

内側から見た JNTO のイストワール⑫

石井昭夫（元 JNTO 理事、
元立教大学観光学部教授）

現場から管理職へ

1987年2月に帰国して事業第一部の次長を務め、2年後の1989年4月、浜野部長の定年退職により事業第一部長に昇格しました。先走って言うと1992年に総務部長に転じ、1993年に役員（理事）になりました。

実務を離れて管理職になったことで経験の幅が広がり、知見が質量ともに増える一方で、特殊法人の管理職の息苦しさも覚えるようになりました。もともと特殊法人日本観光協会時代の JNTO に入社して以来、仕事の意義と面白さに惹かれて自分なりに努力してきましたが、組織内で昇進したいという希望はもっていませんでした。理事は一期2年で1995年7月に退任し、常勤参与という役職に下がって財団法人国際観光センター専務理事を兼務することになりました。

その間の JNTO の状況と内側にいた自分の行動を振り返ってみます。

JNTO をとりまく状況

1970年代と80年代は日本経済が黄金期から絶頂期を迎えた時期で、有り余る黒字で円は高騰していました。状況はアウトバウンドに有利で日本人の海外旅行は増大一途、黒字減らしの要請と途上国援助の一環と認識されてアウトバウンドが奨励され、1987年には運輸省が海外旅行倍増計画（テンミリオン計画）を発表しました。1986年の海外旅行者数552万人を5年で倍増させようという計画です。同じ1987年に観光分野の国際協力のための組織として運輸省が財団法人国際観光開発研究センター（ITDIJ）を設立して途上国の観光開発に協力する体制を整えました。

ちなみにテンミリオン計画は3年後の1990年に1千万人の大台を超え、目標年を待たずに到達しました。

他方、インバウンドは外貨獲得という促進理由を失って政府補助金が激減しただけでなく、JNTO 無用論まで出てくる状況でした。私たちも論理をたてて防戦しましたが、実際には喜賓会の昔から訪日外客を増やすインバウンド促進策は国際理解と国際親善の促進が主目的で、外貨獲得効果は副次的であるという認識の方が支配的でした。

私も帰国後しばらく「低迷するインバウンド」「出力の落ちた JNTO」という感覚を免れずにいましたが、それが間違いであることにすぐに気がつきました。

1) 近隣諸国の訪日市場の拡大

80年代初頭から90年代にかけての大きな変化の第一は近隣アジア諸国が訪日観光市場として登場してきたことです。OECD が台湾、韓国、香港、シンガポールをアジアの NIES（新興工業経済地域）と呼んだ（1979年）ように、これら諸国を中心に近隣国からの訪日客が急増していました。1980年の訪日外客132万人のうち、国籍別ではアメリカがトップで32万人でしたが、2位の台湾と3位の韓国を合わせるとすでにアメリカを抜いて37万人に達していました。翌1981年には地域別入国者数でもアジア中近東（48.9%）が初めて北米＋欧州（45.3%）を上回り、この傾向は年を追って急速に進み、1989年には国籍別でも韓国がアメリカを抜いてトップに立ちます。この間 JNTO は1984年に台北（国交の関係で日本観光協会名義）、1985年にはソウルに観光宣伝事務所を設置して活動を強化しています。訪日客といえば米欧人ときまっていた1970年までとはフェーズが変わりました。将来はアセアン諸国や中国も参入するであろうことが十分予想されました。

近隣諸国からの訪日観光客が増えることは地方への観光客の増大を意味し、国際航空路線の地方空港への拡大と海路客の増加と相まって、むしろ外客増のペースは上がっていました。運輸省はこうした状況を踏まえて1985年に外客が一人歩きできる環境の整備と地方への外客誘引を目的に「国際観光モデル地区」の制度を発足させています。1986年3月までに札幌・支笏湖から南部沖縄まで15地区を指定し、最終的には39県42地区が指定されました。自治体の中には直接対外観光宣伝を実施する県なども出てきて、JNTOは海外観光宣伝事務所の機能を活用して協力し、宣伝資料やノウハウを提供して積極的に支援しました。とくに台湾、香港、韓国では国際旅行見本市が毎年開催されており、JNTOは地方自治体や観光業界とともに共同参加していました。旅行見本市では国単位の出展が原則で、自治体や企業が個別にブースをもつことができず、各国のNTOがまとめ役にならなければなりません。国庫補助金は減少一途でしたが、地方自治体や業界の出力を含む全体的な日本観光の露出力はむしろ大幅にアップしていたといえるでしょう。金がなければ金をかけない宣伝手法を工夫し、非補助対象事業を次々に考案して宣伝活動を活発化していきました。

本部主催事業 国際観光宣伝の現場は海外であり、本部は事務所活動のための兵站部として機能し、宣伝資料や観光情報の供給、事務所からの要請に応じて支援協力するのが仕事です。そうした中で以前から行っていたASTAやPATAや巡回観光セミナーに加え、本部が地方自治体や観光業界と共同参加する主要市場の観光見本市参加などの本部主催事業(非補助対象)が急増していました。私はこれら共同事業の責任者として世界各地に出張する機会を与えられたほか、在職中様々な用

件で諸外国を訪問する機会を得て観光研究者として研鑽を積むことができました。

2) 国際理解と親善の増進のために

1980～90年代の日本のインバウンドは量の拡大よりも市民レベルの国際交流による国際理解・国際親善の促進に力点を置くようになっていました。

当時のJNTOの予算には、自分で集めた賛助金を使用して他者と行なう「共同事業費」という費目と他者からの委託によって行う「受託事業費」という費目があり、両費目を活用して非補助対象事業を拡大していましたから、海外事務所も本部も大いに多忙でした。共同事業は上述の通りですが、従来の対外観光宣伝とは違ったタイプのユニークな三つの受託事業について報告しておきます。

●青少年エッセイ・コンテスト事業

1984年度から、主要市場国の青少年に日本に関するエッセイを書いてもらい、入賞者を日本に招待するという事業が始まっていました。運輸省のあっせんにより受託した日本船舶振興財団の国際交流資金による事業でした。初年度は米英仏の3国から2名ずつ計6名を招請という規模でしたが、1986年度には韓国、カナダ、オーストラリアを加えて6か国12名を招請し、1987年度からは毎年1か国を選んで20名の青少年を招請する事業へと拡大しました。1987年度は英国を対象とし、My Perceptions of Japanをテーマにロンドン事務所が現地メディアと協力してエッセイを募集しました。286名の応募者から20名を選抜し、彼らを日本観光に招請して訪問記を協力メディアに掲載してもらいました。滞在中は日本人青少年との交流や工場見学、ホームステイなども体験させ、東京では竹下首相、石原運輸大臣を表敬訪問しました。その後同じ方法を国を変えて実施し、88年度にオーストラリア、89年度カナダ、90年度ソ連(当時)、

91 年度韓国、などと続きました。私も担当部長として首相表敬、運輸大臣表敬、笹川会長表敬などに同行しました。

とくに印象に残っているのはゴルバチョフ時代のソ連を対象に選んだことです。ソ連を選ぶことになったきっかけは、1990年9月に日本船舶振興会が日ソ貿易協会とタイアップしてソ連の経済開発を支援する目的の「極東シベリア経済視察団」を送ることになったことでした。私はこの使節団に観光専門家として参加し、日本船舶振興財団のエッセイ・コンテスト担当の柴崎治生氏も一緒に、ソ連での募集方法について話をした記憶がありますから、日本造船振興財団の意向だったと思います。ソ連に JNTO 事務所はないので、10月に担当の井久保敏信君と二人でモスクワに出張し、「モスクワ・ビジネス」誌に選抜を委託しました。

年が明けて1991年1月25日ノーボスチ通信社本社で行われた授賞式には私と柴崎氏が出席しました。私はそのあと日本観光展の代表としてパリとロンドンに向かい、柴崎氏が20名の当選者を連れて訪日しました。感性豊かな青少年を日本観光に招請するというこの事業は真に有意義であり、JNTO 予算では実施不能でしたから熱が入りました。

● Make Friends for Japan

世界に広く日本の友達を作ろうという趣旨のこのキャンペーンは JNTO の内部からの発案で、日本人海外旅行者が600万人に達することを踏まえ、海外に出かける日本人にも国際親善の役立ってもらおうという趣旨の事業です。北出明さんらが中心となって企画し、運輸省、外務省、フジ・サンケイグループなどの支援を得て賛助者を募り、中核の事業として Make Friends for Japan と題する冊子を大量に作成して日本人海外旅行者に配布しました。副題は「パスポート副読本：あなた

は今日から民間外交官」としました。冊子の内容は2部に分かれ、第1部は日本紹介の助けになる情報（日英併記）を載せ、第2部は日本人旅行者にとって有用な情報をとりまとめたものでした。とくに第1部には日本の平均的なサラリーマン家庭の紹介を加えて普段着の日本人をも紹介しました。1987年8月1日の観光週間の初日に成田空港から出発する日本人旅行者への配布をもって事業をスタートさせました。

ほかに彼らが外国で知り合った人に日本の観光パンフレットの送付を希望する人がいれば、その人の住所あてに担当地域の JNTO 事務所がパンフレット一式を送付するというアフターサービスをつけました。その後冊子の配布はすべての出発空港や都道府県のパスポート発給窓口でも配布されるようになり、国内外に大いなる反響を呼びました。1992年版からは「ハロー・ジャパン」と名前を変えてかなり長期に続きました。お金をかけずに JNTO のノウハウを生かした素晴らしい事業でした。

● 在日外国プレス経由の地方観光の紹介

以前から在日特派員と個別に協力することは多々ありましたが、メディア担当だった谷口せい子さんの発案で、当時有楽町電気ビル20階にあった日本外国特派員協会（FCCJ）の場を借りて地方の観光を紹介する「～県の夕」を企画して県に呼びかけました。新任の担当理事伊木常昭さん（日本航空出身）が FCCJ の個人賛助会員で積極的に関わってもらいました。

この事業は公式の記録がなく詳細が不明ですが、第1回は KAGAWA Night とし、香川県産の食材によるディナーの提供、伝統芸能の披露、県の名産品を提供するくじ引き（特賞として取材旅行招待）などを行い、県側にも特派員にも好評で、取材記事も大きく報道されました。記録

がなく不確かですが、メモによると静岡県、岐阜県、石川県、沖縄県などのタベも実施されたようです。

3) 外客受入れ対策の改善のための事業

本稿を書いている 2024 年 10 月、インバウンドはコロナ前の外客数を超えて史上最高を記録しつつあり、むしろ外客のオーバーツーリズムの心配をするほどの事態になっています。1980 年代の状況からみればまことに隔世の感ありで、今となっては私たちが問題にしていた言語障壁を主とする受入れ体制の課題は全部解決済みと言えそうです。本シリーズ⑨で外客受け入れ体制の状況をまとめましたのでここでは触れませんが、記録として書いておきたいことは、近隣アジア諸国からの訪日客が急増し、運輸省が時宜を得て国際観光モデル地区制度を誕生させたこともあって、地方自治体や観光関連業界のインバウンドに対する関心が本物になってきたことが重要な変化でした。

JNTO は 1964 年のオリンピック東京大会を前に外客を対象に日本全国の観光案内を複数言語で行う総合観光案内所 (TIC) を東京と京都に開設しました。TIC は外客接遇の最前線として機能し、情報提供や案内だけでなく、ホームビジット、トラベルフォン、ホームステイ、グッドウィルガイドの普及など関連のサービスの拠点として活動してきました。

本来外客受入れ体制改善の実施者は地方自治体や観光関連企業、民間の人たちです。JNTO ができることは TIC での直接的接遇関連を別にすれば、外客の受入れに関わる問題点を調査・提起し、外客接遇の専門家として関係者を側面的に支援し、モラルサポートを提供するにとどまります。その意味では、地方自治体や観光業界がインバウンドに関心を高め、彼らの外客対応力が強化されればされるほど JNTO の受入れ対策における重要度は

低下するトレードオフの関係にあるといえるでしょう。また入出国規制、交通や宿泊施設、旅行業やガイド、両替や観光土産品などのハードや制度に関わる改善については観光部 (行政) の担当でしたから、JNTO が国庫補助金を得て実施する外客受入れ対策は TIC の接遇事業が中心です。JNTO は 1983 年から地方都市に外客対応力のある観光案内所を「i 案内所」として認定してネットワーク化してきており (1997 年現在で 91 か所)、かくして各地の観光案内所の外客対応が進めば進むほど TIC の役割も軽減していくのが将来の姿であろうことを予感しました。

JNTO の組織・事業・予算

1986 年 4 月、初代ジュネーブ事務所長で運輸省観光局長も務められた住田俊一氏が梶本保邦氏の後をついで JNTO 会長に就任されました。JNTO に逆風が吹く中で、会報に掲載された就任挨拶は「チャージング・ビューローを目指して」と題され、1987 年の新年あいさつは「ザ・チャレンジの年に」、同じく 1988 年の新年は「ザ・ジャンピングの年に」となっています。住田会長の、ひいては監督官庁である運輸省の JNTO への愛着のようなものを感じました。私の個人的な感想ですが、外務省以外に自前の海外事務所のネットワークを持つ省庁は JETRO を傘下に持つ通産省 (現経産省) と JNTO をもつ運輸省だけで、省の幹部となる人材の多くが JNTO 海外事務所に勤務して海外経験を積み、JNTO の存在意義や実務もよく認識しておられました。

運輸省の指導下に JNTO はコンベンション誘致事業を追加し、EATA を設立して事務局を預かり、日本人海外旅行者対策、通訳案内業試験の代行業務も加えました。その後本体組織に大きな展開はありませんでしたが、JNTO の人材やノウハウ、海外ネットワークを生かした業務の拡大は

多方面にわたっています。東南アジア貿易投資観光センター（のち日本アセアンセンター）の観光部門や（財）国際観光開発研究センター（ITDIJ）はJNTO関係の人材を中心に運営されていました。

ほかに運輸省の指示でバンクーバーの国際交通博覧会（1986年）とブリスベンの国際レジャー博覧会（1988年）の日本ブースの企画運営という大型単発事業も受託しました。JNTOの事業の幅が広がっていくことは嬉しい限りでしたが、一方でJNTOの予算と事業執行体制上の問題も次第に顕在化してきていました。

JNTO 予算の概況 国の認可予算は平均化、単純化された積算によって構成されていますから、実態に合わせて支出予算（実行予算）に組み替えて執行します。JNTOの場合、従来認可予算と実行予算は年度の特徴を反映させながら付かず離れずの関係にありましたが、この時期、国家予算は節約を志向して予算要求にシーリングを設け、10%の節約を課す時代でしたから、ドル建て予算が大半を占めるJNTOの海外宣伝事業費が現地通貨額で固定され、円高とのダブルパンチで円換算予算は大幅に減少していました。管理費はもちろん、事業費や事務費内でも大きな割合を占める義務的経費を補填するために事業費を削らざるを得ず、実質事業費は認可予算の2分の1や3分の1にもなる項目が続出していました。その不足分を埋めるべく自助努力に努め、共同事業や受託事業を増やして活動していたのです。

JNTOの補助対象事業は、国庫補助金に費目別に異なる補助率（60%～90%）から算出した自己資金（補助裏）を補填した額によってセットされます。自主事業（日本人海外旅行者対策、トラベルフォン、通訳案内業試験）を含め、いったんセットされた年度予算は、運輸大臣の承認による費目間の流用または予備費の使

用という狭い範囲の変更に限定され、それ以外には支出権が発生しません。したがって、補助対象事業の実施に関連して「広告収入」「実費販売」「分担金収入」などで予定以上の収入を得たとしても、当該事業にオントップして使用することができず、「雑収入」に計上されることとなります。例外は収入の事前予測ができない「共同事業」「受託業務」「ガイド試験」で、これらは収入に応じた支出権が認められますから、結果として事業の維持拡大のための自主努力は共同事業と受託事業に向かいました。

例えば補助率90%であるということは、残る10%分を確保しないと事業が実施できません。国庫補助金が増加一途の時期には補助裏の確保に苦労してきたのですが、補助金が横ばいから減少に転じる一方で、地方自治体や関連業界のインバウンド観光への関心の高まりによって、使途不特定の一般賛助金は大きくは増えないものの、個別事業への負担金や賛助金は得やすくなりました。

JNTOの受託業務 共同事業はほとんどが海外での博覧会や旅行見本市等への参加で、1988年度まで収入が増加していますが（約4,600万円）、対象が固定し、1989年度以降の共同事業費は海外宣伝事業賛助金に一本化され、個別費目としては年次報告書に掲載されなくなりました。

受託業務は自治体や関連機関から折に触れて委託される専門的ノウハウを活用する仕事で、1970年代まで予算に計上される受託業務収入は年間200万円ほどで、決算は単発的に発生する業務次第で上下していました。内容は調査事業や英文パンフレットの作成、コンベンション誘致関連などですが、事業報告上はそれぞれの項目に分散していて年次報告レベルでは全体像が不明でした。それが一変するのは1983～84年度あたりからで、実収入

(決算)が2,500万円を超え、1985年度には4,240万円にまで増えて初めて事業報告書に「受託業務」という項目が追加されています。内容は、①国際交通博覧会(EXPO'86)の事前広報の受託、②観光宣伝印刷物の作成受託(神戸、東北など7種計20万部)、③国際会議場施設に関する調査の受託(内外の国際会議場の状況と名古屋市の国際会議場の在り方について)、④日本造船振興財団からのエッセイ・コンテストの受託、となっています。3年後の1989年には大きく増えて2億3,200万円に達しました。

国際観光は世界的に拡大が予想され、今後ともJNTOの組織とノウハウを活用する業務は質量ともに拡大していくとみられていました。とはいえ、特殊法人の業務は法律によって定められ、予算執行も厳格に規制されていますから、需要があるからといって収益を生む可能性のある周辺分野に自由に進出することはできません。こうしたことは運輸省観光部や運輸省出身の役職者の方々のほうがよく認識しておられました。

そのための現実的対応として、JNTO職員の福利厚生や親睦を目的とする「厚生会」をJNTOの外郭団体的な組織に改組して側面的にJNTOの事業活動を支援し、より弾力的に周辺事業の請負ができるよう、1984年4月、「JNTO協力会」という組織に衣替えしました。1986年12月刊行の「観光同人」第15号の巻頭言で、JNTO協力会田代雅也理事長が設立の経緯を説明し、出版事業を中心に事業受託して資金を積んできたが、JNTO職員を会員とする任意団体のままでは組織として不安定であり、JNTO協力会の公益法人化を目指すとして述べています。

私はそうしたさなかの1987年2月に帰任して、共同事業や受託業務の大半を実施する事業第一部の次長になりました。宣伝事業費の実行予算額は名目予算より

大幅に落ち込んでおり、中でも宣伝資料作成費の減少が著しく、補助金で作成できる宣伝資料は半減の状況でした。

にもかかわらず事業第一部はむしろ多忙を極めていました。部長を除くと、次長を含めて職員11名、うち海外宣伝担当6名、宣伝資料作成5名という体制で、海外宣伝課は15の海外事務所の事業管理と本部主催事業、協力宣伝、訪日旅行促進事業、部内庶務を担当し、編集課は宣伝印刷物、映画、写真等の宣伝資料の作成と、海外配布を担当していました。そしてその上に各種の受託業務がオントップされていたのでした。

1987年度についてみると、各地の旅行見本市、日本観光展、巡回観光セミナーなどで本部が参加した海外展が8件あり、次長も役員、部長とともに分担して出張参加し、私は6月のラテンアメリカ旅行連盟(COTAL)総会時のトレードショー(メキシコ、グアダハラハラ市)と9月の日本観光展(ソウル、韓国観光展KOTFAに出展参加)のため出張しました。ほかに1988年4月30日~10月30日にブリスベンで開催予定の国際レジャー博の事前準備のためにオーストラリアに行っています。こうした状況は総務部に移動するまで毎年続きました。

他方、1987年の宣伝資料作成を1980年度と対比すると、JNTOのパンフレット類の作成は42種から1988年には37種に減っているのに対し(部数減はより顕著)、自治体等からの受託印刷物は2種から14種へと増加しています。JNTOのパンフレット類は原則無料で配布していましたが、部数不足を補うためにJNTO協力会がJNTO監修のもとに増刷し、希望する団体や企業に有料頒布するようになりました。とくに英文地図の日本全図、東京、京都および英文パンフYour Guide to Japan、Tokyo, Kyoto & Naraなどは需要が多かったと記憶しています。(2024年11月)