

2016年1月25日 全14頁

注目の“民泊”制度を巡る考察（1）

～高まる民泊ニーズと制度設計について～

経済環境調査部
主任研究員 市川拓也

[要約]

- “民泊”は訪日外国人数の増加とともに懸念される宿泊施設不足問題と、空き家等のスペース問題を同時に解決する一挙両得を成し得る手段として大いに期待される。
- ただし、民泊が旅館業に該当するならば許可が必要である。実態が先行するが、大半は許可を得ずに旅館業を営んでいるのではないかという点が問題となっている。
- 規制改革会議及び地域活性化ワーキング・グループでの民泊を巡る議論では、「民泊サービスの推進に関する意見」において、一定の民泊サービスは「旅館業法の適用除外とした上で必要な規制を新たに行う」とした点が注目される。
- 他方で、「民泊サービス」のあり方に関する検討会では、早急に旅館業法の簡易宿所として許可が必要とする方向であり、旅館業法の必要性等の検討は中期的な課題という姿勢をみせている。

はじめに

シェアリングエコノミー¹の形態のひとつとして世界的な広がりをみせる“民泊”²について、政府は旅館業法との関係等からあり方について検討を進めている。こここのところの“民泊”の急激な広がりは合法的に旅館業を営む事業者との不公平感を高めるだけでなく、2020年東京オリンピック・パラリンピックに向けて増加が予想される訪日外国人への宿泊施設不足の解消に大きく貢献する可能性があるだけに早急な対応が必要である。本稿及び次稿では、地方創生の観点からも重要な示唆を与えるであろう“民泊”について、直近の動向と諸課題に迫る。

¹ 『シェアリング・エコノミー』とは、典型的には個人が保有する遊休資産（スキルのような無形のものも含む）の貸出しを仲介するサービスであり、貸主は遊休資産の活用による収入、借主は所有することなく利用ができるというメリットがある。（出典：総務省「情報通信白書平成27年版」）。

URL: <http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h27/html/nc242110.html>

² 「民泊サービスとは、一般には、自宅の一部や空き別荘、マンションの空き室などを活用して宿泊サービスを提供するもの。」（出典：厚生労働省「第49回規制改革会議ヒアリング提出資料」（平成27年10月5日））。

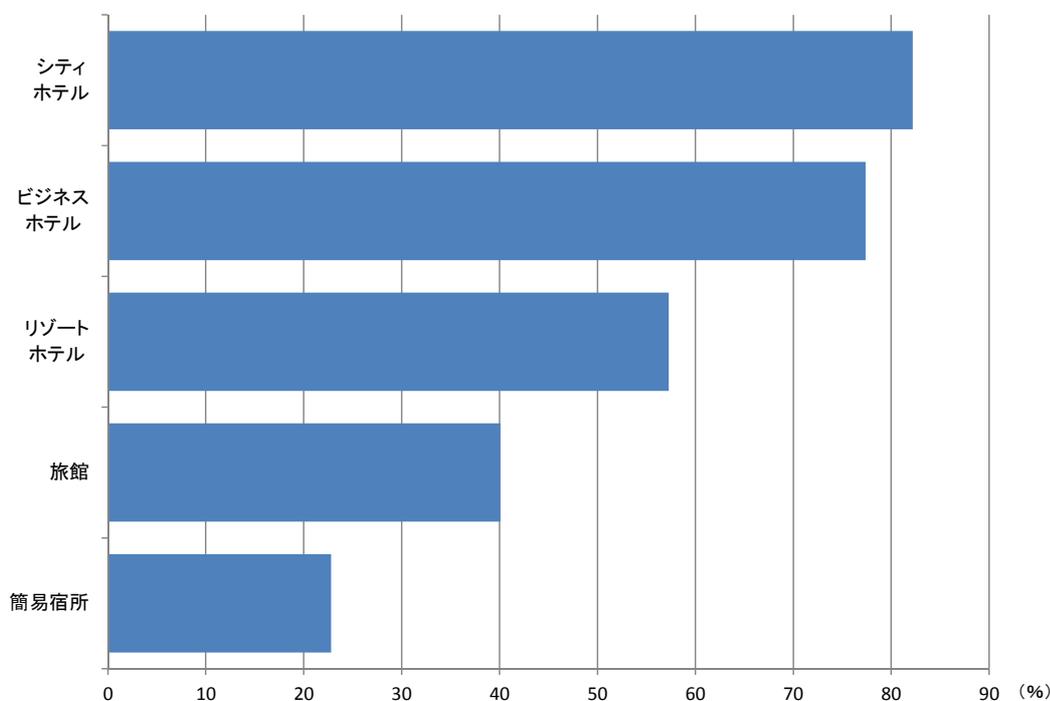
1. なぜ、今、民泊なのか

(1) 想定される宿泊施設不足

訪日外国人数の急増が伝えられている中で、国内の宿泊施設の確保が大きな課題となっている。観光立国推進閣僚会議が昨年（2015年）6月にまとめた「観光立国実現に向けたアクション・プログラム2015」では、「訪日外国人が急激に増加している状況を踏まえ、『2000万人時代』を万全の備えで迎えるべく、交通機関や宿泊施設等の供給能力（キャパシティー）が制約要因とならないよう、官民の関係者が十分連携をとって、『2000万人時代』への受入環境整備を急ピッチで進める。」としており、観光立国として供給側の制約を取り払うことが政策として求められている。

ホテル等の宿泊施設の逼迫に対する懸念は、訪日外国人に対するものだけではない。現状でもすでにホテル等の稼働率は非常に高い状態にあり、出張者の予約がとれない状況にあることが問題となっている。図表1は昨年（2015年）11月のホテル等の稼働率（第一次速報値）を示したものであるが、シティホテルで82.2%、ビジネスホテルで77.4%に達している。旅館は40%程度でありまだ余裕があるものの、今後、2020年には東京オリンピック・パラリンピックに向けて、一層の訪日外国人の増加が想定される。このことから、観光立国を目指す上で宿泊施設の量的確保が急務となっているのである。

図表1 ホテル等の稼働率（2015年11月）

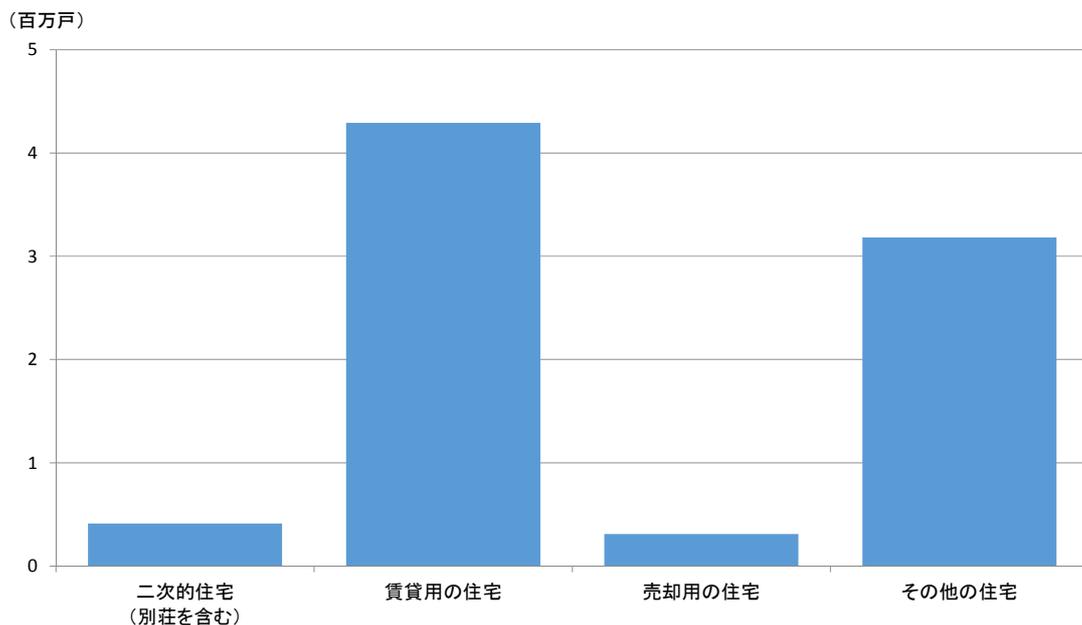


(出所) 観光庁「宿泊旅行統計調査 平成27年11月分（第1次速報値）」より大和総研作成

客室数の不足が予想される場合の正攻法といえ、新たにホテル等を建設し供給を増やすことであるが、実際に施設の建設を実行するかどうかは今後の客室需要の伸びと、供給の関係を想定した上でのビジネス上の判断でしかない。東京オリンピック・パラリンピック時の需要が期待されるとはいえ、長期的な国内人口減少が予想されるなかで、供給過剰のリスクを覚悟しつつ新たなホテル等の建設に踏み切る業者も限られるであろうことから、都市部を中心に宿泊施設の十分な確保は容易ではないとみられる。

他方で、少子高齢化や人口減少にともなって利用されないスペースは拡大しており、空き家(図表2)にかかる問題は社会問題に発展している。既に2014年11月には「空家等対策の推進に関する特別措置法」が公布されているが、こうした空いているスペースを有効利用する観点から、2015年6月の規制改革会議「規制改革に関する第3次答申」において、「空きキャパシティの再生・利用」が取り上げられ、「遊休期間の別荘貸出し」が項目のひとつとなっている。空き家や空き部屋を有効活用することが、上記の宿泊施設不足の解決に寄与するならば、一挙両得との考えが成り立つ。この両者をつなぐものとして位置づけられるのが“民泊”であり、大いに期待が寄せられている。

図表2 種類別空き家の戸数(2013年)



(出所) 総務省統計局「平成25年住宅・土地統計調査」(e-Statより)より大和総研作成

一般に訪日回数が増えるほど、旅行先では観光化されない現地の日常生活に触れたいという欲求が強まることとみられるが、この点でも空いた住居スペースを利用すれば、より“日常”に近い体験をしてもらうことが可能となる。“民泊”は、従来、成し得なかった様々な問題を解決する潜在的な手段としてみることができる。

(2) 期待される経済効果

民泊については、経済活性化の観点からも期待される。第 53 回規制改革会議（平成 27 年 11 月 19 日）に提出された新経済連盟の資料によると、「ホームシェア」による経済効果はインバウンド消費を含め合計 10 兆円台にのぼるとしている。「ゲストによる消費等」が約 3.8 兆円、「ホストによる投資等」が 1 兆円として、訪日外国人一人当たり 30 万円を基にした「インバウンド消費」約 7.5 兆円（同連盟の提言によるところの数値）と合せると、確かに 10 兆円は超える。日本の来年度一般会計予算の概算額³が約 97 兆円であることと比較すると、このとおりであれば 1 割超の規模となる。

宿泊施設が足りなければインバウンドも増えようがない。また民泊だからこそ訪日を考える外国人もいるものとみられる。インバウンド消費だけでなく、人数で圧倒的に多い日本人観光客が民泊によって少しでも増えれば、地方を含め観光分野全体における消費額の増加が期待される。仮に別荘や居住者のいない家屋、短期の賃貸物件での貸し出しもできるとなれば、新たなビジネスとしての可能性も広がろう。当然、新たに生ずる問題⁴への十分な対処も必要ではあるが、経済面で捉えれば民泊を全く認めないことによる潜在的な損失は小さくないということもできよう。

(3) 現状の民泊は何が問題か

さて、こうして期待の高まる民泊であるが、問題点も少なくない。現在抱えている大きな問題としては、本来、旅館業を営むには旅館業法に則り許可を得ることが必要であるが、大半が許可を得ずに旅館業を営んでいるのではないかという点である。違法であれば、取り締まる必要があるが、実態が先行するなかで対応が追い付けない状況にある。

図表 3 のとおり、旅館業は「宿泊料を受けること」を要件とし、「宿泊料を受けて人を宿泊させる営業」である。この営業については、「社会性」を有し、「継続反復」されるものが該当するとされる⁵。こうした条件を満たせば自ずと旅館業⁶に当たるため、原則的には事業者は旅館業として、「ホテル営業」、「旅館営業」、「簡易宿所営業」、「下宿営業」のいずれかで許可を得なければならない仕組みになっている。したがって、個人が借主から宿泊料を得て空き部屋を貸し出す場合でも、上記の条件に当てはまるならば許可を得て行う必要があると考えられる。

³ 財務省ウェブサイト掲載「平成 28 年度一般会計歳入歳出概算」（平成 27 年 12 月 24 日）

⁴ 後述する騒音や治安などに要する負の側面。

⁵ 「1 つは社会性を持っている、裏返すと、知人に貸すとかいうことではないような、一般的にそういうものとして営業しているということと、それと、継続反復されているという 2 点で判断をする」（規制改革会議第 14 回地域活性化ワーキング・グループ議事録中の厚生労働省発言箇所）。

⁶ 図表 3 のとおり、借り手が「生活の本拠を置くような場合」は「貸室業・貸家業」として旅館業とは区別される。

図表3 旅館業の定義と種別等

<p>1 定義</p> <p>旅館業とは「宿泊料を受けて人を宿泊させる営業」と定義されており、「宿泊」とは「寝具を使用して施設を利用すること」とされている。旅館業は「人を宿泊させる」ことであり、生活の本拠を置くような場合、例えばアパートや間借り部屋などは貸室業・貸家業であって旅館業には含まれない。</p> <p>また、「宿泊料を受けること」が要件となっており、宿泊料を徴収しない場合は旅館業法の適用は受けない。</p> <p>なお、宿泊料は名目のいかんを問わず実質的に寝具や部屋の使用料とみなされるものは含まれる。例えば、休憩料はもちろん、寝具賃貸料、寝具等のクリーニング代、光熱水道費、室内清掃費も宿泊料とみなされる。</p> <p>また、宿泊施設付きの研修施設(セミナーハウス)等が研修費を徴収している場合も、例えば当該施設で宿泊しないものも含め研修費は同じとするなど当該研修費の中に宿泊料相当のものが含まれないことが明白でない限り研修費には宿泊料が含まれると推定される。ただし、食費やテレビ・ワープロ使用料など必ずしも宿泊に付随しないサービスの対価は宿泊料には含まれない。</p> <p>2 旅館業の種別</p> <p>旅館業にはホテル営業、旅館営業、簡易宿所営業及び下宿営業の4種がある。</p> <p>(1) ホテル営業</p> <p>洋式の構造及び設備を主とする施設を設けてする営業である。</p> <p>(2) 旅館営業</p> <p>和式の構造及び設備を主とする施設を設けてする営業である。いわゆる駅前旅館、温泉旅館、観光旅館の他、割烹旅館が含まれる。民宿も該当することがある。</p> <p>(3) 簡易宿所営業</p> <p>宿泊する場所を多数人で共用する構造及び設備を設けてする営業である。例えばベッドハウス、山小屋、スキー小屋、ユースホステルの他カプセルホテルが該当する。</p> <p>(4) 下宿営業</p> <p>1月以上の期間を単位として宿泊させる営業である。</p> <p>3 営業の許可</p> <p>旅館業を営営するものは、都道府県知事(保健所設置市又は特別区にあっては、市長又は区長)の許可を受ける必要がある。旅館業の許可は、旅館業法施行令で定める構造設備基準に従っていないといけない。旅館業の運営は、都道府県の条例で定める換気、採光、照明、防湿、清潔等の衛生基準に従っていないといけない。</p> <p>(以下、省略)</p>
--

(出所) 厚生労働省ウェブサイトより大和総研抜粋

URL: <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/seikatsu-eisei04/03.html>

その一方で旅館業として許可を得るのも容易ではない。同法の法令に沿った「構造設備の基準」を満たさなければならず、関係法令も絡んでくるために容易にはクリアできない。例えば、自宅で営業することになれば建物の用途と合致しているのかなども問題⁷となる。現状を放置することもできない中で、制度側の手当が求められているのである。次章では、民泊を巡る政府の制度面における検討状況についてみていくこととする。

⁷ 例えば、第一種低層住居専用地域であればホテル等は建てられないはずであり、当該地区に立地する住宅を用いて宿泊サービスを行えば用途が異なるのではないかとの考えも成り立ち得る。

2. これまでの議論の経過

(1) 規制改革会議⁸

規制改革会議及び地域活性化ワーキング・グループ（本文中以下、地域活性化WG）での議論では、“民泊”の制度化に向けた検討を続けてきた。国家戦略特別区域（以下、国家戦略特区）としての対応は、同ワーキンググループで訪日外国人を対象に宿泊施設を確保すべく始められたと考えられるが、規制改革会議側の議論においては星野リゾート代表の星野佳路氏を有識者としてヒアリングを行った第8回地域活性化WG（2014年12月4日）がその後の民泊に関する規制改革の本格的な検討への起点⁹ではないかとみられる。

この回は観光分野における「観光分野の事業展開における課題」として8点の課題が述べられたが、そのうちのひとつとして別荘の有償貸し出しができない点を挙げている。旅館業法との関係で、1か月未満で住宅街にある自分の家を旅行者に貸し出せないという主旨のものである¹⁰。前述の「空きキャパシティ」と対応するものであるが、規制によって自ら所有する家屋で空いているスペースを有償で貸し出すことができない点を指摘している点では、まさに現在の民泊を巡る規制を課題としたものと捉えられる¹¹。

その後、民泊を巡る議論が進展していくが、現在までの議論の原型は、「小規模宿泊業のための規制緩和」を議題とした規制改革会議第14回地域活性化WG（2015年3月13日）に垣間見ることができる。この回は、事務局より、①イベント等を行う際の民泊規制や②農林漁家民宿の範囲拡大、③前出の第8回地域活性化WGと関係する別荘の有償貸出等の規制に関する問題意識が提示（図表4）され、旅館業法を所管する厚生労働省からヒアリングがなされている。

ヒアリングの際、厚生労働省側からは、①のイベント等を行う際の民泊に関しては、「体育会があった場合で、一時的に営業する施設の場合」（第14回地域活性化WG議事録）は構造設備基準の特例の適用になる旨が述べられ、③に関する自宅別荘については生活の本拠の運用解釈上、「1か月以上しかやらないということで、運用されているのであれば、それは旅館とはみなさない」（同議事録）との考え方が示されている¹²。つまり、①については旅館業に該当するものの構造設備基準の特例を用いて要件が緩和される可能性があること、③については1か月未

⁸ 主な関連する会議は別添1参照。

⁹ “民泊”については、既に第6回地域活性化WG（2014年11月21日）で触れられている。

¹⁰ 「自分の家を、例えば、3日間貸すとか、1週間貸すというのは駄目で、日本は自分の住宅街に建っている、先ほどのゾーニングの問題なのです。近隣商業とか、ホテルとして建っている場所に、ホテルとしての規格を持った建物が建っているときには、お客さんが宿泊しても良いと旅館業法ではなっていて、自分の家を旅行者に3日間貸すということに関してはできないことになっているわけです。」（第8回地域活性化ワーキング・グループ議事録より）。

¹¹ 第11回地域活性化WGで、国土交通省からのヒアリングにおいてこの確認が行われており、以下のとおり、用途地域による規制があっても条例により変更はできる旨説明があった。「原則的な用途規制に適合しない建築物であっても、それぞれの用途地域における市街地の環境を阻害するおそれがないと判断されるものについては、特定行政庁が特別に許可することによって立地を可能にするということができる」（第11回地域活性化ワーキング・グループ議事録より）。

¹² この他、旅館業に該当すれば同法で規定するホテル営業、旅館営業、簡易宿所営業、下宿営業の4類型のいずれかであり、これら以外は存在しない旨答えている（第14回地域活性化ワーキング・グループ議事録より）。

満の有償貸し出しは旅館業法の適用される可能性があることになる。この段階のやりとりで、旅館業法の下で構造設備基準の特例などの要件を緩和する方法と、旅館業の定義から外す方法という選択肢がおぼろげながらみえてくる。

図表 4 第 14 回地域活性化WGでの「小規模宿泊業のための規制緩和」に関する問題意識

<p>①イベント等を実施する際の「民泊」に対し、一定条件※のもと、旅館業法の適用を除外、又は許可手続・施設基準等の緩和を行うべきではないか。(参考1、資料1-2参照) ※実費しか受け取らない場合、一時的に増加した旅行者を宿泊させる場合、宿泊施設が著しく少ない地域において民泊を実施する場合、など</p> <p>②小規模の農林漁家民宿の対象範囲を拡大※すべきではないか。 (参考2、資料1-3参照) ※農山漁村地域で生計を立てている農林漁業者以外の者に拡大する、など</p> <p>③自宅又は別荘について、自らが使用していない期間など一定の範囲の下、有償で貸し出す場合の旅館業法の適用関係を見直すべきではないか。(参考3参照)</p>

(注) 参照先は省略。

(出所)「第 14 回地域活性化ワーキング・グループ 事務局資料」より大和総研抜粋

さらに厚生労働省と国土交通省からヒアリングを行った第 17 回地域活性化WG (平成 27 年 4 月 23 日) でもこれらについて議論されている。その際、厚生労働省からは、第 14 回地域活性化WGの①で指摘されたケース (ツール・ド・東北開催時における宿泊) は旅館業にあたらないう解釈を示そうという姿勢が示され¹³、②についても対象拡大を検討する旨の言及¹⁴があり規制を緩める部分もみられた。ただし、③の貸別荘については、厚生労働省からは、1年の半分以下の期間 (注: 事務局資料に「1年の半分以下の期間を対象として貸し出す等」とある) という人で人がいないところならば継続反復として許可が必要という見方がなされ、国土交通省からは地域の選択で特別用途地区にできるため地域の判断である旨が示されている¹⁵。

民泊を含む“シェアリングエコノミー”という点では、同年5月の第45回規制改革会議で新経済連盟からの要望である「シェアリングエコノミーの成長を促す法的環境整備」(2015年4月16日受付)¹⁶が紹介され、これについては地域活性化WGで既に¹⁷「空きキャパシティ」(第

¹³ 「自ら積極的に営業しているということではなくて、むしろ開催地の自治体の要請で、かつ、自宅ということ考えたときに、どうなのかということは検討しなければいけないということは思っています、ある意味、積極的に営業していくというわけではないので、社会性というところからは一歩引くのだろうと思っております、そういう場合については業に当たらない場合があるという解釈を示して、何とかうまくやっていくような形にできないかと検討しているところでございます。」(第 17 回地域活性化ワーキング・グループ議事録より)。

¹⁴ 「農林漁業者でなくても一定の場合、例えば今回御提案いただいているような農林漁業地域で生計を立てる農林漁業以外の者というところも念頭に省令改正をして、対象を拡大することは検討せざるを得ない」(第 17 回地域活性化ワーキング・グループ議事録より)。

¹⁵ 「恐らく特別用途地区みたいなものでどんどん緩和をさせていただいて、そういうものがあることはあれなのですけれども、それを地域として選択をしているところと選択をしていないところがあるわけです。それというのは先ほど先生の御指摘もあったのですが、地域として判断をして、それはどんどんやっつけようというものについては、地域の判断として正に認めていく。」(第 17 回地域活性化ワーキング・グループ議事録より)。

¹⁶ 第 45 回規制改革会議資料参照。

URL : <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee3/150518/agenda.html>

¹⁷ 「空きキャパシティ」に関しては、第 6 回地域活性化WG (2014 年 11 月 21 日) で、既に俎上に乗っている。

45 回規制改革会議議事録) として取り組んでいる旨の言及がなされている。

こうして第 46 回、第 47 回規制改革会議を経てまとめられたのが「規制改革に関する第 3 次答申」(平成 27 年 6 月 16 日)(別添 2 参照)であり、さらにこの答申を踏まえて閣議決定されたのが「規制改革実施計画」(平成 27 年 6 月 30 日)である。図表 5 のとおり、上記に関する規制改革への視点は、いずれも反映されており、「遊休期間の別荘貸出し」及び「イベント等を実施する際の『民泊』における規制緩和」は 2015 年度措置、「農林漁家民宿の対象範囲の拡大」は 2015 年度検討・結論・措置、「インターネットを通じ宿泊者を募集する一般住宅、別荘等を活用した宿泊サービスの提供」は 2015 年検討開始、2016 年結論としている。

図表 5 「規制改革実施計画」における民泊関連施策の実施時期等

事項名	実施時期	所管省庁
用途地域における建築物制限の緩和②(遊休期間の別荘貸出し)	平成27年度措置	国土交通省 厚生労働省
小規模宿泊業のための規制緩和①(イベント等を実施する際の「民泊」における規制緩和)	平成27年度措置	厚生労働省
小規模宿泊業のための規制緩和②(農林漁家民宿の対象範囲の拡大)	平成27年度検討・結論・措置	厚生労働省
小規模宿泊業のための規制緩和③(インターネットを通じ宿泊者を募集する一般住宅、別荘等を活用した宿泊サービスの提供)	平成27年検討開始、平成28年結論	厚生労働省

(出所)「規制改革実施計画」(平成 27 年 6 月 30 日閣議決定)より大和総研が表を再編成

この後、第 49 回、53 回の規制改革会議ではシェアリングエコノミーについてとりあげられることとなるが、その間の第 50 回の規制改革会議では安倍総理大臣から『「民泊サービス」の規制を改革していきます。国家戦略特区の先行事例を踏まえ、特区諮問会議としっかりと連携しながら、突破口を開いていただきたいと思います。』(第 50 回規制改革会議議事録)との民泊の規制改革を推進する明確な発言があった。地域活性化WGでは 2015 年 10 月から 12 月にかけて、学者や仲介者たるプラットフォーマー、関係団体、関係省庁にヒアリングを行い、規制改革会議として同年 12 月に「民泊サービスの推進に関する意見」をまとめるに至る。

同提言において、最も注目される点は図表 6 の (2) ①の「一定の民泊サービスについては旅館業法の適用除外とした上で必要な規制を新たに行う」とした部分である。旅館業法の下での規制ではなく、別途規制をかけることも含めて検討すべき旨の提言となっている。国家戦略特区はまさに旅館業法の特例として行うものであるが、別途の法として網を被せるということになると所管省庁の問題も含め「抜本的な対応」となる。また、同②のホストの届出制、プラットフォーマーの許可制と後者を厳しく見ている点¹⁸も注目される。同③の「規制の適切な執行体制を確保」は当然のことながら、前述のとおり現状の民泊において大半が旅館業の許可をとっていないのではないかという点が問題となっていることからしても難しいところではある。

¹⁸ 第 53 回規制改革会議にて、委員より、これに関連する発言箇所あり。

図表6 「民泊サービスの推進に関する意見」(平成27年12月21日)による提言等

<p>(2) 民泊サービスの推進に当たって、当会議として、以下の課題への取組を提言する。</p> <p>① 旅館業法など関連法令における規制との関係を手当てすることにとどまらず、<u>一定の民泊サービスについては旅館業法の適用除外とした上で必要な規制を新たに行うことも含め、抜本的な対応を検討すべきである。</u></p> <p>② <u>サービス提供者の把握を的確に行う観点からの届出制や、仲介事業者によるサービスの提供を適切に管理するための許可制</u>などを含め、幅広く検討し、適切な規制の下でニーズに応えた民泊サービスが推進できるよう、民泊サービス全体をカバーする規制体系を構築すべきである。</p> <p>③ サービス提供者や仲介事業者が外国人(外国法人)の場合も含め、<u>規制の適切な執行体制を確保すべきである。</u></p> <p>(3) 民泊サービスは、宿泊サービスに多様な選択肢を与え、新たな宿泊需要を喚起し得るものであるが、他方、その推進に当たっては、上記のほかにも、安全・安心の確保、外部不経済への対応、既存業態との関係等、様々な課題がある(別紙参照)。特に、周辺の住民との関係で発生する外部不経済への対応は民泊サービスの円滑な推進のためには避けて通れない重要な課題である。</p> <p>これら課題への対応策を的確に盛り込み、民泊サービスの拡大に向けて、段階的な取組とすることも含め、大胆な検討を進めるべきである。</p> <p>(注) 別紙は省略、下線は筆者。 (出所) 規制改革会議「民泊サービスの推進に関する意見」(平成27年12月21日)</p>

(2) 「民泊サービス」のあり方検討会

前述の規制改革実施計画における2015年検討開始を受け¹⁹、昨年11月27日から「民泊サービス」のあり方検討会(本文中以下、検討会)が始められている。昨年中に3回検討会を行っており、第1回検討会資料によると、第3回検討会「以降、月1～2回程度を目途に開催」し、「平成28年3月中を目途に、中間的な論点整理」を行い、「平成28年夏～秋を目途に、報告書を取りまとめ」といったスケジュールになっている。

第4回検討会で示されたそれまでの主な論点等については図表7のとおりである。各種報道では、旅館業法の簡易宿所として扱うという方向性に注目しているようであるが、今後、「旅館業法の許可の枠組みを適用する必要性・妥当性について、検討が必要」という点がクローズアップされるようであれば、短期的に大きく進展することも考え得る。本年度中にはまとめられるであろう上記「中間的な論点整理」が昨年12月の「民泊サービスの推進に関する意見」の延長上のものとなるか注目される。

¹⁹ 「こうした状況を踏まえ、「規制改革実施計画」(平成27年6月30日閣議決定)において、「インターネットを通じ宿泊者を募集する一般住宅、別荘等を活用した民泊サービスについては、関係省庁において実態の把握等を行った上で、旅館・ホテルとの競争条件を含め、幅広い観点から検討し、結論を得る(平成27年検討開始、平成28年末結論)」とされており、こうした検討課題に対応するため、本検討会を開催する。」「(第1回『民泊サービス』のあり方に関する検討会」資料より)。

図表7 第4回「民泊サービス」のあり方に関する検討会における「これまでの議論を踏まえた検討の方向性（案）」

<p>(総論)</p> <p>○「民泊サービス」に対する様々なニーズに応えつつ、宿泊者の安全性の確保、近隣住民とのトラブル防止などが適切に図られるよう、旅館業法等の現行制度における規制のあり方を見直しつつ、仲介事業者に対する規制を含めた制度体系を構築すべきではないか。</p> <p>○当面早急に取り組むべき課題と中期的な課題とを整理の上、早急に対応することが可能な課題については、規制改革実施計画に定められたスケジュールにとらわれずに、対応すべきではないか。</p> <p>○「民泊サービス」を一律に捉えるのではなく、ホスト(家主)がいるか・いないか、管理者がいるか・いないか、戸建てか共同住宅か、個人所有か法人所有か、など、その形態や特性に応じて、整理すべきではないか。</p> <p>(早急に取り組むべき課題—現行制度の枠組みの中で対応が考えられること—)</p> <p>○現行制度の枠組みの中で対応できることとして、<u>簡易宿所の枠組みを活用して、旅館業法の許可取得の促進を図るべきではないか。</u></p> <p>○その際、自宅の一部等を活用して少人数の宿泊客を受け入れる「民泊サービス」においては、現行の客室面積の基準には必ずしも合理性があるとは考えられないことから、これを見直す方向で検討し、許可を取得しやすい環境を整えるべきではないか。</p> <p>○家主不在のケースにおいては、宿泊者の本人確認、緊急時の対応体制など一定の管理体制を確保することを前提に、旅館業法の許可対象とすべきではないか。</p> <p>○旅館業法の許可に当たり、関係法令だけでなく、賃貸借契約、管理規約(共同住宅の場合)に反していないことの確認を求めるべきではないか。</p> <p>○関連する制度における取扱いについても検討すべきではないか。</p> <p>(中期的に検討すべき課題—現行制度の枠組みを超えた検討が必要なこと—)</p> <p>○家主居住で自宅の一部を貸し出すようなホームステイタイプの「民泊」については、<u>旅館業法の許可の枠組みを適用する必要性・妥当性について、検討が必要ではないか。</u>その際、海外の事例も参考にすべきではないか。関連する制度における取扱いについても、検討すべきではないか。</p> <p>○仲介事業者に対しては、一定の責務(規制)を課すことが必要ではないか。その際、海外の事業者に対する規制の実効性を担保することが必要ではないか。また、旅行業法との関係を整理することが必要ではないか。</p>

(注) 下線は筆者。

(出所)「民泊サービス」のあり方に関する検討会「第4回『民泊サービス』のあり方に関する検討会」資料

(3) 国家戦略特区による“民泊”

民泊を合法的に進める他の施策としては、国家戦略特区制度によるものがある。国家戦略特別区域法に基づき、認定地域限定で旅館業法の特例とすることで合法的に民泊ができるようにしようとするものである。したがって、この試みは旅館業法及び関係する各種法令が存在するなかで、民泊をどう定義して導入するかという上記の検討とは別建てである。

大田区は昨年10月に特例区域計画の認定を受け、同年12月には「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」案を議会で可決している。また、大阪府では昨年10月に「大阪府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制定の件」の議案を議会で可決、特例区域計画は同年12月に認定されている²⁰。近い将来、国家戦略特区としての合法的な通常の“民泊”がみられるようになる模様である。

当然のことながら、国家戦略特区における旅館業の特例を活用した場合でも規制が全くかか

²⁰ 大阪府は33市町村(第18回国家戦略特別区域諮問会議資料より)で実施予定。

らないわけではない（図表8）。この国家戦略特区制度において、宿泊日数を7日以上²¹に設定する必要がある。また、図表9で示したように、「ホテル・旅館等」との比較において、自主的な取り組みに委ねられているとの見方ができる。

図表8 国家戦略特区法施行令第12条

<p>(法第十三条第一項の政令で定める要件)</p> <p>第十二条 法第十三条第一項の政令で定める要件は、次の各号のいずれにも該当するものであることとする。</p> <p>一 当該事業の用に供する施設であつて賃貸借契約及びこれに付随する契約に基づき使用させるもの（以下この条において単に「施設」という。）の所在地が国家戦略特別区域にあること。</p> <p>二 施設を使用させる期間が七日から十日までの範囲内において施設の所在地を管轄する都道府県（その所在地が保健所を設置する市又は特別区の区域にある場合にあつては、当該保健所を設置する市又は特別区）の条例で定める期間以上であること。</p> <p>三 施設の各居室は、次のいずれにも該当するものであること。</p> <p>イ 一居室の床面積は、二十五平方メートル以上であること。ただし、施設の所在地を管轄する都道府県知事（その所在地が保健所を設置する市又は特別区の区域にある場合にあつては、当該保健所を設置する市の市長又は特別区の区長）が、外国人旅客の快適な滞在に支障がないと認めた場合においては、この限りでない。</p> <p>ロ 出入口及び窓は、鍵をかけることができるものであること。</p> <p>ハ 出入口及び窓を除き、居室と他の居室、廊下等との境は、壁造りであること。</p> <p>ニ 適当な換気、採光、照明、防湿、排水、暖房及び冷房の設備を有すること。</p> <p>ホ 台所、浴室、便所及び洗面設備を有すること。</p> <p>ヘ 寝具、テーブル、椅子、収納家具、調理のために必要な器具又は設備及び清掃のために必要な器具を有すること。</p> <p>四 施設の使用の開始時に清潔な居室を提供すること。</p> <p>五 施設の使用方法に関する外国語を用いた案内、緊急時における外国語を用いた情報提供その他の外国人旅客の滞りに必要な役務を提供すること。</p> <p>六 当該事業の一部が旅館業法（昭和二十三年法律第百三十八号）第二条第一項に規定する旅館業に該当するものであること。</p>

現状において、上記の許可を取得した上で“民泊”を行っているケースがどの程度あるかは不明であるが、インターネットを通じ通常の旅館等以外の宿泊施設の貸借貸しが急増している事実は否定できない²²。“民泊”サービスの増加に対する行政の制度面からの見直しが行われているなかで、今般の特区を活用した合法的“民泊”のスタートはその後の制度設計に多くの示唆を与えるに違いない。

²¹ 第18回国家戦略特別区域諮問会議（2015年12月15日）において有識者議員より以下の発言あり。「さまざまな政治的配慮により、期間を7日以上としたことです。実際には、外国人宿泊者の多くが2日以内です。したがって、2日以上民泊を認めるということが今後の特区においてまず行うべき改善ではないかと思っています。」（第18回国家戦略特別区域諮問会議（議事要旨）より）。

²² 第22回地域活性化ワーキング・グループ（平成27年11月25日）に、Airbnb Japan 株式会社提出した資料（URL：<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg4/chiiki/151125/item2-3.pdf>）によると、同社では「日本へのゲスト」が100万人で前年比530%成長、「日本の物件数」が21,000件で同374%成長、「外国へのゲスト」が162,000人で同290%成長である旨が示されている。

図表9 ホテル・旅館等と国家戦略特区法の外国人滞在施設の相違点

	ホテル・旅館等	外国人滞在施設
位置付け	旅館業	不動産賃貸業(旅館業法の適用除外)
宿泊者名簿	宿泊者名簿の記載が法律上義務化 (虚偽記載や提出拒否には罰則)	法律上は宿泊者名簿の記載の義務はない が、通知により、滞在者名簿の記載を求めている
宿泊者の管理等	事業者がフロント(玄関帳場)を設けて宿泊者を管理	滞在者の自己管理に委ねられている 通知により、事前に近隣住民に説明し、理解を得るよう努めることとしている
衛生管理	事業者が居室の衛生管理に関して責任を有しており、消毒等の必要な衛生措置を講ずる	事業者は施設の使用の開始時に清潔な居室を提供する義務があるが、使用中における居室の衛生管理は滞在者の自己管理に委ねられている
行政による立入検査	行政による立入検査ができる	行政による立入検査はできないが、認定の取消事由への該当性判断を目的とするものであれば、条例により規定することが可能

(出所) 厚生労働省「国家戦略特別区域における旅館業法の特例について」(第1回「民泊サービス」のあり方に関する検討会資料より)

本稿では、民泊の必要性と制度設計に向かう政府の議論についてみてきた。いかに民泊への期待が高いか、喫緊の課題として対応しているかがよくわかる。次稿では、民泊を巡る問題点と今後の課題について考えていくこととする。

別添 1 主な民泊関連の規制改革会議及び地域活性化ワーキング・グループ

規制改革会議	地域活性化ワーキング・グループ
	平成26年12月4日 第8回地域活性化ワーキング・グループ 有識者からのヒアリング 「観光分野の事業展開における課題」
	平成27年1月30日 第11回地域活性化ワーキング・グループ 2.国土交通省からのヒアリング 「用途地域における建築物制限の緩和」
	平成27年2月12日 第12回地域活性化ワーキング・グループ 2.事業者からのヒアリング 「小規模宿泊業のための規制緩和」
	平成27年3月13日 第14回地域活性化ワーキング・グループ 厚生労働省からのヒアリング 「小規模宿泊業のための規制緩和」
	平成27年4月23日 第17回地域活性化ワーキング・グループ 2. 厚生労働省、国土交通省からのヒアリング 「小規模宿泊業・遊休期間の別荘貸出しについて」
平成27年6月16日 第47回規制改革会議 1.答申取りまとめ	
	平成27年10月6日 第19回地域活性化ワーキング・グループ 2. 地域活性化ワーキング・グループの今後の進め方について
平成27年10月5日 第49回規制改革会議 1.シェアリングエコノミーについて	
	平成27年10月29日 第20回地域活性化ワーキング・グループ 有識者からのヒアリング 「民泊をめぐる現状と法的課題について」
	平成27年11月9日 第21回地域活性化ワーキング・グループ 2. 民泊サービスについて
平成27年11月19日 第53回規制改革会議 1.シェアリングエコノミーについて	
	平成27年11月25日 第22回地域活性化ワーキング・グループ 民泊サービスについて (事業者からのヒアリング)
	平成27年12月9日 第23回地域活性化ワーキング・グループ 民泊サービスについて (関係団体からのヒアリング) (関係省庁からのヒアリング)
平成27年12月21日 第55回規制改革会議 1.民泊サービスについて	
	平成27年12月22日 第24回地域活性化ワーキング・グループ シェアリングエコノミーについて (内閣官房IT総合戦略室からのヒアリング)
	平成28年1月15日 第25回地域活性化ワーキング・グループ 民泊サービスについて (関係団体等からのヒアリング)

(出所) 規制改革会議ウェブサイトより大和総研作成

URL: <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/meeting.html>

別添2 「規制改革に関する第3次答申」における民泊関連箇所

b 遊休期間の別荘貸出し【平成27年度措置】

都市計画法に基づき用途地域として指定される住居専用地域においては、建築基準法上の規制によりホテル又は旅館を設けることはできない。住宅として建築された別荘を、その所有者が利用しない遊休期間中に他人に有償で貸そうとしても、建築基準法上はホテル又は旅館とみなされるため、住居専用地域において当該用途に用いることができず、地域活性化の支障になっているとの指摘がある。

したがって、住宅として建築された別荘を、その所有者が利用しない遊休期間中に他人に有償で貸し出す場合は、旅館業法による許可が必要であるが、建築基準法の用途規制においては、地域の実情に応じて、地方公共団体が特別用途地区や地区計画を活用し、条例により必要な規定を定めた場合や特定行政庁が良好な住居の環境を害するおそれがないと認めて個別に許可した場合には、住居専用地域においても立地できることについて、地方公共団体に周知する。

(中略)

a イベント等を実施する際の「民泊」における規制緩和【平成27年度措置】

自宅に有償で宿泊させる場合、一軒ごとの家庭で旅館業法の許可を受け、旅館業法や旅館業法施行令、及び各自治体の条例で定める構造設備等を備える必要がある。しかし、例えば、時期限定(1回2~3日)ではあるが、継続的なイベント(年に1回、数年程度)等を実施し、一時的に増加した旅行者を宿泊させる場合にあっては、旅館業法の許可が必要であるだけでなく、33㎡以上の客室の延べ床面積を求められるほか、条例によっては玄関帳場の設置を求められるなど、一般住宅ではクリアすることができない構造設備に係る規制が多いとの指摘がある。

したがって、イベント開催時であって、宿泊施設の不足が見込まれることにより、開催地の自治体の要請等により自宅を提供するような公共性の高いケースについては、旅館業法の適用外となる旨を明確にし、周知を図る。

b 農林漁家民宿の対象範囲の拡大【平成27年度検討・結論・措置】

旅館業法の特例である農林漁業体験民宿業における農家民宿は簡易宿所営業の客室延べ床面積基準(33㎡以上)が適用されていないが、農林漁業者が営む施設に限定されている。中山間地域では、高齢化、後継者不足により農林漁家自体の数が減少しており、体験教育目的等の受け入れであっても農家民宿の数が十分でないという指摘がある。

したがって、体験学習の更なる推進の観点から、農林漁家民宿の受け入れ先を増やすべく、農林漁業者以外でも自宅の一部を活用して宿泊サービスを提供する場合には、簡易宿所の客室面積33㎡以上の条件を適用除外とするよう検討し、必要な措置を行う。

c インターネットを通じ宿泊者を募集する一般住宅、別荘等を活用した宿泊サービスの提供【平成27年検討開始、平成28年結論】

自宅又は自宅の一部や専ら自らが使用することを目的としている別荘等について、自ら使用していない期間等に他人に有償で貸し出す場合、旅館業法の許可を受け、旅館業法や旅館業法施行令、及び各自治体の条例で定める構造設備等を備える必要がある。一方で、自宅又は自宅の一部や遊休期間が長くなった別荘等を活用した宿泊サービスについては、その地域に様々な消費を生む可能性があることから、その利活用について柔軟に考えるべき、との指摘がある。また、インターネットを通じ宿泊者を募集するシェアリングのような、新たなサービス形態について、実態が先行している問題と空きキャパシティの利活用の観点から検討すべき、との指摘がある。

したがって、インターネットを通じ宿泊者を募集する一般住宅、別荘等を活用した民泊サービスについては、関係省庁において実態の把握等を行った上で、旅館・ホテルとの競争条件を含め、幅広い観点から検討し、結論を得る。

(出所) 規制改革会議「規制改革に関する第3次答申」(平成27年6月16日)より民泊関連部分を大和総研抜粋