

# 日本觀光旅遊事業暨觀光旅遊（導遊）人員考選、訓練制度 考察報告

劉興善

## 壹、考察主題

實地瞭解日本觀光旅遊事業之推動、發展；旅行社、導遊人員之證照許可制度；外國人可否參與日本觀光、旅遊業之經營；外國人可否參與導遊人員證照之考試、訓練；未經日本中央或地方許可之外國旅行社、領隊、導遊人員在何種程度下得以帶領外國旅客在日本觀光旅遊。拜訪相關單位，並帶回相關資料，作為我國研訂相關法令之參考。

## 貳、考察心得及建議

### 一、日本政府透過法律手段大力推動並促進觀光旅遊業的發展

欲了解日本觀光旅遊業之推動與發展，首先就必須提到 2 個重要的政府觀光業務機構，即國土交通省總合政策局觀光部門暨其所轄獨立行政法人日本國際觀光振興機構（JNTO，Japan National Tourism Organization）。前者負責振興觀光旅遊策略及措施之相關業務；後者則負責促進外國訪客觀光旅遊宣傳（於海外設有 13 個觀光宣傳事務所）、辦理翻譯導遊考試、促進國際會議與貿易交易會議，暨國際觀光旅遊之調查研究、統計資料及相關出版物之發行等……。

日本 1990 年代以後，由於泡沫經濟崩潰之景氣蕭條局面一直持續，再加上日本旅遊業向來是一個出國旅遊（Outbound）多、入國旅遊（Inbound）少的赤字行業<sup>①</sup>，因此日本觀光旅遊業、飯店、航空等相關行業一致強烈要求政府採取切實措施並設立觀光廳<sup>②</sup>，以吸引外國

---

①日本出國旅遊（Outbound），2003 年居世界第 15 位；2004 年居世界第 14 位；2006 年：1753 萬人（推估值）。入國旅遊（Inbound），2004 年居世界第 30 位；2006 年：733 萬人（推估值）。參日本國土交通省網站統計資料。

②日本國土交通省於 2007 年 6 月 26 日確立了合併觀光振興政府部門的方針，定於 2008 年設立觀光廳（臨時稱呼），以強化促進觀光立國的體制，並預計在 2008 年為觀光廳設立新部門及增加員額。觀光廳將由現行 80 名員額增至 110 名，並成立「國際觀光部」與「觀光地

遊客來日觀光。於是日本國土交通省自 2003 年推出「訪日觀光客倍增計畫」(日本VJC計畫)，特別自預算提出 20 億日元作為旅遊宣傳和旅遊設施國際化改善之用，積極進行國際觀光振興計畫；2006 年年底，又將昭和 38 年制定的〈觀光基本法〉大幅修正並改名為〈觀光立國推進基本法〉(2007 年 1 月 1 日公布施行)，半年後並議定了以 5 年計畫為期的〈觀光立國推進基本計畫〉(2007 年 6 月 29 日閣議決定)，作為實現觀光立國理想之依據。

此觀光振興計畫係以豐富國民生活、擴大國際交流、促進日本國民國內旅行、外國人訪日旅行及擴大日本國民海外旅行為基本方針，預期在西元 2010 年訪日旅客要突破 1000 萬入境人數(2006 年：733 萬人)、日本國民每年國內觀光旅行住宿增至 4 夜(2006 年：2.77 夜)、日本國民海外旅行人數要達 2000 萬人數目標(2006 年：1753 萬人)。據 JNTO 估算，預計將可為日本帶來可觀的經濟效益、強化觀光產業國際競爭力、增進國內地域觀光魅力及就業機會。

此外，與觀光人才育成有關者，為日本國土交通省同時也透過修改「通譯案内士法」(即日本翻譯導遊業法)，辦理翻譯導遊考試，並須接受有關翻譯導遊職能及導覽技巧之研修訓練，嚴格實行專業導遊制度，希能改善旅遊接待環境、提供外國旅客更優質的導覽服務。

訪日外國觀光客除可聘請專業翻譯導遊外，JNTO 復於成田、新東京、關西 3 個國際機場及東京、京都設有 TIC 旅遊服務中心(Tourist Information Center)，全國各地的重要車站、市中心地區設置【i】服務處(即各地方旅遊資訊服務處 Information Offices，Visiting Japan Information Network)，還有 SGG 善意導遊組織(Systematized Goodwill Guides)，備有多國語言旅遊資料與熟悉國際語言之觀光志工導遊提供免費導覽服務，惟仍須負責其食宿及交通費。

近 2 年來，訪日外國旅客以亞洲觀光客增加最多<sup>③</sup>。據 JNTO 日本國際觀光振興機構 2007 年最新調查報告顯示，亞洲觀光客訪日動機

---

域振興部」2 個部門。

③ 2006 年訪日亞洲觀光客排行：①南韓，212 萬人，占 28.9%；②台灣，131 萬人，占 17.8%；

③中國大陸，81 萬人，占 11.1%；④香港，35 萬人，占 4.8%。

以購物<sup>④</sup>及溫泉興趣較高，歐美訪客<sup>⑤</sup>則興趣多在傳統文化、歷史古蹟與日本風俗民情方面。

而於活化地域魅力觀光方面，國土交通省除整備各地旅遊設施、提供地域觀光補助制度外，並鼓勵發展地域觀光特色，也適度開放外國訪客觀光便利措施，如已陸續開放新加坡、澳洲、香港、台灣訪客國際駕照和租車旅行的措施。以北海道為例，2006 年有 60 萬外國觀光客來訪，其中台灣觀光客便占了 27 萬人次，居排名第一。

然而，反常地，自 2007 年 11 月 20 日起，日本法務省出入境管理局為加強反恐措施，將實施嚴格的外國訪客監控系統，凡年滿 16 歲以上入境日本之外國旅客，在日本各機場入境審查窗口，除必須出示護照及出入登記卡外，並須按捺指紋及拍攝臉部圖像存證。此新入境措施有不便與侵犯人權之虞，免不了會引起反彈聲浪，許多日本人亦擔心會有嚇跑外國訪客、使外資企業裹足的負面影響。

二、日本是 WTO 會員國，已開放外商來日本從事投資與外資進入

外國人欲參與日本旅行業之經營，依日本旅行業法(Travel Agency Law)規定，必須先得到旅遊行政主管機關國土交通省的許可。

日本政府對旅行業實施「雙重註冊」制度。旅行社在申請營業執照前，須先得到國土交通省的註冊許可。申請註冊許可需提供企業之歷史情況、財產基礎、營業保證金、擬經營範圍、法人及主要管理人員名單、資歷證明等資料，經國土交通省認可後，方能註冊。此外，日本對旅行社還實施每 3 年定期註冊的制度。

根據日本旅行業法規定，依經營範圍之不同將旅行業分為三類：一般旅行業、國內旅行業、旅行業代理店。一般旅行業經營範圍為：招攬外國人訪日觀光旅行、組織日本國民海外觀光旅遊及組織日人與外國人於日本國內觀光旅遊；國內旅行業經營範圍為：組織日本國民和外國旅客在日本國內觀光旅行；旅行業代理店可分為一般旅行業代

---

④外國觀光客訪日動機調查，購物動機於 2007 年首次位居第一位。中國大陸遊客旺盛購買力尤受矚目。

⑤ 2006 年歐美訪日觀光客以美國 82 萬人最多，占 11.1%。

理店和國內旅行業代理店，代理店主要是代理住宿、交通、遊覽及相關旅行業委託之其他接待業務而從事收取代理費。一般旅行業及其代理店須向國土交通大臣登錄；國內旅行業及其代理店則向所在地之都道府縣知事登錄。

旅行業、旅行業代理店之經理人選任，其資格要件，為須經「旅行業管理者試驗」(分為綜合旅行業務管理者考試、國內旅行業務管理者考試)國家考試合格，並接受「旅程管理研修」訓練完成，具有旅程管理相關實務經驗者，方為適格。

旅行業除須提繳營業保證金、選任旅行業務經理人外，應先分別向國土交通大臣或營業所所在地之各都道府縣知事申請登錄許可，以資確保旅行業之健全發展。

三、日本專業翻譯導遊國家考試係由國土交通省委託由 JNTO 獨立行政法人國際觀光振興機構代行辦理，外國人亦可報考

觀光業導遊人員素有「民間外交官」之稱。日本政府為配合國際觀光振興計畫，欲提供外國旅客更優質的導遊服務及解決日本本地導遊人才短缺之問題，故於 2005 年修訂「通譯案內士法」，針對翻譯導遊之考試、研修訓練、登錄及罰則作了更詳盡的規範。

日本專業翻譯導遊，依「通譯案內士法」第 2 條對導遊定義之規定，「乃接受報酬，而接待外國訪日旅客，使用外國語之從事相關工作之人員」。此導遊考試可分為「全國性通用」導遊考試與「地域限定」導遊考試。後者乃指持有地域限定導遊執照而限定在某些區域帶團之導遊人員，不得跨區帶團，否則為違法行為。我國旅行社導遊人員所應試者應即為前者全國性通用之導遊考試。

日本專業翻譯導遊考試，每年舉辦一次，外國人亦可應考。分為 2 試，第 1 試筆試試場除日本各地考區外，於北京、香港、台北<sup>⑥</sup>亦設有考場；第 2 試口試地點則只於日本設考場。第 1 試筆試考試科目為外國語、日本地理、日本歷史、一般常識（有關日本產業、經濟、政

---

⑥為考量台灣考生應考之方便，於 2006 至 2011 年為止，第 1 試筆試亦於台北設立考場。詳見我國交通部觀光局公文。

治、文化相關常識)；第2試則為以外國語口試導遊實務(含應考人人物考查)。而若符合相關條件則可申請筆試全部或部分科目免試<sup>⑦</sup>。2007年起開放網路報名應考。2006年各外語翻譯導遊考試合格率：最高者為英語16.8%；最低者為韓國語6.9%；中國語8.2%。2007年考試第1試筆試合格成績規定為：外國語為70分；日本歷史、日本地理、一般常識為60分。

依日本通譯案內士法規定，應全國性通用、各地域限定案內士考試合格者，須接受研修訓練完成，並向各都道府縣知事提出登錄申請，方能取得合格執照，進行各地帶團業務。經官方認可之研修訓練機關有三：財團法人日本觀光通譯協會(JGA, JAPAN GUIDE ASSOCIATION)、協同組合全日本通譯案內士連盟(JFG, JAPAN FEDERATION of CERTIFIED GUIDES)、NPO法人通譯研究會(GICSS, GUIDE INTERPRETING & COMMUNICATION SKILL STUDIES ASSOCIATION)。各研修機構舉辦之導遊人員研修訓練內容，包括導遊業務知識訓練課程、主要觀光地實地研修、提昇解說技巧職能與服務品質訓練、演講會等。此外，各研修機構除辦理新錄取專業導遊考試及格人員訓練外，亦招收一般導遊人員接受精進職能研修訓練，以及旅行業經理人旅程管理研修訓練。

因此，欲在日本執行導遊業務之外國人，必須先通過國土交通省委請JNTO舉辦之專業導遊考試合格，並參加導遊人員研修訓練完成，向各都道府縣知事申請登錄取得執照後，方可進行帶團業務。在日本嚴格實施導遊制度之後，如未持有日本各都道府縣知事所發導遊執照而進行帶團者，依通譯案內士法罰則規定，將科予罰金，金額由原來之3萬日圓提高至50萬日圓以下。至於觀光景點之義工或在神社導覽之神社人員，因未支領報酬，則可不受此法拘束。

#### 四、我國觀光事業政府主管機關應主導規劃加強致力於國際觀光業之

---

<sup>⑦</sup>可申請翻譯導遊考試第1試筆試全部或部分科目免試者，如前年度第1試筆試科目全部合格者，則可只應第2試口試；旅行業務管理者試驗合格、實用英語技能檢定1級合格、歷史能力檢定日本史1、2級合格者，則分別可免試地理、英語、歷史；前年度合格科目免試。

振興，並鼓勵領隊、導遊人員持續接受精進職能研修訓練，強化觀光旅遊業者注重品質經營管理，整合相關部會資源，共同將台灣之美行銷出去！

觀光旅遊業已成為世界上成長最快的行業，據 UNWTO 聯合國世界觀光組織統計指出，國際觀光客正以每年 6.5% 的平均速率增長，從 1950 至 2004 年間世界觀光旅遊收入已從 20.1 億美元猛增至 6227 億美元規模，占世界 GDP 的 10.3%。由於觀光旅遊業吸引外國觀光客能增加國家外匯收入，且對於帶動國家其他產業與擴大就業具有明顯的經濟效益，因而為各國政府所重視，甚至將其置於經濟發展的戰略優先地位。如前述日本對觀光旅遊業成為 21 世紀國家的支柱產業之一，即投注了極大的關心與期待。而我國交通部觀光局於 2000 年觀光政策白皮書中提出「打造台灣成為觀光之島」為政策目標，並以 21 世紀觀光新戰略行動執行方案為施政計畫，設定 2006 年觀光客年成長率 8%、觀光收入占 GDP 5.5% 為目標，另行政院推動挑戰 2008 國家發展重點中之觀光客倍增計畫，目標為 2008 年來台觀光客倍增至 200 萬人次，來台旅客突破 500 萬人次。推展成果如何呢？不妨引用 2007 年 3、4 月間兩個國際組織，世界經濟論壇（WEF，WORLD ECONOMY FORUM）與世界觀光旅遊委員會（WTTC，WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL）所公布之相關報告書作為參考。

WEF 世界經濟論壇（日內瓦總部）在 2007 年 3 月 1 日首度公開發表了比較世界各國旅遊業競爭力的報告書，此報告書係就「觀光旅遊規範架構」、「企業環境和基礎建設」、「人力、文化及自然資源」三大指標，從各國觀光政策及法令規範、環境法規、安全保證、健康與衛生、觀光策略之優先性、空運基礎設施、陸上運輸基礎設施、觀光基礎設施、資通基礎設施、觀光產業價格競爭力、人力資源、國家觀光形象、自然與文化資源等共 13 項評比作出調查報告。在受調查的 124 個國家及地區中，依旅遊及觀光競爭力指數（TTCI，Travel & Tourism Competitiveness Index）排行榜，前 5 名分別是瑞士、澳大利亞、德國、冰島、美國，排行前 10 名國家中歐美國家即佔有 8 席，印證了歐美國家強大的觀光競爭力；而亞洲前 5 名為，香港第 6、新加

坡第 8、日本第 25、台灣第 30、馬來西亞第 31。由此報告書可得知一個國家觀光自然資源豐饒程度並非保證其觀光競爭力之唯一因素，政策環境之支持及軟硬體環境配套也是不容忽視的。我國較諸日本雖然較缺乏世界遺產觀光資源，但在國家觀光形象與價格競爭力方面則較具優勢；我國與日本共同須加強之處在於觀光策略優先化及觀光旅遊行銷與品牌化方面；此外，我國在觀光政府支出（第 94 位）、健康與衛生（第 85 名）、旅遊基礎設施（第 74 位）方面，日本在國家觀光形象（第 116 位）、價格競爭力（第 107 位）方面仍應個別加強檢討改進。

由 WEF 世界經濟論壇報告書可知我國觀光旅遊業總體上由於人力資源、文化及自然資源指標（居第 24 位，亞洲第 2，次於香港）方面較具優勢，使得觀光競爭力居亞洲第 4 位、世界第 30 位，但觀光旅遊規範架構指標之評比較弱（居第 45 名），顯示在政府方面振興觀光業的努力應更加積極。

WTTC 世界觀光旅遊委員會今年發表評估 176 個國家的「2007 年觀光旅遊經濟研究」報告，據 WTTC 估計，2007 年全球觀光旅遊產業將創造 7600 億美元的經濟產值，占全球國內生產總值的 10.4%。日本 2007 年觀光產業預估將創造 5230 億美元產值，絕對規模列第 2 名，成長率為 3.2%，估計未來 10 年的平均成長率仍將在 3.3% 上下，成長緩慢；對國家的經濟貢獻為 4576 億美元，占國內生產毛額 GDP 的 10.1%，排名第 84 名，預估至 2017 年將呈遞增狀況至 11%；在全球觀光市場佔有率，今年則減為 7.4%。而我國近年來觀光產業在生產總值上雖然稍有增加，但在觀光經濟產值、對國家經濟貢獻及成長空間三大關鍵指標排名均比 2006 年退步。我國觀光產業預計 2007 年將創造 379 億美元的產值，絕對規模列第 30 名，較去年退後 1 名；成長率 4.7%，低於去年 5.2%；估計未來 10 年的平均成長率仍將在 5.2% 上下，成長快速。對國家的經濟貢獻為 175 億美元，由去年 36 名退步至 40 名，占國內生產毛額 GDP 的 4.5%，排名第 167 名，比去年退步 3 名，預估至 2017 年將呈遞減狀態至 4.4%，在整體經濟中比率偏低，也低於東亞國家的平均水準。我國觀光旅遊業在全球市場佔有率，

從去年 0.6%減為 0.5%；WTTC 指出我國觀光旅遊產業的市場佔有率對國內生產毛額的貢獻比率小且呈下降。預計 2007 年我國個人及商業觀光旅遊消費金額將達 140 億美元，居第 27 名；觀光出口，即外國旅客在台消費及相關產品出口 100 億美元，顯示我國觀光旅遊業是入超國。另我國觀光旅遊產業政府支出為 8 億美元，占政府支出總額的 1.7%，排名第 150 位。

另外，據 WTTC 世界觀光旅遊委員會統計，2006 年我國實際觀光旅遊收入全球排名僅居亞洲第 9 位，落後於日本、中國、南韓、緬甸、香港、印度、泰國、印尼之後，顯示台灣觀光業雖具競爭力，但實際上卻沒為國家賺取到觀光收入。對照前述交通部觀光局設定 2006 年觀光客年成長率 8%、觀光收入占 GDP5.5%，與行政院挑戰 2008 國家發展重點之觀光客倍增計畫所訂 2008 年國際觀光客倍增至 200 萬人次、來台旅客突破 500 萬人次之目標，據統計結果，2006 年觀光收入占 GDP4.5%、來台觀光人數 151 萬人次、來台旅客 352 萬人次，顯示行政院自 2002 年迄今所投入近 200 多億元之觀光客倍增計畫經費尚未成功。而且據交通部觀光局歷年來台旅客、國人出國與觀光外匯收入、支出相關統計資料顯示，我國觀光旅遊外匯收支多年來亦均為逆差，以 2006 年為例，國人出國 867 萬人次、來台旅客 352 萬人次，觀光外匯支出 87 億 4600 萬美元、觀光外匯收入為 51 億 3600 萬美元，觀光收支有巨額逆差。另 2006 年國內主要觀光遊憩區旅客達 1 億 5041 萬人次，較 2005 年增加 10%，顯示觀光旅遊已成為國人生活之重要一環，且我國觀光市場主要係依賴本土遊客維生。

為求突破我國觀光業發展之瓶頸暨全面提振觀光榮景，觀光事業政府主管機關應主導規劃，致力於國際觀光業之振興與發展，且宜適時針對國際觀光市場走向及各客源市場興趣偏好來設計兼具台灣本土特色之觀光產品（如文化觀光、高山、海洋生態、國家公園、農業休閒旅遊、離島觀光、溫泉養生、外國退休者 Long Stay、醫療觀光等等．．．），並加強觀光旅遊業者注重品質經營管理，鼓勵領隊、導遊人員持續接受精進職能研修訓練，強化建構安全、健康與衛生、友善、便利的國際化觀光旅遊環境，整合相關部會國際行銷資源暨利用各種

國際參展活動機會大力行銷宣傳，希能拓展我國觀光市場的深度及廣度，多多爭取國際觀光客來台旅遊，以增加國家觀光外匯收入、平衡觀光收支逆差、振興經濟。最近，我國政府於提出「2015年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫」中，明訂2009年將以「打造台灣成為亞洲重要旅遊據點」為目標，則除仍維持國內觀光活絡盛況外，還有賴交通部觀光局會同相關機關積極加強觀光行銷將台灣之美推廣出去！

### 參、參考資料

- 一、日本國土交通省簡介
- 二、日本國土交通省總合政策局觀光部門簡介
- 三、JNTO 獨立行政法人國際觀光振興機構法  
JNTO 獨立行政法人國際觀光振興機構簡介
- 四、JVC 國際觀光倍增計畫（英文版）
- 五、日本觀光立國推進基本法
- 六、日本觀光立國推進行動計畫
- 七、外國人觀光旅客來訪地域整備等促進國際觀光振興相關法律（平成18年6月2日）
- 八、TIC 旅遊服務中心、【i】Station 各地旅遊資訊服務處、SGG 善意導遊組織簡介
- 九、「平成18年觀光狀況」及「平成19年觀光施策」
- 十、日本旅行業法  
日本旅行業法施行規則  
日本旅行業法施行要領
- 十一、日本旅行業者基本資格要件與旅行業管理者試驗制度
- 十二、日本旅行業的現狀
- 十三、日本通譯案內士法  
日本通譯案內士法施行規則  
日本通譯案內士試驗（國家試驗）施行要領（平成19年5月21日）

- 十四、日本通譯案内士團體研修訓練機構簡介 (JGA、JFG、GICSS)
- 十五、世界經濟論壇 (WEF 日內瓦總部)：2007 年世界旅遊業競爭力比較報告書 (2007.03.01)
- 十六、世界觀光旅遊委員會：2007 年觀光旅遊經濟研究(我國、日本) (WTTC：The 2007 Travel & Tourism Economic Research)
- 十七、中華民國歷年觀光外匯收入統計 (1961～2006)  
歷年來台旅客統計 (1961～2006)  
95 年來台旅客目的統計 (2006)
- 十八、中華民國歷年觀光出國人數及觀光外匯支出統計(1980～2006)  
90 年至 95 年中華民國國民出國目的地人數統計(2001～2006)