

**「新たな時代の旅行業法制に関する検討会」
中間とりまとめ（案）**

平成 28 年 12 月 日

新たな時代の旅行業法制に関する検討会

「新たな時代の旅行業法制に関する検討会」中間とりまとめ（案）

目次

1. はじめに
2. 増加する訪日外国人旅行者の受入環境の整備（着地型旅行を企画・提供しやすい環境の整備）
 - （1）現在の着地型旅行商品の販売環境について
 - （2）旅行業務取扱管理者試験について
 - （3）旅行業区分等について
 - （4）旅行業者代理業について
3. 旅行の安全・取引の公正確保（ランドオペレーターに係る制度の創設）
 - （1）ランドオペレーターに対する政府の規制の必要性について
 - （2）ランドオペレーター規制の対象とする業務範囲、訪日旅行・国内旅行・海外旅行の別での規制のあり方について
 - （3）ランドオペレーターに対する規制について
 - ① 契約時の書面交付の義務
 - ② 旅行者の安全、取引の公正を担保する資格者の設置
 - ③ 禁止行為、違反事業者に対する罰則
 - （4）その他
4. 旅行業の発展に向けた旅行業法の更なる検討
 - （1）OTAの増加等を踏まえた旅行業法制の更なる検討の方向性
 - （2）様々な旅行者のニーズに対応できる旅行商品造成の環境整備に向けた検討
5. おわりに

1. はじめに

- ・ 今年3月に策定された「明日の日本を支える観光ビジョン」においては、訪日外国人旅行者を2020年に4000万人、2030年に6000万人へ増加させるなどの目標を打ち出すとともに、国際競争力を高めるよう観光産業を革新すること、全国津々浦々に訪日外国人旅行者や国内の旅行者が訪れ、交流が促進されるようにすることが打ち出された。
- ・ このためには、国内外の旅行者にとって安全で、かつ安心して全国各地に滞在できる環境を整えるとともに、滞在地において、その地域の自然、文化などにより触れやすくし、地域の人々との交流が活発になるようにすることが重要である。
- ・ 我が国では、このような交流を促す体験の機会は、旅行前にオプションツアー等で準備されることが多かったが、今後、滞在日数の長い訪日外国人旅行者を中心として、旅行先で様々な体験プログラムを求めるようになることが想定される。
- ・ また、各地域においては、ロケツーリズムや酒蔵ツーリズムなど、それまで必ずしも観光資源として位置付けられていなかったものが地域の人々の精力的な活動により魅力的な観光資源となり、地域に滞在する国内外の旅行者に素晴らしい体験を提供するようになっている。
- ・ このような取り組みがますます活性化するよう、通訳案内士制度の抜本的な見直しを行うこと、ランドオペレーターの業務の適正化を図る制度を導入すること及び着地型観光を促進するために旅行業法を見直すことが「規制改革実施計画」(平成28年6月2日閣議決定)において示され、通訳案内士制度の制度見直しの方向性については、今年9月に「通訳案内士制度の見直し方針について中間取りまとめ」が示されたところである。
- ・ また、本年1月15日に発生した軽井沢スキーバス事故を受けて国土交通省に設置された軽井沢スキーバス事故対策検討委員会が6月3日に取りまとめた「安全・安心な貸切バスの運行を実現するための総合的な対策」において、「ランドオペレーター等に対する規制の在り方の検討」についても示されている。
- ・ 今般、訪日外国人旅行者の受入環境整備、旅行の安全や取引の公正の確保のために必要な制度の見直しの方向性について、本年10月より検討を開始した本検討会において協議した内容を、以下のとおり中間的にとりまとめた。今後、この内容に基づき、関連する法律の改正作業を進めることを期待する。

2. 増加する訪日外国人旅行者の受入環境整備（着地型旅行商品を企画・提供しやすい環境の整備）

(1) 現在の着地型旅行商品の販売環境について

(現状・課題)

- ・ 着地型旅行とは、「地域独自の魅力を生かした体験型・交流型観光」(「観光立国推進基本計画」(平成19年6月閣議決定)であり、具体的には地元の観光資源(自然、歴史、産業、町並み、文化など)を活用した旅行や地元ならではの文化や産業の体験、交流などを重視した旅行、例えば①産業観光、②グリーン・ツーリズム、③エコツ

ーリズム、④ヘルスツーリズム、⑤文化観光、⑥地域に根付いた特徴的な観光を指す(「着地型旅行市場現状調査報告」(平成23年度調査))とされている。

- ・ 外国人訪日客の増加等により旅行者の着地型旅行商品に対するニーズは高まっている。地域での滞在時間を長くすることで交流の拡大や経済効果も期待できることから特に自治体等の着地型旅行商品に対する期待は高く、宿泊施設や観光案内所等で旅行商品を販売できるよう営業保証金・旅行業務取扱管理者の選任をはじめとする地域限定旅行業の登録要件緩和を求める意見がある。
- ・ 旅行業者は旅行に係る法令、旅行商品の企画・販売、決済等の旅行に係る多様なノウハウ・人材を有しているが、着地型旅行商品に関しては旅行業者にとって収益性が低く、時には採算が合わないことから、地域と旅行業者がノウハウや人材、旅行商品の販売で連携・協力する仕組みを築くことが望まれる。
- ・ 多くの旅行者は出発前に現地での行動を含めた旅行計画を立てており、着地型旅行商品も旅行者に対して計画段階から情報提供を行い、発地においてツアー一本とセットで販売するなど売り方の工夫が必要である。

(今後の対応)

- ・ 着地型旅行促進のためには、地域の関係者が連携することが必要である。このため、広域周遊ルートや観光圏等地域ごとに観光協会やDMOに宿泊施設、観光施設に加え、地域の旅行業者を含めた多様な関係者が参加することが求められる。
- ・ 観光協会やDMO等が中心となって着地型旅行商品の造成を行い、旅行商品の決済手段や販売ルートを有する旅行会社が発地着地で旅行商品の販売を行う等の地域と旅行業者が連携する取り組みを観光庁・地方運輸局が促進することが必要である。
- ・ 一方、地元には旅行業者がいない地域や着地型旅行商品の造成が進んでいない地域があることや地域の旅行市場の状況を踏まえ、旅行者の安全と取引の公正の確保、既存旅行業者との公正な競争条件を確保しつつ、第3種旅行業、地域限定旅行業及び旅行業者代理業の登録要件を以下(2)～(4)の通り見直し、着地型旅行を提供しやすい環境を整備すべきである。

(2) 旅行業務取扱管理者試験について

(現状・課題)

- ・ 現行の旅行業務取扱管理者試験は旅行業法、約款、旅行実務が試験科目となっているが、旅行実務の試験では全国の地理・歴史等に係る知識や海上輸送、航空輸送に係る科目が必須とされており、着地型旅行等の地域に限定された商品を取り扱う地域限定旅行業者にとっては必ずしも必要としない知識となっている。このため、地域限定旅行業の業務実態にあった新たな旅行業務取扱管理者資格の創設が求められている。なお地域限定旅行業の事業規模が極めて小規模であることを踏まえ、研修で資格取得を認めるべきとの意見もあった。
- ・ 旅行業務取扱管理者は、旅行業者各営業所における旅行取引の公正の確保等を責務としており、1営業所ごとに1名以上の設置を必要としているが、着地型旅行促進の観点から見直しが求められている。

(今後の対応)

- ・ 旅行業務取扱管理者は旅行の安全及び旅行者の利便確保等に必要であって、当該管理者に必要な知識及び能力を問うために管理者試験は実施すべきである。
- ・ しかしながら現行の旅行業務取扱管理者は総合と国内の2種類となっていることから、地域限定旅行者が取り扱う旅行に係る知識のみに限定した試験を新たに創設すべきである。
- ・ 合わせて既存の総合・国内旅行業務取扱管理者試験についても旅行者の安全確保、法令順守等に重点を置いた、より現状に即した内容に見直す方向で引き続き検討すべきである。
- ・ 1営業所ごと1名以上の旅行業務取扱管理者の設置は営業所ごとに業務量が違うことを踏まえ、例えば取扱額の少ない地域限定旅行業の営業所については、決められた時間に当該営業所で勤務する実態を確認すること等で旅行者の安全と取引の公正を損っていないと認められる場合は複数営業所兼務を認めるべきである。

(3) 旅行業区分等について

(現状・課題)

- ・ 現行の旅行業区分は第1種から第3種及び地域限定旅行業となっており、第3種旅行者の募集型企画旅行及び地域限定旅行業の業務範囲は、営業所の存する市町村とその隣接市町村に限られている。しかしながら、行政区分が地域の観光ルートにあっていない場合や新幹線の駅や空港等の交通拠点が含まれない場合があること等から、着地型旅行促進の観点から見直しが求められている。

(今後の対応)

- ・ 旅行者は、旅行者の安全確保のため、自ら手配する旅行の範囲に沿った業務区分で旅行業の登録を行うべきである。
- ・ 第3種旅行者の募集型企画旅行及び地域限定旅行業の業務範囲を都道府県等行政単位で一律に拡大することは地域による差異が大きく、旅行の安全を確保する観点からも適切とは言い難い。
- ・ 現行の旅行業法施行規則においては営業所の隣接市町村等に加え観光庁長官が区域を定めるとされているが、当該規定の運用を更に進め、隣接市町村と同程度と認められる範囲内で地域の観光実態等を踏まえた地域設定を行うべきである。

(4) 旅行者代理業について

(現状・課題)

- ・ 旅行者代理業は、旅行者を代理して旅行商品の販売を行う事業者であり、旅行取引に係る責任は代理される旅行者(所属旅行者)が負うことから、その新規登録にあたっては営業保証金の供託を必要としない。しかしながら旅行取引に係る責任を明確にするために代理できる旅行者は1者に限定されている。
- ・ このため代理業者が取り扱うことのできる旅行商品は所属旅行者の商品に限られ、他社の商品を販売するには所属旅行者が他の旅行者と販売受委託の契約を結ぶ必要がある。

(今後の対応)

- ・ 旅行業者代理業は営業保証金の供託を必要とせず、旅行商品の販売を行うことができることから、ホテル・旅館等が着地型旅行商品の販売拠点となる方法として旅行業者代理業制度を改めることを引き続き検討する必要がある。
- ・ 現行の旅行業法においては、旅行業者が募集型企画旅行商品の代理販売を行うことが広く認められており、同様に旅行業者代理業についても、募集型企画旅行商品を複数取り扱う区分を新たに設けることが考えられるが、地域の旅行市場に与える影響や既存旅行業者との公正な競争条件確保の方法等については更なる検討が必要である。

3. 旅行の安全・取引の公正確保（ランドオペレーターに係る制度の創設）

(1) ランドオペレーターに対する政府の規制の必要性について

(現状・課題)

- ・ 観光庁が行った「ランドオペレーター調査業務報告書」によると、旅行業者と交通、宿泊等のサービス提供機関との間で手配を行うランドオペレーターは864社が確認され、旅行業者の35.4%、交通、宿泊等のサービス提供機関の13.9%がランドオペレーターを利用していることが明らかとなった。このように訪日、国内旅行において、ランドオペレーター業務そのものが旅行者の安全確保に重要な役割を果たしていることが確認された。
- ・ 確認されたランドオペレーターのうち旅行業者の登録をすでに有していたのは約2割に過ぎず、多くは旅行業法に基づく管理の外にあることが明らかとなった。
- ・ 一部のランドオペレーターについては突然のキャンセルや無資格ガイドの利用、高額なキックバック等が問題になっており、また、ランドオペレーターが旅行業者や運送事業者に対して主導的地位に立つことがあるにも関わらず、旅行者の安全に対する責任意識が希薄な場合がある。

(今後の対応)

- ・ 旅行業者になれば、旅行者の安全確保に係る様々な規制の対象となる一方で、旅行者からの依頼も直接受けられるようになることから、まずは、ランドオペレーターに対し旅行業者の登録を受けよう、国をはじめ関係機関が促すべきである。
- ・ それでも、旅行業の登録を取らずにランドオペレーター業務のみを行う事業者が残ると想定されること、通訳案内士について量的・質的拡大を図るために業務独占規制を廃止する規制緩和がなされ、その手配を行うランドオペレーターを通じて通訳案内を行う者の質の向上を図る必要があることも踏まえ、旅行者の安全確保に必要な範囲で、例えば登録制など、事業者に対する的確に指導ができるような規制を新たなカテゴリーとして設けることとすべきである。
- ・ その際、旅行業者は当然にランドオペレーター業務も行うことができることについても、法律上明記することが必要である。
- ・ 過度に厳しい規制を設けるとランドオペレーターが地下に潜り、制度そのものが機能しなくなる恐れがあることから、旅行者の安全確保を最優先としつつ、

必要とされる項目にできる限り絞った規制とすべきである。

- ・ 今回の新たな規制の実効性が高まるよう、バス事業者を始めとする交通事業者、ホテル・旅館等の宿泊施設、免税店、通訳案内士等に対し、ランドオペレーターに係る新制度について国が周知を徹底するとともに、旅行業の登録を受けた旅行者又は登録を受けたランドオペレーターと取引するよう国をはじめ関係機関が促していくべきである。
- ・ 法律上の名称については、旅行者からわかりやすくすることが必要であり、旅行者との差異を示すため、旅行者とは異なる名称とすべきである。

(2) ランドオペレーター規制の対象とする業務範囲、訪日旅行・国内旅行・海外旅行の別での規制のあり方について

(現状・課題)

- ・ ランドオペレーターについて新たに規制の枠組みを設けるにあたり、規制の対象とする業務の範囲（運送事業者の手配、宿泊事業者の手配、通訳案内士の手配、チケットの手配等）を明らかにする必要がある。
- ・ また、ランドオペレーターは、訪日旅行を対象とする者、国内旅行を対象とする者、海外旅行を対象とする者があり、業務を行う場所が国内か海外か、対象とする旅行者が主に日本人であるか外国人であるか、外国の法令の適用を受けているかいないかの違いがあり、これらを踏まえて具体的な規制の内容を定める必要がある。

(今後の対応)

- ・ どのような業務を規制対象とするかは明確にすることが必要不可欠であり、旅行者の委託を受けて、基本的な手配業務であるバス等の交通サービス、宿泊サービスの手配等を行う事業者を規制の対象となるランドオペレーターとすべきである。また新たに設ける登録制等の規制を通じ、資格を有した通訳案内士の手配が行われるよう促すとともに旅行者が一部の免税店等で生じているトラブルに巻き込まれることを防ぐための体制整備を図るべきである。
- ・ その際、業務に関する規制については必要とされる項目にできる限り絞るべきであり、B to Bの業務であることを踏まえ、旅行者に課せられる営業保証金は不要である。
- ・ 訪日旅行、国内旅行については、国内の交通や宿泊等のサービスの手配を行うという点で同様の業務を行っており、緊急に措置すべき事案等も確認されていることから規制の対象とし、規制の内容についても差異を設ける必要はないと考えられる。他方、海外旅行については、国内の旅行者と海外の交通や宿泊等のサービス等との間で手配を行っており、現時点では訪日旅行、国内旅行で見られるようなトラブル等は把握できていないが、引き続き実態を把握しつつ、旅行者保護の観点から、その規制の必要性や、規制のあり方を検討すべきである。

(3) ランドオペレーターに対する規制について

① 契約時の書面交付等の義務

(現状・課題)

- ・ 観光庁が行った「ランドオペレーター調査業務報告書」によるランドオペレーターに関する主なトラブルとしては、特になしとの回答が最も多いものの、質の悪い宿やレストランを手配された、直前でのキャンセル・変更、バス事業者への最低価格割れ料金での手配を求められた、がそれぞれ 1 割以上の回答者より該当があるとの回答があった。
- ・ 同調査によるとランドオペレーターとの依頼方法については、書面等による記録を残している場合が 8 割を超えるものの、電話・FAX による場合も 5 割程度となっている。

(今後の対応)

- ・ 旅行者の安全、取引の公正確保の観点から契約時の書面交付・保存を制度上求めるべきである。
- ・ 契約時の書面交付、保存について、ランドオペレーターだけでなく、旅行業者、交通事業者、宿泊事業者等のサービス提供者にも促すべきである。
- ・ その際、諸外国には書面を交付する習慣がない国もあることなどにも考慮し、例えば旅程・旅行参加人員等が分かる程度のできる限り簡易なものとし、契約内容の変更時も含めて電子的方法等により書面の交付・保存が行われるよう制度設計において配慮すべきである。

② 旅行者の安全、取引の公正を担保する資格者の設置

(現状・課題)

- ・ 旅行業者に旅行業務取扱管理者の設置を義務付けることで旅行の安全及び取引の公正を図っているのと同様に、ランドオペレーターに対しても旅行の安全及び取引の公正を確保するため、資格を有する管理者を設置することが考えられる。
- ・ しかしながら、管理者資格の取得が難しいなどの場合には、管理者の設置が負担となってランドオペレーターの登録制度そのものが機能しなくなることも考えられる。

(今後の対応)

- ・ 旅行の安全、取引の公正確保、緊急時の連絡体制整備等の観点から、何らかの資格者を事業者に設置することとすべきである。この資格者については、具体的には、旅行業法に関する基礎的な知識やサービス提供機関に関する安全に関する規制(例 貸切バスに関する安全基準等)についての知識等を身につけるようにすることが必要である。
- ・ その際、これまでトラブルなく事業を行ってきた既存の事業者にも配慮することが必要であり、旅行業の旅行業務取扱管理者制度をそのまま適用させるのではなく、例えば研修で資格が取得できるなど、より簡易な制度とすべきである。

③禁止行為、違反事業者に対する罰則

(現状・課題)

- ・ 無資格のツアーガイドの斡旋や免税店からのキックバックを前提とした旅行の手配、安全を軽視した旅行手配や手配を行う等悪質なツアー造成にランドオペレーターが主体的に関与しているとみられる事案が発生している。
- ・ 今般、ランドオペレーターに対する規制を設けるにあたり、これまで述べてきた契約時の書面交付や資格者の設置に加え、規制の実効性を高めるため必要な措置を設けることが必要となっている。

(今後の対応)

- ・ 旅行業法等を参考にしつつ、旅行の手配を行うに当たり旅行者の安全の確保に必要な禁止行為(旅行サービスの提供を不当に遅延する行為、旅行地において法令違反を行わせるような旅行の手配等)について設定し、必要に応じて観光庁等が処分を行えるようにすべきである。
- ・ ランドオペレーターに対する規制の実効性を高めるため無登録のランドオペレーター及び登録ランドオペレーターの違反行為に対する罰則等はしっかりと整備すべきである。
- ・ 無登録のランドオペレーターと取引を行った旅行者に対しては旅行業法に基づき適切に処分を行うように運用するとともに、その他の事業についても、無登録のランドオペレーターと取引をしないよう、国、サービス提供機関等の関係者が協力して取り組むべきである。

(4) その他

- ・ 現在、ランドオペレーター業務を実施している旅行者については、安全で安心な訪日旅行商品の品質を保証するための仕組みとして、(一社)日本旅行業協会による「ツアーオペレーター品質認証制度」が実施されている。今回、規制の対象となるランドオペレーターについても、その業務の質が高められて旅行者に満足度の高い旅行商品が提供されるような民間団体による取組について、今後、検討を行うべきである。

4. 旅行業の発展に向けた更なる検討

(1) OTAの増加等を踏まえた旅行業法制の更なる検討の方向性

- ・ 国内・海外OTA(Online Travel Agent:インターネット上のみで取引を行う旅行会社)の急成長や旅行プラットフォームサイトの増加等により、近年、旅行業を取り巻く環境が大幅に変化している。
- ・ まずは国内・海外OTAが、旅行者の取引の公正と身体的な安全の確保についてしっかりと対応できているか検証する必要がある。その結果、制度を見直す必要があると認められた場合には、旅行者の取引の公正と身体的な安全の確保とともに我が国旅行者と海外OTA等の平等な競争環境の実現、観光産業の国際競争力を高めて我が国の基幹産業とするという観点からの検討が必要である。
- ・ 海外OTAとの平等な競争環境の実現という観点からは、海外OTAに日本の旅行

業法を適用する場合の実効性、所在国の旅行業に係る規制と日本の旅行業法とを二重に適用する必要性等について、検討の必要がある。また、それに加え、例えば、標準旅行業約款に定める取消料規定の見直し等についても検討することが必要である。

- ・ 国内旅行については、
 - ✓ 第3種旅行者による募集型企画旅行の催行を可能となったこと及び地域限定旅行者の新設により第2種、第3種、地域限定旅行者の区分が曖昧になっていること、
 - ✓ OTAが営業保証金の供託額が少ない第3種登録で大量の取り扱いをしている場合もあること、
 - ✓ 営業保証金額は年間の旅行取引額が5000万円を最低額として設定されているが、地域限定旅行業の平均取引額は1000万円未満であることから、例えば旅行業区分を海外と国内に区分し、取扱額のみで営業保証金額を決める、地域限定旅行業については年間取引額5000万円以下の営業保証金基準を設定するなど、取扱の実態にあった見直しについて検討が必要である。

(2) 様々な旅行者のニーズに対応できる旅行商品造成の環境整備に向けた検討

- ・ 我が国には、自然、文化、歴史、食等の様々な面において素晴らしい観光資源が数多く存在しており、それらを活用してより魅力的な旅行商品を数多く造成していくことが、今後の旅行業をはじめ、各地域における観光産業全体にとって必要不可欠である。
- ・ これまで旅行業法は消費者保護に重点を置いてきたが、消費者保護を重視するあまり旅行を企画する人々の創意工夫を活かすににくい環境となっていないか検証する必要がある。
- ・ また、各地域において、旅行者が、地域で着地型観光の造成に従事するDMO候補法人や観光協会、NPO、医師や教師、学芸員等の専門家等、やる気とアイデアのある者と連携して旅行商品を造成することが極めて効果的であり、そのための連携強化を各地域において図るなどの環境整備についても検討が必要である。

5. おわりに

- ・ 上述の規制改革実施計画においては、ランドオペレーターに関する規制の導入については、平成28年度中に法案を提出すると閣議決定されたところである。また、着地型観光を促進するための旅行業法の見直しについても平成28年度中に措置をすべきことが閣議決定されている。
- ・ この中間取りまとめを受けて、着地型旅行の企画・造成をしやすい環境整備とランドオペレーター規制については、国として早急に制度設計に取り組み、関係する法律の改正作業を進めることが必要不可欠である。
- ・ また、旅行業の発展に向けた見直しについては、今後も継続して検討を進める。
- ・ 本検討会においては、法案の制定作業が進展した時点で最終とりまとめを行うこととする。