

道内のインバウンドを 巡る法的問題について (上)



嶋 拓哉 (しま たくや)
北海道大学大学院法学研究科教授

1968年和歌山市生まれ。和歌山県立桐蔭高校・東京大学法学部卒。東京大学大学院法学政治学研究科民刑事法専攻経済法務専修コース修了。修士(法学)。日本銀行、金融庁で併せて13年余り実務に従事した後、2004年8月より信州大学助教授・准教授。2009年4月より現職。専門は国際私法。2017年度には(一財)北海道開発協会から研究助成を受け、関係する学問領域の研究者と共に「インバウンド研究会」を立ち上げ、現在も引き続き、法学や社会学等の多角的視点から、道内におけるインバウンド現象の課題、問題点を検討している。

※本稿は、科学研究費補助金(17K03379) および北海道開発協会・2017年度研究助成による成果の一部です。

2018年11月22日、(一財)北海道開発協会では、国土交通省北海道運輸局と連携し、『北海道インバウンド・インフォ』サイト開設4周年記念 第4回インバウンドフォーラムを開催しました*1。標記基調講演の講師、嶋拓哉氏から、あらためて2回にわたり寄稿いただきました。

はじめに

昨今のインバウンドと言われる現象を広く、「日本国内への外国人の流入」と捉えますと、その帰結として、国内取引が「グローバル化」することが想定されます。日本の伝統的なルールや商慣行が徐々に国際的な要素を帯びて変容してくるわけです。2017年度には、北海道開発協会からの助成により、インバウンド現象に伴う様々な法律問題について研究する貴重な機会を頂戴いたしました。

本日は、その成果の一部を報告いたします。

外国人観光客の現状把握

私自身、まず事実確認のために、観光に関する統計資料を参照しました。1997年度以降の統計によれば、ほぼ一貫して来道する外国人観光客数が増加しています。直近の2017年度では、北海道を訪れた外国人観光客は279万人(全国では2,977万人)です。2020年度までに北海道で年間500万人(全国は4,000万人)が達成目標であり、それに向けて数字が右肩上がりになっています。外国人宿泊者数でみれば、北海道は東京、大阪に次いで全国三位で、全体の9.7%を占めています。日本国内に外国人が10泊すれば、そのうち1日は北海道に泊まっている計算です。北海道は、東京、大阪に次いで、全国三番目の外国人観光客の受入地域と評価して差支えありません。

宿泊施設の客室稼働率でみますと、全国平均は60.5%で、上位から大阪、東京、福岡、愛知の順です。北海道の稼働率は63.5%に止まっています。全国平均を若干上回る程度ですから、一見すればさほど高い水準ではありません。もっとも、詳細にみますと、そうした評価が必ずしも正しいとは言いきれません。す

* 1
本誌2019年4月号37ページをご覧ください。

なわち、東京、大阪等はビジネスホテルとシティホテルの比率が圧倒的に高いのですが、これら業態では部屋の多くがシングルとツインの二種類で占められ、その結果として空室が生じにくいことから、これら地域の客室稼働率は総じて高くなります。これに対して、北海道はビジネスホテルとシティホテルの比率が低く、旅館の比率が相対的に高いので、全体として稼働率が低くなる傾向にあるわけです。ちなみに、旅館の稼働率をみますと、全国は40%、北海道は50%ですから、一般論として北海道の稼働率が低いとするのは、必ずしも正当な評価ではないと思います。

また国別の観光客数をみますと、東アジア、すなわち中国、韓国、台湾、香港からの観光客が圧倒的に多いのは、全国も北海道も同じです。もっとも、北海道に関していえば、台湾、タイ、マレーシア、シンガポールのシェアが全国より高いと言えます。観光戦略として、これらの国をターゲットに、商機を拡大させていくことが、一つの方策ではないかと考えられます。

インバウンド現象の経済効果創出メカニズム

「インバウンド」という言葉は英語のinboundという単語に由来します。元来は経済的な意味を含んでいません。inboundは、「外から内へ」、「外国から自国へ」という方向性を示すに過ぎませんが、現在の日本において「インバウンド」という言葉を使う場合には、外国人が来日して消費や労働等を行い、日本国内で経済効果を生むことを含意します。「インバウンド」の効果は国内市場の補完的需要・供給の創出にあると考えられますが、こうした効果が如何なるメカニズムにより生み出されるのかを考えてみました。

日本国内では、出生率の低下、社会の高齢化という二つの現象が急速に進行しています。これら現象が進むのに伴い、国内労働力の供給が減少し、社会福祉費用が増加することで、勤労世帯の家計を圧迫します。勤労世帯の可処分所得が減少するということは、これら世帯において自由に使えるお金が減少することを意味します。このことが国内の消費市場における需要の減少に繋がる^{つな}わけです。

日本では、こうした事態の解決に向けて、大きく言えば二つの方策を試みてきました。一つは海外市場への進出でして、輸出主導型の貿易、企業の海外進出がこれに該当します。いずれも、国内市場における需要や供給の減少を海外市場のシェア獲得により補おうとする試みです。いま一つは、外国人による国内市場へのアクセスを広く認めるという方策です。外国人が来日し経済活動を行うことを認めることにより、国内市場の需要や供給の減少を補完することを意味します。近時政府が積極的に推奨している「インバウンド」は、明らかに後者に属する施策です。

そのうえで、観光業は波及効果が大きい産業の一つです。訪日客一人当たりの消費額では、中国、欧米からの観光客が20万円、東南アジアは15～20万円、韓国が7万円となっています。狭義の観光業に限定せず、もう少し広く捉えて運輸業、家電・日用品等小売業まで含めて考えますと、その波及効果は極めて広範に及ぶと考えられます。

インバウンド現象に伴うコストとその管理

日本では各地でインバウンド効果による経済的な浮揚が期待されていますが、インバウンド現象を軌道に乗せるためには、解決すべき課題が多数存在するのも事実です。それはインバウンド現象に伴い負担すべきコストを意味し、その負担主体としては企業、社会全体をはじめ様々なものが想定されます。もちろん、コスト類型毎に負担主体を完全に峻別できるわけではありませんが、企業による負担が想定されるコストの代表例としては、約款やサービスを外国語により提供すること、外国人の利便性を考慮し決済手段の多様性を確保すること等が考えられます。後者を例に説明しますと、現在の中国ではクレジットカード等に代表される非現金決済が主流になっており、近年日本でも、百貨店やドラッグストア、飲食店等を中心に、中国からの観光客を意識して、QR決済等を積極的に導入しています。企業がこうした非現金決済を取扱うためには、バーコード・リーダー等の設備投資を行う必要があり、そのコストは決して小さくありません。

昨今では、企業が宗教への対応コストを負担する傾向も強まっています。札幌でも散見されるようになった、ハラル食材^{*2}の提供、礼拝所の設置等は、宗教に関連して企業にも負担が求められるコストに当たります。また、海外での訴訟リスクも企業が負担すべきコストです。外国人が日本にやって来て、国内市場で活動することに伴い、様々なトラブルが発生し、延いては国際的な要素を含んだ形で法的紛争に発展するリスクが高まります。これらの紛争を念頭に置けば、「常に日本で訴訟を行う」「紛争解決に当たり常に日本法が適用される」という固定観念を捨て去る必要があります。仮に海外での訴訟に巻き込まれることになれば、訴訟参加のために渡航費用の支払いを要しますし、通訳や海外の弁護士を雇う必要にも迫られますので、追加的なコストを負担しなければなりません。

社会全体で負担すべき対応コストも存在します。後ほど外国人労働者の受入問題にも言及いたします（本稿「下」8月号掲載予定）が、来日した外国人の中にはオーバーステイになり出入国管理法違反に問われる人もいますし、これに関連して非合法移民の問題が提起されることで、社会的緊張が高まることもあります。席上配付資料には「モラルパニック」と記載しましたが、異文化が日本国内に流入すれば、当然何かしらの^{いさか}争いが起こることになります。習慣も違うし、そういう^{あつれき}軋轢は無視できません。

また、資料に「感情労働の担い手化」とも書きました。要するに住民が観光ガイドを強いられるといった事象がこれに該当します。銀杏並木が色づき始める頃になると大勢の観光客が当大学構内にお越しになります。授業準備等で多忙を極めている時でも、かれら観光客の中には、「銀杏並木まで連れて行って欲しい」と求める方もおられます。私などは結局、様々な考慮を経た上でこの求めに応じるわけですが、これも感情労働の担い手化の一つの例だと思います。もっと激しい現象としては、ヘイトスピーチのような排外的な動きが発生することもあります。これには最終的に、社会全体で対応をしなければなりません。排外的な動きとしてデモが起これば警察も出動を余儀なくされます

し、様々な形で相当のコストを要します。

いずれにしても、インバウンド現象に伴うコストを如何に吸収するべきかという問題について、日本ではほとんど議論・検討がなされていないと思います。誰がコストを負担するのかという負担主体の問題はもとより、如何なる方策によりこれらのコストを吸収すべきかといった問題にも全くと言っていいほど議論が及んでいません。とにかく「外国人が来てお金を落としてくれればいい」と繰り返し唱えるだけで事が足りるとは思えません。インバウンドの持続的成長の確保という観点からしますと、それに伴うコスト負担のあり方を如何に整えるかが、今後重要なポイントになってくるのではないかと思います。

さて、コストへの対応方策に話を移します。法学の観点から言えば、その方策には大別して、ハード・ローとソフト・ローという二種類があります。ハード・ローとは国や自治体を作るルール、すなわち法律、条例が典型例で、多くの場合には、国や自治体による強制力、執行力を伴うという特徴があります。例えば、2017年には外国人技能実習制度に関する新法（「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」）が、2018年には民泊新法（「住宅宿泊事業法」）が、それぞれ施行されました。また外国人による国内土地取引や利用の制限は一部自治体の条例により規制されており、これもハード・ローの一例です。

これに対して、業界団体をはじめとする民間団体、各種協議会による自主ルールの策定や政策提言等がソフト・ローと称されるものです。ソフト・ローとは、法律や条例に依拠しない政策提言型の手法を指します。その典型は協議会を通じた業界標準や民間団体による認証基準の確立です。例えば、ホテルの運営協議会等の場で事実上の業界標準が構築されることがありますが、具体的にはこうしたプロセスを想定すれば良いと思います。ソフト・ローは強制力や執行力を伴いませんが、法律や条例とは異なり長期にわたる制定過程を要さず機動性に富むことから、新しい問題に迅速かつ柔軟に対応するために適した方策ではないかと考えられます。

*2 ハラル食材

イスラム教の教義に従って調整された食材。イスラム教徒が食べても良いとされる食品。

さらにソフト・ローの一形態として、行政機関による政策法務的手法の活用を含めて考えても良いと思います。行政機関は政策立案を行い、その政策に業界を誘導する形を採ることがあります。立法に結実させていく方法もありますが、行政としては、審議会等を活用することにより自らの政策方針に関係業界を誘導していくことも選択肢の一つです。これを政策法務的手法と呼ぶことがあります。観光は、地域再生や地域創生の一環として政策法務的な手法を積極的に導入していく余地が大きい産業領域ではないかと考えます。

グローバル化に伴う国内市場ルール変革の必要性

日本の市場は、日本の伝統的な商慣行や契約観念に基づいてルールが形成されています。従って、外国人が突然入ってきて、そこで自由に取引や活動ができるといった構造にはなっていません。日本の市場は、必ずしも経済合理性に基づく判断だけで運用されているわけではなくて、そこには日本社会が持っている固有の価値観や商習慣が反映されていることが多々あるのです。日本の市場は、日本人の感覚からすると、「そんなものかな」と思われるようなルールに基づいて作られているわけで、日本人には活動しやすい環境が整えられていると言えます。しかしながら逆に、外国人からしますと、目に見えないルールや合理性に欠ける基準等が数多く存在するため、「なぜこのような非合理的なルールが多数存在するのか」などと訝しく思ったりするはずで、日本人からすれば、今まで市場の行動主体として同質性の高い自分たちのみを念頭に置いて市場を作っていけばいいと考えていましたし、今も多く日本人は変わらずそのように考えていると思います。しかし、これまで以上に多くの外国人が日本の市場に流入することを想定しますと、国内市場のルールや慣行を如何に変えていくかという議論は不可避だろうと思います。

冒頭で述べたとおり、わが国は外国人観光客の受入れに関して達成目標を立てていますが、それをクリアするために解決を要する課題は山積しています。昨今問題になりましたが、2018年9月の北海道胆振東部地

震時に、外国人には災害に関する情報が全くと言って良いほど伝わりませんでした。英語、中国語等により情報提供をすることが、ほとんど出来なかったのです。あるいは、私の個人的な経験で言いますと、道内のあるバスターミナルの前を通りかかると、外国人観光客がこちらに向かって来まして、「バスで〇〇に行きたいが、どのバスを利用すればよいか」と尋ねられたことがありました。一緒にバスターミナルに向かいますと、確かに日本語による表記しかないですから、彼らには到底理解出来ようはずがありません。外国人観光客を本格的に国内市場に呼び込んでいくのであれば、それに伴いルールや慣行をある程度意識的に変革していかなければならないと考えるわけです。

グローバル化が招くサービス水準競争

観光のグローバル化に伴い、どういう点に考慮を払わなければいけないのでしょうか。「英語で話せばいいのか」とか、「中国語の看板を立てればいいのか」と問われれば、もちろん、それで十分であるとは思いません。国際競争という視点を強く意識する必要があると考えています。日本の観光がグローバル化するに当たっては、競合する他の国や地域のサービス水準を意識する必要があります。競合する他の国や地域のサービス水準が北海道を含めた日本の観光全体に大きな影響を及ぼす可能性があるということを意識する必要があるわけです。

この点について教室設例で少し考えてみましょう。例えば、S国と日本が第三国であるT国市場において観光地として競合する状況を想定してください。S国が自国の観光業者に対して、法律や自主ルールに基づき、日本よりも高いサービス水準を提供するように義務付けたと仮定します。そうすると日本の観光業に如何なる影響があるのでしょうか。第三国であるT国の観光客がS国と日本のいずれに観光に行こうかと迷っていたとします。S国と日本は、旅行代金も提供されるサービスも同水準であったところ、S国が自国のサービス水準を引き上げれば、T国の観光需要の多くはS国に流れるはずで、そうしますとT国から観光のた

めに日本を訪れる客数は減少します。日本がT国の観光需要を取り戻すためには、少なくともS国の水準まで自国のサービスを引き上げる必要があるわけです。

結局、日本とS国の間では、T国からの観光客を争奪するためにサービス水準の向上を競い合うという現象が生じます。少し難しい言葉を使いますと、これは「Race to the Top」という現象です。競合する国や地域が各々、国際標準を確立すべく自国のサービス水準を引き上げていくことになり、最終的にはその水準向上を巡る競争に勝った国や地域が、より多くの観光客を獲得できることになるわけです。

ソフト・ローによる世界標準の確立と日本の対応

次に、ソフト・ローによる業界標準や認証基準の確立について、説明します。欧米ではレストランやホテルの評価が盛んですが、評価主体は民間企業であることが多く、例えばミシュランは仏国のタイヤメーカーですし、フォーブスは米国のメディアです。

これら民間企業は独自のルールを任意に策定し、対象先に星を付けて評価を実施しています。日本では、東京、大阪、京都で星を付与されているホテルが幾つかあります。星が付いていると、欧米からの訪日客には「ここは良質なホテルだ」と認識してもらえ可能性があります。欧米の民間企業は、自主的に策定した基準を適用して、日本を含めた海外のサービス業者を勝手に評価しているのですが、そこで付与される評価は、事実上の国際的通用力を有するわけです。日本のサービス業者の多くからしますと、別段評価されることを希望しているわけではないでしょうが、希望しなくても一方的に評価の対象にされてしまうわけですし、加えてその基準には事実上の通用力もありますから、出来ることならば星を貰いたいと願うようになるはずです。もっとも、星を得て「立派なホテルなんだぞ」とか「豪華な食事のできる立派なレストランなんだよ」と胸を張りたいのであれば、そのためには欧米の一民間企業が策定した基準に従わざるを得ない、すなわち、欧米の民間企業が設けた土俵の上でしか競争が出来ないわけです。

では、欧米の民間企業が策定した宿泊施設に関する評価基準はどういったものかと問われれば、総じてハード面が重視された内容になっています。部屋の広さ、テレビやWi-Fiサービスの有無、エレベーター設置の有無、コンシェルジュの常駐等々、ハード面での充実度に力点が置かれているわけです。こうした基準を前提にすれば、日本の宿泊施設は相対的に不利な立場に置かれます。日本のホテルは部屋が狭いですし、旅館はおもてなし重視の姿勢で、料理をはじめソフト面での充実を如何に図るかを中心に考えています。欧米の評価基準と日本の宿泊業者の営業方針とは、根本の考え方が違うわけです。これでは多くの場合に星はつきません。

また食資源の領域では、認証制度が重要な位置付けを与えられており、その影響力は無視できません。グローバルGAP^{*3}は欧州発祥で、現在はおよそ120か国で実践されています。欧州は原則として、この認証を取得していない農業生産物の輸入を認めていません。従いまして、日本の農業生産者がグローバルGAPの認証を取得していなければ、欧州への輸出が事実上できないわけです。欧州は認証制度を戦略的に活用することで、非関税障壁として域外からの農業生産物の過度な流入を抑制しているのです。

これに対して、日本はこうした認証制度を活用するのが、あまり上手ではありません。食資源の関連では、わが国にもJGAPという認証はありますが、グローバルGAPやJGAPを取得している国内の農業生産者は全体の1%にも満たないと言われています。東京オリンピック・パラリンピックでは、生産者によるこれら認証の取得を食材調達基準の一つとして加えていますが、現状を踏まえれば、その会場で日本の食材を十分に提供できるのかを不安視する声も聞こえてきます。

このように欧米諸国はソフト・ローとハード・ローを織り交ぜて国際的な業界標準を作っていくのが実に上手で、またこれを戦略的に活用する術にも長けていたのに対して、日本はこれまで、戦略的に業界標準を自ら構築していくという視点に乏しく、とすると、欧米諸国の策定するルールや基準を前提に不利な闘いを強いられてきたと言えなくもありません。

* 3 グローバルGAP

農業版の国際標準化機構（ISO）とも言われる認証制度。食品安全・労働環境・環境保全に配慮した農業生産工程管理の国際的な基準。

※（下）は8月号の予定です。