



日本の国際観光宣伝小史

国際観光研究家 石井 昭夫
(前 帝京大学教授)

日本のインバウンド国際観光は特別の環境下にスタートした。黒船来航によって強制的に開国させられ、攘夷の思想から外国人と見れば切って捨てようという浪人たちがうごめく幕末期を経て、急転して西洋化と西洋型の殖産興業の発展へと梶を切った。明治政府は外貨の絶対的不足という経済的要請から、来訪外客がもたらしうる外貨の重要性を他国に先駆けて切実に感じる一方、欧米諸国とは言語や衣食住の習慣が違いすぎて、従来の施設やサービスでは外国人観光客を満足に受け入れることさえできなかったからである。

それゆに、政官財のトップリーダーたちが、外客の誘致活動とそのための接遇の改善を国策のひとつとして果敢に推進したのであった。

喜賓会の時代：1893年～1912年

1 結果として、日本は世界初の政府観光局（NTO）を持つ国となった。喜賓会 Welcome Society がそれである。外客誘致もさりながら、それ以前に外客が国内を旅行できるような接遇体制を作るために国家が関与するほかなかったからである。ちなみに、鹿鳴館で伊藤博文首相主催のパーティが開かれたのは1887年（明治20年）4月のことで、当時まだ首都東京に洋式ホテルは1軒もなく、帝国ホテルが国策として建設されるのが3年後の1890年であった。欧米諸国が日常生活の中に外客を受け入れられるのと違い、日本には外客を受け入れるための専用に近いハードやソフトを設けなければならなかった時代であった。

2 喜賓会は、当時農商務省の商工局長をしていた南貞介が渋沢栄一や益田孝の協力を求め、井上馨外務大臣が賛同し、1893年に設置された。場所は帝国ホテル内であった（1902年東京商工会議所内に移転）。初代会長はフランス大使や文部大臣を務めた蜂須賀茂韶侯爵で、渋沢栄一や益田孝も幹事として名を連ねていた。予算は、宮内庁の下賜金があったほかは、主として会費と寄付金によって運営された。

3 喜賓会の目的は次のようであった。「我が国山河風光の秀、美術工芸の妙、夙に海外の賞賛する所なり。万里来遊の紳士淑女は日に月に多きを加ふるも之を待遇する施設備わず、旅客をして失望すること少なからざるを遺憾とし、同志深く之を慨し、遠来の子女を歓待し、行旅の快樂、観光の便利を享受せしめ、間接には彼我の交際を親密にし、貿易の発達を助成するを以て目的とす。」（「日本交通公社70年史」より）。その事業内容を見ると、海外での直接的宣伝活動を除き、政府観光局が行なう業務を網羅している。中でも、英文の日本地図や日本案内の刊行は来訪外客の利用だけでなく、トマス・クック&サン社などを通じて海外にも配布され、外客誘致にも大きな役割を果たしていた。

4 喜賓会は、日本語も日本の地理も分からず、日本の衣食住にも不案内な当時の来訪外客

に重宝がられ、ウェルカム・ソサイエティの名前で親しまれたが、1912年に設立されたジャパン・ツーリスト・ビューローに後を譲って1914年に解散した。民間主導型で寄付金に依存してきた喜賓会は、会のサービスへの需要が高まる一方で、財源不足に悩みつづけた。追い討ちをかけたのが1907年の鉄道国有化であった。大口寄付者であった私鉄が無くなって財政難に陥り、必然の結果として新設の国有鉄道（鉄道院）に頼らざるを得なかった。ジャパン・ツーリスト・ビューローの設立に当たって喜賓会代表委員であった渋沢栄一は、ビューロー設立に協力する一方、喜賓会の財産と人員の引継ぎをビューローに要請したが、ビューロー側の辞退によって引き継がれなかった。

5 ちなみに、世界最初の政府観光局は1910年に設立されたフランス政府観光局とされているが、初期の観光研究書「観光事業論」（A.J.ノーバル著、1935年）が、日本の国際観光宣伝事業は1893年の喜賓会設立によって始まったと記しているように、振り返ってみても政府観光局として扱われてしかるべき組織であった。そうならなかったのは、ジャパン・ツーリスト・ビューローが喜賓会の組織を継承しなかったからであった。所管官庁が異なったこと（経済官庁→運輸官庁）が理由であったのかもしれない。

ジャパン・ツーリスト・ビューローの時代：1912年～1930年

6 喜賓会が財政難に陥っていた頃、鉄道院も日露戦争後の不況の中で、外国人観光客に注目し、留学帰りの木下淑夫と副総裁平井晴二郎を中心に、外国人客誘致と接遇改善のための組織を設立するために動いた。問題の財源については、1912年（明治45年）、鉄道院総裁原敬の決断で鉄道院が予算の半額を拠出することがきまると、朝鮮鉄道、南満州鉄道、台湾鉄道、日本郵船、東洋汽船、帝国ホテル富士屋ホテル、三越など、関係機関の出資もスムーズに運び、ジャパン・ツーリスト・ビューローが設立され、本部は鉄道院の中に置かれた。喜賓会を別にしても、ジャパン・ツーリスト・ビューローはフランスに次いで世界で第2番目の政府観光局であった（以下1917年スイス、1919年イタリアと続く）。

7 ジャパン・ツーリスト・ビューローは、設立後4年目の1915年、東京駅に外国人のための旅行案内所を設置した。ところが、接遇事業を始めてみると、言語の相違から、単なる案内（情報提供）だけでは接遇の実が上がり、外客のための旅行手配にまで踏み込まざるを得なくなって、切符の代売（手数料はなし）を開始した。これが旅行業を営むきっかけになり、結果として公社型のNTO（政府観光局）というユニークな形を創造した。

8 ジャパン・ツーリスト・ビューローは鉄道院に依拠した組織であったため、外客誘致と接遇改善を目的に、国内の主要鉄道駅に案内所を設置するとともに、外地では鉄道院の主要駅（朝鮮、満州、台湾）や会員である日本郵船、東洋汽船、大阪商船の海外支店内にも設置して海外事務所のネットワークを広げていった。

9 当初ジャパン・ツーリスト・ビューローの予算は会費で賄われ、他に収入の道を求める必要はなかったが、第一次世界大戦後のインフレにより会費収入が実質的に激減すると、会費に依存するそれまでの経営方針を変更し、手数料を得る乗車船券の代売から各種の販売事業へと範囲を広げて行った。外客誘致と接遇のための組織であったはずが、時代の要請に対応して、日本のインバウンド国際旅行の斡旋を独占する旅行者者となったのみならず、1918年には邦人の海外旅行の斡旋にも進出した。1930年鉄道省内に国際観光局が設置されて対外宣伝事業

が国際観光局に移管されると、ジャパン・ツーリスト・ビューローは邦人の国内旅行斡旋にも進出し、乗車船券の代売のみならず、団体旅行や観光旅行のクーポン販売を開始し、本格的に旅行者への道を歩んでいった。

鉄道省国際観光局と財団法人国際観光協会の時代：1930年～1942年

10 1927年の昭和金融恐慌に際し、国際貸借改善策としての外客誘致策が重要課題とされ、1929年鉄道省とジャパン・ツーリスト・ビューローの提唱によって、アメリカ人観光客誘致のための「対米広告委員会」を設置した。鉄道省から10万円、満鉄と日本郵船が各3万円、その他の鉄道、船会社、ホテルなどを合わせて20万円を投じ、事務局をジャパン・ツーリスト・ビューロー内において、米国の旅行者や報道関係者を招くなど、積極的な対米観光宣伝を開始した。

11 同1929年、田中内閣に代わった濱口内閣では、さらに外客誘致策を強化すべく、政府部内に中央機関を設立し、その機関の諮問機関として官民合同の委員会を設置することを決した。その結果、翌1930年鉄道省内に国際観光局が設けられ、併せて国際観光委員会も設置された。国際観光委員会は1930年から31年にかけて、外客誘致策に関する答申を次々に発し、これらに基づいて1931年具体的な宣伝活動を実施させる組織（NTO）として財団法人国際観光協会 Japan Tourist Association を設立した。

12. インバウンド国際観光促進の上で最大の問題は洋式ホテルが質量ともに不足していることであった。国際観光局発足前から数度にわたり、国会でもホテルの建設促進の建議が提出されているが、実現化には至らなかった。国際観光局は設立早々の1930年10月、全国の洋式ホテルの実態調査を実施した。その結果を踏まえてホテルへの助成策を決定し、国際観光局経由の特別融資によって、国際観光ホテルの名を冠したおよそ15軒のホテルが1934年から1936年にかけて全国的に整備された。

13 （財）国際観光協会は、国際観光局の指導下に対米広告委員会の業務を引き継ぐとともに、ジャパン・ツーリスト・ビューローが行なってきた対外観光宣伝の業務をも継承した。国際観光局は1931年にニューヨークに最初の観光宣伝事務所を設置したのを皮切りに、1932年にロスアンゼルス、1937年にパリ、北京、香港、1939年に上海、ロンドン、マニラに設置した。その直後1939年9月に欧州で第二次世界大戦が勃発したため、パリ事務所、ロンドン事務所を閉所する一方、米州とアジアでは宣伝活動を続け、1940年にブエノスアイレス、1941年ハノイにも観光宣伝事務所を設置した。

14 しかし、1941年12月の日米開戦によって国際観光は消滅し、鉄道省の在外事務所も次々閉鎖され、1942年に国際観光局、1943年には（財）国際観光協会が廃止された。外客を扱っていたジャパン・ツーリスト・ビューローは、1941年8月、組織名を英名から日本語名に換え、観光という言葉も廃して（社）東亜交通公社へ名称を変更した（敗戦後1945年9月に財団法人日本交通公社に再改称）。

第二次世界大戦後の模索の時代：1945年～1964年

15 敗戦後しばらくは、観光目的で外国人が日本に入学することはできなかった。しかし、運輸省は終戦直後の1945年11月には、早くも鉄道総局旅客課内に観光係を設置し、翌年6月にはこれを観光課に格上げした。1948年に占領軍総司令部（GHQ）は、制限つき（1回24

人まで7日間限り)ながら、(財)日本交通公社 Japan Travel Bureau に外国人観光客の斡旋を認めた。その後少しずつ自由化が進み、戦後の日本のインバウンド国際観光がスタートした。

16 政府は戦後早い時期に平和国家を目指す一環として、外客誘致再開への準備を始めていた。観光宣伝が国の行なうべき事業であることはすでに充分認識されており、1949年には「国際観光の助成に関する法律」を成立させ、翌1950年に(財)日本交通公社に2,000万円の補助金(翌年には2,300万円)を拠出して対外観光宣伝を委託した。日本交通公社は委託を受けるとただちに海外宣伝部を設置(1950年)して宣伝活動を開始し、1952年7月にはニューヨーク観光宣伝事務所を設置、翌1953年9月にはサンフランシスコにも事務所を設置した。だが、すでに旅行業者としての成長が著しかった日本交通公社としては、民間企業的な旅行業と補助金を受けて行なう国の観光宣伝事業の両立には問題が多く、相容れぬ部分があることを認識するようになっていた。

17 政府の観光事業審議会(1948年7月設置)も、欧米観光先進諸国のNTOのあり方を参考にして、早くから戦前の(財)国際観光協会のような対外観光宣伝に専念する組織の設立を進言しており、1955年戦前と同名の財団法人国際観光協会が設立され、日本交通公社から観光宣伝事業を引き継いだ。当時欧州はまだ戦災からの復興途中で、訪日客の送り出し国は米国のみという状況で、1957年ホノルルとトロントにも宣伝事務所を開設して対米中心の宣伝活動を行なった。

18 1959年、外客受け入れ体制の整備事業のための補助金を交付されていた(社)全日本観光連盟(1946年設立)と(財)国際観光協会を合併させ、特殊法人日本観光協会が設立されて外客誘致と待遇改善事業が一本化された。新組織では(財)日本交通公社以来のスタッフを中心とする外国部と(社)全日本観光連盟のスタッフを中心とする内国部(待遇改善と国内観光を担当)が並立した。

19 2度の世界大戦を経て、庶民の国際交流である国際観光の振興は平和維持のために不可欠との考えが世界共通の認識となった。1947年に各国の観光所管行政機関(NTA)とNTOを会員とする公的観光機関国際同盟(IUOTO)が設置され、世界規模で国際観光に係わる諸問題を検討する場が設けられた。また、1952年1月にはアジア太平洋地域への国際観光客誘引のための協同組織としてアジア太平洋観光協会(PATA)が設置された。ほとんどが戦後に独立しばかりのアジア諸国の中にあつて、日本は国際観光の先輩国としてこの後アジアの国際観光の振興にも尽力していく。

東京オリンピック大会開催とその後のインバウンド全盛期：1964年～1970年

20 日本の戦後の経済復興は目覚しく、1959年のIOC総会で1964年の夏期オリンピック大会の開催地に東京が選ばれると、大会開催準備とともに、オリンピックを契機とする外客誘致活動の強化と外客待遇の改善が大きな課題となった。政府の観光事業審議会は度々国際観光宣伝事業の強化と外客待遇の改善策を提言し、1963年には世界に類を見ない「観光基本法」を制定し、観光を通じての平和国家日本の建設と、豊かさの象徴としての観光の発展への期待を高らかに謳った。

21 東京オリンピック大会の開催(1964年)は、日本の観光界にとって大きな出来事であり、転機であった。経済発展にともなう国内観光も着実に成長し、日本人の海外観光旅行も

この年解禁された。日本の国際観光は、欧米諸国との言語や習慣の相違から、宿命的に国際観光と国内観光の二元体制にならざるを得なかった。特殊法人日本観光協会が政府の補助金を年々増額され、海外観光宣伝業務が強化される一方で、内国部による国内観光促進の事業は財源を奪われて、やせ細っていった。

22 運輸省観光局（当時）は、国際観光宣伝事業と国内観光促進事業とを再度分離することとし、1964年4月国際観光宣伝事業を特殊法人国際観光振興会 Japan National Tourist Organization (JNTO) に、国内観光の促進を社団法人日本観光協会 Japan Tourist Association に委ねることとした。この後 JNTO の海外事務所が次々増設されて 15ヶ所に増え、宣伝予算も毎年増額されて活況を呈していった。その後監督官庁が運輸省から国土交通省へ、特殊法人国際観光振興会から独立行政法人国際観光振興機構へと名称は変更したが、国際観光宣伝機関 (NTO) としての基本的な性格は変わっていない。

インバウンドの衰退：大阪万国博以降：1970年～2010年

23 組織は変わらなかったが、日本のインバウンド国際観光をめぐる状況は大きく変わって行く。第一に、政府のインバウンド国際観光促進への熱意は、大阪の万国博覧会が開催された1970年をピークに急速に衰えていく。輸出産業の成長が著しく、国際収支の大幅黒字が続くようになって、観光による外貨獲得の意義が薄れてきたことが最大の理由であった。輸出貿易の急成長によって、ドル建てであった海外宣伝事業費は円高と歩調を合わせて減少の一途を辿り、日本観光の発信力も低下の一途を辿っていく。

24 第二の変化は、日本人の海外旅行の急成長である。大阪万博の翌年に戦後初めて日本人海外旅行者数（アウトバウンド）が訪日外客数（インバウンド）を上回り、以後その差は開くばかりで、円高を背景に最大4倍にまでひろがった。国際観光といえばインバウンドであった状況は様変わりし、むしろアウトバウンドを指すようになっていった。非欧米人として初めて日本人観光客が世界を駆け巡るようになり、諸外国が日本に観光宣伝事務所（政府観光局）を設置して、日本人旅行者の誘致に積極的に乗り出してきた。JNTO の在外事務所は、海外に不慣れな日本人旅行者のための情報基地にもなり、日本人海外旅行者の「安全で楽しい旅」のための事業が追加された（補助対象外事業）。貿易黒字を減らすために、日本政府の主導で日本人の海外旅行を促進するという、戦後の米国のマーシャルプラン以外に例のない施策さえ実施された（海外旅行倍増計画）。

25 第三の変化は、国内観光の大きな成長である。1970年に始まった国鉄の「ディスカバージャパン」キャンペーンに象徴されるように、高度経済成長下に国内各地にハイレベルの観光施設整備が進むとともに、以前はもっぱら外客用であった洋式ホテルも日本人観光客に多用されるようになり、観光産業のインバウンドに依存する部分は減少の一途を辿って行った。

26 第四の変化は欧米人中心であった来訪外客が、1979年の台湾の海外渡航自由化、1989年の韓国の渡航自由化を経て、アジア客が訪日外客の圧倒的多数を占めるようになったことである。以上の四つの変化のもたらした日本のインバウンド国際観光の変貌は、他国に類のない特殊な状況を生み出して行く。

27 来訪外客はどの国にとっても、最も質の高い最も歓迎すべき観光客である。前広に予約され、グループで行動し、客の単価も国内客より高い。ところが、円高が続く日本は割高なデ

ステーションになり、外客の消費額は減少を続けた。一方豊かになった日本国民の国内旅行は贅沢になり、観光産業にとって外客は、国内客にくらべて量が少なく、単価が安い上に、言語や習慣の違いで余計な手間がかかる「面倒な客」になってしまった。日本人客に見捨てられて廃業寸前になった小規模の都市の日本旅館が、「安価で和式」を売物に欧米客を受入れて立ち直ったジャパニーズ・イン・グループの例はそうした傾向を如実に示すものであった。

28 欧米からの旅行者でさえ、言葉の問題や習慣の違いで宿泊を断られるような状況が続き、それ以上に単価の安かったアジア客は、トップシーズには敬遠され、オフシーズン対策のみの客に過ぎなかった。このような事態は世界に例のないことである。

インバウンド新時代へ：2010年～

29 しかし、また時代は変わりつつある。活況を呈していた日本人の海外旅行も、国内観光もここ数年伸び悩んでいる。少子高齢化による将来の活動人口の減少を考えれば、連続有給休暇制度が導入されない限り、日本人の観光需要はこれ以上伸びる余地がない。これに対し、インバウンドの潜在旅客は日本人を除く世界人口であって、いわば無尽蔵である。中国をはじめとする近隣大国の経済成長は、そのまま潜在的訪日観光客の増大につながっていく。

30 2003年には小泉内閣によって観光立国構想が打ち出され、ビジット・ジャパン・キャンペーンが開始された。近隣アジア諸国からの増加によって訪日外客は大きく伸びてきたものの、対外観光宣伝予算は肝心の誘致活動の現場に届いておらず、効率的な宣伝体制が構築されているとは言いがたい。とくに中国が現実的に観光市場に登場してきたことで、国内客の不足に悩む地方観光にとっても、否応なく来訪外客に期待するところが大きくなってきた。新しい時代に向けて、有効かつ効率的な訪日外客の誘致活動が追求されるべき時代となったのである。

31 とくに、2011年3月の東日本大震災・津波と原発事故は、訪日観光のアジア市場を冷え込ませる結果となった。今後は積極的な観光宣伝活動によってインバウンドの回復を図り、将来に向けての発展につなげなければならない。そのためには市場国内で宣伝活動を実施する専門組織であるJNTOをいかに強化し、有効な宣伝活動を行なわしめるかが問われている。

主要参考文献

1. 「観光事業論」A.J.ノーバル、翻訳刊行：国際観光局、1941
2. 「インバウンド国際観光事始め：『ようこそ』とJNTOの原点『喜賓会』のこと」石井昭夫、(財)国際観光サービスセンター刊「国際観光情報」2006年2月号
3. 「国際観光振興会20年のあゆみ」(特)国際観光振興会、1984
4. 「日本交通公社70年史」(株)日本交通公社、1982
5. 「運輸省三十年史」運輸省編集、(財)運輸経済研究センター、1980
6. 「日本のホテル産業100年史」木村吾郎、明石書店、2006
7. 「日本史小百科 近代：鉄道」老川慶喜著、東京堂出版、1996
8. 「続々観光よもやま話」梶本保邦、鹿島出版会、1999
9. 「アジア太平洋地域の国際観光事始め」石井昭夫、(財)国際観光サービスセンター刊「国際観光情報」2009年6&7月号

