**中国語圏訪日客数増大が日本の人流・観光制度に与える影響評価～国際化するシェアリングエコノミー時代における「有償運送」「有償宿泊」概念と運送・宿泊機能の分化現象の不協和に対応した提案型政策論～**

**寺前秀一**

**初めに**

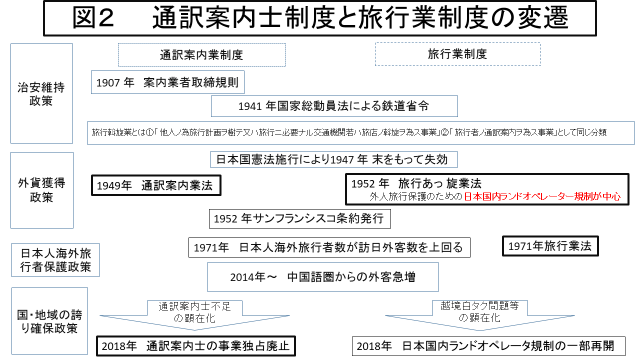
中国語圏からの訪日外客数等の増大（表１）に伴い、我が国人流・観光制度並びに運送及び宿泊制度等が前提としない状況が生み出された結果、これらの分野における制度的変革を迫られることとなった。

その一方、観光制度を考える基礎となる観光政策論には先行研究が存在せず、筆者の学位論文等でその端緒を切り開いてきたところであるものの、その学位論文等においても想定しない環境が、今日の中国語圏からの訪日客数等の増大である。本稿においては、中国語圏からの外客数の増大がわが国旅行業法、道路運送法、旅館業法等人流観光制度に対して与えている影響を分析するとともに、今後の人流・観光政策の方向性を評価・検討するものとする



**Ⅰ　戦後を中心とした観光政策・制度をめぐる状況の変遷（概観）**

戦前から今日に至るまで一貫して国の観光政策・制度はインバウンド（訪日外客誘致）が中心であった。政策目的は外貨獲得である。図２は戦前からの通訳案内士制度と旅行業制度の変遷を概観したものである**１**。戦前は治安維持のため通訳案内と旅行あつ旋は、都道府県の同じ条例のもとに取り締まられていた。終戦直後は、食料購入等のための外貨獲得が必要となり、国際観光ホテル整備法、通訳案内業法、温泉法等が制定された。



国際観光ホテル整備法成立時、ホテルは 60 軒と外客に対応できる数ではなく、旅館も補助的に本法による規定を準用することができることとされ、100 軒程度が登録された。法律名がホテル整備法となっているように、外客誘致の対象は洋式であるホテルを利用する米国人であり、旅館はホテルの補完的役割との認識からスタートしていたのである。

1952年施政権が返還されるに伴い、外貨獲得対象となる米国人旅行客を保護するため、国内の悪質旅行手配師をどう取り締まるかが議論となり、旅行あつ旋業法が制定された。制定時の規定では『外国人を対象とする旅行あつ旋に関し相当の経験又は能力を有すること』が要求されていた。それまではＧＨＱが存在したから、十分に取締りができたということであった。

現在の観光政策としてインバウンドが重要であるとするならば、戦後に国際観光ホテル整備法等を制定したことと同様に、意思疎通に不自由する中国語圏からの訪日客に対して、通訳案内業務に関する自家用車の有償運送の許可等の道路運送法等の制度改革をはかり、自動車運転免許の相互承認、レンタカー使用の容易化等、外客に対応するための制度改革を進める図るべきであるということになる。

1971年、訪日外客数を日本人海外旅行者数が上回った。それと共に海外旅行中の日本人旅行客の事故も多くなり、日本人旅行者の保護政策が重要課題となり、外客保護を中心とする旅行あつ旋業法は日本人海外旅行者保護を中心とする旅行業法に全面改正された。アウトバウンド政策の始まりである。日本の旅行業者は集客競争のため、価格を低くおさえる必要があった。そのため、十分な対価を得られない提携先の海外のランドオペレーターは、日本人旅行者を土産店、風俗店等に案内し、キックバック等で採算をとる実態が蔓延していたから、海外での日本人旅行者の安全対策には十分な配慮がなされていなかった。この事態に対応するため政府は、旅行会社の請負責任を認めた西ドイツ（当時）ほどは徹底しなかったものの、標準旅行約款において特別補償責任を認めるなどの措置をしたのである。

なお、当時、エアラインからのキックバックは全体で数千億の巨額に上り**２**国会でも問題になったが、合法な取引であるとの政府委員の答弁がなされている**３**。このことの影響もあり、航空運賃の規制緩和が大幅に促進されることになった。

現在、中国語圏からの訪日旅行者の急増により、日本での免税店への誘導や民泊等が話題になっている。中国国内の旅行業者が、競争激化から日本向けの低価格商品を仕立てる結果、キックバックビジネスが発生した。このビジネスモデルは前述のように日本の旅行会社が既に取り入れていたものである。バブル期は日本国内の現象でもあった。この結果、東京オリンピックを控え、旅行業法を改正して、インバウンド政策としてのランドオペレーター規制が復活した。今度は中国人観光客保護及び日本の旅行関係者の取引の正常化であったが、既に話題はいわゆる爆買い現象から越境ＥＣ（電子商取引）に移っており、キックバック額もその分減少しているはずであるから、ランド規制だけが残ることになりかねない。

民泊は、中小旅館業者からの反対意見を中心に規制問題が発生している。大都会のマンションにおける旅館業法違反事件は、近隣住民からの苦情等への行政側の対応も必要になってきたという面もあるが、それよりも急激に増大してきた中国語圏からの訪日旅行者需要に既存旅館業界では対応できないという現実が大きかったと思われる。当初行政側に、行政特区を活用して弾力的に対応しようという姿勢が見られたのはそのことによる。戦後経済成長期にも、関係各省は、それぞれの行政目的から、国民宿舎、かんぽの宿等のいわゆる公共の宿の整備を推進した時期がある。その時も、地方の温泉地等を中心に、既存旅館業界の政治的反対運動が行われた。国鉄赤字対策のためのホテル経営にも反対運動が展開された。

**Ⅱ　中国語圏訪日旅行者数の増大が通訳案内制度に与えた影響等**

**１　中国語通訳案内士の絶対的不足とその対応策**

戦後制定された我が国の通訳案内士試験は、米国人旅行者を対象に日本人による外国語取得を前提として組み立てられている。地理、歴史の試験も日本語により実施されているが、外客への説明の必要性からすると、各外国語での実施がより適切である。このような通訳案内士試験を前提とする限り、中国語を母国語とする在日中国人が通訳案内士を受験するためするためには不都合な制度であり、中国語の通訳案内士は28年度でも140名しか合格しておらず、登録者数も2000人程度と思われる。

一方、中国語圏等からの外客等は急増し、観光ガイド需要も急増した。英語利用者用の「vayable」や中国語利用者用の「8只小豬」といった世界的に普及しているローカルガイド・マッチングサービス**４**を活用にして訪日する個人旅行客が増加している。

また、日本国内におけるランドオペレーターは、中国語等を母国語とする者に対して、日本国内用の旅程管理主任者**５**の資格を持つ添乗員をもって一部対応している。この旅程管理主任者資格も、日本人を念頭にしているため、外国語の試験が行われないことは勿論のこと、中国人等に対して、細かい温泉名等日本の国内地理に関する知識が日本語で求められるといった、制度が予想していない事態が発生しているのである。

ツアーコンダクター**６**養成の専門スクールのＨＰ**７**に見られる説明には、添乗行為は旅行者の質問に外国語で対応するものであり、通訳案内は「右に見えるのは〇〇である」と外国語で説明するものであるとなっている。しかし問題はそこにあるのではなく、アメリカ人を大事にした時代からの変化に対応していないことにある。外国語で対応する者を日本人と思い込んでいる通訳案内士制度等にあり、品位**８**などという時代錯誤な字句が法律に残ってしまっている。

外国人旅行者には、その外国人旅行者と同じ国から来た日本在住者が対応するのが一番安心できるものである。言葉ができるのは当たり前である。歴史や地理の知識が必要ではあるが、試験までする必要があるか疑問である。試験をするとしても、外国語で実施すればいい。外国人旅行者に対して説明するのは外国語である。日本の運転免許試験も中国語で行われているのと同様である。外国語で地理歴史試験をするとなると試験官の確保が困難であり、制度自体が維持できなくなる。通訳案内士制度の業務独占が廃止されたのは必然の流れであった。考えてみれば多くが移民及びその子孫から構成されているアメリカ合衆国では通訳案内士の国家資格制度が存在しないことも理解ができる。韓国でも資格制度はないが、実際仕事をするとなると能力が求められ、能力が不足すれば派遣事務所から斡旋されないだけである。

従って、外国人が日本国内観光用の添乗員の認定を受けて、その出身の国からの旅行者の添乗をするのは、添乗行為か通訳案内行為かを超えて、合理的でありサービスの品質も上なのである。このように、日本国内観光用の添乗員認定制度である国内旅程管理主任者資格は、日本人旅行者用に制度設計がなされたが、いまやインバウンド用に変質している。一種のランドオペレーター規制になっているのである。従って今回の法改正で旅行業法にランドオペレーター規制が再び加えられたことも、その限りにおいては理解ができるものである。ただし、この規制はネットからの個人手配には適用されない分、厳しい競争は継続することとなる。

**２　通訳案内士制度改正に伴う自家用車使用に関する認識の変化**

**１）通訳案内士制度の沿革**

明治 40 年に制定された案内業者取締規則(内務省令 21 号)は「通訳ニ依リ諸般ノ案内ヲ業 ト為サムトスル者」は「地方長官ニ出願免許ヲ受クヘシ」と規定しており、報酬等は認可事項 となっていた。更に同規則 11 条では「案内業者案内ヲ終リタルトキハ非案内者ニ対シ其ノ案 内ニ関スル批評ヲ記載セル証明書ヲ求メ尚不都合ノ行為アリト認メラレタルトキハ警察官署ニ内報セラレタキ旨ヲ申立ツヘシ」と現在の消費者保護制度に比べても厳しい制度となっていた。

1941 年には国家総動員法に基づき制定された企業許可令並びに同企業許可令の施行細則(鉄道省令第 18 号)により、通訳案内業は旅行斡旋業の一種として、他人のため旅行計画をたて 又は旅行に必要な交通機関若しくは旅客の斡旋をなす事業及び旅行者の通訳案内をなす事業として規定され、内務省に加えて鉄道省の規制という形で、二重に国家の規制を受けることとなった。 これらの規則は「我が國における從來のガイドに関する取締法規である案内業者取締規 則は、罰則その他の関係上、法律とする必要を生じ」ということで、日本国憲法施行の 際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律(1947 年法律 72 号)により、1947 年 末をもって失効した。

1949年通訳案内業法が制定された**９**。同法は明文上都道府県知事の免許と規定していたが、講学上の許可であった。 有効期間が定められておらず、行政上の管理体制も不備であったところから、2005 年通訳 案内士法に全面改正されて「登録」制度となった**１０**。

外客誘致による外貨獲得を目的として 1952 年に制定された「旅行あつ旋業法」は外国人も対象とできる旅行あつ旋業と邦人のみを対象とした旅行あつ旋業に大別され、前者が中心であった。「旅行あつ旋業法」は外国人をも対象とした法制度であったが、「属地主義」を前提とすれば、海外で旅行あつ旋契約を締結してわが国に旅行することが一般的であるから、同法が適用される場面は大きくはなかったはずであり、その意味では制度発足当初から旅行あつ旋業法の適用範囲に課題があった。その後、日本人の海外旅行の増大等に伴い、「旅行あつ旋業法」は 1971 年「旅行業法」に全面改正された。「旅行業法」では海外旅行と国内旅行の分類に改正され、更にその後主催(企画)旅行と手配旅行の分類へと改正された。海外旅行の増加による渉外訴訟のリスクの増大への対応は、私的契約として特別補償制度を設け、行政が約款の認可権限で下支えするという方式で対応した。行政指導により措置されるという日本型システムが有効に機能すると考えられたからである。

旅行あつ旋業務が旅客運送事業規制とは別の規制制度の対象とされたのは、1941 年国家総動員法によるものが最初である。同法に基づき制定された企業許可令並びに同企業許可令の施行細則**１１**第１条によれば、旅行あつ旋業は、「他人のため旅行計画を樹て又は旅行に必要な交通機関若しくは旅客の斡旋をなす 事業及び旅行者の通訳案内をなす事業」として規定され、細部にわたって国家の規制を受けていた。

1946 年に国家総動員法は廃止されたものの、行政担当者の意識に影響を与えたこともあり、旅行あつ旋業法立案作業における意識は旅客運送事業法規制の免許制等のスキームとかわらないものであったことが著作物等からうかがえ、野口悠紀雄が「現在の日本経済を構成する主要な要素は、戦時期に作られた」という仮説をたて、日本の経済体 制はいまだに戦時体制であることを指摘し、それを「一九四〇体制」と名付けた状況が、 旅行あつ旋業の世界でも存在しているわけである。

戦後国家総動員法の廃止により、旅行あつ旋業は自由営業となったが、外客誘致等の必要性から悪質あつ旋業者取締等のため、1952 年サンフランシスコ条約発行直前に旅行あつ旋業法が施行された。旅行あつ旋業がカテゴリー化されて登録制度の対象とされたのは消費者保護及び取引の安定が目的であったとされるが、消費者保護等の必要なものを旅行あつ旋業としてカテゴリー化したと考えるべきである。外貨獲得を重要視する旅行あつ旋業 法が制定された時代背景から、日本人のみを対象とする邦人旅行あつ旋業に比べて、外国人をも対象とする一般旅行あつ旋業に対する営業保証金が高額であった。外国人の訪日旅行への旅行あつ旋業法の適用は、属地主義により、旅行あつ旋契約を締結した場所(通常は出発地である外国)の法令を適用することとなっているところから、現実には日本の旅行あつ旋業法が適用されることのない場合が多いにもかかわらず、あえて一般旅行あつ旋業について高額の営業保証金を求めることとしたのも、外客誘致策のあらわれであり、当時は外客旅行あつ旋に対する租税特別控除措置まで行われていた。しかしながら属地主義を前提とする限り、旅行あつ旋業法が機能する場面には限界があり、制度発足当初から課題を抱えていたことになるが、今日でいうところの主催旅行概念及びランドオペレーター概念は未発達であり、制度論的に法制度の規範性を論じる以前の状態でもあった。なお、旅行あつ旋業法は国鉄には適用除外とされたものの、(財)日本交通公社には適用された。

**２）自家用車を用いた通訳案内業務に関する「有償運送」解釈**

　通訳案内業務は翻訳や同時通訳と異なり、制度上、鉄道はもとより船舶、航空機、自動車を使用して有料で案内を行うことを想定している。自家用自動車はもとより、自家用飛行機や自家用船舶を用いて通訳案内を行う場合に、それぞれ、道路運送法、航空法、海上運送法の規定による有償運送とみなされ、規制が及ぶこととなるかという問題は、これまでも存在したはずである。航空機の場合は、航空機使用事業という分類があり、この事業との整理が必要となるのであろう。

まず最も現実的な自家用車による通訳案内行為について考えてみる。

1. **道路運送法等に関するこれまでの通訳案内士関係者の共通理解**

通訳案内士関係者は、通訳案内士が自分の自家用車をもって通訳案内をする場合、特に運送の対価を特別に徴収しないときは、道路運送法上の有償運送に該当しないと理解していた。運転免許制度、道路運送法に関する法的認識に若干の誤解はあるものの、観光庁が主催した「通訳案内士制度のありかたに関する検討委員会」委員を務めた通訳案内士もその認識を前提にブログ等を記述している**１２**。

この認識は、一般社団法人日本観光通訳協会ＨＰの影響があると思われる。同ＨＰでは「日本の通訳案内士法では、国家資格通訳案内士・地域限定通訳案内士だけが有償での通訳案内業務を行うことができると規定されており、それ以外の者が有償で行うと法律で罰せられます。なお、車・バスを通訳案内士が運転して案内する場合は自動車二種免許や他の所定の資格が必要になり、そうした資格を持たない通訳案内士に車・バスの運転をさせることは法律で禁じられております。また、観光に関わる旅行者の入場料や食費、交通費を通訳ガイド料に含めることは旅行業法で禁止されておりますので、原則としてこれらは旅行者の別途自己負担となります。詳しくは通訳ガイド料金規定（約款）をご覧」**１３**と記述されていた。

この記述にも運転免許と有償運送の混乱がみられる点があり、上記二者と同じ認識である。筆者は同ＨＰが引用する観光庁の公式見解を確認したことがなく、日本観光通訳案内士協会の事務局に質問を出したところ、「まずご指摘の一件目ですが、判断する立場の相違で理解が微妙に異なる事は事実であり、寺前様の仰る通り、通訳案内士が車を運転してガイド業務遂行時は運賃報酬を受けない前提で第一種免許で問題無しとの観光庁見解と従来から理解して参りました。」「しかしながら、今般の通訳案内士法改正に伴う**来年3月以降の施行**に向けて関係省庁で多種多様な見解が為されているとの認識から、従来の見解のままで推移するのか、根本的に異なる見解にて統一されてゆくのか慎重に見極める必要があるとの判断から、当該文面を当協会ＨＰ上から削除し、然るべき後に改めて正確な表現にて記載復活する事と致します」という丁寧な回答をいただいた。

解説すると、通訳案内士が自家用車で顧客を無料で観光地に案内することは、道路運送法の無償運送に該当し、いわゆる白タク、白バス行為に該当しないというのが、これまでの観光庁の見解であったと、通訳案内士関係者は理解していた。私の解釈でも、国土交通省自動車局旅客課長の事務連絡文書を読む限り、同様の解釈になると思っていた。しかしながら、通訳案内士が名称独占になるところから、外国語の会話能力があればだれでも自家用車を用いて有償の通訳案内サービスを提供できるようになり、タクシー業界等からの反発が予想されることとなってしまったのである。

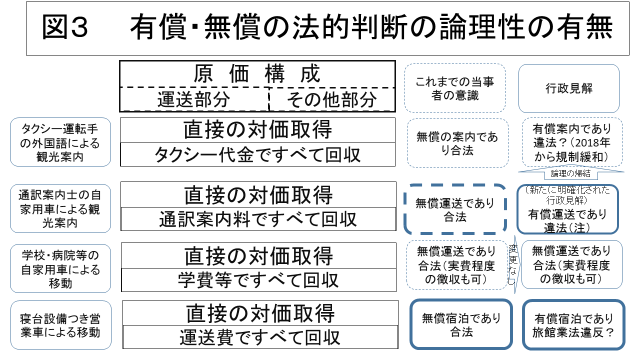
1. **道路運送法の有償運送概念の一般的公式見解**

国土交通省は「自家用自動車の適正使用について」**１４**という基準を公表している。この基準によれば、⓵宿泊者、利用者、従業員、会員等の「送迎のための輸送」であること　⓶「サービスの提供の一環」として行われるものであること　⓷　送迎を利用する者と利用しない者との間に明らかな利用料金（宿泊料、飲食料等）の差がないこと　⓸ガソリン代等の実費を含め、送迎に係る運送の対価を収受していないこと、となっており、通訳案内サービスの一環として、顧客のホテル等に自家用車を用いて迎えに行き、観光資源等の通訳案内サービスの対象等を案内し、再びホテル等に送ることは⓵、⓶に該当すると考えられる。また、自家用車が実費程度を徴収することは、方針変更により有償運送ではないことが国土交通省から明確されている。従って、ガソリン代等の実費を収受することは可能となっているので基準の⓸は現在では弾力的になってきていると考えられる。

1. **通訳案内士による自家用車を用いた通訳案内行為に関する公式見解**

筆者と通訳案内士関係者の間でのやり取りの後、2017年８月１４日に、観光庁観光地域振興部観光資源課長あてに「**通訳案内士による自家用車を用いた通訳案内行為**について」（国自旅第７５号の２）**１５**と題する国土交通省自動車局旅客課長から文書が発せられた。それを受けて、観光庁観光資源課から都道府県宛てに、通訳案内士が「自家用車」を用いて客を案内する行為は、白タク行為に当たり信用失墜行為にあたるという事務連絡**１６**が発せられた。しばらく前まで「自家用車」による案内は、特別の対価を得なれば、白タク行為には該当しないとホームページに記載していたのであり、信用失墜行為を推奨していたことになってしまった。国土交通省自動車局旅客課は、通訳案内士が有償で通訳案内サービスを提供する場合には、自家用車による運送の対価を得ていなくても、通訳案内業務で対価を得ていれば運送の対価とみなすという行政解釈をしたのである。解釈としては考えられるものではあったが、来年から通訳案内士の資格が不要になるところから、これまでも道路運送法違反であったのだという解釈を明示したのである。通訳案内士法の改正後に、自家用車の使用禁止とすることにはタイミング的に無理があると理解をしたのであろう。しかしながら何時から解釈していたかはともかく、公式に見解が示されたのは今回が初めてであると思われ、行政の無謬性を前提に過去のことに関するこの見解は行政手続法的には問題を含むものであった。

**３　他の分野にまたがる運送行為の有償運送概念の整理の必要性**



通訳案内サービスに限らず、運送サービスを伴うサービスには、通学サービス、通院サービス、夜間移動サービス等があり、トータルの原価には運送原価と教育、医療、宿泊原価がそれぞれ含まれるものである（図３）。

運送行政当局の公式解釈では、道路運送法の規定する直接の対価を得るという有償運送概念に、実費程度の徴収は該当しないということであり、通院、通学バスは、数百円程度、自家用車配車アプリのCREWは定額の500円を徴収している。

見方を百八十度変えて、運送分野以外の事業規制が行われている分野を運送機関が行う場合、その原価をすべて運賃で回収した場合、運送分野以外の事業規制に抵触する恐れはないかという問題が発生する。

運賃としてすべて回収しており、運送以外の分野の事業は無償で実施しているから、旅館業法、通訳案内士法等には抵触しないという解釈が常識的であるはずである。

通訳案内業務が通訳案内士の事業独占を法で規定している場合であって、タクシー運転手が外国語で観光案内をするとき、外国語による通訳案内（車窓から見える景色を外国語で説明すると通訳案内業務となる）はタクシー料金のみを徴収するのであれば、通訳案内士法違反とはならないという解釈になるのである。

同様に、宿泊サービスを伴う運送サービスの提供は、深夜バス、長距離フェリー、寝台列車等で実施されている。旅館業法が規定する「宿泊」とは寝具を用いて施設を利用することをいい、宿泊料を受けて営業すると旅館業法上の規制を受けることとなっている。個人の家を活用する民泊が話題になっているが、旅館業界からの反発が強く発せられた。国鉄時代の寝台列車の設定も旅館業界に配慮した時代があったといわれる**１７**。バス、タクシーが毛布、パジャマ等を準備して夜間走行し、運賃に夜間寝台料金を付加して徴収すると、旅館業法違反ということで宿泊業界から苦情が来る可能性があるということである。自動運転車時代には、予想されうることでもある。

自家用車を用いる通訳案内業務は、その対価をすべて通訳案内業務の対価ということで回収するとしても、道路運送法が規定する直接対価を回収する「有償運送」に該当するという国土交通省及び観光庁の担当課の解釈に関する事務連絡は、その論理を逆転させると、バス、タクシーが、他の事業分野で規制が行われているものを、無資格で車内で同時に提供すると違法であるという解釈を採用したものであるということになってしまう。

　今回は通訳案内業務と自動車運送業務が、同じ国土交通大臣の行政に関わるものであったから、政治的決着が図りやすかったものの、宿泊、介護、教育等、所管大臣が異なる分野においては、運送業界の意向が直ちに反映されるものではないことを認識しておかなければならないであろう。

次に大きな問題はこの事務連絡文書に無定義に字句「自家用車」が使用されていることである。この「自家用車」に、当該通訳案内士の保有する自家用車という意味以外に、レンタカーが含まれるのか否かが、不明確である。道路運送法が規定する「自家用自動車」は、事業用自動車以外はすべて自家用車と規定し、世間で扱われている自家用車の意味とはずれがある。レンタカーを通訳案内士が利用する場合、ローンを組んで名義がまだリース会社のものである自家用車を運転して通訳案内業務を行うことと本質は変わらないから、事務連絡の趣旨からすれば、有償行為であり違法ということになる。しかし、旅行客がレンタカー等を自ら手配して、通訳案内士が好意的に無償で運転を行う場合まで、道路運送法が規定する有償運送と判断することはできないであろう。しかし、通訳案内業務の対価は自由に設定できるから、経済的実態は前者と同じことであり、レンタカーは道路運送法が規定する「自家用自動車」ではあるが、本文書の「自家用車」に含まれないということになるのであろう。この問題は次節のレンタカー問題でも詳しく論じることとしたい。

**４　通訳案内士の事業独占規定の廃止**

通訳案内士は、報酬を得て、通訳案内を行うことを業とする者を言い、法律上の定義で「通訳案内」とは、「外国人に付き添い、外国語を用いて、旅行の関する案内を行うこと」をいうとされている。同時通訳、法廷通訳などが含まれていないこと、特殊外国語には試験制度が準備されていないこと等の制度的矛盾を抱えていた。

また、通訳案内士法は、外国人の活用を考慮していないことのほか「旅行予約のオンライン化が進む中で、旅行者と通訳案内士の個人同士での手配に対応していない」「悪質ガイドと言っても、単に日本の慣習について知らなかっただけの外国人ガイドが悪質ガイドと判断されてしまう恐れがある」といったことも問題視されていた。

しかし、それ以上に、急増する中国語圏からの外客需要に対応できないことが最大の問題であった。中国語関係の通訳案内士が28年度で140名しか合格していない。登録者数も2000人程度と思われるから、圧倒的に絶対数が不足しているはずであるが、ほとんど問題にならなかったのは、資格制度が無視されているからであり、それで弊害がないからである。その実態に合わせるべく通訳案内士法が改正され、2018年から施行されることとなった。通訳ガイドの量の確保を図るため、 通訳案内士資格について、業務独占から**名称独占１８**へと規制を見直し、幅広い主体による通訳ガイドを可能としたものである。あわせて、全国レベルのものに限定されず、地域通訳案内士制度も設置されたが、本質なことは両者とも同じである。

**５　望まれた立法的解決**

航空法第2条は、航空運送事業（旅客又は貨物を運送する事業）と航空機使用事業（他人の需要に応じ、航空機を使用して有償）に区分し、例えば遊覧飛行等は航空機使用事業に該当すると行政運用されている。顧客が東京の空を観光したいといった場合、あるいは上空から東京を調査したいといった場合は、運送事業には該当しないことになる。しかしながら、楽しみの旅である遊覧は頭の中のことであり、どこか途中の飛行場に立ち寄った場合などは、運送目的が主であったかもしれない。外形上は判断できず、他人には伺いしれないことになる。

自家用車を用いて通訳案内業務を行う事業もいわば、自動車使用事業であって自動車運送事業には該当しないとも考えられる。既述のとおり事務連絡が発せられるまで通訳案内士関係者は、インバウンド政策が国の重要政策である以上、この考え方によって国土交通省及び観光庁は行政運用していると思っていた。私もタクシー業界等からの異論が想定されるが、政府全体の見解はオリンピック対応の規制緩和策であり、通訳案内士の業務独占が廃止されても、この考え方には影響しないであろうと思っていた。

しかし、自家用車による通訳案内サービスが事実上禁止されるように制度的解釈に変更がなされるという副作用が発生してしまった。実は問題は通訳案内士制度にあったのではなく、通訳案内サービスによる自家用車使用を論理的解釈に従い無償運送として取り扱うことは、急増する中国語圏からの外客への輸送ニーズに適切に対応する行政手段を準備できないままに、事実上白タク行為を認めなければならいという事態に陥りかねなかったからである。問題の本質は通訳案内士の事業独占の廃止ではなく、道路運法のライドシェア対応問題であったのである。観光庁も含め通訳案内士関係者も、道路運送法を改正して通訳案内業に関する自家用自動車の有償運送の許可制度の創設を主張すべきではなかったかと思われる。このことは通訳案内士法の改正時に国会で大いに論議されたと思うが、議事録には存在しない。

自動車はすでに単にモノやヒトを運ぶ道具ではなくなっている。自動運転車時代に入ればなおさらである。それなのに、モノ、ヒトを運ぶということにのみ着目した行政しか行わせない道路運送法自体が時代にそぐわなくなっているのである。自動車というツールを、いかに社会で効率的に活用するかという観点で考えれば、客貨併用運送などは当たり前であり、広告空間や、休息空間ともとらえられるのであり、航空機使用事業に似た自動車使用事業としてとらえることもできるのである。鉄道事業が、単に輸送機関として考えるのではなく、不動産事業等幅広く考えたからこそ、世界でも珍しく私鉄が存続しているのである。

**Ⅲ　中国語圏からの訪日客への対応が遅れた旅行業とランドビジネス**

**１　旅行業務の下請け化した通訳案内業務**

図２でその沿革を示した通り、外国人旅行者に対しては、通訳案内業務と旅行業務は実質的に類似のサービスを提供しているものであり、既述のとおり、通訳案内士と旅程管理者の区分も紙一重の部分がある。

他の商品との組み合わせは、原則論はともかく、顧客の要望に応じて、列車の手配を行うことは行われるようである。その場合の価格が、通訳案内業務と交通費込みで包括料金であれば企画旅行、単に交通費上乗せであれば手配旅行ということになるが、そもそも通訳案内料金は料金規制が行われおらず、自由料金であり、個人事業の通訳案内士が保証金を必要とする旅行業の登録を行って営業することは非現実的でもある。

日本観光案内士協会のＨＰに見られた「観光に関わる旅行者の入場料や食費、交通費を通訳ガイド料に含めることは旅行業法で禁止」という記述については、旅行業法では、交通費、宿泊費とその他のサービスを組み合わせて行うと、手配旅行を行う旅行業の登録が必要であるということだけであり、禁止はされていないが、保証金等を必要とする登録まで行うことは現実的ではないから、禁止されていると感じてしまうのであろう。しかし、食費や、入場料だけであれば旅行業の登録の必要はない。このような判断から、自家用車に関する質問とあわせて、同協会に旅行業登録に関する質問のメールを出した。同協会は**「**次にご指摘の二件目、旅行業法違反になるのか否かとの事案ですが食費、入場料をガイド料に合算する事案に関しましても旅行業者においても意見がわかれている実態があるようです。今回、可決された通訳案内士法改正も、旅行業法改正、従来管理しえなかったランドオペレーターの業務まで広げており、激増するインバウンド実態に省庁が急ぎ法令をあわせている感が強く思えます。この件に関しては当協会からも個別に観光庁に確認して、確約出来た時点で上記事案と共にＨＰ上の表現文章を詰めていきたいと考えます。」という回答があった。旅行業法の問題に関しては、実態としては利用者の求めに応じて鉄道の切符等の手配を通訳案内士が行っており、その分通訳案内料として反映されるとしても、そのことは常識的な対応でもあろう。ただ、運送、宿泊を含まず、通訳案内行為とレストランの手配等だけを組み合わせて行うことは、旅行業法はもともと対象としていない。

いずれにしろ、戦後米国人を念頭においた時代の通訳案内業務と旅行あつ旋業務は上下関係なく一体的に行われ、日本交通公社時代の主流業務は外人旅行部であった。現在の旅行会社は、通訳案内士や添乗員を隷属的立場として扱ってきた。その原因は、旅行者保護のもとに強化されてきた旅行業法の仕組みにあり、消費者に一番近いところにいて、顧客ニーズを一番早くに把握できる可能性のある通訳案内士や添乗員の活動を活用するどころか、制限する作用をもたらしていたのである。

**２　「着地型観光」対応に立ち遅れたとする日本の旅行業界**

　既述した通り、旅行あつ旋業法から始まった日本の旅行業はもともと、米国人相手のランドオペレーターであった。日本人海外旅行者の増大とともに、そのことをすっかり忘れてしまった。欧米人しか念頭にないインバウンド政策のもと、中国語圏をはじめとする極東からの訪日旅行者の増大に戦略的に先んじた対応ができなった。欧米に比べて同じ漢字文化圏である優位性を活用する発想すらなかった。通訳案内士制度一つをとっても、沿革的には旅行業界と密接な関係をもって歩んできたはずであるが、発地からガイド等が旅行者ごと日本に乗り込んでくる「台湾式営業方法」**１９**の伸長に関心さえも持たなかったのである。それどころか、前節で既述したようにパートナーである通訳案内士や旅程管理者の発展には寄与せず、行政も消費者保護の名のもと、規制強化策しか念頭に浮かばなかったのである。

マーケティングは消費者に一番近いところで行わなければならない。総合商社は海外にネットワークを張り巡らして対応している。物流会社も同様である**２０**。それに比べて、日本の旅行会社は着地である海外組織が極めて手薄であった。日本人海外旅行者の現地手配は地元のランドオペレーター任せであり、下請けの添乗員任せであった。つまり発地である日本での営業活動を中心にした発地型観光を行っていたのである。今度は増大する中国語圏からの顧客確保に、着地型観光なる概念を持ち出しているが、顧客のいる発地型観光を行わなければ、発地の旅行会社との競争には勝てるはずがない。今回のランド規制も、発地である中国語圏からの消費者保護の養成が強まり、秩序を求められたから実施されたのである。一般社団法人アジアインバウンド観光振興会長王一仁氏は「インバウンドビジネスは国内で行う事業であるにもかかわらず、他の産業界にあるような業界を健全に発展させるための原則やルールがない。だから、不法ガイドや違法民泊、白タクなどの参入を安易に許すことになっていると主張している**１９**。

**３　着地型観光の真実**

物流分野では**発荷主、着荷主という、**運賃負担者の区分による概念がある。Amazonのように無料で注文者に届ける場合は、発荷主であるAmazonに対して物流業者はセールスを行う。国鉄時代の一部の貨物のように、買主が売主の駅頭倉庫まで取りに行く場合は、着荷主にセールス活動を行う。観光・人流で考えれば、観光資源のあるところまで自分で来てもらうか、自宅までお迎えに行くかという区分になろう。自分の費用で来てもらう以上は、消費者は自宅で**目的地（デスティネーション）**を選択するのであるから、プロモーション活動は着地型ではなく、発地型となる。従来から存在するパターンである。これに対して、カジノは上得意客に対して、ファーストクラスの航空券を渡して迎えに行く。現地でもスウィートルームを無償で提供する。したがって、着地型観光といえるのであろう。わが国でも、関東の温泉地が新宿まで無料のバスを出して顧客をお迎えに行く形態が発生しているが、これは着地型といえるであろう。大学の生協で多く販売されている合宿免許は、一定の条件はあるが、自動車学校までの交通費を支給することで、遠隔地の学生も、近隣の学生も同じ授業料としている。これも一種の着地型旅行商品である。

しかしながら、従来と同じく、顧客は自宅にいて自分の費用で自分の判断で観光地を選択するようでは、何も変わらない。旅行業者を通じてセールスをするか、ネット等でセールスをするかの違いは本質的とは言えない。それなのに、デスティネーション（目的地）のセールスを着地型といい、ＤＭＯ**２１**等の字句をもって何か新しい動きであるが如く記述するのは、誤解を招く。観光地の事業者が連携して宣伝すること自体は、戦前の**風致地区**協会以来、戦後の各地**観光協会、観光推進機構**等が地道に行ってきていることである。

政策用語の字句「観光」とは1930年に外客誘致からスタートしているが、各自治体は、本音の部分で日本人観光客誘致に力を入れていた。このことを「**内主外従**」という。戦前でもそれだけ日本人が豊かになり、ホテルに泊まり洋食を食べたのである。しかし政策として日本人の国内観光を政策として推進することまでは行われていなかったから、戦後も、**ソーシャルツーリズム**の名前のもと、厚生省が**国民宿舎**等の整備を行っていた。

**Ⅳ　タクシー運送の機能分化を迫る中国語圏から急増する訪日旅行客数**

**１　語学力の不足するタクシー運転手と越境白タク問題の発生**

**１）　越境白タク問題の発生**

　中国語対応の可能なバス・タクシー運転手の絶対的な不足を背景に、いわゆる越境白タク、白バスが利用されている。その代表が中国語通訳案内ガイドのネット情報で紹介されている「皇包車」等である。空港送迎、観光地案内といった要望区分、車付きで5千円、1万円といった価格区分、中国語、日本語、英語といった語学対応区分があり、日本のバス・タクシーよりきめ細かいサービスを提供している。最低催行人員も示されており、中国のＨＰにしっかりと宣伝されている**２２**。中国語のできる乗務員を雇用していない日本のバス・タクシーには対応策もなく、インバウンドを推奨している国策にもあわず、説得力に欠ける話ともなってしまうのであり、大きな人身事故が起きた時に問題提起するに終わってしまうのである。しかし問題提起をすれば、高度経済成長期に拡大する物流需要に対応して実施された白トラへのゴッツン免許**２３**のように、道路運送法が抱える制度問題等に踏み込まざるを得ないこととなってしまう。

**なお、白タクの語源**はナンバープレートが白だという解説があるが、**ハンカチタクシー**という用語がもちいられたこともある**２４**。**白トラ**という言葉は規制緩和とともに消えていった。

**２）モバイル決済、ライドシェア利用が進展する中国語圏からの旅行者**

日本ではモバイル決済が中国ほど進んでいない。仕組みはあっても、運転手が懸念する「ノーショー（予約したのに利用しない）」のケースが出てくるからといわれているが、それよりも流し行為によるタクシー車両数が需要に比べて十分に供給されていることによるのであろう。

中国でライドシェアが普及した背景には、WeChat Payやアリペイといったモバイル決済の日常化がある。この点、日本では金融規制が複雑で、海外ほどモバイル決済システムが普及しないのである。

日本では、相乗り習慣が定着しない意識風土があるといわれているが、この点は実証されてない。いずれにしろ**日本においてライドシェアが一番進んでいる領域が「越境」白タクであり、ニーズがあるから普及する。**

米国商務省資料**２５**によれば、米国居住者はネット以上にエアライン情報を活用（52%）している。日本でいえばJRの情報を活用しているようなものである。それだけ航空が身近なのである。むしろネット活用は中国人の方が進んでいる。訪日中国人の半数が1999年設立された中国最大手のオンライン旅行会社のシートリップ（Ctrip）のサービスを利用している。中国語版では、中国本土における旅行商品予約を中心に、伸張する中国人の海外旅行需要に対応し、世界各地域への航空券やホテルの予約など、機能拡大がなされている。2014年5月には「Ctrip Japan」を設立し、日本にオフィスを構えている。日本を訪れる中国人旅行客が爆発的に増えるなか、同社サイト上での日本のホテル予約も急速に拡大している。

中国語圏からの訪日旅行者に限らず、重いスーツケースを持ち、家族や子連れ、小グループで旅する多くの外国客にとって、Uber等のスマホ配車サービスは重宝するに違いないことは理解できる。土地勘がなくても使えるからである。

３）市場に適合したサービスの提供

越境白タクの違法営業をやめさせるためには、取締りと共に、市場のニーズに対応した代替サービスを提供することが必要になる。たとえば、中国配車アプリで定番となっている成田や羽田からの都心部へのワゴン車による送迎サービスにおいて、現行に近い価格帯を実現させることである。更にその上をいく、外国人向け無料バスを走行させるアイデアもだされており、その費用は、税金による海外へのPR費を削って、相殺すればいいとする意見が出されている**２６**。

**２　望まれる増大する中国語圏からの旅行者への現実的対応**

**１）中国人のレンタカー利用**

帝国データバンク資料**２７**によれば、レンタカー業を主業とする約270社の2016年度の総収入高は約1兆648億円であり、前年度比9.6％増と7年連続でプラスとなり、過去10年間で最高となっている。中国語圏からの訪日旅行者数の増大により、レンタカー需要が高まっていることを裏付けている。レンタカー業の本社所在地を都道府県別にみると、最も多かったのは沖縄県、次いで北海道であり、年間を通じて観光・リゾート客が多く訪れる観光地や大都市圏に多い。

**国土交通省ＨＰに公表されている、日本政府観光局**が2016年6月づけで作成した訪日外国人のレンタカー利用状況に関する資料**２８**によると、**2015年に沖縄県では約13.3万件の利用**があり、韓国が35％で最多である。台湾が34％、香港が24％と続いている。北海道では約4.1万件の利用があり、香港33％、台湾21％、韓国11％の順である。不思議なことに**中国本土からの旅行者がレンタカーを利用したという記録がないが、政府資料であるだけに、正式な見解が求められるものである。**

**一方、沖縄県が出した外国人観光客実態調査２９**の資料を見ると、2013年は中国本土からの旅行者361人のうち23人（約6％）がレンタカーを利用したと回答している。14年はこの比率が約8％（274人中22人）に上昇し、**15年は約14％**（221人中31人）と二桁に達した。日本でレンタカー旅行を楽しむ中国本土からの旅行者の比率は年々増加しているのであろう。

この点につき、沖縄タイムズによると、沖縄県レンタカー協会は今回の調査結果について、**第三者が借りたレンタカー**に**中国人観光客が有償または無償で同乗**しているケースが考えられるとした上で、「中国人観光客の間でも個人旅行のニーズは高まっている。タクシー運転手の語学力や通訳士の数を考慮すると対応がニーズに追いついていない」と的確な指摘をしている報道がなされている**３０**。

中国語圏からの訪日旅行者には、中国語によるガイドが必要であるが、レンタカー会社が運転手を同時にあっせんすることを行政指導で禁止している。しかしレンタカー利用者が自分で運転手派遣会社に申込をすれば、法的には全く問題ないのであるから政策議論が不足しているはずである。中国語のできるタクシー運転手がいない現状では、観光政策的には直接斡旋することができるようにすることも視野に入れなければならない。

**２）望まれる日中間での運転免許相互認証制度**

外国人が日本国内で運転する場合、①日本の免許証、②ジュネーブ条約に基づく国際免許証、③国際免許証を発給していないが日本と同等水準の免許制度を持つ国や地域の免許証のいずれかを持っている必要がある。中国の免許証は②や③に含まれないため、国内の事業所でレンタカーを借りて自ら運転することはできない。

中国語圏からの訪日客数にとどまらず、中国語圏から日本にきて定住している者の数も最大となっており、日本国内で運転できる国際免許証の必要性も最も高くなってきている。しかしながら、国会議事録を検索してもこのことは全く審議されていない。

日本ではすでに中国語による運転免許試験を実施している。求められる運転技術は交通混雑の激しい中国のほうが難しいかもしれない。日本の法令をきちんと理解すれば合格でき、高齢者の日本人より安心できるかもしれない。**マスコミでは批判的に「中国の運転免許は日本で無効なのに中国人のレンタカー利用者が増加中**」という報道をしているが、レンタカーの運行供用者責任はレンタカー会社にあり、制度的には交通事故による被害者対策は十分になされており、違法な越境白タクよりも充実しているはずである。

**３）フィリピン等における運転手付きレンタカー制度の普及**

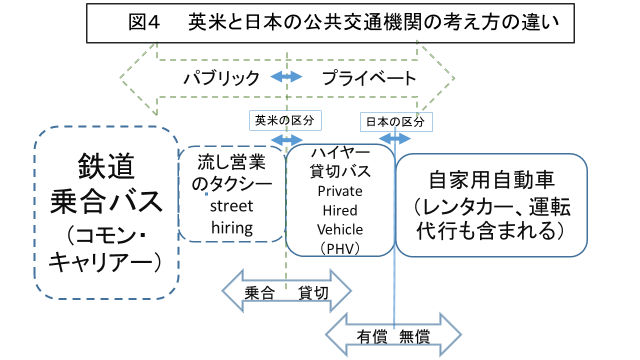
①　フィリピン

日本人がフィリピンを旅行する場合の需要に対応したサービスに、レンタカーにドラーバー、通訳に、ナイトツアー等のオプションまで準備したサービスがある**３１**。

フィリピンでは、米国統治下時代の1936年に制定されたフィリピン公共サービス法（共和国法第146号）**３２**が存在し、同法は運輸に関わる英米法の基本概念である**common carrier**を中心概念としている。旅客用の自動車は、定路線・非定路線ともコモンキャリアと定義づけられている。同法を基本法として、具体的処理のために、陸上交通許認可規制委員会（LTFRB）が定める規定等によることとなっている。

　フィリピンのレンタカーはドライバー付き（ウェットリース）が一般的である。タクシー業界からのレンタカーのドライバー付き営業にも抵抗がない。**ドライバーつきレンタカーとタクシーの違いは端的に行ってメーターの有無であり、営業形態がハイヤーなのである。**ナンバープレートの色も、ハイヤー、レンタカーは自家用車を意味する白色であり、コモンキャリアである、バス、ジップニー、タクシー（流しを行うもの）のプレートは黄色である。

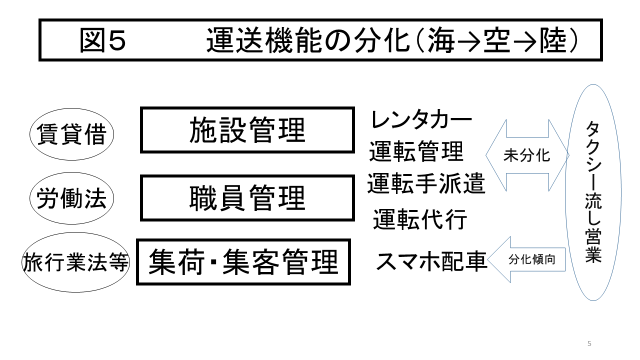
フィリピンにおいては、Street-hailing（以下「流し営業」という。）が可能とされる交通機関の「タクシー」は、英米法のコモンキャリア概念を中心とした法律から規定されていることから、Non-Street-hailing（以下「車庫待ち営業」という。）は、英米と同様に、コモンキャリア扱いされていない。この点が日本と大きく異なる点であるが、日本の交通研究者でも理解が不足している者が多い**３３**。フィリピンにおける「流し営業」の実態は、ドラーバーが運賃収入の中から一定額をタクシー会社に支払えばよい形態である**３４。**

****

**②　韓国等**

運転手付きレンタカー制度は韓国、台湾、香港等でも行われており、それぞれ日本語のＨＰでの紹介**３５**はもとより観光ガイドブック『地球の歩き方』にも紹介されている。英米法のコモンキャリア概念を持ち出さなくても、法の運用等で運転手付きレンタカーサービスの提供が合法的に行うことのできる国地域はむしろ一般的であると思われる。

**３　運送機能の分化現象とタクシー営業**

****

**１）運送機能の分化とコスト管理**

タクシー以外の運送は、施設提供サービス、職員派遣サービス、集客サービスに大きく分化している。物流、人流ニーズのグローバル化に対応した、巨大な国際ネットワークを形成するには、自己資本で全部を完結できるものでもなく、得意分野を中心にアライアンスを組むのである。陸上移動の世界も人流が巨大化すると当然受け皿としてそうなる。

運送業の管理は、集客管理、施設（車両）管理、職員（運転手）管理から構成され、伝統的運輸行政は、これをトータルに数量規制していた。情報化の進展と規制緩和により、この三機能が分化してきている（図５）。

座席一席当たり、コンテナ一個当たりの原価計算を行えるようになったのもこのことによる。船員はマンニング会社からの派遣、船舶はオーナー会社からのリース、集荷はフォワーダーや共同集荷と、海運会社は全体のシステムをコントロールする機能に特化していった。コスト管理が極めてやりやすくなり原価がはじき出され、投資の意思決定が早くなったのである。おなじことは航空でも発生し、ＬＣＣが登場した。日本の陸上でも、物流の世界では同じ傾向が表れている。

**２）運送機能の未分化と流し営業のタクシー事業**

タクシーは「流し行為」が中心であることもあり、歩合制賃金体系の下、この運送機能の分化が最も進みにくい分野である。旅行者にとって、手軽に、レンタカーの利用と派遣ドラーバーの確保が可能となれば、ハイヤー事業を含むタクシー事業には脅威である。日本は「ハイヤー（車庫待ち営業）」と「流し営業」が法律上は同等に扱われているが、英米法では「車庫待ち営業」は公共交通として扱っていないから、UberやMinicabといったライドシェアの実現が容易であった。日本はハイヤーを「流し営業」並みに扱っているから、ライドシェアに対して「白タク」だといって社会的非難を浴びせることができるのである。日本Uberの日本における進出戦略は、この点の認識が甘かったから、時間がかかるのである。

**３）労働者派遣法の改正により認められた運転手派遣**

2012年の労働者派遣法の改正で運転手派遣が可能となった。正確にはレンタカー会社が運転手を用意することは、車庫待ち営業を流し営業と同列に扱う日本の法制度では、有償運送類似行為と解釈されるが、運転手を派遣する会社の運転手が独自にレンタカーを運転することは可能となったのである。また、運転手を派遣する会社がレンタカーを斡旋する行為も有償運送類似行為と担当行政当局は解釈している。

旅行者にとって、**レンタカーと派遣運転手の利用が手軽**にできるようになると、タクシービジネスには脅威であるものの、タクシー会社が雇用している運転手を派遣するビジネスが行われるようになってきている。むしろ、レンタカーと派遣運転手の一体的提供は、就労機会を増加させている。

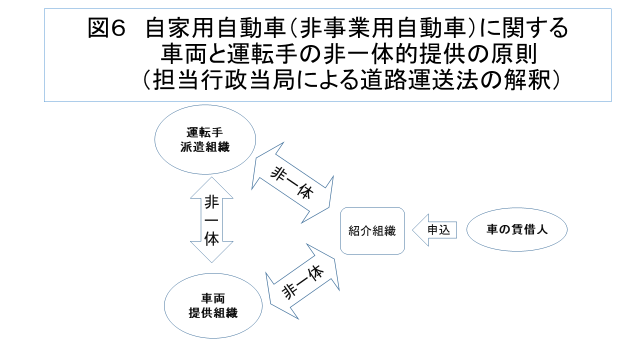
**４）車と運転手のマッチングサービスの試み**

ＨＩＳグループのジャスタビは、運転免許証を持っていなかったりレンタカーの運転に不安があったりする外国人旅行者向けに、運転代行ドライバーを紹介するマッチングサービス（中国語と韓国語）を実施している。このサービスは「グレーゾーン解消制度」**３６**を活用した結果の回答である「平成28年10月27日 ドライバーマッチングサービスに係る道路運送法の取扱い」**３７**により国土交通省から白タク行為ではないとの判断を得て実施している。同社は、利用者とドライバーがレンタカー窓口を一緒に訪れるよう推奨した上で、⓵必ず利用者本人の名義で契約する②利用者がドライバーを同乗運転者として届け出ることで、事故補償が適用されるようにする－をルールに盛り込んでいる。ドライブレコーダーの無料貸し出しや安全講習会も行い、ドライバーに関する情報提供料として利用者から１日当たり１２００円を徴収している。報酬は旅程終了後、利用者がドライバーに直接現金で支払う。高速代や駐車料金、ガソリン代などは利用者が負担する。ドライバーとしての登録は無料である。

その一方で、「旅宅便」**３８**サービスが2010年から実施されている。この旅宅便の利用者は、旅宅便の紹介するレンタカー業者と車両の借受契約を締結し、さらに旅宅便および旅宅便の紹介する運転者と車両運行管理業務請負契約を締結して旅行を実施している。旅宅便が利用者に運転手を紹介する行為について労働者派遣法に抵触するかの問題に関して、厚生労働省東京労働局需給調整事業部担当事務官より「この行為は業務請負に属すもので旅行者と旅宅便及び旅宅便と運転手との間で各々車両運行管理業務請負契約を締結することで労働者派遣法の規制を受けることはない」との見解を得ているとHPには記載されている。ただし、「昭和61年4月17日労働省告示第37号」**３９**では車両運行管理業務請負契約において適正な業務請負に対する具体的判断基準の例示がなされているところから、旅行者と旅宅便及び運転手が締結する車両管理業務請負契約書では上記条件が全て満たされたものとなっている。従って、旅宅便は道路運送法および労働者派遣法の違反となる行為ではないとHPでは説明している**４０**。

**５）自家用自動車に関する車両と派遣運転手の非一体的提供原則**

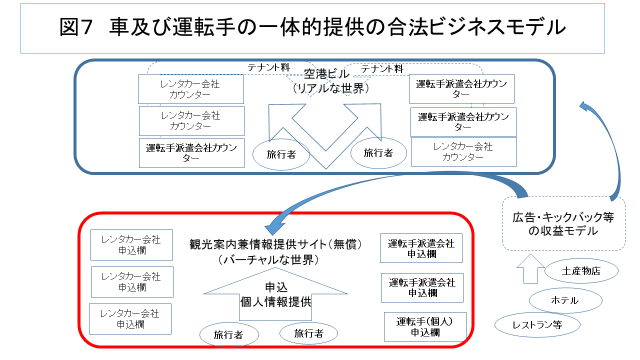
運輸当局は① 事業者又はレンタカー事業者が自社ウェブサイト等に相手方の**広告**やウェ ブサイトへの**リンク**を掲載する等、事業者とレンタカー事業者に業務上の関係があると判断される場合 ② 第三者が**業**として事業者とレンタカー事業者の双方を紹介する場合 ③ レンタカー事業者の親会社と事業者との間に資本・人的関係があるときに、当該関係を解消しても、実態として事業者への事実上の影響力が解消されていない場合、また、上記のように、ドライバー及びレンタカー事業者の行為が道路運送法に抵触する場合には、事業者はこれを共同又は幇助するものとして、同法に抵触するおそれがあるとする。レンタカー契約の名義が利用者であっても、ドライバーがレンタカー代金を支払う等主体的**に**自動車を提供している場合や、事業者を通じて行うか否かを問わず、ドライバーが利用者に対しレンタカー事業者の紹介・あっせんを行う場合についても、ドライバーの行為は「旅客自動車運送事業」 に該当するとする（図６）。



運送機能の分化現象の中で、流し営業を基本に据えるタクシービジネスは、集客は無線、スマホで分離できるようになってきているものの、運転手と車両の一体を強調しなければタクシー制度自体の維持が困難になってきている。そこで、グレーゾーン解消制度の活用の機会に、車両と運転手提供の制度的非一体の原則が考え出された。非一体であるから、レンタカー利用者には、不便を強いるものである。

しかし、いくら車両と運転手提供の一体性の排除を求めても限界があり社会的に許されている例として、大手タクシー会社のＨＰ**４１**があり、さらには、運転手（労働者）の派遣ではなく、車両運行管理請負という形を整えた合法的方法が実行されているのである。

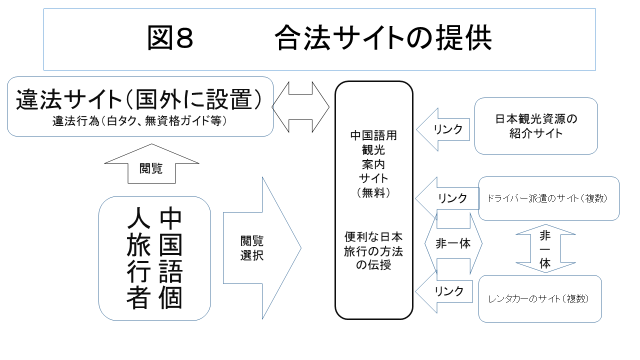
また、更に言及すれば、現在、空港施設の中において、複数のレンタカー会社がテナント料を支払ってカウンターの設置を行い営業している。その隣に複数（単数でも構わないとは思われるが）の観光ガイド（もちろん中国語圏からの旅行者に対しては中国語の通訳案内サービスも行える者）兼運転手派遣サービスのカウンターを設置することは、需要があれば空港利用者の利便の観点から当然行われるべきことである。運転を危ぶまれている高齢者には宅配便のカウンター以上に望まれるかもしれない。その利用者ニーズは、簡単にアプリでアレンジできるようになってきているのであるから、そのアプリを禁止することに合理的な説明はできない（図７）。

****

**４　人流情報を活用する新規ビジネスの展開**

**１）　合法モデル（図８）**

現状において、行政当局に対して運送行為には該当しないというためには、車両と運転手提供の「非一体性」を強調する必要がある。前節のとおり、その基準を当局が見解として示してはいるものの、抽象的な部分がある。逆に、事業成功の鍵は利用者の利便性であり、逆に実質上の「一体性」が必要である。スマホに飛び込んでくる巨大システム（Ctrip、エキスペディア等）の人流情報は、広告収入等のもと、位置情報等を活用した、レンタカー、レストラン等の情報であるが、いずれ運転手、ガイド情報も飛び込んでくるようになる。観光ビジネスで成功するためには、中国人旅行者向けのレンタカー、ドライバーに特化したシステムを先んじて構築しておく必要があり、「非一体性」の合理的理解をしておかなければならない。



GoogleがGoogleライダーを考え、次にGoogleタクシーを考えたのも、運賃ではなく広告収入や物販店からのキックバックを基にする人流ビジネスモデルを目指したからである。レンタカー需要者と、そのドライバー派遣需要者を無料でマッチィング（利用者が自分で選ぶだけではあるが）させることは道路運送に違反しない。レンタカー会社やドラーバー派遣会社の広告を相互にとると違反になるという国土交通省の見解までは理解するとしても、Googleのように資本関係のない者がアクセスしてきた者に無償で行うことは道路運送法違反にならないのは当然である。プライスライン等の航空等予約サイトでは、ブッキング料は無料と出てくる。その代り広告等がでてくる。もう少し間接的なGoogleでは、検索蘭に空港名を二つ入れると、たちどころにその二地点間のフライトが打ち出されてくる。料金や時間、乗り換え回数まで出てきて、最終的に選んだものに対して、今度は予約サイトへ案内してくれる。しかし、google等の画面には時折、空港近くのホテルの広告が飛び込んでくるようにはなる。この場合の有償性の解釈であるが、勿論旅行者需要を当て込むホテル、物販、保険会社の広告までは含まれないと考えるのが常識であろう。検索システムで両者をマッチングさせるから、Googleが旅行業法等の違反とするのは笑いものになるだけである。乗客の個人情報を分析して、その乗客にあった広告を車内に掲示するから、広告価値は高い。目の前に大きなビジネスが存在するにもかかわらず、自らその芽を摘むような行政であってはならない。運送業ではなくむしろ旅行業、人流業なのである。いずれにしても手をこまねいていれば、Google、Airbnb、Ctrip等の巨大な国際人流システムが人流情報を基にその手法で日本に入り込んでくるだけである**４２**。ドライバー付きレンタカービジネスを、レンタカー会社の経営者としてHISが始めたのは作戦ミスであり、グレーゾーン解消制度で余計な見解を行政から引っ張り出してしまった。タクシーサービスの未来を考えている政策担当者には、既存業界に配慮する、余計な見解を出さなければならなくなり気の毒でもあった。

1. **運送機能の分化を活用したMicab構想**

　Micab**４３**は、運転手と乗客をマッチングするシステムである。マニラで構想されているMicabは50ペソのブッキング代を乗客から徴収するが、40ペソはドライバーに、10ペソはタクシー会社に支払う。システム会社の実質収入はゼロである。必要な通信費はタクシー会社が負担するが、ドライバーが車内で使うタブレットは、最終的に通信費込みで通信会社から支給されることとなっている。Micabには、タブレットに映る広告宣伝からの収入が唯一の収入源となる。セブ島での成功を元にマニラに進出するのである。Uberと異なり、Micabは既存のタクシーのみを対象とする。従ってTNVSではないというLTFRBの了解をとりつけていると説明を受けた。自家用車ではなくタクシードライバーに特化している。Uberとの競争を考えた結果であり、ブッキングフィーをタクシー会社と運転手に支払うのである。

このMicabは、タクシードライバーとタクシー車両を保有するタクシー会社と利用者の三者をマッチングさせるシステム会社であり、事実上運送機能が分化しているマニラならではのシステムである**４４**。2017年10月から運用開始であるが、その行く末が注目される。

**５　「車庫待ち営業」の規制緩和の必要性**

**１）情報化の進展**

レンタカーとドライバーの一体的提供が有償運送に該当するという解釈は、現時点ではそれなりに正当性はある。しかし、利用者が、自主的に車とドライバーを選択すれば全く問題はないから、その自主性を効率的に促進する情報化が進展すれば、この解釈のおかしさが露呈するのも時間の問題である。しかも、ドライバー派遣業は厚生労働省所管であり、そのマッチングシステムも、レンタカー利用時のものであることは間違いがないが、レンタカー**利用者と運転手派遣業のマッチング方法**についてまで運輸当局が口を出すのは所管外である。レンタカー会社とドライバー派遣会社のマッチングについて限定すべきであったと思われる。

**将来、レンタカーを予約すれば、こんなドライバーがいますよという案内が即時に飛び込んでくるようになるのは時間の問題である。**日本人の私には、日本語の流暢なドライバー情報が飛び込んでくるのである。私は位置情報を開示しているから、現地に到着すれば、さらに頻度が高くなるのである。

観光政策、情報政策は国際競争に生き残るための、日本国の最重要課題である。だとすれば車両と運転手提供の非一体の原則はいったい何のために考えた概念なのであろう。ロンドン交通局はMinicabの拡大期に、ブラックキャブ業界（個人タクシー業界）からのスマホによる運賃計算はタクシーメータに該当するという苦情をはねつけている。該当するという解釈にも正当性はあったと思われるが、そうはしなかった。時代錯誤を自覚していたのであろう。

交通事故の問題は警察の問題である。運転免許行政の問題であり、一定の条件のもと、他人のためにレンタカーを運転するドライバーは、二種免許またはそれに類似するものが必要であると制度を定めればいいのである。運転代行業（自家用車）は当初一種免許でも可能であったが、法改正により現在は二種免許になっている。自家用、営業用の垣根がこれにより取り払われた第一号事案である。長時間の連続運転も、その対策に当たっては、営業用、自家用に違いはないはずである。社会全体で決めるべきことである。物流分野において自家用車の営業用、自家用の区分が大型トラックに関してほとんど社会問題にならなくなったのが、その先行事例である。

２）**事業所管官庁と規制官庁　～グレーゾーン解消制度の運用～**

新規ビジネス促進のため、産業競争力促進法が制定され、既述のとおりグレーゾーン救済制度というものが作られている。ベンチャー立ち上げに活用されているようである。新規事業を立ち上げる際に、既存の法令に抵触するリクスがあり、それを事前に回避するための制度である。道路運送法の解釈もグレーゾーン解消制度に持ち込まれている。新規ビジネスが「有償運送」違反に触れるか否かということである。そこで気が付いたのは、カーシェアリングやドライバーのマッチングに関する事業所管官庁が、筆者が国土交通省に勤務していた時代は、国土交通省であると認識されていたが、中央省庁改革後の現在では経済産業省になっていることである。その新規ビジネスの所管が経済産業省であり、道路運送法や都市計画法等の規制官庁に法解釈を事前に問い合わせするという仕組みになっている。

レンタカー手配システムと運転手派遣システムは非一体でなければならないという方針のもと、グレーゾーン救済制度により明らかになった解釈は、およそＩＣＴの進化を受け入れない恐るべきスタンスである。ＩＣＴが進めば、レンタカーを借りたいという情報と、派遣運転手を求める情報は、ＡＩが自動的にマッチングさせるのは時間の問題であり、Googleがその前に検索に入って来た者をとらまえて、このレンタカーをお借りになるのであれば、ここにふさわしいドライバー群がいますよと連絡してくるようになる。それを非一体ではないから非合法だといっていては笑いものになるだけである。むしろ、陸上交通政策を考えるのであれば、積極的に導入することを考えるべきではないかとさえ思われる。

**Ⅳ　増大する中国語圏からの訪日旅行者が宿泊制度に与えた影響**

**１　住居施設と宿泊施設及び両者の関係の沿革**

**（１）住居（日常）と宿所（非日常）**

選挙、納税制度等のもととなる住所、居所を定める住居施設と、旅行者のための宿泊施設は法制度において異なる体系のもとに規定されている。前者は不動産賃貸借契約により提供される場合もあり、借地・借家法等により権利性の強いものとしてこれまで保護されてきた。旅館業は「人を宿泊させる」ことであり、『注釈民法』は「宿泊契約は賃貸借(客室等の有償利用)を基本とし、これに売買(食事の提供など)・雇用(従業員のサービスの提供)等の結合された混合契約である」**４５**と記述するが、旅館業法が規定する宿泊は必ずしも食事の提供等は前提としていない。生活の本拠を置くような場合、例えばアパートや間借部屋などは建物賃貸業（貸室業・貸家業）であって旅館業には含まれないと考えられている。つまり宿泊とは非日常性のものであり、間借り等の日常性のあるものとは区別されるべきであるという認識が一般的である。

**（２）住と宿の制度的沿革**

明治政府は新たに到来した西洋人に対して、住居であれ宿泊施設であれ、洋風生活という日常を準備しなければならなかった。一方、今日中国語圏からの増大する訪日外客は、宿と住の相対化現象を我々に気づかせてくれている。

住と宿の関係を理解するためには、今日に至るまでの住生活を中心とした日常生活がどのように変異、淘汰、保持されてきたかの歴史的分析がまず必要である。自宅に代表される居住施設も旅館に代表される宿泊施設も、人間の営みである衣食住の「住」部分を担う意味では本質は同じである。しかし特定の人が使用する住居とは異なり、比較的短期間に、「不特定多数」の者に「有料」で提供される宿泊施設を、制度的に区別することには意味があると認識されてきた。この点は、アパート、マンション等の不動産賃貸も不特定多数の人を対象にしており、違いはない。そのことに気づかせてくれたのが、今日の増大する中国語圏からの訪日旅行者による民泊問題であった。

自宅や別荘等限定された人が「住」として使用する目的であるものを、不特定多数の人に有料で「宿」として有料で貸す場合、施設整備条件が加重されてコストがかかる。耐震性等人間が住む建物の基準に本来差はないはずであるが、基準の下限をどこまで自己責任として許容できるか、有償で貸す責任はどこまでかということの認識の違いが問題になってくる。

（３）住宅政策の発生

高度成長期を経験した者は、日本は住宅政策が先行し、宿泊政策は近年のことと思っているが、政策としては宿泊政策が先行していた**４６**。定住地をもてない者が多くいた時代には、治安維持のため地域ごとに**木賃宿条例**等が制定されていた。短期間用の**下宿**や見知らぬ人同士が同じ部屋で宿泊する**簡易宿所**が旅館業法で規制されているのはその名残である。

日本は 1868 年の民法施行以来、借家の賃貸借期間とその賃料を当事者の合意にゆだねてきた。戦前の住宅政策は居住と宿泊が未分離の状態から出発した。住宅扶助は、生活保護法の規定により、生活困窮者が、家賃等を支払う必要があるとき等に行われる扶助であるが、この水準が、旅館業法の簡易宿所料金に事実上連動しているのはその名残である。ちなみに住宅政策は出征兵士家族の居住施設確保からスタートしている。借地借家人の権利を強化した。その結果、地主が土地を貸し出すことをためらうようになり、戦後の土地・交通政策に大きな影響を与えた。

厚生省は 1939 年住宅課を設置し戦時住宅政策を展開した。国家による住宅の価格統制政策に加え、住宅の直接供給政策として戦時下の労働力の配置対策といった色彩が強い住宅営団が 1941 年に出来た。西山夘三の食寝分離論 **４７** が出てきたときでもある。同年国家総動員体制の一環として、借地借家法に借地人等の権利を強化したいわゆる正当事由制度が導入された。戦時中の絶対的住宅窮乏をふまえた緊急避難立法として位置づけられたものである。日本の兵隊が貧しい住宅で育ってきたことが太平洋戦争緒戦の勝利の基礎と云う主張(「民族耐久」)を巻き返し、本気で大東亜建設を行うには生活をちゃんとしなければ生けないと主張したものである**４８**。この「食寝分離論」が規範に留まらずに社会的に実現して行くのは戦後の公共住宅からである。この「食寝分離論」は高度経済成長期に公室(食)と私室(寝)の 概念に発展している。宿泊施設での食寝分離も日常生活の反映なのである。

食糧確保の次は住宅確保であった。借地借家法のために借地権が物権化し、借地供給がほとんどなくなり、正当事由制度と継続賃料抑制主義（判例上のルール）、高額の立退料のため、家族向けの新規借家供給が行われなかった。民主化のもと、農地改革に対応して宅地をめぐる都市改革が構想された。1951 年は自治体が国庫補助金を使って賃貸住宅を建設する公営住宅法が成立した**４９、５０**。その後長期間、住宅政策の中心思想は住宅需給論**５１** として継続することとなった。

（４）旅館業法の成立

旅館業法は戦前における宿屋取締制度を実質的に引き継ぐ形で成立した沿革的な理由等により、日常性のあるものを対象とする下宿営業にも適用される点において、結果として住宅政策の一部を担っていた面を有している。1948 年の制定時は、下宿とは「一週以上の期間を単位とする宿泊料又は室料を受けて人を宿泊させる施設で、都道府県知事の定める下宿としての基準に合うものをいう」と規定されていたが、1957 年改正により「施設を設け、一月以上の期間を単位とする宿泊料を受けて、人を宿泊させる」ものを下宿営業というと改正された。

旅館業法制定時、不特定多数の人が安心して宿泊できる体制が必要であった。女性の一人旅を旅館は嫌がる時代であったが、旅館に引受義務を課したのである。部屋が空いていれば、理由なく拒否できない。外国人だからといって拒否すれば、営業停止処分を受ける可能性がある。拒否できる事由は、疫病、酩酊等限定されている。引受義務があることが唯一の法律事項なのであり、引受義務が廃止されれば旅館業法は不要となり、レストラン等と同じ規制のものとなるのである。

**（５）農村民泊等の出現**

時代は移り、賃貸マンションを改造して宿泊施設として有料提供し、施設基準を満たしていないとして旅館業法違反で摘発を受ける例が出てきた。適当な宿泊施設不足を反映して、訪日外客用の施設を中心にこの事例が増加してきたのである。しかし、この不動産賃貸業と宿泊業の違いを説明することは簡単ではない。ウィークリーマンションは短期間の不動産賃貸であるが、家具等が付いておりすぐに生活ができるようになっている。会員制のリゾート施設といわれるものも不動産賃貸業あるいは施設管理業に分類される。逆にホテルを長期契約で住居として使用する者もいる。人間の営みである衣食住の住部分を担う意味では本質は同じだからである。

大分県安心院の「農村民泊」はグリーンツーリズムのモデルとして有名になった**５２**が、当初は「会員制」の形をとっていた。国の旅館業法の運用により不特定多数の人を宿泊させるには、一定以上の客室面積や客専用の台所の設置等が必要とされていたから、コストがかかり、成り立たなかったからである。旅館業法の適用を免れる方法として、会員制をとったのである。2000年に旅館業法と食品衛生法の権限が県知事に委託された。大分県の運用方針で、客室の面積要件の撤廃や宿泊客と一緒に調理する場合等には、専用台所を不要となったから、会員制の形をとる必要もなくなった。中国語圏からの旅行者が惹起した民泊とは異なり、農村民泊に対するメディアの姿勢は好意的なものが多く、旅館業界にも今日の中国語圏からの旅行者が利用する民泊に対するような過剰反応は見られなかった。なお、OECD統計においては、B&B等はprivate accommodationとして、hotelとは区別している。

**（６）民泊への道を開いた定期借家権の成立**

バブル期に、先進諸国のなかでいちばん住宅環境が貧しい国が日本であり、日本人はウサギ小屋に住んでいるとする「ウサギ小屋論」が盛んに議論された。実際には持ち家の住環境のことではなく、大都会の木造賃貸住宅のことであった。大都市中心部の老朽化した木造賃貸住宅は賃借人の強い権利のもとにあり、所有者の更新投資を阻害し都市の高度利用を阻害していると認識されていたため、契約期間の満了により確定的に契約が終了する定期借家制度を定めた「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法」が1998年に制定された。六本木ヒルズ等の出現とともに、いわゆる「ウィークリーマンション」等を可能としたものであり、不動産の活用法として、住と宿の相対化を可能とするものであった。しかしながら、大都市部の賃借人の権利保護を主張する政治勢力の影響もあり、法施行後の新築家屋にしか適用されないものであったため、限界があった**５３**。近年、スマホ等の新しい技術と「宿」活動の機能分化を組み合わせて、この制度を活用する外国資本の活動がみられるようになっている。民泊の出現なのである。

**２　住宅宿泊事業法の成立**

2017年に住宅宿泊事業法が成立した。住宅宿泊事業法第１条は「我が国における観光旅客の宿泊をめぐる状況に鑑み、住宅宿泊事業を営む者に係る届出制度並びに住宅宿泊管理業を営む者及び住宅宿泊仲介業を営む者に係る登録制度を設ける等の措置を講ずることにより、これらの事業を営む者の業務の適正な運営を確保しつつ、国内外からの観光旅客の宿泊に対する需要に的確に対応」（下線は筆者）と規定している。

運送機能の分化現象と同じく、スマホアプリであるAirbnb、途家等の普及により、施設提供事業（住宅宿泊事業）、施設管理事業（住宅宿泊管理業務）、集客事業（住宅宿泊仲介業務）への分化と、宿泊機能の分化現象も加速化し、同法はこの現象に的確に対応して成立したものである。旅館業法よりも進化した制度となっている。いずれ住宅宿泊業用労働者派遣業が範疇化されるであろう。航空産業に誕生して、宿泊産業に誕生できないものでもないであろう。宿泊客の必要とする対応言語により派遣すればいいのである。日本において、中国語圏からの利用者が恒常的に中心となっている宿泊施設では、案内標記もほとんどが中国語である。そこに日本人が宿泊する場合、日本語のできる職員が通訳案内を行うといったことが現に発生しているのである**５４**。

中国語圏からの訪日旅行者の増大がこの法案成立に大きく影響した。同法２０条が「観光庁長官は、外国人観光旅客の宿泊に関する利便の増進を図るため、外国人観光旅客に対し、住宅宿泊事業の実施状況その他の住宅宿泊事業に関する情報を提供するものとする」と規定していることからもうかがえる。

住宅宿泊事業法をめぐって政治問題化した部分は、旅館、ホテル、簡易宿所、下宿営業者以外の者、つまり民泊業者が「宿泊料を受けて」人を宿泊させる日数として、国土交通省令・厚生労働省令で定めるところにより算定した日数が１年間で180日を超えないものをいうとする部分であった。民泊業者の営業日数を制限するものであり、合理的な説明がなされていない。この問題が抱える大きな課題は、次項で論述するように、宿泊契約と不動産賃貸契約の本質的な違いを的確に説明できないことである。下宿の分類が1週間であった時代には、民泊と旅館の区分は困難であった。現在は１ヶ月になっているが、期間だけが違いとすることは本質的な議論になっておらず、長期連泊を政策課題とする場合には、政策矛盾になる。いずれこの部分は有名無実化するのではないかと思われる。ちなみに、高級ホテルを定宿にして８か月契約を締結する施設の場合は、旅館業法上は1か月を超えており、下宿営業に分類されてしまうのである。

**３　住と宿の相対化現象への対応～宿泊機関と不動産賃貸機関～**

住宅宿泊事業法に規定する「住宅」は、「家屋を生活の本拠として使用するために必要なもの」「人の居住の用に供されていると認められるもの」と規定しており、「宿泊」とは、「寝具を使用して施設を利用する」ことをいうとしている。実は、この規定は根本的制度矛盾を内包するものである。

同法は、住機能は生活の本拠として使用されるものであるとの認識のうえ、宿機能は寝具を用いてその施設を利用するという認識に立っている。しかし、住機能の安全性等は消防法、建築基準法等で担保されるものであり、ここでの意義は社会的な認識を示すものである。また、宿泊に関する認識も、旅館業法制定時の政府の原案は「寝具を提供して」となっていたが、寝具を持ち込む下宿も法の対象となっていることから、参議院で議員修正されたという経緯がある。外来者の就寝と居住者の就寝に本質的な違いを見いだせなかったからである。従って「有償性」のみが社会的な違いを示すことになったのであるが、ことはそう単純ではない。不動産賃貸契約と宿泊契約の本質的な違いを論じなければ、その違いが説明できない。従って、両者の違いは、宿泊引受義務の有無に求めざるを得ず、引受義務のあるものが宿泊機関であり、ないものが不動産賃貸機関であるということになってしまうのである。

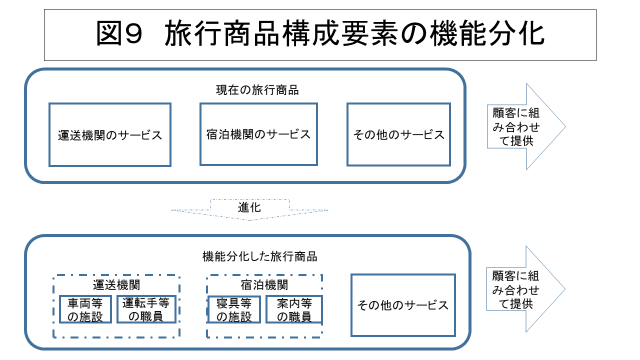
建物賃貸業の場合、その建物の管理は賃借人に移るが、宿泊事業の場合、宿泊施設の管理権は宿泊事業者にある。建物賃貸サービスの媒介は宅地建物取引業法の適用を受けることとなるが、宿泊サービスの媒介は旅行業法の適用を受けることとなる。従って建物賃貸サービスの統計は宿泊統計には現れない。旅館業法に規定するホテル営業、旅館営業でなければ東京都宿泊税は課税されないこととなる。ホテル営業者、旅館営業者が、主体的なビジネスとして法人、旅行業者等を契約対象として一ヶ月以上の長期間の宿泊契約を締結する場合、従来型の建物賃貸的下宿営業として分類されることとなる現行旅館業制度はその環境が変化している。貸別荘、ウィークリー マンションは建物賃貸業であり、旅館業法の施設基準等を満たす必要はない。ネット契約による家具付建物の賃貸借契約のもとに、社会的機能分化により別契約として付加サービス（ベッドメーク、清掃等）をあつ旋することにより宿泊サービスと同じ効果を出すことを可能とする状況である。引受義務、施設基準等規制の異なる宿泊制度と建物賃貸借制度について、法制度の再構築を検討しなければならない可能性は依然として内包しているのである。

旅館業法は有償性を前提とするが、これは無償のものまで規制をする趣旨ではないことによる。参入に関する数量規制のない旅館業法では宿泊料自体の規制は目的とはしないからである。従って旅館業法の有償性は制限的に解釈すべきであり、 (財）全国生活衛生営業指導センターホームページの解釈は広すぎたのであろうか、現在では削除されている**５５**。

治療の一環として医療施設が入院サービスを提供する場合、教育の一環として教育施設が入寮サービスを提供する場合、会社が福利厚生として社員寮サービスを提供する場合等は、必ずしも旅館業法の宿泊サービスとはみなされない。しかしながら、生活の高度化により、治療、教育等も日常生活の中に溶け込みつつあり、旅館業法に規定される旅館、ホテルにおいても、「生きがい対応型デイサービス」といった形の新たなサービスとして提供され始めている。高齢化時代、生涯学習時代において、これまで宿泊施設とされてきた施設において、旅行者に対する宿泊サービスを主体としたものと生活者に対する教 育、医療、介護サービス等を主体としたものとの混在化の進展が予想され、宿泊事業法制度の再構築の必要性が予想され、中国語圏からの訪日来訪者の増大が、まさにこのことを顕在化させたのである。

中国資本による不動産の取得、その不動産を基にした中国人の民泊経営、民泊管理等を可能とするのは、中国語圏からの送客能力である。バブル期の日系観光資本の行動に見られたように、中国語圏の事業家は、発地型の強みを十分に生かしてビジネス展開をしているのである。

**終わりに　～求められる運送機能の分化に対応した旅行業制度の運用～**



中国語圏からの訪日旅行者の増加は、従来型のパッケージツアーを踏襲している我が国旅行業者に対して、運送機関、宿泊機関が機能分化してきているという実態と、それに対応したランドオペレーター業務に関する工夫をしてこなかったということを気付かせる機会を与えることとなった。

旅行業法は字句「運送機関」「宿泊機関」を使用して規定しており、タクシーや鉄道、ホテルや旅館等といった営業用の施設に限定されるものではなく、公共団体の無料バス、個人のコンドミニアム等非営業用の移動施設や宿泊施設を排除するものとはなっていない。旅行業法が道路運送法や旅館業法等を直接引用していないのは、海外における旅行商品までも含めて幅広く対象としているからである。従って、運転手派遣とレンタカー（自家用車）を組み合わせたサービスを旅行商品に組み入れて販売することは、当然のことながら想定されている。更にこれらを企画商品に組み込めば、我が国においては道路運送法等の経済規制は受けないことになるから、様々な形の新商品が作れることになる（図９）。そのことは、図らずも、住宅宿泊事業法４６条の「観光庁長官の登録を受けた者は、旅行業法第三条の規定にかかわらず、住宅宿泊仲介業を営むことができる」とする規定からもうかがえる。個人の自宅も有料で賃貸借すれば、旅行業法が規定する宿泊機関に該当するということを前提としているからである。海外の例では、統合前の西ドイツ民法のもとでの連邦通常裁判所の判例では休暇用住宅の媒介という単一の給付であっても主催旅行契約の成立を認めたものがあった**５６**

既述した通り、企画旅行商品には、鉄道事業法や道路運送法の適用がないことが行政慣行になっている（標準約款を根拠に非適用と解釈される点が、立法技術的には議論はある）。しかしながら、規制逃れだけのための企画商品であっても仕方がない。海洋レジャーや航空レジャーにおいて、施設所有者からヨットや小型ジェット機等の施設を借り、船長やパイロットも派遣してもらい、一定期間旅行者にサービスを提供するビジネスは、既に始まっている。富裕層も常時自分で使用するわけではないからである。陸上レジャーも、超高級車をレンタカー会社から借り、評判の高い中国語も英語も堪能なカリスマ運転手を派遣会社から派遣してもらい、中国人富裕層等の満足を得る商品があってもよさそうであるが、道路運送法の有償運送に該当するという判断をすれば、料金からしておよそビジネスの成り立たない仕組みを採用せざるを得ないことになる。

翻って考えてみれば、旅行業法が運送機関又は宿泊機関を前提に組み立てられていることの認識を改めて行わなければならない。運送機関、宿泊機関が集客機能、施設管理機能、職員管理機能に機能分化してきており、その実態に対応して存在しているランドオペレーターの育成を行わなかったことも、運送機能、宿泊機能の分化現象に気が付かなったことが原因している。更に考察すれば、運送、宿泊等に関しても請負責任を負わない形でしか事実上提供してこなかったこれまでの営業方針も問い直されなければならない。旅行業法には、利用運送、利用宿泊に関する規定が存在するにもかかわらず、標準約款等の整備は行われていない。物流の世界にあっては、世界各地の出発地から最終目的地までの運送・保管等を、総合的に責任をもって引き受ける総合物流サービスが提供されている。情報通信手段とコンテナリゼーションがそれを可能にしたのである。グローバル化、大衆化する人流にあっても、LCC、民泊、スマホの登場が総合物流サービスに匹敵するサービスを可能としつつあり、しっかりとした請負責任を負う旅行業政策の展開が求められることとなろう。なお、紙面の都合上、前提となる国際的人流統計資料にまで言及できなかったことが今後の残された課題である。

**注**

１　『観光政策学』寺前秀一著　イプシロン企画出版　2008年

２　『21世紀の航空政策論』川口満著　成山堂書店1996年p.186

３　1990 年 4 月 20 日衆議院予算委員会丹羽政府委員答弁

４　個人旅行客用の観光ガイドマッチングサービスvayable　（https://www.vayable.com）にはIDもネット情報も含めて開示し、利用者からの書き込みも載せられている。また中国語利用者用の「8只小豬」（http://www.8pig.com）には、身分証明書を掲載しており、徒歩か帯車の区別もある。2017年10月1日閲覧。以下13及び54を除き同期日である。

５　旅行業法第12条の11に基づく国家資格

６　旅行会社により呼び方が異なり、ツアーディレクター、旅の[演出家](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%BC%94%E5%87%BA%E5%AE%B6)と称する会社もある。日本国外ではツアーエスコート、ツアーリーダー、ツアーサポーターと呼ばれることが多い。

７　http://www.tc-college.jp/course/ryotei\_soui.html

８　公証人法、医師法等と同様に、通訳案内士法31条は「通訳案内士の信用又は品位を害するような行為をしてはならない」と規定する。この規定には罰則がなく規範性に欠ける条項であるが、貴重な外貨をもたらす米国人に対して失礼があってはいけないという、当時の世相を反映している。

**９**　1949 年参議院運輸委員会通訳案内業法案（内閣提出）政府委員（加藤常太郎君）通訳案内業法案提案理由説明）「通訳案内業は全く自由営業となっておりますため、無秩 序無統制に流れておるのでありまして、これは外客の來訪が日に多きを加えつつあります 今日、誠に遺憾に堪えません。」

**１０**　2005 年 4 月 15 日衆議院国土交通委員会北側国務大臣発言「通訳案内業の免許制について、 その資格要件である国家試験の実施基準を明らかにしつつ、通訳案内士の登録制に緩和するとともに、業務の適正確保のための措置を講じる」

**１１** [旅行斡旋業企業許可令施行細則(鉄道省令第 18 号)] 第一条 企業許可令施行規則第一条ノ別表ニ掲グル旅行斡旋業トハ左ニ掲グル事業ヲ謂ウ 一 他人ノ為旅行計画ヲ樹テ又ハ旅行ニ必要ナル交通機関若ハ旅店ノ斡旋ヲ為ス事業 ニ 旅行者ノ通訳案内ヲ為ス事業 企業許可令第三条ノ規定ニ依リ旅行斡旋業ノ許可ヲ受ケントスル者ハ左ノ事項ヲ記載セル申請 書ヲ鉄道大臣ニ提出スベシ 一～五 (略) 六 斡旋料及取扱条件 七、八 (略)

１２　ランデル洋子氏のブログ記事<http://tsuhon.jp/column/387>

橋本直明氏のＨＰ等　<http://travelience.jp/ja/press/>

<https://mainichi.jp/articles/20170622/k00/00e/040/262000c>

<https://www.travelvoice.jp/20140630-22842>

**１３**http://www.jga21c.or.jp/index.html（2017年6月１日）

**１４**

<https://wwwtb.mlit.go.jp/hokushin/niigata/use/document/1._1.pdf>

<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/committee/20170323/170323honkaigi07.pdf>  
<http://www.mlit.go.jp/common/000225551.pdf>  
１５

[http://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/somu/interpretation/documents/jikayoshaannai.pdf](http://jinryu.jp/blog/?p=7797)

１６　<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/30780/00000000/290821tsuchi.pdf>

１７　旅館業法の目的 旅館業に代表される宿泊事業は、文字どおり旅人を宿泊させる「交通機関の補助機関」であるということが本来の目的として意識され、法制度の対象とされてきた（参議院社会労働委員会 1957 年 4 月 23 日東京旅館組合連合会会長小林毅（参考人）発言）。

１８ 資格を有さない者が、当該資格の名称や類似名称を用いることができないとする規制。調理師法による調理師が代表例であるが、調理士は類似名称ではないとして使用することは許されている。

１９「[ニッポンのインバウンド“参与観察”日誌](http://inbound.exblog.jp/)」というブログにその実態が生なく記述されている。<http://inbound.exblog.jp/24486566/>、<http://www.inbound-consultant.com/>

２０　1980年代日本通運神戸支店は東京出張所を設置していた。荷主が東京にいるという理由である。逆に、シベリアランドブリッジでは、運賃負担を負うわけでもないのに、ソ連コンテナ公団が、コンテナ荷役会社の選定権を保持していたから、同公団に物流企業はセールスをかけていた。特殊な権力を持つ場合は別なのでる。

**２１**　観光庁のＨＰでは、「日本版ＤＭＯは、地域の「稼ぐ力」を引き出すとともに地域への誇りと愛着を醸成する「観光地経営」の視点に立った観光地域づくりの舵取り役として、**多様な**関係者と協同しながら**、明確な**コンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための**調整機能**を備えた法人」とし、「地域の官民の関係者との効果的な役割分担をした上で、例えば、**着地型旅行商品**の造成･販売やランドオペレーター業務の実施など地域の実情に応じて、日本版ＤＭＯが観光地域づくりの一主体として個別事業を実施することも考えられます」（下線は筆者）としている。

**２２**中国語圏からの来訪者向けの自家用車による運送行為のＨＰ

<http://www.yiqihi.com/>

<https://www.huangbaoche.com/app/city.html?cityId=217>

２３　ゴッツン免許　<http://jinryu.jp/blog/?p=1955>

２４　ハンケチタクシー　http://jinryu.jp/blog/?p=2476

２５　National Travel & Tourism Office, “2015 U.S. Travel and Tourism Statistics (U.S. Resident Outbound),”<http://travel.trade.gov/outreachpages/outbound.general\_information.outbound\_overview.asp>

２６　外人向け無料バスの提案のＨＰ

https://s.response.jp/article/2017/10/01/300494.html

２７帝国データバンク資料

**http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p170905.html**

２８　ＪＮＴＯ調査

https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/numbering/pdf03/4.pdf

２９　平成27年度外国人観光客実態調査報告書は、那覇空港や新石垣空港で１５年度に計６回、県内旅行中に利用した交通機関をたずねた（複数回答可）ものである。

http://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/inbound\_survey\_report/h27inbound\_survey.html

３０　沖縄県の報道機関

<http://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/2875>

<https://mainichi.jp/graphs/20170827/hpj/00m/040/001000g/1>

３１　マニラの日本人用レンタカーの宣伝　<http://phdoor.net/>

３２　<http://www.lawphil.net/statutes/comacts/ca_146_1936.html>

３３　太田和博等編『日本のタクシー産業』慶応義塾大学出版会の解説（pp77-84）も流し営業に触れる程度であり、コモンキャリア概念からの分析がない。

３４　筆者が2017年9月マニラ市パヤタス地区でヒアリングしたドライバーは、タクシー経営者と車のオーナーの区別ができていなかった。車の所有がいるとだけ思っており、何度か質問しているうちに、それならオーナーがタクシー経営者なのだと認識したくらいである。彼は一日3000～3500ペソの売り上げから1日当たり1300ペソ支払っていた。ガソリン代等はドライバー持ちである。

３５　韓国　<http://www.valuec.jp/rental.html>

<http://www.sanshin-travel.com/rent>

台湾　<https://www.avis-japan.com/taiwan_re/newsea/app/webroot/chauffeur/>

香港　<http://hongkong-rentacar.seesaa.net/category/7048064-1.html>

マレーシア

<https://www.pandabus.com/kul/arrange/tourdetail/KUL1H01/>

３６　産業競争力強化法に基づく「グレーゾーン解消制度」は、事業に対する規制の 適用の有無を、事業者が照会することができる制度。 事業者が新事業活動を行うに先立ち、あらかじめ規制の適用の有無について、 政府に照会し、事業所管大臣から規制所管大臣への確認を経て、規制の適用の有無について、回答するもの

３７　http://www.meti.go.jp/press/2016/10/20161027001/20161027001.pdf

**３８**「当社が紹介する運転手はプロドライバー（二種免許取得者）に限定し、レンタカーの管理と車の運転に関する事故等の責任において、お客様との間で「車両運行管理業務請負契約」を締結し、その責任を明確にしています。また、万一に備え大型保険補償も付与し、お客様に安全・安心な旅行を保証しています。」<http://tabitakubin.com/company.html>

３９「昭和61年4月17日労働省告示第37号」で例示されている車両運行管理業務請負契約の適正な業務請負に対する判断基準は以下のとおりである。**・**業務受託者が予め定められた様式により運行計画（時刻・目的等）を依頼主から提出させ、当該運行計画が安全運転確保や人員体制等から不適切な場合は、業務受託者がその旨を依頼主に申し入れ（変更要求）できるものになっていること。・業務受託者が自動車事故等に係る任意保険に自ら加入していること。・自動車事故等の発生により依頼主に損害が生じた場合は、業務受託者が依頼主に対して損害賠償責任を負う（又は求償に応じる）旨の規定が業務請負契約書に明記されていること。・業務受託者が運転者の提供のみならず、管理車両の整備や修理全般などについても一括で請け負うことで依頼主の自動車の管理全体を行っているものであり、尚且つその旨が業務請負契約書に明記されていること。

４０　http://tabitakubin.com/houritu.html

４１　日本交通ＨＰ「車両のリース契約をご紹介することは可能です。ただし、弊社がお客様の代わりに契約することは「白タク」行為となり法律違反となりますので、契約は御社とリース会社との契約になります。」http://www.nihon-kotsu.co.jp/drivers/question/purpose.html#a-01

４２　2017年10月30日付日本経済新聞の電子版は「中国配車アプリ「滴滴」が来春にも日本でサービス」と報道している。　https://www.nikkei.com/article/DGXMZO2285570029102017MM8000/

４３　<https://www.facebook.com/MiCab.co/>

４４　Micabは乗客がドライバーを評価すると同時に、ドライバーも乗客を評価する。ドライバーは三回まで拒否できるが、それ以上だとMicabのシステムから排除される。システム内の問題なので、乗車拒否には当たらないとの見解は、NTVSにも該当しないのだから当たり前でもある。

乗客からのブッキング代はタクシー運賃に含まれないとの解釈も規制委員会の了解済みであるという返事であった。運送機関ではないのだから当然でもある。日本で考えれば手配旅行代金で、らくらくタクシーやタクあしくんと一部重なるものである。タクシーに限定したマッチングビジネスもらくらくタクシー等一緒である。違いは広告を中心とするビジネスモデルであることである。渋滞が激しく広告媒体としては有効だからである。

４５**『**注釈民法』第 17 巻有斐閣1975 年p.423

４６寺前秀一「国土政策と人流・観光 ～全総神話の発生と消滅～」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）　第 11 巻　第 4 号　2009 年 2 月pp39-58

４７ 畳敷きの部屋の特殊な機能分化の端的なものが食寝分離であり、一つの部屋に集まって寝る「集中就寝」がおおい。

４８　大木圭野(1991)p.573

４９ 『戦後国土政策の検証 ( 下 ) 』（国土庁）における下河辺淳発言「田中さんの頭の中にあるものは、出稼ぎの人のアパートなのですね。 若くて東京に出てきて、稼いで、中年でＵターンするという前提」(p.396)

５０ 大木圭野 (1991)：『証言　日本の住宅政策』日本評論社p.281「公営住宅法の成立過程」川島博発言「議員立法であれば内閣法制局の厳重な審査ではなくて、衆 議院法制局の簡単な審査ですむし、時間も比較的かからない。」「そこで田中角栄氏に頼んだ」

５１ 大木圭野 (1991)p.862「住宅政策をふりかえり」「避けて通れない最も重要な論点は、日本的持家政策の評価である。」

５２吉田春生 (2006)：『観光と地域社会』ミネルヴァ書房「「会員制農村民泊」は名目上、不特定多数を対象とはせず、会員制にして特定 人を宿泊させる、宿泊代も謝礼として「安心院町グリーンツーリズム研究会」が受け取るというやり方をしていた。それが県の通知により、農村民泊における実態を踏まえ、簡易宿所の営業許可となり、食事についても宿泊客が農家と一緒に調理・飲食する体験型であれば客専用の調理場はいらず、営業許可も不要となったのである。」(pp108-109)と積極的に評価している。

５３　1998 年議員立法として借地借家法改正法が成立。新規契約については正当事由政度や継続賃料抑制主義の適用のない 完全に自由な契約を許すとしている。公明党 ( 都市借家住民の声を反映 ) との調整の結果、新規契約に限定された

５４ http://www.seiei.or.jp/idx04/law6\_300.htm(2006 年 10 月 10 日アクセス)

５５http://www.hotelloreshinsaibashi.com/

５６高橋弘「西ドイツ旅行契約法の内容」『廣島法学』6 巻 1 号1982年p.35