

新型コロナウイルス感染症が観光政策に示した課題

蓮沼 奏太

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 新型コロナウイルス感染症の観光への影響と政府の取組
 - (1) 新型コロナウイルス感染症の観光への影響
 - (2) 観光業への影響に対する政府の取組
 - (3) Go To トラベル事業
3. 今後検討されるべき主な課題
 - (1) 宿泊業の事業継続
 - (2) 旅行需要喚起策の在り方
 - (3) 受入規模の制御と旅行需要の平準化
 - (4) 今後の観光戦略の在り方
4. おわりに

1. はじめに

2020年の観光は、新型コロナウイルス感染症の世界的な感染拡大により国際観光客数が激減し、宿泊予約のキャンセルなど大きな打撃を受ける事態に陥っている。UNWTO（国連世界観光機関）¹の5月の発表によれば、2020年の国際観光客数は前年比で60～80%減少する可能性があるとされている²。また、7月のまとめによれば、2020年1～5月までで国際観光客数が前年同期比の56%減少しており、3億人の観光客の減少と3,200億ドルの国際観光収入の損失に相当するとしている³。これまで国際観光は順調に成長してきたが、昨年までの観光の状況から一変しているといえる。

※ 本稿は、令和2年9月15日現在の情報に基づき執筆している（参照URLの最終アクセス日も同日）。

¹ United Nations World Tourism Organizationの略称。誰もが参加できる持続可能な責任ある観光の促進に重要かつ中心的な役割を担う国際連合の専門機関で、158か国、6地域、500を超える賛助加盟員などにより構成されている（UNWTO『International Tourism Highlights 2019年日本語版』参照）。

² UNWTO ウェブサイト<<https://www.unwto.org/news/covid-19-international-tourist-numbers-could-fall-60-80-in-2020>>参照

³ UNWTO ウェブサイト<<https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/wtobarometereng.2020.18.1.4>>参照

国内においても入国制限や各国の渡航制限による訪日外国人旅行者数の減少、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言による外出自粛に加え、東京オリンピック・パラリンピック競技大会の延期による大会関係の宿泊や貸切バスのキャンセルなども発生し、観光業への影響は深刻なものとなっている。2020 年上半期の旅館・ホテル・簡易宿所の倒産件数は 80 件発生し、既に前年 1 年間の倒産件数 72 件を上回っている。このうち、新型コロナウイルス関連倒産が 37 件（全体の 46.3%）となっており、新型コロナウイルス感染症の影響の大きさがうかがえる⁴。

本稿では、新型コロナウイルス感染症の我が国の観光への影響とこれまでの政府の取組を振り返った上で、今後観光政策に関し検討されるべき主な課題を示すこととしたい。

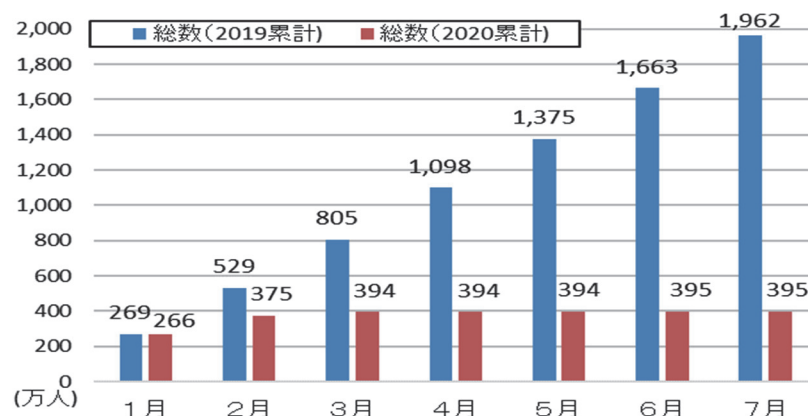
2. 新型コロナウイルス感染症の観光への影響と政府の取組

（1）新型コロナウイルス感染症の観光への影響

日本における観光への影響は、中国・武漢市で新型コロナウイルス感染症が拡大し、中国が 1 月 27 日より海外への団体旅行を禁止した頃から、顕著に表れた。

2020 年の訪日外国人旅行者数は、1 月が前年同月比 1.1%減の 266 万人を記録し、2 月以降は顕著に減少し、4 月は統計開始以来過去最小の 2,917 人（暫定値）、5 月はこれを下回る 1,663 人（暫定値）となった。前年同月比 99.9%減が続き事実上消失したともいえる状況である。図表 1 に示すように 2019 年と比べると、2020 年は 2 月以降累計に変化が見られない。2019 年の訪日外国人旅行者数は 3,188 万人であり、韓国、中国、台湾及び香港で約 7 割の 2,236 万人が来訪している（内訳としては中国が 959 万人、韓国 558 万人、台湾が 489 万人、香港が 229 万人）。そのため、中国や韓国の一部地域の入国制限が実施された 2 月に、中国の訪日旅行者数の大幅減少が全体の減少に影響し、3 月になると欧米などでの感染拡大に伴う渡航制限等の影響が加わっている。目下のところ回復の兆しは見えない（図表 2 参照）。

図表 1 2019 年及び 2020 年の訪日外国人旅行者数（累計）の推移（1～7 月）

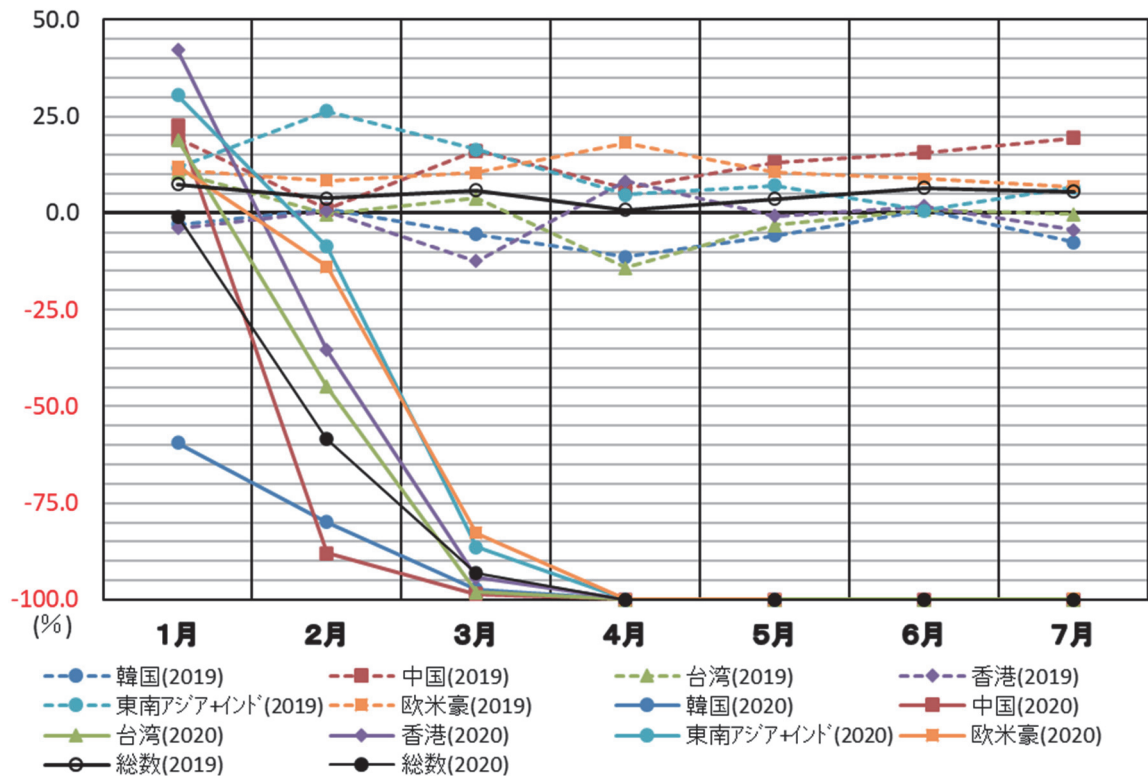


注：2020 年 1～5 月は暫定値、同年 6～7 月は推計値。

（出所）日本政府観光局（J N T O）発表資料を基に筆者作成

⁴ 帝国データバンク「旅館・ホテル・簡易宿所の倒産動向調査（2020 年上半期）」〈<https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p200710.html>〉参照

図表2 2019年及び2020年の訪日外国人旅行者数前年同月比の推移（1～7月）



	年	1月	伸率	2月	伸率	3月	伸率	4月	伸率	5月	伸率	6月	伸率	7月	伸率
韓国	2019	77.9	-3.0	71.6	1.1	58.6	-5.4	56.7	-11.3	60.3	-5.8	61.2	0.9	56.2	-7.6
	2020	31.7	-59.4	14.4	-79.9	1.7	-97.2	0.0	-99.9	0.0	-100.0	0.0	-100.0	0.0	-99.9
中国	2019	75.4	19.3	72.4	1.0	69.1	16.2	72.6	6.3	75.6	13.1	88.1	15.7	105.0	19.5
	2020	92.5	22.6	8.7	-87.9	1.0	-98.5	0.0	-100.0	0.0	-100.0	0.0	-100.0	0.1	-99.9
台湾	2019	38.7	10.5	40.0	-0.3	40.2	3.9	40.3	-14.2	42.7	-3.1	46.1	0.9	45.9	-0.3
	2020	46.1	19.0	22.0	-44.9	0.8	-98.1	0.0	-99.9	0.0	-100.0	0.0	-100.0	0.0	-100.0
香港	2019	15.4	-3.9	17.9	0.5	17.1	-12.4	19.5	8.3	18.9	-0.8	20.9	1.7	21.7	-4.4
	2020	21.9	42.2	11.6	-35.5	1.0	-94.2	0.0	-100.0	0.0	-100.0			0.0	-100.0
東南アジア +インド(注2)	2019	26.3	11.7	27.9	26.4	39.5	16.4	43.0	4.8	33.8	7.1	28.8	0.7	23.5	6.6
	2020	34.3	30.4	25.5	-8.6	5.4	-86.3	0.0	-99.9	0.0	-100.0				
欧米豪(注3)	2019	27.2	11.2	23.5	8.4	39.1	10.5	45.0	18.2	35.5	10.6	33.1	8.8	34.2	6.9
	2020	30.4	12.0	20.2	-13.9	6.8	-82.7	0.1	-99.9	0.0	-100.0			0.0	-99.8
総数	2019	268.9	7.5	260.4	3.8	276.0	5.8	292.7	0.9	277.3	3.7	288.0	6.5	299.1	5.6
	2020	266.1	-1.1	108.5	-58.3	19.4	-93.0	0.3	-99.9	0.2	-99.9	0.3	-99.9	0.4	-99.9

注1：2020年1～5月は暫定値、同年6～7月は推計値を用い、小数第2位以下を四捨五入して計算。なお、同年6月以降で10人未満の地域を含む月は人数・伸率ともに空白とした。

注2：タイ、シンガポール、マレーシア、インドネシア、フィリピン、ベトナム、インドの合計により計算。

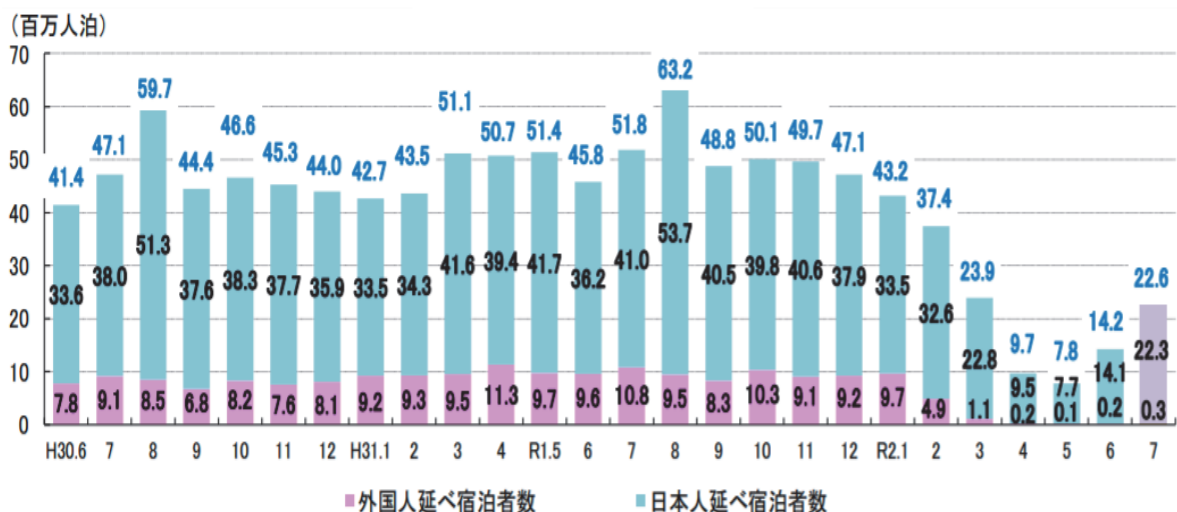
注3：米国、カナダ、英国、フランス、ドイツ、イタリア、ロシア、スペイン、豪州の合計により計算。

（出所）日本政府観光局（JNTO）発表資料を基に筆者作成

国内旅行では、国内延べ旅行者数が、3月に前年同月比47.1%減の2,674万人(速報値)を記録している。また、宿泊旅行統計調査による国内の延べ宿泊者数は、緊急事態宣言が発出されていた4月に前年同月比80.9%減の971万人泊、5月は同84.9%減の779万人泊を記録した。緊急事態宣言解除後の6月に同68.9%減の1,424万人泊(いずれも第2次速報値)、7月に同56.4%減の2,258万人泊(第1次速報値)とやや改善したものの厳しい状況に変わらない(図表3参照)。

このような状況は観光産業に大きな影響を及ぼしている。国土交通省の調査によると、宿泊に関して予約状況や売上金額が前年同月比50%以上減少したと回答した施設の割合は、いずれも4～5月で9割以上となっており、8月には5割前後まで改善したものの依然として厳しい状況にある。また、旅行業に関して大手旅行会社の予約人員については、4～6月の海外旅行、国内旅行、訪日旅行のいずれも前年同月比で9割以上減少し、海外旅行及び訪日旅行については、取扱ゼロに近い状況が続いている(図表4参照)。

図表3 延べ宿泊者数の推移



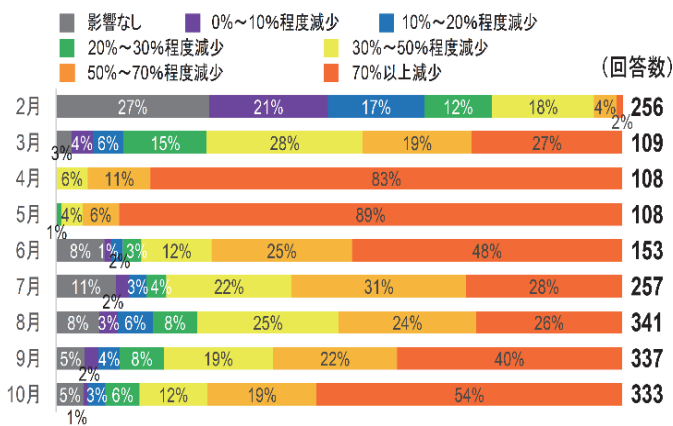
注：青字は日本人及び外国人の延べ宿泊者数を合計した全体の数値

(出所) 観光庁「宿泊旅行統計調査(令和2年6月・第2次速報、令和2年7月・第1次速報)」より一部図表を抜粋し作成

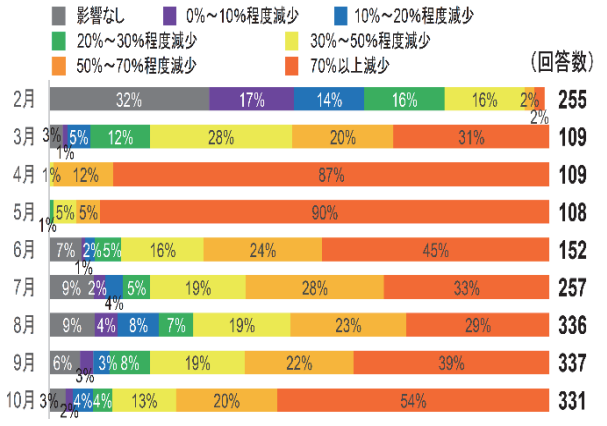
図表4 新型コロナウイルス感染症に伴う影響（宿泊・旅行）

【宿泊】

○予約状況(前年同月比)(9・10月は見込み)

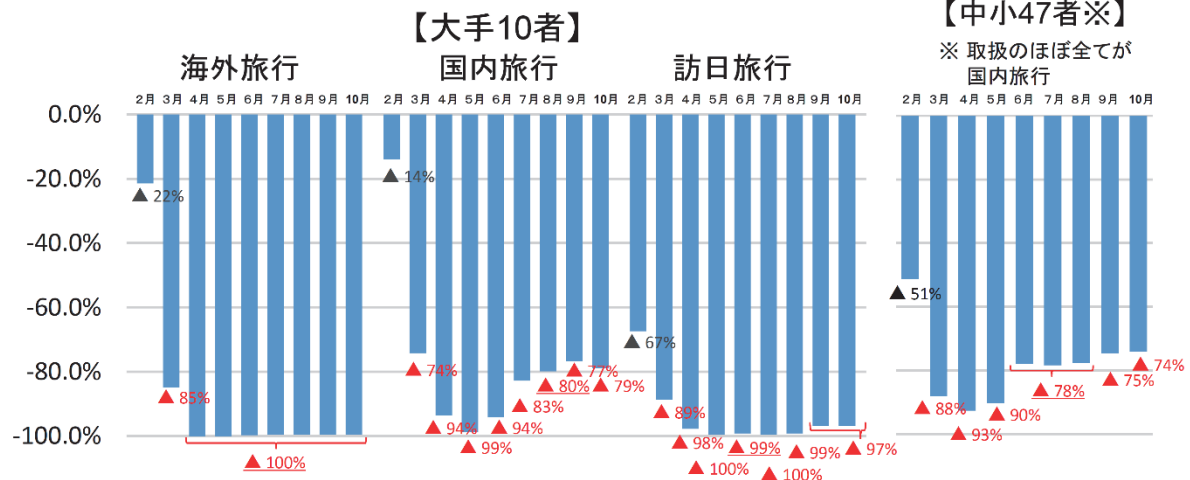


○売上金額(前年同月比)(9月・10月は見込み)



【旅行】

○予約人員(前年同月比)(9・10月は見込み)



注1：宿泊については、宿泊事業者に対し業界団体等経由で影響をアンケートし、356施設から回答

注2：旅行については、日本旅行業協会、全国旅行業協会経由で、大手10者、中小47者に影響をヒアリング

(出所)国土交通省「新型コロナウイルス感染症による関係業界への影響について(令和2年8月31日時点まとめ)」(令2.9) 2～3頁の一部図表を抜粋し作成

(2) 観光業への影響に対する政府の取組

令和2年2月13日に新型コロナウイルス感染症対策本部において決定された「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」では、国内外の旅行者に向けた風評被害対策として日本政府観光局(JNTO)による訪日外国人旅行者に対する正確な情報発信、宿泊事業者、観光協会等に対する適切な情報提供等のほか、観光業を含む新型コロナウイルス感染症による影響を受ける事業者に対する雇用調整助成金⁵の要件緩和や日本政策金融公庫等における5,000億円の緊急貸付・保証枠の確保が盛り込まれた。

⁵ 経済上の理由により、事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、雇用の維持を図るための休業手当に要した費用を助成する制度(厚生労働省ウェブサイト<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07_20200515.html>参照)

3月10日に新型コロナウイルス感染症対策本部において決定された「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策－第2弾－」では、雇用調整助成金の特例措置の拡大や資金繰り対策などとともに、将来の観光需要の回復に向けて、魅力的な滞在コンテンツの造成、多言語表示などの受入環境整備、観光地の誘客先の多角化等の支援等が盛り込まれた。なお、同日に閣議決定された令和元年度の予備費の使用では、観光庁関係として①JNTOによる正確な情報発信に10億700万円、②観光地の多角化等のための魅力的なコンテンツ造成に6億8,000万円、③訪日外国人旅行者受入環境整備緊急対策事業に18億8,500万円の計35億7,200万円が計上された。

3月19日からは、「新型コロナウイルス感染症の実体経済への影響に関する集中ヒアリング」が行われ、宿泊・観光関係についても同月23日にヒアリングが行われた。ヒアリングにおいては4名の関係者から図表5のとおり要望がなされた。

図表5 ヒアリングにおける宿泊・観光関係者からの要望概要

東武トップツアーズ（株）取締役社長（日本旅行業協会副会長）	①雇用調整助成金の引上げ・支給限度日数の延長 ②観光業界に条件を付けた上での自粛の緩和 ③修学旅行の延期実施の指導・学校側に生じたキャンセル料への財政支援 ④大規模な観光需要キャンペーン ⑤安心して移動できる方策の提案
（株）全観トラベルネットワーク代表取締役社長（全国旅行業協会副会長）	①緊急融資の迅速な実施と窓口機能の強化 ②雇用調整助成金の助成率引上げ ③修学旅行の延期実施の検討とともに特定時期への集中を避けることの指導・学校側に生じたキャンセル料への財政支援 ④安全で安心な旅行参加促進のための分かりやすく正確な情報提供 ⑤前例のない規模の需要喚起策
（株）北原代表取締役会長（日本旅館協会会長）	①資金繰り支援の大幅な拡充 ②既往債務の返済猶予 ③雇用調整助成金の引上げ・支給限度日数の延長・申請手続の簡素化・迅速化 ④公租公課やNHK受信料の減免 ⑤話し合いの場を設け業界が納得する形で不公平のない需要喚起策の実施
（有）伊勢屋商店取締役会長（黒門市場商店街振興組合理事長）	①社会保険料の会社負担の半減 ②国による家賃の補償 ③銀行等の融資ではなく補助金による支援 ④雇用調整助成金の特別措置・社会保険料の免除 ⑤消費税の軽減

（出所）「新型コロナウイルス感染症の実体経済への影響に関する集中ヒアリング」第4回（令2.3.23）議事要旨を基に筆者作成

「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（4月7日閣議決定、4月20日変更）では、民間金融機関による実質無利子・無担保融資の実施、既往債務の無利子・無担保融資への借換による負担軽減、中小・小規模事業者等に対する新たな給付金の創設、中小企業に対する固定資産税等の減免、雇用調整助成金の助成率引上げや助成対象の非正規雇用労働者

への拡充等、これまでの対策を強化した業種横断的な対策が盛り込まれた。また、「観光・運輸業、飲食業、イベント・エンターテインメント事業を対象に、Go To キャンペーン（仮称）として、新型コロナウイルス感染症の拡大が収束⁶した後の一定期間に限定して、官民一体型の消費喚起キャンペーンを実施する」とされた。同キャンペーンに係る事業は同月 30 日に成立した令和 2 年度第 1 次補正予算の経済産業省所管に 1 兆 6,794 億円が計上されており、その中で観光に関しても旅行商品の割引とクーポン発行による国内に向けた観光需要喚起策（後述する「Go To トラベル事業」）を行うこととしている。このほか、同補正予算では観光庁関係として①誘客多角化等のための魅力的な滞在コンテンツ造成に 102 億円が、②訪日外国人旅行者受入環境整備緊急対策事業に 52 億円が、訪日外国人旅行者の需要回復のためのプロモーションに 96 億円がそれぞれ計上されている。

なお、6 月 12 日に成立した令和 2 年度第 2 次補正予算においては、雇用調整助成金の助成額上限の引上げ、資金繰り対応の強化、家賃支援給付金の創設等が措置されている。

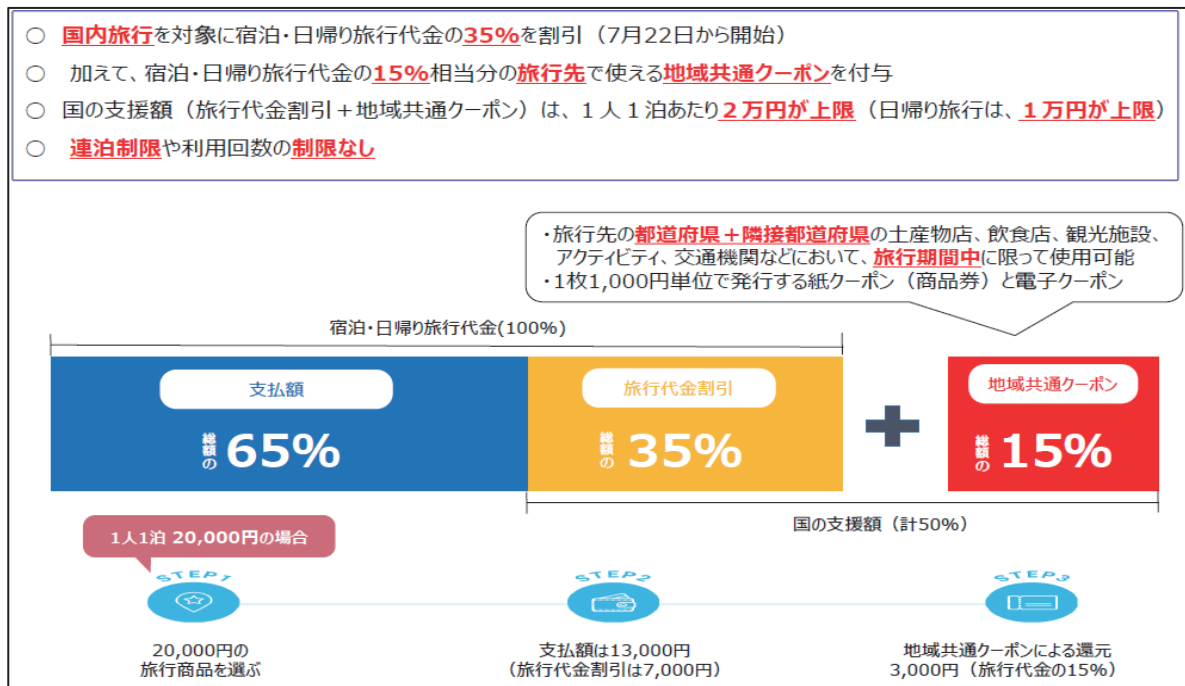
（３）Go To トラベル事業

「Go To トラベル事業」は、Go To キャンペーン事業として第 1 次補正予算に計上された 1 兆 6,794 億円のうち、経済産業省から国土交通省へ支出委任を受けた約 1 兆 3,542 億円（事業費約 1 兆 1,248 億円及び事業委託費約 2,294 億円（上限額））⁷を執行する大規模な事業となっている。この事業では、国内旅行を対象に宿泊・日帰り旅行商品の割引を行うとともに、旅行先の土産物店、飲食店、観光施設、交通機関等で幅広く使用できる地域共通クーポンを発行することにより観光需要を強力に喚起し、地域経済の再生を支援するとしている。支援額は旅行商品価格の 2 分の 1（このうちの 7 割が旅行代金の割引に、残りの 3 割が地域共通クーポンの付与に充てられる。）とされているが、上限は一人一泊当たり 2 万円分（日帰りの場合上限 1 万円）である。なお連泊制限や利用回数の制限はない（図表 6 参照）。

⁶ 本稿には「おさまりをつけること。おさまりがつくこと。」を意味する「収束」と、「事がおわって、おさまること。」を意味する「終息」の二通りの用語が用いられている（用語の意味はいずれも新村出編『広辞苑第七版』（岩波書店、平成 30 年）による）が、第 3 波、第 4 波など全ての事態が終わるという意味で「終息」のみを、出所元からの引用を除き、使用している。

⁷ 第 201 回国会参議院国土交通委員会会議録第 21 号 6 頁（令 2.6.16）。なお、予算算出上の根拠として観光庁長官は 5 月 20 日の記者会見で、昨年 2 月から 5 月までの 4 か月間の宿泊旅行と日帰り旅行者数の実績を基に、その 50% 相当の旅行需要の回復を念頭において、必要な額として 1 兆 3,000 億円を計上している。具体的には宿泊旅行で約 7,300 万人泊、日帰り旅行で約 4,800 万人の旅行需要の回復を念頭にこの予算を計上していると述べている（観光庁ウェブサイト<https://www.mlit.go.jp/kankocho/page01_000635.html>参照）。

図表6 Go To トラベル事業の概要



（出所）観光庁「Go To トラベル事業の概要」（新型コロナウイルス感染症対策分科会（第8回）資料3-2（令2.9.4）1頁）

この事業が計上された第1次補正予算の国会審議では、より緊急性の高い事業への充当を優先すべきとの意見が出されたが、内閣総理大臣は、「収束後を見据えた対応について、事業者の皆様がこの機に事業計画の見直し等を行い、あらかじめ準備を行うことのできるよう必要な事業等を盛り込んだ」と答弁している⁸。また、観光庁長官は、「最大の支援策は感染症の早期の終息」、その間、「資金繰りの支援、雇用の確保の支援に注力」、そして、「状況落ち着き次第強力な需要喚起策を進めていく」、この三本柱で進めているとした上で、事業を開始するための準備⁹に相当な時間を要すると認識している旨述べている¹⁰。

その後、Go To トラベル事業を行う事務局の委託先の公募が令和2年6月16日から29日まで行われ¹¹、7月10日に委託先が決定され、同月22日から同事業が開始された。なお、東京都を目的地とする旅行及び東京都居住者の旅行は当面事業の対象外とされ¹²、同月

⁸ 第201回国会参議院本会議録第14号4頁（令2.4.27）

⁹ 準備内容としては、事務局の公募・選定、地方公共団体や事業者に対する説明、地域共通クーポンなどへの参加事業者の募集、旅行者への広報などを挙げている。

¹⁰ 第201回国会参議院国土交通委員会会議録第12号3頁（令2.5.14）

¹¹ 当初、5月26日にGo To キャンペーン事業全体として事務局の委託先の公募が開始され、6月8日に委託先の募集を締め切る予定であったが、同月5日に公募手続が中止となった。これについて、経済産業大臣は「事務局を一つにすることで、広報を始め申請、審査、精算機能などの各キャンペーンに共通する機能を一体的に執行できるメリットがある一方、観光、飲食、イベントという各性質の異なる事業を統括する事務局の構造が複雑になってしまう可能性がある」といった課題が当初よりありました。昨今の国会や国民の皆様への御指摘を踏まえ、より事務局の構造を簡素にする必要があるとの判断に至り、一旦、現在の一括による公募を止めることといたしました。」と答弁しているが（第201回国会参議院本会議録第23号（令2.6.8）参照）、上限約3,095億円とされているGo To キャンペーン事業全体の事務委託費に対する批判をかわすためと指摘する報道もある（『朝日新聞』（令2.6.6））。

¹² 事業開始日発表当初（7月10日）は全国が対象だったが、東京都において新型コロナウイルス感染症の拡

10 日から 17 日までの間に当該旅行を予約した旅行者は、キャンセル時にキャンセル料を支払わなくとも良いこととされた（旅行業者等に負担が生じる場合には、Go To トラベル事業の予算で対応）。当該旅行の対象追加について政府は、10 月 1 日からとする方針で 9 月 18 日からの割引販売開始を決定するなど、準備を進めているほか、地域共通クーポンの利用開始も 10 月 1 日からと発表されており、今後の事業の推移が注目されている。同事業による利用実績は、事業開始以降 8 月末までで少なくとも約 1,339 万人泊に上っている¹³。

3. 今後検討されるべき主な課題

一般の新型コロナウイルス感染症の拡大は、観光関連産業の脆弱さを浮き彫りにした。以下、観光政策に関する今後検討されるべき主な課題を挙げていきたい。

（1）宿泊業の事業継続

旅館、ホテル等の宿泊業は、営業自粛期間を終えて営業を再開しても、旅行者が安心して旅行できるよう感染防止対策¹⁴を講ずることが求められている。一方、ある程度需要が回復しても消費単価が下がり、少なくとも 5 年間は 7～8% の単価の低下が続く可能性を見越しておく必要があるとの指摘もある¹⁵。コロナ禍により感染防止対策に必要な投資に加え、これまで地域の旅館の中には市場変化への対応が遅れ、生産性が低く経営が困難となっている旅館もあり、宿泊業に対する事業継続の支援が課題となる。

一般のコロナ禍においては、宿泊事業者のリスクへの備えとして、旅館がおせち料理を通信販売するなど、宿泊以外で収入を得られるよう業態の多角化を求める意見がある¹⁶。また、宿泊業者の間ではクラウドファンディングを活用する動き（例えば、500 円～10 万円支援すれば、宿泊チケットが返礼としてもらえる仕組み）やテレワークのための作業スペースとして客室を用意し宿泊プランを販売する取組が行われている¹⁷。宿泊日を決めずに料金を前払いし宿泊施設を応援するようなサービスも誕生している¹⁸。

観光庁では宿泊業が他産業と比較して相対的に生産性が低い状況等を踏まえ、宿泊施設や旅行会社等の生産性向上・高付加価値化を促すための施策¹⁹をこれまでも講じてきた。従

大が継続する傾向が見られたことを受け、7 月 16 日に内閣総理大臣、内閣官房長官、新型コロナウイルス感染症対策を担当する国務大臣及び国土交通大臣の 4 者において検討した結果、東京都を目的としている旅行及び東京都居住者の旅行を除いて同月 22 日から事業を開始するとの案をまとめ、新型コロナウイルス感染症対策分科会において了解された（第 201 回国会閉会後参議院国土交通委員会会議録第 1 号（令 2.7.30）における国土交通大臣の報告参照）。

¹³ 9 月 14 日までに Go To トラベル事業の事務局へ報告があったものの集計結果として、同月 15 日の国土交通大臣の記者会見において明らかにされたものである。

¹⁴ 「宿泊施設における新型コロナウイルス対応ガイドライン（第 1 版）」（全国旅館ホテル生活衛生同業組合連合会ほか。5 月 14 日公表、同月 21 日一部改訂）など、業界ごとに感染予防のガイドラインが作成されている。

¹⁵ 大野正人「新型コロナによる需要縮小に向けた観光産業と観光地の対策」『地域開発』vol. 633（令 2.5.15）

¹⁶ 『読売新聞』（令 2.4.7）

¹⁷ 『毎日新聞』（令 2.4.16）、『日本経済新聞』（令 2.8.15）

¹⁸ 『日本経済新聞』夕刊（令 2.6.8）

¹⁹ 例えば、平成 28 年度以降、観光庁は宿泊事業者の生産性向上を促進するため、優良事例を事例集として取りまとめ、令和 2 年 3 月に発表された事例集では、ICT 化・機械化など先端テクノロジーの活用、富裕層対応による高付加価値戦略への転換などに取り組んだ優良な先進的事例が掲載されている。

来の施策に加え令和2年6月には、宿泊施設の事業継続や、感染症拡大防止の取組、新たなビジネスモデル構築等に意欲のある宿泊施設を公募し、多様な分野のアドバイザーの派遣による、事業計画作成、金融機関との調整、活用可能な補助金の申請支援等の取組（宿泊施設アドバイザー派遣事業）に着手しており、9月10日に30件の取組支援が決定している。さらには、地域全体の生産性向上と高付加価値化を目指して、地域旅館の再生や新陳代謝の促進のための新たな支援策の検討も進められている²⁰。

クラウドファンディングや前払いといった消費者の側から宿泊事業者に対する積極的な消費行動をとる例が広がり、全国的に展開されるとともに、コロナ禍を契機に個々の宿泊施設に応じた事業継続につながる施策が一層推進されることが望まれる。

（２）旅行需要喚起策の在り方

前述のとおり、国内旅行需要の喚起策としてGo To トラベル事業が進められており、国会論議の中でも同事業に関してその是非、運用方法、感染拡大防止策との関係など様々な意見が出されている²¹。同事業を含む国による旅行需要喚起策の在り方について次の3点の課題が考えられる。

第1に、地方公共団体による旅行需要喚起策との関係性である。Go To トラベル事業は国内旅行全般を対象にした大規模なものであるが、旅行商品の割引を行う点は地方公共団体が独自に行う観光キャンペーン（以下「独自キャンペーン」という。）でも同様のものがある。独自キャンペーンは全国40以上の道府県で行われており、中には即日で旅行商品が完売する地域もあったとされている。国会論議の中では、Go To トラベル事業よりも地域の実情を踏まえた独自キャンペーンの活用をすべきとの指摘がなされた。これに対し国土交通大臣は、一定のブロック単位だけでは誘客力に限りがあり、できるだけ多くの都市から誘客したいという声があるのも事実であることからGo To トラベル事業を設定したと述べている。また、県民割引、道民割引やブロック割引を重ねて併用することも非常に歓迎すべきものとも述べており²²、割引の併用により費用がほとんど生じない旅行もある。しかし、実施主体が異なることにより、例えば、東京都民を除外しない独自キャンペーンなど、開始時期も含めGo To トラベル事業との相違も見受けられた²³。なお、独自キャンペーン自体を感染拡大の状況を踏まえ見直すケースも相次いでいるとされる²⁴。旅行需要の効率的な喚起の側面から、国においても独自キャンペーンの紹介²⁵を充実させてキャンペー

²⁰ 観光庁の「日本旅館の生産性向上・インバウンド対応の強化等を加速するための新たなビジネスモデルのあり方等に関する検討会」の下に設置された「旅館への投資の活性化による『負のスパイラルの解消』に向けた支援のあり方に関する分科会」が令和2年7月に報告書を取りまとめ、複数の旅館を対象として所有と経営の分離を促す「地域旅館統合プラットフォーム（仮称）」の創設と共同仕入れ・搬入等を実施する「地域旅館共通機能プラットフォーム（仮称）」を立ち上げて連携させる新たなスキームを提言している。

²¹ 特に令和2年7月29日には衆議院国土交通委員会が、同月30日には参議院国土交通委員会がそれぞれ開かれ、令和2年7月豪雨及びGo To トラベル事業について国土交通大臣から報告を聴取した後質疑が行われた。

²² 第201回国会閉会後衆議院国土交通委員会議録第20号（令2.7.29）

²³ 『朝日新聞』（令2.7.23）

²⁴ 『読売新聞』夕刊（令2.7.22）

²⁵ 観光庁ウェブサイト<https://www.mlit.go.jp/kankocho/page04_000128.html>では、各地方公共団体の取組

ンの併用を促すなど、地方公共団体との連携を深めることが望ましい。

第2に、旅行需要喚起策の効果が挙げられる。新型コロナウイルスへの感染は、終息するまでは新規感染者がいつでも増加する可能性があり、旅行者も受け入れる側も二の足を踏むことも予想される。そのため、旅行需要喚起策の効果が限定的となるおそれがあると指摘されている。一方、独自キャンペーンが好評を博している状況や観光関連産業への波及を踏まえると、一定の経済効果自体は否定できないともいえる²⁶。いずれにしても、旅行需要喚起策を講ずる場合には、その効果を困窮する宿泊事業者を中心に全国に行き渡らせることが重要である。Go To トラベル事業の参加事業者について観光庁は、令和2年8月26日時点で全旅行業者約10,000社中6,010社（申請は6,667社）が、全宿泊事業者約35,000社中17,397社（申請は22,664社）がそれぞれ登録したとした上で、大手のみならず中小事業者も幅広く参加しているとの認識を示している²⁷。しかし、高級な宿泊施設や旅行先に人気が集まり、中小の事業者が恩恵を受けにくいとの不満の声も見受けられるほか²⁸、地域によってばらつきがあることも含めて偏りを防ぐ対策が必要との指摘もなされている²⁹。なお、同事業に関する国会論議の中では地域的な偏在をなくすための運用について質疑が行われている。観光庁は、利用者に全国各地を訪れてもらうことが重要と考えており、需要喚起効果が特定の地域に偏ることのないよう、地域ブロックごとに予算の執行管理を徹底し、その中でも東京都は感染が落ち着いた際に事業対象として他地域と分けて個別に執行状況を適切に管理していくと述べている³⁰。大手と中小の事業者間、感染症拡大や自然災害による影響を受ける地域と受けない地域など様々な偏りが生じ得るので、全国一律の旅行需要喚起策を講ずる場合には、需要喚起効果を享受する必要性が高いところから順に効果が行き渡るような制度設計、進捗管理が求められる。

第3に、旅行需要喚起策の反動対策である。宿泊事業者の中には一時的に旅行代金が安くなることから、事業終了以降半年は反動により需要が冷え込むと懸念する声もあり³¹、宿泊事業者にとっては、旅行者にリピーターとなってもらうことが重要となってくる。そのためには、DMO³²などを中心に、戦略を持って観光地域の振興に取り組む必要があると考える。なお、Go To トラベル事業の予算額（約1兆3,542億円）は前年の2～5月の実績に基づき算出されているが³³、2020年1～3月期の日本人国内旅行消費額及び訪日外国人旅行消費額の合計は前年同期比で約1.3兆円減少している。現在の取組だけで需要回復や

のリンクを掲載しており、各地方公共団体の取組にアクセスできるようにしている。

²⁶ Go To トラベル事業については、全国で実施される場合に個人消費の押し上げ効果が年間4.3兆円となるとの試算がある（木内登英「感染リスクを考慮したGoToトラベルの効果と東京追加の影響試算」（令2.9.9）〈https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/lst/2020/fis/kiuchi/0909_2参照〉）。

²⁷ 第201回国会閉会後参議院内閣委員会会議録第2号（令2.8.27）

²⁸ 『産経新聞』（令2.8.22）、『毎日新聞』（令2.8.23）

²⁹ 『毎日新聞』（令2.9.3）

³⁰ 第201回国会閉会後参議院内閣委員会会議録第2号（令2.8.27）

³¹ 『日本経済新聞』（令2.6.11）

³² Destination Management / Marketing Organization の略称で、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、多様な関係者と協同しながら、明確なコンセプトに基づいた観光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をいう。

³³ 前掲脚注7参照

観光業の復興を成し遂げるのに十分なのか、議論が求められる。

（３）受入規模の制御と旅行需要の平準化

新型コロナウイルス感染症が終息していない状況においては、観光客の集中を避ける取組が必要である。特定地域に観光客が集中し集団感染が発生すれば、観光地だけでなく観光関連産業に大きな被害が及ぶことにつながる。そのため、受入規模のコントロールが課題との指摘がある³⁴。しかし、今年の夏は多くの人々が集まる祭りの中止が相次いでおり、その経済的損失は 1.8 兆円に膨らむとの推計もある³⁵。規模が大きいイベントほど地域経済への影響は大きいため、いかに集中を避けつつ観光客の受入れを増やして経済的損失を抑えるかが観光地にとって課題といえる。観光庁では、地方公共団体等が観光イベント・観光資源をより安全で集客力の高いものへと磨き上げるために実施する実証事業を公募し支援を行う「誘客多角化等のための魅力的な滞在コンテンツ造成」実証事業に着手しているが、観光地の集客力への効果を注視する必要がある。

また、観光客の集中を避けて感染リスクを低減するには、休暇の分散化が重要である。令和 2 年 6 月に公表された観光白書においても、安心・安全な旅行環境には混雑と密集の回避が一つの要素となったため、ゴールデンウィークや夏休み等の長期休暇の分散化や、家族等少人数で滞在型の観光をする新しい旅行スタイルの定着に向け取り組んでいくことが重要であるとされている。同月 19 日に開かれた観光戦略実行推進会議³⁶では、観光庁長官が、学校の夏季休暇が短縮されており、旅行需要の集中が予想されるとした上で休暇取得の分散及び感染リスクを軽減する新しい旅行スタイルを提案し、普及させたいと述べている³⁷。7 月 27 日の同会議では、内閣官房長官が、余暇を楽しみつつテレワークを活用して仕事を行う「ワーケーション」（ワークとバケーションを組み合わせた造語）などの新しい旅行や働き方のスタイルの普及に取り組む考えを示した上で、休暇の分散化のための環境整備の必要性を述べている³⁸。しかし、同会議ではワーケーションの場合、旅行先のために休暇と労働時間との線引きが曖昧になりがちであることや、企業や官庁において、遠方のホテル等でテレワークを行うことが認められていない又は曖昧になっている例が多い点が指摘されており³⁹、休暇の分散化のための環境整備にも課題がある。

なお、旅行需要の平準化に関し、公共交通機関を利用した遠距離の平日国内宿泊旅行の費用を補助する制度の提案⁴⁰や、国会論議では Go To トラベル事業において平日の割引率

³⁴ 高坂晶子「【新型コロナシリーズ No. 18】新型コロナを機に刷新が求められる観光政策」日本総合研究所『リサーチフォーカス No. 2020-004』（令 2. 5. 12）

³⁵ 『産経新聞』（令 2. 6. 22）

³⁶ 「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」（内閣総理大臣が議長で、関係大臣・民間有識者から構成）において平成 28 年 3 月に策定された「明日の日本を支える観光ビジョン」に明記された観光に関する目標の達成に向け、重点的に取り組むべき課題を明確にし、観光施策等の一層の推進を図るため開催されている会議で、内閣官房長官を議長とし全閣僚が構成員となっている。

³⁷ 第 37 回観光戦略実行推進会議（令 2. 6. 19）議事要旨 2 頁参照

³⁸ 第 38 回観光戦略実行推進会議（令 2. 7. 27）議事要旨 6 頁参照

³⁹ 経済再生担当大臣・内閣府特命担当大臣（経済財政政策）発言（第 38 回観光戦略実行推進会議（令 2. 7. 27）議事要旨 5 頁参照）

⁴⁰ 岡田豊「コロナ禍の観光復興-平日国内宿泊旅行復興が重要-」みずほ総合研究所『みずほインサイト』（令

を大きくすべきとの意見⁴¹が出されており、様々な環境下にある企業や国民が休暇の分散取得を容易にするための省庁横断的な環境整備の取組とともに具体策の検討も求められる。

（４）今後の観光戦略の在り方

観光需要の回復は、「地元－近距離－中距離－訪日外客等の遠距離」⁴²の順で進行するとされる。その中で、前述したテレワークのための宿泊プラン販売や民泊事業者による医療従事者への宿泊先提供⁴³など、宿泊需要の変化に応じた取組が進んでいる。また、オンライン化された会議が新型コロナウイルス感染症の終息後も続き、会議やコンベンション、報奨旅行といった需要を消し去る可能性も指摘されている⁴⁴。さらには、2020年に訪日クルーズ旅客数を500万人とする目標が掲げられたクルーズ船受入れに関しても、新型コロナウイルス感染症の影響により大型クルーズ船の運航中止が続き、需要回復の見通しが立たない状況となっている。このような状況の中、観光戦略をいかに立て直していくかが課題となる。

現在政府が掲げている観光の目標は、①訪日外国人旅行者数が2020年4,000万人、2030年6,000万人、②訪日外国人旅行消費額が2020年8兆円、2030年15兆円、③地方部⁴⁵での外国人延べ宿泊者数が2020年7,000万人泊、2030年1億3,000万人泊、④外国人リピーター数が2020年2,400万人、2030年3,600万人、⑤日本人国内旅行消費額が2020年21兆円、2030年22兆円である⁴⁶が、2020年については目標の達成は困難である。しかし、これらの目標の見直しはこれまでなされていない⁴⁷。また、訪日外国人旅行者数に関しては「インバウンドに大きな可能性があるのは今後も同様であり、2030年6,000万人の目標は十分達成可能である」としている⁴⁸。

国会論議の中では、インバウンドに余りにもウエートを置きすぎたビジョンではなく、観光事業者の暮らしを最低限国内観光で守れるような新たなビジョンを策定すべきとの意見が出された。国土交通大臣は、観光消費額全体から見ると、インバウンドは2割足らずで約8割は国内旅行のため、インバウンドに頼った観光立国は事実とは異なるとした上で、インバウンドは世界的に著しい成長分野で、それを取り込むことは否定されていないが、質的な変化を求めているかなければいけないことが大きな課題だと述べている⁴⁹。

2.6.1)

⁴¹ 第201回国会閉会後衆議院国土交通委員会議録第20号（令2.7.29）

⁴² 前掲脚注15参照

⁴³ 『日本経済新聞』（令2.6.16）

⁴⁴ 山田雄一「コロナ禍によるインバウンドの影響とポスト・コロナに向けて」『地域開発』vol.633（令2.5.15）

⁴⁵ 三大都市圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県）以外の地域をいう。

⁴⁶ 「明日の日本を支える観光ビジョン」（前掲脚注36参照）の中で新たな目標として明記されたものであり、同ビジョンでは目標実現に向けた諸施策も掲げられている。

⁴⁷ 国土交通大臣は6月19日の記者会見において、平成28年に設定した訪日外国人旅行者の目標を撤回したわけではないとの認識を示している（国土交通省ウェブサイト〈<https://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin200619.html>〉参照）。

⁴⁸ 政府の今後1年の行動計画として毎年決定されている「観光ビジョン実現プログラム 2020—世界が訪れたくなる日本を目指して—」（令和2年7月14日観光立国推進閣僚会議決定）6頁及び「成長戦略フォローアップ」（令和2年7月17日閣議決定）95頁

⁴⁹ 第201回国会衆議院国土交通委員会議録第11号9頁（令2.5.13）

観光戦略に関連して、政府は観光立国推進基本法第10条第1項に基づき、観光立国の実現に関する基本的な計画（観光立国推進基本計画）を定めている。平成29年に策定された現行計画では基本的な方針の中で「災害だけでなく、テロや伝染病等様々な外的要因が、観光に影響を及ぼし得る」とした上で、「普段から、災害等へのハード・ソフト両面における備えを万全なものとするとともに、災害時等において、正確な情報を国内外に迅速に発信し、旅行者の身を守り、風評被害の発生を防ぐ」としている。しかし、感染症に係る具体的な施策は掲げられていない。現行計画は令和2年度を最終年度としており、令和2年8月から交通政策審議会観光分科会で次期計画策定に向けた検討が進められている。7月に決定された観光ビジョン実現プログラム⁵⁰では「引き続き、ウィズ・ポストコロナにおける対応を着実に進めつつ、今後の観光のあり方について検討を深め、「観光立国推進基本計画」等に反映していくこととする」としているが、次期計画において感染症対策がどのように位置付けられるのか注視する必要がある。

なお、観光地においても観光戦略の見直しが必要となっている。その際、新型コロナウイルス感染症の拡大に対応ができるものとして、マーケティングだけでなく、産業、文化、環境、スポーツ、医療といった多様な断面を包括した計画が求められるとの指摘⁵¹や、官庁、旅館や旅行会社などの事業者、DMO、住民で地域をどうしたいのかビジョンを共有する機会を持つべきとの指摘⁵²がある。一旦失われた観光需要の回復に向けて、中長期的な視点に立った観光戦略づくりを地域全体で進めることが重要といえよう。

4. おわりに

少子高齢化・人口減少が進む我が国において、観光は地方創生への切り札、成長戦略の柱と位置付けられ、重要視されてきた。掲げられる目標には「訪日外国人旅行者数を2020年に4,000万人、2030年に6,000万人」などインバウンドの量を伸ばす指標が多く並び、成長するインバウンド市場に対応する施策が中心になってきたと考える。加えて、現時点においても「2030年6,000万人」の目標のみを掲げてその達成を可能としており、量だけでなく質やバランスも重視するような姿勢が見いだしづらい。地域経済の活性化につながることを期待されているものの、インバウンド増加に伴う地域住民とのトラブルや混雑など負の影響はどの程度検討されてきたのか、インバウンドを含む観光市場の抱えるリスクへの備えはどの程度進められてきたのか考えさせられる。

近年頻発する自然災害に対しては、訪日外国人旅行者への対応も含め一定の取組⁵³が観光分野においても進められてきたが、観光立国推進基本計画などを見る限り、新型感染症

⁵⁰ 前掲脚注48参照

⁵¹ 前掲脚注44参照

⁵² 『日本経済新聞』（令2.6.11）

⁵³ 最近では、平成30年の台風第21号や北海道胆振東部地震に際し外国人旅行者への情報提供が十分でなかったことを背景に、JNTOコールセンターの365日、24時間の多言語対応体制の確立など、様々な場面における外国人旅行者の情報入手手段の多重化を図る「非常時の外国人旅行者の安全・安心確保のための緊急対策」（平成30年9月28日観光戦略実行推進会議決定）が策定されたほか、観光庁が設置した「非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会」において、情報発信や自治体等の対応に関する当面の取組を示す中間報告が令和2年4月に取りまとめられている。

対策の視点が欠けていたことは否めない。今後、パンデミックの様相を呈した新型コロナウイルス感染症を契機として、人々の密集を避ける生活習慣が長期間続くことが予想される中で新たな観光政策の展開が急務である。

また、本稿執筆中には、観光市場の脆弱性を再認識し、事が起こったときに被害を最小限に抑える「セーフティーネット」を速やかに発動できる仕組みづくりや観光関連産業や地域が「立ち直る力」を支援する仕組みづくりを求める意見⁵⁴にも接した。観光分野が直面する課題に加え、感染終息後の新たなリスクに備えた仕組みづくりも議論すべき時が来ているようにも思える。コロナ禍が喉元を過ぎたときに観光市場の成長に資する施策だけでなく、新たなリスクに備えた施策についても議論の充実が望まれる。

(はすぬま そうた)

⁵⁴ 『観光経済新聞』（令 2.3.21）