

bjbjqPqP

第2章 実施された観光施策の分析・評価

本稿では、実施された観光施策を、所得に関する施策、時間に関する施策、観光施設・観光資源に関する施策、観光情報に関する施策に分類し、それぞれ個別に分析して問題点を浮き彫りにするとともに、観光施策をその実施主体間の関係から再整理し、自治体間の観光交流事業の意義等を考察する

1. 実施された観光施策の分類及び分析・評価

観光政策として実施された個別の施策は、その内容別に分類を行うと、観光を行う者（以下「観光者」という）の所得に関連する施策、観光者の時間に関連する施策、観光施設・観光資源に関連する施策、観光に係る情報に関連する施策等に大別することができる。

（1）所得に関連する施策

経済の拡大に伴い人の移動も拡大し、観光者の行動（以下「観光行動」という）も拡大してきた。従って観光行動を増加させる効果的な施策の一つに所得を増加させる施策があると考えられる。外客誘致に関しては、誘致国の施策等よりも被誘致国の住民の所得水準の向上のほうが効果的に働く。このことはわが国において海外旅行と所得水準には正の相関関係（図2-1）が見られることから推測でき、また2002年3月「国土交通月例経済」においても国民所得と出国日本人数について相関関係が深いと分析されている。日本、中国のGDPは世界第2～3位、韓国のGDPは世界第10～11位であり、訪日外客数の増大はこの周辺国の経済規模の拡大による効果が大きいものとする。円安基調の2007年には台湾に引き続き韓国も訪日韓国人が訪韓日本人数を上回ることとなった。ビジット・ジャパン・キャンペーンはこの経済動向を踏まえて展開され始めたのである。

図2-1

なお、為替変動と国際旅行収支及び出入国者数の関係については、2002年7月「国土交通月例経済」によれば、旅行支払額との関係においては、近年の日本人旅行者の旅行費用の使い方や為替変動の影響等を受けるため、深い相関関係は示さないとされる1)。

わが国で観光行動を直接刺激する施策として、職員旅行への税制度の特例措置が実施されている。雇用主が職員旅行費用を負担する場合、当該負担が賞与と認識される場合には所得税等が職員に課税されることとなる。しかしながら国税庁長官通達により①旅行期間が一定期間内、②職員等の参加割合が50%以上、③雇用主負担の旅費が社会通念上一般的な額を超えないこと条件を満たせば、雇用主は福利厚生費として、職員旅行の費用を必要経費に算入でき、職員も所得税等が課税されるこ

とはないこととなっている。1986年に実施された海外旅行者倍増計画においては、この控除対象となる旅行期間の上限がそれまで2泊3日であったものを3泊4日に拡大する施策を講じた。現在は4泊5日以内（海外旅行の場合には、目的地の滞在日数）となっている。

特定の地域の観光行動を刺激する施策として沖縄振興特別措置法による税制上の措置がある。同法は観光の振興を第一に掲げ、観光振興のための免税等について規定している。特定免税店で購入し、携帯して出域する場合に金額20万円までは関税暫定法10条の4により関税が免除される制度である。

外客の観光行動を刺激することを目的とした税制上の優遇措置を講じる施策は戦後初期から導入され、東京オリンピック、札幌オリンピック等にも実施された。戦後占領下、遊興飲食税について外客は外人専用施設においては5割減であった。

1952年からは外人専用施設が廃止され、特例もなくなることとなったため、地方税法114条の2第3項として、道府県は国際観光ホテル整備法の規定により登録を受けたホテル又は旅館における外客の飲食及び宿泊で地方財政委員会規則で定めるもの（観光を目的とした滞在期間の短い外客(180日以内)）に対しては、1953年から遊興飲食税を課することができないと規定した。しかしながら消費税は内外無差別が原則であるとして1961年地方税法の一部改正により、登録ホテル・旅館に関するこの非課税措置は1962年度限りで廃止された。オリンピック東京大会開催の年、地方税法の一部改正により、1964年7月1日から12月31日までの期間に限って、外客の旅館における宿泊及びこれに伴う飲食に対し、料理飲食等消費税の非課税措置が講じられた。1999年1月から3月まで長野オリンピック冬季競技大会の開催に伴う地方税の特例として都道府県は、外客の旅館における宿泊並びにこれに伴う遊興、飲食及びその他の利用行為に対しては、特別地方消費税を課することができないこととされた。

一方、観光施設整備等の財源確保の観点から観光行動に課税するものとして、法定目的税の入湯税のほか東京都が実施している法定外目的税の宿泊税、エコツーリズム推進の観点からは沖縄県伊是名村の実施している環境協力税²⁾等がある。法定外目的税が認められていない時代には京都市が行った法定外普通税の文化観光税等が存在した³⁾。

社会的弱者の観光行動を促進させる施策⁴⁾として実施されたものに、フランスではヴァカンス小切手、休暇基金等があり⁵⁾、ミッテラン元大統領による政策の柱の一つであったとされる⁶⁾。

わが国は今後高齢化社会を迎え、家計に占める年金の割合が大きい地域が存在するように（図2-2）、年金施策が観光行動に与える影響が今後増大すると考えられ、米国で展開されているエルダーホステル等にも関心が払われるようになるであろう⁷⁾。

図2-2

（2）時間に関連する施策

時間に関する施策は労働政策の重要課題であり、労働時間の制限をめぐり、労働基

準法等で強行規定として制定されている。労働時間を制限する施策の反射的効果として観光行動に当てられる時間が増大することとなる。労働時間の短縮とともに、余暇時間をめぐる施策が重要視され、宿泊施設、レクリエーション施設等の整備が社会政策として実施され始めた8)。なお、大衆消費社会においては労働時間が長くなるのは所得を上回る消費欲があることによる9)。

観光基本法においても国民大衆の観光旅行の容易化に関する規定が存在したが「観光旅行を行うのに必要な時間の不足」については観光基本法の範囲外の問題と考えられていた10)。従って、祝日三連休化の実現が、日本人海外旅行を含め需要の増大に大いに寄与すると認識され、「国民の祝日に関する法律の一部を改正する法律」が成立したものの、観光基本法第11条との関連での直接の議論が行われなかった。今日、日本の勤労者の労働時間は米国より少なくなっている。また高齢化社会の進展により年金受給者等にとっては、強制力のある休日の増加の必要性は低下しており、休日のとり方に論議が移行している。

現在(社)日本ツーリズム産業団体連合会が中心となって展開している秋休みキャンペーンは、児童の教育水準の確保との調整が課題となっている。学校休暇(法的には学校休業日という)制度は、学校教育法施行令等に定められており、市町村ごと、場合によっては各学校の考えでも自由に休日を設定することができるようになっている11)が、現実にはローカル休日とはなっていない。

総合保養地域整備法の評価をめぐって「我々が余裕のない働き蜂から脱却するための方策、すなわち有給休暇の増大や休暇助成等の政策(外国におけるバカンス法的なもの)の展開が必要であると考えられるし、更には所得分配率の一層の増大等も検討されるべきであろう。いずれにしろ、より総合的な制度・対策の整備がされなければ、真の意味での望ましいリゾート法とは言えないであろう」12)とする批判が提示されたが、現実の休暇拡大運動は今日においてもサプライサイドからのものが中心であり、観光客からの視点13)という抽象的なものでは観念論に留まってしまふ。その一方でサプライサイドの休暇についても竹内啓(1990)は「日本人がもっと長期の「バカンス」を取るようになれば、一日あたりに費す金額は減るであろうから、観光地に落とされる金は、余暇日数に比例して伸びることもないであろう。現在でも日本では「レジャー」にかかる費用が、交通費、宿泊費、飲食費、その他の遊興費等すべて高すぎるといわれており、それが長期の「バカンス」を取ることを妨げているともいわれている」(p.111)「もし日本人がヨーロッパ人ほどに「バカンス」を取るようになれば、観光地ではヨーロッパ人風に「ケチ」になることになるであろう。従って観光地の地元に必要な収入をもたらすという期待はかなえられない」(p.112)と休暇のみを取り上げて限界があるとしている。今日でも説得力のある見解である

休日は文化問題でもあり、休息日には旅行をも戒める宗教もある。需要者の観点に立てば、地域の実情に合わせた休暇制度の導入等休日の地域分散をはかるローカル休日制度の促進も必要である。このローカル休日に関する施策が推進されにくい理由は、観光施策がサプライサイド行政にウエイトがおかれがちであることであり、

特に地方公共団体の観光施策は域外客の誘致による地域活性化にウエイトが置かれ、サプライサイドにならざるを得ないからである。

交通施設の整備も時間施策の側面を持つ。東京を中心とする一日交通圏の整備が進展すればするほど、全国の観光地にとっては、その分、東京マーケットをめぐる競争関係がより激化することとなる。

(3) 観光施設・観光資源に関する施策

観光行動の対象としての観光資源は広義には観光施設と観光資源(狭義)があり14) この場合の観光施設としては、交通施設、宿泊施設、休憩施設等があげられる。第二次世界大戦後、観光行動を増大させる施策は観光資源そのものを整備する施策に先行して交通施設等の観光施設の整備が行われた。交通施設、宿泊施設等の観光施設の整備が進展するに従い、観光資源そのものの開発、整備につき施策が進められるようになってきた。観光資源の整備が進展すればするほど、観光客に比べて観光資源の数が過剰となり、観光情報提供の重要性が増大することとなる。

1) 交通施設整備

現実に交通施設の整備が観光行動に大きな影響を与えてきた。特に空港、高速道路、新幹線等の交通施設整備は観光行動に大きな影響を及ぼしてきたものの、観光施策としての認識を前面に出しては推進されてこなかった。観光を目的に整備することが公共投資関連施策としては困難であったからである。施設建設予算を獲得するためにはなおさらであったが、その後施設整備が進捗し、施設運営のウエイトが増大するにつれ、観光目的が強調されるようになってきた。

法制度上、交通施設整備について観光との関係を直接規定するものは道路法(15)であり15)、国際観光上重要な地を連絡する道路は一般国道と位置付けている。地域の観光用道路は初期段階において、箱根ターンパイク、伊豆スカイライン等道路運送法が規定する自動車道事業として民間経営を前提とするものが中心であった。道路整備が相当程度進展を遂げた今日、道路公団の民営化により再び再び観光と道路の関係が注目され始めている16)。鋼索鉄道、索道は観光用に設置されたものが多く、黒部アルペンルートは鋼索鉄道、索道、無軌条電車等の設置により立山等の自然の風景地が観光資源として活用されることとなったものである。

2) 宿泊施設整備

① 社会秩序維持と宿泊引受義務

宿泊施設の政策的整備は、外客用のものについては、外貨獲得の目的から税制、財政上の支援施策が実施されてきたが、一般国民用ものについて当初支援措置は講じられなかった。1949年制定された旅館業法においては、旅館業者に対して宿泊引受義務が課されることとなった。これは旅行者に宿泊サービスが提供されることにより社会秩序を維持することを狙いとするものであった。旅館業は宿泊引受義務があるものの、支援措置が行われるものでもなく、交通事業等と異なり基本的には助成措置の対象とは認識されていなかった。宿泊施設は交通施設、住宅施設17)と異なり、その後も政策的に、公共投資の対象として整備されることはなかった。

② 勤労意欲高揚等のための国民旅行の促進と宿泊施設整備

経済の復興とともに国民旅行の重要性が政策課題として認識されるようになり、国内旅行用の宿泊施設の整備が政策的に推進されることとなった。1955年11月に観光事業審議会に「ソーシアル・ツーリズム研究部会」が設けられ、1957年10月には中間報告書¹⁸⁾がとりまとめられ、同審議会に報告された。同年10月29日観光事業審議会から内閣総理大臣に国際観光事業の促進につき建議されるなかで「他面、国民各層、特に青少年、勤労階層等の厚生保険の増進と勤労意欲の高揚等社会政策的見地から、健全な国民旅行（ソーシアル・ツーリズム）の普及発達についても所要の施設を整備する必要がある」（傍点は著者による）とされた。この提言にあわせて国民宿舎、国民休暇村、国立青年の家、公営ユースホステル等の整備が促進されるようになった。これ等の施設は公的主体が運営するいわゆる公共の宿として分類されているものである。

ソーシアル・ツーリズム¹⁹⁾は、第二次世界大戦後のヨーロッパにおいて生まれた概念であるとされ、人が人らしく生きるためには、一年のサイクルの中に連続した休憩期間を設け、心身をリフレッシュすることが必要であるとの思想が流れている。それまで、観光旅行から阻害されていた労働者階級においても、休暇や旅行の権利を認め、その権利の行使をしやすくすべきだという考えであった。

国民宿舎は、国民の間により余暇時間が意識され始めた1956年、低廉かつ快適な宿泊施設の整備を促進するため厚生省(当時)により創設された制度であり、自然公園法が規定する自然公園、温泉法が規定する温泉地²⁰⁾等の休養地において地方公共団体が設置した宿泊施設である²¹⁾。環境庁(省)が定めた一定の要件を備え、整備資金として厚生年金、国民年金の積立金還元融資（特別地方債）等が使われた。

国民休暇村は、国立公園及び国定公園の集団施設地区に設置された総合的休養施設のことであり、旧厚生省（現・厚生労働省）により、1961年度から整備が始められた。かつて自然公園の施設整備は、民間の有料施設、それも大半が高級な宿泊施設に偏りがちだった。このため、低廉で健全な宿泊施設を中心として、スキー場、キャンプ場等地域に応じた各種の野外レクリエーション施設を集团的に整備する目的で、自然公園法の公園計画にもとづき制度化された。国費により国または地方公共団体が整備した基本的公共施設と、年金福祉事業団の直接融資等により財団法人国民休暇村協会が整備した有料施設からなっている。

国立青少年交流の家（旧国立青年の家）は、1959年皇太子殿下（今上天皇）の御成婚を記念して、静岡県御殿場市に旧文部省の国立中央青年の家が初めて設置され、以後1976年までに全国13か所に設置された。2001年4月全国の国立青年の家が一つの組織にまとめられ、「独立行政法人国立青年の家」が誕生した。利用は学校やクラブ活動などでの利用が多いが、団体ならだれでも利用は可能で、家族で利用することもできる。あくまで「団体宿泊訓練」施設であると強調されている。

その他ソーシアル・ツーリズムとして整備されたものに、国民旅館²²⁾、国民温泉²³⁾があるが、何れも厚生省(当時)に関する施策として実施されたものであり、観光政策というよりも社会政策の側面が強調されていたと考えられる。

③ 観光・レクリエーション施設の整備

観光・レクリエーション構想は1969年に閣議決定された新全国総合開発計画において集大成された。このレクリエーションという用語は元気回復の訳語(24)であり、勤労意欲の高揚等のニュアンスを含み労働に対する余暇であったが、レクリエーションというカタカナ用語として単独で用いられるようになった時点では、観光に接近してきたものと考えられ、さらに観光とセットで観光レクリエーションとして使用されることにより、余暇よりも積極的な印象を持つこととなった(25)。1972年7月に田中内閣が発足すると、首相の私的諮問機関として「日本列島改造問題懇談会」が設置され、グリーンピア（大規模年金保養基地）構想が日本列島改造論に促されて具体化した。1977年三全総が閣議決定された。法定計画事項である観光資源の保護、観光施設の配置・整備については、レクリエーションの記述として、定住圏構想のフレームの中の「生活様式と水準」の一項目に存在するものの、沖縄については観光に関する記述がないことに代表されるように、定住圏構想は観光に関する構想が弱かった(26)。

地方公共団体等が運営している公的レクリエーション施設への国(運輸省(当時))及び日本船舶振興会(モーターボート競走法)(27)からの補助金交付という予算措置により1971年度から青少年旅行村が整備され、1973年度から大都市に生活する国民大衆を対象とする大規模観光レクリエーション地区の整備が推進された。次に青少年に限定されない家族旅行村(28)が、国の予算補助及び船舶振興会補助により、各市町村によって整備された。1978年度からは中規模観光レクリエーション地区が整備された。1988年度からは地方における国際観光振興と国際交流の促進を図り、地域の活性化に資する目的で、国際交流村の整備がすすめられた。これらの施設と一体となって機能を果たす関連施設を整備する民間企業に対しては、財政融資のあっ旋が行われた。

自然休養村は、農林水産省の農業構造改善事業の一環として、観光農業地域として整備されるもの(自然休養村整備事業)で、農村の自然環境、史跡、文化財、農林業資源を活用し、市街地住民の土に親しむ安らぎの場として農林水産省の指定を受けた地域のことをいう(29)。なお、自然休養村に対する補助額は1999年度において1500億円と家族旅行村に対する補助額38億円に比べて大きなものである。

このように昭和40年代に入ってから、社会政策から脱皮し、観光政策へ一歩踏み出した施策が展開されるようになってきた。

なお、これらの施設は法律に基かない予算措置として実施されたものが多いことが特徴である。

④ リゾート開発と総合保養地域整備法

i 四全総と総合保養地域整備法の制定

中曽根内閣は1985年10月に「内需拡大に関する対策」を決定して国民の休日を5年以内に年間10日程増加することとし、こうした自由時間の活用を促進するために政府として「この分野における民間活力が十分に発揮できるように」努める方針を確認した。各省は次々と長期滞在型リゾート整備構想を打ち出した(30)。その結果民間事業者活用法とは別個の独立した法律の整備がはかられ、1987年6月に6省庁共管

の総合保養地域整備法が公布された。

1987年6月閣議決定された第四次全国総合開発計画が作成された時期、全国はリゾートブームであった。四全総は、主要都市間での日帰り可能な全国一日交通圏の構築をうたい、国民一人当たりの余暇活動時間は2000年には1985年に比べ1.6倍に拡大するとし、リゾート地域等の整備につき詳しく記述している。一日交通圏を構築すれば、無理やりでもヒトに移動させたい観光資源の開発に向かうこととなるのである。

総合保養地域整備法は「良好な自然条件を有する土地を含む相当規模の地域である等の要件を備えた地域について、国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進する措置を講ずることにより、ゆとりのある国民生活のための利便の増進並びに当該地域及びその周辺の地域の振興を図り、もつて国民の福祉の向上並びに国土及び国民経済の均衡ある発展に寄与することを目的」として制定された。同法は、それまで外客用の名目で観光施設整備が行われてきたことに比べれば、法制度上真正面から日本人観光者を対象としたものであった。従来は国の施策が国民宿舎、家族旅行村等公的主体が運営するものに対する予算措置等が中心であったことに対して、同法は民間事業者の活用に重点をおいて総合的に整備するものでもあり、複数の行政機関が総合的に観光関連施策に取り組むこととなった初めての法律であった。

直接観光という表現が使用されなかった理由としては、当時の国民の意識としてまだ観光が評価されていなかったことに加え、運輸省所管のニュアンスが出る言葉として忌避されたからではないかと推測されるものの、観光政策としては評価すべきものであり、日本共産党を除く多数の賛成で可決した³¹⁾。

同法に基づき都道府県が策定し、国の承認を受けた計画に基づき整備されるリゾート施設については、立地規制の弾力的運用が行われ、税制上の支援、政府系金融機関の融資等の優遇措置が受けられることとされた。ほとんどの道府県で名乗りを上げ、開発構想の策定を競ったが、その成果としては、特に見るべきものは少なく、特に、宮崎県の開発の目玉であったシーガイア（法による指定第1号）の破綻はその典型例であった（海洋性のものに関しては表2-1）³²⁾。

表2-1

ii 総合保養地域整備法の評価とコンテスト行政の終焉

総合保養地域整備法の意義は、総合的な施策として人流政策を前面に押し出したことにあり、財政政策、環境政策面での批判は多いものの、やがて迎える人口減少社会をひかえ、地域の活性化には観光面の寄与が大きいとした初めての総合計画である。それは皮肉なことに、ソーシャル・ツーリズム等の従来の施策が、弱者や勤労者に視点を向けた需要者サイドのものであったことに対して、総合保養地域整備法は初めて供給者サイドの面が強化されたものであったから、総合施策となりえたの

であり、観光客からの視点³³⁾という抽象的なものでは観念論に留まってしまうのである。「総合的な制度・対策の整備がされなければ、真の意味での望ましいリゾート法とは言えない」³⁴⁾とする批判が提示された(1.(2)参照)が、休暇制度を含め「内需拡大に関する対策」により総合的なものは一応打ち出されていた。

総合保養地域整備法の評価をめぐって室谷正裕(1991)は「個々のリゾート開発のことを問題としているのか、法律をはじめ制度的なことを問題としているのかは分けて考えておく必要」があると論点を分解して論議している³⁵⁾。

総合保養地域整備法に見られる総花的地域指定は、国土総合開発法による「特定地域計画」というコンテスト行政から生み出されたものである³⁶⁾。1962年の新産業都市建設促進法1972年の工業再配置法、1983年の高度技術工業集積地域開発促進法等へと引き継がれたこのコンテスト行政は田中角栄が発案し、通商産業省が発展させていった歴史であるが、総合保養地域整備法において集大成されるとともに最終ステージに入っていった。リゾートという新分野でもあったことから各省庁の連携が強調され、42箇所という全国ベースでの指定が行われた。と同時に、過去の地域指定が総花的で実効性が乏しかったように、リゾート地域指定も総花的であったが故に実効性が乏しかったことが、高度経済成長期のような深刻な環境汚染等をもたらさなかった。

行政改革を控え組織防衛的に、霞ヶ関はアイデア合戦の如く毎年度新規施策を打ち出さざるを得なくなっている。税制上の要求には法律改正を伴うことから、法定計画の作成、予算・税制上の措置等を組み合わせた政策パッケージが提案される。このことがコンテスト行政をあおるが、近年はつきあわされる自治体の負担が大きいところから政策過多の批判もでている。政策評価が求められる所以である。マスコミと連動したコンテスト行政は「地域の個性」を重視した地方分権論議へと移行するのは当然であり、2002年構造改革特別区域法、2004年地域再生法へと継続はするものの、往年のパワーは喪失している³⁷⁾。

リゾート政策への批判により施設整備よりも景観が重視されるようになり、また、ふるさと創生事業³⁸⁾で観察された金太郎飴的な特色のない施策への反省から「地域の個性」を重視する「観光」へと発展していった。地域の個性を支えるため2006年4月には商標法が改正され、地域団体商標制度が設けられた。従来、全国的に著名である等の特別な場合にのみ認められていた「地域名」と「商品・サービス名」とを組み合わせた商標(地域ブランド)がより広く認められるようになった。

⑤ 財政投融资制度の廃止と民間と競合する公的宿泊施設の廃止

ソーシャル・ツーリズム、観光レクリエーション構想、リゾート施設整備により宿泊施設が整備されるとともに、公共の宿等の公的施設と民業との調整問題も増大し、採算性の問題もクローズアップされるようになった³⁹⁾。このため国又は特殊法人等が設置主体となる公的施設(会館、宿泊施設、会議場、結婚式場、健康増進施設、総合保養施設、勤労者リフレッシュ施設その他これらに準ずる施設で、特殊会社及び民営化が決定された法人が設置するものを除く。)について、「民間と競合する公的施設の改革について」(2000年5月26日閣議決定)に従い、2001年度予算編成

過程等において厳しく対処することとなり、公共の宿が縮小される政策が実施されることとなった40)。

グリーンピアは、厚生年金保険及び国民年金等の受給者が生きがいある有意義な老後生活を送るための場を提供するとともに、これら年金制度の加入者及びその家族等の有効な余暇利用に資すること等を目的として、年金資金運用基金（旧厚生省所管の特殊法人年金福祉事業団）が、旧大蔵省資金運用部から貸付けを受けて設置し、地方公共団体等に委託し運営していた。1980年から1988年にかけて13ヶ所設置したが、民間部門における類似施設の増加など、社会環境や国民のニーズが大きく変化して経営不振になったことにより、2001年12月の特殊法人等整理合理化計画（閣議決定）において、「2005年度までに廃止、特に赤字施設についてはできるだけ早期に廃止する」とされた。公的施設として引き続き活用されるように地方公共団体等への譲渡を進め、2005年12月にすべてのグリーンピアの譲渡が完了した。年金保険料1,953億円を投じたグリーンピアの売却総額は、わずか約48億円であった。なお、公共の宿に分類されていた「かんぼの宿」は日本郵政株式会社が運営する民営旅館・ホテルとなった。

⑥民間宿泊施設等への支援措置

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た。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41)からも推測できる) 政策である。

3) 観光資源の整備等

観光資源整備施策は、行政機関が直接整備するものと民間を支援するものに大別され、前者には、催事の開催、美術館の建設・運営等がある。これ等の整備にあたって、行政機関の関与が曖昧な第三セクターについては経営破綻するものが少なからず出てきている。

① 催事の実施

オリンピック、博覧会等の催事に際し重要な観光行動に影響を与える施策が実施されることが多い。オリンピック東京大会では日本人海外観光旅行の自由化42)、オリンピック長野大会では北陸新幹線の高崎・長野間のフル規格化43)が実施された。沖縄国際海洋博覧会が終了した1976年の翌年1977年には、博覧会終了後の観光客反動減対策もあり、団体用包括旅行運賃制度が沖縄線に導入され、沖縄ブームが引き起こされた。2005年の愛・地球博44)は韓国人観光客等の査証が廃止される契機を作った。

神戸ポートアイランド博覧会(ポートピア'81)は、神戸の埋立地で1981年に神戸市が実施した博覧会である。約1600万人の来場者と純益約60億円を生み出したポートピアの成功を契機に、「地方博」というカテゴリーが生まれたとされる45)。世界・食の祭典46)は、1988年8月から10月にかけて、実質上北海道庁が実施した地方博であるが、赤字額が約90億円にも及び翌89年に実施した青函博でも5億円の赤字を出

した。これ以後、北海道では博覧会の類は計画・実施されていない。
国民体育大会(主催者は財団法人日本体育協会、文部科学省及び開催都道府県)、全国植樹祭(主催者は社団法人国土緑化保全協会及び開催都道府県)等天皇皇后両陛下臨席のもと全国的規模で定期的に行われる催事においてはこれまで国体道路、スポーツ・レクリエーション施設の整備等が行われ地元観光産業に寄与したとされるが、次第にその費用対効果が低くなってきていると認識されている。

2002年に、観光及び商工業の振興を目的として、地域伝統芸能等を活用した行事に対する支援を行うために「地域伝統芸能等を活用した行事の実施による観光及び特定地域商工業の振興に関する法律」が制定された。観光を前面に出したものとしての法定制度である点で注目され、地域伝統芸能フェスティバルが実施されているが、引受開催地の確保問題等により、その意義も再検討が必要となってきた。

② 博物館等の建設

博物館法第2条が規定する博物館は「レクリエーション等に資するために必要な事業」を行うものであり、図書館法第2条が規定する図書館は「レクリエーション等に資することを目的とする施設」であり、社会教育法22条が規定する公民館の事業は「レクリエーション等に関する集会」を開催することを目的としており、いずれもレクリエーション施設と位置づけられている。これ等の施設は、いわゆるハコモノと評されるものであり、金沢21世紀美術館のように現在のところ評価されるものもあるが、建設コストはもとより維持運営コストがかかるため、経営見通しが甘いと相当の財政負担となるリスクがある。国又は特殊法人が設置していた国立博物館等は、運営の効率化を図るため、独立行政法人化されている。

③ 第三セクターの破綻

地方分権改革は夕張市に代表される地方財政再建問題を顕在化させた。夕張市の財政破綻は、観光関連施設等に多額の投資を続けてきたことが原因⁴⁷⁾である。ホテル、スキー場取得、ミュージアム整備等観光施設の整備に多額の投資をしたものの、実態は赤字運営となっていた。本来収益を上げて施設整備に係る元利償還金を支払っていくべきところが、その運営上の赤字に加え、施設整備の償還金相当額を債務として抱えるという状況になっている。

スキー人口の減少により第三セクター経営のスキー場の経営も苦しくなってきた。石川県旧白山五村(河内、吉野谷、鳥越、尾口、白峰)も、2005年度の利用者が26万6千人と15年前の約3割に減少し、村営スキー場の累積赤字は15億円に膨らんでいた。旧五村は松任市等と合併し白山市となったものの、同市が引き継いだ負債は2005年度末で9億2800万円となっている。スキー場の廃止は周辺民宿経営者等に与える影響が大きいものの、地方公共団体の財政状態の悪化はこれ以上許されない状態となっている。

総務省の第三セクター等の状況に関する調査結果(2006年12月27日発表)では平成17年度中に法的整理を申し立てた法人17法人のうち観光レジャー関係は8であった⁴⁸⁾。第三セクターが金融機関から借り入れする際に、自治体が債務保証を行うことは法律上の規制があるが、自治体による第三セクターの損失補填契約について

「損失補償については、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律3条の規制するところではない」という自治省行政課長による見解49)に基づき行われているが、司法の判断は分かれている50)。債務保証契約も損失補てん契約も行われない場合であっても、キャッシュ・フロー面から「暗黙の保証」を行うことを事前に明言して金融機関側を説得し、金融機関もこれに応じてきた51)。

わが国の金融制度は、戦時経済のなかで軍需産業に資金を集中させるため、銀行中心の間接金融体制52)がつくられ、地域の金融機関も統合された(一県一行主義)。戦後の過度経済力集中排除法の適用も免れ金融資本を中心とした護送船団方式が行われた。しかしながら金融改革は地域の金融機関のモラルハザードを許さなくなり、必然民間観光資本も資産重視ではなく採算性重視の経営を迫られることとなった。

(4) 観光に係る情報に関連する施策

観光に関連する施策のウエイトは次第に観光情報に関するものに移ってきている。国際観光施策もビジット・ジャパン・キャンペーンに代表されるように、情報提供にウエイトをおいており、リゾート施設に代表された観光関連施設整備施策から観光情報の整備等の施策に移行しているといえる。

1) 地理空間情報活用推進基本法の制定

観光立国推進基本法は「情報通信技術を活用した観光に関する情報の提供等に必要な施策を講ずるものとする」(21条)し、地理空間情報活用推進基本法は、教育基本法4条(義務教育無償規定)と同様「国は、その保有する基盤地図情報等を原則としてインターネットを利用して無償で提供するものとする」とする画期的な規定が盛り込まれている。基本法は国の基本的な方針をしめす親法的なものである。新たに制定された基本法がその指針性を確保するためには、今後の子法としての実定法の整備が不可欠であり、個別施策の進展はこれからの課題である。

地理空間情報活用推進基本法は米国GPSを念頭に、国は「地球全体にわたる衛星測位に関するシステムを運営する主体との必要な連絡調整」等を講ずるものとし、わが国の地理空間情報産業育成に不可欠な規定も入っているが、人口稠密なわが国におけるユビキタス社会形成には屋内位置情報システムの整備こそが不可欠である。再度ユニバーサル社会創造法案53)等を検討することにより公的施設をはじめとした位置情報確保制度を整備することが検討されてしかるべきであろう。

表2-2 ユビキタス公共交通

交通情報の提供に関しては、停車場及び時刻表を中心に制度化されてきたが、携帯電話、カーナビの普及により、リアルタイムでの運行情報の提供へと利用者ニーズのウエイトが移っている。交通情報の提供は施策として確立されてはいるものの、運行スケジュール、利用条件等の情報の提供に加えて、情報化技術を活用したユビキタス公共交通(表2-2)の実現が新たな政策課題となっており、ユビキタスについては行政機関の施策として実証実験が行われている54)。

道路交通に関する情報提供制度は、カーナビ、ETC等の車載機器の普及により、「公共交通機関」より進歩してきている。道路交通法は、公安委員会は「車両の運転者に対し、車両の通行に必要な情報を提供するように努めなければならない」と規定

し、同法施行規則において「ラジオ、テレビジョン、新聞紙、インターネット等により、交通情報を提供すること」「交通情報板、路側通信設備、光ビーコン、その他の交通情報提供施設を用いて、交通情報を提供すること」等と情報化技術の活用を含めた方法について規定している。また道路交通法は道路における交通の混雑の状態を予測する事業、目的地に到達するまでに要する時間を予測する事業として「特定交通情報提供事業」を範疇化し、公安委員会への届出制度により整備している。

2) 人と情報のシンクロ化

近年は交通情報の提供に続いて地域情報、観光情報の提供に関心が集まるようになった。観光は非日常圏における活動とされており観光情報は利用しやすさが信条であり、観光情報システム実験が数多く実施されて、実験への助成措置も講じられてきた。情報提供できる容量の拡大を可能とする技術が開発されたからである。デジタル化された観光情報の提供にはインターネット、カーナビが大きく寄与してきた。デジタル化前の観光情報は、国鉄の駅におけるポスターに代表されるような情報提供等が中心であり、各地方公共団体が各地観光協会を支援し、印刷物による文字情報の提供が行われてきた。道路観光の情報提供も道の駅、高速道路サービスエリアにおける文字情報の提供であった。インターネットの登場により、情報のデジタル化は進展したものの、印刷物がホームページに変化しただけであり、相変わらずホームページ作成等に行政機関の助成措置等が必要であった。

この観光情報システムをビジネスとして飛躍的に進展させたのは、カーナビ、携帯電話の普及であり、行政機関の施策ではなかった。高額商品である自動車販売においては、カーナビ搭載情報に、地図情報、交通情報に加え観光情報等も追加することは容易であった。携帯電話はi-modeという新しいビジネスモデルで情報に課金することを可能とし、観光関連情報サイトがビジネスベースで存立可能となった。サービス貿易の自由化が米国クレジットカードビジネス等の要望を受けて開始されると喧伝されるように、観光情報システムも人が移動する動機を与える人流ビジネスに関するものとして長期戦略のもとでとらまえるべきである。トラベラーズチェック、クレジットカード等は人の移動を円滑化するシステムであり、欧米で開発された。人口稠密な日本では利用者ニーズに対応したSUICA、ETC等が開発された。個人認証技術、セキュリティ技術を進化させる施策を講じれば、人の移動とシンクロ化するすべての情報の提供を可能とする社会システムの構築の可能性を開くものであろう。

3) 観光資源等の評価システム

観光情報提供は施策としてそれぞれの行政機関が担当区域に係るものにつき行っているが、情報技術の進展等により次第に公的助成措置の必要性は低下している。観光が話題になればなるほど情報爆発に関する懸念が現実化する。その一方、次世代Webは人間が情報を読むことから、検索システム等機械が情報を整理して提示するようになるなど全く新しい変化を見せている。今後の施策は、検索システム、評価システムが対象となるのである。虚偽情報の排除⁵⁵⁾、評価基準の情報公開等観

光情報に関する利用者保護の観点からの施策が重要になってくる⁵⁶⁾。公的評価制度は、ある種の政策目的実現のため、公的機関が評価をおこない、その評価責任をとるものである。公的機関が行うものであるから、行政情報公開法、行政手続法、個人情報保護法の仕組みで行われるべきものとなる。絶対的客観的評価が不可能であっても、一定の政策目的を実現するため、公的評価が必要となることがあるが、そのためには、公的評価を実行する権力基盤とそれを受け入れる社会基盤が不可欠である。特に青少年の教育評価は後者の基盤が必要である典型的な事例である。インターネットの普及による法制度の流動化は、この公的評価制度も流動的にする可能性をもたらしている。

国際観光ホテル整備法は、外客用宿泊施設として「国際観光ホテル」「国際観光旅館」が登録制度により範疇化しているものの、格付けが単一であることから公的評価システムとの認識が薄く、日本でも宿泊施設等の公的格付けが必要との誤った議論が発生する。公的評価は評価を受ける主体にインセンティブが必要であるが、税制度と連動した場合、フランスでは納税額が高く、日本では低くされる（従ってフランスでは課税額の増加を嫌う場合には評価をわざわざ下げる）。なお、外貨獲得を目的とする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いる。純和風旅館を「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）として再評価し、国際観光ホテル整備法を伝統的日本旅館保存・振興法的なものに改正(第1章3. (4) 参照)することも一方策であろう。

(5) 政策評価

観光立国推進基本法は観光統計の整備を規定している(25条)。政策評価実施には統計は不可欠であるものの、統計の整備自体は昭和20年代において実施しておくべき事柄であり、観光が政策の対象と考えられていなかったことの証でもあろう。統計の不備は統計自体が不備であったこともあるが、観光概念が曖昧であることにも起因していたと考えられる。例えば評価の分かれる総合保養地域整備法についても室谷正裕(1991)、竹内啓(1990)、前田繁一(1999)、吉田春生(2006)等が存在するものの、定性的な分析にとどまっている。

2. 観光施策実施責任主体の関係

観光施策を実施する行政機関としては、国、都道府県、市町村が存在する。国の行政機関は、外務省、国土交通省等のように、機能的に分立しているが、地方公共団体は総合的主体として地域的に分立している。

(1) アウトバウンド、インバウンド、域内観光等

観光施策を行政機関の責任地域に着目して分類すると①アウトバウンド（行政区域内住民の行政区域外への観光行動）②インバウンド（行政区域外住民の行政区域内への観光行動）③域内観光（行政区域内住民の行政区域内における観光行動）④三国間(行政区域外住民の行政区域外における観光行動)に分類される。②の行政区域外観光客誘致は、国レベルでは外国人(厳密には国外居住者)観光客誘致となる。②は地方公共団体レベルでは外国人観光客と行政区域外住民の観光客誘致となるもの

の、これまでは首都圏（しかも都心三区）を中心にウエイトがおかれてきたが、中国、台湾及び韓国の経済発展によりこれらの地域にも注目されている。また日本人海外旅行マーケットの拡大は期待できず④に着目した企業戦略も模索されはじめている。

着地型観光とは②の同意語であるが、旅行者に着目する旅行業は営業的に発地型である(同様に消費者保護を目的とした旅行業法も発地型である)ことから造語されたものであり、インターネット等がそれを可能としている。旅客運送の場合は、長らく自分で手配して自分の費用で目的地に出かけていった(通勤費雇用者負担が例外的)。パッケージツアーを利用すればなおさら便利であった。物流でいうお届けするのは、観光で言えばお迎えに行くことである。商品の価格に交通費等がすべて含まれる。温泉旅館やホテルが最寄り駅まで自家用バスで送迎を行ったのは初歩的なものであり、次第に、空港から更には発地へと遠距離化した。更には、ラスベガスの高額利用者サービスのように、部屋代等すべて無料へと発展するかもしれない。着地型観光も掛け声だけでなく、顧客を迎えに行くことにより範疇化が可能となる。手配権を着地が押さえれば、営業上の優位性が発揮できる旅主社会が形成できる。また日本人海外旅行マーケットの拡大は期待できず④に着目した旅行業戦略も模索されはじめている。

なお、行政区域は階層的、相対的なものである。国、都道府県がそれぞれ都道府県、市町村に対して広域の行政機関として域内行政機関等を取りまとめるためには連携を強調せざるを得ない。

（２）観光に関連する計画の策定

１）観光に関する計画

観光基本法５条は年次報告(観光白書)につき「政府は、毎年、国会に、観光の状況及び政府が観光に関して講じた施策に関する報告書を提出しなければならない」と規定するとともに、その第２項において「政府は、毎年、交通政策審議会の意見を聴いて、前項の報告に係る観光の状況を考慮して講じようとする政策を明らかにした文書を作成し、これを国会に提出しなければならない」(傍点は著者)と規定していた。同項を、観光立国推進基本法１０条においては「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」を作成し、その観光立国推進基本計画を国会に報告しなければならないとし、進化させている。年次報告に関しては、観光立国推進基本法は８条において「毎年、国会に、観光の状況及び政府が観光立国の実現に関して講じた施策に関する報告を提出しなければならない」と引き続き規定している。しかしながら、これまで国会に提出された観光白書における記述は各省庁の実施した施策を取りまとめているが、統合されてはいなかった。これも観光概念が不明確であることに起因している。人口減少社会を迎え、経済運営は消費主導になると予測され、観光を含めサービス産業がわが国の経済を引っ張ってゆくことは確かであり、観光関係の行政のウエイトが増大する。その行政効率からすれば、出来る限り単一行政機関で実施できるよう行政機関を組織すべきということになり、観光政策を実施する機関として国土交

通省に観光庁が設置されたところであるが、観光の法的概念の形成の困難性が指摘されており57)、当面、外交政策、労働政策、環境政策、文化財政策、交通政策、保険衛生政策等のより政策目的が明確な分野に大きく依存せざるをない。

2) 国と地方公共団体の計画の関係

基本法における国と地方公共団体の施策、計画間については、災害対策基本法スタイル、国土利用計画法スタイル及び環境基本法スタイルに大別できる58)。

災害対策基本法スタイルは、国から地方公共団体への指令型であり、地方公共団体の計画策定義務が法律で定められるものである。国土利用計画法スタイルは、国及び地上公共団体の計画に自治体、住民の意見を反映させると同時に、国及び地方公共団体の計画に指針性を認める対流型である。環境基本法スタイルは、国には計画策定義務があるものの、地方公共団体には責務規定にとどまり、地方公共団体の自主性を尊重している。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、「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。地域の特色ある発展を理念とする観光立国推進基本法においては、環境基本法スタイルを採用している。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。

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色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国会に愛知和夫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の中に規定されたものである。

欧米では観光政策の地方分権化を実施している国がある。国際観光収入が世界第1位(2005年、収支では第4位)である米国連邦政府は1996年に商務省観光局を廃止し、州または地域単位に設立された観光局が個別に自地域への外国人旅行者の誘致、受入を行っている。世界2位のスペインは1978年憲法でその観光に関する権限の移譲を受けてから、各自治州がそれぞれ観光整備法を制定し州の経済・地域政策に適応した特色ある観光政策を展開している59)。観光が地域の個性の発揮を強調するのであれば当然の帰結であろう60)。

(3) 法定格付けのヒエラルキー化

観光立国基本法は観光資源として、自然の風景地、文化財、温泉等を例示している。自然公園法、文化財保護法、温泉法等はそれぞれ自然の風景地、文化財、温泉等につき範疇化を行っているが、範疇化されることにより結果として、範疇化されないものとの相対評価において、観光資源としての格付け効果を持つことは否定できない。

文化財保護法は「地方公共団体は、条例の定めるところにより、重要文化財、重要

無形文化財、重要有形民俗文化財、重要無形民俗文化財及び史跡名勝天然記念物以外の文化財で当該地方公共団体の区域内に存するもののうち重要なものを指定して、その保存及び活用のため必要な措置を講ずることができる」と規定し、指定のヒエラルキー化を行っている。港区文化財保護条例は、文化財保護法の規定による指定を受けた文化財及び東京都文化財保護条例による指定を受けた文化財以外の文化財で港区の区域内に存するものを指定するとし、国、都及び区の順序での指定のヒエラルキー化を行っている。しかしながら現実の指定行為は地区予選的に、区指定、都指定、国指定と指定の階段を順次上昇する形で行われている。国、都及び区の指定の重複を回避する制度は、助成措置、規制措置の重複を回避する目的である。

日本は1992年に「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」を締結した。同条約はその前文で「経済的、学術的及び技術的な能力が十分でないため、国内的保護が不完全なものになりがちであることを考慮し」とあるように、世界遺産を人類全体で保存しようとするものであり、日本のように単独で保存する能力のある国は、同条約に基づいた登録制度を活用する必要性は相対的には低いはずである。世界遺産はわが国では文化財保護法の規定する文化財と自然公園法に規定する自然公園にほぼ対応する形で範疇化されており、日本国内法でも対応できるわけであるが、国内各地で世界遺産登録運動が盛んに行われているのは、観光資源としてのより高い権威が得られるからであり、その意味では外国(特に欧米)からの評価をもとに観光資源の範疇化を図らなければ、地域利害関係者の説得が難しい点では後進性から脱却していない⁶¹⁾。

観光資源が評価の範疇化の結果にあるとするならば、法定範疇化に限定されることなく、民間団体による範疇化はこれまでも〇〇百選という形で行われてきた。これ等の民間団体の格付けに対して行政機関が後援、協賛団体に参加し、表彰状を公布するという施策はこれまでも行われてきたが、近年は行政機関において根拠法令に基づかない格付けの実施が増加している⁶²⁾。この非法定の格付け措置は、規制と助成措置を伴わない施策であり、いわゆる法律事項を持たないところから、表彰制度、栄典の授与と同じ取り扱いになっている。行政機関による法律に基づかない格付け制度は、これを受け止める利用者の意識次第ではあるものの、その必要性の検証、選定基準をめぐる情報公開、制度の費用対効果分析、顕彰制度と行政機関のあり方への検討等検討すべき課題が山積していると思われる。

なお、行政機関による格付け制度は、本質的に中央集権的であり、官製発表を報道するマスコミの影響力が低下してくればその効果も薄れる。マスツーリズムを低く評価する論者がコンテスト行政を評価するとすれば自家撞着である。

世界遺産はわが国では文化財保護法の規定する文化財と自然公園法に規定する自然公園にほぼ対応する形で範疇化されており、日本国内法でも対応できるわけであるが、国内各地で世界遺産登録運動が盛んに行われているのは、一種のポリローナリング⁶³⁾効果があるからである。観光資源としてのより高い権威が得られるからであるが、その意味では外国(特に欧米)からの評価をもとに観光資源の範疇化

を図らなければ、地域利害関係者の説得が難しい点では文化的後進性から脱却していない。

3. 公的主体としての交流事業

(1) 地方公共団体交流事業

都道府県、市町村がそれぞれの政策として、条例、予算措置に基づき、姉妹都市（友好都市）交流を実施している。地方公共団体交流事業は、それぞれの地方公共団体の判断によるものであり、定義があるわけではないが、最大公約数的に整理すると、両首長による提携書があること、議会の承認があること、交流分野が特定のものに限られないことが挙げられる。

自治体間の友好交流に関する基本的なあり方について、平成17年6月8日荒川区議会第二回定例会において議員の質問に答える形で西川太一郎区長は「地理的、歴史的、人的な面などでのさまざまな縁をきっかけとして行う自治体との交流目的は、第一に、自然環境や生活、文化等の異なる地域との交流によって、荒川区の活性化と豊かな区民生活の実現に資することが大事であり」「第二に、特産品や観光資源を介しての人、物、情報の行き来などを通じて、荒川区の産業振興や観光振興につなげること」、「第三に、大規模災害時に迅速な人的、物的支援を可能とすることなどにある」と答弁している。この答弁にもあるように、交流事業は近年観光施策としても積極的に評価され始めている。従来は観光施策との位置づけで行われることは市民、議会の理解を得ることが困難であり、予算措置等が困難であった。また、災害を受けた観光地においては復興に当たって風評被害に苦しむこととなるため、交流団体が率先して観光地訪問を行う傾向が強まってきている。

(2) 都市と農村交流

都市と農村の住民どうしの交流が1992年度に農林水産省によりグリーン・ツーリズムとして提唱された。グリーン・ツーリズムは、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（1994年法律第46号）第2条においては、「農村滞在型余暇活動」として「主として都市の住民が余暇を利用して農村に滞在しつつ行う農作業の体験その他農業に対する理解を深めるための活動をいう」と定義⁶⁴されている。

グリーン・ツーリズムを都市住民が農村に滞在するものとする、日本は都市と農村の距離が比較的近く、都市住民にとって欧州ほど滞在の意義が強くない。更には、農村が、人口や家屋の密度が小さく、農業に従事する人の割合が高い集落を指し、人間関係の社会的・文化的な統合状態に基づく社会学的概念であるとする、施策の対象となる農村は消滅している状況にある。かつてリゾート開発ブームの意味するところとして竹内啓(1990)は伝統的な都市と地方の関係の逆転を指摘し「生産力の中心が地方の農家にあった時代には、日常生活の場は、人口の大部分が生活している農村にあり、「市」や「祭り」や政治権力の成立をきっかけとして成立していた都市が「非日常性」の場であった。そうして「都見物」や「聖地まいり」が農村に住む人々の「レジャー」であった。それが逆に都市が日常生活の場となり、地方

が非日常性の場となりつつある」とした65)が、逆転どころか農村は消滅している。従ってグリーン・ツーリズムは農林水産省が施策遂行上作り上げた概念であるとの批判もある66)。

交流をより強調するのであれば、農村住民の都市地域における交流も提唱されなければならない。近年大都市を中心にアーバン・ツーリズム(都市観光)も提唱され始めている。都市における名所・旧跡といった観光資源ばかりではなく、芸術、アミューズメント、ショッピング、飲食を楽しんだり、その都市の町並みや文化遺産など歴史・文化に触れたり、市などを訪れ市民の暮らしに接し、地域の人々と交流するなど、都市の様々な魅力を体験することを総称した概念であるとされるものの、わが国においてはグリーン・ツーリズムと同様、観光資源の分類上の概念ではあるものの、他の観光資源との本質上の違いは無いものである。

そもそも都市と農村を対比させる概念は国土計画から発している。国土総合開発法及びその後継法である国土形成計画法は法定計画事項として「都市及び農村の規模及び配置の調整」を掲げている。都市と農村の関係は、人口を支える食糧供給地としての農村が先に存在するが、農村概念は既に崩壊しており、都市と農村を対比させる概念も不明確なものとなってきている。

【注】

1)旅行受取について2002年7月「国土交通月例経済」は「1991年から95年までの円高移行期においては、外国人入国者数がほぼ横ばいであったにもかかわらず、旅行受取は明確な減少傾向を示しており、一方で1995年から1998年にかけての円安移行期には、外客誘致の活発化や円安等に伴う外国人入国者数の増加と、円安効果自体が相乗効果を発揮したことにより、旅行受取は大幅な増加を示したものと考えられる。更にその後の円高移行期においては、外国人入国者数が増加傾向にあるにもかかわらず、円高の影響等から旅行受取は減少傾向に転じている」と分析している。

2)寺前秀一(2007d)pp91-92

3)寺前秀一(2007d)pp79-83。なお1933年当時の静岡県によるゴルフ税導入の動きとその動きへの対抗上とられたゴルフ場(川奈)の閉鎖については砂本文彦(2008)pp534-537参照のこと。

4)「例外的に社会主義革命を経たソ連と、独裁政権下のイタリアとドイツが、労働者の肉体的・精神的健康を図るという目的で、労働者のための休暇滞在施設の整備を始めており、こうした展開が後述の1936年のフランス人民戦線内閣による有給休暇法の制定、国際労働機構(ILO)の有給休暇に関する第52号条約などの施策に結びついてゆく」(『観光学入門』岡本伸之編2001年有斐閣p.268)、「ヒトラーの公共事業は、よく知られた高速道路(アウトバーン)だけではない。・・・労働者が低価格で海外旅行が出来る保養制度、青少年向けの旅館の建設などの福祉事業も大衆に歓迎された」(『大東亜戦争の謎を解く』別宮暖朗・兵頭二十八2006年光人社 p.48)

5)財団法人自治体国際化協会(2007):「フランスの観光政策」CLAIR REPORT NUMBER305号 2007年12月 財団法人自治体国際化協会(パリ事務所)p.12

6)わが国においても1999年に個人消費の喚起と地域経済の活性化、地域の振興を図ることを目的に、一定の条件を満たした低所得者に1人2万円分(額面1,000円の地域振興券を1人20枚ずつ)、総額6,194億円を贈与という形で交付した例があるが、仮にこの地域振興券の使途が旅行に限定されているならば、観光施策と分類されるであろう。

7)エルダーホステルは1975年にアメリカ・ニューハンプシャーの5つの大学のキャンパスで産声を上げた退職者向けの生涯学習プログラムであり、ヨーロッパのユースホステルと北欧の全寮制のフォークスクールがヒントになったといわれる。1981年には海外講座がスタートし、1998年には参加者年間31万人を突破した。世界60ヶ国を舞台に1万以上のコースがあり、日本が舞台のコース(14泊15日~17泊18日)も4種7本ある(2005年)。

なお、わが国でも日本国有鉄道が、高齢者の旅行需要の創出という観点から日本観光旅館連盟と共同で設立したジパング倶楽部がある。国鉄分割民営化後も規約に関しては統一され、全国でも同じように利用できる。

8)高寺奎一郎(2006):「労働者に余暇を与えることは社会的にマイナスの影響を持つという考え方が主流であったことに注目すべきです。余暇の使い方を知らない労働者たちは、酒に飲んだくれるだけで、かえって体を悪くするであろうから、余暇は与えないほうがよいというのが、保守的な支配層の考え方でした。」(p.29)「余暇活動を劣悪な都市の居住環境で享受することは不可能でした。このため労働者の連続休暇は必然的に居住地を離れた旅行の形態をとらざるを得なかったのです」(p.29)とある。

9)イギリスにおける1881年から1980年までの1世紀間における労働生産性の大幅な上昇の恩恵は約3分の1が労働時間の減少で吸収され、約3分の2が消費の増加で吸収。日本は1975年から1995年間の労働生産性のうち約4分の1は余暇時間の増加であり、残りの4分の3は消費の増加に振り向けられている。(『働くということ』ロナルド・ドーア著石塚雅彦訳2005年中央公論p.17)

10)運輸省観光局監修(1965)p.175

11)2000年度までは地方教育行政の組織及び運営に関する法律49条により都道府県教育委員会による基準設定権が定められていたが現在では廃止されている。

12)秋田周(1991)p.21

13)吉田春生(2006)「リゾート・観光客をどうするかという視点を全く欠いたものだった。」p.90

14)寺前秀一(2007d)pp106-111

15)全国レベルの観光資源調査は国土の道路網を計画的に整備するために、1974年に「観光レクリエーション交通調査(建設省道路局)」として最初に行われた。その後、(財)日本交通公社ではこの時の調査手法を参考しながら「全国観光資源台帳」の作成に取り組み、データの更新に努めている。台帳では、我が国の観光資源約8,000件を自然系15種類、人文系10種類に分類し、種類別に「美しさ」、「大きさ」、「珍しさ」、「古さ」、「静けさ」、「地方色」の6つの視点から総合評価を行い、特

A級、A級、B級、C級の4つのランクにクラスわけしてある。

16)道路行政も「道の駅」、「日本風景街道」等観光との関係を強調するものが増加している。

17)観光政策よりも後発の政策である住宅政策は戦時期に家賃統制等の間接政策から住宅施設の直接供給政策に移行した。終戦後、農地改革に対応して宅地をめぐる都市改革が構想され、1951年に自治体が国庫補助金を使って賃貸住宅を建設する公営住宅法が成立した。その後長期間、住宅政策の中心思想は住宅需給論として継続することとなった。今日人口減少社会を迎え、直接供給政策を廃止するとともにマルチハビテーション等を提案するに至っている。

18)「この内容は、国民のための観光事業の振興は、地域経済の振興、国民の保健厚生に大きく寄与するものであるので、国の政策として取り上げ、法制及び財政等の必要な措置を講ずべきであるとし、その施策として旅行信用金庫の設置、休日に関する法制的措置、旅行施設整備公団の設置等をあげている」（「観光行政百年と観光政策審議会三十年の歩み」総理府審議室編1980年 株ぎょうせい p.110）

19)1957年11月6日運輸委員会説明員（運輸省観光局長細田吉蔵）「ソーシャル・ツーリズムというのだそうでございますが、これは特に青年層を対象にいたしまして、健全で比較的安い旅行を奨励するということとございまして、これにつきましては、交通機関の問題あるいは宿泊設備の問題その他あるようでございますが、こういった点につきましては、今後できますならば青年に明るい希望を持たせるという意味で、観光局としましてもできるだけの施策をいたして参りたい、かように考えております。」

20)石川理夫(2003)「温泉地を選ぶ際、参考にしてほしいのが、環境省が指定する国民保養温泉地と国民保健温泉地である。とくに自然環境や閑静な保養環境に恵まれた温泉地が希望であれば、ここから選べば当たりはずれは少ない」p.110

21)民営の宿泊施設を、(財)国立公園協会が「民営国民宿舎」として指定する制度(1959年発足)がある。

22)1966年3月9日衆議院物価問題等に関する特別委員会において館林政府委員は「従来、観光旅館のような大型旅館に対する融資は行なわれておりまして、一般旅館、国民旅館というような国民大衆が利用する旅館に対する貸し付けが不十分でございましたので、そういうものに対する貸し付け、あるいは、先ほどお話のございました徒弟制度で住み込みというような形でない、近代的なつとめ人として必要な寄宿舍、そういうようなものを十分配慮するようにいたしたい、かように考えております」と発言している。

23)温泉法第25条は「環境大臣は、温泉の公共的利用増進のため、温泉利用施設(温泉を公共の浴用又は飲用に供する施設、温泉を工業用に利用する施設その他温泉を利用する施設をいう。以下同じ。)の整備及び環境の改善に必要な地域を指定することができる」と規定し、環境省は国民温泉(現国民保養温泉地)として指定している。

24)法令用語としてのレクリエーションは国家公務員法で使用されており、1954年4

月2日衆議院人事委員会において受田新吉は「この公務員法をつくるときに、第73条に職員の元気回復に関する事項というのがありますが、このときはレクリエーションという事項を休養と解釈するか、元気回復とするか、いろいろ議論があつた。結局元気回復というとんでもない名前ができて第73条に規定されたのであります」と発言している。

25)観光白書では観光レクリエーションという用語が多用されてきている。また過疎地域自立促進特別措置法12条で過疎地域自立促進のための地方債対象施設に「観光又はレクリエーションに関する施設」を規定し、観光とレクリエーションを区分しているが、日常生活圏を離れるものか否かを厳密に区分しているわけではなく、制度上観光施設であろうがレクリエーション施設であろうが違いがない。

26)観光という用語の使用頻度は五全総(114)、一全総(100)、新全総(82)、四全総(37)、三全総(9)である。

27)モーターボート競争法は「観光に関する事業並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資する」と規定しており、日本船舶振興会は観光事業の振興を行うことが法律上義務付けられている。このため(財)日本ユースホステル協会、(財)日本観光開発財団(現在は廃止)への事業支援を行い、1990年度までに38都道府県に80か所の青少年旅行村が整備された。

28)富山県は立山山麓ろく家族旅行村条例(1981年3月24日富山県条例第3号)を制定し「県民の健全な観光レクリエーションの場を確保し、もつて県民の健康及び福祉の増進に資するため」富山県立山山麓ろく家族旅行村の設置及び管理に関する必要な事項を定めている。

29)1973年2月22日衆議院農林水産委員会において中尾政府委員は「農業ないしは農村の持つ環境保全機能、レクリエーション機能を積極的に評価し、その増進をはかるため、新たに国の大型プロジェクト研究の一環として、農林漁業における環境保全的技術に関する総合研究を実施するとともに、自然休養村の計画的整備、花卉対策の充実等をはかることとしております」と発言している。自然休養村に対する補助額は1999年度において1500億円と家族旅行村38億円に比べて大きなものである。

30)建設省は複合リゾートカントリー整備構想、通産省は余暇開発基盤施設整備事業構想、運輸省はアトラクティブ・リゾート21構想、国土庁は広域リゾートエリア構想、農水省は農山漁村リゾートゾーン整備構想、自治省は大規模広域リゾートゾーン構想、環境庁はレフレッシュ・イン・ナショナルパーク・プランである。

31)1987年5月20日参議院本会議において鈴木和美は「本法律案は、近年の余暇活動に対する国民の需要の増大と多様化に対応して、すぐれた自然条件の中で滞在しつつ、スポーツ、教養文化活動、休養等の多様な活動を行うことができる地域の整備を、民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進し、ゆとりある国民生活の実現と地域の振興を図ろうとするものであり、整備の対象となる地域の要件、基本方針及び基本構想の作成、税制、財政、金融上の助成措置、公共施設の整備、農地法等による処分、国有林野の活用、港湾の水域利用等に対する配慮等について規定しています。委員会におきましては、熱心な質疑が行われましたが、その詳細は会議録

によって御承知願います。質疑を終了し、討論に入りましたところ、日本共産党を代表して上田委員より反対の意見が述べられ、採決の結果、本法律案は、多数をもって原案どおり可決すべきものと決定いたしました」と発言している。

32) シップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所(2004)pp75-81

33) 吉田春生(2006)は「リゾート・観光客をどうするかという視点」(p.90)の欠如をもって室谷正裕論文を批判する。しかしながら安心院会員制に関する論述(吉田春生(2006)pp108-109)が民泊サービス提供者の視点が強調され食の安全等の民泊利用者の視点がない点では二重基準である。

34) 秋田周(1991)p.21

35) 室谷正裕(1991)p.12

36) 御厨貴(1996)は「特定地域計画」を推進した背景には、当然それを可能ならしめる具体的な地方利益欲求があった。戦後数年間災害や国土保全を名目とする相当額の公共事業費が地方へ流れ込んだ結果、目に見える形で所得格差是正の効果を発見した地方では、さらなる格差是正を求めてまとまった公共事業の誘致に期待をよせるようになる。従ってそこに開発計画の枠が設定されれば、当然地方利益はそこをめぐって噴出するであろう」(p.233)

37) 三輪芳朗(1998)「すくなくとも1970年代初頭以前の日本に関する支配的見解は、日本の経済成長促進のために政府が大きく貢献したというものである。政府、とりわけ通商産業省がしばしば「日本株式会社」の司令部とみなされ、その政策は日本経済の急成長の主導力の一つとされたのである」「私は経済学者の多数派と同様、日本経済に特別なことが起こったわけではなく、現実化したことは奇跡ではなく市場の力の正常かつ自然な成り行きにすぎないと考える」(p.226)

38) 1988年から1989年にかけて、全国の市区町村に対し1億円を交付する「ふるさとづくり特別対策事業」(ふるさと創生事業)が実施された。

39) 昭和57年03月13日参議院予算委員会において三木忠雄議員は、公的宿泊、レクリエーションの施設というものが約三千有余にあると指摘し「運輸省には観光レクリエーション地区、青少年旅行村、ユースホステル。あるいは厚生省には国民年金保養センター、大規模年金保養基地、厚生年金会館、健康文化センター、厚生年金休暇センター。あるいは郵政省には簡易保険郵便年金加入者ホーム、簡易保険郵便年金保養センター、簡易保険会館、郵便貯金会館。あるいは労働省には中小企業レクリエーションセンター、労働福祉事業団休養所、勤労者野外活動施設、勤労総合福祉センター。あるいは農水省には自然休養村。建設省にはレクリエーション都市。文部省には少年自然の家、青年の家、婦人教育会館。あるいは自治省にはレクリエーションエリア。環境庁には国民宿舎、国民休暇村、国民休養地、国民保養温泉地。林野庁には二十一世紀の森、昭和の森、自然休養林。あるいは国土庁には山村と都市協同の山村振興モデル事業、高齢者生産活動センター建設モデル事業、山村地域若者定住環境整備モデル事業。このほかに各年金事業団やあるいは各種共済が皆持っているわけですが、これ読み上げると時間ありませんから。こういうふうな問題が実際に多過ぎる」と指摘する。

40)2005年6月10日衆議院厚生労働委員会において尾辻国務大臣は「宿泊施設については平成十二年五月に閣議決定されたことがございまして、それは「民間と競合する公的施設の改革について」というものでございますけれども、民業圧迫という御批判も大変強かったものですから、このときに、「早期に廃止、民営化その他の合理化を行う。」ということにされております」と答えている。

41)2006年3月7日278回定例奈良県議会における菅野泰功県議会議員及び観光交流局長発言

42)海外観光旅行の自由化とは、1964年4月1日から外国為替及び外国貿易管理法の規制緩和により、観光、療養、親族訪問等の渡航を、年1回500ドルの範囲内であれば承認されることとなったことをいう。

43)1993年10月20日衆議院運輸委員会における山田正彦委員の質問に秦野裕鉄道局長は「本年度予算で申しますと約千六百億円が事業費でございますけれども、そのうちの千二百億円余が北陸新幹線の高崎―長野ルートに充てられているということで、これはオリンピックの開業ということもございますものですから、ただいまお話がございましたように、端的に申しましてはかの四区間に対してはしわが寄っている、御迷惑をかけているということは事実だと思います」と答えている。

44)2006年12月5日衆議院国土交通委員会において伊藤渉委員は「日本を訪れる現状の旅行者、これは七割がアジア地域からでございます。その上位三位が、韓国、台湾、中国、この旅行者が七割のうち八割を占めております。韓国、台湾の短期滞在ビザ免除、これは昨年、やはり出身でございます愛知県で行われた愛・地球博、これを機に、我が党の強い主張で導入をされております。そこで、まず法務省。韓国、台湾のこの短期滞在ビザ免除によって、訪日人数はどのように変化をしているか。これで多分最後の質問になりますので、あわせて先にお伺いをしておきますが、外務省には、これらのビザ免除を受けて、観光客を含む滞日者数の増大に寄与したと我々は考えておりますが、この辺についての政府の見解。法務省と外務省にそれぞれお伺いをして、終わりたいと思います」と質問し、稲見政府参考人は「御指摘の査証免除、ビザの免除の対象となります観光など短期間の滞在を目的とする外国人の方の入国者数の推移でございますが、観光立国の推進に取り組む前の平成十四年と、昨年、平成十七年を比較いたしますと、韓国は、年間約百十万人から百五十八万人へと、四年間で四十八万人、四四％の大幅な増加となっております。台湾につきましても、八十四万人から百二十四万人、四年間で四十万人、四七％の大幅な増加となっております。さらに、この傾向はことしも引き続いておりまして、特に韓国につきましても、ことしの上半期六カ月で九十二万人、これは前年同期と比べまして二六％の増と、記録的な増加となっております」と発言している。

45)中尾清(2005)「翌(1950)年3月から3ヶ月にわたって、神戸市でも「日本貿易産業博覧会(神戸博)」が開催された」「ところが神戸博は、同時期に阪急電鉄が「アメリカ博」(期間中の入場者は200万人)を開催したことなどもあり、その影響を受け、入場者数の目算が外れ、神戸市には、2億円の赤字が残った。その赤字解消のために神戸市は、経費節減、人員整理などをして9年も費やしたという」(pp41-42)

46)(財)食の祭典委員会が開催したものであるが、実質上北海道庁が主導したものであり、道の予算として(財)食の祭典委員会特別対策費110億円((財)食の祭典委員会の赤字の内の40億円(緊急に支払う必要のあるもの)に対する道の負担金20億円(残り20億円は民間負担)、同財団に対する無利子の貸付金90億円(回収不能であり最終的には北海道庁の負担となる))を計上したほか、同財団に対して金融機関が行う融資に関し損失補償をするため、所要の債務負担行為の措置を講じている。北海道議会では横路孝弘知事の辞職問題等が論議されたが、結果的には問責決議におわり、その後知事は再選(三選)されている。世界・食の祭典については鷺田小彌太(1988)に詳しく記述されている。

47)三浦真也(1990)：「夕張スキー場の攻防」『世界』1990年5月号pp37-41「夕張岳にスキー場を設けようという構想のはじまりは、1978年に札幌通産局長として着任した寺田恵一氏によるもので、言わば夕張市の総合開発構想としてまとめられたものの中のひとつだった」

48) (財)三重ビジターズ推進機構、(財)徳島県観光協会、(株)スペースワールド、奥只見道光高原リゾート(株)、(財)徳島県国民年金福祉協会、クラシック島根開発(株)
49)昭和29年行政実例地方財務実務提要第3巻(ぎょうせい)7898p~7902p、地方自治問題解決事例集(ぎょうせい)50p~52p

50)福岡地裁平成14年3月25日及び横浜地裁平成18年11月15日

51)土居丈朗(2004)：「地方債と破綻処理スキーム」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』MAY-2004 p.25

52)野悠起雄(2008)pp35-36。なお1940年体制論に関しては原朗「戦後50年と日本経済、戦時経済から戦後経済へ」(『年報日本現代史』創刊号, 1995年)等の批判がある。

53)日本経済新聞2004年6月21日記事によれば「政府は2006年度を目標に、情報技術(IT)を活用した新たな情報インフラ整備に乗り出す。道路や電柱、住居表示板などにICチップを埋め込み、携帯端末に音声や画像で目的地までの経路や施設などの情報を提供する。」「新たな『ユニバーサル社会創造法案』(仮称)を来秋の臨時国会に提出する方向」「現在も全地球測位システム(GPS)を活用した携帯電話で位置情報を伝えられるが、新システムはICチップにそれぞれの場所の識別番号を付けるため、建物の中の場所まで特定できる。GPSでは『○×病院』の位置しか分からないが、『○×病院の第二内科・第三外来診療室』までの経路を音声や画像を使って即時に示す」と報道されている。

54)2007年、神戸市は神戸空港等、東京都は銀座において実証実験を行っている。今後は、観光行動を惹起させる脳のメカニズムの研究、利用者の過去の関心事のデータベースと将来予測を容易にする情報ロボット(究極自動翻訳機)の研究も求められるであろう。

55)石川理夫(2003)「2003年5月の日本温泉地域学会創立総会で古田靖志氏が発表した「温泉利用者向けの『泉質の表示』に関する一考察」によると、温泉情報誌の正しい表記の割合は平均四割以下であった。」(p.88)「2003年5月には景品表示法が改正され、温泉を含む、商品の内容(効果・効能等)について著しく優良であると示す

表示については、期間を定めて、事業者に表示の裏づけとなる合理的な根拠の提出を求めることが出来るようになった」(p.91)

56)寺前秀一(2007c)p.309

57)寺前秀一(2007d)pp308-309

58)寺前秀一(2007)：『観光政策学』イプシロン企画出版 p.49

59)(財)自治体国際化協会(2008)：「スペインの観光政策」CLAIR REPORT322号2008年2月p.16に記述されている

60)1994年の経済同友会による『新しい平和国家をめざして』のなかで補完性の原則について述べている。補完性の原則とは、決定や自治などをできるかぎり小さい単位でおこない、できないことのみをより大きな単位の団体で補完していくという概念である。ヨーロッパ共同体と加盟各国との関係の原理として採用されたことで注目を集めている。これは、政治や文化における民主主義には近代国家は大きすぎ、グローバル経済においては近代国家は小さすぎるために起こった。日本では、地方分権化や住民主体のまちづくり、あるいは道州制導入の根拠となっている。

61)山村高淑他(2007)：『世界遺産と地域振興』世界思想社p.2「登録文化財遺産総数の約半数を欧米の物件が占め続けている」「植民地支配の論理となんら変わりはない」

62)経済産業省による「産業遺産」、農林水産省による「農山漁村の郷土料理百選」等が新たに設けられた。

63)白田秀彰(2006)p.169

64)同法は見事なくらいに法的概念が不明確な観光という用語の使用が回避され、所管行政機関問題が回避されている。

65)竹内啓(1990)pp108-117

66)中山昭則(2006)は自然休養村の分析を通じて、グリーン・ツーリズムへの農業政策の観点からの危惧を展開している(p.103)。