

サービス産業消費喚起事業(Go To キャンペーン事業)の実施状況等について

1 検査の背景

(1) Go To キャンペーン事業の概要

Go To キャンペーン事業には、旅行者又は消費者と贈与契約を締結して給付金を給付する事業として、観光庁が実施するGo To トラベル事業(以下「トラベル事業」)、農林水産省が実施するGo To Eat キャンペーン(以下「イート事業」)及び経済産業省が実施するGo To イベント事業、並びに中小企業庁が商店街等に実施させるなどのGo To 商店街事業がある。このうち、イート事業は、更に食事券発行委託事業とオンライン飲食予約委託事業に分かれている(観光庁、農林水産省、経済産業省及び中小企業庁を合わせて「4省庁」)。

そして、4省庁は、それぞれ公募し選定した事業者との間で委託契約を締結し、各事業を実施させている(これらの事業者について、トラベル事業は「トラベル事務局」、食事券発行委託事業は「食事券発行事業者」)。

(2) Go To キャンペーン事業の予算

Go To キャンペーン事業の令和2年度予算額は、計3兆0769億円(給付金計2兆6647億円、委託費計4122億円)となっている。

(3) Go To キャンペーン事業を実施する委託先の公募等

農林水産省、経済産業省及び国土交通省は、Go To キャンペーン事業を実施する委託先については、四つの事業を一体的な事業とするために、一つの事務局とすることを基本とし、2年5月26日に公募を開始したが、国会等において全体事務局の必要性等について指摘を受けた。そして、観光、飲食、イベントという性質の異なる事業を統括する事務局の構造が複雑になる可能性があるといった課題が当初からあったことを踏まえて、同年6月5日に公募を中止し、事務局については、4省庁がそれぞれ事業分野に適した執行団体を選定することとした。

(4) Go To キャンペーン事業の開始時期、一時停止措置等

観光庁は、2年7月10日に、同月22日以降に実施される旅行をトラベル事業の対象とし、旅行代金の割引を行うことを公表した。しかし、東京都における新型コロナウイルス感染症の感染状況(以下「感染状況」)等から、同庁は、同月17日に東京都を目的地とする旅行及び東京都に居住する者の旅行をトラベル事業の対象外とすること(以下「東京除外措置」)を公表した。

東京除外措置は同年9月30日をもって終了し、同年10月1日から東京都を目的地とする旅行及び東京都に居住する者の旅行がトラベル事業の対象となったが、その後における感染状況等から、5都市に係る旅行、年末年始の全国に係る旅行及び緊急事態宣言に伴う全国に係る旅行について一時停止措置等(これらを「5都市等に係る一時停止措置等」)が行われている。

同庁は、東京除外措置及び5都市等に係る一時停止措置等により取り消された旅行については、旅行者及び宿泊事業者(以下「旅行者等」)に対して旅行者から取消料を収受しないことを求め、これに伴って旅行者等を含む観光関連事業者に生ずる実損を低減させるために、取消料対応費用及び取消料対応事務費用(以下「取消料対応費用等」)を支払う措置を講ずることとした。

2 検査の着眼点

Go To キャンペーン事業の実施状況はどのようになっているか、旅行者又は消費者に対する給付金や旅行者等に対する取消料対応費用等の支払は適切に行われているか、4省庁は事業実施に伴い、どのような不正、不適切な事態を想定し、その防止のためにどのような対応策を講じているか、事業の委託先の選定等の契約手続はどのように行われているかなどに着眼して検査した。

3 検査の状況

(1) Go To キャンペーン事業の予算の執行状況

Go To キャンペーン事業の2年度における支出済額は、給付金7213億円、委託費2217億円、計9431億円となっていて、予算現額に対する支出済額の割合は、給付金32.0%、委託費44.3%、計3

4.3%にとどまっていた。なお、1兆8039億円については翌年度に繰り越され、引き続きGo To キャンペーン事業の財源に充てられることとなった。

(2) Go To キャンペーン事業を実施する事務局の公募等の手続等

当初、Go To キャンペーン事業の四つの事業を一つの事務局に委託することとしていたときは、委託費の上限額は3095億円とされており、高額ではないかなどの議論があった。4省庁が事業ごとに委託先を選定することとした結果、4省庁における委託費の上限額の合計額は2928億円となり、当初の上限額と比べて166億円(5.3%)低くなった。これは、農林水産省がイート事業全体を統括する事務局を設けないことにより委託費の上限額を引き下げたことによる。

一方、同省は、イート事業全体を統括する事務局としての業務を本省において行っていて、その人員は9人から最大20人まで増員していた。また、同省は、食事券発行事業者等64事業者と締結した委託契約について、3年3月末までに、イート事業の実施期間を3年度まで延長することなどを内容とする変更契約を計144件締結したとしていたが、検査したところ、事業者が多いこと、契約変更の内容及び回数が事業者により異なることなどから確認等に時間を要したとして、上記144件のうち85件については、同年7月の会計実地検査時点においても変更契約書を作成していなかった。

(3) トラベル事業の実施状況

ア 給付金の支払等の状況

観光庁は、トラベル事務局を通じて旅行業者等及び地域共通クーポン取扱店舗に対して給付金の支払を行っている。3年3月末までに、同庁がトラベル事務局に支払った給付金が6212億円であるのに対して、トラベル事務局が旅行業者等及び地域共通クーポン取扱店舗に支払った給付金は6207億円となっていて、差額の4億円は同年9月末時点でもトラベル事務局が受領したままになっている。これは、トラベル事務局が、旅行者を代理して受領した後に、同一の旅行に係る給付金を誤って重複申請し支払を受けたことが発覚したことによるものである。

しかし、トラベル事務局は旅行者を代理して給付金を受領しているのであるから、旅行業者等及び地域共通クーポン取扱店舗に対して支払う見込みがない上記の差額については速やかに解消される必要があり、同庁が、トラベル事業の実施に際してこのような場合における給付金の取扱いを定めておらず、トラベル事務局が受領したままになっていることは適切とは認められない。

イ トラベル事業開始後における制度の見直しの状況

(ア) 旅行業者等に割り振られる給付枠の見直し及び旅行代金の割引率の固定化

観光庁は、トラベル事業の予算を適切に執行することなどを目的として、宿泊地が所在する地域別に使用できる当面の予算額(以下「給付枠」)を旅行業者等に通知していた。また、旅行代金の割引額は、旅行業者等が、給付枠の範囲内において、当該旅行代金の35%以下かつ1人1泊当たり1万4000円を上限に自由に設定できるとしていた。

そして、2年9月15日に同月末に東京除外措置が終了することが公表され、トラベル事業の予約が急増したことなどにより一部の旅行業者等において給付枠が不足する事態が生じた。給付枠が不足した旅行業者等の一部は、旅行代金の割引上限額を引き下げて販売していて、そのことが報道で取り上げられるなどした。

同庁は、このような事態に対して、割引上限額の設定が区々となっていると旅行者に混乱が生ずるなどとして、トラベル事業における旅行代金の割引率については35%に固定することを旅行業者等に対して要請するとともに、給付枠を追加するなどの措置を講じた。

(イ) トラベル事業の対象とする旅行商品の基準・考え方の明確化等

トラベル事業を実施していく中で、一部の旅行業者等が販売する旅行商品において、自動車運転免許証を取得するための合宿等、観光を主な目的としないものもあることが判明した。

このため、観光庁は、2年11月6日以降に販売等される旅行商品については、観光を主な目的としていること、旅行商品に含まれる商品やサービスの価額が通常の宿泊料金の水準を超

えないことなどを踏まえてトラベル事業の対象とするか否かを判断することとするなどした。

同庁及びトラベル事務局は3年6月24日までに、10旅行業者等が販売した83件の旅行商品は、トラベル事業の対象とならない旅行商品であるとして、給付金の返還を求めるなどしていた。

ウ 宿泊割引に係る地域別の利用状況等

本院は、トラベル事務局からトラベル事業の利用人泊数、旅行代金の割引額等に係るシステムに入力されたデータ(3年7月時点)の提出を受けて、このうち旅行開始日等が明確なデータ(トラベル事務局において、旅行業者等への支払が完了していないものを含み、データの内容を精査中のものは含まない。)のみを集計するなどして、2年7月から同年12月までの宿泊旅行に係る月別の利用人泊数(計9559万人泊)等について分析を行った。

月別の利用人泊数についてみると、東京除外措置が終了した後の2年10月は2550万人泊、同年11月は2852万人泊となっていたが、同月下旬以降に5都市等に係る一時停止措置等が講じられたことから、同年12月は1677万人泊となっていた。

利用人泊数を旅行の目的地別にみると、東京都が632万人泊(旅行の目的地が判明している9558万人泊の6.6%)と最も多くなっていて、次いで北海道が624万人泊(同6.5%)、静岡県が468万人泊(同4.9%)となっていた。また、旅行者の居住地別にみると、東京都が1183万人泊(旅行者の居住地が判明している9503万人泊の12.4%)と最も多くなっていて、次いで神奈川県が913万人泊(同9.6%)、大阪府が816万人泊(同8.5%)となっていた。

旅行代金の割引額を旅行の目的地別にみると、北海道が315億円(旅行の目的地が判明している4440億円の7.0%)と最も多くなっていて、次いで沖縄県が236億円(同5.3%)、静岡県が231億円(同5.2%)となっていた。利用人泊数で1位となっていた東京都が旅行代金の割引額では3位までに入っておらず、代わりに沖縄県が2位に入っていた。

旅行代金の割引額を旅行者の居住地別にみると、東京都が585億円(旅行者の居住地が判明している4402億円の13.2%)と最も多くなっていて、次いで神奈川県が454億円(同10.3%)、大阪府が398億円(同9.0%)となっていて、利用人泊数と同じ順位となっていた。

また、前記の9559万人泊について、1人1泊当たりの平均旅行代金は13,462円となっていた。

エ 地域共通クーポンの利用等の状況

(ア) 地域共通クーポンの利用の状況

本院は、トラベル事務局から地域共通クーポンの利用額、地域共通クーポン取扱店舗がトラベル事務局に登録している業種等に係るデータ(3年5月時点)の提出を受けて、地域共通クーポンの利用額等について分析を行った。

2年10月から同年12月までに旅行者が利用した地域共通クーポンの利用額は1426億円となっていて、このうち紙媒体のものは1166億円と、電子媒体のもの260億円の4.4倍となっていた。

地域共通クーポン取扱店舗376,500店舗(3年3月末時点)について、トラベル事務局に登録されている業種をみると、飲食店が114,130店舗(全体の30.3%)と最も多く、次いでコンビニエンスストア・スーパーマーケットが58,510店舗(同15.5%)、小売(お土産等)が44,056店舗(同11.7%)となっていて、観光施設(遊園地・温泉施設等)は2,400店舗(同0.6%)等となっていた。

そして、地域共通クーポンの利用額を上記の業種別にみたところ、小売(お土産等)が391億円(全体の27.4%)と最も多く、次いで飲食店が249億円(同17.4%)、コンビニエンスストア・スーパーマーケットが175億円(同12.3%)、観光施設(遊園地・温泉施設等)が70億円(同4.9%)等となっていた。

(イ) 地域共通クーポンの不正利用への対応状況

地域共通クーポンの利用が開始された2年10月に、観光庁は、トラベル事業の対象となる旅行商品の予約者が、旅行業者等に予約取消等の連絡をすることなく宿泊施設に現れない(この状態を「ノーショー」)のに、宿泊予定日に電子媒体の地域共通クーポンを利用するという事態が発生していることをトラベル事務局からの報告により把握した。上記の事態を受けて、同

庁は、2年10月に、トラベル事務局を通じて、電子媒体の地域共通クーポンを付与する旅行商品を販売していた315旅行業者等に対して、旅行商品販売時に本人確認を徹底するなどの不正利用防止対策を講ずるよう求める通知を发出するなどの措置を講じていた。

3年3月末時点で、同庁がトラベル事務局から報告を受けたノーショーに係る地域共通クーポン利用額は2114万円となっていた。そして、同庁は、ノーショー予約者が特定できた場合は、給付金に係る贈与契約を取り消して、給付金相当額の返還を請求することとしており、同年9月末までに計64万円について返還請求を行い、同時点までにこのうち14万円が返還されている。

オ 東京除外措置及び5都市等に係る一時停止措置等への対応

(ア) 東京除外措置に伴う取消料対応費用

観光庁は、東京除外措置に伴う取消料対応費用は、旅行業者等が旅行業約款等に基づき算定した取消料(以下「各社規定取消料」)を基準とし、その30%を旅行業者等の負担額とみなして申請するなどとした。そして、トラベル事務局が旅行業者等に対して支払った取消料対応費用は、3,454件3492万円となっていた。

(イ) 5都市等に係る一時停止措置等に伴う取消料対応費用

観光庁は、5都市等に係る一時停止措置等に伴う取消料対応費用は、各社規定取消料の発生の有無にかかわらず、一律に取り消された旅行代金の35%(年末年始の全国に係る旅行の場合は50%)を取消料対応費用として支払うなどとしている。そして、トラベル事務局が3年2月から7月までに旅行業者等に対して支払った取消料対応費用は、4,070,191件1157億円となっていた。

一方、旅行業者の各社規定取消料によると、旅行者は、募集型企画旅行及び受注型企画旅行については、原則として旅行開始日の21日以前に取り消した場合、取消料は発生しないこととなっている。そこで、主要46旅行業者が販売した募集型企画旅行及び受注型企画旅行についてみたところ、取消料対応費用の支払対象となった旅行商品641,475件のうち176,265件は、旅行開始日の21日以前(注2)に取り消されたものであり、これらの旅行商品に係る取消料対応費用は96億円となっていた。

このように、各社規定取消料の発生の有無にかかわらず一律に旅行代金に対する率で取消料対応費用を支払うとしたことについて、観光庁は、5都市等に係る一時停止措置等は、東京除外措置と比較して旅行の需要も戻ってきている中での措置であり、この時期における旅行の取消しは旅行業者等への影響が大きくなること、旅行業者等に迅速に取消料対応費用を支払う必要があることとしている。

(注1) 主要46旅行業者 観光庁「主要旅行業者の旅行取扱状況」(令和3年3月分)の対象となっている46旅行業者

(注2) 各社規定取消料により、旅行開始日の21日以前に取り消した場合に取消料が発生する旅行商品(例えば、受注型企画旅行における企画料金、運送機関が定める取消料等が旅行開始日の21日以前に発生する交通費等を含む旅行商品)も含まれる。

(ウ) 5都市等に係る一時停止措置等に伴う取消料対応費用の観光関連事業者間における配分の状況

観光庁は、5都市等に係る一時停止措置等に伴う取消料対応費用は、影響を受けた全ての観光関連事業者間で公平に配分されるべきであるとして、旅行業者に対して、受領した取消料対応費用について、旅行商品に含まれるサービスを提供する宿泊事業者、交通事業者、観光施設等に公平に配分するよう要請している。また、宿泊事業者に対して、食材の卸売業者やリネン業者等、取消しの影響を受ける観光関連事業者適切に配慮するよう要請している。

同庁は、旅行業者等に上記の配分作業に係る事業者間の調整等の事務費用が相当程度生じているとの現場の声があるとして、これらの費用相当額を、取消料対応事務費用(以下「事務費用」として、トラベル事務局を経由して旅行業者等に支払うこととし、3年3月末までに委

託費としてトラベル事務局に対して事務費用相当額115億円を支払っていた。

他方、トラベル事務局は、取り消された予約件数を基に、取消料対応費用の10%又は申請予約1件につき4,000円のいずれか小さい方の額を事務費用として支払うこととして、3年7月までに旅行者等に対して計81億円を支払っていた。

同庁は、旅行者等が公平に配分していないと確認できた場合には、トラベル事業への参画旅行者等としての登録の取消しなどの処分の対象となるとしている。一方で、旅行者等から宿泊事業者や観光関連事業者にどのように配分されているかなどについて全く把握していなかった。

(4) 委託費の状況

4省庁は、委託契約に基づき、委託先からの請求を受けて委託費の概算払を行っていて、業務が完了していない3年3月末時点では精算は行われていない。

4省庁は、委託業務が完了したときは、委託先から精算報告書等の提出を受けて、これを精査するなどして、適切に委託費の精算を行うことが重要である。

4 本院の所見

4省庁は、今後Go To キャンペーン事業を再開する場合には、引き続き感染状況等の局面に応じて適時適切に執行したり、各事業の目的に照らした効果が最大限発揮されるよう努めたり、今後同種の事業を実施する際に備えて知見を蓄積したりすることに留意して、適切に事業を実施していくことが望まれる。このうち、農林水産省及び観光庁は、それぞれ次の点に留意して、適切に事業を実施していくことが望まれる。

ア 農林水産省において、今後イート事業と同種の事業を実施する際には、同省が事業全体を統括する業務を直接実施することは、委託費を抑制できるなどの効果があり得る一方、今般、委託契約の件数が多いことなどから同省が行う業務が繁忙となったことなどの面があることも踏まえて、業務を適正かつ効率的に実施できる実施方法及び実施体制について検討すること

イ 観光庁において、次のとおり、これまでの実施状況から得られた知見を踏まえた対応を執ること

(ア) 観光庁がトラベル事務局に支払った給付金と、トラベル事務局が旅行者等及び地域共通クーポン取扱店舗に支払った給付金との差額をトラベル事務局が受領したままになっていることを踏まえて、このような場合における給付金の取扱いを定めること

(イ) 旅行者等に割り振られる給付枠、旅行代金の割引率及びトラベル事業の対象とする旅行商品の基準・考え方を適切に設定したり、地域共通クーポンの不正利用の事態を踏まえた上での給付金の支払の体制を整備するよう努めたりすること

ウ 観光庁において、旅行者等に支払われた取消料対応費用について、影響を受けた観光関連事業者間で公平に配分されるべきであることに加えて、旅行者等が行う配分作業等に伴う事務費用を支払っていることに鑑みて、適切に配分されたか把握した上で検証を行うこと

本院としては、今後ともGo To キャンペーン事業の実施状況等について、引き続き検査を実施していくこととする。