

キャメロン政権の観光振興政策の 推移とその成果

—2012年ロンドン・オリンピック開催を契機とした観光振興政策の推進—

Progress and Legacy of the Tourism Development Policies by the Cameron Administration in UK:
The Promotion of the Tourism Development Policies Taking the Opportunity of the London
Olympic and Paralympic Games

新井 俊一

ARAI, Koichi

はじめに

2012年ロンドン・オリンピック開催を契機とした観光振興政策は第一次キャメロン政権の任期終了時である2015年において成功裏に推進されたと評価されている。

本論においては、キャメロン政権発足以来の観光振興政策の推移を中心にその成果を分析して、2020年東京オリンピック開催に対する留意事項を提示することとした。

(2010年5月のキャメロン政権発足から2015年までの観光政策の推移)

1 キャメロン政権発足以前の観光振興政策

ロンドン・オリンピックの開催は2005年7月に決定されており、これを受けて英国は2007年9月にDCMS^(注1)が“Winning: A Tourism Strategy for 2012 and beyond”を公表し、これに引き続いてVisitBritain^(注2)(以下、VB)は2010年3月に

“Britain Marketing & 2012-2013”を策定している。また、2009年1月にはゴードン・ブラウン首相の出席を得て、官民の関係者が参加した“National Tourism Summit”がリバプールで開催されている。

しかし、2008年のリーマンショックによる世界的な経済の低迷は英国においても緊縮財政を実施することを余儀なくされ、英国の観光振興政策の推進役である政府観光局としてのVBに対しても政府補助金の大幅な削減措置が取られることとなった^(注3)。これと同時にVBの組織および定員も大幅に縮小されている。

一方で、来英外客数は2007年の3277万8000人から、2008年は3188万8000人、2009年は2971万6000人と減少傾向に陥っていた。

2 Government Tourism Policyの策定

2010年5月の総選挙の結果を受けて保守党のキャメロン首相を首班とする自由党との連立でキャメロン政権が発足した。

キャメロン首相は、2010年8月にロンドンのサ

(注1) Department of Culture, Media and Sports。政府内における観光所管省。

(注2) 2003年においてEnglish Tourist Boardの業務はBritish Tourism Authorityが海外観光宣伝業務とともにVisitBritainとして実施することとなっていたが、2009年にはEngland地方においてScotlandおよびWalesと同様の観光振興活動を行う組織としてのVisitEnglandがVB内の組織として再発足している。

(注3) 具体的には2007年度の4990万ポンドから2010年には4080万ポンドに18%削減され、加えて2009年度には追加削減措置が取られて4032万ポンドとなっている。

ーペンタイン画廊において行なった演説で、英国経済における観光産業の重要性^(注4)を強調し、経済の発展を推進するための強力で具体的な観光戦略を政府が総力をあげて可及的速やかに策定することを明らかにした。そして、2011年3月に“Government Tourism Policy”を策定して公表した。

Government Tourism Policy は観光振興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効果の重要性などを強調し、オリンピック開催を観光目的地としての英国を世界中に売り込んで行く空前絶後の機会として捉えて、英国観光の持続可能な成果 (legacy) の創出のために官民の総力をあげて観光振興に取り組んでいくこととしている。

具体的には、

- ・ 1億ポンドの官民折半の partnership による観光宣伝基金の創設
 - ・ 宿泊施設等の格付け制度をウェブ上の利用者による評価に委ねて、民間事業者が自主的に対応していく
 - ・ ロンドンに匹敵する新たな観光目的地の形成
 - ・ 地方の観光振興を DMO^(注5)の整備により推進して行く
 - ・ ICT を活用した正確で最新の観光情報の提供
 - ・ 入国審査手続きの改善
 - ・ 交通インフラの改善
- など広い範囲にわたる施策が提案されている。

具体的な達成目標としては、

- ・ 観光宣伝基金を活用し2011年から2015年までの4年間に来英外客を新たに400万人誘致して、20億ポンドの新規の消費をもたらし、5万人分の雇用を創出すること

- ・ WEF^(注6)による英国の国際観光市場における競争力を全世界においてトップ5に入るようにすること

が明記されている。

3 Government Tourism Policy の推進における VB の役割

VB はこれまでに培った知識・経験を踏まえて Government Tourism Policy の推進を先導する役割を担わされている。

VB は2005年のロンドン・オリンピック開催決定以前の2003年から、オリンピック開催による観光振興政策の策定に関して、大きなイベント開催地を一般観光客が忌避したり、開催地の宿泊費などの高騰等のマイナス要因などを含めて、必要な情報を収集・分析して具体策の検討を開始している。開催地に決定した2005年以降においてはオリンピック開催を契機として観光目的地としての英国を国際観光市場において売り込み、英国の経済社会発展を推進し、その成果を2012年以降も発展させていくための施策を策定するための地道な努力を VB は続けてきている。

Government Tourism Policy に盛り込まれた1億ポンドの官民折半の partnership による観光宣伝基金の創設、ICT を活用した正確で最新の観光情報の提供等は VB がキャメロン政権発足前に検討してきた成果を踏まえたものである。特に官民折半の partnership による観光宣伝のための資金の確保はブラウン首相時代における政府補助金の削減による資金不足を補うために VB によって導入された制度であり、このために VB 本部に partnership 担当の専門官を設けている。

VB は観光宣伝基金を用いて2011年1月から

(注4) GDP に対して直接的に520億ポンドの寄与をなし、全就業者の4.4%に相当する136億人分の雇用先を提供し、化学工業、金融サービス業に次ぐ第3位の輸出産業となっている。

(注5) Destination Management Organisation.

(注6) World Economic Forum。ダボス会議の開催で有名。

“GREAT Britain-You’re Invited キャンペーン”を開始している。なお、前述したように来英外客数は2007年度以降減少傾向にあり、このキャンペーンの開始時点における来英外客数は3000万人前後となっており、これに2015年までに400万人を上積みすることがキャンペーンの目標となっている。

一方、英国政府の主導による“GREAT (image) キャンペーン”が2012年2月から開始されている。この中でVBは1250万ポンドの政府補助金を得て対外観光宣伝を開始している。このキャンペーンは英国が旅行訪問先としてだけでなく、住むにも、学ぶにも、事業を営んでも、投資をするにしても、あらゆる面で素晴らしい国であるということを世界中に売り込み、英国の soft power を高めて行こうとすることを目標としている。そして、このキャンペーンは2014年度まで継続して実施されることとされている。

ロンドン・オリンピックの開催までの期間におけるVBの活動は多岐にわたっており、①メディアへの対応、②一般消費者への売り込み、③social media の活用などを含めたICTを活用した観光宣伝、④オリンピックの公式スポンサーと提携による市場開拓、⑤国際旅行業界への売り込み、⑥英国旅行業界との partnership による海外観光宣伝、⑦政府機関および民間事業者との partnership による受入態勢の整備、⑧オリンピック組織委員会との提携による観光宣伝、⑨各国オリンピック委員会との提携による海外観光宣伝、⑩外務連邦省、英国貿易投資総省^(注7)および英国文化振興会との提携による海外観光宣伝および⑪TIER^(注8)による危機対応体制を含めた観光振興体制の整備が実施されている。また、大会開催期

間中においては、世界中のオリンピックの諸行事の視聴者に対して観光目的地としての英国を売り込むために全世界の media の注目を惹きつけることにVBは努めてきている^(注9)。

4 Delivering a Golden Legacy の策定

2013年4月に、VBはキャメロン首相の指示に従い、ロンドン・オリンピック開催の成果を検討した結果を踏まえて、2020年までの長期の観光振興戦略である“Delivering a Golden Legacy”を策定して発表した。Delivering a Golden Legacyは、「2020年までに来英外客数を2012年より900万人増やして4000万人とし、その消費額を新たに87億ポンド積み増し、20万人の新規雇用を生み出す」こととしている。

この戦略は、以下の4つの要素を踏まえて策定されている。

- ① 英国の対するよいイメージの形成
 - ② 旅行事業者を通じての英国の観光商品の流通の増大
 - ③ 観光製品の多様化^(注10)
 - ④ ビザ発給続きの改善及び新規航空路線の開設
- そして、今後とも partnership により、観光関係事業者のみならず、非観光事業者の参画も得て海外市場開拓を推進することとしている。

5 Government Tourism Policy の推進による具体的な成果

NBI^(注11)によれば、Government Tourism Policy の推進により、英国のブランドおよび文化の評価は世界で第4位となり、もてなしの良い国としては世界のトップ10に入ったとされている。また、

(注7) UKTI, 日本のJETROに相当。

(注8) Tourism Industry Emergency Response Group. VBの会長をトップとした観光・旅行関係の民間事業者を糾合した危機対応組織。

(注9) VisitBritain: The London Olympic & Paralympic Games OUR STORY.

(注10) 旅行者に魅力を感じさせる観光資源の開発で、ハード、ソフトの両面にわたっている。

(注11) Anholt-GfK National Brands Index のこと。民間の調査機関が独自に作成している。

WEF による2013年の英国の国際観光市場における競争力の評価は2010年の第7位から第5位に上がっている。そして、2012年の来英外客数は2011年と同じ3100万人に留まっているが、その消費額は対前年比4%増の186億ポンドとなっている。

2014年7月に刊行された“British Tourist Authority trading as VisitBritain & Visit England Annual Report and Accounts for the year ended 31 March 2014 (以下、Annual Report 2013/14)”によれば、2013年度の来英外客は対前年比6%増の3290万人となり、その消費額は対前年比13%増の210億ポンドと増大したことが示されている。そして観光分野の新規雇用は17万3000人となっている。これらの数字は前述した Government Tourism Policy において示されている2015年までの達成目標数字として掲げられた来英外客の消費額および観光分野の新規雇用者数を上回っており、来英外客数も2012年度においてオリンピックなどの大規模イベント開催地を観光客が忌避するという一般的な動向の影響を被って来英外客が3100万人と停滞したのを補う増加を示している。

2015年7月に刊行された“Annual Report 2014/15”によれば、2014年度の来英外客数は対前年比6%増の3480万人となり、その消費額は対前年同期比3%増の218億ポンドとなっている。この結果 Government Tourism Policy において設定された2015年までの目標数字は全てクリアされたことが明らかとなっている。また、これらの数字は Delivering a Golden Legacy が2020年に設定した数値目標の達成に対しても順調な伸びを示している。

6 Triennial Review による観光振興政策推進における VB の役割に対する高い評価

VB は2011年4月に“Public Bodies Act”に基づく仕分け作業により NDPB^(注12)としての存続が

認められているが、全てのNDPBは3年に1度の政府による事業見直しを受けなければならないこととされている。

2014年度において VisitBritain および Visit England (以下、VE) に対する Triennial Review が実施され、2015年3月に31項目にわたる勧告事項を取り纏めた報告書が発表されている。

事業見直しの報告書においては、「英国および England を海外観光市場および国内市場において観光目的地として売り込み、観光客を惹きつけるために英国の滞在経験および観光製品の開発を促進していく上で、VB および VE の担っている中核的な機能は必要不可欠なものである」と結論付けられている。しかし、「VB および VE の組織としての相互関係ならびに両組織の partner および利害関係者との関係に関しては両組織の役割および責任を明確にする必要があり、各々がその力量を十分に発揮することができるように明確で目的を絞った権限を有する2つの組織に分離すべきである」としている。具体的には、VB は英国およびその地方 (England, Scotland および Wales) や地域に関する国際的な観光宣伝を行なう組織とし、VE は England の優れた観光製品の開発および国内における観光宣伝を行なう組織に純化してこれまで行なってきた海外観光宣伝業務は廃止することとしている。2つの組織の完全な分離を行なう時期は確定していないが2016年4月1日になると見込まれている。

2015年5月の総選挙は事前の予想では与野党の逆転もありうるのではないとも言われていたが、結果は保守党が過半数の議席を獲得して第2次キャメロン政権は保守党単独政権として発足している。観光振興政策もこれまでの政策と整合性をもって推進されることとなると思われるが、Triennial Review において VB が国際観光振興の推進役としての役割を立派に果たしたことが高く評価され、

今後ともこれまで以上の力を発揮して行くことが期待される状況にある。

なお、Annual Report 2013/14によれば、VBに対する2013年度の職員数は251名とこれまでの削減傾向から一転して2012年度の235名から増加しており、以後業務量の増大に応じた定員の拡充が行なわれるようになっている。また、VBに対する補助金は管理費部門における削減は継続されているが、GREATキャンペーン等に対する追加的な政府補助金により管理費部門の削減額を補う事業費関連の補助金が給付されている。

おわりに

キャメロン政権による観光振興政策は、以下のような要素を踏まえて推進されてきている。

- ① 観光の英国経済に占める重要性に鑑み、2012年ロンドン・オリンピック開催を英国の観光を発展させて行くための空前絶後の機会と捉えて、常にキャメロン首相自らがイニシアティブをとって観光振興政策を推進している。
- ② 観光振興政策は常に数値目標を設定して策定し、目標年次においてその成果を査定した結果を踏まえて新しい政策を策定することにより、継続性と整合性を保つようにして推進されている。
- ③ 観光振興政策の推進に当たっては関係省庁、観光関連産業、非観光関連産業の参画を得て、官民の総力を挙げて取り組むことに努めている。
- ④ 観光振興政策の推進にあたっては、旅行先としての英国を売り込むことだけではなく、住んでよし、学ぶによし、投資してもよし、事業営むにもよしという英国のイメージを形成することに努めて、英国の国際的な soft power を高めることにも努めている。
- ⑤ 2012年のロンドン・オリンピック開催におい

て英国の観光目的地としての売り込みに努めることだけに終わることなく、その成果をオリンピック開催後の2013年以降も継続して享受するようにすることに努めている。

- ⑥ 政府はロンドン・オリンピック開催による観光面における収益を開催地であるロンドンのみではなく、全ての英国の地方、地域に遍く行きわたるようにすることに努めている。
 - ⑦ 政府の観光振興政策の推進役を務めることになったVBは、中長期的、継続的に対象観光市場に関する情報の収集・分析および対象市場の調査を行なうことにより専門機関としての知識・経験を踏まえてその職責を果たしてきている。
 - ⑧ VBは緊縮財政に伴う政府補助金の大幅な削減、それと同時になされた組織、定員の縮小という状況下においてもその職責を果たしてきており、2015年のTriennial Reviewにおいても、苦しい財政状況などにもかかわらず専門機関としてその役割を立派に果たしてきていることが全ての関係者から高く評価され、今後とも観光振興のための中核的な組織として存続して行く必要があるとされている。
 - ⑨ VBは緊縮財政に伴う政府補助金の大幅な削減措置を補うために開始した民間事業者とのpartnershipによる財源の確保および海外市場開拓への民間事業者の参画が大きな成果を挙げたことが高く評価されて、Delivering a Golden Legacyにおいてもpartnership制度の拡充強化を図ることとされている。
- 現時点において日本は急増する中国人旅行者のいわゆる爆買いによる経済効果により、日本経済における外国人旅行者の誘致の重要性が広く認識させられるようになってきている。しかし、日本中が目先の収益を目指して浮き足立っている感は否めないものがある。

全て英国の先例に倣うべきであるとは言わない

が、ロンドン・オリンピック開催を契機とした英国の多面的な整合性のとれた観光振興体制の整備および継続的で整合性のとれた観光振興政策の策定および実施は、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推進においても参考にすべきことが少なくないと思われる。

具体的には以下の事項が挙げられる。

- ① 英国においては、オリンピック開催を契機に英国観光を世界に売り込んで行くという方針の下に観光戦略や観光政策の策定およびその実施にキャメロン首相が常に initiative を発揮して取り組んでいる事例に鑑み、日本においても首相自らとまでは言わないまでも、政府部内において観光振興の推進に責任を持って取り組む体制の整備が望まれる。
- ② 英国においては、中長期的な整合性のとれた総合的な観光振興の基本指針の策定、それに基づく具体的な目標年次および目標数字を設定した観光振興戦略の策定、目標年次における成果を査定して次の政策または戦略に結び付けていくことにより観光振興政策の継続性および整合性を確保してきている。日本においても、総合的な継続性のある観光振興政策を策定し、その成果を2020年以降も継続して発展させていく必要がある。
- ③ 東京オリンピック開催による観光面における収益を開催地である東京のみではなく、全ての地方、地域に遍く行きわたるようにすることに努めて行く必要がある。
- ④ 英国の GREAT キャンペーンに倣って日本の観光振興政策は海外からの旅行者の誘致のみならず、オリンピック開催を契機として日本の良いイメージを海外に発信し、日本の soft power を高めていくことも視野に入れたものとする必要がある。
- ⑤ 日本は地震、火山噴火、洪水、津波などの自然災害が相次いで発生している国であり、ひと

たび災害が発生したとき当該地域を訪れている観光客は滞在先の事情についてほとんど通じておらず、途方に暮れることとなる。特に外国人観光客は言語の問題もあり、災害時には著しく弱い立場に追い込まれることとなる。日本において災害時において最も弱い立場にある外国人旅行者に対応するために英国の TIER に倣った官民を糾合したシステムの整備を急ぐ必要がある。

- ⑥ 英国においてはインバウンド観光の専門機関である政府観光局である VB が長年にわたって培ってきた専門知識と専門家を活用して政府の観光振興政策を推進する役割を担って、Government Tourism Policy が当初設定した目標を計画通り達成することに成功している。日本の政府観光局である JNTO は行政改革などにおいてともすれば不要不急の機関として縮小を余儀なくされてきているが、可及的速やかに VB 並みの活動が為し得る機関として整備していく必要がある。

(参考文献)

- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 新井俊一 (2015) 「2012年ロンドン・オリンピック大会開催後のキャメロン政権の観光政策」『ホスピタリティ・マネジメント』第6巻第1号。
- 新井俊一 「2020年東京オリンピック開催を目指した観光振興の促進」季刊『運輸政策研究』第18巻第1号 (運輸政策研究機構)。
- DCMS: "Winning: A Tourism Strategy for 2012 and beyond" (2007.9).
- VisitBritain: "Britain Marketing & 2012 Games Global Strategy 2010-2013" (2010.2).
- VisitBritain: "The London Olympic & Paralympic Games

Our Story-Interim Report” (2012.11).

“British Tourist Authority trading as VisitBritain & VisitEngland Annual Report and Accounts for the Year ended 31 March 2014” (2014.7).

“British Tourist Authority trading as VisitBritain & VisitEngland Annual Report and Accounts for the

Year ended 31 March 2015” (2015.7).

DCMS: “Triennial Review of VisitBritain and VisitEngland” (2015.3).

(新井倭一 インバウンド政策研究会幹事)