

## 〈論説〉

# 日中台三地域の観光行政体制の比較<sup>1</sup>

林 涛

### はじめに

2018年3月、中国政府は今までの中央観光行政機関である「国家旅游局」を廃止し、観光分野の官庁を「文化部」と統合させ、「文化と旅游部」を立ち上げると発表した。このニュースに多くの中国国民が驚くと共に納得もした。長い間、文化は観光の魂であり、文化発展の土台の一つと言われてきた。中国政府は今後一層観光事業を促進する強い決意を見せる一大変更ともいえるだろう。

一方、日本は2003年の「観光立国」政策を掲げてから、2020年の東京オリンピックに向けて、観光促進、特にインバウンド誘致に力を注いできた。2006年時点で、来訪の外国人観光客数が人口わずか40万人のマカオにも負けていた「観光後進国」の日本だが<sup>2</sup>、イメージを一新するような勢いで観光産業の発展に努力してきた。

また、台湾は人口2400万人程度だが、観光業に関しては、東アジアでは無視できない一大勢力を形成している。歴史などの理由から、日本と非常に友好的な関係を築き上げている。日本政府観光局の発表統計によると、2018年の訪日台湾人は4,757,258人であった<sup>3</sup>。これは毎年五人に一人が日本に旅行しているという驚異的な計算になるのである。長年の発展の結

果、台湾はアジアの中では、マレーシアと同じように頻繁に海外旅行をするような「観光先進地域」になっている。

本稿は日中台三地域の観光行政体制に着目し、比較の角度から、観光行政の変遷、中央観光行政機関の職能、部署配置などの違いから三者の観光事業への態度を明らかにする目的である。地理的に近い三者だが、その観光行政の比較は管見の限り、ほとんど行われていない現状である。本稿はこの分野の空白を埋める資料として、提供したい所存である。

## 1 中国観光管理行政体制の変遷と特徴

表1 中国観光管理行政体制の変遷（筆者作成<sup>4</sup>）

年月	管理部門の名称	管轄	主な取り組み、出来事
1949-1964	該当なし	国務院関連部門 (明確ではない)	政治接待色の国際旅行のみで、外事活動の一環である。業務実施は中国国際旅行社と華僑旅行服務社に一任している。
1964/7/22-1965	中国旅行遊覧事業管理局成立	外交部	実際人員は中国国際旅行社のまま。業務は政治接待色の国際旅行のみである。
1966-1970	中国旅行遊覧事業管理局	外交部	文化大革命開始により、旅行業務が停止に追い込まれる。
1970/8-1978	中国旅行遊覧事業管理局	外交部	1970年8月、外交部は「關於旅游工作体制改革の意見」を提出する。旅行遊覧事業管理局は管理部門で、中国国際旅行社は実施部門であると強調する。政治色の外交接待から経済利益を考え始めた。外賓のために、数々の中小「飯店」を作る。
1978-1982	中国旅行遊覧事業管理局	外交部から国務院直轄に移転	改革開放により、旅行業の経済機能が重視されるようになる。オープン早々で、施設人材などは需要に追い付いていない。1978年3月、外交部の「關於發展旅游事業的請示報告」が許可され、旅行遊覧事業管理局は国務院直轄に変更される。各省市は旅游局を作る。

日中台三地域の観光行政体制の比較（林）

1982	国家旅游局に改名	国務院直轄	一連の旅行管理体制を形成し始める。旅游局と中国国際旅行社は業務を分立する（政治と経済の分立）。
1982-1988	国家旅游局	国務院直轄	1983年、一部住民に限り海外観光を解禁する。香港、マカオへの親族訪問のみ。 1985年、初の旅行業法律「旅行社管理暫行条例」を発表する。今までの国際旅行社、中国旅行社、青年旅行社三社独占状態からの自由化。数多くの旅行社が誕生する。 1986年、旅行業は初めて全国の経済発展企画に組み込まれる。 1987年、初めての「国境観光」として、北朝鮮への日帰り観光が実施される。
1989-1991	国家旅游局	国務院直轄	「天安門事件」の影響により、外国人観光客は激減する。需要の大幅減で旅行業は初めて飽和状態となる。旅行業界の乱立した悪競争を改善するために、国家旅游局は「關於加強旅游行業管理若干問題請求的通知」を発表。中央と地方旅游局の連携強化を高める。ホテルの最低価格の規定などを発表する。
1992-1996	国家旅游局	国務院直轄	1994年3月、国務院は「国家旅游局職能配置、内設機構和人員編成法案」を発表し、旅行管理体制の改革を行う。 1996年10月、「旅行社管理条例」を発表する。既存の一類二類の分け方を廃棄し、国際観光と国内観光の国際通用基準を起用する。
1997-2000	国家旅游局	国務院直轄	1997年、「中国人私費海外旅行管理に関する暫定条例」法律実施、私費団体観光が初めて実施される。 1998年の中央経済工作会议で、旅行業を新しい成長業種に指定する。人員を半減し、旅行関連の外貨取り扱い、旅行計画、旅行価格の管理などの職能をやめる。国家旅游局とその直轄企業の分立改革を行う。 2000年、中国人の訪日観光が解禁される。

2001-2017	国家旅游局	国务院直轄	2001年、世界貿易機関（WTO）への加盟、観光産業が大きく変わる。 2004年、欧州29カ国は観光目的地へ。 2008年、米国が観光目的地となる。台湾への団体観光実施を開始する。 2011年、台湾への個人観光実施を開始。
2018/3	文化部と合併して、文化と旅游部に改組	国务院直轄	「局」を「部」（日本の省）に昇格する。旅行業を単に経済産業とする方針を見直し、今後文化産業としてみなす。文化観光を促進して、中国の「ソフトパワー」を高める方針である <sup>5</sup> 。

上記リストにあるのが中央観光行政機関の変遷だが、地方における観光行政機関は基本的に中央と同じである。2018年改組前は中央の「国家旅游局」に対して、「北京市旅游局」、「福建省旅游局」などの省レベルの行政機関がある。また更に、「省」の下には「市」、「市」の下には「区」レベルの行政機関がある。例えば、「福建省廈門市思明区旅游局」のように表記されていた。その運営設置も基本的に中央と一致する形である。2018年改組後は、次第に「福建省文化と旅游庁」、「福建省廈門市文化と旅游局」、「福建省廈門市思明区文化と旅游局」のような表記になった。

2019年10月1日に中華人民共和国は建国70周年を迎える。70年間の変遷をまとめると、凡そ以下のような特徴がある。

- ①中国社会がオープンになるにつれて、中国の観光産業は本来あるべき姿を取り戻している。建国早々から文化大革命が終わるまでの長い期間、中国はイデオロギーの闘争を中心とする政治社会であったので、観光はあくまでも政治外交の延長線上にある事業であった。外国要人、一部の華僑を接待する「インバウンド」受け入れのみが機能を果たした。国内も政治闘争で経済建設が停止状態にあった。国民の生活が困窮していたため、国内観光の余裕もなかった。長い間、観光は一つの産業として成り立たない時代を経験してきた。改革開放後、中国は経済建設への方向転換をしはじめた。観光産業も次第に経済発展の

重要な原動力となってきた。

- ②中国政府は常に観光を重要な位置付けとしてきた。改革開放の前の中国は、本当の意味での観光産業が存在しないものの、外事活動の一環として、外交部の配下に置いた。観光産業が成立しはじめると、「部省」までにならないが、国务院直轄の「局」として中国政府に重要視されてきた。
- ③2018年の「局」から「部」への改組は、さらに観光産業の「格式」を挙げた出来事と言えるだろう。また、「文化部」との合併は、今まで経済産業の構成部分をこれから文化産業の一部であると見直した決意が強い変更である。2019年8月時点で中国の世界遺産登録件数は55件に上り、イタリアと並んで、ランキング1位を獲得している<sup>6</sup>。GDPも世界2位となり、中国は観光大国を観光強国への道の意気込みを見せている。また、観光産業と文化産業の統合を通して、文化観光の深掘り作業を行い、外国との文化交流で中国の「ソフトパワー」の形成に力を入れる姿勢が伺える。

## 2 文化と旅游部へ改組した後の職能の変化

中国国家旅游局駐大阪代表処のホームページは2019年8月時点でまだ更新されておらず、改組前の職能に関してのみを記載している<sup>7</sup>。そこで筆者は2018年3月文化と旅游部への改組前と後の職能に関しての説明を比較してみた。改組後の職能に関しての説明は文化と旅游部のHPを参考にした<sup>8</sup>。

表2 国家旅游局時期と文化と旅游部へ改組後の職能比較（筆者作成）

中国国家旅游局の職能	文化と旅游部の職能（観光関連部分）
観光業を発展させるための国内外の投資とプロジェクトを管理する	観光法律、政策の制定
観光業の体制改革の実施	文化事業と観光事業の融合を促進する

観光資源の調査、開発、利用	無形文化財の保護、伝承、普及
旅行会社、対外観光ホテルに対する資格審査、監督	
国際観光戦略の制定。諸外国及び国際観光組織との協議。海外事務所の設置。中国国内の外国事務所の設置審査、許可	観光産業の対香港、台湾、マカオの交流と協力、諸外国との協議、観光をブランドとして海外への輸出の促進
観光人材の育成	
観光関連の法律、市場価格の管理。外貨収入支出の監督	観光産業の運営に関しての監督、観光産業信用システムの建設、違法行為の取締
観光交通安全の確保、緊急支援を組織する	
観光統計、情報を発表する	観光関連の公共サービスの提供
その他、国务院からの指示を実施する	その他、中国共産党及び国务院からの指示を実施する
	観光産業の技術向上、情報化、基準化建設
	国家文物局の統括

文化と旅游部への改組以来、職能に関して、似たような項目は左右対照にしている。凡そ以下のような変更点が見られる。

- ①旅行会社、ホテルへの監督、観光交通安全の確保、緊急支援などの「ミクロ」の具体的な内容は触れなくなった。代わりに、文化との統合などの「マクロ」的な内容が多くなった。観光産業内の実務的な内容は今まで通りに行うが、ここでは敢えて強調しないようにしている。
- ②左の「観光業の体制改革」は右の具体的改革内容が分かる「文化産業との統合改革」と変わった。「文化産業との融合促進」は表に一度しか記入していないが、実際原文の中では4回も登場している。如何に文化産業化を重要視しているのかが読み取れる。文化に関しての項目について、例えば、「無形文化財」「国家文物局」などに関しては逆に具体的な内容で表している。
- ③観光の対外交流、対外アピールに関する内容が多く盛り込まれた。こ

れも②番と同じ、観光産業を今後、文化事業の一環として見直し、中国の国際社会に向けてのソフトパワーの形成に、観光産業は非常に有力な手段だと認識してきたことである。

また、文化と旅游部のHPによると、現在の行政体制は以下の通りになっている。人員配置に関しては定員514名、役員凡そ50名で、故宮博物院館長と国家文物局局长も入っている。下に①弁公庁②政策法規司（司は課に相当する）③人事司④財務司⑤芸術司⑥公共服務司⑦科学技術教育司⑧無形文化財司⑨産業発展司⑩資源開発司⑪市場管理司⑫文化市場総合執法監督局⑬国際交流と合作局が設けられている。

### 3 日本の観光行政管理体制の変遷

表3 日本の観光行政管理体制の変遷（筆者作成<sup>9)</sup>）

年月	管理部門の名称	管轄	主な取り組み、出来事
1930-1942	国際観光局	鉄道省	初めての中央観光行政機関誕生。鉄道省の外局として設置。台湾、朝鮮、満州への植民地観光を盛んに行う。 1935年、戦争のため、列車は貨物運搬を優先とし、徒歩旅行、ハイキング旅行を心身鍛錬目的の「国策旅行」として実施する。
1942-1945	なし	なし	戦争により中止される。
1946-1949	観光課	運輸省鉄道局事務局	買い出し、復員、引き揚げなどによる列車の混乱が続いている。経済も観光できる状況ではない。
1949/6/1	観光部	運輸省大臣官房	観光の復活。 1949年、戦後初の旅客列車の高速運転が再開される。

1955/8/10	観光局	運輸省大臣官房	<p>神武景気、団体旅行ブーム、スキー場開発ブーム。</p> <p>1956年、観光事業振興5か年計画（観光地域や観光ルートの設定）。</p> <p>1961年、「観光団体専用列車」が登場する。</p> <p>1963年、観光基本法が採択される。</p> <p>1964年、東京五輪開催、新幹線開通、海外旅行の自由化。</p>
1968/6/15	観光部	運輸省大臣官房	<p>1970年、ジャンボジェットが就航する。</p> <p>1969年、新全国総合開発計画（観光レクリエーション記述）が行われる。</p> <p>1970年、大阪万博の開催。</p> <p>1977年、外貨持ち込み枠を撤廃する。</p> <p>1978年、新東京国際空港の開港。</p>
1984/7/1	観光部	国際運輸・観光局	<p>交通機関別の組織から政策を中心とした行政ニーズに対応した組織への改編を行う。</p> <p>1985年、プラザ合意（円高時代の始まり）</p> <p>1990年、海外渡航者数が1000万人を突破する。</p>
1991/7/1	観光部	運輸政策局	<p>バブル経済崩壊、観光の多様化、複合化、個性化の動きが見られる。</p> <p>1992年、「グリーン・ツーリズム」を提唱する。世界遺産条約へ参加する。</p> <p>1994年、関西国際空港の開港。1995年、海外渡航者数が1500万人を突破する。</p> <p>2000年、「新ウェルカムプラン21」が発表される。</p>
2001/1/6	観光部	国土交通省の下の総合政策局に所属	<p>2001年、東京ディズニーリゾート、大阪USJが開園。</p> <p>2002年、観光カリスマ百選が行われる。</p> <p>2003年、「ビジット・ジャパン・キャンペーン」、訪日外国人倍増計画を発表する。</p>
2004/7/1	総合観光政策審議官（局長級）	国土交通省大臣官房	<p>2005年、愛知万博を開催する。2006年、観光立国推進法を採決する。</p>



2008/4/25	観光庁	国土交通省	自ら特別命令を発することができる、府省に対して一定の独立性を有している外局として設置される。 2015年、旅行収支は53年ぶりに黒字転換、訪日観光者数と日本人海外旅行者数は45年ぶりに逆転する。 2016年、「明日の日本を支える観光ビジョン」が発表。
-----------	-----	-------	---

上記リストにあるのが中央観光行政機関の変遷だが、地方に関しては、国土交通省の地方運輸局の中の観光部として置かれる。また各都道府県には、「商工、経済振興」関連の部局の一つの課として観光行政に取り組むことが多い。しかし、近年観光が重要視されるなか、「文化＋観光」と文化政策と一体的に取り組もうとする静岡県、鳥取県や、新たに「文化＋観光＋スポーツ」が一体となった体制（文化観光スポーツ部）でスタートした沖縄県の例も現れた<sup>10</sup>。中国の「文化と旅游部」改組と同じ発想だと認識している。

日本の観光行政の変遷から、凡そ以下のような特徴が読み取れる。

- ①日本の観光行政は鉄道の歴史と切り離せない一面がある。初めての中央観光行政機関も鉄道省の一外局として誕生した歴史的経緯がある。中央観光行政機関ではないが、1924年に日本旅行文化協会が立ち上げられた。その会長も前南満鉄道総裁の野村龍太郎が選出された<sup>11</sup>。この鉄道との深い関係は、のちの運輸省、現在の国土交通省管轄の現状に影響している。この現象は日本国内に止まらず、当時日本の植民地にあたる台湾でも、初めての観光行政機関は台湾縦貫鉄道の観光課であった。日本の観光行政の組織を変えてきたが、鉄道などの運輸との上下関係はそのまま継承されてきた。
- ②日本の観光行政は常に府省の中の一つの課（部）として存在している。これは観光政策の多岐にわたる性質で、違う部署との協力作業が常に要求されてきたためである。しかし、観光産業はつい最近まで日

本政府にそれほど重視されていなかったことの現れでもあるといえるだろう。

#### 4 日本観光庁設置と職能

観光庁設置前の観光行政体制は、国土交通省の総合観光政策審議官の下、観光政策課、観光経済課、国際観光課、観光地域振興課、観光資源課、観光事業課の6課が配置され、予算定員は79名であった<sup>12</sup>。

2003年、当時の小泉首相の提唱により、ビジット・ジャパン・キャンペーンで外国人観光客を倍増する目的の予算が付くなど、日本政府の観光政策に注目が集まるようになった。2006年12月に観光立国推進基本法が成立し、これを受けて2007年6月末に観光立国推進基本計画が閣議決定された。そして、2007年末に観光庁の設立が認められることになった<sup>13</sup>。外局として新たに組織ができるのは金融庁以来8年ぶりである。

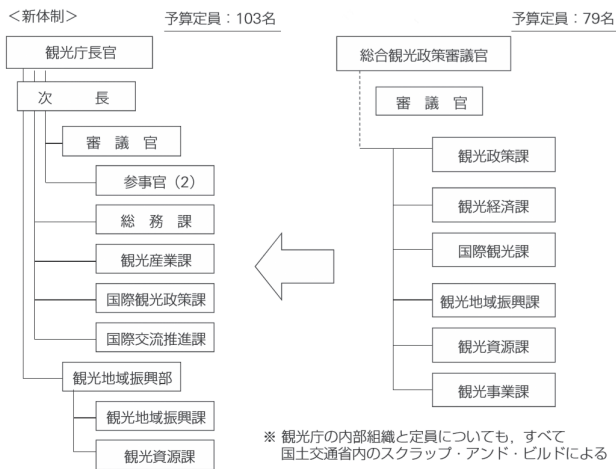


図1 観光庁設置後の組織図（出所：運輸総合研究所<sup>14</sup>）

観光庁設置ときに策定された「観光庁のビジョン」によると、観光庁の

理念は「観光立国の実現」を通じて、日本経済社会の活性化、活力に満ちた地域社会の実現の促進、国際相互理解の増進や国際平和の実現、健康で文化的な生活の実現などに貢献することである。具体的な目標として、以下の通り、「住んでよし、訪ねてよしの国づくり」に取り組む。①日本の魅力を内外に発信する。②国内外の交流人口を拡大し、日本や地域を元気にする。③地域の自立的な観光地づくりを応援する。④観光関連産業を活性化する。⑤すべての人が旅行しやすい環境を整備する<sup>15</sup>。

観光庁現在の各部署の具体的な職能に関しては、下記図2を参照。

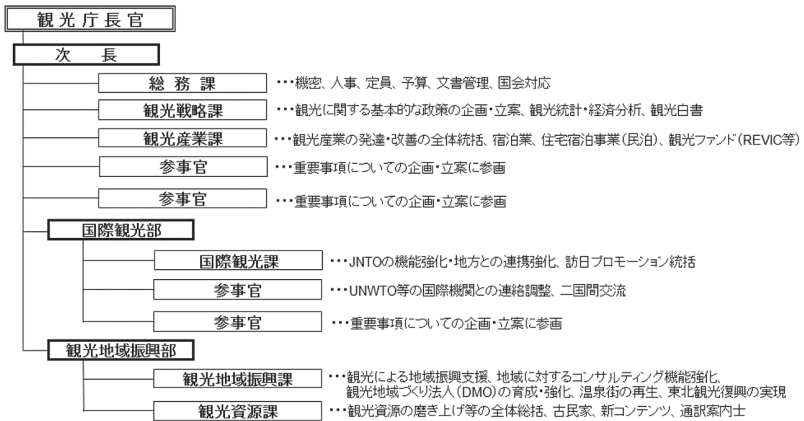


図2 観光庁各部署の職能（出所：観光庁 HP）

日本の観光庁の職能について、凡そ以下のような特徴がみられる。

- ①観光産業に関しての実務的な内容が多い。「古民家の再生」、「通訳案内士の育成」などとても細かく書いてある。
- ②観光庁設置当初の組織図と比較すれば、国際観光はかつての課から部へと「格式」があげられたことがわかる。これは国際観光、特にインバウンド誘致の重要性が徐々に政府に認識された結果といえるだろう。
- ③常に地域振興を念頭に置いて、観光政策を策定していることがわかる。

## 5 台湾の観光行政管理体制の変遷

表4 台湾の観光行政管理体制の変遷（筆者作成<sup>16</sup>）

年月	管理部門の名称	管轄	主な取り組み、出来事
1937/9	観光係	台湾総督府 交通局鉄道 部運輸課	日本の植民地支配の成果を日本人と外国人に見せることと、鉄道の乗客収入を増やすことが主たる目的である。観光係の業務は①観光資源の調査②観光施設の統制及び助長③観光宣伝④観光旅客の接遇である <sup>17</sup> 。 1937年に交通局は「台湾遊覧券」を発売する。
1937- 1940	観光係	台湾総督府 交通局鉄道 部運輸課	戦時中の「観光報国」政策を開始する。旅は「心身鍛錬」の手段とみられ、「国土愛護」観念を養う国民運動を行う。
1940	観光係	台湾総督府 交通局鉄道 部運輸課	運輸課の下に「鉄道旅館に関する事務」を増設する。「ジャパン・ツーリスト・ビューロー台湾支社」は「大東亜共栄圏」建設により、東亜旅行社と改名。
1941- 1945	旅行係	台湾総督府 交通局鉄道 部運輸課	1941年に「観光係」を廃止する。すべての業務は旅行係へ移行する。「観光旅客の接遇」業務を廃止する。戦時体制で観光を自粛すべき事業となる。内地と同じように「不急の旅行は制限せよ」となり、観光業は停滞する。
1945- 1951	なし	なし	財団法人台湾旅行社が誕生し、東亜旅行社の業務を受け継ぐ。戦後の経済復旧を専念したため、観光業は停滞状態である。
1956	台湾省観光事業委員会	台湾省政府	観光事業の準備組織である。業務内容は観光法律、観光計画を策定することである。1956年11月、台湾観光協会が設立。
1960	観光事業小組	交通部	米国安全分署の提案を受け、外国人来台の便宜を図るために、以下のメンバーで設立する：交通部、財政部、台湾省政府交通処、台湾省観光事業委員会、台湾観光協会、米国安全分署、米援運用委員会。 1961年、「観光中華民国年」、米国支援金を受け、国際宣伝を強化する。

日中台三地域の観光行政体制の比較（林）

1966	観光事業委員会	交通部	<p>米国支援金計画停止する。</p> <p>1967年、国際観光年と定める。日本人観光客が初めて米国人を超える。「観光事業の発展を強化する方案要領」が成立する。</p> <p>1969年、交通部管轄の国営企業「中華観光開発公司」が設立。</p>
1971	観光事業局	交通部	<p>交通部観光事業委員会と台湾省観光事業管理局の合併により誕生する。台北市建設局の下に観光課を設置する。</p> <p>1972年、「国家公園法」、「交通部観光局組織条例」が施行される。日台断交により、日本人観光客が減少する。それを改善するために、日本のメディア、観光業者向けに、台湾観光の安全性をアピールする。</p>
1973	交通部観光局	交通部	<p>旅行社新設の申込を一年間停止する。1977年に「観光旅館業管理規則」を実施する。</p> <p>1978年から毎年旧暦1月15日の元宵節を観光節へ。</p> <p>1979年、海外旅行が自由化となる。中正国際空港開港。「風景特定区管理規則」発表される。</p>
1984	交通部観光局	交通部	<p>国家公園第1号の墾丁国家公園が成立する。</p>
1987	交通部観光局	交通部	<p>戒厳令解除、中国大陆への親族訪問観光を始める。</p>
1990–2000	交通部観光局	交通部	<p>台湾ドル高、物価上昇により、訪台観光客の成長が緩くなる。</p> <p>1994年、20数か国に対して、ノービザ観光政策を始める。</p> <p>1998年、隔週休二日制が始まる。</p>
2000–2007	交通部観光局	交通部	<p>「21世紀台湾発展観光新戦略」を打ち出し、台湾を「観光の島」とするプロジェクトを起動させる。</p> <p>2001年、「国内旅游発展方案」を制定し、週休二日制が実施開始される。</p> <p>2002年、「挑戦2008：国家発展重点計画」を発表し、観光客倍増計画を目標とする。2003年、「2008年までに訪台観光客を500万人まで増やす」目標を発表する。SARSの影響で訪台観光客24%の大幅減。</p>

2008-2019	交通部観光局	交通部	2008年に、中国大陸観光客の訪台を解禁する。 2010年に、来台観光客数は500万人、海外旅行客数は900万人を突破する。 2011年に、中国大陸観光客の個人旅行を解禁する。 2016年民進党政権誕生の時と2019年台湾総統選前、北京政府の方針で訪台観光客が大幅減となる。その対策として、2016年に東南アジアからの観光客を重点的に誘致する「新南向政策」、さらに2019年に「国民旅行拡大計画」での補助金制度を実施する。
近い将来	観光署	交通と建設部	2018年5月に「行政院組織改造草案」が閣議決定される。観光局は観光署に昇格することが決まる。交通部も交通と建設部に改組される予定である。

一つ補足で申し上げたいが、1937年の「観光係」の設立以前、実際内地の日本人向けの台湾観光が盛んに行われていた。台湾総督府鉄道部は1908年、1912年にそれぞれ『台湾鉄道名所案内』、『台湾鉄道案内』という台湾旅行案内書を発行した。その後、『鉄道旅行案内』及び『台湾鉄道旅行案内』という書名で、不定期ながら内容を改定して、1942年まで継続させた。半官半民の組織「ジャパン・ツーリスト・ビューロー台湾支社」も実際の旅行業務に携わっていた。また、民間レベルでも観光事業の出来事が言及されるべきである。そのため、1927年に台湾日日新報社主催の「台湾八景」の民間投票が行われた<sup>18</sup>。また、正式な観光行政ができる前、特に1920年代、台湾原住民を含む台湾人向けの日本の国力顕示目的の「啓発観光」、「威嚇観光」が頻繁に実施された。

台湾の観光行政の変遷から、凡そ以下のような特徴が読み取れる。

- ①最初の中央観光行政は、日本の植民地支配下で設置されたので、日本内地の行政系統をそのまま反映させた。そのため、日本と同じように、モノを運ぶことを業務とする鉄道部の下に置かれた。戦後国民党政権の時期でも、交通部の下に配置させたが、建設関係の部署との親密な関係があることは日本との違いである。植民地時代の台湾観光業は日本（内地）の国威顕示目的で、台湾住民のためではないという事

実がある。

- ②戦後初期の台湾観光産業は、アメリカの存在がないと語ることができない。朝鮮戦争勃発後、アメリカ駐留兵の訪台観光は台湾現代観光産業の誕生を促した。また、50年代から、アメリカの支援金計画で台湾の観光業は新しい出発となった。60年代の台湾観光行政の設置には、アメリカが組織的に関与していたことも、通常は考えられないことである。また、1980年代になると、今度は日本からの慰安旅行（買春ツアーが多く含まれる）の波が押し寄せてきた。台湾の観光行政及び観光政策において、アメリカと日本からの影響力が非常に大きいことが分かる。
- ③観光局は観光署への昇格も、台湾政府の観光産業に対する重要視の現れである。しかし、日本と同じ、まだ観光行政は一つ重要な部（或いは部相当の行政組織）にはなっていない。

## 6 台湾の観光行政の組織と職能

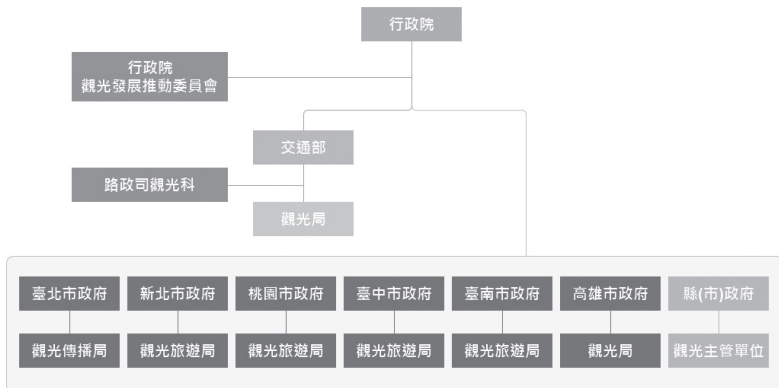


図3 台湾中央と地方の観光行政組織図（出所：台湾交通部観光局 HP）

▶ 機關概況

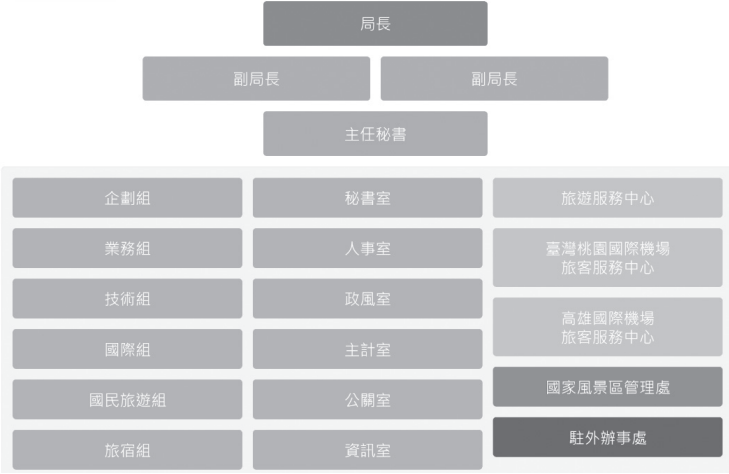


図4 台湾観光局内部組織図（出所：台湾交通部観光局 HP）

台湾観光局 HP によると、台湾観光行政人員235名で、人口比で日本の100名ほどより人員上力を入れているように見える。図3で編集したとおり、台湾の地方観光行政の名称は統一されていない。観光事業だけを一つの行政機関（観光旅遊局）にするケースと違う職能の部署と一緒にするケース（観光伝播局など）と両方ある。内部組織図から見れば、桃園空港、高雄空港の旅客サービスセンターまで細かく分類されている。中国文化と旅游部の無形文化財部署設置に対照して、台湾観光庁の下に国家風景区管理処という実務的部署がある。日本観光庁の海外駐在所は基本的にインバウンド誘致宣伝機能のJNTO（通称国家観光局）に任せているのに対して、台湾観光局の下に「駐外弁事所」がある。

台湾観光局 HP によると、台湾観光局の職能は以下のとおりである。

- ①観光事業の企画、実施。
- ②台湾域内の観光活動をサポートすること。
- ③観光事業への民間からの投資を指導及び奨励すること。



- ④ホテル旅館、観光産業の従事者への免許許可と管理すること。
- ⑤観光産業の人材の育成と管理すること。
- ⑥自然の観光資源、文化観光資源の調査、企画すること。
- ⑦古跡、観光名所、風景特定区の開発、維持管理。
- ⑧ホテル旅館内設備の検査。
- ⑨地方観光事業及び観光団体への指導、監督すること。
- ⑩国際観光組織及び国際観光の協力、連携。
- ⑪観光市場の調査研究。
- ⑫内外への観光宣伝。
- ⑬観光関連のほかの事業。

台湾の観光局の職能について、日本と同じ、実務的な内容が多く含まれている。ホテル旅館内の設備の検査まで、観光関連のことなら、細かい雑務まで行うように見受けられる。全体的に非常に観光産業を特化した職能である。外部、他の部署との連携（例えば、日本のような地域振興、地域連携）に関しては言及していない。

## まとめ

以上、日中台三地域の観光行政機関、特に中央行政機関の変遷、行政機関の職能を観光産業の歴史背景において、それぞれの特徴を明らかにした。三地域の観光産業の発展形式は違うので、比較できない部分もあると思うが、以下の内容で比べてみた。

- ①三者の観光行政機関の変遷から見れば、観光事業はますます重視されていくことがわかる。21世紀は観光の時代とも言われているように、これからのGDPの内訳をみてみると、工業や農業などの生産事業の割合が減っていくなか、観光をはじめとするサービス業の比重が大きくなるだろうと考える。観光業の地位上昇に関して、三者政府の共通

認識である。

②長い間、閉鎖的政治社会である中国では、観光は外交部の下に、外事活動の一環として、中国人のメンツ文化の実現手段として使われてきた。改革開放後、観光産業はようやく経済産業の一つとして、活力を取り戻してきた。一方、日本の観光行政は鉄道開拓からの発端の歴史的経緯があるので、現在も国土交通省の下に置かれるような現状である。せっかく観光重視に移行されたが、未だに「観光」と「交通」の関係を見直していないままである。「観光」という目的を実現するために「交通」という手段が必要である。日本もそろそろ「荷物の運搬のついでに観光客も載せてやる」という古い認識から卒業して、思い切って「観光」を「国土交通省」と同じ地位に挙げてもいいと考えられる。台湾観光局は同じ交通部の下に置かれているが、かつての日本と比べたら、観光への重視度が高い。

③三者の中央観光行政機関の格式から見れば、三地域の観光発展の段階の違いが分かる。かつてアジアの中の観光後進国の日本だが、2020年東京オリンピックに向けて、大いに後れを取り戻しつつある。観光を一つの経済産業としている現段階では、より実務的な内容をカバーすることがふさわしい。中国の観光事業は次の段階に来ている。観光について、今までの経済産業としての認識を変え、本格的に文化産業として営んでいこうという決意が感じられる。しかし、今後、単に形を無理やり次の段階に持ってきたかどうか、まだ判断を下す時間が必要である。また、中国政府が現在提唱している観光と文化の統合で、「中華のソフトパワー」の形成に努めることに関しては、受ける側の立場によって、違う解釈となる可能性がある。「孔子学院」を中華文化の推進事業、「形成中の中華ソフトパワー」と見ている国もあれば、一種の恐ろしい「シャープパワー」と見ている国もある。同じように、現在世界中に進出している中国人観光客も同じ感覚で見られる可能性があると考えられる。台湾において、2008年から中国大陸観光客の

訪台が解禁されてから、2019年北京政府の2回目となる観光客の訪台制限まで、20年の間では、台湾市場の中国大陸観光客は増減の大きい波をみせた。観光行政の内部、及び外部への観光政策の影響を与えていることを物語っている。

最後に、観光行政の比較には、どういう意味があるかに触れたい。観光の行政の格式は政権の「観光事業」に対する態度を示すことだけではなく、実際に観光事業に与える影響も、ある程度予測できると強調したい。日中台を飛び出して、世界を見れば一目瞭然である。『世界年鑑2002』によると、観光大臣を任命している国・地域は91に上っている。これは半数に近い数字である（表5）。

表5 地域別観光大臣任命国数

地域（国数）	観光大臣任命国数（割合）
アジア（25）	8（32.0%）
欧州（40）	7（17.5%）
ロシア・NIS（11）	1（9.1%）
オセアニア（14）	5（35.7%）
アフリカ（53）	42（79.2%）
北米（2）	0（0.0%）
中米（21）	16（76.2%）
南米（12）	6（50.0%）
中東（15）	6（40%）
計 193	91（47.2%）

（出所：『世界年鑑2002』、共同通信社）

名称に関しては、「観光相」が一番多くなっているが、①文化・スポーツ・芸術②観光資源・国土開発③商工・産業④運輸・貿易を合わせて表記している国も多く存在している。観光大臣の任命と観光業にどういう関係があるか、表6を参考にすると、より明確にわかる。外国人観光客数に関しては、欧州、アフリカ、中米、南米、中東では観光大臣任命があるほう

が多くなっている。また、これは2002年のデータであり、現在中国も観光大臣任命国になったので、アジアでも逆転していると予測する。なので、事実上、観光大臣任命がある地域では、外国人観光客がより多く訪れていることになっている。

表6 観光大臣任命と一か国平均外国人観光客数（単位：千人）

	観光大臣あり	観光大臣なし	合計
アジア	2,747	5,480	4486
欧州	13,737	8,411	9,367
ロシア・NIS	355	3,194	2,910
オセアニア	432	653	568
アフリカ	801	167	679
北米	0	35,271	35,271
中米	1,929	736	1,645
南米	1,514	1,058	1,286
中東	2,610	1,888	2,198
計	2,376	5,129	3,798

（出所：国土交通省国土技術政策総合研究所）

台湾に関しては、日本と同じように観光行政を交通部の下に置いているが、観光産業は発達しているイメージがある。これは本稿理論に反する事例ではないかと思われがちだが、こちらで補足させて頂く。台湾はアジアの中の四つのドラゴンの一つと呼ばれる高度成長期があった。その結果として、一般市民は経済的に余裕ができ、海外旅行にたくさん出かけた。本稿はじめの節にも述べたように、台湾人は毎年五人に一人日本を訪れている。1979年海外旅行を自由化して以来、台湾人は数多くの国（地域）を訪れ、存在感を高めてきた。しかし、台湾はかつての日本と同じように、インバウンド観光とアウトバウンド観光のアンバランスに悩まされている。2018年の海外旅行客数ランキングでは、台湾は2400万人未満の人口で、世界10位という好成績を得ている<sup>19</sup>。しかし、アウトバウンド市場に関しては、2018年では、台湾は世界37位で、アジアの中では、中国、夕

イ、日本、香港、マレーシア、マカオ、ベトナム、韓国、シンガポール、インドネシアに次ぐ11位であった<sup>20</sup>。人口、海外旅行客数などの情報に関して、殆ど同じ位のマレーシアとの開きが大きくなっている。

台湾の観光行政の位置づけに関しては、長い間、各方面から「交通部の下に置くことが時代遅れだ」という声が挙げられている。陳水扁政権の2008年に、文建会（のちの文化部）は積極的に「文化観光部」の設置を呼び掛けた。当時の馬英九総統選候補も「当選後、文化観光部の設置」を約束していた。馬英九は当選後、文化観光部の設置を内容の一部とする「行政院組織法」修正草案を提出したが、残念ながら、当時の意見交換会議に出席した6名の委員に却下された<sup>21</sup>。2019年4月、台湾交通部部長林佳龍氏の談話では、「他の観光先進国の約一割に対して、台湾の観光業収入の対GDP比は僅か4%である。観光立国の立場から、現行の観光局を観光署への格上げはいち早く実施すべきである」と述べた<sup>22</sup>。

2009年日本国土交通大臣官房総合観光政策審議官本保芳明の講演<sup>23</sup>では、2005年版の旅行・観光消費動向調査を用いて試算した結果を開示している。定住人口が一人減少した場合の年間消費額を観光産業で補う場合、外国人観光客が5人分、または国内観光宿泊ありの24人分、国内日帰りの76人分に相当する。外国人観光客の来客数は如何に重要であるか表している数字である。本稿では主に観光行政について、日中台の比較を試みた。日本の観光産業は現在非常に前途洋々の曲がり角に来ている、今後とも観光行政の改革に期待したいと考える。

## 注

- 1 本稿では、中国は中国大陆のことを指している。統計データには台湾、香港、マカオの数字は含まれない。なお、政治的な意味合いはないと断っておく。
- 2 林濤、「巨大ビジネスに挑む 中国人の訪日観光の現状と展望」、2007年、南山大学修士論文、p.3
- 3 日本政府観光局 HP、ビジット・ジャパン・キャンペーン事業開始以降の訪日客数の推移 [https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/marketingdata\\_tourists\\_after\\_vj.pdf](https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/marketingdata_tourists_after_vj.pdf)（2018年9

月4日)

- 4 筆者作成。2000年までの変遷は李(2003)を参考にした。
- 5 2018年3月13日の第13回中国全人代一次会議で、国務委員王勇は文化と旅游部への改組の理由と目的に関して、「中国の文化自信の増強、文化と観光の共同開発、中国のソフトパワーと中華文化影響力の形成、文化観光の促進、対外文化交流の促進、中華文化の国際的活躍の促進等」と述べていた。(新華網2018年3月13日記事) [http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/13/c\\_137035413.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/13/c_137035413.htm) (2019年8月2日閲覧)
- 6 国連ユネスコのホームページ、中国の世界遺産リストページ：<https://whc.unesco.org/en/statesparties/cn> (2019年8月2日閲覧)
- 7 中国国家旅游局駐大阪代表処HP、「国家旅游局の機能」：<http://www.cnta-osaka.jp/about/index> (2019年8月5日閲覧)
- 8 文化と観光部HP、主要職責の紹介ページ：[https://www.mct.gov.cn/gywhb/zyzz/201705/t20170502\\_493564.htm](https://www.mct.gov.cn/gywhb/zyzz/201705/t20170502_493564.htm) (2019年8月5日閲覧)
- 9 以下の資料に基づいて整理したものである。

田村和彦、「日本の農村観光と『ふるさと』 中国の農村観光との対比を目的に」、2014年7月12日、愛知大学での発表資料

日本政府観光局(JNTO)、創立50周年沿革紹介ページ [https://www.jnto.go.jp/jpn/about\\_us/profile/pdf/jnto\\_profile.pdf](https://www.jnto.go.jp/jpn/about_us/profile/pdf/jnto_profile.pdf)

羽生冬佳、「諸外国およびわが国における観光行政の比較」、2005年、国土交通省国土技術政策総合研究所レポート

山口誠、『ニッポンの海外旅行 若者と観光メディアの50年史』、2010年、ちくま新書
- 10 公益財団法人日本交通公社、「都道府県行政における観光振興の位置づけの変化」、2011年9月、コラム vol. 150
- 11 旅の文化研究所編、『旅と観光の年表』、2011年、河出書房新社、p. 239
- 12 49ページ：観光庁及び消費者庁の設置経緯
- 13 本保芳明、「第33回運輸政策セミナー 観光庁の設置と観光政策」、2009年、『運輸政策研究』vol. 11 No. 4 2009 Winter p. 119
- 14 本保芳明、「第33回運輸政策セミナー 観光庁の設置と観光政策」、2009年、『運輸政策研究』vol. 11 No. 4 2009 Winter p. 120
- 15 観光庁HP、観光庁ビジョンページ：<https://www.mlit.go.jp/kankochu/about/vision.html> (2019年8月10日閲覧)
- 16 以下の資料に基づいて整理したものである。

李貽鴻、『観光学導論』、2003年、五南図書出版公司

呉米淑、2015年、「台湾における観光旅行事業史1920-1970年代 日本統治時代、国民党統治時代の政策と関連させて」、愛知学院大学博士論文

台湾国立空中大学, 「観光行政与法規」科目 ppt

- 17 台湾総督府交通局鉄道部『台湾総督府交通局鉄道職員録（昭和12年11月1日）』1937年11月28日, p. 6
- 18 呉米淑, 2015年, 「台湾における観光旅行事業史1920-1970年代 日本統治時代, 国民党統治時代の政策と関連させて」, 愛知学院大学博士論文, p. 43
- 19 台湾新聞『自由時報』2019年7月22日記事「台湾人愛出国 去年出人次排全球第10」によると, 2018年の海外旅行客数ランキングのトップ10は以下の通りである: アメリカ, 中国本土, ドイツ, イギリス, フランス, 韓国, 日本, カナダ, ロシア, 台湾。 <https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2860329> (2019年9月7日閲覧)
- 20 日本政府観光局2019年8月に公表したデータによるものである。 [https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/visitors\\_ranking.pdf](https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/visitors_ranking.pdf) (2019年9月7日閲覧)
- 21 台湾新聞『自由時報』2008年9月25日記事「文建会文化観光部提案 民間代表重砲反対」 <https://ent.ltn.com.tw/news/paper/245698> (2019年9月7日閲覧)
- 22 台湾聯合新聞網2019年4月23日記事「林佳龍: 観光局応昇格為観光署」 <https://udn.com/news/story/7266/3773012> (2019年9月7日閲覧)
- 23 本保芳明, 「第33回運輸政策セミナー 観光庁の設置と観光政策」, 2009年, 『運輸政策研究』 vol. 11 No. 4 2009 Winter p. 121

## 参考資料

- 李平, 「新中国旅游管理体制的演变与启示」, 2003年, 『中国経済史研究』2003年第三期。  
『WORLD YEARBOOK 2002世界年鑑』, 共同通信社, 2002
- 辻のぞみ, 「日本のインバウンド観光政策の変遷についての一考察」, 2018年, 『名古屋短期大学研究紀要』第56号
- 旅の文化研究所編, 『旅と観光の年表』, 2011年, 河出書房新社
- 羽生冬佳, 「諸外国およびわが国における観光行政の比較」, 2005年, 国土交通省国土技術政策総合研究所レポート
- 本保芳明, 「第33回運輸政策セミナー 観光庁の設置と観光政策」, 2009年, 『運輸政策研究』 vol. 11 No. 4 2009 Winter
- 山口誠, 『ニッポンの海外旅行 若者と観光メディアの50年史』, 2010年, ちくま新書