

# 1952年～1961年の日本の観光政策の形成

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
  - (1) 経済社会的な背景
  - (2) 観光関係法規・行政の概観
  - (3) 日本の観光産業および外客受入れ態勢の概観
  - (4) 1961年度（検証対象最終年度）における運輸省観光局による行政の状況
- 2 国会討論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の位置付けについての討議
    - 1) 政策形成の諸要因
    - 2) 国会における討議の傾向と事例
  - (2) 観光行政の機構の整備についての討議
    - 1) 政策形成の諸要因
    - 2) 国会における討議の事例

### おわりに

## はじめに

本稿は、1945（昭和20）年から1951（昭和26）年にいたる日本の観光政策の形成を国会における討議を通じて検証した拙稿「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」（九州産業大学商経論叢第43巻第3・4合併号 145頁～194頁）（以下、前稿）に続いて、1952年～1961年の日本の観光政策の形成を同じく国会の討議から検証するものである。前稿同様に、国政における観光事業の位置付けおよび観光行政の組織（機構）の

整備の問題を取り上げ、これらに関する政治的意志について考えるために政策形成の諸要因を考察し、国会における討議の事例を紹介する。(引用する各発言の内容は筆者の文責において抜粋および要約する。個々の発言の内容は特定の方向性のみによる解釈が必ずしも容易ではないので、紹介された事例の発言に読者が接することには意味がある。)作業にあたり、前稿に仮説としてあげた観光部門に対する認識と施策の乖離の5つの理由を主な視点とする。

なお、引用した国会論議はそれぞれの会議名を明記してあり、それぞれの議事録が出典である。

## 1 経済社会的な背景と観光政策・行政の進展の概観

### (1) 経済社会的な背景

1950年6月に勃発した朝鮮動乱によるいわゆる特需は日本の輸出を急増し、好景気をもたらした。韓国を支援したアメリカを中心とする国連軍の物資とサービスの供給基地として日本経済が潤ったからである。1955年からは本格的な高度成長過程に入り、1960年に池田内閣が成立すると、経済成長は加速し、1970年代初めまで高度経済成長が続いた。成長テンポの高まりは、重要資源のほとんどを海外に依存した日本の輸入の急増をもたらす一方、競争力と輸出余力の不足から必要な外貨が十分得られず、国際収支の悪化が国家的な課題となった。これに対応するために外貨の漏洩率が低いとされた国際観光収入が注目される面もあった。しかし急速な経済成長の達成のためには諸外国に比較して国際競争力の弱い重化学工業の発展が第一義的に必要とされ、この基幹産業の育成が戦後の産業政策の柱となった。基盤施設や各種の産業施設の整備に

においてもこのような産業政策が反映され、サービス産業の一つであり新しく、未知の産業である観光に思いきった資源の投入をするには困難な環境であった。

日中戦争の激化のなかで、中止においこまれた1940年（昭和15年）の日本万国博覧会および第12回オリンピック東京大会から約20年たって、1964年の第18回オリンピック東京大会の招致熱が高まると、ホテルや道路などの観光インフラがオリンピックの受入れ態勢と重ねて論じられるようになった。

## **(2) 観光関係法規・行政の概観**

### **1) 年ごとの主要な動き（第1表参照）**

1952年には当時336件（内外客取り扱い業者は15件）と推定（1952年6月10日開催の第13回参議院運輸委員会議事録）された旅行斡旋業者と宿泊事業者、交通事業者および旅行者との間のトラブル続出に対応するために業者の登録と補償金供託を義務付ける旅行斡旋業法が施行された。インフラの充実については、新しい道路法の施行により、観光的に重要な道路が2級国道に含まれるようになった。また、1951年の道路特別措置法により地方公共団体による有料道路建設が可能になった。ホテルの建設について長期低利の資金獲得のために運輸省と経済安定本部との折衝の結果、日本開発銀行からの融資が認められ、絶対的な日本のホテル不足の解消に小規模ながら貢献する動きがうまれた。国際的に不評なホテル料金の高さに対応するために、国際観光ホテル整備法の登録施設における外客の遊興飲食税の免除のための同法の改正がなされた。観光行政上の国際的なつながりの強化のため、運輸省観光部が現在の世界観光機関(World Tourism Organization)の前身である官設観光機関同盟(International Union of Official

Tourism Organizations)に加盟し、世界共通の観光の概念や定義、世界の観光の動向についての情報が恒常的にもたらされるようになった。

1953年に入ると、サンフランシスコに観光宣伝事務所（日本交通公社に委託）が開設され、ニューヨーク（1951年開設）とならんで2都市を拠点として対米観光プロモーションが強化された。発足した中小金融公庫からの中小の政府登録ホテルへの融資が合意された。同年、総理府の観光事業審議会は「観光関係行政機構の改革について」と題する建議を行なった。観光行政機構の一元化に関して観光庁設置を含めた議論が繰り返されたが、本答申では単なる立案機関としての同審議会に国会議員を含める等して強化し調整・交渉能力を高めることが提案された。

1955年には行政機構の改革で各省の組織のなかで部制が廃止されるなかで例外的に残留した運輸省の観光部が観光局に昇格した。観光行政機構の一元化問題と絡み多くの議論の末、観光業界、地方の関連団体の陳情などもあって実現した局昇格であった。また、同年には、それまで国の補助金による日本交通公社へ委託と民間の海外観光宣伝協会の2本立てで行なわれた対外的な観光宣伝の組織を一本化する形で国際観光協会が設立された。

1956年には、政府は観光事業審議会を中心に観光事業振興基本要綱を決定し、各省はそれに従い観光事業振興五カ年計画を作成し、中期的・総合的な視野で観光部門のインフラから海外宣伝に至る広範な整備態勢が計画された。実施初年度の1957年度には五カ年計画に係わる各省要求額245億円にたいして道路を含めて5割程度、1958年度は要求額315億円の7割程度が認められた。観光事業振興五カ年計画について運輸省は交通機関の整備、特に道路関係の整備を最重要課題とみなした。

1958年には富裕層の観光に加え、国内および海外からの一般の旅行者の

日本国内旅行の推進のために4,000万円の国庫補助によるユースホステルの整備が始まった。

1959年には1955年以来海外むけの観光宣伝を担当した国際観光協会と国内観光の振興にあたる団体である全日本観光連盟が統合され特殊法人日本観光協会がうまれた。これに際しては多岐にわたる観光行政機構の弱点を補うべく日本貿易振興会のように基金を有する強力な公的機関を設立し、政策の実施面でリーダーシップを発揮させるという運輸省の意図があったが、10億円の基金のための予算は認められず単なる併合に終わった。同年、国際観光協会の海外観光宣伝事務所がホノルルとトロントに開設された。

1960年には池田内閣の国民所得倍増計画が発表され、目標項目の一つである「世界経済の発展に対する協力」のなかで、外貨収入の増大のために輸出振興策とならんで観光、海運その他の貿易外収入の増加策の必要性が歌われた。観光については1970年時点における観光収入の目標額も明示された。1960年の観光事業審議会の答申はオリンピック東京大会前年の1963年の訪日外客数35万人、観光収入2億ドルの目標を設定した。1960年にはシカゴに日本観光協会の海外観光宣伝事務所が開設された。引き続き1961年にはロンドンの観光宣伝事務所が開設した。

1961年には3年後に迫ったオリンピック東京大会の受入れの準備が観光行政における中心的な課題となり、特に増設が必要とされた外客用のホテル、旅館の2万5千室の確保のために3年計画が作られ、運輸省は大蔵省、日本開発銀行に対して60億円の融資枠の設定を要求した。対外的な宣伝、情報提供の強化のために日本観光協会への補助金は対前年32%増の2億8,200万円が配付され、ロンドンの観光宣伝事務所が増設された。

第1表

西暦	昭和	観光関係の法規および制度の整備状況
1952年	27年	<p>[法律・政策]</p> <p>旅行斡旋業法施行（登録・補償金義務化）、 道路法改正（観光道路が2級国道に） 開発銀行からのホテルへの融資開始 運輸省観光部が官設観光機関同盟（IUOTO）に加盟</p>
1953	28	<p>[組織]</p> <p>サンフランシスコ観光宣伝事務所開設（日本交通公社委託） 中小企業金融公庫発足（政府登録ホテル・旅館への優先融資合意）</p> <p>[法律・政策]</p> <p>登録ホテル外客の遊興飲食税免除 観光事業審議会建議「観光関係行政機構の改革について」</p>
1954	29	<p>[法律・政策]</p> <p>観光事業審議会による振興方策についての建議及び勧告と観光ルートについての建議 観光客の手回り品の通関を簡易化する条約，観光客が持ち込む乗用車の一時輸入の通関手続きの簡易化（国連による決定）</p>
1955	30	<p>[組織]</p> <p>運輸省観光局（観光部から昇格） 国際観光協会発足 衆議院運輸委員会観光小委設置（復活）</p> <p>[法律・政策]</p> <p>観光旅行の通関便宜供与条約と宣伝資料輸入議定書の承認 観光事業審議会が重点的に整備を要する観光ルート，観光地帯につき内閣総理大臣に建議</p>
1956	31	<p>[組織]</p> <p>国際観光協会ホノルル，トロント各観光宣伝事務所開設</p> <p>[法律・政策]</p> <p>観光事業振興基本要綱閣議決定 観光事業振興5カ年計画（各省） 旅行斡旋業法一部改正</p>
1957	32	
1958	33	<p>[法律・政策]</p> <p>観光事業審議会（総理府）答申 国庫補助によるユースホステルの整備開始</p>

1959	34	<p>[組織] 日本観光協会パリ、バンコック各観光宣伝事務所開設</p> <p>[法律・政策] 日本観光協会発足</p>
1960	35	<p>[組織] 日本観光協会シカゴ観光宣伝事務所開設</p> <p>[法律・政策] 観光事業審議会の答申（総合観光案内所及び Visitors &amp; Convention Bureau の設立を提言, 目標として昭和38年の外客35万人, 外貨収入2億ドルを明示） 国民所得倍増計画閣議決定（観光を重視）</p>
1961	36	<p>[組織] 衆議院運輸委員会の観光に関する調査のための小委員会 日本観光協会ロンドン観光宣伝事務所開設</p> <p>[法律・政策] オリンピックの1964年来訪予測：来訪55万人, 滞在48万人, 必要宿泊部屋数3.3万。</p>

## 2) 注目すべき点

### ア. 政策の実効性

1952年から1961年にいたる観光行政を概観すると、海外観光宣伝、外客用の宿泊施設のための融資額の拡大、旅行斡旋業者に対する規制の導入、観光行政機構の拡大(運輸省観光部の観光局への格上げ)、観光道路の拡充など、観光振興の体制は不十分との批判を受けながらも継続的な進展が見られた。しかし、政府として明確な政治的な意志をもった国際観光振興とは程遠い状況であったと言わざるを得ない。観光事業審議会はアイデアを出すだけで実行のための調整機能も持たないという批判が広くなされた。1956年に総理府の観光事業審議会を中心に観光事業振興基本要綱が決定され、各省はそれに従い観光事業振興五カ年計画を作成したが、その実効性にたいする評価は低かった。1957年10月に運輸省観光局長に就任し同計画の実行の調整にあたった細田吉蔵は1961年4月27日の第38回国会衆議院運

輸委員会観光に関する小委員会において観光行政の直接の経験を振り返り「観光事業振興五カ年計画は本当に絵にかいた餅であり、実績も各事業によってまちまちでほとんど実効がなかった」と委員として発言している。また、同委員は「観光関係でやるべきことは数多くだされるが、各政府機関ではそれらは少しも取り上げられず実現が遅々として進まない。そのため、新しい考え、機軸をとという熱意、気運が非常に阻害されている」と指摘している。

観光部門の新しい施策にたいする支持基盤の欠如は、観光がもたらす経済的な利益についての認識の不足と、たとえマクロ的な受益の認識があっても、受益する分野が広く分散しているために特定の政治的な意志に結びつきにくいことを示しているものと理解される。

#### イ．国際観光プロモーションの実施機関と手法

該当期間についてみると海外における観光宣伝やPRは政府の予算によって、日本交通公社（委託 1952年～1955年）、国際観光協会（補助金 1955年～1959年）、日本観光協会（補助金 1959年～1961年）によって実施された。海外宣伝事事務所は1951年のニューヨーク1カ所から、1961年までにはサンフランシスコ、ホノルル、トロント、パリ、バンコック、ロンドンがあらたに開設された。その間、予算額は4,900万円から2億5,200万円に順調に増えた。しかし、ヨーロッパの観光先進国の海外プロモーション予算と比較すると一桁違う少ない額であり、日本政府の無関心を象徴するものとして国会討論においてもしばしば取り上げられた。このように予算規模としては決して十分なものではなかったが、外客の受け入れ態勢や外客誘致のためのプロモーションの手法についてしばしば国会で議論がなされた。おもなものは第2表のとおりである。



表 2

手 法	国会での検討・予算要求など
産業観光 technical tourism (産業施設の見学旅行) の斡旋	1958年 運輸省観光関係重点施策
国際会議の誘致のための連絡事務所 (コンベンション・ビューロー) の設置	1958年 観光事業審議会答申 1959年 運輸省観光関係予算要求
一般商業映画の持つ誘客効果の利用	1960年 参議院運輸委員会
ホームビジット (家庭訪問) の斡旋	1961年 衆議院運輸委員会

これらの手法は現在でも「新しい手法」ないしは「強化すべき誘致策」として、よく話題になるものである。国としてのコンベンション・ビューローの設置は1965年に特殊法人国際観光振興会（1964年に日本観光協会から改組）内部に日本コンベンション・ビューローが設けられ、1990年代に全国の主要都市に広がった。日本の産業観光、ホームビジットの仕組みについても宣伝印刷物による宣伝、国・地方自治他等による斡旋の歴史は長い。しかし、これらが一般に知られ普及しているとは言い難い。特に、一般商業映画の持つ誘客効果の利用については、この目的で日本の主要都市にフィルム・コミッション (FC) が生まれ、「全国 FC 連絡協議会」が設立されたのはここ数年のことである。プロモーションの手法についての知識は海外から戦後早期（事例によっては戦前から）得ていたが、それらの日本における発達は非常に長い時間がかかっている。

### (3) 日本の観光産業および外客受入れ態勢の概観

朝鮮動乱の勃発後に見られた訪日外客の減少は比較的短期に止まった。1951年には外客数（一時上陸客を除く滞在客）は約3万人と戦前の最盛期昭和11年の滞在客数約4万5千人の7割程度まで回復した。海外においてはハワイで訪日観光団が多く募集されるなど日本観光への関心の高まりが

みられた。しかし、1950年代においては、国内の受入れ態勢は未だに整備が進まず、特に観光関係の基盤施設の基本である道路、宿泊施設ともに絶対的に不足していた。また、日本の客船、航空サービスが不在の状況において主な観光客発地であるアメリカからの太平洋運賃の高さ、ホテルへの融資の多くが短期・高利であるためのホテル料金の高さが外客の間で不評であった。加えて遊興飲食税および固定資産税の高さに起因する日本への旅行費用は当時世界で最も高水準にあり、日本の国際観光振興の大きな阻害要因となっていた。1952年6月の講話条約発効以降は占領軍により接收されたホテルの返還が徐々に行われホテル宿泊料の引き下げの要因とはなったが、それにより目に見えて宿泊料金が下がる状況ではなかった。米誌ニュース・ウィークの「日本への観光客が10万人（一時滞在客を含む）にふえたが小国レバノンの観光客より少ない数である。（観光宣伝の）金を使わないで金を集めようということは無理な話だ」という主旨の記事や、ドイツでの「日本のホテルが高い。日本のホテルの宿泊料を100とすると、ドイツは40である。また道路が悪い。」という記事が話題になった（1956年2月27日、第24回国会衆議院運輸委員会の観光に関する小委員会議事録）。

価格面のみならず、当時の日本の観光関係施設やサービスの質的な水準が国際的な水準に追いついておらず、国際観光の振興に警告的な論議もなされた。

「日本のホテル施設が国際的には二流以下のものでも料金は非常に高く、戦後はサービスの点でも水準がかなり低い。観光連盟等は業界の利益集団で構成され国際的な視野に欠ける。」（1955年6月30日 第22回国会 参議院外務委員会 曾祢益委員）

日本の国際航空事業は日本航空株式会社が1954年2月からサンフランシスコと沖縄までの運航を始めた。1955年において、東京の羽田空港とサン

フランススコ間に週3回，羽田と香港間は週3回運航していた。空の交通規制は今だ米軍が行なっており，実質的な占領状態が続いた。

各種の観光基盤施設の未整備にも係わらず1952年～1961年にかけて外客入国数，外客消費額は高い成長を維持し，1961年には外客入国数は24万3千人，外客消費額は1.37（493億円）に達し，それぞれ1952年の3.8倍，6.5倍に伸びた。1961年末において，1964年のオリンピック東京大会時の外客の来訪数は55万人，滞在客48万人，これに必要な宿泊施設は3万3千室と推定された。当時の外客収容能力（ホテルおよび旅館）9,800室であり，3年間に2万5千室を整備するという大きな課題に官民が直面した。（第39回国会 衆議院運輸委員会観光に関する小委員会 1961 [昭和36年] 10月18日）

#### （4）1961年度（検証対象最終年度）における運輸省観光局による行政の状況

- ① 昭和35年の入国外客数は21万2千人。推定の消費額は1億1,600万ドル（418億円）であった。年17%の増加ぶりを示した。内閣観光事業審議会の達成目標はオリンピックの前年の38年の目標入国外客数35万人，推定消費額2億ドルであり，ジェット機の就航等による航空機の便数と収容力の増加を考えると，輸送力の面においては35万人は達成範囲内とされた。
- ② 対外宣伝は猛烈な各国間の競争場裏に置かれた。対外宣伝のための日本観光協会への補助金の交付は34年度2億円，35年度2億1,341万円，36年度予算は2億8,200万円余りであった。1億1,000万円の会費・拠出金を加えて事業活動を行なった。
- ③ ユースホステルの整備に対する補助は三分の一ないし二分の一の補助

金を地方公共団体に対して交付した。

- ④ 宿泊施設の整備改善のために、国際観光ホテル整備法の施設基準を満たす登録ホテル、旅館に税法上特典を与えた。登録施設はホテルが88件、旅館が278件あった。財政融資は日本開発銀行は大規模なホテル、中小企業金融公庫は外国人の利用に適した旅館の整備を目的とした。1964年のオリンピック東京大会への対応として昭和38年度を目標として一万室整備計画を立てた。
- ⑤ ガイドおよび旅行あっせん業の管理を行なった。
- ⑥ 昭和36年度の予算として、国際会議誘致のための国際会議連絡所、外国人総合観光案内所を要求したが認められなかった。

(1961年4月13日 第38回国会 衆議院運輸委員会観光に関する小委員会 津上観光局長)

## 2 国会討論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の位置付けについての討議

#### 1) 政策形成の諸要因

本項目では国会の討議で見られる観光政策・観光行政の方向に影響を及ぼすと思われるいくつかの顕著なテーマについて考察する。(それらのテーマには下線を施し、それらの各テーマに関連する討議例を次項目2)「国会における討議の傾向と事例」で紹介する。)

観光部門の評価についての当時の議論を検証するためには、観光政策・観光行政について広義と狭義の概念があることに留意する必要がある。

「広義の観光政策・行政」とは「観光を直接担当する運輸省の観光政策・行政のみならず、観光客と観光産業のすべての側面（交通基盤施設、国立

公園等の休息地，文化財，出入国管理など）に係わる省庁のすべての関連政策・行政」を指す。

「狭義の観光政策・行政」とは「観光を直接担当する運輸省の観光政策・行政(対外観光宣伝やホテル等観光施設の整備，旅行斡旋業に関する規制，外国語ガイドの育成などの受け入れ態勢の充実)」を指す。

討議において観光政策への支援拡充を訴える者が狭義を意味し，一方，「観光政策への支援は相当程度行なわれている」旨答える政府側は広義を指している場面が多く見られる。

観光に関する討議のなかで圧倒的に多い主張は観光への支援強化を求める，ないしは是認するべきとするものである。本研究の対象期間に順調に増加した国際観光収入を論拠に，日本政府の観光事業に対する無関心，諸外国に比較して極めて少ない支援を批判するのが基本的なトーンである。この主張を行なう者には2つのタイプがある。1つは宿泊業，交通機関など観光産業の立場を理解する議員，参考人たち，もう1つはより客観的に観光の経済効率，国際理解促進上の効用に注目し，同セクターの積極的な活用を促す者たちである。

ごく少数であるが，国際観光の振興に対して懐疑的な者もいる。訪日外客がもたらすとされる経済的な利益に対する疑問，あるいは日本の外客受け入れ態勢に対する懸念がその理由である。

観光部門への政府の支援を増やすべしとの主張に対して，首相，大臣や，大蔵省の説明員などが，交通関係の基盤施設整備などを含めた広義の観光政策・行政への支援はそれなりに実施していると答弁する場面が多い。基幹産業としての重化学工業の育成を最優先する立場にある政府が，限られた財源の用途を分散させるわけにはいかないというスタンスと，通常の産業の取り扱いと異なる外客誘致の仕組み（海外の需要を喚起し，受け入れ

態勢を整備する) に対する当惑が感じられる。国内の観光産業育成へのスタンスは財政融資, 外資導入などにより手助けはするが基本的には民間の力で発展すべきであるというものである。

国際観光の経済的効率に関する論議の柱は外貨取得に関するものである。目に見えない貿易, 原料の輸入を必要としない日本にとって有利な貿易という理由が強調される。大きな前提として「輸出品」としての日本の観光魅力は自然, 文化など世界一流であるという認識がある。外客による消費額の増加を目の当たりにして, 国際観光の経済的効率に異を唱えるものはほとんど見られなかった。しかし, 当時の政府の公的な国際収支対策のなかで観光が必ずしも重要視された訳ではない。

1960 (昭和35) 年の国民所得倍増計画において, 輸出振興などと並んで観光の果たす役割が重視されたことは前述したが, 例えば政府が国際収支改善のために1957 (昭和32) 年に以下の3つの対策・要綱を矢継ぎ早に閣議決定ないし閣議了解した際に, そのなかで観光収入に触れているのは, 9月26日の国際収支改善対策のみである。

- 6月14日 国際収支改善総合政策要綱
- 6月19日 国際収支改善緊急対策
- 9月26日 国際収支改善対策

表面的, 印象論的な観光の効用論に止まらずに, 観光産業の経済効果についての科学的な評価の必要性を指摘する声もあった。経済セクターとしての観光の取り扱いについて国内的なコンセンサスを確立するためには最も重要なことと思われるが, この時期の国会討議のなかでこの意見は1件しか目にしなかった。重化学など基幹的な産業の再建, 育成が困難かつ緊急な課題としてのしかかっている時期に, 観光まで目が届かなかったとい

うべきであろう。しかし、経済セクターとしての観光についてのコンセンサスの確立のためには日本で早い時期にこの面が認識され、GDP、雇用、税収などへの貢献についての議論を深めていく必要があった。日本でこの種の研究が政府によってなされ始めたのはつい最近であり、はっきりした政策的な意味を持つのは今後のことである。

アメリカからの観光客を誘致し、国民生活の向上に役立てるため、ヨーロッパ主要国の例に倣ってアメリカからの観光客にたいして一方的に査証を免除したらどうかという質問に対して、外務省の担当者はあくまでも相互主義の原則に則って考えるという公式論を述べている。この観光と相互主義の問題には歴史的に多くの国が柔軟な対応を見せている。外務省の立場は良く言えば「原則遵守」、悪く言えば「問題に機敏に対応するための柔軟性の欠如、原則論に寄り掛かり現実の問題への対応を怠る傾向」を示している。

観光の振興についての議論で本来最も重視されるべき観光事業と環境の問題を実際に国会の討論で俎上に載せる例は少なかったが、商業主義優先の観光開発が環境を破壊していること、政府の規制がなされていないことへの批判はなされた。わが国では基盤施設の整備が叫ばれていた時期で、世界的にも未だに環境問題がクローズアップされてないない時期とはいえ、環境の保全、保護なくして外客誘致の拡大はありえないという自明の事実を前にこの面への関心が稀薄であった。わが国における自然・文化遺産・都市環境など観光の基本要件の整備や保全に関する意識の遅れを示している。

平和政策、外交と観光の問題は国際観光が有する国際的な国情 PR 効果に関する戦術的なテーマである。一般概念としての国際交流の促進効果は観光を論ずるものが例外なく言及する。少数であるが、日本社会の表情を草の根レベルで自然な形で海外に発信できると言う国際観光の持つ特性を活用すべきという主張もなされた。人々は外国政府による「国情コマーシャル」には関心は示さないが、自分や知人が外国で個人的に体験したことはそのまま受け入れる。「VISIT JAPAN」という呼びかけには「事実を見てください」というニュアンスがあるが、「日本人は文化を重んじ、外国人に友好的である」という類いの陳述にはうさん臭さがある。世界における日本、日本人に対するイメージが極めて悪く、外交や経済交流に影響を及ぼしかねない状況においてはこの文脈における観光活用論は重用されるべき見解である。この時期この種の観点が国会の場で討議されたのは極めて稀であった。戦後、国際社会への復帰に努めていた時期にあつて、「外から見た日本」についての認識の不十分さを示している。

## 2) 国会における討議の傾向と事例

### ア. 観光政策・観光行政について広義と狭義の概念

次の2つの討議はこの違いを明らかにしている例である。後述する国会の論議に見られるように2つの概念の違いが明確に定義されることなく混同して使われ、そのために議論がしばしば堂々回りした。

1952（昭和27）年2月5日 第13回国会参議院運輸委員会

観光部長は昭和28年度の予算案における観光施設の整備について、松島の国体開催に合わせたヨットハーバーの施設整備（運輸省所管）、観光道路としての道路整備（建設省所管）を広い意味での観光施設整備として挙げ



ている。また村上義一運輸大臣は当時計画案があった国立公園（厚生省所管）の有料道路，東京，大阪，神戸を結ぶ立体道路建設計画案を例にあげ，観光振興のための予算は運輸省の管轄に限らないと述べている。

1957（昭和32）年11月6日の第27回国会衆議院運輸委員会 細田観光局長

「国のいろいろな施策が観光と複雑に結びついている。運輸省の観光局は他の省でやっている仕事についても，観光という見地から推進力になっていくことが重要である。観光局自体が予算を持つ仕事は，全体の観光行政から見ると小さなものである。運輸省の管轄下の道路，交通機関のみならず国立公園，あるいは文化財の問題も観光に直接結びついておるが，ほかの部署で担当している。」

#### イ. 観光への支援強化を求める，ないしは是認するべき

国政における観光部門の位置付けに関する討論のなかで最も頻繁になされるのは，「日本の外貨事情が厳しさを増す中であって，訪日外客の数と消費額は順調に増えている。国際観光が果たしている，そして果たし得る役割を正当に評価して国の観光部門への支援を強化すべきである」という主旨のものであった。

1952（昭和27）年12月22日の第15回国会衆議院予算委員会において，前厚生大臣一松定吉は，大蔵大臣向井忠晴に対して，「国際観光振興上極めて基本的に重要な国立公園の整備に対する国の施策は誠にお粗末である。昭和27年を例にとると国立公園事業については厚生省に対して1,980万円と僅かな予算を付け，昭和28年の補正予算では関係予算は含まれていない。後は都道府県の事業に補助をあたえるのみであり，国は極めて冷淡であ

る。」と苦言を呈している。外貨獲得を通じた経済効率の話と異なり、国立公園への力のいれかたの貧弱さは観光活動ないし観光活動全般に対する国の評価の低さを明白に表すものである。

1954（昭和29）年2月9日の第19回国会参議院運輸委員会における運輸大臣石井光次郎の「観光事業を盛んにすべしと言うのは私のかねてからの持論である。海外からの観光客を日本に引き付け、国際親善をはかると同時に外貨の獲得をはかると言うのが筋である。しかし、政府の観光関係の予算は増えていないどころか少なくなっている。」という発言は当時の緊縮予算を反映しているが、この論調は観光を担当する運輸大臣の典型的なスタンスを表している。

1955（昭和30）年7月21日に観光部の観光局昇格問題を討議した第22回国会参議院内閣委員会においても観光の優先度を高めるべしとのストレートな議論がなされている。千葉信委員は、「昭和33年に250億円もの外貨収益が予想される観光事業は相当重視されている。一般的な行政費の圧縮などに関連させずに、必要なところに重点的に予算も人員も配置しなければならない。観光宣伝に優先的に予算を計上せよ」と新任の運輸大臣の三木武夫に訴えている。三木運輸大臣は、「観光事業というものは単に、外貨の収入のみならず、文化交流の面からも平和に通ずるものであり、運輸省の設置法の一部改正案が通過し観光局が誕生したら、来年度以後の観光局の予算は拡充をし、人員等も必要があれば拡充する」と肯定的に答えている。

しかし、約1年後の三木運輸大臣は予算当局を説得することの難しさを嘆いている。「観光事業は貿易と違って目に見えない。日本のような仕事が多い国では行政の面において疎んぜられている海外宣伝は、外貨の収入からいえば予算は出してよいはずなのに、予算の折衝では、なぜか観光事業

という貿易などに比べるとうまくいかない。」(1955(昭和30)年第22回国会参議院内閣委員会)「疎んぜられる」ということは、利益団体による政治的な圧力の不在を示すものと理解すべきであろう。にも拘らず、抽象的な表現としての観光に対する認知は以下の2例を含め観光担当部局以外からも多くなされた。

1958(昭和33)年3月8日 第28回国会 参議院予算委員会

大蔵大臣一萬田尚登 「観光事業は重大であり、予算においても、融資においても、格段の注意を払っている。戦前、日本は観光事業にはそれほど留意していなかった。戦争によって山河もないというような状況になり、国民生活も非常に窮乏になり、観光事業は日本の重要産業の一つにならざるを得ない。」

1960(昭和35)年3月8日 第34回国会 参議院予算委員会

総理大臣岸信介 「観光は国際収支の関係から非常に重要である。観光によって、外国の人々が日本を知り、日本との友好親善を深めていく。これが世界の平和にも貢献するゆえんであり、観光事業については、従来も政府としてもできるだけのことを行っているが、今後、画期的にこれを推進する必要がある。」

#### ウ. 国際観光の振興に対して懐疑的

極めて少数であるが、国際観光振興自体に懐疑的ないし時期尚早という意見もある。懐疑論は広範に見られたものでなく、その論拠としても深いものではない。

1955(昭和30)年6月30日の第22回国会 参議院外務委員会で、小滝彬委員は昭和29年に一時上陸客を含め8万7千人に上った日本への入国外客

数が商用などを含んでいることから入国者のすべてが必ずしも観光客と同じように日本の外貨獲得に貢献するものではないことを指摘した（これに対して観光部業務課長は純粹の観光目的の入国者は1万8,500人であること、国際的に定められた「観光客」の定義は商用を目的とするものを含むことを説明し、また商用、国際会議のための入国者の多くが観光を行なう事実を指摘した。）

また、1952（昭和27）年2月6日の第13回国会衆議院運輸委員会において玉置信委員は、アメリカの観光事情視察の結果の感想として、当時の日本の観光地の諸施設の水準を以て果たして外国人観光客を誘致することが可能かと疑問を投げかけている。以下は同様の時期尚早論である。

1958（昭和33）年6月18日 第29回 参議院 本会議

佐藤尚武 議員

「外客誘致は見えざる貿易として極めて重要である。しかし、そのためには、まずもって国内の整備を急がなければならない。整備の整わないうちに外客を誘致することは、かえって反対の結果を来す。従来の政府のやり方を見ると、むしろ国内整備が不十分な間に外客誘致を急いだ感がある。」

#### エ. 広義の観光政策・行政への支援

観光部門への予算等の支援が弱いとの批判の多くは海外観光宣伝、宿泊施設整備、国立公園の整備など個別の項目についてのものであり、狭義の観光行政の文脈においてなされる。これらに対して政府、予算当局の回答は広義の観光行政において支援を充実させているというものが多く、観光宣伝や宿泊施設への政府の支援には消極的ないし微温的である。ホテル建

設支援のためには外資導入を考えるとという立場がたびたび表明された。

1958（昭和33）年3月8日 第28回国会 参議院 予算委員会

一松定吉委員

「日本は景観、歴史等から言って観光面の大きな可能性がある。ところが、わが国の国際観光による収入は、イタリアの九分の一、イギリスの八分の一、スイスの五分の一、ドイツの四分の一にすぎない。政府は昭和31年8月10日に、観光事業振興基本要綱を閣議で決定し、各省はそれぞれ観光事業の振興五ヵ年計画を定めた。にもかかわらず昭和32年度は、初年度分観光全体要求額の予算は245億円であったのに、道路予算を含めて138億円に削られている。」

総理大臣 岸信介

「観光事業を推進しなくてはならないとの考えは全く同感である。観光資源の保存と適切な開発が重要である。現在の隘路は、ホテルと道路の整備の問題である。観光にとって重要な道路の整備は重点的に行なう積りである。ホテルについては外資導入の可能性を探っており、アメリカ側と話し合っている。」（岸総理大臣は1957年11月8日の衆議院外務委員会においてもがホテルのために外資を考えると発言している。）

大蔵大臣 一萬田尚登

「国際観光という以上は、国際水準の道やホテル、港湾の整備のいずれを見ても巨額の資金が要る。これまで当面の必要を満たす程度に過ごしてきたが、33年度からは、道路について画期的な9,000億円強の五ヵ年計画を実施する。港湾についても今後考えていく。ホテルは国際収支とも直接の関係もあるので、低利・長期の海外の借款を仰ぐこともよかろう。」

1957（昭和32年）年11月8日 第27回国会衆議院運輸委員会  
運輸大臣 中村三之丞

「ホテル建設のために外資を導入する努力をしたい。東京や関西でそのような話がある。ホテルに国家の金を投入するのは難しい。」

次の例ではホテル建設に対する国の対応について意見が対立している。

1958年（昭和33）年3月12日 第28回国会 衆議院 運輸委員会  
大蔵技官（主計官）鹿野義夫

「観光予算をないがしろにしているとの批判があるが、むしろ観光の基礎的な条件があまりにも現在の日本ではみじめな状態にあると感じている。観光業者の第一の希望も道路である。観光客を誘致して観光客が満足し、それが宣伝されて再び大きくなるものでなければならない。重要な公園の整備、ホテルの問題もある。来年の予算に道路の重点化ということが取り上げられている。国立公園関係の整備は、去年より相当程度増額をしている。観光に相当効果がある輸送力の面も今年は取り上げる。」さらに、主計官は海外宣伝を担当する国際観光協会に対する補助金の減額の理由は醸出金その他で民間に協力して貰うべきものであり、補助金関係全体に対してできるだけ整理していく方針であると述べている。また、ホテル不足についての抜本的な対策は長期低利の融資の問題であり、一般的な観光事業に回せる財政資金は余裕がないやに聞いていると発言している。

これに対して、畠山鶴吉委員は、外国では国が強力にホテルを支援している例が多いのに日本では国としてホテルを支援しようという考えがないことが問題であると指摘している。

1959（昭和34）年3月17日 第31回国会 衆議院運輸委員会

同年に設立された日本観光協会について、「当初案は協会が自己の基金を有し、ホテル建築まで関与するものでありホテル建設のための外資導入に政府保証を期待したが、大蔵省と話がつかず実現しなかったと聞く」との堀内委員の発言に対して大蔵政務次官山中貞則は「日本貿易振興会方式の10億円の基金の要求があったが、そのような方式を広げることは問題である。日本の観光業界はアメリカ、フランス、イタリア等には及ぶべくもないが後進国のように国が国立ホテルを作ってやらなければならないような状況ではない。自力ということを重点にしていこうというのが財政当局の見解である。政府保証の問題については、他の通産省、建設省などのいろいろな保証問題があり、国として現在観光協会だけを取り上げることはできない」としている。さらに同政務次官は、日本観光協会の海外観光宣伝事務所を2箇所増設し、宣伝予算を7,000万円(53%)増額したことをあげ、観光予算はないがしろにしていることを強調した。約1兆円の道路計画が観光に大きく貢献すること、特に有料道路計画においては観光重視が著しいこと、ホテルへの日本開発銀行の融資枠を大幅に拡大し、運輸省の融資斡旋を尊重していることを指摘した。

1959（昭和34）年12月2日 第33回国会 参議院決算委員会

大蔵大臣 佐藤栄作は国内観光は国内の民間の関係者に任せるが、国際観光は政府が特に力を入れるべきとして、そのために道路、外国人用のホテル、空港、客船建造など広く対処する意向を表明している。

1960（昭和35）年3月8日 第34回国会 参議院 予算委員会

一松定吉委員から、昭和35年度予算において国立国際会館、空港、有料

道路関係では相当額が計上されているが、一般の観光施設整備については、観光事業振興五カ年計画の初期より減額が著しい点を指摘され、大蔵大臣佐藤栄作は、日本観光協会補助金の増額など観光局への配付予算のほかに、観光関係の道路のみで39億円強（9.6%増）、空港関係に14億円、日本航空株式会社器材に5億円、文化財保護に9億円など広範に手当てをしていることを強調した。

#### オ. 国際観光の経済的効率に関する論議

全体的な経済計画の中ではその評価は確立していなかったが、観光の重要性の論議においては外貨の取得能力に触れねものはなかった。目に見えない貿易としての観光の重要性や国家経済外部への外貨の漏洩が低率であることがしばしば強調された。雇用促進における観光産業の重要性も指摘された。

1958（昭和33）年10月8日 第30回国会 参議院 決算委員会  
運輸大臣 永野護

「日本の国際収支のバランスを合せるために残されたる最も大きい方法は、観光事業の振興だと思う。」

1957（昭和32）年11月6日 第27回国会 衆議院 運輸委員会  
浜野清吾理事

「観光事業を推進することによって、容易にドルを獲得できる。例えば中共同の貿易は成長するだろうが、額的には年間6,700万ドルくらいの貿易である。しかも輸出品は外国からの材料を使って悪戦苦闘して、日本の実業人や政治家がああ苦しみをして、なおその程度の数字である。」



1955（昭和30）年3月29日 第22回国会 衆議院 運輸委員会

新しく運輸委員会観光小委員会委員長に就任した畠山鶴吉議員が、従来の観光局、当時の観光部の活動の実効性に疑問を表しつつ、運輸大臣は真剣に観光に取り組む意欲があるかと問いかけたのに対して三木武吉運輸大臣は「観光事業は目に見えない貿易であり、国際親善の上から言っても非常に大事である。貿易のように目に見えるものでないだけに重要であり特に力を入れていきたい。観光客が日本で消費している額は相当なものであり、海外宣伝は金のかかるものであり、各国は多大な努力をしているが、日本の努力は不十分である」と答えている。

1958（昭和33）年6月18日 第29回国会 参議院 本会議

佐藤尚武 議員

「現在のような萎縮した世界の経済の中で、場合によっては輸出がかえって焦げつき債権を累積し国民の負担に帰してしまうおそれがある。日本はどうしても貿易以外の国際収支、すなわち見えざる輸出を考えなければならない。豊富な日本の観光資源を開発整備して、外客を誘致する必要がある。」

1955（昭和30）年6月25日 第22回国会 衆議院 外務委員会

山本利寿委員

「外客の消費額が3,100万ドルの金額に達し、日本の金額で約140億円に近い。これだけの金を消費しない商品によって日本が観光の事業から獲得することができるということは、貿易から収入に比べてみると、観光に今後非常な努力をする必要がある。」

1955（昭和30）年6月14日 第22回国会 衆議院運輸委員会 観光に関する小委員会

内閣観光事業審議会副会長 平山孝

「国会が法的整備,財政的な裏付けをしない限り一向に日本の観光事業は進まない。国際的な観光収入はほかの貿易収入と異なりほとんどネット収入になる。その率は95ないし96%と推定される。」

1961（昭和36）年4月27日 第38回国会 衆議院 運輸委員会 観光に関する小委員会

運輸大臣 木暮武太夫 「繊維品などの輸出は原材料を輸入するので,外貨の手取り率は40%程度に止まるが,観光収入は100%の歩留まりがある。」

1956（昭和31）年3月15日 第24回 参議院 予算員会

雇用促進策についての質問に対して,大蔵大臣一萬田尚登は「第三次産業,中小企業というものの育成に雇用問題の一つのポイントであり,同時に資源に乏しいが観光資源には相当恵まれている日本の国情から見て,観光事業を日本の場合産業として考えていくべきである。」と答えている。

#### カ. 観光産業の経済効果についての科学的な評価の必要性

昭和36年4月13日 第38回国会 衆議院運輸委員会観光に関する小委員会  
細田吉蔵委員（元運輸省観光局長）

「今後日本の観光事業に政府が本腰を入れるというために,観光事業と商業なりあるいは農林水産業との関係,つまり観光客が来て,単に旅館がもうける,交通機関がもうけるということ以外に,間接的には農林水産業なりあるいは商業,中小企業等に相当大きな影響がある。これについての研

究がどうしても必要である。アメリカ、ヨーロッパあたりでは、この点の研究が進められている。日本の場合は、それが十分明らかにされておらないために、観光といえば宿屋、ホテルがもうけるだけという感じがある。」

#### キ. 観光と相互主義

「世界の国際観光市場で突出した存在であるアメリカに対して、ヨーロッパの主要な国は観光客誘致の観点から片務的に観光用の査証免除をしているはずだ。日本も国民にもたらされる利益を考慮し、相互主義にこだわらず免除したらどうか」との高田寛委員の質問に対して、外務省の説明員は原則を固持するとの回答をしている。

1952（昭和27）年6月19日 第13回国会 参議院 運輸委員会

松尾隆男外務省欧米局渡航課長

「アメリカの旅行業界などからも打診がある。欧州、米州を含め52ヶ国がアメリカに対して片務的に査証の免除をしている。日本としても検討はしており、大きな意味を持たないと判断されれば、免除しても良いとの考えである。しかし、相互主義の原則は守る」

#### ク. 観光事業と環境

1960（昭和35）年5月6日 衆議院 運輸委員会

久保三朗委員

「開発を特定企業が独占する問題とは別に、営利を主体にした（環境の）独占の傾向がある。箱根一つとっても、自然公園でありながら自然が破壊されていく。歩けばよいところにバスを通し、静寂が必要であるというところが騒音が出てくる。金を取ればいいのだという観点からのみの、いわゆる観光開発という傾向が強くなってきている。こういうことを規制し、

指導するのが政府の責任ではないか。投資が返るまで事業者を限定にするというのは不届き千万だ。業者の問題ではなくて、そこを通る人間、車、そういう問題から規制しなければならない。」

岡本悟観光局長

「開発主体は私企業あるいは都道府県、都道府県が出資した観光開発公社などで開発されている。これについて政府がいろいろ干渉すべきではないが、荒廃しない、正しい健全な観光地として開発されるように指導する必要がある。独占されるかどうかは遺憾ながら政府が干渉し得るところの立場にはない。それぞれの法規に基づいて処理されるべきである。」

桧橋渡運輸大臣

「観光を私的営業によって独占して、公的なレクリエーションその他を阻害するというような傾向は、これは当然是正すべきであると思う。厚生省の国立公園、運輸省の交通上の問題あるいは建設省の道路の問題、その他自治庁等の問題と総合的に、やはり高い観点から、公的な立場から、全体を総合的に規制する必要がある。」

#### ケ. 平和政策、外交と観光

1956（昭和31）年2月27日 第24回国会 衆議院 運輸委員会 観光に関する小委員会

臼井壯一小委員 「外交上特に日本のように国際連合にも締め出しを食っておるといふ国は、外交を大いに有利にするという意味においては、日本の国内事情を外国によく知ってもらうということが非常に必要であり、国際観光は外貨の獲得ばかりでなく、大きな意味がある。」

1958（昭和33）年10月28日 第28回国会 参議院 予算委員会

加賀山之雄委員 「平和政策として、観光事業というものはきわめて大である。国際収支の改善というような意味は言い尽くされている。平和政策、つまり旅行をお互いにすることによって、その国を知り合う、国民と接触する、こういう意味からいっても、観光事業は放っておけない。」

## (2) 観光行政の機構の整備についての討議

### 1) 政策形成の諸要因

日本の観光行政が強力な施策を打ち出せない理由として当時常にあげられる理由の一つに観光行政機構が運輸、厚生、建設等の各省に分散し、一元化していないことがあった。

1948（昭和23）年に一元化のために作られた仕組みが総理府に付属の組織として誕生した「観光事業審議会」である。しかし、前述したように同審議会の行なう提言が関係各省の政策に与える影響力、審議会自体の調整能力は弱く、一元化とは形式上のものであった。

行政組織法の規定により各省の官房または局におかれている「部」を1952年の5月末限りで原則廃止することとなり、運輸省観光部を廃止し代わりに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に観光監への反対と、逆に観光部を観光局に格上げする動きがおこり、結局観光部の存続が決まった。観光局設立の動きは衆議院運輸委員会の委員を中心に続き、1955（昭和30）年6月15日の同委員会において「すみやかに観光機構を強化拡充し、更に観光行政の一本化を図る」ことを促す決議が可決されるなどの経緯を経て、同年運輸省観光部を観光局に格上げするための運輸省設置法の一部を改正する法律が可決された。運輸省に観光局を誕生さ

せる案については、バランス上、厚生省の国立公園局設立の動きがでて行政機構の肥大化が懸念されるなど、関係各省の間の調整の難しさが露呈した。その後、観光に関係のある制度、施設を省の壁を超えて一元化し観光行政を強化するために観光省を設立すべしという声もでるが広い支持を得られなかった。

以下に、このような過程のなかでなされた観光行政の機構の整備に関する国会の討議に見られるいくつかのテーマについて説明する。それらのテーマには下線を施し、それらの各テーマに関わる討議例を次項目2)「国会における討議の事例」で紹介する。

観光行政の強化には機構の一元化が必要との主張は主として観光行政を主務官庁として担当する運輸省の立場に近い議員や参考人により継続的になされた。これらの人々は、当時の観光行政の弱さの理由として「観光に関わる業務を扱う機関が分散していること」を挙げ、機構の一元化のためには運輸省の観光担当部署を抜き出した強力なものとし、観光に係る他の機関に対して影響力を発揮させなければならないとした。一方、国立公園の管理を所管していた厚生省とそれに近い立場の人々も、観光振興の要となる国立公園、国定公園に対する政府の支援の不足を批判して、より強力な一元化された行政機構の必要性を強調し、中立的な性格を持つ観光省ないしは総理府に付属する観光庁を提案する例が多かった。

観光に係る業務が分散しており、強力な行政の支援体制がうまくないことの真の原因は観光活動のマクロ的な経済的な影響は大きいにもかかわらず、受益者はいわゆる観光産業とよばれる業界を除いては広く分散して、政治的な支持基盤が弱小であるためと考えられる。

機構の一元化についての国会の討議では、観光事業審議会の件などにつき観光に係る各省の間の調整の難しさに話が及んだ。行政管理庁など

の立場からは観光行政の一元化が機構の肥大化につながるとの懸念が表明された。

## 2) 国会における討議の事例

### ア. 観光行政の強化には機構の一元化が必要との主張

特定の省に所管を集中しようという主張と中立的な立場からの一元化を求める主張とが見られる。

1952（昭和27）年12月22日 第15回国会 衆議院予算委員会

前厚生大臣一松定吉は、大蔵大臣向井忠晴に対して、国立公園事業についての国の無関心に苦言を呈し、さらに「原因は観光行政がばらばらで一元化されていないことにある。厚生省として、省の立場を超えて譲るべき時は譲る覚悟で一元化に努力すべきである。」として、時の厚生大臣山懸定吉に「元来厚生省の国立公園業務は保健、レクリエーションの狭い視野に止まることなく、国立公園を預った以上国際観光振興の立場から担当部を局に昇格することを含め、国務大臣として大局的な考えを持つべきである」の主旨の発言をして奮起を促している。また、石井光次郎運輸大臣に対しても省の立場、複雑な行政所管関係を超越して観光行政の一元化に努力すべきと注文をつけている。

1955（昭和30）年6月14日 第22回国会 衆議院運輸委員会 観光に関する小委員会

畠山小委員長 「一番の問題は観光行政が、運輸省観光部、厚生省国立公園部、その他の省の観光関連業務に分かれており、強力な推進役がないことである。一つの庁なり局を作ってホテル料金、道路整備、旅行業の実態

改善などの問題を効果的に解決する態勢を確立しなければならない。」

原健三郎 運輸委員長 「観光行政の中心をなす運輸省の観光部を盛り上げさせたら勢力争いの問題は解決するであろう。運輸省設置法の一部改正により観光局に昇格させることだ。」

1958（昭和33）年3月8日 第28回 参議院 予算委員会

元厚生大臣の一松定吉委員は「観光施設を拡大強化する目的は、外人を誘致し、外貨を獲得することが目的である。それにより国民の利益を増大し、税負担を軽減して国民の生活の安定に資し、観光地、特に国立公園、国定公園の愛護、施設の改善強化を実現するためには、観光に関係ある諸制度や、諸施設を一元化するため観光省を設立すべきである」と総理大臣や関係大臣の所見をもとめた。岸信介総理大臣は「観光の性質が各省に分かれ各省の協力を必要とするので連絡を緊密化するが、直ちに観光省を作ることは研究を要する」とこれを拒否した。

#### イ. 観光に関係する各省の間の調整の難しさについて

1952（昭和27）年6月3日 参議院 内閣委員会

来栖赴夫委員 「観光事業審議会の設立時に、審議会を運輸省所管とする考えがあったが、国際渉外関係で外務省、国立公園関係で厚生省に関わるとの意見が出て、内閣の所管になり、将来に問題を残した。貿易外収入の重要な源としての観光、そのための必要な諸施設の改善、対外的な宣伝という重責を考え、審議会と合わせて観光局としたらどうか。それを運輸省に置くか内閣に置くかは判断すれば良い。」



1955（昭和30）年6月14日 第22回国会 衆議院運輸委員会 観光に関する小委員会

平山孝参考人 「内閣観光事業審議会において観光庁の問題も相当議論されたが、各省に関係があるため意見がまとまらない。むしろ、内閣観光事業審議会そのものの事務局を充実して強化する意見も出ているが、方向性は出ていない。内閣観光事業審議会は昭和23年に『観光行政機構の整備について』、昭和28年には『観光関係行政機構の改革について』答申を出しているが、政府として採用していない。」

1959（昭和34）年4月7日 第31回国会 参議院 内閣委員会  
総理府総務長官 松野頼三

「審議会の事務を総理府で処理しているものは、各省に関連性が比較的薄いものである。例えば、観光事業に関しては一応内閣で事務局を運営し、そして運輸省の観光局で取り扱う。行政上において根の深いというものについては各省にその事務局を設けてある。税制については大蔵省が非常にその機構と組織が完備しているので、大蔵省を事務局として使うことも妥当である。各省の行政の組織について、事務局というものを置くか置かないかというときの判断にしている。」

1958年（昭和33）年3月15日 第28回国会 参議院予算委員会

副総理 石井光次郎 「以前運輸大臣として観光行政機構の一元化について各省の間に話し合いを進めたが、それぞれ働く部面が違うので、予算もたっぷりない状況では、各省においてそれぞれの努力をした方がよいとの結論になった。」

ウ. 観光行政の一元化が機構の肥大化につながるとの懸念

1955 (昭和30) 年 7月21日 参議院 内閣委員会

松原一彦理事は、運輸省観光部の観光局への昇格の手續が異例であることに苦言を呈し、次のように述べている。

「運輸委員会の決議が衆議院本会議に提出される手順は特例である。各省の常任委員会がその省の機構を変更するような提案をして、その常任委員会ごとに動くとするれば、厚生省は国立公園部を国立公園局と必ず私は要求するよう機運が動かざるを得ない。今回局になる観光部は44名の定員であるが、厚生省の国立公園部は161名の定員を持っている。」

1955 (昭和30) 年 7月29日 第22回国会 参議院 内閣委員会 政府委員行政管理政務次官 森 清は運輸省設置法の一部を改正する法律案の審議において、「観光行政は運輸省、文部省、厚生省、建設省等に分れている。運輸省の部を局に昇格する今回の議員提出については、国の行政機関の簡素化も非常に重要な問題であることを言いたい。運輸省の観光部が局に昇格すると、必然的に建設省その他の観光行政を扱っている役所で、昇格等が問題になる。機構が膨大になることをおそれている。」

**おわりに**

前稿において、国際観光の振興が国家経済にとって重用であるという認識が存在する場合でも、そのような評価に相応しい積極的な施策がなされない理由として仮説としてあげた5つの項目は、今回の検証を通じて適切な視点となった。その限りにおいて修正は要しないと考える。

今回の検証対象の10年間にわたり外客の観光消費が順調に伸び、観光は

製品輸出よりも日本の比較優位性を発揮できるセクターであるとの評価が国会の討議で広くなされたにも拘らず、政府の支援が微温的なものに止まった背景には、観光の経済的な影響に対する総体的な理解の欠如（仮説の項目①）と投資に対する成果の予測が困難な点（仮説の項目④）があると思われる。

観光政策・観光行政に対する支持基盤の弱さ（仮説の項目②）は関連の行政機構のあり方に大きく影響している。日本観光協会の発足の際に日本貿易振興会とは全く異なる位置付けがされたこと、観光事業審議会の実効性の欠如、広義の観光行政を効果的にリードする機関の不在などは行政への圧力の弱さを反映するものと考えられる。

観光の効用論、各省間の調整作業的な機構一元論が盛んになされるなかで、観光産業の経済効果についての科学的な評価の必要性を指摘する声、観光の環境に対する影響への懸念、観光を通じた日本・日本人に対する現実的なイメージの発信などの公益を重視した客観的、中立的な論議の事例が極めて少ないことは、健全な観光事業の育成というテーマが未だ国民の大きな関心事になっていなかったことを示す。

政府首脳、財政当局の観光部門の投資に対する支援のスタンスは、必要な投資への環境を整えるという先進国の間で一般的なものである。ただし、国会での具体的な討議から明らかになることは、そのようなスタンスについて政府として良く検討した上で、明確な方針として打ち出した形跡はないということである。（たとえば、ホテル建築のための外資導入は楽観視され首相以下繰り返し言及しているが、筆者の理解する限りその後長期にわたり実現していない。）