

国土総合開発法と観光政策に関する研究

香取 幸一

はじめに

わが国の戦後における観光行政組織は、1945（昭和20）年11月に、運輸省鉄道総局業務局旅客課観光係として登場する。そして、翌年6月には業務局観光課に格上げになる。しかしながら、行政組織が本格的に稼働するのは、所管する法律を整備した後のことである。つまり、観光行政及び観光政策が本格的に再始動するのは、観光関連法制度の第1次整備期間とされる1949（昭和24）年まで待たなければならないのである。

1949（昭和24）年には、通関案内業法、国際観光事業の助成に関する法律及び国際観光ホテル整備法が制定される。しかし、ここで注目すべきはそれらの法律ではなく、同年5月11日に、第5回通常国会の参議院本会議において全会一致で可決された「観光事業の振興に関する決議案」である。同決議案は板谷順助議員他11名の発議から成るものであり、高田寛議員により提案理由説明¹が行われている。その説明の中で「経済九原則に基づき自立経済を確立することは、日本経済に與えられた至上命令である。然るに、戦後貿易の実績は日本経済の実情を如実に反映して極めて悪化しており、これが改善は輸出貿易の現状に鑑み、にわかに期待することができない」とされ、その上で「貿易収支の不均衡を貿易外収入の増強によって調整し、以て日本経済の再建自立を促進することは、経済九原則の要請に應える最も基本的な方途でなければならない」との考えが明らかにされる。また、「観光事業は国際文化の交流に寄與する文化的使命を担うと共に、貿易外外貨収得事業として極めて重要な地位と役割とをもっている。幸にもわが國は、戦後なお風光明眉な観光資源に恵まれている。経済的資源の乏しいわが國として、この豊かな観光資源を最高度に活用し、以て外貨の収得を積極的に図ることは、実にわが國戦後の國策でなければならず」「本年度國家予算案をみれば観光事業関係予算は致命的に削減せられ既に現実に外客の來訪を迎えつつあるとき、これを受入れるべき体制のなお整備せられないことを深く遺憾とする。かかる状況において推移するならば、ただに來訪外客に失望と不満とを與えるのみならず観光立國の前途に一大暗影を投ずることは極めて明らかである」とされ、さらに「政府は経済九原則に基づく自立経済を確立するため国際収支の改善を図る見地に立ち、万難を排しても外客受入上必要なる施設並びに接遇斡旋の充実のため適當なる施策を講じ速かに本院に報告すること」といった政府に対する要求

1 官報号外 昭和24年5月12日参議院會議録第24号「観光事業の振興に関する決議案（委員会審査省略事件）」P397

も盛り込まれている。

本決議から分かるように、観光政策における関心は外客誘致の促進とそれに伴う外貨の獲得の最大化にあり、そのためにはわが国の豊かな観光資源は現状のままで十分であり、ただそれを最大限に利活用できさえすれば問題はないとしている。そのスタンスについては、後述することとなるが、前述の法律の制定趣旨からも説明できる。

ところが、1950（昭和25）年に制定された国土総合開発法²は、「観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に関する事項」等を盛り込んだ国土総合開発計画を策定し、「国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資する」ことを目的としている。それは、前述の参議院における決議にみられる観光に対するスタンスと明白に異なる。

本稿では、そうした事実を踏まえ、望ましい観光政策のあり方とはどうあるべきかという観点から国土総合開発法と観光政策との関係を考察することとする。

第1章 終戦直後の日本の状況と余暇行政の限界

わが国は、1945（昭和20）年8月15日に第2次世界大戦の敗戦国として終戦を迎えた。それは、投下された原子爆弾で広島や長崎が甚大な被害を受けたことに代表されるように、日本各地が戦争により非常に大きな被害を被っている。具体的な被害状況については、首都東京でも死亡者が94,225名、それに重・軽傷者及び不明者を加えた戦争被害者総数は234,509人にも上るとの記録がある。また、物的被害については総額で11,541,758千円とされる³。その内訳は、住居施設の被害額が2,297,825千円、商業建築物が2,284,157千円及び病院が2,287,746千円となっており、それらの被害合計額が全体の約6割を占めている。さらに、工場建築物に係る被害総額も500,100千円に上っている。

そうした東京の戦争被害の大きさから、国全体としても非常に大きな戦争被害を受けたことが推測できるが、1948（昭和23）年2月に経済安定本部が公表した資料によれば「我国の国富被害は終戦時現在価格で総額496億7361万1000円⁴とされる。そうした戦争被害からの復興に直面したわが国は、さらにいくつもの大きな問題を抱え込むこととなる。ここでは、その中から食糧問題とインフレ問題を取り上げる。

まず食糧問題である。日本人の食生活に欠かすことのできない稲の国内収穫高が、太平洋戦争が始まった1941（昭和16）年の8,263千トンから終戦の年である1945（昭和20）年には5,872千トンへと3割近い減少となったこと、及び敗戦により「従来依存していた台湾、朝鮮からの移入米二〇〇万トンも断たれる」こととなり、国民が必要とする食糧の絶対量の確保に問題が生じている。特に前者に関しては「食糧不足はますます深刻化した。昭和二十年十一月、政府は新米穀年度を迎えて、米は明治四十三年以来

2 昭和25年法律第205号

3 東京都「東京都戦災誌」東京都 P.385 1953年

4 有沢広巳、稲葉秀三「資料・戦後二十年史」日本評論社 P.2 1966年

の凶作であり、約二、〇〇〇万石が不足すると発表」されたほどである⁵。こうした事実について、経済実相報告書⁶では「食糧供給の如何は、生命の維持に労働力の再生産と、賃金とに大きな影響をもっている。前者については熱量及び蛋白の攝取量が問題」であるとした上で、従来の供給では「日本人の正常攝取量は、平均一人一日当り2,150カロリー、蛋白約75瓦」とされていたものが、1945（昭和20）年の摂取量はそれぞれ1,793カロリー、65.3グラムにとどまるものと推計されることを明らかにしている。つまり、終戦時における日本国民のカロリー及び蛋白の摂取量は、戦後復興を担う労働力の再生産に不十分なものだったのである。

次にインフレ問題である。太平洋戦争に係る軍事力の整備については多額の費用が必要となり、その大半は国債で賄われた。しかし、敗戦によりそうした国債は一夜にして紙切れ同然となった。そうした状況下で「昭和二一年に入ると、一日平均一億円という驚異的速度で日銀券は放出され続けて、二月十八日には半年前の八月十五日の倍の六一八億に達した⁷」というように政府は莫大な量の通貨発行を行ったのである。その結果、1941（昭和16）年の東京の小売卸物価指数を100とすると、1945（昭和20）年は179.6だったものが翌1946（昭和21）年には1103.1に、また10年後の1951（昭和26）年には18034.1と急激な上昇を示している。まさに、日本社会はハイパーインフレに見舞われたのである。

その状況について、経済実相報告書には「國の財政も、重要企業も、國民の家計も、いつれも赤字をつづけている」と記されている⁸。

当時の政府は、上記のような厳しい経済状況の中でも国家運営を行わなければならない、ポツダム宣言の受諾表明から7日目の8月21日には「昭和20年度予算ノ実行計画ニ関スル件」を、また23日には「昭和21年度予算編成ニ関スル件」を閣議決定している。

前者では、「各省ハ夫々所管經費ニ付従来ノ経緯等ヲ一擲シ現下当面必要トスル施策ノ重点的遂行ヲ図ル趣旨ノ下ニ予算実行計画ヲ樹ツルコト」「最近ニ於ケル通貨ノ増勢、戦災等ニ基ク国庫歳入減少ノ実状ニ顧ミ且今後ニ於ケル復員及建設所要資金ノ放出ニモ備ヘ予算ノ節約ニ付留意スルコト」等を踏まえ、「新ナル見地ニ基キ予算ノ実行計画ヲ樹立スル」との方針が示された⁹。また、後者では、「我が国財政経済ニ関シ今後ニ処スベキ途ハ国内秩序ヲ飽ク迄維持シ民生ノ安定ヲ図リ国民経済ノ速ナル再建ヲ期スルニアリ而シテ之ガ為ニハ食糧ノ増産、産業及労務ノ転換、戦災ノ復興並ニ戦死者、傷痍軍人及戦災者ニ対スル援護其ノ他事務局ニ対シ緊急ナル諸施策ノ果斷適実ナル実施ヲ要ス」といった考え方を示された。また、そうした状況の中で「(1) 皇室費、国債費等ノ特殊経費」「(2) 前号ノ外法令等ニ基ク義務的経費但シ時局処理其ノ他新事態ニ即応シ其ノ存続ヲ必要トスルモノニ限ル」「(3) 食糧其ノ他生活必需物資ノ増産及確保ニ要スル経費」「(4) 戦災者及戦災死者ノ遺族、傷痍軍人並ニ戦災者ノ更生援護ニ要スル経費」「(5) 帰還将兵ノ厚生ニ要スル経費」「(6) 産業ノ転換、労務ノ再配置、戦災地ノ復

5 東京都「東京都政五十年史」東京都 P.43 1995年

6 経済安定本部企画調整局企画室「経済実相報告書」P.28 1947年

7 東京都「東京都政五十年史」東京都 P.2 1995年

8 経済安定本部企画調整局企画室「経済実相報告書」P.11 1947年

9 大蔵省財政史室「昭和財政史 終戦から講和まで」第17巻東洋経済新報社 PP.457-459 1981年

興運輸通信機能ノ回復其ノ他時局ニ対処シ緊急措置ヲ要スル施設ニ関スル経費」「(7) 其ノ他必要欠クベカラザル行政ノ運営ニ要スル経費」の7項目に係る経費しか認めないとの姿勢をも明らかにした¹⁰。いずれも終戦処理のために必要となる措置を最優先に講じなければならないという考えに基づくものであり、戦後復興に係る本格的な取り組みにはなっていない。

そうした中で、同年12月30日に「戦災地復興計画基本方針」¹¹が閣議決定される。同基本方針は、「昭和前半期閣議決定等収載資料及び本文日付順リスト（昭和20年）」¹²に収録されている8月15日以降の閣議決定、閣議了解及び閣議報告61件の中で復興計画を前面に掲げた唯一のものである。そして、同方針の中には「今次ノ戦災ハ被害殆ンド全国ニ跨リ都市、聚落ヲ通ジ其ノ焼失区域ハ1億6千万坪ニ及ブ、之ニ対スル復興計画ハ産業ノ立地、都市農村ノ人口配分等ニ関スル合理的方策ニ依リ過大都市ノ抑制並ニ地方中小都市ノ振興ヲ図ルヲ目途トシ各都市又ハ聚落ノ性格ト其ノ将来ノ発展ニ即応シテ樹立セラルベク計画ニ属スル事業ハ永年長期ニ亘リ継続シテ施行スルノ外ナキモ之ガ基礎トナルベキ土地整理事業ハ性質上出来得ル限り急速ニ之ヲ実施スベキモノトス」とある。つまり、復興計画には復興事業及び土地整理事業があり、前者が長期にわたる事業展開が必要になるのに対し後者はあくまでも前者の基礎となる事業であることを明らかにした上で、事業実施に係る優先度は後者が高いとしている。また、「復興計画区域」「復興計画ノ目標」「土地利用計画」「主要施設」「土地整理」「疎開跡地ニ対スル措置」「建築」「事業ノ執行」「復興計画事業費」といった9項目についての定義、目標等を定めている。さらに、それらの中で事業の実施時期に触れているのは「土地整理」のみであり、「(1) 街路公園其ノ他ノ公共用地等ノ提供及市街地ノ利用増進ヲ目的トシテ罹災区域ノ全体ニ亘リ急速ニ土地整備ヲ実施スルコト」とある。それは、焦土と化した国土の復興のために罹災地区の土地整備に至急に着手することを求めているだけであり、単に本格的な復興事業の準備段階にあることを意味している。それは、基本方針中に「復興」及び「土地整理・土地整備」という文言がそれぞれ9回、4回と使用されているが、本格的な復興事業を表す「開発」という文言が全く出てこないことからより明確である。

翌1946（昭和21）年9月に内務省国土局により「復興国土計画要綱」が策定される。同要綱については「当時のインフレ進行のなかで、乏しい資源の有効利用方策を実施するとともに、施設・国土・人口等の配分を計画化しようとするもの。計画期間は五年、目標人口は八千万人。重点におかれたのは、大都市からの工場移転、戦災都市・軍事都市・新興工業都市等の地方都市の育成等である」¹³という本来的な国土計画であるという評価と、「焦土と化した国土の復興を目標としたものであった。五年後の人口を八〇〇万人増の八〇〇〇万人と見込み、増加人口はすべて農村が受け入れることとし、農村人口五〇〇〇人、都市人口三〇〇〇万人としている。このため新規開墾を一五〇万町歩（一四九万ヘクタール）おこない、そのうちの九〇万町歩は東北、北海道地方でおこなうとしていた。つまり緊急の食糧対

10 有沢広巳、稲葉秀三「資料・戦後二十年史2」日本評論社 PP. 281-282 1966年

11 <http://rnavi.ndl.go.jp/politics/entry/bib00699.php>（閲覧日2012年5月15日）

12 <http://rnavi.ndl.go.jp/politics/entry/kakugi-date06.php>（閲覧日2012年5月15日）

13 下河辺淳著「戦後国土計画への証言」P. 41 日本経済評論社 1996年

策こそが眼目であった」¹⁴ との評価が錯綜するなど、必ずしもわが国初の本格的な国土計画が策定されたと断言できるものではない。つまり、この時点でもわが国は本格的な復興事業に着手できていないということになる。

そうした動きの中で、国民の余暇活動に関連した閣議決定がなされる。それが1945（昭和20）年9月20日に閣議決定された「戦後再建ニ関スル緊急施策」¹⁵ である。それは「一、国民娯楽機関ノ復興ニ関スル件」「二、国民娯楽ノ復興ニ関スル方針」「三、連合軍ニ対スル慰安施設」の3項目から成り、「国民娯楽機関ノ復興ニ関スル件」では「興行等ノ国民娯楽ニ就テハ戦後ニ於ケル国民ニ慰楽ノ嬉ヲシルノ機会ヲヨリ多く与ヘ以テ健全明朗気概ノ培養ニ資シ新日本文化向上ニ寄与セシメムトノ方針ノ下ニ左ノ要領（略）¹⁶ ニ基キ健全ナル映画、演劇演芸等ノ普及ノ方途ヲ講ルモノトス」となっている。つまり、余暇活動の1つである娯楽を取り上げ、日常生活におけるストレスからの解放及び新たな日本文化の振興に寄与するものであるとの観点から、映画、演劇及び演芸の普及に取り組むことを明らかにしている。また、「国民娯楽ノ復興ニ関スル方針」ではそれを受けて映画、演劇及び演芸の内容まで踏み込んでいる。しかし、本閣議決定は娯楽という日常生活圏における余暇活動のみを取り上げているだけであり、観光を含む非日常生活圏での余暇活動には一切ふれていない。

それが、昭和20年代初頭における我が国の戦後復興の状況であり、そうした状況における余暇活動は非常に限定的なものであった。

第2章 昭和20年代半ばの日本と観光への期待

昭和31年度年次経済報告のまえがきにある「経済白書発表に際しての経済企画庁長官声明」¹⁷ では、「戦後10年日本経済は目ざましい復興を遂げた。終戦直後のあの荒廃した焼土のうえに立って、生産規模や国民生活がわずか10年にしてここまで回復すると予想したものは恐らく一人もあるまい」とした上で、「戦後の復興の過程においては、経済の成長が顕著なのはいつの時代にも、どこの国でも通有なことだ。復興が終ったという事実は新しい問題を提示する」としている。つまり、年次経済白書では、わが国は戦後復興に10年の年月を費やしたこと、そしてその終了を契機に日本が新たな段階に入ったことを宣言したのである。

しかしながら、そうした見方に疑問を呈する事実がある。それは、1948（昭和23）年12月に米国政府がわが国経済の自立、復興のために「経済の節減をはかり、真に予算の均衡をはかる」「徴税計画を促進し、脱税者に対する刑事訴追を強化する」「信用の拡張を嚴重制限する」「賃金安定実現のため効果的な計画を立てる」「現在の物価統制令を強化する」「外国貿易統制事務を改善し、また現行外国為替統

14 本間義人「国土計画を考える」中公新書 P.4 1999年

15 <http://rnavi.ndl.go.jp/politics/entry/bib00662.php>（閲覧日2012年5月15日）

16 筆者注

17 <http://www5.cao.go.jp/keizai3/keizaiwp/wp-je56/wp-je56-0000m1.html>（閲覧日2012年5月15日）

制を強化し、これらの機能を日本側機構に引継いで差支えなきにいたるよう意を用いる」「輸出を増加する見地より、資材割当配給統制を一そう効果的に行う」「一切の重要産業原料および製品の増産をはかる」「食糧集荷計画を一そう効果的に行う」¹⁸ といった内容から成る経済安定9原則の実施をGHQに指令したことに伴う一連の動きである。経済安定9原則に基づくわが国予算の編成に関し、翌年2月1日にGHQ顧問としてドッジ公使を日本に派遣し、「日本経済の“二本の竹馬”の足を切って、すなわち政府の赤字融資・価格差補給金と米国からの援助資金をカットして、企業の自立化を促進することによって、インフレを収束させることを強く求めた」¹⁹ とされる。

そして、その直後の1949（昭和24）年4月4日の衆議院本会議では、吉田茂内閣総理大臣が施政方針演説の中で「十年間にわたる無謀なる戦争による、名状し難い破壊と混乱の跡始末をなし、わが国の復興再建をはかるために、挙国一致協力、この痛ましき現状を直視して、一大決心と覚悟のもとに、敢然として将来の大計を立つべきときと考える」との基本姿勢を示した上で、「マツカーサー元帥の私にあてた九原則を含む書簡及び最近におけるドッジ氏声明は、すべて右の趣意に出でたものであり」「今回提出せんとする予算は、この九原則及びドッジ氏の声明を了承いたしました」「政府の責任においてこれを具体化したものであります。政府は、幾多の困難なる事情あるにかかわらず、まずもつて均衡予算を作成し、眞の自立再建をはかる決心」²⁰ したものであることを明らかにしている。そして、施政方針演説で取り上げた昭和24年度予算については、「1,000億円の公共事業費の半減」「国鉄運賃と郵便料金的大幅な引き上げ」「非現業、現業合わせて26万人にも及び公務員の整理」等²¹ が盛り込まれており、非常に厳しい緊縮予算となっていた。

そのわずか9か月後の1950（昭和25）年1月23日の第7回通常国会の衆議院本会議で吉田首相は「第七国会開会に際しまして、ここに施政の方針をぶるは、わたしの欣快といたすところであります」とし、次いで「終戦以来箇年有余、同情ある外援と国民の努力によりまして、食糧事情は緩和せられ、生産は逐次回復し、貿易また増進いたしましたして、財政の均衡を得るとともに、インフレは終息し、今や国家復興によみがえらんとする国民の意気とみに旺盛なるの概あるは、まことに御同慶至りであり」「経済の安定は自然政情の安定を促し、民主主義は国民の間にますます根底を固め、健全なる発達をいたしておることは、諸君御承知の通りであります」と述べ、また「ひとりわが国は、復興再建の曙光に一層の希望を抱き、新年を迎えて新日本建設の決意を新たにするの状あるは、まことに邦家の大慶であるのであります」といった演説を行っている。さらに、昭和25年度予算案については「本年度予算同様、総合均衡予算の原則を堅持する」とした上で、「総合均衡予算は、既往昭和六年以来初めて現内閣においてここに編成せられたものであり」「眞の均衡を確保し得たるのみならず、明年度は本年度に比して約八百億円の際出入の節約を断行」「九百億円の減税を実現いたします。また約一千億円の公共事業費

18 自由民主党「自由民主党五十年史〔上巻〕」自由民主党 P.23 注書き 2006年

19 自由民主党「自由民主党五十年史〔上巻〕」自由民主党 P.22 2006年

20 官報号外 昭和24年4月5日衆議院会議録第11号「吉田國務大臣の演説」P.101

21 自由民主党「自由民主党五十年史〔上巻〕」自由民主党 P.22 2006年

を計上いたしまして、わが国経済の積極的復興をはかる²² とその特徴にも言及している。

本施政方針演説の内容から、吉田内閣では、1950（昭和25）年の時点で、食糧問題の解決、インフレの収束を含むわが国経済の立て直しに見通しが立ち、引続き均衡予算という形はとるものの、新たな日本国を創るという観点から国政に臨むことが可能となり、政治レベルでは新たな国づくりに着手すると表明したことが窺える。また、そうした事実から昭和31年の年次経済白書のいう戦後復興の終了時が実は1950（昭和25）年だったのではないかといった疑問が生まれるのであり、それが前述の疑問を呈する事実なのである。

そうした中で、はじめにで取り上げたとおり、通訳案内業法、国際観光事業の助成に関する法律及び国際観光ホテル整備法が制定される。ここでは、それらの法律の目的等を概観した上で、当時の観光政策の目標についても検討を加える。

まず、昭和24年6月に制定された通訳案内業法²³である。同法は第1条で「通訳案内業の健全な発達を図り、外客接遇の向上に資することを目的とする」ことを明らかにしている。そして、通訳案内業とは「報酬を受けて、外国人に付き添い、外国語を用いて、旅行に関する案内をする業」（第2条）であると定義し、そうした通訳案内業を営むには「運輸大臣の行う試験に合格し、都道府県知事の免許を受けなければならない」（第3条）としている。また、第5条で運輸大臣が実施する試験については「外国語」「日本地理」「日本歴史」「産業、経済、政治及び文化に関する一般常識」「人物考査」の5科目からなると規定し、通訳案内業を営む者は、優れた「語学力」だけでなく、外国人に対しわが国の観光魅力を十分に理解させるのに必要となる「日本地理」「日本歴史」に係る高い知識を有し、また国際及び国内観光の動向等を正しく説明するための「産業、経済、政治及び文化に関する一般常識」や「おもてなしの心」をも身につけていなければならないことを明らかにしている。そこから、訪日外国人旅行者の一層の誘致には、外国人旅行者に対する接遇の質の向上及びその均一化を図ることが求められており、そうした要望に応えるには質の高い通訳案内業者を全国規模で育成することが必要であると認識されていたことが分かる。

次は、国際観光事業の助成に関する法律²⁴である。第1条で「政府は、国際観光事業（外国人旅客の観光に関する事業をいう。）を振興するため特に必要があると認めるときは、観光宣伝を実施し、その他観光に関する事業を行う法人であつて営利を目的としないもののうち政令で定めるもの（以下「法人」という。）に対し、予算の範囲内で、その事業の遂行に要する経費の一部を補助することができる」との規定がある。それは、訪日外国人の増大には潜在的訪日旅行希望者の増大及び潜在的需要の顕在化を図ることが必要であるが、国としては十分なノウハウは持っていないため、観光宣伝等の事業の実施について、非営利団体で観光事業にしかるべきノウハウを持っている法人のうち、政令で定める法人に対し補助金を交付して行おうとするものである。実際には、1950（昭和25）年より、同法に基づき、外

22 官報外 昭和25年1月24日衆議院会議録第11号「吉田内閣の演説」P.131

23 昭和24年法律第210号

24 昭和24年法律第259号

国人旅行者の誘致促進事業の一環として訪日意欲を高めるための海外観光宣伝事業については財団法人日本交通公社に、また受入態勢整備事業については社団法人全日本観光連盟に対して補助金を交付して事業を実施している。

3番目が国際観光ホテル整備法²⁵である。同法は、第1条で「ホテルその他の外客宿泊施設の整備を図り、外客接遇の充実に資することを目的とする」ことを明らかにし、その上で第3条に基づき「外客の宿泊に適するように、洋式の構造及び設備をもつて、造られた施設」であるホテルは運輸大臣の登録を受けることができるとしている。また、そうした登録ホテルの軒数を増加させるために、第7条により地方税の不均一課税の特例及び第8条により固定資産の特例耐用年数といった優遇策の適用を受けることができる。国際観光ホテル整備法においてそうした支援措置を講ずることにした背景には、「戦前のホテル数は、112軒その収容力は9,042室を数えていたが、終戦直後には、その数73軒、収容力は6,737室に減じ、しかも、その大部分は進駐軍の接収」²⁶されるといった状況があり、そのために外国人旅行者向けホテルの数が圧倒的に不足しており、そうした施設の整備の促進を図ることが外客誘致上の喫緊の課題になっていたという事情がある。

1949（昭和24）年当時に制定された上記の法律について、訪日外国人旅行者の増加とそれに伴う外貨獲得に関する役割分担を考えてみると、訪日外客を増大させるための発地情報及び着地情報の充実・強化については国際観光事業の助成に関する法律が、また訪日外国人旅行者の受入態勢の充実・強化については、宿泊施設の量的拡充・質的改善の領域では国際観光ホテル整備法が、日本語という訪日外国人旅行者にとっての言語バリアーの解消には通訳案内業法が制定されたということである。つまり、そうした観光関連法規の整備は、まさに第5回通常国会の参議院における観光事業の振興に関する決議にある「経済九原則に基づく自立経済を確立するため国際収支の改善を図る見地に立ち、万難を排しても外客受入上必要なる施設並びに接遇斡旋の充実のため」ものであることは明白であるものの、第7回通常国会の吉田総理の施政方針演説にある「新日本建設」を志すものではない。

第3章 国土総合開発法、第1次全国総合開発計画と観光

吉田総理が施政方針演説で「新年を迎えて新日本建設の決意を新たにす」と述べた第7回通常国会には経済安定本部が作成した国土総合開発法案が提出され、可決成立している。本章では、まず国土総合開発法の成立過程に着目し、国土総合開発法と観光との関係について、次いで国土総合開発法に基づき策定された第1次全国総合開発計画と観光政策との関係についても考察を加えたい。

まず、増田甲子七官房長官が行った法案提出説明等を取り上げる。増田国務大臣は、1950（昭和25）年4月29日の経済安定委員会において、「わが国はその半ばに近い国土と膨大な資源を失うこととなつたのでありますが、この狭隘な国土と乏しい資源によつて、現在八千万を越え、かつ年々百数十万

25 昭和24年法律第279号

26 運輸省「運輸省五十年史」P.133

ずつも増加する人口を擁し、その生活の維持向上をはかることは、わが国にとって最も重要かつ困難な課題となつている」「戦後の荒廃した国土の保全をはかり、また国土及び資源の積極的合理的かつ効率的な開発利用を期することは、これによつて人口収容力の増大、産業発展の基盤の育成及び地方振興をはかることとあわせて、現下きわめて緊要なる要請であります」と述べ、その上で提案理由として「広汎な角度から詳細に検討を加えた総合的ないわゆる国土総合開発計画を樹立することが、特にこの種の事業のため、欠くべからざる必要事と考えられるのであります。もとより従来におきましても、経済安定本部や建設省あるいはその他の各省において、それぞれの見地から国土計画の立案に努力して参つたのであります。何分にも問題があらゆる部門にわたり、内容が複雑多岐でありますために、国土計画の名に値する真に総合的な立案は、遺憾ながらいまだできていない実情にあります」と説明している²⁷。

また、5月1日の衆議院本会議でも、小野瀬忠兵衛経済安定委員会委員長が国土総合開発法案に関する委員会の審議経過及び結果を説明しているが、その説明内容はほぼ同一なものとなっている。両者ともに、太平洋戦争の敗戦により、その領土を1940（昭和15）年の675,406km²から1950（昭和25）年の368,303km²へと約45%も減少させたわが国にとって、急増する人口とそれらの人々の生活基盤に密接に係る問題である「人口収容力の増大」「産業発展の基盤の育成」「地域振興」が喫緊の課題であることを指摘した上で、それらの解決には真の国土総合開発計画の策定が必要であるとの考えを明らかにしている。しかし、当時は各省が自らの所掌事務範囲に基づき国土計画を策定していたため、それらは対象範囲が狭隘で、国土計画の名に値しないものという状況にあり、まさに国家行政組織の縦割りの弊害が発生していたのである。

そうした中、第7回通常国会で制定された国土総合開発法は、第1条で「この法律は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする」と規定している。第1条の解釈については、国土総合開発法に基づき1962（昭和37）年に閣議決定された全国総合開発計画の「第1章総説第1節全国総合開発計画策定の意義」が非常に参考になる。そこでは「人口の圧力が強く、食糧、エネルギー等の基礎物資の不足がはなはだしかつた法制定当時においては、何よりも国内の自然資源の緊急総合開発にその意義がおかれた。つぎに、一応経済の基礎が整備され、技術革新、消費革命という形で生産力が拡充された時代における国土総合開発は、企業の合理化、近代化のための民間設備投資に見合う産業基盤の整備、主として既成大工業地帯の用地、用水、輸送力等の隘路の応急的な打開に重点がおかれた。そして、わが国経済が産業構造の高度化、人口動態の変化、貿易為替の自由化など、内外経済情勢の変化に対応しながら、高度の経済成長をたどりつつある今日の国土総合開発は、高度成長の過程において露呈された重要かつ緊迫した地域的課題の解決に重点をおかなければならない」とされている。それは、その時々日本国にとっての最重要課題であり、国土総合開発

27 第1類第17号経済安定委員会会議録第24号 昭和24年4月29日

法の第1条にいう「国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする」ということに他ならない。まさに、国土総合開発法は国づくりの基本法といえる。

また、第1条で「経済、社会、文化等に関する施策の総合見地」という文言を用いることにより、第2条にいう「国土総合開発計画」は国家行政組織の縦割りの弊害を発生させる所掌事務の範囲を超えた存在となることを明らかにしている。この点でも国づくりの基本法であり、吉田総理の施政方針演説にあった新日本建設のための基本法ともいえる。

そうした国づくりの基本法である国土総合計画法にいう国土総合開発計画とは、第2条により、国が策定する「全国総合開発計画」と都府県が策定する「都府県総合開発計画」「地方総合開発計画」「特定地域総合開発計画」といった4つの総合開発計画の総称とされる。各総合開発計画に盛り込む事項は、第2条第1項1号から5号により、「土地、水その他の天然資源の利用に関する事項」「水害、風害その他の災害の防除に関する事項」「都市及び農村の規模及び配置の調整に関する事項」「産業の適正な立地に関する事項」「電力、運輸、通信その他の重要な公共的施設の規模及び配置並びに文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に関する事項」の5つの事項とされる。ここで注目すべきは、観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に関する事項については、文化、厚生のもそれらとも、また電力、運輸、通信その他の重要な公共的施設の規模及び配置とも同様に取り扱われている点である。

さらに、国土総合開発計画の中で作成者が都府県となっているのは、北海道と沖縄県が除かれていることを意味する。国は、両者の開発に関して、その歴史的背景から他の府県とは区別すべきとの考えを有しており、北海道については1950（昭和25）年5月1日に北海道開発法²⁸を、沖縄県については、返還に伴い、1971（昭和46）年12月31日に沖縄振興開発特別措置法^{29, 30}を公布している。そのうち、後者は、同法第1条で「この法律は、沖縄の復帰に伴い、沖縄の特殊事情にかんがみ、総合的な沖縄振興開発計画を策定し、及びこれに基づく事業を推進する等特別の措置を講ずることにより、その基礎条件の改善並びに地理的及び自然的特性に即した沖縄の振興開発を図り、もつて住民の生活及び職業の安定並びに福祉の向上に資することを目的とする」と規定しており、第4条第1項では、第3条に基づき、「観光の開発に関する事項」は「土地（公有水面を含む。）の利用に関する事項」「農林漁業、鉱工業等の産業の振興開発に関する事項」「中小企業の振興に関する事項」「道路、港湾、空港等の交通施設及び通信施設の整備に関する事項」「水資源及び電力その他のエネルギー資源の開発に関する事項」「都市の整備に関する事項」「住宅、生活環境施設、保健衛生施設及び社会福祉施設の整備並びに医療の確保に関する事項」「職業の安定に関する事項」「教育及び文化の振興に関する事項」「防災及び国土の保全に係る施設の整備に関する事項」「離島の振興に関する事項」「自然環境の保護及び公害の防止に関する事項」「その他沖縄の振興開発に関し必要な事項」といった13の事項と同様に、沖縄県知事が作成し、内閣総

28 昭和25年法律第126号

29 昭和46年法律第131号

30 平成14年3月31日付けで失効

理大臣に提出する沖縄振興開発計画案に盛り込まれることになっている。このように国土総合開発法に基づく国土総合開発計画をはじめとする総合開発計画では観光は外すことのできない重要な分野なのである。

国土総合開発法案の国会審議過程では、国土総合開発計画としての全国総合開発計画の策定は急務であったはずである。しかし、第1次全国総合開発計画（以下「全総」という）が作成され、閣議決定されたのは、法律が施行されてから12年後の1962（昭和37）年のことである。そのため、国土総合開発計画は国民所得倍增計画この点について、「戦後の国土開発行政の第一人者で、62年に初めて策定され計5次にわたった全国総合開発計画（全総）のすべてに関与した」³¹といわれる下河辺淳元国土庁事務次官は、「十二年もかかったのは、作業が困難だったということが一番言いたい。なぜ作業が困難かというと、十年後、二十年後を言うことの難しさがあって、五〇年以降の動きが激しいんです」「統計が不備でした。いまのように統計が豊かでないし、コンピュータがあるわけではないし、作業は難渋を極めているんです」³²といったことをその理由に挙げている。確かに、観光の面からいえば、外貨の獲得に資する訪日外国人観光旅行の動向等に対する関心が高いものの、日本人の国内旅行市場、動向に関する関心度は低いため、前者に係る訪日外国人旅行者の旅行者数及び消費額に関するデータの整備が進んでいるものの、後者に係るデータの整備が十分でないという状況にはあったが、そうしたことは国土総合計画を策定する制度を採用した国土総合開発法案の作成時の検討事項になるべきものであり、下河辺氏の説明は腑に落ちない。

次に、全総での観光の取扱いを取り上げる。全総は、まえがき、本文及びむすびから成っており、本文は「第1章 総説」「第2章 産業の配置と発展の方向」「第3章 都市発展の方向」「第4章 都市発展の方向」「第4章 産業基盤の整備」「第5章 国土保全施設の整備」「第6章 住宅および生活環境の整備」「第7章 観光開発の方向」「第8章 労働力の確保」「第9章 人間能力の開発」の9つの章で構成されている。

ここで、国土総合開発法で国土総合開発計画に盛り込む事項とされている「土地、水その他の天然資源の利用に関する事項」「水害、風害その他の災害の防除に関する事項」「都市及び農村の規模及び配置の調整に関する事項」「産業の適正な立地に関する事項」「電力、運輸、通信その他の重要な公共的施設の規模及び配置並びに文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に関する事項」と9つの章を比較すると、「産業の適正な立地に関する事項」と深く関連する章が第1章から第4章と第8章といった5つもあることが分かる。それは、閣議決定された1962（昭和37）年がわが国の高度経済成長期の真ただ中にあることから当然であるといえる。また、それについては「『生産』『産業』『工業』の三つの単語の、一全総の計画本文一〇〇〇字当たりの出現頻度は」「八・九〇回と他の全総計画に比べて多く」また「一全総の計画課題を見ると『産業の配置と発展の方向（第二章）』、『産業基盤の整備（第四章）』、『労働力の確保（第八章）』と、産業開発関連の課題が正面から取り上げられ」「産業開発の

31 読売新聞解説部「時代の証言者7『国づくり』」読売新聞社 P.2

32 下河辺淳著「戦後国土計画への証言」日本経済評論社 P.55 1996年

記述は総論の除く本文のおよそ三分の一を占めており、一全総が、国土の上に効率的に生産活動を展開し、これにより国土の均衡ある発展を図ろうとしていたことが読み取れます」との分析もある³³。

そうした中で、工業を中心とする産業の発展に欠かすことのできない「電力、運輸、通信」といった事項が「第4章 産業基盤の整備」の節のレベルで取り扱われているにもかかわらず、観光が「観光開発の方向」として1つの章となっているのはまさに破格の取扱いである。また、本文の総文字数40,791字の中で第7章の文字数が3,395字となっていること、さらには「観光」という文言の本文中の出現回数が96回となっていることも、全総での観光の取扱いの大きさを物語っている。

次に、その内容に考察を加えることとする。「第7章観光開発の方向」は「観光開発の問題」「観光開発の方向」「観光開発推進上の基本方針」の3つに分けられているが、その中の「観光開発の問題」を最初に取り上げる。

「観光開発の問題」では、観光の本質を「日常生活や勤労にともなうもろもろの緊張からの解放、保健、休養あるいは社会、歴史、科学等に関する新教養の摂取等の国民の各種の要求にもとづく旅行消費活動」とした上で、「その対象は、自然の景観をはじめ文化財、風俗習慣さらに近い建築あるいは建造物、モデル工場、農場等にまで及んでいる」としている。また「国民経済の高度成長に対応する観光開発の将来の方向」に関連し、「都市の過大化、社会機構の複雑化による緊張増加および所得水準の向上、余暇の増大にともなう国民生活における観光の必需化、ならびに国際交通の活ぱつ化にともなう国際観光の拡大」と「産業開発の積極的推進にともない予想される産業開発と観光開発との地域的調整の問題」の2つを考慮すべき事項とし、それらを踏まえて「拠点開発方式による工業の計画的分散および各種開発地区と都市の整備にあつては、観光面からの配慮を行なうとともに、とくにわが国に賦存する資源の有効利用の観点に立つて観光資源の保護と利用の促進をはかるため、広域的な視野にたつた土地利用等にもとづいて総合的観光開発の方向を定める」としている。

続いて「観光開発の方向」を取り上げる。観光開発には「低開発地域の観光開発」と「政治、経済、文化の中心地としての都市およびその周辺の観光開発」の2種類があり、前者は「主として自然の景観、風俗習慣等」が、後者は「文化財、特殊建築物その他人工美がその主な対象となる」としている。また、前者では、観光の経済効果、社会効果及び文化効果が発揮され、「総合的にみて辺地意識の改善にも資する等誘発効果が大きく、いわゆる地域格差の縮小に貢献するもの」であり「地域開発政策上重要な役割をもつもの」と積極的評価をする一方で、「投資効率がいちぢるしく低下するおそれもあるので、観光開発を推進するにあつては、その地域の農林漁業、鉱工業等他産業に及ぼす関連開発効果をあわせて考慮し、総合的にみた投資効率の向上に留意する」といった慎重な対応が必要であるとしている。後者については「都市への主な観光旅行者である農漁村生活者および海外からの観光旅行者にとって、大きな効果が期待でき」、特に「国際観光は、国際収支の改善、国民所得の増加に寄与するほか国際親善、国際文化の交流にも資する等その意義は大きいので、観光開発上とくに留意する必要」があるとしてい

33 栢原英郎『日本人の国土観』ウェイツ PP. 76-77

る。その上で、その「観光環境は、整備不十分なため内外の観光旅行者にとって必ずしも快適な観光地となつてはいえない」とし、「開発にあつては国際都市の拡大に留意しながら、長期的見地からみた広域的な土地利用の計画あるいは都市計画にそつて推進するもの」であるとしている。

最後の「観光開発推進上の基本方針」では、観光開発を推進する上で、まず「観光資源とくに国立公園等に存在する自然の景観、史跡、名勝、天然記念物等の文化財について、積極的な保護をはかるもの」とし、次いでその推進には「産業開発との関連に十分留意し両者の調整をはかるとともに、観光資源の利用を促進するため、国内ソーシャル・ツーリズムの普及発達等国民の観光需要の必要化と国際観光の増大に対応した道路、鉄道、空港、港湾等の観光基盤および宿泊等の観光施設の整備ならびに都市公園、自然公園等の適正配置につとめる」ことが必要としている。その上で、そうした「観光開発を推進するため、行政上、財政上あるいはとくに国際観光の拡大推進に関しての政府金融機関による長期融資等必要な措置を講ずる」としている。その次に「地域的観光開発の方針」について、「過密地域」「各種開発地区および都市」「観光地への特化が有利な地区」といった3つの地区ごとに、最後の「観光地への特化が有利な地区」については「既存の観光都市あるいは観光地」と「新たに観光開発を推進するところ」に細分した上で、それぞれの地域特性に応じた観光資源の維持・保存、各種観光関連施設の整備・配置、新たな観光地の開発等に関連して講じなければならない措置等を明らかにしている。以上の全総に盛り込まれた観光に対する評価及び観光開発のあり方については、まさに観光政策の基本となるべき事項と評価できる。

では、全総が閣議決定された当時の観光行政はどういう状況にあったのだろうか。それは世界最大のスポーツイベントである東京オリンピックの開催及びそれに伴う外客受け入れ態勢の充実・強化、並びに観光基本法の制定という戦後の観光政策にとっての最重要課題に直面していたのである。前者については、「東京及びその周辺地域に最高時に1日約3万人の外客が滞在」し、合計で「10万人以上の外客が来訪するものと予想されていた」ものの、実際の「外客数は、法務省の調べによると大会関係者9,200人、一般観光客（通過客1,165人を含む）4万1,463人、計5万663人であり、予想をかなり下廻つた」が、「長期的な観点からは、わが国国際観光の振興上多大の成果を取めることができた」とされる。それは「大会開催期間を中心に、初のテレビ世界中継が行なわれたのをはじめ、きわめて大規模な報道体制がしかれ、これらを通じて」「わが国の実情が広く世界の人々に紹介され」「これまでわが国に対する知識も関心もなかつた中所得者層以下の者を含め多くの人々にわが国への観光意欲を生じさせることができた」という潜在的訪日外客層の獲得に大きな効果を上げたとの評価と「ホテル等の宿泊施設の整備、新幹線の建設東京国際空港の整備、ガイドの拡充等外客受入体制が量的に著しく拡充されると共に善意通訳運動、民泊システム、観光関係外客接遇従事員全国研修等を中心に、一般国民及び観光関係外客接遇従事員の間に積極的友好的な外客接遇精神がかなり形成された」といった国民を含むわが国の受入態勢の強化が促進されたという評価に基づくものである³⁴。しかし、その当時の観光政策に係る問題は、そ

34 <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/shouwa40/ind120603/frame.html>（閲覧日2012年5月15日）

うした評価の妥当性といったものではなく、観光に対する基本的な理念が構築されていないという点にある。それに応えたのが後者である。観光基本法は「昭和39年にオリンピック東京大会が開催されることになり、来訪外客の増加が予測されたことから、国民の間に観光についての関心が高まった」こと、また「戦後の観光の経済的社会的存立基盤に大きな変化が見られ、国の観光に関する基本的政策を確立する必要性が生じた」ことを踏まえ、「観光基本法が自由民主党、日本社会党及び民主社会党の三党共同提案により国会に提出され、38年6月に公布・施行」³⁵ されている。観光基本法は、日本国憲法と同様に前文を設け、「観光は、国際平和と国民生活の安定を象徴するものであつて、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」とし、その「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」と規定している。そして、第1条では国の観光に関する政策目標が「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」とし、そのために国が講じる施策については、第二条により「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」の8つであることが明らかになっている。

しかしながら、観光基本法の前文にある観光の意義等は一般論の域を出ず、その詳細な検討は、昭和43年の諮問第9号「経済社会の発展に伴う国民生活水準の変化に対する観光のあり方及びそれを達成するための基本方針」に対する昭和44年の第1次答申「国民生活に関する観光の本質とその将来像」を待つことになる。同答申は、「Ⅰ 基本的な考え方(観光の意義)」「Ⅱ 観光の性格」「Ⅲ 観光の将来」「Ⅳ 自然と文化財」及び「Ⅴ 観光政策の基本問題」からなり、「Ⅴ 観光政策の基本問題」では「1 観光政策の基本的方向」「2 観光開発の諸問題」といった2つの領域を取り扱っている。そして、前者では19世紀末に英国でエベネザー・ハワードにより提唱されたガーデン・シティを取り上げ、「ガーデン・シティの思想は、逆に都市空間の中に自然を残したり、人間の手で造る自然美を取り入れようとする」とした上で、「人間による自然の造成、さらには自然の保存とあってよい」との評価をするなど、観光開発と自然保護のとの関係において「対立」ではなく「調和」との考え方を採用している。

そうした観光基本法に基づく第9号答申こそが、わが国に本格的な観光政策が講じられる時代が到来したことを告げるとともに、そこには国土総合開発法に基づく全総の閣議決定に遅れること7年間の時

35 運輸省「運輸省五十年史」P.216

間差があるが、その時間差こそが当時のわが国の観光行政の未成熟さを示すものであると考えられる。また、そのことは観光政策を担当する当時の運輸省が観光施策の立案・実施に優先度を与え過ぎていた結果ともいえる。

おわりに

本稿では、全国総合開発計画における観光の取扱いから当時の運輸省が講じていた観光行政における優先度の付け方の未熟さを明確にすることにより、わが国における観光政策に係る取り組みの遅れを証明した。

観光立国を標榜するわが国においては、現在、経済の活性化、地域振興といった面から観光に非常に大きな期待をかけられている。それと訪日外国人旅行客の増大、特に中国を中心とするアジアからの旅行者の増大に資する施策に注目が集まっている。そうした状況は、国にとっても、地方自治体にとっても、国民にとっても歓迎すべき状況にあると考えられるが、ある意味では木を見て森を見ずといった状況にあるともいえるのではないだろうか。

しかも、近年、行政にまで効率性を求めるようになり、行政が講じる政策・施策に関する業績評価を、それは各種政策・施策の業績を数字で評価し、行政の業績の見える化を意味するものであるが、求める動きが大きくなっている。そうした中で、行政組織自身が業績の見える化に対応するために、いや自らの組織の永続性のために業績の数量表示が可能な政策にシフトしたり、さらには高い評価を受けることが可能な政策を優先させるという対応を取る可能性も排除できない。そうしたことにより、政策の本来の優先順位が大幅に変更となり、その悪影響がすべて国民の生活に現れる可能性も高い。

だからこそ、観光庁には、数字として効果が表れる外客誘致に効果的な施策を講じるばかりでなく、21世紀の日本のあるべき姿を踏まえ、それに応える観光とは何かを十分検討し、またその結果に基づく観光政策を策定し、さらにそれに適う施策とは何かを徹底的に追究し、そうした施策を確実に実施することを、観光立国の時代における観光行政及び観光政策として求めたい。