

## 明治初期から第二次世界大戦に至る日本の観光政策

佐藤 哲 哉

〈構成〉

はじめに

1. 開国前の日本における旅の普及
2. 開国と国際化—国際観光の黎明期
3. 国際的な地位の向上のための観光振興
4. 1910年代から日華事変へ
  - (1) 本格的な国際観光政策の始動
  - (2) 海外観光宣伝活動の強化
  - (3) 国内観光事業の発展
5. 第二次世界大戦の勃発

終わりに

### はじめに

本稿は日本が2世紀半にわたる鎖国を終え国際社会の一員として加わった明治初期から第二次大戦までの観光政策と観光産業の歴史を振り返り、その時期の観光政策形成と背景の特徴につき考察することを目的とする。考察の対象の期間を、開国と国際化、国際的な地位の向上努力、本格的な国際観光政策の始動（1910年から日華事変）などいくつかの段階に分け、それぞれの段階における内外の出来事が観光政策の形成にどのような影響を与えたかを考え、主に以下につき背景と動向を調べる。

- 1) 政府の観光政策
- 2) 官民による外客誘致活動
- 3) 国内の観光産業の動向

揺籃期の日本の国際観光が本稿のおもなトピックとなるが、江戸時代には高度に発展していた古来の日本の「旅」という事象が観光産業の歴史的背景として重要であるので、最初の項でそれについて述べる。

また、本稿は国会における討議内容を分析する拙稿「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（2003年3月 商経論叢第43巻 第3・4号合併号）」および「1952年～1961年の日本の観光政策の形成（2004年3月 商経論叢第44巻 第4号）」とは別種の

資料に基くためそれらと同じ視点での考察は可能ではないが、可能な範囲で研究結果の比較を「終わりに」で行う。

## 1. 開国前の日本における旅の普及

開国前の封建的な階級社会の日本において、支配階級はもとより一般の人々の間で、旅は広く普及していた。古くは室町時代には既に庶民の巡礼の旅は普及していた。徳川幕府が全国を統治した江戸時代は一般の人々による巡礼や温泉治療の旅のための施設、仕組みが高度に発達した。駅制が整えられ、道標や一里塚が完備し並木が植えられた5つの主要街道と脇道が整備された。また、道中には宿場が設けられ、人馬が常備されるなど旅行の便宜が図られた。幕府や各藩は街道に関所を設けたので通行には旅行の許可証と身分証明書を兼ねた往来手形が必要であった。江戸—京都の旅は13日から14日の行程であった。全国の安全な旅籠を選んで組織化し斡旋した協定組織「講」も多く存在し良く機能していた。1691年に江戸幕府を訪れるために長崎から旅をした同商館のエンゲルベルト・ケンペルは「この国の街道には毎日信じられないほどの人間がおり、二、三の季節には住民の多いヨーロッパの都市の街頭と同じくらいの人が街道に溢れている」と記している<sup>1)</sup>。開国を洩る江戸幕府に対してアメリカは圧力をかけ続け、幕府は1854年3月の日米和親条約にはじまり、のちにロシア、イギリス、フランスなどとも条約を締結し、この結果、横浜、長崎、神戸その他の港が開かれた。1868年には新しい時代—明治が始まり、日本は国際社会のなかでの地位を模索する。

## 2. 開国と国際化—国際観光の黎明期

開国期の観光に関して日本の国情として特記されるのは、一部日本人の間にみられた外国人に対する攻撃的な排他性である。政府は外国人の安全の観点から長らく国内の自由旅行を禁じ、外国人の強い要望でこれを許可したのは1899年（明治32年）のことである。

江戸末期から明治初期には、外国人に対する一部の日本人の反感が残っており、日本政府は衝突を避けるために外国人に旅行制限を課し居住地近郊の観光を行なう外国人の警護を行なった。当時、外国人の旅行範囲は「外人遊歩規定」により居留地から10里以内と制限されていたが、日本の国内旅行の制限緩和を求める外国人の要請を受けた政府は、医療もしくは学術目的に限って認めた「NUMBERED ROUTES」と呼ばれる20のルートを設定

定した。居留地を出発点とし国土の各方面を周遊するものであった。

外人旅行を制限していたこの時期には、当然海外宣伝は行われていない。ただし、政府は外客を念頭に置いた博覧会は開催しており、明治5年には特に入地を制限し外国人側も危険視していた京都で博覧会を開催し多くの外国人を招いている。接遇面では、政府は「幕府別手組」という護衛を再組織し、居留地近郊の遊歩（観光）を行う外国人の警護を行った。一方、国民に対しても、庭園、寺社等の観閲希望の外国人に便宜を与えるよう呼びかけている。1865年（慶応元年）日本人の海外旅行について許可が出された後、1870年（明治3年）の日米間定期航路開通の翌年に海外旅行規制が導入されるなど、国家、国民にとって長い鎖国のあとの開国と国際化を強いられたことに伴う当惑と混乱の時期であった。その意味で政策的には出入国管理体制の整備に追われた時期とも言える<sup>2)</sup>。

接遇面においては、国際社会の仲間入りをして、近代国家としての発展の途につくための必要条件としての日本社会の国際化のための努力がなされる。徳川幕府は江戸に各国公使館と居留地の設置を許可したことにともない、外国人に適したホテルの建設を約し、公務で来訪する外国人受け入れのためにホテルとして1868年（明治2年）に築地ホテル館を開業した。ホテルの規模は客室数102で当時としては大規模なものであったが4年後に火事で焼失した。1879年（明治12年）には米欧回覧使節団の正使、岩倉具視が帰朝後欧米のホテル事業を詳細に報告し、ホテル建設の必要性を説いた。政府による観光ガイドの規定はないまま民間のガイドが登場し1879年（明治12年）には外国人向けガイド組合結成がなされ、いわゆるガイド業として「東京名所案内社」、「開透社」がそれぞれ1881年（明治14年）、1891年（明治24年）に開業するなど国際的な観光事業の芽生えが見られた。旅行のためのインフラが徐々に整備され、1889年（明治22年）に東京—大阪を結ぶ幹線鉄道東海道線が全線開通した。1890年（明治23年）には外国人を主な顧客とする帝国ホテルが官民の出資により開業し、公的な迎賓館としての役割を果たした。

開国直後にはいわゆる観光政策の範疇に入る施策はほとんど見られないが、景勝地の保護、利用の必要性の認識は早い時期に生まれている。1873年（明治6年）の太政官布告16号以来各地に国が管理する公園が開設された。（1911年には帝国議会において「国設大公園設置に関する建議」が可決され、日光山が帝国公園として認められた。1916年には政府の諮問機関であった経済委員会から国際観光振興の一環として、国立公園設置の必要性が指摘され、同年「明治記念日本大公園請願」が提出、採択された。）

この時代の日本人の観光活動は世界的な視野で見ると当然のことながら規模的、地域的な広がりから言って極めて限られたものであった。クック社やシュタンゲン社が万博旅行

を手配し、1851年のロンドン万国博に603万人、1867年のパリ万国博に1,000万人、1893年のシカゴ万国博に2,700万人、1900年のパリ万国博には5,000万人が集まった海外の観光事情のなかでは、日本人の旅はほとんどその存在が認められなかったといえよう。「日本などのいくつかの国は前世紀のなかごろになってようやく開国した。この秘密の島国は、1639年以来2世紀以上にわたって、そとの世界からほとんど空気も通さないほど閉ざされていて、他国との関係はオランダ東インド会社との交易に限られていた。その業務に従事していた医者で博物学者エンゲルベルト・ケンペルは、この国の実情をはじめてヨーロッパに伝えた。日本は開港し、1855年以後になって日本人旅行者がはじめてヨーロッパで見られるようになった<sup>3)</sup>。」

ただし、鉄道の導入による日本人自身の国内観光は明治中期までに極めて順調に進展する。観光産業を牽引した鉄道各社の観光地と新しい観光手配の仕組みの開発の能力はその時代として高水準にあった。当時の一般の日本人の新しい旅の可能性への素早い反応は歴史的に培われ社会的に受け入れられた庶民による旅の習慣に基づくものと考えられる。鉄道会社を中心とする観光商品の開発の状況は、各地で伝統的な宿泊施設が確保されていることにより可能となった。鉄道の乗車券手配を中心とする観光商品の流通は、「旅籠」斡旋等の歴史的背景と無関係ではなからう。

1900年頃に至るまでの観光インフラの最も重要な要素として、鉄道の発展は社会に大きな変化をもたらした。1872年（明治5年）に新橋—横浜間に最初の鉄道が敷設されてから我が国の鉄道は急速な発展を続け、1889年（明治22年）には東海道線が開通し、20世紀初頭には全国を縦貫する幹線網が完成した。それまで簡単には行けなかった北海道、東北、山陰、九州などにも短期間で旅行できるようになり、著名作家の日本各地への紀行文が出版された。官営、民営の鉄道会社は観光宣伝に力を入れ始め、1893年（明治26年）には水戸への観梅列車が運転開始され、全国の海岸、温泉、名勝地への往復割引乗車券、回遊乗車券の発売、ポスター、案内書が多く発行された事は注目に値する<sup>4)</sup>。

鉄道とともに欧米から輸入された最初の路面輸送機関は乗り合い馬車であり、大都市内の路面交通や、鉄道のない地方都市間を結ぶ新しい公共輸送機関となった。個人用乗り物としては、江戸時代の籠にかわって人力車が20世紀初頭まで広く使われた<sup>5)</sup>。

本来国内観光は訪問する外国人の旅行という国際観光の基礎となるものである。しかし、上記のような国内観光の進展にもかかわらず相当数の外客が日本人の旅の仕組みを利用した形跡は見当たらない。日本におけるこのような国内観光と国際観光の乖離はこの時代から見られる。当時の日本観光施設やサービスの後進性や日本文化の特異性などの視点から

その理由の検証が望まれる局面である。

### 3. 国際的な地位の向上のための観光振興

明治の中ごろから後期にかけては国をあげて不平等条約の改正をめざしていた時期であり、文明国としての姿を外国に示すために国際観光政策がとられた面がある。国際観光政策により日本の国際的地位の向上を目指した外交政策補助期と捉えられる。その端的な例証は、外国人旅行制限の緩和や撤廃が不平等条約改正の交渉材料となり、その成就後に「内地雑居制」1899年（明治32年）が施行され、外国人の旅行制限が撤廃されたことである<sup>2)</sup>。

当初外客の接遇面においては、きめ細やかな支援体制を政府が管理する施策はとられなかった。日本の国際的な立場を慮り、外国人の立場を理解したうえで接遇上の対応をしようとする動きが国際的な見聞の機会を増した民間部門において生まれた。その後、民間部門のみによるこの事業の継続が困難に直面し、公的部門の支援が実現した。

1893年（明治26年）にパリの観光事情に触発された実業家澁澤栄一と益田孝の尽力により、新しい日本の将来のために外国人観光客を誘致して国際親善を増進する目的で、「喜賓会」が設立された。その設立主旨は以下のようなものであった。

「日本の自然の美しさ、美術工芸の優秀さは海外でも賞賛されている。海外からの訪問客は増え続けているが、彼等を迎えるための施設が不足しており失望させている事は誠に残念である。遠路はるばる日本を訪れる訪問客を歓迎し、旅の喜びと快適さを楽しんでもらい、ひいては親交を深め、貿易の発達を助ける事を目的とする。」

喜賓会は望ましい接遇上の対応を以下のように具体的に列挙しているが、宿泊施設、案内サービス、観光対象の斡旋、日本人との交流、広報面など受け入れ体制として重要なほとんどの面に配慮し、理念と現実認識において水準の高いものである。

- ① 旅館の営業者に設備の改善方法を勧告する。
- ② 善良なる案内者を監督奨励する。
- ③ 景勝地、旧跡、公共的な建造物、学校、製造工場の見物の便宜を図る。
- ④ 来訪者を歓迎し、国内の適当な相手を紹介し交友を助ける。
- ⑤ 案内書、案内地図を刊行する。

インバウンドの国際観光の促進をめざした我が国で初めての公の動きとしての「喜賓会」は外国に対しては Welcome Society と称した。前述したように政府は医療、学術目的に限って外国人のための「NUMBERED ROUTES」と呼ばれる20の旅行ルートを設定して

いた。外国人の旅行制限が撤廃されると外国人用のルートの必要はなくなるが、「喜賓会」は外国人用にモデルコースを選定した。それは、横浜、神戸、長崎の当時の国際港を結び、登場した国土縦貫鉄道路線（東海道、東北、山陽線等）に沿って仙台—長崎間を観光するものであり、特に京都で長い滞在日数が取られていた<sup>2)</sup>。

外国人旅行者のための宿泊施設、ガイド、見学の便宜、一般人との交流、案内書の整備など受け入れ体制整備の基本的な要件を満たすこれらの努力は国際親善、国際化、日本の国威の発揚についての意識の向上に貢献した。その間、外客接遇の重要性への理解は深まり私鉄では観光地への外客誘致を図り、従業員の英語教育や外客用の食堂車・寝台車を連結する等、外客の接遇に熱心に取組み始めた。

喜賓会は英文の日本案内地図や旅行案内書など数十種も刊行したが、会の運営は会員の会費と寄付のみで賄われ、日露戦争後の経済界の不況によりその活動を続けることが困難になった。さらに鉄道の国有化（鉄道国有法 1906年 明治39年公布）により、それまで資金を出してきた私鉄が次々と国鉄に買収され、喜賓会の財政が窮地に陥った。外客誘致事業の重要性を認識した鉄道院と民間が半々の出資を行い1911年(明治44年)、喜賓会の理念を受け継ぐ形でジャパン・ツーリスト・ビューロー (JTB) が発足した<sup>6)</sup>。

1911年(明治44年)に入国外国人は約1万5,000人であった。この時期には海外観光宣伝はまだ行われていない。

一方、政治の場では、1907年(明治40年)に帝国第23回議会で「ホテル開設に関する建議案」が提出され、外客誘致対策の審議の皮切りとなった。この時期、政府による対応も、徐々に盛り上がりを見せてきた。問題となった悪質ガイドに対応するために内務省は1907年(明治40年)に外国人案内業者取締規則を出して対策を講じた。また大蔵大臣が経済学協会例会においてホテル建設の意見を発表し、大蔵・農商務省により欧米にホテル事業を学ぶ研修生が派遣された<sup>2)</sup>。

#### 4. 1910年代から日華事変へ

1910年代から1937年(昭和12年)の日華事変にいたる時期は、第一次世界大戦の勃発、第一次世界大戦への日本の参戦、シベリア出兵、関東大震災、世界金融恐慌などの出来事が起こり、観光政策と観光事業はそれらの影響のもとに推移した。観光政策の面から見ると、観光地と観光ルートの整備、観光振興のための行政組織の拡充、国の主導による対外的な宣伝方針などこの時期に日本政府の国際観光政策が本格的に始動したといえる。政府

の支援を受ける JTB による対外宣伝の実施も拡充され、外客誘致の基礎となる国内的な観光事業も進展した。1930年代に入ると、外客数、外貨収入が目覚しく増加し、日本の観光振興努力が成果を挙げた時期とも言われる。この成果に関しては外的な要因も指摘される。やがて、日華事変を経て日本の観光政策と観光事業は大きな変遷を遂げることになる。

### (1) 本格的な国際観光政策の始動

1912年(明治45年)、初めて国政としての観光ルートの設定及びルート上の観光地の整備とが連携した形で取りあげられた。具体的に施策を実施したのは鉄道院であり、1910年(明治43年)「シベリア経由国際連絡運輸会議」の国際協約に基づく朝鮮、中国、ロシアを周遊する世界一周観光ルートや、日支、日満周遊ルートを選定した。この背景には、世界的国際協調外交の機運とシベリア鉄道の完成があった。大隈内閣の諮問機関「経済調査会」は鉄道と汽船による日本・満州の周遊券ルートを提案している<sup>2)</sup>。

1916年(大正5年)「経済調査会」が外貨獲得を目的とする国際観光振興策を決議し、政府に提言した。提言は実行にまで至らなかったが、その内容はおおよそ以下の通りであり、包括的かつ実践的であることが注目される。

- ① 外客誘致の施設を整備するため官民の関係者を以って組織する調査機関を置き、適切な方策を研究する。
- ② 日本人の間で、訪日する外国人旅行者を厚遇することに対して非難し冷笑する風潮がある。これは、国際観光事業の発展を阻害するものであり、外国人の日本の文化と国民性に対する誤解を生む。普通教育の教科書や教育学、講演などを通して国際観光事業の重要性について教育する必要がある。
- ③ 外国人旅行者に適したホテルが不足しており、採算性が困難なことから増加は期待しにくい。政府・地方公共団体の補助を与え採算性の向上を図る必要がある。
- ④ JTB は実績を上げており、官民の支援を以てその強化を図る必要がある。
- ⑤ ガイドの取り締まりを強化し不法な営業を正すと同時に、その営業を支援し、自主的な向上を促す必要がある。
- ⑥ 政府は今後外国人旅行者のための諸施設、交通機関の整備を図り、日本の優れた自然と人工の施設の双方の組み合わせにより外国人旅行者の利便を改良し、彼等が日本を充分楽しめるようにする必要がある。

上の②に見られるように、政府の観光振興努力の環境の一部として開国以来約半世紀を経たその当時の日本国民の一部には外部の世界に対して偏狭な独善性が見られ、国際観光

の振興に対して必ずしも国民的な支持があったわけではないことがわかる。

1913年（大正2年）に始まった第1次大戦が講和の時期に入り、ヨーロッパの国々の間に旅行熱が復活しつつあった1919年（大正8年）、第41議会に「外客誘致及び待遇に関する建議案」が提出され可決採択された。ただし、前述の1907年（明治40年）の「ホテル開設に関する建議案」同様、政府を動かすには至らなかった。その後、1927年（昭和2年）に、田中内閣によって設置された「経済審議会」は「外客誘致の方策を講ずることは、日本の国情を紹介し、内外国民相互の理解を促進し、ひいては、国際収支の改善に寄与するところが多い」と認めた。世界恐慌の起こった1929年、第56回議会で一部議員により貴族院に「外人来遊に関する建議案」が、また、衆議院に「外客誘致に関する建議案」が政友会・立憲民政党の両党から提出され両院とも賛成多数で可決した。これにより政府は建議案の趣旨実行に十分考慮する意思表示を行い、浜口内閣の「国際貸借審議会」も「国際貸借改善の一方策として外客誘致の必要なこと」を認めた。この年、「経済審議会」は、国際収支改善の重要な方策として外客誘致問題を取り上げ、11月に以下の答申案を政府に提出した。

国際収支改善の一方策として外客誘致が必要なことは諸外国の実例に徴するも疑いを容れざるところをもって、政府によってこの際左記の要綱により、外客誘致施設の整備拡充を図られんことを望む。

- ① 政府部門に中央機関を設置し、外客誘致に関する施設の統一、連絡及び促進を図ること。
- ② 中央機関の諮問機関として官民合同の委員会を設置すること。
- ③ 左記事項を実行することとし、政府はこれが実行につき必要な援助を与えること。
  - ・ 北米、欧州、太平洋沿岸等に順次我が国の紹介宣伝を行なうこと。
  - ・ 我が国特有の文物及び天然の風物を保存維持するとともに、遊覧地の開発、改善を図ること。
  - ・ 宿泊施設及び交通機関の充実改善を図ること。
  - ・ 外人旅客に接する旅館業者を教導し、かつ外客の遊覧視察場の便宜を増進すること。このように国際収支の改善という観点からの国際観光政策実施を、政府が初めて正面から政策問題として取り上げた。

世界金融恐慌の勃発の1929年（昭和4年）から1942年（昭和17年）は日本が不況から立ち直れず、外貨獲得のための政策が引き続き模索され、国際観光振興のための施策も強化



された。上記の1929年（昭和4年）の「経済審議会」の答申に基づき、1930年（昭和5年）には政策推進の中心機関として「鉄道省外局国際観光局」が設置され、同年その諮問機関として政府高官・学識経験者60名の委員からなる「国際観光委員会」も誕生した。同委員会の目的は、「鉄道大臣の監督に属し、その諮詢に応じ外客誘致に関する事項を調査審議する」ことにあった。第1次世界大戦（1913年—1919年）後、戦争によって消耗したヨーロッパ各国が国力を回復する手段として真剣に国際観光をとりあげた。「鉄道省外局国際観光局」が設置されたのは、このような世界的な趨勢にならったものでもあった。これにより外客誘致に関する一切の指導、監督、助成の行政が鉄道省によって行なわれることになり、国際観光政策の地位がより堅固なものになった。さらに、特に海外における宣伝活動のために1929年（昭和4年）4月に鉄道省、JTBの提唱により非公式の「対米共同広告委員会」が創設され、JTB内に本部、ニューヨークに実行委員会を置き、宣伝活動が始められた。満鉄、日本郵船、ホテル協会などが参加したが、同委員会は外客誘致のために政府からの一定の資金が得られるまでの暫定的な性格があった。国際観光委員会は1931年（昭和6年）外客誘致のための海外宣伝の専門機関を創設することを答申し、鉄道大臣の寄付行為により同年12月に鉄道省が25万円、民間が5万円を出資して財団法人国際観光協会が設立された。明治以降昭和初期に至るわが国にとって、国際収支の慢性的な赤字が国家の最大の重要時であり、この時期に外客からの外貨収入こそ有望な解決策との期待が高まったことがこの背景にある。国際観光協会は対米共同広告委員会の業務を引き継ぎ JTB との連携のもとに外客誘致、接遇の両面が強化された。

1931年（昭和6年）に国際観光委員会が審議決定した海外宣伝の方策中宣伝の対象、内容の概略は以下の通りである。

#### 宣伝の対象

「アメリカ合衆国、カナダに力を注ぎ、順次、中華民国、東亜および南洋、欧州、南米、南アフリカに対し行なう。」

#### 宣伝の内容

- 1) 観光地及び観光季節、
- 2) 観光施設及び観光上の利便、
- 3) 特有の芸術、文化及び産業、
- 4) 風習、祭事、伝説
- 5) 諸制度
- 6) その他

宣伝方法は、海外宣伝事務所の設置、日本の庶民の生活文化の平和の姿と風景美をアピールする印刷物や映画の作成配布、マスコミ広告、海外博覧会への参加等である。また、外国特に米国からの観光関係者、青少年、学校教師等の招請、さらには「東洋観光会議」開催による近隣諸国との共同宣伝の企図等、極めて多彩な内容となった。特に啓蒙事業に力を入れ、国際観光局は、関係業者に対しては1920年代から1930年代にかけてヨーロッパの観光学を日本に紹介するためにドイツ、イタリアなどの著書をいち早く翻訳して出版し、また、国民に対しては観光祭や観光報国週間を開催し啓蒙に努めた<sup>2)</sup>。

国際社会の観光行政の分野への活動への参加も積極的に行っている。国際間の過当な競争を防止し、共存共栄を目的として1919年に設けられた「国際ツーリング連盟」(AIT/ITA International Touring Alliance)、1926年設置の「官設国際観光宣伝機関同盟」(1946年に官設観光機関国際同盟 International Union of Official Tourist Organizations、さらに1975年世界観光機関 World Tourism Organization)にも日本政府は加盟した。1935年(昭和10年)10月には、日本の首唱により東京で第1回が極東の11カ国と欧米の主要汽船会社および旅行斡旋業者の参加を得て開催された。「東洋観光会議」は観光事業の相互の発展を図ることを目的として討議し、連絡強化などの協力をするための決議を行なった。しかし、第1回の会議後間もなく日華事変が勃発したため、第2回を「東亜観光会議」と改称して開催した後は、戦争の拡大により自然消滅の形となった。いずれにしても、この当時の国際観光振興の円滑な推進のために海外の観光事業に関する情報の入手や観光分野の国際社会との連携への政府の強い関心がうかがわれる。

国際観光の促進のための施設の整備の面では、恒常的な課題である外客用宿泊施設の不足に対応するために、1931年(昭和6年)国際観光局は国際観光委員会ホテル調査委員会の答申に基づいて長期低利の資金の融資の途を開いた。このようにして1936年(昭和11年)までに相次いで都市ホテルや主要観光地のリゾートホテルが建設され、観光産業の振興に大きな役割を果たした(国際ホテル整備法は1949年に成立した)。また、国際観光振興を直接の目的とするもの以外の主要な施策として、1931年には「国立公園法」が制定・公布され、国立公園を保護・利用するという公園制度が誕生した、1934年には8ヶ所が国立公園として指定された。(後、1953年に至り国立公園法を拡大強化した「自然公園法」が制定された。)

当時の国際観光の動きをデータでみると、1936年(昭和11年)には、来訪外客数42,500人、その消費額は107,680,000円であり、1927年(昭和2年)の消費額に比較して倍増している。同年における主要輸出品と比較して綿織物の482,000,000円、生糸の392,000,000円

に次ぎ、機械類の82,000,000円、絹織物の68,000,000円を遥かに凌いでいた。外貨の獲得を主目的とするこの時期の観光政策は見るべき成果をあげたものと評価されている。（「観光事業の話」全日本観光連盟 昭和22年12月 34頁）この時期は、日本のホテル産業は活気づき、1937年（昭和12年）には客室占有率はそれまでの日本ホテル史上極めて高い水準に達した<sup>7)</sup>。

このように第一次世界大戦前後から日華事変当時に至る期間の政府の観光政策は、大きな流れとしては国際観光振興のための施策を強化していくものであり、国際観光振興の実をあげたと見なす者が多いが、つぶさに見ると政府の方針は必ずしも一貫したものではなかったこと、外客誘致の努力が中国への侵略を進める日本に対する厳しい世論の懐柔を目指した側面があること、また30年代の国際観光の盛り上がりには外的要因が大きな理由であったとの指摘もある。「1910年初頭には国際観光振興のためにさらに有力な国家的中央機関を作るべきとの論議も起きるに至ったが、第1次大戦によってもたらされた好況により、幻惑され具体化されるに至らず、1923年9月の関東大震災以後景気の下り坂になるに及んで主として経済的見地から外客誘致の促進が再び注目すべき問題となったのである<sup>8)</sup>。」「このように1930年より、1932年に至る間に観光事業のために組織が着々と整備され、これによりますます中央機関は外客誘致に力を注ぐ事となったが、この時には世界恐慌の影響を受けて国際観光往来は減退し、さらに1931年の満州事変および1932年の上海事変により海外の日本に対する世論は悪化して、日本の観光事業の前途には暗雲が投げられることとなった。中央機関はこの危機を打開するため、全力を傾けて対日世論の好転を図ることに努め、外客招聘、外国博覧会への参加、印刷物の配布、映画・写真の提供、新聞雑誌広告等あらゆる手段をもって対外宣伝を強化することとなった。この結果、欧米人の東洋旅行に対する関心が高められた上に、世界不況もようやく底をついて1934年よりは景気回復の兆候が表れ、さらに日本の金本位制離脱以後対外為替が低落したことは外客にとって有利な条件を提供したため、外客の来訪が大きな増勢を示した。これに加えて、1925年よりイタリアとエチオピアの抗争問題をめぐってヨーロッパの国際状況が険悪化したため、アメリカ人観光客がヨーロッパより東洋に移ったことも増勢の一因であった<sup>9)</sup>。」

## (2) 海外観光宣伝活動の強化

国や時代を問わず、観光政策の基本的な要件として、国際観光市場における当該国の誘致競争力の強化があり、観光事業を直接担当する政府のなかの部署の中心的業務として海外観光宣伝がある。以下に、当該時期のわが国の海外観光宣伝の実情を省みる。

前述したように、設置以来20年を経過し、資金不足等の運営上の困難に直面していた「喜賓会」の活動を引き継ぐ形で1912年(明治45年)政府(鉄道院)と民間の半々の出資で「ジャパン・ツーリスト・ビューロー」(以下JTB)が設立された。これには鉄道院要職者をはじめ海外の観光事情を視察し啓発された者たちの熱心な提唱があった。また、来日した当時のニューヨークのJapan Societyの会頭であったLindsay Russellが日本の経済的繁栄の方策として外客誘致機関の新設を熱心に勧め、この気運が促進された<sup>10)</sup>。このような官民の協力は日本の特徴的な手法であり、その後社会主義諸国や一部の開発途上国が採用することになる公社型の政府観光局の先駆けとなった<sup>11)</sup>。

JTBは従来の受身型の外客接客事業に加え、初めて積極的な外客誘致海外観光宣伝を開始する。宣伝内容は、日本の風景や文化で、方法は、英・仏・露・中国語で作成した宣伝印刷物を当時世界各国に航路を拓いた海運会社に業務嘱託して配布するものであった。また、JTBは国内での外客接客斡旋のために国際観光ルート上の鉄道院主要駅に外客用案内所を設置する。海外にも、中国や欧米各国はもとよりカルカッタやウラジオストックまで、海運会社に委託の形で30の広報・宣伝のための案内所を設置する<sup>2)</sup>。

第1次世界大戦(1913年—1919年)の影響でヨーロッパからの誘致が期待出来なくなると、1914年にはJTBはアメリカおよびオーストラリアを対象に「大戦とツーリストランド」と題するサーキュラーを配布し、「青島の陥落によって東洋の平和が確保され、日本には何ら戦争の影響なきこと、日本旅行の安全と愉快さを強調した。また1915年にはサンフランシスコで開催された博覧会Panama Fairに出展し、「Panama Fair and Fair Japan」というタイトルの資料を3万部配布した。1924年(大正13年)にはアメリカの日本人移民制限問題で日米両国民の感情が尖鋭化し、日本におけるアメリカ人旅客の冷遇のうわさがアメリカ内で流れ、日本旅行に不安を抱き躊躇する傾向が濃厚となって来たので、同年8月JTBは「日本人の公正な精神を説明し日本旅行がアメリカ人のとり何ら不安がない旨を説明する」サーキュラーを多数アメリカで配布した<sup>12)</sup>。「1920年には、Thomas Cook社とJTBの間に相互代理店の契約が結ばれ、旅行の実質的斡旋、例えば海外旅行者に対し、船車、ホテルの予約および切符引き換え証、旅行小切手等を欧米のおもなCook社支店に発行できることができるようになった<sup>13)</sup>。

JTBは発足以来その活動内容を拡充し続けた。しかし、創業早々第1次世界大戦が発生し、日独の開戦、シベリア事変、深刻な不況など国際観光事業の発展には多くの試練が待ち受けていた。また、当時は、国民思想の面にも外人に親切なる態度を示すことは外人におもねるものであり、外貨獲得などは国民に乞食根性を植え付けるものであるといった偏

見が多分にあり、こうした見解からビューロー事業を非難、冷笑する向きが少なくなかった<sup>14)</sup>。

### (3) 国内観光事業の発展

この時期の国内の観光の状況をみると、鉄道会社はその振興のためにさらに重要な役割を果たした。1910年代に入ると鉄道各社のサービスの改善と観光宣伝の強化により、旅行の大衆化が進み、旅行熱が高まった。目新しいポスターが作られ、運賃割引、臨時列車、観光地案内書、観光案内所など新しい施策が試みられた。1920年（大正9年）には、貨物輸送優先を改めて団体旅客のための割引を導入している。当時、大口の宗教団体だけでも111万人に及ぶ年があり、鉄道収入の大きな財源であった。特に1922年（大正11年）の関東大震災後の経済不況によって鉄道収入が減退したために、増収対策として一層旅客誘致宣伝に力が入った。未開発観光資源の紹介やスキー、スケートなど新しいレクリエーション活動の普及、各鉄道局に撮影機を用意しての観光映画の作成などあらゆる宣伝媒体を利用した宣伝活動が行なわれた。また、制度の面でも多数の団体旅行者に対する臨時運賃割引、団体取扱業者に対する手数料の公布など新制度を採用し、汽車、汽船、自動車などの各種交通機関を一貫する遊覧券も発売された<sup>15)</sup>。1930年（昭和5年）、1931年（昭和6年）になると経済界の不況が深刻化した。当時の日本人の国内旅行の様子を見ると、「国内の観光振興は従来の宣伝策のみでは効果がなくなった。そのため、鉄道各社は従来の団体割引、遊覧券割引制度、特別団体募集、遊覧回遊特別列車の運転、また大衆化して来たスキー、スケート、登山、海水浴場の宣伝を強化し、同時に直営の山の家、海の家を開設し受け入れ体制の整備を図った。当時鉄道省が推進した宣伝誘致活動は画期的なものがあり民間企業からも注目されたといわれる<sup>16)</sup>。

1910年代にウィンタースポーツを商品化して流通させた事実を例にとると、日本における観光産業の営業手法が世界的にみて相当高度な水準にあったことを示している。「ヨーロッパでは19世紀の末にウィンタースポーツの場には広大な宮殿のようなホテルや、サナトリウム、山小屋、標識のある道、登山ガイド、スキーインストラクターが整ったところがあった。有名なサンモリッツには1899年—1900年の冬には1,851人、1909年—1910年の冬には9,010人、1929年—1930年の冬には19,830人が訪れた<sup>17)</sup>」。規模と質の点では日本の20世紀初頭のウィンタースポーツの普及は比較に耐えないかもしれないが、当時のウィンタースポーツを含む観光商品の開発と販売の手法は現在からみても徹底しており、その水準の高さは日本の大衆に普及した旅の伝統を反映するものと見なすことは不自然ではない。旅

に対する大衆の関心の強さを表す事例として、1927年（昭和27年）には「2新聞社の主催する日本新八景のはがきによるコンテストが行われ、9,800万枚のはがきが寄せられた<sup>18)</sup>。」

この時期における我が国の観光事業の最大の隘路の一つは、1916年に経済調査会が指摘した通りホテル不足であった。「1917、1918年には来訪外国人は約3万人に上り、京浜のホテルは四季を通じてほとんど満員であった。東京ステーションホテルのように日本人客の多いホテルでも1917年上期の外人宿泊客は2,500人で、横浜グランドホテルの場合は収容客数が申込数の10分の1という状態であった。このために鉄道院、および主要海運会社等が協議し、東京駅前に1,000室のJapan Hotelの設立を計画し準備を進めたが経済恐慌の影響で中止となった。前述した1931年（昭和6年）の国際観光局によるホテルに対する長期低利融資の斡旋はこのような状況を背景に行われたのである。もう一つの深刻な問題は旅行費用の高騰であった。世界恐慌の後、1934年（昭和9年）には、日本も深刻な恐慌の最中にあり、「物価高騰はアメリカやイギリスよりも高く、従って、低廉な旅行費を予想して日本を訪れた外国人旅行者に意外の感を与え、予定の滞在記感を短縮して帰国するものが続出し、中には物価安の上海、天津に移るものもあった<sup>19)</sup>」。

## 5. 第二次世界大戦の勃発

国際観光局の設立の7年後の1937年（昭和12年）に勃発した日華事変は我が国の観光政策と観光事業の性格を大きく変えた。日華事変の始まりによって訪日外客は年々減少した。当初は米国人誘致を主目的としていたが、戦時色の深まりにより米国及び近隣アジア諸国との国際親善が課題となり、さらに対米・対植民地政策としての国情・文化宣揚が目的に付加されていった。つまり、日本の観光産業は国情文化宣伝の名のもとに海外に対しいわゆる新秩序建設の宣伝の一端を担い、事業面では東アジア諸国間の観光に活路を見出そうとした。

一般にはこのような海外宣伝活動と観光そのものに対し、次第に批判的な風潮が生まれた。1941年（昭和16年）には太平洋戦争が勃発し、1942年（昭和17年）に「国際観光局」が廃止され、地方の観光協会や観光課が文化協会や郷土課に衣替えをしたことがそのような社会的風潮を著わしている<sup>20)</sup>。JTBは1941年（昭和16年）「東亜旅行社」と改称し、「日本、満州、支那」を通ずる旅行の斡旋をするための財団となった。しかし、1942年（昭和17年）2月のシンガポールの陥落を機に戦局は急速に南方に向かった。このような状況にあって1942年（昭和17年）はじめ頃から、鉄道省やJTBの間で新しい状況にどのように対

応するかが話題になり、「支那大陸、南方諸島との文化交流に先鞭をつけるのは各民族の旅行である。今後隆盛となるべき民族間の旅行の斡旋をすることこそが公社（東亜旅行社）の急務である。そのためには、支那大陸とともに南方への進出が必要であり、これと並行して大陸、南方のホテル、食堂車、寝台車の経営にも乗り出して、各地域を通じて旅行者の一貫した斡旋機関になる必要がある。このためには、東亜旅行社は新しい機構と体制を持たねばならない。」との見解で一致した<sup>21)</sup>。

やがて太平洋戦争の勃発によって本来の観光事業は中止された。戦争が激しくなるにつれて空襲によりすべての輸送機関、宿泊施設、観光資源が壊滅的な打撃を受け、日本の国土は荒廃のなかで終戦を迎えた。

## 終わりに

本稿の研究対象期間の観光政策の特徴として以下があげられる。

- 1) 外貨獲得の方策としての外客誘致の重要性は早くから認識されるが、そのための政策が本格的に作られ、実行されるための国民的な合意が形成されるためには緊急性のある事態が必要であった。外客誘致への関心が議会、政府において1910年前後から徐々に高まり、1930年前後に本格的な国際観光政策とそのための行政組織とが生まれる過程において、直接的なきっかけになったのは1920年前後から続く世界的不況、関東大震災後の震災恐慌、世界金融恐慌による苦境に直面し、観光事業から期待される外貨収入への期待が高まったことであった。国際観光の重要性の認識と政策的対応の乖離については、拙稿「第2次世界大戦直後における日本の国際観光政策の再構築（2003年3月 商経論叢第43巻 第3・4号合併号）」および「1952年から1961年の日本の観光政策の形成（2004年3月 商経論叢第44巻 第4号）」においても指摘した。
- 2) 日本が日華事変、第二次大戦への道を進む間、日本の「新秩序の構築」の動きに対する世界の見方は厳しさを増し、国際観光往来の地域的な範囲も変化した。日本の観光政策はこのような推移に沿って「政治化」され、国際的なプロパガンダの手段として利用された。国政とそれを囲む国際情勢が大きく揺らぐときに、政府の政策が国が掲げる大きな目的に合致させられるのは驚くにはあたらないが、日本におけるそのような最初のケースとして注目される。
- 3) 政府および民間の外客接遇の努力にもかかわらず明治初頭から第2次世界大戦まで、一部の日本人の間に外国人に対する排他的な考え、外国人に友好の情を持ち歓待するこ

とに対する批判・冷笑が一貫して見られ、政府もそれへ対応の必要性にしばしば言及している。このような閉鎖性が長い鎖国、開国時の国論の分裂、不平等条約などという客観的な事情によるものか、あるいは、異文化圏の人間との自然な交流を阻む日本の文化的な特徴が存在するのかは検証を必要とするが、いずれにせよ欧米や近隣の諸国と比較し、特異な状況である。

4) 本稿中に指摘した日本人の国内旅行と訪日外国人の日本旅行の乖離の問題は、日本社会の特異性に起因している可能性がある。レジャーおよびビジネスのため個人で海外旅行をする多くの日本人が海外の旅行の仕組みに比較的容易に適応しているのに比較して、日本の交通、宿泊、食事などに容易に適応する外国人旅行者は極めて少数である。日本人が恩恵を蒙る「世界標準」を日本社会は外部に提供していないのである。原因として、言葉、価格、(施設などの)物理的な差異に加えて、以下が想定される。

- ① 受け入れ側である日本人社会の部外者に対する外国語での説明不足。
- ② 日本人同士の意味疎通や情報伝達のありかたそのものが合理的というより慣習的である。(慣習の世界に入り込まないと理解が困難である。)
- ③ 日本人の思考法ないし、表現方法に特異性があり、街の構造に始まりひいては観光サービスの提供のあり方にも影響している。

以上

#### 参考・引用文献

- 1) 「江戸参府旅行日記」 49頁 斎藤信訳 平凡社東洋文庫
- 2) 「日本の国際観光政策に関する史的研究」 十和田朗, 品川茂, 稲葉克己 1999 財団法人アジア太平洋観光交流センター
- 3) 「旅行の進化論」 ヴァンフリート・レシュブルク 林龍代訳 1999 青弓社 168—169頁
- 4) 「観光 その反省と前進のために」 伊江朝雄 88頁, 交通日本社
- 5) 「観光 その反省と前進のために」 伊江朝雄 120頁, 交通日本社
- 6) 「ホテルレビュー」 1999年3月号 梶本保邦 日本ホテル協会
- 7) 「観光事業の話」 全日本観光連盟 1947 68頁
- 8) 「観光事業論」 観光事業研究会 田中喜一 1950 343頁
- 9) 「観光事業論」 観光事業研究会 田中喜一 1950 345頁
- 10) 「40年の歩み 1912—1952」 1952 財団法人日本交通公社 JTB 1頁
- 11) 「観光学入門」 有斐閣アルマ 岡本伸之 278頁 2001
- 12) 「40年の歩み 1912—1952」 1952 財団法人日本交通公社 JTB 14頁
- 13) 「40年の歩み 1912—1952」 1952 財団法人日本交通公社 JTB 10—11頁
- 14) 「40年の歩み 1912—1952」 1952 財団法人日本交通公社 JTB 7頁
- 15) 「観光 その反省と前進のために」 交通日本社 伊江朝雄 88—89頁



- 16) 「観光 その反省と前進のために」 交通日本社 伊江朝雄 92頁
- 17) 「旅行の進化論」 ヴァンフリート・レシュブルク 林龍代訳 1999 青弓社 179頁
- 18) 「観光学辞典」 白幡洋三郎 1997 56頁
- 19) 「40年の歩み 1912—1952」 1952年 財団法人日本交通公社 JTB 7—8頁
- 20) 「観光事業の話」 全日本観光連盟 1947 7頁
- 21) 「40年の歩み 1912—1952」 財団法人日本交通公社 1952 39頁