

## 旅行業法改正と産業別労働組合の果たした役割

### 1. はじめに

2014年は、日本人の海外旅行が自由化されて50周年にあたる。その当時「旅行あつ旋業法」であった現在の「旅行業法」は、その後の国内・海外旅行の大衆化を受けて、1971年に制定されることとなる。本稿では、これを機に旅行業法のあゆみを振り返り、あわせて産業別労働組合が果たした役割について述べたい。

### 2. 旅行業法の歴史

まず、現行の旅行業法にいたるまでの歴史を大まかに6つの時代ごとに振り返ってみよう。

#### ① “あっせん業法”の時代(1952制定)

太平洋戦争が終結し、戦後の復興に一步踏み出した1946(昭和21)年には、すでに修学旅行が再開されていたほど旅行需要の回復は早かった。戦中に営業を停止し、あるいは廃業した日本交通公社(現在のジェイティービー)や日本旅行会(現在の日本旅行)も、相次いで営業を再開する。その後、1950(昭和25)年に勃発した朝鮮戦争の特需を受け、中小企業がおもに恩恵をこうむると、「旅行団体屋」と呼ばれるあつ旋業者による営業が活発化した。この業者の中には悪質なものが多く、集金した金を着服・持ち逃げするものが後を絶たなかった。また1952(昭和27)年の日米講和条約発効によってアメリカからの訪日外客が増加し、受け入れ体制整備の必要もでてきた。このことから政府が、当時から観光先進国であったフランスとイタリアの法律を手本に制定したのが「旅行あつ旋業法」である。目的は「悪質な旅行あつ旋業者の排除・規制」と「外客の接遇向上」であった。国会への提案事由については下記のような記録が残っている。

「終戦以来すでに6年余り、国民経済も着実に復興し、これに伴い外客来訪数の増加はもちろん、邦人の国内旅行も以後とに大きさを加えつつある。このため旅行あつ旋業者も急激に増加し、そのなかに悪質業者も少なくなく、旅行費用の搾取、宿泊・交通費等の着服等々の被害を生じ、また外客に対するあつ旋の強要、あつ旋料の不当な要求等好ましからぬ事件を生じている。これらを自由放任しておくことは国内旅行の健全化を阻害するのみならず、他方、外人向けの悪質旅行あつ旋業者の出現は、国際観光事業の将来に暗影を投じ、国際親善友好関係にも悪影響を与えるものと憂えざるを得ない。現に最近の調査によれば、旅行大衆はもとより、学校、交通機関、宿泊業者、それに旅行あつ旋業者でさえも何等かの取締法規の制定を要望してきている。これが今回、本法案の国会通過を図り、悪質業者の取締と、業者の指導監督による旅行あつ旋業の健全なる育成を期せんとする理由である。」

かくして誕生した「旅行あつ旋業法」は、上述の目的のとおり、産業振興法としてより取締法としての性格を色濃くもっていた。この法律のポイントは下記3点①あつ旋業の運輸大臣への登録②営業保証金を国に供託する③あつ旋料を明示し届け出る、であった。

残念ながらあつ旋業法の制定後も悪質業者の出現は続き、早くも1956(昭和31)年には、登録要件の強化や3年での更新制などがとられることとなる。1959(昭和34)、1964(昭和39)にも改正が行われた。

時代は「もはや戦後ではない」と言われた高度成長に突入し、1964(昭和39)年の「東京オリンピック開催、海外旅行自由化や新幹線開業、東名・名神高速の開通も手伝って旅行需要も大きく伸びる中、1966(昭和41)年に「墨東睦共和会事件」が、1968年(昭和43)年には「飛騨川バス転落事故」が起こる。これらの事件により、現在でいうところの旅行契約や、旅行主催者の責任の明確化の必要性が叫ばれるようになり、1971(昭和46)年の旅行業法制定につながってゆく。

## ② 旅行業法の誕生 (1971 制定 ※正確には旅行あつ旋業法6次改正)

旅行業法の制定におけるもう一つの大きな要因は、前述の海外旅行自由化後に「パッケージ旅行」が生み出されたことである。最初のパッケージ旅行は航空会社によって作られた。1964(昭和39)年にはスイス航空による「プッシュ・ボタン」、翌年には日本航空による「ジャルパック」その他が相次ぐ。旅行業者によるパッケージができたのはその後1968(昭和43)年で、日本交通公社が日本通運と共同で「ルック」の発売を開始したのがはじまりである。さらに、1970(昭和45)年にジャンボ機が就航し、バルク運賃制度によって航空座席の価格が一気に下がると、海外旅行は大衆の手の届くところにより近づいた。

さらに同年の大阪万博を経て、国鉄の「ディスカバージャパン」キャンペーンにより国内旅行人口も増加。1971(昭和46)年には日本交通公社の「エース」、翌年には近畿日本ツーリストの「メイト」と日本旅行の「赤い風船」が発売され、国内旅行もパッケージ化の波に乗ることとなる。

あつ旋業法の名のとおり、それまでは旅行を形成する個々のパーツ(運送・宿泊など)は、旅行あつ旋業者が「あつ旋=代売」していたとみなされていた。しかしパック旅行の出現により旅行全体が「ひとつの商品」とみなされたことがこの大改正に大きく寄与している。そしていうまでもなく、これが現行の旅行業法の骨格となったのであった。

## ③ 主催旅行を定義 (1982 改正)

次の大きな改正は1982(昭和57)年である。オイルショックによる低迷はあったものの、1975(昭和50)年の新幹線博多開業、1976(昭和51)年の沖縄海洋博などもあり、旅行需要は伸びていった。しかしパック旅行におけるトラブルも多発したことから、パッケージ旅行の法的な位置づけや、旅行会社の責任範囲を明確にする必要が生じ、ここに主催旅行とい

う新しい概念が出来上がることとなる。

当時は、旅行業者と消費者との契約について、パック旅行は「代理・媒介・取次の集合体」（委任的構成）という解釈がなされた。売買契約と比較すると、事故が起こった際の一次責任は旅行会社ではなく、運送・宿泊など、個々のサービス提供者となるという解釈であった。しかし、委任の場合は個々の構成要素の価格を消費者に対して明らかにせねばならず、すでにあるパッケージ旅行のようにすべて込みで価格を表示することができない。結果として、旅行業者が内訳は明示せず、一次責任もとらない代わりに、妥協の産物として「特別補償制度」が生まれ、旅行会社の責に帰さない身体的損害などに対しても補償を行う、という結論にいたったのである。

また、当時日本人による買春ツアーが問題となっており、婦人団体をはじめ、一部では営業所に爆弾が仕掛けられるという騒動にまで発展した社会問題であったことから、不健全旅行等へ旅行業者が関与することが禁止される事項が盛り込まれた。

また、国の行政改革の影響で、監督官庁の負担を軽減するため、旧旅行業法では認可制だった約款は、標準約款を使用することで届出・認可を不要とする改正も行われた。加えて、旅行業務取扱主任制度における認定制度も、今次改正をもって廃止された。

#### ④ 旅程保証責任の導入（1995 改正）

1980 年代からは、特に海外旅行人口が飛躍的に伸びたが、皮肉にも消費者とのトラブルは多発を極めた。とくに全国消費生活相談協会と国民生活センターが共同で実施した「パックスツアー110 番」をはじめ、旅行会社の責任を問う声がさらに大きくなっていった。そのため、1992（平成 4）年に、日本旅行業協会（JATA）が「90 年代の旅行業法制を考える会」を立ち上げる。その議論の結果を受け継ぎ、1993（平成 5）年には運輸省が「旅行業問題研究会」を開き、旅行業者の社会・経済的役割、旅行業者と消費者、業務の適正化などをテーマに議論が進められたのが 1995（平成 7）年の改正の背景である。

具体的には、主催旅行において旅程保証責任という新たな概念を導入し、旅行会社の責任を強化することであった。前回の改正で定義された主催旅行の契約概念である委任的構成から、より売買契約の実態に即した責任のありように変化が求められたのである。たとえば、パック旅行においては、航空・バス会社・ホテルなど消費者に選択権がないものが多く、これが「代理・取次・媒介」にあたっているかどうか、また「オーバースタック」と称しての出発日・帰着日の変更が生じた場合、その責はどこに帰すべきか、ということがあげられる。しかし、裏を返せば、旅行業界が低収益構造を脱し、主体性の確立と地位向上に向け自らが負うべき責任を負う、という一歩を踏み出したところに、次回改正につながる大きな進歩がみられたことも付け加えたい。

また、営業実態に即した営業保証金制度の導入や、コンビニエンスストアにおける旅行商品販売の是非なども論じられた。

#### ⑤ 企画旅行の導入（2004 改正）

2004（平成 17）年の改正は、前回改正とは異なり、旅行業界が主導的に、しかも自らの希望を主張したところが画期的といえる点である。また、インターネット取引が増大したことにより現行法制上想定外のことを実態に即するよう改める喫緊の課題もあった。

当時の旅行業界はパッケージ旅行に依存する収入構造だったあまり価格競争へ陥っており、もはや限界にきていたビジネスモデルから脱皮することが大きな課題であった。そのため、業法・約款改正は生き残りを賭けた勝負であったともいえる。

この改正では従来の主催旅行と企画手配旅行包括料金特約を組み合わせ、新たに「企画旅行」という概念がつけられた。それによって、従来の主催旅行以外でも内訳を明示しないことが可能になり、かつ一方、旅行会社の責任はより重くなった。自らの法的責任をより加重させることにより、コミッション商売からの脱却と収益構造の改善へ、一步を踏み出したのである。

#### ⑥ 観光立国の推進とその後（旅行業法施行規則の変更）

観光立国推進基本法が制定され、観光庁が発足するなど、2000 年代は観光を「国策」として推進するための土台が整備され、あわせて訪日外客を含めた観光による地域振興が各地で目指されることとなったことから、発地ではなく受け入れ地域による「着地型旅行」が多く作られることとなった。その法的位置づけと販売について規制緩和が行われたのが 2007（平成 19）年、2008（平成 20）年の旅行業法施行規則改正である。具体的には、第三種旅行業における、所在する隣接市町村の区域内の旅程で、申込金を 20%以内の条件で募集型企画旅行を造成・販売できるとしたものである。2008 年にはさらに、観光圏整備法にもとづき、旅行業法の特例として宿泊業者も観光圏内旅行業者代理業登録をすることで着地型の募集型企画旅行商品の造成および販売が可能となった。さらに 2013（平成 25）年には、あらたに「地域限定旅行業」が創設され、申込金 20%以内制限も撤廃されるなど、多様化するニーズに対応し、より実態に即した内容への施行規則改正が行われている。

### 3. 産別労働組合の取り組みと果たした役割

次に、産別労働組合の歴史を振り返り、そのうえでいくつかのトピックを取り上げ、それに対する取り組み・活動を通じて旅行業法の整備にどのような影響を与えたのかをみてみることにする。

#### ① 旅行業における産別労働組合の黎明

旅行業における産別労働組合は、現在のサービス・ツーリズム産業労働組合連合会（サービス連合）の前身のひとつである観光・航空貨物産業労働組合連合会（観光労連）が源流である。昭和 30 年代、旅行需要の急激な増加をうけて業績が飛躍的に伸びていた頃、労働

者の置かれた状況は実に劣悪なものであった。さらに、産業としては生まれたばかりで、社会的地位も極めて低い状況にあったことも付け加えなければならないだろう。すでに存在していた日本交通公社労働組合を中心に、業界のトップも含めて産別労働組合結成の機運が高まったその頃、近畿日本ツーリスト労働組合の結成を契機に1966（昭和41）年には日本交通公社労働組合・近畿日本ツーリスト労働組合・東急観光労働組合など6組合・1オブザーバーを構成員として観光労連が発足した（当初は連絡会議。1976年に連合体へ）。

観光労連は発足の時期が遅かったことから昭和20年代に頻発したイデオロギー闘争による分裂・対立の構図に飲み込まれることもなく、また前述した産業としての若さゆえ、単なる労働条件闘争ではなく、その根本になる産業そのものの確立と社会的地位の向上に必然的に取り組むこととなる。その結果、現在に至るまでの旅行業の法整備に大きな影響を与えることとなった。

### ② 飛騨川バス事故と旅行会社の責任問題

1968（昭和43）年に発生した、104名の死者を出した飛騨川バス事故においては、当初、土砂災害の危険性を予見しながらも悪天候下でツアーを続行させたとして催行旅行会社やバス会社の責任が問われる事態となった。観光労連は当時の事務局長の北岡を事故発生から9日後に現地へ派遣したが、現場を目にした北岡は当時「この事故は俺たちの責任ではない」と直感したと述べている。観光労連は主催旅行会社である名鉄観光サービス労組と協議のうえ全日本交通運輸労働組合協議会（全交運）に支援を求め、事故の責任は旅行会社およびバス事業者ではなく、国の行政責任を追究するとした。結果、のちの法廷闘争で原告団は勝利し、全面的に国の管理責任が問われることとなったが、この闘争によって、被害者の救済措置についての法整備の不十分さが露呈することとなり、それが1971（昭和46）年の旅行業法制定に影響を及ぼした一つの大きな要因となった。

結果、1969（昭和44）年より、旅行あつ旋業法の見直しが始まり、観光労連は1970（昭和45）年から施行まで5回にわたり運輸省と交渉にあたり、法案の問題点の改善を主張した。あわせて国会においては当時の社会党や全交運とも連携し、審議や法案そのものに影響をあたえ、観光労連としても大きな成果を得ることとなる。この一連の活動は、現在にいたるまで続く、労働組合として産業政策課題を考える取り組みのきっかけとなった。

### ③ ”買春観光” 反対運動

1973（昭和48）年10月31日、かねてより社会問題となっていた韓国への買春観光ツアー（妓生観光）に関して、観光労連はJATAに対する申し入れを行った。内容は、日本キリスト教協議会夫人委員会からの「買春問題に関する声明」を受け、旅行業に課せられた社会的使命を鑑み、儲ければ何でも売る、という当時の経営姿勢の転換を強く求めるものであった。また、JATAがこれを添乗員の責任に転嫁したことも大きな問題として取り上げた。観光労連はさらに監督官庁である運輸省観光部にも同様の申し入れを行う。しかしながら両

者よりなんら具体的な措置が講ぜられることはなく、運輸省から、抽象的な「海外旅行の健全化のための対策」が JATA にむけ通達されたにすぎなかった。なお、ここでも、添乗員の資質に関する記述によって、集団買春が添乗員の手によって引き起こされているような文面が見受けられたため、観光労連は翌年 3 月 11 日に第二次声明を発する。社会運動は日韓で大きくなり、1977（昭和 52）年 2 月には、東急観光の営業所が爆破され、2 名が負傷するという事件にまで発展した。同年 3 月 29 日に出された第三次声明を経て、1982（昭和 57）年の旅行業法改正において、「不健全旅行等への旅行会社の関与の禁止」が追加されることとなるが、この点はまさに、旅行の社会的使命を堅持しようとした労働運動から生まれた産物なのである。

また一方で、添乗員の語学能力、土産物店での物品購入の強要といった問題も顕在化していたことから、観光労連は職業訓練を提唱するが、これがのちの旅程管理者制度につながることもあった。

#### ④ 旅程保証責任と観光労連の主張

1995（平成 7）年の改正時における、旅行会社と消費者との委任的契約の限界についての観光労連のスタンスはどうだったのか。運輸省の旅行業問題研究会の委員であった当時の観光労連委員長の高橋は、旅行業界が社会的に有用たりうるためにも、より自らの責任を加重すべきだと委員会の中で主張した。自身の講演の中で、「手配ができていないことをオーバーブッキングと称して顧客をだましていた」という業界の事実にも高橋は言及しているが、消費者の立場に立って、あらかじめ示されていた日程からの重要な変更によって消費者がこうむった損害に対し、売買契約により近い一次的な責任を強く求めた「責任なくして収益なし」という観光労連の主張は、次の改正における業界の姿勢にも大きく影響した。

#### ⑤ 新たなビジネスモデルへ

観光労連は、かねてより観光産業に働く労働者の結集をはかっていたが、1988 年、主に観光労連とホテル労連を母体に「レジャー・サービス産業労働組合連合（当初は連絡協議会）」を結成。2001 年には「サービス・ツーリズム産業労働組合連合会（サービス連合）」が誕生し、新たな一步を踏み出すこととなる。

2000 年にはレジャー・サービス連合の観光・航空貨物部会から、全国消費生活相談員協会との連携のもと国土交通省観光部に対して旅行業法改正の要望書が提出された。また 2002（平成 15）年には国土交通省内に「旅行業法等検討委員会」が設置され、サービス連合の観光・航空貨物部会長の宮坂が委員として、ワーキンググループにはさらに一名が参加し、産業別労働組合としての主張を行った。それは、高橋が提起した「旅行者に対する責任の加重」ともなった収入構造の転換をはじめ、品質管理の強化などがあげられ、結果として 2004（平成 17）年の改正では、積年の課題がほぼ容れられることとなった。その後も、観光産業の諸問題にかかわる検討会・委員会にサービス連合役員が委員を任されるなど、政

労使の枠組みでの議論の中で、大きな役割を担ってきている。

#### 4. まとめ

産業別労働組合と法整備のかかわりのうち、上述したものはあくまでほんの一部である。すなわち、すべての主張や結果、関係官庁・他団体とのやりとりを網羅的に述べることで、大きな流れを示すことに逆に困難が生じるためでもある。

では、大きな流れとはいったい何か。それは、今でさえまだ歴史の浅い産業として、いかに自分たちが社会的に有用たりうるか、その結果として社会的地位を向上させられるかを不断に、真剣に考えてきた労働者たちの運動そのものである。また、振り返りを通じて、運動の継続性によって今日がある、という積み重ねの重要性にあらためて気づかされる。この産業をより健全に、より社会的有用性を高めて次世代に引き継いでゆくためにも、本稿を通じて、先達の努力と、今後の労働者の意識がしっかりと結節されることを願ってやまない。

#### 《参考文献》

「旅行業概論—新しい旅行業マネジメント」 松園俊志 森下晶美編著 同友館 2012

「旅行の法律学」 佐々木正人 日本評論社 2000

「改正・旅行業法解説」三浦雅生 自由国民社 2006

「”夢・怒り・情熱”の軌跡 観光労連運動30年の記録」 観光労連 1996

リーフレット「サービス連合10年のあゆみ」 サービス連合 2011

レジャー・サービス連合大会議案書（2001）

サービス連合定期大会議案書（2002.2003.2004.2005）

観光労連関東地連 講演記録（1995.2）講師：高橋 均（元観光労連委員長）

SQUARE No.171 労働情報センター（2013.9.20）

観光労連速報（1973.11.08）（1974.03.15）（1977.03.29）