コロナ禍以前における反省を踏まえた、観光政策の在り方について
～観光白書からひも解くコロナ前の観光の課題と今後に向けた対応～

株式会社　ANA 総合研究所
産学連携事業部長 水野 義弘

はじめに

新型コロナウイルス感染症拡大も落ち着きを見せている中で、世界各国ではインバウンド（外国人旅行者）の取り込みを目的に既に入国規制を緩和するなど観光振興策に着手し、着実にインバウンドを含めた観光需要の取り込みを増やしている。一方、日本では依然として感染拡大防止策が優先であって、国内観光振興策ですら 2022 年 7 月 1 日現在、ブロック単位での県民割[1]による振興策に留まっている状態である。特にインバウンドに関しては、厳格な入国規制が続いており、去る 6 月 7 日に閣議決定された骨太方針 2022[2]においても、ようやく観光立国の復活を掲げた対策が盛り込まれてはいるが、今後もコロナの感染状況を見ながら慎重に観光目的の入国を認めて行く方針であり、外国人旅行者向けの振興策は具体的な内容や実施時期が明確になっていない。しかし、世界の観光立国を競う競合国の動きを鑑みれば、日本におけるインバウンド解禁も念頭に、ポストコロナの観光振興策の準備をしておくべき時期に来ているといえよう。

本稿では、インバウンドが急増した 2017 年以降コロナ前のインバウンド数が最高であった 2019 年までの観光産業の重要性と同時に見えてきた課題を国がどう把握してきたのかについて、観光白書の記載からひも解いてみたい。かつ、コロナの感染が落ち着いて骨太方針に「観光立国の復活」が記された今年の白書において、どのような対策が講じられようとしているのかについても確認する。その上で、さらに、ポストコロナに向けた対策で必要なことは何かについても考察する。

1.近年の観光実態

（1）2017 年の観光の概況（2018 年版観光白書より）

2017 年の日本の外国人旅行者数は、前年比 19.3%増の 2,869 万人であり、世界ランキング 12 位となった。また、同年の国際観光収入については、日本は 341 億ドルで世界ラン

---

[1] 県民割は県民の県内旅行で旅行代金が最大 50%割り引かれるキャンペーンで、今年 1 月に開始された。4 月からは範囲が地域ブロック単位に拡大されている。

[2] 「経済財政運営と改革の基本方針 2022」。

キング 11 位であった。訪日外国人旅行者による日本国内における消費額は、第 2 次安倍内閣発足の 2012 年以降急速に拡大し、2017 年は前年比 17.8%増の 4 兆 4,162 億円となった。

一方、2017 年の国内旅行について見てみると、日本人の国民 1 人当たりの国内宿泊観光旅行の回数は 1.41 回（前年比 1.3%増）、国民 1 人当たりの国内宿泊観光旅行の宿泊数は 2.30 泊（同 1.9%増）であった。国内宿泊旅行に行った人数は延べ 3 億 2,333 万人（前年比 0.7%減）、国内日帰り旅行は延べ 3 億 2,418 万人（同 2.8%増）となった。日本人国内旅行消費額については、宿泊旅行及び日帰り旅行ともに増加し、21.1 兆円（前年比 0.8%増）であった。日本人及び訪日外国人旅行者による日本国内における旅行消費額は、26.7 兆円（前年比 3.6%増）となり、訪日外国人旅行者による旅行消費額は初めて全体の 15%を超え、延べ宿泊数でも、日本人の延べ宿泊数が 2012 年以降横ばい状態であるのに対し、外国人の延べ宿泊数は毎年増え、2017 年は、前年比 12.4%増となっている。

こうしたことから、観光消費全体を見れば圧倒的に日本人の国内旅行による宿泊や消費が大きいが、年々外国人の消費額や宿泊数が伸びを示し、日本の観光産業においてインバウンドの影響力が高まってきたことがうかがえる。また、2018 年度版白書では、インバウンドが果たす越境 EC[3]や投資への影響について触れ、景況感への影響、地域経済への影響、GDP（国内総生産）への影響も他産業に比較して伸び率が大きいと分析しており、これら分析のまとめとして、「インバウンドの効果は、旅行消費のみならず日本経済に幅広いインパクトを与えている」「幅広い業種、地域での更なる投資が期待される」「観光が日本経済を牽引する『稼ぎ手』に成長しつつある」と記している。

地域ごとの観光振興策についての記載で 2017 年における特徴としては、北海道地域の記載においてアドベンチャートラベルについて触れる箇所が出ている。アドベンチャートラベルについては 2016 年の白書で初めて記載がみられるが、2017 年は「アドベンチャートラベルは、①自然との関わり、②身体活動、③異文化体験、この 3 要素のうち少なくとも２つを含む旅行と定義されており、欧州、北米、南米ではこのような旅行スタイルが市場を形成している。また、UNWTO（国連世界観光機関）『Global Report on Adventure Tourism』によると、長期滞在の旅行者が多いことから、旅行費用の 65.6%は地元に落ちると言われており、ここに大きな将来性がある。北海道には全ての要素が揃っており、パウダースノーをはじめとする自然環境、野生動物等がある。」と解説し、「広大なフィールドを有する北海道の新たな観光の柱としてアドベンチャートラベルを推進した。」と整理しており、競合する観光立国の取り組みを意識し、インバウンドをターゲットとした振興策に取り組んだことがわかる。

その他の地域については、インバウンド向けのプロモーションや PR、デジタルマーケティングに取り組んだ報告が中心であるが、九州では、「訪日外国人旅行者の安全の確保への取組」を、そして、沖縄では、「訪日外国人旅行者向けマナー動画作成による効果検証

---

[3] 越境電子商取引（Electronic Commerce）とは、消費者と当該消費者が居住している国以外に国籍を持つ事業者との電子商取引（購買）のこと。

事業」について取り組んだ報告がなされ、それぞれインバウンド受け入れの課題への対策を始めていることがわかる。

さらに、「2017 年に訪日外国人旅行者数が 2,869 万人に達するなど旅行者数や旅行消費額は近年増加しているが、2020 年の目標達成（訪日外国人旅行者数 4,000 万人等）は必ずしも容易ではない。これまでは世界経済の持続的な回復やアジア諸国の急速な経済発展による所得の向上など良好なマーケット環境が続く中、ビザの戦略的な緩和や外国人旅行者向け消費税免税制度の拡充など時宜を得た政策の実行により、訪日外国人旅行者数や旅行消費額は急速に増加した。しかし、2020 年の目標実現には、ここからが正念場であり、観光地の更なる魅力向上や観光地域を支えている広い意味での観光産業の更なるレベルアップを図ることが不可欠である。このため、目標実現に向けて更なる高次元の施策を展開し、観光資源の磨上げ、観光産業の生産性向上、旅行者がストレスなく快適に観光を満喫できる環境整備等に取り組むことが不可欠である。」と課題について総括している。このころから浮き彫りになった具体的な課題への対応も多岐にわたり、詳細な取り組み報告がなされている。

（２）2018 年の観光概況（2019 年版観光白書より）

2018 年の外国人旅行者受入数は、日本は前年の 2,869 万人から 3,119 万人となり、世界ランキング 11 位となった。国際観光収入については、341 億ドルから 421 億ドルへと増え、世界ランキング９位であった。

このようにインバウンドが好調であった理由について、白書では、「近隣アジア諸国を中心とした諸外国のアウトバウンドが増加する中、観光を地方創生の切り札、我が国の成長戦略の柱と位置付け、ビザ 緩和や訪日外国人旅行者向け消費税免税制度の拡充等、これまでにない大胆な取組を国をあげて実行するとともに、CIQ 体制[4]の充実や航空・鉄道・港湾等の交通ネットワークの充実、多言語表記をはじめとする受入環境整備等への関係者の協力、日本政府観光局をはじめとしたインバウンド関係者が連携して取り組んだプロモーション等の成果によるものと考えられる。」と分析して、ビザ（査証）や CIQ など入国の手続きの容易さや、航空ネットワークの充実がインバウンド獲得のために重要であることを認識し、対策を執ってきたことがうかがえる。この点の認識は非常に重要であって、この後も継続して入国手続きの緩和策と航空ネットワークの充実支援に取り組んでいるが、今年の骨太方針や白書では入国規制という最大の壁には慎重に取り組むとしており、従来の方針と異なる方針を持つに至っている。

また、１人当たり旅行支出の増加のためには、「１人当たり旅行支出 が比較的高い傾向にある欧米豪からの旅行者の掘り起こし、富裕層の獲得、体験型観光の充実等を通じた 各観光地での滞在期間の長期化等が重要である。」と記し、付加価値の高い旅行者に視線を

---

[4] 税関（Customs）・出入国管理（Immigration）・検疫（Quarantine）の体制。

向け始めている。

前年の白書に続き、訪日外国人旅行者による消費行動が日本全体のマクロの消費動向にも相当のインパクトをもたらすようになってきていることを分析していることに加え、「 我が国は、観光立国の推進を経済成長の大きな鍵と捉え、観光を地方創生の切り札としており、その中で、訪日外国人旅行者による消費行動が、我が国経済に具体的にどのような影響をもたらしているか、また、それが地域の活性化にどのようにつながっているかについて、状況を把握することは、大変重要である。」として、特に地方での訪日旅行の影響を分析している。実際年々地方部への外国人旅行者の訪問者数は増加しており、ニーズの多様化が背景にあるとしてコト消費にフォーカスした分析を行っている。また前年の白書に続き、消費への影響の大きい欧米豪の訪日旅客の地方への誘客が課題とした上で、分析を行っている。

地域別の分析では、全ての地域の記載において、インバウンドの増加に空路の果たす役割が大きいことに触れていることが特徴である。また、近畿ではオーバーツーリーズム[5]への取り組みに触れ、それ以外のエリアにおいては、食やスポーツ、地元の酒を目玉としたツアー作りに取り組む報告がなされており、多様化するニーズを反映して、様々なツーリズムを試行する方向性が見て取れる。

（3）2019 年の観光概況（2020 年版観光白書より）

コロナ感染拡大前の 2019 年においては、日本の外国人旅行者数は、対前年微増の 3,188 万人であり、世界ランキングは前年と同じ 12 位であった。また、同年の国際観光収入については、日本は 461 億ドルで世界ランキング 7 位であった。

2020 年版白書ではすでにコロナ感染による影響が出始めていることを受けて、「新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、観光需要は大きく減少している。特に地域経済に大きな影響が生じており、観光が地域経済にとって重要な役割を果たしてきたことが改めて示された。感染拡大による観光への影響を評価するには、感染拡大が収束し、国内外の旅行が回復するまでの動向を見極める必要があるが、第 1 章では、現時点で把握できる統計等をもとに観光への影響について整理し、観光関連産業への支援と観光の回復に向けた取組を報告する。」とあり、コロナによる影響が大きいことから観光産業の日本経済に与える影響の深刻さを認識し、この時点ではコロナの影響が長引くことを認識できていないため、すでに感染終了後の回復についても記載されていることがうかがえる。

地域別の状況では、前年同様、空路の影響について触れている他、この年開催されたラグビーワールドカップや、特に香川で外国人旅客者の数が増えた主因となった瀬戸内国際

---

[5] 訪問客の著しい増加等が、市民生活や自然環境、景観等に対する負の影響を受忍できない程度にもたらしたり、旅行者にとっても満足度を大幅に低下させたりするような観光の状況。

芸術祭についての記載がある。スポーツや芸術など大型のイベントは、インバウンドにとって効果があることを記している。

コロナの影響が出始める2019年までの観光の状況は上記のとおりであり、日本経済に与える影響の大きさを認識し、国も地方自治体も観光とりわけインバウンドの振興に精力的に取り組んできたことがわかる。各年の白書においてはそれぞれの年の具体的な取り組みについて詳述されているが、2020 年版を例にとれば以下のとおりである。なお、本稿では、紙面の関係上ここでの例示は項目のみに止める。詳細は国土交通省のホームページ[6]をご参照願いたい。

第 1 章 外国人が真の意味で楽しめる仕様に変えるための環境整備
　第 1 節 観光地
　第 2 節 交通機関
　第 3 節 文化財・国立公園
　第 4 節 農泊
第 2 章 地域の新しい観光コンテンツの開発
　第 1 節 文化財
　第 2 節 国立公園
　第 3 節 公的施設・インフラ
　第 4 節 古民家や城泊・寺泊等
　第 5 節 農泊
　第 6 節 観光地・交通機関
第 3 章 日本政府観光局と地域（地方公共団体・観光地域づくり法人）の適切な役割分担と連携強化
第 4 章 地方誘客・消費拡大に資するその他主要施策
　第 1 節 出入国の円滑化
　第 2 節 ビザの戦略的緩和
　第 3 節 空港
　第 4 節 MICE・IR
　第 5 節 持続可能な観光地域づくり
　第 6 節 国際観光旅客税の活用
　第 7 節 アウトバウンド・国内観光
　第 8 節 東北の観光復興
　第 9 節 「観光立国ショーケース」の形成の推進
　第 10 節 観光統計

[6] https://www.mlit.go.jp/statistics/file000008.html

こうした項目は毎年継続して取り組んでおり、年による多少の違いはあるものの、特にインバウンドを意識した課題への対応を行ってきていることがうかがえる。

2.ウィズコロナ時代の観光政策

（1）骨太方針 2022

さて、コロナ前の観光振興については以上のとおりであるが、コロナの感染により観光が壊滅的な打撃を受け、観光産業にかかわる企業や従業員は、厳しい環境をしのいできた。そして今年に入り、ワクチン接種が進んだことや治療薬の開発などにより、感染の拡大と重症者数がある程度抑えられる中で、日本のコロナの影響を受けた各産業もウィズコロナの時代の取り組みがなされるようになっている。観光業においても、感染に対する細心の注意を払いつつ、3 年ぶりに移動の制限のないゴールデンウィークを迎えるなど、徐々にではあるが増えつつある旅行者への対応を行ってきている。これを受けて、政府も 6 月に骨太方針と観光白書をそれぞれ閣議決定し、その中で、観光立国の復活を目指すとしている。

骨太方針においてインバウンドの対策として掲げられているのは以下のとおりである。「きめ細かなプロモーションを実施し、CIQ 等の受入環境の整備や水際対策、外国人旅行者の民間医療保険への加入促進を進めつつ、サステナブルツーリズムやアドベンチャーツーリズム、新たな観光コンテンツの創出、国立公園等の滞在環境上質化、高付加価値旅行者の誘客、クルーズの再興と世界に誇るクルーズの拠点形成、カジノ規制の実施を含めた IR 整備等を強力に推進する。日本酒、焼酎・泡盛等のユネスコ無形文化遺産への登録を目指す。」ここに記された具体的な項目は、サステナブルツーリズムを除いては、先に見た 2019 年までのインバウンド振興の過程で課題とされ、継続的に取り組んできたものである。サステナブルツーリズムについては、インバウンドの急増に伴ってオーバーツーリズムの課題認識があったことや国際的には国連世界観光機関（UNWTO）が 2015 年に「観光と持続可能な開発目標」を発表していることなどを受けて、観光庁も 2020 年に「日本版持続可能な観光ガイドライン（Japan Sustainable Tourism Standard for Destinations, JSTS-D）」を開発している。サステナブルツーリズムについては、稿を改めて詳述することとするが、今回の骨太方針では観光庁がこれまで課題として取り組んできたものが継続して盛り込まれたものである。

（2）令和 4 年版観光白書

また、骨太方針のベースとなっている令和 4 年版の観光白書において、インバウンド振興の進め方について、「短期的には、旅行者と訪問地の安全・安心を確保したインバウン

ド再開を図りつつ、中期的には、更なる消費額増加、地方への誘客促進、持続可能な観光の推進、ポストコロナの旅行ニーズへの対応、データ分析に基づくマーケティング強化等を柱として戦略的な取組を進める。」としており、2022 年については、インバウンド再開を果たすことが目標であって、積極的な振興策は中期的に進めることを予定していることがうかがえる。

一方で、国内の観光については、「『新たな Go To トラベル事業』や地域観光事業支援による需要喚起に加え、ワーケーション、『第 2 のふるさとづくり（何度も地域に通う旅、帰る旅）』等、新たな旅のスタイルの普及による交流市場を開拓するほか、観光産業の変革を進め、観光地等におけるデジタル実装、観光産業や観光地の再生・高付加価値化、地域独自の旅行商品の創出等により、豊かさを実感できる稼ぐ地域を実現する。」とインバウンドへの対策に先んじて記載しており、2022 年は国内向けの観光振興から取り組む意向が表れていると思われる。2019 年（2020 年版）までの白書では、ほとんどがインバウンドに関してであったが、コロナによって観光振興策において国内観光に焦点を当てざるを得ない環境により、大きな変化が生まれている。さらにこれらに続けて、「我が国は全国各地に、国内外の観光客を魅了する自然・気候・文化・食が揃っており、新型コロナウイルス感染症下でもこれらの魅力は失われていない。観光は成長戦略の柱、地方創生の切り札であり、持続可能な観光に向けた取組を進めつつ、観光立国復活に官民一丸で取り組む。」との記載しており、コロナによっても観光資源の魅力は変わらず、従来より認識されてきた観光産業の重要性を強調しつつ、観光立国の復活を目指す方針を記したものと理解できる。つまり、インバウンドに限らず、国内の観光を含めた観光振興策が、国の重要な産業政策であり、かつ地方創生の最も大切な対応策であることを、改めて認識し、国内観光も含めた観光振興策によって、観光立国の復活を目指すとしていることに注目したい。

白書では、内外の観光客向け振興策が具体的に記載されているが、その主たるものが骨太方針にも記載されている。

以下は取り組むとされている事項の抜粋である。

・観光地の面的な再生・高付加価値化の核となる宿泊業・旅行業等の経営力強化を中長期的な視点に立って計画的かつ強力に支援するための仕組み
・顧客管理システム等によるデジタル化や泊食分離、異業種との連携等による新規サービス創出、所有と経営の分離による経営力向上等を支援
・観光地の顔となる宿泊施設、観光施設、公的施設等の改修や観光地の魅力向上のための廃屋撤去等を支援
・将来にわたり国内外からの旅行者を惹きつけ、継続的な来訪や消費額の向上等につながり、地域・日本のレガシーとなる新たな観光資源の形成に向けて、実現可能性の調査等
・「日本版持続可能な観光ガイドライン（JSTS-D2）」の実践によるモデル形成を通じたマネジメント体制の構築
・旅行者と訪問地の安全・安心を確保し、国内外の感染状況等を見極めつつ、段階的に

インバウンド観光を再開

・「国立公園満喫プロジェクト」の取組の全国展開や、2021 年（令和 3 年）に改正された「自然公園法（昭和 32 年法律第 161 号）」等による自然体験の促進、廃屋撤去等の景観改善、脱炭素化等の持続可能性向上、民間活力導入、ワーケーション環境整備等

・インバウンドの多様なニーズに対応するため、文化観光拠点整備、アート市場活性化、スポーツツーリズム、農泊、ガストロノミーツーリズム、酒蔵ツーリズム等を支援する。また、新型コロナウイルス感染症による環境変化や旅行者の意識変化を踏まえ、サステナブルツーリズムやアドベンチャーツーリズムの推進、スノーリゾート形成等アウトドア・アクティビティコンテンツの造成等を支援

・訪日旅行での消費単価が高い高付加価値旅行者の誘客を見込める地域をモデル観光地として約 10 か所選定し、高付加価値な宿泊施設整備、観光資源の発掘・磨き上げ、ガイド等の人材育成、海外セールス強化等を集中的に支援

・観光需要の回復・拡大に向けて航空ネットワークを維持・強化するため、航空・空港会社の設備投資等を支援

・他国の安全・安心対策等に留意しつつ、国際クルーズ再開に向けた取組を支援

（3）現在の観光振興策のポイント

以上のとおり、国としては、コロナの感染拡大が落ち着きを見せウィズコロナ時代を迎えたことを念頭に、慎重にではあるが観光振興を再開する方針を持つに至った。インバウンドについては、2022 年の観光目的の入国再開とこれまでの振興策に継続して取り組むことで、2019 年以降途切れていた観光立国への取り組みを再開し、それまで順調に進展させてきた観光産業の発展とそれに伴う消費や投資増などの経済活動への好影響を再度享受できるようにしたいという意思を示したものと考えられる。但し、コロナ前と現在とで観光振興策に違いはなく、むしろ、その本質は「再開」というほどのものである。

観光立国競合国においても、基本的なインバウンドの対策は同様であり、まずは何よりも入国規制を緩和させ、外国人旅行者が入国しやすい環境をつくることに重きが置かれている。日本の現時点での方針もこれと軌を一にするものではあるが、課題はその実施するスピードにある。競合各国では、一日でも早く外国人旅行者を取り込もうと、コロナの感染がひと段落した段階で、競うように入国規制を緩和しているが、これまで見てきたとおり、日本は非常に慎重に規制を見直す方針であるため、競合する国々よりも遅れた対応となっているのが実態である。感染拡大防止は重要な国の政策であるため、感染拡大に影響がある場合には入国規制の緩和に慎重に取り組むことが必要であろうが、同種のコロナウイルスが既に国内に広がっているときに、水際対策の厳格化が感染拡大防止にどれほどの効果があるのかについては、早急に検討すべきであろう。

（4）ポストコロナの観光立国に向けた対策の在り方

観光立国に取り組む国々では、すでにインバウンドの受け入れ再開を果たし、振興策にも着手していることを考えれば、観光立国間の日本の競争力は2019年当時よりも後退している恐れもあり、振興策をこれまでの延長線上で、しかも推進は慎重にということでは、「復活」には時間を要することも考えられる。ましてや、日本の旅行業、観光業やその関連事業者は人材流出、借入金増、設備投資凍結、事業縮小など余儀なくされ、倒産、廃業又は業種転換などが進んでいるところもあることを考えると、ポストコロナも見据え、競合国に負けない復活を推進するため、関連業者含めた旅行・観光産業への支援策を早急にかつ大規模に取り組むことや、従来の延長線上ではないより積極的な振興策と、十分な予算をもって迅速に推進できるような体制を組む必要がある。

まずは、旅行・観光産業への支援策であるが、この必要性は政府も認識しており、白書の中でもこの対応について記載している。また、特にインバウンドに欠かせない航空ネットワークの維持拡充に向けた支援や、コロナ禍で急速に活用が進んだITやデジタル技術の旅行・観光分野への導入支援策についても、その必要性から、白書の中で取り上げられている。こうした対策は、観光立国復活に欠かせない重要な基盤整備でもあるため、迅速かつ十分な予算の確保をもって対応することを願う。観光分野が国の「成長戦略の柱」であり、「地方創生の切り札」であるとして位置づけるにふさわしい政策立案、法令の整備、予算化を期待したい。

また、従来の継続課題への取り組みは予定されているようであるが、インバウンドにおいては他の国よりも遅れて水際対策を緩和するのであり、これを巻き返す必要からも、観光振興策についてはもう一段積極的なものとなるよう注力すべきであると考える。他国も観光振興策は従来から継続して行っており、我が国の対策はこれら他国のもの以上のスピードと内容で、対応を進めなければ、巻き返しを図ることは難しい。

観光資源の魅力は維持されており、またかねてより定評のある安全性も十分確保されている。加えて、20 数年ぶりの円安水準であることや、インフレの進む世界経済の中でも比較的物価上昇水準が抑えられていることなどから、我が国が目的地として選ばれる条件は整っている。上記のような対策が実現できれば、こうした好条件を活かして、「観光立国復活」を現実のものとすることができよう。さらに、これらウィズコロナの対策と同時に来るべきポストコロナに向けた対策についても、今のうちに検討すべきである。この度の頃中で観光産業が感染症などの事象に非常に脆弱であることが判明した。ポストコロナの対策には、感染症を中心としたボラティリティへの対応策の検討も不可欠となる。万一、再度新たなパンデミックが発生した際には、コロナで経験した衛生管理の手法はあらゆる場面で実現できるよう備えておく必要があるし、そうした備えについては大地震などの災害への備えと同様、国としてマニュアルの整備や必要な物資の支援なども検討すべきである。持続可能な観光立国に向けた政策立案は、国の主要産業を支えるための不可欠の課題である。

おわりに

2022 年版の観光白書において、「観光関連産業には全国で約 900 万人の方が従事し、地方経済を支える重要な役割を果たしている。新型コロナウイルス感染症の収束後も、人口減少が進む我が国では、観光による内外との交流人口の拡大を通じた地域 活性化の重要性に変わりはない。」と述べているとおり、観光業は日本にとって非常に重要な産業であり、その推進は国の経済政策における主たる産業政策の一つである。その位置づけを認識し、ウィズコロナにおける観光立国の真の復活に取り組んでもらいたい。また、ポストコロナに向けた対策についても検討・準備を始めるべきであろう。