九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

観光法制の変遷とその背景

高田，源清
九州大学法学部教授

https://doi.org/10.15017/1625

出版情報：法政研究. 37 (5/6), pp.183-196, 1971-03-31. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

資料

観光法制の変遷とその背景

高田源清

一　はしがき

最近のわが国は、観光ブームに湧いている。しかし、これはわが国のみの現象ではなく、アメリカは早くから国民一般が、国内はもちろん外国観光をも楽しんでいるし、欧洲でのソーシャル・ツーリズム（国民大衆のための観光旅行）の普及も著しい。

敗戦の混乱と瓦礫の中から立上ったわが国ではあるが、国民の不屈の努力と、その勤勉さと、その頭脳により、アメリカからも羨望される経済大国に育った。そのために国民生活の水準も著しく上り、労働運動の成果の積重ねにより、労働時間が短縮され、週休二日制も急速に拡がらんとしており、年次有給休暇の活用も漸く活溌になり、観光に必要な三要素（時、金、知識）の中、「金」と「時」とは揃ったこととなった。ただ余りにも急速な観光人口の増大に対して、その受入れ側の立ち遅れが著しいための不都合と悲劇が目立つ事態を惹起している。

観光は、明治期・大正期には未だ特権階級のものであったと言えよう。それが大正末期から昭和初期には、有産階級の幅広く利用するところとなったが、昭和二年の金融恐慌、それにつづく四年の大恐慌の波に押し潰された。満洲事変後しばらくは観光ブームを見せるかに思われたが、昭和十二年の北支事変、それにつづく今次大戦で窒息させられてしまっていた。

しかし敗戦により、米軍その他の軍人とその家族の入国が、おびただしい数にのぼり、外貨獲得の国民経済上の緊要性のうちに、政府・国会も国際観光の振興をはかることとなり、そのための立法と諸方策を講じた。その頂点がオリンピックの東京

開催、万国博の関西開催となったと言えよう。

けれども、最近の観光ブームは、こうした外国人観光のそれではなく、われわれ日本人のそれであることが著しい。それは前述のような諸条件が熟したことにもよるが、さらに労働力不足と、税法上の理由による企業の従業員サービスとしての慰労観光行事が、大企業のみではなく中小企業にも著しく多くなったこと、過当なまでに達している企業間競争の中で、企業の得意先招待旅行などの活発化が加わっている。そして食管法の堅持、米価維持政策の余映で農民の収入が著しくふえ、農協などの農村の団体旅行は全国観光地に溢れているのみではなく、諸外国にその名をとどろかす海外観光の流れとなっている。戦後の新興宗教が、その宗団の結束と拡大を計って年次的な大行事を活発に開催しつづけていることも注目すべきである。また一時絶えていた学童・生徒の修学旅行も復活し、（三四年から修学旅行専用列車も運行）極めて著増した大学生の休暇旅行も津波のように野に山に海に殺到するに至っている。

しかも一方家族旅行の普及も著しい。それは一般に所得の増大もさることながら、国民の消費志向が著しく変ってレジャー消費に振向けられる部分が大きくなったこと、そしてそれ以上に依然として解消しない住宅不足、全く土と自然から遊離してしまったアパート世帯の著増と普及のため、暇を盗んでの自然への脱走を企図せざるを得ないためでもあろう。そしてわが国民の家庭の子供本位の生活は、多少その内容が変って、過保護と教育ママの蔓延は、子供のための観光を普及させ、さらに最近のウーマン・リブの潮流までにのし上った婦人の失地回復の運動は、早くから婦人団体の観光旅行ブームから、男性をそそのかす旅行ブームとまで進みつつあるかにさえ見える。

こうした諸条件の勢揃いによる観光需要の爆発的増大に対して、その受入れ施設は従来中小企業の経営するものが多く、無計画に分散濫設され、観光休養の目的で出かけて、却って雑沓と過労を背負って帰る破目になる実情を招来している。鉄道、航空機、観光バスなどの交通機関の整備は多少の不足があるにしても、我慢できる状況にあると考えられるが、余りに急速に増加した自家用車は、道路をふさぎ、観光地を埋め、いづこも交通渋滞による混乱を示している。もともと、公徳心の乏しいわが国民性の上に、こうした雑沓と混乱からのいらだちは、自然破壊汚損を激増させる一因となっていることは確実と言える。

今にして、抜本的な対策を講じなくては、観光事業全般の行き詰りと、危機を招来しかねない。

二　観光産業の特質

そもそも「観光」という文字は、中国の周時代の易経に「観二国之光一」とあるところから出たもので、当時諸王は相互に自国の力を誇示すると共に、他の国の制度・風俗などを見て、その施政の参考としたと称される。今日観光客またはツーリストと呼ばれるものについては、一九四六年創設された官設旅行

機関国際同盟（International Union of Official Travel Organization）の定める定義があるが[1]、広く他の国または地方の景色、風俗、人情などを見てまわる人と観念してよく、転勤や通勤以外の目的で、日常生活を離れた旅行者と称してもよいかと考える。そうした観光客となろうとする欲求としては、㈠心情的動機（望郷心、交遊心、信仰心など）、㈡精神的動機（知識欲求、見聞欲求、歓楽欲求など）、㈢身体的動機（治療欲求、保養欲求、運動欲求など）、㈣経済的動機（買物目的、商用目的など）と分ち得るが、その観光欲求の対象となり目標となるものは、いわゆる観光資源と称してよいが、それは極めて多種多様に亘るが、大別すれば自然的観光資源と文化的・社会的観光資源の二に帰するであろうと考えられる。前者に属するものと考えられるものに㈠地形（山岳、丘陵、高原、平原、湖川、渓谷、海岸などの美）、㈡地質（火山、地獄、希岩）、㈢天象（月見、観潮）㈣気象（雪見、氷、霧氷、樹氷）、㈤温泉、㈥生物㈠植物（花見、紅葉、茸狩りなど）、㈡動物（釣魚、狩猟、渡鳥見物など）などがあり、後者としては㈠建造物（社寺、教会、宮殿、庭園など）、㈡史蹟（古蹟、貝塚、古戦場、伝説地など）、㈢美術・工芸・芸能（絵画、彫刻、音楽、演劇など）㈣民俗㈠生活様式（衣服、食事、住居、信仰、娯楽）、㈡年中行事（祭礼、催物など）、㈢民間芸能、民芸など、㈤文化的諸施設（博物館、美術館、郷土館、動植物園、遊園地、公園、競技場など）、㈥産業（観光工場、同牧場、同果樹園、養魚場など、）㈦社会的資源（交通業、宿泊業、料理業などの完備施設と良好なサービス、良好な衛生施設、美的に保持される環境、国民のホスピタリテイなどを挙げ得るであろう。

三　観光産業の幅と特質

観光は、その目的・目標が多種多様であるだけに、その対象を提供する事業者も極めて広い。しかし、ここではその直接的な事業者のみに限って見るならば、観光地に人々を運ぶ鉄道、地鉄、バス、航空機、レンタ・カーなどの運送手段を保有する業者があり、観光資源を管理または保有経営する事業者があり、さらに宿泊施設、娯楽施設の経営者がある。こうした主流的観光事業者に、営利企業が多いことは事実であるが、国営、公営のそれも無視できない地歩を占めている。

さらに地域が遠隔に及び、延びて外国に亘るとなると、観光客は、自ら必要な情報をつかみ得ないし、その手続も面倒でもあるところから、観光情報企業者が存在理由を持つに至る。いわゆる旅行あっせん業者がこれである。そしてさらに、外国からの観光客のための通訳案内業者などを生むに至っている。

そして、わが国の観光産業は、主要都市圏に営業基盤をもつ大手私鉄が主力となっていることに著しい特徴が見える。すなわち、これらの私鉄企業がその沿線の観光開発、誘客対策として観光バス事業、遊園地、飲食店、ホテル、旅館、スポーツ・ランドなどの経営をし、それを更にひろげて、全国の主要観光

地に、そのチェーン化の拠点を求めて行くという方式が著しい。これは、わが国の観光客の大部分は、国内観光であり、電車、汽車、バス旅行を主力とした短期間の団体旅行が主流を占めてきたという事情に因るものである。しかし観光業者の数的部面からすれば、極めて労働集約的で、かつ生業的な零細経営のものが、大半を占めていることにも、顕著な一特色があると言えよう。

例えばアメリカの観光産業は、航空会社、ホテル・モーテル会社、レンタカー会社、旅行あっせん業が、各々専門的機能をもつ大企業であり、それらが相互連携して世界的な旅行システム網を形成しているのと、対象的である。それは同国の観光客は、乗用車と航路による海外をも含めた広域旅行を行う者が多いことに起因すると言えよう。これに対して欧洲の諸国では、むしろわが国の様相に近く、ややその規模が大きいが、交通機関とホテル業者とは、別個に発達した形式が多いと言えよう。しかし、古くから欧洲相互の国の間での観光旅行が一般化していた上に、アメリカその他世界の隅々からの観光客を吸引する文化的・自然的観光資源に恵まれてきただけに、合理的かつ国際センスに富む企業実体をそなえていることは、わが国の場合と比較にならぬことは言うまでもない。とりわけ欧洲では、長期休暇が早く国民のものとなっていたが、低所得階級が多いために、自然にアメリカの場合の如くぜい沢な旅行をせず、既に述べたようなソシアル・ツーリズムという市民の相互扶助運動の発展となり、専業ホテル業と共に広くペンション制度の普及を招来したと言えよう。わが国においても、近時政府の援助による国民宿舎、ユースホステルの拡充、そして民宿制度の流行は、その意味では、上記の欧洲型に倣うものとも言い得るかと考える。

次に観光事業の経営学的ないし国民経済的立場からの特質を吟味するならば、それは先ず第三次産業分野に属するものであり、戦時中などは最初から圧縮される産業分野であったが、既述のような諸条件の変更で、国民の生活必需産業化したと言ってよいであろう。しかし、その提供する商品は、多くは無形財であり、広い意味でのサービスの提供であるため、人件費を多く要する産業分野であり、その限りでは、省力化、合理化の行われ難い分野に属する。さらにそれは、いわゆる時間産業であり、生産と消費の同時性のものであり、立地条件に極めて多くを依存する産業である点などに特色がある。(1)

(1) 観光業のこうした部面からの吟味については、日本長期信用銀行産業研究会編著「レジャー産業」六二頁以下、大林正二氏著「観光事業の話」一二六頁以下など参照。なお、レジャー産業と観光業との関係についても、吟味すべき点が少くないが、これらの点については、筆者は適任でもなく、また別の機会に検討したいと考えている。

四　観光事業の法的特異性

既述の如く、観光事業の内容は多岐にわたるために、その網羅的特色を抽出することが困難であるが、その主流的事業につき、その法的特色を研討することに止める。

先ず、陸・海・空にわたる交通企業は、商法上の運送契約すなわち民法の請負契約の一特異型式の行為を営むものであって、旅客並びにその手荷物などの場所的移転という仕事を請負い、他方旅客はその対価として運賃を支払うものである。ただ日本商法は、陸上運送を第三編商行為編に定め、海上運送は別に第四編海商法の部分に定めており、航空機による運送については、特別に定めるところがなく、現実的にはIATA（国際航空条約機構）の定める航空運送約款を、そのままたは多少修正して採用しているところである。しかし、国有鉄道、地鉄、軌道、バスなどは、国民の生活必需サービスでもあり、かつ多少強弱の差があるが、自然独占的な事業であり、しかも対公衆事業であることから、当然自由営業に放任されることは許されず、凡て開業免許を要する事業とされており、各々別個の特別事業法により、その業務計画、運送約款、料金の設定・変更につき広く行政監督を受けるところである。航空機は観光に活用され始めたのは、今次大戦後であるため、未だ一般国民の足としての認識の下に立った業法規定に欠け、他面いわゆる安全性のための至上約款（パラマウント・クローズ）が、約款に存するところである。同じく近時の発達普及の著しい貸切バス運送についての立法的規制が不十分であり、従業員の安全運行基準などは漸く設けられてはいるが、その利用者との責任関係などを規律する法規は殆んど存しなく、一般法によるより外ない状況にある。

さらに、こうした観光事業者の団体に対する法規制と指導も重要としなければならぬが、特殊法人としての日本観光協会は、別とするも、その他の各種業者の団体の指導も、健全な観光体制の確立のためには、極めて重要であるが、それが十分為されてきた形跡が少ないことを遺憾としなければならぬ。

観光企業の第二群ともいうべきホテル、旅館、飲食店、遊戯場、娯楽施設などの企業は、商法第五〇二条八号の、いわゆる「場屋の取引」を営業とするものと言えるが、これらの施設の経営主体に、地方公共団体その他の公法人や、非営利法人のものについては、それらの事業主体の制定する自治法を優先適用することとなるので（商法二条）、これらの自治的法規制定への干渉監視が必要であろう。

第三群として、観光の情報提供事業、そして旅行あっせん業者の法規制は、割におくれている。わが国でも日本交通公社その他全国的に、そして国際的にも信用ある業者も多少存するが、極めて貧弱で狭い範囲の情報網しか有しない業者が極めて多い実情は、早く改善されるべきで、諸外国のそれに比して著しい劣位を示している分野と言えよう。最近は大手私鉄その他

の業者が、この分野に進出することが目立つが、これによりこの事業界の再編と改善が進められる事態になるならば好ましい。

五　観光立法の志向

観光は、既述のような観光資源の整備が先行することが好ましい。そのために、わが国でも国家自体はもちろん、地方公共団体も、その保護・開発・整備に努力を傾けてきたことは認められるが、他面民間企業と民間団体の努力に期待しなければならぬ面も大きい、それは物的な整備に止まらず、最終的には人間のホスピタリテイに依拠するものである以上、官公庁の経営管理のものでは、満足させ得ないからである。しかし、その民間企業・民間団体に対する公共の側からの援助は、とりわけわが国の諸条件の下では必要不可欠であり、今や国民一般の広く利用する状況の下では、その合理性も肯定できると言えよう。

それらは、自然に、国家の立法政策に反映されるところとなるが、大きく分けて次の三つの志向をもつように考えられる。その一は良質な観光施設の拡充整備のための援助政策である。観光地並びにその地域への交通機関の整備への援助、例えば明治以来取り続けている地鉄・軌道への建設補助、修理維持への補助、造船補助、航路補助、航空会社への補助、そして近時は貸切バス、自家用車による観光の急増にかんがみ、急速な道路整備などの施策がこれである。また良質な宿泊・休養施設の不足解消のための国際観光ホテル業者への援助、さらには一定規格以上の旅館業者などに政府の低利資金の貸付を行う還境衛生金融公庫の創設、そして郵便貯金を主財源とする国民宿泊、ユース・ホステル、国民温泉の制度などの拡充は、喜ばしい動きであるが、もっと強力な推進が望まれる。

その二は、観光資源保護の立法策である。わが国ではアメリカのナショナル・パークの制度に倣い、国立公園法をつくり、それが自然公園制度に発展し、別に都市公園制を生んだ。さらに文化財の保護に古くは古社寺保護法、国宝保存法などを作ったが、無形文化財の保護をも含めた文化財保護法と成長したことを喜ぶものである。

その三は観光利用者保護の法政策である。観光者が不徳の旅行あっせん業者にだまされることが屢々であったために、昭和二七年の新法により改善を見たようであるが、同法の実施の徹底が不十分であり、ガイドの素質向上も、資格試験制度を、昭和二四年の法で多少改善されたと見えるが、未だしの感を免れない。観光施設の利用関係は極めて多種であり、法規制がむつかしいが、それにしても殆んど放任されている実情にあり、僅かに公開交通機関の利用者の立場が、運送約款の事前監督制で考慮されている実情に止まる。

六　観光立法の変遷

(イ)　明治期　明治期以前においても、わが国民は名所旧蹟を

訪ね、とりわけ神社、寺院への参詣の習慣が、武士階級よりは町民、庶民のものであったと考えられるが、[1] 封建時代には領内治安の目的による関所が方々にあり、旅行手形の入手が必ずしも簡易でなかったのであるから、さして活発であったとは考えられぬ。ただ徳川幕府のとっていた諸藩候の参勤交替は、宿場を整備させ、本陣などと称する豪壮な旅館を生むに至り、駅伝助郷などの制度も、旅行者に役立ったものと思われる。

外国人の入来による迎賓施設は、これまた全く別個に配慮されるところであったことは、わが国民の生活様式と全く異なっていたため当然であるが、一般国民から隔離した敬遠施設であったことに特色があると言えよう。[2] 最も古いところでは、八世紀、奈良時代に既に一種の迎賓館が設けられたと伝えられる。すなわち京都の鴻臚館、摂津（大阪）の難波館、九州太宰府の筑紫館がこれである。次いで元禄年間（一六八八―一七三三年）には、長崎から江戸へ参勤するオランダ人のための定宿として江戸に長崎屋（別名オランダ屋）を経営させ、同様のものを、大阪・京都にも設けたと称される。出入国の長崎は、蘭館を出島地区を隔離して居住させたことは、これまた顕著な事実として、今にその跡を残しているところである。

しかし、外国人の往来が頻繁となったのは、一八五四年（安政元年）の日米和親条約以来の欧米人の来訪によると言えるが、そのため一八六七年（慶応四年）に東京築地に半官半民の「ホテル館」を造ったが、次いで一八六九年（明治二年）に横浜に「クラブ・ホテル」を設置した。[3] 一八九三年（明治二六年）に「喜賓館」（ウエルカム・ソサイテイ）が設けられ、一九一二年（明治四五年）に、「ジャパン・ツーリスト・ビーロ」の創設となり、外人観光客の受入れ体制が漸く出来たということになる。

一方、徳川幕府による開国、そして開港場の設置による対外国人の交通許容とともに、国内交通の部面でも、封建時代の桎梏を次々と取除くことになった。先ず慶応四年五月十七日に諸国街道筋の関所番所停止、明治二年一月二〇日箱根その他の関所廃止、同五年一月一九日東海道の伝馬、助郷廃止、同年七月二〇日諸道とも凡て伝馬制廃止と続いた。他方明治三年に新橋・横浜間に鉄道開通、その後急速に私鉄の創設とそれによる鉄道の建設が活発に行われ、やがて明治三九年の鉄道国有法により、略全国の幹線が完備すると共に一元的運用を見ることになったが、依然として各地に地方鉄道の建設が行われ、日本船舶による外国航路の開設がなされ、わが国民の海外渡航に著しく便益を加えた。

しかし明治初期の九年六月一〇日に東京上野山内に「東京博物館」を建設したことは、特筆すべき先覚の業績と評価できるが、やがて外国人によりわが国の社寺などの稀古文化財が買い漁られることになり、明治三〇年六月五日法律四九号「古社寺保存法」を公布したのは、おそきに失したと言えよう。[4] 他面雲助的案内人による弊も見え初めて、明治四〇年七月二七日内務

省令二一号で「案内業者取締規則」ができ、鉄道沿線、美観地区などの美観損傷を防止しようと、主として不良屋外広告物の取締を行う必要にせまられて制定を見たのが、明治四四年四月七日法律七〇号「広告物取締法」である。

なお、この明治期に制定された立法として附記すべきものに、「旅券規則」検疫規則、各種伝染病予防規則などがある。

(1) 例えば、江戸から伊勢まで往復日数二〇日から一カ月を要したとされる伊勢詣りは、江戸市民が年に一度出かけることを、幕府が奨励したものと伝えられ、そのほか、京詣り、鎌倉・江の島詣りなど、多くは信仰にかこつけた庶民の観光であったと考えられる。その他の地域でも善光寺詣り出羽三山詣で、四国八十八箇所詣り、金比羅詣りなど、寺社への参詣を主としたものであった。

(2) 外国人が、わが国民の間に自由に居住地を構えることを認めたのは、不平等条約に代る改正条約、新条約が出来てからであり、三二年七月一七日の外国人の内地離居許可条令以来である。ちなみに、外国人の土地所有権の保有許容は、明治四三年四月一三日法以後である。

(3) この頃に純民営のホテルが漸く設けられ初めたようである。すなわち箱根宮の下の「奈良屋旅館」、京都の料亭「中村楼」などが、その矯矢と見える。その後雲仙地区、軽井沢地区などの外人避暑地の開発が行われることとなった。

(4) 古社寺保存法の貴族院第一読会における政府提案理由は、次の如きものであった。

「今般政府より提出相成りました古社寺保存法案の事でございます此事に就きましては敢て事新しく本職が御説明申上げるまでもなく、当御院に於かれましても前回の議場に於て此事柄には御熱心に御討論のあった末御建議にも政府に相成った（政府にも御建議に相成った——筆者注）のでございます 此法案は当御院の前回の御意思を実にするための発案でございまして 御賢知の通古社寺中の最も名高いものは年々歳々廃頽に陥り又国家の宝物と致しても宜しき絵画の如き古文書の如き彫刻の如き是も均しく年々歳々散逸毀損に陥りて終に此年所を経ますれば数千年来伝り居る所の帝国の光とも言ふべきものが追々其光の効力を消滅する或はせんとするの有様でございます 此際に当って斯の如き趣意の法案を発布して此有様を今にして防がずんば将来如何ともすることが出来まいと云ふ趣旨で此案を発した次第でございます それのみならず敢て此法案を出して好事家の娯に供する訳でなくして 此職芸学芸其他の国の力を発達せしむる材料に即ち模範標本に供せんがためには一は今日に之を保存して必要ありと認めまして政府は今回当院に此法案を提出した所以でございます」

(ロ) 大正・昭和前期　この期に制定された観光関係立法とも言

うべき最初の法は、大正八年四月九日法律四四号による「史蹟名勝天然記念物保存法」であり、従来少数の篤志家、地方団体の庇護などに委せられていた。これらの文化財の荒廃散逸が著しく、国家的保護規制を緊要とするに至ったことによるものである。

昭和初期の金融恐慌、大恐慌の中で、浜口内閣は、外貨の獲得の緊要性と、その観光収入によることの有利性を認識して、先ず昭和五年四月二四日、鉄道省に国際観光局を創設して、積極的に国際観光客の導入を図ることとし、その根本的対策の設定のため同年七月二一日付けで「国際観光委員会」を設置した。[1] 他方わが国の秀れた自然美の保護を、国家自体の手により行うのでなければ、悔を千歳に残すことになるとして、アメリカのナショナル・パークの制度に倣って国立公園制度を創ることとなり、制定を見たのが、昭和六年三月三一日法律三六号「国立公園法」であった。[2]

他方前述の明治期に制定された古社寺保存法、大正初期の制定の史蹟など保存法にもかかわらず、依然として貴重な民族文化遺産が散逸を止め得ない状況にあるため、幅広く玉石混淆で保護の網を張るよりも、重要なものに重点をおいて保護する方向を打出し、昭和四年三月二八日法律一七号「国宝保存法」の制定となり、同八年四月一日法律四三号による「重要美術品等の保存に関する法律」の制定となったのである。特に、後者は準国宝の海外流出を防止するためのものであった。

また大正期に入っては、大都市の郊外電車の開通が相次ぎ、他方バス運送の発達が著しくなり、従前ならば宿泊旅行であることを免れなかった地域が、日帰り観光地域に組み入れられることになり、これが観光の一般化、大衆化を著しく促進した。海上には優秀船、豪華船による国際観光も活溌となったが、航空機による観光は、この期においては、まだ問題にならぬものであったと言えよう。

（1）昭和四年三月、第五六議会に、国際観光客誘致を図るべきことにつき貴衆両議院で建議案が提出され、同年四月から、積極的に海外宣伝にも着手し、とくにアメリカに対して力を注ぎ、そのために対米共同広告委員会の設置も行われた。

また民間機関として六年一二月に財団法人「国際観光協会」、一一年一一月に日本観光連盟が創設されて活溌な活動が行われ、ついに昭和一一年には、わが国の観光収入が一億円を突破するという大念願を達成するまでに至ったが、日支事変に突入して完全に近いストップ状況に入ったわけである。

（2）国立公園法の政府提案理由は、次の如きものであった。（第五九回帝国議会衆議院議事摘要中巻一四六〇頁）

「只今議題トナッテ居リマスル国立公園法案ノ提案理由ヲ申述ベタイト存ジマス、抑国立公園ヲ設定スル目的ハ、優秀ナル自然ノ大風景地ヲ保護開発シテ、一般世人ヲシテ容

易ニ之ニ親シマシムルノ方途ヲ講ジマシテ、国民ノ保健休養乃至教化ニ資セントスル為デアリマス、我国ニハ国立公園トナルベキ天与ノ地域多ク、又一般国民ノ之ヲ利用セントスルノ風、年ト共ニ盛ニナリツツアルニ拘ラズ、マダ此種ノ施設ノ見ルベキモノナク、一般ノ利用上遺憾尠カラザル状況デアリマス、然ルニ国立公園ノ実現促進ニ関シマシテ、帝国議会ニ提出セラレタル建議及ビ請願ハ、第二十八議会以来今日マデニ実ニ百数十件ニ上リマシテ、国民総意ノ那辺ニ在ルカガ窺ヒ知ラレルノデアリマス、内務省ニテハ国立公園ノ本質ト、国民ノ要望トニ鑑ミマシテ、秀優ナル自然ノ素質、土地ノ分布並所有関係等ヲ参酌シテ、全国ニ亘リ十六個所ノ候補地ヲ選定致シマシテ、大正十年以降逐次基礎的調査ヲ施行シテ、既ニ全部其完了ヲ告ゲタノデアリマス、此調査ノ進行ニ伴ヒマシテ、数個所ノ候補地ニテハ政府ノ統制アル対策ヲ待切レナイデ、其地元ニ於テ漫然ト種々ナル施設ノ経営ニ着手スルモノガアリマス、今ニシテ国ガ根本的対策ヲ確立シテ地方ニ臨マナケレバ、他日国立公園ノ計画事業ニ支障扞格ヲ招来スルノ虞ガアリマス、然ルニ一面ニ於テハ経済事業ノ発達ニ伴ヒ、動モスレバ国立公園ノ生命タル、他ニ掛ケ替ヘノナイ、大勝景ノ核心ヲ破壊スルガ如キ事例モ、往々惹起スルニ至リマシタノデ、今日ニ於テ国土計画ノ理想ニ基キ、永遠ニ天然ノ公園トシテ保護開発スベキ区域ヲ劃シテ置クノ必要ガアリマス、若シ夫レ国立公園ヲ通ジテ我国ノ独特ナル大風景ヲ、広ク外国人ニ享用セシメルコトハ、彼ノ観光施設ト相俟ツテ我国ノ国情ヲ海外ニ紹介シ、国際親善上寄与スル所多キハ固ヨリ、延テ国際貸借改善上ニ資スル所必ズヤ至大ノモノアリト考ヘマス、政府ハ前述ノ如キ内外ノ情勢ニ鑑ミ、之ヲ我国情ニ照シテ剴切ナル国立公園政策ノ大綱ヲ決定シ、官民ヲシテ倚ル所ヲ知ラシムル必要ヲ認メ、昨年一月内務省ニ国立公園調査会ヲ設置シ、斯界ノ権威及ビ関係各庁ノ当局ヲ煩シテ、鋭意調査審議ヲ進メテ居リマス、今回提案致シマシタトコロノ国立公園法案ハ、実ニ右調査会ノ答申ニ基キテ成案ヲ得ルニ至ツタモノデアリマス、法案ノ骨子ハ、

一、国立公園ノ指定、国立公園計画及ビ国立公園事業ノ決定ハ、国立公園委員会ノ意見ヲ聴キ、主務大臣之ヲ為コスト、

一、国立公園事業ノ執行及ビ其費用ノ負担ハ、原則トシテ国之ニ当ルモ、地方ノ利益ト一致スルガ如キ特別ノ事由アリト認メラルヽ、事業ハ、公共団体ニ命ジテ、其負担ニ於テ之ヲ執行セシムルヲ得ルコト、又営利的事業トシテ成立チ得ルモノハ、民間ニモ特許スルコトヲ得ルコト、

一、国立公園ノ管掌ハ主務大臣之ヲ行フハ当然デアルガ、国立公園事業ノ執行ニ依リテ生ジタル施設ノ管理及其費用負担ハ、原則トシテ其事業ノ執行者之ニ当ルコト、

一、国立公園ニ関スル公用制限トシテハ、其風致維持ノ為ニハ特別地域ヲ設ケテ、一定ノ行為ニ付キ許可ヲ要スルコトヽ

シ、又其保護利用ノ為ニハ、一定行為ヲ禁止若クハ制限シ、又ハ必要ナル措置ヲ命ジ得ルコトヽシ、尚ホ之ニ対シテハ相当補償等ノ途ヲ開キ、民間ノ利益ヲ保護スルコトニカメタルコト等デアリマス」

この国立公園の制度は、一八七二年にアメリカでイエローストーンが国立公園に指定されたことに始まり、次いで一八九〇年にセクオイア、ヨセミテが指定された。

しかし、わが国でも、明治四三年（一九一〇年）に帝国議会に「日光を帝国公園となすの請願」が採択された。本法は昭和六年公布、九年に雲仙、霧島、阿蘇、瀬戸内海など八ケ所、一一年に大山、吉野・熊野、富士・箱根など四ケ所追加指定された（現在二三カ所）。

(ハ) 戦後の観光立法の整備　敗戦被占領という事態を迎えたわけであるが、占領軍家族の来日に次いで一般外国人の来訪も多くなったが、国際収支の上からも、急速に観光収入の増大を図る必要性もあり、官民双方による活溌な対策がとられた。そのための衛生法規の整備、観光受入れ施設の急速整備、他方自然資源、文化財保護の立法も再整備を見、遂に昭和三八年の観光基本法の制定まで漕ぎつけたのであるが、これらの多くの諸立法とその背景についての詳細は、都合により別の機会に譲ることとして、本稿では関係法規の整備状況を、その制定の年代順に掲記するに止めたい。

(1) 昭和二二、一二、二四、法律二三三号　食品衛生法
(2) 昭和二三、七、一〇、法律一二二号　風俗営業取締法
(3) 同　二三、七、一〇、法律一二五号　温泉法
(4) 同　二三、七、一二、法律一三七号　興業場法
(5) 同　二三、七、一二、法律一三八号　旅館業法
(6) 同　二三、七、一二、法律一三九号　公衆浴場法
(7) 同　二四、六、一五、法律二一〇号　通訳案内業法
(8) 同　二四、八、六、法律二一九号　広島平和記念都市建設法
(9) 同　二四、八、六、法律二二〇号　長崎国際文化都市建設法
(10) 同　二四、一二、一二、法律二五九号　国際観光事業の助成に関する法律
(11) 同　二四、一二、二四、法律二七九号　国際観光ホテル整備法
(12) 同　二五、五、二六、法律二〇五号　国土総合開発法
(13) 同　二五、五、三〇、法律二一七号　文化財保護法
(14) 同　二五、七、一八、法律二二一号　別府国際観光温泉文化都市建設法
(15) 同　二五、七、二五、法律二二二号　伊東国際観光温泉文化都市建設法
(16) 同　二五、八、一、法律二三三号　熱海国際観光温泉文化都市建設法
(17) 同　二五、一〇、二一、法律二四八号　横浜国際港都建設法
(18) 同　二五、一〇、二一、法律二四九号　神戸国際港都建設法

(19) 昭和二五、一〇、二一、法律二五〇号　奈良国際文化観光都市建設法
(20) 同　二五、一〇、二三、法律二五一号　京都国際文化観光都市建設法
(21) 同　二六、三、一、法律七号　松江国際文化観光都市建設法
(22) 同　二六、三、三、法律八号　芦屋国際文化住宅都市建設法
(23) 同　二六、四、一、法律一一七号　松山国際観光温泉文化都市建設法
(24) 同　二六、六、三、法律一八九号　屋外広告物法
(25) 同　二六、八、一五、法律二五三号　軽井沢国際親善文化観光都市建設法
(26) 同　二六、一〇、四、政令三一九号　出入口管理令
(27) 同　二六、一一、二八、法律二六七号　旅券法
(28) 同　二六、一二、一、法律二八五号　博物館法
(29) 同　二七、七、一八、法律二三九号　旅行あっせん業法
(30) 同　三一、四、二〇　法律七九号　都市公園法
(31) 同　三二、六、一　法律一六一号　自然公園法
(32) 同　三二、六、三、法律一六四号　環境衛生営業の運営適正化法
(33) 同　三三、五、一〇、法律一四七号　調理士法
(34) 同　三四、三、二四、法律三九号　日本観光協会法
(35) 昭和三七、五、一八、法律一四二号　都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律
(36) 同　三八、六、二〇、法律一〇七号　観光基本法
(37) 同　四一、一、一三、法律一号　古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法
(38) 同　四一、六、三〇、法律一〇一号　首都圏近郊緑地保全法

七　観光法における問題点

観光の一般化、大衆化が著しいが、観光地の受入れ体制が、極めて立ちおくれている。外国観光客の受入れの体制は、ホテル整備法などで活溌であり、オリンピック、万国博、そして明年春の札幌冬期オリンピックを機として割に整備されたと言えようが、わが国のホテルは諸外国に比べてその料金が極めて高いことが不評を買っている。諸外国からは、必ずしも裕福な人々のみが来日するのではなく、一生に一回の世界旅行のためにコツコツ貯えて出かけてくる庶民階級も多いことを認識すべきである。幸いにしてわが国でも、ユース・ホステルの制度が、政府資金の援助で育てられたことはよいとしなければならぬが、諸外国の民宿に相当するものを、その生活様式の相異のために開発できない点をカバーすべき思い切った清潔底簾な国営、公営の宿泊施設の拡充の立法措置が望まれる。

自家用車による観光旅行の爆発的激増に対し、観光地とそれへの道路は、混乱と苦渋のルツボとなっている現状では、観光は身体と心の休養ではなく、疲労と神経過敏を背負って帰る実情が、悲惨な交通事故や、傷害事件の一因を為していると断じ得る。

とりわけ、わが国では企業援助立法ができるが、その利用者の保護のための立法考慮が殆んどないことが重大である。組織なく、かつ自衛能力を持たない観光施設の利用者の保護は、商法の「場屋」の取引の主人の責任規定のほかは、交通機関の使用している運送約款と料金に対する事前認可制に止まると言えよう。最近は一流ホテルでは、各部屋に宿泊普通約款の印刷したものを備えつけるに至ってはいるが、これに対する行政監督はなく、全くホテル側の身勝手な条項が、氾濫している。貴重品を預けるときは、商法では金額などを明告することを要求しているのは、時代おくれであり、一般に行われているように、封筒に異状なければ免責とすべきであり、その場合運送品についての、いわゆる不知約款に類似したものとすべきであろう。旅館などの責任保険への付保を、一定規格以上のものに法規制すべきであろう。航空機については包括保険が行われているが、観光バス業者にも、こうした付保制度を考慮すべきであろう。

しかし最も重大なのは、旅館その他の飲食店における中毒事件の絶滅を期すべきことである。修学旅行、団体旅行客を引受ける旅館側の能力以上の引受けと、良心の欠如がこれを惹き起していると考えられるだけに、食品衛生法にもとづく保健所の監督の怠慢も、さることながら、同法にもとづく制裁が余りに軽るいことも、この続発を招来しているものと確信する。一般には、二日か、三日の営業停止処分で済んでいる点に問題がある。悪性のものは営業免許自体を取消す処分をし、少くとも一カ月位の営業停止という厳罰をもってすべきものと考える。

建築基準法に違反する建て増し建築の取締の不徹底が、多くの火災事故による悲惨な利用者死亡事件を招来している。消防法による適確な安全性の点検と共に、建築監督行政の怠慢を追求したい。

ゴルフの大衆化も著しいが、この会員制、預り金の制度も、何等の法規制を行っていない。出資預り金などの取締法の適用を怠っているのではないかと考えられるが、余りにも放任状況にある法関係と言えよう。

旅行あっせん業法、ガイド業者不信も、屢々伝えられるところである。そしてタクシーの運転手の背徳、乗車拒否は、婦人観光客、外人観光客の不評を買っているが、この改善方策も急ぐべきであろう。

しかし、もっと基本的には、国民の心の暖かいホスピタリティこそ、観光資源の最大のものと言えるが、戦後の教育の誤りから、小さい親切運動さえ起さなければならぬ程に、すさんで来ている。それは美しい自然と、我々の祖先の貴重な文化遺産に対する侮べつさえ生れつつあるのではないかと考えざるを得

ない実情は、耐え難いところである。せめて観光収入によって生活をしている関係業者の積極的努力が行われるならば、その損傷の半分は食い止め得ると考えられるので、その努力を業者に先ず要求することから始めることを提唱したい。

最後に、観光行政の統合または調整の必要が急がれなくてはならぬ。既述の如く、当初に鉄道員の観光局中心の外国観光客の話題を中心とする行政であったが、その後の行政機構の改編も、さることながら、運輸省と公社としての国鉄に分れ、その他に、自然資源の保護の面から厚生省、文化財保護の面で文部省、国土計画、道路の部面では建設省、旅費、為替では大蔵省、日銀、旅券の外国への文化紹介などで外務省、出入口管理では法務省と余りにも分掌が多く、その間の連絡が良くなく、昭和二八年に観光基本法ができてからは、総理府も加わったが、その総合的機能をもつものでもない。伊、仏、スペインの如く観光省を特設しなくとも抜本的調整の必要がある。

このように、各省分属が、その外廓団体としての民間団体の複雑化と競合を招来していることも著しい。