

戦前における日本の国際観光政策に関する基礎的分析*

A Study on Early International Tourism Policy in Japan*

野瀬元子**・古屋秀樹***・太田勝敏****

By Motoko NOSE**, Hideki FURUYA*** and Katsutoshi OOTA****

1. はじめに

本研究では国際観光政策の中でも特に、外国人のインバウンド観光に対する中央政府の取り組みに着目する。日本における初期の国際観光政策はどのような発展過程を辿ったのか、開国期(1858年)から第二次世界大戦時(1942年)までを国際観光政策の黎明期と位置付け、これまでの先行研究^{1,2,3}で不足している国際情勢、経済状況、国内環境との関連性を考慮するとともに、文献調査による国際観光政策の把握を行い、国際観光政策や組織の変遷を明らかにすることを目的とする。このような観光政策のレビューは、現在の観光政策を考える上で、有用な着眼点や重層的な視点を与えるものと考えられる。なお、経済環境の悪化、国家財政の困窮時に、「観光」による経済効果が期待される状況が昨今と類似していると考えられるため、これらの時期を対象とした。

2. 時代区分の設定

政府による観光政策の取り組みは、その時代背景に対応しながら展開されると考えられるため、その把握にあたっては経済・社会的状況にもとづいた時代区分の設定が有効と考えられる。

そこで、国際観光の実態把握のために、まず入国者数を収集した(図1)。大正1(1912)年より整備されており、多少の増減が見られるものの、増加傾向を示している。さらに、断片的であるが明治期の状況が把握できるものとして、内地旅行免状交付枚数⁴がある。これは、居留地から一定距離以上の地域に療養や研究に赴くために必要な免状であるが、経年的なデータ整備がなされていない。一方、継続的に把握可能なものとして、居留地における在留外国人数⁶が存在する。当時の状況を勘案すれば極めて短期間の立寄り以外は把握できると考えられ、図1から入国者数と関連が高いことがわかる。これより1900年以降で在留者数の増加率が若干大

きくなっている。このような増減は国際観光行政と密接に関連すると考えられることから、その組織の変遷に着目した。

組織の抽出にあたっては、行政組織が十分整っていない時期でもあるため、組織の構成員に公職者が多く含まれていること、運営資金に占める国費の割合が高いこと、および既存研究⁷などを参考として、3つの組織を抽出した(図1)。喜賓会(1893-1914)とジャパン・ツーリスト・ビューロー(1912-1941、以下ビューロー)は政府外に設置された組織であり、構成員や運営資金が先の条件に当てはまるものである。それに対して、国際観光局(1930-1942)は鉄道省のもとに設置された我が国初めての観光行政組織といえる。これらの組織は、当時の社会・経済・国際情勢と密接に関連しながら、設置、発展させてきたと考えられるため、分析対象期間を、①萌芽期(開国(1858年)-1892(M25)年)、②樹立期(1893(M26)年-1929(S4)年)、③発展期(1930(S5)年-1942(S17)年)の3つに区分した。

3. 萌芽期(1858-1892)の国際観光への取り組み

近代日本における国際観光政策の始まりは、1858年の日米修好通商条約を契機として、翌年、5港(横浜・函館・神戸・長崎・新潟)を開港、居留地を建設し、外国人は開港場とその周辺しか立ち入ることができないと定められた第七条の遊歩規定と考えられる⁸。その後、神奈川県による箱根、熱海温泉行きの許可や長崎県による遊歩区域外の温泉地への通行、さらに1874年に病気療養や学術研究目的での内地旅行免状によって国内旅行を認める制度が開始され、図1の旅行免状はその発行総数を示している。1899(M32)年まで継続する本規定のもとで様々な観光地への訪問が行われ、外国人が記した旅行記^{9,10,11}、旅行ガイドブック¹²もこの期間に出版されている¹³。

しかし、総じて日本の政府として外国人の日本国内の行動に制限を加えようとする政策がみられた時代であったと考えられる。その原因として、憲法が施行されない状況下であるとともに、通商条約で領事裁判権が存在していたため、開国後間もない日本人と外国人の無用な衝突を回避する目的であったと考えられる。

*キーワード：観光、観光行政、インバウンド

**学生員,修(国際観光),東洋大学大学院国際地域学研究所
(東京都文京区白山 2-36-5, Tel.03-5844-2202)

***正会員,博(工),東洋大学国際地域学部国際観光学科

****正会員,Ph.D,東洋大学国際地域学部国際地域学科



図1 入国者数等の時系列推移^{14, 15, 16}

この当時の日本を取り巻く状況であるが、スエズ運河の開通(1869年)、鉄道や汽船の発達により世界一周旅行も可能になるとともに、トーマス・クック・アンド・サン社の設立(1871年)など大量輸送、大衆観光の時代に入りつつあり、日本はそのコースに組み込まれ、在留外国人数は年々増加していった(図1)。

そのような中で、政府による組織だった国際観光への取り組みがない一方、増加する外国人の滞在や移動に直接かかわる業者(ホテル、人力車、ガイド)による個々の対応が局地的に行われていた。また、東海道本線、東北本線の開業など、鉄道インフラの整備が徐々に進み、遠距離にある観光地に訪問する環境が整いつつあった。

4. 樹立期(1893-1929)の国際観光への取り組み

(1) 喜賓会(1893-1914)の設立

1893(明治26)年、外国人の賓客の日本誘致を図り、接待を行うことを目的とした外客誘致団体、喜賓会が東京商工会議所の中に設立された。外国人が自由に国内を旅行できる法的権利はまだ存在しなかったこの時代に渋沢栄一、益田孝が中心となって喜賓会が設立された理由について、民間レベルで国際交流が積極的におこなわれ、外国人に対するもてなしを商工会議所が積極的に行ったとの論調がみられる。それに対して白幡¹⁷は、条約改正に有利な情勢をあらゆる手段で拡大しようとする意図や、産業として外賓の接客業が発達していたフランスの首都パリの盛況ぶりを見聞したことによる日本の接客業改善への意図があったと指摘している。これを確認するため、文献¹⁸から、組織の設置目的を①来訪外客の誘致促進(国際収支の改善と国際理解の増進)、②観光地の開発と整備(経済開発、地域振興、雇用促進)、③観光資源の保護

と活用の3つの取り組み分野¹⁹に分類した(表1)。

喜賓会の設立趣旨は5項目から構成されるが、すべて「①外客誘致」に該当する。この中で特徴的な事項として、「来遊者を歓待し、また我邦貴顕紳士の紹介の労を執ること」から、日本側の有力者との接触をコーディネートしており、さらに「勝地・旧蹟」に加え「公使建設物、学校、製造工場等の観覧視察上の便宜を謀ること」といった日本の近代化を象徴する視察対象を設定していることから、単なる観光者の接待ではない意図が考えられる。

喜賓会の構成員は、蜂須賀茂韶会長(貴族院議員)をはじめ、渋沢栄一(幹事長)、益田孝(幹事、三井物産社長)、評議員として、井上勝之助(井上馨の養嗣子、官僚)、大倉喜八郎(帝国ホテル設立、大倉組)や鉄道会社経営者が名を連ねている²⁰。これら個人会員による寄付が喜賓会の運営資金の多くを占めることから、寄付金によるメリットが構成員に帰着すると考えられ、不平等条約の改正を通じた産業・会社の保護・発展、ならびに外国人のホテル・鉄道利用による収入確保がその目的と考えられる。

この当時の社会情勢として、日清戦争(1894-1895)の戦勝による欧米列強の対日政策の変化が起こり、治外法権、領事裁判権にみられた不平等条約の改正、ならびに外国人の国内旅行自由化(遊歩規定廃止)が実現し、これによって観光面や産業面において、諸外国からのアプローチが大きくなったと考えられる。さらに、日露戦争(1904-1905)に際して、鉄道国有化の議論が起こる。これらのイベントは、喜賓会を支えた構成員と密接に関わり、関税自主権獲得による産業保護目的の達成ならびに輸出への指向強化と、鉄道国有化による私鉄経営者のインセンティブ欠如が結果として発現する。したがって、1905年以降、喜賓会の活動は少なくなり、存続が懸念されはじめた。

表1 国際観光に対する組織の概要

	喜賓会 (1893-1914)	ジャパン・ツーリスト・ビューロー (1912~1941)	鉄道省国際観光局 (1930-1942)
設立母体	東京商工会議所	鉄道院(省), ホテル, 海運会社他	国
運営資金	会員の会費・寄付	鉄道院(省)(半額), 会費(半額)	国費
① 来訪外客の誘致促進	<p>A. 外客誘致 (直接的な営利事業ではない)</p> <p>B. 外客斡旋 (手数料収入を得る営利事業→旅行業へと発展)</p> <p>C. 海外宣伝 (直接的な営利事業ではない)</p> <p>D. ホテルなど施設面の改善</p>	<p>3. 我邦における漫遊外人旅行上の便宜を増進し且つ関係業者の弊風を矯正すること</p> <p>1. 交通事業, 「ホテル」, 外人関係商店等漫遊外人に関係ある当業者の業務上における改良を図り且つ相互営業上連絡利便を増進すること</p> <p>2. 外国に我邦の風景事物を紹介し且つ外人に対して旅行上必要な各種の報道を与ふるの便を開くこと</p> <p>4. 以上各項の外, 第1条の目的を達する為, 必要な各種施設を為すこと</p>	<p>九 案内業者その他直接外客に接する業者の指導をすること</p> <p>一 税関及び警察における取扱と外客誘致の目的との一致をすること</p> <p>一 二 外客誘致の真意義の普及をすること</p> <p>二 旅行斡旋機関を充実改善すること</p> <p>一 海外宣伝の方策を確立すること</p> <p>三 ホテルを整備改善すること</p> <p>四 休憩所, 洗面所その他これに類する設備を整備改善すること</p>
② 観光地の開発と整備			<p>五 交通機関を整備改善すること</p> <p>六 観光地及び観光経路を選定すること</p> <p>七 観光地における設備を充実改善すること</p> <p>一〇 観光土産物等の改善を計ること</p> <p>一三 観光事業の発達助長を目的とする地方的機関の連絡協力をする</p>
③ 観光資源の保護と活用			<p>八 観光地における風致記念物等の保全をすること</p>

以上から、喜賓会の主目的は、白幡が言及したように不平等条約改正を大きなものと設定しながら、個人会員の受益とリンクしながら活動が進められるものの、戦争を契機とした社会システムの変更(鉄道の国有化)から、新たな観光行政形態が模索されたと考えられる。

この期間の在留者数(図1)をみると、日清戦争(1894-95年)時に減少傾向となるものの、漸増傾向を示す。喜賓会は英文地図、英文案内記の刊行などの実績を残すとともに、勧業博覧会で賓客に必要な対応を行い、宮内省から下賜金を受けるなどの活動を行った。また、日露戦争後のポーツマス条約の条項に基づき、南満州鉄道と東清鉄道の連絡運輸開始をきっかけに、シベリア鉄道経由で日本とヨーロッパを連絡した鉄道旅客輸送、欧亚連絡運輸がはじまった。1枚の切符で日欧の都市が結ばれることになり、日本とヨーロッパを結んだインド洋航路に比べて所要日数を半減する効果をもたらした。鉄道の有効利用策として観光に焦点が当てられたと考えられる。一方、国内経済は、1907(明治40)年には日露戦争(1904-1905)後の反動恐慌として恐慌がおこり、金融・産業部門の倒産、生糸輸出の減退、紡績業が不振となった。

(2) ジャパン・ツーリスト・ビューローの設立(1912-1941)

20世紀になると欧米の国際観光ブームは中産階級まで広がり、それに対応してビューローが1912(明治45)年3月に、鉄道院を中心として、ホテルや汽船会社など外客誘致にかかわる企業を会員とする半官半民団体として創立された。この際、鉄道院の官僚、木下淑夫は1904年から1907年まで欧米に留学し交通政策や鉄道運輸の理論を収め帰国し、ビューローの設立を主唱している。

喜賓会から次の組織へ移行が必要となった理由として、第一に、会の対象として想定していた外国の賓客のみが国際観光を行う時代から中産階級も参加する時代へと変

化した点、第二に、鉄道の国有化(1906年)により、喜賓会の会員がかつて経営していた私鉄が国有となり、外客誘致のために会員の采配で便宜を計っていた鉄道輸送について、それが困難となった点、最後に、会費や寄付金だけでは活動資金として不足となった点が挙げられる^{21,22}。

これらビューローの役割を明確にするため、会則に着目した(表1)。その視点は喜賓会の趣旨を継承するものの外客斡旋に関する項目に、具体的にビューローの会員である交通事業、ホテルなど国際観光に係わる事業者を挙げて、「その業務上における改良を図り且つ相互営業上連絡利便を増進する」という目的を掲げている点が特筆され、乗車券の代売により収益が会費を上回るようになる組織の役割のなかで非常に発展した点である。

日本交通公社、国際観光振興会の前身であるこの組織は、鉄道院の特別会計から半分会費が出資されているとはいえ、当初の収入はほとんど会費に頼り経営基盤は弱かった。そして、1915(大正4)年に初めて外人用乗車券の発売を開始し、乗車船券類代売事業の端緒となった。以来、内外の船会社、海外旅行社との間に代売契約が合い次ぎ、その範囲を拡大した。旅行小切手の発行に踏み切ったのも同じ大正4年であった。1927(昭和2)年には手数料収入が会費を上回り、外国人旅客斡旋を目的として創立されたビューローが以降は外客斡旋に力を集中するほか、邦人客斡旋にも乗り出し、財政基盤を強化し、旅行業として発展する基礎が築かれたと考えられる。ビューローは内外に支部や案内所を設けて海外観光宣伝に取り組んだが、宣伝費は大きな資金を要するものであり、国家的な事業であるという認識が次第にもたれるに至ったと考えられる。

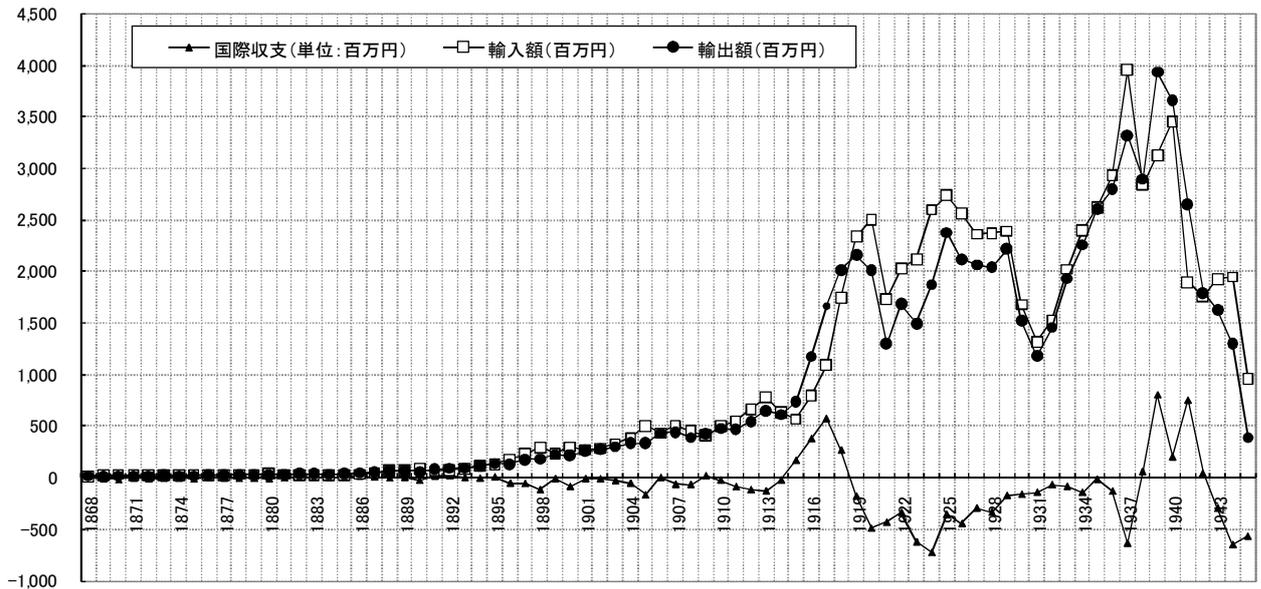


図2 貿易収支の時系列推移²³

この当時の時代背景であるが、官主導の半官半民組織ビューローの創立後、第一次世界大戦(1914-1918)の勃発により、ヨーロッパの戦火の外側にいる日本には大戦景気がもたらされた。戦争によりヨーロッパ列強が後退したアジア市場には綿織物等の、また戦争景気のアメリカ市場には生糸等の輸出が激増し、貿易は大幅な輸出超過となり、日本はこの間に債務国から債権国に転じ、工業の飛躍的發展と財閥の産業支配の確立が進んだと考えられる。しかし、その後の大戦不況で1919年から一気に国際収支の赤字が拡大していることが確認できる(図2)。

その間、1916年に将来の国際収支の悪化を見越して、初めて国政の場で、大隈内閣が設置した経済調査会で外客誘致が決議された。大戦による経済的損失を挽回する策として外客誘致運動が盛んになり、大戦中好況だった米国からの旅客がターゲットとなり欧州の観光事業は飛躍的に発展し、この動きが日本の観光事業にも影響を及ぼしたと考えられる。鉄道院(省)は、この間に全5巻の英文案内記「東亜旅行案内」の刊行(1913-16年)、山陽ホテル・奈良ホテルの直営などの外客誘致施策を次々と実行し、中央政府の政策として国際観光政策の樹立段階を創出した。

世界的な国際観光の潮流をみても、上流階級が主役だった時代から次第に中流階級がその担い手となり、国際流動の拡大と客層の変化が起きているように、訪日外客の客層も同様に变化した。これについて定量データで確認するため、1人当たりの外貨消費額を算出した(図3)。ビューロー設立の2年前の1910年に、前年の1人当たり外客消費額が半減しており、少数の賓客を想定していた喜賓会の質の時代から、取扱い(幹旋)の量を問う時代へと変化していったと考えられる。

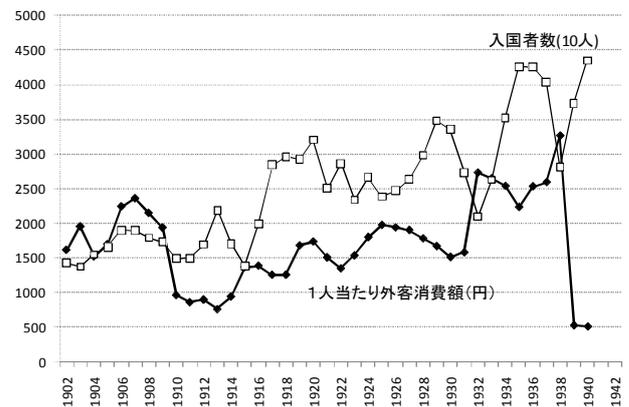


図3 1人当たり外客消費額等の推移²⁴

さらに、1920年代は前述の戦後恐慌、1920年3月の株式市場の大暴落、関東大震災(1923年)に見舞われる中、ヨーロッパでの戦争による不況から立ち上がるため外客誘致事業への取り組み²⁵が見られるようになる。その後、1927年の昭和金融恐慌、1929年10月の世界恐慌に端を発する昭和恐慌などに見舞われることとなる。

一方、国内情勢に目を転じると、1919年に史蹟名勝天然記念物保存法が公布され、この時代に国立公園設置運動の高まりと共に観光資源の保護に関する意識が高まったと考えられる。

5. 発展期(1930-1942)の国際観光への取り組み

国際観光への取り組みが本格化するにつれて、半官半民団体のビューローという組織では国策としての観光政策の実行が困難をとめない、1927(昭和2)年に外客誘致について田中義一内閣経済審議会で答申がなされた。2年後の第56議会貴族院で「来遊外人に関する建議」が可決、次の浜口内閣国際貸借審議会の答申「外客誘致に関する

件」が閣議決定なされ、翌年1930(昭和5)年4月、国際観光政策を担う初の中央行政組織である国際観光局が鉄道省の外局として設置された。国際観光局は、1942(昭和17)年11月まで存続し、それと同時に、観光宣伝の実行機関として国際観光協会が設置されるとともに、ビューローは内外客斡旋機関(日本名:日本旅行協会)となった(図4)。

当時の国際観光客は、夏期避暑地での滞在、日本国内の観光地をあるコースに従って周遊旅行を行うなどの観光行動をとった。これら国際避暑地の分布や周遊コースの設定に、国立公園の指定、国際観光局斡旋の大蔵省預金部低利融資ホテルの建設など意識的に連動、展開された取り組みがされた。中央行政組織が国際観光政策を担ったこの時代は、それまでビューローが担っていた外客誘致、外客斡旋、海外宣伝の3つの取り組みのなかで、直接の手数料収入につながらない海外宣伝と外客誘致は、新たに国際観光局によって設立された国際観光協会と観光事業調査会にそれぞれ所管されるようになり、ビューローは外客斡旋に特化したと考えられる。

観光事業機構一覽

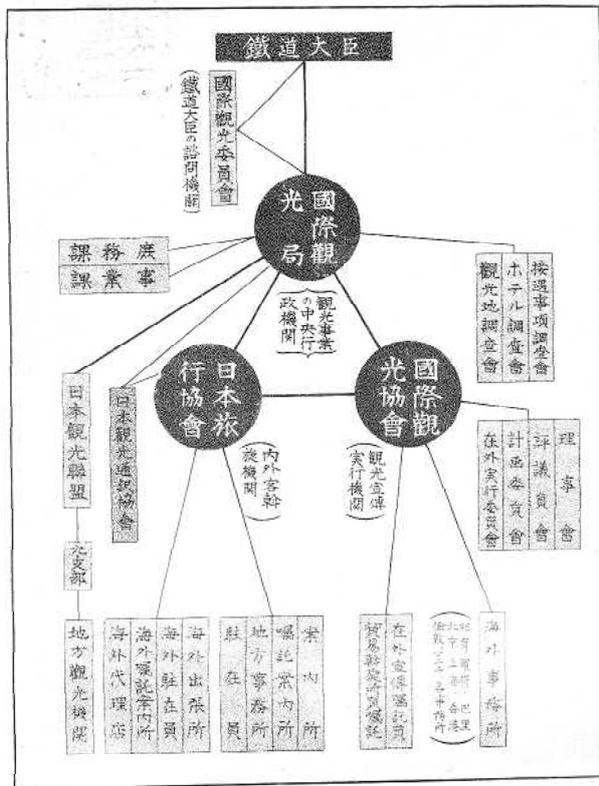


図4 観光事業機構一覽²⁷

このように観光への取り組みが観光宣伝から、観光地開発とその領域が広くなり、政府の積極的な投資が必要不可欠な状況になったと考えられる。そのため、既存のビューローのような半官半民ではなく、政府による施策実施が可能な組織設置が必然となったといえる。

表1に示すように国際観光局の設置目的に着目すると、

答申で示された13項目では、②の観光地の開発と整備へと重点が広がっていることがわかる。それまでの喜賓会、ビューローの2組織では、国際観光に関わる業者や施設といった「点」や、それらの点と点をつなぐ交通網などの「線」が改善の対象とされていたが、国際観光局の段階では「面」として観光地全体の地域振興が目的としてとらえられるようになった。また、この段階で初めて③の観光資源の保護と活用が政策課題となった。②、③への政策項目の拡大が示すように、この段階は中央政府の行政組織となり、取り組むことができる政策の領域に広がりが増した段階であった。

なお、この当時の経済情勢であるが、1931(昭和6)年の金輸出再禁止、および円の金兌換停止による管理通貨制度への移行によって、円安が進んだ。これによって諸産業は、飛躍的に輸出を伸ばしていった(図2)。こうした経済状況の中、外貨獲得を目的とした外客誘致政策が国際観光局によって実施されていたと考えることができる。図3の1人当たりの外客消費額をみると、1933年から1936年までの入国者数の増加に比べ、大幅な伸びを示しているが、これは円相場下落(円安)による為替差益によるものである。

6. おわりに

本研究は、国際観光政策の把握を行い、国際観光政策や組織の変遷を明らかにすることを目的として、文献調査を通じて分析を行った。主な成果は下記の通りである。

- I. 国際観光政策の黎明期と位置付けた開国期から第二次世界大戦までに着目し、外客誘致を主とする国際観光への取り組みの時系列的流れを把握し、国際観光政策の各発展段階の目的の差異が確認された。また、日本の国際観光政策を遡り、世界的にも長距離移動は1869年のスエズ開通、アメリカ大陸横断可能以後であり、それを契機とした国際観光の流れに日本観光の国際化は著しい遅れをとっておらず、それまでの蓄積が無い国際観光ではあったものの、効率的なキャッチアップができたことが確認された。
- II. 先行研究で検証されていない、国際情勢や経済状況の時系列の定量データを照らし合わせた結果、関係組織の変遷点で、国際観光の対象とする客層の変化による消費行動の変化等を明瞭に確認することができた。
- III. 各段階の国際観光政策上の取り組み分野(誘致、宣伝、斡旋、観光地整備、資源保護など)の変化を明らかにし、中央政府の行政組織によって国際観光が取り込まれるようになった1930年より、国策として外貨獲得を目的とした地域振興を志向した観光地開発、整備が開始されていたことが明らかとなった。

以上の分析を踏まえ、わが国の国際観光政策への視座として下記のものと考えられる。

①ターゲットを考慮した観光施策の実施

20世紀になり経済、交通環境が大きく変化する中で、観光消費額、旅行形態が大きく変化し、それに対応した施策を展開していたと考えられる。現在、観光立国推進戦略会議によって「2010年訪日外客1000万人達成へのロードマップ」が示されているが、観光者属性、観光行動形態の変化をも考慮した施策実施が重要と考えられる。

②観光地受け入れ態勢の整備

ジャパン・ツーリスト・ビューローによる観光宣伝の後、ホテルの建設、観光地における道路等のインフラ整備、周遊環境の整備など、観光行動を包括的に受ける供給地の整備を行っている。上記①を反映させた地域整備の必要性が大きいと考えられる。

③「観光」世論への注視

明治末から大正期にかけて、国立公園設立請願運動が広く生じた。日本における産業革命の時期と重なるため、所得向上による観光実施条件が整いつつある中で、良い風景を保護したいという観光資源保護に対する世論の盛り上がりとも考えることもできる。このような国民の関心の高まりとともに、日本旅行協会による観光教育の実践など、国民を巻き込んだ取り組みがなされており、国民、政府が一体となった観光振興への環境作りが必要不可欠と考えられる。

今後の課題として、本研究で対象としなかった現代の国際観光政策の中での地方自治体と中央政府の関係性について事例地域の分析による検証が挙げられる。

参考文献

- 1) 十代田朗、品川茂生、稲葉克己：日本の国際観光政策に関する史的研究—開国(1859年)から大阪万博(1970年)までの展開過程—、観光に関する学術研究論文選論文集、アジア太平洋観光交流センター、1998
- 2) 新井堯璽：観光の日本と将来、観光事業研究会、1931
- 3) 日本交通公社：日本交通公社七十年史、1982
- 4) 運輸省観光部：外客統計年報
- 5) 外務省：外務省報告書、1874
- 6) 帝国統計年鑑：全国の居留地在留外国人数合計
- 7) 内閣総理大臣官房審議室編：観光行政百年と観光政策審議会三十年の歩み、ぎょうせい、1980
- 8) 法務省入国管理局：出入国管理の回顧と展望、pp. 60-71、1980
- 9) Edward S. Morse：Japan Day by Day, 1877(エドワード・モース：日本その日その日、M20)
- 10) I. L. Bird：Unbeaten Tracks in Japan, 1885(イザベラ・バード：日本奥地紀行、M18)
- 11) Eliza Ruhamah Scidmore：Jinrikisha Days in Japan, 1891(スキッドモア：日本・人力車旅情)
- 12) Handbook for travellers in Central and Northern Japan, John Murray(マレー社)、1881
- 13) 古屋秀樹、野瀬元子：外国人のための観光ドキュメント—

観光ガイドブックに着目して—、第71回デジタルドキュメント研究発表会研究報告(情報処理学会)、2009.6(オンラインデータ)

- 14) 内閣統計局：帝国統計年鑑、1882
- 15) 外務省：外務省報告書、1874
- 16) 運輸省観光部：運輸省外客統計年報 昭和25年版、1950
- 17) 白幡洋三郎：異人と外客、十九世紀日本の情報と社会変動、京都大学人文科学研究所、1985、pp. 113-137
- 18) ジャパン・ツーリスト・ビューロー：ジャパン・ツーリスト・ビューロー回顧録、1937
- 19) 前田勇編：現代観光学キーワード事典、学文社、1998
- 20) 中村宏：戦前における国際観光(外客誘致)—喜賓会、ジャパン・ツーリスト・ビューロー、国際観光局設置—、神戸学院法学、第36巻 第2号、2006、12
- 21) 日本交通公社：日本交通公社五十年史、1962
- 22) 社団法人ジャパン・ツーリスト・ビューロー(日本旅行協会)：回顧録、1932
- 23) 日外アソシエーツ：経済統計集(1868-1945)、日外アソシエーツ、1999
- 24) 佐藤誠：リゾート列島、岩波新書、1990
- 25) 日本銀行統計局編：明治以降本邦主要経済統計、並木書店、1966
- 26) 鉄道省国際観光局：観光、Vol. 8, No. 2, 1937