

「国際観光委員会」の組織と都市施設整備課題

国際観光政策に伴う都市施設整備に関する研究 その1

“THE COMMITTEE OF TOURIST INDUSTRY” AND URBAN FACILITIES

A study on the development of urban facilities
in the tourist industry Part 1

砂本文彦*

Fumihiko SUNAMOTO

The aim of this study is to make clear states of developments of urban facilities in the tourist industry during 1930s.

In 1930, the Government established the Board of Tourist Industry and the Committee of Tourist Industry to attain foreign currency. They had tried to invite Americans and Westerns who lived in the East Asia with 4 keywords; advertisement, hotel, tourist resort, service. Therefore, they had tried to represent urban facilities which reflected tourist interests.

Keywords: *The Committee of Tourist Industry, Urban facilities, Japan's balance of payments, Foreign tourists*
国際観光委員会, 都市施設, 貿易収支, 外国人観光客

1. 研究の背景と目的

国際貿易収支が赤字へと転化していた 1916 年、大隈内閣の諮問機関であった経済調査会が、外客誘致に関する決議を行い、にわかに国際観光が「見えざる輸出品¹⁾」として脚光を浴びた。折しも、国際航路²⁾、連絡運輸網³⁾の形成により、外客の日本へのアクセシビリティは飛躍的に向上した頃であった。1930 年、政府は観光を司る政府中央機関として鉄道省外局に「国際観光局」を、そして諮問機関である「国際観光委員会」を設置し、本格的に国際観光政策に取り組み始めた。対外貿易収支改善へ向けた国際観光収入増収のために、これらの機関が進めた国際観光政策の一環で、ホテル、観光道路等の都市施設が整備され、幾つかは現在でも機能している⁴⁾。政府の関与のもと行われたこれらの事業は政策的事業として、また、観光地における施設整備の先進事例として検証に値すると考えられる。

本研究は当時の国際観光政策に伴う都市施設整備の全貌を明らかにするものであり、特に本稿では、国際観光政策の基本姿勢を明確にする契機となった諮問第一号関連の「国際観光委員会」の組織とその再編、そして、扱った課題を、国際観光局発行『国際観光委員会議事録』『諮問一号特別委員会議事録』『第二部特別委員会議事録』『第三部特別委員会議事録』等の各会議議事録各分冊⁵⁾及び政策関係者著作物から把握し、外客を誘致するために関係者が重要視した都市

施設整備とは何だったかを明らかにするものである。なお、本研究では、観光に寄与する施設空間で、かつ、政府主導のもと施設整備が標榜された公共的性質を併せ持つ施設空間全般を、都市施設として広義に捉えていく。

2. 政策を推進した機関

2-1. 行政、諮問機関／国際観光局、国際観光委員会(官設機関)

政府は「外客誘致ニ関スル事項」⁶⁾を司る中央機関として、1930 年 4 月 24 日付勅令第 83 号を以て「国際観光局」を設置した。これに伴い、鉄道大臣の諮問機関として 1930 年 7 月 2 日付勅令第 130 号を以て「国際観光委員会」を設置した。これらの組織は国際観光を専門に扱う日本で初めての政府機関であり、政策的に国際観光収入を増収に転じ、貿易収支を改善することが期待された。

国際観光局:国際観光局は、当初、その所管省について、相当な議論を招いた。当時、外国人の入国及び接遇、国立公園、都市公園等の行政は内務省、文化財関係行政は文部省が所管というように「縦割り」だったため、広範囲の業務をカバーする観光事業の性質を鑑みて、内閣直屬機関とすべきという意見もあった。だが、もとより観光にまつわる誘致、斡旋及び出版活動をしてきた鉄道省に設置することが適当と認められ、その外局としておさまった⁷⁾。

本論文は1996年度日本建築学会東海支部研究報告集第35号で発表した内容に新たな知見を加えて修正したものである。

* 高知工科大学工学部社会システム工学科 助手・修士(工学)

Research Assoc., Dept. of Infrastructure Systems Engineering, Faculty of Engineering, Kochi Univ. of Tech., M. Eng.

その組織を概観すると設置当初の定員⁹⁾は下表のような状況であり、総量としては決して多い人数ではないが、定員の拡充の様子からは、政策的に重点的な部門として扱われていたことが伺える。

1930年定員(設置当初)			1939年定員(四回目改正後)		
局長		勅任	局長		勅任
書記官	専任 2人	奏任	書記官	専任 3人	奏任
事務官	専任 2人	奏任	事務官	専任 7人	奏任
属	専任15人	判任	属	専任37人	判任
技手	専任 3人		技手	専任 3人	
計	23人		計	51人	

初代局長には新井堯爾鉄道省運輸局配車課長が任命⁹⁾され、局長のもとに庶務課、事業課¹⁰⁾を擁した。

国際観光局の業務は観光行政、関連機関の統制をはかることとされ、国際観光委員会との審議、折衝、答申をうけて、宣伝、出版、斡旋、施設改善、接遇事項、観光概念の啓蒙等の観光に関わる業務の全てを統括していた。しかし、その予算は帝国鉄道特別会計法に制約されるとともに、事務費しか計上されておらず、直接、施設改善に関する資金補助等を行う権限は与えられていなかった¹¹⁾。国際観光局が行う観光事業興隆のための残された方策としては、関係「当局ニ諮ツテ、其ノ予算ヲ組マウ」¹²⁾と専ら働きかけることのみで、例えば大蔵省預金部資金の融資を斡旋するとか、他省他局に観光にも資するということが重点整備を要望する等の途を模索したのである。

国際観光事業を推し進める上で、中心的な組織として設置された国際観光局も、その組織が拡大して行く程に重要視されたものであったが、内実は業務の横断的性質に反して、既成の業務体系に併設された上、独自予算執行力を持たず、他省庁や民間への予算捻出へと傾注せざるを得ない状況にあった。それ故に、3-3.でも述べるように、結果的に国際観光委員会に在籍していた民間実業家の財力に協力を仰いだ政策(ホテル建設)が実現¹³⁾しており、財政逼迫の最中、国際観光局は、「諮問」機関である国際観光委員会委員個人の資金力、政治力、そしてノウハウに期待していた側面があったことは否めない。国際観光委員会:国際観光委員会は鉄道大臣を会長に委員六十人以内(図3参照)で構成され、委員は内閣より関係各庁の高等官及び学識経験者が選任された。委員会は「鉄道大臣ノ(中略)諮問ニ応シ外客誘致ニ関スル事項ヲ調査審議」¹⁴⁾の上、答申し、国際観光局はこれに従って、外客誘致の具体的実行及び関係機関の指導、統制並びに補助を行うとされた。なお、詳細な委員会の組織と編成、扱った課題については次章にて述べる。

2-2. 斡旋、宣伝機関

／ジャパン・ツーリスト・ビューロー、国際観光協会(半官半民機関)

「斡旋・宣伝」を行う半官半民機関として「ジャパン・ツーリスト・ビューロー」が既に存在(1912年3月12日設立)しており、国内最大の旅行業者として活動していた。また、1931年12月9日には鉄道大臣の寄付行為により「海外宣伝ニ関スル事業」¹⁵⁾を行う財団法人「国際観光協会」が別個に設置され、同協会がジャパン・ツーリスト・ビューローの宣伝部門業務と、以前より活動を行っていた「対米共同広告委員会」¹⁶⁾の業務を引きつぎ、国際観光事業における宣伝業務を一手に握り、強力な海外宣伝が行われた¹⁷⁾。

2-3. 政策推進のための分業体制と国際観光委員会の役割

これらの組織の設置により、1931年には図1のような国際観光機関の分業体制が、政府主導のもとに確立された。これらの機関は互いに連絡を緊密にしなが、国際観光政策を進める上で「斡旋」「行政」「諮問」「宣伝」を業務分担し、国際観光政策は展開された。この中で、官設機関である国際観光局と国際観光委員会は互いに不可分の関係にあって、政策立案の中核を担い、依存関係にあると同時に、意見が闘わされる関係にもあった。国際観光委員会とその関連特別委員会は、1930年から翌年にかけての短い期間中に、30回を越えて会議が催され(図3中注釈)、国際観光局が作成した審議事項(検討課題項目、答申原案等)をもとに、各界の有力者が席を並べる国際観光委員会で議論の俎上となり、席を重ねるごとに両者は検討、修正を繰り返しながら、議論を収斂させ、最終答申案へと結実させた。いわば、国際観光局は政策を巧みに立案して行くが、その立場、独自予算執行力の弱さから、国際観光委員会に対して、「諮問」機関としての役割と同時に、委員個人の資金、ノウハウの提供に期待を抱いたのである。

以下、本稿では国際観光委員会の活動の一端(組織編成、答申、委員構成等)を明らかにすることで、当時の国際観光政策において求められた観光関連の都市施設整備に関する課題を浮き彫りにしていく。

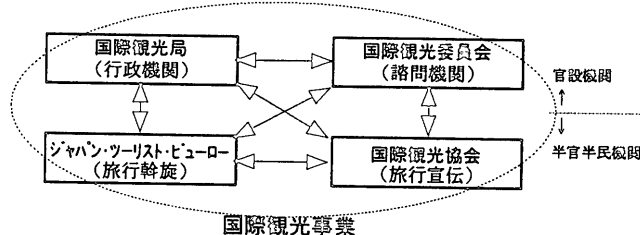


図1 国際観光機関の役割(1931年末)

3. 委員会組織と政策課題

3-1. 諮問第一号特別委員会

1930年7月10日、鉄道大臣は第一回国際観光委員会総会に「外客誘致ニ関シ急速実施ヲ要スル事項並ニ其ノ実行方策如何」¹⁸⁾と銘打った諮問第一号を提出した。諮問は外客誘致のための「施設又ハ改善ヲ要スル事項」¹⁹⁾の審議を求めており、早速国際観光委員会は阪谷芳郎を委員長に18人で構成する「諮問第一号特別委員会」を組織した(図2、3)。同委員会は三回の会合²⁰⁾の末、「答申第一号」を同年11月25日の国際観光委員会第三回総会に報告した。

その審議過程では、如何に少ない経費で、対外収支を改善するためには、どこの外国人を招き、どのような施設整備を施すべきかが最大検討課題とされた。第二回会議では国際観光局側が参考項目²¹⁾(11項目中4項目が施設整備に関するもので、ホテル、洗面所、交通機関、衛生施設等が挙げられていた)を提示したが、その検討の前に対象(=どこの国の外国人観光客か)を絞り込むことが動議され、大倉財閥二代目の大倉喜七郎は「最モ外客トシテ日本ニ来ル数ノ多キハ亜米利加人」²²⁾であると対米宣伝の重要性を唱えた。鉄道次官であった青木周三も誘致すべき外国人は「米國ヲ主力」とし、「次イデハ支那及南洋極東ノ地方ソレニ次イデ第三番目ニハ欧羅巴」²³⁾とした。これも効率よく外貨を獲得し、貿易収支を増収に転じようとするための選択であるという。また、松岡洋右は国内の受け入れ態勢(施設整備)が整わないまま、海外宣伝が先行し、たとえ外客が数多く訪れ

ても、当時の施設の整わない現状では、むしろ、「日本ニ非常ナ悪感情ヲ持ツテ帰ル」²⁴⁾と懸念した。海外宣伝、施設整備等の政策を展開する上での柱となるべき項目が、均衡を保って推進されるべきだとしていたのである。

これらの審議をうけて、答申第一号は「対米共同宣伝²⁵⁾」の重要性を唱え、と共に、「外客誘致ニ関シ急速実施ヲ要スル事項並其ノ実行方策ニ関スル件」²⁶⁾を13項目(第一類～第四類、図2中表記)を挙げる事となった²⁷⁾。日本が観光国²⁸⁾として立国していくために必要不可欠な海外宣伝、ホテル等の施設改善、観光地整備、案内業者の指導等の必要性を、国際観光という名の下に一括して指摘した点において意義深いものと言えよう。

3-2. 政策課題の抽出と組織の再編

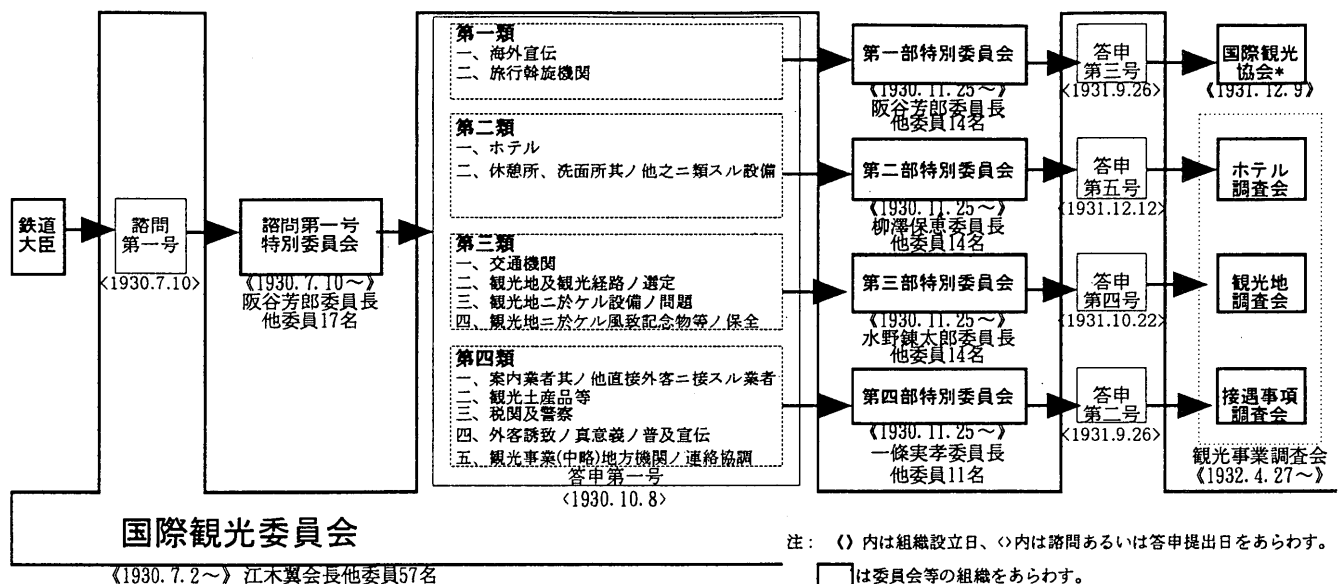
国際観光委員会第三回総会で、答申第一号にある13項目、即ち第一類から第四類に至る類別項目を具体的にかつ詳細に審議する機関を組織することを決定した。第一類を扱う委員会としては「第一部特別委員会」を、第二類は「第二部特別委員会」を、第三類は「第三部特別委員会」を、第四類は「第四部特別委員会」を組織²⁹⁾し、各特別委員会は本委員会となる国際観光委員会の委員を以て充てられた。委員は二つの委員会を兼任し、これらの特別委員会はそれぞれの課題に対応した審議を行う小委員会的性格であったといえる(図3)。各々の特別委員会は1930年11月25日から約一年にわたって会議を行い、その成果を答申第二号から第五号としてまとめた(図2)。答申は関連施設整備のための資金融通・補助制度の創設(答申第四号・第五号)、「国際観光協会」の設立(答申第三号)、推奨観光地の選定(答申第四号)を提唱したものとなった³⁰⁾。

更に、各々の答申の趣旨を引き継ぐかたちで、「国際観光協会」と3つの「観光事業調査会」が組織された(図2)。「国際観光協会」は海外宣伝業務を押し進めるために財団法人として設立され、1932年4月27日設立の「観光事業調査会」は、「観光事業ニ関スル専門的事項ヲ調査研究³¹⁾」するための調査機関として「ホテル調査会」「観光地調査会」「接遇事項調査会」の3つを擁した。

即ち、答申第一号の13項目(4分類)をうけて4つの特別委員会が組織され、更に各々の委員会の答申の趣旨は、組織形態を変えて、「国際観光協会」と「観光事業調査会」という「業務」機関或いは「調査」機関として引き継がれることとなったのである。答申第一号の類別項目がその後の政策展開におけるキーワードとなって、国際観光政策を推進するための課題分けられ、組織の再編に反映されたことが理解される。基本的な事項を審議する諮問機関が、審議の進捗に伴って、実効力を持つ組織へと再編されたのである。中でも、継続的に扱うべき都市施設関連の課題として、外客向け「ホテル」整備と交通機関を含めた「観光地」に関する事項が焦点となったことが分かる。

3-3. 委員会組織における民間実業家の存在

ところで、ここでは、これまでに見てきた委員会組織の構成と互いの関係がどのように築かれていたかを、委員の構成から考察する。特別委員会を含む国際観光委員会には政、官、財、学の各界の有力人物が多数選任されていた³²⁾(図3)。国際観光委員会と各々4つの特別委員会の委員は兼任であり、また、特別委員会そのものも密室会議ではなかったため、他の特別委員会に所属する委員の参加もみられ(図3中破線)、後の政策に関わるような発言を繰り返していた³³⁾。特別委員会相互の往来は比較的拘束されたものではなかったようである。中でも目立ったのはホテル事業に関係した人物で、稲畑勝太郎は大阪商工会議所会頭の立場から、湯川寛吉は住友合資の立場から、後に国際観光局幹旋による大蔵省預金部資金低利融資制度を運用して建設されたホテル事業のモデルとなった新大阪ホテル³⁴⁾³⁵⁾の設立に関与していた。また、大倉喜七郎は帝国ホテルの経営者であり、藤村義郎も都ホテル、京都ホテルの経営者で、彼らは同様のホテル建設に関わった財界人であった³⁶⁾。伊東次郎左衛門、青木鎌太郎は、同制度を利用した中で、最も多額の資金が融通された名古屋観光ホテルの設立に当地の財界人として関わった人物であった。また、阪谷芳郎、柳澤保恵、水野鎌太郎、一條実孝は各特別委員会の委員長をつとめ、各地の視察に訪れる等、国際観光政策を推進したキーパーソンとして活躍していた。ここに名前を挙げた委員のほとんどは、数多くの



国際観光委員会
 (1930.7.2~) 江木翼会長他委員57名

図2 委員会組織の流れと諮問、答申の関係

注: ()内は組織設立日、< >内は諮問あるいは答申提出日をあらわす。
 □は委員会等の組織をあらわす。
 □は諮問、答申をあらわす。

委員	生没と主な職業	国際観光委員会 総会					諮問第一号 特別委員会			第一部 特別委員会					第二部 特別委員会							
		第〇回会議→					1 2 3			1 2 3 4 5 6					1 2 3 4 5 6 7							
		1	2	3	4	5	1	2	3	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	7
鉄道大臣	江木 翼	1873~1932、政治家	原宿次郎*																			
大臣次官	河田 烈	1883~1963、大臣官僚																				
外務次官	吉田 茂	1878~1967、外務官僚	永井松三*								永井松三*											
警視總監	丸山鶴吉	1873~1956、内務官僚	高橋守雄*																			
鉄道次官	青木周三	1875~1946、鉄道官僚	久保田敬一*																			
鉄道事務官	山本厚三	1881~1950、政治家	中島切団次*								中島切団次*											
逓信次官	今井田清徳	1884~1940、逓信官僚	大船八郎*																			
内務次官	潮恵之輔	1881~1955、内務官僚	次田大三郎*																			
拓務次官	小村欣一	1883~1930、外交官	堀切啓次郎*					.....													
宮内次官	関屋貞三郎	1875~1950、内務官僚																				
内閣書記官長	鈴木富士彌	1882~1946、政治家	川崎成吉*																			
文部次官	中川健蔵	1875~1944、文部官僚																				
代保安部長	古川静夫	1894~?、内務官僚																				
	阪谷芳郎	1863~1941、大臣官僚																				
	岩永裕吉	1883~1939、新聞人																				
	東郷 実	1881~1959、農学者																				
	片岡直温	1859~1934、実業家																				
	門野重九郎	1867~1958、実業家														.....					
	団 琢磨	1858~1932、実業家																				
	頭本元貞	?																				
	松岡洋右	1880~1946、外交官																				
	児玉謙次	1871~1954、銀行家																				
	木村久壽彌太	1865~1935、実業家																				
	下村 宏	1875~1957、財政学者																				
	柳澤保恵	1870~1936、統計学者																				
	稲畑勝太郎	1862~1949、実業家									.....										
	池田成彬	1867~1950、銀行家																				
	伊東米治郎	1840~1942、実業家																				
	服部金太郎	1860~1934、実業家																				
	大倉喜七郎	1882~1963、実業家									.....										
	大橋新太郎	1863~1944、実業家																				
	大谷誠夫	?									.....										
	串田万蔵	1867~1939、銀行家																				
	藤村義朗	1870~1933、政治家									.....										
	郷誠之助	1865~1942、実業家																				
	稲田昌植	1890~1968、農政学者						.....			.....							
	古屋慶隆	1879~?、政党相談役						.....													
	湯川寛吉	1868~1931、実業家																				
	伊東次郎左衛門	1902~?、実業家																				
	青木錠太郎	1874~1952、実業家																				
	小倉正恒	1875~1961、実業家																				
	水野鏡太郎	1868~1949、政治家																				
	林博太郎	1874~1968、教育学者														.....					
	八田嘉明	1879~1964、政治家									.....										
	細川護立	1883~1970、美術史家																				
	堀啓次郎	1867~1944、実業家																				
	各務敏吉	1868~1939、実業家																				
	鷹司信輔	1889~1959、動物学者																				
	根津嘉一郎	1860~1940、実業家						.....													
	坂田幹太	1870~1958、政治家																				
	本山彦一	1853~1932、新聞人																				
	大平駒槌	1870~1957、内務官僚																				
	一條実孝	1880~1959、政治家									.....										
	大隈信常	1871~1947、教育学者																				
	勝田永吉	1888~1946、政治家																				
	勝田銀次郎	1874~1952、政治家																				
	門野幾之進	1856~1938、実業家																				
	曾我祐邦	1868~1952、政治家						.....			.....					.....
	築田久次郎	1875~1954、新聞人																				
	山道稔一	?																				
	森田 茂	1872~1932、政治家														.....					
	阿部房次郎	1868~1937、実業家									.....										
	正木直彦	1862~1940、美術教育家						.....													
	江口定條	1865~1946、実業家																				

図3 国際観光委員会の各組織の構成
 注：本図作成にあたっては、『国際観光委員会議事録』(第一回~第五回)、『諮問第一号特別委員会会議事録』(第一回~第三回)、『第一部特別委員会会議事録』(第一回~第六回)、『第二部特別委員会会議事録』(第一回~第七回)、『第三部特別委員会会議事録』(第一回~第六回)、『第四部特別委員会会議事録』(第一回~五回)より、各委員会の人員構成と出席状況を把握し、これらに加えて、東京大学出版会発行『戦前期日本官僚制の制度・組織・人々』、平凡社発行『日本人名大辞典』、日本図書センター発行『昭和人名辞典Ⅰ~Ⅲ』『大正人名辞典Ⅰ~Ⅲ』等より、委員の経歴を確認してまとめた(委員の肩書きは、当時の状況に合わせて適当なものを選択した)。
 本図に示している第一部~第四部特別委員会委員については、第三回国際観光委員会総会において、議長(江木翼委員長)より指名された第一部~第四部特別

委員	第三部 特別委員会						第四部 特別委員会					
	第〇回会議→	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
江木 翼												江木
河田 烈												河田
吉田 茂												吉田
丸山鶴吉											丸山 高橋守雄*
青木周三												青木
山本厚三												山本
今井田清徳												今井田
潮恵之輔												潮
小村欣一												小村
関屋貞三郎												関屋
鈴木富士彌												鈴木 川崎卓吉*
中川健藏												中川
古川静夫												古川
阪谷芳郎												阪谷
岩永裕吉												岩永
東郷 実												東郷
片岡直温												片岡
門野重九郎												門野
団 琢磨												団
頭本元貞												頭本
松岡洋右												松岡
児玉謙次												児玉
木村久壽彌太												木村
下村 宏												下村
柳澤保恵												柳澤
稲畑勝太郎												稲畑
池田成彬												池田
伊東米治郎												伊東
服部金太郎												服部
大倉喜七郎												大倉
大橋新太郎												大橋
大谷誠夫												大谷
串田万蔵												串田
藤村義朗												藤村
郷誠之助												郷
稲田昌植												稲田
古屋慶隆												古屋
湯川寛吉												湯川
伊東次郎左衛門												伊東
青木鎌太郎												青木
小倉正恒												小倉
水野鎌太郎												水野
林博太郎												林
八田嘉明												八田
細川護立												細川
堀啓次郎												堀
各務鎌吉												各務
廣司信輔												廣司
根津嘉一郎												根津
坂田幹太												坂田
本山彦一												本山
大平駒棹												大平
一條実孝												一條
大隈信常												大隈
勝田永吉												勝田
勝田銀次郎												勝田
門野幾之進												門野
曾我祐邦												曾我
築田久次郎												築田
山道襄一												山道
森田 茂												森田
阿部房次郎												阿部
正木直彦												正木
江口定條												江口

委員に加え、各委員会会合に特例参加した委員を含めている。また、委員が会議に欠席した場合も、委員であることに相違ないため本図に加えている。
*は内閣改造に伴い異動した委員。原権次郎、1871～1934、政治家、大橋八郎、1885～1968、逓信官僚、永井松三、1877～1957、外交官、次田大郎、1883～1960、内務官僚、中島彌団次、1886～1962、政治家、高橋守雄、1883～1957、内務官僚、堀切善次郎、1884～1979、内務官僚、久保田

敬一、1881～1976、鉄道官僚、川崎卓吉、1871～1936、政治家各委員会開催日は「国際観光委員会」第一回総会、1930年7月10日、第二回、同年9月12日、第三回、同年11月25日、第四回、1931年9月17日、第五回、同年10月13日、「諮問第一号特別委員会」第一回会議、1930年7月10日、第二回、同年7月25日、第三回、同年8月14日、「第一部特別委員会」第一回会議、1930年11月25日、第二回、同年12月18日、第三回、1931年1月15日、第四回、同年2月3日、第五回、同年6月9日、第六回、同年9月17日、「第二部特別委員会」第一回会議、1930年11月25日、第二回、同年12月15日、第三回、1931年1月18日、第四回、同年2月4日、第五回、同年6月10日、第六回、同年9月16日、第七回、同年10月15日、「第三部特別委員会」第一回会議、1930年11月25日、第二回、同年12月16日、第三回、1931年1月19日、第四回、同年2月5日、第五回、同年6月12日、第六回、同年9月18日、「第四部特別委員会」第一回会議、1930年11月25日、第二回、同年12月17日、第三回、1931年1月20日、第四回、同年2月6日、第五回、同年6月13日

図3 国際観光委員会の各組織の構成(つづき)

委員会に出席し、政策をリードしていった人物となる。各特別委員会相互における参加の自由が、資金力とノウハウを持つ彼ら自身の発言力³⁾を強めるとともに、政策も彼らの存在を要請していたと考えることができる。国際観光委員会と特別委員会における委員の存在とは、一連の組織の中で、大きなコンセンサスを保ちつつ、各論について議論したと推測される³⁾。

委員会に名を連ねる彼らは、諮問機関のメンバーであると同時に、政策を実効化する上での原動力となる資金力とノウハウを持った人物であり、委員の肩書き以上の活躍が期待、かつ、要請されていたのである。更に、団琢磨をはじめとする有力財界人の面々が名を連ねていることから、国際観光政策が官民一体となった国家的事業³⁾として捉えられていたことが伺える。それは、国際観光局を初めとした行政側が、経済不況の厳しい財政状況の下、委員会を通じて民間側の資本協力を仰ぐことを当初から想定していたことの現れであろう。

4. 都市施設整備項目を扱った答申／答申第五号、第四号

国際観光政策において具体的に想定された都市施設整備とは何だったのだろうか。各特別委員会が作成した答申の中で、都市施設整備に関する事項を扱ったホテル施設に関する答申第五号(第二部特別委員会作成)と、交通機関、観光地に関する答申第四号(第三部特別委員会作成)をもとに、時代考証を交えて検討し、国際観光政策において求められた「かたち」について述べる。

4-1. 答申第五号 1931年12月12日報告 第二部特別委員会

外客誘致ニ付急速実施ヲ要スル事項ノ実行方策ニ関スル件

一、ホテルノ整備改善ニ関スル件

イ、ホテルノ新設、改善又ハ日本旅館ノ改造

(一)既ニホテルノ存在スル地方ニ対シテハ先ヅ既設ホテルノ増改築ヲナサシメ尚必要アルトキハ其ノ新設ヲ図ルコト

(二)現ニホテルノ存在セサル地方ニ対シテハ外客往来ノ状況ニ応ジテ其ノ新設又ハ改造ヲ図ルコト

(三)ホテルノ収容力ノ不足ヲ補フタメ外客ノ日本旅館利用ノ方途を講スルコト

ロ、ホテル事業ノ改善(略)

ハ、新設改善ノ資金

ホテルノ新設又ハ改善ヲ要スル場合ニ於テハ大蔵省預金部又ハ簡易保険局ヨリ低利資金ノ融通ヲ為スノ要アリト認ム

ニ、ホテル法規ノ整備(略)

ホ、ホテル審査会ノ設置(略)

二、休憩所、洗面所其ノ他之ニ類スル設備ニ関スル件

外客ノ来往多キ場所ニハ休憩所、洋式便所ヲ適当ニ設ケ観光ニ如何ナカラシムルヲ急務ト認ム⁴⁾

(下線は筆者による)

答申第五号ではホテルの整備改善に関して既設ホテル、外国人の

来訪状況を把握し、その経営状況を考慮したうえで、新設、改善又は日本旅館の改造を志向するように求めている。これは第二部特別委員会第二回会議において、ホテルを総量的に「増加すべきカ或ハ現状維持デ改善すべきカ」⁴¹⁾という国際観光局側の議題提案に対して、「総テヤー概ニ決メテ掛ルト云フ訳ニハ・・・参ラナイ」⁴²⁾という藤村芳郎の弁に代表されるような地域の事情に即した整備を行うべきだという主張に由来する。このような動きは観光地に関する審議を行っていた第三部特別委員会の議論から派生したものであり(次節参照)、観光地を開発する際に宿泊施設の需給バランスを取ることを重要視した答申へと結びつき、供給過多、施設不足にならないような注意が払われていたといえる⁴³⁾。実際に国際観光局はホテル調査を行い、その構造、室数、様式、浴室付客室、洋式便所の有無を調べ、「洋式設備を持つホテル」146軒をリストアップし、客室数3,800室、収容人員6,800人と第二部特別委員会第三回会議で報告⁴⁴⁾している。また、国際観光局はホテル業者に対してアンケートを行い、ホテル経営側としての問題点を浮かび上がらせ、建設資金の調達に関しては、概して収益状況の芳しくないホテル業界の自助努力に期待するのではなく、「大蔵省預金部又ハ簡易保険局」の財源から低利資金の融通をうけるように途を開くべきだと、融通機関名を名指しして指摘している。後の国際観光ホテル計画では大蔵省預金部資金⁴⁵⁾が運用され、実績をあげたこと⁴⁶⁾から考えるならば、本答申はこれを後押ししたかたちとなったといえる。即ち、ホテルのキャパシティの拡大とは、外客誘致を行う上での根幹となるべき課題として捉えられていたのである。それは、答申第一号に示されていたように、外貨獲得の効率性から鑑みて、巨大なポテンシャルを有するアメリカ人ツーリストを初めとした外客を受け入れるための宿泊施設を確保することを必須条件として考えたためである。実にアメリカは1927年に欧州へ40万人、カナダへ20万人、西印・南米へ15万人にもものぼる観光客を送り出していた⁴⁷⁾。即ち、アメリカ人にとっての国外旅行とは、既にブルジョワジーに限定されたものではなく、大衆化していたのであり、日本の国際観光政策とはこの大量に存在する観光客の流れを日本へ向けようとしたものに他ならない。因みに、当時、日本に訪れていたアメリカ人は7,000人に過ぎなかった。

日本旅館を外客向きのものに改造して、大量に存在するストックを有効活用することも答申に唱われ、国際観光委員会でも絶えず施設整備の基本事項として検討されていた。その内容は多くの書⁴⁸⁾にまとめられ、改造のガイドラインが提示された。例えば客室を施錠可能とするとか、椅子式家具の導入、浴室の個室化、クローゼットの設置等の「部分的」改造により、日本人にも、外国人にも利用できる「かたち」を模索しようとした。日本旅館の改造は、ホテル新設に比して費用対効果が良いとされ、また、国内に十分なストックがあり、日本人にも外客にも便を提供できるという観点から重要視されたといえる。

4-2. 答申第四号 1931年10月22日報告 第三部特別委員会 外客誘致ニ関シ急速実施ヲ要スル事項並其ノ実行方策ニ関スル件

一、観光地及観光経路選定ノ件

観光施設ノ充実改善ヲ促進スル為メニハ別紙観光地選定参考案ニ依リ外客ノ往来状況、観光上ノ価値、地理上ノ位置等ヲ考慮シ観光地及観光経路選定ノ要アルモノト認ム

二、交通機関ニ関スル件

交通機関ニ関シテハ左記ニ依リ其ノ充実改善ヲ図ラレンコトヲ望ム

(イ)~(ニ)略

(ホ)自動車ノ通行ニ適セサル道路ノ改善ヲ促進スルコト

(ヘ)略

三、観光地ニ於ケル設備ニ関スル件

観光地ノ設備ニ関シテハ左記ニ依リ其ノ充実改善ヲ図ラレンコトヲ望ム (イ)公園

国立公園ノ完成ヲ促進スルト共ニ観光地ニ於ケル公園遊園地ニハ休憩所、洋式便所ヲ設置スルコト

(ロ)衛生設備

(一)上下水道ノ完備ヲ促進スルコト

(二)~(四)略

(ハ)博物館、美術館其ノ他ノ観覧施設

(一)博物館事業ノ改善整備ヲ図ルコト

(二)~(三)略

(四)館内ニ休憩所及洋式便所ノ設備ヲ為スコト

(ニ)休養、慰楽、運動ニ関スル設備

(一)回遊道、遺道、乗馬道ノ完成ヲ促進スルコト

(二)夜間娯楽機関ノ充実改善スルコト

(三)温泉設備ヲ改善スルコト

(四)海水浴場ノ設備ヲ改善スルコト

(五)ゴルフ、スキー、スケート場其ノ他ノ設備ヲ増設改善スルコト

(六)遊離小屋、野営場其ノ他登山施設ヲ改善スルコト

(七)遊舟、釣魚ノ施設ヲ改善スルコト

四、観光地ニ於ケル風致記念物等ノ保全ニ関スル件(略)

五、観光施設ノ資金ニ関スル件

観光施設中特ニ地方団体ノ負担ノ増加トナルヘキモノニ対シテハ補助金ノ交付又ハ低利資金ノ融通ヲ為スノ要アルモノト認ム

観光地選定参考案

北海道	中部	奈良地方	台湾
阿寒地方	軽井沢地方	大台ヶ原地方	台北地方
旭川地方	甲府地方	高野山	阿里山地方
札幌地方	富士山麓地方	南紀地方	
登別地方	伊豆地方	中国	朝鮮
大沼、函館地方	静岡地方	松江、大山地	京城地方
東北	名古屋地方	宮島	金剛山
十和田湖地方	岐阜地方	下関地方	
秋田地方	上高地地方	瀬戸内海	
松島、仙台地方	白馬、立山地方	四国	
磐梯山地方	金沢地方	高松地方	
関東	敦賀地方	室戸地方	付記 台湾、朝鮮
那須、塩原	近畿	九州	ニ於ケル観光地ニ
日光地方	琵琶湖地方	福岡、唐津地方	付テハ其ノ代表的
伊香保地方	宇治山田地方	別府、耶麻地方	ノモノヲ挙ケタル
東京地方	京都地方	阿蘇地方	ニ止マルヲ以テ之
横浜地方	大阪地方	雲仙	カ選定ニ付テハ尚
湘南地方	神戸地方	長崎	ニ研究スルノ要ア
箱根地方	官津	鹿児島、霧島地方	リ ⁴⁹⁾

(下線は筆者による)

答申第四号は、観光施設の充実改善を促進すべき観光地をリストアップした点において、画期的なものであった。だが、実際のところ、第三部特別委員会第二回会議で検討された国際観光局作成のリスト原案は、「秘」扱いのABCランクを付したもので、AとBに関しては当地の外国人観光客の宿泊実績に応じて、Cは将来外国人を誘致するに足る地方、または開発しようとする地方としていた。国際観光委員会において審議の結果、これをそのまま公表した場合、負の影響が多大であるとして、ランク付けは廃され、2、3の観光地を追加して地名のみで答申したのである。ランク付けの廃止、並びに、リスト追加の背景には、委員個人の郷里との兼ね合いが大きかった。このランク付けは既成観光地の外国人宿泊実績に応じてリストアップされたという点に関して、また、ランク付けを廃して公表されたということに関して、国際観光委員会の、そして、本政策の限界を露呈している

と言わざるを得ないだろう。同様に公表はされていないが、第三部特別委員会第五回会議では、答申文中の観光地同士を結ぶ回遊ルートが検討され、国内移動を可能とする交通機関の整備を前提とした面的な観光地形成が目論まれていた。

その他、特記すべき事項としては、観光地においてドライブを可能にする自動車の通行可能な道路施設改良(第二回、第四回会議)や、アメリカやスイスで制定されていた国立公園制度⁵⁾導入、また、欧米人の趣向に沿ったゴルフ、スキー等のスポーツ施設(第三回会議)、夜間娯楽施設の充実化(第三回、第四回会議)を唱う等、今日のリゾート空間につながる施設整備の必要性を指摘している。また、欧米人の衛生観念に沿うように上下水道の完備と衛生設備の充実(第四回会議)、特に洋式便所の設置を求めたことを鑑みても、外客、特に欧米人を対象とした国際観光地形成のための施設整備の意気込みを見ることが出来る。

これらのうち、多額の娯楽費を要し、滞在日数を延長させるための施設整備としてスポーツ、娯楽施設の整備は外貨獲得上、収益率の高い施設として重要視された。この背景には関係者が娯楽機関の少ない日本の観光地の状態では、観光客が「観光地から観光地へと直線的に旅行して、それが済むと早速娯楽機関の充実している上海やマニラに行き⁶⁾、日本に落とす筈の外貨までもが他国に流出してしまうと認識していたためであった。国際観光政策において検討された施設整備とは、他国に吸引されていく外貨を日本で消費させることが目論まれたのである。例えば、スキー施設整備等は在アジア欧米人に対して、日本の東アジアにおける冬季積雪の地理条件を勘案して構想された⁷⁾ものに他ならない。アジアに在住する欧米人は、欧米列強の中国進出に伴って増大し、彼らの娯楽であるスキー滑走可能地の需要が、アジアの中で高まっていたのである。また、当時、既に彼らは、夏期に九州地方に避暑に訪れていた実績があり、スキー施設の充実とは、夏、冬を通じて、日本をオールシーズンのリゾート地として位置づけようとしたことの現れであった。

国際観光政策において求められた都市施設整備とは、主としてアメリカ人や在アジア欧米人を対象とした宿泊力を増強するためのホテル建設と同時に、アジアの国際都市に対抗すべく国際競争力を備えた観光地の魅力の創出であり、彼らの趣向を反映した施設整備の「かたち」が模索されたものだった。

5. 結

以上より、本稿は下記の点を明らかにした。

①政府は国際観光政策を円滑に進めるように、関連機関を「行政」「諮問」「宣伝」「斡旋」の業務内容に応じて設置し、4つの官設、半官半民組織、国際観光局、国際観光委員会、国際観光協会、ジャパン・ツーリスト・ビューローを以て分業体制を確立した。

②政策を立案していく行政機関、国際観光局は、その置かれた政治的、財政的基盤が弱かったために、国際観光委員会に在籍する民間人の資金力とノウハウに、「諮問」機関の肩書き以上の活躍を期待、要請し、彼らに事業の場を与えた。

③答申第一号は国際観光事業に於いて不可欠な海外宣伝、ホテル等の施設改善、観光地整備、案内業者の指導等の必要性を、国際観光という名の下に一括して指摘したことが評価できるとともに、同答申に示された第一類から第四類の課題項目、即ち「宣伝」「ホテル」「観光地」「接遇事項」を、国際観光政策を遂行していく上での重要なキーワードとして、繰り返しその組織が再編された。

④施設整備の「かたち」に関しては、最も効率的に外貨獲得が見込めるアメリカ人と在アジア欧米人の趣向を反映したものが考案され、かつ、現代のリゾート空間にも通じる収益率の高い施設整備(ホテル、スキー、ゴルフ等)が志向された。

このような国際観光委員会の活動に代表される 1930 年代の政府主導の下の国際観光政策の展開は、日本の観光事業の歴史の中で初めて行われた試みであり、積極的な評価が行われてしかるべきである。また、観光行政の中で施設整備、その空間に関する懸案事項が多かったことも特筆に値するであろう。

だが、その行政手法には疑問の余地が残らざるを得ない。単なる行政機関と諮問機関の関係であるはずの国際観光局と国際観光委員会の間には、施設整備の事業化を取り巻く様々な関係が構築されていた。本来的にはこのような関係に異論を挟む立場もあり、さらなる検討課題として残る。

また、国際観光政策の展開は、国際航路、連絡運輸、国内鉄道網の形成というモビリティの向上と、尚かつ、欧米列強のアジア進出をも含めた国際情勢が密接にリンクした結果であることを忘れてはならない。

謝辞

御助言を頂いた加藤彰一豊橋技術科学大学助教授、西澤泰彦名古屋大学助教授並びに資料提供に御協力を頂いた国立国会図書館、豊橋技術科学大学図書館、愛知大学図書館、交通博物館図書室に感謝いたします。

注

- 1) 外国人観光客の国内における消費額は、1927 年で既成輸出品目である生糸、綿織物に次ぐ三番目の外貨獲得源であった。
- 2) 当時は既に北南米線、蒙州線、欧州線、中国線が結ばれていた。久保平三郎・江野澤恒:かくして外客を誘致せよ、pp.159 ~ 160、文精社、1930 年
- 3) 欧亚連絡運輸は 1911 年 3 月に開始されたが実質上、機能し始めたのは、1925 年、ソビエトとの国交回復以降で、1928 年末頃から中東欧諸国との連絡運輸が本格的に運用された。欧亚連絡運輸の輸送人員はあまり大きいものではなかったが、極東日本と欧州が一枚の切符により結びつけられたという象徴的意味合いは大きかったと思われる。日本国有鉄道編:日本国有鉄道百年史 第 8 巻、pp.293 ~ 299、1971 年
- 4) 事業費助成が行われたものとしては、大蔵省預金部資金を運用した地方自治体によるホテル新設、改造事業があった。本制度を利用して建設されたホテルは 14 事業にのぼり、ホテル・ニューグランド、琵琶湖ホテル、川奈ホテル、蒲郡ホテル、赤倉観光ホテル、雲仙観光ホテル等が建設され、半分程度は現存する。詳細は別稿にて明らかにする。
- 5) 本稿では以下の文献を中心に研究を進めた。
国際観光局編:諮問第一号特別委員会議事録(第二回~第三回)、1930 年、国際観光局編:国際観光委員会議事録(第一回~第五回)、1930 年・1931 年、国際観光局編:第二部特別委員会議事録(第一回~第七回)、1930 年・1931 年、国際観光局編:第三部特別委員会議事録(第一回~第六回)、1930 年・1931 年
- 6) 国際観光局官制第一条。鉄道大臣官房人事課編:昭和六年八月一日現在鉄

道省職員録、pp.23～24、1931

- 7) 国際観光局が鉄道省に設けられたことに関して、ジヤパン・ツリスト・ビューロー会長の高久甚之助は「観光事業の発達に関し経済的に最も関係の深いのは鉄道省」であり「歴史的関係」から妥当なものだとしている。高久甚之助:観光事業の概要、日本観光通信社、pp.54～55、1938年。国際観光局設立時の江木鉄道大臣はその業務を「超鉄道的であり超営業的である」と形容している。国際観光局編:十年の回顧、国際観光局、p.10、1940年
- 8) 1930年4月24日勅令第83号国際観光局官制第2條。改正に関しては、同官制1933年8月勅令第216号改正、1937年6月勅令第267号改正、1938年12月勅令第787号改正、1939年9月26日勅令第661号改正。前掲書6)、pp.23～24
- 9) 運輸省調査局:日本陸運二十年史、p.71、1956年
- 10) それぞれの課は下記項目を司るとされた。
- 庶務課 一 外客誘致事業ノ指導及補助ニ関スル事項
二 国際観光委員会ニ関スル事項
三 調査統計ニ関スル事項
四 局内他課ニ属セサル事項
- 事業課 一 海外宣伝ニ関スル事項
二 遊覧地其ノ他観光施設ノ充実改善ニ関スル事項
三 旅館事業ノ助長並其ノ施設ノ改善ニ関スル事項
四 案内業者ノ他直接外国人旅客ニ接スルモノノ指導ニ関スル事項
- 1930年4月24日達第382号国際観光局分課規程第2條、第3條。前掲書6)、pp.23～24
- 11) 国際観光局編:国際観光事業概説、国際観光局、p.35、1934年
- 12) 青木鉄道次官の弁。国際観光委員会編:第一回国際観光委員会会議事録、p.22、1930年
- 13) 注4)に同じ。
- 14) 国際観光委員会官制第一條。同書、p.26
- 15) 国際観光協会寄付行為第二章目的及事業第三條。田誠:国際観光事業論、pp.120～127、春秋社、1940年
- 16) 1929年4月設置、主としてアメリカに対する日本観光の宣伝を行った機関、国際観光協会設置に伴い解散。
- 17) 以降、ジヤパン・ツリスト・ビューローは幹旋業務を主とするようになった。
- 18) 諮問第一号。前掲書9)、pp.14～15
- 19) 注13)に同じ。
- 20) 国際観光局編:第二回諮問第一号特別委員会会議事録および第三回諮問第一号特別委員会会議事録、1930年
- 21) 国際観光局編:第二回第二部特別委員会会議事録、p.71、1930年
- 22) 同書、p.11
- 23) 同書、p.46
- 24) 同書、p.32
- 25) 国際観光政策において重要視された「外客」は第一にアメリカ人であった。4-1. 参照。
- 26) 答申第一号。国際観光局編:国際観光委員会の答申(諮問第一号関係)、pp.1～8、1931年
- 27) 注26)に同じ。
- 28) 新井堯爾初代国際観光局長は好んでこの語を用いた。新井堯爾:観光の将来と日本、観光事業研究会、1931年
- 29) 国際観光局編:第三回国際観光委員会会議事録、pp.16～23、1930年
- 30) 前掲書26)、pp.9～34
- 31) 観光事業ニ関スル調査会会則第二條。西川友孝:観光事業概説、千代田書院、pp.98～102、1936年
- 32) 大臣或いは関係各庁の委員は、そのポストに委員としての枠があてられていたために、内閣の組閣の変更で異動となった。
- 33) 各々の特別委員会各回会議事録による。例えば、第二部特別委員会第三回会議で大倉は「ホテルト云フモノハドウ云フ設備ト、ドウ云フ組織ニナツテ居ルモノヲホテルト…決メルコトガ根本デハナイカ」と既存宿屋とホテルとの法的区別が曖昧なことを批判し、厳密に定義をするべきだと発言している。そのような発言が行われる背景を反映して、結果的には警視庁の通牒で耐火構造、客室数30以上、廊下幅員1.5m以上等の六項目の定義がされた。国際観光局編:第三回第二部特別委員会会議事録、1930年。運輸省鉄道総局観光課編:日本ホテル略史、pp.177～178、1946年
- 34) 現ロイヤルホテル:新大阪ホテルは、当時大蔵省から1930年8月2日付低利融資を受けることが内定しており、後の国際観光局幹旋による国際観光ホテル建設のモデル事業となっていた。
- 35) 新大阪ホテルの着工に際して、「最近の失業者激増に鑑み、その救済事業として至急着工すること」と条件を付けられており、政府は外客誘致による貿易

- 収支改善と共に、低迷する国内景気を刺激する公共投資として位置づけていたと考えられる。犬丸徹三:ホテルと共に七十年、p.221、展望社、1964年
- 36) 大倉は上高地ホテル、赤倉観光ホテル、川奈ホテル、名古屋観光ホテルの設立、経営に参画し、藤村は1933年に逝去したため直接関係はないが京都ホテルが志賀高原温泉ホテルの経営者となっている。注4)参照。
- 37) 大倉と藤村は上高地の観光開発に関し、自動車通行可能な道路の開削について、その自然環境保護と利便性の観点から激しい議論を戦わし、後の上高地開発の先鞭となった。国際観光局編:第六回第二部特別委員会会議事録、1931年
- 38) 例えば、国際観光局は「外客を対象とする宿泊設備改善のある地方」として、外客の宿泊実績に応じて、44の地方をリストアップして第二部特別委員会の検討資料としたが、観光地の問題を扱う第三部特別委員会に配慮して、このリストを用いた具体的な議論を行わなかった。国際観光局編:第五回第二部特別委員会会議事録、1931年
- 39) 国際観光協会寄付行為第二章目的及事業第三條。前掲書15)、p.119
- 40) 前掲書30)、pp.1～8
- 41) 前掲書21)、p.7
- 42) 同書、p.32
- 43) 注38)参照。
- 44) 国際観光局編:第三回第二部特別委員会会議事録、1931年
- 45) 1930年1月に大阪市が計画した新大阪ホテル建設資金に同部の資金が既に運用されており、これを地方自治体事業によって準用したものである。
- 46) 注4)参照。
- 47) 前掲書2)、p.115
- 48) 前掲書2)、15)、28)、31)栗原孟男:国際観光事業概説、国際観光局、1939年
- 49) 前掲書30)、pp.21～30
- 50) 1931年3月に「国立公園法」が制定され、1934年3月に瀬戸内海、雲仙、霧島が一次指定された。
- 51) 前掲書15)、p.193
- 52) 赤倉、志賀は1940年オリンピック大会会場整備をきっかけに、国際観光局関与のもと、東アジアのスキーリゾートとして開設された。

(1997年2月18日原稿受理、1997年9月5日採用決定)