

日本の観光政策の変遷と展望

—コロナ収束後の持続可能な観光に向けて—

新井直樹

目次

はじめに

- I. 明治時代から戦前の観光政策
 1. 明治時代から戦前の国内観光と観光政策
 2. 明治時代から戦前の国際観光とインバウンド観光振興
- II. 戦後復興期(1945年～1950年代)の観光政策
 1. 戦後復興、外貨獲得のためのインバウンド観光振興
 2. 戦後復興と国内観光政策
- III. 高度経済成長期(1960年代)の観光政策
 1. 高度経済成長・国家イベントと観光政策
 2. 全国総合開発計画と観光政策
- IV. オイルショック後の観光政策(1970年代)
 1. オイルショック後の観光需要の低迷
 2. オイルショック後の地域観光振興の取り組み
- V. バブル経済期(1980年代)の観光政策
 1. バブル経済と観光需要の拡大
 2. バブル経済期の観光開発と海外旅行者倍増計画
- VI. バブル経済崩壊後の観光政策(1990年代)
 1. バブル経済崩壊とリゾート開発の頓挫
 2. バブル経済崩壊後の観光需要と観光政策の変化
- VII. 観光立国に向けた観光政策(2000年代)
 1. 観光立国とインバウンド観光振興
 2. 観光立国に向けた地域観光振興策
- VIII. アベノミクス・地方創生と観光政策(2010年代)
 1. アベノミクスと観光政策
 2. 地方創生と観光政策
- IX. パンデミックとコロナ収束後の観光政策の展望(2020年代)
 1. コロナ対策としての観光政策
 2. コロナ収束後の国内観光政策の展望
 3. コロナ収束後の持続可能なインバウンド観光振興策

おわりに

論文

はじめに

周知の通り、2020年からの新型コロナウイルス（以下、コロナ）のパンデミック（世界的な感染症の流行）によって世界の観光をめぐる状況は一変し、2010年代までの新興国の経済成長に伴う国際観光客数の増加と、その副作用として発生したオーバーツーリズムの問題は、予期せずして消滅し、今度は観光需要の急減と言う真逆の問題に直面することになった。

わが国においても21世紀に入ると、世界の動向と同様に、中国など近隣アジア諸国の経済成長に伴い拡大する国際観光需要を取り込むため国策としての観光立国政策が打ち出され、2010年代後半には訪日外国人旅行者が、3千万人を突破するなど短期間で急増し、デフレ不況が長引く日本においてインバウンド観光は、唯一、最大と言えるほどの成長産業となった。一方で、その副作用として、これも世界の動向と同様に、訪日外国人旅行者が集中する地域において、オーバーツーリズムが発生するなどの問題が生じていた。

こうした中、わが国は、2020年の東京五輪開催を成功させ、2030年には訪日外国人旅行者6千万人と言う10年で2倍という高い数値目標を掲げ、さらなる量的拡大に向けたインバウンド観光振興に弾みをつけようとしていた。ところが、その目論見は、コロナのパンデミックによって大きく崩れ、オリンピックは翌年に延期の上、無観客で開催、インバウンドもオーバーツーリズムも消滅するという予想だにできなかった事態を迎えた。

これらの動向をふまえて、拙稿（2021）においては、パンデミック前後に見られた観光需要の過剰によるオーバーツーリズムと観光需要の急減、過少は正反対の現象ではあるものの、国際観光需要がパンデミックの様な安全や、平和、経済などの外部要因に大きく左右されることに起因する表裏一体の問題であり、共通して持続可能な観光のあり方が問われていることを指摘した。

この様に、世界の観光をめぐる状況が一変する中、わが国の観光政策のあり方も見直さざるを得ないが、既に、取り組まれている観光需要の急減という危機に対応した短期的な政策とともに、コロナ収束後を見据えた需要の変化や持続可能な観光のあり方を視野に入れた中長期的な視点からの政策対応

が必要となる。こうした中、これまでのわが国の観光政策が、国内外の様々な要因の影響による観光需要の増減や変化などの課題に対して、どのような対応策を展開してきたのかを振り返り、その成果や課題を明らかにした上で、今後の観光政策のあり方を改めて、問い直す必要性は高いと思われる。

そこで、本稿においては、明治時代から現在に至るわが国の観光政策の歩みを概観し、これまでの国内外の様々な政治、経済、社会的な要因や情勢変化に伴う観光需要の増減や変化などの課題に対応して、どのような政策が展開されてきたのか、時系列的に時期を分け、その特徴や成果、課題を明らかにした上で、コロナ収束後の観光政策の展望について論じたい。また、わが国の観光政策の実施主体は、政府、観光庁や複数の中央省庁のみならず、全国の地方自治体など多岐にわたるが、本稿では各時期における政府、中央省庁の観光政策が、策定された経緯や目的とともに、地方、地域にどのような影響を及ぼし、いかなる成果や課題が生じたのかを中心に考察する。

なお、本稿は、拙稿（2021）において論じた、戦後、日本の国際観光政策の変遷と動向では、取り上げなかった明治時代から現在に至る国内観光政策の内容を加え、大幅に加筆して、近現代のわが国の観光政策の変遷とともに、今後の展望について考察したものである。このため、本稿の戦後の日本の国際観光政策の変遷の部分に関しては、拙稿（2021）と重複した内容が含まれることを、ご容赦いただきたい。また、本稿で示す日本人国内旅行延べ人数・同消費額、訪日外国人旅行者数・同消費額、出国日本人数、及び、日本の国際旅行収支に関するデータは、観光白書のほか、観光庁や日本政府観光局（JNTO）のHP、発表資料から取得した数値を使用している。

I. 明治時代から戦前の観光政策

1. 明治時代から戦前の国内観光と観光政策

1868年に成立した明治新政府は、富国強兵を目指して殖産興業に力を注いだ。産業革命により近代化が進んでいた欧米諸国に倣い、自由、円滑な経済活動を進展させるため、鉄道の普及を中心とした交通政策を推進したが、鉄道の普及、発達、わが国の旅行、観光に大きな変化をもたらした。

論文

政府は、1869年（明治2年）に関所を撤廃し、国民の国内の移動、旅行が自由化された。さらに、政府はイギリスから技術を導入し、官営事業として鉄道敷設に着手し、1872年に新橋・横浜間の鉄道が開通したが、西南戦争による財政難により、1877年の京都・神戸間をもって官営鉄道建設は停滞した。その後は民間資本による民営鉄道の建設が全国で活発となったが、1892年の鉄道敷設法により鉄道は政府が主体となって敷設する方針が確立し、1906年には軍事的、産業的な配慮もあって、全国鉄道網の統一的管理を目指す鉄道国有法を公布し、政府が主要幹線の民営鉄道を買収して国有化したため、明治末期には全国の鉄道の9割余りが国有鉄道の占めるところとなった。

こうした中、1890年前後には新橋・神戸間の東海道線や上野と青森、直江津間が全通するなど、江戸時代には2週間程度かかった東京から大阪まで、わずか20時間程度で移動できるようになった。さらに、1894年には山陽線が広島まで、1901年には下関まで全通し、九州や北海道でも鉄道が開通したほか、大都市の交通機関として市街電車が各地で開通した。

このような鉄道の普及によって明治時代（1868年～1912年）中頃からは、鉄道を利用した庶民の社寺参詣などの名所旧跡巡りや温泉地への観光旅行、学生・生徒の修学旅行などの習慣が広がり国内日本人観光が活発化した。

大正時代（1912年～1926年）に入ると、第一次世界大戦（1914年～1918年）の勃発によって、参戦したものの戦災を受けなかった日本の輸出は拡大し、工業化の推進による経済の発展とともに、社会の都市化と大衆化が進展した。こうした中、1920年、原敬内閣（1918年～1921年）において、鉄道事業強化のため鉄道省が創設されるとともに鉄道拡張計画が打ち出され、全国の都市間を結ぶローカル線や、通勤用の郊外電車が発達したほか、乗合自動車（バス）やタクシーも現れた。さらに、昭和時代（1926年～1989年）に入ると、東京に地下鉄が開通したほか、旅客輸送用の定期航空路も開設されたが、旅客航空機の利用者はごく限られた人たちだけであった。

また、大正末期から昭和初期にかけて衣食住を含め国民の生活スタイルの洋式化が普及するとともに、新たに出現した都市中間層を中心に、鉄道やバ

スを利用した登山、ハイキング、スキー、海水浴などの現代にも通じる近代観光の人气が高まった。しかし、1937年の日中戦争の開戦を契機に、1938年には国家総動員法が制定されるなど、次第に国民生活が戦時統制下におかれ、1941年の太平洋戦争の開戦によって、鉄道輸送も軍需、物資輸送中心となり、本土空襲も激化する中、国内観光が中断される状況となった。

一方で、明治維新後の神仏分離令によって一時、廃仏毀釈の嵐が吹き荒れたため、主に仏像などの寺院の文化財の破壊を防ぎ保全するため、1871年に政府は「古器旧物保存方」を布告した。その後、海外への美術品流出が増加したことなどから、1897年には「古社寺保存法」を制定し、指定を受けた神社や寺の建造物や宝物類を含めた文化財の保存、修復を支援した。さらに、1929年には「国宝保存法」を制定し、社寺以外の指定を受けた様々な文化財の保存、修復を支援するなど、人文資源の保存、保護と公開を促進した。

また、鉄道や道路の普及などに伴い史跡、自然の破壊が目立ったことから、重要な史跡、名勝、天然記念物の指定と、その破壊や現状変更の規制をねらいとして、1919年には「史跡名勝天然記念物保存法」を制定した。さらに、国内の自然保護や国際的な観光地を整備する気運の高まりを受けて、1931年には、優れた自然資源の指定、保護と利用を図る「国立公園法」を制定し、1937年までに、雲仙、霧島、瀬戸内海、阿寒、大雪山、日光、中部山岳、阿蘇、十和田、富士箱根、吉野熊野、大山の12ヵ所のほか、当時統治していた台湾の大屯山、新高阿里山、次高タロコの3ヵ所が国立公園に指定された。

この様に、明治時代から戦前においては、政府主導の鉄道普及を中心とした交通政策によって、国民の観光活動や開発が活発化する中、現在でもわが国の有力な観光資源となっている人文、自然資源の保存、保護と公開、利用の両立が図られる政策が推進された。

2. 明治時代から戦前の国際観光とインバウンド観光振興

明治維新後も外国人の国内旅行は、原則、居留地から10里（約40km）以内に制限されていたが、1874年からは政府から外国人旅行免状を受けるこ

論文

とよって国内旅行が認められる様になった。1873年には、わが国で初めて外国人旅行者の誘致機関、貴賓会が東京商工会議所内に設立され、欧米人を対象とした日本旅行案内の発行や外国人の接遇などに取り組んだ。一方で、不平等条約の段階的な改正に伴い、1899年には外国人居留地の廃止と内地雑居が実施され、国内での外国人の旅行、居住に関する規制が撤廃された。

20世紀に入ると、欧米の海外旅行ブームが中産階級にまで拡大したことを受けて、1912年、鉄道院が半額を出資し、鉄道、汽船会社やホテル等の出資を得て、貴賓会に代わる外国人旅行者誘致機関「ジャパン・ツーリスト・ビューロー」が設立された。当時の日本は、日露戦争（1904年～1905年）に勝利したものの、その軍事費の半分弱は外国債で賄ったため、外貨獲得のための訪日外国人旅行者誘致は重要な課題であった。

一方で、第一次世界大戦（1914年～1918年）によって国際観光は停滞したものの、輸出拡大に伴う大戦景気によって、日本の国際収支は黒字化した。しかし、戦後は一転して不況に転じ、再び国際収支が赤字となった。

さらに、1923年の関東大震災後の不況、1927年の金融恐慌、1929年には世界恐慌に端を発した昭和恐慌に相次いで見舞われ、国際収支の赤字も拡大する中、外国人旅行者誘致によって外貨を獲得し、経済振興や国際収支の改善を図るために、1930年には新たに鉄道省に国際観光局が設立され「ジャパン・ツーリスト・ビューロー」の海外宣伝、外客誘致業務が委譲され、観光政策、行政を担当する初めての正式な政府の組織が発足した。こうした中、1930年代には政府主導の国策としてのインバウンド観光振興策が推進され、国を挙げて訪日外国人旅行者誘致や国際観光ルートの検討が進められた。また、1931年には前述した国立公園の指定のほか、国際観光ホテル建設に関して大蔵省が長期低金利の財政融資の制度を設け、横浜市のホテルニューグランド、蒲郡ホテル、新大阪ホテルなど1940年までに15の国際観光ホテルが整備された。

この様に、1930年代初頭には外貨獲得のため国策としてインバウンド観光振興に取り組み、訪日外国人旅行者数は4万人余りに達したが、1930年代後半からの戦時体制への移行に伴い当初の目的を達成するには至らず、

1941年の太平洋戦争の開戦によって、国内同様に国際観光も中断する事態となった。

Ⅱ. 戦後復興期(1945年～1950年代)の観光政策

1. 戦後復興、外貨獲得のためのインバウンド観光振興

第二次世界大戦中は、日本のみならず、世界の観光は概ね中断を余儀なくされたが、拙稿(2021)で指摘した様に、敗戦国のわが国においては、1945年の終戦後も食糧が不足するなど国民生活が困窮を極め、国内日本人観光は、戦中同様に中断し再開できない状況が続いた。こうした中、戦災によって主要産業を失い困窮していた、わが国は、当時、戦勝国として日本を事実上、占領統治した世界一の経済大国、米国を主な対象国として外貨獲得を目的とした発展途上国型のインバウンド観光振興による戦後復興に、いち早く取り組むこととなった。

まず、1945年11月には、運輸省に観光係が置かれ、その後、1946年には観光課に格上げされるなど、観光行政が復活し、1948年にはGHQ(連合国軍最高司令部総司令部)は、制限付きながらも、JTB((財)日本交通公社)に外国人旅行者の斡旋を認め、戦後、日本の観光は、インバウンドから復活し始めた。1949年には「国際観光事業の助成に関する法律」を制定し、政府がJTBに補助金を交付し対外観光宣伝を委託した。さらに、1949年には「国際観光ホテル整備法」、「通訳案内業法」、1950年には国内9都市を「国際観光文化都市」に選定、1951年には入国手続きを緩和する「出入国管理令」、1952年には外国人旅行者向けの免税措置「物品税試行規則」など、国際観光に関する法律・政令の制定・改正等が相次ぎ、戦後復興のための外貨獲得を目的としたインバウンド観光振興の取り組みが推進された。

この様な、インバウンド観光振興策とともに訪日旅行の主要対象市場の米国の経済成長による訪日米国人旅行者の増加を背景に、1950年には約1万8千人だった、米国人を中心とした訪日外国人旅行者数は、1960年には、21万人に達するなど、10年で10倍以上に増加し、外貨獲得に成果を収めた。

2. 戦後復興と国内観光政策

第二次世界大戦や戦後の混乱によって、わが国においては多くの文化財が荒廃していたが、1949年の法隆寺金堂壁画の焼損を契機として、1950年には文化財の保存、活用と国民の文化的向上の支援を目的とする「文化財保護法」が制定され、戦前からの「国宝保存法」「史跡名勝天然記念物保存法」などが同法に統合された。

一方で、1949年からのドッジラインとよばれる財政金融引き締めによる経済安定政策によって深刻な不況に陥っていた日本経済は、1950年に勃発した朝鮮戦争の特需によって活力を取り戻した。米軍の軍需物資の製造や自動車、機械の修理などの膨大な特需が、発生し、繊維や金属を中心に生産が拡大した。1951年には、工業生産、GNP(国民総生産)、個人消費などが、戦前の水準に回復し、食料不足も次第に解消した。1952年には、前年のサンフランシスコ平和条約の発効に基づき、GHQによる占領行政は終結し、日本は独立国として主権を回復した。

1953年には、朝鮮戦争の休戦によって特需景気は終わったが、政府が重点産業とした電力、鉄鋼、造船等への資金投入によって設備投資、生産が活発化し、輸出の好調に支えられ景気は拡大した。こうした中、1955年には、一人あたりGNPが戦前の水準を回復し、1956年度の「経済白書」においては日本経済は安定軌道に乗ったとして「もはや戦後ではない」と指摘された。

この様に、1950年代に入ると、国民は生活の困窮から解放され、可処分所得も向上し、いくらかゆとりを持つ生活が出来る様になり、鉄道やバス路線の復旧や宿泊施設の整備も進んだことから、国内日本人観光需要が拡大し、従来からの名所旧跡巡り、修学旅行、温泉などの観光のみならず、戦中に途絶えた登山、ハイキング、スキー、海水浴などの近代観光も再開し、活発となった。

こうした中、1948年に発足した、政府の観光事業審議会においては、当初はインバウンド観光振興が重視されていたが、1950年代以降は、同会に設置された「ソーシャル・ツーリズム」部会の提言に基づき、政府は国民の健全な観光活動を支援するために、国庫補助金などの公的資金を導入し、「ユー

スホステル・運輸省」(1951年)、「公立青年の家・文部省」(1955年)、国民宿舎(1956年)などの青年も利用しやすい低廉、快適な公共宿泊施設を全国各地に整備した。

また、1957年には戦前からの「国立公園法」に代わる「自然公園法」が、新たに制定され、国から指定を受けた国立公園、国定公園などの優れた自然公園⁽¹⁾は、国民の保健、休養及び教化の場として保護、利用が図られることとなり、公園内では国民宿舎とともに、宿泊施設を中心にレクリエーション施設を配置した国民休暇村が、1961年から整備された。

この様に戦後当初は、国民生活の困窮によって国内日本人観光は戦中同様に中断され、復興のための外貨獲得を目的としたインバウンド観光政策が重視されたが、1950年代には、朝鮮特需を契機とする戦後復興が急速に進展し、国内観光が再開したことを受けて、国民の健全な観光活動を支援するための公共宿泊施設などの整備とともに、自然保護と活用を目的とした国内観光政策が推進された。

Ⅲ. 高度経済成長期(1960年代)の観光政策

1. 高度経済成長・国家イベントと観光政策

1950年代に戦後復興を遂げた、わが国は経済成長優先を公約にして発足した池田勇人内閣(1960～1964年)が10年後を目標とした「国民所得倍増計画」(1960年)を策定し、国民の生活水準を先進国並みに到達させることを打ち出した。一方で、1960年代には技術革新による製造業の輸出拡大などの恩恵を受けて、年毎の増減や景気変動はあるものの、年平均10%前後の高度経済成長が続き、GNPは6年間で、国民所得は7年間で倍増を達成し、1968年に、わが国は資本主義諸国の中で、米国に次ぐ、世界第二位のGNPを実現し、「黄金の60年代」と称された。

1960年代の高度経済成長期の国民生活においては、テレビ、洗濯機、冷蔵庫などの家電などの耐久消費財が広く普及し、大衆消費社会が形成され、1967年には自動車保有台数が1千万台を突破しマイカーが普及するなど、モーターリゼーションが到来し、家族旅行や団体旅行などに余暇が費やされ

論文

る様になり、日本人国内観光の需要が急拡大した。

一方で、政府は、戦後復興と国際社会への復帰の象徴としての東京五輪（1964年）と、経済成長と技術革新の象徴としての大阪万博（1970年）という国家イベントの開催を決定した。このため、政府は、五輪、万博開催に向けた高速交通、施設などのインフラ整備とともに外国人旅行者誘致という従来からの外貨獲得のみならず、アジアで初となる五輪、万博の開催を前にして、国際親善・交流や国民の健全な観光を促進するという理念や目的とともに必要な施策を示した「観光基本法」を1963年に制定した。

同法では、国の観光に関する政策の目的、目標として、①「国際観光の発展」、②「国民の健全な観光旅行の普及発達」による国際親善の増進、国民経済の発展及び国民生活の安定向上と地域格差の是正が挙げられている。さらに、その目標を実現するための施策として、以下の事項を挙げている。

- ① 外国人観光旅客の来訪の促進及び外国人観光旅客に対する接遇の向上を図ること。
- ② 国際観光地及び国際観光ルートの総合的形成を図ること。
- ③ 観光旅行の安全の確保及び観光旅行者の利便の増進を図ること。
- ④ 家族旅行その他健全な国民大衆の観光旅行の容易化を図ること。
- ⑤ 観光旅行者の一の観光地への過度の集中の緩和を図ること。
- ⑥ 低開発地域につき観光のための開発を図ること。
- ⑦ 観光資源の保護、育成及び開発を図ること。
- ⑧ 観光地における美観風致の維持を図ること。

また、五輪、万博の開催に合わせて、東海道新幹線（1964年）、名神高速道路（1965年）、東名高速道路（1969年）が開通するなど高速交通の基盤や、大型のホテル・旅館の開業など宿泊施設を含めたインフラ整備、観光開発が急速に進んだ。これらは高度経済成長に伴う可処分所得の増加によって急増する日本人国内旅行者が利用する高速・大量輸送を担う交通や宿泊受入れのインフラとなり、1970年の大阪万博には延べ6,400万人、1日平均35万人、国民の2人に1人が来場したとされるなど、旅行の大衆化が進展し、企業、職場などの団体・慰安旅行を中心としたマストツーリズムの時代が到来した。

さらに、高度経済成長によって国民所得が向上した日本においては、1964年の東京五輪の開催とともに、OECD（経済協力開発機構）への加盟によって先進国入りを果たし、同年、国民の海外旅行が自由化され、12万8千人の日本人が海外に出国し、双方向の国際観光交流が開始され、出国日本人数は、その後も右肩上がりが増加し、1969年には約50万人となった。

一方で、1960年代の高度経済成長とマスツーリズムの進展に伴う都市化と観光開発の促進によって全国各地の都市や景勝地などで自然、景観、環境の悪化などの問題が生じていた。中でも京都駅前の京都タワーの建設、奈良市の若草山道路建設、鎌倉市の鶴岡八幡宮裏山開発計画などは、地域の自然、景観の保護と開発の対立が大きな問題となり全国の注目を集めた。

こうした中、政府は、1966年に京都、奈良、鎌倉などを対象に「古都保存法（正式名称・古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法）」を制定した。同法によって歴史的風土保存区域に指定されると区域内での開発行為が規制され、古都の自然、景観、環境の保護、保存に一定の効果を及ぼすこととなった。

また、高度経済成長期において国土、地域、観光開発が活発となる中、1968年には文化財の保護、国際文化交流などを所管する文化庁が、1971年には自然環境保護や公害問題を所管する環境庁が発足し、文化、自然資源の保全、保護に関する行政の取り組みが強化されることとなった。

2. 全国総合開発計画と観光政策

前述した1960年に池田内閣が打ち出した「国民所得倍增計画」においては太平洋ベルト地帯に工業を集中させ、農村から大量の労働力を吸引し、政府資金を投入して社会資本を充実させ、10年間でGNP、国民所得を倍増させて完全雇用を実現するという計画であったが、太平洋ベルト地帯以外の地方、地域からの強い批判を受けた。また、高度経済成長によって国民経済は発展する一方で、地方の農山村の若者が東京・名古屋・大阪の三大都市圏を中心とした大都市に大量に流出し、大都市の過密化と地方の過疎化という地域格差の拡大が大きな問題となっていた。

論文

こうした中、政府は1962年に、わが国の国土・地域政策の基調となる国土計画「全国総合開発計画」(以下、「全総」)を打ち出し、人口、産業の分散を通じた国土の均衡ある発展を志向し、全国の地方臨海部を中心に、新産業都市、工業整備特別地域などの「拠点開発方式」に代表される重化学工業の産業都市の整備が推進された。しかし、「全総」の展開後も、高度経済成長に伴う地方から大都市圏への人口流出、過密・過疎という地域格差拡大の問題は、解決せずにより深刻化した。

こうした中、1969年には「新全国総合開発計画」(以下、「新全総」)が策定された。同計画は、新幹線、高速道路等の高速交通で全国を結ぶネットワークを整備するとともに、地方において大規模開発プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密・過疎と地域格差の解消を図るという開発志向の強い計画であった。この大規模開発プロジェクトにおいては、大規模工業基地の開発計画のみならず、地方において大規模観光レクリエーション施設の整備を推進する高度経済成長下の政府主導の外来型観光開発政策が打ち出された。

これを受けて1970年代前半に各中央省庁が「大型レクリエーションモデル基地・経済企画庁」「総合森林レクリエーションエリア・林野庁」「観光レクリエーション地区・運輸省」「レクリエーション都市・建設省」「大規模年金保養基地(グリーンピア)・厚生省」など様々な大規模な開発を伴う観光レクリエーション事業を全国各地で計画した。同事業においては、高度経済成長期に急増した国内日本人観光旅行やレジャー需要に対応し、その受け皿として経済発展に遅れをとった過疎地などを中心に海水浴、スキー、ハイキング、サイクリングなど、公的な観光レクリエーション施設を整備し、地方の観光振興による地域格差の是正を図るものであった。

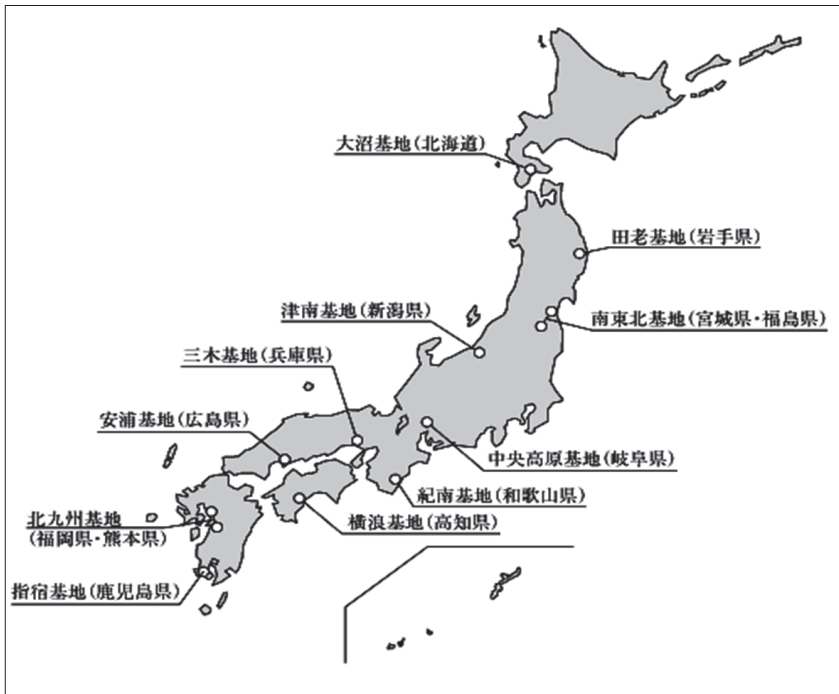
一方で、1972年に「日本列島改造論」を掲げて発足した田中角栄内閣(1972～1974年)が、工業の地方分散、高速交通ネットワークの整備など列島改造論を打ち出したことによって、大規模開発プロジェクトの候補地とされた全国の地域などで、土地の買い占めや開発が起こり、地価が高騰した。

さらに、1973年の第4次中東戦争の勃発によって石油価格が急騰した第1

次オイルショックにより、インフレが発生したため、物価が高騰し、市民生活は混乱した。政府は金融の引き締めへ転じたが、インフレが終息しないまま、深刻な不況(スタグフレーション)に落ち込んだ。

オイルショックによって日本の高度経済成長は終焉し、経済社会の情勢が大きく変化したことによって、「新全総」に基づく、大規模観光レクリエーション事業のほとんどが頓挫し、実現することはなかった。同事業の中で例外的に「大規模年金保養基地(グリーンピア)・厚生省」は、オイルショックの影響を受け、若干、規模は縮小されたものの、厚生年金の還元融資などの潤沢な資金を活用して、1972年以降、図表1の通り、全国で13カ所の施設、グリーンピアを開業し、委託されていた地方公共団体によって運営された。

図表1. 「大規模年金保養基地(グリーンピア)」の全国配置図



(出所) 国土交通省(2001)「平成13年版観光白書」137pを一部修正

しかし、その後、経営不振や年金流用問題の批判を受けて、2005年までに全施設が民間に売却譲渡されたが3,682億円の赤字が生じるなど、国や地方自治体の財政悪化に影響を与えた⁽²⁾。

IV. オイルショック後の観光政策(1970年代)

1. オイルショック後の観光需要の低迷

1973年の第1次オイルショックによって高度経済成長は終焉し、1974年には戦後初のマイナス成長となり、その後も暫く低成長にとどまり、高度経済成長期に急拡大した国内観光需要も一転して低迷した。こうした中、政府はオイルショック後の経済社会情勢の変化に対応し、1977年には「第3次総合開発計画」(以下、「3全総」)を策定した。

「3全総」においては「新全総」の大規模開発プロジェクトが見直され、調和のとれた生活環境の創造が目標とされ、それまでの開発志向を改め、自然、生活環境を重視し、地方の自立の育成を掲げた定住構想が打ち出された。また、「3全総」では、地方の自立と地域格差是正が課題とされ、「新全総」の大規模観光レクリエーション事業から、日常生活圏での身近なレクリエーション事業の展開が中心となった。

この様に、「新全総」において、高度経済成長期の大規模開発志向から定住構想へと発想が転換した理由としては、オイルショック後の経済社会情勢の変化が大きく影響しているが、オイルショックは、高度経済成長期に急成長した国内観光需要にも大きな影響を与えた。既に乗用車やバスでの観光旅行が中心となっていたが、石油の高騰に伴うガソリン不足は、旅行の手控えとともに、日帰りや近距離の宿泊旅行の形態に変化し、いわゆる「安近短」の観光旅行スタイルが主流となり、節約志向が定着したことから国内観光需要は暫くの間、低迷し、海外旅行需要においては、減少はしなかったものの、高度経済成長期の様な高い伸び率を示さず、伸び悩んだ。

2. オイルショック後の地域観光振興の取り組み

一方で、オイルショック後の「新全総」において計画された大規模観光レク

リエーション事業や「日本列島改造論」の影響を受けた別荘地、ゴルフ場、スキー場などの観光開発計画の多くが頓挫し、政府、地方自治体や事業者も、後始末に追われていた。

こうした中、高度経済成長期の政府、中央省庁主導の大規模な外来型の地域、観光開発や計画を反省する機運も広がり、全国各地で開発反対運動や歴史的町並み保存運動などが起こり、自然、景観、環境、文化などを守っていかうという市民運動も活発となっていった。特に、歴史的な町並みや集落の残る地域では、1970年頃から町並みや集落を保存、整備して観光資源として活用する地域主導の内発的まちづくりによって地域の観光振興を図る取り組みが展開され始めていた。これらの代表的な取り組みとしては、妻籠（長野県）、飛騨高山（岐阜県）、足助（愛知県）、内子（愛媛県）などが挙げられる。

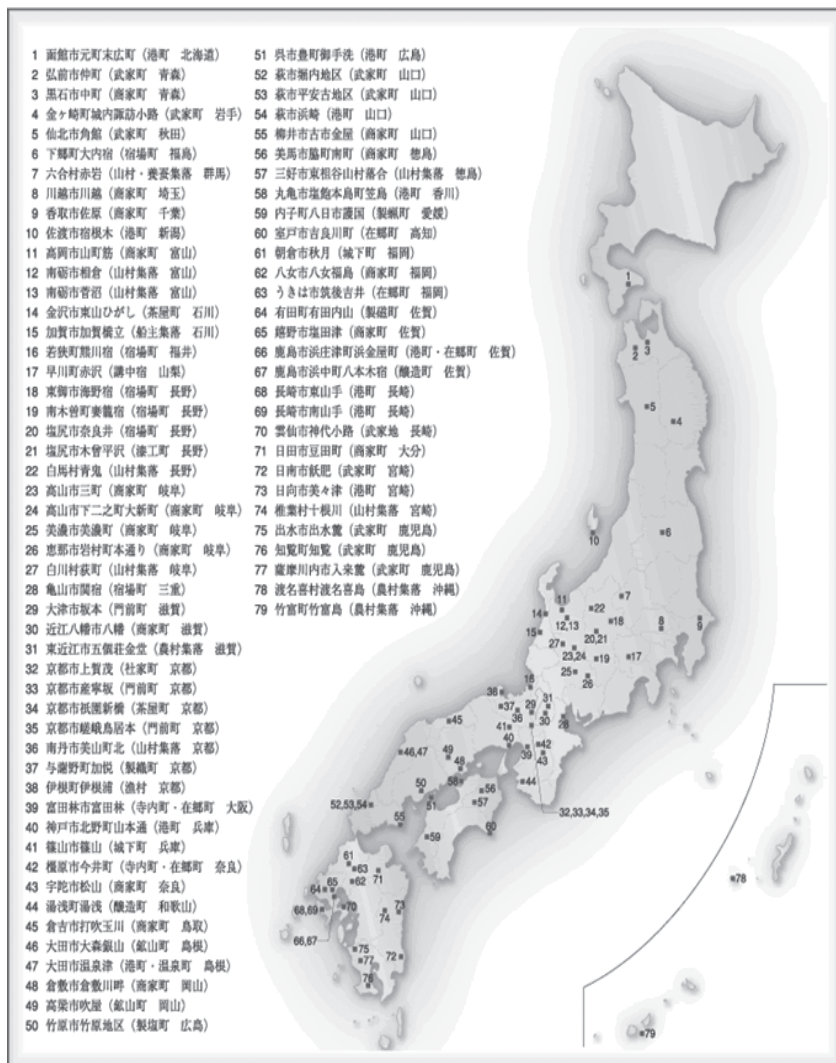
この様な動向の中、1976年には文化庁は文化財保護法を見直し「重要伝統的建造物群保存地区」の指定制度を打ち出した。同制度は、地域の申請に基づき、文化庁が特に重要と認めた歴史的な町並み、集落の保存を税制や補助金で支援するもので、従来は単体、点的にしか指定保存できなかった歴史的建造物を住民が生活しながら面的に指定保存できることが特徴となっている。

図表2（次ページ参照）は、2007年1月までの同制度の指定地区を示したものである。

1976年の妻籠、角館（秋田県）、白川郷（岐阜県）、萩（山口県）、産寧坂・祇園新橋（京都府）などの7地区が指定されたのを皮切りに、2021年8月までに、全国各地の武家町、商家町、宿場町、山村集落など126地区が指定を受けており、過疎化が進展する地方においても地域主導の観光まちづくりに取り組み、成果を示す指定地区も見られる。

一方で、オイルショック後、大都市圏を中心とした臨海工業地帯の鉄鋼、化学など資源多消費型の素材産業が低迷し、雇用機会が縮小する中、機械などの省エネ型の加工組立産業への産業構造転換が図られ、機械工業が地方へ分散立地したことなどによって、地方の雇用機会が拡大した。このため、1970年代のオイルショック後の一時期は、若者の地方定着やUターンなど

図表2. 「重要伝統的建造物群保存地区」の指定地区(2007年1月時点)



(出所)国土交通省(2007)「平成19年版観光白書」69p

地方への人口回帰現象が見られ「地方の時代」と称された。

こうした中、1979年には、地域が主体となって独自の特産品づくりを推進する大分県の「一村一品運動」が成果をあげ、同様の取り組みが各地で行われた。この様に、オイルショック後は、全体的な国内観光需要は低迷したが、「安近短」などの観光需要の変化に対応した取り組みや内発的観光まちづくりのほか、過疎化に悩む地方、地域を中心に地域の個性や地域資源を活かした地域主導の村、まちおこしや地域観光振興の取り組みなどが全国各地で見られるようになった。

V. バブル経済期(1980年代)の観光政策

1. バブル経済と観光需要の拡大

オイルショック後、一時期、わが国の経済は低迷したものの、オイルショックを契機に、日本の産業構造は、それまでの資源多消費型の重厚長大産業から、省エネ型の軽薄短小産業への転換が図られた。その結果、日本経済は、1979年の第2次オイルショックを乗り越え、自動車、電気機械、半導体などのハイテク産業が輸出を中心に生産を伸ばし、1980年代には貿易黒字が急増し、世界最大の貿易黒字国となり安定成長の軌道に乗ったが、対米貿易黒字が急増したため、政府は米国との貿易摩擦問題に苦しんだ。

こうした中、1985年には、先進五カ国蔵相・中央銀行総裁会議において、米国の貿易赤字を緩和するためドル高を是正するプラザ合意が決定し、同合意後には急速な円高が進行した。円高によって製造業は国内生産から海外生産への転換を迫られ、地方工場の海外移転など地域産業の空洞化が進展したが、海外旅行費用が引き下げられたことにより、海外旅行ブームが到来するとともに、1980年代以降、1983年に開業した東京ディズニーランド、長崎オランダ村などに代表されるテーマパークの開業が相次いだため、観光産業やレジャー産業などが伸長するサービス経済化が進展した。

1986年には、中曽根康弘内閣(1982年～1987年)の諮問機関「国際協調のための経済構造調整研究会」は、貿易黒字、摩擦の解消を迫る米国の圧力に対応して、輸出中心型から内需主導型経済への転換を図るために金融、規制

論文

の緩和や余暇関連産業市場、公共投資の拡大などの提言をまとめた「前川リポート」を発表した。この様な動向を受けて円高克服のための金融緩和が推進され、1980年代後半には、株、不動産投資が活発化し、地価、株価が急激に上昇するバブル経済が発生したが、人々は経済の将来に楽観的になり家計消費が活発化し、世帯当たりの旅行関連支出も拡大した。一方で、地価、株価の高騰とともに金融、不動産などが活況を呈し、さらなる経済のサービス化が進展したことなどから、人口、産業の東京一極集中が加速化した。

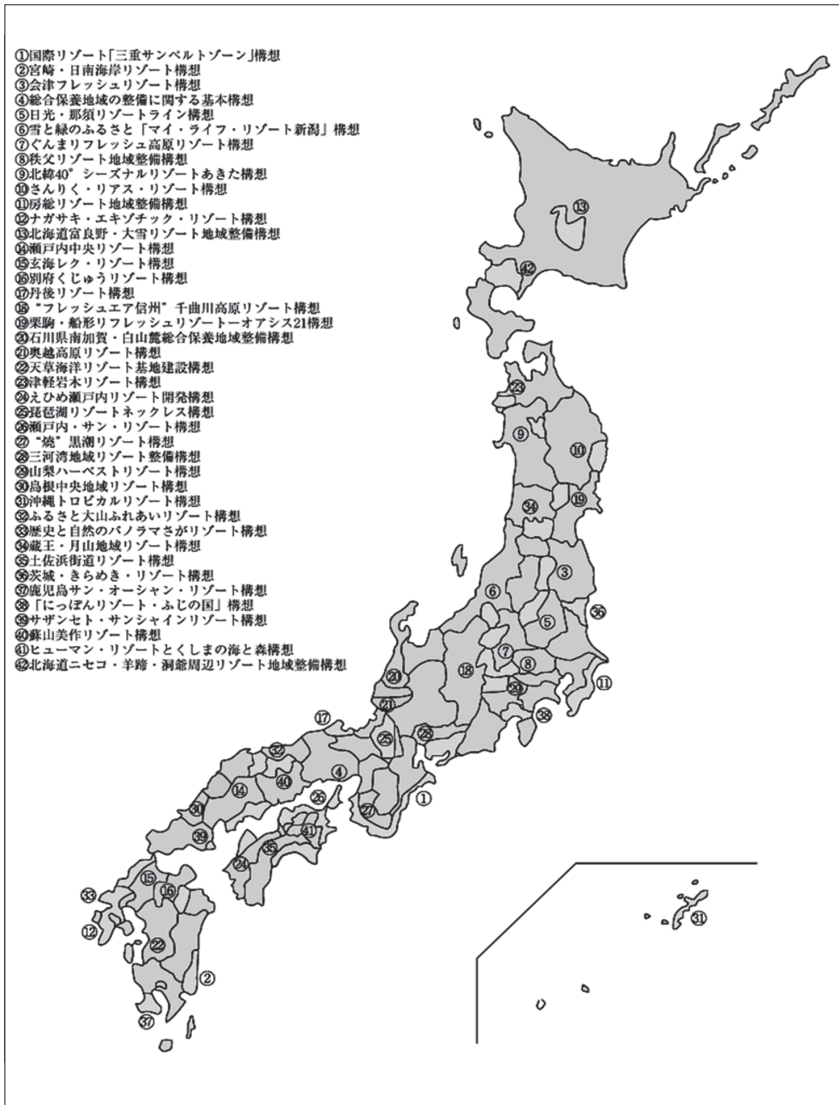
2. バブル経済期の観光開発と海外旅行者倍増計画

こうした状況の中、政府は、1987年に、人口、諸機能の東京一極集中を是正し、多極分散型国土の構築を目標とする「第4次総合開発計画」(以下、「4全総」)を策定し、目標実現のための手段として、地方における余暇・レクリエーション空間、リゾート地域の整備によって地域振興を図ることが示された。さらに、同年には、全国規模でリゾート開発を促進する政府主導の外来型観光政策、「リゾート法」(正式名称「総合保養地域整備法」)が打ち出された。同法のねらいは、全国各地でリゾート開発を推進し、観光需要や建設、整備などの内需を拡大するとともに、受け皿としてリゾート施設の立地する過疎地域などの経済振興を図るものであった。

「リゾート法」においては、良好な自然条件を備えた地域のリゾート整備計画を都道府県が策定し、国の承認を受けた計画に基づいて整備されるリゾート施設に対して、国や地方自治体が観光開発の許可など規制緩和を行い、税制上の支援や政府系金融機関の無利子融資を行うなど、様々な優遇措置を受けられるもので、1988年に三重、宮崎、福島が同法適用第一号として承認された。その後、図表3の通り、全国42地域にスキー場、ゴルフ場、テーマパークなどを伴う大型のリゾート開発計画が政府に承認された。

さらに、1988年には竹下登内閣(1987年～1989年)が、東京一極集中是正と地域活性化を目的とした「ふるさと創生事業」を打ち出した。同事業は、全国3,000余りの市町村に用途自由の一律、1億円の交付金を配分して「自ら考え自ら行う地域づくり」によって地域の個性を重視したふるさとづくりを

図表3. 「リゾート法」の指定地域



(出所)国土交通省(2001)「平成13年版観光白書」149p

論文

推進するものであったが、温泉の掘削、施設の整備が相次ぐなど、多くの自治体が、観光施設などハードの整備に取り組み、金塊の購入、展示や自由の女神像などの巨大モニュメントの建設といった珍事業も乱立するなど、税金の無駄遣い、バラマキ行政の批判を受けた。

一方で、貿易黒字、摩擦緩和のために、政府は国際旅行収支の赤字を拡大させるという、世界でも希有なアウトバウンド観光振興策の「海外旅行者倍増計画（テン・ミリオン計画）」を1987年に策定し、1986年の日本人海外旅行者数の552万人を、1987年から5年間で倍の1,000万人（テン・ミリオン）にするという数値目標を打ち出した。

同計画に基づき、海外旅行促進キャンペーンや地方空港の国際化のほか、企業に対しては職場、従業員の慰安、報奨のための海外旅行実施の際には税制上の優遇措置等がとられた。同計画は、プラザ合意に伴う急速な円高が追い風となり1990年には出国日本人数が、1千万人突破したことから、前倒しで実現され、国際旅行収支は、1985年の35億ドルの赤字から、1990年には214億ドルの赤字に拡大し、国際収支の黒字は緩和された。

VI. バブル経済崩壊後の観光政策（1990年代）

1. バブル経済崩壊とリゾート開発の頓挫

1990年代に入ると、政府が、銀行の不動産融資の総量規制や、金利の引き上げなどの金融引き締めに変換したことを引き金に「バブル経済」が崩壊し、1991年には株価、1992年には地価が急速に下落するとともに景気後退が始まった。バブル崩壊後、企業は不良債権を抱え、経営の効率化、人員削減などのリストラを図ったものの消費が冷え込み、政府は景気対策として公共事業を増加させたものの景気回復には至らず、日本経済全体がさらに低迷し、世帯当たりの旅行関連支出も1992年をピークに、その後は急速に減少に転じるなど、国内観光需要は低迷した。

こうした中、「リゾート法」に基づく地方の大型リゾート観光開発事業のほとんどが頓挫や規模の大幅な縮小を余儀なくされた。リゾート開発事業協会の1997年にまとめた調査によると、バブル期に計画されたリゾート開発で

開業済み、あるいは進行中のものは全体の四分の一にすぎず、日本産業消費研究所が同年に実施した調査によると「リゾート法」で承認された構想のうち、完成までに至った施設は全体の15%ほどで、未着工やとりやめになった施設は、85%ほどに達するという⁽³⁾。

また、実際に開業したりゾート施設においては事業が推進されたものの、バブル崩壊によって観光需要が低迷したことから、経営が悪化し、破綻する施設もあったが、その多くが官民共同の第3セクターによる開発、運営方式だったため、地元自治体の財政が悪化するところも目立った。

これらの中でも、同法指定の第1号案件の「宮崎・日南海岸リゾート構想」の中核施設として建設されたシーガイアは、世界最大級の室内プールやホテル、コンベンションセンター、ゴルフ場などが2,000億円の事業費で建設され、1994年に全面開業した。同施設の運営会社の「フェニックスリゾート」は宮崎県、宮崎市と宮崎交通などの地元企業が出資する第3セクターとして設立されたが、開業後、想定した来場者を大幅に下回ったことから赤字経営が続き、2001年には経営破綻し、第3セクターとしては過去最大の3,261億円の負債を残し、外資系企業に162億円で売却された。

同様に、「会津フレッシュリゾート構想」の運営会社の「磐梯リゾート開発」は、2002年に946億円の負債を抱え民事再生法の適用を申請、「北海道富良野・大雪リゾート地域整備構想」の「トマムリゾート開発」は、1998年に1,061億円の負債を抱え自己破産するなど、第3セクターに限ってみた場合でも全国各地で30法人が経営破綻し、解散に追い込まれている⁽⁴⁾。

さらに、バブル経済期のリゾート開発の機運の高まりを受けて、「リゾート法」指定以外の地方においても、政府の財政上の支援措置を利用して、第3セクターによる過剰な観光開発を推進し、バブル崩壊後に財政悪化をもたらした地域、自治体は少なくなかった。

中でも旧産炭地の北海道夕張市は、1980年代から「炭鉱から観光へ」を掲げ、政府の様々な財政上の支援措置を利用して、石炭博物館、世界の動物館、石炭の村、めろん城などの観光施設を次々と建設した。さらに、同市は、1987年に、スキー場を核とした大型リゾート観光施設の開発に着手し

論文

たが、バブル崩壊後、同市の財政は急速に悪化し、過大な観光開発、ハコモノ行政によって、2007年には352億円の財政赤字を抱え財政再建団体に陥り、現在も厳しい行政改革を課せられた状況が続いている。

また、「リゾート法」に基づく指定地域においては開発規制が大幅に緩和されたため、自然、景観を破壊する大型観光開発も目立ち、地域との対立が生じたが、乱開発を防ぐため地域によっては条例制定などの対応策がとられるなどの動きも見られた。

この様に、バブル経済期の政府主導の外発型観光政策としてのリゾート、観光開発は、バブル崩壊後の地域の経済、財政や環境の負の遺産となって大きな傷跡を残すことになった。

2. バブル経済崩壊後の観光需要と観光政策の変化

一方で、バブル経済崩壊後、国内観光需要が低迷する中、高度経済成長期からの企業、職場などの団体・慰安旅行中心の名所旧跡周遊や温泉などの画一的な観光スタイルのマスツーリズムから、社会の成熟化などに伴い、個人や家族、友人などの小グループを中心に、テーマ性が強く多様化したニューツーリズムと呼ばれる観光スタイルが主流となり、観光需要の構造変化が顕在化した。

さらに、バブル崩壊後は、政府の財政悪化とともに、企業は不良債権を抱え投資は低調となり、製造業の海外移転に伴う地域産業の空洞化も進展したことから、公共事業や企業、工場誘致に依存する従来型、外來型の地域振興策を展開することが限界を迎え、ハコモノやハードなどの公共投資や大型の民間投資に頼らない内発型の地域振興策が求められていた。こうした中、バブル経済期の政府主導の外來型観光政策のリゾート開発の失敗を反省し、バブル崩壊後の観光需要の変化に対応し、地域主導の内発型の観光まちづくりに取り組む地方、地域が出現し始めた。

1990年代頃から、農山村地域を中心として地域主導の農林業、自然体験などのプログラムが全国的に企画され始め、プログラムの提供にとどまらず、地域主導で旅行商品の企画、募集も行われ始めた。さらに、(株)南信州観

光公社の様に、宿泊を伴う200コースの農業体験などのプログラムをベースに旅行商品を企画し、参加者を募集するなどの直接営業を行う地域観光事業者も現れ、その後、こうした取り組みは着地型観光と呼ばれ始めた⁽⁵⁾。

こうした動向の中、1992年に農林水産省は新政策としてグリーンツーリズムを取り上げ、1995年には「農山漁村余暇法（通称・グリーンツーリズム法）」を制定し、農林漁業の体験と組み合わせた宿泊サービスを提供する農家民宿の登録制度を発足させた。

バブル経済崩壊後のニューツーリズムへの観光需要・行動の変化に対応した、着地型観光は、農山漁村のグリーンツーリズムのみならず、地方都市や大都市においても地域資源を活かした観光まちづくりの取り組みと一体化して展開されることによって、全国に広がった。その結果、エコ・タウン・ヘリテージ・スロー・ヘルス・フードツーリズムや産業観光、まち歩きなどの多様な形態のニューツーリズムによる地域主導の観光まちづくりの取り組みが、行政、民間、住民主体は問わず、全国各地でみられるようになった。

一方で、バブル崩壊後の一時期は首都圏の人口が転出超過となったが、1990年代後半からは再び、首都圏への人口転入超過となった。このような動向を受けて、政府は、1998年に第5次全総に相当する国土計画として「21世紀の国土のグランドデザイン」（以下、「国土GD」）を打ち出した。「国土GD」においては、基本目標として、人口、産業が東京中心の太平洋ベルト国土軸に集中する状況を改める「多極型国土軸の構築」が示されほか、バブル崩壊後の経済社会情勢の変化に伴い、これまでの「全総」の公共事業を中心に地域開発を推進する姿勢を改め、開発方式として「多様な主体の参加と地域連携による国土づくり」が掲げられ、過去の「全総」において示された事業費の投資総額も示されないなどの変化がみられた。

さらに、「国土GD」においては、地域の自然、歴史、文化等を活かした観光交流の増大は、地域住民が地域独自の文化を発見、創出し、自らの居住する地域空間についてその価値を再認識する契機となり、国際的に見ても魅力ある観光地の形成は、地域の新たな産業振興や雇用創出につながり、地域の活性化や個性あるまちづくりに寄与するものであるとされ、観光振興におい

論文

でも、従来の「全総」にあった観光開発の姿勢を改め、経済的な効果のみならず、住民参加やまちづくりを通じた社会的、文化的効果が強調される様になった。

こうした中、運輸省運輸政策局観光部の主要メンバーが参加した「観光まちづくり研究会」が、2000年にまとめた「観光まちづくりガイドブック」において、観光まちづくりとは「地域が主体となって自然、文化、歴史、産業など、地域のあらゆる資源を生かすことによって、交流を振興し、活力あふれるまちを実現するための活動」と定義され、同年の政府、観光審議会の答申においても、重要な施策の一つとして観光まちづくりが位置付けられた⁽⁶⁾。

この様に、バブル経済崩壊後、国内観光需要と、それに対応した国内観光政策は大きく変化したが、海外旅行需要においては円高基調の下、韓国、台湾、中国など「安近短」の近隣アジアにシフトしたため、出国日本人数は1989年の966万人から、1995年には1,530万人へと大幅に増加している。一方で、1990年代前半の訪日外国人旅行者数は横ばいの状況が続き、1995年の同数はアウトバンドの四分の一以下の355万人にとどまり、日本のアウト・インバンドの乖離は広がり、国際旅行収支の赤字も拡大していた。

こうした中、1996年に政府、運輸省は、訪日外国人旅行者数を、2005年までに700万人に倍増させることを目標とした「ウェルカムプラン21（訪日旅行者倍増計画）」を策定し、1987年の「海外旅行者倍増計画」によるアウトバンド観光振興から、10年を待たずして、バブル経済崩壊後の国内経済低迷に伴い、国際観光政策においても正反対のインバンド観光振興へと大きく転換することとなった。

Ⅶ. 観光立国に向けた観光政策（2000年代）

1. 観光立国とインバンド観光振興

バブル経済崩壊後、長引く平成不況によって、わが国の経済、観光需要は低迷したが、東西冷戦終結後の1990年代以降の世界においてはグローバル化が進展し、国際観光市場の拡大が続き、観光産業は21世紀最大の産業になるとの予測が注目されていた。

こうした中、従来は製造業を重視してきた経済団体連合会が、2000年に「21世紀のわが国観光のあり方に関する提言」を発表した。同提言では、これまで観光は物見遊山と考えられ、生産活動に比べて軽視されてきたことを見直し、21世紀の成長産業として期待できることや、地域振興、国際的相互理解の促進など、観光の意義や役割の重要性についての指摘がなされており、観光に対する関心、期待が、経済界において高まっていた。

一方で、低迷する国内の経済、観光需要と裏腹に、近隣の韓国、台湾、中国などの東アジア諸国の経済成長に伴う国民所得の向上により訪日旅行需要の拡大が期待される中、2003年、小泉純一郎政権（2001年～2006年）は、「住んでよし、訪れてよしの国づくり」を基本理念とする観光立国宣言を打ち出した。同宣言では、2003年に500万人余りだった訪日外国人旅行者数を2010年には1千万人に倍増させることを目標とするなどインバウンド観光の振興が強調された。また、同年から「ビジット・ジャパン・キャンペーン」（以下、「VJC」）が開始され、東アジア市場を中心に、国、地方自治体、民間が共同したインバウンド誘致活動が活発化した。

さらに、2006年には43年ぶりに「観光基本法」が改正され、新たに「観光立国推進基本法」が制定され、21世紀のわが国の経済社会発展のために観光立国を実現し、国民経済の発展、国民生活の安定向上、国際相互理解の増進に寄与することが目的とされた。また、基本的施策として観光立国実現のために、①国際競争力の高い魅力ある観光地の形成、②観光産業の国際競争力の強化及び観光の振興に寄与する人材の育成、③国際観光の振興、④観光旅行の促進のための環境の整備を挙げ、わが国の観光地、観光産業の国際競争力を強化し、インバウンド観光を振興させることが強調された。

同法では、観光立国実現のための計画の策定も義務付けられ、翌年の2007年には「観光立国推進基本計画」が打ち出され、2010年までに訪日外国人旅行者数1千万人、2011年までに国際会議開催件数を5割以上に増やすなどの数値標値が定められた。なお、同計画は、以後、5年おきに計画を改訂し、2021年現在までに、二度の改訂が行われている。

一方で、2001年の中央省庁再編によって、戦後以来、観光行政の主要担

論文

当省であった運輸省は、建設省や国土庁などととも統合されて国土交通省が発足し、さらに、その後、2008年には、観光立国実現のための政策を推進する体制を強化するために、新たに観光庁が発足するなどの、観光行政の体制の整備、強化が進められた。

こうした中、2000年代の訪日外国人旅行者数は、韓国、台湾からの旅行者を中心に漸増し、2009年にはリーマンショックや新型インフルエンザの影響によって、対前年比18.7%減少したものの、2010年には回復し、政府の1千万人の目標には及ばないものの、過去最高の861万人となった。

2. 観光立国に向けた地域観光振興策

観光立国宣言に基づく「観光立国行動計画」においては「VJC」の展開のみならず、各地域が個性を磨き発揮する「一地域一観光」の推進が打ち出された。さらに、2004年の観光立国推進戦略会議においては「地域主導の国際競争力のある観光地づくり」を全国に展開するとして地方、地域の観光まちづくりの取り組みが重視された。一方で、小泉政権の打ち出した構造改革においては、公共事業費や地方交付税交付金が削減され、ハードやインフラの整備による地域振興策の展開は、より困難となった。

こうした中、2000年代に政府は、図表4（次ページ参照）の通り、観光立国の実現に向けた地方の観光まちづくりやニューツーリズムの取り組みを支援、強化する制度や事業など、ソフトの整備を中心とした地域観光振興策を次々に、打ち出した。

まず、2002年から2005年にかけて国土交通省は、農山漁村、離島、温泉地、都市など様々な環境の中で、地域資源を活かした観光振興に取り組み、成果を生み出す100名の人材を「観光カリスマ」として選定、公表した。「観光カリスマ」制度は、成功事例の取り組みやノウハウを学び、全国各地で観光振興や観光まちづくりに活かしてもらうことを目的としたもので、「観光カリスマ」を講師とした「観光カリスマ塾」を開催し、地域の観光を担う人材の育成を支援した。

また、2004年には、地域の良好な景観を国民共通の財産とし、その保全

と整備を図るため「景観法」が制定された。同法においては、地方自治体が地域を指定して景観計画、景観条例を定めて、建築物のデザインや色などを規制し、規則に従わない場合は変更を命じることが可能となるなど、景観形成に関して自治体に法的強制力が付与された。「景観法」を施行する地方自治体は、年々、増加しており、2021年3月までに全国の787団体が、同法を活用して地域の特性を活かした景観の形成やまちづくりに取り組んでいる。

図表4. 2000年代の観光立国に向けた地域観光振興策

年	名称	概要
2002	観光カリスマ制度	観光カリスマ選定と観光振興の人材育成のための観光カリスマ塾の開催
2004	景観法	地域の特性を生かした景観の保全、形成に関して法的な根拠、強制力を付与
2004	重要文化的景観制度	重要文化的景観を政府が認定し、現状変更の規制や保護を支援
2007	観光地域プロデューサーモデル事業	地域観光振興の人材を欲する地域と観光地域プロデューサーとのマッチング促進
2007	ニューツーリズム創出・流通促進事業	ニューツーリズムの旅行商品化の支援やガイドラインの策定
2007	エコツーリズム推進法	エコツーリズムに取り組む地域の団体を政府が認定・支援
2008	歴史まちづくり法	歴史的風致維持・向上に取り組む市町村のまちづくりを政府が認定・支援
2008	観光圏整備法	滞在・周遊型の観光地域づくりのための取り組みを政府が認定・支援

(出所)国土交通省HP、観光庁HPなど各種資料をもとに作成

さらに、「景観法」の制定と同時に、文化財保護法を改正して「重要文化的景観」制度が制定された。同制度は、地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地を文化的景観として文化財の一領域に加えた上で、特に重要なものを地方自治体の申出に基づき、文化庁が「重要文化的景観」として選定し、現状変更の規制や保護を支援するもので、

論文

2006年に滋賀県の「近江八幡の水郷」が第1号として選定されて以降、2021年10月までに、全国で71件が指定されている。

また、2007年に国土交通省は、「観光地域プロデューサーモデル事業」を打ち出し、地域の観光振興の牽引役となる人材を欲している地域と、観光地域プロデューサー希望者とのマッチングを促進する取り組みを行った。

さらに、同年には、旅行業法が改正され、地方に数多く立地する小規模の第3種旅行者に対しても募集型企画旅行の取り扱いを認める制度改正を行った。これと併せて、同年、国土交通省は「ニューツーリズム創出・流通促進事業」を展開し、ニューツーリズム商品の開発と市場の拡大を目的として、モニターツアーを公募し、全国で47事業が採択されたほか、ニューツーリズムの旅行商品化の留意点等をまとめたガイドラインを策定した。これら、制度改正や事業の展開なども寄与して、2000年代以降、多様な地域資源を活かした着地型旅行商品が、全国各地で数多く開発されるようになった。

一方で、2007年には、地域主体のエコツーリズムの推進を支援することを目的に「エコツーリズム推進法」が制定された。同法においては、認定を受けたエコツーリズムに取り組む地域の団体を政府が支援することなどが定められ、2021年7月までに19の地域の団体が認定されている。

また、2008年には、市町村が作成した「歴史的風致維持向上計画」に基づき、地域の歴史的風致を後世に継承するためのまちづくりを政府が認定、支援する「歴史まちづくり法」(正式名称・「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」)が制定され、2021年5月までに86市町村が認定されている。

さらに、2008年には、観光面で密接に関係しあう地域の関係者が行政単位を超えて連携し、観光客が滞在・周遊できる魅力ある観光地域づくりを促進、支援するために「観光圏整備法」(正式名称・「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」)が制定された。同法においては、複数の市町村で設定した観光圏の整備実施計画が政府の認定を受けると、規制緩和などの様々な特例や補助事業などの支援が受けられるもので、2012年までに、全国49の観光圏が認定を受けている⁽⁷⁾。

この様に、2000年代においては、過疎化や農業自由化によって衰退が進んだ農山村や、従来からのモータリゼーションのみならず、1991年の大規模小売店舗法の改正に伴う規制緩和によって、中心市街地空洞化が進展した地方都市など地域課題が山積する地方において、地域経済社会の活性化の手段として観光に期待が集まるとともに、観光立国を推進する政府も地域の取り組みを支援したことから全国の地方、地域で観光まちづくりやニューツーリズムによる観光振興の取り組みが活発となった。

Ⅷ. アベノミクス・地方創生と観光政策(2010年代)

1. アベノミクスと観光政策

2011年に発生した東日本大震災とこれに伴う福島原発事故の影響によって、同年の訪日外国人旅行者数は、前年の2010年の861万人から27.8%減少し、622万人となった。こうした中、2012年に改訂された「第2期観光立国推進計画」(以下、「第2期計画」)においては、東日本大震災からの復興とともに、インバウンド観光振興が重視され、2017年の訪日外国人旅行者数を1,800万人、2020年の同数を2,000万人とする数値目標が設定された。

また、同年に発足した第2次安倍晋三政権(2012年～2020年第4次まで)の新たな経済政策「アベノミクス」においては、円安を誘導するなどの金融緩和とともに、成長戦略としての観光立国の実現のために、様々な規制緩和が推進された。具体的には、中国などアジア諸国を対象にした訪日ビザの免除・発給要件の段階的緩和や、LCC(格安航空会社)の就航、参入を促すなどのオープンスカイ政策、免税措置の拡充、「民泊新法(住宅宿泊事業法)・2018年」や「改正旅館業法・2018年」の制定による民泊、簡易宿所の許認可の促進などの規制緩和が次々に推進された。

これら「アベノミクス」に伴う、円安誘導策のみならず、規制緩和を中心としたインバウンド観光政策は、経済成長に伴う国民所得の増加により海外旅行需要が高まっていた中国などアジア諸国の市場に、訪日旅行をタイミングよく、提供、促進する要因となり、訪日外国人旅行者数は、2012年の836万人から、2013年には1千万人を突破し、2015年には1,974万人、2016

論文

年には2,404万人と「第2期計画」の数値目標を前押しで実現し、2019年には3,188万人と7年間で約4倍に急増した。

また、訪日外国人旅行者の宿泊、飲食、交通、娯楽サービス費や買物代を合わせた訪日外国人旅行消費額においても、2012年の1兆846億円から、2019年には4兆3,185億円へと急増し、バブル崩壊後、低迷する国内観光需要のみならず、長引くデフレ不況によって経済全体が低迷するわが国において、新たな成長産業としてのインバウンド観光に対して、官民を問わず、大きな注目、期待が集まった。

2. 地方創生と観光政策

一方で、「アベノミクス」による円安、金融・規制の緩和によって成長する金融産業、グローバル企業、情報通信産業などが集中立地する東京と地方の経済格差の拡大を危惧する声が、相次ぐ様になった。また、2013年には、2020年の東京五輪の開催が決定するとともに、東日本大震災によって一時、緩和された地方から東京圏への人口移動、転入超過数が、再び増加し始め、東京一極集中の動きが懸念された。

さらに、同年には日本創生会議の「増田リポート」が示した地方から全国最低出生率の東京への若者人口移動によって、日本全体の急速な人口減少が進展すると指摘した東京一極集中が招く人口急減による「地方消滅」の議論を受けて、2014年に安倍政権は、「地方創生本部(まち・ひと・しごと創生本部)」を発足させ、東京一極集中是正と地方の人口減少に歯止めをかけることを目的とする地方創生の取り組みを推進した。

こうした中、地方創生の取り組みの柱として政府、地方自治体が力を入れたのが、大都市圏から地方への若者移住者誘致の取り組みとともに、定住人口の減少による地域の消費、経済の低迷を補完する交流人口の誘致、拡大、すなわち観光振興の取り組みであった。特に経済効果の高いインバウンド観光に注目が集まり⁽⁸⁾、地方創生総合戦略においても訪日外国人旅行消費額が重要業績指標(KPI)の一つとして挙げられた。

また、2016年には首相を議長とする「明日の日本を支える観光ビジョン構

想会議」が発足し、観光は地方創生への切り札、成長戦略の柱とする「明日の日本を支える観光ビジョン」と題した国家戦略としての観光政策を打ち出した。同ビジョンでは、観光先進国への新たな国づくりに向けて、①観光資源の魅力を極め、地方創生の礎に、②観光産業を革新し、国際競争力を高め、我が国の基幹産業に、③すべての旅行者が、ストレスなく快適に観光を満喫できる環境を目標にという3つの視点から、様々な施策に取り組むことが示されている。同ビジョンでは、図表5の通り、主に訪日外国人旅行者の量的拡大を追求した数値目標が示された。

図表5. 「明日の日本を支える観光ビジョン」の数値目標

目標年	2020年	2030年
訪日外国人旅行者数	4,000万人 (2015年の2倍)	6,000万人 (2015年の3倍)
訪日外国人旅行消費額	8兆円 (2015年の2倍超)	15兆円 (2015年の4倍超)
地方部の外国人延べ宿泊者数	7,000万人泊 (2015年の3倍弱)	1億3,000万人泊 (2015年の5倍超)
日本人国内旅行消費額	21兆円	22兆円

出所・「明日の日本を支える観光ビジョン」より作成

図表5の通り、日本人国内観光消費額（過去5年間の平均20兆円）については、2020年に21兆円、2030年に22兆円と微増の数値目標が示されたのに対して、訪日外国人旅行者数（2015年・1,974万人、同旅行消費額、3兆4,771億円）に対しては、2020年には、約2倍の4千万人・8兆円、2030年には約3倍の6千万人・16兆円へと、短期間で大幅に増加させるという極めて高めのインバウンド拡大の数値目標が示された。さらに、同ビジョンでは、地方への経済効果の波及のために訪日外国人旅行者の地方部における延べ宿泊者数を、2020年には7千万人泊（2015年の3倍弱）、2030年には1億3千万人泊（2015年の5倍超）とする、より高めの数値目標が示された。

こうした中、具体的には、2015年には「日本版DMO候補法人登録制度」、

論文

「広域観光周遊ルート形成促進事業」、2016年には「国立公園満喫プロジェクト」、2017年には「訪日誘客支援空港の認定」、「農泊の振興」など、主に地方における訪日外国人旅行者への受け入れ態勢の整備を推進する地方創生のためのインバウンド観光振興策が、相次いで打ち出された。

これら取り組みのうち、2015年の「日本版DMO候補法人登録制度」においては、制度の導入以来、2021年3月までに、登録DMO・198団体、候補DMO・97団体が発足するなど、全国各地でDMOの発足が拡がっている。観光庁によるとDMOとは、「地域の『稼ぐ力』を引き出すとともに地域への誇りと愛着を醸成する『観光地経営』の視点に立った観光地域づくりの舵取り役として、多様な関係者と協働しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えた法人⁽⁹⁾」と定義され、これまで多くの地方自治体の観光担当部署や地域の観光協会などには希薄だった観光地におけるマネジメントの視点とマーケティングの導入を推進することを主な目的としている。

さらに、2019年1月から、前述した「明日の日本を支える観光ビジョン」で示された「観光先進国」を実現するために観光基盤の拡充・強化を図るための恒久的な財源として「国際観光旅客税」（「出国税」とも呼ばれている）を導入し、日本から出国する旅客から出国1回につき1,000円の徴収が始まり、2019年には444億円を徴収し、観光庁の予算に充当され、2019年度の観光庁予算は、前年度の2.2倍の711億円に急増するなど、インバウンド観光振興のための予算が大幅に拡充された。

しかし、同ビジョンで示された数値目標や取り組みにもかかわらず、拙稿（2019）において指摘した様に、訪日外国人旅行消費額は、東京都（約4割）と大阪府（約2割）を合わせると過半を占め、日本人国内旅行消費額の動向より東京、大阪などへの偏在が著しかった。また、地方部の訪日外国人旅行者の延べ宿泊者数に関しては、より高い数値目標が設定されたものの、三大都市圏以外の地方部への訪日外国人旅行者の宿泊率は、2017年をピークに減少しており、インバウンドの経済効果は、東京、大阪などの特定地域に偏

在、集中し、人口減少が著しい多くの地域において、地方創生の切り札として期待されたものの、その恩恵が波及していないと言う地域格差の問題が明らかとなった。

さらに、京都に代表されるインバウンドが集中する都市、地域においては、混雑、渋滞のみならず、過度の観光開発によって地域の自然や景観、町並みなどの環境が悪化し、観光地としての価値が毀損されるのみならず、地域の伝統文化や住民生活にも様々な悪影響が及ぶ、オーバーツーリズムの問題が深刻化していた。しかし、拙稿(2020)において指摘した様に、政府は、インバウンドの量的な拡大を追求するあまりに、オーバーツーリズムの問題に関しては、地域任せのままの姿勢であった。

この様に、コロナ前の2010年代においては、「アベノミクス」による円高誘導や規制緩和が、訪日外国人旅行者数・同消費額の増加に寄与し、成長産業としてインバウンド観光が注目され、地方創生の切り札としても期待されたものの、「アベノミクス」の副作用として人口や経済のみならず、インバウンドにおいても過密、過疎の問題が顕著となり、地域格差の拡大やオーバーツーリズムの問題が深刻化するなどの皮肉な結果を生み出す状況となっていた。

Ⅷ. パンデミックとコロナ収束後の観光政策の展望(2020年代)

1. コロナ対策としての観光政策

2010年代には、新興国の経済成長と中間層の増加、LCC(格安航空会社)普及などを背景に、日本のインバウンドのみならず、世界の国際観光需要は拡大したが、その副作用としてわが国を含めた世界各国の特定の観光地などでオーバーツーリズム発生し問題となった。しかし、こうした状況は、予期せずして2020年からのコロナパンデミックに伴い一変し、世界各国が感染拡大防止のため渡航制限に踏み切ったため、国際観光需要は急減し、2020年の世界の国際観光客数は、前年より10億7,200万人、対前年比で73.1%減少し、3億9,400万人へと急減し、同年の国際観光市場の損失額は約1.3兆ドル(約139兆円)にのぼった⁽¹⁰⁾。

論文

わが国においても訪日外国人旅行者数・同消費額が2020年は412万人（対前年比－87.1%）・7,446億円（同－84.5%）へと急減するなど、1年にして急転直下の状況となり、観光目的の渡航制限によって2020年4月から2021年11月現在に至るまでインバウンドは、ほぼ消滅した状況が続いている。

こうした状況の中、政府は、2020年2月から「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」を皮切りに、観光産業を含めコロナの影響を受ける事業者に対して雇用の維持確保のための雇用調整金や、政府系金融機関による実質無利子貸し付けや、民間金融機関を通じた無利子無担保融資などの支援措置を開始し、2021年11月現在においても継続して、雇用の維持や事業者の経営を支援する取り組みが行われている。

また、政府は、2020年6月には感染拡大防止のための新しい旅のエチケットを提示したほか、渡航制限によって、インバウンド需要の回復が見込めない中、2020年7月からは国内観光需要喚起策として旅行代金の割引や旅行先で使える地域クーポンの支給を行い、1人1泊2万円を上限に旅行代金の半額を支援する「Go To トラベル」事業を開始した。同事業においては、少なくとも8,781万人泊、支援額5,399億円の利用がなされ、一時的に国内観光需要の回復が見られたものの、コロナ感染再拡大によって、同事業は2020年12月から中断された。こうした中、2020年の日本人国内宿泊旅行延べ人数は対前年比－48.4%、同日帰り旅行延べ人数は同－51.8%、同旅行消費額は同－55.6%、10兆3千億円に止まるなど国内観光需要もほぼ半減し、インバウンド需要の消滅と合わせて、宿泊、交通、旅行業を始めとする観光産業や観光地の地域経済は未曾有の危機に直面している。

2. コロナ収束後の国内観光政策の展望

本論文を執筆中の2021年11月現在のわが国においては、国内のワクチン接種の普及によるコロナ感染者減少に伴い、緊急事態宣言等の措置が解除され、国内観光の回復の兆しが見えるものの、国内外のコロナ収束の時期について予測することは未だ困難な状況にある。

こうした中、本稿では、UNWTO（2021）専門委員会の調査が示した、ワ

クチン接種の普及によって2020年半ばには、国際観光がパンデミック以前の2019年の水準に回復すると予測に基づき、コロナ収束後のわが国の観光政策のあり方や展望について考察したい⁽¹¹⁾。

UNWTO(2021)の予測に基づけば、国際観光が回復するのは2020年代半ばとされることから、2020年代前半のわが国の観光政策においては、国内の感染収束後、まず、半減した観光需要をコロナ以前の水準に回復させ、観光産業や観光地などの地域経済の再生を図ることが喫緊の課題となる。

2021年11月現在、前述した「Go Toトラベル」事業の中断が継続しているため、政府は同事業の予算を流用して、越県往来による感染拡大防止のために都道府県内の観光限定の県民割引等の財政支援を行っているが、既に、「Go Toトラベル」事業の再開時期が検討されている。しかし、2020年に実施された同事業に対しては、恩恵を受けたのは一部、大手の旅行会社や高級宿泊施設だけという批判や、巨額の事務費や出向者の日当問題など、制度や運用の問題も指摘されており⁽¹²⁾、再開するにあたっては前回の事業の効果や課題を、十分、検証し、改善した上での実施が求められる。

国内のコロナ収束後、同事業を再開すれば、リバウンド消費が促進され、国内観光需要がコロナ以前の水準を一時的には、上回ることも予測されるが、中長期的に見れば観光産業や観光地の地域経済にとっては一過性の特需とはなるものの、事業期間が終了すれば特需は失われるだろう。こうした中、前述したがオイルショック後やバブル崩壊後に観光需要が低迷する中、社会経済の情勢変化によって、新たな観光需要が生じたのと同様に、コロナ禍において顕在化した「マイクロツーリズム」や「ワーケーション」などの新たな需要に対応した中長期的な視点からの持続可能な観光政策を推進することが求められる。

「マイクロツーリズム」は、コロナ禍の中、感染のリスクや拡大を避けるために広まった身近な近隣地域の観光で、インバウンドとは対照的な観光需要だが外部要因による影響やリスクに左右され難い。コロナ禍の中、「マイクロツーリズム」に積極的に取り組んだ事業者や地域においては、住民や事業者が改めて身近な地域を見直し、観光資源や魅力を再発見、発掘し活用する

論文

ことによって地域が磨かれるのみならず、地域内の消費や調達率の向上など地元産業の支援によって地域経済を支えていくという機運の高まりも見られる。こうした中、「マイクロツーリズム」は、コロナ収束後においても、今後の外部要因による需要の急減などのリスクに備え、観光地としてのレジリエンス(強靱性)を高めるのみならず、需要の平準化を図るためにも有効な取り組みと思われる。全国各地に発足したDMOなどが主体となって、地域主導の持続可能な観光まちづくりの一貫として「マイクロツーリズム」の取り組みを推進、継続することが期待される。

また、コロナ禍のテレワークの普及によってワーク(仕事)とバケーション(休暇)の融合が可能となった「ワーケーション」は、オンライン環境が整えば、全国どこでも試みることが可能で、人口減少が著しい地方においても新たな交流、関係人口を獲得する機会となることから、ワーケーションに取り組む企業や地域への支援のみならず、働き方改革や東京一極集中の是正と合わせた観光政策、地域政策の展開が期待される

この様に、コロナ収束後の国内観光政策においては「Go Toトラベル」事業の再開に伴う短期的な特需に左右されるのではなく、中長期的な視点からコロナ収束後の新たな社会や観光のあり方を視野に入れた持続可能な観光政策を展開することが求められる。

3. コロナ収束後の持続可能なインバウンド観光振興策

コロナのパンデミックによって、わが国のインバウンドが、ほぼ消滅してから2年近い期間が経過する中、インバウンド重視の観光立国政策を全面的に改め、今後は、国内観光中心の観光政策に転換するべきとの指摘もある⁽¹³⁾。

しかし、一部の地域や業者に見られたインバウンド需要に依存した姿勢を改める姿勢はあるものの、コロナ後も変わらずに急速に進展する少子高齢化、人口減少に伴う内需、消費の縮小は、国内観光市場の縮小につながるとともに、内需、消費が国内地域間を移動するだけの国内観光市場の経済効果にも限界がある。こうした中、拙稿(2019)において指摘した様に「見えざる

輸出」として帰国後消費も含め域外需要を獲得するインバウンド観光の経済的効果のみならず、訪日旅行者の対日世論の好転などの社会的な効果は極めて大きいことから、コロナ収束状況に応じた各国との段階的な渡航制限の解除に合わせ、インバウンド観光振興の取り組みを、段階的に再開していくことが求められる。

しかし、UNWTO（2021）の2020年代半ばに世界の国際観光需要がコロナ前の水準に回復するという予測通りになったとしても、コロナ収束後は、2010年代までのインバウンドの量的拡大を追求した政策を継続するのではなく、拙稿（2021）において指摘した様に、コロナ前後の観光需要の急増減という外部環境に大きく左右される国際観光の有する特性やリスクを教訓とした上で、質的な向上を追求した持続可能なインバウンド観光振興へと転換させる取り組みが必要となる。

一方で、政府はパンデミック後の2020年7月に打ち出した「観光ビジョン実現プログラム2020」において、コロナ収束後の2030年には従来の計画通りの訪日外国人旅行者6千万人の目標は、十分、達成可能として、引き続き、短期間でインバウンドの量的拡大を追求するとしている。

こうした中、パンデミック後においても近隣アジア諸国を中心とした潜在的な訪日旅行需要は衰えず、むしろ拡大しており⁽¹⁴⁾、2010年代同様の量的拡大が最優先で、そこから生じる問題は地方任せとするインバウンド観光政策のままでは、訪日外国人旅行者3千万人の水準でも、大きな課題となったインバウンドの過密・過疎、地域格差の拡大や、オーバーツーリズムなどの問題が再び発生し、より悪化、深刻化することが懸念される。また、今回のパンデミック前後の観光需要の急増減の教訓や、今後も平和、経済、安全と言った外部環境に大きく左右される国際観光需要の特性やリスクを考えると、短期間でインバウンド倍増に伴う宿泊、航空需要の急増を前提とした民間投資がなされるのかも疑問である。このため、コロナ収束後のインバウンド観光振興策においては、コロナ前と同様のインバウンドの量的拡大を追求する姿勢を改め、数値目標を人数ではなく一人当たり旅行消費額等に変更した上で、訪日旅行の質的な向上を重視した政策へと転換させることが求め

論文

られる。

さらに、コロナ前後にアジア諸国の外国人が訪日旅行時に体験したいことを尋ねた調査を比較すると、コロナ後の調査結果では都市の繁華街の街歩きの回答率が低下し、自然や風景の見物、アウトドアアクティビティの回答率が上昇しており、これら地方における「コト消費」を体験した訪日外国人旅行者の一人当たり旅行消費額が増加していることから⁽¹⁵⁾、コロナ収束後のインバンド観光振興策においては、地方におけるインバンド需要に対応した「コト消費」「体験・交流型」観光の振興によって、訪日外国人旅行者の地方分散とともに消費単価の増額を図る取り組みが求められる。

既に、拙稿（2019）で指摘した様に、人口減少が急速に進展する地域においても、元々は国内観光需要を対象とした地域資源を活かした内発的な着地型の「体験・交流」型観光の取り組みなどを、言語対応等を含めたインバンド受け入れ態勢を整備することによって、コロナ以前に訪日外国人旅行者が増加する地域も出現している。また、コロナ収束後は、買物などの都市観光から、野外で自然に親しむ地方での「コト消費」などのへのインバンド需要への変化が予測されていることから、人口減少が進展する地方においても、地域主導の持続可能な観光まちづくりを通じたインバンド観光振興策が展開されることに期待したい。

一方で、オーバーツーリズムを経験した地域においては、これまでの入込客数の拡大を追求した取り組みから、コロナ収束後は新たな制度や規制の導入によって、過剰な観光の需要と開発を抑制し、社会、環境への配慮、バランスを重視した持続可能なインバンド振興策へと転換させることが課題となる。

おわりに

本論文では2020年のコロナパンデミックの影響によって、わが国のみならず世界の観光をめぐる状況が一変し、今後の観光政策のあり方が問われる中、近代から現代に至るまでのわが国の観光政策の歩みを概観し、これまで国内外の様々な政治、経済、社会の要因や情勢変化に伴う観光需要の増減や

構造変化を受けて、どの様に観光政策が変遷してきたのか、時系列的に時期を分け、その特徴や成果、課題とともに今後の展望を考察した。その結果、主に以下のことが明らかになった。

明治時代から戦前においては鉄道普及を中心とした交通政策によって国民の観光や開発が活発化したが、文化財や自然の破壊も目立ったことから、人文、自然の観光資源の保護を図る政策も打ち出された。一方で、20世紀に入ると欧米諸国の海外旅行ブームを受けて、訪日外国人旅行者誘致も取り組まれるようになった。特に、昭和恐慌と国際収支の赤字に苦しんだ1930年代初頭においては、外貨獲得のため国策としてインバウンド観光振興が推進されたが、その後の戦時体制への移行に伴い目的を達成するには至らず、太平洋戦争の開戦によって、戦中は国内、国際観光も中断し観光空白期となった。

戦後当初は、国民生活の困窮によって日本人国内観光の再開が見込めない中、外貨獲得のためのインバウンド観光振興策が展開されたが、1950年代には戦後復興が急速に進展し、日本人国内観光が再開したことを受けて、国民の健全な観光活動を支援するための観光政策が展開された。

1960年代には東京五輪、大阪万博の開催を前にして、高速交通等のインフラ整備が進むとともに、観光政策の目的などを示した「観光基本法」(1963年)が制定された。また、高度経済成長とマスツーリズムの進展に伴い国内観光需要が急増し、開発と自然や景観の保護の対立が問題となる中、京都、奈良、鎌倉などを対象に「古都保存法」(1966年)が制定され開発が規制された。一方で、高度経済成長に伴う過密、過疎の問題が深刻となる中、「新全総」(1969年)では地域格差是正のため、地方において大規模観光レクリエーション施設を整備する政府主導の外来型観光政策が打ち出されたが、オイルショックによってほとんどの計画が頓挫した。また、1964年には国民の海外旅行が自由化され双方向の国際観光交流が開始された。

オイルショック後、国内観光需要は節約志向となり低迷したが、高度経済成長期の大規模な開発を反省する機運が広がり、地域主導で歴史的な町並みを保存、整備し、観光振興を図る内発型まちづくりの取り組みが展開され始

論文

めた。こうした中、文化庁は「重要伝統的建造物群保存地区」(1976年)の指定制度を打ち出し、歴史的な町並みや集落の保存、整備と活用を支援した。

1980年代のわが国は産業構造転換に伴う輸出増加によって貿易黒字が拡大し、米国との貿易摩擦問題に苦しんだ。こうした中、政府は、輸出中心から内需主導経済への転換を図るために政府主導の外来型観光政策「リゾート法」(1987年)を制定した。同法は全国各地でリゾート開発を推進し内需拡大とともに地域経済の振興を図るものであった。さらに、旅行収支の赤字を拡大させ国際収支の黒字を緩和させるという、世界でも希有なアウトバウンド観光振興策の「海外旅行者倍増計画」(1987年)が打ち出されたが、円高の追い風もあり、同計画は前倒しで実現された。

一方で、内需主導経済への転換を図るための金融緩和によって、1980年代後半には株価、地価が急騰するバブル経済が発生したが、1990年代に入ると、政府が金融引き締めに転じたためにバブル経済は崩壊し、日本経済は不況に陥り、国内観光需要は低迷した。こうした中、「リゾート法」に基づく開発の多くが頓挫したが、開業した施設においても経営が悪化し、破綻する施設もあり、その多くが第3セクターによる開発、運営方式だったため、地元自治体の財政が悪化した。また「リゾート法」においては開発規制が大幅に緩和されたため、自然、景観を破壊する観光開発も目立つなど、バブル経済期のリゾート開発は、バブル崩壊後の地域の経済や環境の負の遺産となって大きな傷跡を残すことになった。

バブル崩壊後の1990年代は国内観光需要が低迷する中、団体旅行中心の画一的な観光スタイルのマスツーリズムから、個人や小グループを中心に、テーマ性が強く多様化したニューツーリズムと呼ばれる観光スタイルへと観光需要の構造が変化した。こうした中、観光需要の変化に対応し、ニューツーリズムによる地域主導の内発型、着地型の観光まちづくりに取り組む地方、地域が全国各地で見られる様になった。

2000年代に入ると、長引く平成不況によって経済が低迷する中、新たな成長産業、地域振興策として観光に期待が集まり、国策としての観光立国政策が展開され、訪日外国人旅行者の倍増を図るインバウンド観光振興の取り

組みとともに、国内観光においては地域の観光まちづくりやニューツーリズムの支援策が強化され、全国で地域観光振興の取り組みが活発化した。

さらに、2010年代には、中国などアジア諸国の経済成長に伴い拡大する国際観光需要をさらに取り込むための、アベノミクス、規制緩和が推進されたこともあり、訪日外国人旅行者が急増し、経済の低迷が続く日本においてインバウンド観光は、唯一、最大と言えるほどの成長産業となった。一方で、東京一極集中是正と地方の人口減少に歯止めをかけるために展開された政府主導の地方創生の取り組みにおいても、観光は地方創生の切り札とされ、特に経済効果の高いインバウンド観光に期待が集まったが、人口や経済のみならず、インバウンドにおいても過密、過疎の問題が顕著となり、オーバーツーリズムや地域格差の問題が深刻化した。

しかし、2020年からのコロナパンデミックによって状況は一変し、同年の国内観光需要は半減、同年4月からインバウンド需要はほぼ消滅し、予期せずしてオーバーツーリズムの問題も消滅した。こうした中、政府はコロナの影響を受ける事業者の経営や就労者の雇用維持を支援する取り組みのほか、国内観光需要喚起のため「Go Toトラベル」事業を実施したが、感染再拡大に伴い同事業は中断された。

さらに、コロナ収束後の日本観光政策の展望について指摘したが、国内観光政策においては「Go Toトラベル」事業の再開に伴い国内観光需要が回復することが予測されるが、期間限定の短期的な特需に左右されるのではなく、既にコロナ禍において顕在化した「マイクロツーリズム」「ワーケーション」など、新たな観光需要や社会に対応した持続可能な観光政策を推進することが求められる。

一方で、政府は、コロナ後の2020年7月に打ち出した「観光ビジョン実現プログラム2020」においてコロナ収束後の2030年には従来の計画通り、2019年の倍の水準の訪日外国人旅行者6千万人の目標は達成可能として、引き続き、インバウンドの量的拡大を追求する姿勢を継続させている。しかし、仮に、UNWTO(2021)の2020年代半ばに世界の国際観光需要がコロナ前の水準に回復するという予測通りになったとしても、コロナ前後の需要の

論文

急増減を経験した宿泊、航空業などが再び、何事も無かったかの様に事業拡大の投資をするのかという現実的な問題もさることながら、そこから生じる問題は地方任せのままでは、再び、インバウンドの過密・過疎、オーバーツーリズムなどの問題が発生し、より悪化することが懸念される。

こうした中、2010年代までの訪日外国人旅行者数の数値目標に代表されるインバウンドの量的拡大を追求した政策を継続するのではなく、一人当たり旅行消費額など質的向上を追求した持続可能なインバウンド観光振興へと転換させる取り組みが求められる。また、コロナ収束後の訪日旅行需要においては、都市観光から一人当たり消費単価も増加する地方での風景やアウトドアなど自然に親しむ観光への変化が予測されており、地域主導の着地型、「体験・交流」型、「コト消費」を重視したインバウンド観光振興策によって、訪日外国人旅行者の地方分散とともに、一人当たり消費額の増加を促進させる取り組みが期待される。一方で、オーバーツーリズムを経験した地域においては、コロナ収束後の短期的な観光需要の回復に満足することなく、これまでの入込客数の拡大を追求した観光政策を改め、中長期的な視点から、地域の受入能力を超えた過剰な観光需要と、それに対応した観光開発を抑制するための規制導入など、住んでよし、訪れてよしの持続可能な観光まちづくりに取り組むことが課題となる。

本稿においては、近代から現在に至るまでの日本の観光政策の変遷と、コロナ収束後の観光政策の展望について述べたが、観光政策は、観光産業のみならず、幅広く多種の産業に関係し、国や地域の経済、社会、イメージ、魅力など多様な分野に影響を及ぼすことから、地域政策、経済政策、産業政策、文化政策、国際政策としての役割や期待も年々、高まっており、今後も、より重要な政策分野となることは疑いないだろう。

こうした中、近年の政府の観光行政の予算や体制は拡充されているが、地方自治体においては財政難によって、十分な観光政策の予算や体制を確保することが困難なことから、中央省庁が提示する補助金や規制緩和を伴う観光政策に合わせた取り組みを行わざるを得ないため、政府主導、トップダウンの観光政策に、地方、地域の観光政策が大きく左右されるという状況が、

年々、強まるなどの課題も生じている。

さらに、近年は、2015年に国連が採択した2030年までの達成を目指す国際目標の「持続可能な開発目標」(SDGs)において観光の果たす役割が大きいとされたのみならず、2021年11月のCOP26(国連気候変動枠組条約第26回締約国会議)においては、2030年までに観光分野のCO2排出量の半減などを目指す、気候変動対策が新たに打ち出されるなど、持続可能な観光に向けた国際的な動きが加速化しており、今後、わが国においても、さらなる政策的な対応を迫られるだろう。

この様に、国内外において観光政策の重要性が高まる中、コロナ収束後のわが国においては、短期的な観光需要の喚起や回復策に終始せず、現在と未来の経済のみならず、環境、社会に十分な配慮をした持続可能な観光の実現に向けた中長期的な視点からの公共性の高い観光政策の展開が、より求められることから、政府、中央省庁のリーダーシップのみならず、地方自治体やDMOなどによる地域の課題や実情に応じた創意工夫に期待したい。

【注】

- (1) 2021年10月現在、国・環境庁が管理する国立公園は戦前からのものを含め34カ所、都道府県が管理する国定公園は58カ所が指定されている。
- (2) 「しんぶん赤旗」2006年1月4日付を参照。
- (3) 永井弘編(1998)「戦後観光開発史」技報堂出版243～244pを参照。
- (4) 日本弁護士連合会(2004)「リゾート法の廃止と、持続可能なツーリズムのための施策・法整備を求める決議」を参照。
- (5) 尾家建・金井萬三(2011)「これでわかる着地型観光」学芸出版社7～8pを参照。
- (6) 岡村祐・野原卓・西村幸夫(2009)「我が国における『観光まちづくり』の歴史的展開」『観光科学研究』首都大学東京大学院都市環境科学研究科(2), 21pを参照。
- (7) 観光圏整備事業に関しては、その後、政府の方針の見直しや法改正が行われ、2021年11月現在、全国の13地域が観光圏整備実施計画の認定を受けている。
- (8) 観光庁(2014)「観光交流人口増大の経済効果」の試算によると、定住人口1人減少分の年間平均消費額(125万円)は、旅行者の観光消費額に換算すると、国内日帰り旅行者では84人(1人当たり平均1万5千円)、国内宿泊旅行者では27人(1人当たり平均約4万7千円)、外国人旅行者では9人(1人当たり平均約

論文

15万1千円)に相当するとされており、国内日帰り旅行者の約10倍、国内宿泊旅行者の約3倍に相当する観光消費額をもたらすインバウンドの経済効果に大きな期待が寄せられた。

- (9) 観光庁HP「観光地域づくり法人(DMO)とは?」より引用。
https://www.mlit.go.jp/kankocho/page04_000048.html
- (10) 観光庁(2021)「平成3年版観光白書」9pを参照。
- (11) UNWTO(2021)「World Tourism Barometer and Statistical Annex」Septemberによると、UNWTOの専門家委員会の調査では、国際観光の2019年の水準への回復時期については、2023年が43%、2024年もしくはそれ以降が45%の回答率となっている。
- (12) 「週刊トラベルジャーナル」『Go Toトラベル3カ月 観光産業に何をもたらしたか』2020年11月9日号に詳しい。
- (13) 磯山友幸(2020)「観光ビジネス大崩壊 インバウンド神話の終わり」宝島社など。
- (14) 日本政策投資銀行・日本交通公社(2021)「アジア・欧米豪 訪日外国人旅行者の意向調査(第2回 新型コロナ影響度 特別調査)」によると、次に海外旅行したい国、地域においては、アジア、欧米豪の各国において、日本が第1位となっており、2020年6月に実施した第1回調査より日本の回答率が高くなっており、潜在的な訪日旅行需要はさらに拡大している。なお、調査対象国は、韓国、中国、台湾、香港、タイ、シンガポール、マレーシア、インドネシア、米国、英国、フランス、オーストラリアの12カ国・地域である。
- (15) コロナ前後の外国人が訪日旅行時に体験したいことを尋ねた調査の比較については、前掲、注(14)の調査結果を参照。地方での「コト消費」を体験した訪日外国人旅行者の1人当たり旅行消費額の増加に関しては、観光庁(2019)「令和元年版観光白書」62～63pを参照。

【主要参考文献・資料】

- ① 阿部大輔編著(2020)「ポスト・オーバーツーリズム 界隈を再生する観光戦略」学芸出版社
- ② 阿部齊・他著(2005)「地方自治の現代用語」学陽書房
- ③ 新井直樹(2017)「インバウンド観光と地域振興」『地域政策研究』第19巻第3号、高崎経済大学地域政策学会
- ④ 新井直樹(2019)「インバウンド観光の意義、効果と課題」『地域創造学研究』第30巻第1号、奈良県立大学
- ⑤ 新井直樹(2021)「日本の国際観光政策の変遷と動向—コロナ収束後の持続可能なインバウンド観光振興にむけて—」『地域創造学研究』第32巻第1号、奈良県立大学

- ⑥ 大守隆編著(2019)「日本経済読本」東洋経済新報社
- ⑦ (財)日本交通公社編(2004)「観光読本」東洋経済新報社
- ⑧ 佐々木一成(2009)「観光振興と魅力あるまちづくり」学芸出版社
- ⑨ 白坂蕃・他編(2019)「観光の事典」朝倉書店
- ⑩ 西村幸夫編著(2009)「観光まちづくり」学芸出版社
- ⑪ 原田順子、十代田朗編著(2011)「観光の新しい潮流と地域」放送大学教育振興会
- ⑫ 真子和也(2020)「持続可能な観光をめぐる政策動向」『調査と情報』(1110)国立国会図書館調査及び立法考査局
- ⑬ 溝尾良隆編著(2009)「観光学の基礎」原書房
- ⑭ 宮崎勇、本庄真、田谷禎三(2021)「日本経済図説 第五版」岩波新書
- ⑮ 盛山正仁(2010)「観光政策と観光立国推進基本法」ぎょうせい

【主要参考URL】

- ・観光庁HP <http://www.mlit.go.jp/kankocho/>
- ・国土交通省HP <https://www.mlit.go.jp/>
- ・国連世界観光機関(UNWTO)HP <http://www.unwto.org>
- ・日本政府観光局(JNTO)HP <https://www.jnto.go.jp/jpn/>

