

諸外国の観光への取り組み状況*

Tourism Development and Regional Planning for Sightseeing Area in Foreign Countries*

古屋 秀樹**

By Hideki FURUYA**

1. はじめに

本論文は、モンゴル、韓国を対象として、観光に対する行政や関係機関の取り組み状況の実態把握ならびにその比較を通じた特徴把握を目的とする。これらに組み込む背景として、2006年12月の観光立国推進基本法制定があげられる。昭和38年に制定された「観光基本法」から約50年を経て全面改定に至ったものであり、観光への機運の高まりと考えることができる。これら改訂された内容と比較しながら、各国の観光に対する取り組みの特徴を組織、予算、計画体系・策定の観点から比較し、我が国における効果的な観光振興・開発について検討する。

2. 日本における観光行政の概要

わが国の観光行政は、観光関連部局を有する国土交通省をはじめとして広範にわたって行われている。元々は、鉄道省の木下淑夫がジャパン・ツーリスト・ビューロの設立に尽力したことから観光が鉄道省の所管となったが、近年では観光立国推進戦略会議が内閣官房において処理されており、横断的な体制がとられていると考えられる。文献2では、①2003年度に観光行政に関わる予算を有している中央行政組織は17省庁にのぼり、予算総額は6兆9090億円であること(国家予算の約8%に相当)、②事項別予算では、「旅客輸送の充実に向けた取組」が54.8%、観光地の空間整備にかかわる幅広い事業を含む「観光交流空間の形成に向けた取組み」が33.1%と全体の9割弱がハード整備に充当、との記述がある。

このような中で長らく観光基本法が大きな役割を果たしてきた。文献3によれば、①創意工夫による地域の取り組みが考慮されていない、②国民の海外旅行についての記述がない、③議員立法のため規範的色彩が強いという特徴を有する。この度の観光立国推進基本法の制定により①、②については対応されたものの、③については組織、予算、計画体系の観点から議論を残すと考えられる。すなわち、「政府は、観光立国の実現に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、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)を定めなければならない(第十条)」とあり、その中で観光立国の実現に関する施策の基本的な方針、目標、施策が掲げられている(第十一条)ものの、予算や関係主体の記述は観光基本法とほぼ同一であり、特に地方自治体の施策実現性や体系的計画策定については改善されると考えづらい。

3. モンゴルにおける観光行政について

(1) モンゴルの概要

平均海拔1580メートルの高原で、南部には広大なゴビ砂漠が広がるモンゴルの国土面積は日本の約4倍を有し、夏の最高気温が40度に対して、冬にはマイナス40度となる内陸国である。現在、1人あたりGDPは、約477ドル(2003年)であるものの、経済成長率は10.6%(2004年)、物価上昇率も4.7%(2003年)に達し、資本主義経済移行後著しい経済成長となっている⁴⁾。

経済における観光の役割に着目するため、GDPに占める国際観光収入の割合を示す(表-1)。日本周辺の国々・地域では、マカオが最も高い(78.8%)ものの、モンゴルはそれに次ぐ14.1%となっており、外貨獲得をはじめとして観光が大きな役割を果たしていることがわかる。表-2は、モンゴルへの総入国者数1万人以上の国を対象とした来訪目的別入国者数を示したものである。国境を接している中国、ロシアからの流入が多いことに加え、休暇目的による韓国、日本からの入国者数も比較的多い。休暇目的で主要4カ国以外の流入が大きいのが、その中の2万4千人がロシアを除くヨーロッパからの流入であり、魅力的な観光資源・目的地として認知されていると考えられる。なお、2004年入国者数比率(1990年比)は2.04である。

表-1 GDPに対する国際観光収入の割合(2002年度)⁵⁾

CHINA	1.5%
JAPAN	0.3%
REPUBLIC OF KOREA	1.4%
MONGOLIA	14.1%
RUSSIAN FEDERATION	1.4%
HONG KONG, CHINA	5.6%
MACAO, CHINA	78.8%
TAIWAN	1.2%

*: 観光・余暇、地域計画

** : 正会員,工博,東洋大学国際観光学科(群馬県邑楽郡板倉町泉野, Tel.0276-82-9158, furuya@itakura.toyo.ac.jp)

表-2 国籍別来訪目的別モンゴル入国者数(2004年)⁶⁾

	Official	VFR	Holiday	Transit	Others	Total
China	44,140	72,713	12,065	5,626	4,739	139,283
Russian Fed.	7,854	32,294	3,746	3,429	6,594	53,917
Rep. Korea	7,451	8,578	8,634	256	1,683	26,602
Japan	2,692	3,699	6,265	99	337	13,092
Others	10,660	14,461	33,228	6,826	2,468	67,643
Total	72,797	131,745	63,938	16,236	15,821	300,537

※VFR : Visit for Friends/Relations

(2) モンゴルにおける観光行政の取り組み

国名の変更、資本主義体制への移行が進み、観光に対する取り組みも、道路交通観光省 (Ministry of Roads, Transportation and Tourism) を中心として精力的になされている。具体的には、モンゴル観光委員会の設立 (1999年)、観光サービス標準・規範 (tourism service standards and norms) の設定、観光開発基金の創設と運用開始、VAT (付加価値税) の免除と観光事業ビジネスでの認可システムの廃止などを行っている。その根底には、「社会経済の開発に対する観光産業の持つ大きなポテンシャルから、政府が最重要セクターとして認識している」⁷⁾ ことによると考えられる。

さらにモンゴル国観光法⁸⁾も修正されながら、充実がはかられている。「この法律は、モンゴル国内における観光の振興、観光事業への参加、観光事業の計画に関して、国、国民および経済活動の間の円滑な連携が図られることを目的とする」(1条1項)のように、国内の観光に限定しており、旅行業者、高級ホテルサービスの認定、旅行業者の業務なども、本法律に明記されているのが特徴である。

国の行政組織の中に、観光審議会を設置し、「観光に関する国の施策および行政に関して首相に助言する」(15条2項)、「観光に関する計画の立案と推進」(16条1項3)することは、日本の観光立国推進基本法と類似しているものの、中央行政組織の権限として「観光に関する人材育成計画を策定し、関連する公的機関と協調して研修プログラムを承認する」(16条1項5)、「高級ホテル、キャンプ場の格付け、旅行ガイド・通訳の分類に関する規則の承認」(16条1項6)等、具体的な部分まで役割も明記されている。また、州組織に対しては、「観光に関するデータの管理、分析を行う」(17条1項3)、「観光に関するデータベースを作成し総合的観光情報ネットワークを確立する」(17条1項4)、「観光地への受け入れ観光客数を設定する」(17条1項5)といったデータ整備に関する任務を課している点が興味深い。

さらに、「社会基盤の整備、国内・国外におけるモンゴルの宣伝、環境対策、文化財の保護、歴史・文化・自然に関する遺産の開発・保全を促進する」(19条1項)ために「観光基金」を設立している点は注目に値する。各年度における州中央予算からの配分や国内外の個人や組織からの寄付等によって運用される金額自体は把握できて

いないが、観光政策実現のために、その予算的措置の裏付けを行っている点は、日本と異なる。

これら各種法律・制度等の整備に加え、2005年度において「観光—サステイナブルな生活環境 (Tourism - sustainable livelihood)」ミッションのもとで田園観光開発が高い優先順位付けがなされるとともに、海外における "Visit Mongolia-2003" や "Discover Mongolia-2004" キャンペーンを通じたマーケティングの実施、主要マーケット国・地域での広報活動もあわせて実施している。

(3) 観光開発・整備のための計画

観光法で規定されているように、観光開発も計画立案を通じて戦略的に行われている。例えば、観光開発のための基本ガイドライン⁹⁾が10ヶ年計画として策定されるとともに、観光開発のためのマスタープラン¹⁰⁾も策定されている。このマスタープランでは、観光目的地としてモンゴルが選択される理由として、1)自然環境の豊かさ、2)歴史的・文化的遺産めぐり、3)遊牧民の生活とのふれあい、以上3点を設定するとともに、それらと密接に関連する観光タイプ (Natural tourism, Historical tourism, Cultural tourism, Adventure tourism)、観光目的地ゾーンを各々設定している。これらの根底にはマーケティングを丁寧に実施し、より効果的な観光地開発、宣伝広報活動を行おうとする姿勢が推察できる。

図-1は、上記を踏まえ、全土の中から主要整備ゾーン13カ所を抽出したものである。興味深いことに、13カ所に優先順位が設定されており、Ulaanbaatar, Umnugobi, Kharkhorinの3地域が最も重要度が高い。優先順位を設定することにより、資金の投下を重点的に行えるといった整備・供給側のメリットとともに、利用者サイドにおいて目的地設定が容易になる特徴を有する。日本では、観光の視点による全国レベルでの優先順位をも示した計画が存在しない。かつての新全国総合開発計画や総合保養地域整備法が存在したものの、個別地域の整備について言及したものであり、「選択と集中」を考慮していない点などで差異が存在すると考えられる。

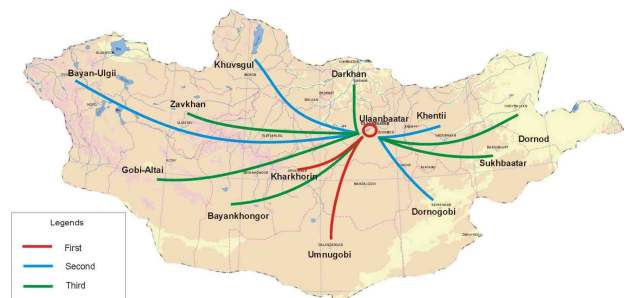


図-1 観光地域とその優先順位

このような地域別の整備に加え、包括的な中期目標もあわせて設定しており、下記のように記述されている。

- ・ポテンシャル、信頼性を有する快適な交通サービスの

創造

- ・最新の情報，コミュニケーション技術とエネルギー技術による地方部のツーリストキャンプの整備
- ・観光サービス水準の改善
- ・伝統と融合したモダンツーリズムコンプレックスのネットワーク構築
- ・ツーリストインフォメーションセンターを經由した観光情報とその配布を考慮した観光データベースの構築
- ・各州における観光トレーニング，研究，訓練センターの設立
- ・ユニークな観光目的地としてモンゴルを位置づけられるような海外からの投資促進

また，将来における具体的なミッションとして，以下の3点を示している。

- (1) 4ヶ年後に150万人以上の観光客受入を目標とする，
- (2) 2008年に50万人のビジターを収容させるための宿泊施設ならびに航空アクセスの改善を図る，
- (3) 冬季観光客を30%増加するための方策を検討する。

このように，観光基金を裏付けとしながら，マーケティングの視点を反映させた観光振興計画を策定し，その効率的な整備，観光活発化のための各種活動を行っている点が特徴と考えられる。なお，これらの計画策定においては，国際協力事業団による支援が大きい^{11~13)}。

4. 韓国における観光への取り組みについて

(1) 韓国観光行政の取り組み経過について

韓国行政において観光を所管するのは文化観光部¹⁴⁾である。英国のように文化・メディア・スポーツの側面から，観光をバックアップする位置づけ¹⁵⁾がなされている文化観光部には，芸術局，文化産業局，文化メディア局，観光局，体育局から構成されている日本の「省」に相当する組織である。もともと「観光局」は，1954年に航空部の中に設置され，観光への関心の高まりとともに，60年代に積極的な組織化が推進される。観光を取り巻く状況では，61年に観光産業振興法が施行されて外客誘致を主とした政策が展開される一方，67年に国立公園法制度が施行されている。その後，慶州観光団地開発が1978年ごろから開始されるなど1970年代は観光ホテルへの支援がなされて，ホテル建設のブームともなった。さらに，1980，90年代は，開発から国民の観光生活の質改善が着目されるようになる。その後，「観光局」は，1994年の交通部から文化広報部へ移管され，1998年に文化広報部から文化観光部に名称が変更されている。具体の業務に関しては，「文化観光部及びその所属機関職制に関する法律」に明記されており，観光開発基本計画及び圏域別観光開発計画の樹立，海外観光客誘致及び広報に関する

施策の立案など計画・政策部門を担っている。そのため，計画の策定支援・実行や施策を実施する組織である韓国観光研究院，韓国観光公社等との連携が重要となっている。

なお，韓国は総人口約4800万人のうち，約半数の2400万人がソウル首都圏に居住する一極集中が進んでいる国土構造を有し¹⁶⁾，主要産業（電子，自動車，機械，造船，鉄鋼，石油化学等）が日本と類似した状況であるものの，1人当たりのGDPは14,162ドルと日本の37,435ドル（いずれも2004年）と比べると低い¹⁷⁾。この観点からも，観光が外貨獲得等に大きな期待がなされていると考えられる。

(2) 韓国観光公社 (Korea Tourist Organization) について

韓国観光公社は，文化観光部と密接な関連を持つ組織である。1961年に観光振興法が制定されるが，その翌年に国際観光公社として設立されている。もともとウォーカーヒル，パンド，タワー，朝鮮ホテル等を直営するとともに，人的資源の育成を目的とした観光従事員資格制度の運用を担当していた。しかし，1970年代にはいと，慶州普門観光団地，雪嶽洞観光団地の開発に着手して徐々にデベロッパーとしての役割を果たしている。

現在の事業内容は，主に観光地開発，宣伝，顧客評価，観光地整備のコンサルティングとともに，国内，国外に対する観光地セールスを実施している。このようなKTOの特筆すべき活動・特徴を以下に示す。

a) デベロッパーとしての役割

慶州普門観光団地，済州中文観光団地，海南花園観光団地など，既に5つの観光地開発事業を実施しており，コンサルティングにとどまらず，事業主体としての性格を併せ持つ。比較的保護が厳しい地域における観光公社の事業実施によって開発が容易になりやすい，との認識が民間にあるとのコメントもあり，自然環境と調和のとれた観光開発に留意しているものと考えられる。

b) 独自財源の保持

空港（仁川，金浦，釜山等）や港湾で免税店を直営し，それによる収入と政府からの補助がほぼ半々となっており，独自財源による自由度の高さが活動水準の維持に大きく寄与しているとも考えられる。その他に出国税（1万W）や政府系の特別予算なども収入の一部として見込まれ，これらの資金をもとに，ホテル整備等への補助金として低利貸付もあわせて実施している。

c) きめ細やかな顧客対応

外国観光客誘致のために，金大中大統領をプロモーションビデオに登場させて久しいが，2004年度は，ターゲットとする地域別に3種類のビデオを用意し，単にナレーションが異なるだけでなく，日本向けには「冬ソナ」

の撮影場所を多用する一方、中国、東南アジア向けでは文化的に進んだ印象を与える内容を提供するなど、マーケティング志向の強い宣伝実施が特徴といえる¹⁸⁾。

さらに来訪時の対応として、両替や国際電話の無料、割引サービスが受けられるデポジット制のKTC (Korea Tourists Card) の発行支援や苦情を受ける「韓国観光苦情申告センター」の運営、多言語による積極的な情報提供など、観光客の利便性向上に対して様々な施策を実施している。また、チップ制度の廃止やガイド資格の運用などもあわせて担当している。

これらの背景には、観光が外貨獲得をはじめ経済に対して大きな効果を持つ、との認識が見受けられる。図-2は、観光産業と電機・機械産業との経済効果を比較したものであり、費用対効果を考慮しながら戦略的に取り組んでいることを理解できる。



図-2 観光による経済的便益¹⁸⁾

(3) 江原発展研究所 (Gangwon Development Research Institute) について

韓国の北東部に位置する江原道にある江原発展研究所は、道と市がそれぞれ半分づつ出資、活動資金を提供する公的な研究機関である。このような発展研究所は韓国全土では、広域市ならびに道にそれぞれ1つ設置され、①道、市から委託される研究・計画の策定、②独自研究、③政策にあわせたモニタリング、セミナー開催など各種対策、フォローアップの3項目から構成される業務を行っている。江原発展研究所には26名のスタッフが在籍しており、地域開発、環境、都市計画、防災、観光、「江原」学、公益政策、税金、交通、経済、福祉(青少年)を研究対象としているが、観光関連では、マスタープランの作成等を行っている。このマスタープランは、2005年度にはじめて作成された2020年を目標年次とした15年計画であるが、その進捗状況に合わせて5年ごとに見直す予定となっている。また、その下位には観光開発計画(法定計画、5ヶ年)が存在し、さらに各年発行の観光振興政策が存在する。これらの計画体系は、道におけるもので、その上位には国の観光開発基本計画(法定計画、10ヶ年)が存在し、それらと整合性を考慮しながら、道独自に計画を作成している。このような江原道の観光マスタープラン、観光開発計画、観光振興政策といった計画体系は、日本における都市計画体系(都市計画マスタープラン、法定都市計画)と類似していると考えられる。

6. おわりに

モンゴル、韓国を事例として、組織、予算、計画体系・策定の観点から、観光への取り組み状況比較を行った。モンゴルでは、州組織との役割分担が明確であるとともに観光基金といった予算の裏付けを行っていること、観光地開発に優先順位をつけていることが明らかとなった。一方、韓国では構想から実施までの計画体系が存在するとともに、独自予算をもちながらマーケティング活動、観光地開発を行っているKTOの存在が明らかとなった。これらの特徴は、効果的・効率的な観光開発への1手法として位置づけられることから我が国への適用も考えられる。さらに比較対象国を増やし、より詳細な制度について検証することが、今後の研究課題としてあげられる。

付記

モンゴルにおける現地調査及びヒアリングに際して、Ms. Zulgerel Altai(Office of the Capital City Governor), Ms. Navchaa Tugjamba(University of the Humanities), Dr. Ariunaa Shajinbat(University of the Humanities)の諸氏に有益な情報・サポートを多数頂いた。また、韓国では申喜秀氏(韓国観光公社)、李鳳姫氏(江原開発研究所)、Kim, jeong-Hyum氏(大邱市)、諸葛相浩氏(大邱市観光協会)、河鐘珠氏(大邱市観光協会)にはヒアリングを通じて有益な情報を多数頂いた。ここに感謝の意を表す。なお、本研究は2004-6年度文部科学省科学研究費の助成によって行われた研究である。

参考文献

- 1) 富田昭次：ホテルと日本近代、青弓社
- 2) 羽生冬佳：諸外国およびわが国における観光行政の比較、国総研アニュアルレポート2005, pp. 18-21, 2005
- 3) 寺前秀一：観光基本法の分析と課題、日本観光研究学会第19回全国大会論文集, pp. 133-136, 2004. 12
- 4) 外務省ホームページ
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mongolia/data.html>)
- 5) WTO：Tourism Market Trend-ASIA, 2002
- 6) Ministry of Roads, Transportation and Tourism ホームページ
(2004年度版, <http://www.mongoliatourism.gov.mn/>)
- 7) BOLORMAA Ganbaatar：CURRENT SITUATION OF TOURISM SECTOR IN MONGOLIA AND FUTURE PROSPECTS, presented paper in Japan-Mongolia Workshop on "Soft Infra Structure for Tourism Development", 2005. 8
- 8) モンゴル国観光法(TOURISM LAW OF MONGOLIA)
- 9) モンゴル国インフラ省：Basic guidelines for the development of tourism in Mongolia for the period 1995-2005, 1994
- 10) モンゴル国インフラ省：Master plan on national tourism development in Mongolia, 2000
- 11) 国際協力事業団・モンゴル国インフラ省：モンゴル国観光開発計画調査事前調査報告書, 1997
- 12) 国際協力事業団・モンゴル国インフラ省：モンゴル国際観光開発促進協力調査報告書, 1998
- 13) 国際協力事業団・モンゴル国インフラ省：モンゴル国観光開発計画調査ファイナルレポート, 1999
- 14) 韓国文化観光部ホームページ
(<http://www.mct.go.kr/japanese/index.html>)
- 15) 山口広文：韓国における国土計画の経緯と現況、レファレンス, Vol. 632, pp. 43-54, 2003
- 16) 外務省ホームページ
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/korea/data.html>)
- 17) 田中賢二：国際観光の将来予測および外国人観光客の訪日促進策、運輸政策研究, Vol. 8, No. 2, pp. 74-78, 2005
- 18) 韓国観光公社パンフレット, 2004