

戦後のわが国における観光政策に関する一試論

—— 地域・経済政策との関連で ——

今 村 元 義

経済政策研究室

A comment on the tourism policy in post-war Japan

Motoyoshi IMAMURA

Economic Policy

目 次

問題の所在

I 観光政策の特殊性

II 観光基本法制定の意義と背景

1. 観光基本法制定の経済的背景とその後の変化

2. 国際観光に関する政策の推移とその背景

3. 国内観光に関する政策の推移と問題点

結びにかえて

Abstract

Tourism Basic Law (enacted in 1963) can be roughly considered as the standard of the tourism policy. And this law offered a good occasion not only to establish Tourism Policy Council but also to publish the “White Paper on Tourism”, in 1964.

In this paper, we try to adopt this law to appreciate the post war tourism policy in Japan. We can hardly avoid the conclusion that the tourism policies in Japan have failed to achieve its purpose, that is — they have lacked consistency with being conditioned by economic - regional policies.

In our view, it is worth notice that a tourist business is regarded as the synthetic personal service industry depending on the regional resources, and forms of tourism have been regulated by good labor conditions — above all, annual paid holidays, working hours, and wages.

問題の所在——「観光現象」「観光政策」をなぜテーマに選んだか

「観光」とは、本質的には、人間の「生活」過程における多様な活動の1つ——個人または家族が、可能ならば実現したいと願う、非日常的経験・体験のこと——である。石井は次のように言っている。「観光行動は、移動、宿泊(睡眠)、飲食、娯楽、休養、見物、スポーツなどすべてを包含し、日常生活圏を離れた生活の総体である」(石井昭夫「第12章 観光政策」・岡本伸之編『観光学入門』有斐閣、2001年、264頁)と。自発的な労働体験 (green tourism) も含められるが、これは別稿の課題である。

いずれにしても、労働の在り方と生活の在り方が本来離れがたく結びついている人間にとって、観光現象が社会問題になったのは、物質的労働過程と人づくり(労働)過程とが分離し・互いに矛盾し合うようになった産業革命以後のことである(荒井政治『レジャーの社会経済史』「第1章 産業革命と余暇」参照。東洋経済新報社、1989年)。

ところで経済学の対象とは、主流派経済学の「常識」とは異なって、物質的生産と生命(生活・人づくり)の生産とを統一した「人間の生活の再生産」である、と考えられる(さしあたり高島善哉『時代に挑む社会科学』岩波書店、1986年参照)。現代資本主義経済理論の「現在の在り方」が問われているのは、「人間の生活の再生産」を、物質的・サービスの・生産で終結するという前提に立っているからである。「消費的生産」(マルクス)、高島善哉のいう「人づくり」——家族の在り方、地域の在り方、要するに、現在の学問的常識では「社会学」の領域——も経済学の対象だという、社会科学の総合的・「現場の」視点が欠如しているからだ、と私は考える。

課題接近の方法では、高島善哉がいうように「経済学の社会学化」という表現でも良いかも知れない。しかし、すでにマルクスが150年も前に「消費的生産」も「経済学の対象」だと主張しているのだから、「社会経済現象」に対してもっと見通しの良い「労働の経済学」の展開として、それぞれの「立場の責任」追及の視点で——分業と協業の労働世界(生産力からみた社会)が現代社会なのだから——具体的に検討することを提案したい。

私が、論文のテーマに観光政策を設定したのは、「消費的生産」と「具体的有用労働の体系の1部＝産業部門の1部」との融合領域、しかもそれが「衰退しつつある国内産業の1部門」だという評価があったからである。本稿の目的は、その原因を「政治経済学の立場」から明らかにしたい、という点にある。しかし、すでにその基本視点は石井昭夫(前掲書、分担執筆分)によって与えられている。そこで、本稿では石井に依拠しつつ、地域政策との関連でわが国の観光政策について考えてみよう。

繰り返しになるが、観光とは、生活過程における「非日常的な現象」である。そうである以上、かかる観光現象が多様かつ異質であること、言うまでもない。したがって、観光政策も多様となる。ま

ず、その点から整理しよう。

I 観光政策の特殊性——観光政策が他の分野の政策と本質的に異なっている理由

石井氏によれば、観光政策とはまず「理念であり総論であって、実行や各論に相当する行政は多くの省庁にばらばらに所管されているのが実態である。」(120頁)とし、さらに詳しく観光政策の普遍化が難しい理由を4点にわたって指摘している。言い換えれば、これが観光政策の特色だ、ということになる。

「観光政策とは何か、あるいは観光行政とは何か。この間に答えることは案外難しい。日本の、アメリカの、フランスの現在の政府が、観光に対してどのような理念をもち、どのような行政組織で、何をしているかという説明はできても、これらを普遍化するのは容易ではない。理由は、農業、教育、交通、エネルギーなどの政策と違って、観光の場合は、政策目的や政策実施のための組織・手法が自明でないからである。現実には即して言えば、第1に、主要国の中でも、省レベルの行政機構をもつ国（フランス、スペイン、オーストラリアなど）から、観光の名を冠する行政部局をもたない国（イギリス、ドイツ、スイスなど）まで、中央政府の観光への関わり方があまりにも違い過ぎること、第2に、他の分野では政策と政策実施のための行政が一体であるのに対し、観光では、政策は理念であり総論であって、実行や各論に相当する行政はいくつもの省庁にばらばらに所管されていること、第3に、政治の制度や観光産業の発展度によって政府の介入のあり方が大きく変わること、第4に、観光政策ないし観光行政は中央政府のみならず県（州）や市町村レベルの地方政府が積極的かつ主体的に関わる分野であること、などが挙げられる。」(岡本編『観光学入門』有斐閣、石井昭夫「第12章観光政策」264頁)

したがって「観光政策は、その時々々の政府の観光に対する理念あるいは関わり方いかんによって大きく異なる。観光の貿易としての側面を重視するのか、国民の観光行動を生活の質として捉えるのか、あるいは観光を地域振興の手段と考えるかなどによって、政策の重点が異なってくる。さらに現代では、観光と環境の関わり、消費者としての旅行者の保護、観光資源としての文化遺産や自然環境の保護なども観光政策の視野に入ってくる」。

要するに、きわめて、多面的な性格をもつのである。

その理由としては、すでに述べたように「観光行動は、移動、宿泊（睡眠）、飲食、娯楽、休養、見物、スポーツなどすべてを包含し、日常生活圏を離れた生活の総体であるから、政府の行う施策のほとんどすべてが何らかの形で観光に関わっているともいえる。実際に、多くの省庁がそれぞれ独自の行政需要に基づいて行う施策が観光に大きな影響を及ぼす一方で、マス・ツーリズムが発展した今日では、あらゆる行政が巨大化した国民の観光行動を前提にし、配慮せざるを得なくなっている。運輸行政しかり、環境行政しかり、金融行政や出入国管理行政、国土利用計画や文化財保護行政も、観光

に大きな影響を及ぼす一方で、今では観光を度外視した施策は考えられない。言い換えれば、観光を所管する省庁の行政だけが観光行政とはいえず、また、観光に大きな影響を及ぼす行政が必ずしも観光の名において行われるものばかりではないということである。」

さらに石井は言う。「本書で言う観光政策とは、その時々々の政府の観光に対する理念、姿勢、方針であり、観光行政はその『理念や方針を実行する行為』と考え、観光の名においてなされる政策や行政に限定せず、広く公的権力が観光分野に介入するポリシーや行為を対象として考察することとする(石井、前掲書、265頁)。」

われわれも石井のかかる**観光政策観**を引き継ぐことにする(なお、石井によれば観光政策ないし観光行政それ自体を論じた本はほとんどない、とのことである。284頁)。

II 観光基本法の意義と制定の背景

石井によれば、「観光政策の目的を明文化している国はほとんどない」なかで、わが国政府は例外的に「観光基本法」(1963年)を制定している、という。一読すればあきらかなように、この「基本法」は、きわめて格調の高い普遍的な観光目的・理想を示したもの——日本国憲法の理念の「観光法」への適用——と言えよう。仮に、これが、観光に対する「国際基準」適合的だとすれば、それに照らし、各国の観光政策のパフォーマンスを評価することも可能だ、と考えてよい。石井の「観光政策の評価」はこの基準を一貫して適用している。総括の前に、「観光基本法」の内容を確認しよう。

1. 基本法の目的とその後の経過

以下に観光基本法の前文と第1条「国の観光に関する政策の目標」、第2条「国の施策」を掲げよう(ゴチックは引用者)。

観光基本法

(昭和38年6月20日法律第107号)

最終改正：平成11年12月22日法律第160号

前文

観光は、国際平和と国民生活の安定を象徴するものであって、その発達は、恒久の平和と国際社会の相互理解の増進を念願し、健康で文化的な生活を享受しようとするわれらの理想とするところである。また、観光は、国際親善の増進のみならず、国際収支の改善、国民生活の緊張の緩和等国民経済の発展と国民生活の安定向上に寄与するものである。

われらは、このような観光の使命が今後においても変わることなく、民主的で文化的な国家の建設と国際社会における名誉ある地位の保持にとってきわめて重要な意義を持ち続けると確信する。

しかるに、現状をみるに、観光がその使命を達成できるような基盤の整備及び環境の形成はきわめて不十分な状態である。これに加え、近時、所得水準の向上と生活の複雑化を背景とする観光旅行者の著しい増加は、観光に関する国際競争の激化等の事情と相まって、観光の経済的社会的存立基盤を大きく変化させようとしている。

このような事態に対処して、特に観光旅行者の利便の増進について適切な配慮を加えつつ、観光に関する諸条件の不備を補正するとともに、わが国の観光の国際競争力を強化することは、国際親善の増進、国民経済の発展及び国民生活の安定向上を図ろうとするわれら国民の解決しなければならない課題である。

ここに、観光の向かうべき新たなみちを明らかにし、観光に関する政策の目標を示すため、この法律を制定する。

第一章 総則

(国の観光に関する政策の目標)

第一条 国の観光に関する政策の目標は、観光が、国際収支の改善及び外国との経済文化の交流の促進と、国民の保健の増進、勤労意欲の増進及び教養の向上とに貢献することにかんがみ、外国人観光旅客の来訪の促進、観光旅行の安全の確保、観光資源の保護、育成及び開発、観光に関する施設の整備等のための施策を講ずることにより、国際観光の発展及び国民の健全な観光旅行の普及発達を図り、もつて国際親善の増進、国民経済の発展及び国民生活の安定向上に寄与し、あわせて地域格差の是正に資することにあるものとする。

(国の施策)

第二条 国は、前条の目標を達成するため、次の各号に掲げる事項につき、その政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講じなければならない。

- 一 外国人観光旅客の来訪の促進及び外国人観光旅客に対する接遇の向上を図ること。
- 二 国際観光地及び国際観光ルートの総合的形成を図ること。
- 三 観光旅行の安全の確保及び観光旅行者の利便の増進を図ること。
- 四 家族旅行その他健全な国民大衆の観光旅行の容易化を図ること。
- 五 観光旅行者の一の観光地への過度の集中の緩和を図ること。
- 六 低開発地域につき観光のための開発を図ること。
- 七 観光資源の保護、育成及び開発を図ること。
- 八 観光地における美観風致の維持を図ること。

石井氏は、この基本法を次のように評価している。「ここに書かれた観光の意義と政策の理念は、日本のみならず、世界の諸国にも通じる普遍的なものであるし、施策の内容も、制定された1963年という時代背景から、現状と多少のずれがあるにしろ、世界各国が共有しうる内容になっている。問題は、列記されている施策を誰が、いかに実行するかである」(石井昭夫「第12章観光政策」岡本編『観光学入門』有斐閣、266頁)。

確かに、平和国家日本の国是に沿った国際友好の親善の促進（国際観光の発展）及び国民の健全な観光旅行の普及発達（家族旅行その他健全な国民大衆の観光旅行の容易化）を実現することは重要なことであり、後にその実際について検討するが、ここでは、1963年に制定された時代背景から、「国際収支の改善」が目的の1つとして掲げられており、外貨の獲得（インバウンド国際観光の展開）という切実な経済的要請も制定の目的の1つであったことを確認しておく。しかし、次節でみるように、外貨事情が好転するにつれて、その政策目的は後退し、政府の外客誘致の努力は失われていった。

II-1. 観光基本法制定の経済的背景とその後の変化

日本の経済政策は、戦後、政府主導の輸出至上主義的政策によって展開されてきた。また、戦後日本の地域・国土政策は「経済成長政策を空間的に展開する産業立地政策として誕生し、発展した」（宮本憲一他編『地域経済学』有斐閣、217頁）。1949年12月1日に公布された「外国為替及び外国貿易管理法」は、外為法と呼ばれ、国家が貿易為替・外貨を管理し、その集中した外貨を政策的に割り当て、貿易も管理下におくことを目的とした。また、1950年に成立した「外資に関する法律」、通称、外資法は、諸外国の技術導入目的とすると共に、わが国の基幹産業を保護するために、外資導入を制限する法律として機能した。この二つの法律は、日本製造企業の輸出至上主義的傾向をサポートした。

観光基本法制定の1963年は、日本経済は高度経済成長の時期にあたる。1960年の国民所得倍増計画策定を受けて、全国総合開発計画（一全総）が1962年に閣議決定され、太平洋ベルト地帯が工業化を進めていた時期である。日本は、1964年の東京オリンピックの年には、IMF 8条国、ガット11条国となり、OECDへの加盟など先進資本主義国への仲間入りを果たした。つまり、経常収支の支払が自由になり、海外旅行も自由化されたのである。この後1965年10月をピークに、日本経済は深刻な不況に陥るが、戦後初めての赤字国債の発行に踏み切り本格的なケインズ政策を採用する。また、通商産業省の指導の下に、1960年代後半は、官民協調方式による大型合併によって重化学工業を中軸とする産業構造を世界の競争に耐えうる強力なものとすることに成功した。

ただし、好況が続くと国際収支の赤字によって景気抑制策をとらざるを得ないいわゆる「国際収支の天井」現象は1969年まで継続した。経済の急速な拡大にもかかわらず国際収支の黒字がつづくという景気上昇パターンが現れるのは、69年春から1970年7月までの「いざなぎ景気」からである。要するに、日本の貿易収支の黒字傾向の定着は、60年代後半からのことだったのである。

こうして、日本は、1970年代の二度のオイルショックを政府主導の日本型ケインズ主義によって乗り切り、貿易黒字を続けることで、中曽根首相が政権を担う1980年代半ばにおいて、世界最大の債権国となるのである。しかし同時にそのことは、国際不均衡を生むことになる。

1950年代半ばまで、日本の対米輸出は、繊維、雑貨類が中心であったが、50年代半ば以降、ミシン、ラジオ、カメラなどの電気機器や軽機械類が登場し、さらに60年代半ば以降は、それらに付け加えて鉄鋼、重機械類の比重が高まり、対米貿易は恒常的に黒字の状況を示すようになった。こうして、日本の「輸出大国」化は、対外経済関係の不均衡を拡大し、それは日米貿易摩擦として政治問題化する

こととなった。

1960年代末には日米鉄鋼摩擦、70年代末から80年代にかけて日米自動車摩擦、80年代後半以降日米半導体摩擦が起り、さらに電気通信摩擦へと発展した。とくに、レーガン政権の「強いアメリカ政策」とともに発生したドル高・円安は、日本の輸出を増大させ、80年代の半ばには日本は世界最大の債権国になる。と同時にアメリカ合衆国が、その経常収支赤字の累積によって世界最大の債務国に転落し、世界経済の危機要因となった。プラザ合意によるドル安・円高介入が始まることになる。このような背景の中で、以下のような国際観光に関する政策が展開されることになるのである。

II-2. 国際観光に関する政策の推移とその背景

一方、戦後外貨不足を理由に禁止されていた日本人の海外観光旅行は、1964年に解禁された。その後も、日本人の海外旅行は経済成長とともに急速な伸びを続け、欧米以外では最大の観光客送出し市場に成長する。1987年には、貿易黒字の肥大化に対する批判に対応して、運輸省が、マーシャル・プラン以外には例がない自国のアウトバウンド国際観光の積極的推進策「海外旅行倍増計画」（テン・ミリオン計画）を打ち出し、自国の海外旅行市場を背景に、政府開発援助（ODA）を使った観光分野の国際協力が活発に行われるようになった。

しかし、日本人海外旅行者数と訪日外客数の比率が4対1を超えるという世界に例のないアンバランスな状態は、バブル崩壊後の経済停滞期と相俟って、改めてわが国のインバウンド国際観光振興策への見直しを迫っている。他方、観光客送出し市場として急成長した台湾、韓国、香港をはじめとする近隣アジア諸国が、日本に対する大きな送出し市場として出現し、さらに、大市場中国が送出し市場に登場するに及んで、日本のインバウンド国際観光も改めて大きな転機を迎えようとしている（石井、前掲書、279頁）。

こう見てくると、東アジアからのインバウンド観光時代が到来することは間違いない。日本政府の積極的なインバウンド観光への取組が必要不可欠となることは言うまでもなからう。『観光白書』（平成17年度版）は以下のように述べている。

(1) 日本の国際観光の状況

これまでのわが国の国際観光政策は、経済摩擦問題等から、まずアウトバウンド政策を展開し、日本人海外旅行者数が急速に伸びることとなった。一方で、訪日外国人旅行者数は伸び悩み、アウトバウンド数とインバウンド数の格差が拡大した状況の中、「ビジット・ジャパン・キャンペーン」など外客誘致のための取組みが推進された結果、平成16（2004）年には、訪日外国人旅行者が614万人と初めて600万人台に達することとなった。また、これらの訪日外国人旅行者を国別でみた場合、7割はアジア地域からの旅行者であり、さらに、韓国、台湾及び中国からの旅行者がその8割を占めている

(2) 国際観光を巡る近年の世界の動向

平成15年のSARSの影響後、東アジア諸国における海外旅行は好調に推移しており、世界観光機関(WTO)

では、日本を含む東アジア・太平洋地域における国際観光客到着数は世界的にも今後最も伸びると予想されている。

一方、平成15（2003）年の日本の外国人旅行者受入数は、アジア諸国の中で「7位」と平成2年の「5位」から低下してきており、外国人旅行者を増やすための取組が引き続き必要となっている。

(3) わが国政府の最近の動き

わが国においては、平成14（2002）年の通常国会の施政方針演説において、小泉総理大臣が海外からの旅行者の増加やそれに伴う地域活性化に言及して以来、観光立国に向けた取組を強化している。平成16年度においても、具体的には、観光立国実現のための施策を効果的かつ総合的に実施するため、平成16（2004）年5月から「観光立国推進戦略会議」（官房長官主宰。座長：牛尾治朗ウシオ電機会長）が開催され、「競争」と「プライオリティ」という「民」の視点を重視して、官民一体となって取り組むべき55の提言を同年11月に取りまとめた。

要するに、省庁再編を契機に審議会方式を廃止することによって「戦略会議」によるトップダウン方式で強力にインバウンド政策の促進を提言したい、ということであろう。従来の多くの階層の代表による「合意による施策の推進」ではない点が注目される。

II-3. 国内観光に関する政策の推移と問題点

では、国内観光についてはどうであろうか。石井氏によれば、マス・ツーリズム発展の契機は、連続休暇だという。それは従来とは全く異なる施設がまったく異なる場所につくられた欧州観光の歴史を踏まえての提言故に、極めて重い意味を持つ。すなわち、

欧州のマス・ツーリズムは「最初に連続休暇ありき」で発展した。それ以前とはまったく異なる施設が全く異なる場所に作られていった。休暇家族の家、家族休暇村、農家滞在など、週単位の利用、自炊設備付きのきわめて廉価な施設が、最初は非常利団体や政府の補助などで整備され、やがて旅行業者によって商品化され、巨大産業に成長していった。

これに対し、勤労者に**連続有給休暇**を保障しなかった日本では、低廉という以外は従来の施設と変わりばえしないハード施設を多くの省庁が別々に整備した以外に、これとって見るべき施策がなかった。勤労者階級に週単位の休暇をとらせない政策が、他国ではバカンスの本隊である**子持ち家族の滞在型バカンス**を不可能にし、そのための滞在施設を育てなかった。その結果1泊単位の宿泊施設しか生まれず、長期休暇がとれば外国に行くのが常識となり、観光産業全体がいびつなものになっている（279～280頁）。

石井氏のこの指摘は大変重要である。すなわち、国内観光振興を考えるうえで、現在必要な視点とは、人間の労働生活と消費生活とが密接な関連にあることを認識することであり、たとえば観光業という「地域資源利用型の総合的サービス産業」の振興策にとっても、社会の生産力の担い手である勤

労階級の労働時間短縮立法から、さらに連続2週間の年次有給休暇取得を規定しているILO52条批准運動が必要な手段だ、ということである。石井は続けて次のように言う。

休暇の制度と観光産業のあり様は切っても切れない関係にある。国内リゾートの開発も、グリーン・ツーリズムの今後の展開も、**連続有給休暇**を可能にする施策があって初めて始動が可能である。みんなで渡れば怖くないという**消極的な3連休の増加**では、休日とウィークデイとの需給のアンバランスをさらに拡大し、国内観光からさらに上客を奪う結果になるのかもしれない(280頁)。

前掲『観光白書』によれば休暇取得の現状・施策については「推進会議」「よびかけ」など、以下の2点が指摘されるに留まっている。

一 休暇取得の促進

- 労働時間は昭和63(1988)年以降大幅に減少しているが、平成16(2004)年における労働者一人平均の年次有給休暇の付与日数等について見ると、付与日数は18.0日、そのうち労働者の取得した日数は8.5日で、取得率は47.4%となっており、平成15年の48.1%からやや低下している。
- 長期家族旅行の普及・定着のための環境整備について検討するため、関係省庁が連携し、国民各層から幅広い参加を得て「長期家族旅行国民推進会議」(座長:島田晴雄内閣府特命顧問)を開催した。平成16年6月に報告書(「家族仕様」の旅文化を拓く)をとりまとめた。○社団法人日本ツーリズム産業団体連合会では、旅行需要の平準化を図るため、9月から11月にかけて数回ある三連休の前後に有給休暇の取得を呼び掛け、連続休暇(秋休み)による新しい休暇シーズンを創り出す「秋休みキャンペーン」を昨年度に引き続き実施した。

一 休暇取得促進の啓蒙活動

平成16年6月に「長期家族旅行国民推進会議」が取りまとめた報告書を踏まえ、政府広報やパンフレットの配布等を通じて、長期家族旅行の普及・定着に向けた啓蒙活動を実施する。

年休取得=観光需要の在り方が、観光サービスの供給形態を規定するというヨーロッパの「消費的生産」の事例の具体的紹介のあとでは、隔靴搔痒の感のある『白書』の年休取組へのコメントはもはや必要あるまい。

ここでは、多様な観光サービスの在り方を示す、供給サイドからの積極的な取組みがいかに重要であるか、を紹介しよう。以下の投書は2005年12月5日付朝日新聞のコラムからの引用である。

岐阜県高山市長 土野 守

春と秋の高山祭や、古い町並みで知られる飛騨高山は、年間300万人を越す観光客をお迎えしている。観光地としての知名度は全国区になったが、最近10年間で、外国人観光客が2倍以上に増えたという事実は、あ

まり知られていないだろう。昨年、高山市を訪れた外国人観光客は初めて6万人を超えた。日本を訪れる外国人が全体で年に約600万人だから、100人に1人は高山市にみえたことになる。さらに今年は、8万人を超えそうな勢いだ。なぜ、これほど外国人観光客が増えたのか。いろいろな理由が考えられるが、私なりに以下のように説明できると思う。市長に就任した1994年は、バブル経済の崩壊による景気の低迷が続いていた。全国の観光地でお客さんが伸び悩み、高山市も例外ではなかった。私はまず、バリアフリーに注目した。「市民が暮らしやすいまちであるなら、訪れる観光客の方々にとっても来やすい過ごしやすいまちになる」と考えたからだ。「住みよいまちは、行きよいまち」をテーマに、「安全・安心・快適なバリアフリーのまちづくり」に取り組んだ。

当時、バリアフリーのまちづくりは、政府でもようやくヨーロッパの福祉先進地に範をとった研究が始まったばかりだった。前例の少ない中での取り組みにならざるをえなかった。そこで、まずは問題点や課題を探し出すために、広く市場の声や意見を集めようと考えた。具体策としては、バリアに直面しがちな在日外国人のみなさんや高齢者、障がい者の方々などを招いて、実感したバリアを指摘していただく「モニター旅行」を実施した。モニターの皆さんの指摘は、どれも厳しかった。

「道路に段差があって通りづらい」「トイレが使いにくい」。とりわけ外国人観光客からは「外国語の観光情報が十分でない」「標識が日本語だけでは読めない」と指摘された。これらを参考にして、行政としてできることはソフト・ハードの両面に可能な限り早急に対応した。民間施設に対しても、資金的な助成措置を絡めて改善を促した。さらに外国人観光客に関しては、96年から始めたインターネットによる情報発信が効果的だったように思う。現在では、高山市のホームページの観光案内は日本語のほか、英語、中国、韓国語はもちろん、フランス、スペイン、ドイツなど10言語に対応している。これは国内最多だと自負している。また、6年前からは官民一体となって、台湾・中国など東アジアでの観光展・観光博に毎年、単独で出展している。同時に、ヨーロッパ、アメリカ、オーストラリアなどに対しても、積極的に飛騨高山のPRと観光客の誘致に努めている。

政府も03年から「観光立国」宣言とともに、ビジット・ジャパン・キャンペーンを展開しているが、受入れ態勢の充実や観光統計の統一など「観光先進国」となるためには多くの課題を抱えている。今後、人口が減少し、高齢化がさらに進む。こんな現実のなか、自治体が見先性を持って取り組む施策に対し、政府がさらに適切な指導と充実した支援を積極的に行うとともに、自治体との協力体制を強化して、ビジット・ジャパン・キャンペーンを進められるよう期待したい（ゴチック、引用者）。

観光政策が、自治体主体によって行われた（ている）典型例であろう。ここには、インバウンド国際観光だけではない、観光サービス提供側の配慮・積極性が読みとれる。要するに、人間（労働主体）が真剣に、この場合であれば観光振興に向けて、役割を分担し協力し合う労働関係をみずからの周辺に創り上げることができるのであれば、問題解決の発想は具体的に湧き上がってくるし、政府への要求も具体的でしたがつて厳しいものになる、という事例ではなかろうか。

結びにかえて——観光政策と地域・経済政策との比較

最後に、観光政策と地域・経済政策との関連について、簡単にでも触れておかねばならない。とはいえ、観光政策の「理念的」性格（石井）、と具体的な地域・経済政策との比較自体、至難の技といえるべきだろう。そこで、アプローチとして、地域・経済政策の課題を基準にして時期区分し、そのときどきの観光政策をそれへ対比することによって、自ずから観光政策の特性が浮かび上がるような手法をとりたい、と思う。そこで、さしあたり、手許にある著作から、具体的に提言された観光政策に関する叙述を抜き出し対比することにした。

戦後わが国の**経済政策の特徴**に着目して時期区分すれば、第1期：戦後復興期(1945～55年)、第2期：高度経済成長期(1955～75年)、第3期：高度成長破綻・低成長(新自由主義的政策)期(1975～84年)、第4期：経済のグローバリゼーション期(1985年～)、の4つに分けることができる(田代洋一他編『現代の経済政策(第3版)』有斐閣、2006年)。現代資本主義の特徴である国家の経済政策が、IMF=GATT体制(国際協調体制)のもとで全面展開し高度経済成長を実現したのち、IMF体制の破綻、為替の変動相場制への移行、冷戦体制の崩壊、経済のグローバル化と全面的競争の時期の真只中にある。同時に、経済政策の3つの機能である、①景気対策、②資本蓄積(インフラ整備を含む)機能=「産業政策」、③社会的統合機能(福祉国家化、「社会政策」)のうち、国際競争に打ち勝つための第2の資本蓄積政策が全面化しつつある状況としても特徴づけることができる。このような大きなうねりのなかで、地域政策は、五全総(1998年閣議決定)が策定されている。

中村剛次郎は次のようにその特徴を述べる。すなわち

1998年の新しい全国総合開発計画は「21世紀の国土のグランドデザイン」と銘打ち、「地域の自立の促進と美しい国土の創造」を副題として策定された。「多軸型国土構造の形成」を基本目標に掲げ、従来の太平洋ベルト地帯を西日本国土軸と呼び、新国土軸として北東国土軸、日本海国土軸、太平洋新国土軸の形成を提唱した。その開発方式を「参加と連携」とし「多自然居住地域の創造」「大都市のリノベーション」「地域連携軸の展開」「広域国際交流圏の形成」の4つの戦略を通じて実現するとした。

一極集中の傾向を強める東京圏と対等の関係をもちうる広域経済圏の単位として、東北地方など全国10の地域ブロックを超える、全国を4つの帯状に広域区分する国土軸を想定したところに、五全総の国土計画としての新しさと二全総(3地帯区分)の継承が示された。3つの新国土軸を基礎に、地域連携を図りながら、太平洋ベルト地帯から離れた周辺地域の**小都市や農山漁村が多自然居住地域として存続しうるとした**。国土軸の構想は、計画サイドの夢を描いただけで、実現への道筋を示していない。国土軸構想は、一面では、多国籍企業主導の公共投資削減を求める新自由主義的政策基調に対する土建業界など国土計画利益グループの巻返しとして、高速道路・東京湾口道路など6つの海峡横断道路、整備新幹線、国際港湾・国際空港の整備など大規模交通公共事業計画を正当化するための仕掛けであった。もっとも、今回の計画では、**大規模プロ**

ジェクトは構想の羅列にとどまり、事業予算規模の試算さえ行われなかった。…全体としては、新自由主義的地域政策への転換を宣言するものとみるべきであろう。いわば、東京の世界都市化とそれに見合う東京圏の整備については、もはや、国土計画においては別格のこととして、つまり、国内的地域均衡、地域格差の是正、集中の抑制という国内的視点からみるのではなく・グローバル経済における世界都市間競争への対応として東京の世界都市機能の強化は当然の国家的課題とみなしている。そのうえで、これからの国土計画の重点は、国土全体のあり方よりも、グローバリゼーションの時代、アジアの時代、あるいは、少子・高齢社会や人口減少の時代に危機に陥る可能性をもつ地方圏の経済社会の維持に主要なテーマがあるとしている。地域の自立や農山漁村の維持を中心的テーマとし、中央政府の地域政策への責任を縮小し、地域の自己責任による地域の自立を強調する地域政策へ移行すること、効率的に地方圏の拠点都市を形成すること、人口減少が進む小都市や農山漁村については、農林漁業の地域的振興ではなく、環境や景観の視点からのアプローチに限定し、農業の構造改革と集落再編を大胆に進めることを訴えるものとなっている。

日本の国土計画は…従来は、…有機的な垂直的構造の形成を進めてきた。それは、欧米先進工業国へのキャッチアップのための日本独特の効率的な国土戦略であった。しかし、グローバル経済のもとで、多国籍企業段階にある日本経済にとっては、もはや、有機的一体的な国土構造や、そのための全総計画は、時代に対応できない用済みのものでして重荷に感じるようになってきている。日本の多国籍企業は欧米企業と国際連携を強めつつ、地域的にはアジア重視をとり、アジアへの経済進出を強化し垂直的国際分業を軸にアジア勢力圏化をめざしている。他方、輸入拡大は競合する国内産業を衰退させ、農山漁村や地方都市で地域経済は空洞化しつつある。国際的な空間統合と国内的な空間非統合が表裏の関係で生じるのが、グローバル経済の時代の空間編成の特徴である。「新しい全総計画」は、従来型の五全総的性格をもつにとどまらず、多国籍企業段階の新自由主義的空間政策の方向性を打ち出そうとしたのであった。」(田代洋一他編『現代の経済政策(第3版)』有斐閣、2006年、213～4頁)。

ここでの焦点は、「多自然居住地域」として位置付けられた地方の小都市や農山漁村の振興策の見通しである。その1つが観光であることは言うまでもない。その点を念頭に置きながら、観光政策はいかなる特徴をもって展開されてきたのだろうか、検討してみよう。

溝尾良隆によれば、ほぼ10年周期で観光政策は変遷してきた、という(溝尾良隆『観光学——基本と実践』(古今書院、1995)134頁)。以下、氏によりつつ、日本の観光政策の10年ごとの流れを、上述の地域・経済政策の時期区分と、対比することにしよう。

- (1) 戦後(1945～54年)の産業復興を担い手として、観光産業に対して積極的な法律が立案されている。国家機関としての観光事業審議会の設立もこの時期であり、国際観光を含めた観光政策に関する基盤となる法制度が確立された時期である。
- (2) 1955年以降は、大量観光、大衆観光へと観光の形態が変化した。観光事業審議会で提案した揮発油税を目的税化し、高速道路を整備することを狙いとした道路整備緊急措置法(1958年)が施行された。こ

れは現在でも存在しており、道路整備の有効な財源となっている。また60年には第1回目の**全国旅行動態調査**が実施された。その後、ほぼ5年おきに実施されている国で行う唯一の観光旅行の実態調査である。63年には、**観光基本法**が施行され、観光政策審議会、観光対策連絡会議が総理府に設置された。東京オリンピックを迎え、海外旅行の自由化、観光白書の発表など、**日本の観光政策が本格化**しはじめたのはこのころである。

- (3) 1965年以降、国内・海外の旅行が急成長をする。1969年の**新全国総合開発計画**で初めて、**大規模な観光プロジェクト**が登場し、年金保養基地（旧厚生省）やレクリエーション都市（旧建設省）などが完成している。しかし66年の古都保存法の施行、68年文化庁、71年の環境庁の設立などにみられるように、国土開発が盛んになっていくなかで、**保護・保存の問題**も深刻化してきた。
- (4) 1975年からは、大分県の一村一品運動を契機として、**自らの力による地域振興**が問われてきた。大分県の一村一品運動は、北海道の一村一品運動、熊本の日本一づくり運動、隣国中国のまちづくり運動までに影響を与えた。
- (5) 1987年には総合保養地域整備法（リゾート法）が成立した。リゾート法の施行は、豊かな社会への出発、観光地の体質改善へと期待をしたが、結果は、バブル経済期と重なり、国土破壊の元凶といわれるほどの惨たんたる状況になったのはすでに見た通り。88年に「ふるさと創生」による1億円交付により全国各地で地域振興を目的として、各種観光事業が展開された。国際観光に関しては、87年には日本の黒字べらしの一環から、海外旅行を500万人から1000万人に拡大し、外国での消費を奨励する**海外旅行倍増計画（テン・ミリオン計画）**が打ち出された。こうした政策に国内の観光地から反発が生じて、国内の観光振興に焦点を当てた**観光振興行動計画（TAP, 90, S）**が策定された。海外旅行と訪日外国人のギャップを埋めるために、**観光交流拡大計画（Two Way Tourism 21）**が1991年に立案されている。
- (6) 1995年の観光審議会答申を受けて、96年に訪日外国人旅行者倍増計画を策定。その後、期間をずらして、2010年に1,000万人にふやす基本戦略を策定した。国の観光政策はこれまでの1省ではなくて、内閣が率先して関係省庁すべてが協力する景気浮揚を目的にしたものである。さらに内閣府は経済活性化対策として、**長期休暇の促進**にも取り組むことを発表する。

以上、6つの時期区分の観光政策がそれであるが、これを経済過程の特徴との関わりで規定し直すと次のように言えるだろう。第1期：産業復興期（1945～54年）、第2期：高度成長・前期（1955～64年）、第3期：高度成長・後期（1965～74年）、第4期：低成長期（1975～84年）、第5期：バブル経済・バブル破綻期（1985～94年）、第6期：インターネットによる経済のグローバル化展開期（1995年～）、と。

以下、**経済過程・地域経済の特色**の観点から、溝尾による「観光政策課題」を検討しよう。溝尾は、日本の観光行政の役割について、以下のように5点を列挙している。すなわち

- ① 国際観光の振興：国際理解と平和の促進、国民の国際性の涵養、国内地域振興への寄与／② 観光資

源の保護育成：美しい国土の創造、国土の保全、観光事業の持続性／③ ソーシャル・ツーリズムの促進：観光レクリエーション施設・地区の整備、旅行弱者の旅行促進／④ 観光旅行の安全の確保・旅行者に対するサービスの向上と保護＝宿泊施設の審査基準、旅行業の登録審査／⑤ 地域振興への寄与：農山村地域の活性、国土保全と美しい国土の創造／

がそれである。

また、このような観光行政がどのような課題を抱えているかを、筆者は、以下の9点にまとめている。

(1) 国民のための余暇、観光に対する総合的かつ総括的な政策が不在

各種観光振興のための施策も各省庁間の調整が必要となるため、実際の事業主体である県、市町村、民間企業がその対応に苦慮し、事業推進の力が分散されてしまう懸念がある。観光関連の4分野をとりあげても、以下のように事業を推進する省庁は多岐にわたる。下記にない文部科学省も体育・スポーツ関連施設や美術館・博物館を担当する。

例) ①国際観光振興：国土交通省、外務省、経済産業省、厚生労働省、法務省、財務省

②観光レクリエーション施設：総務省、農林水産省、林野庁、国土交通省、内閣府、環境省、水産庁、経済産業省

③観光資源の保護：環境省、文化庁、林野庁、国土交通省、外務省、水産庁、内閣府、農林水産省

④宿泊施設の登録：厚生労働省、国土交通省

(2) 観光白書の内容の充実

観光白書では、観光に関する統計的な意味は高いものの、今後は政策の成果と反省、長期的展望に基づいた政策提案をもっと強化する。

(3) 観光審議会の継続と発展

省庁再編と原則審議会の廃止により、観光政策審議会も消滅した。しかし別な形での、観光政策会議は必要であろう。これまでの観光政策審議会のようなものでなく、政策論議をもっと積極的に行うことや、構成メンバーに関係団体の長ばかりでなく、専門家や関係省庁の参画等をはかるべきであろう。メンバーは、個人レベルでの観光に熟知した業界と自治体の代表者、学界から構成され、現在の日本の観光で取り組むべき課題を議論して、テーマを決定する。そのテーマに沿って専門家の集まりである専門委員会ですべて具体的な解決策を提示して、再度、提示されたものを審議会で審議し、承認にこぎつけていくことであろう。

審議会はいずれまでの官僚主導型、1省主導型を別の形に転換させる。イメージとしては、戦後発足した「観光事業審議会」である。このときは産業界、官界をあげた総力を結集して、日本の産業復興に観光事業がどのように果たすかを議論し、具体的に効果的な事業を展開したのである。

(4) 観光統計の不備の是正

観光入込み客数の統計に全国的な基準がない点や、客数把握の実態調査の精度が低い等の問題点は数十年來指摘されつづけているものの、改善が図られていない。すでに調査方法については簡便法も提案されているが、実施はおぼつかない。観光客数は、市町村別に、宿泊客数、有料施設の入湯者数、把握が困難な祭りとイベント、海水浴の数をそれぞれを分けて公表することで十分である。正確なデータなくして政策はないことを、行政や観光関連業者は肝に銘ずるべきであろう。

(5) 宿泊施設基準の見なおしと評価

民宿や夕食を出さないB&B形式に対応した基準の制定や経営者講習会の受講、利用者データの届出報告等の義務化を図るべきである。さらに、国民にも外国人にもわかりやすいホテル、旅館の評価基準にも取り組むこと。

(6) 全国観光資源台帳の作成

尾瀬ヶ原が電源開発を目的としたダムの水没から免れたことや、多くのひとが注目しなかった白神山地区が、林道の開発で反対運動が起きたことで、そのブナ林の質と規模の大きさが評価され、その結果、世界遺産に登録されたというこのような綱渡りをさけるためにも、日本の観光資源を評価して、その保全に努める必要がある。

(7) 人材の育成と観光学の必要性

4年制大学における観光学部、観光学科の設置により、人材の育成を図るとともに、産・官・学による観光事業推進のための体制づくりを進める。これまでは産と官は、官の主導で観光振興への取り組みに何度か協調してきたが、「学」と両者との係わりが弱い。

(8) ソーシャル・ツーリズムへの一層の取組み

旅行弱者（身障者、高齢者等）に対するバリアフリー化をさらに推進する。その他に、国が高額な宿泊施設に投資して、低額料金で旅行者を受け入れるよりも、フランスの休暇村のような所得に応じた宿泊料金等を適用する公的宿泊施設のあり方を検討する、あるいはスイスなどで実施されている宿泊料金に抵抗感がなくなる旅行小切手のシステムなども検討に値しよう。

(9) 国直轄による先導的事業の必要性

リゾートの指定にみられたように、自治体が国からの指名をめぐっての過熱な競争を展開するのみであり、適地でない地域が指名を受けて満足している自治体が存在することは事実で、良質な観光事業が行われていない。むしろ、国際的なリゾートを国がモデルとして、5カ所程度指定をして、アメリカの国立公園が、民間1社の管理運営させながら、内務省が規制をしっかりとしているように、規制を前提にした誘導が望まれよう。

溝尾の整理によれば、わが国における観光政策のポイントは、個々の観光需給の具体的分析によって、供給と需要の両者から解決策を探る、ということのようである。もちろん、ヨーロッパ諸国の歴史的・先進的経験の分析が必須の前提であることは言うまでもない。

とはいえ、わが国における観光基本法（1963年）の目的との適合性を問うならば、その時々わが国における経済過程の変化、また経済政策・地域政策の動向によって規定されて、観光政策は一貫性を欠いている。何よりも、長期の滞在型観光の未発達というわが国の観光産業の特徴は、労働条件の改善が望めない状況のなかで、払拭されていない点が指摘されなければならない。

謝辞：本稿の作成にあたって、以下の資金——群馬大学教育研究改革改善プロジェクト経費・「持続可能な社会」構築のための社会情報学的研究——を利用させて頂いた。記して謝意を表すものである。