

研究ノート

# 「観光立国推進基本法」の立法過程と その意義および現実的課題について

柘 田 弘 明

はじめに

2006年12月13日、自民党政権下の議員立法により「観光立国推進基本法」が成立（2007年1月1日より施行）したことで、観光政策の扉は大きく開かれることになった。

しかし、2009年8月の第45回衆議院議員総選挙の結果、民主党が圧勝して政権を奪取することにより、今後の観光政策の推移について、何らかの変化が表れるか否かに業界の関心は高まる場所であるが、ここで原点に立ちかえり、当該基本法の成立に至るまでの過程をたどり、当該立法の意義と現実的課題について考察してみようというのが、本研究レポートの背景である。

## 1. 立法理由

「観光立国推進基本法」の立法過程をたどる前に、まずその立法理由について概観してみたい。

当該基本法の前文には次のように書かれている。

「観光は、国際平和と国民生活の安定を象徴するものであって、その持続的な発展は、恒久の平和と国際社会の相互理解の増進を念願し、健康で文化的な生活を享受しようとする我らの理想とするところである。また、観光は、地域経済の活性化、雇用の機会の増大等国民経済のあらゆる領域にわたりその発展に寄与するとともに、健康の増進、潤いのある豊かな生活環境の創造等を通じて国民生活の安定向上に貢献するものであることに加え、国際相互理解を増進するものである。」

このような使命を有する観光ではあるが、国際社会における日本の役割については同法前文において次のように述べている。

「今後、我が国において世界に例を見ない水準の少子高齢社会の到来と本格的な国際交流の進展が見込まれる中で、地域における創意工夫を生かした主体的な取組を尊重しつつ、地域の住民が誇りと愛着を持つことのできる活力に満ちた地域社会の実現を促進し、我が国固有の文化、歴史等に関する理解を深めるものとしてその意義を一層高めるとともに、豊かな国民生活の実現と国際社会における名誉ある地位の確立に極めて重要な役割を担っていくものと確信する。」

しかし一方で、現状についての認識については次のように書かれている。

「観光がその使命を果たすことができる観光立国の実現に向けた環境の整備は、いまだ不十分な状態である。また、国民のゆとりと安らぎを求める志向の高まり等を背景とした観光旅行者の需要の高度化、少人数による観光旅行の増加等観光旅行の形態の多様化、観光分野における国際競争の一層の激化等の近年の観光をめぐる諸情勢の著しい変化への的確な対応は、十分に行われていない。これに加え、我が国を来訪する外国人観光旅客数等の状況も、国際社会において我が国の占める地位にふさわしいものとはなっていない。」

それゆえ、その対処方法として「地域において国際競争力の高い魅力ある観光地を形成するとともに、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、国際観光の振興を図ること等により、観光立国を実現することは、二十一世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠な重要課題である」としている。

その結果として、「ここに、観光立国の実現に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、この法律を制定する」ということになる。

以上のことから、「観光立国を実現することは、二十一世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠な重要課題である」というところに立法理由が集約されているといっても過言ではないであろう。

## 2. 立法過程

日本において「観光」は、長い間、国家的課題としては重要視されることなく来たが、2003年に小泉総理が「観光立国宣言」を發して以降、一挙に国家的重要課題として捉えられるようになり、ビジット・ジャパン・キャンペーン（通称、VJC）<sup>1)</sup>をはじめ、ニューツーリズムなど数年の間に多くの観光施策が企画され、2008年10月には国土交通省の外局として「観光庁」（Japan Tourism Agency）も發足するに至った。

その経緯を時系列でたどると、次のようになる。

- ・ 2003 年 1 月：小泉首相が観光立国としての基本的なあり方を検討するため、観光立国懇談会の開催を決定し、第 156 回国会の施政方針演説の中で「2010 年までに訪日外国人旅行者数を 1 千万人に増やす」という目標を掲げる。
- ・ 2003 年 3 月：関係府省、自治体、民間企業などが一体となって、「グローバル観光戦略を推進する会」を開催し、VJC 実施本部を立ち上げ、第 1 回ビジット・ジャパン・キャンペーン実施本部会合を開催した。
- ・ 2003 年 4 月：観光立国懇談会報告書取りまとめ～「住んでよし、訪れてよしの国づくり」（つまり、観光の意義の問い直しである）。
- ・ 2003 年 7 月：「観光立国行動計画」決定。

この計画の主要事項としては、

- I 21 世紀の進路「観光立国」の浸透
- II 日本の魅力・地域の魅力の確立
- III 日本ブランドの海外への発信
- IV 観光立国に向けた環境整備
- V 観光立国に向けての戦略の推進

が掲げられ、合計 200 以上の提言が盛り込まれている。この中でも、訪日外国人旅行者誘致は中核のテーマと認識されている。

- ・ 2004 年 5 月：「観光立国推進戦略会議」開催。  
これは、観光立国実現のための政策を効果的に実施する目的で、「観光立国関係閣僚会議」の下に、官房長官主宰の有識者を集めた会議（座長：牛尾治朗ウシオ電機会長）である。
- ・ 2006 年 12 月：議員立法により「観光立国推進基本法」成立（12 月 13 日、2007 年 1 月 1 日より施行）。これは、昭和 38 年制定の旧「観光基本法」の全部を改定し、観光を 21 世紀における日本の重要な政策の柱として明確に位置付けたものといえる。

### 3. 立法による効果・影響

「観光立国推進基本法」の成立による効果や影響は、すぐに次のような具体的な計画や新しい行政庁の設立となって現われた。

- ・ 2007 年 6 月：「観光立国推進基本計画」を策定（6 月 29 日閣議決定）。  
その内容の概要は次の通りである。

計画期間：5年間

基本目標：

- ①訪日外国人旅行者数を2010年までに1,000万人にする（2007年：835万人）。将来的には日本人の海外旅行者数と同程度にする。
- ②日本開催の国際会議件数：2011年までに5割以上増加（2006年：166件）。
- ③日本人の国内観光旅行による1人当たり宿泊数：2010年度までに1泊増の年間4泊にする（2006年度：2.77泊）。
- ④日本人の海外旅行者数：2010年度までに2,000万人にする（2007年：1730万人）。
- ⑤国内観光旅行消費額：2010年度までに30兆円にする（2006年度：23.5兆円）。

・2008年10月：「観光庁」新設。

さらに民間においても、JATA（日本旅行業協会）やANTA（全国旅行業協会）が主導する形で活発な動きが始まり、まさに官民一体となって観光立国推進のために動き出したのである。

#### 4. 当該立法の意義と現実的課題

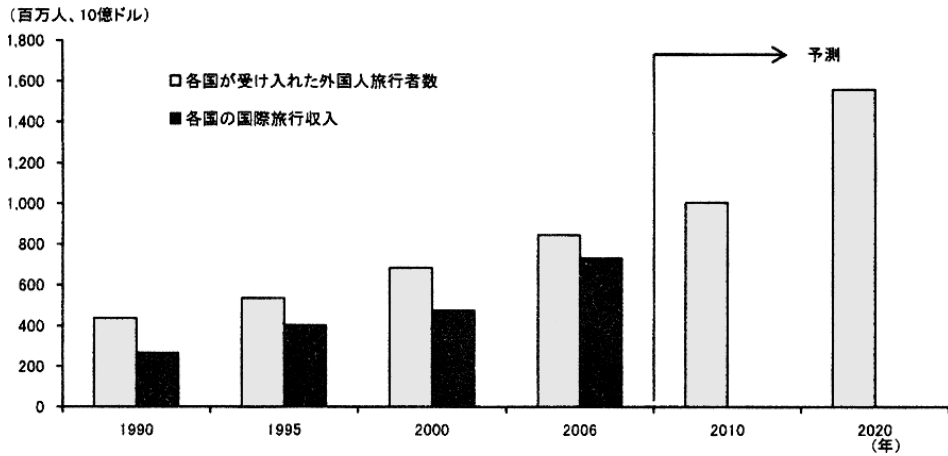
国や地方自治体の経済活性化の柱として観光振興が位置付けられたという点において、当該立法の意義は大きいといえる。

しかし現実問題として、経済の活性化のためにいかにして観光振興を図るかということについては、いくつかの課題を克服していかなければならない。

そもそも政府が観光立国を唱えるようになった背景は、①グローバリズムによる世界的な人の交流の拡大（しかし、日本はその果実を獲得できていない）、②国内人口の減少による内需の頭打ちから派生した観光を基軸とした地域再生への試み、③観光産業の経済効果の大きさの再認識、という3つを上げることができる。

①については、世界観光機関（UNWTO）によれば（図表1）、国際観光客数（各国が受け入れた外国人旅行者数）は、1990年の4.4億人から2006年には8.5億人とほぼ倍増しており、2020年には15.6億人にまで増加すると予測されている。

国際旅行観光収入（各国の国際旅行収入受取額）も、90年の2,640億ドルから2006年には7,330億ドルと3倍近くになっており、こうした果実を獲得できれば、内需の拡大に大いに貢献することになる。



図表 1 国際観光客数及び国際観光収入の推移

資料 WTO 「Tourism Highlights 2007 Edition」

図表 2 2030 年における人口・経済規模予測

	人口 (万人)			経済規模 (兆円)		
	2000 年	2030 年	伸び率 (%)	2000 年	2030 年	伸び率 (%)
東京都市雇用圏	3.181	3.206	0.8	159.6	176.8	10.7
政令指定都市の都市雇用圏	3.153	2.945	▲6.6	132.8	141.9	6.9
県庁所在地の都市雇用圏 (政令指定都市以外)	2.022	1.732	▲14.3	78.8	76.3	▲3.2
10 万人以上の都市雇用圏 (県庁所在地以外)	2.676	2.243	▲16.2	106.1	99.3	▲6.4
10 万人未満の都市雇用圏	695	524	▲24.6	24.4	20.7	▲15.1
都市雇用圏以外	967	679	▲29.7			

(注) 都市雇用圏とは、通勤・通学・買い物、各種公的サービス・効用インフラの提供などの点で一定のまとまりのある中心市と周辺市町村からなる地域単位のこと、ここでは、中心市と中心市へ就業者の 10% が通勤する周辺市町村を合わせた圏域としている

(資料) 経済産業省・地域経済研究会「人口減少下における地域経営について～2030 年の地域経済のシミュレーション～」(平成 17 年 12 月 2 日)

②については、日本はすでに 2005 年の 1 億 2,777 万人をピークに人口減少過程に入っており、特に少子高齢化の影響による生産年齢人口 (15～64 歳) の大幅な減少で、地域経済の衰退が懸念されている。経済産業省の「2030 年における地域経済規模予測」(図表 2) によれば、2000 年から 2030 年の 30 年間で、全 269 の都市雇用圏のうち、人口増加が見込まれるのは東京都市雇用圏のみである。

また、経済規模 (域内総生産) についても、拡大するのは、東京都市雇用圏と政令指定都市の都市雇用圏のみである。

図表3 旅行消費の経済効果

	(兆円) 旅行消費額	(兆円) 直接効果	(兆円) 1次波及効果	乗数	(兆円) 2次波及効果	乗数	(万人) 雇用誘発効果
計	23.5	22.9	39.4	1.72	52.9	2.31	442
農林水産業	0.3	0.2	0.9	3.74	1.2	5.26	51
食料品産業	1.5	1.4	2.7	1.86	3.7	2.62	16
卸・小売業	2.5	2.5	3.8	1.54	5.7	2.30	92
運輸業	6.4	6.1	7.7	1.26	8.3	1.37	47
旅行サービス業等	1.4	1.4	1.8	1.23	1.8	1.24	14
宿泊業	3.6	3.6	3.6	1.00	3.8	1.05	38
飲食店	2.4	2.4	2.4	1.00	2.9	1.20	34

- (注) 1. 1次波及効果は直接効果+原材料波及効果、2次波及効果は1次波及効果+家計迂回効果  
 2. 直接効果は旅行消費額から国外へ漏出する輸入分を除いた数字  
 3. 乗数は波及効果/直接的効果  
 4. 雇用誘発効果は2次波及効果の数字

(資料) 国土交通省「旅行・観光産業の経済効果に関する調査研究Ⅶ」

地域再生には、交流人口の拡大（つまり、域外需要の取り込み）による活性化が不可欠であり、観光がその成否を握っているといっても過言ではない。

③については、2006年度の国内旅行消費額（最終需要）は23.5兆円であるが、この23.5兆円が生み出す生産波及効果（国内産業の売上高）は52.9兆円、国内生産額（2000年産業連関表：949.1兆円）に占める割合は5.6%に相当する。

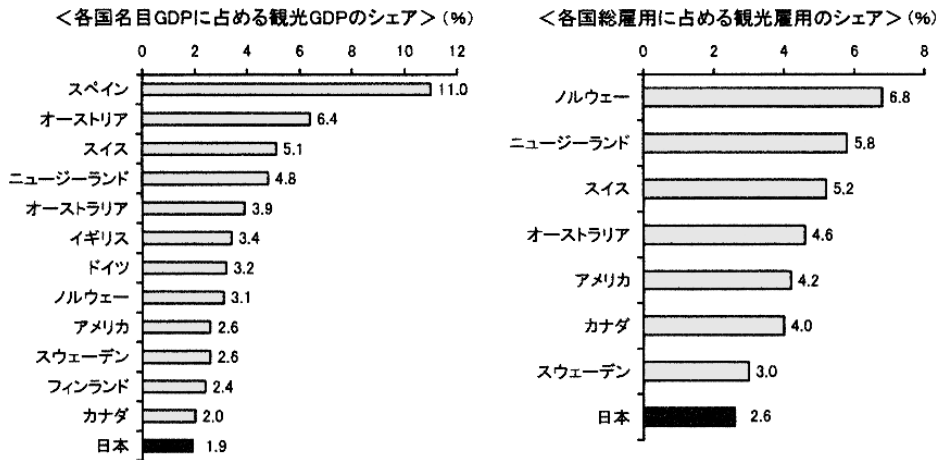
特に注目されるのは、旅行消費による生産誘発係数（1次波及効果の乗数）が1.72と大きいことである（図表3）。これは公共事業投資（1.96）や科学技術関連投資（1.63）、情報化投資（1.86）に匹敵する（平成20年版観光白書より）。

以上のことから分かるように、経済活性化策として期待が集まる観光であるが、国際的にみると、現状の観光産業が日本経済に与える貢献度は決して大きいものとは言えない。日本の観光GDP<sup>2)</sup>の名目GDPに占める比率は、2006年度1.9%、観光雇用<sup>3)</sup>は2005年度就業者数の2.6%に相当するが、これは、TSA<sup>4)</sup>での数値を発表している国の中では最も低いシェアであり、今後、それは逆にいえば、拡大する余地が大きいともいえる（図表4）。

国内旅行消費を拡大させていくには、日本人による国内旅行（宿泊および日帰り）を促進させることと、訪日外国人旅行者を増加させることという2つの方法がある。

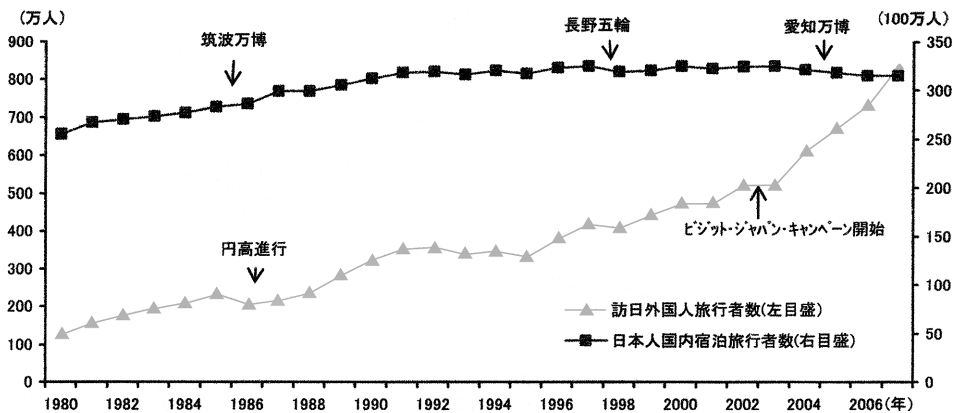
日本人による国内旅行者数が頭打ちないし減少傾向にあるのに対し、日本を訪れる訪日外国人旅行者数は、VJCや2008年前半までの円安傾向もあり、2007年には835万人と、4年連続で増加し、目標の1,000万人達成にあと一步のところまで増加した（図表5）。

2003年以降の急速な増加に寄与しているのは、アジアからの訪日旅行者で、特に韓国、台



図表 4 観光 GDP・観光雇用の国際比較

資料 図表 4 と同じ



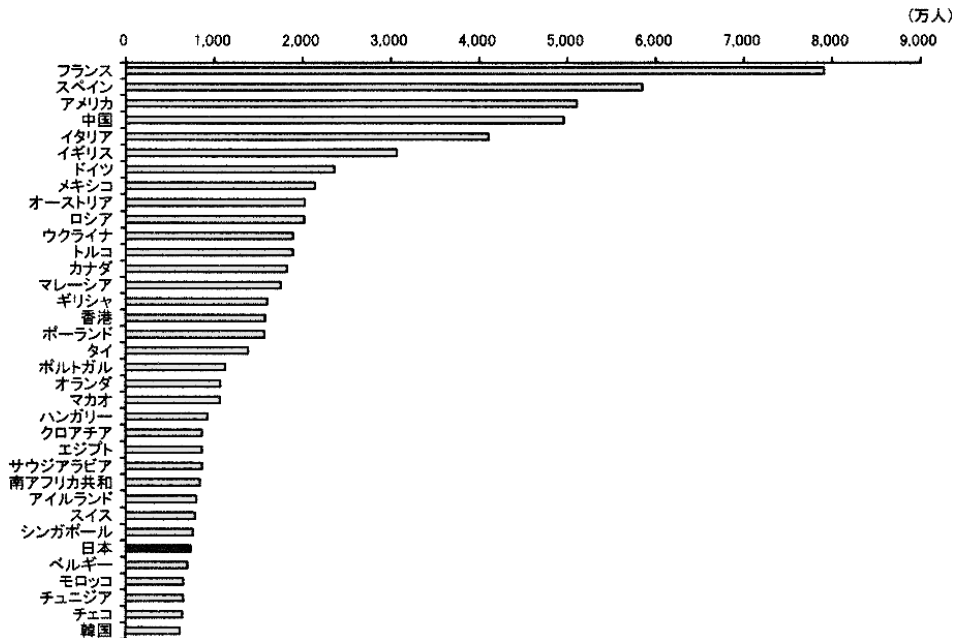
図表 5 日本人国内宿泊旅行者数と訪日外国人旅行者数の推移

資料 法務省「出入国管理統計」、(社)日本旅行業協会「旅行統計」

湾、中国からの増加が著しい。しかしながら、外国人旅行者受け入れ数の国際ランキングを見ると (図表 6)、1 位はフランスで、日本の約 10 倍以上の 7,900 万人もの外国人を受け入れている。日本は世界で 30 位、アジアの中でも 7 位と低位に位置しているのが実状である。

2010 年に訪日外国人旅行者数を 1,000 万人に増やす目標にある程度めどがたったため、2008 年 6 月の観光立国推進戦略会議において、訪日外国人旅行者数を 2020 年代に 2,000 万人に増やすべく中長期的な戦略を策定すべきとの意見が出された。

しかし、同年 9 月のリーマン・ブラザーズ証券の破綻以降、100 年に一度といわれる経済不況に突入し、今後の展開に予断を許さない情勢となっている。ただ、今後とも訪日外国人旅行者数を増加させる上で、鍵となるのがアジアであることは間違いないと考えられる。特に、中



図表 6 外国人旅行者受け入れランキング (2006 年)

資料 国土交通省「観光白書」

国がその中核となることは疑いの余地のないところであろう。

2009 年 7 月に、これまで認められていなかった中国人の個人訪日観光旅行を一部地域（北京・上海・広州）の富裕層限定とはいえ、日本政府が認めたことは今後の訪日外国人旅行者数促進の上からは、画期的なことといえるであろう。

## おわりに

当該基本法は自民党小泉純一郎政権下で成立したものであるが、2009 年 8 月 30 日に投開票された第 45 回衆議院議員総選挙の結果、無血革命といわれるほどの圧勝により、民主党が政権を奪取した。そのことにより、この法律に基づく諸施策が今後どう影響を受けるかが関心の持たれるところであるが、現在までのところ、前原誠司国土交通大臣は観光立国に異論はないという意の発言をしており、鳩山由紀夫首相もそれを追認する姿勢である。

また、観光立国の基盤となるのは観光立県であり、観光立市であるのはいうまでもないが、2009 年 11 月に入って実施された政府の行政刷新会議下における来年度予算の概算要求から無駄を洗い出す「事業仕分け」の過程において、「まちづくり関連事業」（国交省、1,698 億円）は「自治体・民間の判断に委ねる」として、地方自治体などへ移管すべきだという結論になっ



ている。

このことにより、地方自治体等による地域振興策はさらに加速されることが期待され、今後の推移を見守りたいところである。

以 上

#### 注

- 1) VJC：外国人観光客の訪日促進の重点市場を絞り、観光市場調査や観光宣伝、現地におけるイベント、旅行商品開発支援、情報サイトの構築などの事業を展開するものである。
- 2) 観光 GDP：観光産業が作り出す付加価値で、観光産業の範囲には土産品や日用品等の購入は除かれる。
- 3) 観光雇用：観光産業における雇用者数。
- 4) TSA：Tourism Satellite Account. 観光経済を計測する手法の国際基準。

#### 参考文献

- ・観光立国推進基本法（平成十八年十二月二十日法律第百十七号）
- ・中央三井トラスト・ホールディングス（2008／冬 No.64）調査レポート
- ・ジェイティービー能力開発編集・発行（2006）「インバウンド概論」
- ・中尾清・浦達雄編著（2007）「観光学入門」晃洋書房
- ・二階俊博対談集（2000）「観光立国宣言」丸ノ内出版
- ・羽田耕治（2008）「地域振興と観光ビジネス」ジェイティービー能力開発