

2017 年度公益財団法人交流協会のフェローシップ事業成果報告書

「観光立国」から「地方創生」へ：日本観光政策研究

世新大學

陳家瑜

招聘期間 (2017 年 7 月 31 日至 9 月 9 日)

2017 年 11 月

## 一、前言

向來為亞洲商業與科技重鎮的日本，過去幾十年來觀光產業一直處於逆超性發展。以 2001 年為例，日本入境旅客所帶來的旅遊收入約為 56 億美元，但日本出境旅客所花費的旅遊支出卻有達 344 億美元，整體收支出現 288 億美元的赤字。日本國民旅遊的消費也遠遠高於外國旅客對日本觀光的貢獻。面對全球化趨勢，日本低出生率與老齡化等人口現象愈加明顯，日本國內景氣也處於長期低迷等社經現況，推動外國旅客訪日旅遊以成為實現「外來的內需」提升日本經濟的引擎。因此，2003 年日本遂提出「觀光立國」政策，希冀以推動赴日旅遊成為提振日本經濟的國家戰略目標。經過十年的耕耘與努力，日本入境旅遊已展現實質成效。據聯合國世界觀光組織(UNWTO)2017 年所發布之統計報告，日本已晉升為亞洲第五大國際觀光客接待國，國際觀光收益高達三百億美金。入境觀光的長足進步，歸因於日本政府提倡對觀光產業的重視與觀光政策的積極性，使日本迅速成為亞洲觀光大國，爰此，本研究將以政策之角度研析日本入境觀光發展之軌跡脈絡與成效，以供台灣未來發展觀光之參考。

## 二、日本觀光政策歷程

2003 年日本政府提出「觀光立國」的政策構想，2004 年總理小泉純一郎於第 159 回國會的施政演說中表示要積極推廣「觀光立國」政策「將日本打造成居住舒適、來訪輕鬆的國家」以促進各區域的觀光旅遊，並設下 2010 年訪日旅客倍增的目標。該政策在 2006 年 12 月 13 日由議員立法方式一致通過，確立為「推進觀光立國基本法(Tourism Nation Promotion Act)」，2007 年 1 月 1 日正式生效，政策的基本方向在於：打造具有國際競爭力並充滿魅力的旅遊勝地，培養旅遊產業具國際競爭力和促進發展的人才，整備旅遊環境促進旅遊產業持續發展。

「觀光立國」是日本在 21 世紀對於觀光事業所提出的重要政策，無論對日本的觀光產業或經濟發展皆起關鍵性的作用。為實現觀光立國，以上述基本法令為根本制訂總體計劃，日本內閣會議於 2007 年 6 月頒布「推進觀光立國基本計劃(Tourism Nation Promotion Plan)」，考量至產業、社會、地方、居民與國

際的部分發展出三項基本方針：一為促進日本國民旅遊、海外旅遊以及外國旅客入境旅遊，永續發展觀光產業以提升國人未來的生活品質；其次要讓日本成為充滿活力與人情味的社會，再者以觀光發展增加日本的軟實力，使日本在國際社會創造和平之聲譽（Japan Tourism Agency，2010）。

經過 10 年的努力，2013 年 3 月安倍總理推動觀光立國推進閣僚會議成立，同年 6 月「為了實現觀光立國的活動計畫」確立，當年訪日外國人達到了史上第一次超過 1000 萬人次之紀錄。觀光業在日本也已晉升為第三大產業，扮演著推動日本經濟力量舉足輕重之角色。

2014 年 1 月 17 日，安倍總理提出 2020 年訪日 2000 萬人次的目標。但隨著日本入境人口快速成長，訪日人數在 2016 年以超過預期之速達標 2000 萬人次，因此，安倍總理遂於 2016 年三月領導「觀光願景構想會議」時提出新戰略，希望於 2020 年和 2030 年外國遊客數分別能達到 4000 萬和 6000 萬人次。旅行消費額則從 2016 年之 3.7 兆日圓成長至 2020 年的 8 兆日元與 2030 年 15 兆日元等兩大目標。



圖 1： 2012~2016 訪日旅客人次與消費額 (資料來源: 日本政府觀光局)

### 三、日本觀光發展議題

儘管訪日旅客不斷增加，日本觀光產業蓬勃發展，但在實踐觀光立國的過程中也面臨幾項課題；

#### (一) 訪日旅客來源分佈不均

2015 年與 2016 年訪日之外國遊客 82%與 83%來自亞洲。換言之，亞洲鄰近國家幾乎為訪日市場之命脈。其中東亞各國(中國、韓國、台灣、香港)赴日旅遊之佔比更高達 72%。日本對鄰近國家有濃厚魅力但對歐美等國遊客似乎欠缺足夠之吸引力 (OECD, 2016)。

#### (二) 外籍遊客接待能量不足

觀光產業向有硬體僵固之特性。外籍旅客迅速大量湧進日本，造成日本國內接待硬體應變不及，日本入關等待時間過長與酒店容量之問題最為明顯。東京、大阪、福岡等遊客集中都會地區，酒店房間數量不足，除推升酒店住宿價格且助長眾多遊客轉向投宿不合法之民宿等問題。根據 Japan Navi (2017)之調查，遊日旅客高達 15.4%透過如 Airbnb 平台訂定非標準住宿。如欲達成 2020 年四千外觀光客之目的，住宿體系，交通設施，景點承載量皆將會受到嚴峻挑戰。

#### (三) 國民開放意識不夠

2013 年之前日本外國旅客不及千萬，對擁有 1.2 億人口的日本居民並不特別感受外國遊客對生活品質之影響。然而隨著赴日旅客之快速攀升，日本國民必須開始面對不時與國際旅客互動的生活方式。這對保守且不諳外語的大多數日本國民，心態上須有調適的準備。過去只有日本遊客會造訪的景點湧入大量外籍旅客，更有不少商店或餐廳因招待外籍旅客變得更加擁擠，日本輿論出現對中國大陸遊客「爆買」現象的熱烈討論。熱門商品被外國遊客迅速買走，餐飲旅館店面到處都是外國旅客。長久以來所遵循的社會習俗與日常禮節也可能不受到外籍遊客的青睞而迫使一向井然有序的日本社會出現了些亂象，導致民眾心理上的應對程度不及外籍旅客來訪的速度而產生些微的抵制情緒。如何讓日本國民對外國旅客保持高度容忍的心胸，也是日本觀光政策必須著力之處。日本政府需要提醒民眾，當更多的遊客到來之際，對社會產生的正面影響；提前

思考應對之策，以自信的心態分享日本多樣又豐富的觀光資源方得以順利拉開日本國際化的序幕。

## 四、研究方法

### (一) 訪談法

深度訪談的使用是在研究現場的對話中，了解研究對象的經驗、觀點並蒐集特定的事件訊息，更進一步探求資料或訊息本身所反映的事實真相。針對研究主題中作深入的描繪並以不同的角度審視研究主題，尋求更多元的內涵。本研究以產官學不同角度分析日本觀光政策之內涵。訪談機構包括中央觀光主管機關國土交通省觀光廳；地方觀光發展組織靜岡縣觀光協會；產業協會日本旅行業協會；主題樂園業者；飯店業者與觀光科系及內容產業學者。

### (二) 內容分析法

本研究資料來源之取得以觀光政策國內外期刊，日本觀光政策白皮書與相關報告，與日本觀光局所公布之統計調查與日本報章雜誌為主，透過文獻整理，了解日本觀光政策之方向與趨勢。本研究透過文獻與資料之整理，歸納出日本觀光現況議題與發展並分析政策對應之方向。

## 五、日本觀光政策

本研究依深度訪談與內容分析結果之彙整將日本觀光政策以友善旅遊環境的提升；地方觀光的創生與市場行銷的躍升分述之。

### (一) 友善旅遊環境的提升

#### 1. 簽證入關便利性

日本能在短時間內吸引大量外籍遊客重要的措施即是實施鬆綁簽證之落實 (OECD, 2016)。除了一再放寬大陸旅客申請赴日簽證的條件外，更積極開放東南亞國家如泰國、印尼、菲律賓、越南等國之遊客免簽證計畫。為吸引更多外國旅客訪日，外務省更研擬派遣入境審查官進駐台灣與韓國機場執行事前審查，經事前審查的旅客在抵達日本機場後，將被指引到專用快速通道，通過海關、檢疫、確認護照等手續後即可入境日本。如順利實施，則可擴展至其他國

家，加速外國旅客入境日本的效率。

此外，為促進海外富裕層訪問日本時能夠長期停留，日本政府確定了具體放寬 60 歲以上的夫婦合計擁有 3 千萬日元以上的存款之外籍遊客，最多可停留日本國內 1 年。此舉目的是讓訪日遊客前往各地進行深度旅遊，從而刺激地方經濟的發展。

## 2. 免稅制度擴大

為訪日外國遊客提供消費稅免稅服務的日本免稅店正在急劇增加。<sup>1</sup>據日本觀光廳統計，截至 2016 年 4 月 1 日，日本全國免稅店達 3 萬 5202 家，與 2015 年 10 月相比增加了 6155 家，大幅增長了 21%。不僅在大城市，地方城市的免稅店也陸續開業。為滿足訪日遊客的購物需求，日本各地積極展開設免稅商店。政府也不斷擴充免稅優惠政策刺激旅客消費。2014 年 10 月起，除以往的家電、珠寶飾品等高價商品外，食品、化粧品也加被納入免稅商品的對象。<sup>2</sup>日本財務省也計劃最快在 2017 年對訪日遊客在國內釀酒廠、酒窖或葡萄酒酒莊所購買酒精類產品就地實行免除酒稅政策，以振興地方釀酒產業業同時促進日本酒等的入境消費。

## 3. 旅遊軟硬體升級

旅遊便利環境整備的提升，有助於旅客在日期間之舒適度，日本政府提出打造成為旅遊舒適度世界第一的理想指標，其面向包括：透過建構高密度公共空間 wifi 無障礙通信環境；增設多國語言能對應的旅服中心與景區；鼓勵商店接受多元金流的採納以及提高洋式公共廁所的比例等措施。

交通運輸則以新幹線為骨幹，串聯全日本主要城市再以路網結構結合地方公共運輸透過「地方創生迴廊」之概念打造全國無縫旅遊環境。針對外國旅客才能持有之「JR PASS」也更改規則，可在日

---

<sup>1</sup> 日經新聞網 <日本免稅店首超 3 萬家>

<http://zh.cn.nikkei.com/industry/tradingretail/19938-20160607.html>

<sup>2</sup> 日經新聞網 <外國遊客在日本酒窖等買酒將被免稅>

<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/economic-policy/22454-2016-11-21-07-42-16.html>

本國內持外國護照購買，不但提升「JR PASS」的購買便利性更帶動其購買率與使用率。除了提高日本國內聯運網路的綿密性，交通運具與車站也都逐步採用多國語言指示站名與路線與 WIFI 環境，並以 2020 為目標，要在日本全國推進高速公路路線代號、路標的整備。

#### 4. 制度法規的更新

為能讓觀光產業發揮最大經濟效益，日本政府著手修訂不合時宜之法規或是開放舊有規制，朝向協助觀光業擴大生產性。<sup>3</sup>以民泊法為例，參議院已於 2017 年通過住宅住宿事業法（民泊新法），普通住宅作為有償住宿設施的「民宿」營業標準。房東向地方政府登記後，可在住宅區以全年 180 天為上限，提供民宿服務。

日本政府也積極倡導休假制度的確實落實，以改革「工作方式」和「休閒方式」，實現 2020 年日本勞工有薪休假日取得率能達成 70%。此外，政府也研擬「小孩周(暫定名稱)」的彈性放假制度，將全國統一的學校假期，分散至平日實施，消彌旅遊淡旺季之落差，平衡景區與旅遊設施於長假過度擁塞的窘境。

由於目前取得國家證照的外語導遊與人員不足以應付快速成長的外籍遊客，因此，日本政府亦研議鬆綁法令就地合法有外語能力卻無證照的導遊人員。以舉行定期的研修，維持翻譯員的水準品質。並且修正一部分的「旅行業法」，將旅行業者採用登入制，新設立地域限定之旅遊管理制度，重新確認地域定旅行業的業務範圍。

而為培育高階的觀光業經營人才，促成觀光 MBA 學程的開設。為了對應大量觀光人才養成需求，修正「學校教育法」，創設有職業訓練的專門職業大學。實施學生實習制度，可以培育具即戰力的實務人才並且開放外國學生赴日實習制度以活用外國人才。

---

<sup>3</sup> 大紀元 <日本「民宿」合法化 明年正式施行> <http://www.epochtimes.com/b5/17/6/15/n9268594.htm>

## （二）地方觀光的創生

赴日旅客儘管大幅增加，目前多數遊客遊覽路線仍是環繞東京、富士山、關西的「黃金路線」為主，許多地區尚無因受惠於入境旅遊的成長，因此日本政府將以開發地方魅力為支柱，吸引遊客朝向地方觀光，除了紓解都會地區過量的觀光客外，以整備地方觀光資源來創造觀光經濟價值。地方創生的主要項目包括：

### 1. 活化文化資產

過去視為「文化財」的資產從「優先保存」轉化為「活用」。根據「文化財活用・理解促進戰略計畫 2017」，以文化財為中心的全國 200 處觀光景點重點整備並強化支援多國語解說之類的工作項目來活化文化資產。隨著過去因為維護資產保留所開放之公共設施的擴大公開、也需要擴充人力並，提升服務水平。

### 2. 國立公園品牌化

國立公園之財政除政府預算與募款經費外，開始引進民間資金與專業，導入優質旅館與自然資源之開發與管理，區域景觀改善美化並展開收取自然資源保護費計畫。並期待日本國立公園能提升成為世界級的國家公園。

### 3. 地方文化景觀再造

由中央政府派專業人員赴全國道府縣、半數的市區町村策畫並支援當地「景觀計畫」。重新耕耘與活化缺乏亮點之溫泉街和地方都市落後之農漁村，美化街景，鋪設觀光街道，宣傳當地美食，促成觀光地再生。利用觀光的力量培育出地域人才，將地方觀光資源開發成具有國際生產力與競爭力之產業。如福島與熊本等因地震之災區也盡力協助復興支援或開發復興見學之旅等旅遊路線。

地方沒落的農漁村以開創「農泊」事業，或重新修建殘留的古民家等歷史性的資源，變身為高級餐廳或旅館。以改建硬體的支援、農林漁業體驗旅遊的開發、當地物產的料理和商品的開發，民泊法的修改等方向，期望在 2020 之前以創造觀光為核心，再生活化全

國 200 個重要傳統建築物保存區和農漁村區。

#### 4. 強化地方觀光行銷組織

地方觀光的推廣則鼓勵成立地方行銷組織來推動。地方經營組織 DMO (Destination Management Organization) 法人的登錄數近年來不斷增加，DMO 整合地方觀光發展的利益關係團體調派人員參與地方 DMO，集思廣益的方式提供地方觀光經營的策略與創造地方觀光獲利並提高居民對地方的認同與榮譽感。日本版 DMO 模式有三項原則：產業利益係人共同組成；以數據資料為本制定 KPI 並落實 PDCA (Plan Do Check Action) 之執行；各利害關係團體以一致性的目標調整組織架構與宣傳策略。DMO 以官民共同合作方式開發並銷售當地旅遊相關產品，以活用地域資源最大化、有效率的集中客源推進地域觀光。

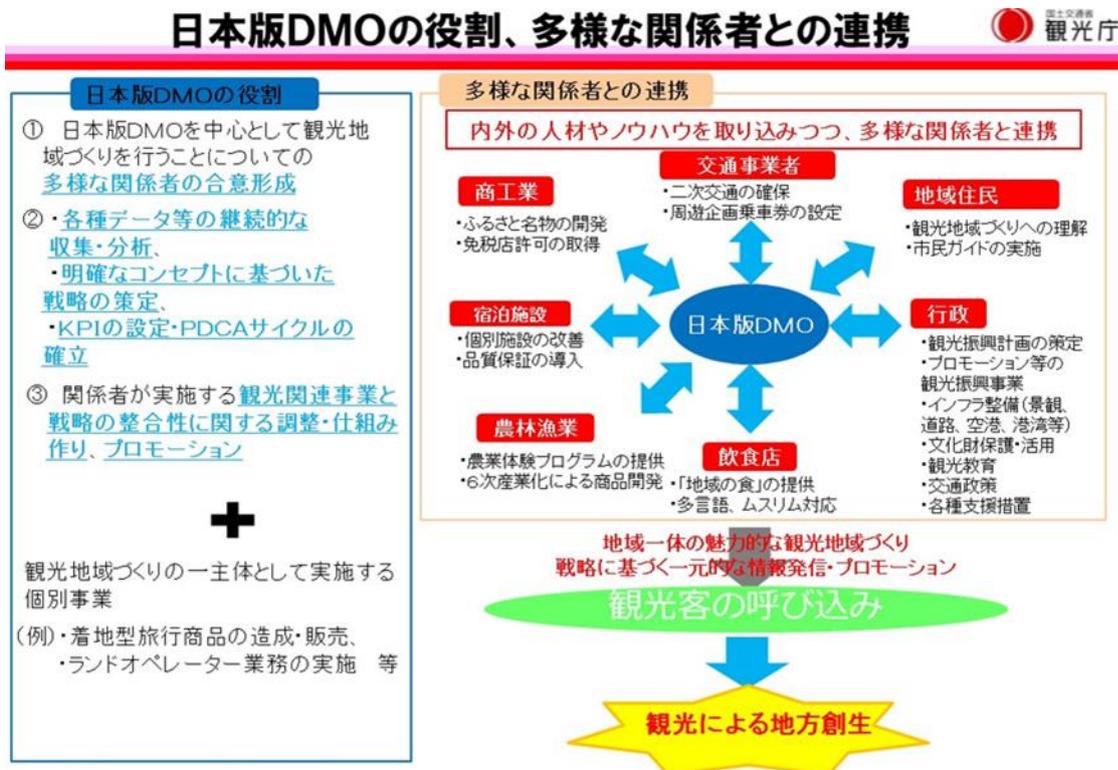


圖 2：日本 DMO 利益相關人合作關係圖 (資料來源：日本觀光廳)

## 5. 廣域觀光周遊路線促進

橫跨多數的都道府縣，把擁有主題性、故事性的魅力觀光地用交通連結成網路，配合外國人在日居留天數(平均 6~7 天)，組合持「廣域周遊觀光路線」並且積極的向海外推廣。

## 6. 國民意識的教育

政府須讓國民知道，訪日旅客的增加，能讓日本國的經濟、社會、人民的生活改變，每個人都會是觀光立國的受益者。觀光是成長戰略和地方創生的支柱，對於觀光需求的政策實施和能確保國家財源的擴增。日本人口少子化的問題會使日本國內經濟體不斷萎縮，唯有透過外籍旅客在日本消費的增加，方能保持日本經濟的穩定性與公共設施的使用效率。

### (三) 市場行銷的躍升

#### 1. 長程市場的深化

為了進一步吸引來自歐美的訪日遊客，<sup>4</sup>日本觀光廳設立了「歐美澳市場推進室」。其目的是以英國、法國、德國、義大利、西班牙、美國、加拿大和澳大利亞為對象，獲取新的訪日遊客。新部門負責分析各國旅遊市場的特點，制定吸引遊客的戰略。據日本觀光廳統計，從 2017 年 4~6 月的訪日旅客每日人均旅遊消費額指出，居首位的英國遊客達到 25 萬日元，居第 2 位的義大利達到 23 萬日元。近年來居首的中國以 22 萬日元下滑到第 3 位。此外，法國和西班牙也以約 20 萬~21 萬日元緊隨其後。消費的主角如今已變成歐洲遊客。除了鼓勵在日本購物外，該部門還將向歐美遊客大力推廣體驗傳統文化等的「體驗型」旅遊產品。

#### 2. 會展活動的強化

日本對商務旅遊市場的策略則聚焦會展活動計畫，以爭取國際

---

<sup>4</sup> 日經新聞網 <日本觀光廳設新部門瞄準歐美遊客>  
<https://zh.cn.nikkei.com/industry/tradingretail/26534-2017-08-17-04-53-01.html>

性會展，掌握國際商務客動向，強化會展產業軟硬體，並對商務客層提供快速通關或自動化通關等服務。更要藉 2020 年東京奧運將日本觀光推向高峰。以奧運舉辦國為亮點，提升國際注目度，推廣日本旅遊，傳播日本文化。屆時並活用公路休息站、郵局、便利商店，增加成為外國觀光客觀光情報站。

### 3. 行銷宣傳的進化

對遊客端的觀光媒宣工作，以全媒體傳播方式進行海外廣告宣傳，透過新聞、旅行雜誌、網路等各種媒體形式，傳遞日本的魅力。持續邀請國外媒體赴日體驗，以當地人的視角發表旅日遊記。更要積極參與國際旅展，宣傳日本旅遊及販售日本旅遊商品。

針對旅遊業者的行銷工作項目則是參與旅展商談會，邀集海外旅行業者赴日旅遊，開發新商品。日本觀光局亦會贊助旅行社訪日觀光廣告之費用，與日本駐外辦事處合作，展開 all japan 為主軸的推廣。

## 六、結論

綜觀日本觀光政策推動方向，日本政府將觀光產業視為國家重點產業，促成日本觀光旅遊新時代的到來，而由日本觀光政策發展的脈絡與成效可為台灣未來觀光政策發展提供三項啟示：

(一) 觀光政策是社經議題的對應：許多國家觀光政策的目標不外乎著力於發展觀光產業與促進國家與地方經濟，然日本觀光政策的宗旨更深深扣連日本國家總體人口政策的方向。由於日本國力在人口紅利期的結束將受到一定程度的削弱，以外籍勞工的引進對應供需失衡的勞動市場與外國移民的開放對應人口下滑的困境在現今的日本遲遲無法大幅落實之際，藉由國際觀光的推動，以外來的內需緩解人口問題所衍伸導致的經濟萎縮的桎梏，是最具成效且快速的政策作為。

(二) 觀光政策是地方培力的推手：日本與其他已開發國家皆面臨人口過度集中都會地區，使地方經濟與產業沒落的窘境。隨著赴日旅客的增加與觀光政策的引導，將遊日旅客導引至地方觀光，並重新活化與轉型地方產業成為觀

光資源，強化地方觀光組織運作，進而鼓勵地方自立創造觀光消費經濟。為觀光客所改善之設施與環境，不僅為遊客所使用，亦能受惠於為當地居民而達成「共建共享」的效益。

(三) 觀光政策是邁向國際的動能：訪日旅客的增加，使日本消費型產業的產品設計與服務必須更符合國際旅客之需求，甚而因此開拓國際市場；企業必需雇用更多外籍員工，政府亦鼓勵採用外國實習生，日本國民因此提高外國語學習動機並熟悉與外國遊客對應。日本政府更積極爭取國際大型會議與活動的舉辦，使日本成功推動國際旅客訪日的同時，帶動日本在旅遊產業的國際影響力。

國家觀光政策的走向不僅為引領觀光產業的榮枯，亦是國家與地方經濟的推動力，文化資產再生的助力，環境整備與公共建設的進步力，更是國家總體經濟社會的戰略體系。日本觀光政策的內涵，展現了公共政策對國家發展，產業扶植，資源整合，區域協調理念與模式的充分體現。

## 七、參考文獻

1. 日本觀光廳。(2017)。「日本版DMO」を核とする観光地域づくりに対する支援メニュー集(平成29年度政府予算案版)。Retrieved from <http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/archive/index.html>
2. 日本政府観光局。(2017)。訪日外客統計の集計。Retrieved from [https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/data\\_info\\_listing/index.html](https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/data_info_listing/index.html)
3. 魏苑玲(民 106)。赴日觀光課約有 370 萬(約 15.4%)選住 Airbnb 民居。旅報，985，38-39。
4. Japan Tourism Agency. (2010). White Paper on Tourism in Japan. Retrieved from <http://www.mlit.go.jp/kankocho/en/siryou/whitepaper.html>
5. Japan Tourism Agency. (2016). White Paper on Tourism in Japan. Retrieved from <http://www.mlit.go.jp/kankocho/en/siryou/whitepaper.html>
6. McKinsey Japan and Travel, Transport and Logistics Practice. (2016). The Future of Japan's Tourism: Path for Sustainable Growth towards 2020. Retrieved from <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/travel%20transport%20and%20logistics/our%20insights/can%20inbound%20tourism%20fuel%20japans>

%20economic%20growth/the%20future%20of%20japans%20tourism%20full%20report.ashx

7. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). OECD Tourism Trends and Policies 2016. Retrieved from <http://www.oecd.org/cfe/tourism/oecd-tourism-trends-and-policies-20767773.htm>