

# 人口減少時代における 山陰地方創生のあり方に関する調査研究

新井直樹

## 1. はじめに

「人口減少時代における山陰地方創生のあり方に関する調査研究」として、主に以下の2つの視点から調査研究を行った。

- ①「人口減少に対応した持続可能な地域社会の再構築」
- ②「人口減少時代における交流人口・インバウンド拡大に関する調査研究」

本稿では、紙幅の都合から、②「人口減少時代における交流人口・インバウンド拡大に関する調査研究」において実施した「地方の国際観光政策のあり方に関する調査研究」の概要について述べたい。

2015年度のわが国のインバウンド（訪日外国人）観光客は、近隣のアジアからの旅行者を中心に2,000万人を突破し過去最高となった。こうした中、人口減少が進展し内需、地域経済が縮小する多くの地方では、1人当たり平均の観光消費額が、国内日帰り旅行者の約10倍、国内宿泊旅行者の約3倍に相当するインバウンド観光客のもたらす経済効果に大きな期待が寄せられている。しかしながら、訪日外国人旅行者の多くが、東京から京都・大阪間の目的地を移動する所謂、ゴールデンルートなどの特定地域や大都市に集中しているとされ地方独自の取り組みが期待されている。また、地方が独自の取り組みを行うに当たっては、都道府県の枠を超えた広域的な体制を構築し、アジアのインバウンド市場や、そこで競合する国や地域の現状などを、十分、把握した上で、効果的な国際観光政策を推進していく事が求められている。こうした中、山陰地方においても、2016年に広域的なインバウンド誘致や受入態勢の整備を担うDMO（Destination Management / Marketing Organization）の「山陰インバウンド機構」が発足し、山陰地方独自の取り組みが期待されている。

そこで、本研究では、わが国の地方の中では先進的に広域的な観光組織を整え、急増する国際クルーズ船寄港対応などアジアからのインバウンド拡大を積極的に推進する九州の取り組みについて観光行政に関する特区提案等の状況を中心に述べるとともに、アジアのインバウンド市場において日本と競合する韓国の地方、地域の中で、近年、インバウンドが急拡大する濟州島の独自の国際観光政策を取り上げ、九州の取り組みと比較考察した。九州における国際観光の課題や、その解決を図るための特区提案の状況や、韓国の濟州島における独自の国際観光政策の取り組みを比較考察し、そこから知見を得ることは、国際クルーズ船の寄港等によってインバウンドが増加する山陰地方のみならず、わが国の政府や地方の国際観光政策の体制や取り組みに重要な示唆を与えるものと思われる。

## 2. 九州と濟州島の概要とインバウンドの状況

九州（面積約4.2万km<sup>2</sup>・人口約1,325万人・2014年）と濟州島（面積約2千km<sup>2</sup>・人口約62万人・2014年）は、その規模において面積、人口、共に約21倍、九州が濟州島を上回っている。九州、濟州島とも東

シナ海に接し、地理的にも近接し、ほぼ同緯度の福岡市と済州島の距離は約300kmの距離となっている。(図表1参照)

日本交通公社の観光資源の評価に関する研究によると、九州の代表的な観光資源としては「博多祇園山笠」「阿蘇山」「別府温泉郷」「屋久島の原生林」の4つが、わが国を代表し世界に誇示しうる特A級の観光資源と評価されている。世界遺産登録地としては「屋久島」(自然遺産・1993年登録・鹿児島県)と「明治日本の産業革命遺産」(文化遺産・2015年登録・福岡県、長崎県、熊本県、鹿児島県等)を構成する多くの産業遺産が九州に存在する。近年は、別府温泉のみならず、湯布院や黒川温泉など豊富な温泉地が外国人旅行者にも人気の高い観光地となっている。

一方、済州島は、周辺の海流の影響によって年間の平均気温が、約15℃と、冬にもほとんど零下以下にならない温暖な気候から、韓国ハワイとも評される国内屈指のリゾート観光地となっている。また、火山島特有の独特の自然景観を有しており、2007年には「済州の火山島と溶岩洞窟群」が世界自然遺産に、2010年には世界ジオパークに登録され、観光地としての国際的な知名度も高くなっている。近年では、「済州オルレ」(「オルレ」は済州島の方言で、路地の意味)と呼ばれる島内の自然景観を楽しむトレッキングが、韓国で人気を集めている。

九州、済州島共に、両国の地域の中ではアジアに近接することからも、アジアからのインバウンド誘致に積極的に取り組んでおり、近年では両地域とも国際クルーズ船の寄港が増加しており、船舶を往来手段とした国際観光形態が活発になっていることも共通した特徴である。

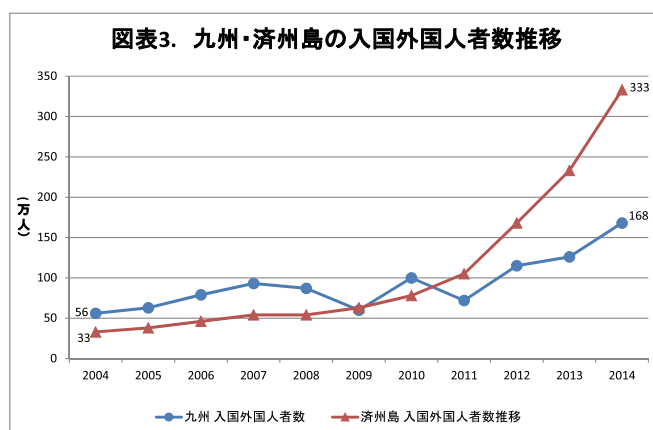
図表2は、近年、2004年から2014年の九州と済州島のインバウンド、外国人入国者の推移を示したものである。

図表1.九州と済州島の位置



<http://map.goo.ne.jp/>より

図表2.九州・済州島の入国外国人者数推移



済州特別自治道・九州運輸局HP、提供資料より作成

図表2の通り、2004年には、九州への入国外国人数が約56万人、済州島への入国外国人数が約33万人と、九州が済州島を上回っていたが、2011年以降は、済州島のインバウンドが九州を上回る状況が続き、2014年には済州島・約333万人、九州・約168万人と、約2倍に差が拡大し、済州島のインバウ

ンドの増加が著しいものとなっている。

この様な状況について、筆者は九州と濟州島、両地域の国際観光政策の取り組みの差異から生じる側面が大きいとみている。以下、九州と濟州島の国際観光政策に関する体制や取り組みに関して、観光行政に関する国から地方への権限委譲や規制緩和の視点を中心に、比較考察した。

### 3.九州と濟州島の国際観光政策の比較考察

#### 3.1.九州の国際観光政策の取り組み

わが国の中でアジアと最も地理的に近接する九州においては、アジアをターゲットとしたインバウンド誘致に、全国の地域の中で早く取り組んできた。国際観光政策の体制としては、構成する各地域、自治体の取り組み以外に、2005年に九州7県と経済界が「九州観光推進機構」を設立し、九州が一体となったインバウンド誘致に取り組んでいることが注目される。同機構は「九州は一つ」の理念に基づき、不十分だった県の枠を超えた九州全体の広域的な国際観光戦略の策定や広域観光行政に関する政府への要望のほか、アジアを中心とした外国人観光客の誘致活動を積極的に展開しており、北海道、関西などの同様の広域観光推進機構の発足のモデルとなった。

九州においては、九州観光推進機構のみならず、各県や自治体が政府に対して、地域の実情やニーズをふまえた規制緩和や制度改革を伴う国際観光政策の提案、要望が多数なされている。具体的に言えば、2010年以降、政府の新成長戦略に基づき、指定地域において規制緩和や制度改革を進め、地域経済の活性化、国際競争力の向上を図る「総合特区制度」の提案募集において、九州からもアジアからのインバウンド誘致や観光消費の拡大、国際クルーズ船の寄港増加を図るための規制緩和、制度改革等の要望が、政府に対して様々に提案、申請されている。図表3は、それら九州における国際観光振興に関する規制緩和や権限委譲の内容を含む主な特区提案と提案団体・自治体、申請した年をまとめたものである。

図表3.九州における国際観光振興に関する主な特区提案

提案特区名	提案団体・自治体	提案年
九州アジア観光戦略特区	九州観光推進機構	2010
福岡・釜山インターリージョナル国際戦略総合特区	福岡市	2010
外国船が入港できる『国際観光港』プロジェクト	大分県	2010
国境離島『対馬』対韓国自由貿易特区	長崎県対馬市	2010
九州観光“おもてなしの輪”総合特区	九州観光推進機構	2011
外国客船の出入国ができる国際観光特区	大分県	2011
外国クルーズ客船振興等による訪日外国人受入拠点特区	福岡市・太宰府市	2011
九州アジア観光アイランド総合特区	九州観光推進機構、九州7県	2012

九州観光推進機構、福岡市HP、提供資料等より作成

これら特区提案のうち代表的なものとしては、2010年に九州観光推進機構によって、政府に提案、申請された「九州アジア観光戦略特区」がある。同特区提案の主な内容は下記の通りである。

#### ①外国人観光客の条件付マルチビザ化・ノービザ化

中国など訪日ビザが必要な国の観光客に対し、所得や職業等一定の条件に合致する場合は、マルチビザを発行する。また、観光ルート、特定地域（離島、ハウステンボス等）、滞在期間など旅行内容が一定の条件に合致する場合はビザを免除する。

#### ②国際クルーズ船を利用した外国人観光客の出入国手続きの簡素化や、同船の日本領海内での船上カジノの営業許可する。

#### ③外国人富裕層のコンドミニアム取得に対する特例

一定金額以上の年収がある外国人が、九州で不動産を取得した場合、本人、家族に対する滞在期間2年以内のビザ発行する。

#### ④医療観光の推進

医療ビザの発行と外国人医師の外国人観光客に対する医療行為を認可する。

同特区の提案、申請は、政府に提出されたが不採択とされたため、2012年に九州観光推進機構と九州7県が、大幅に特区提案の規制緩和、権限移譲の範囲、内容を縮小した「九州アジア観光アイランド総合特区」を申請し、2013年2月に、ようやく、同特区が認定された。しかし、同特区認定内容は、九州各港に寄港が増加傾向にある国際クルーズ船寄港時の出入国管理を含めた受入体制の特例的な整備や、不足する通訳ガイドの充実を図るための、通訳案内士法の特例的な規制緩和による特区ガイドの養成、導入など、当初の「九州アジア観光戦略特区」の提案内容に比べて、規制緩和の範囲、規模は、僅かに止まっている。また、図表3において示した九州における国際観光振興に関する主な特区提案において認定されたのは、一部内容が含まれる規制緩和や権限移譲はあるものの「九州アジア観光アイランド総合特区」のみである。

### 3.2. 濟州島の国際観光政策の取り組み

次に、濟州島の国際観光政策の取り組みについて述べたい。韓国政府は1998年、濟州島を北東アジアの観光ハブに発展させるため「濟州国際自由都市計画」を打ち出し、2002年には、同計画を推進するため、同島への観光産業の投資減税措置等を中心とした「濟州国際自由都市特別法」を制定した。しかし、中央政府主導の取り組みは、地域の実情に合わないところも多く効果は限定的で、法・制度の不備が指摘された。

これら経緯をふまえ、韓国政府は濟州道と協議の上、2006年に地方分権・地域振興を目的として、濟州島を国防、外交、司法等国家中枢に関わる権限を除いた高度な自治権を付与したモデル地域とし、人、物、資本が自由に移動できる国際自由地域とする「濟州特別自治道設置及び国際自由都市造成のための特別法」（以下、「特別法」）を施行し、同島は国内唯一の特別自治道となった。「特別法」の施行後、政府の様々な権限、1,700件余りが濟州特別自治道に段階的に委譲され、立法権の一部においても、条例での法改正が可能となっている。権限の委譲は三段階で行われたが、各段階における国際観光や観光産業の投資誘致に関連する権限委譲の主な内容は、図表4の通りである。

図表 4. 濟州特別自治道への権限委譲の段階、内容

	第1段階	第2段階	第3段階
年 月	2006年7月	2007年8月	2008年～
件 数	1062	274	391
主な内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自治立法権拡大</li> <li>・出入国管理制度</li> <li>・国の出先機関の移管</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・航空自由運輸権拡大</li> <li>・国内観光客免税店利用</li> <li>・地域企業法人税減免</li> <li>・医療ビザ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・観光関連三法一括委譲</li> <li>・観光免税特区指定運営</li> <li>・法人税等国税減免権</li> </ul>

各種資料より作成

特に、政府から自治立法権の拡大や観光関連三法（観光振興法、観光開発振興基金法、国際会議産業育成法）の権限を一括委譲されたことにより濟州島の实情に合った、独自の国際観光戦略に取り組むことが可能となった。観光振興関係の財源についても制度改革により空港や市内の免税店からの収益の一部を島内の観光振興予算に運用出来るほか、島内に8ヶ所の外国人専用カジノの売上高10%と外国人観光客からの出国納付金等が、濟州観光振興基金によって運用され、観光関連の事業やインフラ整備、プロモーション活動、観光産業への融資支援などに使われている。濟州島の国際観光政策において、まず、大きな効果を示したのが、道が政府より委譲された出入国管理に関する権限をもとに、2008年から中国を含めた無査証（No Visa）入国許可の対象国・地域を180カ国に拡大する規制緩和を行ったことである。これによって前掲した図表2の通り、2009年以降、濟州島の入国外国人数が、急速に増加することとなった。

また、現在、濟州島に来訪する内外の観光客が利用する主要なエアラインとなっている濟州航空は、韓国政府の航空会社設立に対する規制緩和後、2005年に濟州道と韓国企業によって共同で設立されたLCC（Low Cost Carrier・格安航空会社）である。濟州航空は「特別法」施行後の航空運輸自由権拡大の権限移譲、規制緩和によって国内外の航空路線を拡大させ、濟州国際空港などを拠点として、国内線（ソウル、釜山、清州）や、日本、中国などと国際線定期路線やチャーター便を運航し、現在、韓国では最大、東アジアで最大規模のLCCに成長している。

さらに、現在、濟州特別自治道が特に力を入れているのがMICE誘致である。MICE誘致に関しては、国際会議産業育成法等の権限移譲を受けて、道の観光組織の濟州観光公社が中心となってコンベンション施設の整備や積極的な国際会議、インセンティブツアーの誘致など独自の活動に取り組んでいる。国際会議に関しては、近年の主要なものでは、アジア開発銀行総会（2004年）、A P E C蔵相会議（2005年）、日中韓首脳会議（2010年）等のほか、近年では、島の自然環境を活かし、国連環境計画政府間会議（2008年）、世界自然保護会議（2012年）等が開催された。

国際会議統計では、2001年に濟州島で開催された国際会議の件数は、わずか4件に過ぎなかったが、年毎に開催件数が増加し、2013年には82件、各国の首都クラスの大都市が並ぶ中、濟州島はアジア・太平洋地域では、第8位にランクされ、世界では20位となっており、アジアにおいては屈指のコンベンションリゾート地としての地位を確立している。

この様に、濟州島においては、政府からの権限移譲に伴う制度改革や規制緩和によって、無査証化の拡大やLCCの濟州航空の開設やMICE誘致を積極的に行ったことにより、インバウンドが急拡大す

る結果となっている。

また、「特別法」施行後、濟州島においては、政府から移譲された権限をもとに、観光関連事業に対する投資優遇措置の規制緩和や制度改革を実施している。具体的には、国内外の企業を問わず、指定区域の観光事業に投資する際には、法人税、所得税、地方税を3年間、100%免税し、さらに、その後、2年間は50%免税する措置がとられている。また、これ以外にも、投資企業に対する不動産取得・登録税や財産税が、大幅に減免されているほか、投資区域指定業種の拡大、投資・進出時の出資総額制限の緩和などの、規制緩和、制度改革による投資優遇措置を推進し、国内外企業の投資環境の整備を進めている。

この結果、特別自治道発足、3年後の2009年までに、観光開発指定地区への観光産業の事業に対して新たな国内外からの投資が、総額、約7兆ウォンに上っている。このうち、国内からの投資は、合計11事業、総額、約3兆ウォン、また、特別自治道の発足前には1件もなかった海外からの投資も活発となり、2009年までに、アメリカ、香港、マレーシア、シンガポール、台湾の5カ国・地域から、ホテルなど、合計8事業に総額、約4兆ウォンの投資が決定し、現在も事業や計画が進行中である。さらに、現在、濟州島では、外国人観光客向けに外国人医師や株式会社の病院経営参入を認める医療観光や、介護福祉分野の外国人就労者の許可とともに、アジアの富裕層を取り込んだ要介護高齢者向けタウンの整備など、権限委譲後の規制緩和、制度改革によって、医療観光と融合した国際観光政策を推進している。

#### 4. おわりに

本稿では、日本と韓国の地域の中でアジアのインバウンド拡大に、特に力を入れる九州と濟州島の国際観光政策の体制や取り組みについて比較考察をした。その結果、観光行政を含む国から地方への抜本的な権限委譲や規制緩和において、濟州島が九州より遥かに先行し、その結果、濟州島のインバウンドが、九州と比べ、急速に拡大していることが明らかとなった。

山陰地方のみならず、わが国の政府、地方の国際観光政策においても、より地方へのインバウンド拡大を図るには、地域の実情やニーズに応じた制度改革や規制緩和を推進するために、観光行政に関する国から地方への権限委譲を伴った抜本的な地方分権が必要と思われる。

\* 本稿の詳しい内容は、新井直樹（2016）「日本と韓国における国際観光政策の比較考察」『公立鳥取環境大学紀要』第14号、41～54pをご参照いただきたい。