

地域観光政策に関する考察

寺 前 秀 一

Consideration about Regional Policy of Tourism

Shuichi TERAMAE

I 行政用語に始まる観光概念

観光基本法は議員提案による最初の基本法であった¹⁾。内閣提出法案として行なわれた場合、各省折衝、内閣法制局審査において、観光の法的範疇化をめぐる相当論議がなされたと予想されるが、衆議院法制局では、観光概念は世間で使われているものと同じ意味であるとされ、法的範疇化は断念されたとされる²⁾。

多くの解説書は観光の語源を易経に求めるが、観光そのものは易経の「観」の卦辞にも爻辞にも存在しない。どのような経緯から観国³⁾ではなく観光が造語されたのかを原典に当たり論じるものは上田卓爾(2005)⁴⁾等を例外として存在しないにもかかわらず、記述が行われるのは原典ではなく孫引きしているからである⁵⁾。易の仕組からすれば、「六四 観国之光 利用賓于王」の「観」の意味は六四(大臣の位)が九五(剛健中正の徳ある王者)を「仰ぎ見る」⁶⁾ということになり、現代流解釈ならアウトバウンドであると解釈することが素直であるが、多くの解説書では観光はインバウンドにまで拡大して記述している。

(1) 国際観光局設置の影響を受けた観光概念の形成

第一次世界大戦後ワシントン海軍軍縮条約等が締結された。海軍省は艦船建造には米国の鋼材を大量に輸入する必要があり、外貨獲得のため観光政策を積極的に展開する方針をとった。1929年第56回帝国議会において外客誘致に関する調査と誘致を図る中央機関を設置すべき旨の建議が可決され、政府は国際観光局の設置を決めた。その所管省について相当論議を行った後、1930年勅令83号国際観光局官制により鉄道省に国際観光局が創設された。勅令により観光という用語が使用されたのはじめての行政組織である。同局が鉄道省の外局として設けられたことにより、帝国鉄道特別会計の資金が外客誘致に活用できることとなった。今日的な理解で言えば財政状況に余裕のある道路整備特別会計や空港整備特別会計⁷⁾から支出が図られたということである。

鉄道省は国際観光局の命名について「観光の字源は、周代に於ける易経の「観国之光利用賓于王、

から出てゐる。なほ同じ易経に「観国之光尚賓也」と見えてゐるが、この場合の観は観兵式が兵威をしめすと解せられるやうに、輝かしい国の光をしめし賓客を優遇する意味と取られ、これは大帝国の建設者たる天分を誇つてみた古代ローマ人シセロの云ふ「ホスピタリタス（歓待）は国家のほまれなり」と共に東西相通じて観光が大国民の襟度と衿恃をしめすものであることを教へてゐる」としたうで、「観光国日本として、その姿を惜みなく外国に宣揚し、七つの海から国の光を慕つて寄り集ふ外人に歓待の手をさし延ぶべきである、と云ふ大抱負が、すなはちこの観光局の命名」であり「輝かしい国の光をしめし賓客を優遇する」とし、語源の意味とは異なったもの（インバウンド）として観光を使用した⁸⁾。1931年には国立公園法が制定され、国立公園を観光資源とする外国人観光客誘致政策が円滑に進められた結果、1936年外客数は約4万2千人にのぼり、その消費額は1億7百万円と貿易外収入の重要項目となった。この海軍省の観光政策を活用する姿勢は、南洋群島の軍政においても引き続きとられることとなり、親日感情育成手段の一環として南洋群島の首長や実力者を主たる構成員として内地観光団が企画・実施された⁹⁾。

(2) 戦後の観光行政の展開による観光概念の拡大

戦後、外客誘致のため観光行政の統一化、総合化の必要性が強く認識され、1946年12月25日衆議院本会議において国立観光院の設置が建議されたものの、観光事業審議会が総理府の附属機関として設置されることに終わった。同審議会が法律上観光という用語が使用された初めての行政機関である。

戦前外客誘致を指したものである観光が、遊覧、巡覧、周遊が集約された観光に変わるのは1949年運輸省設置法以降である。1946年9月に陸運管理局長が各地方長官にあてた「遊覧観光自動車事業について」（通達）に観光が使用されているが、これは専ら駐留軍将兵向けの観光バスを指していた。訪日外客に観光を用いていた名残である。1950年に一般乗合及び一般貸切旅客自動車の免許基準が大幅に緩和されたが、「観光事業の重要性に名をかり、不健全な遊覧、行楽に貴重な燃料を消費しない」という条件がつけられていた。このことは観光を冠したバス会社が数多く設立されたことが背景にあるとされ、観光が今日的意味で使用されるようになっていた。

(3) 政策論議の貧しさと高等教育への支障

戦後の与党自由民主党と野党社会党のいわゆる55年体制の中では、政策論の発展には限界があった。政策実現は長期にわたり政府・自由民主党のもとに行われており、豊富な資料を基に自由闊達に政策実現を目指して研究者が論議を展開し立法府に影響を与えるといった政策論の発展は期待できる環境ではなかった。研究者も乏しい研究材料しか持たず、政府関係審議会への参加機会確保等からも、自発的発言には慎重な態度をとる傾向があった¹⁰⁾。国鉄改革をめぐる交通学研究者間の政策論争の貧しさへの批判¹¹⁾が出るのは当然であった。観光政策についても観光概念の論議不足もあり、今日でも政策論争といったものは程遠い段階にある。論議が発展しないため観光政策に関する高等教育にも支障をきたしている。

明治維新前後西洋の思想を導入するにあたり、多くの言葉が造語されたものの、初期の段階では

統一されて使用されていなかった。そのため一部の行政機関は実務的必要性から用語の統語を行った。「情報」をはじめこの事実が最近の研究で明らかにされつつある¹²⁾。マスコミ報道が報道責任を回避する法的技術からも官製発表のクレジットをつけるのと同様、学者、専門家が原典に当たらず行政機関の作成する資料等を鵜呑みにして研究論文を記述する姿勢がある。このことが政策論争を発展させず、むしろ誤用を拡大させる原因の一つともなっている。現在でも観光専門家が参加した観光立国懇談会報告書(2003年)において「観光」の語源は、中国の古典『易経』の「国の光を観る」にあるといわれている。『易経』は、一国の治世者はくまなく領地を旅して、民の暮らしを観るべしと説いている。民の暮らしは政治の反映であり、善い政治が行われていたならば、民は活き活きと暮らすことができ、他国に対して威勢光輝を示すことができるというわけである。つまり、「国の光を観る」という行為は「国の光を示す」という国事行為につながっていたのである」として、インバウンドを強調している。

II 地域政策としての観光政策

(1) 地域観光政策の意味

「地域」とは、地形が隣接している、同じ性質をもっているなどの理由からひとまとめにされる土地のことをいうとされ、他のものとの差が認められる場所的概念であるが、国土の均衡ある発展、一日交通圏の形成にイメージされる諸施策の展開により、わが国は地域の差異が時代とともに少なくなってきた。情報通信技術はそれを加速させてきた。

政策を政策以外のもの(事業等)と区別する意味は、民間活動と異なる基準が適用されるからである(法律による行政の原則等)¹³⁾。小さい政府論にたてば政策もその分狭く解釈される。小さい政府論の立場に立ちながら、政策を広く解釈してして大きな政府論を展開するには矛盾がある。公平な規範性を内包する「政策」と他のものとの差異を内包する「地域」「観光」は相互に対立するものであることを強く認識して地域政策論を展開すべきであろう。

地域概念が政策論の中で使用される場合は、国に対する地方公共団体にかかわるものとして取り扱われる側面が強く出てくる。北海道開発、沖縄振興等国として行う地域政策も存在するからである。また、都道府県に関するものか市町村に関するものか明確に認識して考察すべきである。この点の明確性が欠如する場合には国との区別も明確ではないということになり、政策論が行政機関に係るものという原点が曖昧になってしまう。都道府県の制定する観光に関する条例も市町村の制定する観光に関する条例もその内容においてほとんど差のない、規範性の弱いいわゆる理念条例¹⁴⁾となってしまうのは、このことによる。都道府県、市町村いずれも総合的行政主体ではあるものの地方自治法が規定する役割分担があるはずであり、奈良県・奈良市、京都市・京都府の観光施設税をめぐる論争も役割分担が不明確であったことに一部起因している。

地方分権論議が国の権限の都道府県、都道府県の権限の市町村への移譲として行われている。地

方分権により地方公共団体の行政の個性は発揮しやすくなり、地域資源の観光資源化が容易となるとされるが、地域の均衡ある発展施策が行き渡ったり、横並び意識が浸透したわが国においては、地域の個性の発揮は洋服の着替え程度のことになりかねない¹⁵⁾。

(2) 行政機関の名称における観光の強調

観光立国のみならず観光立県も内容とする自由民主党と保守新党の政策合意¹⁶⁾が、議員提案による観光立国推進基本法の制定に結実し、平成20年10月に観光庁を設置する国土交通省設置法の改正も行われた¹⁷⁾。

地方公共団体行政組織も名称に観光を強調するものが増加している。わが国において最も地域性の強い沖縄では、1972年琉球政府の通商産業局運輸部観光課が沖縄県商工労働部観光課となった。1976年商工労働部に観光振興局が設立され、1975年に開催された沖縄海洋博覧会後の観光客反動減対策に力を入れることとなった。1979年には商工労働部が商工観光部と名称変更され、1983年には商工観光部から商工労働部観光文化局に組織改正が行われた¹⁸⁾が、この組織改正は、形式的には1976年前の商工労働部観光振興局体制と同様の体制に戻ったものである。1998年には商工労働部の観光文化局が観光リゾート局に変更された¹⁹⁾。2005年商工労働部が観光商工部に名称変更されたが、これも1979年商工観光部体制と大きな変わりはない。実体としての制度変更は行われていないものの、行政組織の名称を変更することにより、県民への行政の姿勢の変更を示したものである。2008年度においても、部の名称に新たに観光の文字を明示する改正を行う府県(京都府、岐阜県)、部に観光の名称を持つ専門組織(局)を新設する県(福島県、新潟県、富山県、宮崎県)があるが、単なる名称変更に限まるようでは政策効果に大きな期待は出来ない。

(3) 観光施策実施責任主体間の関係

観光施策を実施する行政機関としては、国、都道府県、市町村が存在する。国の行政機関は機能的に分立しているが、地方公共団体は総合的主体として地域的に分立している。

① アウトバウンド、インバウンド、域内観光等

観光施策を行政機関の責任地域に着目して分類すると①アウトバウンド(行政区域内住民の行政区域外への観光行動)②インバウンド(行政区域外居住者の行政区域内への観光行動)③域内観光(行政区域内住民の行政区域内における観光行動)④三国間(行政区域外居住者の行政区域外における観光行動)に分類される。②の行政区域外観光客誘致は、国レベルでは外国人(厳密には国外居住者)観光客誘致となる。②は地方公共団体レベルでは外国人観光客と行政区域外居住者の観光客誘致となるものの、これまでは首都圏(しかも都心三区)を中心にウエイトがおかれてきたが、中国、台湾及び韓国の経済発展によりこれらの地域にも注目されている。

着地型観光とは②の同意語であるが、旅行者に着目する旅行業は営業的に発地型である(同様に消費者保護を目的とした旅行業法も発地型である)ことから造語されたものであり、インターネット等がそれを可能としている。また日本人海外旅行マーケットの拡大は期待できず④に着目した旅行業戦略も模索されはじめている。

なお、行政区域は階層的、相対的なものである。国、都道府県がそれぞれ都道府県、市町村に対して広域の行政機関として域内行政機関等を取りまとめるためには連携を強調せざるを得ない。

② 国と地方公共団体の施策、計画の関係

観光立国推進基本法は「地方公共団体は、基本理念にのっとり、観光立国の実現に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、自主的かつ主体的に、その地方公共団体の区域の特性を生かした施策を策定し、及び実施する責務を有する。」(4条)と規定することとなった。「自主的かつ主体的に」という表現は第164国会に愛知和夫衆議院議員が提案した当初案にはなかったものであり、第165国会に衆議院国土交通委員長が提案したものの中に規定されたものである。

わが国の基本法における国と地方公共団体の施策、計画間については、災害対策基本法スタイル、国土利用計画法スタイル及び環境基本法スタイルに大別できる²⁰⁾。観光立国推進基本法は新たに観光立国推進基本計画の策定等に関する規定を設け、「観光立国推進基本計画以外の国の計画は、観光立国の実現に関しては、観光立国推進基本計画を基本とするものとする」とする指針性確保のための例文規定を加えた。自治体の計画にはこの規定は適用されない。その意味で環境基本法以上に分権的システムであり、「地域における創意工夫を生かした主体的な取組を尊重」とする基本法の趣旨に適合するものである。

欧米では観光政策の地方分権化を実施している国がある。国際観光収入が世界第1位(2005年、収支では第4位)である米国連邦政府は1996年に商務省観光局を廃止し、州または地域単位に設立された観光局が個別に自地域への外国人旅行者の誘致、受入を行っている。世界2位のスペインは1978年憲法でその観光に関する権限の移譲を受けてから、各自治州がそれぞれ観光整備法を制定し州の経済・地域政策に適応した特色ある観光政策を展開している²¹⁾。観光が地域の個性の発揮を強調するのであれば当然の帰結であろう。

③ 国による政策過多批判の登場

政策実現の道具立てとして、計画の策定に加えて、予算、税制が活用されるが、予算単年度主義を重視する財政当局は、法律をともなう予算には消極的であり、政策実現は予算措置のみで行われることが多い。これに対して制度創設の税制措置は法律を必要し、国会審議が行われる(租税法定主義)。従って政策実現に税制度を活用しようとするれば法律改正をともなう。予算だけの要求よりも国会審議を必要とする分税制要求は大掛かりな作業となることから、要求そのものが制限されることとなる。

計画については、国土計画に関するものだけでも200を超える法定計画が存在し、非法定計画のものを加えれば、市町村レベルにおいては計画過多の状態である。住民のみならず専門家にもわかりにくくなり、かえって非民主的な状態ではないかと思われる。

法定計画が過多に落ちいった理由としては、市町村を巻き込んだ中央省庁の競争的政策作成がある。毎年度中央省庁は予算税制等に関する新規政策を提案し、立法府を巻き込んだ形で税制上の特典、都市計画法上の特例、地方債の特例のための法律改正等を行い、そのための法定計画制度を数

多く生み出してきた。その結果行政のプロでもわかりにくいという状態になってしまった。このことを逆説的に表現すれば「中心市街地空洞化の原因は農業と同じように政策がありすぎたから」²²⁾ということになる。これまで観光に関しては、規範性のある行政ツールが少なかったこともあり、政策過多、計画過多と批判される状態にまではなっていなかったと思われるが、今後観光行政組織充実の証を追及するあまり政策過多批判が発生しないように留意すべきであろう。

(4) 法定格付けのヒエラルキー化

観光立国推進基本法は観光資源として、自然の風景地、文化財、温泉等を例示し、自然公園法、文化財保護法、温泉法等はそれぞれ自然の風景地、文化財、温泉等につき範疇化を行っている。文化財保護法は「地方公共団体は、条例の定めるところにより、重要文化財、重要無形文化財、重要有形民俗文化財、重要無形民俗文化財及び史跡名勝天然記念物以外の文化財で当該地方公共団体の区域内に存するもののうち重要なものを指定して、その保存及び活用のため必要な措置を講ずることができる」と規定し、指定のヒエラルキー化を容易にしている。港区文化財保護条例は、文化財保護法の規定による指定を受けた文化財及び東京都文化財保護条例による指定を受けた文化財以外の文化財で港区の区域内に存するものを指定するとし、国、都及び区の順序での指定のヒエラルキー化を容易にしている。国、都及び区の指定の重複を回避する制度は、助成措置、規制措置の重複を回避する目的であるが、現実の指定行為は地区予選的に、区指定、都指定、国指定と指定の階段を順次上昇する形で行われているからである。地域住民が地域の文化財に誇りを持ち、条例による行為規制が国の行為規制よりも厳しく、またその分住民支援も手厚く行なわれるものであれば、ヒエラルキー化は必然ではなくなる。

日本は1992年に「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」を締結した。同条約はその前文で「経済的、学術的及び技術的な能力が十分でないため、国内的保護が不完全なものになりがちであることを考慮し」とあるように、世界遺産を人類全体で保存しようとするものであり、日本のように単独で保存する能力のある国は、同条約に基づいた登録制度を活用する必要性は相対的には低いはずである。世界遺産はわが国では文化財保護法の規定する文化財と自然公園法に規定する自然公園にほぼ対応する形で範疇化されており、日本国内法でも対応できるわけであるが、国内各地で世界遺産登録運動が盛んに行われているのは、観光資源としてのより高い権威が得られるからであり、その意味では外国(特に欧米)からの評価をもとに観光資源の範疇化を図らなければ、地域利害関係者の説得が難しい点では後進性から脱却していない²³⁾。

観光資源が評価の範疇化の結果にあるとするならば、法定範疇化に限定されることなく、民間団体による範疇化はこれまでも〇〇百選という形で行われてきた。これ等の民間団体の格付けに対して行政機関が後援、協賛団体に参加し、表彰状の公布等を行ってきたが、近年は行政機関において根拠法令に基づかない格付けが増加している²⁴⁾。この非法定の格付け措置は、規制と助成措置を伴わない施策であり、いわゆる法律事項を持たないところから、表彰制度、栄典の授与と同じ取り扱いになっている。行政機関による格付制度は、本質的に中央集権的であり、官製発表を報道する

マスコミの影響力が低下してくればその効果も薄れる。マスツーリズムを低く評価する論者がコンテスト行政を評価するとすれば自家撞着である。

(5) 地域観光政策のための自主財源

観光に関する金融・助成制度は、税制上の特例の縮小等国の政策による外客誘致から、地方公共団体による観光地域づくりにウエイトを移してきている。これまでも、観光施策実施の財源確保のため、入湯税の目的税化、法定外普通税としての宗教施設利用税の実施、法定外目的税としての宿泊税（東京都）等が行われてきているが、観光のウエイトの高い地域においては、いずれも地元観光関係有力者の抵抗にあうという構造的問題を抱え、更には登録旅館等に対する固定資産税の不均一課税、宗教法人への非課税措置等により観光地として税収不足に悩むという矛盾を抱えている¹⁵⁾。宿泊飲食等に課税される特別地方消費税は目的税ではなかったものの、都道府県の自主財源として観光政策にも使用されてきたが、旅館業等関係者の要望を受け廃止されてしまった。国際観光収入が第1位の米国、第2位のスペインでは宿泊税、滞在税といった自主財源措置が地方政府により整備されている^{25) 26)}。

(6) 地元資本と域外資本の間の調整

地元資本（域内資本）を使って地方公共団体が観光振興を行なおうとすれば、その関係は固定化せざるをえず、その内容はリーディング企業の業態に左右されやすくなる。逆の場合は域外資本の参入によって、域内企業が競争にさらされることになり、域内観光業界からの強い反発や抵抗をうみだす²⁷⁾。

2000年に廃止された大規模小売店舗法は、大型ホテル進出を抑制する方向で機能していた。沖縄においては万座ビーチホテルが建設される頃まで、地元のホテル資本は、県外の手ホテル資本に対し、強い反発心をもっており、建設計画が持ち上がるたびに反対の意を表明した。日米構造協議で大きなテーマとなった大規模小売店舗法を、ホテルにもあてはめ、ホテル商調協を実施に移そうと奔走するホテル経営者もあつたほどである。しかし、万座ビーチホテルの開業は既存ホテルの宿泊客を奪うと言う側面よりも、かえって、新規の開発を呼び込み、それらは沖縄全体のグレードを上げる結果となった側面が強い。バブル崩壊後は、地元金融機関の支援が期待できなくなり、経営維持が困難となった地元宿泊施設が続出した地域にあっては、域外資本への経営参加を求める政策が展開されるように変化している。

III 展開された観光施策の分類

(1) 所得に関連する施策

社会的弱者を対象とした観光政策があり、フランスではヴァカンス小切手、休暇基金等がミッテラン元大統領による政策の柱の一つであったとされる²⁸⁾。しかしながら社会的観光政策²⁹⁾はアウトバウンド政策であり、地域観光政策として行われるには限界がある。

わが国では、職員旅行への税制度の特例措置がある。1986年に実施された海外旅行者倍増計画（アウトバウンド）では、対象となる旅行期間の上限がそれまで2泊3日であったものが3泊4日に拡大された。現在は4泊5日以内（海外旅行の場合には、目的地の滞在日数）となっている。

外客の観光行動を刺激することを目的とした税制上の優遇措置を講じる施策は戦後初期から導入され、東京オリンピック、札幌オリンピック等にも実施された。戦後占領下、遊興飲食税について外客は外人専用施設においては5割減であった。1952年からは外人専用施設が廃止され、特例もなくなることとなったため、地方税法114条の2第3項として、道府県は国際観光ホテル整備法の規定により登録を受けたホテル又は旅館における外客の飲食及び宿泊で地方財政委員会規則で定めるもの（観光を目的とした滞在期間の短い外客（180日以内））に対しては、1953年から遊興飲食税を課することができないと規定した。しかしながら消費税は内外無差別が原則であるとして1961年地方税法の一部改正により、登録ホテル・旅館に関するこの非課税措置は1962年度限りで廃止された。オリンピック東京大会開催の年、1964年7月1日から12月31日までの期間に限って、外客の旅館における宿泊及びこれに伴う飲食に対し、料理飲食等消費税の非課税措置が講じられた。1999年1月から3月まで長野オリンピック冬季競技大会の開催に伴う地方税の特例として都道府県は、外客の旅館における宿泊並びにこれに伴う遊興、飲食及びその他の利用行為に対しては、特別地方消費税を課することができないこととされた。

(2) 時間に関連する施策

近代以前の人々は、時間に追われるような生活スタイルは取っておらず、労働と余暇を二分的に考えてはいなかった。労働という表記は近代化の進んだ時代の産物であり、「骨折って働く」という意味のlabourの訳語として生まれた³⁰⁾。

時間に関する施策は労働政策の重要課題であり、労働時間の制限をめぐり、労働基準法等で強行規定として制定されている。労働時間を制限する施策の反射的效果として観光行動に当てられる時間が増大することとなる。労働時間の短縮とともに、余暇時間をめぐる施策が重要視され、宿泊施設、レクリエーション施設等の整備が社会政策として実施され始めた。しかしながら、大衆消費社会においては労働時間が長くなるのは所得を上回る消費欲があることによる³¹⁾。

観光基本法においても国民大衆の観光旅行の容易化に関する規定が存在したが「観光旅行を行うのに必要な時間の不足」については観光基本法の範囲外の問題と考えられていた。従って、祝日三連休化の実現が、日本人海外旅行を含め需要の増大に大いに寄与すると認識され、「国民の祝日に関する法律の一部を改正する法律」が成立したものの、観光基本法第11条との関連での直接の議論が行われなかった。今日、日本の勤労者の労働時間は米国より少なくなっている。また高齢化社会の進展により年金受給者等にとっては、強制力のある休日の増加の必要性は低下しており、休日のとり方に論議が移行している。

現在（社）日本ツーリズム産業団体連合会が中心となって展開している秋休みキャンペーンは、児童の教育水準の確保との調整が課題となっている。学校休業日制度は、学校教育法施行令等に定

められており、市町村ごと、場合によっては各学校の考えでも自由に休日を設定することができるようになっている³²⁾が、現実にはローカル休日とはなっていない。義務教育でもない大学観光教育においては、積極的に休日の分散化につながるローカル休日制度を採用すべきであろう。

休日は文化問題でもあり、休息日には旅行をも戒める宗教もある。需要者の観点に立てば、地域の実情に合わせた休暇制度の導入等休日の地域分散をはかるローカル休日制度の促進も必要である。このローカル休日に関する施策が推進されにくい理由は、観光政策がサプライサイド行政にウエイトがおかれがちであることであり、特に地方公共団体の観光施策は域外客の誘致による地域活性化にウエイトが置かれ、サプライサイドにならざるを得ないからである。

(3) 観光施設・観光資源に関する施策

① 宿泊施設整備

i 社会秩序維持と宿泊引受義務

宿泊施設の政策的整備は、外客用のものについては、外貨獲得の目的から税制、財政上の支援施策が実施されてきたが、一般国民用ものについて当初支援措置は講じられなかった。1949年制定された旅館業法においては、旅館業者に対して宿泊引受義務が課されることとなった。これは旅行者に宿泊サービスが提供されることにより社会秩序を維持することを狙いとするものであった。旅館業は宿泊引受義務があるものの、支援措置が行われるものでもなく、交通事業等と異なり基本的には助成措置の対象とは認識されていなかった。宿泊施設は交通施設、住宅施設と異なり、その後も政策的に、公共投資の対象として整備されることはなかった。

ii 勤労意欲高揚等のための国民旅行の促進と宿泊施設整備

経済の復興とともに国民旅行の重要性が政策課題として認識されるようになり、国内旅行用の宿泊施設の整備が政策的に推進されることとなった。1955年11月に観光事業審議会に「ソーシャル・ツーリズム研究部会」が設けられ、中間報告書が同審議会に提出された³³⁾。同年10月29日観光事業審議会から内閣総理大臣に国際観光事業の促進につき建議されるなかで「他面、国民各層、特に青少年、勤労階層等の厚生保険の増進と勤労意欲の高揚等社会政策的見地から、健全な国民旅行（ソーシャル・ツーリズム）の普及発達についても所要の施設を整備する必要がある」（傍点は著者による）とされた。この提言にあわせて国民宿舎、国民休暇村、国立青年の家、公営ユースホテル等の整備が促進されるようになった。これ等の施設は公的主体が運営するいわゆる公共の宿として分類されているものである。

ソーシャル・ツーリズムは、第二次世界大戦後のヨーロッパにおいて生まれた概念であり、人が人らしく生きるためには、一年のサイクルの中に連続した休憩期間を設け、心身をリフレッシュすることが必要であるとの思想が流れている。観光旅行から阻害されていた労働者階級においても、休暇や旅行の権利を認め、その権利の行使をしやすいべきだという考えであった。

国民宿舎は、国民の間により余暇時間が意識され始めた1956年、低廉かつ快適な宿泊施設の整備を促進するため厚生省により創設された制度であり、自然公園法が規定する自然公園、温泉

法が規定する温泉地等の休養地において地方公共団体が設置した宿泊施設である。環境省が定めた一定の要件を備え、整備資金として厚生年金、国民年金の積立金還元融資等が使われた。

国民休暇村は、国立公園及び国定公園の集団施設地区に設置された総合的休養施設のことであり、厚生省により、1961年度から整備が始められた。かつて自然公園の施設整備は、民間の有料施設、それも大半が高級な宿泊施設に偏りがちだった。このため、低廉で健全な宿泊施設を中心として、スキー場、キャンプ場等地域に応じた各種の野外レクリエーション施設を集团的に整備する目的で、自然公園法の公園計画にもとづき制度化された。国費により国または地方公共団体が整備した基本的公共施設と、年金福祉事業団の直接融資等により財団法人国民休暇村協会が整備した有料施設からなっている。その他ソーシャル・ツーリズムとして整備されたものに、国民旅館³⁴⁾、国民温泉³⁵⁾があるが、何れも厚生省に関する施策として実施されたものであり、観光政策というよりも社会政策の側面が強調されていた。

iii 観光・レクリエーション施設の整備

観光・レクリエーション構想は第1次全国総合開発計画において集大成された。このレクリエーションという用語は元気回復の訳語であり、勤労意欲の高揚等のニュアンスを含み労働に対する余暇であったが、レクリエーションというカタカナ用語として単独で用いられるようになった時点では、観光に接近してきたものと考えられ、さらに観光とセットで観光レクリエーションとして使用されることにより、余暇よりも積極的な印象を持つこととなった。

地方公共団体等が運営している公的レクリエーション施設への国(運輸省)及び船舶振興会(モーターボート競走法)³⁶⁾からの補助金交付という予算措置により1971年度から青少年旅行村が整備され、1973年度から大都市に生活する国民大衆を対象とする大規模観光レクリエーション地区の整備が推進された。次に青少年に限定されない家族旅行村³⁷⁾が、国の予算補助及び船舶振興会補助により、各市町村によって整備された。1978年度からは中規模観光レクリエーション地区が整備された。1988年度からは地方における国際観光振興と国際交流の促進を図り、地域の活性化に資する目的で、国際交流村の整備がすすめられた。これらの施設と一体となって機能を果たす関連施設を整備する民間企業に対しては、財政投融資のあっ旋が行われた。

自然休養村は、農林水産省の農業構造改善事業の一環として、観光農業地域として整備されるもので、農村の自然環境、史跡、文化財、農林業資源を活用し、市街地住民の土に親しむ安らぎの場として農林水産省の指定を受けた地域のことをいう³⁸⁾。

このように昭和40年代に入ってから、社会政策から脱皮し、観光政策へ一歩踏み出した施策が展開されるようになってきた。

iv リゾート整備と総合保養地域整備法の制定

総合保養地域整備法は、それまで外客用の名目で実質上日本人用の宿泊施設の整備施策が税制、財政融資の斡旋等で行われてきたことに比べれば、法制度上真正面から日本人観光者を対象としたものであった。

1987年閣議決定された全国総合開発計画(第四次)が作成された時期、全国はリゾートブームであった。金融政策、農業施策の影響もあり、国民に土地が資産として強く認識される政策が展開³⁹⁾されていたため、全国で展開されていたゴルフ場開発は用地確保が最大の課題でもあった。

同年、総合保養地域整備法が「国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進する」として制定された。従来は国の施策が国民宿舎、家族旅行村等公的主体が運営するものに対する予算措置等が中心であったことに対して、同法は民間事業者の活用に重点をおいて総合的に整備するものであり、複数の行政機関が総合的に観光関連施策に取り組むこととなった初めての法律である。土地利用政策、環境政策からの評価はともかく、観光関連制度としては評価すべきものであり、日本共産党を除く多数の賛成で可決した⁴⁰⁾。

同法に基づき都道府県が策定し、国の承認を受けた計画に基づき整備されるリゾート施設については、立地規制の弾力的運用が行われ、税制上の支援、政府系金融機関の融資等の優遇措置が受けられることとされた。ほとんどの道府県で名乗りを上げ、開発構想の策定を競ったが、その成果としては、特に見るべきものは少なく、特に、宮崎県の開発の目玉であったシーガイア(法による指定第1号)の破綻はその典型例であった⁴¹⁾。

v 財政投融资改革と民間と競合する公的宿泊施設の整理

ソーシャル・ツーリズム、観光レクリエーション構想、リゾート施設整備により宿泊施設が整備されるとともに、公共の宿等の公的施設と民業との調整問題も増大し、採算性の問題が論議されはじめた⁴²⁾。このため国又は特殊法人等が設置主体となる公的施設について、「民間と競合する公的施設の改革について」(2000年5月26日閣議決定)に従い、2001年度予算編成過程等において厳しく対処することとなり、公共の宿が縮小される政策が実施されることとなった。

金利自由化以降は金融機関のリスク管理が必須となり、大きな国営銀行でもある財政投融资も1997年改革が断行された⁴³⁾。公共の宿の資金供給源となる各種特別会計もそれぞれリスク管理が必須となり、公共の宿の採算性が厳しく問われることとなったのは必然であった。

グリーンピア(大規模年金保養基地)は、厚生年金保険及び国民年金等の加入者及びその家族等の有効な余暇利用に資すること等を目的として、年金資金運用基金(年金福祉事業団)が、旧大蔵省資金運用部から貸付けを受けて設置し、地方公共団体等に委託し運営していた。1980年から1988年にかけて13ヶ所設置したが、2001年12月の特殊法人等整理合理化計画(閣議決定)に基づき、公的施設として引き続き活用されるように地方公共団体等への譲渡を進め、2005年12月にすべてのグリーンピアの譲渡が完了した。年金保険料1,953億円を投じたグリーンピアの売却総額は、わずか約48億円であった。

vi 第三セクターの破綻と民間宿泊施設等への支援

地方分権改革は夕張市に代表される地方財政再建問題を顕在化させた。夕張市の財政破綻は、観光関連施設等に多額の投資を続けてきたことが原因である。ホテル、スキー場取得、ミュージアム

整備等観光施設の整備に多額の投資をしたものの、実態は赤字運営となっていた。本来収益を上げて施設整備に係る元利償還金を支払っていくべきところが、その運営上の赤字に加え、施設整備の償還金相当額を債務として抱えるという状況になっている。

総務省の第三セクター等の状況に関する調査結果(2006年12月27日発表)では平成17年度中に法的整理を申し立てた法人17法人のうち観光レジャー関係は8であった⁴⁴⁾。第三セクターが金融機関から借り入れする際に、自治体が債務保証を行うことは法律上の規制があるが、自治体による第三セクターの損失補填契約について「損失補償については、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律3条の規制するところではない」という自治省行政課長による見解⁴⁵⁾に基づき行われているが、司法の判断は分かれている⁴⁶⁾。債務保証契約も損失補てん契約も行われなない場合であっても、キャッシュ・フロー面から「暗黙の保証」を行うことを事前に明言して金融機関側を説得し、金融機関もこれに応じてきた⁴⁷⁾。

わが国の金融制度は、戦時経済のなかで軍需産業に資金を集中させるため、それまでの株等による直接金融から銀行中心の間接金融体制がつくられ、地域の金融機関も統合された(一県一行主義)。戦後の過度経済力集中排除法の適用も免れ金融資本を中心とした護送船団方式が行われた⁴⁸⁾。金融改革は地域の金融機関のモラルハザードを許さなくなり、必然民間観資本も資産重視ではなく採算性重視の経営を迫られることとなった。

奈良県はわが国有数の観光資源を抱えながら競争力のある宿泊施設が不足するとの認識から奈良県企業立地及び宿泊施設誘致を促進するための県税の特例に関する条例(平成17年12月奈良県条例第23号)を制定して宿泊施設に関する県税の優遇措置を創設した。外貨獲得ではないもの一種の外客誘致(特に首都圏からの観光客であることが議事録⁴⁹⁾からも推測できる)政策である。

②観光資源の整備等

観光資源整備施策は、行政機関が直接整備するものと民間を支援するものに大別され、前者には、催事の開催、美術館の建設・運営等がある。

i 催事の実施

オリンピック、博覧会等の催事に際し重要な観光行動に影響を与える施策が実施されることが多い。東京オリンピックでは日本人海外観光旅行の自由化⁵⁰⁾、長野オリンピックでは北陸新幹線のフル規格化⁵¹⁾が実施された。沖縄国際海洋博覧会が終了した翌年の1977年には、博覧会終了後の観光客反動減対策もあり、団体用包括旅行運賃制度が沖縄線に導入され、沖縄ブームが引き起こされた。2005年の愛・地球博は韓国人観光客等の査証が廃止される契機を作った。

ポートピア'81は、神戸の埋立地で1981年に神戸市が実施した博覧会である。このポートピアの成功を契機に、「地方博」というカテゴリーが生まれたとされる。世界・食の祭典は、1988年8月から10月にかけて、北海道が札幌で開催した地方博であるが、赤字額が約90億円にも及びこれ以後、北海道では博覧会の類は実施されていない。

国民体育大会、全国植樹祭等天皇皇后両陛下臨席のもと全国的規模で定期的に行われる催事にお

いてはこれまで国体道路、スポーツ・レクリエーション施設の整備等が行われ地元観光産業に寄与したとされるが、次第にその費用対効果が低くなってきていると認識されている。

2002年「地域伝統芸能等を活用した行事の実施による観光及び特定地域商工業の振興に関する法律」が制定された。観光を前面に出したものとしての法定制度である点で注目され、地域伝統芸能フェスティバルが実施されているが、引受開催地の確保問題等により、その意義も再検討が必要となってきている。

ii 博物館等の建設

博物館法第2条が規定する博物館、図書館法第2条が規定する図書館及び社会教育法22条が規定する公民館の事業はいずれもレクリエーション施設と位置づけられている。これ等の施設は、いわゆるハコモノと評されるものであり、建設コストはもとより維持運営コストがかかるため、経営見通しが甘いと相当の財政負担となるリスクがある。国又は特殊法人が設置していた国立博物館等は、運営の効率化を図るため、独立行政法人化されている。

IV グリーン・ツーリズム、エコツーリズム等

(1) グリーン・ツーリズム

都道府県、市町村がそれぞれの政策として、条例、予算に基づき、友好都市交流を実施している。地方公共団体交流事業は、それぞれの地方公共団体の判断によるものであり、定義があるわけではないが、最大公約数的に整理すると、両首長による提携書があること、議会の承認があること、交流分野が特定のものに限られないことが挙げられる。交流事業は近年観光施策としても積極的に評価され始めている。従来は観光施策との位置づけで行われることは市民、議会の理解を得ることが困難であり、予算措置等が困難であった。

都市と農村の住民どうしの交流が1992年度に農林水産省によりグリーン・ツーリズムとして提唱された。グリーン・ツーリズムは、農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律第2条は、「農村滞在型余暇活動」として「主として都市の住民が余暇を利用して農村に滞在しつつ行う農作業の体験その他農業に対する理解を深めるための活動をいう」と定義⁵²⁾している。

グリーン・ツーリズムを都市住民が農村に滞在するものとする、日本は都市と農村の距離が比較的近く、都市住民にとって欧州ほど滞在の意義が強くない。更には、農村が、人口や家屋の密度が小さく、農業に従事する人の割合が高い集落を指し、人間関係の社会的・文化的な統合状態に基づく社会学的概念であるとする、自給自足の経済体制の農業は完全に崩壊しており、都市と区別されるところの農村は消滅していると考えられる。

(2) エコツーリズムに関する政策

① 政策概念としての持続可能な発展の登場

1993年に制定された環境基本法において、「健全で恵み豊かな環境を維持しつつ、環境への負

荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会が構築されること」を旨とする規定が設けられた。ここでいう「持続的な発展」は、世代間の公平、国内の公平のみならず、「国家間の公平」⁵³⁾も顧慮された理念とされる。国土の利用計画分野において他の計画の基本となることを規定する国土利用計画法が「国土の均衡ある発展」を法定理念としている以上、国土利用分野においては、「持続可能な発展」と「国土の均衡ある発展」はほぼ同義と解釈しなければ、整合性の取れた国土及び環境行政は実行できないということになるはずであり、両理念の違いは国家間の公平の考慮の有無ということになる。

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

持続可能な発展とは、ことばを変えれば「地球の均衡ある発展」ということである。「地域」の均衡ある発展概念が「国土」の均衡ある発展概念、更には「地球」の均衡ある発展概念に拡大しただけである。しかしながら地球全体が格差是正を果たし先進国並みの生活水準になるとするならば、地球上の可住人口を検討しなければならず、地球可住人口の大きな決定要因の一つとして二酸化炭素量を取り上げる立場から持続可能な発展概念が持ち出されるようになった。

② 沖縄振興特別措置法が規定する環境保全型自然体験活動

沖縄振興特別措置法は環境保全型自然体験活動を範疇化し、沖縄において環境保全型自然体験活動に係る案内及び助言を業として行う者は、環境保全型自然体験活動の実施に関する協定を締結し、当該協定が適当である旨の沖縄県知事の認定を受けることができると規定しているものの、環境保全型自然体験活動につき、周知、勧告といった極めて規範性の薄い施策についてしか規定しておらず、この限りにおいても観光施策とは明示されるものとはなっていない。しかしながら、同法21条5項において、沖縄県知事は観光振興計画に照らして適切なものであれば認定をするものと規定しているところから、わが国においてはじめてエコツーリズムと呼ばれるものにつき規定したものとされる⁵⁴⁾。

③ 入域税とエコツーリズム

2002年2月沖縄県議会において観光目的税としての入域税⁵⁵⁾導入について質問がなされたが、稲嶺恵一知事は否定的な答弁を行っている⁵⁶⁾。これに対して沖縄県伊是名村においては環境協力税条例(2004年条例第17号)が制定され、「村は、環境の美化、環境の保全及び観光施設の維持整備に要する費用に充てるため」の目的税である環境協力税として入域税が徴収されている。同税は、「本村の使用する旅客船及び営業を目的として、場外離着陸場を利用する飛行機若しくは営業を目的として伊平屋伊是名間を往来する渡船」により、本村に入域するもの(高校生以下のもの等を除く)を「入域者」と定義し、入域時ごとに1人100円の環境協力税を課税している⁵⁷⁾。

ガラパゴス⁵⁸⁾において実施されたものを参考に、小笠原で日本初の行政主導による旅行者の行

動規制が実施されたとされるものの、行政指導には限界があり、2002年自然公園法が改正されている⁵⁹⁾。この自然公園法はその3条において自然公園法に対する環境基本法の指針性を認めている。入域税の名称が環境協力税とされるのも、政策目的のウェイトが観光振興よりも環境保全にあることのあらわれである。2007年施行された観光立国推進基本法は「観光旅行者による自然体験活動を通じた環境の保全に関する知識の普及及び理解の増進」に必要な施策を講ずるもの(24条)と規定しているものの、これを根拠にした具体的な規範性のある規定は現在のところ存在しない。

④エコツーリズム推進法の問題点

エコツーリズム推進法は観光の振興及び環境教育の推進を目的としている。同法によれば、エコツーリズムとは自然資源に知識を有するいわゆるナチュラルリストのガイドのもと、観光旅行者が、自然観光資源の保護に配慮しつつ自然観光資源と触れ合い、これに関する知識及び理解を深めるための活動であるとし、沖縄振興特別措置法が規定する環境保全型自然体験活動の範疇化基準を踏襲し、発展させている。エコツーリズム推進法が、法律として制定されたのは、市町村長が指定する自然観光資源に関し行為規制を定めているからであるが、エコツーリズムの法的範疇化と行為規制は直接関連しておらず、単純な環境保護のための行為規制法であってもおかしくはなかった。

観光立国推進基本法がその指針性を確保するためには、実定法において規範性のある規定が整備されるとともに、子法において観光立国推進基本法の指針性を認める規定を設けることが望まれたが、観光基本法制定直後に制定されたエコツーリズム推進法においては、観光基本法を基本とするような規定が設けられなかったことのみならず、法律名称に観光が用いられなかったこと等観光立国推進基本法の基本としての指針性は発揮されなかった。

食糧増産が国是であった昭和20年代、観光関係者は農地総合開発計画に否定的であった。総合開発のためのダムについても、いで湯等の景観が破壊されるとの認識が一般的であり、溪流の水量が確保されないのではないかと危惧をしていた。

昭和30年代に入り認識が激変した。1961年5月号の「野鳥」において中西悟堂は「観光ブームを告発する」を記述し、「小中高校から大学まで一貫した自然保護教育を施して国民をたたき直せ」と主張した。比叡山、六甲山、若草山、丹沢山、裏磐梯、霧降高原等が槍玉に上がっている。昭和20年代とは異なり、都市住民のレクリエーション活動が活発化したからである。しかしながら自然破壊は、観光行動そのものよりも住宅政策に代表される土地利用政策の貧困さにあった。

観光による地域振興が叫ばれ、入域者の増加を図るため、世界遺産の指定活動や尾瀬国立公園の日光国立公園からの分離が実施されている。しかしながら中西悟堂が存命であれば、おそらく今日のエコツーリズムや世界遺産誘致運動の欺瞞性を嘆いた可能性がある。先進国日本の場合は、両立ではなく、まず観光行動の規制と自然環境の適正管理が求められるのである。その厳しさが評価されれば、自らより付加価値の高い観光資源へと発展するのである。

「地産地消」等のグリーン・ツーリズムも二酸化炭素削減効果は少なく、かえって増大させているとする主張もなされている⁶⁰⁾。観光研究者はエコツーリズムとエコツーリズム以外のものの違

いを明確化して論じなければ、エコツーリズムは単なる旅行商品のネーミングに留まるものでしかない。観光活動がもたらす二酸化炭素排出量と、その削減効果を科学的に比較して論議すべきであろう。エコツーリズム論者の評価が低いマストツーリズムはマストランジット、公共交通機関に通じるが、交通論議では二酸化炭素削減効果がより期待されている。エコツーリズム概念は、社会的責任を強調するのであれば「Responsible Tourism」でよかつたはずである⁶¹⁾。

V 地域観光政策の実例～沖縄県～

(1) 沖縄振興開発特別措置法及び沖縄振興特別措置法による施策

①政策理念の変化と観光計画の重要性の増大等

沖縄の復帰に伴い、その基礎条件の改善等を目的として制定された沖縄振興開発特別措置法が廃止され、新たに沖縄の自立的発展に資すること等を目的とし、開発の文字が削除された沖縄振興特別措置法が制定された。このことは、中小企業基本法、農業基本法等が廃止され新たな基本法が新たな理念の下に制定されたことと機を一にしているが、特に沖縄振興特別措置法は「沖縄固有の優れた文化的所産の保存及び活用、環境の保全並びに良好な景観の形成に配慮するとともに、潤いのある豊かな生活環境の創造に努めなければならない」ことを強調し、観光政策にも関連する目的の重要性を強調している。

沖縄振興特別措置法においては、沖縄県知事が作成する沖縄振興計画のもと、産業の振興のための特別措置として観光振興計画を定めるものとした。その中でも観光計画の順位が第一順位のもととして位置づけられるとともに、計画事項も拡大詳細化し、観光政策の重要性が明確に位置づけられるものとなっている。この観光振興計画においては、わが国において、観光に関する法定計画としては最も精緻な計画事項として、税制上の特別措置が受けるための観光振興地域についても定められている。

②実施された観光施策

i 航空運賃の軽減に資する施策

沖縄観光関係者は本土・沖縄間の航空運賃の低減措置について政府に要望を行っていたが、沖縄海洋博覧会後の観光客の落ち込みを契機として、25名以上の団体旅行に適用する割引率25パーセントの団体包括旅行割引運賃が1977年4月1日から実施された。しかしながらこの時点では「航空機燃料税及び通行税は、すべての国内路線に一律に課税されているところであり、特定の路線について減免措置を講ずることは考えられない」⁶²⁾とされた。団体包括旅行割引運賃の国内航空運賃への適用はこの沖縄・本土間のものが始めてのものであるが、その後他路線に適用されることとなり、結果的に運賃規制制度の規制緩和の引き金となっていった。

航空機燃料税に関する軽減特別措置は平成9年沖縄振興開発特別措置法の一部改正により実施された。航空機燃料税の軽減は空港整備補助への特別措置等とあいまって航空運賃得の軽減化に寄

与するものである。なお、沖縄振興特別措置法においては、その10条において共通乗車船券の割引制度を規定しているが、沖縄からスタートした国内個人包括割引制度が一般的となった今日、実質的效果が薄くなってきている。

ii 特定民間観光関連施設に対する税制上の措置等観光振興地域制度の創設

沖縄振興開発特別措置法により、三次にわたり振興開発計画が策定され、その間沖縄振興開発事業費として総額五兆円を超える国費が投入されてきた⁶³⁾が、沖縄復帰二十五周年を踏まえ、沖縄の地域経済の自立や県民生活の向上にとって大きな役割を果たすものとして、沖縄振興開発特別措置法の一部が改正され、観光振興地域制度が導入された。観光振興地域内における特定民間観光関連施設につき、事業税、不動産取得税、固定資産税等の税制上の特例措置が行われることとなった⁶⁴⁾。

iii 観光振興のための関税の免除措置

沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律により、沖縄における関税に関し特別措置がなされていたが、順次縮小廃止されていった。しかしながら観光振興のための関税の免除措置の継続の必要性が認識され、平成10年沖縄振興開発特別措置法の一部改正により、輸入品を携帯して出域する場合の関税の免除に関する規定を追加し、「沖縄から出域する旅客が個人的用途に供するため空港内の旅客ターミナル施設において購入する物品で当該旅客により携帯して沖縄以外の本邦の地域へ移出されるものについては、関税暫定措置法で定めるところにより、その関税を免除する」とし、引き続き旅客が空港内の免税店で関税を免除した価格で物品を購入できるようにした。

iv 沖縄振興特別措置法による優遇措置の継続

沖縄の本土復帰三十周年に当たり、2002年は新たな沖縄の振興に向けた取り組みの出発点となる歴史的な節目の年であるとして、沖縄振興特別措置法が制定された（提案理由説明）。産業振興のための特別措置として、沖縄の基幹産業である観光の振興のために、観光振興計画の策定を初め、観光の利便性の増進、観光振興地域における施設の整備、環境保全型自然体験活動の推進、沖縄の観光振興のための免税、本土—沖縄路線に係る航空機燃料税の軽減措置等を講ずることとした。これ等の措置は沖縄振興開発特別措置法から実施されていたものであり、環境保全型自然体験活動に関する規定のみが実質上新規施策として追加された。

(2) 沖縄県により展開された観光施策

沖縄県においては規範性の強い罰則を伴う沖縄県観光振興条例（昭和54年条例第39号）を制定して観光施策を展開している⁶⁵⁾。都道府県における観光に関する条例は、観光施設の管理条例としては愛知県観光施設条例（昭和39年条例第21号）等少なからず存在するものの、観光政策全般について規定するものは少なく⁶⁶⁾、しかも、北海道観光のくにつくり条例（平成13年号）、あったか高知観光条例（平成16年条例第34号）、ひろしま観光立県推進基本条例（平成18年条例第73号）千葉県観光立県の推進に関する条例（平成20年）に見られるように、計画、諮問機関組織等に関するものに留まる理念条例と呼ばれるものであり、沖縄県の観光振興条例は例外的に罰則を伴うものとなっている。なお、大阪府は大阪府文化振興条例（平成17年条例第10号）25

条において付随的な規定を設け「府は、国内外の地域からの観光旅客等の来訪及びこれらの地域との間の文化交流を促進するため、大阪における文化活動及び文化資源に関する情報を国内外に向けて発信することその他必要な措置を講ずるよう努めるものとする。」と規定している⁶⁷⁾。

沖縄振興特別措置法に基づき沖縄県が作成する観光振興計画及び沖縄観光振興条例に基づき沖縄県知事が作成する観光振興基本計画の関係については、前者が長期計画であるのに対して後者はアクションプランであるとされる⁶⁸⁾。

① 修景美化区域における行為規制等

沖縄県観光振興条例は観光振興基本計画のほかに、美観風致の増進、沖縄らしい集落景観の保存等が観光の振興に寄与するとの観点から、修景美化区域の指定等、集落景観保存区域の指定等、環境の美化、につき規定するとともに、開発行為等を制限し、罰則を設けている。

② 不当な行為の禁止等

客引行為、偽土産品等は観光振興を図る上から大きなイメージダウンにつながっているものと考えられ⁶⁹⁾、観光振興条例において不当客引行為、押売行為、不当な金品の授受の禁止を規定し、また条例の趣旨を踏まえて県観光開発公社が巡回指導業務を実施している。

(てらまえ しゅういち・高崎経済大学地域政策学部教授)

【注】

- 1) 『観光政策学』 寺前秀一 (株)イプシロン企画出版 2007年 pp22-27
- 2) 『観光基本法解説』 運輸省観光局監修 学陽書房 1963年 p.208
- 3) 『字統』(白川静 平凡社 1999年)には観光は掲載されていないが観国は掲載されている。なおGOOGLEでは中村六左衛門観国(利賓(としつら)の俳号、観国堂、観国録(いずれも江戸時代)等の用例が検索される(2008年5月10日)。
- 4) 上田卓爾(2005):「観光学における「観光」の歴史的用例について—「観光丸」から「観光」を見直す—」『観光に関する学術論文』財団法人アジア太平洋観光交流センター 2005年発行。なお、同論文は第一席論文「当事者からみたバリアフリー旅行の実証的考察—旅行環境のバリアフリー化と旅行介助の軽減に関する研究—」に続く第二席論文に選定されている。白幡洋三郎氏(審査委員長)は、その理由を「論証の手続きなどに甘さが見られる、観光学論文としての意図が鮮明でない」としたが、この結果、現在もなお「観光」の語源の誤った説明をする観光分野の専門家・学者が増加している状態を正すひとつの機会が奪われることとなってしまった。
- 5) 観光の語源等につき『新観光学概論』(ミネルバ書房 1994年)等は、受入国の側からみれば国威発揚の意味を有したものであると記述する。『観光学大事典』p.18 香川真の解説(木楽舎 2007年)も同様である。『観光実務ハンドブック』(日本観光協会編 2008年) p.236 前田豪解説は上田卓爾(2005)を紹介する数少ないものではあるものの井上万寿蔵等従来の説を引用している。
- 6) 『易』(本田済 朝日新聞社 1997年)は「卦辞の観はしめすの意で去声に読むが、爻辞の観は平声、みるである。卦辞は九五の側から発言しているので、すといいい、各爻からいえば、九五をるのである」(p.199)と記述するが、新漢和大辞典(学習研究社 1978年)は「観光は①よその土地の文化・風俗・風景などを見物してまわる。②国威を外にしめす。「易経」観卦の「観国之光、利用賓于王=国の光を觀しめす、もつて王に賓たるに利よろし」から」と記述している
- 7) 韓国観光公社は韓国観光公社の空港免税店収入金を、国家観光産業の発展のため、外国人観光客誘致と韓国観光産業発展のための共益事業に使用している
- 8) 溝口周道「観光稿」<http://kankou-kou.cocolog-nifty.com/tourism/2005/06/post.html> 2008年5月16日
- 9) 千住一 博士論文『軍政期日本統治下南洋群島における内地観光団』立教大学大学院観光学研究科 2006年11月21日
- 10) 「55年体制における経済学者—その諸類型」『経済論戦』野口旭日本評論社 2003年 p.39 「御用学者たちの情けない実態」『さらば財務省』高橋洋一 2008年 講談社 pp90-93
- 11) 加藤寛・山同陽一(1983)p.285、p.82 住田正二(1991)pp38-39
- 12) 小野厚夫『情報小論』「国際文化学研究」(神戸大学国際文化学部紀要)創刊号 1994年3月31日 pp.1-16 http://ccs.cla.kobe-u.ac.jp/jouhou/kyoukan/Ono/joho_rep/940331.html 2008年5月16日
- 13) 『観光学大事典』p.125 香川真の解説は、観光政策を「行政機関の行う観光事業」としたうえで、観光事業はその内容とその性格からしてどの行政機関が担当するかは、他の案件ほど単純ではないことから、観光政策と観光行政の明確な区

地域観光政策に関する考察

分をあいまいにしているとする。しかしながら行政機関が行う行為を政策と事業に区分するほうが一般的であり、事業イコール政策とする解説は例外的である。観光政策が複数の行政機関にまたがるとする見解も、行政機関論は政策を能率的に行うために論議するものであり、観光固有のものではない。また地方公共団体は総合的行政主体であり、観光政策と観光行政の明確な区分をあいまいにはしていない。

- 14) 平成元年 12 月改正前の香川県の琴平町観光条例 6 条は、お互いに他の分野の事業を侵してはならないという機能分担主義の原則のもと、「旅館、料理屋または飲食店は同一家屋内または同一施設内において、土産物販売業を営んではならない」とし、罰則規定が設けられていた。この点は「この条項は、違反した場合、わずか 5000 円以下の罰金のため、有名無実化したザル法ともいわれている。とはいっても、この条例が施行した頃は拘束力は強く、足かせをはめられた旅館は、ちょうどその頃起こった旅行の大型化・大衆化の新しい波に対応できず、今日まで規模拡大ができずじまいとなってしまった」(『観光まちづくり現場からの報告』溝尾良隆著原書房発行 2007 年 p.106) とある。また、改正後の琴平町観光条例においては不当な客引き行為等の禁止を禁止する第 8 条の規定が設置され、これに違反した場合は 3 万円以下の罰金とする規定が設けられている。いずれも規範性のある条項である。
- 15) 天理市は宗教都市であることを市当局が明言している唯一の都市とは区別される。天理教は天理市へ特に使用目的を指図していない形で毎年寄付を行っている。この寄付金は税収入と同様の形で天理市の毎年の当該年度の一般会計予算の中に組み入れられている。平成 19 年度の天理市予算では寄付金として約 14 億円計上されており、大半は天理教からの寄付を見込んでいと考えられる。なお、天理市の 18 年度固定資産税収入は約 39 億円であった。
- 16) 2003 年 11 月 17 日に行われた自由民主党総裁小泉純一郎と保守新党代表二階俊博の間における「自由民主党と保守新党の合流に関する政策合意」においては「⑧日本の風土、伝統、文化、資源を活かし、観光立国・観光立県を実現するとともに、都市の再生、地方の再生を図ること」を合意している。
- 17) 観光庁設置は、行政改革(行政組織のスクラップ・アンド・ビルド)の観点から海難審判庁の廃止、中央船員労働委員会の廃止等がセットになっているが、実態的には海難審判行政及び船員労働行政の需要減少が先に発生し、このまま推移すれば海難審判庁等の廃止が避けられないところから、航空庁等の設置案と共に考慮され、最終的に観光庁設置要求が実行されたと推測される。
- 18) 1983 年 3 月 3 日第 2 回沖縄県議会西銘順治知事発言
- 19) 2002 年 2 月 26 日第 1 回沖縄県議会糸数昌宏観光リゾート局長発言
- 20) 寺前秀一(2007):『観光政策学』イブシロン企画出版 p.49
- 21) (財)自治体国際化協会(2008):『スペインの観光政策』CLAIR REPORT322 号 2008 年 2 月 p.16 に記述されている
- 22) 中沢孝夫(2001):『変わる商店街』岩波新書 p.49
- 23) 山村高淑他(2007):『世界遺産と地域振興』世界思想社 p.2 「登録文化財遺産総数の約半数を欧米の物件が占め続けている」 「植民地支配の論理となんら変わりはない」
- 24) 経済産業省による「産業遺産」、農林水産省による「農山漁村の郷土料理百選」等が新たに設けられた。
- 25) 「米国のほとんど全ての州または都/市で、観光行動の主要なファクターである「宿泊」への課税が行われている」(『観光税政策についての研究』中島敬介『日本観光研究学会全国大会研究論文集 No.17』 p.379)
- 26) (財)自治体国際化協会(2007)pp18 ~ 19
- 27) 石橋章市朗(2007):『観光振興の製作過程研究—宮崎県のリゾート計画を事例に—』『サステナブル社会と公共政策』pp149-187 2007 年 関西大学 経済・政治研究所
- 28) 財団法人自治体国際化協会(2007):『フランスの観光政策』CLAIR REPORT NUMBER305 号 2007 年 12 月 財団法人自治体国際化協会(パリ事務所) p.12
- 29) 「例外的に社会主義革命を経たソ連と、独裁政権下のイタリアとドイツが、労働者の肉体的・精神的健康を図るという目的で、労働者のための休暇滞在施設の整備を始めており、こうした展開が後述の 1936 年のフランス人民戦線内閣による有給休暇法の制定、国際労働機構(ILO)の有給休暇に関する第 52 号条約などの施策に結びついてゆく」(『観光学入門』岡本伸之編 2001 年有斐閣 p.268)、「ヒトラーの公共事業は、よく知られた高速道路(アウトバーン)だけではなく、・・・労働者が低価格で海外旅行が出来る保養制度、青少年向けの旅館の建設などの福祉事業も大衆に歓迎された」(『大東亜戦争の謎を解く』別宮暖明・兵頭二十八 2006 年光人社 p.48)
- 30) 『仕事と日本人』武田晴人著 筑摩書房 2008 年 pp60-61
- 31) イギリスにおける 1881 年から 1980 年までの 1 世紀間における労働生産性の大幅な上昇の恩恵は約 3 分の 1 が労働時間の減少で吸収され、約 3 分の 2 が消費の増加で吸収。日本は 1975 年から 1995 年間の労働生産性のうち約 4 分の 1 は余暇時間の増加であり、残りの 4 分の 3 は消費の増加に振り向けられている。(『働くということ』ロナルド・ドーア著石塚雅彦訳 2005 年中央公論 p.17)
- 32) 2000 年度までは地方教育行政の組織及び運営に関する法律 49 条により都道府県教育委員会による基準設定権が定められていたが現在では廃止されている。
- 33) 「観光行政百年と観光政策審議会三十年の歩み」総理府審議室編 1980 年 (榎ぎょうせい) p.110
- 34) 1966 年 3 月 9 日衆議院物価問題等に関する特別委員会における館林政府委員発言
- 35) 温泉法第 25 条により環境省は国民温泉(現国民保養温泉地)として指定している。
- 36) モーターボート競争法は「観光に関する事業」の振興に資すると規定しており、日本船舶振興会は観光事業の振興を行

- うことが法律上義務付けられている。このため(財)日本ユースホステル協会、(財)日本観光開発財団(現在は廃止)への事業支援を行い、1990年度までに38都道府県に80か所の青少年旅行村が整備された。
- 37) 立山山麓ろく家族旅行村条例(1981年3月24日富山県条例第3号)
 - 38) 1973年2月22日衆議院農林水産委員会における中尾政府委員発言
 - 39) 野口悠起雄(2008):『戦後日本経済史』新潮社 pp26-31、pp108-113 神門義久(2006):『日本の食と農』NTT出版 pp127-210
 - 40) 1987年5月20日参議院本会議における鈴木和美発言
 - 41) シップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所(2004)pp75-81
 - 42) 昭和57年03月13日参議院予算委員会において三木忠雄議員は、公的宿泊、レクリエーションの施設というもの約三千有余にあると指摘
 - 43) 『さらば財務省』高橋洋一著講談社2008年発行 pp52-66
 - 44) (財)三重ビクター推進機構、(財)徳島県観光協会、(株)スペースワールド、奥只見道光高原リゾート(株)等
 - 45) 昭和29年行政実例地方財務実務提要第3巻(ぎょうせい)7898p~7902p、地方自治問題解決事例集(ぎょうせい)50p~52p
 - 46) 福岡地裁平成14年3月25日及び横浜地裁平成18年11月15日
 - 47) 土居丈朗(2004):「地方債と破綻処理スキーム」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』MAY-2004 p.25
 - 48) 野口悠起雄(2008)pp35-36
 - 49) 2006年3月7日278回定例奈良県議会における菅野泰功県議会議員及び観光交流局長発言
 - 50) 海外渡航の自由は憲法上認められていた(22条)から、ここで言う海外観光旅行の自由化とは、1964年4月1日から外国為替及び外国貿易管理法の規制緩和により、観光、療養、親族訪問等の渡航を、年1回500ドルの範囲内であれば承認されることとなったことをいう。
 - 51) 1993年10月20日衆議院運輸委員会秦野裕鉄道局長発言
 - 52) 同法では法的概念が不明確な観光という用語の使用が回避されている。
 - 53) 1993年10月26日衆議院環境委員会広中国務大臣発言
 - 54) 2001年2月27日衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会における河野国務大臣発言
 - 55) 2000年2月24日沖縄県議会における平敷昌一の質問に対する知事(稲嶺恵一)答弁「新税の導入につきましては慎重に検討していきたい」「なお、本県におきましては観光の振興、社会福祉の充実及び中小企業の育成に必要な財源を確保する観点から、法人県民税の超過課税を平成12年6月から実施することになっている」
 - 56) 入域税に対して、地方債で財源調達した行政サービスの便益を受けたであろう個人にその便益に応じて課税することができる「転出税」の概念があるとし「強いて言えば、外国人に対して出国時に課す空港利用税はこれに近いものといえる」(土居丈朗(2004)p.37)とする。
 - 57) 岐阜県では岐阜県乗鞍環境保全税条例(平成14岐阜県条例第39号)を制定して「傑出した自然の風景地である乗鞍地域の自然環境の保全に係る施策に要する費用に充てるため」環境保全税(法定外目的税)を課税している。
 - 58) 世界遺産条約登録第一号であるガラパゴスはいわゆるエコツーリズム客の増大により生態系が脅かされており、マスツーリズムが環境悪化をもたらすとする従来の説明が通用しなくなってきた。また、滝田明日香(家畜獣医 ケニア在住)『マサイマラ・レポート』でもエコツーリズムといったレベルでは解決できないケニアの現状が報告されている。エコツーリズムではなく環境保護を前面に出す国際協力施策が必要となってきたのであろう。<http://ryumurakami.jmm.co.jp/dynamic/report/title21_1.html>
 - 59) 2002年3月28日参議院環境委員会大木環境大臣の自然公園法の一部を改正する法律案趣旨説明
 - 60) 『日本の食と農』神門善久著 NTT出版 2006年 pp17-70
 - 61) 世界観光機関は1999年世界観光倫理規程を設け持続可能な観光を規定している。
 - 62) 1977年3月18日参議院議員喜屋武眞榮提出本土・沖縄間の航空路運賃の低減等に関する質問に対する答弁書
 - 63) 1997年2月20日衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会における稲垣国務大臣
 - 64) 1998年03月13日衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会鈴木宗男沖縄開発庁長官
 - 65) 1983年3月3日第2回沖縄県議会における小橋川朝蔵議員発言「宮崎県の沿道美化修景条例あるいはハワイにおける各種制度の現状を見聞いたしまして、沖縄県においてはわが国の各県に類例のない観光振興条例の制定に踏み切る」
 - 66) 沖縄県の条例が単なる理念条例にとどまらない理由として、占領下において、独自の規範性の強い制度を実施していた沿革的理由が影響していると推測される。
 - 67) 近畿2府4県府県会議員でつくる関西観光振興議員連盟は各府県統一の観光振興条例策定を研究する方針と報道(京都新聞電子版2007年9月3日)。
 - 68) 2002年2月27日第1回沖縄県議会稲嶺恵一知事発言
 - 69) 1982年第4回沖縄県議会(定例会)6月15日