

# 日本のインバウンド観光政策の変遷についての一考察

辻 のぞみ

## 1. はじめに

ここ数年の大幅な訪日外国人旅行者の増加は、日本のインバウンド観光の転換期として歴史の1ページに残るものになるであろう。2002年に訪日外国人旅行者数がようやく500万人を超えてから、1,000万人に到達するのに11年を要したのであるが、2013年に1,000万人を超えてからわずか3年で1,400万人の増加をみた(図1)。この増加は、関係する産業への経済波及効果のほか、大都市や観光地におけるホテル不足や民泊拡大による問題などマイナス面も含め、日本の社会経済に大きなインパクトをもたらした。「インバウンド」という言葉は数年前までは旅行業界の中でも一部の関係者しか使わない用語であったが、現在では新聞やテレビなどで日常的に使われる用語となり、「インバウンド銘柄」、「インバウンド人材」といった表現も生まれた。

少子高齢化の進む日本において、インバウンド観光は地方創生の切り札とされ、近隣アジア市場の拡大という好環境の中、政府はインバウンド観光を日本経済における重要な産業として位置付け、これをさらに拡大・発展させようという意欲や期待が高まっている。

現在が訪日旅行政策の転換期であるという認識のもと、日本のインバウンド観光の位置付けや政策の軌跡をたどり概観するとともに、これまで行われた施策の現在への影響等について考察する。

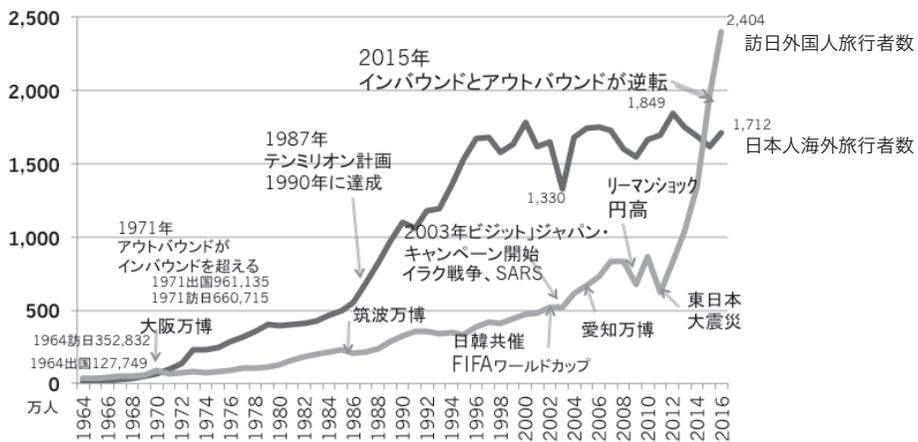


図1. 訪日外国人旅行者および日本人海外旅行者数の推移

## 2. 日本のインバウンド観光政策の変遷

### (1) 運輸白書、観光白書、観光政策審議会答申等の記述に見るインバウンド観光政策の推移

#### ①外貨獲得から国際相互理解へ

1945年の終戦以降、日本では外貨獲得のためにインバウンド観光は重要視されていた。1963年に制定された観光基本法では、「国際収支の改善及び外国との経済文化の交流の促進」が第一の政策目標に掲げられている。しかし同年から日本の国際旅行収支は赤字となり、東京オリンピック翌年の1965年度の運輸白書からは、さらにその拡大が予想されていたことがわかる。表1下線部の表現からは、旅行収入を少しでも増加させ赤字幅を縮めるべきであるというインバウンド観光の位置付けがうかがえる。

1964年に13万人たらずであった日本人海外旅行者数は、国際間のビジネスの増加、余暇の増大、ジャンボジェット機の就航、パッケージ旅行の普及などから、1971年には96万人に増加し、訪日外国人旅行者数と日本人海外旅行者数が逆転した。これ以降、再度前者が後者を上回るのは2015年まで45年を要することとなる。

表1. (1965年度 運輸白書より)

#### 第1章 国際観光の状況

#### 第2節 わが国の国際観光の状況

#### 3 わが国の海外旅行収支

昭和39年のIMF方式による海外旅行収支は、受取6,198万ドル、支払7,814万ドルであり、収支尻は1,616万ドルの大幅な赤字を示した。38年、39年の傾向をみると、受取は来訪外客数の増大に伴い着実に増加しているが、支払はこれをはるかに上回って伸び、今後も海外旅行の自由化によって日本人の海外旅行者はさらに増加していくものと思われるので、旅行収支の赤字傾向は避けられず、むしろ赤字幅が拡大していくことが予想されることから、わが国海外観光宣伝の一層の充実強化が望まれている。

時が下り、1973年度の運輸白書ではどうだろうか。表2下線部を見れば、日本における国際観光に対する認識に変化が始まったことがわかる。この年、円は変動相場制へ移行し、為替レートの動きが訪日外国人旅行、日本人海外旅行へ大きな影響を与えていくこととなる。

表2. (1973年度 運輸白書より)

#### 第2章 国際観光

#### 4 我が国の国際観光政策

最近の国際観光をとりまく状況は、(1)我が国の経済規模の急速な拡大に伴って、我が国の国際社会に与える影響力が強まり、世界諸国と国際観光等の国際交流を通じた相互理解の必要性が増大していること。(2)外貨獲得に重点をおくという従来からの国際観光振興策について見直しを迫られるにいたっていること。(3)一連の海外旅行の自由化措置によって日本人の海外旅行者が激増しており、その旅行の安全の確保、旅行マナーの啓発等につき所要の施策を講ずる必要性が認識されていること。(4)我が国の発展途上国に対する国際観光の分野における協力援助を一段と強化する必要があること等により大きく変貌している。したがって、従来からの国際観光振興策を再検討するとともに、観光交流を通じた相互理解という国際観光本来の立場に立つて、国際観光をいっそう振興する必要性が生じている。

表3にあるように、1981年度の運輸白書では、ついに国際間の相互理解が国際観光政策の目

的であると明言された。

表 3. (1981年度 運輸白書より)

第 2 章 国際観光 我が国の国際観光政策は、国際観光を通じて国際間の相互理解を増進させることを目標として行っている。このため、(ア)海外観光宣伝等外客誘致活動、(イ)訪日外客の受入体制の整備、(ウ)日本人海外旅行対策、(エ)観光に関する国際協力を行っている。

## ②黒字減らしとしての国際観光

1980年代から90年代にかけて、日本は世界最大の貿易黒字国となり相手国との貿易摩擦に苦しんだ。そのため1987年、国際収支のバランス改善（この場合の改善とは、日本にとっては経済的な改善ではない）に寄与することを理由の一つとして、諸外国に例をみない自国民の海外旅行を促進する施策、「海外旅行倍増計画（テン・ミリオン計画）」を実施した。つまり海外からの日本たたきがあまりにひどいので、日本人は海外旅行してお金を使い、貿易黒字分を減らして相手国に貢献しようということである。1985年のプラザ合意以降の急激な円高も追い風となり、海外旅行者数は加速度的に増加し、この目標は1990年には達成された。他方、円高はインバウンド観光にとっては逆風であった。国際間の旅行観光では為替レートが大きな影響を及ぼすが、まさにこの頃から「日本は世界一物価が高い国」というイメージが世界中に定着し、旅行者送り出し国の人々を訪日旅行から遠ざける要因となった。

表 4. (1990年度 運輸白書より)

### 2 海外旅行倍増計画（テン・ミリオン計画）の推進

#### (1) 計画の策定及び見直し

日本人の海外旅行の促進を図ることは、国際相互理解の増進に役立つだけでなく、受入国においては雇用機会の増大や観光関連産業の発展等による経済振興に資するとともに、我が国及び相手国の国際収支のバランス改善にも寄与するものであることから、相互依存関係の深まる国際社会において我が国の安定的な存立を確保するために極めて重要なものとなっている。運輸省は日本人海外旅行者数（昭和61年552万人）を概ね5年間で1,000万人に倍増するとの目標を定めて、海外旅行を計画的かつ総合的に推進するため62年9月に「海外旅行倍増計画（テン・ミリオン計画）」を策定し、63年7月には各方面からの提言等を取り入れつつ日本人の海外での安全対策や長期休暇取得運動の充実を図るため所要の改正を行い、国民の海外旅行を促進するための施策を強力に推進している。

## ③アジア訪日旅行市場の誕生

訪日旅行は円高による負の影響を受け、日本人海外旅行者数に引き離されながらも傾向としては増加を続けた。台湾では1979年に海外旅行が自由化された。韓国でも1983年には50歳以上の海外旅行が自由化され、さらにソウルオリンピック翌年の1989年には完全自由化されるなど、アジアからの訪日客の割合が増加していった。訪日外国人旅行者の首位は長らく米国であったが、1989年に韓国がこれを抜き、以降は韓国経済危機とウォン安で激減した1998年を除き、2013年まで首位を続けることとなる。しかしながら、訪日旅行者数と日本人海外旅行者数との差は拡大し、1995年には、訪日旅行者数335万人に対し日本人の海外旅行者数は1,530万人で約4.6倍の差となった。

1995年の観光政策審議会答申においても、テンミリオン計画と同様、国際相互理解の増進と、

(日本人の海外旅行での消費による) 国際収支の均衡化が国際観光の意義とされている。また、同答申の、「観光を考える基本的視点」に挙げられた7項目のうち、6番目に登場する国際観光の記述には、表5の下線部の通り、訪日外国人旅行者の飛躍的な増大の必要が述べられている。

表5. (1995年6月 観光政策審議会答申より)

観光を考える基本的視点

6 国際観光は、国際相互理解を増進させ、わが国の国際収支を均衡化させる

国際観光は、メディアを通じて外国の社会を断片的に見聞きするのは異なり、実際の間接像と生活をよりよく理解できる機会を提供する。国の繁栄には成熟した国際感覚が必要であると言われるが、国際観光交流はバランスのとれた国際感覚を育てる絶好の機会である。また、わが国は国際理解が十分得られない傾向もあることから、訪日外国人を飛躍的に増大させ、素顔の日本と日本人を見聞してもらうことは是非必要である。

また、国際観光は、国家間の所得再配分の効果的な手段であり、世界経済のより均衡のとれた発展に寄与するものである。とりわけ、わが国は貿易黒字の額が極めて大きいことから、日本人海外旅行者数の増大による資金の還流は多くの国から期待されていることでもあり望ましいことである。

#### ④訪日外国人旅行者数の数値目標化とウェルカムプラン21

上述の観光政策審議会答申を受けて、翌1996年、「ウェルカムプラン21(訪日観光交流倍増計画)」が取りまとめられた。第一の目標として、2005年までに訪日外国人旅行者を700万人に増加させることが掲げられたが、これは日本のインバウンド観光政策史上、初めて登場した具体的な数値目標であった。また、第二の目標は、地方圏への外客の誘致による地域経済の活性化であった。現在も地方分散化はインバウンド観光の最重要課題だが、この時すでに目標に挙げられていた。

表6の下線部分にあるように、円高、物価高が訪日旅行の阻害要因となっている中で、国内滞在の費用の低廉化、利便性の向上のため、ウェルカムカードや交通割引切符の導入が提言され、このあと自治体や交通事業者によって実行されていった。その後ウェルカムカードはフェイドアウトしたが、訪日旅行者向け交通割引切符は現在まで種類が増え続けている。訪日外客の費用を低減するという、いわば日本のおもてなし政策の精神は、インバウンド観光をめぐる状況が変化した現在まで引き継がれている。

提言の具体化を図るため、翌1997年に「外国人観光旅客の来訪地域の多様化の促進による国際観光の振興に関する法律」(外客誘致法)が施行され、また2000年には、「新ウェルカムプラン21」が取りまとめられ、「概ね2007年を目途に訪日外客数800万人」が目標とされた。

表6. (観光庁「1997年版観光白書の概要」より)

II 観光政策審議会答申を受けての取組

2. 訪日観光交流の促進

1) 「ウェルカムプラン21(訪日観光交流倍増計画)」に関する提言の取りまとめの背景

国際観光交流は、他国の社会や生活をよりよく理解できる機会を提供し、国際相互理解の増進に大きく貢献することから、現在低い水準にある外国人の訪日旅行を促進することは、対日理解の増進を通じた我が国のイメージ形成の観点からも不可欠である。

世界的な経済成長による所得の拡大等により世界の旅行者数は増加の一途をたどっている中、日本人海外旅行者は順調に推移しているが、訪日外国人旅行者数はここ数年横ばい又は微減の状態にあり、訪問地は東京、大阪に集中している。このため、地方の観光圏を活性化して外国人観光客の誘致方策の充実を図り、国際観光交流を通じた地域の国際化を推進するため、8年1月「観光交流による地域国際化に関する研究会」を発足させ、4月に「ウェルカムプラン21」に関する提言が取りまとめられた。

2) 提言の概要

1. 我が国全体への外国人観光客誘致対策

- ・計画推進に当たっての当面の誘致目標をおおむね2005年時点で700万人に倍増させる。
- ・訪日旅行需要創造のため、我が国の観光魅力の形成に努め、日本の観光イメージの創造を行うとともに、地域ごとのマーケティング戦略を推進し、特に、今後経済発展に伴い旅行者数が大幅に拡大することが期待されるアジア諸国への積極的なPRを行う。
- ・国内滞在の費用の低廉化、利便性の向上等のため、「ウェルカムカード（仮称）」(外国人観光客が博物館、美術館、宿泊施設、飲食店等の施設を利用する際、割引等の特典を受けられるもの)の導入、「ジャパン・レールパス」のような外国人観光客を対象とした割引切符等の販売、ホテル等の料金の低廉化、サービスの向上による国際競争力の確保、低廉で快適に宿泊できる施設に関する情報提供の充実を図る。また、観光案内所のうち外国人対応能力を有する「i」案内所の充実、対応能力向上の支援、外国人観光客が多数集散する交通ターミナル等の公共施設における外国人にわかりやすい案内標識等の整備を推進する。

2. 地方圏への外国人観光客誘致

- ・地方圏への外国人観光客の来訪は、国際観光交流を通じて地域の観光魅力の育成、地域経済の活性化等を促進する重要な意義を有しており、地方圏の誘致を促進するため、外国人観光客にアピールし得る日本の特色を反映したテーマをもとに広域的な観光魅力を形成し、このテーマルートを核に、各観光地と宿泊滞在拠点の一体的な魅力形成を図る広域的な地区を国際観光テーマ地区と位置付け、ソフト・ハード両面の観光魅力形成事業を計画的に推進する。

⑤インバウンド観光の位置付けに現れた変化のきざし

2000年の観光政策審議会答申の前文には観光振興の意義として国際平和、地域づくり、経済効果が挙げられている。訪日旅行の現状については、日本人海外旅行者数や国勢規模から見て、訪日外国人旅行者数が極めて少ない状況にあることが課題とされた。この年、日本人海外旅行者数1,782万人に対し、訪日外国人旅行者数は476万人で、その差1,306万人は人数としては最大の記録を残した。それでも訪日外国人旅行者数は、アジア市場の拡大を背景に、為替レートや内外の社会経済環境の変化に影響を受けながらも、トレンドとしては増加を続けた。

2002年に観光庁が掲げた「グローバル観光戦略」では、2000年の観光政策審議会答申と同様の3つの訪日旅行促進の意義を挙げ、第一は国際相互理解の促進、第二は経済活性化の起爆剤、第三は地域の魅力の再発見を通じて自信と誇りが醸成されること、とされたが、この第二と第三の意義が日本人の国内観光のみならず訪日旅行振興の意義とされたことは、インバウンド観光の位置づけの変化を示唆している。

表7. (2002年12月 観光庁 グローバル観光戦略より)

1. 外国人旅行者訪日の現状と促進の意義
- (3) 様々な面から大きな意義と緊急性を有する外国人旅行者の訪日促進  
その一つは、国際相互理解の促進である。(略)  
第二の意義は、わが国の経済活性化の起爆剤になることである。(略)  
第三の意義は、地域の魅力の再発見を通じて自信と誇りが醸成されることである。(略)

⑥インバウンド観光振興政策の節目となったビジット・ジャパン・キャンペーン

2003年1月、小泉首相の施政方針演説において、訪日旅行者数を2010年までに1,000万人とするという目標が公式なものとなった(表8)。そして4月にはビジット・ジャパン・キャンペーン(VJC)が開始された。これは日本のインバウンド観光政策史上大きな節目となった。観光立

国という言葉は、1995年の観光政策審議会答申においてすでに登場していたが、頻繁に使われるようになったのはこの頃からである。観光立国懇談会、観光立国関係閣僚会議など、会議名にも観光立国という冠がつくようになり、2006年にはそれまでの観光基本法が改定され、名称も観光立国推進基本法へと変わった。

表 8. (2003年1月 第156回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説より)

観光の振興に政府を挙げて取り組みます。現在日本からの海外旅行者が年間約1600万人を超えているのに対し、日本を訪れる外国人旅行者は約500万人にとどまっています。2010年にこれを倍増させることを目標とします。

### ⑦観光消費額が数値目標に

2003年の観光立国懇談会報告書には、「住んでよし訪れてよしの国づくり」という副題が掲げられた。これは今でも観光庁のビジョンとして同庁のホームページに掲載されている。

2007年には、観光立国推進基本計画が策定され、5つの数値目標が掲げられた。訪日旅行者数を2012年までに年間1,000万人にするという目標はVJCの目標値を引き継いだものだが、新たに観光消費額30兆円という金額の目標が掲げられた(表9)。これは日本の観光政策史上初めて登場した、人数ではなく消費額という経済面の効果の数値目標である。

表 9. (2007年6月 観光立国推進基本計画より)

基本的な方針

- 1 国民の国内旅行及び外国人の訪日旅行を拡大するとともに、国民の海外旅行を発展
- 2 将来にわたる豊かな国民生活の実現のため、観光の持続的な発展を推進
- 3 地域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を実現
- 4 国際社会における名誉ある地位の確立のため、平和国家日本のソフトパワーの強化に貢献

目標(期間5年間)

- 1) 訪日外国人旅行者数を1,000万人にする
- 2) 日本人の海外旅行者数を2,000万人にする
- 3) 観光旅行消費額を30兆円にする
- 4) 国内旅行による1人当たりの宿泊数を年間4泊にする
- 5) 国際会議の開催件数を5割以上増やす

さらに、2012年再度の観光立国推進基本計画では、消費額が一連の目標の最初に登場する。観光の経済面での意義がより高まったと言える。数字は前回と同じ30兆円のままであった(表10)。

表 10. (2012年3月 観光立国推進基本計画より)

基本的な方針

- ・震災からの復興、・国民経済の発展、・国際相互理解の増進、・国民生活の安定向上

目標(期間5年間)

- ・国内における旅行消費額を2016年までに30兆円にする。【2009年実績：25.5兆円】
- ・訪日外国人旅行者数を2020年初めまでに2,500万人とすることを念頭に、2016年までに1,800万人にする。【2010年実績：861万人、2011年推計：622万人】
- ・我が国における国際会議の開催件数を2016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。【2010年実績：741件】
- ・日本人の海外旅行者数を2016年までに2,000万人にする。【2010年実績：1,664万人、2011年推計：1,699万人】
- ・日本人の国内観光旅行による1人当たりの宿泊数を2016年までに年間2.5泊とする。【2010年実績：2.12泊】

### ⑧初めて外客に特化した消費額が数値目標へ

2003年のVJC開始後、訪日外国人旅行者数は2007年までは順調に増加を続けた。2000年9月に中国の一部の都市において訪日団体観光査証発給が開始され、2005年の愛知万博を契機としてその前後に台湾、香港、韓国からの訪日観光査証が恒久的に免除となり、これらの市場からの訪日が容易になった。しかし2008年9月のリーマンショック、世界金融危機と円高、2009年新型インフルエンザなどで訪日旅行者数は減少し、2010年には回復するも2011年の東日本大震災はインバウンド観光への大打撃となった。しかしながら東南アジア諸国の経済成長や訪日査証緩和・免除措置の拡大、LCCの台頭などにより、近隣アジア市場国からの訪日客は急速に回復、特に経済成長により急速にアウトバウンド大国となった中国からの訪日旅行に牽引され、また2012年末からの円安とその継続傾向も追い風となり欧米諸国からの訪日客も回復ペースを上回る増加を続けた結果、訪日外国人旅行者数は2013年に1,000万人を超えてからわずか3年で倍以上の2,400万人に達するという驚異的な成長を見せたのである。

中国人旅行者による「爆買い」現象がニュースとなっていたのと同時期に、観光立国推進閣僚会議での安倍総理挨拶において、表11の下線にある通り初めて外客に特化した消費額が目標値として掲げられた。

表11. (2015年6月 第5回観光立国推進閣僚会議における安倍総理挨拶より)

「訪日外国人旅行者は、昨年までの2年間で500万人増え、年間1,300万人を超えました。今年に入ってから前年比で4割以上増えています。

この流れを一過性に終わらせることなく、全国津々浦々に観光客を呼び込むため、本日アクション・プログラムを決定しました。その中で、来るべき『2,000万人時代』を万全の備えで迎えるため、CIQの体制を強化します。また、商店街などの免税店化を進め、現在6千店余りの地方部の免税店を、2020年に2万店規模に拡大します。さらに、観光の『稼ぐ力』を高め、昨年2兆円だった外国人観光客の消費額を、訪日2,000万人の年に4兆円に倍増いたします。

2015年、日本の旅行収支は53年ぶりに黒字となり、訪日旅行者数と日本人海外旅行者数は45年ぶりに逆転した。2016年3月の「明日の日本を支える観光ビジョン」において、一気に観光振興に関する目標値が拡大し、翌年そのままこれが観光立国推進基本計画へ盛り込まれた（表12）。6つの目標のうち、実に5つが訪日旅行にかかわるものである。

アジア市場の継続的拡大が期待され、日本のインバウンド観光にとって有利な環境のもと、現在訪日旅行は日本の経済活性化、地域振興の起爆剤として大きな期待を担い、チャレンジングな数値目標に向かって様々な施策が取り組まれているところである。

表12. (2017年3月 観光立国推進基本計画より)

「明日の日本を支える観光ビジョン」(2016年3月30日明日の日本を支える観光ビジョン構想会議決定)を踏まえ、観光は我が国の成長戦略の柱、地方創生への切り札であるという認識の下、拡大する世界の観光需要を取り込み、世界が訪れたいくなる「観光先進国・日本」への飛躍を図る。

基本的な方針

1 国民経済の発展、2 国際相互理解の増進、3 国民生活の安定向上、4 災害、事故等のリスクへの備え  
目標 (期間2017-2020年度)

- 1 国内旅行消費額 21兆円
- 2 訪日外国人旅行者数 4,000万人
- 3 訪日外国人旅行消費額 8兆円
- 4 訪日外国人リピーター数 2,400万人
- 5 訪日外国人旅行者の地方部における延べ宿泊者数 7,000万人泊
- 6 アジア主要国における国際会議の開催件数に占める割合 3割以上・アジア最大の開催国
- 7 日本人の海外旅行者数 2,000万人

## (2) インバウンド観光振興の意義の変遷

インバウンド観光振興の意義や重要性はその国の置かれたその時々々の社会、経済状況によって変化し、その政策も同様である。日本における国際観光の意義と国際観光政策は、国内外の社会経済環境を反映しながら少しずつ変遷してきた。時代によってそれぞれの比重の置かれ方は異なるが、日本では観光政策の方針を策定するにあたって、次の3つのフレーズや言葉に象徴される意義が挙げられてきた。

### ①観光は平和へのパスポート

これは1967年の国際観光年のために国連が作ったスローガンである。日本では1970年代以降長らく訪日旅行の促進に取り組む意義は、このフレーズに込められた国際理解、国際親善の推進であった。貿易黒字を他国から責められ、インバウンド観光で国際観光収入を上げる必要もなく、むしろ日本人の海外旅行促進により経常収支の黒字減らしに貢献しようという時代においては、これがインバウンド観光振興へ取り組む最大の大義名分とされていた。

### ②住んでよし、訪れてよしの国づくり

少子高齢化、市場の縮小が意識されるようになると、まちづくり、地域づくりとしての観光振興という考え方が強調されてきた。外の人々が訪れて来ることにより、そこに住む人々が地元の価値を再認識し、人々の新たな生き甲斐ともなる。観光は地域づくり、まちづくりであり、住民の生活の質の向上につながるという意義である。このキャッチコピーは、2003年4月の観光立国懇談会報告書の副題であった。インバウンド観光に限らず、観光全般の意義や観光振興の理念を表すものとして、現在も観光庁のビジョンとして使われている。

### ③外貨獲得／国民経済の発展／経済活性化の起爆剤

明治維新以降、戦時中を除き東京オリンピックの頃までは、外貨獲得は日本のインバウンド観光振興の主要な意義であり目的であった。これは世界中どここの国でもどの時代でも同様であろう。しかし日本では、「世界経済のより均衡のとれた発展に寄与する」という、外貨獲得とは相反する時代があり、また訪日外客数の増加は長らくゆるやかなものであり、日本人の国内旅行の方が圧倒的なボリュームであったことから、この意義は長らく認識されることはなかった。しか

し、2000年代に入ると、少子高齢化による国内旅行市場の縮小や町の衰退が明らかとなり、旅行市場を海外に求める必要性がうたわれるようになった。そして東日本大震災による訪日外国人旅行者の落ち込みから、翌年の回復につづく訪日旅行急成長の数年間に、特に中国人旅行者の増加と彼らによる「爆買い」現象が一気に訪日旅行の経済的インパクトを実感させるものとなった。③についてはキャッチコピー的なフレーズはないが、2015年の観光立国推進閣僚会議における安倍総理による「稼ぐ力を高める」という言葉は、日本経済への貢献という、インバウンド観光振興の意義を表している。

### 3. 日本のインバウンド観光政策の変遷に見るその特徴

#### (1) 消費額重視への変化

2007年の観光立国推進基本計画において日本の観光政策史上初めて、観光消費額30兆円という金額の数値目標が掲げられた。それまでの数値目標は人数のみであったのが、消費額という経済面の効果の数値目標が導入されたのである。諸外国ではそれ以前から観光消費額を成果目標や指標とする例が見られ、日本はその面では遅れていた。黒字減らしの手段としての意義があった時代は消費額の数値目標は、日本人の国内旅行はともかく、インバウンド観光についてはないのが当然であり、インバウンド観光振興に力を入れ始めてからも、少子高齢化で国内旅行が停滞しているとはいえ、人口1億2千万人の日本においては日本人の旅行消費額に比べて訪日外国人旅行者による消費額は微々たるものであったという事情があるだろう。しかし国や地方自治体等、行政機関であってもPDCAサイクルやKPIが求められる時代となり、多くの数値目標が導入されるようになった。観光庁が年4回実施する「訪日外国人消費動向調査」の結果は、非常に早いスピードで世の中に発表され、かつ訪問地や訪問率といった項目よりも消費額の動向に重点をおいて報告されるようになった。旅行消費額への問題意識、観光の経済効果への認識がかつてなく広がり、高まっている。

#### (2) 訪日外国人旅行者優遇施策

##### ①費用の低廉化施策

2.(1)④で紹介した通り、日本人海外旅行者数と訪日外国人旅行者数との大きなアンバランスの是正と、低い水準にとどまっている外国人旅行者の来訪促進のため、1996年に「ウェルカムプラン21（訪日観光交流増進計画）」が提言され、これを具体化するため1997年に「外国人観光旅客の来訪地域の多様化の促進による国際観光の振興に関する法律」が公布・施行された。本法律の基本方針のひとつに、「三 外国人観光旅客の国内における交通、宿泊その他の旅行に要する費用の低廉化に関する事項」が挙げられている。これに基づいて実施された施策の一つが、外国人旅行者の国内旅行費用の低廉化と接遇の向上である。具体的には、「国際観光テーマ地区」（優れた観光資源を有する地域と宿泊拠点となる地域をネットワーク化して、外国人旅行者が3～5泊程度で周遊できる観光ルートを整備する広域的な地域）ごと、あるいは都道府県・市単位で、博物館、宿泊施設、飲食店、レジャー施設、交通機関等を利用する際に提示することにより

割引等の優遇措置を受けられる「ウェルカムカード」の導入が進められた。ウェルカムカードは、現在は話題になることはなく、いつのまにかフェイドアウトしたといえる。需要があり供給サイドにもメリットがあれば存続しているはずなので、そうではなかったということであろう。日本政府観光局（JNTO）の英語ウェブサイトには、「基本情報」の中の、「バジェット旅行者のための情報」のひとつとして「ウェルカムカード」という項目が存在するが、そこに現在も掲載されているのは全国で4箇所のウェルカムカードのみである<sup>[1]</sup>。

一方、国内の航空会社、鉄道会社による外国人向けの割引運賃の設定、共通乗車船券の導入など、外国人旅行者の国内旅行費用の低廉化のための取組みが進められた。ジャパン・レール・パスは、1981年という早い時点ですでに発売が開始されていた、日本を代表する訪日外国人旅行者向け鉄道共通乗車券であるが、それ以外にもJR各社や私鉄による外国人旅行者専用の割引パスが導入された。その種類は増加を続け、現在では長距離高速バスのパスや、レンタカー利用外国人ドライバー向けの高速道路が乗り放題になるパスも導入されている。

## ②言語障壁緩和施策

日本においては、外国人旅行者の言語障壁を緩和し、国内各地を安心して旅行できる受け入れ環境の整備促進のための施策が、インバウンド観光政策において重要視されてきた。東京オリンピックが開催された1964年、国際観光振興会（JNTO）により、「善意通訳」（グッドウィルガイド）制度が全国的な事業として始められた。これは、「街角や車中、駅などで、言葉がわからず困っている外国人を見かけたら積極的に声をかけてお助けしましょう」という、小さな親切運動である。善意通訳になりたい人は、JNTOに申し込むと登録証とバッジが交付され、そのバッジをつけての活動は本人に任されている。地域ごとに熱心な登録者が集まって組織化されたのが、善意通訳組織（SGG=Systematized Goodwill Guide）であり、JNTOの英語のウェブサイトでは現在全国89の組織が紹介されている<sup>[2]</sup>。SGGの運営や活動内容は組織によって大きな違いがあるが、大都市や有力観光都市のSGGを中心として、企業、団体、個人からの依頼による同行ガイド、自治体が運営する観光案内所でのボランティアなど、自治体等とも密接な関係を持って活動している団体も多い。

また、SGGとは別に、自らが外国語ボランティア制度を運営する自治体や関係団体もある。例えば東京都では2020年東京オリンピックに向けて様々な分野でのボランティア促進に取り組んでいるが、外国人対応として、東京都が無料で提供する育成講座を受講した人が「外国人おもてなしボランティア」として登録される制度を立ち上げ、2019年までに5万人の育成を目指している<sup>[3]</sup>。また、これとは別に産業労働局観光部が主管部署となって、「東京都観光ボランティア制度」を運営し、外国人旅行者向けにバスタ新宿の東京観光情報センターを出発点とした観光ガイドサービスや都庁展望台でのガイドなどを行なっている。観光ガイドサービスには13コースあり、公共交通を使った町歩きツアー商品のような内容であるが、参加費は入場料や交通費等の実費（ガイドの分も含む）のみである<sup>[4]</sup>。

海外に目を向けてみると、例えばロンドンやバルセロナの観光情報サイトでは、無料をうたうウォーキングツアーを多数見つけることができる<sup>(1)</sup>。しかしながらその意味合いは日本と異なり、「あなたの満足度とお財布の事情に応じて、自分で参加料金を決めてください」という「商

品」である。VisitBritain やバルセロナ観光局の観光情報ウェブサイトでは、日本と同じ意味での、ボランティアガイドによるウォーキングツアーの存在を見つけることはできなかった。

このように日本は言語障壁緩和という外国人旅行者への便宜供与に発した無料のガイドサービスが充実した国となっている。日本人向けにも各地に多くの観光ボランティア組織があるが、完全に無料のところもあれば、有料でガイドを行い、収入を会の運営費やガイド個人の交通費とするなど様々である。また近年は純粋な旅行商品としてのウォーキングツアーも増えており、例えば観光都市京都では、京都市観光協会が主催し、ボランティア団体のガイドが案内する参加費500円のウォーキングツアー<sup>(2)</sup>から、「まいまい京都」の5,000円近くするウォーキングツアー<sup>(3)</sup>まで、複数の団体による、性質の異なるウォーキングツアーが見られる。京都については訪日外国人旅行者が急増する以前から外国語での有料ウォーキングツアーも存在していた。しかし外国語での有償ガイドには通訳案内士の免許が必要であることや、そもそも訪日外国人旅行者向けにビジネスとしてのウォーキングツアーの需要が小さいことから、日本では商品としてのウォーキングツアーは発達してこなかったと考えられる。現在も全国的に見れば大きな変化は起きていないものの、オンライン旅行サイトでは訪日外国人旅行者向けに多種多様な着地型体験商品が提供されるようになっており、今後ボランティアガイドサービスと有料ガイドツアーの関係への問題意識が高まることも考えられる。

### ③割引乗車券についての考察

JNTO の訪日旅行者向け観光情報ウェブサイトには、「交通」及び「低廉旅行のヒント」の項目の中に「割引切符」の情報が掲載されている。そこには外国人旅行者専用の割引切符として、ジャパン・レール・パスを含む JR 各社の提供する広域のパスが11種、成田空港、東京近郊、関西近郊などの電車やバスによるエリアパスが26種、国内線4種、フェリー1種、バス4種が記載されていた<sup>[5]</sup>。また、これらのほかに民間のバス会社による当該バス会社が全国に運行する高速バスの乗り放題パス（2010年発売開始）<sup>(4)</sup>や、特定のレンタカー会社の特定の店舗を利用する外国人が購入でき、高速道路が乗り放題となるパス（2017年10月発売開始）<sup>(5)</sup>が確認できた。

海外の事例に目を向けると、外国人旅行者向けの共通乗車券には、ジャパン・レール・パスがならったとされるユーレイルパスや、英国のブリットレイルパスがある。ユーレイルパスにも利用できる国を限定したパスなど様々な種類のパスがある。しかしながら日本ほど外国人のみを対象にこれだけ多くの種類の共通乗車券が提供されている国はないのではないだろうか。ユーレイルパスを購入できるのはヨーロッパ域内に居住していない人に限定されるが、国籍は問わない。また、ヨーロッパ域内在住者向けには逆に在住者しか購入できないインターレイルパスという、ユーレイルパスより価格の安いパスが販売されているので、外国人旅行者のみを優遇しているわけではない。

ユーレイルパスのメリットは、駅で切符を購入する手間や時間が不要になり、期間内であれば乗り降り自由であるという利便性であり、割安という点はほとんどアピールされていない。ヨーロッパの鉄道は購入時期によって値段が大幅に変わったり、また国によってはあまり鉄道網やサービスが発達していないなど、実際利用の仕方によってはユーレイルパスが割安にならないことも多いようである。一方、日本で発行されている外国人旅行者向けの共通乗車券等はどれも、

割引やお得であることをアピールポイントとしている。実際、通常料金と比較すれば、お得であることがすぐに明らかになるパスが多い。例えば JR 東日本が2018年2月から発売を予定している「JR 東北・北海道レールパス」は、フリーエリアの入り口の新白河から新幹線の終点新函館北斗までの片道だけで元がとれる、19,000円という安さであり、しかも発行日から14日以内の任意の5日間の利用ができる利便性の高いフレックスパスである<sup>[6]</sup>。外国人旅行者に大きな割引を提供するこれらの外国人専用割引パスは、日本の物価高が訪日旅行の阻害要因となっていた時代の日本の「おもてなしインバウンド観光施策」の名残なのではないだろうか。

また、海外の事例として英国を見てみると、英国の政府観光局である VisitBritain の観光情報サイトには地方も含め多くの交通パスや観光施設共通パスの情報が掲載されているが、外国人旅行者に限定したパスとしてはブリットレイルパスと、交通ではなく施設を対象としたナショナルトラストツーリングパスしか確認できなかった<sup>[7]</sup>。ほかはすべて誰でも利用できるパスである。外国人旅行者限定のパスについても、その基準は「居住地が外国である」という意味であり、外国人であっても英国内に居住している場合は利用できない。一方、日本の事業者により販売されている割引パスには、JR 東日本の N'EX TOKYO Round Trip Ticket や NEXCO による Japan Expressway Pass のように外国のパスポート保持者であれば対象となるものもあり、その場合は日本に帰化せずに永住している在日外国人も対象になることになる。このようなことから、ネット上では「外国人を優遇しすぎではないか」、「日本人にも同様の割引を提供してほしい」というような議論も見られる。確かに日本人の国内旅行が伸び悩んでいる現状において、日本人旅行者もこれらのお得な切符を利用できるようになれば、国内長距離旅行の需要喚起につながることも考えられる。

表14. 外国人旅行者専用共通乗車券等の例<sup>(6)</sup>

名称	期間	金額	販売対象・購入資格	備考
ユーレイルパス <a href="https://www.eurail.com/jp/yureirupasu">https://www.eurail.com/jp/yureirupasu</a> RailEurope.com	7日間 連続	570ユーロ (80,500円)	ヨーロッパ外の居住者限定（ヨーロッパ在住者はより安いインターレイルパスが利用できる。）	1等、2等、5日間～3ヶ月、連続使用、フレックス、ユース向け、二人以上のグループ向け料金など多種。高速列車、国際列車、夜行列車では、座席／寝台指定が必要で追加料金がかかる。
ブリットレイル GB パス <a href="https://www.visitbritainshop.com/japan/britrail-gb-pass/">https://www.visitbritainshop.com/japan/britrail-gb-pass/</a>	8日間 連続	259ポンド (40,633円)	英国外居住者限定	イングランド、ウェールズ、北アイルランド全域をカバーする GB パスのほか、カバーするエリアにより6種類、3日間から1ヶ月まで6種類の期間、連続とフレックス、普通席と1等席、子供・ユース・シニア料金もあり。
ナショナルトラ ストツーリング パス <a href="https://www.visitbritainshop.com/japan/national-trust-touring-pass/">https://www.visitbritainshop.com/japan/national-trust-touring-pass/</a>	7日間 又は 14日間 連続	7日間26ポンド (4,082円) 14日間31ポンド (4,867円)	NTのサイトには、英国外居住者のみ利用可能とあるが Visit Britain のサイトには言及なし。 <a href="https://www.nationaltrust.org.uk/features/touring-pass">https://www.nationaltrust.org.uk/features/touring-pass</a>	スコットランドを除く全国300箇所以上の NT 保有公開施設に入場可能。 会員組織である NT は英国外に居住する外国人でも入会可能で、年会費64.80ポンドで全施設に無料で入れるが、短期旅行者はパスの方が利用しやすい。

ジャパン・レール・パス <a href="http://japanrailpass.net/about_jrp.html">http://japanrailpass.net/about_jrp.html</a>	7日間連続	7日間29,100円 14日間46,390円 21日間59,350円	短期滞在の在留資格で日本を訪れる外国人及び海外在留が10年以上になる日本人	のぞみとみずほは乗車できない。 ほかにグリーン車用あり、子供料金あり
N'EX TOKYO Round Trip Ticket <a href="http://www.jreast.co.jp/E/pass/nex_round.html">http://www.jreast.co.jp/E/pass/nex_round.html</a>	14日間の間に往復1回	4,000円	外国パスポート保持者	行き先はどの駅でも料金は4,000円。例えば横浜の場合は通常料金は8,580円なので半額以下ということになる。日本人向けにも「N'EX 往復きっぷ」があるが、横浜の場合6,170円である。
Japan Expressway Pass <a href="http://www.driveplaza.com/trip/drawari/japan_expass/">http://www.driveplaza.com/trip/drawari/japan_expass/</a>	7日間、14日間	7日間20,000円 14日間34,000円	外国パスポート保持者または外国に永住権を持つ日本人。日本で利用可能な運転免許証が必要。特定のレンタカー店舗で申し込みが可能。	NEXCO 東日本、中日本、西日本が管理する高速道路（北海道は除く）及び宮城県、京都府、兵庫県の一部の自動車道が対象。

#### 4. まとめ

運輸白書、観光白書、その時々々の観光政策に関する会議報告書等の記述から、日本におけるインバウンド観光振興の意義が、日本や世界の社会経済状況により変遷してきたことがわかる。

1. 諸外国では、国の経済に貢献することが観光の意義、観光政策の目的として強調されてきた。日本においては、1980年代から90年代、国際収支の黒字減らしのための施策として日本人の海外旅行が促進され、物価高のイメージにより欧米市場から旅行目的地として敬遠される時代が続き、インバウンド・アウトバウンドを含めた国際観光の意義として、国際交流、国際理解の増進に重点が置かれていた。
2. しかし、あまりに格差が拡大し、訪日外国人旅行が低調であったことから、これを是正すべく、1990年代後半以降、ウェルカムプラン21、グローバル観光戦略といったインバウンド観光振興政策が策定され、訪日外国人旅行者数の数値目標も設定されるようになった。特に2003年に小泉首相自らが「2010年までに訪日外国人旅行者数を1,000万人にする」という数値目標を発表し開始されたビジット・ジャパン・キャンペーンは、インバウンド観光振興政策の節目となった。
3. また、少子高齢化、国内市場の縮小が意識されるようになると、まちづくり、地域づくり、住民の生きがいや誇りの醸成としての観光振興という考え方が強調され、日本人の国内旅行のみならず、インバウンド観光振興の文脈でも使われるようになった。
4. 1980年代以降、近隣アジア諸国の経済成長により、訪日旅行者に占めるアジアからの旅行者の割合は年々増加を続けていたが、日本の査証緩和政策や、LCCの拡大により、2012年以降加速度的に訪日旅行者、特に中国人旅行者が増加し、その消費行動は日本の社会経済にイン

パクトを与えた。2015年には外国人旅行者に特化した消費額の数値目標が初めて設定され、インバウンド観光の経済面での意義がその重要度を増した。

5. 以上のように、日本においては、①「観光は平和へのパスポート」というフレーズに象徴される国際交流、国際理解の増進、②「住んでよし、訪れてよしの国づくり」に象徴される、まちづくり、地域づくりとしての観光振興、③外貨獲得／国民経済の発展／経済活性化の起爆剤といった経済への貢献の3つが、国内外の社会経済環境を反映し、比重の置かれ方を変えながら国際観光の意義とされてきた。
6. 日本のインバウンド観光政策の歴史を見ると、具体的な数値目標がない時代から、訪日外国人旅行者数の目標値が設定される時代へ、そして外国人旅行者に特化した観光消費額が数値目標とされる現在へという変化があった。
7. また、日本のインバウンド観光政策の変遷に見るその特徴として、1980年代なかば以降、世界一物価が高い国という認知が訪日旅行の障害となっていた時代に、はるばる物価高の日本を訪れてくれる旅行者に便宜をはかり歓待しようという考え方や施策が定着した。旅行費用の低減施策として始まった割引交通パスは、地方へ外国人旅行者を呼び込むためのツールとして、鉄道のみならず長距離バスや高速道路にまで広がり現在も推進されている。言語障壁緩和や草の根交流促進を意図して前回の東京オリンピックを契機に始まったボランティアガイドによる外国人旅行者へのもてなしの精神は、2020年東京オリンピックの受け入れ機運醸成にも資するであろう。

世界にあまり例を見ない観光政策を行ってきた日本であるが、だからこその特徴が現在の日本の魅力にもなっている。その一方で、これからは訪日旅行市場の変化や拡大、日本人の国内旅行市場の変化や、それらの相互の関係を分析し、それに即した対応をしていく必要がある。外国人旅行者数が政府の数値目標通り4,000万人に達すれば、彼らはもう特別な存在ではなく、日本人国内旅行者に混じって旅行する普通の存在に近くなるであろう。同時に、経済効果のみならず、社会的文化的にもより大きなインパクトを日本と日本人にもたらすとともに、逆に日本の物心両面の文化も、訪日旅行者へ、また彼らの日本での経験を通して世界中へ伝わるであろう。日本が長らく国際観光の意義として重要視してきた、国際交流、国際理解の側面も、訪日外国人旅行消費額8兆円の目標の影に忘れられてはならないはずである。

## 注

- (1) ロンドンの無料ウォーキングツアーで検索すると、Free Tours by Foot (<http://www.freetoursbyfoot.com/london-tours/>)、SANDEMANs NEW Europe (<http://www.neweuropetours.eu/london/en/home>)、Strawberry Tours (<https://strawberrytours.com/london>) などが出てくるが、これらのウェブサイトからは、どこも、無料とうたい客に評価に見合った料金の判断をゆだねるからこそ、質の高いツアーが提供できるのだという考えに立っていることがわかる。いわば商売としての無料ツアーである。また、バルセロナの無料ウォーキングツアーについては、バルセロナ観光局の職員や、同局が主催する有料ウォーキングツアーのガイドからの聴取(2017年2月)によると、無料と

- うたっても参加者のチップをあてにしているものであり、資格のない質の低いガイドによりツアーが行われているという否定的な認識が示された。
- (2) 京都ぐるり。京都市観光協会が主催して、市民ガイド（京都散策愛好会）がガイドする、地下鉄駅を起点とした2時間程度のウォーキングツアー。市民の参加が多い。<https://www.kyokanko.or.jp/gururi/>
  - (3) 「まいまい京都」は、特定分野に精通したガイドの魅力とユニークなテーマが特徴のウォーキングツアーを実施する団体。参加費は一般的なまち歩きツアーと比べて高めだが、月ごとのツアー参加募集の開始日時直後に満員となるツアーも多い。<http://www.maimai-kyoto.jp>
  - (4) ウィラーエクスプレスが提供する高速バス乗り放題チケット Japan Bus Pass。外国のパスポート保持者が購入できる。月～金に利用できるパスは3日有効で1万円、5日が12,500円、7日が15,000円。いつでも利用できるパスは3日有効で12,500円、5日が15,000円。<http://willerexpress.com/st/3/en/pc/buspass/>
  - (5) NEXCO 東日本、中日本、西日本が管理する高速道路（北海道は除く）及び宮城県、京都府、兵庫県の一部の自動車道が乗り放題のパス。外国パスポート保持者または外国に永住権を持つ日本人が対象。日本で利用可能な運転免許証が必要。特定のレンタカー店舗で申し込みが可能。[http://www.driveplaza.com/trip/drawari/japan\\_expass/](http://www.driveplaza.com/trip/drawari/japan_expass/)
  - (6) 情報源の URL は表中に記載した。閲覧日はすべて2018年1月6日。

## 参考資料

- [1] 日本政府観光局（JNTO）ウェブサイト Japan: the Official Guide / Welcome Cards  
<https://www.jnto.go.jp/eng/basic-info/for-budget-travelers/welcome-cards.html>（2018年1月6日閲覧）
  - [2] 日本政府観光局（JNTO）ウェブサイト Japan: the Official Guide / List of Volunteer Guides  
[http://www.jnto.go.jp/eng/arrange/travel/guide/list\\_volunteerGuides.php](http://www.jnto.go.jp/eng/arrange/travel/guide/list_volunteerGuides.php)（2018年1月6日閲覧）
  - [3] 東京都 外国人おもてなし語学ボランティア web  
<https://www.omotenashi-v.metro.tokyo.jp>（2018年1月5日閲覧）
  - [4] 公益財団法人東京観光財団ウェブサイト GO TOKYO 外国人旅行者向け観光ガイドサービス  
<http://www.gotokyo.org/jp/tourists/guideservice/guideservice/index.html>（2018年1月5日閲覧）
  - [5] 日本政府観光局（JNTO）ウェブサイト Japan: the Official Guide / Budget Travel Hints  
<https://www.jnto.go.jp/eng/basic-info/for-budget-travelers/budget-travel-hints.html>（2018年1月6日閲覧）
  - [6] JR 北海道（2017年10月3日）「JR Tohoku-South Hokkaido Rail Pass」の発売について  
<https://www.jrhokkaido.co.jp/press/2017/171003-1.pdf>
  - [7] VisitBritain Shop <https://www.visitbritainshop.com/world/>（2018年1月6日閲覧）
- 〈その他の引用または参考資料〉
- ・1964年度～1997年度 運輸白書
  - ・1997年版～2017年版 観光白書
  - ・観光庁（1995年6月2日）観光政策審議会「今後の観光政策の基本的な方向について」（答申第39号）<http://www.mlit.go.jp/singikai/unyusingikai/kankosin/kankosin39.html>
  - ・観光庁（2000年12月1日）観光政策審議会「21世紀初頭における観光振興方策について」（答申第43号）[http://www.mlit.go.jp/kisha/oldmot/kisha00/koho00/tosin/kansin/index\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/oldmot/kisha00/koho00/tosin/kansin/index_.html)
  - ・観光庁（2002年12月）グローバル観光戦略 [http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/01/011224\\_3\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/01/011224_3_.html)
  - ・首相官邸（2003年1月31日）第156回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説（日本の魅力再生）<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/01/31sisei.html>
  - ・首相官邸（2003年4月24日）観光立国懇談会報告書—住んでよし、訪れてよしの国づくり—

- <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko/kettei/030424/houkoku.html>
- ・観光庁（2007年6月29日）観光立国推進基本計画  
[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/01/010629\\_3\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/01/010629_3_.html)
  - ・観光庁（2012年3月30日）観光立国推進基本計画  
<http://www.mlit.go.jp/kankocho/kankorikkoku/kihonkeikaku.html>
  - ・首相官邸（2015年6月5日）総理の1日 観光立国推進閣僚会議  
[http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/actions/201506/05kankourikkoku.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201506/05kankourikkoku.html)
  - ・観光庁（2016年3月30日）「明日の日本を支える観光ビジョン」  
[http://www.mlit.go.jp/kankocho/topics01\\_000205.html](http://www.mlit.go.jp/kankocho/topics01_000205.html)
  - ・観光庁（2017年3月28日）観光立国推進基本計画  
[http://www.mlit.go.jp/kankocho/news02\\_000307.html](http://www.mlit.go.jp/kankocho/news02_000307.html)

（受理日 2018年1月10日）