

論文

戦後の京都市における「国際観光都市」づくり —京都国際文化観光都市建設法の成立期に着目して—

峯俊 智穂

The Development of “International Tourist City” in Kyoto City during the Post-war Reconstruction Period: Focusing on the Establishment of “Act on Construction of Kyoto City of International Culture and Tourism”

Chiho MINETOSHI

Abstract

Kyoto City is one of the most famous cities as a sightseeing city. Especially, the remarkable point is that the number of foreign tourists is increasing. On the other hand, problems like “tourism pollution” becomes the current phenomena. In this paper, I will take up the “act on construction of Kyoto city of International culture and tourism” and focus on the establishment period of the act. Why did Kyoto City aim to establish this law during the post-war reconstruction period? Therefore, I will discuss the “Special Law of Local Autonomy” and outline the process of the enactment of the “Hiroshima Memorial City construction Law”. After work, I will analyze the process of the establishment of this special law in Kyoto City.

1. はじめに

2014（平成26）年度から取り組みが開始された地方創生は、2019（令和元）年度で第1期を終える¹。2014年に策定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、「観光地域づくり」の推進が求められた。また、2016（平成28）年に策定された「明日の日本を支える観光ビジョン²」では、観光は日本の成長戦略と地方創生の大きな柱であると位置付けられている。

地方創生の背景には人口減少と、これに伴う地域経済の縮小がある。日本では2003（平成

15) 年より国の主要政策として「観光立国」へ向けた取り組みが展開されており、とりわけ訪日外国人旅行（インバウンド）の振興に注力されている。これは、海外からの旅行者増大と、これによる地域経済の活性化を目的としたものである。この結果、2018（平成 30）年の訪日外国人旅行者数は 3,119 万人となり、2003 年の 521 万人と比較すると約 6 倍に増加した。

日本のなかでも京都市は、世界有数の観光地として位置づいている。2018（平成 30）年の観光者数は 5,275 万人であり、このうち宿泊者数は 1,582 万人、外国人宿泊者数は 450 万 3000 人となっている。図 1 は、京都市の宿泊者数と外国人宿泊数について、2003（平成 15）年から 2018 年までの推移を表したものである。これをみると、外国人宿泊者数は 2014（平成 26）年以降に急増していることがわかる。2014 年といえば、京都市は「京都観光振興計画 2020」を策定し、「世界があこがれる観光都市」を目標に掲げた年でもある。

京都市に限ったことではないが、訪日外国人観光客が観光地へ集中して訪問することに伴い、近年では「観光公害」と称される地域住民の生活環境への悪影響を及ぼすような問題が顕在化している。ただし、この「観光公害」現象は近年にはじまったものではない。後藤（2019）によると、日本において「観光公害」という用語は 1960 年代には使用されているという。また、京都市の観光振興関連の文献資料をみても、1960 年代の観光事業の課題として「観光公害」が挙げられている⁴。この背景には、1950（昭和 25）年に京都国際文化観光都市建設法が制定され、

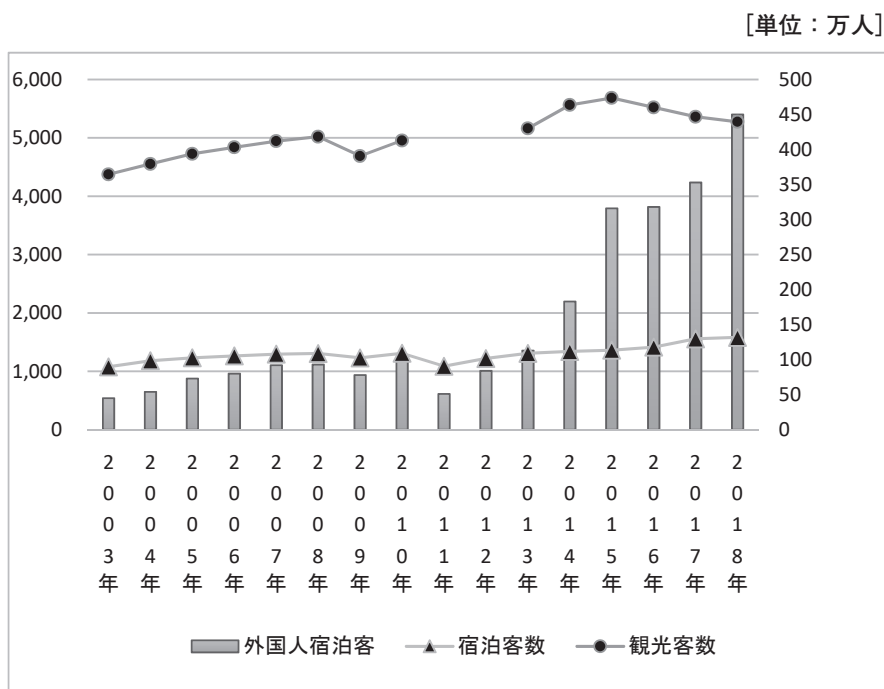


図 1 京都市における観光者数・宿泊者数・外国人宿泊者数の推移（2003 年～2018 年）

出所：京都市産業観光局「京都観光総合調査」をもとに筆者作成³

京都市が国際観光都市を目指して観光振興に取り組んできたことがある。そのため、近年の京都市における観光振興のなかで生じた諸問題を読み解く手がかりとして、戦後京都市における観光振興政策を整理することに意義があると考ええる。

以上を踏まえ、本稿の目的は、京都市における戦後の地域づくりのなかで国際観光都市建設が登場する経緯を整理することにある。とりわけ、1950（昭和 25）年に制定された京都国際観光文化観光都市建設法に着目し、本稿では成立期を中心とした整理を試みる。

2. 地方自治特別法

2.1. 地方自治特別法とは何か

京都国際文化観光都市建設法は「特別法」であり、日本国憲法（以下、憲法）第 95 条「特別法の住民投票」に基づいて成立したものである。本節では、憲法第 95 条の解釈論には立ち入らず、本条文の内容と制定へ至るプロセスについて確認する。

憲法第 95 条の条文は次のとおりである。

日本国憲法 第 95 条

一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

本条文にある「一の地方公共団体のみに適用される特別法」は、「地方自治特別法」とも称される。この地方自治特別法の制定へ至るには、「法律の定めるところ」により、「地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意」が必要とされている。ここでの「法律の定めるところ」とは、国会法第 67 条が該当する。

国会法 第 67 条

一の地方公共団体のみに適用される特別法については、国会において最後の可決があつた場合は、別に法律で定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票に付し、その過半数の同意を得たときに、さきの国会の議決が、確定して法律となる。

本条により、地方特別法の制定へ至るまでの第一段階には「国会での議決」があり、議決後は地方公共団体における住民投票によって「過半数の同意」が得られるまで停止される。そのため、住民投票の役割が大きい。この国会議決から住民投票を経て制定へ至る一連のプロセスは、条文「別に法律で定めるところにより」であり、地方自治法第 261 条となる。本条は 5 項あるため、ポイントのみ取り上げる。

地方自治法 第261条

- 1項 特別法が国会または参議院の緊急集会において議決された場合、最後に議決した議院の議長はその旨を内閣総理大臣に通知する。
- 2項 内閣総理大臣は、その旨を総務大臣に通知する。
総務大臣は、その通知を受けた日から5日以内に、関係普通地方公共団体の長にその旨を通知するとともに、当該法律その他関係書類を移送する。
- 3項 関係普通地方公共団体の長は、通知があった日から31日以後60日以内に、選挙管理委員会をして当該法律について賛否の投票を行う。
- 4項 関係普通地方公共団体の長は、投票結果が判明した日から5日以内に総務大臣に報告する。総務大臣は、直ちにその旨を内閣総理大臣に報告する。
- 5項 内閣総理大臣は、投票結果の報告を受けたら直ちに当該法律の公布手続をとる。そして、衆議院議長および参議院議長に通知する。

憲法第95条の意義（背景を含む）に関わる研究は、憲法第41条「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」との関連でみることができる。それらを見ると、憲法制定時に、アメリカ合衆国において州議会に対する州内の地方公共団体のためにつくられた規定をモデルにしたことがわかる。詳細については本稿では割愛するが、目的の1つには、国会での特別法制定により、特定の地方公共団体が自治権侵害や不利益を受けることを防ぐための役割があったことが窺える⁵。

2.2. 地方自治特別法の制定

地方自治特別法の実例は、表1のとおりである。1949（昭和24）年から1952（昭和27）年までの間に改正法を含めて16件、住民投票が実施された地方公共団体は18ある⁶

表1をみると、1949（昭和24）年の広島平和記念都市建設法を初めとして、「都市建設法」が多い。そのため、16法律は「特別都市建設法」と総称される。また特徴として、観光関連のものが多いことがわかる。

このように、地方自治特別法の実例が短期間に集中して成立したことから「特別都市建設法」に偏っていることから、本法に関連する既往研究では批判的な見解がみられる。まず国会の議決に関わるものをみると、第7回会期⁷の間だけでも「首都建設法」、「旧軍港市転換法」、「別府国際観光温泉文化都市建設法」、「伊東国際観光温泉文化都市建設法」、「国際観光温泉文化都市建設法」と、5つが成立している。このため佐藤達夫（1953）は、「第7回国会は地方特別法の氾濫だ・などと批評された⁸」と言及している。

次に、憲法第95条に関わる既往研究をみると、「都市建設法」は地方自治特別法に該当しないのではないかといった言及がみられる。例えば、俵（1962）は地方自治特別法の意義について論じており、制定された地方自治特別法について「そのような法律がはたして憲法の保障に値するものであったか疑がないでもない⁹」と指摘している。また、佐藤功（1974）は、憲法

表1 地方自治特別法の制定と住民投票結果

	公布日	法律名	住民投票日	投票率 (%)	賛成票率 (%)
1	1949.8.6	広島平和記念都市建設法	1949.7.7	65.0	91.9
2	1949.8.9	長崎国際文化都市建設法	1949.7.7	73.5	98.6
3	1950.6.28	首都建設法	1950.6.4	55.1	60.3
4	1950.6.28	旧軍港都市転換法 ①横須賀	1950.6.4	69.1	90.9
		②呉	1950.6.4	82.2	95.8
		③佐世保	1950.6.4	89.0	97.3
		④舞鶴	1950.6.4	74.2	84.6
5	1950.7.18	別府国際観光温泉文化都市建設法	1950.6.15	79.8	74.9
6	1950.7.25	伊東国際観光温泉文化都市建設法	1950.6.15	55.0	82.8
7	1950.8.1	熱海国際観光温泉文化都市建設法	1950.6.28	60.4	64.1
8	1950.10.21	奈良国際文化観光都市建設法	1950.9.20	73.5	74.1
9	1950.10.21	横浜国際港都建設法	1950.9.20	39.5	89.8
10	1950.10.21	神戸国際港都建設法	1950.9.20	43.3	84.4
11	1950.10.22	京都国際文化観光都市建設法	1950.9.20	31.5	69.4
12	1951.3.1	松江市国際文化観光都市建設法	1951.2.10	73.3	75.9
13	1951.3.3	芦屋国際文化住宅都市建設法	1951.2.11	56.3	77.8
14	1951.4.1	松山国際観光温泉文化都市建設法	1951.2.11	56.5	83.5
15	1951.8.15	軽井沢国際親善文化観光都市建設法	1951.7.18	81.2	92.6
16	1952.9.22	伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を 改正する法律	1952.8.20	67.4	98.0

出典：小林（2009）p.78 の別表2をもとに峯俊作成

第95条の成立過程について既往研究の議論を踏まえながら整理している。このなかで、特別都市建設法は「いずれも各都市に国が財政援助などを与えることを主たる内容とするものである¹⁰⁾」と言及し、「これら特別法は特別法に該当しないのではないかという疑問が提起されることとなった¹¹⁾」と述べている。

「地方特別法に該当しない」という見解理由の1つには、例えば和田（1977）に「現実の特別法の大部分は、自治体の一種の観光案内的PR価値をもつにすぎないのではないか¹²⁾」とあるよう、観光振興との関わりがあげられる。近年の研究をみると、加藤（2009）は佐藤功（1974）を参考にし、「各地方公共団体はそれぞれが観光地であることを競い合うことで、地方公共団体の側から国へ地方自治特別法の制定を求め、地元議員を動かし議員立法として地方自治特別法の制定を要求したようにみえる¹³⁾」と言及している。

以上をふまえると、戦後復興期における観光振興との関わりで、「特別都市建設法」の制定背景や目的を整理する必要があるだろう。

3. 広島平和記念都市建設法

地方自治特別法が最初に制定されたのは、1949（昭和 24）年 8 月 6 日の「広島平和記念都市建設法（法律第 219 号）」である。そのため、京都国際文化観光都市建設法を含めた他の特別法は広島市に「なった」ものとして位置づく。他の特別都市建設法に関する先行研究をみても、そのように取り扱われている。そこで本章では、他の都市の先駆的モデルとされる広島平和記念都市建設法の内容と制定へ至る経緯を確認してみる。

3.1. 広島平和記念都市建設法の内容

広島平和記念都市建設法は 7 条で構成されている。まずは目的を確認する。

第 1 条（目的）

この法律は、恒久の平和を誠実に実現しようとする理想の象徴として、広島市を平和記念都市として建設することを目的とする。

第 1 条にあるとおり、本法は「恒久の平和」の実現を掲げている。この点、本法の提案理由に強く表れている。

広島市を恒久の平和を実現しようとする人間の理想とわが戦争の放棄とを象徴するところの平和記念都市として、建設することは、ヒロシマの再起に関する世界の興望に應える所以であり、その復興再建を推進させる所以でもあり、これがためには、法的措置が必要である。

枚田（1949）は本法第 1 条について、広島市が原子爆弾が投下された都市であることと当時既に制定されていた国際連合憲章や憲法と照らし合わせ、「広島平和記念都市のかたちは、直ちにそれが人類の恒久平和のすがたである、というふうに復興再建する目的をもつものであるとの趣旨を述べたものであり、世界史的な意義を開明したものである」と示している。そのため、本法は観光振興を第一の目的としたものではないことがわかる。

続いて、どのように平和記念都市を築いていくのかについて、本法に基づく計画と事業に関わる内容を第 2 条から確認する。

第 2 条（計画及び事業）

広島平和記念都市を建設する特別都市計画（以下平和記念都市建設計画という。）は、都市計画法（大正 8 年法律第 36 号）第一条に定める都市計画の外、恒久の平和を記念すべき施設その他平和記念都市としてふさわしい文化的施設の計画を含むものとする。

2 広島平和記念都市を建設する特別都市計画事業（以下平和記念都市建設事業という。）

は、平和記念都市建設計画を実施するものとする。

第2条にあるとおり、本法における都市計画には1919（大正8）年制定の「都市計画法」が関わる。都市計画法第1条の内容みると、都市計画の対象は「交通、衛生、保安、防空、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設」とある。そして、この他に新しく「恒久の平和を記念すべき施設その他平和記念都市としてふさわしい文化的施設の計画」が含まれた。

それでは施設の建設事業に関しては、どのような取り決めがされているのか。第3条（事業の援助）と第4条（特別の助成）を確認してみる。

第3条（事業の援助）

国及び地方公共団体の関係諸機関は、平和記念都市建設事業が、第一条の目的にてらし重要な意義をもつことを考え、その事業の促進と完成とにできる限りの援助を与えなければならない。

第4条（特別の助成）

国は、平和記念都市建設事業の用に供するために必要があると認める場合においては、国有財産法（昭和23年法律第73号）第28条の規定にかかわらず、その事業の執行に要する費用を負担する公共団体に対し、普通財産を譲与することができる。

第3条をみると、国と地方公共団体は平和記念都市建設事業へ対して「促進と完成にできる限りの援助」を行うことが規定されていることがわかる。加えて、第4条には特別助成が規定されている。

第4条にある1948（昭和23）年制定の国有財産法に基づく「国有財産」とは、「行政財産」と「普通財産」とに分類される¹⁴。「行政財産」とは、①公用財産（国の事務、事業又はその職員の住居）、②公共福祉用財産（公園、広場、記念物、国宝）、③皇室用財産、④企業用財産（国の企業又はその企業に従事する職員の住居）、が該当する。また「普通財産」とは、行政財産以外の一切の国有財産をいう¹⁵。「普通財産」については、第22条（無償貸付）の規定によって、緑地、公園、ため池、火葬場、墓地、じんあい焼却場、生活困窮者の収容施設については公共団体への無償貸付が可能となった。「譲与」についても第28条に規定があるが、要件が付されている。

第4条にみられる特別助成としての譲与については、枚田（1949）によると、特別都市計画事業の必要性が認定された場合、旧都市計画法第6条の規定により旧軍用地の無償譲与が可能になったことが説明されている¹⁶。この点、山本・石丸（1995）は、「広島市は復興財源として、その軍用地をどうにか利用できないかと奔走した結果が、本法第4条であり、広島市は国有財産となった旧軍用地を、『国有財産法』の規定に縛られることなく、使用する権利を得た¹⁷」

と言及している。

その後、1950（昭和 25）年に「広島平和記念都市建設法第 4 条及び長崎国際文化都市建設法第 4 条の規定による普通財産譲与基準の細部事項について¹⁸⁾」、1951（昭和 26）年に「特別都市建設法に基く普通財産の譲与基準について¹⁹⁾」が通達された。

尚、残りの規定は、第 5 条（報告）、第 6 条（広島市民の責務）、第 7 条（法律の適用）となる。

以上をふまえると、広島平和記念都市建設法は、第 1 章で確認した憲法第 95 条の目的とは離れたものとして成立したものであることがわかる。

3.2. 広島平和記念都市建設法の制定経緯の特徴

それでは、広島平和記念都市建設法は、どのような経緯で制定されたのか。本節では、第二次世界大戦後終了から本法制定へ至るまでの経緯の特徴についてみてみる。表 2 では主だった出来事をまとめた。

表 2 広島平和記念都市建設法制定へ至るまでの経緯

1945（昭和 20）年 8 月 6 日	原子爆弾投下
1945（昭和 20）年 11 月	広島市会全員協議会、GHQ マッカーサーへ意見書提出 復興事業への特別の高率補助を要請→実質的な効果無し
1946（昭和 21）年 1 月	旧軍用地の無償払い下げ申請（木原市長）
1946（昭和 21）年 10 月	復興都市計画の決定
1948（昭和 23）年 6 月	新「国有財産法」成立
1948（昭和 23）年 11 月	広島市会全員協議会、「復興国営化請願書」を議決
1949（昭和 24）年 2 月 11 日	同請願書を国会の関係議員などに配付
1949（昭和 24）年 2 月 13 日	請願運動の方針を参議院議長公舎にて検討 寺光参議院議事部長より法律制定の提案
1949（昭和 24）年 2 月 14 日	寺光部長により法案（第 1 次）が起草
1949（昭和 24）年 4 月 25 日	長崎市が平和都市法へ共同参画の意思表示
1949（昭和 24）年 5 月 4 日	GHQ が法案を承認
1949（昭和 24）年 5 月 10 日	衆議院で法案可決
1949（昭和 24）年 5 月 11 日	参議院で法案可決
1949（昭和 24）年 7 月 7 日	広島市で住民投票を実施（賛成多数）
1949（昭和 24）年 8 月 6 日	広島平和記念都市建設法の公布、施行

出典：石丸（1987）と広島市 HP をもとに筆者作成

広島平和記念都市建設法に関する研究は石丸紀興によるものが多い。石丸（1987）によると、本法の制定過程には諸説があるという²⁰⁾。そこで、4 期に分けたうえで各時代を整理している。

第1期	国有財産払下げ・特別補助陳情運動期（終戦直後～1948年11月）
第2期	復興国営請願運営期（1948年11月30日～1949年2月13日）
第3期	平和都市法制定運動期（1949年2月13日～1949年5月11日）
第4期	平和都市制定運動終焉期（1949年5月12日～1949年8月6日）

以下では、石丸による4期区分のうち第1期～第3期に着目し、表2で示した本法制定へ至る主な動向を照らし合わせ、初めての特別法制定へ至るポイントを整理する。

第1期となる終戦直後から、復興へ向けた動きが始まっている。広島市は1945（昭和20）年8月6日原子爆弾投下による被爆都市であることから、その影響により市の財政難が生じていた。『国勢調査²¹』より人口をみると、1940（昭和15）年は343,968人であったのに対し、1947（昭和22）年は224,100人となり約12万人減少している。

このように被災した都市は広島市に限らず、日本各地に多くあった。そこで国は、1945（昭和20）年12月に戦災復興院を設立し、翌1946（昭和21）年9月には特別都市計画法を制定している。これに基づき115都市の「戦災都市」が指定され、復興を促進するため、復興計画や緑地地域等に関する都市計画法等の特例が定められた。

しかし広島市の場合、復興事業を開始するにあたり、税収減少に伴う財源確保が厳しい状況にあった。そこで広島市は、表2にみられるよう、戦後直後から復興事業へ向けて国等に対して特別補助を求める意見書提出や陳情運動などを展開していた。この過程は石丸（1999）で詳細に記されており、指定された戦災都市が多くあるなかで広島だけを特別扱いすることはできず、全くではないものの、支援はほとんど無い状況にあったという。

第2期での1948（昭和23）年に入ると、11月に広島市会全員協議会が「復興国営化請願書」を議決している。この請願は、石丸（1987）によると、「広島復興・建設を国家の事業として実施せられたい」という内容であった。その後、このときの請願書は保留になったようであるが、これ以降、国会への請願書提出や協議へと展開されていく。

第3期は1949（昭和24）年2月13日の「請願運動の方針を参議院議長公舎にて検討」から区分が始まる。当日は広島市関係者が、参議院の関係各委員会委員長と協議を行い、参議院議事部長を訪問して請願運動への援助と協力を要請していた。石丸（1987）によると、「立法化という考え方が、明確に提示されたのは、この日であった」と言及している²²。そして翌14日には法案の起草が進められることが内定し、参議院議事部長によって法案の起草が始められている。石丸（1987）は「その時、『平和記念都市広島に関する特別法の制定に関する請願』という、立法化の請願運動が考えられた」と言及している²³。また石丸（1999）ではこの時期の新聞報道を示し、「3月28日付けでいきなり『成案近し平和都市建設法』と報じられる。それまでは特別援助や復興国営の請願運動であったものが、唐突に法律制度として登場してくるのである。²⁴」と指摘している。そこには、憲法が1947（昭和22）年5月3日に施行されていたため、憲法第95条の規定があった。

以上をふまえると、当初は、戦後の広島市の財政難を打開するための特別援助や国による復興支援の請願運動であったものが、途中から急きょ、憲法第 95 条を活用した「平和都市建設法」としての立法化が登場したものであることがわかった。また、本章第 1 節で窺い知れたとおり、広島平和記念都市建設法が憲法第 95 条の目的と離れたものである理由として、終戦後の広島市の財政難を背景とした復興支援策へ充てられたと言えるだろう。

この広島平和記念都市建設法成立期の特徴を参考にすると、京都国際文化観光都市建設法の成立期を整理するにあたり、①終戦後の京都市の財政を含む状況、②国の施策動向との関係、③「国際文化観光都市」としての法律制定目的と地域づくりのなかでの観光振興の位置づけ、を押さえる必要があるだろう。

4. 京都国際文化観光都市建設法

本章では京都国際文化観光都市建設法について、第 3 章で得られた 3 つの考察ポイントを基に整理を試みる。その際、本法成立に関わる住民投票の投票率が 31.5% であり、全ての地方自治特別法のなかで最低であったことに注目したい。

4.1. 終戦直後の京都市の状況

京都市は広島市と異なり、「戦災都市」ではない。しかし、『京都市政史』より終戦後の京都市の状況を確認すると、市内荒廃、インフレーション、働き手不足や非戦災都市である故に配給不足による物資・食糧難が続いていたことが窺える。京都市の人口をみると、国勢調査をもとに終戦 1945（昭和 20）年前後を比べると、1940（昭和 15）は 1,089,726 人であったのに対し、1947（昭和 22）年は 999,660 人となっており、約 9 万人減少している。そのため、これらを背景とした財政難のなかで復興を図ろうとしていた。

『京都市政史』のなかで戦後復興期の観光振興に着目して本稿に関わる動向をみると、京都市における戦後の観光振興は、1947（昭和 22）年 4 月に地方自治法に基づいて実施された京都市民による最初の京都市長選挙によって神戸正雄市長が誕生したことに始まっている。神戸市長は①財政再建、②人事行政の拡充強化、③文化政策の確立といった 3 つの方針を立てている。このうち、③文化政策の確立は、観光振興による外からの収入確保がねらいとされた。市会においても同年 10 月に、観光資源の保護開発、観光都市としての京都市是の確立、観光局設置の必要性などが議論されている。

その後、組織改革が行われ、文教局を文化局と教育局に分け、文化局の 1 つに観光課が設けられることとなった²⁵。これは、戦争で荒廃した京都市の文化施設を再建し、観光客を呼び込むことを目的としていたという。つまり、終戦直後の京都市における観光振興は、財政再建のための手段として期待されていた。

4.2. 観光振興に関わる関連法と京都市の復活行事

戦後の京都市における観光振興の動向をみようとする場合、政府による観光施策、観光事業に関わる法律、そして観光資源となる文化財や年中行事・祭りなどの動向についてもみる必要がある。表3は、終戦直後となる1945（昭和20）年から京都国際文化観光都市建設法が制定

表3 戦後の国と京都市における観光振興に関わる動向

1945（昭和20）年11月	運輸省 鉄道総局業務局旅客課に観光係を設置
1946（昭和21）年6月	運輸省 鉄道総局観光課へ
1946（昭和21）年8月	（京都市）五山送り火復活
1946（昭和21）年10月	（京都市）民間観光機構「京都観光連盟」発足
1947（昭和22）年3月	（京都市）市長公室に観光課を設置
1947（昭和22）年	（京都市）島原太夫道中の復活
1947（昭和22）年7月	（京都市）祇園祭山鉦巡行の復活
1947（昭和22）年8月	制限付きで民間輸出入貿易が再開
1947（昭和22）年12月	（京都市）観光課が文化局観光課へ
1948（昭和23）年7月	外国人観光客の来日解禁
1948（昭和23）年7月	観光事業審議会の設置
1948（昭和23）年7月	旅館業法
1948（昭和23）年7月	公衆浴場法
1948（昭和23）年9月	（京都府）風俗営業取締法施行条例
1948（昭和23）年10月	（京都府）旅館業法施行条例
1948（昭和23）年10月	（京都市）火災予防条例
1948（昭和23）年10月	（京都市）消防法施行規則
1948（昭和23）年11月	（京都市）観光局（庶務、観光、芸術の3課）発足
1948（昭和23）年11月	（京都市）京都古文化保存協会の発足
1948（昭和23）年12月	（京都府）旅館業法施行規則
1949（昭和24）年2月	（京都市）観光局が庶務、計画、事業の3課へ
1949（昭和24）年5月	観光事業審議会令
1949（昭和24）年6月	運輸省、鉄道総局業務局観光課が運輸大臣官房観光部へ（計画課、業務課、整備課の3課）
1949（昭和24）年6月	屋外広告物法
1949（昭和24）年6月	通訳案内業法
1949（昭和24）年9月	（京都市）観光局が観光、事業の2課へ
1949（昭和24）年9月	（京都市）鴨川をどり復活
1949（昭和24）年12月	国際観光事業の助成に関する法律
1949（昭和24）年12月	国際観光ホテル整備法
1950（昭和25）年4月	（京都市）都をどり復活
1950（昭和25）年4月	風致地区規則
1950（昭和25）年5月	国土総合開発法
1950（昭和25）年5月	文化財保護法

* 網掛けは京都市の動向。

された1950（昭和25）年までの主だったものを整理して表した。

表3をみると、京都市では1946（昭和21）年から戦時中に中止されていた年中行事や祭りなどが復活していることがわかる。また、外国人観光客の来日解禁以降、観光事業に関わる法律も制定され、併せて観光客の誘致も再開している。例えば宣伝活動では、外国人観光客の来日が解禁された1948（昭和23）年には和文リーフレット・雑誌・英文リーフレットの発行開始、日本各地の展覧会や博物館などへの出品をとおした京都観光アピールなどが行われている²⁶。その一方で、観光振興に備えた整備は遅れていたという。

4.3. 京都国際文化観光都市建設法

京都市における国際文化観光都市建設法制定へ向けた動きは1949（昭和24）年に加速化する。例えば、井上治三郎（市監査委員）は11月に「京都国際観光都市建設法の提唱」パンフレットを配布し、「被爆都市広島・長崎が、特別法によって国に復興を支援されるようになった例にならば、京都を外貨獲得・国際親善・産業発展に役立つ国際観光都市に指定されることを目指していた²⁷」という。当時は既に広島平和記念都市建設法と長崎国際文化都市建設法が公布されており、かつ第3章で広島市の特別都市建設法は憲法第95条の趣旨に沿ったものではなく復興支援策として位置づけられたことが確認できている。そこで、京都市においても広島・長崎の例に「ならう」という立ち位置で考えられていた。つまり、広島市の地方自治特別法制定は、他市にとって国による普通財産の無償譲与や特別助成を得られる魅力的な方法事例であったことが窺える。このような「経済復興の手段」であることを掲げる点については、京都国際文化観光都市建設法の第1条のなかにも表れている。

第一条（目的）

この法律は、京都市が世界において、明びな風光と歴史的、文化的、美術的に重要な地位を有することにかんがみて、国際文化の向上を図り世界恒久平和の理想の達成に資するとともに、文化観光資源の維持開発及び文化観光施設の整備によつてわが国の経済復興に寄与するため、同市を国際文化観光都市として建設することを目的とする。

さて、本法は経済復興を掲げているため、当時の京都市の状況を見ると京都市民へ快く受け入れられているだろうと考えられる。しかし、1950（昭和25）年9月29日に実施された住民

表4 京都国際文化観光都市建設法制定へ至るまでの経緯

1950（昭和25）年7月	第8回国会に議員提出法案として提出
1950（昭和25）年7月28日	参議院・衆議院通過
1950（昭和25）年9月29日	住民投票
1950（昭和25）年10月22日	京都国際文化観光都市建設法

投票率を振り返ると、その低さから行政と住民との意識差を疑わなければならない。この点、有効票のうちの反対票意見をみると「税負担への心配、より優先させるべき事業の存在、住民の立ち退きの可能性²⁸」などが挙げられていることから、本法制定により生じるであろう税金への不安や、本法よりも優先すべき事業が行われていないことに対する行政への不信があったことがわかる。

そのような市民意識のなかで制定された京都国際文化観光都市建設法であるが、効果については、京都市観光局（1958）に次のような記述がみられる²⁹。

この制定をきっかけにして京都では有識者を委員とする審議会をおき、観光資源の維持開発、道路・上下水道・交通機関・衛生文化施設整備など市行政全般にわたって一元化した計画の下に毎年各種の事業が行われてきたが、財政上の制約もあって、その成果は十分ではなかった。

そのため、本法制定後の効果としては即効性を持ち得ていなかったことが窺える。ここで図2より京都市の外国人宿泊者数推移をみると、増加傾向にあることがわかる。そのため、別稿にて本法制定以降の観光振興施策や観光動向について論じることとする。

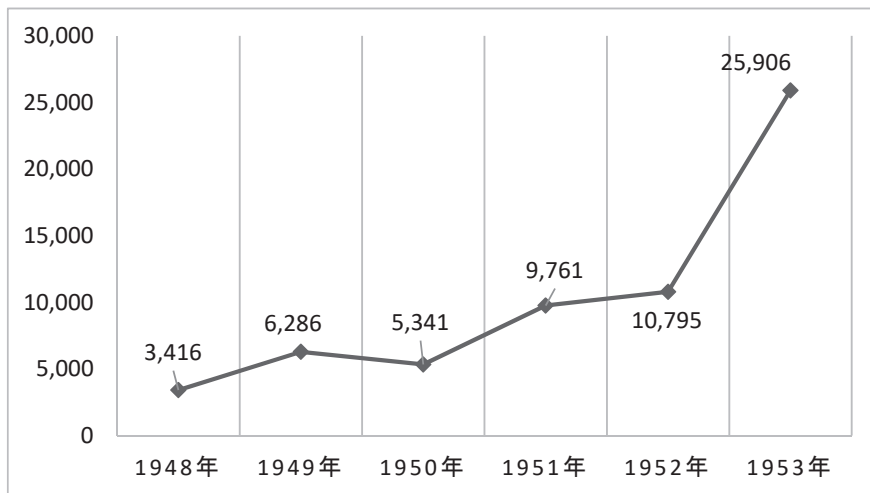


図2. 京都市の外国人宿泊者数の推移【単位；人】

出典：京都市観光局（1958）18頁「35. 入浴外人客宿泊状況」をもとに筆者作成

5. おわりに

現代において観光振興は地域経済拡大のための手段として位置付けられているが、本稿をとおして、終戦直後より既に求められていた役割であることが再確認できた。また、京都国際文

化観光都市建設法に係る京都市の住民投票結果をみる限り、行政と住民とのあいだでの地域経済拡大のための復興事業と生活環境の維持へ対する意識差があったことがわかり、これもまた現代における「観光公害」の課題と繋がるものがある。

本稿では、テーマとして「京都国際文化観光都市建設法」を掲げながらも、この制定へ至る過程をみたいがために、多くを憲法第 95 条や広島平和記念都市建設法の整理に割くこととなった。結果として、近年では当たり前のように京都市を「国際文化観光都市」と謳っているが、この背景を辿るには、戦後期の地方自治特別法や他市の復興事例をみる必要性があることを示すことができたのではないかと考えている。

尚、地方自治特別法のうち、京都市を対象にして論じた研究は少ない。京都市は現在では世界有数の観光地として位置づいており、インバウンド研究も盛んになっているが、ここに来て歴史を読み解く研究を行うことの重要性について、本稿をとおして改めての気づきがあった。

注

- ¹ 「まち・ひと・しごと総合戦略」は 1 期 5 カ年であるため、第 1 期は 2019 年度で終了する。
- ² 明日の日本を支える観光ビジョン構想会議（2016）「明日の日本を支える観光ビジョンー世界が訪れたいくなる日本へー」
- ³ 2011（平成 23）年と 2012（平成 24）年の観光者数について、京都市では調査手法の変更により推計されていない。
- ⁴ 例えば、京都経済復興特別委員会（1968）42 ページを参照されたい。
- ⁵ 例えば、佐藤達夫（1953）、桜井昭平（1966）、佐藤功（1974）、眞次宏典（1995）を参照されたい。
- ⁶ 横須賀、呉、佐世保、舞鶴については、四市を特定化した地方自治特別法が制定され、住民投票は各市において実施されている。
- ⁷ 1949（昭和 24）年 12 月 4 日から 1959（昭和 25）年 5 月 2 日の 150 日。
- ⁸ 佐藤達夫（1953）、110 頁。
- ⁹ 俵（1962）、118 頁。
- ¹⁰ 佐藤功（1974）、367 頁。
- ¹¹ 佐藤功（1974）、367 頁。
- ¹² 和田英夫（1977）、313 頁。
- ¹³ 加藤（2009）、35 頁。
- ¹⁴ 国有財産法（法律第 73 号）第 3 条第 2 項。
- ¹⁵ 国有財産法（法律第 73 号）第 3 条第 3 項。
- ¹⁶ 枚田（1949）、14 頁。
- ¹⁷ 山本・石丸（1995）、510 頁。
- ¹⁸ 1950（昭和 25）年 4 月 6 日付蔵管第 1296 号
- ¹⁹ 1951（昭和 26）年 8 月 28 日蔵管第 5088 号
- ²⁰ 例えば、①制定化しようとする考え方の成立、② ①の時期、③ ①の発想の主体、④運動や出来事の時期、に関して諸説あるという。
- ²¹ 「国勢調査」は、1920（大正 9）年を第 1 回として 5 年ごとに実施されている。第 6 回調査は 1945（昭和 20）年に実施されるべきところであったが戦渦にあったため中止となり、終戦後の 1947（昭和 22）年に

臨時調査として実施されている。

²² 石丸（1987）、127 頁。

²³ 石丸（1987）、127 頁。

²⁴ 石丸（1999）、17 頁。

²⁵ 京都市の観光課設置に限ると、1930（昭和 5）年に設置されていた観光課は、戦時中の文化課への吸収を経て、1947（昭和 22）年 3 月に既に市長室直属の観光課として設置されていた。

²⁶ 詳細は『京都市政史』第 1 巻、696 頁を参照されたい。

²⁷ 『京都市政史』第 1 巻、697 頁。

²⁸ 『京都市政史』第 2 巻、98 頁。

²⁹ 京都市観光局（1958）、95 頁。

参考文献

石丸紀興（1987）『「広島平和記念都市建設法」の制定過程とその特質（広島市戦災復興計画に関する研究 その 7）』日本建築学会『日本建築学会研究報告 中国・九州支部 .3. 計画系』第 7 号

石丸紀興（1999）「広島平和記念都市建設法の成立過程とそれに関わる新聞報道内容についての考察」広島市公文書館編『広島市公文書館紀要』第 23 号

石丸紀興（2008）「広島における計画思想としての平和記念都市の形成過程とその変遷・変容に関する研究」日本都市計画学会『都市計画論文集』No.43-3

加藤一彦（2009）「地方自治特別法の憲法問題」東京経済大学現代法学会『現代法学』第 18 号

京都市観光局（1958）『観光京都 10 年の歩み—昭和 23～32 年—』京都市観光局

京都市観光産業局『京都観光総合調査』

京都市政史編さん委員会（2009）『京都市政史』第 1 巻

京都市政史編さん委員会（2012）『京都市政史』第 2 巻

京都商工会議所 百年史編纂委員会（1985）『京都経済の百年』京都商工会議所

京都経済振興特別委員会（1968）『京都経済の振興方策—京都経済振興特別委員会報告書—』京都商工会議所

工藤康子（2016）『「松江国際文化観光都市建設法」の特徴とその成立過程における住民の意識』日本国際観光学会『日本国際観光学会論文集』第 23 号

後藤健太郎（2019）「観光による地域への負の影響にどう向き合うべきか」、日本交通公社『観光文化』第 43 巻第 1 号（第 240 号）

小林公夫（2009）「地方自治特別法の制定手続について—法令の規定及びその運用を中心に」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』59（10）

桜井昭平（1966）「地方自治特別法の現実的意義」流通経済大学『流通経済論集』1 巻 1 号

佐藤功（1974）「憲法 95 条の諸問題」杉村章三郎『杉村章三郎古希記念 公法学研究 上』有斐閣

佐藤達夫（1953）『戦力 その他』学陽書房

総務省統計局「国勢調査」

高橋正義、十代田朗、羽生冬佳（2003）「戦後復興期の観光関係特別都市建設法の成立と同法制定都市における観光都市計画に関する研究」日本都市計画学会『都市計画論文集』38 巻 96

依静夫（1962）「地方特別法の意義」『別冊ジュリスト 法学教室』第 4 巻、有斐閣

枚田四郎右衛門（1949）「広島平和記念都市建設法について」『新都市』第 3 巻 8 号、不二出版

眞次宏典（2015）「地方特別法の憲法論的問題」松本大学地域総合研究センター『地域総合研究』16 号

part1

中邨章（1980）「大正八年・都市計画法再考－都市計画区域と都市計画地方委員会の政治的断面－」明治大学政治経済研究所『政経論叢』第49巻1号

山本晃久・石丸紀興（1995）「広島平和記念都市建設法の効果・影響に関する研究—旧軍用地の利用を例として—」日本建築学会『日本建築学会中国支部研究報告集』第19巻

和田英夫（1977）「特別法の住民投票」有吉遼吉編『別冊法学セミナー 基本法コンメンタール 新版 憲法』no.30、日本評論社