

# フランス観光政策小史

A Brief History of Tourism Policy of France

石井 昭夫

ISHII, Akio

## 1. はじめに

どの国においても、中央政府が観光分野に係わる行政を開始するのはその経済的効果、言い換えれば外貨獲得可能性への着目からであった。国際観光の主要目的国であり、かつ中央集権国家であったフランスが、第一次世界大戦前の1910年という早い時期に对外観光宣伝のための政府観光局（NTO）を設置したのは自然の成り行きであったろう。とくに国境を超える国際観光の推進には国家に係わることが不可欠でもあった。

観光政策の第二の目的は、国民の肉体的精神的健康維持のための行政が観光と結びつくことによって始まっている。これは第二次世界大戦後に誕生した新しい観光の側面であり、「万人に観光を！」をスローガンとするソーシャル・ツーリズムと名づけられた施策がそれである。フランスにおいては、国民大衆に経済成長の果実をもたらすために社会福祉省 *Ministère de la Santé Publique* が家族政策と保健政策の一環として「休暇家族の家」と名づけるバカンス施設設置のための省令（1954年2月24日付）を制定した時に始まっている。

観光が大きく発展するとその影響が多方面に及ぶようになり、経済後進地域や過疎地域の活性化や雇用拡大への期待から観光促進政策がとられ、他方、観光の発展にともなう環境の劣化対策も観光政策の対象に入ってくる。本稿では、主として

フランスの観光行政組織の変遷を追跡することによって観光立国フランスのにとってきた観光政策を概観してみたい。

## 2. 観光行政の始まり

中央政府内に観光に係わる行政部局を設立したのはフランスが世界で最も早く、第一次世界大戦前の1910年、公共事業省 *Le Ministère des Travaux Publics* 内に観光担当部局を設置するのが最初である<sup>(注1)</sup>。1909年、当時のアレクサンドル・ミルラン大臣（のち第12代共和国大統領）が、湯治場関連産業を指導監督するための政府機関の設置を考える過程で、観光分野全般に亘って行政権限を行使できる組織を設立する方針に切り替え、結果として、翌1910年4月8日付財務法によって、行政機関 *Office National du Tourisme* が誕生した。財源は政府補助金と滞在税の一部であった。この時定められた政府観光局の業務範囲は、国際観光、国内観光を問わず、観光に係わる業務は何でも対象にできることになっていたが、当面国内観光への関心は薄く、外国人観光客誘致事業のみを行なう事業体として発足した<sup>(注2)</sup>。

とはいえ、政府観光局の設置はすんなり決まったわけではなかった。観光はまだ一部の金持ち階級の贅沢な遊びと思われていた時代で、第一に、民間ないし地方行政に任せておけばよい分野に、なぜ中央政府が介入する必要があるかの理由付けに苦慮したこと、第二に、行政権限の行使と民間

業界との協力で実施する対外宣伝活動の両方を合わせて担当する行政部局の設立は、それまでの公法概念になじまぬところがあったからである。第一の点については、元来観光客の誘致ないし受け入れは観光企業の自由に任せておくのでは有機的な対策がとれないため、観光地レベルで市町村単位の行政が調整機能を果たさざるを得ず、スイスのジュネーブ市（1885年）やフランスのグルノーブル市（1889年）を筆頭に各地で市町村単位の観光協会が設置され、さらに、1893年にはそれらの中央団体としてスイス観光協会連盟が結成されていた（フランス1897年、ドイツ1902年）。言い換えれば、観光地はローカルな複合利益集団であり、地方分権的に発達してきたのであったが、外国に対する観光宣伝の実施となると、地域がばらばらに行なうのでは重複や利害対立が起こるため、中央政府が統一の方針にもとづいて直接統括し、活動経費も負担することが必要との認識に至ったのであった。

第二の点については、公の行なうべき事業に民間のノウハウと資金を導入するためには、行政機関より半官半民組織を設立して行なわせるほうが妥当とも考えられ、その後フランス政府観光局が廃止と再設置を繰り返し、行政部局と宣伝機関の統合や分離を繰り返すなど、度重なる組織変更を行わざるを得なかった理由でもあった。

**最初の政府観光局** L.-M. Jocard 著 *Le tourisme et l'action de l'Etat*（「観光と国家行政」）はフランスの観光行政の始まりを詳しく説明している。これによれば、1910年設置の政府観光局の主な事業は、観光パンフレットの作成配布、ホテル・リストの作成、外国人ジャーナリストの招請、外国著名人の招待による宣伝などが行なわれたとし、外客のための観光案内所のほか、1920年には第一号の在外観光宣伝事務所がロンドンに設置されている。

最初の政府観光局は誕生から25年間活動を続け、かなりの成果を上げたと評価されながら、1935年にいったん廃止された。廃止の理由は、政府観光局の事業の有効性が問題にされたためではなく、世界恐慌後の国際観光客の落込み、政府の財政難、それにホテル・アルプ *Hôtel Alpe* に係わる観光局を巻き込むスキャンダルなど、複数の要因が絡んだための組織変更によるものであった。ちなみに、この時のスキャンダルとは、シャンゼリゼ通りにあったホテル・アルプ内に、政府観光局の本部、各種観光業界団体の本部、観光案内所など、関連機関が勢ぞろいしていたうえ、観光関連行事の開催もホテルの提供するスペースに集中し、「談合」などの不明朗な取引関係を疑われたものであった。その結果、1935年の政令によって、行政機関でありながら民間的な事業を実施する政府観光局を解体し、改めて行政事務のみを扱う観光庁 *Commissariat Général au Tourisme* と、旧政府観光局の対外宣伝活動を引き継ぐ観光・湯治促進センター *Centre National d'Expansion du Tourisme et du Thermalisme* (CNET) という2つの組織に分離したのであった。この組織変更を指導した人たちは、半官半民の CNET であれば、関係企業や団体などから自発的な賛助金が得られるとの期待があったというが、その期待ははずれ、民間からの自主的賛助金は得られず、1938年になって賛助金の拠出を義務付けることになった。

**第二次世界大戦前の観光の状況** 総力戦となった第一次世界大戦によって、国民大衆の健康と体力が国力の重要な要素であることが明らかになった。大戦末期のロシア革命は欧州の労働者階級をカブけ、1919年に資本主義陣営はロシア革命への対応として、労働者の人権を守るための国際組織「国際労働機関 (ILO)」を設立した。

労働者階級の観光を初めて政策テーマとしたのはイタリアのムッソリーニによるファシスト政権

であり、1925年 Opera Nazionale Dopolavoro（労働後の活動）と呼ばれる労働者の余暇・観光とスポーツを奨励する団体を設立し、1936年には産業労働者の80%が参加したとされる。また、ヒットラーもこれに倣い、Kraft durch Freude（喜びによる力）という《労働を喜びに変える》団体を結成し、一般国民を対象に海・山・田舎・外国などへの観光を組織した。

1936年の選挙で成立したフランス社会党を中心とするフランス人民戦線内閣は、同年6月「すべての労働者は1年間の勤務ののち、分割禁止の2週間の有給休暇の権利を有する」という趣旨の「有給休暇法」を賛成563、反対1で可決した。ソビエト連邦ではすでに労働者に1カ月の有給休暇を与えていた。これらを背景に、1936年、ILOは最低1週間の連続有給休暇を義務付ける第52号条約を採択した。かくて、大戦前にすでに労働者階級を含むマスツーリズム時代が始まろうとしていたのだったが、欧州大戦の勃発で観光は事実上消滅した。フランスの前記観光2機関も活動を停止し、国際観光・国内観光ともに、その発展は第二次世界大戦後に持ち越されることになった。

### 3. 第二次世界大戦後の観光行政

第二次世界大戦終結後、観光は新時代の産業として戦前とは比べものにならない大きな注目を浴びる。その第一は、産業が破壊された欧州諸国で、戦後の復興に国際観光収入が果たす役割が強く認識されたことである。欧州復興計画（マーシャル・プラン）によって、アメリカに集まりすぎた外貨をアメリカ人観光客の訪欧によって欧州に還元しようという政策がとられたことが大きな刺激となって、各国の外国人客誘致政策が資金的にも方法論的にも新しい展開を見せる。マーシャル・プランでは、アメリカ人客の誘致のみならず、国

際交流の障害となっていた欧州諸国間の入出国手続き（戦争の後遺症で厳しいままになっていた）を緩和して相互間の国際観光を活発化することも条件として含んでいた<sup>(注3)</sup>。この過程でフランスの観光行政機関はジグザグの変遷をたどっている。

1946年にまず観光庁 Commissariat Général au Tourisme が復活する。しかし、1948年の改正で観光庁は観光部 Direction du Tourisme に格下げされ、CNETの後身としてフランス観光センター Centre National du Tourisme が発足する。1952年にこの両者が再び統合され、両者を統合した観光部が、1959年に再度観光庁に格上げされ、その後長らく行政機関が直接観光宣伝事業を行なうという先進国では例の少ない体制をとる。この体制は1987年の大改正によって、半官半民の政府観光局メゾン・ド・ラ・フランス La Maison de la France が設立されるまで続く。なお、英・独・伊・スイスをはじめ、先進諸国は通常半官半民の組織を別に設置して対外観光宣伝を行なわせる道を選んでいる。観光行政を担当する機関と観光宣伝を担当する機関という2種類の公的な観光機関の区分は、以後「公的観光機関国際同盟」(IUOTO、現在の「世界観光機関」の前身)によって、前者が観光行政機関 National Tourism Administration (NTA)、後者が観光宣伝機関 National Tourism Organization (NTO) の名称のもとに、機能を分離して考察されることになる。ちなみに、一般に発展途上国では観光産業が未発達であるため、NTAがNTOを兼ねて観光行政も国際観光宣伝も担当するケースがほとんどであり、また、発展途上国の中の先進グループやかつての社会主義国では、ホテル・旅行業・免税土産品店・ゴルフ場・カジノなどの企業活動も行なう公社型の政府観光局が設けられている。形態的には国の直轄型、半官半民型及び公社型の3種の異なる観光宣伝機関がある。

戦後の欧州の観光を激変させたもう一つの進展が連続有給休暇の普及であった。長く苦しい戦時中の耐乏生活から解放されて、ヨーロッパ諸国民は貧しい中にも思いがけぬ勢いで観光に参加するようになった。各国とも観光による外貨獲得のためのみならず、国民の精神的肉体的健康維持を目的とする観光政策を展開する方向へ向かう。戦後のこの新しい国民観光促進活動はソーシャル・ツーリズムと呼ばれ、官民協力によって貧しい人々でも使える安価で快適な休暇滞在施設などの整備と、休暇をとりやすくするための数々のソフト面での工夫が行なわれた。

### 1) 観光行政の所管省

フランスは、有閑階級の人々にとって古くからイタリア、スイスとともに欧州の主要な国際観光目的地であった。マスツーリズム時代のバカンスについても、経済先進国として国民の観光需要が旺盛である一方、大西洋岸と地中海に長いビーチを有し、アルプスとピレネーの山岳観光地や緑豊かな田園滞在地など、夏冬のリゾート適地に恵まれていた。寒い北ヨーロッパ諸国から地中海へ向かう太陽観光も、冬のスキー客もこぞってフランスを訪れた。いわばフランスはヨーロッパでも数少ないバカンスのとれたバカンス自給自足の国であった。それゆえ、フランスは第二次世界大戦直後から、経済開発5カ年計画の中には必ず観光が重要分野として含まれるなど、中央政府が観光開発にも大きく関わってきた。ちなみに、有名なラングドック・ルシオン開発計画とアルプスのウィンタースポーツ開発計画は、ともに第5次5カ年計画（1966～70年）で取り上げられたものである。

さて、観光行政の幅が広がるにつれて観光をどの省庁の所管とするかが問題になってくる。1959年には、広範な関連分野をすそ野にもつ観光行政の調整のために「観光のための省間委員会」Comité Interministériel du Tourisme が設置され

るが、そのあり方が問われる前に、1962年に観光庁の所管省が公共事業省から首相府に移され、1963年には観光担当の政務次官（Secrétaire d'Etat）が置かれ、予算も権限も強化された。J.-P. Pasqualini & B. Jacquot 著 *Tourismes: Organisation, économie et action touristiques*（「観光：その組織、経済、事業」）他によると、フランスの観光行政の所管省はその後次のように変遷する。

- 1962年 首相府に移管
- 1968年 首相府から「国土計画・住宅・観光省」に移管、観光担当大臣が置かれる
- 1974年 観光担当大臣が廃止され「生活の質向上省」に移管
- 1977年 「文化・環境省」に変更
- 1978年 「青年・スポーツ・余暇省」に変更
- 1981年 「自由時間省」に変更
- 1983年 「通商・観光省」を設置（観光を余暇現象から経済活動へと認識を変える）
- 1984年 「通商・工芸・観光省」に変更
- 1986年 「通商・産業・郵政・観光省」に変更
- 1988年 「産業・国土開発省」に移管、観光担当大臣を設置（予算増）
- 1993年 「国土開発・運輸・観光省」に変更
- 2006年 「経済・産業・雇用省」に移管
- 2011年現在は「経済・産業省」となっている。

業務の内容に大きな変更はなかったから、観光のどういう側面を重視するかによる選択であった。所管省の系統としては、1) 多分野にまたがる行政ゆえに首相府に所管させた時代、2) 国民の余暇活動という観点を重視して文化・余暇・スポーツなどの所管省に属した時代、3) 国土の開発・建設との関連を重視した時代、4) 通商・産業という観点を重視した時代、に分かれている。とくに、1983年以降は、観光行政を国民の余暇対策と捉える考えを捨て、経済・産業の重要分野とするよう見方を変えた点が注目される。

## 2) 観光地の整備・近代化計画

1947年1月の国家経済報告において、フランスの金および外貨準備高は少なく、輸入への支払のための緊急の外貨獲得のためには、見えざる貿易といわれた「観光」に期待するところが大きであるとされた。フランスは戦前においてすでに相当巨額の観光による外貨収入を得ていたからである。そのためには、戦争で破壊された交通網やホテルの再建が急務であった。にもかかわらず、第1次総合開発5カ年計画作成の過程で、観光はフランスの基幹産業に含まれておらず、時の観光庁長官はこのことに不満を表明し、対応策として省令によって観光近代化委員会を設置し、①使用可能な観光関連施設をリストアップする、②それらに対する実態調査を行なって経営の実態と改善の方向を明らかにする、③その上で活性化のための計画案を作成する、の3点を委員会の任務とした。時あたかもマーシャル・プランが発動しようとしていた時期であり、フランスの国際観光復興のため、交通および宿泊施設の復興・近代化資金4億ドルを同プランから得られることになった。これによって第1次総合開発5カ年計画の別枠として観光近代化計画が採用され、この後5カ年計画には必ず「観光」が含まれることになった。

第1次5カ年計画(1948～52年)では、最終年の外客の誘致目標を300万人とし、道路や鉄道サービス網の整備改善を行なうことが決められたが、ホテルについてはアメリカ人を主とする外客向けに、即戦力となるファーストクラスの客室の増強が目標であった。しかし、インドシナ戦争への軍備拡張で資金が不足し、1950年の朝鮮戦争勃発で国際観光客は伸びず、ホテル整備計画はあまり進まなかったという。

それでもフランスの戦後復興は比較的順調で、第2次計画ではむしろアメリカ人観光客への依存から脱して中級ホテル以下の整備に重点を移し、国民が安価なバカンスを楽しめる観光インフラの

整備へと向かっている。ピエール・ドフェールの *Pour une politique du tourisme en France* (「フランス観光政策論」)によれば、観光を地域整備の手段とするという発想は、第二次世界大戦後に生まれた全く新しい視点であるという。戦前は観光地といえば金持ちが自分の好みに合わせて行きたい所を決めるだけのことであり、コートダジュールのように観光に依存していた地域でも、個々のリゾートは地域と有機的に結びついておらず、地域の一員であるという認識すらもっていなかった。観光側に地域および地域内他産業と相互依存関係にあるという認識が誕生したのは、1955年、第2次総合開発計画(1954～58年)策定の過程で、観光が初めて地域との関連で論じられて以降であるという。

ヨーロッパの中心に位置するフランスは、大衆観光の大発展が予想される中で、都市、海岸、山岳地、田園ともに魅力ある観光資源を豊富に有することから、以後の総合開発5カ年計画の中に、毎回観光独自の「観光近代化5カ年計画」を運動させて整備を進めていった。その概要は以下のとおりである。

### 第1次計画(1948～52)

- \* 最終年の外客誘致目標300万人
- \* 国際・国内観光振興のための道路網の整備、鉄道サービス網の復興改善を行なう
- \* 2万室のホテルと18万人分のホテル以外の宿泊施設の建設

しかし、インドシナ戦争、朝鮮戦争の影響もあって部分的実施にとどまった。

### 第2次計画(1954～58)

ドフェールによると、第1次と第2次の間に2年間のブランクがあり、この間に観光整備のあり方に関する反省と研究が行なわれ、第2次計画では、金持ち向けのホテルから低廉な施設の整備に重点を移したとしている。

\* 家族向けの小滞在施設 logis de France の整備

\* キャンプ場の整備

\* ソーシャル・ツーリズム関連諸団体の活動の支援

### 第3次計画 (1958～61)

\* グリーンツーリズムの振興

\* 農村民宿 gîtes ruraux の整備

### 第4次計画 (1961～65)

\* 外客誘致目標600万人

\* 低廉宿泊施設の拡充：400ヶ所にキャンプ場を設置，休暇家族の家100ヶ所，農村民宿4000ヶ所の新設

\* 1961年より定期の総合観光統計の作成を開始

### 第5次計画 (1966～70)

\* 白銀計画 L'Or Blanc：ウィンタースポーツ・リゾートの開発

\* 観光クルーズの開発

\* ラングドック・ルシオン地域の海岸リゾートの開発整備

\* 自然公園の整備

\* ソーシャル・ツーリズム団体への支援

### 第6次計画 (1971～75)

\* フランスのホテルチェーンの拡充

\* 会議観光，ビジネス旅行，高齢者観光の促進

\* アキテーヌ地方の観光地整備

\* コンピューター導入による観光産業諸分野の効率化

\* 環境保護および環境汚染対策への取り組み

### 第7次計画 (1976～80)

\* 主として観光教育の導入と既存の教育施設の改善

### 第8次計画 (1981～85)

フランソア・ミッテラン政権下に，中央政府指導の5カ年計画は廃止され，地方分権化へと方向転換。国と地方の間に協力協約が結ばれ，新しい構造改革計画が作成される。

### 3) メゾン・ド・ラ・フランス (政府観光局) の設置

国が最も直接的に観光に係わるのが対外観光宣伝事業である。観光国フランスは世界初の政府観光局 (NTO) を設置して対外観光宣伝を開始したが，事業を担当する組織は長らく行政 (観光庁または局) が直接実施する形をとってきた。しかし，ミッテラン政権下の民活と地方分権への転換政策 décentralisation の一環として，1987年に半官半民のメゾン・ド・ラ・フランスが創設され，それまで観光局が実施してきた対外宣伝事業を全面的に引き継いだ。Pasqualini & Jacquot によると，メゾン・ド・ラ・フランスは，それまで多少とも重複しつつ存在してきた以下の4機関を統合して設立された。一つは1976年に設置されたフランス観光事業協会 Association Francaise d'Action Touristique (AFAT) で，観光宣伝活動のうちメディアや旅行者などを招請するという限定された事業を担当していた。第二が「ようこそフランス」Bienvenue France (1979年設置) で，これは観光案内所の運営と対外宣伝事業の一部を担当していた。第三は，フランス余暇情報 France Information Loisirs (FIL, 1979年設置) で，一般の観光情報の提供と統計やマーケット情報などの専門情報を収集提供していた。1982年，以上の3者の重複が問題とされ，AFAT は「ようこそフランス」に吸収されたが，FIL は全国観光情報センター Association Nationale d'Information Touristique (ANIT) に衣替えして存続したのち，1987年，「ようこそフランス」と ANIT，それに観光局の対外宣伝課の3機関を統合してメゾン・ド・ラ・フランスが誕生した。

約30ヶ所にある在外観光事務所は観光局の所属であったが，この時点でメゾン・ド・ラ・フランスの傘下に移され，1989年に民営化されてその一部になった。

#### 4) ソーシャル・ツーリズムの推進

大戦終結後の1947年、各国の観光行政機関（NTA）と観光宣伝機関（NTO）の国際同盟として International Union of Official Tourism Organizations（IUOTO）が結成され、観光に係わるあらゆる問題が扱われることになった。そうした中で、国連人権宣言第24条「すべての人は、労働時間の合理的な制限および定期的な有給休暇を含む休息および余暇をもつ権限を有する」ののち、《万人にバカンスを！》をスローガンとする国際運動として「ソーシャル・ツーリズム運動」が展開された<sup>(註4)</sup>。OECDの定義によれば「ソーシャル・ツーリズムの基本的な目的は、旅行資金に乏しいか旅行になじんでいない、あるいは教育の不足ないしは旅行事情にうといなどのために、今日まで観光旅行の埒外にあった国民大衆を観光に参加させるために必要な状態をつくり上げること」であった。日本観光協会による世界のソーシャル・ツーリズム運動を紹介した冊子「ソーシャル・ツーリズム」によれば、ソーシャル・ツーリズムは、「観光政策であり、社会政策であり、青少年の教育政策であり、生産向上運動でもあった。」

ソーシャル・ツーリズム運動の内容は、低所得者層の休暇旅行に便宜を与える様々な施設の整備や制度を包含するが、①有給休暇制度の拡充、②休暇旅行の購買力の増大、③旅行費用の軽減、④旅行シーズンの延長、の4つに大別されている。国民大衆がどのようなバカンスを過ごしたいのかを繰り返し調査し、施設の現状調査を行なう一方、将来どのような施設を作っていくべきか、円滑化のために政府や民間は何をなすべきか、などをめぐって官民合同で国際レベルの討議を重ねていった。戦後のソーシャル・ツーリズムの総決算といわれた第2回ソーシャル・ツーリズム国際大会（於ウィーン）には24カ国が参加し、100項目を超える勧告や決議が採択された。

**非営利のバカンス滞在施設の事例** フランスにおけるソーシャル・ツーリズムの特徴は、安価な滞在施設の整備に力を注いだことである。既存の宿泊・滞在施設は金持ち階級のためのものであり、庶民には手が届かなかった。労働者階級のバカンスの普及のためには、既存の施設とはまったく異なるタイプの施設を必要とした。すなわち、1) 安価で、2) 収容力が大きく、3) 家族が2週間程度快適に過ごせる自然環境にあり、4) スポーツやレジャーを手軽に楽しめる機会を提供できること、などが求められた。シーズンの3～4カ月しか稼働できず、コマーシャルベースでは採算が取れないこうした施設は、ソーシャル・ツーリズム運動展開の中で、公資金の導入によるか、非営利団体への補助金によってテークオフを図るしかなかった。

非営利団体の発想から生まれた代表的な施設が、夏季シーズンだけ仮設されるテント村であった。米軍使い残しのテントや防水布を扱っていた商人がフランス・ツーリング・クラブに話を持ち込み、同クラブが1948年6ヶ所のテント村を設営して、これを休暇村 Villages de Vacances と命名した。テントはやがて仮設のバンガローになり、仮設のバンガローは固定の施設へと発展していく。

行政も観光近代化計画の趣旨に沿って支援した。以下は政府の誘導によって整備されたバカンス施設であるが、ドフェールによれば、これら公的バカンス施設は産業未発達地域、過疎農村の活性化などの目的に沿って配置されたという。

i) **休暇家族の家** Maisons Familiales de Vacances (MFV) : 古い家や館、立ち行かなくなったホテルなどを、補助金により低所得階層のバカンス用に改造した施設。1890年に南仏 Lazaret にできたプロテスタントの施設が最初とされる。大戦後の1954年2月26日の政令により公的補助を受けることになった。

政令によれば「休暇家族の家は、団体生活で必要なサービスを共同で提供し合うなどにより、複数の家族が親子一緒にバカンスを過ごすよう配慮された非営利の施設」で、フランスにおける多様なバカンス施設の原形となった。当初は1軒当たり25家族100名を上限としたが、のち拡大して460名までの規模のものを認めている。(観光担当省所管)

- ii) **田舎の家 Gites Ruraux** : 農家民宿。過疎化して放置された農村などの家を改造してバカンス用に転用したものも多い。個人所有のものと市町村所有のものがある。いずれも国からの補助金が出ている。料金は他と同様週単位の設定である。(農水省所管)
- iii) **休暇村 Villages de vacances** : 1948年ツーリング・クラブ・ド・フランスが、6カ所にテント村を開設し、休暇村と名付けた。同時に週単位の総括料金制 all inclusive も採用。低料金の非営利休暇村から出発したが、後年採算が取れる施設も現れ、地中海クラブなどのコマーシャル・ベースの休暇村も誕生した。通常200人以上の規模のものを指す。(観光担当省所管)
- iv) **家族休暇村 Villages, Vacances, Familles (VVF)** : MFV の経験を継承し、休暇村のアイデアを取り入れて発展させた非営利の休暇村の運営団体。同じユニットの利用でも年収によって利用料金に差をつけるなど、低所得者を優遇し、ソーシャル・ツーリズムの代名詞のようにいわれる。(社会保健省所管)
- v) **サントル・ド・バカンス Centres de vacances** : Colonies de vacances から名称を変更。最初は夏休みの間恵まれない子供たちを預かる慈善的施設として発想されたが、のちに貧富を問わず青少年の社会教育の一環として評価され、発展した。(教育省所管)
- vi) **キャンプ・キャラバニング場** : 1970年代に

8,900ヶ所の整備されたキャンプ場があり、うち1,200ヶ所はプール付き、1,500ヶ所はテニスコート付きであった。利用者は年間900万人、うちフランス人700万人、外国人200万人で、欧州最大のキャンプ王国となった。しかし、1980年代に入り、施設整備への補助金が激減し(ソーシャル・ツーリズム政策変更の結果)、各種のソーシャル・ツーリズム団体が連携して自立の道を歩むようになった。なお、キャラバニングとは寝泊まりと炊事ができる小型の車輪つきの家を引いて旅をすること。キャンプ場を利用する。(観光担当省所管)

**施設から人へ** フランスは《万人にバカンスを》をスローガンに、高度成長期を通じて公的援助によるバカンス施設を全国に配置し、国民のバカンス出発率の向上に大いに貢献してきたが、1980年代には国家財政が厳しくなり、公的補助金も減少した。とくに1983年以降の「分権法」による行政権限の地方への移行は、ソーシャル・ツーリズム施策の大きな転換点となった。第一は、中央政府の補助金が廃止されて23の地方(選挙区と重なる)へ移管され、公的バカンス施設の設置場所の選択も運営も、あくまで地方経済にプラスか否かで判断されるようになった。

また、恵まれない層へのバカンス支援の手段も、施設設置というハードの支援から、貧しい個人への支援へと方針転換し、それまで補助金を頼りに運営されてきた非営利法人も独立した経営を行なわざるを得なくなった。これは長年コマーシャルベースのホテルやバカンス滞在施設からの民業圧迫の批判への対応でもあった。

**バカンス小切手 Chèques de vacances** 施設・団体への支援から貧しい個人への支援へと重点を移す具体的な手段がバカンス小切手制度である。こ



の制度は施設整備への補助金を廃止する代わりに、弱者への直接補助政策として1982年に創設された。「バカンス小切手機構」Agence Nationale pour des Chèques-Vacances (ANCV) が、企業や非営利法人の申請を受けて発行し、企業や非営利法人が従業員や個人に額面より安く販売し、差額を負担するシステムである。バカンス小切手は多くのサービス機関に支払われ、最終的に ANCV に回収される。バカンス小切手の支援を受けるには、所得の上限などいくつかの条件が設定されている。コマーシャルベースの施設もこの小切手を受け入れるため、ソーシャル・ツーリズムによるバカンスの選択の幅が広がり、補助によって成り立っていたソーシャル・ツーリズム諸施設は自立への道へ向かった。その後このシステムは《石（施設）への補助から人への補助へ》というスローガンに従って様々に改善され、今日に至っている。

#### 4. 近年の観光政策の新展開

観光はフランスの基幹産業のひとつといわれて久しい。国際観光客の受入数では長らく世界第1位を占めているが、国際観光収入額では米国に及ばず、1999年にはスペインにも抜かれて第3位に甘んじている。また、EU 諸国は相互の入出国の国境チェックを廃止し、単一通貨ユーロを導入したことによって、国際観光と国内観光の区別がつけにくくなり、観光のもたらす経済的效果はますます把握が困難になった。いかなる産業にとっても、政策決定のためには信頼できる調査・統計のデータは必要不可欠である。

こうした情勢を背景に、21世紀に入って、フランスの観光政策も新しい展開をみせることになる。

##### 1) 観光行政組織の刷新

廣田巧「最近のフランスの観光政策」によると、

2003年9月、20年ぶりに観光に関する省間委員会が開催され、「世界第1位の国際観光目的国の地位を保持する」ことを最大目標とし、観光を振興することによって、①雇用の増大と社会的連帯の強化、②国土の整備と開発、③フランスの国際的威光の発現、を実現するための新しい戦略を形成することを提唱した。その中で、国の観光行政の見直しが重要方針の一つとして掲げられ、近年大幅な機構改革が行なわれてきた。

**観光調査開発機構 ODIT France の設立** 2005年、フランスは観光政策決定に必要な調査統計機能の強化と、観光開発と観光魅力の掘り起こしを図るための組織として、観光調査・開発機構 Observation, Développement et Ingénieries Touristiques (ODIT France) を設置した。この組織は、①「フランス観光情報センター」Agence Francaise de l'Ingénierie Touristique、②「フランス観光統計研究所」Observation National du Tourisme、および③「山岳地域観光整備研究機構」Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne の3機関を統合して新設された。

ODIT France の使命は、端的に言えば、3つの公的機関の有していた調査能力と財源を効率的に活用することによって、多様化する国内・国際観光のニーズに対応し、フランスのもつ観光供給の新設・改善・適正化を推進するための機能を果たすこと、である。具体的には：

- i) 国家および観光関連の公的私的機関に対し、観光経済に係わる戦略、とくに情報面での専門性を生かした提案を行なう。
- ii) 消費者のニーズおよびその行動に係わる調査と分析を行なう。
- iii) 観光を通じて国土全体の調和ある発展に資する。
- iv) 観光供給の魅力を高め、国際競争力を強化

する。

- v) 観光供給へのアクセス性を高める。
  - vi) 観光開発プロセスの経済的効率を高める。
  - vii) フランスのもつ観光に係わるノウハウの輸出を促進する。
- となっている。

ODIT France から ATOUT France へ ODIT France の設置により、フランスの観光行政は観光所管省の産業観光局の指導下に、メゾン・ド・ラ・フランスが対外観光宣伝を担当し、ODIT France が国内観光の推進、外客受け入れ体制の整備、観光に関する調査研究を担当するという業務体制がしばらく続いた。次いで、4年後の2009年7月22日、この両機関を統合してフランス観光の新しい振興組織として「フランス観光振興機構」Agence de Développement Touristique de la France: ATOUT France が創設された。これによって対外観光宣伝と観光供給の開発・整備、国際観光と国内観光、統計調査とマーケティング機能の全てが一体化された。さらに ATOUT France は、統合された両機関の使命を受け継いだだけでなく、これまで観光産業局が行政事務として行ってきた宿泊施設の格付け業務と旅行業の登録・監督業務が新たに追加された。観光産業局のほうは主要業務を ATOUT France に移管することによって廃止された。

以後 ATOUT France が観光分野の唯一の公的な実施機関となり、観光分野の諸課題に取り組む国の政策をよりよく調整し、より効果的に実行できることが期待されている。

**ATOUT France の組織概要** ATOUT France は、フランス観光産業の競争力強化を目的として、国内観光、国際観光の両方を含む総合的な公的観光推進組織（独立行政法人）として設置された。官民の協力関係のさらなる強化、観光以外の行政

部局や各種産業との連携の強化、観光統計・調査の質的向上によるデータ重視の誘致活動を明確に志向したところに特徴がある。

ATOUT France は観光担当大臣の監督下に置かれ、会の運営のために、会員総会、運営審議会 Conseil d'Administration, 事務総局 Direction Générale が置かれている。運営審議会は各分野を代表する30名の委員によって構成され、会の運営の責任をもつ。

会員には組織会員 Membres Institutionnels と企業会員 Membres Acteurs Privés の2種がある。組織会員は地方公共団体、国の公的機関、業界団体、専門組織等であって、営利を目的としない組織であり、企業会員は、宿泊、飲食、交通、旅行業、およびこれら以外の観光客に提供する財・サービスの生産者である。

それぞれに正会員と賛助会員の別があり、両者の違いは ATOUT France の提供するサービスを利用する権利の違いであり、それによって会費の額が異なっている。組織会員の会費は会員の組織規模によって決められ、正会員の会費は7段階、賛助会員の会費は6段階に分かれている。企業会員の会費は売り上げ規模によって決められ、正会員の会費は8段階、賛助会員の会費は5段階に分かれている。

ちなみに、2010年度の予算収入をみると、収入81,412千ユーロのうち国庫補助金が現物出資を含めて39,951千ユーロ、自前の予算は会費収入と事業収入を合わせて41,411千ユーロ（差額は雑収入）である。ATOUT France の詳細については、石井昭夫「ATOUT France の概要」（参考文献6）を参照願いたい。

## 2) 観光関連法規の統合

フランスでは観光産業は最重要産業のひとつであり、中央政府の関与する範囲も大きくかつ広い。ため、観光分野に関連する法令が当初から数と種

類が多いだけでなく、その後様々に変化発展してきたため、迷路のようにわかりにくかった。このため、2000年10月、観光関連の法令を再編整理し、コード化して観光法典 Code du Tourisme としてまとめる決定がなされ、2004年12月にまず法律 partie legislative が再編されてコード化が終わり、ついで2006年10月、関連の政令省令等も法律部分と連動させたコード化が完成した。観光法典は2007年2月に発表され、刊行された。

解説によれば、法の遵守を求めるためには、法令自体が明快でアプローチし易いものであるべきであり、法律と関連諸規則類とその条文が一目瞭然にわかるようにしておく必要があることが強調されている。コード化に対応して新たな法令も追加され、観光関連の全法令が表にまとめられた。各法令の各条文にコード番号が付され、目次を見ればひと目で概観できるようになった。

ただし、観光は、他省庁の担当する農業、環境、経済活動、保健衛生、その他の行政と相互に関連し影響し合っているが、それらの観光関連法規を全て統合するのは不可能かつ不相当であるとして、観光固有の法令に限定してコード化された。また、変更・改正等がある場合に備えて、常時現行法令がインターネット上で確認できる仕組みもできた。

**観光法典の構成** 観光法典は4編 Livre からなり、各編が部 Title、項 Chapitre、目 Section、に細分化され、それぞれに番号が付され、条文 Article までがコード化されている。

第1編は観光行政組織に係わるもので、5部に分かれ、中央政府および地方政府の組織に係わる法令と、両者の権限の分担などの法令を再編して統合している。

第2編には、主として旅行業関連の業種を指導監督する法令が集められ、関連産業の事業活動とその営業許認可、業者の責任義務に係わる法令が統合されている。①旅行業、②遺跡・博物館等の

訪問とガイド、③観光車両の運行、などについての関連法令が入っている。とくに旅行業に係わる法令は、EUの理事会指令によって定められた観光消費者保護法との関連で、本編の重要な部分を占めている。

第3編は観光施設の整備と観光地開発に関する法令で、ホテル、レストラン、カフェ・バー、ホテル以外の宿泊施設、観光のための土地開発といった分野の法令が集められている。ホテルおよび観光地については、それぞれの格付けと分類についての規定が興味深い。

第4編は観光分野の財務に係わる法令で、第1部は、国民の観光およびバカンスの容易化（ソーシャル・ツーリズム関連）のための政府支出（バカンス小切手の制度及びそれ以外のバカンス支援策）、第2部に、滞在税その他の観光に関する諸税の規定が集められている。

これらの体系は一覧表を見れば一目瞭然で、例えば、滞在税 Taxe du Séjour について知りたければ、第4編 (L4) の第2部 (L42) にあり、法律 L422-3~422-5、関連の政令等は D422-3~422-5と同じコード番号でそれぞれの条文を探することができる。

## 5. むすび

フランスの観光は、年間約100万人の直接雇用とほぼ同数の間接雇用を創造し、およそ21万企業によって合計700億ユーロを生産するフランス第一の産業である。観光産業を最重要産業の一つとしてさらに強化し、観光分野で政府の行なうべき事業をより柔軟に実施するために、担当する組織のあるべき姿を長年検討してきた結果出された答えが ATOUT France であった。

EUはシェンゲン協定の発効（1995年）によって相互間の国境管理が廃止され、ユーロの導入

(2002年)によってEU内の国際観光は国内観光と同様になり、入出国管理や為替管理をベースとする観光統計は不可能になった。観光に係わる統計と調査は人の移動を計量し、その旅行中の任意の支出を推計するという難しさがあって、他産業に比べ比較可能かつ信頼できるデータが不足しており、政府や企業が有効な戦略を立てることの妨げとなってきた。観光産業を国の最大産業として重視するフランスは、早くから観光立国政策を強力に推進すべく、国際観光と国内観光をともに促進し、詳細なデータに基づく観光振興策を模索してきた。

近年の観光政策の刷新は、調査統計の強化によるデータ重視の事業活動の推進と、観光に直接係わる行政や企業の枠を超えて、フランスという国家ブランドを前面に出し、国の総体的な魅力度を向上させ、かつアピールすることで、輸出産業全体にも好影響をもたらそうとしている。

観光政策の望ましい方向とそのための組織形態のあるべき姿とに一石を投じた形であり、今回のフランスの観光行政の革新とその成否は、他国にとっても注目に値するものと思われる。

(注1) 1901年にニュージーランドが観光担当部局を置いているが、南太平洋に孤立した国として、観光振興のために政府がホテルの経営などもせざるを得なかった例外的な事例である。

(注2) 法に規定された業務内容は、1) 観光関連情報の収集(調査・統計)、2) 業界団体の指導監督、3) 遠距離交通、域内交通、滞在施設一般の監督、および4) 対外観光宣伝であった。

(注3) 石井昭夫「マーシャルプランと国際観光」(参考

文献2)を参照。

(注4) ソーシャル・ツーリズム国際大会は1956年(ベルン)、1959年(ウィーン)、1963年(ミラノ)で開催された。第1回と第2回の決議は、日本観光協会刊「ソーシャル・ツーリズム」(内部資料)に翻訳掲載されている。

参考文献  
(和文)

1. 石井昭夫「観光政策」『観光学入門』第12章、有斐閣アルマ、2001。
2. 石井昭夫「マーシャルプランと国際観光」『国際観光情報』4月号、2009。
3. 「ソーシャル・ツーリズム」日本観光協会(内部資料)、発行年不明(1960年頃)。
4. 成沢広幸「フランス社会とソーシャルツーリズム」『現代社会とツーリズム』第3章、東海大学出版会、2001。
5. 廣田巧「最近のフランスの観光政策」『観光産業と観光地の現場』帝京大学研究報告、2010。
6. 石井昭夫「ATOOUT France(フランス観光振興機構)の概要」『運輸政策研究』2011。

(仏文)

1. Jocard, L.-M., *Le tourisme et l'action d'ETA*, Berger-Levrault, 1965. (「観光と国家の役割」)
2. Defert, P., *Pour une politique du tourisme en France*, Editions Ouvrières, 1960. (「フランス観光政策論」)
3. Pasqualini J.-P. & B. Jaquot, *Tourismes: Organisation, économie et action touristiques*, Dunod, 1991. (「観光: 組織と経済と事業」)
4. Boyer, M., *Le Tourisme: Peuple et Culture*, Seuil, 1982.
5. Froidure, J., *Du Tourisme Social au Tourisme Associatif*, Harmattan, 1997. (「ソーシャルツーリズムから非営利観光へ」)
6. Lanquar, R. & Y. Raynouard, *Le Tourisme Social et Associatif*, Presses Universitaires de France 1978.

(受付2012年1月13日 受理2012年2月29日)