

## 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

##### 1) 基本法の指針性

観光基本法は教育基本法(1947年)原子力基本法(1955年)農業基本法(1961年)災害対策基本法(1961年)に続く5番目の基本法として、1963年自由民主党、日本社会党及び民主社会党の三党共同提案により、基本法にあっては初めての議員提案<sup>(1)</sup>によるものとして成立した。

基本法は表1-1「基本法の状況」に掲載されているように1998年以降毎年新しい基本法が制定されている。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とることを命ずるという性格・機能を有しているものとして、観光基本法を皮切りに議員提案により成立したものが少なからず存在する。基本法は伝統的な法規概念からは国民の権利・義務に関する規定がないので法規範とはいえないという指摘がなされている<sup>(2)</sup>。いわゆる55年体制のもとにおいて国会対策上内閣提出法案数を制限し、予算関係法案を優先する必要から、1963年9月13日には「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」等を内容とする「内閣提出法律案の整理について」という閣議決定がなされており、規範性のない基本法は内閣提出法案としては閣議決定されないこととなっていた(1970年から88年までは基本法が制定されていない、いわば基本法空白期である)<sup>(3)</sup>。細川政権の樹立により55年体制は崩壊し、同時に予算関係法案中心主義の大蔵省的バイアスも是正されたこともあり、規範性の弱いとされる基本法が増産されることとなった。基本法が1995年から急増していることから理解されるのである。

基本法の持つ指針性は、理念の明示、基本概念の範疇化、法施行日の確定、組織の設置等の形で子法である実定法に反映される。基本法の指針性がもっとも明確にされているものが教育基本法であり、前文で教育基本法は日本国憲法に則るとする。その上で社会教育法(1949年)は「教育基本法に則り、社会教育に関する国及び地方公共団体の任務を明らかにすることを目的とする」と規定して教育基本法の指針性を明示している<sup>(4)</sup>。博物館法(1951年)は「社会教育法に基き、博物館の設置及び運営に関して必要な事項を定め、その健全な発達を図り、もつて国民の教育、学術及び文化の発展に寄与することを目的とする」<sup>(4)</sup>と教育基本法の指針性の階層性を更に明示している。災害対策基本法の指針性は活動火山対策特別措置法(1973年)大規模地震対策特別措置法(1978年)等において用語の引用等により明示され、中小企業基本法(1963年)の指針性は同法で規定される中小企業等の定義が中小企業等協同組合法(1949年)小規模企業者等設備導入資金助成法(1956年)中小企業支援法(1963年)等において引用されることにより保たれている<sup>(5)</sup>。同様に、原子力基本法は核燃料物質を定義し、他の法令がこの定義を引用することにより指針性を保有している。環境基本法の基本性は景観法(2004年)において、景観計画は、環境基本法15条1項に規定する環境基本計画との調和が保たれるものでなければならないと明示されることにより保たれている。

表 1-1 基本法の状況

法律名	成立年	引用 法律数	国会委員 会審議数	キーワード 使用法律数
教育基本法(2006 全面改正)	1947	9	2864	教育 491
原子力基本法	1955	13	1135	原子力 91
農業基本法(廃止)	1961	—	2472	—
災害対策基本法	1961	33	1124	災害 467
*観光立国推進基本法 (2006 観光基本法改題)	1963	1	19 (125)	観光 68
中小企業基本法	1963	12	993	中小企業 230
森林・林業基本法(林業基本法改題)	1964	6	84(482)	森林 158 林業 78
公害対策基本法(廃止)	1967	—	1011	—
*消費者基本法(消費者保護基本法改題)	1968	2	130(350)	消費者 103
*障害者基本法	1970	4	280	障害者 198
交通安全対策基本法	1970	3	221	交通安全 40
土地基本法	1989	2	619	土地 531
環境基本法	1993	27	393	環境 577
*高齢社会対策基本法	1995	1	53	高齢社会 5
*科学技術基本法	1995	3	356	科学技術 123
中央省庁等改革基本法	1998	2	383	中央省庁 44
*ものづくり基盤技術振興基本法	1999	1	32	ものづくり 3
男女共同参画社会基本法	1999	2	251	男女共同参画 9
食料・農業・農村基本法	1999	3	358	農業 653 食料 45 農村 89
循環型社会形成推進基本法	2000	1	135	循環型社会 4
高度情報通信ネットワーク社会形成基本法	2000	1	49	情報通信 198
*文化芸術振興基本法	2001	3	74	芸術文化 4
水産基本法	2001	1	122	水産 596
*エネルギー政策基本法	2002	1	57	エネルギー 87
知的財産基本法	2002	4	53	知的財産 11
*少子化社会対策基本法	2003	1	82	少子化社会 2
食品安全基本法	2003	10	162	食品安全 12
*犯罪被害者等基本法	2004	1	38	犯罪被害者 8
*食育基本法	2005	1	86	食育 2
住生活基本法 (住宅建設計画法(1966)廃止)	2006	7	45 (126)	住生活 10 (住宅 203)
*自殺対策基本法	2006	1	45	自殺：8
*がん対策基本法	2006	1	19	がん：14

(注) \*は議員提出法、数字は 2007 年 3 月のもの

## (2) 観光基本法の指針性

観光基本法は前文を持つ数少ない立法例である。基本法でも前文を持つものは多くなく、代表的な基本法である土地基本法、環境基本法、災害対策基本法等には前文は存在しない。教育基本法のように憲法の精神にのっとる旨の直接の規定はないが、観光基本法はその前文において、日本国憲法前文における「日本国民は、恒久の平和を祈願し」「われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から除去しようと勤めてある国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ」という記述に対応させて、観光の発達は「恒久の平和と国際社会の相互理解の増進を祈願し、健康で文化的な生活を享受しようとするわれらの理想とするところ」と「格調高く記述」<sup>1)</sup>しておりまさに憲法と個別の観光に関する法律をつなぐものとしての役割を意識していた。この観光基本法前文の構成は五段に分かれている。第一段において、観光の意義、使命、第二段において、将来における観光の使命の重要性、第三段において、観光の現状分析と問題点の指摘、第四段は観光の施策の推進、第五段は一種の制定文<sup>2)</sup>である。しかしながら、この観光基本法の前文からは観光基本法を早急に改正しなければならない状況を読み取ることはできない。観光基本法の前文が憲法の前文にあまりにも近すぎて、個別の観光に関する法律に対する指針性が発揮できない点が、観光基本法の基本法としての最大の問題であった。

## (2) 国会論議数の少ない観光基本法

初期に制定された基本法は、制定された時代背景の大幅な変化に合わせて見直しが行われており、後述する国土の均衡ある発展を理念とした関係基本法は、その基本法の指針性確保のため、観光立国推進基本法を最後にすべて全面改正されている。農業基本法は、内閣総理大臣を中心とした政府部内の検討に加え、1994年12月8日に参議院世界貿易機関設立協定等に関する特別委員会において農林水産大臣が「食料の安定供給なり消費者の視点とか地域対策とか、そういう問題については現行の農業基本法必ずしも盛り込んでおりませんので、やはり食料・農業・農村基本法的な構想を持って取り組むべきものだと思う」と発言して以来、1999年法案成立の5年間に約70回の国会委員会等会議が開催され議論がなされてきた。教育基本法にあっては2008年の全面改正が行われるまで間、平成年間に入っただけでも約920回同法に言及する国会審議が行われている。観光基本法については1996年7月から2005年年4月までは一度も審議がなされなかった。約9年ぶりの2005年4月25日の参議院行政監視委員会において「観光基本法というものがありますけれども、もう四十年前でございます。この辺のところもしっかりと国家の基本である法律も見直すぐらいの覚悟で、出直し出発を含めましてその決意のほどをお聞かせいただきたい」とする質問がなされたものの、この時点において国土交通副大臣(岩井國民)は「観光立国宣言、総理がされたわけでありますので、国土交通省といたしまして、全省挙げて取り組んでまいりたいと思っております。」としか答えていない。これに対して農林水産行政に関しては、2005年6月8日の衆議院農林水産委員会において鮫島委員からグリーンツーリズムに関し「農水省のイニシアチブで農村観光を本格的に進めていただきたいというふうに思います。」として「農村観光基本法とか、そんなもので、ひとつかつちりとした推進体制をつくっていただきたい」との主張がなされ、本来の観光基本法の指針性がまったく感じられない質問すらされている状況であった。ようやく観光立国推進基本法案が提出されることとなり審議回数は増加したものの、2005年以降において観光立国推進基本法案に関する審議

は17回、観光基本法に関する審議は8回にとどまった。審議回数が少ない理由は超党派による議員提出法案であったことによるが、観光基本法及び観光立国推進基本法の指針性が弱いことも原因であると考えられる。

### (3) 子法のない観光基本法

観光基本法4条(同条は観光立国推進基本法7条に引き継がれている)は、国の観光政策の目標達成のため法制上の措置を講じなければならないと規定し、子法の存在を想定していた。観光基本法制定時における勝沢芳雄(衆議院議員日本社会党)の「この基本法に示された具体的な子法というのが、今までにもあるわけです。たとえばガイドの法律、あるいはホテルの整備法とか、旅行あつ旋業法こういう法律があるわけです。だから子法が一部にはあるわけですが、これからの肉づけというのはなかなか大へんなことだと思うんです」<sup>3)</sup>とする発言にも表れているように観光法制度の発展が期待されており、当時の運輸省観光局長梶本保邦もこれに答えて「今まで子法的なもの、たとえば国際観光事業の助成に関する法律、日本観光会協会法、通訳案内業法、旅行あつ旋業法、国際観光ホテル整備法、そういうものはありますね。将来さらにいろいろのものが出てくるでしょうけれども、国際観光地、あるいは観光ルートの整備に関するものとか、観光関係企業の財団抵当法的なものとか、ヨーロッパにあります旅行金庫法、あるいは積立旅行法などは、今後どうして具体化するかという問題が出てくるかと思うんです。」<sup>4)</sup>と発言している。

しかしながら観光施設財団抵当法(1968年)を除きその後成立した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(1977年)、総合保養地域整備法(1987年)、祝日三連休化法(2001年)、景観緑三法(2004年)の国会審議等において観光基本法との関連性は議論されなかった。各種社会資本整備関連法、地域振興関連法が国土総合開発法及びそれに基づく全国総合開発計画との関連で議論されてきたことと対照的である<sup>6)</sup>。小泉内閣のもとでも観光政策に関する議論が活発に行われているが、観光政策の基本となる観光基本法に関する論議はこれまで極めて少なかった<sup>7)</sup>。森内閣において高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(IT基本法)が制定され、その後同法の指針性が発揮された政策が推進されていることとも対照的である。

以上の分析に加え、本章では観光基本法が基本法としてこれまで機能してこなかった問題点を更に分析し、今後の観光法制度の課題を掘り下げて考察することとする。

なお、中華民国(台湾)では「発展観光条例」<sup>5)6)</sup>が制定されている。台湾における条例とは、専門性、特別性がある法律のことであり、観光法規の母法となり、命令等の主要法源となるものである。観光産業、観光旅館業、民宿、観光遊楽業、旅行業、観光地区等用語の定義等も行われている。発展観光条例においても観光の定義はないものの、わが国観光基本法に比較すればはるかに指針性の強いものとなっている。

## 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

法律形式で観光という用語が使用された例は、戦前には存在せず、勅令(国際観光局官制)において使用された程度である<sup>8)</sup>。現行法において観光という用語が法律名に使用されている立法例は17あるが、そのうち後述する国際観光文化都市に関する諸立法が9である。観光という用語を使用するものは法律数で68、条文数で248であり、基本法で規定される用

語に関するものとしては数が少ない。法律の中で用いられる数については、それぞれ「環境」は 577、「教育」は 491、「災害」は 467、「原子力」は 91、「農業」は 653、「情報通信」は 198 の法律で使用されている(表 1-1)。観光という用語を使用するものを大まかに分類すれば、国際観光文化都市に関する諸立法の外、行政機関、法人組織等の事務分掌規定として存在するもの、法定計画の計画事項として規定するもの、引用の結果として規定するものが大半であり、実定法として観光活動に直接関わるものは極めて少ない。

観光基本法が制定される前に観光という用語が用いられた法律は、1950 年から 1951 年にかけて制定された国際観光文化都市に関わる 8 つの法律の外、1949 年に制定された総理府設置法(「観光事業審議会」)、運輸省設置法(「観光部」)、国際観光事業の助成に関する法律及び国際観光ホテル整備法に加えて、国土総合開発法(1950 年「観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置」現在は国土形成計画法により改正)、モーターボート競走法(1951 年「観光に関する事業」)、道路法(1952 年「観光地」)、商工会議所法(1953 年「観光事業」)、地方税法の一部改正法(1954 年入湯税の目的税化による「観光施設の整備」)及び日本観光協会法(1959 年、現在は独立行政法人国際観光振興機構法により廃止)があり、用例としての観光は昭和 20 年代に確立している。しかしながら、これらの法律においては観光に関する定義規定は存在せず、国際観光ホテル整備法においては法律名で観光を使用するものの、本則中において観光という用語は 1 条の目的において「国際観光の振興に寄与する」というところでしか使用されず、逆に外客という用語が 14 箇所で使用されていることから、同法は観光客に限定されない外客ホテル整備法として機能することが期待されているとの印象を与えるものとなっている<sup>9)</sup>。

観光基本法においては、「観光の概念を法律的に的確に表現することは至難の業であることをさとり」「観光という言葉が既存の法律の中に使われておれば、そういう概念として世間に通用しており、新たに定義せんでもよろしい」<sup>7)</sup>ということによって定義が規定されなかった。日常言語は相当程度曖昧であり、その意味が状況や文脈に依存しており、場合によっては辞書の定義とは逆の意味で用いられたりすることもある。従って、「法律学では、書かれた法律の条文や、当事者がやり取りした言葉や、契約に用いられた言葉の厳密な、ある意味で定型的すなわち機械的な解釈によって判断することになっている」<sup>8)</sup>わけであり、この点は観光という用語に限ったことではない。観光基本法制定時において観光の定義が立法技術的に困難であったにしても、その後観光制度が発展、展開すればおのずから法制度の対象としての観光の定義が明確化されたのであるが、観光の法制度としての発展は進展せず、その結果観光の定義も明確にならなかった。1992 年 5 月 22 日衆議院運輸委員会において細川委員からの「この法案自体によりますと、それぞれ地域伝統芸能とかあるいは活用行事、特定事業、特定地域商工業とかいろいろ定義をきちんとこの法案の中でしているわけでございます。新しい法律案でありますから、この観光という点についてこの法案の中にきちんとした定義がなされていない、これについていったいどうして定義がなされていないのか、説明をしていただきたいと思います。」という質問に対しても、大塚秀夫政府委員は「本法におきます観光とは、一般に言う観光の範疇を逸脱するものではないために、特に法律上定義をおいていないものでございまして、観光を他の用語等と比べて軽視しているわけではございません。観光についての一番基本になる法律として観光基本法がございまして、この観光基本法には観光についてのいろいろな施策が列挙されております

が、観光そのものの定義は置かれていない、観光基本法の中で全体として観光というものがどういうものなのか浮かび上がってくるということになっておりますので、この法律でもおいていないということでございます。」としか答弁しようがなかったのである。

観光基本法後に制定された法律における観光の意味は、観光基本法の基本法としての性格上、別段の定めがない限り、観光基本法と同義と解釈されるはずである。法定計画の計画事項に観光に関する事項が規定されているが、この計画事項としての観光は観光基本法が定める観光と同義であるということになる。それだけに観光基本法が前提とする時代背景が大きく変化したにもかかわらず、観光基本法が改正されないとすれば、観光基本法のもつ指針性そのものが極めて弱いものと考えざるを得ないこととなる。

## (2) 観光行政組織規定

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相当論議を行った後、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が創設された。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。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、ホテル・旅館事業の助成、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<sup>9)</sup>したが、関係法制度が整備されておらず、これらの施策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日国立観光院設置に関して衆議院本会議において「再建日本の経済復興に資する要因の一つとして、外貨獲得の必要性は言を俟たないところであるが、その具体的方法の一つとして、幸ひわが國は風光明媚、氣候温順であつて、人情風俗純朴なるが故に、外人との接觸に幾多の好條件を有してをる。政府はここに著眼して急速に国立観光院を設置し、外人誘致策を積極果敢に推進して、以て平和國家としての親善友好並びに外貨獲得に資せられることを望む。」と建議されたものの、その後観光事業審議会が総理府の附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る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」<sup>(10)(11)</sup>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。

## (3) 観光政策審議会における議論

観光基本法に規定されている観光政策審議会(現交通政策審議会)では観光の定義を試みているが、論じる意味合いが不明確なまま定義しており、規範性を前提とする法制度論としては未成熟なものとなっている<sup>(12)</sup>。国内観光旅行が普及してきた時期に出された1969年答申は、レジャーを「余暇利用の行為」と広義にとらえ、レクリエーション<sup>(13)</sup>と観光の差異を「観光が日常の生活圏を離れようとする「移動」を本質とする行動である」とするが、その制度的意味合いを掘り下げる必要がある。移動を本質とするのは観光を運輸政策の一環としてとらえるからである<sup>(14)</sup>。旧運輸省の政策は運輸施設整備等にウェイトがおかれ、

しかも日常生活圏内と非日常生活圏への移動のための運輸事業、運輸施設につき、両者の社会的必要性の違いを反映して前者にウェイトがおかれてきた。しかし今日では日常交通圏の拡大により、非日常交通圏と日常交通圏の違いが以前より薄くなってきている。これまでは周遊型を基本とする観光行動と、同一路を往復するレクリエーション行動では、行動に相違があると考えられてきた。地域での滞在時間に相違があることから地域経済効果にも違いがあり、駐車場の規模等整備計画に両者の相違があるとされてきた<sup>(15)</sup>。レクリエーションは、資源の代替性が少ない観光よりも市場への依存が高くなり、市場から移動時間の少なさが事業の成功に結びついてゆくとされてきた<sup>(16)</sup>が、交通機関、情報通信手段の発達により、その観光とレクリエーションの違いがこれまでよりは少なくなっている。

#### **(4) 日常」「非日常」の意識の接近**

「日常」「非日常」の意識の接近現象は、小泉首相の観光立国政策「住んでよし、訪れてよし」の地域作りという言葉に端的に表される。近年の日本の住むは日常、訪れるは非日常の象徴であり、両者が接近していることが認識されている。交通機関の発達はわが国一日交通圏を拡大させ、これまでの非日常体験が簡便に行えるようになってきている。このため非日常とされてきた体験自体が非日常とは認識されなくなっている。

余暇の持つ語感も変化してきている。余暇は勤労時間に対比される時間であるが、中高年を中心として勤労時間よりも余暇時間が長くなると、余暇の字句自体が感覚的にそぐわなくなっている<sup>(17)</sup>。食事も栄養、カロリー補給との認識は薄まりつつあり、それとともに身近な飲食施設も観光施設化してきている。観光としての食事が日常化することにより観光のもつ非日常性が変化してきている。旅行における宿泊及び食事は、旅行者に休息と満足感をもたらすことが期待されてきたが、睡眠、食事は日常生活でも行っている行為でもあり、旅行地における宿泊も日常生活の継続の上に成立するようになってきている。日常生活に観光が溶け込んでくれば、観光法制度もその変化に対応しなければならない。観光資源も変化し、フラワーツーリズムの提唱等日常景観までが観光資源としてとらえられるようになってきている。公共施設が安全、環境に配慮して設置されると同様に、観光(景観)に配慮して設置されることが常態化すれば、観光基本法の指針性は担保されるわけであるが、同時に常態化することにより、観光の持つ非日常性の意識が薄まり、観光概念の再構築を必要とさせる。このように観光基本法そのものにも問題は内在していたが、今日ではさらに観光基本法が制定された時代には見られなかった「日常」と「非日常」の意識の接近現象が、観光法制度の制度的必要性の再確認を必要とさせるようになってきている。

なお、法律上「日常」概念は多用されている。学校教育法、環境基本法をはじめとした法律においては「日常生活」という用語が使用されており、「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」においては「日常生活又は社会生活を円滑に営む」という表現が用いられている。

#### **(5) 旅行概念への収斂**

通常、観光を観光以外のものと区別する場合に遊興的概念のニュアンスが強くなる。観光用土産品を贅沢品として高率の税率を課す場合、観光は贅沢という判断がある。「戦前は観光旅行といえば物見遊山であって、一部有産階級の独占物であった」（1963年民主社会党政務審議会「観光政策」）との見解に代表されたように、観光の概念は、第2章において記述する税制度に見られるように遊興的概念で律せられてきた。この傾向は1970年代

の石油危機時の観光需要の抑制政策にも現れ、今日にまで引き続き根強く残っている。外貨獲得や産業振興が政策目標であれば、物見遊山を否定することは矛盾を抱えることとなる。観光は遊びであってもなくともかまわず、ましてや来訪者の消費行動は物見遊山のほうが消費額も大きく、外貨獲得、産業政策上は積極的に評価しなければならないものである。

社会資本整備や運賃制度を論じる場合、通勤通学定期以外のものを非日常の観光需要と定義するとき、観光は不要不急のものであり、非日常の観光需要は市場に任せればよいとする判断がある。規制撤廃の結果日常の需要も市場に任せればよいという判断にたてば、運賃制度は日常・非日常の区分を超えたものとなる(運送サービス以外のものと一体となった包括料金とすることも可能となる)。観光がもつ遊興的概念を払拭する必要の高かった観光基本法制定時はともかく、曖昧な概念である日常と非日常といった概念で観光を認識する必要性の薄くなっている今日においては、観光旅行者、外国人観光旅客という用語を使い分け、家族旅行を観光旅行に分類する(観光基本法 11 条)必然性は低下しつつある。

観光の定義があいまいである以上観光客数もあいまいとなる。多くの自治体等が毎年観光客数を調査・発表しているが、算出方法が統一されておらず、比較にも限界がある<sup>(18)</sup>。観光概念は観念的なものであるが、観光客とは具体的人間であり、日常、非日常といった外形上識別が困難な概念による分類ではなく、居住者・非居住者、宿泊客・日帰り客といった外形的把握が容易な人の移動(人流)に着目した分類によることは可能である。その場合には観光客は旅行者と定義が接近することとなる。沖縄振興特別措置法は観光振興のための免税措置を位置づけるものの、具体的条文は「個人的用途に供するため」(26 条)であるか否かを基準に、輸入品を携帯して出域する場合は関税を免除すると規定し、観光用であるか否かを基準にはしていない。

交通社会資本が整備され、運輸事業が規制緩和された今日、観光法制度を論じるのであれば、人の移動(人流)、宿泊を主眼にした旅行をキーワードにして制度を論じることが適切になりつつあるといえる。現に観光法制度の中で最も法律として機能している旅行業法は、法律名に現れているように人流、宿泊を中心とする旅行概念を中心に構成されており、観光概念は使用されていないところである。外国人観光客を論じる多くの著作物が、認識しているか否かはともかくとして、結果として観光客に限定されない旅行者数をもとに論じられているところでもある<sup>(19)</sup>。

### 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

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」<sup>10)</sup>にその端を発するとされる。その後、国際収支改善対策の一環としての国際観光政策が本格的に実施される機運になり、1931 年国立公園法が布告された。国立公園の誕生の背景には、内外の観光客誘致や地域振興や国威発揚といった社会的、経済的な要因があり、国立公園は「近代ツーリズムや近代国家という枠組みなくしては生まれなかった」<sup>11)</sup>とされる。1936 年までに瀬戸内海、雲仙、霧島、日光、富士箱根等 12 ヶ所が指定された<sup>(20)</sup>。艦船建造等軍備拡張には外貨が必要であり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 千人にのぼり、その消費額は 1 億 7 百万円となっ



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った。

終戦後も直ちに観光資源の再整備の動きが活発化し、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<sup>(21)</sup>。

## **(2)戦後復興期における観光関係法制度の整備**

### **1)観光に関する基本制度の整備**

戦前の観光に関する法制度は、交通・運輸法を別にすれば、国立公園法のほか、史跡名勝天然記念物保存法(1919年)国宝保存法(1929年)重要美術品等の保存に関する法律(1933年)等が制定されていたほか、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。

戦後にはいり昭和20年代に交通・運輸法はもとより、1948年は旅館業法及び温泉法、1949年は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、1950年は文化財保護法、1952年は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。

### **2)国際観光文化都市に関する諸立法**

1949年から50年にかけて「観光国策樹立の必要性が認識されながら通訳案内業法、国際観光事業の助成に関する法律、国際観光ホテル整備法の三つの法律を作つたに過ぎない」<sup>(12)</sup>との認識もあり、外客誘致の観点から国際観光文化都市の建設を目的とする法律が、別府国際観光温泉文化都市建設法を皮切りに、伊東国際観光温泉文化都市建設法、熱海国際観光温泉文化都市建設法、横浜国際港都建設法、神戸国際港都建設法、奈良国際文化観光都市建設法、京都国際文化観光都市建設法、松江国際文化観光都市建設法、芦屋国際文化住宅都市建設法、松山国際観光温泉文化都市建設法及び軽井沢国際親善文化観光都市建設法と連続して制定された。これらの法律はいずれも議員提案により立法化されたが、実質的な法律事項は国有財産の自治体への払い下げに関するものであった<sup>(13)</sup>。都市計画法との関連も議論されたが<sup>(22)</sup>、当時の都市計画担当の行政機関は観光について積極的ではなかった。これらの法律の立法過程において、統一的な基本法が必要ではないかとの議論がなされ、当時から国際観光都市に関する基本法の必要性が認識されていることが国会での発言からもうかがえる。1950年4月18日衆議院建設委員会の芦屋国際文化住宅都市建設法案の審議において田中角栄は「この種法律案の整理統合とでも申しますか、一つの基準法的なものをつくることに努力せられんことを私自身希望いたしているわけであります。」と発言している。しかしながら当時の行政担当部局は国民投票を必要とすることになるとの認識もあり「その法律を個々の都市に適用するということになりますと、それぞれまた国民投票を必要とすることになりまして、単独に法律を出しても、結局同じことになるということにこの場合結論を得たのでございます。その意味において、基本法は現在の機会において非常にむずかしい、こう申し上げなければならぬと思います。」<sup>(14)</sup>と消極的な答弁をしている。再び田中角栄が1951年3月31日衆議院建設委員会において軽井沢国際親善文化観光都市建設法案審議の際に「この種法律案の整理統合とでも申しますか、一つの基準法的な

ものをつくることに努力せられんことを私自身希望いたしているわけであります。」と発言している<sup>(23)</sup>。田中角栄の政治力により道路整備と観光行政が制度的に連携できることとなっておれば、戦後の観光行政は異なった展開を見せていたかもしれないことを想像させる。

結果的に、論議がなされた国際観光文化都市に関する基準法的な立法は、1977年に「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」として実現することとなった。同法は議員立法により制定された。衆議院建設委員長提案のため委員会での論議はなされておらず、立法過程の論議は不明であるが、提案理由説明からは国際収支の改善は完全に消えていた。

なお、横浜国際港都建設法、神戸国際港都建設法及び芦屋国際文化住宅都市建設法は観光の字句は入っていないものの国際観光都市建設を念頭におくものであった<sup>(24)(25)</sup>。また、国際観光文化都市の整備のための財政措置等に関する法律に規定する国際文化観光都市には、横浜及び神戸は分類されていないが、日光、鳥羽及び長崎は政令で指定されている。

### **(3) 所得倍増計画と観光制度**

国民所得倍増計画が1960年12月に閣議決定され、生産性向上にもとづく輸出競争力の強化とこれによる輸出拡大、外貨収入の増大が、この計画の達成の重要な鍵であることにかんがみ、強力な輸出振興策ならびに観光、海運その他貿易外収入増加策を講ずるものとする事とされた。所得倍増計画の実施にあたっては格差是正の観点から、同計画と同時に決定された「国民所得倍増計画の構想」において、農業・非農業間、大企業・中小企業間、地域相互間及び所得階層間に存在する格差是正をとらえ、その結果、農業基本法、中小企業基本法等が成立し、全国総合開発計画が策定された<sup>(26)</sup>。

1963年成立した観光基本法は、東京オリンピックを契機として制定された側面が強く、所得倍増計画及び同計画に基づく格差是正論から制定されたという認識は強くなかったものの、同計画が目標とする観光収入の増大は意図していた。しかしながら1964年4月から為替自由化により日本人海外旅行の自由化が行われたことは、観光基本法が前提とする目標が未整理のまま制度が発足したということにもなり、基本法として不十分なまま2006年に観光立国推進基本法として改正されることとなってしまった。

## **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**

戦前の観光に関する法制度は、鉄道省所管に関するものについては運輸・交通法を除き皆無であったなか、1939年<sup>(27)</sup>同省国際観光局において観光事業法案の第75回議会上程を目指して調査研究が行われた。同草案には「観光資源の定義、観光機関の整備充実、観光施設の助成等が盛り込まれていた」<sup>15)</sup>が、国立公園法等既存の法令との関係において広範多岐にわたる観光事業を単一法により運営することが困難とされ、「包含的な観光事業法の制定をやめ、部分的法規の制定」<sup>15)</sup>に転じたとされる。

戦後、外貨獲得のためには外客誘致が重要として、1954年観光事業審議会から観光事業振興法（仮称）を制定することが建議勧告された。1956年自由民主党において「観光事業振興に関する基本方針」が決定され、その後観光行政機能の総合強化、観光事業金融公庫の創設、観光事業振興計画の策定、これらを通ずる基礎法として「観光事業振興法」を制定すべきことが主張されたが、「観光事業の振興という観光行政の中の一部の側面に中心

があったこと、観光事業振興計画の策定機関の設置が困難であったこと<sup>16)</sup>等の理由から日の目をみることもなかったとされる。

1962年各政党から観光基本法案が発表され、その結果、消費者保護、地域格差是正等、観光事業振興法案には見られなかった規定が盛り込まれ、国の基本方針を指し示す法律として観光基本法が成立した。

## (2) 観光基本法に関する所管官庁

観光基本法は、外貨獲得のほか余暇対策、観光資源の保護、観光開発の地域間格差の是正等が必要となったことから制定されたとされる<sup>(28)</sup>が、同法が掲げる諸目標は経済政策、文化政策、健康政策、地域政策等多岐にわたりそれぞれ所管官庁が異なる。従って総合的ではあるが、関係する法制度も、産業政策に力点が置かれるのであれば観光事業振興法制度、地域政策に力点が置かれるのであれば地域振興法制度、文化政策に力点が置かれるのであれば交流を促進する法制度として立法化されることとなる<sup>(29)</sup>。

教育基本法は文部科学省、農業基本法は農水省、中小企業基本法は中小企業庁、環境基本法は環境省という基本法に対応する中心となる行政機関が明確に存在した。これに対して観光基本法は、旧運輸省のほか、旧厚生省、旧文部省等複数の行政機関に分散し、施策の効率的な実施に限界があった。更に旧運輸省においても、観光に関する行政機関は複数の行政組織に分散し、しかも鉄道、航空、自動車、海運と交通機関ごとに実定法としての運送事業法及びそれに基づく規制制度が存在するもとの場合は、観光部のもつ行政組織としての主導性にも限界があった<sup>(30)</sup>。

## (3) 観光基本法の理念・目標の見直し

### 1) 格差是正と国土の均衡ある発展

観光基本法1条は地域格差の是正を目標とし、同法13条は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。」と規定していた。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。この「国土の均衡ある発展」は政策的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平行の動きを示し、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いる。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農業基本法、中小企業基本法は既に見直された。中小企業基本法は全面改正され、農業基本法は食料・農業・農村基本法として改正された。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。観光基本法は実質的な改正の必要性が発生しないまま地域格差是正を前提とする例外的な基本法として存続し、ようやく観光立国推進基本法として改正されることとなった。

## 2) 持続可能な発展

1993年に制定された環境基本法において、「健全で恵み豊かな環境を維持しつつ、環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会が構築されること」を旨とする規定が設けられた。ここでいう「持続的な発展」は、世代間の公平、国内の公平のみならず、「国家間の公平」<sup>17)</sup>も顧慮された理念とされる。国土の利用計画分野において他の計画の基本となることを規定する国土利用計画法が「国土の均衡ある発展」を法定理念としている以上、国土利用分野においては、「持続可能な発展」と「国土の均衡ある発展」はほぼ同義と解釈しなければ、整合性の取れた国土及び環境行政は実行できないということになすはずであり、両理念の違いは国家間の公平の考慮の有無ということになる。

世界観光機構(WTO)は「持続可能な観光を通じた貧困の撲滅」という新しい概念に基づいて行動しているが、「持続可能な発展」と同義の概念であると捉えてよい。観光基本法も日本人海外旅行の意義を制度上明確化し、国家間の公平をも考慮した持続可能な発展を理念とすることが必要であったところから、観光立国推進基本法では前文等において明文化している。

## 3) 地域の特色ある発展

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。中小企業基本法及び農業基本法にも観光基本法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。」<sup>18)</sup>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、1999年地方自治法改正により追加された245条の3において「普通地方公共団体に対する国の関与」の基本原則が「その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」と規定されている今日、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>(31)</sup>を待つまでもなく観光基本法3条は再検討すべきであった。

## 第5節 観光基本法制度の課題

観光基本法に関し「政策の目標を示すためののみ、法律が制定されるというのは、極めてめずらしいことである。これは、観光の国策上に占める重要性にかんがみ、新たな事態

に直面しつつある観光について政策の目標を明らかにする必要性があったためであろう<sup>19)</sup>とされるように、観光基本法は規範性のきわめて弱い法律として発足している。観光基本法に先立つ基本法の法律事項については、教育基本法は 9 年の教育義務と無償提供を規定し、災害対策基本法は住民の権利制限を規定、原子力基本法は核原料物資の買い取り・譲渡命令等を規定し、規範性のある法律として制定され現在も機能している<sup>(32)</sup>。逆に観光基本法後に制定された多くの基本法は国の責務といった規範性の弱い一種の宣言文的内容を主とするものとなっている<sup>(33)</sup>。規範性が弱い場合には法律として改正する必要性もなく、忘れられた基本法となりかねず、整理廃止するか、規範性の確保を図るかが課題となる。

### (1) 観光資源

観光基本法第 14 条は、国は観光資源の保護、開発等を図るため必要な施策を講ずると規定していた。観光資源には「五官に感ぜられるすべてのもの」<sup>20)</sup>が含まれるとすれば範囲が広すぎて、何も定めていないに等しくなってしまう。

観光資源に関する法制度が制度として機能するには、その評価制度が伴わなければならない。その評価のための手続及び評価された資源の保護に関する法制度が伴わなければならない。そのためには観光資源に関する情報公開と評価制度の遵守を義務付けすることが課題となる。

観光資源は、保護、維持されるものであると同時に開発されるものとして規定される。観光と開発の関係は、戦後すぐに始まった。経済自立には食糧増産と輸出促進が不可欠と認識されたものの、食糧増産には国土の開拓、輸出促進には外客誘致のための観光資源保全という、観光を巡っては対立する考えを内在させるものでもあった<sup>(34)</sup>。自然公園法においては、観光は開発と同じ範疇と認識され、特定地域総合開発計画(電源開発)においては、観光は開発に対立するものと認識されていた。このように観光資源の開発行為や環境保全との関係は、観光の概念が曖昧であるだけに相対的なものとなり、法制度及び政策として観光資源を評価するには困難を伴うものである。第 3 章において詳述することとする。

### (2) 休日制度

国民大衆の観光旅行の容易化に関し規定する観光基本法 11 条は、法案提案者の三党の間で最も議論がなされた規定であった<sup>(35)</sup>。しかしながら「観光旅行を行うのに必要な時間の不足」については「現在の段階では、一応観光基本法の範囲外の問題」<sup>21)</sup>と考えられていた。従って、祝日三連休の実現が、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」が成立したが、観光基本法第 11 条との関連での直接の議論はなかった。これまで休日制度は、行政機関の休日に関する法律、民法等に規定されるとおり、法的強制力のある制度として存在し、前川レポート(国際協調のための構造調整研究会報告 1986 年 4 月 6 日)に象徴されるように労働時間の短縮が政労使共通課題となっていたが、1999 年には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、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(法制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<sup>(36)</sup>が、現実にはロー

カル休日とはなっていない。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。基本法理念の再検討を行うことにより、ローカル休日制度の根拠となるような規範性のある規定の整備が課題となる。

### **(3) 国土の美化**

観光基本法第 15 条は、国は、観光地における美観風致の維持を図るため、屋外広告物等に関する規制その他国土の美化に必要な施策を講ずるものとするとして規定していた。国会は、1962 年に東京オリンピックをひかえて「国土を美しくする決議」を行っており、国土の美化に関する規定は必ずしも法律を必要とする事項ではないと認識されていた。

観光基本法は観光地の美化に限定しているが、広義の意味においては「工場も市街地もみな入るのだから、これで日本の国全体の美化ができる」<sup>22)</sup>として、観光地の美化に限定している点を国会でも議論している。観光地は通常「観光客が多く集まる地域」と考えられているが、観光概念が曖昧である以上観光地概念も曖昧となるのは当然である<sup>(37)</sup>。景観が観光資源と認識されるようになった今日、観光地における美観風致の維持といった問題の立て方ではなく、地域作りにおける景観政策といった問題の立て方が必要である。

### **(4) 観光情報制度**

観光基本法は、第 7 章で詳述するとおり、観光基盤施設、旅行関係施設の整備、観光旅行の安全の確保、観光旅行者の利便の増進について規定するものの、情報通信手段の活用観点の欠如していた。観光基本法が制定された時代に比較して、今日は情報通信技術が発達しており、当然のことながら国の責務として観光情報に関する施策の推進規定がより必要となっている。通訳案内士法、旅行業法、独立行政法人国際観光振興機構法、国際観光ホテル整備法も利用者に対する観光情報の提供に関する法制度として捉えなおすこともでき、観光基本法において指針性の発揮できる規定を設けることが重要課題であった。

### **(5) 日本人の海外旅行**

海外在留邦人が百万人、日本人海外旅行者数が千七百万人に及ぶ時代(2006 年)、海外邦人の安全対策が旅行行政の大きな課題となっている。しかしながら観光基本法は日本人海外観光旅行者を想定した規定とはなっていなかった。制定時は日本人の海外旅行が自由化されていなかったからである。

#### **1) 外客誘致として行われてきた観光政策**

国、自治体が、実定法等に基づき、あるいは設置法等に基づき行う観光政策は、外部の旅行者誘致にウェイトがおかれてきた。国の政策であれば外貨獲得、自治体の政策であれば当該地域の産業振興、雇用確保を目的に、外部の地域からの旅行者誘致に関わる政策として行われてきた<sup>(38)</sup>。

これに対して、誘致される旅行者政策として行われた観光政策は、1971 年以降の旅行業法改正等があるものの、温泉表示制度論議に代表される利用者側からの制度論議は例外的なものであった。観光基本法は「観光旅行の安全の確保及び観光旅行者の利便の増進を図ること」(2 条 3 号)を施策として掲げるものの、同法の目標が「国際収支の改善」「外国人観光旅客の来訪の促進」となっていた<sup>(39)</sup>。現実の観光政策も外部からの旅行者誘致施策にウェイトがおかれて、積極的な旅行者の送客施策は、海外修学旅行の促進、地方空港路線の需要喚起等例外的なものとしてしか行われてこなかった。

## 2) 邦人保護と旅行者対策

旅行あっ旋業法が訪日外国人旅行者対策を中心に制定されていたのに対して、1971年に旅行業法として全面改正されてからの制度改正は、日本人海外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いる。

日本人の海外旅行において、旅行業を利用しないケースは高くはないものの、増加しつつあり、日本人の海外旅行者対策の範囲が、単なる旅行業者の責任問題から直接の邦人保護対策に広がってきている。

これまで日本人海外旅行者の増大に伴い、旅券の発給等に関して数次旅券の発行、出入国審査のIT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ることとなった。

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。観光基本法による位置づけを行っておくべき課題であった<sup>(40)</sup>。

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業、航空輸送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を国の政策の目標に掲げる必要がある。これらの施策の位置づけが観光基本法では行われていなかったことが課題である。

### (6) 法定計画としての観光計画制度

#### 1) 法定計画

基本法は、政府に対して年次報告、中長期計画の作成、提出の義務付けを行うことを法律事項とすること<sup>(3)</sup>により立法化されることが多い。

観光基本法は、前年度に講じた施策に関する報告書のほか、毎年政府に対して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て国家に提出することを義務付けしている(5条)。予算単年度主義のもとで毎年度提出されるものであり、中長期の法定観光計画という性格のものではない。

法律により作成が規定された法定計画は、法律事項を工夫して作り出されたものが多く、必ずしも法定計画としてでなくても機能できるものが多い。許認可等行政手段の少ない旧運輸省の観光行政分野では、「外国人観光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」(1997年)による外客来訪促進計画等を除き、法定計画が作成されることは

なかった。

これまで都市計画等の面的に広がりのある旧運輸省以外の行政分野においては、農村滞在型余暇活動といった用語の使用に代表されるように、定義が不明確な用語としての観光が避けられた傾向があり、これまで観光計画としては発展してこなかった。

なお、戦前は計画に関する立法例が少なかったが、戦後法定計画が増加したといわれる。その理由としては、毎年度、新規施策創出等のため、税制改正、補助率嵩上げ、許認可の特例等が必要となり、いわゆる法律事項をつくるため、結果として法定計画が複雑になってきてしまったことが考えられる。法令に基づく国土計画が百五十以上にものぼることは正常な事態とは考えにくく、国民にとってわかりにくいものとなっている。観光に関する専門計画はこれまで法定計画が存在しなかったことから、新たに観光に特化した法的計画については、従来存在する法定計画を改正する形で制度化することが適当である。

## 2) 国と自治体の関係

基本法における国と自治体の施策、計画間の関係については、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のではないかと考える。災害対策基本法スタイルは、国から自治体への指令型であり、自治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、国及び自治体の計画に自治体、住民の意見を反映させると同時に、国及び自治体の計画に指針性を認める対流型<sup>(41)</sup>である。外客誘致にウエイトをおく観光計画は、この方式が選択肢に入る。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、自治体には責務規定にとどまり、自治体の自主性を尊重している。地域の特色ある発展を理念とする観光計画については、地域により観光概念が統一的ではないわけであり、環境基本法スタイルが参考となる。

## 3) 住民参加

行政情報公開法、行政手続法が施行され行政の自由裁量が制約される今日、様々な価値観を持つ個人に対して、単に行政機関が策定した計画であるというだけで国民、住民に対する指針性があるということにはならない。国民、住民の代表者である議会の意思により策定が義務づけられた法定計画については、一般的に国民、住民に対する指針性は認められるのである。熱海等の国際観光都市建設促進法制定に当たり、憲法第95条の規定により住民投票を実施したが、その後住民投票制度は費用がかかり敬遠されることとなった<sup>(42)</sup>。しかしながら今日では再び住民参加が重要視されてきている。

住民等関係者の意見をくみ上げる法的システムとしては、抽象的に関係者の意見反映義務規定をおくもの（土地基本法、高齢社会対策基本法）、公聴会の開催を措置するもの（国土利用計画法、都市計画法、河川法）、意見書の提出を措置するもの（自然環境保全法）、住民投票を措置するものがある。パブリックインボルブメント<sup>(43)</sup>等は制度としては公聴会の開催、意見書の提出といった既存制度の中に分類されるものであり、制度運用においてインターネットの活用等様々な工夫がなされている。概念の不明確な観光については、それぞれの地域の異なった観光概念が存在して差し支えなく、住民の直接の意見を反映した計画策定システムが適当である。

## 4) 国土総合開発法等における観光計画

国土総合開発法においては、計画事項として、観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に関する事項を定め、保護がまず念頭にあげられている。国土総合開発法が制定さ



れた1950年代は、観光事業は農地開拓と電源開発に代表される国土総合開発と対立する概念ととらえられていた側面が強かったからである<sup>(44)</sup>。1960年代以降現実に策定された全国総合開発計画は、観光レクリエーション基地の整備(第2次計画)及びリゾート施設の整備(第4次計画)に代表されるように観光開発にウェイトがおかれた計画が策定された。総合保養地域整備法は第4次総合開発計画と時期を同じくして制定された観光に特化された唯一の全国ベースの法定計画法であり、観光法制度としては特筆すべきものであるが、観光基本法との関係は論議されなかった<sup>(45)</sup>。

なお、2005年に国土総合開発法が全面改正され国土形成計画法となった。同法においては計画事項として、交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の重要な公共的施設の利用、整備及び保全に関する事項、文化、厚生及び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及び国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成に関する事項が書き分けられ、景観が観光とは区別される事項として取り扱われることとなった。

## 第6節 観光立国推進基本法の成立と課題

### (1) 観光基本法の全面改正

観光基本法が改題を含めて改正され、2007年から観光立国推進基本法として施行された。第164国会において自由民主党衆議院議員愛知和男から提案された観光立国推進基本法案は、第165国会において継続審議されていたものの最終的には撤回され、新たに衆議院国土交通委員長から地域の創意工夫と自主性をより強調した観光立国推進基本法案が提出され、超党派の全会一致により成立した。「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」と規定する観光基本法第3条は「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」(観光立国推進基本法4条)と改正され、観光基本法が抱えていた最大の課題は解決された。佐伯宗義が行った観光は個性の発揮であるとの主張は44年余を経て実現することとなったわけである。このことは、観光立国推進基本法の前文に「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」(表1-2)と記述されていることから確認される<sup>(46)</sup>。

なお、観光立国推進基本法が後進的ニュアンスを含む用語「立国」をあえて使用している理由は、忘れられた基本法であった観光基本法をよみがえらせるインパクトをもたせるためと考えられる。法律名が「観光立国」となっているが、立法者の真意は「観光立地域」であることは地域の自主性を強調した前文等から容易に推察できる。

また、観光立国推進基本法が制定された実質的理由としては、同法が持つ指針性を活用して観光庁設置の運動に結びつける狙いがあるものと推察できる<sup>(8)(47)</sup>。このことは、同法26条が政策実現部隊である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」と規定していることから伺える。

## (2) 指針性の回復

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、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た。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観光基本法の抱える基本的な課題があったことは前述のとおりである。

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、法制度の前提となる観光概念も発展してこなかった。このことは観光基本法の存在如何に関わらず、そもそも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。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、この点にお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 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た。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。従ってこれから検討が予定されているエコツーリズム推進法案、カジノ法案も観光立国推進基本法との関係を明確にして行われることが、指針性の確保の観点からも必須であると考ええる。

なお、指針性の確保措置として観光立国推進基本法案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と考えられる。

## (3) 国威発揚的理念

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千七百万人を超えるにもかかわらず、訪日外客数が七百万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。外国人旅行者の受入数では、日本は世界第 35 位で、韓国等他のアジア諸国と比較しても劣位にあるとの認識の下に、ビジットジャパンキャンペーンが展開されてきたが、韓国等他のアジア諸国には日本人観光客が多く訪問するから当然でもあり、千七百万人の訪独外国人観光客に比してドイツ人海外旅行者数が八千万人である構造を分析すれば、観光政策論として冷静な議論が期待できるはずである。

表 1-2 国土交通委員長案・愛知和男案前文比較

衆議院国土交通委員長案	愛知和男案
<p>観光は、国際平和と国民生活の安定を象徴するものであって、<u>その持続的な発展は</u>、恒久の平和と国際社会の相互理解の増進を念願し、健康で文化的な生活を享受しようとする我らの理想とするところである。また、観光は、地域経済の活性化、雇用の機会の増大等国民経済のあらゆる領域にわたりその発展に寄与するとともに、健康の増進、潤いのある豊かな生活環境の創造等を通じて国民生活の安定向上に貢献するものであることに加え、国際相互理解を増進するものである。</p> <p>我らは、このような使命を有する観光が、今後、我が国において世界に例を見ない水準の少子高齢社会の到来と本格的な国際交流の進展が見込まれる中で、<u>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</u>、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を促進し、我が国固有の文化、歴史等に関する理解を深めるものとしてその意義を一層高めるとともに、豊かな国民生活の実現と国際社会における名誉ある地位の確立に極めて重要な役割を担っていくものと確信する。</p> <p>しかるに、現状をみるに、観光がその使命を果たすことができる観光立国の実現に向けた<u>環境の整備は</u>、いまだ不十分な状態である。また、国民のゆとりと安らぎを求める志向の高まり等を背景とした観光旅行者の需要の高度化、少人数による観光旅行の増加等観光旅行の形態の多様化、観光分野における国際競争の一層の激化等の近年の観光をめぐる諸情勢の著しい変化への的確な対応は、十分に行われていない。これに加え、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<u>地位</u>にふさわしいものとはなっていない。</p> <p>これらに適切に対処し、地域において国際競争力の高い魅力ある観光地を形成するとともに、観光産業の国際競争力の強化及び<u>観光の振興に寄与する人材の育成</u>、国際観光の振興を図ること等により、観光立国を実現することは、二十一世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠な重要課題である。</p> <p>ここに、観光立国の実現に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、この法律を制定する。</p>	<p>観光は、国際平和と国民生活の安定を象徴するものであって、<u>その発達</u>は、恒久の平和と国際社会の相互理解の増進を念願し、健康で文化的な生活を享受しようとする我らの理想とするところである。また、観光は、国際相互理解の増進のみならず、雇用の機会の増大、地域経済の活性化等国民経済のあらゆる領域にわたりその発展に寄与するとともに、健康の増進、潤いのある豊かな生活環境の創造等を通じて国民生活の安定向上に貢献するものである。</p> <p>我らは、このような使命を有する観光が、今後、我が国において世界に例を見ない水準の少子高齢社会の到来と本格的な国際交流の進展が見込まれる中で、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を促進し、我が国固有の文化、歴史等に関する理解を深めるものとしてその意義を一層高めるとともに、豊かな国民生活の実現と国際社会における名誉ある地位の確立に極めて重要な役割を担っていくものと確信する。</p> <p>しかるに、現状をみるに、観光がその使命を果たすことができる観光立国の実現に向けた<u>基盤の整備及び環境の形成は</u>、いまだ不十分な状態である。このため、我が国を来訪する外国人観光旅客数等の状況は、国際社会において我が国の占める<u>経済的地位</u>にふさわしいものとはなっていない。これに加え、国民のゆとりと安らぎを求める志向の高まり等を背景とした観光旅行者の需要の高度化、少人数による観光旅行の増加等観光旅行の形態の多様化、観光分野における国際競争の一層の激化等の近年の観光をめぐる諸情勢の著しい変化への的確な対応も十分に行われていない。</p> <p>これらに適切に対処し、外国人観光旅客の来訪の促進等による国際観光の振興を図りつつ、地域において国際競争力の高い観光地を形成すること等により、観光立国を実現することは、二十一世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠な重要課題である。</p> <p>ここに、観光立国の実現に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、この法律を制定する。</p>

注 下線部は筆者によるもの

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ェ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。

#### **(4) 人材の育成と観光統計の整備**

観光立国推進基本法は、国は「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)と規定し、人材の育成を重視する。大学における観光学科、観光学部の設置が進展しているが、それとともに観光地域づくりに貢献した人への顕彰制度も実施されている。その一例に観光カリスマ制度がある。観光カリスマは観光カリスマ選定委員会により選定されているが、同委員会の制度的性格が曖昧である。同委員会の事務局を関係省庁の職員が務めているところから、選定委員に対しては国の予算である委員等謝金が支払われていると推測される。しかしながら、大臣表彰等が国の行政機関の内部規定に基づき厳格に実施されていることと比較すれば、観光カリスマ制度そのものは、行政機関により決定されたものではないとされるであろう。その一方で、報道は関係行政機関の担当部局名で行われており、この点が民間顕彰制度とも異なる点である。観光カリスマ制度に先立つこと 15 年前の 1988 年、宮崎市は「岩切章太郎顕彰観光振興基金条例」を制定している。宮崎市名誉市民故岩切章太郎氏の功績をたたえ、その偉業を継承して宮崎市の観光を振興するため、岩切章太郎顕彰観光振興基金を設置したのである。政策論としてみた場合には、予算、条例が措置されており、観光カリスマ制度より行政手続面で優れたものとなっている。観光といわれるものは、権威と一定の距離感をおいて存在する面があり、これを公的機関により顕彰するには、しっかりした手続制度の確立が必要であるが、観光カリスマ制度は制度的疑義を抱えたまま実施されている。いずれにしろ顕彰制度は現存する人物を対象とする限り困難さを伴うものであるだけに、観光人づくりにおいて留意すべきは、歴史の評価に耐えた人物に学ぶ必要がある。

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る。なお、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。総合保養地域整備法の評価に関しては前田繁一(1999)が存在するものの、定性的な分析にとどまっている。「炭鉱から観光へ」をスローガンにして政策展開が行われた夕張市の財政破綻を契機に、研究者が観光統計等をもとに冷静に地方公共団体の観光政策の分析を行うことが必要である。従って、観光統計の整備は単に統計の整備にとどまらず、観光関係の人材の育成にも大きく寄与するはずである。

#### **(5) 観光立国推進基本計画**

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。

### 【補注】

(1)衆議院議員福家俊一は「本来は東京オリンピックに備えてやらなければならない。ところが7省にもまたがって、なかなか統制がとれないばかりでなく、セクショナリズムの悪弊の関係上やれないわけです。そこで議員立法によって三党が共同提案をして基本法が通過したというのは国会始まって以来のことです。」(運輸省観光局監修(1963)p. 207)と語っている。また梶本保邦は「当時、振興法と名のつく法律は全部で20いくつかあったと記憶している。例えばスポーツ振興法(昭和36年)、へき地教育振興法(昭和30年)養鶏振興法(昭和35年)養蜂振興法(昭和30年)酪農振興法(昭和29年)離島振興法(昭和28年)果樹農業振興特別措置法(昭和36年)てん菜生産振興臨時措置法(昭和28年)といったものである。」「従来、法律を制定する場合、基本法のような国の施策の基本的方向を示す、いわばその分野における憲法的性格を持った法律は、政府提案にするのが通例であった。しかし、この際は、そのような常識に逆らっても、何とか三党共同提案にしたいと思った」(「観光基本法の思い出」月刊観光1979年6月号pp17~19)と語っている。なお、議員提出法案については「議員立法を活性化するために政府依頼立法が行われたとたんに、今度は、議員立法が問題視されるようになった。ところで、それまで議員立法が不振だったのは、占領下ですべての議案は国会提出前に司令部の承認を必要としたからである」(川上貞史(2005)p. 181)とある。

(2)小野寺理の解説する「基本法」(参議院事務局企画調整室編集・発行「立法と調査」NO. 209 1999年1月)によれば「近年、法律の題名に「基本法」という名称をもつ法律が多くなっています。もちろん、教育基本法のように戦後すぐに制定された法律もありますが、平成に入ってから、土地基本法、環境基本法、高齢社会対策基本法、科学技術基本法などが相次いで制定されています。では、「基本法」とは一体どのような法律なのでしょうか。一般的には、基本法とは、国政に重要なウェイトを占める分野について国の制度、政策、対策に関する基本方針・原則・準則・大綱を明示したものであるといわれています。もちろん、「基本法」という名称が付かない法律にもこうした性格を有するものはありますが、題名に「基本法」という名称をもつ法律は、後述のように、一定の共通する特質を有しており、一般の法律と比べ特徴的な法形式であるといえることができます。基本法の特質として、まず、それが憲法と個別法との間をつなぐものとして、憲法の理念を具体化する役割を果たしているといわれます。たとえば、教育基本法は、その制定の経緯、内容等から、日本国憲法の下での教育の基本について定めたものであり、憲法の補完的な性格を有するものとされています。こうした基本法の出現を背景に、最近では、憲法→法律→命令という段階的な法体系が、あたかも憲法→基本法→法律→命令という法体系に変容していると語られることもあります。また、基本法は、国の制度・政策に関する理念、基本方針を示す

とともに、それに沿った措置を講ずべきことを定めているのが通常です。そして、これを受けて、基本法の目的、内容等に適合するような形で、さまざまな行政諸施策が遂行されることになりま。すなわち、基本法は、それぞれの行政分野において、いわば「親法」として優越的な地位をもち、当該分野の施策の方向付けを行い、他の法律や行政を指導・誘導する役割を果たしているわけです。こうしたことから、基本法で定める内容は抽象的なものにとどまることが多く、訓示規定・プログラム規定でその大半を構成されていることが通常です。したがって、一般的に、基本法の規定から直ちに国民の具体的な権利・義務までが導き出されることはなく、それが裁判規範として機能することもほとんどないといえるのではないでしょうか。こうした基本法の特質に対して、伝統的な法規概念の立場からは、国民の権利・義務に関する規定がないので法規範とはいえないのではないかという指摘がなされることもあります。しかしながら、社会がますます複雑化、高度化している現代国家においては、一定の行政分野における政策の基本的方向を定め、関係政策の体系化を図ることはますます重要になってきており、むしろ基本法の意義を積極的に位置付けていくことが求められているといえるのではないのでしょうか。なお、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・機能を有しており、議員立法になじみやすいともいわれています。現に、近年成立した高齢社会対策基本法や科学技術基本法なども、議員提案でなされており、今後もこうした傾向は続くことが予想されます。」となっている。

(3)内閣提出法案の提出手続に関しては福元健太郎(2007)pp31-90 に詳しく記述されている。なお、内閣提出法律案の整理について(1963年9月13日 閣議決定)の内容は次の通りである。

(一)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。

(二)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。

とくに、国家行政組織法については、諮問的または調査的な審議会や部の設置は政令で定めることとし、また、行政機関に置くべき国家公務員の総数は法律で規定し、その各省庁への配付は政令で規定することとする等の改正を早急に検討すること。

(三)単純に補助金の交付を目的とする規定を法律で設けないこととし、現存のこの種の規定については、廃止の措置を漸次進めるものとする。これに伴い、長期的な計画または視野に基づく補助については、政府の重要施策としてとくにこれを公にする必要がある等特別の事由のあるものは当該補助要綱を閣議で決定することとし、その他のものは、主務省庁と大蔵省(主計局)との間で協議の上、長期的な計画または視野に基づく補助であることを当該補助要綱に記載できるものとする。

(四)その趣旨、内容において密接な関連がある二以上の改正法律案であって、付託される常任委員会が同一であることその他の事情により統合することが適当なものは、統合して提出すること。

(五)(四)に関連し、行政組織に関する法律案は、少なくとも各府省別に一括するものとする。 (審議会の設置につき法律を要するものにおいては、単独の設置法案によらず、各府省設置法の改正によるものとする。)

(六)(一)、(三)または(五)によることができない特別の事情があるときは、各省庁は、その法律案の提出につき、理由を具してあらかじめ内閣官房長官に説明し、閣議の事前了承を経る

ものすること。

(七) 許認可事務の整理その他行政の簡素化に対する国民一般の要請にこたえるため、当面内閣提出法律案の件数整理を図るとともに、長期的に現行法令の整理を検討し、推進すること。

(4) 社会教育法の類例として産業教育振興法（1951年）理科教育振興法（1953年）高等学校の定時制教育及び通信教育振興法（1953年）放送大学学園法（2002年）があり、博物館法の類例として図書館法（1950年）がある。

(5) 中小企業の範疇化にあっても「大企業ではなくて中小企業というカテゴリーが登場する。だが、中小企業問題というのはあまりにも統一性がなく複雑なため、産業行政という枠の中では実は何もできないという本質的な制約を持っている」（御厨貴(2000) p. 306）とする見解がある

(6) 前田繁一(1999)は全国総合開発計画については言及するものの観光基本法についてはまったく言及していない。

(7) 衆議院議員二階俊博の「観光庁設置を急ぐべし」と題した論文(二階俊博(2004))は新観光基本法(後の観光立国推進基本法)に言及した数少ないものである。

(8) 用語としての観光については、これまで観光丸の用例が最初とされ、その観光丸の命名の根拠を易経の「観国之光」から取ったものであると簡単に解説されてきたが、上田卓爾(2005)により、観光丸よりも少なくとも340年以前に観光の用例があること、易経よりも春秋左氏傳からの造語とすることがより実態に近いとすること等これまでの解説の正誤があらためて判定されている。

(9) 国有鉄道事業特別会計及び通信事業特別会計における事業運営以外の行政に要する経費の財源に充てるための一般会計から繰入金に関する法律(1948年法律99号)第1条が「観光事業の育成指導その他外客誘致に関する経費」の財源に充てるため必要な金額を、政府は、毎会計年度、予算の定めるところにより、一般会計から、同特別会計に繰り入れることができると規定していたことから、当時は観光事業イコール外客誘致との認識があったことがうかがえる。

(10) 1949年11月27日参議院運輸委員会において政府委員は「運輸省設置法には、先ず運輸省の任務といたしまして、「運輸に関連する観光」というふうに書いてございます。又それを受けまして、所掌事務の方に、運輸に関して、観光事業の発達、改善、調整、或いは運輸に関して、観光地、観光施設の調査及び改善、それから観光宣伝、こういうことがございます。これに運輸に関連するというふうな言葉を付けましたのは、実は我々といたしましても、観光事業のプロパーの仕事は運輸省が殆んどその大部分を管掌いたしておるのでありますが、併し観光という言葉非常に広く解釈いたしますと、観光に関連する行政というものは可なり他の省にも関係がございます。」と答弁している。

(11) 1950年4月21日閣議了解「国際観光ホテル整備法の施行について」では「一 同法の主務大臣は運輸大臣とする。但し、法第14条第1項の主務大臣は地方税について内閣総理大臣及び運輸大臣、法人税については大蔵大臣及び運輸大臣とすること。」「二 運輸大臣は左の場合には関係大臣に協議するものとする。1 法第10条によって登録ホテル業を営む者に対し、施設又は経営の改善に関し勧告をしようとする場合において、その勧告が公衆衛生の向上及び増進を図る事項を含む場合又は国立公園内のホテル及び旅館に対し行はれる場合は厚生大臣に。2 通商産業省の管理するホテルに対して法第10条によって施設又は経営の改善に関し勧告をしようとする場合は通商産業大臣に。」「三 施行令の制定に当り関係省の間において左の趣旨の協定をすること。1 施行令の制定は現在の関係各省設置法の定める各省の権限に何等の変更を加える

ものではない。2 運輸大臣は法第 20 条によってホテル審議会の委員を任命する時は、厚生大臣及び通商産業大臣に協議する。3 運輸大臣は法第 18 条によってホテル審議会にはかかるべき事項が通商産業省の管理するホテルに対してなされる場合には、ホテル審議会にはかかる前に通商産業大臣に協議する。」となっている。

(12) 1969 年答申「国民生活における観光の本質とその将来像」では「巡礼等を観光に入れることには問題があろう」記述し、1995 年答申「今後の観光政策の基本的な方向」では「観光」を「余暇時間の中で、日常生活圏を離れて行う様々な活動であって、触れ合い、学び、遊ぶということをも目的とするもの」と、時間・空間・目的の 3 つでもって定義したが、論じる意味合いが不明確である。

(13) 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。

(14) 「観光が大きな社会現象になってきたこと」は、「鉄道の本格的、ホテルなど観光関連施設や制度の整備など、観光を普及し発展させる直接的条件の整備が急速に進んだことである」（大橋昭一(2001) p. 12)とあるように交通機関の発展が観光を促進させたことから、交通事業行政組織が観光行政を担うことが多い。

(15) この定義では「対応する資源が、日常生活圏ではレクリエーション資源となり、非日常生活圏では観光資源になるという奇妙なことが起きる。」「マーケティング、資源の保護の観点ではレクリエーションの一部が観光であるということでは不都合がある。」といった指摘がなされている（「観光・観光資源・観光地」の定義(1998)：観光研究 Vol. 9No. 2 pp35～37）。

(16) 「発地と着地に関連する運輸産業や旅行産業は、着地側の宿泊産業にとっては、どのような目的でも利用されればよいわけであるから、訪問者産業でも差し支えない。しかし、後述するように旅行目的により旅行者の市場、行動が異なるので、マーケティングの上からは、旅行目的を峻別しておくことが重要である」（溝尾良隆(2003)p. 12)

(17) 総合保養地域整備法等に使用される「余暇」よりも「自由時間」のほうが語感として適切となってきたものの、「自由時間」は法令としてはまだ使用されていない。

(18) 旅行者統計については、概念上の定義に基づき統計をとるには技術的限界が存在し、現実には 100 マイル以上の移動を伴うものとするルール(米国)、宿泊を伴うものとするルール(英国)等により行われる。

(19) 前田勇(1995)は、「観光の概念は、さまざまな観点から論じられてきており、現在においても多様なとらえかたがある。国際的に統一した見解を確立するために、国連の下部機関である世界観光機関(WTO)は、国連統計委員会の承認を経て「観光統計に関するガイドライン」をたびたび策定し、勧告を試みているが、各国が共通して採用するには至っていない。そこには、陸路で外国と接しているかなどの地理的条件をはじめ、国際収支に占める観光収入のウェイトの大きさや観光関連産業の規模、さらには観光事業の歴史などの違いが関係している。さらに、観光を法律あるいは経済の観点から把握せんとするのか、動機・目的などの人間行動としての観点からとらえようとするのかという基本的視点の問題があると考えられる。上記した「観光統計に関するガイドライン」の最も新しいものは、1993 年に策定されたものであるが、そこでは、観光を「人



の移動による世界的規模での旅行市場を含めた概念」としてとらえており、観光を「余暇、ビジネス、その他の目的のため、普段生活をしている環境を離れ、継続して1年を超えない期間の旅行をし、また滞在する人々の諸活動である」とする定義を試みている。この定義は、本文中で紹介している“経済的観点からの古典的定義”とほとんど同一であって、観光を基本的に“人と金銭の移動”としてとらえており、人々の往来がもたらす経済的・文化的効果を考えるうえでは意味のある説明といえよう。」としつつも、「この定義は、本文中で紹介している“経済的観点からの古典的定義”とほとんど同一であって、観光を基本的に“人と金銭の移動”としてとらえており、人々の往来がもたらす経済的・文化的効果を考えるうえでは意味のある説明といえよう。しかしながら、観光を大衆消費社会と大衆余暇社会を背景として成立してきた“新しい人間行動の形態”として捉える立場から見ると、観光行動は消費行動の一つの形態であり、なんらかの意図を持った“選択行動”として把握する必要があるのである。つまり“移動した結果”だけではなく、“移動する利用と目的”をも解明すべきなのであり、上記の定義にはこのような視点が不足しているのである。」とする(p. 3)。

(20) 西田正徳(1999)では「どの区域を、どのような理由で、選定するかについては、社会的、経済的な要因では説明しきれない別の要因が働いていたといえる。風景観の問題である。」と記述している(p. 197)

(21) 国立公園法8条ノ2条に「主務大臣ハ特別地域内ニ於テ特ニ景観維持ノ為必要アリト認ムルトキハ国立公園計画ニ基キ特別保護地区ヲ指定スルコトヲ得」と規定が追加された。

(22) 1950年7月26日参議院建設・地方行政委員会連号において田中伊三次は「都市計画法だけではそういう附随のことからできた道路を観光的、に装備するということは或いはむずかしいのではないかということが考えられるのであります。この点が本法を必要とする理由」と発言している。また1950年4月5日参議院建設委員会において岩崎正三郎が「観光部長ですかに承りたいのは、何か一般的な観光特別都市に対する法案を出すとかいうような趣もあるように聞いておりますが、当局としては、さようなことに対して如何なる見解を持つておるか。」との質問に対して、政府委員(間嶋大治郎)は「現在私共衆議院の建設委員会でそういうふうな基本法を御審議になつておるということを聞いておりますが、法案の内容から拝見いたしますと、この所管は建設省になる法案だと思つております。それにつきまして、私に御意見をお訊きになりましたのであります。この点につきましては先程申し上げました通り、私共といたしましては、国際観光事業振興のために或る程度の国有財産の譲与、その他法律の趣旨を承けて予算的な措置が講ぜられるということは、非常に望ましいこととあります。併しながら一方技術につきましては、私共は今ここで申上げる自信がございません。こう申上げて置きます。」と答弁するに過ぎない。

(23) 1951年3月31日衆議院建設委員会において田中角栄は「軽井沢がいわゆる都市というよりも、もう少し規模が小さいような状態である。これは軽井沢を中心とした軽井沢一帯が目標になるのでありまして、この種の法律案の表現としては観光都市建設法案というのではなく、観光地域の特殊な指定を行うという方が、私は筋が通つていのではないかと思うのであります。この種のものまでいわゆる観光都市建設法案ということになりますと、日光、松島その他これに類するものがまた陸続として出て来るおそれが十分あると考えているわけでありまして、だから本法律案に対しては、相当委員会としても定義をはつきりして審議をしなければならぬのではないかということを考えます。私はその意味において本法律案に対しては注文もあるのであります。いろいろな法律案を審議し、通過をせしめた本委員会の大体の結論として、この種法律案を統一す

るところの国際文化観光都市建設法案ともいべきものをつくりたいという意見が圧倒的にあるのであります。しかも過ぐる国会には、当委員会といたしましては“この種法律案の統一をいたすために、法律案の準備をいたして、その筋へ許可を求めておつたというような経緯もありますので、この法律案を審議した後は、この種法律案に対しては早急に本委員会が主導権をとり、この種法律案の整理統合とでも申しますか、一つの基準法的なものをつくることに努力せられんことを私自身希望いたしているわけであります。”と発言している。これに対して1951年3月31日付けの『朝日新聞』社説は、「今国会における議員提出法案の中身をみると、遺憾ながら感服できないものが多いのを発見する。その多くは観光都市法案のように議員のお土産案の色彩が濃く、選挙区からの要望をそのまま法案にすりかえたものもある」（川上貞史(2005)p. 181）とする。

(24) 1950年12月4日参議院建設委員会において原健三郎は「初めは芦屋国際の下に御説のように観光という字を入れてあつたのでありますが、どうも観光というのがあまり流行になつておりましたあそこも観光ここも観光という、日本中観光都市になつてしまうという点がいろいろ議論されて、反対された方がたくさんありましたので、それなら観光であるが、ちよつとひねつて、味をかえて、文化都市では意味がわからないから、芦屋は御承知のように住宅が非常に多いところでごさいます、わずかに商店があるだけで、あとはほとんど住宅になつております。阪神間の住宅都市として昔から芦屋は割合に名が通つている所であります。それで観光という字は初めは入つておりました、途中でこれを削つたようなわけで、御趣旨はほとんどかわらないのです。そういうわけですから御了承を願います。」と発言している。

(25) 1950年7月27日衆議院建設委員会において松澤兼人は「わが国が観光国策、あるいは観光立国というようなことを言います限りにおきましては、まず最初日本に船が着いたとき受ける印象が、できるだけ快適なものでなければならぬ。われわれは着いた第一印象がきわめてりつぱなものであれば、日本に対する観光客を誘致することができるし、かつまた実際の貿易の取引が行われることを促進する、かように考えまして、単に港湾の設備ばかりでなく、その臨港地帯もしくは都市そのものを国際的な色彩に建設するというのを、この法律のねらいといたしておるのであります、港湾の施設だけをお考えになりますと、戦前に氏べて十分にまだ能力を発揮していないという点は考えられます。しかし将来も神戸、横浜が日本の国の表玄関として持つております意味を十分に考え、特別建設をやらしていただきたいと、こう考えているわけでありませう。」と発言している。

(26) 自由民主党のあゆみ（同党ホームページ）は、農業基本法、中小企業基本法、沿岸漁業振興法、林業基本法の歴史的な四大産業基本法を制定したと記述する。

(27) 1940年は皇紀2000年に当たり東京オリンピックが計画されていたが、盧溝橋事件の翌年である1938年開催を返上する閣議決定を行っている。

(28) 観光基本法は①外客誘致が外貨獲得の手段であること②米国がドル防衛策から国際旅行法を制定し外客誘致へと政策転換したこと③余暇について国民的関心が高まったこと④観光資源の保護、観光開発の地域間格差の是正が必要となったこと等の社会的背景から制定された。

(29) 梶本保邦は「観光基本法の思い出」（月刊観光1979年6月号 pp. 17-19）のなかで「観光について国の施策の基本的方針を定める基本法を作っておけば、将来それに基づいて、観光事業の振興に役立つような子法をいくらかでも制定することができる」と記述する。

(30) 1967年、一省庁一局削減が閣議決定され、運輸省においては観光局が削減された。

(31) 富山地方鉄道社長・衆議院議員佐伯宗義は日本観光協会発行「観光」(1965年5月 p.13)において「観光基本法という法律が何かの意義のあるものであるか」といふと、私は非常に疑問に思う。従って農業基本法にいたしましても、中小企業基本法にいたしましても、実はみんな反対してきたんです。この法律の原則といたしましては、観光の向かうべき新たな道を明らかにする、つまり観光に関する施策の目標を示すこと、こういうことをいわれておるんですね。こういうことは法律にいたします場合には、実体的なものに触れなければならない。しかし、そういうものは一切避けられておるのです。ただいたずらに国がこういうような施策に対する義務を負うというような、漠とした観念的なものを法文化した、こういうことになっておるわけなのであります。」「たとえば日本における代表的な史跡名勝地としましての京都市自らがどうしたら固有の特徴を発揮できるか、これは国などに考えてもらっては困るのです。そういうことから考えてみますと、この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おいがる。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。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。」「法律というものは国家統治権の発動ですからね。法律を作ります場合におきましては国民の信頼に応えなければならないのであります。したがってそこには常に国民の権利義務を明示する。それには財政的な裏づけを確保するというのが、法律の基本的原則なんですよ。」「一体観光とは何かということをお我々は考えなければならないのであります。私は観光というものは固有のものであると思うのです。つまり個性をもっている。この点を明確にしなければならない。個性が特徴なのです。従ってその個性の持ち主でない国家などというものがさしがねしたり、指示したりするというのは昔の憲法の精神ですね。」「今私どもに、観光に対してこういう法律が出来たから、君は政治家だから国から相当に資金を確保して出せと言われても、それはこの法律によって出るのではなくして法律が出来なくても、いろいろの方面からある程度の金はお出まいます。そういうように考えられます。こういう法律が出来るとどうなるかということになると、各々の立場において国の財政の分配を争うというようなことが激化する。観光とは何ぞや、各々の持てる個性である、こういうように考えますれば、京都は私は工場はいらないと思うんで、京都の持てる史跡、京との市民の性格、それが大きく事業を引き伸ばしていくというように思われるんです。」「観光というものは国家が指導しなくてもおのおの経済的な者を持っておりますから、個々のものが発揮してまいります。ですから国家はそれをどう見るかといったら、そういうものは社会秩序を乱さないとか、風景を乱してはならないとか、国際関係をこうするにはこのような施設をこの部門に施すということをお国がやる。観光は大きく集まりますと地域です。国はそういう点に着想する。」「奈良県を半分にして宝竜寺から以南、それから京都にかけまして滋賀を一体にして、ここは日本の歴史的な田園都市しよう、後は大阪によせる、という観点に立ったような地域概念ですね。これは一番大きな観光のもとにおいてこれらのものを国家が大きく考がにゃならないと私は感ずるんです。」「行政機構はそれぞれ責任を持っておりますので、法律は作らなくても行政の責任です。こういうものをつくらなければ行政責任がないといったら責任政治ではないんです。」と発言している。

(32) 陳水亮(2003)によれば、中華民国では1969年発展観光條例が観光法規の母法として、観光命令の法源となっており、用語の定義、行政機関の役割、観光事業の規制、罰則等規範性のある法律として制定されている(p.9)。なお、條例とは専門性のある法律に付されるものである。

(33)いわゆる 55 年体制のもとでは国会対策上の問題もあり、内閣提出法案は法律事項を厳格に要求され、基本法の制定数も数少なかったが、平成期に入ってからには議員提出法案を中心に多くの基本法が成立している。

(34)1947 年 10 月 2 日参議院文化委員会において、松野喜内は「国立公園その他、引揚同胞のため簡易住宅建設、家庭菜園 面倒な問題が起りつつある状態なので、観光地帯にそういう場面のあることも思わなければならない。こういうことになると、それがために観光地帯、いわゆる公園、緑地というようなものの本来の使命、本来の価値を没することのないように、将来を考えなければならん」と発言している。

(35)衆議院議員福家俊一は「率直に言って、三党共同提案の一番の山場はこの 11 条だった」と発言している(運輸省観光局監修(1963)p. 211)。

(36)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。

(37)1963 年 6 月 11 日参議院運輸委員会において梶本保邦は「法律の専門家の話によりますと、観光基本法の法域の問題としては、全部の屋外広告をこの観光基本法で取り締まるということは、観光基本法本来の目的ではない。したがって、「観光地における」というふうな言葉が十五条の中にございますのは、そういう意味のように専門家から私は伺ったのでございます。」と発言している。

(38)1949 年実定法として観光を最初に規定した国際観光事業の助成に関する法律は、国際観光事業とは外国人旅客の観光に関する事業と定義し、日本人旅客に関する事業は含めていない。

(39)「OECD への加盟、IMF8 条国移行といった問題を控え、海外旅行の自由化は必然化しつつあり、また海外ではツウ・ウェイ・トラベルといった動きもあって、観光支出は相当に増大していくものと考えられる。したがって、観光支出の増大に対処して、観光収入の増大を図らなければならない」(運輸省観光局監修(1963)p. 112)

(40)1988 年旧運輸省で作成された日本人海外旅行倍増計画は、アウトバウンドに関する政策ではあるものの、国鉄が行ったディスカバー・ジャパンと同様キャンペーンを中心としており、法制度に関わるものではなかった。

(41)ドイツ国土整備法においては対流原理(部分空間の整序は全体空間の整序に適合、全体空間の整序は個々の部分空間の状況及び要求を考慮するべきものとする)及び調整義務(連邦及び州の官庁、市町村及び市町村組合、公的計画機関、公益法人等は、それぞれの計画及び措置を相互に調整しなければならない)が規定されている。

(42)国際観光文化都市に関する諸立法は、憲法 95 条の規定に基づき住民投票により過半数の同意を得ることが必要とされる立法であった。その費用は国に費用として行うことが国会議事録でも確認されたが、立法効果との観点で費用がかかりすぎる点が問題であった。

(43)国立国語研究所「外来語」委員会「行政による計画の策定を、住民や市民の参加を積極的に募って行うこと」と定義する。国立国語研究所ホームページ 最終アクセス 2006 年 3 月 30 日([http://www.kokken.go.jp/public/gairaigo/Teian3/Words/public\\_involvement.gen.html](http://www.kokken.go.jp/public/gairaigo/Teian3/Words/public_involvement.gen.html))

(44)1956 年 11 月 27 日貴族院本会議において男爵團伊能は「最も日本の風景にして憾みとする所は、國土に喬木を有せざる所である、又喬木なき國は、人に恆心なき國なりと稱して居りましたことは、改めて考慮すべき問題であると思ひます、終戦以來人心廢頽と共に現れました濫伐、盜伐と共に、既に今日此の喬木を僅かながら保存して居りました神社佛閣等に於きまして、其の

生活の困難から、續々と是等の樹木を材木會社に渡しつつある現状を見まして、又燃料、建築材料、製紙材料の緊急なる必要は、觀光資料としての何等の取捨もなく、一樣に伐採して居りまして、國立公園、風致區、風致保安林、防風林、防砂林の天然記念物等の區別は全く跡なきものとなりまして、政府も亦其の監督を甚だしく忘れて居られる現状であります、之に依りまして、觀光日本の姿は急速に壊滅しつつあるのであります、勿論樹木伐採を必要とする現下の事情と風景の保全とを調和的に行ふ行政を期待することは、聊か今日の日本に於きまして、過大なる希望であるかとも存じますが、現に行はれつつあります國立公園十和田湖の奥入瀬の溪流の樹木の伐採の如きは、此の世界的景觀の保全の爲に何とか政府に於て御考へ戴くことは出来ないのをごさいますか、又近く政府に移管さるべき御料林の中に於きます天城御料林の約一割を占めて居ります天然林の保全の如き、果して是が將來に於て安全に保存されるのでございませうか、聞く所に依りますと、日光中禪寺湖より湯元に至ります御料林は、政府御移管の後既に其の樹木伐採の計畫を以て其の拂下げを出願して居るものもあるかの如くに承ります、又北海道大雪山の層雲峽の上流に當ります原始林を製紙材料として伐採せむとする計畫も聞き、其の他數へ來れば伊勢神宮の内宮の森林、又最近親しく私が踏査致して参りました九州福岡縣の船小屋の樟の森林の如きは極めて僅かな量と存じますが、大藏省に於かれまして、樟腦採取の爲に、其の最も九州に珍しき樟の大森林を悉く伐採せむとする御計畫があるかの如くに承つて居ります、但し是は正確なる途に依つて聞きましたものでもございませぬから、誤りましたら、御訂正を戴きたいと存じます、で斯くの如き我が國に於きまして、最も貴重なる風景資源の破壊に付て果して農林大臣に於かれましては、如何なる御方針を有して居られるか承りたいと存じます、農林省が戦時中神戸より發生致しました松の害虫の驅除を放置せられました結果、其の害毒今日全國に及び、甚大なる損害を來して居りますことは、親しく我々の見る所でございませぬから、それに加へて是等風致地域の無差別なる伐採計畫は、私共の與つて知らざる何か深遠なる思想的原因に依つて農林省に於ては特に行つて居られるのでございませぬか、どうか、其の御説明を戴きたいと存じます、」と発言している。

(45) 地域に関する観光に関する法定計画法として最も規定が整備されているものに沖縄振興特別措置法がある。観光振興計画において、公共施設の整備のほか、共通乗車船券、観光振興のための免税等、航空機燃料税の軽減等について規定している。

(46) 地域概念は、地形が接続している、同じ性質を持っている等の理由からひとまとめにされる土地のことであり、本質的に他の地域と区別され特色を有するものと認識される。

(47) 衆議院国土交通委員会平成18年12月5日伊藤(忠)委員は「私たちの国も、この新しい観光施策を一つの日本の国の柱にするとすれば、新しい行政組織に向けてお考えをいただく時期が来たのではないか」と発言している。

#### 【引用・参考文献】

- 1) 運輸省観光局監修(1963)p. 105
- 2) 運輸省観光局監修(1963)p. 104
- 3) 運輸省観光局監修(1963)p. 207
- 4) 運輸省観光局監修(1963)p. 213
- 5) 陳水亮(2003)：『大専用書 観光行政與法規』陳水亮著發行
- 6) 楊正寬(2003)：『観光行政與法規(精華版三版)』揚智文化事業股份有限公司發行

- 7) 運輸省観光局監修(1963)p. 208
- 8) 白田秀彰(2006) : 「インターネットの法と慣習」『Hotwired Japan 白田秀彰のインターネットの法と慣習』(<http://hotwired.goo.ne.jp/original/shirata/060228/02.html>) 最終アクセス 2006年3月30日
- 9) 日本国有鉄道百年史(1969)8巻 p. 336
- 10) 総理府審議室編(1980)p. 5
- 11) 西田正徳(1999)p. 197
- 12) 1950年4月6日参議院建設委員会安部定発言
- 13) 1949年11月30日衆議院観光事業振興方策樹立特別委員会福田発言
- 14) 1950年12月4日参議院建設委員会八巻説明員発言
- 15) 日本観光年鑑(1941): 日本観光事業研究所 p. 37
- 16) 総理府審議室編(1980)p. 67
- 17) 1993年10月26日衆議院環境委員会広中国務大臣発言
- 18) 食料・農業・農村基本法8条及び新・中小企業基本法6条
- 19) 運輸省観光局監修(1963)p. 96
- 20) 運輸省観光局監修(1963)p. 69
- 21) 運輸省観光局監修(1963)p. 175
- 22) 1963年6月11日参議院運輸委員会江藤智発言