

続・関西・大阪にはどういう資源があるのか？ : 観光と国際機関

その他のタイトル	Tourism and International Organizations : Political Economy of UNWTO in Kansai
著者	辛島 理人
雑誌名	グローバル時代における関西の位置と社会経済問題 の解決を考える
ページ	1-47
発行年	2022-03-22
URL	http://doi.org/10.32286/00026263

続・関西・大阪にはどういう資源があるのか？

観光と国際機関

辛 島 理 人

はじめに

- 1 国連世界観光機関とは
- 2 UNWTOと日本
- 3 UNWTOと関西
- 4 国際機関という地域資源：まとめにかえて

はじめに

本稿では、関西・大阪のグローバル化を考えるうえで、国際機関の存在に注目し、その意義について論じる。「国連世界観光機関 (UNWTO)」を主たる事例とし、奈良に置かれている「国連世界観光機関 (UNWTO) 駐日事務所 (RSOAP)」と、それを支える「(一般財団法人) アジア太平洋観光交流センター」を取り上げる。まず、国連世界観光機関について、その歴史や性格などについて説明し、日本との関係や駐日事務所が生まれた経緯や機能、そして、コロナ禍で訪日旅行者 (インバウンド) が皆無となったものの、今後も観光が地域経済に大きな影響力をもつ関西に、観光関係の国際機関が存在する意義について議論したい。

前稿「関西・大阪にはどういう資源があるのか？」(関西大学経済・政治研究所『セミナー年報 2020』所収)では、「名誉領事」という制度を紹介した。名誉領事とは、基本的に民間人が務めるもので、無報酬・パートタイムの名誉職である。任命されると主に文化交流の促進を、東京あるいは第三国で日本を管轄するその国の大使館や本国の外務省と連携して行い、災害などの緊急事態に

なると、日本にいるその国のパスポートを持つ人々を保護する活動を、その国の外交官と連携を取って行うこともある。そして、現地商習慣の情報の提供も業務の一つとされているように、主にビジネスに明るい人物が本業とは別に務めるものである。

関西は、アジアの各国をはじめとした政府観光局の開設があるものの、大阪を中心に点在していた各国の在外公館は減少傾向にある。その一方で、「名誉領事館」が大阪、京都、神戸などに50以上も存在し、関西のグローバル化を彩っている。医師や家元、学校法人などが名誉領事を務める事例もみられるが、サントリー（デンマーク・スペイン）、シマノ（シンガポール）、ダイキン（ニュージーランド）、サラヤ（ウガンダ）など、関西は創業者あるいはオーナーの一族が経営する企業が多く、そのような会社のトップが名誉領事を務めているというケースが目立つ。そして、それらが各国との友好親善を目的とする団体を作ったり、その国の文化や産品を紹介するフェスティバルを開いたりして民間外交の基盤を提供している。

名誉領事などの民間外交は、経済人の国際交流に熱心だった大阪財界の歴史的資産を体現するものであり、その伝統が活かされていると考えられる。特に大阪商工会議所は重要で、国際交流や文化支援に熱心な財界人というのが常に中心におり、そういう人たちが、国の機関になったジェトロ（日本貿易振興機構）の前身をつくったり、吹田にある民族学博物館ができる際に支援したりというような歴史があった。

そのような関西・大阪の資源が2025年の大阪万博などでも活かされるべきであるが、本稿では、名誉領事とともに、地域のグローバル化の資源となりうる国際機関とその地域事務所について論じる。次に事例となる国連世界観光機関についてみてみよう。

1 国連世界観光機関とは

(1) 概説

国連世界観光機関は、The World Tourism Organization of the United Nationsの頭文字からUNWTOと呼ばれている（本稿では以下「UNWTO」とする）。UNWTOは、観光分野では世界最大の国際機関で、1970年9月27日（この日は80年より「世界観光の日」となる）に採択された世界観光機関（WTO）の憲章に基づき1975年に設立され、2003年に国連の専門機関に格上げされた。本部はスペイン（マドリッド）にあり、加盟国：159か国、準加盟地域：6地域（香港やマカオなど）、オブザーバー：2（バチカンとパレスチナ）、賛助加盟員：500以上（2020年5月時点）で構成され、加盟国はアフリカ、アメリカ、東アジア・太平洋（南アジアをふくむ）、ヨーロッパ、中東の5地域に分類されている。

日本は、国土交通省（運輸省）を窓口として1978年から現在のUNWTOに加盟しており、2年に1回開催されるUNWTOの最高機関である総会に参加している。現在は執行理事会メンバー（理事国：5つの加盟国につき1つの割合で総会が選出する）である。

日本の理事国就任は2015年に25年ぶりに就任して以来2期連続となり、2023年までの任期となっている。理事国の議席数は35議席で、日本が所属する東アジア太平洋ブロックはそのうち4議席が割り当てられており、日本・中国・韓国・タイが占めている（タイは執行理事会で第二副議長国）。

UNWTOについては、「経済成長、包摂的な発展、持続可能な開発の推進力として観光を促進し、世界全体の知見と観光政策の質を向上させるための先頭に立ち、観光部門に対する支援を行っています」（UNWTO駐日事務所）、「経済的発展、国際間の理解、国際平和人権尊重に寄与することを目的に、国際会議やセミナーの開催、観光事業従事者の育成支援や観光分野の技術協力、観光の持続的発展のための協力、市場調査や観光統計の作成など、観光振興に関わる活動を行っている」（JTB総合研究所）、「経済的発展、国際間の理解、平和及び繁

榮に寄与するため、並びに人種、性、言語または宗教による差別なく、すべての者のために人権及び基本的自由を普遍的に尊重し、及び遵守することに寄与するため、観光を振興し及び発展させることを目的とする」(外務省)といった解説がなされている。次に組織の活動をみてみよう。

(2) UNWTO の活動と組織

UNWTO の活動の一つは、観光に関する統計を収集し発表することである。例えば、『ツーリズムハイライト』(*International Tourism Highlights*) という年報では、過去1年間の観光統計データを基に、国際観光における年間の主な動向、国際観光客到着数や収入(実績)、旅行目的地世界上位国・国際観光収入上位国、地域別実績(ヨーロッパ、アジア・太平洋、米州、アフリカ、中東)、国際観光客送客数及び国際観光支出上位国などが発表されている。

『世界観光指標』(*World Tourism Barometer*) は、最新の観光動向および観光の短期的展開を観測し、すみやかにそれを提供するマーケティング戦略のための定期刊行物で、到着地国及び航空輸送から導かれる短期観光データの概観、UNWTO 観光専門委員会による観光実績評価の振り返りと(まとめ)予想、観光に密接に関連する特定の経済データ、の3つを掲載している。

また、UNWTO Elibrary (www.e-unwto.org) を設置して、観光に関する1300以上の電子出版物を閲覧できるようにしている。そこには、200を超える国や地域の国内観光およびインバウンドあるいはアウトバウンド・ツーリズムに関する観光データ(1700セット)をふくむ数多くの資料が有償・無償で提供されている。

国連世界観光機関(UNWTO)は、「責任ある、持続可能で、誰もが参加できる観光の推進を責務とする国連機関」を自任しており、2年に1度の総会と年に2度の執行理事会のほかに、地域別の会合などを(コロナ禍によって中止や延期があるが)開いて、観光に関する政策やマーケティングのほかに、「経済成長」、「包摂的な発展」、「貧困削減」、「持続可能な開発目標(SDGs)」、「観光に

ついでに「教育」などを議論の主題として取り上げている。

上記のような活動をするにあたって、UNWTOは、総会、地域委員会、執行理事会、(複数の)技術委員会、事務局から構成されている。加盟国と加盟地域で構成されている総会はUNWTOにおいて最も重要な会合で、2年ごとに開催され、活動の予算やプログラムを承認し、観光分野にとって重要性が高いテーマを議論している。また、4年ごとに事務局長や理事国の選挙を行っている。その他の国際機関の代表と後に述べる賛助加盟員はオブザーバーとして参加することとなる。

執行理事会はUNWTOの運営を担う組織であり、UNWTOの予算にそった活動実施に責任を持つ執行機関である。定期的に会合を開き、加盟国5カ国につき1カ国の割合で総会において選出されたメンバーが出席している。UNWTOの本部があるスペインは執行理事会の常任理事国で、加盟地域と賛助加盟員の代表は、執行理事会の会合にオブザーバーとして参加する。

技術委員会はUNWTOメンバーによる専門委員会で、プログラム・予算委員会、統計・観光サテライト勘定委員会、観光・競争力委員会、観光・持続可能性委員会、世界観光倫理委員会、賛助加盟員申請検討委員会など、管理やプログラムの内容について助言を行う機関である。事務局は事務局長に率いられるもので、ジョージアの外交官で同国の駐スペイン特命全権大使、経済開発大臣、UNWTO常駐代表を歴任した、スラブ・ポロリカシュヴィリが2018年から2021年までの任期でその職にある。UNWTOのマドリッド本部には110名ほどの常勤スタッフが勤務しており、UNWTOでの公用語は、アラビア語、英語、フランス語、ロシア語、スペイン語となっている¹⁾。

UNWTOの特徴の一つとして「UNWTO本部賛助加盟員」(UNWTO Affiliate Member)という制度があげられる。これは政府ではなく、企業や団体、学術機関などが加盟できるもので、500以上の賛助会員が世界中に存在している。賛助

1) 2021年になって中国メディアは中国語もUNWTOの公用語となったと報道している。

加盟は、年2回開催の UNWTO 執行理事会において仮承認、総会において正式に承認された後にできるもので、年会費2500ユーロを支払い、UNWTO 総会・地域委員会・UNWTO 賛助加盟員全体会議に参加、UNWTO Elibrary へのアクセス、賛助加盟員の目的や専門性に基づいて UNWTO 本部と業務提携・連携活動、UNWTO の賛助加盟員間におけるテーマ別のネットワークに加入（ネットワーク（例）シティツーリズム、ショッピングツーリズム、ガストロノミーツーリズム、スポーツツーリズム、ミュージックツーリズム：ワーキンググループ（例）：アクセシブルツーリズム、SDGs サポート、テクノロジー、ユースツーリズム）などの特典が得られる。

日本でも4企業、7団体、9学術機関の20団体が賛助加盟員となっている（2021年3月現在）。主なものは、日本政府観光局（JNTO）、日本旅行業協会（JATA）、日本観光振興協会、関西観光本部、全日本空輸株式会社、株式会社 JTB、サービス連合組合、北海道大学観光学高等研究センター、和歌山大学、立教大学観光学部などで、神戸大学が加盟を準備している（2021年のモロッコ総会で承認予定）。

もう一つの特徴は、160以上の国や地域に加え、民間部門、教育機関、観光協会など500を超える賛助加盟員で構成されているものの、アメリカ、イギリス、カナダ、オーストラリアといった観光先進国でもある大国が加盟していないことである。これらの国々の中には過去には事務局幹部を輩出し、総会を招致したところもあるが、様々な理由で脱退ないし未加盟となっている。一方、非加盟の国からいくつもの団体や企業が賛助加盟している。

このような UNWTO の特徴は、公式的には1970年代、実質的には1925年からの歴史が反映されたものである。次に UNWTO の歴史について論じる。

(3) UNWTO の歴史

UNWTO の歴史については、UNWTO で調査部長や執行理事會事務責任者などの要職を歴任したピーター・シャクルフォード（Peter Shackleford）による A

History of the World Tourism Organization に詳しい。シャクルフォードの著作にもとづき、UNWTO の歴史を概括してみよう²⁾。

UNWTO は1946年にロンドンで開催された第一回「観光国家機関国際会議」から公式の歴史を始めているが、シャクルフォードは、その前身にあたる「公式観光客啓発機関国際連盟 (International Union of Official Tourist Publicity Organizations : IUOTPO)」(1934年設立) だけでなく、さらにIUOTPOの前段階にあたる1925年のオランダでの会合から記述を始めている。

近代ツーリズムの祖とされるトーマス・クックが、旅行業を始めるのは1840年代であり、それを拡大させるのがロンドン万博(1851年)のあった50年代であるが、観光をめぐる国際的枠組みができるのは20世紀前半の戦間期であった。第一次世界大戦後に生まれる「平和の時代」、つまり国際連盟を生む国際主義的気運の高まりを背景にしていたといえる。

第一次世界大戦の後、それまでは一般的ではなかった制度、つまり、旅行者にパスポートやビザが必要となる事態が生まれた。また、パンフレットやポスター、映像、地図といったものを用いた宣伝、当時の用語でいう「観光プロパガンダ」も必要とされるようになっていった。

その時に観光をめぐる国際会議を中心的に組織したのはオランダで、観光担当大臣をふくむ特に経済や貿易に関心を持つ人々であった。1925年5月9日にオランダがヨーロッパの近隣諸国によびかけて観光に関する会議を行い、ハーグにその事務局を置くことが定められた。

1930年9月に開催されたマドリードの会議で、IUOTPOへとつながる一つの連合体が形成される。この組織はオランダの法規にもとづいて設立され、共通語をフランス語とした。

1930年代に入って、観光に関する国際機関・会議の制度化が進み、IUOTPO

2) UNWTO の歴史については、Peter Shackleford, *A History of the World Tourism Organization*, Emerald Publishing Limited: Bingley, UK, 2020 およびUNWTO駐日事務所のウェブサイト (<https://unwto-ap.org/about/history/>) を参照した。

の代表が35年に国際連盟経済委員会の活動に参加している。また、統計や宣伝といった現在でも重要な事業についても手を付けた。

第一次世界大戦後に誕生した国際的な枠組みの多くが、第二次世界大戦によって機能停止あるいは崩壊し、その大戦後に復興・再編されるが、観光に関する国際機関も例外ではなかった。復興の担い手は戦前と同じくヨーロッパであったが、大陸ヨーロッパではなく、ドーバー海峡を渡ってイギリスへと移る。

観光を戦後復興の重要な要素と考えていたイギリスは、1946年10月に国際会議を組織し、IUOTPOに代わる新たな国際的な非政府組織を設立することを決定している。そこでは、観光を通じて、戦争によって破壊された世界の往来・交流と経済の復興が意図されていた。

41カ国の代表を招いたロンドンでの会議から半年ほど後の1947年2月に「公的旅行機関国際連盟」(International Union of Official Travel Organizations: IUOTO)」の第一回設立総会がハーグで開催され、その本部が暫定的にロンドンに置かれることとなった。1922年からノルウェー旅行協会の会長(～62年)を務め25年のオランダ会議にも参加していたグンナル・ベルク・ランプが代表(President)に選ばれた。

ランプ体制で、政府によって設置された全国規模の公的観光機関に地位が与えられる「正規加盟」(一つの国に一つの加盟権)と主に観光関係の国際団体を想定した「準加盟」という二つのメンバーシップが作られた。つまり、各国政府が加盟して代表を送る政府間組織という形態を採らなかったのである。また、フランス語にくわえ英語も共通語となった。

1945年10月に設立された国際連合は、翌年2月に国連ノルウェー代表だったトリグブ・リーを初代事務総長に任命していた。同じくノルウェー人のランプは、IUOTOを国連の社会経済委員会に関与させる。

1948年にはIUOTO最初の地域委員会として、ヨーロッパ旅行委員会(ETC)が設置された。これはアフリカ(1949)、中東(1951)、中央アジア、(1956)、アメリカ州(1957)の先駆けとなるものであった。同年には国連諮問資格を取

得している。

国際機関にとって本部の所在地と組織（および人事）が重要になるが、本部はスイス・ジュネーブとなった。事務局の設置も決められ、その責任者にフランソワ・モランが選ばれた。

常設の事務機構を維持するため1949年まで一律であった正規加盟国の会費が改定され、国連と同じくアメリカやソ連などの大国の負担が増えるようになった。1951年に本部がジュネーブに移転した時、IUOTOに加盟していたのは45ヵ国（の観光機関）で、年間予算は約10万スイス・フランであった。

その後、組織が整備されて年に一度の総会が開かれるほかに、各種委員会が設置され、「国際観光統計」の発行といった事業にくわえ、パスポートやビザの問題についても議論されるようになった。しかし、年間予算を上回る野心的な活動によって財政難に陥り、1957年5月に事務責任者のモランが退任させられている。

モランを継ぐかたちで、ジャーナリストでIUOTO広報担当だったロベルト・ロナティが、1957年11月にアメリカ・ワシントンDCで開催された年次総会で事務総長に任命された。オリンピック選手だったロナティは、IUOTO改組・再編された後の1985年まで39歳で就任したその地位にとどまり続ける。

IUOTOを政府間組織にすることに関心のあったロナティはIUOTOと国連の結びつきを深めようと奔走し、国連が移動や国境管理についての国際会議を開催する際に助力を求められるようになる。その成果の一つが、IUOTOの取り組みに基づき、1963年8月にローマで開催された「国連観光・国外旅行会議」である。

87ヵ国が参加した同会議では、国際統計に関する「訪問客」や「観光客」などの用語の定義、国外旅行の手続きの簡素化などの一連の勧告、さらには、技術協力、移動の自由、差別の解消など、観光開発に関する一般決議が採択され、成功裏に閉幕した。また、この会議で、IUOTOを国連の観光振興に関する主たる機関と認定するべきとの勧告が出されている。

非政府組織であるべきか、政府間組織であるべきか、今後の組織のあり方をめぐり、ロナティは各国、特に途上国の高官、ウ・タント事務総長をふくむ国連幹部らを頻りに訪問した。また、バチカンの巡礼責任者なども連絡を取り合い、各機関・政府の要人を本部で積極的に受け入れている。

ロナティは加盟国を着実に増やし、予算（収入）を安定させることに成功した。1960年以降に観光産業も着実に成長を遂げるなか、66年の第79回執行理事会（マドリード）でIUOTOの定款を改訂する案が承認され、それによる影響を検討するためのワーキンググループが設置されている。

IUOTOのあるべき組織形態については、法律に詳しい各国代表を中心に議論が行われ、これまでの組織形態の利点を維持しつつも政府間組織へと転換を図ることや、国連とは独立しつつもより深い関係を築くことが大枠として合意された。しかし、この方針には異議もみられた。

一つは、完全に民営である観光機関を持つ国（北欧諸国など）から出た、政府間組織となることによって、加盟権を失うのではないかという懸念である。もう一つは、イギリスをはじめとするいくつかの先進国からの意見で、従来の「クラブ」的な要素がなくなると、国際連合貿易開発会議（UNCTAD）のような「途上国の意見表明の場」になるのではないかという危惧であった。

それらの憂慮を表明した国々はIUOTOからWTO（世界観光機関）を経てUNWTO（国連世界観光機関）へと転換する観光関係の国際機関から脱退することとなる。この時点で、国連の機関でありながら、国家以外の機関が「賛助会員」として加盟するというユニークな制度を持ちつつ、英語圏諸国や北欧諸国といった観光大国が加盟していないという現在のUNWTOの性格につながる状況が発生していたといえる³⁾。

1967年は国連の「国際観光年」となったが、これもIUOTOと国連との友好関

3) 本稿では「WTO」を「世界貿易機関」ではなく「世界観光機関」（2005年以前のUNWTOの名称）として使用する。

係を反映しているといえるだろう。1969年には国連総会などの場で、個人観光に関する政府間組織の設立を求める動きが出ている。

1970年9月27日にメキシコ・シティでIUOTO 特別総会の会合が開催され、新しい定款が採択される。そこから5年ほどは新組織への移行がロナティ事務局長によって進められることとなった。

1975年には、スペイン政府の誘致により、第一回世界観光機関（WTO）総会が5月にマドリードで開催され、IUOTO を率いてきたロナティが初代 WTO 事務局長に就任することと本部をマドリードに設置することを決定した。翌年にはマドリード本部が始動している。

ロナティ体制は、各地域の活動の活性化にも熱心で、各地で国際会議を行った。その一つである「世界観光会議」が、1980年にマニラ（フィリピン）、1982年にアカプルコ（メキシコ）で開催され、「マニラ宣言」や「アカプルコ文書」が採択されている。

ロナティは任期切れ直前の1985年末に亡くなり、オーストリアで外務大臣を経験したウィルバルド・パーが新しい事務局長に選ばれた。同年のソフィア（ブルガリア）で開催された第六回 WTO 総会において、その後の国際規約でも参照される「観光権利章典」や「観光客規範」が採択されている。

ドル建てで予算を執行していた WTO は、1970年代から始まる世界経済におけるドルの下落（特に対スペイン・ペセタ）を背景として、慢性的な財政難にみまわれ、その対策として1980年代は職員の削減や活動の縮小を余儀なくされ、その過程で脱退する国もみられた。1980年代後半の忍耐の時期を率いたパーは再任を求めず、ハーバード大学で経営学修士を持ちカンクンなどメキシコで観光振興に携わってきたアントニオ・エンリケ・サヴィニャックが1989年に後任の事務局長に選ばれた。

1990年代は、再加盟する国もみられたが、これまで観光に関する国際機関に積極的に関わってきたアメリカが96年末で脱退するという衝撃に見舞われた。1961年に商務省の下に U.S. Travel Service として設置された旅行観光局（United

States Travel and Tourism Administration) が、クリントン政権によって閉鎖され、WTO の加盟を担当する政府機関を失ったためである。

1996年9月にサヴィニャックが1年の任期を残して退任し、副事務局長だったフランス人のフランチェスコ・フランジアリが昇格して、残任期間を引き続いた。フランジアリは任期を3度更新して、2009年2月まで事務局長を務める。

フランジアリ体制下では、2000年11月に執行理事会がユーロ（1999年1月1日導入・02年1月1日流通開始）を基軸通貨とすることを決定、それを01年10月にソウルと大阪で開催された総会が承認して、2002-03年度予算からユーロ建てとなった。誕生当初は低迷したユーロだが、じわじわと（対ドル・対円などで）値を上げ、WTO の財政安定化に貢献することとなる。

サヴィニャックからフランジアリへの変化で最も大きなことは、国連の専門機関への格上げを志向したことである。そのような方向性は、2001年の総会でも出され、翌年7月には国連社会経済理事会もそれを支持し、国連との交渉を経て、WTO と国連の双方の総会が承認して国連機関（UNWTO）となった（03年12月）。

(4) UNWTO の現状

国連機関となって、組織として「格上げ」された一方で、21世紀に入って（他の機関から比べれば圧倒的に低額にもかかわらず）財政負担の大きさなどを理由に、英語圏をはじめとする諸国の脱退が相次いだ。観光を5つある重要産業の1つとするオーストラリアは、その典型で、1979年9月に加盟したものの、90年に離脱し、2004年に再加盟して、15年に再び脱退を決定した（16年まで加盟）。

2015年のオーストラリアの再脱退は、同年3月に出されたオーストラリアの上下両院の条約に関する合同常設委員会の勧告に基づくものであった。その勧告では、英米などの脱退を参照しつつ、2004年からほぼ倍増した分担金に見合う効果が加盟によって得られないこと、政治的経済的に重要なアジア太平洋地域を活動範囲とする APEC や先進国によって構成される OECD の観光関連ワー

キンググループあるいは委員会を通じて多国間の枠組みに関与できる、などの理由が決定の要因としてあげられている⁴⁾。

オーストラリア政府のUNWTO 脱退への動きに対し、全国的な業界団体や観光に経済を依存するクイーンズランド州の観光団体などは反対意見を表明した。観光産業の反対を受け、常任委員会所属の16人の議員のうち野党・労働党に所属する6人が、脱退に反対する意見書を勧告の付属文書として提出している。

オーストラリアに先だって2009年に脱退したのがイギリスである。UNWTOの加盟分担金（32万ユーロ）が、ユネスコ（国際連合教育科学文化機関）の45分の1あるいはWHO（世界保健機関）の60分の1などのデータをもとに、イギリス議会の国際開発委員会に対して専門家から反対意見⁵⁾が出されたが、下院は他の国際機関を通じても国益を反映できることなどを理由に脱退を承認した。

一方、カナダは費用対効果の観点とは別の理由で2013年に脱退した。カナダは、2013年8月にジンバブエでUNWTO 総会が開催されるにあたって、人権蹂躪を理由に欧米諸国から入国禁止措置を受けていた同国の独裁者ロバート・ムガベ大統領が共催者として招待されることに抗議し、2012年に離脱を表明している。

1996年に脱退したアメリカをはじめ、ニュージーランド、アイルランド、シンガポールなど英語圏で非加盟が目立つ。加盟国の多いヨーロッパでも、ベルギーや北欧諸国（デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド）は加盟していない。

世界観光機関は、国連機関となってUNWTOと名称を変えた後も、定期的な総会・執行理事会や国際会議など、活動を着実に続けてきたが、現在は、新型

4) Joint Standing Committee on Treaties (Parliament of the Commonwealth of Australia), *Report 150*, 2015 (https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Treaties/3_March_2015/Report_150).

5) *Written evidence submitted by Dr. Murray Simpson, Senior Research Associate of Oxford University Centre for the Environment* (<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmintdev/177/177we21.htm>).

新型コロナウイルス感染症の打撃をもっとも受けた産業である観光とともに我慢を強いられている。小規模の国際機関として財政の安定化・健全化、さらにアメリカ、イギリス、オーストラリアなど大国の不在も課題として残されている。

2 UNWTO と日本

日本は1978年3月に国会が世界観光機関憲章の締結承認を全会一致で可決し、7月に世界観光機関（WTO）に加盟している。同年11月には、情報交換や便宜供与を目的として、観光に関する初めての二国間協定をメキシコと結んでおり、この年は観光と外交が結びつく一つの節目の時となった。

WTOへの加盟が発足（1975年）から3年後になったことについて、外務省の担当者は「いわゆる観光を含めた先進国が加盟をいたしましたのは、その大多数は過去一年間、最近のこと」とし、「その前身である同盟に加わって」いた日本は、「この機関の動向を注意し」てきたが、「先進国の加盟もほぼ出そろいまして、いよいよ本格的な活動に入る情勢になっ」たため「この機関が国連開発計画——UNDPの実施機関として、観光の分野における低開発国の開発発展に協力する、その分野において貢献するという体制が固まってまいったということも考慮」し「加盟に踏み切った」と回答している。

当初の負担額は「西ドイツと大体同額」の1800万円であった。その算出方法は、全体のWTOの当該年度の予算の半分を加盟各国がそれぞれ均等に分担し、残りの半分をそれぞれの国の観光収入などをもとに各国別に割り当てを決めてまかなう方式であった⁶⁾。

WTOへの加盟については、条約に関わる問題であるため衆参両院の外務委員会で議論されているが、政府側は観光の分野における国際協力の促進、つまり

6) 第84回国会・参議院・外務委員会・第4号昭和53年2月28日（以下、議事録はすべて「国会会議録検索システム」を用いている）。

開発援助政策の一環であるという説明がみられ、マスコミも「途上国向け援助強化へ」（日経産業新聞1978年04月26日）というような理解が一般的であった。1970年代の日本政府は、「東南アジア全域の平和と繁栄の構築」（福田ドクトリン）や「太平洋地域諸国の連帯」（大平「政策要綱」）など経済協力や文化外交を通じて、アメリカのインドシナからの撤退をはじめとする国際政治の変化に対応しようとしていた。

一方で、議員からは日本からの海外旅行者が増える一方で、日本に来る旅行者が少ないということを指摘する声が相次いでいる。この問題は、UNWTOの統計が参照されながら、2000年代にいたるまで常に国会の議論になっている。

余談になるが、加盟後の早い段階で「世界観光機関」の名前に国会で言及するのは、後に社会党党首や衆議院議長になる土井たか子である。土井は、1980年9月「世界観光会議」（マニラ）にあわせて開催された観光問題の民間会議で買春観光の問題が焦点になり、「日本男性のセックスツアーについて地元のフィリピンから調査データを盛り込んだ報告書が提出され、さらに野党の有力指導者からこれに対して手厳しい批判が出たという実情」を披露し、伊東正義外務大臣が「本当に困惑しているというのが率直な感じ」と回答している⁷⁾。

その後、国会でUNWTOが取り上げられるのは、そのほとんどがUNWTOによる観光に関する数値（旅行者の実績や見通しなど）である。すでに述べたように、日本は理事国になるなど1978年からUNWTOで活動が続けてきたが、次に現状についてみてみよう。

ここ5年ほどのデータをみると、UNWTOの歳入や支出は2000～3000万ユーロで推移しているが、日本は、ドイツ、フランス、中国、イタリア、スペインとならんで最大の拠出国となっている。これは加盟国の観光収入などを反映していると思われる。

2005年度の分担金は3100万円であったが、UNWTOの予算規模の増加にとも

7) 第93回国会・衆議院・外務委員会・第2号昭和55年10月22日

なって日本の負担も増えている。2012-13年は約3600万円、2016-17年は約34万ユーロ（約4500万円）で、2018年やその翌年をみると約4300～4500万円とほぼ同額のまま推移しており、概算すると15年間で1.5倍になったことになる⁸⁾。

このほか日本政府はUNWTOの加盟分担金のほかに、奈良にある駐日事務所の支援を目的とした支出を行っている。次章で、1990年代より関西で急速に盛り上がるUNWTOへの関心や働きかけについてみてみよう。

3 UNWTOと関西

(1) 1990年代の関西：経済と空港

1990年代には、関西が観光や人の移動を通じてグローバル化する大きな契機があった。1980年代後半から建設工事が進められていた関西空港が、94年9月4日に開港したからである（空港一期島造成工事は91年に完了）。

建設当時は、日本経済が「バブル」といわれるような空前の好景気に沸いており、大阪湾に浮かぶ人工島として建設された関西空港の周辺でさまざまな開発案が生まれて、実行に移された。首都圏での湾岸地域再開発の代表とされる「横浜みなとみらい21」や「暮張新都心」が本格開業する1989年前後には、関西空港や関西文化学術研究都市（京阪奈丘陵地域を開発し94年10月に「都市びらき」した通称「けいはんな学研都市」⁹⁾）に次ぐ計画として、神戸から関西空港周辺までを範囲とした大阪湾岸の再開発に期待が集まった。

その時期に関西の産官学が集まって大阪湾周辺の再開発を推進する動きが生

8) 以下にある関係省庁の資料より (https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010606_2/01.pdf : <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000364083.pdf> : <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000492769.pdf> : <https://www.mlit.go.jp/common/001310340.pdf>)

9) 1978年の「関西学術研究都市調査懇談会（座長：奥田 東・元京都大学総長）」の提言を祖とする「けいはんな学研都市」は、83年に京都、大阪、奈良の3府県、経済団体などによって設立された「関西文化学術研究都市建設推進協議会」によって構想が具体化されたサイエンスシティで、86年に開校した同志社大学・同志社女子大学田辺校地や2002年に開館した国立国会図書館関西館をはじめとした研究教育機関が集積している。

当時の大阪湾岸地域では、各地でスポーツ施設の建設計画が相次いでいたため、1991年2月には元通産官僚で大阪湾バイエリア開発推進協議会・幹事会座長を務める花岡宗助（大阪ガス副社長）がオリンピック誘致案を示し、宇野関経連会長ら財界人が賛同している¹¹⁾。1990年前後の大阪湾岸には、後に世界保健機関（WHO）事務所の誘致に成功する神戸から和歌山まで数多くの開発計画が立てられたが、その代表が、関西国際空港と空港連絡橋（スカイゲートブリッジ）を隔てた対岸の泉佐野市の海岸沿い地域に、大阪府（企業局）が6000億円を費用をかけて造成した「りんくうタウン」である。

りんくうタウンは、バブル景気のピークである1980年代末から90年頃にかけて、数多くの大企業が進出に関心を示し、スカイゲートブリッジのゲート的な役割を果たす2棟のツインビル（総工費1600億円）を筆頭に50棟を越す超高層ビルや商業施設、さらに「台湾総合産業センター（仮称）」などを建設する構想があった¹²⁾。日本経済新聞（1989年1月24日）によると、伊藤忠商事、第一勧業銀行、西日本旅客鉄道、住友商事、住友銀行、住友生命保険、住友信託銀行、日本生命保険、三和銀行、サントリー、西武セゾングループ、新日本製鉄、日本興業銀行、芙蓉グループ（丸紅など富士銀行系企業）、松下電器産業、三菱グループ、近畿日本鉄道などが、高層ビル、ホテル、国際文化交流施設、開閉式ドームなどの案を引っ提げて次々と参加を表明し、分譲希望面積を合計すると計画用地の約5倍に当たる720ヘクタール、人気ゾーンの平均倍率は6.9倍にのぼったというが、朝日新聞（1990年05月29日）に掲載された以下の記事は、その当時の壮大な計画の一端を示している。

11) 『日本経済新聞』1991年2月15日

12) 台湾企業の対日貿易拠点として建設が予定されていた「台湾総合産業（商業）センター」は、台湾当局が出資する工業団地などの開発会社「世正開発公司」と電機メーカーなどが出資する「財団法人・中日経済貿易発展基金会」によって1997年に計画が立てられ、一期として台湾企業向けの高層オフィスビル、ホテル、二期では台湾製品の展示場など「貿易センター」を建設する予定で、総事業費は四百億円を見込んでいたが、アジアでの通貨危機など経済情勢の変化で99年に計画を凍結し、2003年に白紙撤回された（『日本経済新聞』2003年01月07日）。

世界初の「旅行博物館」、りんくうタウンに計画

関西新空港対岸に埋め立て中の「りんくうタウン」の1等地に観光だけでなく業務出張、学術調査など、すべての旅行（ツーリズム）をテーマとする世界で初めての博物館を建設する計画が進んでいることが、28日、明らかになった。同タウン商業ゾーンのうち、文化施設の中核（カルチャー・コア）をつくるよう大阪府が義務付けている区画への進出を希望する大手企業の2グループが、共同で検討している。国連の世界観光機関（WTO）や全国各地の大学と提携して新しい学問分野として注目されるツーリズムを本格的に研究するとともに、併せて市民参加型の展示ゾーンなどを通して各国の人々が交流し、情報発信の場にもしようという構想だ。事業費は数百億円規模とみられ、公益性の高さから大阪府も建設・運営への支援を前向きに検討する方針だ。

計画では、「りんくう博物館」（仮称）は、りんくうタウン駅をはさむ商業ゾーン（約25万平方メートル）のうち、同駅すぐ南の1等区画（4万9000平方メートル）に建設される。同区画の分譲希望を登録している4企業体のうち、住友生命保険、住友商事など10社のグループと、日本生命保険、三和銀行など8社のグループが、分譲主の大阪府の意向を受けて事業一本化で合意。事業のうち文化施設については、基本構想づくりを財団法人「千里文化財団」（会長、梅棹忠夫国立民族学博物館館長）に共同で委託した。

このほどまとまった基本構想は、現代を様々な目的で人々が世界各地へ旅立つ時代だととらえ、地球規模の交流から新しい文化を生み出す施設として、この博物館が24時間運用の国際空港の玄関口にふさわしい、としている。ツーリズム関連産業は、21世紀の基幹産業の1つになる、といわれている。

具体的には、研究機能として歴史、文明などの基礎部門と、生活、行政などの応用部門を設置。全国の大学や外国の客員研究員が共同研究するほか、大阪府内の大学などと提携して大学院教育も進める。また、情報管理

機能として、WTOやヨーロッパ社会科学共同研究センターなどと提携して情報サービスを行う。展示・市民参加機能では、旅の歴史を振り返る異境・異国への希求ゾーンや、ガラス工芸や陶磁器づくりを実演する技と美の出会いゾーンなどを設ける。

このほか、ナイアガラの滝など世界の著名な地形、祭りなどを半円球ドームに映し出す「ワールド・シネマ」や、各地の踊り、劇を紹介する「ワールド・シアター」を設置。博物館の外には各種行事を行う「文化の公開空間」をつくり、新会社を設立して運営させる構想だ。施設面積は約2万5000平方メートル。うち展示スペースは7100平方メートルで、研究部員32人など計80人の組織人員を想定している。大阪・千里万博公園の国立民族学博物館並みの規模となる。住友、日生・三和の両グループでは、この基本構想をたたき台に検討しており、細部を詰めて計画案を作り、8月に共同で分譲の申し込みをする方針だ。

1970年大阪万博の跡地利用を彷彿とさせる博物館構想であるが、「ツーリズム・旅行」がテーマとなっているところが、1990年代の時代相を示しているといえる。この計画は実現されることなく、りんくうタウンでは、バブル崩壊後の1991年から92年にかけて次々と大手企業の計画が凍結され、他に先駆けてバブル崩壊直後の91年にプロジェクトが開始されたツインビルの北側の1棟（りんくうゲートタワービル：92年着工、96年完成）だけが完成した（同ビルの運営会社で大阪府の第三セクター法人の「りんくうゲートタワービル株式会社」は2005年4月に会社更生法の適用を申請し破綻）。

りんくうゲートタワービルは、国際会議場、展示場、ホテルなどを備えた超高層のオフィスビルとして開業したが、テナント招致の起爆剤としてUNWTO（当時はWTO）の進出が期待されることとなる。当初はこのビルに拠点を構えたUNWTO駐日事務所はどのように誕生したのであろうか。

(2) UNWTO 駐日事務所の誘致

アントニオ・エンリケ・サヴィニャック WTO 事務局長がパシフィコ横浜で開かれた「世界リゾート & クルーズフェア93」の「国際リゾート会議」で講演するために来日した1993年は、日本、特に関西と UNWTO の関係を考えるうえで大きな転機となる年であった。10月に松尾道彦・運輸事務次官が、1993年の第10回 WTO 総会（インドネシア・バリ）で「日本への設置が内定した国際機関「世界観光機関（WTO、本部・マドリッド）」のアジア地域事務所の立地について「現時点では大阪府が有力」との考えを示し、さらに「関西国際空港の開港を記念し、三十数か国の観光担当大臣が参加する世界初の“観光サミット”が」翌年に開催されることが決まったからである¹³⁾。

アジア太平洋地域を管轄する WTO の事務所の誘致をめぐるには、フィリピンやスリランカなどが興味を示し、日本のほかにインドネシアも立候補していた。この成功した招致活動を運輸省で担うのが、アメリカ留学や OECD 本部勤務を経験した荒井正吾・観光部長である。

海上保安庁長官を最後に官界を離れた荒井は、後に参議院議員から奈良県知事に転じ、2010年代に大阪を追われる UNWTO 駐日事務所の拠点探しに手を差しのべることとなる。UNWTO 駐日事務所の奈良移転については後に述べる。

1994年8月に運輸省はりんくうタウンに世界観光機関のアジア太平洋事務所を設置することを発表し、その経費として概算要求で7500万を計上した（年末の予算案では6700万円となる）。同年11月に仮オープン（設立準備室を設置）し、翌年6月に本格始動した WTO 事務所は、関西での国際機関としては、1993年に滋賀県草津市と大阪市（花博記念公園内）に開設された国連環境計画（UNEP）国際環境技術センターについて2番目の施設となった。

世界観光機関の駐日事務所（あるいはアジア太平洋事務所）は、英語名を Regional Support Office for Asia and the Pacific としており、正確には「支援事

13) 『読売新聞』1993年10月8日、15日

務所」と訳されるべきものである¹⁴⁾。同事務所は正式開業した翌年の1996年8月には「りんくうゲートタワービル」の運用開始にともない、同所に移転している。

1994年9月に新しい国際空港の開港を迎えた関西は、空港の対岸に新たに生まれた地区に観光関係の国際機関を構え、さらに11月に「観光サミット」やサビニヤック・WTO事務局長を招いたイベントを行って盛り上がりを見せた。その当時の熱気や期待は以下の記事からうかがい知ることができる¹⁵⁾。

11月に大阪で観光サミット 早くも関空効果、90カ国参加

九十を超える国、地域の観光担当大臣が一堂に会する世界初の「観光サミット」が十一月三日から、大阪・南港のホテル「ハイアット・リージェンシー・オーサカ」で開かれる。二十一世紀を見据えた国際観光のあり方を話し合うのが目的で、大阪にあまりなじみのなかったアジアやアフリカの国々も顔をそろえる。「関西空港の開港効果が早くも表れた」と関係者を喜ばせている。

○大使館がなくても

サミットは、「地球の未来へ、観光デザインング」をテーマに、南港の同ホテルやアジア太平洋トレードセンター（ATC）などで催される「OSAKA ワールド・ツーリズム・フォーラム94」の目玉となるイベント。関西空港の開港を記念し、運輸省が新しい日本の玄関の披露を兼ねて企画した。

参加するのは、米国や欧州、豪州といった国々のほか、世界最大の仏教遺跡アンコールワットのあるカンボジア、中央アジアのウズベキスタン、地中海に浮かぶ島国キプロス、アフリカの観光国セイシェル、モーリシャス

14) このため、2021年にサウジアラビア（リヤド）に設置された中東事務所を「最初の地域事務所」とする報道（例：<https://english.alarabiya.net/News/gulf/2021/05/29/World-Tourism-Organization-launches-first-ever-regional-office-in-Riyadh>）もみられる。

15) 『朝日新聞』1994年10月12日

など。日本に大使館も置いていない国の参加申し込みも多い。

○遺産補修など討議

会議では、二十一世紀の国際観光のあるべき姿として、観光収入による歴史的遺産の補修、観光産業の育成による環境破壊型産業からの脱皮——などが話し合われる予定で、最後に世界に向けて発信するメッセージ“OSAKA宣言”を採択することになっている。多くの参加申し込みがあったことについて、「ワールド・ツーリズム・フォーラム94」事務局は「観光しか外貨獲得の有効な方法がない国や地域にとっては、年間千二百万人もの海外旅行者のある日本市場は魅力的。特に世界七位相当の経済力のある関西には、新空港開港で期待が増している」と分析する。

○京都や奈良も見物

日本側も会議後、各国大臣らを招いて京都や奈良などを巡る親善交流ツアーを計画している。円高で外国人観光客が頭打ちとなっているだけに、こちらも観光PRに躍起だ。サミットに合わせて「世界観光セミナー」「世界観光フィエスタ（祭り）」も開かれる。セミナーは三、四両日、同ホテルであり、観光関係の業者や自治体などが対象。

世界観光機関（WTO）のサビニヤック事務局長の基調講演の後、三分科会でパネル討論する。学者のほか、世界文化遺産の指定を受けたばかりの奈良・法隆寺の高田良信管主らも保存問題について発言する。

ATCで開かれるフィエスタは一般も参加できる。百以上の国や地域、自治体、企業、レオマワールドなどテーマパークがブースを出展。各国の民族舞踊が披露され、各国のスチュワーデスらが集う。一般公開は三日から六日まで。入場料は大人千円、中・高校生八百円、小学生五百円。前売り券はプレイガイドで発売中。

WTOの事務所が大阪で正式開業した1995年には、関西の財界や自治体などが出資する財団法人「アジア太平洋観光交流センター」(APTEC)が9月に設置さ

れ、会長には稲盛和夫・京セラ会長、副会長には山田勇（横山ノック）・大阪府知事や西尾正也・大阪市長が就いた。その目的は、「国連世界観光機関（UNWTO）駐日事務所の活動支援を行うとともに、アジア太平洋諸国との観光交流促進に関する国際会議、セミナー、シンポジウムの開催等の事業を行い、アジア太平洋地域との間における国際相互理解の促進及び日本国内における地域社会の発展に寄与すること」となっている。

APTECは現在にいたるまでUNWTOの事務所と同じ場所に所在しており、二つはある意味で一体として運営されている。APTECの会長職は関西財界の重鎮が務める一方で、理事長職をUNWTO駐日事務所代表が兼務しており、初代の山下哲郎（元気象庁総務部長）や現在の本保芳明（初代観光庁長官）といった元運輸（国交）官僚あるいは本田勇一郎（元JR西日本常務・日本旅行専務）や浅沼唯明（元JR西日本コミュニケーションズ社長）といった民間人が就いている。

駐日事務所開設後、関西ではたびたびUNWTOの国際会議が行われている。1996年3月には日本で初めてとなるWTOの会議が大阪で開催された。

1996年に大阪市内のホテルで開催された東アジア太平洋地域と南アジア地域の合同委員会には、中国、カンボジア、北朝鮮などオブザーバー参加を含めた24か国・地域から約120人の観光政策担当者が参加し、シルクロード関係国による観光資源開発や北朝鮮の金剛山周辺の観光開発など個別の事業計画や技術協力などについて議論が交わされた¹⁶⁾。また、それにわせて、観光をテーマにしたセミナーや加盟国・地域20の政府観光局が写真を用いてそれぞれの観光地をPRするイベントが開かれている¹⁷⁾。

1996年の大阪開催に続き、98年2月には京都で合同委員会が持たれ、11月には神戸でも会議が開かれた。その後も、和歌山（2000年）、奈良（02年）、滋賀

16) 『読売新聞』1996年3月3日、26日

17) 『朝日新聞』1996年3月23日

(05年)、神戸(08年)など、関西で定期的にUNWTOの会合が行われている。

UNWTOは2005年の愛知万博に参加し、石川(04年)、仙台(11年)、山形(18年)と各地で会議を行ってきたが、関西とのつながりは他地域を圧倒している。そして、UNWTOと関西との関係を象徴するのが、2001年10月に大阪を開催地の一つとした総会である。

ちなみに、1999年前後には関西を中心に大学でも(「第一次」あるいは「現在の先駆け」ともいふべきか)「観光ブーム」が起きているようである。以下の新聞記事にあるように、この時期に関西財界は学界と連携して大学における観光学の整備・拡充を政府や自治体に提言を行っている¹⁸⁾。

「観光学」が日本救う？ 大学に学部や学科、すでに8つも

「観光」を研究テーマにした学部・学科や講座を設ける大学(四年制)が増えている。すでに現在、八大学に「観光」と名のつく学部や学科があるが、新設に向けて準備を進める動きは後を絶たない。世界観光機関(WTO)によると、外国に足を延ばす観光客は年間約六億人(一九九六年)にのぼる。しかし、日本を訪れる外国人観光客は約四百万人(九七年)で、海外に出かける日本人観光客の四分の一に過ぎない。不況が深刻さを増す中、少しでも観光産業を盛んにしたいと願う経済界は、何かいい知恵が生まれるのではないかと、大学の「観光ブーム」に期待を寄せる。

○ユニーク授業 阪南大学(大阪府松原市)は九七年四月、関西の四年制大学で初めて国際観光学科を設けた。昨春の倍率は七倍と人気が高い。観光芸能論、国際観光開発論、観光サービス論……とユニークな授業が並ぶ。

堀川紀年教授は「欧米では多くの大学に観光学部があるのに、日本は観光を単なるサービス産業としかみていない」と批判。「観光客を集めるには

18)『朝日新聞』1999年1月24日

もっと研究が必要。観光学は、経済学や社会学、文化人類学など様々な学問と関連のある興味深い学問だ」と話す。

○育てる即戦力 大阪府東大阪市の近畿大学。九五年四月、商経学部に観光に関する講座を設けた。末武直義教授は「日本のように資源の乏しい国は観光立国を目指すべきだ」と話す。即戦力になる人材を育てようと、英会話の授業に力を入れ、国内旅行業務取扱主任者の資格を取るための講座も設けた。

来春、開学予定の大阪明浄大学（大阪府熊取町）も観光学部を設ける計画だ。

○経済界も期待 関西経済界と学界が組織する「21世紀の関西を考える会」の「文明の磁力チーム」（リーダー＝石森秀三・国立民族学博物館教授）は昨秋、文化開発促進法（仮称）の制定や大学に観光学科の設置を求める提言をまとめ、文部省や運輸省、近畿各府県の知事あてに郵送した。

同チームメンバーの佐藤茂雄・京阪電気鉄道取締役経営政策室部長は「神社・仏閣だけでは観光客は集まらない。朝市など沿線の新鮮なスポットを探して宣伝している。観光は業績を伸ばす切り札になる」。堀田哲広・奈良経済同友会事務局長は「実際に推進できるプロジェクトを企画したり、PR方法を考案したりしてほしい」と話している。

(3) 2001年の第14回世界観光機関（WTO）大阪総会

① 招致の意図と経緯

世界観光機関は2年に1度開催する総会の第14回を、初めての試みとして2か国による共同開催とし、2001年9月23日～9月27日はソウルで、9月28日～10月1日は大阪で開催した。韓国と日本の共同開催がどのように行われたかについてみてみよう。

WTOアジア太平洋事務所の招致開始（1993年）と実現（95年）に続いて、99年初頭に始まった第14回総会の大阪への誘致活動は、関西とUNWTOの関係を

深める第二の契機となった。同年10月にチリ・サンチアゴで開催された第13回総会で決定することになる2001年総会の会場選びには、韓国、モロッコ、チュニジア、ウズベキスタン、クロアチアなどが名乗りをあげている。

最終的に、チリでの総会で日韓共同開催となるが、誘致を成功させた地元自治体や政府（運輸省）には、それぞれの思惑があった。大阪府は、1980年代からの悲願であった「国際会議場」（グランキューブ大阪）を2000年に開業させた際、目玉イベントとして同年の主要国首脳会議を誘致するつもりであったが、九州・沖縄サミットの開催（99年4月に決定）となってその計画が頓挫し、サミットの代替となる国際イベントとしてWTO総会に期待を寄せることとなった¹⁹。

一方、大阪市は1993年頃から2008年に開催される夏期五輪の招致活動をしており（97年に横浜市を退けて国内候補に選ばれる）、会場が決定する01年に「OSAKAの知名度アップに弾みをつけ」るイベントを必要としていた（五輪招致は北京が圧勝）。そのため、同年3月のテーマパーク「ユニバーサル・スタジオ・ジャパン」開業や5月の東アジア競技大会の開催とならぶものとしてWTO総会の招致に動き、サンチアゴの総会には助役を派遣している²⁰。

WTO総会は、政府と大阪府・市による活動が功を奏して1999年10月に大阪と決まったものの、ソウルとの共催となった。それにより、2001年のWTO総会は、98年10月に「両国間の文化・人的交流を拡充していくことにつき意見の一致をみた」小渕首相と金大中大統領によって出された「日韓共同宣言——21世紀に向けた新たな日韓パートナーシップ——」を具体化するものとして期待されることとなった。

日韓WTO総会は、すでに1996年に正式決定して準備が進められ、日韓共同宣言でも「成功に向けた両国国民の協力を支援し」、「開催を契機として、文化及びスポーツ交流を一層活発に進めていく」と謳われていた「2002FIFAワールド

19) 『朝日新聞』1999年5月12日

20) 『読売新聞』1999年2月28日、9月21日

ドカップ」日韓共催の前例となることが求められた。つまり、ワールドカップの共催を記念した「日韓交流年」（2002年）の前後に盛り上がった日韓友好ムードを彩る巨大イベントの一つとして位置付けられたのである。

実際に、2001年9月にWTO総会が開かれると、扇千景・国土交通大臣はソウルを訪問して韓国の南宮鎮・文化観光相と会談し、翌年のサッカー・ワールドカップに向けて、両国の観光交流の拡大を一層強化することなどを盛りこんだ文書に署名し、日韓の観光担当閣僚が最低でも年1回は会談していくことでも合意している²¹⁾。当時は総務省（の外局である郵政事業庁）の管理下にあった郵便局で2001年7月に販売された「第14回世界観光機関大阪総会」記念切手でも、日韓両国の夜景や文化が紹介されている。

ちなみに、2003年WTO総会を招致する中国に対しては、政党外交が利用されている。日韓友好ムードの一方で、2001年は、李登輝・前台湾総統の訪日（4月）や小泉首相の靖国神社参拝（8月）で日中関係が冷え込んだ時期であったが、この状況に対して、8月に野中広務・元自民党幹事長らが組織した与党3党訪中国に参加した二階俊博・保守党幹事長代理が胡錦濤・副主席との会談でWTO大阪総会に言及し、閣僚級である国家旅遊局長の派遣を中国側に確認している²²⁾。

また、日本航空と大韓航空は、WTO総会の期間中に国際親善を目的として両都市を結ぶ自転車ラリーを行うことを2000年8月に発表し、日韓交流ムードを盛り上げ



2001年7月6日に発売された記念切手「第14回世界観光機関大阪総会」左：ソウル・南大門と大阪・道頓堀 右：日本の「文楽」と韓国の「農楽」
(https://www.post.japanpost.jp/kitte_hagaki/stamp/furusato/2001/0706/index.html)

21) 『朝日新聞』2001年9月26日

22) 『朝日新聞』2001年8月6日

た。「2001ソウル大阪自転車ツアー」には、両国に加えて欧米の自転車愛好家約70名が参加し、日韓の各都市で歓迎を受けている²³⁾。

② 総会の準備・運営体制

大阪でのWTO総会は、その準備の過程で地元の自治体と財界に新しい動きをもたらした。その一つの要因は、大阪財界と確執のあった山田勇・大阪府知事が、選挙期間中の行動が刑事事件となって再選直後の1999年11月に辞任し、行政と財界に雪解けの兆しがみえたからである。

通産官僚から後任の府知事に転じた太田房江は、秋山喜久・関西経済連合会会長（関西電力）の呼びかけに応じて、2000年8月に関西財界トップ（関経連会長や大阪商工会議所会頭）や大阪市長との懇談会を再開させ、WTO大阪総会への支援で意思一致している²⁴⁾。そのような雰囲気の中で、総会の実行委員会や観光に関する政財官のプラットフォームが準備されることとなった。

関西圏の12自治体（関西と福井、三重、徳島の2府7県の知事、大阪、京都、神戸の3政令市）と7経済団体は、1999年6月に連携事業を進めるため、新宮康男・前関西経済連合会会長（住友金属）を代表理事とする「関西広域連携協議会」（関西協）を設置していたが、それを母体として2000年3月には関西の自治体や経済団体、観光関連の企業などで「関西観光産業振興フォーラム」を創設している。12自治体と「関西経済連合会や大阪商工会議所などの経済団体、西日本旅客鉄道や近畿日本鉄道、JTB（日本交通公社）といった観光関連の企業など、約百三十の団体や企業、有識者」から構成される同フォーラムは、関西国際空港会長も務めた新宮が代表幹事となり、「設立総会には、二階運輸相や韓国の朴智元・文化観光相らが出席する予定」と報じられた²⁵⁾。

関西広域連携協議会は、WTO大阪総会が行われる2001年の理事会で、その年

23) 『読売新聞』2000年8月1日、2001年9月29日、30日

24) 『読売新聞』2000年8月17日

25) 『日本経済新聞』2000年3月22日、『読売新聞』2000年3月5日

を「観光元年」と位置づけ、海外、特に台湾や韓国など東アジアから関西への観光客の拡大を促す特別アピールを採択している。「関西サミット」といわれた同協議会の理事会では、「世界観光機関（WTO）総会などをテコに、二〇〇八年までに海外から関西への年間観光客数を、現在の三倍の四百五十万人にする」という目標が出され、台北とソウルに設置する「関西プロモーションオフィス」を手始めに東アジア各都市に現地事務所を展開することを提言している²⁶⁾。

一方、政府でWTO総会の受入を担当する運輸省は、2000年9月に森田一・運輸大臣を委員長とし、太田府知事、磯村隆文・大阪市長、APTEC会長でもあった田代和・大阪商工会議所会頭（近畿日本鉄道）ら17人で構成される実行委員会を立ち上げている。8日に大阪国際会議場で行われた設立総会には、森田運輸相や秋山関西連会長ら20人が出席した²⁷⁾。

実行委員会はWTO大阪総会の開催内容を詰めるため、2001年6月に第二回実行委員会を開き、扇千景・国交大臣の夫である中村鴈治郎（後の坂田藤十郎）が開会式で歌舞伎「藤娘」を披露することなどが決められている²⁸⁾。また、同年1月には、大阪21世紀協会が、例年10月に開催する「御堂筋パレード」をWTO総会にあわせて9月30日に繰り上げることを決め、大阪府・市や財界（関西経済連合会、大阪商工会議所、関西広域連携協議会、大阪21世紀協会）など10団体がWTO大阪総会のための「地元協力協議会」（会長：太田府知事／事務局：大阪府商工労働部）を設立するなど、その後も地元の協力体制の整備が進められた²⁹⁾。

③ 第14回世界観光機関（WTO）大阪総会の開催

2001年9月のWTO大阪総会は、準備の段階では他の大規模国際会議と同じ

26) 『読売新聞』2001年6月15日

27) 『読売新聞』2000年9月7日、『日本経済新聞』9月9日

28) 『読売新聞』2001年6月2日

29) 『読売新聞』2001年1月16日、18日、『日本経済新聞』17日

ように世界中から多くの人を集める祝祭的なイベントで終わる予定であった。しかし、総会は、開催の直前の9月11日にアメリカで起きた同時多発テロにより、大きく性格を変え、厳戒態勢のなかで運営が行われ、議論やその成果となる宣言が、テロによって落ち込みが予想される国際観光振興策を中心としたものとなる。

アメリカのテロを受けて、警備を担う大阪府警は、110以上の国・地域から観光担当ら約1500人を迎えるにあたって計画を見直して約500人を増員し、玄関口となる関西空港に機動隊を配置、会場では私服警備員の巡回、金属探知器のボディチェック、名札着用の厳守といった対策を施している。これに対し、新聞は「確かにリラックスはできないが、不満はない。会議を通常通り開くことがテロに立ち向かうわれわれのメッセージだ」（インド）、「テロに対する今の反応はあまりにも過敏」（コンゴ）といった賛否の声を紹介している³⁰。

9月28日の開会式では、全体会議の議長を務める扇国交相が、「人々が世界で交流する自由を奪う」テロに対して断固とした行動をとることを訴えた。また、「皇室が自然災害以外の事件などに触れて哀悼の意を表するのは、極めて異例」ななかで、皇太子が「米国において起きた悲しい事件」の被害者に対して「心から哀悼の意」を示し、「この事件は、観光分野の将来を担う皆さんにとっても大きな試練を与えた」と述べている³¹。

WTO 総会は、国際社会が協調してテロに立ち向かう姿勢を示し、「米国での悲劇的な事件を克服し、観光が再び高い成長率を示すこと」を目標として、治安情報の提供などにより観光復興を目指す「大阪ミレニアム宣言」を出して閉幕した。39の国・地域から政府職員や旅行業者を集めて同時開催された「ツアーエキスポ2001」でも、旅行の安全面が強調されたものの、テロによる旅行客の減少についての悲観論や懸念の声は小さくなかった。

30) 『読売新聞』2001年9月28日、『日本経済新聞』29日

31) 『読売新聞』、『朝日新聞』2001年9月29日

そのため、WTOは、テロの影響を市場の動向と観光地の安全の両面から長期的に調査する方針を示し、調査の実施機関として危機管理委員会の新設と、すでに深刻な影響を受けている南アジア、中東、北アフリカへの援助、航空業など関連業界への安全確保の面での支援を総会で打ち出している。また、「観光の発展には平和と安全が不可欠である」と訴えた「大阪宣言」に加え、緊急声明で「テロ行為は、観光、平和、繁栄の敵である」、「観光は相互理解を促し、寛容の精神を生み出し、テロ行為の撲滅と平和に貢献する」ことを強調した³²⁾。

総会期間中は、観光に関する見本市「ツアーエキスポ2001」や国際観光市場について議論する「ミレニアムサミット」など、付随するイベントがいくつも開催された。また、周辺自治体が世界各国から大阪を訪れた総会参加者に地元のPRするなど、WTO総会を契機に関西への誘客を強化しようとする試みがいくつもみられている。

奈良は翌年に東アジア・太平洋地域委員会の会合を受け入れるにあたって、フランジャリWTO事務局長を総会後に招き、東大寺などを案内している³³⁾。総会にあわせて伝統芸能（能・文楽）に関するシンポジウムを行った大阪では、商工会議所や府市によって、各国の要人・随員向けに商店街や町工場といった「大阪らしい」地域・場所を紹介する観光ツアーが実施され、高知（関係者の招待）、近畿経済産業局（中小企業視察）、各地の観光協会（工場見学ツアー）なども同様の企画を準備した³⁴⁾。

また、旅行者への補助金や海外でのPR活動など各自治体・関係団体によって国際集客を目指した観光振興の具体的な取り組みが始められている。市内観光地をめぐるパックスツアーを企画した旅行会社向けに旅行パンフレット印刷代などを補助する制度（大阪市）、2005年度の外国人観光客数を60万人（同時の2倍）に増やす「ひょうご国際ツーリズム・アクションプログラム」（兵庫県）、

32) 『読売新聞』2001年10月2日

33) 『読売新聞』2001年10月1日

34) 『読売新聞』2001年9月30日、『日本経済新聞』2001年5月17日、6月16日、9月27日

海外事務所5カ所（米中など）で紹介パンフレットを増架（大阪府）、「京のもてなしの心を知るシンポジウム」の開催（京都能率協会と京都商工会議所）などが例として挙げられる³⁵⁾。

一方、総会そのものは無事に終わったものの、以下の総括記事（『読売新聞』2001年10月2日）が示すように、受入・運営を担った大阪や日本にとっても、主催のWTOにとっても大きな課題を残した。官民連携でどのように大規模会議・イベントを誘致・運営するのか、テロや天変地異で顕在化する「観光」をめぐる先進国と途上国の格差をどうするのか、といった問題である。

WTO大阪総会閉幕 「テロに屈せず」アピール 観光市場の拡大へ課題示す ◆ニーズ多様化 地域格差

ソウルと大阪でのリレー開催となった世界観光機関（WTO）の総会は、開かれたことに大きな意義があった。アメリカの同時テロの直後で、開催さえ危ぶまれたが、百十を超える国・地域の観光担当相ら官民の観光関係者が集まったこと自体、テロに屈しない姿勢を世界に示したと言える。ただ、日本側の総会運営スタッフからは、そんな思いが伝わってこなかった。国や大阪府、大阪市の職員、民間の観光関係者らによる“寄り合い所帯”の中で、官主導の「お役所仕事」ぶりばかりが目立った。

大阪総会で開かれた「ミレニアム観光サミット」では、長期的には観光市場は拡大する、との見方で一致した。そのために越えなければならない具体的なハードルが提示された点で、一定の評価ができる。（中略）

ただ、観光市場の拡大は平和が前提だ。東南アジアのある観光大臣が、「WTOの全面支援で、先進国と途上国が同じ水準のテロ対策を」と訴えたが、WTOが具体的な方策を示せなかったのは残念だった。

両者の間の格差解消がWTOの存在意義なだけに、WTOにとって重い宿題

35) 『日本経済新聞』2001年9月27日

になった。

◆目立った“お役所仕事”運営に不満の声

USJを起爆剤に観光集客都市を目指す関西にとって、今回の総会は関西をアピールする好機でもあったが、国土交通省や地元自治体に、そんな意識は全く感じられなかった。

総会で何が討議されるのか、事前に把握していなかったばかりか、ソウル総会で何を討議したか、も大阪総会の全体会合の当日になっても説明できず、「WTO本部から何も聞かされていない」と、責任転嫁に終始した。さらに、国際会議にもかかわらず、全体会合の日本語同時通訳のレシーバーは、議長役の扇国土交通相と一部のスタッフに配られたただけだった。これでは、開催国は「場所貸し」に過ぎない。WTO本部の広報責任者は、「それは日本側の努力の問題だ」と指摘する。

民間スタッフからも役人の鈍い動きに不満が出たほどで、役人の意識改革が進まない限り、関西の「観光集客都市」は、かけ声倒れになってしまう。

(4) 2001年以降のUNWTOと関西

① WTO総会の余波と遺産

2001年のWTO総会は、現在のパンデミックの時代と同じく、観光が不安定なものであることを認識・議論する大きな契機となった。そして、この時の起きた大阪を中心とした関西での「観光ブーム」は、後の政府による外国人旅行者誘客促進政策とそれにとまなう関西のインバウンドブームを準備することとなった。

2002年10月に奈良で開かれたWTO会議も、その直前にインドネシアのバリ島で爆弾テロ事件が起き、88名のオーストラリア人、38人のインドネシア人、28人のイギリス人をはじめ21ヵ国の人々が命を落とした。その後インドネシアで相次ぐテロの先駆けとなったその出来事に対して、奈良会議はテロ非難とイ

インドネシア支援の決議を行っている³⁶⁾。

2003年1月には、自自連立の小渕政権（1999年）で運輸大臣を務め、全国旅行業協会の会長としてWTO大阪総会をはじめ関西の観光振興を推進してきた二階（当時は保守新党幹事長）の強い働きかけをうけ、小泉首相が施政方針演説で「観光立国宣言」を行い、「2010年に外国人観光客1000万人」を目指す「観光立国懇談会」を設置している。議員秘書や和歌山県議を経て1983年から衆議院議員を務める二階は、93年に小沢一郎らとともに自民党を離れて細川内閣で運輸政務次官となった後、新生党（93年）、新進党（94年）、自由党（98年）、保守党（2000年）の結成に参加したが、2003年11月に自身や扇千景・参議院議員ら所属の保守新党（02年結成）が自民党に吸収された際には、「観光立国の実現」を小泉首相への「党声明」の一項目としている。

その後、政府は2007年1月に観光立国推進基本法を施行し、6月に最初の「観光立国推進基本計画」を閣議決定、翌年10月には国土交通省の外局として観光庁を設置した。それ以降、金融危機による世界な景気低迷（リーマンショック）、急激な円高、東日本大震災などに見舞われ、訪日外国人は600～800万人で増減を繰り返し、2013年ようやく1000万人を超えている。

コロナ禍前に見られたインバウンドブームを考えると、転機を迎えたのは2015年といえるだろう。中国人旅行者の行動を意味する「爆買い」が、ユーキャン新語・流行語大賞を受賞したこの年に、ようやく（45年ぶりに）日本への外国人旅行者が日本からの海外旅行者を逆転したからである。

日本のインバウンドは、世界的規模での海外旅行者の増大（1980年・約2億7800万人→2000年・約6億7400万人→2016年・約12億3500万人：UNWTO統計）を背景に、アジアの経済成長（中産階級の増大）、日本政府による（ビザ発給条件などの）規制緩和、中国政府による海外旅行の解禁、ローコストエアライン（LCC）の就航などを要因として急増した。4000万人が目標だった2020年の訪日

36) 『読売新聞』2002年10月25日

客数はコロナ禍で411万人（前年比87%減）にとどまったが、日本政府はインバウンドを30年までに6000万人に増やすとの目標を堅持している。

2015年以降のインバウンドブームの恩恵をもっとも受けた地域は、関西、特に大阪（コロナ禍前の2019年は1230万人）であるが、2013年4月に府と市の共同で大阪観光局を設立した大阪も、それまでの外国人旅行者数は年150～250万人という状況であった。2001年のWTO大阪総会の後、国の観光政策がなかなか効果を表さない07年ごろから15年の間に、UNWTO駐日事務所は一つの転機を迎えることとなる。

② 2008年以降の大阪：橋下府政と関西空港

大阪財界の支援を受けて3選を目指していた太田大阪府知事は、2007年11月に「政治とカネ」をめぐるスキャンダルに見舞われ、自民・民主・公明や連合大阪などが推薦を見送ったため、12月に知事選への出馬を断念することを表明した。2008年1月の選挙では、タレント弁護士であった橋下徹が、知名度を活かし、民主党が擁立し大阪財界も応援した候補らを破って（2月に）大阪府知事となった。

橋下は就任したその日に府職員に対して「破産会社の従業員」と呼び掛けて「財政非常事態」を宣言し、7月に超緊縮型（前年比3300億円減）の予算を成立させた。財政再建を第一課題とする橋下は、2007年に二期工事を終えてB滑走路の運用を開始した関西空港への補助金見直しを示唆し、関西3空港のあり方について、伊丹（大阪国際）空港廃止も選択肢とする問題提起を行い、国や周辺自治体との論争を巻き起こして注目を集めた。

関西3空港の問題を橋下が提起した2008年は、ジェット燃料が高騰し、金融危機による世界的不況もあって、空港の利用者数が低迷し、経営危機に陥った日本航空（10年1月に会社更生法を申請）など航空各社が関空発着便を国内線・国際線ともに減らした時期にあたる。そのような状況に対して、成田への乗継便を飛ばして関空（国際線）利用者の減少をもたらす「伊丹がじゃま」として、

伊丹空港廃止論を唱え、伊丹の近くを選挙区（兵庫県・尼崎）とする冬柴国交大臣や地元の井戸兵庫県知事らの反発を招いた。

2009年9月に誕生した民主党政権が、日本航空の再生手続きや羽田空港の24時間・国際化を推し進めるなか、国の航空行政を「戦略性がない」と批判した橋下は、4年ぶりに再開した財界や自治体による「関西3空港懇談会」（座長：下妻博・関経連会長（住友金属））などで、伊丹廃港や関西3空港一体運営論について、関西国際空港株式会社にも出向していたことのある前田隆平・国交省航空局長や兵庫県幹部らと議論を行っている。橋下の発言で注目を集めた関西3空港問題は、2011年5月に伊丹空港（国営）と関空（株式会社が管理・運営）を経営統合させる法案が通過し、翌年7月に両空港を経営する「新関西国際空港株式会社（新関空会社）」（国が株式100%を所有）が誕生することで解決が図られた。

両空港は、2016年4月にコンセッション（事業運営権の売却）が実施され、オリックスなどが出資する関西エアポート株式会社による事業運営が始まっている。神戸市が建設した神戸空港についても、2018年4月からオリックス、ヴァンシ・エアポート、関西エアポート3社が出資する関西エアポート神戸に運営権が移管されており、実質的な関西3空港の一体運営が進められている。

橋下は、空港問題だけでなく、1994年の関西空港開業を契機に盛り上がり、バブル崩壊とともに「負の遺産」となった大規模開発の整理にも力を入れた。大阪府のりんくうタワー（256.1m：56階建て：1996年竣工）に対抗しようとした大阪市は、ほぼ同じ高さの「大阪ワールドトレードセンタービルディング（WTC）」（256m：56階建て：95年竣工）を府の高層ビルに先駆けて建設し、その負担にあえいでいたが、この有効利用を試みたことが一例である。

大阪国際見本市会場（インテックス大阪）の位置する人工島（大阪南港・咲洲）に約1200億円かけて建設したWTC、2001年のWTO大阪総会では関連イベントも行われた「アジア太平洋トレードセンター（ATC）」、関空開港にともなうJR難波駅再開発の一環として1996年に開業した「湊町開発センター（OCAT）」

の大阪市第3セクター3社は、03年に特別調停を申請して経営破たんしていたが、WTCはその後も再建が計画通りに進むことはなかった。橋下は2010年にそのWTCを85億円で購入し、「大阪府咲洲庁舎」とした（一部はホテルとなっている）。

③ 2011年以降の大阪：橋下市政とUNWTO駐日事務所

2010年4月に地域政党「大阪維新の会」（代表：橋下）を結党した橋下府知事は、府のリストラを推し進める過程で、大阪市を廃止してその財源・行政権を大阪府と複数の「特別区」に分割・譲渡する政策、いわゆる「大阪都構想」を次の課題とするようになる。2011年にこの構想をめぐる平松邦夫・大阪市長と対立すると、知事を辞職して市長選挙に鞍替え出馬をすることを表明、11月の市長・府知事ダブル選挙では府会議員だった松井一郎（大阪維新の会幹事長）とともに圧勝して、橋下市政・松井府政を誕生させる。

2012年9月に国政政党「日本維新の会」を設立した橋下は、府知事就任直後から財政再建の方法として補助金削減、保有施設や出資法人の廃止・統廃合を積極的に行ってきた。例えば、UNWTO駐日事務所やそれを支援するアジア太平洋観光交流センター（APTEC）への助成（会費：350万円）を、両機関が国交省出身者の出向・再就職先となっていることを理由に2009年度から廃止し、その二つの団体は、大阪市の誘致により2010年にりんくうタウンから大阪南港のアジア太平洋トレードセンター（ATC）に移転することとなった。

2011年12月に大阪市長となった橋下は、住民サービスの維持を目指しつつ、市外郭団体の改廃、人件費や各種団体への補助金・交付金の削減を継続して推し進める。ここでもUNWTO駐日事務所やAPTECへの補助金が見直しの対象となり、廃止されることとなる。

UNWTO駐日事務所については、企業や自治体などが出資するAPTECと大阪市で年間約2千万円の運営費を折半してきたが、橋下は市政においても国が関与する団体への支援見直しを行い、2012年度予算からその共同事業費とAPTEC

への賛助会費（300万円）の支出を打ち切っている³⁷⁾。

大阪府の補助金見直しに続き、入居する施設の実質的な所有者でもあった大阪市の支援打ち切りは、UNWTO 駐日事務所や APTEC にとって最大の資金源を失うことを意味し、致命的なものとなった。そのため、両者を支援する自治体探しが行われ、2012年8月に運輸省出身の荒井正吾・奈良県知事が誘致を表明した。

支援に名乗りをあげた理由として知名度の向上をあげた奈良県は、UNWTO 施設の誘致のために JR 奈良駅前の入居施設の家賃相当額を支出することを決め、2012年9月の補正予算案で1360万円を計上した。2012年12月にシルキア奈良への移転が完了し、記念講演会が市内で行われた頃のインタビューで、UNWTO 事務所に「留学生の交流スペースをつくりたい」という意向を示した荒井知事は、留学生を通じた奈良の知名度向上に期待を寄せている³⁸⁾。

その後、2015年ごろからインバウンドブームが日本に訪れ、国際的なプレゼンス向上のカギが留学生から訪日外国人へと変わるなか、奈良県も奈良市に JM マリオットなどの高級ホテルを誘致し、2020年4月には「奈良県コンベンションセンター」を開業させている。さらに、観光振興につながる同コンベンションセンターでの目玉イベントとして、2021年 UNWTO 総会の招致活動を行った（2019年10月のロシア総会でモロッコが招致に成功し、奈良県は2022年の「UNWTO ガストロノミーツーリズム世界フォーラム」の候補地となっている³⁹⁾）。

奈良県が APTEC への補助金を大幅に増額し誘致した UNWTO 駐日事務所には、2020年5月の段階で、UNWTO 職員2名、奈良県庁の現役および退職者各1名、さらに国交省、JTB などからの出向者やローカル採用などあわせて11名（東京事務所2名）が勤務している⁴⁰⁾。そして現在も、情報発信と調査研究、統

37) 『日本経済新聞』、『朝日新聞』2012年9月1日

38) 『朝日新聞』2013年1月10日

39) 『日本経済新聞』2018年9月26日

40) 『日本経済新聞』2020年5月19日。『朝日新聞』（2021年9月6日）によると12名。

計やガイドの発行、人材育成、広報宣伝などを通じて、マドリード本部とアジア太平洋各国・地域の橋渡しが行われている。

④ 現在の大阪：カジノとDMO

橋下はUNWTO駐日事務所やそれを支援するアジア太平洋観光交流センターへの援助を打ち切ったが、観光政策に無関心ではなく、政府と同じように、観光を大阪の成長戦略の柱と位置付けた。橋下は府知事時代の2009年頃からカジノ構想を打ち出し、13年には観光戦略を主導する大阪観光局を府市合同で設置している。

大阪市が建設し経営破たんした大阪ワールドトレードセンタービルディングの有効利用をめぐって、橋下は2009年に同ビルへの府庁移転とともに、カジノ開設や鉄道延伸を提案し、10年には政府にカジノ解禁を提案している（政府の回答は「対応不可」）⁴¹⁾。当時の平松大阪市長がカジノ構想に消極的だった一方で、橋下は、大阪市（南港）、岸和田市（貯木場跡地）、吹田市（万博記念公園）などの候補地を挙げ、2010年にシンガポールやマカオに出向いてカジノ施設を視察したり、市長に転じた後も来日したカジノ企業幹部の訪問を受けたりしている。

当時の橋下は森田健作・千葉県知事とならんでカジノの設置に興味を示す数少ない首長であったが、民間（特に経済界）ではカジノ構想を打ち出す地域が全国でみられ、国政でも2010年4月には民主、自民、公明など超党派の国会議員が「国際観光産業振興議員連盟」（IR議連）を設立している⁴²⁾。その後、自民党や日本維新の会の主導により、カジノを解禁する「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」（2016年）、同法によって内閣に設置される「特定複合観光施設区域整備推進本部」（17年）、カジノ導入の制度を定めた「特定複合

41) 『朝日新聞』2009年9月15日、2010年6月8日

42) 『朝日新聞』2010年5月20日

続・関西・大阪にはどのような資源があるのか？（辛島）

観光施設区域整備法」(18年)と、「統合型リゾート施設」と呼ばれるようになったカジノを日本に導入するための法や組織が整備されている。

大阪府・市は、井戸兵庫県知事に近隣自治体の反対論を受けながらも、2013年に「IR立地準備会議」(本部長：松井知事／副本部長：橋下市長)を設置し、大阪維新の会は14年に「大阪都構想」の政策素案として、夢洲へのカジノ誘致と万国博覧会実施を打ち出している。2018年の博覧会国際事務局(BIE)総会で万博(25年)の招致に成功した大阪は、(21年夏の時点で)国が整備を認可する統合型リゾートの候補地となっており、MGMリゾート・インターナショナルとオリックスの連合体が、28年にIR施設を開業する計画を進めている。

カジノ誘致と並行して2013年に設置された大阪観光局は、外国人観光客を20年には650万人に増やす目標(11年：158万人)を掲げ、府と市が財界と共同で設置したDMO(観光地域づくり法人：Destination Marketing/Management Organization)である。「大阪観光コンベンション協会」を母体に誕生した大阪観光局は、年間事業費7億5千万円を府市と経済界が3分の1ずつ負担する体制で始められたが、2019年6月に大阪維新の会公認の市長が誕生した堺市が年間4千万円を負担するかたちで20年度から参加している⁴³⁾。

4 国際機関という地域資源：まとめにかえて

(1) UNWTO 駐日事務所の変遷

アジア太平洋地域を管轄するUNWTO駐日事務所は、関西空港開港(1994年)にとまなう90年代の大阪湾岸部の再開発の「入れ物」としてりんくうタウンに誘致された。また、2000年代の大阪中心部(中ノ島)再開発とオリンピック招致活動の一環として、WTO総会(01年)が大阪で開かれ、当時の日韓友好ムードに掉さした。

43) 『朝日新聞』2013年2月19日、2020年2月7日

その後、UNWTO 駐日事務所は橋下府政による行政改革の波にのまれて、りんくうタワーを追われ、りんくうタウンと同時期に大阪市が建設したアジア太平洋トレードセンターに2010年に移転した。橋下改革の波が大阪市におよぶと、市からも冷遇され、支援を申し出た奈良県に2012年に居を定めた。

UNWTO 駐日事務所は、1990-2000年代の大阪の大規模開発、バブル崩壊、政治改革に翻弄されたといえるが、現在はUNWTOが観光資源として注目してきたシルクロードの終点にあたる奈良で、「持続可能な開発目標（SDGs）」を達成する手段としての観光促進などを主題に活動を行っている。コロナ禍にあって、地域において観光を通じて新しい取り組みを地道に行う時期にあるといえよう。

豊かな自然や文化に恵まれた奈良県は、インバウンドブームに沸いた大阪や京都に近く、古都として京都に劣らない観光資源（世界遺産や国宝）を持つが、「大阪のベッドタウン」としての性格があるため、住民の観光政策への関心は京都ほどではなかった。しかし、近年は国際会議場の開設や宿泊施設の誘致に取り組むなど観光振興が強化されるなかで、奈良におけるUNWTO 駐日事務所の存在意義が大きくなることが期待される。

(2) 在関西国際機関の経済的意味

では、UNWTO という観光を専門とする国際機関の関西における意義は何であろうか。それは、観光の持つ経済的あるいは（国際）政治的なもの、さらに地域振興の可能性と結びついている。

コロナ禍での国境開放や海外旅行再開について、多くの国では試行錯誤の段階であるが、国境を越えた移動の制限がなくなれば、関西における観光経済も盛り返し、観光に関する情報を収集・提供するUNWTO 駐日事務所の意義も回復するだろう。また、観光を主題として開かれる国際会議における交流が、日本の国際貢献や国交のない国との対話につながる可能性がある。

観光は、人の往来を難しくさせる新型コロナウイルス感染症の打撃を最も受けた領域であり、日本をみても、2020年の訪日外国人数（前年比87.1%減の411

万5900人）は、1998年の水準（410万人）となった。度重なる感染者増加の波により、観光客や旅客の回復の遅れを懸念する声がある一方で、中長期的な見通し（ポストコロナ）は楽観的なものが多く、日本政府は2030年訪日外国人6千万人（訪日旅行消費額15兆円）の目標を維持し、UNWTOなど専門機関や専門家の間でも、ワクチンの普及などにより、24年以降には19年の水準に回復するとの見方も少なくない。

2015年頃から外国人訪問者数や消費額の急増がみられた関西においても、これまで好調な大阪、「観光公害」が問題となった京都、伸び悩む兵庫や和歌山など、各地にバラツキがあるものの、インバウンドの回復後には、19年のように観光が関西経済の一つの柱になると考えられる。そのような経済領域に関係する国際機関が、関西に事務所を置く意義は大きい。

一方、日本経済にあたえる影響は大きくなっているものの、観光は、テロやパンデミック、経済不況や政情不安といった不確実性の高い出来事の打撃を強く受け、繁忙期・閑散期の差がある変動性の高い産業でもある。また、観光は大きな経済規模を持ちながら、産業として利益を出すのが難しい、それゆえに労働環境がよくない、などの課題も少なくない。

このような観光経済の不安定性や観光産業の低い利益率といった問題は、世界共通の課題である。これについて、世界の実情や対策に関する情報や分析を収集する機関を、観光経済を成長の柱とする関西で活用できる可能性は小さくない。

また、日本では、観光の可能性や課題に応える「観光政策」あるいは「観光行政」を担う自治体やDMO（登録197：候補95／2021年8月現在）などの公的機関で観光客誘致の推進を行う、グローバルな視点とローカルな行動力を持つ人材が求められている。関西（滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山の6府県）には、大阪観光局などの「地域連携DMO」（登録12：候補3）のみならず、せとうち観光推進機構や（大阪湾バイエリア開発推進機構（関西地域振興財団）を統合するかたちで2017年4月に発足した）関西観光本部といった「広域連携

DMO」(登録2)、南丹市美山観光まちづくり協会や神戸観光局をはじめとする「地域DMO」(登録12:候補4)が数多く設置され、主に役所や民間企業(旅行代理店など)からの出向者によって運営されているが、その人材育成にUNWTOを活用することもできるだろう。

(3) 在関西国際機関の政治的意味

国際機関が存在する意味は、国際政治の観点からみても小さくない。関西では関空の開港やUNWTO事務所の設置を契機に、観光に関する数多くの国際会議が行われており、公式的な外交関係のない国々や国際社会から孤立する国々との対話の機会を各国に提供してきたからである。

例えば、1996年に大阪で開かれたWTO東アジア太平洋、南アジア両地域の合同委員会では、北朝鮮(1987年加盟)の政府関係者が参加し、北朝鮮の金剛山周辺の観光開発などの事業計画や技術協力などについて意見交換が行われた。また、UNWTOは、同じ会議でシルクロードの観光資源開発も取り上げており、観光振興に熱心なイラン(1975年加盟)もUNWTOとの協調に積極的である。

WTO大阪会議の後、韓国の現代財閥(現代峨山)が北朝鮮当局の許可を得て開発を推し進めた金剛山は、1998年から北朝鮮政府の方針で韓国人・外国人観光客に開放され、その地区一帯が2002年に「金剛山観光地区」、11年に「金剛山国際観光特別区」となった。2001年から韓国観光公社も参加し、韓国から数多くの観光客が訪れたものの、08年に韓国人観光客が北朝鮮兵士に射殺された事件で南北共同での開発事業は中断している。

2018年の文在寅・大統領と金正恩・朝鮮労働党委員長による南北首脳会談で、条件が整い次第正常化することが合意(「9月平壤共同宣言」)された金剛山開発は、19年10月に金委員長が金剛山ホテルなどの韓国側施設を視察して撤去を命じるなど再び中断しているが、現在も韓国側は開城工業地区とともに、金剛山観光開発を南北融和の象徴としており、二国間交渉の糸口となる共同事業へ

の期待を示している⁴⁴⁾。北朝鮮は、金剛山開発を対韓国政策の取引材料にしつつも、国連制裁の対象外である観光分野を外貨獲得策（特に対中国）の柱としており、コロナ禍前の2018年には北朝鮮入りした中国人観光客は前年比5割増の120万人に達していると韓国統一研究院は報告している⁴⁵⁾。

イランは、北朝鮮と同じく、人権侵害や核開発問題を契機としてアメリカと対立して国際社会から孤立し、国連の経済制裁によって、(国際的な金融ネットワークから遮断されておりクレジットカードが使えないなど) 外国人にとって不便な環境にあるが、コロナ禍の2018年には南アジア全体の5分の1にあたる729万人（前年比50%増）の外国人旅行者を（主にイラクなどの周辺諸国から）受け入れている観光大国である（UNWTO 統計）。2019年にGDPの2.8%（世界平均とほぼ同じ）にあたる117億ドルの観光収入を得ているイランは、文化遺産・観光・工芸を所掌する政府機関（1985年設置）を同年に省へと格上げし、翌20年には「Majestic Iran, a Different Experience」という国家ブランドをUNWTOに届け出ている⁴⁶⁾。

アメリカの保守派のなかには、イランがUNWTOへの関与に積極的なことを理由に、アメリカのUNWTO復帰に慎重な声もある⁴⁷⁾。一方で、日本は、2019年6月に安倍首相がイランとアメリカの衝突回避を意図してテヘランを訪問するなど、アメリカとは異なる外交姿勢を示しており、UNWTOでも長年にわたる日本独自の対イラン政策が活かされることはありうるだろう。

このように、UNWTO駐日事務所が管轄するアジア太平洋地域には、北朝鮮やイランといった国際社会から制裁を受けて孤立する国（いわゆる「hermit

44) 『毎日新聞』2019年10月25日

45) 『日本経済新聞』2019年11月07日

46) 『Teheran Times』2020年9月28日 (<https://www.tehrantimes.com/news/453002/Majestic-Iran-a-Different-Experience-chosen-as-tourism-motto>)、12月18日 (<https://www.tehrantimes.com/news/455907/UNWTO-registers-Iran-national-brand-for-tourism>)

47) その一例はヘリテージ財団のコラム (<https://www.heritage.org/global-politics/commentary/us-shouldnt-rejoin-un-tourism-agency-despite-trumps-budget-request>)。

kingdom)」が存在する。そして、これらの国々が外貨獲得のために（断続的であっても）観光を通じて国境を開き、他国と対話しようとする動きもみられる。

また、アフガニスタンやイラクなど政情が不安定な国もあり、ミャンマーのように軍事クーデターによって国際社会から孤立しかねない体制もみられる。これらの国々も、工業化による経済発展の前に、観光を通じて市場開放・経済開発（や民主化）が進む可能性を秘めており、日本がそれに関与する余地はあるはずである。

中長期的な視点に立てば、このような国々に対し、UNWTOの事務所を持つ関西（日本）が、国際会議などで対話の場を用意する意義は大きい。それを展開するにあたって、他の国連機関だけでなく、イラン北西部での観光運営・開発の支援など観光開発協力に実績をもつ国際協力機構（JICA）といった日本の公的機関や、ミャンマーなどの当該国で活動する民間企業・NGOとの連携も重要になるだろう。

(4) まとめ：地域のすり合わせの拠点としての国際機関

グーグルなどGAFAとよばれるデジタル企業群の台頭によって「モジュラー（組み合わせ）型」の企業の強さが注目を集め、日本の企業が（特に自動車産業などで）持っていた、いくつもの部品をすり合わせる能力や組織の中で様々な情報や価値観を共有する文化、つまり、「インテグラル（すり合せ）型」のアプローチが軽視されつつある。しかし、日本が得意とする「インテグラル能力（すり合わせの力）」を、地域の政財官学のネットワークと市民活動などが取り入れて有機的な連関をつくっていくべきだと、筆者は名誉領事を事例とした別稿で論じた。

アジア太平洋観光交流センターを通じてUNWTO駐日事務所を支援してきた大阪の財界には、数多くの名誉領事を引き受けるなど、経済人独自の国際交流を展開する伝統が根強くあり、特に1972年以前の国交のない中国との交流に尽力し、日中国交回復に向けた活動や貿易交流を推進してきた。一方、現在は、

山陽、南海、阪神などの関西私鉄各社が正式な外交関係のない台湾との提携事業に熱心に取り組んでおり、多くの台湾人観光客が関西の鉄道を利用している。

また、関西では、阪急電鉄（在大阪フィンランド名誉領事館）、カトープレジヤークループ（在大阪ルーマニア名誉領事館）、阪急阪神交通社（過去に在大阪クロアチア共和国名誉領事）、ロイヤルホテル（大阪日伊協会や大阪日米協会）など観光に関連する企業が民間外交に関わっており、兵庫県や堺市など自治体外交や外国人住民支援の実績を持つ地域が存在する。このような各国・地域との交流を民間レベルで担う数多くの名誉領事館や友好・支援団体を持つ大阪、関西の土壤に、観光や国際機関という要素を入れることができるだろう、というのが本稿の結論である。

関西には、これまでの資源に加え、観光回復に重要なパンデミック対策に注力している世界保健機関の事務所（WHO 健康開発総合研究センター）が神戸に存在し、文化の振興を観光振興と地域活性化につなげようとする「文化観光」政策を一つの柱とする文化庁が、2022年度をめぐりに京都へ移転する予定である。関西から始まる観光を通じた民間外交や自治体国際化が、東京を中心とする国家間外交とは別の機運を作り出すことを期待したい。

地方自治体や民間企業が運営に参加している UNWTO 駐日事務所は、UNWTO 賛助会員になることのできる教育研究機関や DMO などふくむネットワークの結節点になりうるだろう。そして、その政財官学によるつながりは、関西空港やけいはんな学研都市などの大規模開発あるいは五輪や万博などのメガイベントを関西で推し進めた、これまでのようなプラットフォームではなく、個々の現場（観光地）の動きをつなぐソフトなインフラストラクチャーになるはずである。

