

# 政策展開における観光基本法の指針性 及び観光関係法制度の規範性に関する研究

寺前 秀一

観光行動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った。逆説的ではあるが、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った。

政策実施にあたっては、根幹となるのは法制度において「観光」の定義が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が明確にされてくるはずであるが、明確化どころか現状では混迷化している。

観光基本法は1963年制定後観光立国推進基本法が施行される2007年までの間、実質的な改正が一度も行われず、他法令の引用も行われておらず、指針性の欠如した、いわば忘れられた基本法の状態にあった。この指針性の欠如をもたらした原因が主に観光概念を明確化しないことに起因し、しかもそのことが観光関係法制度全体を制度として発展させず、規範性の弱体化につながっていったのではないかと思われる。本稿において、観光基本法の指針性と観光関係法制度の規範性について分析・考察した。

同時に、わが国観光関係法制度の規範性を分析する過程において、仮説的に主張した『「日常」と「非日常」の意識の接近現象』が、税・助成制度をはじめ、観光資源制度、宿泊事業制度、旅客運送事業制度に現れてきていることを立証し、法制度に関わる観光概念の見直しが必要となってきたのではないかという分析をした。また、観光関係法制度の未発達は、『「日常」と「非日常」の意識の接近現象』とあいまって、旅行業法に代表されるように個別観光関係法の規範性の低下という形で深刻な現象として現れていると分析した。

これらの分析を踏まえて、わが国の観光に関する制度を考察すると、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な解決策であるとの結論を得ることとなった。

キーワード：観光立国推進基本法，観光基本法，旅行業法，基本法の指針性，法制度の規範性

## 1. 観光に関する基本的な法制度の課題

本章においては、我が国における観光に関する基本的な法制度を分析した。その結果、現行観光関係法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が制定される前に制定されたものであり、国際観光都市建設法、リゾート法、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、観光基本法との関係で論じられることがなく、観光基本法の指針性が欠如していることを明らかにした。このため、

観光基本法の内容を詳細に分析し、課題を整理した結果、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した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たこと、地域の特色ある発展の理念が欠如していたこと、情報通信技術の活用思想の欠落等観光基本法が抱えていた基本的な課題を明らかにした。指針性の欠如の問題点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ものの、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明らかにした。

## 2. 観光に関する税・助成制度の分析

本章においては、まず課税客体としての観光と税収の使途対象としての観光の両側面について、関係する法制度の変遷を分析した。その結果、観光は課税客体としては奢侈税的なものとして取り扱われる傾向が強かったことを明らかにした。通行税、入場税及び遊興飲食税はいずれも旅行を構成する主要な行為に課税するものであり、戦後その改正が関係方面の要望を反映して何度も実施されてきた。最終的には消費税の導入により、すべてのサービスが課税対象となったことから、観光関係諸税が奢侈税的なものとして取り扱われることがほぼなくなったことを明らかにした。

観光に関する金融・助成制度は、国際観光ホテル整備法による税制上の特例の縮小等外客誘致から観光地域づくりにウェイトを移してきていることを明らかにした。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、観光のウェ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、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きたことを明らかにした。

## 3. 観光資源制度の分析

本章においては、観光基本法に例示されている文化財、優れた自然の風景地及び温泉を中心に、観光資源に関する現行法制度を分析した。その結果、我が国においては観光基本法を含め直接観光に関する法令にあっては、観光論としての中心概念であるところの観光資源に関し規定するものはわずかであり、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法令は、文化財保護法等直接観光に関係しない法令が中心となっていることを明らかにした。観光資源を規制・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ことを明らかにした。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ことも明らかにした。

更に本章においては、本研究の課題である観光概念における「日常」と「非日常」の意識の接近について、日常景観が観光資源として捉えられている例をもとに、観光資源制度に関しても展開した。

最後に、観光資源は、制度論としてはその範疇化および評価にあることに言及し、観光資源の評価に関する情報制度が法制度の根幹となっているはずであることを明らかにした。

## 4. 宿泊事業制度の分析

日本の宿泊事業に関する法制度は、旅館業法、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。本章においてはこれらの宿泊事業に関する法制度について全体を俯瞰しつつ、特に、宿泊事業に関する中心的法制度である旅館業法及び国際観光ホテル整備法について分析し、宿泊引受義務、料金規制、泊食分離等についての法制度としての規範性に関して分析するとともに、本研究の目的である観光概念における日常性と非日常性の意識の接近という課題を解明するため、居住制度と宿泊事業制度に関して分析、整理した。

その結果「住んでよし、訪れてよし」の観光地域づくり政策が行われている背景には、居住地と旅行地に対する意識の相対化があり、宿泊事業制度を考える場合にも重要な要素となってきたことを明らかにした。「住む」と「訪れる」の相対化は、宿泊施設と居住施設の相対化でもある。戦後居住施設が不足し、交通機関が未発達であり、宿泊施設も整備されていなかったときは、それぞ

れ、基本的には住宅法制度、宿泊事業法制度により対応されてきたが、高度消費社会(あるいはポスト高度消費社会)の今日、両者が相対化した時点では、それぞれの制度の再整理が必要であることを本章で主張した。

外客誘致を目的とする国際観光ホテル整備法について分析したところ、税制上の優遇措置を含め実施されている助成措置が後退し、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、単なる登録のための制度となりつつあることを明らかにした。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弱体化していることを明らかにした。

## 5. 旅客運送事業制度の分析

法制度において観光事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いる。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。

本章においては、本研究の目的の一つである観光における観光概念における「日常」と「非日常」の意識の接近という課題に関し、旅客運送事業制度についても実証することを狙いとするとともに、情報化の進展と規制緩和政策等の結果もたらされた旅客運送事業制度への影響に関し分析し、旅行業と旅客運送事業の制度的課題に重点を置いて考察した。

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ること、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ことを明らかにした。

## 6. 旅行(あつ旋)業制度の分析

本章では旅行あつ旋業法及び旅行業法に関わる法制度の分析を深めることにより、旅行業法を含めたわが国観光制度全体の課題を考察した。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るから、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適用範囲に課題があったことを明らかにした。

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。しかしながら、主催(企画)旅行の包括料金制の制度的整合性について第6章において詳細に分析した結果、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ということを実証し、旅行業法制度に大きな問題点があることを明らかにした。

## 7. 旅行情報提供制度の分析

観光情報の提供に関する制度は、交通情報、宿泊情報及び観光資源情報等に大別した旅行情報に収斂させて理解することが適当であることを明らかにした。このことは、わが国観光関係法制度の規範性を分析する過程において、観光概念における「日常」と「非日常」の意識の接近現象が、税・助成制度をはじめ、観光資源制度、宿泊事業制度、旅客運送事業制度に現れてきていることが立証され、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であったことから理解できる。

## 8. 結論

(1) 1から7において明確化した事項等を序説で提起した課題に対応して整理すると次の通りとなる。

### i 観光基本法の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ことを解明し、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ることを解明した(主として1)。その理由として、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、困難であったことの論証を行った(2から6)。

### ii 観光概念における「日常」と「非日常」の意識の接近

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ことの論証を行い、同現象が観光に関連する法制度に共通するものであることを明らかにした(2から7)。

### iii 主催旅行(企画旅行)制度の包括料金制度に関する疑問

現在観光制度の中心のひとつである旅行業制度は、規範性のある法制度として機能している代表的なものとして認識されているが、主催旅行に関わる包括料金制度は、旅客運送法制度等と制度的

整合性をもって理解することが困難であることの論証を行った。その結果、規範性のある観光関係法制度の制度的発展は、旅客運送法制度等と旅行業法制度が全体として制度的整合性を持って存在しない限り困難であることを明らかにした(5から7)。

### (2) まとめ

小泉総理が2003年に国会で行った施政方針演説に端を発し、現在では観光がまちづくりをはじめとして各方面でキーワードとして取り上げられている。それだけ世の中における観光と考えられるものの役割が重要視されてきているわけであり、国土交通省の試算では、観光が我が国経済に及ぼす直接効果だけでも20兆円を超えるもの(2006年)と報告されている。筆者もこのことを否定するものではなく、これまで世の中で観光と考えられてきたものが以前にもまして拡大してきていると直感するものである。しかしながら、その重要性を増大させつつある観光を、重要性が増しているだけに法制度の対象として捉えた場合に、規範性の前提となる観光概念そのものが整理されていないのではないかということも同時に直感したわけである。「政策展開における観光基本法の指針性及び観光関係法制の規範性に関する研究」と題した本稿では、わが国における観光に関する法制度が、1964年に観光基本法が制定されたにもかかわらず現実に発展的広がりをみせなかった理由として、観光基本法の指針性の欠如に原因があるという主張をした。

本稿における分析の結果、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み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との主張を行うにいたった。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いう結論を導くこととなった。

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であるという結論を導くこととなった。

この結論と同時に、わが国観光関係法制度の規範性を分析する過程において、観光概念における「日常」と「非日常」の意識の接近現象が、税・助成制度をはじめ、観光資源制度、宿泊事業制度、旅客運送事業制度に現れてきていることを立証し、法制度に関わる観光概念の見直しが必要となってきたのではないかという分析結果を得ることとなった。このことは各章において詳細に記述したとおりである。また、観光関係法制度の未発達は、観光概念における「日常」と「非日常」の意識の接近現象とあいまって、旅行業法に代表されるように個別観光関係法の規範性の弱体化という形で深刻な現象として現れているという分析結果も得た。特に主催旅行(企画旅行)について詳細に分析した結果、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ことが証明され、旅行業法及び実旅客運送法との間の関係の制度的整合性に疑問を呈することとなったわけである。

最後に、本稿の分析の結果、今後の観光制度の発展のためには、観光情報は、交通情報、宿泊情報及び観光資源情報等に大別した旅行情報に収斂させて理解することが適当であるとの結論を導く

こととなった。このことは、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個別観光法令も、旅行者への情報提供に関する法制度として存在しており、観光情報に限定されるものではない旅行情報に関するものとして機能していることから明らかである。

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、観光関係法令が人の移動に関する旅行制度として認識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れる次第である。■

#### 【参考文献】

- 運輸省観光局監修(1963)：『観光基本法解説』学陽書房310p
- 国井富士利(1948-49)：「観光事業と立法(1)」運輸省観光局発行『国際観光』2号、「観光事業と立法(2)」『国際観光』3号、「観光事業と立法(3)」『国際観光』4号、「観光事業と立法(4)」『国際観光』5号、「観光事業と立法(5)」『国際観光』6号
- 国井富士利(1949)：「旅行幹旋業を巡る諸問題」『国際観光』6号
- 国井富士利(1950)：「国際観光ホテル整備法概説」『国際観光』14号pp22～27、「国際観光ホテル整備法概説(続)」『国際観光』16号pp11～16
- 国井富士利(1957)：『改正旅行あつ旋業法解説』(株)交通出版社
- 総理府審議室編(1980)：『観光行政百年と観光政策審議会三十年の歩み』(株)ぎょうせい634p
- 田中角栄(1962)：「観光国策の推進」『観光研究』67号pp13～14
- 谷沢一(1963)：「旅行あつ旋業の法的性格」(社)日本観光協会『観光』1963年3月号
- 二階俊博(2004)：「観光庁設置を急ぐべし」『選択』2004年12月号p. 92
- 松下幸之助(1954)：「観光立國の辯」『文芸春秋』1954年5月号pp148-152
- 溝尾良隆(1993)：「『観光』の定義をめぐって」立教大学社会学部発行『応用社会学研究』35号pp39～48

# Research on the indicator nature of Basic Law on Tourism and the norm nature of a tourism-related legal system in policy development

Shuichi Teramae

For developing a tourism policy theory for persuasion, the logic that can explain the grasped actual situation structurally is necessary. However, in the present conditions that actual situation grasp is not accomplished enough, it is difficult to develop a policy theory. I am paradoxical, but cannot but perform structural explanation of the tourism by grasping an external legal system.

It is a legal system to become the root and trunk on policy enforcement. A definition of "the tourism" of the object to discuss must be clarified. Without a direct definition, something should have been made clear with the tourism to some extent by the accumulation of the legal system with the model characteristics. However, I become confusion under the clarification where present conditions to filter about the tourism.

As for the Basic Law for tourism, substantial revision was never performed till Basic Law for tourism nation promotion was enforced in 2007.

The cause why Basic Law for tourism brought indicator-related lack is that a tourism concept does not become clear mainly. The whole tourism-related legal system did not develop as a system, and it led to model-related weakening, besides. I analyzed it and, in this report, considered the indicator nature of the Basic Law for tourism and the norm nature of the tourism-related legal system. In a process to analyze the model characteristics of our the country tourism-related legal system into at the same time, I proved that "an approach phenomenon of the consciousness" of "daily life" and "the non-daily life" that I insisted on hypothetically appeared in tax / a furtherance system, tourist attractions system, a lodging business system and the traveler transport business system. I explained that the review of a tourism concept about legal system was necessary. In addition, I explained that the immaturity of the tourism-related legal system appeared as a serious phenomenon in form called the fall of model characteristics of individual tourism method concerned. When, on the basis of these analysis, I consider a system about the tourism of our country, as far as I approach it from a legal system, I got a conclusion that it was the effective solution to secure the norm nature of the tourism-related legal system to integrate travel agency system with a traveler transport business system and to get a tourism legal system ready as a legal system about the movement information of the person

Keywords:, Basic Law on Tourism , Basic Law for tourism nation promotion ,Travel Agency Law , indicator nature , norm nature