

目次

序章 「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」 の位置づけ

第1節 本研究の背景と目的

第2節 本研究の材料及び方法

第3節 先行研究と本研究の位置づけ

(1) 先行研究

(2) 本研究の位置づけ

第4節 論文の構成

第1章 観光に関する基本的な法制度の課題

第1節 観光基本法の指針性

(1) 基本法の指針性と観光基本法

(2) 国会論議数の少ない観光基本法

(3) 子法のない観光基本法

第2節 法制度の対象としての観光

(1) 法律用語としての観光

(2) 観光行政組織規定

(3) 観光政策審議会における議論

(4) 「日常」「非日常」の意識の接近

(5) 旅行概念への収斂

第3節 観光基本法制定前における観光に関する法制度の整備

(1) 国立公園制度に代表される戦前の観光関係法制度

(2) 戦後復興期における観光関係法制度の整備

(3) 所得倍増計画と観光制度

第4節 基本法としての観光基本法

(1) 事業振興法と基本法

(2) 観光基本法に関する所管官庁

(3) 観光基本法の理念・目標の見直し

第5節 観光基本法制度の課題

(1) 観光資源

(2) 休日制度

(3) 国土の美化

(4) 観光情報制度

(5) 日本人の海外旅行

(6) 法定計画としての観光計画制度

第6節 観光立国推進基本法の制定と課題

(1) 観光基本法の全面改正

(2) 指針性の回復

- (3) 国威発揚的理念
- (4) 人材の育成と観光統計の整備
- (5) 観光立国推進計画

第2章 観光に関する税・助成制度の分析

第1節 奢侈税としての観光に係る税制度の変遷

- (1) 通行税
- (2) 入場税
- (3) 遊興飲食税等
- (4) 入湯税

第2節 観光に関する法定外税制度

- (1) 都道府県と市町村
- (2) 法定外普通税と宗教施設
- (3) 法定外目的税と観光振興
- (4) 別荘等所有税

第3節 外客誘致・制限と観光地域づくり

- (1) 外客誘致
- (2) 観光地域づくり
- (3) エコツーリズムと入域税

第4節 観光に関する金融・助成制度

- (1) 国際観光事業の助成に関する法律による補助
- (2) 観光事業振興助成交付金制度
- (3) 金融担保制度

第3章 観光資源制度の分析

第1節 観光資源制度の規範性

第2節 観光関係施設等の範疇化

- (1) 観光基盤施設、旅行関連施設
- (2) レジャー、レクリエーション施設等
- (3) 観光資源公開施設等に関する制度

第3節 制度としての観光資源の分析

- (1) 文化財
- (2) 優れた自然の風景地
- (3) 温泉
- (4) その他の観光資源

第4節 規制制度による観光資源化

- (1) 賭博
- (2) 風俗、猥褻
- (3) 食物、薬物
- (4) 動物虐待、暴力等

第5節 観光資源等の評価システム

- (1) 客観的評価

(2) 目的的评价と格付・等級

(3) 範疇化の国際化

第6節 観光地の範疇化

第4章 宿泊事業制度の分析

第1節 宿泊事業に関する一般法としての旅館業法

(1) 旅館業法の目的

(2) 旅館業法の定義

(3) 宿泊施設と居住施設

(4) 旅館業法の宿泊引受義務

第2節 国際観光ホテル整備法と料金規制等

(1) 外客誘致法としての国際観光ホテル整備法

(2) 宿泊料金規制

(3) 泊食分離制度

第3節 宿泊事業の法制度上の分類

(1) ホテルと旅館

(2) 簡易宿所

(3) ユースホステル等

第4節 旅行業制度における宿泊の取扱

(1) 旅行契約と宿泊

(2) 旅行業と属地主義

第5節 宿泊施設整備に関する法制度

(1) 宿泊施設整備に関する法定計画

(2) 温泉地計画、自然公園計画と宿泊施設

(3) 農林漁業と民宿業

第5章 旅客運送事業制度の分析

第1節 旅客運送事業制度における日常と非日常の区分

第2節 旅客運送事業法制度と規制緩和

(1) 定期運送と不定期運送

(2) 運送行為の機能分化

(3) 自家用運送と営業用運送の相対化

第3節 実運送事業者と利用運送事業者

第4節 乗合運送と貸切運送

(1) 連続概念の乗合運送と貸切運送

(2) 主催旅行を活用した乗合運送

第6章 旅行(あつ旋)業制度の分析

第1節 交通の発達と旅行あつ旋業制度の整備

(1) 旅行あつ旋業制度前史

(2) 旅行あつ旋業法の制定

(3) 旅行市場と旅行商品の発展

第2節 旅行業法の制定

第3節 料金に関する規制制度

- (1) 料金規制の対象
- (2) キックバック等の位置づけ

第4節 旅行(あつ旋)業の登録等

- (1) 実運送事業者の取扱等
- (2) 登録区分と営業保証金

第5節 旅行者保護制度

- (1) 利用者保護制度の強化
- (2) 特別補償制度
- (3) 旅程保証制度
- (4) 旅行業制度の制度的根本課題
- (5) 属地主義の抱える制度的課題

第6節 主催旅行等に関する制度的課題の分析

- (1) 主催旅行業務の制度化
- (2) 主催旅行業務等と旅客運送事業法規制
- (3) 利用運送契約と主催(企画)旅行業務
- (4) 手配旅行業務の制度化

第7章 旅行情報提供制度の分析

第1節 外国人への旅行情報提供制度

- (1) 国による旅行情報提供事業
- (2) 国際観光ホテル整備法による宿泊情報提供制度
- (3) 通訳案内士法制度
- (4) 外客誘致法制度等

第2節 日本人への旅行情報提供制度

- (1) 海外安全情報
- (2) 風評被害

第3節 旅行業法制度の電子情報化への対応

- (1) 書面主義の限界
- (2) 消費者契約法と旅行業
- (3) インターネット取引と旅行業
- (4) 電子情報技術の進展による旅行制度への影響

第4節 観光情報の旅行情報への収斂

- (1) 交通・宿泊情報の旅行情報への収斂
- (2) 観光資源情報等の旅行情報への収斂
- (3) 観光情報の旅行情報への収斂

第8章 結論

第1節 本研究において明確化した事項

第2節 まとめ

図目次

- 図序-1 論文構成図
- 図 2-1 観光関係税(法定)制度の変遷(非日常→日常)
- 図 3-1 制度対象としての観光資源
- 図 3-2 学説上の観光、レクリエーション、旅行の位置づけ
- 図 3-3 学説上の観光資源、観光対象、観光施設、観光事業の関係
- 図 3-4 レジャー、レクリエーション及びツーリズムの関係
- 図 3-5 格付の拡大詳細化(評価システム)
- 図 3-6 文化財保護法のスキーム(有形文化財の例)
- 図 6-1 旅行業の公的規制
- 図 6-2 主催(企画)旅行業務の規定の仕方

表目次

- 表 1-1 基本法の状況
- 表 1-2 国土交通委員長案・愛知和男案前文比較

序章 「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」の位置づけ

第1節 本研究の背景と目的

小泉内閣の重要政策として「住んでよし、訪れてよし」の観光地域づくりを標語とする観光立国論が打ち出されたが、法制度改正を伴うものは景観法の制定、通訳案内業法の一部改正等にとどまり、具体的政策はキャンペーンが主体となっていた(その後 2007 年 1 月から観光立国推進基本法が施行された)。

わが国の経済規模は中高年層を中心として保有される個人金融資産が 1500 兆円(2007 年 3 月)にもものぼり、対外資産も 200 兆円を超え、その金利だけでも 10 兆円を超える。その一方中央・地方政府の抱える債務残高は 1000 兆円にも上り、非効率な公共投資は抑制せざるを得なくなる。高齢化社会を迎え、中高年層から若年層への財貨の移動は、元気なうちは観光、元気がなくなれば介護を通じてという構造が予想される。従って、小泉内閣の重要政策として観光立国論が打ち出されたものと筆者は考える。

観光学は、観光関連の諸事業につき独自の政策財源が確保されなかったこともあり、観光学研究者の活動の場も制限的であった。これに対して、土木工学はわが国では自動車税制等に代表される税制のもと独自財源が確保され、行政機関、建設業界を中心として実社会の必要性のもと、教育機関が増設され、研究者も輩出された。

政策実施にあ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。しかしながら観光に関する法制度に関してはほとんど独自の研究の対象とされてこなかった。本稿において政策提言に通じる観光関係法制度に関する研究を行うことにより、観光制度の中心であるべき観光基本法をはじめとして観光関連の法制度を見直すことが容易になり、わが国観光学が発展することに寄与できるものとする。

観光関係法制度を論じる場合、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」とは何かは明確にされてくるはずであるが、「観光」に関しては明確化どころか現状では混雑化しているのではないかと感じられる。

観光関係法制度の中心概念は「観光」であるが、前述のとおり法制度上明文で定義されたものは存在しない。学説上は最大公約数的には、日常生活圏を離れて非日常体験をすることとするものに代表される(第 1 章第 2 節参照)。「日常」「非日常」の区分は元来明確に区分されるものではないが、余暇時間の増大及び一日交通圏の拡大は、この不明確性を更に増加させている。「非日常」が常態化すれば、「日常」と「非日常」は更に不明確となり相対的なものとなる。

わが国の観光に関する法制度は、戦前・戦後を通じて 1949 年に制定された「国際観光事業の助成に関する法律」を第一号として、外客誘致による外貨獲得を目的とする国際観光ホテル整備法、通訳案内業法(現・通訳案内士法)及び旅行あつ旋業法(現・旅行業法)の制定に始まる。しかしながら観光関係法制度における外貨獲得のための外客誘致理念は実質消滅している。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完全に国際収支の改善は消滅している。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であ

る限界があったと考える。

これらの外客誘致を目的とする法律はその適用にあたって属地主義が前提となっている。外国に居住する旅客は、日本への旅行に際して、居住地である外国で旅行契約を締結して行くことが一般的であり、居住地の旅行業法等が適用されることとなる。従って、外客を対象としたこれらの法制度について、制度制定当初から大きな課題を抱えていたわけである。訪日外国人が海外でパッケージ・ツアー等の訪日旅行契約を締結する場合、その旅行契約には日本の旅行業規制はかからず、通訳案内士規制、登録ホテル・旅館の料金規制等もその限りにおいてかからないということとなる。

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。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からである。その結果、国際観光ホテル整備法の機能する場面がきわめて少なくなってしまった。

その一方で、ハンセン病に関する黒川温泉宿泊拒否問題、温泉表示問題等観光に関する消費者対策が改めて重要視されるようになってきており、観光関係法制度が最も期待される分野は消費者対策分野であることが明らかになってきている。消費者対策分野のもっとも重要な分野が日本人海外旅行対策であるが、重要事項は旅行業約款の内容により対応されており直接旅行業法に規定されているものはない。特に主催旅行(2004年旅行業法改正により企画旅行となる。以下同じ。)に対する旅客運送事業法の規制の適用をめぐることは、制度の整合性がとれた説明を行うには大きな問題がある。これらのわが国観光関係法制度における制度的問題の解明が、本研究を行う背景にある。

「日常」と「非日常」の意識の接近を反映した観光関係法制度の構築に資する本研究の成果をもとにすれば、観光に関する基本的な法律が国、自治体の観光政策の基本となる指針性を発揮できるように構築され、観光の振興に必要な財源確保及びその財源をもとにした効率的な助成制度の構築が可能となることが期待できる。高齢化社会の生活の中心の一つは観光であり、生きがいは元気に移動できることである。旅行のもつ意味合いが変化し、余暇活動ではなく生活時間へと変化する。生活圏内であろうが生活圏から離脱するものであろうが、移動は苦役ではなく生きがいをあらわす手段の一つとなる。苦役的役務の多くは情報通信技術が代替することとなる。観光の再定義をする意義もそこにあると考える。

政策提言に通じる本研究論文により、観光関係法制度の中心であるべき観光基本法(2006年観光立国推進基本法に改題)が論議の対象となり、新しい観光に関する基本法体系の発展の一助となることにとどまらず、観光学を含めたわが国観光全体の発展に寄与するものと考えられる。

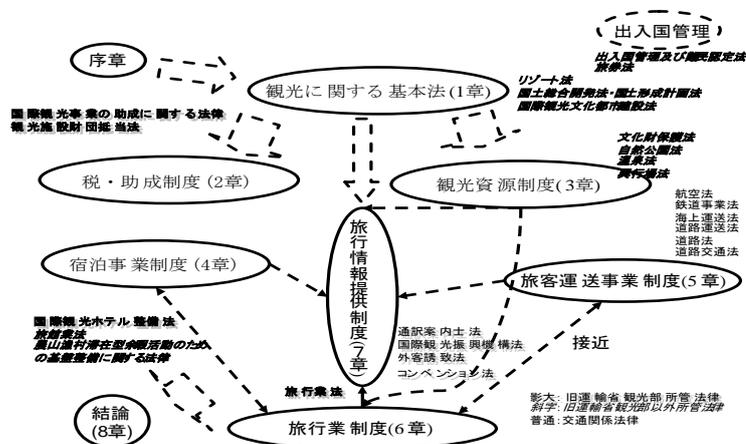
第2節 本研究の材料及び方法

本研究は、わが国の観光について制度を通して分析・考察することにより観光政策の発展に寄与することを目的としており、分析にあたっては、わが国観光に関する法令を材料にその沿革に焦点をあて、その上で文献等をも活用して論点を整理することとした。材料としては当然のことながら、法律、政令等を中心に、その立法趣旨及び背景を考察するために国会、自治体議会における論議を含めて分析した。白書、審議会答申等は、学説と同

様に、法制度を考察する際の資料として分析の材料とした。

法制度の分析にあたっては、インターネットにより政府の検索システムである電子政府法令データ提供システム (<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>) を活用してデータを収集・解説し、それらの検索結果の成果を主に整理・編集した。その場合には法律、条約等国会で議決されたものを第一義とし、次に政令等閣議決定されたものを使用した。戦後の各国会において制定された法律の改正経緯は、衆議院ホームページ「制定法律」 (http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_housei.htm) を、国会における論議については国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/>) を、自治体議会における論議については東京都議会会議録検索システム (<http://www2.gikai.metro.tokyo.jp/>)、沖縄県議会議事録検索システム (<http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/cateview.jsp?cateid=194>) 等を使用した。学説、文献資料は(社)日本観光協会発行の観光文献目録をもとに調査し、さらには日本観光研究学会機関紙等において発表された論文等を活用した。

これらの分析等により、制定から始まり制度改正が行われた際の国会議事録資料、行政資料等を基に、観光に係る法制度について、それぞれの時代の解釈論等を時系列的に組み立て、総合的に整理し、全体としてできるだけ整合性の取れるものを構築する手法を基本とすることとした。あわせて文献資料を基に観光関係制度に関する先行的研究を解説し、それらの成果をもとに法令・議事録検索システム等により得られた分析結果と統合することにより、最終的な観光関係法制度研究の論文構成図(図序-1)を作成した。



図序-1 論文構成図

第3節 先行研究と本研究の位置づけ

(1) 先行研究

先行研究に関しては、まず概説的な論文について分析を行ったうえで、観光基本法等の観光基本制度に関するもの、税・助成制度に関するもの、観光資源制度に関するもの並びに宿泊事業、運送事業及び旅行業制度に関するものの6つの側面から分析することとした。

1) 概説

観光学研究のうち、観光に関する法制度について全般的に記述する文献としては、1980年に発行された『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）が代表的なものである。その内容は公式文書を資料集としてまとめたものであり、わが国の観光法制度の沿革を概観するには効率的なものである。旧運輸省に関する観光行政について全般的に記述する文献としては『運輸省30年史』及び『運輸省50年史』がある。また、『日本国有鉄道百年史』、『日本旅行百年史』並びに『日本交通公社50年史』（1912年-1962年）及び『日本交通公社70年史』（1912年-1982年）は、単なる企業史にとどまるものではなく、わが国観光行政を研究するものにとって第一級の資料である。観光基本法5条に基づく年次報告書（観光白書）も、同法が制定された1963年度以降毎年度国会に提出されており、観光政策に関する文献として重要な資料である。しかしながらこれらの資料はそれぞれの機関の公式発表資料であり、研究書といえる位置づけのものではない。

研究者等個人の名前が発表されているものについては、『観光関係雑誌論文目録』（1998年（社）日本観光協会編）の「9 観光行財政」に掲載されている約400篇の論文が貴重な基礎資料となる。その中に項目として収録されている、国井富士利による「観光事業と立法(1)」から「観光事業と立法(5)」(1948年～1949年：『国際観光』運輸省観光局発行)は、貴重な論文である。国井富士利は運輸省観光局計画課課長補佐として戦後初期の観光行政を行政内部から情報発信していた代表的な人物であり、国会議事録と併せて解読すると本研究には貴重な材料を提供してくれるものである。なお、戦前における国際観光政策については、砂本文彦(2003)がある。

個別の観光制度に関するものは、各法律を解説書という形で論じるものが中心であり、旅行(あつ旋)業法に関するものが圧倒的に最も多い。これは観光関係法制度のなかにおいて、旅行(あつ旋)業法が最も機能しているものとして研究対象になっているからであり、それ以外の法律は規範性の弱いものとして捉えられ、従って研究対象として取り上げられなかったからではないかと思われる。

以上のように、観光関係法制度に関する研究に関しては法制度論が未発達ではないかとも思われる状態にあり、制度論特に法制度論的アプローチを、全体を通して俯瞰して行ったものは筆者の知見では多くを発見できなかった。

2) 観光基本法等の観光基本制度

観光基本法に関しては運輸省観光局監修(1963)が嚆矢であり、そのほかは梶本保邦が雑誌等で発表した随筆等が参考になる資料として存在する程度であり、その後40年以上にわたって研究されることはなかった。そのほか観光基本制度に関するものとしては、総合保養地域整備法に言及する文献は比較的多く存在するが、直接政策実施論として論じるものに限定され、制度論として論じるものはない。国及び自治体の観光政策の基本となることが期待される国土総合開発法に関しても作成された全国総合開発計画の内容について論じているものがすべてであり、法制度として論じているものはない。従って観光基本法を中心とした観光基本制度に関する制度論的研究はあらためて全般的に行わなければならない状況である。

溝尾良隆(2003)は「観光政策審議会専門部会でも「観光」の定義から始めなければならないもどかしさを感じる。しかし、それは学問に携わる私たちの責任で、観光学に携わる人々の間でも、いまだ、観光の定義やその他観光関連の用語の不統一がみられるからであ

る。」(前文)とし、筆者と同じもどかしさを早くから感じ取っている。適用範囲の明確化が求められる法制度においては、他研究分野の対象となる観光に比べて、その定義づけは容易であるはずであるにも関わらず、概念の拡散が発生していると思われる。わが国実社会において観光法制度が展開されてこなかった最大の原因も、この観光概念の不明確性にあると考え、本研究が制度論における観光の定義をより強調して取り上げる意義が存するものとする。

その場合に、安村克己(2001)がすでに「“ツーリズム”はツーリズム論の研究対象であり、そこで、ツーリズム研究においてその概念の定義は重要な課題となる。“ツーリズム”の定義とは、その概念の“内包(connotation)”と“外延(extension)”を確定する作業であり、すなわち、ツーリズムという名辞にはどのような“意味や性質”があり、どこまで“内容の広がり”があるのかを規定する作業である。ただし、その厳密な定義ははじめに提示するのは不必要であるし、無意味でもある。なぜなら、研究対象としての“ツーリズム”の定義は、ツーリズム研究を通じて、初めて決定されるべき課題だからである。」(p. 13)と記述しているように、筆者も本研究を通じて、税制度、観光資源制度等において「観光」といわれるものの意味や性質を研究するとともに、各制度を通じて共通する「観光」といわれるものの定義論議を深めることとする。

3) 税・助成制度

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と判断される。しかも金額表示という最も客観的に評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、観光関係法制度研究の最大の材料といえるものである。

観光に関する税制度に言及する著作物としては、山添敏文(1988、1991)に代表される一連の著作物が貴重な研究資料である。また近年では地方税法の改正に伴い観光財源論議が活発化してきており、富永浩吉(2001)及び松本和幸・塩谷英生(2006)が参考となる。

しかしながら、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、関係する法制度を分析する論文等は存在せず、本稿においては観光に関する税・助成制度を総合的、沿革的に初めて取り上げ研究することとする。

4) 観光資源制度

制度論としての観光が確立していない以上、観光資源制度論も、文化財制度論、自然公園制度論、温泉制度論等の域を出ないものであるが、それぞれの制度においては成熟した議論が形成されている。文化財制度論としては、竹内敏夫(1950)、坂田邦洋(1980)及び文化庁(2001)があり、自然公園制度論としては、堀井勝(1960)があり、温泉制度論としては、(社)日本温泉協会(1957)、温泉法研究会(1986)及び川島武宣(1986)がある。制度論としては、溝尾良隆(2003)及び実務から見たものとしての須田寛(2003)が全体的に要領よくまとまっている。

2004年に成立した景観法第2条において、良好な景観は観光その他の地域間の交流の促進に大きな役割を担うものとしての位置づけが確認されたところであり、景観が観光資源として分類されることが確認されたこととなる。その景観法制定後のものとしては、坂本章平(2004)及び(社)日本建築学会(2005)があるが、制度論的解説としては法制定直後で

もあり未成熟なものである。景観法制定前に発表されたものとしては、淡路剛久(2003)、亘理格(1980)、中島晃(1997)及び富井利安(2003)等の数多くの著作物があり、景観法の実務例等が積み重なることにより、いずれ制度論として議論がまとまってゆくものと考えられる。

本稿においては、これらの個別の観光資源に関する制度論を取りまとめて、観光資源に関するものとして全体的に整合性の取れた制度論を構築するとともに、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、観光資源制度に関して展開することとする。

なお、須藤廣・遠藤英樹(2005)は非日常性を求める観光という基本的性格は変わらないという立場をとりつつ、社会学の立場から日常と非日常の接近を論じる学説を紹介している。

5) 宿泊事業、旅客運送事業及び旅行業制度等

宿泊制度論に関しては国井富士利(1950a、1950b、1950c、1952a)、鈴木祿弥編(1975)、高橋弘(1985)及び大久保あかね(2002)がある。旅客運送事業に関する著作物は、旅客運送事業制度論として発表されたものは観光制度論に比較すれば数多く存在するが、山口真弘(1974)、原茂太一(1984)、山下友信(1988)、坂本昭雄(1992)及び川口満(1996)が代表的な著作物である。

旅行業制度については、国井富士利(1949d、1950d、1952b、1953a、1955、1957)をはじめ土橋正義(1972)、三浦雅生(1996a、1996b)、佐々木正人(2000、2005)がそれぞれの大幅改正時の立法趣旨等にも言及した代表的な著作物である。論文としては、丹羽利男(1962)、橋本信明(1970)、山下文利(1970)をはじめとして関係業界誌への行政方針として発表されたものがあり、そのほか谷沢一(1969)、島十四郎(1975)、長尾治助(1976)、住田俊一(1982)、高橋弘(1985)、佐藤喜子光(1995)、廣岡裕一(1999、2002、2003、2004)がある。また商法として旅行、観光を論じたものに西原寛一(1960)及び田中誠二編(1973)がある。比較法学的に論じたものとしては津上毅一(1953)、池上俊雄(1974、1996)、高橋弘(1981、1982)に代表されるものがある。また、観光関係法制度としては直接論じられていないものの結果として観光法制度に関するものとして論じた形になっているものには、玉村和彦(1989、1991a、1991b、1993、1999)、金徳謙(2005)がある。しかしながら、宿泊事業と旅行業、旅客運送事業と旅行業を総合的に制度論として掘り下げて取り上げたものは数少なく、旅行業制度と宿泊制度の関係については、旅行あつ旋業法時代のものとして谷沢一(1972)が存在するにすぎない。旅行業制度と旅客運送事業制度の関係については山口真弘(1974)において形式的に触れられているにすぎず、残された大きな研究課題となっている。本研究においては、これらの先行研究が行われなかった旅行業と運送・宿泊業の法制度関係を総合的、沿革的に分析することとする。特に主催旅行における包括代金制度に関する整合性のとれた制度的説明に関する研究は、旅行業制度等の理解には必要不可欠のものである。

(2) 本研究の位置づけ

以上のように観光法制度に関する論文を広く眺めてきたが、観光に関する法制度を全体的に俯瞰する論文は、昭和 20 年代の初期のものをのぞきこれまで発表されてこなかった。また旅行業に関する論文は数多く存在するが、観光基本法、旅客運送事業法制度、宿泊事業法制度との関係にまで言及する形では行われていないことは前述のとおりである。

本研究においては、観光に関する法制度が発展してこなかった理由として、観光の概念が整理されておらず、観光基本法の指針性(【本論文で使用する用語の解説】(2)参照)に原因があったという課題の解明を試みる。特に観光概念における「日常」と「非日常」の意識の接近は、税・助成制度をはじめ、観光資源制度、宿泊制度、旅客運送制度にも現れてきており、観光概念の見直しが必要ではないかという問題意識を持って研究を行う。また、観光に関する法制度の未発達、個別観光関係法制度の規範性(【本論文で使用する用語の解説】(3)参照)の弱体化という形でも現れているという研究も同時に行う。法制度の持つ規範性の問題は、本来法律や条例といった立法形式を必要としないにもかかわらず敢えて立法形式をとっている場合(観光基本法等)、元来法律が想定していた経済社会状況が大きく変化し、法制度につき総合的に整合性のある説明が出来なくなっている場合(国際観光ホテル整備法、旅行業法等)にあらわれているが、これらの研究を前提に、わが国の観光は、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、旅行業制度、旅行情報提供制度に共通する概念である旅行概念を中心にして理解することがもつとも適当であるとの実証的研究を行うこととした。

従って、本研究は観光学における法制度論的アプローチを試みた近年におけるはじめての研究とすることができる。この結果、これまで観光学研究において、関係諸科学の手法を用いて行われてきた諸成果に加えて、筆者の法制度論的手法による研究が引き金となって、より現実的な観光に関する政策提言に結びつけることが可能となると考える。

筆者はこの指針性及び規範性に関する研究を通じて、税制度、観光資源制度等において「観光」といわれるものの意味や性質を研究するとともに、各制度を通じて共通する「観光」といわれるものの定義論議を深めることとしたい。その場合、観光関係法制度論の中心はその立法趣旨からして観光基本法及び観光立国推進基本法であるが、同法は法制度論の対象としての観光概念を明確にしないという点に、観光に類似すると思われる、レジャー、レクリエーション等との区分も明確にしていない。更には観光資源と区別される観光施設、旅行施設等の用語も併用し、しかもそれらの用語のもつ制度的意義も確立されていない。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、しかもそのことは観光関係法制度全体が制度として発展せず、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、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・考察することを本研究の目的とした。

本研究では「第1節 本研究の背景と目的」で浮き彫りにしたように、次のような課題を設定した。また、その検証には観光に限定されない知見を必要とするものの、価値観の違いにより判断を異にするものでもあり、また今後の具体的立法により変化してゆくものであるところから、立法府における議論を中心に検証を行い、観光分野における政策提言的な研究として位置づけられることをねらいとして行った。

- 課題
- 1 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
 - 2 観光概念における「日常」と「非日常」の意識の接近
 - 3 主催旅行(企画旅行)における包括料金に関する制度的疑問

これらの課題を検証することを通して、現行観光関係法制度が成立してきた過程及びそ

の問題点を解明することが可能となるものと考えられる。

第4節 論文の構成

本論文の構成は以下のとおりであり、論文構成をわかりやすくしたものが図序-1である。序章において、研究の背景、目的、方法、構成を説明する。

第1章において、わが国観光関係法制度を観光基本法の指針性を中心に分析、解明し、今後の観光政策展開上必要な制度的問題点を考察する。

第2章において、第1章の観光基本法の指針性分析をうけて、最も規範性の強い制度である税・助成制度を分析し、立法府を通じた国民の観光に対する意識の変化を考察する。

第3章において、第1章の観光基本法の指針性分析をうけて、観光関係法制度の中心である観光資源制度に関し分析し、立法府を通じた国民の観光資源に対する意識の変化を考察する。

第4章において、第1章の観光基本法の指針性分析をうけて、宿泊事業制度に関し分析し、宿泊施設制度と居住施設制度の関係を分析し、第6章及び第7章で展開する考察につなげる。

第5章において、第1章の観光基本法の指針性分析をうけて、規制緩和政策等の結果もたらされた旅客運送事業制度に関し分析し、第6章及び第7章で展開する考察につなげる。

第6章において、第1章の観光基本法の指針性分析をうけて、旅行(あつ旋業)制度の規範性に関し分析するとともに、旅客運送事業と旅行業の接近を解明し、第7章で展開する考察につなげる。

第7章において、第1章から第6章の制度分析結果をうけて、外国人に対する旅行情報制度、日本人に対する旅行情報制度、旅行業の電子情報化への対応等に関する分析を行い、観光情報が旅行情報に収斂することを論じる。

第8章として、第1章から第7章において明確化された事項を確認し、提起した3つの課題を解明することにより、観光関係法制度における規範性の前提となる観光概念の未発達と観光基本法の指針性の欠如を結論として主張する。

【本論文で使用する用語の説明】

(1)政策論、制度論：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。法治国家における政策の実施には法制度の存在を前提としており(「法律による行政の原理」と「法律の留保」)、政策論は制度論でもある。観光制度論も行政機関に関わる点である点で、観光事業論、観光経営論と区別され、法律・条例、予算、行政組織等が研究材料となる

(2)基本法の指針性：基本法は、国会が法律の形で政府に対して、国政に関する一定の施策・方策の基準・大綱を明示して、これに沿った措置を採ることを命ずるという性格・機能を有している。これを基本法のもつ指針性とする(第1章注(2)参照)。

(3)法制度の規範性：社会秩序を維持するために法律(条例等を含む)等の制度がもつ持つ強制力のことをさし、行動や判断の基準となるものである。一般的に法制度の持つ規範性の有無、強弱は、法律の存否だけで決まるものではなく、判例・学説、行政機関の公定解釈、一般社会の常識等の法意識も重要な要素になるが、観光に関する政策論、制度論を展開す

る本稿においては、国会、地方議会における立法形式である法律、条例を中心に考えることとしている。政府は1963年9月13日に「内閣提出法律案の整理について」(第1章注(3)参照)を閣議決定し「法律の規定によることを要する事項をその内容に含まない法律案は、提出しないこと」「現に法律の規定により法律事項とされているもののうち、国民の権利義務に直接的な関係がなく、その意味で本来の法律事項でないものについては、法律の規定によらないで規定しうるように措置すること」し、ここで言う本来の法律事項を含まない、規範性のない法律案は、国会対策上、提出しないこととしているが、この閣議決定にいう法律事項の有無が、本稿における法制度の規範性の有無と同義である。なお、本稿においては法律、条例等が持つ強制力の度合いに応じ、規範性が強い、弱いという表現を用いる。

(4)日常と非日常：法令用語としての日常は、「日常の家事に関する債務の連帯責任」に関する民法の規定、「日常生活に必要な衣、食、住、産業等について、基礎的な理解と技能を養うことは小学校の教育の範囲である」と規定する学校教育法、「その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう」と規定する介護保険法等で多用されており、判例、行政実例等によりある程度概念が明確化されてきている。非日常とは日常以外のものとする事で明確化される。法律用語以外において日常・非日常という用語につき概念を明確化している研究資料は存在しない。

