

2014年2月13日
No.2013-037

地域活性化を実現する観光振興策のあり方

調査部 主任研究員 高坂 晶子

《要 点》

- ◆2013年、長年の目標であった「インバウンド年間1000万人」を達成するなど、我が国観光は活性化の兆し。ただし、一部有名観光地に集客が偏る現状、引き続きインバウンド振興を重視しつつ、それ以外の地域に対してメリットの波及を促す必要。安倍政権の成長戦略においても、観光振興を「地域経済活性化の推進力」として重視。
- ◆観光に関する政府の体制をみると15省庁が関与。うち観光庁は主にインバウンドを担当。その他14省庁は観光庁の約20倍の規模で国内向け地域活性化を担当。
- ◆地域向けの観光振興策の問題点は、①分散的に事業が実施され、基本的方向性が曖昧で、②観光振興に直接フォーカスする事業は少なく、間接的寄与にとどまるケースが多いことから、現場にとっては事業効果の見極めが難しく使い勝手が悪い点、に集約される。これらを踏まえた振興策の見直しのポイントは、a) 政府の役割と予算配分の見直し、b) 現場への支援方法・体制の見直し、の2点。
- ◆政府の役割と予算については、①政府の役割の中心を、制度的要因の改善と全国ルール策定・普及に置き、②観光に直接フォーカスしていない事業を大胆に整理し、インバウンド振興予算を思い切って厚くすることが必要。
- ◆インバウンド予算の拡充に伴い、地域向け観光振興策の有効性向上が課題となる。これについては以下のような支援方法・体制の刷新が必要。①先進地域を精選して重点支援し成功事例を実現する、②先進地域の体験・知見を整理して実践方法のスキーム化を図り、意欲的な地域への伝達を促進する。
- ◆スキームの伝達に必要な地域間連携を実現するうえで、欧米の方法論を参照すると、①現場主導による自発的連携、②持続的に行き届いた支援体制、がポイント。わが国においても、地域の主導性を尊重しつつ、持続的な地域連携の実現に向けて、現場のニーズに即した息の長い支援を続けることが望まれる。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・
高坂晶子宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-1584

Mail: kohsaka.akiko@jri.co.jp

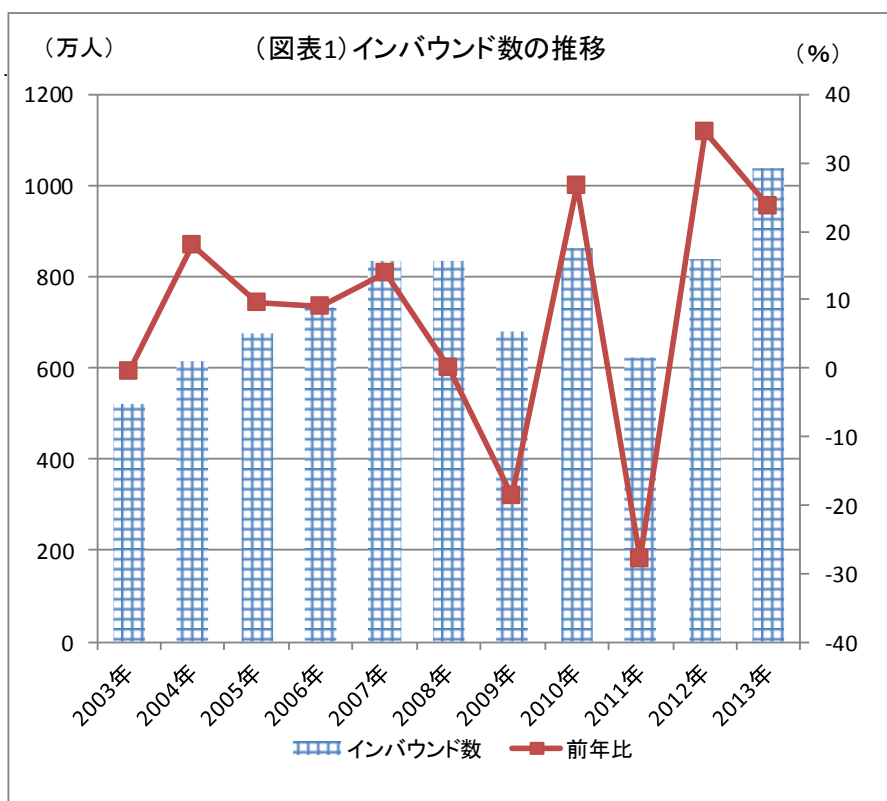
1. はじめに

小泉純一郎内閣による「観光立国」宣言から10年の節目に当たった2013年、わが国の観光は活気を取り戻した。宣言発出当初からの目標であった「訪日外客（以下、インバウンド）数年間1000万人」が3年遅れで達成されたことや、オリンピック・パラリンピックの東京招致が成功したことを受け、インバウンド振興にとくに注目が集まるなか、「2030年に3000万人」という野心的な目標が新たに設定された。

もともと、インバウンドによる賑わいは一部の有名観光地に集中しており、ほかの地域では実感が薄いのが実情である。これに対し、2013年6月に閣議決定された安倍政権の「日本再興戦略」では、観光を「地域経済活性化の推進力」と位置づけており、今後、観光に注力するうえで、地域向け振興策の見直しが主要課題のひとつに数えられる。このような観点から、本稿では、「観光による地域活性化」にフォーカスし、既往策の検討を行ったうえで、今後の政府施策のあり方を考察する。

2. わが国観光の現状と課題

2013年、インバウンド数が1000万人を突破した（図表1）背景には、世界全体とりわけ東アジアにおける旅行需要の高まり、東日本大震災時の大幅な落ち込みからの立ち直り、円安の進行、LCC（格安航空会社）やクルーズ船の就航増加など複合的な要因が存在した。政策的には、対外広報の強化、成長著しい東南アジア諸国に対するビザの発給要件の緩和が推進力を発揮した（図表2、3）。



(資料) 観光庁資料に基づき日本総合研究所作成

(図表2) 国別インバウンド数(2013年推計値)
(万人、%)

	総数	伸び率
1 韓国	24.6	20.2
2 台湾	22.1	50.8
3 中国	13.1	-7.8
4 アメリカ	79.9	11.5
5 香港	74.6	54.8
6 タイ	45.4	74.0
7 オーストラリア	24.5	18.5
8 イギリス	19.2	10.3
9 シンガポール	18.9	33.1
10 マレーシア	17.7	35.6
13 (参考) インドネシア	13.7	34.8
15 (参考) フィリピン	10.8	27.4
16 (参考) ベトナム	8.4	53.0

(資料) 政府観光局資料に基づき日本総合研究所作成

ただし、東南アジアを始めとして、初来日の訪日客が多いことから、いわゆる「ゴールデン・ルート（東京国際空港↔富士山、京都・大阪↔関西国際空港）」の周遊が中心であり、その他の地域への訪問は限られている。実際、都道府県別に、旅行者全体と訪日客の延べ宿泊数をみると、大都市圏と主要空港、有名観光地を擁する都道府県の数値は大きく、その傾向は訪日客の場合とくに顕著である。たとえば、訪日客の延べ宿泊数ランキングにおける上位5自治体（東京、大阪府、北海道、京都府、千葉県）の比率は全体の66.4%に上り、旅行者全体の延べ宿泊数ランキングにおける上位5自治体（東京、北海道、大阪府、静岡県、千葉県）の比率33.8%の2倍に達している。

このような現状を踏まえて「2030年にインバウンド3000万人」という政府目標について考えると、現行の約3倍に上るボリュームであるうえ、目標年次までの時間や既存受け入れ地側のキャパシティ、住民生活や自然環境への影響も考慮する必要があることから、今後は訪問地の分散化＝訪日客の地域誘導が課題といえる。

3. 従来施策の検討

(1) 従来観光振興策の概要

観光に関わる省庁は、国土交通省や外務省を始めとして宮内庁まで多数あり、2008年、観光庁が国交省の外局として設置された趣旨は、責任の所在を明確にしつつ、効果的・機能的に施策を遂行することにあった。このような経緯もあり、観光関連予算は観光庁所管分とその他省庁所管分に大別される。

まず観光庁の2013年度予算（当初予算ベース）114億円のうち、インバウンド振興目的が82億円を占め、残りが地域活性化と観光産業支援、統計整備等5分野に割り振られている。次に、その他省庁所管の2013年度観光関連予算をみると、14省庁、88項目の事業に約2000億円（の内数）が投じられている。政策目的別に整理すると¹、「魅力ある観光地の形成」目的が80%近くを占め、「国際観光の振興」目的が20%弱、「観光旅行の環境整備」目的が5%という内訳である。

このように、観光振興における政府内の役割分担は、インバウンド中心の観光庁に対し、国内向けの地域振興策をその他省庁が担う構図である。

(図表3) 東南アジア向けビザの要件緩和状況

対象国	緩和内容	時期
インドネシア	数次有効ビザの滞在期間延長	2013年7月
タイ	ビザの免除	2013年7月
マレーシア	ビザの免除	2013年7月
フィリピン	数次有効ビザの発給	2013年7月
ベトナム	数次有効ビザの発給	2013年7月
ラオス	数次有効ビザの発給	2013年11月
カンボジア	数次有効ビザの発給	2013年11月
ミャンマー	数次有効ビザの発給	2014年1月
(参考) 中国	初回到沖縄・岩手・宮城・福島を訪問した場合、数次有効ビザの発給	2011年7月

(注) 数次有効ビザとは、一定期間内に複数回の往来が可能なもの
(資料) 外務省資料に基づき、日本総合研究所作成

¹ 観光庁ウェブサイト「政府全体の観光関連予算」<http://www.mlit.go.jp/kankochu/siryou/yosan/kanren.html>

(2) 観光による地域振興策の概要と問題点

①観光庁の取り組み

地域振興に対する観光庁の関与が限られるなか、代表的取り組みとして観光圏整備があげられる。これはインバウンド振興の観点から、海外向けのショーウィンドー効果を意図して「国際的競争力のある観光地づくり」を目指す事業である。

当初、本事業の支援対象は厳選される予定であったが、全国から殺到した応募の絞り込みに失敗した。結果的に49圏が乱立し、政策資源の分散投入を余儀なくされたため、十分な成果をあげるには至らなかった経緯がある。

②政府全体の取り組み

観光庁以外の政府全体による地域向けの取り組みは、各所管を反映し、活動内容や目的、効果が多様である。しかし、これらを活用して観光振興を果たした地域は多いとは言えず、その理由として、観光庁以外の省庁における「観光」の位置づけを指摘できる。

観光庁以外の省庁にとって、「観光」は、長年取り組んできた地域活性化事業の1分野という位置づけである。多くの場合、配分された予算は、社会基盤の構築や生活環境整備、地域経済再生の一環として「観光にもプラスとなる」取り組みに投じられる。具体的には「地域資源活用による経済活性化」や「6次産業化」、「中心市街地あるいは商店街活性化」といった包括的な地域支援スキームに細分化されて埋め込まれており、観光を直接対象とした事業はむしろ少数派である。たとえば電信柱の地中化や商店街のリフォーム、景観整備等は地域をめぐる状況を改善こそすれ、それが直接的に集客や観光産業の雇用をもたらすものではない。一方、観光振興に取り組む地域サイドからすると、多くの事業のなかから、地域課題の解決や固有資源の活用に直結する支援内容を識別することが難しく、十分に活用できているとはいえない。

以上、従来の観光による地域振興策の総括として2つの問題点を指摘できる。

(イ) 基本方針の不在

観光振興を目的とした政府の全取り組みのうち、国内向けの振興策の主要な担い手は、観光庁以外の14省庁である。これらが分散的に施策・事業を実施しており、全体を統括する司令塔あるいは方針が不在である。

(ロ) 観光振興以外の目的が混在した事業

14省庁の行う事業の多くは観光振興以外の目的を併せ持つ。すなわち「必ずしも観光振興に焦点を絞っていないが、各省庁の所管範囲で観光と関連の深い事業」が各地で実施されており、政策資源が分散し事業効果が薄まる。これらの事業を支援の受け手である地域側からみると、観光振興上の効果や地元にとっての意義・メリットが不明なケースが多く、使い勝手が悪い。

4. 政府の役割と予算配分の見直し

わが国の巨額な財政赤字、年々拡大する社会保障費等を踏まえると、成長戦略の重点分野といえども、投入可能な資源にはおのずと制限がある。この財政制約に加え、そもそも観光振興は民間主導が基本であることを念頭に、支援策のあり方を考える必要がある。

まず、施策の中心は政府にしか実行できない取り組み、具体的には観光振興を阻害する制度的要因（例：ビザの発給要件、入国審査手続き等）の改善や、全国ルールの形成・普及（多言

語表記方法の整理と普及等)に置く。財政支援は観光に携わる主体の能力開発(例:通訳の育成)や旅行環境の改善(例:無線公衆LAN施設の整備)に直接寄与する取り組みに絞ることが望ましい。

次いで、インバウンド向けが観光関連予算全体の1割以下にとどまる現在の予算配分の見直しも必要である。少子高齢化した日本における外部活力の重要性を考慮すれば、インバウンド振興への注力は必然である²。多数省庁に分散している地域向け事業のうち、観光振興へのフォーカスが不十分なものを中心に整理し、インバウンドへの対応を思い切って厚くすることが望ましい。その一方、地域向けの事業量の縮小をカバーするため、規制緩和や地域への権限移譲³を通じた取り組み環境の改善、および地域振興策の効果向上(5で詳述)を図る必要がある。

最後に、このような役割・予算配分の見直しを織り込んだ政府全体の方針を明確にし、各省庁の準拠基準とすることが必要である。施策全体を統括する司令塔機能については、入国管理や交通機関、文化財など複数省庁の所管分野にまたがる観光の特性を考慮すると、一元化することが必ずしも有効とは限らない。しかし「インバウンドへの注力および地域向け振興策の刷新」という方針を各省庁が共有、徹底する体制が早急に確立されるべきである。この点について実態をみると、内閣府の観光振興閣僚会議(2012年12月設置)が制度的には基本方針担当であるものの、「観光立国実現に向けたアクション・プログラム」(2013年6月)では、基本方針が不徹底なまま各省庁の既往策が羅列されており、改善が望まれる。

5. 地域への支援方法・体制の見直し

上記のように、インバウンド向けの施策を厚くすると並行して、地域向けの観光振興策の有効性向上が課題となる。具体的なポイントは以下の通り。

①地域重視と先進地域支援

観光は本来、各地域が独自資源を活用して自発的に集客を図る活動である。中央省庁が企画・立案して全国に適用するような施策はなじまず、個性を重視した支援方法や体制が有効である。加えて、厳しい財政制約の下、観光振興に取り組む地域に対して、あまねく財政的な支援を行うことは非現実的である。

その意味で、観光庁所管の「観光圏整備事業」が2013年度に刷新されたことは注目に値する。49観光圏が乱立した反省を踏まえて6地域に厳選された新観光圏では、インバウンド観光のけん引役として、独自資源を活かした国際競争力のある観光地＝「観光地域ブランド」を目指す取り組みが進行している。

このような支援方法の刷新を観光庁のみにとどめず、その他14省庁にも適用すべきである。具体的には、「各省庁の所管分野ありきの従来型支援ではなく、地域を起点とし、地元関係者が必要とする支援内容・手法を採用する」、「各地の先進的取り組みを厳選支援し、その他地域については波及効果を狙う」ことが重要である。

² 観光庁のアンケート調査では訪日客の滞在環境に関する改善項目が山積しており、オリンピック開催を踏まえて全国的対応が求められるなか、予算の拡充は急務である。具体的には「多言語対応」「無料モバイル通信サービス」「クレジット決済」「ホテル・娯楽施設に関するランキング」等。

³ たとえば、河岸・道路上のイベント開催に必要な交通関係の許可手続きの簡素化、遊覧船の日程・航路管理権限の移譲等は、現場の要望が強く、効果が期待される。「内閣府「規制改革ホットライン」で受け付けた提案等に対する所管省庁からの回答について」http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/hotline/h_index.html

②地域間連携の促進

i) 必要性と従来の問題点

地域主導の取り組みを厳選支援し、成果に結実した場合、次に、その知見やノウハウを他へ移転し、調整、定着させる取り組みが課題となる。

従来、経験の浅い地域に対するコンサルテーション事業として、専門家を派遣し、知見を伝える取り組みは行われてきた。しかし、「短期派遣による地元コミュニティ向け意識啓発活動が大半を占める」、「派遣可能な人材に限られ、地元ニーズとの間にミスマッチが生じる」、「専門家の個人的成功体験に基づく講演・アドバイスが主体で、課題解決など実践的支援がなされない⁴」といった問題点が指摘されてきた。

ii) 海外の地域間連携の方法論

このような問題点を解決する参考事例として、海外における地域連携の方法論を以下に紹介する。欧米の地域活性化スキーム⁵をみると、多くの国で先進地域の成功体験をそれ以外の地域に伝達し、定着を支援する連携の方法論や組織が確立されている。

一例として、アメリカのメインストリート・プログラムをみる。1970年代、歴史的遺産の保存に取り組むNPOが、荒廃した伝統的街並みを限られた予算で修復・維持するため、老朽化した建物を集客施設に転用し、地域活性化の核とする取り組みに着手した。3地域のパイロット・プロジェクトが成果を収めたことを契機に、この手法は各地に波及し、現在は全米約1900か所で実行されている。ちなみに初期の活動内容の例としては、古い映画館を修復し、近隣の音楽大学と連携して頻繁にコンサートを開いて「音楽の街」を訴求し集客を図ったケース、廃線となった駅舎を小規模ホテルに改装し、地元の食材・料理法とホスピタリティで獲得した評判を糸口に、近隣農民と連携した朝市で集客を強化し、周辺地域の経済活性化に貢献したケース等であった。

実施地域の増加に伴い、これらが加盟する全国協議会（NPO、ナショナル・メインストリートセンター、1980年）が結成された。その役割はメインストリート・プログラムの柱となるスキームの構築・改善（具体的には手法のマニュアル化と伝達方法の整理）、能力開発支援、成功・失敗事例の収集・分析・活用と情報提供、トラブルシューティング、政策提言（アドボカシー）、優良事例の顕彰等である。活動資金は加盟地域の会費や自主事業、公共サービスの代行受託、企業の寄付金や共同事業を組み合わせ、財政の安定と自立を図っている。

新たにスキームの導入を望む地域は、コミュニティの合意形成を経て実行組織を結成し、最寄りの支部に申請する。協議会は多数の申請から適地を選択のうえ、メインストリート・マネージャーを選定し3～5年の任期で派遣する（無償）。本マネージャーは専任であり、「伝統的町並みの維持・活用を通じた地域の活性化」⁶というメインストリート・プログラムの理念および基本スキームの伝達、地元実行組織の編成や活動体制についての助言や課題解決支援を行う。政府や自治体の支援は、スタートアップ期間の件費や老朽化施設のリノベーション費用など

⁴ 東京財団「新しい地域再生政策研究会」第3回（2009年10月8日）における出席者コメント
<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=499>

⁵ メインストリート・プログラムの詳細については、高坂「縮退社会下の地域再生の在り方」日本総合研究所 *Business Economic Review* 2009年5月号 参照

⁶ 現在は、必ずしも伝統的町並みがなくとも、地域資源を活用した地域活性化に取り組む地域に対して、メインストリート・プログラムの導入が認められている。

目的・期間を明確かつ限定した補助である。

メインストリート・プログラムの主な特徴は以下の2点に要約できよう。

(イ) 現場主導の自発的連携

実際に地域で行われた活動に基づくスキームであるため、参照事例として効果的に機能する。すなわち、地域の将来像や達成目標がイメージしやすいうえ実践手法も平易に整理されているため、経験の乏しい地域も自発的に着手しやすい。さらに、目標到達までの想定期間や過程、予期すべきトラブルと対処方法も整理されており、挫折を防ぐ効果もある。

(ロ) 持続的で行き届いた支援体制

実践を通じた知見・経験に基づき、きめ細かく支援方法の整備、改善が図られている。すなわち、スタートアップ時点におけるフルタイムの支援体制、地元人材向け研修機会の提供、高度な専門性を備えた法律・会計・税務・ITC等のヘルプデスク、年次大会における成功事例や研究成果の発表と顕彰、地域間交流など、実践地域の課題解決や意欲喚起のためのメニューが多数用意されている。

以上の事例を参考にわが国の支援体制・方法を見直すと、政府は、まず地域の自発性、主導性を尊重しつつ、新観光圏6地域に象徴される先進事例の実現を支援する。

次いで、先進事例の伝達可能性の向上および、受け入れ側とのネットワーク形成への支援策を、現場の要望・ニーズを吸い上げつつ形成することが望ましい。わが国にも、先進事例の波及を目指す事例として、滋賀県長浜市の「株式会社黒壁」や、別府温泉をルーツとする一般公共法人「ハットウオンパク」の取り組みがすでに存在する。しかし、海外事例に比べると連携の規模、支援体制ともに脆弱なことから、社会的な影響力は限られているのが実情である。わが国の現状を踏まえ、政府は先進事例の実現に向けた支援にとどまらず、その伝達プロセスについても、後発地域における取組み体制の組織化や顕彰などの支援が重要である。

今後、地域連携の効果を高めるには、政府は a) 先進地域における知見・ノウハウの整理による活性化スキームの策定、b) 同スキームの移転を目指すモデル事業の企画と希望地域の公募、c) 先進事例の実践者が受け入れ地域に長期滞在して行うコンサルテーション、d) 受け入れ側の実情に合わせた調整（カスタマイズ）、e) 複数地域の実践経験を反映したスキームの改善と普及、といった一連の活動への助成をパッケージとし、息長く支援する取り組みが望まれる。

以上