463のスキーリゾートが存在し、5400万人以上のスキーヤーが押しかけ（表5-9）、消費単価も上昇している（表5-10）。ブリティッシュコロンビアのウィスラー・ブラックコムは1968年オリンピック誘致には失敗したが、それを契機に投資を継続し2010年ヴァンクーバーオリンピックを成功させ、世界最大のスキーリゾートになっている。その一方、スイス国内のリフト運営会社の収益構造は悪化しており（表5-11）、助成金頼りの経営を余儀なくされている。暖冬の影響、スキー人口の減少に加え、近隣諸国のスキーリゾートへの流出が影響しているのである。

5-3-2　**豪州と北海道の比較**

スキーは自然条件に左右され、スキー場は積雪情報をネットで速報する体制をとっている。当然、南半球と北半球で季節的すみわけをしている。豪州におけるスキー層は40万人前後であり、日帰層は極めて少ない。3万人以上の外客スキーヤーも400万泊の宿泊をしている（表5-12）。豪州ヴィクトリア州においては、スキーヤーは半数近くが100泊を超える宿泊をしており、行動形態も一人旅が6割近くを占めている（表5-13、5-14）。このため一般的にはスキーは富裕層が行うものとなっている。豪州のスキー場は、英国とニュージーランドを除けば、季節が逆である北半球の中国本土、アセアン諸国等のスキーヤーが利用している（表5-15）。北海道庁は、豪州からの北海道来訪者の平均宿泊数（表5-4）が長い（13.9日）のはスキーという認識のようであるが、冬季においても倶知安、留寿都、トマムでは平均4日と、他国旅行者と比べても際立って長期というものではなく（表5-16）、むしろ前年度比では短縮化傾向にある。話題になったニセコ町では豪州スキー客が多いということではない。そのためニセコ町では、外国人観光客は倶知安スキー場周辺に集中して行動し近隣の回遊性が乏しいと問題視しているくらいである13。



 

**5-4　金融危機を乗り越えたアイスランドの教訓**



高緯度観光地のアイスランドは、2008年の世界金融危機で、国家財政が破綻するほどの打撃を受けた。現在、観光業が現在の国の主要な収入源となっており、2015年は外貨収入の31%が観光業によるものであった。しかしこの観光客の急増（表5-18）に対して自然保護等の観点からのCAP規制まで報道され始めている14

アイスランドに所得水準で劣後するにもかかわらず、北海道では一部のマスコミが外国人の土地買収に対して危機感をあおっている15。北海道開発は全国総合開発計画でも苫小牧東部等巨額の国家資金が投じられたが成果を得るには至っていない。外国人観光客に魅力ある施設投資が必要であるならば、集客力のある外国資本の受入が現実的な観光施策である。

**６　沖縄等低緯度地域の離島における外客誘致策**

表6-1はリゾートを主体にした離島地域の観光状況であり、沖縄の所得水準は欧州のキプロス、マルタとほぼ同じ水準である。しかし、国内旅行客のウェイトが高いハワイと比較をすると、定住人口は同じ約140万人、2016年の島外からの訪問客もそれぞれ880万人、860万人と大きな差はないが、一人当たりの名目GDPは21世紀に入っても大きく差がついたままである。人口規模が小さい済州島との比較においても島民所得では引き離されている。沖縄の観光政策は地域振興策として推進されており、島外客が増加しても県民所得が伸びない原因を解明することが政策課題である。

なお、小笠原村の経済状況は一人当たりGDPで240万円（2003年度）と推論されている16。デフレが長く継続したことから、現在でも大きな違いはないであろう。



**6-1　ハワイ　～日本住民旅行客の行動分析を兼ねて～**

**6-1-1　市場の多方面展開**

ハワイへの域外到着客は約880万人であり、ホノルル空港に到着したカナダ、メキシコを除いたOverseas客は220万人となっている。この数字は島外客が860万人、外国人客が200万人の沖縄と同じ状況である（表6－2，6－3）。





ハワイ州観光局は2015年8月に、2015～2020年における観光業の計画をまとめ公表している。その中で、ハワイ観光業の強さとは、一年中過ごしやすい気候、自然資源と独自の文化がその本質であるとするものの、日本人観光客のハワイに対する嗜好は他国とやや異なっているとする。計画の中で、旅行先の選定で重視するポイントの中においてハワイが該当する項目として、米国西部、米国東部、カナダからの観光客は「リラックスでき元気が出る」、「ロマンティック」、「他のどこにもない景観」などを挙げている。その一方で、日本人は、「日本語が通じる」、「ショッピングに最適」が上位に並び、「ハワイ文化に触れること」に対する意識が相対的に低いとする。そのハワイの文化であるが、関係者は「独自の分化」とは言うものの、太平洋の楽園ハワイのイメージがハリウッド映画から作られたことは観光業界ではよく知られている。フランダンスはタヒチ等からの輸入であり、ウクレレは西洋人が持ち込んだギターを改良したものである。アロハシャツに至っては日本人が持ち込んだ着物を基にしているのである。

1960年代から航空機の発達により旅行客が急激に増加した。1970年代からの増加は日本人観光客の増加が寄与している（表6-4）。





ハワイは、米国西部、米国東部、カナダ、日本米国西部 （54.8%）米国東部 （30.3%）日本 （3.2%） カナダ （2.8%）及びその他におおむね市場区分され、国内、国外といった区分はない。日本の需要が最盛期から半減した時期、旅客数では米国西部が補った。日本からの訪問が2009年にはピーク時1995年の半減（表6-5）する一方で米国西部からの訪問者が増加した。消費額においてはカナダが埋め合わせをしている（表6-6）。これからのマーケットとして中国本土に注目をし、データ集めにも余念がない姿勢がみられる。



**6-1-2　通年型の観光地の形成**

常夏の島だけに繁忙期への集中度が低いものの12月が最も旅客が多い。カナダと日本は対照的である。カナダは冬季の避寒目的がはっきりしている。日本は夏休期に集中しており、休み方の習慣が表れている。中国のウェイトが高まると、春節、国慶節等がハワイの観光シーズンにも影響する。

訪問する島は、オアフ島訪問率が高率であるものの、米国、カナダの集中度は低く、アジア勢が突出し中でも日本住民の集中度が高い。滞在日数は米国、カナダと比べればアジアからの訪問者は短い。

**6-1-3　ハワイにおける消費行動と属性**

個人手配の割合は、米国西部・東部、カナダ、欧州 、ラテンアメリカ、ニュージーランド、豪州は6割を超え、台湾も5割を超えている。アジアの中では、出境率の高い台湾、韓国が個人手配率も相対的に高く、旅慣れている。日本住民のリピート率は高いものの、個人手配が少ない。米国も日本も団体旅行やパック旅行での消費額が多くなる傾向がある。宿泊設備は、アジア勢のホテル使用率が高く、米国、カナダからの来訪者のホテル利用は半数程度であり、タイムシェア、貸家・友人宅と多岐にわたる。

訪問目的のうち8.4%はVFRである。VFRは平均11.61日滞在と長期であり、90.2%は自己手配による。旅行同行人数は1.76人であり、6割が友人親戚宅に宿泊し、ホテル利用は27.1%である。今後の増加が期待できる韓国、台湾、中国本土客にVFR目的が増加するであろう。日本住民に増えているMCI（meetings, conventions and incentives）目的の旅行者はオアフ島、ホテル志向が高く、滞在日数は7.54 日と相対的には短期間である。

消費行動はアジア勢の買い物比率が米国、カナダと比べて三倍以上多い。低下傾向にはあるものの特に中国は160ドルと多額の消費をしている。宿泊費は米国・アジア間にあまり差がない。一人一日当たりの消費額は、団体手配等より個人手配が、MCI参加よりもレジャー目的が、初めての訪問者よりもリピーターが、ホテル宿泊者よりもタイムシェア施設のほうが、それぞれ少なくなっている。また、その場合であっても、米国西部からの来訪者は、米国東部からの来訪者よりも、そして米国東部からの来訪者は日本からの来訪者よりも安くなっている。ハワイ訪問者は「初めての訪問は、MCI目的に団体手配によりオアフ島のホテルに宿泊し、多額の買い物をする」が、旅慣れてリピーターになるに従い「VFR目的に個人手配によりマウイ島等のタイムシェア等を利用し、買い物も抑制気味になる」という観光行動論的仮説の組み立てが可能である（表6－7）。



**6-2　沖縄における観光の分析**

沖縄県の観光政策は、復帰直後から国の政策として特別法等により措置されてきている。軍関係比率、観光比率が高い点でハワイと類似性がみられる（表6-8）。しかし、県民所得は、ハワイ州は勿論のこと、熱海市（2016年名目GDP363万円、人口3万人）や全米では所得水準が低位にあるフロリダ州（表2-1）との比較においても劣後する。







沖縄が東シナ海及び南シナ海を中心とするクルーズ船の主要寄港地になることは地理的に可能性を秘めている。極東地区居住者は日本人よりも海路利用率が高い（表6-9、9-10）。中国本土来訪者は外洋に接する機会の少ない内陸部居住者を中心に相対的にクルーズ志向が高く、日本人が好むパノラマ景でなく、西洋人と同じく船からのシークウェンス景17をめでているようである。需要発生地である香港、上海、大連、天津等がクルーズ船のマザーポートとなる可能性が高いものの、航空機によるアクセスを便利にし、日本全体としての沖縄の有利性を発揮できる制度的な整備（入国手続、関税等）をはかることにより、中国大陸部の諸港との競争力向上を図る政策が求められる。カリブ海島嶼国においては、典型的なオールインワン商品であるクルーズを利用する客のウェイトが高い地域よりも、航空旅客のウェイトが高い地域のほうが経済的に繁栄している18。その点では、沖縄は航空交通の要所となっており、観光地しての優位性を維持しているといえる（表6-9）。

 



沖縄の島外客は約860万人と北海道ともほぼ同じであり、外客も約200万人と北海道とほぼ同じ程度である。宿泊日数は短縮化傾向にあるものの、日本人の国内旅行の平均滞在日数1．7泊よりは長い（表6-11）。しかしハワイの平均滞在日数9.12日にははるかに及ばない。消費単価は訪問客一人当たり76000円（表6-12）と京都を訪れる日本人宿泊者の45000円よりは多いものの、長期的には低迷している（表6-13）。日本経済がデフレ状態であることがここからもうかがえる。ハワイ訪問者消費額21万円に及ばないのは滞在日数が影響している。ハワイでも一人一日当たり消費額は平均191ドルである。極東からの来訪者の増加を、ハワイ並みの消費構造に近づけられるかがこれからの課題である。幸い外客のウェイトが高まってきており、平均消費単価、宿曰日数も回復傾向にある（表6-14）。

**6-3　国際観光に特化した地域振興策の限界～ギリシャの例～**

ギリシャは人口1100万人、一人当たり名目GDPは18千ドル（IMF）であり、沖縄よりも低位にある。そのギリシャには、年間2千万を超える旅行客が訪問し、訪問客は平均8.4泊と長期滞在である（表6-15）。

2010年の経済危機以来ギリシャ人の平均所得は減少している。外客の総トリップ数、総宿泊数、総支出額は増加しているが、平均宿泊日数、平均支出額は減少している。自国民は、国内旅行は減少させるものの海外旅行は増加させている。国内旅行の宿泊先は民泊が多い。沖縄と比較して、所得水準が減少しているにもかかわらず、インバウンドはもとより、アウトバウンドも国内旅行も活発である。世界銀行の勤労者一人あたりGDPで比較すると、日本は7万ドル、世界37位と低位になり、ギリシャ（72584ドル）や韓国（70011ドル）がほぼ同等となってしまうことがこのことを裏付けているかもしれない。



地域の観光政策として宿泊期間の長期化が唱えられるが、宿泊機関が長期化しても必ずしも所得向上につながらないことにも留意しておかなければならない。ギリシャは外客が平均7泊していても、地域住民の所得向上には必ずしもつながらず、沖縄以下の所得レベル（IMF統計）にとどまっている。外客の消費構造だけではなく、地域内の経済乗数効果が向上する施策をこまめに実施する必要がある。沖縄県内の市町村ごとに細かく分析を行い（表6-16）、住民所得の少ない地域を中心に国の制度を最大限活用できる政策を実施してゆくことが必要である。



**6-4　済州島で実施された権限移譲策による国際観光施策の成功**

2011年に105万人だった済州道の外国人観光客は2014年には286万人と急増した。2015年は中東呼吸器症候群（MERS）の影響を受け262万人にとどまっている。中でも中国人の割合が2013年から急拡大し、2015年には85.3%を記録している。それでも、島外からの観光客数が1300万人であることから、国内からの旅行客のウェイトが高いことがわかり、金浦・チェジュ間は世界最多の旅客数（IATA片道基準で2016年は650万人、第二位の羽田・新千歳は620万人）を誇る航空路線となっている。

済州島は、済州特別自治道設置及び国際自由都市造成のための特別法に基づき、韓国内唯一の特別自治道として、テロ支援国家など11カ国を除くすべての国の国民がビザなしで30日間旅行できるようになっている。

国から観光関連三法（観光振興法、観光開発振興基金法、国際会議産業育成法）の権限を一括委譲されたことによって、済州島の実情に合った独自の国際観光戦略に取り組むことが可能となった。韓国国内において、これら国の出先機関の移管も含めた大幅な権限委譲は、済州島への一国二制度の導入とも評されたが、同島は権限の委譲以降、独自の国際観光戦略や内外からの投資 誘致戦略を推進し、短期間で着実に成果を示している。

済州島の国際観光戦略において、まず、最大の効果を示したのが、中国インバウンドの誘致拡大政策である。済州特別自治道は、国から委譲された権限をもとに、2008 年から中国を含めた無査証入国許可の対象国・地域を180カ国に拡大する規制緩和を行うのと同時に、LCCである済州航空の就航や国際クルーズ船の寄港、国際会議等の誘致を中心とした国際観光戦略に積極的に取り組んでいる。この結果、2007年には、済州島への外客数は約54万人であったのが、2011年には、約2倍の約104万5千人に達している。その外客では特に中国人観光客の増加が著しかった19。

その結果済州島の住民の一人当たりのGDPは三万ドルと、沖縄を上回る水準となっている（表2-2）。外客数や島外客数が増加しても県民所得の向上にはつながっていない沖縄県の国際観光政策にとって、この地方分権の手法は大いに参考にすべき事例である。しかし2016年以降の中国本土客の激減（表1-3）は済州島観光にも大きな影を投げかけており、尖閣諸島問題を抱える沖縄観光の施策を実施するにあたっても、最大限留意しておかなければならない。

**７　人為的施策（IR）の国際観光施策としての評価**

**7-1　リゾート法とIR推進法の評価に見られる不協和**

観光及び地域経済の振興に寄与することを目的とする、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（IR（Integrated Resorts）推進法）が2016年に成立した。同法提案理由説明では明確に国が行う地域観光政策としてIR推進法を位置づけている。ここにいう特定複合観光施設とは、カジノ（定義はされていない）の存在を前提として、施設会議場施設その他の観光の振興に寄与すると認められる施設が一体となっている施設で、民間事業者が設置及び運営をするものとされている。この特定複合観光施設は、地域の特性を生かしつつ真に国際競争力の高い魅力ある観光地の形成の中核としての機能を備えたものとなるように必要な措置を講ずるものとしている。

IR推進法は、民間ギャンブル事業を地域振興策として位置づけた初めての法令である。1940年東京オリンピック構想時、川崎において競犬場が民間関係者で構想されたが実現しなかった。戦後制定されたモーターボート競走法は観光事業の増進は目的とするものの、地域振興は目的としていない。その他の公営ギャンブル法も、財政振興等は目的とするものの、地方振興は目的としていない。沖縄振興特別措置法等地域振興法は観光政策が位置付けられているものの、地域が沖縄に限定されたものであり、IR推進法が全国規模で観光政策を地域振興の中心に据えた最初の法令である。

IR推進法と総合保養地域整備法（リゾート法）の大きな違いはカジノの存在である。IR推進法は刑法の特別法でもあり、自治体政策に関するものではない。カジノがなければリゾート法の改正でも対応が可能である。観光研究者の多くはリゾート法には事後的ではあるものの批判的であった。観光を中心とする地域振興等を目的とするIR推進法がまだ実施前であるといは言え、観光研究者間の活発な論議はほとんど行われていない。自治体が行う観光政策の体系的な論議も行われていないということになる。

**7-2　地域振興策としてのギャンブル**

**7-2-1　地域差別化が困難なギャンブル事業**



規制解除による観光資源としてのカジノそのものには他地域のカジノとの本質的違いは存在せず、周辺リゾート施設の個性により差別化をはかることとなる。周辺リゾート施設は差別化をはかれば図るほど収益性にリスクを負うものであり、カジノからの収益の還元が前提となりがちである。

IR推進法はカジノが地域経済の振興に寄与するという認識であるが、米国では[アーカンソー州](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%82%A2%E3%83%BC%E3%82%AB%E3%83%B3%E3%82%BD%E3%83%BC%E5%B7%9E)、[ユタ州](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%A6%E3%82%BF%E5%B7%9E)に加えて観光地の[ハワイ州](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%8F%E3%83%AF%E3%82%A4%E5%B7%9E)においても、一切のギャンブルが禁止されている。また、自国民のカジノ利用を重視するラスベガス住民の実質一人当たりの所得額は回復基調にはあるものの、2016年ではネバダ州平均、全米平均を下回ったままである（表7-1）。

**7-2-2　地域振興策としてのマカオ等のカジノの状況**

マカオは三浦市より少し大きい地域に65万人が暮らす都市である。そのマカオのカジノ売上が2006年に69億5000万ドルに達し、[ラスベガス](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%A9%E3%82%B9%E3%83%99%E3%82%AC%E3%82%B9)の推計65億ドルを超え世界最大のカジノ都市となった。カジノ市場の対外開放からわずか4年でカジノ都市として世界首位に躍り出た背景には、膨張する中国の経済からあふれ出るチャイナ・マネーと、新たな市場であるマカオの国際カジノ産業に流れ込む外資があったと分析されている。このことは、マカオ訪問者の9割が本土等からの中国人であり（表7-2）、しかも所得の高い広東省等からの訪問客が圧倒的に多いことからも推測できる（表7-3）。

ゲーミングを主目的とする者の多いマカオ宿泊者の滞在日数は平均1～2泊程度（表7-4）であり、ゲーミング目的のウェイトも低下してきている（表7-5）。マカオ来訪者は2013年には500億ドルを超える消費をし、そのうちゲーミングに448億ドルを支出していた。しかし2016年には総消費額は299億ドル、ゲーミング支出は223億ドルと急減している（表7－6）。マカオ政府はカジノにGaming Taxを課すとともに、ホテル、ナイトクラブ等にTourism Taxを課しており、その額は2014年162億ドルにのぼったものの、2016年は100億ドルに急減している。中国本土からの訪問者数は減少していないが、ゲーミング支出は控えざるを得なかったことによる影響が表れている。











シンガポール政府はIRとしてカジノを認め、2010年から2カ所で運営されている。日本はシンガポールを手本としてIR推進法を制定した。シンガポールへ訪問する外国人観光客は国籍を問わず、IRが有料施設としては人気の訪問地となっている（表7-7）。しかし、カジノ収入は2011年をピークに低迷しており、必ずしもシンガポールの経済状態に比例して上昇していない。カジノ専門誌“*Casino News Daily*”は、中国本土客数の減少を報道し、その理由を中国国家主席が退廃的行為を制限しビザ発給に制約が生じたことにあると報道（2014年11月7日号）している。中国政府の影響を大きく受けることを念頭に置いておかなければならず、外交の主体ではない自治体にとっては地域振興策としては限界を抱えるものであることを認識しておかなければならない。また、シンガポール住民のカジノ入場者も減少し、入場料の引き下げを行ったことも報道（2017年11月23日）している。



**8　地域づくり、街づくり策としての外客誘致策の課題と方向性**

国の国際観光政策目標は国際的に遜色のない外客数の確保であるが、その目標は達成可能となってきている。その結果、富岳遠望奇譚20に近い手放しの日本文化礼賛論が目立ち始めているが、むしろブーム到来前の中国人旅行者の素直な日本旅行の感想21を思い起こす必要がある。外客数の目標が達成された後の国は、自治体では実施できない、ヒトの移動等の円滑化をはかる人流構造の改革促進に重点を移行すべきである。

これまで、自治体の外客誘致策課題を、地域の特性に応じて論じてきたが、本章ではさらに総合的に考慮しておくべき課題を整理し、今後の政策の方向性を示しておく。

**8-1　増大する中国本土来訪者の影響への対応**

欧米の出国率、入国率が3～6割程度であることを勘案すると、中国本土経済が順調に推移すれば中国本土居住者の海外旅行者数は4億人程度、うち訪日数は3倍増の2千万人程度に落ち着くことになる。

マスターカード社が“*The Future of Outbound Travel in Asia/Pacific”*と題して作成した、アジア及び太平洋諸国の出国者数の予測を行っている。同社による行ってみたい外国の地に関する調査結果22は、ロンドン、パリ、ニューヨークが中国人の憧れの地である。従ってこれらの地は、中国の都市ごとの分析に加えて来訪目的まで調査している。VFRにリピーターが多いことも理解している。欧米志向が強い自治体も、中国出境游研究所、百度、携程旅行等の中国の動向に注目しておく必要がある23。同時に世界各地で開発・普及する観光資源等はいち早く中国各観光地に導入され、それを進化させる速度も速くなっている。このことを地域住民に理解させられる自治体の外客誘致策は効果が期待できるはずである。

**8-2　旅行者の意識・行動のボーダレス化と行動分析手法の変化への対応**

これまで訪問外客の分析に力点が置かれてきたが、旅行収支等は各国の人流構造を反映しているにすぎず、将来戦略を立てるには不十分であり、人流構造全体を把握しておく必要がある。越境統計数は国の大きさ、政治体制の影響を受けるものであり、周辺国の経済発展と相互に影響しあう。シェンゲン条約の普及した欧州主要国においては、国境の意味が薄れ、国内旅行と国外旅行を同じものとして行動分析を行っている（表8-1、8-2）。この国内外を同等に分析する傾向は台湾の旅行行動分析にも表れている。

2014年の欧州主要三か国英仏独の居住者の宿泊旅行を比較すると、年間旅行回数に大きな違いがない。国内宿泊旅行は、仏国居住者が16泊と際立って多く、独国居住者は約7泊、英国居住者は5泊である。国外宿泊旅行は、逆に仏国居住者が最も少なく、独国居住者が多いものの、英国居住者は一回当たりの宿泊日数が多く消費金額も多い。仏国は国内に旅行先となる地域を独国、英国よりも多く抱えているからであろう。シェンゲン条約、共通通貨制度、ＥＵといった人流の壁を低くしている欧州内居住者は、国境を問題にせず旅行目的地を選択しているのであろう。





**結語**

成熟した旅行者の行動は、国ではなく、どの都市、地域に出かけるかという意識に変化する。自治体が行う旅行者行動の分析も、どの都市、地域からどの都市、地域を訪問するかという、地域特性に応じて行われなければ役立たなくなる。極東では中国に人口が一千万人を超える巨大都市が数多く存在（表8-3）し、都市間人流の大半が中国大陸関係のものとなってゆく。その意味では欧州とは違った形で、極東における旅行者意識のボーダレス化が生まれる可能性が高い。米国が国の国際観光施策を行わないように、地域振興策としての国際観光施策も、国というひとくくりではなくなる。中国大陸のどこからの旅行者であるかにより対応が図られてゆくこととなり、もはやそこでは国境意識は消滅している。そうなれば、日本の自治体が字句「国際観光」を標榜して観光政策を展開する意味はなくなる。「内主外従」でもなく「内外無差別」になり、その結果、国以上に自治体の実施する観光政策は逆に国際的になるのである。



注

1　寺前秀一著「概念「「楽しみ」のための旅」と字句「観光」の遭遇」横浜市立大学論叢社会科学系列68巻1号2016年12月

2　寺前秀一著『観光政策学』イプシロン企画出版2007年

3　寺前秀一著「地域観光政策に関する考察」『高崎経済大学　地域政策研究』11巻1号　2008年7月

4　寺前秀一著『観光政策・制度入門』㈱ぎょうせい2006年pp73-112

5　田中優子・松岡正剛『日本問答』2017年岩波新書pp293-294

6　深尾京司他2名編『日本経済の歴史2近世』岩波講座p.19

7　CNN　2014年1月24日

<https://www.cnn.co.jp/travel/35042899.html閲覧日2018年1月10日>

8　『梅棹忠夫著作集第21号』中央公論社、1993年p.103

9　戦災概況図京都

<https://www.digital.archives.go.jp/DAS/pickup/view/detail/detailArchives/0203000000\_5/0000000153/00閲覧日2018年1月10日>

10　アレックス・カー著『犬と鬼』講談社2002年

11　The Jeju Weekly 2015年11月26日Time to cap Jeju tourist numbers?

<http://www.jejuweekly.com/news/articleView.html?idxno=4984閲覧日2018年1月10日>

12　2016年11月4日lonelyplanet

<http://www.lonelyplanet.com/news/2016/11/03/venice-tourists-limit-numbers/閲覧日2018年1月10日>

13　RESAS関連情報　北海道ニセコ町

<http://www.meti.go.jp/press/2017/06/20170602005/20170602005-5.pdf>

14　クーリエジャポン2016年12月29日

<https://courrier.jp/news/archives/71919/閲覧日2018年1月10日>

15　産経ニュース2016年2月26日

<http://www.sankei.com/premium/news/170226/prm1702260032-n1.html閲覧日2018年1月10日>

16　国土交通省が17年度に実施した「小笠原諸島における経済構造及

び自立化調査報告書」による島内GDP56億円を人口2339人で除した数字

17　西田正憲著『瀬戸内海の発見』中公新書1999年

18　寺前秀一著「国際人流・観光における政策目的及びその評価指標における考察」『横浜市立大学論叢社会科学系列第69巻第1号』pp184-195　2018年1月15日

19　新井直樹著「韓国・済州特別自治道の国際観光戦略」『都市政策研究第14号』pp39-49　福岡アジア都市政策研究所2013年1月

20　ロナルド・トビ著『「鎖国」という外交』小学館2008年

21　Newsweek　2013年05月21日　<http://bit.ly/2rDKH36閲覧日2018年1月10日>

22　マスターカード社HP

<http://www.masterintelligence.com/content/dam/intelligence/閲覧日2018年1月10日>　<documents/Future-of-Outbound-Travel-in-Asia-Pacific.pdf閲覧日2018年1月10日>

23　張兵著『訪日中国人から見た中国と日本』日本僑報社2016年