

# ウズベキスタン共和国における 「観光」の国家的意義の変容

## 新旧「観光法」の比較分析

宮崎 千穂 名古屋大学

エルムロドフ・エルドルジョン 名古屋大学

On July 18, 2019 the new Law on Tourism (3PY-549) was enacted in the Republic of Uzbekistan and came into force on October 20 of the same year. Until then the Uzbekistan “Law on Tourism” (830-I), enacted on August 20, 1999, was considered as the basic law on tourism.

Comparing these two laws, which have the same title, this paper clears up the distinction of the meanings of “Tourism” between the two and the significance of the new “Law on tourism”. Obviously, there are some other countries where tourism laws were also revised in accordance with changes in tourism policy in response to reforms in political, economic and social conditions.

Research on Tourism in Uzbekistan has recently begun both domestically and abroad, however, the change of leadership in 2016 marked a rapid growth in the development of tourism. In this regard, analyzing the recent significant legal changes in Uzbekistan, which are closely related to the future of Silk Road Tourism, assumes a critical importance.

キーワード：ウズベキスタン、観光法、観光政策、ウズベキスタン観光開発国家委員会、観光立国化

Keywords : Uzbekistan, Laws on Tourism, Reforms in Tourism, Committee for the Development of Tourism, Tourism Promotion

### 1. はじめに

2019年7月18日、ウズベキスタン共和国（以下、ウズベキスタン）において法律第3PY-549号「観光法」が制定された（同年10月18日施行。以下、新観光法）<sup>1</sup>。それまでウズベキスタンでは、1999年8月20日付法律第830-I号「観光法」（以下、旧観光法）<sup>2</sup>が観光に関する基本法であった。本稿では、これら二つの同じ名称の法律を比較分析し、新法制定の意義は何か、すなわち、新旧の「観光法」において国家が考える「観光」の意味がいかに変容しているのかを明らかにする。

観光に関する法律が、政治・経済・社会的な状況の変化、観光政策の変更に応じて改正されることは各国でみられる。例えば、1963年に日本で「観光基本法」が制定されたことは、当時国の重要な施策として観光に並々ならぬ期待が寄せられていたことを示しているが<sup>3</sup>、この法は2006年にはさらなる社会状況の変化に応じて「観光立国基本法」として全面改訂されている。

ウズベキスタンに関する観光研究は、国内外において緒についたばかりである<sup>4</sup>。そのなかで、宮崎・エルムロドフ（2019）は、2016年の大統領交代以後、ミルジョエフ第二代大統領が推し進めている観光査証免除などの大胆な観光政策がカリモフ初代大統領期に築かれた世界遺産登録や「大シルクロード観光」構想などの観光政策の実績を基盤としていること、また、その成果と過剰開発による問題について指摘している<sup>5</sup>。本稿では、かような先行研究の成果に依拠しつつ、その後新たに成立した新観光法に着目し、旧観光法との比較分析により、今後の観光立国化の行方を左右する法的基盤の変容とその意義を解明する。このことは、当事国のウズベキスタン政府の観光に対する態度を理解するうえで重要であるのみならず、周辺の旧ソ連諸国、さらには34か国にのぼる国々との連携による国際的なシルクロード観光<sup>6</sup>の将来性を考えるうえでも極めて重要である。

### 2. 新観光法の意義 — 国家経済戦略としての「観光」の位置づけと理念 —

「観光法」とはいかなる法律であろうか。新観光法が旧観光法の改正ではなく新法として制定されたことは、ウズベキスタンの観光政策において重要な意味がある。通常、法律が改正ではなく新法として制定されるのは、新旧の法律の内容に2分の1以上の相違点があるためであり、新旧の観光法には大きな違いがあるということを理解しておく必要がある。

ウズベキスタンでは、2016年以降、ミルジョエフ大統領のもと、観光が国家の経済発展のための主な改革のひとつとみなされ、観光立国化のための法的な整備が急速に進められている<sup>7</sup>。そのようななかで制定されたのが観光法であり、同法には、以下に示すように、観光政策を実現するための基本法としての性質がみられる。

新観光法制定の理由について、法案の作成および立法化を担うオリ・マズリス立法会議（議会）は観光ポテンシャルの

開発基礎が今日的要件を満たしていない<sup>8</sup>と述べ、また、観光行政担当機関である観光開発国家委員会は新法を「既存の産業インフラに関する問題を解決し、サービスの質を向上させ、世界市場における国家観光商品のプロモーションを積極的に後押しし、産業人材の潜在力を強化することを目的とする」<sup>9</sup>文書という。本稿では、これらの発言が具体的に何を意味するのかを新旧の観光法を比較分析して明らかにするが、結論を先取りすれば、新観光法は、2016年以降、大統領による法令（命令・決定）が矢継ぎ早に公布され新しい政策が進められるなかで、既存の法的基盤がこれら新しい観光をめぐる法令や行政・経済の構造的な変化に対応できなくなったため、新しい観光の理念や具体的な政策方針、および、それを具現化するための実行機関および実行権力を明確にする必要が生じ、それに

対応するために制定されたといえる。

とりわけ、多くの法令や政策が打ち出されるなか、2019年より2025年までに達成すべき具体的な数値目標を示した観光開発構想を付属する2019年1月5日付大統領令第5611号「ウズベキスタン共和国の観光の加速的発展に係る追加的措置について」の公布は、法的基盤の早急な確立を求めるものである。（表1）はこの構想に挙げられている外国人訪問客数、観光サービスにかかる支出額、国内観光の回数、宿泊施設数、宿泊施設の部屋数、移動手段（航空機、電車、バス）の座席数、旅行者数等の数値目標であるが<sup>10</sup>、極めて急速な観光開発がめざされていることがしられる。こうした目標にはすでに観光現場との矛盾（開発過剰による弊害の発生）<sup>11</sup>もみられ、今後、国民から観光開発のあり方や速度を調整する必要性を望む声上がる可能性もある。すなわち、このような大規模な構想の実現のためには、国民に観光開発の必要性を説くための大義が必要であり、観光政策の理念と意義を説く基本法としての観光法が必要とされたとは必然であろう。

具体的に、新旧の観光法の内容を検討していこう。両法とも法律の主目的は「観光分野における諸関係の調整」であり共通しているが、新観光法の特徴は、第1章「総則」第4条に「本法律の基本原則」

として、次のような観光に関する国家の理念が明示されていることであり、同法の基本法としての性質が前面に表れている。

1、観光客、エクスカーション客およ

表-1 ウズベキスタン共和国観光分野開発構想の数値目標（2019-2025年）

No	内容	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1.	外国人訪問客数（千人）	5,346	6,041	7,010	8,410	10,010	10,600	11,250	11,810
2.	観光サービス支出額（百万米ドル）	1,041	1,180	1,360	1,620	1,900	2,000	2,080	2,170
3.	国内観光客【筆者注：旅行回数】（千回）	15,493	16,100	17,230	18,806	20,317	21,867	23,404	25,010
4.	宿泊施設数	914	1,100	1,620	2,200	2,600	2,800	2,900	3,050
5.	宿泊施設の部屋数（千室）	20,2	24	35	47	55	59	62	64
6.	移動手段の座席数（千席）	41	49	72	95	110	122	124	128
7.	旅行者数	983	1,100	1,190	1,250	1,320	1,390	1,420	1,450

（出所）大統領令第5611号附録より筆者作成

表-2 ウズベキスタン共和国新旧観光法の条文

旧観光法
第1条本法律の目的、第2条観光法令、第3条基本概念、第4条観光分野における国家政策、第5条観光分野における閣僚の権限、第6条観光分野における国家全権機関の権限、第7条観光分野における地方当局の権限、第8条観光業務の認可、第9条観光事業の財源、第10条観光サービスの認可、第11条観光旅行および観光サービスの組み合わせ、第12条観光サービスの提供に関する契約、第13条旅行証明書（バウチャー）、第14条観光客の権利、第15条観光客の義務、第16条観光事業主体の権利、第17条観光事業主体の義務、第18条観光客の安全の保証、第19条観光客の安全確保に向けた取り組み、第20条観光客の保険、第21条争議の解決、第22条観光に関する法令違反に対する責任
新観光法
第1章総則（第1条本法律の目的、第2条観光法令、第3条基本概念、第4条本法律の基本原則、第5条観光の形態と種類） 第2章観光の統括管理（第6条観光分野における国家政策の基本方針、第7条観光分野における閣僚の権限、第8条観光分野における国家全権機関、第9条国家全権機関の支部、第10条観光分野における地方当局の権限、第11条観光開発調整協議会、第12条観光分野支援の外部資金、第13条町内会および非政府非営利団体の観光分野への参画） 第3章観光産業（第14条観光産業と観光産業サービスの種類、第15条観光産業の対象の分類、第16条観光案内所） 第4章観光ゾーンと観光クラスター（第17条観光ゾーン、第18条観光ゾーンの種類の観光クラスター） 第5章観光分野における事業遂行の条件（第20条観光事業の認可、第21条観光サービス証明書、第22条観光分野における規格統一、第23条ガイド（通訳ガイド）、エクスカーション案内士、指導案内士の資格認定、第24条観光分野における統一的な情報登録） 第6章観光商品の開発、宣伝、販売の本質（第25条観光商品の開発および宣伝、第26条観光商品の販売、第27条ウズベキスタンの国家観光ブランド、第28条観光サービスの条件に関する情報の提供） 第7章ツアーオペレーターおよび旅行代理店、観光客、エクスカーション客、ガイド（通訳ガイド）、エクスカーション案内士、指導案内士の権利および義務（第29条ツアーオペレーターおよび旅行代理店の権利および義務、第30条観光客およびエクスカーション客の権利および義務、第31条ガイド（通訳ガイド）、エクスカーション案内士、指導案内士の権利および義務） 第8章観光分野主体の連合（第32条観光分野主体の連合、第33条ツアーオペレーターと旅行代理店の連合、第34条ツアーオペレーターおよび旅行代理店の連合の権利） 第9章安全な観光の保証（第35条観光客およびエクスカーション客の安全の保証、第36条ツアーオペレーターおよび旅行代理店による観光客およびエクスカーション客の安全保証に向けた取り組み、第37条観光客およびエクスカーション客の安全保証に関する専門的救助緊急サービス、第38条観光分野における保険） 第10章最終条項（第39条観光分野における国際協力、第40条争議解決、第41条観光に関する法令違反に対する責任、第42条ウズベキスタン共和国の一部法律の失効の承認、第43条本法律の本質と意義の具現、通達、解説の保証、第44条本法律に適合する法律制定、第45条本法律の施行）

（出所）法律第830-I号および法律第3 P Y -549号より筆者作成

- び観光分野の主体の権利、自由、法的利益および安全の保護の優先
- 2、持続可能な観光開発およびそのために有益な環境づくり
  - 3、観光分野における企業への国家的支援および競争の発展
  - 4、観光分野における情報公開および公開性

ここで示されているのは、今日の観光政策の第一課題を「観光」を従来の国家保安を第一とする管理型観光から観光客・観光事業者本位の経済政策へと脱却させることとする政府認識である。観光客および観光事業者(「観光分野の主体」)。ここで「主体」とは、いわゆる観光用語としての「観光主体」ではなく、法律用語としての主体(以下同様)の権利や自由、利益、安全の保護を第一として持続可能(サステナブル)な観光制度を創り、企業の観光分野への投資を国が積極的に支援し、市場競争を発展させることがめざされている。観光をめぐる情報公開とは、そのために必要な分の情報が選択的に公開されると考えればよいであろう。

記述方法という点から新旧観光法を比較しよう。新法は、(表2)の各条文のタイトルからもしられるが、第1章第4条で簡潔に理念を伝えたいうえで、各条文において旧法第4条の国家政策の基本方針を含めた内容を具体的に解説するという方式をとっている。新法は、旧法が全22条で対象が限定的であったのに比し、45条と条文数を約2倍に増やし、観光事業全体を対象とする具体性ある法律となった。そこには、法律の内容を実際の政策の実施へと繋ぐ効果が期待されている。

旧法の第4条は、特に理念を示すことなく、「観光分野における国家政策の基本方針」を掲げていたが、この基本方針は新法第2章「観光の統括管理」第6条「観光分野における国家政策の基本方針」へと移され、以下のように追記修正されている(旧法にもある項目には※印を、新旧法の相違については括弧内に解説を付す)。

- 1、国の経済の戦略的分野としての当該【筆者注：観光】分野の発展※(旧法では「観光および観光産業の発展」)
- 2、国民の余暇、移動の自由の権利および旅行に際する他の権利の保証※
- 3、観光資源の合理的利用と保護※
- 4、観光分野の法的基盤の改善※
- 5、国内観光の発展に必要な条件の創出。ソーシャルツーリズムの発展という枠組みでの子供、青年、高齢者、また障がい者、非富裕層の観光およびエクスカーションの手配を含む※(旧法は「子供、青年、障がい者および非富裕層の観光(エクスカーション)のための環境の創出」。「国内観光」、「ソーシャルツーリズム」、「高齢者」の文言なし)
- 6、観光分野における投資の誘致および投資のために有益な条件の創出※(旧法は「観光産業開発における投資の誘致」)
- 7、当該【筆者注：観光】分野での官民のパートナーシップの発展
- 8、企業主体のための観光サービス市場における平等な好機の創出※
- 9、観光分野の主体に対する税および関税の特恵の設定による【筆者注：観光の】促進
- 10、観光客およびエクスカーション客の安全、彼らの権利、自由、法的利益および財産の保証※(旧法では、「エクスカーション客」、「自由」の文言なし)
- 11、観光分野の学術研究の組織および発展※(旧法では「学術提供」)
- 12、人材の育成、再教育および技能向上※
- 13、国際協力の発展※(旧法は「諸外国および国際機関との協力関係の発展」)
- 14、魅力的な観光国としてのウズベキスタン共和国のイメージの向上
- 15、観光市場における国家ブランド観光商品づくりにおける観光分野の

主体への国の支援

- 16、先進的イノベーションおよび情報通信技術の導入の促進
- 17、観光ゾーンおよび観光クラスターの開発の促進

新法では観光の「国の経済の戦略分野」としての位置づけが明確にされ、旧法を継承する方針に経済開発の促進に関連する方針が加えられている—それは、官民の協働、国内外からの投資環境の整備(平等な商機の創出、内国税・関税の減免)、国家イメージの向上と国家ブランドの創出、先進技術の導入、そして都市開発に直結する観光ゾーンおよびクラスターの開発である。国内観光、ソーシャルツーリズム、観光客の自由といった文言の登場も注目される(具体的な新旧観光法の相違は第2章で詳述)。

新観光法の法案作成に際し観光開発国家委員会がアメリカ、フランス、ドイツ、イタリア、イギリス、スペイン、ロシア、トルコ、アゼルバイジャンの先行事例を参考にしたこと<sup>12)</sup>も注目される。諸外国の法令以外にも国連世界観光機関(UNWTO)、国際的慣行が参照されたことが、上述の観光理念のほか、次章にみるように観光をめぐる用語や形態、種類の定義などから推測される。新観光法には、自国の観光制度を国際基準へと組み入れようとするウズベキスタン政府の決意が表れているのである。

### 3. 管理統制観光から観光客・観光事業者本位の観光へ—観光用語の定義の変化—

新旧の観光法には、おのおの旧法第3条、新法第1条第3項に「基本概念の定義」に観光用語の定義が示され、そのほか別の条文内にも用語の定義が散見される。それらの用語やその定義の相違、新語の登場は新旧観光法それぞれの特徴を際立たせ、その変化はウズベキスタン政府がいかなる観光概念でもって観光行政を進めようとしているのかを示している。(表3)に、新旧観光法における各用語とその定義を整理した。



表-3 ウズベキスタン共和国新旧観光法における観光用語とその定義の比較

用語	旧観光法	新観光法
同一の名称をもつもの		
①観光	個人が、滞在地（国）において、賃金の発生する活動に従事することなく、医療、教育、専門業務またはその他の目的で、1年を超えない期間、居住地を出ること（旅行）	個人が、一時的に滞在する国（場所）を出どころとする収入の受領に結びつく活動に従事することなく、居住地から出ること（旅行）
②ツアー	一連の観光サービス（予約、宿泊、食事、移動、レクリエーション、エクスカージョンその他のサービス）によって保証される特定期間内における特定ルートの観光旅行	少なくとも2種類の観光サービスを含む一連の観光サービスによって保証される特定期間内に特定のルートをめぐる旅行
③観光客	ウズベキスタン共和国領土内もしくは他国を旅行（観光）する個人	一時的な滞在国（場所）を出どころとする収入の受領に結びつく活動に従事することなく、24時間以上12ヶ月未満の間、連続して国（場所）を訪問する、もしくは、一時的な滞在国（場所）で少なくとも1泊以上する個人
④ガイド	ガイド（エクスカージョン案内士）：観光サービスの提供に関する契約の範囲内でツアー参加者にエクスカージョンの情報および手配のサービスおよび品質が保証された援助を提供する個人	ガイド（通訳ガイド）：一時的に滞在する国（場所）における情報および手配のサービスを提供し、観光客およびエクスカージョン客に観光資源を案内するための専門的な訓練を受けた、ウズベキスタン共和国の居住者である個人
⑤観光サービス	宿泊、食事、移動、情報報告サービスに関する観光事業主体のサービス、またその他観光客のニーズを満たす他のサービス	宿泊、食事、移動、観光およびコンサルティングに関するサービス、また観光客およびエクスカージョン客のニーズを満たす他のサービス
⑥観光産業	観光客に提供するサービスのさまざまな観光事業主体の複合体（ホテル、観光施設、キャンプ場、モーター、ペンション、飲食場所、移動、文化施設、スポーツその他）	宿泊施設、交通、飲食場所および娯楽、学習、ビジネス、治療・療養、体育・スポーツその他の目的の対象、観光業務を行う組織、エクスカージョンサービスを提供する組織、また、エクスカージョン案内士、ガイド（通訳ガイド）、指導案内士のサービスの複合体 ※第3章第14条より
⑦観光業務	本法律およびその他の法律の要件に適合する旅行およびその関連サービスの手配にかかる業務	ツアーオペレーターおよび旅行代理店業務、またその他の旅行の手配にかかる業務。ツアーオペレーター業務とは、法人が行う観光商品の開発、宣伝および販売のための事業活動をいう。旅行代理店業務とは、法人または個人が行う観光商品の宣伝および販売にかかる業務をいう。 ※第5章第20条より
⑧観光資源	関連する地区の自然気候、医療、歴史文化、教育、社会風俗に関する観光対象の複合体	自然、歴史、社会文化、治療・療養に関する観光対象、また観光客およびエクスカージョン客のニーズを満たしうるその他の観光対象 ※第4章第17条より
⑨バウチャー（名称異なる）	観光旅行証明書（バウチャー）：ツアーに含まれる観光サービスに関する観光客もしくは観光客団体の権利を定め、それを提供する事実を証明する文書。観光旅行証明書（バウチャー）の様式は、観光に関する全権を付与された国家機関により認可されたものとする ※第13条より	観光バウチャー：ツアーに含まれるサービスに関する観光客の権利を定め、彼らの支払いの事実を証明する文書
⑩観光業務認可	観光業務認可：観光業務を行う特別な許可を受けた者の権利を承認する特別な許可	観光業務を行う権利の認可は、ツアーオペレーターおよび旅行代理店に有効期間の定めなく交付される。但し、個人、すなわち、エクスカージョンサービスを提供する個人事業主に關しては、観光業務を行う権利の認可を受けることが求められない。 ※第5章第20条より
類似の分野をめぐらる用語とその説明があるもの		
観光現場の管理者関係	⑪観光客団体の管理者：観光事業主体の代表であり、その立場で発言し、観光客に同行し、観光サービスの提供のための契約条件の履行を保証する個人	⑫指導案内士：観光ルート上において観光客およびエクスカージョン客に同行し彼等の安全を確保するために専門的な訓練を受けたウズベキスタン共和国に居住する個人
観光事業の主体について	⑬観光事業主体：定められた手続きで登録され、観光サービスの提供に関連する業務を行うための認可を受けた企業、機関、組織	⑭観光分野の主体：観光サービスの複合体もしくは一部の提供、それに付随する観光サービス（労働）の実施、観光客およびエクスカージョン客への商品の販売に関する事業活動を行う法人および個人
エクスカージョン関係	⑮エクスカージョン業務：文化遺産およびその他の対象を案内する目的で、事前に組まれたルートに沿った24時間を超えない、エクスカージョン案内士を伴う、エクスカージョンの手配に関する観光業務の要素	⑯エクスカージョン客：一時的な滞在国（場所）で宿泊をせず24時間を超えずに旅行する個人 ⑰エクスカージョン案内士：観光客およびエクスカージョン客に特定の観光資源を案内するための専門的な訓練を受けたウズベキスタン共和国に居住する個人
旧法みに説明がある用語		
⑱証明書：観光サービスの品質およびそれが特定の規格もしくはその他の規定文書に適合することを証明する文書		
新法みに説明がある用語		
⑲観光ルート：旅行中に観光客およびエクスカージョン客が訪れる主要訪問先のリストに沿って予定されている観光客およびエクスカージョンの行程		
⑳個人旅行：ツアーオペレーターや旅行代理店が関係しない観光客が独立して手配する旅行		

（出所）法律第830-I号および法律第3 P Y-549号より筆者作成（断りのない限り旧法第3条、新法第1条第3項に基づく。番号、下線は筆者）

（表3）より新旧観光法の観光用語を比較すると、旧法では観光事業者の業務や観光客の行動の管理統制に、新法では観光事業者や観光客を管理しつつも彼らのニーズや自由な行動の尊重、保護に重点が置かれていることがわかる。以下、具体的にみてみよう。

「①観光」について旧法は、期間を1年以内、目的を医療、教育、専門的な業務その他と限定していたが新法ではそれらの限定がない。「②ツアー」は、旧法が指定された全サービスを含みルートも特定されていたのに対し、新法では2種のサービスの組み合わせのみで成立する。「③観光客」は、旧法では外国人観光客のみを指したが、新法では国連世界観光機関の定義に準拠する国際基準（24時間以上1年未満の訪問客）が採用され<sup>13</sup>、さらに国内観光客を含む。「④ガイド」には、旧法に「エクスカーション案内士」、新法に「通訳ガイド」との但し書きがある。新旧両法ともガイドは観光情報提供および観光プログラムの手配を行うが、新法のガイドは情報および通訳のサービスを提供する専門家であり、特に外国人観光客を想定した通訳業務が明記されている。「⑤観光サービス」の定義は両法ともほぼ同様であるが、新法にはエクスカーションやコンサルティングサービスが含まれる。「⑥観光産業」は、新法旧法とも観光サービスの複合体と説明されるが新法の内容の方が多く、通訳や案内も含まれる。「⑦観光業務」に関しては新法の方が観光業務内容を明確に示しており、特にツアーオペレーターと旅行代理店の定義、業務内容（商品開発・宣伝・販売）についての明確な説明がある。

観光対象である観光資源の定義が新法において広げられたことには、政府の観光資源開発への意欲が読みとれる。従来、観光資源は政府に指定され観光客が見ることを許されたものを指したが、新法では観光客のニーズによっても設定されるものとされた<sup>14</sup>。観光客が見たいものを選ぶという観点が取り入れられたことは極めて大きな変化である。

「⑨バウチャー」の定義の変化もまた、特記に値する。ソ連時代、バウチャーは査証発給に必要な文書であり観光に参加するための条件であった。旧法もこの発想を継承し、独立した条文として第13条「観光旅行証明書（バウチャー）」を設け、観光客（団体）が国家の定める規格内で観光を許可・不許可される仕組みを維持している。これに対し、新法のバウチャーが証明するものは、旧法のように「観光サービスの提供の事実」ではなく観光客の「支払いの事実」のみであり、消費者としての観光客本位のものになった。また新法では、旧法の「⑩観光客団体の管理者」がみられず、「⑫指導案内士」が登場した。このことは、観光において保護すべきものが観光客団体の管理および観光業務の遂行から観光客の安全な旅行へと変化したことを示している。

新法における「⑳個人旅行」の登場も、予め決められた管理統制された観光からの解放を象徴する。エクスカーションも個人旅行の形態で可能となった。宿泊を伴わない短時間の自由な小旅行と考える。旧法下では、エクスカーションは「㉑エクスカーション業務」の定義にみるように、「エクスカーション案内士」を伴う事前に内容を決められたツアーであったが、新法の「㉒エクスカーション客」は案内士を伴う必要はない。新法の「㉓エクスカーション案内士」は観光の手配や管理をする者ではなく、観光資源の案内のために特別な訓練を受けた専門家である。また、新法において「㉔観光ルート」が観光用語として登場した理由は不明であるが、観光のあり方の自由化・多様化に伴いこの語が頻繁に使用されるようになったことは確かである。

新法では、観光事業の主体に大きな便宜が図られていることも際立つ（旧法が「㉕観光事業主体」、新法が「㉖観光分野の主体」。「主体」について第1章参照）。旧法では、登録と認可により組織が合法的に事業を展開することに重きが置かれていた。新法の「㉗観光業務認可」は、ツアーオペレーターや旅行代理店などの

組織に必要であるが厳しいものではなく、個人での事業展開は無認可で許されている。旧法で観光サービスの基準・品質を要求していた「㉘証明書」は、この要求を満たすことが困難であった現実から、新法では定義されていない（業務権利の付与のみ）。

#### 4. 観光の形態と種類の多様化

国民の移動・旅行の自由は、旧観光法の基本方針にも謳われている（第4条）。しかし、従来、ウズベキスタンにおいて観光とは、通常、「国際観光」を意味していた。ゆえに、新法では観光先進諸外国の例にならい、「観光の形態と種類」を初めて明確に定義し、そこで観光の形態を「国際観光と国内観光である」（第1章第5条）と明言する必要があった。また同条では国際観光を「インバウンド観光」（ウズベキスタンに居住しない者のウズベキスタン領域における旅行）、「アウトバウンド観光」（ウズベキスタン居住者の他国への旅行）の二種に分け、さらに「国内観光」（ウズベキスタン居住者のウズベキスタン領域内の旅行）という用語も登場した（以上の用語は、国連世界観光機関による観光の種類の分類に一致）。実際、従来は国民の観光資源訪問は「観光」とはみなされていなかった。

このように新観光法には外国人によるインバウンド観光のみならず、ウズベキスタン国民の国外・国内旅行を促進しようとする明瞭な意図がみられる。国内観光の発展の必要性が本格的に明示されたのは、2018年2月7日付大統領決定（第3514号）であり、観光シーズンに限定されない地域の持続的な社会的経済的発展の最重要ファクターのひとつと謳われた<sup>15</sup>。そして2019年1月の大統領令第5611号附録には数値目標も表明され（2025年までに外国人訪問客数の倍増に加え、国内観光客1.6倍の旅行回数を旨とする）、新観光法における国内観光の明確な定義づけへと繋がった。

国外への出国は、従来、ウズベキスタン国民にとって容易ではなかった。ゆえ

に、近年の国外旅行に関する規制緩和は画期的といえる。2018年12月26日付大統領決定「外国旅行およびウズベキスタン共和国生体認証旅券制度の改善のためのウズベキスタン共和国国民の生体認証旅券の発給手続きおよび交付にかかる制度の創設に関するさらなる発展のための方策」により、2019年1月1日より「出国許可書（ステッカー）」が廃止され、「国外用パスポート」（有効期限5年。「日本国旅券」同様な国際標準様式）の発給が開始された。従来、ウズベキスタンでは「パスポート」とは国内の身分証明書の機能のみを有し、出国を希望する者は出国許可書の交付（パスポートに貼付）を受ける必要があった<sup>16</sup>。この手続きの煩雑さと許可書の有効年限の短さ（2年）は、国民の外国旅行を制限する機能を果たしており、国際標準の国外用パスポート制度の導入は、それによる国外旅行手続きの簡素化措置が国民の国際的移動の管理に支障なしとの政府判断を示すとともに、観光分野においてはアウトバウンド観光の発展を促す要因となりうる。

また、新観光法第1章第5条は、観光を「文化歴史、巡礼・宗教、自然環境、教育、民俗、食文化、ビジネス、ソーシャル、スポーツ、ヘルス、青年、アグリ、その他」のツーリズムに分類している。これらそれぞれの内容は、観光開発国家委員会へのインタビューによると、(表4) のようになる<sup>17</sup>。

これらの分類法は国連世界観光機関の観光形態と多く共通していることから<sup>18</sup>、同機関や諸外国の先行事例が参考にされたことが明らかであり、外国人観光客に馴染みやすく彼らの誘致とそれを見込んだ地域開発に繋がる可能性がある。ウズベキスタン観光の独自性の発揮を期待できる形態としては、イمام・アリ・ブハリ廟などのイスラム聖地の巡礼を掲げる「巡礼・宗教」、外国人の将来的投資を期待するビジネス、青年（子供・青年の人口が多い）が挙げられる。また、ソーシャルツーリズムは、新観光法の政府の基本方針（第2章第6条）にも明記され

表-4 ウズベキスタンの新観光法における観光形態の種類とその定義

文化歴史	歴史的建築物、博物館、美術館、歴史文化的名所、音楽・演劇行事、映画祭、宗教的祭日、民俗的祝祭の訪問
巡礼・宗教	巡礼・宗教的目的を持つさまざまな宗派の信仰者の旅行、聖地や宗教的中心、行事や祭などの訪問
自然環境	自然、地域の習慣および文化に親しむことを目的として自然に触れる旅行
教育	遺跡、歴史、文化、伝統、民芸品、また、科学、文化、産業、建設その他の分野における成果を学ぶことを目的とする旅行、視察、もしくは遠足
民俗	民俗習慣、寓話、歌、説話、作り話、叙事詩、詩や先住民の歴史および創作物を学ぶことを目的とする旅行
食文化	民族料理を通して諸国【筆者注：諸文化】について学ぶ旅行
ビジネス	休息およびビジネスを目的とする視察。この観光は、新しいビジネスアイデアを得るために組織される【筆者注：入国目的は観光であり、休息のための観光をしつつ、企業訪問なども行う】
ソーシャル	費用の一部を国家が支出する観光。主な参加者は、子供、若者、低所得者層、障害者および年金受給者。
スポーツ	スポーツイベント観光。観光客の移動および屋外等での競技会の組織運営も含む。
ヘルス	居住地域外で計画的な医療サービス（医療と療養の組み合わせ）を受ける旅行
青年	諸文化の学習および余暇活動のための（個人または集団の）青年の旅行（青年とは、外国人学生、および、16歳以上のパスポート（身分証明書）を交付された国民を指す）
アグリ	観光商品づくりのために、自然、水、土地その他の農村資源を利用する観光

(出所) ウズベキスタン共和国観光開発国家委員会へのインタビューより筆者作成

ているように、国内観光の促進に期待される観光形態のひとつでもある。

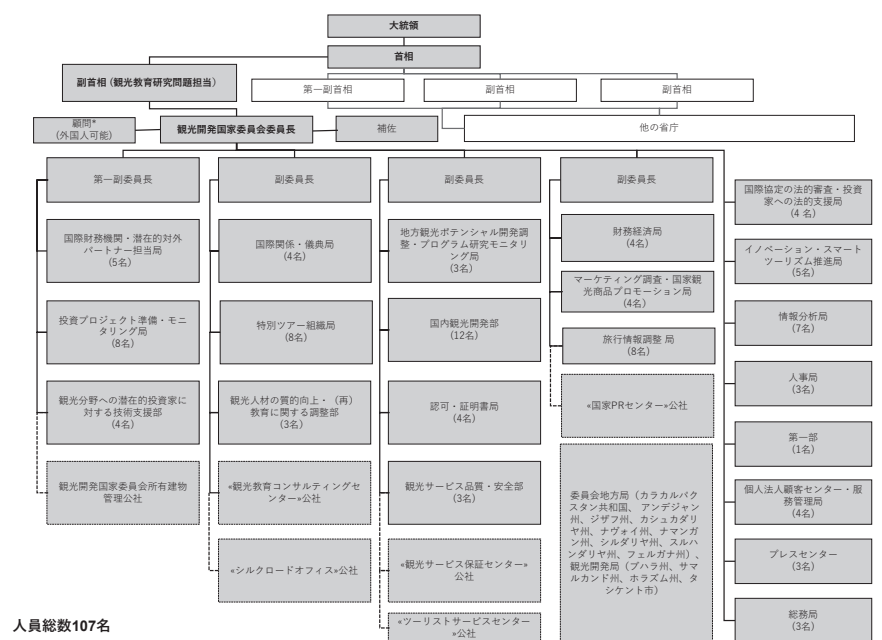
5. 観光行政に関する全権機関の誕生 — 観光開発国家委員会

新観光法は、観光行政システムに根本的変化をもたらした。旧観光法では観光に関する行政機関が明記されていなかったが、新観光法第1章第8条は、観光開

発国家委員会(通称ゴスコムツーリズム)に「観光分野における全権を付与された国家機関」との地位を与えている。

(図1)にまとめた観光関連組織図の通り、観光開発国家委員会の長は、大統領直属の首相、副首相の下に位置づけられ、国家の意思決定を素早く実行可能な地位にある。さらに新観光法は第1条の第8条および第9条に観光開発国家委員会に

図-1 ウズベキスタンにおける観光関係機関組織図



人員総数107名

(出所) 2018年2月6日付大統領決定第3510号付則2より筆者作成



関する条文を有し、そこに明記された同委員会の任務が、(図1)にみられる下位組織との連携によって実行に移されることが期待されている。第8条に明記された同委員会の地位、権限、任務は以下の通り—(1)観光分野における統一的国家政策の実現、(2)政府およびその他の観光プログラムの開発と実現への参画、(3)観光分野における政府および地方当局、その他のプログラムの開発の調整および実施状況のモニタリングの実施、(4)観光査証制度の改善と簡素化に関する提案の作成、(5)観光開発の調整、新しい観光ルート創出の保証、パスポート交付制度の実施、(6)観光分野における統一的情報登録方法の決定、(7)観光事業の認可、観光サービスの品質証明、観光サービスの定められた要件および基準への適合性についての監督、(8)宿泊施設、スキー場、ビーチの分類の設定、(9)観光分野の主体に対する業務の方法の教授や相談による支援の提供、(10)観光に関する国のマークの使用手続きの決定、(11)プロジェクト開発への参画、その権限の範囲内における観光分野の法令の採択、(12)観光サービスの手配時の観光客およびエクスカーション客の安全および健康維持に関する技術・手順についてのマニュアルの作成、(13)ウズベキスタン共和国領にある観光資源および通信施設、また、医療、法律その他の種類の援助への観光客およびエクスカーション客の支障なきアクセスの保証の促進、(14)自然遺産および文化遺産のプロモーション、観光ポテンシャルの維持および開発の組織、(15)観光サービス市場における市場調査の実施、(16)海外からの投資、また国際金融機関その他の機関の観光開発に対する融資や補助金の誘致、(17)観光サービスの品質および安全の基準の開発の調整、(18)観光分野における政府規制の最適化、観光サービス市場における競争の促進、最先端のイノベーションおよび情報通信技術の観光分野への導入に関する提案の作成、(19)カラカルパクスタン共和国内閣、州議会およびタ

シメント市議会の副議長の観光開発活動の調整、(20)国際協力関係の発展、国際観光機関におけるウズベキスタン共和国の国益の代表、また諸外国の観光およびその他の機関との相互関係の確立、(21)観光分野における学術研究の推進、(22)観光分野における人材の育成、再教育、技能向上の組織、(23)ウズベキスタン共和国の観光分野における国際条約の履行の保証、(24)【筆者注：観光開発国家委員会は】公的認定機関を創設する権利を委任された国家機関である、(25)観光分野における国家全権機関のその権限の範囲内における決定は、国家および民間の諸機関、地方国家機関、経営主体による履行が義務づけられる。

観光開発国家委員会は、このように新観光法の内容を実行に移すような多岐にわたる事項を統括する国内唯一の観光政策執行機関となり、その権能の範囲での決定には官民、中央地方を問わず国内の機関が従うべき実行権力を付与された。こうした同委員会の地位、権限および任務は、全国的に統一された観光戦略の実現に対するウズベキスタン政府の強い期待の表れとみることができる。

## 6. 結論

新観光法の制定には、理念の表明や用語の定義などを通じて、観光に国家経済の戦略的分野としての大義を付与し、新しい観光概念のもとで新しい観光政策を実施しようとする今日のウズベキスタンの観光戦略のあり方が如実に映し出されている。

新旧の観光法の比較分析からは、観光のあり方を旧ソ連式の国家のヒト・モノ・カネ・情報の流通の管理統制型から、観光客のニーズを満たし観光事業者の経済活動を支えて自由に商品化され自由に消費されるべき西欧資本主義的な国際基準型へとシフトさせようとするウズベキスタン政府の意思が明らかとなった。2016年の大統領の交代以降、今日に至るまでの極めて短い期間に、「観光」および「観光開発」概念に対するウズベキスタンの

国家の姿勢やアプローチ方法が大きく変化したといえる。

新観光法には、旧法の一部を踏襲しながらも、国際機関や観光先進諸外国の観光に関する考え方や事例が積極的に参考にされている。法的基盤となる法律において観光に関するグローバルな価値観の共有を約束することは、国家レベルにおいてはかつて観光システムを同じくした周辺の旧ソ連諸国との連携のみならず、地球規模のシルクロード観光の構築を視野にいたした世界各国との関係構築や調整等の円滑化などが期待され、個人レベルでは国際基準に慣れた各国からの訪問客や投資家の誘致が見込まれる。

一方、今日のウズベキスタンにおける一連の観光開発が観光開発国家委員会を執行主体とした政府主導で行われており、あらゆる変化がトップダウンによるものであることも見逃せない。この方法は政策の意思決定を極めて現実的で素早いものとするが、一方で潜在的な問題を置き去りにする可能性もある。実際、観光現場ではインフラ整備、観光資源開発のうちに必要・不必要の選別や優先順位の熟考を要する点がすでに観察されている。これらの問題の解決や未然防止には、新観光法そのものが正しくその役割を果たす必要がある。新法がめざす新しい観光理念のもとでの持続的な観光開発のためには、同様に新法自身が必要性を掲げるモニタリングや学術研究などによる観光開発の問題点の洗い出しや解決方法の考案などが肝要である。

## 脚注・引用文献・参考資料

<sup>1</sup> Закон Республики Узбекистан «О туризме» от 18 июля 2019 года, №ЗРУ-549. (<http://www.lex.uz/docs/4428101>) 最終閲覧2019年11月10日

<sup>2</sup> Закон Республики Узбекистан «О туризме» от 20 августа 1999 года, №830-I (<http://lex.uz/docs/75372>) 最終閲覧2019年11月10日

<sup>3</sup> 観光基本法が制定された1963年当時の

日本において、「基本法」は、教育、原子力、農業、災害対策の4つのみであった。このことから、当時、観光が国家政策としていかに重要視されていたのかがうかがえる（長谷川順一郎「観光基本法と観光政策の変遷」『横浜商大論集』第32巻第2号、1999年、107頁）。

<sup>4</sup> 現在、ウズベキスタン国内において観光の現状に関する研究はほとんど見当たらず、公表されるものはもっぱら観光宣伝である。

<sup>5</sup> 宮崎千穂、E・エルムロドフ「ウズベキスタン共和国における観光戦略—大統領交代による改革の促進とその歴史的背景（1991-2019）—」『日本国際観光学会論文集』第26号、2019年。

<sup>6</sup> 2018年現在、国連世界観光機関の「技術協力とシルクロード」の構成国は日本、ユーラシア大陸、中東、東南アジア諸国の34か国に上り、観光をテーマとしてかつてない大規模な繋がりが地球上に浮かびあがっている（前掲、宮崎・エルムロドフ（2019）70頁）。

<sup>7</sup> とりわけ注目すべきは、2018年2月3日付大統領令第5326号による7か国への観光査証免除である。ウズベキスタン独立後の観光関連法令は、前掲宮崎・エルムロドフ（2019）に整理されているため、本稿では、同論文の発表後に2019年1月5日付大統領令第5611号（本文参照）のほか、2019年8月15日付大統領令「ウズベキスタン共和国における観光分野のさらなる発展に向けての方策に関して」（Указ ПРУ О мерах по дальнейшему развитию сферы туризма в Республике Узбекистан // «Народное слово». № 167 (7366) (2019.8.15)), 2019年9月12日付大統領令第5819号「香港特別行政区を含む中華人民共和国国民のウズベキスタン共和国への無査証入国制度の制定に関して」（Указ Президента Республики Узбекистан «Об установлении безвизового режима въезда в Республику Узбекистан для граждан Китайской Народной

Республики, включая Специальный административный район Гонконг Китайской Народной Республики» от 12 сентября 2019 года, № 5819) (<https://lex.uz/docs/4509996>)（最終閲覧2019年11月10日）が公布され、さらなる観光関連法令が整備されていることを注記するとどめる。中国国民への査証免除の可否については、宮崎・エルムロドフ（2019）において他国と一律に論じられない個別案件であることが指摘されている。この特徴は、大統領令第5819号が2020年1月1日からの中国国民への観光査証の免除導入について規定するものの、諸外国よりも条件を厳しくしていることにも看取される。同令による中国国民への観光査証免除は、7日未満の滞在、ウズベキスタンの国際空港から入国、事前に乗客情報を国境守備隊に提出した輸送者の復路航空券の所持という条件付きである。

<sup>8</sup> У закона «О туризме» будет новая редакция // «Norma» (Информационно-правовой портал) (2019.3.7) ([https://www.norma.uz/nashi-obzori/u\\_zakona\\_o\\_turizme\\_budet\\_novaya\\_redakciya](https://www.norma.uz/nashi-obzori/u_zakona_o_turizme_budet_novaya_redakciya)). 最終閲覧2019年11月10日

<sup>9</sup> Туризм: Плюс воздух свободы. Кардинальная трансформация индустрии путешествий // «Народное слово». №168 (7367) (2019.8.16).

<sup>10</sup> Указ президента Узбекистана «О дополнительных мерах по ускоренному развитию туризма в Республике Узбекистан» от 5 января 2019 года, №УП-5611 (<http://lex.uz/ru/docs/4143186#4149039>). 最終閲覧2019年11月10日

<sup>11</sup> 訪問客の増加にともない、特に課題として注目されるのは、宿泊施設および移動手段の不足問題である。2018年の7か国を皮切りとした査証免除の開始により、ウズベキスタン国内では観光客の姿が目に見えて多くなってきた。

しかし一方で、それに対応できる宿泊施設の数だけでなく、各地で急ピッチでのホテル建設が行われている。また、ウズベキスタンへの空の玄関口は首都にあるイスラム・カリモフ記念タシケント国際空港であるが、同国有数の観光地であるサマルカンド、ブハラを訪問するには列車、またヒヴァを訪問するには飛行機や車などを利用することが通常である。しかし、代表的な交通手段はいずれも座席数（本数）が非常に限られている。例えば、タシケント—サマルカンド間は1日3便（うち、1便はサマルカンドを経由しブハラ行き）に増えたものの、乗車券はすぐに売り切れてしまい入手は容易でない。

外国人訪問客の増加に伴う問題は、他にも発生している。例えば、ウズベク人がホテルや移動手段の予約・購入が困難になっているという現実も聞かれる。

2019年3月および7月より9月にかけての筆者によるタシケント、サマルカンド、ブハラにおけるフィールド調査においても、観光地周辺において景観の整備、ホテル建設などが推進されていることが明瞭になった。1か月の間にも街が目に見える速度で変化している。ツーリスト・インフォメーション、ツーリスト・ポリスは、代表的な観光資源の周辺に順次設置されている。例えば、サマルカンド駅の市内方面への出口には2019年春よりツーリスト・インフォメーションが開業し、外国人訪問客の不安の解消をめざし、ホテルやタクシーの情報提供を英語、ロシア語、ウズベク語などで行っている。一方で、懸念されるのは、宮崎・エルムドロフ（2019）でも触れられている過剰な観光開発である。2019年夏の時点でも、観光資源周辺では建設・整備工事を目にした。ウズベキスタン政府は、世界文化遺産に登録されているシャフリサブスが国連教育科学文化機関（ユネスコ）より注意を受けたこと



を受け、ユネスコの許可なしに世界文化遺産に手を加えることを禁止したが、世界文化遺産に登録されているもの以外にも、手を加えないことで観光資源になる可能性を秘めているものを見分けることも、ウズベキスタンにおける観光開発の大きな課題である。

<sup>12</sup> ウズベキスタン共和国観光開発国家委員会にてムハマダリエヴァ・ノディラ・ベギム Mukhamadalieva Nodira Begim 氏 (同委員会ナショナルPRセンター日本・韓国・東南アジア諸国課主任専門家) へのインタビュー (2019年10月31日)。

<sup>13</sup> UNWTO Tourism Difinitions (2019) (<https://publications.unwto.org/sites/all/files/pdf/9789284420858.pdf>) 最終閲覧2019年11月10日

<sup>14</sup> さらに観光資源とその周辺を「特別観光ゾーン」として商品化するような観光インフラ整備もめざされている。新観光法第4章第18条は「特別観光ゾーン」を「観光資源、および、そこでの特定の観光商品づくりにより観光客にサービスを提供する観光産業施設が集中する特別指定地区」と定義している。

<sup>15</sup> 前掲、宮崎・エルムロドフ (2019)、69頁。

<sup>16</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О дальнейших мерах по созданию системы оформления и выдачи биометрического паспорта гражданина Республики Узбекистан для выезда за границу и модернизации биометрической паспортной системы Республики Узбекистан» от 26 декабря 2018 года, №ПП-4079.

ウズベキスタンでは、16歳に達した国民に「ウズベキスタン共和国国民パスポート」(「内国パスポート」)の所持義務があり (Указ Президента Республики Узбекистан «О совершенствовании паспортной системы Республики Узбекистан» от 26 февраля 1999 года. № УП-2240. (<https://lex.uz/>

[docs/211725](https://lex.uz/docs/211725)) (最終閲覧2019年11月10日)、2017年の大統領令第5156号において、「2011年発行 (生体認証) ウズベキスタン共和国国民のパスポート」はウズベキスタン国内で使用する所持者の身分証明書であり、「国外出国のためのウズベキスタン共和国国民の生体認証パスポート」(通称「国外パスポート」)と区別されていた (Указ Президента Республики Узбекистан «О коренных мерах по совершенствованию порядка выезда граждан Республики Узбекистан за границу» от 16 августа 2017 года, № УП-5156 (<https://lex.uz/docs/3311611>)) 最終閲覧2019年11月20日

<sup>17</sup> ウズベキスタン共和国観光開発国家委員会にて前出ムハマダリエヴァ氏へのインタビュー (2019年10月31日、2020年1月30日) に基づく。

<sup>18</sup> UNWTO Tourism Difinitions (2019) (<https://publications.unwto.org/sites/all/files/pdf/9789284420858.pdf>) 最終閲覧2019年11月10日

【本論文は所定の査読制度による審査を経たものである。】