

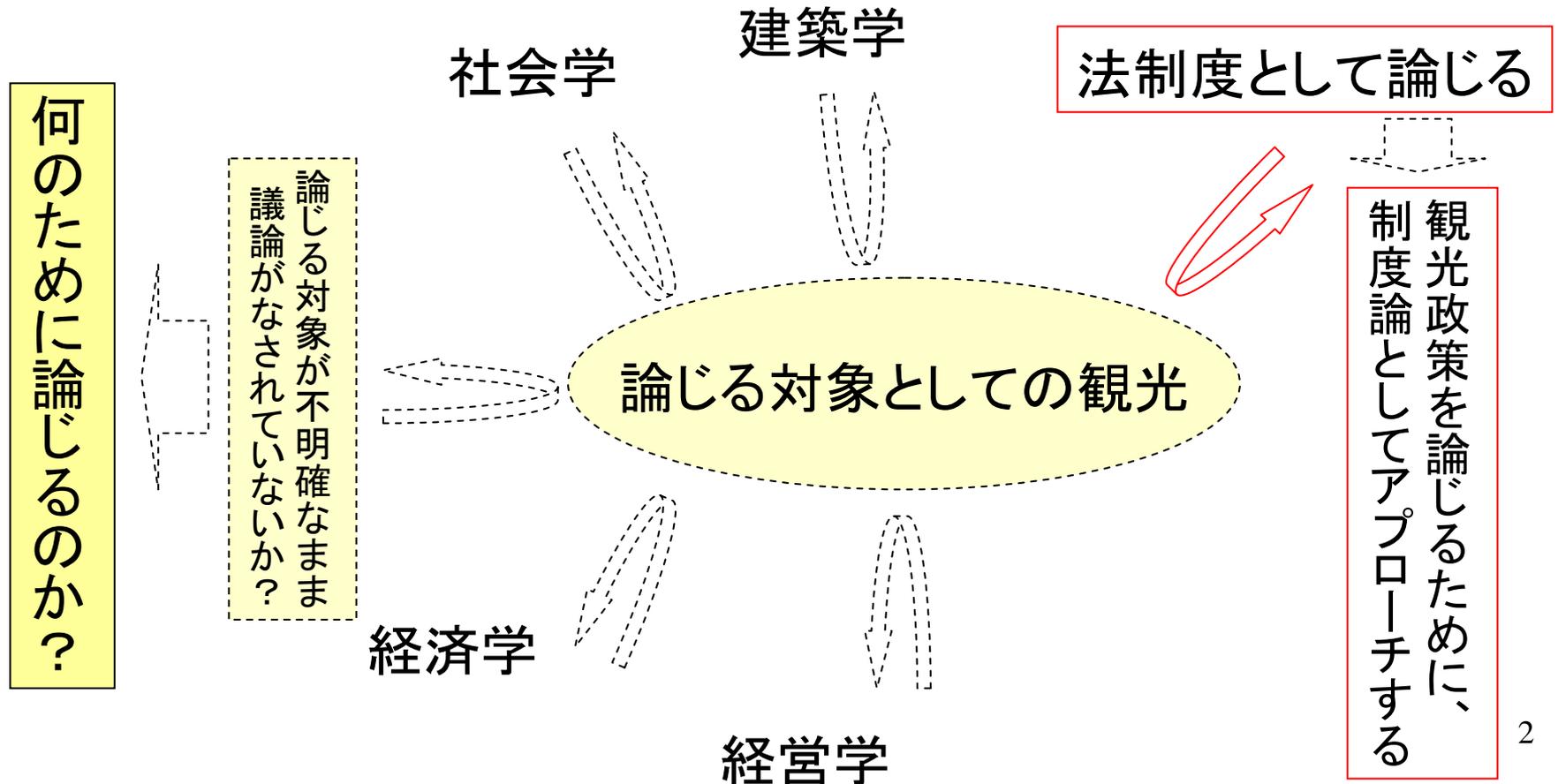
観光制度における 日常性と非日常性の接近

~観光基本法の指針性の確保を目指して~

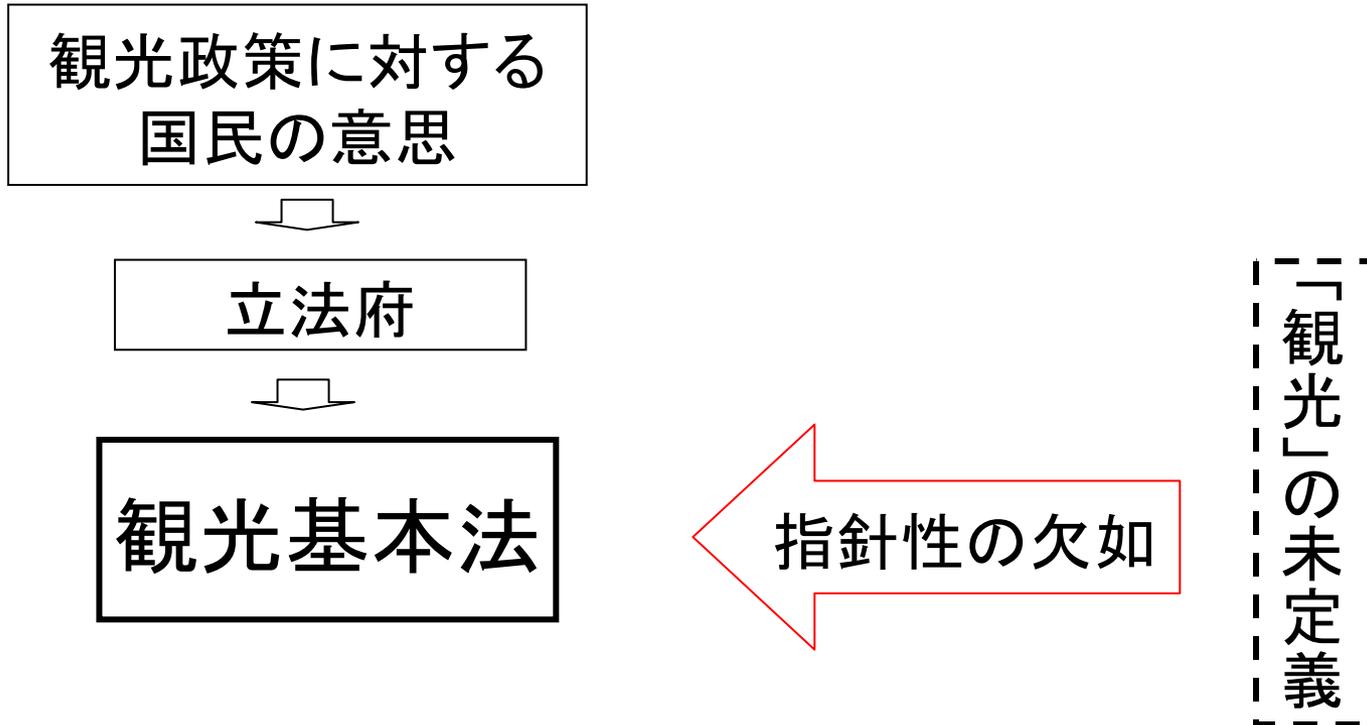
寺前秀一

観光制度論

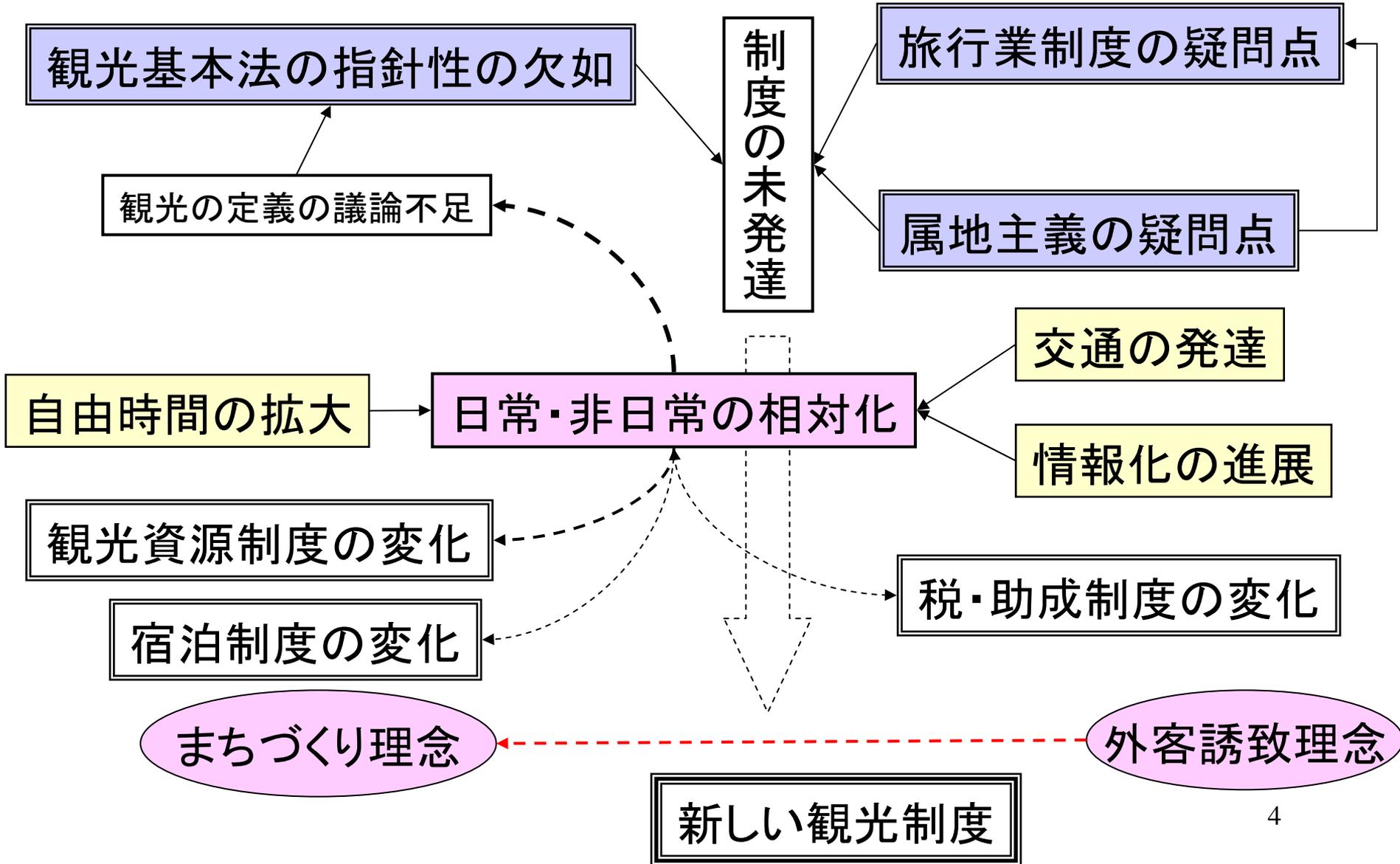
(観光を法制度からアプローチ)



観光基本法の指針性



論文の構成



わが国観光制度の分析と課題 目次

- | | |
|----------|------------|
| 1 観光基本法 | 4 宿泊制度 |
| 2 観光資源制度 | 5 交通・旅行業制度 |
| 3 税・助成制度 | 6 情報制度 |

旅行業法

宿泊制度論

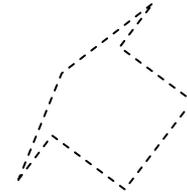
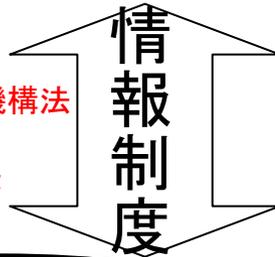
旅行制度論

交通制度論

航空法
鉄道事業法
海上運送法
道路運送法
道路法

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
の基盤整備に関する法律

通訳案内士法
国際観光振興機構法
外客誘致法
コンベンション法



規制緩和

文化財保護法
自然保護法
温泉法
興行場法

観光資源制度論

国際観光事業の助成に関する法律
観光施設財団抵当法



指針性

規範性

観 光 基 本 法

本稿をまとめた動機

- 1 観光基本法の指針性への疑問点
- 2 観光の中心的概念「非日常性」の疑問点
- 3 外客誘致目的とする観光制度の疑問点
- 4 規制緩和に対する制度的対応策の疑問点

本稿において採用した手法

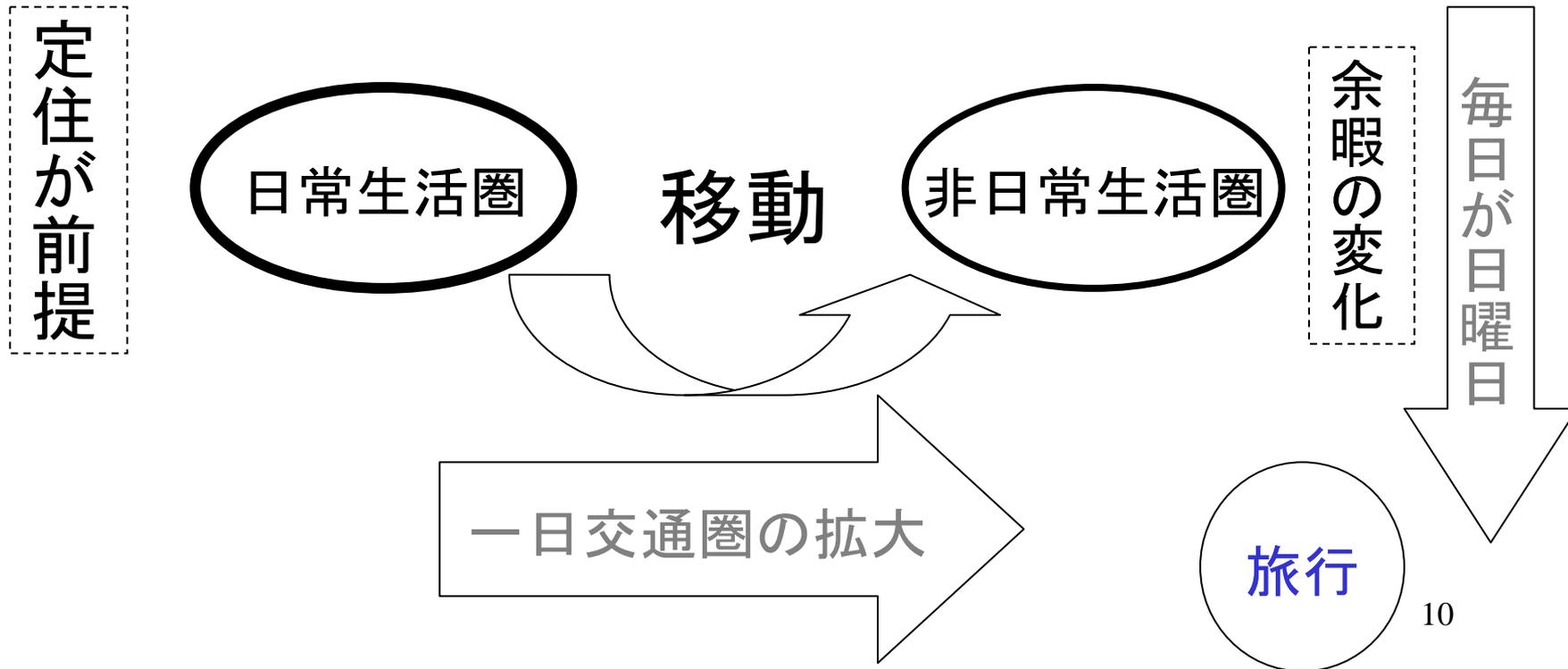
- 1 わが国観光制度の沿革的分析
- 2 税制度等に代表される観光に対する考え方の分析
- 3 外客誘致から消費者保護への制度理念変化の分析
- 4 観光制度における情報化対応分析

本稿の社会的意義等

- 1 観光地域づくり理念への転換
- 2 情報提供システムとしての観光制度の見直し
- 3 規制緩和後の旅客運送事業法体系の再構築
- 4 総合生活移動産業の可能性の展望

観光とは？

法制度の対象としての「観光」は

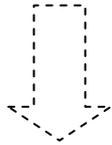


住んでよし、訪れてよしの地域作り

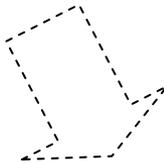


新観光法体系

外貨獲得



新理念
(地域づくり)



「旅行」概念による再構築

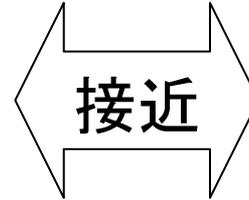
規制緩和



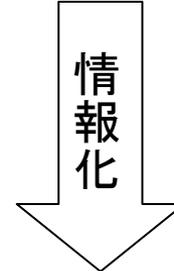
旅行業制度

接近

交通業制度



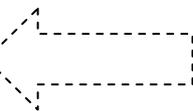
情報化



(契約概念 ← 実サービス)

デジタル

文書



— 觀光基本法

基本法としての指針性の欠如

- 規範性が欠如(観光の定義がない)
- 理念の変化に対応していない
- 情報制度への対応が欠如

教育基本法の基本性

教育基本法
(昭和22年法律25号)

社会教育法
(昭和24年法律207号)

放送大学学園法
(平成14年法律156号)

産業教育振興法
(昭和26年法律228号)

博物館法
(昭和26年法律285号)

理科教育振興法
(昭和28年法律第186号)

図書館法
(昭和25年法律118号)

高等学校の定時制教育及び通信教育振興法
(昭和28年法律第238号)

中小企業基本法の基本性

中小企業者の範囲

用語の定義

「経営資源」とは、設備、技術、個人の有する知識及び技能その他の事業活動に活用される資源をいう。

中小企業等協同組合法
(昭和24年法律181号)

小規模企業者等設備導入資金
助成法(昭和31年法律115号)

中小企業支援法
(昭和38年法律147号)

法令用語としての「観光」

- ・ 戦前 1930年国際観光局官制(勅令)のみ
- ・ 1949年 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
- ・ 国際観光ホテル整備法
- ・ 1950年 国土総合開発法(観光に関する資源)
- ・ 1951年 モーターボート競走法
(観光に関する事業)
- ・ 1952年 道路法(観光地)
- ・ 1953年 商工会議所法(観光事業)
- ・ 1957年 地方税法(入湯税:観光の振興)
- ・ 1959年 日本観光協会法
- ・ 1963年 観光基本法

現行観光基本法の問題点

- ・日本人海外旅行の安全確保等の視点の欠如
(昭和38年制定時は海外旅行は解禁されていなかった)
- ・「地域の創意工夫」理念の欠如
(故佐伯宗義衆議院議員の指摘)
- ・「持続可能な発展」理念の追加
(WTOの動向への対応、途上国支援の理念)
- ・観光情報システムへの言及
(施設整備に追加)
- ・基本法としての規範性の欠如
(観光行政組織への言及、法定計画の不在)

教育基本法 改正検討中

農業基本法→食料・農業・農村基本法

中小企業基本法→新・中小企業基本法

国土総合開発法 改正検討中

格差是正概念

- 昭和35年 所得倍増計画作成時、バランスをとる必要性があり、格差是正を併記
- 農業と工業の格差是正 農業基本法
- 大企業と中小企業の格差 中小企業基本法
- 地域格差 全国総合開発計画

- 国土の均衡ある発展→地域の特性の発揮

国土計画体系と観光

終戦：六百万人帰国
人口 七千万人

農村過剰人口
(二三男問題)

集団就職列車
(金の卵)

所得倍増計画
(昭和35年)で
残された課題
格差是正

外客誘致

観光資源の保護

国立公園

国土の復興
食糧増産・電源開発

国土の均衡ある発展

農業・工業間
(農業構造改革)

農業基本法

大・中小企業間
(経済の二重構造)

中小企業基本法

地域間

全国総合開発計画
(昭和37年)

法定計画事項：観光資源の保護、
観光施設の規模、配置

(稲作のピーク)
作付面積330万ha (S35)
収穫量1450万トン (S42)

高度経済成長
ニ全総
(大規模レクリエーション基地)

減反政策の開始

内需が牽引

経済構造改革

食料・農業・農村基本法

中小企業基本法
(自主的努力、創意工夫)

S37: 東京都1千万人
(20~24歳の
半分は地方出身)

モータリゼーション



都市と農村における人口と産業の適正な配置

混在化

土地問題

環境問題

基礎条件の改善
(条件不利地域)

地域間格差是正

地域の特色ある発展

多軸型国土構造形成
(一極集中是正)

政策評価

美しい国土の創造

首都機能移転

公共の福祉の優先

国土利用計画法(S49)

土地基本法(H元)

自然環境の保全

四全総
(リゾート法)

持続可能な発展

五全総

少子高齢化時代

社会資本投資に限界

地球時代
(定員100億人)

高度情報化時代

二 觀光資源制度

観光資源の範疇化

私的評価
(学説)

観光の類似語

レジャー
レクリエーション
滞在型余暇
総合保養地域
スポーツ

公的評価
(法制度)

観光資源とする学説上の理由

観光資源法制度の目的

マーケティング等

観光基本法の規定

保護・育成・開発の対象となるもの

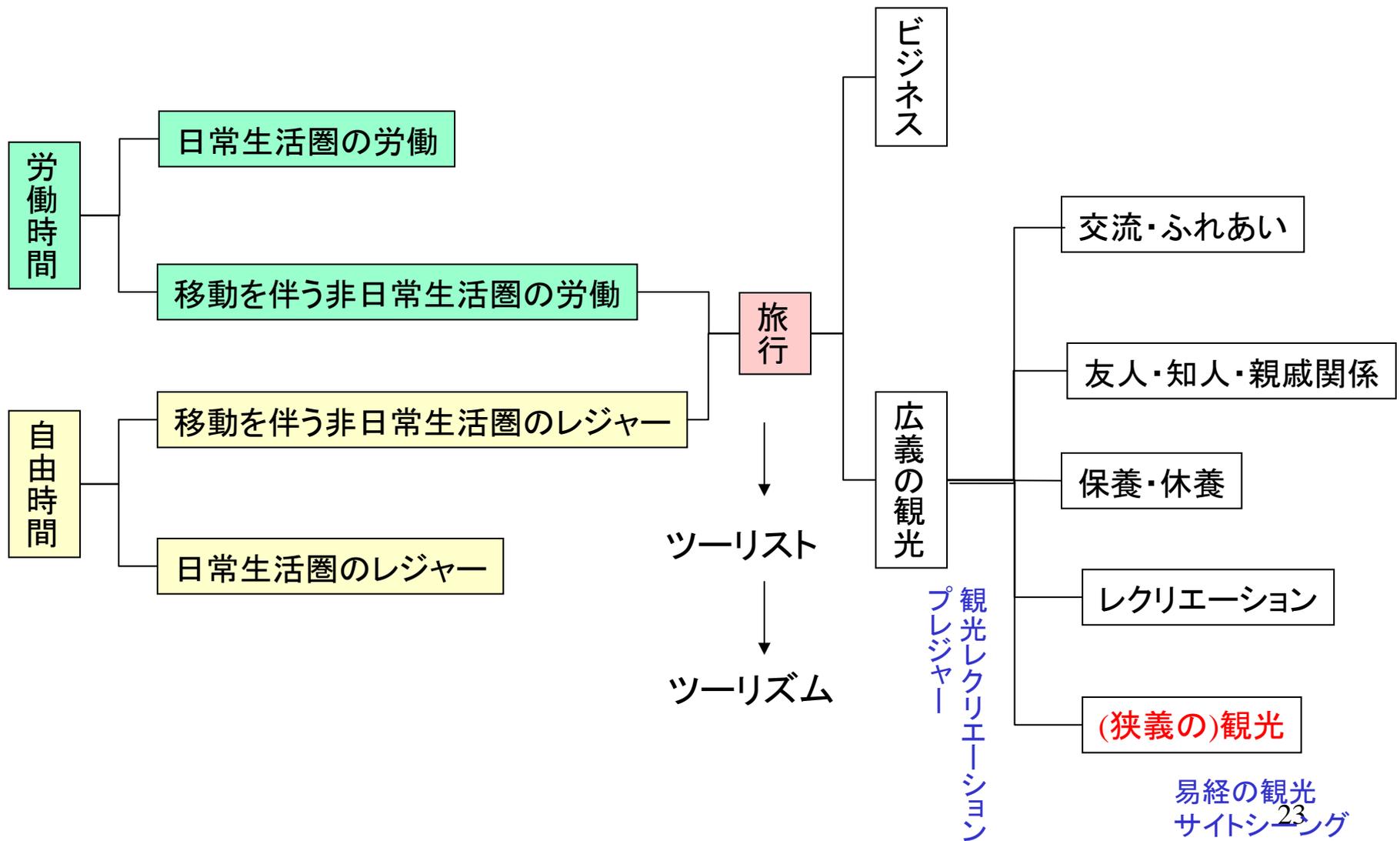
文化財

優れた自然の風景地

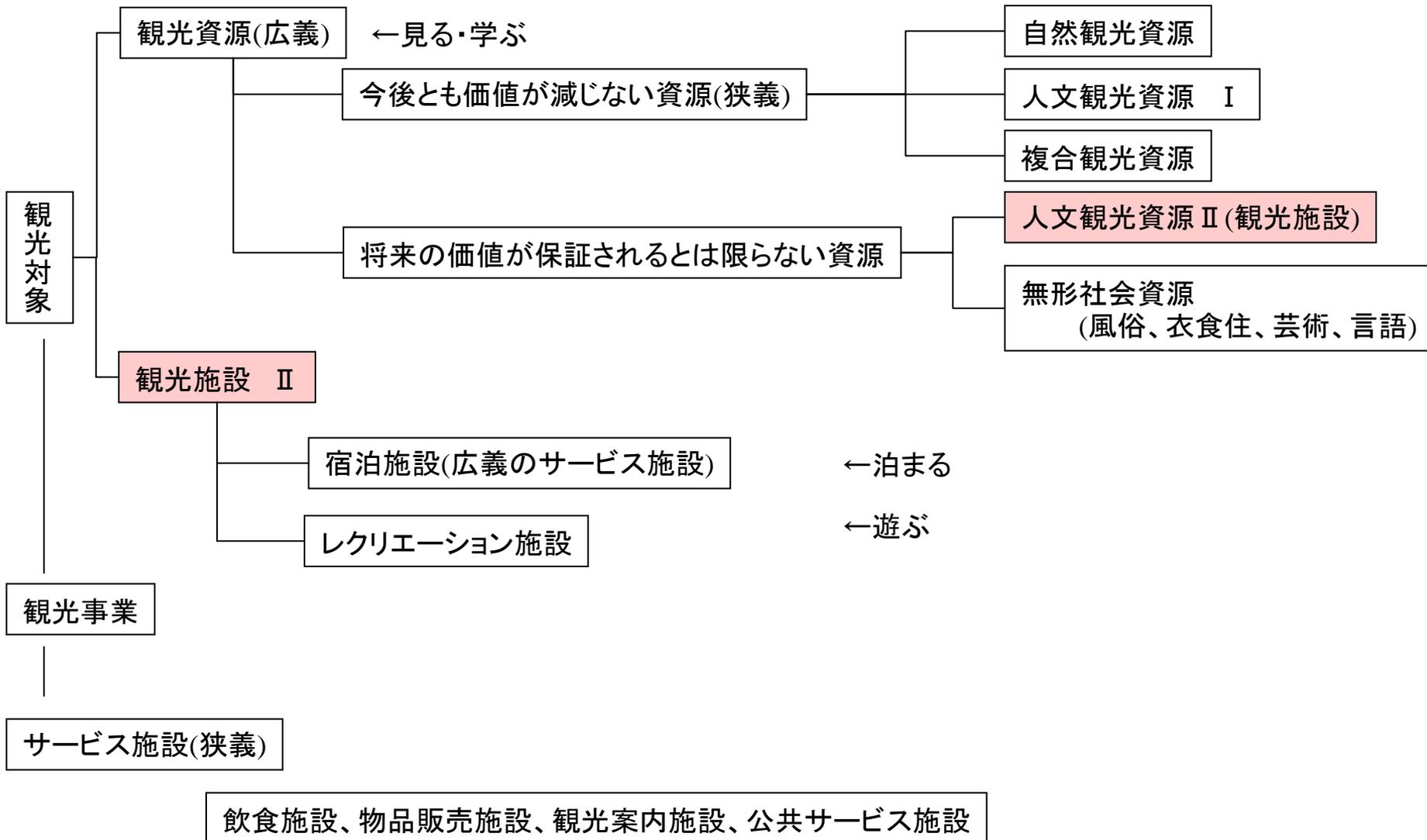
温泉

その他産業、文化等に関する観光資源

学説上の観光、レクリエーション、旅行の位置づけ



学説上の観光資源、観光対象、観光施設、観光事業の関係



法制度上の観光資源

文化財保護法

有形文化財
無形文化財
記念物
民族文化財
伝統的建造物群
文化的景観

自然公園法

国立公園
国定公園
都道府県立自然公園

温泉法

- ・地中からゆう出する温水、鉱水、ガス
- ・25度以上の温度 又は 別表物質保有

上記三法の国会における提案理由説明から、観光資源としての認識がうかがえる

規制による観光資源化

規制
(刑法等)

賭博 暴力

風俗 食物

非日常化

交通の発達

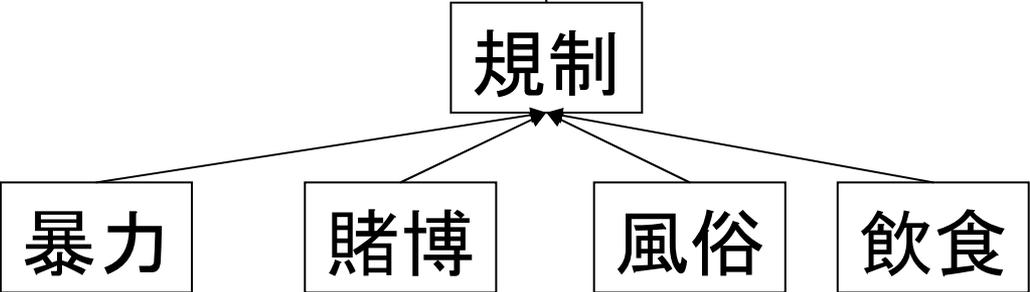
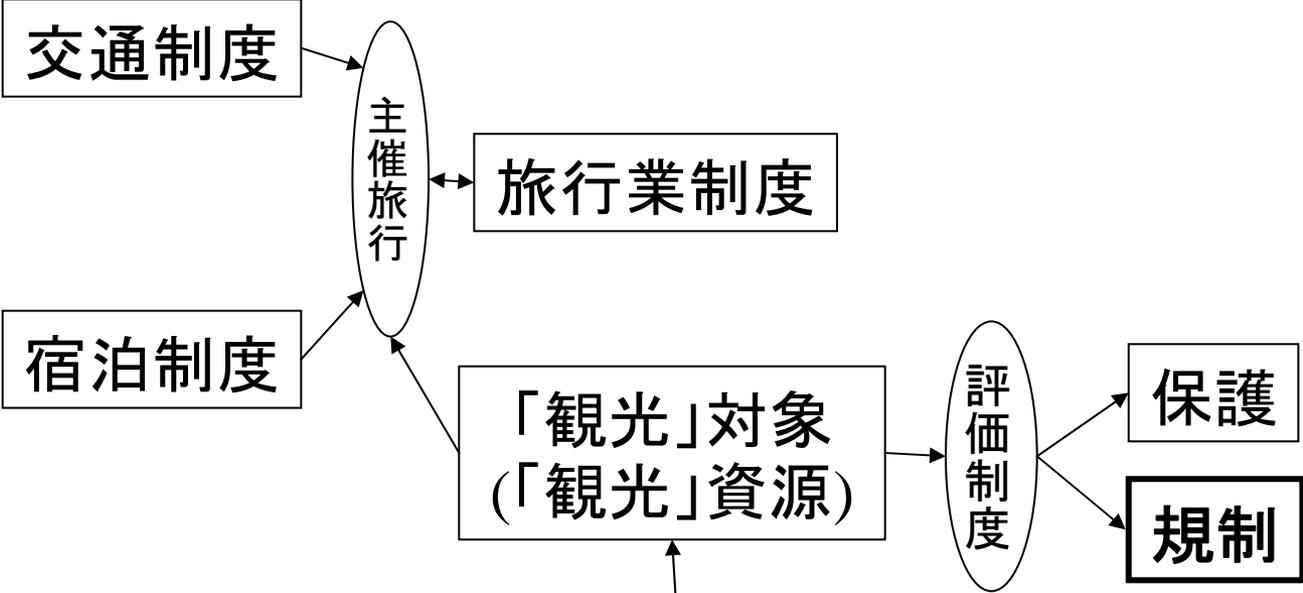
ITの活用

非規制地域
(外国、構造改革特区)

人権

学問の自由
営業の自由
個人の自由

構造改革特区



構造改革特区(規制緩和)

課税は規制強化

賭博・暴力等

賭博 モーターボート競争法(観光振興が目的の一つ)

カジノ論議 パチンコは「一時の娯楽に供するものを賭ける」

風俗 猥褻物の定義の変化 外国ポルノ雑誌

食物 どぶろく特区 大麻

動物愛護 闘牛、闘犬等 東京都条例で禁止、山古志村では文化財

格付評価の深度化

1950年

有形文化財

1996年

登録有形文化財

1950年

重要文化財

1929年

国宝

1950年

無形文化財

1950年

重要無形文化財

1954年

記念物

2005年

登録記念物

1919年

史跡名勝天然記念物

1919年

特別史跡名勝天然記念物

1954年

民俗文化財

2005年

登録有形民俗文化財

1954年

重要有形民俗文化財

重要無形民俗文化財

1975年

伝統的建造物群保存地区

1975年

重要伝統的建造物群保存地区

2005年

文化的景観

2005年

重要文化的景観

宿泊施設の格付

国際観光ホテル整備法の規定による登録ホテル・旅館

外客への情報提供

趣旨を徹底するならばホテル内での掲示よりも
インターネットによる外国語表示

宿泊施設にとどまらず接遇まで対象

格付は困難、事実の提供

情報が多すぎても効果がなく、単純化。格付へのニーズもある

公的格付制度

輸出促進

昭和25年農林物資規格法

昭和45年農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律

買入価格

食糧管理法(平成7年に廃止)に基づく食糧庁精米表示基準
農産物検査法

公正取引

税率

酒税法 紋別制度廃止

輸出品取締法→輸出検査法→廃止

消費者保護

三 税・助成制度

消費税で廃止

宗教施設

奢侈税的取扱

遊興飲食税減免

償却資産の耐用年数の特例
(平成9年廃止)

オリンピック特例

縮小

登録制度
の形骸化

外客誘致税制

通行税

特別地方消費税

入場税

文化観光施設利用税

調整

観光地

観光施設

観光施設

物品税
減免

観光資源

観光土産

固定資産税
減免

宿泊施設

駐車場税

宿泊税

入湯税

矛盾

観光地の行財政需要への対応

遊興飲食税、料理飲食消費税、特別地方消費税

- 昭和15年 日中戦争(12. 7. 7)の戦費の一部を調達すること及び
奢侈的消費を抑えるため国税に移管し、地方税は廃止された。
- 昭和22年 地方財政の自主強化を目途とした地方税制の改革に当たり、
再び地方税に移管され、翌23年に名称を「遊興飲食税」に改められた。
- 昭和36年 遊興飲食税を料理飲食等消費税に改称
- 平成元年 料理飲食等消費税を特別地方消費税とする
消費税発足に伴う措置、
都道府県の財源
- 平成4年 観光事業振興助成交付金制度
平成4年度から11年度の8年間で総額約200億円の予算で
観光による各地の地域振興が進められた。
- 平成9年 特別地方消費税も平成12年3月31日をもって廃止されることが決定
これを財源とする交付金制度も廃止された。
- 平成12年 特別地方消費税廃止

接客人税

地方税法により昭和25年発足し27年に廃止される

(接客人税の納税義務者等)

第648条 接客人税は、芸者、ダンサーその他これらに類する者に対し、その従業地所在の市町村において課する。

(接客人税の標準税率)

第649条 接客人税の標準税率は、接客人一人一月について百円とする。

通行税法(昭和十五年法律第四十三号)

大衆課税時代

優等車両課税時代 一等運賃、寝台 航空機

グリーン車、A寝台 鉄道運賃は非課税

消費税導入で廃止

36年税制改正 二等寝台非課税

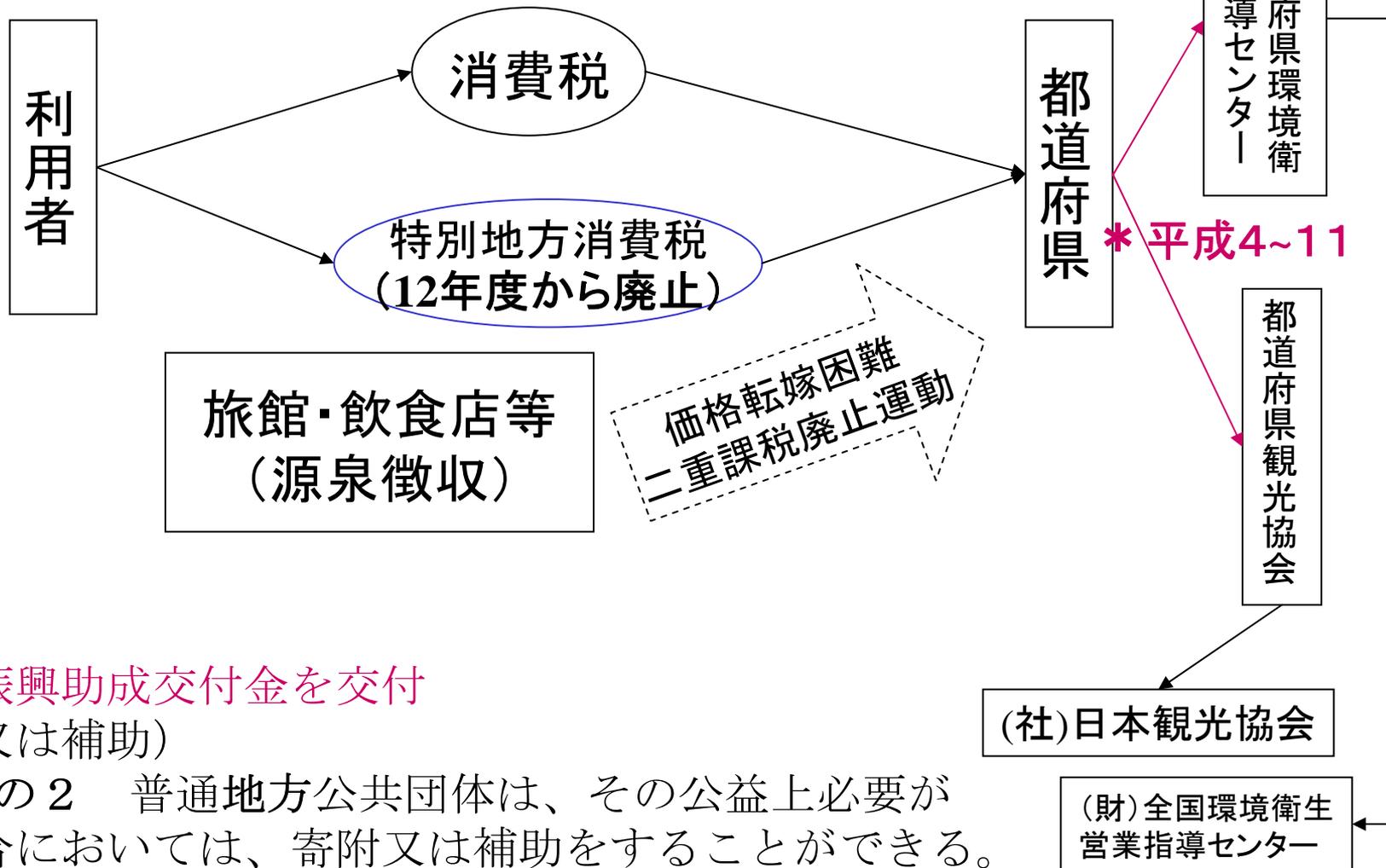
37年 物品税の大改正にあわせ、通行税20%から10%へ

入場税（地方税法（昭和25年））

- 第一種の場所
 - 一 映画、演劇、演芸、演奏（歌唱を含む）
又は観物（すもう、野球その他の競技で公衆の観覧に供することを目的とするものを含む。）を催す場所
 - 二 競馬場及び競輪場
 - 三 前二号に掲げる場所に類する場所
- 第二種の場所
 - 博覧会場、展覧会場、遊園地その他これらに類する場所
- 第三種の施設
 - 一 舞踏場、まあじやん場及びたまつき場
 - 二 ゴルフ場及びスケート場
 - 三 つりぼり及び貸船場
 - 四 前三号に掲げる施設に類する施設

昭和29年 第1種、第2種は国税、第3種は娯楽施設利用税へ移行

特別消費税廃止運動



* 事業振興助成交付金を交付
(寄附又は補助)

第232条の2 普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。

京都市の例

昭和25年 京都国際文化観光都市建設法

昭和30年～36年 京都市は財政再建団体

宗教施設の固定資産税が非課税により、財政収入が少ない。

観光施設税案 観梅、観桜等その他観光行事は除かれ、観光税の名前にふさわしくない

宗教法人が境内地、境内建築を有料で観覧に供すること：
施設の維持管理のためであれば、直ちに収益事業とはならない

昭和31年 文化観光施設税 (昭31年10月13日～39年4月12日)

地方税法の法定外普通税

昭和39年 文化保護特別税 (昭39年9月1日～44年8月31日)

覚書：延長なし、協力金、寄付金の含みあり

国際文化観光会館の建設：8億円

昭和60年 古都保存協力税

紛争発生、財産差押予告通知書発送
協力寺、拒否寺(清水寺)

40
廃止

宿泊税(東京都)

地方分権の結果、法定外目的税として登場

地方税法4条6項 道府県は、第四項各号に掲げるもの及び前項に規定するものを除くほか、別に税目を起こして、目的税を課することができる。

| | | | |
|--------------|-----|------|--------|
| ニューヨーク | パリ | ウィーン | シンガポール |
| ホテル客室 占有税 | 滞在税 | 滞在税 | ホテル税 |

鳥取県知事の反発 真の納税者代表として？

選挙に強い知事・・・ 納税者(ホテル経営者)を恐れない

国際観光登録ホテル・旅館固定資産減価償却特例

ホテル法単独

昭和24年 法人税の課税標準に関する登録ホテル業用の固定資産の耐用年数は、別表第二の通りとする。

ホテル法・租特法並存

昭和43年 所得税又は法人税の課税標準に関する登録ホテル業の用に供する減価償却資産で政令で定めるものの耐用年数は、租税特別措置法(昭和三十二年法律第二十六号)で定めるところによる。

国債観光ホテル整備法による登録ホテル業等の減価償却資産について
耐用年数を最高限二分の一程度まで短縮 別表削除→租税特別措置法政令

租特法へウェイト移行

平成4年 登録ホテル業等の用に供する減価償却資産で租税特別措置法で定めるものの耐用年数については、同法で定めるところにより、特別の措置を講ずる

平成9年 31条削除により廃止

国際観光事業の助成に関する法律

政府は、国際観光事業（外国人旅客の観光に関する事業をいう。）を振興するため特に必要があると認めるときは、観光宣伝を実施し、その他観光に関する事業を行う法人であつて営利を目的としないもののうち政令で定めるもの（以下「法人」という。）に対し、予算の範囲内で、その事業の遂行に要する経費の一部を補助することができる。

国際観光事業の助成に関する法律第一条に規定する法人は、次の通りとする。
財団法人国際観光協会

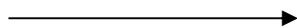
日本観光協会法（昭三四法律第三十九号）

（国際観光事業の助成に関する法律の適用）

第二十五条 協会については、これを国際観光事業の助成に関する法律（昭和二十四年法律第二百五十九号）第一条の政令で定める法人とみなして、同法の規定を適用する。

独立行政法人国際観光振興機構 運営費交付金

予算補助



法律補助



運営費交付金 43

四 宿泊制度

旅館業法

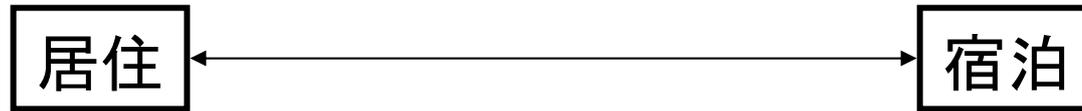
旅館業法 → 宿泊引き受け義務
黒川温泉ハンセン病事件、SARS

経済規制はない
泊食分離

国際観光ホテル整備法 → 料金・約款届出制
外客誘致目的
形骸化

ユースホステル・ジャパニーズイン等

住宅施設と宿泊施設



選挙権・所得税住民税

不動産取引

下宿、簡易宿所
(旅館業法)

ホテル税、入湯税

旅行業取引
(宿泊施設)

別荘・セカンドハウス

国際観光ホテル・旅館

外客誘致

旅館はホテルの代用

ホテル・旅館同等位置づけ

税制上の措置の廃止・縮小

規範性の低下

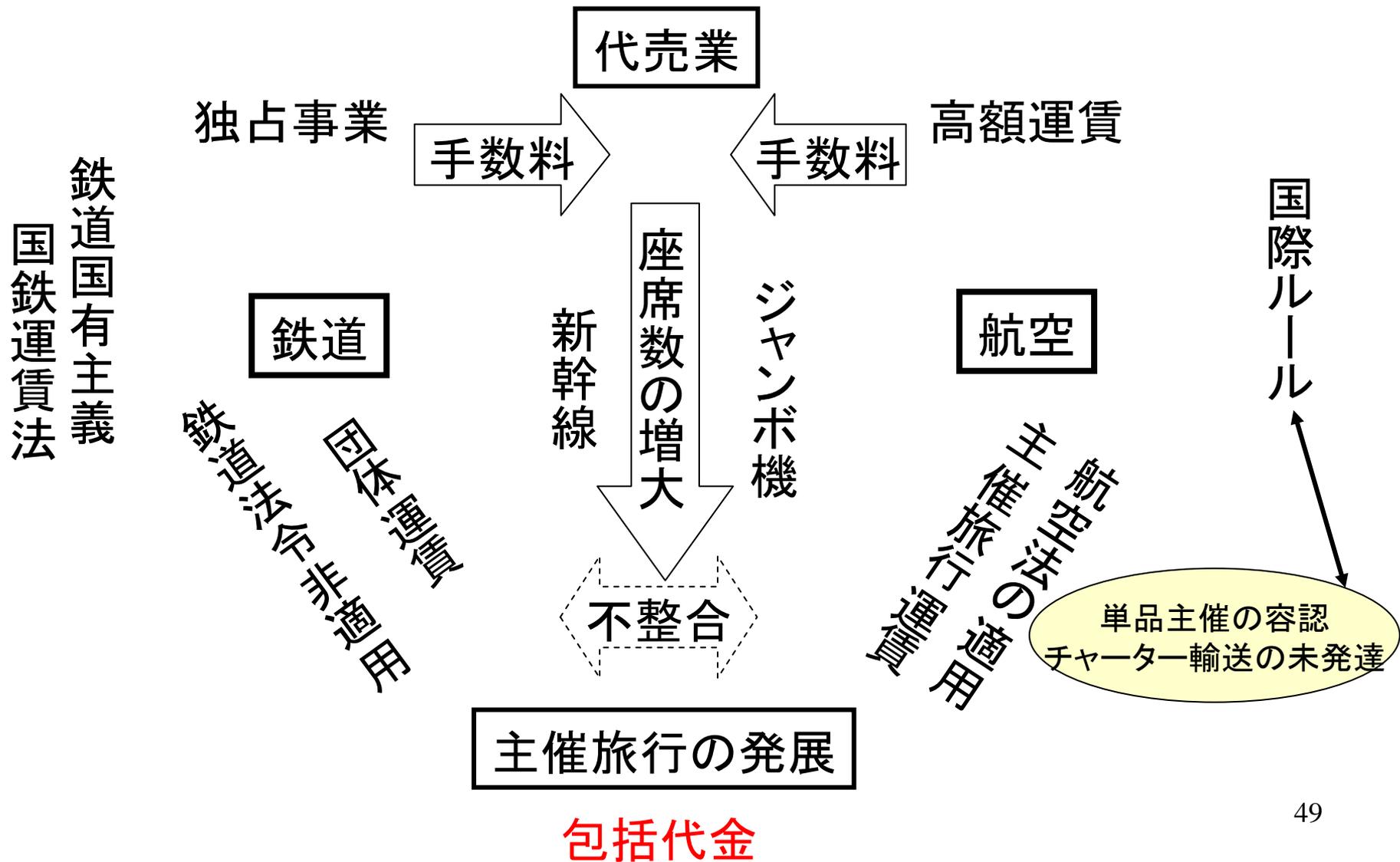
宿泊税の登場

国際観光ホテル整備法の使命の終了

宿泊施設情報提供制度としての再構築

5 旅行業制度

わが国旅行(あつ旋)業制度の沿革的分析



旅客運送事業と貨物運送事業との法制度比較

貨物

利用運送業

実運送は事業法引用

(発地主義)

B2bに事業法適用

B2C
運送(請負)責任

利用運賃規制(届出)

包括代金制度なし

代理・媒介・取次業 廃止

旅客

主催(企画)旅行業

運送機関

(属地主義)

B2bに事業法

非適用(鉄道)適用(航空、貸切バス)

責任と分離

旅程保証制度

特別補償制度

旅行代金明示義務、取扱料金揭示義務

包括代金制度あり

代理・媒介・取次 手配旅行

旅行業の公的規制

1952年

事業登録

1971年

実運送人登録免除廃止

1988年

国鉄適用除外廃止

1952年

外国人・邦人

1971年

海外旅行・国内旅行

1982年

主催旅行・手配旅行

1971年 弁済業務保証金制度

1995年

B2C優先

2004年

B2b廃止

B2C、B2b平等取扱

営業保証金

1952年

届出・変更命令

1982年

廃止

B2C(主催除外)揭示

主催旅行除外(運用)

1996年包括料金除外(通達)

料金

1971年

旅行業務取扱主任者

2004年

旅行業務
取扱管理者

1971年

書面主義

2000年

IT対応法

1956年

届出

1971年

認可

1982年

標準約款制度

約款

1982年

特別補償制度

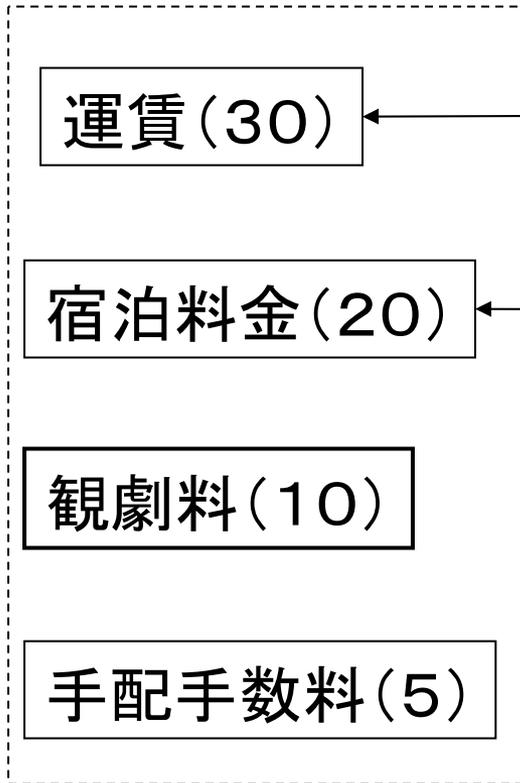
1996年

旅程保証制度

B2C

包括代金制度

手配旅行代金(65)



規制運賃(30)

届出料金(20)

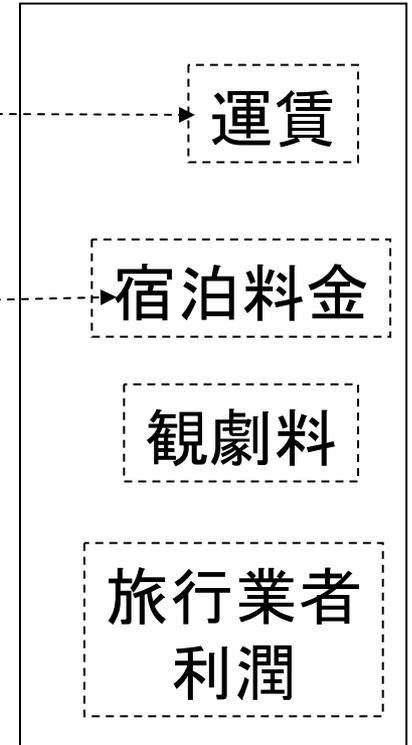
国際観光登録ホテル・旅館

観劇料(無規制)

何故規制料金ではなくてもいいのか

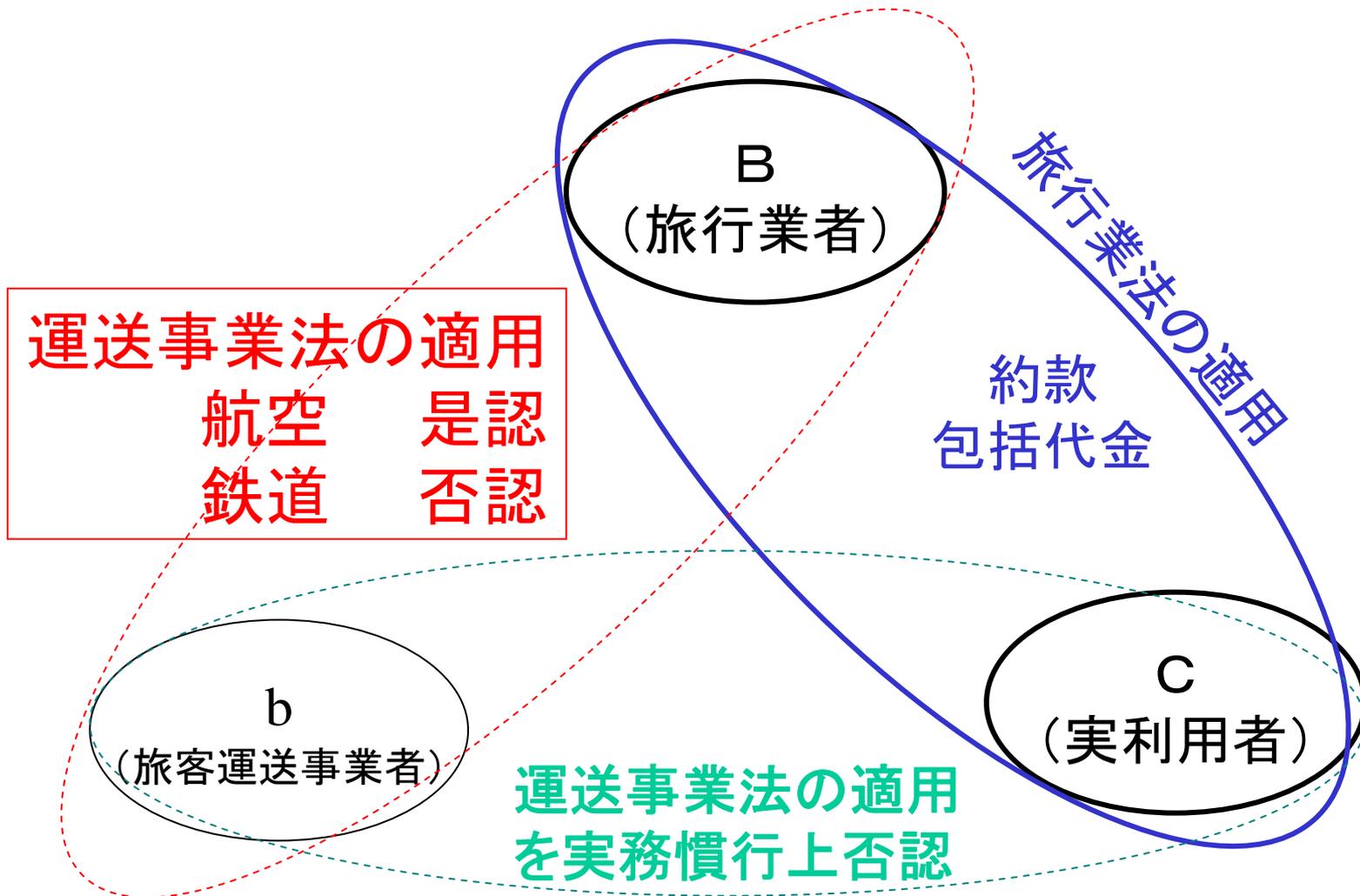
パッケージ・ツアー
包括代金(45)

(自己の計算による)



(定額、内訳なし)

主催旅行業と旅客運送事業の法制度関係への疑問



旅行業に関わる公的規制と私的旅行契約の関係

外貨獲得

登録区分
(営業保証金)

1952年
外国人旅行

公的
規制

私的
契約

1956年
約款届出
(私的契約)

涉外訴訟

1971年
海外旅行

1971年
施行規則
包括旅行

包括代金

1972年
旅行業約款例
主催旅行

主催旅行の法定範疇化

1971年
約款
認可

消費者保護

1982年
主催旅行
(法定化)

募集

1982年
特別補償制度

2004年
企画旅行
(募集・注文)

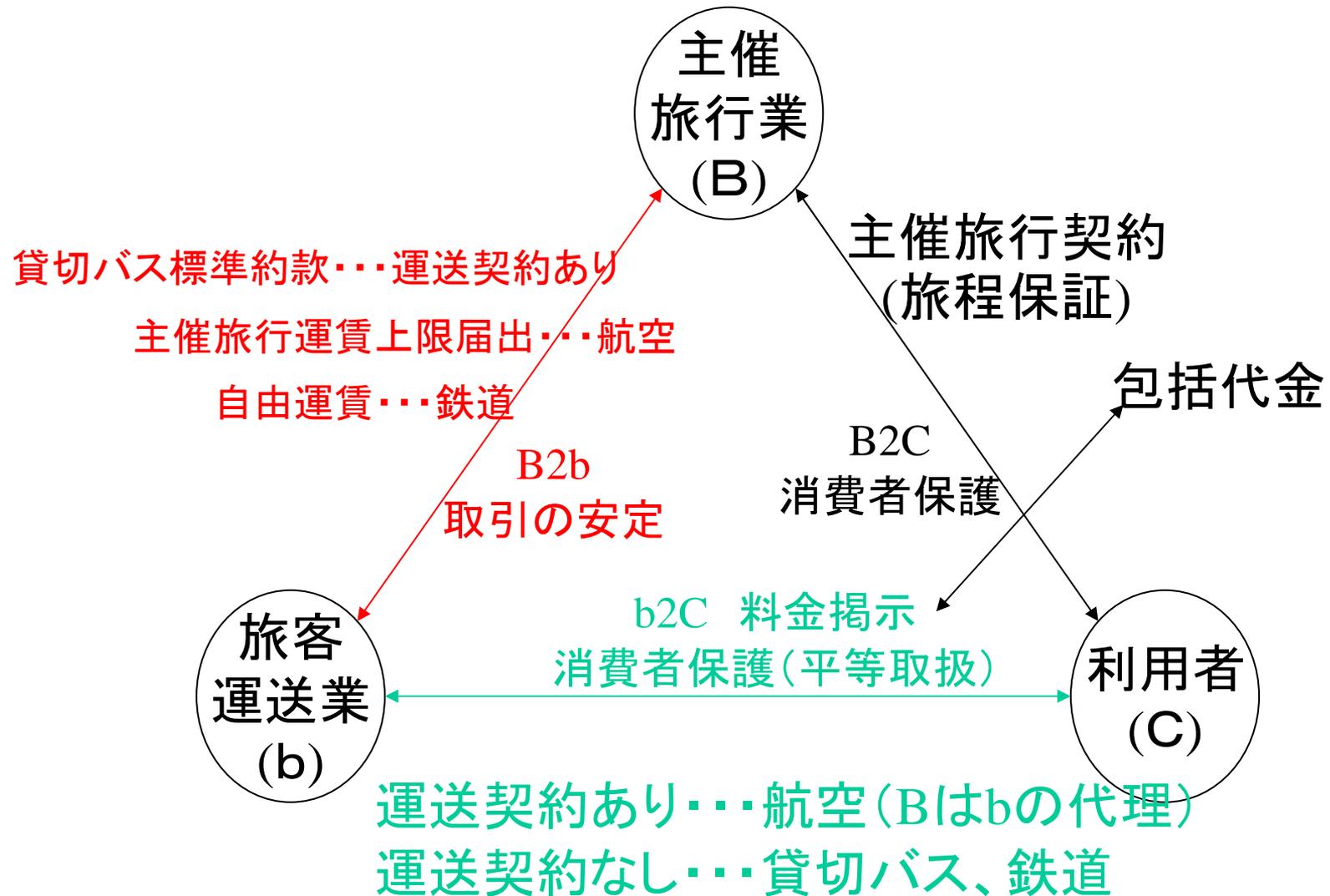
自己の計算

包括代金

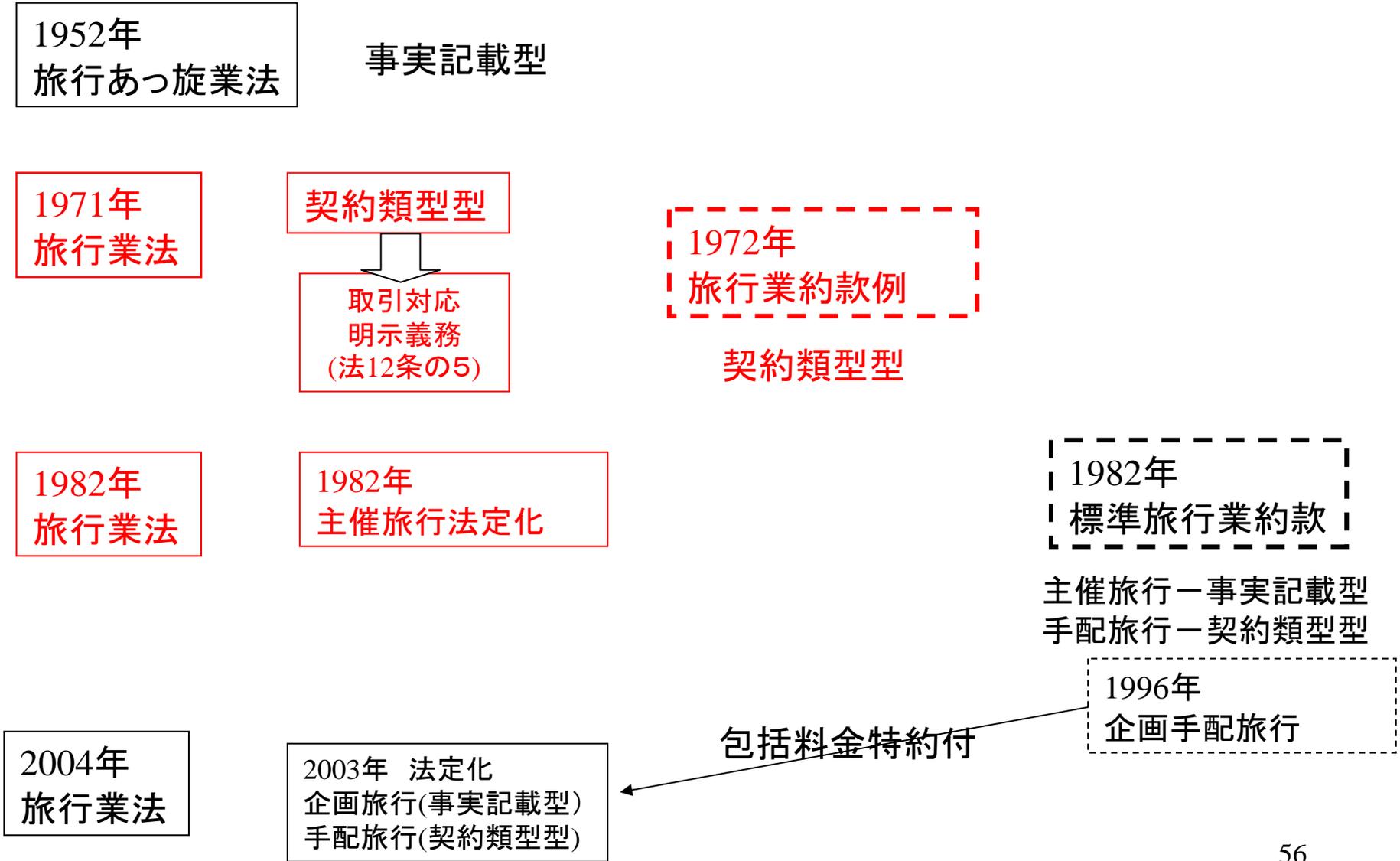
×

1996年
旅程保証制度

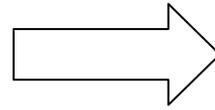
旅行業(主催旅行)と旅客運送事業の法制度関係



主催(企画)旅行業務の規定の仕方



海外旅行の増大



渉外訴訟リスクの増大

(西)ドイツ

日本

請負性肯定

判例

請負性否定

準委任契約類似
の無名契約

1979年 民法改正

責任制限制度なし

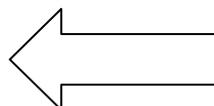
責任制限制度とセット

1995年 特別補償制度

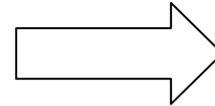
EC理事会指令

2004年改正 一次責任論否定

否定



単品主催



肯定

日帰り

ブラッセル条約



否認

単品主催

容認

EC理事会指令型

日本実務慣行型

運送、宿泊、その他
2以上の組合せ

運送、宿泊の単品可

旅程性で問題がある

航空の包括旅行割引運賃は
単品不採用、一泊24時間ルール

一泊、24時間ルール

日帰り可

請負責任

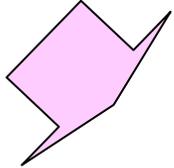
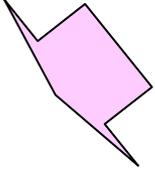
旅程保証制度

ITCチャーター

手配、実運送との区分

仕入後販売残の宿泊施設等の単独販売

規制緩和に果した役割り大



手配

利用者

団体

利用者
利用者
利用者

手数料

難関

乗合差益

旅行業

原価がわかってしまう

運賃
公示
原則

割戻
禁止

運送業

手数料
(キックバック)

自由取引
(規制緩和促進)

運送業

主催旅行運賃

運送業

抵触

平等
取扱
原則

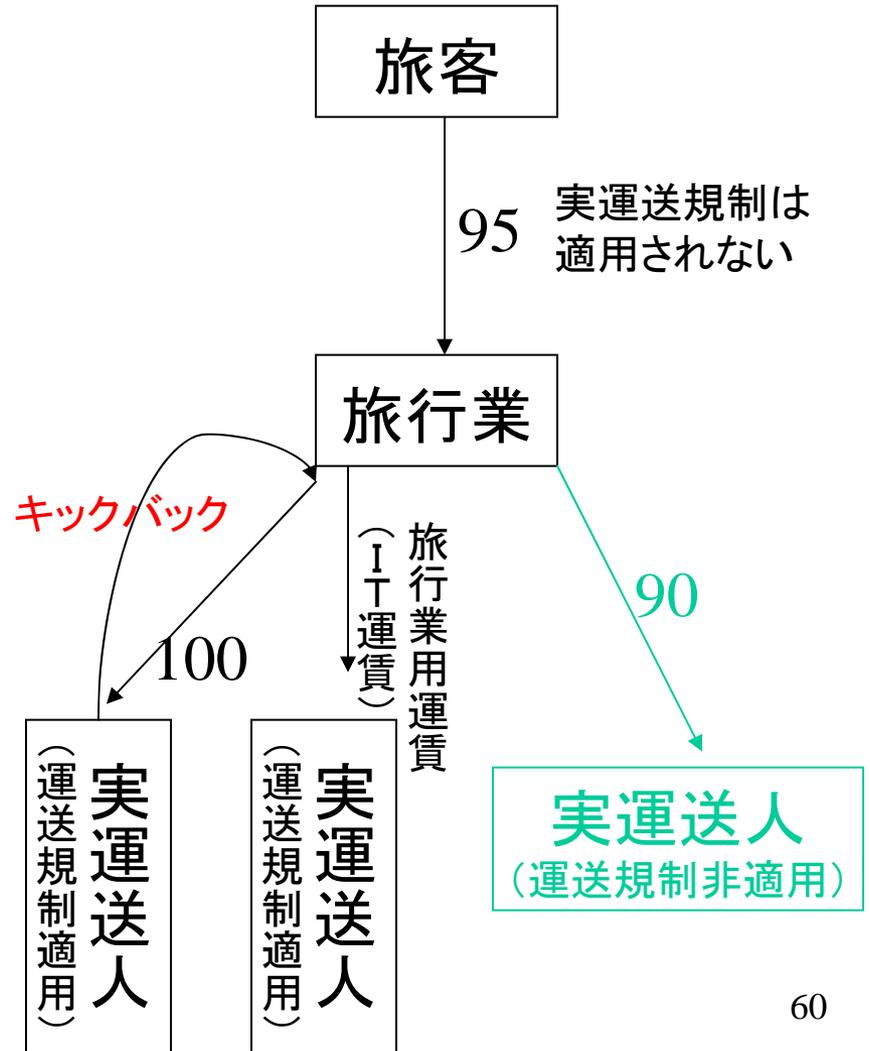
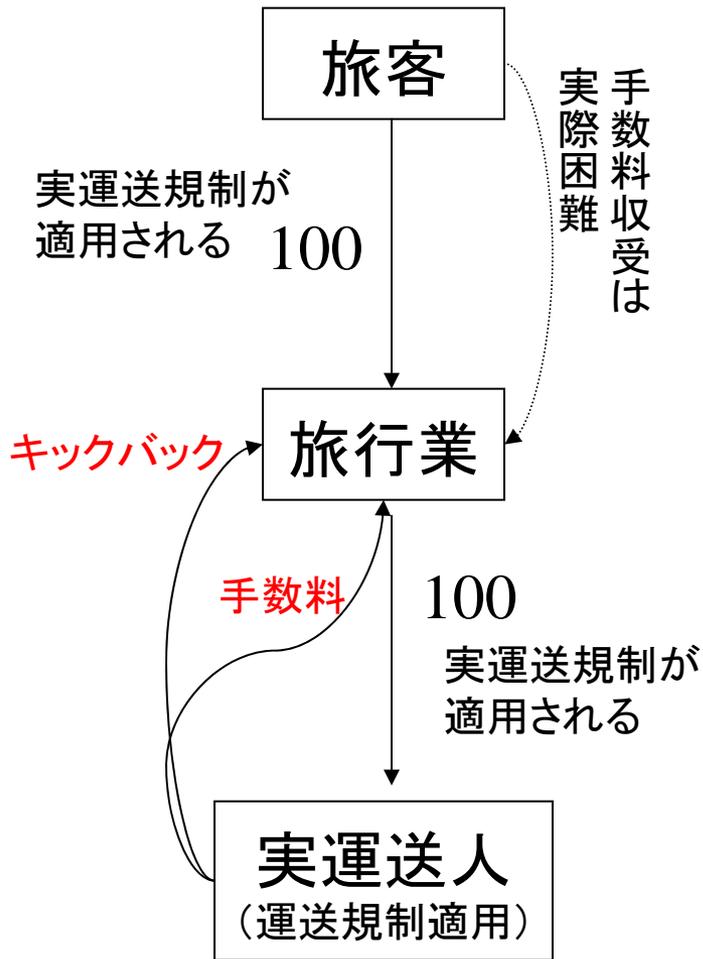
包括代金制

包括代金制

(手配旅行)

(規制運賃100とする)

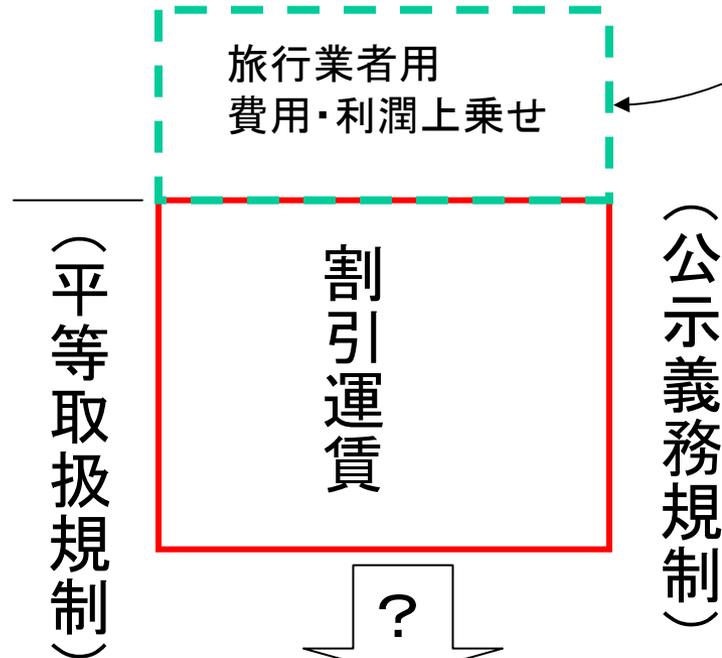
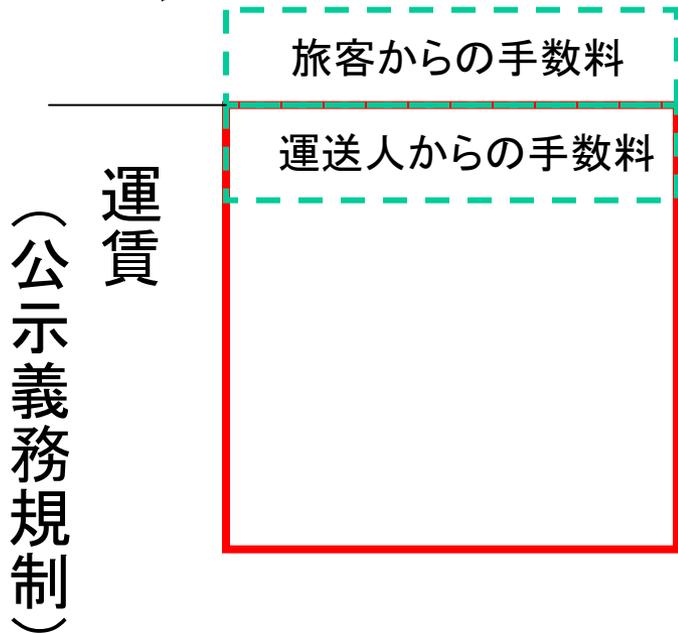
(主催旅行(包括代金))



手数料と割引運賃

規制運賃制度のもとでは收受困難

原価が旅客に明示され收受困難



?

包括代金への組込
(航空・タクシー)

宿泊料

引受義務なし

食事

第三者運送人
(有償)
バス、タクシー

道路運送法の規制

税法等の規制

登録ホテル・旅館

届出公示

宿泊料

支払い

宿泊料に含めない

ホテル
旅館

宿泊料に含める

経営者のポリシー

有償

無償

自治体経営

条例

テレビ

引受義務あり

朝食?

入浴

駅の送迎

観光地の送迎

第三者運送人
(無償)
現在は自由

土産

マッサージ

アルコール

タバコ

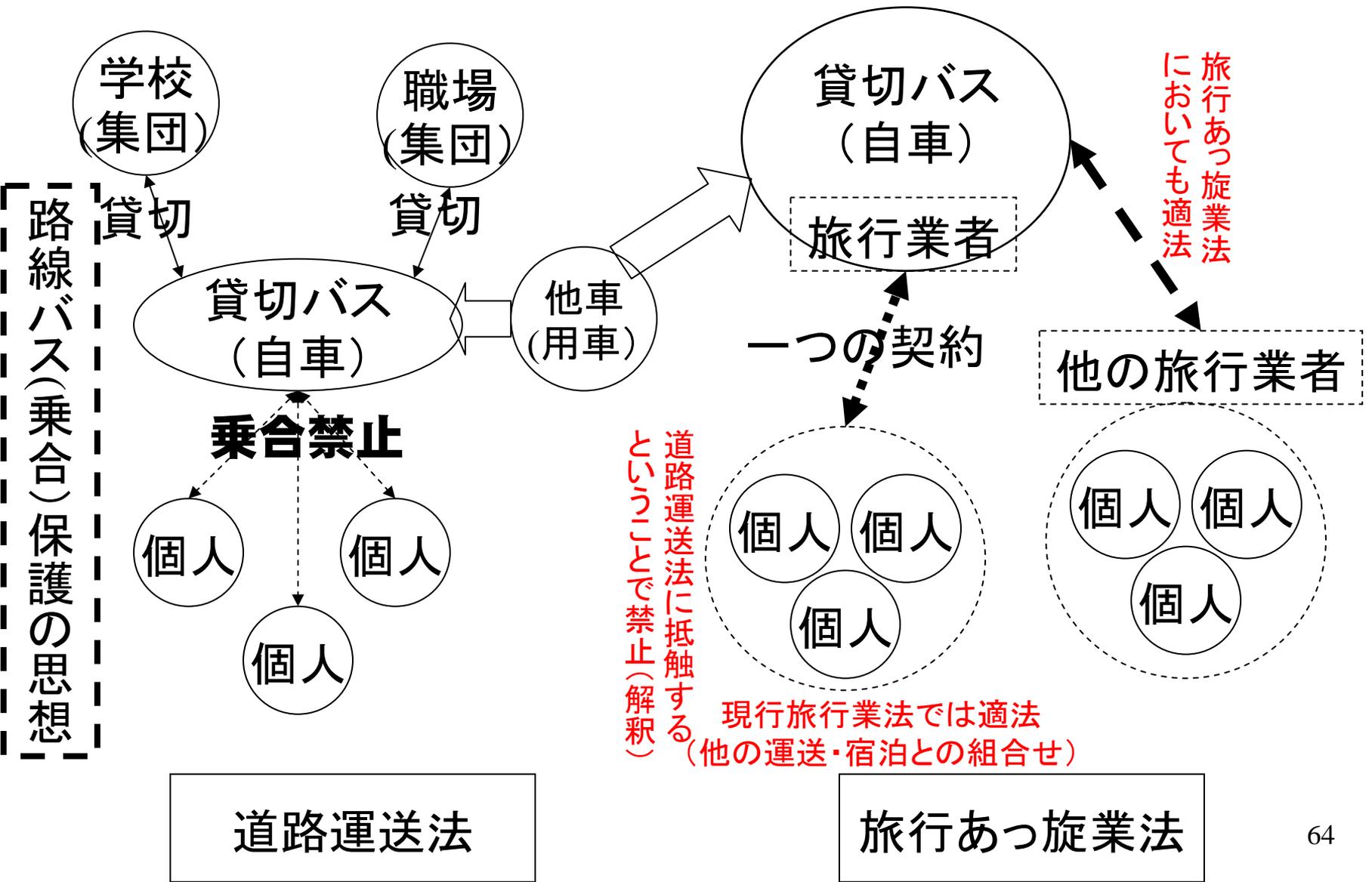
有料テレビ

利用者が自分で掛ける保険料
自分で支払う高速道路料金等の扱い?

利用者が自分で掛ける保険料
自分で支払う高速道路料金等の扱い? 62

貸切と乗合

旅行あつ旋業法時代の貸切バス



海上運送法における乗合

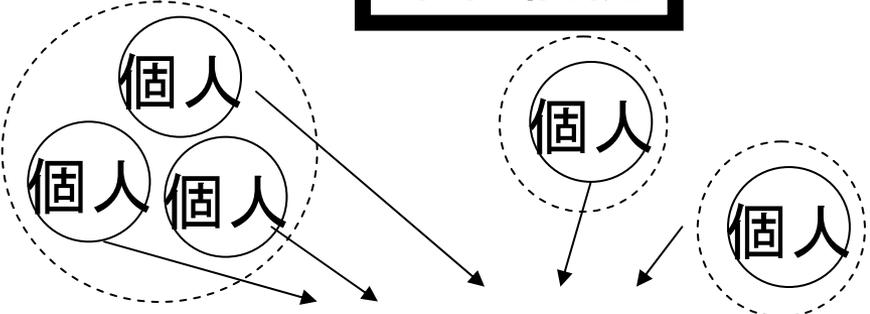
運送契約の
単位

→
運賃支払の数

乗合前提

乗合禁止
(クルーズ等は除外)

学校等



定期運送
(定期地点の
特定も法的概念)

不定期運送

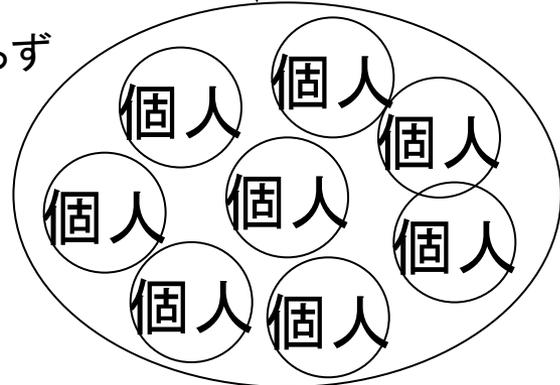
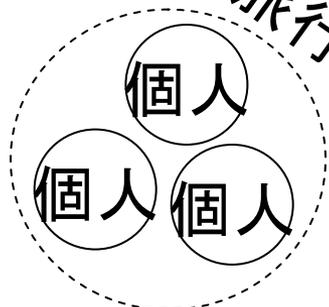
学校

会社

契約は一つ

実事業法規制の適用・不適用にかかわらず
禁止規定がない以上、可能と考えられる

主催旅行業者



主催旅行者

旧道路運送法時代の積合・乗合の取扱

実利用者
実利用者
実利用者

自動車運送
取扱事業者
(利用運送)

道運法89条(創設規定)で禁止*

一般区域貨物自動車
運送事業者(混載禁止)

実利用者
実利用者
実利用者

旅行あつ旋業者
(主催旅行)

原則自由?

一般乗用旅客自動車
運送事業者(乗合禁止)

* 現在では混載は禁止されていない

旅客部門の国際航空チャーターに関する
単一用機者要件(航空局長通達)の撤廃

[2003.8.1]

単一航空機
混乗の自由化

own-use

団体などによる一機貸切、例えば借主が
自社の顧客のために借り切って利用

affinity-group

類縁団体による一機貸切、例えば社員旅行、
修学旅行等類縁のある人の集まりのための利用

ITC

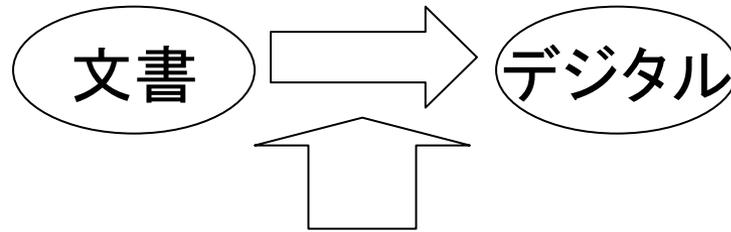
包括旅行チャーター＝旅行業者が主催する
いわゆるバックツアー等

航空法の改正(定期・不定期事業の区分廃止)

六 情報制度と観光

観光に関する情報法制度として再構築

国際観光ホテル整備法
通訳案内業法
独立行政法人国際観光振興機構法
旅行業法



観光基本法における情報政策の確立

IT基本法

交通業と旅行業の調整

包括「企画旅行」



運送行為の
機能分化

旅程はマルチ・チョイス型

乗り放題
運賃料金

泊まり放題
宿泊施設

その他
警備
娯楽
学習
介護

運転手派遣

レンタカー

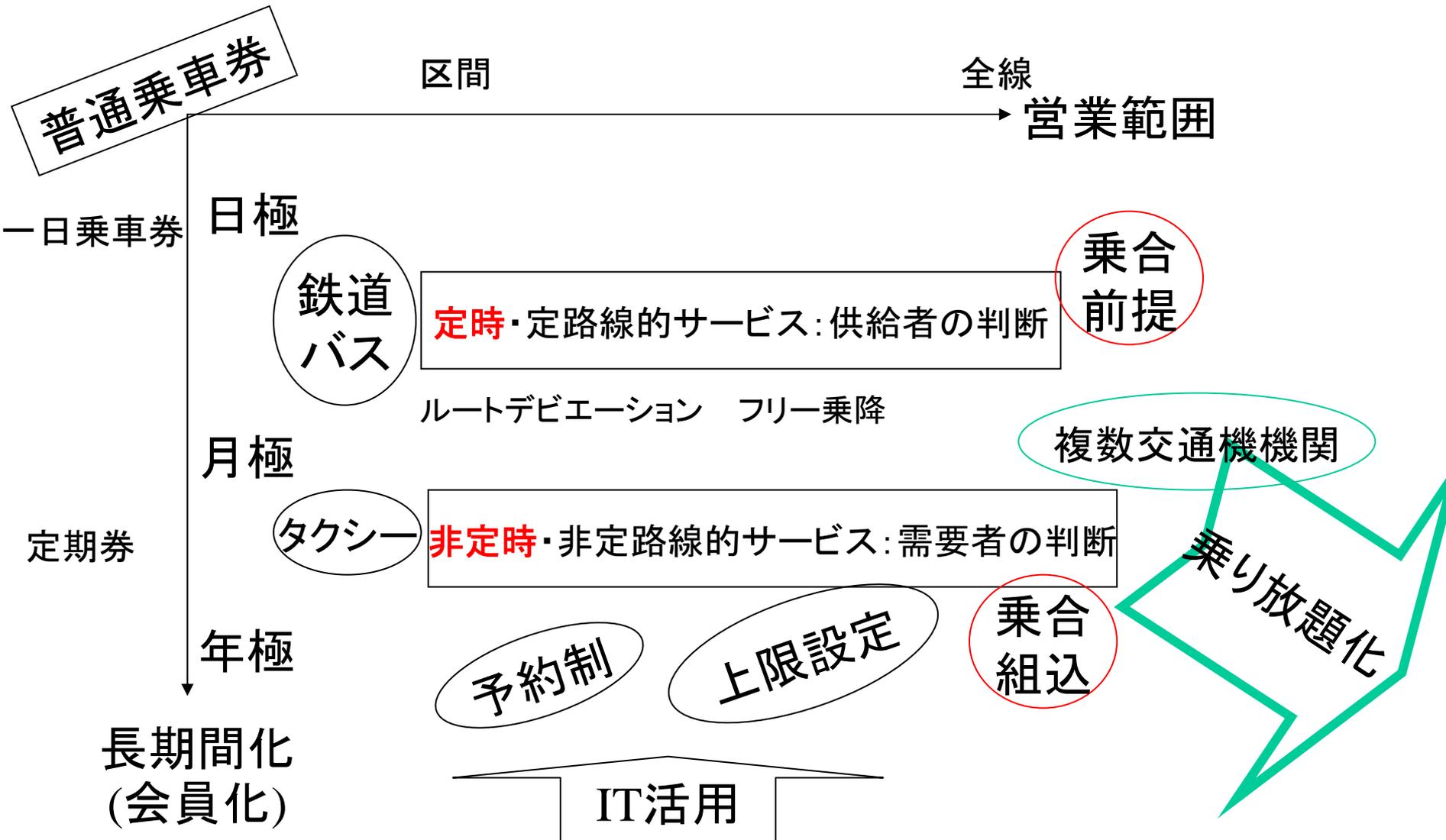
営・自区分の
相対化

包括代金制
の崩壊

運送と非運送
の相対化

総合生活移動産業

乗り放題化



旅程保証

定額制の崩壊

包括代金制の崩壊

運送業(販売)と
旅行業の接近

単品主催、手配旅行
制度の必要性低下

法定範疇化基準

運送行為の
機能分化

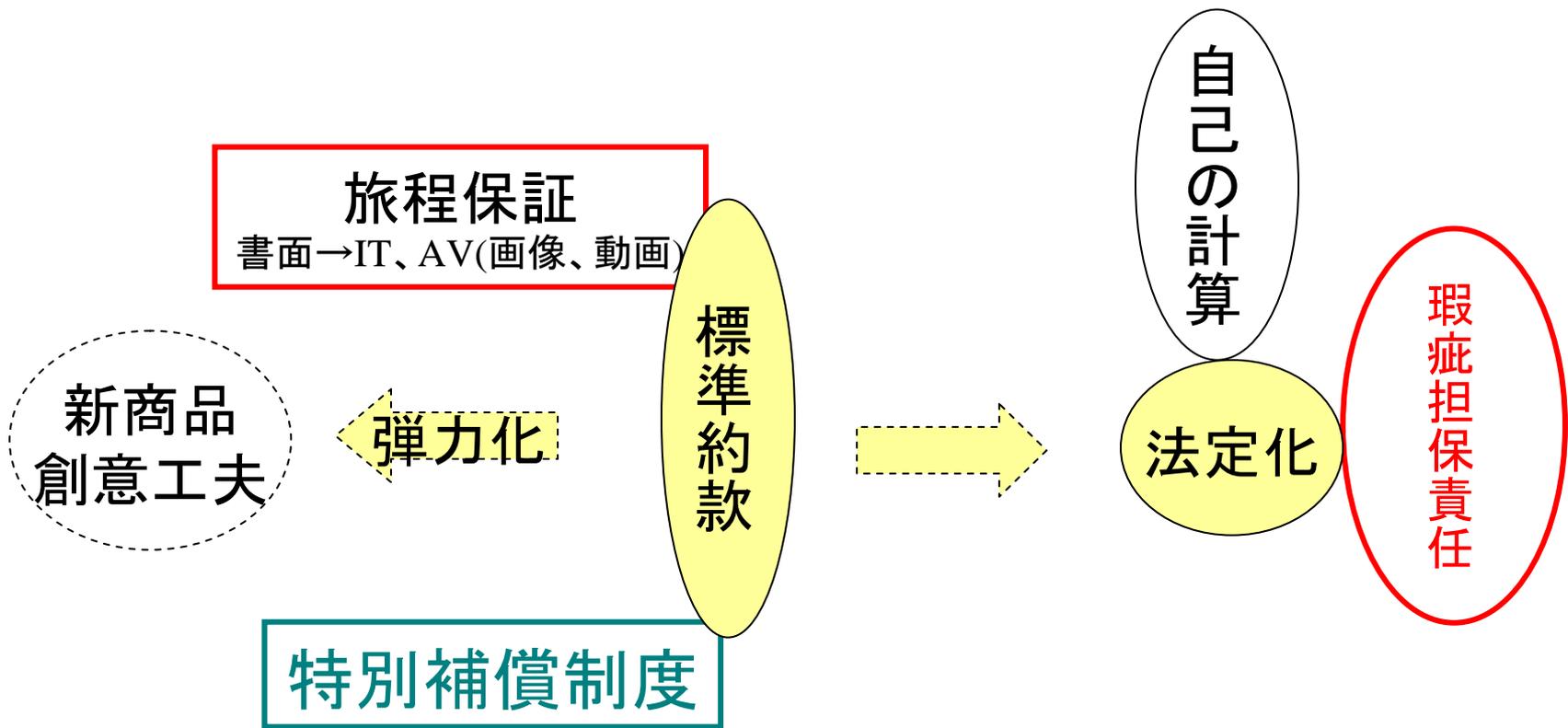
旅客運送事業法の
再構築

緩和・撤廃

運賃規制

分離

安全規制



委任・請負論の回避

災害保険化
(責任との分離)

賠償の高額化
相続のドグマ、年金・税金

定期金賠償

解約ルール合理化

ノーショウ問題

B2C

運賃前払制度

宿泊費後払制度

決済のIT化

成約のIT化

解約のIT化

B2b

手仕舞型

買取型

利用者

運送手段

利用者

特定

不特定

旅程の内容問題

利用運送業者

利用運送業者

提供できなかった場合

提供できなかった場合

代替輸送の問題

旅程保証の問題

PTM (Personal Tour Management) (総合生活移動産業)

