オーストラリアのインバウンド観光政策に対する民間サイドの関与

－ITOA25年史にみる官民協力関係の変遷－

公開

オーストラリアの観光振興に関する著作はいくつかみられるが、それらの多くはいずれも連邦政府あるいは州政府の観光政策によって観光の発展を説明しようとするものであり、民間サイドの役割や貢献についてはあまり論述がみられない。観光振興に対する政府の役割はもちろん重要である。しかしながら、高所得国であって先進工業国でもある国々においては、民間サイドの役割に大きな比重があると考えるのが妥当である。観光業界が組織力と政治力を備えるにしたがって、政府に対する影響力を増していくのは当然の流れである。特に観光という分野においては、民が官をリードすることが重要であるともいえる。本研究ではインバウンド・ツアー・オペレータの業界団体であるITOA（オーストラリア・インバウンド観光機構）の25年史を通して、オーストラリアのインバウンド観光における官民関係の歴史的経過を眺め、官民パートナーシップのあり方を考察する。

（宮城大学事業構想学部恩地宏教授との共同研究）

●長谷川明弘

本編『オーストラリアのインバウンド観光政策に対する民間サイドの関与』

—ITOA25年史にみる官民協力関係の変遷—

目次 ◆◆◆◆◆

第1章　研究の目的と対象

1．研究目的

2．研究対象

第2章　ITOAの活動と豪インバウンド観光政策

1．インバウンド観光産業に対する社会的認知の向上

2．対政府活動－要望

3．対政府活動－反対

4．対政府活動－協力

5．海外市場開拓・海外宣伝活動

6．会員サービス

第3章　結論と考察

1．結論

2．考察

1. 研究の目的と対象

1 研究目的

世界観光機関（WTO）の報告[1]によれば、観光政策を推進する政府の役割は観光産業の発展段階によって変化する。一般的には次の3段階に分けることができる。

第1段階は民間観光産業が未発達な段階である。この状況下では政府は“開拓者”としての役割を担う。観光産業が必要とする社会資本整備、各種観光関連施設の整備、ホテル業・旅行業・交通運輸業の経営、観光宣伝事業等あらゆる面で政府が直接的に投資を行い、計画から整備・運営にまで従事する。

第2段階では、民間セクターが観光分野へ本格的に進出する。ホテル建設ブームや旅行業者の設立ラッシュなどの過熱現象が起きる場合もある。政府の役割は、観光関連法規を整備して急激な成長をうまく制御し、観光産業の健全な発展を促すことである。例えば、土地利用制度を整備して良好な観光リゾート開発を誘導したり、旅行業法を整備して旅行業界の健全性を確保したり、あるいは宿泊施設の格付け制度を実施することなどである。

次いで第3段階では、政府の役割は“調整者”となり、規制緩和と消費者保護が基本的な政策となる。この段階では政府の直接的な関与はきわめて少なくなり、政府の事業が部分的に民営化される。このように、観光産業の発展に伴い政府の直接的関与は減少していき、予算や権限も縮小されていく。逆に言えば、民間サイドの役割は徐々に重要性を増していく。

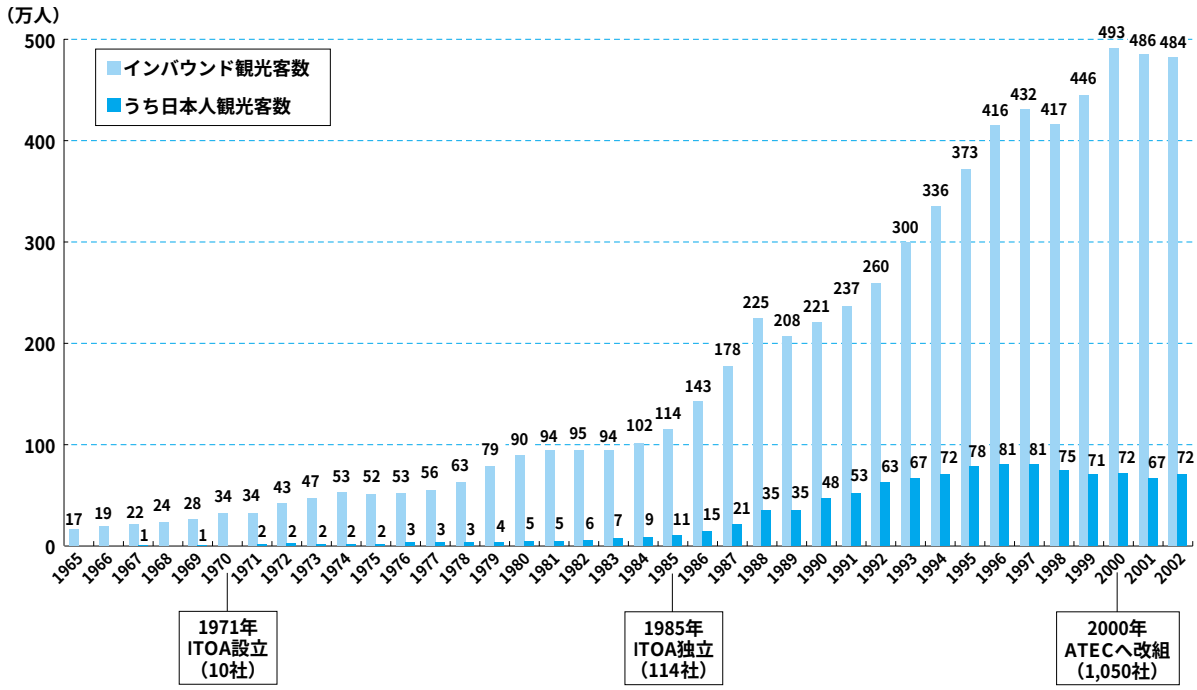
本研究の目的は、観光産業の発展にともなって変化する官民の関係を、民間サイドから検証することである。同時に、政府の政策に対して民間サイドからどのような影響や関与があったかについても検証する。

2 研究対象

本研究ではオーストラリア・インバウンド観光機構（ITOA：Inbound Tourism Organization of Australia）を研究対象とし、オーストラリアのインバウンド観光政策との関わりについて調べた。

ITOAは、1971年に設立されたインバウンド・ツアー・オペレータの業界団体（当時の名称はAITOA）である。設立当初は加盟10社の小規模組織であり、オーストラリア旅行業協会AFTA（Australian Federation of Travel Agents）の一部局に過ぎなかった。その後、1985年にAFTAから独立した。そのころには加盟114社となった。2000年より名称がATEC（Australian Tourism Export Council）となり、加盟1,050社となっている。このようにITOAは、オーストラリアのインバウンド

図1　オーストラリアのインバウンド観光客数とITOA加盟企業数



観光の発展とともに成長してきており(**図1**)、この組織の歴史と政策への関与を調べることを通じて、観光政策における官民の関係について検討を試みる。

2. ITOAの活動と豪インバウンド観光政策

1971年の設立以来、ITOAが行ってきた主な活動は次の6項目である。

- インバウンド観光産業に対する社会的認知の向上
- 対政府活動－要望
- 対政府活動－反対
- 対政府活動－協力
- 海外市場開拓・海外宣伝活動
- 会員サービス

以下、個別にITOAの活動内容を振り返るとともに、政府のインバウンド観光政策にどのような影響を与えたかについて考察する。なお、ITOAの活動とオーストラリア観光の出来事をまとめた年表(**付表**)をp.71～p.72に掲げる。

1 インバウンド観光産業に対する社会的認知の向上

ITOAが設立された当時(1971年)、オーストラリアへの外国人旅行者数は34万人程度であった。そのためインバウンド観光に対する社会的な認識は低く、その経済効果を理解する人々もほとんどいなかった。そのためITOAは、宣伝広告活動によりインバウンド観光産業の重要性とインバウンド・ツアー・オペレータの役割をアピールすることに努めた。広報活動に説得力を持たせるため、インバウンド観光の経済効果などを調査して客観的なデータを収集した。その上でシンポジウム、メディアリリース、パンフレット等を通じて調査結果を公表した。今日、豪政府から発表されている観光統計や観光経済調査の一部には、もともとITOAが始めたものも含まれている。こうした活動の結果、1983年、連邦政府スポーツ・レクリエーション・観光省は「日本人観光客1人あたりの経済効果は59トンの鉄鉱石、10トンの石炭、10トンの小麦、7トンのアルミナ輸出に相当する」との推計を発表し、国民に向けてインバウンド観光の経済的重要性をアピールした。

設立初期の頃、会員数を増やし政治的な発言力を得るため、こうした広報活動をITOAは特に重視した。また、ITOAは設立当初から政治活動(ロビー活動)に積極的であった。

2 対政府活動－要望

1971年の設立から1985年にAFTAから独立するまでのITOAは小規模な組織であったため、政府に対する要望を通じて組織目標を達成しようとした。その主なものは次のとおりである。

- 観光統計の整備
- ビザ政策の緩和(ビザ自由化)
- 無認可インバウンド・ツアー・オペレータの規制
- 旅行業免許制度の改善
- EMDG事業へのインバウンド観光事業の追加

このうちEMDG(輸出市場開発助成事業：Export Market Development Grants)とは、オーストラリア貿易局(連邦政府)が管轄する輸出企業助成制度である。この制度は中小企業による輸出市場開拓活動を資金面から援助することを目的としている。当初、インバウンド・ツアー・オペレータはこの制度の対象外であった。これに対しITOAは、インバウンド観光が外貨獲得の面からみて輸出と同義であると主張した。ITOAによる長年の要望の結果、インバウンド・ツアー・オペレータへの補助が認められ、例えば1998年度には観光事業者510社に対して2,500万ドルが助成された。観光政策以外の制度の中から活用可能なものを見つけ出し、積極的なロビー活動によって実現化していった点について、ITOA25年史は高く評価している。

3 対政府活動－反対

ITOAのロビー活動は、さまざまな要望を行う一方、一部の政策に対しては容赦ない反対運動を展開した。例えば次のようなものがある。

- ニュー・サウス・ウェールズ州の宿泊税(Bed Tax)導入案に反対してロビー活動を展開。廃案へ追い込む。
- EMDG事業からの観光産業除外措置(1985年)に対して反論。代替措置である観光海外宣伝事業(TOPS)を不十分な内容であるとして批判。
- 産業支援委員会(IAC)がオーストラリア観光委員会(ATC)への政府支出打ち切りを勧告(1989年)したが、これに対して反対運動を展開。
- 物品サービス税への反対。法案は成立(1998年)

したが、反対のロビー活動は継続。

このように反対のロビー活動は成功したり失敗したりである。反対運動の成否にかかわらずインバウンド観光業界の利益を守るための原則は堅持し、ロビー活動は継続していくという組織的な性格も読みとれる。

次に、観光に対するオーストラリアの政治家の発言について触れておく。

- 通産大臣フィリップ・リンチは「政府支援を得るためには観光産業の存在価値を証明すべき」と発言（1977年）。
- 1991年、ホープ首相は経済政策の中で観光にまったく触れず。産業大臣はITOAシンポジウムにおいて「自分が招待された理由がわからない」と発言。
- キーティング政権は、観光を「90年代経済の期待の星」と賞賛（1992年）。
- 野党党首ホーソンは「オーストラリアは日本人のベルボーイや靴磨きになることを望まない」と発言（1992年）。

観光に対して理解のある政治家もいれば、観光振興に否定的な見解を持つ政治家もいる。ITOAはロビー活動を通じて観光に理解のある政治家を支援し、理解のない政治家には反対キャンペーンを張っている。

4 対政府活動－協力

ITOAは政府と協力してさまざまなインバウンド観光振興の事業を推進してきた。ITOAの組織が拡大しインバウンド観光の経済的重要性を政府が認識した後においては、ITOAの方がむしろ主導的な役割を担う場合もある。

- 旅行観光産業アドバイザリー会議への参加
- 産業再生計画への参加
- 旅行補償基金に関する新しい信託証書に関する委員会への参加
- ビザ政策に関する検討委員会への参加
- ツアー・ガイド認定事業（Australian Guide Qualification Program）
- オージー・ホスト制度
- 海外市場開拓・海外宣伝活動

政府の主催する各種委員会への委員派遣のほか、ガイド認定事業ではITOAが事業実施主体となった。オージー・ホスト制度は、ITOAの提案を政府が採用するかたちで実現に至った。海外市場への宣伝活動は、最も初期の頃から行われてきた政府との共同事業である。

5 海外市場開拓・海外宣伝活動

ITOAが最初に行った海外ミッションは、1974年、オーストラリア観光委員会（ATC）とともに日本と香港へ派遣された。その後、世界各国に海外ミッションを数多く派遣している。ITOA単独、ITOAと政府の共同、ITOAと他の民間組織との共同など、ミッションの形態はさまざまである。

ITOAが海外ミッションを派遣する際に重視したのは、海外のホールセラーに対してITOAの存在を周知させることであった。ITOAの会員であるインバウンド・ツアー・オペレータの信用度を高めることが会員企業の利益であると同時に、オーストラリアへのインバウンド観光促進にもつながるからである。同時に、海外市場の調査も積極的に行い、外国人観光客の観光ニーズの把握に努めた。例えば日本人観光客の志向調査は1990年代に数多く行われている。

6 会員サービス

ITOAはインバウンド・ツアー・オペレータの業界団体であり、加盟会員企業数を増やすことはITOA存続のため重要視されてきた。会員企業に対するサービスとしては次のようなことが行われている。

- 会員企業の表彰制度。表彰を通じて旅行産業のステータス向上を図るため。
- 海外市場に関する情報提供。
- 会員向けシンポジウム・セミナーの開催。
- 支部の設置（南オーストラリア支部、南クイーンズランド支部、北クイーンズランド支部、ビクトリア・タスマニア支部、ニュー・サウス・ウェールズ支部）
- 会員向け割引電話料金制度。電話会社と交渉し、国際ファクシミリ料金の割引制度を開始。
- インバウンド観光信用照会機構（ITCRA）設立。取引先企業の信用情報を会員企業に提供する組織。

このほか、組織内に小委員会を設けて多くの課題について議論を行っている。**表1**はこれまでに設置された小委員会のテーマである。

表1　小委員会のテーマ

●会員制度・運営規則	●教育
●ATCとの協力関係	●日本市場
●保険	●アジア市場
●シンポジウム	●市場調査
●特別調査機関	●統計
●産業界の連携	●免許制度
●買い物	●倫理
●海外ミッション	●航空
●環境	●宿泊施設
●インバウンド・ツアー・オペレータ	
●ツアー・オペレータ	

3. 結論と考察

1 結論

民間の業界団体であるITOAの諸活動と、政府による観光政策との関連性についてまとめると、ITOAの発展段階に応じて次のように整理することができる。

- オーストラリアにおけるインバウンド観光産業の規模が小さく加盟企業数も少ない時代、ITOAは政府の支援を必要とした。そのため、政府に対する各種の要望を通じてインバウンド観光の振興を図った。
- インバウンド観光に対する社会的認知と政府の認識が高まり、参加企業も増えるとITOAは政府の政策立案をむしろリードするようになった。
- ITOAは設立以来一貫してインバウンド観光業界の圧力団体として積極的なロビー活動を展開した。その態度は政策毎に賛成、反対、協力とさまざまであるが、そのいずれもインバウンド観光の振興という原則的立場から発している。

以上より、オーストラリアのインバウンド観光産業の発展と官民の役割の変化をまとめると**表2**のとおりである。観光産業の発展とともにオーストラリア政府とITOAの関係が変化していった経過は、WTOレポートの一般論によく合致している。

2 考察

- ITOAのロビー活動

ITOA25年史からは、ITOAのロビー活動に対する積極性が読みとれて興味深い。政策毎に賛成、反対、協力とさまざまに態度を変えるクールさと、長年にわたり一貫した活動を続けるねばり強さを

表2　インバウンド観光産業の発展段階と官民協力関係の変遷

発展段階	政府の役割	ITOA と豪政府
第1段階 民間産業が未発達な段階	**政府主導の観光政策** 政策範囲は社会資本整備からホテル業・運輸業・旅行業・観光宣伝事業まで全範囲にわたる。	**民間から政府への依存度大** （1971～1985年） ITOAはまだ小規模組織で実質的な政策能力は不足していた。 政府に対して各種の要望（補助金・宿泊税反対）を行うとともに、共同による海外ミッション等を実施。
第2段階 民間セクターが観光分野へ本格的に参入する段階	**成長制御・民営化政策** 政府はホテル建設や旅行業者設立などの民間の過熱を適切に誘導する。 第1段階で行われた政策が民営化される。	**民間の主導性が徐々に拡大** （1986～1994年） ITOA は民間独自の海外ミッション・市場調査を実施。 市場調査の一部は後に観光調査公社（BTR）へ移管。 旅行業免許の問題で政府と意見調整したり、ビザなし渡航を政府に働きかけるなど、民間サイドの主導性が発揮され始める。 例えばITOA はスーパー・ホスト制度を実験的に開始。後にオージー・ホスト制度として政府が採用。
第3段階 政府の直接的関与が少なくなる段階	**規制緩和・消費者保護政策** 政府の役割は調整的なものに限定される。政府の観光関連予算も減少する。	**民間セクターの自律的発展** （1995～2000年） インバウンド観光信用照会機構、会員向け割引国際電話料金制度を設立。 オーストラリア・ガイド認定事業開始。

感じさせる。

● 我が国のインバウンド観光振興にむけて

オーストラリアのインバウンド観光の発展にインバウンド・ツアー・オペレータの業界団体であるITOAが多大な貢献をしてきたことは以上より明らかである。こうした業界団体は、外国の（例えば日本の）アウトバウンド・ツアー・オペレータにとってきわめて有益なビジネス・パートナーである。

我が国でも観光立国戦略が政策決定され、インバウンド観光の促進が国家的課題となっている。その際、我が国のインバウンド・ツアー・オペレータの実力が重要な鍵となる。もちろん既にわが国にもインバウンド・ツアー・オペレータは存在しているが、ITOAのように積極性と実行力を有している業界団体の有無が問題である。

現在までのところ、我が国ではアウトバウンド観光が主流である。旅行業界にとって日本人の海外旅行が主要な収入源であり、日本人の海外旅行に対応したツアー・オペレータの業界はすでに設立されている（社団法人 日本海外ツアー・オペレータ協会）。しかし、ITOAのようにインバウンド観光に対応した業界団体が存在しないことは、日本のインバウンド観光振興上の盲点ではないかと思われる。

また、オーストラリアでは外資系のインバウンド・ツアー・オペレータが古くから活動している。海外から観光客を誘致するためには、日本国内に数多くの外資系ツアー・オペレータを育成することも重要だと考えられる。

さらに、観光地に精通した地域密着型のツアー・オペレータが不足していることも課題である。大手旅行業者が型どおりのツアーを造成するだけでは十分に魅力的な観光体験を提供できない。地域の観光資源と楽しみ方に精通したツアー・オペレータが必要である。

以上から、インバウンド・ツアー・オペレータを育成するための補助事業、海外からの投資促進、外資系企業設立支援、地域に精通したオペレータの育成なども重要なインバウンド観光政策として位置づける必要があると考えられる。

【参考資料】

1）『World Tourism Organization, Towards New Forms of Public-Private Sector Partnership, 1996』
2）『ITOA-25Years Serving Inbound Tourism 1971-1996, Inbound Tourism Organization of Australia』
3）『Annual Report 1998-1999, Inbound Tourism Organization of Australia』

付表　オーストラリア／ITOA観光年表

年　次	世界情勢/社会情勢	オーストラリア連邦	ITOA
1971		オーストラリア観光委員会（ATC）は初めて日本ミッションを派遣した。	**オーストラリア外客ツアー・オペレータ協会（AITOA）設立。オーストラリア旅行業連合（AFTA）の一部門として。会員数10。ITOAの前身。**
1972		12月、ホイットラム労働党政権は連邦政府内に観光レクリエーション省を設置。	
1973	第１次石油ショック。 イギリスがEC加盟。		
1974		インバウンド観光客数は、74年533万人、75年51.6万人、76年53.2万人と低迷。 この頃、旅行業者の倒産相次ぎ、旅行業法案が検討される。	**オーストラリア全国旅行協会とともにNSW州の宿泊税法案に反対するためのロビー活動を展開。 連邦政府に対しATC 廃止反対のロビー活動。 ITOAの初ミッションが香港と日本に派遣された。 当時の訪豪日本人数は約2.4万人。**
1975	世界観光機関(WTO)設立。	11月、政権交代によりフレーザー保守党政権が成立。12月観光レクリエーション省を廃止。観光政策は産業商務省観光産業部に引き継がれた。 ワーキング・ホリデー制度を英国と締結。	**NSW 州の宿泊税は廃案となる。**
1976		12月、連邦議会はオーストラリア常設観光委員会と観光調査委員会を招集。	
1977		ワーキング・ホリデー制度をカナダと締結。 観光に理解のあるフィリップ・リンチが産業商業大臣に就任。	**会員数は5まで減少。**
1978		下院観光委員会は観光産業の重要性に言及。 観光産業をEMDG（輸出市場開発基金事業）対象に追加。	**オーストラリア・インバウンド観光機構（ITOA）に名称変更。会員数17。 シドニーにてITOA主催の初シンポジウム開催。**
1979	第2次石油ショック。		
1980		ワーキング・ホリデー制度を日本と締結。	**旅行産業のステータス向上を目指して会員表彰制度（ITOA賞）が開始される。 インバウンド産業の経済効果調査を実施。**
1981		ワーキング・ホリデー制度をオランダと締結。	**ITOA海外委員がアジア・日本との連携強化を提言。**
1982		オーストラリア観光訓練局設立。	**NSW州、VIC州、WA州の観光省がITOAに加盟。**
1983		3月、ホーク労働党政権はスポーツ・レクリエーション・観光省を設置。	**ITOA議長ビル・キングが独立を示唆。**
1985	日本はオーストラリアに対する最大の外国投資国となる。投資は観光と不動産に集中。	ワーキング・ホリデー制度をアイルランドと締結 観光産業がEMDGから除外される。 連邦観光省はTOPS（観光海外宣伝事業）を開始。	**ITOAはAFTAから独立。会員数114。 EMDG除外を受け「政府なしでも観光産業は成長する」とのコメントを発表。TOPSに対して不満を表明。 業界関係者とのクリケット大会を開始。後には観光相官僚も参加。**
1986			**ITOA日本小委員会設立。日本人行者数は14.6万人。 日本に調査ミッションを派遣。 組織名を変更。**
1987	テンミリオン計画（日本）	7月、ホーク政権は芸術・スポーツ・レクリエーション・環境・観光・領土省を再編設置。 TOPS廃止される。 連邦政府のシンクタンクとして観光調査公社（BTR）が設立される。 87～88年、各州で旅行業法成立。	**1980年初頭より、インバウンド・ツアー・オペレータに対する許認可問題を政府と議論しはじめる。 1980年代後半より、主要市場国からのビザなし渡航を政府に働きかける。**
1988		1988年度、BTRの推計によると国際観光は豪最大の外貨獲得産業となる。観光62億ドル、羊毛59億ドル等。	

中東紛争による国際観光への影響（燃料価格/チャーター便の禁止/通貨調整）

同省は、日本人観光客1人あたりの経済効果は59トンの鉄鉱石、10トンの石炭の輸出に相当すると発表。

付表　オーストラリア／ITOA観光年表（つづき）

年　次	世界情勢/社会情勢	オーストラリア連邦	ITOA
1989		5月、ホーク政権は芸術・観光・領土省を設置。 産業支援委員会（IAC）はATCへの政府支出カットを提言。 パイロットのストライキによりインバウンド観光客数が2～3割減少。地域経済にも打撃となり、観光産業の重要性が認識された。	**産業支援委員会（IAC）の提言に対してロビー活動を展開、オーストラリア観光委員会（ATC）への政府支出は継続となった。**
1990			**ITOAは政府の産業再生計画に参加。 国際航空政策と観光統計整備についてロビー活動展開。 ITOAが民間会社に外注していたインバウンド・オペレータ調査がBTRへ移管、その後ABSへ。**
1991		首相ボブ・ホープは経済政策の中で観光に言及せず。	**ITOAツアー・ガイド認定事業開始。**
1992		6月、観光省は「国家観光戦略」を発表。連邦政府として初の統一観光政策。 12月、キーティング労働党政権は観光省を設置し、観光大臣を閣内大臣に格上げ。「観光は90年代経済の希望の星」とコメント。	**ITOAは「スーパー・ホスト」制度を実験的に開始。翌年、「オージー・ホスト」として制度化される。野党党首は「オーストラリアは日本人のホテルやベルボーイや靴磨きになることを望まない」と発言。ITOAはじめインバウンド観光業界は反発。**
1993		連邦政府は観光予報庁を設立。 EMDG事業へのインバウンド・ツアー・オペレータ参加が認められる。 **「オージー・ホスト」制度開始される。**	**ホールセラー信用調査を開始。 インバウンド・ツアー・オペレータのための保険開発に着手。 ABSとともにインバウンド・ツアー・オペレータの経済的貢献度調査に着手。**
1994		EMDG事業へのインバウンド・ツアー・オペレータ参加基準が緩和される。	
1995		ワーキング・ホリデー制度を韓国と締結。	**インバウンド観光信用照会機構（ITCRA）を設立。 会員向け割引電話料金制度を開始。**
1996		ワーキング・ホリデー制度をマルタと締結。 3月、産業・科学・観光省を設置。 全ての旅行事業者にEMDG事業が適用となる。	**連邦および州政府に対して無認可オペレータを規制するように要望。 オーストラリア・ガイド認定事業開始。**
1998		ハワード政権はスポーツ・観光省を設置。	**物品サービス税反対のロビー活動行うも、法案は可決。**
2000		シドニー・オリンピック。	**オーストラリア観光輸出機構（ATEC）設立。前身はITOA。**