

## 第1章 観光政策論の展開

観光政策論を展開する場合、政策の対象となる観光全体を構造的に分析・把握する論文が不足<sup>1)</sup>しており、現状では、形ある観光法制度を中心的に分析することにより、観光構造を推論する手法が最も適当であると判断せざるを得ない<sup>2)</sup>。その結果、観光構造は、日常と非日常<sup>3)</sup>の差異の確認を求めてヒトが移動する社会構造であるとの通説的認識のもと、観光法制度においては日常と非日常が相対化してきていると分析し、観光法制度は、ヒトの移動に関する旅行情報に収斂させて論じたほうが理解しやすいと主張<sup>4)</sup>した。生物進化論の分析手法からすれば、制度(保持)から実態(淘汰、変異)を推論した<sup>5)</sup>わけである。

本稿においては観光政策の確立及び展開を図るため、外貨獲得、消費者保護、地域振興、国威発揚、国際親善等の観光政策の目的を論じ、観光政策の枠組みとしての観光制度を、行政組織、税・助成制度、観光資源制度、宿泊制度、旅客運送制度、旅行業制度ごとに分解して詳細分析することにより、今後の観光政策の方向を探り、新たな人流制度を構築することを政策提言している。

### 1. 観光政策論展開の必要性

#### (1) 研究者間の政策論争

政策とは、政府・政党などの施政上の方針や方策のことをいい、何らかの価値観と利害に基づいた提案である<sup>6)</sup>。政策論は国・地方公共団体等の行政機関の政策・政策過程を分析し、政策を最も合理的に達成する手段や方法を研究する科学である。政策論とは客観的な真理を追究するという意味での学問というよりも、時代が要請する課題の変化に対応して変化する一定の価値観、イデオロギーを理論化することであり、具体的に社会に受け入れられるものでなければならない。政策論は、政策・政策過程を分析し、政策を最も合理的に達成する手段や方法を研究する理論、科学を指すところから、政策科学といった使われ方がされる。科学という以上は多数決ではなく、少数意見であっても説得力や実証力を発揮して、多くの人々に承認されれば、通説に発展してゆくものと認識される。

行政機関の果たす役割に応じ、政策論のウエイトが高い分野と低い分野が存在する。国防、外交、外国為替といった政策のウエイトが極めて高い分野においては研究者間の政策論争が活発に行われている。これに対して宗教、スポーツ、観光といった行政機関の関与が低いと考えられている分野での政策論のウエイトは低いものである。旅行業の中心となる交通学の分野においては、施設整備、規制緩和の進展等により交通政策論のウエイトが低下し、その分交通学そのものの社会的ウエイトも低下している。

戦後の与党自由民主党と野党社会党のいわゆる「55年体制」の中では、観光学に限らず政策論の発展には限界があった。政策実現は長期にわたり政府・自由民主党のもとに行われており<sup>7)</sup>、豊富な資料を基に自由闊達に政策実現を目指して研究者が論議を展開し立法府に影響を与えるといた政策提言に結びつく政策論の展開は見られなかった。研究者も乏しい研究材料しか持たず、政府関係審議会への参加<sup>8)</sup>機会確保等からも、自発的発言には慎重な態度をとる傾向があった。その代表例が国鉄改革をめぐる交通学研究者間の政策論争の貧しさへの批判<sup>9)</sup>であった(3.(5)参照)。観光政策についても観光概念の論議不足もあり、今日でも政策論争といったものとは程遠い段階にある。総合保養地域整備法の制定時においても研究者からの活発な政策提言はなされず、バブル崩壊後における事後批判が行われる程度である。論議が発展しないため観光政策に関する高等教育にも支障をきたしている。

## (2) 観光学における政策論

これまで観光学においては観光産業(事業)論、観光行動論等がそれぞれ研究されてきているものの、体系づけられた観光政策論は一部の大学で行われる程度であった。観光学において、観光政策論が観光政策論以外のものと区別される点は、政策は行政機関に係るものであるところから、実施に当たって法制度を前提としているところであり、法律・条例、予算、行政組織等に関するものが主な研究材料となるところである。

観光行動を心理学等の観点からとらえ消費者行動論の一環として観光を分析する観光行動論が展開されているが、観光行動や観光産業(事業)をめぐる政策論を説得的に展開するためには、実態把握からすぐさま政策論へと論理を展開するのではなく、把握された実態を構造的に説明する論理が必要である。しかしながら実態把握も十分になされず、従って構造的説明も十分に行なわれていないなか、政策論を展開することは困難な状況にある。逆説的ではあるが、そのような状況のもと、政策の具体化である外形的な制度を把握することにより観光の構造的説明を行わざるを得ない状態にある。

法治国家の政策実施に当たって根幹となるのは法制度である。財源確保にも法制度が確立していなければならない。政策の実施は「法律による行政の原理」に基づいており、政策論は制度論が中心となる。観光制度を論じる場合、論じる対象の「観光」の定義が法制度上明確化されていなければならない。直接の定義がなくても、規範性のある法制度の積み重ねにより、ある程度「観光」とは何か明確にされてくるはずであるが、現状では観光概念の説得力ある説明を行うには困難な状態である。しかも観光概念が「非日常」「個

性の発揮」「話題性」といった非権力的な要素を強く含むものであるだけに、権力を前提とする政策論の中において論議を展開するには大きな制約が存在することを認識しなければならない。

観光政策論樹立のためには、観光政策の目的を分析しなければならない。観光政策の目的を分析し、その目的実現のために必要とされるツールとしての具体的政策を論じなければならない。政党、関係業界等論じる立場によって目的等は異なることとなるが、論としての発展のためには、共通の基盤が必要であり、そのためには観光政策論としての「観光」の意味が共有されなければならない。最終的には政策論である限り立法に裏づけされた行政施策として実施されるものを前提としなければならない。行政組織のあり方を含めた観光政策論として論じられることとなる。

政策論が政策決定に影響を与えるダイナミズムは、税制、郵便貯金制度改革、公定歩合等をめぐる政策論争において見られた。観光をめぐる政策論争はこれまで発生していない。リゾート、環境、景観をめぐる論争は行われたが、観光をめぐるものとしては行われなかった。外国人観光客誘致をめぐる論争も発生していない。「ビザなし観光を認めよ」とする主張<sup>10)</sup>への論評は国内治安を心配するネットの書き込みによる批判程度であり、研究者間の論争という形ではまだ行われていない。

### **(3) 行政用語から始まる観光概念**

旧観光基本法は議員提案による最初の基本法であった。内閣提出法案として行なわれた場合、各省折衝、内閣法制局審査において、観光の法的定義をめぐる相当論議がなされたと予想されるが、衆議院法制局では、観光概念は世間で使われているものと同じ意味であるとされ、断念されたとされる<sup>11)</sup>。

多くの解説書は観光の語源を易経に求めるが、観光そのものは易経の「観」の卦辞にも爻辞にも存在しない。どのような経緯から観国<sup>12)</sup>ではなく観光が造語されたのかを原典に当たり論じるものは上田卓爾(2005)<sup>13)</sup>等を例外として存在しないにもかかわらず、記述が行われるのは原典ではなく孫引きしているからである<sup>14)</sup>。易の仕組からすれば、「六四 観国之光 利用賓于王」の「観」の意味は六四(大臣の位)が九五(剛健中正の徳ある王者)を「仰ぎ見る」<sup>15)</sup>ということに通じるものであり、現代流解釈ならアウトバウンドであると解釈することが素直であるが、多くの解説書では観光はインバウンドにまで拡大して記述している。

明治維新前後西洋の思想を導入するにあたり、多くの言葉が造語されたものの、初期の

段階では統一されて使用されていなかった。そのため一部の行政機関は実務的必要性から用語の統語を行った。「情報」をはじめこの事実が最近の研究で明らかにされつつある<sup>16)</sup>。マスコミ報道が報道責任を回避する法的技術からも官製発表のクレジットをつけるのと同様、学者、専門家が原典に当たらず行政機関の作成する資料等を鵜呑みにして研究論文を記述する姿勢がある。このことが政策論争を発展させず、むしろ誤用を拡大させる原因の一つともなっている。現在でも観光専門家が参加した観光立国懇談会報告書(2003年)において「観光」の語源は、中国の古典『易経』の「国の光を観る」にあるといわれている。『易経』は、一国の治世者はくまなく領地を旅して、民の暮らしを観るべしと説いている。民の暮らしは政治の反映であり、善い政治が行われていたならば、民は生き活きと暮らすことができ、他国に対して威勢光輝を示すことができるというわけである。つまり、「国の光を観る」という行為は「国の光を示す」という国事行為につながっていたのである」として、インバウンドを強調し、語源からますます遠ざかってしまった。

## 2. 観光政策の目的

### (1) 外貨獲得と外客誘致

#### 1) 戦前の観光政策

国際連合が総会において1967年を国際観光年に指定する旨の決議を行ったときのスローガンは「観光は平和のパスポート」であった。旧観光基本法も前文の立ちあがりにおいて「観光は、国際平和と国民生活の安定を象徴する」と記述するが、わが国の観光政策の現実の展開は、国威発揚、外貨獲得(軍備増強等のため)を目的とすることからスタートしている。

わが国の観光に関する法令は1873年太政官布達第16号「公園設置ニ関スル件」にその端を発するとされるが、行政組織に関しては国際観光が先行した<sup>17)</sup>。日露戦争では戦費の4割近くを外債に依存した結果、外債元利支払いのため外債を新規に発行する状態に陥った。第一次世界大戦後はワシントン海軍軍縮条約等が締結されたものの、海軍省の進める艦船建造等には当時の日本の技術力では生産できなかった艦船用鋼材を米国から大量に輸入する必要があること等から、政府(浜口内閣)は外貨獲得のため観光政策を積極的に展開する方針<sup>18)</sup>をとり1930年鉄道省に国際観光局(Board of Tourist Industry<sup>19)</sup>)が創設された。外貨獲得<sup>20)</sup>は「『戦後の各地域での観光客獲得』に比べれば、遥かにハイ・ポリティックス的なのであるが、昭和初期の状況ではなお十分にはハイ・ポリティックス的なものとして

は受け入れていなかったように思われ<sup>21)</sup>、外客誘致局<sup>22)</sup>ではなく易経にその語源を求めたとされる国際観光局が鉄道省に設置された。鉄道省は国際観光局の命名について「観光の字源は、周代に於ける易経の“観国之光利用賓于王”から出てゐる。なほ同じ易経に“観国之光尚賓也”と見えてゐるが、この場合の観は観兵式が兵威をしめすと解せられるやうに、輝かしい国の光をしめし賓客を優遇する意味と取られ、これは大帝国の建設者たる天分を誇つてゐた古代ローマ人シセロの云ふ“ホスピタリタス（歓待）は国家のほまれなり”と共に東西相通じて観光が大国民の襟度と矜持をしめすものであることを教へてゐる」としたうえで、「観光国日本として、その姿を惜みなく外国に宣揚し、七つの海から国の光を慕つて寄り集ふ外人に歓待の手をさし延ぶべきである、と云ふ大抱負が、すなはちこの観光局の命名」であり「輝かしい国の光をしめし賓客を優遇する」とし、語源の意味とは異なつたもの（インバウンド）として観光を使用したとする<sup>23)</sup>。

国際貸借(国際収支)改善対策の一環としての観光政策が本格的に実施される機運のもと、1929年に国宝保存法、1931年に国立公園法が布告された。国立公園の誕生の背景には、近代国家という枠組みなくしては生まれなかつたとされる。国立公園を観光資源とする外国人観光客誘致政策が円滑に進められた結果、1936年外客数は約4万2千人<sup>24)</sup>にのぼり、その消費額は1億7百万円であつた。当時の海運収入が約2億円であることからして、観光収入は貿易外収入の重要な一項目であつた。

この政府の観光政策を活用する姿勢は、南洋群島の軍政において海軍により既に採られていたものであり、親日感情育成手段の一環として南洋群島の首長や実力者を主たる構成員として内地観光団が企画・実施されていた(付章参照)。この点につき、砂本文彦(2008)は「「軍部」が国際観光政策をプロパガンダとして捉えたとしたら、異なつた展開があつたに違いない。だが、現実には「軍部」にとっては国際観光政策もオリンピック同様に、国際理解(国情宣伝)の効用を何ら重要視することはなかつた」「軍部は、国際観光政策の主流には冷徹だつた」(pp617-618)とするが、満州事変・上海事変が却つて欧米人の興味を唆り、日満支観光ブロックは活況を呈し1939年度の国際観光協会への国からの補助金は前年度の4倍増であつたこと等が高媛(2002)により明らかにされ(pp141-144)、「満州事変と日中戦争を機に躍進をとげてきた国際観光は、帝国主義的な侵略とは相容れないどころか、むしろ「宣伝らしくない」観光の持ち味をフルに活かし、そのカモフラージュのもとに、宣伝と銘打つ宣伝よりも巧妙な効果を収めて」(高媛(2002)p. 154)おり、「軍部」としてすべてをまとめて表現することには論議があろう<sup>25)</sup>。

なお、戦前の観光に関する法制度としては、交通・運輸法を別にすれば、史跡名勝天然記念物保存法(1919年)、国宝保存法(1929年)、国立公園法(1931)、重要美術品等の保存に関する法律(1933年)等が制定されたほか、温泉、宿屋等が都道府県令により取り締まられていた。1938年には国家総動員法が制定され、同法を根拠とする旅行斡旋業企業許可令施行細則(鉄道省令)において旅行斡旋業と通訳案内業が許可制度のもとにおかれることとなった。戦前の観光政策に関する法令等の研究材料は比較的乏しく、十代田・品川・稲葉(1998)、高媛(2002、2006)、千住一(2007)、砂本文彦(2008)、中村宏(2008)等を除き分析等が行われていない。今後観光政策論を展開してゆくためには、高媛(2002、2006)等の研究に引き続き、台湾、韓国等を含む戦前の日本の鉄道事業経営の分析とあいまって観光政策に関する研究が行われるとともに、国及び地方公共団体の観光政策の変遷等を分析する観光政策史の研究が不可欠である。

## 2) 戦後復興期の観光政策

戦前主に外客誘致を指したものである観光が、遊覧、巡覧、周遊が集約された観光に変わるのは1949年運輸省設置法以降である。1946年9月に陸運監理局長が各地方長官にあてた「遊覧観光自動車事業について」(通達)に観光が使用されているが、これは専ら駐留軍将兵向けの観光バスを指していた。訪日外客に観光を用いていた名残である。1950年に一般乗合及び一般貸切旅客自動車の免許基準が大幅に緩和されたが、「観光事業の重要性に名をかり、不健全な遊覧、行楽に貴重な燃料を消費しない」という条件がつけられていた。このことは観光を冠したバス会社が数多く設立されたことが背景にあるとされ、観光が今日的意味で使用されるようになっていた。国内資源開発を念頭に1959年制定された国土総合開発法においても、法定計画事項として「観光資源の保護、施設の規模及び配置」を規定した。

1948年に旅館業法及び温泉法、1949年に国際観光事業の助成に関する法律、通訳案内業法及び国際観光ホテル整備法、1952年に旅行あつ旋業法等の観光に関する基本的な法律が制定された。今日まで有効な観光に関する法制度はこの時期にほぼ整備されており、旅行あつ旋業法以外はその後今日に至るまで大きな制度変更はなかったといえる。戦後復興期に制定されたこれ等の観光に関する法制度は外客誘致による外貨獲得を目的とするものであった。外貨獲得は厳しい為替管理等に関する国策として国の行政機関の手により進められてきた。

観光資源の再整備の動きも活発化し、1946年伊勢志摩が国立公園に指定され、1948年に

は厚生省のなかに国立公園部が設置された。1949年には国立公園法が改正され、景観維持と利用(観光等)の調和が公園計画により図られることとなった。なお、文化財を総合的に規定する法制度は法隆寺失火事件を契機に制定された文化財保護法であり、1950年議員提案により制定されたが、文化財を観光資源とする認識が同法提案理由説明から伺える。

戦後復興期における観光政策の立案過程状況は国井富士利の一連の著作(国井富士利(1948a、1948b、1948c、1949a、1949b))等により知りえるところであり、国会議事録、新聞記事、関係業界雑誌等の分析等をくわえることにより研究を進展させることが必要である。

### 3) 旧観光基本法の指針性と規範性

国民所得倍増計画の構想は「観光、海運その他貿易外収入増加策」を講ずるとしている。1961年自由民主党において観光事業振興法案、国際観光事業法案が検討されたものの、格差是正に匹敵する強力な政治的スローガンが存在せず、1963年によく自由民主党、社会党及び民社党の三党共同の議員提案により、観光基本法(同法は、2006年に法律名が「観光立国推進基本法」と改正されており、本稿においては1963年制定法を旧観光基本法と称する)が制定されることとなった。

教育基本法(1947)原子力基本法(1955)のあと、基本法スタイルの原型は1956年の機械工業振興臨時措置法に求められ<sup>26)</sup>、同法に倣った農業基本法、災害対策基本法が1961年に内閣提案により制定されたが、5番目の旧観光基本法は議員提案による極めて規範性の弱い基本法であり、その意味で1995年以降量産されている今日的議員提案基本法のさきがけであった。しかしながら旧観光基本法を基本法としてその後制定された法律は観光財団抵当法一例にとどまり、指針性を持つとされる基本法としての役割が発揮されることはほとんどなかった。

旧観光基本法が制定された時代背景には、1964年東京オリンピックの開催、日本人海外旅行の自由化に代表される高度経済成長がある。高度成長期の貿易依存度は戦前レベルの二分の一であり、貿易資本移動のGDP比率は金本位体制下の二十世紀前半のほうが現在より若干高かった。外貨獲得の必要性は高度経済成長期においてすら戦前よりウエイトが低いものであった。その後の国際収支の改善とともに、旧観光基本法の最も重要な政策理念である外貨獲得のための外客誘致理念は実質消滅してしまった。日本人海外旅行者数が訪日外客数を上回った1971年、旅行あっ旋業法が旅行業法に改正されることにより、規範性の強い観光政策は外国人観光客対策から日本人海外旅行者対策へと政策がシフトした。

1977年「国際観光文化都市の整備のための財政上の措置等に関する法律」の提案理由説明からは、国際収支の改善は完全に消滅した。そもそも外客誘致理念は、観光の主体である観光客が外国人であり日本人を含んでいないところに後進的な理念<sup>27)</sup>である限界があり、国際収支の改善とともに消滅する運命にあった。

表 1 -  
1 が こ  
こ に 入  
る

表 1 - 1

現行観光制度の中心となる法令は旅行業法、国際観光ホテル整備法等観光基本法以前に制定されたものであり、国際観光都市建設法、総合保養地域整備法、祝日三連休法、景観法等観光との関係が深いと考えられる主要法規も、旧観光基本法との関係で論じられることがなく、旧観光基本法の指針性が欠如していた。旧観光基本法が制定された時点において日本人海外旅行の自由化が行われておらず、外貨獲得の思想が背景に強く存在することとその裏返しとして邦人保護政策の視点が欠落していること、地域の特色ある発展の理念が欠如していること、情報通信技術の活用思想の欠落等旧観光基本法の抱える基本的な課題があった。

旧観光基本法の指針性の欠如は、規範性のある法制度の前提となる観光概念が整理されないまま同法が規定されたことに起因し、同時に、実定法を中心とした観光関係法制度が発展的な広がりを見せなかったことにより、規範性のある法制度の前提となる観光概念も発展してこなかった。このことは旧観光基本法の存在如何に関わらず、そもそも規範性のある観光関係法制度は発展しないものであったのではないかということ想起させることとなり、最終的には規範性のある法制度の前提となる観光概念そのものの樹立が困難ではないかという疑問を引き起こすこととなった。

## (2) 消費者対策と邦人保護

日本人海外旅行中の死亡事故、ハンセン病に関する宿泊拒否問題、温泉表示問題等がマスコミで大きく取り上げられたように、今日規範性を持つ観光政策が機能することが最も期待される分野は消費者としての旅行者の利益確保である。内閣において重要施策として消費者庁を設置し、旅行業法等を所管することが検討<sup>28)</sup>されていることもこのことによる。

## 1) 旅行業法の制定

終戦直後の復興期に制定された旅行あっ旋業法が外貨獲得を目的として訪日外国人(特に米国人)旅行者対策を念頭においていたのに対して、旅行業法になってからの制度改正は、海外旅行を中心に日本人旅行者に対する旅行業者の責任に関する制度の充実強化を中心に行われてきている。

旅行業法の制定に関しては、国際的にはブラッセル条約の影響、国内的には1968年に発生した名鉄観光サービス等が主催した旅行団体が巻き込まれた「飛騨川バス事件」及び同年「墨東睦共和会事件」判決が立法の契機となった。1971年法改正作業時においては、旅行あっ旋業法において必ずしも制度概念が明確にされていなかった主催旅行と手配旅行概念を区別する意識はあったにもかかわらず、制定された法律においては明確にされなかった。EC理事会指令等の影響を受け、ようやく1982年に主催旅行概念が法定化されたものの、旅客運送法と旅行業法の制度的整理がなされなかったことが、今日の旅行業法が抱える規範性の問題を発生させることとなった。また1971年の旅行業法改正においては消費者保護を目的として書面主義を強化したが、その後の情報化対応には制度的障害となった面がある。

## 2) 邦人保護と安全情報の提供

団体旅行から個人旅行へと旅行形態が変化してきていることも影響し、日本人の海外旅行者対策は単なる旅行業者の責任問題から直接の邦人保護対策の充実強化に広がってきている。また、旅券の発給等に関して数次旅券の発行、出入国審査の情報化等が推進されてきたが、更に外務省の領事行政組織も拡充された。

国籍の国際法的機能の一つとして、国家の外交的保護権、すなわち国家は自国民が他国によって身体や財産の侵害を被った場合に、加害国に対して適切な救済を与えるよう要求することが認められている。しかしながら請求国が請求資格を得るためには、直接の被害者たる個人が、加害国の国内で利用しうる裁判等のすべての救済措置を尽くしていなければならないとされる。これは、個人対国家の争いが容易に国際紛争に転化されるのを防ぐためである。そのためにも、海外安全情報の提供等日本人海外旅行者対策の充実強化が必要となる。

1979年国際観光振興会法の一部を改正する法律により、日本人海外観光旅客に対する旅行情報の提供等旅行の円滑化に必要な業務が追加された。しかしながら特殊法人改革の一環として1985年国際観光振興会法改正により、旅行の安全に関する情報提供等に限定され、

最終的には 2002 年の独立行政法人国際観光振興機構法でアウトバウンド業務は削除された。テロ、新型肺炎(SARS)で実証されたように、日本人海外旅行者が減少すれば日本旅行産業の主力である旅行事業、航空輸送事業は経営危機に陥る。航空、保険等の旅行産業にとって、中高年を中心に高額可処分所得と自由時間を有する日本人市場は世界有数の市場であり、日本人海外旅行者の安全確保政策や国際的な旅客移動の円滑化は国の観光政策の重要な目的である。従って、観光立国推進基本法においては、「国内外の観光地における事故、災害等の発生の状況に関する情報の提供、観光旅行における事故の発生の防止等に必要な施策を講ずるものとする」(23 条)と明記した。

なお、国内法においては行旅病人及行旅死亡人取扱法(明治 32 年法律 93 号)により、「歩行ニ堪ヘサル行旅中ノ病人ニシテ療養ノ途ヲ有セス且救護者ナキ者」については「其ノ所在地市町村之ヲ救護スヘシ」「救護ニ要シタル費用ハ被救護者ノ負担トシ被救護者ヨリ弁償ヲ得サルトキハ其ノ扶養義務者ノ負担トス」と規定し、「行旅中死亡シ引取者ナキ者」については「行旅病人行旅死亡人及其ノ同伴者ノ救護若ハ取扱ニ関スル費用ハ所在地市町村費ヲ以テ一時之ヲ繰替フヘシ」と規定する。これ等の規定は江戸時代の往来手形の伝統を継承したものである<sup>29)</sup>

### (3) 観光による地域振興

政策実現の道具立てとして、計画<sup>30)</sup>の策定に加えて、予算、税制が活用されるが、予算単年度主義を重視する財政当局は、法律をとまなう予算には消極的であり、政策実現は予算措置のみで行われることが多い。これに対して税制措置は法律を必要し、国会審議が行われる(租税法定主義)。従って政策実現に税制度を活用しようとするれば法律改正をとまなう。予算だけの要求よりも国会審議を必要とする分、税制措置は大掛かりな作業となる。

#### 1) 計画行政の限界

計画が行政の中心的手法になっていることは、西谷剛(2003)によれば、1971 年に計画法が 108、計画数が 120 であったものが 2001 年末にはそれぞれ 314、586 となっていることから理解できる(p. 2)。しかしながら、国土計画に関するものだけでも 200 を超える法定計画が存在し、非法定計画のものを加えれば、市町村レベルにおいては計画過多の状態であるということにもなる。住民のみならず専門家にもわかりにくくなり、かえって非民主的な状態ではないかと思われる。法定計画が過多に落ちいった理由としては、自治体を巻き込んだ中央省庁の競争的政策作成がある。毎年度中央省庁は予算税制等に関する新規政策を提案し、立法府を巻き込んだ形で税制上の特典、都市計画法上の特例、地方債の特例の

ための法律改正を行い、そのための法定計画制度を数多く生み出してきた<sup>31)</sup>。地方公共団体としても国の計画によるお墨付きが地方議会等の理解を得られやすいということがあった。その結果行政のプロでもわかりにくいという状態になってしまった。このことを逆説的に表現すれば「中心市街地空洞化の原因は農業と同じように政策がありすぎたから」<sup>32)</sup>ということになる。計画行政の費用対効果分析が必要とされ、サンセット方式(時限立法)が提案される所以である。

旧国土総合開発法及び国土形成計画法では「観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備に関する事項」を計画事項と規定する。従って第二次全国総合開発計画を契機として観光レクリエーション地区構想が、第四次全国総合開発計画を契機としてリゾート計画が生み出された。前者は非法定のものであったが、後者は実質上観光に関する最初の単独法定計画であった。しかしながら旧観光基本法との関連性は認識されておらず、旧観光基本法の指針性を疑わせることとなった。

これまで観光に関する法定計画制度が未発達であった理由として観光概念の不明確性があげられ、従って総合計画の一部を構成するものとして、または環境、温泉等を法目的とする法定計画の中で作成されてきた。

観光立国推進基本法は新たに観光立国推進基本計画の策定等に関する規定を設け、「政府は、観光立国の実現に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、観光立国の実現に関する基本的な計画を定めなければならない」(10条)こととし、「観光立国推進基本計画以外の国の計画は、観光立国の実現に関しては、観光立国推進基本計画を基本とするものとする」(11条)とする指針性確保のための例文規定を加えた。自治体の計画にはこの規定は適用されない。その意味で環境基本法以上に分権的システムであり、「地域における創意工夫を生かした主体的な取組を尊重」するとする基本法の趣旨に適合するものである。

## 2) 格差是正と国土の均衡ある発展

旧国土総合開発法が全面改正され国土計画形成法となった。旧国土総合開発法は法定計画である全国総合開発計画の根拠法であったものの、1962年まで全国総合開発計画は作成されなかった。全国総合開発計画が作成されることとなった契機は非法定計画である国民所得倍増計画の作成にある。

1960年頃までは長期経済計画の見通しを上回る高成長が達成されつつあり、総理に就任した池田隼人は、産業基盤にかかる公共投資を赤字覚悟でも積極的に推進するという積極的財政政策(「太平洋ベルト地帯構想」代表される)への転換を表明したものの、取り残さ

れた地域からの批判がなされた。このため、国民所得倍増計画の閣議決定の際に自由民主党政務調査会の方針を「国民所得倍増計画の構想」として付した。この「国民所得倍増計画の構想」は「農業と非農業間、大企業と中小企業間、地域相互間ならびに所得階層間に存在する生活上および所得上の格差の是正につとめ」とその後の自由民主党長期安定政権を支える政策課題となる格差是正を記述しており、昭和32年度経済白書の経済の二重構造に関する記述とも認識が一致していた。同計画を実施するためバランス上農工間格差の是正、中企業の近代化及び地域間格差の是正を図ることが必要となり、農業基本法<sup>33)</sup>、中小企業基本法<sup>34)</sup>を制定し、全国総合開発計画を作成することとなったわけである<sup>35)</sup>。

旧農業基本法、旧中小企業基本法とほぼ同時代に制定された旧観光基本法も地域格差の是正を目標(1条)とし、低開発地域の観光開発につき、国は「観光基盤施設及び旅行関係施設の整備等に必要な施策を講ずるものとする。」(13条)と規定したのは当然であった。この地域格差の是正は、全国総合開発計画で論議される「国土の均衡ある発展」理念に含まれるものであるとされる。「国土の均衡ある発展」は非法定の政策概念であったものが、法定理念へと発展したものである。概念としては新産業都市建設法、用語としては都市計画法により誕生し、国土利用計画法で確立した。「国土(地域)の均衡ある発展」は多義的であり、法令上「基礎条件の改善」「地域格差の是正」「全国的な人口及び産業の適正な配置」と表現される理念を包含するものである。「国土の均衡ある発展」を直接表現した例は半島振興法のみであり、そのほかは「基礎条件の改善」あるいは「地域格差是正」「生活水準の著しい格差是正」的表現である。実際の地域間所得格差については、人口の社会移動とほぼパラレルの動きを示し、ある程度縮小している。また地域間所得格差はわが国は先進国中では小さい部類に属している。生活水準については三大都市圏と地方圏のいずれが勝っているかは分野によって異なっておりその優劣は一概には断定できないものである。「全国的な人口と産業の適正な配置」的発想としての「国土の均衡ある発展」的用例は、多極分散型国土形成促進法が代表例であるが、そのほか地域振興整備公団法、北海道開発法等がある。この発想によれば「国土の均衡ある発展」は未だ達成されていないどころか、人口の一極集中によりますます不均衡が拡大しているという認識になる。実際、関東は一貫してブロックの人口シェア、絶対数で増大、地方の中核都市等も全体としては対全国シェア、絶対数いずれも一貫して増加してきた。社会資本の整備としての「国土の均衡ある発展」的用例は港湾法のみであり、河川法その他は「国土の開発、保全」的表現が多い。新産業都市建設促進法にはじまる「産業の適正な配置」を目的とした法律では、「国土の均

衡ある発展」を表現したものが多い。

所得倍増計画を契機として格差是正理念に基づき制定された旧農業基本法、旧中小企業基本法は既に見直された。旧中小企業基本法は全面改正され、旧農業基本法は食料・農業・農村基本法として制定された。旧国土総合開発法も 2005 年 7 月に国土形成計画法へと全面改正された。規範性の薄い旧観光基本法は実質的な改正の必要性が発生しないまま今日にいたっており、地域格差是正を前提とする例外的な基本法であったが、2007 年 1 月 1 日から観光立国推進基本法が施行されることにより修正されることとなったわけである。

### 3) 地域の特色ある発展

旧観光基本法は国の施策を列記規定するとともに、「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるように努めなければならない」(3 条)と規定していた。旧中小企業基本法及び旧農業基本法にも旧観光基本法 3 条と全く同一の規定が設けられていたが、現在では廃止され、「国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」と改正されている。「自主的かつ主体的」(文化芸術振興基本法)、「地域の特性」(社会資本整備重点計画法、多極分散型国土形成促進法)及び「地域の自立促進」(過疎地域自立促進特別措置法)理念が普及している今日、既に旧観光基本法制定時に行われた「観光事業の本質は地域社会における個性の発揮」とする佐伯宗義の指摘<sup>36)</sup>を待つまでもなく旧観光基本法は再検討すべきものであったわけであり、観光立国推進基本法は「地方公共団体は、基本理念にのっとり、観光立国の実現に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、自主的かつ主体的に、その地方公共団体の区域の特性を生かした施策を策定し、及び実施する責務を有する。」(4 条)と規定することとなった。「自主的かつ主体的に」という表現は第 164 国会に愛知和男衆議院議員が提案した当初案にはなかったものであり、第 165 国会に衆議院国土交通委員長が提案したものの中に規定されたものである。

「地域の特色ある発展」を先取りした形で小泉前内閣が提唱した「一地域一観光」運動は、第二次全国総合開発計画の実施時期において山梨県商工労働部長が提唱した「一地域一工場」運動並びにその発想を受け継いだ「一村一品」運動(この運動を推進した大分県平松守彦知事(当時)は第二次全国総合開発計画策定の際政府事務局員であったことから「一地域一工場」運動の影響を受けていると推測される)の系譜を引き継ぐものである<sup>37)</sup>。

観光による地域振興策を評価するためには、これまで実施された総合保養地域整備法によるリゾート開発、ふるさと創生基金による温泉掘削等の事業等の冷静な分析(例えば 2003

年 3 月に国土交通省が発表した『総合保養地域の整備－リゾート法の今日的考察－』に対する評価)が必要であり、実施された政策の政策評価等の実証的研究が進められることが必要である。

#### 4) 地域観光政策

##### ①地域観光政策の意味

「地域」とは、地形が隣接している、同じ性質をもっているなどの理由からひとまとめにされる土地のことをいうとされ、他のものとの差が認められる場所的概念であるが、国土の均衡ある発展、一日交通圏の形成にイメージされる諸施策の展開により、わが国は地域の差異が時代とともに少なくなってきた。情報通信技術はそれを加速させてきた。

政策を政策以外のもの(事業等)と区別する意味は、民間活動と異なる基準が適用されるからである(法律による行政の原則等)<sup>38)</sup>。小さい政府論にたてば政策もその分狭く解釈される。小さい政府論の立場に立ちながら、政策を広く解釈してして大きな政策論を展開するには矛盾がある。公平な規範性を内包する「政策」と他のものとの差異を内包する「地域」「観光」は相互に対立するものであることを強く認識して地域政策論を展開すべきである。

地域概念が政策論の中で使用される場合は、国に対する地方公共団体にかかわるものとして取り扱われる側面が強く出てくる。北海道開発、沖縄振興等国として行う地域政策も存在するからである。また、都道府県に関するものか市町村に関するものか明確に認識して考察すべきである。この点の明確性が欠如する場合には国との区別も明確ではないということになり、政策論が行政機関に係るものという原点が曖昧になってしまう。都道府県の制定する観光に関する条例も市町村の制定する観光に関する条例もその内容においてほとんど差のない、規範性の弱いいわゆる理念条例<sup>39)</sup>となってしまうのは、このことによる。都道府県、市町村いずれも総合的行政主体ではあるものの地方自治法が規定する役割分担があるはずであり、奈良県・奈良市、京都市・京都府の観光施設税をめぐる論争も役割分担が不明確であったことに一部起因している<sup>40)</sup>。

地方分権論議が国の権限の都道府県、都道府県の権限の市町村への移譲として行われている。地方分権により地方公共団体の行政の個性は発揮しやすくなり、地域資源の観光資源化が容易となるとされるが、地域の均衡ある発展施策が行き渡り、横並び意識が浸透したわが国においては、地域の個性の発揮は洋服の着替え程度のことになりかねない。

都道府県及び市町村が観光政策に対する積極姿勢を示す場合に、観光立県(地域)宣言の議会における決議、観光基本条例の制定、観光基本計画の作成等が材料として用いられる

ことが多くみられる。沖縄県(基本条例は1979年、観光立国宣言は1995年)、青森県(1998年文化観光立県宣言)のように早期に観光政策の重要性を認識し形として姿勢を表している地域は別として、多くの地方公共団体は2004年1月19日に小泉首相の施政方針演説(2010年に日本を訪れる外国人旅行者を倍増し、「住んでよし、訪れてよしの国づくり」を実現するため、日本の魅力を海外に発信し、各地域が美しい自然や良好な景観を生かした観光を進めるなど、「観光立国」を積極的に推進します)が行われ、その後マスコミ等で観光が取り上げられるようになってから、地方議会でも論議されることが多くなり、検討を開始している。しかしながら、その多くは、進捗しているものであっても計画、宣言、理念条例等の段階に留まっているものが多く、政策として評価に耐えられるものは数少ない状態である。また、研究者の多くも、計画の策定、宣言の採択等をもって「政策」として評価し、その政策論を展開している状況であり、観光政策論の展開をするためには「政策」の定義論議からはじめなければならない状態である。

## ②観光事業間の調整等

地元資本(域内資本)を使って地方公共団体が観光振興を行なおうとすれば、その関係は固定化せざるをえず、その内容はリーディング企業の業態に左右されやすくなる。逆の場合は域外資本の参入によって、域内企業が競争にさらされることになり、域内観光業界からの強い反発や抵抗をうみだす<sup>41)</sup>。国鉄分割民営化の際「ホテルの場合でありますと、ホテル商調協というようなものが絶えず知事のもとに、あるいは市長のもとに出ております」<sup>42)</sup>の発言に見られるように、「中小企業者の利益についてこれを不当に侵害することのないように配慮すべし」との規定が旅客鉄道株式会社法10条に設けられたのも、このことによる。2000年に廃止された大規模小売店舗法は、大型ホテル進出を抑制する方向で機能していた。沖縄においては万座ビーチホテルが建設される頃まで、地元のホテル資本は、県外の大手ホテル資本に対し、強い反発心をもっており、建設計画が持ち上がるたびに反対の意を表明した。日米構造協議で大きなテーマとなった大規模小売店舗法を、ホテルにもあてはめ、ホテル商調協を実施に移そうと奔走するホテル経営者もあったほどである。しかし、万座ビーチホテルの開業は既存ホテルの宿泊客を奪うと言う側面よりも、かえって、新規の開発を呼び込み、それらは沖縄全体のグレードを上げる結果となった側面が強い。これによって、地元資本の開発に対する表だった反対の声は姿を消した。バブル崩壊後は、地元金融機関の支援が期待できなくなり、経営維持が困難となった地元宿泊施設が続出した地域にあっては、域外資本への経営参加を求める政策が展開されるように変化している。

地域観光政策は旅客誘致を中心として論議されるが、地域住民の安全確保が地域政策の目的として考えられるのであれば、他の地域における事故への対応も自治体政策として範疇に入ってくる。教育委員会が修学旅行において航空機、フェリーの使用を禁止していたことがあったが、一種のアウトバウンド観光政策として位置づけられるであろう。今後高齢者への旅行情報提供を地方公共団体が条例等により行うということも政策として論議されることもありえるのである。

理念条例が多いなか、香川県の琴平町観光条例は規範性の強いものである。平成元年 12 月改正前の香川県の琴平町観光条例(1956 年 10 月 3 日施行) 6 条は、お互いに他の分野の事業を侵してはならないという機能分担主義の原則のもと、「旅館、料理屋または飲食店は同一家屋内または同一施設内において、土産物販売業を営んではならない」とし、罰則規定が設けられていた。この点は「この条項は、違反した場合、わずか 5000 円以下の罰金のため、有名無実化したザル法ともいわれている。とはいっても、この条例が施行した頃は拘束力は強く、足かせをはめられた旅館は、ちょうどその頃起こった旅行の大型化・大衆化の新しい波に対応できず、今日まで規模拡大ができずじまいとなってしまった」<sup>43)</sup>とある。また、改正後の琴平町観光条例においては不当な客引き行為等を禁止する第 8 条の規定が設置され、これに違反した場合は 3 万円以下の罰金とする規定が設けられている。いずれも規範性のある条項である。

#### (4) 観光立国論等の展開

外貨獲得目的としての外客誘致理念が機能しなくなっている今日、観光政策が展開される外客誘致理念の一つとして国威発揚が強調される。日本人海外旅行者数が 1700 万人を超えるにもかかわらず、訪日外客数が 700 万人台にとどまると数を問題とするのは、一種の国のプライド論をもとにしている。観光立国推進基本法の前文において「我が国を来訪する外国人観光旅客数等の状況も、国際社会において我が国の占める地位にふさわしいものとはなっていない」(愛知和男衆議院議員案では「経済的地位」とする)のも一種のプライド論である。

日本の観光政策においては「明治以降の日本は長らく「観光後進国」に甘んじて」きており、その上ではじめて本格的な外客誘致政策を展開し始めたとされる<sup>44)</sup>が、わが国観光政策は明治期から外客誘致政策が中心である。寺前秀一(2004d)<sup>45)</sup>においてはドイツとの比較を行っているが、わが国への訪日旅行者の動向は日本周辺国の所得水準が影響している。少なくとも後進国ではありえない<sup>46)</sup>。

国威発揚からの国際交流の促進も見方を変えれば一種の安全保障政策である。わが国外交政策に占める観光のウエイトが近年高まってきているのもこのことによる。多くの外国人に日本を認識してもらうことは外交政策上極めて有効である。表現としてアトラクティブネス、文化力、クール Japan 等の表現が用いられるが同工異曲である。それだけに外国人旅行者に対するビザ廃止問題<sup>10)</sup>で治安の悪化が問題とされるのも、観光客の定義が曖昧であり、政策効果が実証されないからである。

観光立国論はこれまでも西川友孝、松下幸之助等<sup>47)</sup>により展開されているが、石森秀三は観光革命(観光ビッグバン)を唱えている。運動論的発言も見られるが、北海道大学観光学高等研究センターにおける国際観光論演習<sup>48)</sup>では「19世紀中頃以降における国際観光の歴史的展開について、観光革命論の視点でグローバルな変化を跡付ける」とし、「第4次観光革命は2010年代後半にアジア諸国で生じると予測されており、観光ビッグバン(大爆発)の発生が予測されている。観光文明学の視点で、観光革命の構造を明らかにするのが、このセッションの狙い」とする。ビッグバンはアジア地区から発生する観光客の増大にあるとし、国家による国際空港の整備促進を主張<sup>49)</sup>する。竹村健一が「英国の港湾が斜陽化していった原因を英国がハブポートへの投資を怠った」<sup>50)</sup>とする発想と近似するが、香港の港は日本の港より利用料が高いにもかかわらずコンテナの沖荷役が発生するくらい混雑していたことから、寺前秀一(1997)は大水深バース不足よりも後背地の貨物出荷力の差にあると分析した<sup>51)</sup>。人口稠密なアジア地区の所得水準が向上すれば訪日観光客が飛躍的に増大すること、そのために施設整備等が求められることは容易に想像できるが、この量的拡大が観光においてどのような構造変革をもたらすのかこれからの実証調査の積み上げによる検証が必要である。国際的に中国人旅行者が大規模に増大し、漢字文化が観光世界のデファクトスタンダードの重要部分を形成するのであれば、そこに観光界における質的転換が見出せ、漢字文化圏である日本の観光課題として登場するのかもしれない<sup>52)</sup>。

アジア地区から発生する観光客の増大は中国等のマスツーリズムにより引き起こされるはずであるが、石森秀三は「観光の質的变化としてパッケージツアー旅行代理店依存型から観光参加体験、自己実現型の観光が力を持ち始めているとする」とする。わが国における観光が旧来型の旅行代理店依存型(厳密に言うと代理店ではないことは寺前秀一(2007d)第6章参照)から変化していることは否定できないものの、その要因は情報技術の進展によるところが大きい。日本の観光行動は量的拡大期を終了しており、むしろ量的拡大を想定した交通施設整備が、規制緩和、情報化と相俟って、マスツーリズムではない旅行を可

能としたのである。

### 3. 観光政策と観光制度

#### (1) 観光行政組

##### 1) 国際観光局から観光庁への変遷

###### ① 観光行政機関の沿革

1929年第56回帝国議会において外客誘致に関する調査と誘致を図る中央機関を設置すべき旨の建議が可決<sup>53)</sup>されたこともあり、政府は国際観光局の設置を決めた。その所管省について論議を行った後、1930年勅令83号国際観光局官制により鉄道省に国際観光局(4月)が創設された(同年には商工省に貿易局(5月)、京都市に観光課が設置されている。)。勅令により観光という用語が使用されたはじめての行政組織である。同局が鉄道省の外局として設けられたことにより、帝国鉄道特別会計の資金が外客誘致に活用できることとなった。恐慌下においても帝国鉄道会計はいわゆる鉄道益金の一般会計繰入れ問題が発生するなど余裕があるものと認識されていたことも影響したのであろう。今日的理解で言えば財政状況に余裕のある道路整備特別会計や空港整備特別会計<sup>54)</sup>から支出が図られたということである。国際観光局は「鉄道大臣の管理に属し外客誘致に関する事項を掌る」としか規定されておらず、鉄道省令において海外宣伝、旅館(ホテルと旅館は区分されていない)事業の助成、観光施設の充実改善、旅行あつ旋機関の充実改善、案内業者の指導統制、風致記念物の保全、土産品の改善等を事務分掌として規定していたが、関係法制度が整備されておらず、国際観光局予算は帝国鉄道特別会計法に制約(1937年から一般会計)されたうえ、事務費しか認められておらず、「大蔵省預金部資金の融通を受けることや、内務省の道路工事予算を観光関連事業に配分すること」「つまり国際観光政策における施設関連予算の確保とは、他省への要望」(砂川冬彦(2008)p.66)をすることぐらいしかなく、国際観光政策の実施には限界があった。

戦後、外客誘致のため観光行政の統一化、総合化の必要性が強く認識され、1946年12月25日衆議院本会議において国立観光院の設置が建議されたものの、その後観光事業審議会が総理府の付属機関として設置されることに終わった。同審議会が法律上観光という用語が使用された初めての行政機関である。1949年運輸省設置法により、「運輸に関連する観光」が運輸省の所掌事務とされ、大臣官房に観光部が設置された。2001年中央省庁改革法により国土交通省が設置され「観光地及び観光施設の改善その他観光の振興に関すること」が国土交通省の所掌事務とされ、「運輸に関連する」という限定がはずされた。

自由民主党と保守新党の政策合意<sup>55)</sup>が、議員提案による観光立国推進基本法の制定に結実した。観光立国推進基本法が用語「立国」をあえて使用している理由は、直接的にはこの合意に基づくものであるが、間接的には、忘れられた基本法である旧観光基本法をよみがえらせるインパクトをもたせる効果も期待されたためと考える。

観光立国推進基本法は行政機関の充実強化を図るため、「国及び地方公共団体は、観光立国の実現に関する施策を講ずるにつき、相協力するとともに、行政組織の整備及び行政運営の改善に努めるものとする」(26条)と規定した。同法案の審議にあたり衆議院国土交通委員会は、2006年12月6日「観光立国の推進に関する件」において「政府は、観光立国推進基本法の施行に当たっては、次の事項について適切な措置を講ずるべきである」として「八 観光立国の実現に関する施策の遂行に当たっては、各省庁の横断的な英知を結集しながら、総合的、効果的かつ効率的に行い、行政改革の趣旨を踏まえて、観光庁<sup>56)57)</sup>等の設置の実現に努力すること」と決議し、参議院国土交通委員会は同年12月12日観光立国推進基本法案に対する附帯決議において、観光庁等の設置につき衆議院と同じ内容の決議を行っている。国土交通省においては、海難審判庁の廃止等を実施しなければならない時期にあたり、これらの決議を活用することにより国土交通省設置法改正が行われ、2008年10月観光庁が設置<sup>58)</sup>された。

## ② 観光庁の役割

マスコミの力を借りたコンテスト行政やキャンペーン行政は、最大公約数的なものにならざるを得ない。実施した政策と結果の関係の測定が困難であるから、言い訳がしやすく、結果責任を取らないことになりがちであるから、いずれ行政改革的批判を受けることになる。観光庁はできる限りキャンペーン等はJNTO(国際観光振興機構)等にまかせて、民間ではできないことに力を入れるべきということになる。

観光庁の役割として先ず考えられることは厳しい評価制度の醸成である。日本の温泉を体験した台湾人はその数が増加し、地元台湾にも日本風の温泉を作ってしまった。日本の温泉文化を台湾は輸入したわけである。SARS報道の後、台湾では日本のレジオネラ菌問題、不当表示問題が大きく報道され、不信感をもたれてしまった。2007年以降に日本で騒がれている中国輸入食品と逆のことが発生したのである。日本の消費者自身が温泉を厳しく評価しておかないと外国人観光客の支持がえられないことが証明された。温泉に限らず、旅館、日本食、土産品等日本人の手による厳しい評価制度が醸成されるよう、外枠としての消費者行政の強化が求められるが、消費者庁との役割分担が課題として残される。

次に考えられる役割は、自治体が観光政策を実施するための自主財源の確保である。自動車社会は、自動車税制により大きく発達した。政策が大きく貢献した。観光立国推進基本法は、観光資源として文化財、自然の風景地等を例示するが、観光活動のウエイトの高い地域の市町村は相対的に固定資産税不足に悩まされる構造がビルトインされている。地方税法は、宗教法人の境内建物及び境内地、国立・国定公園特別保護地区内の土地、国宝、重要文化財等に指定された家屋、敷地の固定資産税を非課税とするから、高度経済成長期、京都市、日光市等は税収不足に悩み、拝観料課税等を実施したのである。関係者の反対も強いことが予想されるこの固定資産税問題こそ、観光庁の旗振役が期待される。国際観光ホテル整備法は外客誘致のため登録ホテル・旅館への固定資産税の非課税措置を規定する。日本旅館の多い温泉地等は非課税措置を実施しているが、最も外客の多い東京都は、欧米の観光先進国に習い、観光振興を目的とする宿泊税を課税しており、中央政府と東京都の間に政策矛盾が発生している。1949年に制定された「外客」イコール「ホテル」と発想する国際観光ホテル整備法は使命を終了しており、むしろ厳しい評価基準を規定する「伝統的日本旅館保存法(仮称)」の検討こそ観光庁に期待される役割である。

最後に、中央政府にしか出来ない行政はアウトバウンド政策である。観光立国推進基本法は国際社会におけるわが国の占める地位に比べて訪日外国人数が少ないと規定するが、人口減少社会を迎え、若者を中心に日本人海外旅行者数の低迷が問題となりつつある。かつてのJALPAKに代表された日本人観光客のプレゼンスが低下し、世界観光市場における中国人観光客のプレゼンスが圧倒的に大きくなっている。訪日外国人の増加も中国の経済発展による中国人観光客の増加が大きく寄与している。中国人は日本が経済発展を遂げ、安全で安心して暮らせる民主主義国家を築き上げたことを承知している。だからこそその秘密を探ろうとわが国に興味を示し、それに呼応して日本の各地は誘致活動に力を入れるのである。従って、中央政府がより力を入れるべき分野は日本人海外旅行者政策である。

## 2) 地方公共団体組織における観光の顕示化等

観光立国推進基本法の理念は「地域の住民が誇りと愛着を持つことのできる活力に満ちた地域社会の実現」にウエイトをおいていることもあり、地方公共団体行政組織も名称に観光を強調するものが増加している。わが国において最も地域性の強い沖縄では、1976年商工労働部に観光振興局が設立され、1979年に商工労働部が商工観光部と名称変更された。1983年に商工観光部から商工労働部観光文化局に組織改正が行われたが、この組織改正は、形式的には1976年前の商工労働部観光振興局体制と同様の体制に戻ったものである。2005

年商工労働部が観光商工部に名称変更されたが、行政組織の名称を変更することにより、県民への行政の姿勢の変更を示したものである(第4章注26～29参照)。1930年にいち早く観光課を設置した京都市は、戦時下においては観光担当部局を廃止したものの、1947年には市長公室に観光課を復活させ、1948年観光局を設置している。1952年には産業観光局に改組、1954年には再び観光局に戻し、1960年には文化観光局に改組し、1995年には再び産業観光局に戻している。2004年には産業観光局に観光政策監を設置している。1934年に観光課を設置した神戸市については、戦後は1947年には渉外部に観光課を設置している。1949年には経済局に貿易観光課を設置し、1950年には観光課として独立させた。1974年経済局貿易観光課とし、1986年再び観光課としている。1996年からは産業振興局観光交流課と改組し、2002年からは生活文化観光局観光交流課とし、2004年には観光監を設置している<sup>59)</sup>。このように地方公共団体における観光関係組織は、文化行政部局と産業行政部局の間での移動を繰り返しながら、名称変更が頻繁に行われつつ組織の規模拡大が図られてきているものが多い。その代表例が東京都であり、観光という名称を持つ組織が生活文化局から産業労働局に移り、観光部が設置された(第5章1.参照)。観光という名称を使用する行政組織が文化行政部門と産業行政部門との間で移動する原因は観光の持つ概念が曖昧である上に、これまで行政機関の観光政策の目的意識が不明確であったことに基因する。観光を産業行政部門で担当させる判断には、観光の概念をマスコミと同様人を移動させるだけの話題・人気(第1章3.(3)参照)ということにウエイトをおき、人が動くところに経済効果が現れるという考え方にシフトしていることの現れである。2004年度に山梨県(商工労働観光部からの分離)、2006年度に高知県、2007年度に長野県に観光部<sup>60)</sup>が設置されたのに引き続き、2008年度においても部の名称に新たに観光の文字を明示する改正を行う府県(京都府、岐阜県)、部に観光の名称を持つ専門組織(局)を新設する県(福島県、新潟県、富山県、宮崎県)があるが、単なる名称変更にとどまるようでは政策効果に大きな期待は出来ない。なお、米国、ドイツ等の連邦国家においては観光行政は地方政府の所掌となっている。

## **(2) 税・助成制度**

### **1) 観光と税制**

政策実現は、予算・税制等を通じて行われるものであるが、政府の観光行動に対する認識も税制を通して把握でき、観光に関して税制は観光行動を抑制する方向で機能することからスタートしている。戦中・戦後の奢侈税等に表現されるように、当時の観光政策は観光行動抑制対策政策ともいえるべき政策であった。

1937年北支事件特別税法により奢侈税的性格の強い「物品特別税」が国税として設けられた。引き続き1938年支那事変特別税法により「通行税」、「入場税」及び「遊興飲食税」が国税として規定されたが、いずれも旅行の重要な構成部分に課税するものであった。これらは奢侈的消費を抑える名目を併せもって設けられたが、実態は戦費の一部を調達するためのものであり、大衆課税的なものでもあった。従って戦後においても性格を変えながら貴重な税源として息長く存続してきている。このため国会においても観光関係業界からは廃止の陳情がなされてきており、消費税導入を契機に消滅することとなった。入場税等が入場料等に限り課税される奢侈税的性格を持ったものであるのに対して、消費税は対価を得て行われる取引すべてのものに拡大して課税される大衆課税的性格を持ったものであることから、消費税の導入による奢侈的な税の廃止は、非日常のものを対象とするとした奢侈税と日常のもの対象とする大衆課税である消費税の間の違いが少なくなっている一つの現象ととらえることができ、消費税がわが国より先に導入された韓国においても、戦前の遊興飲食税の影響を受けていたものが廃止されている。

税・助成制度は観光に対する国民の意識を、立法府における予算、法律の議決を通してもっとも正直に反映しているものの一つである。しかも金額表示という最も客観的な勝価が可能な形となって現れるものである。中でも税制度は日本国憲法の大原則である租税法法律主義の原則により毎年度の法律改正により繰り返し何度もその時代時代を反映した議論がなされてきているものであり、今日交通政<sup>1)</sup>道路財源<sup>2)</sup>めぐって論議されているように、観光政策研究においても最夢の材料といえるものである。

## 2) 外貨獲得制度の終焉

観光関係の制度金融は、戦前鉄道省国際観光局が外貨獲得政策として行った資金運用部資金<sup>3)</sup>観光ホテルへの低<sup>4)</sup>融資に始まる。戦後は<sup>5)</sup>領軍接收解除後のホテルの改修費用への融資<sup>6)</sup>等が外客誘致の観点から始まり、順次日本開発銀行等政府系金融機関の宿泊施設等への融資制度へと拡充されていった。1956年自由民主党は「観光事業振興に関する基本方策」において観光事業金融公庫の創設を内容としたが、実現には至らなかった。1967年環境衛生金融公庫が国民金融公庫から分離され、旅館業等に対する融資制度が拡充されたが、わが国金融制度及び財政投融资制度の見直しのなか、2000年再び国民生活金融公庫に統合された。社会保険資金等を活用した公的宿泊施設等も経営難に陥って社会的批判を受けている今日、制度金融による観光政策には限界がある。

外貨獲得が政策目的であった時代には、その目的を実現するための税制度が実施されて

いた。その代表例が国際観光登録ホテル・旅館に関する税制上の優遇措置であった。国際観光登録ホテル・旅館固定資産減価償却特例は当初国際観光ホテル整備法(31条)により措置されていたが、1968年からは租税特別措置法とあいまって措置されることとなった。その後、次第に租税特別措置法にウエイトを移すこととなり、1997年には国際観光ホテル整備法31条が削除されることとなり、外貨獲得の政策目的は実質消滅状態にまでなった。

奈良県はわが国有数の観光資源を抱えながら競争力のある宿泊施設が不足するとの認識から奈良県企業立地及び宿泊施設誘致を促進するための県税の特例に関する条例(平成17年12月奈良県条例第23号)を制定して宿泊施設に関する県税の優遇措置を創設している。外貨獲得ではないものの一種の外客誘致(特に首都圏からの観光客であることが議事録<sup>61)</sup>からも推測できる)政策であり、観光政策は、国が主導的に行うものから地方公共団体が自主的に行うものへと確実に変化していることが伺える。

### 3) 地域観光政策のための自主財源

観光に関する金融・助成制度は、税制上の特例の縮小等国の政策による外客誘致から、地方公共団体による観光地域づくりにウエイトを移してきている。自治体は、観光施策実施の財源確保のため、入湯税の目的税化、法定外普通税としての宗教施設利用税の実施、法定外目的税としての宿泊税(東京都)等を行ってきているが、観光のウエイトの高い地域においては、いずれも地元観光関係有力者の抵抗にあうという構造的問題を抱え、更には登録旅館等に対する固定資産税の不均一課税<sup>62)</sup>、宗教法人への非課税措置等により観光地として税収不足に悩むという矛盾を抱えており<sup>63)</sup>、観光政策論としても早急に調査分析し研究に取り組むべき課題である。

消費税(3%)発足により入場税等が廃止されたが、料理飲食等消費税(10%)は都道府県の税収確保のため普通税(特別地方消費税(3%))として引き続き存続された。このため、徴収作業を行う旅館、飲食業者から廃止を求める運動が起こされ、1993年度から各都道府県から都道府県観光協会及び(財)都道府県環境衛生営業指導センターに地方自治法232条の2に規定する補助金が交付された。この補助金は、観光事業振興助成交付金及び環境衛生(飲食旅館業)営業振興助成交付金としてそれぞれ全国団体である(社)日本観光協会及び(財)全国環境衛生営業指導センターにも都道府県の協会等から拠出され、全国的な施策にも活用された。1998年に特別地方消費税が2001年度をもって廃止されることが決定し、これを財源とする交付金制度も廃止された。観光事業振興助成交付金は1993年度から2000年度の8年間総額約200億円にものぼり、現在でもその一部が基金として(社)日本観光協会等に積

み立てられている<sup>64)</sup>。

これに対して国際観光収入が第1位の米国、第2位のスペインでは宿泊税、滞在税といった自主財源措置が地方政府により整備されている<sup>65)66)</sup>。

### (3) 観光資源制度

観光は「日常生活圏を離れ非日常体験をするもの」とされ、そこには日常と非日常の差異を前提とする考えがある。この日常と非日常の差異は非物質的存在であり、実体概念ではなく関係概念である点で、パターンの差とされる「情報」に含まれてしまうものである<sup>67)</sup>。資本主義も差異を前提としており<sup>68)</sup>、観光資源は資本主義商品の一つでもある。

自然は人工を超えたもの、文化(人の生活の仕方)は歴史が生み出すもの、まねができないから差異があると理解でき、観光行動は差異の存在・不存在を確認する移動行動と認識できる。自然が生み出す差異はバーチャル技術が差異を薄くし、歴史が生み出す差異は偽者を出現させる。規制があるところ必ず規制逃れがあり差異を産む。賭博、薬物、暴力、風俗が観光資源となる。人為的な制度が生み出す差異が危ういのは人為的であるから当然であり、観光資源が無政府性を有する所以である。

観光における差異を観光以外のものにおける差異と区別する実質上の意味あいとは話題・人気である。しかし単なる話題・人気だけではマスコミとの違いがなく、人を移動させるだけの話題・人気ということになる。

#### 1) 観光資源の範疇化

醜いアヒルの子の定理<sup>69)</sup>により、認識対象からある特徴を選び出すだけでは、対象を複数のクラスに分けることは不可能であることが証明された。従って、特徴に重要性を負荷することがパターン選択の本質であり、人間は価値判断によって、認識工学では特徴の重み付けによって、行ってきた。人は長い時間をかけ、進化や学習によってパターン選択を身につけてきた。観光学における観光資源の分類は、この範疇化を如何なる基準で行うかを論議するものであり、当然最終的には価値観に行き着くこととなる。観光政策においては規範性の形をめぐって論議するのである。

観光資源は観光学が他の研究分野と区別されるものとなる中心概念であるが、政策論の対象としての観光資源は、政策目的とともに論じられるところから、その範疇化はその分制的であるはずである。しかしながら現実の観光資源論は観光資源の創造等ハウツーものが中心となっており、観光資源政策論への展開までにはなっていない。

法律上はじめて「観光資源」が使用されたのは旧観光基本法においてである(国土総合開

発法においては「観光に関する資源」)。旧観光基本法に具体的に例示されていた観光資源は、文化財、優れた自然の風景地及び温泉であったが、観光立国推進基本法においては「観光資源の活用による地域の特性を生かした魅力ある観光地の形成を図るため」のものとして特記し、観光資源の例示に「歴史的風土」「良好な景観」を新たに加えている。しかしながら、世間で観光資源と認識されるものに関し規範性を有する現実の法律は、文化財保護法、自然公園法、温泉法、景観法等直接観光を規律しない法律が中心となっている。

法令上観光資源を明確に範疇化するものが存在しないのと同様に、文化財保護法も文化財を具体的には定義していない。文化財のうちの重要文化財、国宝等について文化庁長官の行政処分に係るものとして範疇化しているだけであり、その中から重要文化財が選定される集団である文化財については定義がない。

## 2) 観光資源の評価

### ① 評価責任

範疇化、差異化されたものを客観的に評価することも範疇化することであり、格付け評価も価値観により行われることから、完全な客観性はない。観光資源評価も同様である。

格付けは市場の効率性を損なう「情報の非対称性」を補う手段であり「シグナリング」(情報を持っている側が工夫して情報を持っていない側に伝達すること)の一種と分類される。

格付けの経済的な意味・意義は、ユーザーにとっては情報コスト(収集と解釈の両方のコストを含む)の節約、格付けされる側にとっては信頼を得るための安価な手段ということがあげられる。格付けは、単に第三者からの評価という側面だけでなく、品質の基準化という側面もある。格付けの意義が有効であるためには格付けの主体及びプロセスが「信用」を持っていることが大切で、この信用は、格付け主体の専門的能力、格付けに賭けられている価値、格付けプロセス(基準、評価者等)の適切性によって影響を受ける。格付けプロセスの適切性は透明性の確保と情報公開により確保される。

評価時点と利用者が利用する時点のタイムラグにつき、これまでは再検査期間が比較的長くても許されてきたが、消費者意識の向上、情報通信技術の進展はそれを許さなくしてきている。温泉の虚偽表示を契機として温泉法施行規則が改正されたのもこのことによる。観光振興の観点からみやげ物コンテストが行われているが、コンテスト運営の技術的観点から味の審査を行わない施策よりも、食品表示の虚偽等を排除する施策が求められる時代になってきており、コンテストの公平性を確保する施策の展開が求められる。

範疇化が人間の価値判断により行われるとすれば、日本社会では評価責任を厳しく問わ

れることのないものが受け入れやすく、番付として好まれる。特に観光の場合、話題性、人気といったものが重要であり、番付評価がセットとなり一種の商品、産業を形成している面があり、格付けの透明性が求められない実態もある。

格付けは価格形成に大きな力を持つ場合があり、一種の利権が発生することもある。ミシュラン<sup>70)</sup>をはじめ評価基準を明示しないものが多いなか、松田忠徳(2006)は「選定基準は「日本の温泉旅館としての矜持を持っていること、属している地域の風土を大切にしていること、外国人を受け入れる国際性を持っていること」「私にとっての国際性とは、優れた地域性、個性と同義であることを付け加えておこう」と判断基準を明示<sup>71)</sup>しているが例外的である。

観光行動の対象となる観光資源は、人を集める魅力があれば観光資源と認識される。人が集まれば観光資源としての評価を受けることとなる。本物の文化財より偽物のほうが話題性があり、集客力があれば、観光資源としては偽者のほうの評価が高いということになる。逆に人が訪れることのない文化財は観光資源として範疇化することができない。スミソニアン博物館の中に収納されている文化財には、ほとんど訪れる人がいないものがある<sup>72)</sup>が、観光資源ではないが文化財ではあるということになる。井上章一(1997)によれば、桂離宮は一宮家のプライベートな別荘であったものが、維持費確保のため「離宮」という公的空間に変貌させる行政措置があったことにより、そのポピュラリティーが急上昇し、観光文化資源にもなったのである(pp189-190)。

観光資源については、規制・助成するという規範性を法制度によって持たせることによって、公益性があるということになるが、何のための公益性かを説明しなければならない。その公益性を説明できなければ観光資源の範疇化が可能とはならないが、現行制度においては、教育上、学術上、文化上、治安上といった公益性により観光制度以外の法制度により説明されている(一種の認知的不協和として暴力、風俗、麻薬等の違法性の強い分野は観光政策論の対象とはなりえない)。これらの公益性は、観光資源制度が存在しなくてもなんら支障をきたすものとはなっておらず、観光資源制度が規範性のある制度として存在しないままである。多くの観光学科で観光資源論が設けられているが、その多くは観光資源論ではなく、文化財論であり、温泉論、更には景観論であるのはこのことによる。

## ②公的評価

行政機関の現実の役割として一種の公的評価の付与が挙げられる。日本国憲法(7条)は天皇の国事行為を定めており、内閣の助言と承認により「栄典の授与」を行うと規定する。

また、内閣府設置法は内閣総理大臣の行う表彰について規定する。しかしながらこれ等は例外的であり、国土交通大臣表彰等取扱規定等各省庁、各地方公共団体の表彰、顕彰制度は直接の法制度的根拠を持たないものが多い。

「観光カリスマ」が小泉内閣時代から観光カリスマ選定委員会により選定されたが、制度的位置づけは曖昧である。観光カリスマ選定委員会の委員は行政機関により選定されており、行政経費を使用しているところから行政手続法、行政情報公開法の対象となってもおかしくはないが、直接の実定法の位置づけはない<sup>73)</sup>。商工会議所等で行われる地域検定、民間団体の表彰制度(ノーベル賞、芥川賞等)と同様のものである。逆に、皇室文化財、宗教施設のように公的評価制度から超越したものも存在するだけに、観光資源の評価は複雑である。

政策論の対象としての観光資源の評価を論じる場合には、制度的根拠を持たなければならないはずであるが、地域ブランド等規範性を伴うものが逆に例外的である。観光資源の評価に関する制度的関与は、観光資源とするものの客観的基準の事前公表等徹底した情報公開制度が好ましかもしれないが、今後の研究課題である。

#### (4) 宿泊制度

観光行動の対象が観光資源にある以上、直接観光資源とはならない宿(非日常)は、住(日常)の代替であるところから大きく逸脱できないのは当然である。明治政府は新たに到来した西洋人に対して、住居であれ宿泊施設であれ、洋風生活という日常を準備しなければならなかった<sup>74)</sup>。住と宿の関係を理解するためには、今日に至るまでの住生活を中心とした日常生活がどのように変異、淘汰、保持されてきたかの歴史的分析がまず必要である<sup>75)</sup>。しかも観光政策として宿泊を理解するためには、住宅政策の理解があわせて必要となる。現行旅館業法においても、住と宿の未分化形態<sup>76)</sup>であるものとして簡易宿所<sup>77)</sup>及び下宿が規定されているが、どのように住と宿が分化し、下宿、簡易宿所が選択・淘汰されてきたかの分析が求められる<sup>78)</sup>。

日本の住生活様式は洋式及び洋式以外(和式)に区分されるが、和式(在来種)は洋式(外来種)のネガティブ・デフィニションの上に成り立っている(国際観光ホテル整備法の規定も同様である)。外来種と在来種に対する認識の違いで解釈が別れる。

明治期において、ホテル関係者から旅館のホテル名使用禁止の陳情が出ていた<sup>79)</sup>。外来種であるホテルの定義<sup>80)</sup>は必要がなかった。国際観光局が設立された1930年当時、同局事業課の事務分掌規程は「旅館事業ノ助長並其ノ施設ノ改善ニ関スル事項」と規定されてい

るように、制度上はホテルと旅館の区分がなかった。

宿泊施設及び宿泊業を研究対象とする論文は山積し、観光学の一ジャンルを形成するが、宿泊政策を対象とする論文は少ない。ホテル、旅館等の宿泊施設の歴史的な分析、経営等の実態分析に関する研究は進展しているが、それを政策論にまで結びつける構造的把握分析にまで発展していない。

わが国宿泊事業は、宿泊事業に関する根幹的法制度である旅館業法を中心に、国際観光ホテル整備法、農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律等から構成されている。しかしながら観光政策論議が行われる場合には、主に国際観光ホテル整備法に関する論議がなされ、宿泊引受義務、料金規制、泊食分離<sup>81)</sup>等についての法制度としての規範性に関して論議がなされることもなく、従って政策論の発展もなかった。

1996年全国旅館環境衛生同業者組合連合会の陳情を受け、旅館業法が改正された。同法の目的規定が、旅館業の健全な発達を図ること等により公衆衛生及び国民生活の向上に寄与する積極的な規定に改められ、あわせて国、自治体は、必要な資金の確保、助言、情報の提供等の措置を講ずるよう努めることとされた。

旅館業法は昭和20年代の社会経済状況を反映し、旅館営業者に宿泊引受義務を課すものであるが、運送事業規制法においても参入規制の緩和とともに引受義務は撤廃されているところから、当然旅館業法の宿泊引受義務も撤廃されるべきものであろう。

外貨獲得を実質目的とした国際観光ホテル整備法は、税制上の優遇措置を含め実施されている助成措置が大幅後退し、なおかつ東京都では同法の規定とは相反する宿泊税制度が実施されているところから、一種の制度的不協和の状態となり、単なる登録のための制度となりつつある。更には同法で義務付けられている届出料金についても、市場を反映した実勢料金が存在し、法令順守がなされていないため、国際観光ホテル整備法の規範性が極めて低下している。1997年国際観光ホテル整備法による固定資産減価償却に関する特例が廃止されたが、その実態的理由は、登録旅館の外客宿泊比率が極めて低く、登録ホテルとユースホステルの外人宿泊比率も同じ程度であることから、外客誘致目的の税制上の特例措置を存続することの説明がつかなくなったことにある。その結果、国際観光ホテル整備法の規範性がきわめて低くなってしまった。

明治以来今日にいたるまで洋風宿泊施設であるホテルは訪日欧米人に対する日常空間の提供が主たる制度的眼目であるが、今日では日本人であっても日本旅館に宿泊しなければ伝統的な日本の住様式は体験できなくなっている。外貨獲得を目的としてホテルを中

心にした国際観光ホテル整備法はその役割を終了しており、むしろ「我が国固有の文化、歴史等に関する理解を深めるもの」（観光立国推進基本法前文）として旅館を再評価し、ホテルのポジティブ・デフィニションから日本旅館のポジティブ・デフィニションにかえた、地方公共団体が主たる役割をになう伝統的日本旅館保存・振興法的なものに改正すべきであらう(図 )。

図 1 -  
1 がこ  
こに入  
る

図 1 - 1

### (5) 旅客運送制度

法制度において観光事業特に旅行業制度は旅客運送事業制度に付随する制度から始まっており、観光政策論も交通政策論を中心に行われた。その旅客運送事業制度は、通勤通学需要に代表される「日常」と余暇需要に代表される「非日常」を区分する考え方が根幹にあり、運賃政策、施設整備政策等はこの区分により「非日常」需要が「日常」需要に付随する形でこれまで実施されてきた。規制制度も「日常」を前提として構成されてきた。その結果規制緩和の進展により、通勤通学客に対する乗合を前提とした定期旅客運送事業と貸切を前提とした不定期旅客運送事業を区分する伝統的な区分が消滅しつつあり、情報化の進展により旅行業と旅客運送事業の制度的関係を見直す必要性が増大してきている。

交通政策論は、市場機能が有効に働かないということを前提に、行政機関が関与することの理論的根拠を与えることを目的に展開されてきた。国鉄分割民営化論議において、政策実施機関内部で議論が分かれているときに交通政策学者は積極的に論議に参加しなかったと批判された。労働学研究者からの民営化に対する反対説は存在したものの、経営内部の意見対立をめぐっては、総合交通政策論に批判的であった角本良平等一部を除き、交通政策学の積極的な対応はなかった。空港整備、道路整備をめぐり、行政機関、事業機関等において意見が割れる場合にも、交通土木学者の意見のほかは積極的発言がなく、同じことが繰り返されている。国政レベルでの政権交代が現実する状態でなければ、交通政策論からの政策提言も活発に行われることが期待されないとすれば、交通(旅客運送)政策論の必要性そのものが問われることになるのかもしれない。小選挙区制度の導入は地方分権を加速した。地方分権が進展すれば、交通政策も観光政策も地方公共団体の行う行政として

統合されることとなり、地域観光政策論としての発展も期待できる。

## (6) 旅行業制度

旅行業はわが国の代表的な観光事業であり、観光学においても旅行業論は活発に展開されている。旅行業政策も旅行業法をめぐり活発に展開され、いく度かの大改正も行われた。旅行業の経済的分析、約款レベルの私法分野の研究も活発に行われ、旅行あつ旋業法、旅行業法の改正時点での活発な政策提言も数多く行われた。

外客誘致による外貨獲得を目的として1952年に制定された旅行あつ旋業法は外国人も対象とできる旅行あつ旋業と邦人のみを対象とした旅行あつ旋業に大別され、前者が中心であった。旅行あつ旋業法は外国人を対象とした法制度であったが、属地主義を前提とすれば、海外で旅行あつ旋契約を締結してわが国に旅行することが一般的であろうから、同法が適用される場面は大きくはなかったはずであり、その意味では制度発足当初から旅行あつ旋業法の機能する場面は大きくなかった。

その後、日本人の海外旅行の増大等に伴い、旅行あつ旋業法は1971年旅行業法に全面改正された。旅行業法では海外旅行と国内旅行の分類に改正され、更にその後主催(企画)旅行と手配旅行の分類へと改正された。海外旅行の増加による涉外訴訟のリスクの増大への対応は、私的契約として特別補償制度を設け、行政が約款の認可権限で下支えするという方式で対応した。行政指導により措置されるという日本型システムが有効に機能すると考えられたからである。

寺前秀一(2007b)では旅行業制度と運送事業制度の間のズレの発生を歴史的に時間を追って詳述し、観光法制度の規範性の課題として論述した<sup>82)</sup>。運送サービス提供企業間の、乗合、貸切、乗用、営業用・自家用といった業態区分は、本質的な区分というより、行政の事務処理の限界から来ており、隙間がある。旅行業法と各種運送法の法律解釈上の隙間から運賃規制が実質上弾力化(国鉄周遊券、主催旅行包括割引運賃等)し、それがさらに制度の規制緩和を引き起こした。

未成熟な概念であった主催旅行が、偶然に日本固有の単品主催<sup>83)</sup>という変異を生み出し、経済社会における淘汰を経て旅行取引商品の変質というメカニズムが成立している。その結果、規制緩和そのものを促進し、その結果旅行業取引が人流取引へと創発<sup>84)</sup>寸前の状態にまでになってきていると理解される。制度のズレは既に論述した。変異、選択・淘汰の実態解明がまだなされていない。

寺前秀一(2007c)において、観光制度論として日常・非日常の相対化を唱えたが、旅客運

送営業法制度の規制撤廃が実施されれば、これまでのような旅行業制度としての独立した存立基盤がなくなることは自明である。現在のところ運送事業制度の廃止までにはいっていないが、運賃制度や乗合・貸切制度の区分制度等は崩壊し始めている(ツアーバス<sup>85)</sup>の登場等)。寺前秀一(2007c)において展開した運送機能の分化現象が強く表れてきているのである

包括料金制度については、旅客運送事業制度の規制緩和を促進したという点では評価できるものの、実利用者と旅行業者が包括料金に基づき旅行業契約を締結すると、実運送・宿泊事業法の経済規制(これは日本の法規制のみならず旅行先の外国の法規制も含む)が適用されないという実務慣行の法的根拠の説明が困難である。2004年制度改正による、募集と注文を統合した「企画旅行」概念においては「自己の計算による」包括料金のみがメルクマールとなってしまったから更に制度説明が困難となってしまった。加えて「企画旅行」に範疇化されないこととなった「利用運送」にあつては、法律上明記されているにもかかわらず標準約款も作成されていないことが、旅行業法が抱える大きな規範性の課題となっており、観光政策論の重要課題として今後の論議の深度化が望まれるものとなっている。

#### **4. 観光立国推進基本法の成立と観光政策論の今後の課題**

##### **(1) 観光立国推進基本法の成立**

2007年から観光立国推進基本法が施行された。寺前秀一(2006)において指摘された旧観光基本法が抱えていた技術的問題点は本稿において前述したとおり全て改正された。第164国会に自由民主党衆議院議員愛知和男から提案されたものが撤回され、第165国会に衆議院国土交通委員長から新たに提案されたものが成立したことにより、超党派で観光立国推進基本法が支持されたことになる。

法律名は観光立国となっているが、立法者の真意は観光立地域であることも、前文に「地域における創意工夫を生かした主体的な取組を尊重しつつ、地域の住民が誇りと愛着を持つことのできる活力に満ちた地域社会の持続可能な発展を通じて国内外からの観光旅行を促進することが、将来にわたる豊かな国民生活の実現のため特に重要であるという認識の下に講ぜられなければならない」(傍点部分は委員長提案により愛知案に追加されたもの)と記述されていることから伺える。

観光立国推進基本法は「国は、観光の振興に寄与する人材の育成を図るため、観光地及び観光産業の国際競争力の強化に資する高等教育の充実、観光事業に従事する者の知識及

び能力の向上、地域の固有の文化、歴史等に関する知識の普及の促進等に必要な施策を講ずるものとする。」(16条)と規定する(傍点部分は委員長提案により愛知案に追加されたもの)とともに観光統計の整備を命じており(25条)、観光政策論を含めた観光学進展の基盤づくりに資する規定を整備している。

## (2) 指針性の欠如理由としての観光概念の不明確性

1968年観光基本法が基本法として制定されたにもかかわらず、その後観光関係の実定法が制定されず、観光基本法が国会で言及されることも極めて少なかった。同時期に制定された他の基本法等と比較して基本法としての指針性が欠如していると判断せざるを得ない状況であった。その理由は、指針となる観光の制度的概念が不明確であり、実定法において観光概念を中心として展開するには、規範性の確保が出来ず、困難であったからである<sup>86)</sup>。指針性、規範性が欠如していた最大の理由は観光の概念が明確化されていなかったことによるが、この点については観光立国推進基本法においても抜本的には改善はなされていない。しかしながら、今後、観光立国推進基本法の指針性を尊重し観光関係法令が増加すればおのずから観光の概念整理が進展することも期待できる。なお、第165回国会の観光立国推進基本法に引き続き第166回国会において成立した衆議院環境委員会委員長提案によるエコツーリズム推進法においては、明文では観光立国推進基本法に基づくものとは規定していないものの、その制定理由において「エコツーリズムが自然環境の保全、地域における創意工夫を生かした観光の振興及び環境の保全に関する意識の啓発等の環境教育の推進において重要な意義を有することにかんがみ」この法律案が提出されたとなっている<sup>87)</sup>。

指針性、規範性確保措置として観光立国推進基本法は、観光立国推進基本計画を規定し、「観光立国推進基本計画以外の国の計画は、観光立国の実現に関しては、観光立国推進基本計画を基本とするものとする」と観光計画に関する基本性を確保する例文規定を設けているが、観光概念の明確化が進展することにより観光立国推進基本計画の基本性も確保されることが考えられる。

これまで観光関係法における観光概念の不明確性が拡大し、税制度、観光資源制度、宿泊制度及び交通制度のいずれの分野においても、日常行動を対象とするものと非日常を対象とするものの区分が相対化している<sup>88)</sup>(図1-2)。しかもこの日常と非日常の意識の接近は、それぞれの分野において発生している特有の現象にとどまらず、観光に係る法制度全体に共通する現象として認識することが適当である。その結果、日常・非日常を区別しな

いで人の移動に関するものとして再整理することが法制度の規範性の維持には適当となっている。

観光概念は、遊興的概念でとらえられる時代においては自国民に対してはしばしば抑制すべきもの(外客に対しては誘致すべきもの)となった。その限りにおいては政策対象としても抑制すべきものとなった。しかしながら抑制すべきものとして捉えられることのない現在においても、観光概念は、教育概念、文化概念等のように特別の政策的機能を持つものとして存在するものとはなっていない。「言葉」というものが特別の器官により実現されるものではなく、唇、舌、鼻腔、咽頭、肺等別の目的を持った様々な器官を使って実現されるように、観光も文化、歴史、環境、自然、娯楽等の様々な概念を使って説明されるものとなっている。このことから、観光を規範性のある法制度として構築することが困難である。

このことは観光基本法及び観光立国推進基本法の存在如何に関わらず、そもそも規範性のある観光関係法制度は発展しないものであったのではないかということ想起させることとなり、最終的には規範性のある法制度の前提となる観光概念そのものの樹立が困難ではないかと考える(図1-3)。

図 1 -  
2 が こ  
こ に 入  
る

図 1 - 2

図 1 -  
3 が こ  
こ に 入  
る

図 1 - 3

### (3) 観光関係法制度の人流に基づく再整理

現行の国際観光ホテル整備法、通訳案内士法及び旅行業法といった実定法は、旅行者への情報提供に関する法制度(特に前二者は外国人旅行者)として存在しており、観光概念に限定されるものではない。それだけに国籍も移動目的も問わない人の移動に関する法制度として、人流概念を中心に整理することは可能である(物流概念は貨物輸送のほか、保管、流通加工を含んでいる)。また、独立行政法人国際観光振興機構法、外国人観光旅客の来訪地域の多様化の促進による国際観光の振興に関する法律(外客誘致法)も、外客に対する観光情報の提供に関する法制度として捉えることができ、これ等の法制度を観光立国推進基本法を基本とすることにより、整理して統合的な規範性のある規定を設けることによりこれらを再構築することが可能であり、検討する価値はあろう。

図 1 -  
4 が こ  
こ に 入  
る

図 1 - 4

宿泊制度と住居制度の相対化・曖昧化、旅客運送事業における定期運送事業制度と不定期運送事業制度の区分の相対化並びに規制緩和の進展は、旅行業制度が旅行業制度として他の制度から区分されて存立する基盤そのものが喪失されつつある。主催旅行(企画旅行)について、実利用者と旅行者が包括料金に基づき旅行業契約を締結すると、実旅客運送事業法・宿泊事業法の経済規制が適用されないという実務慣行の法的根拠の説明が困難である。このことは、経済規制のかからない宿泊機関(具体的には国際観光ホテル整備法の登録を行っていない我が国民間宿泊機関)と経済規制のかからない興行機関の提供するサービスを組み合わせた企画旅行商品にあつては、そもそも提供者が自由に料金設定できるものであり、包括料金なる制度的概念が当初から不要であったということからも容易に推測できるはずであった。

従って、わが国の観光に関する政策は、法制度からアプローチする限りにおいて、人の移動に着目し、旅客運送事業制度と旅行業制度を人の移動情報に基づいて統合する形で再構築すること並びに観光法制度を人が移動する際にあたって提供する情報に関する法制度として整備することが規範性確保にもっとも有効であると考え(寺前秀一(2006)7章参

照)。

農業に依存する社会は土地所有制度を発達させ、環境問題の重要性が環境法を発達させた。交通機関の進歩が交通法を発達させ、安全規制と事業規制の仕組を生み出し、更には事業規制の緩和へと変化していった。今日、観光政策の重要性が叫ばれている。「一般に、ある時代のある人が、どのような法を最重要視して発展させるかという、その時代その人の生活手段・生存条件となっているものを制御する法である」<sup>89)</sup>のであれば、観光法も発達するはずである。観光立国推進基本法が制定され、観光庁も組織された。しかしながら観光概念は、教育概念、文化概念等のように特別の政策的機能を持つものとして存在するものとはなっておらず、観光法制度を観光概念単独で規範性のあるものとして構築することは困難な状況であり<sup>90)</sup>、景観法等直接観光に関係しないものを除き、実定法の普及には程遠い段階にある。1967年に制定された公害対策基本法が廃止されて新たに1993年に環境基本法が制定された際、新たな理念の制定にとどまらずに18の関係法令が改正されていることに鑑み、今後観光に関する基本的な法律の見直しにあっても、単に理念の見直しにとどまらず、現行観光関係法令が人の移動に関する情報制度として再編成されて規範性が確保されることが望まれる次第であり、そのことが観光制度論のみならず観光学全体の発展にもつながるものと考えらる。

図 1 -  
5 が こ  
こ に 入  
る

図 1 - 5

#### 【注】

1) 石森秀三(2001a)pp6-7において人類はこれまでに3度にわたる「観光革命」を経験し、第4次観光革命が2010年代にアジアを中心にして生じると予測している。革命とは単なる量的変化に留まらず質的な変換を伴うものであり、観光革命とは同時に観光の構造的説明を伴わなければならないが、石森秀三(2001a)等においてはその説明がなされていない。それどころか石森秀三(2001a)pp6-7においては、マスツーリズムを外発的観光、他律的観光と位置づけ、これに対して内発的観光、自立的観光、持続可能な観光を積極的に評価しているが、第4次観光革命がマスツーリズムである中国人等のアジア観光客の増大を前提としているのであれば論理矛盾を含むものとなる。

- 2) 寺前秀一(2007b) : 「観光政策・制度の考察と課題」立教大学溝尾良隆先生退職記念論文集『観光地の持続的発展とまちづくり』溝尾良隆編 p. 379、p. 391
- 3) 日常と非日常を二項対立的に分析するものに嶋根克己・藤村正之篇(2001)pp49-50がある。
- 4) 寺前秀一(2007c) : 『観光政策学』(株)イプシロン企画出版 318p(2007年9月立教大学博士学位請求論文)
- 5) 寺前秀一(2008b) : 「観光情報論序説～進化人流論の試み～」地域政策研究(高崎経済大学)第11巻第2号 p. 1
- 6) 行政機関が行う政策の評価に関する法律(平成13年法86号)において「政策」とは、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう」と規定されている。西谷剛(2003)は政策とは「公益実現を目指して将来に対応するための目的と手段を選択を意図であって、その確定後は行政行動の指針となるもの」「政策という用語の説明はそれぞれにみられる。それぞれ全く別の事象を意味しているということはないが、微妙な差異がみられる。差異として次の3点を認識できると考える。  
①公的活動に係るものに限定するかしないか②意図ないし案という段階を強調するかそれが確定された段階を強調するか、③目的と手段の体系を強調するかしないか(強調する場合には政策－施策－事務事業という階層性が意識される)の三点である」(p. 7)とする。
- 7) 政府が予算、法律等に関する閣議決定を行う前に与党(自由民主党)の党内手続を事前に行う政策決定手続きは「政策先議」と呼ばれる(牧原出(2003)p. 243)
- 8) 野口旭(2003)において「経済学者はそれなりの役割を果たしてきた。しかし、「そのかわり方」はさまざまであった。大雑把に言えば、その類型は、第一世代＝「内在的関与」型、第二世代＝「外在的批判型」、第三世代＝「自前主義」型の三つに分類できる」と記述されている(「55年体制における経済学者－その諸類型」 p. 39)
- 9) 加藤寛・山同陽一(1983)において「学者・研究者など有識者のこの分野での影響力といえ、若干の例外を除いて、後追的であり解説的である。多くは外国制度の紹介であり、高度に理念的であって、現実具体的な問題の解決に積極的役割を果たしたことは少ないのではない。政府の審議会に参加する場合も、審議会そのものが政府のかくれ蓑になっている場合が多く、有識者としての本来の役割が果たせないというのが正しいのかもしれない。」(p. 285)とし「総合交通政策を以上の意味で採らなかったのが国鉄破綻の原因というのは本末転倒の議論である。それは採ってはならないものであるとともに、国鉄及び政府

の誤りは、変化に対応した減量化、効率化、高サービス化を図り、需要者を獲得する経営努力を怠ったことと、国鉄を経済不適應のまま中途半端の助成と返済のあてのない貸付金で温存させてきたことに求められねばならない」(p. 82)と批判している。同様に住田正二(1991)においても「交通学者といわれる人達のなかでも、角本良平氏、岡野行秀氏ら一部のを除いて、国鉄解体には強い反対意見を述べる人が大勢を占めた」(pp38-39)とする。10)寺前秀一(2004a)p. 108。なお、ニューズウィーク日本版 2007-8・29号は「世界を騒がす中国人観光客」とする特集を報道し「羽振りのよさとマナーの悪さを振りまく中国人ツアーリストに世界は大困惑 それでも、この『巨大新興市場』に注目せずにはいられない」と記述し、読売新聞(2006年6月1日)は「『安近短』韓国人観光客急増に揺れる～長崎・対馬潤うレジャー産業、『釣り』に憤る漁業者」と報道するように変化している。

11)運輸省観光局監修(1963)p. 208

12)『字統』(白川静 平凡社 1999年)には観光は掲載されていないが観国は掲載されている。なおGOOGLEでは中村六左衛門観国(利賓(としつら)の俳号)、観国堂、観国録(いずれも江戸時代)等の用例が検索される(2008年5月10日)。

13)上田卓爾(2005)は、財団法人アジア太平洋観光交流センター第11回観光に関する学術論文第一席「当事者からみたバリアフリー旅行の実証的考察—旅行環境のバリアフリー化と旅行介助の軽減に関する研究—」に続く第二席論文に選定されている。その理由は「論証の手続きなどに甘さが見られる、観光学論文としての意図が鮮明でない」とされているが、この結果、現在もなお「観光」の語源の誤った説明をする観光分野の専門家・学者が増加している状態を正すひとつの機会が奪われることとなってしまった。なお、佐藤誠(2008)は『中国古典文学大系』(赤塚忠著平凡社発行 1972年 pp444-445)を引用し観を「示す」ことに主眼がおかれるとされる易経の「程伊川説」を紹介している(pp26-27)が、「六四 観光」の観は「観る」と考える。

14)観光の語源等につき『新観光学概論』(ミネルバ書房 1994年)等は、受入国の側からみれば国威発揚の意味を有したものであると記述する。『観光学大事典』p. 18 香川真の解説(木楽舎 2007年)も同様である。『観光実務ハンドブック』(日本観光協会編 2008年)p. 236 前田豪解説は上田卓爾(2005)を紹介する数少ないものではあるものの井上万寿蔵をはじめ従来の説を引用している。

15)『易』(本田濟 朝日新聞社 1997年)は「卦辞の観はしめすの意で去声に読むが、爻辞の観は平声、みるである。卦辞は九五の側から発言しているのに、観すといい、各爻から

例えば、九五を觀るのである」(p.199)と記述する。なお、新漢和大辞典(学習研究社 1978年)は「観光は①よその土地の文化・風俗・風景などを見物してまわる。②国威を外にしめす。「易経」觀卦の「觀国之光、利用賓于王=国の光を觀しめす、もつて王に賓たるに利よろし」から」と記述しており、誤用に影響を与えていると思われる。

16)小野厚夫『情報小論』「国際文化学研究」(神戸大学国際文化学部紀要)創刊号 1994年3月31日 pp.1-16 2008年5月16日ログイン

[http://ccs.cla.kobe-u.ac.jp/Jouhou/kyoukan/Ono/joho\\_rep/940331.html](http://ccs.cla.kobe-u.ac.jp/Jouhou/kyoukan/Ono/joho_rep/940331.html)

17)「国際観光局創立十周年記念座談会 国際観光事業の揺籃時代を語る」(1940)における高久甚之助発言「外客誘致をやれば国内観光施設もやらなければならぬ、内外の観光事業といふことになるんだから「観光局」でいいのではないかといふ話も出た。ところが江木さんが何でも「国際」といふ字を入れなければいかんといふのでーこれは大臣の命令ですーそれで国際といふ字が入って「国際観光局」になったと聞いて居ります。それからツーリスト・ビューローが国際観光局ということをして支那に向つて使ひ出したのは、北京に案内所を設置した時に始まる」(p.48)

18)「国際観光局創立十周年記念座談会 国際観光事業の揺籃時代を語る」(1940)における男爵久保田啓一の発言「浜口内閣は政党内閣ですから、予め政策を用意して内閣を組織したような次第で、組閣勿々政策を用意して内閣を組織したような次第で、組閣勿々三つの審議会を作りました。それは社会政策審議会、関税政策審議会、それと今一つが国際貸借改善審議会で、三つとも金解禁断行の準備を整えるため採るべき審議したのです」(p.45)

19)「国際観光局創立十周年記念座談会 国際観光事業の揺籃時代を語る」(1940)において高橋蔵司がインダストリーとつけられた経緯を語っている(p.49)。

20)第一次世界大戦敗戦後のドイツのアメリカ人誘客政策につき、新井堯爾(1931)は「ドイツは戦後に於ける経済復興の重要性等として観光事業に力を注ぎ、殊に米国に対して主力を傾倒した。米国は年々45万人の旅行者を出し、外国における消費額は約18億円である。ドイツはここに注目して大なる努力を払った結果、漸次米国の感情を和らげ現在ではドイツの来遊する外客中の第一位を占めるになった」(p.14)と記述するが、今日と状況はほとんど変わるところがない。

21)中村宏(2008)p.365

22)山口由美(2008)「外客をもっと日本に誘致しようという目的で設置された国際観光局による特別融資を受けて、これ等のホテルは生まれたのだ。暗い戦争の時代にホテルを作っ

で外国人を呼ぼうなどという発想は、それ自体、矛盾のようにも思える。だが国際社会では孤立無援になっていたからこそ、それを打開しなければ、日本が信じていた正義を理解してもらわなかねば、というのが当時の国策だった。そして、その任務を遂行するために、目を向けられたのがホテルだったのである。」(p. 16)とあり、砂川文彦(2008)「右傾化する 1930 年代の日本に、外国人が遊びに訪れる「国際リゾート地・ニッポン」の姿を思い描くことは、やはり容易ではない。そもそも、30 年代の「大日本帝国」は、米英と対立してゆく時の流れの中で、なぜか国際観光政策を開始」(p. 16)とあるが、時代背景を理解すれば外客誘致は単純な国際親善ではなかったはずである。

23) 溝口周道「観光稿」<http://kankou-kou.cocolog-nifty.com/tourism/2005/06/post.html>  
2008 年 5 月 16 日

24) 1929 年外客数は 34755 人で中華人 16300 人、米国人 8527 人、英国人 4363 人、露西亜人 1587 人、その他 3979 人、合計 34755 人とある(新井堯爾(1931))が、外客とは内地に関わるものと思われる。

25) 砂川文彦(2008)は「鉄道省官僚の経験と着想によって始まった 1930 年代の国際観光政策」(p. 608)にウエイトを置いているが、国際観光局設置と前後として国宝保存法、国立公園法が制定され、商工省に貿易局が設置されており、また艦船建造関係の資料等からも鉄道省官僚だけでは国際観光政策の流れは形成できなかったと考えられる。

26) 御厨貴(2000)「法律らしい法律ではないにもかかわらず、なぜ法律にしたのであろうか。あくまでも結果論に過ぎないが、法制局から見るとそれは計画に従って産業行政を進めるというスタイルが流行になる際の原型に他ならない。その後の、例えば住宅基本法や農業基本法や道路整備緊急措置法などはすべてこのスタイルを真似しているのだから。機振法こそは基本計画を前提に、年次計画を作って進めていくやり方の嚆矢というわけだ。さらにもう一つの理由が考えられる。およそ法律で書く必要のないことを法律で書いてはいけないというのが立法の大原則であり、これにはずれるものはすべて閣議決定で行えばいいのである。ただ、立法化することによって、政策が非常に権威付けられるという効果は確かにある。だから単なる閣議決定ではなく、立法化したいということになる。しかも予算を伴う場合、法律ができていると、立法化故にいわば自動的に予算が通りやすくなるという面があるのだ。したがって、ある特定の政策を権威付けるための立法化という意味でも機振法は原型といえるのである。」(p. 326)は機械工業振興臨時措置法(昭和 31 年法 154 号)がその後の規範性の薄い基本法スタイルの原型としている。

27)「外国人の巾着を狙うようなことははなはだ面白くない」「外客誘致といへばただの「客引き」くらいにしか考えない」(「国際観光創立十周年記念座談会 国際観光事業の揺籃時代を語る」(1940)p. 44)「物乞い」(新井堯爾(1931))といった表現が使われている。

28)消費者庁の設置は、福田康夫内閣が進める政策の一つで、内閣総理大臣が随時開催する消費者行政推進会議において、その組織・所管法令の内容等について検討された。同会議は、2008年6月13日に、最終報告書となる「消費者行政推進会議取りまとめ ～消費者・生活者の視点に立つ行政への転換～」を発表した。同報告書によれば、旅行業法等については、企画立案は共管、登録・免許、検査、処分は各省庁が行うが、消費者庁は処分について勧告権を持ち、そのための検査権限を持つ。また、処分について事前協議を受けることとなっている。政府は、国会に設置法等を提出する予定であり、2009年4月の創設を目指すと報道されている。

29)大野正義(2007)「行き倒れがでた時はその村が面倒を見るという往来手形の思想も、もとをただせばこのような支配者責任の考え方からきたものだったのです」pp61-62

30)西谷剛(2003)「計画は「目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合することによって示される人の活動基準」と定義できる。さらに簡単に言えば、目標設定性と手段総合性を二要素とする活動基準である。」(p. 5)

31)御厨貴(2000)は今日の計画を前提に政策を進めてゆく原型を作ったものとして機械工業振興臨時措置法を取り上げ「法律らしい法律でもないのに、なぜ法律にしたのであろうか。あくまでも結果論に過ぎないが、法制局から見るとそれはおそらく計画に従って産業政策を進めるというスタイルが流行になる際の原型に他ならない。その後の、例えば住宅基本法や農業基本法や道路整備緊急措置法などはすべてこのスタイルを真似しているのだから。機振法こそは基本計画を前提に、年次計画を作って進めていくやり方の嚆矢というわけだ。」「ある特定の政策を権威付けるための立法化という意味でも機振法は原型といえるのである。」(p. 326)としている。

32)中沢孝夫(2001)p. 49

33)全国知事会(1990): p. 224「農業基本法はイギリスの農業法(1947)西独の農業法(1955)やフランスの「農業の方向付けに関する法律(1960)」、特に西独の法律を参考として立案されたものであるが、基本法といっても農政の担うべき基本的役割を定めるよりも、むしろ、経済成長との関係で、農業と他産業とが均等水準になるのが当然とする所得政策的なものであった。」

34) 今日、経済の二重構造という認識は大きく変化し、国会論議において二重構造論は社会主義的発想に立ったものであった誤りであるとされている(平成11年11月10日衆議院商工委員会堺屋国務大臣発言)。学会においても、日本の小企業政策を基礎付けた「二重構造論」は完全な誤りであるとされる(三輪芳朗(1998)pp229-230)。

35) 全国総合開発計画(全総)が開発行政の対象として象徴的に批判されることが多いが、国土計画に関する法定計画としての「全総」は、国土利用計画法に基づく国土利用計画(全体計画)に比べて制度的に指針性がなかったことへの理解が研究者には欠如している。国土総合開発法において都府県計画(北海道開発法が存在する北海道は除外されている)に関する規定は存在するものの作成されることがなかったことへの認識も研究者には欠如している(例えば吉田春生(2006)p.69)。「全総」批判は「全総」過大評価に通じる点で「全総」と運命共同体的でもある。国土形成計画法に基づく計画が「全総」ほど過大評価されなくなれば同時に批判の対象ともならなくなる。

36) 富山地鉄社長・衆議院議員佐伯宗義は日本観光協会発行「観光」1965年5月号において「観光基本法というものは、むしろ私にいわせると観光国家統制的なにおいがする。観光事業の本質は地域社会における個性の発揮なんですね。個性・特殊性というものは国家から離れて存在するものである。特にこの法律の重大なる矛盾は、第三条における地方公共団体が、国の施策に準じて施策を施さなければならないということを書いています。」(p.13)と発言している。

37) 平松守彦(1990)「一村一品運動は地域の内発的な発展力を生み出す開発手法」p.111

38) 『観光学大事典』p.125 香川真の解説は、観光政策を「行政機関の行う観光事業」としたうえで、観光事業はその内容とその性格からしてどの行政機関が担当するかは、他の案件ほど単純ではないことから、観光政策と観光行政の明確な区分をあいまいにしているとす。しかしながら行政機関が行う行為を政策と事業に区分するほうが一般的であり、事業イコール政策とする解説は例外的である。観光政策が複数の行政機関にまたがることの見解も、行政機関論は政策を能率的に行うために論議するものであり、観光固有のものではない。地方公共団体は総合的行政主体であり、観光政策と観光行政の明確な区分があいまいにはなっていない。

39) 観光に関する都道府県条例として「あつたか高知観光条例」、「長崎県観光振興条例」、市町村条例として「会津若松観光振興条例」等が存在するが、いずれも理念条例であり規範性の弱いものである。なお例外的に規範性のある条例として沖縄県観光基本条例(1979年

12月25日)がある(第4章3.(1)参照)。

40)天理市は宗教都市であることを市当局が明言している唯一の都市である点で他の都市とは区別される。天理教は天理市へ特に使用目的を指図していない形で毎年寄付を行っている。この寄付金は税収入と同様の形で天理市の毎年の当該年度の一般会計予算の中に組み入れられている。平成19年度の天理市予算では寄付金として約14億円計上されており、大半は天理教からの寄付を見込んでいると考えられる。なお、天理市の18年度固定資産税収入は約39億円であった(注63参照)。

41)石橋章市朗(2007)pp149-187

42)(財)運輸振興協会(1990)p.316

43)溝尾良隆(2007)p.106

44)竹中正道(2006)pp1-2

45)寺前秀一(2004d)

46)高寺奎一郎(2007)「わが国インバウンド成長力についての一考察」立教大学溝尾良隆先生退職記念論文集『観光地の持続的発展とまちづくり』溝尾良隆編 pp347-361

47)松下幸之助は『文芸春秋』1954年5月号(pp148-152)に「観光立国の辯」を記し観光省の設置を提案し、2000年に二階俊博は松田昌士等との対談集『観光立国宣言 躍動の観光産業を語る』(丸の内出版303p)を出版し、観光政策の重要性を主張している。

48)<http://www.hokudai.ac.jp/imcts/syllabus/ts/ts20-4-01.pdf> 2008年6月20日

49)(財)経済広報センター講演 [http://www.kkc.or.jp/society/club/rdc\\_041203.html](http://www.kkc.or.jp/society/club/rdc_041203.html)2008年6月20日

50)竹村健一(1996):『日本の大課題』太陽出版企画 p.123

51)寺前秀一(1997)

52)西村吉正(2008):「脱「脱亜入欧」の進め」『中央公論』「おそらく日本にとって、英語でなく中国語が国際金融市場の共通語になったほうがはるかに有利なのである」 p.242

53)「国際観光局創立十周年記念座談会 国際観光事業の揺籃時代を語る」(1940)における八田嘉明発言において「私が丁度鉄道省に居りました頃は、この国策の立場から外客誘致事業に本腰を入れなければならないという空気が、庄内でも非常に濃くなって参りまして」「この問題は先ず議会としてそれに対する瞭りした意思表示が必要だということで、それから一條公、藤村男に御協力をお願いする傍ら私も驥尾に附して、衆議院は無論、貴族院の方も議員の間を駆け回って賛成者を固めていったものでした。幸いこの運動はとんとん

拍子に進み、その結果外客誘致事業の中央機関を設置すべしといふ建議案は、両院とも満場一致で可決を見るといふ成功でした」(p. 43)となっており、国際観光局は鉄道省主導で進められていたことがうかがえる。

54) 韓国観光公社は韓国観光公社の空港免税店収入金を、国家観光産業の発展のため、外国人観光客誘致と韓国観光産業発展のための共益事業に使用している

55) 2003年11月17日に行われた自由民主党総裁小泉純一郎と保守新党代表二階俊博の間における「自由民主党と保守新党の合流に関する政策合意」においては「⑧日本の風土、伝統、文化、資源を活かし、観光立国・観光立県を実現するとともに、都市の再生、地方の再生を図ること」を合意している。

56) 国井富士利(1949c) pp11-15

57) 二階俊博(2004) p. 92、

58) 観光庁設置は、行政改革の観点から海難審判庁の廃止、中央船員労働委員会の廃止等とセットになっている。しかし実態的には海難審判行政及び船員労働行政の需要減少が先行し海難審判庁等の廃止が避けられないところから、航空庁等の設置案と共に比較考慮され、最終的に観光庁設置要求が実行されたと推測される。組織整備より具体的政策がより重要と論じる一部マスコミ論調への配慮から、「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」も政府提出法として成立させている。なお、観光庁長官人事につき、国際的な知名度に期待した民間人の就任が勤務条件等で困難であったと報道(産経新聞2008年9月27日等)されたが、このことは、観光庁の行う業務が行政機関としてよりも民間機関であることが適当であることを物語っているのかもしれない。なお、砂川文彦(2008)は1930年国際観光局設置と対比させて論じている(p. 621)が、観光庁設置は行政改革を契機とした既にある組織の格上げであり、実質上の政策的展開の拡大が少ない点において国際観光局設置とは異なるものである。

59) 中尾清(2005) pp204-206

60) 橋本大二郎高知県知事は2005年9月27日定例会において「役所の中に観光局を設置しますことは、必ずしも観光の振興につながるとは思えません」と発言していたが2006年12月11日定例会においては「観光担当理事が所管しています観光の部門を観光部に改めまして、庁内での部局を超えた取り組みを推進する仕組みづくりや、関係団体などとの協力や連携により高知県の観光振興をリードしていくような体制づくりに取り組んでいきたい」と答弁し、観光部設置を行っている。田中庸夫長野県知事は商工労働部産業振興課(観

光振興主幹兼観光係長)において観光行政を担当させ、(社)信州・長野観光協会を活用する方針をとっていたが、村井仁知事は2006年10月3日の本会議において「現在は民間感覚を生かして社団法人信州・長野県観光協会が主体となって行っておりますが、観光立県として観光振興の方向が明確に見えるように、県と社団法人信州・長野県観光協会との役割分担を見直すとともに、今後、商工部に観光課を設置し、県が主体的に取り組む体制を充実強化」と方針を転換している。

61)2006年18年3月7日第278回定例奈良県議会における菅野泰功奈良県議会議員及び観光交流局長(藤井賢一)発言

62)1995年9月29日北海道議会における北海道知事答弁「道税の不均一課税についてであります。道税の課税免除及び不均一課税については、従来から、地方交付税により減収補てんされるものについて条例により措置を講じてきておりますが、国際観光ホテル整備法による不均一課税については、地方交付税による減収補てんがされないことから、道としては、これまで対象としておりません。また、他府県においても、国際観光ホテル整備法に基づく不均一課税については独自に実施していない状況にあります。観光振興を図る上で各府県とも共通の課題であると考えられますことから、不均一課税の取り扱いについて、今後、他府県との意見交換などを通じ機運の醸成に努めてまいりたいと考えております」に代表されるように、観光が個性の発揮をするものであるにもかかわらず横並び意識が垣間見える。

63)2007年12月19日奈良県天理市議会における榎堀秀樹議員の「平成十八年度の経常収支比率は一〇六・三%にまではね上がり、この比率のよい方から県内十二市中十一番目というところまで来ています。確かに天理教からの寄附金十三億五千万円をこの数値に反映すれば九六・九%になりますが、本来寄附金は臨時的収入と考え、反映することができません。待ったなしに改革を進めていかなければならない状況であると言えます」とする質問に対し市長(南佳策)は「天理教からの寄附金、これは非常に結果ありがたい収入でございます。宗教法人であるから課税をしてはいけないという国の定めの中での収入でございます。継続的に安定的にいただいている収入でございます。これですが、先ほど言いましたように、経常収支比率という、ああいう言葉の統計の中で、これは入れてはいけない、これは県内の他のどの市町村にもない固有の事象でございます。基本的に、ずっと毎年安定的に入ってくる。そのかわり固定資産税の方、その他についてはその分が入ってこない。だから、それをある意味で相殺するような意味の中の収入、これは議員も十分わかりい

ただいていることと思います。そういうふうなことでございますから、それが計算上あれが入らないから経常収支比率が一〇六・何%になっている。もしそれが通常、他の市町村では固定資産税が入ってきますから、それに見合う分ということで十三億五千万円を入れますと、あの率は県内でかなり低いランクになってまいります。ということで、基本的に御理解をいただきたいと思います」と答えている。

64) 特別地方消費税廃止後に実施されている(社)日本観光協会の全国広域観光振興事業について、2008年3月4日朝日新聞が、道府県から道府県観光協会(連盟)に補助金を交付し、その一部が(社)日本観光協会に上納されている仕組として報道した。このことに関する2008年4月9日参議院決算委員会における風間直樹議員からの「日本観光協会は内部留保が問題」等の質問に対し、政府参考人は「全国の観光事業を行っている日本観光協会の事業に対して賛同をいただいて、会費的なもの、分担金的なものとして出していただいています」と答弁し、同年4月4日衆議院本会議において冬柴鐵三国土交通大臣は「日本観光協会の全国広域観光振興事業に必要な費用は、会員である各都道府県からの拠出金で賄うこととされておりますが、事業の内容や費用負担については、会員の議論を経て決定されているものと承知しております」と答弁している。

65) 「米国のほとんど全ての州または都/市で、観光行動の主要なファクターである「宿泊」への課税が行われている」(中島敬介(2002)p. 379)

66) (財)自治体国際化協会(2007)pp18-19

67) 西垣通(1999)p23-24、pp120-121

68) 岩井克人(2006)「新技術や新製品といった差異性をめぐる競争をし始める。さらには差異性をしての情報そのものを商品化するようになる」p. 27「植民地の解放が叫ばれ、労働者の開放が叫ばれてきたけれど、要するにそれは空間的差異(植民地)、時間的差異(労働時間)のことであって、利潤は差異からしか生まれえないということにほかならなかった。」p. 62

69) 渡辺慧が証明した「醜いアヒルの子の定理」: 2つの与件を区別する有限個の述語が与えられたとき、その2つの与件に共通する述語の数は与件の選び方によらず一定であることから、すべての事物は同等の類似性を有することが証明され、述語の重要性を決定するのは人間の価値体系であることが示された。

70) 日本ミシュランタイヤ(株)(2007): 『MICHERIN GUIDE 東京 2008』 アメリカ合衆国の新聞・ニューヨーク・タイムスは2008年2月「日本人に特異な、フランスへの強い憧憬が背

景にある」「ミシュランはフランスのブランド物のように受け取られたのだ」との分析を紹介している。なお、2008年3月時点で既に掲載されているザ・ジョージアンクラブ、あら井が休業状態にある。

71) 松田忠徳(2006)：『温泉旅館格付けガイド』新潮社 p. 4

72) 遠藤秀紀(2006)p. 12

73) 吉田春生(2006)：『観光と地域社会』ミネルヴァ書房「「観光カリスマ」100選がもたらす弊害となるかもしれない」p. 255

74) 安島博幸・十代田朗(1991)「外国人にとって、夏日光、箱根などに行くのは生理的に日本のむし暑い夏に耐えられないからで、彼らにとっては”非日常的な旅行”ではなく、必然性から生まれた”日常生活の延長“であった」p. 48

75) 老舗旅館の炭屋旅館、俵屋旅館等の名称は家業と宿泊業が未分化時代の名残であり、現在の民宿も旅行者に自宅の一部を宿泊施設として利用させるものとしては未分化なものである。

76) 吉田春生(2006)「安心院の「会員制農村民泊」は農家の意思と行政の知恵によって、言葉は悪いが現行の法律をすり抜けるための手法だった。旅館業法をもとに簡易宿所は客室の延べ床面積が33m<sup>2</sup>以上、食品衛生法をもとに宿泊客に飲食物を提供する場合は客専用の調理場が必要であり、飲食店(旅館)営業の許可が必要だと厚生省通知などによって決められていた。「会員制農村民泊」は名目上、不特定多数を対象とはせず、会員制にして特定の人を宿泊させる、宿泊代も謝礼として「安心院町グリーンツーリズム研究会」が受け取るというやり方をしていた。それが県の通知により、農村民泊における実態を踏まえ、簡易宿所の営業許可となり、食事についても宿泊客が農家と一緒に調理・飲食する体験型であれば客専用の調理場はならず、営業許可も不要となったのである。」(pp108-109)と積極的に評価している。

77) 簡易宿所とは旅館業法における旅館営業許可業種のうちのひとつである。ユースホステル、スポーツ合宿所もこれに該当する事が多い。旅館業が5部屋以上の客室とそれに伴う定員を必要とすることから、4部屋までとか2段ベッド等階層式寝台を設置している施設が該当となる。カプセルホテルもこれに該当する。一般にはきわめて低額で宿泊できる民間施設のことであり、主に住所不定の日雇い労働者等がそこを常宿として生活するケースが多いとされ、日割り計算のアパートと言ったほうが近いとされた。素泊まりが通常で、宿泊費は前払いを原則としている。

78) 日本は 1868 年の民法施行以来、借家の賃貸借期間とその賃料を当事者の合意にゆだねてきた。戦前の住宅政策は居住と宿泊が未分離の状態から出発した。住宅扶助は、生活保護法の規定により、生活困窮者が、家賃等を支払う必要があるとき等に行われる扶助であるが、この水準が、旅館業法の簡易宿所料金に事実上連動しているのはその名残である。

79) 木村吾郎(1994) : 『日本のホテル産業史』(株近代文藝社 p. 213 明治 42 年 10 月 28 日付け朝日新聞

80) 村岡實(1981) : 『日本のホテル小史』中公新書「人々は洋式大型建築はすべてホテルと勘違い」 p. 18

81) 戦時下の労働力の配置対策といった色彩が強い住宅営団が昭和 16 年設立され住居基準が検討され、西山卯三から「食寝分離論」が提案された。日本の兵隊が貧しい住宅で育ってきたことが太平洋戦争緒戦の勝利の基礎と云う主張(高田保馬『民族耐久』)を巻き返し、本気で大東亜建設を行うには生活をちゃんとしなければ生けないと主張したものである(大木圭野(1991)p. 573)。「食寝分離論」が規範に留まらずに社会的に実現して行くのは戦後の公共住宅からである。この「食寝分離論」は高度経済成長期に公室(食)と私室(寝)の概念に発展している。

82) 寺前秀一(2007b)pp192-267

83) 企画旅行のうち、一つの運送機関又は宿泊機関のみの旅行を行うものをいい、主催旅行時代の用語の名残である。EU では複数の機関のくみあわせが要件となっているので、単品主催は存在しない。

84) 創発：ある階層における要素同士の相互作用が他の階層における異なるタイプの要素を生じさせる現象と定義される

85) 旅行業者が募集型企画旅行の形態により旅行者を募集し、道路運送法が規定する一般貸切旅客自動車運送事業の形態として運行されるバスを借り上げる形で乗客のバス輸送を行うサービスのこと。

86) 寺前秀一(2007d)p. 307

87) 2007 年 5 月 25 日衆議院環境委員会において「今回、新たに観光立国推進基本法ということで、政府全体でしっかり前向きに取り組もう、こういうふうになったわけでございます。その中の一つの分野としてエコツーリズムも位置づけられるものだと思っております」との発言が議員から出されている。

88) 寺前秀一(2007d)p. 308

89) 白田秀彰(2006)pp79-80

90) 寺前秀一(2007c)p. 309