

## 注目の“民泊”制度を巡る考察（2）

### ～民泊を巡る諸問題とシェアリングエコノミーを切り拓く新制度導入へ向けた今後の課題～

経済環境調査部  
主任研究員 市川拓也

#### [要約]

- “民泊”は宿泊施設の供給不足解消に寄与するだけでなく、シェアリングエコノミーのひとつとして新たな需要を作り出すことを通じて、今後の日本経済にプラスの効果をもたらすことが期待される。しかしその一方で、民泊を巡っては問題点も少なくない。
- 宿泊者（ゲスト）の側からみると、消費者保護の観点から、宿泊サービスの提供者（ホスト）がゲストに対して提供する安全・衛生面を含む宿泊サービス等の情報が十分かという点が指摘できる。サービス等で一般的に言われる“情報の非対称性”的部分である。また、近隣住民とホスト・ゲストとの関係も大きな問題である。
- 民泊が広がりを見せている海外における民泊規制と問題への対処の仕方は、日本が民泊を制度として考える上で、規制のあり方とその実効性についての重要な示唆を与えるものと考えられる。
- 今後の民泊を巡る議論については、いかに実態に則し、かつ、皆が遵守する制度するために何が必要かについての検討が重要なポイントとなろう。

### 3. 民泊を巡る問題点

#### （1）情報の非対称性、外部不経済にかかる問題点

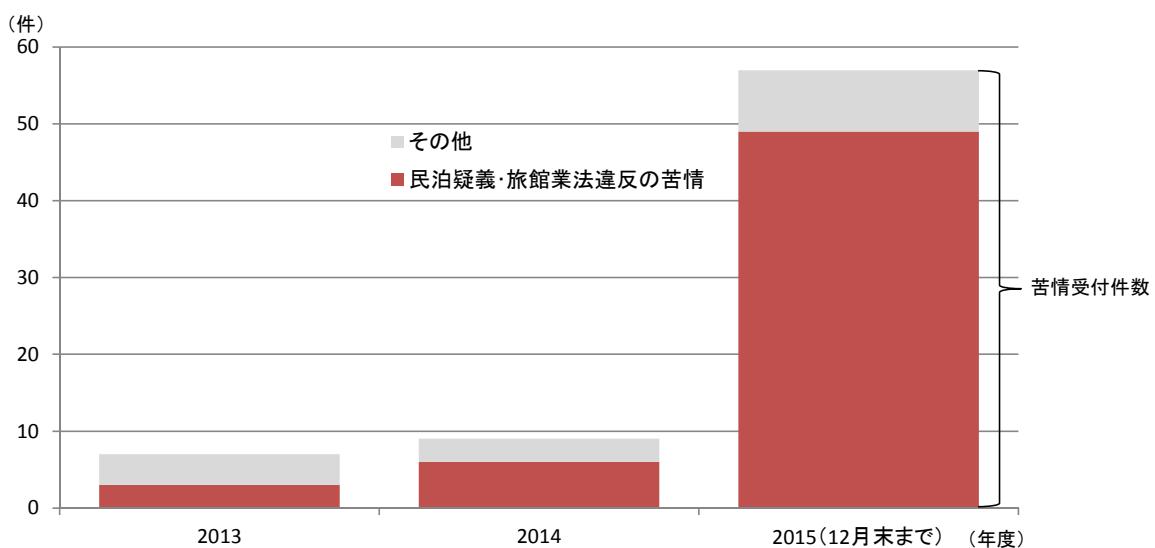
“民泊”は宿泊施設供給の不足解消に寄与するだけでなく、シェアリングエコノミーのひとつとして新たな需要を作り出す。このことが今後の日本経済にプラスの効果をもたらすとして期待される。しかしその一方で、民泊を巡っては問題点も少なくない。

まず、宿泊者（ゲスト）の側からみると、消費者保護の観点から、宿泊サービスの提供者（ホスト）がゲストに対して提供する安全・衛生面を含む宿泊サービス等の情報が十分かという点

が指摘できる。宿泊サービスに限らず、サービス等で一般的に言われる“情報の非対称性”<sup>1</sup>の部分であり、サービス内容が事前に期待したものと異なることも想定される。これに関してはホスト側にも同様のことが言え、期待を下回るゲストが宿泊することもあり得る。シェアリングエコノミーの世界では、この点についてはゲスト、ホストの間で評価を行うことで質が担保されるとの考えに立つが、身の危険や財産の損失を伴うことがないのか、ある場合はそのリスクは事前にどれだけ伝えられるのか、さらに問題が生じた時に誰がどの程度責任を取るのかという点については不透明である。

次に近隣住民とホスト・ゲストとの関係も大きな問題である。典型的な例としては、ゲストの出す騒音で周囲が迷惑を被るケースであり、非常識なゴミ出しなどの問題もここに入る。また、マンションの共用スペースの無断利用も伝えられるところである。宿泊料を受け取る側のホストは我慢の範囲内とすることもできるが、近隣住民は何のリターンも得られないことから、一方的な被害者となってしまう。仮に、テロの拠点として利用される可能性を完全に除去できないようであれば、地域の治安問題にも発展し得る。こうした外部不経済<sup>2</sup>の問題が当面、民泊を対象とした制度導入の最大の障害であろう。

図表10 新宿区における旅館業の「苦情受付」件数の推移



(注)「苦情受付」は、「利用者からの旅館の衛生措置に関する苦情や、周辺住民・事業者等からの『許可の有無』に関する苦情申立・受付」。

(出所) 新宿区保健所衛生課「旅館業の相談・苦情対応状況について」(「民泊サービス」のあり方に関する検討会「第5回「民泊サービス」のあり方に関する検討会」資料)より大和総研作成

<sup>1</sup> 内閣官房 IT 総合戦略室「情報通信技術(IT)の利活用に関する制度整備検討会 中間整理」(平成27年12月10日)では、課題として「情報の非対称性の発性」を挙げ、「実際に会って顔や声を認識することなく、信用できる相手か否かを判断しなければならないため」にこうした問題が起こる旨の記載がある。

URL: [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon\\_bunka/pubcom/chuukanseiri.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/pubcom/chuukanseiri.pdf)

<sup>2</sup> 内閣官房 IT 総合戦略室「情報通信技術(IT)の利活用に関する制度整備検討会 中間整理」(平成27年12月10日)では、課題として「外部不経済の発生」を挙げ、「身元を隠したり他人になりますことが容易であることから」こうした問題が起こる旨の記載がある。

URL: 同上

消費者保護或いは近隣住民との関係における問題にせよ、しっかりしたプラットフォーマーが間に入るということがこのような問題の解決の鍵を握っているといえる。東京都に設けられている宿泊税についてもプラットフォーマーが徴収するというのであれば、“仲介者”としての公的役割は大きい。ホスト・ゲストの信用チェックも個別にできれば安全性はより高まる。ただし、シェアリングエコノミーの本質が消費者同士を安価なサービスにより活発に結び付け、お互いの効用を高めることにあるとすれば、プラットフォーマーの過度な役割強化は、コストアップを通じて想定される効用を引き下げることにもなりかねない。シェアリングエコノミーの本質を失うことなくどこまで規制するかは、制度設計における検討課題として非常に難しい点である。

また、旅館業を営む既存事業者が競争上不利にならないかという点も問題となる。旅館業法上、ホテルや旅館等は、構造設備の基準を満たすことはもちろん、用途制限から宿泊施設が建てられる地域でないと営業ができないなど、高いハードルをクリアした中で成り立っている。必要性に応じて設けられた制度上のハードルが、仮に民泊の事業者のみが免除されるとすれば、利用者の安心・安全を担保した上での健全な競争がなされるのかという点が懸念される。民泊サービスの提供者が一定の規模を持つ営利企業となればなおさらである。制度として両方のメニューを用意して自由に選択させることも一案ではあるが、従来の規制のあり方を再検討し、課税の問題も含め旅館業者と民泊サービス提供者が何らかの尺度により同じ競争環境にある必要があろう。

## （2）海外の民泊規制と問題等

図表11は第4回「民泊サービス」のあり方に関する検討会の資料（「諸外国における規制等の事例について」<sup>3)</sup>より、ロンドン、パリ、ローマ、ベルリン、ニューヨーク、サンフランシスコ及びサンノゼの6地域について、「民泊に関連した貸主に対する規制等」をみたものである。

全般的に届出や許可等を必要としたものとなっており、当局の規制の下で民泊が許される形態になっている。比較的規制が緩いパリについては貸主の居住の本拠であれば届出等は不要であるが、外国人の宿泊には宿泊者情報の登録・保存が求められている。ロンドンでは2015年3月に90泊以内であれば転用許可不要へと法規制の緩和がなされているが、トラブルがある場合はロンドン内の自治体に判断を委ねるかたちになっている。ベルリンでは2014年から居住目的以外の使用を規制の対象とし、ニューヨークでは2010年の州法改正によって民泊形態の規制が強化されるなど、規制のあり方は方向性を含めて様々である。

同資料では問題点や訴訟事例等についても記載がある。図表12は上記の地域について当該記載のないロンドン以外の5地域についてまとめたもの<sup>4)</sup>である。「騒音等に関する苦情」、「高級

<sup>3</sup> 本資料については、「諸外国（地域）における宿泊業における規制、いわゆる民泊（住宅を活用した宿泊サービス）を行う場合の規制等について、9月～10月に在外公館に調査を依頼し、その報告をベースに、以下4つの観点から取りまとめたもの。」との記載あり。

<sup>4</sup> 同資料「④問題となっていること・訴訟事例等（現地報道等から）」箇所。

住宅街では近隣の不満」といった外部不経済の問題が生じていることがわかるが、また一方で「規制を守ることなくサイトで宿泊サービスを提供する者が増加」、「規則に違反した事案が施行後約1,200件」、「登録物件の7割が違法」と、当局の規制に対する実効性が疑問視されるような内容もみられる。「(税金の観点から) 仲介企業に自治体への情報提供を求める動きはある」とあるように、民泊には税の問題もあることから、仲介業者による同問題への関与の動きもみられる<sup>5</sup>。

規制の設置は規制の外となる範囲を明確にすることから、合法化を促す側面があると同時に、非合法部分を認めないことでもあり、違反者の存在を浮き彫りにすることも想定される。民泊が広がりをみせている海外における民泊規制と問題への対処の仕方は、日本が民泊を制度として考える上で、規制のあり方とその実効性についての重要な示唆を与えるものと考えられる。

図表11 海外の民泊に関する規制等

イギリス(ロンドン)	<ul style="list-style-type: none"> <li>①のとおりロンドンでは転用許可が必要とされてきたが、2015年3月に、住居を一時宿泊施設として使用する日数が年間90泊以内の場合には転用許可を要しないこととする法改正が行われた。</li> <li>この特例措置に関し、実施に当たってのトラブルがある場合には、ロンドン内の自治体は適用を除外することが可能。</li> </ul>
フランス(パリ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>いわゆる民泊については、「観光用家具付住居」として、住宅の所在する自治体に対し届出が必要。貸し出そうとする住居がパリ市や20万人以上が居住する市等である場合は、上記の届出に加えて、利用形態変更の許可が必要。</li> <li>ただし、貸し出そうとする住居が貸主の居住の本拠(年間8ヶ月以上居住)である場合は届出等の必要なし。</li> <li>外国人を宿泊させる場合には、到着時に氏名、連絡先等を登録させるとともに、6ヶ月間の保存が必要。</li> </ul>
イタリア(ローマ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>部屋の貸出、バカンス用の家及びアパート等については州法により「ホテル及びレジデンス以外の宿泊施設」として、営業に当たっては事前の自治体への届出と承認が必要。(ユースホステル、山小屋、B&amp;B等と同様)</li> <li>ベッドルーム数、キッチンの有無、部屋の広さ、部屋の清掃の義務等について規定されている。</li> </ul>
ドイツ(ベルリン)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ベルリン特別市では、「住居の目的外使用を禁止する規則」があり、住居としてベルリン特別市に登録している空間を商用目的等、居住目的以外で使用する場合には規制の対象となる(2014年~)。</li> <li>この場合、ベルリン特別市内の地区の管轄官庁に届出し、許認可が必要。</li> </ul>
アメリカ①(ニューヨーク)	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010年に州法が改正され、居住を目的とした共同住宅(クラスA)では、連続30日以上の居住が求められることとなり、3戸以上の共同住宅では居住者が不在の場合に、30日未満の短期滞在は違法となった。</li> <li>上記の共同住宅以外の建築物であっても、市条例により、許可なしに使用用途の変更はできず、短期滞在は違法となる。</li> </ul>
アメリカ④(サンフランシスコ、サンノゼ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>サンフランシスコ市では、市条例により、物件所有者は短期賃貸物件として市に届出を行うとともに、市から事業許可を得なければならない。</li> <li>サンノゼ市では、市条例により、貸家の借受人が又貸しする場合で、この借受人が市外に出る場合には連絡先登録が必要。また、貸家に住んでいない場合には、又貸し期間は180日を超えてはならない。</li> </ul>

(注) イギリス(ロンドン)の①は、「①宿泊業(ホテル等)を営む場合の規制等」にかかる記述であり、当該「転用許可」に関しては、「建物の使用目的を変更する場合は『開発』と見なされ、自治体からの事前の転用許可が必要。ロンドンではこの運用に当たり、一般住宅の一時的な宿泊施設としての使用も『開発』と見なすことが規定されている。」とある。

(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」

<sup>5</sup> 同資料には、「③民泊に関する規制等」として、「パリ市は滞在税(民泊の場合は一人一泊ごとに0.83ユーロ)について、2015年10月から、Airbnb社が仲介するものについて同社が納付の代行を行っている。(本来は滞在税は宿泊施設が自治体に対し納付する義務を負う)」、「2015年1月からアムステルダム市はAirbnb社と旅行者税の自動支払いに関する契約を締結している。」との記載もある。

図表 1 2 海外の民泊に関する現状の問題点等

フランス(パリ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・パリ市マレ地区において、騒音等に関する苦情が相次いだことから、Airbnb社を介して賃貸が行われている80軒の住宅を対象に適正使用にかかる調査が行われた。</li> <li>・違法な又貸し事案について、賃貸借契約の破棄と不当収入の支払いを求める訴訟があつた。→不当収入の一部支払い命令</li> </ul>
イタリア(ローマ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・イタリア観光連盟(事業団体)から、規制を守ることなくサイトで宿泊サービスを提供する者が増加している実態について問題提起する声が上がっている。</li> </ul>
ドイツ(ベルリン)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ベルリン特別市において、規則に違反した事案が施行後約1, 200件あるとともに、違反の有無を確認しているものが約4, 000件ある。</li> <li>・居住空間の目的外使用や違法マンションの横行などによって、本来、住民が居住すべき空間の安定的な適切な供給に支障を来していたことから規則を制定した。</li> <li>・今後、違反事例を踏まえて、当該規則を強化する方向で検討を進めている。</li> </ul>
アメリカ①(ニューヨーク)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2013年州司法長官がAirbnbに対し全貸主の個人情報提出命令。訴訟となり、個人を特定しない情報提供で和解。その後、州調査で登録物件の7割が違法と判明。</li> <li>・不法賃貸に対する市当局の取り締まりが積極化している。(摘発件数: 2014年1月～4月310件→2015年同期568件)</li> </ul>
アメリカ④(サンフランシスコ、サンノゼ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高級住宅街では近隣の不満が出ている。住居用アパートを旅行者に貸し出すことによる騒音問題や、そのような問題について仲介業者に取り合われないことについてのトラブルになっている。</li> <li>・自治体(市)レベルでは、物件の所有者に対して規制をかけており、民泊を禁止している都市もある。</li> <li>・州レベルでは、(税金の観点から)仲介企業に自治体への情報提供を求める動きはあるが、法案可決には至っていない。</li> </ul>

(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」

#### 4. シェアリングエコノミーを切り拓く新制度導入へ向けた今後の課題

今後の民泊を巡る議論については、いかに実態に則し、かつ、違法状態を放置せず皆が遵守する制度とするために何が必要かについての検討が重要なポイントとなろう。そこでまず大枠として、旅館業として規制するのか、旅館業ではないとして別の規制を設けるのかという部分から判断していく必要がある。「民泊サービス」のあり方に関する検討会では(前稿<sup>6</sup>の図表7)、短期的には「簡易宿所の枠組み」を適用し、中期的には旅館業法以外による対応を検討する方向にあることが読み取れる。この方法であれば、違法状態の現状追認ではなく、当面は既存の延長で規制の網を被せることができる。民泊を規制するとはいえ、合法化に向けたプロセスに組み込む試みであり、しかも、長いスパンで「旅館業法の許可の枠組みを適用する必要性・妥当性」を検討するのであれば、民泊推進も織り込んだ内容といえる。

こうした方向に進んでいくとした場合、次に民泊の範囲をどう線引きするかの判断を迫られることになる。規制改革会議がまとめた「民泊サービスの推進に関する意見」(平成27年12月21日)では、民泊サービスについて「ホスト在室時と不在時がある」と「ホストは常に不在」に分類している。その上で前者は「戸建住宅」、「集合住宅」、「自宅」、「別荘」の組み合わせによる4類型、後者は「戸建住宅の空き家」、「集合住宅の空き室」による2類型を参考として記載している(図表13)。前述の海外の事例では「居住の本拠」であるかどうかという視点があったが、民泊をこれに準じてホストの「生活の本拠」の範囲とすれば戸建住宅の自宅と集合住宅の自宅ということになる。これであればホストとゲストとの交流の場として、国民一般の納得も得られ易いかも知れない。

図表13 民泊サービスの類型の考え方

(参考)民泊サービスの諸類型としては、次のようなものがある。
〔ホスト在室時と不在時がある〕
・戸建住宅の自宅(生活の本拠)
・集合住宅の自宅(生活の本拠)
・戸建住宅の別荘(生活の本拠ではない)
・集合住宅の別荘(生活の本拠ではない)
〔ホストは常に不在〕
・戸建住宅の空き家
・集合住宅の空き室
(注)自宅以外については、投資目的で保有されている場合がある。
集合住宅については、マンション管理規約等との関係がある。
賃借物件の場合には、賃貸借契約との関係がある。

(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)

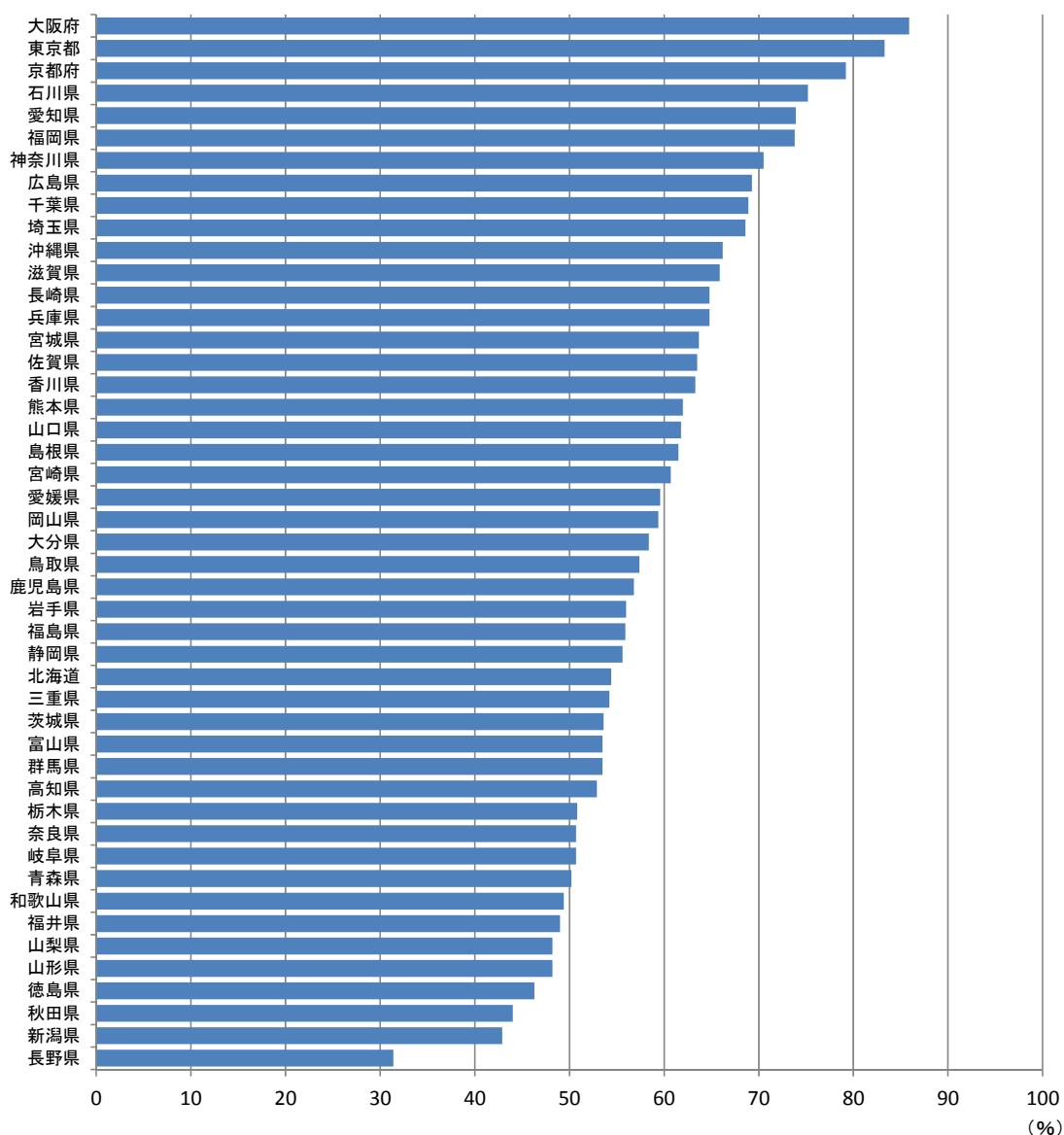
しかしそうなると、「別荘」や「空き家」、「空き室」が除外されることとなる。前稿の冒頭で触れた宿泊施設の供給不足と空いているスペースの有効活用で一举両得を狙うのが、民泊検討

<sup>6</sup> 市川拓也「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～」(2016年1月25日)

の主旨であるならばその意味からは大きく後退してしまう。また、あまり対象範囲を狭くすると網にかかる部分が広範に及んでしまい、現状とさほど変わらない結果にしかならない可能性もある。

確かに、自宅の一軒家における空き部屋を貸す行為と、個人が別途保有しているマンションの一室を短期で貸す行為とでは、C to C 形態の宿泊スペースの有償提供という点において共通ではあるが、本質は大きく異なる。ホストとゲストの間の直接的なコミュニケーションという点では格段に差があろう。この辺りをどう整理するか、政府における議論は重要な場面に差し掛かっている。

図表 1 4 都道府県別の宿泊施設客室稼働率 (2015 年 11 月 (第 2 次速報))



(注)「会社・団体の宿泊所」を含んだ値を使用。

(出所) 観光庁「宿泊旅行統計調査 (平成 27 年 11 月・第 2 次速報、平成 27 年 12 月・第 1 次速報)」より大和総研作成

地方創生との関係から都市以外での民泊について考えれば、制度を在室の自宅程度までとして限定した場合、農林漁業者以外による農林漁業体験民宿業まで入れた範囲である程度カバーできてしまう可能性もあり、地域経済活性化への効果は限定的との見方もできる。他方であまり広範に認めた場合には、需要増と宿泊施設の不足が顕在化している大都市と異なり宿泊施設の客室稼働率に余裕があるため（図表14）、客層によっては旅館やホテルとの競合が避けられない可能性もある。宿泊料金等を通じて経済的に潤うことを狙うのか、リーズナブルな宿泊先を提供し少しでも多くの訪問者を呼び込むことにより経済活性化を図るのかなど、どこで“実”を取るのか地域内の調整も必要となってこよう。

民泊制度の道が開ければ、正式な訪日外国人受け入れ施設としてのボリュームが飛躍的に増加する。ライドシェアを含め、シェアリングエコノミー全体の道も開ける。今後の日本経済のあり方を左右しかねないビッグイシューである。そのためにも、一挙両得ではなく「二兎追うものは・・・」ということにならぬよう“民泊に何を求めるのか”を再度、確認した上で制度が構築されることを期待したい。