

外国人観光客対策から国内観光圏育成へのかじ取り

～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案～

国土交通委員会調査室 客員調査員 あかまつ ひろかず
赤松 宏和

1. 法律案提出の背景

観光客、中でも特に訪日外国人旅行者の増加は、国際相互理解の増進のほか、我が国における旅行消費の拡大、関連産業の振興や雇用の拡大による地域の活性化といった大きな経済効果をもたらすと考えられており、観光への期待は非常に大きくなっている。

その一方、日本人海外旅行者数が訪日外国人旅行者数を上回り、観光分野における国際旅行収支は大きく赤字となっている。こうした経済不均衡を是正するため、小泉内閣総理大臣（当時）は、2003年1月、我が国の観光立国としての基本的な在り方を検討するため観光立国懇談会を設置することを決め、その直後の第156回国会の施政方針演説において、日本を訪れる外国人旅行者を2010年に倍増させることを目標として掲げた。「ビジット・ジャパン・キャンペーン（訪日促進計画）」はこの代表であり、一定の成果を上げている。

その後、2006年12月13日の参議院本会議において、議員立法による「観光立国推進基本法」が可決・成立（2007年1月1日より施行）さらに2007年6月に「観光立国推進基本計画」が閣議決定された¹。この観光立国推進基本計画は、より長期的な展望を視野に入れつつ今後5年間を計画期間とし、5つの基本的な目標（表1参照）が設定されている。

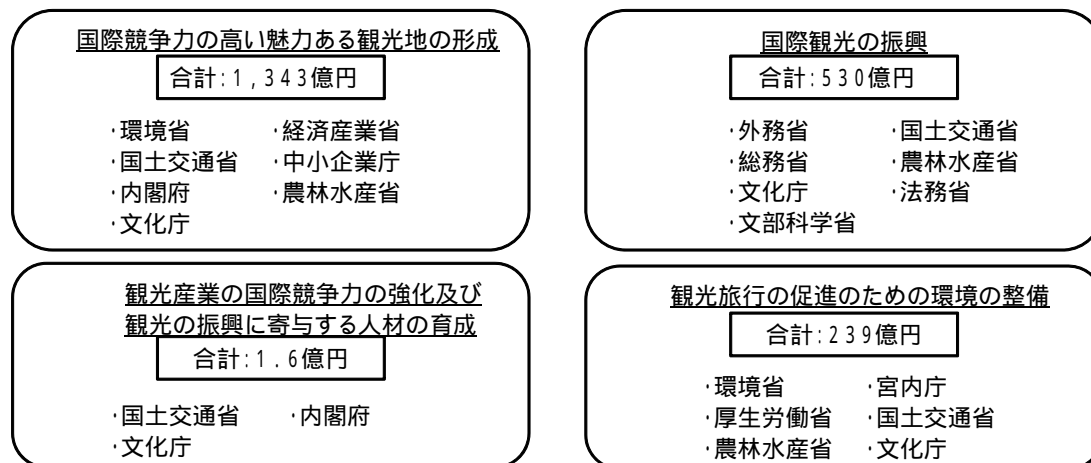
表1 観光立国推進基本計画における5つの目標

項目	計画策定時		現況		目標	
	時期	数値	時期	数値	時期	数値
訪日外国人旅行者数を平成22年までに1,000万人にすることを目標とし、将来的には、日本人の海外旅行者数と同程度にすることを旨とする。	H18	733万人	H19 (推計値)	835万人	H22	1000万人
日本人の海外旅行者数を平成22年までに2,000万人にすることを目標とし、国際相互交流を拡大させる。	H18	1753万人	H19 (推計値)	1730万人	H22	2000万人
旅行を促す環境整備や観光産業の生産性向上による多様なサービスの提供を通じた新たな需要の創出等を通じ、国内における観光旅行消費額を平成22年度までに30兆円にすることを目標とする。	H17年度	24.4兆円	H18年度	23.5兆円	H22年度	30兆円
日本人の国内観光旅行による1人当たりの宿泊数を平成22年度までもう1泊増やし、年間4泊にすることを目標とする。	H18年度 (暫定値)	2.77泊	H18年度 (確定値)	2.72泊	H22年度	4泊
我が国における国際会議の開催件数を平成23年までに5割以上増やすことを目標とし、アジアにおける最大の開催国を目指す。	H17	168件	H18	166件	H23	252件

（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

同計画では、計画の目標を達成するため4つの主要施策を定めており、施策別にみた予算額は図1のとおりである。観光立国実現に向けて、国土交通省のみならず経済産業省や文化庁など合計12省庁が予算計上しており、その総額は約2,100億円となっている。特に、「国際競争力の高い魅力ある観光地の形成」は予算額も大きく、7省庁が取り組んでいる。

図1 平成20年度における主要施策の予算と関係省庁



(出所) 国土交通省資料を基に筆者作成

具体的に我が国の観光の現状を見た場合、日本国内で支払われたツーリズム消費総額23.5兆円のうち、訪日外国人旅行者による消費額は1.4兆円(約6%)にすぎない。むしろ、国内宿泊旅行の消費額(15.7兆円)や日帰り旅行の消費額(4.7兆円)の方がはるかに大きく、ほとんどが日本人による消費となっているのが現状である²。このことから、地域経済の活性化のためには日本人を含めた内外からの観光旅客の来訪・滞在を促進することが必要となる。

また、観光産業はすそ野の広い産業であり、観光業者だけではなく他業種との連携や官民の連携も求められる。そのため、観光に関連する多種多様な関係者が一体となって観光振興を検討し推進するための組織(法定協議会)の必要性も指摘されている。

さらに、広域連携の必要性も指摘されている。一つは、単独の観光地での取組には限界があり、観光旅客の多様なニーズに対応するためにも、地域間の連携が必要であるとの指摘である。もう一つは、旅行者にとって「地域の境目」という意識はほとんど存在していないにもかかわらず、地域の境目を感じさせない観光サービス(例えば、観光に関する情報提供)がなされていないことへの指摘である。

観光は「地域の活性化」のみならず「豊かな国民生活」にとっても有意なものである。しかしながら、平成18年度における国民1人当たりの国内宿泊観光旅行回数はわずかに1.7回、国内宿泊観光旅行宿泊数は2.7泊にすぎない³。宿泊旅行を増加させるためには、「休暇制度の見直し」の必要性はもちろんのこと、宿泊施設の整備等による滞在型観光地の増加が必要不可欠である。

一方で国内外からみれば、観光の窓口が一本化されていないために、どこに相談をすれ

ばよいのか分からないという「縦割り行政」の弊害があるのも事実である。観光立国をアピールするためにも、独立した「政府観光局」が必要であるとの考えから、平成 20 年 10 月には国土交通省の外局として「観光庁」が設置される方向となっている⁴。

以上のような観点から、特に日本人観光客も満足するような、魅力ある観光地の形成を図るために、「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案」が第 169 回国会に提出された。

2. 本法律案の概要

本法律案は、観光立国の実現に向けて、観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在を促進するための地域における創意工夫を生かした主体的な取組を総合的かつ一体的に推進するため、主務大臣による基本方針の策定、地域の関係者の協議を踏まえた市町村又は都道府県による観光圏整備計画の作成、観光圏整備事業の実施に必要な関係法律の特例等について定めるものである。

(1) 基本方針の策定

主務大臣（国土交通大臣及び農林水産大臣）は、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基本方針（観光立国推進基本計画との調和が保たれたもの）を定めなければならない。

この法律案における「観光圏」（図 2 参照）とは、観光旅客の宿泊に関するサービスを重点的に行う地区、すなわち「滞在促進地区」が存在し、自然や歴史、文化等において密接な関係が認められる観光地を一体とした区域である。よって、観光圏は市町村や都道府県境を超えた複数観光地によって位置付けられることもある。なお、具体的な区域に関しては、観光圏整備計画において示されることになる。

図 2 観光圏のイメージ



(出所) 国土交通省資料

(2) 観光圏整備計画の作成等

ア 観光圏整備計画の作成

市町村又は都道府県（以下「市町村等」という。）は、基本方針に基づき、単独で又は共同して、当該市町村又は都道府県の区域内について、観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進を総合的かつ一体的に図るための計画（以下「観光圏整備計画」という。）を作成することができる。観光圏整備計画を策定したときは、市町村等はこれを公表し、国土交通大臣等に送付することとされている。

この観光圏整備計画は、国土形成計画その他法律の規定による地域振興に関する計画、地域森林計画、都市計画及び都市計画法第18条の2に規定する市町村の都市計画に関する基本的な方針（いわゆる都市マスタープラン）等との調和が保たれ、かつ、地方自治法第2条第4項に規定する基本構想（いわゆる総合計画）に即したものでなければならない。

また、市町村等は観光圏整備計画を作成しようとするときは、あらかじめ、住民その他利害関係者の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないこととされている。さらに、協議会（次項で説明）が組織されている場合には協議会における協議を、協議会が組織されていない場合には観光圏整備事業を実施すると見込まれる者と協議しなければならない。

イ 協議会の結成

観光圏整備計画を作成しようとする市町村等は、観光圏整備計画の作成に関する協議及び観光圏整備計画の実施に係る連絡調整を行うための協議会（以下「協議会」という。）を組織することができる。協議会の構成員は、

- ・ 市町村等
- ・ 一般社団法人、一般財団法人、特定非営利活動法人等
- ・ 観光圏整備事業を実施すると見込まれる者
- ・ 関係する住民、学識経験者（市町村等が必要と認める者）

等である。協議会において協議が調った事項については、協議会の構成員はその協議の結果を尊重しなければならない。

ウ 観光圏整備実施計画の作成及び観光圏整備事業の実施

観光圏整備計画が作成されたときは、観光圏整備事業（図3参照）を実施しようとする者は、共同して当該観光圏整備計画に即して観光圏整備事業を実施するための計画（以下「観光圏整備実施計画」という。）を作成し、これに基づき、当該観光圏整備事業を実施する。

図3 観光圏整備事業に掲げられる事業内容

1. 観光旅客の宿泊に関するサービスの改善及び向上に関する事業
2. 観光資源を活用したサービスの開発及び提供に関する事業
3. 観光旅客の移動の利便の増進に関する事業
4. 観光に関する情報提供の充実強化に関する事業
5. 1.～4.までに掲げる事業に必要な施設の整備に関する事業
6. その他観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に資する事業

観光圏整備事業は、観光旅客の来訪及び滞在の促進に資する事業であれば、地方公共団体等において、地域の特性や創意工夫を生かした事業を実施することが可能である（観光圏整備計画に記載される必要がある）。

エ 観光圏整備実施計画の認定

国土交通大臣は、観光圏整備事業を実施しようとする者による共同申請があった場合、その内容が基本方針に照らして適切であり、観光圏整備事業を確実に遂行でき、観光旅客の滞在を促進するため有効であると認めるとき、観光圏整備実施計画を認定する。なお、認定後に事業が適切でないとは判断された場合は、認定を取り消すことができる。

オ 農山漁村活性化法の特例

市町村等が観光圏整備計画において、観光圏整備事業及びその実施主体に関する事項に、農山漁村交流促進事業に関する事項を定めた場合は、「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」（平成 19 年法律第 48 号）⁵の規定による活性化計画の提出があったものとみなして、同法の交付金の交付に関する規定が適用される。

（ 3 ） 認定観光圏整備実施計画の事業に係る関係法律の特例等

本法律案では、認定された観光圏整備実施計画に関して、国が支援を行うとの観点から、次のような特例措置を講ずることとしている。

ア 国際観光ホテル整備法の特例

滞在促進地区において国際観光ホテル整備法に規定する宿泊施設⁶を営む者が、観光旅客の宿泊に関するサービスの改善及び向上に関する事業であって宿泊約款の変更（例えば、客室の使用時間変更や門限時間変更）を伴うものを実施する場合、国際観光ホテル整備法の規定による届出をしなくても、届出をしたものとみなされる。

イ 旅行業法の特例

滞在促進地区において旅館業を営む者が、認定観光圏整備実施計画に従って観光圏内限定旅行業者代理業を実施する場合、旅行業法の規定による登録を受けたものとみなされる。また、観光圏内限定旅行業者代理業者は、その営業所に旅行業務取扱管理者に代えて、観光圏内限定旅行業務取扱管理者を選任し、旅行業務取扱管理者とみなして旅行業法の規定を適用することができる。

これにより、滞在促進地区のホテルや旅館を営む者が、当該施設の窓口等で旅行業者の商品を販売することが可能となり、例えば、宿泊客が宿泊施設でツアーなどに参加することができるようになるため、宿泊客の利便性が高まると同時に、予定外の活動を行うことによる経済効果が期待されている。

ウ 道路運送法の特例

道路運送法に掲げる一般乗合旅客自動車運送事業（例えば路線バス事業）を経営する者が、認定観光圏整備実施計画に従って観光旅客の移動の利便の増進を図る場合、道路運送法に規定する運行計画の変更手続等によらず、遅滞なくその旨を国土交通大臣に届け出ることを持って足りることとしている。

エ 海上運送法の特例

認定観光圏整備実施計画に従って水上バスや海上タクシーなどの事業を開始又は回数増加をする場合、海上運送法に規定する届出（事業開始の届出又は船舶運航計画の変更の届出等）をしなくても、届出をしたものとみなされる。

オ その他

認定観光圏整備実施計画に従って観光案内事業を実施するとき、認定観光圏案内所という名称を用いることができる。

また、観光旅客を対象とする共通乗車船券に係る運賃又は料金の割引を行う場合、その旨を国土交通大臣に届ければ鉄道事業法、軌道法、道路運送法、海上運送法、航空法の規定による届出をしたものとみなされる。

3. 主な論点

観光振興が「地域の活性化」に及ぼす影響が大きいのは疑いようのない事実であり、観光振興に反対する理由はない。しかしながら、「成果が出ている観光地（観光圏）」と「なかなか成果が出ていない観光地（観光圏）」が二極化している状況にあり、本法律の制定によって後者の観光地（観光圏）の地域活性化に寄与するかの見極めが必要となろう。

また、観光圏の設定に関しても、滞在促進地区は「宿泊や飲食」という大きい実入りがあるが、周辺観光地にはそれがない。「観光圏」として観光振興に取り組んでいるにもかかわらず、「観光圏」の身内（市町村等）で収入格差が広がった場合、果たして「観光圏」は持続するのか。「お財布を一つにする」ことなどを含めた議論が必要ではないだろうか。

「協議会」については、うまくいっているときは相乗効果が発揮され、活発な活動が期待されるが、一つのボタンの掛け違いから、協議会が作用しなくなるケースも想定される。特に協議会不参加者に対する効力が無いこと（多くの場合、これが問題となる）が、協議会の意義を失わせることにもつながりかねない。

「旅行業法の特例」によって多くの着地型旅行がつけられ、ニッチな旅行商品を求める旅行者のニーズにこたえられるようになることは好ましいことである。しかしながら、宿泊観光客には数多くのサービスが提供される一方で日帰り観光客にはサービスが提供されないなど、旅行者間に格差が生じることも懸念される。

この法律案の検討に際して、四季折々の景色や味覚を楽しめる我が国の美しい観光地を次世代以降に継承するとの観点からの議論が望まれる。

¹ 我が国におけるこれまでの観光に関する経緯については、「観光立国は実現するのか？」『立法と調査』269号（平成19年6月15日）（3～17頁）にて整理を行っている。

² 『21世紀のリーディング産業へ』（財）日本ツーリズム産業団体連合会パンフレットより

³ 『観光白書』（平成19年度版）37頁

⁴ 観光庁設置については、今国会に「国土交通省設置法等の一部を改正する法律案」（閣法第10号）が提出されている。

⁵ 「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」（平成19年法律第48号）は、農山漁村における居住者、滞在者を増やすという新たな視点からの対策を推進するため、地域が行う取組に対して、交付金の交付や施設用地の円滑な確保等の法律上の特例措置をもって総合的に支援するものである。

⁶ 国際観光ホテル整備法に規定する宿泊施設とは、訪日外国人旅行者が安心して泊まれるように一定の基準（環境、部屋の大きさ、部屋数、浴室、トイレ、ロビー、レストラン、非常口などに関する基準）を満たした施設として登録された「ホテル」「旅館」のことであり、全国に約3,000軒ある（社団法人日本観光協会HPより）。