

[研究論文]

旅行業法と規制緩和に関する一考察

香 取 幸 一

〈要 約〉

旅行業法（昭和27年法律第239号）は、第1条で「この法律は、旅行業等を営む者について登録制度を実施し、あわせて旅行業等を営む者の業務の適正な運営を確保するとともに、その組織する団体の適正な活動を促進することにより、旅行業務に関する取引の公正の維持、旅行の安全の確保及び旅行者の利便の増進を図ることを目的とする」と規定されており、消費者保護法規としての性格を有していると評価される。そうした中で、観光庁は、平成19年以降、地域の活性化に大きく貢献する着地型観光を振興するという観点から第3種旅行業者の業務範囲の拡大を図ってきた。そして、昨年12月に新たな旅行業者のカテゴリーとして地域限定旅行業者を創設し、登録拒否要件の緩和等を内容とする旅行業法施行規則の一部改正を公布した。

本稿では、規制緩和の観点から、旅行業法の登録制度に係る今次改正の是非について検討を行った。また、着地型観光の振興に係る最優先事項についての検討も併せて行った。

キーワード：旅行業者、業務範囲、登録要件、規制緩和

はじめに

観光庁は、平成22年11月に旅行業法制度勉強会を設置し、旅行業法改正をも視野に入れた業界関係者との意見交換会をスタートさせた。同勉強会の性格は「忌憚のない意見や実情を聞く場」であり、その設置の背景には、前回の大がかりな旅行業法改正は2004年であり、7年が経過し、旅行業を取り巻く環境が劇的に変化していることがあるとしている。また、そうした変化の具体的事例として、「内閣府の行政刷新会議規制・制度改革に関する分科会¹⁾」「農林・地域活性化分野のワーキンググループでは交流型プログラムの提供者などから体験型観光参加者に交通・宿泊などの手配したい」との要請が寄せられていることを挙げている。

実際にそうした行為を行うには、旅行業法に基づく旅行業等²⁾の登録が必要となり、「登録には営業保証金の供託や旅行業務取扱管理者の選任が求められる」ことになる。そのため、それらの仕組みに対する意見等が出され、「分科会の結論は、第3種の適用除外や新たな枠組みの創設などを含め今後検討していく」ということになった³⁾。

また、観光庁は、平成24年7月13日に「地域限定第3種旅行業」という新制度の導入、事前収受金の制限の撤廃（旅行代金20%相当額以下）等を内容とした「旅行業法施行規則の一部を改正する省令案に関する意見募集について」というパブリックコメント（意見公募手続）を行った。そして、12月14日には「地域限定第3種旅行業」ではなく「地域限定旅行業」の創設、事前収受金20%制限の撤廃

等を内容とする旅行業法施行規則の一部改正を公布し、平成25年4月1日から施行することとした。

本稿では、そうした流れの中で、旅行業法と規制緩和のあり方について、その中でも登録制度を中心とした考察を行うこととする。

第1章 現行の旅行業法制度の概要

第1 旅行業法とその目的

旅行業法は、昭和27年7月18日法律第239号として成立した旅行あつ旋業法がその始まりである。旅行あつ旋業法は、昭和45年改正で法律名を旅行業法に改めているが、その昭和46年改正を含めて現在までに30回にも及ぶ改正を経ている。そして、現行法は、第1章総則（第1条・第2条）、第2章旅行業（第3条～第22条）、第3章旅行業協会（第22条の2～第22条の24）、第4章雑則（第23条～第27条）及び第5章罰則（第28条～第34条）といった構成となっている。

そうした中で、第1章第1条には「この法律は、旅行業等を営む者について登録制度を実施し、あわせて旅行業等を営む者の業務の適正な運営を確保するとともに、その組織する団体の適正な活動を促進することにより、旅行業務に関する取引の公正の維持、旅行の安全の確保及び旅行者の利便の増進を図ることを目的とする」との規定が置かれ、旅行業法の目的及びその達成手段を明らかにしている。つまり、現行の旅行業法は「旅行業務に関する取引の公正の維持」「旅行の安全の確保」「旅行者の利便の増進」といった3つの目的を実現するために、「登録制度の実施」「旅行業務の適正な運営の確保」「その（旅行業を営む者が）⁴⁾ 組織する団体の適正な活動の促進」といった3つの達成手段を講ずることとしており、それらに係る諸規定が整備されている。

第2 登録制度

登録制度に関しては、法第6条第1項各号に旅行業⁵⁾等を営む者としての適格性要件を満たす者であるか否かという観点から9つの登録の拒否事由が規定されている。そして、申請者が拒否事由に該当しない場合には、法第5条第1項の規定により旅行業者登録簿又は旅行業者代理業者登録簿に登録されることとなるが、そこには登録行政庁の裁量の余地はない。

登録の拒否事由、つまり旅行業等を営む者としての適格性要件については、従来より、「信頼性の確保」に係る要件、「健全経営の確保」に係る要件、「旅行業法順守の確保」に係る要件といった3つ要件に分類できるとされる⁶⁾が、9つの要件を旅行業等の登録申請者の適格性要件に係るものと旅行業等を営む事業主体の適格性要件に係るものといった2つにも大別できるものとする。そうした観点からすると、後者の適格性要件については「営業所ごとに第11条の2の規定による旅行業務取扱管理者を確実に選任すると認められない者」（第7号）と「旅行業を営もうとする者であって、当該事業を遂行するために必要と認められる第4条第1項第4号の業務の範囲の別ごとに国土交通省令で定める基準に適合する財産的基礎を有しないもの」（第8号）が主要なポイントとなる。つまり、登録の可否については、旅行業務取扱管理者の選任及び財産的基礎の確保といった2要件が中心的課題となる。

また、旅行業の登録は、新規登録（法第3条）及び更新登録（法第6条の3）の2種類に分かれ、法第6条の2によりいずれの登録もその有効期間は登録の日から5年間とされる。しかし、法第19条第1項に基づき、登録の有効期間中に拒否事由に該当することになったとき、又はいずれの登録の場合にあっても登録の際に拒否事由に該当していたことが判明したときは、登録行政庁はその登録を取り消すことができることになっている。そのため、旅行業務取扱管理者の選任や財産的基礎の確保につ

いて、登録旅行業者は常にその責務を果たさなければならない。

第3 旅行業務取扱管理者制度

上記の第2 登録制度で取上げた旅行業務取扱管理者の選任に関連して旅行業務取扱管理者制度の概要を説明する。旅行業者等は営業所ごとに旅行業務取扱管理者を選任して、当該営業所の旅行業務に関連して国土交通省令で定める事項についての管理及び監督業務を行わせなければならない。その業務範囲は、取引に係る取引条件の明確性、旅行に関するサービスの提供の確実性その他取引の公正、旅行の安全及び旅行者の利便を確保するために、旅行に関する計画の作成から企画旅行の円滑な実施、及び苦情の処理並びに取引記録等の保管までの旅行ビジネスに係る全作業行程に亘る。また、旅行業務取扱管理者は、それらの管理監督業務を行うことについて、国家試験を通じて法制度面でもまた実務面でも必要な知識及び能力を有していることが証明された者である。それらにより、旅行者は安心して旅行業者等と旅行取引ができ、また旅行取引に関連して不利な立場に立たされたり、不当な取扱いを受けたりすることがないように保護される。

第4 財産的基礎

財産的基礎については、旅行業法施行規則第3条により、旅行業者の業務範囲に応じて区分される第1種旅行業者、第2種旅行業者、第3種旅行業者ごとにその金額が異なり、それぞれ3,000万円、700万円、300万円以上の基準資産額を有していなければならないとされる。また、その基準資産額について、法人の場合には貸借対照表又は財産に関する調書に計上された資産で、創業費その他の繰延資産及び営業権がある場合には、それらを除いた金額から当該基準資産表に計上された負債の総額及び営業保証金の額⁷⁾を控除した額になる。なお、それらの基準資産額については、旅行業者の業務範囲に応じた区分ごとに「最小規模の旅行業者を想定して、その旅行業者の旅行部門での営業収益の平均値との変動幅をもって、最小限必要となる財産的基礎を算定」⁸⁾したものとされる。旅行サービスという商品の購入時期と受領時期に一定程度のタイムラグが生じる取引にあって、購入時期に旅行サービスという商品内容を十分に確認できないままに契約し、旅行代金を支払うことになるが、財産的基礎がしっかりした登録旅行業者との取引であることから適正な旅行サービスを受領できるものと旅行者は安心できる。

第5 営業保証金制度

営業保証金制度のポイントは、登録制度と一体的に運用されることを前提としていることである。法第3条に「旅行業又は旅行業者代理業を営もうとする者は、観光庁長官の行う登録を受けなければならない」との規定はあるが、法第7条第3項には「旅行業者は、前項の届出（営業保証金を供託した旨の登録行政庁への届出）⁹⁾をした後でなければ、その営業を開始してはならない」と規定されている。また、旅行業者代理業者の事業の開始についても、法第11条により所属旅行業者¹⁰⁾が営業保証金の供託をした旨の届出をした後でなければならないとされる。つまり、旅行業等を営むには観光庁長官の登録が必要となるが、登録を受けたからといって直ちに営業を開始できるということではない。営業開始の時期は営業保証金を供託した上でその旨を観光庁長官に届け出た後となる。そうした規定は、旅行業者等と旅行業務に関して取引をした旅行者のみがその取引によって生じた債権について営業保証金から還付を受けられるという制度の実効性を担保するものである。そのため、旅行者は旅行業者として登録されたばかりの事業者との間でも、長年にわたり登録旅行業者として営業してきた事業者と同様に安心して旅行業務に関する取引を行うことができる。

以上が「登録制度の実施」に係る現行旅行業法の主要な点であるが、他の「旅行業務の適正な運営の確保」「その組織する団体の適正な活動の促進」といった目的達成手段の内容の検討及び評価等については、本稿の主要な論点でないことから、次の機会に譲ることとする。

第2章 旅行あつ旋業法から現行旅行業法までの改正のポイント

第1 旅行あつ旋業法とその目的

旅行あつ旋業法案は、昭和26年12月10日に召集された第13回国会における審議に付された。そして、翌27年6月13日に参議院本会議において、また19日には衆議院本会議において可決されている。

旅行あつ旋業法の制定については、昭和20年代当時における旅行を取り巻く環境が大きく影響している。その点については、6月19日の衆議院本会議で岡村利右衛門運輸委員長が旅行あつ旋業法案の趣旨説明を行っているが、その中で「最近における外客の来訪及び邦人の国内旅行の増加に伴い、邦人及び外国人を対象とする旅行あつせん業者の数も急激に増加いたしました。その中には悪質業者も少なくなく、種々好ましからぬ事件を惹起しておる状態であります。従つて、これをこのまま放任しておきますと、国内旅行者の健全化を阻害するのみではなく、わが国国際観光事業の将来に暗影を投じ、国際親善、友好関係にも悪影響を及ぼす懸念」があるとしている。その上で法案の制定については「旅行あつせん業に対する指導監督を行うこととし、その健全なる育成をはかり、もつて内外旅客の待遇の向上に資そうとする」趣旨であることを明らかにしている。また、それを実現するために「旅行あつせん業者に対し登録制をとること、営業保証金を供託せしめること、あつせん料を届け出させること、営業の停止、登録の取消しをなし得ること等」に関連する諸規定の整備を行っていることについても説明している¹¹⁾。

つまり、旅行あつ旋業法は、第1条に「旅行あつ旋業の健全な発達を図り、日本人及び外国人の旅客の接遇の向上に資すること」という規定を置くことにより、法の一義的な目的が旅行あつ旋業という産業の健全な育成にあることを明らかにした上で、その目的を達成するために登録制度をはじめとする様々な制度を導入したのである。それらが、「一般旅行あつ旋業又は邦人旅行あつ旋業を営もうとする者は、運輸大臣の行う登録を受けなければならない。」(第3条本文)、「旅行あつ旋業の登録を受けた者は、営業保証金を供託しなければならない」(第7条第1項)、「旅行あつ旋業を営む者は、運輸省令で定めるところにより、旅行あつ旋の料金を定め、その実施前に運輸大臣に届け出なければならない。これを変更する場合も同様とする」(第12条第1項)、「運輸大臣は、旅行あつ旋業を営む者が左の各号の一に該当するときは、六箇月以内の期間を定めて業務の停止を命じ、又は登録を取り消すことができる」(第19条第1項本文)等の規定である。

そうした中、登録制度については、6月13日の参議院本会議で佐藤尚武運輸委員長も「この(旅行あつ旋)¹²⁾事業を登録事業といたしまして、その業態の実態を把握いたしまして、その指導育成を図ろうといたしますのがこの法律の主眼」であると説明をしている。つまり、登録制度は旅行あつ旋業の実態把握とそれに基づき事業者を指導育成していくためのものだということになる。しかし、旅行あつ旋業法の制定趣旨及び登録制度の導入理由が両運輸委員長の発言どおりに旅行あつ旋業の実態把握とそれに基づく指導育成であったとするならば、それにより当時の日本各地で起こっていた悪質旅行あつ旋業者による旅行費用の搾取等の喫緊の問題を解決するにはかなりの時間を要することとなる。それでは問題解決に時間がかかりすぎ、スピーディーな取組みがなされていないとの批判が生じることとなる。そうした観点からは、旅行あつ旋業法の制定及び登録制度の導入には別の目的があったと考える方が合理的である。

それを裏付ける第一の根拠が、5月22日の参議院運輸員会で旅行あつ旋業法案の発議者である石村幸作が行った法案の提案理由説明及び5月29日の参議院運輸委員会における小酒井義男運輸委員の質問に対する政府委員間嶋大治郎(運輸大臣官房観光部長)の答弁の中にある。前者の提案説明にあつては、まず「旅行あつ旋業者の数も急激に増加し、その中には悪質業者も少なく、各地に旅行費用の詐取、客の携帯する主食、宿泊交通費等の一部の着服等々の被害」が生じていることから「一般の旅行大衆はもとより、学校、交通機関、宿泊業者、それに旅行あつ旋業者さえも何らかの取締法規の制定を要望している現状」にあるといった法案の提案に至った状況の説明に引き続き、「本法案の国会通過を図り、悪質業者の取締りと業者の指導監督による旅行あつ旋業の健全なる育成を期せんとする」ということを明らかにしている¹³⁾。また、後者は「政府のほうで従来こうした斡旋業者の監督取締というようなことは全然やられておらなかつたのか、どうか」という質問に対して「運輸省としては観光事業を主管しております関係上、旅行斡旋業というものに対しましては重大な関心は持つておつた」ものの「法的にはこれを取締る根拠が全然ございませんので、或る程度の行政指導というような方法でやつておつたのに過ぎない¹⁴⁾」という回答をしている。

そもそも、後者の回答にある行政指導とは「一定の行政上の目的を実現するために、行政機関が国民に対し一定の行為をするように、又はしないように指導すること」を意味する学問上の言葉であり、法令上では「指導、助言、勧告、勧奨、指示等」として使用される。そのため、「行政指導は、指導であるから、それに従うかどうかは相手方の任意であり、相手方は、それを成程と思えば従うし、そう思わなければ従わないことができる」ということになり、「命令的行為などちがって、相手方に対して拘束力を生ずる意思表示ではないし、また法律の規定によって法律的效果を生ずることもない」とされる¹⁵⁾。

昭和20年代半ばには悪質旅行あつ旋業者により旅行あつ旋業務に関連して様々な問題が引き起こされ、それらに辟易とした一般の旅行者から同業他社までの様々な利害関係者が旅行あつ旋業に関する取締法規の制定を強く望んでいた。そうした中で、問題の解決のためには任意の服従しか期待できない行政指導という手法しか持ちえなかつた運輸省が旅行あつ旋業法の制定にあたり、悪質旅行あつ旋業者の取締りと業者の指導監督による旅行あつ旋業の健全なる育成のどちらを優先に考えたかといえ、それは悪質旅行あつ旋業者の取締りであつたはずであり、それは悪質事業者の排除を意味するものであつたはずである。

第二に、参議院本会議で山縣勝見運輸委員長が営業保証金制度等に関して「本法によりまして登録いたしました業者につきましては、営業保証金を供託せしめ、以て全然無資力の者の業界に輩出いたしますことを予防いたして、併せて事故の場合の弁償に当てることに相成つているのであります。なお、本法におきましては、料金を届出制にいたしまして、監督の途を開き、以て不正悪徳業者を取締ることに相成つているのであります」と発言している¹⁶⁾が、そこでも不正悪徳事業者の取締りという目的が明確になっている。そうした営業保証金制度及び料金の届出制度については、登録制度によって不正悪徳事業者の排除に完べきを期せなかつた場合の第2段階、第3段階の排除措置となっているのである。つまり、不正悪徳事業者の取締りは第一の根拠の場合と同様に排除を意味するのである。

第三は、旅行あつ旋業法第3条但し書きで「鉄道、軌道、索道若しくは無軌条電車による運輸事業、旅客を運送する一般自動車運送事業、定期航路事業又は航空事業の免許又は特許を受けた者が日本人を対象として前条第一項第二号の行為を行う事業を営む場合は、この限りでない」と規定しており、運輸大臣所管の運輸事業者のみを旅行あつ旋業法の登録制度の対象外としている。それは運輸大臣の免許又は特許を受けた運輸事業者であれば、免許等を受けた時点で悪質事業者は排除されており、そうした事業者が付随的に邦人旅行あつ旋業を営もうとする場合には、悪質事業者を排除することを目

的とする登録制度の対象とする必要はないとの立場からの措置である。ここでも登録制度の本来的目的として悪質事業者の排除ということが念頭にあったことは間違いない。

つまり、旅行あつ旋業法の登録制度については悪質旅行あつ旋業者の排除を主目的としており、その制度をくぐりぬけて登録を受けた悪質事業者に対しては、営業保証金制度で資金的な制約を課して資金面で問題を有する悪質事業者を、また料金の届出制度では「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものをこえるものであるとき」（第12条第2項第1号）には変更命令を発することにより旅行あつ旋業を営む上で適正な範囲を超えた利益を追求しようとする悪質事業者の排除を図っているのである。

そうした点から、旅行あつ旋業法は、極めて悪質事業者の排除色の濃い取締法規として成立したのである。

第2 昭和46年改正旅行業法とその目的

旅行あつ旋業法がその法律名を旅行業法と変更するとともにその内容も大きく変更させたのは昭和46年5月のことである。同年3月23日に開催された衆議院本会議においては、旅行あつ旋業法の一部を改正案が議題にあがっている。そして、本会議では福井勇運輸委員長より運輸委員会における審査の経過及び結果が報告された。それによれば、改正案は「最近における国民の生活水準の向上と、余暇時間の増大等による内外旅行需要の急激な増加と質的变化に対応し、旅行業者の取引の公正を確保し、その業務の運営を適正化することにより、旅行の安全の確保及び旅行者の利便の増進をはかろうとするもの」であった¹⁷⁾。

昭和47年度運輸白書¹⁸⁾では、当時の国民の観光レクリエーション活動の増大の背景を「レクリエーション関係支出の増大」「自由時間の増加」「余暇意識の変化」の3項目から説明している。第1項目の「レクリエーション関係支出の増大」では、「近年、国民所得の上昇とともにレクリエーション関係消費支出の伸びは目覚ましいもの」があり、「40年と45年との比較では、消費支出全体の伸びは64%であるのに対しレクリエーション関係消費支出は10万7,000円から21万1,000円と実に97%と大幅な伸びを示している」ものの、旅行費はそれ以上の「約2.8倍と大幅に増加を示している」とのことである。第2項目の「自由時間の増加」では「技術革新と産業構造の高度化による生産性の向上は国民の実労働時間を短縮させると同時に自由時間の増加をもたらした」とし、また「労働省の『毎月勤労統計調査』によると常用労働者の月間実労働時間は昭和35年の202.7時間を頂点として年々短縮の傾向を示し、46年には185.7時間と、ここ10年間あまりで17時間短縮された」としている。また、第3項目の「余暇意識の変化」では「所得の上昇や自由時間の増加等により余暇に対する意識にも変化があらわれている」とし、国民生活センターの45年の調査で「仕事に対する態度で『仕事は仕事、遊びは遊び』と割り切っているものが『仕事が義務』だと考えているものよりはるかに多く」「余暇と収入との関係では『余暇が減るなら収入は今のままでよい』とする者が『余暇が減つても高い収入を選ぶ』という者より多くなっている」とし、それは「国民が余暇活動をとおして、人間性をとりもどし、豊かな生活を享受しようとする意識のあらわれ」だとしている。

そして、福井勇運輸委員長のいう「内外旅行需要の急激な増加」と「質的变化」について、日本観光協会の「観光の実態と志向」によれば、1泊以上の観光旅行の経験者は昭和39年には43.9%に過ぎなかったものが昭和45年には54.2%へと増大し、平均回数が1.8回から2.0回、さらに平均宿泊数も1.9泊から2.2泊へと増加している。

また、昭和46年度運輸白書¹⁹⁾では「1泊以上の観光旅行の目的をみると」「前回（昭和43年）および前々回（昭和41年）の調査では「慰安旅行」が大半を占めていたが、今回の調査（昭和45年）で

は38.8%と大きく減少した。この反面「見物行楽」,「見学視察」,「体育運動」等が年々増加しており, 目的の多様化がうかがわれる」とされる。「1泊以上の観光旅行をした者の同行者の種類を構成比でみると」「『団体で』が36.0%, ついで『家族と』が31.2%, 『友人と』が28.9%となっており, 『家族と』と『友人と』の割合が増加した反面, 前回の調査まで年々増加傾向にあつた団体旅行が, 45年の調査で大幅に減少したことが注目される。また, 今後希望する観光旅行の同行者では, 個人的な旅行が79.4%と圧倒的に多いことから, 今後団体旅行が減少するものと考えられる」とあるが, それはまさに旅行需要の質的变化を示すものである。

その旅行需要の質的变化は,「紋切り型慰安旅行から個人が自由に企画する家族や友人との小グループの旅行へ」といったドラスティックなものであった。そして, そうした変化が「一九七〇年代の特長ある旅行として, 友人との小グループで萩や津和野といった『小京都』を訪れ, 街並み散策を楽しむ小京都ブーム」を生み出し, また「旅行におしゃれやファッション感覚を持ち込んだ」とされる²⁰⁾。

それらの変化に対応した昭和46年旅行あつ旋業法の一部を改正する法律案の内容に関する福井勇運輸委員長の本会議における説明では,「第一に, 題名を『旅行業法』と改め, 本法の目的を, 旅行業者の取引の公正を確保し, 旅行の安全の確保及び旅行者の利便の増進に資することとし, また, 旅行業務の定義を規定し, 旅行業を明確化している」「第二に, 旅行業の種別を, 一般旅行業, 国内旅行業及び旅行業代理店業とするとともに, 営業保証金の額は, 旅行業務に関する取引の実情並びに旅行業務の取引の相手方の保護を考慮して, 運輸省令で定める」「第三に, 旅行業者は, その営業所に一定の資格を有する旅行業務取扱主任者を選任し, 旅行に関する取引の公正を確保するために必要な管理及び監督の事務を行なわせることにより, 旅行者の利益の保護をはかる」「第四に, 旅行業約款を認可制とするとともに, 旅行業者が旅行者と取引をする際, 取引態様の明示, サービスの内容の説明, 及びそのサービスの内容をしるした書面を交付する等の義務を課する」「第五に, 運輸大臣は, 旅行業者の組織する団体のうち一定の要件を備えたものについて, 社員の取り扱った旅行業務に対する旅行者等からの苦情の解決, 旅行業務従事者の研修, 社員と取引をした者に対して取引によって生じた債権に関し, 弁済をする業務を行なうものとして旅行業協会を指定することができることとし, 旅行業協会の社員は, 弁済業務保証金分担金を協会に納付することにより, 営業保証金の供託を要しない」といった5点を取上げた。その説明の趣旨を踏まえれば, 旅行あつ旋業法では昭和45年に開催された日本万国博覧会(大阪万博)を機に始まった旅行の大衆化と呼ばれる「旅行業界の新しい傾向に十分対応しきれなくなったきらいがあった」ために, 新しい旅行ビジネスのあり方を睨んで「国民に安全かつ快適な旅行を提供すべく旅行業者の行なう取引の適正化等」を図るために所要の改正を行ったということになる。

昭和46年改正については, 法律の「目的」「定義」といった法律の一般的な性格に関するものと「登録」「旅行業務取扱主任者の選任」「旅行業約款」「取引態様の明示」「取引条件の説明」「書面の交付」等の取引態様に係るものとに大別できる。そして, 前者は旅行業界の新しい傾向に対応できるように見直しを行い, 後者は見直しと同時に拡充も行っているのである。前者に関しては「この法律は, 旅行業を営む者について登録制度を実施するとともに, その組織する団体の適正な活動を促進することにより, 旅行業を営む者の行なう取引の公正を確保し, もつて旅行の安全の確保及び旅行者の利便の増進に資することを目的とする」(第1条)と「この法律で『旅行業』とは, 報酬を得て, 次に掲げる行為を行なう事業(もつぱら運送サービスを提供する者のため, 旅行者に対する運送サービスの提供について, 代理して契約を締結する行為を行なうものを除く。)をいう。一 旅行者のため, 運送又は宿泊のサービスの提供を受けることについて, 代理して契約を締結し, 媒介をし, 又は取次を

する行為 二 運送又は宿泊のサービスを提供する者のため、旅行者に対するこれらのサービスの提供について、代理して契約を締結し、又は媒介をする行為 三 他人の経営する運送機関又は宿泊施設を利用して、旅行者に対して運送又は宿泊のサービスを提供する行為 … (略) … 八 第一号から第六号までに掲げる行為について代理して契約を締結する行為」(第2条第1項各号)という規定に改正された。一方、後者では「旅行業の種別は、次のとおりとする。一 一般旅行業(第二条第一項第一号から第七号までに掲げる旅行業務を取り扱う旅行業で国内旅行業以外のもの) 二 国内旅行業(本邦内の旅行のみについて第二条第一項第一号から第七号までに掲げる旅行業務を取り扱う旅行業) 三 旅行業代理店業(他の旅行業を営む者のため第二条第一項第八号に掲げる旅行業務を取り扱う旅行業)」(第4条第3項)、「旅行業者は、営業所ごとに、一人以上の第四項の規定に適合する旅行業務取扱主任者を選任して、当該営業所における旅行業務に関し、その取引に係る旅行に関するサービスの提供の確実性、取引条件の明確性その他取引の公正を確保するため必要な管理及び監督に関する事務を行なわせなければならない。ただし、次の各号に掲げる事由が生じたときは、その日から十四日間は、旅行業務取扱主任者を選任しておかなくてもよい」(第11条の3本文)、「一般旅行者又は国内旅行者は、旅行業務に関する契約(旅行に関するサービスを提供する者のため代理して締結する契約を除く。)に関し、旅行業約款を定め、運輸大臣の認可を受けなければならない。運輸省令で定める軽微な変更をしようとする場合を除き、これを変更しようとするときも、同様とする」(第12条の2第1項)、「運輸大臣は、前項の認可をしようとするときは、次の基準によつてしなければならない。一 旅行者の正当な利益を害するおそれがないものであること。二 少なくとも旅行業務の取扱いの料金その他の旅行者との取引に係る金銭の收受及び払いもどしに関する事項並びに旅行業者の責任に関する事項が明確に定められているものであること」(同第2項)、「運輸大臣は、第一項の規定により認可をした旅行業約款が旅行者の正当な利益を害するおそれがあると認められるに至つたときは、旅行業者に対し、その変更を命ずることができる」(同第3項)、「旅行業者は、旅行業務に関し旅行者と取引をしようとするときは、運輸省令で定める場合を除き、当該取引に係る旅行に関するサービスの提供に関し、代理して契約を締結するのか、媒介して契約を成立させるのか、取次をするのか、又は自ら提供するのかの別を明らかにしなければならない」(第12条の3)、「旅行業者は、旅行業務に関し旅行者と契約を締結しようとするときは、旅行者が依頼しようとする旅行業務の内容を確認したうえ、その取引の条件について旅行者に説明しなければならない」(第12条の4)、「旅行業者は、旅行に関するサービスの提供に関し、当事者の一方を代理して契約を締結し、当事者間を媒介して契約を成立させ、取次をし、又は自ら提供をする契約を締結したときは、運輸省令で定める場合を除き、遅滞なく、旅行者に対し、当該提供すべき旅行に関するサービスの内容その他運輸省令で定める事項を記載した書面又は当該旅行に関するサービスの提供を受ける権利を表示した書面を交付しなければならない」(第12条の5)との規定が整備された。それらの規定は旅行あつ旋業法に比べて格段に拡充されたが、それは旅行の形態が団体旅行から個人・小グループ旅行へと変化することと深く関係している。本来、そうした旅行形態の変化が旅行者の立場を旅行を単に楽しむだけで良い立場から契約の当事者としての立場へと変化させるのであるが、当事者である旅行者がそうした立場への変化を十分に認識できないうえにいた。そのため、旅行業法は、旅行契約の当事者としての旅行業者と旅行者間にあって、契約自由の原則の下で望ましい契約関係が成立するように取引法規としての性格を備えなければならないのであったのである。

第3 昭和57年、平成7年及び平成16年改正旅行業法とその目的

昭和45年改正以降の旅行業法の改正については、昭和57年、平成8年及び平成16年改正の3つの

改正が大改正とされる。

まず、昭和57年改正であるが、昭和57年3月16日の衆院議員運輸委員会における小坂徳三郎運輸大臣の昭和57年改正法案の提案理由説明では「近年、所得水準の向上等により、国民の旅行に対する意欲は年々着実に高まってきており、旅行はいまや国民生活にとって不可欠のものとなっております。国民が旅行するに当たっては、旅行業者を利用することが広く普及しており、特に旅行業者が企画・募集する主催旅行が大いに利用されておりますが、これとともに旅行業者の活動をめぐってしばしば紛議を生ずるに至っております。このような状況に対処して、旅行に関する取引の公正を維持し、旅行者の保護を図っていくため、旅行業者の適正な業務運営を確保していく必要があります」と現状を述べている。それに続く改正案の概要では「主催旅行を実施する旅行業者について営業保証金制度の充実強化を図るとともに、主催旅行に同行する主任の添乗員については、一定の研修等を義務づける」「旅行業務取扱主任者の職務についての準則を定め、旅行業代理店業者の所属を明確にする等旅行業者の業務運営の適正化を図るための規定を整備する」「不健全旅行等への関与の防止対策として、旅行業者及びその従業者が旅行地の法令に違反するサービスに関与することを禁止する」「旅行業者の業務運営の改善に関し行政庁が必要な命令を行えることとし、旅行業協会の業務に会員を指導する業務等を加えることとするほか、処分を受けた者に対する登録拒否事由を厳格にする等所要の改正を行う」ものであることを明らかにした²¹⁾。

そして、昭和57年改正旅行業法では、法第2条には「この法律で『主催旅行』とは、旅行業を営む者が、あらかじめ、旅行の目的地及び日程、旅行者が提供を受けることができる運送又は宿泊のサービス内容並びに旅行者が旅行業を営む者に支払うべき対価に関する事項を定めた旅行に関する計画を作成し、これに参加する旅行者を広告その他の方法により募集して実施する旅行をいう」(第3項)と「この法律で『主催旅行契約』とは、主催旅行に係る第一項第一号から第六号までに掲げる旅行業務の取扱いに関し、旅行業を営む者が旅行者と締結する契約をいう」(第4項)といった規定が加わり、また法第11条第1項等に「主催旅行を実施するものであるかどうかの別」(第2号)等が追加されるとともに、新たに「一般旅行業者又は国内旅行業者は、主催旅行を実施する場合においては、旅行者に対する運送又は宿泊のサービスの確実な提供、旅行に関する計画の変更を必要とする事由が生じた場合における代替サービスの手配その他の当該主催旅行の円滑な実施を確保するため運輸省令で定める措置を講じなければならない」(12条の10)等の規定を整備された。また、「運輸大臣が標準旅行業約款を定めて公示した場合(これを変更して公示した場合を含む。)において、一般旅行業者又は国内旅行業者が、標準旅行業約款と同一の旅行業約款を定め、又は現に定めている旅行業約款を標準旅行業約款と同一のものに変更したときは、その旅行業約款については、前条第一項の規定による認可を受けたものとみなす」(第12条の3)といった規定等の改定も行った。

そうした規定の改定・追加・整備については、急激な日本人海外旅行者の増加と深く関連している。昭和57年改正前の大改正となった昭和45年と昭和57年の日本人海外旅行者数を比較してみると、663千人から4,086千人へと約6.2倍になっているが、こうした日本人海外旅行者の増大は、海外パッケージツアーとか海外バックツアーといわれる旅行商品の普及によるところが大きい。そうした商品は旅行に必要となる運送・宿泊サービスを始め様々なサービスを1つにパッケージにしたものであり、旅行業者が企画・造成する旅行商品である。そうした旅行商品の特性の1つとして、旅行者は旅行に申し込むか否かの自由はあるものの、自らの希望を旅行内容に反映させる機会是与えられない。そのため、昭和57年改正では、主催旅行に関する諸規定の追加・改定を行うとともに標準旅行業約款制度を導入している。そうした対応は、旅行契約における旅行業者と旅行者間における契約自由の原則に基づく本来的な平等な関係を構築しようとするものであり、旅行業法に消費者保護の性格を付与し

ようとするものである。

次に平成7年の旅行業法改正案であるが、昭和57年改正から平成7年改正の間には、プラザ合意以降の急激な円高の進展、日本社会のバブル経済への突入、さらには旅行費用の低廉化が進んだこともあり、海外旅行にとってはまさに追い風期であった。そのため、日本人海外旅行者数は昭和57年の4,086千人から平成7年にはその3.7倍強にあたる15,298千人に増大している。一方、急激な円高の進行、旅行価格の低廉化、さらに消費者の権利意識の高まりは旅行業界を取り巻く状況を非常厳しいものとした。その結果、旅行業法第22条に基づき法定業務を行うとして指定された旅行業協会が平成5年に取扱った苦情・相談件数は1995件にも及び、また平成元年度から平成5年度までの5年間で倒産等によりその登録を抹消された件数は81件にも及んでいる。

平成7年4月11日に開催された衆議院運輸委員会で提案理由説明が亀井静香運輸大臣より行われている。その中では、「近年、所得水準の向上、自由時間の増大等により、旅行需要は年々着実に拡大、多様化してきており、旅行は、国民生活にとって極めて日常的なものとなっております。特に海外旅行については、旅行者数が一千万人を超えるなど急速に一般化が進展しております。これに伴い、旅行者数が海外旅行業務を容易に遂行できるようになるとともに、マスメディアを活用しつつ多様な主催旅行を実施するなど積極的な事業の展開を図る旅行者が増大しているところであります。しかしながら、一方では、旅行者に対する旅行者からの苦情が少なからず見られるとともに、旅行者の倒産時においてトラブルが生じているなど、旅行者の保護の充実をより一層確保しなければならない状況が生じております」との状況説明を行ない、さらに「旅行者の行う取引の公正を維持し、旅行者の利便を増進していくため、このたび本法律案を提案することとした次第で」と説明している。そして、法律案の概要についても「登録制度について、旅行業務の実態を踏まえたものとするため、一般旅行業の登録と国内旅行業の登録を統合して旅行業の登録にするなど、その合理化を図る」「旅行者と取引をした者の債権を保全するための営業保証金について、その額の算定に旅行者の旅行業務に関する取引額を明確に反映させることとするとともに、旅行者が優先して還付を受けられることとし、旅行者の保護の充実を図る」「旅行者が旅行者と契約を締結しようとするときには一定の書面により取引条件の説明を行うこととするとともに、主催旅行を実施する旅行者の旅行業約款の認可基準及び主催旅行の広告の表示方法に関する規定を整備するなど旅行者の旅行業務の適正化を図る」といった3点を挙げている²²⁾。

それらの中で消費者である旅行者の保護に大きく資するものとしては、①営業保証金については、その額を旅行者等の営業数ではなく、前事業年度の旅行業務に関する旅行者との取引額に応じて決定するとともに、旅行者に優先して還付する、②旅行業務取扱主任者の職務・位置づけを明確化する、③主催旅行については、旅行業約款の認可基準を明確化するとともに、旅行者に誤認を与えるような広告を排除するために、旅行者に適切な表示を義務づけること等が挙げられる。それらにより、旅行業法は消費者保護の色彩を一層強めることとなる。

最後が平成16年改正である。平成16年5月27日の衆議院本会議で赤羽一嘉国土交通委員長が旅行業法の一部改正に関する国土交通委員会における審査の経過及び結果報告を行っている。そこでは「本案は、平成十四年三月に閣議決定した『公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画』の中、旅行業に係る公益法人改革を推進するための見直しを行うとともに、近年、旅行需要が多様化する中で、旅行者と旅行者の間で苦情や紛争が幅広く生じている状況にかんがみ、旅行者の保護の充実、利便の増進を図るための措置を講じようとするもの」であること、及び「旅程管理研修について、国が指定した法人が実施する制度を、国により登録された法人が実施する制度に改める」「旅行会社があらかじめ旅行計画を策定するこれまでの主催旅行契約を含む新たな旅行契約の形態として、あらか

じめまたは旅行者からの依頼により旅行計画を作成する企画旅行契約という形態を設定し、この企画旅行の実施について旅程管理業務を講ずることにより、旅行者の責任範囲を拡充すること等が主な改正であることが明確となった。そして、旅行者の保護の充実及び利便の増進のために、①企画旅行という制度の導入とそれに伴う旅行者の責任の拡大、②旅行業務取扱主任者制度の旅行業務取扱管理者制度への改正、③営業保証金制度の見直し等を行い、第1章で取り上げた現行旅行業法制度の概要のとおりとなっている。

平成16年改正は、企画旅行という概念を導入する際に、法第2条第1項第1号に「当該計画（企画旅行に関する計画）²³⁾に定める運送等サービスを旅行者に確実に提供するために必要と見込まれる運送等サービスの提供に係る契約を、自己の計算において、運送等サービスを提供する者との間で締結する」という一文を入れている。それは、旅行者の旅行商品製造者としての地位を一層強固なものとするとともに、企画旅行に参加する旅行者の保護も一層の充実させることとなり、平成16年改正により旅行者の責任の強化と消費者たる旅行者保護の一層の強化が図られた。

第3章 旅行者の業務範囲と規制緩和

第1 平成16年改正時の旅行者の業務範囲

平成16年の旅行業法改正時に、旅行者が取扱える旅行の種類は、契約の種類を基に整理すると企画旅行、手配旅行及び受託旅行の3種類であり、それぞれに海外旅行と国内旅行の区分があるため、計6種類の旅行があることになる。しかし、企画旅行には、旅行の目的地及び日程、旅行者が提供を受けることができる運送又は宿泊のサービスの内容並びに旅行者が支払うべき対価に関する事項を定めた旅行に関する計画を、旅行者の募集のためにあらかじめ作成する募集型企画旅行と旅行者からの依頼により作成する受注型企画旅行に分けられることから、最終的には8種類の旅行があることになる。そして、その8種類すべてを取り扱うことができるのが第1種旅行者であり、募集型海外企画旅行を除く7種類の旅行を取り扱えるのが第2種旅行者である。また、第3種旅行者は募集型企画旅行を除く6種類の旅行のみしか取扱えないこととなっていた。

第2 第3種旅行者と規制緩和

第3種旅行者が本来取扱える業務範囲については、上記第1のとおりである。しかし、平成19年5月12日から「観光による地域振興を進めるためには、地域の観光資源を熟知した地元の中小旅行者による旅行商品の創出を促進することが必要であり、中小旅行者が企画旅行の造成・募集を行いやすくするための規制緩和を段階的に実施」ということから、「催行区域の限定」と「旅行代金の当日払い」という制限を付けて募集型企画旅行を実施することができるようになった。前者の「催行区域の限定」については、営業所の存する市町村及びこれに隣接する市町村の区域及び国土交通大臣（現行は観光庁長官）の定める区域内とされた。また、平成21年3月31日から、半島に営業所がある場合又は半島と一般定期航路で結ばれる市町村に営業所がある場合には、半島地域の特例として、催行区域を一定の半島地域にまで拡大できることとなった。後者の「旅行代金の当日払い」については、申込金（旅行代金総額の20%以内）を除き、旅行開始日前に旅行代金の収受ができないこととなった²⁴⁾。

第3 「着地型旅行」の促進と規制緩和

観光庁は、「地域の観光資源の活用や多様化する観光客のニーズへの対応の観点から、地域独自の

魅力を活かした地域密着型の旅行への期待が高まっており、旅行者を受け入れる地域側がそうしたニーズに対応すべく「地域の観光資源を基にした旅行商品や体験プログラム等を旅行者に提供する旅行形態」である着地型旅行商品提供を促進するための取組が求められている」としている。そのため、「現行の第3種旅行業者が実施可能な募集型企画旅行の区域のみを対象として、手配旅行及び企画旅行等を行うことのできる『地域限定第3種旅行業』を創設」ということで、平成24年7月に「旅行業法施行規則の一部を改正する省令案に関する意見募集について」というパブリックコメントを行った²⁵⁾。その際に、規制緩和の促進という観点から、地域限定第3種旅行業に係る営業保証金の供託額及び基準資産額を100万円に引き下げることにより「限定区域のみで旅行業務を行おうとする者の旅行業への参入の容易化」を図ること、及び「第3種旅行業者が募集型企画旅行を実施する場合の事前收受金の制限（旅行代金の20%相当額以下）を撤廃し、着地型の募集型企画旅行の取り扱い」を促進することを含めて、平成24年8月頃に改正施行規則を公布し、平成25年1月1日から施行したい旨を明らかにした。

その後、公布予定時期から4カ月遅れの12月14日に、7月のパブリックコメントとほぼ同一の内容となる旅行業法施行規則（昭和四十六年運輸省令第六十一号）の一部改正が公布された。

第4章 旅行業と規制緩和

規制緩和を考えるにあたり、本来は規制の中身を踏まえてその必要性を評価しなければならない。また、規制については料金（運賃）、参入及び安全といった3大分野がある。旅行業分野では、従来から料金規制は導入されておらず、地域限定旅行業の創設についても運賃規制の観点から検討を行う必要はない。したがって、本章では参入規制と安全規制の観点から検討することとする。

まず、参入規制の観点から検討する。旅行業を営むか否か、第1種旅行業にするのか、第2種旅行業にするのかといった問題は職業選択の自由に係る問題である。職業選択の自由といえば、憲法により保障された基本的人権の一つとして、「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」とされる。したがって、旅行業等に係る登録の拒否事由の1つである「財産的基礎を有しないもの」が参入規制に該当するか否かが問題である。現行の基準資産額については、第1種旅行業者が3,000万円、第2種旅行業者が700万円、第3種が300万円以上と定められているが、それらが旅行業への参入に関する大きな障壁となっている認識はない。それは、旅行ビジネスの特性と大きく関係する。それは①旅行業の特長として、その営業には多額の施設投資を必要としないことから、資力が十分でない者も参入しやすい、②旅行ビジネスの形態が旅行代金前払い方式となっており、旅行取引に伴って旅行業者側が債務不履行となった場合に旅行者側の被害が直ちに発生するという問題があることから資力が十分でない者を事前に排除することが求められる、③旅行商品はサービスであり、モノという商品ではないので提供を受けて初めてその価値を確定できるものであることから、契約時は勿論のこと旅行代金の支払い時にあってもその価値の評価はできないため、取引の適正さが求められるといったものである。そのため、旅行者という消費者を保護するには、基準資産額を拒否事由とする登録制度は合理的な制度であり、参入規制だとの批判が上がるものではない。

また、安全規制という観点からは、①旅行者にとって旅行先の多くは未知の場所であり、そうした場所で旅行サービスを提供し、また安全性も確保しなければならないことから、旅行業者は、旅行先の安全性を含めた事前調査等を綿密に行う必要があり、そうした点からも資力が十分でない者を排除することが求められる、②旅行者にとって旅行とは計画通りに実施されることが最重要であるものの、当初の予定通りの実施が困難となる場合には代替サービスの提供が必要となる。そうした対応を十分

に行えるための資力が求められるといった点からも基準資産額という考え方には妥当性があり、参入規制には当たらないと考える。

また、近年にける旅行商品の低価格化競争の激化は旅行業への参入のメリットを大きく減少させており、その結果旅行業者数も平成19年の9,754社から平成23年には9,360社へと4%も減少している²⁶⁾。そうした状況下で、新たに地域限定第3種旅行業者制度を導入することは、規制緩和でなく、行政領域の確保のために対象業者数を増大させるためだけの政策であるとの批判が起こる可能性もあり、決して望ましいものではない。さらに、今回の地域限定旅行業を創設するという考え方は、業種区分を過度に細分化し旅行業の種類を増やすこととなる。そして、それは区分の妥当性、正当性をも害することになり、制度そのものの安定性を脅かすものとなる。

以上の点から、今回の地域限定旅行業者の創設は着地型旅行の商品提供の促進に資するという大義名分はあるものの、決して好ましいものではない。

おわりに

旅行業法の性格が消費者たる旅行者保護に向かって充実される中で、規制緩和の名の下に財産的基礎の引き下げにつながる地域限定旅行業を創設することは、本当に現在の日本にとって必要なことだろうかと尋ねられれば、上記の理由で私の答えはNoである。しかし、観光の地域活性化に果たす役割の大きさに注目が集まっている中で、着地型を振興したいという観光庁の取組みは当然のことである。ただそのための最優先事項は、「平成23年の国民1人当たりの国内宿泊観光旅行回数は、1.37回」「国民1人当たりの国内宿泊観光旅行宿泊数は、2.17泊」という状況²⁷⁾の中で、旅行期間の長期化を図り、旅行先で着地型観光を楽しむ時間的余裕を取得できるようにすることである。

注

- 1) 現在の行政刷新会議規制・制度改革委員会の前身
- 2) 旅行業等とは、旅行業及び旅行業者代理業をいう。
- 3) 週刊トラベルジャーナル（通巻2744号）「旅行業法改正の論点」P.10 2011年
- 4) 筆者注
- 5) 旅行業者については、その取扱い業務範囲に応じ、第1種旅行業、第2種旅行業及び第3種旅行業に区分される。
- 6) 旅行業法制研究会 旅行業法解説 P.66 森谷トラベル・エンタプライズ 1983年
- 7) 登録申請者が旅行業協会の保証社員であるときには弁済業務保証金分担金の額となる。
- 8) 三浦雅生「改正・旅行業法解説」P.93 自由国民社 2006年
- 9) 筆者注
- 10) 所属旅行業者とは、旅行業者代理業者が代理する旅行業者をいう。
- 11) 昭和27年6月19日衆議院会議録第57号 P.1233
- 12) 筆者注
- 13) 第12部運輸委員会会議録第23号 昭和27年5月22日 P.1
- 14) 第12部運輸委員会会議録第25号 昭和27年5月29日 P.2
- 15) 山内一夫「行政指導」PP.6-8 弘文堂 1977年
- 16) 昭和27年6月13日 参議院会議録第51号 P.1131

- 17) 昭和46年3月23日 衆議院会議録第20号 P.570
- 18) <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/shouwa47/ind110201/frame.html>
- 19) <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/shouwa46/ind110202/frame.html> (閲覧日 平成24年11月11日)
- 20) (財)日本交通公社「観光読本(第2版)」東洋経済新報社 P.20 2004年
- 21) 昭和57年3月16日 第1類第10号運輸委員会会議録第4号 P.2
- 22) 平成7年4月11日 第1類第10号運輸委員会議事録第5号 P.11
- 23) 筆者注
- 24) <http://www.mlit.go.jp/common/000116177.pdf> (閲覧日 平成24年11月11日)
- 25) <http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=665201203&Mode=1> (閲覧日 平成24年11月13日)
- 26) <http://www.jata-net.or.jp/data/stats/2012/15.html> (閲覧日 平成24年11月15日)
- 27) 観光庁「平成24年版観光白書」日経印刷 P.29 2012年

(かとり こういち)

A Study on the Travel Agency Act and deregulation

Koichi KATORI

Abstract

The Travel Agency Act (Act No. 239 of 1952) provides its goals in Article # 1 as follows: The goals of this Act are to maintain fairness in travel business-related transactions, ensure safe travel and improve the traveler convenience by establishing a registration system for all travel agencies, ensuring their proper business practices, promoting proper activities of their organizations. From this point, the Act is generally defined as consumer-protection regulations.

Under these circumstances, the Japan Tourism Agency is trying to expand the domain of the class 3 travel operators from 2007 with the view of promoting revitalization of local communities by supporting “community-based tourism” (Chakuchi-Gata-Kanko).

And in December 2012, the Japan Tourism Agency newly created the class 4 travel operator called the “community-based travel agency” as a new category of travel agents, and promulgated the partial revision of the travel Agent Act enforcement regulation which contains the relief of rejection requirements on the registration system.

In this paper, I tried to examine whether the revision of the Act enforcement regulations is right or wrong from the viewpoint of deregulation. In addition, I described my opinion as the first priority item to activate the promotion of the “community-based tourism”.

Key words: travel agent, sphere of business, requirement of registration, deregulation