

観光・人流政策風土記（3）～関西編～

寺 前 秀 一

Topographical record of Local Tourism Policy (3)

Shuichi TERAMAE

関西圏の観光・人流の特徴は東京圏との比較において多核分散型であるが、空港問題に象徴されるように、同時に政治的にも割拠型であった。社寺仏閣等の建築物、遺跡等は東京一極集中から免れるものの、「点」での保存に限定され、都市形成は没個性化に向かった。関西圏の地盤沈下は同時に瀬戸内海、山陰北陸等の観光地の集客性にも影響を及ぼすこととなった。なお本稿は、平成21年度高崎市特別研究助成金を活用している。

I 観光政策と宗教

1 政教分離原則と観光政策

易経の時代は神話世界と政治世界は一体であったが、大日本帝国憲法及び日本国憲法は国家と宗教の分離を原則としている。現実の観光は宗教と極めて親和的であり、この点が政治や教育と大きく異なる。その理由は、マスメディア、インターネットと同様、観光はサブスタンスに関して真空であるからである¹⁾。政治と不可分である観光政策は、宗教と親和的である現実（観光）と政教分離の原則（政策）の間で様々な問題が発生する土壌がある。観光資源とされるものは宗教的行事等と密接な関係にあるものが多く存在し、交通規制、財政援助等公的関与が不可欠であるが、政教分離に関する日本国憲法の解釈は、宗教的要素をもった文化財に対する補助金や、宗教系私立学校への助成金支出などもこの基準に照らして問題ないとされている²⁾。奈良県及び京都市で実施された拝観料課税等に対し信仰の自由を妨げるものとして宗教法人から差止訴訟³⁾がなされたが、いずれも課税が認められた。

地域社会の形成に宗教団体が極めて大きな役割を果たしている代表例として高野町及び天理市が存在する。両自治体とも集客性の観点からは観光・人流政策のウェイトが高い点でも共通している。

高野山は明治初年まで寺領として管理され、以降周辺部との合併により今日に至っている。高野町の中心部であり人口の大半を占める高野山は「一山境内地」と称され全体がお寺の境内とされる。また現町長は高野山真言宗別格本山西禅院住職である。その高野町において、参拝及び観光などで

訪れる人に正確な観光案内を行うことを目的とするとして、2001年4月に高野町案内人条例が制定されたが、2008年12月31日廃止された。それ以降は金剛峰寺境内を案内する場合は、総本山金剛峰寺が発行する案内人免許が必要となった。憲法解釈からすれば観光客の消費者保護を法益とする高野町案内人条例の制定自体が、高野山「一山境内地」の現実と照らし合わせれば、信仰の自由と抵触する恐れもあったが、高野山参拝の観光客は宗教目的でない者が多いと考えられ、制定時には抵触しないと判断されたのであろう。

天理教は戦後最初に政界に進出したとされ、1950年には衆参両院に14人の国会議員を抱えていた。1954年山辺郡丹波市町等の合併により天理教の本部が丹波市町にあったことにちなんで新市名として天理市が選ばれたが、教団側は「山辺市」を推薦していたとされる。

天理市は宗教都市であることを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⁴⁾。天理教信者にとって天理市で開催される行事は極めて集客力の強いものである。2003年9月17日天理市議会総務財政委員会においても宗教関係の改革特区に関し「構造改革特区域の推進本部を設置して、天理市及び天理教の自発的な立案によって、世界の宗教家が天理市地域への滞在査証、旅券などですが、その発行なしの特例地域を導入する特定の区域を設けて、構造改革を進めるといふこと」が提案されたが天理市総務部長からは政教分離の観点から問題が指摘されている。

2 宗教法人への税制上の優遇措置と観光地の税収不足

多くの観光地においては宗教法人の施設等が観光資源としても活用されているが、宗教施設については地方税法の規定により非課税となっている。宗教法人の活動については、収益事業を除いては非課税となっており、収益事業についても営利法人と比べ税率は低くなっている。このため観光地特に温泉の所在しない観光地においては行政需要と税収とのギャップが発生し、宗教団体への寄付依頼、公債引受依頼、法定外普通税に税収不足を求めることが行われる。

表1 宗教関連自治体の2006年度財政力指数比較

自治体名	財政力指数	自治体名	財政力指数	自治体名	財政力指数
奈良市	0.78	大宰府市	0.65	天理市	0.72
京都市	0.69	松島町	0.48	高野町	0.22

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おり、寄付を考慮すれば財政力は県内でも上位になるとされる。2007年度の天理市予算では寄付金として約13億5千万円(前年度1割減)計上されており、また、天理市の2006年度固定資産税収入は約39億円であった。

人口4000名の高野町高野山を訪れる観光客は年間約110万人であり、そのほとんどが車による来訪者であるところから人口規模に比して大きい行政需要と税収の少なさといった観光地特有の行政課題を抱えており、2006年度に金剛峰寺は高野町の10年公債を直接2億円引受けている。

3 法定外課税の実施

(1) 法定外普通税の実施

京都市は社寺仏閣等が多く固定資産税収入の少ないこともあり、1955年度から61年度まで財政再建団体となってしまった。その中で国際文化観光会館（建設費8億円）等の観光施設整備について、その財源を法定外普通税である「観光施設税」に求めることとなった。信仰対象でもある施設に対して単に観光施設とみるが如く解される恐れがあるとして京都市議会において、観光などの字句が修正され、「文化観光施設税」と改正され、法定外普通税として1956年10月13日から1964年4月12日まで実施された。それを引き継ぐ形で今度は観光の字句を削除し文化を強調した「文化保護特別税」が1964年9月1日から1969年8月31日まで実施された。1985年「古都保存協力税」が実施に移されたときは、紛争が拡大し、協力寺と拒否寺（拝観料の半分を占める清水寺等）に京都仏教会が分裂したうえに、財産差し押さえ予告通知書まで発送される事態に至った。最終的には期限を待たずに「古都保存協力税」は廃止されることとなった⁵⁾。そのほか、奈良県では昭和30年代法定外普通税としての「文化観光施設税」が、栃木県日光市では1962年6月1日から1994年5月31日まで法定外普通税としての「文化観光施設税」が、岩手県平泉町では1970年から1985年まで法定外普通税としての「文化観光施設税」が実施され、宮城県松島町では1989年3月から法定外普通税としての「文化観光施設税」が実施されている⁶⁾。

法定外目的税が可能となった後において、太宰府市は2003年5月から「歴史と文化の環境税」を用途が限定されない法定外普通税として実施しているものの本質は駐車場課税である。京都市文化観光税等も普通税とはいえ、税の用途が観光施設整備等に当てられることが政治的に表明された目的税的発想に立っている。松島町の条例1条は「松島町における文化観光施設の整備をはかる費用などに充てるため」と「など」とまで記述して普通税の形を維持しつつ、政治的意図を明記している。

(2) 観光振興と税制

2000年4月地方公共団体の法定外税創設について国の許可制から協議・同意制へ改められるとともに、法定外目的税の創設がみとめられるようになった。法的性格としての同意と許可の間には法定外税の発行要件として実質差はないと考えられるが、住民の意識を反映した自治体の自主性が求められる現在、自治体の判断がより重んじられるようになってきている。昭和30年代はじめの「京都市文化観光施設税」が論議された時には、総務省（自治庁）の許可を頂点として京都市当局と仏教会の紛争は収束に向かったが、昭和50年代末の「古都保存協力税」の時には逆に許可後に紛争は拡大し、収束不能となったというように、法定外税に対する国の影響力は下がっていた。

地方交付税制度が機能している間は、目的税を必要とする状況にはほとんどの自治体では発生しなかった。普通税にわざわざ観光関連の名称を付する場合は課税対象が観光施設であることを強調する意図があり、その収入を観光振興等に使用する政治的意図をこめる場合もあったが、制度として観光に限定して支出される目的税ではなかった。

本格的な観光に関する目的税は東京都の宿泊税である。宿泊等に対する普通税たる特別地方消費税が2001年度に廃止された後、改めて目的税たる宿泊税が導入されたため、結果として再び奢侈税的性格を強調しなければならず、一定額を超えたものに課税されるものとされた。

目的税は、使途が特定されることから、住民ないし納税者に対して負担と受益の関係が比較的わかりやすいことがメリットとして指摘される。しかしながら目的が制限的で厳格であれば負担金、手数料に近づく。自治体が観光キャンペーン実施に当たって、地域の観光事業者に負担金を求める受益者負担金や観光地で観光施設整備維持のため利用者に負担金を求める原因者負担金と区別がつかなくなる。その一方で目的が不明確で限定的でなければ普通税に近づく。観光は制度論的に考察すれば概念が不明確であるが、社会的には存在するものであり、目的税として成立しやすい土壌がある。観光地域づくりといった地域振興策として普遍的に採用可能な事業を使途にすれば、その性格は普通税とほとんど変わらないものとなる。

II 関西圏の古都伝説の形成

1 観光とマスコミの共通性

皇室の私有品及び宮内庁管理の皇室文化財は文化財保護法による国宝、重要文化財、史跡、特別史跡等の指定の対象外となっている。これらを重要文化財等の指定対象外とするということは文化財保護法に明文規定があるわけではなく、第二次世界大戦以前からの慣例である。正倉院宝物、桂離宮、修学院離宮等は国宝の指定対象となっていない。例外は正倉院正倉で、「古都奈良の文化財」の世界遺産登録を期に1997年に国宝に指定されている。これは世界遺産登録の前提条件として登録物件が所在国の法律により文化財として保護を受けていることが求められるため、例外的措置として指定されたものであった。ミシュラン掲載拒否の姿勢を示しマスコミにおもねる必要のない京都老舗に比べると、観光界における奈良の後進性を示すことがらでもあった。国内各地で世界遺産登録運動が政策として盛んに行われている⁷⁾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、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。逆にミシュランへの掲載運動にはマスコミ注目度が高い知事もその分先頭に立とうとするわけである。

1950年の京都国際文化観光都市建設法制定時、梅棹忠夫は否定的であり「文化と観光とは相反する概念である。文化というものは、はじめから見世物ではないし、観光化するということは、たいていの場合、文化の崩壊である。そんな矛盾する概念をふたつくっつけて、どのような都市をつくらうというのか」⁸⁾としたが、マスコミと観光の同質性¹⁾の理解が出来ていなかった。50年の時を経て大きく状況は変化したのである。

2 古都伝説の形成

(1) 天皇制と古都のイメージ形成

京都は信長、秀吉、家康による破壊の上に作られた城下町の面影が強い都市とされる⁹⁾。従って

城下町の集まりである金沢、津和野等の小京都群の上に京都が乗っかることができるのである。日本の伝統文化の集積地が古都というイメージは、近代日本の天皇制と関わって創り上げられた側面を強く持っている¹⁰⁾。1895年に平安遷都1100年祭の国家的行事の一環として第4回内国博覧会が京都で実施され、平安神宮が創建された。時代祭は平安神宮創建を機に始まった。初詣も近代天皇制の形成と深く結びついて成立している。修学旅行の目的地としての古都も同様である。明治期、用語としての「仏教」も「宗教」もともに造語されたことを忘れてはならない。

天皇対将軍の反立を持って、ともに寛永年間に建設された、桂が日本建築の最高の所産、日光東照宮が最低のものとする論考はブルーノ・タウト以来常識化している。その桂は、一宮家のプライベートな別荘であった江戸時代及び明治初期の名所案内書は言及されなかったが、19世紀末に皇室文化財である離宮に変貌し、1895年の平安京遷都千百年祭には各案内書で取り上げられることとなった。

小京都論は関東・関西2眼レフ論時代に、新幹線、高速道路の開通による東京の観光客の京都への接近を促進する旅行雑誌の発想から生まれたものである。東京一極集中とともに、京都のローカル化も加速し、小京都から金沢が脱離した。京都文化のハブ・ターミナル性¹¹⁾を地域から強調しなければならなくなるわけである。

(2) 聖徳太子伝説と桂離宮神話

観光資源は本質的に話題性が重要である。観光資源として奈良は聖徳太子関係施設、京都は桂離宮に代表されるがいずれも伝説、神話に依拠している。

聖徳太子虚構論は突然出てきたものではなく近代歴史学の成果の一つの到達点である。聖徳太子信仰は平安遷都により大きく変質した。生身の感覚から薄れ自由に飛躍する条件が整ったからである。奈良の観光資源はこの聖徳太子伝説に依拠する部分が多い。その聖徳太子が実在から非実在へと大きく書き換え¹²⁾られても、奈良における観光資源としての価値はかわらない。

桂離宮は簡素美で評価を受けているとされてきた¹³⁾。その簡素美はブルーノ・タウトが発見するとされるが、明治大正期の桂離宮論も、複雑な技巧美をことあげしており¹⁴⁾内藤昌・西川猛(1977)¹⁵⁾は桂離宮に「装飾主義」がみなぎっていることを説いている。簡素美というイメージは、時代がささえたからこそ成り立った¹⁶⁾。タウトがはじめてもたらしたものではない。東照宮が実構とすれば、桂は実測に通常の三倍の手間がかかる華麗なる虚構に満ちており、いままでのシンプルな構成美という解釈とは全く違う。従って井上章一(1997)は「なのに、どうして私は、シンプルな構成を感じ取ったのだろう。結局、その頃横行していた桂離宮論の体勢に、順応したのだというしかない」¹⁶⁾とする。日本交通公社「観光資源評価台帳」による京都府の観光資源の格付け(表2)は「観光資源」

表2 日本交通公社「観光資源評価台帳」による京都府の観光資源の格付け

		特A級	A級
京 都	建造物		桂離宮、修学院離宮、京都御所
	庭園・公園	修学院離宮庭園、桂離宮庭園	京都御所内庭園、苔寺庭園等20庭園

であるから体勢に順応したものなのであることは当然である。

3 公共事業批判と景観論争

公共事業は農村地域における雇用政策の制度転用であった¹⁷⁾。「福祉レジームの拡大にブレーキがかかるのに対して、公共事業が拡大を続け、そのかなりの部分が雇用拡大の目的に転用されていった」¹⁸⁾からである。公共事業批判はバブル崩壊後激しくなったが、景気浮揚策の即効薬として確実に予算消化できるものであった。しかし、田中康夫長野県知事(当時)の脱ダム宣言にはきれいな事との見方で接する者も、土木国家批判を語るアレックス・カーを観光講演会の講師に招くのはブルーノ・タウトを受け入れた精神構造と同じである。観光政策に期待されるのもまた雇用政策の制度転用の面が強い点で公共事業と同じである。

日本は自然災害との戦いであり、その分公共事業も進展した。1954年発生した洞爺丸事故(死者1155人)は気象庁と青函トンネルを、1955年発生した紫雲丸事故(死者168名うち児童が100名を超えた)は本州四国連絡橋を、1959年上陸した伊勢湾台風(死者・行方不明者5098人)は運輸省第五港湾建設局と護岸を生み出した。落ち葉や蛙の鳴き声にまで住民から行政に苦情が寄せられること¹⁹⁾を考えれば防災に寄せられる要望の大きさは想像ができる。しかし戦争、地震、火山、洪水等の被害は、日本よりイタリア、中国のほうが圧倒的に大きいものの、イタリア、中国は、自国の歴史を「自然との闘い」とはみなしていない。アレックス・カーはなぜ日本がそうなったのかわからない²⁰⁾とするが、2009年、アブルツォ州を襲った地震(震度六)では死者300人が出た。この程度の地震では死者は出ないという声がイタリア中からあがり「日本人は、耐震技術の向上とその普及に熱心に取り組んでいる」と評価される²¹⁾。

地域の均衡ある発展政策を通じて日本人自身が地域の個性を重視する観光の重要性に気がつきだした²²⁾。気がつきだしたからこそアレックス・カーの言うことを受け入れたのである。欧米の観光客はアジアの観光資源にヴェニスに求めるものを期待してはいないから、古寺があれば周りの景観には無頓着である²³⁾。これからのアジアの観光客は、日本と欧米を比較するはずであるから、周辺の景観が重要なのである。しかも一度消滅しかかったものを蘇らせたとすればさらに驚き、その秘密を学ぼうとするであろう。

我々が見ているヨーロッパは古いヨーロッパではなく、再びよみがえらせたヨーロッパの街並みであることを忘れてはならない。石造りよりも木造の街並みのほうが復活は早い、それは設計図が残っている間である。地域の政治社会情勢が許容するかである。昔の街並みを残したまま防災、空調、通信設備等を確保することが平成の技術により可能となったからである。

高度経済成長期、都市を近代化する予算により日本中の諸都市から豊の波が消滅していった。更に破壊が進められたのは1990年代バブル期である²⁴⁾。予算獲得に出遅れた地域の街並みが結果として観光資源化することとなったものが、妻籠、高山、豊後高田である。いずれも当初から意図して保存されたものではないから一周後れのフロントランナーと卑下する。三十年後の街の個性を確保するため、現在の住民に我慢を強いることができる政治社会情勢にあるものは稀であり、皇室

財産であるとか宗教等の理由によるものでなければ保存はなされない。なぜ残ったのかを研究者は実証整理する必要がある。

京都の街並みは幕末の大火によりその大部分が消失したが、昭和初期には瓦屋根の家並みの美しさを回復し、その後戦災を受けることもなかった²⁵⁾。しかし高度経済成長期には多くの町家、街並みは耐用年数を超え、老朽化による建替え、防災、空調の必要性からモルタル化、アルミサッシ化がはかられ、モータリゼーションの進展により、道路拡幅、車庫等の増設が行なわれた。京都タワーも京都駅ビルもその延長にあり、「主役であるはずの市民が観客席に座するというよりも、むしろ劇場から排除されていないだろうか」²⁶⁾ などという通り一遍の市民参加論で解決する問題ではなく、市民こそ破壊の主役であったことを認識しなければならない。京都駅ビル建設に対する寺院の宿泊客拝観拒否運動は逆政教分離であり、寺院の思い上がりである。むしろ寺院の周囲の民家の変化こそ景観に与える影響は大きかったのである²⁷⁾。

Ⅲ 空港分散構造による関西の地盤沈下

1 観光人流政策の欠如

明治期騒音や煤煙を嫌う住民の反対で鉄道がこなかったとする鉄道忌避伝説は伝説であり史実ではない²⁸⁾。鉄道のルートは技術的合理性を持って選定されたから今日でも利用されている。空港忌避は伝説ではなく事実となってしまった。空港立地は騒音回避のため輸送技術上の合理性は損なわれた。時間便益分析を得意とする交通学者や土木工学者は異を唱えなかった。住宅施設の高度化、冷房化技術の進展等を予測できなかったからかも知れないが、それでは一般市民と変わるところはない。従って、今日都心から離れた新空港はいずれも利用者からの復讐にあっている。2005年パーソントリップ補完調査では近畿圏の来訪者の利用空港の79%が伊丹であり、そのうち京都への移動者について、全移動時間の35%が伊丹空港（大阪国際空港）から目的地までの移動にかかってしまうことが不満の大きな原因となっていると報告されている²⁹⁾。

東海道新幹線が開通する前は、航空輸送においては東京一極集中ではなく、伊丹空港は小牧空港より発着回数は少なかった（表3）。また、西日本は海越え、山越え路線が多く伊丹空港は航空輸送の地理的要であった。表4は幹線（札幌、東京、大阪、福岡）以外のローカル線の発着路線数を比較したものであるが、伊丹空港のハブ機能が羽田を上回っていたことが読み取れるであろう。

表3 空港別離着陸交通量

	1961			1962			1963		
	計器飛行	有視界飛行	計	計器飛行	有視界飛行	計	計器飛行	有視界飛行	計
羽田	42599	40933	83532	52448	46368	98816	62922	35313	98135
名古屋	15864	61515	77379	19248	65941	85189	19800	56944	79744
伊丹	26708	27886	54494	36296	34693	70989	41647	30564	72211

出展 1965年運輸白書 pp582-583

表4 ローカル線発着線数

	1964	1965	1966	1967	1968	1969
羽田発着	25	34	38	37	39.5	56
伊丹発着	41	45	52	53	61	86
その他	56	56	51	52	59.5	60

注 1 各年とも6月1日

2 便数は免許路線数に応じて算出

伊丹空港では1964年6月よりジェット機の乗り入れを開始し、1970年2月には3,000mのB滑走路が供用開始され、現在の空港の形がほぼ完成した。年間利用者数が1000万人を越え、年間発着回数は15万7000回（1971年）に達し、大いに賑わいをみせた。伊丹空港の立地の有利性が関西圏の力となっていたのである。

関西圏では更なる航空需要の拡大が想定され、拡張余地の乏しい伊丹空港のみでは関西圏の需要に対処できないという想定のもと、関西第二空港の建設が提起された。しかし、当時は航空機騒音問題が大きな社会問題となっており、関西第二空港の神戸沖設置については市長選挙の争点となり、否定する候補者を市民は選択した。結果的には人流合理性において劣後する泉州沖設置が選択されることにつながっていった。

空港の社会的重要性の認識が深まり、航空機騒音対策も進展するなか、地域社会は伊丹空港、関空国際空港、神戸空港それぞれを実質容認する姿勢に変化し、1991年閣議決定された第6次空港整備計画では、欧米の例をもとに大都市圏の複数空港化が提唱され三空港併存を可能とした。しかし欧米主要都市における複数空港の存在の評価には市場選択論的分析が欠如していた。国鉄赤字を背負い込んだ割高運賃の東海道新幹線を考慮する姿勢が不足していたといわざるを得ないが、今日でもなお伊丹空港の利用を制限する考え方が地方議会、自治体から提起されている。

リニア新幹線が2025年開通を目指して名古屋・東京間で計画されている。リニア新幹線が完成すれば伊丹空港の最大路線である羽田便は全滅し、他路線の維持にも苦勞するようになる。既に首都圏ではアジアゲートウェイ構想により羽田の国際化と横田の民間共用化の準備が地域観光政策として進展している（観光・人流政策風土記(2)参照）。しかしながら大阪府知事は伊丹の国際線問題が浮上³⁰⁾してもイニシアティブを発揮できないでいる。

2 伊丹空港周辺都市の空港容認への変化と観光政策

(1) 航空機騒音問題の発生と収縮

航空機騒音は1960年に羽田空港（東京国際空港）から問題化し、1965年に問題化した伊丹空港よりも早かった³¹⁾。訴訟は、羽田空港に関しては江戸川区及び住民から1件、伊丹空港に関しては住民から3件航空機騒音に係るものが提起された。羽田空港は1962年閣議了解、伊丹空港は1965年閣議了解により深夜のジェット機の離発着が原則禁止とされたが、行政指導には限界があることから、1967年公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止に関する法律が制定された。航空機騒音に係る環境基準は1973年12月に設定され、1975年には航空法が改正さ

れ、騒音発生源対策として騒音基準適合証明制度が発足した。1981年12月に最高裁判決がだされ、司法の最終判断に基づき1984年3月大阪地裁において第4次、5次訴訟の裁判上の和解がなされ、すべて終了することとなった。1985年運輸白書は「大幅な環境改善が確認」と記述している(p.282)。

伊丹空港の騒音問題は羽田空港と異なり、空港そのものの存廃問題を引き起こすこととなってしまった。伊丹空港周辺自治体は、騒音問題解決の過程で、新空港の建設促進の方針に加えて、撤去の運動方針を打ち出した。

昭和50年代の後半になり、環境対策も一定の進展が図られてきたこと等を理由にして、方針から撤去の文字を削除する要求が出されるようになり、1982年、空港撤去の方針から、欠陥性が解消されない限り撤去と修正され1986年には撤去の文字が完全に削除された。その後、明確に存続を打ち出すべきであるという主張もなされたが、ほとんど修正されることなく時間がたっていった。

伊丹空港騒音問題を騒音対策予算と特別着陸料収入の関係で概観しても1985年頃が転換点であることが理解される。特別着陸料は全国の空港に着陸するジェット機利用者から徴収するものであり、地方空港利用者の負担も含めて大都市部に所在する空港施設を維持するという特異な制度であった。それだけ伊丹空港は人流の観点から地方にとっても重要であると認識されていたことになる。環境対策予算は1982年をピークに減少しており(表5)、予算の不用率も大きくなってきていた(表6)。1990年度、環境対策予算は特別着陸料収入を94億円(1991度は134億円)下回っていた。しかし、騒音問題が収束していることへの理解は関西圏、特に泉州には不足していた。伊丹への空港対策費が巨額に上ることから伊丹空港存続否定論が大阪府本会議で泉州出身自由民主党府会議員より発言(1993年3月9日)されているが、他地域の空港利用者も負担しているわけであり、コスト高から関西国際空港の利用者負担が更に大きくなるとすればダブルスタンダードである。1994年関西国際空港が開港するまでの間に人流政策をめぐる環境は大きく様変わりしていたのである。

表5 航空機騒音対策予算の推移(国費) 単位: 億円

年度	1967～80	1981	1982	1983	1984	1985	1986
支出予算	3479	1026	1031	920	803	631	410
特別着陸料収入	1139	331	334	327	425	319	332
年度		1987	1988	1989	1990	1991	計
支出予算		407	369	379	301	349	10006
特別着陸料収入		340	356	378	395	406	4983

表 伊丹空港航空機騒音対策事業費(国)の推移 百万円

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
実績	23636	14310	7469	6592	15790	11436	12543	16632	14159
予算	31467	19330	25862	21545	22742	16043	10518	14120	20643

表6 航空機騒音対策費の不用率と不用額の推移

年度	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
不用額(億円)	48	39	85	41	123	178	191	162	170
不用率(%)	4	33	7	5	16	32	39	36	35

(2) 伊丹空港における人流政策への対応の遅れ

1990年12月地元自治体は運輸省と存続協定を締結し、伊丹空港は関西国際空港開港後も国内線の基幹空港として存続することが決定され、ジェット機を含む発着回数は現行程度とされた。しかし、国際線及び長距離国内線は関西国際空港という人為的仕分けは、他地域との地域間競争という認識が欠如していた。伊丹空港の国が全額負担する第1種空港(国際空港)としての位置づけは関西国際空港の代替空港ということであった。しかし国際線が乗り入れている第2種空港である千歳空港等との実質上の違いは明確ではなかった。地元自治体が、近距離国際線を推進する立場にたてば、伊丹空港の港格を1種空港から引き下げるような議論は出てこなかったはずである。

1994年の関西国際空港の開港は伊丹空港周辺の経済に大きな影響を与えた³²⁾。ようやく1995年7月16日伊丹市議会本会議で市長は「国の責任において、大阪国際空港の存続が決定」と国の責任論を唱えるものの「伊丹空港は京阪神の中央部にあり、その利便性を誰しも否定できるものではありません」と伊丹空港の市場選択論的発言を行なうようになってきたが、既に関西圏は往年の力をなくしていた。

伊丹空港の地元における積極的位置づけがないままでは地域計画の策定にも影響がでる。空港アクセスが改善されないから関西圏の力はますます減少するのである。ようやく1998年に伊丹市の総合計画において伊丹空港に対する基本的な姿勢を明確にする方向が出され³³⁾観光政策が持つポリシーロンダリング機能が認識されるようになってきた³⁴⁾ものの、伊丹空港の位置づけは依然曖昧なままであった。位置づけが曖昧なままの伊丹空港の発着制限³⁵⁾は、24時間空港を標榜する関西国際空港二期工事の推進には効果があったものの、多くの関西を訪れる利用者には不便を強いることになり、関西全体の人流活動の低下に拍車をかけることとなった。

伊丹空港に近接する中村地区問題³⁶⁾が黙殺されたことも伊丹空港と地域開発が正面から取り組まれなかったことの証である。中村地区問題こそ、日本の土地利用政策の欠如の証明であったはずであり、伊丹空港と地域の発展を真正面から向き合えば、伊丹空港が関西第一空港として機能しえたはずである。

3 24時間空港と関西全体構想

1986年運輸白書は「本格的な24時間運用可能な国際空港が整備されていないため、我が国の国際航空の発展にも大きな障害が生じている」(p.126)と記述しているが、24時間空港とは欧米との高密度な人流を前提とした概念であり、大きな需要が期待されるアジア地域との人流では必ずしも必要とはされない。また、24時間開港していても最終目的地まで更に時間がかかるようでは利用者が使わないことは自明である。

関西第二空港に関して運輸省は1971年航空審議会に諮問し1974年1次答申³⁷⁾が出された。関係地方公共団体の議会は1970年から1974年にかけてそのほとんどが新空港建設に反対の意思表明を行っていたが、その後運輸省の環境アセスメント等の調査結果を待って空港立地の是非を検討しようと変化し、1979年泉南市議会が反対決議(1970年)を白紙撤回した。1984年関西国際空港株式会社が設立され、1985年度末本格着工し、1994年開港した。建設費用は地元の要望を受け入れた海上空港であることから高コスト構造であった。500haの空港島の本体建設費用が1兆円ということは、素地価格で坪67万円であり、バブル期の当時はそのまま住宅地として転売できるものであった。500億円を超える漁業補償は地方空港一つ分のコストであるが問題視されなかった。アレックス・カーの土建国家批判論はその後に出てきたことである。周辺自治体は前島りんくうタウンビジネスに夢を託した³⁸⁾。リスクのことは顧みられなかった³⁹⁾。

関西国際空港第一期工事は、伊丹空港騒音問題、神戸市長選挙の結果等から時期的にはやむをえない選択であったと判断される。二期工事後に三期工事不要論が出現⁴⁰⁾し、ようやく人流市場選択論が認識されるようになってきたが、二期工事決定の際には大きな声とならなかった。国鉄分割民営化問題の学習効果が関西国際空港第二期工事に関する限り発揮されなかったということである。

国鉄分割民営化後のJRは新幹線投資に対し、受益の範囲内と云う方針を堅持し、民間企業としての発言を明確にしている。これに対し日本の航空会社からは大規模空港投資に対する意見表明が明確化されなかった。外国航空会社は利用しないだけのことである。少なくとも1996年二期工事着工時には関西国際空港株式会社の経営を更に掘り下げて論議すべきであった。空港整備特別会計は利用者負担割合が極めて高いだけに、外国エアラインのようなわけにはいかなかったはずである。関係自治体も関西国際空港の経営に要望するばかりではなく納税者の資金を提供する出資者の立場で経営分析を行い⁴¹⁾、政府の関西国際空港株式会社の経営見通しを判断すべきであった。そうすれば地元は無理な要望を行なわなかったはずである。結局関西国際空港を維持するため成田空港等の利益を関西国際空港につぎ込む上下分離論⁴²⁾まで検討することとなった。上下分離論は航空会社の反対により実施されなかったが、航空会社は二期工事の投資前に議論すべきであった。

4 神戸空港と政局

1969年5月の運輸省の関西第二空港予定地として、神戸沖、播磨灘、淡路島、泉州沖が想定されていたが、大都市圏からのアクセスの利便性により神戸沖が有力とみられていた。1973年の市長選挙では空港問題が争点となり、当時の宮崎辰雄市長は神戸沖空港の反対を表明して空港推進派が推す対立候補を退けて再選された。神戸沖空港が政局とされ、選挙民は空港への反対の意思表示をしたことになってしまったことは、当選至上主義の政治の責任であり、選挙制度の持つ限界を表している。方向転換するのであれば、宮崎市長は次回の1977年選挙で方針変更を主張し、政治生命をかけて立候補すべきであった⁴³⁾。銚子市民病院の公営存続をめぐる論議では、公営存続を主張する候補者が、民営化を主張する現職市長を破り当選したが、在任中に民営化に方針を転換したためリコールされた。再度の市長選挙では民営化を主張した元の市長が返り咲いている。関西国際

空港の航空審議会答申時(1974年)には、当時の神戸市民の常識では、観光のもつポリシーロンダリング効果を期待することは困難であったが、空港の持つ経済効果への理解は期待できたはずである。

結局、航空審議会の答申では泉州沖が候補地となった。政策(空港)を直接政局(市長選)に結び付けたつげが後日神戸市民に廻ることとなった。その学習効果があり、震災後の神戸空港反対論では議会は動かなかった。県議会も県内の市場選択論を前面に出して神戸空港を後押しした⁴⁴⁾⁴⁵⁾が、地方空港であるから可能であった。

市場が選択した結果、2007年度における自治体管理の地方空港20空港のうち、黒字であったものは神戸空港(約40億円)と富山空港(約4億円)のみであった⁴⁶⁾。関西第二空港の最初の候補地として選ばれたことから予想されるとおり、神戸空港の立地条件の良さは改めて証明されたわけである。

5 関西圏におけるリーダーの不在

多核分散の関西圏には中心都市が不在であった。東京市と東京府が統合した結果誕生した東京都に該当するものが存在せず、相互牽制の中、コアとなるべき大阪市はリーダーシップを発揮するような存在ではなかったから、圏域内の政策調整は在来延長型に終始してしまうのである。1952年大阪市議会で中井光次市長は伊丹空港を関西国際空港とする必要があると答弁したが、1974年大島靖市長は公害のない国際空港が必要としか答えられなかった⁴⁷⁾。騒音問題が大きく認識されるようになり、人流の観点からの空港立地選定論を語るには人為的に作られた行政区域が大きく障害となったからである。従って関西地域外からの利用者のことを考え、住民を説得する関西圏の地元リーダーが生まれなかったから、もっぱら国の方針ということで関西の人流問題を解決するしかなかった。自ら流れを変える契機は観光のポリシーロンダリング効果を待つしかなかったのであるが、その間に関西の人流は大きく影響を受けたのである。

伊丹、関西、神戸の三空港機能分担論は国の問題とされ、関西自治体議会においても国への要望、追求といった形で論議が行われている。空港行政は運輸省が所管⁴⁸⁾しており、自治体との総合的な調整手段を保有する官庁ではなかったことも地域政策として問題を捉えるには影響した。大阪府議会では空港問題に関するリーダーシップが知事には期待されておらず、国土交通大臣発言に対する大阪府の対応等重要答弁は企画調整部長に求められていた⁴⁹⁾から自らの政策など生まれようがなかった。

兵庫県知事は1985年の県議会本会議で、公害問題が解決し、地元が存続を希望するなら残すべきであると答弁しているのに対して、和歌山県及び新空港の地元自治体、特に泉佐野市は現空港の廃止要望を強く出していた。大阪府知事は、新空港が開港しても、当初の能力から一定期間併用は避けられないということの本会議で答弁していた。結局地元自治体間での調整は機能分担論ということで国が決定するというおさめられていたが、市場選択論の判断が欠如していた。このことは現在でも変わらず、空港法の規定に従い国土交通大臣が定めた「空港の設置及び管理に関する基

本方針」の中においても近畿圏における空港相互間の連携のあり方を記述し、橋下大阪府知事も三空港の機能分担論に留まり、市場選択論⁵⁰⁾にはまだ気づいていない⁵¹⁾。観光人流政策の認識論が不足しているのである。

IV 関西地盤沈下による東高西低の宿泊来訪者

1 宿泊来訪者数の少ない西日本

表7 都道府県別定住人口、宿泊来訪者数及び訪問者率

宿泊施設所在地	2005年国勢調査人口 A	2007年延べ宿泊者数 1) B	2007年延べ宿泊者数 1) D		B/A	C/A	D/A
			うち観光目的の宿泊者が50%以上 C	うち外国人延べ宿泊者数 1) D			
全国計	127,767,994	309,381,780	172,202,440	22,654,340	2.42	1.34	0.177
北海道	5,627,737	24,922,660	18,080,370	1,867,580	4.42	3.21	0.331
青森県	1,436,657	3,152,600	1,508,270	58,070	2.19	1.04	0.040
岩手県	1,385,041	4,275,660	2,805,710	97,400	3.08	2.02	0.070
宮城県	2,360,218	7,324,290	4,029,430	152,190	3.10	1.70	0.064
秋田県	1,145,501	3,187,370	1,855,320	41,750	2.78	1.61	0.036
山形県	1,216,181	3,669,850	2,506,570	35,030	3.01	2.06	0.028
福島県	2,091,319	7,516,240	5,330,690	128,490	3.59	2.54	0.061
茨城県	2,975,167	3,150,140	1,302,690	75,720	1.05	0.43	0.025
栃木県	2,016,631	6,966,530	5,281,150	143,480	3.45	2.61	0.071
群馬県	2,024,135	6,364,380	5,186,970	57,490	3.14	2.56	0.028
埼玉県	7,054,243	3,166,930	448,590	84,990	0.44	0.06	0.012
千葉県	6,056,462	14,795,600	10,814,950	1,663,530	2.44	1.78	0.274
東京都	12,576,601	37,183,240	6,807,280	7,860,570	2.95	0.54	0.625
神奈川県	8,791,597	10,583,010	5,218,480	706,050	1.20	0.59	0.080
新潟県	2,431,459	6,302,230	4,038,560	99,500	2.59	1.66	0.040
富山県	1,111,729	2,570,380	1,659,600	99,690	2.31	1.49	0.089
石川県	1,174,026	4,625,590	3,571,020	158,390	3.93	3.04	0.134
福井県	821,592	1,958,170	1,360,290	26,580	2.38	1.65	0.032
山梨県	884,515	4,128,690	3,514,460	367,870	4.66	3.97	0.415
長野県	2,196,114	10,569,930	8,213,460	265,990	4.81	3.73	0.121
岐阜県	2,107,226	3,574,780	2,825,190	167,320	1.69	1.34	0.079
静岡県	3,792,377	13,424,430	9,482,980	449,140	3.53	2.50	0.118
愛知県	7,254,704	10,494,440	2,331,710	1,027,470	1.44	0.32	0.141
三重県	1,866,963	5,503,260	3,380,850	90,320	2.94	1.81	0.048
滋賀県	1,380,361	2,873,150	1,873,190	139,320	2.08	1.35	0.100
京都府	2,647,660	9,614,710	7,931,360	965,910	3.63	2.99	0.364

大阪府	8,817,166	16,002,890	4,172,010	2,504,330	1.81	0.47	0.284
兵庫県	5,590,601	8,792,470	4,798,320	428,160	1.57	0.85	0.076
奈良県	1,421,310	1,152,420	1,072,060	51,110	0.81	0.75	0.035
和歌山県	1,035,969	3,292,400	2,794,870	100,930	3.17	2.69	0.097
鳥取県	607,012	1,952,330	1,328,790	15,300	3.21	2.18	0.025
島根県	742,223	1,789,930	1,092,370	11,480	2.41	1.47	0.015
岡山県	1,957,264	3,722,160	1,475,450	70,510	1.90	0.75	0.036
広島県	2,876,642	5,339,720	1,411,840	234,660	1.85	0.49	0.081
山口県	1,492,606	3,124,310	1,766,990	33,300	2.09	1.18	0.022
徳島県	809,950	1,241,500	555,550	19,750	1.53	0.68	0.024
香川県	1,012,400	2,136,000	1,040,150	39,890	2.10	1.02	0.039
愛媛県	1,467,815	2,440,320	1,102,300	54,520	1.66	0.75	0.037
高知県	796,292	1,837,280	957,720	17,190	2.30	1.20	0.021
福岡県	5,049,908	8,481,820	1,947,600	579,670	1.67	0.38	0.114
佐賀県	866,369	2,235,810	1,238,820	48,950	2.58	1.42	0.056
長崎県	1,478,632	4,486,550	3,123,700	451,070	3.03	2.11	0.305
熊本県	1,842,233	5,347,790	3,293,640	407,310	2.90	1.78	0.221
大分県	1,209,571	4,749,470	3,355,960	326,380	3.92	2.77	0.269
宮崎県	1,153,042	2,625,350	1,092,490	90,110	2.27	0.94	0.078
鹿児島県	1,753,179	4,799,330	2,369,030	105,710	2.73	1.35	0.060
沖縄県	1,361,594	11,933,650	10,853,640	234,180	8.76	7.97	0.171

注 宿泊来訪者数は観光庁資料

都道府県別に定住人口、延べ宿泊来訪者数及び定住人口あたりの訪問者率(表7)を分析すると、明らかに東高西低の現象が読み取れる(時系列比較が今後の研究課題である)⁵²⁾。延べ宿泊来訪者の絶対数で下位府県から並べると、奈良、徳島、鳥取、島根、高知、佐賀、福井、香川、愛媛、宮崎の順であり、いずれも西日本所在の県である。観光目的に限定しても、島根、鳥取、高知、山口、香川、埼玉、佐賀、埼玉、奈良、愛媛の順であり埼玉県以外はすべて西日本である。定住人口当たりの延べ宿泊来訪者の率を見ると、高い地域は、沖縄、長野、山梨、北海道、石川、大分、京都、静岡、福島、栃木の順であり、東高西低の傾向が見られる。観光目的に限定しても、沖縄、山梨、長野、北海道、石川、京都、大分、和歌山、栃木、群馬の順と同様である。定住人口あたりの延べ宿泊来訪者の率の低い都道府県を並べると、埼玉、奈良、茨城、神奈川、愛知、徳島、兵庫、愛媛、福岡、岐阜の順であり、東西のバランスは取れている。観光目的に限定して見ると、大都市圏を中心に、埼玉、愛知、福岡、茨城、大阪、東京、神奈川、愛媛、奈良、兵庫の順であり、東西のバランスは取れている。定住人口あたりの延べ宿泊外国人来訪者数を分析すると、絶対数では東京、大阪、北海道、千葉、愛知、京都の順であり、面積の広い北海道を別にすれば、いずれも大都市である。定住人口あたりで比較すると全国平均値を上回るものは、東京、山梨、京都、北海道、長崎、大阪、千葉、大分、熊本の順であり、大都市部以外である山梨(富士山をみる中国人が多い)、北海道、長崎、

大分、熊本の比率が高いことが注目される。

東京、大阪から日帰圏に所在する延べ宿泊来訪者率の低い奈良と埼玉を比較してみると、奈良はほとんどが観光目的であり、ビジネス宿泊客の比率が極めて低いのに対して、埼玉は逆に観光目的の比率が極めて低くビジネス宿泊客が大半である。従って、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」（2005年条例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⁵³⁾からも推測できる）政策であり、観光政策は、外貨獲得のため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うかがえる。

2 分散型関西圏の観光

東京圏の定期観光はほとんどもバスを頂点にしたガリバー型であるのに対して、関西圏は、一日交通圏に存在するにもかかわらず、京都、大阪、神戸、奈良、それぞれが地域内の商品を販売する形である。宿泊施設も大阪、京都、神戸等分散している。

新都に対して一日交通圏内に存在する古都はめずらしくない。マドリッドに対するトレド、東京に対する鎌倉がその代表であり、古都において大型宿泊施設等は設置されず、日帰り客を対象とした観光ビジネスモデルが築き上げられている。

奈良県における宿泊施設の立地も関西圏全体の経済活動の中で自然に形成されたものであり市場選択の合理性があるはずである。東京圏における日帰り観光地である鎌倉、川越において大型ホテル誘致政策には論議が発生するであろう。奈良県営プール跡地に大型ホテルを誘致する奈良県の政策が発表されているが、大型ホテルの経営には安定した需要が見込めるビジネス客が必要であり、観光客相手にはリスクも高いところから論議が発生する。奈良市の財政力指数が極端に悪いということでもなく（表1）、地域に即したビジネスモデルが望まれるのであろう。京都は大阪の日帰り圏内に存在するところから、日帰りコンセプトのビジネスモデルを築き上げれば、大型ホテルの建設は行なわれず、アレックス・カーの批判もその分和らいだはずである。

観光目的の宿泊来訪者比率の高い沖縄、北海道に比較して、青森県、宮崎県は平均以下である。青森県は他地域に先駆けて観光立県宣言等を行っているが、東北地域で唯一県庁所在地に新幹線が乗り入れておらず、東北新幹線の青森延伸に期待がかけられている。これに対して、宮崎県は岩切章太郎が作り上げた新婚旅行のメッカのイメージは完全に消滅し、リゾート破綻の代表例に取り上げられるに至っている。数字の上からも宿泊観光地ではなくなってきており、東京隣接県である山梨が数字から見れば宿泊観光地となっている。

V 関西圏における観光関係行政組織の動向等

1 関西圏における地方議会の動向

関西圏における府県議会での観光論議は時代を追うごとに増加し、交通論議と同じ頻度で行われ

ようになってきている。議会関係者においても関西観光振興議員連盟(仮称)⁵⁴⁾の設立が検討されており、関西再生のため欠かすことのできない重要分野として観光が認識され始めた。しかしながら政策論議としての成熟度は不足しており、その後は進展していないようである。

表 8 関西知事本会議 テーマ別登壇回数

項目	年	大阪	京都	兵庫	奈良	滋賀	福井
観光	2005-2008	49	79	57	61	62	101
	2000-2004	64	81	41	75	54	73
	1995-1999	26	55	41	68	23	×
交通	2005-2008	46	79	79	63	70	122
	2000-2004	77	99	71	78	71	151
	1995-1999	61	80	79	74	46	×

注1 大阪、滋賀、奈良は日数、そのほかは登壇数

注2 京都、福井は定例会のみ、和歌山は検索システムでの調査が困難

注3 福井は2000年以降のみ検索

2 府県における観光関係行政組織の変遷

福井県では新ビジットふくい推進計画が策定され、企業局を廃止し、観光・営業部が設置された。「前計画では、観光プロデューサーの民間視点を活用するとともに、県外大手旅行会社との連携を強化し、直接誘客につながる事業を展開してきた。その結果、2007年の観光客数は過去2番目の993万人に達したが、石川県、富山県の入込をみると、まだ、伸びる余地があると考えている。課題としては、特に、観光消費額が伸びていないこと、情報発信の質・量が十分でないことの2つが挙げられるとし、このため新計画では、消費額を伸ばすことを主眼に、滞在型観光を推進することとし、広域観光ルートの確立や体験型メニューの充実を図ることとしている。また、営業力を高めるため、県庁に観光営業部を、県観光連盟に誘客推進センターを設置し、コンベンション協会など関係機関も体制強化を図ることとしている。さらに、首都圏からの誘客を図るため、JRと連携した東京発の直通観光列車の運行を実施することとしている⁵⁵⁾とし、福井県の組織から行政に求められる役割は交流ではなく集客・インバウンドに特化している。

1930年、鉄道省に国際観光局が設置されると、同年、京都市にもいち早く観光課が設置された。その効果も統計から読み取ることができる(表10)。その翌年には神戸市秘書課に観光に関する事務分掌が設けられ、担当者が配属された。その後、六甲山の開発や公園、街路樹の整備の進展に伴い、1934年、神戸市の観光行政組織は観光課に昇格した。昭和初期の経済恐慌後の不況下にある神戸の町を活性化しようと、イベントの経済効果に着目して、アメリカのポートランド市のローズフェスティバルを参考にした第1回「神戸みなどの祭」が1933年に開催されている。観光はポリシーロンダリング効果を持つことを当時から神戸市民は知っていたが、関西第二空港の候補地神戸沖をめぐる市長選挙では一時期忘れられていたのである。

大阪は水の都であった。江戸時代、多くの水路が開削され橋の多さから「八百八橋」とまで言わ

れた。諸藩の蔵屋敷へは水路で年貢米が運ばれ、日本全国の物流が集中する経済・商業の中心地となり、「天下の台所」と呼ばれて繁栄した。こうした経済的な発展にもなっていわれる「元禄文化」が大阪を中心に花開いた。今日でも地名に堂島、中之島、船場（北浜）、堀江、島之内が残っているが、物流は完全にトラックに替わられている。

観光のポリシーロンダリング効果に着目して、再び大阪では水の都構想が新しい公共事業のねたとして考えられはじめた。しかしトラックどころか自転車も許さず住民に不便を強いるヴェニス物流調査はまだ行なわれていない。掛け声だけである。そこには京都の街並み復活と同じ構造がある。

京都市では1948年以降、観光客の基本調査を続けている⁵⁶⁾。この京都市産業観光局「京都市観光調査年報」によれば、入込み客は1975年まで急激に増加し続けていたが、この年を境に停滞

表9 知事部局における観光行政部局

府県	部局	担当課
大阪	にぎわい創造部 国際室 空港戦略室 観光交流局	総務課、友好交流課、アジア交流課 空港推進課 観光振興課、国際経済交流課
京都	商工労働観光部観光政策監	観光課
兵庫	商工労働部 観光・国際局	国際交流課、国際経済課、観光交流課、観光振興室
滋賀	商工観光労働部	商業観光振興課 観光産業振興室
奈良	地域振興部 文化観光局	観光振興課 ならの魅力創造課 国際観光課 文化課
和歌山	商工観光労働部	観光振興課 観光交流課
三重	農水商工部 観光局	観光交流室
福井	観光・営業部	政策推進グループ、ブランド営業課、観光振興課、ふるさと営業課、国際・マーケット戦略課

表10 戦前期の京都宿泊外国人人数推移

年	京都宿泊外国人人数(人)	アメリカ	イギリス	ドイツ	中国	訪日外国人数
1926	6909	3691	1253	232	576	24.7 万人
1930	7472	3978	1424	367	721	33.6
1931	6487	3761	1271	235	356	27.3
1932	5284	2321	1405	299	497	21.0
1935	11364	4902	3215	498	1388	42.6
1937	11525	6059	2841	506	547	40.3
1938	3709	1348	826	499	192	28.7
1939	4419	1849	822	503	408	37.2
1940	3704	1118	309	617	867	43.4
1941	1656	95	48	686	404	-

資料「京都市統計書」各年版及び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)

に転じた。75年までは男性客が女性客を上回っていたが、現在は男女比は3対7である。同調査により観光地のABC分析も可能であり、70年代は清水寺第一位と嵐山第二位と競い合っていたものの、その後清水寺が大きく伸びた。清水寺は中高年の女性に好まれたが、それがとれないのが金閣寺であった。文化観光施設税論争時において清水寺がリーダーシップを発揮できたのもここに理由があろう。ライトアップにより、1995年頃から11月が急激に伸びたが、12月から2月が減少するという分析もでき、冬枯れを更に深刻化したことも分析できる。政策の基本は統計の整備であり、京都市は基本に忠実である。

京都市、神戸市、大阪市の観光行政組織は何度も変更されている(表11)。「知恵比べによる都市間競争は、観光行政組織の面でも激化している。このような競争なくして、三都市の発展はない」⁵⁷⁾とされるが、大統領制の地方公共団体における行政組織は便宜的な側面が強く、首長の発想の差ということになりかねない。規範性の確保された観光に関する政策競争が必要なのである。

京都市観光政策監は、上司の命を受け、観光振興に関する施策を統括すると規定されるが常設ポストではない。初代は局長級のポストとして扱われ、定年退職後私立大学教授に転身しているが、

表11 京都市、神戸市、大阪市の観光行政組織の歩み

年	京都市	神戸市	大阪市
1930	観光課(38年34人)		
1931		秘書課(事務分掌観光)	
1934		経済部観光課(37年24人)	
1935			貿易課(観光係)
1937			産業部商工課(観光係)
1941	観光課廃止		産業部観光課
1942		観光課廃止	
1947	市長公室観光課 文化局観光課	渉外部観光課	
1948	観光局		
1949		貿易局貿易観光課	経済局貿易課(観光課係)
1950		経済局観光課	
1952	産業観光局		
1954	観光局		経済局貿易観光課
1965	文化観光局		
1974		経済局貿易観光課	
1986		経済局観光課	
1988			経済局中小企業部貿易都市観光課
1995	産業観光局観光部		
1996		産業振興局観光交流課	経済局中小企業部都市観光課
2002		生活文化観光局文化観光部観光交流課	ゆとりとみどり振興局文化集客部集客観光課
2004	観光政策監	観光監	

出展：中尾清(2005)：『都市観光行政論』(株)たいせい

後任は観光部長が兼務したところから、処遇ポストであったと推察される。神戸市観光監は「上司の命を受け、市長が特に指定する観光の振興に係る事務を掌理し、その事務に限り、局長その他の職員を指揮監督する」と規定され、観光政策が多岐にわたることから弾力的に行なえるように、局長を指揮できると規定しているだけに重要視されている。初代、二代は生活文化観光局長が兼務することで、他の局長への指導性も担保されている。

(てらまえ しゅういち・高崎経済大学地域政策学部非常勤講師)

【注】

- 1) 寺前秀一(2008):「観光情報論序説」『地域政策研究(高崎経済大学)』第11巻2号p.4
- 2) 津地鎮祭訴訟において最高裁は、宗教は個人の内心にとどまらず外部的な社会現象(教育・福祉・文化・民族風習など)をとまなうのが通常なので、「現実の国家制度として、国家と宗教との完全な分離を実現することは、實際上不可能に近いものといわなければならない。更にも、政教分離原則を完全に貫こうとすれば、かえって社会生活の各方面に不合理な事態を生ずることを免れない」といわゆる「目的・効果基準」に従って国の宗教的活動の違憲性を判断するべきと判示した。
- 3) 大阪高裁1966年8月5日決定(判例時報456号pp3~16)、京都地判1984年3月30日行裁例集35巻3号P.352)
- 4) 1986年3月18日に議決された非核平和都市宣言では「宗教文化都市、天理に住む私達は・・・「非核平和都市」の宣言を行う」とあり、宗教都市と称している。また天理教の二代真柱中山正善は天理市名誉市民条例に基づき天理市名誉市民としての称号が贈られ表彰されている(1960年4月13日議決)。
- 5) 寺前秀一(2007):『観光政策学』(株)イブシロン企画出版pp79-81
- 6) 寺前秀一(2007)p.83
- 7) 寺前秀一(2009b):「観光・人流風土記(1)北海道・東北編」『地域政策研究(高崎経済大学)』12巻1号
- 8) 梅棹忠夫(1993):『梅棹忠夫著作集』21巻中央公論社p.103
- 9) 内藤昌(1967):『新桂離宮論』鹿島出版会p.18
- 10) 宗田好史外4名(2005):『京都観光学のススメ』人文書院p.105
- 11) 山上徹(2002):『観光の京都論』(株)学文社p.158
- 12) 大山誠編(2003):『聖徳太子の真実』(株)平凡社pp9-11
- 13)(財)伝統文化保存協会(1994):『桂離宮』p.2 この離宮の美を賛美するのに簡素至上の美とか建築と庭園の見事な調和とか最大級の言葉を呈してきたがまだ十分ではない。「同時代の創建による徳川幕府の日光霊廟のような権力を背景とした豪壮絢爛な色彩美とは対照的である」
- 14) 井上章一(1997):『作られた桂離宮神話』講談社p.266
- 15) 内藤昌・西川猛(1977):『桂離宮』講談社
- 16) 井上章一(1997)p.124
- 17) 石川真澄(1985):『日本政治の投資図』株式会社現代の理論社p.71-72「日本が政府の手で「土建国家」となった最も直接的な影響は、産業別人口の攻勢変化として現れた。1980年の国勢調査では、産業別就業者数で「農業」は548万人余り、建設業の538万人余りよりもいくらか多い。しかし、同じ総理府統計局の『労働力調査年報』では、この年すでに農業就業者は532万人、建設業就業者548万人に追い抜かれていた」
- 18) 宮本太郎(2008):『福祉政治』(株)有斐閣p.89
- 19) アレックス・カー(2002):『犬と鬼——知られざる日本の肖像——』講談社p.24
- 20) アレックス・カー(2002)p.43
- 21) 塩野七生「地震国日本ができること」文芸春秋2009年6月号p.92
- 22) 寺前秀一(2009a):「国土政策と人流・観光」『地域政策研究(高崎経済大学)』11巻4号p.52
- 23) アレックス・カー(2002)p.171
- 24) アレックス・カー(2002)「京都の街が破壊されたのは、世界中の都市が同じ間違いを犯していた50年代、60年代に限らない。むしろ、急激に破壊が進んだのは、国民一人当たりの所得がアメリカを超え、経済的に成熟した国家となった90年代に入ってからのことだ」(p.169)
- 25) アレックス・カー(2002)は日本人自ら破壊したと表現する。
- 26) 山上徹(2000):『京都観光学』(株)法律文化社p.173
- 27) アレックス・カー(2002)「京都の禅寺にある石庭がどれほど素晴らしくろうと、庭を一步出たが最後、ごちゃごちゃゴミにした現代の街並みがいやおうなく目に飛び込んでくる」(p.183)
- 28) 青木栄一(2006):『鉄道忌避伝説の謎』吉川弘文堂、汎交通108巻5号日本交通協会pp33-58に詳しい。
- 29) 近畿地方整備局企画部川淵孝之・川島隆宏「京阪神都市圏における観光交通施設の立案について」<http://www.mlit.go.jp/chosahokoku/giken/program/kadai/pdf/ippan/ippan3-06.pdf>
- 30) 2003年10月7日大阪府議会本会議太田房江知事発言「周辺自治体などの一部に、大阪国際空港での近距離国際線の運航を認めるべきであるという御意見があることは、私も承知をしておりますけれども、この点についても、関西圏において国際線が就航する空港は関空に限るのが適当という整理が既になされており、これを尊重」
- 31) 1966年運輸白書p.76
- 32) 1997年9月12日伊丹市議会市長発言「関西国際空港が開港して2年を経過した今日、旅客数は開港前の約2300万人から1300万人に減少し、空港内事務所数も213社から126社に、また従業員数も1万6000人から8000人へと予想以上

に落ち込んでおります」

33) 1998年3月11日伊丹市議会市長発言「総合計画の策定に当たりまして、大きな影響を与えます大阪国際空港に対する基本的な姿勢を明確にしなければならぬ」

34) 2000年3月4日伊丹市議会市長発言「全国各地を2時間以内で結ぶ伊丹空港の極めて高い利便性を生かした産業の誘導、育成や観光物産のPR、全国的なイベントの誘致などにも引き続き取り組ん」

35) 2002年12月10日伊丹市議会市長発言「ジェット機枠の見直しや機材の制限等は本空港の国内線の基幹空港としての機能を大幅に低下させ、利用者利便を大きく損ない、空港周辺の活性化、ひいては関西の経済社会に大きな悪影響を及ぼすこととなります」

36) 大阪国際空港の北西に面し、猪名川との間に挟まれた地域が、伊丹市中村地区であり、この中でも、特に、第1レーダー及び対空受信所との間に挟まれた3万4,282平方メートルの地域が、「中村問題」として、その取り扱いが長年の懸案であった。2004年3月4日兵庫県議会本会議で論議されている。

37) 答申内容：泉州沖の海上空港、4000メートル平行滑走路2本、3200メートル補助滑走路1本

38) 1989年10月13日大阪府議会企業水道常任委員会企業局長「りんくうタウンについては、当初は空港機能を支援補完するという目的から始まったわけが、単にそれにとどまることなく、空港がもたらすインパクトを最大限に活用して、むしろそのりんくうタウンそのものの町が世界と交流の町になるようにということで、現在建設を進めておる」

39) 2000年12月13日大阪府議会本会議議員発言「臨海土地造成事業会計では、りんくうタウン事業の失敗がいよいよ明白になってきています」

40) 1995年6月2日大阪府議会本会議議員発言「大阪空港、関西国際空港に続いて本当に神戸新空港ができるのなら、関空全体構想の三本目の滑走路は、もはや必要ないのではないのでしょうか。横風の緊急用は、神戸沖か大阪空港を活用させてもらえば十分ではないのでしょうか。庶民感覚でいえば、もったいないことしなはんなどという思いがいたします。」「不必要な三期工事の計画を中止すれば、二期工事の総費用一兆九千四百億円はもっと圧縮できます。もちろん地元自治体負担も、もっと少なく済むはず。こうした努力、発想の転換を行って、初めて知事の言われている府民の血税をむだ使いしないことになる」

41) 2000年12月13日大阪府議会本会議「関空会社が責任ある体制のもとで、株式会社としての効率性や弾力性を発揮してさらなる経営改善に努め、この目標が達成されるように強く求めてまいります」沈下問題や地下水対策、経営問題など、この間の関西国際空港に係る諸課題に際しまして、関空株式会社から情報の提供、開示が適時適切に行われなかったことは、先ほど来申し上げるように大変残念であります」

42) 2003年本会議2月26日自由民主党の原田憲治「国土交通省が満を持して用地造成等の負担の平準化を図る上下分離方式を提案したところ、成田と中部は、これを実施すれば自分たちの空港の利益を関西国際空港につぎ込むことになるとの懸念から反対の声が上がり、秋には上下分離方式を撤回すると言い出しました。この国交省の朝令暮改は、大変な混乱を招き、扇国土交通大臣は、大阪国際空港の環境対策費を乗客もしくは地元自治体に負担をさせることまで発言するに至りました。これでは、関空を守るために伊丹を縮小させよと言わんばかりであります」

43) 伊丹市議会本会議1989年12月19日市長答弁「先般も神戸市長が退任されて、任期満了になりまして、立派な市長であると言われておりましたが、「自分のボタンのかけ方が違って」ということで、涙ながらにいろいろと記者会見の中で言っておりました言葉に、「私の在任中に、私の失敗は阪神沖空港を反対したことや」と、これはもうテレビでそういうことを言っておりました」

44) 1995年3月7日「県といたしましても、この神戸空港の設置はぜひ必要な都市装置であろうと考えておりますし、県内の地域航空システムのためにも必要である」

45) 1996年12月2日「兵庫県全体として考えましても、従来、但馬、丹波、播磨から大阪国際空港までの距離に比べますと、関西国際空港は1時間余り遠くなってしまっているわけでありまして。このことを考えますときに、兵庫県全体といたしましても、神戸の都心部からの短距離による定時性のあるアクセスをつくるということは、兵庫全域にとりましても大変有意義なプロジェクト」

46) 古山幹雄・浅山章(2009)：「空路維持に悪戦苦闘」『日経グローカル No.125』p.14

47) 1974年3月6日大阪市議会本会議市長答弁

48) 環境対策課長は自治省出向者で現井戸兵庫県知事

49) 1998年本会議3月3日、2002年本会議12月12日

50) 2007年3月8日伊丹市議会「関空救済のためにということで橋下知事がおっしゃってます伊丹をいわば不便にしていく政策、あるいはこの数年間、既に国土交通省によって長距離便等が関空に移されてきたわけでありまして、そうした利用者利便性に反するような方策につきましては、結局は需要を低下させるということになっておりまして、結果として関西全体の活力を損なう」

51) 2008年12月12日本会議橋下徹知事答弁

52) 山村順次(1998)：『日本の温泉地』(社)日本温泉協会 宿泊客の出発地構成比率を地方比率、東京率、大阪率として算出し地図化し、大阪率が東京率に比べて全体に低いことを表している(pp121-123)

53) 2006年3月7日奈良県議会本会議菅野泰功議員及び観光交流局長発言

54) 関西観光振興議員連盟(仮称)設立趣意書2006年5月19日 発起人 京都府議会議長 大阪府議会議長 兵庫県議会議長 奈良県議会議長 和歌山県議会議長 滋賀県議会議長

55) 2009年2月福井県議会本会議一般質問原稿

<http://www4.ocn.ne.jp/~isibasi/gikai/sub3-09-022.html>

56) 宗田好史外4名(2005)p.17

57) 中尾清(2005)p.215