

【 論 文 】

観光圏整備法制に関する考察  
—観光圏整備法立法過程とその意義及び課題—

A study of the law of tourism zone development

-The legislation process of the law of tourism zone development and its significance and challenges-

近藤 祐二 (KONDO Yuji) \*

【要 旨】

観光分野がわが国の経済的成長戦略に盛り込まれ、この分野の躍進が大きな期待を受けることになって十数年が経過した。「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」(以下、観光圏整備法と略す)は観光立国推進基本計画に定められている「国際競争力の高い魅力ある観光地の形成」を実現するための仕組みづくりをおこなう政策の根拠法として位置づけられ、「観光圏を構成する観光地相互間の連携による観光地の魅力と国際競争力を高める」ことをその目的としている。本稿は「観光圏整備法」の成立に至る過程とその意義、課題を考察することが目的である。II章では観光圏整備法の立法理由と政策的な背景を観光庁資料や先行研究から考察した。III章では衆議院での審議過程を検証しながら国土交通委員会での発言を取り上げこの法案の立法背景を考察した。IV章では当該立法後の影響と今後の課題についてまとめとした。

**Keywords** : 観光圏整備, 立法過程

目 次

- |             |                     |
|-------------|---------------------|
| I. はじめに     | III. 立法過程           |
| II. 立法理由と意義 | IV. 当該立法の影響と課題, まとめ |

I. はじめに

観光分野がわが国の経済的成長戦略に盛り込まれ、この分野の躍進が大きな期待を受けることになって十数年が経過した。2003年小泉純一郎総理大臣の施政方針演説で観光立国実現への具体的目標を掲げ新成長戦略に盛り込まれたのをはじめ、2006年には議員立法による「観光立国推進基本法」の成立を皮切りに、観光政策は政治的な追い風を受けるなか数々の諸政策遂行のための立法整備がなされてきた。

「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」(以下、観光圏整備法と略す)は観光立国推進基本計画が定める「国際競争力の高い魅力ある観光地の形成」を実現するための仕組みづくりをおこなう政策の根拠法として位置づけられ、「観光圏を構成する観光地相互間の連携による観光地の魅力と国際競争力を高める」ことをその目的としている。本稿は、観光圏整備法の立法過程を題材に法制度と作用の相互性を捉え、法案審議過程での発言内容等を通して本法の意義、課題を考察することが目的である。

\* 追手門学院大学 社会学部 非常勤講師

Lecture (Non-Full-time), Faculty of Sociology, Otomon Gakuin University

## II. 立法理由と意義

### 1. 政策背景

2006年12月議員立法による「観光立国推進基本法」が成立し2007年1月1日より同法が施行された。それを受けて2007年6月に閣議決定された「観光立国推進基本計画」では、今後5年間の計画期間とし、訪日外国人旅行者数の具体的な目標数値などを定めた5つの目標計画を達成するため4つの主要施策を定められた。施策別に見れば特に予算額も大きく7省庁が取り組んでいる「国際競争力の高い魅力ある観光地の形成」が大きな課題として取り上げられた。

また、我が国の観光市場は大部分が国内の観光客で形成されており、訪日外国人の市場はわずか6%に過ぎないのが現状である<sup>1</sup>。国内観光客が訪れる観光地は、多くは団体観光客向けの「通過型観光地」として機能してきており、家族や小グループ向けの「滞在交流型観光地」として観光客の要望に十分に対応できていない。小さなエリアの観光地が独自でこのような要望に答えていくには限界があり同じ問題を抱えている周辺のエリアと連携していくこと、地域経済の発展のためには周辺のエリアに連携させることにより、国内観光客はもとより海外からの観光客にも滞在・交流を促進していくことが重要である。

そして、観光産業は多くの他業種とのかかわりがあり、商・工・農水・交通などの業種との連携が必要でそれらを取り持つ官と民の連携も求められる。そのため、観光関連の関係者が一体となり、一元的に取りまとめる組織設置の必要性も求められる。

以上のような政策背景から日本人のみならず外国人観光客も満足するような魅力ある観光地の形成を図るために、「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律案」が内閣により第169回国会に提出された。

### 2. 議案趣旨

議案要旨は以下のとおり記載されている。

本法律案は、観光立国の実現に向け、観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在を促進するための地域における創意工夫を生かした主体的な取組を総合的かつ一体的に推進することを目的として、所要の措置を講じようとするものであり、その主な内容は次のとおりである。

一、「観光圏」とは、滞在促進地区（観光旅客の宿泊に関するサービスの改善等に係る事業を重点的に実施しようとする地区）が存在し、自然、歴史、文化等において密接な関係が認められる観光地を一体とした区域であって、当該観光地相互間の連携によりその魅力と国際競争力を高めようとするものをいう。

---

<sup>1</sup> 赤松宏和（2008）「外国人観光客対策から国内観光圏育成へのかじ取り」～観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律案～『立法と調査』No.279

二、主務大臣（国土交通大臣及び農林水産大臣）は、観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する基本方針を定めるものとする。

三、市町村又は都道府県は、基本方針に基づき、単独で又は共同して、観光圏及び滞在促進地区の区域、観光圏整備事業及びその実施主体に関する事項等について定めた観光圏整備計画を作成することができる。

四、観光圏整備計画を作成しようとする市町村又は都道府県は、計画の作成に関する協議及びその実施に係る連絡調整を行うため、協議会を組織することができることとし、協議会において協議が調った事項については、協議会の構成員はその協議の結果を尊重しなければならない。

五、観光圏整備事業を実施しようとする者は、共同して、観光圏整備実施計画を作成し、これに基づき当該事業を実施するものとする。

六、観光圏整備事業を実施しようとする者は、共同して、国土交通大臣に対し、観光圏整備実施計画が観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進を適切かつ確実に図るために適当なものである旨の認定を申請することができることとし、国土交通大臣は、一定の基準に適合すると認めるときは、その認定をするものとする。

七、法律の特例について次のように定める。

1 市町村又は都道府県が、観光圏整備計画に農山漁村交流促進事業に関する事項を定め、当該計画を主務大臣に送付したときは、農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」の規定による活性化計画の提出があったものとみなし、交付金の交付に関する同法の規定を適用する。

2 滞在促進地区において旅館業を営む者が、認定された観光圏整備実施計画に従って観光圏内限定旅行業者代理業を実施するときは、旅行業法に基づく旅行業者代理業の登録を受けたものとみなす。

3 国際観光ホテル整備法、道路運送法、海上運送法等に基づく手続のうち一定のものについて、認定された観光圏整備実施計画に係る特例を定める。

### Ⅲ. 立法過程

#### 1. 本法律案の審議過程概要

この法律案は2008年1月29日（火）に第169回国会に内閣より、件名「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律案（内閣提出第11号）」として提出され同年4月15日（火）に衆議院に付託された。

審査を付託された国土交通委員会では4月15日（火）に趣旨説明聴取が行われ、6日（水）と18日（金）に政府参考人出頭要求決議と質疑が行われた。そして、4月22日（火）に付帯決議が附され採決され全会一致（自民、民主、公明、共産、国民）で可決された。同日、衆議院本会議においても全会一致（自民、民主、公明、共産、社民、国民）で可決し本法律案は参議院に送付される。5月16日（金）参議院本会議でも全会一致で可決され、5月23日（金）法律第39号として公布された。

#### 2. 委員会審査経過

2008年1月29日に第169回国会に内閣より提出された法律案は、平成20年4月1日衆議院国土交通委員会に付託され即日審議がおこなわれた。同委員会においては法案の内容や観光振興についての様々な問題点の審理がなされた。

審理冒頭に国土交通大臣より法案の趣旨説明が以下のとおりおこなわれた。

我が国においては、政府を挙げて観光立国の実現に向けた施策を推進しているところですが、観光は、地域において、消費の増加や新たな雇用の創出など幅広い経済効果をもたらし、また、地域の方々が誇りと愛着を持つことができる活力に満ちた地域社会の実現を促進するものであります。特に、地域への経済効果の観点からは、宿泊を伴う滞在型観光の促進が有効であります。

現在、我が国の各地域において観光地づくりの取り組みが行われておりますが、国際競争力の高い魅力ある観光地の形成を図り、国内外からの観光旅客の来訪及び滞在を促進するためには、それぞれの地域の自然、歴史、文化等の特色を生かし、幅広い関係者が連携して取り組むことが重要となっております。

このような状況を踏まえ、地域の関係者が一体となって行う創意工夫を生かした取り組みを積極的に支援し、観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在を促進するため、この法律案を提案することとした次第です<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 冬柴鐵三（国土交通大臣）の発言。「第169回国会 国土交通委員会会議録第11号」2008年4月15日。

本保芳明国土交通省大臣官房総合観光政策審議官による法案の特徴が説明された。

この法律案には、大きく四つの特徴があると考えております。第一は、農林水産省との共管によりまして農山漁村活性化制度による支援ができることとございます。第二は、国土交通省としての総合力を生かしまして、ソフト、ハードの連携による支援を行うこととございます。第三は、事業の成果が出ますように、事業者が観光庁長官に政策の改善を提案できることとございます。第四は、ホテル、旅館による宿泊者への旅行商品の販売を可能にするなど、民間セクターの活力再生のための規制緩和を導入したこととございます<sup>3</sup>。

また、現在のわが国の観光市場の課題についても説明がなされ、滞在交流型観光の経済的な効果が述べられた。

国土交通省では、旅行・観光産業の経済効果に関する調査研究というものを行っておりますが、これによりまして、平成十八年度の国内の旅行消費額は約二十三・五兆円になっております。そのうちの約三分の二の六六・六%が宿泊旅行に伴うものということとございまして、日帰り旅行による消費額は四・七兆円、割合にして二〇・一%とございますので、宿泊旅行が大きな経済的効果を持っているということがわかるのではないかと考えている次第でございます<sup>4</sup>。

滞在交流型観光地開発の必要性についても審理がおこなわれ、盛山正仁衆議院国土交通委員会委員より国内観光客が訪れる観光地は家族や小グループ向けの「滞在交流型観光地」として観光客の要望に十分に対応できていないという意見が述べられた。

この観光圏の整備の法律でございますが、ポイントは滞在型の観光を進めるということが大きいのかなと考えているわけでございますが、現状は、残念ながら、なかなか連泊をするというような形での滞在型のサービスに、特に日本の和風の旅館の場合、なっていないんじゃないかなと思うわけでございます<sup>5</sup>。

本保芳明国土交通省大臣官房総合観光政策審議官からも同趣旨の意見が述べられた。

---

<sup>3</sup> 本保芳明(国土交通省大臣官房総合観光政策審議官)の発言。「第169回国会 国土交通委員会会議録第12号」2008年4月16日。

<sup>4</sup> 本保芳明(国土交通省大臣官房総合観光政策審議官)の発言。前掲

<sup>5</sup> 盛山正仁(第169回国会 衆議院国土交通委員会委員)の発言。「第169回国会 国土交通委員会会議録第13号」2008年4月18日。

現在の旅館のサービスは、いわゆる一泊二食、要するに一泊を前提としたようなサービスが多いというのが実態かと思えます。そうした中で、ゆっくり滞在を楽しんでいただけるような状況をつくっていくためには、旅館等でも旅館サイドでの改革、対応が必要だと思っております。<sup>6</sup>

高木陽介衆議院国土交通委員会 理事からは、観光客は小さなエリアの行政区にこだわって訪れているのでないので、周辺エリアと連携させることにより、滞在・交流を促進していくべきである旨の意見が述べられた。

どうしてもお役所が考えると、縦割りという考え方の中、今度観光庁ができて、ある意味では省庁横断的にさまざまな観光施策を融合させていく、それはそれでしっかりやってもらいたいんですが、例えば旅行に行く人の立場から見ると、これは外国人だろうが日本人だろうが、余り県だとかこだわっていないんですよね。別に何々県に行こうなんて思っていないわけです<sup>7</sup>。

観光産業は多くの他業種とのかかわりがあり、商・工・農水・交通などの業種との連携が必要でそれらを取り持つ官と民の連携も求められる。飯高悟農林水産省農村振興局企画部長からは業種の垣根を越えた取り組みが更なる相乗効果を生む旨の説明がなされた。

この法案に基づきまして観光圏整備の取り組みを行うことは、観光地の魅力向上のみならず、農山漁村の活性化にとっても大変意義のあることだというふうに私どもも認識しております。

観光圏の中に農山漁村での体験交流が位置づけられまして、農山漁村活性化のための施設整備の支援のほか、情報発信ですとか交通アクセス改善の取り組みなどが支援の対象となりますことで、来訪者の人口の拡大などによる活性化などが期待されるところでございます。

例えば、鹿児島県の例を出しますと、観光関係業者、交通関係業者、農林水産業者などが連携をいたしまして観光ルートをつくり、行うことによりまして、従来、幕末維新関係の史跡ですとか桜島を訪れていた観光客、そういった方々が周辺の農山漁村にも訪れて、農林漁家民宿に宿泊したり、あるいは農家レストランでの食事、棚田の景観、あるいは農作業などの体験、こういったことを楽しんでいただくようなことも期待できるのではないかと考えてご

<sup>6</sup> 本保芳明(国土交通省大臣官房総合観光政策審議官)の発言。「第169回国会 国土交通委員会会議録第13号」2008年4月18日。

<sup>7</sup> 高木陽介(第169回国会 衆議院国土交通委員会 理事)の発言。「第169回国会 国土交通委員会会議録第12号」2008年4月16日。

ざいます。

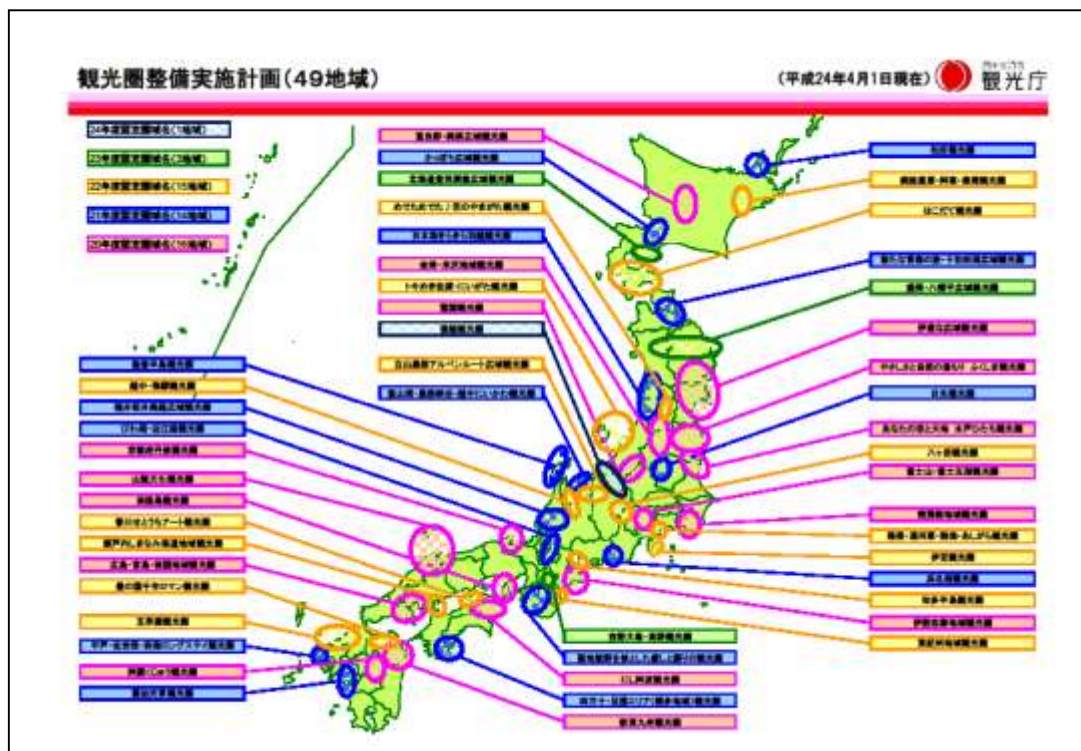
こうした各地での取り組みによりまして、都市と農山漁村の共生、対流の一層の促進が図られるものと私どもは考えてございます<sup>8</sup>。

衆議院国土交通委員会では、合計4日間の審議がおこなわれ、本法案は4月22日同委員会にて付帯決議付の議決が全会一致にて可決され、即日衆議院本会議においても全会一致にて可決された。

#### IV. 当該立法の影響と課題、まとめ

前述の過程を踏んで観光圏整備法は2008年5月23日に(平成20年)法律第39号として公布され同年7月23日に施行された。そして、2012年12月27日に観光圏整備法(「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」(平成20年法律第39号))に基づく「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する基本方針」が改正されるまで4年と5ヶ月の間に49の観光圏が認定された(図1)。

図1 観光圏整備実施計画



出典：観光庁報道発表 2012年4月2日「平成24年度観光圏整備実施計画の新規認定について」別紙資料。

<sup>8</sup> 飯高悟(農林水産省農村振興局企画部長)の発言。「第169回国会 国土交通委員会会議録第12号」2008年4月16日。

多くの観光圏が認定されたものの、認定された地域間の進捗状況に格差が見られるとして観光庁は課題の整理に着手した。「成果が上がらない理由を(1)取り組みをけん引する組織が明確でない(2)リーダーシップを発揮する中核人材がない(3)役割分担が不明確で連携が進んでいない(4)圏域が広すぎるなど設定が適切でない—などと分析した。」<sup>9</sup>

予算獲得のため政策主導で始まった施策に乗り遅れまいとする自治体が多く手を挙げた結果、観光圏が乱立した状態となり。また、ひとつのエリアに留まることによる経済波及効果や地域との交流による旅行者のリピーター化を図るための「滞在交流型の観光圏」としては広域過ぎるエリアが設定され、明確でないエリアコンセプトのために観光客や地域住民の共感が得られなかったのである。<sup>10</sup>

くしくも、第169回国会 衆議院国土交通委員会で議論されていたことが現実となった。逢坂誠二衆議院国土交通委員会委員の発言には、

国が基本方針、基本計画などを公表する、そして自治体などが基本計画だとか実施計画を策定する、そして国がそれを認定する、そして認定をした場合に計画に盛り込まれた事業等に対する優遇措置や支援を行うというような、こういうスキームというのは非常に国の法律の中には多いわけですね。

ところが、私が現場にいたときの感覚からいたしますと、どうもこのスキームというものがうまくいっていないのではないかと<sup>11</sup>。

高木陽介衆議院国土交通委員会理事の発言においても、

今富良野の例を挙げていただきましたけれども、どうしてもこういった観光地、観光ゾーン、圏を整備していこうとなると、ハードの面ばかりどうしても強調される。また、自治体の方も、ハードの方がわかりやすい、お金を使いやすい、お金を引っ張ってきやすい、こういうような発想が往々にしてあると思うんですね<sup>12</sup>。

<sup>9</sup> 週刊観光経済新聞「観光行政 第2700号」2013年4月20日

([http://www.kankokeizai.com/backnumber/13/04\\_20/kanko\\_gyosei.html#01](http://www.kankokeizai.com/backnumber/13/04_20/kanko_gyosei.html#01), 2015年9月15日情報取得)

<sup>10</sup> 観光庁 各種協議会等資料「平成24年度都道府県等観光主管課長会議説明資料 観光地域振興課施策関係について(観光地域振興課)別添資料 P.13-15」2013年2月7日

<sup>11</sup> 逢坂誠二(第169回国会 衆議院国土交通委員会委員)の発言。「第169回国会 国土交通委員会会議録第13号」2008年4月18日。

<sup>12</sup> 高木陽介(第169回国会 衆議院国土交通委員会 理事)の発言。「第169回国会 国土交通委員会会議録第12号」2008年4月16日。



立法過程において危惧されていたことが現実のものとなった。観光圏整備法という法制度が観光圏乱立という事態を招き、結果として観光圏整備法の基本方針改正という相互作用を起こすこととなる。

観光圏整備法の基本方針の改正は2012年12月27日になされ、その後新たに6地域が再申請を行い、新観光圏として認定を受けた。改正された新基本方針では旧基本方針で認定を受けた観光圏は新たに新方針に基づいた認定を受けなければ観光圏として各種法令の特例を受けて事業を進める事ができなくなる。観光庁が新観光圏の認定要件としたのは、観光地域づくりに持続的にかかわる民間の人材を中核とした推進組織の設置。地域としていかなる態勢で滞在交流型の観光に取り組むかが問われている<sup>13</sup>。一方、申請を見送り、観光圏整備法に基づく観光圏を解消した地域もあった。

本稿は、観光圏整備法の立法過程を題材に法制度と作用の相互性を捉え、法案審議過程での発言内容等を通して本法の意義、課題の発見を考察することが目的とした。しかし、法制度が広く社会へ及ぼす作用を捉える上で観光産業は多くの他業種とのかかわりがあることから、農山漁村活性化法をはじめ農水・商・工・交通などの「観光」と関連するが、観光庁と「観光」の位置づけが異なる行政分野の法律との作用の相互性に関しても考察していく必要がある。

#### 【参考文献】

- 赤松宏和（2008）「外国人観光客対策から国内観光圏育成へのかじ取り」～観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律案～『立法と調査』No.279
- 観光庁(2008)「観光圏の整備による観光客の来訪及び滞在の促進に関する法律」
- 国土交通省・農林水産省（2012）観光圏整備法（「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」（平成20年法律第39号））観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する基本方針(平成24年12月27農林水産省，国土交通省告示第2号)
- 松岡亮（2013）「観光立国実現に向けた取り組みと課題」『立法と調査』No.342
- 二神真美（2010）「観光圏の整備と着地型観光の事業開発に関する一考察」NUCB journal of economics and Information science 54(2), 235-240, 2010

---

<sup>13</sup> 週刊観光経済新聞「観光行政 第2700号」2013年4月20日  
([http://www.kankokeizai.com/backnumber/13/04\\_20/kanko\\_gyosei.html#01](http://www.kankokeizai.com/backnumber/13/04_20/kanko_gyosei.html#01),  
2015年9月15日情報取得)

【ホームページ等】

観光庁 報道発表「平成 24 年度観光圏整備実施計画の新規認定について・別紙資料」2012 年 4 月 2 日 (<http://www.mlit.go.jp/common/000205818.pdf>, 2015 年 9 月 15 日情報取得)

観光庁 各種協議会等資料「平成 24 年度都道府県等観光主管課長会議説明資料 観光地域振興課施策関係について」2013 年 2 月 7 日 (<http://www.mlit.go.jp/common/001005044.pdf>, 2015 年 9 月 15 日情報取得)

国土交通省「観光圏整備事業のノウハウに関する基礎資料」2011 年 3 月 (<http://www.mlit.go.jp/common/000161119.pdf>, 2015 年 9 月 15 日情報取得)

週刊観光経済新聞 「観光行政 第 2700 号」2013 年 4 月 20 日 ([http://www.kankokeizai.com/backnumber/13/04\\_20/kanko\\_gyosei.html#01](http://www.kankokeizai.com/backnumber/13/04_20/kanko_gyosei.html#01), 2015 年 9 月 15 日情報取得)

【国会議事録等】

「第 169 回国会 国土交通委員会会議録第 11 号」2008 年 4 月 15 日。 (<http://www.shugiin.go.jp/>, 2015 年 9 月 15 日情報取得)

「第 169 回国会 国土交通委員会会議録第 12 号」2008 年 4 月 16 日。 (<http://www.shugiin.go.jp/>, 2015 年 9 月 15 日情報取得)

「第 169 回国会 国土交通委員会会議録第 13 号」2008 年 4 月 18 日。 (<http://www.shugiin.go.jp/>, 2015 年 9 月 15 日情報取得)