

2020年東京オリンピック開催を目指した 観光振興の促進

平成26年12月4日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師——新井俊一 インバウンド政策研究会幹事
小澤考人 東海大学観光学部観光学科講師

2. 司会——杉山武彦 運輸政策研究機構運輸政策研究所長

(1) 2020年東京オリンピック開催を目指した観光振興の促進

—ロンドンオリンピック開催における英国の観光振興政策の成功をふまえて—

講師：新井俊一

■ 講演の概要

1—はじめに

本日は、英国政府及び英国 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) の政府観光局であるVisitBritainが2012年ロンドン・オリンピック開催を目指して、どのような意図のもとに観光振興政策を展開して、いかなる成果(legacy)を達成したかを紹介し、2020年東京オリンピック開催を目指して、日本としていかなる観光振興政策を展開していくべきかについて、私なりの提言を紹介したい。

2—諸外国の観光振興体制の調査・検討

私はJNTOのロンドン事務所に勤務し、その後、2002年から2006年まで日

本の政府観光局であるJNTO本部の理事をしていた。その当時、独立行政法人改革の論議が真っ盛りで、不要不急の公社・公団等は改革または廃止させるということで議論が行われていた。

こうした状況の中、日本以外の国において観光振興政策の推進体制及び政府観光局の位置付けがどうなっているかを調べるため、JNTOのOBたちに呼びかけて“インバウンド政策研究会”を発足させた。

その調査結果を「運輸政策研究」¹⁸⁾に発表した。結論としては、調査を実施したイギリス、フランス、ドイツ、アメリカ、シンガポール及び韓国の6か国、いずれの国もNGPB (Non-Government Public Body) である政府観光局が中心となって観光振興政策を推進していることが分かった。

3—英国の2012年ロンドン・オリンピックの開催への対応とその成果

2012年ロンドン・オリンピックの開催は2005年に決定し、2007年7月に観光を所管するDCMS (Department of Culture, Media and Sports) が“Winning: A Tourism Strategy for 2012 and Beyond”を開始したが、当時はリーマン・ショック後の経済の低迷が続いていた。英国政府としては2009年1月に当時の労働党政権のゴードン・ブラウン首相が出席を

した“National Tourism Summit”において、観光の雇用創出に果たす役割の重要性を確認したものの、2007年10月にはVisitBritainに対する政府補助金を2008～2010年度にわたり20%削減するなどの厳しい財政措置の方針が出された。

そうした状況が急展開したのは、2010年5月にキャメロン政権が発足してからである。キャメロン首相は政権発足後間もない2010年8月にロンドンのハイドパークで演説を行い、英国経済における観光の重要性を強調し、具体的な観光戦略を策定するために政府機関全体を巻き込んだ作業を開始することを明らかにした。

3.1 Government Tourism Policyの策定

2011年3月に“Government Tourism Policy”『英国観光政策』がDCMSより策定・公表された。その目次は、表—1のとおりである。

英国における観光の経済規模の大きさ、観光が地域の均衡ある発展、雇用機会の創出、地域の再生、地域住民に誇りを持たせる(住んでよし、訪れてよしということ)等の重要性、2012年オリンピック開催を目指しての活動目標、国内旅行の振興、観光産業の生産性の向上から構成され、当面の目的は以下の3点に絞られている。



講師：新井俊一

- ①観光宣伝活動を通じての来英外客の増大
- ②英国居住者のうち国内において休暇を過ごす人々の比重を高める
- ③英国の観光産業の生産性を世界のトップ5の内に入るようにする

3.2 VisitBritain: “The London Olympic & Paralympic Games: Our Story”

オリンピック終了直後の2012年9月にキャメロン首相から「オリンピック開催の成果を踏まえ、英国観光を継続して飛躍させていくための戦略を策定・推進していく必要がある」という方針を受け、2012年11月にVisitBritainは、オリンピック開催に至るまでの具体的な観光振興政策をオリンピック開催期間中の宣伝活動も含めて分析し、その成果を具体的に検証した上で今後の望ましい方策を(interim reportという形で)“The London Olympic & Paralympic Games: Our Story”『ロンドン・オリンピックの総括』として発表した。その目次は、表一2のとおりである。

3.3 VisitBritain: Delivering a Golden Legacy: a growth strategy for inbound tourism from 2012 to 2020

前述の『ロンドン・オリンピック総括』で

発表された方策を踏まえて、2013年4月に“Delivering a Golden Legacy: a growth strategy for inbound tourism from 2012 to 2020”『2020年を目指したインバウンド観光振興戦略』がVisitBritainより策定、発表された。その目次は、表一3のとおり5部構成となっている。観光産業、政府機関が必要とする英国の戦略を一体化させるための明確で長期的な成長のための目標を定めた。

これはロンドン・オリンピック開催後の英国の観光振興政策の基本的な指針となっており、以下に内容を紹介する。

(1) ロンドン・オリンピック開催による観光振興の成果

ロンドン・オリンピックを成功裏に開催した具体的な成果としては、以下のような事例が挙げられている。

NBI (National Brand Index, 民間調査機関)によれば、世界において英国の“ブランド”及び“文化”に対する評価は第4位となり、“もてなしの良い国”としてはトップ10に入っている。

また、WEF (World Economic Forum, ダボス会議の主催者として有名)によれば、国際観光市場における英国の競争力は2011年には第7位であったが、2012

年には第5位に上がっている。

(2) Delivering a Golden Legacyの目指す方向

2020年までには来英外客を4,000万人誘致し、2012年と比較して新たに900万人、その消費額を87億ポンド増大し、20万人分の新規雇用を創出することを

■表一2 The London Olympic & Paralympic Games: Our Storyの目次

1. 総括
2. VisitBritainのロンドン・オリンピック・パラリンピック大会に対する戦略
3. オリンピック大会への準備期間中の活動
4. オリンピック大会開催時の活動
5. オリンピック大会開催の成果を(継続して)産み出していくための方策
6. オリンピック大会開催期間中の成果

■表一3 Delivering a Golden Legacy: a growth strategy for inbound tourism from 2012 to 2020の目次

- I. 概要
 - 1 2012年ロンドンオリンピックがもたらした経済的な成果を観光を通じて推進する
 - 2 インバウンド観光の直面する課題
 - 3 国際観光市場における英国のシェアの増大
 - 4 英国の観光戦略
- II. 政策の背景
 - 1 政府の観光政策
- III. 我が国の現状
 - 1 観光、成長及び雇用
- IV. 取り組むべき課題
 - 1 競争力に影響する要素及び戦略
 - 2 英国にとっての中核的な市場
- V. 現状からいかなる方向に向かうべきか
 - 1 望むべき方向
 - 2 戦略-政策、活動、VisitBritainの組織

■表一1 Government Tourism Policy (英国観光政策)の目次

1. 序言及びはしがき	3.4.3 ウェブを活用した正確で最新の観光情報の提供	5.5 より多くの消費者に対する選択肢及び新たな均衡のとれた経済: 海外の旅行目的地及びロンドンに匹敵しうる英国における新たな選択肢の創出
2. 要約	4. 変革の促進: より強力で集約された観光組織	6. 生産性向上の推進: 観光産業をより競争的なものにする
2.1 英国における観光の重要性	4.1 VisitBritain: 英国の全世界に対する観光宣伝の推進	6.1 旅行者経済における従業員の技量及び経営手腕
2.2 目標	4.1.1 新たなパートナーシップによる取り組み	6.2 観光産品(product)の改善の推進: 観光産業が悪天候においても活気を失わないようにする
2.3 2012年の活動目標-4百万人の新たな旅行者の誘致	4.1.2 VisitBritainの役割の見直し	6.3 国内パッケージ旅行の調査検討
2.4 国内旅行の振興	4.2 新たな民間主導の地方の観光組織(DMOs)の形成	6.4 5月初めのバンクホリデー(休日)の移動
2.5 生産性の向上	4.2.1 地域における意思決定のあり方	6.5 計画承認手続きの改善
3. 観光の重要性について	4.2.2 観光宣伝及び管理運営に関して観光組織(DMOs)に委ねられる責務	6.6 より効率的な法規制-繁文縟礼の削減
3.1 現在: 観光の現時点における重要性	4.2.3 地方の観光組織DMOsの管理運営権	6.7 税の減免
3.1.1 経済面における規模の大きさ	4.2.4 地方の観光組織DMOsの財政面における持続可能性の確保	7. より便利な旅行環境の整備: 英国の交通インフラの改善
3.1.2 地域の均衡ある発展	4.3 VisitEngland: 地方の観光組織DMOsがその潜在能力を十分に発揮しうるための支援組織としての役割	7.1 入国ビザ
3.1.3 雇用機会の創出	5. 観光産業の水準の向上: 消費者の力の活用	7.2 空港における入国の際にかかる時間短縮
3.1.4 地域の再生	5.1 格付けシステムの改革	7.2.1 チェックイン時間の最小化
3.1.5 地域住民に対して誇りをもたらす	5.1.1 従来の格付けシステムにおける問題点	7.2.2 入国審査手続きの改善
3.2 未来: 成長の見込み	5.1.2 可能な改善策	7.2.3 入国審査手続き改善の際の透明性の確保
3.3 観光の経済成長における潜在的な可能性	5.2 より強力な消費者からのフィードバック: ウェブサイトは利用者を王様にする	7.3 優先順位を付けた道路網及び鉄道網の改良及び修復の実施
3.3.1 2012年ロンドンオリンピック及びパラリンピックによる持続可能な成果の創出	5.3 旅行者に対する消費者保護策の進展	7.4 出国税
3.3.2 国内休暇旅行における消費の増大	5.4 よりよい観光情報の提供	
3.3.3 観光産業部門の生産性及び実績の向上- VisitEnglandの改革		
3.4 経済成長の主要な推進役としての観光		
3.4.1 競争と投資		
3.4.2 観光産業に対する繁文縟礼の弊害		

目指す。

具体的な目標としては

- ①英国の良いイメージの形成
 - ②旅行事業者の活動を通じた観光産品（ハードとソフト）の流通の促進
 - ③提供される観光産品の多様化
 - ④英国へのアクセス（ハード面の施設整備のみならずビザ発給手続きのようなソフト面の改善も含）の容易化
- の4つが掲げられている。

4—キャメロン政権の観光政策の特徴と評価

3章ではロンドン・オリンピック前後の観光政策について整理した。以降では、その特徴と評価についてまとめる。

(1) 総合的な基本指針・推進体制

キャメロン首相は、2012年ロンドン・オリンピック開催を英国の観光振興を推進するための空前絶後の機会と捉えてVisitBritainを事務局にして関係官署を総動員し、官民を挙げて取り組んでいく上で常にinitiativeを発揮して取り組んできた。

(2) 観光振興策の範囲

観光振興政策は、メディア対応、一般消費者への売込み、デジタル分野における広報、オリンピックを活用したマーケティング、国際旅行業界に対する売込み、英国の観光・旅行業界に対する働きかけ、旅行者受入態勢の整備、ロンドン・オリンピック大会との提携、各国オリンピック委員会との提携、外務・英連邦省等の外交関連政府機関との協力、危機対応を含めた国内関係機関との連携等多岐にわたるきめの細かいものであった。

(3) partnership制度の導入

英国においてはpartnership制度が導入されている。観光振興における官民を通じて広範なpartnershipは、観光分野以外を含めた民間部門からの資金供出

を求めることが可能となってきた。

官民両部門にわたるpartnershipは、国際観光市場において英国が優位に立つための最善の手法であり、非観光産業のブランド力及び非観光産業とのpartnershipは観光目的地としての英国に対する関心及び認識を深める上で有効な役割を果たしている。

この制度は、国家財政の逼迫による補助金交付の減少を補うことと、国等の公的主体が公的資金を使用して行う観光振興政策に何らの協力をすることなくその成果のみを享受しようとするただ乗り行為を排除することを目的として発足し、運営されている。

(4) イメージ向上

英国への来訪者の増大は英国の海外における良いイメージの向上につながり、同時にそのソフトパワーを高めることともなることが指摘されている。

英国観光を世界中に売り込んでいく際には、英国が観光目的地としてだけでなく、住んでよし、学ぶによし、仕事をするによし、投資をするのによしとあらゆる面において素晴らしい国であり、ソフトパワーに優れた国であることを海外に印象付けることに努めている。

(5) ロンドン以外の観光振興

オリンピック開催中の来英外客は、その大多数がM25（環状道路）の外に出なかったという分析もある。ロンドン・オリンピック開催による観光振興の成果としてロンドン以外の地域への拡大については、『英国観光政策』で提起されている。ロンドンに匹敵する新たな観光目的地の形成を含めて今後の課題となっている。

(6) VisitBritainの役割

2012年を目指した観光振興政策は、オリンピック開催地であるロンドンのみならず英国全体の観光振興を目指していた。海外からの旅行者誘致はVisitBritainが

中心となって展開されているが、英国における国内の受入態勢の整備を含めた観光振興は主として、VisitEngland、Visit Wales、VisitScotland等の地域観光局が担っている。

① GREATキャンペーン

VisitBritainは英国を訪問するのに相応しいだけでなく、留学したり、住んだり、投資したり、事業を営んだりするのに適している素晴らしい国であることを海外に売り込んでいく“GREATキャンペーン”を政府からの新規補助金を得て2011年4月から4年計画で展開し、先導的な役割を担っている。なお、partnershipによって設立された1億ポンドの基金による“Britain, You're invitedキャンペーン”が2011年1月に開始されているが、2011年秋以降政府からの新規補助金を得て開始された“GREATキャンペーン”と軌を一にして展開されることとなっている。

VisitBritainの『2014年度事業計画書』では、これまでの観光振興推進において挙げた成果は高く評価されており、2013年12月に大蔵大臣が“GREATキャンペーン”に対する政府補助金を50%増額することを発表した。この結果、VisitBritainに対する補助金は2014年度及び2015年度の両年度にわたる総額が4,500万ポンドになることは大いに注目される。

② 外交面

外務・英連邦省等の担当官署との緊密なpartnershipを形成していることから、観光振興政策の推進の面において外交政策などと軌を一にした活動が要請されるようになってきている。しかし、これらの新興国に対する観光振興策を推進して欲しいという要請に応えることは、長年にわたり予算、組織、定員が削減されて来ているVisitBritainにとって容易ではない。

③ 国内観光振興

英国は来英外客の誘致に努めるだけでなく、新生VisitEngland等を中心に

して国内観光の振興にも努めている。VisitEnglandの具体的な活動を見ると木目細かく広範囲の活動を先導して実施している。『英国観光政策』において、VisitEnglandは新たな民間主導の地方の観光組織(DMO: Destination Management Organization)を支援するという位置付けとは実際に果たそうとしている役割が異なってきたように感じられる。

一方で、国内観光振興のみならず、英国居住者の海外旅行をできるだけ抑制したいという意図が随所にうかがわれ、本来双方向交流が望ましい国際観光のあり方とは異なる方向に行こうとしていることが懸念される。

④IT化

英国の観光振興政策におけるマーケティング等あらゆる面におけるIT化が急速に進んでいる。IT機器の取り扱いに慣れた若い世代にとっては益々便利になってきているが、扱いに慣れていない高齢者層はその便益を享受できず、蚊帳の外に置かれてしまうと言及されている。『英国観光政策』において、これらのIT化に取り残された人々は必ずしも少数とはいえず、顧客として無視しえないということも指摘している。このような面においてVisitBritainによっていかなる配慮がなされているかについては必ずしも明らかになっていない。

⑤人的ネットワーク

VisitBritainは、海外24事務所による人的ネットワークにおける各市場に対する知識・経験の蓄積及び専門家の存在は海外市場開拓において欠くべからざるものであることを再三にわたり強調している。

しかし、IT化の進展により、海外事務所におけるB2Cサービスは一切廃止され、B2Bのface to faceによる対応も希薄になりつつある現状において海外事務所ネットワークを従前どおり維持できるのが危惧される状況にあるのではないと思われる。

⑥組織の体制

定員に関しても、2012年度までは削減が続いていたが、2013年度には2012年度の235名から251名と増加した。また、非常勤職員は常勤職員に換算して30名雇用している(2012年度は20名であった)。

さらに、初めてBTA職員の男女構成比が明らかにされている。上幹部クラスでは男性は5名、女性が4名となっているが、職員全体では男性が82名であるのに対して女性は173名となっている。

世界的に見て観光関係業務における女性の活躍が顕著であるように感じているが、昨今のウーマンパワーの活用の動向を踏まえて、英国においても職員の男女構成比を発表するに至ったものと推察される。今後VisitBritainにおいても女性の活躍がより一層顕著になることが予想されている。

⑦対象市場

観光振興政策の実施に当たって対象市場をre-energy(再活性化市場、仏独西米)、grow(成長市場、北ヨーロッパ)、make(育成市場、新興国)及びnurture(養成市場、赤ん坊をあやす、これまで観光振興政策の視野に入っていなかった国、例えば韓国)の4つに分けて対応していくことにしている。

また、各市場の構成セグメントを分析して、これらのセグメント(高齢層、若年層、家族旅行者、都市居住者、富裕層等)の嗜好、行動様式に応じた誘致策を講じることになっている。

(7) 観光の貢献度

キャメロン首相は、英国経済における観光の貢献度の高さに着目している。貢献度として、“Golden Legacy”では、以下の数字が挙げられている。

- ・国際観光は英国の外貨収入の3分の1を稼いでおり、2012年の税収面において32億ポンドの寄与をしている。
- ・2012年の来英外客は3,100万人で、彼

らは英国滞在中に186億ポンドの消費を行っている。ちなみに、英国においては来英外客の消費額4万ポンド当たり1人分の雇用が産み出される。なお、来英外客の3分の1は、フランス、ドイツ、スペイン及びアメリカから来ているが、2006年以降これら4か国からの来英外客は減少傾向にある。

- ・今後の来英外客は少数の大都市に居住する者が大宗を占める傾向にある。
- ・観光産業は、英国のGDPに1,150億ポンドの寄与をなし、260万人の雇用をもたらす、それぞれ全体の9%を占めている。現時点において、英国の12の職のうち1つは直接、間接を含めて観光により支えられ、観光分野において雇用されている人々の44%が30歳以下となっている。ちなみに全産業において、その比率は24%である。

(8) 観光政策の評価

観光政策や評価報告書は、英国の政策が常に数値目標を掲げて策定され、それを踏まえて成果を詳細に分析・評価して再構成されてきていることを示している。

具体的には、『2013年度業務実施報告書』において、2013年の来英外客数が前年同期比6%増、英国における消費額が前年同期比13%増と大幅な伸びを示している。すなわち、2012年のオリンピック開催を契機にして英国観光を振興し、オリンピック後もその成果を生かしていこうとする所期の目的は達成されたことが明らかとなっている。

5——2020年東京オリンピック開催を目指した日本の観光振興政策の在り方

5.1 総合的な基本指針・推進体制

2011年3月に作成された『英国観光政策』ほど精緻ではないにしても日本においても、継続性があり、整合性のある観光振興政策を促進するための総合的な基本指針の策定が望ましい。

また、官民の総力を挙げた推進体制の整備が必要と思われる。

基本指針において、観光振興政策は2020年のみを目指すのではなく、東京オリンピック終了後においても、開催まで達成された観光分野における成果をより一層のばしていくものでなければならないと思われる。

5.2 事務局JNTOの拡充

事務局機能は、英国の場合は長年培ってきた知識・経験の積み重ね及び専門知識を備えたスタッフの存在するVisitBritainが果たしてきた。一方、日本政府観光局であるJNTOは、この10年間存続すら危ぶまれる立場に追い込まれており、直ちにVisitBritainと同様の活動を期待されても無理があると思われる。

当面は観光庁の支援を受けつつ、可及的速やかに中長期的に整合性のある観光振興政策推進のための中核的な組織としてJNTOを整備していく必要があると考えられる。そのためにはJNTOの予算、組織、定員の強化のみならず、組織としての専門的な知識・経験の蓄積及び海外市場開拓・受入態勢整備に関する専門家の養成に努めることが不可欠であると考えられる。

5.3 国内外に対する体制づくり

『ロンドン・オリンピックの総括』の目次をみても分かるように、事務局であるVisitBritainは、オリンピック開催までの期間及び開催時において広い範囲の関係者に対して観光振興促進のための木目の細かい働きかけを行ってきている。この中でも、国内の受入態勢の整備及び国内・海外の観光・旅行業界への働きかけが特に重要と思われる。日本においても万全の体制で取り組む必要がある。

5.4 日本のイメージ向上

英国に倣い、日本が旅行先であることを海外に売り込んでいくだけでなく、

住んでよし、学ぶによし、事業を営むのもよし、投資するのもよしと様々な面において素晴らしい国であるというイメージを売り込んで、ソフトパワーにおいて優れていることを世界で認識されるように努めることも重要である。

5.5 “オモテナシ”の姿勢

これまでの“フジヤマ”、“ゲイシャ”、“スシ”に代わる新しい日本を売り込む簡にして要を得たブランドの形成も検討する必要がある。英国において2012年ロンドン・オリンピック開催を目指した観光振興政策において英国人の“welcome”の姿勢を売り込むことに力を入れていたことに鑑み、“オモテナシ”も一つの候補になりうるのではないかと考えられる。

5.6 観光目的地としての日本

現時点において日本では、東京オリンピックは東京だけ得をする、オリンピック開催時のみを目指した宿泊施設の整備はリスクが大きい、オリンピック開催時のみのインバウンド対応をしても仕方がないなど、あまり国内全般において積極的な姿勢が見られない傾向がある。英国に倣い、官民を挙げてオリンピック開催を契機に観光目的地としての日本を世界に売り込む絶好の機会と捉えて取り組み、観光・旅行業界において自らの事業発展を図る必要性の認識を高める必要がある。

5.7 国内旅行者の活躍

旅行事業者の多くは、その売り上げに占めるインバウンド旅行の割合は良くて5%位と低く、その収益の多くはアウトバウンド旅行がもたらしていることからインバウンド旅行に力を入れようという意識は低いと思われる。

また、これまでインバウンド観光において大宗を占めてきた中国、韓国からの来日旅行者の取り扱い、中国、韓国の事業者が旅行、宿泊、飲食、買い物

等一手に行ってきており、日本の旅行事業者は今更乗り出していても仕方がないという感じがある。全てがそうだと決めつけるつもりはないが、中国、韓国の旅行事業者による日本旅行は可能な限り廉価で、短期間に多くの旅行先を詰め込んでいる駆け足旅行が少なくなく、このまま推移していくと日本に来訪した外国人旅行者が日本の良さを経験する機会に恵まれず、もう一度来たいというrepeaterになることはあまり期待できないことになってしまうことが懸念される。

しかし、日本の旅行者の多くは国内旅行をも取り扱ってきており、私の個人的な経験ではその旅行企画能力は素晴らしいものがあると考えられる。そこでVisitBritainがロンドン・オリンピック開催を契機に旅行先としての英国の素晴らしさを経験してrepeaterとなってもらうような質の良い旅行商品の提供に努めたことに倣い、日本においても東京オリンピックの開催を目指して質の良い旅行商品を旅行者が中心となって企画し、実施していく絶好の機会ではないかと思われる。

5.8 宿泊施設の整備

ホテル事業者の多くは、東京オリンピック開催のみを目指した宿泊施設の整備では、投下資本を回収できなくなることを危惧している様子が伺われる。

英国の事例でも明らかのように、2020年オリンピック開催時のみを目指した観光振興ではなく、オリンピック開催以降も観光振興の成果があがるよう外客誘致に努めて、2013年に大きな成果を挙げた事例に倣い、ホテル事業者においても2020年及びそれ以降でも多くの海外旅行者が利用しうる宿泊施設の整備を行っていく必要がある。

5.9 地方への外客誘致の絶好の機会

東京以外の地方自治体は、オリンピック開催を他人事のごとく捉え、自らの地

域の振興に東京オリンピック開催をつなげていこうとする意欲に乏しいように感じられる。

英国と比較して、日本において東京を中心とした国内交通ネットワークは極めて整備が進んでおり、ロンドンからの交通手段は道路以外の鉄道、国内航空路線は貧弱で、国内パック旅行商品がほとんど存在していない英国とは雲泥の差がある。

整備が進んだ日本の国内交通ネットワークに加えて、鉄道の各種割引料金制度などを活用して日帰り旅行しよとすれば、長野、名古屋、福島等まで行くことは可能である。週末利用の1泊旅行であれば、日本のほとんどの地域を訪れることも可能である。ましてや各種競技の開催前後であればその行動半径は広がり、日本における多様な旅行体験が可能である。このことから東京オリンピック開催は東京だけのものではなく、あらゆる地方自治体にとって外客誘致の絶好の機会であると認識して欲しい。

5.10 partnership制度の導入

旅行業、ホテル業、地方自治体等が観光振興や観光産品の開発を行おうとする際に自らの資金手当てが困難な場合において、英国で大いに活用されているpartnership制度に倣ったシステムの導入を日本において検討することは、限られた公的資金の有効活用を図る上で有効ではないかと思われる。

英国におけるpartnership制度導入は国家の財政逼迫による補助金の交付の減少を補うことと、国が主体となって推進する観光振興政策に協力することなくその成果にただ乗りする事業者(freerider)を排除するために応分の負担を行ってもらうことを意図して導入・実施されたものであるが、今や官民を挙げた観光振興において欠くべからざる制度になってきている。

5.11 東京の観光面の知名度向上

ロンドンに比べて世界の観光市場における東京の知名度は著しく劣っている。世界において観光目的地としての日本は“distant and unknown destination”であることを認識して、英国に学びつつも、それ以上に充実した観光振興政策の策定及び推進に努めていく必要がある。

5.12 家族旅行の誘致・受入重視

東京オリンピックの開催競技を見学するため来訪する旅行者は、丁度夏休みの時期であり、家族を放置して遠い未知の国である日本を一家の主のみが訪れることは容易ではなく、家族同伴でやって来ざるを得ないことが少なくないと思われる。

クルーズ船誘致やコンベンション誘致に携わった個人的な経験では、港湾施設が整備されている、コンベンション施設が整っている等ということよりは同伴する家族が魅力を感じるような観光目的地、観光産品の提供が優先されるということがこれらの事業を営んでいる事業者によって重視されていることが分かった。

東京オリンピック開催時における海外からの旅行者の誘致においても、家族が魅力を感じるような観光資源や観光アトラクションの整備及び提供に加えて、滞在中のlady's programやkid's programが充実していることが家族旅行者の誘致・受入において重視される必要があると考えられる。

5.13 双方向交流の促進

観光振興政策の推進においては、相互交流・相互理解のための双方向交流の促進という視点を忘れてはならない。

私のロンドン在勤中にサッチャー首相が観光振興政策を策定したのは、長引く景気低迷から経済を復興させるためであった。当時、同じような立場に置かれたフランスが外貨流出を食い止めるために

自国民の外国旅行を制限しようとして、近隣諸国からの囂々たる非難にあつて、慌てて制限策を撤回せざるを得なかったという一幕もあった。サッチャー首相は、英国人の海外旅行を制限することはせず、英国内の旅行・観光環境を整備して、国内旅行及び海外からの旅行者の便宜を高めることに力を注ぐこととしていた。その結果として、英国内の旅行環境は年々大幅に改善されていることを実感した。

また国際観光振興においては航空輸送容量の増大が不可欠である。そのためには自国航空会社のみならず対象市場国の航空会社による航空路線の開設と運行回数の増大が必要である。双方向交流が推進されない限り観光振興促進のための必要な航空座席数の確保はなしえないことを認識する必要がある。

5.14 ハンディキャップに対する配慮

ロンドン・オリンピックにおけるパラリンピックの開催にあたって、ハンディキャップを負った人々に対する配慮の重要性を認識させられたことが報告されている。

東京オリンピック開催にあたってもバリアフリー対策等に十分に配慮していく必要があることは言うまでもない。

5.15 非常事態に備えた体制

英国においては、天災地変、疫病、テロ、事故等の危機における観光面における対応を行うために、VisitBritainの理事長を座長とする観光・旅行業界関係者の参画するTIER (Tourism Industry Emergency Response Group) が設置されており、オリンピック開催の際にも関係者の対応訓練などを行って非常事態に備える体制が整備されていた。

日本においてもオリンピック開催を機会に多数来訪する外国人旅行者を含めた(非常時において彼等は地理不案内で最も弱い立場に置かれる)観光旅行者対応のために同様の対応態勢の整備

に配慮する必要がある。

日本ではこの点の検討がこれまであまりなされていないと思われる。

5.16 観光振興政策の財源確保

英国において政府観光局である VisitBritain のためまぬ努力により、2012年ロンドン・オリンピックは成功裏に開催され、2013年には来英外客数及びその消費額は飛躍的の増大し、それまでの予算、定員などの削減傾向から回復し、2014年及び2015年の両年度にわたり、VisitBritain に対して特別の追加補助金の交付が大蔵大臣によって約束されるに至っている。

日本においても2020年東京オリンピックを目指した観光振興政策が大きな実りをもたらすことにより、JNTO に対して英国と同様の措置が取られることを強く期待している。

しかし、近年の国家財政の窮迫から一般財源からの補助金の交付に限界が生じるのであれば、アメリカにおけるような指紋認証制度の手数料収入を観光振興の特定財源に充当したような特定財源の確保も検討されてもよいのではないかと思われる。

6——終わりに

キャメロン政権が2010年8月に発足してからロンドン・オリンピックの開催までは2年足らずの期間であり、この間のしっかりした観光振興政策の推進により大きな成果を挙げたことに繋がっている。

2020年の東京オリンピック開催までには6年間あり、日本においても可及的速やかにしっかりした対応態勢と対応指針の下に継続性と整合性のある施策を講じていけば、英国並みの大きな成果を挙げることができるものと思われる。

参考資料

- 1) British Tourist Authority trading as VisitBritain & VisitEngland Annual Report and Accounts for the year ended 31 March 2012.
- 2) British Tourist Authority trading as VisitBritain & VisitEngland Annual Report and Accounts for the year ended 31 March 2013.
- 3) British Tourist Authority trading as VisitBritain & VisitEngland Annual Report and Accounts for the year ended 31 March 2014.
- 4) VisitBritain: Business Plan 2013-2014.
- 5) VisitBritain: Business Plan 2014-2015.
- 6) DCMS: Government Tourism Strategy, March 2011.
- 7) VisitBritain: The London 2012 Olympic & Paralympic Games: Our Story: Interim Report, November 2012.
- 8) VisitBritain: Delivering a Golden Legacy: a growth strategy for inbound tourism from 2012 to 2020, April 2013.

- 9) Development of Tourism Act 1969.
- 10) 新井俊一 [2011], “英国の観光政策と観光振興”, 「ホスピタリティ・マネジメント」, 第2巻, 第1号, pp. 61-91.
- 11) 新井俊一 [2012], “英国の1969年観光開発法の概要の紹介と分析”, 「ホスピタリティ・マネジメント」, 第3巻, 第1号, pp. 61-75.
- 12) 新井俊一 [2013], “キャメロン政権の観光政策の分析と課題”, 「ホスピタリティ・マネジメント」, 第4巻, 第1号, pp. 105-131.
- 13) 新井俊一 [2014], “キャメロン政権の観光政策の策定とその後の展開”, 「ホスピタリティ・マネジメント」, 第5巻, 第1号, pp. 65-86.
- 14) 新井俊一 [2012], “英国キャメロン政権の観光政策 (DCMS March2011) について (1) - (3)”, 「国際観光情報」, 2012年5月号~7月号, 国際観光サービスセンター.
- 15) 新井俊一 [2013・2014], “キャメロン政権の観光政策の進展とその成果”, 前篇及び後編, 「国際観光情報」, 2014年4月号及び5月号, 国際観光サービスセンター.
- 16) 新井俊一 [2014], “ロンドン・オリンピック・パラリンピック大会への対応及びその効果”, 前篇及び後編, 「国際観光情報」, 2013年12月号及び2014年1月号, 国際観光サービスセンター.
- 17) 新井俊一 [2014], “ロンドン・オリンピック終了後の英国の観光政策”, 「国際観光情報」, 2014年9月号, 国際観光サービスセンター.
- 18) インバウンド政策研究会 [2011], “観光立国推進と政府観光局の役割”, 「運輸政策研究」, Vol. 14, No. 2, pp. 50-56及びVol. 14, No. 3, pp. 37-44.
- 19) 新井俊一 [2008], 「観光振興論—観光協力等の実践を踏まえて—」, 国際観光サービスセンター.
- 20) 井上健二 [2008], “ツーリズム大国・英国に学ぶ—英国観光政策の概要と日英比較から見た我が国観光政策への示唆—”, 「観光文化」, 第191号, pp. 6-10.

(2) ロンドンオリンピックの「レガシー」と東京オリンピックへの展望

講師：小澤考人

■ 講演の概要

1——なぜロンドンオリンピックか

1.1 東京五輪2020の先行モデル

はじめに、なぜロンドンオリンピック(以下、オリンピックは五輪とする)に着目するのかを述べたい。

一つにロンドン五輪は2020年に開催が決定した東京五輪の先行モデルとなっていた点が挙げられる。

実際、ロンドンでは2012年の五輪開催地の立候補に先立ち、当時のロンドン市長ケン・リヴィングストンのもと「ロンドンプラン」という都市計画がつくられていた。これを日本でも、青山やすし座長のもと研究会を開き、翻訳や検討を行っていた。そしてロンドン大会の開催決定2ヶ月後に東京も五輪開催地に立候補したが、その際の参照モデルとなったという経緯がある。



講師：小澤考人

1.2 ロンドンと東京の会場エリア

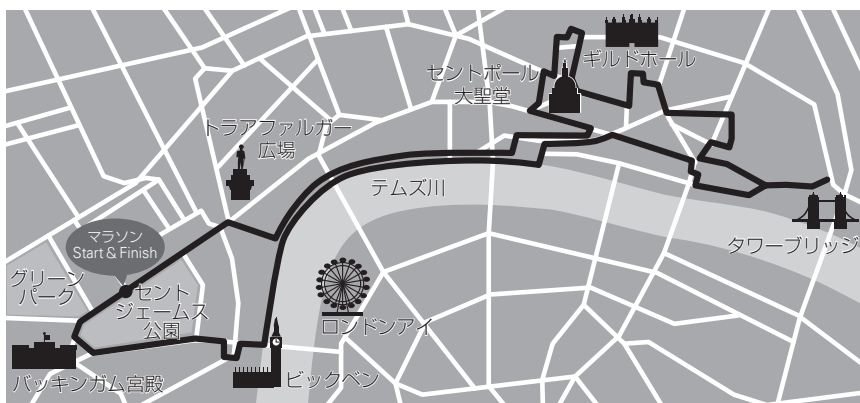
ロンドン五輪の会場エリアを見ると、次の三点を結ぶ三角形でロンドン中心地を囲む構成となっている。

- ①メイン会場のストラトフォード地区
- ②ノースグリニッジ地区
- ③バッキンガム宮殿・国会議事堂付近

このうちマラソンコースは、上記③をスタートしてテムズ川沿いを進みセントポール大聖堂からロンドン塔へとロンドン中心部を駆けぬける構成であり、世界中の多くの人々が見るマラソンの実況中継

は、ロンドン市内を回遊する巨大な観光案内となっている(図-1)。

ここで東京を見てみると、五輪会場予定地(図-2)は「ヘリテッジゾーン」、「東京ベイゾーン」の二つに分かれており、マラソンコースは1960年代の遺産を生かしたヘリテッジゾーン内にある。このコースは、メイン会場から皇居、東京タワー、そして銀座や浅草などの日本の観光名所を巡ることができる構成となっており、ロンドンと同様の関係を見出すことができる。



■図-1 ロンドン五輪マラソンコース



■図-2 東京五輪会場予定地

2—ロンドン五輪の「レガシー」

2.1 レガシー構想

そもそも五輪において「レガシー」という言葉は、2001年から国際オリンピック委員会 (IOC) が始めた研究を契機としている。そして、2002年から2003年頃にオリンピック憲章の第1条に「オリンピック競技大会の良い『レガシー』を開催都市及び開催国に残すことを推進する」と盛り込まれたことにより普及し始めた。

レガシー構想とは、五輪開催決定の2年前の段階から開催後3年までの最大12年を見据え、開催後に何が残るか、何を残せるかということ考えたものである。この観点が盛り込まれることで、五輪開催地に負の遺産を残さず、社会的課題の解決につながるものを残していこうという意図が見受けられる。

2.2 ロンドン五輪2012のレガシー構想

2003年に五輪開催地に立候補したロンドン大会は「レガシー」構想を開催計画の中へ位置づけることが義務化された初めての五輪であった。

ロンドン五輪の具体的な「レガシー」構想は、以下のとおりである (DCMS [2008])。

- ・世界を牽引するスポーツ大国にする。
- ・ロンドン東部の中心地域を変革する。
- ・若者世代を鼓舞する。
- ・オリンピックパークを持続可能な生活の青写真とする。
- ・イギリスが住んだり、訪れたり、ビジネスを行うのに創造的で包摂的かつ人々を歓迎する場であることを内外に示す。

2005年の五輪開催地の選考レースでは、ロンドンはパリと非常に接戦であり、はじめはパリのほうが優勢であったが、最終的にロンドンが勝利した理由の一つとして、ロンドン東部の再開発をレガシー構想の中に明確に位置づけた点が評価された、と指摘されている。

2.3 「レガシー」の評価

IOCによれば「レガシー」は、「スポーツ」「社会」「環境」「都市」「経済」の5分野での評価に加え、「有形（スポーツ施設、交通インフラ等）」のレガシー、及び「無形（ナショナル・プライド、文化・遺産の再発見等）」のレガシー、という評価軸を用いて評価される。

ロンドン五輪開催後、どのような評価が下されたのかを具体的にしてみると、当然、様々な見解があり様々な声が想定されるが、主に「近年で最も成功した大会であった」という評価を見ることが出来る。このような評価が下された要因の一つには、開催費用が膨らみながらも最終的には46億円（3,000万ポンド）の赤字開催であったことが挙げられる。

また、五輪の評価報告書である“Inspired by 2012”では、「スポーツ・健康」「ロンドン東部の再開発」「経済成長」「コミュニティ強化」「パラリンピック」の5項目について成果があったと評価をしている。特に「ロンドン東部の再開発」がロンドン五輪を評価する上で重要であると考えるので、ここで注目しておきたい。

2.4 ロンドン東部の再開発エリア

ロンドン東部の再開発エリアとなったのは、「移民と労働者のまち」と言われ、産業廃棄物の集積地として荒廃していた「ストラトフォード地区」である。この地区が再開発により、公園、スポーツ施設、イベント空間、そして生活・雇用の場へと姿を変えた。

具体的には、メイン会場跡地がヨーロッパ最大級の公園となる「クイーンエリザベス・オリンピックパーク」(写真-1)になり、競技施設の一部はサッカースタジアムや市民プール(写真-2)等になった。そして、選手村の施設は、1万戸程の賃貸・分譲マンションとなった(写真-3)。また、国際放送センターであった場所は、2015年に開業予定である英国版シリコンバレーと呼ばれるITビジネスの

拠点「iCITY」(写真-4)となる。この「iCITY」およびその周辺では、6,500人ほどの新規雇用を創出するとされる。

さらに、五輪開催前の2011年にはストラトフォード国内駅からストラトフォード国際駅までの通路となる部分にヨーロッパ最大級のショッピングモールである「ウェストフィールド・ストラトフォードシティ」(写真-5, 6)が開業し、五輪開催中の膨大な来訪者の誘客および演出装置として機能した。

これらの再開発により、多くの研究者はレガシー構想の核心が実現しつつあると評価してよいだろうと述べた。ストラトフォードは、「住んでよし、訪れてよし、ビジネスによしのコミュニティ」として再

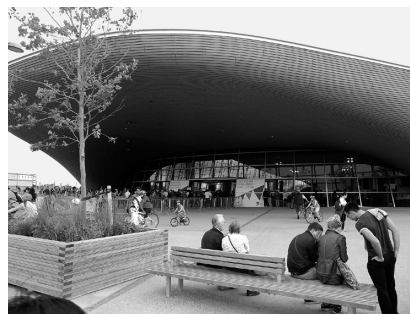
生し、特に「ウェストフィールド・ストラトフォード」は「訪れてよし」のコミュニティというレガシーを支える中心的かつ象徴的な存在となったといえよう。

2.5 ロンドン東部の変容、新しいロンドンの中心に

ロンドン東部のイーストエンドはこれまで「英国で最も恵まれない地域」として位置づけられていた。しかし、先に紹介した“Inspired by 2012”によれば、「ロンドン大会準備のためのオリンピックパーク周辺の巨大な投資・インフラ開発により、ドッグランズ開発と共に30年前に始まったロンドン東部の再開発プロセスを加速させた。ロンドン東部は、新し



■写真-1 クイーンエリザベス・オリンピックパーク



■写真-2 アクアティクスセンター（市民プール）



■写真-3 選手村マンション



■写真-4 ビジネス拠点「iCITY」



■写真-5 ウェストフィールド・ストラトフォード（外観）



■写真-6 ウェストフィールド・ストラトフォード（内観）

いロンドンの中心となり、首都の長期的な競争力・成長のための戦略的な重要性を高めている」と述べており、ロンドン東部がロンドンの戦略的なフロンティアの一翼を担っていることがわかる。

また、ロンドンの他地域（＝ロンドン東部以外の地域）との格差については「今後20年で他地域と同じライフチャンス享受するだろう」とも述べており、ロンドンの他地域との格差は縮小するものと見込まれている。

2.6 ストラトフォードの鉄道について

ストラトフォード国内駅には「地下鉄2本（セントラル線、ジュビリー線）」、「ナショナル・レール」、「ドッグランズ・ライト・レイルウェイ（以下、DLR）」、「クロスレール（2018年開業予定）」が、ストラトフォード国際駅には「ユーロスター」、「特急ジャベリン」が通っている。

この中でも、「DLR」はロンドン東部再開発の成功に伴い延伸を続けていった路線であり、再開発の歴史を象徴する存在となっている。

また、2018年に開業する「クロスレール」はロンドンを東西に貫く路線であり、中心部はトンネル区間となっている。現在、開業にむけて急速に工事が進んでいる。

2.7 ロンドン五輪のまとめ

以上にもとづきロンドン五輪を総括すると、次の三つのことが言える。

一つ目は、イーストエンド地区に開放的な窓口となる「集客都市ストラトフォード」が誕生し、人が「訪れて」安心かつ楽しい都市が形成されたことである。

二つ目は、「ロンドン全体」という観点から見てみると、ロンドン東部に集客・観光の一大拠点ができただけでなく、以前は西側に集まっていた人の流れが東側にも広がってきたということである。

そして最後に、「国家」という単位で見たときにイギリスの魅力・競争力が向上

したという三点が挙げられる。

以上のことより、ロンドン五輪は、観光政策の「レガシー」も含め、あたかも「観光のためのオリンピック」であったといっても過言ではない。

3—東京オリンピックに向けた展望

2020年の東京五輪は、高度成長期の1964年に行われた東京五輪と比較すると、「成熟社会」の五輪開催といわれている。

そして現在、各方面から五輪で貫くべき様々なテーマが提案されている。その一つに「オリンピックを単にスポーツの祭典とは捉えず、文化複合的なメガイベントの機会と捉える」というものがある。このようなテーマに関していえば、①「集客都市」の原理を軸として都市再生と地方創生を推し進めることにより社会的課題の解決につなげていくとともに、②それと関連しながら日本各地に眠る地域資源を再発見し、それを国内外に発信していく必要がある。ロンドン五輪の経緯をふまえるとき、大局的にはこのような問題提起が可能ではないだろうか。

■質疑応答

Q ロンドンではオリンピックを契機に市民のスポーツへの関心が高まったとの説明であったが、その意識は現在まで継続しているのか。また、スポーツが市民の生活の中にどの程度取り入れられるようになったのか。

A 小澤：スポーツの参加人数は増えている。具体的な数値効果は、週1回運動する人が増加した（140万人）などである。その一方で、統計のとり方もあるかもしれないが、様々な意見がある。現在、補助金があり、サッカー、体操などのプログラムは増えているが、今後の課題は、スポーツへの参加意欲向上・継続である。

Q オリンピックの観光客と各地を見て回る一般の観光客とでは行動パターンが違うと思われる。オリンピックを見て回る弾丸ツアーのようなものでは、オリンピック会場以外の場所には訪れていないのではないか。また、オリンピックを目的に来る旅行者への対策として、オリンピック期間中に集中する交通をどうするかなどの問題がある中、一過性の人と持続性の人との対応の違いをどうするか？

A 新井：オリンピック期間中の旅行者数は、ロンドン以外の場所ではあまり増えていない。また、オリンピック後にロンドン以外の場所を観光する人も少なかったと思われる。

ここで、ロンドンは観光でも一つのブランドになっているが、東京は観光としてはブランドではなく「遠くの未知の都市」という印象である。せっかく遠くまで来られるのなら、プラスαを付けた方がよい。

余談だが、英国内では交通事情が悪い。ロンドンから地方に行く場合、道路以外の交通手段が乏しい。かつてロンドンからスコットランドに行くのにレンタカーを借りて行った際、スコットランドで火を噴いて困った。そのとき、レンタカー会社はスコットランドに行った方が悪いと言って何の面倒も見ってくれなかった。

Q ロンドンへの旅行を敬遠させる一つの要因は、ホテルがとりにくい上に、宿泊費が高いことであると感じる。オリンピックを契機にホテルは増設されたのか。また政府融資の大半はキャンペーンに使われたようであるが、オリンピック後の状況はどうなっているのか。

A 新井：2014年の事業計画だけではよくわからない。オリンピック会場になったストラトフォードではホテルがある程度増えたようだが、ロンドンの都心では増えていない。オリンピック

期間中にロンドンでは、一般家庭や大学の学生寮なども宿泊施設として利用されたようだが、日本でももっとオープンに開放すべきではないか。

A 小澤：チェーン式と呼ばれる気軽に泊まれるホテルは、現在増えているようである。ただしロンドン中心部のホテルは、宿泊費がふつう一泊2万円以上と高い。なお現在、ロンドン郊外でも古い建物を再開発する中で、ホテル建設の光景も見られる。

Q 次の制度は日本でも参考になりそうであるが、補足説明をお願いしたい。

①partnership制度

②TIER (Tourism Industry Emergency Response Group)

A 新井：まず、①partnership制度に関して補足したい。元々、政府に資金がないため、民間の資金も活用する苦渋の制度であった。キャメロン政権において積極的に推進され、実際には観光業者以外からの民間資金も活用し、資金が倍増となった。

次に、②TIERに関して補足する。TIERは昔からある制度で、あらゆる非常事態（例えば、アイスランドでの火山噴火、鳥インフルエンザ等）に官民が協力して対応・対策をとる常設機関である。柔軟に対応できるところが良い。VisitBritainの会長は民間出身者である。TIERのような制度は日本にはないので、取り入れてみると良いかもしれない。

Q ロンドン五輪のポジティブな面を示

されていたようだが、ネガティブな面も示していただき、示唆があれば教えていただきたい。

A 新井：DMOに関する政策は全く進展していない。また、オリンピック開催中はオリンピック目的の旅行者の多くが、ロンドンより外に出なかった。

他にも、市民が都心に入りにくくなってしまったという問題があった。

Q ロンドン+1という地方公共団体への観光政策について教えていただきたい。

A 新井：ロンドン+1の検討委員会を立ち上げたところまでの情報は得ているが、その後検討が進んでいるという情報は現在においても一切ない。英国では、ロンドンを中心とする南東部が中心であり、その他の地域ではインフラ整備が追いついていなかった。

今後のインフラ整備には、資金と手間がかかる。地方では、日本と同様に地方空港の民営化などを行っている。それらのインフラ整備がどれだけうまくいくかにかかっていると思われる。

Q オリンピックの評価について人数やGDPなどの統計的な観点から見た評価が欲しかった。ロンドン五輪が終わり、まだ2年しか経過しておらず、評価するには時期尚早ではないか。

また事後評価では、何をもって評価するのかわからない。どういう変化をとらえるべきか？

A 新井：ロンドンオリンピックにおける英国の観光振興政策は、キャメロン

首相のイニシアティブの下に、定性的(3.3(1))にも、定量的(4(8))にも所期の成果を挙げたとされている。最終的な評価は2015年7月頃に刊行される『2014年度業務実施報告書』で明らかにされると思われる。ロンドンオリンピック開催そのものはコンパクトに成功裏に実施されたと評価されている。

A 小澤：「レガシー計画」を導入した初めての事例がロンドン大会であったので、どのスパンをどのような評価軸で評価していくかについては、今後活発になるであろう評価研究に期待をしたい。

レガシーの観点から見ると、北京大会の“鳥の巣”、次のリオ大会の都市開発などは、オリンピック後、中長期的に使うことを想定したものか疑問がある事例と指摘されている。また過去のメガイベントとして大阪万博の場合、万博自体は成功したと思われるが、レガシーの観点から万博公園の跡地利用を考えると、疑問が残る事例である。

日本におけるオリンピックの事後評価に関する研究として、石坂友司氏・松林秀樹氏らによる長野オリンピックを例に事後評価を行ったものがあり、その中では新幹線やオリンピック道路ができて宿泊者数が減ったなどの実証的なグループ研究が成されているので、そちらを参考にして頂きたい。観光・ツーリズムは、海外では活気のある研究分野であり、今後の日本でもさらに発展が期待される。

(とりまとめ：大堀勝正、坂井俊介)