

国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは
連携強化の在り方について

平成24年9月7日

外 務 省

国 土 交 通 省

〈目 次〉

1. 国際文化交流と国際観光振興の政策的意義
2. 組織の在り方に関する検討
3. 今後の具体的な取組

資料

- ① 「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」
(平成24年1月20日閣議決定)(関連部分)
- ② 国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは連携強化
のあり方に関する検討会議及び実務者会合の構成員
- ③ 国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは連携強化
のあり方に関する検討会議及び実務者会合の開催状況
- ④ 国際交流基金と国際観光振興機構の現状について

1. 国際文化交流と国際観光振興の政策的意義

国際交流基金（以下「基金」という。）と国際観光振興機構（以下「JNTO」という。）は、我が国にとって、いずれも重要な「外交」と「観光」という二つの異なる政策分野において、国際文化交流と国際観光振興をそれぞれ担う専門機関である。

基金は国際相互理解の増進と我が国の良好な対外関係の維持発展を目的とし、日本語教育、日本研究・知的交流、文化芸術交流（文化による国際貢献を含む。）等を主たる事業とし、海外での事業展開に当たっては、原則として、政府間あるいは外交当局間で文化センター設置協定や口上書を取り交わした上で業務範囲や法的地位を定め、相手国の教育省や文化省、大学・研究機関、日本語教育機関、芸術団体、文化交流団体等とネットワークを構築し、連携して事業を実施する。JNTOは、外国人観光客の来訪の促進による国際観光の振興を目的とし、訪日旅行の魅力の宣伝、国際会議等の開催誘致、旅行市場のマーケティング等を主たる事業とし、海外での事業実施に当たっては、相手国の運輸旅行業界、メディア等の事業者とのネットワークを構築し、訪日需要喚起、商品造成、訪日旅行者誘致の観点から連携して事業を実施する。このように、国際文化交流と国際観光振興については両法人で別々に担っている。

このように両法人はそれぞれの分野で様々な活動を行うとともに、海外における国際文化交流事業及び国際観光振興事業において一定の連携を行ってきた実績がある。

東日本大震災以降、海外における日本に対する信頼回復の点で、文化交流と観光振興はさらにその重要性、緊急性を増しており、政策の効果的、効率的な遂行を求められている。

本年7月31日に閣議決定された「日本再生戦略」において、文化交流については、震災によりもたらされた国際的風評被害を乗り越え、世界における日本のプレゼンス（存在感）を高め、日本ブランドを世界に発信し、世界の人々が持つ日本のイメージ・認識の向上を図るべく、日本語・日本文化等を世界に伝えていくこと、日本の強み・魅力を発信し、日本的な「価値」への国際理解を促進すること、世界が抱える共通課題の解決に向けリーダーシップを発揮し、人類の未来に貢献する人材を育成することの重要性が指摘されている。

また、観光振興については、同じく「日本再生戦略」において「観光立国戦略」

として11の成長戦略の一つに位置づけられており、震災や原発事故により落ち込んだ観光需要を回復し、国民経済を活性化するため、訪日外国人旅行者数の増大に向けた取組と受入環境水準の向上を図るとともに、国内外から選好される魅力ある観光地域づくり、安全性・利便性やコストの面での観光アクセスの改善、観光需要を喚起する大きな潜在力を有する休暇改革等を推進することとされている。また、観光立国推進基本法（平成18年法律第117号）や同法に基づき策定されている観光立国推進基本計画等においても国際観光が重要施策として位置づけられている。

こうした状況下において、国際文化交流と国際観光振興において両法人が果たすべき使命を貫徹するべく、基金とJNTOは、各々これまで培ってきた専門性やノウハウ、相手国との信頼関係やネットワークを継続して活用し、政策実施機能を確保・強化するとともに、行政改革における徹底した合理化を実現することが求められている。

2. 組織の在り方に関する検討

(1) 基本的な考え方

基金とJNTOの統合あるいは連携強化の在り方の検討は、「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」（平成24年1月20日閣議決定）に基づき、独立行政法人の制度及び組織の見直しの趣旨である独立行政法人の政策実施機能の強化と徹底的な合理化による行政改革の実現を目的として実施した。

検討にあたっては、両法人の事業対象国・地域における現地事務所と職員の活動に必要な法的地位及び国際的なステータスの維持に留意するとともに、各国の事例や内外の有識者の意見も参考としつつ、検討を行った。

(2) 具体的な検討

ア. 統合の場合

一般的に、法人の統合により、一つの組織で事業を企画・実施することにより、両組織の共通の目的に対して一体的に取り組むことが可能となり、政策実施機能の強化が期待できる。

加えて、両法人の統合の効果として、本部・海外の事務所の統合による経費節減、管理部門の一元化によるスリム化、調達業務の共同実施、本部・海外事務所間の相互配送業務の共同化等管理部門の合理化、共同事業実施等の事業連携による経費節減が見込まれる。

本部・海外の事務所の統合による経費節減は、具体的には会議室等の共用化によって、両法人が現在保有する事務所の総所要面積を縮小することによる事務所賃借経費の節減等であり、同じ都市に存在する事務所の共用化又は近接化により実現可能となる。

管理部門については、物品調達の共同実施による購入単価の引き下げや本部・事務所の物流等業務の一元化等により、合理化を図ることが可能となる。また、現在、各法人の管理部門で個別に実施している経理事務等を一体として実施することによる管理部門の組織体制のスリム化が期待できる。

事業連携については、オールジャパンで取り組む国際文化祭・芸術祭、旅行博覧会、周年事業等の事業において、一体的に取り組むことにより、政策実施機能の強化を図ることが可能となる。

一方、相手国関係者からの理解・協力を得つつ事業を実施する必要があることから、以下の点についてこれまでの事業運営方法も尊重しつつ、相手国と調整する必

要がある。

(a) 海外における法的地位の維持

両法人にとって海外事務所を通じた事業展開は中核的業務であり、双方の海外事務所が円滑に活動できる環境を整えることが必要不可欠である。基金の海外事務所が文化交流事業を実施するにあたっては、相手国政府から、文化センター設置協定や口上書の形式で、文化交流を実施する事務所としての法的地位を取得することが必要となることが多い。当該文化センター設置協定等に基づき、事務所で実施する業務を文化交流事業と定め、滞在許可等を取り決め、国によっては、文化交流事業を実施する事務所を前提として土地・建物の使用優遇の措置を取り交わしているところもある。他方、J N T Oの海外事務所は、特別な法的地位を獲得するための協定等を交わすことなく、国際観光振興の業務を実施している。

このため、両法人が統合した場合には、統合法人の業務範囲が変更されるため、例えば北京及びモスクワにおいては、法人の海外事務所の設置目的等が変更されることにより、現存する又は現在交渉中の文化センター設置協定に基づき獲得した法的地位を失うことが懸念される。その場合、新たな業務範囲や法的地位に関し、相手国政府と交渉を行い、新たな協定等を交わす必要が生じる。統合法人の海外事務所の業務として、国際文化交流と国際観光振興の双方を位置づける場合、諸外国において国際文化交流と国際観光振興を同一の法人が実施している事例はほとんどないため、相手国から組織の目的や業務内容の理解を得ることが困難となることが予想され、基金の海外事務所の多くが既得の法的地位を喪失する事態が懸念される。また、パリ、マドリード、ケルンでは相手国提供の土地や建物の貸与の停止又は取消しにより、業務の継続が困難になる事態が懸念される。また、ソウル、マニラ、クアラルンプール、ジャカルタ、ニューデリー、シドニー、ニューヨーク、ロサンゼルス、メキシコ、サンパウロ、ローマ、ブダペスト、カイロ、ハノイにおいても文化交流機関として得ている既得の法的地位（例えば、事業実施にあたっての免税措置、職員の滞在・労働許可の取得に関する待遇等）を喪失することが懸念される。

一方で、協定等に基づく法的地位を維持しようとして、現行の協定等を踏襲し、業務範囲を文化面のみに限定した場合には、当該国においてJ N T Oが行っている、様々な我が国観光資源を宣伝する国際観光振興の業務が実施できなくなることが懸念される。

また、中国に関しては、外国文化センターを所管する中国政府文化部長官が、日本

のみならず、全ての外国文化交流機関は中国国内に1ヶ所のみにはしか設置を認めないとの措置を取っている。現在、JNTOは中国国内に3カ所の事務所（北京、上海、香港）を設置しているが、JNTOが基金と統合した場合、JNTOの上海、香港の事務所を閉鎖しなければならない可能性があり、訪日旅行者の有力市場である中国におけるプロモーション業務やマーケティング業務の著しい後退を招く可能性がある。

(b) 国際的信頼関係と事業関係者の理解・協力の維持

両法人は「外交」と「観光」という異なる政策基盤に立ち、その専門機関としてそれぞれ国際文化交流と国際観光振興を担っている。

基金は、全世界を対象とし、外交政策上の観点から重点国・地域を選定し、ときに相手国の教育機関等公的機関をパートナーとし、芸術家、研究者、日本語学習者等に向けて、日本の課題をも含めて発信、交流等を行い、もって中長期的な日本への信頼と連帯感を構築する事業を実施している。基金が扱う「文化」の領域は、芸術等の狭義の文化に留まらず、日本語、日本研究・知的交流、文化協力、文化を通じた国際貢献等を含む、幅広いものであり、それらを総合的に連動させて展開しているところに特徴がある。このため基金は、単に日本を紹介するだけでなく、少子高齢化社会への対応、震災や自然災害等への対応、多文化共生、地球温暖化、環境問題等、日本社会が抱える問題や国際的共通課題を広く取り上げることで、政策決定者やオピニオンリーダーも含めた幅広い関係者との中長期的な信頼関係と連帯感の構築を図り、将来の知日家や相互理解を担う人材の育成に取り組んでいる。

これに対して、JNTOは観光客誘致の市場性の観点から、例えば、今後顕著な成長・拡大が見込まれる新興国の中間層や、莫大な消費が期待される富裕層市場等、事業対象の国・地域を重点化し、市場の特性に沿って、日本の魅力を宣伝することで、訪日観光客の増加を図る事業を実施している。JNTOは、日本政府観光局として、現地政府関係者や現地の旅行業界関係者、メディア等官民にわたる多様な関係者との長年にわたるネットワークを通じて、市場の最新動向やニーズの収集、分析を行い、国の観光政策の企画・立案に貢献するとともに、地方自治体、民間事業者等への情報提供を行ってきた。また、具体的な訪日プロモーションの実施に当たっては、海外現地の旅行会社やメディアに対して日本の観光に関する情報や観光素材の提供等のサービスを実施し、現地旅行会社の日本向けツアーの造成の促進や、日本の観光魅力の宣伝を行うとともに、ウェブサイ

トやSNS、旅行博覧会等を通じて、一般消費者に対する観光情報を発信している。

このように、基金は国の文化外交政策に基づき、国際文化交流の専門機関としてのステータスを背景に、日本語教育、日本研究・知的交流、文化芸術交流等の国際交流事業の海外における実施・推進機関として、相手国教育省や文化省、大学・研究機関、日本語教育機関、文化交流団体等との連携により業務を行うのに対しJNTOは国が企画・立案した方針に基づき、政府観光局としてのステータスを背景に、訪日プロモーション事業の海外における事業実施の推進機関として、民間事業者、地方公共団体との連携により業務を行っており、両法人の事業関係者の範囲は大きく異なる。また、諸外国においても、別組織・法人により各種の施策が実施されることが一般的であり、国際文化交流及び国際観光振興は国際社会においてそれぞれ独立したものとして認知されている。現在、両法人はそれぞれ長年にわたって培ってきた国際的なステータスを背景にした信頼関係を構築し、事業関係者の理解と協力を得て事業を遂行しているが、両法人が統合した場合には、上記のような国際的なステータスの維持及び事業関係者への効果的な働きかけの継続が困難となり、事業遂行に支障をきたす。

イ. 連携強化の場合

両法人が、国内・海外における連携強化として、本部・海外事務所の統合による経費節減、調達業務の共同実施、本部・海外事務所間の相互配送業務の共同化等管理部門の合理化等の取組を実施することにより、相当程度の経費節減効果が期待できる。さらに、事業を連携して実施することにより、政策実施機能の強化が期待できる。

また、連携強化は、海外における法的地位に影響を与えず、これにより、国際的なステータス及び事業関係者との信頼関係が維持されることから、業務の円滑な実施を継続することが可能である。

ウ. 各国の事例や内外有識者の意見

主要国における文化交流機関と観光振興機関は、いずれも政策遂行のための専門機関として別組織となっており、同一の機関が国際文化交流と国際観光振興を担う例はほとんどなく、海外・国内の有識者やジャーナリストからは、両法人の統合を懸念する声が挙がっている。

(3) 組織のあり方に関する結論

上記を踏まえ、両法人の現在の政策実施機能を一層向上させ、現下の要請に応えていく観点から、「連携強化」のために必要な取組の一層の強化を図っていくこととする。その際、統合も視野に置き、海外事務所及び職員の法的地位の喪失、相手国提供の土地や建物の貸与・使用の停止、両法人の文化交流機関又は政府観光局としての国際的なステータスの喪失等を招かないような法人の在り方及び事業運営上の工夫について、適切な措置を講じつつ、必要な検討を行う。

3. 今後の具体的な取組

(1) 連携に係る体制の構築

連携強化の取組を進めるにあたり、外務省、国土交通省、基金及びJNTOによる合意書を締結する。合意書には、両法人の政策実施機能の強化と、徹底的な合理化による行政改革の実現を目的とした連携強化に関し、連携推進会議の設置による継続的な組織的連携の仕組みづくり、オールジャパンの日本発信への共同の取組、各法人の事業への相互協力、広報手段と情報の相互活用その他両法人の政策実施機能の強化と徹底的な合理化による行政改革の実現という目的の達成に資する事項を定めることとする。

また、両省及び両法人による定期的な連携推進会議を開催し、連携事業の計画策定や、フォローアップ等を行う。

(2) 本部事務所及び海外事務所の共用化等及びそれによる円滑な事業連携の実施

本部事務所及び海外事務所について、下記の方針に基づき共用化に取り組む。これらの事務所の共用化により、近接した場所で日常的に業務を行うことで共同事業等の事業連携に円滑に取り組む体制を構築することが可能となる。

ア. 本部事務所

平成26年4月を目途に両法人の本部事務所を共用化する。

共用化に当たっては、空きスペースや賃貸料、移転費用等も勘案した費用対効果、業務の効率性等の観点から具体的な物件の調査・検討を進め、業務に必要な条件を満たし、かつ平成26年4月から5年間の経費節減効果がより高い方法を以下の二つから選択し、平成24年12月までに結論を得るものとする。

- ① 現在の基金本部ビル（四谷）にJNTOが移転する。
- ② 新たな場所に両法人が共同で移転する。

イ. 海外事務所

海外事務所については、基金が21カ国に22の海外拠点、JNTOが10カ国に13の海外拠点を設置しており、このうち、両法人の海外拠点を設置している都市は、トロント、ニューヨーク、ロサンゼルス、ソウル、北京、バンコク、シドニー、ロンドン、パリの9ヶ所であるが、これらの事務所スペースのうち、可能なものから順次共用化を推進する。

具体的には、既に共用化済みの北京、バンコクに加え、ロサンゼルス、ロンドン、シドニー、ニューヨーク、トロントについて、国際業務型4法人（JICA、基金、JETRO、JNTO）による海外事務所の機能的統合の進捗も踏まえ、各法人の契約終期等を目途に、基金とJNTO双方の事務所の共用化・近接化を進める。

さらに、現在JNTOの事務所のないジャカルタにおいて、平成25年度中を目途に、追加的な国費の投入を生じさせないことを前提に、基金の海外事務所のスペース内にJNTOが事務所を設置することによる共用化を検討する。

また、各都市において、ワンストップ担当者の設置等の取組を進め、定期的に会合を実施し、現地における事業連携と業務効率化を推進する。

（3）共同事業等の事業連携による効率化の仕組みの構築

両法人では既に一定の事業連携がなされているが、政策効果を高めるため、両法人が共同で実施することで相乗効果が見込める事業について、共同で予算要求を行い、事業連携による効率化を進める。

具体的には、① 主務大臣が指示する中期目標において、連携すべき事業及びその成果目標を明示する、② 連携すべき事業については、年度毎に各法人における事業計画に相互に盛り込む、③ 各法人の業務及び費用負担を明確にして事業を実施する、④ 事業実績、成果については年度毎に各主務大臣の適切な評価を受ける、という形で事業策定から実績評価までを通して、事業連携による効率化が図られる仕組みを検討する。

実際の取組にあたっては、日本ブランドを総合的に発信する日本文化祭や外交上重要な行事・周年事業等において、オールジャパンで情報発信を行うとともに、両法人が主導する事業について、広報協力や情報・資料提供等の形で相互に協力し、併せて施設の相互活用を図ることで、効果的な事業連携を図るものとする。

「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」

(平成24年1月20日閣議決定) (関連部分)

国際交流基金と国際観光振興機構について講ずべき措置

- 国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは連携強化の在り方について協議の場を設置し、検討を行い、本年度中に方向性について整理した上で平成24年夏までに結論を得る。

国際業務型4法人について講ずべき措置

- 国際交流基金、国際協力機構、日本貿易振興機構及び国際観光振興機構の海外事務所については、現地における事務所及び所員の法的地位等を保持することに留意しつつ、ワンストップサービスを実現するとともに、当該法人の海外事務所がない拠点においても他の国際業務型の法人の拠点を活用して業務を行うことができるよう、機能的な統合を進めることとし、特に、3法人以上の海外事務所が設置されている都市については、速やかに作業に着手し、本年度中に方向性について結論を得る。その他についても、機能的な統合の在り方等について個々に検討を行い、平成24年夏までに結論を得る。

【「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」

(平成24年1月20日閣議決定) より抜粋 (一部改訂)】

国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは

連携強化のあり方に関する検討会議及び実務者会合の構成員

国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは

連携強化のあり方に関する検討会議 構成員

| | |
|--------------------|-------|
| 外務大臣政務官 | 加藤 敏幸 |
| 国土交通大臣政務官 | 室井 邦彦 |
| 独立行政法人 国際交流基金理事長 | 安藤 裕康 |
| 独立行政法人 国際観光振興機構理事長 | 松山 良一 |

国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは

連携強化のあり方に関する実務者会合 構成員

| | |
|-------------------------|--------|
| 外務省大臣官房国際文化交流審議官 | 芝田 政之 |
| (平成24年7月31日までは、広報文化交流部長 | 村田 直樹) |
| 国土交通省観光庁審議官 | 志村 格 |
| 独立行政法人 国際交流基金理事 | 田口 栄治 |
| 独立行政法人 国際観光振興機構理事 | 福本 啓二 |

国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは

連携強化のあり方に関する検討会議及び実務者会合の開催状況

国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは
連携強化のあり方に関する検討会議 開催状況

| | | |
|-----|-----------------------|---|
| 第1回 | 平成24年2月28日(火) | 国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは連携強化の在り方に関する論点について |
| | 平成24年3月27日(火) (延期) | 国際交流基金及び国際観光振興機構本部の視察実施 |
| 第2回 | 平成24年3月28日(水) | 国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは連携強化の在り方について |
| | 平成24年4月13日(金) | (加藤外務大臣政務官による) 国際交流基金本部の視察実施 |
| 第3回 | 平成24年7月20日(金) | 国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは連携強化の在り方に関する報告書骨子について |
| 第4回 | 平成24年8月9日(木) | 国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは連携強化の在り方に関する報告書について |

国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは
連携強化のあり方に関する実務者会合 開催状況

| | | | |
|-----|---------------|------|---------------|
| 第1回 | 平成24年2月7日(火) | 第6回 | 平成24年3月23日(木) |
| 第2回 | 平成24年2月15日(水) | 第7回 | 平成24年5月17日(木) |
| 第3回 | 平成24年2月21日(火) | 第8回 | 平成24年5月31日(木) |
| 第4回 | 平成24年3月7日(水) | 第9回 | 平成24年6月18日(月) |
| 第5回 | 平成24年3月14日(水) | 第10回 | 平成24年7月12日(木) |

国際交流基金と国際観光振興機構の現状について

(1) 組織の目的及び業務について¹

国際交流基金は、国際文化交流事業を総合的かつ効果的に行うことにより、我が国に対する諸外国の理解を深め、国際相互理解を増進し、及び文化その他の分野において世界に貢献し、もって良好な国際環境の整備並びに我が国の調和ある対外関係の維持発展に寄与することを目的とする組織であり、具体的な事業としては、海外における日本語の普及、日本研究・知的交流の促進、文化芸術交流の促進、国際交流情報の収集・提供及び国際文化交流の担い手への支援等を行っている。

また、国際観光振興機構は、海外における観光宣伝、外国人観光旅客に対する観光案内、その他外国人観光旅客の来訪の促進に必要な業務を効率的に行うことにより、国際観光の振興を図ることを目的とする組織であり、具体的な事業としては、外国人観光旅客の来訪促進のための宣伝、外国人観光旅客に対する観光案内所の運営、通訳案内士試験事務の代行、国際観光に関する調査研究・出版物の刊行、国際会議等の誘致促進、開催の円滑化等を行っている。

(2) 財政について

国際交流基金は、平成24年度予算において、収入が154.5億円（内訳：運営費交付金128.1億円、運用収入11.7億円、寄付金収入5.5億円、受託収入0.2億円、その他収入8.9億円）となっている。

国際観光振興機構は、平成24年度予算において、収入が28.2億円（内訳：運営費交付金18.8億円、賛助金・コンベンション協賛金収が3.4億円、寄付金収入3.5億円、事業収入2.3億円、事業外収入0.2億円）となっている。

¹ 国際交流基金法第十二条 基金は、第三条の目的を達成するため、次の業務を行う。

- 一 国際文化交流の目的をもって行う人物の派遣及び招へい
- 二 海外における日本研究に対する援助及びあっせん並びに日本語の普及
- 三 国際文化交流を目的とする催しの実施、援助及びあっせん並びにこれへの参加
- 四 日本文化を海外に紹介するための資料その他国際文化交流に必要な資料の作成、収集、交換及び頒布
- 五 国際文化交流を目的とする施設の整備に対する援助並びに国際文化交流のために用いられる物品の購入に関する援助及びこれらの物品の贈与（基金が寄附を受けた物品の贈与に限る。）
- 六 国際文化交流を行うために必要な調査及び研究
- 七 前各号の業務に附帯する業務

国際観光振興機構法第九条 機構は、第三条の目的を達成するため、次の業務を行う。

- 一 外国人観光旅客の来訪を促進するための宣伝を行うこと。
- 二 外国人観光旅客に対する観光案内所の運営を行うこと。
- 三 通訳案内士法（昭和二十四年法律第二百十号）第十一条第一項の規定により通訳案内士試験の実施に関する事務を行うこと。
- 四 国際観光に関する調査及び研究を行うこと。
- 五 国際観光に関する出版物の刊行を行うこと。
- 六 前各号の業務に附帯する業務を行うこと。
- 七 国際会議等の誘致の促進及び開催の円滑化等による国際観光の振興に関する法律（平成六年法律第七十九号）第十一条に規定する業務を行うこと。