

「東京の観光の回復を目指す特別提言」

平成 23 年 8 月 9 日

東京都観光事業審議会

目 次

はじめに	1
1 特別提言の意義	1
(1) 震災等発生前までの成果	1
(2) 震災等による環境の変化	1
(3) 特別提言の必要性	3
2 現状と課題	3
3 今後の取組の指針	5
提言1 より積極的なインバウンドの推進	5
提言2 都内における新たな観光需要の創出	6
提言3 旅行者が安心して過ごせる東京の実現	7
提言4 都内の観光の実態を把握する体制の整備	8
提言5 震災等の被災地に対する支援	8
おわりに	9

はじめに

都は、平成 13 年 11 月に「東京都観光産業振興プラン」を策定し、さらに平成 19 年 3 月に同プランを改訂して、「活力と風格ある世界都市・東京」を目指すこととした。そして、現在に至るまで、同プランのもと、「東京の魅力を世界に発信」「観光資源の開発」「受入体制の整備」の 3 つの柱に沿った施策を展開している。

また、東京都観光事業審議会は、平成 22 年 10 月に、交流人口の増大や消費拡大を通じた産業の持続的発展に結び付けることを目指す「東京の活力向上を図る観光振興の戦略的な取組」について、東京都知事の諮問を受けた。その後、本審議会のもとに専門調査委員会を設置して、新たな答申策定に向けた検討を行っているところである。

しかし、その検討過程において、東日本大震災が発生し、当初、想定されていなかった事態が生じていることから、最終的な答申に先立ち、都が緊急的・短期的な視点から推進していくべき取組の指針について取りまとめ、本審議会として、以下の特別提言を行うものである。

1 特別提言の意義

(1) 震災等の発生前までの成果

これまで都が、「東京都観光産業振興プラン」のもと様々な施策を展開してきたことなどにより、平成 11 年において約 270 万人に過ぎなかった訪都外国人旅行者は、平成 20 年にほぼ 2 倍の 534 万人に達した。その後、いわゆるリーマン・ショックなど、景気後退等の影響により平成 21 年には 476 万人まで減少したが、平成 22 年の旅行者は、再び平成 20 年を上回る見込みであるなど、着実に増加基調にあった。

また、平成 21 年までの国内旅行者については、大きな経年変化は見られず、経済状況等に大きく左右されることなく、おおむね 4 億人台前半の数値を維持し続けてきた。

旅行者の確保は、裾野が広い観光関連産業への波及効果が期待できるものことから、都の観光施策は、東京の経済成長に一定の貢献をしつつ、その観光振興を支える基盤を構築してきたものと評価できる。

(2) 震災等による環境の変化

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災と、それによる福島第一原子力発電所における放射性物質の放出を伴う事故等により、観光を取り巻く環境は、その後の数か月において、主に以下のように大きく変化している。

① 震災及び原発事故等に起因する訪日外国人旅行者の急激な減少

- 震災発生直後より、訪日外国人旅行者の数は著しく減少している。

3月の入国者数 50.3%減 同4月 62.5%減

同5月 50.4%減 ※ 同6月 36.0%減 ※
※いずれも前年同月比、5月・6月は推計値（出典：JNTO調査）。

- 主にアジア等の近距離市場（ショートホール）の国・地域によっては訪日再開の動きが見え始めている一方で、今後の原発事故の動向や、欧米を中心とした遠距離市場（ロングホール）の旅行者の動向等を考慮すると、旅行者数の回復には、ある程度の期間を要することが見込まれる。

② 「国際会議」「催事」「スポーツ関係行事」等の中止・延期など

- 震災発生後、原発事故の影響、警備上の事由等により、東京における国際会議、催事、スポーツ関係行事などの開催が、相次いで中止・延期、又は開催地が変更されるなど、内外から東京への集客が困難な状況となった。

③ 自粛ムードや意識の変化による国内旅行者の減少

- 原発事故の影響、社会全体を覆った自粛ムード等により、国内旅行者も大きく減少した。その後、ゴールデンウィークを経て自粛ムードは緩みつつあるが、原発事故の先行きは未だ見えず、また、電力不足による節電、消費者における節約志向の高まりなどにより、東北、関東地方への旅行者数は十分には回復していない。
- 震災後3か月間における1世帯当たり1か月間の家計消費（全国、平均値）のうち、旅行に関連する支出額は、前年度に対して2～3割程度の減となった（出典：総務省調査をもとに試算）。

④ ①～③による観光関連産業への影響（マーケットの収縮）

- 都内宿泊施設の客室稼働率は通常70%台であるが、都が独自に調査した結果では、震災後3か月間において概ね20～30%低下しており、特に外国人旅行者の宿泊率の高い施設では、大幅な稼働率の低下が生じた。
- 震災後3か月間における主要旅行業者の旅行取扱状況（全国）は、対前年度比で、外国人旅行が約60%の減、国内旅行が約25%の減となった（出典：観光庁）。
- 観光に関連する産業は裾野が広いことから、旅行業をはじめ交通機関やレジャー施設など、様々な業態において影響があるものと推測される。

都内では、一部に地震による被害があったものの、電力不足による節電等を除けば、現時点における都民の生活は、ほぼ平常に復している。

しかし、外国人旅行者が極端に少ない状態や、宿泊施設の稼働率が前年を下回る状態が現在もなお続いているなど、東京の観光は依然として厳しい状況下にある。

特に、原発事故の収束の見通しが立たず、放射性物質の影響に係る懸念が払拭さ

れていないこと、震災時における海外での報道等が、事実誤認も含めセンセーショナルに行われたこと、さらに、東京の経済規模が極めて大きいことなどを勘案すれば、国際都市・東京のイメージの低下、観光産業をはじめとする経済的なダメージなど、東京への影響は極めて深刻である。

(3) 特別提言の必要性

こうしたことから、東京は、未曾有の大震災と原発事故に伴い、これまで築き上げてきた観光振興の基盤を、仮にそれが一時的であるとしても、失っている状態にあり、東京の観光は、過去に経験のない危機に直面しているものと認識すべきである。

したがって、原発事故の収束に向けた取組が進む中、その先行きの不透明性を勘案しながらも、東京が先んじて行動することが重要である。そして、可能な限り短期間でこの危機的状況を打破し、東京の観光振興を回復軌道に乗せることが急務である。このため、本審議会としては、現下の状況に鑑み、都が緊急的・短期的な視点から推進していくべき取組の指針について特別に提言を行なう。

なお、本提言は、東京の観光振興の基盤を、早期に回復させることを意図するものであり、最終的な答申への過程における中間的な報告のひとつとして位置づけることとする。

2 現状と課題

以上を踏まえて、現状及びそこから導き出される課題について整理する。

(1) アジア諸都市との都市間競争における国際競争力の低下

- 震災及び原発事故による東京のイメージの低下、訪都外国人旅行者の減少等が、東京の国際競争力に影を落としていることについては論をまたない。
- 特に、急速な経済成長を背景として、積極的な旅行者誘致を進めているシンガポールや香港、ソウル等のアジア諸都市に旅行者を奪われ、東京の旅行目的地としての地位が相対的に低下することが懸念される。

(2) 東京の魅力・活力が低下することによる日本全体へのマイナス影響

- インバウンド（外国から日本への旅行）における「日本のゲートウェイ」としての役割を担っている東京の魅力や活力の低下は、東京のみならず、日本全体の国際競争力、ひいては国力の低下につながりかねない。

したがって、(1) (2) の観点から、訪都外国人旅行者をできるだけ早期に取り戻すことが急務である。



課題 1：低迷している訪都外国人旅行者の回復

(3) 交流人口の減少による東京の活力低下

- 今回の震災等を契機として、原発事故やそれに伴う電力不足の影響、イベント等の中止・延期などによって東京への旅行者の入込数（交流人口）が低迷しており、東京の活力が損なわれている。
- また、首都・東京の活力が、東京以外の地方の活性化にも少なからず影響を与える点を考慮すれば、日本全体に負の連鎖となって拡大する可能性も指摘されるところである。

(4) 観光関連産業の業績悪化に伴う経済の低迷

- 震災の発生以降、宿泊施設の稼働率、旅行取扱数の減少など、観光に関連する産業には様々な影響が現れている。
- 内外の旅行者が減少したままの状態が長期化した場合、裾野の広い観光に関連する産業全般における疲弊（倒産や失業者の増加等）の顕在化が懸念される。

したがって、(3) (4) の観点から、旅行者の動きを底上げし、観光に関連するマーケットを平常の状態に戻すことが急務である。



課題2：収縮した観光関連マーケットの活性化

(5) 観光都市・東京における災害時リスクの顕在化

- 今回の震災において、首都圏で数百万人の規模で発生した帰宅困難者（交通機関の機能不全）をはじめ、宿泊所・休憩所等の確保、災害時情報の伝達等における課題が顕在化した。
- さらに、近い将来に発生が想定される首都圏直下型地震への懸念など、巨大都市ゆえの災害時リスクが浮き彫りとなっており、これが世界的に「東京は危険」といった誤ったイメージとなって伝播することが懸念される。



課題3：観光都市・東京における安全性の確保

(6) 観光の実態を示す情報の不足

- 今回の震災等の影響による都内の観光の実態を迅速かつ正確に把握することが求められているところである。しかし、都内の観光を客観的に示す統計データの収集、観光関連業界の動向等を把握する手法や体制が必ずしも十分に整備されてはおらず、行政による現状把握は容易ではない。
- 国の統計整備も緒についたばかりであり、都における整備には十分な検討が必要であるが、将来に向けた観光施策、新たな災害等への対応を円滑かつ的確に実施していくため、現状把握に係る手法や体制の整備が喫緊の課題である。



課題4：都内の観光に係る実態の的確な把握

3 今後の取組の指針

本審議会において今後取りまとめる予定の答申は、現行の「東京都観光産業振興プラン」を引き継ぐ中長期プランの策定に資することを目指すものである。しかし、そのプランのスタート時点において想定される前提（基盤）が崩れてしまっている現在、まずは、それを回復し、新たなスタートに向けた環境を整えなければならない。

したがって、以下を基本理念とし、課題を踏まえた今後の取組の指針について、提言する。

《基本理念》

『東京の観光の回復を目指す取組の推進』（震災前の状態への回帰）

- 緊急的・短期的視点（おおむね1～2年程度を想定）から、旅行者数を震災前の状態に回復させることに力点を置き、日本の牽引役として、首都・東京のプレゼンスを取り戻すとともに、観光産業の振興、安全な東京の実現等の観点から、東京の観光施策における基盤の再構築を目指す。

提言1：より積極的なインバウンドの推進

《基本的な考え方》

首都である東京はインバウンドにおける「日本のゲートウェイ」であり、観光立国を掲げる日本の要である。震災後に急激に減少した外国人旅行者は、東京を強く旅行目的地として認識しているアジアなどの近距離市場において、訪日再開に向けた動きが見えはじめている。しかし、その認識が必ずしも強くはない欧米などの遠距離市場については、回復につながる要素が十分に見られず、その低迷は長期化の様相を呈している。

また、震災等により悪化した東京のイメージの回復や、外国人旅行者を呼び込む旅行商品の造成などには、一定の時間を要することから、原発事故の収束に向けた取組の進捗を見越して、海外の旅行業界や旅行者等へのアプローチを進めるなどの先手を打つべきである。さらに、旅行者や地域等の重みづけやビジネストラベルに向けた取組を図るなど、厳しい状況であるがゆえに、より積極的かつ戦略的な施策展開とするよう、留意すべきである。

《取組の指針》

外国人旅行者の回復を図るためには、何よりもまず、放射性物質の影響に関する客観的な情報や、日常生活が平常に復していることなど、東京の現状に係る正確な情報発信が重要である。また、東京への旅行に関する世界市場の動きは、国・地域

等によって違いが生じていることから、各市場の動向の把握・分析を踏まえ、これまで以上に旅行目的地としての東京をアピールするなど、きめ細かで効果的な誘致策を展開していくことが重要である。

そのためには、まず海外メディアを活用して、東京のイメージの回復や旅行意欲の喚起等を図り、その上で、エージェントに対し、商品造成・販売の意欲の喚起につなげる取組を強化していくべきである。また、これを踏まえつつ、現地におけるプレスセミナーや商談会等のプロモーションを展開していくことも必要である。

このうち、アジアなど近距離市場等を中心とした旅行者の早期回復が見込まれる市場については、さらに、実際の送客につながる取組まで踏み込むことが重要である。その一方で、欧米などの遠距離市場等についても、まずは旅行目的地としての東京の再認識に重点が置かれるが、個別の市場動向に応じて、送客に向けた取組を積極的に展開することを検討していくべきである。

同時に、海外都市との連携による双方向への送客、国や民間事業者等との連携、在日外国人等のネットワークの活用など、関係機関や事業者等との連携の視点を強化していくことも重要と考える。

さらに、着地側（旅行目的地であるべき東京側）においては、訪都を促す取組の着実な実施や新たな仕掛けづくりのほか、このような状況の中で東京を訪問していただいた旅行者に対する歓迎の意を表す取組を進めていくことも必要である。

また、平成 24 年度における IMF 総会等の東京開催を踏まえて、経済効果の高い M I C E※への対策を強化していくなど、関係機関・事業者等の総力を結集して、外国人旅行者の足を東京へと向けさせるための取組を展開し、この危機的状況を克服すべきである。

※M I C E（マイス）：Meeting（企業会議）、Incentive（企業の報奨旅行）、Convention（学協会系会議）、Exhibition（イベントや展示会）の総称

提言 2：都内における新たな観光需要の創出

《基本的な考え方》

震災後ほぼ 5 か月を経て、全国における国内旅行需要は回復しつつあるものの、国民の節約志向や、いわゆる西高東低の集客傾向といった側面もあり、東日本では十分な回復に至っていない。東京では、海外からの需要はもとより、こうした国内需要を反映し、観光関連のマーケットは依然として収縮した状態が続いている。

したがって、観光にとってマイナス要素である自粛ムードを払拭し、海外の旅行者とともに国内の旅行者についても視野に入れた、マーケット全体の底上げを目指す取組を推進することにより、観光産業の浮揚と地域の活性化につなげていくことが必要である。

《取組の指針》

小笠原諸島の世界自然遺産登録（平成 23 年 6 月）、東京スカイツリーの開業（平成 24 年 5 月予定）、スポーツ祭東京 2013 の開催（平成 25 年度予定）などの動きなども踏まえつつ、多摩・島しょ地域を含めた東京の地域資源に着目した新たな観光資源の掘り起こし、東京独自の付加価値の再発見など、海外はもとより国内の旅行者を誘致する視点と都内地域を活性化する視点とを合わせ持った効果的な取組を、これまで以上に積極的に推進していくことが重要である。

したがって、こうした東京が持つ資源、価値を新たに見出していくことにより、テーマ性を重視した旅行の促進、既存イベント等との連携や仕掛けづくり、地域での取組に対する支援などを通して、内外の旅行者をより一層呼び込んでいくことを検討すべきである。

また、従来から実施してきた観光の視点に立ったまちづくりや地域の振興に向けた取組についても、観光関連産業を浮揚させていく観点から、上記を踏まえた集客効果の見込まれる取組などを積極的に実施していくことが必要である。

なお、これらの取組に当たっては、地域や民間事業者が主体となることに力点を置いた支援や、広域的視点に立った調整、発信力を活かした PR 等を基軸とするなど、まちづくり等の発展段階を踏まえた取組を進めていくべきである。

提言 3：旅行者が安心して過ごせる東京の実現

《基本的な考え方》

今回の災害で顕在化した帰宅困難者の発生（交通機関の機能不全）、宿泊所・休憩所等の確保、電力供給の不足、災害時情報の伝達等といった課題を踏まえ、外国人旅行者を含めた旅行者が安心して東京を訪れることができるよう、災害時のセーフティーネットの構築に向けた取組が必要である。

都では、この 5 月に「東京緊急対策 2011」を策定し、電力危機への対策、総合的な災害対策・防災対策に取り組んでいるところであるが、さらに幅広く、旅行者を対象にした取組についても、都庁関係各局との連携も踏まえて、検討・実施していくことが重要である。

《取組の指針》

旅行者の受入環境の整備を進めていくに当たっては、旅行者の不安を解消させる施策を優先して実施していくことが重要である。

特に災害時における対応では、旅行者への多言語による案内や情報提供、宿泊業界との連携による旅行者の受入体制や誰もが障壁を感じない施設の整備など、旅行者のニーズに沿った取組を進めていく必要がある。

また、これらを進める上で有効な先端技術の活用への検討、省エネの推進を含めた

電力対策や、平常時のみならず非常時においてこそ真価を発揮するホスピタリティ（おもてなし）の意識醸成など、旅行者の安心を担保する側面支援についても強化すべきである。

さらに、東京におけるこうした取組や、今回の震災において安全性が証明された事例等を、積極的に発信することにより、災害時においても東京が安心できる街である点を世界にアピールしていくことも重要である。

なお、都の役割は、こうした効果的なハード面の整備への支援やPR等に重点化することとし、それを運用する地域や民間事業者の動きを加速させていくなど、官民一体となった取組を推進していくべきである。

提言 4：都内の観光の実態を把握する体制の整備

《基本的な考え方》

今回の震災等により、都内の観光を取り巻く状況が目まぐるしく変化する中、都の観光施策を効果的に推進するためには、都内における観光産業や観光動向の実態を迅速かつ正確に把握・分析し、速やかに施策に反映させることが必要である。

また、インバウンドを一層推進していくためには、都内の実態のみならず、海外においてターゲットとなる発地側（出発地である海外の国や地域）の実態についても調査・分析できる仕組み・体制を構築することが重要である。

《取組の指針》

都内における観光動向の実態把握に当たっては、国との連携を図り、国の調査・分析を積極的に活用するとともに、さらに国が進めている観光統計の整備を踏まえ、全国的な統計では把握が難しいものなどについては、東京独自の統計整備を図っていくべきである。そして、宿泊事業者など民間事業者との連携を図りながら、実態の把握を行い、観光施策の効果的な推進に活かしていくべきである。

一方で、今後の海外での観光プロモーションにおける戦略を立案する上での基礎を構築するため、海外の複数の市場に対する現地調査を実施し、今回の震災等による影響を受けている市場の特性及び動向等を、的確に把握・分析することが重要である。

提言 5：震災等の被災地に対する支援

《基本的な考え方》

未曾有の災害に見舞われた東北地方の被災地に対して、より早期の復興が実現するよう、都は、様々な形で、率先して支援を行うこととしており、前述した「東京緊急対策2011」により、被災地支援、災害・防災対策に取り組んでいるところ

である。

この中においては、既に観光の視点からの取組も含まれているが、観光が大きな影響を受けている今だからこそ、首都である東京のこうした取組が被災地の復興に貢献することはもとより、被災地に向けた広域的に広がる観光需要の創出を促すことで、東京を含めた我が国全体の観光需要の底上げに資することを期待するものである。したがって、引き続き、多くの人や企業が集まる東京の力を総動員した支援を進めていく必要がある。

《取組の指針》

宿泊業や旅行業などの民間事業者と連携した、被災者・被災地支援を推進していくとともに、都の情報発信力を活用した被災地の観光PRや物産展の開催など、現地の観光需要や経済活動が活性化するための支援を実施していくことが必要である。

また、東京の様々な資源を活かした支援に緊急的に取り組むなど、被災地である東北地方、そして日本全体の活力の再生に資する施策を、今後も検討していくべきである。

おわりに

本提言は、東日本大震災等で大きな影響を受けた東京の観光を、可能な限り、早期に震災前の状態に回復させていくための取組の指針を、緊急的・短期的な視点から示すものである。

都は、これを受けて、国・自治体や民間事業者等とも連携し、直ちに回復に向けた取組を推進していく必要があり、こうした取組による東京の観光振興が日本全体の復興を牽引していくことを期待してやまない。

あわせて、観光は、人々の心を豊かにするだけでなく、人々が動くことによって、経済の成長にも大きく貢献するものであることから、厳しい状況にある今こそ、過度に自粛せず、観光することを積極的に楽しみ、観光から東京を、そして日本を活性化していくことを強く願うものである。

なお、今後、本審議会においては、本提言に係る都の取組の進捗や、観光を取り巻く環境の変化、オリンピック招致に向けた動きなどを十分に見極めつつ、引き続き、昨年諮問された「東京の活力向上を図る観光振興の戦略的な取組」について、中長期的な視点に立った検討を継続し、最終答申として取りまとめていくこととする。