

## **観光政策の中核を“産業政策”に**

— 「人数から付加価値へ」そして「生産性向上」を —

2016年3月31日

公益社団法人 経済同友会

# 目次

1. 本提言の位置づけ .....	1
2. 課題認識 .....	2
3. 新たな観光政策の方向性 .....	4
4. 新たな観光政策の実効性を高めるための方策 .....	7
2015年度 観光立国委員会 委員名簿 .....	8

## 1. 本提言の位置づけ

2015年の訪日外国人旅行者は、過去最高の1,973万7千人に達し、2020年の目標は4,000万人に引き上げられた（注<sup>1</sup>）。一方、日本人の国内宿泊旅行は大幅な減少傾向にあり、伸長するインバウンド消費を含めても、国内における旅行消費額は2006年をピークに減少し続けている。

さらに、観光産業の現場では、人手不足が深刻化しているにもかかわらず、非正規雇用中心の相対的低賃金構造が温存されており、訪日外国人旅行者の増加が必ずしも、賃金の増加や良質な雇用の創出につながらない産業構造となっている。

これまでのインバウンド拡大は、ビザ発給要件の緩和やLCCの積極的な導入等の政策が実ったこと、さらには円安による相乗効果によってもたらされたものであり、高く評価すべきことだと考える。しかし、持続的に日本経済の成長に資する観光産業をつくり、「観光立国」をうたうためには、需要面、特に旅行者数増などの人数を中核に据えた観光政策のあり方を抜本的に見直す必要がある。

本会においては、これまでも旅行需要の極端な偏在の解消や訪日外国人旅行者数に偏った数値目標の改善を訴えてきたが、今般、内閣総理大臣を議長とする「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」が、年度内に観光戦略ビジョンを取りまとめ、アクション・プログラム策定に繋げる動きを進めていることに鑑み、観光立国委員会の中間提言として、“持続的に日本の経済成長と国民の豊かさ向上に資する観光政策の中核論点”について、意見表明を行う。

なお、本提言で挙げた論点を詳細化した提言は、2016年度中の取りまとめと発表を予定している。

---

<sup>1</sup> 「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」（平成28年3月30日開催）

## 2. 課題認識

### (1) 需要構造

- 日本人の国内旅行需要の低下  
国内における旅行消費額(注<sup>2</sup>)は、2006年の30.1兆円をピークに、2014年には22.5兆円まで減少している。その主たる要因は、国内旅行消費額の約90%を占める日本人の国内旅行(宿泊・日帰り)の減少(2006年27.2兆円→2014年18.9兆円)であり、訪日外国人旅行者による貢献はごくわずか(2006年1.3兆円→2014年2.2兆円)である。  
また、「宿泊旅行実施率」(注<sup>3</sup>)も2005年度の66.1%から2014年度の56.9%に減少している。これまでは、特に20~34歳男性の実施率の低さが注目されていたが、過去10年間では50歳以上男女の実施率が大幅に減少(注<sup>4</sup>)しており、日本人の国内旅行離れは若年層に限ったものではなくなっている。
- 地理的・季節的に極端に偏在している国内旅行需要(注<sup>5</sup>)  
国内旅行の大宗を占める日本人の国内旅行は、従来、特定時期(ゴールデンウィーク、お盆、年末年始、連休等)に極端に偏在している。一方、活況を呈しているインバウンド観光については、地方経済活性化の観点から国内のさまざまな地域に広げていくことが求められているが、現段階では、東京・大阪・京都などの主要観光地を結ぶ、いわゆるゴールデンルートへの需要が中心となっている。

### (2) 産業構造

- 人手不足と低賃金・非正規雇用労働者中心の労働条件の並存  
宿泊業・飲食サービス業における賃金(正社員25万5千円、正社員以外17万4千円)は、産業全体(正社員31万4千円、正社員以外19万5千円)と比べても低い水準にある(注<sup>6</sup>)。また、非正規雇用の比率は76.4%であり、産業全体(39.8%)と比べて36.6ポイントもの差がついている(注<sup>7</sup>)。

<sup>2</sup> 国土交通省・観光庁「旅行・観光消費動向調査」、財務省・日本銀行「国際収支統計」

<sup>3</sup> 出張・帰省・修学旅行などを除き、年1回以上国内宿泊旅行する人の割合(じゃらんリサーチセンター「じゃらん宿泊旅行調査」)。

<sup>4</sup> 2005年度から2014年度の国内宿泊旅行の実施率の増減は、全体▲9.2%、20~34歳男性▲7.3%、50~79歳男性・女性ともに▲11.2%(じゃらんリサーチセンター「じゃらん宿泊旅行調査2015」)。

<sup>5</sup> 経済同友会『「真の観光立国」実現に向けた新たなKPIの設定を一正しい目標が、正しい政策、正しい行動を生む一』[2015年4月9日発表]

<sup>6</sup> 厚生労働省「平成25年度賃金構造基本統計調査」

<sup>7</sup> 総務省統計局「平成21年経済センサス基礎調査」

宿泊業、特に利益率の低い小規模旅館などの事業者にとって、賃金増や正規雇用の増は経営悪化に直結するため、単純に労働分配率を上げることは難しい。また、日本全体で雇用が逼迫する中では、当然ながら、このような労働条件での人材確保は困難を極めるため、慢性的な人手不足と低賃金・非正規雇用の並存が常態化している。

- 設備投資・経営の新陳代謝の停滞、生産性の低い事業者の温存

国内旅行需要の地理的・季節的な偏在によって、ピーク時の需給アンバランスによる超過利潤への依存が可能となり、事業者の経営能力と努力にかかわらず、生産性の低い事業者が温存されやすい構造が存在する。

また、バブル崩壊後の不良債権処理が一巡した後、金融面でも、事業者の新陳代謝を積極的に促進する政策、あるいは新規のリスクマネーが流入しやすくなるような政策は十分にとられていない。このため、業界全体としての生産性向上にはつながっていないと見受けられる。

### (3) ランドスケープ

- 観光地におけるランドスケープの崩壊

1987年に施行された総合保養地域整備法（リゾート法）により、全国各地に大型の宿泊施設やランドマークが誕生したが、以降の経済危機に伴い、これらに対する追加投資やメンテナンスが停滞した。その結果、多くが老朽化、あるいは廃屋のまま放置されるという事態が生じ、観光地のランドスケープを毀損する要因となっている。これは、日本人旅行者の来訪意欲を削ぐだけでなく、訪日外国人旅行者のリピーター化や価格プレミアム獲得増の妨げにもなっている。

また、観光資源の価値の維持・向上の観点から自然や町並みを含めたランドスケープを改善し続けるという流れは、ごく例外的なものに留まり、日本の観光競争力向上につながっていない。

### 3. 新たな観光政策の方向性

以上の課題認識を踏まえ、これからの観光政策は、以下の方向性に即したものであるべきであると考えます。

#### “付加価値”と“生産性”を高める産業構造・産業政策への転換

- (1) 人数を追うだけでなく、獲得できる付加価値額を増やすことを主眼とし、旅行支出額・滞在日数の多いセグメントへのマーケティング、当該セグメントのニーズにあった統合的政策を実施する。
- (2) 観光収入増が、賃金の増加と良質な雇用の創出につながることを目指す。需要増を主目的とした政策から、供給側の生産性向上を可能とする産業政策ならびに、その実効性向上を図る狭義の観光政策を超えた政策を強く志向し、実行する。
- (3) 生産性向上の阻害要因ともなっている、需要偏在の解消に向けた努力を継続する。

- (1) 人数を追うだけでなく、獲得できる付加価値額を増やすことを主眼とし、旅行支出額・滞在日数の多いセグメントへのマーケティング、当該セグメントのニーズにあった統合的政策を実施する。

- ① 国内での旅行支出額や滞在日数の上位国をターゲットとした KPI を策定し、国内における旅行消費額の回復ならびに、持続的な拡大を図る。  
(具体策の例)

- ・ 観光政策の主要 KPI を「人数」ではなく「国内における旅行消費額」とし、日本人旅行者と訪日外国人旅行者を区分して算出。
- ・ さらに、旅行支出額の多い主要国別に目標設定を行い、KPI を策定。
- ・ これらの KPI の達成状況と、ターゲット層を獲得するための需要側の政策・施策とをリンク付けし、PDCA サイクルを構築。

- ② 旅行支出額の高い層ならびに、プレミアムを支払う層の期待や知的好奇心を満たす施設・文化財の整備、地域のコンピタンスとしてのテーマを持った観光地のランドスケープ改革を行い、リピーターを獲得する。  
(具体策の例)

- ・ 税制優遇等のインセンティブ付け、あるいは金融機関への政策的誘導等により、ゴーストタウン化した温泉地の建物や、設備投資・改修を行い得ない物件の新陳代謝を促進。

- ③ 観光庁の守備範囲を超えた“かけ算”による付加価値向上策が可能となる、国レベルでのプラットフォームの構築に向け、観光立国推進本部の権限を拡充する。

(具体策の例)

- ・ 「アート×観光（文部科学省、文化庁）」、「スポーツ×観光（スポーツ庁）」、「食・農業×観光（農林水産省、厚生労働省）」、「自然×観光（環境省、国土交通省）」、「文化・歴史×観光（文化庁）」などを束ねる機能の強化。
- ・ 省庁縦割りで推進された各種制度の不整合を解消する機能の強化（例：入国時に自動化ゲートを使うと、免税に必要な出入国等管理証印がパスポートに押印されないために逆に不便が生じることなど）。

- (2) 観光収入増が、賃金の増加と良質な雇用の創出につながることを目指す。需要増を主目的とした政策から、供給側の生産性向上を可能とする産業政策ならびに、その実効性向上を図る狭義の観光政策を超えた政策を強く志向し、実行する。

- ① 観光産業全体の生産性向上を図るため、新たなリスクマネーの流入と新規参入の促進、そして、限界的な状況にある事業者の退出を含めた新陳代謝促進策を実行する。

(具体策の例)

- ・ ファンド・REIT等の活用により、リスクシェアの在り方のオプションを広げるとともに、観光産業へのリスクマネー流入に対する規制・税等のインセンティブを構築。
- ・ 供給制約のある地域での容積率等の見直し。
- ・ 建築基準法における耐震基準の厳格適用や、限界的な状況にある事業者への貸出に対する引当見直しを通じた新陳代謝の促進。
- ・ 政府系ファンドや銀行・業界団体等による、限界的または小規模事業者の営業権買取等による集約と経営規模の向上。

- ② 財政出動に過度に依存しない、前向きな投資を呼び込む施策を実施する。

(具体策の例)

- ・ 厳格な優先順位づけに基づく観光インフラへの投資。
- ・ 空港や交通インフラへのPPP/PFI（注<sup>8</sup>）（注<sup>9</sup>）の積極的な導入。

---

<sup>8</sup> PPP（Public-Private Partnership：公民連携）とは、公民が連携して公共サービスの提供を行うスキームのこと。PFIは、その代表的な手法の一つ（日本PFI・PPP協会の定義による）。

<sup>9</sup> PFI（Private Finance Initiative）とは、公共施工等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うこと（同上）。

③ 意欲ある小規模事業者の生産性向上を支援する。

(具体策の例)

- ・ 小規模事業者のプラットフォームになりえる分野（イールドマネジメント等）への支援。
- ・ 地域レベルでの企画立案と政策案件の中核となる機能を有する日本版 DMO (Destination Marketing/Management Organization) (注<sup>10</sup>) が、旧来の観光協会等の団体とは一線を画し、地域の事業者の付加価値と生産性を高めるための経営教育の軸として、地域の観光産業に従事する人材を育成する能力を高め、実行する。これには日本版 DMO 自体が十分な能力を有することが必要であるため、民間人材の活用度を飛躍的に増加させるとともに、ベストプラクティスを提供する民間事業者への報償のあり方を政策に組み込む。
- ・ 小規模事業者の IT 投資や省力化投資への支援。

(3) 生産性向上の阻害要因ともなっている、需要偏在の解消に向けた努力を継続する。

① 訪日外国人旅行者の旅行需要の地理的偏在を平準化する。

(具体策の例)

- ・ 空港における CIQ (注<sup>11</sup>) の一部機能の民間委託や自動化促進による受入体制の整備を行い、地方空港・港湾への訪日外国人旅行者の入り込みを支援。
- ・ 二次交通などのインフラへの積極的なコンセッションの導入。
- ・ 広域連携を担う地元、特に民間の積極的な参画と複数自治体の協力構造が構築された地域にのみ日本版 DMO を設置し、財政・税等のメリットを付与。

② 日本人の国内旅行需要の季節的・曜日的偏在を平準化する。

(具体策の例)

- ・ 大型連休の地域別取得の推進 (注<sup>12</sup>)。
- ・ 有給休暇の積極取得の推進。

---

<sup>10</sup> 日本版 DMO とは、地域の「稼ぐ力」を引き出すとともに地域への誇りと愛着を醸成する「観光地経営」の視点に立った観光地域づくりの舵取り役として、多様な関係者と協同しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えた法人（国土交通省・観光庁による）。

<sup>11</sup> 出入国審査関連施設。税関（Customs）、出入国管理（Immigration）、検疫（Quarantine）の略称。

<sup>12</sup> 本会では、偏在する国内旅行需要を平準化すれば、潜在需要の掘り起こし、観光関連産業での生産性向上や新規設備投資の促進を誘発するとし、「大型連休の地域別取得」を提唱してきた（経済同友会「観光立国に向けた環境づくりを進める～次代を担う産業としての成長基盤を作る～」[2012年5月9日発表]、同「第185回国会（臨時会）に向けた意見書」[2013年10月1日発表]など）。



#### 4. 新たな観光政策の実効性を高めるための方策

- 以上の方向性に観光政策を転換させ、より実効性を高めるためには、
- (1) 観光サービスの現場を担い、“付加価値”と“生産性”を高める人材の持続的供給
  - (2) 各市町村レベルでの個別最適を越えた広域圏での明確な優先順位付けが不可欠である。

言うまでもなく、“付加価値”と“生産性”の高い産業を支える重要な要素は、スキルを有する人材と、そのスキルを持続的に高めるシステムである。

日本には、米コーネル大学のように経営者を養成する高水準の大学・大学院から、サービス現場のリーダーを養成する高専・専門学校・高校までのトータルな教育パッケージが整備されていない。そのため、このような人材の持続的供給にあたっては、工業高等専門学校制度の構築と活用が製造業の発展に寄与したように、サービス産業の現場リーダー層を作る、サービス高等専門学校制度の構築や、大学の観光学部などの既存の教育機関の改革といった、教育制度の見直しが不可欠である。

また、選択的に一定以上の技量を有する外国人人材を活用するための仕組みも必要となるだろう。

政策の実効性を高めるには、個々の市町村を越えた優先順位付けが重要であり、そのためには「(広域圏をまたぐ) 地域の民間リーダー層の組織化」が不可欠である。

「海の京都」(注<sup>13</sup>)における公的資金提供の例によれば、民間主導の観光連携組織が全体最適の観点で意見を提供し、それと連動する形で、府主導の予算配分が行われた。

こういった「地元の民間の力」を活用した、(地域間の公平性を過度に重視しすぎるきらいのある)官の論理を補完するシステムの構築を強く望みたい。

---

<sup>13</sup> 京都府北部地域(福知山市、舞鶴市、綾部市、宮津市、京丹後市、伊根町、与謝野町)による観光圏事業。「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律(観光圏整備法)」及び同基本方針(平成24年12月27日改正)に基づく認定地域の一つ。

## 2015年度 観光立国委員会 委員名簿

※所属・役職は2016年3月時点

### 委員長

御立 尚 資 (ボストンコンサルティンググループ シニア・パートナー&マネージング・ディレクター)

### 副委員長

秋田 正 紀 (松屋 取締役社長執行役員)

川鍋 一 朗 (日本交通 取締役会長)

伊達 美和子 (森トラスト 専務取締役)

野田 由美子 (PwCアドバイザー パートナー, PPP・インフラ部門アジア太平洋地区代表)

平子 裕 志 (ANAホールディングス 取締役執行役員)

山口 栄 一 (エージーピー 取締役社長)

### 委員

荒尾 泰 則 (新日本有限責任監査法人 シニアパートナー)

池上 芳 輝 (イケガミ 取締役社長)

石井 雅 実 (かんぽ生命保険 取締役兼代表執行役社長)

伊藤 秀 俊 (オックジフキャピタルマネジメント 顧問)

岩村 水 樹 (グーグル 専務執行役員CMO アジア太平洋地域 マネージング・ディレクター)

江川 昌 史 (アクセンチュア 取締役社長)

江幡 真 史 (アドバンテッジリスクマネジメント 取締役)

遠藤 元 一 (東日本高速道路 取締役兼常務執行役員)

大江 匡 (プランテックアソシエイツ 取締役会長兼社長)

大久保 和 孝 (新日本有限責任監査法人 経営専務理事)

大多和 巖（農林漁業成長産業化支援機構 取締役社長CEO）  
大 西 賢（日本航空 取締役会長）  
大 森 美 和（バンク・オブ・アメリカ・エヌ・エイ東京支店 日本における代表者 東京支店長）  
小笠原 範 之（シンプレクス・アセット・マネジメント 取締役会長）  
岡 野 雅 夫（ユアサM&B 執行役員）  
岡 本 潮（東急不動産ホールディングス 取締役副社長執行役員）  
奥 本 洋 三（興銀リース 特別顧問）  
小野寺 純 子（GKデザイン機構 取締役事務長）  
柿 本 寿 明（日本総合研究所 シニアフェロー）  
梶 明 彦（ワタベウエディング 顧問）  
柏 木 二 郎（モリモト 取締役 常務執行役員）  
加 瀬 豊（双日 取締役会長）  
勝 田 忠 緒（中央土地 取締役社長）  
加 藤 奂（京王電鉄 取締役相談役）  
金 子 剛 一（中日本高速道路 相談役）  
上 條 典 夫（電通 執行役員）  
加 茂 正 治（ローソン 専務執行役員）  
河 合 輝 欣（ASP・SaaS・クラウド コンソーシアム 会長）  
河 原 茂 晴（KPMGあずさサステナビリティ（KPMG Japan）  
エグゼクティブ アドバイザー公認会計士）  
菊 池 俊 彦  
橘 田 尚 彦（ケンコーコム 取締役社長CEO）  
桐 原 敏 郎（日本テクニカルシステム 取締役社長）  
藏 原 文 秋（三井住友銀行 専務執行役員）  
剣 持 忠（メンバーズ 取締役社長）

小池佳子（北野合同建物 取締役社長）  
高乗正行（チップワンストップ 取締役社長）  
小西幸雄（日産建物管理 取締役相談役）  
小林恵智（ヒューマンサイエンス研究所 理事長）  
境米夫（香港上海銀行 在日支店 副会長）  
坂田正弘（キヤノンマーケティングジャパン 取締役社長）  
坂本孝行（六興電気 取締役兼執行役常務）  
佐々木 明（藤田観光 取締役会長）  
佐々木 迅（QVCジャパン 取締役社長）  
定保英弥（帝国ホテル 取締役社長）  
澤田 純（日本電信電話 取締役副社長）  
澤野正明（シティユーワ法律事務所 シニアパートナー）  
重光昭夫（ロッテホールディングス 取締役副会長）  
篠辺 修（全日本空輸 取締役社長）  
柴田 啓（ベンチャーリパブリック 取締役社長）  
澁谷耕一（リッキービジネスソリューション 代表取締役）  
下村朱美（ミス・パリ 代表取締役）  
首藤 透（AIGジャパン・ホールディングス 専務執行役員兼チーフ  
レグレーションオフィサー）  
白石徳生（ベネフィット・ワン 取締役社長）  
末永安生（ジェイティービー 専務取締役）  
杉田浩章（ボストンコンサルティンググループ 日本代表）  
杉本 伸（乃村工藝社 執行役員）  
杉元崇将（ポジティブドリームパーソンズ 取締役社長）  
銭高一善（銭高組 取締役社長）  
高木真也（クニエ 取締役社長）

高木 嘉幸 (コスモスイニシア 取締役社長)

高橋 衛 (HAUTPONT研究所 代表)

高橋 征夫 (イマジェティク 代表取締役)

高見 信光 (エポック・ジャパン 代表取締役)

滝 久雄 (ぐるなび 取締役会長・創業者)

竹尾 稠 (竹尾 取締役社長)

橋 憲正 (タチバナエステート 取締役会長)

田中 達郎 (シティグループ・ジャパン・ホールディングス 取締役会長)

田沼 千秋 (グリーンハウス 取締役社長)

近浪 弘武 (日本コンベンションサービス 取締役社長)

津川 清 (OFFICE TSUGAWA 代表)

月原 紘一 (三井住友カード 特別顧問)

津坂 純 (日本産業推進機構 取締役社長・創業メンバー)

辻本 博圭 (近鉄エクスプレス 相談役)

寺澤 則忠 (三友システムアプレイザル 取締役会長)

戸川 和良 (KNT-CTホールディングス 取締役社長)

中島 好美 (アメリカン・エクスプレス・インターナショナル 上席副社長)

中村 正己 (日本能率協会 理事長)

永山 妙子 (プレリユードーズ 代表取締役)

西浦 三郎 (ヒューリック 取締役社長)

西村 豊 (リシュモン ジャパン 監査役)

能見 公一 (ジェイ・ウィル・コーポレーション 顧問)

野本 弘文 (東京急行電鉄 取締役社長)

橋本 哲実 (日本政策投資銀行 取締役常務執行役員)

鉢 嶺 登 (オプトホールディング 取締役社長CEO)

林 達 夫 (アークデザイン 取締役社長)

平 井 幹 久 (イデラキャピタルマネジメント 取締役会長)

平 井 康 文 (楽天 取締役副社長執行役員)

平 野 圭 一 (ロンバー・オディエ信託 シニアマネージングディレクター)

廣 岡 哲 也 (フージャースホールディングス 取締役社長)

廣 瀬 修 (日本ゾーディアック 代表取締役)

廣 瀬 駒 雄 (オーエム通商アクト 取締役社長)

藤 島 安 之 (互助会保証 取締役社長)

藤 田 讓 (朝日生命保険 最高顧問)

古 橋 和 好 (感動創造研究所 エグゼクティブフェロー)

星 久 人 (ベネッセホールディングス 特別顧問)

堀 内 丸 恵 (集英社 取締役社長)

堀 口 智 顕 (サンフロンティア不動産 取締役社長)

益 戸 正 樹 (バークレイズ証券 顧問)

増 山 美 佳 (エゴンゼンダー パートナー)

松 江 英 夫 (デロイト トーマツ コンサルティング パートナー)

松 本 順 (みちのりホールディングス 取締役社長)

真 殿 修 治 (水戸証券 相談役)

馬 淵 祥 宏 (馬淵商事 取締役会長)

水 嶋 浩 雅 (シンプレクス・アセット・マネジメント 取締役社長)

水 谷 徹 (サントリービール 取締役社長)

水 留 浩 一 (あきんどスシロー 取締役社長 CEO)

宮 本 英 範

武 藤 英 二 (高島屋 社外監査役)

村 上 仁 志 (三井住友信託銀行 特別顧問)  
山 川 隆 義 (ドリームインキュベータ 取締役社長)  
山 口 範 雄 (味の素 特別顧問)  
山 梨 広 一 (イオン 執行役)  
山 本 幸 央 (三井生命保険 顧問)  
山 谷 佳 之 (オリックス 取締役)  
吉 田 卓 郎 (日本土地建物 取締役会長)  
吉 田 正 昭 (ルネサンス 取締役社長執行役員)  
米 田 隆 (西村あさひ法律事務所 代表パートナー)  
和 田 裕 (マッハコーポレーション 取締役会長)  
渡 辺 章 博 (G C Aサヴィアン 代表取締役)  
鰐 渕 祥 子 (銀座テラーグループ 専務取締役)

以上127名

## 事務局

齋 藤 弘 憲 (経済同友会 政策調査部 部長)  
高 橋 佳奈子 (経済同友会 企画部 マネジャー)  
藤 井 大 樹 (経済同友会 企画部 マネジャー)