

第5編

観光活動

～供給者側の視点～

第1節 人の移動とお金の移動

第2節 旅客運送業

第3節 宿泊業

第4節 旅行業から人流業へ

第5節 観光資源の提供と観光・人流業の将来

第5編 観光活動 ～供給者側の視点～

第1節 人の移動とお金の移動

1 交流人口とGDP

UNWTOは2018年の国際旅客到着数が十四億人（対前年5%増）、国際観光収入は一兆七千億ドル（同4%増）に増加したと発表している。近年の傾向としては、ドル表示での収入増加率は到着数の増加率ほどには増えていない。表5-1はOECDが作成した観光活動のGDPに占める割合（直接効果）を示したものであり、おおむね5%前後と推測されるが、観光概念の不確かさが、数字を作成するうえでも課題となる。

人口減少下の日本では、交流人口の増加に活路を見出そうとしており観光活動への取り組みもその観点により進められている。旅行・観光消費動向調査によれば2019年の旅行消費額は27.9兆円（うち訪日外国人消費額4.8兆円）であった。これによる我が国経済にもたらす直接的な経済効果は、直接の付加価値誘発効果が26.4兆円、雇用誘発効果が243万人と推計する。更に、この旅行消費がもたらす間接的な効果を含めた生産波及効果は、53.8兆円、付加価値誘発効果は26.7兆円、雇用誘発効果は459万人と推計されている。

旅行消費額は、政府の一般統計「旅行・観光消費動向調査」により、旅行消費の経済効果については、世界標準的な統計手法TSA（Tourism Satellite Account）に即して推計している。松本和幸はこの観光の経済波及効果の表記方法について問題提起している。観光産業は、日本では2～3%、世界合計では4%ぐらいのシェアを占める産業であるが、「経済波及効果込み」というひと言を入れて、二～三倍ぐらいの大きさに膨らませて表記するという習慣がこの分野には存在していて、大きい誤解を招いていると危惧する。UNWTOの発行するいくつかのレポートを見ると、全世界では観光産業のGDPは産業全体の8～9%ぐらいを占めるかのような表現が使われているが、これも波及効果を含めて膨らませた数字で、多くの者が勘違いするところとなる理由なのである。

表5-1 観光活動（直接）のGDPに占める割合（%）

国名	2011	2015	2016	2017	2018	国名	2011	2015	2016	2017	2018
豪州	2.7	3.1	3.0	3.1	..	ノルウェイ	3.3	3.5	3.8	3.6	..
オーストリア	6.5	6.3	6.3	6.4	6.5	西国	10.5	11.0	11.4	11.8	..
チェコ	2.5	2.8	2.9	2.9	..	スウェーデン	6.6	6.5	6.7	6.9	7.0
仏国	7.5	7.3	7.1	7.2	7.4	インドネシア	4.0	4.3	4.1	4.1	..
アイルランド	3.6	6.1	8.0	8.6	..	モロッコ	6.9	6.4	6.6	6.8	6.9
日本	1.7	1.8	2.0	2.0	..	ペルー	3.6	3.9	3.9	3.9	3.9

Data : extracted on 09 May 2020 11:42 UTC (GMT) from OECD.Stat

米国では観光政策は地域政策と認識されており、州ごとの比較表が公表されている。大都市と地方での所得格差が感じられない。一方我が国では、東京の一人当たりのGDPが我が国をけん引しており、東北、九州などの地方のGDPは、極東地域の大都市住民との比較において劣後する結果となっている。訪日旅行客の急増が、地域住民の生活向上につながっていない結果となっており、地域観光政策の在り方を見つめ直さなければならない。

2 人の移動とお金の移動（路銀）

マルコポーロが驚きイブンバトゥータが絶賛したと伝えられる紙幣の出現にはモンゴル帝国の巨大な政治権力が必要であった。今日でも経済制裁による国際通貨（米ドル）の使用停止は、対象国の観光活動に大きな影響を及ぼしている。

2-1 金本位制

1816年英国を皮切りに主要国が金本位制へと移行したことで、貿易や資本の移動にかかる取引費用は大幅に削減されることとなった。国際観光活動においても金本位制はヒトの移動を容易にした。

十八世紀末にLondon Credit Exchange Companyが欧州主要都市で通用する最初のトラベラーズチェックを発行した。字句touristの発生期とほぼ同時期である。十九世紀末にトマス・クック社が現在と同様のものを発行し、欧州内であっても行先国により治安環境が異なる旅行者の不安を払拭させることに成功した。その後、アメリカン・エキスプレスが参入した。同社は当時既に旅行事業の拠点を世界中に有していたから、クレジットカードサービスを開始して金融部門を発展させることとなった。

2-2 日本の貨幣制度

日本は、国内で貨幣需要を賄えるだけ生産されていた。源平も戦国も有名な合戦のあったところはほとんど例外なく、鉄、金銀等の鉱物資源の多いところと一致するから、目指していたものが何かも想像が付くといわれる。そうした時代に、イエズス会宣教師が持ち込んだ採掘技術を欲しがるのは当然であった。

江戸期にはオランダ貿易を通じて、銀、銅が流出した。生産量も減少し、出目益を狙って改鑄が行われた。新井白石が良貨主義に戻すものの、金詰り現象でデフレが発生した。1736年に良貨主義をやめ悪貨主義に転換した。社会や人々が必要とする数量を供給することが重要と、幕府が知ることになったからである。1636年寛永通宝が発行された。銅の量が不足し出し、質よりも量が必要であり、鉄、真鍮が使用された。

紙幣の使用は江戸時代の初めから少しずつ始まっていた。参拝者の世話人である御師が発行する預かり証のような紙切れが伊勢の山田羽書であり、現存最古（1610年）のものであり、民間が発行した私札が十七世紀の前半に使われるようになった。藩札は十七世紀後半から出てきて、十九世紀に入ってから全国的に流通した。私札は寛永通宝が国内に出回るようになる十七世紀後半には羽書のほかはほとんど姿を消した。十九世紀になると、少額の金が不足する地域では、全国的に使われるようになった。（『日本のお金の歴史（江戸時代） 岩橋勝』）

日本でも旅為替があった。旅行前に為替を組み、旅先の両替商で現金に換えたのである。近世の観光行動についての研究論文は、伊勢講等に関するものをはじめ発表されているが、観光行動を経済学的に分析したものは少ない。中国は宋代に紙幣を発行した。道中の便宜を考えた工夫がなされた。この結果不要の銅銭が大量に日本に持ち込まれ、日本の貨幣経済が発達した。貨幣経済が発達しないと、旅行も

発達しない。キャッシュレス化が先行している中国人観光客の増大に対応して、WeChat（微信）、アリペイ（支付宝）、テンセント（騰訊）等が日本に普及すれば歴史の再現である。

2-3 貨幣共同体

貨幣共同体は言語共同体より単純構造である。「ヒトが動く、情報が動く、カネは別」であったものが、電子路銀の登場により「ヒトも情報もカネも」同時に動くことになった。貨幣というものの形式性が純粋化される。それだけにモバイルツールだけではなく、搭載される通貨という情報を牛耳ることが求められる。

「有事のドル買い」という言葉がある。しばらくはドル表示の世界が継続するはずである。

近世日本では藩札が普及していたが、中国大陸では私札が普及していた。国家権力の介入が薄かったからである。現代ではアマゾン、Googleクラスの巨大なグローバル企業がクリプトカレンシー発行の検討を行っている。旅行者にとっては、為替リスクが少なくなるだけ魅力はある。

3 旅行の満足度

GDPの一番の難点は、会計的な概念であり対価を支払ったものだけがカウントされることにある。供給者の視点で考えればそれではかまわないが、政策の視点で考えると最適の評価とはならない。

観光や旅行により得られる満足は付加価値の金銭評価だけで表せない。登山やジョギングは交通機関を使わず自らの足で移動する。テントを張って睡眠をとれば宿泊費も計上されない。GDP統計にはその分寄与しないが、心の満足は大きい。

経済学でいう個人の選択の自由は、一方で他人の利害と衝突する危険をはらんでいる。そこで各人の選択の範囲を制度で規定する必要が出てくる。つまり経済学では制度という概念が極めて重要であり、高い厚生経済を実現する政策提言は制度設計としてなされる。これに対して新ジャンルの神経経済学は選択の自由を考慮しないので、制度設計の理念も排除し個人の心理的・生理的プロセスの中に直接的問題解決の所在を求める。このため神経経済学の政策提言は、脳のデータから快樂の指標を割り出し、適切な快樂水準を達成する選択をするように、いわば「セラピスト」として本人を説得する形を取る。観光学（観光政策論を除く）は、経済学と比較すれば、制度設計から解放されているから、対立はない。観光学（観光政策論を除く）はセラピストであるが、観光政策論は制度設計に関わるものである。

第2節 旅客運送業

旅行者が旅行するとき何らかの移動手段を活用する。そのうち旅行者に移動手段によるサービスを提供するビジネスを旅客運送業と分類する。旅行業法では字句「運送機関」を使用するが、概念は明確でない。世界中に存在する移動手段が対象となるからである。

1 旅客運送業の機能分化

運送業は他人や他人の物を運ぶビジネスである。歴史的には自分の荷物を運ぶマーチャントキャリア（北前船等）から、次第に他人や他人の荷物を運ぶビジネスが分離していった。

運送業は、運送対象物により貨物と旅客に分けられるが、同時に両者を運送することもあり、制度上単純に区分されるものではない。

運送手段としては、水運の場合は船舶、空運の場合は航空機、陸上の場合は、鉄道、自動車であり、それぞれ事業法が存在する。日本の場合、空運は、航空法により、輸送機器（航空機）、職員（航空従事者）、運送事業等が規定されてきた。水運は、輸送機器は船舶法等、職員は船舶職員法、船員法等、運送は海上運送法等により規定されてきた。陸運は、鉄道は、鉄道営業法、鉄道事業法、軌道法により規制されて、自動車は、道路運送車両法、道路交通法、道路法、道路運送法等により規定されてきた。

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。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。同じことは航空でも発生し、LCCが登場した。船舶輸送では古くからオーナーとオペレーターとの機能分化が定着しており、航空輸送でも共同運航、ウェットリース（航空機をリースする際に、機体だけでなく運航乗務員や客室乗務員、機体整備等まで引っ括めてリースするやり方）、コードシェア（複数の航空会社が一つの便/路線を共同で運航すること）の出現といった形で運送行為の機能分化が拡大している。この運送行為の機能分化は事業参入規制制度の緩和を促進させた。集荷集客機能は既に旅行業者、運送取扱事業者といった形で分化していた。運転代行業は船員派遣業と同じく、労務提供が分化したものである。

LCCも民泊も機能分化の結果可能となったものである。この点でも物流を追いかけている。

2 運送機能の分化とライドシェア

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った。しかし位置把握機能、決済機能等を装備したスマートフォンによる配車が、旅客自動車運送分野における集客機能の分化を可能とし、Uber等のライドシェアが急成長することとなった。路上を走行しなくても集客が容易に行えるようになり、タクシーメータに頼る営業運送以外のビジネスモデルが成長したのである。

2012年の労働者派遣法の改正で運転手派遣が可能となり、レンタカーと派遣運転手の利用が手軽に出来るようになった。特に外国人のレンタカー利用者にとって、母国語による観光案内を兼ねた運転手の派遣は極めて重宝なものである。いわば、ハイヤービジネスが機能分化したのであるが、この傾向に追い付けない既存事業者には脅威でもある。従って運輸当局は法の解釈運用により、車両と運転手派遣の制度的非一体の原則を打ち出して、この機能分化に制約を加えている。しかし現実には空港施設において、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おり、その隣に観光ガイド兼運転手派遣サービスのカウンターを設置することは、空港利用者の利便の観点からも当然行われることである。しかもそのサービスは、今では簡単にアプリでアレンジすることが出来るのである。非一体化の原則により制限を加えることは、IT化に逆行するものであろう。

3 ボーダレス化の進展

3-1 コードシェアとカボタージュ

航空の世界では、複数の国の航空会社が共同で運送サービスを提供している（コードシェア）。日本の航空当局は1990年代、当初は共同運航に否定的であったから、大きな変化である。外国籍航空機が日本国内の運送を行う時代が到来すれば、航空機籍の意味も薄れることになる。自国内の運送を自国籍船に制限するカボタージュ制度は、英国の航海条例により始まった。英国は植民地を含む国内輸送を英国船舶で独占することにより、植民地貿易の巨額な利益を独占した。同様のことは、アラスカ、ハワイを含めた巨大な国内航空市場を独占出来るアメリカ国籍航空機についてもいえる。中国国内航空市場が巨大化すれば、周辺国の航空運送業は厳しい競争状態にさらされるようになるであろう。

我が国運輸市場では先ず海運から不平等が始まった。開港場間の回漕は不平等条約及び日本海運の実力から認めざるを得なかった（第1章第4節）。その後鉄道整備もあって沿岸輸送問題は解消し、1899年船舶法の規定により外国船は我が国沿岸輸送から姿を消す体制となった。それ以降我が国のカボタージュは守られている。

第二次世界大戦後数年間アメリカは、日本が二度と連合軍攻撃をできなくするため徹底した日本の非軍事化政策を推進した。日本国憲法が放棄するとした戦力には、すべての船舶、航空機が想定されていた。日本航空機の運航が禁止され航空関係産業はほぼ全滅した。サンフランシスコ講和条約締結前に、日本国内の航空運航権を支配しようとして連合国の航空会社七社が運航会社を設立する動きがあった。しかし日本政府はカボタージュを盾に拒否した。この主張はGHQに認められ、1951年に日本航空株式会社が設立されたが、この時点ではまだ日本による運航はできず、ノースウェスト航空に運航を委託していた。翌1952年に講和条約を締結して独立を回復すると、日本での航空機の運航が可能となったが、機材はフィリピンの航空会社から借りてきたモノであった。

1919年に締結されたパリ条約は、署名国に領空主権を認めた。第一次世界大戦後国防上の空の重要性に目覚めた各国政府は、パリ条約によって領土や領海と同じように領空主権の原則を確立した。このように領空主権の原則は国防上の必要性から生まれたものだが、同時に航空輸送の経済的重要性にも気付いていた。自国の領土内の航空輸送を他国の企業には認めないというカボタージュの思想につながるものであった。このカボタージュの禁止は全面的に行われたわけではない。国際旅客輸送の国内二地点間のストップオーバーについては、多くの国が外国企業にこれを許可している。

3-2 オープン・スカイとLCCの誕生

航空交渉により二国間条約を締結して、路線ごとに航空会社や具体的便数を定めてゆく方式を採っていたのでは、日本の人流は遅れてしまう時代になった。航空会社が市場を判断して自由に営業するオープン・スカイ政策を採用する時代が到来した。ただし、物理的な制約のある羽田と成田は除外された。その結果日本の地方空港には数多くの外国航空企業が簡単に乗り入れ出来るようになった。

オープン・スカイ政策は、1978年の航空規制緩和法によって開始された米国の国内航空規制緩和政策の方向性が、国際航空分野にも適用されたものである。米国と欧州の自由化協定が、1978年にオランダ、西独国、ベルギーと締結されたが、これは欧州の最大の目的地であった英国に圧力をかけるためであった。オランダが米国との間で自由な価格設定が許される協定を受け入れると、オランダへ低運賃貨客が大量に流入し、英国の航空輸送に於ける地位が脅かされるからであった。今日の安売り航空チケットはこのオープン・スカイ政策により生み出されたものである。

米国が他国に対し国際航空市場の開放を強く迫る背景には、航空輸送の大衆化と世界人流市場における米国のウェイトの高さがあるが、同時に巨大な米国の国内への他国側からの参入をカボタージュにより拒めることも念頭においておかなければならない。

旅客は自分の足で最終目的地に向かうから、国際間運送だけで完結するものではない。必然、厳しい競争のもと高度化するニーズに対応するためには、国内運送を組み合わせる必要が発生するから、コードシェアによる対応が始まった。

そもそも、日米間の航空輸送の不平等は米軍占領下から始まり、今日の成田空港の発着枠の割当てにまで引き続けている。敗戦国日本はアメリカ軍の単独占領下であり、日本非軍事化政策の下、航空も大幅に制約を加えられたから、講和後も航空輸送体制には大きな実力の差があった。国土の広さ、経済力の違いに加えて、国際条約の知識も乏しかったのか、日本に不利な日米航空条約がスタートすることになったのである。その後約半世紀に及ぶ日米航空交渉では、路線とともに便数も、大きな問題であった。独逸・イタリアにはない現象として、自国国際空港の発着枠の大きな部分を米国の航空会社に与えている。日米航空協定の当初より優遇されてきた先発企業と、その後日米間の国際線に参入した後発企業との、不平等も存在した。この点の不満は、米国内の後発企業にも同じようであったから、1998年によく画期的な日米航空協定が締結できた。しかし、成田空港の完全空港化の遅れは、適度に日米先発航空会社の利益になり、地元地域経済も適度に潤したが、日本の観光・人流活動の発展には障害であった。羽田の国際化が図られることとなった大きな理由もそこにある。人流の社会的重要性が増大すれば、横田の共用化も含めて、成田空港の建設反対運動に対する我が国社会の対応振りが歴史的に総括評価される環境が整うこととなる。

ここでも航空は海運の後を追いかけていることが分かる。強力な海運同盟が運賃カルテルを結び海運界を支配してきたが、コンテナが導入されて同盟に参加しない盟外船のサービスが向上すると、運賃カルテルは崩壊した。同じことが航空の世界でも発生した。飛行場が整備され航空機が増産され利用者の所得が増大すれば当然である。IATA加盟会社と非加盟会社の間での価格競争が進んだ結果、1980年代半ばにはカルテル運賃システムが崩壊した。格安航空会社のLCCが誕生した。

4 リニア新幹線と横田飛行場

北朝鮮との国交回復は日本の観光・人流産業にとって極めて重要な意味を持つが、多くの関係者はそのことに気が付いていない。関東平野の要に位置する横田飛行場は、空域の要であるだけでなく、鉄道網の要のポテンシャルを有している。三沢や小松等と同様、米軍、防衛庁と共用の航空サービスが行われるようになれば、各地の空港から多くの航空機が乗り入れてくる。首都圏の航空輸送体系は南と東に偏在しており、関東内陸部の住民にはアクセス時間がかかる。横田飛行場の共用化は最優先で実施すべきことである。しかしその一方で、横田飛行場は未だ解決していない朝鮮戦争の国連軍（実質米軍）基地としての位置付けを有する（『朝鮮戦争はなぜ終わらないのか 五味洋治』）。国連軍にとっての横田は最重要基地でもあり、民間航空企業との共用化は極めて困難な状況でもある。北朝鮮問題の解決なくして横田問題は解決できないことを認識しておく必要がある。

リニア新幹線は日本の観光に大きな影響を与えることとなる。東海道新幹線は将来大規模なメンテナンスが必要となる。リニア新幹線により我が国の大動脈を二重系化することができ、副次的に東海地震対策等も期待出来る。

リニア新幹線への潜在需要は東京圏・関西圏間の現状の航空輸送量から推測出来る。更には空港が都

心部から離れている岡山、広島等の航空需要も視野に入ってくる。リニア新幹線が完成すれば、東京圏の鉄道ネットワークのあり方のみならず、東京・名古屋間の在来新幹線の活用法や北陸新幹線等の在来新幹線の路線計画にまで影響する。羽田の発着枠に大きな余裕ができ、日本の空は経済原則に基づいた運用が可能となるかもしれない。そうなれば日本の人流事情は数段良くなり、観光産業にも影響を与える。また在来の東海道、山陽新幹線の活用方法にも智恵を絞るようになる。あらたな観光商品が続々と誕生するかもしれない。

戦後の土地住宅施策等により、大都市周辺部に張り付いた人口増加が航空機騒音問題として現れることとなったが、幸い、羽田、伊丹、小牧、板付等は何とか現在でも都心周辺部に立地する。リニア新幹線が国内航空需要の減少をもたらしても、周辺国の経済成長を前提に、余裕の出来た空港発着枠を活用したLCC路線が期待出来る。更に横田飛行場（空域も含む）が北関東の一日交通圏の中心になれば、中央線と結ばれる甲府や松本、八高線と結ばれる高崎、その先の新潟も、人流関連のビジネスチャンスが増大する。

第3節 宿泊業

1 「住む」と「泊まる」の違い ～民泊論議の本質～

1-1 Private Accommodationを活用する欧州諸国

Airbnbに代表されるシェアリング・エコノミーが民泊として話題になっている。スマホ・アプリの活用に新味があるが、個人の家、部屋を活用する下宿や民宿は古くから存在する。

国際的な宿泊施設の分類は存在しない。各国の文化を反映して違いがある。これをOECDの統計ではPrivate accommodationというカテゴリーを設けHOTELと区別している。このPrivate accommodationを、総宿泊数で除した数字（%）を民泊利用率としてみると、主要観光地を含め多くの地域において、国民が国内旅行をする場合はホテル等を利用するよりも民泊を活用していることがうかがえる（表5-2）。また、外客が民泊を利用する場合においても、スペイン、デンマーク、クロアチアでは高利用率になっている。欧州地区では、居住者が旅行を行う場合、国境意識が希薄であり、民泊利用に対する意識にも差がない。

Bed and Breakfast (B&B) は宿泊と朝食が付いた比較的低価格で小規模な宿泊施設のことをさす。B&BもPrivate accommodationに範疇化され、Airbnbの名前の由来ともなり英国等で普及している。

表5-2 民泊 (Private accommodation) 利用率

	国名	民泊利用率				国名	民泊利用率		
	西暦	2008	2012	2018		西暦	2008	2012	2018
国内旅行	デンマーク	68%	69%	68%	外客利用	デンマーク	58%	56%	54%
	豪州	48%	48%	49%		オーストリア	19%	19%	19%
	スペイン	75%	78%	75%		ハンガリー	12%	9%	24%
	ドイツ	NA	40%	37%		ポルトガル	NA	6%(2013年)	12%

出典：OECD Statistics

1-2 住居施設と宿泊施設及び両者の関係の沿革

旅行者が旅行するとき、必要があれば休養、睡眠等のために施設を利用する。その施設を提供するビジネスが宿泊業であり、旅行業法では字句「宿泊機関」を用いるが概念は明確ではない。

1-2-1 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」（第十七巻有斐閣1975年P.5-23）と記述していたが、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。

1-2-2 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。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。そのことに気付かせてくれたのが、中国語圏等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出来るか、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。

1-2-3 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。定住地を持ってい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。

大正時代を描いた水上瀧太郎の『大阪の宿』では「普通の宿泊料ではやりきれないので…つきぎめに割引いて貰ふ事にした」「鞆と夜具と机を積んだ荷車の後あとを押して引っ越して来た」と記述され、下宿と旅館の未分化の状況が肌で納得出来る。

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。西山卯三の食寝分離論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付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いけないと主張したものである。この「食寝分離論」が規範に留まらずに社会的に実現してい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巡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。その後長期間、住宅政策の中心思想は住宅需給論として継続することとなった。

1-2-4 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。その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同法が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。1948年制定時は、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出来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。拒否出来る事由は、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。

日本の旅館業法では食事の提供は同法の範疇外である。外客誘致を目的とした国際観光ホテル整備法は政府登録ホテル、登録旅館に対して朝食の提供を義務付けているが、これらは比較的高級な宿泊施設であり英国等とは逆になっている。

昭和32年頃の駅前旅館を井伏鱒二の『駅前旅館』の記述に見てみると、「宿泊料や部屋割りなどのことは、予め旅行社とか観光屋とかが仲立って決めております」「一般に観光屋なんていうものは、多くは大阪に本社を持っていて、団体客を引き受けると、添乗員をつけて道中の世話をさせる組織になっております」「宿屋の番頭なんというものは、いくら仕事に熱を入れたって職業録にのらないし、社会保障もなく、…ただ頼むは主人と私の関係だけだ」「番頭稼業しては外聞が悪い 表彰などしてもらいたくなく未だ番頭をしていたのかといわれる」「昔の旅館の女中は食生活、給料の点におきまして、風呂番、中番などとともに奴隷扱い 休暇は年に二日、盆と正月だけ、これ以外には外出もかなわず、夜の十時以降は絶対に門外不出でした」と表現されていた。現在の観光研究者も理解しておかないといけない過去である。

1-2-5 農村民泊等の出現

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。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。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出来る。会員制のリゾート施設は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、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が不要となったから、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民泊に対するような過剰反応は見られなかった。

1-2-6 民泊への道を開いた定期借家権の成立

バブル期に、先進諸国中最も住宅環境の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議論された。実際には持ち家の住環境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、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かったため、限界があった。

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、この制度を活用する内外資本の活動が見られる。民泊の出現である。この民泊自体は、いくつかの国では従来から提供されていたサービスであるが、ITを活用することにより、顧客確保が簡便となり、急速に普及し始めている。

1-3 住と宿の相対化現象への対応

1-3-1 住宅宿泊事業法の成立

2020年東京オリンピック・パラリンピックにあたり宿泊施設不足が心配され、2017年住宅宿泊事業法（民泊法）が制定された。同法第一条は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することを目的にすると規定している。宿泊概念を基にした施策と到着した国際旅行者に的確に対応出来る施策の連動性確保が求められている。

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ている。同法はこの現象に的確な対応を目的にして成立したものである。機能分化に対しては旅館業法よりも進化した制度となっている。住宅宿泊業用労働者派遣業は範疇化されていない。

住宅宿泊事業法を巡って政治問題化した部分は、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一年間で百八十日を超えないものとする部分及び自治体の判断による上乗せ規制に関する部分であった。民泊業者の営業日数を制限するものであり、財産権を制限するにあたって合理的な説明を必要とするからである。

薬事法判決の場合、例えば広島県の条例で、既存店から百メートル以内に新店を作ってはならないとされていた。しかし裁判所は「国民の生命、健康に対する危険を防止するための規制であるとする薬局

開設の適正配置規制は、そのような目的はより緩やかな規制手段によっても十分に達成出来るため、必要かつ合理的な規制とはいえない。」と判示し、薬局開設に関する規制を消極目的規制（消極的・警察的規制ともいう）とした上で、厳格な合理性の基準的な考えにあてはめ憲法違反の結論を出している。

1-3-2 旅館業の宿泊引受義務と仲介業者の営業判断等

旅館業法の唯一の法律事項は宿泊引受義務である。しかし旅行業法では契約引受義務はなく、標準約款においても旅行業者は業務の都合があるときは、契約を拒否出来ることとなっている。直接旅館に宿泊の申し込みを行うときは、部屋が空いていれば宿泊出来るのであるが、旅行会社を通すときは、旅行会社の判断で断られることがあるということである。当然民泊仲介においても旅行会社の経営判断で断ることが出来る。これに対して民泊法では民泊業者及び民泊仲介業者には宿泊引受義務を規定していない。民泊仲介業の標準約款案の解釈によれば、引受義務が前提となっているように見え、明確化が望まれる。宅地建物取引業法でも契約引受義務はない。自分の不動産を人に貸すのは自由であり、その仲介を行う場合も誰と契約するかは自由である。

小樽で「外国人お断り」を実行した銭湯が裁判で敗訴し、慰謝料を支払わされたケースがある。銭湯だから引受義務はないから、営業停止にはならなかったが、名誉棄損に該当してしまった。旅館業法の規定により引受義務のある旅館業は、合理的な理由なくして宿泊を拒否すれば営業停止なる。従って新経済連盟は、周辺住民の苦情処理を考えて、民泊の宿泊引受義務の廃止を訴えたのである。この民泊の出現に見られるように、住と宿が相対化しており、引受義務規定の存在は時代錯誤である。引受義務が不要となれば旅館業法自体も不要となる。そのうえで、宿と住の関係を制度的に整理することが適切である。なお、旅館業法は有償性を前提とするが、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していないからである。従って旅館業法の有償性は制限的に解釈すべきである。

実サービス提供者の宿泊機関と異なり旅行業法では引受義務が規定されておらず、旅行業者は経営判断により断れる。利用宿泊業であっても拒否出来ると考えられる。当然のことではあるが、住宅宿泊仲介業者も引受義務はなく、苦情の多い顧客及び提供物権は取り次がないことが出来るから、Airbnb等は自治体よりも力を持つ可能性を秘めている。

1-3-3 宿泊機関と不動産賃貸機関

違法民泊の取締りが課題となっているが、宿泊概念が曖昧では違法性の判断も困難である。宿泊契約と不動産賃貸契約の本質的な違いの的確な説明がこれまでなされてこなかったからである。

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」である。旅館業法に規定する「宿泊」とは、「寝具を使用して施設を利用する」である。実は、この二つの規定は根本的制度矛盾を内包するものである。

この二つの法律は、住施設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、住施設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出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るのであるが、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、その違いは説明できない。結局のところ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同義語反復になってしまう。

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、宿泊サービスの媒介は旅行業法、民泊法の適用を受けるが、区分が曖昧である。

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（ベッドメイク、清掃等）をあっ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。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。

民泊法は、住宅宿泊管理業（家主不在型の住宅宿泊事業に係る住宅の管理を受託する事業）に係る国土交通大臣への登録制度を創設し、国土交通省土地・建設産業局不動産課の所管とし、住宅宿泊管理業の適正な遂行のための措置（住宅宿泊事業者への契約内容の説明等）と住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置（宿泊者の衛生の確保の措置等）を義務付けた。従って宿よりも住の行政として取り扱うことにより、現実的な対応を図ったのであるが、宿と住の概念整理は完全には出来ていない。

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見なされない。しかし、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る。

1-3-4 うるさいホスト・ゲスト論と百八十日ルール

物件オーナーや不動産投資家にとって、Airbnbに代表される民泊が魅力ある投資と認識され始めている。その一方で、うるさいゲストが多く集まる環境は嫌だという住民も当然存在する。騒音を嫌う住民は保育園の騒音ですら嫌がる場合もあるから、ましてや外国人となればなおさらなのかもしれない。この問題は、人流ビジネスは地域経済のために必要だという住民の意見と比べて、どちらが正しくてどちらが間違っているという問題ではない。従って地域によって結論が異なることは当然である。最終的には住民の代表者である自治体の長と地域の議会が判断すればいい。日本の都市計画法も戦後の長い歴史を保有しているから、司法判断も含め大人の解決が図れるはずである。

民泊法は、住宅宿泊事業を営もうとする場合都道府県知事への届出を必要とし、年間提供日数の上限を百八十日とする。地域の実情を反映する仕組みとして条例による住宅宿泊事業の実施の制限を導入し、住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置（宿泊者の衛生の確保の措置等）を義務付け、家主不在型の住宅宿泊事業者に対し、住宅宿泊管理業者に住宅の管理を委託することを義務付けている。このいわゆる上乗せ規制の限界につき、観光庁ガイドラインは、事業の実施そのものを制限するような過度な制限を課すべきではないとしているが、それ以上にAirbnb等の経営方針が機能する可能性がある。トラブルの多い地区への紹介を停止する力を持つからである。

日本ではこれまで、市街化調整区域、農用地等に関する規制が自治体により弾力的に運用されてきた地域が少なからず存在した。しかし、民泊論議を契機として、欧州の都市計画規制が厳しい理由が理解出来るようになってきている。欧州のルールは多民族が共存する中で作り上げられてきたからである。

民泊に関して、特に外国人の宿泊者が多いことから、各地で住民からの苦情が発生している。中小旅館業者も営業上の理由から苦情に便乗して反対キャンペーンをしている。苦情が寄せられるのはネットの仲介サイトを通じた貸し借りで、貸主がいないマンションの一室などが民泊になるケースが多い。

都道府県や政令市、中核市、東京特別区等の多くの自治体が民泊の所管権限を持っている。このため、法律に上乘せする形で住宅地を中心に各種の規制を実施することとなるのである。

1-3-5 アルベルゴ・ディフーズ

空き家・空き店舗を活用し、観光客を呼び込み、地域を活性化させようとして始まった宿泊形態が「アルベルゴ・ディフーズ」である。イタリア語で、アルベルゴとはホテル、ディフーズとは分散・拡散を意味する。直訳すれば「分散したホテル」となる。一般的なホテルが、一カ所の施設でサービスを提供するのにに対し、アルベルゴ・ディフーズは、集落内の複数の建物を利用する。集落の中心部に受付を設け、そこから一定の範囲内の空き家・空き部屋、空き店舗等を宿泊部屋やホテルの施設として活用する。アルベルゴ・ディフーズ協会公認のものだけでもイタリア国内で八十四カ所にもなる。日本でも個別の物件での民泊論議を発展させて、地域ぐるみで民泊に取り組みば議論の方向性も変化するものと思われる。

2 洋式「ホテル」と和式「旅館」

ホテルと旅館を法的に区分する必要性は、戦後の外貨獲得政策から生まれた。厳重な外貨管理政策は、1964年東京オリンピックを契機に日本人の海外旅行が自由化されるまで続いた。アメリカ人観光客が一人日本にくれば数十人の雇用が生まれると思われていた時代であるから、ホテルの整備が急務であった。帝国ホテル等は既に米軍に接収されていたから、国際観光ホテル整備法を制定し、アメリカ人に安心して宿泊してもらえる体制を整備した。部屋にバスタブを備えなければならないのも、野蛮な混浴に入らなくても済むというメッセージが込められていた。食事の規定もあり、朝食にはトーストが出せる要件も課されていた。ホテルが不足していたので、地元の高級旅館をホテルに準じた国際観光旅館として取り扱うことも決められた。

芦原義信は西洋建築と日本家屋の違いは、靴を脱ぐか脱がないかの違いだとする（『街並みの美学』）から、ホテルと旅館の違いも靴を脱ぐか脱がないかになる。ではいつから日本人は靴を履くようになったのかが問題となる。日本人と靴の出会いを語るには、1861年までさかのぼらないといけない（『西洋靴事始め 稲川實』）とある。幕府の禁止で筒袖（洋服）や皮履（靴）の使用は、外国製品に紛らわしいものであってはならないとお触書が出ており、靴が靴らしく自由に履けるようになったのは1877年頃だとある。このような歴史的経緯から、ホテルが高級で、旅館は庶民用というイメージが何の抵抗もなく受け入れられた。

『ビルマ商人の日本訪問記』（1936年ウ・ラフ著土橋康子訳）では、「洋式ホテルに泊まるか日本式旅館に泊まるか、考えたが外の履物を一度脱ぎ、室内用の履物も部屋に入るときにまた脱ぐのが面倒で、洋式ホテルにした」と見事にホテルと旅館との違いを表現している。

『旅館業の変遷史論考 木村吾郎』では、旅館とホテル、下宿に区分され、旅館は一泊二食、ホテルは食事なしと記述されている。ではなぜ、ホテルは食事がなかったのか。外国人には朝食がないと不便ではないかと思う。国際観光ホテル整備法とは逆の思想である。旅館は、その昔は食事など出さなかったと思えるが、いつごろから二食付きになったのか。それが戦後の旅館業法ではなぜ外れたのか。研究課題である。

では、ホテルと旅館は何が違うのであろうか。明治の初期は西洋人の住まいは洋館とはっきりと区別ができた。ホテルも洋館であるから旅館と区別ができた。条約改正を急ぐ明治政府は江戸の中にヨーロッパモデルの東京を作ろうとした。太政官布告で官公庁建築物は西洋建築に限定したのである。火事は江戸の華といわれた時代、復旧にも手間のかからない簡素な生活様式とは異なり、現代の私たちの住環境

は洋式が主体である。御膳に向かって正座をして食事をし、その後かたづけをし、同じ畳の部屋で布団を敷いて寝る生活をする人はほとんどなくなった。正座も苦痛である。あえて区別をすれば靴を「脱ぐか否か」程度である。従って社会的に区分する必要性がなくなり、旅館業法上の区分は廃止された。逆に、米国でもマッドルームを設ける家が増加し靴を脱ぐ習慣も増加している。

ここでよく、研究者も含めて宿泊施設の格付けにつき、誤解されていることがある。格付けは何のために行うかということであるが、外客誘致だとすると、日本では既に四つに分類している。国際登録ホテル、国際登録旅館、登録されていないホテル、登録されていない旅館の四種類である。格付けで外国と異なるのは、格付けが高いと税の優遇が受けられる点である。欧州では国家の格付けが高いと税金も高くなる。それを嫌い、格付けを低くしている例すらある。格付けの高い日本酒は税金も高かった時代があった。

更におかしなことが日本では発生している。国際観光ホテル整備法では、自治体の判断で税金の軽減が出来るが、東京都宿泊条例では、逆に一定額以上のホテル旅館では、宿泊税が課税される。海外の主要都市でも宿泊税が徴収されることが多いが、これらはその都市の観光振興財源として使用される。このように国と都で宿泊税を巡り政策の不協和が起きている。そろそろ国際観光ホテル整備法を全面的に見直す時期が来ているといえる。

3 機能分化と「泊」「食」分離論議

ホテル・旅館に宿泊するとき、住所氏名等を宿泊カードに記入する。偽名を用いたりすると法令違反になる。一方ホテル・旅館側には引受義務があるから、部屋が空いているのに、合理的な理由もなく断ると営業停止処分可能性がある。このように旅館業に代表される宿泊業は、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。その点レストラン等の飲食業には、保健所等の基準を守ってさえいれば、経済規制は全くないから、自由に営業出来る。いやな客を断っても営業停止にはならない（名誉棄損の恐れは残る）。

旅館業法は、第二次世界大戦後の混乱の中で、生活環境や衛生面が極度に劣悪化した反省から、環境衛生思想の確立が急務とされ、公衆衛生の見地から制定された。後に売春防止法の制定を機に、善良な風俗保持の観点からの規制（学校教育施設との距離制限等）が加えられた。

旅館業法は有償であることだけを規定しており、いくらであるかまでは規制していないから、宿泊代金に何を含めるのかは、経営者の判断になる。ベッド使用料や入浴料、お茶代を別途取るということはないが、お酒代やお土産代は別料金がある。朝食は含まれているときと別料金のときがある。含まれているときは、入浴料と同じで利用しなければ損だということなのであろう。そうすると夕食も夕食代として取らず、宿泊料として取ればいいということになるのかもしれない。宿泊業としての旅館が抱き合わせ販売で食事を強制すると、宿泊引受義務があるだけに法律違反になる可能性が大きくなるので、この辺りが限界である。駅や空港までの無料送迎バスも増加している。ここまで来ると宿泊ビジネス自体が、お客様をお迎えに行くということまでを手掛ける、宿泊を中心としたパック商品的なものに変化しているとでも言える。

外客誘致目的の国際観光ホテル整備法は、宿泊料金、食事代金を個別に掲示すること、届け出ること、を規定しているから、弾力性に欠けた運営にならざるを得ない。空室を間際で安売りするときは、旅行会社の商品である宿泊パックとして売らざるを得ない。

近年温泉地等で、街づくりの観点から宿泊と食事を分離する泊食分離が叫ばれている。大型旅館が宿泊客を全部抱え込んでしまい、宿泊客が街に出てゆかなくなった結果、街のにぎわいが失われたという

認識に立っている。これに対して経営ポリシーから夕食を廃止する宿泊施設も出現している。片泊まり（和風B&B）の宿と称されるものだが、制度上は片のつかない泊りである。

4 1936年と2019年のホスピタリティ

ウ・ラフ著土橋康子訳『ビルマ商人の日本訪問記』では、1936年当時の日本の百貨店のことを、店を出るまで「アリガトー」攻撃だったと記述している。定保英弥「学士會報2019年937号」でも大阪の帝国ホテルの例が紹介され「お客様はドアが閉まった後もスコープを覗いて担当者が帰って行く姿を見ていたそうです。すると彼女は、しまったドアに深々と一礼をして帰りました」という記述が見られ、帝国ホテルではその後これをモデルに実践してきたようである。太平洋戦争をはさんで、経済状態がいい時の日本の接客態度はあまり変わらないことがうかがえ、興味深い。何時頃からそうになっていったのか、研究者の課題である。

その一方、サトウサンペイが『フジ三太郎旅日記』で海外でのマナーを漫画にして啓蒙活動を行っている。ホテルの朝食で持ち込んだ漬物を持ち出してパリパリ食べ始める、ホテルのポットで味噌汁を作る、タオルやアメニティは記念に根こそぎ持ち帰るといった行為が行われていた。経済成長期にはよくある現象であり、この過程を経て、だんだんマナーを身につけて洗練されていったのであろう。

家族団らんは高度成長期のみのものであった。近代まで食事中の会話は禁止されていた。会話が誕生したのは明治二十年代であり、教育家の岩本善治がキリスト教主義の雑誌等に記事を書き、その後国家主義的な儒教教育と結びついて、家族そろって食事するべきという意見が広まった。それが一般的風景になったのは1970年代であり、1980年代には孤食が登場した。

オリンピック誘致で「おもてなし」が話題になった。でも海外メディアではホスピタリティ、トリートメントと翻訳されて報道されたから、あくまで国内の話題であった。ホスピタリティとおもてなしの関係は、観光とツーリズムの関係と同じであり、言葉の定義の問題である。何のために議論するかを明確にして、字句を選択しなければならない。観光客の心の満足をいかに提供するかということであれば、観光客以外の者への心の満足を提供するかとの違いを明確にして議論を進めなければならないが、結局観光の定義問題に行き着いてしまう。

接客スキルはチップ論議と重なるが、チップは労働報酬や税金問題とも重なる。北陸の温泉郷では最盛期、旅館従業員のチップの稼ぎがばかにならず、年金未加入のまま過ごしてきた者が多くいた。雇用側にもそれなりのメリットがあった。そのため、入湯客が激減し旅館が倒産した時点になると従業員は高齢化のため失職し、生活保護に頼らざるを得ないという現象が顕著になった。接客スキルに対する報酬と近代的雇用関係を両立させる工夫が必要である。

戦前の国際観光局は、外人に分かりづらいということで茶代廃止を唱えていた。しかし、戦後チップという言葉が輸入されたから廃止を唱える必要はなかったのかもしれない。今度は逆に、日本ではチップ制が馴染まないということで、利用者が一律に課せられるサービス料が生まれた。旅館では奉仕料ともいう。仲居さんの人件費原資となる奉仕料という日給制度も一部地域で残存している。都内有名レストランに行っても、さりげなく消費税とは別にサービス料が請求書に記載され、カード引き落としになるが、近代的雇用関係のもと、どう配分されるのか気になるところである。

民営化直後のJR東日本でスカンジナビア航空（SAS）社長ヤン・カールセンが講演した。同氏のおもてなしの心を説いた「真実の瞬間」はベストセラーであったが、その後SASは倒産した。ヤン・カールセンに限らず、近年においても著名な観光事業者が各種観光講演会で成功談をスピーチする。ノウハウ

を簡単に教えることは不思議であるが、若い自社従業員に対して「うちの社長はメディアに登場して偉いのだ」という権威確保になる。その意味でマスコミ等での活躍は効果的である。従って「おもてなしの心」も安易に語られる。

日本人の交通機関でのマナーの良さを自画自賛しているが、江戸時代、町民・百姓は家庭のしつけはなかった。集団・仕事のしつけがあっただけである。明治の小学校は、読み書きそろばんを教えただけで、しつけはしなかった。大正時代の光景は、傍若無人の見本市といわれている。高齢者等に席を譲るという習慣はなく、先に座った者勝ちの状態だったようである。窓の外へ弁当箱やビール瓶などのゴミを投げ捨て、線路の保安員が重傷を負う事件もあった。

国鉄幹部の藤島茂の随筆を材料にしたトイレット部長という映画がある。駅のトイレも決して今日のような評価を受けたものではなく、赤字時代はむしろ低い評価であった。

大学でもホスピタリティ講座が開設されているから研究対象であるが、ビジネスにおける従業員教育とは区別すべきである。研究者としては、可視化された脳内反応データの収集・分析から始めるべきであり、その研究の成果をもとにした教育を考えるべきである。

第4節 旅行業から人流業へ

1 旅行業の区分 ～旅行業と旅行代理店業の違い～

旅行業は、業務の範囲により、第一種旅行業者、第二種旅行業者、第三種旅行業者及び旅行業者代理業者に区分される。前三者の業務範囲は、旅行先が海外・国内全域（一種）、国内全域（二種）、国内の近隣地域（三種）という区分に基づいている。旅行業者代理業者は、文字通り旅行業者の代理業である。JTB等の大手の旅行業の代理店を地方で行う者がいるからである。

代理業には、利用者の代理業と運送機関、宿泊機関等の代理業がある。利用者の代理業は、後述する手配業のことをいう。運送機関等の代理業は、現行の旅行業法では規制していない。

旅行業の区分とは別に、旅行業の行う事業の区分がある。自己の計算で販売する旅行商品（概ねパッケージ・ツアーが該当）であるか、顧客の代理人として手配する旅行であるかの区分である。前者は商品を構成する部品がなんであろうが、仕上がった完成品を自分で価格（パッケージ・ツアー代金）を決めて販売する点で、製造業に近いものがある。その責任を巡る取り扱いで、これまでたびたび法改正されているが、その改正に一貫性がないところが課題である。将来旅客運送事業制度の大改革があるとなれば、旅行業スキームの変更も迫られるであろう。

利用者の代理人として宿泊機関や交通機関等の手配をする手配旅行については、情報化手段が進歩した今日旅行先による区分は無意味であり、基本的には第一種、二種、三種は同じ取り扱いとなっている。パッケージ・ツアーについても、国内に関して区域を区分する意味は薄くなっている。

ではなぜ、小刻みに細かく区分した規制とその改正措置が行われてきたのであろう。国民と政治家とマスコミが政策を求め過ぎたからである。政府は毎年アイデアを絞り出して、新規政策に関する法律案を国会に提出する。法律を出す以上「法律事項」が必要であるから、先ず税制改正を組み合わせる（租税法定主義）。都市計画法体系の中で、許認可等の特例を活用して法律事項を出すこともある。その結果制度が複雑化して専門家ですら理解が困難な状況になったのである。特区制度も法律事項として活用されるが、政策があり過ぎるのも問題なのである。旅行業を規制する目的は消費者保護であり、制度が複

雑になることも問題である。

近隣地域を対象とする第三種旅行業に関し「着地型に対応する」ことが求められている。地域からの観光政策への期待が高いためにさらである。しかし、消費者は発地にいるから、着地型観光そのものの概念に問題がある。消費者の所在する発地においてマーケティングを行うことが効率的であり、更には、インターネットが普及した今日では、発地・着地の二項対立的概念を用いることが時代遅れになってきている。

旅行業は「旅行業務取扱管理者」を選任し、取引の明確性や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の必要な事項の管理・監督に関する事務を行わせることが義務付けられている。旅行業務取扱管理者は、取り扱う旅行業務の種類により、その必要な試験が異なっている。海外旅行を取り扱う場合は、総合旅行業務取扱管理者試験の合格者が、国内の旅行だけを取り扱う場合は、総合旅行業務取扱管理者試験又は国内旅行業務取扱管理者試験の合格者が必要となる。

旅行業務取扱管理者制度は、日本人の海外旅行者が海外で事故にあった場合の救済措置等、消費者への説明を行う要請から始まったものである。スマホとパソコンが発達した今日、上記試験から単純な暗記モノは削除してもよくなってきている。消費者対応の苦情処理等もいずれ人工知能（AI）対応に進化してゆく。そして何よりも求められるのは、旅行業法と各種実運送法等との関係の正確な理解なのである。

2 旅行代理店と手数料ビジネス

交通機関の発展とともに、国鉄や航空会社の旅客運送商品の販売を行うビジネスが始まった。従って今でも旅行会社のことを旅行代理店と呼ぶ習慣が残っている。

旅行業は旅行者又は運送機関、宿泊機関等から報酬を得て行う事業であるが、この報酬には運送機関等からの手数料、キックバック（KB）も含まれる。

占領下の1949年に、ドッジ・ラインに基づくGHQの強い命令で、国鉄の（財）日本交通公社（今のJTB）に対する一般乗車券手数料が停止となった。公共企業体になった国鉄の財政が立ち直るまで手数料の支払いを停止し、この間は旅客から手数料を取れという勧告が出された。（財）日本交通公社としては、旅客から発行手数料を取ることは手数料復活後まで悪影響が出ると認識しており、実質上旅客からは徴収出来ないことが認識されていた。国鉄民営化に伴いJRが旅行業に直接乗り出した処置と並ぶ、JTB最大の危機であった。

1970年のジャンボ機に代表される大型機の導入により、航空会社にとって急増した座席数の販売が課題となった。このため、航空会社は、一定数の座席を旅客数にはかかわらず既成団体（Affinity Group）またはIT（包括旅行）団体に販売するバルク運賃を、旅行業者に対して販売した。旅行業者にとっては、一括購入した航空機の座席について、自己の責任で団体旅行を実施しなければならないものであった。従来の包括旅行運賃と異なり、手数料が支払われないもので旅行業者には不評であった。しかも運賃が最終利用者に明示され、原価が分かってしまうことが旅行業者にはつらかった。

国鉄手数料廃止、バルク運賃の導入への反応に見られるように、手数料依存の高い旅行業者が、自らの旅行商品を販売する旅行業に発展してゆくことは、困難と予想させるものであった。運賃が規制されており、旅客は時刻表や停留場で運賃額を知ることができ、定められた運賃額に加えて更に旅行業者への手数を支払うことに抵抗感があったからである。いずれにしろ、旅行業法と旅客運送事業規制法の運賃の割戻禁止規定との解釈上の調整は、制度当初から必要であった。1990年の衆議院予算委員会において政府委員は「日本航空の有価証券報告書の中に販売手数料というのがございまして、63年度の販売

手数料、781億円でございまして」「特に認可運賃との関係で問題ではない」と答えている。川口満『新訂21世紀の航空政策論』によれば「KB（キックバック）はその全額が旅行業者の利益になるのではない。実態は旅行業者が、市場が堅調か軟調かという状況に応じて格安券価格を操作するための原資に使われる」「我が国の航空界全体のKB総額は少なくとも六千億円以上になる。KBの経理処理についてはこれを販売経費として処理する会社もあれば、販売価格の目減り、あるいは不良債権として処理する会社もある」とある。消費者に対して原価を見せない仕組みがキックバックにあったとすれば、LCCが登場するのは時間の問題であった。

アメリカのカーター政権の航空自由化政策もあり、航空会社の運賃カルテル団体であるIATA（International Air Transport Association）に加盟している航空会社と加盟していない会社双方の航空会社間での価格競争が進んだ。その結果、1980年代半ばにはIATAに加盟している既存の大手航空会社においてもカルテル運賃システムが崩壊し、LCCが誕生した。

LCCの台頭の影響を受けて、さらなるコスト削減のために大手航空会社はLCCのビジネスモデルである「インターネット経由の直販」と、さらなる安価な正規割引料金を取り入れた。その結果、旅行代理店経由での格安航空券の販売数が減少を続け、IATAカルテル崩壊後の1980年代に世界各国に広まった「大手航空会社が団体ツアー向けの格安航空券を、旅行代理店を通じて個人向け市場に流通させる」というビジネスモデルが終焉を迎えた。

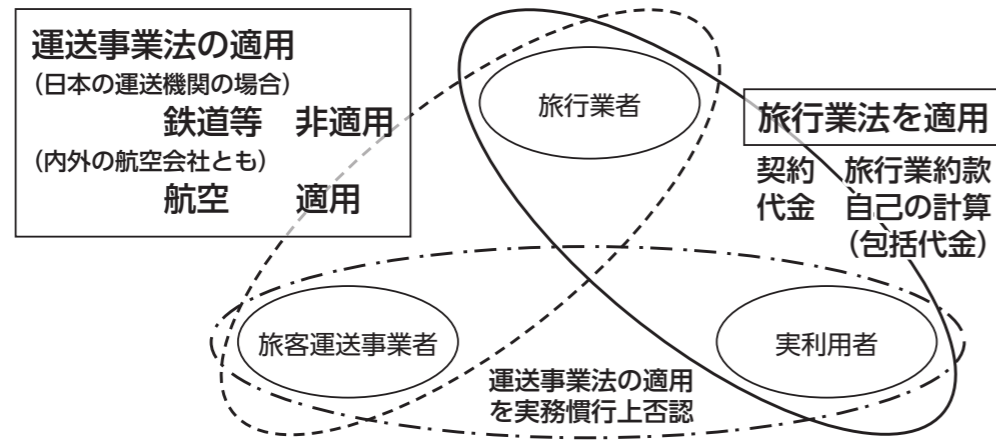
3 パッケージ・ツアー代金の不思議

食堂で定食メニューを注文すれば、同じ内容のものを単品で組み合わせて注文するより割安な料金であることが一般的である。パッケージ・ツアー代金も同様であり、利用者からの支持を得て普及してきた。しかし自由に価格が決められる食堂の料金と異なり、新幹線、航空等は約款や運賃・料金について各運送事業法の規制がある。政府登録ホテル・旅館の宿泊料金は事前届出制である。従ってパッケージ・ツアー代金に規制制度の適用があるとなると、自由に料金決められないはずである。しかし現実には様々な商品が販売されている。ましてや海外旅行のパックについては、様々な海外の価格規制をすべて受けると解釈すると、説明が不可能に近くなる。このことの制度的説明に興味を持たれるわけである。

商品を販売すれば、販売する責任が発生する。サービス商品についても、自社ブランドとして販売すれば、そのサービスを実現する責任が発生する。パッケージ・ツアーは、旅行業者が自社ブランドとして自分で値段を決めて販売するものである。移動や宿泊に関する規制料金とは異なったものとして、自己の計算により包括代金（パック商品代金）で販売するものと考えることが素直である。自己の商品を販売する以上、消費者に対しては契約責任も発生する。この責任を負う会社が旅行会社なのである。そしてその契約責任が、運送機関や宿泊機関より低いとすれば問題であると認識され始めた。

各運送事業法や国際観光ホテル整備法は、利用者保護を目的としたB2C（Business to Consumer）の関係を律する法律である。B2B（Business to business）の関係を直接は想定していない。従って、パッケージ・ツアーの場合、実利用者・運送機関、旅行業者・実運送機関、実利用者・旅行業者間の三つの関係に対して、同時に事業法等の規制がかかるとなると、全体としての合理的な説明に苦勞することとなる。しかも旅行業法は、旅行業者が実運送機関、実宿泊機関を下請け機関として活用する、利用運送、利用宿泊形態も規定しており、なおさら制度的な理解を難しくしている。このため、鉄道行政では運送規制はB2Bには適用がないとする運用がなされてきた。これに対して航空行政では包括運賃割引制度の存在に象徴されるように、適用を前提とした運用がなされてきた。道路運送法に関しては、航空

図5-1 企画旅行と旅客運送の関係



のように包括運賃割引制度がなく、鉄道法制の影響を受けていることから適用はないと考える方が妥当である。しかし、料金規制のみならず安全規制を含めて全体を合理的に説明することが立法措置も含めて法治国家として求められるものである。

各運送事業法は沿革的理由もあり、思想的に利用者の平等取り扱いを原則としている。パッケージ・ツアーを販売する企画旅行業者にのみ有利な条件を提示出来る制度的担保規定もなく、旅行業法と調和していないのである。

調和していない原因は、パッケージ・ツアー（現在の名称は企画旅行）概念が法的に未成熟なまま制度に取り込まれてきたからである。しかしパック商品代金が我が国の規制緩和を促進したことは社会的に評価を受けている。これからも様々な工夫が期待されることである。制度的には、内外を問わず、運送機関、宿泊機関等と旅行業との関係の総合的な検討が必要なのである。

4 ジャンボジェットと新幹線が促進したパック商品販売

1964年4月1日から一人年一回五百USドル（日本円の持ち出しは二万円）に限って認められた。この範囲内であれば観光目的であろうが認められるようになった。五百USドルは宿泊費等の外国滞在費にあてるための外貨で、国内で円による支払可能な往復の航空運賃を含まなかったから、海外主催旅行商品の販売が可能となった。

経済的にゆとりのある人が海外へと出かけたものの、情報量も少なく現地事情にも暗かったため、ノウハウのある航空会社がJALパック等主催旅行商品を相次いで登場させた。これに対してノウハウのなかった旅行業界は、航空会社のあとを追う形で商品化していった。パッケージ・ツアーの主催者は航空会社主導から徐々に旅行者主導に移行していったが、その背景には海外観光旅行の急速な拡大があった。

国鉄の鉄道運賃は法律で具体的に決められていた。鉄道が国家独占であったからである。税金と同様に、国鉄運賃は独占料金として法律によらなければならないと考えられていた。民間会社のJRになってようやく運賃は法律で定めなくてもよくなった。

国鉄は観光客等については直接販売するのではなく、(財)日本交通公社を活用して販売する方針を採った。1955年2月周遊券が誕生した。周遊券には普通周遊券（一定条件のもと旅行者の希望コースを組み合わせ設定した、いわば注文商品）と均一周遊券（運賃を均一にして特定地域を定期乗車券のように何回でも自由に乗車出来る、いわば既成商品）があった。均一周遊券は運送人が行うパック旅行的

商品であり、利用に拍車を掛けるとともに国鉄の運賃制度に影響を与えた。

1964年開業した新幹線は在来線の三倍の座席数となった。1965年(株)日本交通公社は「新幹線ハイセット」を販売し、この時にパック旅行（主催旅行）も商品の一つという概念が確立した。1967年国鉄は出発地から目的地までの鉄道、バス、旅館等旅行に必要なあらゆるものをパックし、大胆な割引を取り入れ、旅客の希望地をねらった完全レディーメイド商品を企画し、日帰り一泊の手軽な商品であるエック（エコノミークーポンの略）を発売した。当時旅行（あっ旋）業者の営業力は弱く、個人型の大量販売を目的とする商品設定は困難であった。この状況下国鉄主導でエックを東京、大阪を中心に発売し、漸次全国に拡大し、実績を伸ばしていった。

1970年大阪で開催された万国博覧会を契機として観光旅行が増大するにつれ、旅行（あっ旋）業者の力も次第に強くなり、この中で旅行（あっ旋）業者も自ら商品開発を行い販売するようになり、競合関係が発生するようになった。両者の調整を図るため1975年から国鉄と旅行会社の共同企画商品が「国鉄特選旅行」として発売されるようになった。国鉄特選商品には必ず旅行者のブランド名に国鉄特選マークをつけることが義務付けされていた（同時に運賃等の割引が与えられた）。

5 旅行中の事故責任

日本人の海外旅行の増大とともに、海外で事故に巻き込まれる日本人の損害賠償問題が、社会問題となった。事故を起こした途上国の交通事業者等の損害賠償能力が、高額化した日本人に対する賠償金額に対応できなかったからである。パッケージ・ツアー（当時は「主催旅行」）ではなかったが、1988年高知県の高中生が修学旅行中に巻き込まれた上海列車衝突死亡事故は、テンミリオン計画策定中の事故だけに注目を浴びた。少なくとも五千万円が相場の日本人と、多くても五十万円が限度の中国側の相場のギャップを埋めるドラマがあった。

日本の裁判所では、旅行者のパッケージ・ツアー旅行者に対する請求を棄却する事案が多かった。しかし学説では、パッケージ・ツアー旅行者は、第一次的責任を負うべきであるとする意見が強まった。その結果パッケージ・ツアー旅行について特別補償制度が、1982年の標準旅行業約款の改正により設けられた。旅行者は、法的責任のあるなしにかかわらず、旅行者が主催旅行参加中に、その生命・身体・携帯品の上に被った損害について、予め定めた額の補償金、見舞金を支払うという内容である。そして、この補償金は、旅行者が責任を負うときには、その責任に基づいて支払うべき損害賠償金の額の限度において損害賠償金とみなされる。旅行業法施行規則が責任及び免責に関する事項及び旅行中の損害の補償に関する事項を約款に記載しなければならないとしていることを根拠にして、標準約款に規定された。

海外旅行の増加による涉外訴訟のリスクの増大への対応は、先行した西独国（当時）では主催旅行業者の請負性を民法において明記する形で対応した。1970年代、西独国の通常連邦裁判所は、海外旅行での事故につき旅行者に涉外訴訟を強いるのは酷とみたため、主催旅行を「請負」と解釈したとされている。1979年5月4日の民法改正に関する法律がいわゆる旅行契約法として成立した。責任制限などで妥協を図った西独国旅行契約法は、パック旅行契約を請負類似の契約として、旅行主催者の旅行者に対する第一次責任を引き出した。

これに対して我が国では責任問題とは切り離された形で、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。判例による社会システムが発達しづらい我が国においては、結局利用者保護が徹底しないため、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。

1982年当時は、手配旅行は自らの責任で手配を依頼したわけであり、旅行内容に事前に関与する機会があったところから、旅行業者の特別補償は必要ないとされていた。しかし、手配旅行のうち企画手配旅行は、旅行者の個々の旅行サービス機関の選定を明示せず、旅行業者の責任において選定していること、また旅行代金の内訳を明示せず一定額としているために旅行者が全く介在する余地がないものがあることから、1995年の標準旅行業約款の改正により、手配企画旅行にも1996年より特別補償制度が適用されることとなった。

特別補償制度は法定制度ではなかったが、旅行業法の規定により、国土交通大臣は旅行者に生じた損害の賠償に関し必要な金額を担保することが出来る保険契約を締結する業務改善命令が出せることを根拠として設けられたとされる。特別補償制度が約款上担保されたことに伴い、企画旅行契約における旅行業者の債務は、手配債務（請負的性格）、旅程管理債務（委任的性格）にくわえて、旅行業者にはパッケージ・ツアー旅行契約の付随義務として安全確保債務があるとされるようになった（判例により確定した）。

6 消費者社会の企業責任

旅行契約については、従来から消費者団体等から、運送契約と同様に、請負類似契約として構成すべきとの意見が出されていた。その結果、旅程保証制度は、委任契約としての構成を維持したまま、事実上の旅行者への損害補填を付加し、拡大することで、いわゆる請負契約上の責任に近づけたものとなった。

旅程保証制度は、高度化した消費社会で求められるものである。その意味で不法行為による被害者救済を念頭に置いた「特別補償制度」と対比すれば、より高度な制度として構成されることは必然であったと考えられる。

旅程保証制度自体は、1996年施行の標準旅行業約款で新設された。運送機関、宿泊機関等の過失に起因するものなど、旅行業者に責任がないものについても一定の変更保証金を支払うこととしている。旅程保証制度は、旅行業者が無過失であっても、重要な旅程の変更があった場合、変更補償金を支払うものである。契約内容の変更が発生した場合、責任の所在が旅行業者にあるのか、判然としないケースがある。責任の所在が判然としない場合、旅行者に対して旅行業者からとりあえず変更補償金が支払われる。従来は、パッケージ・ツアー業者（当時は主催旅行業者）は手配債務さえ尽くせばその債務は完了しているという認識を持っていたが、この認識を変えるものであった。金環食ツアーが「主催」される場合、「金環食」でなければ変更補償金支払の必要性が発生する。旅行者意識の高まりは、旅行商品を売る側にも買う側にも甘えを許さなくなったのである。

旅行者の意識では契約を取り交わした当事者はパッケージ・ツアー業者である。パッケージ・ツアー業者が当事者としての責任を果たすよう期待される。一方、現実の旅行業者は、ホテル、航空会社といった実サービス提供機関に対する完全なる支配、管理権は持ちえず、当事者としての責任には一定の限界がある。この相反する事実を調和させた考え方が旅程保証制度である。旅程保証制度が導入されたことは、その意味で一步前進であった。現実の運送契約においては、定期運送といわれるものであっても、運送時間は契約内容となっていない。従って遅延損害は発生しないということになる。しかし運送時間は次の行程に影響するから旅行者には重要である。旅程保証制度によれば、主催旅行者は日程について実運送人以上に厳しい契約責任を負うこととなるわけである。

7 企画旅行及び受注型企画旅行の誕生

2004年旅行業法改正法により、旅程保証制度による旅行契約こそがそれ以外の旅行契約と区別されて規制を受けるという思想により、企画旅行が法定範疇化された。しかしその法定範疇化基準は包括代金であること、自己の計算によることが基準であり、依然として旅程保証制度は法定化基準とはなっていない。従って、企画旅行以外の旅行（例えば利用運送）について包括代金によることが可能である余地を法制度上は残している。

この旅行業者が引き受ける旅程保証は旅行業約款の認可あるいは標準約款という行政の運用によって確保されるものであり、制度そのものは法定されたものとなっていない。企画旅行が、旅行業の規制の対象となり、旅客運送事業法の規制の対象とはならないとするのであれば、企画旅行の法定範疇化が前提となり、範疇化される基準には、旅客運送事業法等の適用が免除される合理的説明が必要である。

旅程保証が企画旅行の根幹であるとするならば、法定範疇化基準とすべきということとなる。旅行業法上は、旅行業者は認可を受ければ標準約款によらない企画旅行商品も販売可能である。自己の計算により包括料金を設定する場合、旅客運送業法等の規制の取り扱いも標準約款によるものと同等に取り扱うとすることが常識であるが、不明であり、制度的にはぜい弱なのである。

論理的には、旅行業システムを再構築して、自らの計算による旅行商品とそれ以外の商品に区分し、前者は旅程保証制度を法定化した基準のもと、特別補償制度が機能する制度として再構築する方向を考えるべきであろう。運送機能の分化現象により、運送商品を販売する機能において、旅行業と運送業の区分は相対化してきており、消費者に対しては、損害賠償責任とは切り離された災害保険化された被害者救済策を講じることが望ましいのであろう。利用運送、利用宿泊が企画旅行商品に組み込まれている場合はなおさらである。

8 旅行業、旅客運送業の関係の根本問題と将来

法律には、コントロールが完全になり過ぎないように措置が意図的に講じてあり、コントロールが不完全であることに重要な民主主義の価値があるとまで考える人もいる。この措置が進化を促すものとなる。規制制度には、隙間があり進化の種が存在する。運送サービス提供企業間の、乗合、貸切、乗用、営業用・自家用といった業態区分は、本質的な区分というより、行政の事務処理の限界から来ており、隙間がある。旅行業法と各種運送法の法律解釈上の隙間から運賃規制が実質上弾力化し、それが更に制度の規制緩和を引き起こした。その代表がパック商品価格であり、企画旅行商品価格である。

運賃決定が高度に弾力化、あるいは自由化されれば企画旅行の包括料金制度は単なる営業方針の問題となる。

包括料金の概念も曖昧になってしまった。企画旅行に受注型企画旅行の考え方を組み込んだからである。募集型企画旅行が企画旅行だとすれば手数料概念が存在せず、包括代金の考え方も明確であった。しかし、平成十六年法改正により受注型企画旅行概念を取り込んだため、手数料概念が入り込んだ。包括料金イコール定額制とされる意識が崩れれば、運賃規制の適用を受けないとする企画旅行の範疇化基準とはならなくなる。その結果モノづくりと同じく、自己の計算によりサービスの仕入れを行い自己の計算により商品造成を行うものが企画旅行という当たり前のことになってしまう。企画旅行を企画旅行以外のものと区分する範疇化基準は、旅程保証という旅行業法では明確に法定されていない基準のみになってしまう。このことが旅行業法の旅客運送事業法の間における最大の問題点である。更にこの問題

は旅行業法に留まらない。旅客運送事業を通じた全体としての法規制制度の抜本的見直し（料金規制と安全規制の分離等）が必要であるとの結論を導くことにもなるわけである。

9 単品型パッケージ・ツアー ～日本独特の不思議な商品～

パッケージ・ツアーは、その名の通り、複数のものの組合せという語感があるが、現実には①往復の運送機関だけが決められている中抜き型 ②現地で複数のコースから自由に選択出来る自由選択型 ③宿泊、運送の単品に付随的サービス（弁当等）を付加したりする単品型といったものが発展して形成された。単品型を含めたこれらの商品の出現は、価格競争を促進し旅客運送事業の構造改革に大きな影響を与える結果ともなった。

欧州では、EC閣僚理事会指令制定以前、ブラッセル条約、西独国民法（当時）においてもパッケージ・ツアー（包括旅行）を規定する場合は、少なくとも運送、宿泊等の二以上を含むものと規定し、いわゆる単品型は排除されていた。

EC閣僚理事会指令においては「包括旅行」の要件として「二以上の組合せ」を挙げており、いわゆる単品型は包括旅行としていない。英国パック旅行規則でもパック旅行（package）とは、①運送、②宿泊（Accommodation）、③運送または宿泊に付随せずに、パック旅行の重要な部分を占めるその他の旅行サービスのうち、少なくとも二つが予め組合せられ、包括価格で販売されまたは販売のために申込み、かつ、そのサービスが二十四時間以上の期間にわたるか、または一泊の宿泊を含むものをいうと定義し、単品型を排除している。

我が国においては、単品型は否定されておらず、特に宿泊サービスの販売における単品型の比率が高くなっている。単品型が発生した経緯は、パッケージ・ツアー用に仕入れをしたホテル、旅館を、当初旅行業者は運送サービスと組み合わせて販売していたが、仕入残のホテル等を単品でも販売を始めたことにあるといわれている。旅行業者としては、自己の計算により、客室や航空の席を先に注文して押さえておき、繁忙期に販売することは当然の商行為であり、まさにパッケージ・ツアーの経済的意義があると思われる。その点は単品であろうがなかろうが同じであるが、個別の規制制度との整合性においては、その国の制度運営の判断ということになる。

単品性の判断において、旅行業法が規定する「宿泊」には食事が含まれないとされ、二食付き宿泊サービスは単品型ではないということになる。単品型もパッケージ・ツアーとしてきた我が国実務慣行上は議論すべき深刻な問題とはならないが、複数の組み合わせが要件となるEC理事会指令においては、議論の対象となる。

なお、航空法の規定に基づき届けられている包括旅行割引運賃は、EC閣僚理事会指令型の「二以上の組み合わせ」と「二十四時間、一泊」ルールを条件としている。これは航空運賃が国際ルールにあわせて作成されているからであるが、旅行業法上は禁止されているものではなく、航空会社の経営方針によるものである。従って航空以外の旅行商品においては、このような条件を付けなければならない実質的必要性はない。

我が国のパック旅行制度は、単品型パッケージ・ツアー商品を容認する実務慣行が出来上がっており、法制度も単品主催を否定していない。単品型パッケージ・ツアー商品については、旅行者からみた場合、手配旅行との差がほとんど分からず、主催（企画）と手配での取引条件、責任範囲が異なること等紛争の種が内在しているとする意見もあり、また旅行業者の生み出した付加価値があるのかという社会的意味合いを問う声もある。しかし、旅行商品であるか、旅客運送事業商品であるかにより、運賃を中心に

規制が異なるところから、単品型パッケージ・ツアー商品を否定すると、結果的に社会的影響が大きく、その度合いが増大しているのが現状である。我が国において単品型パッケージ・ツアー商品はいわば旅客運送事業の規制緩和の象徴的促進剤でもあった。

パッケージ・ツアーを旅程管理にウェイトを置くものとして考えれば、単品型パッケージ・ツアー商品を筆頭に旅程管理がなさに等しいツアーが多いのも事実であるが、その一方単品型を中心としたパッケージ・ツアー商品が、実運送の世界での競争を促進し構造改革を進展させた意義が認められる。その結果、実運送と利用運送の境界が薄くなることとなり、逆にパッケージ・ツアー旅行業者も請負契約性を強めなければならなくなったと思われる。このように考えれば、標準約款における旅程保証制度の創設は当然の結果でもあった。

「ぷらっとこだま」に代表される単品型商品は単品型パッケージ・ツアー商品である。缶ビール等が付いているが、運送人の直接提供する運送サービスでもお茶・お絞りが出たりするので、本質的な差はない。利用運送ではないものとして扱われているが、社会的機能は利用運送と同じ役割も果たしている。旅行業者から実利用者に対して旅行代金は明示されているが、旅客運送事業者からは実利用者に対して運賃額が明示されておらず、鉄道営業法の適用もない（鉄道営業法は行政法規としての事業規制法的側面と私法的側面がある）。仮に利用運送とする場合は、鉄道営業法は主催旅行者に対して適用されることとなるが、同法は利用運送を想定して規定していない。

パッケージ・ツアーにおいて単品型とされてきたものを認めるとなると、旅程保証責任と運送契約責任の差が旅行代金と運賃との差となってあらわれること以外に、制度的説明をすることは困難である。旅行契約の上では合理的な説明は可能であるが、それを法律上の明文規定を用いないで行うこととなると、限界があり、立法的解決が必要である。

10 活用されない利用運送業・利用宿泊業

Trip.comの空予約騒動がマスコミをにぎわした。「宿泊サイト、予約しない部屋を販売」といった表題でテレビが取り上げ、関係業界内ではやや炎上気味であった。

今回の騒動は、三面記事的に表現すると、ネットを利用して、十万円の高級旅館の予約を請け負って、取れなければ黙って返金し、取れば手数料を稼ぐ阿漕なビジネスを許しているのかという騒ぎである。

航空では実運送業者のオーバーブッキングが制度として浸透したせいか、メディアも冷静に報道している。旅行会社も、航空機、客室のオーバーブッキングを制度的に想定しており、そのために旅程保証責任が標準約款で定められている。

日本の旅行業法は、利用運送、利用宿泊を規定しているが、実施する者も存在しないから標準約款も存在しない。

航空の世界は、利用航空運送事業が業界を発展させてきた。旅行業界も、請負責任を負う独国では利用運送であり、利用宿泊である。日本は旅行業界に力がないから、請負責任は負えず、現行の旅行業約款で、特別補償責任と旅程保証責任を負う形で収まっている。実は旅行業法は、利用運送についても、利用宿泊についても規定を設けている。しかし、標準約款がないのは、業界が販売しないと、行政も対応できないからである。このことの理解の欠如が、架空在庫という表現になって表れたわけであり、オーバーブッキングと同じである。

Trip.Comでは実「宿泊施設」から宿泊プランを仕入れている以外にも、「リクエスト予約」というビジネスモデルを採用している。これは利用契約ではなく、手配の手配といったところであろう。リクエ

スト予約の販売フローは

- 1) 当サイトにおいて、希望のホテルの予約を申し込む
- 2) Trip.com経由で販売業者に実利用者の希望を伝える
- 3) 販売業者からの予約確定連絡をTrip.Comに伝える
- 4) 実利用者に確定連絡を入れる

Trip.Comはプラットフォームとして販売業者から提供されている宿泊プランのキャンセルポリシーをそのまま適用していたが、販売業者により正確なキャンセルポリシーを提供するように求めることに改正した。

第5節 観光資源の提供と観光・人流業の将来

1 観光資源提供施設等

1882年観物興行場並遊覧所取締規則で使用された字句「観物興行場並遊覧所」は、テーマパーク、IR等と名称が変化しているが、観光資源を提供する場所、施設であることに違いはない。文化芸術振興基本法（2001年）は、囲碁、将棋その他の国民的娯楽のことを「国民娯楽」とし、コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律（2004年）が「人間の創造的活動により生み出されるもののうち、教養又は娯楽の範囲に属するもの」をコンテンツと名称に工夫を凝らしても、やはり本質には変わりはない。

戦時立法で制定された入場税法（当初は観覧税）は、第一種の場所として「映画、演劇、演芸、演奏（歌唱を含む）又は観物（すもう、野球その他の競技で公衆の観覧に供することを目的とするものを含む。）を催す場所、競馬場及び競輪場」等を規定し、第二種の場所として「博覧会場、展覧会場、遊園地」等を、第三種の施設として「舞踏場、まあじやん場及びたまつき場、ゴルフ場及びスケート場、つりばり及び貸船場」等を規定することにより、娯楽施設はすべて対象としていた。現在は消費税の創設に伴いゴルフ場利用税を除き入場税は消滅している。

観光資源を提供する施設としては、図書館、博物館、興行場等が存在する。公開を前提とするところから人が多く集まる可能性を伴う施設である。従って人が集まることに対する制度上の規範性が必要とされる。

図書館法（1950年）が規定する図書館とは、地方公共団体、民法が規定する公益法人が設置する「図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設」である。博物館法が規定する博物館とは「歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管（育成を含む）し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をすることを目的とする機関のうち、地方公共団体等が設置するもので登録を受けたもの」と規定する。動物園、植物園、水族館等も博物館法上の博物館である。無形の観光資源を観光客に提供する場所に関する法制度としては興行場法及び公民館法がある。興行場法に規定する「興行場」とは、「映画、演劇、音楽、スポーツ、演芸又は観せ物を、公衆に見せ、又は聞かせる施設」をいい、業として興行場を営む「興行場営業」は、行政機関の許可を受けなければならない。USJ等のテーマパークが該当する。公民館は、展示会等の開催、図書、記録、模型、資料等を備えその利用を図ること、体育、レクリエーション等に関する集会を開催することを目的として、社会教育

法の規制と助成を受けるものであるが、無形の観光資源のうち興行として成立しないものの維持を図ることに資するものとしても機能している。なお、我が国においては博物館と博覧会（興行場）は西洋文明をうけ入れる場として両者あいまって発展してきており、歴史的な理由から博覧会誘致に熱心である。

パチンコ等は風俗営業等の規制及び業務の適性化等に関する法律により「設備を設けて客に射幸心をそそるおそれのある遊技をさせる営業」の規制は受けるものの、刑法の賭博罪に抵触するものではない（「一時の娯楽に供する物を賭けたにとどまるとき」（刑法185条）は違法ではない）。法制度上はパチンコが「一時の娯楽」であり、公営ギャンブルが一時の娯楽以外の娯楽であり、いずれにしるギャンブルは娯楽であるという認識に立って法規制により観光資源化しているわけである。

転売目的で入場券等を買占め、公衆の場で転売する行為は、物価統制令、古物営業法及び多くの自治体の迷惑防止条例等で禁止されている。ネットオークションも公衆の場での行為に該当する。

2 マルチ・パッケージ・ツアーの発想

インターネットや携帯電話の使用料は月極め使い放題が一般化している。鉄道等の乗り放題運賃も普及してきているが、実は定期券は、一定区間内、一定期間乗り放題なのであり、歴史のあるビジネスモデルである。近年ではこれをサブスクリプションと称している。タクシーも航空輸送も乗り放題運賃が時折試みられているが本格化してはいないから、旅行し放題という商品はまだ話題にもならない。ビジネスモデル構築が難しい以前に、旅行業の標準約款制度の運用という事実上の壁があるからである。そもそも観光は個性の発揮であり、すべてのパック商品が同じ規格であることがおかしいが、日本の行政慣行は、標準約款からはみ出すことを事実上許してこなかった。従って、基本的には自宅から離れて自宅に帰って来るまでを一つの旅行として考えることしかできず、何度も旅行に出かける旅放題という発想が生まれなかった。

JTBが高齢者向けのジェロントクシーサービスを提供している。月極め定額料金で自宅と病院、コンビニ等の間のタクシー利用が何度でも可能な商品である。それを可能とするのは、マルチ・パッケージ・ツアーの発想をとったからである。旅行業約款の前提である「旅行」を、出発から帰宅まで一回ごとに区切って考える従来のパッケージ・ツアーの発想では、在宅中の特別補償責任の取り扱い等が課題となっており、乗り放題の仕組みを実現することが困難であったが、新しい旅行業約款を採用することで可能にした。このジェロントクシーは、自治体の助成措置等と組み合わせることにより、人口希薄地帯での利用可能性は更に高いものと考えられる。

この月極め乗り放題定額料金は、タクシー事業者が自らの運賃制度として採用すれば、更に運用しやすくなる。番組表を前提にしたテレビ放送のビジネスモデルが必然ではなかったように、停車場・時刻表を前提にした乗合バスのビジネスモデルも必然ではない。スマホ・アプリとパッケージ・ツアー制度を活用すれば、貸切、乗合の二項対立的発想を脱却出来る。月極め定額料金で、バスやタクシー、更には鉄道や航空機にホテルその他の人流サービスが好きなだけ利用出来る商品も考えられる。旅程概念を超えた旅行・人流概念を作り出せば、観光・人流業の将来は大きく開かれる。

図5-2 民力活用型共生社会

