

## 第二次世界大戦直後における 日本の国際観光政策の再構築

佐藤 哲哉

### 目次

#### はじめに

- 1 経済社会的な背景と観光政策・行政の進展の概観
- 2 国会討議に見られる国際観光政策についての認識
  - (1) 国政における国際観光事業について位置付けについての討議  
政策形成の諸要因  
討議の事例
  - (2) 観光行政の組織の整備についての討議  
政策形成の諸要因  
討議の事例
    - 1) 強力な観光行政機関の必要性についての討議
    - 2) 観光行政の効率が損なわれていることについての討議
    - 3) 観光行政担当機関の所管についての討議

#### おわりに

### はじめに

日本の国際観光の出入国の状況は、1970年初頭以降の急激な日本人の海外旅行の伸びにより、その数が訪日観光客の数をおおきく上回っている。国際観光振興会の推計によると2003年の日本人の海外旅行者が約1651万人であるのに対して、我が国を訪れる外国人旅行者は、524万人に過ぎず、国際観光収支の赤字も近年3兆円を越すことから、不均衡の是正の必要性が指摘されている。先進諸国においては、国際収支を理由に自国の海外旅行を抑制するという後ろ向きの政策は国際社会、自国民の双方から受け入れ

られにくい。そのため、不均衡の是正は、専ら国際的な誘客努力の強化による。

経済の長期的な低成長ないしデフレ傾向のなかで、観光産業の持つ安定的な需要喚起力への関心が高まり、政府および地方公共団体による観光セクターの見直しが行われている。現在、官民一体となって2007年までに訪日外交人旅行者800万人を目指す「新ウェルカムプラン21」が推進されている。小泉首相は2002年12月の経済財政諮問会議において、訪日外国人の倍増の決意を表明し、同月国土交通省は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（2002年6月25日閣議決定）に基づき、外国人旅行者の訪日を促進する「グローバル観光戦略」を関係府省と協力して策定した。小泉首相は2003年1月31日の衆議院における施政演説で外客訪日旅行の重要性をあらためて強調した。

わが国においては国際観光政策の形成のため明治以降の多年にわたる各方面における検討にも拘わらず、国際観光の政策的な位置付け、国家予算の配付上の優先順位についてはコンセンサスは確立していない。最近の観光セクターの再評価の動きは新たなコンセンサス作りへの第1歩とみなすこともできる。

本研究の目的は第二次世界大戦以降の日本の国際観光、特に訪日旅行の推進についての目的意識、事実認識を国会における討議に基づいて検証することにより、日本の国際観光政策形成の特徴につき考察することにある。資料が多量にわたるので時期をいくつかに分け、継続的に本研究を実施する。

本稿は研究の第1部として、第二次世界大戦の終了後の民主主義的精神の普及、平和への願望にもとづく文化国家の建設、国際交流の推進、経済復興のための外貨獲得を目指す世論の流れのなかで、1947年から1952年に

かけて日本の国際観光政策の再構築のためになされた国会の討議につき検証する。該当期間の討議は、1949年に制定された国際観光ホテル整備法や海外での観光宣伝活動の助成に関するものの他、両院の建設委員会を中心とする国際観光文化都市建設法に関するものも多いが、本稿では国際観光政策の形成の根幹に関わる国政における観光事業の位置付けについての討議、および観光行政の組織の整備についての討議をとりあげた。これらにつき、ア)内容が代表的かつ明確な発言をとりあげて内容ごと分類し、イ)個々の発言については重要な部分を抜粋し、筆者の責任で修辞上の変更(音声語から書き言葉へ、常用漢字化、省略)を行い、ウ)討議内容の分類ごとに政策形成の方向につき重要な側面を指摘し、それぞれの発言の意義を記した。さらに、エ)討論内容の一覧的な理解のために討議事例の一覧表を付した。

なお、討議事例の出典はすべて国立国会図書館国会会議録検索システム(<http://kokkai.ndl.go.jp>)によるものであり、参考・引用文献欄への個別の掲出は省いた。

## 1 経済社会的な背景と観光政策・行政の進展の概観

明治の開国期から太平洋戦争の勃発に至る間に、日本の国際観光政策は当初の国際社会へのデビューと地位の向上のための努力の一環としての位置づけから、国際観光振興を通じた外貨獲得への政策目標としての政府としての取り組み(大隈内閣, 1916年), 長引く経済不況への対応としての1920年代後半からの国際観光政策の実施へと進展した。その間、外国人観光客への接遇改善のための財界による「貴賓会」の設立(1893年), 半官半民のジャパンツーリストビューローによる対外的な観光宣伝(1912年), 鉄道省

外局「国際観光局」およびその諮問機関「国際観光委員会」の設置（1930年）など組織・制度の面でも整備が進んだ。そして、太平洋戦争の勃発に至る数年間は国際的な立場の改善のために国際観光を通じた融和的な雰囲気醸成の努力が試みられた。そして、大戦の勃発により、国際観光政策は中断された。

1945年8月15日太平洋戦争の終結とともに日本は連合軍の間接統治下にはいり、農地改革、財閥解体、労働法の制定、教育改革など基本的な制度についての徹底的な改革、民主化が行なわれた。1946年11月3日には新憲法が公布され、1947年5月3日に施行された。1952年4月には日本と連合国との間で平和条約が発効して日本は独立した。植民地を失い、海外から600万人が疲弊した日本に戻った終戦直後は衣食住の確保が国としての課題であった。天然資源、とくに鉄、石炭、石油などが乏しい日本が戦後の復興に必要なそれらの資源を外国から買うために外貨獲得が国の主要な政策目標となり、国際観光はその有力な手段であるとの認識が広まった。1950年の朝鮮動乱により、いわゆる特需が起こり、経済活動もやや活況を呈し、ようやく戦前の水準に達するようになる。貿易を通じた外貨獲得の面でも、1947年当時には宿命論的な悲観論が支配的であったが、1952年には特需輸出による国際収支の均衡が実現する。（その後1954年には消費水準も戦前を上回り、1956年度の経済白書は「もはや戦後ではない」と記した。）

終戦後1年あまりで観光政策が注目を集めた。1946年8月の第90回帝国議会に戦後日本の再建の足掛かりを観光立国に求めた民間観光団体からの強い要請により「観光国策確定に関する建議案」および「国際客誘致準備に関する建議案」が各党一致により提出された。貿易立国による経済復興のための外貨獲得と、平和な文化国家建設を目指す社会の動きのなかで、

国際観光政策への関心が高まったのである。新憲法下において国会が改組された当初は国際観光政策は国会の文化委員会で審議され、1951年までに国際観光事業の助成法が次々に整備された。制度面でも政府の観光行政を担う組織が早々と整備された。ただし、資金や資材の不足と連合軍総司令部 (GHQ) によるホテルや鉄道車両の接収による制約は余りにも大きかった。終戦時に外国航路に就航しうる船舶は2—3隻にすぎず、全商船はGHQの管理下に置かれた。日本の海運業が内外航にわたって自由な活動が可能になったのは1952年の平和条約の発効後であった。航空事業においても旧日本航空の設立は1951年、その自主運航の開始は翌年10月からであった。

本稿の検証の対象期間の最終年1952年現在の国際観光と関連行政の進展状況を概観すると、以下のとおりである<sup>1)</sup>。

- ① 1947年8月に貿易業者の入国が許可され、以後来訪外客は徐々に増加し、1952年には一時上陸客を除く滞在客2万7千人（戦前の最高1936年の63%）、その推定消費額は2,124万ドル（輸出貿易額の1.7%で、この比率において1936年の40%の4.25%）に達した。
- ② 国際観光事業の助成に関する法律に基づき、政府が財団法人日本交通公社に1952年度に4,900万円の補助金を支出し、1951年7月にニューヨークに設立した観光宣伝所を中心に海外観光宣伝を実施した。
- ③ 国際観光ホテル整備法に基づき、ホテル53件、旅館54件が政府登録を行い、法人税、地方税の特典を受けた。平和条約の発行により相当数の優良ホテルが接収解除となっていた。また、戦後、外客宿泊施設に対する融資順位の引き上げがあり、施設の増加をはかるうえで効果をあげていた。しかし、未だに全体的にホテルの不足が顕著であった。
- ④ 道路法の改正により観光道路が国道に含まれることになり、また、道

路整備特別措置法により地方公共団体が資金運用部資金を借りて主として観光道路と使われる有料道路を建設できるようになった。

- ⑤ 日本と外国を結ぶ航路は未だにすべて外国の船と飛行機にたよっていた。
- ⑥ 1949年に通訳案内業法ができ、1952年末現在で国家試験合格者が517名、うち都道府県知事の免許を得たものが397名に達した。
- ⑦ 1952年7月に旅行斡旋業者が施行され、登録、営業補償金の納入が義務付けられるようになった。

表1 終戦直後の観光関係法規及び制度の整備

1946年	運輸省観光課設置、全日本観光連盟（地方観光機関の団体）設置
1947年	観光事業審議会創設（総理府）
1948年	運輸省観光部設置、観光事業審議会設置
1949年	国際観光ホテル整備法、国際観光事業の助成に関する法律制定、通訳案内業法制定
1950年	外務省旅券発給、特別都市建設法制定
1951年	旅行斡旋業法制定、衆議院運輸委員会観光小委員会設置

この時期は民主主義の謳歌、平和への願望が社会的雰囲気的主流となり、観光事業のあり方についてもその文脈で考えられるようになった。観光の必要要件として平和、自由、国際親善があり、また観光がそれらの特質を促進するという考え方が受け入れられた。「思うに国際観光は国際政治の安定、自由貿易体制の維持を前提条件として初めて自然的文化的優越性が開花結実する機会を持つものである。従って、観光国自体として常に国際協調主義をとり、恒久的世界平和を念願しない限り自らに繁栄を期し得ないとともに、また、国際親善関係は国際観光を通じて促進し得られるものであることを忘れてはならない。この点よりいって、我が国が今次大戦の結

果一大痛棒を受け全く武装を解除されて、新たに平和国家として進むべく運命づけられた事実は、我が国の観光政策上に画期的転換をもたらす機会を与えたものと言えるのである。これとともに我が国学制の改革により文化国家として国民教養の水準を高める事の要請も加わり、いよいよ広く知識を外国に求める点よりしても、外人観光客を迎入れることが大きな意味を持つこととなったのである。」<sup>2)</sup>

## 2 国会討議に見られる国際観光政策についての認識

### (1) 国政における国際観光事業の位置付けについての討議

#### 政策形成の諸要因

表2 (168p) において一覧すればに明らかなように、該当期間の国会討議においては、「国際観光事業の振興は極めて重要かつ緊急である」との考えは広く受け入れられており、共産党による国際観光事業への批判を除き、観光事業セクターへの支援について肯定的、積極的な意見や意志表明が多い。

一般社会の認識も観光事業の経済的な効果について戦後の日本経済の状況に照らして高い優先順位を与えることの合理性が強調された。「かくて過剰人口に悩む我が国としては海外にこのはけ口を見出し得ない現状において、観光事業の振興により重大な経済問題を解決し得る途が見い出されるのである。さらに我が国経済の前途について考えるならば、貿易収支は当分輸入超過を免れぬことは明白であり、これを貿易外収入によって補う途を講ぜねばならない。この限りにおいて、戦前におけるごとき我が国の海運収入、海外投資利潤、移民の送金等は期待されず、外客の観光消費額

が最も有力な収入源泉として望みがかけられるのである。]<sup>3)</sup>

但し、国会での討議を検証すると、経済の緊急時ということもあってか他の分野との比較、競合においての相対評価になると、観光は不要不急のものとして予算配付等で低い優先度を与えられ、時には経済・社会の1セクターとしての観光の位置付けについての戸惑いが見受けられる。

当時の国会討論の下記の事例 ((1)-①～(1)-⑱) を検証すると、国際観光事業についての認識と対応にいくつかの、顕著な特徴が見られる。

第一に、国際観光事業事体が持つ特性として、「国際社会において平和文化国家を象徴し、友好親善を促進し、また外貨獲得の有効な手段となりうる」ということは、日本共産党を除き広く受け入れられていた。これを反映し、国際観光事業の重要性は国政に反映されなければならないという認識も一般的であった。政府側の発言においても総理大臣を含め、「今後の施策において、国際観光事業を重視する」との約束が繰り返された。

第二に、それにも係わらず、そのような認識を反映するような観光事業のための費用の国家予算への組み入れはなされない状況が続く。1948年に総理府に観光事業審議会が設置され、観光施設計画が作成されるが、そのための予算は予算当局の査定で削除される。担当大臣は予算当局による観光事業予算の削除を嘆く以上のことはしない。国会の討議において具体的な施策を求められた政府首脳は「経済全体の安定が先である (事例(1)-④ 片山総理大臣)」、「外国からの観光事業への投資、援助に期待 (事例(1)-⑥ 吉田総理大臣)」、「外貨獲得は輸出を重視 (事例(1)-⑱ 池田通産大臣)」など、重要戦略部門としての観光の活用に消極的な対応が目立つ。観光事業への予算配付の困難さは事例(1)-⑧に見られるように、「国民経済、国民文化全体の中での観光の位置付けがなされていない」(予算当局) ことが主な理由である。そして、これは、観光を経済社会分野の一つとして国家経済



の活性化に戦略的に活用することに関しての政府としての政治的な意志の欠如と捉えることができる。

第三の特徴として、当時の国際観光市場の状況についての認識は一部の識者、事業者を中心として普及していたことがある。米国の海外旅行市場の動向、ヨーロッパ諸国における国際観光政策の強化などについて具体的な情報が得られていた。第一次世界大戦後から1929年の世界恐慌を経る間、各国間の外客誘致競争が起り、日本も対米共同広告委員会（1929年設置）、国際観光協会（1931年設置）による対米宣伝実施の歴史を持つため、戦後いち早く外の世界の状況が把握出来たのである。

第四に、「日本の風光は世界有数で、外客誘致の可能性が高い」との見解がしばしば表明され、共通認識として受け入れられていた。それなりに妥当な見解であると思われるが、愛国心の発露としての発言が多く、国際的な誘致競争のなかでの比較優位性についての具体的、客観的な評価を成していないものが多い。

第五に、経済・社会部門の一つとしての観光の特性についての分析、観察の浅さが顕著である。例えば、事例(1)-⑰の討議において、観光行政の特性としてあげられたのは「第一義的に人民に接触している」点のみであり、観光の社会発展への貢献のありかた、国際観光産事業の特異性（外客用の施設や海外市場での宣伝活動など直接自国民の福祉の結びつかないものへの継続的な投資の必要性など）の認識が見受けられない。

## 討議の事例

(1)-① 1947年7月9日 第1回国会 参議院本会議

運輸委員会の高田寛委員は外国人の訪日旅行の推進の重要性について意見を表明し、政府の国際観光政策の強化を訴え、政府の方針を質している。

そのなかで、同委員は当時の状況から観光が最も効率的な外貨獲得手段であるとの認識に立ち、「日本は経済非常時にあるが、8000万人の国民を養う食料の不足の問題の解決のためにも国際観光を通じた外貨獲得が急務である。戦災により工場は焼かれ、製品の輸出はままならず、戦前の大きな外貨獲得源であった海運も支払い超過である。」と述べている。

これに対して、苫米地運輸大臣は「国際的な平和文化国家として日本にとって観光が重要である。観光の外貨吸収の役割は大きく、戦前においても観光が外貨の獲得手段として綿糸布、生糸、人造絹糸について4番目の地位を占めていた。」と同意している。また、同じく高田委員の質問に対して、一松厚生大臣は「国際観光地としてのスイスの例から判断しても、それに劣らない風光を誇る日本にとって有力な外貨獲得の手段と考えられる。」旨の答弁をしている。

また、高田寛委員は質問のなかで世界の国際観光市場の動向に触れ、以下の点を強調している。

- ・第一次大戦後、ヨーロッパの各国、特にフランス、ドイツ、イタリア、イギリスが国際観光事業を振興して外貨の獲得につとめた。また、第二次大戦後もヨーロッパ各国はいち早く観光客誘致の為の事務所をニューヨークに設置している。
- ・アメリカの海外旅行は軍人と実業家に限られていたものが自由化の方向にある。
- ・(財政逼迫の状況で)観光事業はまだ早いという意見があるが、早急に受入体制の整備に取りかからなければ、アメリカの観光客の足が東洋に向いてからでは誘致競争に勝てない。

このようにヨーロッパ各国の国際観光振興策の歴史的な事例と、当時のヨーロッパ各国によるアメリカの観光客誘致活動とアメリカの外国旅行に

言及した背景には以下の状況があった。

1945年、第2次世界大戦が終わると、間もなく世界各国は経済不安に陥った。自由主義陣営のリーダーとしてアメリカが打ち出した政策の一つが、いわゆるマーシャル・プラン（欧州経済復興援助計画）で、その一環として、自国民の海外旅行を積極的に奨励した。後に欧州復興計画に基づく援助資金を対米観光宣伝に使うための仕組みとして1948年にヨーロッパ地域観光委員会（European Tourism Commission）が設立され、ヨーロッパ各国はこぞってアメリカに観光宣伝事務所を設け、一体となって強力に観光客の誘致宣伝を行った。（日本も1952年の平和条約の発効と共にアメリカに観光宣伝事務所の開設を始めた。）アメリカにおける観光客誘致活動はこのようなアメリカ政府の政策に照らし緊急であった。

同時に同委員は観光客の受け入れ体制の充実のための施策として、宿泊施設等の資金手当ての重要性を強調している。1949（昭和24年）の国際観光ホテル整備法の制定による政府によるホテル建設資金の融資や税制優遇の措置に至る過程での意見表明である。

(1)-② 1947年10月2日 第1回国会 参議院文化委員会

「観光国策の確立に関する陳情」についての審議において、質問者から「観光事業のなかで緊急性のある重要なものは重要産業の扱いが出来ないか」という質問があり、また「劣悪な観光客の受け入れ体制を改善するために重点的に観光施設に資材・資金を差し向けることにより数年間で外貨獲得という見返りの可能性がある」との意見表明があった。

これに対して、政府委員（経済安定本部生産局長）は一般社会状況の厳しさを強調して、以下のように、観光事業を重要な分野とみなすことはあり得ないとの見解を表している。

「鉄道関係、災害対策関係等を見ても土木建築関係資材の逼迫は著しく、当分の間観光事業に充当する余裕は無い。融資の順位についても観光事業に優位を与えることは到底出来ない。」

この見解は外貨獲得のための観光事業の戦略的意義には触れていない。「観光事業予算の投資としての緊急性が低い」の意および「投資による外貨獲得の促進効果には期待すべきでない」の二つの意味に解釈されうる。

(1)-③ 1947年11月14日 第1回国会 参議院予算委員会

一松厚生大臣は、国立公園の整備に関する答弁のなかで、次のように国際観光が引き起こし得る好循環について述べて観光の役割の大きさを強調している。

「日本の財政は益々窮乏している。外國との交際を、親善関係を密にし、そして外國の人々を日本に誘致し、これらの秀麗たる我が國の風光を大いに見て戴く。日本は立派な秀麗に富んだ土地である。自分だけでは惜しいから、家内も友人も呼ぼうということになつて、日本に遊ぶ人が多くなるだろう。従つて貿易ということも盛んになるだろう。そうすれば外貨の獲得もできるだろう。親善関係を親密にするばかりでなく、外貨の獲得もでき、日本の財政も、これによつて救うこともできるだろう。」

(1)-④ 1947年11月20日 第1回国会 参議院文化委員会

「観光審議会の設置に関する請願」に関する討論において、観光事業のなかで緊急性のある重要なものは重要産業の扱いをすること、および観光の推進機関としての審議会、委員会を設置することへの考えを質され、時の総理大臣片山哲は、「先ずインフレ克服、危機の突破に力を注ぎ、国民に耐乏を求めているのが現状である。観光のための委員会等を設置するために

は経済方面の裏づけが必要であり、これは経済危機対策が整うまでは不可能である。」との否定的な表明をする。但し、国立公園などの観光資源の保全努力の緊急性、最小限の観光施設の整備計画立案の必要性、各省の調整統一の必要性などの訴えを聞くなかで、観光事業の審議会ないし委員会の設置に着手することは約している。(翌年の1948年には諮問機関として「観光事業審議会」が臨時に設置され、1949年より総理府所管となった。)

この片山総理の発言で重要なのは、事例(1)-①や(1)-③における討議に拘わらず、「観光による外貨獲得を経済的な基盤確立に役立てる」という戦略的な視点は存在せず、観光を「余裕が生まれたら育成すべきもの」として、目的化していることである。

(1)-⑤ 1948年3月26日 第2回国会 参議院本会議

高田寛議員は、上記の事例(1)-①における質問と概ね同様の論拠により国際観光政策の重要性を訴え、さらに芦屋総理大臣に対して「この観光事業を重要國策の一つとして取上げて、強力にこの事業の振興を図る意思があるかどうか」質している。これに対して芦田総理大臣は、観光委員会の一員として、また先に廃止された(戦前の)国際観光委員会の委員としての経験にかんがみ「日本が今後諸外國に國情を十分了解せしめる方策としても、また経済再建のための外貨獲得の重要な部門としても、観光事業は是非これを國策の重要な一部門として取入れなければならない。」と答えている。この答弁自体は、他の開発分野との比較や具体的経済社会発展計画とは遊離した観光重視論の域を出ていないことに留意する必要がある。

(1)-⑥ 1948年12月10日 第4回国会 参議院本会議

小野哲議員は「貿易面における赤字の大部分は戦前の我が國におけると

同様、海運運賃と海上保険を中心とする貿易外収入によつてこれを補償する外に方法がない。これは日本経済の産業構成から由来する必然の帰結である。」と述べている。その産業構造から判断して日本が貿易面で黒字を維持することは当面は不可能であるという宿命論的な論調である。それだけに、外貨獲得における国際観光の潜在力に大きな期待をかけていることが分る。

同議員は「観光事業は海運収入と相俟つてその振興は見えざる輸出として外貨獲得に関する重要使命を持つている。欧州各国は第二次世界大戦後、観光事業の振興に対して懸命の努力をしたが、現内閣は果して観光事業を重要な國策の一つとしてとり上げる意思があるかどうか。現在設置されている観光事業審議会を強化して、実施官職に対する指示をする権能をも与え、又当審議会の報告中に盛られてきたいろいろの施設計画に関しては、これを経済復興計画に組み込む考えがあるかどうか」と質している。

これに対して、吉田首相は同審議会の権能強化には触れずに、「観光事業は日本の経済復興のためにも必要欠くべからざるものである。日本の道路交通なり、或いはホテルの設備であるとか、或いは外国との間の通信、或いは航空事業などの発展により日本の観光が発展すると考えている外国の投資家もある。為替レートの決定、講話条約の締結とか日本の投資について条件を整えば、観光事業に対しても外国側からも日本に援助があると考ええる。」とし、観光事業の重要性は認めながらも、観光事業育成のために必要とされる資金については、市場原則に基づいてやがて実現すると思われる外国からの投資に期待する旨の考えを表明している。この考え方は、国際的な資本市場の力に着目している点で先進的で特異である。

## (1)-⑦ 1949年5月11日 第5回国会 参議院本会議

この会議においても、運輸省の予算への観光事業費の織り込みの困難さが明らかになる。高田寛議員による提案理由の説明は、専ら、当時宿命のともみなされた貿易収支の赤字（前年度は約4億2千万ドルの入超）に対応するための観光による外貨の獲得の効用を説き、「内閣に観光事業審議会の設置を見たにも拘らず、本年度国家予算案では観光事業関係予算は致命的に削減され、既に現実に外客の来訪を迎えつつあるとき、これを受入れるべき体制が整備せられないことを遺憾とする。」とし、政府に対し、「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当なる施策を講じ速かに本院に報告すること」を要求した。この本会議において「観光事業振興に関する決議案」が採択された。

上記の要求に対して、大屋晋三運輸大臣は次のように説明している。「観光事業の振興は、現在の我が国の状態において、最も実質的な、手つ取り早い我が国の経済再建に相成ることは、決議案の趣旨に鑑み明らかであり、政府としては、今年度の予算に十分これを盛り込むということに努力をしたが、各種の制約のために十分その意を果すことができなかつたことは遺憾である。しかし、現在、3万人にも近い外客が現実に日本を訪れている実情に鑑み、予算の範囲内において、施設の充実、或いは接遇の斡旋、資材、資金等の十分な斡旋に万全の施策を講ずる。」

これは、運輸省に配付された予算をやりくりして、観光関係の経費を捻出することを指す。

## (1)-⑧ 1949年7月4日 第3回観光事業振興方策樹立特別委員会

観光の位置付けがなされていないことが予算配付の困難さの原因である

ことを明確に指摘した事例である。経済安定本部の政府説明員は観光事業への予算配付の問題につき、以下のように説明している。「1946年に観光事業審議会により観光施設整備5カ年計画により5カ年で347億円、前期2カ年で90億円の観光施設建設の計画が完成した。しかし、国民経済、国民文化全般のなかで観光経済や観光文化への位置付けがなされていないため、単なる要望計画に終わり、総合的な経済計画の一環に織り込む作業がなされなかった。経済安定本部としても、観光事業審議会が描く観光についての理想がどのようなものであるかを見て総体計画に入れるべきとの報告を吉田首相とGHQに提出した。GHQよりは、苛烈な経済状態にあっては重点的緊急整備案として昭和24年度の観光施設整備計画を作るべきとの指摘があり、吉田首相からは観光施設整備5カ年計画に沿い、昭和24年度予算を配慮する様通告があった。各省は前期2年の90億円のうちの計61億9000万円を予算要求した。その後、GHQの忠言を受け、関係各省と経済安定本部が国家財政支出6億円を基準とする昭和24年度観光施設整備計画を作成した。これは、観光施設整備5カ年計画を総合的経済計画に引き寄せる試みであったが、経済安定本部の数次にわたる検討の結果、道路、宿泊施設、小型施設、鉄道優良客車などすべて市中銀行プロジェクト、公共事業費、国鉄工事勘定などからの充当を模索すべきとの方針が採決され結局は観光施設予算は総崩れとなった。」

首相による観光事業審議会の施設計画への支持は注目される。しかしこの発言に見られる経過は、首相が観光施設整備に対する予算配付に支持を表明した場合でも、予算当局（この場合経済安定本部）の判断が優先し、実現しないことがあることを示している。



(1)-⑨ 1949年7月6日 第5回観光事業振興方策樹立特別委員会

この委員会では、内閣の観光事業審議会の有効性に対する疑問が委員長、参考人から表明された。

栗山委員長「行政府内に設置される観光事業審議会に多くの期待を持っているが、今までの推移を見るとわれわれの期待に反する。」

全日本観光連盟代表「内閣に観光事業審議会があり、連盟として資料の提出、調査の実施など協力しているが、実践はうまくいっておらず絵に書いたモチである。イギリスのように観光収入の2%ぐらいは外客誘致など観光振興に使って頂きたい。」

また、共産党の委員はむしろホテルをはじめとする観光施設のために資金斡旋、税法上の特典は不適切との批判を行った。

砂間一良委員「討議しているホテル助成法案の融資の点あるいは税金、その他の特典は今の日本の経済情勢では不適切である。貸付金の融資もほかの生産方面の事業の最近の金融の逼迫ははなはだしい。農村金融、漁業金融、災害復旧とか、六・三制の校舎の新築など緊急を要すものがある。」

後に触れる共産党の発言からも明らかなように、共産党は外貨獲得上の効果の如何を問わず、外国人旅行者の享楽を助ける観光事業を認められないという立場をとった。

(1)-⑩ 1949年9月13日 第5回国会 参議院運輸委員会

本委員会においては、観光政策に関する努力についての政府側の表明が実体を伴わないリップサービス以上のもの出ないこと、副総理や大臣の協力の意志表明にかかわらず予算措置において観光事業への配慮は見られないことが指摘された。

高田寛委員「去る5月11日に参議院で、観光事業振興に関する決議案が

採択され、林副総理は『観光施設の整備、接遇の改善を図り、外客誘致の促進に遺憾なきを期したい。』と発言し、又大屋運輸大臣も決議の趣旨に則って、速かに各種の具体的の施設を立案する旨の発言をしている。然るに今日までこの決議に対する政府の処置というものは何ら見られず、また、昭和25年度の予算措置、昭和24年度の補正予算の措置について観光事業というものを予算において重点的に考えるというようなことは何ら決っていない。」

(1)-⑪ 1949年9月19日 第5回国会 参議院運輸委員会

1949年度政府予算について、観光関係の予算案がことごとく削除され、1948年度までは予算配付のあったものについても削除されたことが問題となった。均衡予算のためとはいえ、観光事業にとっては予算措置上の改悪を意味した。外客用の宿泊施設に対する民間資金の斡旋にむけては、新しい動きが見られた。

高田寛委員「昭和24年度の予算を見ると、道路計画、ホテル建設計画、或いは国立公園などのいろいろ設備の計画、或いは旅行斡旋の助成という面が殆んど全面的に予算から削除された。」

林厚生大臣「公共事業費なども一千億の要求をした。例えば国立公園とか、それからその他の港湾の方面にも使用したいと思つたが、遂に5百億という半額に近いところの削減をせられるに至った。又補助の問題などについて、観光協会などに今まで出たものが削除されたことを甚だ残念に思っている。」

大屋運輸大臣「外客宿泊設備の新改造について、日本銀行に対して民間資金の融通の斡旋を要請したところ、日本銀行は融資斡旋委員会の決定に基づいて、9月5日各支店に対して、外客の宿泊に適するホテル及び日本旅

館に対する融資斡旋方の通牒を出して呉れた。関係団体に対して昭和23年度まで支出した補助金が全面的に削除されたが、対応策を考えたい。」

(1)-⑫ 1949年11月26日 第6回国会 衆議院本会議

日本共産党は国際観光を推進することには厳しい批判を繰り返した。「国際観光事業の振興促進に関する決議案」を審議したこの本会議において、日本共産党を代表して、砂間一良議員は「全面講和が成立するまでは、国際観光は特定国の外人へのサービス提供に限られる。校舎も不十分、災害の復旧もままならない状態で外人向けの施設、道路等建設整備には反対である。外貨獲得は観光事業のような娼婦的な政策でなく、自主対等な貿易に依るべきである。」

(1)-⑬ 1949年11月28日 第6回国会 衆議院本会議

柄澤登志子議員は上程された国際観光ホテル整備法案について、日本共産党を代表して下記のような反対の意見を申し述べた。国際観光が不要不急であるのみでなく、その産業としての健全性を否定する発言であり、経済哲学に係わる視点からのものとも言える。(発言の直後、同法案は可決された。)

「災害費の不足のために、川があふれ、災害が続き、われわれの同胞が苦しみをなめているを見てもらうのか。学校は建たない、未亡人が多い、娼婦が多い、性病がふえている、結核が何ら手をつけずにほうつてあるのに、何を観光してもらうのか。」

われわれの民族産業というものは、政府の方針のために、現実に音を立って崩壊しているのに、こんなやり方で外貨の獲得をすることは恥さらしである。日本の産業を健全に回復して、正当な手段でもつて外貨の獲得を

はからなければならぬし、平和な産業を再開することこそが、その方面に融資をすることこそが初めて全面的講和の道を開く国際親善の基本的な条件である。そういう基本的なものを捨てて遊興飲食税が多くなるとか、接客婦をふやすとか、モナコに日本を落すような、こういうはずかしい法案には断じて賛成することはできない。」

(1)-⑭ 1949年12月1日 第6回国会 衆議院本会議

本会議の地方財政法等の一部を改正する法律案の審議の際に、日本共産党の谷口善太郎議員は、国際観光につき、以下のような見解を述べている。「(宝くじは) ホテルをよくするとか、観光道路をつくるとか、外国からの観光客を集めて、日本をして外人を対象とする売春婦的な、実にくだらない方向に向わそうとする、いわゆる観光事業のごとき売春婦的な政策とも表裏する。」

(1)-⑮ 1950年3月23日 第7回国会 衆議院本会議

可決された「別府国際観光温泉文化都市建設法案」を討議したこの衆議院本会議において、日本共産党の砂間一良議員は、「勤労大衆の生活を破壊する政策をとりながら、別府に金持ちの外人に来て貰い、日本人は寄せつけない法案である。国際収支にプラスになると言うが別府温泉を外国に売った身代金である。熱海、伊東など一連の植民地政策の最初のきっかけとなる。」旨の批判を述べている。

(1)-⑯ 1951年8月15日 第10回国会 参議院建設委員会

インフラや諸施設の建設や整備に関して、国際観光の振興がその理由の一つとしてあげられる事例は多い。標記委員会において、中島茂委員は「東

海道は将来富士箱根国立公園、伊勢志摩国立公園や京都などの国際観光地区を連絡する基本道路として外客誘致に大きな寄与をなすものであり、その整備はわが国再建に及ぼす影響ははかり知れない。」と強調している。

国際観光温泉文化都市建設法(別府、伊東、熱海、松山)、国際文化観光都市建設法(奈良、京都、松江)に関する討議においても外客誘致・受け入れの重要性が立法の理由として強調された。

なかには、国際観光の意義を拡大解釈し、法案の提案理由としたと思われるケースもある。1951年3月17日 第10回衆議院 運輸委員会において、坪内八郎議員はモーターボート競走法案の提案理由として以下のように述べている。

「この法律案の狙いとして第二の点は、海事思想の普及宣伝と観光事業に資することである。競走場にはいわゆる国際観光地又はその附近に適地も少くないし、外来観光客の好みにあう。」

(1)-⑰ 1952年5月17日 第13回国会 衆議院内閣委員会

行政組織法の規定により観光部廃止が一旦は決まるが、運輸委員会を中心とする反対が多く、逆に観光部を観光局に格上する要望がなされ結局観光部の存続に落ち着いた。以下はその経過においてなされた討議であり、「観光の持つ重要性、特異性を考慮して、観光局設置に踏切るべであった」とする「観光特異論」とも言うべき主張と、「観光は特別扱いすべき産業ではない」として、他分野と冷静に相対評価しようとする考えが対照的である。

満尾委員「運輸省に観光局を置く必要があるかどうかという観光行政の行政機構問題については、観光行政というものが他の一般行政と異なる態様のものがある。従って今回の行政組織の案を考えるついで、観光行政に

については別個の考慮を払う余地がなかつたのか。今までやつて来た観光行政というものも第一義的に人民に接触して来ておるのであり、他の一般行政とはよほど態様を異にしているところがある。そのことはまた他の閣僚の諸君に特別に説明し、了解を得られるだけの素質がある。」

野田行政管理庁長官「観光事業を非常に重要親しなければならぬということは同感であるが、観光事業だけがほかの行政と切り離して違つたものだということは申し上げかねる。今度の行政機構の改革によつて官庁機構を一つ一つ見ると、実に多岐にわたつて種々さまざまなものが含まれている。要するに国家全体の生活に資するあらゆるものがある。観光行政だけが別なもの、違つているということははつきり申し上げかねる。」

この観光の特異性についての議論は部分的、表面的であり実質を伴わないものであり、当時、観光の経済的、社会的な影響や、戦略的な取扱いについての掘り下げた検討がなされていないことを示している。

(1)-⑱ 1952年11月26日 第15回国会 参議院本会議

この会議での討議においては、内閣の観光事業審議会の建議の多くが実行されないとの指摘に対して、観光の重要性は認識しながらも、政府として特に具体的な措置を講ずる意志は表さず、担当大臣によるホテルへの助成策への言及を除き傍観的な姿勢が目立つ。高田議員の質問において、日本の外貨事情全体の困難さについて述べ、国際観光の重要性に言及しているが、これに対して池田通産大臣は、生産の拡大、輸出の振興を対応策としてあげ、国際観光の役割については言及していない。朝鮮動乱による特需輸出の大きさゆえ、政府の関心が貿易拡大の可能性に傾倒しているように見える。

高田寛議員「ヨーロッパ各国は国際観光振興により国際収支の改善に努

めている。日本にとっても、同じ理由で観光事業は極めて重要である。去る昭和23年、内閣に観光事業審議会が設置され、以後、政府に対して適切なる建議を行なつて来ているが、折角提出した建議も今日まで政府の手によつて実行に移されたものは誠に少い。観光の為に特別の為替レートを考える等の工夫も必要ではないか。諸外国に比し、海外への観光宣伝の努力も極めて少ない。」

吉田茂総理大臣「観光事業の振興が大切なこと、及び他国において外貨獲得のためにこの事業を奨励してときに、日本においても同様な方針をとるべきではないかということは、同感である。私の施政方針の中にも観光道路という一項を加えているが、この観光事業はいろいろな方面のことを考えなければならないので、単に道路ばかりではなく、或いはホテルについても、或いは出入国の手続を簡易にするとか、いろいろな方面を考えなければならない。」

岡崎外務大臣「観光事業については、我々も同感であり、更に各国との間の意思疏通或いは文化交流という面から見ても、これは必要だと考えるので、できる限り努力をしたい。」

池田国務大臣「現在、特需によってドル不足が緩和されている。ドル圏から9億5～6千万ドルの輸入をして輸出は3億ドル程度であり、その差額は特需で賄っている。(中略)国内生産の拡大、貿易機構の整備など日本経済の発展、貿易の振興にあらゆる努力をしたい。」

石井運輸大臣「戦前のように大蔵省の資金運用部の資金を長期低利でホテル貸し付けるために交渉をしている。発足する長期信用銀行の融資など活用できるのではないかと期待している。ホテルの料金引下げのために、指定された旅館に泊まる外客の遊興飲食税を半減する措置が講ぜられておるが、これもさらに漸減したい。観光のための特別レートは戦前にはドイ

ツ、イタリー等がやり、戦後にはフランス、スペイン等がこの特別な為替レートを制定したが、一時的なものであつて、現在はない。助成金が非常に僅かであつて、十分な宣伝ができない件はでき得る限りの措置をして、海外に宣伝をし外客誘致の途を講じたい。」

表2 観光の位置づけに関する国会討議一覧

会議名 年月日	発言者	発言の主旨
第1回参・ 本 1947/7/9	高田寛 議員	国際観光事業の振興は極めて重要かつ緊急である。 観光は外貨獲得の極めて重要な手段である。 ヨーロッパ各国は国際観光客誘致で先行している。 アメリカの海外旅行は自由化の方向である。 アメリカの観光市場が最も有望で、それへの進出が急務。 受入れ体制（宿泊等）充実のため資金手当が重要である。
	苦米地 運輸大臣	国際的な平和文化国家としての日本にとって観光が重要である。観光は外貨獲得の極めて重要な手段である。 運輸省と内務省、厚生省、文部省などと緊密な連絡と協力がある。地方観光協会の連盟と中央との連絡を強化する。
	一松 厚生大臣	日本の風光は世界有数で誘致ポテンシャルは大きい。 観光は外貨獲得の極めて重要な手段である。 国立公園を観光に活用していく。
第1回参・ 文化委 1947/10/2	運輸省 説明員	4省の連絡は会議のみであり不十分である。 観光部設置のための予算要求をしている。 観光行政機関の一本化は困難（委員会ないしは調整）。 外客誘致は民間助成、施設整備・助成・法規は行政の分担が適当。
	経済安定本 部生産局長	土木建築関係資材は逼迫し、観光事業に充当する余裕は無い。観光の重要事業でも融資で優位を与えることは到底出来ない。
第1回参・ 予算委 1947/11/14	一松定吉 厚生大臣	日本の風光は世界有数で誘致ポテンシャルは大きい。 観光は外貨獲得の極めて重要な手段（観光は日本の財政を救う）。観光による集客は貿易を含め多くの面で日本に好影響を与える。
第1回参・ 文化委 1947/11/20	片山哲 総理大臣	国民に耐乏生活を強いている現状で観光を重要産業として扱えない。 観光事業の審議会ないし委員会の設置に着手する。



第2回参・本 1948/3/26	高田寛 議員	国際観光事業の振興は極めて重要かつ緊急である。国際的な平和文化国家としての日本にとって観光が重要である。観光により国民の文化・教養を国際水準に引き上げられる。アメリカの観光市場が最も有望で、それへの進出が急務。日本の風光は世界有数で誘致ポテンシャルは大きい。受け入れ体制（宿泊等）充実のための資金手当てが重要である。
	芦田 総理大臣	国際観光事業の振興は極めて重要かつ緊急。観光は外貨獲得の極めて重要な手段。
第4回参・本 1948/12/10	小野 議員	観光は外貨獲得の極めて重要な手段。観光審議会の実施組織への強化が必要である。
	吉田 総理大臣	国際観光事業の振興は極めて重要かつ緊急である。為替レート決定、自由化による観光事業への外国の投資に期待する。
第5回参・本 1949/5/11	高田寛大 議員	観光は外貨獲得の極めて重要な手段である。日本の風光は世界有数で誘致ポテンシャルは大きい。国家予算で観光事業関係予算が致命的に削減を憂慮する。
	団伊能 議員	国家予算で観光事業関係予算が致命的に削減を憂慮する。
	大屋 運輸大臣	観光は外貨獲得の極めて重要な手段である。予算への盛込みが不十分だが配付予算の範囲内で施設の充実、斡旋のための予算を捻出する。
第3回観光 事業振興 方策樹立 特別委員会 1949/7/4	経済安定 本部事務官	1946年の観光事業審議会の観光施設5カ年計画（5カ年で347億円）は、国民経済、国民文化のなかで観光の位置付けがなされていないために総合的な経済計画に織込む作業がなされなかった。経済安定本部は観光施設5カ年計画の内容を見て総体計画に入れる様にとの報告を吉田首相とGHQに提出した。吉田首相より観光施設5カ年計画に沿い昭和24年度予算を配慮する様指示があり、各省が予算要求したが、安定本部の検討の結果、観光施設は総崩れになった。
第5回観光 事業振興 方策樹立 特別委員会 1949/7/6	栗山委員長	行政府内に設置される観光事業審議会が望ましいが期待薄である。
	全日本観光 連盟代表	内閣の観光事業審議会は絵にかいたモチ。イギリスのように観光収入の2%位は観光振興に使うべき。
	砂山委員	ホテル助成法案の融資と税の特典は、日本の経済状況からいって特典を与え過ぎ。農漁業、教育など他に緊急なものがある。
第5回参・ 運輸委 1949/9/13	高田 委員	5月11日の参議院本会議での「観光事業振興に関する決議案」の採択、総理、運輸大臣の約束にも拘わらず、政府の関連処置、昭和24、25年度予算への観光事業への重点的な措置は皆無である。

第5回参・ 運輸委 1949/9/19	林 厚生大臣	昭和24年度の予算から、道路計画、ホテル建設計画、国立公園などの観光関係の設備計画、あるいは旅行斡旋の助成が殆ど全面的に削除された。
	大屋 運輸大臣	外客宿泊設備の新改造について、日本銀行に民間資金の融通斡旋を依頼し、日本銀行は各支店に対して外客の宿泊に適するホテル及び日本旅館に対する融資斡旋方の通牒を出した。
第6回衆・ 本 1949/11/26	栗山長次郎 議員	戦争の為にわが国は国際観光目的地として忘れ去られている。 観光関係の行政機関がまちまちであり、支障が多い。 外客誘致は国際競争裡における仕事であり、各国と同等の努力が必要である。
	砂間一良 議員	(日本共産党を代表して)全面講和が成立するまでは、特定国の外人へのサービス提供に限られる。校舎も不十分、災害の復旧もままならない状態で外人向けの施設、道路等建設整備には反対である。外貨獲得は観光事業のような娯婦的な政策でなく、自主対等な貿易に依るべきである。 本決議案は利権屋的な法案であるホテル整備法案の前段的なものである。
第6回衆・ 本 1949/11/28	柄沢登志子 議員	(日本共産党を代表して)民族産業が政府の方針のため崩壊しているのに、基本的なものを無視して遊興飲食税が増えるとか、接客婦を増やすとか日本をモナコに落とすような法案には賛成することは出来ない。
第6回衆・ 本 1949/12/1	谷口善太郎 議員	宝くじは外国から観光客を集めるなど日本人を売春婦的な方向に向かわせる観光事業の政策と表裏する。(地方財政法の改正審議で)
第7回衆・ 本 1950/3/23	砂間一良 議員	勤労大衆の生活を破壊する政策をとりながら、別府に金持ちの外人に来て貰い、日本人は寄せつけない法案である。 国際収支にプラスになると言うが別府温泉を外国に売った身代金である。熱海、伊東など一連の植民地政策の最初の手がかりとなる。
第10回衆・ 建設委 1951/8/15	中島茂 委員	東海道は将来、国立公園、国際観光地区をつなぐ基本道路として外客誘致に大きな寄与をなす。この完全整備が急がれる。
第13回衆・ 内閣委 1952/5/17	満尾君亮 委員	観光行政は重要であると共に、他の行政分野と異なる特異な分野である。運輸省に観光局を設置するのは当然。
	野田行政 管理庁長官	観光行政を特異なものとは思わない。

第15回参・ 本 1952/11/26	高田寛 議員	内閣に観光事業審議会を設置され、政府に対し適切なる建議を行なつて来ているが、折角提出せられました建議も、政府の手によつて実行に移されたものは誠に少い。
		日本国内の旅行費用は欧州に比較しても非常に高い。事業のコストを引下げるために、ホテルを始め重要観光施設の必要資金調達に一層の助成方法を講ずる必要がある。併せて租税等の減免というようなことも大いに考慮する必要がある。
		外国の観光客に対して旅行費を低廉にして多くの客を誘致するためには、観光円とかツーリスト円というようなものの設定ということが最も有効な措置であろう。
	吉田 総理大臣	イギリス、イタリー、フランス各国においては、それぞれ年額約二百万ドルの観光宣伝費用を使つておるが、我が国のこの方面に充てる費用は僅かに十万ドルに過ぎない。他国において外貨獲得のためにこの事業を奨励しているので、日本にも同様な方針をとるべきではないかということとは同感に考える。 私の施政方針の中にも観光道路という一項を加えているが、観光事業は道路ばかりではなく、ホテルについても、出入国の手続とか、いろいろな施策が必要である。
	岡崎 国務大臣	観光事業は国と国の間の意思疏通或いは文化交流という面から見ても、必要だと考えるので、できるだけ努力をする。
	池田 国務大臣	外貨獲得の為には、貿易の振興を中心にあらゆる努力をしたい。
	石井 国務大臣	資金運用部の資金をホテル貸し付けるために交渉をしている。外客の遊興飲食税を半減する措置が講ぜられておるが、さらに漸減したい。ヨーロッパの例を見ても、特別な為替レートは一時的なものである。でき得る限りの措置をして、海外に宣伝をし外客誘致の途を講じたい。

## (2) 観光行政の組織の整備についての討議

### 政策形成の諸要因

終戦後の1945年、占領下で国際観光行政が再出発した。日本のインフラ、観光関連施設はすべて壊滅的打撃を受け、外客受け入れ体制は正に「国破れて山河あり」の状態であったが、1945年に運輸省鉄道局業務局旅客課内に宣伝係と観光係が設けられ、観光事業を推進するための準備を始めた。観光係は1946年には鉄道局業務局観光課、1949年6月には公共企業体日本

国有鉄道が発足したのを機に大臣官房観光部と昇格した。(その後、1955年には組織を拡大して観光局となった。)また、観光事業の範囲が多岐にわたり、各省の管轄事項に係わることから諮問機関として観光事業審議会が1948年に総理府所管として正式に設置された。総理府は観光事業の振興計画(観光事業の振興、5カ年計画の策定)、国民観光の推進などに関する連絡調整などを実施し、観光事業審議会は多くの建議等を出した。

前述したように行政組織法の規定により各省の官房または局に置かれている部を1952年の5月末日限りで原則廃止されることになり、観光部廃止に伴い観光監を置くことが一旦は決まるが、衆議院運輸委員会を中心とする反対と、逆に観光部を観光局に格上する要望がなされ結局観光部の存続が決まった。

国会においては、1949年5月から同年10月にわたり、衆議院が国際観光事業の見地から観光事業について国策を樹立するために観光事業振興方策樹立特別委員会が10回にわたり開催された。1949年5月には200名からなる観光議員連盟が結成された。これらの動きに対応して1950年2月に衆議院運輸委員会に観光小委員会が設置された。

与党の自由民主党は観光事業振興基本方策および観光事業5カ年計画を作成するなどして、政府に対して、観光委員会の設置、観光事業に対する融資制度の促進を要望するなどの活動を続けた。なお、地方の観光機関、団体は戦後間もなく相次いで復活ないし新設され活動を開始した。

その間、観光関連行政が運輸、厚生、建設等に分散しているため方向性を欠き、観光振興の効果も発揮出来ないとの批判が相次ぎ、観光事業審議会の権限強化や、観光事業を総合的に所管する機関の設置を求める動きが続いた。厚生省設置法のなかに、「国立公園及び温泉に関する観光事業を指導育成し、これらに関する利用施設の整備改善を図ること」と定められて

いることから、国際観光ホテル整備法案の審議などについて運輸省が独走しているとの批判が生じた。また、行政制度審議会が総理府に観光庁を置くことを答申したのに対して、運輸省としては同省内の局、ないし外局としての観光庁を主張するなど、省庁間の立場の違いが表面化した。

## 討議の事例

観光行政に関する国会での討議は、議論の性質上、1) 強力な観光行政機関の必要性、2) 観光行政の効率、3) 観光行政担当機関の所管の3つに分けて考えると理解しやすい。これらは互いに密接に関連し、しばしば同時に議論されているが、以下では、討論の事例を1)～3)のそれぞれに分類した。

### 1) 強力な観光行政機関の必要性についての討議

分散され調整を欠いた観光行政のあり方が、実効性を有する予算措置に結びつかず、日本の観光政策の推進を阻んでいるとして、意見具申、陳情が行われた。一部の高官の個人的な見解と思われるものを除き、強力な観光行政機関についての政府の対応は慎重である。戦前に存在した国際観光局の復活要求に対しても観光関係の審議会の立ち上げをもって答えている(下記事例(2)-1-②)。行政組織全体の合理化という大きな流れを背景に組織の増設事体が困難という基本的な理由があるが、関係各省の綱引きや観光事業についての戦略的な位置付けについての国民的なコンセンサスが存在しないことも新しい動きを起し難くしている。

#### (2)-1-① 1948年3月26日 第2回国会 参議院本会議

輸出貿易以外の唯一の外貨獲得の手段として観光事業を振興し、国家再

建の一翼を担わせるべきとの意見に対して、厚生大臣は、将来は観光院、もしくは観光省が必要と述べている。厚生省は、現に観光行政の主管官庁ではないためか、新しい強力な観光担当機関の創設に肯定的スタンスが見受けられるが、この会議での厚生大臣の発言ははっきりと踏み込んでいる点で突出している。

高田寛議員「観光事業を重要国策の一つとして取り上げ、外客用の施設を充実し、積極的に観光宣伝に乗り出して、観光をして国家経済再建の一翼を担わせるべきである。」

一松厚生大臣「観光事業が外貨獲得の優れた政策であることには賛成である。道路、汽車、自動車、電車、ホテル、従業員訓練などすべて極めて不十分である。道路の計画に関しては、都市、国立公園、港湾をつなぐ一大幹線に結びつけて計画することを考えている。国立公園と周辺の道路、交通機関、ホテル、それらの従業員教育も極めて不十分である。将来は観光院もしくは観光省が必要と考える。」

(2)-1-② 1948年6月11日 第2回国会 衆議院本会議

芦屋総理大臣は1942年に廃止された国際観光局復活の要望に対して、国際観光審議会（結果として観光事業審議会）の設置の計画を明らかにし、慎重に対応する。

藤田栄議員「日本の国際観光事業を振興するために外資導入をはかる計画があると聞く。その受入態勢を整備するため、運輸省に国際観光局を復活する意思はないか。」

芦屋総理大臣「国際観光事業に一層重点を置くために、国際観光審議会の組織を計画している。観光事業に対する基本的な方針は、広く経験ある民間人の協力を求めて、決定したい。」

(2)-1-③ 1948年7月3日 第2回国会 参議院本会議

国際観光ホテル建設に関する陳情とならび、文化委員会の審議の結果として以下の3件の陳情が提出された。

観光事業の総合的中央機関設置に関する陳情

観光國策の確立に関する陳情

観光事業の一元的企画、指導及び推進機関設置に関する陳情

(この討論のあと間もなく政府により観光事業審議会が設置される。)

金子洋文議員「観光事業に関する総合的中央機関設置に関する陳情は、現在、観光事業関係事務が各行政官庁に散在しており、その間に調整統一が欠けているので、総合的な中央機関を政府部内に設置して貰いたいということがその趣旨である。観光審議会のようなものの設置を要望している外に、更に進んで中央行政官庁のごときものの設置も要望しているが、要するに何らかの形で観光事業に関する企画や指導を統一的に行う機関を設けて貰いたいというのが根本趣旨である。」

(2)-1-④ 1949年5月6日 第5回国会 衆議院内閣・運輸委員会連合審査会

観光部設置時に、運輸大臣は、観光局設置は状況を見ておこなうこともあり得ると答え、将来の組織拡大に含みを持たせている。

尾崎(末)委員「今後のわが日本にとり非常に重大な任務を持たされるのが観光事業であるのに、海運局、船舶局その他の局と比較してなぜこれを局にしないで観光部としたのか。」

大屋運輸大臣「現在のところでは、これを部で処理して、現在よりもさらに観光客が多く来るといような場合、また講和條約でも締結されて、國際的に対等の地位が確保できた場合は、それを局に引上げることが考え

られる。」

表3 強力な観光行政機関の必要性に関する国会討議一覧

会議名 年月日	発言者	発言の主旨
第2回参・本 1948/3/26	一松 厚生大臣	将来は観光院もしくは観光省が必要と考える。
第2回衆・本 1948/6/11	高田寛 議員	受入態勢を整備するため、運輸省に国際観光局を復活する意思はないか。
	芦屋 総理大臣	国際観光審議会の組織を計画している。
第2回参・本 1948/7/3	金子洋文 議員	観光事業関係事務が各散在しており調整統一が欠けているので、総合的な中央機関を政府部内に設置せよ。(陳情)
第5回衆・ 内閣・運輸委 連合審査会 1949/5/6	尾崎(末) 委員	海運局、船舶局その他の局と比較してなぜ局にしないで観光部としたのか。
	大屋 運輸大臣	講和條約でも締結されて、国際的に対等の地位が確保できた場合は、それを局に引上げることが考えられる。

## 2) 観光行政の効率についての討議

各々の発言は具体的かつ明瞭である。畠山鶴吉議員による運輸省の観光行政批判が目立つ。市場の動向に敏感に答える実効的かつ弾力的な行政を促す内容である。具体的な問題として、国会での観光関係の討論が政府予算を伴わないこと、国際観光の基礎となる国内観光の振興がお座なりになっていること、および観光政策の推進には総合的な観光法規が必要なことが指摘された。

(2)-2)-① 1949年5月14日 第2回観光事業振興方策樹立特別委員会(衆議院)

観光業界出身で宿泊業の革新的な経営で成功をおさめ日本観光旅館連盟会長などをつとめる畠山鶴吉議員が、次のように観光行政の有効性を批判している。

畠山鶴吉議員「観光事業については運輸省が今日まで進んで來られた



が、お客を乗せることは運輸省でやるが、家を建てることは建設省でやるという状態である。また国立公園の関係は厚生省というふうに、分散していたために思うように仕事ができなかつたということが観光事業を遅らせた大きな原因である。」「観光特別委員会が基本をつくり、これに付随した観光議員連盟、その他の組合連盟、あるいは協会等の連絡を密にしても、一番重大な問題は、言うまでもなく予算というものが無いことと、観光事業には羅針盤がない、要するに方向が定まつていないといことに大きな欠陥がある。」

政府委員(運輸省)「内閣に観光行政の調整を行うために、観光事業審議会というものが設置されているが、それで基本方針をきめて、各省がその分担する所掌事項に応じて観光事業の発達をはかつて行くわけである。各省が積極的に一丸となつてやるという点については、今後なお改善の余地がある。」

(2)-2)-② 1950年9月20日 第8回国会 衆議院運輸委員会

運輸省の機構改正に関する討議において、畠山鶴吉議員は関係各省の相互の牽制による観光行政の膠着状態を指摘し、また、運輸委員会等の議論は不毛であり、相当の予算措置なくしては議論は空回りするのみと批判している。

畠山鶴吉議員「観光面を確立させるための道路の整備、衛生施設の問題を解決する施策が運輸省にはない。運輸委員会の中に観光小委員会をつくり、どういう方向に進んだら観光面が確立するかを検討したが、結果は一つも現われていない。観光の仕事をするには、予算という裏づけがなければ何事もできない。国際観光をとらえる日本の立場からして、ゆゆしき問題である。また内閣の観光審議会と運輸委員会の観光小委員はきつねとた

ぬきのにらみ合いみたいな結果になつている。地方行政委員会においては、内閣の所属として観光庁くらいつくらなければならないという声が高い。運輸省としてはこれに不賛成のようであるが、内閣の外庁として観光庁をつくるということに固執するものではない。この機会に、運輸省が観光部をいつまでも保持しておるならば、それだけの予算の捻出なり、それだけの機構を確立してもらわなければ、観光事業の発展はできない。」

(2)-2)-③ 1950年10月3日 第8回国会 衆議院運輸委員会

運輸省の機構改革についての討議で、総理府事務官（行政管理庁次長）から、行政制度審議会では観光関係の仕事を集めて、総理府に観光庁を置く方針になつているとの説明を聞いた後、畠山鶴吉委員は下記のように、観光行政のありかたについて発言をしている。関係各省がそれぞれ連携なく、内向きの態勢で観光行政にあたっている状況を批判するとともに、運輸省の観光部門における監督行政、助長行政が現実の観光事業の新しい動きと関係していないことに苦言を提している。この点は観光市場への政府の積極的な関与を促すものとも解釈できる。

「外国を対象とする観光行政ばかりに進んでいる。国際的な観光行政は必要であるが、まず国内の観光行政を充実させなければ観光事業の推進はあり得ない。運輸省の観光行政は、昭和5年以来の歴史を持つているが、いつの場合でも、そのなかに旅客のあつせんあるいは宣伝とかいうことがあるが、観光連盟とか交通公社とかいうようなものを使つて、省自体の行政に弾力性がない。もう少し具体的な、実際に推進力のある行政機構に改革してもらいたい。現在内閣に観光審議会があり、また厚生省にも観光審議会があり、運輸省にもある。この審議会というものは一体どこで取り上げているものか。またどこでこれを整理しているものか。いつになつても同

じことを繰返しているような状態である。遺憾ながら行政面に薄弱な点がある。今後の日本の観光事業というものは重大である。決して運輸省だからどうの、建設省だからどうのということではなく、もう少し弾力性を持った予算を持つべきである。もし運輸省がこの観光事務を根本的に責任を持ってやるのなら、各関係者と調整をしてもらいたい。どういうところまでこの観光のための機構を持つて行くかということについて聞きたい。運輸省にそれだけの決意があるか、また各省をとりまとめるだけの勇気があるかということを知りたい。運輸委員会の中に観光小委員会ができたが、つかみどころがない。運輸省の観光部は、政府のやつておる機関としての根本がないように見受けられる。今後についても、この委員会を継続する上において、まず運輸省の根本方針を聞かない以上は、この小委員会の意義はない。」

(2)-2)-④ 1950年10月7日 第8回国会 衆議院運輸委員会

国際観光ホテル整備法に関する討議において、畠山、大澤両委員は運輸省の観光行政についてそれぞれ行政の実効性と国内観光政策の軽視の問題を指摘している。

畠山鶴吉委員「ホテル整備法案は資金面あるいはあつせん面において、はなはだ貧弱なために、計画した人は現在は計画を進める勇気がないような状態に陥っている。現在の運輸機構だけでは、とうていこの大きな観光事業を背負って立つことはできない。観光局でもつくとか、あるいは観光庁でもつくとかいうところまで行くのでなかつたら、この大きな観光事業は遂行できない。」

大澤委員「現在の運輸省の方針は、観光ホテルをつくる場合、これに対しての特別の融資、あるいは租税の減免をするとか、外客に対してだけ特

別の施策をこらしている。国内の観光客に対してのそれらの施策は、何ら手を打つてない。国内の客を誘致するところの自動車、道路、あるいは観光地の施設など改善しなければならない当面の問題が迫っている。」

(2)-2)-⑤ 1952年5月17日 第13回国会 衆議院内閣委員会

運輸省設置法の一部を改正する法律案についての討議において、観光行政の担当官庁の分裂を克服するには、観光に関する総合法規が必要であるとの意見が出るが、運輸省としては研究の結果、必要に応じて法的措置をとるのが適当との考えを披露している。(観光基本法が制定されるのは東京オリンピックの前年の1963年になってからである。)

満尾君亮委員「観光事業の外貨収入は昭和26年には1483万8千ドルに激増し、昭和11年の3123万ドルを来年なり再来年に突破することはやさしい。国際貸借の改善の上において最も大きなファクターで、貿易外収入中の大事な要素である。観光事業はほとんど日本の全部の諸官庁に関連がある。観光事業においては、主務官庁の分裂という現象がある。これをまとめてほんとうに推進するためには、観光法というような総合法規を制定する必要がある。その法規のもとにおいては、推進官庁を確立する必要がある。」

運輸省参考人「観光法については、終戦後われわれは観光事業の振興の措置として基本的な法規の研究をした。衆議院の文化委員会の中に観光法規制定小委員会というものが置かれ、観光法規の制定に関する研究をした。その委員会の結論としては、総合的な観光法の検討は非常に時日も要するし、またその中に盛るべき事項がただちに必要でないこともあるので、必要なものから法的措置をとつて行つて逐次観光事業全般に及ぼす方がいいという結論に到達した。」

表4 観光行政の効率に関する国会討議一覧

会議名 年月日	発言者	発言の主旨
第7回衆・ 第2回観光特 別委員会* 1949/5/14	畠山鶴吉 議員	所管が分散しているため、思うように仕事ができないということが観光事業を遅らせた大きな原因である。予算がないことと、方向が定まっていなことに観光行政の大きな欠陥がある。
	政府委員 (運輸省)	観光事業に関係する各省が積極的に一丸となつてやるといふ点につきましては、今後なお改善の余地がある。
第8回衆・ 運輸委 1950/09/20	畠山鶴吉 委員	観光小委員会をつくったが、予算的裏付けがないため結果は現われていない。内閣の観光審議会と運輸委員会の観光小委員はきつねとたぬきのにらみ合いみたいな結果になっている。地方行政委員会においては、内閣の所屬として観光庁くらいつくらなければならないという声が高い。
第8回衆・ 運輸委 1950/10/3	畠山鶴吉 委員	基本たるべき、国内観光が無視されている。運輸省自体の観光行政に弾力的な予算、運営がない。内閣、運輸省、厚生省にそれぞれ観光関係の審議会があり、同じことを繰り返している。運輸省の根本方針、意欲、調整能力が必要である。
第8回衆・ 運輸委 1950/10/7	畠山鶴吉 委員	国際観光ホテル整備法も不備である。運輸省には観光行政を担う力がない。観光局、あるいは観光庁でもつくるまで行かなければ、この大きな観光事業は遂行できない。
	大澤委員	外客に対してだけ特別の施策をこらしておる。国内の客を誘致する自動車、道路、あるいは観光地の施設など改善しなければならない当面の問題が迫っている。
第13回衆・ 内閣委 1952/5/17	満尾君亮 委員	観光事業においては主務官庁の分裂という現象がある。これをまとめて推進するために観光法というような総合法規を制定する必要がある。
	参考人 (運輸省)	総合法規は、その中に盛るべき事項がただちに必要でないこともあるので、必要なものから法的措置をとり、逐次観光事業全般に及ぼす方がいいという結論に到達した。

\*観光事業振興方策樹立特別委員会

### 3) 観光行政担当機関の所管についての討議

観光関係の業務が分散し、特に運輸省、厚生省、建設省が互いに牽制しあうことが強力な観光政策の実現を阻んでいるとの指摘に対して、行政管理庁としては総理府の所管の観光庁を設置し関係業務を集約する方向を考え、一方従来の観光の主管庁である運輸省は同省内の観光担当部署を強化

する方向を推す。厚生省は、所管の業務の強化を目指すか、場合によっては審議会の答申等中立的な判断を尊重するとの立場をとり、各省の立場の違いが明確にあらわれる。

(2)-3)-① 1949年5月14日 第2回観光事業振興方策樹立特別委員会（衆議院）

運輸省側から、各省の分担している観光関係業務を集約することの困難さを理由に独立した観光庁設置を疑問視し、運輸省内の観光担当部局を拡充するのが適当との発言がなされた。

政府委員(運輸省)「観光庁を設けるといふ議論もあるが、たとえば道路にしても観光専用道路もあるが多くは一般の道路と兼用のものが多い。国立公園にしても外客ばかりでなくて国内の観光客も対象にするのであり、切り離すことは困難である。運輸省は今後とも現在の観光課を運輸省の観光部に昇格して、内容を充実してこれらの事業を強力に推進して行きたいと思つてゐる。」

(2)-3)-② 1949年3月19日 第5回国会 参議院運輸委員会

観光行政は運輸交通に密着しているという理由で運輸省の所管とすべきとの意見が述べられた。

高田寛委員「観光事業は運輸省、厚生省、文部省、建設省とか各省に分けておるために、行政的になかなかこれが進んでこなかった。運輸省の中に観光局が設けられるということは非常に結構なことである。(観光事業について) 各省の間の縄張り争いが生じている。やはりこの仕事は運輸交通に最も深い関係を持つものであり、運輸省の中にこれを設置しなければならない。」

(2)-3)-③ 1949年9月19日 第5回国会 参議院運輸委員会

厚生大臣は所管官庁の分散の弊害を認め、厚生省が十分その役割を果たしていることを強調する一方で、制度改革についての、中立的な判断に従う意向を表明している。

林厚生大臣「観光行政が各省に分れているため非常な不便を生じている。しかしながら今日までやってきたようなことでやつて行けば、殊に厚生省などの国立公園の問題などは遂行し得る。行政機構の改革の答申を得て、或いはこれを運輸省に入れるような方法がいい、或いは厚生省の方に持つて来る方がいい、或いは建設省にどうかということであれば、答申に基いて潔ぎよく提供すべきものは提供して、又頂戴すべきものは頂戴し、この問題を解決し、将来運営をよくして行く上において吝かさかでない。」

(一方、同じ会議において大屋運輸大臣は運輸省内に観光部を設置したことを発表した。)

(2)-3)-④ 1950年2月7日 第7回国会 参議院厚生委員会

国際観光ホテル整備法が第6国会において立法されたのを受けて、厚生委員会では同法が運輸省と厚生省の調整が充分なされないまま立法されたこと、および予想される両省の所掌の調整の混乱についての討議がなされている。「観光行政の一元化」の難しさの一端を示す。

中山常太郎議員「国際観光ホテル整備法は、運輸委員会は遂に合同審査をせず、そのまま運輸委員会を通過し、それが本会議を通過した。当時からの疑点が未だに氷解されていない。厚生行政において、この国際観光ホテル整備法の定める監督行政並びに厚生省の関与する国立公園法、又旅館業法、温泉法等とどういう関係を持つておるか、又その監督行政の分野はどうなつておるか。この点が極めて不明瞭である。今後この登録ホテル或

いは登録旅館の認許可等の問題、衛生上の問題又殊に必要な環境衛生の問題等が運輸省がどの程度まで係わるのか。」

参考：国際観光ホテル整備法に関する関係省庁の調整について

運輸省は関係官庁、つまり内閣の地方自治庁、大蔵省、通商産業省、厚生省と協議したが、通商産業省と厚生省とは話合いがつかず、行政管理庁の裁定を仰いだ。行政管理庁の裁定案によると、法律の主務大臣は運輸大臣とする。併し、地方税と法人税については、それぞれ内閣総理大臣及び運輸大臣、大蔵大臣及び運輸大臣とする。法律の第十條に、主務大臣が、施設又は経営の改善に関し勧告するということがあるが、勧告が公衆衛生の向上及び増進を図る事項を含む場合、又は国立公園内のホテル及び旅館に対して行われる場合は厚生大臣に協議をすることになっている。(第7回衆議院運輸委員会 1950年2月16日 運輸省説明員)

(2)-3)-⑤ 1950年7月28日 第8回国会 衆議院内閣委員会

以下の内容の観光庁設置の陳情がなされた。(陳情者 第6回中国五県観光連絡協議会議長鳥取県観光連盟会長各務武雄)

「観光事業の進展は、国際間相互の理解と親交を厚くし、外貨の獲得を促進して、わが国経済再建に寄与するところが大きいから、これが施策実施機関たる運輸省官房観光部を強化拡充して観光庁となし、中央よりする一貫した協力的な観光事業の推進をはかられたい。」

この陳情は、強力な観光担当機関の必要性を訴るとともに、それは運輸省の外局と位置付けられるべきと主張している。行政制度審議会の総理府外局としての観光庁案に対応したものである。

これについて、運輸省の政府委員は、そのまま観光庁を総理府の所管と



する動きを視野に入れ、業務責任が観光に直結する省（運輸省）に観光関係の業務を集中する場合と慎重に比較検討するようもとめている。

政府委員(運輸省)「現在運輸省においては、観光行政として、対外宣伝、外客の接遇並びに運輸、交通施設など大体観光事業のプロパーの行政を担当している。観光事業は非常に多面多岐にわたるので観光行政は広く各省にまたがる。道路問題については建設省、国立公園は厚生省、また天然記念物、名勝は文部省の主管である。これをできるだけ統合した方がいいと考えている。本年の四月に内閣に置かれた行政制度審議会で、観光行政を統合するという意味で、総理府の外局として観光庁を設置し運輸省観光部及び厚生省の国立公園部をこれに吸収するという案ができ、政府に答申されている。しかし観光庁を総理府につくるのがいいか、あるいはまた諸外国に見られるように、最も関係の深い省に仕事を集める方がいいかは、慎重に研究をしなければならない。」

(2)-3)-⑥ 1950年10月3日 第8回国会 衆議院運輸委員会

総理府の説明員が行政制度審議会の総理府に観光庁を置くという答申にいて説明し、それに関して畠山鶴吉議員から運輸省の観光行政についての批判（事例(2)-2)-③参照）がなされたのに対して、運輸省の説明員は観光行政あくまでも運輸省の所管としたいと発言している。

総理府説明員「全体の方針としては、行政制度審議会の答申にあったように、戦時中並びに戦後を通じての行政機構の拡大を、現在の国力に相應するよう漸次縮減し国民負担の軽減をはかるという方向で作業を進めている。運輸省の機構関係については、先般の行政制度審議会の答申を基礎とし、海運、陸運、航空等による運輸関係を中心とする機関に整備する観点から研究している。観光関係の問題は、この前の行政制度審議会において

は、観光関係の仕事を集めて、総理府に観光庁を置くという方針になっている。」

畠山鶴吉委員発言（省略）

運輸省説明員「観光については局を運輸省に置いて、われわれが考えていることを実現いたしたいと考えている。この行政機構の審議会においては、そのような答申が出ているが、私どもは、将来とも極力運輸省が所管をいたすように努力したい。」

(2)-3)-⑦ 1950年11月20日 第8回国会 衆議院運輸委員会

機構改革に関する小委員会において、運輸省機構改革に関する意見をまとめ、小委員長よりその報告がなされた。総理府所管の観光庁は浮き上がり効果を期待出来ないので、運輸省の外局としての観光庁が適当としている。

岡田小委員長代理「行政制度審議会の答申による運輸省行政機構改革案は『観光関係行政を統一するため、総理府に観光庁を設置し、厚生省の国立公園部、運輸省の観光部その他各省の関係事務をこれに統合すること』である。観光事業は旅客輸送と密接不可分の関係にあるから、運輸行政とは切り離せないこと、観光輸送、観光道路のような各省の所管に属する観光関係行政は、その性質上大部分は各省から切り離せないから、観光庁は浮き上り、その効果を期待し得ないこと、諸外国にも各省から独立した観光関係行政を総合的に所管する観光庁のような存在はないこと等の理由で、観光行政は運輸省の所管とし、外貨獲得並びに国際親善増進のため、観光事業の重要性がいよいよ高まった今日、外客の受入れ態勢の整備、対外観光宣伝の積極化等をはかるため、観光部はこれを庁に昇格すべきであるという意見であった。」

(2)-3)-⑧ 1951年5月29日 第10回国会 衆議院厚生委員会

国立公園に関する予算が認められない状況を問題視し、関係各省の「争奪」が原因としている。観光行政における厚生省の主導性を高めることを要請する発言があった。

石原圓吉委員「国立公園は17, 8できたけれども、この国立公園に対する国の予算がいつもお流れになるような状態が続いた。運輸省、厚生省、また建設省にも観光のうちの一部の道路は自分の管轄だというような、三つの勢力の分散と争奪がある。このことが、日本の観光に大なる支障を来している。省内の予算案は一億円内外のものが成立するけれども、それがお流れになる原因である。これを一つにまとめて観光を一本にすることが最も必要なことである。厚生省において、厚生省を主管としての善処方を願う。」

(2)-3)-⑨ 1952年4月19日 第13回国会 衆議院運輸委員会

行政組織法の規定により各省の官房または局に置かれている部を1952年の5月末日限りで原則廃止することになり、観光部廃止に伴い観光監を置くことが一旦は決まった。標記運輸委員会は、逆に観光部を観光局に格上する以下の要旨の要望を満場一致で決議し、政府に申入れを行なった。

満尾委員「複雑多岐な観光設備を対象とする行政は、強力なる一つの部局を持ち、責任をもって推進して行くよりほかない。今回の行政機構により、観光部を観光主任官に圧縮することは、観光国策に照して、きわめておかしいことである。わざわざ日本政府が従来存在した観光部をあべこべに縮小することは、国際的な動きに照し、その期待を裏切る。当運輸委員会として、運輸省に観光局を設置する決議を行い、政府の反省と再考を求める。外客を積極的に誘致し、わが国情を諸外国国民に周知せしめ、諸国民

間相互の認識と理解とを一層深くすることが、わが外交国策上最も緊要とするところであり、又外貨獲得による貿易外収支の改善を図ることが国家財政の上からも極めて緊要である。このような大局的見地より観光行政機構を整備強化するため、政府はこの際運輸省に観光局を設置すべきである。右決議する。」

観光部の廃止案に関して観光部は「かりに三つの課を残すとすると、形式的には三つの課がそれぞれわかれて仕事をする形になる。観光監が横にいて、これを統制して行く立場になる。国際的な関係においても、現在世界各国の観光機関が属する官設観光機関国際同盟に、運輸省の観光部が部として加入を認められたが、観光監というのは職名であり、これで入るわけにはいかない。」と問題点を指摘し(1952年4月22日 第13回衆議院 運輸委員会)、一方、衆議院運輸委員会観光小委員会は4月13日参考人として日本交通公社、全日本観光連盟、観光事業研究会、日本ホテル協会、国際観光旅館連盟、日本通訳協会の代表を招致し、強力なる観光行政機関の設置を必要とする意見を聴取した。

(2)-3)-⑩ 1952年5月17日 第13回国会 衆議院内閣委員会

本事例は観光の位置付けに関する討論として、(1)―⑰として既に掲出した。以下は「運輸省に観光局を作るべきではないか」との質問に対する行政管理庁長官の答弁の一部であり、運輸省への観光行政機能の集中と、運輸省を含む各省の観光関係業務を一体化して新しく強力な組織を作るという異なった2つの考えがあることを述べ、運輸省よりの考えへの偏りを正している。

野田行政管理庁長官「観光の内容は各省にわたっている。たとえば厚生省で国立公園というものをやっている。こういうものは観光という点から

離れては意味がない。もし観光局をつくるのならそれを一体にすべきじゃないかという考えがある。かりに将来観光行政を統一するという場合にはこういうことも考えて行かなければならない。このような面もあり今回の機構改革では、観光局をつくるということは見送った。」

表5 観光行政担当機関の所管に関する国会討議一覧

会議名 年月日	発言者	発言の主旨
第2回観光 特別委* 1949/5/14	政府委員 (運輸省) (答弁)	観光庁を設けるという議論もあるが、各省の所管から観光関係を切り離して持ってくるのは難しい。運輸省は内部の観光担当部署を強化して事業の推進にあたりたい。
第5回参・ 運輸委 1949/3/19	高田寛 委員	観光事業について各省の間の縄張り争いが生じている。この仕事は運輸交通に最も深い関係を持つものであり、運輸省の中に観光局を設置しなければならない。
第5回参・ 運輸委 1949/9/19	林 厚生大臣 (答弁)	観光行政が各省に分れているため非常な不便を生じている。例えば、国立公園は厚生省のこれまでのやり方で効果を挙げている。しかし、行政改革の答申があれば、それに従い所管の変更を受け入れる。
	大屋 運輸大臣 (答弁)	運輸省の観光行政の整備を図るために、今年6月新たに大臣官房に観光部を設置した。
第7回参・ 厚生委 1950/2/7	中山常太郎 議員	国際観光ホテル整備法については、運輸委員会は遂に厚生委員会と合同審査をせず、そのまま運輸委員会を通過し、それが本会議を通過した。疑点か、未だに氷解されていない。厚生行政の面において、この国際観光ホテル整備法の定める監督行政並びに厚生省の関与する国立公園法、又旅館業法、温泉法等との関係が不明確である。
第8回衆・ 内閣委 1950/7/28	鳥取県観光 連盟会長	運輸省官房観光部を強化拡充して観光庁となし、中央よりする一貫した強力な観光事業の推進をはかられたい。
	政府委員 (運輸省)	観光庁を総理府につくるのがいいか、あるいはまた諸外国にみられるように、最も関係の深い省に仕事を集める方がいいかは、慎重に研究をしなければならない。
第8回衆・ 運輸委 1950/10/3	政府委員 (総理府)	観光関係は、行政制度審議会では、観光関係の仕事を集めて、総理府に観光庁を置くという方針になつている。
	政府委員 (運輸省)	行政機構審議会からそのような答申が出ているが、観光については局を運輸省に置いて、われわれが考えておりますことを実現したい。将来とも極力運輸省が所管するように努力したい。

第8回衆・ 運輸委 1950/11/20	岡田機構改 革に関する 小委員長 代理	観光関係行政は、その性質上大部分は各省から切り離せないから、行政制度審議会の答申により総理府に観光庁を設置すると観光庁は浮き上りその効果を期待し得ない。
第10回衆・ 厚生委 1951/5/29	石原圓吉 委員	国立公園に関する予算が認められない状況は関係各省の争奪が原因である。厚生省が主管として善処されたい。
第13回衆・ 運輸委 1952/4/19	満尾委員	複雑多岐な観光設備を対象とする行政は、強力なる一つの部局を持ち責任をもって推進して行くよりほかない。行政機構により観光部を観光主任官に圧縮することは観光国策に照してきわめておかしい。当運輸委員会として、運輸省に観光局を設置する決議を行う。
第13回衆・ 運輸委 1952/5/17	満尾委員	観光事業の重要性を考え、運輸省に観光部を存続させるに止まらず、観光局を設置すべきでないか。
	野田行政 管理庁長官 (答弁)	各省の観光関係業務を集め一体にすべきじゃないかという考えもある。

\* 観光事業振興方策樹立特別委員会

## おわりに

国際観光を通じた日本の外貨収入が第二次大戦前の1936年において輸出貿易額の40%を占めていたことなど、国際観光事業が国家経済にもたらす便益は終戦直後に明確に認識されていた。国会の討議において国際観光事業がもたらす便益についての肯定的な認識が広く認められるにも拘わらず具体的な予算・施策に反映されない事実は、本稿の研究の対象期間に限らずその後も見受けられる問題である。また、アメリカをはじめとする先進工業国や多くの発展途上国においても同様の乖離がひろく認められる。本稿において検証した期間の国会討議においては、予算配付上の観光部門の優先順位のあり方について掘り下げた議論は見られない。現に優先順位の低いことについての唯一の明確な説明は「国民経済、国民文化の中での観光の位置付けがなされていない（討議事例(1)-⑧）」というものである。本

研究を継続することにより、国際観光の振興に関する政治的な意志の検証を重要なテーマの一つとする。

その過程の初期作業として、仮説的に以下を認識と施策の乖離の理由としてあげ、今後の検討の基礎とする。

- ① 国際観光が日本社会に及ぼす経済的および文化的な影響についての理解が、外貨獲得、国際親善の促進など、スローガンの、しかも部分的なものに止まり、需要創出や雇用への貢献を含む総体的な理解が普及していない。また、他の産業分野や国際交流活動との比較が系統的になされてないために、必要な国際観光施策の規模やあり方について共通の認識が生まれにくい。
- ② 国際観光事業の便益の直接的かつ明確な受益者として確認されるのは宿泊産業、旅行業界などの少数の企業、および多くの外客の来訪が確実視される少数の国際観光地のみである。マクロ的な便益があることは広く理解されても直接それを実感できる者は少数である。従って、国際観光政策の政治的な支持基盤が弱い。
- ③ 国際観光事業振興のための施策は、国民が目にする現象としては、豊かな外国人旅行者の享楽を助けるものであり、また、海外での観光宣伝活動は国民により認識されないし、国内的に経済効果を生まない。産業基盤、生活環境の基礎的要件が未だ満たされず、緊急を要する案件が多い状況のなかでは、国際観光事業振興のための政府予算の支出という形の投資が時間の経過を経て外貨獲得という成果を生むという企業活動的な特徴を持つ政策は支持されにくい。特に国民生活が窮乏した状況においては支持を得にくい。
- ④ 国際観光振興のための施策が効果を発揮するためには、継続的な投資が必要である。また、投資に対して期待したほどの成果（来訪外客数、

外貨獲得など) が得られないリスクがある。もとより、国際的な観光客の動きは多くの要因によって決まる。要因のなかには計量的に把握されないものも多く、時間と方向を特定した国際的な観光客の動きは予測が困難である。従って、観光投資が生む収益計画は説得力を持ちにくい。そのために、国際観光のためのより強力な施策を求める動きも慎重になる面がある。

- ⑤ 上記の事由のため、国会等の場においても国際観光事業の推進を積極的に提唱するものは一つの勢力を形作ることが困難である。国会での討議も少数の推進者が国際観光施策の不十分なことを指摘し、本来得られるかも知れない便益の喪失の可能性について警告するトーンに止まることが多い。

次に観光行政の組織の整備の問題は、国政における観光の位置付けの問題に密接に係わる。本来は位置付けと観光政策の目指す方向についてのコンセンサスがあってこそ有意義な議論が可能になる性質のものである。どのような組織のありかたが観光政策のもっとも効果的な履行に適しているかという行政技術の問題でもある。より強力な機関が必要となるのか、もし必要であると考えられる場合は新しく創設した中立的な組織に観光行動と観光事業の係わる業務を集中すべきか、あるいは多くの関連業務を担当する省庁が内部の組織を拡大し対応すべきかは多分に技術的な問題があり、それについての判断を試みることは本研究の範囲を超える。

しかし、早くも終戦直後の観光政策の再構築の初段階において、関係省庁の間の縄張り・綱引き意識が行政の方向性や効率に望ましくない影響を与えているとの指摘が多くなされていることは座視すべき問題でない。政策の立案と履行にあたる組織のあり方は観光行政の行く末を大きく左右する。今後の研究においても、この点に光をあてていくこととする。



**参考・引用文献**

- 1) 第16回国会衆議院 1953年6月26日開催 運輸委員会議事録
- 2) 田中喜一 観光事業研究会『観光事業論』, 349～350頁, 1950年。
- 3) 田中喜一 観光事業研究会『観光事業論』, 350～351頁, 1950年。