

2018年1月18日 全5頁

# 民泊ガイドラインと新法の規制条例

～国による民泊新法 VS 自治体による制限～

政策調査部 主任研究員  
市川拓也

## [要約]

- 住宅宿泊事業法では条例によって民泊の実施を規制することが可能となっている。国土交通省、厚生労働省が公表した「住宅宿泊事業法施行要領（ガイドライン）」によると、「文教施設が立地していること、道路や公共交通の整備が十分に行われていないこと等」、「季節的な需要の極端な集中等」が条例による規制の勘案事項となり得るとしている。
- またガイドラインでは「住宅宿泊事業に対して、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」との考え方も示されている。
- 東京都の新宿区と大田区ではすでに関連条例が成立している。前者は住居専用地域の曜日規制を取っているのに対し、後者は住居専用地域等で通年禁止としている。また、京都市では、住居専用地域では一部を除き3月から12月までを禁止する案が出されており、対応は様々である。
- 部屋を提供できる者が気軽に民泊事業を行えるというシェアリングエコノミーの視点を捉えた点に住宅宿泊事業法の価値があるとすれば、規制は必要最小限にとどめる必要がある。行き過ぎた規制がなされてしまうと、法的根拠なしに宿泊サービスを提供してきた民泊事業者が、新法である住宅宿泊事業法にも基づかずに事業を行い続ける——いわば合法でない民泊が現実には広がってしまう——といった事態にもなりかねない。

## はじめに

2018年6月15日に施行される住宅宿泊事業法（いわゆる「民泊新法」）を前に、2017年12月26日、「住宅宿泊事業法施行要領（ガイドライン）」（以下、「ガイドライン」という）が国土交通省、厚生労働省より公表された。「居住といえる使用履歴が一切ない民泊専用の新築投資用マンション」については住宅に該当しないことなどが示されたが、本稿では、条例による上乗せ規制に関する「条例による住宅宿泊事業の実施の制限」（住宅宿泊事業法第18条）部分についてのガイドラインと実際の自治体の条例について考察していくこととする。

## 1. 住宅宿泊事業法ガイドライン

### (1) 条例による制限の勘案事項

住宅宿泊事業法第 18 条に基づき、都道府県等は「住宅宿泊事業に起因する騒音の発生その他の事象による生活環境の悪化を防止するため必要があるときは、合理的に必要と認められる限度において、政令で定める基準に従い条例で定めるところにより、区域を定めて、住宅宿泊事業を実施する期間を制限することができる」ことになっている。

条例によって実施期間を制限する区域の指定は「土地利用の状況その他の事情を勘案して、住宅宿泊事業に起因する騒音の発生その他の事象による生活環境の悪化を防止することが特に必要である地域内の区域について行うこと」とされており（住宅宿泊事業法施行令第 1 条第 2 号）、実施を禁ずる期間の指定は「宿泊に対する需要の状況その他の事情を勘案して、住宅宿泊事業に起因する騒音の発生その他の事象による生活環境の悪化を防止することが特に必要である期間内において行うこと」（同第 3 号）とされている。

ガイドラインによると、前者の「土地利用の状況その他の事情」は「文教施設が立地していること、道路や公共交通の整備が十分に行われていないこと等」が、後者の「宿泊に対する需要の状況その他の事情」は「季節的な需要の極端な集中等」が勘案事項となり得るとしている。

図表 1 区域及び期間の設定のイメージ

A	<p>静穏な環境の維持及び防犯の観点から学校・保育所等の近隣地域において、住宅宿泊事業を実施することにより、学校・保育所等の運営に支障をきたすほどに、現状では保たれているその生活環境が悪化するおそれのある場合</p> <p>区域: 当該施設周辺の一定の地域 期間: 月曜日から金曜日まで(学校の長期休暇中は除く。)</p>
B	<p>静穏な環境を求める住民が多く滞在する別荘地において、住宅宿泊事業を実施することにより、現状では保たれているその生活環境が悪化するおそれのある場合</p> <p>区域: 別荘地内 期間: 別荘地の繁忙期となる時期</p>
C	<p>狭隘な山間部等にあり、道路事情も良好でない集落において、住宅宿泊事業を実施することにより、道路等の混雑や渋滞を悪化させ、日常生活を営むことに支障が生じ、生活環境を損なうおそれのある場合</p> <p>区域: 当該集落地域 期間: 紅葉時期等例年道路渋滞等が発生する時期</p> <p>※ 駐車場が無い、あるいは、公共交通が著しく不足している等の事情のある場合には、都市部でも同様の考え方により地域・区間を定めることはあり得る。</p> <p>※ 本例示はあくまで視点を提供しているにすぎず、これらの事例であれば必ず条例の制定が可能であるという趣旨ではなく、また、これらの事例に限って条例の制定が可能であるという趣旨でもない。</p>

(出所) 国土交通省、厚生労働省「住宅宿泊事業法施行要領(ガイドライン)」(平成 29 年 12 月)

図表 1 の例示では長期休暇中を除く学校・保育所等の近隣区域の平日や、道路事情がよくない集落における紅葉時期等が示されている。ただし、注意すべき点は、学校・保育所等の運営

に支障をきたすほどの、あるいは、日常生活を営むことに支障が生じるほどの生活環境の悪化がある場合に限って制限ができるということである。単に周辺に学校があるからといって事業を一律に禁じたり、観光地であることをもってハイシーズンの期間に民泊ができないようにしたりするという規制ではないということである。

## （２）条例による制限の「基本的な考え方」

この点、ガイドラインには基本的な考え方（図表２）が記載されている。「本法は、全国に一定のルールを作り、健全な民泊の普及を図るもの」としており、一方的に規制するための法律ではないという意味合いが汲み取れる。新法の趣旨からして「住宅宿泊事業に対して、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」との考えであり、あくまでも「例外的に住宅宿泊事業の実施を制限することを認めている」ということである。

図表２ 基本的な考え方

本法は、全国的に一定のルールを作り、健全な民泊の普及を図るものであり、当該ルールの下で、住宅宿泊事業の実施を可能としている。本法の趣旨を踏まえると、住宅宿泊事業に対して、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が、生活環境の悪化を防止する観点から必要があるときは、本条に基づき、合理的と認められる限度において一定の条件の下で例外的に住宅宿泊事業の実施を制限することを認めている。

（出所）国土交通省、厚生労働省「住宅宿泊事業法施行要領（ガイドライン）」（平成 29 年 12 月）

ガイドライン中の「ゼロ日規制等に対する考え方について」では、「本法は住宅宿泊事業を適切な規制の下、振興するというものであり、本法に基づく条例によって年間全ての期間において住宅宿泊事業の実施を一律に制限し、年中制限することや、都道府県等の全域を一体として一律に制限すること等は、本法の目的を逸脱するものであり、適切ではない」としている。民泊の普及を図るためのルール作りであることを差し置いて、仮に条例で年間を通して全く認めないとするならば、民泊が実施されることによって曜日や期間を問わず現状の生活環境が悪化するという十分な根拠が求められるということであろう。

## ２．自治体の民泊規制条例

### （１）条例が成立した新宿区、大田区

住宅宿泊事業法の事業を制限する条例をすでに成立させた自治体がある。東京都の大田区と新宿区で、それぞれ 2017 年 12 月 8 日、同年 12 月 11 日に議会で条例が可決されている。大田区は国家戦略特別区域（以下、「特区」という）の民泊条例<sup>1</sup>が制定されており、もともと「民泊」

<sup>1</sup> 「大田区国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業に関する条例」（平成 27 年 12 月 14 日条例第 75 号）

について先行してきた自治体である。

先に新宿区の条例について述べると、住居専用地域では月曜日正午から金曜日正午までの間の住宅宿泊事業を禁止することになった（新宿区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例（平成 29 年 12 月 11 日条例第 37 号）第 11 条）。ここで意味する住居専用地域とは「都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 8 条第 1 項第 1 号に掲げる第 1 種低層住居専用地域、第 2 種低層住居専用地域、第 1 種中高層住居専用地域及び第 2 種中高層住居専用地域」（同条）であり、図表 1 で示したガイドラインの例示のように曜日による制限の形式を取っている。つまり、これらの区域以外では規制がなく、これらの区域であっても金曜日の午後から月曜日午前中までは民泊事業ができることになる。

これに対してすでに特区による民泊制度が整っている大田区では、住居専用地域だけでなく、工業地域、工業専用地域なども規制対象地域にしており、しかも曜日による規制ではなく、年間を通じて住宅宿泊事業を禁止することとした。政府がガイドラインを公表する前に成立した条例ではあるが、ゼロ日規制は民泊を行いたい事業者にとっては厳しい内容である。稼働していない部屋を活用するという民泊新法の趣旨には合致しないかもしれない。

ただし、一方で大田区は特区民泊の条例も改正し、連続滞在日数の下限を 7 日から 3 日に引き下げ、特区民泊を行いやすくする規制緩和も行っている。民泊の届出について「事前に相談がなされた場合には、安全・安心がより確保できる特区民泊のほうで申請するよう誘導していきたい」（平成 29 年第 4 回定例会 第 3 日（12/8） 大田区議会会議録 速報版）との議会における議論からわかるように、大田区では新法による民泊よりも特区民泊を重視している様子が見られる。

## （２）その他の自治体

住宅宿泊事業法の規制条例については複数の自治体で検討中である。東京都世田谷区では制限区域を新宿区と同様に住居専用地域とし、そこでの民泊の実施制限を月曜日の正午から土曜日の正午（祝日の正午からその翌日の正午までを除く）とした条例案を 2 月に提出する予定である<sup>2</sup>。また、条例の骨子をパブリックコメントにかけた神奈川県横浜市は「低層住居専用地域において、月曜日から木曜日まで（祝日等を除く）は民泊サービス（住宅宿泊事業）の実施を制限すべき」との考え方<sup>3</sup>を示しており、逆に言うと中高層住居専用地域は規制対象外とする方向である。

やや趣を異にするのは京都府京都市で、いわゆる家主居住型の事業<sup>4</sup>や一定の基準を満たす京町屋を除き住居専用地域では「3 月から 12 月までの間は営業をしてはならない期間」とする案

<sup>2</sup> 世田谷区『（仮称）住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例』の制定に向けた取組みについて」（平成 29 年 11 月 20 日）

<sup>3</sup> 横浜市文化観光局ウェブサイト URL: <http://www.city.yokohama.lg.jp/bunka/kancon/shiminikenbosyu/>

<sup>4</sup> なお、ガイドラインは、留保条件付きながら「家主居住型と家主不在型を区分して住宅宿泊事業の制限を行うことは適切ではない」というスタンスである。

をまとめている<sup>5</sup>。事業実施を規制する期間が長いものの、ガイドラインにおける「季節的な需要の極端な集中等」を勘案した規制の側面が感じ取れる。

このように自治体の対応は様々である。住宅宿泊事業法が本格施行されるのが2018年6月15日であることから、今後、多くの自治体では2017年度末までに議会で独自の条例を可決・成立させ、詳細な規則の整備を急ぐものとみられる。

### 3. 条例による合理的な範囲での規制

政府のガイドラインは条例による過剰な規制はやめるよう求めており、それは新法の要請でもある。自治体側からすれば、騒音や治安悪化といった外部不経済を回避すべく厳しい規制が視野に入ってくるのも無理はないが、立法趣旨に反しないよう規制は合理的な範囲にとどめる必要がある。

昨今のシェアリングエコノミーの広がり背景には、インターネットを介して個人でも容易に遊休資産等の有効活用が可能となったことがある。この点では民泊も同様であり、本来的には個人の余った部屋の有効活用に経済社会的な意義がある。

部屋を提供できる者が気軽に民泊事業を行えるというシェアリングエコノミーの視点を捉えたのが住宅宿泊事業法であるとすれば、規制は必要最小限にとどめる必要があろう。行き過ぎた規制がなされてしまうと、旅館業法や特区で認証された宿泊事業を行ってこなかった民泊事業者が、新法である住宅宿泊事業法にも基づかずに事業を行い続ける——いわば合法でない民泊が現実には広がってしまう——といった事態にもなりかねない。自治体が自治を行う上で条例を独自に決められることは非常に重要であるが、今後、条例を制定する自治体は、住民の意見に耳を傾けつつも、新法の趣旨に反しない範囲での規制の必要性や合理性を十分に吟味することが求められよう。

<sup>5</sup> 京都市「京都市の『民泊』の適正な運営等に係る新たなルール（案）」（市民意見募集パンフレット）（平成29年12月）