

# 旅游政策学

[日] 寺前秀一 著 崔卫华 译



人民邮电出版社  
POSTS & TELECOM PRESS

# 旅游政策学

[日]寺前秀一 著  
崔卫华 译

人民邮电出版社  
北京

## 图书在版编目(CIP)数据

旅游政策学 / (日) 寺前秀一著；崔卫华译. —北京：人民邮电出版社，2010.11  
ISBN 978-7-115-23951-8

I. ①旅… II. ①寺… ②崔… III. ①旅游业一方针政策—研究—日本 IV. ①F593. 130

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 186171 号

本书的著作权属于寺前秀一，崔卫华翻译的中文简体字版本由寺前秀一授权给人民邮电出版社独家出版发行（仅限于中华人民共和国境内）。

## 内 容 提 要

本书通过分析考察日本旅游业的相关制度，聚焦其沿革，充分利用文献支撑论点，从整体上俯瞰旅游业的法律制度，研究旅游基本法与客运业、住宿业等法律制度之间的关系。

全书包括关于旅游的基本法律制度课题、旅游的相关税收与保障制度分析、旅游资源制度分析、住宿业制度分析、客运业制度分析、旅行（社）业制度分析、旅行信息提供制度分析、结论八项内容。

本书适合对旅游制度感兴趣的读者阅读使用。

## 旅游政策学

---

◆ 著 [日] 寺前秀一  
译 崔卫华  
责任编辑 庞卫军  
◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市崇文区夕照寺街 14 号  
邮编 100061 电子函件 315@ptpress.com.cn  
网址 <http://www.ptpress.com.cn>  
北京铭成印刷有限公司印刷  
◆ 开本：700×1000 1/16  
印张：16 2010 年 11 月第 1 版  
字数：200 千字 2010 年 11 月北京第 1 次印刷  
著作权合同登记号 图字：01-2010-5262  
ISBN 978-7-115-23951-8

---

定 价：38.00 元

读者服务热线：(010) 67129879 印装质量热线：(010) 67129223

反盗版热线：(010) 67171154

## 译者序

和寺前秀一教授相识于 2005 年，时任日本旅游学会秘书长的寺前教授随当时的日本经济产业大臣二阶俊博访问东北财经大学。2006 年至 2007 年我在日本东京大学访学期间，又承蒙寺前教授的关照，参加了全日本旅行大会等与旅游相关的大型活动和学术会议等，受益匪浅。

寺前教授毕业于东京大学法学部，先后在日本国际旅游·运输局、日本航空局、JR 东日本、日本海上交通局、日本国土厅、日本国土交通省综合政策局、日本气象厅等政府机构担任要职，并曾担任日本旅游协会秘书长。2006 年，他开始担任高崎经济大学区域政策学部的（旅游政策学）教授，2007 年获得日本立教大学旅游学博士学位。2009 年，他又回到日本政坛，任日本石川县加贺市的市长。寺前教授具有丰富的阅历，多年来活跃在日本政、产、学和研各个领域，这本集旅游政策理论与政策实践于一体的研究著作，充分显示出了其独特的视角与高深的内涵。

作为国民经济的支柱性和战略性产业，2010 年的中国旅游业进入了一个新的发展阶段，中国的旅游相关法律建设和政策走向也面临着新的课题，希望这本译著的出版能起到他山之石的作用。这也是我翻译本书的初衷。

感谢陈鸿君、叶茂对本书做的基础翻译工作，感谢我的硕士生李亮、黄丹、林菲菲、程丽静、于会霞对本书做的审校工作。

由于译者水平有限，翻译中难免出现疏漏和不当之处，敬请各位读者不吝赐教。

东北财经大学旅游与酒店管理学院

崔卫华

2010 年 6 月



## 中文版序

《旅游政策学》是我在日本立教大学旅游学部、高崎经济大学区域政策学部授课时使用的讲义，内容秉承自我的博士论文《基于政策制定的〈旅游基本法〉的导向性及旅游相关法制规范性研究》这一学术成果。承蒙东北财经大学崔卫华博士的努力，《旅游政策学》得以在中国出版，我不胜欣喜。

作为日本旅游政策根基的《旅游基本法》（2007 年改为《旅游立国推进基本法》）是基于议员提案而产生的最早的基本法。在众议院法制局的审查阶段，旅游的概念与一般社会使用的含义并无区别，最后也没有使旅游的定义“明文”化。从旅游（日语为“观光”。——译者注）的语源来看，日本的大多解释是来源于中国《易经》中的“观国之光，利用宾于王”，用现代用语解释原义应是出境旅游，而现在“旅游”的范围早已扩大到了入境旅游，这与 1930 年日本设立铁道部国际旅游局时的相关文件误用有关，并一直沿用至今。所以，也期待着借此机会能与中国的旅游学者共同探讨旅游的语源。

日本石川县加贺市长、旅游学博士  
寺前秀一  
2010 年 4 月



## 前　言

本书是笔者在 2007 年 6 月 12 日向立教大学提交的博士学位申请论文《基于政策制定的〈旅游基本法〉的导向性及旅游相关法制规范性研究》。在 2007 年 10 月日文版出版之际，除了把横版改为竖版之外，论文的内容和结构都没有变化。

基于此论文，笔者在 2007 年 9 月被立教大学授予旅游学博士学位。在此执笔之际，再次向曾给予笔者帮助的诸位表达谢意。本文是笔者以在立教大学旅游学部进行《旅游政策·行政论》的讲座及在高崎经济大学区域学部进行《旅游政策论》的讲座时候使用的讲义《旅游政策·制度入门》为基础，作为博士学位申请论文发展而来的。在出版之际，请允许笔者将书名改为《旅游政策学》。

在本书出版之际，笔者得到了高崎经济大学学术研究旅游图书扶助金的资助，在此深表谢意。

高崎经济大学区域政策学部教授

立教大学旅游学博士

寺前秀一

2007 年 10 月



# 目 录

绪论 “基于政策制定的旅游基本法的导向性及相关法制规范性研究”的定位 .....	1
第一节 研究背景及目的 .....	3
第二节 研究资料和方法 .....	5
第三节 以往的研究和本研究的定位 .....	7
第四节 本书的构成 .....	12
第一章 关于旅游的基本法律制度课题 .....	15
第一节 《旅游基本法》的导向性 .....	17
第二节 作为法律制度对象的旅游 .....	21
第三节 《旅游基本法》制定前的旅游相关法律制度的修订 .....	26
第四节 作为基本法的《旅游基本法》 .....	29
第五节 《旅游基本法》的课题 .....	32
第六节 《旅游立国推进基本法》的制定及其课题 .....	37
第二章 旅游的相关税收与保障制度分析 .....	53
第一节 旅游相关的法定外税收制度 .....	55
第二节 境外游客的招揽、限制和旅游地的开发 .....	60
第三节 旅游相关的金融、保障制度 .....	64
第三章 旅游资源制度分析 .....	73
第一节 旅游资源制度的规范性 .....	75
第二节 旅游相关设施的规范化 .....	76
第三节 旅游资源的制度化分析 .....	82
第四节 基于管制制度的旅游资源化 .....	90
第五节 旅游资源的评价体系 .....	92
第六节 旅游景区的规范化 .....	96

第四章 住宿业制度分析 .....	109
第一节 住宿业的一般法——《旅馆业法》 .....	111
第二节 《国际旅游饭店改进法》和价格管制 .....	115
第三节 住宿业在法律制度上的分类 .....	118
第四节 旅行社业制度下的住宿办理 .....	121
第五节 关于完善住宿设施的法规 .....	123
第五章 客运业制度的分析 .....	129
第一节 客运业制度中的“日常”与“非日常”的区分 .....	131
第二节 客运业的法律制度和放松管制 .....	132
第三节 实际承运人和承运使用人 .....	137
第四节 公共交通和包租交通 .....	138
第六章 旅行（社）业制度分析 .....	145
第一节 交通的发展和旅行社业制度的完备 .....	147
第二节 《旅行业法》的制定 .....	151
第三节 价格管制制度 .....	152
第四节 旅行社业的注册等 .....	155
第五节 游客的保护制度 .....	157
第六节 组团旅游等相关制度性课题分析 .....	162
第七章 旅行信息提供制度分析 .....	205
第一节 面向外国人的旅行信息提供制度 .....	207
第二节 面向日本人的旅行信息提供制度 .....	212
第三节 旅行社业法电子信息化的对策 .....	213
第四节 旅游信息向旅行信息的划归 .....	217
第八章 结论 .....	231
第一节 在本研究中明确的结论 .....	233
第二节 总结 .....	237

## 绪论

---

“基于政策制定的旅游基本法的导向性  
及相关法制规范性研究”的定位



## 第一节 研究背景及目的

日本政府虽然推出了“旅游立国论”这一重要政策，号召开发“宜居宜访”的旅游区，但在法律制度修改方面，只制定了《景观法》和部分修改了《翻译导游业法》，具体的政策以宣传为主（2007年1月《旅游立国推进基本法》开始实施）。

就日本的经济规模而言，一方面，以中老年为中心的个人金融资产保有量达到1500兆日元（2007年3月数据，约合120.54兆人民币），对外资产超过200兆日元（约合16兆人民币），利息就超过10兆日元（约合0.8036兆人民币）。另一方面，中央及地方政府持有的债务余额达到1000兆日元（约合80.36兆人民币），不得不抑制没有效率的公共投资。当老龄化社会到来时，财物将从中老年层移向青年层，健康时旅游，不健康时看护。所以日本政府推出了旅游立国这项重要政策。

对于旅游学来说，旅游相关的各项事业无法确保拥有独立的政策性财源，使旅游学研究者的活动受到限制。而像土木工程学等学科，在日本是以汽车税制为税收基础，能确保独自的财政来源，是以行政机构、建设行业为中心的实体社会存在的基础，因此这些学科出现教育机构不断增设、研究者辈出的现象也是不足为奇的。

政策实施的根本是法律制度，为确保财源就必须确立法律制度。但是与旅游相关的法律制度很多都没有被视为独立研究对象。本书将进行旅游相关法律制度的研究，以对政策的制定提出建议。本书从旅游制度核心——《旅游基本法》着手，重新研讨旅游相关法律制度，希望此举有助于日本旅游学的发展。

在探讨旅游相关法律制度时，讨论的对象——“旅游”的定义必须在法律上加以明确。即使没有直接的定义，依靠规范性的法律制度的积累，在一定程度上，“旅游”也该被明确，但笔者感到现在“旅游”概念不但没被明确，反而更加混乱。

旅游相关法律制度的核心概念是“旅游”，但如前所述，法律制度上并没有明文定义。学术上大部分对“旅游”的探讨研究脱离日常生活圈、体验非日常生活的事物（参照第一章第二节）。“日常”与“非日常”以前就没

有被明确区分，而余暇时间的增多和一日游领域的扩大更加深了这种不明确性。“非日常”如果成为常态，“日常”和“非日常”就会更加不明确而成为相对的概念。

日本的旅游法律制度经历了第二次世界大战前（以下简称二战前）和第二次世界大战后（以下简称二战后）两个阶段，以1949年制定的《国际旅游事业助成法》为开端，后来相继制定了以依靠招揽外国游客、获得外汇为目的的《国际旅游饭店改进法》、《翻译导游业法》（现《翻译导游法》）以及《旅行社法》（现《旅行社业法》）。但是在旅游相关法律制度中，以获取外汇为目的的招揽外国游客的提法已经过时，在1977年《关于为改善国际旅游城市的财政方面措施等法律》的提案理由说明中，已没有改善国际收支这一目的。最初招揽外国客人的理念比较落后并且有局限性，它认为旅游的主体即游客只是外国人，不包括日本人。

这些以招揽外国游客为目的的法律是以与之适用的属地主义为前提的。在外国居住的游客去日本旅游时，通常在居住地签订旅游合同，并适用于居住地的旅行社业法。因而以外国游客为对象的这些法律制度，在制定之初就存在问题。访日的外国游客在海外签订包办旅游等协议时，这种旅游协议和日本的旅行社业规定不符，和翻译导游规定、注册旅馆饭店的费用规定也在一定程度上存在不符。

1997年，依据《国际旅游饭店改进法》，日本政府废止了固定资产折旧的相关特例。因为注册旅馆的外国游客住宿比率非常低，注册饭店和招待所的比率也程度相同，所以为招揽外国游客而在税制上存续特殊措施无法解释，进而导致《国际旅游饭店改进法》能发挥作用的空间也十分有限。

另一方面，与麻风病相关的拒绝黑川温泉住宿问题等，使旅游消费者对策被重新重视。显然旅游相关法律制度中最被期待的领域是消费者对策领域。在消费者对策领域中最重要的日本人海外旅游对策领域，重要事项要依据旅行社业条款的内容处理，但旅行社业法却没有这方面的直接规定。特别是对于组团旅游（2004年依《旅行社业法》改为包价旅游，下同）适用于客运业法的规定，在解释制度一致性时有很大问题。阐明在日本旅游相关法律制度中存在的这些制度性问题，是进行本项研究的背景。

此项研究有助于构建反映了“日常”和“非日常”的认识趋于一致的旅游法律制度。以此成果为基础，希望重构的旅游基本法律制度能对国家、地方的旅游政策发挥基本的导向性作用，能够确保振兴旅游所需的财源，能

够重新构建以此财源为基础的有效率的资助制度。老龄化社会生活的中心之一是旅游，生存的价值也在于能精力充沛地移动。旅游的含义变化了，它不是闲暇活动而转为生活时间。不管是在生活圈内还是脱离了生活圈，移动不是苦差事而是体现生命价值的手段。信息技术已取代艰苦工作的大部分，这正是重新定义的旅游的意义。

本书把应作为旅游相关法律制度核心的《旅游基本法》（2006年改为《旅游立国推进基本法》）作为研究对象，希望它不仅有助于新的旅游基本法律制度体系的发展，也对包括旅游学在内的日本整个旅游事业的发展做出贡献。

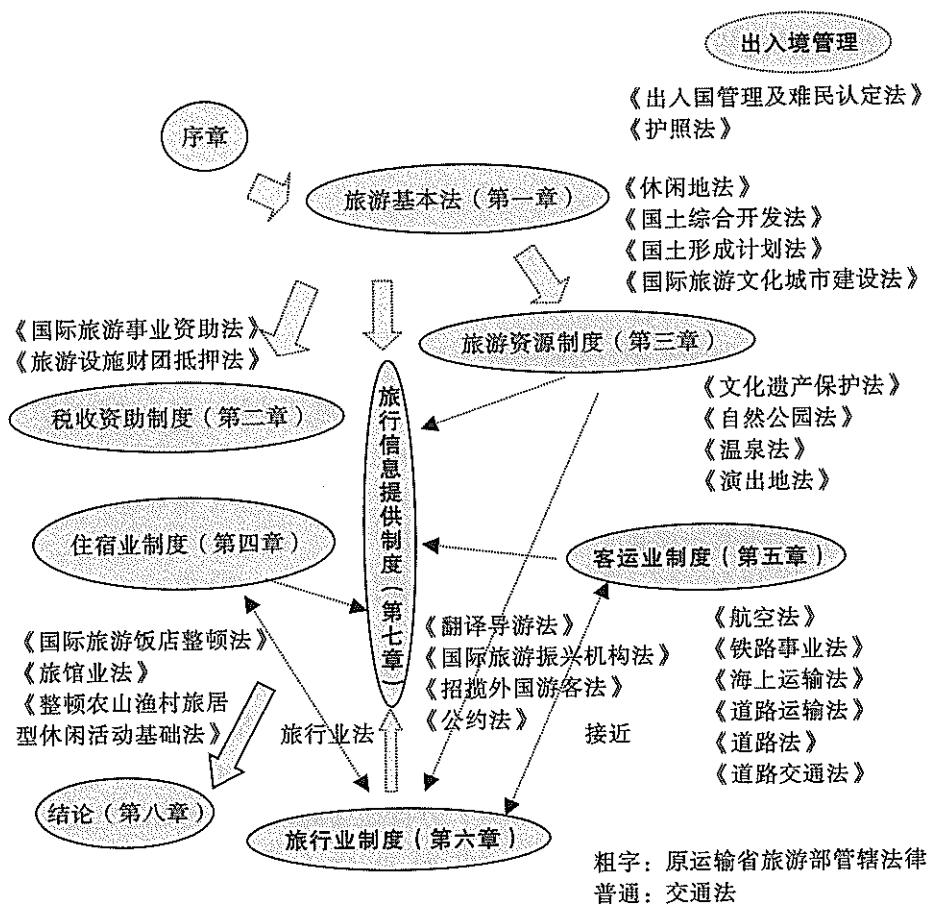
## 第二节 研究资料和方法

本项研究的目的是通过分析考察日本旅游相关制度，对旅游政策的发展做出贡献。分析时以日本的旅游法令为资料，聚焦其沿革，在此基础上，充分利用文献支撑论点。除了法令，为了考察它的立法宗旨及背景而由国会、自治体等进行的讨论也包含在内。同时，白皮书、审议会汇报等也和学说一样，可以作为考察法律制度的资料进行分析。

在分析法律制度时，通过互联网充分利用政府搜索系统即电子政府法令数据提供系统 (<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idvsearch.cgi>) 收集、解读数据，并主要对这些搜索结果进行梳理、编辑。以在国会通过的法令条约为根本，然后再利用内阁会议决定的政令等。分析二战后各国会制定的各项法律的修改过程，利用的是众议院主页的“制定法律” (<http://www.shugiin.go.jp/index/nsf/html/indexhousei.htm>)；分析国会的讨论，利用的是国会议录搜索系统 (<http://www.kokkai.ndl.go.jp/>)；分析自治体议会的讨论，利用的是东京都议会会议录搜索系统 (<http://www2.gikai.metro.tokyo.jp/>)、冲绳县会议记录搜索系统 (<http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/cateview.jsp?cateid=194>) 等。学说、文献资料是基于（社）日本旅游协会发行的旅游文献目录，然后充分利用日本旅游研究协会机构报等上发表的论文等。

根据以上分析，以从制度制定开始到制度修改期间的国会议事录资料、行政资料为基础，把关于旅游法律制度的各个时代的解释论等按时间顺序组

织起来，然后进行综合梳理，采取在整体上构建一致性的基本手法，同时以文献为基础，解读与旅游制度相关的先行研究，在这些成果的基础上，通过依据法令、议事录搜索系统等取得的分析结果，最后做成旅游相关法律制度研究的本书结构图，如绪图所示。



绪图 旅游相关法律制度研究论文结构图

### 第三节 以往的研究和本研究的定位

#### 一、以往的研究

关于先行研究，首先对概述性论文进行分析，然后从旅游基本法等旅游基本制度、税收及资助制度、旅游资源制度、住宿业制度、客运业制度和旅行社业制度六个方面进行分析。

##### (一) 概述

在旅游学研究中，全面记述旅游相关法律制度的文献，以1980年发行的《旅游行政百年和旅游行政审议会三十年大事记》(总理府审议室编)为代表。它是把正式文件作为资料集经整理而成的，是概览日本旅游法律制度沿革的有效途径。全面记述原运输省旅游行政方面的文献是《运输省30年史》和《运输省50年史》。另外，《日本国有铁路百年史》、《日本旅行百年史》、《日本交通公司50年史》(1912—1962年)及《日本交通公司70年史》(1912—1982年)，不仅是研究企业史的资料，也是研究日本旅游行政的最佳资料。根据旅游基本法第五条制定的年度报告书(旅游白皮书)，自1963年《旅游基本法》制定后每年都提交国会，它也是与旅游政策相关的重要研究文献。但是以上这些资料只是各自行政机构的正式发表资料，不能称为研究文件。

以研究者等个人名义发表的论文，在《旅游相关杂志目录》(1988年(社)日本旅游协会编)〈9 旅游行财政〉中刊登约400篇，这些论文是重要的基础资料。其中作为项目被收录的、由国井富士利所著的《旅游事业和立法(1)》到《旅游事业和立法(5)》(1948—1949年：《国际旅游》运输省旅游局发行)是重要的论文。国井富士利作为运输省旅游局计划科科长助理，是二战后初期从行政内阁发布旅游行政信息的代表人物，能为解读国会议事录和对进行本项研究提供重要资料。而二战前在国际旅游政策方面，代表人物有砂本文彦(2003)。

与个别的旅游制度相关的研究，以法律解说书形式阐述是核心，其中关于《旅行(社)业法》的最多。这是因为在这些旅游相关法律制度中，《旅行(社)业法》因最有效力而成为研究对象，而其他法律被认为缺乏规范

性难以成为研究对象。

如上所述，关于旅游相关法律制度的研究处于法律制度体系还不成熟的状态。依笔者之见，从整体上把握制度论特别是法律制度论的研究并不多。

## （二）《旅游基本法》等旅游基本制度

关于《旅游基本法》的研究，运输省旅游局主编（1963）的一些文献是最早的，其他的如梶本保邦等在杂志上发表的一些随笔可以作为研究的参考资料，之后40多年就没有人再研究过。而与旅游基本制度相关的论及综合性度假区改进法的文献较多，但只局限于直接讨论政策实施理论而不是制度论。作为国家及自治区旅游政策根本的《国土资源开发法》，也只是研究全国综合开发计划的内容而不是法律制度。因此，对以旅游基本法为核心的旅游基本制度重新进行全面的制度理论研究具有重要意义。

溝尾良隆（2003）提道：“旅游政策审议会专业部门也认识到必须从定义‘旅游’开始的紧迫性，但那应是我们这些从事学术研究的学者的责任，因为就连从事旅游学研究的人，现在使用的旅游定义及其他旅游相关的用语也不统一。”他和笔者一样早已感受到了这种紧迫性。法律制度要求适用范围明确化，和其他旅游研究领域的研究对象相比，在法律制度中应该容易定义“旅游”，但会发生概念扩散。考虑到在日本实体社会旅游法律制度没有得到发展的最大原因也是在于旅游的概念不明确，所以笔者认为本项研究更加强调在制度论中定义旅游是很有意义的。

安村克己（2001）提道：“旅游是旅游理论的研究对象，因此在旅游研究中定义旅游概念很重要。定义旅游，就是确定其概念的内涵（connotation）和外延（extension），即规定‘旅游’这个词语有什么‘意义和性质’，其‘内容的广度’在哪里。但是一开始就提出严密的定义是不必要也是没有意义的。因为作为研究对象的‘旅游’，其定义应该通过旅游研究被确定。”笔者通过此项研究，在研究“旅游”在税收制度和旅游资源制度等中的意义与性质的同时，进一步讨论各制度中共通的“旅游”定义。

## （三）税收及资助制度

税收及资助制度通过立法机构的预算、法律议案，最能真实地反映国民的旅游意识，并且它能以“金额表示”这种最客观的评价方式来表现。根据日本宪法的重要原则——租税法律主义原则，税收制度要基于每年的法律修改而反复制定，它反映了各个时代的探索成果，可以说，税收制度是研究旅游相关法律制度的最重要资料。

论及旅游税收制度的一系列著作，以山添敏文（1988、1991）的为代表<sup>①</sup>，这些都是重要的研究资料。近年来，随着地方税法的修改，关于旅游财源的讨论变得活跃起来，富永浩吉（2001）<sup>②</sup> 和松本和幸·塙谷英生（2006）<sup>③</sup> 的著作都可作为参考。但是，把旅游看做征税客体和税收的使用对象，从这两个侧面分析相关法律制度的论文尚未出现，本研究将首次对旅游相关税收及保障制度进行综合性、历史性的研究。

#### （四）旅游资源制度

既然作为制度论的旅游没有确立，那么旅游在旅游资源制度论、文化财产制度论、自然公园制度论、温泉制度论等领域也不能确立，但在各制度中都形成了一些成熟的讨论。文化财产制度论的代表有竹内敏夫（1950）、坂田邦洋（1980）以及文化厅（2001）；自然公园制度论的代表有掘井胜（1960）；温泉制度论的代表有（社）日本温泉协会（1957）、温泉法研究会（1986）以及川岛宣言（1986）。虽然不能作为制度论，但溝尾良隆（2003）以及从实务角度研究的须田宽（2003）都从整体上做了很好的总结。

2004年颁布的《景观法》第2条中确认：良好的景观在促进旅游及其他区域进行交流方面发挥重要作用，景观成为旅游资源的类别之一。《景观法》制定后的讨论有坂和章平（2004）与日本建筑学会（2005），但作为制度论解说还不成熟，这可能与其在法律制定颁布后不久就发表有关。《景观法》制定之前发表的有淡路刚久（2003）、亘理格（1980）、中島晃（1997）及富井利安（2003）等的多部著作，这些著作通过累积景观法的实务事例，作为制度论而不断进行总结和讨论。

本书总结这些与个别的旅游资源相关的制度论，然后作为与旅游资源相关的内容，从整体上构建具有一致性的制度论，同时关于本研究的课题——旅游概念中“日常”和“非日常”的意识趋于一致，从旅游资源制度方面展开。

<sup>①</sup> 山添敏文（1988）. 古都保存合作税——此后的经过和总结的尝试. 京都市政调查会报71号第20页；

山添敏文（1991）. 为了新世纪的京都市政. 以京都市政调查会事务局长身份自费出版，第431页。——译者注

<sup>②</sup> 富永浩吉（2001）. 用于旅游振兴的财政支持方案. （财团）亚洲太平洋旅游交流中心第9次旅游学术研究论文，第15~31页。——译者注

<sup>③</sup> 松本和幸·塙谷英生（2006）. 区域开发和法定外税——以旅游相关税为中心. 立教大学旅游学院期刊第8号，第27~36页。——译者注

另外，须藤广、远藤英树（2005）认为追求非日常性的旅游，其基本性质没有变，并介绍了从社会学角度讨论日常和非日常相互接近的学说。

### （五）住宿业、客运业及旅行社业制度等

住宿制度论方面的著作，以国井富士利（1950a、1950b、1950c、1952a）、铃木禄弥（1975）、高桥弘及大久保茜等的著作为代表（2002）。客运业方面的著作，作为客运业制度论被发表的多于旅游制度论，以山口真弘（1974）、原茂太一（1984）、山下友信（1988）、坂本昭雄（1992）及山口满（1996）的著作为代表。

旅行社业制度方面，国井富士利（1949d、1950d、1952b、1953a、1955、1957）、土桥正义（1972）、三浦雅生（1996a、1996b）、佐佐木正人（2002、2005）等的著作，都论及了每个大幅度修改时期的立法宗旨，具有代表性。论文方面，有丹羽利男（1962）、桥本信明（1970）、山下文利（1970），他们是面向相关业界的行政方针。除此之外，还有谷泽一（1969）、岛十四郎（1975）、长尾治助（1976）、住田俊一（1982）、高桥弘（1985）、佐藤喜子光（1995）、广冈裕一（1999、2002、2003、2004）。作为商法讨论旅行、旅游的有西原宽一（1960）及田中诚二（1973）。利用比较法学讨论的以津上毅一（1953）、池上俊雄（1974、1996）、高桥弘（1981、1982）为代表。另外，虽没有直接讨论旅游相关法律制度但却成为与旅游法律制度相关的，有玉村和彦（1989、1991a、1991b、1993、1999）、金德谦（2005）的著作。但是把住宿业与旅游业、客运业与旅行社业综合起来作为制度论进行深入研究的很少，研究关于旅行社业制度和住宿业制度关系的，只有在旅行社法时代的谷泽一（1972）。旅行社业制度和客运业制度关系方面，只有山口真弘（1974）形式性地触及过，并留下很多重要研究课题。本项研究将对这些先行研究没有进行的旅行社业与客运业、住宿业的法律制度关系进行综合的、沿革性的分析。特别要对组织旅游中与包价制度相关的内容进行具有一致性的制度性解释，这种研究对理解旅行社业制度来说是不可缺少的。

## 二、本研究的定位

如上所述，研究旅游法律制度的论文很多，但从整体上俯瞰旅游相关的法律制度的论文除了1945年初的至今再没有发表。与旅行社业相关的论文虽然很多，但如前所述，能深入到研究旅游基本法、客运业法律制度、住宿

业法律制度之间关系程度的还没有。

旅游相关法律制度没有发展，原因在于旅游概念没有理清和《旅游基本法》缺乏导向性（参考本书用语说明2）。本研究将对这一课题进行阐释。特别是在旅游概念中，“日常”和“非日常”的认识趋于统一，在税收及保障制度、旅游资源制度、住宿制度、客运制度中都有所体现，带着“重新认识旅游概念是不是很有必要”这种疑问，笔者将对此进行研究。另外，旅游相关的法律制度不发达，以个别旅游相关法律制度的规范性弱化的形式表现出来，这方面研究也同时进行。虽然法律制度的规范性问题会在尽管本来没有必要以法律、条例等立法形式但采取立法形式的时候（旅游基本法），以及原来的法律条例所假定的经济社会状况已经发生很大变化无法对法律制度进行综合的、一致性的说明的时候（国际旅游饭店改进法、旅行社业法等）表现出来，但需要以这些研究为前提进行实证性的研究。这种实证性的研究最适用于从法律制度角度在能够研究的范围内着眼于人的移动，以客运业制度、旅行社业制度、旅行信息提供制度中共通的概念——旅游概念为中心来理解日本的旅游。

因此，本项研究尝试了旅游学中法律制度论的研究，这是近些来的首次研究。最后，在迄今为止的旅游学研究基础上，加入了运用相关各学科的研究方法取得的各项成果以及作者采用法律制度论方法的本项研究，最终能与更加现实的旅游政策建议结合起来。

作者希望通过这种导向性及规范性的研究，在研究税收制度、旅游资源制度等中所说的“旅游”的意义及性质的同时，深化各制度共通的“旅游”定义的讨论。旅游相关法律制度理论的中心，从它的立法宗旨来看，是《旅游基本法》和《旅游立国推进基本法》，该法在没有明确作为法律制度理论的对象——旅游概念时，余暇、休闲娱乐等会被认为与旅游类似，不能明确区分，而且与旅游资源相区别的旅游设施、旅行设施等的用语也并用，不能确定这些用语所具有的制度性意义。从1963年制定《旅游基本法》到2007年实施《旅游立国推进基本法》，这期间没有进行一次实质性的修改，这两部法律也没有被其他法令所引用。基本法因缺乏导向性，而处于被遗忘的状态。作者认为造成这种导向性欠缺的原因主要是以没有明确旅游概念为起因，使旅游相关法律制度整体不能作为制度发展，并与规范性变弱相关。本研究的目的就是对关于《旅游基本法》的导向性和旅游相关法律制度的规范性进行分析、考察。

本项研究如第一节所表述的那样，设定如下课题。对于它的验证需要不局限于旅游的不同见解，由于价值观的不同判断也不同。另外，今后依据具体立法研究也会不断变化，所以要进行的验证应以立法行政机构的讨论为中心，并把本项研究定位于旅游领域的政策建议。

课题：

1. 旅游基本法缺乏导向性的原因——旅游概念的不确定性。
2. 旅游概念中“日常”和“非常日常”的认识趋于一致。
3. 对组团旅游（包价旅游）中的包价制度的疑问。

通过验证这些课题，可以阐明现行旅游相关法律制度的成立过程及其存在的问题。

## 第四节 本书的构成

本书的构成如下，参照绪图能更容易理解章节结构。

绪论：说明研究的背景、目的、方法、构成。

第一章：以旅游基本法的导向性为核心，分析、阐明日本的旅游相关法律制度，考察今后旅游政策展开时的制度问题。

第二章：以第一章旅游基本法的导向性分析为基础，分析最具规范性的税收及资助制度，通过立法机构考察国民旅游意识的变化。

第三章：以第一章旅游基本法的导向性分析为基础，分析旅游法律制度的中心——旅游资源制度，通过立法机构考察国民的旅游资源意识变化。

第四章：以第一章旅游基本法的导向性分析为基础，分析住宿业制度、住宿设施制度和居住设施制度的相关内容，并在第六章和第七章展开论述。

第五章：以第一章旅游基本法的导向性分析为基础，分析放松管制后的客运业制度，并在第六章和第七章展开论述。

第六章：以第一章旅游基本法的导向性分析为基础，分析旅行（社）制度的规范性，同时阐述客运业和旅行社业的趋于一致，并在第七章展开论述。

第七章：以第一章到第六章的制度分析结论为基础，分析面向外国人的旅行信息制度、面向日本人的旅行信息制度、旅行社业电子信息化的应对，讨论旅游信息向旅行信息的归划问题。

第八章：确认第一章到第七章的已明确事项，阐明提出的三个课题，得出旅游相关法律制度规范性的前提——旅游概念的不成熟与旅游基本法的导向性欠缺这一结论。

本书的用语说明如下。

1. 政策论、制度论：政策论是分析国家、地方公共团体等行政机构的政策、政策过程，研究达成政策的最合理的手段和方法的科学。在法制国家，政策的实施以法律制度的存在为前提（“依法行政”和“法律保障”），政策论也是制度论。旅游制度论也与行政机构相关，这一点与旅游事业论、旅游经营论相区别，法律条例、预算、行政组织等都成为研究材料。

2. 基本法的导向性：基本法是国会以法律形式确立的向政府明示的统一的实施政策、方案基准、大纲，并拥有命令政府按其采取政策措施的性质和机能。这就是基本法的导向性。

3. 制制论的规范性：指为维持社会秩序，法律（含条例等）等制度所具有的强制力，是行为和判断的基准。一般来说，它不仅由法律制度的规范性的有无、强弱和法律的存否决定，案例及学说、行政机构的公共解释、一般社会的常识等的法律意识也成为重要因素。但本书以国会和地方议会的立法形式——法律、条例为中心展开。1963年9月13日，日本政府做出了《关于清理内阁提交的法案》（参照第一章注解③）的决定，规定“不含依法律规定所需事项的法案，内阁不能提交”，“实际含有依法律规定的事，但从与国民的权利义务没有直接相关这个意义上说，不是原本的法律事项的法案，可以按没有依法律规定所需事项的处理”。这里所说的不含原本的法律事项、没有规范性的法案，不能向国会提交。这个决定中所说的法律事项的有无，与本书中法律制度规范性的有无同义。另外，本书按法律、条例所具有强制的程度，用规范性的强弱表示。

4. 日常和非日常：作为法令用语的“日常”被多处使用，如《民法》规定“与日常家事相关的债务责任”，《学校教育法》规定“培养对日常生活所需的衣、食、住、产业等的基本理解能力及技能属于小学教育范围”。《护理保险法》规定“尽其所能独立经营日常生活”。根据判例和行政实例，“日常”的概念在某种程度上已被明确，而“非日常”就是指“日常”之外的，也算是被明确了。没有研究资料明确法律用语之外的“日常”和“非日常”这两个用语的概念。



# 第一章

## 关于旅游的基本法律制度课题



## 第一节 《旅游基本法》的导向性

### 一、基本法的导向性和《旅游基本法》

#### (一) 基本法的导向性

《旅游基本法》作为继《教育基本法》(1947年)、《原子能基本法》(1955年)、《农业基本法》(1961年)、《灾害对策基本法》(1961年)后第五部基本法，是1963年由自由民主党、日本社会党及民主社会党三党共同提案而制定颁布的法律。通过议员提案<sup>[1]</sup>而制定，这在基本法中尚属首次。

如表1-1“基本法的状况”所示，1988年以后，每年都有新的基本法被制定。基本法是国会以法律形式向政府明示的国政对策、方案基准、大纲，拥有命令政府按其采取政策措施的性质和机能。以旅游基本法为开端，根据议员提案而制定的基本法开始大量出现。有人指出，从传统的法律概念来看，基本法没有与国民权利、义务相关的规定，所以不能称之为法律规范<sup>[2]</sup>。在所谓的“55年体制”下，需要限制国会对策方面的内阁提交法案数量，优先提交预算法案，所以1963年9月13日做出的《关于清理内阁提交法案》的阁议决定中规定“不含依法律规定所需事项的法案，不能提交”等内容，没有规范性的基本法不能作为内阁提交法案由阁议决定（从1970年到1988年没有制定基本法，可以说是基本法的空白期<sup>[3]</sup>）。由于细川政权的成立，“55年体制”崩溃，同时大藏省的预算法案中心主义的偏颇也得到纠正，被认为缺乏规范性的基本法大量产生。这也是1995年后基本法急增的原因。

基本法的导向性，以明确理念、划分基本概念、确定法律实施日、设置组织等形式在子法即实定法中反映出来。基本法的导向性最明确的是《教育基本法》，它的序言规定教育基本法遵守日本宪法之精神，在此基础上，《社会基本法》(1949年)规定“遵守教育基本法之精神，以明确国家及地方公共团体的社会教育责任为目的”，以明确教育基本法的导向性。《博物馆法》(1951年)规定“遵照社会教育法之精神，确定博物馆的设置及运营相关必要事项，以谋求其健全发展，并对国民的教育、学术及文化发展做出贡献”<sup>[4]</sup>，又进一步明确了教育基本法导向性的层次性。《灾害对策基本法》

的导向性通过《活火山对策特别措施法》(1973年)、《大规模地震对策特别措施法》(1978年)等法律引用其用语而被明确。《中小企业基本法》(1963年)的导向性，通过规定中小企业等定义，且该定义被《中小企业等协同组合法》(1949年)、《小规模企业者等设备引进资助法》(1956年)、《小企业支援法》(1963年)所引用而保持<sup>[5]</sup>。同样，《原子能基本法》定义核燃料物质，且该定义被其他法令所引用，因而也保持了导向性。《环境基本法》的基本性是通过在《景观法》(2004年)中规定景观规划必须与《环境基本法》第15条第1项规定的环境基本规划相协调而保持。

表 1-1 基本法的状况

法律名称	成立年份	法律引用次数	国会委员会审议次数	法律关键字使用次数
《教育基本法》 (2006年全面修订)	1947	9	2864	教育 491
《原子能基本法》	1955	13	1135	原子能 91
《农业基本法》(废止)	1961	—	2742	—
《灾害对策基本法》	1961	33	1124	灾害 467
《旅游立国推进基本法》 (2006年旅游基本法改名)	1963	1	19 (125)	旅游 68
《中小企业基本法》	1963	12	993	中小企业 230
《森林林业基本法》 (林业基本法改名)	1964	6	84 (482)	森林 158 林业 78
《公害对策基本法》(改名)	1967	—	1011	—
《消费者基本法》 (消费者保护基本法改名)	1968	2	130 (350)	消费者 103
《残疾人基本法》	1970	4	280	残疾人 198
《交通安全对策基本法》	1970	3	221	交通安全 40
《土地基本法》	1989	2	619	土地 531
《环境基本法》	1993	27	393	环境 577

(续表)

法律名称	成立年份	法律引用次数	国会委员会审议次数	法律关键字使用次数
《高龄社会对策基本法》	1995	1	53	高龄社会 5
《科学技术基本法》	1995	3	356	科学技术 123
《中央省厅等改革基本法》	1998	2	383	中央省厅 44
《制造基础技术振兴基本法》	1999	1	32	制造 3
《男女共同参与社会基本法》	1999	2	251	男女共同参与 9
《食品·农业·农村基本法》	1999	3	358	农业 653 食品 45 农村 89
《推进循环型社会基本法》	2000	1	135	循环型社会 4
《高度信息通信网络社会形成基本法》	2000	1	49	信息通信 198
《文化艺术振兴基本法》	2001	3	74	文化艺术 4
《水产基本法》	2001	1	122	水产 596
《能源政策基本法》	2002	1	57	能源 87
《知识财产基本法》	2002	4	53	知识财产 11
《少子化社会对策基本法》	2003	1	82	少子化社会 2
《食品安全基本法》	2003	10	162	食品安全 12

## (二) 《旅游基本法》

《旅游基本法》是为数不多的带有序言的法律，具有代表性的基本法如《土地基本法》、《环境基本法》、《灾害对策基本法》等都没有序言。虽然《旅游基本法》没有像《教育基本法》那样直接规定“旨在遵守宪法之精神”，但它的序言与日本宪法的序言“日本国民祈愿永久的和平”、“我们希望在努力维护和平，从地球上永远消灭专制与隶属、压迫与偏见的国际社会中占有光荣的地位”相对应，并强烈呼吁<sup>[1]</sup>旅游的发展是“祈愿永久和平和增进国际社会相互理解，享受健康及有文化内涵的美好生活”。可以说，《旅游基本法》是宪法和个别旅游相关法律的过渡桥梁。《旅游基本法》的序言分为五段：第一段是旅游的意义和使命；第二段是未来旅游使命的重要性；第三段是旅游的现状分析及问题；第四段是推进旅游对策；第五段是一种成立声明<sup>[2]</sup>。但是，虽然我们不能从旅游基本法的序言中直接得出此法必须尽

快修改这一结论，但旅游基本法的序言与宪法序言过于相似，对个别的旅游相关法律不能起导向性作用，这一点才是旅游基本法作为基本法的最大问题。

## 二、很少成为国会议题的旅游基本法

为了顺应时代背景的巨大变化，初期制定的基本法又被重新讨论。在《旅游立国推进基本法》修改之后，后面所讲的以“国土均衡发展”为理念的相关基本法，为了确保其导向性，正处于全面修改中。对于《农业基本法》，以内阁总理大臣为中心的政府内部已对其进行讨论，之后在1994年12月8日参议院设立的世贸组织协定等特别委员会上，农林水产大臣提出“在粮食稳定供给方面，不论是从消费者视点还是地域对策角度，现行的农业基本法未必都能囊括，我觉得还是应该持《食品·农业·农村基本法》的构想来解决”。从那时到1999年法案成立的5年间，国会委员会等又举行过70多次会议对其进行讨论。对于《教育基本法》，在2008年被全面修改之前，仅平成初年谈及该法的国会审议就进行过约920次。而对于《旅游基本法》，从1996年7月到2005年4月，一次审议也没有进行。尽管在大约间隔9年的2005年4月的参议院行政监视委员会上，有人提出“旅游基本法虽然存在，但它已是40年前的法律了，我带着重新探讨国家的根本即重新讨论这部法律的决心，想请教您有没有重新制定这部法律出发点的决心”等问题，但当时国土交通副大臣（岩井国民）只回答说“旅游立国宣言是首相提出来的，所以作为国土交通省要全力以赴”。对此，关于农林水产行政，在2005年6月8日的众议院农林水产委员会上，皎岛委员就绿色旅游提出“希望利用农水省的主动权真正地推进乡村旅游”，主张“利用诸如乡村旅游基本法法律建立一个严密的推进体制”。甚至有人认为“从来都没有感觉到原来的旅游基本法具有导向性”。随着旅游立国基本推进法案的提交，审议次数终于增加了，但2005年以后，与《旅游立国基本法》推进法案相关的审议只有17次，与《旅游基本法》相关的审议也只有8次，审议次数少的原因不仅在于它是超党派<sup>④</sup>的议员提交法案，也在于《旅游基本法》和《旅游立国推进基本法》缺乏导向性。

<sup>④</sup> 国会或地方议会的议员，由于对某一问题有共同的认识而越过政党的框架进行的合作。——译者注

### 三、没有子法的旅游基本法

《旅游基本法》第4条（《旅游立国推进基本法》第7条继承此条）规定，为达成旅游政策目标，必须采取法制上的措施，并假定子法存在。制定《旅游基本法》时，胜泽方雄（众议院日本社会党）曾说“这部基本法所指的具体子法，现在也有，比如导游法律或改进饭店的法律以及旅行社业法等，所以说当然有一部子法，但是今后充实内容会相当困难”<sup>[3]</sup>，这段发言体现了其发展旅游法律制度的希望，当时的运输省旅游局长梶本保邦回应说：“目前，《国际旅游事业资助法》、《日本旅游协会法》、《翻译导游业法》、《旅行社业法》、《国际旅游饭店改进法》等都具备子法性质。将来还会有更多具有子法性质的法律，但与整治国际旅游地及旅游线路相关的法律、具有旅游企业财团抵押法性质的法律、欧洲现有的旅游金库法及积蓄旅游法等，今后会出现如何具体化的问题。”<sup>[4]</sup>

但是，在国会审议时，没有讨论《旅游设施财团抵押法》（1968年）、《关于为改进国际旅游文化城市，财政方面相关措施等法律》（1977年）、《综合疗养地区整治法》（1987年）、《节假日三连休法》（2001年）、《景观绿地三法》<sup>⑤</sup>（2004年）与《旅游基本法》的相关性，却讨论了各种社会资本改进相关法、地域振兴相关法与国土资源综合开发法及其为基础的全国综合开发规划的相关性<sup>[6]</sup>。即使在小泉内阁时期，旅游政策的相关讨论非常活跃，但与旅游政策的基本——《旅游基本法》的相关讨论却极其少见<sup>[7]</sup>。森内阁制定了《高度信息通信网络社会形成基本法》（IT基本法），之后又推进了使该法充分发挥导向性的政策，这也与其形成鲜明对照。

在以上分析的基础上，本章将进一步分析《旅游基本法》作为基本法至今没有发挥作用这一问题，并进一步深入考察今后的旅游法律制度课题。

## 第二节 作为法律制度对象的旅游

### 一、作为法律用语的旅游

二战前，没有以法律形式使用“旅游”这一用语，只在敕令（国际旅

---

<sup>⑤</sup> 是景观法、城市绿地法和城市公园法三个法规的简称。——译者注

游局官制) 中使用过<sup>[8]</sup>。现行法中使用“旅游”这一用语的立法案例有 17 个, 其中与后面所述的国际旅游文化城市相关的有 9 个。使用“旅游”这一用语的法律数共 68 个, 条文数 248 个, 但很少与基本法中规定的用语相关。关于法律中使用用语的数量, 分别为: “环境” 577 次、“教育” 491 次、“灾害” 467 次、“原子能” 91 次、“农业” 653 次、“信息通信” 198 次(见表 1-1)。若把使用“旅游”这一用语的情况大致分类, 除了国际旅游文化城市相关各项立法, 大部分是行政机关、法人组织等事务分担规定、法定规划的规划事项规定、引用结果规定, 与旅游活动直接相关的实定法极少。

在制定《旅游基本法》之前, 使用“旅游”这一用语的法律, 除了从 1950 年到 1951 年制定的与国际旅游文化城市相关的 8 部法律, 还有 1949 年制定的《总理府设置法》(“旅游事业审议会”)、《运输省设置法》(“旅游部”)、《国际旅游事业资助法》及《国际旅游饭店改进法》, 以及《国土综合开发法》(1950 年的“旅游资源的保护、设施的规模及配置”现在已根据国土整治规划进行修改)、《快艇比赛法》(1951 年“旅游相关事业”)、《道路法》(1951 年“旅游地”)、《商工会议所法》(1953 年“旅游业”)、《地方税法的一部修改法》(根据 1954 年沐浴税的目的税化, 制定的“完善旅游设施”)及《日本旅游协会法》(1959 年、现在根据独立行政法人国际旅游振兴机构法废止), 作为实例出现的旅游在昭和 20 年确立。但是, 这些法律并没有与旅游相关的定义界定, 虽然《国际旅游饭店改进法》这一法律名称中使用了“旅游”一词, 但它只在主要章则中的第一条目的“为国际旅游的振兴做出贡献”一处使用“旅游”, 却有 14 处使用“外国游客”这一用语, 不免让人觉得该法不只是限定于规范游客, 仅作为外国游客饭店改进法发挥作用<sup>[9]</sup>。

由于“很难以法律形式准确表现‘旅游’的概念”、“如果‘旅游’这一用语被既存的法律所使用, 它就会作为概念在社会通用, 不重新定义也可以”<sup>[5]</sup>, 所以旅游基本法没有定义“旅游”。日常语言在一定程度上模棱两可, 它的意思依存于所处情况和前后文的逻辑性, 有时还会与词典上的意义相反。所以在“法律学上, 被书写的法律条文、当事人交流的语言、合同用语是十分严密的, 在某种意义上它是定型的, 即根据机械的解释来判断”。<sup>[6]</sup>这一点不是仅指“旅游”这一用语。制定《旅游基本法》时, 即使定义旅游在立法技术上存在困难, 如果之后旅游制度发展并推广, 成为法律制度对象的旅游定义自然会明确, 但旅游法律制度没有进展, 旅游定义也无法明

确。1992年5月22日在众议院运输委员会上，细川委员提出：“基于这个法案本身，准确定义地方传统艺术、仪式、特定事业、特定地域工商业等是理所当然的，但作为新法案，为什么没有准确定义旅游呢？关于这一点，我想听听您的解释。”政治委员大塚秀夫只解释说：“本法中的旅游，因为没有脱离平常所说的旅游的范畴，所以没有在法律上特别定义，并不是因为轻视旅游。《旅游基本法》是旅游方面最基本的法律，其中列举了很多旅游相关实施政策。它虽没有关于旅游本身的明确定义，但却从整体上做了详细说明。”

只要《旅游基本法》作为基本法没有特别规定旅游的含义，那么在其之后制定的法律中，旅游的含义应理解为与《旅游基本法》中描述的相同。法定的规划事项中规定了旅游相关事项，但作为规划事项的旅游与《旅游基本法》规定的旅游意义相同。正因如此，若时代背景发生巨大变化，而以时代背景为前提的《旅游基本法》不被修改，其导向性就会非常弱。

## 二、旅游行政组织规定

1929年的政府会议通过了主旨为“应当设置以调查、招揽境外游客情况和招揽外国客人为职能的中央机关”的建议，当时的政府决定设置国际旅游局。主管省进行多次讨论之后，根据1930年敕令83号国际旅游局官制，在铁道省创设了国际旅游局。国际旅游局是第一次根据敕令使用“旅游”这一用语的行政组织。因为该局被设置为铁道省的外设局，所以可以把帝国铁道特别会计的资金应用在招揽外国游客方面。按规定，国际旅游局只“属于铁道大臣管理、掌管招揽外客相关事项”，虽然铁道省令中规定<sup>[7]</sup>把海外宣传、饭店及旅馆业的资助、旅游设施的充实完善、旅游中介机构的充实改进、导游的指导管制、民俗纪念品的保护、特产的改良等作为分管事务，但是没有完善相关法律制度，对于实施这些政策而言很有局限。

二战后，人们强烈认识到为招揽外国游客，旅游行政需要统一化、综合化。在1946年12月25日关于设置国立旅游院的众议院全体会议上，有人建议：“作为重建日本、经济复兴的要因之一，获取外汇的必要性自不待言。由于我国风光明媚、气候温和、民风淳朴，拥有接触外国人的诸多有利条件，所以希望政府着眼于此，加快设置国立旅游院，积极果断地推进招揽外国游客政策，这样既可以表现我国作为和平国家的亲善友好，又可以获取外汇。”但后来，却以旅游事业审议会被设置为总理府的附属机关而告终。该审议会是在法律上首次使用旅游这一用语的行政机关。1949年运输省设置法

规定“与交通相关的旅游”<sup>[10][11]</sup>为运输省所管事务，在大臣官房设置旅游部。2001年中央省厅改革法规定设立国土交通省，“整治旅游地、完善旅游设施及振兴旅游相关事务”成为国土交通省所管事务，去掉了“与交通相关”这一限定。

### 三、旅游政策审议会的讨论

虽然《旅游基本法》规定在旅游政策审议会（现交通政策审议会）上尝试定义旅游，但意义还未明确时就下了定义，对以规范性为前提的法律制度论而言是不成熟的<sup>[12]</sup>，在国内观光旅游普及时期提交的1969年报告，认为闲暇是广义的“利用闲暇的行为”，康复<sup>[13]</sup>和旅游的差异在于“旅游是以欲离开日常生活圈的‘移动’为本质的行为”，但其制度上的意义需要深入挖掘。以移动为本质是因为旅游被看做是交通政策的一环<sup>[14]</sup>。原运输省的政策把重点放在完善交通设施等方面，而且反映出在日常生活圈内移动和在非日常生活圈内移动这两者的交通业、交通设施的不同社会需求，把重点放在了前者。但如今随着日常交通圈的扩大，日常交通圈和非日常交通圈的差异比以前淡化。以前人们认为以周游型为基本的旅游行为和同路往返的recreation<sup>⑥</sup>行为有区别。因为如果地域的逗留时间不同，地域经济效果也不同，停车场规模等改进规划也不同<sup>[15]</sup>。与资源替代性小的旅游相比，recreation更加依赖市场。移动时间的多少与旅游业的成功与否密切相关<sup>[16]</sup>，不过随着交通、信息通信手段的发展，旅游与recreation的差异逐渐缩小。

### 四、“日常”与“非日常”意识的接近

前任首相小泉的旅游立国政策中提出开发“宜居宜访”的旅游地区，这句话明显地表现出“日常”与“非日常”的意识趋于一致的现象。近年来，日本的居住是日常的象征，访问是非日常的象征，人们认识到两者逐渐接近。交通的发达扩大了日本的一日交通圈，以前的非日常体验正变得简单易行，因此以前被看做是非日常体验的行为如今正变得日常化。

闲暇自身的语义正在变化。闲暇是相对工作时间而言的时间，若以中老年为主，闲暇时间长于工作时间，那么闲暇这个词本身就不是本意<sup>[17]</sup>。认为饮食是补充营养、热量的理念也在淡化，同时身边的饮食设施也旅游设施

<sup>⑥</sup> 可译为恢复精力、恢复体力。——译者注

化。由于旅游餐饮日常化，旅游所具有的非日常性正逐渐变化。虽然希望旅游中的住宿及饮食给旅游者带来休息和满足感，但睡眠和饮食在日常生活中也在进行，旅游目的地的住宿逐渐变成日常生活的延续。若旅游融入日常生活，旅游法律制度就必须对应这种变化。旅游资源也发生变化，像提倡赏花旅游等，日常景观也被看成旅游资源。若和在设置公共设施时需要考虑安全、环境因素一样把旅游（景观）因素也一并考虑进去，就保证了《旅游基本法》的导向性。但是，由于把旅游因素日常化了，将会淡化旅游的非日常性意识，因而需要重构旅游概念。总之，《旅游基本法》本身就存在问题，目前又出现了制定《旅游基本法》时没有出现的“日常”和“非日常”意识趋于一致的现象，所以必须重新确认旅游法律制度。

另外，法律上多处使用“日常”概念。如《学校教育法》、《环境基本法》等就使用了“日常生活”这一用语。

## 五、划入旅行概念

通常在把旅游和旅游之外的事物相区别时，玩乐概念的语义会强烈体现出来。把旅游纪念品视为奢侈品进行高税率征税，是因为人们认为旅游是奢侈的。“二战前，提起观光旅游，它就是出去参观游玩，是部分有产阶级的独享事物。”（1963年民主社会党政策审议会“旅游政策”）以这种观点为代表，旅游的概念如第二章税收制度中所说，是以玩乐概念衡量的。这种倾向在20世纪70年代石油危机时抑制旅游需求的政策中也体现出来，到现在仍根深蒂固地残留着。如果创汇和产业振兴是政策目标，那么否定出去参观游玩就与其相矛盾。不论旅游是否就是玩乐都不要紧，更何况来访者的消费行为在出去参观游玩方面有很大的消费金额，这在创汇、产业政策方面必须给予积极评价。

在讨论社会资本整备和运费制度把定期通勤通学之外的活动定义为非日常的旅游需求时，有人认为旅游不是必要急需的，非日常的旅游需求还是听任市场比较好。若撤销管制后日常需求交由市场调节，那么运费制度就难以区分日常和非日常了（可能与运费服务之外的东西成为一体，作为包价）。制定《旅游基本法》时有必要消除旅游所带的玩乐含义，当时的情况姑且不论，以日常和非日常这种模糊概念认识旅游、分别使用观光旅游者和外国游客用语、把家庭旅游归类于观光旅游（《旅游基本法》第11条）等，现在看来，这些都越来越没有必要了。

既然旅游定义模糊，游客数也就模糊。虽然很多自治体等机构每年都在调查并公布游客数量，但由于计算方法不统一，难于比较。<sup>[18]</sup>旅游概念虽然是抽象的，游客却是具体的人，不可以根据日常、非日常这种外在识别比较困难的概念进行分类，而是应着眼于按居住者与非居住者、投宿游客与一日游这种外在把握容易的人的移动方式（人流）进行分类。这时旅客和游客的定义很接近。冲绳振兴特别措施法虽定位于振兴旅游的免税措施，具体条文却规定以“为供个人使用”为基准（第26条）来衡量是否免除携带进口产品出境时的关税，而不是以是否供旅游用作为基准。

在整备交通社会资本、交通业管制已放松的今天，讨论旅游法律制度时，以着眼于人的移动（人流）和投宿的旅行作为关键词比较合适。现在旅游法律制度中最具效能的《旅行社业法》，如其法律名称所体现的，就是围绕以人流、住宿为主的旅行概念构成的，而没有使用旅游概念。在涉及外国游客的著作中，大都以游客数为基础进行研究，而不仅仅以游客为基础。<sup>[19]</sup>

### 第三节 《旅游基本法》制定前的旅游 相关法律制度的修订

#### 一、以国立公园制度为代表的旅游相关法律制度

日本的旅游相关法令以1873年太政官通报第16号“公园设置相关问题”<sup>[8]</sup>为开端。之后，国际旅游政策作为改善国际收支一环正式实施。以此为契机，日本政府于1931年公布《国立公园法》。国立公园的诞生，有招揽国内外游客、振兴地域、发挥国力这些社会的、经济的要因，“如果没有近代旅游和近代国家这种框架，国立公园就不能诞生”<sup>[19]</sup>。在1936年之前，濑户内海、云仙、雾岛、日光、富士箱根等12个地方被指定为国家公园。把国立公园作为旅游资源，顺利推进招揽外国游客等政策后，到1936年，外国游客数上升到4万2千人，消费额达到1亿7百万日元。而当时的海运收入为2亿日元，旅游收入是贸易外收入的重要项目之一。

二战结束不久，重新整治旅游资源的活动变得很活跃，1946年指定伊势志摩为国家公园<sup>[20]</sup>，1948年在厚生省设置国立公园部。1949年修改国立公园法，根据公园规划协调维护景观和利用景观的关系。<sup>[21]</sup>

## 二、复兴期旅游相关法律制度的修订

### (一) 旅游相关基本制度的修订

二战前的旅游相关法律制度，若暂且不论《交通厅运输法》，除《国立公园法》，还有《名胜古迹天然纪念物保存法》（1919年）、《国宝保存法》（1929年）、《重要艺术品保存相关法律》（1933年）。温泉、住宿等根据都道府县令管理。1938年制定了《国家总动员法》，以该法为依据制定的《旅行社企业许可令实施细则（铁道府令）》中，规定旅行社业和翻译导游业置于许可制度之下。

二战后进入昭和20年代，根据《交通运输法》，相继制定了旅游相关的基本法律。如1948年《旅馆业法及温泉法》、1949年《国际旅游事业资助法》、《翻译导游法》及《国际旅游饭店改进法》、1950年《文化财产保护法》、1952年《旅行社法》等。至今为止有效的旅游相关法律制度大都是在这一时期修订的，除《旅行社业法》外，至今没有重大制度变更。

### (二) 国际旅游城市相关各项立法

在1949年到1950年，“虽然认识到有必要树立旅游国策，但只制定了《翻译导游法》、《国际旅游事业资助法》、《国际旅游饭店改进法》这三部法律。”<sup>[10]</sup>以招揽外国游客、建设国际旅游文化城市为目的的法律，以《别府国际旅游温泉文化建设法》为开端。后来相继制定了《伊东国际旅游温泉文化建设法》、《热海国际旅游温泉文化建设法》、《横滨国际港都建设法》、《神户国际港都建设法》、《奈良国际文化旅游城市建设法》、《京都国际文化旅游城市建设法》、《松江国际文化旅游城市建设法》、《芦屋国际文化住宅城市建设法》、《松山国际旅游温泉文化建设法》及《轻井泽国际亲善文化旅游城市建设法》等。这些法律都是根据议员提案而立法化，实质的法律事项与国有财产向自治体转让有关<sup>[11]</sup>。虽然也讨论了和城市规划的关系<sup>[22]</sup>，但当时负责城市规划的行政机关对旅游规划并不积极。在这些法律的立法过程中，大家讨论了统一性和基准性的必要性，从当时的国会发言中能够看出大家认为很有必要制定国际旅游城市相关基本法。1950年4月18日，众议院建设委员会在审议《芦屋国际文化住宅城市建设法》时，田中角荣说道：“为了统一管理这一类法律文案，我希望你们努力制定一部基准法。”但是当时的行政担当部局认为这需要国民投票，消极地回答道：“如果每个城市都适用这部法律，那么就需要每个城市的民众以及国民

投票。即使单独出台一部法律，也是如此。从这个意义上说，以目前的条件制定基本法十分困难。”<sup>[12]</sup>田中角荣在轻井泽国际亲善文化旅游城市建设法审议中再次提道：“为了统一管理这一类法律文案，我希望你们努力制定一部基准法。”<sup>[23]</sup>如果依靠田中角荣的政治力量实现道路建设和旅游行政在制度上的合作，二战后的旅游行政也许会出现不同的局面。

最终，国际旅游文化城市相关基准法的立法以1977年《为改善国际旅游文化城市的财政措施等相关法律》的制定得以实现。该法根据议员立法而制定。因为是众议院建设委员长提案，所以该法没有在委员会上讨论。虽然立法过程的讨论不明，但从提案理由说明看已经不再是为了改善国际收支。

另外，尽管《横滨国际港都建设法》、《神户国际港都建设法》及《芦屋国际文化住宅城市建设法》没有加入旅游一词，但都把建设国际旅游城市作为一项重要内容。<sup>[24]</sup>《为改善国际旅游文化城市的财政措施等相关法律》中规定的国际文化旅游城市不包括横滨和神户，而日光、鸟羽及长崎依据政令管理。<sup>[25]</sup>

### （三）所得倍增计划和旅游制度

1960年12月日本内阁颁布了国民所得倍增计划。以提高生产率为基础，增强出口竞争力、扩大出口、增加外汇收入是实现这一计划的关键。为此，要采取强有力的出口振兴政策及旅游、海运及其他贸易外收入增加政策。在所得倍增计划实施之际，从缩小差距观点出发的“国民所得倍增计划的构想”也同时通过，它提倡缩小农业和非农业、大企业和中小企业、不同地域、不同收入阶层之间存在的差距。后来，出台了《农业基本法》、《中小企业基本法》等，又策划制定了全国综合开发规划。<sup>[26]</sup>

1963年颁布的《旅游基本法》在很大程度上是以东京奥运会为契机，而不是因为所得倍增计划及以该计划为基础的缩小差距论，不过《旅游基本法》以该计划的目标即增加旅游收入为意图。但从1964年4月开始由于汇兑自由化，日本海外旅游自由化，并且在旅游基本法前提目标尚未理清的情况下就开始运行制度，旅游基本法作为基本法还是不充分的，2006年被修改为《旅游立国推进基本法》。

## 第四节 作为基本法的《旅游基本法》

### 一、《事业振兴法》和《基本法》

二战前的旅游相关法律制度中，由铁道省所管的只有《客运法》。1939年铁道省国际旅游局<sup>[27]</sup>为了在第75次议会提交旅游业法案，进行了调查研究。虽然该草案“加入了旅游资源的定义、旅游机构的充实完善、旅游设施的资助等”内容<sup>[13]</sup>，但是，根据单一法律运营涉及《国立公园法》等既存法令的跨越多个领域的旅游业十分困难，最后转为“放弃制定综合的旅游业法，制定部分法规”。

二战后，由于需要招揽外国游客以创汇，1954年旅游业审议会建议制定《旅游业振兴法》（暂称）。1956年自由民主党决定了“振兴旅游业基本方针”，并主张之后应该通过旅游行政机能的综合强化、旅游事业金融公库的创设、旅游事业振兴规划的策定，制定作为基础法的《旅游业振兴法》，但由于“旅游业振兴是旅游行政方面的核心问题，设置制定旅游业振兴规划的机构十分困难”<sup>[14]</sup>等理由，此法最终未见天日。

1962年各政党提交旅游基本法案，其中加入了保护消费者、缩小地域差距等旅游业振兴法案中没有的规定，《旅游基本法》作为指示国家基本方针的法律宣告成立。

### 二、《旅游基本法》的管理机构

制定《旅游基本法》对创汇、制定闲暇对策、保护旅游资源及缩小旅游开发区域间的差距来说很有必要<sup>[28]</sup>。该法提出的各目标涉及经济政策、文化政策、健康政策、地域政策等多方面，各自的管理机构都不同，因此具有综合性。不过，若相关的法律制度把重点放在产业政策上，那么该法应作为旅游业振兴法律制度被立法；若相关法律制度把重点放在地域政策上，就应作为地域振兴法律制度被立法；若相关法律制度把重点放在文化政策上，就应作为促进交流的法律制度被立法<sup>[29]</sup>。

《教育基本法》有文部省这样专门与之对应的行政机关，《农业基本法》有农水省、《中小企业基本法》有中小企业厅、《环境基本法》有环境省。

而《旅游基本法》的对应机关，除了原运输省，还分散于原厚生省、原文部省等多个行政机关，不能高效地实施政策。而且在原运输省，旅游相关的行政机关也分成多个行政组织，铁路、航空、汽车、海运等交通机构都有各自的作为实定法的交通业法和以交通业法为基础的监管制度，所以旅游部门作为行政组织所具有的主导性也很有限<sup>[30]</sup>。

### 三、重新审视旅游基本法的理念和目标

#### （一）缩小差距和国土均衡发展

《旅游基本法》第一条把缩小区域间差距作为目标，第13条在不发达地域进行旅游区开发方面，规定国家“要采取必要对策建设旅游基础设施及旅行相关设施等”。全国综合开发规划中论及的“国土均衡发展”理念包含缩小区域间差距。“国土均衡发展”虽然是政策上的概念，也已经向法定理念方面发展。《新产业建设法》出现了国土均衡发展的概念，《都市规划法》出现了国土均衡发展的用语、《国土利用规划法》加以确立。“国土（地域）均衡发展”有多种意义，包括法令中的“改善基础条件”、“缩小区域间差距”、“人口及产业在全国范围内的合理配置”等理念。直接表现“国土均衡发展”的例子只有《半岛振兴法》，除此之外是表现“基础条件改善”或“缩小区域间差距”、“缩小生活水平显著差距”的例子。实际的区域间收入差距，显示了与人口的社会移动几乎相似的动向，正在一定程度上缩小。另外日本的区域间收入差距在发达国家中属于小部类。关于生活水平究竟是三大都市圈较高还是地方圈较高，由于领域的不同而有所不同，不能一概而论。作为“人口及产业在全国范围内的合理配置”构想的“国土均衡发展”用例，其代表是《多极分散型国土形成促进法》，另外还有《地域振兴改进公团法》、《北海道开发法》等。若基于这种构想，“国土均衡发展法”不仅没有实现，反而因为人口的一极集中而导致不均衡逐渐扩大。实际上，不论是关东整个地段相对全日本的人口比率，还是整个地方中枢城市相对全日本的比率，绝对数都在增加。作为改善社会资本的“国土均衡发展”的用例只有《港湾法》，《河川法》及其他法律大多表现的是“国土的开发、保全”。《新产业都市建设促进法》等以“产业的合理配置”为目的的法律，大多表现了“国土的均衡发展”。

以所得倍增计划为契机、基于缩小差距理念的《农业基本法》、《中小企业基本法》已经被重新讨论。《中小企业基本法》已经全面修改，《农业

基本法》已被修改为《食品·农业·农村基本法》。《国土综合开发法》也在2005年7月被全面修改为《国土形成规划法》。《旅游基本法》虽然是以缩小区域差距为前提的基本法，但在没必要进行实质性修改的情况下，它的存在应该是个例外，最后才被修改为《旅游立国推进基本法》。

## （二）可持续发展

1993年制定的《环境基本法》中规定，“维持健全、资源丰富的环境，在力图发展对环境影响少的绿色经济的同时，构建可持续发展社会”。这里所说的“持续发展”，不仅是指世代间的公平和国内公平，也考虑到“国家间的公平<sup>[15]</sup>”的理念。《国土利用规划法》规定在国土利用规划领域中的其他规划基本事项，并把“国土均衡发展”作为法定理念，那么在国土利用领域，如果不把可持续发展和国土均衡发展大致解释为同义，就不能实行具有一致性的国土及环境行政，两个理念的异同反映了国家是否考虑了公平。世界旅游组织（World Tourism Organization, WTO）是基于“通过可持续的旅游消灭贫困”这一新概念采取行动的，可以把这一新概念理解为和“可持续发展”同义。旅游基本法也有必要在制度上明确日本人海外旅游的意义，并把考虑了国家间公平的可持续发展作为理念，所以《旅游立国推进基本法》的序言等部分把它明文化了。

## （三）具有区域特色的发展

《旅游基本法》在规定国家对策的同时，也规定了“地方公共团体必须努力参照国家的对策采取相应的措施”（第3条）。《中小企业基本法》和《农业基本法》也曾有和《旅游基本法》第3条相同的规定，但现在已废止，修改为“在与国家合理分担任务的基础上，地方公共团体有责任按照其区域的自然、经济、社会等各方面条件制定对策并实施”。<sup>[16]</sup>如今，“自主且主动”（《文化艺术振兴基本法》）、“地域特性”（《社会资本改进重点规划法》、《多极分散型国土形成促进法》）及“促进区域自立”（《过疏地域自立促进特别措施法》）这些理念已经普及，1999年《地方自治法》追加的第245条的第3款规定，“国家干预普通地方公共团体”的基本原则是“为达成目的，在最小限度内进行必要的干预，同时必须考虑普通地方公共团体的自主性和自立性”。即使在制定《旅游基本法》时佐伯宗义没有指出“旅游事业的本质是发挥地域特色”<sup>[31]</sup>，我们也应该重新讨论《旅游基本法》第3条。

## 第五节 《旅游基本法》的课题

“仅仅为了明确政策目标而制定法律是很少见的。可能是因为旅游在国策上十分重要<sup>[17]</sup>，需要明确处于新环境中的旅游政策的目标”，所以才制定了《旅游基本法》，但它缺乏规范性。关于在《旅游基本法》制定之前的基本法的法律事项，《教育基本法》规定了无偿提供9年义务教育，《灾害对策基本法》规定了居民的权限，《原子能基本法》规定了核原料物质的购入和转让，它们作为具有规范性的法律直到现在仍起作用。而在《旅游基本法》制定之后的基本法大多没有规定国家的责任义务这种法律事项，缺乏规范性，以宣言性质的内容为主<sup>[32]</sup>。基本法作为法律如果缺乏规范性，就没有修改的必要，很容易被人忘记，究竟是废止还是确保规范性，这是个问题。

### 一、旅游资源

《旅游基本法》第14条规定，为了保护和开发旅游资源，国家要采取必要对策。旅游资源如果包含“五官可以感觉的全部事物”<sup>[18]</sup>，范围会过大，就等同于什么也没规定。

旅游资源相关法律制度如果要作为制度发生作用，必须存在旅游资源评价制度及与评价程序、接受评价资源的保护相关的法律制度。为此，必须公开旅游资源相关信息、遵守评价制度。旅游资源在被保护、维持的同时也在被开发。旅游和开发的关系，自二战后就产生了。经济自立需要增加粮食产量和促进出口，而粮食增产需要开拓国土、促进出口需要保护为招揽外国游客的旅游资源，旅游本身就存在矛盾<sup>[33]</sup>。《自然公园法》认为旅游和开发属同一范畴，特定地域综合开发规划（电力开发）则认为旅游和开发是对立的。总之，由于旅游概念含糊，开发旅游资源与保护环境也是相对的，以法律制度和政策很难评价旅游资源。这将在第三章详述。

### 二、休息日制度

规定为国民大众的观光旅游提供方便等相关事项的《旅游基本法》第11条，是提交法案的三个政党议论最多的。<sup>[34]</sup>但是“观光旅游所需的时间不充足”，是“现阶段《旅游基本法》之外的问题”<sup>[19]</sup>。虽然“国民节日相关

法律的部分修改法”已经成立了，但它没有直接讨论与《旅游基本法》第11条的关系。以前的休息日制度，由行政机关的休息日相关法律、民法等规定，具有法律强制力。虽然前川报告（国际合作构造调整研究会报告，1986年4月6日）提出，缩短劳动时间已成为政劳使<sup>⑦</sup>共同的课题，但1999年日本劳动者的工作时间已经短于美国。另外由于老龄化社会的进展，对于领取养老金者而言，增加具有强制力的休息日已经没什么必要，关于如何处理休息日的讨论正在进行。

现在（社）<sup>⑧</sup>日本旅游业产业团体联合会主要开展的秋季休假宣传活动如何协调与确保儿童教育水平的关系已成为议题。学校休假（法制上称作学校修业日）制度，由学校教育法实施令规定，根据不同情况每个市町村甚至每个学校都可以自由设定休息日<sup>[35]</sup>，不过现实中还没有地方休息日。休息日也是文化问题，甚至有在休息日戒旅游的宗教。从需求者观点来看，有必要导入符合区域实际情况的休假制度，促进区域分散的地方休息日制度的发展。通过重新讨论基本法的理念，修订地方休息日制度的基础——具有规范性的规定成为一项重要任务。

### 三、国土的美化

《旅游基本法》第15条规定，为了维护旅游区的秀丽风景，国家有必要对户外广告管理问题及其他国土美化问题采取措施。国会在1962年东京奥运会前夕通过了“国土美化决议”，认为国土美化相关规定未必是法律必要事项。

《旅游基本法》虽然只局限于旅游区的美化，但在广义上“也包括工厂、市区等，所以可以达到日本国土整体的美化”<sup>[20]</sup>，是否只限定旅游区这一问题国会也在讨论。旅游区通常被认为是“游客集中的区域”，既然旅游的概念模糊，当然旅游地的概念也模糊<sup>[36]</sup>。如今，景观被看做是旅游资源，现在最需解决的问题不是维护旅游区的秀丽风景，而是制定开发区域时的景观政策。

### 四、旅游信息制度

如第七章所述，《旅游基本法》虽然规定了完善旅游基础设施及旅行设

<sup>⑦</sup> 是指政府\劳动者\经营者团体的三者联盟。——译者注

<sup>⑧</sup> 是指社团法人。——译者注

施、确保旅游安全、为观光旅游者提供便利等内容，但缺乏有效利用信息通信手段的观点。和制定《旅游基本法》的时代相比，今天通信技术更加发达，制定推进旅游信息制度的法规显得更加必要。在《旅游基本法》中制定能发挥导向性的规治，其中一项重要的任务是应作为为使用者提供旅游信息的法律制度来重新认识《翻译导游法》、《旅行社业法》、《独立行政法人国际旅游振兴机构法》、《国际旅游饭店改进法》等法规。

## 五、日本人的海外旅游

2006 年，在海外暂居的日本人有 100 多万，去海外旅游的日本人次也达到 1700 万，制定海外日本人的安全对策成为旅游行政的重要任务。但《旅游基本法》没有关于海外旅游的规定，因为当初日本人的海外旅游没有自由化。

### （一）作为招揽外国游客而实施的旅游政策

国家、自治体根据实定法或设置法等实施旅游政策，其重点是招揽外来的游客。国家政策以获取外汇为目的，自治体的政策以振兴该地区的产业、确保就业为目的，这些政策都与招揽来自外部地域的游客相关<sup>[37]</sup>。

而作为被招揽游客政策的旅游政策，尽管有 1971 年以后的《旅行社业修改法》等，但以温泉标识制度论为代表的从利用者角度出发的制度论却是例外。《旅游基本法》虽然提出“确保观光旅游的安全并为观光旅游者提供更加便捷的条件”（第 2 条第 3 号）的对策，但该法的目标是“改善国际收支”和“促进外国旅游者的来访”<sup>[38]</sup>。现实的旅游政策也把重点放在了招揽外部游客对策上，积极的游客输出对策只是作为促进海外修学旅游、促进地方机场线路需求等例外的对策而实施。

### （二）国人保护和旅游者对策

《旅行社法》以访日外国旅游者对策为中心，1971 年被全面修改为《旅行社业法》。之后的制度修改以充实强化旅行社经营者对日本赴海外旅游者的责任相关制度为中心。

日本人海外旅游时，不通过旅行社出游的例子尽管不多却逐年增加，日本赴海外旅游者对策范围从单一的旅行社经营者责任问题扩展到了直接保护国人的对策。

随着日本赴海外旅游者的增加，国家推进了与护照的发放等相关的多次护照的发行、出入境审查的 IT 化等，之后会进一步扩充外务省的领事行政

组织等。

国籍在国际法上的一个作用，是使国家的外交保护权得到承认，即本国居民在他国遭受人身伤害或财产损失时，国家有权要求加害国给予救济。但作为直接被害者的个人，必须已用尽在加害国国内可以利用的所有救济措施，请求国才拥有请求资格。这是为了防止个人对国家的纷争轻易转化为国际纷争。也正因如此，有必要充实强化提供海外安全信息等日本赴海外旅游者对策。

根据1979年《国际旅游振兴会法》的一部修改法，国家追加了向日本赴海外旅游者提供旅行信息等使旅游顺利进行的必要业务。但是作为特殊法人改革的一环，根据1985年《国际旅游振兴会法》修改，只限定提供旅行安全相关信息，最后2002年的独立行政法人国际旅游振兴机构法删除了出境业务。这是根据《旅游基本法》定位需要解决的课题。<sup>[39]</sup>

若日本赴海外旅游者减少，那么作为日本旅游产业的主力，旅行社业、航空交通业就会陷入经营危机。对于航空、保险等旅游产业来说，以中老年人为中心的拥有高额可支配收入和自由时间的日本人市场是世界上为数不多的市场，需要在国家政策目标中提出日本赴海外旅游者的安全确保政策和使国际游客旅游顺畅化政策。《旅游基本法》没有对这些施策进行定位，这也是需要解决的问题。

## 六、作为法定规划的旅游规划制度

### (一) 法定规划

很多基本法都规定，政府有义务制定年度报告、中长期规划，并提交国会把它作为法律事项。<sup>[3]</sup>

《旅游基本法》规定，除了上一年度采取的旅游对策相关报告书，政府每年必须在考虑旅游现状的基础上，将希望采取的对策制作成文件并提交国会。(第5条)预算原则下是每个年度提交，不具有中长期法定旅游规划的性质。

根据法律而制定的法定规划，大多在法律事项上下工夫，即使不能作为法定规划也能发挥作用。在缺少批准等行政手段的原运输省旅游行政领域中，除了依据《促进外国游客访问地区多样化振兴国际旅游法》(1997年)而制定的外国游客来访促进规划等之外，没有其他的法定规划。

以前在原运输省以外的行政领域，涉及城市规划等时，以使用农村旅居

型闲暇活动这一用语为代表，有避开使用定义不明确的“旅游”这一用语的倾向，旅游规划得不到发展。

另外，二战前与规划相关的立法案例很少，二战后法定规划增加。因为，每年由于颁布新政策、修改税制、提高补助率、批准特例，即为了制定法律事项，法定规划变得复杂。根据法令制定 150 多个国土规划并不正常，国民也很难理解。以前与旅游相关的专业规划中没有法定规划，所以重新修改以前的法定规划，将之作为旅游法定规划比较合适。

## （二）国家和自治体的关系

基本法中关于国家和自治体的对策、规划间的关系，大致分为灾害对策基本法式、国土利用规划法式及环境基本法式。灾害对策基本法式是以国家指令自治体的形式，法律规定自治体制定规划的义务；国土利用规划法式是让国家及自治体的规划在反映居民意见的同时，承认国家及自治体规划导向性的互动型<sup>[40]</sup>，把重点置于招揽外国游客的旅游规划也选择了这种方式；环境基本法式是指，尽管国家有制定规划的义务，但自治体的责任义务是主要的，国家尊重自治体的自主性。对于把具有区域特色的发展作为理念的旅游规划，因为基于地域的旅游概念不统一，参考了环境基本法式。

## （三）居民参与

在实施行政信息公开法、行政程序法，限制行政自由裁量的今天，每个人持有不同的价值观，行政机关单独制定的规划不能对国民、居民具有导向性。法定规划必须根据国民、居民的代表者即根据议会的意思制定，一般来说，法定规划对国民、居民具有导向性。在制定热海等国际旅游城市建设促进法时，虽然根据宪法第 95 条规定进行了居民投票，之后因居民投票制度花费费用过多而被放弃，<sup>[41]</sup>但是今天，居民参与再次得到重视。

作为采纳居民等相关者意见的法律系统，有的抽象地规定有义务反映相关者意见（《土地基本法》、《老龄社会对策基本法》）、有的规定举办听取意见会（《国土利用规划法》、《城市规划法》、《河川法》）、有的规定提交意见书（《自然环境保全法》）、有的规定居民投票。公众参与<sup>[42]</sup>等作为制度与举办听取意见会、提交意见书等这种既存制度不同，在制度运用中采取了使用互联网等多种方式。关于概念不明确的旅游，每个地域是可以存在不同的旅游概念的，直接反映居民意见的规划制定系统比较适当。

## （四）在《国土综合开发法》等法规中的旅游规划

《国土综合开发法》规定了旅游资源的保护、设施规模及配置等规划事

项，其中保护被优先考虑。因为在制定《国土综合开发法》的 20 世纪 50 年代，人们认为旅游业与以农地开垦和电力开发为代表的国土综合开发相对立<sup>[43]</sup>。20 世纪 60 年代以后实际制定的全国综合开发规划，以建设旅游休养地（第 2 次规划）及完善休养地设施（第 4 次规划）为代表，把重点置于旅游开发。《综合休闲地域改进法》与第 4 次综合开发规划在同一时期制定，它是唯一的强调旅游的全国法定规划，应作为旅游法律制度特别提出来，但它也没有讨论和《旅游基本法》的关系<sup>[44]</sup>。

另外，2005 年《国土综合开发法》被全面修改为《国土形成规划法》。该法中的法律事项，分为交通设施、信息通信设施、科学技术相关研究设施及其他重要公共设施的利用、完善及保护相关事项；文化、卫生及旅游相关资源的保护、设施利用及完善相关事项；国土中良好环境的创造、其他环境的保护及良好景观的形成相关事项。景观被看做是与旅游相区别的事项。

## 第六节 《旅游立国推进基本法》的制定及其课题

### 一、《旅游基本法》的全面修改

《旅游基本法》进行了包括改名在内的全面修改，自 2007 年开始作为《旅游立国基本推进法》实施。在第 164 次国会中由自由民主党众议院议员爱知和男提案的旅游立国推进基本法案，尽管在第 165 次国会中被继续审议，但最终被撤回。众议院国土交通委员长再次提交了更加强调区域的创新方法和自主性的旅游立国推进基本法案，超党派全会一致通过。规定“地方公共团体必须参照国家对策采取相应措施”的《旅游基本法》第 3 条被修改为“在实现旅游立国的推进方面，地方公共团体在依据基本理念，与国家适当分担任务的基础上，拥有自主并主动地制定充分发挥地方公共团体区域特性的对策及实施的责任义务”（《旅游立国推进基本法》第 4 条），这解决了《旅游基本法》存在的最大问题。佐伯宗义提出的“旅游要发挥个性”这一主张经过 44 年终于实现了。这从《旅游立国推进基本法》的序言中记述的“要坚持区域创新，尊重其主观努力，通过可持续发展使区域居民有自豪感和荣誉感，建设充满活力的区域社会，促进国内外观光旅游，特别是为了将

来实现富裕的国民生活，必须采取措施”（表 1-2）中能够得到确认<sup>[45]</sup>。

另外，《旅游立国推进基本法》敢于使用已落后于时代的“立国”这一用语，是为了带来冲击力，让人重新记起被忘记的基本法——《旅游基本法》。法律名称虽然为“旅游立国”，立法者的本意是“旅游立地”，这从强调区域自主性的序言中很容易推测出来。

另外，制定《旅游立国推进基本法》的实质理由，在于通过有效利用该法的导向性设立旅游厅<sup>[8][46]</sup>。这从该法第 26 条为了充实强化行政组织规定“国家及地方公共团体在采取与实现旅游立国相关的对策时，要互相协作并努力完善行政组织、改善行政运营”中也可以看到。

#### 日本众议院国土交通委员长案

旅游象征着国际和平及国民生活的安定，它的持续发展，有利于维护永久和平、加深国际社会之间的相互理解，使国民享受既健康又有文化内涵的生活情趣。旅游能够活跃区域经济、增加就业机会等，而且在它促进国民经济各个领域发展的同时，通过增进健康、创造充满情趣且富裕的生活环境，也可为安定国民生活和提高生活水平做出贡献。旅游也增进了国际间的相互理解。

我们确信，肩负如此使命的旅游，在今后我国迎来世界上绝无仅有的少子老龄社会、真正的国际交流不断发展时，能够促进发挥地区创新、尊重地区主观努力，令区域居民感到自豪和热爱的充满活力的区域社会的实现，并扩大我国固有文化及历史的传播。旅游意义在不断深化的同时，还在实现富裕的国民生活和确立我国在国际社会的声誉地位方面承担着重要任务。

然而，从现状来看，使旅游完成使命、实现旅游立国的环境改善还不充分。另外，旅游形势也发生了显著变化，如在国民不断追求休闲安逸等的背景下观光旅游者的需求高级化、由于人数少而增加观光旅行等旅游形态多样化、旅游领域中国际竞争进一步激化等。我国还没有充分应对各种形势的显著变化，而且，来访的外国游客数等也与我国在国际社会所占的地位不相称。

适当地处理这些问题，在地区开发具有极强国际竞争力的、充满魅力的旅游区的同时，通过强化旅游产业竞争力，培养有助于旅游振兴的人才，振兴国际旅游，实现旅游立国，这是 21 世纪我国经济社会发展不可

(续)

忽视的重要课题。

为了综合且有计划地推进与实现旅游立国相关的对策，制定了此法。

#### 爱之和男提案

旅游象征着国际和平及国民生活的安定，它的发展，有利于维护永久和平、加深国际社会之间的相互理解，使国民享受既健康又有文化内涵的生活情趣。旅游不仅可以增进国际社会之间的相互理解，还能增加雇佣机会、活跃区域经济等，它在促进国民经济各个领域发展的同时，还通过增进健康、创造充满情趣且富裕的生活环境为国民生活的安定和生活水平的提高做出贡献。

我们确信，肩负如此使命的旅游，在今后我国迎来世界上绝无仅有的少子老龄社会、真正的国际交流将不断发展时，能够促进令区域居民感到自豪和热爱的充满活力的区域社会的实现，并扩大我国固有文化及历史的传播。旅游意义在不断深化的同时，还在实现富裕的国民生活和确立我国在国际社会的声誉地位方面承担重要任务。

然而，从现状来看，使旅游完成使命、实现旅游立国的基础建设及环境还不充分。因此，来访的外国游客数等与在国际社会所占的经济地位不相符，而且旅游形势也发生了显著变化，如在国民不断追求休闲安逸等背景下观光旅游者的需求高度化、由于人数少而增加观光旅游等旅游形态多样化、旅游领域中国际竞争进一步激化等，我国还没有充分应对各种形势的显著变化。

适当地处理这些情况，通过促进外国游客来访等振兴国际旅游，在地区开发具有很强国际竞争力的旅游区等，实现旅游立国。这是21世纪我国经济社会的发展不可忽视的重要课题。

为了综合且有计划地推进与实现旅游立国相关的对策，制定了此法。

注：下线是笔者所画。

## 二、导向性的恢复

现行旅游制度的中心法令，如《旅行社业法》、《国际旅游饭店改进法》等都是在《旅游基本法》制定之前制定的；《国际旅游城市建设法》、《娱乐地法》、《节日三连休法》、《景观法》等与旅游联系紧密的主要法规，也没

有讨论与《旅游基本法》的关系，《旅游基本法》的导向性欠缺。如前所述，《旅游基本法》制定时日本人的海外旅游还没有自由化，当时创汇思想强烈，缺乏保护国人的观点，缺乏具有区域特色的发展理念，缺乏灵活运用信息通信技术的思想等，这些都是《旅游基本法》存在的基本问题。

《旅游基本法》导向性欠缺的起因在于没有理清作为规范性法律制度前提的旅游概念，同时因为以实定法为中心的旅游相关法律制度没有发展性扩展，所以作为法律制度前提的旅游概念也不能发展。这不免会让人怀疑不管《旅游基本法》是否存在，只要旅游相关法律制度没有发展，最终作为法律制度前提的旅游概念本身就难以确立。其实导向性、规范性欠缺的最大原因是旅游概念没有被明确化，而这一点在《旅游立国推进基本法》中也没有被彻底地改善。废止 1967 年制定的《公害对策基本法》，1993 年重新制定《环境基本法》时，不仅确定了新的理念，还修改了 18 部相关法。今后，如果尊重《旅游立国推进基本法》的导向性、增加旅游相关法律，旅游概念也会自然而然地得以确立。因此，从确保导向性的观点看，今后讨论并明确生态旅游推进法案、俱乐部法案与《旅游立国推进基本法》的关系是必需的。

另外，作为确保导向性的措施，旅游立国推进基本法案规定了旅游立国推进基本规划，并制定了确保旅游规划的根本性例文规定，即“旅游立国推进基本规划之外的国家规划，与实现旅游立国相关的，要以旅游立国推进基本规划为根本”，但通过旅游概念的逐渐清晰，也可以确保实现旅游立国推进基本规划的根本性。

### 三、发挥国力的理念

今天，以创汇为目的的招揽外国游客的理念已渐渐失去作用，作为旅游政策的展开，得到重视的是招揽外国游客、提高国家声誉的理念。尽管日本人海外旅游者数超过每年 1700 万人次，但访日外国游客数只停留在每年 700 万人次左右，把这种数字比较作为问题，是基于一种国家自豪感。《旅游立国推进基本法》的序言中，写道“来访我国的外国游客数也与我国在国际社会中所占的地位不相称”（爱之和男众议院议员案中的“经济地位”）也是基于一种自豪感。日本的外国旅游者的接纳总数占世界第 35 位，和韩国等亚洲各国相比也处于劣势，所以有关部门开展了访日的宣传活动，很多日本游客访问了韩国等其他亚洲国家。访德外国游客数为每年 1700 万人次，而赴海外旅游者数为每年 8000 万人次的这种结构，应作为旅游政策论进行冷

静讨论。

如果转变看法，从发挥国力出发，促进国际交流也是一种安全保障政策。近年来旅游在日本外交政策中的重要性逐渐提高也基于此，让更多的外国人通过旅游认识日本在外交政策上是很有效的。正因如此，因废止外国旅游者的签证而导致的治安恶化问题，其根本原因在于“游客”的定义模糊、不能验证政策的效果。

#### 四、人才培养和旅游统计的改善

《旅游立国推进基本法》重视人才的培养，它在第 16 条中规定，国家“要采取必要措施发展高等教育、提高旅游从业者素质，促进区域传统文化、历史知识的普及，以增强旅游区及旅游产业的国际竞争力”。在大学里设置旅游学科、旅游学部的同时，实施表彰制度，表彰对建设旅游地区做出贡献的人，例如实施旅游领袖制度。旅游领袖由旅游领袖选定委员会选定，不过该委员会的制度性质还不明确。一方面，因为相关省厅的职员在该委员会的事务局工作，所以要向选定委员支付国家预算委员酬金。但与根据国家行政机关的内部规定严格实施的大臣表彰相比，旅游领袖制度本身不是由行政机关决定的。另一方面，以相关行政机关的担当部局名义进行报道，这一点又与民间表彰制度不同。在实施旅游领袖制度的 15 年前即 1988 年，宫崎市就制定了“岩切章太郎表彰旅游振兴基金条例”，并设置了岩切章太郎表彰旅游振兴基金，以称颂宫崎市名誉市民岩切章太郎先生的功绩并继承其伟业——振兴宫崎市的旅游。从政策论角度看，由于它事先考虑了预算并制定了条例，所以旅游领袖制度在行政程序方面更加便捷。旅游与权威有一定的距离，若由公共机关进行表彰，需要确立完善的程序制度。但旅游领袖制度在存在制度问题的情况下已经实施了，无论怎样，只要表彰制度以现存人物为对象，就会存在困难，所以在培养旅游人才的时候要注意，需要向经得起时间考验的人物学习。

《旅游立国推进基本法》第 25 条规定要完善旅游统计。实施政策评价不可缺少统计，在昭和 20 年就应该完善统计制度，统计的不完善既是统计制度自身的不完善，也是因为“旅游”概念的含糊。前田繁一（1999 年）虽然评价了《综合疗养地区整治法》，但只停留在定性分析阶段上。以“从煤炭到旅游”为口号实施政策的夕张市出现了财政赤字，以此为契机，研究者需要以旅游统计为基础，冷静分析地方公共团体的旅游政策。因此完善旅游

统计不仅有助于完善统计本身，也有助于旅游人才的培养。

## 五、《旅游立国推进基本法》的制定

由于以前旅游概念不明确，旅游相关法定规划制度不发达，因此它作为综合规划的一部分，在以保护环境、温泉等为目的的法定规划中逐渐被制定完成。《旅游立国推进基本法》重新规定了制定旅游立国推进基本规划相关内容，第10条写道：“为了实现旅游立国，逐步推进相关措施，政府必须制定旅游立国基本规划。”第11条又追加了“《旅游立国推进基本法》之外的国家规划，与实现旅游立国相关的以旅游立国推进基本规划为根本”的例文规定，以确保其导向性。自治体规划不适用此规定。从这个意义上说，它比《环境基本法》更加注重分权，符合基本法“开展区域创新，尊重主观努力”这一宗旨。

### 注释

[1] 众议院议员福家俊一说：“为准备东京奥运会本应这么做，但是跨越七省很难统一管理，由于地方主义的弊端也无法做到。所以根据议员立法由三党共同提案通过基本法，这在国会尚属首次。”（运输省旅游局主编1963, 207）另外梶本保邦说：“我记得当时取名为振兴法的法律共有二十几部。比如《运动振兴法》（1961年）、《偏僻地方教育法》（1955年）、《养鸡振兴法》（1960年）、《养蜂振兴法》（1955年）、《奶酪畜牧业振兴法》（1954年）、《孤岛振兴法》（1953年）、《果树农业振兴特别措施法》（1961年）、《甜菜生产振兴临时措施法》（1953年）等。”“以前，在制定像基本法那种表示国家对策基本方向也就是在相应领域具有宪法性质的法律时，由政府提案是惯例。但此时即使违背这种常识我也希望三党共同提案。”（旅游基本法的回忆，《月刊旅游》1979年6月号, 17~19）另外，关于议员提交法案，川上贞史（2005）说：“为激活议员立法而进行政府委托立法不久，议员立法就被认为存在问题。可是至今议员立法不振的原因在于所有的议案在向国会提交前都需要司令部批准。”

[2] 根据小野寺理解的《基本法》（参议院事务局规划调整室编集，立法与调查，No. 209, 1999年4月）。“近年来，名称中含有‘基本法’的法律逐渐增多。有《教育基本法》等在二战后不久制定的法律，也有进入平成后相继制定的《土地基本法》、《环境基本法》、《高龄社会对策基本法》、

《科学技术基本法》等法律。那么，‘基本法’究竟是什么样的法律呢？一般来说，基本法是明示在国政中的重要领域中与国家制度、政策、对策相关的基本方针、原则、准则、大纲的法律。当然，不含‘基本法’名称的法律也具有这种性质，但含有‘基本法’名称的法律，如后面所讲，有一定的共通特性，它们和一般的法律相比具有特定的法律形式。

首先，基本法作为联系宪法和个别法律的法律，具有把宪法的理念具体化的作用。比如《教育基本法》，从其制定过程及内容来看，它是根据日本宪法规定了教育基本的法律，具有宪法补充法的性质。以出台这种基本法为背景，最近，宪法→法律→命令这种阶段性法律体系正变为宪法→基本法→法律→命令这种体系。

另外，基本法在明示与国家制度、政策相关的理念、基本方针的同时，通常还规定应按其采取的措施。在此基础上，各项行政措施以符合基本法目的、内容等形式被贯彻执行。也就是说，基本法在相应的领域中，具有‘母法’的优势地位，具有指明该领域的对策方向，指导其他法律和诱导行政的作用。通常基本法规定的内客大多是抽象的，通常还需要训示规定、项目规定。因此，一般从基本法的规定中不能直接得出国民的具体权利和义务，基本法大多不能作为裁判规范发挥作用。对于基本法的这种特性，有人从传统法律规范的立场出发，指出因为它没有国民权利和义务的相关规定所以不能称作法律规范。但是，在社会越来越复杂化、高度化的现代国家，规定某一行政领域中政策的基本方向、谋求相关政策的体系化变得越来越重要，更何况现在应当积极地定位基本法的意义。

另外，基本法是国会以法律形式向政府明示的与国政相关的规定对策、方案基准及大纲，拥有命令按其采取政策措施的性质和机能，可以说基本法和议员立法关系密切。近几年《老龄化社会对策基本法》、《科学技术基本法》等也都是通过议员提案而成立的，预计今后这种现象将持续下去。”

[3] 福元健太郎（2007）详细记述了内阁提交法案的梳理程序相关内容。而关于内阁提交法案的整理（1963年9月13日，内阁决定），内容如下。

- ◆ 不含依法律规定所需事项的法案，不能提交。
- ◆ 实际含有依法律规定的事项，但与国民的权利义务没有直接关系。从这个意义上说，不是原本的法律事项的法案，可以按没有依法律规定处理。特别是《国家行政组织法》规定：设置咨询性质和调查性质的审议

会及部门以政令规定，行政机关中应设置的国家公务员总数以法律规定、向各省厅的分配以政令规定等。这方面的修改要及早研讨。

◆ 法律不制定单纯以发放资助金为目的的规定，现存的这类规定要逐渐废止。同时，基于长期规划、长期战略的资助，作为政府的重要对策有需要公开的特别事由等的，由阁议决定该资助纲要；其他的可以在主管省厅和大藏省（会计局）相互协商的基础上，将其记载到该资助纲要中。

◆ 宗旨、内容有紧密联系的两个以上的修改法案，且被委托的常任委员会相同，根据其他情况也适合统合的，进行统合后再提交。

◆ 与第4条和行政组织相关的法律案，至少应由各府各省另外汇总（设置审议会时，所需的法律不依据单独的设置法案而依据各省厅设置法的修改）。

◆ 有不符合第1、3、5条的特殊情况时，各省厅在提交法案时应事先向内阁官房长官详细说明理由，征得阁议的事先同意。

◆ 为满足国民对简化许可事务的梳理及其他行政的要求，在理清当前内阁提交法案的同时，要探讨、推进现行法令的长期清晰。

[4] 与《教育基本法》相似的例子有《产业教育振兴法》（1951年）、《理科教育基本法》（1953年）、高中的定时制教育及《通信教育振兴法》（1953年）、《广播大学学园法》（2002年）；与《博物馆法》相似的有《图书馆法》（1950年）。

[5] 对于中小企业的范畴化，有人认为“不是大企业，而是中小企业这一类型登场。但是，因为中小企业问题不具统一性、十分复杂，在产业行政这一框架中实际什么也做不了，受到本质上的限制”。

[6] 前田繁一（1999）虽然论及了全国综合开发规划相关内容，但没有谈论《旅游基本法》。

[7] 众议院二阶俊博的论文《要加快设置旅游厅》（2004）是为数不多的论及新旅游基本法（《旅游立国推进基本法》）的著作。

[8] 关于作为用语的旅游，至今最早的用例是旅游丸（1855年荷兰赠送给幕府的军舰名称），有简单的解说认为其命名源于中国《易经》的“观国之光”，而上田卓平认为，在比旅游丸早至少340年就有旅游用例，新词来源于中国的《左传》，这比来源于《易经》更贴近实际情况等，这对以前的解说重新进行了评判。

[9] 在国有铁路业特别会计及通信业特别会计方面，为筹集事业经营外

的行政所需经费的财源，而从一般会计转入资金。与此转入金相关的法律（1948年法律第99号）第一条规定，为了筹集“扶植旅游业及招揽外国游客的经费”的财源，政府在每个会计年度可以根据预算情况，将资金从一般会计转入特别会计。从这也可以看出当时对旅游业的认识就是招揽外国游客。

[10] 1949年11月27日在众议院运输委员会上，政府委员回答如下：“《运输省设置法》中写道，运输省的任务，首先是‘与交通相关的旅游’。在此基础上，所管的事务有与交通相关的旅游业的发展、改善、调整，或与交通相关的旅游区、旅游设施的调查、改善及旅游宣传。在这里追加与交通相关，实际是因为旅游业的原有业务虽大部分由运输省掌管，但是我们如果把旅游这个词广义解释，旅游相关的行政会和其他的很多省也有关系。”

[11] 1950年4月21日阁议谅解的《关于国际旅游饭店改进法的实施》中规定：

1. 该法的主管大臣是运输大臣。但该法第14条第1项规定地方税的主管大臣是内阁总理大臣及运输大臣、法人税的主管大臣是大藏大臣及运输大臣。

2. 运输大臣在如下情况下与相关大臣协商：(1) 根据法第10条建议注册饭店经营者改善设施和经营，若这种建议包含提高公共卫生水平等事项，而且是向国立公园内的饭店及旅馆建议时，应与厚生大臣协商；(2) 根据该法第10条建议通商产业省所管理的饭店经营者改善设施和经营时，应与通商大臣协商。

3. 制定实施令时，相关省厅之间按以下宗旨进行协定：(1) 实施令的制定不能变更现行的相关各省设置法所规定的各省的权限；(2) 根据法第20条，运输大臣任命饭店审议会的委员时，应与厚生大臣和通商产业大臣进行协商；(3) 根据法第18条，运输大臣在饭店审议会策划的事项涉及通商产业省所管理的饭店时，应在会议前与通商产业大臣协商。

[12] 1969年在《在国民生活中，旅游的本质及其未来图景》的报告中，记述了“把巡礼等纳入旅游是值得商榷的”，1995年的《今后旅游政策的基本方向》中，写道“闲暇时，脱离日常生活圈而进行的各种各样的活动，以互相接触、学习、玩为目的”。这从时间、空间、目的三个方面定义了旅游，但论述的意义不明确。

[13] 国家公务员法使用了“recreation”这一法律用语，在1954年4月

2日众议院人事委员会中受田新吉提出“制定《公务员法》时，虽然第73条中有职员的 recreation 的相关事项，但当时关于把 recreation 这种事项解释为休养还是恢复体力存在很多争议。最后 recreation 这个意外的名称出现后被第73条加以规定”。

[14] “旅游已成为一种很普遍的社会现象”，“如完善铁路、饭店等的旅游相关设施及制度等，完善普及和发展旅游的直接相关条件正在快速发展”（大桥昭一，2001）。因为交通发展会促进旅游的发展，所以很多交通行政机构承担旅游行政职责。

[15] 这个定义指出；“日常生活圈中的资源成为 recreation 的资源，非日常生活圈的资源成为旅游资源。”“从市场活动、资源保护的观点来看，recreation 的一部分是旅游，这是不合适的。”（旅游·旅游资源·旅游区的定义，1998年：旅游研究 Vol. 9. No. 2, 35~37）

[16] “交通业和旅行社业与出发地、到达地相关。对于到达地的住宿业来说，无论旅游目的是什么，只要使用住宿就好，所以就算叫做来访者产业也无关紧要。但是如后面所述，由于旅游目的不同，旅游者市场、行为也不同，所以从市场活动方面事先严格区别旅游目的十分重要。”（溝尾良隆，2003）

[17] 尽管在语感方面，“自由时间”比《综合疗养地区改进法》中所使用的“闲暇”更合适，但“自由时间”还没有被法令使用。

[18] 根据概念上的定义进行旅游者统计有技术性局限，实际中根据伴有100英里（约161千米）以上的移动的规定（美国）和伴有住宿的规定（英国）等规定进行统计。

[19] 前田勇（1995）提道，旅游的概念，已被从各种角度论述，现在仍存在多种观点。为确立国际统一观点，联合国的下属机构世界旅游组织（WTO）经联合国统计委员会的批准，多次制定《旅游统计方针》并倡议，但各国仍没有通用。这与各国是否与外国相接壤等地理条件、旅游收入占国际收支的比重、旅游相关产业的规模及旅游业的历史等差异相关。而且，还与是从政治或经济观点把握旅游，还是从动机、目的等人类行为的观点把握这种基本视点有关。上面记述的《旅游统计方针》，最新的制定于1993年，它认为旅游是“包含依靠人的移动的世界规模的旅游市场的概念”，把旅游试定义为“人们为闲暇、商务及其他目的，离开平时的生活环境，进行持续不超过一年时间的旅游、旅居的各项活动”。此定义与本文介绍的“经济角

度的古典定义”几乎相同。它基本把旅游理解为“人和金钱的移动”，考虑了人的往来所带来的经济、文化效果，可以说是很有意义的解释。但是，它把旅游作为在大众消费社会和大众闲暇社会背景下所形成的“新的人类行为形态”，从这一角度看，旅游行为是消费行为的形态之一，需要把它作为带有某种意图的“选择行为”来把握。总之，旅游不单是“移动的结果”，也应解释为“移动利用及目的”。上述定义缺少这一观点。

[20] 西田正德（1999）提道，“关于选定什么区域、为什么选定，仅靠社会、经济要因不能完全解释，还有其他要因在发生作用。这是风物景观的问题。”

[21] 《国立公园法》第8条的第2款追加了“主管大臣认识到在特别地区内需要特别维护景观时，可以基于国立公园规划指定特别保护地区”这项规定。

[22] 1950年7月26日参议院建设委员会、地方行政委员会联合会议中，田中伊三次说：“仅仅靠城市规划法，将源于附带事项的道路建设为旅游道路是很困难的，这正是需要本法的原因。”另外1950年4月5日在参议院建设委员会上，岩崎三郎问道：“我想咨询旅游部长的是，您有想出台关于旅游特别城市的一般法案的意愿吗，当局对此有何意见呢？”对此，政府委员（间鸣大治郎）只答复说：“我听说现在我们众议院的建设委员会正在审议这部基本法，从法律内容看，我觉得它应由建设省主管。接下来，是关于您问我的意见。如前所述，为了国际旅游业的振兴，我们十分希望让一定程度的国有资产按法律宗旨采取预算上的措施。但在技术方面，我们还不是很有信心做到这一点。”

[23] 1951年3月31日，众议院建设委员会委员中田中角荣说：“轻井泽比所谓的都市规模小些，这里指的是以轻井泽为中心的轻井泽一带。我认为这类法案不应作为旅游都市建设法案，而是应该进行旅游地域的特殊指定，这样更合理。因为如果连这种法案都成为旅游都市建设法案，那么日光、松岛及其他与此相似的法案恐怕都会陆续涌现。所以我觉得对于本法案，主管委员会必须明确定义并审议。在这个意义上我虽然对于本法案也有要求，但作为审议了很多法案并设法通过的本委员会的结论，希望在统一这种法案的同时制定国际旅游城市建设法案，这样的意见占大多数。而且在过去的国会中，因为本委员会为了统一这类法案，准备法案、征求许可，所以审议这类法案后，本委员会提出要及早取得对这种法案的主导权，对其集中

管理。所以我希望，你们努力制定一部基准法案。”对此，1931年3月31日，《朝日新闻》社论说：“现在看国会议员提交的法案的内容，很遗憾有多处不能让人信服，其中像旅游都市法案那样，议员的土产案的色彩浓厚，有的法案还回避了选区的要求。”（川上贞史，2005）

[24] 1950年12月4日的参议院建设委员会上，原健三郎说：“起初，芦屋国际的后面，像您所说的，有旅游这个词，但如果旅游太流行了，到处都是旅游，全日本都成了旅游城市，关于这一点需要共同进行大量的讨论。因为反对的很多，所以虽是旅游，但使它别具风格。由于不明白文化都市的含义，像您知道的那样，芦屋本来住宅非常多、商店非常少，之后几乎都变为住宅。作为阪神一带的住宅城市，芦屋自古闻名。所以最初有旅游这个词，中途去除了，它的意思没有变。”

[25] 1950年7月27日，众议院建设委员会委员中松泽兼人说：“既然我国实施旅游国策说要旅游立国，那么首先要保证外国游客的船抵达日本时给人留下好的印象。如果第一印象好，那么日本就可以招揽外国游客、促进国际贸易。若这样考虑，这部法律的目标就不仅仅是建设港湾设施，还必须建设沿海地区及都市本身，使之具有国际色彩。二战前只考虑建设港湾设施，但不是所有设施都充分发挥作用。考虑到将来神户、横滨是日本的主要入口，具有重要意义，希望对其进行特别建设。”

[26] 自由民主党的进程（该党主页）记述：制定了《农业基本法》、《中小企业基本法》、《沿岸渔业振兴法》和《林业基本法》这四大具有历史性意义的产业基本法。

[27] 日本曾计划在1940年举办东京奥运会，1938年阁议决定取消举办。

[28] 当时招揽外国游客是创汇的手段，由于美国的美元保护政策而制定《国际旅游法》，政策转向招揽外国游客，国民对闲暇的兴趣高涨，保护旅游资源、缩小旅游开发的区域间差距变得很必要等，在这样的社会背景下制定了《旅游基本法》。

[29] 梶尾保邦在《旅游基本法的记忆》（《月刊旅游》1979年6月号，17~19）中记述道：“如果能制定规定国家旅游对策基本方针的基本法，那么将来可以以此为基础，制定多部有助于振兴旅游的子法。”

[30] 1967年阁议决定每个省厅削减一个局，运输省削减了旅游局。

[31] 富山地方铁路社长、众议院议员佐伯宗义在日本旅游协会发行的

《旅游》(1965年5月,13)中写道:“《旅游基本法》这部法律究竟有什么意义,我也有很大疑问。因为实际上不论是《农业基本法》还是《中小企业基本法》,大家都一直反对。《旅游基本法》的原则,是明确旅游的方向,也就是要明确旅游对策的目标等。这些内容涉及法律时必须触碰实体但它们却避开了。所以要把诸如只有国家对这种对策负责的模糊理念在法律上加以明确。”“比如日本名胜古迹的代表京都市,如何发挥自身固有的特征呢?这一问题国家就很难解决。由此可以想到,这部基本法,以我看来,有国家统管旅游的意味。旅游业的本质不就是发挥地域社会的个性吗?个性、特征这些东西是脱离国家而存在的。这部法律最大的矛盾是其中的第3条,它规定地方公共团体必须参照国家对策而采取相应的措施。”“法律是国家行使统治权的根据。制定法律时一定不能辜负国民的信赖,所以法律中通常明确国民的权利和义务。而且确保财政后盾是法律的基本原则。”“我们必须思考旅游究竟是什么,我认为旅游是固有的东西,也就是具有个性的东西,这一点必须明确。个性是特征。因此由不是其个性主体的国家等操纵、下达指示等,那是旧宪法的精神吧。”“现在在这部旅游方面的法律已经出台了,无论您说因为您是政治家所以要让国家拿出相当的资金加以确保,还是根据这部法律必须要拿出资金,我们都会出于多方面考虑拿出一定的资金。如果这样,这部法律的出台会激化在各自立场上争夺国家财政分配这种事情。”“旅游是什么,是各自具有的个性。若这样考虑,我觉得京都不需要工厂,京都要把其拥有的史迹及京都市民的性格作为大业发展下去。”“因为旅游具有经济性,即使国家不指导,其经济性也会发挥。所以说国家如何对待它,那就是不能让这种经济性扰乱社会秩序和破坏风景等,国家要在相应的部门设置相应的设施。如果因为旅游而聚集就成为地域的问题,国家要在这一点上注意。”“把奈良分为两部分,将宝龙寺以南直到京都归于滋贺作为日本古老的田园都市,剩下的归到大阪。这是一种地域概念吧。我觉得国家要基于大的旅游宏观考虑。”“每个行政机关都有各自的责任,即使不制定法律也要基于行政责任去做。因为如果因为不制定法律就觉得没有行政责任,就不是责任政治。”

[32] 在所谓的55年体制下也有国会对策方面的问题,内阁提交法案被严格要求法律事项,基本法的制定数也很少。进入平成后,很多基本法主要通过议员提交法案制定。

[33] 1947年10月2日众议院文化委员会上,松野喜内说:“因为国立公园、归国同胞的简易住宅建设、家庭菜园等一直出现棘手问题,所以我不

得想不到旅游地带也会出现同样情况。如果这样，为了使旅游地带，所谓的公园及绿地不失去其原本的价值和使命，我们必须考虑将来。”

[34] 众议院议员福家俊一说：“坦率地说，三党共同提案的最高潮是它的第 11 条。”（运输省旅游局兼修，1963，211）

[35] 2000 年之前，《地方教育行政的组织及运营相关法律》第 49 条规定了都道府县教育委员会的基准设定权，但现在已被废止。

[36] 1963 年 6 月 11 日，参议院运输委员会提道：“据法律专家所言，作为《旅游基本法》的法律范围问题，全部的户外广告问题都按《旅游基本法》处理，不是《旅游基本法》的本来目的。因此，在第 15 条加了‘在旅游区’这句话。”

[37] 1949 年制定的《国际旅游业资助法》是最早规定旅游的实定法，它把国际旅游业定义为外国游客的旅游业，不包括日本游客业。

[38] “由于加盟 OECD，面临 IMF8 条国转移问题，海外旅游自由化正成为必然。另外海外也有双向旅游的动向等，估计旅游支出还会大幅度增加。因此，为处理旅游支出增加问题，必须增加旅游收入。”（运输省旅游局主编，1963，112）

[39] 1988 年原运输省制定的日本人海外旅游倍增计划尽管是出境相关政策，但它和国家铁道举行的探索日本活动一样都以宣传活动为主，与法律制度无关。

[40] 德国《国土整治法》中规定了对流原理（部分空间的调整机制要符合全体空间的调整机制，整体空间的调整机制要考虑部分空间的状况和要求）与调整义务（联邦及州的官厅、市町村及市町村组织、公共计划机关、公益法人等，必须互相调整各项规划及措施）。

[41] 国际旅游文化城市相关各项立法必须依照宪法第 95 条规定，经过居民投票并得到过半数的同意。其费用由国家承担，这可以从国会议事录等中得到确认。但从立法效果看，存在花费过多的问题。

[42] 国立国语研究所“外来语”委员会定义了“积极推进居民、市民参与行政计划的策定”。([http://www.kokken.go.jp/public/gairai/Teian3/Words/public\\_involvement.gen.html](http://www.kokken.go.jp/public/gairai/Teian3/Words/public_involvement.gen.html))

[43] 在 1956 年 11 月 27 日上议院全体会议中，男爵团伊能提出：“日本风景的最可惜之处在于国土缺乏乔木。缺乏乔木的国家是人们不能长久居住的国家，这是个应重新考虑的问题。战争（指二战）结束后，人心颓废，

同时出现滥伐、盗伐现象。现在仅存少量乔木的神社佛阁也由于生活困难不断把优等乔木卖给木材公司，若有燃料、建筑材料、造纸材料的紧急需求，他们还会采伐作为旅游资源的乔木，国立公园、风景区、风景保安林、防风林、防沙林的天然纪念物等也不例外。而政府完全忘记了对其进行监督。因而日本的旅游风貌正在逐渐被破坏。我们希望行政能够协调解决需要不区分乔木采伐的现状和需要保护风景这两者之间的矛盾，但在如今的日本那是奢望。比如现在仍然采伐国立公园十和田湖的奥入瀬的溪流的乔木，为了保全这个世界的景观，难道政府就不能考虑一下吗？还有像占最近移交政府管理的皇室森林中的天城皇室森林约一成的天然林，将来它会被安全保存下来吗？据闻，从日光中禅寺湖到汤元的皇室森林，在移交政府管理后，已经按照政府树木采伐计划申请采伐。我还听说有采伐北海道大雪山的层云峡上流的原始森林用于造纸的计划。其他的还有像伊势神宫的内官森林、最近我亲自实地调查的九州福冈县的船小屋的樟树林，虽然其数量稀少，但大藏省为了采樟脑，有将九州最珍贵的樟树林全部采伐的计划。不过这些都不是通过正规渠道获悉的，如果有错，请您纠正。像这样，我国最珍贵的资源都遭到破坏，我想听听农林水产大臣究竟有什么样的方针呢？农林省对二战时神户发生的松树病虫害问题置之不理，如今病虫害已殃及全国，造成重大损害，这是我们亲眼看到的。加上那些风景区的无差别采伐计划，难道这是因为我们所不知的某种深远思想，农林省才特别进行的吗？我们想听听您的解释。”

[44] 规定最完善的地区旅游法定规划是《冲绳振兴特别措施法》。旅游振兴规划中，除了完善公共设施，还有车船联票、为振兴旅游而免税、减轻飞机燃料费等方面的规定。

[45] 地域概念是指，由于地形相连接具有同一性质等原因而被归拢在一起的土地。它们在本质上具有和其他地域相区别的特色。

[46] 在平成十八年12月5日众议院国土交通委员会上，伊藤（忠）委员提出：“我国若也把这项新的旅游政策作为国家支柱之一，那么是不是也应该考虑一下新的行政组织呢？”

## 参考文献

- 【1】运输省旅游局主编，1963，105
- 【2】运输省旅游局主编，1963，104
- 【3】运输省旅游局主编，1963，207

- 【4】运输省旅游局主编, 1963, 213
- 【5】运输省旅游局主编, 1963, 208
- 【6】白田秀彰. 互联网的法律和常规 (<http://hotwired.goo.ne.jp/original/shirata/060228/02.html>)
- 【7】日本国有铁路百年史, 1969 (8): 336
- 【8】总理府审议室编, 1980, 5
- 【9】西田正徳, 1999, 197
- 【10】1950年4月6日参议院建设委员会安部定发言
- 【11】1949年11月30日众议院旅游业振兴方针策略树立特别委员会福田发言
- 【12】1950年12月4日参议院建设委员会八卷解说员发言
- 【13】日本旅游年鉴. 日本旅游业研究所, 1941, 37
- 【14】总理府审议室编, 1980, 67
- 【15】1993年10月26日众议院环境委员会广中国务大臣发言
- 【16】食品·农业·农村基本法第8条及新中小企业基本法第6条
- 【17】运输省旅游局主编, 1963, 96
- 【18】运输省旅游局主编, 1963, 69
- 【19】运输省旅游局主编, 1963, 175
- 【20】1963年6月11日参议院运输委员会江藤智发言

## 第二章

### 旅游的相关税收与保障制度分析



税收资助制度通过立法机关的预算、法律决议，最能真实地反映国民的旅游意识。其中税收制度，要基于日本宪法的重要原则——租税主义原则，根据每年的法律修改而被反复制定。它反映了每个时代的情况，是研究旅游相关法律制度的重要材料（图 2-1）。旅游相关法律制度包含了接近日常性和非日常性的认识，本研究为了考察这些法律制度课题，从作为课税主体的旅游和作为税收用项的旅游两个方面，分析相关法律制度。

## 第一节 旅游相关的法定外税收制度

### 一、都道府县和市町村税

旅游行政与国家的多个行政机关相关，都道府县及市町村是作为包含旅游行政的综合行政主体而存在的。但是个别旅游法规缺乏规范性、旅游行政的范围不明确，导致行政职责不明确，国家、都道府县及市町村之间的职责分担也不明确，因而与筹集费用的税源相关的考虑也不明确。1949 年地方自治法明确了都道府县和市町村的职责，修订了地方税法并理清了入场税附加税等市町村税。1950 年根据夏普考察团的意见，为了使作为税源的入场税和玩乐饮食税不集中于都市，将它们定为都道府县税。但 1954 年税制修改，入场税作为国税征收，并以入场税让与税形式分配给都道府县。至于仍作为都道府县税的玩乐饮食税，尽管是普通税，但市町村基于目的税的认识接受了地方旅游业界的意见并提出了分配要求。<sup>[1]</sup>

关于法定外税，围绕课税主体产生争论。因为旅游行政应执行的事务没有制度化，而且 20 世纪 50 年代，法定外税只作为普通税存在，资金用项没有在制度上加以明确，所以围绕文化旅游设施税，奈良县和奈良市就谁是课税主体产生了争论。而法定外目的税明示了资金用项，所以需要征得纳税人的同意，通过事先讨论究竟应由都道府县课税还是由市町村课税来明确。

### 二、法定外普通税和宗教设施

#### （一）对宗教法人的非课税措施和旅游区的税收不足

在很多旅游区，宗教法人设施等被当作旅游资源充分利用，但根据《地方税法》第 348 条第 2 项第 3 号，宗教设施属于从课税对象中被排除的一类

设施，不对其课税。至于宗教活动，由于宗教法人是法人税法附页规定的公益法人，所以除了收益业，对其活动都不课税，收益业的税率也比盈利法人的税率低。因此旅游区特别是没有温泉的旅游区产生了行政需要与收入的差距，只好通过法定外普通税谋求税收。<sup>[1]</sup>在围绕文化旅游税的诉讼中<sup>[2]</sup>，奈良县提交了意见书，里面写道：“昭和 39 年，本县旅游所需的行政支出额是本县居民人均 295 日元，而全国人均 49 日元，本县是全国人均支出额的 6 倍。而且与其说大部分行政支出是为了维护本县居民固有利益，倒不如说是为了县外的多数游客的便利。”“近来交通工具发达、旅游线路形成，加之县内住宿设施欠缺，感觉本县完全成为旅游区途经地，县内几乎没有游客的住宿、饮食等消费行为。结果，连游客收入中最重要的料理饮食等消费税，在昭和 39 年的年度决算中也仅占全国收入的倒数第二位。这对于作为世界旅游区的本县来说令人难以置信。换言之，旅游行政已呈现出全年支出与收入的极端不平衡。”它所记述的状况，多多少少在其他著名景区也发生过。

1950 年京都市制定了《京都国际文化旅游都市建设法》。<sup>[3]</sup>但是免除固定资产税的神社寺院大多只有很少的固定资产税收入，结果从 1955 年到 1961 年被指定为财政重建团体。其中完善国际文化旅游会馆（建设费 8 亿日元）等的旅游设施的财源寻求于法定外普通税“旅游设施税”<sup>[2]</sup>。如果宗教法人有偿提供寺院、院内建筑观览是为了维护和管理设施，那么这就不是收益业。但是，如后面所述，京都府暗示参观费等可能成为收益业，这遭到了在京都市的神社寺院方面的强烈反对。从课税对象中除去赏梅、赏樱等旅游活动，恐怕会让人以为既是信仰对象的设施又只是单纯的旅游设施，所以在京都市议会中，修改了旅游等用词，改为“文化旅游设施税”，作为法定外普通税，自 1956 年 10 月 13 日至 1964 年 4 月 12 日实施。以继承它的形式，去除旅游用词强调文化的“文化保护特别税”自 1964 年 9 月 1 日至 1969 年 8 月 31 日实施。当时京都市和神社寺院方面交换了旨在不再延长税的备忘录<sup>[4]</sup>，不过财政负担中包括合作金和捐款。<sup>[3]</sup>因此，在转而实施“古都保存合作税”时，纠纷扩大、京都佛教会分裂为合作寺院和拒绝寺院（如占参观费一半的清水寺等），京都市甚至下达了财产查封预告通知书。最后“古都保存合作税”提前废止。

2000 年 4 月开设地方公共团体的法定外税由国家许可制改为协商、同意制，同时，开设法定外目的税得到批准。采取国家同意制时，作为以前许可要件的五项内容中，废止了存在税源和存在特别财政需要的相关两项内容，

统一国税和其他地方税的课税标准，并保留了只限于居民负担明显变重、对地方团体间物品流通造成重大损害、不符合国家经济措施这三项内容。在法律性质上，同意和许可之间不存在法定外税发行要素的实质差别，但在更加追求自治体自主性、反映居民意识的今天，尤其重视自治体的判断。比如在昭和30年代初争论“京都市文化旅游设施税”时，以总务省（自治厅）的许可为高潮，京都市当局和佛教会的纷争走向平息，但在20世纪70年代末争论“古都保存合作税”时，纷争却在许可后扩大，无法平息<sup>[5]</sup>，总之，对于法定外税来说，“国家的影响力”<sup>[3]</sup>正逐渐下降。

在京都市探讨“文化旅游设施税”时，京都府主张，若对宗教设施征收该税就是收益业，这加强了神社寺院方面对该税的反对。由于围绕京都府、京都市谁是课税主体的调整还不充分，最终根据文部省的意见，判定为如果宗教法人有偿提供寺院、院内建筑观览是为了维护和管理设施，那么就不能将其视为收益业。

## （二）信仰自由和旅游课税

虽然奈良及京都市实施的对参观费征税等政策被视为妨碍信仰自由而被起诉，但不管怎样课税已得到允许。<sup>[4]</sup>关于“奈良县文化旅游税”，东大寺主张“本案条例侵害了信教自由”，奈良县反驳道：“本案条例没有侵害信教自由，如果进入东大寺的行为是宗教行为，那么修学旅游的人堂行为就违反了宪法第20条第3项及教育基本法第9条第2项的规定。它只不过是遵循鉴赏民族文化财产这一修学目的罢了。”结果大阪高等法院1941年8月5日决定（判例时报456号，3~16）判决理由中写道：“不管本条例的立法过程如何，从税法角度看，条例自身只不过是认为进入公开文化财产的寺院并支付等价参观文化财产的参观者具有担税能力，并向其征税，此时不管参观者只是单纯为了旅游或只是基于信仰而参拜，或二者皆有，都只以文化财产的有偿观赏行为为对象，要求参观者履行纳税义务。”

与京都市相关的“请求确认古都保存合作税条例无效等、请求禁止古都保存合作税条例案提交、请求禁止新设古都保存合作税事件”中，其所带的宗教本质并没有被课税侵犯或剥夺。因为古都保存合作税以文化财产的有偿观赏行为为课税客体，以观赏者为纳税义务人，而原告宗教团体，既不是纳税义务人也不是经济上的担税者，所以对原告通过公开宗教设施传教这种宗教活动本身征税，并没有直接影响宗教本质。<sup>[6]</sup>而且“虽然原告亲自征收参观费，称其为布施并搁置，还说因为本税带来的消极效果侵害了信教自由，

但应该想到其实正是高额的参观费才带来消极的效果<sup>[5]</sup>”。

关于“日光市文化旅游设施税”，自1962年11月日光市委托宗教法人财政合作以来就争论不断。1962年2月神社寺院向全国旅行社公布提高献饋价格，日光市将此行为视为无视作为氏族神的子孙及信徒的市民的意志，决议了日光市文化旅游设施税条例并于同年6月1日开始实施，一直持续到1994年5月31日。岩手县平泉町自1970年至1985年实施了法定外普通税“文化旅游设施税”，宫城县松岛町自1989年3月实施了法定外普通税“文化旅游设施税”。

法定外目的税实施之后，太宰府市自2003年5月实施了不限定资金用项的法定外普通税“历史与文化环境税”。该税向除包月停车场、事务所及店铺等附带的停车场、临时停车场之外的市内收费停车场使用者征收。

该税尽管叫做“历史与文化环境税”，但本质是停车场课税。反对课税的停车场业主们甚至采取了向使用者有偿卖特定地图、对购买者免除停车场再利用费的对抗方法。由于最大的停车场业主太宰府天满宫的应对措施一变再变，曾引起混乱，不过最终该税还是成立了。这一点与遭到参观费收入大户清水寺反对的京都市古都保存合作税及日光市文化旅游设施税等相同。所以不论地方税法如何规划，宗教团体和旅游相关课税的纠纷问题总是反复出现。京都市文化旅游税尽管是普通税，但其资金用于完善旅游设施等，这会让人联想到表明政治意图的目的税。宗教和旅游之间仍存在现实问题。

### 三、法定外目的税和旅游振兴

旅游和税制的关系，首先是旅游资源、旅游活动被选为课税对象，税的名称中使用旅游等用语。另外税收的资金用项被限定于旅游振兴等，作为旅游目的税。考虑到财政民主主义，预算应由居民的代表即议会管制；特定税种受特定支出约束，这就限制了议会的决意。京都市及松岛町等的文化旅游设施税尽管使用了旅游的用语，但当时不存在法定外目的税制度，只作为法定外普通税被认可。松岛町的条例第1条写道：“为了拨作改善松岛町的文旅化旅游设施等费用”，甚至用“等”字来维持普通税的形式，充分显示了政治意图。

在地方交付税制度起作用期间，自治体几乎没有发生需要目的税的情况。在普通税中特意加入旅游相关名称，也只是为了强调课税对象是旅游设施。虽然它含有将其收入用于旅游振兴等的政治意图，但也不是在制度上将

支出限定于旅游的目的税。

真正的旅游相关目的税是东京都的住宿税。为了提高国际都市东京的魅力，同时也为了旅游振兴措施所需费用，东京政府制定了作为法定外目的税住宿税。针对住宿等的普通税特别地方消费税于2001年废止，之后，由于又重新导入目的税住宿税，结果必须强调奢侈税性质，对超过一定金额的费用课税。<sup>[7]</sup>

由于目的税资金用项特定，对于居民及纳税者来说，它具有容易理解责任和受益关系的优点。但是，如果目的严格限定，就与责任金、手续费类似。另一方面，如果目的税不明确、不限定，又与普通税接近。虽然从制度论角度看，旅游概念不明确，但社会存在旅游，有易于设立目的税的土壤。<sup>[8]</sup>如果作为开发旅游地区这种地域振兴政策，将资金用于普遍的能够采用的事业，那它的性质几乎和普通税相同。

#### 四、别墅等所有税

热海市征收别墅等所有税。住宿相关课税即特别地方消费税由于旅馆业的运动而废止，除了旅馆业，只对第二住宅、别墅所有者征收别墅等所有税。<sup>[9]</sup>由于不定期使用市内水道、道路、垃圾处理等服务的别墅所有者不承担居民税，对此进行一定的课税才能负担均衡，所以别墅等所有税作为法定普通税被导入。不过，在不定期使用这一点上，使用被从课税对象中排除的旅馆业、简易住宿处营业、寄宿营业的人与别墅所有者等并无本质不同，所以住宿所有者尽管很少使用该自治体的行政服务，仍应缴纳固定资产税。从“开发宜居宜访的地域”的政策观点来看，税收制度对别墅访问者比对其他游客更加严格，这与政策相矛盾。

为了筹集费用以保护和美化河口湖及周边地区的环境、完善设施（停车场、公共厕所、湖畔周边道路及其他设施），河口湖町等自2001年起制定了法定外目的税游鱼税。游鱼税是向没有渔业权的游鱼者课税的税种，现在富士河口湖町仍在征收。环境恶化与旅游业衰退密切相关，从这个意义上说，它具有振兴旅游目的税的性质，不过条例上并没有出现美化环境方面的旅游用语。

## 第二节 境外游客的招揽、限制和旅游地的开发

### 一、招揽境外游客

为了在税收制度上将旅游分类，同时也为了招揽境外游客，需要在税制上采取优惠措施。

#### （一）《国际旅游饭店改进法》的特例

有效利用税制的特例措施以实现特定政策的手法，在旅游行政中最早采用。<sup>[10]</sup>关于国际旅游注册饭店、旅馆的固定资产折旧，在1949年《国际旅游饭店改进法》制定时，规定了“与法人税的课税标准相关的注册饭店业，其所用的固定资产的耐用年数，参照第二页附表”这项特例。关于注册旅馆，也援用此法规定。因为《国际旅游饭店改进法》的修改通常由国会的运输委员会审议，所以该法中具体规定的税制措施有很大的政治效果。根据1968年《国际旅游饭店改进法》的修改，“与所得税及法人税的课税标准相关的，供注册饭店业用的折旧资产中政令规定的耐用年限”以租税特别措施法的相关规定为准。该法规定，注册饭店、旅馆业的折旧资产的耐用年限“超过所得税法规定的耐用年限的二分之一，且不到该耐用年限的，以政令规定的年数为准”。

在那之前，《国际旅游饭店改进法》中具体规定的措施由《租税特别措施法》规定，因此注册饭店、旅馆的特例措施的政治效果比较弱，《国际旅游饭店改进法》的规范性也很弱。1995年根据《国际旅游饭店改进法》的修改，《租税特别措施法》规定的供注册饭店用的折旧资产耐用年限要按该法相关规定采取特别措施，这更减弱了《国际旅游饭店改进法》的规范性，最后根据1988年的修改删除了第31条，折旧资产耐用年限的特例措施制度被完全废除。因为注册旅馆的境外游客住宿比率极低，注册饭店、简易招待所的境外客人住宿比率情况也相同，存续以招揽境外游客为目的的特例措施已经无法解释，所以战后持续最长的特例措施消失了。如今，《招揽境外游客法》对招揽境外游客的设施进行了分类，若法律改变，也可能根据租税特别措施采取税制措施，制定“在日本”（参照第三章）等特例也是一个制度性课题。

## (二) 不统一课征注册旅馆固定资产税

关于不统一课征注册旅馆固定资产税，《饭店改进法》第7条规定：“供注册饭店用的建筑物适用于地方税法（昭和23年法律第110号）第14条第2项（因为公益等不统一征税）规定。”国井富士利（1952年）（30~31）中记述道：“当时提倡将固定资产税自注册后10年内减少到二分之一，但某个有权势的参议院议员与饭店有利害关系，他和知事（因为固定资产税是府县税）商谈后，决定将固定资产税在10年内削减7成。由于此事在改进法中有所规定比较好，所以改进法中规定了‘适用地方税法第6条第2项’。而其适用是指‘因公益等不统一征税’，据此减税与否取决于与政治力的大小，结果自治厅等反而更受益。所以说过于庇护反而害人。”注册旅馆援用了《国际旅游饭店改进法》，也有运用此法管理旅馆的自治体。1952年2月26日参议院运输委员会中解说员提出：“关于注册旅馆，虽然法律中没有规定，但根据同样的宗旨，还是希望减轻固定资产税。现在30家注册旅馆中只有4家得到减轻。”1993年《国际旅游饭店改进法》修改，明文规定对注册旅馆不统一征税。现行制度中的《国际旅游饭店改进法》最大的法律存在价值就是此项规定，但没有减免固定资产税的东京都却通过向住宿客人征收住宿税来确保财源，从日本政策论整体看，这是必须理清的课题。

另外，针对注册饭店、旅馆的特例措施，“虽然想对大规模的高级饭店、高级旅馆给予免税、资金资财融通等优厚保护措施，但这样恐怕会阻碍日本旅馆业整体的发展。”1949年众议院厚生委员长向旅游业振兴方案树立特别委员长提议，关于国际旅游饭店改进法案，“不赞成，请贵委员会慎重考虑这几点。”

## (三) 规定不对境外游客的食宿课税等

在二战后美军占领时期，境外游客使用外国人专用设施时的玩乐饮食税减少五成。从1952年开始，废止外国人专用设施，也没有特例<sup>[11]</sup>，所以《地方税法》第114条第2款第3项规定，自1953年开始，道府县对境外客人在按《国际旅游饭店改进法》规定注册的饭店和旅馆进行食宿时，由地方财政委员会管制规定的部分（以旅游为目的短期旅居的境外客人（180日以内））不再征收玩乐饮食税。但是消费税以内外无差别为原则，根据1961年地方税法的部分修改，与注册饭店、旅馆相关的非课税措施到1962年废止<sup>[12]</sup>。举办东京奥运会那年，根据地方税法的部分修改，从1964年7月到12月31日，对境外游客在旅馆的住宿及饮食不征收料理饮食等消费税。从

1999年1月到3月，长野举办冬奥会，作为地方税的特例，道府县对境外游客<sup>[13]</sup>在旅馆的住宿及玩乐、饮食及其他使用行为不能征收特别地方消费税。二战后，为招揽境外游客，采取和出口手续等一样的措施免除物品税。<sup>[14]</sup>这些特例措施的对象并不限于游客。

另外，1995年4月国际旅游振兴会（从2003年10月开始为独立行政法人国际旅游振兴机关）被指定为特定公益增进法人，它是将捐款亏空计入在内的特例对象。它获得为举办国际会议的捐款，并将之作为交付金交给主办者。

## 二、开发旅游区

有效利用税制等的综合旅游振兴法律制度开始于1987年制定的《综合疗养地域改进法》。虽然该法完全没有使用“旅游”用语，但它的确是旅游相关法律。尽管宣传招揽境外游客的重要性逐渐增大，但作为制度获取外汇的必要性逐渐降低，是否建造旅游街等也一并引起争论。为了实施税制上的优惠措施，需要法定应采取租税特别措施的范围，以这种范畴化规定的存在为前提，将租税特别措施法规定的事项惯例化。因此，在经济高度成长时期，工业再配置法等大量采用一揽子政策手法，即以特别法为基础制订法定计划、对基于此计划的对策提供资助金、政策金融及税制上的优惠措施。在旅游方面，这种一揽子政策手法首先被《综合休养地区改进法》采用。1993年《振兴旅游及特定地域工商业法》（有效利用地域传统表演艺术等活动）、1995年《振兴国际旅游法》（促销和举办国际会议等）、1988年《国际旅游振兴法》即《招揽境外游客法》（促进外国旅游者访问地区多样化）接连被制定并采用了一揽子政策手法<sup>[14]</sup>。由于这些法律制度主要由运输大臣制定，所以虽然表面以招揽境外游客为法律目的，实际是为了振兴地域。另外，政府在废止《国际旅游饭店改进法》规定的租税特别措施后，为了承接进一步限定注册饭店、旅馆的特别措施，又制定了《招揽境外游客法》。《租税特别措施法》是通过被引用而限定特例措施的对象范围的，《招揽境外游客法》中没有与税制措施直接相关的规定。

地域振兴立法《冲绳振兴特别措施法》把旅游振兴作为产业振兴的特殊措施摆在第一位，在法定旅游振兴计划的同时也规定了为振兴旅游实施的免税等相关措施，如在特定免税店购买产品并携带出境时，若金额在20万日元之内，依据《关税暂定法》第10条第4款规定免除关税。它是灵活运用



税收制度的一种旅游用经济特区。

《景观法》若规定景区按城市规划决定，那么与《建筑基准法》不同，市町村长可以认定“建筑物的形态、构思、高度”等。从这一点来看，市町村长亲自掌握建筑物认定权的意愿很强。因为作为与景区相称的建筑物，如果市町村长不认定，即使通过《建筑基准法》，建筑行为也得不到承认。虽然国会答复<sup>[17]</sup>到，此时，景区中指定的建筑物及用地等若被指定为景观重要建造物，可以减少继承税，但继承税等中存在财产评价的技术和运用问题，如果不在制度上减轻，就无法采取租税特别措施。

如果拥有课税权的自治体可以自主地采取优惠措施，就可以不被中央省厅指示的一揽子政策所扰乱，独自展开旅游政策。如果能亲自组合课税强化、课税优惠措施并由地方议会进行检查，就没有必要勉强遵照国家指示的全国统一的一揽子政策。课税自主权从发挥地域个性的旅游政策的角度看，是十分重要的<sup>[18]</sup>。

### 三、生态旅游和入域税

2002 年制定的《冲绳振兴特别措施法》，为了推进生态旅游，对环境保护型自然体验活动进行了规定<sup>[16]</sup>（该法第 3 条第 5 号中定义为“让参加者接受掌握地域自然环境相关知识者的引导及建议，在考虑保护该地域自然环境的同时接触当地自然，提高环保意识的活动”）。作为生态旅游先进模范，加拉帕戈斯实践了此活动，在管制访问加拉帕戈斯岛的旅行者的行动的同时，旅游者要支付入域税（12 岁以上的外国人每人 100 美元）。这种入域税不计入厄瓜多尔一年的国库收入而是分配给这些岛内的 8 个相关机构，全额用于自然保护和通胀改善<sup>[17]</sup>。2002 年 2 月在冲绳县议会，有人对导入旅游目的税入域税提出疑问，稻领惠一知事做出否定回答<sup>[18]</sup>。对此，冲绳县伊是名村制定了环境合作税条例（2004 年 12 月 24 日条例第 17 号），作为目的税环境合作税<sup>[18]</sup>，征收入域税。其目的是“筹集保护环境、美化环境、完善旅游设施所需费用”。该税把利用“本村使用的游客船及以营业为目的使用场外着陆场的飞机或以营业为目的往来伊平屋伊是名间的渡船”进入本村的人（除高中生以外的人）定义为“入域者”，每次入域每人征收 100 日元的环境合作税<sup>[19]</sup>。

以加拉帕戈斯的实践为参考，小笠原依靠日本行政主导实施了旅游者行政管制，但行政指导有局限，2002 年修改了《自然公园法》<sup>[20]</sup>。此法的第三

条规定：“国家、地方公共团体、事业者及自然公园的利用者，要遵守《环境基本法》（平成五年法律第91号）第三条至第五条规定的环境保护相关基本理念，必须为保护及合理利用美好的自然风景区而努力”，承认了《环境基本法》对《自然公园法》的导向性。将入域税称为环境合作税也体现了政策目的的重点在于环境保护而不是旅游振兴。尽管2007年实施的《旅游立国推进基本法》规定“为了保护旅游区的环境及良好景观，国家通过实行观光旅游者体验自然的活动，促进环境保护相关知识的普及”，应采取必要措施（第17条），但还没有以此为根本的具有规范性的具体规定。为了确保《旅游推进基本法》的导向性，希望完善第166次国会中审议的生态旅游推进法案中具有规范性的规定，同时设置确保《旅游立国推进基本法》导向性的规定<sup>[21]</sup>。

### 第三节 旅游相关的金融、保障制度

旅游，其概念模糊且被认为是奢侈的，加之以振兴旅游为目的的目的税很少且特定财源也少，所以目前处于难以将资助制度法定化的环境中。《旅游基本法》是国家及自治体制定旅游措施的根本，为了使其发挥导向性作用，要重新构建该法，同时还要确保振兴旅游所需的财源、建立以此财源为基础的有效率的资助制度。

#### 一、根据《国际旅游业资助法》的资助

1949年之前，还没有与资助国际旅游业相关的特别法，资助只根据预算措施进行<sup>[22]</sup>，而根据均衡预算的方针，1949年该资助要统一削减。当时国际旅游业的资助来自于有财政盈余的铁道特别会计支出，为了达到不被统一削减的目的，国家制定了《国际旅游业资助法》。国际旅游业又称“境外游客旅游相关事业”，当政府认为在振兴国际旅游事业方面很有必要时，可以实施旅游宣传活动。另外，如果是从事旅游相关事业的法人，那么政府可以在预算范围内对不以赢利为目的的人员，即政令所规定的人员，给予为完成事业所需要的一部分经费的资助。当初政令指定了财团法人国际旅游协会，后来，《日本旅游协会法》、《国际旅游振兴会法》先后制定，日本旅游协会、国际旅游振兴会成为《国际旅游事业资助法》规定的资助对象，根据法

律得到资助。2004 年特殊法人国际旅游振兴会被改组为独立行政法人国际旅游振兴机构，国家向该机构交付可以灵活运用的、不像资助金那样被限定资金用项的运营费交付金，不根据《国际旅游事业资助法》资助。国家交付的运营交付金，可以用于计划之外的资金用项，而且对于因努力经营产生的剩余资金，可以在得到主管大臣同意后，在中期计划的资金用项范围内提取使用，这使高效的财政运营成为可能。

基于《国际旅游饭店改进法》的资助制度，其建立前提是铁道特别会计的支出。由于铁道特别会计转变为作为公共企业的国有铁道的事业会计，其前提就变为一般会计的支出，所以难以确保财源。二战前，使国际旅游业得到归属的是帝国铁道会计，现在，与之呼应的特别会计是道路建设特别会计。在设立国土交通省之前，它由建设大臣而不是由国际旅游业主管大臣管理，发展空间小。设立国土交通省以后，国际旅游业主管大臣兼任道路行政主管大臣，他会在使用道路财源、建设城市之前考虑旅游街建设及对应的行政组织。另外，（财）日本交通公司发行的《美丽的日本》曾经是在建设省交通局委托该财团的基础上完成的<sup>[23]</sup>。

## 二、旅游业振兴资助交付金制度

由于设立消费税而废止了入场税，但特别地方消费税仍作为都道府县的普通税存在。因此，缴纳该税的旅馆、饮食从业者发起运动以求废止，自 1993 年开始，各都道府县向都道府县旅游协会及（财）都道府县环境卫生营业指导中心交付《地方自治法》第 232 条第 2 项规定的资助金。该资助金作为旅游事业振兴资助交付金及环境卫生（饮食旅馆业）营业振兴资助交付金，向全国团体（社）日本旅游协会及（财）全国环境卫生营业指导中心等都道府县的协会等拨款，也用于全国对策。1988 年决定 2001 年废止特别地方消费税，以此为财源的交付制度也废止。旅游事业振兴资助金自 1993 年到 2000 年 8 年间总额达到 200 亿日元，现在仍有一部分作为基金在（社）日本旅游协会等积存。这些只是单纯的预算资助，不依据法律资助制度，所以需要适当监督。

## 三、金融担保制度

旅游相关的金融制度，开始于二战前铁道省国际旅游局作为创汇政策而实施的对旅游饭店的低利率融资。二战后，为了招揽境外游客，国家开始对

装修饭店等融资，后来扩充为日本开发银行等政府金融机构向住宿设施等的融资制度。1956年自由民主党在《旅游事业振兴基本法案》中提到创设旅游业金融公库，但没有实现。1967年环境卫生金融公库从国民金融公库中分离，扩充为针对旅馆业等的融资制度，但在重新探讨日本金融制度及财政投分离，扩充为针对旅馆业等的融资制度，但在重新探讨日本金融制度及财政投融资制度中，2000年又被重新纳入国民金融公库。在充分使用社会保险资金等的公共住宿设施等也陷入经营困难局面、饱受社会批评的今天，依靠制度金融的旅游政策存在局限。

到目前为止，日本的金融制度以间接金融制度为中心，而且金融机构为了保全债权而要求担保。因此，连旅游业也在1968年制定《旅游设施财团抵押法》以建立方便融资的制度，但财团只包括“政令规定的供观光旅游者使用的设施，如游园地、动物园、滑雪场及其他供游戏、观赏及运动的设施”，而且当局认为，“《表演场地法》中提到的自行车赛场、跑马场、专业棒球场等不作为对象；高尔夫球场等这些场地也不作为对象<sup>[91]</sup>”，这又进一步限制了财团范围，所以该法不能充分发挥作用。另外，温泉权之外的财产所有权也不属于财团，致使该法也不能发展。日本的金融制度无法应对设施与运营主体信息等已融为一体旅游业，建立不仅能应对旅游也能应对城市建设事业、信息产业等的金融制度已迫在眉睫，所以建立支持旅游业的相关法律制度也十分必要。

## 注释

[1] 在1956年10月11日的众议院地方行政委员会上，奥野解说员提出：“设定旅游设施税的问题让各位不胜担心，我惶恐之至。之后我与文部省进一步商谈了此问题，大体了解了文部省的想法。另外，也同全日本的佛教会和神社厅的各位干部进行了谈话。神社方面表示从宗教上很难接受向为旅游而前来参拜的人直接征税这种形式，对此我们认为是合情合理的。所以对于在什么情况下不征税可以取得寺庙神社方面的认可，我们进行了具体的商谈。后来决定以举出特定的事例、注明在此情况下连京都市也不可以征收旅游设施税为条件，设定法定外普通税。如果注明此条件，全日本的佛教会及神社本厅会作为寺庙神社一方，承诺为协助京都市实施文化旅游设施税而努力。取得这些成果后，京都市会与寺庙神社就实施细则进行进一步交流，我想从13号开始就会实施的。神社寺庙中原本反对的诸位最后也同意流，在此我深表感谢，所以我想它一定会圆满实施的。另外，提到今这种形式，在此我深表感谢，所以我想它一定会圆满实施的。另外，提到今

后的问题，那就是奈良市和奈良县已提出设定文化旅游设施税的申请，对此，我们想许可，不过因为还在办理相关手续，所以没有发出许可指令。大概是因为我们觉得它们是京都市、奈良市这样的团体（所以才会许可），而今后会有什么团体提出许可申请我们还不清楚，所以不能一概而论。大家都知道，如果是京都、奈良，一定强烈希望完善文化旅游设施，只有有这种强烈愿望的团体，我们才不得不许可此税。而至于其他的团体，我希望避开这种处理方法。今后不知道会出现什么样的团体，届时我们应该好好讨论一下，不过如果我们都抱着消极想法，那么不论什么团体都不能顺利征收此税，我希望按此方向给予指导。”

[2] 在 20 世纪 50 年代初期，奈良县决定征收文化旅游设施税，遭到东大寺反对，奈良县承诺：寺院每月捐助定额的资金，连续捐助七年半，之后就不征收此税。可是“期间过后，奈良县仍然要求东大寺每年捐助 3200 万日元，经过数次的交涉，东大寺以捐助金额过高为由予以拒绝，不久奈良县向议会提交本条例并得到通过，东大寺若想不实施本条例，其条件是交纳一亿六千万日元。这遭到了东大寺意想不到的反抗，现实中陷入不得不实施的困境，所以实施了本条例”（东大寺方面主张）。

[3] 梅棹忠夫（1993）在书中写道：“这个‘文化旅游城市’到底是什么意思呢？本来文化和旅游就是相对的概念。文化原本就不是供观赏的东西，若将其旅游化，在一定程度上就是文化的崩溃。把两个相互矛盾的概念混在一起，会建造出怎样的城市呢？”（103）“为了保全文化，必须谢绝旅游，这种互相对立的情况经常出现。”（243）但文化也好，旅游也罢，都是在旅游概念模糊的情况下记述的，即使把旅游换为经济、事业也一样。

[4] 京都市和神社寺院就京都文化保护特别税签署了契约，旨为“以 5 年为期限，过期后不得以任何名义新设这类税也不得延长此税实施时间”。但此契约违背了《地方自治法》第 112 条、223 条、《地方税法》第 2 条，被视为无效（京都地判 1984 年 3 月 30 日行裁例集第 35 卷第 3 号）。

[5] 1963 年 2 月 9 日参议院决算委员会佐藤昭夫提出，“1 月 18 日京都市在未经委员会审议的情况下强行通过了《古都保存合作税条例》，对此我想询问一下。虽然我对此税的内容也有很多意见，不过暂且不谈。您知道这次京都市强行通过条例也受到了媒体的强烈批评，比如当地京都新闻批评此行为是无视地方自治管制、违背政治常识的行为；每日新闻写道‘不仅社寺方面、市民也强烈批评强行通过’；朝日新闻认为‘以这种形式成立太异常

了，……这样的例子不胜枚举。因此市条例规定的特别征收义务者的 36 个寺院中，多达 34 个反对京都市长新设古都保存合作税的一切行为。”

[6] “本条例是指从鉴赏文化财产这一行为的客观的、外在的侧面中发现担税能力并对其课征本税。而且，本条例的前提并不是认为文化财产没有一点宗教意义、有偿鉴赏文化财产不能产生宗教之心，或采取有偿鉴赏文化财产这一形式的所有行为恐怕都与信仰无关、不是宗教行为。甲原告主张由于被征本税，鉴赏文化财产这一行为的宗教侧面自身被全面否定，但此行为具有的宗教本质本来就与对其是否课税无关，所以并没有因课税而被侵犯或剥夺。这种事情和现在甲原告一方面对参拜者一律征收所谓的参观费、获得参观文化财产（宗教财产）行为的等价，另一方面又主张上述参观行为是宗教行为，甚至是布教的本质行为，不承认存在矛盾是一样的。但是如果甲原告征收的参观费不是本条例第 2 条的等价，那么甲原告可以通过争论上述等价性的有无来免除特别征税义务，所以没有必要争论本条例自身是否侵害宗教自由。”“而且，本税以有偿鉴赏文化财产为课税客体，以鉴赏者为纳税义务人。宗教团体甲原告，既不是纳税义务人也不是经济上的担税者，所以对原告通过公开宗教设施传教这种宗教活动本身征收本税，并没有直接影响宗教本质。”（京都地判 1984 年 3 月 30 日行裁例集第 35 卷第 3 号）

[7] 石原都知事回答：“为了不成为大众课税，要充分考虑免税点和负担额……国外也有很多这样的事例，希望以这种形式让饭店等的住宿者承担一定金额。今后，充分利用这些财源，包括进行海外城市宣传等，虽然昨天有人提出疑问，但它终究是作为在行政可能的范围内的为采取最低限措施的财源，希望征收此税。”（2001 年 12 月 12 日第四次定期会议）

[8] 富永浩吉（2001）认为，“住宿税等旅游相关税收被计入旅游费用总额，因此其金额过高会对旅游产生负面影响，如果在适当范围内承担，不如将其作为财源用于采取旅游振兴措施，提高旅游魅力，这样才能产生访问者及居民期望的结果。”

[9] 在处理不动产所得税时，“别墅”被定义为“除供每月居住 1 日以上用的房屋以外专门用于休养的房屋”，“第二住宅”被定义为“为在周末居住而在郊外取得的、远距离通勤者为了平日居住而在工作单位附近取得的并且供每月居住 1 日以上的房屋”。

[10] 在 1995 年 11 月 22 日参议院大藏委员会上，政府委员提出：“最古老的特别措施，是指昭和 24 年特定注册饭店等折旧资产的耐用年限

特例。”

[11] 1952年2月26日参议院运输委员会中，政府委员提出：“若根据《国际旅游饭店改进法》减少注册饭店的玩乐饮食税，就需要在《国际旅游饭店改进法》中加入对注册饭店可以不统一征收玩乐饮食税的条款。但是作为地方行政委员会要根据训令而采取相同措施，不能同意在法律中永久加入这样的条款。我想姑且现在放弃在法律中加入，希望根据训令可以得到同样的效果。”

[12] 1961年3月31日众议院地方行政委员会中，安井国务大臣提出：“本来在作为消费税的本税中区分国籍在税制上就是不合适的，所以废止。”

[13] 将外国游客定义为“符合在《出入国管理条令》第4条第1项各号（除第十四号）中例举人员的任何一项并取得在留资格的人以及依据该条令第14条到第16条的规定获得许可的人”，并不限定为旅游。

[14] 《招揽境外游客法》中对国家援助等做了如下规定：“关于为筹集地方公共团体为达成外国游客来访促进计划及地域旅游振兴计划而举办事业所需费用而发行的地方公债问题，在法令规定的范围内，只要当地资金状况以及该地方公共团体的财政状况允许，可以给予特别关照。”（第20条第2项）关于地方特例公债规定如下：“对于在认定地域旅游振兴业者中，符合总务省令规定的业者按照认定地域旅游振兴事业计划设置总务省令规定的设施，或获取用于建设该设施的土地，或建造设施产生的相关经费，由市町村进行出资、资助时，是该资助需要的经费而不符合《地方财政法》第5条各号规定经费的，视为该条第5号规定的经费。”

[15] 在1997年4月11日参议员文教委员会上，阿部幸代发言说：“关于重要文化遗产、重要的有形文化遗产、历史古迹、名胜、天然纪念物等的房屋、用地，不必缴纳固定资产税、城市规划税。我想为了与之统一，对于重要传统建筑群保护区以及传统建筑群保护区内的重要文化遗产以外的建筑物及土地，也应该实行不同程度的减税政策。大家认为如何？”

[16] 在2001年2月27日众议院关于冲绳以及北方问题研究的特别委员会上，何野国务大臣就提出的问题回答说：“正如诸位议员所反复提到的那样，冲绳的自然资源是很珍贵的。那么究竟如何才能保护这种自然资源呢？或者说不但要保护自然资源，正如各位议员所提出的，如何依靠生态旅游吸引更多的人欣赏自然资源或把自然资源本身当作一种旅游资源呢？对此，我想诸位已经在考虑，不过其实还有更多问题有待考虑。”

[17] <http://www.galapagos.co.jp/info/index.html>

[18] “东京的石原知事提出的根据《地方税法》第72条导入外观标准课税的构想中出现的独自财源，或像夏威夷州的旅游入域税那样作为旅游目的税的法定外目的税以及导入法定外普通税，关于这些我们是否有必要讨论一下呢？”对于在平成12年2月24日冲绳会议上平敷昌一所提出的这个问题，知事（稻领惠一）回答说：“我想关于引进新的税种必须慎重讨论。另外，附带说一下，从要确保振兴旅游、充实社会福利、培育中小企业所需财源这一观点出发，本县决定于平成12年6月起实施法人县民税的超额征税。”

[19] 岐阜县制定了《岐阜县乘鞍环境保护税条例》（平成14年岐阜县条例第39号），条例决定：“为了筹集用于保护拥有杰出自然风景的乘鞍地区的环境而采取措施所需的费用”征收环境保护税（法定外目的税）。

[20] 在2003年3月28日参议院环境委员会上，大木环境大臣针对修改一部分《自然公园法》的法律提案的主旨进行说明：“我国的自然公园分为国立公园、国定公园、都道府县立自然公园，我们在保护我国多样性的秀丽的自然景区的同时，也要让更多的国民进行参观。为了确保自然公园的生物多样性，这个法律提案追加了在特殊地域的行为管制，并提出要完善使用调整区、风景区保护协定以及公园管理团体的各项制度。下面，我说明一下这项法律提案的内容。第一，在国立公园或国定公园等特殊地域，需得到环境大臣或是都道府县知事的许可的行为有：集聚土石等环境大臣指定的物资，捕获贵重的昆虫等环境大臣指定的动物，进入贵重的湿地等环境大臣指定的区域。第二，为了维护及适当利用国立公园或国定公园的风景，指定使用调整区，进入该区域时必须经环境大臣或是都道府县知事的许可，以此调整使用者数量，同时要设置与认定相关的必要规定。第三，环境大臣、地方公共团体或是公园管理团体可以和土地所有者签订风景区保护协定，代替土地所有者管理自然风景区。第四，环境大臣及都道府县知事要完善相关制度及规定。指定民间团体等作为根据该项协定执行公园管理业务的公园管理团体，另外还要使以条例规定道府县立自然公园等相关制度成为可能。”

[21] 2007年5月29日众议院通过了生态旅游推进法案，目前参议院正在审议中（2007年6月10日至现在）。

[22] 在昭和23年6月19日众议院预算委员会公开听证会上，星加公述人（国铁工会总部书记）回答说：“这是交通公司的问题……在如今国有

铁路出现赤字的情况下，大家当然可以说不能指望这东西赚钱。在我们来看，如果能够将交通公司纳入国家预算的一般会计中那是再好不过了，可是，如果不能如此，国有铁路成为牺牲品，也希望大家能理解。提起交通公司的工作，它并不是单单以代理销售票为目的，吸引外国游客或从事日本旅游相关事业才是它真正的使命，所以即使现在也必须把对外进行旅游宣传之类的事情作为国策进行下去，其费用今后也会不断增多。”

[23] “全国旅游资源调查，为了有计划地完善国土道路网，在 1974 年‘旅游休闲交通调查（建设省道路局）’最初实行。其后，（财）日本交通公司参考当时的调查手法，致力于制作‘全国旅游资源手册’，并及时更新数据资料。手册将我国约 8000 种旅游资源分为 15 种自然系和 10 种人文系，从美、大、珍、古、静、地方特色这 6 类出发，依据客观的数据资料和专家的判断进行综合评价，按特 A 级、A 级、B 级、C 级四个等级进行排名。”（（财）日本交通公司网页 (<http://www.JTB.or.jp/book/publish/beautiful3.html>)）

## 参考文献

- 【1】参议院预算委员会第四分科会 1966 年 3 月 30 日木暮武太夫发言
- 【2】山添敏文，1991
- 【3】山添敏文，1988
- 【4】大阪高等法院 1966 年 8 月 5 日决定（判例时报 456 号）
- 【5】京都地判 1984 年 3 月 30 日行裁例集第 35 卷第 3 号
- 【6】1949 年 11 月 26 日众议院运输委员会间鸣政府委员答复
- 【7】2004 年 5 月 12 日众议院国土交通委员会西江政府知情人答复
- 【8】松本和幸、塙谷英生，2006
- 【9】1968 年 5 月 15 日众议院交通运输委员会深草政府委员答复



## 第三章

### 旅游资源制度分析



尽管早在《旅游基本法》中就已经首次提到了旅游资源，但是以同法为指导、具有规范性的旅游资源制度却没有因此发展起来。本章对此现状进行了分析，论证了人们对关于旅游资源制度中“日常”与“非日常”的意识越来越接近<sup>[1]</sup>，同时对旅游资源制度的范围和评价进行了阐述，对与旅游资源相关的信息制度作为制度的根本进行了考察。

## 第一节 旅游资源制度的规范性

在日本，包括《旅游立国推进基本法》在内的有关直接旅游法令中，以旅游论为中心、与旅游资源相关的规定非常少。在人们所熟知的旅游资源的法令规定中，以《文化财产保护法》等与直接旅游无关的法令为主，而且出现了与旅游类似的休闲、娱乐等词语。与旅游资源相区别的旅游设施、旅行相关设施等词语也加入其中，但是并没有明确规定这些词语的意义。

《旅游立国推进法》第13条规定，国家为了保护、扶植、开发旅游资源将实施必要措施，但是并没有规定具体的必要措施，因此缺乏规范性。另一方面，与文化遗产和众所周知的旅游资源相关的法律制度却有很多，以后也会逐步增多。法律制度中，在划分旅游资源范围的时候，法令上受国家保护、扶植、开发的对象也是受国家控制和扶助的对象，因此有其规范性，也有相应的评价等级，而且是以旅游资源的集聚程度来划分旅游地区。

规范性的法律制度限制、推动了旅游资源，使其具有公益性，但必须说明是哪一方面的。如果不能说明其公益性，就无法划分旅游资源的范围。实际上，教育、学术、文化、治安方面的公益性通过旅游制度以外的法律制度得到了说明。即使不存在旅游资源制度这些公益性也不会带来任何障碍。旅游资源制度一直都不是规范的法律制度。国家公园、文化遗产、温泉这些旅游资源是为了吸收外汇、招揽外国游客而被制定了规范的法律制度来限制和推动它，这种说法具有一定的可行性，但不能说这些旅游法律制度单单是为了吸收外汇、招揽顾客才制定的。为了招揽不同国家的游客而制定的规范的法律制度限制和推动了旅游资源的发展，这种说法也存在一定的可行性，如果按平时是居民、特殊节日是游客来分类，公共群体中具有选举权的居民的意见有很大作用，如果是用做商业用途，包括访客在内的市场功能得到实现，根据不同情况，消费者对策制度也必须完成。但并不存在一种规范性的

旅游资源制度，旅游资源只是在人们的意识中存在。因为不存在规范性的旅游资源制度，所以有关旅游资源的定义一直得不到统一，存在一定争议（图3-1）。

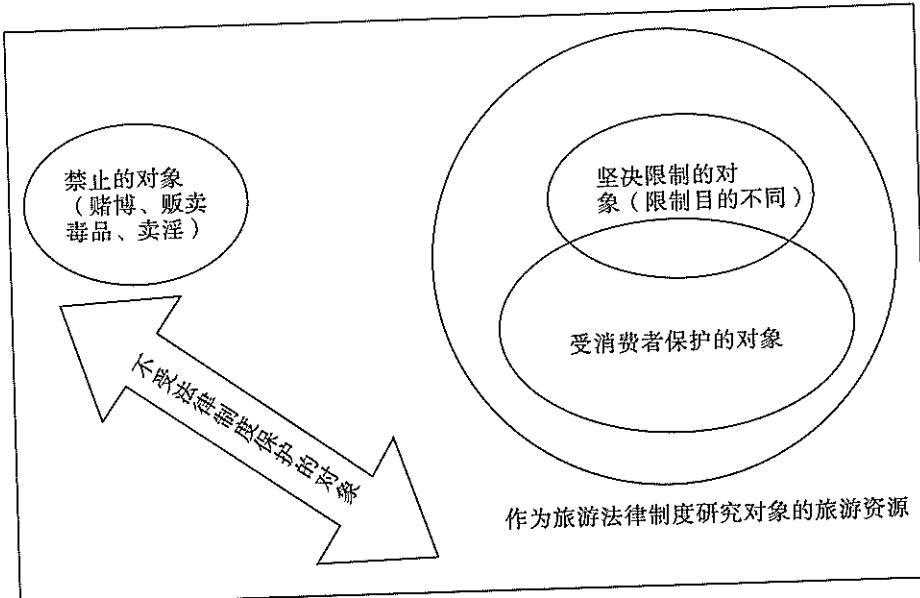


图3-1 作为制度对象的旅游资源

## 第二节 旅游相关设施的规范化

### 一、旅游基础设施、旅游相关设施

《旅游基本法》将旅游资源与术语分开使用来划分“旅游基础设施”<sup>[2]</sup>的范围。为了将国际旅游景点与国际旅游线路综合起来，有效缓解游客过度集中的问题，开发次开发地区的旅游景点，日本政府规定对其进行改善。为了规范“旅游相关设施”<sup>[2]</sup>，推动国际旅游景点和国际旅游线路的统一，缓解游客过度集中的问题，开发低开发地区的旅游资源，为外国游客提供适合的服务让他们有宾至如归的感觉，日本政府规定对其进行改善。

《旅游基本法》中规范了旅游基础设施，这些基础设施以《社会资本改

善重点规划法》(2003年法律第20号)中规定的社会资本改善事业为中心,《旅游基本法》应该优先从同法的观点出发来进行改善,国家有义务对其进行规范。对此,虽然旅游相关设施没有按照社会资本改善重点规划法的规定来规范社会资本改善事业,但应该从“私营企业在核算上进行管理会出现非常困难的局面<sup>[1]</sup>”的观点出发,国家有义务采取积极的态度进行改善。

《旅游基本法》第6条以及与其相连续的《旅游立国推进基本法》第14条规定,为了推动国外游客来日应对国际交通机构和相关的设施进行改善,国家有义务对国际航空机构、国际港口等地进行改善,但废弃了《日本航空公司法》、《船舶改善公团法》,改善国际航空机构、旅游船将其归类为旅游基础设施等等,与制定《旅游基本法》时的背景大相径庭。

旅游基础概念研究会(1998)<sup>[2]</sup>认为旅游业是为旅游对象(游客的总称)和旅游者提供服务的行业,是一个公共服务设施。这与《旅游基本法》中规定的旅游相关设施比较相似。旅游基础概念研究会(1998)罗列了作为服务设施(狭义)的饮食设施、商品销售设施、旅游导游设施和公共服务设施。这与《旅游基本法》中规定的旅游相关行业大致相同。但是,只针对饮食设施和商品销售设施,为了避免旅游对象重复而对其概念进行了划分(如图3-2、图3-3)。

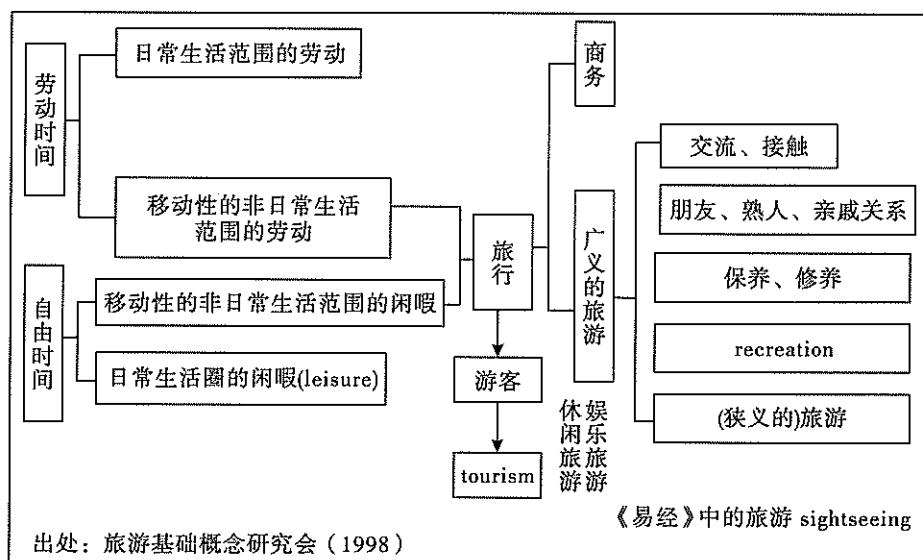


图3-2 学术上的旅游、娱乐、旅行之间的关系

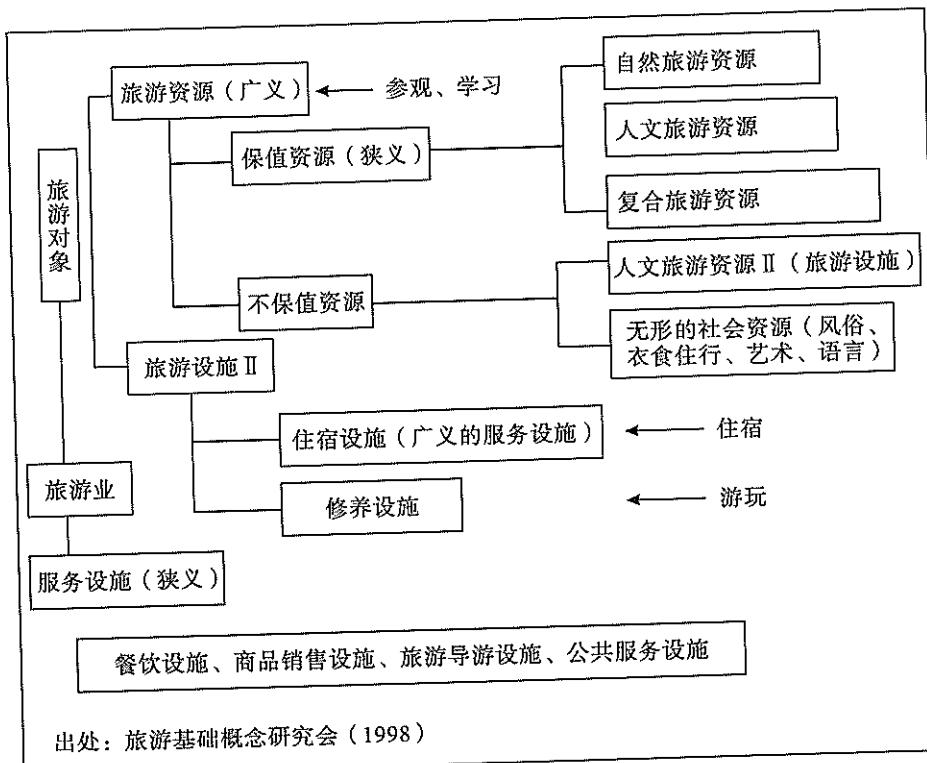


图 3-3 学术上的旅游资源、旅游对象、旅游设施、旅游企业之间的关系

另外，旅游基础概念研究会（1998）对“能继续保证其原有价值的资源（狭义）”和“无法继续保证其原有价值的资源”进行了区分，但并没有对过去的传统进行批评，实际上人为地将其创造出来<sup>[3]</sup>，有些例子从制度的角度对旅游资源进行了重新审视<sup>[4]</sup>。旅游资源以主体（游客）为中心，如果人们认为主体（游客）是旅游资源，那么就存在作为旅游资源的价值，这点就是制度论中论述的旅游资源的界限。

## 二、休闲、娱乐等设施

法律制度中没有直接定义旅游、娱乐等的概念，但就像在第一章里论述的那样，曾设立《旅游基本法》的内阁总理大臣咨询机构即旅游政策审议会在1969年对“旅游”一词进行了定义<sup>[5]</sup>，将“休闲”看做“利用个人的自由时间或其他闲暇时间的行为”<sup>[6]</sup>，休闲分为娱乐和非娱乐<sup>[7]</sup>，而且娱乐在休闲中定义为“为了满足追求鉴赏、知识、经验、工作、修养、参与、鼓舞

精神等想要改变生活的人们的基本要求的行为”。旅游同娱乐是同一种行为，但旅游却是娱乐的一部分，两者的不同在于是否能够与日常生活范围相脱离。“能够脱离日常生活范围所进行的娱乐”可以定义为旅游<sup>[8]</sup>。虽然国会还没有正式接受这种说法<sup>[9]</sup>，但在旅游白皮书中却多次使用了“娱乐旅游”这一词语<sup>[10]</sup>。

旅游基础研究会（1998）并没有将旅游作为娱乐的一部分，而是将旅游行为定义为“见·学”，将娱乐行为定义为“运动和娱乐”，分别赋予了不同的含义。从旅游市场、旅游规划、保护资源的视角出发更便于人们理解（35~37）。《促进人口稀少地区自立特别措施法》第12条中，在能够促进人口稀少地区自力更生的地方财政设施中规定了“旅游、娱乐相关设施”。这虽然区分了旅游和娱乐，但并不是对是否与日常生活范围相脱离而进行严格区分，无非是制度方面的旅游设施或是娱乐设施。

《青少年劳动福利法》中，有“劳动闲暇”、“加大对农村、山村、渔村居住型闲暇活动基础改善的相关法律”等“闲暇”在法律方面的例子。这一法律中规定了“本法律中将大部分城市居民利用闲暇时间在农村居住并体验农村生活、加深对农业的理解而开展的活动称为‘农村居住型闲暇活动’，也设想了不在当地过夜当日返回的类型，将居住型闲暇活动归类为旅游，不居住型闲暇活动归类为休闲比较恰当，完全不使用旅游这一词语也可以反映出旅游的意思。”回避了主管官署提出的关于采用旅游这一词语的问题。

法律里会出现体育、娱乐、俱乐部活动等利用闲暇时间的例子。在分配人生中的时间时，与劳动时间相比闲暇时间的比重增加了，人们对闲暇的理解发生了微妙的变化。这与人们考虑旅游时日常与非日常的相对变化是一样的。

Tourism（旅游）没有在法律制度中使用过，但《ecotourism（生态旅游）推进法案》（参考第2章第3节<sup>[3]</sup>）中规定：旅游者称为愿意接受拥有自然旅游资源知识人的引导和指导、具有相关的保护该自然旅游资源的意识并融入该自然旅游资源、为了丰富相关知识加深对其理解的人。Tourism是一种有关旅游者的规定。

（社<sup>⑨</sup>）tourism产业团体联合会认为tourism的范围非常广泛（[http://www.tij.or.jp/about\\_tij/outline/sphere.html](http://www.tij.or.jp/about_tij/outline/sphere.html)），tourism是旅游的译语，图3-4

<sup>⑨</sup> 指公司。——译者注

中包含了业务关系，比旅游的概念更为广泛。

旅游设施财团抵押法虽然规范了为游客提供便利的设施、游乐场、动物园等，但没有包含住宿设施<sup>[11]</sup>。

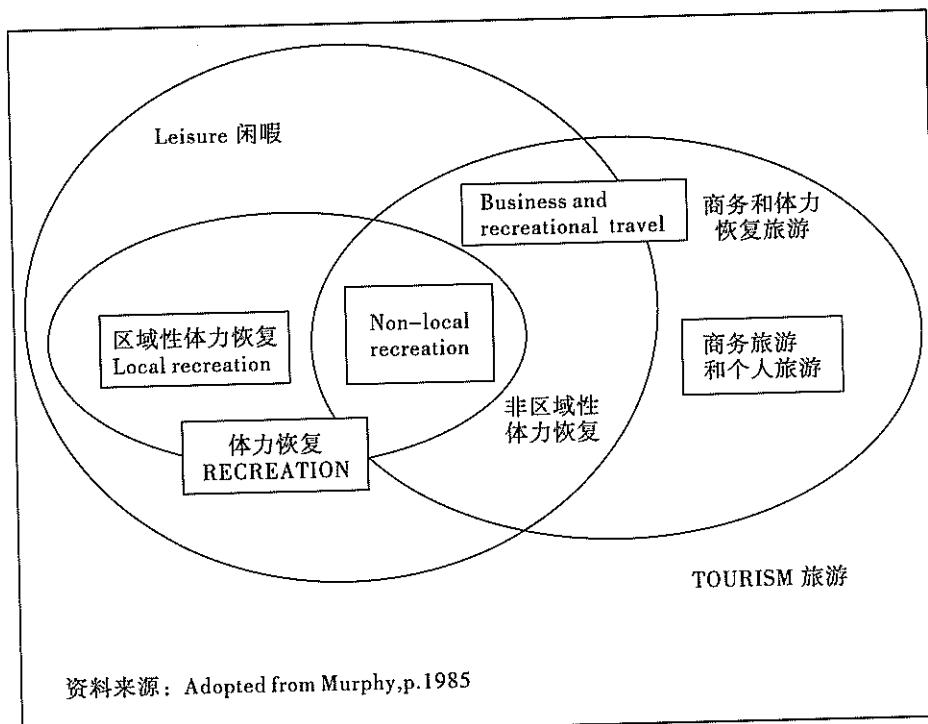


图 3-4 闲暇、体力恢复和旅游的关系

### 三、旅游资源公开设施相关制度

旅游资源中有无形的文化财产，也有可移动的有形文化财产，在制度上，这些资源向游客展示的设施是与资源相区别而存在的。具体的有博物馆、表演场等，这些设施虽然在管理自治团体到日常生活中都频频使用，没必要过于仔细区分日常和非日常。设施是以公开为前提，人群可能会大规模聚集的设施。但针对人群聚集在法律上有必要对其进行规范。

#### （一）博物馆、图书馆

博物馆法将博物馆规定为“负责收集、保管和陈列历史、艺术、民俗、产业、自然科学等相关资料，从教育意义上出发供一般大众使用，为了对素

养、调查研究、recreation 等有帮助而设立的必要的实业，以及以对这些相关资料进行调查研究为目的而成立的机构”，并且要求设立地方公共团体并进行注册。虽然举例说明了旅游和娱乐，但并没有对日常和非日常进行严格的区分。既然文化遗产规定为旅游资源，那么将博物馆规定为旅游设施并不奇怪<sup>[12]</sup>。《博物馆法》将文化宫、图书馆以外的资料公开设施全部归类为博物馆。《博物馆法》将动物园、植物园、水族馆等归类为博物馆，并对其进行管制和扶助。

在《图书馆法》（1950 年）中，图书馆是受地方公共团体和民法限制、设立了公益法人，并说明了是“收集、梳理并保存了图书、记录以及其他资料，供普通大众使用，以有利与人们素养、调查研究、recreation 为目的的设施”，它与博物馆的区别是接受限制和扶助。旅游和娱乐之间的关系与博物馆相同。《博物馆法》与《图书馆法》都是以《教育基本法》为依据制定的。

## （二）表演场、文化宫

有些场所为游客提供无形的旅游资源，《表演场法》和《文化宫法》是与这些场所相关的法律制度。《表演场法》中提出表演场是“开办诸如电影、戏剧、音乐、运动、文艺表演、杂技等能够让观众看到、听到的表演为目的的设施”，“表演场经营行业”将表演场作为一门行业来经营，一定要取得都道府县知事（设立了保健站的市或者特别地区的市长或区长）的允许。《表演场法》将“对人经常出入的场所进行卫生管制是从公共卫生的角度出发的，不可轻视。所以制定了统一的标准，为了设法对其彻底加强，随即提交了一些法案<sup>[13]</sup>”，目的不是为了振兴旅游业，而是作为规范旅游资源的一项法律制度。《表演场法》主要是以确保公共卫生为目的的，所以没有必要区分旅游和 recreation 之间的严重差别。但是，在日本，博物馆和博览会（表演场）是接受西方文化影响的场所，所以两者互相促进而发展<sup>[13]</sup>。

文化宫是以开办诸如展览会和收集图书、记录、模型、资料等并对其充分利用以及举办体育、娱乐等相关的集会为目的的设施，受《社会教育法》的限制和扶助，并且对维持无形的旅游资源中非表演部分起一定作用。《国家剧院法》（现在的《独立行政法人日本艺术文化振兴法》）保护指定的有关艺术的无形文化财产，但为了对这些财产进行保护和振兴，建设国家剧院的热情高涨，因此设立了该法。

### 第三节 旅游资源的制度化分析

《旅游基本法》中第一次将旅游资源<sup>[14]</sup>作为法令用语进行使用，迄今为止只有《京都国际文化旅游城市建设法》中将文化旅游资源、文化等词语组合在一起使用<sup>[15]</sup>。《旅游基本法》出台后，旅游资源的使用受到了一定的限制，很少看到旅游资源作为一种法律制度概念而被广泛使用<sup>[16]</sup>。

《旅游基本法》和《旅游立国推进法》中提到，旅游资源受国家保护、扶植和开发，其内容包括古迹、名胜、天然纪念物品等文化财产，优秀的自然景观、温泉以及与其他产业、文化等相关资源<sup>[17]</sup>。比如文化财产有《文化财产保护法》，优秀的自然景观有《自然公园法》，温泉有《温泉法》等等，虽然力求使其规范，但是并不能马上有一个范畴化的基准<sup>[18]</sup>。《旅游立国推进基本法》虽然是一种基本法律制度，但是对《自然公园法》等法律规定不具有指导性，所以《旅游立国推进基本法》中关于旅游资源所列举的术语与《文化财产保护法》中列举的不一致也是理所当然的。在制度论中列举的用语全部翻译为旅游资源是很确切的。

《旅游基本法》以及《旅游立国推进基本法》在体系上，如果不存在关于旅游资源的辅助和限制的相关具体规定，就不具有规范性。与保护、扶植、开发相关的具体措施是在《文化财产保护法》、《自然公园法》中实施的，但并没有针对旅游资源全面实施。

《旅游基本法》第14条、《旅游立国推进基本法》第13条中，除了将文化财产等列入旅游资源外，还规定了“与其他文化、产业等相关的旅游资源”，限制了旅游资源的范围，“有必要对游客的需求进行大量的调查”，并且指明“针对特定人群的偏好进行预测并不属于本条中旅游资源应该考虑的范围<sup>[19]</sup>”，但是只有以人的移动为前提，在制度上对“人群聚集”有所规范，才有可能取得实质性进展。

#### 一、文化财产

《旅游立国推进基本法》中注明旅游资源中包括古迹、名胜、天然纪念品等文化财产。《文化财产保护法》<sup>[18]</sup>是以法隆寺失火事件为契机而制定的，是一种对文化财产进行全面规定的法律制度。它认为“保存文化财产并对其

有效利用既有益于提高国民文化水平，也能对世界文化进步作出应有的贡献”。1950年议员提案中制定的《文化财产保护法》将有形文化财产<sup>[19]</sup>、无形文化财产<sup>[20]</sup>一并视作旅游资源，比如“古迹、名胜、天然纪念品”都定义为文化财产，这一理解可以从同法的提案理由中得到证明<sup>[21]</sup>。

《文化财产保护法》于1919年制定，起源于《古迹名胜天然纪念物保护法》，现今古迹名胜天然纪念物与国家公园已浑然一体<sup>[22]</sup>。

1954年，政府对《文化财产保护法》进行了一些修改，并对文化财产的定义进行了归纳整理。以往的古迹名胜天然纪念物中，将古迹明确为“贝冢、古墓、有城堡城市的遗迹、城市的旧址、旧的住宅，以及在我国历史上、学术上有很高价值的东西”，名胜为“庭园、桥梁、峡谷、海滨、山岳以及在艺术上、观赏上有很高价值的东西”，天然纪念物为“动物（包括其生息地、繁殖地、舶来地）、植物（包括其自然生长地）以及地质矿物（包括其在特别自然现象下生长的土地）这些对于我国来说在学术上具有很高价值的东西”，这些都属于“纪念物”。文部大臣指出纪念物中重要的是“古迹、名胜、天然纪念物”，并设置了恢复被擅自变更的“古迹、名胜、天然纪念物”原状的制度，甚至新设了申诉有异议的制度和保护公共利益、调整财产权的相关规定，将“古迹、名胜、天然纪念物”置于纪念物中最重要的位置。

1963年制定的《旅游基本法》规定了“其他产业、文化等相关旅游资源”，并没有限定文化财产的范围，而是列举了一些有关旅游资源的例子。在旅游已成为日常现象的今天，吸引外国游客这一宗旨是与《旅游立国推进基本法》相同的。《文化财产保护法》中的分类扩大并且详细化了（如图3-5）。民俗文化财产是从有形文化财产中分离出来的一种新型的、被规范为“衣食住行、职业、信仰、一年中按惯例举行的活动等相关的风俗习惯、民俗技艺以及在这些活动中使用的衣服、器具、住房和其他物品等使我国国民的生活不断发展所不可缺少的东西”，但它却不具有历史上、艺术上的价值。传统的建筑物群被规范为“与周围的环境融为一体、具有历史风格且具有较高价值的传统建筑物群”，文化景观被规范为“由特定地区人们的生活和职业以及相关地区的风土形成的景观场所，是了解国民生活和职业所不可缺少的东西”。<sup>[23]</sup>

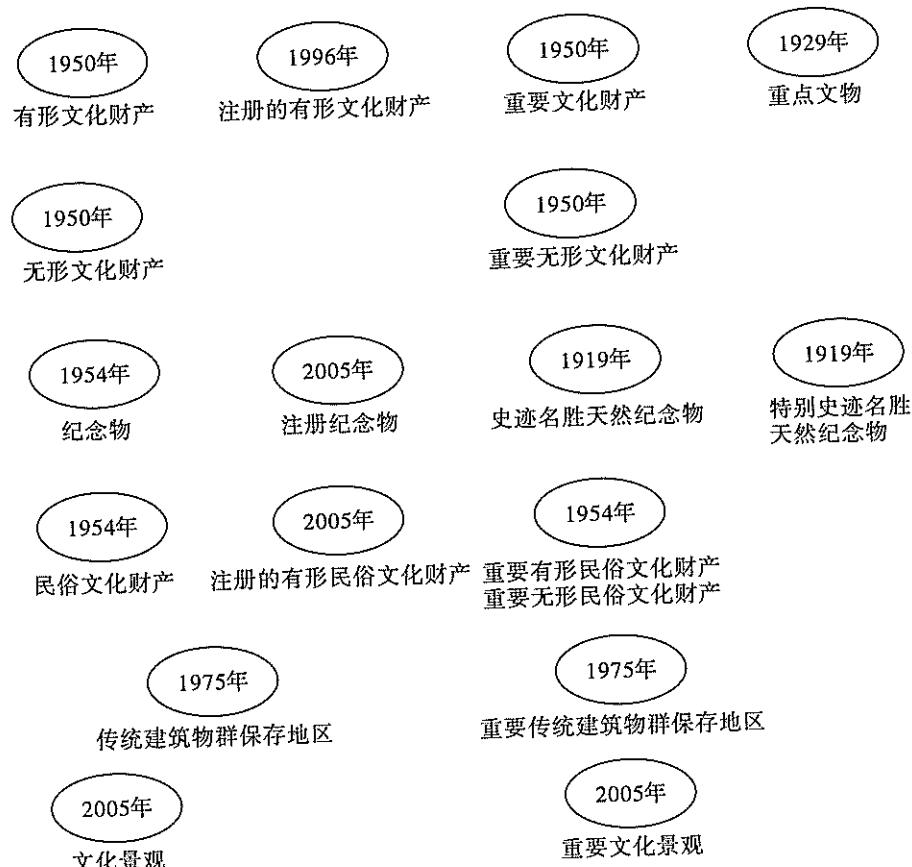


图 3-5 分类扩大并详细化（评价体系）

## 二、优秀的自然风景区

《旅游立国推进基本法》举例说明“优秀的自然风景区”为旅游资源。《自然公园法》是一种保护“优秀的自然风景区”的综合的法律制度，代表国立公园行政的自然公园行政在旅游行政中占了很大比重<sup>[24][25]</sup>，制定《旅游基本法》的第二年也就是1964年升级为厚生省<sup>⑩</sup>国立公园局（1968年的行政改革中降格为部级）。

《自然公园法》被认为是以“保护优秀的自然风景区，提高对其利用并以有益于国民的保健、修养和教化为目的”，并将公园分类为国立公园、国

<sup>⑩</sup> 日本的“省”相当于中国的部。厚生省又叫厚生劳动省，是主管卫生福利劳动的部门，职责相当于我国的卫生部和劳动社会保障部，下设大臣官房国立公园部、环境卫生局公害部等。——译者注

定公园以及都道府县<sup>⑩</sup>立自然公园。国立公园是足以代表日本风景的优秀自然风景区，国定公园是以国立公园为标准建立的自然风景区，都道府县立自然公园可以说是都道府县指定的优秀自然风景区。国立公园听取了环境大臣对都道府县的提议以及中央环境审议会中的意见，进行了区域划分；国定公园听取了环境大臣对有关都道府县的提议以及审议会的意见，对区域进行了划分。

“景观”是风景在法律上使用的术语，政府在1970年对《自然公园法》进行了一些修改，开始将自然公园定义为“足以代表我国风景的优秀自然风景区（包括海中景观）”。1973年对《港湾法》做了部分修改，根据沿海地区的分类对景观进行修整，同时将以改善港湾相关人员的福利为目的的地区追加为景观福利港区，《景观法》的制定得到了落实。对于景观和风景的不同，西田正德认为：“景观是结合客体的一个用语，而风景完全是结合主体的一个用语。景观是针对环境的一部分（主要是视觉对象）、结合客体对象而引申出的用语；风景是就环境的一方面、结合人类主题而引申出的用语。总之，景观是有关人类外界的问题，风景则是有关人类内部的问题。”（231）但是在法律制度中这样的微妙差别很难反映出来，不能做细致的区分，所以就用同一定义。

### 三、温泉

《旅游立国推进基本法》明确指明温泉为旅游资源，这是日本的一个特例。《温泉法》作为关于温泉的一种综合的法律制度，以“保护温泉并对其合理利用以有助于增进公共福利”为目的，虽然没有明确指出其是旅游资源，但制定《温泉法》时在提案理由说明中指出能够“利用国际市场来赚取外汇<sup>[26]</sup>”，这是识别旅游资源的根本。虽然是认识中的根本性问题，但没有明确说明法律目的，所以后面叙述的温泉标识问题有些社会问题化了。

《温泉法》中将温泉定义为“从地下涌出的温水、矿泉水、水蒸汽和其他气体（以碳氢化合物为主要成分，不包括天然气）”，并且规定“附表中显示温度和所含物质”。地表上的水如果不加以处理，温度就会与当地的年平均气温相同。但是，通常比当地年平均气温高很多的温泉中涌现出来的水

<sup>⑩</sup> 日本有一都：东京都；一道：北海道；二府：大阪府、京都府。“县”相当于中国的省。——译者注

具有和普通的水不同的、特别的物理功效。欧洲的年平均气温比较低，以“20 摄氏度以上”为基准。日本采用这一想法，年平均气温设置的比较高，定为“25 摄氏度以上”。近些年，利用挖掘技术挖掘到地下 1000 米很容易得到高于 25 摄氏度的地下水。出现了温泉普遍化的现象<sup>[27]</sup>，应该就如何划定温度以评价旅游资源需要再次进行探讨。针对主要成分，环境省自然环境局出台了“矿泉分析法指南”，虽然对温泉作出了定义，但是并不是《温泉法》中规定的，所以在规范性上还存在疑问<sup>[28]</sup>。

不属于《温泉法》中规定的温泉的范畴时，《温泉法》没有规定禁止使用温泉这一说法，当发生歧义时，按照违反《不当赠品类及不当标识防止法》或者《不正当竞争防止法》、《轻犯罪法》来处理<sup>[29][30]</sup>。关于入浴税，在矿泉浴场入浴时需要交纳，但《温泉法》中并没有对温泉予以限制。《温泉法》的法律目的是为了回答与保护洗温泉人的健康等直接相关的问题<sup>[31]</sup>，并不是以保护消费者合法权益为目的，所以说《旅游基本法》还欠缺指导性，旅游政策还没有针对其制定出全面的应对方法。《温泉法》中介绍了温性，旅游政策还没有针对其制定出全面的应对方法。《温泉法》中介绍了温泉的成分，但没有规定在何处出示温泉水的分析表，没有义务进行定期更新。因此提交的温泉分析表可能是好几年前的<sup>[32]</sup>，与实际洗浴时浴槽中的水的成分是不同的。

因为无法规定游客在泡温泉时的状态，所以所谓的温泉标识问题有时候变得社会化了。2001 年因为出现军团菌而涉及到了健康问题，《温泉法》进行了一些修改<sup>[33]</sup>，但旅游政策仍不是十分健全，仍然没有解决对确保洗温泉人的健康等重要问题的争议。2004 年白骨温泉发生了生色剂添加事件，以此为由，伊香保、那须、作并等各地知名温泉将加热的自来水称为温泉这类标识不当的话题一时被媒体炒得沸沸扬扬。因此重新修订了《温泉法》，对浴槽中的水进行分析，可以说使出了浑身解数。为了节约温泉资源，有必要对浴槽中的温泉水进行循环再利用，应该特别对循环后的水进行化验并提出中肯的意见<sup>[34]</sup>。因此，2005 年 5 月对《温泉法》实施规定进行了修改，增加了对“加水”、“加温”、“循环”、“加入药品”的监管义务。修改理由从《温泉法》第 14 条的制定宗旨来看应该出于保障使用者的健康。

基于《旅游立国推进基本法》的体系确立了温泉在旅游资源中的位置，制定时从招揽国外游客的理念出发，出于保护消费者的信息公示<sup>[35]</sup>，应该转换成一种基本体系。即便初衷是为了招揽外国游客，温泉作为可以代表日本的一种旅游资源，在卫生问题、标识问题上应该是加强注意的。

## 四、其他旅游资源

《旅游立国推进基本法》中特别记载了“要开发出能够有效利用旅游资源的地域特性魅力的旅游场所”，并且将“历史风土”、“优秀景观”新加入旅游资源的列表中。《旅游立国推进基本法》同《旅游基本法》一样，把旅游资源设定为“与其他文化、产业等相关的旅游资源”，旅游资源的概念变得更加广泛。从增加的列表来看，旅游资源的概念并没有发生改变。总之，与《旅游基本法》相同，《旅游立国基本法》在规范性方面非常欠缺。从旅游制度的本质上对旅游资源进行规范，这样实质性的意义很匮乏。与被世人认可的旅游资源相关的规范性的实际法律制度，以《文化财产保护法》、《自然公园法》、《温泉法》以及《关于保存古都等历史风土相关的特别措施法》、《景观法》等不限制直接旅游的法律为中心，这与《旅游基本法》时代没有任何变化。

### （一）历史风土

《旅游立国推进法》在前文中将旅游规定为“能够加深对我国特有文化、历史等方面的理解”，对此，明确注明历史风土为旅游资源。在《关于保存古都等历史风土的特别措施法》中，历史风土被定义为“在我国具有历史意义的建筑物、遗迹等与周边自然环境融为一体，像古都等可以体现并形成传统文化的土地”（第3条）。虽然在同一条法律中提到的“古都”是“作为我国以前的政治、文化中心等在历史上具有重要地位的京城市、奈良市、廉仓市以及政府命令中评定的市、镇、村（天理市、疆原市、樱井市、奈良县驹郡斑鸠镇、同县高市郡明日香村、逗子市以及大津市）”，但这些古都并没有限制《旅游立国基本法》中规定的风土，因此不具有实质性的意义。

1965年12月24日的众议院建设委员会中，田中伊三次议员就有关保存历史风土的特别措施提案中的说明理由中提到“历史风土很宽泛，不仅深受本国国民的喜爱，外国游客也称赞其为贵重的文化旅游资源并给予了很高的评价，同时投以很大的兴趣和关心”，同时也提出“在众多古都中，建成低级的娱乐、旅游设施、工厂等大体上与环境不符合的住宅用地，不合情理地进行建筑物的建设规划，因此古都的独特风韵景观很大程度地被人为损坏了”。在制定关于保存历史风土的特别措施法的时代，文化旅游景观、低级的旅游措施等有关旅游的争议出现了分歧，由此可以推测出《旅游基本法》

的指导性很低。

## （二）杰出的景观

景观早已被认为是一种旅游资源。1946年11月6日的贵族院本会议中，男爵团伊能在讲演中提道：“我发表一下自己关于我国的旅游资源的拙见。我国的生产资源薄弱、土地贫乏、人口密度高，任何人都会认为我国产业的未来发展充满了羁绊。然而幸运的是日本拥有如此美丽宜人的国土、温和的气候，并且与国际社会接轨，旅游资源发挥了很大的作用，我认为这些都具有很强的实力。然而就保护旅游资源而言，政府将采取何种方针，将来该完成的旅游线路的规划书、旅游设施的策划书在此不便向大家介绍。现在各个省呈割据分立的局面，如何把正在筹划的复杂的旅游规划一元化、把具有国策地位的旅游机构统一化等问题，并没有成为政府机构变革的议题。总之，旅游事业可以是将来的事情，但保护国土景观却是当务之急。”（底线是笔者所加）名胜地区会针对受法律保护的自然景观确定一些代表案例<sup>[36]</sup>，但针对城镇地区的景观，2006年3月30日，最高法院在判决理由中指出：“杰出的风景形成了人们的历史、文化环境，成为了人们丰富的生活环境，此时它具有客观价值。”从此“景观价值”成为受法律保护的对象。

2004年制定的《景观法》以“发挥地域特色、推进一个地区一种风景”的旅游立国政策为基础，规定了“杰出景观担负着对旅游以及地域间的交流起到巨大的推动作用的使命”。男爵团伊能设想的景观应该与《自然公园法》国土的荒废中规定的所谓的“优秀的自然景观”所设想的一样吧。《景观法》设想的景观虽然已经举出了具有代表性的例子，但并没有对景观作出具体的限定，可以认为是在促进地域间交流合作中起重要作用的地域景观。<sup>[37]</sup>

为了保护旅游资源，政府对家庭住宅的使用进行了限制，国民的权利是典型的法律事项，对其进行限制的方法在居民中很难获得一致的意见，目前还没有限制人们以旅游为法律目的的权利。但是，《景观法》以景观这一关键部分为基础，有可能就《城市规划法》、《建筑基准法》、《户外广告物法》以及其他相关法律进行必要的改进。《城市规划法》的修改中，将旅游地区看做城市规划中的地域地区；《建筑基准法》的修改中，除了对限制景观地区的建筑物的规定进行改进外，还放宽了对旅游中重要建筑物的限制；《户外广告物法》的修改中，主管旅游行政的市镇村可以制定户外广告的相关条例。因此在条例中，市镇村可以对景点内的建筑物的样式设计进行限制，高度上有最高限度和最低限度，同时可以限制建筑物的设置。为了让景观达到

美丽的效果，可以对开发行为进行必要的限制。《景观法》第 107 条规定，如果违反此条例将处以五十万日元以下的罚款。<sup>[38]</sup>

目前，由于保护文化旅游资源而制定的管制得不到居民的支持。京都和奈良的《国际文化旅游城市建设法》第 3 条中特别加入了“为了维护和保存文化旅游资源和文化旅游设施可以制定文化旅游保存地区”的规定，但《松江市国际文化旅游城市建设法》中就没有规定<sup>[39]</sup>的方面回答说：“如果插入建设诸如此类的文化财产保护地区条文，依据这一条文反而起到反面的宣传效果，据说那个儿童事件的真实意图就很难追究清楚。以上介绍的《建筑基准法》、普通的《城市规划法》如果能根据一般条例不妨碍其取得进展，是可以考虑的。”<sup>[40]</sup>

只有环境、防灾、教育这样的一般概念是很难对权利进行限制的，关于景观限制地区居民的权利应该可以就社会形式取得一致意见。2004 年的《文化财产保护法》与《景观法》是同时设立的，政府后来对其进行了一定的修改，将文化景观修改为文化财产。

《文化财产保护法》一直将“庭院、桥梁、峡谷、海滨、山岳以及我国在艺术上和观赏上具有很高价值的地方”统一归类为名胜，而且在梯田、山丘等人与自然相结合建造出的景观中，将“像地区中人们的生活、工作以及由当地风土形成的风景区等与我国国民的生活工作息息相关的景观”统一归类为文化景观，都是受规制、保护的对象，文化景观也许在“寻求艺术或观赏价值这一点上<sup>[41]</sup>”同旅游资源的概念应该比较接近。因此，景观一直都同旅游的概念接近，在人们越来越认识到旅游同地区建设息息相关的今天，规范的旅游规划加上景观政策很容易形成自治团体。

但是，如果从旅游制度的角度评论，可以将景观划分到《文化财产保护法》的文化财产中形成规范的旅游资源。<sup>[41]</sup>

同建设公共设施时考虑安全、环境一样，建设时考虑旅游（景观）也是司空见惯的，应该确保《旅游立国推进基本法》的规范性，而且同日常化相比旅游具有很少的非日常性。<sup>[42][43]</sup>

### （三）城市公园

公园是一种建筑物，与它相关的法律制度有明治六年的《太政官布告》第 16 号，还在诸如《城市规划法》和《区域规划改进法》中零星存在一些相关建筑的规定，可以说根本不存在关于公园管理的制度。因此，公园的管理还有很大不足，也有很少一部分公园被荒废、毁灭，于是在 1953 年制定

了《城市公园法》。《自然公园法》并不适用于城市公园，美丽的自然风景区并不属于其管制的范围。地方城市不需要《自然公园法》。在地方城市没有必要修建自然公园，只要做一些空间移动就会接触到自然，自然公园中包括庭园，所以现在的城市公园中，庭园已作为旅游资源得到认可<sup>[44]</sup>。

#### (四) 娱乐设施

娱乐是与教育<sup>[45]</sup>、产业<sup>[46]</sup>等对比时常使用的一个用语，由于引入消费税而被废弃的娱乐设施利用税的案例，使其带有了一些游玩的语气。但 2001 年制定的《文化艺术振兴基本法》将围棋、象棋和其他国民娱乐称为“国民娱乐”，指出要支援国民娱乐的相关活动并采取必要措施。2004 年制定的“推进创造、保护以及有效利用目录的法律”中，contents 指的是“产生出人类创造性的活动，属于教育和娱乐的范围”，国家谋求促进 contents 的有效利用。<sup>[47]</sup>

《儿童福利法》以大众娱乐为目的、禁止儿童杂技，作为一种文化财产赋予娱乐设施一定的意义。但不能回答旅游更偏重娱乐还是文化。

### 第四节 基于管制制度的旅游资源化

旅游是非日常性的。在日常生活中会受到限制所以产生出非日常资源，由于管制制度而产生出旅游资源。俱乐部、装饰店是特例。日本的《刑法》中禁止赌博、风俗、麻药、暴力，《特别法》中对此没有要求。特区结构改革同样放宽了限制。另一方面，由于交通通信手段的发达，国内的管制制度变得形式化了，去国外或是参加网络俱乐部是件很容易的事。毫无疑问旅游资源与管制制度是表面与内在的关系。

#### 一、赌博

《刑法》中关于赌博以及彩票等的相关法律，禁止赌博、买卖彩票，所以赌博在制度层面具有非日常性而被旅游资源化了。

由于明显抵触《刑法》，所以所谓的公开赌博履行特别法的合法权益，也遵照《赛马法》(1948 年)、《自行车竞技法》(1948 年)、《小型汽车竞技法》(1950 年)、《摩托艇竞赛法》(1951 年)、《振兴运动投票的实施》等相法<sup>[48]</sup>。《摩托艇竞赛法》明文规定以振兴旅游等事业为目法律 (1999 年)<sup>[48]</sup>。

的<sup>[49]</sup>，所谓的彩票要履行《中奖凭证法》（1948年）；这些制度的宗旨是振兴产业、振兴运动，《海外赌博法》的宗旨是振兴旅游、振兴地区。<sup>[50]</sup>

游戏行业<sup>[51]</sup>现已有超过27亿日元的庞大规模，像MINI LOTO等彩票形式也纷繁多样，赌博已出现在人们的日常生活中，因此可以看出旅游资源已日趋日常化，由于网络的发达，它越来越向日常化的方向发展。适用于游戏等娱乐行业的法规及业务的相关法律中接受“建造设备是为了激起人们欲望、满足心理需求的游戏”法规，但并不触犯《刑法》中的赌博罪（“只限于提供暂时娱乐的赌博”并不违法），向自治团体征收税。在法律制度中电玩属于“一时的娱乐”，而公开赌博是一时娱乐以外的娱乐，总之法律规则认为赌博属于娱乐范畴，这就将旅游资源化了。<sup>[52]</sup>

## 二、风俗、猥亵

性行为是人类的日常行为，针对未成年、生病、暴力团伙等制定的法规被非日常化、旅游资源化了<sup>[53]</sup>。日本《刑法》中禁止播放电影中有猥亵镜头的部分，有些游客为了观赏这些被禁放的电影决定去海外旅游，世俗观点的变化使得政府逐渐放宽了限制，所谓的裸体影像也趋于合法化、正常化。专门去海外旅游体验这样的旅游越来越少了<sup>[54]</sup>。

日本有《防止卖淫法》，虽说在日本卖淫者本身并不犯罪，但组织卖淫的属于犯罪。在国外可能有些地区组织卖淫活动是合法的，但是组织卖淫活动对于在日居住者来说是非日常的，也旅游资源化了<sup>[55]</sup>。

游乐行业以及性行业的特殊行业为了“保持良好的风俗和清静的风俗环境、防止给青少年健康成长带来阻碍的行为”，接受“游乐行业管制以及该行业适用的相关法律”。同法规定的“游乐行业”指的是“招待客人并为其提供饮食服务的行业”，“接待”指的是“使客人在欢乐的氛围中接受款待”，加深其对旅游产业的认识。

## 三、食物、药品

《酒税法》允许自家酿造酒制品，但每年至少要酿造6千升的酒。《构造改革特别区域法》中有特区认定，同时开办家庭旅馆和餐厅的农民用自家产的米酿酒的时候，一些特定地区的产量可以达不到标准。这就是通常所说的“浊酒特区”，谋求通过管制制度使旅游资源化<sup>[56]</sup>。

药品在《鸦片法》（1954年）、《麻药以及振奋神经药物取缔法》（1953年）、

《兴奋剂取缔法》(1951年)、《大麻取缔法》(1953年)中是禁止的，有些国外地区并不限制大麻，对于爱好者来说将其看作一种旅游资源。但在国内不允许这些例外的事件发生，所以日本的法律制度也无法将其划分为旅游资源。

#### 四、虐待动物、暴力等

1984年东京都制定了《斗鸡、斗狗、斗牛取缔条例》，规定不可以使狗、鸡、牛以及其他动物相互争斗，违反者将被处以五万日元以下罚款或者拘留，年轻人只处以罚款。另外，新泻县山古志村的斗牛被称为重要的无形风俗文化财产，是一种旅游资源。日本有斗牛、斗狗没有斗鸡。在日本受限制而在其他国家不受限制的这些行为就会成为旅游资源。现在有些国家斗鸡已成为一种旅游资源。

《爱护、管理动物法律》第2条中规定了“鉴于动物拥有自己的生命，任何人不可以狂妄地将其杀害、弄伤、折磨，应使人与动物和平共处，应该善待它们并适当考虑它们的生活习性”。冲绳县举行的“毒蛇与蟒的决斗表演”被认为过于残忍而遭到多数人的批评，从保护动物的观点出发1999年开始将其禁止；西班牙的巴塞罗那市宣称是“反斗牛城市”；苏格兰会议通过了《野生哺乳类保护（苏格兰）法》（猎狐法案），猎狐是英国农村的传统文化，有报道称城市居民出于情感考虑，认为将其禁止是不公平的。

枪的使用也是旅游对象。它在日本虽然受到限制，但在国外却成为了日本人的旅游资源<sup>[57]</sup>。关于《决斗罪》(明治22年)的案件是处罚决斗的法律，在某些时代、某些地域中决斗是合法的。格斗功夫作为虚拟决斗有时被旅游资源化了，动画片录像等虚幻体验有时也旅游资源化了<sup>[58]</sup>。

### 第五节 旅游资源的评价体系

#### 一、客观评价

与规范的旅游资源相关的法律制度是一种可以规范旅游资源的评价制度，同时是一种为了很好评价旅游资源而制定的程序以及限制、促进所评价旅游资源的相关法律制度。因此公开旅游资源的相关信息并遵守评价制度是一项义务。

但是，旅游的概念是很模糊的，法律制度很难将全部旅游资源都包括在内，但是可以从旅游以外的视角来评价旅游资源。比如《文化财产保护法》将其分类为“历史方面”、“学术方面”、“艺术方面”、“鉴赏方面”上具有很高价值的资源，不同的专业领域有专门的专家。《保护世界文化遗产以及自然遗产的条约》中，“文化遗产”指的是在历史方面、艺术方面和学术方面具有大量普遍价值的遗产，“自然遗产”指的是在鉴赏和学术方面具有大量普遍价值的遗产，并不一定在旅游方面具有普遍价值。法律制度中的范畴化是指推动、限制具体政策的根据，实际上无法区分在学术、艺术以及旅游领域的价值。

纯“客观的”分类是不科学的，这一点已经在“丑小鸭定理<sup>[59]</sup>”中得到逻辑证明。这一定理的意思很通俗，对客观性质的评价完全取决于人们的认知模式，只要将他们看作是等价的，那么最初的分类是不成立的。换句话说，应该选择一个重要的评价准则。但是分类是世界观的表示，是思想的构筑。如果认为艺术层面的价值比旅游层面的价值更能维持规范性，那么就能够进行规范，但是客观性并不是绝对的。

## 二、目的的评价和分级、等级

确定旅游资源也需要判断，同样在旅游资源中，有评价高的和评价低的分级与等级制度。

### （一）《文化财产保护法》的分级、等级

《文化财产保护法》规范了文化财产的范围，重要物品的范围更加细致，规定了保存、公开义务等限制和辅助措施（如图 3-6）。

有形文化财产中的重要组成部分归类为重要文化财产的范畴，重要文化财产中的世界文化胜地具有较高的价值，极其珍贵的国宝归类为文化遗产的范畴。日本政府在 1996 年对《文化财产保护法》进行了修改，重要文化财产以外的有形文化财产中，有必要对文化财产本身价值特别制定措施保存和有效利用、归类为注册有形文化财产的范畴，从而使范围进一步得以细分。

无形文化财产中的重要组成部分归类为重要无形文化财产的范畴，同时甄别其维护者及其维护团体。<sup>[60]</sup>纪念品中的重要部分归类为历史名胜古迹天然纪念物的范畴，特别重要的部分归类为特别历史名胜古迹天然纪念物的范畴。在 2004 年历史名胜古迹天然纪念品以外的纪念物中，有必要对文化财产本身价值特别制定措施保存和有效利用、归类为注册纪念物的范畴。

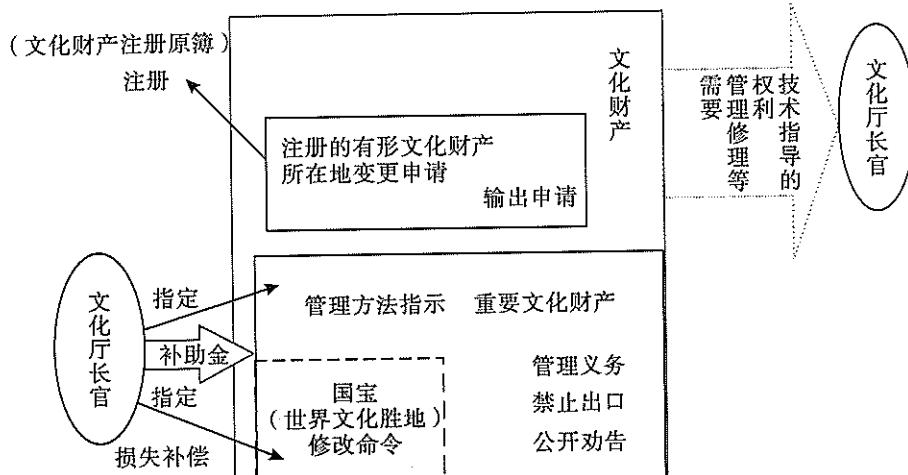


图 3-6 文化财产保护法的图表  
(有形文化财产)

民俗文化财产中特别重要的部分归类为重要有形民俗文化财产和重要无形民俗文化财产的范畴，2005 年归类为注册有形民俗文化财产的范畴。

传统建筑物群保存地区中，在日本具有很高价值的地区归类为重要传统建筑物群保存地区，文化景观中的重要景观归类为重要文化景观的范畴。前者在制度方面，城市乡镇农村采用城市规划和条例规定的传统建筑物群保存地区，国家选定全部或一部分重要传统建筑物群保存地区，在城市乡镇农村实施政府援助制度，实际上全部传统建筑物群保存地区都将成为重要传统建筑物群保存地区。不受国家财政援助的传统建筑物群保存地区、城市乡镇农村将自行颁布条例和城市规划，可能会得不到居民的理解。

文化财产中等级最低的财产在制度中划分范围的规范性很低，比如只有重要文化财产和注册有形文化财产以外的有形文化财产的“所有者可以向文化厅长官寻求有形文化财产管理和完善等技术方面的指导”。这点与旅游资源中规范性的争议相接近。作为有形文化财产，即便是国宝、重要文化财产，如果考察法律方面的规制和资助的构架，虽然并不明确能否确保禁止出口、公开、修理、管理义务和辅助金资助措施的平衡，但文化遗产等文化财产中指定的财产在旅游市场中具有较高经济价值是不可否定的。这就是旅游市场在公众制度中具有权威的重点所在。

旅游资源制度论中的文化财产不仅受文化财产保护法中规制的限制，同时各自治体制定的条例中选定的文化财产也是其研究对象。在景观不受《文化财产保护法》保护时，每个自治体的条例中管理旅游资源的例子也有很多。

### （二）住宿设施的分级争议

关于住宿设施的争议并不只限于住宿设施，还有住宿设施的费用、饮食设施、入浴设施等，甚至需要“接待外来游客”，所以公共分级是非常困难的。

《国际旅游酒店改进法》根据提供的“住宿服务相关信息”（第36条）作出了分级，信息的提供方要根据提出的信息分析方法进行评价。<sup>[6]</sup>另外，针对外来游客的分级应该单纯化，旅馆业业务不包括饮食设施等。

### （三）对消费者保护的评价

《出口检查法》（1957年）对制定货物进行“维持和抬高出口产品的声价”，必须要规定品质的标准。为了识别品种和品质规定了等级和基准，但在1997年被废弃了。《酒税法》废弃了固定税率的《纹别制度》（纹别是北海道的一个市名），根据《粮食管理法》制定的最高买入价格的《大米等级制度》在1995年被废除了。为供应商提供便利的《公开评价制度》也有可能被废除。因此，保护消费者的规格制度有进一步扩张的趋势。1970年农林物资规格化及品质标识合理化的相关法律出台，这是根据1950年制定的《农林物资规格法》进行全面修改得出的。虽然没有对旅游资源进行评价，但是与提供信息、公开评价方法相关的制度应该从保护消费者的观点出发进行修整。

## 三、范围规范的国际化

旅游资源的范围越广泛越具有权威性。与市长、镇长、村长选定的旅游资源相比，都道府知事选定的更具有权威性，划分国际范围时具有极高的权威性。

日本1992年签署了《保护世界文化遗产和自然遗产相关条约》，2004年注册了“法隆寺地带的佛教建筑物”、“姬路城”、“白神山地”、“屋久岛”，2004年根据同一条约增加注册了“纪伊山地的灵场和参诣道”，以和歌山县为中心出售旅游资源。同一条约的前文中提到“保护这些遗产需要大量的国内资金，由于拥有保护权的遗产所在国的经济、学术和技术力量还不

充足，国家对其实施的保护往往不能到位。”世界遗产需要人类全体对其进行保护，像日本这样具有单独保护能力的国家，不太需要根据同一条约灵活使用注册制度。注册世界文化遗产名录的遗产分为文化遗产、自然遗产、复合遗产三种，为了表彰继承和发展对不适用于世界文化遗产条约的无形文化遗产确立国际规范，1988年UNESCO（联合国教科文组织）推出了《人类口头传承以及无形文化遗产杰作的宣言》条约。这些文化遗产和日本《文化遗产保护法》规定的文化财产和《自然公园法》中规定的自然公园大体上对应，是和日本国内的法律制度相对应的。在国内各地日益高涨的世界遗产登录运动，来源于旅游资源可以具有更高的权威性，但这也意味着旅游资源的规范是建立在国外（特别是欧美）的评价的基础上，对国内的相关利益者来说是难以接受的，这也是难以摆脱其落后性的重要方面。

## 第六节 旅游景区的规范化

法律制度制约着旅游景区，《旅游基本法》中规定：“将国际旅游景区及国际旅游线路综合起来。”《道路法》将高速汽车公路与“国际旅游要地”连接的道路叫做国道，构成国家的主干线道路网，五千以上人口的市区以及城镇相关的“旅游景区”的道路叫做都道府县道。后者对改善道路的资助率给予了很大的影响，可见是否被纳入旅游景区范围会有很大影响<sup>[62]</sup>。

旅游景区往往标有地名<sup>[63]</sup>。2005年修改的《商标法》是对保护夕张白兰瓜等区域品牌进行了修改，规范了地名并对其进行保护。“区域名称”指的是商品的产地，或是提供劳务的场所，或者是简称，但不受《住宅标识法》的限制，与其是不是在信洲关系不大，是作为旅游景区的名称受到保护。

“旅游、旅游资源、旅游景区的定义”如下，旅游景区指“游客大量聚集的地方”，但并没有指明针对的范围，旅游景区“保持一定区域的旅游资源和旅游设施的聚集”、“保持资源、景观的一致性”、“保持旅游景区的统一化经营范围”，并冠以旅游景区名称向外界公布，只是让公众认知。旅游景区名称和范围明确到县级。

从旅游景区的定义来看，旅游景区是指游客（以旅游为目的的人）想要到达的目的地，就像很难给出旅游的定义（包括定义原因）一样，旅游景区

的定义也很难界定。从法律角度出发来评价旅游景点是非常困难的<sup>[64]</sup>。

旅游立国政策的口号是“宜居宜游”，更加具体地推进“一地一游”<sup>[65]</sup>（2006年版旅游白书）活动。在各个领域展开旅游景区的所谓的“一地一游”活动可以看出日常与非日常的意识更接近。

## 注释

[1] 虽然不是制度理论，但作为日常和非日常意识的相关事例，铃木谦介（2005）在书中阐述了“把‘日常生活的节日’化作问题来分析是有必要的”这种现状。书中的“节日”不只是被历史和传统证明了的、由共同体管理的节日，还包括在21世纪的日本乃至20世纪后期欧美突然出现的一些节日，这些节日缺乏历史背景，甚至没有任何实质性的理由。……佐伯启恩（1993）创造了信息资本主义这一概念，他指出“从欲望的扩张这个意义来讲的资本主义，早已在现代社会的商品和消费者的范畴中消失了。可以说，在这种变化升级中，推动欲望本身的装置正是资本主义”。

[2]《旅游基本法》第8条规定，机场、港口、铁路、停车场、客船以及其他相关基础设施属于旅行基础设施；第7条规定，住宿、餐饮、休息、导游设施以及其他相关设施属于旅游相关设施。

[3] 至今为止约定俗成的风俗、习惯、象征、仪式以及制度实际上是近些年人类的“发明”，这个观点对于那些要从历史角度分析文化的学者来说是理所当然的。传统艺术、国家、国旗、民族服饰、王室，这些被一般人所接受的意识形态，近年来又到了重新审视的处境。如到著名的神社进行新年参拜以及在神社举行婚礼，这些行为并不是一开始就有，而是随着社会的发展而逐渐形成的。

[4] 据2005年8月11日的《读卖新闻晚报》报道，东京都的230件古代文化遗产中的90%左右的古迹，由于缺乏历史证据而面临取消。由考古学者组成的工作委员会虽然表示应该阶段性地取消这些古迹，但这其中不乏长年被认为是东京名地的古迹，如今的东京都正陷于“再评价”的两难境地。

[5] 作为1968年9月25日对内阁总理大臣在旅游政策审议会中的重要提问（“经济发展，国民生活水平提高所带来的旅游方式变化以及应对办法”）的回答“国民生活中的旅游本质和未来展望”（1969年4月），基于《旅游基本法》第19条规定，缺乏规范性。

[6] 据《城市规划法》实施条令第一条中，城市规划法第4条规定，

“棒球场、网球场、陆地竞技场、游乐园、动物园以及其他运动、娱乐设施为建筑物”（规模在一公顷以上）。

[7] 作为法律用语，当初在《公务员法》中使用“恢复体力”，改为了“recreation”。

[8] “旅游的本质是满足人们想暂时改变环境的要求。但在现代社会中，旅游不只这种变化的满足，更是一种想从现实恶劣环境中逃离的生物冲动”中的回答发生了很大的变化。

[9] 在1975年2月28日众议院运输委员会上，佐藤（久）政府委员表示，“recreation活动分为两种，一种是在居住地、自己的生活圈中进行的运动或者散步等各种活动；另一种是离开居住地、日常生活圈进行的活动。作为运输部来说，将加大对后者的投入力度。”

[10] 旅游白皮书尊重这个定义，这个定义中使用“旅游 recreation”这个矛盾用语是因为旅游白皮书是基于《旅游基本法》制定的有关旅游的白皮书，并不是recreation白皮书。

[11] 布谷知夫（2005）认为：“博物馆是人们寻找快乐的地方，这种快乐源于好奇心的满足和快乐的学习。迪士尼乐园或在各地举行的博览会等活动只是满足人的一时快乐，这种快乐并不持久。日常生活中的一些事成为社会话题，这其中意外性，人们通过理解这些，寻找到学习的乐趣。而博物馆的展示正是实现了这个目的。”

[12] 椎名仙草（2005）认为，如果考虑到这样的推移（在欧洲），为了让人观看的博览会和用来参观的博物馆之间并没有直接的关系，而是以独立的形式举行的。关于这点，日本在明治近代社会形成时，为了吸收西方文明来推行本国的发展振兴产业政策，便首先消化西方文明，创建了博物馆，并在此之后通过举行博览会，促进了新时代参观与被参观形式的发展。但是作为现实问题，日本经历了设立博物馆之前便举行了博览会，这之后诞生了博物馆的这个过程。因此，日本的博览会和博物馆并不是各自独立的，而是相辅相成发展的。

[13] 政令规定了用于旅游的设施中，游乐园、动物园、滑雪场以及其他娱乐、观赏和运动的设施（这个设施如果是关于住宿设施的，那么包括这个设施以及住宿设施）。政令中“游乐园、动物园、水族馆、植物园及其相关游乐、旅游设施”只限于有索道的设施。

[14] 昭和初期铁道省国际旅游局规定“旅游资源”为“resources for

tourists”的日语翻译，《中小企业基本法》中的“旅游资源”是指设备、技术、个人所具备的知识和技能以及在其他事业活动中广泛使用的资源。

[15] 京都市在对条例中规定的文化旅游设施税的讨论中，把旅游设施税案作为文化旅游设施税处理，之后消除了旅游的字样改为文化保护特别税、古都保存协力税，在措辞上回避了旅游。

[16] 为了促进国外游客来访地区的多样化，使用“旅游资源”的法律中就有7种关于振兴国际旅游的法律。

[17] 运输省旅游局监修（1963）中记载：“像旅游资源这样的词语在内容上是很难理解的，而且意义范围也非常宽泛，根据列举的内容适当地对概念进行了明确。相反地，所谓的旅游资源包含的范围很广，为了分别制定不同的法规对其进行限制，因此列举出必要的对策是很困难的。”

[18] “‘文化遗产’这一词语自火灾后得到了广泛的运用，随后出现了文化遗产保护委员会，甚至颁布了《文化遗产保护法》，‘文化遗产’这一词语大量的增多了。”（柴田雄次）在国会，1947年8月26日众议院文化委员会上国务大臣森户发言称：“著作权是人死后30年的事情，一方面为了报答作者付出的劳动，同时作为一种文化遗产不能够永远独占，一定年限之后成为众多国民共同的文化财产，这也是一个基本方针。”由于制定《文化遗产保护法》，就将《古社寺保存法》（明治30年）、《史迹名胜天然纪念物保存法》（大正8年）、《文化遗产保存法》（昭和4年）及《保存重要美术品等相关法律》（昭和8年）废弃了。

[19] 建筑物、绘画、雕刻、工艺品、书迹、笔迹、典籍、古文书籍、民俗资料以及其他在我国历史和艺术上具有很高价值的有形文化成果及考古资料。

[20] 戏剧、音乐、工艺技术以及其他在我国历史和艺术上具有很高价值的无形文化成果。

[21] 在1949年5月22日的众议院文部委员会上，众议院文部委员长田中耕太郎就文化遗产保护法案的提案理由发言称：“我认为它对帮助国外游客理解日本的价值具有很大的作用，合理保存、管理文化遗产对于下一代来说是我们的义务，基于这一信念开始对文化遗产保护法案进行立案。”

[22] 西田正德（1999）中记载：“此文是1919年小西在国会中提出的《保存、利用名胜古迹以及具有一定来历的树木石头和特殊植物等相关建议》中的文章，名胜古迹和国立公园除外其他都基本相同。同年公布了《史迹名

胜天然纪念物保存法》，最初将史迹名胜天然纪念物和国立公园并在一起进行论述，随后基于同样的理念对史迹名胜天然纪念物进行了论述，进而对国立公园进行论述。”

[23] 1996年4月11日众议院文教委员会江本孟记关于如何划分其他文化财产范围的意见如下：《文化财产保护法》中规定了史迹名胜天然纪念物的认定基准，应该对将战争遗迹纳入“文化财产”中作出明确的书面说明。

[24] 1931年制定的《国立公园法》规定“保护开发大自然赐予国家的风景、进行广泛利用的同时有益于招揽国外游客”，在国家资源和国立公园中谋求利用资源与保护资源的和谐。味冈益太郎在“地方旅游行政的黎明”（《月刊観光》1979年6月号，P.10~13）中认为：昭和9年新建了8家国立公园，以此获取了大量的外汇。

[25] 1947年12月8日众议院文化委员会上马场委员发言称：“运输省管辖的范围有交通、宾馆改进、旅游接待、旅游土特产品改进等，厚生省管辖的范围有国立公园、卫生等，内务省管辖的范围有道路、风俗，文部省管辖的范围是旅游资源的保护，而工商、农林两省管辖的范围是旅游土特产品的生产，复兴院是建筑，物价厅是费用。”

[26] 1948年6月26日众议院厚生委员会上政府委员（赤松常子君）发言称：“温泉作为一种天然资源对于我国非常的重要，对其进行保护的同时应该寻求适当的利用，一方面它可以向国民提供保健和疗养，另外它通过利用国际市场起到获取外汇的作用，这些都是国家再建设中的重要工作。”

[27] 由于 resort<sup>⑫</sup> 法及家乡创世基金温泉的数量在增多，家乡创世基金发给各市町村1亿日元，每1亿日元中就可以平均挖掘1千米的源泉。

[28] 2004年12月8日中央环境审议会自然环境部会温泉小委员会（第2回）议事录中，甘露寺委员发言称：“温泉中有水蒸汽等气体，气体也全部进入温泉中，但分析法中并没有写出对气体的分析，因此是很麻烦的。即便是矿泉也需要指派专家进行分析，从那以后以《矿泉分析法》为指南。所以，虽说是温泉，但温泉中的气体比如水蒸汽等却没有纳入分析法，虽然大部分是矿泉，但关于矿泉在法律上并没有说明，于是姑且在矿泉分析法中予以定义。温泉中的液态物体都是矿泉，尽量将比周边温度高的物质以书面形式写出、定义，在这些方面非常的不明确。最初《温泉法》与《矿泉分

---

<sup>⑫</sup> 指休养地。——译者注

析法》未必有直接的关联，所以这方面至今依然存在一些问题点，具体有多少呢？我想大致就这些吧。”

[29] 在 2001 年 6 月 1 日众议院委员会上，川口国务大臣回答道：“如果只是简单地称为温泉，那么就谈不到损害使用者的健康、不用担心引起损害健康的问题，但与《温泉法》中禁止的内容并不相符。于是公布虚假的成分并通过广告来宣传，这完全没有好处。给大部分人造成严重误解的时候，就当作违反《不当赠品类及不当标识防止法》或《不当竞争防止法》、《轻犯罪法》来处理。”

[30] 2005 年 10 月 13 日公正交易委员会承认财团法人厚生年金事业振兴团及 route in japan 股份会社违反了《赠品保护法》第 1 项第 1 号（优良误认）规定的事，根据同法第 6 条第 1 项的规定命令双方进行消除。

[31] 2001 年 6 月 19 日参议院环境委员会上岩佐惠美提出疑虑：“本次对《温泉法》做了部分改进，关于布告，都道府县知事就布告内容进行事先把关，对不适合的内容进行改善和指导。《温泉法》中对温泉的定义是摄氏二十五度以上并且十九种类的物质中至少有一种含量在规定之上，对天然温泉、符合此标准的温泉或是循环式的温泉并没有做出特别的区分，全部包括在温泉之内。实际上投放天然温泉、温泉在温度高的时候掺入河水、掺入自来水或者温度低的时候进行加热、具体加热到多少度等这些必要信息并没有向使用者明确的通俗易懂的公布出来。”对此，政府参议人（西尾哲茂先生）回答称：“地下涌出的温泉与浴用温泉在泉量上相差非常悬殊时，应根据浴室、沐浴用水成分的分析结果进行公布。因此应进行适当的指导，甚至提供大量的信息。提供大量信息后温泉的品质应该会有很大差别，我是这样认为的。但是，目前的《温泉法》并没有达到这种程度，只规定了保护温泉使用者的健康等直接问题，法律目的也没有到达相应的水平。虽然民间团体也会使用到天然温泉，但现在我们认为企业和民营自行判断、委托提供信息也是可行的。”

[32] 2001 年 6 月 1 日众议院环境委员会上川口国务大臣发言称：“一般提到泉质就说温泉的品质没有发生多大改变，就像委员说的那样，并没有义务对温泉成分做定期的分析，但应该对各个温泉地点的地质和气候等进行全面分析，大致每十年进行再分析，我希望都道府县可以这样做。以大致不变为前提，由于必须履行义务而产生的成本以及因此得到的收益相比，虽然会存在是否妥善履行义务的判断，但大致不变我们都可以理解，所以对于这

样的情形我认为没有必要强制规定。”

[33] 关于 2001 年《温泉法》部分改革的提案理由，环境大臣回答称：“使用温泉时有必要对温泉成分、禁忌病症及浴用和饮用上需要注意的地方公布出来，公布时都道府县知事必须出席，同时都道府县知事认为必要时可命令变更公布内容。”“对温泉成分进行分析机构的注册制度进行改善，温泉成分、禁忌病症及浴用和饮用上需要注意的地方进行公布，一定由得到都道府县知事批准注册的分析机构作出分析，需要对分析机构注册时的注册基准等进行必要的限制。”（参议院委员会 2001 年 6 月 14 日）

[34] 日本温泉气候物理医学会理事长伊藤幸治。（<http://www.onki.jp/topic01.html>）

[35] 2004 年 10 月 20 日预算委员会上副大臣（高野博师）回答称：“环境省于本年 9 月对全国的温泉场所约 2 万家的设备进行了调查，约 12000 家得出了结论，结果中显示约三成的温泉加水，约五成的温泉加温、使用循环再利用设备，据实际调查显示这些温泉设施中有两成比较差。基于调查结果，我想特别加强温泉机构向使用者提供确切的信息是重点。”2004 年 10 月 29 日众议院委员会上环境大臣小泉百合子称：“鉴于全国调查的结果，温泉中加温、加水、使用循环利用设备以及使用入浴添加剂等显示，为了向使用者提供充分的信息应该尽快就对策问题作出探讨。”

[36] 东京地方法院平成 2 年 9 月 18 日判决如下：为了保护国立公园中别致的风景、景观，在必要的合理的范围内进行限制，在社会生活中普遍接受的财产权的内在限制范围内，由此形成的损失不必作出补偿。（判例时报第 742 号，43）

[37] 2004 年 6 月 3 日参议院国土交通委员会景观绿三法（《景观法》与《景观法》一同实施的相关法律进行改善等法律及对个性化的绿地保全法等做部分修改的法律）案提案理由说明如下：近些年，伴随着经济社会的成熟化，国民的价值观也相应发生了变化，个性化的街道鳞次栉比，人们开始寻求景观的形成，随着景观条例的制定以及为了保护景观来改善城市环境，为了形成优美景观全国各地都在积极配合。对于国家而言，从旅游立国的立场出发，为了充分发挥地域个性推出了一地一游的方式，为了形成优美景观各地在积极配合。和这种文化景观状况的变化相适应，形成优美景观成为国家政策的重要课题，为了得到地方公共团体的配合支援，开始寻求为了形成优美景观而构建法律规制。此法律案根据这一状况，为了寻求促进城市、农

村、山村、渔村等优美景观的形成，创造情趣丰富的生活环境及实现独具一格的活力四射的地区环境，对日本的原始景观制定综合的法律规定。

[38] 2004年6月10日众议院国土交通委员会上森木晃司发言称：“虽然地方公共团体的景观条例已经超过了500例，但从给出一个法律根据的角度上讲，我想在法律上就会形成推迟地方分权的状况”，“因为是推迟向地方自治体提供法律根据的法案，或者说，或许热心的自治体非常的努力，或许不热心就什么都无法进展，但这样一来就容易形成自治体间的差别，至于这一问题该如何处理并没有明确指出。对于一个国家来说，如何发挥这些自治体的积极性是很重要的，但应该如何配合请城市局局长予以解答”。政府参议人（竹岁诚）答道：“这次的法律就像大家知道的一样有107条，《景观法》等107条法律可以说是个庞大的数字。大家要充分理解这些制度，我想首先是通过研究景观行政管理来得以实现，如果要使本法得以实施就要积极参与这样的说明会等，我是这么认为的。”

[39] 1950年11月30日众议院建设委员会上瀬户山委员发言称：“《城市规划法》第10条中有：在城市规划区域内依据市街地建筑物法及地域和地区土地的状况，在必要时为了维持自然风光和风俗特别制定地区。可能本规定不那么及时，但我想特别提及刚才介绍的规定并作为特殊资料提交出来，对公园、名胜、史迹、天然纪念物等进行相应的处理和保存，能够达成法律目的的实质，所以我觉得目前的说明不能说达不到预期的目的。不能单纯地维持区域与区域间的关系，目前保留下来的松江仍然保持着日本古色古香的韵味，这也是刚才所说的主旨，人们表示赞同的理由是不是刚才所说的主旨我们很难了解，期望大家能做进一步的说明。”

[40] 在1950年11月30日众议院建设委员会上，山本利寿发言称：“关于具体的实例不能够一一列举出来，但个人的所有物及其他特殊物品实际上是不可以移动的，在法律方面文化财产是不可移动的，在各种场合，对其所有者在精神上造成了非常大的束缚，因此进行逆向宣传时会感到非常困难而且也过于做作。根据最初条文中提出的内容，反而会容易引起此类事情的发生，所以就略去了。”

[41] 目前在制定景观条例和城建条例的地域中，虽然很适合颁布《城市规划法》、《建筑基准法》，但出现了与条例抵触的例子。有人认为，不以财产权为法律依据进行限制是对宪法的违背，只是条例中要求的根据，但《景观法》却给予了这些条例法律根据。

[42] 在美国的国家层次上，在道路沿线及附近，发掘优秀的自然环境、古老的景观和遗迹、娱乐、休闲等设施，为了振兴旅游而开发的项目，自1989年的Scenic by way法制定以来得到实施。日本的国土交通省也在北海道作为日本版的Scenic by way，为了打造美丽的旅途景色、创建特色区域，对沿途景观优质的线路进行登录、指定，以纳入景观的保全和改善制度中，但并不以规范性的法令为依据。

[43] 2004年6月10日众议院国土交通委员会上政府参议人（佐藤信秋）发言称：“今后景观规划、景观法该如何进展，就您的提问我做如下阐述。特别是作为景观重要道路的特例，也是关于改善电线管道特别措施法的特例，可以进行对于景观所必需的道路就是景观重要道路的认定，这在《景观法》中已有规定。我想这就意味着我们都会认为这一规划会更向前推进一步，虽然我希望刚才提到的再增加三千公里，但对于当地真正必需、旅游中必需才是关键所在，以前是由于交通的变化无论如何都会附加一些条件。如果大家都能认可旅游中必需这一点，就会向这一方向转变。”

[44] 1991年3月8日众议院建设委员会上市川一朗政府委员发言称：“与公害问题越来越严重相呼应，城市环境也愈发恶化，同时国民的娱乐需要得到增强，于是要求改善城市公园的呼声变得非常强烈。”

[45] 广播法规定设立教养节目和教育节目以及报道节目和娱乐节目，并且一定要与广播节目之间保持协调。

[46] 武器等制造法是用来限制枪炮的（用于产业、娱乐、运动及救命时除外）。

[47] 促进创造、保护和有效利用contents的法律（2004年）中，“contents”指的是“电影、音乐、戏剧、文艺、写真、漫画、动画片、电脑游戏及其他文字、图形、色彩、声音、动作或电影或诸如此类的组合，或使诸如此类的相关信息通过电子计算机向世人提供的program（电子计算机中为了能得到一个结果而编辑在一起的指令），虽然是根据人类创造的活动而诞生的产物，但可以说属于教育和娱乐的范围”。

[48] 1953年2月5日众议院厚生委员会上关于弹力球竞技法案来自山下（春）的讨论。

[49] 1951年3月14日众议院运输委员会汽艇竞技法案的提案理由的说明如下：作为本法案的宗旨，第三个必须强调的问题是海事思想的宣传普及和对旅游事业的资助。（中略）竞技场中所谓的国际景区以及其附近有不少

适宜的土地都非常受外国游客的喜好，所以我认为对游客的娱乐有些帮助。

[50] 2003年10月25日众议院预算委员会国务大臣（鸿池祥肇先生）说：“实际上有五项关于casino的提案，具体的县名、地名是宫崎、岐阜、大阪、加贺和东京郊区，首都并没有提出。”

[51] 关于游戏税，东京都税制调查会报告：“在博彩的同行业中，根据关于风俗等产业管制及业务合理化的法律规定，设置了游戏费用和游戏机的规格，在幸运指数方面也设置了一定的规制，但每年都产生大量的废弃机器，对环境造成了很大的负荷，属于‘资源浪费型产业’。在环境方面，对具有一定规范的行业应该进行适当的引导。‘游戏税’由于鼓励长期使用游戏机等，同限制产生废弃机器一道，为了推进再利用机器（Reuse）的普及，针对市内的游戏店及其经营者，把新游戏机台数作为征税标准，并提出了‘法定外普通税’。”（选自2001年11月3日东京都税制调查会报告《支撑21世纪的地方主权的税务财政制度》）

[52] “赌场合法化的国家和地区有112个，而不合法的有69个。合法化国家和区域将赌博置于法律之下相信一定有各自的优点，但不合法主要是因为宗教的禁忌，可以看出有些国家和区域认为将赌博置于法律下是没有必要的。”（东京都城市型旅游资源的调查研究报告书）

[53] 《经济白书1998》中有10兆日元的产业。

[54] 佐伯启思（1993）认为，“可以看出现代社会几乎随着‘好奇心’而发展”，“偶像明星的写真集得到了很高的评价，一发行就销售一空。虽然这些写真集一推出就销售告罄，但马上就完全无人问津。总之大部分人是并没有在身边持有此写真集的‘欲望’，只是为挑战禁令来刺激‘好奇心’罢了。”

[55] 1949年国际联合签订的《经营卖淫及防止人身买卖协定》分为以下3个类，“禁止国”是指禁止卖淫行为实施政策的国家，“规制国”是指进行限制卖淫行为注册的国家，“废娼国”是指几乎不存在卖淫妇的国家。废娼国禁止营业、经营卖淫客栈及使用注册制度，不但封闭了营业中的场所，而且如果违背了这些规定就犯刑事罪。1949年在协定上签字的国家是以日本为首的100个国家，而且这一数字在逐年增加。

[56] 佐贺县嬉野町申请使用无毒化的虎豚的肝，但《食品卫生法》禁止食用，厚生省的方针是不认同将其作为特区。

[57] desert shooting tour<sup>⑬</sup> (<http://desertshooting.com/>) 是一个典型案例 (2006 年 10 月 1 日 access)。

[58] 为了寻求振兴电视游戏、动画片、格斗技艺等，民主党的国会议员相继推出了游戏、登场人物、电子目录及格斗技振兴议员联盟。

[59] 限制人类认知模式自由、证明所有对象都似乎处于严格相似位置的渡边慧认为，鸭子与白天鹅的相似度同两个白天鹅间的相似度是相同的，这也就是“难以分辨鸭宝宝的定理”（渡边慧·知觉认识学序说·东京大学出版社，1986）。

[60] 活着的文化遗产是重要无形文化财产保持者的通称，我们很容易想到它的存在是一种荣誉，没有在制度上表扬的意思，是对卓越的、珍贵的技艺的一种保存和传承。

[61] 1993 年 5 月 12 日众议院运输委员会上常松委员发言称：“令人担忧的是如何定级的问题，在提供信息名称的时候就会进行定级，为了留给人一些好印象进行好的宣传来提供信息，我想如果出现这种情况的话必然会发生大量的问题，因此客观的对策是对旅馆予以介绍，但怀有一些企图而提供信息又会出现许多问题，那么是否对采取何种对策进行了探讨？”

[62] 2005 年 4 月 19 日众议院国土交通委员会上松崎（哲）委员发言称：“关于各类旅游资源分为自然资源与人文资源，从特 A 到 C 再到 D 来进行排列，很富有启发性，但自始至终也只有民间调查。国交省甚至面向全体政府提出了旅游立国的大方针并不断推进。在有关旅游地点的定义中，特定意义上的 guide line 该如何规定，我想政府方面仍然没有一个恰当的答案。因此想听听您的高见，这也是我最后一个问题。”北侧国务大臣答道：“关于旅游地点如何定义、以什么为基准来展开，我认为这是一个非常非常难回答的问题。”

[63] 《地方自治法》第 3 条，地方公共团体名称一直使用以前的名称，当将要变更都道府县名称的时候，法律对此进行了规定，对都道府县以外的地方公共团体名称进行更改的时候需与都道府县知事进行协商，并且在条例上作出了规定。

[64] 关于对旅游资源、旅游景点的评价自古以来就有沟尾良隆、市原洋石、渡边贵介、毛冢宏（1975）等人，沟尾良隆（1983）作出了卓越的

<sup>⑬</sup> 沙漠射击旅游。——译者注

贡献。关于制度论 1992 年 5 月 12 日众议院运输委员会上常松委员发言称：“之后虽然也有大臣询问过此事，但伴随着法律也不断出现问题，最后出现了还是按层级排列这个疑问。没有特别不公平、不公正的地方，特别是如果刚才小林议员指出的认为是日本旅游协会，可以说即使是遵从行政改革审查的宗旨来处理的，但是，即使委托给民间机构，如果能保证消除不公平、不公正问题，我认为就一定可以建立一个严密的标准，向着您所期望的方向迈进。”研究运输省停职调职的室谷正裕写的《新旅游时代的国内公司》(1988 年交通政策研究机构发行)一书中介绍了向评价很低的温泉地点要求索赔的案例。

[65] “一地一游”运动产生于第二次全国综合开发规划的实施时期，受山梨县工商劳动部长所提倡的“一地一厂”运动的感染，继承了这一设想的“一村一品”运动（有人认为推动这一运动的当时的大分县知事是第二次全国综合开发规划制定时的政府事务局人员，受到“一地一厂”运动的影响）。

## 参考文献

- 【1】运输省旅游局监修，1963，146
- 【2】“旅游、旅游资源、旅游景点”的定义. 旅游研究. 1998
- 【3】1948 年 6 月 27 日众议院厚生委员会提案理由说明喜多政府委员
- 【4】运输省旅游局监修，1963，187
- 【5】运输省旅游局监修，1963，186
- 【6】2004 年 5 月 12 日众议院国土交通委员会木曾政府参议人答辩



## 第四章

### 住宿业制度分析



日本的住宿相关法律制度是由《旅馆业法》、《国际旅游饭店改进法》以及为促进农山渔村旅居休闲活动配备基本设施的相关法律构成。前几章针对有关住宿的相关法律制度，对解说个别法律单位的制度为主要内容发表了论述。本章将继续审视住宿相关法律制度的整体，特别对处于中心地位的法律制度——《旅馆业法》及《国际旅游饭店改进法》加以分析。针对住宿接待义务、费用规定、食住分离等法律制度的规范性进行相关分析的同时，继续旅游概念的研究，为了阐明含义相近的日常性和非日常性这一课题，还对有关居住设备制度和住宿设备制度进行分析、梳理。

## 第一节 住宿业的一般法——《旅馆业法》

### 一、《旅馆业法》的制定目的

住宿业作为旅馆业的代表，按其字面解释是使游客投宿的“交通机构的辅助机构<sup>[1]</sup><sup>[2]</sup>”，住宿业是按照这个目的被认识并作为法律制度的规定对象。除此之外的目的则被看做是治安维护、风俗管理的管理对象。与旅游相关的住宿及就餐一直被看做是为旅游者带来休息和满足感的，但在日常生活中也要进行睡眠、就餐这样的行为，在旅游地住宿也算是日常生活的继续。作为住宿业的一般法规的《旅馆业法》，在第二次世界大战后的混乱局面中，开始反省生活环境和卫生方面的极度恶化问题，从公共卫生角度出发，1948年规定了“确立环境卫生思想是当务之急<sup>[3]</sup>”。接着在1957年制定《防止卖春法》时，增加了以保持良好风俗立场出发的规定（与学校教育设施的距离限制等）。修订时虽然为简易住处下了新定义，但那时尚未给住宿业做出积极的评价，也没有对旅游地区的住宿业给予足够认识。

1996年，日本政府受理全国旅馆环境卫生同业者工会联合会的请愿，对《旅馆业法》加以修改。同法的目的规定努力谋求旅馆业的健康发展，向有助于提高公共卫生、国民生活水平方向进行行之有效的修改，国家连同自治体一起确保必要的资金，在提供指导意见、信息等方面努力采取措施。

1996年《旅馆业法》改正的一部分是和1949年《国际旅游饭店改进法》的规定相同，考虑到围绕着主管的官厅，很难使政府内部意见得到统一，因此以议员提案来进行<sup>[4]</sup>。根据修正，《旅馆业法》由以前的业界管理

的主要管理法规改作振兴法，和《道路交通法》等相同，以谋求旅馆业健康发展为目的的行业法规。

管理与住宿有关的公共卫生的厚生省、负责防灾的总务省、（消防厅）管理建筑基准的国土交通省（旧建设省）、负责招揽游客的国土交通省（旧运输省），这些负责管理的省厅之间达成协议，作为1996年《旅馆业法》的改正法的一部分规定，由旧厚生劳动省对旅馆业的相关业务进行管理。

现在管理住宿业的行政机构为厚生劳动省，虽然住宿业占旅游产业比重较高，但还没有一个对旅游产业整体进行行政管理的机构，这一问题在1996年的《旅馆业法》修改后和修改前一样，对涵盖住宿设施的综合旅游制定方针的行政机构尚不存在。虽然在2000年设立了负责旅游立国事宜的大臣，但从没有具体的法规制度作指导这一点来看，此前的状况仍未改变。

## 二、旅馆业的定义

《旅馆业法》第2条定义旅馆业为“收取住宿费”、“让人住宿的行业”。“住宿”和“寝具的使用”被规定为饭店旅馆的“设施利用”。政府的原稿为“寝具的提供”，这样带着寝具租住公寓也被视为法律规范的对象，因此参议院的议员对其进行了修正，与此相对，以招揽外国游客为目的的《国际旅游饭店改进法》中，饭店、旅馆业被定义为“让客人住宿和餐饮的行业”，除了住宿还加上了提供餐饮服务。（同法实施规定第4条第3项第9号规定了提供西式早餐为注册的必要条件）但是商法第778条并未规定与之相应的供餐义务。

《旅馆业法》是以有偿为前提的，对无偿物品的规定不是制定《旅馆业法》的主要目的。没有规定相关进入数量是因为《旅馆业法》不以规定住宿费用本身为目的。对住宿费来说，不管立何种名目，实际上都被看做是包含了寝具和房屋的使用费，例如休息费、寝具租借费、寝具的清洗费、水电空调费、室内清扫费等；其次，在征收住宿设施配套的研修设施（研究室）等研修费用时，如也含有不在该设施内住宿、研修费等与之相同的情况，如果不明确限制该研究费不含有住宿费时，则推定研修费中已包括住宿费了<sup>[5]</sup>。由此看出，不以规定数量为目的的《旅馆业法》对有偿性做出了解释，但这种解释是很宽泛的。

而且，医疗环节中提供住院服务的医疗设施、教育环节中提供寝室服务的教育设施、作为公司福利保障提供的员工寝室，不能看做是《旅馆业法》

的住宿服务。但是，随着生活水平的提高，医疗、教育渐渐融入日常生活，《旅馆业法》中规定的旅馆、饭店开始对旅游者提供“与生存价值相对应的日常服务<sup>[1]</sup>”预计在老龄化、终身学习时代，作为住宿设施的这些设施将向对旅游者提供以住宿服务为主体，兼有对生活者提供教育、医疗、看护服务的方向推进，因此有必要重新构建针对住宿业的法律制度。

### 三、住宿设施和居住设施

规定住址的居住设施作为选举、纳税制度的基准和为旅游者服务的住宿设施在法规上属于不同的体系。前者在以签订房地产租借合同向外租借时，依照租地、租房法等强制性措施给予保护。

旅馆业以“让人住宿”<sup>[2]</sup>为目的。作为生活基础时，例如房屋和房间等的建筑物出租业（出租房间、房屋）则不在旅馆业的管理范畴内，也就是说旅馆业是非日常性的，应该和租房等有日常性的行业加以区分。但实际上因为作为承接二战前住宿管理制度<sup>[3]</sup>的革新性法规的《旅馆业法》，住宿管理制度也适用于有日常性对象的租房营业，因此《旅馆业法》也负责有关住宅政策的一部分。

1948年制定规定“公寓出借”是指“以一周以上时间为单位收取住宿费或房间费，供人住宿的设施。这与都道府县只是‘公寓出借’的基准一致”。根据1957年的修改，改订公寓营业为“设施齐备，收取以一个月以上的期限为单位的住宿费、供人们住宿的营业”。《旅馆业法》第2条规定了饭店营业、旅馆营业，旅馆营业是收取住宿费让人住宿的营业，是除简易住所营业及公寓营业以外的营业。住公寓是以一个月以上住宿合同为主体的营业，不能被分类为旅馆营业里。虽然以某某旅馆为名称命名，但在《旅馆业法》上分为公寓出租类。（这种情况规定旅馆营业、饭店营业及简易住所营业的经营者在经营公寓出租营业时不需要《旅馆业法》许可）

在旅馆业中建筑物（包含建筑物的一部分，以下相同）不含在出租业中。在建筑物出租业中，建筑物的管理权转移给租借人；在住宿业中，住宿设施的管理权是归住宿业者所有。建筑物出租服务中介是适用于住宅用地建筑物交易法并受其管制的。但住宿服务的中介适用于《旅馆业法》并受其管制。因此建筑物出租服务的统计不表现在住宿统计中。只要不是在《旅馆业法》中规定的饭店营业、旅馆营业，就要征收东京都住宿税。

饭店经营者、旅馆业经营者是以商务为主体的法人，旅行社业者等作为

合同的对象签署一个月以上长期住宿合同时，过去的作为建筑物出租的公寓出租，按现行旅馆业制度来看，这种惯例正发生着变化。别墅出租、以周为单位出租的高级公寓，作为建筑物出租业，没有必要遵循旅馆业基本设施等法律的要求。以配有家具的建筑物租借合同为基准，附加以铺床、清扫等服务，就能达到与住宿服务相同的效果（与其名称无关，根据合同内容判断）。在承担义务、设施基准等规定方面不同的住宿制度和建筑物租借制度，应考虑重新构建法律制度。

旅游景区“宜居宜访”，居住地的含义总是相对于旅游景区的，住宿制度是将其作为一个重要要素加以考虑的，“住”和“访”是相对的，住宿设施和住宅设施也是相对的。二战后居住设施不足，交通机构不发达，住宿设施不完善时两者都有各自与其对应的住宅法律制度、住宿法律制度约束，在今天这个高消费的社会对两者进行对比时，有必要对各自的制度重新加以调整。

#### 四、旅馆业的住宿受理义务

《旅馆业法》是以经营许可制度组成的，同法第5条中实行强制缔约规定，除被证实住宿者患有传染性疾病、有赌博和其他违法或扰乱社会风纪的行为、住宿设施满员及其他都道府县规定的条例事由以外的情况，不得拒绝受理住宿者住宿。这样的义务对同样是以经营许可制度组成的餐饮店业没做限制。黑川温泉所在旅馆的麻风病事件就违反了这一规定<sup>[6]</sup>。在此事件之前还发生过拒绝接待HIV患者的事件，1992年厚生省课长通文<sup>[7]</sup>指出，拒绝受理不因日常生活传染的疾病患者住宿是违反《旅馆业法》的。

在没有受理义务条约限制的公众浴场，就有关拒绝“外国客人”洗澡的“Japanese Only”起诉时，根据违反《宪法》第14条第1项和《撤除人种歧视条约》判定给原告以精神损害赔偿（2002年11月11日札幌地方裁判所判决）。根据《旅馆业法》第5条有受理义务的住宿业，不得无理拒绝外国游客住宿，因为受理义务制定之前的人种歧视问题及积极地吸引国外游客政策的出台，有必要对制度的整体加以讨论。随着扩大国外游客政策的推进，此类事件再次发生的可能性会很高。

交通机构交通受理义务是与数量规定（许可制度等）配套形成的制度。因此，如数量规定被废止，交通受理义务也就随着被废止。根据《道路交通法》，因为汽车交通货物业规定的放宽，交通受理义务条款正在被废止。在

交通部门，随着通信手段的发达，住宿服务不再被看做是一项特殊的服务。国会在讨论时谈道，“规定除例外情况下，对于经营者的拒绝住宿加以规定是否合理还存在疑问<sup>[8]</sup>。”“考虑到今后必须招揽外国游客的日本国际旅游饭店，就《旅馆业法》第5条的运营方法，应该会产生很多特殊问题<sup>[9]</sup>。”作为制度理论，在学术研究上，以许可证制度为基础，对不在限制范围内的业务，其营业许可取消导致的使其承担受理义务方面，仍然存在问题。

## 第二节 《国际旅游饭店改进法》和价格管制

1948年，以警察介入管理的构想制定了《旅馆业法》“从公共卫生的立场出发，对其经营进行必要管理，以适应以公共福利为目的的要求”的规定，与此相呼应，第二年，基于设施改善的构想，政府制定了《国际旅游饭店改进法》“改进饭店和其他外国游客的住宿设施，以保障完善对外国游客的接待条件”的规定。其后，两部法律经过数次修改，与制定当初相比，在实际运用层面上的差异逐渐减少。

### 一、作为吸引国外游客的《国际旅游饭店改进法》

《国际旅游饭店改进法》是谋求加强国外游客住宿设施的法律。对符合设施及经营有一定基准的饭店、旅馆进行注册，税制上给予优厚待遇（根据地方税法采取减轻固定资产税的措施，与法人税的课税标准有关的固定资产的耐用年数的例外）等方面采取措施。二战结束后因为委托给民间难以加快改善，一些优秀的饭店被驻留军队接收，为了制定一个能彻底推进变革的法律，1949年制定了本法。当时有饭店60家，其中能受理外国客人的寥寥无几，作为本法的辅助性规定，旅馆也可适用本法，这样就有100家进行注册。正如法律名称所示的饭店改进法一样，招揽外国游客是以利用西式饭店的西方人为对象，旅馆也开始当做对饭店起补充作用的设施逐渐被认识。

《国际旅游饭店改进法》作为议员提出法案在第6次国会众议院旅游特别委员会上被提出，规定增加了本法是否有必要采取推进措施这一点。把本法的主务官厅所在地这一点作为讨论的对象。众议院旅游特别委员会与同法制定局事先商量时决定为运输大臣，但在审议途中，众议院的厚生委员会对旅游特别委员会就《旅馆业法》、《国立公园法》、《温泉法》等有必要进行

调整，主务大臣应加上厚生大臣等进行提议<sup>[10]</sup>，主张通商产业省也是旅游产业的主务官厅，从而发动了众议院的通商委员会介入。“要是运输省进行提案就无法成立了。”<sup>[11]</sup>

1992 年根据《国际旅游饭店改进法》一部分的改正法，饭店等注册基准自 1949 年起步开始，已有 40 年未作修改。改正法的提案理由是“随着我国所处的国际环境的显著变化，到我国访问的外国游客数量也逐渐增大，其中从亚洲地区来访游客的比例也在急速增加，对满足一定的舒适性等多样化条件的住宿需求，以前注册的饭店及旅馆不能充分应对这些情况”。<sup>[4]</sup>税制上采取了优厚待遇措施但推进措施不完善，再加上因为在东京要征收住宿税（参照第二章），因此，这种单纯地为了注册而制定的法律，难免使人质疑其是否有存在的必要。

## 二、住宿费用规定

《旅馆业法》作为规定住宿业的行业法规，却未对住宿合同的相关规定进行规范，连作为住宿合同的基本项目——住宿费的相关规定也没有。为此，基于《国际旅游饭店改进法》受理注册的饭店业、旅馆业的经营者，也要接受同法中与费用相关的规定。

1964 年在临近东京奥林匹克运动会时，为了保障对外国游客的接待服务，政府对注册的饭店或旅馆制定了相关制度的住宿条款。在此之前，《国际旅游饭店改进法》规定了费用公开义务。修改后的改进法规定，住宿合同的条款和费用必须同时进行申报、公示（在接待外国游客时，如有不当行为，会被下达整改命令<sup>[5]</sup>），违反这项规定将处以 20 万日元以下的罚款。

航空、铁道等交通机构的运费也随着规定放宽，改为向主务大臣申报、公示制度（有整改命令）。对于《国际旅游饭店改进法》规定的费用，和这些公共交通机构规定的运费一样，费用的差异不存在了。对于规定费用，和货物交通业、一般包租汽车交通业（即包租车）等领域一样，注册饭店、旅馆存在着能反映市场状况的实际费用。为了不一味固守法令，也出现了对《国际旅游饭店改进法》必要性产生质疑的问题，如有可能对申报制度本身也应该重新进行考虑。另外，国营的国民宿舍设施主体归地方公共团体所有，不属于注册饭店、旅馆的范围，地方财政法里的条例<sup>[6]</sup>规定了具体的金额。



### 三、食宿分离制度

《旅馆业法》中用餐被排除在住宿的定义之外。没有承担用餐义务而只有受理住宿义务，如强制把用餐和住宿捆绑销售的被视为违法行为，住宿税中也不征收用餐税。对此，《国际旅游饭店改进法》中由于规定了“住宿及餐饮”，引起了作为食宿分离制度论的争议。

《国际旅游饭店改进法》注册的饭店旅馆，从办理入住到退房为止这一时间里被认作是住宿，在住宿条款上明确了具体的受理时间。对于饭店，《国际旅游饭店改进法》实施管制规定，提供西式早餐为注册的必要条件，所需的费用如住宿费用、用餐费用必须分开予以公示。对于旅馆提供食物可不作为同管制注册的必要条件，但《国际旅游饭店改进法》的旅馆规定要求其应该有提供食物的能力。

费用的公示中，配有用餐服务的住宿（且对配有早餐和配有午餐进行区分）、对与住宿相关不含用餐的费用，在正门、大厅、客房里将有关客房的费用，用日语和英语进行注明，予以公布。因此虽然在制度上食宿被分离开来，但在经营时将住宿、用餐捆绑销售也给食住分离带来一些问题。此外，根据 2004 年的法律修改，制定了关于注册饭店、旅馆遵守义务等规定，国土交通省下令规定“给住宿客人提供早餐和晚餐的费用确定后要用日语及外语予以公布”。在提供用餐服务的、不供餐的，这一点在规定上和以前一样没有变化，违反规定时国土交通大臣等对其正误提出指令，不按指令执行的有可能取消其营业资格。

住宿分离是以往就有的问题。1969 年开始执行的国民旅馆制度也在这一问题上徘徊了很久，“在旅馆中，往往有些设施内容和金额不明确的用餐费用和住宿费用，使得不能合理的进行划分，给游客在选择时带来很多不便。”（1970 年版旅游白皮书，116）<sup>⑩</sup> 国民旅馆指导中心（现在（财）全国饭店旅游振兴中心）规定符合“便于国民利用，价格低廉且对住宿费和用餐费加以划分，谋求费用体系的合理化”等基准的被指定为国民旅馆（1993 年更名为 nice inn）。这些措施由管理《旅馆业法》的旧厚生劳动省进行行政指导，如前所述，按照《旅馆业法》的解释，对食宿进行了划分。

1943 年 1 月，商工省在《饭店住宿金额统计制定纲要》中规定，根据

<sup>⑩</sup> 指财团法人。——译者注

饭店的定义加上了“有食堂，食物在食堂提供”这一项。和当时旅馆的用餐在自己的房间内进行已有了很大的不同，今天的旅馆到食堂用餐是最为普遍的，以用餐场所来对制度进行分类变得没有必要。而且在住宿中提供用餐的服务，除自己提供方式外，租用食堂、送餐服务、提供附近食堂信息、租借自炊设施等方式也都出现了。虽然在制度上是租借行业，但有效地利用这些方式对主业的住宿服务也同样起到良好的效果。这可能因为在合同类型上，住宿业与建筑业的经济功能是有相似之处的。

### 第三节 住宿业在法律制度上的分类

#### 一、饭店和旅馆

《旅馆业法》把旅馆也分为饭店营业、旅馆营业、简易住所营业和旅店营业。饭店营业是“设置以西式构造及设备为主的设施的营业”，旅馆营业是“以设置日式构造及设备为主设施的营业”。根据《旅馆业法》的规定，旅馆和饭店的区别是在客房的数量上，日式房间占半数以上的叫做旅馆，西式房间在半数以上的叫做饭店，实际上，有很多旅馆和饭店的名称与法律规定不一致。因为《旅馆业法》中区别饭店和旅馆没有实际意义，也就没有引起障碍。而且“旅馆”这一称呼在开始时是针对“余暇旅游时住宿的高级设施”被使用的。到了大正时期以后，逐渐倾向于被用作为广泛名称。<sup>[12]</sup>

在《国际旅游饭店改进法》中，饭店被定义为“拥有西式构造及设备，适宜外宾住宿而被建造的设施”。旅馆被定义为“除饭店以外，适宜外宾住宿而被建造的设施”而没有对是否是日式加以定义<sup>[7]</sup>。同法中规定，不属于西式风格的中式<sup>[8]</sup>、韩式等住宿设施不属于饭店，分在旅馆的类别里。另一方面在法律上国际饭店改进法实行法规里，只规定了“客房整体与日式房间相协调”、“铺有榻榻米的房间，该室内床面积，通常一个人使用的客房在7平米以上，其他的客房要在9.3平米以上”。其他的一些基准最后是以饭店的基准来规范的，结果使得不是日式的饭店无法注册。同规定中只有针对日式的若干基准，除日式、西式以外的饭店，《国际旅游饭店改进法》没有起到整合的作用。在立法制度论上应该加上对旅馆的积极意义的说明并进行定义，对饭店这一称呼在法律上是否加以限制，或者是否废止饭店、旅馆这种

二分法，这些问题应该进行重新讨论。

《国际旅游饭店改进法》第8条设立了对名称使用限制的规定，作为已注册的旅馆不能使用与其注册标准不同的注册饭店来命名。以“某某饭店”命名的住宿设施，依据《国际旅游饭店改进法》作为旅馆注册时，如果注册的旅馆以“某某饭店”的名称进行营业，就违背了招揽外宾时要使外宾明确该营业设施是饭店还是旅馆的法律主旨。在注册设施和非注册设施一起经营时，应该配备的以便于外宾利用为主的、使利用者能够确认的设施。

另一方面，随着日本人生活样式的变化，饭店的比重也随之增加，从20世纪70年代到80年代的10年时间里，设施数量激增了4.5倍。1982年版旅游白皮书（140）分析：“伴随着国民生活的西式化，对西式住宿设施的反感逐渐减少，国民想自由地选择用餐和可以随时轻松出入，追求行动自由。伴随着经济增长、国民生活水平的提高，会议、研修、宴会和用餐购物等对饭店的需求也在逐渐增大，为了满足商务客人控制费用的需要，把住宿所需最低限度的设施、设备控制在经济范围内，人们开始考虑增加商务饭店等措施。”

根据1992年《国际旅游饭店改进法》修改的一部分，虽然旅馆与饭店处于同一位置，但在定义上除饭店以外的住宿设施都被定为旅馆的做法并没有改变。在这一点上与笼统地把日式作为旅馆定义的《旅馆业法》存在区别。与立法时假定美国人为中心的前提不同，现在外宾多是韩国人、中国人等亚洲人<sup>[9]</sup>，预计这一比例还会增加。日本的住宿设施无论是饭店、旅馆都有《旅馆业法》、《建筑基准法》、《消防法》等为依据，对卫生标准、安全标准等进行国际性的担保。关于旅馆和饭店的不同点，人们认为在“建筑物的构造和服务运作上，实际很难对两者加以区分，尤其在服务意识上，在旅馆和饭店里的工作人员几乎都是日本人，因此从民族性、文化性方面来看没有差别<sup>[13]</sup>”。因此人们考虑对吸引游客起作用的、包含旅馆在内的、有代表性的日本文化设施进行积极评价，对旅馆进行严格定义，以保护和规范等措施为内容对现有制度加以修改，重新研究包含法律名称在内的《国际旅游饭店改进法》。

## 二、简易住所

《旅馆业法》中简易住所营业是指“具有多人共用的功能及设备的住宿场所的营业”。与饭店、旅店的区别在于为多人共用而配备的功能及设备这

一点上，没有像饭店营业（《旅馆业法》实施令规定在 10 间以上）、旅馆营业（5 间以上）在规模上的强制要求。符合简易住所条件的不受旅馆营业和饭店营业规范。例如小旅馆、山中休息所（为登山者在山中设置的小房）、滑雪小屋、青年招待所、胶囊旅馆（各室为密闭式的简易小房间）都被视为是简易住所。

家庭旅店、Pension（简易旅馆）都不是《旅馆业法》等法令上的用语。这些词语在法令上没有限制。家庭旅店被认为是民房，让旅游者利用自己家的一部分当做住宿的设施。据说“其历史可以追溯到二战前<sup>[14]</sup>”。到今天还有很多旅馆名仍然延用着像“炭屋”、“草袋屋”等非住宿专业化时代的兼业名称，他们的起源可能要追溯到更早以前。Pension 的英文意思是小饭店或附带伙食的寄宿，日本是在 1970 年起开始有的<sup>[15]</sup>。最早在旅游白皮书里写道“以西式为主体的简易住宿设施即 Pension，使用者以年轻人为主”（1982 年版旅游白皮书，144），而后家庭旅店、Pension 作为简易住所接受管理。

旅游白皮书上家庭旅店、Pension 被纳入简易住所一项里，所以没有设立为多数人共用的功能及设备在法令上可以表述为家庭旅店、Pension。在《旅馆法》上也有不是简易住所的旅馆、饭店的分类，但在营业政策上使用家庭旅店、Pension 表述的经营者居多。而且，家庭旅店<sup>[16]</sup>作为用语首次出现在旅游白皮书上是 1974 年。有关简易住所的相关记述，如“其营业形态被称作家庭旅馆的占整体的一半（55.3%）”。

今天我们已经进入了新的时代，无论是家庭旅店还是简易旅馆，人们已渐渐不去使用那些低于自家设施服务水平的地方。在大城市中和简易住所一样，和陌生人同住只是作为一个基准，因此在制度分类上应重新予以考虑<sup>[17]</sup>。

### 三、青年旅馆等

《国际旅游饭店改进法》为外宾设立了注册制度，而外国游客的需求也发生着很大的变化。在推进招揽外国游客作为“出口”的时代，外宾作为高收入者，西式（冲水）厕所是必备的，能用英语交流是前提。批评因下水道改造产生大量公共投资的今天，西式（冲水）厕所已不再是这一时代的标准，现在已经是访日外国人收入水平没有日本人高的时代。负担不起东京高级饭店，而到青年旅馆的外国人住宿率平均为 15%，（社）日本饭店协会加

盟饭店年平均外国人住宿率基本相同，注册旅馆的外国人住宿利用率占住宿人员的2.2%<sup>[16]</sup>。

青年旅馆在《旅馆业法》上虽然属于简易住所设施营业，但外国人住宿率比《国际旅游饭店改进法》注册的旅馆还高，彻底颠覆了以前的对外宾用英语说话、以高收入者为前提的内向型制度。

重新构建以吸引外宾为主要目的的住宿制度，不能依据昭和20年代为背景的《国际旅游饭店改进法》，而是有必要对把青年旅馆、Japanese inn<sup>[12]</sup>、welcome inn<sup>[13]</sup>（国际旅游家庭旅馆、Pension<sup>[14]</sup>）放在主要位置的住宿设备的改进制度进行完善。如前所述，《国际旅游饭店改进法》是以减轻资产征税为主要手段，但在维护其自身法律制度都困难的今天，很难单一地以提供信息为法律依据对制度进行改进。比较现实的是以民间的非法律制度对其实施完善。

## 第四节 旅行社业制度下的住宿办理

### 一、旅游合同和住宿

日本在住宿销售方面依靠旅行社业的比重较高，旅行社业制度对日本住宿业有很大影响。对旅行社业进行规定的《旅行社业法》中，对住宿使用“住宿服务”、“住宿设施”用语，没有直接引用《旅馆业法》等规定，而且不明确是否把根据租借合同提供的服务排除在外。在以统一前的西德民法为基础的联邦普通裁判所的判例中，即使仅仅是度假用住宅的中介这种单一的供给，也可以是组团（包价）旅游合同<sup>[17]</sup>。应该以保护使用者的观点出发进行广义的解释。此外，解释中《旅馆业法》规定的简易住所、租房也被包括在内。

旅行社业制度的当事人有住宿营业者（B）、旅行社业者（b）及实际使用者（C）。b 和 C 之间签署的旅游合同可分为接待旅游合同和组团（包价）旅游合同。

安排旅游合同，在住宿营业者和实际使用者之间（B2C：Business to Customer）形成“住宿合同”的签订关系，在组团（包价）旅游合同中，针对其法律构成存在很多争议。住宿费用等不受 B2C 规定的约束时，根据合同

内容分别予以判断。当有 B2C 条款、金额等规定时，即使 B2C 介入了，但需要对金额规范是否涉及这些一般课题进行探讨。

组团（包价）旅游时，要和住宿、交通等成套、包价销售。不能以申报的住宿费用、运费为前提定价。大多数的实际情况是，B2C 的费用、条款规定的费用适用时，包价不适用。通常都是按和 B2C 无关的以往的业务惯例进行，是不应用 B2C《国际旅游饭店改进法》，在不进行费用、条款申报的前提下开展实际业务的。

在同法的组团旅游业者和住宿业者之间（B2b：Business to Business）的应用问题上，组团（包价）旅行社业者和实际交通业者之间存在同样问题，但确立了不适用的实际业务惯例。单一产品组团（包价）旅游是按实际业务惯例操作的，使用者在和住宿营业者签合同时涉及费用规定，作为组团（包价）旅游产品购入时，是没有相关规定的，降低了现行制度在构成上带来的时效性。

单一产品组团，购买组团旅游用的客房时，对没有组合进去的交通等剩余项目进行单独销售，是可以作为实际业务惯例进行操作的。与组合多种服务产品不同，关于单一产品组团（包价）旅游制度的问题点是很明显的，对此 EC 理事会指令里规定，组团旅游不包括单一产品的组团旅游，保证了制度结构的时效性。

组团（包价）旅游利用住宿机构时，很多时候组团旅游业者是以自己的名义与住宿机构之间达成住宿合同，即住宿机构和旅游者之间并未直接建立契约当事人关系，是组团旅游业者和住宿机构之间达成住宿契约。因此，组团旅游业者和住宿机构之间的住宿契约，使用的是与组团旅游业者和旅游者之间组团（包价）的旅行社业条款。对于旅游者和住宿机构之间的关系来说，旅游者不是普通住宿合同的当事人，如果住宿机构给旅游者带来损害，即使对旅游者构成不法行为，是否也不构成债务不履行行为呢？虽然旅游者不是住宿合同当事人，但处于住宿合同上的债权的转让人地位，住宿机构除产生不法行为以外不履行债务责任。尤其成问题的是“国内住宿机构轻度过失引起火灾给旅游者带来死伤的情况<sup>[18]</sup>”，可以根据失火者的住宿机构的不法行为减免赔偿责任（失火责任相关法律）。根据旅行社业条约上特别补偿条款 B 付给 C 补偿金，规定超过此金额不能向 B 进行索赔。无法限制 B 的责任，旅游者虽然不是旅游合同的当事人，但处于住宿合同上的债权转让人地位，“解释中也适用于在住宿机构发生的其他对债务责任不履行的不法行

为<sup>[19]</sup>。虽然可以依据木制房屋年代制定的《失火责任相关法律》进行解释，但在立法方面至少有必要考虑针对住宿机构进行修订。

## 二、旅行社业和属地原则

访日外国人在海外签订访日旅游合同时，这个旅游合同不受日本旅行社业法规的限制（属地原则）。注册饭店、旅馆的费用规定也可以不受其限制。《国际旅游饭店改进法》是以吸引外宾为目的制定的，只要有关以外宾为旅游合同对象的，不少都适用本法的规定，因此说必须再次谋划构建本法。当依据条例的住宿规范成为主流时，理论上应该推进地方分权。有一些反对的意见，认为最初是以旅行社业法发挥社会经济外向领域的功能，住宿相关法律发挥内向领域的功能而制定的。

## 第五节 关于完善住宿设施的法规

### 一、与住宿设施改进相关的法定规划

为推进旅游者方便利用，《旅游基本法》规定国家有必要改进公共旅游机构设施（住宿设施、用餐设施、休息设施、引导设施及其他旅游相关设施）的改进政策，同时为使家庭旅游等其他健全的国民大众的旅游变得简单，规定采取必要的施政政策，改进公共及非公共的旅游相关设施。

另外，同法中规定“政府每年听取交通政策审议会的意见，考虑与前项报告相关的旅游状况，必须把采取的政策做成明确的文书，提交给国会”即所谓的作为旅游白皮书发表。在同白皮书中，以被称为公共旅游相关设施的公共的住宿为中心进行记述<sup>[15]</sup>。《旅游基本法》规定多数旅游基础设施（以机场、港湾、铁道、道路、停车场、游船等其他的为旅游基础的设施）在《港湾改进紧急措施法》等即社会资本关系的改进法为基础，以受国会承认的法定规划为基础进行完善。对此，作为与住宿设施的改进相关的法定规划，不存在具有规范性的具体规划，只有作为补充的温泉地规划、自然公园规划等制度。

作为住宿设施改进的相关法律，包括从正面规定的、住宿设施的全面改进的法律，有促进旅居农山渔村休闲型旅游活动的基础设施改进的相关法

律、《综合疗养地改进法》、《冲绳振兴特别措施法》、促进外国人游客来访地区多样化的振兴国际旅游的法律等。在很多人批评法定规划太多的今天，相对来说法定规划数量还是少的。2001年中央省厅改革前，运输省以点和线，厚生省以面（温泉地、国立公园）进行限制。涉及面常常扩大到行政机构的建设省、农林水产省。这个问题应该是在对与住宿设施相关的区域规划的法律制度进行探讨后实施约束。虽然关于住宿设施面上的改进法很少，但由于国土交通省的设立，使得对涉及面上的住宿设施规划的改进更容易了。

基于《国土综合开发法》出台了全国综合开发规划，对旅游、住宿设施的规划事项加以规定，这个规划自身是一规范性很弱的规划，也未对和旅游法的关系加以完善。1987年制定的第四次全国综合开发规划中提倡改进娱乐地，其后制定了有规范性规划的《综合疗养地改进法》这一具体的立法措施。同法作为首次制定的含有住宿设施的法定规划，其完整度较高，但由于受泡沫经济后遗症影响较大，而不具有实际功能。

## 二、温泉地规划、自然公园规划和住宿设施

环境大臣在《温泉法》第25条的规定中指定了“国民疗养温泉地”。在法律文书上没有明确规定受指定的条件。国民疗养温泉地的改进、运营是环境大臣确定以“温泉地规划”为基础，在市町村等加以实施，对于住宿设施，不仅要对现在的使用者数量、使用者的阶层、使用形态，还要对将来的趋势进行充分考虑，对改进制定规划（对于温泉地规划的制定（1953年10月28日国发第190号发给各都道府县知事的厚生大臣官房国立公园部长通知）），因为在法律上对住宿设施的改进未做明文规定，使其规范性变弱。《旅游立国推进基本法》规定明确旅游相关设施改进的地位，应该进行含有温泉设施的法定规划。

主管《旅馆业法》的厚生省（现厚生劳动省），虽积极地对《旅游基本法》的公共旅游相关设施进行改进，有不少基于规范性的规划，对自然公园的规划却很少涉及。

作为国立公园等主要是自然公园所在地的设施，虽在公园规划中被加以规范，但在规划规范之前已经作为公园场所进行开发，存在低廉的疗养设施不足，在利用、管理上仍有令人不满意的地方。因此，遵循自然公园宗旨的积极的集团设施地区规划，对自然公园等旅游活动的中心地，进行大规模综合性的各种设施改进。低廉健全的保险疗养地是1961年建设的国民休闲村。

国民休闲村的野营场、停车场、园地、公园路塔的公共设施和宿舍等有偿设施一起进行改善，在此期间，宿舍等有偿设施从（财）国民休闲村协会接受了福利年金及国民年金的公积金等融资。对于行为规范严格的自然公园地域内的住宿设施，需要一个规范性强的法定规划的住宿设施改进规划。

### 三、农林渔业和民宿业

在农林渔业制度中，对住宿设施的应对发生了很大的变化。二战刚结束后的国土规划是以经济自立为目标，经济自立中粮食增产和促进进口被认为是不可或缺的，粮食增产要开拓国土，促进进口要为吸引外宾保全旅游资源，因此，围绕旅游资源一直存在着不同意见<sup>[20]</sup>。

随着食品增产的成功，减反政策开始30年后，日本政府制定了“为促进农山渔村旅居型休闲活动基础设施的改进相关法律（1994年法律第46号）”。道府县知事为有助于农村旅居型休闲活动，确定了功能改进的相关基本方针，基于此，市町村在寻求制定市町村规划等措施的同时，根据实施农林渔业体验民宿业的民间团体的注册等制度，促进农山渔村旅居型休闲活动的基础设施改进。将住宿设施和休闲活动一体化的规划，由于脱离了设施规划范畴而受到关注。“农林渔业体验民宿业”是配备设施供游客住宿，是农林水产省令中规定的为农村旅居型休闲活动及山村、渔村旅居休闲活动提供必要服务的营业，农林渔业者也是组织活动的团体<sup>[16]</sup>。

农林水产省以农村概念为前提推进绿色旅游。但是在法律制度上，农业概念被明确了，但农村概念并不存在。现在在日本很难建立对城市和农村进行区分的概念，因此，为了推进继续保护景观、再造农业例如增加民宿等措施，有必要重新探讨明确区分关于农业和农村的关系等产业政策和地区政策。

### 注释

[1] “活用旅馆、饭店”，对被关在家里处于需要人照顾状态的老年人提供康复所需的各种服务方式，防止老年人孤独，帮助其自立生活，处于被照顾状态的事业。”（2004年1月20日日本厚生劳动相关部门局长会议资料）

[2] 人们常说：“住宿合同是以租借（客房等有偿利用）为基础，与买卖（事务的提供）、雇佣（从业人员服务的提供）等相结合的混合型合同。”

(1975年发行有斐阁《民法解释》第17卷P.423)

[3] 明治21年长崎县令第54号住宿管理规定，住宿分为游客住宿、住公寓、住木屋三种，住公寓有一个月的中介房间费等约定，在住宿费统一管理纲要(1942年令)中，规定宿屋与旅馆(含温泉旅馆)、公寓、饭店不同。(“旅馆和宿屋”(社)国际旅游旅馆联盟1978年发行)

[4] 1992年5月21日，参议院运输委员会上奥田敬和运输大臣发表以下讲话：“回顾当时情况，外国游客来日本是受限制的人群，而当时从国内情况来看，明确地说，光在厕所这一点上，下水道设施普遍不正常，另外当时很少有饭店是冲水型厕所，而这个是饭店最基本的设施。因此，根据当时国际饭店的规定，很多饭店用不及国民一般生活水平的设施来接待国外游客。现在大多数的饭店和一般家庭的设施几乎一样，甚至比一般家庭还好。”

[5] 《国际旅游饭店改进法》实施法规第12条规定：“在住宿费、饮食费及其他有关饭店提供的服务方面，在外国游客之间、外国游客和其他游客之间不应该差别对待。”

[6] 《神户市立国民宿舍条例》(1962年条例第24号)规定：“对于团体或旅游中介业主的住宿费，受托人可在不超过表中规定金额10%的范围内给予折扣。”

[7] 商工省在1943年1月《饭店住宿金额统计制定纲要》中规定了饭店的定义为：“第一，西式建造的有西式设备；第二，有能自由出入及广场的公共使用室；第三，客房内上下水设施，能上锁；第四，正门收款处有确切的住宿金额和记录住宿客人的名簿；第五，有食堂，食堂提供食物。”《国际旅游饭店改进法》制定时，旅馆的定义在另一表的第三条法律中规定“一，环境、建筑、外观及庭园秀美，有足够愉悦外宾的设施”、“三，客房满足下列条件：有日式风格十足的设备、日用器具等能满足外宾的喜好”。

[8] “内地式”是像日本旅馆型的住宿设施。“本岛式”虽然不能正确指出是怎样的住宿设施，但它有床铺的中式、最多能住三个人的房间所组成的。

[9] 1992年5月21日参议院运输委员会上，吉田之久发表了如下讲话：“近年来访日的亚洲各国人士逐渐增加，我认为应该就对受理这些游客的专项法律进行改进。”

[10] 故乡家庭旅店经营百科辞典(社)日本家庭旅店联合中央会《家庭旅店资格标准规定》中写道：“在海边、山村及旅游地不特定、多数的旅

游者住宿的设施”具备下列4点条件（略）。

[11] 在网页（<http://www.minshuku.co.jp/yadosagashi.html>）上写道：“家庭旅店和旅馆、饭店不同，是利用家里的一部分供游人住宿、提供接待服务的，不是任何什么人交钱就可以住的”，《旅馆业法》上的住宿接待义务对于简易住所也适用。

[12] 1992年5月12日，众议院运输委员会寺前严委员发言中说道：“Japanese inn group多数在设备方面并未达到法律修改后的注册标准。”

[13] 1997年5月20日众议院运输委员会寺前严委员发言中说道：“虽然在运输省注册的饭店数目有千余家，但价格很高。因此积极地对价格便宜的地方进行介绍就成了重要的目标。应该对那些未注册的地方、各种指定地域的规划加以考虑。”和田政府委员发言说道：“welcome inn是那些一宿不超过10000日元、维持在8000日元左右可接待大量外国人的接待体制，而且要满足各种相应的法令规定。”

[14] 国土交通省网站

<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/shouwa61/ind000104/002html>。

[15] 国民疗养中心，简易保险邮政年金疗养中心、劳动综合福利中心、劳动福利事业团体疗养所、国家公务员等互助工会联合会住宿设施、家庭露营村、青少年旅游村、大规模养老金疗养基地之类的旅游娱乐设施等多数公共规划及公共住宿被列举到旅游白皮书上。

[16] 有关农林渔业体验民宿业者的注册制度为了废止制定法人制度而采取的措施的2005年法律修订中，作为注册对象的体验农林渔业民宿业者的范围，扩大到农林渔业者及其组织团体以外的（I型者等）在农林渔业体验活动中提供必要服务时的业者。

## 参考文献

- 【1】大久保あかね，2002
- 【2】参议院社会劳动委员会1957年4月23日东京旅馆组合联合会长小林毅（参议人）的发言
- 【3】1948年6月24日参议院及众议院厚生委员会的厚生大臣的提案理由说明
- 【4】1996年6月11日众议院厚生委员会和田委员长提案理由说明
- 【5】（财）全国生活卫生营业指导中心主页

[http://www.seiei.or.jp/idx04/law6\\_300.htm](http://www.seiei.or.jp/idx04/law6_300.htm)

【6】关于麻风病正确知识普及（2003年11月19日健疾发第119001号、  
健卫发第119001号）

【7】有关对艾滋病患者住宿相关《旅馆业法》第5条的处理（1992年  
9月29日卫指第197号）

【8】1957年4月18日参议院社会劳动委员会高野一夫

【9】1957年4月25日参议院社会劳动委员会高野一夫

【10】1949年11月16日众议院厚生委员会《国际旅游饭店改进法》案  
相关提议事项

【11】国井富士利，1950

【12】大久保あかね，2002

【13】北川能之（2001），服务行为圈救助说——有关热情服务的需求

<http://www.tri.fr.jp/works/kitagawa>

【14】（社）日本旅游协会，1995

【15】（株）欧亚网主页（Eurasia homepage），“发现人间、自然和文明  
之旅”第10章，“家庭旅店、Pension”第1节

<http://www.howtotravel.jp/domestic/dom10-01.htm>

【16】国际旅游旅馆营业状况等统计调查2003年度

【17】高桥弘，1982

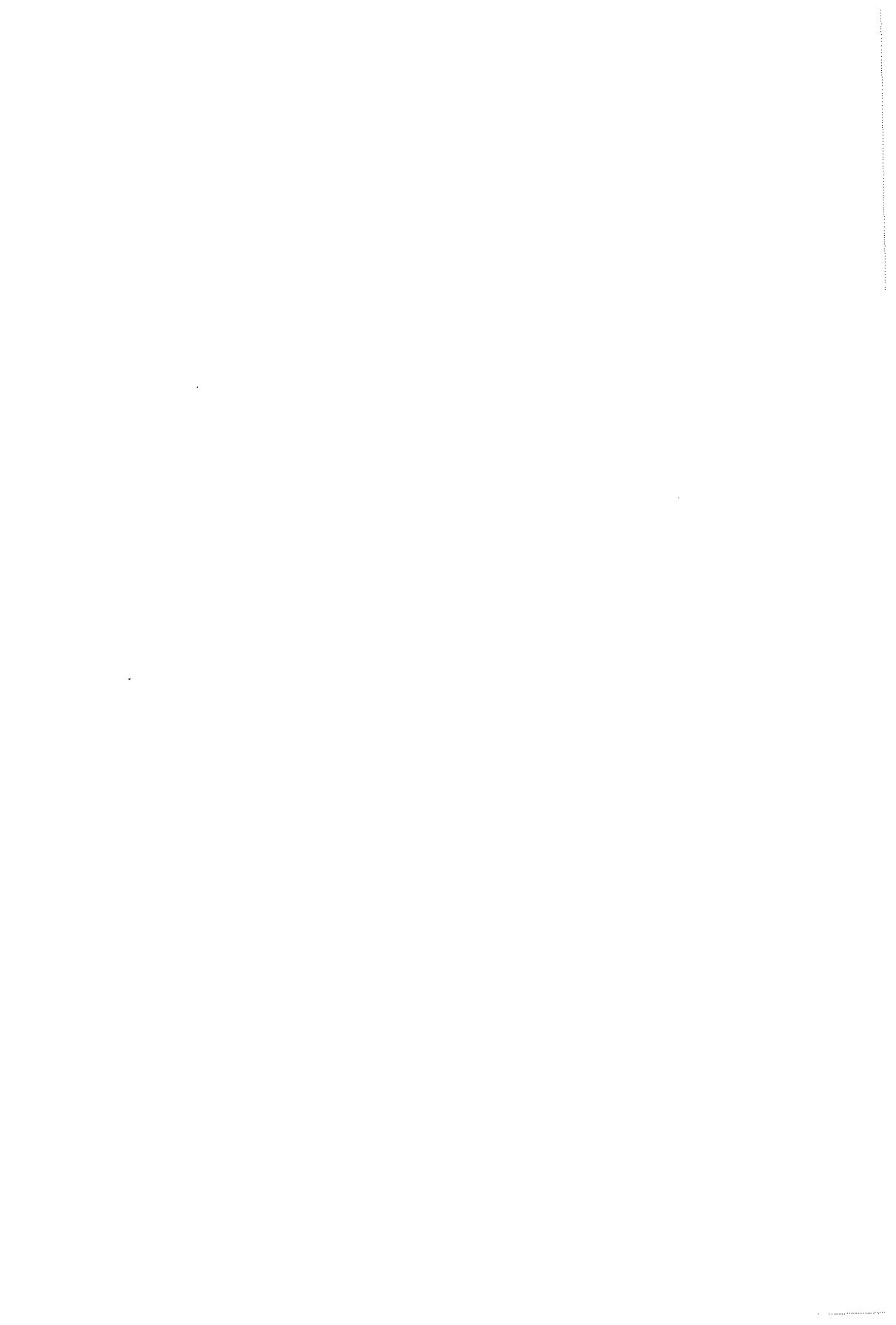
【18】谷泽一，1972

【19】高桥弘，1985

【20】上原敬二．开拓和旅游．全日本旅游联盟《旅游》第22号，  
1948，6

## 第五章

### 客运业制度的分析



关于客运业制度，之前有许多学者从交通研究的视角出发发表了多篇论文。因此本章将重点论述以下内容：考察旅游概念中的“日常”与“非日常”的认识趋于一致这一现象，这也是本章研究的目的之一；对交通制度进行实证研究；同时，也将重点分析信息化的发展与放松管制政策对客运业制度的影响，借以考察旅游和客运业的制度性课题。

## 第一节 客运业制度中的“日常” 与“非日常”的区分

在法律制度上，旅游业制度是附带于客运业制度而产生的。客运业制度从根本上来说可以分为以通勤走读为代表的“日常”需要和以休闲需求为代表的“非日常”需要，运费政策、配备设施政策等都是依据这种区分而实施的。管制制度也是以“日常”为前提而建立起来的。在这种客运业制度中，也呈现出“日常”与“非日常”的认识趋于一致的现象。客运业分为以“日常”为对象的定时定线路的公共交通业和以“非日常”为对象的不定期包租交通业，其中，前者是在以控制数量为中心的许可制度的基础之上建立起来的。可是，伴随着交通业的发展和交通能力的不断壮大，政府废除了数量管制制度的同时，“日常”与“非日常”在行业上的区分已经不再明确。

关于“日常”与“非日常”的认识趋于一致的现象，在前面章节的分析中已经提到过，虽然“非日常”是在常态下发生的，但是在客运业中以与常态相反的形态呈现出来。按计划进行的日常交通服务驱使着通信信息技术的发展，促进了市场交易活动的效率化，这是因为废除了数量上的管制制度，所以使其发展减少了制度上的阻碍。与此同时，非日常交通服务开始融入到日常交通中。当然不仅如此，私家交通和营业交通的区分也日渐模糊，在信息制度当中，如果不研究这一点，分析就不够充分。另外，在定期交通中，以通勤走读为代表的定期运费的比例很低，引入非日常的普通运费的比重正在逐渐增大。阪急电铁股份会社（日本的铁路公司）采取了指定区间运费打折（统计一个月内的使用情况，如果满足一定条件，在注册区间内无论换乘多少次，都不超过通勤一个月的定期运费）的措施，定期运费制度本身正在谋求改变。生活方式的变化和以 SUICA 为代表的信息通信技术的发展促进了定期运费制度的进一步变化。

## 第二节 客运业的法律制度和放松管制

### 一、定期交通和不定期交通

最先把移动变为常态的是人类本身，可是人类的移动需求是时时刻刻发生的随机行为，因此，公共客运部门强迫人们接受定时定线路的规定。可是随着经济社会的发展，私家车广受喜爱，所以有人批判说，即使像念经一样时时提倡“使用公共客运”，也无法限制私家车的发展。

关于营业交通，根据各个交通机构的法律制度，政府实施了极其规范的管制制度，在现行制度中，《海上交通法》将船舶交通分为定期交通业和不定期交通业。《道路交通法》把行业区分的重点放在将客车交通分为定期交通、不定期交通和公共交通、包租交通等，并对此加以规范。《航空法》和《铁路交通法》暂时还未对定期交通业和不定期交通业进行区分。

定期交通业和不定期交通业的区别在于定期交通业把“定线路”改为“定时间”。在定期交通中，由于司机的个人原因不能按时运行而发生延误的情况下是否需要向乘客支付延迟损害赔偿又成为一个令人关注的话题。这应该取决于是否将运行时间写进交通合同中<sup>[1]</sup>。实际上，定期交通中的“定时”是行政管制上进行行业区分的概念，并不能直接作为交通合同内容中的交通条件。公共时刻表或是山手线（日本铁路的铁路线之一）的时刻表仅作为标准运行时刻表，而并非合同内容。在把运行时刻作为交通条件的情况下，发生时间上的延误就会产生延迟损害。作为一种制度体系，交通条件下是否包含运行时刻，这取决于供给方的意愿。如果运行时刻包含在交通条件下，就必须支付延迟损害赔偿，所以会直接影响运费收入水平。在现行体制中，大多数情况下，运行时刻不包含在交通条件下，在JR（日本铁路）中，特快列车超过规定时间到达站点时，要向乘客返还加急费，但与基本交通等价的运费不予返还。在现行体制中，即使由于前面的列车延迟造成后续的交通机构出发时间推迟，也不追究合同责任，但是从避免纠纷的观点出发，在末班车延迟的情况下安排代用交通，最好是采取像这样的随机应变的措施。即使在要求赔偿违约金的、向提前预约的乘客提供折扣的运费制度中也规定，包含铁路、船舶等的误点在内，在证实车辆、船舶等交通工具确实没有

衔接的情况下将全额返还运费。

在引入送货上门服务时，怎样处理延误损害也成为一个重要的问题。在交通条款中，是否将延误责任明晰化也关系着这项条款能否获得成功。交通合同另当别论，就其包价旅行业者本身也承担旅程保证责任，最终形成了公平的竞争市场。

虽然在行政上被归类为不定期交通业，但有时也从市场战略需要出发，定时提供交通服务。虽然不作为交通条件，但远离陆地的海上离岛航路的客运就存在这样的例子。交通条件中是否包含交通时刻是交通合同上的问题，无论是定期交通业还是不定期交通业，都存在把运行时间写进交通合同中和不把运行时间写进交通合同中两种情况。由于《航空法》中废除了数量管制，所以将定期航空交通业和不定期航空交通业统合为一体。在行业上已经不存在定期与不定期的区别，但是以前的孤岛航空交通线路中的两地间的交通还作为不定期航空交通业。《铁路交通法》原来不存在定期与不定期的区别。因为设施持有者拥有专用铁路设施，所以就没有必要按数量进行行业区分。

所谓的“定线路”是在行业上进行区分的概念。不定线路的“定时”制对交通机构来说实际上是毫无意义的，定时是以定线路为前提的，当然，这也要把交通目的地作为交通条件。因此在航空、铁路交通中，时刻表混乱、中途止交通的情况下，无论是临时调换交通工具将乘客送达目的地，还是返回出发地都要向乘客返还运费。在服务行业中就要懂得临场应对，随机应变。

在1999年末修改前的《海上交通法》规定，不定期旅客航运业，航行日期超过30天的予以许可，未满30天的要递交申请。这种情况下的航行天数，如果是相同线路的也要依据各个线路来具体判断。像伊势湾、濑户内海这样的多岛海域，也有必要判断其是否为同一线路。伴随着需求多样化，在总体线路中，也实施了一些像根据乘客的有无设定线路，能够自由上下乘坐（除车站以外的场所均可自由上下乘坐）这样的弹性线路。

## 二、交通行为的功能分化

以日本道路公团改革为契机，在交通设施（城市基础设施）的完善上，上下分离（公共企业者享有持有、建设、维修道路、铁路、航空线路、设施等基础设施的权利，而民间企业可以租借基础设施受委托进行运筹管理）的

讨论愈发活跃。可是基础设施建设确实是在“下部”的行为，而利用基础设施建设进行的交通行为的功能分化是在上部的、率先实施的交通行为。在船舶交通方面，很早以前就存在这种所有者·航运业者<sup>[2]</sup>的功能分化。在航空交通方面，随着共享航运<sup>[3]</sup>、全机包租<sup>[4]</sup>以及定制份额这种形式扩大了交通行为的功能分化。这种交通行为的功能分化进一步放宽了行业介入管制制度。

所谓的行业介入管制是指控制交通必要的设备以及相关设备的使用数量，在控制承运使用人使用交通设备的数量上，通常指交通设备租赁业的管制。物流业及劳务提供业在这种管制上只是附带性的。在数量管制的前提下，行业的合理化担负着促进交通行为功能分化的重任。根据交通业法而实施的行业介入管制制度是否是所有交通业管制法明文规定的内容还存在着疑问。听证程序、听取同业者的意见、行政自由裁决等合力形成了介入壁垒。在法院裁决过的案例中也有考虑了行政自由裁决的范围而支持行业介入管制制度的情况。随着各种交通业法的修改，行业介入管制制度也日渐放松，但是根据最新实施的《行政程序法》、《行政信息公开法》，即使没有修改交通业法，也很难继续实行像以往那样的宽泛的自由裁决式的管制制度。交通需求具有地域性和波动性。介入管制制度要想被社会广泛性接受就必须灵活应对，实际承运人之间的总承包、转包都促进了交通功能的分化，旅游巴士等用车制度就是其中的典型例子。甚至出现了半包价旅游这种旅游商品的扩大化，成为放松管制的导火线之一，使数量管制制度彻底崩溃。

### 三、私人用交通和营业性交通的相对化

交通业法为了把作为管制对象的交通业从其他行为中区分出来。虽然规定中对交通业做了如下定义：使用“汽车（船舶、飞机）”按照“他人的使用”实行有偿交通行为的行业，但是通常不使用法律概念，而是根据记载的事实进行判断。虽然必须根据记载的事实进行判断，但是有最终必须依法裁决的部分，由于日本这种案例很少，所以为了确保透明性而根据以往的案例所做的事先预测就变得难以实施了。事实上，因为必须听任于行政厅的裁夺所以常常感觉缺乏效率。这一点，随着放松管制的进展，像制定的《行政程序法》、《行政信息公开法》那样，行政厅的自由裁夺阻碍了社会发展这种意识也在逐渐增强。特别是以IT相关产业为中心，为了不妨碍其国际竞争力的提高，内阁会议决定实施这样的法律适用事先确认程序：即使在没有具

体事例的情况下，也可以事先向行政厅咨询有关的法律程序。以前，如果没有具体的先例，行政厅就不会给予明确判断，即使给出结论也需花费很长时间，所以企业家不得不担负全部风险。

如何判断作为交通行为标志的“他人使用性”（他人的使用）？以前随意地区分为“不特定多数”和与此相对的“特定少数”，可是由于网络技术的发达，开始考虑“特定多数”的分类，因此以不特定多数为对象的公共交通的概念也随之淡化。

在经济社会中，纯粹的无偿行为是极少数的，大多数的行为都在以不同的形式收回成本。因此，从很早以前如何判断“有偿性”就成为一个很微妙的问题。像以护理出租车<sup>[5]</sup>为代表的问题并不能单纯判断。更何况，如果很好地发展包价旅游，就有可能不受事实上的管制而提供事实上的交通服务，那么区分某种交通行为是否属于营业行为的意义也就显得并不重要了。

在旅客方面，也很难判断什么是“他人的使用”<sup>[6]</sup>，并且也没有必要限制性地解释私人使用的概念。最单纯形态下的自然人驾驶私家车移动的形态不是由于他人的使用而进行的交通行为。家人同乘的情况不管是有偿还是无偿都不属于他人的使用，这是因为法律不介入家庭中。这种情况下，即使接受了谢意让亲戚一同乘坐也不属于他人的使用。弟子收取费用，用自己的私家车迎送师傅，如果师傅被视为家庭一员的话也不能称之为他人的使用。总之，或许这是由于交通业管制最好不介入私人交往中的缘故。如此一来，私家汽车的有偿交通许可就没有必要了。此外，在《汽车损害赔偿保障法》第三条规定的“他人的生命或身体”中的“他人”的解释上，在裁决过的案例中也有把妻子作为他人来看待的例子，这是重视受害者法律权益的表现。

在近代法中，只要不是自然人就被假想为法人。企业向执行业务的职员提供交通服务这并不是“他人”的使用。关于有偿无偿，因为是公司内部业务，所以没有直接的等价支付。一般来说如果认定有偿，就没有站在公司职员的立场考虑。事实上，通常是以有偿性来区别是否为营业行为。在NPO（非营利组织）日益增加的今天，关于《道路交通法》的解释，有必要重新研究互助合作方式在汽车交通业中的判例（神户地方法院裁定1967年11月29日判决）。

网络等信息技术的发展使特定多数集团的形成成为可能。公共承运人的概念是基于“不特定多数”这一概念而形成的，可是所谓的“不特定”这一概念已经变得靠不住了。在技术上，“个体”是能够识别的。特定与不特

定的概念都是需要进行法律判断的，其分类方法本身就已存在问题。《道路、交通法》为了促进汽车交通业的发展，对营业类似行为进行了管制。现在，正在考虑取缔在旅游地使用私家车进行迎送的巴士。1971年版的旅游白皮书中，对于行政管理厅的劝告记述了如下内容：“在旅馆、酒店，使用私家的面包车从事类似于客运的行为是违反《道路交通法》的，通常，不具有二类驾驶执照的人进行驾驶是不符合适当的运行管理体制的行为，从确保多数承运使用人安全的角度出发是不恰当的行为，所以要尽可能地把握这种状况，指导大家不要从事这种使用私家面包车进行类似于客运的行为，特别是在认定为有运行必要的情况下，为了采取安全运行措施而基于《道路交通法》授予执照的情况还需进一步讨论。”同时，交通省采取的措施是“为了避免营业类似客运行为的产生，以1969年5月29日为限，通报陆运局长，彻底强化指导监督”。从国会提交的年度报告——“旅游白皮书”中记述的这一点，可以推测出当时旅游行政上设置的各级行政职务。所以放松管制是很必要的。控制营业交通类似行为的想法至今仍然存在，这是在私家车的私车运营许可制度之上产生的<sup>[7]</sup>，即使在放松管制的现今仍旧没有改变。虽然根据交通白皮书鼓励车辆共享制度，但很难在私车运营许可制度之下实现这种政策。如果因为电子政府的实现，私车运营许可或是汽车注册变得简单易行，或许就会逐步普及。可是也有人指出：如果变得简单易行，就不需要其制度本身了。

不只是营业交通与私家交通，以前在客运业领域内被视为相互对立的概念都由于IT的出现而变得相对化。在各种客运业法的规定中，包租交通和公共交通都作为不同的行业被区分开来，可是由于IT的发展，将包租交通和公共交通与包价旅游结合起来，可以随意地把公共交通变为包租交通，两者的关系变得相对化。

大致分为普通运费和定期运费的运费制度是仿照旧国有铁路运费法的产物，现今IT的发展，使设置名目繁多的运费在技术上成为可能。实际客运业的放松管制出现进展，交通业者设立了各种运费，普通运费和定期运费变得相对化。可是按规定必须事先呈报，所以依然欠缺灵活性。另一方面，由于半包价旅游中，可以实质性地自由设定运费，所以限制运费这项制度本身有逐渐被架空的趋势。

### 第三节 实际承运人和承运使用人

客运业法（《铁路业法》、《轨道法》、《道路交通法》、《海上交通法》、《航空法》）实行客运业的行业介入管制制度（设备的数量控制），是以客运行为是交通业者自身行为为前提的。各种客运业法作为审查客运业者的业务执行能力的依据，所谓的交通业者亲自实行交通行为的实际承运人是管制法上的概念。与此相对，所谓的合同交通业者并不是看实际是否发生交通行为，而是指担负着完成承包交通合同责任的责任人，管理能力、信用力、赔偿能力都作为评判业务执行力的重要依据。

认为对交通行为进行管制是理所当然的时代是没有必要区分实际承运人和合同承运人的，合同承运人就是实际承运人。可是在行业介入管制制度之下，现实中的需求存在着波动性，在实际承运人之间，互换交通合同的总承包、转包关系或是不互换合同的用车（船、机）关系都是应对现实需求而产生的，所以自然而然就产生了交通行为的功能分化。

在制度上，实际交通的概念被明文规定是在《瓜达拉哈拉条约》中<sup>[8]</sup>，可是当时日本并未加盟该条约，日本在法律上对实际交通的概念加以明文规定是在1989年的《货物交通业法》<sup>[9]</sup>。伴随着汽车货物交通业的放松管制，政府制定了《货物交通业法》，为了将作为管制对象的物流业规范化，而将实际交通概念明文化了。以卡车交通业执照<sup>[10]</sup>、送货上门服务的运费<sup>[11][12]</sup>为代表的汽车货运业的介入管制、运费管制在实际状态中已经名存实亡，另外放宽了制度上的数量管制，行业管制的中心已向安全管制转移。行业管制向安全管制转移的同时，营业用与私人用的区分也就变得相对化。按规定，以营业交通服务为对象的两种驾驶执照适用于在以前的交通业划分中被划分为私人用的代理驾驶服务行业。

《旅行社法》存在的时代，把旅游业定义为“获取等价报酬，使用他人经营的交通机构或是住宿设施，为日本人、外国人提供交通或住宿服务，另外，提供附加的与旅游相关的服务”，虽然“使用”的法律意义很模糊，但是可以暂时假想为“物流业”。现行的《旅游业法》明确了《旅行社法》时代模糊的法律关系，规定了物流业包含在旅游业的范畴中。旅游法与货运法不同，对“实际交通”的法律意义不做界定，使用与此对应的“他人经营

的交通机构”这一用语。以前，在以合同承运人等于实际承运人作为基本体制的客运业相关法律体系下，事实上并不存在从事物流业的旅行业者。在旅行社法之中，免除了实际承运人的登记注册义务。这正是没有把实际承运人从事的物流业作为旅游法规定中的旅游业考虑的一种表现。

## 第四节 公共交通和包租交通

### 一、作为连续性概念的公共交通和包租交通

只要核定载客人数不限于一人的情况就属于多数人共同乘坐同一交通工具这一普遍情况。非要在制度上区分为公共交通和包租交通是为了将客运业的介入管制规范化，所谓的公共交通和包租交通是行业管制上的概念。

《道路交通法》也对公共交通和包租交通的概念做了如下定义：公共交通是以公共汽车为代表，包租交通是以包租出租车、包租汽车为代表。在《道路交通法》中，1951年以前，只对包租交通进行了简单分类，包租出租车和包租汽车都归类为“包租业”。现在，普通乘用汽车交通业（出租车、包租汽车）和普通包租汽车交通业（包租巴士）是以核定载客人数（10人以下以及11人以上）为限进行区分的（严格地说，也存在着俗称为公共出租车的10人以下的包租巴士）。因为通常认为公共交通是以定时间、定线路为前提的普通公共交通业提供的服务，所以不定时、不定线路的包租巴士从事的公共交通被认为是一种特例（需取得执照），特别是法律上禁止包租汽车、出租车从事公共交通业。在阪急沿线首次开展的公共交通服务因为使用核定载客人数为10人以下的出租车而被称为“公共出租汽车”，可是这并不属于普通公共汽车交通业（包租式出租车、出租汽车业），而是与包租巴士一同被归类为普通包租汽车交通业，根据《道路交通法》第21条规定被授予公共交通执照<sup>[13]</sup>。像这样，公共出租汽车交通业并不作为普通旅客乘用汽车交通业，而是作为普通旅客包租交通业来看待，可是，公共出租汽车交通业的合同类型与公共汽车交通业是相同的。客运业管制被放宽以后，区别公共、包租的意义也相应地弱化了。

行政上没有公共、包租这一行业上的区分，可是有设置“包租运费”的情况。因为在交通合同中，对包租进行了区分。在铁路中，设有包租运费和

团体折扣运费。包租运费是包租铁路交通的等价报酬，无论实际乘车人数多少，都以与包租的空间相应地核定载客人数乘以普通运费来计算，如果超过法定载客人数，超过的部分要按人数增加运费，一般情况下没有数量折扣。直到交通合同中止，设置包租运费的情况下都一直把保留专有空间作为合同内容。包租运费的申请者没有限制，不论团体还是个人都可以申请。团体折扣运费实行数量折扣，如果团体人数超过一定数量标准给予折扣。因为不是专有一定的空间，所以可以同其他乘客混合乘坐。根据实际状况，有时设置团体折扣运费的情况下也具有和包租交通同样的功能。

关于团体折扣运费，因为根据团体人数额多少计算折扣的规模，所以包价旅行业者灵活使用这一优惠制度，能节约费用，产生一定的公共盈余。

在法律上不存在公共交通与包租交通这一行业区分的情况下，什么样的空间属于包租交通的对象是全凭业者的判断来决定的。不只是包租整个列车、船舶，也有可能包租船舶、飞机、车辆的一部分。因为理论上有可能存在单人使用空间的包租交通，所以指定坐席也可以理解为包租坐席。公共交通与包租交通的区分是一种连续性的概念。在《道路交通法》中，普通旅客乘用汽车交通业被定义为“根据一份合同，包租核定载客人数在10人以下的汽车，交通旅客”的行业，在此需要强调的是：合同数量仅为一份。普通包租客运业根据标准条款第六章（和旅行业者之间的关系）的规定：包价旅游的情况下和旅行业者签署交通合同，包价旅游的情况下和包价委托人签署交通合同，虽然不规定合同的数量，但是从定义以及运费制度上考虑通常视合同数量为一份。与此相对，公共交通只根据共同乘坐的乘客数量签订交通合同。

在其他的交通服务中，也存在同样的情况。在客运中，承运人对每个乘客直接承担合同责任。公共性就是与包租性相对的概念，这一理解正确与否是与旅行业界的理解方式相关的问题。以前，如何区别公共、包租这一问题是与交通合同的数量、运费制度的制定方法相关的综合性问题（每份交通合同多少钱，每个承运使用人应交多少费用）。作为交通制度的公共交通和包租交通依据事实记载而区分开来，这应该与交通合同的数量、运费制度的制定方法等问题分开。其结果是导致行业区分的社会意义越来越淡化。

## 二、包价旅游中的公共交通

在旅客交通中的公共交通和包租交通是与货物交通中的混载交通与包租

交通相对应的概念，客运在作为交通合同当事人的承运使用人成为交通客体这一点上，比货物交通更加复杂。在货物交通中，已经废除了混载交通和包租交通的行业区分，只在客运业中区分包租交通，可是在2000年10月重新实施的《海上交通法》第21条中规定，在旅客不定期航线业中禁止从事除了通勤船、游览船以外的公共客运业。

在旧旅行社法律规定中，客运业者附带提供的包价旅游服务被划分了一定的范围。当时，存在着一般包租汽车交通业者能否使用自家车开展观光旅游活动这一问题，在行政处理上规定，一般包租汽车交通业禁止从事公共交通业，对于一份合同的签订团体，可以从事包价旅游的策划活动，可是招揽多数使用者开展的包价旅游活动是与禁止从事公共交通这一规定相抵触的违法行为（国井富士利）。在《道路交通法》区分包租交通与混载交通的年代，因为一般区域汽车交通业不能从事混载交通业，所以《道路交通法》第89条（创立性规定）规定，汽车交通业者灵活制定物流合同，在将多数业主的货物累计加总时，只能从事普通线路汽车交通业，禁止从事普通区域汽车交通业。这不仅是一种强制实行的政策，也是在理论上的一种惯性制度。

在《道路交通法》中，货物交通如果用明文规定的物流的累积限度进行逆向解释，那么对于交通旅客来说，因为《旅行社法》中没有明文规定包价旅游中共同乘坐同一交通工具这一限定条件，所以原则上可以使用包租巴士，招揽多数的使用者，举办团体旅游活动。作为特殊情况，即当时《旅行社法》规定的实际交通人招揽多数使用者，策划包价旅游的情况下（这种情况的实际承运人是禁止多数人同乘同一交通工具的一般包租汽车交通业者），在行政解释上当然存在禁止多数人同乘同一交通工具的情况，但是对于这种解释恰当与否，既然现今已经被明文禁止，大概还是不太恰当的。既然是伴有罪责惩罚，就应该从罪刑法定原则上消极地进行解释。

正如上述内容所言，在《海上交通法》中，禁止不定期交通业者从事公共交通活动。在《旅游法》中规定，旅行业者招揽乘客组成团体，作为包价旅游者使用不定期交通服务是合法的行为。可是有可能在和定期航线竞争的线路上发生纠纷。为了应对这样的情况，国土交通省出台了《旅客不定期航线业和包价旅游的相关规定（2002年10月22日国海旅第33号）》，其内容是“虽然由旅行业者策划的包价旅游招揽的旅游团队是包租交通的对象，但是在每周特定的日期事先播出广告，把这种具有周期性的包价旅游预定日程用日历、日程表表示出来，在与这种包价旅游相关的交通情况下，因为有可

能符合实质性的公共交通，所以其业务内容在不符合一定基准的情况下不予认可。与具有周期性的包价旅游相关的业务内容的基准是：第一，航海时，到预定出发日期的前一天正午，确定构成包租交通团体的成员；第二，团体成员的构成，在原则上是由以确定日期往返交通（不管是出航还是返航，即使是其他的交通机构也可）为内容的包价旅游招揽而来的人员构成（在团体成员的构成中，使用在规定日期内往返的交通服务以外的乘客占半数以上的情况不予认可）。当然这种基准与就近预约这种一般倾向相冲突，但是不是明文禁止的东西就不会经得起法律诉讼的考验。

关于客运机构的国际航包租航班（不定期），依据 2003 年 8 月 1 日修订的国土交通省航空局长通令，废除了以前的一家公司必须包租飞机全部坐席的规定。其结果是，VIP 服务（团体包租一架飞机）、关系户优惠（职员旅游、休学旅游的团体包租一架飞机）、ITC（综合旅游包租 = 旅行行业者策划的包价旅游）之间实现了混乘自由化。此外，根据现行的行政基准，由旅行社策划的面向普通游客的综合旅游包租航班使用外国航空公司的飞机时，必须在那个航空公司所在的国家、地域逗留超过此次旅游时间的一半以上。虽然这是为了提升日本航空公司的使用率而采取的措施，但是也因此使旅程更加单调化，所以希望从旅行行业界寻求改善方法。废除这项法规的方针也逐步明晰化。

## 注释

[1] 在日本航空国际交通条款中，时刻表上规定的时刻不作为合同内容的一部分（第 10 条（A）第一句），这项规定与《华沙条约》第 19 条（航空交通中，在旅客、随身行李、货物等延迟到达目的地而产生损失的情况下由交通人承担责任）以及第 23 条正文（免除交通者的责任，或是比这项条款所规定的责任限度更低的条款无效）存在着冲突。

[2] 内行海运业者在《海上交通法》中分为交通业者（航运业者）和船舶借贷业者（所有者）。

根据交通省航空局的“关于共享航班的处理政策”（1991 年 6 月 14 日航空业第 387 号）的规定，“共享航班”是日本定期航空交通业者在特定的线路使用外国航空业者的实际运航，作为自己公司的航班向使用者提供航空交通服务，“共享航班”是在特定的线路持有执照，并且在该线路上，外国航空交通业者使用进行实际航行的日本定期航空交通业者的实际交通行为，

并且作为该外国交通业者自己公司的航班使用。如果是物流业，就成了旅游法中规定的包价旅游，关于这一点不做深入阐释。

[3] 长期包租其他公司的机械材料和乘务员为自己公司的交通运营提供服务的形态。

[4] 护理保险是付费服务（护理报酬）中的一种即进行身体护理的身体护理服务。伴随这种身体护理服务，也提供移送服务，移送服务并非身体护理服务，所以不能成为保险支付对象。在身体护理服务中要支付住宅服务中的上门服务身体护理费用（30分钟2310日元），虽然将乘车时与下车时的时间合起来计算，但是因为移动服务不是护理保险的对象，所以将驾驶过程中的时间排除在外。因为护理保险10%的费用由自己负担，所以身体护理费（30分钟231日元）中，有210日元由自己负担。从事身体护理服务的司机必须具有规定的护理资格。因为移送服务不属于护理保险的支付对象，所以护理保险否认移送的有偿性。从护理保险的立场出发，虽然法律上允许使用私人汽车，但是护理保险者自治体规定必须使用营业用车（所谓的护理出租汽车），在这一点上一直很难进行统一。在国土交通省负责部门看来，在实际情况中，是以支付保险金来判定一系列行为的有偿性，虽然从这点上可以判断出必须是营业用车从事的交通服务（或是经许可的私人汽车的有偿交通），但是也不能无视那些没有取得有偿交通执照而使用私人汽车进行交通服务的现象存在。此外，对国土交通省负责部门来说，作为营业用车的护理出租汽车从事的行为如果被判定为无偿交通行为，那么就违反了票价核准运费收受制度，将其解释为“如果出租汽车运费金额作为从事该业务的业者收入时，可以核准票价收受运费”，如果支付身体护理费用则被认定为有偿。这与厚生劳动省相同，尊重社会实际状况，如果被认定为无偿行为，那么就可以合理解释使用私人汽车的合法性，但是与营业用车的票价核准运费收受的判定相关，只要是以交通行为的判断为前提，就很难拿出肯定现状的统一性的解释。国家行政机关的解释好像是被统一了（司法判断也被统一），但是由立法机关判定的交通行为即使实行了特别立法，也有必要提出与其立法相佐证的论定。

[5] 在北前船、水野安兵卫的货物收购交通中没有必要签发提单（B/L）。因为这是交通自己收购的物品。现今，大部分是在采石场收购沙石、砂子、石料等，作为自己的货物交通到目的地出售。在法律上明确区分为货物的所有权、占有权和管理权。

[6] 《道路交通法》第 79 条规定：“第一，想要私车运营的私车所有者必须经国土交通大臣许可；第二，除去国土交通大臣认定的私人汽车的私车运营状态与汽车交通业的经营类似的情况外，想要私车运营的私车所有者必须经国土交通大臣许可。”

[7] 在 1964 年 5 月 1 日发行的《瓜达拉哈拉条约》中（补充为了统一由合同交通人以外的人员从事的国际航空交通相关管制而制定的《华沙条约》），明确了合同交通人和实际交通人的概念，规定了参与国际交通情况下的合同交通人以及实际交通人两者之间的关系。

[8] 《物流法》第 2 条规定：“在此法律下，所谓的‘实际交通’是船舶航行业者、铁路交通业者或是货物汽车交通业者（以下成为实际承运人）从事的货运业。所谓的‘物流’是指利用交通业者从事的交通业（仅限于与实际交通相关）而进行的货物交通。”

[9] 这种执照是一种俗称，出现于梶原清在 1983 年 4 月 21 日参议院委员会上的发言：“我经常提到卡车执照这一问题，我推测申请卡车交通业执照的纯粹是想今后从事卡车交通业的申请者中的大多数是想要以白牌照（家庭用车，日本私家车的牌照为白色）来从事类似的营业行为。因为以前如果不能确定某种程度上取得了实际业绩，就不颁发执照，所以首先要取得实际业绩，用家庭用车营业以获取业绩，并且不管什么地方什么货物，申请了就予以认可。可是，以前用家庭用车进行营业，是违反《道路交通法》的，予以禁止使用处分。这种制度一直持续了二三十年，实际上我长时间负责汽车行政，当然是其中的责任人之一，这一点还必须重新考虑一下。可是，这说起来是很难的。要想调查卡车执照申请的供需关系是相当困难的，关于这一点，需要交通省下一定的工夫，同时也需要业界的共同努力。另外，为改变卡车执照的方式，就是要为了不给从事白牌照营业的人颁发执照，必须在业界中端正姿态，也有人认为这是很难的，如果大家有什么见解，请尽情发表。”

[10] 大和交通在以独立区域运费制下开始提供送货上门服务时，就产生了这样的疑问：这难道不是违反了以重量、距离为前提的票价核准运费制吗？因为当时的运费制度是在 10% 上下浮动的运费制度，所以送货上门的运费记入这一涨幅中，可是这种设想并不通用，所以创立了送货上门服务运费制度。

[11] 在 1982 年 11 月 24 日众议院关于物价问题的特别委员会上，说明

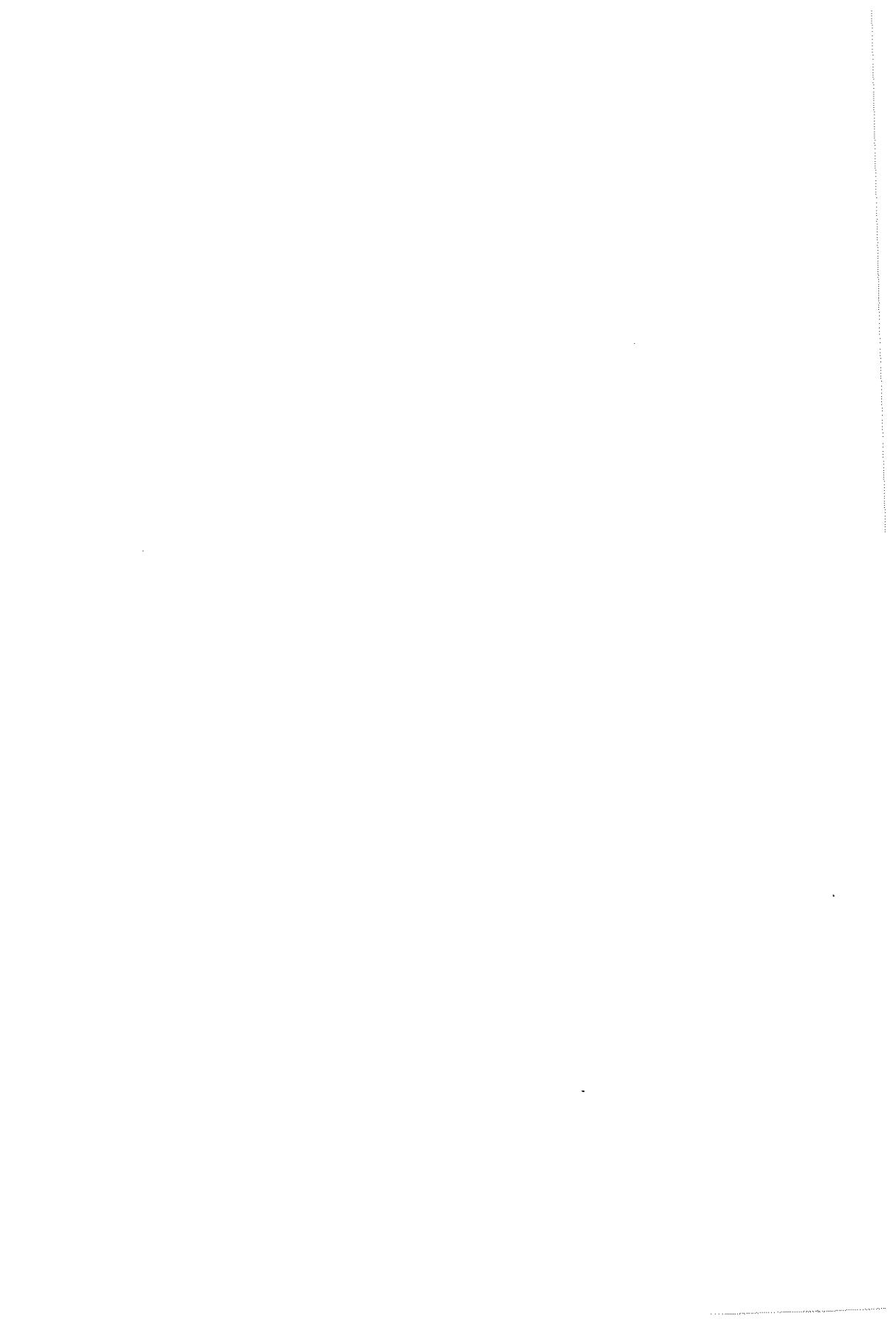
人做了如下发言：“现在正如您所指出的，1982年11月24日行政管理厅出台了关于陆上货物交通业检查结果的劝告。作为其中的一项，所谓的送货上门服务，适用于按重量、距离的差别，全国统一认定一般线路卡车交通业的票价核准运费制度，可是也发生过与票价核准运费相背离的情况。因此接受了‘为了能够按照交通服务的内容制定关于送货上门服务的运费制度，要进一步讨论它理想的状态’这一劝告。其次，第二临时行政调查会的最终报告是在1982年3月14日提出的，在此报告中，指出了与此完全相同的宗旨。”

[12] 在《道路交通法》第21条中，普通包租旅客汽车交通业者和普通公共汽车交通业者在发生灾害或其他紧急情况的时候，除经交通法许可的情况之外，规定不许从事公共客运。在宝塚市仁川地区率先开始的公共出租车在行业划分上定为普通包租旅客汽车交通业，可是在交通合同上定为公共交通合同。

[13] 用于计算包租交通的核定载客人数分为像JR（日本铁路）东海那样的坐席定员和像名铁那样包含站立席位在内的设备定员两种类型。

## 第六章

### 旅行（社）业制度分析



为了招揽外国游客外汇，政府 1952 年制定了《旅行社业法》，旅行社业中有以外国人为对象的，也有只针对本国人的，这一法律以前者为中心展开。《旅行社业法》虽是以外国人为对象的法律制度，但是如果以“属地原则<sup>[1]</sup>”为前提，在海外签署旅游合同来日本旅游的情况是很普遍的。适用于同法的情况应该不是很多，也就是说制定制度之初，《旅行社业法》的范围就存在一定争议。之后，随着日本人去国外旅游人数的增多，《旅行社业法》于 1971 年做了全面修订，更名为《旅行业法》，将《旅行业法》的分类改为海外旅游和国内旅游，之后又改为组团（包价）旅游和接待旅游。海外旅游的增多势必导致增大外交诉讼的风险，因此设立了作为个人合同的特别补偿制度，行政也相应地采取了条款认可权限下限的方式。可以说通过行政措施来处理的日本式制度体系起到了很好的效果。

本章对《旅行社业法》及《旅行业法》进行了分析，对包括《旅行业法》在内的日本旅游制度整体进行了研究。

## 第一节 交通的发展和旅行社业制度的完备

### 一、旅行社业制度前史

旅行社业的前身是客运服务，代理人的销售是随着交通机构的发展而发展起来的。日本从明治时期开始进行旅游商品的销售，铁道交通服务基于《铁道国有法》，是由铁道省提供的，它源于客运业管制，对旅行社业务进行充分的管制。旅行社业务与客运业管制所研究的对象是不同的，最初是 1941 年的《国家总动员法》。根据同法制定的企业许可令及同企业许可令实施细则第一条中，旅行社业规定为“为他人制定旅游策划同时为旅游提供交通机构，或是为旅客交通提供中介及为游客提供翻译导游业务”，细节部分也接受国家的管制<sup>[1]</sup>。1946 年虽然废止了《国家总动员法》，但却影响了行政责任人的理念，《旅行社业法》筹划工作中的理念是旅游交通业法管制中许可制度的关键<sup>[2]</sup>。野口悠纪雄假设说：“构成现在日本经济的主要因素是二战时期形成的”，指出目前日本的经济体制是战争时的体制，叫做“一九四零体制”，应该在旅行社业中存在的。<sup>[3]</sup>

客运服务是旅行社业的研究对象，二战后期的法律管制制度代表着国有

铁道运费法，由《道路交通法》（1947年）、《海上交通法》（1949年）、《航空法》（1952年）等法律组合而成，二战前制定的《地方铁路法》（1909年）、《轨道法》（1911年）在战后的法律中仍然具有很大的作用。

## 二、《旅行社业法》的制度

二战后废止了《国家总动员法》，旅行社业也趋向自由营业，招揽国外游客的必要性决定了需要取缔一些不合格的旅行社业企业，1952年《圣弗兰西斯科条约》发行的同时，《旅行社业法》也开始实施。旅行社业的目的是保护消费者以及稳定交易，其范围是注册制度的研究对象，对于旅行社业来说，应该从保护消费者角度进行划分。《旅行社业法》十分重视赚取外汇，这也是其制定时的时代背景，所以与仅针对日本人的国人旅行社业相比，对外国人的普通旅行社业的营业保证金更加丰厚。面向外国人来日旅游的《旅行社业法》近似于属地原则，是一种适用于签署旅游合同所在地（通常初始地在国外）的法令，所以尽管现实中日本的旅行社业法也有很多不适用的时候，但是一般旅行社业敢于索取高额营业保证金，这也是招揽外国游客时候的一种表现。当时针对外国游客，旅行社业实行了租税特别扣除措施，但限于以属地原则为前提，旅行社业法发挥作用也受到一定限制，制度颁布伊始虽然会持有诸多疑虑，现在组团旅游概念及属地概念<sup>[4]</sup>尚不成熟，处于讨论制度论中法律制度规范性之前的状态。

制定《旅行社业法》时，欧洲已制定旅行社业相关法律的国家有法国、意大利、葡萄牙等国，旅行社负有雇佣具有一定能力从业者的义务<sup>[5]</sup>。

广岗裕一认为，关于旅行社业，制定同法时，旅馆经营者的强烈意愿也许会在国会议员的构成等方面起到一定作用<sup>[6]</sup>。重视以稳定交易为法律目的B2b观点颇具吸引力，虽然旅馆方面的意愿是制定法律的支撑，但制定法律的直接动机只有行政机构可以做到。汽车、航空、海上交通与二战后客运业法律管制改进时，这些法律的制定对旅行业者责任人的理念给予了很大影响，旅行社业的注册制刚开始实施时收到了与特许制相近的效果<sup>[7]</sup>。旅游基本法案的国会审议中，政府委员榎本关于特许制进行了发言<sup>[8]</sup>，他与在占领下受到很大影响的旅游行政机构职员有相同的想法，这一见解到10年后制定《旅游基本法》时仍然存在。

企业加入管制是限制提供服务时设备的数量（数量管制），但旅行社业是一个利用原有设备的产业，并不适合以前的数量管制。关于航空货物交通

业，利用航空交通业是数量管制的对象。《航空法》第2条中将利用航空交通业定义为“为了满足他人需要，有偿地利用航空业经营者的交通业务来进行货运的行业”，即“为了促使航空交通业的健康发展，设立了利用航空业的相关规定。也就是说，随着航空货运的飞速发展，铁路交通等非航空业，亲自与货主签订交通合同，然后转包给航空公司而完成货运业务的企业形式。这就是利用航空业，受特许制管制，力求确保航空业的秩序”。（1960年修订《航空法》时的提案理由说明）利用航空业是遍及全国的，由于不适用于原来的数量管制，1989年制定了《货物交通管理业法》，同时对许可制进行了修订。

《旅行社业法》虽然不适用于国有铁路，但（财）国有铁路交通费用是日本国营交通公司的主要经济来源，在日本宪法实施后，基于财政民主原则，必须要有一种法律来限制国有铁路的交通费用，于是制定了《国有铁路运费法》。国有铁路是以法定制为基础，而且已经经过了长期发展，很难对交通费用进行修订。1978年制定《国有铁路运费弹性化法》之后，由于国有铁路民营化而废除了《国有铁路运费法》，终于为民营铁路制定了一套管制。另一方面，关于团体折扣制度等虽然有一定的法律制度，但并没有得到灵活运用。

对于一般旅客来说，国有铁路运费要严格使用运费法定原则，但实际上对于游客来说，有必要扩大对国有铁路运费法规定的定义，国有铁路并不是直接销售，充分利用（财）日本国营交通公司进行销售的方针必将是大势所趋<sup>[9]</sup>。

1955年2月政府创办了“周游券”，周游券分为普通周游券（一定条件下将游客希望旅游的线路进行假定的组合，也可以说成定制品）和统一周游券（在特定区域使用定期乘车券，无论使用多少次都可以自由换车，且车费都是相同的，也可以说是制成品）。统一周游券交通业者自行组织的一种组团旅游商品，它在被大量利用的同时对国有铁路的运费造成了影响。国铁乘车券与一般乘车券一样由（财）日本国营交通公司一手代销，但周游券和团体券已经采用多家公司代销制，旅行社业界随着旅游热潮的兴起，竞争也日趋白热化。1957年起国有铁路车票开始实行多家公司代销制，并扩大到（株）日本旅游会、全日本股份旅游会社。（财）日本国营交通公司自1959年开始海外团体包价旅游后，包价旅游飞速发展，中介收入不记入回扣<sup>[10]</sup>。组团旅游是（财）日本国营交通公司的关东、关西分公司组团的地方包价旅游，作为可以自由参加的旅游而被推崇。国有铁路于1961年大幅度修订列

车时刻表，作为 1962 年商品化旅游的第一弹，（财）日本国营交通公司与日本航空、全日空开始携手打造包价旅游。当时所有的组团旅游都是个人参加的团体旅游，是个人旅游商品化的产物。

### 三、旅游市场与旅游商品的发展

1963 年政府修订了《日本国有铁路法》，这使得民营企业对国有铁路投资成为可能，营业机构开始从（财）日本国营交通公司中分离出来。1964 年开始运营的新干线的座位数量是原有铁路线的 3 倍。1965 年（株）日本国营交通公司销售“新干线高价坐席”，组团旅游也成为一种商品，这种理念已经很明确。国有铁路针对喷气式飞机于 1966 年使用单程飞机在北海道全面销售统一周游券，于 1967 年使用单程轮船在九州全面销售统一周游券，1966 年修订国有铁路运费，与以往不同，交通业者的运送数量减少了、预期的增收额也很难实现。因此，1967 年国铁将出发地至目的地的铁路、巴士、旅馆等所有旅游需求捆绑在一起，大胆地引入折扣，策划了将游客送到想去的地方这样的完全预制（ready-made）商品，并开始出售当天往返或只住一宿的简单商品即旅游优惠券（economy coupon 的简称）。当时旅行社的力量比较薄弱，旅行社制定可以大量销售的个人型商品是很困难的。在这种情况下，国铁主动以东京、大阪为中心发放旅游优惠券，然后逐渐向全国各地扩展，取得了一定的实际成果。随着 1970 年大阪世界博览会的举办，观光旅游增加了，旅行社的力量也在逐渐增强，其中旅行社自行开发商品并出售，形成了竞争关系。为了调和两者间的矛盾，1975 年国铁与旅行社联手打造了“国铁特选旅游”并进行销售。国有铁路特有商品中，一定要在旅游公司的商品名上刻有“国铁特选”的标记（同时给予运费等方面的折扣）。

二战后，日本人去海外要进行外币汇兑并遵守外国贸易管理令，要受到严格的限制。1963 年日本成功实现加盟 OECD，在规定线路内去海外旅游是很自由的，从 1964 年 4 月 1 日开始每人每年限于 500 美元（日元可以是 2 万），在这一范围内可以理解为以游览观光为目的。500 美元是住宿费等在国外停留费用的外币，并不包括在国内可以用日元支付的往返航空运费，这使得销售海外组团旅游商品成为可能。经济条件好的人去国外旅游，由于信息量很少、当地情况生疏，一些有技术含量（know-how）的航空公司相继推出 JALPAK<sup>[11]</sup> 等组团旅游商品<sup>[12]</sup>。而对于缺乏 know-how 的旅行（中介）业，（株）日本交通公司以 1967 年销售的 JTB 海外旅游包价为先导，紧接着

航空公司也开始商品化。1967年（株）推出 travel air（航空公司的主要承销商公司）构想，这一构想是关于旅行社业零售商能否超前发展，以及销售业能否进展迅速<sup>[13]</sup>。1968年（株）日本交通公司与（株）日本通运一起决定起名为“look”，1969年开始作为包价旅游的组团方正式登场。之后没有销售点的航空公司的组团旅游，除了（株）日本航空的 JALPAK，最后都加入了“look”。

在国外观光旅游急速发展和扩大的背景下，包价旅游的组团方正慢慢地从航空公司的主导向旅行业界的主导转换。1970年，来日旅游的人数是854419人，日本人出国的人数是663467人，1977年来日人数减少到660715人，而出国人数增加到961135人，首次 outbound（出境）超过 inbound（入境）。

## 第二节 《旅行业法》的制定

1971年《旅行业法》实施，1968年由“名铁旅游服务”等组团的旅游团卷入的“飞弹川公共汽车事件<sup>[14]</sup>”和同年对“墨东睦共和会事件<sup>[15]</sup>”的判决成为立法的动机。在“墨东睦共和会事件”的一审判决中，旅行社是游客的代理人身份，住宿合同由共和会与旅馆方签署，未支付给游客的余款由旅馆承担。二审中，包价旅游的情况下，与旅馆签订合同的另一方是旅行社，而非实际消费者，所以废止了由旅馆向游客支付款项的请求。一审在社会上也造成了很大的反响，对旅馆以及旅行社带来的冲击也非常大<sup>[16]</sup>。如果实际消费者不能安心享受中介公司的服务，势必会阻碍旅行社业的发展，所以对立法者的影响也是巨大的。

1969年6月左右日本政府开始对旅行社业法进行修订工作。从事旅行业法案完成作业的交通省旅游部职员（当时）土桥正义说，旧的旅行社业法消除恶性的旅行社，限制在旅行社业务和管理机构批准行政的范围内。但是，随着包价旅游、组团旅游等新旅游方式的普及，旅游公司中取缔的业务内容正在多样化，像“中介”这样的概念就很难再出现了<sup>[17]</sup>。

鉴于国有铁路运费持续上升，当时的航空运费及 green（软座——译者注）坐席的交通费用大致是相同的。但国有铁路普通运费和航空运费相比，随着航空座位的销售，航空运费大幅度提高了。1977年，冲绳海洋博览会结束后实行了反方向削减措施，供团体使用的包价旅游运费制度也引进到冲绳

线路中，冲绳热一时风声水起。失去了垄断性的国有铁路不得不再次承认由于运费上涨其增收受到了一定的限制，销售新干线 my rail（以前只针对团体游客发行的国铁旅客车票也增加了 ace coupon，具有划时代意义）等游客交通商品在创意方面下足了工夫。出租巴士在昭和 30 年左右急速增加，但随着私家车的普及于 1964 年的顶峰时期停滞了。旅行社于公交车公司联手打造集交通、饮食、住宿于一体的公交车，通过它来打造组团旅游商品进行销售。

### 第三节 价格管制制度

#### 一、价格管制的对象

在旅行社业的定义中，《旅行社业法》是“获得同等费用<sup>[18]</sup>”、《旅行业法》是“获得报酬<sup>[19]</sup>”。制定《旅行社业法》时，“旅游费用”是事先交付制度。旅游中介的内容就像每个不同的旅游一样有着一定的差异，同时也规定了费用的上限，一般费用和特别费用分开处理。其费用是“在有效的经营下，超过适当的成本加上适当的利润时”及“针对特定人收取不正当差额的费用时”，交通大臣就制定了变更命令来进行限制（《旅行社业法》第 12 条第 2 项）。《旅行社业法》中，免除注册的私有铁路、轨道、公共汽车公司等旅行社业价格的申报都是必要的。1971 年对《旅行业法》进行全面改革时，“旅游业务的支付价格”的事先申报制度以及变更命令制度几乎没有发生变化。1971 年修订法中，第 12 条第 4 项规定必须明确表明交易条件以及旅游现款等金额。

《旅行社业法》中，关于价格的公布并不存在明文规定。1956 年根据修订设置了消费者条款的公布义务规定，费用方面以运费的回扣为前提，并没有设置公布规定（如图 6-1）。

1982 年修订《旅行业法》时，废止了旅行业务管理费用的相关申报制度，同时设立了从消费者收取旅行业务相关管理费用的告示义务制度（《旅行业法》第 12 条)<sup>[20]</sup>。这时，设置了向游客收取的旅行业务管理费用中扣除关于组团旅游费用的规定，但以前规定的组团旅游就没有必要以包括现款为前提，所以一定要对修订后例外的规定作出确切、合理的解释。基于这一

观点，在交通省旅游部（现国土交通省综合政策局）的通告即旅行业法实施要领（1983年3月17日旅游业第244号，以下统一称为“旅行业法实施要领”）中，关于旅游业务的管理费用有记载如下：包括制定制度的立法人及协调业务的行政职员在内的社会性组团旅游的概念并没有确定，与此同时，全部现款制不只是组团旅游，也设想包括接待旅游，2004年就以修订《旅行业法》为要因而存在。

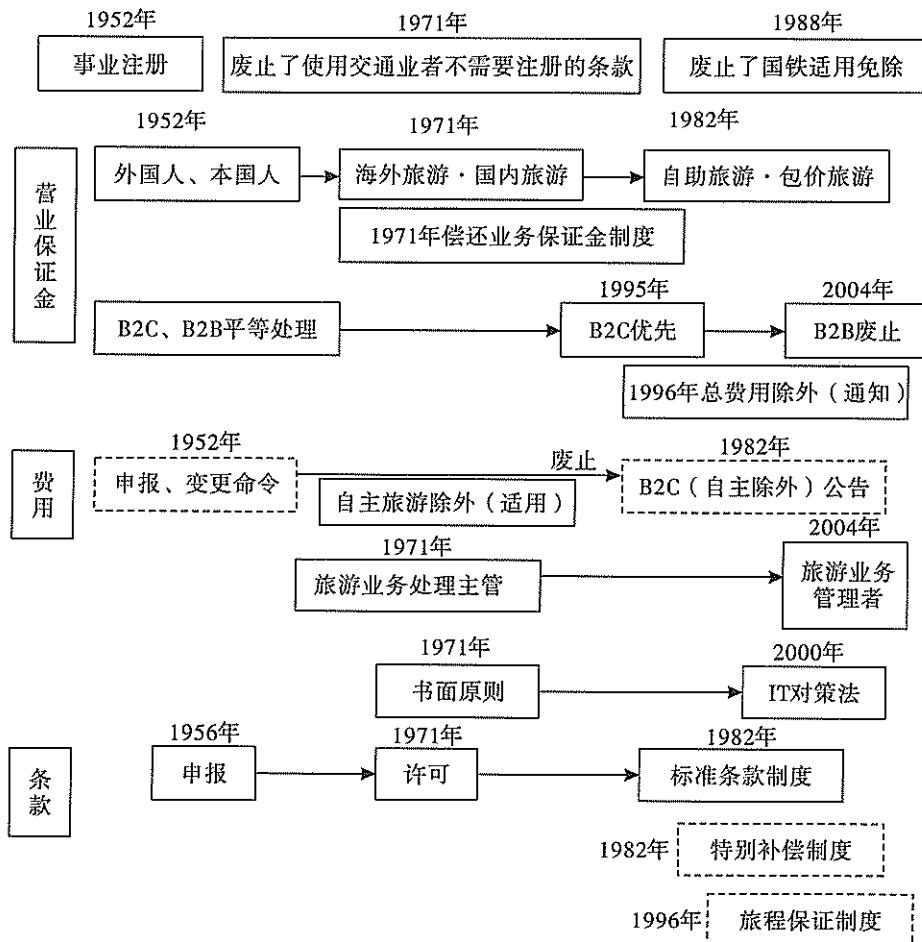


图 6-1 旅行行业的公共管制

## 二、给回扣以明确说法

《旅行社业法》中，旅行社业是从游客及客运业者等那里获取报酬的，其中客运业者的手续费也包含在回扣之内<sup>[21][22]</sup>。1949年5月国铁的（财）日本交通公司停止收取一般车票的手续费。作为公共企业组织的国有铁路直到恢复其财政，方可停止支付手续费，这期间被告知可以从游客那里收取手续费。（财）日本交通公司直到向游客收取手续费后才意识到引起了负面影响，实质上并不应向游客征收。

1970年引入大型机时，批量费用（不论有多少游客都会向既定团体（Affinity Group）和IT（包价旅游）团体销售一定数量的坐席并收取运费。销售统一购入的飞机坐席的旅游（中介）公司必须在团体旅游中行使自己的责任）的运费与以往的旅游费用不同，并不需要支付手续费。对手续费设想理解的不到位受到了很差的评价，但运费向最终消费者公开、了解成本价，更加受到旅行业者的抵触。

就像废除国有铁路手续费、导入批量运费的反应一样，依靠交通、住宿机构高额手续费的旅行社业期待朝组团旅游业的方向发展，这种情况在当时是很困难的，当然也是预料之中的。一般情况下，不动产买卖与股票交易中手续费是从需求方收取的，但在旅行社业手续费是从游客方收取的，正因为这一实质性的原因使运费受到限制。游客可以清楚地知道时刻表和车站停车费用，再加上一定的运费额支付给旅行业者的手续费，就更让人产生抵触情绪。由于海上货物运费的行情，手续费进行等价交换是可能的，而从游客收取规定的运费，在实际操作中是比较困难的。

如前所述，1982年修订法中价格公告义务规定了“从游客收取”手续费，从客运业机构收取费用可以申报并公布。“费用变更命令”制度也于同年的修订法中被废止了。迄今为止，“在有效经营的情况下，超过正当提高利润的部分时”、“针对特定人收取不当差别的费用时”虽然出台了变更命令，但又废止了。能够从游客收取的费用实际上是有限制的，交给游客交通机构的费用并不需要进行申报，所以实际上旅行业不存在费用规制也是顺理成章的事情。

无论申报义务是否存在，旅行业是从客运业者获得手续费、回扣的行业，这是没有变化的，《客运业管制法》在制定当初就需要调整禁止运费分割返还的解释（如果B2b存在客运业管制的适用性）<sup>[23][24]</sup>。

《旅行社业法》中，中介业务的性质大致可以分为“组团”、“承包”、“接待”三种，每种情况都要申报中介费用。1971年全面改进的《旅行业法》中，这三种不同性质的业务虽然删去了费用表，但对旅行业者来说，基本通知形式<sup>[25]</sup>中按第八号样式的“旅游业务费用表”来划分为三类是难以理解的。尽管如此，1982年修订前的《旅行业法》中实际业务惯例费用就像旅游的种类一样有必要进行申报，作出的费用表中包括组团、承包、接待等旅游的种类，以及从交通机构等收取的回扣和手续费（运费比以及费用比率）<sup>[26]</sup>。

## 第四节 旅行社业的注册等

### 一、实际交通机构的管理及其他

旅行社业开始时就能够注册<sup>[27]</sup>是件好事，但1956年才引入注册更新制度。《旅行社业法》中，除了国有铁路要遵守法律外，民营铁路和公交车公司等需要遵守客运管制的企业，可以免去注册。政府1971年对《旅行业法》进行了修订，新规定中国有铁路以外的客运机构所经营的旅行业必须进行注册。当时，客运机构投资一系列的旅行业中，大型公司具有一定的背景，所以相对来说是稳定的，但现在是出售客运机构投资其他相关企业的时代。国有铁路可以不遵守《旅行业法》，但是新干线中组合住宿后的组团旅游商品，即便从marusu终端开始发行也遭到了旅行业界的强烈反对，实际上公共企业团体受到了来自交通省强烈的限制。民营化后的JR在旅行业中非常的活跃。

JR在日本旅行业中的低利润率决定了旅行业是铁路营业机构的一个组成部分，并没有设立分社的倾向。另外，随着航空公司中JAL与JAS的合并，航空业的销售机构作为独立法人推出了（株）JAL营销和（株）ANA营销。<sup>[28]</sup>这些公司在法律上不是航空业而归类为旅行业，但实际上在公司内部却属于航空公司的营业机构，这也是旅行业与航空业彼此不分的一个例子。

### 二、分类注册与经营保证金

1971年《旅行业法》进行全面修订，不再按照以前的是否将外国人作

为旅游者管理来进行分类，而是按照是接待海外游客和国内游客还是只接待国内游客而不接待海外游客进行分类，两者在保证金上也有一定的区别。随着日本人去海外旅游人数的增加，与国内旅游相比，去海外旅游需要更高额的费用，为此应该增强对消费者的保护意识。现阶段海外旅游费用还很高，防止携款潜逃等意识很强烈，签订组团旅游合同的宗旨是保证旅途顺利的观点还不是十分具有说服力。管制制度关系着营业保证金的数额问题。

1982年修订的《旅游业法》赋予了组团旅游以法律上的意义，增加了是否是海外旅游的分类，将组团旅游纳入法律范畴，追加了海外旅游与国内旅游的分类，并设立了不同金额的营业保证金。对于组团旅游应该加强监管，虽然涉外诉讼的风险很高，但并不是直接就对法律制度化，灵活运用标准条款制度的形式会在后面特别补偿制度中予以介绍。

在1995年的修订中，分类注册时规定“想要经营旅游业的人能否实施组团旅游，需要运用其他与旅游业务有关交易的真实情况进行磋商，并确定在交通省令规定业务的范畴内”，承办组团旅游法律上有明文规定，但海外旅游需要委托给行政机构进行判别。是不是组团旅游的分类与是不是海外旅游的分类相比应该更加受到重视。国土交通省将其分为组织海外组团旅游、监管国内组团旅游、不监管组团旅游，相应的营业保证金也做了分类。

《旅行社业法》设置了营业保证金的相关规定，“接受旅行社业注册的，必须要提供营业保证金”的同时，在退还营业保证金时规定了“与旅游中介机构以及旅游中介相关的交易与根据交易所产生的债券有关”、“关于委托保管的营业保证金，具有偿还赔偿的权利”<sup>[29]</sup>、“交易人”是指客运业者以及游客，创建了B2C和B2b。旅行业者有义务根据第1种至第3种的几种不同注册方式来确定缴存多少“营业保证金”，营业保证金金额的1/5会作为分担金向JATA((社)日本旅行业协会)、ANTA((社)全国旅行业协会)支付，JATA、ANTA将其作为“偿还保证金”来委托保管，免除了营业保证金委托保管的义务。这种偿还业务保证金制度于1971年进行了修订。

1995年修订了《旅游业法》，设置了“该旅行业者及该旅行业者代理人同旅行业进行相关交易的客运以外的、具有同等权利的人，首先要具有接受偿还债权的权利”的B2C优先规定。<sup>[30][31]</sup>

2004年修订法中接受保障的对象限定为进行交易的游客(B2C)，交通、住宿机构等B2b除外。全面保护消费者以及平衡旅行业者的经济负担都值得考虑<sup>[32]</sup>。

因此，在《旅行社业法》中与管理费用、营业保证金相关的法律规定最初与B2b和B2C相关联的，但现在却被B2C所限制，因此《旅行业法》完全成为以B2C为对象的法律。

2001年消费者合同法实施，纠正消费者与经营者之间信息的质与量在谈判方面的差别，构建了一个消费者与经营者在立场上是平等的法律。2004年，根据《旅行业法》的修订方案，同法的规定是完全针对消费者使其具有一定的特殊化，对经营者的限制也废止了，这也就更加巩固了《消费者合同法》作为一种特别法律的地位。

## 第五节 游客的保护制度

### 一、消费者保护制度的强化

第五章中探讨的客运行为将功能分化了，制度的放松更加速了其分化，航线共享、驾驶代理服务等也变得更加成熟。交通服务的销售功能与IT联系在一起，旅行业的界定开始模糊，加快放宽了对数量的限制。客运业法体系进行再重组的必要性也愈发强烈，另外《旅行业法》在2004年作出了修订，但并没有达到引入承担一次性责任体系的程度。对现有旅行业体系进行重组并对包价旅游进行特殊管制，包价旅游之外的旅游则根据《客运法》及《消费者合同法》进行再重组。包价旅游是依照有效利用视觉(audio-visual)等说明，以旅程保证制度的法定化为基准的一种对特别补偿制度行之有效的制度，它与交通事故被害者援助措施相结合，可以摆脱赔偿责任将灾害保险化，所以，应该好好考虑再重组后的方向。

旅游业是注册的对象，1952年制定《旅行社业法》时，由于赚取外汇的重要性使得管理外国人来日旅游的规制(营业保证金等)必须严格。1971年修订后的《旅行业法》反映出了外国人来日旅游人数的增加，随着海外旅游管理规制的严格化，导入条款制度等使得面向旅行业全体的规制进一步强化。但当时依然以取缔携款潜逃的理念为中心，并没有将组团旅游列入法定的范畴。

1982年《旅行业法》修订法将组团旅游划入法定范畴，对海外旅游进行了分类，也对组团旅游进行了归类，不同种类的旅游设置了不同的营业保

证金额。日本人去海外旅游次数增多了，同时也加大了外交诉讼的风险，于是设立了不管旅行业者有无责任都需要补偿一定损失的特别补偿制度。但是这一制度并不由明文的公共规制来处理，而是由个人合同的旅游业条款来处理。

针对海外旅游涉外风险的加大，比较早的国家如原来的西德在法律中明文规定由组团旅行业者来承担相应风险。1970年左右，当西德的一般联邦裁判所面对海外旅游事故时，对游客进行强行涉外诉讼是很苛刻的，所以将组团旅游翻译为“承包”<sup>[21]</sup>。1979年5月4日民法法典改正的法律第651条之a~k（第7节承包合同及类似合同中的第1款：承包合同和第2款：旅游合

同）是由所有的《旅游合同法》编写而成。由于限制了责任，企图妥协的西德旅游合同法将包价合同看做与承包类似的合同，对于旅游组团方的游客来说虽然需要承担第一次责任，但“无论如何都要对日本的旅行业法及包价旅游合同条款进行再商讨，提供一份立法政策的资料”<sup>[31]</sup>。<sup>[33]</sup>

对此，日本以脱离责任问题的形式，作为私人合同设立了特别补偿制度，行政方面则通过设定条款认可权限下限的方式来处理。在日本由于一些案例很难使社会体系完善，也就没能完全保护消费者，但这种根据行政指导来处理的日本式体系也是具有一定的效果的。

1996年旅行业标准条款中设立了组团旅行业者保障组团旅游旅程的制度，旅程保障制度并不是基于法律而设立的，组团旅游与旅程保障制度在法律上没有任何联系，只是在行政运用上具有联系。

2004年旅行业改制时将组团旅游列入法定范畴，具有法定意义的包价旅游的基准是根据总费用来衡量旅行业者，公共规制措施与私人旅游合同在法律方面依然不具有直接的关联。

## 二、特别补偿制度

随着日本人去国外旅游人数的增加，涉外诉讼已成为一种普遍的社会问题。关于海外旅游中的巴士事故，根据承包类似论，组团旅游者自己承担客运赔偿。法院排斥以此为前提的请求，拒绝了为旅游者提供组团旅行业者的请求。旅行业者否定责任的案例有很多但却各不相同，在学术上要求旅行业者承担第一责任的意愿很强烈<sup>[34]</sup>，特别补偿制度就组团旅游于1982年对标准旅行业条款进行了修订<sup>[35]</sup>。旅行业者虽然不具有法律责任，但既然游客选择加入组团旅游，那么当他们的生命、身体、携带物品遭到损害时，需要

向其支付最初制定份额的补偿金、慰问金等。这一补偿金由旅行行业者负责时，基于责任而支付的损害赔偿金数额的限度可以看做是损害赔偿金<sup>[36]</sup>。《旅行行业法》实施管制第23条中将责任、免除责任的相关事项、补偿旅游中损害的相关事项一定要在和约中记载<sup>[37]</sup>，以此为根据制定了标准条款。1982年，当时的接待旅游通常是自己承担责任，并且应该依据接待内容，事先会有一个参与的机会，所以旅行行业者实行特别补偿是没有必要的。但是，接待旅游中的包价接待旅游并没有注明游客所选择的每一个旅游服务机构，却在旅行行业者的责任中进行了说明，而且旅游费用的明细不能明示游客也不可能了解的所有定额。1995年标准旅行行业条款作出了修订，包价旅游也于1996年接受特别补偿制度的管制（携带物品除外）。否认合同承包性的组团旅游也好，接待旅游也好，某种程度上它们处于同一水准，因此扩大包价接待旅游本身并没有多大的本质区别。

特别补偿制度虽不是法定制度，但根据《旅行行业法》第18条第3项规定<sup>[38]</sup>，交通大臣（国土交通大臣）提出了签署保险合同的业务改进命令，这一保险合同是关于对游客发生损害时抵押必要的金额进行赔偿，以此为依据设立了特别补偿制度。特别补偿制度在条款上附有担保，组团旅游合同中游客赔偿追加了接待赔偿（承包性质）、旅程管理赔偿（委托性质），对于旅行行业者来说，组团旅游合同作为一种附带义务存在安全确保赔偿（东京地方裁判所1988年12月27日判决<sup>[39]</sup>、1989年6月20日判决<sup>[40]</sup>）。

以交通事故的损害赔偿制度为中心，关于汽车事故的人身损害制度的判例也在改进，汽车损害赔偿责任保险制度中的强制保险制度可以说对其是一种保证。因此，组团旅游的承包性在判例中得到了否定，真实的原因是并没有确立对其进行保证的制度。特别补偿制度中对人身损害进行补偿近似于定额制度方式的伤害保险，对携带品的损失进行补偿与损害保险类似。旅行行业者则处于与保险人相对立的位置，组团旅游保险是对旅行行业者赔偿责任的进一步补充。“赔偿”（第18条第3项业务改善命令）是作为一个专业词汇来使用，并没有一个合适的语言来说明。所谓“过失”、“责任”是脱离法律概念限制的特别补偿制度在现实中的反映。

### 三、旅程保证制度

1995年政府对《旅行行业法》作出了修订，旅行行业者在对交易条件进行说明时，向游客提供旅游相关服务内容，同样地，游客应向旅行行业者支付相

关对等事项，这些都必须以书面形式记载后支付。此类形式的标准条款创立了旅程保证制度<sup>[41]</sup>。

旅游合同一直都是由消费者团体签署的类似承包合同构成，但旅程保证制度一直由委托合同构成，实际上是对游客造成的损害进行补充、扩大，近似于所谓的承包合同中的责任。

旅程保障制度是寻求高档次消费的一种制度，也就是说由于不法行为对被害者救助的特别补偿制度，所以成为一种高级制度也是必然的。

旅程保障制度由 1996 年实施的标准旅行业条款重新设立，以交通、住宿等机构的过失为起因，即便是旅行业者没有责任，也需要支付一定的变更保险金。旅程保证制度中在重要旅程变更时，即便旅行业者没有过失也需要支付变更补偿金。合同内容发生变化时，旅行业者负有责任，但有的时候也并不明确。不确定是否存在责任时，旅行业者应暂时先向游客支付变更补偿金。以前，组团旅行业者认识到只要交纳接待赔偿就可以完成赔偿，但这种认识已经改变了。承办日环食旅游时，如果不是“日环食”，就有必要交付变更补偿金。游客意识的提高，不允许旅游商品销售方与购买方讨价还价。

游客认为交换合同的当事人是组团旅行业者，期待作为当事人的组团旅行业者可以履行责任。另外，现实中的旅行业者是旅店、航空公司等提供实际服务的机构并不具有完全支配、管理权，当事人的责任也具有一定的界限。旅程保证制度则是一种协调相反事实的考虑方法，旅程保证制度的引入在某种意义上是向前进一步的推进。实际上交通合同也叫做定期交通，交通时间并不遵照合同内容，但不会形成迟延损害，交通时间影响着下一个旅程，所以是很重要的。根据旅程保证制度，组团旅游者对旅程实际交通业者负有严格的合同责任。

旅程保证制度并没有将制度的理解渗透其中，有人认为旅行业者应该赔偿损害并支付变更补偿金，一些旅行业者为了营业考虑，把除旅行业者支付的变更补偿金外，交通、住宿机构等支付的一些费用加上精神补偿费用一并支付，也有人对变更补偿金在制度上的意义持怀疑态度<sup>[42]</sup>。

组团旅行业者承担旅游保证是为了确保旅行业条款或标准条款在行政上的运用，所谓制度并不是法律强行规定的。组团旅游受旅行业管制的约束，并不受客运法管制的限制，组团旅游以法律规范化为前提，将其范围去除客运法的限制部分进行适当的说明。旅程保证是组团旅游的核心，应该以法律范围为基准。从保护消费者的观点出发而不是从法律的角度，灵活使用标准

条款制度与其对应，旅程保障制度就会很容易被社会所接受。但是，这是日本式解决方法，虽然具有很高的适用性，但作为法律制度论，这一课题的进展还是落后了。

#### 四、旅行业制度的制度性课题

日本的旅行业，国内旅游以国有铁路为主，海外旅游以航空为主，各自分别向前推进着。铁道客运制度以日本特有的《铁道营业法》为中心，而且日本国有铁道不必遵守《旅行业法》的规定。刚开始制定航空旅客制度时就引入了以国际民间航空机构、国际航空协会为中心成立的国际航空客运体系。随着组团旅游的发展，铁路与航空制度的差异在组团旅游概念中逐渐彰显出来。

2004 年对《旅行业法》的一部分进行了修订，废止了组团旅游的概念，重新引入包价旅游的概念。包价旅游以组团旅游为重要准绳，并不注重招募行为，包价费用在制度层面是一个重要的衡量标准。旅行业者销售保证旅程的包价旅游商品时最好使用包价费用。法律上受到申报等管制限制的运费，旅行业者在经营管理上组团判断（根据自己的计算）编入包价费用时，虽然脱离了规制的限制，但日本《旅行业法》及《客运法》的所有现行制度中统一作出法律说明，比以前更加艰难。

作为组团（包价）旅游概念宗旨的旅程保证并没有列入法律范畴，旅行业规制也没有与具有法律上明文规定的旅程保证制度相关联，另外，也难以对客运业法的运费管制没有明文规定的措施而不适用的合理原因进行说明，因而，可以得出需要对以各客运业相关的行业整体的法律管制制度进行彻底的改进（费用规制与安全管制的分离等）的结论。

#### 五、遵循属地原则制度的课题

日本的《旅行业法》认可实际业务惯例是出于属地原则，日本人海外旅游商品（outbound）虽然适用于日本的法令，但如果在夏威夷购买日本国内旅游商品就要依照美国的法令。但实际上实际交通业法规制并不适用于B2b，这种业务惯例的本质虽然关系到客运业法制度与旅行业法制度的课题，但并没有作为比较法的课题。今后随着 IT 的发展，旅游商品的购买地可以在网络上迅速传播，可以预见，在研究中比较法学的手法会得到重视。在《货物交通业法》中，由于实际交通业者的定义是从日本《货物交通业法》

中直接引用的，实际上形成了适合日本出口货物的行政运用（出发地原则），货物交通业不是对由外国发起到达日本的货物的管制，也没有运费的申报等。即使想管制也没有实行的手段，都是现实的解决方法。随着网络的普及不能完全只针对属地原则、出发地原则进行解决。荷兰《民法》第 500 条第 2 项中提出了以下部分明文规定来处理：“不在荷兰居住的具有旅游组团人中介人资格的人，对于合同双方来说可以看做旅游组团人<sup>[4]</sup>。”

## 第六节 组团旅游等相关制度性课题分析

### 一、组团旅游业务制度化

#### （一）组团旅游概念的产生与制度化

##### 1. 《旅行社业法》中的管理

根据《旅行社业法》的制度在划分旅行社业范围阶段，出现了相当于现在的组团旅游的一种旅游制度，但并没有制度化。如果说划分旅行社业的范围是为了稳定交易和保护消费者，那么在相当于组团旅游的初始阶段，分类组团旅游与组团旅游以外的旅游并不具有多少实质性的意义。旅行社业意识到组团旅游也好，不是组团旅游也好，都是社会的真实状况，都是客运事业的代销商品，以防止携款潜逃等取缔性设想为基础，防止解除合同等旅游纠纷、保护现代消费者的想法慢慢地变得不那么强烈。日本制定《旅行社业法》时，可能<sup>[5]</sup>在欧洲各国还没有关于组团旅游的相关法律制度，组团旅游的概念于 19 世纪 60 年代就应运而生了<sup>[6]</sup>。

《旅行社业法》中，在同法实施管制里规定旅游费用表，普通旅游分为组团、承包、接待，修学旅游分为承包、接待。承办普通旅游在今天的分类中相当于组团旅游的概念，在规定上以佣金为前提，与现今的组团（包价）旅游的概念是矛盾的。《旅行社业法》实施管制中规定承包划分到现在接待旅游的概念中，但存在着分类到利用交通的说法。2004 年修订后的分类将一部分纳入包价旅游的概念中（成为纳入包价费用的包价接待旅游）。这些问题到现今为止也十分含糊不清。

沿袭了 1971 年制定《旅游业法》时的考虑方法和旅行社业法的观点，费用表分类为包价旅游、承包、修学旅游，并且包括包价旅游在内的手续费

标明是游客和旅游业者旅游经费的×%。手续费概念的存在自身难以调和组团（包价）旅游的概念，可以看出依然难以理清组团旅游的定义。

在《旅行社业法》时代，除了西原宽一（1960），商法学者很少对旅行社业进行描述。但西原宽一关于旅行社业只认识到了中介业的层面，对接待旅游与组团旅游做明确分类的意识很淡。旅行社业的中心是中介经营，西原宽一提出：“根据《商法》第500条第2项，原则上中介人的报酬是由当事者双方平均承担的，但旅行社业的报酬即费用是当事者一方的交通机构、旅馆以回扣的形式负担，大多情况下游客方无须承担<sup>[7]</sup>”，并没有形成有关组团旅游的明确意识。关于对《旅行社业法》定义（第2条）的解释学术上众说纷纭，西原宽一的理解是：《旅行社业法》第2条第1号是中介，第2号是附带商业行为，第3号是利用授权亲自进行运送及场所交易等商业行为。

因此，实业家开始对组团旅游与其他旅游进行分类。（株）矢泽一藤田旅游常务董事（当时）归纳说：“《旅行社业法》第2号是作为中间人的媒介及代理商的行为，第3号是承包及代销行为<sup>[8]</sup>。”所谓的接待行为最初相当于商法中的中介，当事人是实际消费者与客运机构·住宿营业者，费用虽是这两者的债权债务，但随即旅行社业就会浮出水面。单凭中介人的立场来传送游客，大部分是将自身看做是旅游的策划者和领队。《旅行社业法》规定的旅游中介费用表中有很多是例如“组团”、“承包”的表述，那么代销才具有法律特性，1971年《旅行业法》第2条第1号中引入了“代销”这样的语句。在旅行社业从商法的中介向代销（准批发商）进化，学术上虽然落伍了，但实践却在飞速向前推进。但也存在“旅行社业没有中介人<sup>[9]</sup>”的说法。

## 2. 《布鲁塞尔条约》的影响

1970年4月3日在布鲁塞尔，为了寻求旅行社业的民事责任在国际上的统一，通过了“旅游合同相关国际协定”（The International Convention on The Contracts）<sup>[10]</sup>的国际条约。《布鲁塞尔条约》将旅游业者分为“旅行中介业”（Travel Intermediary）与“旅行组团业”（Travel Organizer），旅游组团机构对顾客负有最重要的责任<sup>[43]</sup>。《布鲁塞尔条约》在1971年制定《旅行业法》时遭到了质疑，在国会中进行法案审议时也成为争议的对象，虽然回应了条款中的措施，但给人以与全体脱离的印象<sup>[11]</sup>。修订《旅行社业法》时引入了“书面交付义务等事先预防措施<sup>[12]</sup>”，《布鲁塞尔条约》规定的第一责任回答了设置采用“代理、媒介、代办”的旅游业定义的规定。最终“《布鲁

塞尔条约》并不构成我国旅行业界的责任<sup>[13]</sup>”，在完成修订旅行行业法后的条款时并不予以采用。在日本还没有完全形成组团旅游的概念时，可以说很难像预期的那样形成明确的结论，总之，《布鲁塞尔条约》的第一责任并不只是日本，国际上也未被采纳<sup>[14]</sup>。

### 3. 《旅行行业法》的管理

“组团旅游”这一专业术语出现在国会议事录中是 1964 年 4 月 15 日，众议院交通委员会的政府委员尾本在答辩时将其作为专业术语使用，但在当时这一说法并不稳定，与 1971 年旅行行业法制定相关的《交通省 30 年史》（1979 年发行）中有“《旅行社业法》是一个与包价旅游非常符合的旅行行业法”这种表达方式，使用了“包价旅游”但并没有使用“组团旅游”<sup>[44]</sup>。这方面与组团旅游法定化后是一样的，“flat”<sup>[45]</sup>、国际承租交通条款（旅客、随身行李、货物<sup>[15]</sup>）中，“包价旅游”用语至今仍然使用着。

1971 年修订旅行行业法工作完成的初级阶段，立案事务机构明确表明组团旅游的概念，在写给旅行社及导游制度座谈会的交通大臣办公厅旅游部长的意见书《关于旅行社业制度及翻译导游业制度的发展前景》（1970 年 11 月 8 日）中，将旅行行业分为旅游组织业与旅游中介业。根据该意见书将交通省完成的法案分为国际组团、国际中介、国内组团、国内旅游销售。当时的旅行行业科长山下文利解释<sup>[16]</sup>说，旅游组团业是“根据预先制定的旅游日程收取预先制定的包价费用，与招揽的游客签署即将成行的旅游合同”，国会答辩中“将旅行社业的提名改为旅行行业是从组团旅游明确了旅游的各种形式<sup>[17]</sup>”。当时组团旅游作为一种概念而明确使用，但最终组团旅游的概念从法案中被删除了。

以 1971 年修订为由，旅行行业条款例中规定了组团旅游的定义。交通省旅游部、国际旅游业协会及全国旅行行业协会对此于 1972 年 7 月完成并公布于世，旅游业务的相关合同也大致分为组团旅游合同和接待旅游合同<sup>[46]</sup>。岛十四郎（1975）介绍说，在新条款起草段，“最初认为组团旅游等于‘代办’、接待旅游等于‘媒介’，第一草案中是这样表现的，但如前所述，根据交通省的实际状况进行分析，组团旅游中：①发放机票是纯粹的‘代理’行为；②利用承包业者从指定代理商处购买国铁车票时的‘媒介’行为；③包租公交车时是‘代办’行为。为了更加明确，最后根据条款例子对其更加细分。但是，原有的旅行社业条款接受了分类为‘接待’、‘承包’、‘组团’的这一巨大变化，原有的‘承包’全部改为‘接待’，每方面内容都分

别作了具体的细分”。

条款案例应该在现实中得到认可，所以可以推断行政机构也可以授权组团旅游。本条款案例中规定的“包价”法律概念并不明朗，每位游客的付给与规定中的哪些条款相对应、条款第2条第2号中规定的接待旅游合同之间的差异也不明确。

#### 4. 组团旅游业务的法定化

组团旅游的概念在法律上得到明文规定是在1982年的修订法中<sup>[47]</sup>，1979年《国际旅游振兴会法》一部分法案的附带决议中“加强对不良旅行业者进行取缔，提出提高乘务员资质等措施，并且为了谋求旅行业的健康发展需对旅行业法重新审视”，甚至对加盟国作出“79年航空组团旅游相关信息及保护游客的OECD理事会的劝告<sup>[18]</sup>”的回应，可以说作出了大幅度的修订。

修订法中，将组团旅游定义为“旅行业经营者完成诸如旅游目的地及日程、能够提供给游客的交通及住宿服务的内容、游客应向旅行业经营者支付同等报酬的相关事项策划，并为了招揽游客以广告或其他形式来实现的旅游行为”（第3条第2项和第4项）。迄今为止在法律条文中并没有对其定义作出明文规定，但1971年修订法中追加的《旅行业法》第12条第4项中，旅行业者与游客签署旅游业务相关合同时，需确认游客所需旅游业务的内容，同时必须对交易条件向游客予以说明。关于具体的说明旅行业法实施法规第8条中分类为包价旅游合同及其他内容，包价旅游合同定义为“根据旅行业者规定的日程，由于游客接受了提供的旅游相关服务，旅行业者向其收取一定的资金，本法第2条第1项第1号到第7号中指出的行为叫做与游客签署合同”。旅行业法实施法规第8条中规定的包价旅游合同在修订旅行业法前指的是“被称为组团旅游的旅游相关合同<sup>[19]</sup>”。

对于旅行业来说，原则上包价旅游是根据招揽行为以外的预订来定义的，1982年法定化后，组团旅游的范围变小了。旅行业条款对1972年条款案例（通告）、1982年标准条款（告示）以及招揽进行了限制，但没有不一致的现象出现。

旧旅行业法实施法规第8条中规定，相当于今天组团旅游的“包价旅游”与《旅行业法》第3条第2项第4号规定的“组团旅游”的不同是招揽性，相同点是包价费用制度。2004年修订中包价旅游的概念放弃了招揽性，有些回归到旧旅行业法实施法规第8条中的取向。但是，可以推测包价旅游名称的由来是从《布鲁塞尔条约》中规定的“inclusive price”以及航空运费

之一的包价旅游（inclusive tour）运费，因此组团旅游的名称从旅行社业时代开始就已经使用，可以推断来自国铁用语。

## （二）组团（包价）旅游合同制度在制度方面的特性

### 1. 旅行业法中组团旅游合同的管理

1971年修订旅行业法中的旅行业务范围法定化虽然是根据合同概念型制定的，但组团旅游受旅行业法规的限制并没有法定化。基于1971年修订法的追加条款第12条第4项的交易条件向游客作出具体说明时，根据旅行业法实施法规第8条分为包价旅游合同及其他款项，在包价旅游合同的定义中关于本法第2条第1项第1号到第7号中指出的行为叫做与游客签署合同，因此，可以认为1971年修订法中组团旅游合同属于合同概念型。

对组团旅游合同的法律特性进行考察时，作为考察对象的旅行业条款在对1956年《旅行社业法》的一部分进行修订时创立了申报制，1971年的修订法加强了对认可制的管制。1982年修订法组团旅行业务法定化的同时引入了标准条款制度。

以1971年修订法为动机，墨东睦共和会事件并没有围绕组团旅游合同从法律的角度进行讨论，只是以此为契机对组团旅游合同的概念进行了讨论。根据1971年的修订法中旅行业务改为合同概念型，旅行业务条款也由申报、变更命令制度向许可制度转变，作为认可基准要求旅行业者的责任相关事项要明确，向“包括代理、媒介及代办”的合同概念型变化，组团旅游的概念开始变得表面化。但是，以前的申报条款也具有效用（修订法附则经过措施），只是暂时事实记载型与合同概念型相并存。

在实施包价旅游时，旅行业者对游客具有怎样的法律责任即“以产生法律责任为由调查旅行业者、查明此行为相当于法2条项各号的哪种行为，然后进行必要的判断<sup>[20]</sup>”，应该对不规定“代理、媒介、代销”论中的合同主体进行批判。

### 2. “代理、媒介、代销”论与第一责任论

“代理、媒介、代销”论是旅行业没有担负第一责任的“便利的理论<sup>[21]</sup>”，在组团旅游还没有纳入法定范畴的时候，1980年版旅游白皮书中就将组团旅行业者的责任记述道“旅行业者只对宾馆、公交车、航空公司等进行代理、代销，所以极端地说不具有任何责任”。判例的法律构成中有旅行业法和基于此的旅行业条款，所以原告申辩不认可“承包”的契约性，否认旅游组团方的赔偿责任，最后造成“强制游客进行涉外诉讼<sup>[22]</sup>”的结果。

与围绕《布鲁塞尔条约》展开的国会答辩<sup>[13][14]</sup>的印象并不吻合，有批评称：“可以看出旅行业法与旅行业条款的法律构成没有任何进展<sup>[23]</sup>。”

关于组团旅游合同的法律特性，属于所谓代理、媒介、代销的委托基础类型<sup>[48]</sup>的合同类型普遍被称为委托说，另外出台了“法律构成中制定的学说<sup>[24]</sup>”。组团旅游合同中主张，“组团旅行业者应该承包所有提供给游客的受旅游合同规范的旅游服务<sup>[25]</sup>”，为了认定旅行业者的第一责任，甚至有人建议将组团旅游作为承包合同来对待<sup>[26]</sup>。

### （三）组团（包价）旅游的规范化

#### 1. 法定化的动向

1982年修订旅行业法时，组团旅游业务通过法律划分到了具有明文规定的范畴。组团旅游合同的相关法律管制具有如下动向：20世纪70年代的欧洲，1970年4月23日的《关于旅游合同的国际协定》（《布鲁塞尔条约》）、为制定组团旅游合同而于1979年10月实施的《旅游合同法<sup>[27]</sup>》、日本和西德等加盟国寻求向游客提供保护措施于1979年11月15日的《航空组团旅游相关信息及关于保护游客的OECD理事会劝告<sup>[28]</sup>》等。但在日本，“大部分可以通过恢复旅行业条款来实现，因此可以看出在对旅行业法进行修订时，旅行业法中应该补贴的剩余部分可以作为修订的对象<sup>[29]</sup>”，特别补偿制度在法律上并没有直接规定1982年组团旅游的范围，但实际上的前提是在条款上进行处理。但是，前面叙述的1995年的标准旅行业条款修订时，接待旅游中的包价接待旅游都涉及了特别补偿制度，特别补偿制度已不再是组团旅游的规范化标准。

关于旅行业条款国土交通大臣予以批准（《旅行业法》第12条第2项），设立了有关记载事项的相关规定<sup>[30]</sup>。国土交通大臣批准时，“为了不损害游客的正当利益而行使的”及“至少要明确旅游业务的管理费用、收取和退还与游客进行交易的相关费用的相关事项、旅行业者责任的相关事项（对于承办组团旅游的旅行业者来说，要明确组团旅游合同及组团旅游以外的合同）”按照此基准行使必要的规定，特别补偿制度于组团旅游合同及组团旅游以外的合同分开处理，应该不能够解释“明确分类”。

旅程保障制度构成了现在组团旅游的根本，1982年对组团旅游进行范围划分时并没有预计到。1996年修订标准旅行业条款时追加了一些条款，与特别补偿制度一样，没有形成法定规范化基准。2004年对包价旅游的范围进行划分时，具有同组团旅游同样标准的旅行业条款中规定了旅程保证责任，但并没有

法定化。基于组团（包价）旅游的法定规范化标准，旅行业法中的旅游业务中，规定了分类组团（包价）旅游及组团（包价）旅游以外的旅游的意义重大。以前的组团旅游与其他旅游相比，营业保证金、旅游业务管理者制度等方面具有严格的规定。根据2004年修订后的旅行业法，关于旅游业务，削减了对B2b的限制，只对B2C进行规制。因此对作为组团（包价）旅游的中心概念法定规范化基准进行了分析，对今后旅游业务的考察具有更加明确的意义。

2004年旅行业改革前，组团旅游的法定规范化基准是组团旅游者事先确定旅游计划（确定旅游内容）、招揽方法（对象是不特别规定的大多数）及包价费用（规定商品费用的定额）。2004年旅行业法改革时，赋予新包价旅游法定意义的规范化基准。由于包括组团旅游及以前的包价费用特约包价接待旅游，废止了招揽方法的基准，法定规范化基准在包价费用及“自己计算”中得到实施（如图6-2）。

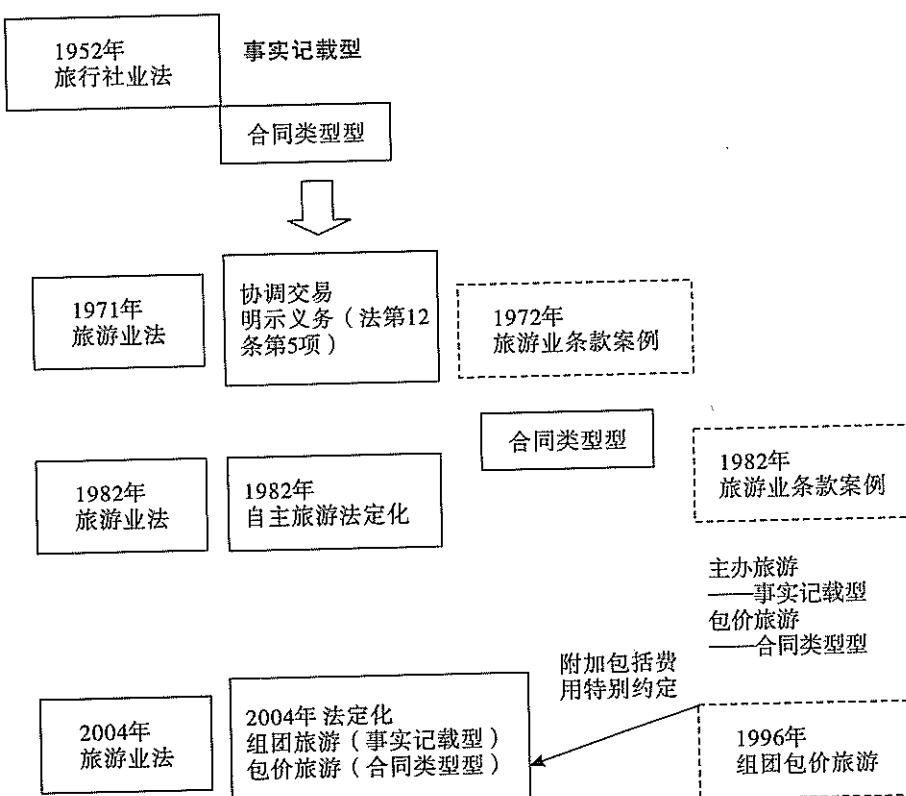


图6-2 组团（包价）旅游业务规定的方法

## 2. 包价费用制度的出现

包价费用制度是基于客运事业管制制度关于运费金额的明示，旅行业者从实际消费者身上得到手续费实际上是很困难的，作为一种构成旅游商品的部分金额不能向实际消费者明示的制度在旅行业者的推崇下应运而生了，是制度化的产物。但是，客运事业管制的宗旨是向实际消费者揭晓金额，与其并不相融合。组团旅游通过包价费用进行销售，最初并没有设想组团旅游能够加入各客运事业法律制度。

2004 年修订法前的《旅游业法》第 2 条第 1 项中规定：“本条款的‘组团旅游’是指公司根据预先的旅游目的地及日程向游客提供交通和住宿服务内容，而且游客按规定向该公司支付旅游费用来完成旅游相关策划，通过广告及其他形式来招揽报名的游客，通过这种方式来完成旅游”，应该支付的旅游价款就是包价费用。

1971 年改革的旅游业法中组团旅游还没有法定化，其实实施法规第 28 条中规定包价旅游合同的定义是“旅行业者收取一定的费用等”。从组团旅游法定化前开始，也就是还没有明确组团旅游这个定义时，包价费用制度就已经法定化了<sup>[49]</sup>。所以对于不是组团旅游的接待旅游来说，包价费用的出现可能就是在这个时期。

实际上，修订前的标准旅游业条款第 26 条规定：“旅游费用是一个定额，费用明细并不会明示，不精确计算旅游费用的特别约定（以下简称‘包价费用特别约定’）通过书面形式来签署”，像包价旅游费用特约附加包价接待旅游规定的那样，包价旅游费用合同并不全是组团旅游合同。

根据 2004 年旅游业法修订法，以及旅程保证制度下的旅游合同与其他旅游合同分别接受管制的设想，包价旅游纳入了法定的范畴。但相应的法定规范化基准是包价费用，以自己的计算为准绳，旅程保障制度依然没有一个法定化基准。但是关于包价旅游外的旅游（比如利用交通），法律制度中依然存在利用包价费用的可能性空间。

组合了作为规制费用的客运服务的旅游商品，旅行业者可以自由完成。如果在旅游合同中实行旅程保障制度，就能够实现作为包价费用来自由设定费用的包价旅游，其结果是即便没有明文规定，根据个别客运业规制法可以不接受运费规制。但即使没有旅程保证（如果担负利用交通责任），仍有可能以自由设定包价费用的空间。根据日本实际业务惯例允许单项业务组团，但容易产生对客运业规制法的质疑。

### 3. 包价费用制度的界限

关于包价费用变更的容许范围有多大的问题，现行标准旅行业条款第 14 条中规定：“实施招揽型包价旅游时，向所利用的交通机构提供适用的运费、手续费（以后在本条中称为‘适用运费、手续费’）。但经济形式是千变万化的，招揽型包价旅游在招揽游客时公布的时间（预订型包价旅游进行书面交接时写明的时间）中与公布有效的适用运费、手续费相比，通常会与预想的有很大程度的增幅或减幅，可以根据增幅和减幅金额的范围增大或减少旅游费用的数额。”B2b 规定并不涉及交通业法律管制。对于客运业合同中的运费变更来说，“法令及交通条款<sup>[31]</sup>进行了规定”，但由于交通合同不直接适用于组团（包价）旅游，同条款第 14 条作出了解决办法<sup>[50]</sup>。

当变更包价费用时，《布鲁塞尔条约》在第 11 条中做了简单规定<sup>[51]</sup>。英国 pack 旅游管制中，包价旅游的旅游组团机构要求将各种旅游服务费用组合在一起，规格不改变包价旅游（2 条项 Ci），包价费用并不是组团旅游的前提这点也是日本的不同之处。货物交通管理业法在制度上并不存在旅行业法的包价费用概念。

包价费用概念是以限定运费为前提而存在的。放宽限制时，包价费用的意义发生了重大的变化。如果交通服务不受限制，费用便可以自由设置，包价费用就没有太大的意义了。

### 4. 自己计算

2004 年修订旅行业法时规定，包价旅游与客运业之间签署“自己计算<sup>[52]</sup>”的合同，“自己计算”是与代理、媒介、代销相对比的概念<sup>[53]</sup>。旅行业法中，包价旅游实行“自己计算”管理，是与实行“代理、媒介、代销”的接待旅游相对比的产物。商法对“标注自己名称、经销货运业”的管理者与运送者做了分类。批发商是“挂自己的名”、“根据他人计算”的代销商，兼有标注自己名称、自己计算进行交易的“自己商”（证券公司的单独交易）。

如果运费规定可以自由化，那么组团（包价）旅游的包价费用制度只是营业方针的问题。即便没有完全自由化，包价费用概念的现状也是很模糊的，如果包价费用即定额制瓦解了，规范化基准也将随之消失。其结果与制造业相同，根据自己计算来购买服务、根据自己计算来完成商品制造将是包价旅游的必然趋势。包价旅游的规范化基准将是同旅程保证一样没有法定含义的基准。

#### （四）招揽概念

##### 1. 招揽与预订

以组团旅游为主的旅游概念在逐步进化，网络可以兼容大量的特定概念，特别是招揽概念由于网络的出现而发生了变化，组团旅游的目标也成为人们研究的课题。<sup>[54]</sup>

1971年旧旅行业法实施法规第8条中对包价旅游的概念进行定义时并没有提到招揽概念，而且《布鲁塞尔协定》第1条第2号及西德民法第651条之a第1项中，与支付包价费用相对的是，将组团旅游定义为支付包价旅游费用的旅游，招揽并不是必要的条件。2004年修订法中规定的包价旅游概念以旧旅行业法实行法规第8条的包价旅游为先导。包价费用特约附带包价接待旅游的出现模糊了组团旅游与组团旅游以外的旅游不同的旅程保证责任的意义，最后“通过包含包价费用特约附带包价接待旅游的包价旅游来保证旅程<sup>[32]</sup>”。

根据“关于包价旅游、度假型包价旅游及观光型包价旅游 1990 年 6 月 13 日阁僚理事会指令”，英国制定了“1992 年包价旅游、度假型包价旅游及观光型包价旅游规定<sup>[33]</sup>”。英国的旅游管制对包价旅游的定义中，旅游服务的组合靠依赖消费者及遵循特定指示（不管如何修订）来确定，如果预先实现组合也可以看做是包价旅游<sup>[55]</sup>。同样荷兰民法中“向公众和每个人的团体”提供预先组合的旅游，不考虑不特定的各种概念。

但是，在英国根据 EC 指令制定了包价旅游管制，并没有制定某一法律对包价旅游进行直接约束。

随着宣传媒介的发达、规制商品（以招揽为前提）与预订制品相分离，1971年修订法及1982年修订法的制度化、网络的发达以及2004年修订法使其再次融合在一起。旧旅行社业法中含糊的“承包”在日本再次得到改进并得以恢复，也恢复了1971年规定的包价旅游。

##### 2. 最低组团者数

最低组团者数的概念是组团旅游特有的概念，招揽时不用说，即使在预订时也作为一种组团（包价）旅游特有的概念而存在着。接待旅游下，为了使客运机构与实际受益者签署交通合同，与旅行业者的判断相关的部分并没有最低组团者数的概念。利用飞机旅游时作为客运条件存在最低组团者数，尽管如此却没有作为旅行业合同上的概念表现出来。旅行业法中的最低组团者数与包价费用组合起来，构成组团（包价）旅行业者在进行管理决策时需

要的数字。随着交通服务的发达与信息体系的发展，最低组团者数趋于减少，甚至最低组团者数的概念也正在削弱。单项业务组团与单人旅游、国际预约等现象的出现，表现出旅游业和客运业已没有区别。

### 3. 协同、共同组团

1982年修订旅行业法时，组团旅游只可以由注册旅行业者承办。如果旅行业者以外的机构（organizer）来策划旅游、招揽加入者以组织成旅游团，实际也是要委托给旅行业者进行旅游接待的，这是作为接待旅游被分类的<sup>[55][56][57]</sup>。1982年修订法中将其分类到组团旅游中。关于组团旅游，因为只有注册旅行业者可以承办，所以 organizer 只能在招揽和策划方面出现。以前的组团方是 organizer，依靠其知名度与信誉度取得了很好的招揽效果，这对旅行业者来说是失去了一个大的销售渠道。

有多个组团方时称作共同组团旅游，作为当事人，旅行业者除非有多家，否则没有本质上的差异。而且存在协同旅游，协同是指“事业策划的协同者<sup>[34]</sup>”，可以解释为“报社等只得到广告费就表示赞成并予以协助，这并不构成得到旅行业法的报酬的必要条件<sup>[35]</sup>”。但对游客的民事责任一定要分情况考虑，因为游客不只对组团的旅行业者给予了信赖，也“信赖协同方甚至与其签署合同<sup>[36]</sup>”。

## （五）组团旅游业务与单项业务组团

### 1. 单项业务组团的管理

组团旅游中有只提供往返交通的空心型，有可从当地多个线路自由选择的自由选择型，也有提供住宿、交通等单一产品的附带服务（如便当）的单项业务型。包括单项业务组团的这些商品的出现加剧了费用竞争，为客运业的功能改革带来了很大的影响。

在欧洲 EC 阁僚理事会指令制度前，《布鲁塞尔条约》<sup>[58]</sup>、西德民法<sup>[59]</sup>中规范组团旅游时，规定至少包括交通、住宿两种以上，从 Tourism 的语感中排除了所谓的组团旅游。

EC 阁僚理事会指令中列举出“两个以上的组合”是“包价旅游”的必要条件，所谓的单项业务组团并不属于组团旅游<sup>[37]</sup>。英国包价旅游管制中的包价旅游（package）定义为交通、住宿（Accommodation）、不附加交通及住宿、占据包价旅游重要组成部分的其他旅游服务中，至少有两个事先组合在一起，通过包价进行销售并且为了销售提出申报，而且是否涉及 24 小时以上的服务、说明包括一夜的住宿（第 2 条），排除了单项业务组团。

在日本，并没有否定单项业务组团，特别是在销售住宿服务时的单项业务组团的比重越来越高，单项业务组团的发展历程可以说最初组团旅行业者为 package 旅游而购入的酒店、旅馆与交通服务组合起来进行销售，但余下购入的酒店等就要进行单独销售。

在单项业务组团性的判断中，旅行业法规定的“住宿”中不包括餐饮，附带两餐的住宿服务不属于单项业务组团。在日本的实际业务惯例中，单项业务组团作为组团旅游，并不是需要讨论的问题，但在复数组合在一起成为一种必要条件的 EC 理事会指令是值得争议的对象<sup>[60]</sup>。

根据《航空法》规定提出的包价旅游打折运费，是以 EC 阁僚理事会指令型的“两个以上组合”和“24 小时、一宿”规定为条件的，航空运费是按照国际规定来实施的。但旅行业法并不禁止遵循航空公司的管理方针，航空以外的商品一定遵循这样的条件没有实质的必要性。

## 2. 单项业务组团的问题点

日本的组团旅游制度是由认可单项业务组团旅游商品的实务管理构成，法律制度并没有否定单项业务组团。但是关于同一线路却需要支付不同数额的现象，有必要对客运法制度与旅行业法制度的关系加以说明，这也是现实中需要解决的一大课题。

对于游客来说，单项业务组团同接待旅游几乎没有差异，组团（包价）与接待的交易条件，有人认为不同的责任范围等纷争是内部固有的，也有人质疑旅行业者是否产生附加价值这样的社会意义性问题。但是，不管是旅游商品还是客运业商品，以运费为主的管制是有差异的。如果否定单项业务组团就会给社会带来很大的影响，其影响程度在现实中还会加大。在日本，可以说单项业务组团商品是放宽对客运业限制的具有象征性意义的催化剂。

如果说组团（包价）旅游将重点放在旅程管理上，有些旅游将单项业务组团排在第一位就等于没有旅程管理的现象并不少见。另外，以单项业务组团型为主的组团旅游被认为在现实交通领域里具有促进竞争、推进结构改革的意义。其结果是，使用交通与利用交通的界限变得模糊，反而是组团旅游者必须加强承包的契约性。因此，构建标准条款中的旅程保证制度也是必然的结果。

“flat”所代表的单项业务组团型商品是组团（包价）旅游商品（严格来说，关于罐装啤酒等不是地道的单项业务组团，交通业者直接提供交通服务的（如上茶、提供毛巾等），可以看做是单项业务组团）。虽然并没有作为

利用交通来处理，但社会功能可以达到与利用交通同样的效果。旅行业者虽然向实际消费者明示了旅游费用，但客运业者并不向实际消费者明示运费额，不受铁道营业法约束（铁道营业法具有作为行政法规的一面，也有私法的一面）。相反作为利用交通时，铁道营业法针对组团旅游者适用，但同法却没有考虑利用交通的规定。

有人认为，“单项业务组团虽然在定义上不同于旅行业法中的组团旅游，但旅行业者将其作为组团旅游商品进行销售也是无可厚非的<sup>[37]</sup>”。虽然不是旅行业法的问题，但也没有解释说明是客运业管制法中的问题，只能说不是单一的问题。

组团（包价）旅游中承认单项业务组团这种形式，除了旅程保证责任与交通合同责任的差异反映在旅游费用与运费的差别上，制度层面的说明也尤为困难。旅游合同中交通服务很丰富，选择的可能性也很多，这可能是一种合理的说明，但法律上却不存在这样的明文规定，具有一定界限，有必要通过立法来解决。

#### （六）选择旅游

选择旅游<sup>[38]</sup>作为一种针对游客需求的形式在推进，同时选择旅游中出现了条件的变化及对导游的不满。选择旅游通过当地法人得以实施时，当地法人是属于“招揽”还是“实施”，在宣传手册上的内容是不同的，“游客应该明白的是，无论哪一种，都不是来自日本的组团（包价）旅行业者实施的<sup>[39]</sup>”。

毋庸置疑，海外的选择旅游不属于组团（包价）旅游，如果认定为属于组团（包价）旅游，在现行解释下出现涉外诉讼问题时，因为是组团（包价）旅游，需要根据旅程保障制度、特别补偿制度来接受救助。光岗裕一（1999）的研究认为，选择旅游的范围到什么程度就属于组团旅游，这是问题的关键。

如果从规制的角度对选择旅游进行讨论，如何确认包价费用是问题的根本。如果把组团（策划）旅游相关费用（A）、选择旅游费用1（B）、选择旅游2（C）作为费用的基本构成，可以把旅游费用“A+B”或“A+C”考虑为包价费用，可以透过这部分看到成本。解除合同是否针对全体来进行等问题，如果当作一个合同来考虑，需要考虑合同范围的问题，如果重视经济层面的作用，可以认为是对选择旅游部分进行分割分离。这样，“包价”的意义也慢慢瓦解了。

英国旅游管制中包价费用没有一个固定的额度，可以看做是个别费用的聚集。这种形式最近在日本也会很普遍，这样一来，管制制度关系中组团（包价）旅游规范化的相关基准并不需要采用包价旅游制，只需要寻求旅程保证制就可以了。

在国内实施选择旅游时不存在涉外诉讼问题，但受日本法的限制，缩小了组团（包价）旅游的范围。旅游合同分类为组团（包价）旅游、接待旅游及其他旅游合同和旅游合同以外合同。旅程保证特别补偿的范围有多大原本就不是一个法定化的问题，是管理决策的问题，但也是规制（许可）旅行行业条款对其进行改进的课题。

## 二、组团旅游业与客运法规制

客运法规制可否适用于组团旅游，当事人是游客<sup>[61]</sup>即实际消费者（C）、组团旅游者（B）及客运业者（b）。旅行社业法中也设定了海外交通业者并将其规定为“交通机构”，没有直接引用各交通业法。不仅是客运业，就连自家交通机构也包括在内，涵盖的范围很广。实际消费者与组团旅游者、实际消费者与客运业者的关系是所谓的B2C关系，组团旅游者与客运业者的关系是所谓的B2b关系。衡量B2C关系是从保护消费者观点出发，衡量B2b关系是从业者之间商务顺利（稳定交易）角度出发。客运法规制是将重点放在B2C角度上制定的，废止数量管制后更加大了比重。以下围绕客运法规制对三者的关系进行探讨。

### （一）组团旅行业者与实际旅行业者的关系（B2C）

组团旅游费用前提是不遵循客运法规制，根据对旅行业者的判断来设定费用。而组团旅行业者用特别运费是以客运法规制为前提，虽然不存在特别运费但以认可手续费（回扣）为前提来设定费用。总之，并不直接适用规范B2C运费制度的组团旅游商品却在大量销售。

有必要认清这样一种实际情况，客运法规制并不直接限制组团旅游者与实际消费者之间的组团旅游合同（组团旅游者作为实际客运业者的代理人，消费者与实际客运业者之间的交通合同关系成立），是一种实务上确立的行政惯例。标准旅行业条款<sup>[62]</sup>是以不使用客运法管制为前提进行规定的，行政机构也表示认可。

随着旅程保证制度的丰富与强化，即便不承担交通合同责任，组团旅游中也规定要充分保护消费者。这虽是已经确立的行政惯例，但并不存在B2C

关系中不需要客运法规制的明文规定。以非适用为前提的组团旅游（中介）条款在行政方面是从何时起得到认可的并没有明确的资料记载，1956年旅游中介条款开始申报时就已经确立了。B2C关系中不受客运法规制限制的行政惯例，即使在没有对客运法放宽限制的时期，对于实际消费者来说，在可以选择的合法费用多重存在的市场中生存，可以说一定会孕育出允许放宽对运费限制的一种社会性土壤。接待旅游（对特约附带包价费用的包价接待旅游进行讨论）直接接受客运法规制的限制，这与组团旅游在社会存在的意义上有很大的区别。

1971年的修订法到1982年的修订法期间，法律上虽然没有组团旅游的概念，但可以根据只在私法（条款）中规定的组团旅游合同与接待旅游合同的区别来判断是否受行政法规——客运法规制的限制。

关于包价费用特约附带包价接待旅游，对不涉及B2C规制的行政惯例进行合理说明的依据并不是组团旅游合同及接待旅游合同的差异（是否承担旅程保证责任），而是要探讨包价特约费用的有无。根据费用设置的差异而非合同的性质来规定是否适用客运法规制。

## （二）组团旅游业者与客运事业者的关系（B2b）

如果组团旅游业者与实际消费者的关系（B2C）不受客运法规制限制（设定低于规制运费的包价费用），而组团旅游业者与实际客运业者的关系（B2b）受客运法限制，可以想像旅游业从经济的角度是不成立的。<sup>[63]</sup>

客运法规制的目的之一是保护消费者，如果说B2C受客运法限制，只有B2b受客运法规管制的合理性说法是很牵强的。但是不仅B2C，就连B2b的关系也不适用于客运法规制的判断是合情合理的。而且客运法规本来就是针对B2C的，并没有预想要规范到B2b。

《旅行社业法》中，为客运业者附加其他服务的组团旅游在实施时就设想到并设置了规定。在旅游行政担当者的解说书中，以接受旅游交通法的限制为前提，对组团旅游与禁止手续费和回扣（KB）的《道路交通法》规定的调整进行了论述。

### 1. 航空交通管理

现行的航空交通制度下，有关组团旅游（《航空法》制度下使用包价旅游等术语）的运费有包价旅游折扣运费、个人包价旅游折扣运费、团体折扣运费三种。包价旅游折扣是针对在航空交通中包含住宿、旅游等地上服务的包价旅游，在组团旅游的概念还很模糊时的1960年1月就开始实施了。团

体折扣运费是在组团旅游概念明确出现在条款中的 1977 年 4 月开始实施的，但组团旅游的术语并没有得到使用，团体折扣运费不但没有限制组团旅行从业者，就连普通人都可以购买。这三种运费需事先去国土交通省申报（《航空法》第 150 条）。这一申报具有一定的灵活性，支付给旅行从业者的回扣并不构成运费，但实质上可以理解为更加确保了它的柔性。

关于《航空法》的应用，即便是组团旅游 B2C，即实际旅游者与航空业者之间存在交通合同的实际业务惯例<sup>[64]</sup>，B2b 即旅游公司与航空业者的关系解释为“旅行从业者是航空业者的代理人<sup>[41]</sup>”，在代理方面 B2b 中不存在交通合同也没有运费，这就会出现一个根本性问题：组团旅游运费处于一个什么位置？组团旅游不是单纯的代理，作为“包价性的代理、媒介、代销”，这里的“包价性的”概念并不明确，而且单项业务组团中也很难对包价作出说明。

《航空法》、《铁路业法》、《道路交通法》等实际客运法规制中对运费及交通条款作出认可等作为法律基准，设立了不当差别禁止基准，但具有公告运费等义务。但是，区域运费、差价运费（包含上限运费）、认可团体折扣运费等进行行政处分时，原则上不只限于旅行从业者，也存在以普通消费者为对象进行的。既然航空运费等行政处分以公告为前提，那么不予以公告的就应该属于客运法规制框架外的。

## 2. 铁路、汽车交通等管理

铁路交通中的实际业务惯例并没有组团旅游专用的特殊运费，只有不限于组团旅游的团体折扣运费。组团旅行从业者与铁路交通业者之间不受《铁路业法》的限制，这种实际业务惯例从国铁时代就一直存在，游客与铁路交通业者之间在交通合同中进行等价交换，并不收取独立的运费，但不必向行政机构申报<sup>[65]</sup>。铁道业者与组团旅行从业者用各自的管理决策来进行合同交易，不存在承担合同义务，这点与航空是一样的。

巴士包租时，《普通租赁汽车业标准条款》第 6 章规定需与组团旅游者签署交通合同，旅行从业者要在自己的名字中保留实际旅客与客运业者之间经销的解释说明。运费则根据普通的运费制度来确定，不存在组团旅游专用的特殊运费制度。

2004 年出租车运费中出台了导入组团旅游运费的通告<sup>[66]</sup>，与航空交通制度的实施存在同样的问题，基于同一道路交通法规制对包租巴士的管理很难作出不同的说明。

### (三) 客运事业者与实际交通消费者的关系 (B2C)

国土交通省在旅行业法实施要领中称：“组团旅游合同是一种关于管理旅游业务的合同，办理旅游业务后设立的交通合同、住宿合同等不包括在内。”从逻辑角度解释，虽然组团旅游合同不受客运法的限制，但前提是客运业者与实际消费者之间交通合同是成立的。利用货运交通时，实际消费者利用客运机构的服务意识很明确。相反，如果客运业者与实际消费者之间签署交通合同，关于客运业者与实际消费者之间签署的（交通）合同是否遵循客运法规制是个问题，与旅游合同之间是否发生矛盾也是个问题。

如前所述，航空业者将旅行业者当作自己的代理人，合同由航空业者与旅行业者共同签署。组团旅游介于它们之间，旅行业者作为航空业者的代理人接受航空交通合同的限制，是一种受航空法限制的实际业务惯例。

在铁路交通的情况下，山口真弘（1974）认为，“对于旅行业者与游客签署交通合同的问题，为了履行交通赔偿与铁路业者签署交通合同时，铁路交通合同的当事人是铁路业者和旅行业者。旅客并不是与铁路业者签署交通合同的当事人<sup>[42]</sup>”；在利用交通的情况下，铁路业者与实际消费者之间没有签署交通合同。关于团体客运可以认为“多数游客在同一等级、区间的交通条件下，如果批量运送，旅行业者、学校等以多数游客运送为目的的当事人有很多<sup>[42]</sup>”。1971年《旅行社业法》修订为《旅行业法》，时隔3年，1974年《铁道法制概论》发行。当时山口真弘设想将旅行社业法分类到“承包”中。现实中的旅游合同并没有考虑利用交通，关于铁路的实际惯例不考虑交通合同的存在，也没有发行车票。但也不受《铁道营业法》等的限制。

关于包车业务，《一般游客汽车租赁交通业标准条款》第6章中规定，在组团旅游的情况下，巴士租赁业者与旅行业者签署交通合同。通常，组团旅行业者根据线路名联系汽车公司甚至连参加者姓名都不知道，所以组团旅行业者计算真实姓名游客（实际消费者的费用承担）来签署巴士的租赁合同。客运业者与实际消费者的关系可以单纯理解为不适用《道路交通法》。

客运业者与实际消费者之间没有建立直接合同关系，也不涉及客运法规制，这种解释方法很好地将实际业务惯例进行了综合的改进说明。航空交通时一定会存在交通合同，如果关系到《航空法》运费规制，对现行组团旅游商品的说明就变得很困难。上一节中所分析的组团旅游商品中，以航空交通系统和铁路交通系统的差异为主，各种制度的差异也显现出来，要求进行整合性的说明。基于目前的“代理、媒介、代销”论进行整合性说明更加

困难。

#### （四）组团旅游业务与住宿业法規制

《旅行业法》中规定了“住宿设施”，没有直接引用《旅馆业法》等。理由与所谓“交通机构”的理由是一样的，海外旅游时可以任意使用国外的住宿机构。住宿设施不仅是住宿合同的对象，有时也是租赁合同的对象。

《旅馆业法》中没有对住宿费用及条款进行限制，但客运业不同，大多情况下可以自由确定费用，所以没有发生组团旅游的包价费用问题。但是，根据《国际旅游酒店改进法》注册酒店、旅馆中的住宿费用、住宿条款采用申报制度。不适用于接待外国游客时，国土交通大臣就会提出变更命令。公营国民宿舍等根据经营自治体的条例规定了住宿费用等。但是，关于注册酒店、旅馆、供应住宿设施等，存在着同客运法规制一样的问题。

组团旅游利用住宿机构时，在很多情况下，旅游组团方利用自己的声誉同住宿机构签署住宿合同，也就是说，住宿机构与游客并不是直接合同当事人的关系，旅游组团方与住宿机构签署的住宿合同成立。但旅游组团方同住宿机构之间的住宿合同适用于旅游组团方和游客间的组团旅行业条款。关于游客与住宿机构的关系，游客并不总是住宿合同的当事人，住宿机构对游客带来损害时则对游客构成了不法行为，那么是否就不构成不履行赔偿的行为？游客虽不是住宿合同的当事人但却处于住宿合同接受人的地位，可否理解为住宿机构会发生不法行为以外的赔偿不履行责任，说法不一。特别是最近由于国内住宿机构的轻微过失导致失火，造成旅客死伤现象的发生。失火方住宿机构构成不法行为可以避免赔偿责任（有关失火责任的法律）。根据旅行业条款中的特别补偿条款，组团旅游者（B）向消费者（C）支付补偿金，但如果超过其额度住宿机构（b）不能承担。限制B的责任是不合理的，游客虽不是住宿合同的当事人，但由于其在合同上的债权接受人的地位，住宿机构解释不履行不法行为外的赔偿责任也是适当的<sup>[43][44]</sup>。解释的前提是木制房屋时代成立了失火责任的相关法律，立法论至少有必要对住宿机构进行改制。

### 三、利用交通合同与组团（包价）旅游业务

在制定旅行业法时就存在了有关于客运中利用交通的概念，在明确组团旅游概念前就存在了，但在1971年的修订法中才得到明确规定。1982年修订的组团旅游的概念法定化后，把利用交通融入到组团旅游的概念中，但在

现实中并不存在，2004年改革包价旅游的概念法定化后不包含在内。2004年改革后，根据包价旅游与“接待旅游合同及包价旅游合同以外的合同”的区别，重新对旅行业者的责任进行明确规定，利用交通分类为组团旅游和包价旅游外的合同。

现行和标准旅行业条款中没有考虑利用交通的形式就进行了规定，因此日本对游客有“没有利用交通的形式<sup>[45]</sup>”的意见。《旅行业法》中考虑了利用交通，申报认可以利用交通为前提的条款，应该进行实施。

基于以数量规制为前提的客运业规制，对利用交通进行数量限制并没有实质性的意义，认为它并不是数量限制的对象，航线共享<sup>[67]</sup>就是一个实例。另外《旅行业法》设置了关于利用交通的规定，但一些实施航线共享等客运机构并不在旅行业法中注册<sup>[68]</sup>。

利用交通及利用住宿并不是《民商法》中的法律概念，制定《旅行社业法》以来有人认为是“继承旅行业法的概念<sup>[46]</sup>”，交通是《民商法》中的交通概念。

有人认为组团旅游是“理解为利用交通、谋求保护消费者<sup>[47]</sup>”，因此将组团旅游合同的法律特性理解为承包合同，也有学者认为没必要视为“利用”。<sup>[69]</sup>

如果将共享航运、共享运行考虑为非使用交通也就是利用交通，旅行业法与货运管理业法不同，不考虑使用交通的定义而是作为“交通机构”，将其摆在利用交通的位置并没有不合适之处，使用交通机构采取单一的行政手段是有效率的，但不是旅行业法的对象。

利用货运业法以利用交通中特别指定的交通手段为前提，采用费用等其他交通手段。采用其他交通手段时作为代替交通来管理，根据汽车货运业法送货上门服务的前提是通过汽车进行运送，但也有时候使用飞机等。送货上门标准交通条款<sup>[48]</sup>（1990年11月22日交通省布告576号）中，规定为利用交通<sup>[70]</sup>。《旅行业法》中，包括利用交通（虽然不是实际形式）的组团（包价）旅游的交通方式并不一定要特殊制定，要看合同内容中的旅程来决定。

#### 四、接待旅游制度的制度化

《旅行业法》1971年改革之际，将包价旅游同其他旅游在实行管制方面进行了分类，即在旅行业条款中将组团旅游同接待旅游分开，但接待旅游同

组团旅游一样都不是法定概念。1982年通过修订，组团旅游成为了法定概念，加入了广告规制（第12条第7项）、旅程管理义务（第12条第10项）、随团的旅程管理业务主任资格制度（第12条第11项）等组团旅游特有的管制制度。但接待旅游仍然处于旅游业务中组团旅游以外的位置，并没有积极地进行法定化，标准条款中接待旅游所处的范围并没有变化。2004年的修订法（第2条第5项）中接待旅游融入到了法定的范畴，“接待旅游合同”是指“为了向游客提供交通服务，代理签署合同、传播、传达的行为”，也可以看做是“提供交通等服务的人向游客提供交通等服务来代理签署合同并传播的行为”。在旅行业条款、交易条件说明、书面授予中，实施策划旅游的旅行业者对组团旅游合同、接待旅游合同及其他包价旅游合同之外的合同做出不同处理，应该进行明确规定。

### （一）包价接待旅游业务的产生与消失

旅游合同中有责任对组团旅游与接待旅游进行分类，该相关事项考虑旅行业者是否承担旅程保证责任的问题。随着旅游业的发展，接待旅游中，根据游客的委托，旅行业者进行包价、接待旅游服务，于是出现了包价接待旅游。为了实现以下四点：包价旅游，谋求从低收益向经营状况改善的方向发展；游客的旅游形式、需求的多样化等灵活、敏捷且积极的应对；只对经过培训的旅行业者给予发挥经验技术的机会；对收集信息、完成策划等所需要的劳动力、时间、经费的相对价值进行评价，1996年引入了包价接待旅游。但在日本消费者不愿意接受技术开发费用等经济价值（特别是规制运费制度）的情况下，一开始就没有对收取“包价费”报以期待。从规定了“代理、媒介、代销”的旅行业法角度看，特别包价费用除外，旅行业者应该向交通机构、住宿机构支付的等价报酬不得不直接向游客索取，海外酒店费用、购买航空交通等旅游服务时旅行业者业务中的努力却不能反映到旅行业者的销售费用中。为了使业务中的努力反映到营业收益上去，没有当作包价费用在明细中得到体现，只考虑为旅游费用，必然会在加入特别包价费用的包价接待旅游合同中体现出来。收取包价费用只有在修学旅游等情况下，事实上包价接待旅游已演变成加入特别包价费用的接待旅游。

加入特别包价费用的接待旅游不能使旅游费用在明细中显现出来，在定额方面与组团旅游具有相同点，与组团旅游的区别是是否以招揽形式进行销售。是否采用招揽形式与是否否定旅游者团体的团体性有关，以特定学校的学生为对象时显示了团体性，构成了特别包价费用附加包价接待旅游；以名

古屋市市民为对象时就否定了团体性，属于招揽行为构成了组团旅游。接待旅游团体性的概念与判断铁道交通法的自家用交通范围的团体性、判断特定交通业范围的团体性是相通的。IT 急于对所谓不特定多数的概念作出修订，对特定多数团体的管理正逐渐成为可能，通过有无团体性来决定有无保证旅游责任的体系的改进也是势在必行的。

特别包价费用附加包价接待旅游是招揽方法以外的实质上的组团旅游。制度上不可以实施组团旅游的旅行业者通过特别包价费用附加包价接待旅游的形式销售组团旅游商品。1997 年 7 月，JATA 通过接待旅游广告向人们展示其指导方针，但如果对广告表现的表面要素进行分析，实际上 JATA 是把组团旅游作为“包价接待旅游”进行招揽的<sup>[71]</sup>。而且，开展邀请旅游、研修旅游等团体旅游时，旅行业者是依照该团体的要求策划日程，把该旅游团体作为包价接待旅游来承办的。为了回避与旅游相关的责任，实际上旅行业者也将该团体作为组团旅游来处理。

## （二）接待旅游制度的必要性不大

现在，在旅行业者作为交通机构和住宿机构的代理人向游客销售车票、住宿券等的情况下，交通机构和住宿机构与游客之间，遵照不同机构认定条款签署的交通合同、住宿合同是成立的，旅行业者没有介入其中的必要。1995 年修订《旅行业法》时对此进行了探讨，却没有得出结论。旅行业者既然与游客进行交易就存在旅游合同，为了更加明确书面交付义务等问题，旅行业者采取了一定措施。但是，随着最近在互联网主页上出现了使住宿合同成立的“住宿合同网站”，关于是否存在旅游合同问题再次提出了质疑。也就是说，如果存在旅游合同，旅行业者具有说明交易条件、交付同书、交付书面合同等旅行业法中的义务；如果不存在旅游合同，对于旅行业者对交通、住宿机构的义务，由游客作为交通、住宿机构的代理人来履行就足够了。在交通、住宿机构直销与找旅行业者代销中存在竞争的情况下，它作为重要竞争条件上的差别就显现出来了。

2004 年《旅行业法》修订法中重新对包价接待旅游的范围进行了划分，第三种旅行业根据目前的特别包价费用，只对包价接待旅游外的接待旅游（交通、住宿机构等出示的费用在明细上得到显示的情况下，收取旅游业务管理手续费）进行管理<sup>[49]</sup>。借助接待旅游合同的形式，只在形式上对旅游费用进行明示、预算，事实上开展包价旅游的机构有很多，那么将只经营接待旅游的业种独立就失去了对旅行业进行分类的意义。

### （三）客运机构代理业

现行《旅行业法》中，客运机构的代理专营店可以免除《旅行业法》规定的旅行业的定义（规定为了提供专门服务而向游客提供交通服务，不包括代理签署合同的行为）。根据依照《客运法》的规制方针就可以顺利实施的判断<sup>[72]</sup><sup>[73]</sup>，《航空法》第133条<sup>[74]</sup>制定了代理店的规定<sup>[75]</sup>。客运法如果不做出限制，就要根据各事业机构的经营方针做出是否成立专用代理店的判断。

廉价机票<sup>[76]</sup>经营机构等称为机票代售点的收入来自于办理机票时销售额的差额，非但没有限制与航空公司间的代理店合同，在《旅行业法》第2条第1项中都没有书面说明。关于航空交通代理店外的机构，有建议认为有必要将其注册到旅行业中。如果说客运机构不具有代理权是个问题，这也是注册前的问题，不是《旅行业法》的问题，而是《客运法》的问题。《客运法》并没有限制机票代售，既然客运机构不成问题，机票代售就不构成问题。是否拒绝持有廉价机票和车票的乘客是“客运机构的经营方针问题<sup>[50]</sup>”。

### 注释

[1] 《旅行社业企业许可命令实施细则（铁道部令第18号）》第一条附表中指出的旅行社业是下面两种行业：

第一，为其他人包价旅游并为旅游提供必要的交通机构及旅店中介的行业；第二，为游客翻译导游的行业。

[2] 交通省旅游局计划科副科长国井富士利提出：“旅行社业同导游翻译业一样在接待国外游客的巨大影响是毋庸置疑的，因为对国外游客和国内游客必须重视，所以只批准本专业和具有一定资格条件的人。”“在新法律中，针对同行业者之间的监督、管理应该制定怎样的规定？首先，在监督方面大致有如下三项规定：

旅游中介费用给予认可；主管大臣认为必要时，旅行社业者需提供与业务相关的报告，而且机构长官需向事务所及其他场所提供业务的进展情况，并接受账本等资料的检查；旅行社业者需要停止全部或一部分业务时，应该报告原因并同意委托业务。”

国井富士利（1950d）提道：“二战后的法令情况众所周知，主要是尽量

不添加以取缔为主的内容，或者说根本就不应该添加。尽量根据自由竞争来确定优劣，力求建立适者生存的方针”，“大多数消费者为旅行社业者设立了许可制度，依照这一制度为中介者颁发监督机构发行的许可证，希望消费者可以放心的依靠中介。这一许可制度在旅馆和交通机构中意见都相当的一致。”“针对外国游客的旅行社业者和针对日本游客的中介者在法律上是有区别的，前者采用特许制，后者则只采用注册的形式。还有一种是两者没有区别都采用特许制的考虑方法。”

国井富士利（1952b）认为：“为何这个法律在国会提出之前需要经历近两年的时间？可以说最大的原因是处于占领下这一特殊情况。（中略）二战前没有这种法律，所以二战后没有也是可以的，切入点在何处是有必要立法的。（中略）关于这一法律的立法内容，GHQ（联合国最高司令官总司令部）也并未表示赞同，因此浪费了将近两年的时间，这虽是本法成立推迟两年的根本原因，但像后面叙述的那样，接待国外游客的业者和接待日本游客业者的注册条件是不一样的，因此费用的认可甚至申报都是不同的。原因之一是如果在本国通过，外国的旅行社业者进出本国是否会受到阻碍是令人质疑的，所以本法案最初规定的接待国外游客的同行业者采用特许制、单纯接待本国游客的同行业者采用注册制的方针遭到了强烈反对，最终两者均采用特许制。对于单纯接待外国游客的同行业者，只增加了‘针对外国游客的旅行社业要具有一定的能力和经验’这样的条件。（中略）今年三月末，战争和约刚生效就进行了若干修整，将GHQ加入法案中，仅用一两天的时间就正式完成了，终于向第十三次国会提交了方案。但是，国会议员提出法案的关联性越来越大，最终未经修正就在国会中通过了。”

国井富士利也提道：“我们制定这一法律的时候被GHQ控制着，原案中允许不注册，费用像许可制那样不断推进，后来却倒退了，不得已只好采用注册制，能够很清楚地知道同行业者的所在地，出现问题的时候就只能这样做了。”

[3] 野口悠纪雄在自己的网页（<http://www.noguchi.jp/NL/bbs/book-data.pho3? id=4>）中写道：“本书想要描述的是这一建筑物的特征反映出的日本风采，总之是‘构成现代日本经济的主要因素是战争时期形成的’这一假设。本人认为到目前为止日本的经济体制和战争时的体制是一样的，叫做‘一九四零体制’。（中略）我想说四零年体制的基本理念与当今日本人具有

的特质是不一样的，尽管如此，它仍继续支配着现在的日本人。”

[4] 组团旅游概念是派生的概念，是指与组团旅游业者签署的合同、为海外旅游的消费者提供具体服务的人的活动，并不是旅游业法中法律的概念。

[5] 津上毅一（1953）向大家介绍了当时欧洲各国的旅行社业制度：“本稿刊登在 tourise · treview 杂志 1952 年 4 月号上，在 Erik Bollerup（哥本哈根、丹麦国立旅游协会领导人、经济学博士）撰写的论文中作为附录内容的翻译出现，从丹麦国际旅游协会会长 Mogen Richtenberg 提供的 IUOTO 苑报告书中摘录。”“在法国、旅行社业 1942 年（昭和 17 年）2 月 24 日法律第 321 号具有权威性。旅行社业的活动由旅游监督局（Commissariat general au tourisme）统一管理，统一管理还包括对指导者和消费者的职业教育及旅行社业的管理。由于正规业者享有补助，所以从业者一定要在旅游学校（ecole de tourisme）学习为期两年的专业课程。”“在意大利，旅行社业受 1937 年 12 月 30 日法律第 2650 号的限制，目前新法律准备推陈出新。这一法律是由旅游监督局（Commissariato per il turismo）进行统一管理。这一法律是旅行社业者必要的经济保证以及指导者为了得到许可而必须接受的职业教育，第一类旅行社业的领导者必须具有旅行社业相关的至少五年业务经验、至少掌握两门外语并可熟练运用方可获得批准。对于第二类和第三类旅行社业类的领导者必须具备至少一年业务经验、至少掌握一门外语并可熟练运用。为了获得审批，必须支付的保证金每次都由旅游委员会决定。”“德国现在虽然没有旅行社业方面的实施法律，但 1937 年（昭和 12 年）1 月 26 日前是有法律的。虽然这一法律没能得到实施，但在一定程度上仍然受到它的限制，旅行社业的名称不应该受这一法律的保护。”

[6] 光岗裕一（2003）记述：“在游客得到旅行社业者的恶劣服务而受害的社会环境下，制定旅行社业法的也是很必要的。但是，交通省本身能否为了积极保护游客管制旅行社业者是一个疑问。随着旅馆数量不断增加，旅行社业者的必要性也得到了肯定，通过旅行社业者在交易中达到提高安全的目的，希望能够推进法律的制定。”1961 年 6 月 11 日参议院交通委员会上，吉田忠三郎委员的发言“针对旅馆或巴士等公司拒绝交纳手续费及挟款潜逃的例子，有时通过地方报刊可以见到听到”，对光岗说的推测提出了质疑。

[7] 国井富士利（1957）提道：“以前的规定中，一般旅行社业内者

‘如果是为外国游客提供服务，需要具有旅行社业相关经验和能力’才可以达到注册要求，昭和 31 年进行了修订，针对一般及日本国内旅行社业者需要具备‘推行旅行社业必备的经验和能力’以及‘推行旅行社业所具有的足够的资历信用’才能达到注册条件，可以说是规定上的注册制、事实上可以等同为特许制。但是，这些注册条件过于抽象，根据注册行政厅的解释来看，左右注册的因素有很多，因此进行审议本法修正案的时候需要国会的同意，尽量设置客观性的基准，并对照是否适合注册。”

[8] 1963 年第 43 回国会 5 月 23 日众议院交通委员会上发言称：“现在实施的是注册制，而不是所谓的特许制。当然在不合格条款中并不承认注册，需要对经验、能力、资历、信用等进行充分审议，总之注册制与特许制在一定程度上存在一些不同点，这种问题点是注册制度或者特许制不能解释的，这些将是我们今后努力研究的问题。”

[9] 国铁旅客局的通告——1955 年 6 月营旅第 1212 号规定：“关于团体旅游的招揽方法由旅行社业者组团、国铁组团并由国铁招揽，为了中介与旅行社业共同组团的有三种，团体旅游的招揽是由旅行社业倾力举办的。”“根据前项，旅行社业的活动在地域性、招揽内容上都缺乏吸引效果。由国铁组团或联合组团的形式下，可以对团体旅游（限于普通团体）进行招揽。鉴于这时的团体旅游招揽在交通能力上缺乏弹性的现状，除去营业局长指定的期间都可以对此进行实施。”

[10] 丹羽利男（1962）讲述道：“国营铁路向中介者支付佣金的方式有如下两种：一种是代卖车票类的佣金，另一种是招揽游客的回扣。代卖佣金是指委托帮忙代卖车票类的行为而支付报酬作为回扣（车票类委托出售规定），而后者是指对招揽团体游客的行为而作为答谢支付的回扣（团体招待佣金交付规程）。”

[11] 1965 年国产运营中“JALPAK”的第一回初期运营是日本航空（株）日本航空以及 11 社的领头旅行社完成的。

[12] 玉村和彦（1999）讲述道：“我考虑了为何航空公司在初期导入包价旅游的几点理由：首先是日本的代理商（当时叫做旅行社）在处理以旅游为目的的海外旅游问题上是非常消极的；其次除了日本交通公司，大部分的代理商都不清楚旅游的结构和交易方法；再则政府关系者和商社人员如果卖出一张机票，政府就会承诺给予职员一定佣金记入月工资（当时是 7%）。

在那个时代这可能是最开心的事情了。”

[13] 玉村和彦讲述道：“1968年乘船旅游还不自由，当时日本交通公司的主旨是‘现在开始进行组团旅游’，利用‘无论何时、何地，即便只有一个人也可以轻松愉快的参加’这类吸引人的语句”，“JTB 海外旅游包价”于1963年开始发行。“日本交通公司的发展史中，‘二战后初期海外组团旅游’占据着重要地位。当时销售乘船旅游还没获得认可，所以记载着‘简简单单开始’。根据宣传包价旅游等在招揽组团旅游的定义上能否达到一致存在若干疑问。”(P.142) “1968年几个旅行业者试图联合起来做保险，特别是阪急交通公司、东急旅游、南海国际旅游、知名铁路旅游服务、藤田旅游服务等13家公司非常支持。与欧洲盛行的包价旅游（Inclusive Tour Charter简称ITC。ITC是旅行业者包租飞机，不针对大范围的目标市场，将观光旅游设计成包价旅游进行出售的方式）相似，期待着将来日本也可以大力的发展。在美国ITC旅游得到了CAB（Civil Aeronautics Board 民间航空委员会）的认可，但最高法院并不认可。全日空对那些旅行业者的动机显示出积极的态势，但最后还是日本航空一道拒绝了。13家公司中有6家股份公司将推出New orient Express作为新公司构想，投资世界旅游（后来更名为包价旅游），世界旅游于1969年推向市场，零售无处不在，很有特色。”(P.151)

[14] 1968年8月18日加茂郡白川町国道41号线的2号旅游巴士，由于沙土塌方被冲走坠落至洪水泛滥的飞禅川，死者超过160名，飞禅川巴士坠落事件同时遭到了起诉（名古屋高级法院昭和49年11月20日判例时报761号P.18）。

[15] 墨东睦共和会事件是指在旅行社业者签署旅馆住宿合同时，关系日本法律的一个判决先例。当事人分别是b[原告（旅馆）]、C[被告（墨东睦共和会）]、B[旅行社]，C在旅游实施后向B支付金额住宿金，B仅向b支付部分款项后就倒闭了，b请求C向其支付余下款项，可C已经向B支付了所有款项，驳斥本案件中B与b之间的合同。第一号东京地区法院认为B是C的代理人身份，并接受了b的请求。（东京地方法院1968年11月25日判决（昭和42年第3377号大伊豆旅游股份公司对墨东睦共和会、索取住宿金事件）下级民集19卷11.12号P.726、判例时报540号P.77）东京高级法院废除原判驳回b的请求。（东京高级法院昭和45年9月21日判决（昭和43年第2748号、索取住宿金事件））

[16] 1968年11月30日东京新闻报道行政协调时称：“用现金换取联票很明显是旅行社与旅馆之间的契约，显而易见这时旅行社业者是旅馆代理人的身份，佣金应该是旅馆方面支付。这次的判决是否将否定这一说法，如果否定是否能防止今后的混乱我们拭目以待。”

[17] 1971年3月10日众议院交通委员会上，桥本国务卿大臣对《旅行社业法》的一部分进行了修订提案的理由说明如下：“关于目前议题中提到的《旅行社业法》进行部分修订，关于这一法律草案的提案理由我作一下说明。《旅行社业法》对想要经营旅行社业的业者来说是一个注册制度，在此前提下，通过所要进行的管制，促进旅行社业者的健康发展，目的是为提高对海外旅游者和国内旅游者的接待水平提供保障。《旅行社业法》制定于昭和27年，由于同法的实施，通过确保旅行社业的正当运营，起到了极大地推动旅游事业发展的作用。然而，随着近年来国民生活水平的提高和闲暇时间的增加，以观光旅游为核心的旅游需求急速加大，特别是以海外旅游为首的旅游的大型化或者是旅行社业组团旅游的增加，国民的旅游形式在质和量上都发生了巨大变化。在这种形势下，现行的《旅行社业法》的规定从保护旅游者的视角出发可以说已经不充分了。为了确保旅行社业者之间交易的公平性，谋求旅行社业者业务运营的合理化，增强对旅游者的保护和旅游的便利性，因此对《旅行社业法》进行修订。其次，对这个法案的概要进行解释：第一，注册的类别分为一般旅行业、国内旅行业及旅行业代理店业，谋求旅行社业的有序发展；第二，旅行业者在和旅游者进行交易时应该遵守的准则，如交易种类的明示、旅游服务内容的说明、书面交付的责任等，以确保旅行社业者交易的公平性；第三，每个营业所都要聘任具有一定资格的旅游业务管理主任，实施为确保旅游交易的公正而进行的必要的管理和监督事务，以保证旅游者的利益；第四，旅行业者组织的团体要具备一定的必要条件，如解决旅游者的投诉，对旅行业从业者的研修及和组织了团体的旅行社业主进行交易的对方、令其返还债务等，以寻求旅行业整体的质的飞跃。以上，就是对这个法律进行提案的理由，恳请在慎重审议的基础上尽快实施。”

[18] 交通省旅游部下达的1952年12月9日通观业第275号中注明：“虽然是‘等价报酬’，但它在法律中与‘旅游中介费用’（法第12条）在内容上是一致的，从旅客身上收受的费用，包括普通意义上的旅游中介费用

外、接受旅行社业如巴士经营者、旅馆经营者的回扣以及手续费，这里的回扣、手续费等不限于金钱，也包含物品及宣传费、捐款等名义收拢的资金，把这些当作旅行社业的报酬时都可以叫做等价报酬。”

[19] 土桥正义（1972）认为：“所谓‘报酬’指的是游客的招揽费、通信联络费、导游的工资及交通住宿费等旅游业务支付的费用或从游客及其他旅行业者收取的佣金、从交通业者、住宿业者收取的佣金等。同法律第12条第2项中旅游业务办理费用。”“报酬不限于金钱，也包括收取物品。”

[20]《旅行业法》第12条第2项公示的费用规定如下：“费用一定要根据国土交通省令来制定标准。”关于公示的费用制度标准，《旅行业法》实施规定第21条规定：“旅游业务的管理费用要依据合同的种类及内容，并利用比率、定额及其他方法进行统筹规划，让游客能一目了然。”

[21] 佐藤喜子光（1995）认为：“航空公司与批发商（旅行业者）之间，每半期就会按照半年内的飞行领域、便利情况对如何分派团体用航空坐席进行交涉。这个时候，团体用的航空坐席的销售网的交易费用根据期限之内确定的坐席交易数量来决定。交易价格采用的是双重结算价格：一般来说，是由每一个座位的价格与从这个价格中完成合约期目标数的折扣额同时决定的，大部分采取两阶段方法。旅行业者和航空业者的运费决算，是旅行业者从认可的运费中扣除代理点的手续费（一律为9%）后的金额汇入航空公司的BSP（银行集中决算方式）指定银行，和认可运费的上述销售网的交易价格差额，通常在两三个月后从航空公司直接汇给旅行业者。虽然把这种称为回扣，但完成上述合约目标的折扣值，有时根据采购形式不同称为overriding commission、rebate、scale merit、volume discount等。航空公司为了促销特定的包价旅游，有时支付一些奖励金、宣传手册印刷费等，并称为Tour Suooort Fee。”

[22] 川口满（1996）认为：“并不是KB的金额都是旅行业者的利益，实际上是旅行业者根据市场是看涨还是看跌的状况，为了操纵廉价票价格而使用的资金。《倾销商法》是由于普通贩卖业者亏本而颁布的一项法律，飞机票是从生产商那里交给销售商的倾销用的资金。市场是在春天连休、暑假、年初、年末等市场看涨时，坐席根据法定牌价来定价的，余下的坐席也根据法定价格分割销售（按人销售）。但像1、2月份的萧条时期，廉价机票使用KB来降价销售，KB的实际形式是当事人之间的秘密，所以从外部不可

以探听出消息。但在近些年，廉价机票市场在扩大，金额在增加，数字膨大到了数千亿日元。1992年11月的《朝日周刊》中介绍，日本航空的KB经费1986年度是651亿日元，1987年度是728亿日元，1988年度是1700亿日元，1991年度竟达到2300亿日元，现在也是超过了2000亿日元。毫无疑问随着海外旅游人数的增加，这一数字仍会持续增加。进出日本的旅客中有1/3使用日本航空，如果全日空及日本定期线路的外国航空公司还有日本航空是同样比率的，日本整个航空界的KB总额至少超过6000亿日元。KB的会计处理时，有些公司将其作为销售经费处理，也有的公司按照销售费用下降或不良债券来处理。实际上检查会计账本内容并将其揭发时，了解足够多的技术知识是相当重要的，所以交通省的担当官员是非常不容易的。实际上，有些内容不需要揭露，也有的担当官员根本不了解KB的存在。KB是非法资金，有些部分是可以通过法律来处理的（实际上有不合法的部分），得到交通省认可的运费管制中关于IATA决议也称为TOUR SUPPORT，旅行社关于旅游的目录、宣传手册等印刷品的经费由航空公司承担。KB的部分金额作为旅游支持来处理在形式上是合法的。余下的金额像前边叙述的那样当作流通经费或是费用的下降、不良债券。”

[23] 1990年4月20日众议院预算委员会中的发言如下：

○和田（静）委员：“日本航空业称其为旅行业达到销售额目标的回报奖金，更早是称作打包回扣、特别营销促进费，据报道，这项费用有500亿日元到1000亿日元。如果这是事实，就会感觉好像违背了国际航空交通协会的协定。Back rebate指的是什么呢？它违反了《航空法》吗？交通大臣，是这样的吧。”

○丹羽政府委员：“您刚才提到的特别报酬奖金，作为日本航空公司内部的项目并不具有特殊性，一般情况下是属于把airline的机票向旅行社销售时获得的手续费问题，我认为这不存在什么大的问题。”

○和田（静）委员：“刚才提到的从500亿日元到1000亿日元的数额是真的吗？”

○丹羽政府委员：“我现在手上的日本航空有价证券报告书中有关于销售手续费的内容，1963年的销售手续费用达781亿日元。”

○丹羽政府委员：“不知道航空法运费许可制度中的运费有多少种，我想airline本身进行销售时会考虑到有巨大成本的问题。与自己销售相比，假

设通过旅游代理店进行销售，如果 airline 持续按照这种方式进行销售有好的方面，与成本相抵的是需要支付的手续费，这与是不是认可运费有一定的关系。”

[24] 国井富士利（1957）认为：“根据《道路交通法》第 9 条的规定，汽车交通业者不得将对旅客收取的运费或旅费进行回扣返还。这个规定在物价规定令中规定的规定额存在时没有发生作用，但是之后这个统制额没有了，于是此规定开始生效。这样旅行社业者就无法从汽车交通业者那得到回扣。这不仅对旅行社业来说是致命的，对于汽车交通业也无疑是个打击。于是，就此交通省的旅游局和汽车局之间进行了协商，结果是：不允许从运费中收取回扣，但是允许汽车交通业者直接将招揽旅客时所用的宣传费及其他费用的一部分作为佣金付给旅游业者。”

[25] 土桥正义（1972）的相关书籍中登载了其费用表（P. 108）。

[26] 谷泽一（1972）：“旧旅行业法时代中介佣金的规定也是大体如此。根据中介业务的性质不同，分为‘组团’、‘承包’、‘接待’三种，在各种不同情况下分别申报中介费用。上述三种，在旅游合同法律性质的判定上有重要意义，这在前面已经说过。但在新法中法律、实施、规定都未对这三个进行表示，在费用表上这些文字也被删去了。在旧法中用《旅行社业费用表》的形式在其实施规定中有所表示，而在新法中却另外通过对旅游业的基本通告形式规定出《第八号形式旅游业务费用表》，这也是无法让人理解的。依新法规定中的费用表内容，无论是个人旅游还是团体旅游，旅游者（这是做旅游者代理的情况下）交纳百分之几，旅游业者（在这里指批发商和零售商之间的情况）交纳百分之几这样的说法。虽然新样式中加上了‘旅游者的……’在法律上是属于正当的，但是把旧样式中的三个种类都去掉了，这样就忽略了中介的种种差异的存在。虽然旅游业者同样从旅馆那里得到佣金，但是对于单纯只进行中介（即旧法中的‘接待’），还有用自己的名义代理（即旧法中的‘组团’和‘承包’）方面，在旅馆费用以外旅游业者的责任存在差别。我觉得代理理所当然要比中介价钱高一些。把它们都统一归成一类是不合适的。在最符合法制性的把其分为三类的旧法中，以前旅游业者是每种情况下都同样报出 10%，由此看来，新法中就算加以分类，也未必能起到实际作用。但在法律上特别规定：‘关于在该交易中涉及的旅游相关服务的提供，必须明确分出是代理并签订合同、作为中介使合同成立、

代办、自己提供等类别。’（第十二条之三）（但如前所述普遍认为实行起来还是有难度的。）这有种前后不一的感觉。关于中介和代理佣金的差异问题，为了便于理解，我们可以一起看看土地经纪人的情况。在前面提到过，在住宅建筑用地代理行业法中有规定，在这里由于逐条例举很烦琐，就不赘述了。根据此法第2条，土地经纪人自己作为当事人来进行买卖的情况，还有只有单纯地在他之间充当中介的情况，关于报酬，在第17条中只规定了作为中介时的情况（此金额由都道府县的知事来定）。与此对照来看，旅行从业者就算自己组团，利润幅度也不会超出事先申报过的那个范围。而且不能与中介的情况比率相同。不管怎么说，在新法的佣金表中只单纯地记载了旧法以来的申报书，而实际上是脱离现实的。尽管如此，监督机构对那些不提出佣金表的行业者都放任不管的事实，新法的实施应该还是会起到矫正作用的。”

[27] 桥本信明（1970）对于旅行社业法注册的法律性质，发表了自己的看法：“我国旅行社业法，众所周知是采用‘注册’的，但在这里‘注册’这个词，意味着如果不接受注册就不能进行营业，这在行政学上是相当于‘许可’的。”

[28] 就有关交通省对批发商的意见，山下文利认为：“对批发商，交通省始终都保持一致的意见。只要通过领头社实行旅游，不直接与旅客买卖，不直接对住宿交通机构进行安排，就不属于旅行社业法的对象。这个意见一直在现在也没有变。”“现在正在制定的旅行业法案中，在设立最初，在‘旅游开发’这种情形下，与直接买卖、直接接待安排无关，是作为旅游组团业来进行探讨的”，这不适用于B2b的。

[29] 在1952年5月30日参议院交通委员会上，石村议员的旅行社业法案的提案理由是：“第二是营业保证金的委托保管。即对于接受本法注册者，作为开始营业的条件，要预先委托保管营业保证金。这在法国的旅行社业法中已经采用了。而在我国的证券行业者和信托公司，也被委托办理同样的委托保管业务。要实行旅行社业者营业保证金委托保管的理由是：这样不仅可以据此看出该业者的财力、信用状态，而且也可以给委托中介者赔偿一些不可预见的损失，所以从事国外旅游的旅行业者要比从事本国的旅行社业者寄存更多的保证金。”

[30] 在1995年4月11日议院交通委员会上，龟井国务大臣提出修订

《旅游行业法》的一部分法律提案，理由是：“关于以保障与旅行行业者进行交易者的债权为目的的营业保证金，其金额的设定要能明确反映出旅游业务相关的交易额，而且要使旅游者能优先得到退还，更切实地保护旅游者。”

[31] 1995年3月10日参议院交通委员会答辩：“关于委员指出的是否对外国的旅行行业进行监督的问题，还有是否对日本的消费者保护动向进行监督的问题，就正如委员所说的一样。欧洲于平成五年出台了EC委员会的指令，法国、德国也采用了，就连没有旅游行业相关法规的英国也有法制化动向了。美国的州法中有对营业保证金等的规定。”

[32] 2004年4月27日参议院国土交通委员会上，政府智囊人（泽井英一君）答辩：“关于所指出的问题，背景有两个。现在营业保证金以及统一核算、起着相同作用的偿还业务保证金性质是相同的。现在，正如您指出的那样，旅游者跟交通、住宿机构相比，交通、住宿机构更专业，更容易得到各种经营信息，也更容易理解和判断。所以，迄今为止，对旅游者的保护一直被认为是更重要的。平成七年修订了旅行业法，在这个专业与不专业中，旅游者被赋予了在偿还方面更优先的地位。但是在之后的实际情况中，仍然是旅游者跟交通、住宿机构相比，旅游者对作为交易对方的旅行行业者的信用能力，或是财务状态，只能得到一些有限的信息。所以现实是，旅游者所具有的、旅游者对旅行行业者所具有的债权保全是不充分的。再有一点是，和最开始提出的营业保证金一起，现在被纳入了偿还业务保证金制度。营业保证金的1/5要交给旅行业协会。这个制度规定协会所属会员间要连带保证原来的保证金金额，即分担金的5倍，目的是为了能稳定运营，确保足够的营运收入。最近在低利率水准中偿还业务保证金的营运收入有下降的倾向。如果照此发展下去，也会有比如说降低所属会员分担金的金额或是寻求临时追加的分担金这种担心，这就是偿还业务保证金的现状。但是，考虑时下旅行行业者严峻的经营状况，如果真达到这样的状态，会对经营形成更大的压力，而且也会冲击旅游费用那块，变得无法提高费用。因此，从现在的两个背景中比以前更加切实地从保护旅游者角度来做大量的探讨，把营业保证金和偿还业务保证金的偿还对象限定于旅游者。”

[33] 山下友信（1988）认为：“作为系统整体应有的状态，与其通过补偿金制度和组团旅游保险这双重保险，倒不如让旅行行业者为旅游者交纳意外伤害险和随身携带行李保险这样更为简单。即使是这样为了他人的保险方

式，也可以支付的保险金额度作为旅行业者履行的合同责任，这样也是可行的。在现行方式中，组团旅游保险金申报权可能会被债权者扣押，这样就很可能会出现一些难题。对此，我国要结合由于死伤事故而导致的受害而探讨，所以作为承包税的依据，要慎重看待无条件照搬德国法律这样的问题。”

[34] 在最初提出旅行业条款的合理化的1981年，国民生活审议会消费者政策部报告《关于用于消费者交易的条款的正当化》中，其立场在很大程度上是接近承包税的。

[35] 1982年旅行业法修订之际，交通省旅行业制度研讨委员会条款小组委员会上，委员住田俊一认为：“如果有第一次责任，（旅游）业界就会崩溃，因此，消费者、行政、业界用‘三法两损’来稳定下来。”结果，在旅游者的组团旅游中导入了要给一定的损失以补偿的特别补偿制度。

[36] 山下友信（1988）认为：“实际上由组团旅游保险弥补了补偿义务。这个组团旅游保险是责任险的一种（根据组团旅游保险普通保险条款），旅游者不具有对保险者的直接保险金索取权，而只不过是对作为被保险者的旅行业者具有索取补偿权而已。”

[37] 《旅行业法》实施规定第23条（旅行业条款的记载事项）中规定：①必须记载有关旅游业务的处理费用及与其他旅游者交易的金钱收受的相关事项；②根据法律第12条的第5项规定，关于交通、住宿及其他一些跟旅游有关服务的提供，对旅游者交付的书面种类及其表示权利的内容；③有关合同的变更及解除的事项；④有关责任及免责的事项；⑤旅游中关于损失补偿的事项。

[38] 对《旅行业法》第18条第3项（业务改善命令），国土交通大臣有权在有关旅行业者等业务运营方面，认为有损害旅游安全或是旅游者便利的事实时，对该旅行业者实行以下措施：①罢免旅游业务管理主管者；②变更旅行业者的旅游费用或是组团旅游从旅游者收取的报酬；③变更旅行业条款；④切实实施有关组团旅游方面的第12条第10项中国土交通省规定的措施；⑤签订必要的担保金额，在旅游者遭受损失时可以赔偿的合同；⑥在上述各项之外，对业务运营的改善所必要的措施的实施。

[39] 1988年，日本游客在一次海外组团旅游中，发生过一起客车翻落事故却被否定旅行业者有损害赔偿责任的东京地裁1988年12月27日（判例时报1341号）说：“条款第3条中，组团旅游合同的目的是，旅游者接受

时是以要得到所提供的旅游服务为前提的。以作为具有组团旅游合同的类似准委托合同的无名合同来规范是具有合理性的。”“旅行业者对签订合同的对象——旅游者，必须要考虑其安全，因此在道义上应提前附加义务，对旅游目的地、旅游日程、旅游服务提供机构的选择方面，进行足够的调查、研讨，站在专业者的角度作出合理判断，并采取措施排除实施合同内容时会遭遇到的危险。”（判例时报 1341 号 P. 20）

[40] 以 2000 年日本游客海外组团旅游中发生的汽车翻落事故中，旅行业者的损害赔偿责任被否定的事例为例，东京地裁 2000 年 6 月 20 日判决：“按照标准条款中前述三及第 21 条的规定，旅行业者只跟旅游者签订组团旅游合同，对旅游者在组团旅游的交通服务上，是不站在客运业者这样的合同的立场上的。”“作为组团合同的连带义务，为了保证旅游者的生命、身体、财产等的安全，需要对旅游目的地、旅游日程、旅游行程、旅游服务机构的选择等，提前进行充分的调查、研讨，站在专业者角度进行合理的判断，并提出可排除实施合同中会遇到的危险的措施。旅行业者有这样的警戒义务（安全确认义务）。虽说如此，但在互联网上是否可以不管什么样的信息都能收集到？对此的判断是不一样的。”关于交通服务提供机构的选定，“原则上，要安排具有符合旅游目的地所在国家的法律要求资格的运送机构和驾驶员，并选择法律上允许的交通方法。”（判例时报 1341 号 P. 20）

[41] 1995 年 3 月 10 日，参议院交通委员会政府委员答辩认为：“现在正在考虑将组团旅游的具体责任，特别是作为这次修订的重要目的的旅程保证责任导入进来。所谓旅程保证，就是将在旅程中发生的不可预料的变更，比如说飞机的变更、等级的变更等，将这些变更恢复的具体措施。替代措施是前提，由于时间的限制无论如何也必须降低等级或是变更航班等，都是在旅程中很明显能看出来的。这时为了不让旅游者不愉快而回去，不让没有替代方案的旅游失败，作为旅游保证的内容，像这种情况不管旅行业者的责任如何，在某种程度上就是金钱保证的旅程保证责任，这是新导入的一大事项。另外，规定不许做夸大的广告。日本的交易与外国不同的是，跟具体规定出交易条件相比，倒不如让旅行业者觉得能够依赖，这是在情感上的迫切需求，因此，事先就把交易条件详细说明，明确投诉时的责任者，这些由旅游业务处理主管规定。这是本次修订的地方。并且也考虑在书面上，明确出这之后产生问题的主要原因是不要弄清楚，以书面的形式明确出来，分析

过去的投诉内容，以此来提出改善点。”

[42] 2002 年版 JATA 报告书 (P.21) 中提出：“不论是对旅行业现场的业务人员来说，还是旅游者来说，这个都是复杂的、难以让人理解其整体的合同。比如说：‘适用于由于安排能力不够而造成没能落实在合同上记载的交通、住宿机构等情况，主张由于代理安排者的过失造成的损害旅行业者不负责任等，这样的解决方法被很多人认为是不合理的。另一方面，即使由旅行业者不需负责任的交通、住宿等机构造成的损害，旅行业者也要支付慰问金，或是交通、住宿机构等发生事故时，本来没有责任的旅行业者也要负担大部分解决意外事故的费用。观察像这种情况的旅行业者承担的实际状态，应该理清组团旅游有关的责任关系并加以明确。从以往的委托内容出发附加补偿责任，本着对全体业务负责任的态度，采取不免责，而是减轻责任的方法。这时也要研讨不仅是对身体上的损害，对因所提供的旅游服务而导致的损害也要负责。’”

[43] 《布鲁塞尔协定》中规定：“组团旅游合同 (Organized Tour Contact) 是指某人用自己的名义支付包价款项 (Inclusive Price) 和兑换金交通到合同对方，从交通分离出来的逗留或是包含与此相关的其他付款的全部义务的合同。”“这规定了组团旅游者的第一责任。在承认免责证明这点上，赞成采用委托性内容。

[44] 在交通省起草的资料中，在 1966 年版旅游白皮书中，使用的不是组团旅游而是包价旅游这个词：“旅行社业者承办的包价旅游（招揽时所说的费用指包括交通费、住宿费、餐费、参观费、导游费和其他费用等一切费用。价格一定、旅游线路一定的旅游）。”(P.70) 而且，在交通省广报志交通 1973 年 2 月号“名词知识”(P.27) 中对包价旅游进行了解释说明。这是在现在的组团旅游定义基础上进行的说明，没有使用组团旅游这个词。

[45] 在使用在 JTB、JR 东海的组团旅游产品（例如“flat”加急电车）上的相关文书中，目前包价旅游和组团旅游这两个词的意义比较模糊，同时在使用。这是组团旅游的法律要领没有确定时的遗留产物。

[46] 国际旅行业协会（现为（社）日本旅行业协会）起草的旅行业条款中规定：①组团旅游合同：本公司事先对定下旅游日程、旅游条件、交易日期费用及交易费用，再招揽参加者，就下列事项的全部或一部分与旅游者签订合同；②有关交通、住宿机构及其他提供旅游服务的机构（以下简称

“交通机构”等)的旅游服务的提供,包括代理、进行中介或代办;③在②的基础上,为旅游者提供导游、代办护照手续及其他方便旅游者的服务。

[47] 关于这点玉村和秀(1991b)认为:“1971年11月10日,旅行业法代替以往的旅行社业法开始实施(中略)。一直以来被称为包价旅游的旅游形式,在《旅行业法》里被称为组团旅游。”但在法律上组团旅游的定义是在1982年修订法律时出现的。

[48] 高桥弘(1982)认为:“石田喜久夫教授指出的组团旅游是指‘委托’,这也是在以法律条框为前提而言的吧。”(《委托—旅游合同》法学研究会24卷5号)

[49] 从严密性上看,旧旅行业法实施规定第28条规定“一定的费用等”,在不是定额制这一点上,与EC阁僚理事会的指令具有共通性。

[50] 到目前为止,客运业在各个客运业限制法体系中,实行代理交通服务,没有从旅客那收取额外追加费用。与此相反,在组团旅游者标准旅行业条款第13条第42项中,存在申报追加费用的规定。

[51] 《布鲁塞尔条约》第11条规定:“①只有当汇率变动或交通费用表变更的情况下,或是在旅游证明书中写有涨价可能性的情况下,旅游组团者才可以把包价费用提价;②包价费用的提价超过15%时,不是进行补偿或偿还,而是旅游者可解除合同。这种情况下,旅游者有权向组团者要求返还全部已付款额。”

[52] 《旅行业法实施要领》(平成17年2月28日国总旅振第386号)第1、2、4条规定:所谓“基于自己的计算”,是指旅行业者与交通业者、住宿业者等旅游服务提供机构之间,可以对数量费用或其他的交易条件等自由交涉,在双方同意的基础上买下旅游服务,而且这个由旅游服务构成的旅游产品销售费用也可由自己根据风险情况任意设定。因此,由交易产生的经济上的损益都归旅行业者承担。并且,关于买卖交易的条件,不必对旅游者公示。

[53] 《证券交易法》第79条第2项规定中指出,“实行自己计算的店面买卖有价证券的买卖或实行中介、代理、代办的店面买卖有价证券的买卖成立的情况”,把“自己的计算”与“中介、代理、代办”作了对比。

[54] 2003年修订后的《旅行业法》,虽然废止了在包价旅游的规范化上的招揽和预订的区别,但在标准条款上还是把招揽型包价旅游的合同和接

受预订型包价旅游合同作了区别。但是招揽的概念和预订的概念也是相对的，如果在事先把决定下来的接受预订更加具体化，那就接近于招揽型了。如果利用了互联网，可以很轻松地把接受预订的条件事先详细化。标准条款制度成为阻碍发展丰富的旅游商品的主要原因。

[55] 池上俊雄（1996）认为：“包含旅游者自己解决交通或住宿问题的，只给提供其他服务的各种包价旅游。包价旅游不仅限于现成的，也包括由旅游者进行补充、变更或根据旅游者的要求搭配旅游服务的包价旅游。”

[56] 旅行业法实施要领的团体性判定如下所述：“旅行业者或旅游代理人以外的人（组织者）在招揽旅游者时，如果是在平时有相互接触的团体内部招揽，组织者很明显是该团体的构成者的情况，不属于组团旅游的招揽。例如：①领头旅行社招揽在同一业务机构的同事；②学校等以学生为对象进行招揽。如果是①中规定之外的情况，有从组织者受到接待委托的，这时该组织者的游客招揽在实质上就与旅行业者实行的组团旅游的招揽行为相似了。这有可能会对旅游者造成混乱，因此就必须把旅游者看做是组团旅游时对待。

[57] 池上俊雄（1996）认为：“我国的组织者（旅游组团者），是指旅行业者以外的人（参考旅行业法实施要领）。指令及规定里的 organizer 不是临时性的（other than occasionally），定期性是其重要条件。任意团体、学校等也定期组织包价旅游（organize）就相当于组团旅游者，是仅限于包价买卖的。”

[58] 高桥弘（1982）认为：“《布鲁塞尔条约》第1条第1项是组团旅游合同，是指‘负有将包价费用的支付和兑换交通到对方，并提供从交通分离出来的滞留或包含与此相关的其他的全部支付的义务’。”

[59] “如前所述，旅游合同是旅游中的全体（旅游），即在一定的时间范围内涉及的两个以上的个别支付的组合乃至打包的状态构成的。因此，组织性的支付在其内容上只是单纯地交通、住宿，这不能说是旅游合同法中所规定的旅游。在这点上与联邦普通裁判所的看法一直不同。（高桥弘）

[60] 池上俊雄（1994）认为：“不只是包括随住宿附带的，而其交通本身并不重要的那些比如像宾馆和机场、车站间的免费接送。”

[61] 关于旅游合同的当事人，进行实际旅游的人称为“实际旅游者”，实际旅游者签订旅游合同就是“合同者”，这样的分类是合适的，但在旅行

业者中，“旅游者”等于“合同者”，定义为得到旅游合同利益的人。EU 指令上的定义是，所谓消费者，是指购入包价旅游者（合同人）、合同人为了自己的利益同意购入包价旅游的当事人（受益者）、同意转让的人（转让人）。《布鲁塞尔条约》第 1 条第 7 项中，“旅游者”是指“合同由他们，或是为了他们而订，费用是由他们或是为了他们而支付，会由于第 2 项（注组团旅游合同）和第 3 项（注旅游合同）中规定的义务的履行而受益的人”。

[62] 在包价旅游制定前的标准旅行业条款第 13 条中规定：①在实施组团旅游时用到的交通机构得到的正当的运费、费用（以下在本条称为“正当运费、使用费”），由于显著的经济形势的变化，在组团旅游招揽时的明示上，作为有效的内容，公示出的正当运费、使用费相比，大幅超出了平常没想到的程度，造成涨价或降价的情况，该公司可以在其涨价或降价的范围内抬价或减价；②（略）；③该公司在第一项规定的涨价或降价形成时，只能根据同项规定，把减少额在旅游费用里降价。

[63] 在《物流二法》制定前的《道路交通法》中规定，费用水平与一般线路汽车货运业的运费大致相同的汽车货运业在经济上是存在的，一般线路汽车货运业的运费要确保利润在运费的 10% 幅度之内。

[64] （社）日本旅游行业协会法制委员会条款修订研讨会报告书（2002 年 9 月 10 日），在“可反映出尽力买入的法律框架的研讨”中说：“如前所述，在考虑所谓的‘买入型’的旅游交易时，在规定了以旅行业者直接对交通、住宿机构等进行安排为原则，旅行业者的行为，也就是所说的‘代理、中介、代办’的现有的旅行业法的法律框架上规定，旅行业者不得以低费用买入旅游原材料，然后将其加入一定利润出售出去。必须构建没有纳入以往的法律框架的旅行业者的法律地位和与之相应的责任体系。并且在航空运费上，也希望可以出台一个旅行业者可买入后自由卖出的运费体系。”  
(P.17)

[65] JR 东海旅游的组团旅游商品“flat 新干线”的旅游条件书上，称旅游费用、旅游券，而不称为运费、车票。旅行业者持此旅游券去铁路上乘车。还有，在“flat 新干线”的旅游条件书上，写有“实施旅游需要的费用降价时，本公司在旅游费用上只减少其降价部分金额”。JR 东海与 JR 东海旅游之间的合同上规定延误两小时以上就要减少 2200 日元，然后再由组团

旅游者将此全额返还给实际消费者。

[66] 2004年9月16日国土交通省就有关一般乘用汽车客运业的运费及使用费（不包括租用及民间患者运送有关的分别办理的运费及使用费）的制度（2001年10月26日国自旅第100号）的一部分进行了修订，并发出了导入组团旅游折扣制度的通告。它适用于与旅游公司签订有关策划、招揽、出售的组团旅游的折扣，“定义为组团旅游折扣”，“折扣率根据行业者的申报，限定在5折以内，可适用于每个交通合同”。

[67] 在航空领域共享航行叫做航线共享，是指日本航空表示为JL，全日空表示为NH的代码。

[68] 在《旅行社业法》中，规定了使用交通企业旅游业务实行免注册。此外EC阁僚理事会指令还制定了与联络交通相关的适用除外的规定，可以与航线共享相呼应。

[69] 岛一十四郎（1975）认为，“总承包、分承包是在同种营业形式下成立的，因为与旅游业者的中介和代理行为，还有汽车、旅馆的使用交通、住宿合同是不同的营业形式，所以很多人对这个有疑问。”同样的观点在矢泽一（1922）的著作及《民法注释17卷》（P.246）中也有体现。

[70] 货运方面的处理，利用货运业法是规定利用交通的法律，对相当于旅客住宿的货物保管却没有规定。利用的使用交通业定义是以适用个别货运业法的也是以货运业法适用B2b为前提的。在B2b中有适用货运业法的部分，也有不适用利用交通法的利用交通部分。对交通业者来说要判断真正的行李主人是很困难的，对B2C来说，不以货运业法的适用为前提。在货物利用运送业法中，修订的物流四法，“代理、中介、代办”被废止了。

[71] JATA新闻1997年11月4日特集号：“接待旅游业务如果做广告，除掉所谓的住宿单项业务旅游和飞机票的准备，就几乎没有了。可以看出广告对企业的营业活动起着必不可少的作用，所以不存在否定接待旅游（包价旅游）广告的理由。”

[72] 《2004年6月JR时刻表》中，记载了“JR车票在JR集团的车站、JR旅游中心及在同一页面上记载的旅游公司（不是在旅行社法上的概念，不需要进行旅行社法的注册）上出售（P.961）”。这个不直接承担风险的旅游公司不应该直接出售JR车票。

[73] 小中企业者没有代卖这种功能，所以如果有个别客人有需求，就

必须去车站或国营公司买车票。但像特快票、卧铺票、准急、坐票等特定的车票非常不容易买到，所以用到票贩的情况也很多。

[74] ①要经营航空交通代理店业（指的是为航空交通业者代理签订用航空交通合同的行业，下同）或航空客运代理业（以自己的名义利用航空客运的行业，下同）者，必须向交通大臣提交交通省令中规定的事项。呈报的事项上变更时也同样。②经营航空交通代理店业或航空客运代理业者，停止营业时，要将此意向在30日以内提交给交通大臣。

[75] 旧航空法第133条就航空交通代理店业旅客及航空客运代理业的呈报做了规定，按航空实际业务惯例，不考虑消费者和航空公司不直接签订交通合同的航空客运合同。因为现实中没有这样的实例，1999年航空法修订时废止了航空客运代理业。

[76] 特价机票：航空交通代理店违反与航空公司签订的合同，把手续费折扣卖给特价机票办理者，该机票办理者把这个折扣反映到费用上卖给旅游者，或是因为组团旅游的实施把从航空代理店购入的适用于包价旅游的包价旅游运费机票，按违反运费管制，以不加上手续费的费用出售的机票。

## 参考文献

- 【1】田中二郎，1974
- 【2】高桥弘，1981
- 【3】高桥弘，1981
- 【4】高桥弘，2000
- 【5】津上毅一，1953
- 【6】RIESE, Otto, 1970
- 【7】西原宽一，1960
- 【8】谷泽一，1972
- 【9】论评商行为法，1973
- 【10】高桥弘，1981
- 【11】1971年3月16日众议院交通委员会住田俊一政府委员答辩
- 【12】1971年3月10日众议院交通委员会及1971年4月27日参议院交通委员会住田俊一政府委员答辩
- 【13】日本交通公司70年史，559～560

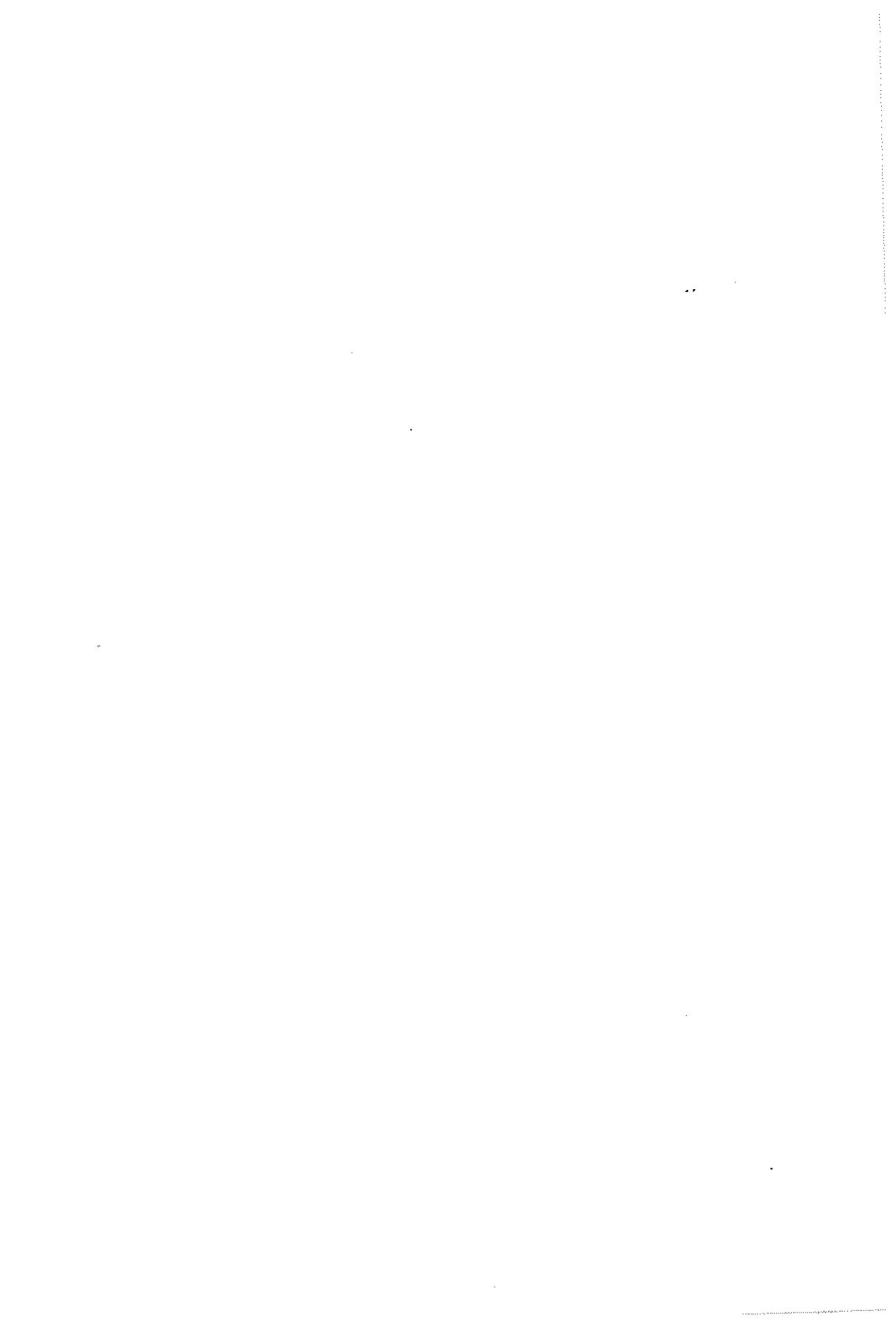
- 【14】高桥弘，1981
- 【15】JALWAYS 主页 国际包租交通条款（旅客、行李及货物）2006 年  
3 月 30 日检索 [http://www.jalways.co.jp/k\\_yakkan/yakkan\\_kashikiri.html](http://www.jalways.co.jp/k_yakkan/yakkan_kashikiri.html)
- 【16】《旅游期刊》1970 年 2 月 23 日号、3 月 2 日号、3 月 9 日号、3 月  
23 日号、3 月 30 日号
- 【17】1971 年 3 月 16 日众议院交通委员会住田俊一政府委员发言
- 【18】1979 年 11 月 15 日的“有关航空组团旅游的信息及旅游者的保护  
相关的 OECD 理事会的劝告”（高桥弘 旅游行业条款——以组团旅游合同为  
中心——法律时报 54 卷 6 号 P.24）
- 【19】土桥正义，1972
- 【20】土桥正义，1972
- 【21】三浦雅生，1996
- 【22】1980 年 5 月 21 日判例时报纽约新闻 419 号 P.122，东京高判 1980  
年 9 月 25 日判例纽约新闻 429 号 P.115
- 【23】高桥弘，1981
- 【24】山下友信，1988
- 【25】长尾治助，1976
- 【26】石田喜久夫“委托—旅游合同”《法学研究组》303 号，98 ~ 101
- 【27】西德民法第 651 条 a 到 k
- 【28】高桥弘《旅游待业条款——以组团旅游合同为中心——法律时报  
54 卷 6 号：P.24
- 【29】高桥弘，1985
- 【30】2004 年 5 月 26 日众议院国土交通委员会政府参议人发言
- 【31】上柳克郎，1971，《次数车票的性质》交通判例百选，有斐  
阁：P.160
- 【32】2004 年 5 月 26 日众议院国土交通委员会政府参议人发言
- 【33】Package Travel's Package Holidays and Package Tours Regulation 1992
- 【34】长尾治助，1976
- 【35】土桥正义，1972
- 【36】长尾治助，1976
- 【37】三浦雅生，1996

- 【38】广岡裕一，1999
- 【39】1995年2月9日运观旅第73号“关于组团旅游相关的广告的表示基准等”
- 【40】国井富士利，1957
- 【41】1979年有关组团旅游的信息及关于旅游者保护的OECD理事会的劝告（高桥译，广岛法学5卷1号1981年P.121）
- 【42】山口真弘，1974
- 【43】谷泽一，1972
- 【44】高桥弘，1985
- 【45】土桥正义，1972
- 【46】广岡裕一，2002，三浦雅生，1996
- 【47】石田喜久夫《现代合同法的各种问题》（法学研讨组P.101）
- 【48】标准货物汽车货运条款（国土交通省告示235号，2003年3月18日改正）第16条
- 【49】三浦雅生，1996
- 【50】1982年3月19日众议院交通委员会西村康雄政府委员答辩



## 第七章

### 旅行信息提供制度分析



本章在参考了第一章以及第三章至第六章分析结果的基础上，分析了面向外国人的旅游信息提供制度和面向日本人的旅游信息提供制度、旅游业的电子信息化应对等课题，阐明了旅游法制度和旅游信息提供制度的关系。

## 第一节 面向外国人的旅行信息提供制度

《独立行政法人国际旅游振兴机构法》、《国际旅游饭店改进法》、《翻译导游法》、《促进国际会议顺利召开的国际旅游振兴会法（集会法）》、《促进外国旅游者访问地区多样化的振兴国际旅游法（外国游客招揽法）》，这些法律以前被归类为具有向外国游客提供旅游信息功能的法律制度。可是，这些制度并不只是面向观光游客，而是作为向包含观光游客以外的外国客人在内的所有国外来访者提供旅游信息的相关法律制度而存在。

### 一、国家旅游信息提供业

二战前，日本举办的海外旅游宣传活动是以创汇为目的的，专门由国际旅游协会承办。该协会在太平洋战争期间，被财团法人日本会社兼并，二战后重新恢复了海外旅游宣传活动。根据政府预算向交通公司发放补助金，1949年制定了《国际旅游业资助法》，至此，为了振兴国际旅游业（与外国游客的旅游相关的行业）向实施旅游宣传的法人提供经费资助这一制度趋于法制化。接受这项资助制度的指定法人有日本交通公司和全日本旅游联盟。因为在当时，通常认为能够吸引外国游客就能够振兴旅游业。（参照第一章注释[9]）

1959年制定了《日本旅游协会法》，其目的在于“促进外国旅游者来访以及改善接待外国旅游者的服务质量，以振兴国际旅游业、致力于旅游业的健全发展”，根据该法细则，1955年5月24日设立的财团法人国际旅游协会，以及1947年6月3日设立的社团法人全日本旅游联盟，由社团法人日本旅游协会继承。根据该法设立的社团法人日本旅游协会不仅从事海外旅游宣传业，也从事国内旅游相关业务。1964年该法被修订，改称为《国际旅游振兴会法》，只从事海外宣传的特殊法人<sup>[1]</sup>。这些法人是“国际旅游业资助法”指定的特殊法人。

2004年，继承特殊法人国际旅游振兴会，制定了《独立行政法人国际

旅游振兴机构法》。独立行政法人的资助金从其性质来看，并不是为谋求实现某项特定政策而获取的资助金，所以独立行政法人虽然不是《国际旅游业资助法》的指定法人，但是面向外国游客的日本旅游信息提供的相关制度仍由独立行政法人国际旅游振兴机构法继续执行。可是，《国际旅游业资助法》并没有在实际中发挥作用，在如何制定合理发放补助金的法律制度存在大量争议的时候，《国际旅游业资助法》很有可能被废除。

随着互联网的快速发展，访日外国游客获取日本旅游信息的手段正在发生巨大变化。在《旅游立国推进基本法》中，也对信息化做了相关规定。在国家旅游信息的发信源能够直接借由网络将信息传达给外国游客的情况下，国家旅游信息提供业的理想方式也逐渐由直接提供向给最终信息发信者进行援助的方向转化，以此来应对信息化的发展。

## 二、《国际旅游饭店改进法》中的住宿信息提供制度

1949年制定的《国际旅游饭店改进法》规定的目的之一是“通过对酒店以及其他外国游客住宿设施进行改进，提高对外国旅游者的接待水平”，是以完善酒店、旅馆的服务质量为目的。可是1993年修订为“要就饭店和其他外国旅游者的住宿设施实施注册制度，同时通过对这些设施进行改进，促进向外国旅游者提供注册饭店的相关信息，并采取措施提高对外国旅游者的接待水平，进而振兴国际旅游”，也是将关注点放在信息提供上。具体内容在新设的第6章中对注册酒店相关信息的提供做了规定。信息提供在该法的第34条做了如下规定：“运输大臣（国土交通大臣）为增进外国游客住宿的便利性，致力于提供与注册酒店相关的信息。”运输大臣（国土交通大臣）根据制定注册机构制度提供信息。信息提供机构为了增进外国游客住宿的便捷，收集改进设施、费用及其他与注册酒店相关的信息，将注册酒店的相关信息定期或按时按委托内容通过发行刊物或其他方法提供给游客。该法第34条，基于面向外国游客的旅游信息提供是否会与定级相关联这种恐惧心理，在国会上，政府委员回答说：“我想我们不会采取那种根据提供的信息来决定形式上的定级这种做法。虽然不会采取这种定级方法，但是根据信息对费用分为昂贵的酒店、旅馆和便宜的酒店、旅馆，费用上的差别这种信息对于游客来说是一种必要的信息，客房数的多少也是种必要的信息。”<sup>[1]</sup> 对于外国游客而言，有必要在当地使用当地语言提供相关信息，虽然没有强制要求，但是在对据此定级显示出反感的国会质疑：要留心外国游客对日本国内社会

住宿设施的评价，这似乎显示出以接待外国游客为目的的《国际旅游饭店改进法》的作用正在逐渐弱化。

1999年《国际旅游饭店改进法》的修订将其内容扩展为并不限于注册酒店、旅馆，也要致力于提供“注册酒店、旅馆以外的其他外国游客住宿设施”的必要相关信息。该法规定的信息提供业虽然以吸引外国游客为目的，但是并没有用外语提供信息的相关规定，并且没有规定能够在国外获取信息的方法，这些都是我们现在所面临的制度性课题。<sup>[2]</sup>

另一方面，反映日本经济实力的普遍高水准的住宿设施在健康、治安等方面也绝不逊色于国际。因此，在税制上实施优待措施以促进设施完善为目的的现行法律制度已经完成了它的大半使命。可以说这证明了注册酒店、旅馆以外的信息提供制度也被纳入该法中。当然现在所面临的课题已转变为日本如何建立向外国游客提供信息的相关制度。虽然在《国际旅游饭店改进法》中“旅游”被定位为法律称谓，但是在该法的正文中，除第1条外就没有使用过旅游这一字眼，而“外国游客”这一概念被广泛提及，从中可以判断这是以旅游信息概念为中心的。

### 三、《翻译导游业法》制度

翻译导游业是根据1907年内务省令第21号旅行业者取缔规定<sup>[3]</sup>开始用规章加以限制的。1941年基于《国家总动员法》制定的企业许可令以及该企业许可令实施细则（铁路省令第18号）规定：翻译导游业作为旅行社业务的一种，为游客制定旅游规划或是在旅游必要的交通机构或是旅行社从事游客服务的相关业务以及为旅游者进行翻译导游，接受内务省、铁路省的双重管制。

这些规定是“我国导游相关取缔法规即导游业者取缔管制，是在惩罚条例以外的关系上产生的必要的法律”<sup>[2]</sup>，根据日本宪法实施时实际具有法律效力的命令规定（1947年法律第72号），截止到1947年年末失去法律效力。因此，“翻译导游业完全呈现出自由营业、无秩序无统治的状态，在外国游客来访人数日益增加的今天，甚为遗憾。”<sup>[2]</sup>所以，政府制定了《翻译导游业法》。

《翻译导游业法》明文规定了都道府县知事的许可证，可是这只是理论上的许可证。因为没有规定有效期间，行政管理体制也不完备，所以2005年《翻译导游业法》全面修订为“注册”<sup>[3]</sup>制度。这种情况下的注册也是理

论上的许可证。

翻译导游师（翻译导游业）被定义为“以获取报酬为目的，进行翻译导游（陪同外国游客，使用外语，从事涉及旅游导游相关的职业）的职业”。《翻译导游业法》第36条规定“不具有专业翻译导游师资格的人不能以获取报酬为目的，从事翻译导游业”，但是允许开展无报酬的导游服务<sup>[4]</sup>。国际会议中的同声传译者并非从事与“与旅游相关的导游活动”，<sup>[5]</sup>所以也没有必要进行登记注册。就像旅馆业中的私家巴士迎送客人合法化一样，在翻译服务作为附属性服务提供给消费者时，也有很大可能被认定为合法行为。

为了应对地方翻译导游员数量不足这一问题<sup>[6]</sup>，在1999年的《外国游客招揽法》中设立了地域限制资格。因为没有实施特殊小语种的翻译导游员考试，所以即使在全国范围内也存在着具有专业导游资格证的导游人员不足这一现象。虽然普遍认为是因为人员数量不足而无法运营，但是从《翻译导游业法》的规范性来看也仍然存在着问题。

与中国、韩国等国家的访日旅游同行的外国全程陪同人员，没有依照《翻译导游业法》的规定持有相关资格证就从事翻译导游工作的现象已成为一种社会问题<sup>[7]</sup>。第六章考察了在包价旅游的情况下，与提供实际服务相关的管制制度的适用问题。根据属地优越权，在翻译服务包含于在外国开展的旅游活动时，《翻译导游业法》在适用范围上也存在着是否规范的问题。

上述分析结果证明了翻译导游员制度不是以旅游概念为中心存在的，而是以旅行概念为中心存在的。

#### 四、《外国游客招揽法》制度

《外国游客招揽法》是以“观光游客”为对象的。由此可以推测《外国游客招揽法》是在国土交通大臣（运输大臣）所管范围内实施的限制，可是根据该法所实施的措施并不仅仅限定于观光游客，在这一点上与“集会法”是相同的。

《外国游客招揽法》规定要促进公共交通业者使用外语提供相关信息。国土交通大臣指定了应采取信息提供措施的区间，规定了公共交通业者等必须制订促进信息提供的实施计划，根据此计划，实施促进提供该信息的相关措施。此外还规定：国土交通大臣认为公共交通业者<sup>[8]</sup>没有实施促进信息提供的相关措施时，要劝告其实施促进信息提供的相关措施，没有正当理由不遵从此劝告时，要公开发表其理由。

可是，除在车站、终点站、始发站用外语提供的信息之外，使用前的信息提供也是很有必要的，利用网络提供相关信息，使向访日外国游客提供信息的相关制度更能发挥成效。不只是访日旅游的外国游客，对访日商务的游客以及日本本土游客来说，事先获取信息并使其规范化、制度化都是一个重大的课题。正如在第二节中详细叙述的那样，根据《IT 基本法》，在 e-Japan 重点计划中，交通业者、住宿业者在向政府提交申请的时候，都必须以电子申请为前提。如果计划付诸实施，那么交通住宿信息都集中于行政机构，以其信息为基础，政府有可能构建一个向日本人和外国游客两方提供信息的基础体系。向业者推荐外语标识的同时，如果作为公共信息的交通、住宿信息实现数字化，那么活用翻译软件面向外国游客的信息提供制度自然就会趋于完备。

不仅是以《外国游客招揽法》为基准的《国际旅游饭店改进法》、《翻译导游业法》等旧运输省所管法律的综合，道路、行政等以不被旧运输省的行政权限限定的形式，将活用 IT 技术，面向外国游客的旅游信息提供服务加以制度化，是确保日本旅游信息制度规范性的有效手段之一。

有很多有识之士指出，不只是公共交通机构，日本的旅游导游中使用英语标识的情况很少，这对外国游客来说不亲切，也有研究者专门对此进行了调查。批评本身并没有错，但是导游标识也是一种文化，如果住所标识比较繁琐，那么单纯用外语标识就难以明白。旅游信息服务也是以地图的存在为前提而成立的。在地图中，除了经度和纬度之外，也附上了具有社会性意义的带有土地编号的住所标识。住所是以住址表示、系统呈现出来的，如果不简明易懂，邮政体系和送货上门服务体系都很难维持下去。模拟表示也好、数字表示也好，都必须使人容易理解。明治以来日本惯用的土地编号制度并不是为了方便查找“邮件寄送地址”而制定的，而是为了征税、明确土地所有权而制定的。日本迎来高速成长期，并且因为东京奥林匹克运动会的召开，也迎来了强力构建易理解易访问的居住环境时期，其目标是改进以东京为中心的混乱交错的都市居住环境。之后，以此为契机，直接受益于这项制度的邮政相关机构、自治区（现总务省）等呼吁实行新的住所标识制度，以自治区（现总务省）指定为住所标识改进城市的金泽为实验点，全国的市、街积极投入，所以该制度得以稳步实施。另一方面，从保存历史悠久的街名、地名，或是确保有扩展性地域的个体同一性这样的观点出发，也有不少批评的意见。在超过江户的 880 个街的有 933 个街的金泽，取消了超过五百

的街名。如果能够活用信息技术，就能在维持以前的自治组织、行政区、街名的同时向人们提供易懂的居住信息、定位信息。住所标识制度<sup>[9]</sup>也迎来了应该引入IT、大幅度转换思维的时代。

## 第二节 面向日本人的旅行信息提供制度

如果说《旅游基本法》是与日本旅游相关的具有指向性的基本法律，应该规定以海外旅游为中心，国家有向日本旅游者提供安全信息的责任和义务<sup>[10]</sup>，但是根据基本法，并没有限制民间机构向旅游者提供信息。《气象业务法》是限制信息提供制度的代表性例子。由于现今实行言论自由，所以《气象业务法》也是有限制性地被使用。并且，在《旅游立国推进基本法》第22条中，重新设置了确保旅游安全的相关规定。

### 一、海外安全信息

《外务省设置法》第4条第9号对“在海外的日本人除了生命以及身体保护以外的安全”做了规定，以此为依据，外务省利用网络向在海外的日本游客提供相关的信息。在卢克索事件时，埃及把外务省危险度评价从1（唤起注意）提升到2（旅游延期劝告）。附带说明的是，其他的评价是3（渡航延期劝告）、4（家属退避劝告）、5（退避劝告）。<sup>[11]</sup>

1979年做了部分修改的《国际旅游振兴会法》，追加了“除有义务向日本赴海外游客提供相关信息之外，必须开设促进日本赴海外游客旅途愉快的相关业务”。1985年修改了《国际旅游振兴会法》的一部分，修改后的法律不仅将业务范围从“除向日本赴海外游客提供相关信息之外，必须促进日本赴海外游客旅途愉快”缩小为“就应该注意的旅游安全事宜向赴海外旅游的日本游客提供信息”，而且，由于《独立行政法人国际旅游振兴机构法》的制定，面向国外的业务完全被删除。因为行政改革讨论决定缩小面向国外的政策，所以认为与吸引外国游客相比，更有必要构建具有规范性的向日本游客提供相关信息的法律制度。与《旅游立国推进基本法》相同，如果在《旅游基本法》中涉及与提供安全信息相关的责任义务，也许会看到不同的进展结果。<sup>[12]</sup>

## 二、谣言造成的损失

社会上流传的虚假、夸张信息带来的经济损失即“谣言造成的损失”是信息社会的产物，可是不论国内外，旅游占地域经济的比重越高，谣言造成的损失就越大，就像有珠火山喷发、新潟中越地震、能登半岛地震所造成巨大损失一样。因此，现今谣言损失对策越发成为重大课题。但是，作为一种法律制度，处理该问题时不得不考虑到确保游客安全和确保地域经济平衡这双重问题，其结果是在积极援助旅游宣传的同时从事灾害救济。将灾害救济法制化的例子有：豊岛产业废弃物对策，香川县制定的“直岛街谣言损失条例”，制定了由谣言造成的经济损失在该损失范围内支付，这一直岛町谣言损失对策补助金制度。

## 第三节 旅行社业法电子信息化的对策

### 一、书面原则的界定

以前，消费者在签订合同之前，实际上不能充分检查合同内容，在这一点上组团（包价）旅游合同与物品买卖合同是比较相近的。因此，消费者不得不信赖包价旅游业者作为招揽而进行的广告宣传等。组团（包价）旅游业者有必要以书面（手册等）形式，简单明了地向消费者提供其旅游内容、条件以及其他的相关信息，在合同签约之前，就将合同条款告知消费者，EC阁僚理事会指令对此也做了相关规定。在日本旅游业法中，也规定了旅游业者根据其交易的条件，向旅游者说明、交付记载国土交通省令规定事项的书面文件。

由于信息化的发展，从在营业所柜台面对面的直接销售方式，到通过媒体进行的邮购销售方式，和利用便利商店销售旅游商品、网络合同等方式，正逐渐引起人们的关注。<sup>[13]</sup>

1996年3月的内阁决议决定接受“重新制订放松管制推进计划”，同年6月，运输省设立了在便利商店出售旅游商品的讨论委员会。根据该委员会的商议，1997年6月行政上允许在便利商店等场所出售旅游商品。<sup>[14]</sup>从1988年4月开始，部分引入了网络旅游商品交易。从2000年6月开始，满足条

件的便利商店可以收受旅游款项。

虽然作为理念产物的旅游商品是最早融合于 IT 化的事物之一，但是《旅行业法》在制度上是落后于非书面原则的。因此，根据“关于改进发送文件等信息技术利用法的法律”（2000 年法律第 126 号）原则上是采取书面形式，但是已被修订为“在得到旅游者的允许，利用信息通信技术的情况下视为提交书面文件”。这种“关于改进发送文件等信息技术利用法的法律”，是修订赋予民间人士与民间人士之间私下的书面提交或书面手续义务的诸多法律的法律依据，成为修订对象的法律是包括《旅行业法》在内的 50 多部法律。

## 二、《消费者合同法》与旅行业

政府于 2001 年实施了《消费者合同法》。它改善了消费者与业者在信息质量与数量上交涉的差距，是一部试图将消费者的立场与业者的立场对等的法律。根据 2004 年修订后的《旅行业法》，该法的规定完全被特化为 B2C，废除了与 B2b 相关的规制。在这种意义上，它强化了《消费者合同法》的特殊法律地位。

由于《消费者合同法》的制定和 IT 化的进展，提高了再次讨论《旅行业法》相关管制制度的必要性。“与电子消费者合同以及电子承诺通知书相关的民法特例的法律”在 B2C 的电子商业交易中，为了防止由于消费者操作失误而引起的无意识的申请合同行为，在民法第 95 条设置了特例措施的同时，也明确了电子合同的成立时期，以从发信原则向到达原则转换为代表，IT 相关法始终先行于以《旅行业法》为主的旅游法律制度。

在《高度信息通信网络社会形成基本法》中，推出了非书面文件的数字信息优先的措施。在旅游商品中，用数字图像进行商品说明正逐渐发展为比书面文件说明更符合旅程说明的手段。关于组团（包价）旅游，如果说根据特殊法律有必要进行消费者特殊保护，那么在将旅程保证制度作为法律制度再度构建的过程中，如果不能以废除书面原则为前提，在制度上保证 IT 信息优先的形式推出其特殊性，作为特别法的旅游业法律制度也就不那么必要了。

## 三、网络交易与旅游业

有一种业务有必要予以关注，那就是不从旅游者那里收受旅游费用，而

是由住宿机构根据预约、销售的实际业绩经由网络商店支付报酬，该业务是符合旅游业务的行为，网络商店的经营有必要在旅游业中进行登记注册<sup>[15]</sup>。在业界中，通常把从交通业者那里获取的回扣作为旅行业法中规定的“报酬”，从这种惯例来看，上述想法当然是被认可的<sup>[16]</sup>。

与此相对，网页经营者主张开设以组团（包价）旅游为媒介的网页，“旅游合同的媒介在《旅行业法》中没有规定，所以不符合旅行业”，“只提供电脑系统并不是在从事旅行业”<sup>[17]</sup>。

作为一种争论，不仅是 IT 媒体，包含纸媒体在内的杂志、报纸的广告，都应该探讨其是否符合《旅行业法》中规定的“获取报酬”的定义。特别是在全国范围内，存在着包价旅游相关广告占第二位的这样一个巨大的潜在市场。虽然广告费用不是与成约率直接联动的，但它是与订阅者、发行数量是直接联动的。极端地说，对旅行社经销商来说，将广告费用与成约率联动是最为合理的，但是因为不能获取具有科学性的数据，所以只能使其与订阅者、发行数量联动。网络商店能够获取报酬是由于 IT 化的进展使订立网络合同成为可能，获取报酬不仅是旅游广告，也是从所有广告的最终目的，网络商店正是从这种目的中发展而来的一种形态。所以，应该作为 IT 相关制度来考虑。以现行规定来看，社会性的实际收益微乎其微。《IT 基本法》<sup>[18]</sup>以书面形式等既存制度不会成为 IT 发展的障碍为宗旨，规定如果现行《旅行业法》妨碍了旅游检索网址的发展，就应该立法解决。

旅游网址搜索引擎等旅游信息提供业在《旅行业法》中的处理方法，与在《消费者合同法》制定前先提交书面文件的规定一样，《旅行业法》在法律上从正面处理旅程担保制度的 IT 化，这样的对策是很有意义的。可是，在 IT 对策上，旅行业法并不是像以前考察过的那样率先实行。《旅游基本法》只是设置了与信息化相关的职责与义务的规定，因此，有必要展开确保个别法律体系下规范性政策的讨论。

#### 四、电子信息技术的发展对旅游制度的影响

关于信息技术对法律制度的影响，现有的观点中，将现实世界（人与人不经由电子机器而保持相互关系构成的世界，其关系是由自然法则下的“约定”来调节的）与电脑界（人与人经由电子机器保持相互关系而构成的世界，其关系是由某些形态的电脑控制下的“约定 rule”来调节的）的概念相对比，归纳出三类观点，分别是“部分社会说”、“新领域说”、“四规制力

说”。<sup>[4]</sup>

所谓的“部分社会说”是站在电脑界终究只是现实世界的“一部分”这一立场上，可以在电脑网络世界使用与现实世界相同的法律。正如已经记述的那样，以 JATA 为代表的现有的旅行业界就是站在这一立场上的。所谓的新领域说是指认为电脑网络界与现实世界的基础条件是不同的，很难使用与现实世界相同的法律，现在还不是能够制定法律的时期。网络商店经营者就是站在这一立场上的。劳伦斯构想的四规制力说就是既不站在部分社会说的立场上也不站在新规领域说的立场上的学说。劳伦斯构想将法律、规范、市场的立场上也不站在新规领域说的立场上的学说。劳伦斯构想将法律、规范、市场以及建筑（环境）这四方面的规制权力集合起来形成一种秩序，正是为了在公认的这四种规制权力中最具法律效力的基础之上产生一种规范性的秩序，所以更应该根据法律规定控制其他权力的规范、市场及建筑环境等<sup>[19]</sup>。关于这一点，白田秀彰（2005）曾说道：“现实世界中能够正常运作的民主决定的程序，果真能够在电子网络世界中起到作用吗？”“因为在全世界有不不同的国家，有不同的价值选择形式，所以既然不能选择统一的价值观，那就必须进行领域分割”。<sup>[4]</sup>这种观点与“惯例、条理”被称为社会上的“生存法则”的规范与规制的法律并存，在这样的状况下，很想呼吁制定一部“通用的法律”。<sup>[5]</sup>关于运用网络签订的组团（包价）旅游合同，并不能用以前的现实世界属地优越权这种单纯的适用方法来说明，在这种情况下，实际上是多数法律并存并且相互竞争。

信息技术引发了对包括《旅行业法》在内的现实世界所有法律的讨论，关于《旅行业法》的规范性，并不局限在现实世界的一般言论上。就像第五章及第六章所考察的那样，信息技术的发展与放松管制相结合，带来了客运业的销售功能和旅行业功能在制度上的相对化，从而需要从根本上重新审视旅行业法制度及客运业法制度，因此，不同国籍、不同移动目的的人流移动信息也就是作为与人流移动信息相关的法律制度，提高了以游客概念为中心进行改进的必要性。

在航空、铁路等客运业的行政管理与旅行业的行政管理上，与航空、铁路等客运业相关的行政管制在结果上始终是先行一步的，综合性的活用个别客运服务的旅行业管制，到现在还一直处于一种紧紧追赶的状态，因而无法确保各客运业法律制度与旅行业法律制度之间的整合性。

关于组团（包价）旅游，交通、住宿机构能够坚持旅途担保这样独特的商品性，但是，包办旅游不仅有《客运业法》、《旅馆业法》及《消费者合

同法》的限制，还有必要对其方法进行再次讨论。即使站在“部分社会说”这一立场，也认为比起网上预约网址的合法性，更应该先讨论包办旅游管制制度的合法性。取缔卷款潜逃是在《旅行社法》时代的想法，但是在已超越服务、商品销售的网络交易整体中，已成为一个应该应对的重大课题。

## 第四节 旅游信息向旅行信息的划归

### 一、交通、住宿信息向旅游信息的划归

#### （一）人的动态与信息

在财政上，要完善道路、铁路、机场等基础设施，需要提供相关的基础资料，而与人类移动相关的人流统计的目的就在于提高这些基础资料的比重。其中虽然有以集团为单位的人类的动向，却看不到具有移动目的的个体的存在。

网络并不只是带来超越时间、距离的物理性变化，而是引起了以前长时间处于信息劣势者地位的“个体”与行政、企业这种大组织处于同等地位这样的变化。客运业制度深入阐述了对交通市场的认识问题，也就是基于如何认识交通服务使用者的团体性这一点来具体论述的。如果对“个体”使用者的认识发生变化，那么对于团体使用者的认识也会随之发生变化。手机等移动工具的高度化蕴涵了能够引起深化对移动“个体”认识革命的力量。<sup>[5]</sup>

在高度重视旅游政策的今天，如果在形式上阐明了人类为什么要移动这一问题，这对于区域开发也将起到很大作用。既然在物流方面，各个企业制定了各自的物流战略，就要详细把握物资、时间等分类的数据，推动信息通信技术的发展应用，由此也产生了时效、POS（销售的要点）、SCM（供给连锁经营管理）这样的词汇。所谓的物流是指信息管理体系本身，而不是指物理性的作业阶段。人流的旅游统计数据也并非不完备，但因为不存在十分精确的人流统计数据，所以只要能看出个体动向的人流统计趋于完善，就能推断出旅游业的动态。

在老龄化社会中，旅游的意义也正在发生变化，正逐渐从闲暇活动转变为生活活动。无论是在生活圈内还是脱离生活圈，移动都已不是一件苦差事了，而是体现生存意义的手段之一，信息通信技术代替了艰辛的劳动。以

前，交通（Transportation）是伴随通信、交流（Communication）而产生的一个分支，对旅游进行再定义的意义就在于此。

《旅游立国推进基本法》中，在规定了“对活用信息通信技术提供旅游相关信息的业务采取必要措施”（第21条）的同时，也规定了以海外旅游为中心，对日本赴海外游客，国家负有提供旅游安全信息的责任与义务（第22条）。日本除了对赴海外的日本游客提供安全信息外，也完善了对访日的外国游客提供信息的相关法律制度。关于其他的旅游相关信息，不特别设置直国游客提供信息的相关法律制度。在考虑旅游相关法律制度时，依据“日常”与“非日常”直接的法律制度。在考虑旅游相关法律制度时，依据“日常”与“非日常”的认识趋于一致，按交通信息、住宿信息在“人的移动”中所占的比重将旅游概念进行划分就变得更加容易了。

在《IT基本法》中（《高度信息通信网络社会形成基本法》），推出了非书面信息的数字信息优先政策，这对与旅游相关的法律制度也产生了一定的影响。在其限度上，《IT基本法》做了指向性的规定。并非亲自提供的组团（包价）旅游商品是所谓的理念上的存在，大多数和活用IT的电子文书互通（包价）使用。电子文书与将内容写在纸张上的文件不同，因为电子文书是理念上的使用。电子文书与将内容写在纸张上的文件不同，因为电子文书是理念上的使用。所以防止伪造等问题都变得相当尖锐化。组团（包价）旅游也凸显出存在，所以防止伪造等问题都变得相当尖锐化。组团（包价）旅游也凸显出存在，所以防止伪造等问题都变得相当尖锐化。<sup>[6]</sup>实际交通中存在的种种问题，所以有必要同时解决技术和制度双重问题。

## （二）交通信息

以前，交通信息制度没有区分为日常使用者与非日常使用者，是以提供停车场等相关信息为中心的，即使现在也依然没有改变。因此，对非日常使用者来说有必要完善信息体系，即使对日常使用者来说，只提供停车场信息的相关制度也是不完善的，不论是日常信息还是非日常信息，不论计划运行信息还是实际运行信息，都期待着交通信息体系在制度上进一步完善。

### 1. 运行计划信息

法律制度规定有关定期交通的运行计划要以文件信息的方式提交到各级行政机构，因此，如果能够完善向行政机构进行在线申请的相关体系<sup>[20]</sup>，并与《行政信息公开法》相结合，就能够建立更有效地为使用者提供信息的体系。现实中运行信息的发展，使进一步完善定位信息体系更加必要。如果定位信息体系完善，也能够同时建立与不定期交通相关的信息制度。由行政机构发布的与运费、时刻表相关的数字信息也是信息公开的对象，媒体利用数字化的运费、时刻表等信息创造附加值，并作为商品销售的现象已司空见惯，如网络时刻表的销售。如果网络时刻表在市场上销售，就意味着可以达成

建立电子政府的目的。

数字化的换乘信息是各个交通机构提供的信息与信息间的陷阱，这是因为责任纠纷问题的发生，所以不能一味公式化地提供信息。因此，以个人基准制作的时刻表检索异常活跃，当然也会创造附加值。

另一方面，公共客运机构既然也标榜“公共”服务，理所当然也要制作数字化信息。公共客运机构责无旁贷，应该向使用者提供交通信息，最基本的是建立向公交车站提供运费、时刻表及其他交通条件等信息的相关体系（铁路营业法体系）。可是，在全国范围内移动的国民并不是到了车站后才查询运行时刻，而是通过 JTB<sup>⑯</sup> 及 JR<sup>⑰</sup> 的时刻表提前查询运行时刻。不遵循 JTB 时刻表的交通服务也就只能作为地方性的服务，无法发展壮大。原本就应该从为使用者提供便捷的角度出发，在公交车站以外的地方也应该发布交通信息。制度不能得到落实只是苦于没有相应的方法，在网络时代，不只是向公交车站提供物理性公告，普及数字信息也只是时间问题。希望能够尽快实现从现实的公交车站向虚拟的电子公交车站的转移。在定时交通中意外的是未能就交通时刻达成共识。供给方的惯例是交通时刻不作为交通条件的内容，不具有公示交通条件的义务。在此，也能看出数字化的发展使以前潜在的问题凸显出来。为了使用者将网络公示常识化甚至规范化，作为运费、时刻表信息的另一接受方的行政机构就会要求交通业者提交电子申请，从而推动建立电子政府，也能防止再次发生在公交车站出现错误交通费表示方法这类问题。向行政机构提交的数字化运费、时刻表等信息和向公交车站、使用者提供的网络信息当然也就能够一次复制多份。交通信息是以数值信息、地名信息这样单纯的信息为中心，所以比较容易将信息标准化。并且，如果行政机构介入，就更容易突破资料的障碍（运费或时刻表的公共参与）。

## 2. 运行状况信息

在人们发生移动之前，无论如何，有必要获取相关信息。例如道路是不是封锁的，列车有没有正常运行，一般是要事先获取这些信息之后才开始发生移动行为的。可是，实际情况却恰恰相反，通常是到达了高速公路的立交斜路才发现交通拥堵，到达车站才知道列车延误。人们一般都是通过电视播报来获取相关信息，而这些都是表面上的、有局限性的信息。相关机构并不

<sup>⑯</sup> 日本交通公司（Japan Travel Bureau）的缩写。——译者注

<sup>⑰</sup> 日本国铁（Japan Railways）的缩写。——译者注

能在移动开始前就及时地提供交通信息。不仅如此，在火车站、公交车站、营业所，以提供交通费等信息为前提而实行体制化，其中，也有并不存在信息提供制度的情况。如果要向社会宣传交通的公共性，就要最大限度地活用信息提供手段，不断摸索建立能够及时地向使用者提供最直接信息的制度体系，因而有必要讨论如何走向实现的政策组合。<sup>[17]</sup>

以前多次公开了以交通信息体系为主的系统，可是都无法超越信息发布人利用电视播放的及时信息。不仅限于交通信息，所有信息中基本分为最高领域的数字化信息和最低领域的随意获取的信息。如果信息发布者是将信息制作成数字信息，那么确实需要进行必要的维护改进。特意将模拟制成的东西改编成为数字信息是非常繁琐且难以持续的。

在此，很难对包含事故信息在内的延误信息进行准确定义。信息流通方式的差别很有可能成为发生纷争的根源。这对正常营业也会产生一定影响。因此，交通机构进行大众宣传的部门也从交通指令室转变为宣传室，但随之就发生了信息延迟现象。作为避免混乱的对策，使用者无论何时都能及时地检索电车、公共汽车等所在的位置，以获取相应的信息，信息被中途截断是受挫的最大原因。如果无论是车内还是车外都能使用移动信息终端或是信息家电及时的搜索信息，乘务员或是车站工作人员的工作就会变得相当轻松。最好是在车内或是区域内，可以及时地在数字化的广告公示板上发布信息。虽然建立了公共汽车运行控制系统，但是如果能够进一步高度完善就能避免麻烦的产生，即使交通指令室实现在线服务化也未尝不可。

现在必须认真探讨与完善交通信息提供体制相关的综合性政策组合。根据政府已经实施的道路交通信息基本方针“e-Japan战略”，修订《道路交通法》，实行以实现提供民间道路交通信息为首的改革。财团法人日本道路交通信息中心（<http://www.jartic.or.jp>）收集集中于信号机、警察等公共交通信息中心的信息，提供给使用者。与此相对，逐渐出现了这样的见解：希望民间主体的信息，提供给使用者。团体或志愿者也能收集、提供移动信息，说明“e-Japan战略”初步取得了成效。修订后的《道路交通法》规定：公安委员会必须致力于为车辆驾驶者提供必要的交通信息，可以将其事务委托给民间机构，并且，将特定交通信息提供事务（预测道路交通混乱状态的事务及预测到达目的地所需时间的事务）体制化（呈报）。

随着道路交通信息提供制度的完善，公共客运业也有必要完善利用网络向旅客提供运费及运行时刻等相关信息的规范程序，完善向旅客提供紧急事

态、列车延误、交通拥堵等信息的规范程序。另外，要完善为促进电子信息的制成而采取的各种措施趋于系统化而做的相关规定（财政措施、税制措施、发掘民间活力等），谋求统一的“促进并完善交通信息提供体系”的政策组合。如果能够灵活运用翻译体系，面向外国游客的导游信息系统就能轻而易举地构建起来，并且维护改进也就变得比较容易。

### （三）住宿信息

如果与《旅馆业法》的许可制度联动，就有可能以住宿设施信息为中心，构筑最低限度的住宿信息体系。但住宿信息与交通信息不同，即使可以建立住宿设施的信息化制度，也很难发现与营业信息相关的法律制度的公益性。这是因为《旅馆业法》没有把住宿和它的内容作为制度的适用对象。《国际旅游饭店改进法》的目的是吸引外国游客，在制度上不以日本本国使用者为适用对象。

与住宿信息相关的营业信息除了以普通消费者对策为目的的制度或电子信息化制度以外，没有必要设置特殊的法律制度。并且，根据2004年政府颁布的“防止恐怖主义的相关行动计划”，福利劳动省修改了《旅馆业法》实施细则，当住宿者是在日本境内没有住所的外国游客时，该法第6条第1项规定除了要在住宿人员名簿上记录下住宿人员的姓名、住址、职业及其他事宜之外，还要追加国籍及护照号码，一方面是要作为治安信息，另一方面作为旅游制度。在已经制定《个人信息保护法》的现今，也有人提出异议：在住宿制度中，把“个体”的信息登记入册，建立住宿人员名簿制度化是否恰当？在现在的交通体制中，谋求“个体”信息的法律制度也仅限于超过一定距离的旅客船运业中的乘船名簿制度（机票不是以法律制度为基准的）。

## 二、旅游资源信息向旅游信息归划

### （一）将旅游资源信息分类的困难性

关于旅游信息，存在着这样一个课题：以怎样的程度作为公共数据的基准。在某一地域范围内，有名声的每一家店铺都属于旅游资源。如果刊登了A镇的B食堂，而没有刊登C市的D餐馆，那么C市的D餐馆就会不断地询问刊登的评判基准。其次，旅游信息越贴近身边就越会被不断询问对其旅游资源的评价。眼下很难做定量性的评价，只能寄希望于并非作为公共数据

基准的当地 NPO<sup>⑯</sup> 性质的组织。

在探讨与旅游信息相关的法律制度时，有必要将旅游信息进行分类，交通信息、住宿信息划分很容易，可是交通信息、住宿信息以外的旅游信息就很难界定划分基准。从国家的角度为赴海外旅游的日本游客提供安全信息，关于向访日的外国游客提供信息在第一节已经提过了，对旅游信息进行划分的法律制度还不健全。

不仅限于交通信息，所有信息中基本分为最高级别的数字化信息和最低级别随意获取的信息。如果信息发生者是将信息制成数字信息，确实需要进行必要的维护改进。特意将模拟制成的东西改编为数字信息是极为复杂且无法持续的。构筑信息体制在最高领域进行是相当有效率的，因为如果能够在技术上确保信息的互换性，无论何时都能构筑信息体制。因此，在旅游信息的构筑上，虽然都被视为旅游信息但很有必要对其进行具体划分。虽然最初判断基准很模糊，但是有很多先例能够提供参考。实际上，分类是以 HP 刊登基准的划分形式呈现出来的。

《旅游基本法》虽然在建设旅游基础设施、完善旅游相关设施、确保观光旅游安全、为观光旅游者提供便利等方面都做了相关规定，但是缺乏活用信息的通信手段。与《旅游基本法》制定的时代相比，现今信息通信技术日益发达，国家就有责任和义务做出推进旅游信息相关政策的规定。因此，正如前所述，在《旅游立国推进基本法》中已做出这样的规定（第 21 条）：“对活用信息技术提供旅游相关信息采取必要的对策。”

为了保护文化遗产，有必要构建文化遗产信息制度，如果是为了“让外国游客理解日本的价值”<sup>[8]</sup>，可以在制度上对其进行分类。但是，旅游资源是很难在制度上对其进行划分的，按照区域开发的理念，可以作为地域自主性的旅游资源，终归都是由地域、自治体做出判断，不得不承认很难对旅游资源的划分制定出统一性的判断基准。

如果说依据法律制度对旅游资源进行分类是行政机构的职责，《行政程序法》及《行政信息公开法》也同样适用于此。要想客观地进行评价，信息公开是不可欠缺的，也就是将评价基准和评判者公开。比如在奥运会上，因为对打分者的公正性产生怀疑，为了公正地进行评分，所以采取了将陪审制裁判进行相互隔离的措施。<sup>[22]</sup>

---

<sup>⑯</sup> 指非营利组织。——译者注

文化遗产保护制度促进了文化遗产公开制度的进一步完善。《文化遗产保护法》规定，根据文化厅长官的指令，将重要的文化遗产进行分类并对外公开，对像文化厅长官对重要文化遗产所有者的公开劝告、命令，参观费及其费用负担都做了详细规定，形成了与文化遗产相关的具有强制规范性的法律制度。《促进艺术品在美术馆公开展出的相关法律》是以通过促进艺术品的公开展出（提供给公众欣赏），增加国民鉴赏艺术品的机会，对文化发展做出贡献为目的制定的法律，该法客观地对具有文化性质的艺术品进行了划分。与文化遗产保护制度一样，如果建立旅游资源制度，必须伴随着公开制度，但是还没有发现从法律角度审视所有旅游资源公益性的制度。

被划分的范围越大，其数据的更新就越耗费成本。更新公共信息等相关数据的项目能够以数据基准的公用化来应对，可是很难对其赋予义务，当然，在制度上对旅游信息进行划分仍然存在着疑义，可是最终都是以制定条例的区域判断为基准。所以有必要将《旅游基本法》的理念修改为尊重地域的特性。

## （二）旅游导游和定位信息体系

在日本，导航系统促进了全国基准的旅游信息的数字化。导航搭载的信息中，地图、路程、交通信息的需求量最高，旅游信息是搭载的最终阶段。观光旅游的移动工具中，高达 60% 的人使用汽车工具，有人说对数字化的旅游信息需求出现飞跃性的增长是因为导航系统的发达，可是要想应对旅游信息需求量增大这一课题最终必须实现移动导航的实用化<sup>[9]</sup>。如果移动导航达到普及，就像后文将要阐述的那样，有可能形成可以称之为围绕人类移动的旅游业综合移动信息产业。可以说通过日本的居住标识体系寻找房屋比在陌生的国外找房子还要难，因此设想移动导航的普及能够健全日本这种居住标识体系。

现在不仅日本试图在旅游地域建立向来访者提供导游服务的体系，在国外也进行了相关构想和实验。因为移动电话等移动信息终端工具的实用化使其成为可能，可是在现实中，移动信息终端工具的便利性是有限的，只要移动电话中无法出现能够标准安装定位信息体系的轻便的移动导航，就难以发现可供实验的地域。

只要获知使用者的位置，就能使用移动信息终端工具，向使用者提供旅游导游服务。由于以 GPS 为代表的定位信息体系的出现，在技术上可以确认产生需求的任意一位使用者的位置，可是也产生了类似于精度、费用等应该

在技术上、社会上克服的众多课题。“普遍存在”并不等于“哪儿都有”，但普遍存在的思想在移动旅游信息中是不可或缺的。正是无论何时、无论何地、无论谁都能轻而易举地享受服务这样的强烈需求，才能够促进旅游信息高度化的实现。人类最初把移动归为一种常态，可是，作为一种现象体现出来的移动需求却是时时刻刻都在发生的随机行为。以前，使用者的需求不能被直接及时地反映出来，因为缺乏像定位信息体系这样的实用性手段，还不具备能够及时捕捉使用者需求的手段。

要想实现移动旅游信息社会，必要的工具就是定位信息和地理信息。及时把握定位信息是实现移动旅游信息社会的大前提，像美国的 E911 法那样的定位信息相关法律制度<sup>[23]</sup>就成为今后讨论的课题。包含区域内的定位信息，如果将定位信息体系制度化，生活信息体系就会取得飞跃发展，从而旅游信息体系也会有所发展。

### （三）旅游信息向旅行信息划归

根据本章的分析，可以明确提供旅游信息的法律制度大致区分为交通信息、住宿信息以及交通、住宿以外的向旅行信息划归的相关信息。这些可以理解为是旅行业、客运业、住宿业等营业部门的放松管制、电子信息化的发展所产生的相对化的东西。另外，在分析日本旅游相关法律制度规范性的过程中，可以证实旅游概念中的“日常”与“非日常”的认识趋于一致的现象体现在以税收、保障制度为首的旅游资源制度、住宿业制度、客运业制度上，并且，这种日常与非日常的认识趋于一致并不是在各个领域内发生的特有现象，而是与旅游相关的所有法律制度中共有的现象，从这一点上，也可以认识到旅游信息向旅行信息划归。

另外，在第 166 次国会上预想成立的环保旅游推进法案中，在法律上并非使用旅游，而是使用了环保旅游这一与旅游概念相通的概念。

### 注释

[1] 在 1964 年 3 月 19 日众议院会议上，川野芳满发言：“本案是为了振兴国际旅游，将日本旅游协会改为国际旅游振兴会，想要更改其组织及其业务的范围，主要的内容有：将日本旅游协会的名称改为国际旅游振兴会，专门从事促进外国游客来访的相关业务。”

[2] 在 2003 年 6 月 11 日众议院国土交通委员会上，政府参事发言：“利用网络，使用多国语言发送信息，例如，以这些费用、利用这样的设施

类型进行检索，会出现怎样的结果？像这样的信息提供系统正是现在我们所探讨的，并且我想我们今后也要为此而更加努力。”

[3] 明治 40 年制定的《导游业者取缔规定》（内务省第 21 号令）规定“以翻译导游为职业的人”、“应该向地方长官申请许可资格”，获取报酬成为被认可的事项。另外，该规定第 11 条规定“当翻译导游者结束导游工作时，要求非导游人员提交允许其记载与其导游相关评论的证明书时，或是还有其他的视为不合理的行为时，必须向警察署秘密通报”，这与现在的《消费者保护法》相比也是极为严苛的制度。

[4] 在 2005 年 4 月 19 日众议院国土交通委员会上，政府参事发言说：“这是一种善意的翻译行为，现在，即平成十七年三月末，在全国已有约 4200 人、85 家号称是善意的翻译组织结成的任意团体，无偿提供翻译导游服务。在这里，成为《翻译导游业法》适用对象的是把翻译导游作为事业、以获取报酬为目的而开展的行为，所以我想现在所说的学成归国的归国人士等加入志愿翻译组织从事翻译导游的行为不适用于《翻译导游业法》。”

[5] 2005 年 4 月 19 日众议院国土交通委员会上松崎（哲）委员发言说：“我想在寺院和神社，如果其住持或是神官自发地向游客解说关于本寺院神社的相关东西，这不就是‘与旅游相关’了吗？”

[6] 1988 年 6 月 10 日在参议员交通委员会上，政府委员发言说：“在全国大致有 6500 多名导游，大多都是英语的翻译导游。另外，不仅是英语，所有语种的导游八成以上都集中于以东京、大阪为中心的大都市。”

[7] 2005 年 4 月 19 日众议院国土交通委员会上政府参事发言说：“我听说同行的外国全程陪同人员中，也有没有依据《翻译导游业法》取得相关资格就提供翻译导游服务的情况。这次，国土交通省以重新审视此项制度为契机，希望中国、韩国等外国旅行业者或外国全程陪同人员能够充分了解我国的翻译导游业制度。”

[8] 2005 年 4 月 15 日国土交通委员会北侧国务大臣发言说：“预计外国游客会使用到的与公共交通业相关的线路，有义务筹划并促进实施使用外语提供信息的计划。”按照此番发言，只以普通公共汽车交通业（公共巴士）为对象，并不适用于不限定营业区域的普通乘用汽车交通业（出租汽

车) 以及普通包租汽车交通业(包租的公共汽车)。

[9] 给道路命名是来源于西欧的“墙壁建筑”这一线性想法。在使用周期较长的石材建筑上,比起给各领域冠以地名,承认两侧建筑形成的线性道路的形态品质并给其命名是更合理的,另外,因为在石材建筑中较少变更住宅门牌号,所以更有意义。并且,像日本这样,与其称作土地编号这种小领域,倒不如称作“这栋房子”更加贴近从个人出发到国家终止这样的标识想法。在日本,始终坚持着这种比起在陌生的国外寻找房子更难以理解的居住标识体系,是因为存在着“地板建筑”这一思想。要想将这种居住表示方法国际化,无异于让我们在榻榻米上穿鞋生活。

[10] 在国家有义务提供信息的情况下,就产生了《国家赔偿法》等相关责任问题的探讨。现行的外务省主页上公告说,“刊登在这一主页上的渡航信息是为了确保横渡海洋去国外并逗留在海外的各位自身的安全而提供的参考信息,并不具有法律强制力,不能禁止各位通航或是命令各位退避等。同样,也不具有让旅行社终止包价旅游的法律效力。请各位在航海前或是逗留中确保自身的安全,多加考虑安全对策。外务省将致力于为大家提供有益于舒适、安全的海外航行、逗留的信息。如果大家有什么疑问请不要顾虑,尽管到外务省海外安全商谈中心咨询。”

[11] 有历史学家将罗马帝国灭亡后的时间称为黑暗的中世纪,是因为失去了“古罗马的黄金时代”。因为对外防御、防止宗教和民族纷争以及治安的保障,所有的一切都已经瓦解。因此,评价国家或都市的安全度是采取比较性综合评价的方式。

[12] 1988年运输省发布的日本人海外旅游倍增计划是不具有规范性的非法定计划。在发布该计划之际,应该重新讨论修改《旅游基本法》、设立有关对外的国家责任的相关规定。

[13] 在放松管制之前只能提供类似于出售游乐园的入场券、机票的交通服务。

[14] 在1995年3月10日参议院运输委员会上,政府委员发言说:“我想正如大家所指出的那样,以旅行业为首的销售相关管制法是以营业所、场所这种面对面直接销售为大前提的。旅行业法也是这种形态,可是最近因为邮购以及便利店销售等使其精简化,所以这种形态也在逐渐崩溃。根据顾客

的不同出现了两方面的要求，一方面某些顾客不想与太多人交谈，想使用自动贩卖机购买物品，另一方面因为顾客有相当丰富的商品知识，小店铺不足以满足这些顾客的需要，随之出现了这种专业化的和简易化的一面。如何将通信技术融入其中？当然是根据销售商品的经营情况而决定，是否要从根本上重新改写业法这一点也成为在旅行业问题研讨会上讨论的议题，我想在不久的将来肯定会充分修改业法的根本，在这一点上各位代表的意见基本上是一致的。只是，现在要如何进行改变，确立一套具体的全新体系，大家还很难拿出意见。信息化的发展异常迅速，与此相对，旅行业的规模、经营问题就是非常零碎的问题了，因此如何巩固旅行业的经营基础，能否充分引入通信技术并充分使用通信技术，为此如果没有实现共享化或是采取两者并行的方式，那么就会出现经营不稳定的情况。像这样，现在各方面准备条件还并不完善，这也是委员们的一致性认识。我想这一点在大方向的转换上，很难纳入本次的法律修订中。可是，也有个别人士以这样的方向为目标进行修订，并且行政方面也要充分考虑到这是在不久的将来所要讨论的重大课题。”

[15] (社)日本旅行业协会制定了有关使用网络进行旅游交易的指导方针(2002年7月29日)。

[16] 酒店向网站支付的手续费是住宿费的3%~7%，与以前旅行业者缴纳超过10%的手续费相比已经相当便宜了。

[17] 金德谦(2005)将网络旅行业者大致区分为“网上销售包办型”和“网上信息提供型”这两种类型，可问题是这是以将网络旅行社经销商归类为旅行社经销商这个范畴为前提的。作为“网络信息提供型”，“以销售特价机票以及住宿券为中心的旅行社经销商利用网络提供商品信息以及购买力等相关信息，其后的约定、包办、销售都是一如往常的”，在这里必须讨论的是销售特价机票的从业者是否与旅行业上所说的旅行社经销商条件相符合。

[18]《高度信息通信网络社会形成基本法》第19条关于促进电子商业交易规定：“筹划制定与高度网络社会相关的政策，必须在重新审视规制政策、完善新的准则、适当保护知识产权以及保护消费者以外，为促进电子商业交易而构建必要的措施。”

[19] “THE NEW CHICAGO SCHOOL BY LAWRENCE LESSIG” Published for The University of Chicago Law School “The Journal of LEGAL STUDIES VOLUME XXVII(2) (PT. 2) JUNE 1998” 661 - 691 2006 年 3 月 30 日检索方法。

<http://www.lessig.org/comtent/articles/works/lessignewchieschool.pdf>

[20] 《证券交易法》规定从 2004 年开始只受理数字信息申请。其中发行有价证券的上市企业当然应该为投资者提供数字信息。

[21] 在 JR 东日本，从车站的数字公示板到移动电话的文字信息，以这种方式播放东京交通指令室传达的数字信息，甚至扩大到 BS 数字广播，远远超出了《铁路经营法》规定的在相关停车场进行公示的义务。

[22] 《商品交易法》关于上市商品的定价规定：在交易所有必要选拔任命定价人的情况下，必须从该交易所会员以外的人员中选拔，该定价人必须是该交易所的使用人。

[23] 在美国成立了 E911 法。1996 年，联邦通信委员会（FCC）决定在接受移动电话的紧急通报上，导入向紧急通报中心（PSAP—Public Safety Answering Point，全美国约一万多所）通知发信者定位信息的体系“E911”。1999 年 10 月 FCC 修改了 FCC 制定的管制（CFR47 Part20）赋予移动电话业者利用网络及终端设备应对 E911 的义务。英国在 2003 年 7 月，电子通信厅（OFTEL）为实现 EU 的指令“全球·服务和有关使用者权力的指令”（2002/22/EC）第 26 条第 2 项，作为“一般许可条件（General Conditions of Entitlements）”的暂时性条件，赋予移动电话业者当向欧洲互通紧急通报号码“112”号以及英国国内的紧急通报号码“999”号进行通报时，业者有义务在技术可能的范围内，将发信者的位置信息通报给紧急通报受理机构。

## 参考文献

【1】1992 年 5 月 12 日众议院运输委员会发言

【2】1949 年参议员运输委员会翻译导游法案（内阁提出）政府委员会（加藤长太郎君）翻译导游法案提案理由说明

【3】2005 年 4 月 15 日众议院国土交通委员会北侧国务大臣发言：“关于翻译导游业的许可制，一方面正在逐步明确作为其资格条件的国家考试的实施基准，另一方面，在放宽翻译导游师注册制度的同时，采取确保相关业

务的适当措施。”

【4】关于信息社会的伦理和设计的跨学科研究第2回 白田秀彰“信息时代的保守主义和法律专家的作用”（召开会议：2005年1月18日 国际大学 GLO-COM/议事录公开：2005年3月12日）2006年3月30日 检索方法 <http://isde-glocom.g.hatena.ne.jp/isde/03010108>

【5】寺前秀一，2001

【6】寺前秀一，2001

【7】寺前秀一，2001

【8】1949年5月22日众议院文部委员会文化遗产保护法案提案理由说明 田中耕太郎 参议院文部委员长

【9】寺前秀一，2004



## 第八章

---

## 结 论



## 第一节 在本研究中明确的结论

### 一、在第一章中明确的结论

在第一章中，分析了日本与旅游相关的基本法律制度，明确了以下内容：成为现行旅游相关法律制度中心的法令，在《旅行业法》、《国际旅游饭店改进法》等旅游基本法出台之前就已制定，《国际旅游城市建设法》、《旅游景点法》、《法定假日连休法》、《景观法》等与旅游关系密切的主要法规也不是在旅游基本法的基础上论述的，所以旅游基本法仍旧缺乏导向性。因此，详细分析旅游基本法之后发现旅游基本法还面临着这样的课题：在旅游基本法制定之初，日本人赴海外旅游没有实现自由化，因为当时存在很强的创汇思想，所以反倒缺乏保护国人的视点；缺乏有地域特色的发展理念；缺乏有效利用信息通信技术的思想。明确了缺乏导向性这一问题点，虽然在《旅游立国推进基本法》中也没有根本性的改革措施，但是如果尊重《旅游立国基本法》，增加旅游相关法令，自然而然地就能推进理顺旅游概念的进程。

### 二、在第二章中明确的结论

在第二章中分析了作为纳税客体的旅游和作为税收使用对象的旅游这两方面的相关法律制度变迁。结果表明：将作为纳税客体的旅游视为奢侈税种的倾向性很强。无论是通行税、入场税还是玩乐饮食税，都是对构成旅游的主要行为征税，在二战后，屡次实施的修订反映了相关方面的要求。最终由于引入消费税，所有服务都成为征税对象，与旅游相关的诸多税种几乎都不再被视为奢侈税。

与旅游相关的金融、保障制度表明了《国际旅游饭店改进法》中减少税制上的特例措施等已经把重点从吸引外国游客转移到了开发旅游地域上。自治体为了确保实施旅游对策的财源，将入场税设为特定税、征收作为法定外普通税的宗教设施使用税、作为法定外税的住宿税（东京）等，但在旅游产业在总产业中所占比重较高的地区，这些税种都遭到了当地旅游相关者的强力反对，而且由于对注册饭店不均衡征收固定资产税、对宗教法人采取非征

税措施等，使旅游地仍然无法摆脱税收不足的现状。

### 三、在第三章中明确的结论

在第三章中分析了旅游基本法列举的以文化遗产、优秀的自然风景以及温泉为中心的旅游资源相关现行法律制度，其结果是明确了在日本，包含旅游基本法在内的与旅游直接相关的法令，很少与旅游学中心概念旅游资源相关。社会认可的旅游资源方面的规范性法令以《文化财产保护法》等与旅游没有直接关系的法令为中心。依据法律制度，要进一步规范旅游资源管制及保障制度，进而产生公益性，可是必须说明为什么会产生这种公益性。如果不能解释这种公益性，就无法对旅游资源进行分类。在现行制度中，教育、学术、文化、治安上的公益性，能够用旅游制度以外的法律制度来解释。即使不存在旅游资源制度，也不会给实现这些公益性带来任何障碍，也就是说旅游资源制度不作为规范性的制度而存在。

另外，在第三章中，涉及了本研究课题之一的旅游概念中的“日常”与“非日常”的认识趋于一致的现象，以日常景观作为旅游资源这一实例为基础，展开讨论了旅游资源制度的相关内容。

最后，谈及了旅游资源作为一种制度，如何将其划分范围以及怎样对其进行评价，与评价旅游资源相关的信息制度当然已经成为法律制度的根本。

### 四、在第四章中明确的结论

在日本与住宿业相关的法律制度是由《旅馆业法》、《国际旅游饭店改进法》、为促进农山渔村旅居型休闲活动完善基础设施相关法律构成。在第四章中，纵观这些与住宿业相关的法律制度，特别分析了作为住宿业中心法律制度的《旅馆业法》及《国际旅游饭店改进法》，在分析住宿接待义务、费用规定、食住分离等法律制度规范性的同时，为了阐明旅游概念中“日常”与“非日常”认识趋于一致的现象，分析理清了居住制度和住宿制度，其结果是明确了在实行“宜居宜访”这一旅游地域制政策的背景之下，居住地与旅游地的相对化也成为考虑住宿业制度的重要因素。“居住”与“来访”的相对化也是住宿设施与居住设施的相对化。在二战后居住设施不足、交通机构不发达、住宿设施也不完备的情况下，“居住”与“游览观光”分别与基本住宅法制度、住宿业法制度相对应，可是在高度消费的今天，随着两者日趋相对化，有必要重新调整相应的制度。

本章分析了以吸引外国游客为目的的《国际旅游饭店改进法》，明确了以下内容：包含税制上的优待措施在内的补助措施相对保守，并且东京已实施了违反该法规的住宿税制度，所以《国际旅游饭店改进法》已沦为一种单纯为注册而实行的制度。另外，该法规定的申报费用也包括反映市场动态的实际费用，这也违背了该法令，所以反映出《国际旅游饭店改进法》的规范性正在逐渐弱化。

## 五、在第五章中明确的结论

在法律上，旅行业制度是依附于客运业制度而产生的。其客运业制度是以区分为上下学的通勤需求为代表的“日常”和以休闲需求为代表的“非日常”这种想法为主建立起来的，运费政策、设施配备政策等也是依据这种区分方法，以附带于“日常”需要和“非日常”需要的形态而实施起来的。管制制度也以“日常”为前提构成。

在第五章中，分析了本研究目的之一的旅游概念上的“日常”与“非日常”意义趋于一致这一课题，在对客运业制度进行举例实证的同时，针对信息化的进展、放松管制政策对客运业制度的影响，重点考察了旅行业与客运业的制度性课题。其结果是明确以下内容：由于放松管制的进展，以通勤上学的乘客的共乘为前提的定期客运业和以包租为前提的不定期客运业这种传统区分方法正逐渐消失，由于信息化的发展，有必要重新审视旅行业与客运业的制度性关系。

## 六、在第六章中明确的结论

在第六章中，由于深入分析了《旅行社法》以及《旅行社业法》相关的法律制度，考察了包含《旅行社业法》在内的日本旅游制度总体的课题。以吸引外国游客，赚取外汇为目的，1952年制定的《旅行社法》将旅行社业务分为以外国人为对象的旅行社业务和以本国人为对象的旅行社业务，其中以前者为中心。《旅行社法》是以外国人为对象制定的法律，因为如果以属地优越权为前提，那么大部分是在海外与旅行社签订合同，在日本开展旅游活动，所以该法律的适用范围并没有扩大，从这种意义上来说，在这种制度制定的最初就存在着旅行社法的适用范围这一课题。

其后，伴随着日本人海外旅游规模的扩大，《旅行中介法》在1971年被全面修改为《旅行社业法》。在《旅行社业法》中，旅游被分为海外旅游和

国内旅游，甚至，在之后将其修改为组团旅游和包价旅游。由于海外旅游的增加引发了涉外诉讼的风险增加，作为应对这一问题的措施，采取了在私人合约中设立特别补偿制度，在规定条款的认可权限下予以行政支持这种措施，这是因为依据行政指导采取措施这种日本型体系能够有效发挥作用。可是，在第六章中详细分析了包价旅游采取综合费用在制度上的一致性，其结果明确了以下内容：一旦旅游者与旅行社经销商依据综合费用签订了旅游合同，就很难找出能够说明不适用于实际交通法、住宿业法的经济管制这种惯例的法律依据，《旅行社业法》中存在着这样一个很大的问题点。

## 七、在第七章中明确的结论

在第七章中明确认为，与旅游信息提供相关的制度大致区分为交通信息、住宿信息及旅游资源信息，这些信息正向旅游信息划归，都被统称为旅游信息。同时证明了在分析日本旅游相关法律制度规范性的过程中，旅游概念上的“日常”与“非日常”的意义趋于一致现象不仅体现在税收、保障制度上，也体现在旅游资源制度、住宿业制度、客运业制度中，并且这种日常与非日常意义上的接近不是在各自领域发生的特有现象，而是与旅游相关的法律制度全体共有的现象。

## 八、课题的验证

将第一章至第七章中明确的事项与在绪论中提出的课题相对照进行梳理，其结果如下。

### （一）日本的《旅游基本法》缺乏导向性的理由是旅游概念不明确

虽然1968年作为基准法制定了《旅游基本法》，但是之后没有制定与旅游相关的实定法，在国会上也很少提及《旅游基本法》，与同时期制定的其他基本法相比较，不得不说《旅游基本法》缺乏作为基本法的导向性（主要在第一章）。其理由是作为导向的旅游概念不明确，如果要想在实定法中以旅游概念为中心展开，就不能确保其规范性，所以很难制定出具有规范性的实定法（主要在第二章至第六章中进行论证）。

### （二）旅游概念中的“日常”与“非日常”的认识趋于一致

对旅游相关法令中的旅游概念不明确性的扩大，在税收制度、旅游资源制度、住宿制度以及交通制度等所有领域中，以日常行为为对象的和以非日常为对象的区分的相对化进行了论证，该现象在与旅游相关的法律制度中是

有共通性的。

### （三）与包价旅游中的综合费用制度相关的疑问

论证了现行旅游制度中心之一的旅行业制度是具有规范性的法律制度，其代表性功能得到认可，从制度一致性的角度来看，很难理解与包价旅游相关的综合费用制度和客运制度等。其结果是明确了以下内容：只要客运业法和旅行业法不能取得制度上的一致性，就无法促进具有规范性的旅游相关法律制度的发展（第五章至第七章）。

## 第二节 总结

目前，在日本，旅游已被视为区域开发等方面的关键词。因此，旅游在社会中的作用也得到人们的关注和重视，国土交通省发布的计算报告指出，在日本经济中，仅旅游的直接收益就超过 20 兆日元（2006 年）。笔者并不否定这一事实，并且能够直接感受到当今社会作为“旅游”来考虑的东西大大超过以往。可是，人们也直接感受到正因为旅游的重要性不断增大，所以在把旅游看做法律制度对象的情况下，作为其规范性前提的旅游概念本身并没有理顺及完善。以“《旅游基本法》在政策制定方面的导向性和旅游相关法律制度规范性的研究”为题的本稿中指出：日本虽然在 1964 年制定了《旅游基本法》，但是旅游相关的法律制度并没有取得实际的进展性推广，其原因在于《旅游基本法》缺乏导向性。

本书的分析结果是：《旅游基本法》缺乏导向性是因为该法中没有明确规定成为具有规范性法律制度前提的旅游概念，同时，由于以实定法为中心的旅游相关法律制度没有取得进展性的扩展，所以作为具有规范性的法律制度前提的旅游概念也没有明确定义。这不免会让人怀疑不管《旅游基本法》及《旅游立国推进基本法》是否存在，正因为原本具有规范性的旅游法律制度本身没有发展起来，最终作为法律制度前提的旅游概念才难以确立。

在把旅游视为玩乐性概念的时代，日本国民普遍认为应竭力抑制此项活动（对外国游客应该广为吸纳）。在这一限制下，政策方面也应该采取措施加以抑制。可是，即使在不把旅游作为限制对象来看待的现在，旅游概念也并没有像教育概念、文化概念那样作为有特殊政策性功能的东西而存在。正如“语言”并不是由什么特殊的器官产生，而是使用唇、舌、鼻腔、肺等各

自具有其他功能的器官来实现的那样，旅游也是使用历史、自然、环境和娱乐等各种各样的概念来阐明的。从中也可以导出很难单纯依靠旅游概念来构筑旅游法制度这一结论。

在得出上述结论的同时，在分析日本旅游相关法律制度规范性的过程中，也得出了这样的分析结果：证明了旅游概念上的“日常”与“非日常”意义上趋于一致现象体现在以税收、保障制度为主的旅游资源制度、住宿业制度、客运业制度上，同时有必要重新审视与法律制度相关的旅游概念。这在各章中都有详细记述。另外，文章得出这样的结果，旅游相关法律制度的不健全与旅游概念上的“日常”与“非日常”意义上的接近相辅相成，个别旅游关系法的规范性弱化这一深刻的现象已不容忽视。特别是详细分析了包价旅游得出了这样的结果，一旦旅游者与旅行社经销商依据综合费用签订了旅游合同，就很难找出能够说明不适用于实际交通法、住宿业法经济管制这种惯例的法律依据，因为旅行业法以及实际客运业法之间的制度整合性还存在着疑问。

最后，本书分析的结果导出了这一结论：为了今后旅游制度的发展，与旅游信息提供相关的制度大致区分为交通信息、住宿信息及旅游资源信息，这些信息正在纳入旅游信息中，都统称为旅游信息。这明确了现行的《国际旅游饭店改进法》、《翻译导游法》及《旅行社业法》这样的个别旅游法令也作为向旅游者提供信息的相关法律制度而存在，作为与旅游信息提供的相关制度而发挥作用。

1967年制定的《公害对策基本法》被废除，1993年重新制定《环境基本法》时，不仅树立了新理念，而且鉴于修改后的18项相关法令，在今后重新审视与旅游相关的基本法律之际，希望旅游相关法令作为与人的移动相关的旅游制度被认可，这不仅与旅游制度论相关，也与旅游学整体的发展相关联。

## 参考文献

(按五十音图顺序)

淡路刚久. 景观权的产生和国立大学诉讼判决(1240). 2003; 68~69

池上俊雄. 英国旅行业者的民事责任. 法学新报, 1974 (3); 103~126

池上俊雄. 以 EC 指令为基础的英国旅行业者的管制——包价旅游合约  
签约前的责任. 英美法学, 1994

- 池上俊雄. 以 EC 指令为基础的英国旅行业者的管制——关于合约签署后的责任. 东京法学, 1996, 19 卷 2 号: 61 ~ 86
- 今济勇. 民社党的旅游业振兴对策. 旅游研究, 1962 (67): 16 ~ 17
- 上田卓尔. 关于旅游学上的“旅游”的历史性实例——重新审视从“船游”到“旅游”. 财团法人亚洲太平洋旅游交流中心第 11 回关于旅游的学术论文集, 2005, 32 ~ 47
- 运输省旅游局监修. 旅游基本法解说. 学阳书房. 1963, 310
- 大久保茜. 近代日本旅馆成立和变迁. 立教大学研究生院旅游研究专业申请博士学位的论文. 2002, 182
- 大桥昭一. 德语圈中的旅游概念的形成过程. 大阪明净大学学刊. 2001 (1): 11 ~ 21
- 奥托·李泽. 关于旅游合同与旅行社经营者责任的国际条约案·古赖村邦夫译. 空法 (13), 1970, 1711 ~ 1755
- 冈本伸之编. 旅游学入门. 有斐阁. 2001. 370
- 加藤淳子. 税制改革与官僚制. 东京大学出版会, 1997. 306
- 川入贞史. 日本的国会制度和政党政治. 东京大学出版会, 2005. 292
- 川口满. 新订 21 世纪日本航空政策论. 成山堂书店, 1996. 250
- 川岛武宣. 惯例法上的权力 2. 岩波书店, 1986. 724
- 环境厅自然保护局设施配备维护科监修. 逐条解说温泉法. 行政, 1986. 315
- 旅游基础概念研究会.“旅游、旅游资源、旅游地”的定义. 旅游研究, 1998 (3): 35 ~ 37
- 金德谦. 旅行业及相关产业的主要旅行业者的信息化过程. 旅游研究, 2005 (3): 19 ~ 28
- 国井富士利. 旅游业立法 (1). 国际旅游, 1948 (2): 5 ~ 16
- 国井富士利. 旅游业立法 (2). 国际旅游, 1948 (3): 17 ~ 26
- 国井富士利. 旅游业立法 (3). 国际旅游, 1948 (4): 17 ~ 23
- 国井富士利. 旅游业立法 (4). 国际旅游, 1949 (5): 17 ~ 23
- 国井富士利. 旅游业立法 (5). 国际旅游, 1949 (6): 10 ~ 15
- 国井富士利. 围绕旅游厅设置的诸多问题. 国际旅游, 1949 (9): 11 ~ 15
- 国井富士利. 围绕旅行社行业的诸多问题. 国际旅游, 1949 (6)
- 国井富士利. 回顾国际旅游饭店改进法的成立过程. 国际旅游, 1950

(11)：13～18

国井富士利. 国际旅游饭店改进法概论(续). 国际旅游, 1950 (16): 11～16

国井富士利. 旅行社法案的构想. 国际旅游, 1950 (16): 6～17

国井富士利. 关于旅游酒店改进法的修改. 国际旅游, 1952 (23): 36～38

国井富士利. 旅行社法制定的过程及该法事实上的存在问题点. 国际旅游, 1952 (26): 25～30

国井富士利. 旅行社业务实施上的问题点. 国际旅游, 1953 (28): 18～19

国井富士利. 国外游客与旅游饮食税问题. 国际旅游, 1953 (29): 11～15

国井富士利. 关于旅行社法的修整问题. 国际旅游, 1955 (38): 15～19

国井富士利. 修整旅行社法的解说. 交通出版社, 1957. 150

国际旅游信息编辑部. 国际旅行社业的发展史. 国际旅游信息, 1968 (200): 52～77

佐伯启思. 欲望和资本主义. 讲谈社, 1993. 221

坂本昭雄. 国际航空法概论. 有信堂高文社, 1992. 362

坂田邦洋. 文化遗产保护法. 广雅堂书店, 1980. 124

坂和章平. 景观法的解说. 新日本法规, 2004. 408

佐佐木正人. 旅游法学. 日本评论社, 2000. 213

佐佐木正人. 修改旅行业法·条款的解说. 中央书院, 2005. 327

佐藤喜子光. 新国际航空运费的产生过程以及为使其有效利用的课题. 日本旅游学会研究报告, 1995 (27): 10～19

椎名仙卓. 日本博物馆成立史. 熊本阁, 2005. 234

岛十四郎. 旅行社业的法律性质——关于墨东睦共和会事件. 有斐阁, 1975. 473～496

(社) 日本温泉协会. 温泉指南. (社) 日本温泉协会, 1957. 406

(社) 日本旅游协会. 旅游辞典. (社) 日本旅游协会, 1995. 177

(社) 日本建筑学会编. 景观法及建造景观城镇. 学云出版社, 2005. 208

白田秀彰. 信息时代的保守主义及法律专家的作用. <http://ised-glocom.g.hatena.ne.jp/ised/03010108>

加藤一郎·铃木禄弥编. 注释民法第17卷. 有斐阁, 1969. 421～449

须田宽. 新旅游资源论. (株) 交通新闻社, 2003. 296

- 须藤广・远藤英树. 旅行社会学. 明石书店, 2005. 232
- 砂本文彦. 1930年国际旅游政策的立案过程. 旅游研究, 2003 (14): 1~8
- 诸田俊一. 把修整条款作为业界发展的突破口. 一周旅游期刊, 1982. 9
- 总理府审议室编. 旅游行政百年和旅游政策审议会三十年的历程. (株) 行政, 1980. 634
- 高桥弘. 旅游的法律问题. 东大出版社, 1985
- 高桥弘. 西德旅游合同的成立过程——包价旅游合同在私法上的限制. 广岛法学, 1981 (5): 55~128
- 高桥弘. 西德旅游合同法的内容. 广岛法学, 1982 (6): 35~85
- 高桥弘. 荷兰民法典中的旅游合同. 广岛法学, 2000 (24): 213~218
- 竹内敏夫. 文化遗产保护法详解. 刀江书院, 1950. 295
- 武部英治. 旅游基本法制定的变化. 旅游研究 (66): 20~21
- 立山肱毅. 围绕〈表达〉著作权的若干概要. 软银出版业股份有限公司, 2002. 338
- 田中角荣. 推进旅游国策. 旅游研究, 1962 (67): 13~14
- 田中二郎. 新版行政法上卷. 弘文堂, 1974
- 田中诚二编. 评论商行为法. (株) 劲草书房, 1973. 610
- 谷泽一. 旅行社业的法律性质. 旅游, 1963 (3)
- 谷泽一. 旅游营业法 新版. 国际旅游旅馆联盟, 1972. 165
- 玉村和彦. 旅游商品概念的导入及团体旅游. 同志社商学, 1989 (41): 4~7
- 玉村和彦. 旅游商品大宗交易的确立. 同志社商学, 1991 (42): 132~152
- 玉村和彦. 成批运费的导入及其影响. 同志社商学, 1991 (42): 22~43
- 玉村和彦. 1970年包价旅游普及的主要原因. 同志社商学, 1993 (45): 124~143
- 玉村和彦. 在日本包价旅游的诞生. 同志社商学, 1999 (50): 367~380
- 津上毅一. 欧洲旅行社业的管制状况. 国际旅游, 1953: 6~7
- 寺前秀一. 生活和旅游的信息化. 旅游文化, 1980: 2~7
- 寺前秀一. 海外旅游倍增计划. 旅游文化, 1987 (11)
- 寺前秀一. 新世纪交通课题. (株) 行政, 2000. 259
- 寺前秀一. 移动信息交通革命. (株) 东京交通新闻社, 2001. 216
- 寺前秀一. 旅游主导社会的形成和对新旅游倍增计划的期待. (财) 地

球文化产业研究所, 2004: 85 ~ 91

寺前秀一. 对移动旅游与综合生活移动信息产业的期待. g 信息内容论文集. (财) 数据库振兴中心, 2004: 1 ~ 23

寺前秀一. 致力于旅游 GIS 的解决. 测量. (社) 日本测量协会, 2004 (5), 39 ~ 40

寺前秀一. 战后住宿法制的分析及其课题. 旅游研究, 2005 (16): 19 ~ 28

寺前秀一. 旅游法制度论. 政法大学赞助讲座旅游立国论. 日本旅游战略研究所, 2005, 106 ~ 116

寺前秀一. 旅游政策・制度入门. (株) 行政, 2006. 266

寺前秀一. 旅游基本法的分析及其课题. 旅游立国小组报告书. JAPANNOW 旅游信息协会, 2006, 55 ~ 58

东京税制调查会报告. 支持 21 世纪地方主权的税收财政制度. 东京都城市型旅游资源的调查研究报告书, 2001: 91

土桥正义. 旅游法解说. (株) 森谷旅游, 1972. 272

富井利安. “景观利益”判决的要点及其意义. 地域计划, 2003 (464)

富永浩吉. 关于确保旅游振兴财源的政策. (财) 亚洲太平洋旅游交流中心第 9 回关于旅游的学术研究论文, 2001, 15 ~ 31

长尾治助. 旅游服务提供合同和消费者保护. 法律时报, 1976 (48): 86 ~ 92

中島敬介. 关于旅游税收政策的研究. 日本旅游研究学会全国大会研究论文集 NO. 17, 2002, 37 ~ 40

成田知巳. 关于旅游业. 旅游研究, 1962 (67): 14 ~ 16

二阶俊博. 应该加紧设置旅游厅. 选择, 2004 (12): 92

西垣晴次. 拜访伊势. 岩波新书, 1983. 252

西田正德. 发现濑户内海～从有意义的风景到视觉享受的风景. 中公新书, 1999. 263

西原宽一. 商行为法. 有斐阁法律学全集, 1960, 437

丹羽利男. 关于旅行社经销商. 运输和经济, 1962 (3): 37 ~ 42

布谷知夫. 博物馆的理念和运营. 雄山阁, 2005. 234

桥本信明. 旅行社法中的注册制度的意义. 旅游期刊, 1970 (3)

原茂太一. 航空旅客运输合同. 现代合同法第 7 卷. 有斐阁, 1984

广冈裕一. 对自助选择旅游的考察. JATA NEWS LETTER, 1999

(6): 16

- 广冈裕一. 对于旅游合同的想法和认识. 政策科学, 2002 (10): 97 ~ 116
- 广冈裕一. 旅行社业法的制定和对旅行社业法的修整——1952 年的制定和 1971 年的修订. 政策科学, 2003: 119 ~ 131
- 广冈裕一. 欧洲旅行行业者对包价旅游中的旅游者所承担的责任. 政策科学, 2004: 97 ~ 109
- 幅元健太郎. 日本的国会政治. 东京大学出版会, 2000. 261
- 幅元健太郎. 立法制度和过程. 木铎社, 2007. 230
- 富士谷・T. 天皇的露天戏. NHK 书籍, 1994. 240
- 藤本隆宏. 务农现场的发现. 日本经济新闻经济教室, 2007
- 文化厅监修. 文化遗产保护法的 50 年历史. (株) 行政, 2001. 649
- 崛井胜. 自然公园法解说. 国立公园协会, 1960. 679
- 前田繁一. 关于综合疗养地改进法的研究. 晃洋书房, 1999. 156
- 前田勇. 旅游和服务的心理学. 学文社, 1995. 209
- 松本和幸・盐谷英生. 地域开发和法定外税——以旅游相关税为中心. 立教大学旅游学部纪要第 8 号, 2006: 27 ~ 36
- 松本和幸. 旅游产业占世界经济的比重. 立教大学旅游学部纪要第 9 号, 2007: 37 ~ 43
- 御厨贵. 机振法形象的政治历史性意义. 东京大学出版会, 2000: 296 ~ 337
- 三蒲雅生. 新旅游法解说. (株) 旅游期刊. 1996: 342
- 三蒲雅生. 新标准旅行行业条款解说. (株) 旅游期刊, 1996: 310
- 沟尾良隆. 关于景观评价的研究动向. 地域研究, 1983 (24)
- 沟尾良隆. 围绕“旅游”的定义. 应用社会学研究, 1993 (35): 39 ~ 48
- 沟尾良隆. 旅游学基本和实践. 古今书院, 2003. 149
- 沟尾良隆, 市原洋石, 渡边贵介等. 由多次元分析得出的对旅游资源的评价. 地理学评论, 1975 (48): 694 ~ 711
- 村上和夫. 旅游的诸多制度. 现代旅游总论. 学文社, 1995. 203
- 室谷正裕. 新时代的国内旅游. (财) 交通政策研究机构, 1998. 252
- 安岛博幸. 日本别墅史注释. 住宅图书馆出版社, 1991. 307
- 安丸良夫. 神圣的明治维新. 岩波书店, 1979. 215
- 安村克己. 旅游业和关于后现代主义社会的社会学考察. 立教大学研究生学院旅游研究学专业博士学位申请论文, 2001, 245

- 山口真弘. 铁路法概论. (株) 铁路研究社, 1974. 441
- 山下友信. 运输·旅游·消费者法律讲座 4. 日本评论社, 1988, 335 ~ 360
- 山下文利. 明确旅行社法的适用范围. 旅游期刊, 1970-2-9; 19 ~ 21
- 山下文利. 旅游法案的思考方法 (1). 旅游期刊, 1970-2-23; 6
- 山下文利. 旅游法案的思考方法 (2). 旅游期刊, 1970-3-2; 6
- 山下文利. 旅游法案的思考方法 (3). 旅游期刊, 1970-3-8; 3
- 山下文利. 旅游法案的思考方法 (4). 旅游期刊, 1970-3-23; 6
- 山下文利. 旅游法案的思考方法 (5). 旅游期刊, 1970-3-30; 6
- 山添敏文. 保存古都合作税——对其后的发展和结果的总结. 京都调查研究会报, 1988 (71): 20
- 山添敏文. 为了新世纪的京都市政. 京都市政调查会事务局长自费出版, 1991. 431
- (以下按希腊字母顺序排列)
- Grant, D. & Mason, S. (1998) Holiday Law: The Law Relating to Travel and Tourism, 2nd ed. London : Sweet & Maxwell p183 ~ p184
- Lawrence Lessig (1999) Code: and Other Laws of Cyberspace New York: Basic Books 297p
- Mandy Rafool(1998) Travel and Tourism: State Tourism Taxes National Conference of State Legislatures 33p
- Murphy, Peter E. (1985) Tourism: A Community Approach, New York : Methuen 200p
- Trevor Soames(1999) Airlines Alliances : EC competition Law Issues, Tokyo (财) 交通政策研究机构 142p
- 杨正宽 (2003): 《旅游行政与法规 (精华版三版)》, 扬智文化事业股份有限公司发行

## 《旅游政策学》 编读互动信息卡

亲爱的读者：

感谢您购买本书。请您详细填写本卡并邮寄或传真给我们（复印有效），以便我们能够为您提供更多的最新图书信息，您还可在向我们邮购图书时获得免付图书邮寄费的优惠。

### 您获得本书的途径

- 书店 ( 省/区 市 县 书店 )  
商场 ( 省/区 市 县 商场 )  
网站 ( 网址是 )  
邮购 ( 我是向 邮购的 )  
其他 ( 请注明方式： )

### 哪些因素促使您购买本书 ( 可多选 )

- 本书摆放在书店显著位置 封面推荐 书名  
作者及出版社 封面设计及版式 媒体书评  
前言 内容 价格  
其他 ( )

### 您最近三个月购买的其他经济管理类图书有

1. 《 》
2. 《 》
3. 《 》
4. 《 》

### 请附阁下资料，便于我们向您提供图书信息

姓名	出生年月	文化程度
单位	职 务	联系电话
地址		
邮编	电子邮箱	

地    址：北京市崇文区龙潭路甲 3 号翔龙大厦 218 室  
                北京普华文化发展有限公司

邮    编：100061

传    真：(010) 67120121

读者热线：(010) 67129879 67133495 转 818/819

网    址：<http://www.puhuabook.com.cn>

邮购电话：(010) 67129872 转 818

编辑信箱：[puhuabook834@126.com](mailto:puhuabook834@126.com)

## 作者简介



寺前秀一

1972年毕业于东京大学法学部。先后在日本国际旅游·运输局、日本航空局、JR东日本、日本海上交通局、日本国土厅、日本国土交通省综合政策局、日本气象厅等政府机构担任要职，并曾担任日本旅游协会理事长。曾出版《经济结构改革与物流》（白桃书房，1997）、《新世纪交通课题》（行政，2000）、《交通运输革命》（东京交通报，2001）、《旅游政策·制度入门》（行政，2006年）等著作，活跃在学术领域。2006年担任高崎经济大学区域政策学部的教授并负责“旅游政策学”的授课，2007年获得日本立教大学旅游学博士学位。2009年重回政坛，现任日本石川县加贺市的市长。

## 译者简介



崔卫华

1987年毕业于东北财经大学并留校任教，2004年获得经济学博士学位，副教授。1994年进入东北财经大学旅游学院至今，先后在日本神户商科大学、京都大学、东京大学、和歌山大学访学。曾在《资源科学》、《财经问题研究》、《经济地理》等杂志上发表论文30余篇，出版著作、教材多部，2007年进入辽宁省高层次专业技术人才库，2009年获得国家自然科学基金资助。



北京普华文化发展有限公司

分类建议：经济管理/旅游管理

人民邮电出版社网址：[www.ptpress.com.cn](http://www.ptpress.com.cn)



ISBN 978-7-115-23951-8



ISBN 978-7-115-23951-8

定价：38.00元