

2017年6月15日  
No.2017-012

## ビジネス環境の変化を受け見直される観光関連法

～期待される効果と問題点～

調査部 主任研究員 高坂 晶子

### 《要 点》

- ◆観光分野の法令を見直す動きが進んでいる。その背景には、成長分野である観光の振興に向けて国を挙げた取り組みが進み、ビジネスシーンが活発化しつつあるものの、戦後間もなく施行された現行法では十分に対応できず、機能不全を来していることがある。
- ◆観光分野の事業環境をみると、インバウンド市場の急拡大と新たな設備・サービス需要の発生、ICT、AIを始めとする最新技術の導入とサービス・業務内容の変化が広範に生じている。社会環境をみても、見知らぬ外国人に宿泊場所や各種体験の機会を提供し、交流を楽しむメンタリティの変化が一般市民の間に生じている。
- ◆一方、観光関連法令をみると、戦後間もなくのわが国社会情勢に合わせて規定された条文が少なくない。具体的には、旅行者とりわけ外国人に対する受入れ態勢が不十分な状況で、トラブル回避を優先したため、詳細な規制・要件を事業者や施設に課すものがみられる。懸念されたトラブルの多くは、現在では回避可能となったものの、規制・要件は維持されてきた。
- ◆今回、新設・見直しの対象となった項目と関連する法令名は、以下の通りである。
  - ①民泊ルールの創設  
宿泊事業法を創設し、旅館業法を改正する。内容は、営業地規制の緩和、宿泊施設提供者の登録制度、民泊物件の管理代行業者およびマッチング・プラットフォームを営営する仲介事業者に関する登録・管理規定、違法営業の厳罰化、が主なものである。
  - ②通訳案内士業務の見直し  
通訳案内士法を改正する。内容は、国家資格である通訳案内士の業務独占規制の廃止、有償の通訳案内ガイド業務の一般開放、通訳ガイドの質の向上に向けた研修制度の整備、地域限定通訳ガイド資格の制度化、が主なものである。
  - ③ランドオペレーター登録制度の導入他  
旅行業法を改正する。内容は、従来は規制の対象外であった「宿泊施設等の手配・予約事業者（以下、ランドオペレーター（LO）」向け管理・登録制度の導入、および旅行業務取扱者に関する地域限定の要件緩和、が主なものである。
- ◆一連の法令の見直しは、近年の観光ビジネスの変化に即しており評価できる。ただし、法の執行段階を視野にいれた場合、克服すべき課題が残されている。  
すなわち、新たな制度や資格の大枠は法案に記されているものの、政省令やガイドライ

ン、解釈通知（以下、政省令等）に多くが委ねられているため、規制や実施体制の具体的内容は必ずしも明らかではない。今後、政省令等の内容次第では、事業環境が大きく規制されてビジネスマインドを損なう可能性は否定できない。

今後、観光ビジネスの一層の成長を促すため、「観光をめぐる技術革新や最新のビジネス動向に積極的に対応する」という立法の趣旨を踏まえ、政省令の具体的な内容や方向性を早期に明らかにしていくことが重要である。

**本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・  
高坂晶子宛にお願いいたします。**

**Tel: 03-6833-1584**

**Mail: [kohsaka.akiko@jri.co.jp](mailto:kohsaka.akiko@jri.co.jp)**

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

## 1. はじめに

わが国有数の成長分野とされる観光振興に向けて、政府は周遊ルートの開発や受入れ態勢の整備など様々な施策を行っている。加えて、施策の基礎となる法令の見直しにも着手している。

見直しの理由は、戦後間もなく導入された規定の一部が機能不全を来しているためである。2003年の観光立国宣言を機に、アウトバウンド（日本人の海外観光）促進<sup>1</sup>が中心であった国の観光施策が、インバウンド（外国人の訪日観光）振興へと大きく転換し、革新的な ICT 技術の活用も進むなか、法令面からも、今日的な観光ビジネスへの対応が求められている。

実際、インバウンドに対応した多言語表示などの新たな設備・サービス需要、オンライン決済やチャットボット<sup>2</sup>等にみられる業務面の変化など、観光ビジネスをめぐる環境変化は著しい。同様に、社会環境も変化しており、見知らぬ外国人に宿泊場所や作業体験の機会を提供し交流を楽しむメンタリティが、一般市民の間に定着しつつある。

本稿では、このような変化を概観したうえで、現在進められている観光関連法令の見直し作業について整理し、残された課題を指摘する。

## 2. 観光業務をめぐる環境変化

### （1）業務環境の変化

図表 1、図表 2 は、観光分野の近年の変化について、業務内容と業態に即して整理したものである。以下、技術革新とビジネスモデルの面から説明する。

#### 【技術革新】

観光における技術革新としては、通信処理能力の高度化による検索の高速化、高解像度画像によるリアルな情報提供、暗号やセキュリティ技術を駆使したオンライン決済、認証技術に基づく本人確認、ロボットによる各種サービス、翻訳技術による多言語対応、ビッグデータを解析した商品開発、AR・VR を駆使したプロモーション、エンターテイメント・アクティビティ等<sup>3</sup>がある。

これらは、提供情報の充実、取引の容易化と短時間化、時間・場所・言語等の制約からの解放、省力化、新たな観光資源開発等のメリットを生む一方、日本の観光ビジネスを揺るがす。

本人確認やキーの授受などのフロント業務、予約・変更や問い合わせ対応の電話サービスを例にとれば、現場の担当者を減らし、遠隔地からのオンライン対応やロボットで代替がきくため、業務内容や勤務体制、求められるスキル・資質について変化が生じよう。実際、HIS ホテルホールディングスが長崎県他で運営する「変なホテル」<sup>4</sup>では、業務の多くをロボットが代替したため、

<sup>1</sup> 1980年代に入ると、貿易黒字対策が急務となり、国民の海外旅行・消費を促す「海外旅行倍増計画（テンミリオン計画、運輸省所管）」や成田空港の整備・拡充等の施策が採られた。

<sup>2</sup> ロボットによる「おしゃべり」の意味で、実際は音声認識や人工知能等の最新技術を活用し、ロボットが利用者の質問やコメントを受けて対話が進む。観光分野では、漠然とした希望から行き先やアクティビティを推薦するコンシェルジュ機能を果たすことが多い。

<sup>3</sup> エンターテイメントの例としては VR を活かした遊園地の遊具やプラネタリウム・水族館等の展示、アクティビティとしては AR を活用した古城見学、街並み散策等がある。

<sup>4</sup> HIS グループが経営する宿泊サービスの新業態。ロボットや空調等の最新技術を導入し、施設の維持管理を極力省力化したもので、将来的には全国ネットワークと海外展開を計画。ハウステンボスの1号店では、女性ロボットと恐竜ロボットがフロント業務に当り、荷物の運搬・清掃等を無人化し、各室にコンシェルジュ機能を果たす AI ロボットが装備されている。『トラベルボイス』2016年8月17日「「変なホテル」の開業1年の成果を聞いてきた、ロボット数は倍増でスタッフ（人間）は3分の1に縮小、生産性は倍以上に」

<https://www.travelvoice.jp/20160817-71817> 参照 2017年5月18日

30名以上のスタッフが最終的に7名になったという。変化は法令面にも波及し、旅館業法のフロント設置規定やチェックイン時の対面規定の存在意義が問われ始めている。

商品の企画・開発や広告等の業務にも、技術革新は影響する。移動経路や購買履歴に基づく旅行者のセグメンテーションと嗜好・関心に基づく観光商品開発、スマートフォンを経由したピンポイントかつオンサイト（提供箇所に接近すると商品情報が配信される仕組み）なアピールが可能となるため、マスを対象とした既存の手法の有効性が問われている。法令面については、個人情報やデータの利用に関する同意等の取扱いについて規定を整備する必要性が指摘されてきた<sup>5</sup>。

（図表1）観光業のビジネス環境の変化（業務別、業態別）

【業務別】			
業務内容		活動内容	変化の背景
旅行商品の企画販売	情報提供	観光関連施設の情報掲載と掲載サイトへのリンク、動画情報の提供	通信速度・画像解像度・GPS技術の向上 双方向コミュニケーション、SNSの普及 サイト間連携の円滑化
	販売	マイページ機能、問い合わせ・トラブル対応、AIによるFAQ対応 ロコミ対応（書き込み受付、内容チェック等）、双方向コミュニケーション	
	予約	ワンストップ予約と変更・キャンセル、確認（コンファーム）	
プロモーション	決済	ワンストップのクレジット決済	通信速度の向上と対応の迅速化、同時化
	宣伝・広告	個人の利用履歴分析に基づくプッシュ型情報提供（アウトリーチ） デジタル・サイネージ、チャットボット（ロボットが対応する顧客とのチャット）	ビッグデータの収集・分析能力の向上 ロボット技術の進歩
商品企画開発	セールス	動画、VR（仮想現実）、AR（拡張現実）を活用した臨場感あるサイトの紹介	VR（仮想現実）、AR（拡張現実）技術の進歩
	マーケティング	ビッグデータを活用したツーリストの行動履歴分析と嗜好抽出、タイプ分類 ロコミの分析に基づく商品開発、ロコミ評価のチェック、トラブル対応	ビッグデータ活用技術の進歩と適用範囲の拡大、SNSの普及
	商品化	詳細な嗜好・関心別の商品開発、アニメ等コンテンツとの連携（聖地巡礼） VR（仮想現実）、AR（拡張現実）を活用したツアー 方位測定システム、ICTを活用した地域回遊型コンテンツ・ゲーム等の提供	VR（仮想現実）、AR（拡張現実）技術の進歩 メディアミックス

【業態別】			
業態		活動内容	
宿泊	受付管理	ディスプレイによる遠隔対応、電子キー、無人の本人確認・入退室管理 室内環境（空調、調光等）調整、施設利用状況の可視化・顧客への情報提供	コミュニケーション、画像認証、本人確認、センサー等に関する技術の向上
	サービス	ロボットによる自動サービス（フロント業務、手荷物運搬等） AIによる自動応答・コンシェルジェ	サービスロボットの普及 ビッグデータ関連技術の開発、AIの活用
小売・飲食サービス	注文支払	多言語対応&支援機能（複数言語への翻訳アプリ等）、電子決済 ビッグデータ分析による商品紹介、ロコミ対応（評判チェック、迅速なレスポンス等）	訪日客の増加と自動翻訳ツールの開発 ビッグデータ関連技術の開発、SNSの普及
交通	ガイド	多言語対応&支援機能（複数言語への翻訳アプリ等）、乗継・乗車方法案内 音声認識によるナビ、AIによるコンシェルジェ、共通乗車スキーム	訪日客の増加と自動翻訳、音声認識技術の進歩、AIの活用、事業者間協力
	危機対応	多言語アナウンス、翻訳文字情報の同時配信、誘導、医療活動支援	訪日客の増加と自動翻訳ツールの開発 危機対応のシステム化、国際医療協力

（資料）報道資料その他に基づき日本総合研究所作成

## 【ビジネスモデル】

新しいITツールやビジネスモデルも、観光事業に影響を及ぼしている。ITツールの例としては、SNSの普及によって爆発的に増えた個人のロコミが、情報収集の主流となりつつある。ビジネスモデルの代表例はルームシェア（民泊）であり、ウェブ上に開設されたプラットフォーム上のマッチングと利用者の相互評価を利用し、一般住宅に宿泊する旅行者が急増している。

この結果、従来型の観光案内所やガイドブックによる情報提供や広告の効果が薄れ、SNS対応を織り込んだプロモーションや商品開発の比重が高まっている<sup>6</sup>。ルームシェアについては、BtoC中心であった宿泊サービスにCtoC取引が導入されたことで、地元住民との交流をセールスポイントとする新市場の成長が期待されている。人口減少が続く地方圏では、交流人口の増加や地域活

<sup>5</sup> 2017年5月、これらの内容を盛り込んだ改正個人情報保護法が施行された。

<sup>6</sup> 飲食・小売業や施設運業者の間では、いわゆる「インスタ（グラム）映え」する内容、例えば大盛りメニューや絶景スポットを訴求する傾向が強まっている。より積極的には、ネット上で影響力を持つ情報発信者（インフルエンサー）に新商品・サービスをアピールして体験を促し、インフルエンサーによる感想や使用感等の発信が一般の「フォロワー」による利用拡大につながる好循環を構築しようとする試みがみられる。

性を待望する声も聞かれる一方、民泊と競合する既存宿泊事業者や、民泊物件から迷惑をこうむる近隣住民からは、規制の明確化と徹底を求める意向が表明されている<sup>7</sup>。

(図表2) 代表的なITツール、ビジネスモデル

サービス	分野	新規性	影響
民泊	宿泊	オンライン・プラットフォームを提供した施設提供者と宿泊希望者のマッチング仲介 利用者によるピア評価システム	資源の有効活用 管理代行等付随サービスの開拓
OTA(注)	旅行商品販売	オンライン上で予約、本人確認、決済、取引内容確認を完結、旅行券等の発券はない 利用可能情報をリアルタイムで提供、対応	24時間、機動的な利用者対応
ナビゲーション	宣伝広告	膨大な口コミ情報に基づく観光地、ツアー、施設等の比較、評価	評判が世界的に拡散、一挙に国際的観光地に

(資料) 各種資料に基づき日本総合研究所作成

(注) Online Tour Agency。実店舗を持たず、オンライン上でツアーの販売、宿泊予約サービス等を提供するビジネス形態

## (2) 観光関連法令の現状

次に、観光関連の法令について概観する。観光は極めて裾野が広く、都市計画、建築、衛生など多分野に係るが、以下では観光庁の所管法令を中心に検討する。

(図表3) 観光庁の所管する主な法令

名称	施行日
通訳案内士法	1949年6月15日
国際観光ホテル整備法	1949年12月24日
旅行業法	1952年7月18日
観光施設財団低当法	1968年6月3日
総合保養地域整備法(リゾート法)	1987年6月9日
地域伝統芸能等を活用した行事の実施による観光及び特定地域商工業の振興に関する法律	1992年6月26日
国際会議等の誘致の促進及び開催の円滑化等による国際観光の振興に関する法律	1994年6月29日
外国人観光旅客の旅行の容易化等の促進による国際観光の振興に関する法律	1997年6月18日
食品循環化資源の再生利用等の促進に関する法律	2000年6月7日
独立行政法人国際観光振興機構法	2002年12月18日
観光立国推進基本法	2006年12月20日
エコツーリズム推進法	2007年6月27日
観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律	2008年5月23日

(資料) 観光庁ウェブサイト「所管法令」を基に日本総合研究所作成

(注) 施行期日順、()内は通称、観光庁設置法を除く

図表3は、観光庁ウェブサイトに掲載された法律(政省令を除く)を施行日順に整理したもので、大別して3つの時期に整備が進んだことが見て取れる。第1期は戦後間もなく、外国人の受け入れのために通訳資格の創設や世界水準のホテル建設が行われた時期である。第2期は80年代末から90年代初めのバブル経済の下、国内観光消費を喚起するため、各地でリゾート開発が進め

<sup>7</sup> 既存宿泊事業者の意見表明の例としては全国旅館ホテル生活衛生同業組合連合会(全旅連)の大会におけるアピール(2016年6月)等。住民の場合は民泊物件周辺の騒音等被害に関する行政機関への相談や警察への通報等。

られた時期に当たる。第3期は、2000年代入り後、新たな成長市場として観光に着目し、訪日客をターゲットにすることを表明した「観光立国宣言（2003年）」以降、現在に至る時期である。

今回の見直しの対象となるのは通訳案内士法と旅行業法、旅館業法（厚労省所管、1948年施行）で、いずれも第1期に整備された法令である。新設の住宅宿泊事業法案も、民泊に対応するために旅館業法を補完するものであり、第1期に整備された法律の見直し作業に該当しよう。

これら第1期の法令制定当時、多くの日本人にとって外国人の存在自体が珍しく、滞在環境やホスピタリティなど受入れ態勢も不十分ななか、トラブル回避が最優先課題とされたため、法令には様々な事前規制や資格要件が盛り込まれた（図表4）。すなわち、外国人につけこむ悪質ガイドを排除する目的で厳しい国家試験が課されたり、旅行業者には損害賠償に充当可能な資産、宿泊事業者には防火・安全・衛生上の規格が義務付けられた。想定されたトラブルの多くは、社会の成熟化と国際化、技術進歩によりおおむね解消ないし軽減されたが、規制・要件は70年近く維持され、今回ようやく見直されることとなった。以下、これらの法律について、主な内容を整理する。

（図表4）見直し対象の法令と施行当初の時代背景

	施行当時の事情	当初からの規制内容	見直しの方向性
旅館業法	木造建築中心、伝染病の流行、 食中毒の発生 情報拡散の遅さ＝情報、人的交流 拠点としての旅館の存在意義	耐火耐震基準、非常用設備 公衆／食品衛生基準 警察への通報等協力義務 感染症疑いのチェック	建築基準・非常用設備の設置 基準の緩和、部屋数の見直し フロント設置要件の見直し 対面義務の見直し
通訳案内士法	外国語対応可能な一般人の少なさ 外国語表示の少なさ ガイド本・案内所等の少なさ 悪質ガイドの横行	国家試験による通訳案内士資格の 創設と有償ガイド業務の独占規定 国家資格保有者の名称独占規制	通訳ガイド業務の一般開放 研修等により、国家資格の社会的 地位の向上 地域限定通訳案内士資格の創設
旅行業法	旅行経験の少なさ 交通手段・宿泊施設等に関する 情報の非対称性 団体旅行の多さ	旅行業者の規模・能力に応じて 業務範囲を区分 旅行者保護のため旅行業登録要件 として基準資産等を設定 各営業所に業務取扱管理者を選任	登録要件の資産金額の引き下げ 地域限定の旅行業者登録制度 の創設 旅行業務取扱管理者の兼任許可 ランドオペレーター登録制度の創設

（資料）観光庁「新たな時代の旅行業法制に関する検討会」資料に基づき日本総合研究所作成

### 3. 新設・見直しの対象となる項目と法令名<sup>8</sup>

#### （1）民泊ルールの創設<sup>9</sup>

住宅宿泊事業法を新設し、一般住宅の所有者が遊休スペースを有償で提供する「民泊」ビジネスについてルールを定める。併せて旅館業法を改正し、現行の営業規定を満たさない民泊ビジネスを念頭に、違法宿泊営業に対する監督と罰則を厳格化する<sup>10</sup>。

主な内容は以下の通りである。

#### ①定義

民泊の法律上の呼称を「住宅宿泊事業」とし、定義を「住宅に、人を180日を超えない範囲で宿泊させる事業」とする。

<sup>8</sup> 各法令の趣旨と新設・改正の経緯については巻末の補論を参照のこと。

<sup>9</sup> 住宅宿泊事業法案と旅館業法の一部改正案は別々に閣議決定、国会に上程されているが、民泊ルール関連として一体的に説明する。

<sup>10</sup> 宿泊業の無許可営業に対して、保健所の立ち入り検査を可能とし、罰金の上限を3万円から100万円に引き上げ。

先行して制度化された簡易宿所型の民泊、特区民泊<sup>11</sup>共に営業日数の上限はなく、新制度にとっては競争上大きな制約といえる（図表5）。さらに、都道府県および保健所の設置権限を持つ都市（保健所設置都市）が条例を制定し、営業日数の上限を180日から引下げる措置等を講じることが認められており、条例を制定する場合の要件や上乗せ規制の水準をどのように定めるかについて注目されている。

（図表5）民泊のタイプと規制法令

通称	簡易宿所	特区民泊	新制度(未定)
法令名	旅館業法	国家戦略特区法	住宅宿泊事業法
許認可	営業許可	特区事業認定	届出
主な許認可要件	一人当たり3.3㎡ 洗面所、非常階段他	25㎡以上の居室 洗面所、トイレ、浴室	未確定
届出先	保健所	都道府県他(注1)	都道府県他(注1)
住居専用地域の立地	原則不可	原則可	原則可
最低宿泊日数	1泊2日～	2泊3日～(注2)	1泊2日～
年間営業日数	無制限	無制限	180日以下(注3)
消防設備	必要	必要	未確定
フロント	必要(注3)	不要	不要

（資料）厚生労働省、観光庁、内閣府資料に基づき日本総合研究所作成

（注1）都道府県および保健所を設置する権限を有する都市（政令指定都市、中核市）

（注2）当初6泊7日以上とされ普及の妨げとなったため、2016年12月に改正

（注3）立地自治体の定める条例等により規制される場合あり

## ②立地

工業専用地域を除き、立地は原則規制されない（自治体が条例で規制することは可能）。一般の旅館は禁止されている住居専用地域でも営業可能であり、簡易宿所型の民泊や特区民泊<sup>12</sup>と比べて大きなアドバンテージといえる。

## ③関係者

図表6は住宅宿泊事業法で規定される民泊ビジネスの関係者について整理したものである。

（図表6）住宅宿泊事業法に規定された事業関係主体

	住宅宿泊事業者【a】＝宿泊施設を提供		住宅宿泊管理者【b】	住宅宿泊仲介業者【c】
	①家主在宅型	②家主不在型	民泊物件の管理を代行	【a】と宿泊希望者を仲介
実施要件	都道府県知事等への届出(注1)		国土交通大臣の登録	観光庁長官の登録
届出内容	住所氏名、住宅の図面等物件情報		-(省令で規定)	-(省令で規定)
事業内容	遊休宿泊スペースの提供		住宅宿泊事業者の 管理業務の代行	住宅宿泊事業者と宿泊者 とのマッチングや仲介
事業上の義務	(注2)	【b】に対する管理 業務の代行委託義務	◆主に【a】②の業務代行義務 ◆契約に関する義務 書面交付、業務記録保存 管理委託者・行政庁への 定期報告その他	◆契約に関する義務 仲介契約に関する約款 の届出と公示、宿泊者に 対する説明書面交付義務
チェック方法	業務報告の要求、立入検査		業務報告の要求、立入検査	業務報告の要求、立入検査
義務違反時	虚偽の届出に対し、6か月以下の懲役、 100万円以下の罰金		行政指導、業務改善命令 登録抹消、立入検査等	行政指導、業務改善命令 登録抹消、立入検査等

（資料）観光庁「住宅宿泊事業法案要綱」その他資料に基づき日本総合研究所作成

（注1）都道府県知事および保健所の設置権限を持つ政令市、中核市

（注2）届出住宅の部屋数が一定以上、または家主の一時的不在（長期出張等）時、人を宿泊させる時は【b】への管理代行業を委託する義務がある。

11 簡易宿所型は旅館業法改正で、特区民泊は国家戦略特区限定で制度化された。詳細は図表5参照。

12 原理的には特区民泊も住居専用地域で営業可能であるが、認定を受けた自治体が条例で除いている。

#### ④住宅宿泊事業の実施に係る義務規定（目的別）

図表 7 は民泊サービスに関する義務と実施主体を整理したものである。

（図表7）住宅宿泊事業法上の主な義務と実施責任者

管理の目的	民泊ビジネスの管理運営	生活環境の保持	契約面の安全安心の確保
責任者	住宅宿泊事業者 住宅宿泊管理業者	住宅宿泊事業者 住宅宿泊管理業者	住宅宿泊仲介事業者
義務の内容	民泊ビジネスの告知 宿泊日数の届出 宿泊者名簿の作成管理	清掃 非常用照明器具等の設置 外国語表記・案内 生活ルール等の説明 苦情受付・処理	契約約款の作成・開示 宿泊者に対し、契約内容 等を書面で交付・説明 違法民泊サービスの 斡旋、広告の禁止

（資料）観光庁資料等に基づき日本総合研究所作成

- ◆住宅民宿泊事業法案、旅館業法改正案は閣議決定（2017年3月）を経て、6月9日、第193通常国会で可決成立した。2018年1月からの施行が予定されている。

法令の施行により、民泊に関する一般ルールが明確となり、関連ビジネスの活性化が見込まれている。営業許可を得ない民泊物件が多数存在する現状については、ウェブ経由の申請を認めるなど手続きを容易にする一方、違法営業に対する罰則を強化することにより、相当数の民泊物件所有者が新法に定められた登録事業者に移行することが期待されている。

#### （2）通訳ガイド業務の見直し<sup>13</sup>

急増する訪日外国人に比して、正規の通訳ガイドが不足している現状を踏まえ、有償の通訳ガイド業務に関する規制を緩和する。

法令の主な内容は以下の通りである。

##### ①通訳案内業務の一般開放

通訳案内士の業務独占規制を廃止し、広く一般に有償の通訳ガイド業務を開放する。ただし、「通訳案内士」という名称自体は、国家試験をパスした者に限定し（名称独占規制）、国家資格を訴求することで他の通訳ガイドから差別化する仕組みを残す。

国家資格の質を担保するため、試験の内容を見直すとともに、通訳案内士に対する研修制度を導入する。国家試験については、従来の教養的知識を問う設問に加え、災害時の避難誘導方法等の実務項目を追加する。研修については、定期的な受講を義務づけて通訳案内士の質を高める一方、休眠状態の有資格者の発掘に活かす。

##### ②地域限定ガイド資格の創設

地域の創意を生かすため規制を緩和する「構造改革特区制度」を活用した、地域限定の通訳ガイド業務はすでに実現しており、京都市や九州の一部で活動が始まっている<sup>14</sup>。今回の法改正は、特区の成果を受けた「規制緩和の全国適用」に当たる。具体的には、各自治体が独自の観光資源や歴史、伝統産業等を踏まえて試験や研修の内容を定め、終了者には「地域通訳案内士」資格を付与す

<sup>13</sup> 今回、通訳案内士法と旅館業法の一部改正を一体化して閣議決定され、国会に上程、可決されたが、改正の趣旨や背景は異なるため、分けて解説する。

<sup>14</sup> 例えば、京都市は英語通訳を行う「京都市ビクターズホスト」制度を創設している。2016年6月に1期生56名が認定を受け、2017年1月には京都文化交流コンベンションビューローによるツアーにガイドとして参加した。『トラベルボイス』2017年1月30日

る仕組みである。なお、地域通訳案内士の活動範囲は当該地域に限定される。

◆通訳案内士法一部改正案は、2017年3月に閣議決定された。第193通常国会に上程され、5月19日に衆議院、5月26日に参議院において可決、成立した。

改正法の施行により、通訳ガイドが訪日客のニーズにきめ細かく対応しつつ、日本の伝統や文化を判りやすく紹介する体制が整うものと期待される。また、全国展開される地域限定通訳案内士が、特定地域の風物や習俗の奥深い魅力について生き生きと紹介し、当該地域のファンやリピーター作りに寄与する効果も期待されている。

### (3) 旅行予約・手配業務の質の改善

旅行者の依頼を受けて宿泊施設や交通機関、観光施設等の予約・手配を担う「旅行サービス手配業者＝ランドオペレーター（以下 L0）」について、従来は規制の対象外であったが、今回、登録管理の仕組みを導入する。併せて、「旅行業務取扱管理者」の要件を地域限定で緩和する。

法令の主な内容は以下の通りである。

#### 【L0 規制の導入】

##### ①旅行サービス手配（L0）業務に関する登録制度

L0 業務を登録制とし、観光庁長官への登録を義務付ける。登録 L0 には責任の所在の明確化と内部管理体制の強化を求める。具体的には管理責任者の選任、契約関係の書面交付と保全の義務等を課す。観光庁長官は、L0 の業務・管理体制について監督する。

##### ②旅行サービス手配（L0）業務に対する処分規定

旅行者の安全や利便性を損なう行為があった場合、L0 を処分する。具体的には、まず観光庁が業務改善命令を発出し、さらに改善命令に違反する場合は5年間の登録取り消しとする。

#### 【旅行業務取扱管理者の規制緩和】

##### ①旅行業務取扱管理者の兼任規制の解禁

従来、旅行業の営業所1か所あたり、専従の旅行業務取扱管理者を1名（以上）選任する必要があり、地方密着型小規模ツアーを販売・催行する上でハードルとなっていた。今回の改正では、近接する複数の営業所について、業務に支障を来さない限り、1名の旅行業務取扱管理者による兼任が認められる。

##### ②地域限定旅行業務取扱管理者の創設

旅行業務取扱管理者試験を見直し、現行の「総合」「国内」に加えて地域限定の資格区分を設ける。試験内容も地域関連の知識に限定する。もっぱら特定地域に密着した旅行商品を取り扱う営業所に限り、地域限定区分をパスした旅行業務取扱管理者を選任することが出来る。

◆旅行業法一部改正案は、2017年3月に閣議決定された。第193通常国会に上程され、5月19日に衆議院、5月26日に参議院において可決、成立した（通訳案内士法と同時）。

法令の施行により、旅行予約・手配業務の質が向上し、わが国観光の強みである旅の「安全安心」が担保されることが期待される。地域限定旅行業務取扱管理者については、地元密着型の観光商品の開発と催行が容易となり、地域に幅広く観光客を呼び込み、滞在と消費を促す効果が期待される。

## 4. 残された課題

一連の動きは、観光をめぐる近年の環境変化に合わせて関連法令を見直そうとするもので、望ましいといえる。ただし、法令の執行段階も視野に入れると、以下のような課題が残されている。

第1に、法令の中身、すなわち規制や実施体制の具体像が必ずしも明確でなく、行政府の裁量に多くが委ねられていることである（図表8）。法律では新制度や規制緩和の大枠が定められ、詳細は法の成立を待って、政省令やガイドライン（以下、政省令等）により規定される。民泊のように意見や利害の対立が厳しいテーマ<sup>15</sup>や規制緩和を取り扱うため、政省令の策定作業には難航が予想される。難航の余り、政省令が衛生や安全管理等について従来の厳しい規制・基準を踏襲し、結果的に従来と大きく変わらない制約の多い事業環境となる可能性は否定できない。成長分野である観光ビジネスにおいて、関係者の意欲やモメンタム（推進力）と事業機会が損なわれる結果となりかねない。

（図表8）住宅宿泊事業法で政省令で規定される事項の例

項目	内容	規制の形式
住宅の要件	住宅の定義に基づき、住宅とそれ以外を区別する具体的要件 ポイント：図書館や水族館のナイトツアーが人気だが、住宅に含まれるか否か。	省令
日数の数え方	年間180日が上限だが、1日をどう数えるか。1泊2日は1日か？ 仲介サイトに掲載したがゲストが来なかったのは1日とされるのか。	省令
条例関係	自治体が営業日数を制限する場合の要件。法で「居住環境が損なわれた場合等」としているが、なにをもって「損なわれた」と認めるかを規定。	政省令 解釈通知
宿泊事業者の届出要件	事業を行う旨を届出の際、「省令で定める情報の提出」が必要。分譲マンションの管理組合による同意や、賃貸物件における家主の同意書等が想定される。	省令
管理業務の内容	宿泊環境の保持のための義務内容の詳細を規定。	省令
管理業者の登録	登録要件として、旅行業者に倣い、一定の財政的裏付け、業務遂行体制を要件として規定。	省令

（資料）観光庁資料その他に基づき日本総合研究所作成

第2に、政省令の策定が難航する影響で、執行段階の直前まで内容が公表されない恐れがある。観光分野に限らず、従来においても、法律は成立したものの政省令等がなかなか公表されないため、混乱が生じたケースはある<sup>16</sup>。例えば、着地型観光による地域創生を目指す組織にとって、旅行取扱責任管理者の要件緩和の詳細は重要関心事であることを考えれば、政省令の速やかな公表が望まれる。

第3に、実施体制の詳細および裏づけが不透明な点である。現状、民泊事業者の監督機関は保健所であるが、広く公衆衛生を担当する保健所に、膨大な民泊物件の監督に割く余力を期待することは難しい。執行段階に移るに当たり、必要なマンパワーや財政の裏付けが明らかにならない限り、実効あるチェック体制を整備することは難しい。

今回、新設・改正された観光関連法令について、政省令等の具体的内容や方向性、執行体制のあり方を、早期に明らかにしていくことが望まれる。その際、特に留意すべきは「観光をめぐる技術

<sup>15</sup> 例えば、宿泊施設の提供者に課される衛生管理の基準（手洗い施設の要件等）や安全確保に向けた措置（避難路の確保、非常灯の設置）は政省令で規定されるが、既存の宿泊事業者は旅館業法と同等レベルにするよう主張するのに対し、新規参入希望者は緩やかな基準を求めている。あるいは、民泊の年間営業日数の上限は180日と法定されるが、何を以て1日とするかの定義は省令に委ねられている。これについても、実際に宿泊した日をカウントするか、仲介サイトに掲載された日数とするか等を巡って意見の対立がみられる。

<sup>16</sup> 2011年の第2次地方分権改革一括法において、国が自治体に課す義務等の見直しに関する政省令がなかなか策定されず、政省令に即して条例を制定する必要があった自治体が混乱した例、等。

革新や最新のビジネス動向に積極的に対応する」という法改正の趣旨であり、既存の規制や事業形態についてはゼロベースで見直す姿勢が求められる。観光ビジネスの最新動向、例えば旅行者の行動形態の劇的な変化や次々に新サービスを生み出す先端技術の可能性を幅広く意識した議論が極めて重要である。

国連世界観光機関によれば、2016年における世界の海外旅行者数の前年比増加率が3.9%であるのに対し、アジア・太平洋地区は8%に達した。日本は、この成長著しいアジア市場に近接する好条件を活かし、観光ビジネスの競争力強化に取り組む必要がある。法令は社会環境や事業活動への規制を通じて競争力を左右する存在であり、今回見直された法令以外にも、多数の法令が観光振興に関係する。実際、クルーズ観光の受入に係る港湾法や、ホテル建設を容易にする都市計画法等の見直しが進んでおり、今後、観光産業の一層の成長に向けて、広範かつ機動的な法令の見直しにさらに積極的に取り組むことが望まれる。

### 【補論】新設・改正される各法令の趣旨と見直しの経緯

#### (1) 民泊ルール関連法令

##### ①趣旨

従来、旅館業法が宿泊業一般を規制してきたが、同法の想定外の形態である「民泊」が急速に普及しつつある現状を踏まえ、新法を制定して民泊に関するルールを明らかにし、新たなタイプの宿泊事業として健全な発展を促す。

併せて行われる旅館業法の改正では、現行旅館業法の営業規定を満たさずに民泊ビジネスを行う事業者が多いなか、制裁措置を強化することで、新法に則った営業形態への移行を促す。

##### ②経緯

欧米には、一般住宅を宿泊希望者に有償で提供する習慣が以前から存在したが、民泊ビジネスの端緒は、2000年代入り後、迅速な情報検索や確実な予約・決済が可能となったことで開かれた。その後、住民との交流や日常生活を体験可能なことが人気を呼び、民泊は急速に普及した。

わが国における民泊のスタートは2013年で、当初は主に訪日客が利用した。この結果、伝統的観光地以外に宿泊需要が生まれ、人口減少に悩む地方都市・集落を活性化する事例もみられた。他方、都市圏の住宅地では、利用者のマナー違反、生活ルール無視がトラブルを生み、民泊ビジネスの在り方が問題視された。さらに、必要な営業許可を受けない民泊物件が多数にのぼったため、事業者の責任を問う声も強まった。

2015年、訪日客の急増に伴ってホテル不足が深刻となり、日本人も民泊利用に向かい始めた。民泊の認知度が高まるにつれ、既存の宿泊事業者は厳格な取締まりを求める姿勢を強めた。その理由として、宿泊事業者には旅館業法他にに基づく様々な規制<sup>17</sup>と納税義務が課されているのに対し、民泊はこれらの制約を受けず、競争条件が対等(イコール・フッティング)でないことが挙げられた。

他方、ICTサービス事業者や不動産業者からは、民泊の将来性に期待し、支援策を望む声も聞かれた。当面の措置として、旅館業法の「簡易宿所」として営業する民泊、および国家戦略特区に限

<sup>17</sup> 具体的には立地要件(住宅地は立地不可等)、換気・採光等の施設要件、建築基準、防火・防災や避難路等の安全規制の遵守、宿泊名簿の整備と保存義務等の遵守が求められる。

定して営業する民泊が制度化されたものの（前掲図表 5）<sup>18</sup>、制約が多く活用は進まなかった。このような状況を受け、2016 年に入ると、民泊に的を絞った新法の制定作業が本格化し<sup>19</sup>、今回の法令策定／改正に至った。

## （2）通訳ガイド関連法令

### ①趣旨

有償の通訳ガイド業務を独占的に担う通訳案内士資格が、急増するインバウンド・ニーズに対応できていない状況を踏まえ、国家資格を見直す。具体的には、業務独占規制を廃止して通訳ガイド業務を一般解放するとともに、国家試験をパスした者を差別化する措置として、通訳案内士の名称を独占的に使用することを認める。

### ②経緯

通訳案内士法の施行当時（1948 年）、日本の事情に疎い外国人から不当に高額な料金を請求する悪質ガイドが横行したことから、政府は国家試験を導入した。有償の通訳ガイドを行う「通訳案内士」資格を設け、登録した有資格者に限り業務を認めた（業務独占規制）。

その後、海外との往来が盛んになり、訪日客に対応可能な人材も増えた。ホテルのスタッフや地元有志がガイド役となって近隣をめぐる小規模ツアー等も試みられたが、国家資格を欠くため有償化できず、観光商品化は実現しなかった。

他方で、同法の制度疲労、すなわち、難易度の高い国家試験が敬遠され、受験者が減少する傾向が生じた。通訳案内士試験では、全国の観光地に関する網羅的な知識はもちろん、時事問題や社会制度についても広範、詳細な設問がなされた。合格率も低くハイレベルな試験であったが、ガイド業務の実態からは乖離があった<sup>20</sup>。国家試験の在り方への疑問が原動力となり、構造改革／総合特区制度に基づき地域限定通訳ガイドを創設する動きもみられた。

近年は、訪日客のニーズと通訳案内士のミスマッチも顕在化している。ミスマッチの第 1 は、通訳案内士の都市部への偏在で、2016 年 4 月現在、全登録者の 75%に当たる 1 万 5 千人が都市部に居住している。訪日客の受入れは都市圏のみでは難しいうえ、交流人口を増やす意味でも訪日客の地方誘致が望まれるなか、地方における通訳案内士の少なさは問題である。ミスマッチの第 2 は、使用言語のバリエーションの乏しさである。通訳案内士の多くは英語を使用言語とする一方、訪日客の 7 割以上はアジアから訪れており、ニーズが充足されているとは言い難い。

以上の経緯から、今回、通訳案内士法が改正されることとなった。

## （3）旅行予約・手配業務の質の改善

### ①趣旨

旅行業者の依頼を受けて宿泊施設や交通機関、観光施設等の予約・手配を担う「旅行サービス手配業者＝ランドオペレーター（以下 LO）」によるトラブルが多発している状況を踏まえ、従来は規

<sup>18</sup> 地域の代表的な祭礼やスポーツ大会・コンサート時の宿泊施設不足に対応したイベント民泊という仕組みもある。

<sup>19</sup> 策定開始には以下も影響している。①オリンピック、パラリンピックの 2020 年開催を前に、宿泊施設不足の打開策として民泊がクローズアップされた。②先行する欧米では、住宅用不動産の多くが民泊物件に転用されて（賃貸）住宅不足や賃貸料の上昇が生じたため、低所得層の「追い出し」が社会問題化したのに対し、増加する空き家対策が急務なわが国の場合、むしろ民泊ビジネスによる空き家の有効利用に対する期待感がみられた。

<sup>20</sup> 日本全国をカバーする通訳案内士は稀で、多くは居住地周辺の圏域を守備範囲とし、地域の歴史・地理他の知識や、伝統産業・芸能、コミュニティ活動等の担い手とのネットワークをブラッシュアップしつつ活動している。

制の対象外であったL0に登録管理体制を導入する。併せて、地元密着型小規模ツアーの開催を容易にするため、「旅行業務取扱管理者」の要件を地域限定で緩和する。

## ②経緯

### 【L0規制の導入】

従来、L0を対象とした規制は存在せず参入障壁が低かったことから、小規模事業者が乱立し、過当競争が懸念されていた。また、委託元である旅行業者がL0に業務を丸投げするため、予約・手配について「質の低下」<sup>21</sup>も指摘されていた。法改正の直接の契機となったのは、2016年1月に発生したスキーバスの死亡事故であった。L0が法定運賃を下回る料金で手配したバス会社の業務管理に問題があったため、深刻な事故が起きた経緯を受け<sup>22</sup>、今回、L0に対する登録制度を導入する。

### 【旅行業務取扱管理者の要件緩和】

法改正の背景には、地元の名所巡りや伝統産業体験等の小規模ツアーに代表される「着地型観光」を支援する動きがある。着地型観光は地域資源を活用して観光客の滞在時間の延長と消費を促す取り組みとして重視されてきたが<sup>23</sup>、現実には市場規模や催行頻度が限られるため採算性が低いうえ、実施要件も厳しく<sup>24</sup>、手がける事業者は限られていた。今回、地域創生における観光振興の意義を踏まえ、この状況を改善するため旅行業務取扱管理者の要件を緩和する。

以上

---

<sup>21</sup> 例えば、提携先の土産物店に訪日客を長時間滞在させ、高額賞品を購入するよう誘導し、後日、返品希望が頻繁に寄せられる等のトラブル。

<sup>22</sup> L0の規制に先立つ2017年4月、道路運送法が改正され、貸切バスの事業許可に5年更新制が導入された。

<sup>23</sup> 最近では、2013年4月、登録要件を緩和した新規旅行業区分「地域限定旅行業」を創設した。

<sup>24</sup> 地域限定旅行業に必要な財産は300万円。また取扱い地域は隣接市町村に限定されていたため、主要な駅や空港が隣接市町村ではない場合、例え距離的には近くでも、それらを発着点とするツアーを催行できなかった。