

2016年8月2日 全8頁

シェアリングエコノミー導入に向けた取り組みと課題

～日本における民泊、ライドシェア等の制度的な対応について～

経済環境調査部
主任研究員 市川拓也

[要約]

- シェアリングエコノミーの中でも議論が先行している民泊については、「『民泊サービス』のあり方に関する検討会」において検討を行ってきたが、6月2日には、旅館業法とは別の法制度とすることを盛り込んだ「規制改革実施計画」が閣議決定されている。
- ライドシェアに関しては、自家用車での有償運送を可能とする改正国家戦略特別区域法が6月に公布されたが、非営利を前提としたものである上、全国での実施やライドシェアの導入を認めない旨の附帯決議が付されている。ただし、ライドシェア単独ではなく、シェアリングエコノミー全体の推進に伴うかたちで進展する可能性は否定できない。
- 日本再興戦略2016で掲げられた「シェアリングエコノミーの健全な発展」に関して、7月にシェアリングエコノミー検討会議が設置され、自主規制のあり方等に関する審議が始まっている。同検討会議資料では、シェアリングエコノミーの事例が示され、多方面に急速に拡大していることがわかる。
- シェアリングエコノミーには多くの課題が残されており、規制のあり方や既存事業者の扱い、外部不経済の問題を克服する必要がある。

はじめに

政府によるシェアリングエコノミー推進の動きが活発になっている。本年の「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）では、「シェアリングエコノミーの健全な発展に向けて、協議会を立ち上げ、必要な措置を取りまとめる。」とし、「本年秋を目途に取りまとめ」を図る方針である。昨年「『日本再興戦略』改訂2015」（平成27年6月30日閣議決定）においては、「シェアリングエコノミーなどの新たな市場の活性化のために必要な法的措置を講ずる。」との記述が見られるだけであり、大きな前進といえるであろう。当該協議会については、後述の通り、既に内閣官房IT総合戦略室長の下に設置済みであり、審議が始まっている。

シェアリングエコノミーはインターネットによる需給マッチングを基本とするが、こうしたビジネスが勃興し始めており、シェアリングエコノミーは人々の労働や生活に大きく影響を与えようとしている。以下で、「民泊」と「ライドシェア」等シェアリングエコノミーをめぐる議論の動向や課題について見ていくことにする。

1. 民泊とライドシェア

(1) 民泊

シェアリングエコノミーの中でも議論が先行しているのが「民泊」¹である。昨年の「規制改革実施計画」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）では、民泊に関して「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。」などが盛り込まれ、本件については「平成 27 年検討開始、平成 28 年結論」とされた。これを受けて同年 11 月 27 日より『民泊サービス』のあり方に関する検討会²が開始、本年 6 月 20 日には最終報告書がまとめられている。この間、同検討会での議論を経て、本年 4 月には簡易宿所営業に関する旅館業法施行令の改正等がなされるなど、旅館業法の範囲内での一定の進展がみられている。

本年の「規制改革実施計画」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）では、「この新たな枠組みで提供されるものは住宅を活用した宿泊サービスであり、ホテル・旅館を対象とする既存の旅館業法（昭和 23 年法律第 138 号）とは別の法制度とする。」として、旅館業法とは別枠とする内容が打ち出された（図表 1）。新制度は家主居住型と家主不在型の 2 類型として、それぞれ要件を設けている。「一定の要件」としては日数の上限などが考えられるとし、これを満たす場合に限り新制度の対象として認めるとしている²。実施時期は「平成 28 年上期検討・結論、平成 28 年度中に法案を提出」とあり、日本におけるシェアリングエコノミーの尖峰たる民泊で法制化実現が目前となっている。

もっとも国家戦略特別区域法における旅館業法の特例を用いた民泊³については、先行して大田区や大阪で始まっている。滞在期間について 6 泊 7 日以上などの厳しい制約により、当初は参入事業者が伸び悩んでいたもようである。新たな民泊制度が始まれば、特区民泊にも影響を及ぼしかねないだけに、新制度における「一定の要件」部分がどのように決着するか注目されるところである。

¹ 拙著「注目の“民泊”制度を巡る考察（1）」（2016 年 1 月 25 日）、同「注目の“民泊”制度を巡る考察（2）」（2016 年 2 月 1 日）参照。

² 同「規制改革実施計画」では、いずれも 180 日以下の範囲内で設定することになっている。

³ 拙著「走り出す国家戦略特区“民泊”」（2016 年 2 月 17 日）参照。

図表 1 規制改革実施計画（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）で想定する民泊の類型

<p>1. 民泊の類型</p> <p>(1) 家主居住型</p> <p><要件></p> <p>①個人の生活の本拠である(原則として住民票がある)住宅であること。</p> <p>②提供日に住宅提供者も泊まっていること。</p> <p>③年間提供日数などが「一定の要件」を満たすこと。「一定の要件」としては、年間提供日数上限などが考えられるが、既存の「ホテル・旅館」とは異なる「住宅」として扱い得るようなものとするべきであり、年間提供日数上限による制限を設けることを基本として、半年未満(180日以下)の範囲内で適切な日数を設定する。なお、その際、諸外国の例も参考としつつ、既存のホテル・旅館との競争条件にも留意する。</p> <p><枠組み></p> <p>○届出制とし、以下の事項を義務化する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・利用者名簿の作成・保存 ・衛生管理措置(一般的な衛生水準の維持・確保) ・外部不経済への対応措置(利用者に対する注意事項(騒音、ゴミ処理等を含む)の説明、民泊を行っている旨の玄関への表示、苦情等への対応など) ・(集合住宅(区分所有建物)の場合)管理規約違反の不存在の確認 ・(住宅提供者が所有者でなく賃借人の場合)賃貸借契約(又貸しを認めない旨の条項を含む)違反の不存在の確認 ・行政当局(保健衛生、警察、税務)への情報提供 <p>○住宅として、住居専用地域でも民泊実施可能とする。地域の実情に応じて条例等により実施できないこととする。可能とする。</p> <p>○宿泊拒否制限規定は設けない。</p> <p>(2) 家主不在型</p> <p><要件>①個人の生活の本拠でない、又は個人の生活の本拠であっても提供日に住宅提供者が泊まっていない住宅であること。(法人所有のものも含む。)</p> <p>②年間提供日数などが「一定の要件」を満たすこと。「一定の要件」としては、年間提供日数上限などが考えられるが、既存の「ホテル・旅館」とは異なる「住宅」として扱い得るようなものとするべきであり、年間提供日数上限による制限を設けることを基本として、半年未満(180日以下)の範囲内で適切な日数を設定する。なお、その際、諸外国の例も参考としつつ、既存のホテル・旅館との競争条件にも留意する。</p> <p>③提供する住宅において「民泊施設管理者」が存在すること。(登録された管理者に管理委託、又は住宅提供者本人が管理者として登録。)</p> <p><枠組み></p> <p>○届出制とし、民泊を行っている旨及び「民泊施設管理者」の国内連絡先の玄関への表示を義務化する。</p> <p>○住宅として、住居専用地域でも民泊実施可能とする。地域の実情に応じて条例等により実施できないこととする。可能とする。</p> <p>○宿泊拒否制限規定は設けない。</p> <p>(以下、省略)</p>
--

(出所)「規制改革実施計画」(平成 28 年 6 月 2 日閣議決定)

(2) ライドシェア

いわゆるライドシェアもシェアリングエコノミーとして注目される場所であるが、新法制定に向けた特段の動きは見られず、民泊とは状況が異なっている。ただし、Uber 社によるインターネットを介したマッチングシステムの活用という点では、既に京都府京丹後市で始まっており(図表 2)、同社ウェブサイト⁴に掲載されているプレスリリースでは、「NPO 法人 気張る! ふるさと丹後町」による「道路運送法第 78 条第 2 号に基づいて、法定要件を備えた運転者と登録済みの自家用自動車、交通空白地における交通ニーズにこたえるサービス」であることが記されている。既存の法的枠組みの下での限定された事業であること、乗車地や降車地が限定されていることからすれば、シェアリングエコノミーとして一般に想定されるいわゆるライドシェアとは言い難い。

道路運送法の特例により一定の自家用車の有償運送を可能とする改正国家戦略特区法案は、参議院本会議にて本年 5 月 27 日に可決成立し、6 月 3 日に公布済みである。しかし、有償運送

⁴ URL: <https://newsroom.uber.com/japan/kyotango/>

によって利益を得ることを想定しない仕組みになっており⁵、いわゆるライドシェアとは異なっている。加えて、全国での実施やいわゆるライドシェアの導入を認めないこと⁶、観光客等の運送の場合はドライバーに第二種運転免許を求めるなどの附帯決議が付されている⁷。前述の京都府京丹後市は、2015年9月に国家戦略特区ワーキンググループからヒアリングを受けており⁸、その際の資料⁹ではライドシェアの実施主体を「当該株式会社に登録された個人」（同資料）としていた。改正国家戦略特区における道路運送法の特例がどういう経緯で盛り込まれたかは別としても、同市が求めていたライドシェアと、今般の改正国家戦略特区における道路運送法の特例は客観的に捉えると大きく異なるものとみることができる。

図表 2 京都府京丹後市の「ささえ合い交通」の概要

- 運行日： 2016年5月26日よりスタート。運行は年中無休(毎日)
- 運行時間： 8:00 - 20:00
- 運賃*： 最初の1.5kmまで480円、以遠は120円 / km加算
- 対象者： 地域住民の方、観光客など
- 乗車できる地域： 京丹後市丹後町
- 降車できる地域： 京丹後市全域
- 利用方法： App StoreまたはGoogle Playストアにて、Uberのアプリをダウンロードし、ご登録をいただければ、ご利用いただけます。

(出所) Uber 社ウェブサイト

URL: <https://newsroom.uber.com/japan/kyotango/>

⁵ 国土交通大臣政務官の答弁として「本特例に基づく事業におきまして旅客から収受する対価については、法令上実費の範囲内であるということとされておりまして、利潤を含めた対価を収受することはできません。」(衆議院ウェブサイト(第190回国会 地方創生に関する特別委員会 第11号、平成28年4月22日))とあり、前提として非営利を想定していることがうかがわれる。

⁶ 衆議院の地方創生に関する特別委員会の附帯決議に関しては「四 国家戦略特別区域自家用有償観光旅客等運送事業については、あくまでバス・タクシー等が極端に不足している地域における観光客等の移動の利便性の確保が目的であり、同制度の全国での実施や、いわゆる『ライドシェア』の導入は認めないこと。」(衆議院ウェブサイト(第190回国会 地方創生に関する特別委員会 第13号、平成28年4月26日))、参議院内閣委員会の附帯決議に関しては「四 国家戦略特別区域自家用有償観光旅客等運送事業については、公共交通であるバス・タクシー等が極端に不足している地域における観光客等の移動の利便性の確保が目的であることから、既存の一般旅客自動車運送事業で対応可能な場合はこれを認めないこと。また、同制度の全国での実施や、いわゆる『ライドシェア』の導入は認めないこと。」(参議院内閣委員会「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」(平成28年5月26日))とある。

⁷ 衆議院の地方創生に関する特別委員会の附帯決議に関しては「五 自家用自動車による有償運送において、観光客等を対象にする場合には、運転者に第二種運転免許の取得者を充てるなど、安全の確保に万全を期すること。併せて、運転者や乗客が犯罪に巻き込まれないよう、タクシー事業者に準じた対策を講ずること。」(衆議院ウェブサイト(第190回国会 地方創生に関する特別委員会 第13号、2016年4月26日))、参議院内閣委員会の附帯決議に関しては「五 自家用自動車による有償運送において、観光客等を対象にする場合には、運転手に第二種運転免許の取得者を充てるなど、タクシー事業者に準じた安全対策を講ずること。」(参議院内閣委員会「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」(平成28年5月26日))とある。

⁸ 内閣府地方創生推進事務局ウェブサイト。

URL: http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/h27/hearing_teian.html

⁹ 京都府京丹後市「国家戦略特区ヒアリング説明資料」(平成27年9月11日(金))。

URL: http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/h27/150911kyoutango_shiryou01.pdf

ただし、ライドシェアを認めないのは同特区においてであり、新法による対応も考え得る。後述する第1回シェアリングエコノミー検討会議（以降、本文中、第1回検討会議という）では、一般社団法人新経済連盟より「ライドシェア等まだ検討ができていないものにつきまして、政府部内にぜひ検討会を設置して、法的に認めていく方向を推進すべきだということこの検討会議においても、何らかの形で主張すべきだろう」（同会議議事要旨）との発言があった。今後、ライドシェアが何らかの動きを見せるとすれば、ライドシェア単独ではなく、シェアリングエコノミー全体の推進に伴うかたちで進展する可能性は否定できないであろう。

2. シェアリングエコノミー検討会議

(1) シェアリングエコノミー検討会議について

シェアリングエコノミーに関する検討会議が始まっている。「日本再興戦略 2016」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）では、「シェアリングエコノミーの健全な発展に向けて、協議会を立ち上げ、必要な措置を取りまとめる。」とされたが、この協議会として内閣官房 IT 総合戦略室長の下に設置されたのが「シェアリングエコノミー検討会議」である。同会議では自主的ルール of 策定と振興策が検討事項となっている（図表 3）。第1回検討会議資料¹⁰によると、5回の検討会（必要な場合は追加）を経て、秋に「取りまとめ報告」を行う予定となっている。

第1回検討会議の議事要旨から類推すれば、①従来型の業法規制が通用しないとすれば、安全性等に鑑みて誰がどのレベルまで規制をかけるのか、②信用を担保する認証等の仕組みをどう作るか、という点が今後の議論の焦点となるものとみられる¹¹。

図表 3 シェアリングエコノミー検討会議の検討事項

【検討事項】

①シェアリングエコノミーに関する自主的ルールの策定

（イメージ）

- ▶本人確認
- ▶提供サービスの内容の適正な表示、相互評価システムの適正な運用
- ▶苦情対応等の相談窓口の設置
- ▶損害賠償措置の確認
- ▶情報を適切に管理するための安全管理措置 等

②シェアリングエコノミーの振興策

（※必要に応じて、法令との関係において整理すべき事項の検討を含む。）

（出所）内閣官房 IT 総合戦略室「シェアリングエコノミー検討会議について」（平成 28 年 7 月 8 日）（第1回シェアリングエコノミー検討会議 資料1-4）

¹⁰ 内閣官房 IT 総合戦略室「シェアリングエコノミー検討会議について」（平成 28 年 7 月 8 日）（第1回シェアリングエコノミー検討会議 資料1-4）

¹¹ 会議の終わりにかけての事務局側からの発言の中に「こちらの新しい法体系というルールをつくっていくという中で、従来であればBtoCのようなところがあって、BとCの情報の非対称性等を踏まえたBに対する規制をやっておけば社会は回っていた」「プラットフォームと、ホストのCと、ゲストのC、この3者がどう責任を負っていくかという整理か」「自主ルールなのか、政府がある程度関与していくのか、そういったことを今後検討していかなくてはいけない」とあり、この辺りが検討のポイントと推測される。

(2) シェアリングエコノミーの事例

第1回検討会議の資料で興味深いのは、民泊以外のシェアリングエコノミーの事例が示された点(図表4)である¹²。車の相乗りの他、家事代行、子守りなど10分野が示されており、実に多様である¹³とともに、既に分野ごとに事業者がこれだけ存在している点も注目できる。シェアリングエコノミーといえば、民泊にばかり目がいきがちであるが、実は多方面に急速に拡大していることがわかる。

シェアリングエコノミー検討会議は、これほどまでに広がりを見せるシェアリングエコノミーに対して、仲介事業者の行う「こうしたサービスは萌芽期にあり、新たなサービスの登場を阻害しないよう、民間団体等による自主的な対応を基本とすることが適当」¹⁴という視点から行われるものであると理解しておくことが必要であろう。

図表4 シェアリングエコノミーの事例

#	分野	サービス概要	事業者の例
1	家事代行	・家事等のスキルを、家事を依頼したい個人に仲介するサービス	ANYTIMES 家事代行ひろば タスカジ
2	子守り	・子守りを仲介するサービス	AsMama キッズライン
3	スキル	・様々なスキル提供を個人に仲介するサービス	ココナラ クラウドワークス
4	空間シェア	・会議室、空き店舗等を、利用を希望する個人に仲介するサービス	スペースマーケット Spacee SHOPCOUNTER スペースシェア
5	駐車場シェア	・空き駐車場を、借りたい個人に仲介するサービス	トメレタ SKYZ
6	農地シェア	・休耕地を、借りたい個人に仲介するサービス	シェア畑
7	車の共同使用	・車の共同使用を仲介するサービス	Cafore Anyca
8	車の相乗り	・車の相乗りを仲介するサービス	notteco Hitch me
9	食事	・自宅での料理体験を、旅行者等に仲介するサービス	TADAKU キッチンハイク
10	外国人向けガイド	・外国語での案内サービスを、外国人旅行者に仲介するサービス	Huber(TOMODACHI GUIDE) Voyagin

(出所) 内閣官房 IT 総合戦略室「シェアリングエコノミーに関する検討経緯」(平成28年7月8日)(第1回シェアリングエコノミー検討会議 資料1-3)

¹² 内閣官房 IT 総合戦略室「シェアリングエコノミーに関する検討経緯」(平成28年7月8日)(第1回シェアリングエコノミー検討会議 資料1-3)

¹³ 同資料からは、「サービス概要」は仲介事業者のマッチング・サービスを指していると理解できるため、シェアリングエコノミーの範囲という観点からすれば「駐車場シェア」のような「分野」で捉えた方が適当とみられる。

¹⁴ 内閣官房 IT 総合戦略室「シェアリングエコノミーに関する検討経緯」(平成28年7月8日)(第1回シェアリングエコノミー検討会議 資料1-3)

3. シェアリングエコノミーの課題

(1) 規制のあり方

シェアリングエコノミーはインターネットを契機とした新たな経済の仕組みであり、それだけに課題も多い。従来型の事前規制は事業者に対して法令等により厳格な規制を課し、このことにより安全やモノ・サービスの質を守り、労働者を保護し、公共の福祉の観点から適っていたと考えられる。シェアリングエコノミーの特徴としては、インターネットによって容易に瞬時に事業者になり（無償であればなおさら参入が容易と考えられる）、多様な需要に結びつく点があげられるが、この仕組みに事前規制で対応できるか否かという制度上の問題がある。事後チェックに委ねる場合にどのようなルール設定が必要かというのが検討会議の方向性のようなものであるが、多様でかつ急増し得る事業者に対して事前規制はそぐわないというのはもっともな理由であるとしても、筆者は法令等による規制があらゆる分野で不要になることはないとする。

第1回検討会議議事要旨には、構成員の発言として「安全のうち、非常に発生確率が低くて重篤度が高いものはめったに起きないので、まずロコミでは全く機能しません」という箇所があるが、さらに結果的に偶然連続して何もなかったような場合の評価も含め、後の相互利用者をどう保護するかについては考えていく必要がある。既存の相互評価を中心としたシステムで補えない部分については、想定される影響を特定した上で一定の規制をかけることも躊躇すべきでないかもしれない。

(2) 既存事業者との関係

シェアリングエコノミーに限らず、新たな事業者と既存事業者との競争は、資本主義世界においては常に存在すると言える。こうした中で既存事業者側も創意工夫を行うことで全体として当該市場が活性化するというのは、従来型の経済社会が想定してきたことである。しかし、シェアリングエコノミーがもたらす競争相手の急拡大が、既存事業者に多大な影響を及ぼす場合においても同じことは言えるのであろうか。

シェアリングエコノミーは新たなモデルであり、従来の想定外であるとすれば、この競争は果たしてフェアなものかという点は改めて考える必要がある。一億総活躍が望ましい方向であれば、シェアリングエコノミーがもたらす既存市場の激変に対し、行政として何らかの対応策を取る必要がある。

(3) 外部不経済

外部不経済については分野ごとに影響度合いが異なるとみられるが、特に問題となるのは民泊である。騒音、公衆衛生、治安、共用スペースの無断使用など、周辺住民の受ける被害の問題に対して、どうクリアするかというのは大きな課題である。

メリットを受けるホストとデメリットを被る周辺住民という両者の利益が相反する構造が改善しないのであれば、居住地域を念頭においた民泊の本格実施は困難とみられる。民泊に限らず、C to C をベースとするシェアリングエコノミー分野には、騒音や公衆衛生といった問題は多かれ少なかれ関係しやすいであろうが、地域社会に軋轢を生じさせない制度設計が必要であろう。

終わりに ～Society 5.0 とシェアリングエコノミー～

第5期の「科学技術基本計画」（平成28年1月22日閣議決定）において“Society 5.0”として取り組む「超スマート社会」は、「必要なもの・サービスを、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供し、社会の様々なニーズにきめ細かく対応でき、あらゆる人が質の高いサービスを受けられ、年齢、性別、地域、言語といった様々な違いを乗り越え、生き活きと快適に暮らすことのできる社会」¹⁵として定義している。これはシェアリングエコノミーの本質に通ずるものがあり、超スマート社会を目指す動きが、今後、どう関わってくるのか興味深い。実際にこうした社会が実現するとすれば、世の中は今より格段に効率的になるであろう。

瞬間的にモノ・コトを処理できる効率的な社会は、国民に時間的にも金銭的にもゆとりをもたらすことが可能である。しかし、同時に社会的変化の代償の有無についても考える必要がある。シェアリングエコノミーについても一層の発展を望むのであれば、前述した外部不経済やリスクとのトレードオフによる発展ではなく、前述の「日本再興戦略 2016」の通り「健全な発展」であることを期待したい。

¹⁵ 「科学技術基本計画」（平成28年1月22日閣議決定）。