

旅行産業の今後と旅行業法制度の見直しに係る方向性について

平成 26 年 5 月

旅行産業研究会

はじめに

観光庁では、平成 24 年 9 月に「観光産業政策検討会」を立ち上げ、我が国観光産業の取り組むべき課題・方針等について議論を行い、平成 25 年 4 月に「世界最高・最先端の観光産業を目指して～観光産業政策検討会提言～」を取りまとめた。

当該提言においては、経済や企業活動の急速なグローバル化と IT 技術の進展等により、他国の旅行産業が国境を越えて国内諸制度の枠組みとは別の形で日本の顧客を対象に様々なサービスを提供することが可能となっていること等を踏まえ、我が国旅行産業が大胆かつ意欲的な経営により、優れた能力・ノウハウを蓄積しつつ、内外の新たなマーケットの開拓や需要の創出等に積極的に取り組んでいくことが不可欠であり、このような取組みに足枷となる制度があれば、現代的な視点から速やかに見直すことが必要であると指摘されている。

そのうえで、現行の旅行業法制度については、他国の企業や国内の IT 産業とのイコールフットィング等の観点から、旅行者の安全や消費者保護は確実に守りつつ、その意義を改めて検討し、必要に応じて速やかに見直しを図るべきであり、関係者により議論を行う場を設け、平成 25 年度に具体的な方向性をとりまとめることとされた。

提言の中でも指摘されているように、近年、旅行業を取り巻く環境は大きく変化しており、主なものだけでも、海外 OTA（オンライン・トラベル・エージェント）の台頭、インターネット取引の増加、中国・韓国といった観光新興国の台頭に伴う海外宿泊施設の仕入れ競争の激化、旅行業者の安全確保に係る責任の高まり、地域の観光資源を活かした着地型旅行商品の広まり等を挙げることができる。

本研究会では、旅行産業を取り巻くこうした変化を踏まえ、新たな旅行業制度のあり方について、平成 25 年 9 月より 8 回にわたって検討を行い、今般、以下のとおりとりまとめた。

1 インターネット取引の増加や海外O T Aの台頭への対応

近年、インターネットの普及が進み、スマートフォンの利用者が急増する中、旅行サービスに関するオンライン取引の市場規模が急拡大している。消費者にとっては、旅行業者の窓口に出向くことなく、24時間どこでも簡単に航空券の予約や宿の手配を行うことができるようになり、利便性が著しく向上した反面、こうしたサービスを提供するサイトの中には、旅行業者、運送事業者、宿泊事業者が提供するもののみならず、海外O T Aのサイトや自らは契約当事者とはならない、いわゆる場貸しサイトなども数多く存在している。その結果、消費者は、どのような事業者に、どのような条件で申し込んだのかわからないまま契約してしまい、予約の変更やキャンセル時に想定外の手数料を請求される等のトラブルも発生している。

海外O T Aは、営業拠点を海外に置き、インターネットを活用して、国境を越えて航空券等の運送サービスや宿泊施設の手配を行っており、消費者との間で結ばれる契約は当該地の準拠法に基づくことを前提とした事業活動を行っていることが一般的である。日本国内においても、数多くの海外O T Aが様々な事業を展開しているが、旅行業法の適用を受けていないことから、我が国の旅行業者との間で競争条件が異なっており、それに起因する問題が発生してきている。

このような現状を踏まえ、海外O T Aの業務、とりわけ日本市場における実態やビジネス展開等について把握し、我が国の旅行業界における公平な競争条件の確保及び消費者の利益の拡大・保護という観点から、海外O T Aの進出やインターネット取引の増加に係る諸問題にどのように対応していくかについて、検討を行った。

1. 1 素材単品手配に係る取扱い

現行の旅行業法上、旅行者のために運送サービスや宿泊施設の手配を行うことは、民商法上の代理、媒介、取次ぎ行為と位置づけられている（旅行業法第2条第1項第3号）。このため、旅行業者が収受できる対価（販売価格）は、航空事業者や宿泊事業者が設定した運賃又は料金に一定の取扱料金（手数料）を上乗せしたものととなり、旅行業者が自ら弾力的な価格設定を行うことはできない。

旅行業者の中には、自由な価格設定を行うために、募集型企画旅行として商品を造成しているところもあるが、こうした場合、旅程保証、特別補償等の募集型企画

旅行に付随する責務が旅行業者の負担となるうえに、同じ旅行業者で同じ宿の部屋を手配する場合でも、保証の有無やキャンセル料の取扱いが異なることもあり得るなど、消費者にとってもわかりにくい事態を招いている。

一方、海外OTAは旅行業法の適用を受けておらず、自由に値付けを行っていることから、海外OTAと国内の旅行業者との間で競争条件に不公平が生じているとの指摘がある。

このため、運送サービス、宿泊施設といった素材単品の手配に係る現行の旅行業法上の取扱いを見直すことで、海外OTAとの公平な競争環境に近づけるとともに、手配旅行と企画旅行の概念を整理して消費者にわかりやすいものにするものの可能性について、次の二つの案に基づき検討を行った。

(ア) 素材単品について自由な値付けを可能とする新しい旅行区分を創設する案

素材単品について自由な値付けを可能とするため、新たな旅行区分を創設するという案である。

自由に値付けを行うことを可能とするには、航空券やホテルの部屋を手配する行為について、現行の代理・媒介・取次ぎとは異なる位置づけにする必要がある。このため、例えば、航空券やホテルの部屋を手配する行為を現行の募集型企画旅行又は受注型企画旅行（以下「企画旅行」という。）の範疇に位置づけたうえで、現行の企画旅行に係る旅程保証、特別補償及びキャンセル規程の適用を一部除外する等の特例を設けるカテゴリーを創設するといったようなことが考えられる。この考えについては、①新しいカテゴリーと現行の企画旅行との間に明確な線を引くことは困難であり、消費者にとってわかりづらいのではないか、②自由な値付けを可能とする一方で、旅程保証等の消費者保護の内容を後退させることは問題ではないかといった点について、懸念が示された。

また、新たな旅行区分を創設しなくても、現行の手配旅行を残し、手数料の設定に幅をもたせ、現行の代理・媒介・取次ぎによる契約において、取扱いの状況に応じた柔軟な取扱いを可能とすれば、海外OTAの料金設定に対する懸念点はある程度払拭されるのではないかと指摘もあった。

(イ) 素材単品販売を旅行業法の対象から除外する案

素材単品について自由な値付けを可能とするため、現行の手配旅行契約に位置づけられている行為について、旅行業法の対象から除外するという案である。

航空券やホテルの部屋の手配については、①インターネットの普及に伴い、旅行業者を介さず、航空会社やホテルに自ら直接申し込むことが容易になってきたこと、②IT化に伴って、決済からサービス提供までのタイムラグが無くなりつつあることから、消費者保護の観点からも旅行業法において規制する必要性が薄れていること、③今後、国内旅行市場が漸減傾向にある中、素材単品販売を自由化することで、市場のすそ野が拡大し、国内観光産業全体の活性化が期待できるとの考え方によるものである。

一方、この案については、①素材単品販売は、顧客とのやりとりの中で複合手配へと発展する場合があります、どこまでを素材単品と捉えるかの線引きが難しいため、本来取り扱うことの出来ない企画旅行を無登録のまま販売する事業者が出る恐れがあること、②旅行業のノウハウのない事業者が取り扱うことも可能となり、結果として、消費者の利益を損なう恐れがあるといった懸念が示された。

このため、除外する対象として、既にOTAでの取扱いが広く行われている宿泊施設の手配に限定する案が提示され、これにより、複合手配への発展を防ぐとともに、宿泊業界にとっても、販売経路の拡大という点で望ましいのではないかとこの考え方も示されたが、この場合も、何の規制もなく誰でも販売できるということになれば、消費者保護の点で問題があるといった意見もあった。

1. 2 インターネット取引の増加を踏まえたガイドラインの作成等

上述のとおり、航空券や宿の手配をする際にインターネットを利用することが一般化する中、こうしたサービスを提供する様々なサイトが急増している。こうしたサイトには、海外OTAや自ら契約主体とはならない場貸しサイトなども数多くあるが、多くの消費者は、どのような事業主体にどのような条件の下で申し込んでいいのかわからないまま契約を結んでいるのが現状である。

このため、旅行契約に係る安全・安心を確保し、トラブルを未然に防止する観点から、旅行業法の適用の有無や各種問い合わせ時の電話番号等を明示するなど、航空券や宿の手配に係るサイトの表示に関するガイドラインを国が策定するとともに

に、国内旅行業者のみならず、海外OTAや場貸しサイトに対してもその適用を求めていくことが望ましい。さらに、海外OTAと国内旅行業者を利用した場合の差異などについて、消費者に分かりやすく情報提供するとともに、インターネットを利用して旅行商品を申し込む際には一定のリスクが存在するという点について、消費者自身も高い意識を持つよう、啓発を行っていく必要がある。

1. 3 取引規定に係る見直し

現状の旅行業法は店頭での対面販売、団体旅行が主な取扱いであった時代に対応した内容となっており、標識の掲示、契約書面の交付等、一部の取引規定をインターネット取引に対応した規定に見直す必要がある。

2 旅行業に係る安全マネジメント制度の導入

観光産業政策検討会の提言においては、一昨年来、関越自動車道における高速ツアーバスの事故、中国万里の長城付近における遭難事故、グアムにおける死傷事件、エジプトのルクソールでの熱気球事故等が発生していることを踏まえ、旅行者の安全を確保するため、運輸事業者を導入されている運輸安全マネジメントシステムを参考としつつ、旅行業における組織的な安全マネジメントのあり方を検討する必要があると指摘されている。

このため、旅行業に係る安全マネジメント制度の導入、消費者への事故等に係る情報の開示等について検討を行った。

2. 1 安全マネジメント制度の導入に係る方向性

消費者が旅行業者を利用する主な理由の一つに、旅行業者が提供する安全と安心を求めて、ということがある。このため、旅行の安全・安心に係る対応については、旅行業者の義務としての側面だけではなく、これらを旅行業者の提供する付加価値として捉え、海外OTA等に対する優位性として消費者等に積極的に示していく必要がある。

今後は、一般社団法人日本旅行業協会において昨年12月に「観光危機管理体制における組織的マネジメントのあり方」が取りまとめられたことを踏まえ、同協会が中心となって、非会員事業者を含む旅行業界全体に安全マネジメントの導入を徹底していくとともに、このような取組を行っていることを消費者に対しても積極的に示していくことが重要である。

また、日本人旅行者だけではなく、今後さらに増加することが予想される訪日外国人旅行者の安全・安心を確保するための対応については、関係者において別途検討していく必要がある。

2. 2 消費者への情報開示等

旅行時の事故・トラブルを防ぐためには、旅行者自身が旅行に内在するリスクを把握し、必要な備えを自ら講じておくことも大切である。

このため、消費者の旅行商品の選択の参考になるよう、旅行業者が旅行商品毎に

どのようなリスクがあるかを示すとともに、商品に組み込まれているアクティビティに係る安全情報（過去の事故履歴等）を把握し、必要に応じて情報提供していくべきとの意見が示された。一方、旅行業者があらかじめ全ての旅行商品について、あらゆるリスクを想定して示すことは困難との意見も出されたことから、一定の危険性を内包する旅行商品に限定する等の現実的に運用可能な案を旅行業界において引き続き検討していく必要がある。

また、自らの身は自らの責任で守るといった基本的な点について、消費者にしっかりと認識してもらう必要があるとの指摘もなされた。

3 着地型旅行の普及に向けた商品造成の促進・販売経路の拡大

観光産業政策検討会の提言においては、地域の観光資源を活かした着地型旅行の普及を図ることや、意欲ある地域の観光関係団体、旅館・ホテル等が自ら着地型の旅行商品を企画し、旅行業へ参入することを促す仕組みの構築の必要性が指摘されている。

現状、着地型旅行が市場として成熟していないことを踏まえ、本研究会においては、着地型旅行の普及に向けた商品造成の促進や販売経路の拡大に係る議論を行った。

3. 1 着地型旅行の普及に向けた商品造成の促進

着地型旅行の普及を進めていくため、旅行商品の品質や安全の確保に留意しつつ、第三種旅行業務の範囲の拡大等の措置を講じることで、商品造成を促進し、着地型旅行商品の多様化に繋げていく必要がある。

3. 2 着地型旅行の普及に向けた商品販売の経路拡大

着地型旅行の普及を進めていくためには、旅行商品の造成を促進するだけでなく、商品の販売に係る緩和も行うことにより、販売経路を拡大することが望ましい。具体的には、宿泊施設等が一定の条件を満たす着地型旅行商品を販売することができるようにする等について検討を行っていく必要がある。

4 標準旅行業約款制度の見直し

観光産業政策検討会の提言においては、標準旅行業約款制度を含む旅行業法制度について、旅行者の安全や消費者保護は確実に守りつつ、その意義を改めて検討し、必要に応じて速やかに見直しを図るべきであると指摘されている。

旅行業法における標準旅行業約款制度は、旅行業者が消費者との間で遵守すべき事項をあらかじめ国が決めておくことで、旅行業者と消費者のトラブルを未然に防止しているほか、旅行業者及び行政の事務負担の軽減等にも資するものであることから、制度自体は今後も維持していく必要がある。しかしながら、旅行業を取り巻く環境に変化が生じており、標準旅行業約款制度の内容について見直しを行うとともに、個別約款をより柔軟に活用する必要があると考えられる。

4. 1 標準旅行業約款制度に係る見直しの方向性

現在、インターネットの普及、観光新興国の台頭等により旅行業を取り巻く環境に変化が生じており、特に取消料や旅程保証に係る規定については、標準旅行業約款において一律に規定されることに不都合が生じている。具体的には、取消料について、P E X運賃の出現や旅行商品の予約の早期化・キャンセルの増加、海外のホテルが定める取消料の多様化といった状況の変化に対して、現行の一律に規定された取消料では対応できていない。その結果、旅行業者は、旅行者からの取消しを恐れて、ホテルへの予約金の支払いをためらう傾向があり、さらに、旅程保証制度は日本独特の制度であることから、旅程の変更が生じた場合に発生する変更補償金を日本の旅行業者が海外事業者に求償する事例が散見されることなどによって、日本の旅行業者が海外事業者から敬遠されているという実態がある。日本の旅行業界が世界に伍していくためには、他の国の旅行業界との間で競争条件の異なる点については速やかに見直し、その環境を整備するべきである。このような現状を踏まえ、消費者への十分な説明を行うなど消費者の利益が保護される制度となるよう留意しつつ、商品内容、契約相手等に応じて、弾力的に対応できる約款制度を構築していく必要がある。

4. 2 B to B取引に係る旅行業約款

法人間の旅行契約については、法人と個人との契約と比べて契約者を保護する必要性が薄く、また、特に出張手配に関する包括契約及び国際会議等のイベントに関連する契約については、契約の規模が大きくなる傾向にあり、取消等により、旅行者に過度な負担を強いるケースもある。そのため、このような法人間の旅行契約については、約款制度の対象外とするか、消費者に適用される標準旅行業約款とは異なる約款を設けることについて、今後検討していく必要がある。なお、「法人」が示す対象は幅広いことから、その範囲について慎重に検討を行うべきであるとの意見が出された。

4. 3 個別約款の活用

標準旅行業約款については上記のような検討を今後行っていく必要があるが、今後、旅行形態の多様化が一層見込まれる中で、一律に標準旅行業約款のみで対応することには困難も予想される。

そこで、旅行者において、消費者保護に配慮したうえで個別約款を定め、標準旅行業約款と異なるものであることを予め旅行者に丁寧に説明を行ったうえで、消費者の選択を促すような方式を採用することについても、検討を進めるべきである。

5 現行旅行業制度の範囲外の論点

本研究会においては、現行の旅行業制度の範囲内には含まれないものの、今後、訪日外国人旅行者数の更なる増加やインターネットの発達等により必要となることが予想される幾つかの事項についても議論が行われた。

5. 1 インバウンドを取り扱うランドオペレーターへの対応

現在、旅行業法の対象となっていないランドオペレーターについては、今後、訪日外国人旅行者数がさらに拡大していくことを踏まえ、法規制の是非を検討するべきであるとの声もあるが、現在、一般社団法人日本旅行業協会が独自の認証制度を創設し普及啓発を図っていることから、まずは、当該制度をベースにした検討を進めることが適当である。

5. 2 新しいC t o Cサービスの萌芽

「A i r B n B」を始めとする民泊提供サービスなど、新たなC t o Cサービスがインターネットの発展とともに出現しており、旅行業者の提供する新たなサービスとなりうるか、観光産業のすそ野拡大という観点も踏まえ、検討を進めていく必要がある。この際、現行の旅行業法では規制の対象とならないものであっても、これらのサービスがさらに発展していくことを見据えたうえで、旅行業法制度の検討を行っていく必要がある。

おわりに

前述のとおり、旅行業を取り巻く環境の変化は目覚ましく、早急な解決が求められている課題も多い。今回の取りまとめにおいて、一定の合意を得られたものについては速やかに具体化を進めるとともに、合意が得られなかったものについても、引き続き検討を行っていく必要がある。

いずれにせよ、旅行業者、運送・宿泊事業者、消費者等の旅行業を取り巻く関係者が、今回の取りまとめの内容に基づいて、緊密な連携の下に課題解決に向けた取組みを加速させていくことが望まれる。

旅行産業研究会 委員名簿

(座 長)

山 内 弘 隆 一橋大学 大学院商学研究科 教授

(委 員)

植 竹 孝 史 一般社団法人 全国旅行業協会 試験研修実務小委員会委員長
株式会社関東観光社 代表取締役

神 山 一 彦 楽天トラベル株式会社 事業戦略部副部长
事業開発グループマネージャー

上 山 康 博 株式会社百戦錬磨 代表取締役社長

神 田 泰 寿 株式会社プリンスホテル 営業部次長

小 林 天 心 亜細亜大学 経営学部ホスピタリティ・マネジメント学科 教授
株式会社観光進化研究所 代表

齊 藤 茂 行 株式会社明神館 代表取締役

佐 々 木 優 株式会社ジェイティービー 法務室長

佐々木 幸孝 適格消費者団体・認定NPO法人 消費者機構日本 副理事長

立 身 政 廣 株式会社アイディツアーズサウスパシフィック 代表取締役
一般社団法人 日本海外ツアーオペレーター協会 代表理事

原 優 二 一般社団法人 日本旅行業協会理事 法制委員会委員長
株式会社風の旅行社 代表取締役

増 田 悦 子 適格消費者団体 公益社団法人 全国消費生活相談員協会 専務理事

三 浦 雅 生 五木田・三浦法律事務所 弁護士

(五十音順・敬称略)