

通訳案内士法の 抜本的な規制改革に係る提言

(第57回 規制改革会議 説明資料)

2016年1月28日

長島・大野・常松法律事務所

弁護士 藤原総一郎

同 殿村 桂司

同 宇治 佑星

はじめに(素朴な疑問と結論)

- 現行法上、通訳案内士は、業務独占資格とされている
- しかし、「通訳案内」を反復継続して行うために現在とりうる以下の2つの選択肢は両極端ではないか？
 - 毎年1回実施される難関の試験(平成26年度実施分の合格率22.7%)を突破して国家資格を取得する
 - ボランティアとして無償で行う
- 以下はいずれも資格が不要なのに、これを一人で行うために国家資格が必要なのはなぜか？
 - 日本語で「旅行に関する案内」を行うこと
 - 他の方が行っている「旅行に関する案内」を外国語に通訳すること
- そもそも、外国人旅行者に対して外国語で案内を行うことにつき、国家資格が必須なのか？

通訳案内士を、業務独占資格ではなく、名称独占資格にしてはどうか。

通訳案内士法が妨げる取り組み例(1)

資格や研修で得られる画一的な知識・経験ではなく、個人が有している生のユニークな知識・経験を体験したいという旅行者も増えている

- 日本の国技・大相撲の大ファンである男性(東京都在住・会社員)は、以前、日本を訪れたアメリカ人の同僚を国技館へ案内して国技館の周辺や相撲を英語で解説しながら一緒に観戦したところ、相撲ファンならではのマニアックな過去の体験や情報が、このほか外国人の同僚に喜ばれた
- そこで、男性は、日本を訪れる外国人の旅行者に対して、「Exciting Sumo Tour with a Japanese Sumo enthusiast!(相撲ファンと一緒にいく大相撲)」というサービスを週末の空いている時間に、時々、提供しようと考えている。男性は、僅かながらも実費をこえる金銭を受け取りたいと考えている

→ 通訳案内士法の業務独占資格制度により、禁止されている(右図参照)



(1) 報酬を得て		サービス対価を得ているため、「報酬」に該当
(2) 人に付き添い		外国人旅行者に同行している
(3) 旅行に関する案内		観光案内を外国語で行っている
(4) 業として		日常的に行っているため、反復継続性が認められ、「業として」に該当

通訳案内士法が妨げる取り組み例(2)

資格や研修で得られる画一的な知識・経験ではなく、個人が有している生のユニークな知識・経験を体験したいという旅行者も増えている

- 大のラーメン好きである女性(大阪府在住)は、アメリカでは空前のラーメンブームであること、さらに、日本を訪れる女性外国人観光客が日本人男性ばかりのラーメン店に1人又は複数で入りにくいとの情報を知った
- そこで、女性は、大阪を訪れる外国人の女性旅行者に対して、英語でラーメン店を複数案内してまわる「(For Female tourist) Ramen Tour – My favorite two (2) great Ramen Restaurant(【女性の方へ】私の超おすすめの地元のラーメン屋さんの旅!)」というサービスを平日夜の空いている時間に、時々、提供しようと考えている。女性は、僅かながらも実費をこえる金銭を受け取りたいと考えている



(1) 報酬を得て		サービス対価を得ているため、「報酬」に該当
(2) 人に付き添い		外国人旅行者に同行している
(3) 旅行に関する案内		観光案内を外国語で行っている
(4) 業として		日常的に行っているため、反復継続性が認められ、「業として」に該当

→ 通訳案内士法の業務独占資格制度により、禁止されている(右図参照)

通訳案内士法が妨げる取り組み例(3)

その他、例えば以下のような取り組みを、報酬を得て外国語で行うことは、通訳案内士法に抵触するおそれがある

- ⊗ 日本の小さな居酒屋を訪ねて楽しもう！
- ⊗ 日本の大自然を堪能するハイキングをしよう！
- ⊗ Jリーグやスポーツの大会を観戦しよう！
- ⊗ 街歩きとショッピングを楽しもう！
- ⊗ おしゃれなカフェめぐりをしよう！
- ⊗ サーフィン、スキー、ダイビング等のスポットを訪れ、スポーツをしよう！
- ⊗ 県外にはあまり知られていないが古くから地元根付く祭(盆踊り、花火大会等)に案内しよう！

通訳案内士法が妨げる取り組み例(4)

(参考)「報酬」は第三者(地方自治体等)が提供することもできない。地方自治体が、市民のボランティア(無償)に頼り切れないうち、これを打開する方法も違法になる。

- 地方都市 T市は、アジアで開催される陸上国際大会にあわせて、毎年、複数の外国の陸上選手団を受け入れ、その間、過去国体で利用された陸上競技場を調整会場として提供している。
- T市の観光政策課は、毎年、選手団に随行する選手・関係者向け案内ボランティア(英語で、地元の家々を訪問し、地元のありのままの生活を紹介・案内する役割)を募集していたが、「無償」(交通費のみ実費支給)ということもあり、年々応募者が減少し、遂に昨年は応募が0件であった。そこで、2016年度からは、5,000円(1回)程度の謝礼を支払うことを条件に、定期的に、英語で地元の家々を案内をしてもらうことにした。

→ 通訳案内士法の業務独占資格制度により、違法となる(右図参照)



(1) 報酬を得て		サービス対価を得ているため、「報酬」に該当
(2) 人に付き添い		外国人旅行客に同行している
(3) 旅行に関する案内		観光案内を外国語で行っている
(4) 業として		定期的に行っているため、反復継続性が認められ、「業として」に該当

現状の規制が有する問題点

- 各個人に広がる「体験」や「情報」
 - 上記の例のように、日本人や日本在住の外国人の多くの方々が、その方だからこそ外国人旅行者に提供できる「体験」や「情報」を持っている
 - 通訳案内士法の業務独占資格制度は、かかる個人的な「体験」や「情報」の共有(シェアリング)を妨げている
- シェアリングエコノミーの進展
 - いわゆるシェアリングエコノミーは、インターネットを通じて、これまでエンドユーザー(消費者)にリーチ(到達)する力を持たなかったノンプロフェッショナルの一般市民に、低コストでエンドユーザーを獲得して、自らの創意工夫に基づいて活躍する場を与えるものである
 - 我が国における観光産業のさらなる発展のためには、近時日本でも活発化しているかかるシェアリングエコノミーの流れを取り込んでいくことが有益ではないか

通訳案内士法の業務独占資格制度を維持する必要性につき批判的に検討すべき状況に至っているように思われる

立法事実はお存するか？

- 業務独占資格制度は職業選択の自由(憲法第22条第1項)の制約を伴う
 - 必要最小限の範囲でのみ制約することが許される
- 通関案内士法の業務独占資格制度は1949年に開始
- 現時点で業務独占資格制度を正当化・維持するだけの立法事実があるのか、国民にとって真に利益になっているか、自由闊達な産業を阻害する可能性のある過剰な規制とはいえないのか、検討が必要

まず、終戦から4年後の1949年当時の立法事実(日本を取り巻く観光状況)を正しく把握し、現代と比較して、現代では過剰な規制ではないかにつき、ゼロベースでの議論が必要

立法当時の状況

- **そもそもの経緯**
 - 1907年：通訳案内士法の前身である「案内業取締規則(内務省令第21号)」が制定
 - その当時は、日本語がわからない外国人旅行客に乗じて、粗悪・不当な案内を行う業者が蔓延しており、社会的問題となっていた
- **戦後の混乱状態**
 - 戦後の内務省解体に伴い、上記規則は失効
 - 業務を引き継いだ当時の運輸省が、案内業が再び無秩序・無統制の混乱状態となることを危惧し、現在の通訳案内士法の制定に至った
- **訪日観光の実態**
 - 1948年の訪日外国人旅行者は僅か約6,300名(1948年5月14日衆議院観光事業振興方策樹立特別委員会議事録より)
 - 主な訪日旅行者は進駐軍将兵やその家族であり、一般人が気軽に日本に旅行に来るような状況ではなかった
 - 許されていた観光ルートの種類も非常に限られていた

例) 横浜、鎌倉、東京付近の一日観光、東京から日光、伊香保、榛名などを見て帰る三日間の観光など(1949年7月6日衆議院観光事業振興方策樹立特別委員会議事録より)

立法後約70年間における状況の変化

- 観光ガイドの品質について国家が画一的な管理を行う必要性の低下
 - インターネットを通じてツアーや観光地に関する情報・評判(口コミ)を知ることが容易に
 - 外国人旅行者向けインフラの整備(外国語の標識の設置や、音声ガイドの提供)も進展
- 訪日外国人数の劇的な増加
 - 1948年は約6,300名 2015年は約1,974万人(推計・報道)
 - 人数比で3000倍以上:つまり、現行法は現在の0.003%の人数を前提とした古き時代の法律
- 観光資源の多様化に伴う、訪日外国人旅行者のニーズの多様化
 - 訪日外国人旅行者が「日本を訪れる前に期待していたこと」:
日本食を食べること、日本の酒を飲むこと、ショッピング、自然体験ツアー・農漁村体験、美術館・博物館、映画・アニメ縁の地を訪問、温泉入浴、スポーツ観戦など
(「外国人観光客、どこへ行く?何を買う?」 <http://vdata.nikkei.com/prj2/ft-sightseeing/> より)
 - 外国語が完璧であることを必ずしも求めず、現地の人々との生のコミュニケーションを楽しみたい
 - 資格や研修で確保できる画一的な知識・経験ではなく、個々人が有している生のユニークな知識・経験を体験したいという旅行者の増加
- シェアリングエコノミーという考え方の浸透
 - 個人が有する知識や経験を訪日外国人旅行者に提供したいという国民のニーズの高まり
 - かかる個人が通訳案内を行うようになれば、通訳案内を行う者の確保がより容易になり、地域における観光やビジネスの魅力を高める取組みに資する効果も期待できる

抜本的な制度改革の必要性

- 訪日外国人旅行者の劇的なニーズの多様化・細分化に対応できる新しい法制度
 - 4年後の東京オリンピックに向けた訪日外国人の増加によるさらなるニーズの多様化
 - ボランティアだけでは、通訳案内士で対応しきれない部分の対応も難しい(事例4参照)
 - このままでは、無資格者の違法な活動によって支えられているということになりかねない
- 行政が多様なニーズに全て対応するのは不可能
 - 多様化した外国人旅行者のニーズ・多岐に細分化された嗜好を、行政がすべて「資格」や「研修」でカバーすることは物理的・論理的に不可能
 - 細分化されたニーズを逐一拾い上げるために新しい資格制度を次々と創設することは貴重な行政資源の無駄
- 業務独占資格制度を維持した場合の対応策の限界
 - 特例ガイド制度のように「相撲観戦ガイド」、「ラーメン屋ガイド」、「ファッション街ガイド」、「カフェ歩きガイド」、「アイドルガイド」等、政府が多様化したニーズ毎に新たに資格創設？
 - 既存の制度枠組みの中で相撲やラーメン等に関する画一的研修の受講を義務化
結局全てをカバーすることはできず、一方で大多数の関係者には不要な努力を強いることになる

では、どうすべきか？（提言）

- 通訳案内士の業務独占資格制度（同法第36条）は廃止
- 通訳案内士業は「名称独占資格」として維持

- 名称独占資格：

専門的知識又は技能を必要とする業務について、有資格者以外が当該職業の名称を使用することが法律上禁止されている資格

- 業務独占を伴わない名称独占資格の例：

中小企業診断士、社会福祉士、介護福祉士、調理師、管理栄養士、マンション管理士、手話通訳士、ファイナンシャル・プランニング技能士、建築設備士など

制度改革の許容性(1) - 業務独占資格の意義

- 現代における他の業務独占資格と比較しても、通訳案内士を業務独占資格とする必要性については疑問がある
 - 他の業務独占資格の例
医師、弁護士、公認会計士、税理士、不動産鑑定士、建築士、ふく調理師、薬剤師、航空士、自動車整備士、気象予報士、廃棄物処理施設技術管理者など
 - 業務独占資格制度の趣旨は、主に国民の権利、生命・身体の安全、保健衛生の確保にあると考えられる
 - 現代において、通訳案内にそこまでの必要性は認められるだろうか？
- 業務独占資格にしなければならない理由は見当たらず、業務独占資格制度を廃止することも許容されると考えられる
- なお、マッチングサイトを通じた口コミ情報の提供などにより、質の悪いサービスが市場の中で淘汰されるのは、その他のサービス一般と同様

制度改革の許容性(2) - 名称独占資格としての役割

- 通訳案内士の果たすべき役割
 - 通訳案内士によるプロフェッショナルな通訳案内に対するニーズは厳然と存在
 - 通訳案内士の有資格者が有する専門性に着目すれば、業務独占を伴わない名称独占資格とする方がふさわしい分類では
 - かかる専門性を周知し、マッチングさせる仕組みやサービスを導入することにより、通訳案内士の専門性が生かされ、さらに日本の観光に対する魅力を増加することが可能
- 今後の施策
 - 通訳案内士や特例ガイド等の資格者の魅力について、官民が一体となって、インバウンド観光の柱として一層真摯に打ち立てていくことが重要
 - かかる施策が成功すれば、通訳案内士にとってもこの制度改革は不利益なものではなく、むしろチャンスを広げる機会となりうる

制度改革の許容性(3) - 典型的な反論への反論

- × 「無資格ガイド問題」 「訪日観光客のぼったくり問題」
 - 問題の本質は詐欺(的)行為の取り締まり
 - 関係者が海外在住の場合、どうやって実効的に規制するのか？
 - 現行の通訳案内士法の取締強化によって解決できる問題ではない

- × 「他国では業務独占」 「多くの国では個別の場所のみ規制」
 - 広範かつ一般的な規制には合理性なし
 - 例えば美術館などの場所について言えば個別対応可能
 - そもそも日本でも美術館内の案内については資格不要

提言内容のまとめ

- 訪日外国人旅行者の劇的な増加・通訳案内を提供する側及び受け取る側のニーズの多様化により、従来の制度の枠組みでは十分に対応できない状況が生じている
- これらの状況に対応するための現実的な対応策として、業務独占資格制度(同法第36条)は廃止されるべき
- 他方、国家資格を保有する通訳案内士による通訳案内に対するニーズも存在することから、通訳案内士は「名称独占資格」として維持すべき
- 上記のとおり規制改革を実施し、その他の施策もあわせて実施することで、既存の通訳案内士にも新たなチャンスを広げつつ、訪日外国人旅行者の利便性や快適さを向上させ、日本の観光に対する魅力を増加させることができると考える