

北東アジア地域の国立公園・保護地域の現状と今後の展開

東洋大学国際地域学部国際観光学科教授 薄木三生

はじめに

本論は、世界における最大規模の自然志向型ツーリズム（Nature Tourism）及びエコツーリズム（Ecotourism）資源であり、これらの活動の主要な訪問目的地ととらえられ得る国立公園・保護地域（National Parks and Protected Areas）の北東アジア地域における指定（Designation）・設置（Establishment）の状況を概観する。即ち、韓国、中国（除く台湾、香港、マカオ）及びモンゴルでのそれぞれの仕組みの特徴や法体系の整備状況等に関して、日本及び国立公園発祥の地アメリカ合衆国との比較分析を行う。さらには、今後の自然志向型観光ソフト・インフラストラクチャー整備に向けた展望を試み、北東アジア地域内協力の提案に結び付けることを目的としている。なお、同じ北東アジア地域にある朝鮮民主主義人民共和国（DPRK）と極東ロシアについては、本件テーマに関する各種資料の整備自体が十分ではない等の理由から、今回のレポートからは割愛するものとする。

なお、本研究は2005年度東洋大学地域活性化研究所内プロジェクト研究助成金を受けて進められた研究成果の一部である。

1．韓国の国立公園・保護地域

1.1．韓国の国立公園の成立と発展

韓国における公式の国立公園第1号指定は1967年の智異山国立公園（Chiri Mountain N. P.）であり、世界初の国立公園Yellow Stone（1872年）に遅れること実に95年という歳月を経ている。その背景としては、20世紀初頭～1960年近くまでの政治経済社会の不安定状況が続いた反面、

1962年にアメリカのシアトルで開催された第1回世界国立公園会議後に、世界各国で活発化した国立公園指定にいち早く呼応した結果でもあったと評価できる。

（埋もれ去った歴史）

1920頃～41年、国立公園指定に向けた動きが外部（日本）からの押付け的な国立公園運動として当初生じたが、韓国自身による運動とはなっていかなかった。即ち1929年には、日本の国立公園協会設立と同時に発刊された機関誌国立公園創刊号に、朝鮮の国立公園（候補地）に関する記述がある。同年、国立公園協会は、国立公園思想とこれの正当な理解の喚起を目的とした展覧会の中でも、朝鮮の金剛山（現DPRK）を紹介、宣伝し啓蒙活動を実施するとともに、白

頭山も国立公園候補地として紹介されている。

更に進んで1935年、日本の国立公園の父と言われる田村剛は朝鮮と当時の満州における国立公園設置に関して記述している。同年、内田桂一郎も、国立公園第10号及び第11号の誌上で金剛山を早期に国立公園指定すべくその保護対策に言及しているが、行政的に具体的な進展はなく、残念ながら候補地としての現地調査が行われた形跡はない。一方、田村剛は1940年、当時の満州国の招聘で厚生省から派遣されて、国立公園候補地の視察調査を行った帰路、朝鮮半島にも立ち寄り同様の視察調査を実施した。しかしながら、1941年の太平洋戦争突入によって、国立公園に関する調査を含めたすべての業務が中断することとなったのである。

（更に政治経済社会的な停滞期）

1945年の第二次世界大戦終結後は、アメリカの軍政を経て大韓民国政府が樹立され、同年、朝鮮山岳会なども創設されるが、1950年から3年余の韓国（朝鮮）戦争により、国土の大部分が焼土と化した。1951年の戦時下に制定された「山林保護臨時措置法」は、全国的に保護林の指定を進めようとするものであったが、応急措置にとどまり実効はそれ程伴わなかった。

（国立公園の指定と発展）

国立公園発祥の地アメリカが国立公園の国際運動化を開始したと評価される1962年6月の第1回世界国立公園会議（The 1st World Conference on National Parks ; Seattle, USA co-sponsored by the IUCN, US-National Park Service and US Congress of Natural Resources）に韓国も金憲奎氏を代表として派遣し、新たな展開の時代に入る。この年は、第1次経済開発5カ年計画が始まり、韓国経済の飛躍的発展の基礎が築かれてもいる。

翌1963年には智異山地域開発調査研究委員会が発足し、地域経済開発目的に更に国立公園としての資質開発目的が加えられた。地元の全羅南道求禮郡には官民一体の智異山国立公園推進委員会が作られ、道予算による車道が建設されるなど国立公園指定に向けた支援が活発化した。1964年には雪嶽山、漢拏山国立公園候補地の学術調査が実施され、1966～68年には、非武装地帯（Demilitarized Zone, DMZ）の学術調査も実施された。

1965年には、国立公園の所管が建設部（日本の建設省）に決定し、建設部国土計画局が国立及び道立公園に関する

「公園法」の起草を開始し、「公園法（法律第1909号）」は1967年3月3日に公布された。韓国の法体系は、施行令、施行規則を伴う日本の法律に類似し、施行令に基づいて国立公園委員会が設置されている。同年11月の第1回国立公園委員会で、智異山に加えて3調査対象地が確定されている。

時を同じくして1966年、国際自然保護連合（IUCN）の国立公園・保護地域委員会（CNPPA）は、トルコ、台湾及び韓国等の国立公園未設置国を指導のため視察し、同年の第11回太平洋学術会議が決議した勧告の中に、韓国の国立公園設定と天然資源の保護に関する条項が盛り込まれるに至っている。当時の韓国の専門家達も外圧をうまく利用したという穿った見方もある。

こうして1967年12月29日、韓国初の智異山国立公園が指定され、1971年までに順調に合計8国立公園の指定が進み、同年、民間の国立公園協会も設置された。一方では、都市への人口集中で都市が急激に成長し、野外レクリエーション需要も増大し、1978年までに合計13の国立公園が指定された。1980年には「公園法」が分かれて「自然公園法」と「都市公園法」とが制定公布されたが、日本とは異なり元

来1962年の都市計画法に基づいて扱われていた都市公園の体系の中に、1967年の公園法に基づく国立公園、道立公園も組み込まれていた。

1980年代の7国立公園の追加指定で韓国の国立公園は合計20箇所となり、1980年代に指定が始まった自然生態系保存地区（IUCN類型）の指定は2000年まで継続するものの、国立公園の指定作業自体は22年間でほぼ終了する。

1 2 . 韓国の国立公園の現況

現在、韓国には16箇所の国立公園、1箇所の歴史的国立公園及び3箇所の海上国立公園の合計20箇所が指定（表1参照）されており、いずれもIUCNの類型ではの景観保護地域に分類されている。

国立公園以外の保護地域も2種類指定されている（表2参照）が、いずれも小規模なものであり、IUCNの類型ではに分類されている。

利用者数が多く韓国を代表的する5つの国立公園の土地所有別面積は表3のとおりであり、我が国の国立公園の最大地主が林野庁である現状と近似するものがある。ただし、韓国の国立公園の私有地は寺刹地を多く含み大韓仏教曹溪

表1 . 韓国の国立公園、歴史的国立公園及び海上国立公園

番号・名称	English Name	Designation	面積 (km ²)	景観の特徴
1 . 智異山	Chiri-san Mt.	29 Dec. 1967	440	Jura期花崗片麻岩、1,915m
2 . 慶州 (歴史)	Kyonhju	31 Dec. 1968	138	新羅時代の古都
3 . 鷄籠山	Kyeryong-san Mt.	ditto	61	Taejon近郊の低丘陵性地塊
4 . 閑麗 (海上)	Hallyo-Haesang	ditto	510	内海地帯・島嶼
5 . 雪嶽山	Sorak-san Mt.	24 March 1970	373	太白山脈奇岩、大青峰 (1,708m)
6 . 俗離山	Songni-san Mt.	ditto	283	南韓中央、老松
7 . 漢拏山	Halla-san Mt.	ditto	149	火山1,950m
8 . 内蔵山	Naejang-san Mt.	17 Nov. 1971	76	南西部、岩峰
9 . 伽耶山	Kaya-san Mt.	13 Oct. 1972	80	韓国三大寺刹の海印寺
10 . 徳裕山	Togyu-san Mt.	1 Feb. 1975	219	高原山岳地帯
11 . 五台山	Odae-san Mt.	ditto	299	高山草原地帯
12 . 周王山	Chuwang-san Mt.	30 March 1976	106	奇岩怪石、渓谷
13 . 泰安 (海岸)	Taeon Haean	20 Oct. 1978	329	西海岸、松林
14 . 多島海 (海上)	Tadohae-Haesang	23 Dec. 1981	2,345	南西端海岸景観
15 . 北漢山	Puk an-san Mt.	2 April 1983	78	ソウル近郊の山
16 . 雉岳山	Ch ilak-san Mt.	31 Dec. 1984	182	中央北部山岳
17 . 月岳山	Worak-san Mt.	ditto	285	南韓中央部山岳
18 . 小白山	Sobaeksan Mt.	14 Dec. 1987	321	中央東部山岳
19 . 月出山	Wolchlul-san Mt.	11 June 1988	42	南西部山岳
20 . 辺山半島	Pyonsan Bando Peninsula	ditto	157	西海岸南部の半島景観
合計	20箇所		6,473km ²	国土面積9.9万km ² の6.5%

注) IUCN類型の概要はおよそ次のとおりである。

- : 厳正な原生保護地域
- : 生態保護 + レクリエーション利用目的の国立公園
- : 天然記念物
- : 生息地 + 種保存のための管理地域
- : 景観保護地域
- : 天然資源の持続可能な利用を目的とした保護地域 (e.g. 森林保護区等)

表 2 . 国立公園以外の韓国の保護地域

保護地域の種類・数	名称	指定年	面積 (km ²)
自然生態系保護地域 (Natural Ecological System Preservation Area),	Yong Marsh	1981	1.1
	Chiri-san Mountain	1989	20
	Nakdong河口	1989	34
	Woopo Swamp	1989	8.5
	Myongi & Chonggye Mt./Chojongechon河	1993	25
	Bam Island, Han河	1999	0.2
	Doon Chon Marsh	2000	0.01
7			
自然保護地域 (Nature Reserve)	Sorak-san	1965	174
	Hongdo Island	1965	6
	Halla-san	1966	92
3			
合計	10箇所		360km ²

宗が管理するため、純然たる私有地とは性格が異なっており、純然私有地は全国立公園面積の約20%程度である。

表 3 . 代表的な 5 国立公園の土地所有別面積 (上段 3 公園が利用者数ベスト 3 国立公園)

国立公園名	国・公有地	%	私有地	%	面積 (km ²)
2 . 慶州歴史	40km ²	29%	98km ²	71%	138
4 . 閑麗海上	385	75	125	25	510
5 . 雪嶽山	342	92	31	8	373
1 . 智異山	302	69	138	31	440
7 . 漢拏山	144	97	4	3	149
前20公園計		約68%		約32%	6,473km ²

注) 国・公有地が90%以上を占めるのは、雪嶽山と漢拏山の2国立公園のみ。

1 3 . 韓国の国立公園制度の概要

(指定目的と計画)

1980年の新「自然公園法」の第1条には「自然風景地を保護し、適正な利用を図り、国民の保健・休養生活の向上に寄与することを目的とする」と書かれており、1967年の旧「公園法」「適正な利用」が追加されている。多くの国で普遍的に見られるように、国外観光客を誘致し外貨を獲得すること、及び国立公園を囲む周辺一帯の地域開発の促進が期待されてもいた。一方、日本の国立公園制度に当るものはなく、国立公園の下に道立公園、郡立公園が設けられている。

公園指定基準は、日本同様にある自然公園法施行令第4条に以下のとおり規定されている。

- 1) 要素「風景」: 国立公園 公園の規模、雄大性及び季節的な変化性などから見て、大韓民国の代表的な自然景観地であること。
道立公園 公園の規模、雄大性及び季節的な変化性などから見て、道内の代表的な自然景観地であること。
- 2) 要素「産業」: 両公園とも 水力発電、鉱業、農業、林業、牧畜及びその他各種の産業開発により風景破壊のおそれが少ないこと。
- 3) 要素「地域別配置」: 両公園とも 地域均衡的な配置を

考慮すること。

(公園管理と許可権限)

用途地区の区分は、以下のとおり我が国よりも若干単純化されていることに加えて“Buffer Zone”の考え方が公園保護区域として導入されているのが特徴である。

- 1) 「自然保存地区」: 原始性、動植物や天然記念物が存し特別に保護する必要のある所。
- 2) 「自然環境地区」: 他の4地区を除いた全地区。
- 3) 「農漁村地区」: 農耕地又は農漁民の生活根拠地で環境を造成するのに適当な最小限の地区であり、指定以前からの住民の生活の糧となる活動は保障される。
- 4) 「集団施設地区」: 入園者への便宜供与、公園の保護管理のために公園施設が集団化された場所、又は将来集団化されるべき所。

附) 「公園保護区域」: 公園の保護のために必要な後背地又は進入道路周辺の一定区域。



写真1: 漢拏山国立公園の韓国最高峰(1950m)をのぞむ。植生回復のためこれより先頂上へは登山禁止中。

国立公園の許認可権限は、建設部長(現在は環境部長)に属するが、道知事委任事項も設定されている。ただし、規制行為の種類は全公園全地域一律であって、日本のように特別地域のさらにZoningによって差を設けてはいない。国立公園の管理は、当該区域を管轄する地方行政機関が主な任務を担っていたものの、1987年に建設部傘下に国立公園管理公団が作られ、現在は環境部に引継がれている。地方自治が非常に発展したイギリスとはやはり異なる管理機構である。

自然公園法に基づく公園管理員には司法警察権が付与されており、自然公園法違反の現行犯及び軽犯罪処罰法に規定された犯罪に対しては、逮捕等司法警察官吏としての職務が遂行できるのは、我が国よりも強い権限である。国立公園管理公団の主たる任務は以下のとおりである。

- 1) 自然資源の保護管理
- 2) 各種利用施設の設置及び維持管理
- 3) 道路建設
- 4) 入園料、使用料の徴収
- 5) 不法行為、不法施設設置の取締り
- 6) 清掃活動
- 7) ビジター案内
- 8) 自然公園法に基づく許認可業務

(国境を挟んだ国立公園：Trans-boundary Parks/Reserves Cooperation)

最後に朝鮮半島を自然保護面から安定化させようとのエピソードを紹介しよう。1994年初夏のとある日、バンコクの国連環境計画（UNEP）アジア太平洋地域事務所をアメリカ西海岸に本部を置くシンクタンク、ノーチラス財団が訪問。その目的は、朝鮮半島の二つの政府とも国境をはさんだ地帯を自然保護地域にすることに熱意を持っているので、是非UNEPに橋渡しをして欲しいというものであった。後日、バンコクの外交団筋で筆者が調べてみた結果、両国政府に対しては「UNEPが熱心なので」と言って回っているらしかった。UNEP本部では本件に異常なほど乗せられつつある職員も一部いたのであるが、ノーチラス財団というシンクタンクを通じてではあるが、このような事にエネルギーと若干ながらの資金を投入しているアメリカという国の総合力を痛感した次第である。

2. 中国の各種保護地域

国際自然保護連合（IUCN）の6委員会の中の1つ、筆者も地域委員を務めているCommission on National Parks and Protected Areas（CNPPA）の第1回東アジア地域会議（1993年、於いて北京）の開催以降、中国国内の統計数値も次第に明らかになってきつつあるが、国が広すぎる等ゆえの数値の不明確さが未だに残っている。ちなみに、CNPPA-East Asiaのメンバー国（地域）は、モンゴル、中国、朝鮮民主主義人民共和国、大韓民国、日本、台湾、マカオ、香港の8ヶ国と地域という構成で、政治問題とは距離を置いて自然保護面からの地域協力アプローチを推進してきている。その中でも中国の保護地域の統計に関しては、IUCN発表数字、中国環境保護局、中国科学院の専門家、各大学の研究者がすべて異なる数字を発表しており、最も

ニュートラルなはずのIUCNリストに、中国では国立公園に相当するはずの国家公園が明記されていないところが懸念材料ではある。

2.1. 中国の自然保護地域の成立と発展

中国の自然保護は、1956年の第1回全国人民代表大会3回会議92号案件に基づき自然保護地域の設定を開始したことに始まる。そのきっかけは、同年の林業部第7次全国林業会議において「天然林禁伐区」と「狩猟管理法案」が採択されたことに連動しており、アメリカによる世界初のイエローストーン国立公園とは何の縁もゆかりもないものと解釈されている。なお、中国では法律が未成立でも試行案や条例・規則が先行的に運用されることが特徴でもある。

中国科学院による1956年の第1号の設定は、広東（Guangdong）省の鼎湖山自然保護地域（Ding Hu Shan Nature Reserve）で、面積11km²という小規模なものであった。以来1965年までの10年間で設定された自然保護地域は19箇所、広大な中国国土のわずか0.07%にしかなかった。また、1966から1976年の文化大革命の混乱期には、自然保護地域の設定どころではなく、逆に自然破壊が進んだと報告されている。中国のいわゆる失われた10年である。1978年ようやく自然保護地域の設定が34箇所となったとおり遅々たる歩みであったことが判る。

1980年代に入って世界における地球環境問題への関心の高まりに呼応する形で、中国においても各種の環境保護法律の制定ラッシュに入っていく。これらは、環境保護法（1979年、採択は1989年）、海洋環境保護法（1982年）、森林法（1984年）、森林と野生動物類型の自然保護地域の管理に関する規則（1985年）等であり、1992年の地球サミットに向けて中国の環境問題や自然保護に対する取組の積極姿勢を示そうという意図がうかがわれる。

すなわち、1993年までに各種の保護地域（Nature Reserve等5種類）設定が791箇所と飛躍的に増加した。総計58.15万km²は、中国全土の6.06%で、日本の全国土の1.6倍に相当する。ただし、1994以降、1997年までの新規Nature Reserve設定は、安徽（Anhui）省1箇所123km²、広東省1箇所531km²、黒龍江（Heilongjiang）省2箇所2,420km²、湖南（Hunan）省3箇所2,509km²、内モンゴル（Nei Monggol）自治区1箇所1,360km²、四川（Sichuan）省4箇所1,509km²、雲南（Yunnan）省1箇所70km²であり、総計13箇所8,522km²と早くも新規設定の停滞期に入ったかのように見られたこともあった。

しかしながら、IUCNによる最新のWorld Database on Protected Areas 2005によれば、IUCN類型が2箇所、

類型 が1,921箇所、類型 が59箇所の合計1,982箇所もの保護地域が設定されており、その総面積145.11万km²は中国全土の15.12%にも及ぶ数値が並んでいる。IUCNやCNPPA-East Asiaにおいては、1998年以降のこれらの動向と数値の継続性や設定地域の自然保護施策の実効性について検討を加えているところなので、本論における数値は基本的に1997年までに使用されたものをベースとすることにした(表4参照)。

表4. 中国の各種の保護地域
(Nature Reserve等5種類)の発展

時 期	累積箇所数	累積面積 (km ²)	国土面積比 (%)
1965年	19	6,488	0.07
1978年	34	12,650	0.13
1982年	119	40,820	0.43
1987年	481	237,500	2.50
1989年	573	547,630	5.70
1991年	638	550,568	5.73
1993年	791	581,500	6.06
1997年	804	590,022	6.15

注) 第1回CNPPA-EA論文集及び林業部自然保護地域リストから、1997年は1997UN List of Protected Areas by IUCNからの数値を採用して編集した。

2.2. 中国の各種保護地域の現況

表4で示した保護地域の所管部局(省)別の保護地域類型が表5のとおりである。1979年の環境保護法は、最初の自然保護地域を指定した1956年法(案)を基礎にして、国、地方及び自治区は保護地域を指定できるものとし、生態系の特質、保護目的、行政システムの差によって以下に掲げる6分類を設けている(中国基準)。ここでも欧米、中でもUKコモンウェルス諸国がリードするIUCNによる類型との違いが微妙に表現されているのが特徴である。中国の分類のベースとなるものは、a) 自然度、b) 生物多様性

と希少性、およびc) 地域面積の3つとされている。

- 1) 分類「原生環境」: 代表的な植生、生態系の保護
- 2) 分類「二次環境」: 一旦は破壊された生態系が、復元回復可能な二次環境
- 3) 分類「生物種源」: 特殊な動植物、絶滅のおそれのあるか、ないしは希少な動植物を保護すべき地域
- 4) 分類「地質遺跡」: 地質学的に保全すべき地域
- 5) 分類「資源管理」: 適正な管理を行って保護と利用を推進する地域
- 6) 分類「国家公園」: 美しい景観を持つ自然環境、及び生態系を保全すると同時に観光にも役立つ地域(筆者注: IUNC類型 のいわゆる国立公園に相当する)。

2.3. 中国の各種保護地域の管理

(目的と管理主体)

1982年の憲法には、「国家は環境や天然資源を保護し、環境を汚染したり国民に害のあるものを除去する」といういわゆる環境・自然保護条項が盛り込まれている。これに基づき1989年の全人大会で採択された「環境保護法: 77章33条で構成」の自然保護関連の主たる内容は次のとおりである。

- 1) 自然保護地域、森林、草原、遺跡、さらには観光地等を網羅、
- 2) 野生動植物の保護と合理的な利用の必要性、
- 3) 希少動物及び貴重な植物の保護の必要性、
- 4) 環境保護局及び関係各局による環境影響評価(EIA)の実施の奨励。

中国における自然保護には、以下のような8部局による関与があり、見方によっては日本以上の縦割りで、開発担当省庁との連絡・調整も不足気味になりがちである点は否

表5. 中国の5種類の保護地域の比較表

名 称	国家級箇所数 省県級箇所数	面積 (km ²)	国土面積比、 %	管理主体	主なIUCN類型、 中国基準
林業自然保護地域 (Nature Reserve)	69 + 500	514,522	5.36%	林業部	1) 2) 3) 5)
国家公園	85 + 35	53,400	0.57%	建設部	6)
海洋自然保護地域	7 + 8	2,000	0.02%	国家海洋局	3) 5)
地質遺跡保護地域	6 + 34	小面積		地質鉱産部	4)
農地(草原)自然保護地域	2 + 58	20,100	0.2%	農業部	2) 5)
合 計	169 + 635	590,022	6.15%		

注) 第1回CNPPA-EA論文集及び林業部自然保護地域リストから、1997年は1997UN List of Protected Areas by IUCNからの数値を採用して編集した。

めない。

- 1) National Environmental Protection Agency(NEPA): 自然保護地域の総括的な調整を行うために1979年の環境保護法試行案によって国务院の下に置かれた。現在では、省に相当するState Environmental Protection Authority (SEPA) に昇格した。全国324市に事務所を持ち、職員数約3万人、内研究者数は約7,000人。
 - 2) 林業部(省): 全森林地域の90%を管理し、自然保護地域に加えて森林公園や森林農場も管理する。Nature Reserveシステム最大の地主、管理者であり我が国の林野庁にも相通じるものがある。日本との「トキ」の保護増殖協力を行っているのも林業部。
 - 3) 建設部(省): 風光明媚な自然保護地域、すなわち景観保護と人民による積極的な利用を推進するための「国家公園」を管理する。万里の長城や明の皇帝陵等の歴史遺跡、歴史的建築物・庭園等の文化遺産景観も含まれる。
 - 4) 農業部(省): 湿地、草原、砂漠、農地自然保護地域を管理。
 - 5) 文化部(省): 歴史遺産、文化景観等を管理。
 - 6) 地質鉱産部(省): 地質、天然記念物自然保護地域を管理。
 - 7) 国家海洋局: 海岸、海洋自然保護地域を管理。
 - 8) 中国科学院: 特別に、いくつかの自然保護地域を管理。
- (保護地域管理上の問題点)

世界第3位の国土面積960万km²(日本の26倍)に世界1の人口13億600万人を抱える国家であり、保護地域を効

果的なネットワークとして管理できる組織が未だ確立しているとは言えず、予算と人員不足が原因で管理に資するための科学的な調査も進んでいないと考えられる。自然保護地域周辺の地元住民との関係も必ずしも友好的ではなく、性急に保護地域の数と面積だけを増やしてきた傾向が強いと批評される所以である。これらのことが数値データの不明瞭さにもつながっていると推察される。

CNPPA-East Asiaのフォーラム等で指摘されている中国の保護地域管理上の主要な問題点は、およそ次の6項目である。早くも観光公害が問題点の1つに挙げられている点が注目に値する。

- 1) 保護地域の境界を定める基準ができていない
- 2) 鉱山採掘とのみ調整され、建物、道路建設や埋立て等の開発行為との未調整
- 3) 密猟、密伐の発生
- 4) 牧草地の過度の利用と火入れの影響
- 5) 人口過剰による影響
- 6) 観光公害

2.4. 中国の世界遺産

以上のように中国は、最近では特に経済効果を伴う観光のための保護地域整備に力を入れてきており、レクリエーション利用を主体とする国家公園すなわち事実上の国立公園の整備が進められている。世界自然遺産登録に関しては、3箇所の自然遺産に加えて、いわゆる中国三山が3箇所の複合遺産に1990年代前半を中心に登録されており(表7、8参照) 世界文化遺産10箇所(万里の長城、故宮、敦煌、

表6. 1997-UN List of Protected Areas by IUCNによる中国の保護地域

保護地域の種類	箇所数	面積(km ²)	保護地域の類型
1. 海中公園 (Marine Park)	1	12	
2. 自然保護地域 (Nature Reserve)	571	658,977	, , , , ,
3. 保護地区 (Protected Area)	1	213	
4. 景観地区 (Scenic Area)	34	22,647	, , , ,
5. 野生生物サンクチャリー (Wildlife-Sanctuary)	1	330	
合計	608	682,179	国土面積比 7.1%

注) IUCNデータと中国側のデータ間には若干の相違があり、例えば景観地区が中国側の国家公園に相当しているようであるがその数字は微妙に異なっている(表5と比較)。

表7. 中国の世界自然遺産

名称	英文名称	遺産の特徴	面積(km ²)	登録年
1. 黄龍歴史的景観地域 (四川省)	Huanglong Scenic and Historic Interest Area	エメラルドグリーン湖沼群、巽山山脈主峰、雪宝鼎(5,588m)の麓	700	1992
2. 九寨溝歴史的景観地域 (四川省)	Jiuzhaigou Valley Scenic & Historic Interest Area	大小108湖沼群、G. & L.パンダ・金糸侯保護区。標高3,100mまで。	720	1992
3. 武陵源歴史的景観地域 (湖南省)	Wulingyuan Scenic and Historic Interest Area	奇峰怪石が連なる溪谷、張家界。海拔800~1,300m	264	1992

注) いずれも1997年のIUCN Listでは、Scenic Areaに分類されている。

表 8 . 中国の世界複合遺産 = 中国三山

名称	英文名称	遺産の特徴	面積 (km ²)	登録年
1. 泰山 1,524m (山東省)	Tai Shan	道教の総本山、歴代皇帝が登山	250	1987
2. 黄山 1,873m (安徽省)	Huang Shan	花崗岩 + 松の72垂直峰々は水墨画の世界	154	1990
3. 峨眉山と楽山大仏 3,098m (四川省)	Em Ei Shan and Le Shan Giant Buddha	普賢菩薩の霊場、川辺に鎮座する巨大仏像	154	1996

注1) 黄山及び峨眉山と楽山大仏は、1997年のIUCN Listの中でScenic Areaに分類されているが、泰山はリストに掲載されていない。

注2) ロープウェイや寺院・石段でも有名な人為の入った中国三山が世界遺産に登録されているため、これらに比して富士山を世界遺産に登録するに際しての様々な条件についての検討が一部加えられてもいる。

秦の始皇帝陵、周口店の北京原人遺跡、承徳の避暑山荘、曲阜の孔廟、武当山の古建築物群、ラサのポタラ宮、江西省の瀘山 (Scenic Area)) と合わせて世界的にも大いなる集客力を発揮している。

3. モンゴルの各種保護地域

3.1. モンゴルの自然の背景概観

中国内に内モンゴルが残存する理由として、清朝統治下では外モンゴルと呼ばれたモンゴル国の自然保護を論じる場合、我が国と比べて広大な国土 (156.7万km²は日本の4.1倍) に少ない人口 (256万人) とその12倍もの家畜が生活する国であることを念頭に置かなければならない (表9、10参照)。市場経済に移行したのがつい最近の1992年であるが、我が国、韓国や中国の自然保護施策とは異なり、国有地を国立公園専用として設定するアメリカ型の国立公

表9. モンゴルの主要家畜頭数 (単位: 万頭)
その環境影響は過放牧 (Overgrazing)

年	ラクダ	牛 (含むヤク)	山羊	馬	羊	合計
1918	23	108	15	115	570	831
24	28	152	220	134	845	1,379
30	48	189	408	157	1,566	2,368
40	64	272	510	236	1,538	2,620
50	84	199	498	232	1,258	2,271
60	86	191	563	250	1,210	2,300
70	63	211	420	232	1,331	2,257
80	59	240	457	199	1,423	2,378
90	54	285	513	226	1,508	2,586
2000	36	350	1,000	308	1,400	3,094

注) 馬のランキングは世界第6位で、世界の馬の5.2%を有する。なお、モンゴル人にとって馬は神聖な動物であり、食せず厳粛に葬る。

表10. モンゴルの人口の変遷 (単位: 万人)
その環境影響は都市化 (Urbanization)

	1919	1959	1963	1969	1979	1986	1991	1997	2001
都市の人口	5 8%	18 21%	41 40%	53 44%	82 51%	105 54%	124 57%	123 52%	146 57%
草原の人口	59 92%	66 79%	61 60%	67 56%	78 49%	90 46%	95 43%	113 48%	109 43%
合計	64	84	102	120	160	195	219	236	255

園の管理を進めようとしている北東アジア地域では貴重な国と評価することができる。

3.2. 自然保護の長い伝統

遊牧民族の国であるモンゴルでは、マルコポーロの時代から狩猟動物のうち、ウサギ、シカ、レイヨウ、サイガの禁漁期間が設定されていた。ウランバートル市東南に位置するボグド・カーン山を聖なる山として保護し始めたのが12~13世紀と古く、1709~1799年には16の山岳地で狩猟、耕作、伐採が禁止された。1778年には、Bogd Khan Uulがモンゴル初の (厳正) 保護地域となり、モンゴルの各種文献にはボグド・カーンを世界でも最古の保護地域の1つと紹介されているとあり、永年にわたるモンゴル人の遊牧生活は自然保護意識とも密接に結びついたものとなっていると考えられる。

近代的には1957年以降「特別保護地域に関する法律」に基づき、保護地域の設定を再開している。現在のモンゴルの生態系とその管理の特徴としては次のような事項が評価されている。

- 1) 生態系レベル; 近隣国では消滅した生物多様性が大量で比較的手付かずの状態、特にゴビ砂漠と東モンゴルのステップに残存する。
- 2) 種のレベル; ユキヒョウとフタコブラクダが国家の自然保護施策の象徴となっているほか、モンゴル野生馬 (プシヴァルツキー・ウマ)、モンゴル名Takhiの原産地への再導入プロジェクトが、主としてオランダの国際技術協力によって成功。モンゴリアン・ガゼル (レイヨウ) のステップを季節移動する様は、世界一の国立公園と称されるタンザニアのセレンゲティー~ケニアのマサイマラ国立保護地域を移動するヌーの大群に匹敵する。



写真2：ウランバートル西約70kmに位置するHustai国立公園への再導入が成功したモンゴル野生馬（Takhi）の家族

3.3.4 種類の保護地域の現況

自然・環境省内のNational Service for Protected Areas and Ecotourism (NSPAE) が設定、管理するモンゴルの保護地域は次の4種類であり、これらの設定数、面積等は表11のとおりである。

- 1) 厳正保護地域：特に科学と文明にとって重要性を持った自然地域であり、自然の特性を保護し、環境上の不均衡を防止することを目的としている。地域内のゾーニングとしては、a. 原生ゾーン、b. 保全ゾーン（復元活動等）c. 制限利用ゾーン（伝統的活動、道路建設等を許容）の3種類がある。
- 2) 国立自然保護公園：歴史、生態及び文化的価値を持った自然地域であり、観光開発に寄与することを目的とするいわゆるアメリカ型の国立公園である。公園内のゾーニングとしては、a. 特別ゾーン（保全目的）、b. 旅行/観光ゾーン、c. 制限ゾーン（b.+放牧を許容）の3種類がある。
- 3) 自然保護地域：以下の4種類の自然特性もしくは自然資源を保護し、又は復元する地域。a. 生態系、b. 希少及び絶滅の危機に瀕した動植物、c. 化石動植物（モンゴルは恐竜化石の産地でもある）、d. 地質学的構造。
- 4) 自然的・歴史的記念物：滝、洞窟、火山などの自然景観、考古学的及び宗教的な場所等のモンゴルの歴史的、文化的遺産を保護することを目的とした地域。

表11. モンゴルの各種保護地域の数と面積

保護地域の種類	箇所数・初設定年	面積 (km ²)	IUCN類型
1) Strictly Protected Area	12 1965年	102,143	
2) National Conservation Parks	16 1992年	88,377	
3) Nature Reserve	16 1993年	18,606	
4) Natural & Historical Monuments	6 1992年	793	
合計	42	209,919	

注) Adiyasuren Ts.Borjigd (1998); Environment and Development Issues in MongoliaとIUCN資料から筆者が編集した。

4種類の保護地域総面積20.99万km²は、全国土面積

156.7万km²の13.4%を占め、中でも著名なものは、1992年に市場経済に移行したばかりの旧社会主義国らしく厳正保護地域に多く見られる。即ち、法に基づく公式上最初の保護地域は、1965年設定のKhasagt Khairkhan Strictly Protected Area (274 km²)で、聖なるBogd Khan Uul S.P.A. (417km²)は1974年設定、全システムの25%強を占める広大なGreat Gobi A & B sites (53,117km²)は、1997年の設定である。

残りの3種類の保護地域はいずれも生物多様性条約を採択した1992年の地球サミット以降の設定であり、これを機にモンゴルにおいてもアメリカ型の国立公園タイプの保護地域の本格的な設定が進められるようになった。なお、1998年以降の最近の5年間で追加設定されたのは、アメリカ型の国立自然保護公園8箇所であり、合計面積にして49,844km²となっている。中国やロシアとの国境を接する地帯におけるTrans-boundary保護地域の相互による設置も進んでいるが、具体的な協力プロジェクトの推進はこれからというところである。



写真3：ウランバートル東約60kmに位置するTerjin国立公園のTourist Camp

3.4. モンゴルの保護地域の管理

厳正保護地域と国立自然保護公園については自然・環境省が規制・管理指針の策定さらには入園料の設定を行い、残りの自然保護地域と自然的・歴史的記念物については関係県知事が自然・環境省と相談の上、管理の責任を有する。自然・環境省内のNational Service for Protected Areas and Ecotourism (NSPAE) 本部職員数はわずか10人程度で、全国10地区のNSPAE支部に200人弱（内Rangerが最も多く、他にProfessionalと事務補助員）の職員がいる。これらの他にも県採用のRangerが約200人おり、日本の50分の1の人口ながら保護地域を管理するRangerの数はほぼ同じということになる。それだけ自然保護に力を入れている証拠でもあり、表12のとおり20世紀後半には放牧地を減少させて、森林面積と保護地域面積とを増加させてきた（表12参照）。

また、1995年の狩猟法に基づき自然・環境省内に8人の国家検査官（Inspector）、県レベルの検査官200人弱、野生生物Ranger500人強を配置している。オランダによる

Takhiの原産地再導入プロジェクトをはじめ、ドイツGTZ、ニュージーランド、デンマークDANIDA、カナダ国際開発センター、米NASA、米Peace Corps（環境教育補助とスタッフの英語教育）、JICA等との自然保護国際協力の推進にも熱心に取り組んでいる。

表12. モンゴルの土地利用の変遷

(単位: 1,000km²)

土地\年	1960	1970	1980	1990	1997
耕作地	5.3	7.4	11.8	13.2	7.8
マグサ、牧草地	9	12.1	16.1	13.6	19.7
放牧地	1,410.9	1,403.5	1,255.5	1,187.7	1,184.6
その他の農地			6	39.7	0.5
森林	114	114	152	152	175.2
水域	14.5	14.5	16.2	16.3	16.8
保護地域	0.4	0.7	54.5	54.5	162.4
その他	12.9	14.8	54.9	90	
合計	1,567	1,567	1,567	1,567	1,567

注) 放牧地の一部が森林と保護地域にとって代わられている。環境保全と一般的な傾向としてはいい方向と考えられる。

結論

北東アジア地域諸国はそれぞれその特徴と成立過程を異にしたユニークな国立公園・自然保護地域を数多く有しており、相互に訪問することが一層活発になれば様々な自然志向Tourism及びEcotourismの体験を通して相互理解の促進が可能となる位置関係にある。すなわち、本論で見てきた3箇国においても、韓国は歴史的成立過程を異にするものの1962年の第1回世界国立公園会議を契機にわが国のシステムに近い国立公園体系を作り上げている。中国は1980年代以降社会主義に基づいて外客誘致目的の国立公園ではなく国家のための自然保護地域の設置を進めてきたものの1990年代以降では観光の重点を置いた国家公園の設置と整備にも力を入れている。伝統的に自然保護を尊重してきたモンゴルは1992年の地球サミット以降はアメリカ型の国立自然保護公園の設置を進めている。

世界の他の地域と比較して、政治経済的にはまだ地域共同体の形成の方向には向かっていないのが北東アジア地域である。本地域において、環境面さらに特定すれば産業直結型のブラウン分野ではなくグリーン分野の国立公園・自然保護のフィールドを通して地域内相互協力を推進することは、当該地域の平和的安定的な発展に大きく寄与しえると考えられる。これらの施策としては、まず第一に、モンゴルでのTakhi再導入の成功に見るような各種国際協力プロジェクトの一層の開発が考えられる。さらに自然保護地域の管理面での人材の相互交流や合同研修事業といったも

のも考えられる。その際に、UNESCOの世界遺産とは別枠で自然保護分野では世界初ともいえる1984年署名のASEAN Heritage Parks and Reservesを既に設定して域内の国立公園・自然保護地域の管理に関する協力を進めるとともに、域外の協力も積極的に受け入れているASEAN地域が参考になると考えられる。同様に1979年採択で1981年に発効したEUの野鳥保全指令に基づく特別保護地域体系も、野鳥の保護に特化したものではあるが北東アジア地域にとって参考とすべき自然保護協力の体系である。

参考文献 (アルファベット順):

1. Adiyasuren Ts. Borjigid (former Minister for Nature and the Environment of Mongolia) 1998. Environment and Development Issues in Mongolia.
2. CNPPA/EA-1. 1993. Proceedings of the 1st Conference on National Parks and Protected Areas of East Asia pp. 55-56 & 41st Working Session of the IUCN/CNPPA.
3. CNPPA/EA-2. 1996. Summary of Abstracts for Presentations and Case-Studies.
4. IUCN. 1998. 1997 United Nations List of Protected Areas.
5. IUCN. 2005. 2003 United Nations List of Protected Areas. & World Database on Protected Areas 2005.
6. 金憲奎. 1968. 韓国における国立公園設立近況. 国立公園No.219号. pp. 5 9
7. Ministry of Nature and the Environment of Mongolia. 1996. Biodiversity Conservation Action Plan of Mongolia.
8. 田村剛. 1935. 朝鮮及び満州に国立公園の設置を望む. 国立公園No. 9号
9. 薄木三生. 1996. ハラ山と烏の行水山. 国立公園No.544号. pp. 20 26
10. 薄木三生. 2002. 地球環境ハンドブック第2版 9.7 国立公園と自然保護地域 pp.641 650. 朝倉書店
11. Usuki, M. 2005. On the Progress of Protected Areas System in Mongolia during and post Socialistic Regime. Annual Journal of the Asian Cultures Research Institute 2004, No.39. pp.51-60 Toyo University

注: 写真はいずれも筆者撮影。

Current Status and Perspectives on National Parks and Protected Areas in Northeast Asia (Summary)

Mitsuo Usuki

Professor of International Tourism, Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

This report first of all provides an overview of the status of the designation and establishment of national parks and protected areas in Northeast Asia, which are the world's largest nature- and eco-tourism resources and which can be viewed as the main destinations for visitors participating in such activities. More specifically, I have conducted a comparative analysis of the characteristics of the mechanisms in the ROK, China (apart from Taiwan, Hong Kong and Macao) and Mongolia and the development of relevant legislative systems in those countries, comparing them with the situation in Japan and the US, the country where national parks originated. Furthermore, while endeavoring to survey the perspectives for the development of soft infrastructure in the field of nature tourism, this paper aims to link these to proposals for regional cooperation in Northeast Asia. Moreover, as there is insufficient material available relating to this subject, the DPRK and Far Eastern Russia have been omitted from this report.

The countries of Northeast Asia have many unique national parks and protected areas that have diverse features and have undergone differing growth processes. Their physical relationship is such that, if visits between them intensified, it would be possible to promote mutual understanding through various experiences of nature- and eco-tourism. More specifically, with regard to the three countries on which this paper focuses, although its historical growth process has differed, a national park system similar to that in Japan has been created in the ROK, triggered by the 1st World Congress on National Parks in 1962 and in response to the establishment recommendation issued by the IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) in 1966. The ROK now welcomes many nature tourists from within Japan and overseas to its 20 national parks.

Since the 1980s, China has promoted the establishment of various nature reserves on the basis of socialist principles, which focus on the protection of nature and biodiversity for the state, rather than being national parks aimed at attracting foreign visitors. Nevertheless, since the 1990s, China has also devoted its energies to establishing and developing state parks and/on scenic areas where the

emphasis has been shifted onto tourism and which hardly differ at all from national parks in free capitalist countries.

The year when Mongolia, which has traditionally respected the protection of nature, shifted to a market economy happened to coincide with the 1992 Earth Summit. Consequently, since 1992 in particular, it has been promoting the establishment of US-style national nature conservation parks. While adopting measures that will facilitate the transition in terms of land use from extensive pastureland to forests and protected areas, it is promoting international cooperation with various developed countries, relating to the protection of the precious biodiversity of steppe areas.

Compared with other regions around the world, Northeast Asia is not yet really heading in the direction of forming a regional community in political and economic terms. In terms of the environmental aspects, it is conceivable that promoting intra-regional cooperation through the "green" field of national parks and conservation areas rather than "brown" fields directly linked to industry could contribute significantly to stable, peaceful development in this region. Measures in this area could include enhanced development of various international cooperative projects, similar to the successful reintroduction of *takhi* (Przewalski horses) in Mongolia. Furthermore, personnel exchange and joint training projects could be conducted with regard to the management of protected areas. The ASEAN Declaration on Heritage Parks and Reserves, which was signed in 1984, is said to have been the world's first such agreement in the field of nature conservation, separate from UNESCO's world heritage list. Accordingly, it is likely that the ASEAN region, which is promoting intra-regional cooperation in the management of national parks and protected areas, as well as actively undertaking cooperation with bodies outside the region, could serve as a point of reference. Similarly, the special protection areas list based on the EU directive on the conservation of wild birds that was adopted in 1979 and entered into force in 1981 is a system for cooperation in nature conservation upon which Northeast Asia could draw in fields relating to the protection of wild birds.

中国・東北三省の国際観光の現状と課題

東洋大学国際地域学部教授 梁春香

はじめに

中国東北部の遼寧省、吉林省、黒龍江省は、通常東北三省といわれている。これら三省の総人口は1億385万人（2001年末の統計による）で、中国全人口の8.6%を占めており、面積は1,971,900平方メートルである。

中国経済は20世紀末から高度成長期に入り、とくに観光は国の基幹産業として育てられてきた。2002年の観光統計によると、外国からの中国への来訪者数は、国際観光収入とともに世界ランキング第5位であり、受入観光者数は世界観光全体の5.1%を占めている。

そこで本研究は、東北三省の観光事情と省都である瀋陽市、長春市、ハルビン市（以下三都市という）の観光整備の現状を考察し、将来への課題を指摘しようとするものである。

1. 東北三省観光の中国観光における位置づけ

表1-1は、東北三省別のインバウンド観光客数と国際観光収入を示したものである。表を見ると、東北三省の観光発展は省間に大きな開きがあることが分かる。東北三省の総受入数は194.08万人、そのうち遼寧省は92.94万人で、三省の中ではもっとも多く、吉林省の29.4万人の約3倍に相当する。こうした事情を反映して、国際観光収入も遼寧省は群を抜いて多く、その国際観光収入は、全国31の省、自治区のうち第7位、黒龍江省は14位である。一方、吉林省は24位で、東北三省のみならず、中国全国からみても観光が遅れた地域であることを示している。

表1-1 2002年東北三省別のインバウンド者数と国際観光収入

地域	受け入れ人数 (万人)	対前年増加率 (%)	国際観光収入 (万ドル)	対前年増加率 (%)
遼寧省	92.94	25.6	55,021	18.8
黒龍江省	71.74	17.2	29,717	18.9
吉林省	29.40	8.2	8,629	13.9
三省全体	194.08		9,336,667	
中国全体	9,790.83	10.0	203.85億ドル	14.6

出所：中国旅遊統計年鑑2003版をもとに作成。

注：上記のインバウンドデータには外国人のみならず、香港、台湾、マカオからの入国者も含まれている。

1-1. 東北三省のインバウンド観光市場構成の特徴

東北三省は、ロシア、北朝鮮、モンゴルと陸で接しており、日本、韓国（現状では）とは海一つを隔てた隣国であ

る。そのため、表1-2に示されているとおり、東北三省のインバウンド観光市場も主としてこれらの国々に大きく依存している。

東北三省のインバウンド観光市場構成については、省によって依存する観光市場がはっきりと分かれている。すなわち、遼寧省は主に日本市場（約34.4%）に、吉林省は主に韓国（約45.2%）に、黒龍江省は主にロシア（約79.3%）に、依存している。そして、ロシア人の来訪者数は、中国インバウンド観光市場の半分以上の約53.1%、東北三省のインバウンド観光市場の約45.2%を占めている。

このように、三省によって依存する国が異なる要因としては、第一に地理的近接性が上げられる。たとえばロシアの場合、東北三省と陸続きのため、日帰りの国境貿易、国境観光が盛んに行われ、これが中口観光交流の特徴の一つとなっている。韓国（現状では）も日本も海を隔ててはいるが、地理的に中国に近い。さらに、こうした地理的要因のほかに、近年、中国と東北アジア地域周辺諸国との関係が正常化され、且つ安定していることも大きな要因として挙げられよう。

表1-2 東北三省の受け入れ主要観光市場の構成(2002年)

単位：人

地域	全体数 (注1)	日本	韓国	ロシア
遼寧省 構成比(%)	632,970 929,400	320,136 (34.4%)	279,096 (30.0%)	33,738 (5.3%)
黒龍江省 構成比(%)	630,509 717,400	38,914 (5.4%)	22,765 (3.2%)	568,826 (79.3%)
吉林省 構成比(%)	230,673 294,000	24,906 (8.5%)	132,799 (45.2%)	72,968 (24.8%)
三省合計 構成比(%)	1,494,152 1,940,800	383,956 (19.8%)	434,664 (22.4%)	675,532 (34.8%)
中国全体の 来訪者数に 対する比率	1,494,152 13,439,497 (11.1%)	383,956 2,925,553 (13.1%)	434,664 2,124,310 (20.5%)	675,532 1,271,635 (53.1%)

出所：表1と同じ。

注1：上段は日本、韓国、ロシア三国の全体数を意味し、下段はその省の受け入れ全体数を意味する。

2. 東北三省の主要都市観光とその整備

東北三省は豊かな自然観光資源に恵まれ、四季折々の観光ができる地域である。夏は涼しいし、避暑地として、また冬は冰雪観光地としてよく知られている。エコツーリズムも展開され、森林観光、自然保護区、河川湖観光地などを中心としての自然観光が人気を博している。中でも、吉林省の長白山一帯、黒龍江省の鏡泊湖一帯の地域は景勝地

として有名である。

東北三省はまた、豊富な人文観光資源や古跡、遺跡、文化的施設、歴史的建造物、地方の民俗行事、特産物や名物などにも恵まれている。とくに地域性のある複合型観光行事イベントも多く行われており、なかでも、長春で開催される映画祭、大連で行われるファッションショーなどのイベント、朝鮮族、満族などのエスニック観光などが定着しており、主要な都市観光となっている。また、国境、辺境観光なども東北三省観光の特色としてあげられる。国際観光としては、日韓の来訪者の多くは国際路線のある空港都市、つまり大連、瀋陽、ハルビン、長春、延吉といった東北の主要都市に集中するのが現状である。そこで、以下、東北三省の観光整備、観光資源について考察しよう。

表2-1は、省別に受入体制（旅行社数、従業者数）受入能力（ホテル数、ベッド数）国際空路整備などについて比較したものである。遼寧省は外国人向けホテル数、国際航空路線の便数において他の2省よりはるかに勝っており、三ツ星以上のホテル数は、他の2省の2倍以上、国際航空便数（67便/1週）は吉林省の3倍、黒龍江省の4倍である。すでにみたように、遼寧省が国際観光実績（受入人数および国際観光収入）において、三省の中のトップであることは、このように国際観光環境が整備されていることの反映と思われる。一方、国際旅行社数は黒龍江省が他の二省よりも多いが、それはロシア人の「国境観光」、「国境貿易」を中心とする観光交流が中口の長い国境地帯で展開されているためと考えられる。

表2-1 東北三省の観光整備基本状況(2004年2月現在)

地域	遼寧省	吉林省	黒龍江省
人口(万人)	4,238	2,728	3,689
面積(万km ²)	15	19	45
外国人向けホテル数(注1)	164	64	74
国際旅行社数	56	41	62
国際航空路線の便数/1週	67	21	16

出所：地球の歩き方「大連と中国東北地方」、中国旅遊統計年鑑2003、北東アジア経済白書 各年版、

注1：3ツ星ホテル以上の軒数

Etour航空時刻表検索【http://www.etour.co.jp/flight/index_schedule.html】などから作成。

観光資源の保有については、人文と自然の観光資源では三省間に大きな差はない一方、博物館などの文化施設は、遼寧省が他の2省より圧倒的に多く、遼寧省の都市型観光地としての特徴をよく表している。リゾートの保有は三省ともにきわめて少ない。

東北三省の観光資源保有（主に外国人向けの観光対象として）のリスト（やはり地球の歩き方「大連と中国東北地

方」のおすすめ度2ツ星以上）をつぎのように整理してみた。

人文名所・旧跡

遼寧省 11ヶ所：中山広場、大連港、203高地、水師営会見所、福陵、昭陵、張氏師府、鴨緑江大橋、鴨緑江、虎山長城、千山、西露天砒、撫順戦犯管理所。

吉林省 13ヶ所：好太王碑、將軍墳、丸都山城、禹山貴族墓地、偽満洲国八大部、偽満洲国軍事部旧址、偽満洲司法部旧址、偽満洲国經濟部旧址、正覚寺。

黒龍江省 4ヶ所：中央大街、ソフィスカヤ寺院、侵華日軍第七三一部隊遺址、国門旅游区。

自然風景名所

遼寧省 2ヶ所：燕窩嶺、サルフ風景区。

吉林省 3ヶ所：松花湖、天池、長白滝。

黒龍江省 5ヶ所：扎龍自然保護区、黒龍江、五大連池風景区、五大連池、黒龍山、達賚湖、キブチャックハン部蒙古部落旅游点、フフノール旅游。

博物館等の文化施設

遼寧省 4ヶ所：大連森林動物園、聖亜海洋世界、大連自然博物館、瀋陽故宮博物館。

吉林省 5ヶ所：文廟博物館、北山公園、龍潭山公園、偽満皇宮博物院、偽満國務院。

黒龍江省 2箇所：東北虎林園、愛輝歴史陳列館。

以上のように、日本で愛用されるガイドブック地球の歩き方「大連と中国東北地方」の情報に基づき、整理して、次のことが分かった。第一に、自然風景名所以外の2項目では黒龍江省の保有数が少ない。また、三省の名所・遺跡をもっと紹介してもらいたいところがたくさんある。たとえば、黒龍江省の牡丹江市付近にある古代渤海国遺跡の上京龍泉府遺跡、ハルビン市付近に金代遺跡、吉林省にある高句麗の古墳などがあげられる。第二に、自然風景名所では、黒龍江省の数が他の2省より多く紹介されているが、ハルビン市の観光目玉としての氷祭りが入っていない。それはやはり対外宣伝効果が不十分で日本では知られていない原因であろう。第三に、吉林省の観光資源保有数は三省の中で少ないわけではない。したがって、外国人の受け入れ人数が他の二省に比べて少ない原因を解明する必要がある。

3. 東北三省の観光環境整備に関する調査とその結果

東北三省の瀋陽市、長春市およびハルビン市は、東北三省の省都であり、各省の主要観光地でもある。これらの都市は日本をはじめ、韓国、ロシア、モンゴル、北朝鮮にもっとも近い。したがって、これらの3都市のソフト・ハード

東北アジアの観光

特集

の観光環境整備は北東アジア地域全体の観光交流拡大に重要な意味を持つと考えられる。

そこで本調査では、3都市の住民が、観光関連のソフトおよびハードの必要性をどの程度強く認識しているかについてアンケート調査を実施した（なお、ここに報告するのは文部科学省科研費によって、現在実施されつつある「環日本海地域諸国の観光ソフト基盤整備調査」の一部である）。

調査方法と対象：

無作為に抽出された3都市の住民1,019人（瀋陽336人、長春343人、ハルビン340人）を調査員が個別に訪問し、アンケートへの回答を求めた。調査対象はそれぞれの市に居住する一般市民、公務員、会社員及び大学生であった。

なお、今回の調査対象はあくまでも観光視点からみるある側面、すなわちその都市に住んでいる住民の観光基盤に関する意識をある程度反映したことにとどまっていることをお断りする。

調査結果：

3-1 観光におけるソフト、ハード整備に関する東北三都市間の必要性の比較

以下は10項目についての「必要性」の度合いを5段階尺度（1=全然必要ではない、5=大いに必要）で評定を求めて、そのデータを分析した結果である。

表3-1は9つのソフト、ハードそれぞれの必要性を3都市間で比較したものである。

項目1「ホテルなどの宿泊施設」、項目3「テーマパークなどの娯楽施設」の必要性については、都市間の差が認められない。

宿泊施設の必要性の平均値は、最高は瀋陽（3.38）最低は長春（3.28）で、5段階尺度としては高くはなく、後述する都市内での順位も7ないし8位で低い。

「テーマパークなどの娯楽施設」の必要性の平均は、最高は瀋陽（3.65）最低は長春（3.50）でいずれも高く、都市内の順位は三都市ともに2位である。したがって三都市に共通して強い要望があるといえる。

「博物館などの文化施設」の必要性（項目2）については、ハルビンと瀋陽で高く、長春では低い。

「観光教育機関」の必要性（項目4）は瀋陽で高く、長春で低い。

「観光サービスの向上」の必要性（項目5）は、瀋陽、ハルビン、長春の順に高い。

「観光人材育成」の必要性（項目6）は長春において著しく低い。

「観光宣伝」の必要性（項目7）はハルビンと瀋陽で高く、長春で低くなっている。「観光地整備保全」の必要性（項目8）はハルビンで著しく高いのが注目される。

最後に「セキュリティ」の必要性（項目9）はハルビンで高く、瀋陽では著しく低い。

表3-1 調査対象東北三都市間の必要度の平均値

必要性の評価項目	瀋陽	長春	ハルビン
1 ホテルなどの宿泊施設をつくる	3.38	3.28	3.34
2 博物館などの文化施設をつくる	3.46	3.29	3.55
3 テーマパークなどの娯楽施設をつくる	3.65	3.50	3.62
4 観光専門教育を行う教育機関をつくる	3.20	2.94	3.04
5 観光サービスを向上させる	3.73	3.54	3.60
6 観光業に携わる人材を育成する	3.52	3.31	3.51
7 観光宣伝を行う	3.57	3.03	3.62
8 観光地を整備し、保全する	3.46	3.37	3.70
9 街のセキュリティ面での安全性を高め	3.18	3.48	3.59

3-2 結果の考察

表3-2は九つのソフト・ハードのそれぞれの都市内での必要度の順位をみたものであるが、表3-1の結果と合わせて、「結果の考察」に示すように5つにまとめることができる。

ホテルなどの宿泊施設の必要性については、三都市間に差異が見られず、三都市内の順位がいずれも7ないし8位と低いところからみて、比較的よく整備されていると思われる。

テーマパークなどの娯楽施設の必要性は平均が比較的高く、かつ都市内の順位も2位と高い。したがって三都市に共通して強い要望があると考えられる。

「観光サービスの向上」は三都市ともに強く求められているが、瀋陽と長春においてとくに必要度が高い。このことは、2都市におけるソフトに関するサービス面の改善の必要性を示唆するものといえる。

表3-2 ソフトおよびハードの必要性の都市内順位と比較

	瀋陽	長春	ハルビン
1 ホテルなど宿泊施設	7	7	8
2 博物館など文化施設	6	6	6
3 テーマパークなど娯楽施設	2	2	2
4 観光教育機関	8	9	9
5 観光サービス向上	1	1	4
6 観光人材育成	4	5	7
7 観光宣伝	3	8	3
8 観光地整備、保全	5	4	1
9 街のセキュリティ	9	3	5

問題10は記述式のため、除外

ハルビンでは観光地の整備、保全が強く求められている。

観光専門教育機関については、観光教育の重要性が、なかなか一般の人に認識されにくいことを示唆しているように思える。三市ともに観光教育機関の必要性が低いという今回の結果は、現状と遊離しているように筆者には思える。

終わりに 東北三省の国際観光交流拡大への課題

1. 観光PR強化の必要性

今日のような情報社会においては、観光宣伝活動が果たす役割はきわめて大きい。現代観光はある意味では、観光者が得た情報を確認するために行われるものだとさえいえる。観光情報は、観光者の観光意思の決定や観光地の選定になくてはならないものである。今回の東北三省都についての調査においても、「テーマパークなどの娯楽施設」の必要性とともに、「観光サービスの向上」「観光宣伝」の必要性が高い順位で指摘されている（表3 2参照）。そこで、以下、今後の観光宣伝においてとくに留意すべき点を述べよう。

東北三省は、一部の人たちにとっては、すでに知名度の高い地域だとも言える。というのは、日本人の中には、東北三省を「旧満州国」として身近に感じている人が少なくないし、東北三省には、「戦前の日本」と「戦後の日本」の二つの日本を知っている中国人も多いはずである。したがって、日中両国人のこのような認識をどのようにして、観光という次元で「共有できる認識」にするかが大きな問題であり、その方法を考えることが今後の課題の一つといえよう。

また、東北三省は豊かな観光資源を持ちながら、そのことが意外に知られていないばかりか、違うイメージが植えつけられて、観光対象とされにくいところがある。たとえば、長白山一帯はある民族（韓国、北朝鮮）の聖の山というイメージに留まっているが、この地域はエコツーリズムにもっとも適した観光地であり、観光というフィルターを通して、この地域の歴史、文化を知ることができることを、広く観光PR活動を通して人々に認識させる必要がある。

さらにこの地域には、歴史上、観光価値の高い史跡、戦跡などがあるが、それらのこともほとんど知られていない。たとえば、東北三省、ウラジオストク、北朝鮮には古代渤海遺跡が散在し、日本にも、とくに日本海側に関連史跡が残っているが、これらは文化遺産として認識されていないのが現状である。最近、黒龍江省牡丹江市がその史跡保護

に着手し、観光対象としての整備作業を進めているが、この動きは渤海遺跡保護と遺跡の観光資源としての利用に大きな意義があると考えられる。

2. 「多国周遊型」観光ルートの開拓の必要性

表1 2で指摘したように、東北三省の国際観光市場は、日本、韓国、ロシアのいずれかに過度に依存しており、その依存の仕方に大きな不均衡がある。このアンバランスはできるだけ早期に是正されることが望ましいが、それには、当面は、遼寧省はロシア人の誘致に、黒龍江省は日本人、韓国人の誘致に、吉林省は日本人、ロシア人の誘致にさらに力を入れる必要があり、将来的には、観光市場を近隣三国だけに依存するのではなく、遠距離の国々の観光市場をも開拓する必要がある。

最後に、東北三省観光市場の不均衡を是正するためにも、日・韓・ロ・中の多国間協力による周遊観光ルートの開発が必要であることを強調しておきたい。これまでの観光ルートは一国中心で、ボーダレスな「多国周遊型」観光商品がほとんどない。今後これまで主流であった「単一国訪問型」から「多国周遊型」の観光旅行商品へ拡大し、多国周遊型観光商品が主流に変わる必要があるが、こうしたものとして、たとえばつぎのルートが考えられよう。

エコツーリズムの旅：日本（環日本海地域）+ 東北三省 + ロシア（沿海州）のルート

歴史遺跡の旅：韓国+東北三省+ロシア（沿海州）+ 日本

渤海歴史街路の旅（航路による）：東北三省+ウラジオストク+石川、京都、奈良ルート

上記のルートはほんの一例に過ぎないが、この地域における社会、経済環境が整備され、観光基盤が整えば、さらに多くの周遊型観光ルートが形成され、より多く周遊できる観光旅行商品を観光者に提供できる。そうなれば、観光は、地域内の人々の往来と相互理解を深めることに大きな貢献をすることが期待できるであろう。

付記：本研究は2005年度文部科学省科学研究費（基盤研究B課題番号：16330106代表者：梁春香）の助成を得て、進められた研究成果の一部である

参考文献：

1. 梁春香（2003年）「北東アジア国際観光交流圏の形成：現状と展望」財団法人 日本国際問題研究所編「北東アジア開発の展望」の第8章
2. 梁春香（2002年）「北東アジアにおける国際観光交流圏の形成過程」東洋大学国際地域学部「観光学研究」

第1号

出版社

3. 環日本海経済研究所「北東アジア経済白書」(各年)
4. 中国政府観光局「中国旅遊統計年鑑」各年 中国旅遊

5. JNTO国際観光白書「世界と日本の国際観光交流の動向」(財)国際観光サービス(各年)

The Current Status of Tourism in Northeastern China and Related Issues (Summary)

Chun Xiang Liang

Professor of International Tourism, Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

In today's information-based society, the role played by tourism advertising campaigns is extremely significant. In a sense, modern tourism can even be described as taking place so that tourists can verify the information that they have received. Tourism information is essential to tourists' decisions to engage in tourism, as well as in the selection of their destination. In this survey concerning China's three northeastern provinces, the necessity of "improving tourism services" and "tourism advertising" came out at the top of the list of responses. The points that are particularly noteworthy with regard to tourism advertising in the future are as follows.

For some people, the three northeastern provinces could be described as regions that already have a high name recognition factor. In other words, as the former "Manchukuo", it feels familiar to quite a few Japanese people and there should be many Chinese people in the northeastern region who know Japan in both its prewar and postwar incarnations. Consequently, the big question is how to turn this awareness of the part of both Japanese and Chinese people into a "shared awareness" in the realm of tourism; thinking about ways of doing this is one of the challenges to be faced in the future.

Moreover, although the three northeastern provinces have an abundance of tourism resources, a completely different image of the region has become implanted in people's minds, perhaps because there is a surprising lack of knowledge of these resources, so it is difficult to position it as a tourism destination. For example, awareness of the Mt. Changbaishan (Paekdusan) area begins and ends with the knowledge that it is a sacred mountain for some ethnic groups (the people of the ROK and the DPRK), but this region is a tourism destination that is highly suited to ecotourism, so it is necessary to use widespread tourism PR activities to make people aware of the fact that it is possible to get to know the history and culture of this region through the filter of tourism.

Furthermore, there are various historic sites and battle sites of historic significance that are highly valuable in tourism terms, but there is hardly any knowledge of these. For example, there are sites dating back to the time of the ancient Bohai kingdom scattered throughout Northeastern

China, Vladivostok and the DPRK, and related sites remain in Japan as well, particularly on the Japan Sea side of the country, but at present there is no recognition of these as cultural treasures. Recently, the city of Mudanjiang in Heilongjiang Province began work on protecting these historic sites and is conducting development work with a view to making them a focus for tourism; this development is believed to be of immense significance in terms of both the protection of historic Bohai sites and the use of such sites as tourism resources.

International tourism markets in the three northeastern provinces rely excessively on Japan, the ROK or Russia, and there are considerable disparities between the forms of this reliance. It would be preferable to remedy this imbalance as soon as possible, but in order to do this, it is necessary for the moment to devote greater energies to attracting Russians to Liaoning Province, Japanese and South Koreans to Heilongjiang Province, and Japanese and Russians to Jilin Province. In the future, rather than being solely reliant on tourism markets in the neighboring three countries, the cultivation of tourism markets in more distant countries will be required.

Moreover, I would like to stress that, in order to rectify the imbalance between the tourism markets in the three northeastern provinces, it will be necessary to develop multiple destination tour routes through multilateral cooperation between Japan, the ROK, Russia and China. Until now, tourism routes have focused on a single country and there have been hardly any borderless "multi-country tour type" tourism products. In the future, it will be necessary to expand the range of tourism and travel products from the "single country visit type" that have been the main form until now to include "multi-country tour type" products. If the foundations for tourism in this region can be put in place, more multiple destination tour routes will be formed and it will be possible to provide tourists with more tourism and travel products that allow them to see a greater range of destinations within the region during their trip. If this can be achieved, we can expect tourism to make a significant contribution to increasing flows of people to and within the region and to deepening mutual understanding.

中国国有ホテル改革とその課題

東洋大学国際地域学部助教授 飯嶋好彦

はじめに

中国における国有企業は、1949年の建国以来、経済活動の基盤であった。しかし、それは、1990年代に入ると、外資系企業や非国有企業との競争に敗れはじめ、市場支配力を急速に失った。そして、経営赤字に転落する企業が続出し、国有企業全体に占める赤字企業の割合は、1985年の9.6%から1998年の41.4%へと急増する（馬、2002）。

そのため、1998年3月首相に就任した朱鎔基は、「3年以内に大中型国有企業の赤字問題を基本的に解決する」と公約し、経営不振の国有企業の破綻処理、レイオフを通じた大胆な人員削減等による強力な国有企業改革を推し進めた。

これにより、国有企業は、その存続が保護される立場から、市場原理に従って淘汰される存在へと変貌する。その結果、国有企業は、2004年末時点で137,000社となり、1988年の238,000社から大幅に減少した。また、国有企業（国有持ち株会社を含む）が鉱工業生産高に占める割合は、2003年に4割を切った（読売新聞、2005）。

これに対して、中国ホテル産業の国有企業は、上述した鉱工業のそれとは趣が異なり、依然として産業の主体であり、過去の発展を創造した中心的な存在である。つまり、国有企業が2003年末時点で所有するホテル（以下「国有ホテル」という）は5,622軒、553,642室あり、それぞれ全体の57.7%、55.8%を占めている（中国国家旅游局、2004）。

また、同年ホテル産業全体の営業収入は約983億元あったが、その41.7%は国有企業が稼ぎ出した（中国国家旅游局、2004）。さらに、1994年から2003年までの10年間で6,756軒のホテルが創出されたが、その約半数は国有企業が開発している（中国国家旅游局、1995；2004）。

このように、ホテル産業における国有企業は、主動的な役割を果たしてきた。しかし、視点をホテル経営面に移すと、施設数等のハード面で見られた優位性は跡形もなく霧散する。そして、鉱工業系国有企業と同様、非効率的であり、競争力に乏しい組織へと転落する。

そのため、中国政府は、「所有と経営の分離」、つまり国有という企業の所有形態を維持したままで、経営の自主性を高める政策を導入することにより国有ホテルを改革しようと試みた（川村、1999）。だが、この施策は、所有者側の各種政府機関の抵抗により、実質的に骨抜きにされ、期待した効果が現れなかった。それゆえ、現在では、この「所有と経営の分離」に替わる新たな改革手法が模索されている。

そこで、本稿は、「所有と経営の分離」を目指した国有ホテル改革が限界を迎えていることを指摘しつつ、これに替わる新手法として、国有ホテルの経営統合や私有化が実行されていることを述べる。だが、この経営統合や私有化にも問題がないわけではない。そのため、本稿は、これら改革手法を採択する際の課題について付言したい。

1. 所有と経営の分離と国有ホテルの業績

所有と経営の分離による国有ホテルの改革

計画経済下の国有企業では一般的に、過剰な人員が配置されており、従業員の能力にかかわらず賃金は同一であった（李、2000）。そして、企業の減価償却費や利潤は全て政府が吸い上げて他に投資するため、企業の設備等は陳腐化しやすかった。また、政府が指定する企業に製品を売却するだけなので、マーケティング部門もなければ、マーケティングを行う必要性もなかった（丸川、2002）。

これにより、企業側には、生産を拡大し利潤を追求するというインセンティブが全く働かなかった。そこで、中国政府は、所有と経営の分離を図り、所有者である各種政府機関が企業活動に関与せず、経営者に主体性を持たせることで、経営者の動機付けを高め、終局的に企業の業績を向上させようと考えた。

そして、中国政府は、この考え方を国有ホテルにも導入し、1984年に「北京建国飯店の経営管理方式を普及させることに関する請訓報告」を通達する。この通達の主眼は、総支配人へのホテル経営権限の委譲と、ホテル経営に精通した中堅管理者層の育成にある（川村、1998）。

つまり、同通達は、従来党官僚が握っていた人事権、例えば、幹部従業員の任免、一般従業員の賞罰、昇給、退職や解雇などの権限と、経営や財務に関する決定権を現場の総支配人に委譲することで、総支配人の地位と権力を強化することを目的にしていた。他方、ホテル経営に精通した中堅管理者層は、総支配人が党官僚の影響力を排除する際の強力な支援者となるため不可欠であることから、その育成が求められたのである（川村、1998）。

さらに、同通達では、従前の同一賃金制度を止め、逆に賃金の格差を是認した。同時に、福利厚生や教育訓練を充実することで従業員の労働意欲を向上させようとした。また、同通達は、レストランや宿泊の提供だけでなく、宴会場やバー、または売店やビジネスセンター等の付帯施設

を充実させ、サービス内容を豊富にすることに加え、収入源の多様化を許容している（張、2000）。

このように、国有ホテルでは、1980年代中葉という早い段階で、人事権や給与、福利厚生や収入獲得手段など、さまざまな分野において経営自主権が認められ、外見的には所有と経営が分離しているように見えた。

だが、実際には、上海の錦江飯店グループを事例にすれば、従業員の採用、任免、賞罰に対して、上海政府の統制が加えられていた。そして、全ての総支配人は、政府により任命され、彼らの給与も政府役人のそれに準じていた（Qi, 2001）。また、対外貿易省（現「対外経済貿易省」）は、その傘下のホテル事業を建前としては分離独立させたが、分離独立後のホテルのトップの大半は、やはり同省からの出向者であった（柯、2005）。

さらに、錦江飯店グループは、2001年にフランスのアコー社と合併企業を設立したが、その設立の背景には、アコー・ブランドと同社のセールス網を使用するという目的に加え、外国資本と提携関係を築くことで、政府の関与を抑えたいという錦江飯店側の意図があったといわれている（Zhang et al., 2005）。

一方、政府は、日々のホテル営業だけでなく、その支店の展開についても干渉してきた。例えば、江蘇省や浙江省では、上海に本拠を置くホテルが両省内に支店を持つことを制限していた（Qi, 2001）。この規制は、旅行者が消費した金銭が省外に流失することを危惧したことから生まれたといわれている（Qi, 2001）。しかし、同時に、地方政府自身がホテルを所有していたため、その営業を保護する必要があったからだと考える。

このように、1980年中ごろから始まった中国国有ホテルの改革は、所有と経営の分離を図り、経営の自主性を確立することを目標にしていた。だが、現実には、総支配人の任命や従業員の雇用などは中央または地方政府によって決定されていた（Qui & Lam, 2004）。また、与えられたはずの人事権や給与決定権などは委譲されておらず、さらに、支店展開に対しても行政の干渉が及ぶなど、むしろ「政企不分」状態が依然として存在していたのである。

国有ホテルの業績

他方、国有ホテルの生産性と収益性は、1980年代中盤以降今日に至るまで、期待に反して一向に改善されていない。例えば、中国ホテル産業の1994年から2003年まで10年間の稼働率をみると、国有ホテルは、諸ホテルの中で最も低い部類に属している（表1参照）。

また、実稼働（実際に販売された）客室1室当りの年間営業収入を比較しても、やはり国有ホテルは集体企業が所

表1 資本形態別の年間客室稼働率の比較（％）

資本形態	1994年	1996年	1998年	2000年	2002年	2003年
国有ホテル	61.9	54.6	50.5	54.3	57.9	55.1
集体企業	61.0	51.1	48.4	53.1	58.2	54.8
有限責任公司				59.2	63.3	60.3
股份有限公司				60.2	65.6	56.1
香港澳門台湾投資	61.7	61.4	55.9	63.6	66.0	57.7
外商投資	64.8	57.1	54.3	58.9	64.8	55.7

（出所）中国国家旅游局編『中国旅游統計年鑑（各年度版）』、中国旅游出版社を利用して作成。

有するホテルと同様に少額であり、外資系の「香港・マカオ・台湾投資ホテル」や「外商投資ホテル」の3分の1から2分の1以下に過ぎない。さらに、国内資本によって所有されている「有限責任公司」や「股份有限公司」に比べても、3割前後数値が低くなっている（表2参照）。

表2 資本形態別の実稼働1室当り年間営業収入の比較（万元）

資本形態	1994年	1996年	1998年	2000年	2002年	2003年
国有企業	4.3	9.0	8.0	7.8	8.1	7.4
集体企業	8.0	6.8	7.6	7.1	7.4	7.6
有限責任公司				10.5	10.3	10.1
股份有限公司				10.7	12.5	11.3
香港澳門台湾投資	25.4	26.6	19.20	18.9	20.6	29.2
外商投資	26.1	22.8	21.22	13.4	19.0	17.0

（出所）表1に同じ。

企業経営の効率面に視点を移してみても、国有ホテルの劣勢は変わらない。例えば、Liu（2002）は、ホテルの所有形態別に、従業員の雇用状況を調査している。それによると、調査対象25国有ホテルのうちの60%、15ホテルで従業員が余剰であると回答している。これに対して、株式企業や合併企業が所有するホテルでは、従業員に余剰があると回答したホテルはそれぞれ25%、37.5%と少数派であった。これにより、国有ホテルでは、相対的に効率的な人材配置を行っていないことが理解できよう（表3参照）。

国有ホテルにおいて余剰従業員が存在するのは、同ホテルの従業員の給与が低いからである（Wei & Shen, 1999）。しかし、一方で、国有ホテルは、従業員を動機付け、

表3 従業員数に対する評価（％）

所有形態	余剰あり	適正または過少	回答企業数
国有企業	60	40	25
集体企業	100	0	2
私有企業	0	100	1
株式企業	25	75	16
合併企業	37.5	62.5	16

（出所）Zhang et al.（2005）、227頁。

やる気を起こし、少ない人数でホテルを運営することができないため (Zhang et al., 2005) このような余剰状態が続いているともいえる。

3. 国有ホテルの統合とその課題

国有ホテルの統合

従前の国有ホテルの改革は、所有と経営の分離による「放権譲利」、つまり、経営自主権や利益留保を認めることで経営者や従業員等にインセンティブを与え、彼らのモチベーションを高め、ホテルの業績を向上させることを目的にしていた。しかし、所有者である中央または地方政府がしばしば経営に関与したことから (Tisdell & Wen, 1991)、不徹底であり、期待した効果が現れなかった (Pine, 2002)。

そこで、この手法に代えて、複数のホテルを一定の企業の傘下に集約するという経営統合により改革を推進しようとする動きが散見されるようになった。例えば、中国郵政通信旅游グループ (China Post and Telecom Tourism Group) は、中国信息产业部の下部組織であり、同部配下の諸ホテルを統合し、1つのホテルグループを形成するために設立された (Pine & Qi, 2004)。

また、2003年6月に上海のホテル企業である錦江集団と新亜集団が合併し、中国最大のホテルグループ錦江国際集団が設立された。この合併は、巨大化による経営効率化と競争力強化を狙い、グローバル化を推進する体制を整えることを目的にしている (Yu & Gu, 2005)。

ホテル統合の課題

このようなホテル統合は、従来大半の国有ホテルがチェーン化されずに単体で運営されていたこと (Yu & Gu, 2005)、および近年国有ホテルの規模が縮小しており規模の経済性が働きにくくなっていること (Gu, 2003) を考慮すると歓迎すべきであると考えられる。

なぜなら、単体での運営では、どうしても所有者が経営に関与しやすい。そのため、それらを複数統合し、従来の所有者から切り離すことで、これまで不完全であった所有と経営の分離を促すことができると思われるからである。一方、国有ホテル1軒当たり平均客室が減少傾向にあり、1994年に128.1室あった客室が2003年には98.5室となり、100室を割り込んでいる。だが、一般にホテル業は、規模の経済性が効く産業である (Cullen, 1997)。つまり、規模の拡大にともないさまざまな運営コスト、例えば、仕入れ、生産、または人材教育、マーケティング、資金調達などに要するコストが低下するのである。

また、Christiansen (2001) は、経費に占める固定費の割合が高い事業ほど、この規模の経済性が強く現れるとい

う。そして、ホテル業は、まさに固定費比率の高い事業である。それゆえ、ホテルの施設規模が縮小することは、規模の経済性を損ない、当該ホテルの経営効率に対してマイナスの影響を与えらると思われる。これまで大半の国有ホテルは、単体で運営されていたことから、この規模の経済性を享受しにくかった。そのため、国有ホテルの経営統合は、ホテル経営の効率化をもたらすと考える。

しかし、この経営統合にも課題は残る。なぜなら、この統合の過程で、旧所有者側からの抵抗が予想されるからである。事実、前出の情報産業部の場合でも、傘下の各ホテルは地方の部局の名義で所有されており、再組織化を図るために資産を持ち株会社に移管する際、この地方部局から根強い抵抗があった (Qi, 2001)。

この信息产业部の事例が示すように、多くの国有ホテルは、国と地方という2つの政府機関によってコントロールされている。そして、たとえホテルの営業が赤字であったとしても、両者は、このコントロール権を容易に手放そうとはしない (Pine & Qi, 2004; Qi, 2001)。そのため、統合を図る場合は、強力な推進力が求められ、その有無が成否を左右する。

また、錦江国際集団のように、グループが大規模化することは、上述した規模の経済性というメリットを与えるだろう。だが、その反面、巨大集団をマネジメントするというこれまで経験したことのない難問に直面することになる (松野 & 朱, 2003)。そのため、この試練をいかに乗り越えるかが課題になる。

4. 国有ホテルの私営化とその課題

国有ホテルの経営統合は、有意義な行為であると考えられる。だが、今日の中国ホテル産業の経営状況を俯瞰すると、国有ホテルだけが問題なのではなく、同じ公有企業に属する集体企業も同様である。逆に、民間資本である「有限責任公司」や「股份有限公司」は、確かに、外資ホテルに比べると劣るものの、国有、集体企業より、明らかに業績がよい (表2参照)。つまり、公的所有という制度そのものに問題の源泉があるのではないか。

なぜなら、一般にこの制度の下では、たとえ経営の自主性を付与されたとしても、経営者には自営業者のような強い内発的動機がないからである。また、従業員は、これまで雇用が保障されてきたため、国家に対する著しい依存心があり、企業の経営が苦境に陥っても政府に要求すればなんとかなると思っているからである (楊, 2002)。

そこで、公有という所有構造自体にメスを入れ、企業全体ないし企業の株式の一部を民間人に売却すること (すな

わち私有化)によって、経営の自立を促す方策が取られるようになった(丸川、2002)。

この売却手法としては、MBO(マネジメント・バイアウト)方式、つまり、ホテル経営者が事業の継続を前提として、所有者である国有企业から株式・経営権を買取り、自ら企業のオーナーになって独立する手法が多く採用されている。

例えば、蘇州市にある楽郷飯店を事例にすると、所有者である市政府は、同ホテルを63百万円で売却したが、それを買収した会社の株式は総支配人が全体の45%、副総支配人が10%、各部長が2~5%、その他一般従業員が1%所有していた(Lu、2004)。

また、国有ホテルの売却には、オークション方式も採用されている。例えば、蘇州市にある友誼賓館ホテルは、それまで市の労働組合の所有であったが、22百万円でオークションが開始され、37百万円で売却された(Lu、2004)。但し、オークションでは、必ずしも高値で売れるとは限らない。例えば、中国銀行が所有していた北京のオリンピックホテルは、350百万円の価値があったが、実際には225百万円では売れなかった(Bai & Li、2004)。

私営化の課題

このような国有ホテルの私営化は、今後増えていくものと推測する。だが、ここにおいても、以下のような課題が残る。

国有ホテルを買収する側の代表者であり、私営化後の主要な所有者となる総支配人が、当該ホテルの経営者として適切な人材であったのかという点である。つまり、総支配人がホテル経営のプロであればよいが、政府機関からの出向者やコネ等の情実で就任した人であれば、私営化の効果は現れないと思われる。それゆえ、誰に売却するかは、もっとも重要な課題になろう。

確かに、オーナー企業では、敏捷かつ柔軟な意思決定が可能になろう。しかし、経営者個人に極度に権限が集中した企業の発展には限界があることも、明らかである。規模が拡大し、経営内容が高度化するにつれて、経営者個人の力だけで企業を運営することは困難になる。むしろ、適切な内部組織化と、権限の委譲を行わなければ、企業経営の不安定化を招く(今井、2002)。そのため、中・長期的には、「個人の企業」から「組織の企業」へといかに転換するかが課題になろう。

国有資産の流出をいかに防ぐかという課題もある。つまり、国有ホテルの私営化過程において、その売却価格が市場価格よりも著しく安価に設定された場合、買

手は過大な利潤を得る一方で、国有資産の流出となるからである(萩原、2003)。

国有ホテルの資産は、元来公共物であり、それを特定の総支配人等に売却することは、既存の非国有企业にとっても不公正競争になるという指摘がある(萩原、2003)。加えて、私営化の過程で賄賂や横領等不正行為があり、不当な手段で多くの資産を得た経営者と経営改善によってリストラされた労働者との間に大きな所得格差を生じさせることがあるとの指摘(萩原、2003; 関、2004)に対して、どのような対策を講じるかも、今後の課題となろう。

おわりに

中国は、WTO(世界貿易機構)に2001年加盟し、国内のホテル市場を2005年12月以降完全開放することを公約した(Jones Lang LaSalle Hotels、2003)。これにより、外国資本ホテルに対する参入障壁が取り除かれ、その市場参入が容易になる。

事実、米国系のハイアット・インターナショナルや香港に拠点を置くシャングリラ・ホテルズなどの大手外国資本ホテルは、中国市場の完全開放というビジネスチャンスをつまみ、2008年までに運営ホテル数を現在の2~3倍に増やす計画(日経新聞、2005)を発表するなど、積極的な攻勢に転じはじめている。

だが、同国のホテル市場には、現在供給過剰状態が発生している(Gu、2003; Yu & Gu、2005)。それゆえ、このような外国資本ホテルの大量参入は、中国のホテル市場における競争を激化させるであろう。

ところが、国内資本ホテルは、経営効率の悪さ、コーポレートガバナンスの欠如、サービスの稚拙さなどの理由から、外国資本ホテルに比べて、業績が劣っているとわられてきた(Pine、2002)。加えて、この業績格差は、近年次第に拡大する傾向を示している(飯嶋、2005)。

そのため、国内資本ホテルは、現状のままでは将来の競争に打ち勝つことが難しい。そこで、国内資本ホテルは、改善すべき課題を明らかにするとともに、その解消を早急に図る必要がある。その際、国有ホテルは、国内資本ホテルの中で主要な地位を占めていることから、最も重要な役割を担うと思われる。

付記 本稿は、文部科学省(又は独立行政法人日本学術振興会)の科研費(基盤研究B 16330106)の助成を受けて得たものである。(This work was supported by MEXT(or JSPS) KAKENHI (16330106))

<参考文献>

- Bai, R. & Li, G(2004) Two hospital management groups purchased adjacent hotels, Beijing Business Today, February 18, A13.
- Christiansen, C. M.(2001) The past and future of competitive advantage, MIT Sloan Management Review, 12(2) 105-109.
- Cullen, P(1997) Economies for hospitality management, International Thomson Business Press, Oxford.
- Gu, Z(2003) The Chinese lodging industry : problems and solutions, International Journal of Contemporary Hospitality Management, 15(7) 386-392.
- 飯嶋好彦 (2005). 中国ホテル産業が直面する諸問題 . ツーリズム学会誌 . 5 : 1-20 .
- 今井健一 . (2002). 企業制度改革と民営化 . 小林熙直(他), チャイナリスクを検証する : 中国経済発展の制約要因 . ジェトロ . 第5章 : 89-101 .
- Jones Lang LaSalle Hotels.(2003) China's hotel investment market, NY : Jones Lang LaSalle Hotels.
- 柯 隆 . (2000). WTO加盟に向けて中国の経済構造変化 . 財務省第7回外国為替審議会(2005年4月25日資料), 5 . (<http://www.mof.go.jp/singikai/gaitame/siryou/h120425g.htm>).
- 川村誠治 . (1999). 第3次産業における中国国有企業改革 : 国有ホテルを事例として . 日中経協ジャーナル . 3 : 52-61 .
- 川村誠治 . (1998). 中国の国際観光ホテル業 . 折尾女子経済短期大学論集 , 33 : 93-109 .
- Liu T. J(2002) Human resource compensation and its sustainable development strategy in Chinese hotel. Master of Philosophy Thesis., The Hong Kong Polytechnic University.
- Lu, J(2004) Models for reforming city-owned hotels in Suzhou, China Travel and Tourism Press, February 18, A9.
- 馬成三 . (2002). 中国経済の読み方 : 「世界の工場」を知る80のポイント . ジェトロ .
- 丸川知雄 . (2002). 中国企業の所有と経営 . 丸川知雄(他), 中国企業の所有と経営 . 日本貿易振興会アジア経済研究所 . 3-32 .
- 松野豊・朱恒華 . (2003). 試練の中国国有企業改革 . 知的資産創造 , 8 : 82-83 .
- 日本経済新聞 . (2005). 外資系大手ホテル2-3倍に : 北京五輪の需要を見込む . 2月28日号 .
- 萩原陽子 . (2003). 試行錯誤が続く中国国有企業改革 . 調査月報 (東京三菱銀行), 10 .
- Pine, R(2002) China's hotel industry : serving a massive market, Cornell Hotel & Restaurant Administration Quarterly, 43(3) 61-70.
- Pine, R. & Qi, P.(2004) Barriers to hotel chain development, International Journal of Contemporary Hospitality Management, 16(1) 37-44.
- Qi, P. S(2001) Growth of China's hotel chains and their future expansion, unpublished masters thesis. The Hong Kong Polytechnic University, Hong Kong SAR.
- Qiu, H. Z. & Lam, T(2004) Human resources issues in the development of tourism in China : evidence from Heilongjiang Province, International Journal of Contemporary Hospitality Management, 16(1) 45-51.
- 李捷生 . (2000). 中国「国有企業」の経営と労使関係 : 鉄鋼産業の事例 . 御茶の水書房 .
- 関志雄 . (2004). 民営化とMBOを巡る大論争 : 国有資産の流失が正当化できるか . 中国経済新論Webサイト中国の経済改革 .
- Tisdell, C. & Wen, J(1991) Foreign tourism as an element in PR China's economic development Strategy. Tourism Management, March, 55-67.
- 中国国家旅游局 . (1995). 中国旅游統計年鑑 . 中国旅游出版社 .
- 中国国家旅游局 . (2004). 中国旅游統計年鑑 . 中国旅游出版社 .
- 張艶 . (2000). 中国ホテル産業における日系企業の進出及び管理の問題 . 桜美林国際学Magis , 5 : 57-70 .
- Wei, X. A. & Shen, Y. R.(1999) Competition and development in Chinese hotel and tourism industry. Guangdong Tourism Press.
- 読売新聞 . (2005). 膨張中国国有企業処分急ぐ政府 . 8月22日号朝刊 (13版), 4 .
- 楊綱 . (2002). 中小公有企業の所有構造改革 : 四川省からの報告 . 丸川知雄(他), 中国企業の所有と経営 . 日本貿易振興会アジア経済研究所 . 第4章 : 105-141 .
- Yu, I. & Gu, H(2005) Hotel reform in China : a SWOT analysis, Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly, 46(2) 153-169.
- Zhang, H.Q., Pine, R. & Lam, T(2005) Tourism and hotel development in China, NY : The Haworth Hospitality Press.

Reforms of China's State-Owned Hotels and Related Issues (Summary)

Yoshihiko Iijima

Assistant Professor, Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

Since the founding of the People's Republic of China in 1949, state-owned companies have formed the basis for the country's economic activities. However, during the 1990s, they began to succumb to competition from foreign and non-state-owned companies and rapidly lost their grip on the market. Moreover, a steady stream of companies fell into the red, with about 40% of state-owned companies posting a deficit in 1998.

As a result, the Chinese government became strongly aware of the need for reforms among state-owned companies in the mining and manufacturing sector in particular, and from around the end of the 1990s, it began to promote powerful reforms, such as declaring ailing companies bankrupt and implementing personnel reductions through massive layoffs. Consequently, state-owned companies in the mining and manufacturing sector are undergoing a transformation, from a position in which their survival was protected by the state to one in which they are entities that could be culled by the market mechanism.

In relation to this, unlike those in the mining and manufacturing sector, state-owned companies in China's hotel industry are still the main force in the industry and are a key presence that has created past development. More specifically, as of the end of 2003, state-owned companies accounted for 553,642 rooms in 5,622 hotels (hereafter referred to as state-owned hotels), accounting for 55.8% of all rooms and 57.7% of all hotels.

Moreover, operating revenue in the hotel industry as a whole was around RMB98.3 billion that year, with 41.7% of this generated by state-owned companies. Furthermore,

over the decade from 1994 to 2003, 6,756 hotels were established, with about half of these being developed by state-owned companies.

Thus, state-owned companies in the hotel industry have played a key role. However, if we shift the frame of reference to management, we can see that the advantage they have in numerical terms is completely disappearing. In addition, just as with state-owned companies in the mining and manufacturing sector, they are falling behind as inefficient, uncompetitive organizations.

Consequently, the Chinese government initially attempted a policy of "separating ownership and management", which involved trying to reform state-owned hotels by introducing policies aimed at increasing the autonomy of management, while maintaining the state-focused corporate ownership structure. However, this policy was watered down in practice, due to opposition from the various government institutions that owned such hotels, and the policy did not have the anticipated effect. Therefore, new reform techniques are currently being sought to replace this policy of "separating ownership and management".

Accordingly, while pointing out that the reforms of state-owned hotels aimed at "separating ownership and management" are approaching the limits of their effectiveness, this paper states that new reform techniques that could replace this policy are being tried, such as business mergers and privatization of state-owned hotels. However, these new measures are also not without their problems. Therefore, this paper discusses the issues involved in adopting these new reform techniques.

韓国における観光への取り組み^{*}

東洋大学国際観光学科助教授 古屋秀樹
東洋大学国際観光学科教授 井上博文

1. はじめに

韓国の国際観光、国内観光開発の一翼を担う韓国観光公社ビルの前を流れる清溪川（チョンゲチョン）の復元事業が完成して、かつて河川を覆っていた蓋は、上空にあった高速道路とともに撤去され、清流が取り戻された。米国・ボストンにおける再開発¹を彷彿させる都心におけるリッチなオープンスペースと変える本事業は、都市空間整備への強い意気込みとともに、筆者の目には都市観光の充実のための一歩として映った。韓国観光公社自体も、その英語名称をKNTO（Korea National Tourist Organization）からKTOへ変更した2005年9月、韓国における観光実態把握のための現地調査の機会を得ることができた。本レポートは、その現地調査を取りまとめたものであり、韓国観光行政の歴史を俯瞰しながら、韓国観光公社、江原発展研究院、大邱市におけるヒアリングを通じた現状を報告するものである。

2. 韓国観光行政の取り組み経過について

韓国行政において観光を所管するのは文化観光部²である。英国のように文化・メディア・スポーツの側面から、観光をバックアップする位置づけ³がなされている文化観光部には、芸術局、文化産業局、文化メディア局、観光局、体育局から構成されている日本の「省」に相当する組織である。もともと「観光局」は、1954年に航空部の中に設置され、観光への関心の高まりとともに、60年代に積極的な組織化が推進される。観光を取り巻く状況では、61年に観光産業振興法が施行されて外客誘致を主とした政策が展開される一方、67年に国立公園法制度が施行されている。その後、慶州観光団地開発が1978年ごろから開始されるなど1970年代は観光ホテルへの支援がなされて、ホテル建設のブームとなった。さらに、1980～90年代は、開発から国民

の観光生活の質改善が着目されるようになる。その後、「観光局」は、1994年の交通部から文化広報部へ移管され、1998年に文化広報部から文化観光部に名称が変更されている。具体の業務に関しては、「文化観光部及びその所属機関職制に関する法律」に明記されており、観光開発基本計画及び圏域別観光開発計画の樹立、海外観光客誘致及び広報に関する施策の立案など計画・政策部門を担っている。そのため、計画の策定支援・実行や施策を実施する組織である韓国観光研究院、韓国観光公社等との連携が重要となっている。

なお、韓国は総人口約4,800万人のうち、約半数の2,400万人がソウル首都圏に居住する一極集中が進んでいる国土構造を有し⁴、主要産業（電子、自動車、機械、造船、鉄鋼、石油化学等）が日本と類似した状況であるものの、1人当たりのGDPは14,162ドルと日本の37,435ドル（いずれも2004年）と比べると低い⁵。この観点からも、観光が外貨獲得等に大きな期待がなされていると考えられる。

3. 韓国観光公社（Korea Tourist Organization）について

韓国観光公社は、文化観光部と密接な関連を持つ組織である。1961年に観光振興法が制定されるが、その翌年に国際観光公社として設立されている。もともとウォーカーヒル、バンド、タワー、朝鮮ホテル等を直営するとともに、人的資源の育成を目的とした観光従事員資格制度の運用を担当していた。しかし、1970年代にはいと、慶州普門観光団地、雪嶽洞観光団地の開発に着手して徐々にデベロッパーとしての役割を果たしている。

現在の事業内容は、主に観光地開発、宣伝、顧客評価、観光地整備のコンサルティングとともに、国内、国外に対する観光地セールスを実施している。このようなKTOの

^{*} 申喜秀氏（韓国観光公社）、李鳳姫氏（江原発展研究院）、Kim, jeong-Hyum氏（大邱市）、諸葛相浩氏（大邱市観光協会）、河鐘珠氏（大邱市観光協会）にはヒアリングを通じて有益な情報を多数頂いた。ここに感謝の意を表する。なお、本研究は2005年度東洋大学地域活性化研究所内プロジェクト研究助成金によって行われた研究である。

¹ 森川高行：アメリカ史上最大の高速道路地下化構想、土木学会誌、pp.6 9、Vol.82、No.5、1997

² 韓国文化観光部ホームページ（<http://www.mct.go.kr/japanese/index.html>）

³ 羽生冬佳：諸外国およびわが国における観光行政の比較、国総研アニュアルレポート2005、pp.18 21、2005

⁴ 山口広文：韓国における国土計画の経緯と現況、レファレンス、Vol.632、pp.43 54、2003

⁵ 外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/korea/data.html>）

特筆すべき活動・特徴を以下に示す。

デベロッパーとしての役割

慶州普門観光団地、済州中文観光団地、海南花園観光団地など、既に5つの観光地開発事業を実施しており、コンサルティングにとどまらず、事業主体としての性格を併せ持つ。比較的保護が厳しい地域における観光公社の事業実施によって開発が容易になりやすい、との認識が民間にあるとのコメントもあり、自然環境と調和のとれた観光開発に留意しているものと考えられる。

独自財源の保持

空港（仁川、金浦、釜山等）や港湾で免税店を直営し、それによる収入と政府からの補助がほぼ半々となっており、独自財源による自由度の高さが活動水準の維持に大きく寄与しているとも考えられる。その他に出国税（1万W）や政府系の特別予算なども収入の一部として見込まれ、これらの資金をもとに、ホテル整備等への補助金として低利貸付もあわせて実施している。

きめ細やかな顧客対応

外国観光客誘致のために、金大中大統領をプロモーションビデオに登場させて久しいが、2004年度は、ターゲットとする地域別に3種類のビデオを用意し、単にナレーションが異なるだけでなく、日本向けには「冬ソナ」の撮影場所を多用する一方、中国、東南アジア向けでは文化的に進んだ印象を与える内容を提供するなど、マーケティング志向の強い宣伝実施が特徴といえる⁶。

さらに来訪時の対応として、両替や国際電話の無料、割引サービスが受けられるデポジット制のKTC（Korea Tourists Card）の発行支援や苦情を受ける「韓国観光苦情申告センター」の運営、多言語による積極的な情報提供など、観光客の利便性向上に対して様々な施策を実施している。また、チップ制度の廃止やガイド資格の運用などもあわせて担当している。

これらの背景には、観光が外貨獲得をはじめ経済に対して大きな効果を持つ、との認識が見受けられる。図1は、

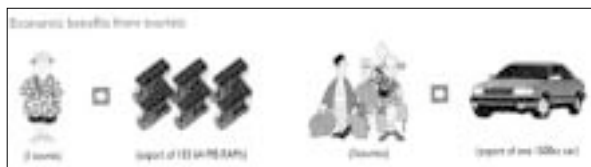


図1．観光による経済的便益⁷

観光産業と電機・機械産業との経済効果を比較したものであり、費用対効果を考慮しながら戦略的に取り組んでいることが理解できる。

4．江原発展研究院（Gangwon Development Research Institute）

韓国の北東部に位置する江原道にある江原発展研究院は、道と市がそれぞれ半分ずつ出資、活動資金を提供する公的な研究機関である。このような開発研究所は韓国全土では、広域市ならびに道にそれぞれ1つ設置され、道、市から委託される研究・計画の策定、独自研究、政策にあわせたモニタリング、セミナー開催など各種対策、フォローアップの3項目から構成される業務を行っている。江原発展研究院には26名のスタッフが在籍しており、地域開発、環境、都市計画、防災、観光、「江原」学、公益政策、税金、交通、経済、福祉（青少年）を研究対象としているが、観光関連では、マスタープランの作成等を行っている。このマスタープランは、2005年度にはじめて作成された2020年を目標年次とした15年計画であるが、その進捗状況に合わせて5年ごとに見直す予定となっている。また、その下位には観光開発計画（法定計画、5ヶ年）が存在し、さらに各年発行の観光振興政策が存在する。これらの計画体系は、道におけるもので、その上位には国の観光開発基本計画（法定計画、10ヶ年）が存在し、それらと整合性を考慮しながら、道独自に計画を作成している。

このような江原道の観光マスタープラン、観光開発計画、観光振興政策といった計画体系は、日本における都市計画体系（都市計画マスタープラン、法定都市計画）と類似していると考えられる⁸。都市計画マスタープランは、都市づくりの指針として、目指すべき都市の将来像と、その実現に向けた取り組みの方向性を示したものである。詳細な計画を策定する以前に、包括的に方向性を検討するものであり、住民参加を基本とした点が特徴といえる。それを受けて詳細な法定都市計画を策定する流れとなるが、日本、韓国においてもパブリックコメント、パブリックインボルブメントといった関係主体の意見反映が重要となってきている。一方で、計画策定から事業実施段階まで至る関係主体の継続性、代表性についても様々な問題点が見られるため、よりよい計画の策定、事業の円滑な実施に関して今後も継続した取り組みが必要といえる。

⁶ 田中賢二：国際観光の将来予測および外国人観光客の訪日促進策、運輸政策研究、Vol.8、No.2、pp.74-78、2005

⁷ 韓国観光公社パンフレット、2004

⁸ 都市計画教育研究会編：都市計画教科書、彰国社、2001

5. 大邱 (Daegu) 市における観光への取り組み

大邱市は、ソウル、釜山に次ぐ韓国第3の都市であり、人口約250万人、韓国国土のほぼ中央に位置する都市である。市の観光行政についてみると、企画担当（総括、行事、マスタープランの作成）、開発担当（ホテル、旅行業、テーマパークの指導、各種記念事業など）、広報担当（マーケティング、国外への広報）からなる3セクションによって支えられている。地方自治体は、国から支援が少ない状況で、産業の育成、地域の活性化が急務となっている。その中で、観光は主要産業の1つとして位置づけられ、民間企業が不成熟な状況下で行政の積極的な介入が必要との見解が聞かれた。大邱市でも長期計画として、大邱市観光開発計画（5カ年計画、今回が第4次）を策定しており、国の観光開発基本計画（10カ年計画）と整合性を持たせながら、計画を立案している。このような状況の中で、特に力を入れているのが、都市観光の活性化（国土の中央に位置するとともに、大都市であることから、多様な資源の活用が可能との見地）、観光結節点としての整備（有名観光地が1時間以内で立地しており、ベースタウンとして活用可能であることから、文化観光として成立するために、オペラハウス等を建設）などである。

また、行政を支える組織の1つとして、大邱市観光情報センターがある。このセンターでは、外国人旅行者を対象とした通訳・案内および情報提供（パンフレット等の限定的なもの）を行うとともに、city tourを実施している。来訪者であれば誰でも低廉な費用で、主要観光地をセンターのバスによって周遊することが可能で、全12コースが設定されている。現在、これらの利用者は、情報センター利用者：17.2万人、ツアー参加者：3.1万人となっている。

一方、民間組織では大邱市観光協会が存在する。構成メンバーは、旅行業、ホテル業であり、観光資源保護・開発の研究、北東アジア観光研究などの研究ファンドに出資しているが、主要施策として外国人誘致補償制度の運用が特徴といえる。これは、10年連続で外国人観光客を招いた観光施設、旅行会社等に対して、来訪者1人に対して1万ウォン、ホテル1泊（2人）に対して1万ウォンを支給する制度であり、これら施策実施を通じて、現在外国人の来訪者数は年間10万人まで増加した。2001年に発足した当時は、ホテル別にランキングを行い、それにもなって支給して

いたが、現在は上記のようなインセンティブ制度に移行している。この制度は2004年に効果を挙げ、さらに2005年も継続となっている。このようなシステムは、ツアーの一部にも繰り入れられていない大邱市をその一部分にも繰り入れるための旅行会社へのインセンティブとして位置づけられる。韓国第3の都市である大邱であるが、特別な観光地を有していない一方、慶州、安藤など主要観光地が1時間圏内にあるとともに、市内に多数存在するホテルをバックに、これらをつなぐツアーの基地としての機能獲得を目的としているといえる。なお、これらにかかる費用は、市からの補助が大きい。

また、国際交流としては、国外のコンベンションビュローとの交流、大邱観光交流セミナーの実施、大邱国際観光フォーラムの実施、東南アジアをはじめとする国外各地域への宣伝ツアーを実施している。また、外国人への現地対応として、観光案内所を9箇所設置しているが、そこでは35人通訳を配置し、英語、日本語、中国語に対応できる体制を整えている。

このように積極的な活動を行っている観光協会であるが、今後の課題として、認知度向上の達成によるインセンティブ制度の早期終結、観光地・観光資源の掘り起こしとマーケティングの強化が挙げられ、それらを通じた都市のブランド化を目指している。また、団体旅行から個人旅行へのシフトにともなったシステムの構築、ハードからソフトまでの整備水準の充実、ホテル・食堂など観光関連事業間のリンク充実もあわせて課題として設定している。

6. おわりに

焼肉やキムチ等の食資源が韓国の大きな魅力であるが、そのために衛生管理水準の維持に余念がないと聞く。さらに、各地において日本語でのやり取りが可能であるなど、顧客満足度やマーケティングを重視したきめ細かな対応は、ホスピタリティ水準の高さを導き、安心できる観光旅行のファンダメンタルとして大きな役割を果たしていると考えられる。これらソフト的対応に加え、観光開発計画の策定などの計画体系の整備などをみると、産業として発達させるために、関係主体の積極的な活動を展開しているといえる。

モンゴルの観光実態と行政の取り組み*

東京女学館大学国際教養学部教授 小浪博英
東洋大学国際観光学科助教授 古屋秀樹

1. はじめに

モンゴルは本年、建国800年にあたる。チンギスハンの統一に始まったモンゴルは、君主制人民政府を樹立したモンゴル革命（1921年）、人民共和制への移行（1924年）、大規模な粛清（1930年代）を経た後、1990年代に「モンゴル国」への国名変更、資本主義経済への移行が行われた。本年は「日本におけるモンゴル年」として、さらに2007年は日本との外交関係樹立35周年に当たることから、「モンゴルにおける日本年」として相互理解、交流促進が期待されている。本論文では、2005年8月の現地訪問を通じた調査から、モンゴルにおける観光実態とともに、主に行政サイドにおける取り組みについて論ずるものとする。

2. 経済環境と国際観光流動について

平均海拔1,580メートルの高原で、南部には広大なゴビ砂漠が広がるモンゴルの国土面積は日本の約4倍を有し、夏の最高気温が40度に対して、冬にはマイナス40度となる内陸国である。この国の主要産業は、鉱業（銅精鉱、モリブデン精鉱、蛍石）、牧畜業（皮革、羊毛、カシミア）等であり、1人あたりGDPは、約477ドル（2003年）であるものの、経済成長率は10.6%（2004年）、物価上昇率も4.7%（2003年）に達し、資本主義経済移行後著しい経済成長となっている¹。

経済における観光の役割に着目するため、GDPに占める国際観光収入の割合を示す（表1）。日本周辺の国々・地域では、マカオが最も高い（78.8%）ものの、モンゴルはそれに次ぐ14.1%となっており、外貨獲得をはじめとして観光が大きな役割を果たすことがわかる。表2は、国籍別来訪目的別入国者数を示したものであるが、総入国者数1万人以上の国を抽出している。国境を接している中国、ロシアからの流入が多いことに加え、休暇目的による韓国、日本からの入国者数も比較的多い。休暇目的で主要4カ国以外の流入が大きいのが、その中の2万4千人がロシアを除くヨーロッパからの流入であり、魅力的な観光資源として認知されていると考えられる。なお、2004年入国者数増加

率（1990年比）は2.04である。

表1. GDPに対する国際観光収入の割合（2002年度）²

CHINA	1.5%
JAPAN	0.3%
REPUBLIC OF KOREA	1.4%
MONGOLIA	14.1%
RUSSIAN FEDERATION	1.4%
HONG KONG, CHINA	5.6%
MACAO, CHINA	78.8%
TAIWAN	1.2%

表2. 国籍別来訪目的別モンゴル入国者数（2004年）³

	O cial	VFR	Holiday	Transit	Others	Total
China	44,140	72,713	12,065	5,626	4,739	139,283
Russian Fed.	7,854	32,294	3,746	3,429	6,594	53,917
Rep, Korea	7,451	8,578	8,634	256	1,683	26,602
Japan	2,692	3,699	6,265	99	337	13,092
Others	10,660	14,461	33,228	6,826	2,468	67,643
Total	72,797	131,745	63,938	16,236	15,821	330,537

VFR : Visit for Friends/Relations

3. モンゴルにおける観光行政の取り組み

国名の変更、資本主義体制への移行が進み、観光に対する取り組みも、道路交通観光省（Ministry of Roads, Transportation and Tourism）を中心として精力的になされている。具体的には、モンゴル観光委員会の設立（1999年）、観光サービス標準・規範（Tourism service standards and norms）の設定、観光開発基金の創設と運用開始、VAT（付加価値税）の免除と観光事業ビジネスでの認可システムの廃止、などを行っている。その根底には、「社会経済の開発に対する観光産業の持つ大きなポテンシャルから、政府が最重要セクターとして認識している⁴」ことによると考えられる。

さらにモンゴル観光法⁵も修正されながら、充実がはかられている。「この法律は、モンゴル内における観光の振興、観光事業への参加、観光事業の計画に関して、国、国民および経済活動の間の円滑な連携が図られることを目的とする」（1条1項）のように、国内の観光に限定しており、

* 本論の執筆にあたり薄木三生先生（東洋大学国際観光学科教授）から多大なるご示唆を頂くとともに、現地調査及びヒアリングに際して、Ms. Zulgerel Altai (Office of the Capital City Governor), Ms. Navchaa Tugjamba (University of the Humanities), Dr. Ariunaa Shajinbat (University of the Humanities) の諸氏に有益な情報・サポートを多数頂いた。ここに感謝の意を表す。なお、本研究は2005年度文部科学省科学研究費の助成によって行われた研究である。

旅行業者、高級ホテルサービスの認定、旅行業者の業務なども、本法律に明記されているのが特徴である。

国の行政組織の中に、観光審議会を設置し、「観光に関する国の施策および行政に関して首相に助言する」(15条2項)ことは、日本の観光基本法と類似している⁶ものの、中央行政組織の権限として、「観光に関する計画の立案と推進」(16条1項3)「観光に関する人材育成計画を策定し、関連する公的機関と協調して研修プログラムを承認する」(16条1項5)「高級ホテル、キャンプ場の格付け、旅行ガイド・通訳の分類に関する規則の承認」(16条1項6)等、具体的な部分まで役割を明記されているのが特徴である。また、州組織に対しては、「観光に関するデータの管理、分析を行う」(17条1項3)「観光に関するデータベースを作成し総合的観光情報ネットワークを確立する」(17条1項4)「観光地への受け入れ観光客数を設定する」(17条1項5)といったデータ整備に關しての任務を課している点が興味深い。

さらに、「社会基盤の整備、国内・国外におけるモンゴルの宣伝、環境対策、文化財の保護、歴史・文化・自然に関する遺産の開発・保全を促進する」(19条1項)ために「観光基金」を設立している点は注目し得る。各年度における州中央予算からの配分や国内外の個人や組織からの寄付等によって運用される金額自体は把握できていないが、観光政策実現のために、その予算的措置の裏付けを行っている点は、日本の観光基本法と異なる。

これら各種法律・制度等の整備に加え、2005年度において「観光 - サステイナブルな生活環境 (Tourism sustainable livelihood)」ミッションのもとで田園観光開発が高い優先順位付けがなされるとともに、海外における

“Visit Mongolia-2003”や“Discover Mongolia-2004”キャンペーンを通じたマーケティングの実施、主要マーケット国・地域での広報活動もあわせて実施している。

4. 観光開発・整備のための計画

観光法で規定されているように、観光開発も計画立案を通じて戦略的に行われている。例えば、観光開発のための基本ガイドライン⁷が10ヶ年計画として策定されるとともに、観光開発のためのマスタープラン⁸も策定されている。このマスタープランでは、観光目的地としてモンゴルが選択される理由として、1) 自然環境の豊かさ、2) 歴史的・文化的遺産めぐり、3) 遊牧民の生活とのふれあい、以上3点を設定するとともに、それらと密接に関連する観光タイプ (Natural tourism, Historical tourism, Cultural tourism, Adventure tourism) 観光目的地ゾーンを各々設定している。これらの根底にはマーケティングを丁寧実施し、より効果的な観光地開発、宣伝広報活動を行おうとする姿勢を推察できる。

図1は、上記を踏まえ、全土の中から主要整備ゾーン13カ所を抽出したものである。興味深いことに、13カ所に優先順位が設定されており、Ulaanbaatar、Umnugobi、Kharkhorinの3地域が最も重要度が高い。優先順位を設定することにより、資金の投下を重点的に行えるといった整備・供給側のメリットとともに、利用者サイドにおいて目的地設定が容易になる特徴を有する。日本では、観光の視点による全国レベルでの優先順位をも示した計画が存在しない。かつての新全国総合開発計画や総合保養地域整備法が存在したものの、個別地域の整備について言及したものであり、「選択と集中」を考慮していない点などで差異が



図1. 観光地域とその優先順位

存在すると考えられる。

このような地域別の整備に加え、包括的な中期目標もあわせて設定している。

- ・ポテンシャル、信頼性を有する快適な交通サービスの創造
- ・最新の情報、コミュニケーション技術とエネルギー技術による地方部のツーリストキャンプの整備
- ・観光サービス水準の改善
- ・伝統と融合したモダンツーリズムコンプレックスのネットワーク構築
- ・ツーリストインフォメーションセンターを経由した、観光情報とその配布を考慮した観光データベースの構築
- ・各州における観光トレーニング、研究、訓練センターの設立
- ・ユニークな観光目的地としてモンゴルを位置づけられるような海外からの投資促進

また、将来における具体的なミッションとして、以下の3点を示している。

- 4ヶ年後に150万人以上の観光客受入を目標とする、2008年に50万人のビジターを収容させるための宿泊施設ならびに航空アクセスの改善を図る、
- 冬季観光客を30%増加するための方策を検討する。

このように、観光基金を裏付けとしながら、マーケティングの視点を反映させた観光振興計画を策定し、その効率的な整備、観光活発化のための各種活動を行っている点が特徴と考えられる。なお、これらの計画策定においては、国際協力事業団による支援が大きい⁹⁻¹¹⁾。

5. ソフト観光基盤、観光客受け入れ態勢に関する一考察

上述したように行政サイドの取り組みは積極的に行われていると考えられるが、ユーザーサイドからの評価も重要といえる。その観点からみると、チンギスハンや大相撲・朝青龍などが日本人にとって馴染み深い一方、草原や宿泊施設であるゲル等の認知も比較的高く、観光資源としてのビルトインが考えられる。実際、草原における軍馬戦のデモンストレーションやゲルへの体験宿泊等が実施されており、その活用を通じた観光ニーズの充足がなされている一方、日本国内での観光情報提供が十分とは言い難い。治安や衛生環境が他の国々と比較しても一定水準を有し、何よりも日本への親近感が比較的良好で¹²⁾、外見的にも日本人に近いモンゴル人との交流は、潜在的可能性が大きいと考えられるため、モンゴル観光資源に関する情報提供の充実が期待される。さらにソフト面では、ビザ免除やホスピタリティ水準の高い宿泊施設整備、日本語、英語への対応や

個人観光客でも利用可能な公共交通機関サービスの改善なども課題としてあげられる。

一方、日本人観光客に対するマーケティング面では、観光目的地の競争条件下における目的地選択を一層考慮する必要があると考えられる。観光客は、費用対効果（旅行費用に対して得られる観光資源の魅力や旅行自体のステータス等による効果）を考えながら目的地選択行動をしていると考えられる。現在、モンゴルへの日本人観光客は必ずしも多くないと考えられるため、そのプロモーションのために、情報提供による認知度の向上を含めた一層の魅力向上に加えて、費用の低減が必要不可欠といえる。また、海外旅行の目的地が、旅行回数とともに変化すると考えられることから、どのようなユーザーに訪訪してもらいたいのか、来訪者のセグメンテーションの明確化も重要といえる。

参考文献

- 1) 外務省ホームページ (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mongolia/data.html>)
- 2) WTO: Tourism Market Trend-ASIA, 2002
- 3) Ministry of Roads, Transportation and Tourismホームページ (2004年度版, <http://www.mongoliatourism.gov.mn/>)
- 4) BOLORMAA Ganbaatar: CURRENT SITUATION OF TOURISM SECTOR IN MONGOLIA AND FUTURE PROSPECTS, presented paper in Japan-Mongolia Workshop on "Soft Infra Structure for Tourism Development", 2005.8
- 5) モンゴル観光法 (TOURISM LAW OF MONGOLIA)
- 6) 羽生冬佳: 諸外国およびわが国における観光行政の比較、国総研アニュアルレポート2005, pp.18-21, 2005
- 7) モンゴルインフラ省: Basic guidelines for the development of tourism in Mongolia for the period 1995-2005, 1994
- 8) モンゴルインフラ省: Master plan on national tourism development in Mongolia, 2000
- 9) 国際協力事業団・モンゴルインフラ省: モンゴル観光開発計画調査事前調査報告書, 1997
- 10) 国際協力事業団・モンゴルインフラ省: モンゴル際観光開発促進協力調査報告書, 1998
- 11) 国際協力事業団・モンゴルインフラ省: モンゴル観光開発計画調査ファイナルレポート, 1999
- 12) モンゴル国立大学社会調査研究所: モンゴルにおける対日世論調査結果 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mongolia/yoron05/index.html>)