

行政通知の読み方・使い方

① 自治体が関与するツアー実施に係る旅行業法上の取扱いについて

平成29年7月28日観産第173号、
各都道府県旅行業担当課長宛 観光庁参事官（産業政策担当）通知

解説・山下 太郎（観光庁観光産業課専門官）

1 はじめに

従前より、地方自治体や教育委員会などの公的機関（以下「自治体」という。）が、当該自治体に在住の小中学生等を対象に、夏休みのキャンプ等のツアー（以下「自治体ツアー」という。）を主催してきたところだが、ここ最近、自治体において、こうした自治体ツアーの実施は旅行業法に抵触するのではないかと懸念が広がり、ツアーの開催が突然中止になる事態が相次いだ。

そもそも、旅行業法では、報酬を得て、運送又は宿泊などのサービスを手配する行為を「旅行業」として定義しており（旅行業法第

2条）、旅行業を営もうとする者は、観光庁長官の行う登録を受けなければならないこととしている（同法第3条）。旅行業法は、旅行の取扱いを民間事業者の経済活動に委ねることを原則としつつ、旅行業が一般消費者を広く相手にし、旅行サービスの提供前に対価を收受するなどの商売上の性質を有することから、旅行者が利用者の身体又は財産に損害を与えるような行為を行うことがないよう、一定のルールを課している。具体的には旅行者者に営業保証金を供託すること（同法第7条）や、旅行業務取扱管理者を選任すること（同法第11条の2）などを旅行者者に義務付けることで、旅行業務に関する取引の公

正の維持、旅行の安全の確保、旅行者の利便の増進を図ることとしている。

ところで、自治体ツアーの場合は、主催者は民間事業者ではなく自治体であり、ツアー実施の目的は地域住民に対する教育や福祉といった行政サービスの一環で実施されているものと考えられる。旅行で利益を上げることでも想定されおらず、むしろ大半は参加者が支払う対価だけでは賄えず、税金等で補填するなどして実施されているものと考えられる（仮に自治体ツアーが利益を目的としているようであれば、旅行業としてのルールに服することになる）。

また、自治体は競合他社などのライバルが存在せず、倒産リスクもほぼあり得ない。したがって、一般的に旅行者者に課されている旅行業法上の義務をそのまま一律に自治体ツアーの場合にも適用することは、必ずしも求められてはいないと考えられる。

この連載では、自治体法務に関わる行政通知を取り上げ、通知の発出元に、発出の背景や読み方、使い方などを解説していただきます。

このため、自治体ツアーについては、旅行業法の適用があるか否かについては、当該ツアーについて、「営利性」や「事業性」の観点から判断することとし、「営利性」や「事業性」がないとして一定の要件を満たすものについては、旅行業に該当しないことについて明確化を図るべく、「自治体が関与するツアー実施に係る旅行業法上の取扱いについて」（平成29年7月28日観産第173号、各都道府県旅行業担当課長宛、観光庁参事官（産業政策担当）通知。以下「通知」という。）を都道府県宛てに発出した。今回はその内容について解説する。

2 通知の概要

(1) 自治体ツアーの定義

通知では、まず前提として、自治体がツアーの実施に関与するもののうち、自治体が高質的にツアーの企画・運営に関与しているものを対象としている。名目上、自治体以外がツアーを実施している場合でも、自治体が高質的・最終的にツアーの企画・運営に関与していると認められればよく、自治体の後援や協賛等の形式は問わない。

(2) 「営利性」「事業性」の3要件

自治体ツアーが「営利性」「事業性」を有するか否かについては、次の3要件から判断することとしている。3要件とは、

- ① 参加費等の名目を問わず、参加者から徴収する金員では収支を償うことができないこと
 - ② 日常的に反復継続して行われるものでないこと
 - ③ 不特定多数の者に募集を行うものでないこと
- である。

このうち、①については、自治体ツアーは行政サービスの一環として実施するものであり、その実施に当たっては参加者から集金をしたとしても赤字が予定されていることから、営利性がないことの証明になる。

②の反復継続性については、事業性の判断基準である。反復継続性とは、年間何回までなら反復継続性がなくて、何回以上ならあるのか、と一律に線を引けるものではない。ツアーの内容や条件などから、個別・具体的に判断することが必要になる。

③の不特定多数の者に募集を行うかどうかについても、事業性の判断基準となる。旅行者であれば、およそ募集の範囲が限定され

ることはないが、自治体ツアーは主として住民サービスの一環で行われるものであるから、自ずと募集の範囲が限定されることになる。例えば、募集の範囲が当該自治体に在住・在勤の者に限られる場合は、何ら問題がないと考えられる。

なお、町内会や自治会などの組織（団体）が、当該組織に所属する者から参加者を募って実施するツアーの扱いは、自治体ツアーとも、旅行者の扱いとも異なる。これらは組織（団体）内の顔見知りの範囲内の旅行であることから、不特定多数に募集を行っておらず、旅行業法の規制の対象外とされている（後述する、ボランティアツアーとの関連で紹介する）。

(3) 安全確保の義務

自治体ツアーとしての実施であっても、主催者が旅行者の安全を確保することは当然に求められる。自治体ツアーの主催者は、旅行業法の趣旨である旅行者の身体的及び財産的安全の保護並びに旅行目的が達成されることを確保した上で、ツアーを実施するよう努めべきである。

自治体ツアーに旅行業法の適用はないので、法的な意味での義務ではないが、通知では、主催者が参加者に対して社会通念上当然に果たすべき役割として、安全及び旅行目的の確

保のための留意事項を定めており、自治体ツアーの主催者は、次の措置を講じなければならない。

① 旅行の企画・募集の段階から責任を持って遂行できる責任者を置くこと

旅行業者は、旅行業法に基づき、旅行業務取扱管理者を選任しなければならない。旅行業務取扱管理者は旅行者に旅行サービスを安全かつ確実に提供するために、法令や旅行約款その他の旅行に関するあらゆる知識を有するエキスパートである。自治体ツアーについては、そこまでの要件は必要とされないが、責任体制が曖昧にならないよう、責任者を置くことが望まれる。

② 責任者は催行しようとする旅行に関する法令について確実な知識を持つこと

自治体ツアーで貸切バスを使ったツアーを企画するのであれば、最低限、道路運送法上の貸切バスの安全に関する規制を正しく理解しておく必要がある。例えば法定下限運賃を割るような値下げを要請し、貸切バスの安全に係る法令違反に関与するようなことがないようにしなければならない。このように、当該ツアーに関連する法令について、それに違反することのないよう、責任者は確実な知識

を持つことが望まれる。

③ 責任者が、旅程が安全面において問題なく、かつ旅行目的を達成していると判断する能力を有すること

責任者は旅行のスケジュールを綿密に組み、事前に旅行の安全性が担保されているのか、シミュレートしておく必要がある。また、旅行が本来の目的を達成する内容になっているのか、チェックする必要がある。

④ 旅行中に連絡が取れる責任者を置くこと

万が一、旅行者が事故や事件に巻き込まれた場合に、ツアーの参加者本人やその保護者、又は警察や消防等にも迅速な連絡が行えるよう、ツアー開始前に参加者名簿の作成や緊急連絡体制の整備を行う必要がある。また、旅行中は24時間連絡が取れる体制を構築する必要がある。

⑤ 事故発生時の損害賠償に備えて損害賠償責任保険加入等の措置が取られていること

万が一、旅行者が事故や事件に巻き込まれた場合で、損害を負った場合には、その損害を迅速に回復する必要がある。このため、自治体といえども旅行催行前に保険に加入して

おく方が望ましい。なお、保険には損害賠償保険のみならず、イベント保険や団体傷害保険などもあり得る。

3 おわりに

本通知は、自治体が主催するツアーで営利性・事業性のないものについての取扱いを明確化したものであるが、営利性・事業性を帯びるような形態で行う場合は旅行業者に委任するというやり方をとるべきであろう。

本通知はあくまでも自治体が旅行業者を介さずともツアーを主催できることを明確化したに過ぎず、旅行業者を介することが否定されたわけではない。自治体が旅行を主催するに当たっては、最初からその道のプロに委ねることも念頭に置いた上で、最も適切な手段を選択することが望ましい。

災害時のボランティアツアー実施に係る旅行業法上の取扱いについて

（平成29年7月28日観産第174号、各都道府県旅行業担当課長宛 観光庁参事官（産業政策担当）通知）

解説・山下 太郎（観光庁観光産業課専門官）

1 はじめに

台風や地震など、地球温暖化の影響により自然災害が多発する日本において、復旧・復興のためのボランティア活動は、被災者のニーズにきめ細かく対応できる民間の活動として、その緊急性・公益性が高く評価されている。

平成7年の阪神淡路大震災以降の様々な災害の経験を経て、日本では全国で被災地の復旧・復興活動に携わりたいという有志の方々が数多く存在し、これらの方々を迅速に組織化し運営する実績と能力を有するボランティア団体も存在する。この結果、発災直後から、被災地の要請に基づき、ボランティア活動を迅速かつ円滑に開始することが可能となっている。一方で、旅行者等は二次災害等の発生に慎重にならざるを得ないこと、被災により公共交通機関による現地までの移動や現地での宿泊の手配が困難となり通常の営業スタイルでは対応が困難なこと、ボランティア活動の支

援で報酬を得ることに理解を得ることが難しいことなどから、発災直後から迅速にツアーの造成を行うことに慎重になりがちであった。

こうした状況から、社会福祉協議会やNPO法人から、災害発生に伴い、被災地の復旧・復興支援を行うボランティアを派遣するツアー（以下「ボランティアツアー」という。）について、旅行業法上の取扱いが限定的であり、ツアーの催行がしにくいとの指摘がされてきた。このため、観光庁ではボランティアツアーについて、現行のままでは旅行業法の規制に抵触するおそれがあるので、より大きな目的である災害復旧へのボランティアの参加を確保するため、旅行業法の目的である旅行者の安全・利便性の確保を引き続き図りつつ、緊急性・公益性の高いボランティアツアーを円滑かつ迅速に実施できるよう、「災害時のボランティアツアー実施に係る旅行業法上の取扱いについて」（平成29年7月28日観産第174号、各都道府県旅行業担当課長宛、

2 通知の概要

(1) ボランティアツアーの主催者について

ボランティアツアーの主催者は、発災を受けて組成されたボランティア団体又は発災を受けて参加者を募集するNPO法人や自治体、大学等となる。主催者は任意団体でもよく、幅広い主体が認められている。

また、ツアーの目的は、あくまでも被災地の復旧・復興のためのボランティアの実施である。その他の目的で実施されるツアーは本特例の対象外となる。

(2) 参加者名簿の届出

ボランティアツアーを主催するNPO法人や大学等は、事前に参加者名簿を被災地又は送り出しの自治体又は社会福祉協議会等の準公的団体に提出することとしている。この参加者名簿の提出先は、NPO法人であれば、設立の認証を行った自治体が想定されるが、

特に限定しておらず、どこの自治体又は社会福祉協議会等に提出しても問題はない。

ボランティア団体が参加者名簿を事前に提出する目的であるが、旅行業法では、「相互に日常的な接触のある団体内部で参加者が募集され、オーガナイザーが当該団体の構成員であることが明らかな場合におけるオーガナイザーによる参加者の募集は、企画旅行の実施のための直接的な旅行者の募集とみなされない」とされており、(旅行業法施行要領第一三三)(三)ロ)参加者名簿の提出により、名簿記載者を「相互に日常的な接触のある団体内部で参加者が募集され」たとみなすことで、旅行業法の適用がないとする運用を行うものである。

したがって、この名簿の提出は、ボランティアツアー実施の許可等を提出先に求めるものではないし、提出を受けた自治体においても名簿掲載者と実際の参加者を照合する義務や、ツアー内容を参加者に保証するような責任を負わせるものではない。

なお、ボランティアツアーの参加者について、名簿記載済みで把握済みの成員を対象とし、当該団体が発災後一定の期間内にボランティアツアーを繰り返し催行する場合には、改めての名簿の提出は不要である。

ボランティアツアーが自治体ツアーと大きく異なる点は、「営利性」「事業性」が判断基

準ではない点である。すなわち、ボランティア団体が不特定多数にボランティアツアーの参加者募集を行い、報酬(経済的収入)を得て、旅行の手配を行った場合でも、旅行業法には抵触しない。

(3) 特例を適用する期間

本通知は特例であることから、適用の地域、期間が限定されている。適用範囲については、観光庁が、発生した災害の規模・状況に応じて、適用の終期を示すこととしており、観光庁のHPにおいて公表している。

現在、災害時のボランティアツアー実施に係る通知の適用となる地域については以下の通りとなっている(平成29年12月31日時点)。

- ①平成29年7月の九州北部豪雨による被災地域
- ②平成28年4月14日に発生した熊本地震による被災地域
- ③平成29年9月に発生した台風18号による被災地域(大分県)

終期については、被災地のボランティアニーズがなくなったことを確認した上で終了することとしており、平成29年7月22日から梅雨前線に伴う大雨による被災地域(秋田県)については、平成29年9月30日をもって適用を終了している。

(4) 安全確保の義務

本通知においても、自治体ツアーと同様に旅行業法の趣旨である旅行者の身体的及び財産的安全の保護及び旅行目的が達成されるよう、所要の措置を確保した上で実施することが必要となる。この所要の措置の内容は「自治体ツアー通知2(3)」と同様であり、説明は割愛する。

3 おわりに

本通知で認められるボランティアツアーは、災害からの復旧・復興のためのボランティアツアーである。例えば被災地を応援すると称して観光をメインにしたツアーなどは含まれない。このようなものは旅行業法違反に該当する可能性がある。

また、本通知は緊急性・公益性が高いボランティアツアーを円滑かつ迅速に実施できるようにするための特例であり、旅行者にツアーの手配を依頼することが否定されたわけではない。発災直後は公共交通機関が途絶したり、宿泊施設も通常の営業を行っていない可能性があるから、旅行者も迅速な手配は困難な場合が想定されるが、発災からある程度日数が経過し、こうした問題がクリアされていけば、自治体ツアー同様、旅行業法に基づき旅行者に任せられることも一案である。