

# 次期『観光立国推進基本計画』の策定に向けた提言

日本観光研究学会

2021年12月

## 【エグゼクティブサマリー】

官民が一体となってインバウンドの振興に取り組み、2019年には3,188万人と過去最高の訪日旅行者数を記録した。その指針となったのが『明日の日本を支える観光ビジョン』であり、2020年度を目標年次とした前『観光立国推進基本計画』であった。

観光立国推進基本法の目的は、

- (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

であり、国の観光政策としてはどれかに特化することなく、4つがバランスよく展開されることが望ましい。

本提言では、観光の基本的行動である移動や出会いが厳しく制限されたコロナ禍を経て、疲弊した観光地域と観光産業の早期の立ち直りを念頭に、これまでの量を追う従来型の観光から付加価値の高い質を重視した観光への転換を図り、持続可能な開発目標（SDGs）を念頭に、持続可能な観光を目指すことを第一義としている。

具体的にはアフターコロナを見据え、

- 1) 「持続可能な観光」を目指すこと
- 2) 観光立国推進基本法の原点に戻り、バランスのとれた政策を推進すること
- 3) 「安全・安心な国ー日本」を徹底すること

を次期計画の基本方針とすることを提言している。

## はじめに

本提言は、2020 年度を目標年次とした『観光立国推進基本計画』が新型コロナウイルスの感染拡大によって、一年間、改訂が延期となった次期計画に対して、観光研究の発展に貢献することを目的とした学術団体である日本観光研究学会が政策提言として取りまとめたものである。

## I. 前計画の評価

### (1) 前計画の特徴

2016 年、東京オリンピックが開催される 2020 年にインバウンド 4000 万人、消費額 8 兆円を目標数値として設定された「明日の日本を支える観光ビジョン」が策定された。これを基本的に踏襲して 2017 年 3 月に策定されたのが、『(第 3 次) 観光立国推進基本計画』である。「世界が訪れたい日本」へと飛躍するために、基本的な方針として、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及び災害、事故等のリスクへの備えを掲げ、観光は、成長戦略の柱、地方創生の切り札であり、また、東日本大震災や熊本地震からの復興にも大きく貢献するものであり観光立国の実現に向けて、本計画を政府一丸、官民一体となって着実に実施していく、とされた。

前計画は、過去 2 回の計画とは異なり、いわばインバウンド政策に特化した計画であり、7 つの数値目標のうち、6 つがインバウンドに関連する数値となっている。

### (2) 前計画に対する評価と課題

前計画に対する評価は、日本観光研究学会会員に対するアンケート調査からも明らかのように大きく二分される。一方は、「観光」を日本の成長戦略の一つ、基幹産業として明確に位置づけし、観光先進国に向けた各種施策が推進されたことの意義は大きく、かつては都市部だけにとどまっていたインバウンドが地方部にまで影響を及ぼした効果は多大であったとするものである。もう一方は、「観光」を国や地域に経済効果をもたらす手段として活用するという視点が強く、新型コロナ前の一部地域ではオーバーツーリズムが発生するなど受け皿となる地域の豊かさや持続性に結び付くような政策に必ずしもなっていなかったのではないかとするものである。

さらに、新型コロナの感染拡大によって、“インバウンドに重点を置いた施策

にシフトし過ぎたため、国民の余暇活動の充実、国内需要への配慮という視点も欠けていたのではないか”、あるいは、“長期的な視点に立ち、国際競争力のある観光産業や観光人材の育成に対する取り組みなども不十分であったのではないか”、といった課題の指摘もある。そして、近年頻発する自然災害等への備えが十分ではなかったことに加えて、最重点政策であるインバウンドについても、例えば近隣の特定期に依存することのリスクなども露呈し、観光に対する大きな期待の反面、脆弱性や安全・安心に対するリスクマネジメントの必要性などが改めて明らかとなった。

## Ⅱ．次期計画に向けた基本的な方針

2020年初頭からの新型コロナウイルスの感染拡大は、日本だけでなく、世界の観光産業にかつてない大打撃を被らせたが、ワクチンの接種や治療薬の開発が進む中、まだしばらく時間はかかるものの、収束に向けた出口は見えつつあるといえる。

そうした中で、オーバーツーリズムなど観光の負の側面を解消し、持続可能な観光という観点から、量から質へのパラダイム転換を図ることが重要である。国も地域も、観光客の「量」のみに着眼し、目標化するのではなく、訪れてもらいたい層を明確にし、そうした層から共感が得られる受入環境を整える必要がある。

この背景には、2015年9月、国連サミット加盟国が全会一致で採択した「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載された2030年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標（SDGs）がある。観光に関わる組織や団体、個人が官民を問わず、真剣かつ積極的に関与していかなければならない重要課題であることを認識しなければならない。

また、近年のような極端なインバウンド振興に偏ることなく、アウトバウンド、そして旅行消費額の約8割を越えるイントラバウンドの振興を意識したバランスのよい政策が期待される。特に、都市と地方、地方と地方の交流を促進するイントラバウンドは、パンデミック禍において、近隣からの旅行が提唱されたことで改めてその重要性が指摘された。近場客を大切にすることは、観光振興の基本であり、東日本大震災のときのように非常時の備えともなる。イントラバウンドへの支援基盤は盤石であることが望まれる。

そして、日本と日本人がもつ世界に冠たる「安全・安心」な国というアドバンテージを改めて認識し、今こそ世界にアピールしなければならない。水や食べ物、

交通機関や宿泊施設、社会の治安や清潔さなど数え上げれば切りがない安全性に基づく安心感は、コロナ禍を経て再確認されたところであろう。

こうした近年の動向や日本の特性を踏まえ、アフターコロナを見据えた次期計画に対する基本的な方針を以下のように設定した。

- 1) 「持続可能な観光」を目指すこと
- 2) 観光立国推進基本法の原点に戻り、バランスのとれた政策を推進すること
- 3) 「安全・安心な国一日本」を徹底すること

## Ⅲ. 提言

### (1) 観光地域づくり

近年の相次ぐ自然災害や新型コロナウイルスによるパンデミック、そしてオーバーツーリズムをはじめとする観光の負の側面などによって明らかになったのは、地域における観光業の脆弱さであり、まずもって①観光レジリエンスの強化が重要である。例えば、農業が農業保険法によって保護されているように、観光業を対象とした②保険制度の創設などが期待される。

コロナ禍における近隣を対象とした旅行の振興により、改めて地域の身近な資源に接する機会が増えた。地域の側においては、③より深い地域資源の発掘、育成、そして活用という視点が求められる。その際に大切な視点は、観光による収益が地域内で循環し、持続可能な地域づくりに活かせるような④資源管理のための経済循環づくりである。そのためには、地域の社会、経済、環境の3つがバランス良く成り立っている必要がある。

旅は、全ての人にとって根源的欲求であり、性別、年齢、国籍、宗教、価値、障がいの有無等を問わない多様な人々が対象となる。次期計画では、この点を改めて踏まえた上で、⑤アクセシブル・ツーリズムが可能となる観光地域づくりを推進し、高齢者や障害者等行動範囲に制約が生じる人々をより積極的に受け入れていくことが求められる。コロナ禍で再認識された「快適性」や「安心感」、「ワーケーション・二地域居住」といった⑥新しい価値観やライフスタイルに相応の対価を支払う層への細やかな対応も課題である。

また、コロナ禍での「三密」の回避によって、美術館や博物館などの観光施設で⑦デジタルを活用した「予約制」の導入が進められたが、これは今後も積極的に推進すべきである。日本の観光のいわば最大の課題の一つである「需要の平準

化」という地域課題を解決することに繋がっていく。

今後のインバウンドの受け入れに向けては、近年の急伸が与えた⑧地域や住民生活への成果と弊害を改めて分析し、その結果を関係者間で共有しながら、広く国民が受容できる戦略を描くことが肝要である。その意味では決して単純に新型コロナ感染拡大前に戻すことにはせず、⑨コミュニティとの関係や環境への配慮など戦略的な受入環境整備が欠かせない。

一方、観光地域づくりに必要な⑩安定的な観光財源の確保であるが、宿泊税などの法定外税を導入し自主財源を確立すること、さらには国からの交付金算定に定住人口だけでなく交流人口、関係人口を取り入れる、といった挑戦的な取り組みも検討されてよい。また、観光地域のマネジメント主体として、⑪DMO（観光地域づくり法人）の法的な位置づけと機能強化、組織の支援・育成の充実を図ることが肝要である。観光客の受入れと地域づくりの調整を担う中核的組織としての役割を明確化、具体化し、さらには地域の金融機関などとも連携し、観光研究から社会実装までを行うシンクタンクとして、そして、リスクマネジメントとしての防災機関や医療機関などとの連携による観光衛生マネジメント機能への取り組みなども検討に値する。

以上のような内容を地域でオーソライズし、中長期的な⑫地域における観光計画策定の法制化を提起したい。現在、観光に関連した各種の法定計画があるが、それらを体系的に整理することも検討に値する。DMO と行政、市民などの観光まちづくりの⑬多様な主体が連携・協働して観光計画を策定することが、2020年代の新たな「地域づくり、まちづくりに資する観光政策」の扉を、各地域で開くことにつながるものと期待している。

## （２）危機管理

観光は災害等の影響を直接受ける社会的行動であり、一時的に滞在する旅行者は住民以上に「災害弱者」となる。①旅行者の保護、とくにインバウンド客や障害者等を含め、②自治体が観光分野の危機管理計画を策定し、非常時に迅速に対応できる体制と、それを実効性あるものとするための日ごろの訓練が重要となる。そして、災害時には防災拠点・避難拠点等の防災インフラとしての③公園や宿泊施設等の観光レクリエーション施設を冗長性（redundancy）機能を持ちあわせる空間として整備することで、地域の防災力を高めるとともに、観光レクリエーション空間を、公益性を兼ね備えた社会資本としての位置づけることにもなる。

また、災害時の影響を最小限にとどめるためには、④観光事業者のリスク管理能力向上のための支援が欠かせない。そのためには、雇用調整助成金の拡充と手続きの簡素化等の措置に加えて、風評被害を含めた⑤実効性のある新たなセーフティネットの構築が求められる。そして、⑥地域の実情に合致した連携体制をとることやDMOの危機管理機能を充実させるための支援等も必要となる。なお、国際紛争やテロ、感染症のパンデミックのような国の垣根を超えた問題に対しては、⑦観光危機管理面での国際連携がこれまで以上に重要となる。

こうした支援は、⑧危機管理の専門家や研究機関と連携をとりつつ平時から推進することが望ましい。

### **(3) レスポンシブル・ツーリズム**

国連によるSDGs（持続可能な開発目標）に象徴されるように、社会のあらゆる側面で持続可能性が求められるようになってきている。「持続可能な観光」は、地域や観光事業者のみで実現することはできない。旅行者に対しても、訪れる地域に与える影響を認識し、行動に責任をもつことが求められる。自然保護や文化の保全・継承を持続可能なものとするためには、「責任ある旅行者」の育成に向けた①旅行者への理解と協力を求める啓発活動の推進が必須であり、そのための活動支援が必要とされる。

自治体やDMOなどの観光推進組織に対しては、②「持続可能な観光地経営」を推進するための支援を行う。観光事業者に対しては、地域の持続可能性を前提とした事業目標を設定することが、効率性、コスト削減、ひいては競争力につながるものであるとの認識にたつて③事業を推進するための支援を行う。「持続可能な観光」を実現するためには、こうした活動を推進することで、④地域のルールに理解をもつ旅行者を受け入れる姿勢を示すことが欠かせない。

こうした活動の推進にあたっては、持続可能性に関する研究に取り組んでいる専門家や研究機関と連携をとりつつ、総合的な支援を行うことが望ましい。

### **(4) 産業・生産性向上**

地域の宿泊業は、単に観光客の宿泊滞在を担うだけでなく、日本文化や地域文化を象徴し本物の文化体験の場であり、国際交流の舞台ともなる。また災害・疫病蔓延時に重要な機能を果たす等社会インフラの役割も有する。交通事業や旅行業を加えたこれらの観光産業を、国際社会に不可欠な平和産業として位置づけ、

①真のホスピタリティ産業として大切に育てていくことが求められる。

まず②コロナ禍で大きな被害を受けたこれらの観光産業の支援が当面の課題となるが、長期的には③地域や企業の創意工夫により生産性を向上し、競争力を高めていくような環境を国が積極的に支援していくことが期待される。例えば休暇の分散化や、観光地域におけるテレワークやワーケーションの促進があげられる。また安売りや観光客数を追求するのではなく、付加価値の高い、リピーターを重視した産業構造への転換を促すことも望まれる。

④老朽化したり廃業した宿泊施設や観光施設の再生やリノベーション等の促進は直近の課題となる。高齢化社会の進展、健康志向の高まり等を踏まえ、⑤医療や健康事業と連携した宿泊産業の育成や、コロナ禍で明らかとなった⑥観光施設や交通機関における衛生対策の充実等、観光と保健医療行政の一体的推進が求められる。

かつて旅館業は、地域に多様な産業を生み出す中心的な存在であった。DMO等が主導的役割を担いながら⑦地域の観光産業や関連産業が連携し、域内で経済が循環していくような構造を育てていくことが望まれる。

また、観光DX（デジタルトランスフォーメーション）の推進が叫ばれる中、DXはIT活用に留まらないデジタルによる「変容」を意識する必要がある。コスト削減など生産性の向上に目が行きがちであるが、むしろ⑧観光DXを「新しい体験価値の創造」に活かしていく視点が大切である。

## （５）人材育成・観光教育

アフターコロナの観光産業の発展を支える人材不足は重大な課題であると認識し、国、都道府県、市町村、DMO、大学をはじめとする教育研究機関などが連携・協働して、ホスピタリティ人材の育成により一層取り組んでいく必要がある。そのためにも次期計画では、①ホスピタリティ人材の具体的人材像を明らかにするとともに、②国、地域、DMO、教育機関等の役割や連携方法を提示・構築することが求められる。

各地域の観光系の学部学科をもつ大学においては、社会人のリカレント教育等を含め、専門知識や実践経験に基づいた手法を身に着けた人材育成・交流の役割があり、今後③観光教育の質保証の基準（カリキュラム・教員資格制度等）作成、④高校の観光教育充実のための観光教職の制度化等が望まれる。

初等教育機関における郷土学習と関連させた「観光まちづくり教育」が一部で

始められているが、将来のホスピタリティ人材の育成や人口の地方定着のため、全国に広げていくことが課題となる。教員免許更新講習制度に替わる教員研修の中で、小学校から高等学校の教員に⑤「観光まちづくり」の教育内容・方法の理解を図っていく方法を提案したい。

ホスピタリティ人材と地域のまちづくり、資源管理をつなぐ観光地経営人材や、専門的技術をもったガイドの養成も引き続き課題となっている。観光地経営に関わる人材の継続教育やリカレント教育推進のため、国や観光関連の機関、観光系大学、本学会等観光系学会の連携により、⑥資格制度やそれと組み合わせた継続教育（CPD）制度の構築についての検討が期待される。

## （6）観光推進体制

「国際競争力の高い魅力ある観光地域の形成」に向けて、国と地方自治体の役割を明確にし、まずは国の推進体制や、果たすべき役割を今一度精査することが肝要である。国は情報支援、人材支援、財政支援といった“側面支援”的な機能を果たすとともに、①国、都道府県、市町村、関係機関の役割をモデル的に提示することが考えられる。さらに、“観光は地域づくりの総仕上げ”という視点からは、②観光庁が関連する各省庁の調整役として機能することが求められる。地方においては観光振興・観光地域整備等に関わる機関として運輸局、交通対策や景観形成等に関わる機関として整備局があるが、③魅力ある観光地域の形成を目的にした窓口を一元化することも必要であろう。

国の後押しを受けて観光地域づくり法人（DMO）の設立が各地で進み、その重要性については広く認識されてきたところである。しかし、中には従来の観光協会の体質をそのまま引き継ぎ、中長期的な展望に欠け十分な機能を果たしていない組織もみられる。これまでのようなインバウンド誘致やプロモーション偏重ではなく、官・民の間にある組織として④観光地域づくりに果たす役割を再定義することが必要である。そのためにも⑤国は観光推進組織育成の支援策を見直すとともに、法制化についても検討を進めることが必要である。

加えて安定的な観光産業の発展、さらには持続的な観光の実現のために、⑥潜在需要の顕在化や平準化を促す施策の強化が必要である。⑦休日分散化や休暇取得のための制度改革等をより一層押し進めるとともに、他方では⑧規制緩和によって地域・事業者、あるいは観光客自身のリスクが過剰になることがないよう線引きを見極めることも必要である。



## おわりに

新型コロナウイルスは、観光の基本原則である移動そのものを制限し、非接触や三密の回避という観光には欠かせない人と人との触れ合いをも否定する極めて不都合な真実を突きつけた。地域も産業も大きく疲弊した現在、今一度立ち止まってこれまでの取り組みを評価し、改めて次の戦略を前向きに構築するチャンスと捉えることもできよう。そうした際に本提言が少しでも役に立てば幸いである。

以上

※本提言は、学会員から寄せられた意見を基に「提言作成作業チーム」によって取りまとめたものである。

### ■学会員アンケート（正会員、会長経験者）

①調査時期：2020年8月21日（土）～9月7日（月）

②調査方法：正会員：ネットによるアンケート調査

会長経験者：メールで質問票を送付し、メールで回収

③回答数：正会員：38件、会長経験者：8件

### ■提言作成作業チーム（五十音順）

梅川智也、大西律子、熊谷圭介、橋本俊哉、羽生冬佳