

2018年5月11日 全10頁

# 民泊解禁とシェアリングエコノミーの健全な発展に向けて

～観光先進国フランスの民泊事情からの示唆～

経済調査部  
主任研究員 市川拓也

## [要約]

- フランスは外国人訪問数で世界一であり、観光先進国といえる。他方、首都パリ市では、観光客向けの民泊物件が増加するとともに、賃貸向けの家賃が高騰しており、結果、住民の人口が減少する事態に至っている。
- 日本で業法として民泊事業を規定する住宅宿泊事業法は、提供日数に年間180日の上限規制や細かい規制が設けられている上、地域によって条例で厳しい上乗せ規制も課されている。日本では空き家やアパートの供給過剰が問題となっていることに鑑みれば、パリ市のように民泊転用が既存の賃貸相場を上昇させるような事態は考えにくい。
- しかし、パリ市での民泊をめぐる諸問題は、提供日数の上限規制を守らない事業者が多い点に端を発する。パリ市で登録さえ行わず上限規制を守らない事業者の排除が困難であると同様に、日本でも届出や委託を行わない者を容易に排除できないといった懸念も残る。
- 民泊を含むシェアリングエコノミーは今後の日本の経済社会にとって大きな可能性を秘めており、健全な発展が求められる。そのためにはシェア事業者（マッチングを行うプラットフォーム）の適度な関与が必要であると考えられる。

## はじめに

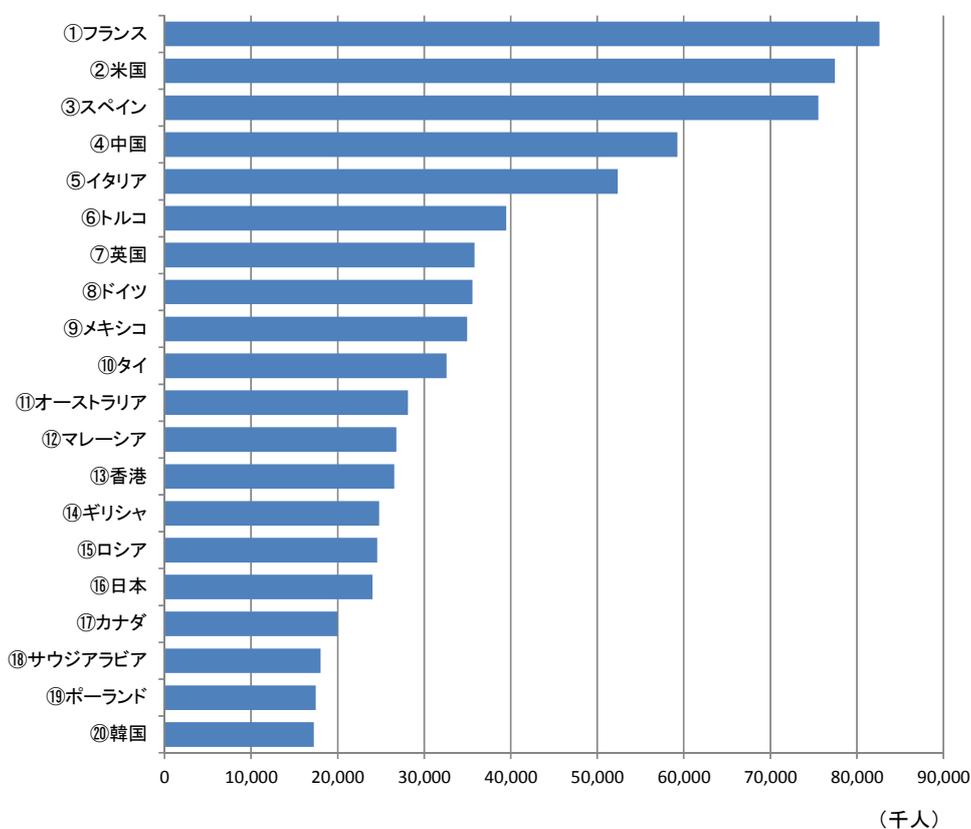
2018年6月15日に住宅宿泊事業法（いわゆる民泊新法）が施行される。日本における民泊サービスは、旅館業法における許可を得ずに実態先行で拡大してきたが、合法の事業として認められることから、参入する企業や個人も増加することが予想される。しかし、先行する海外では民泊をめぐる問題が生じているのも事実である。民泊解禁によって、日本で今後どのような点が問題になるのか、観光先進国のフランスの例を見ながら考えてみたい。

## 1. 観光先進国フランスのインバウンドと民泊制度

### (1) 外国人訪問者数 No. 1

近年、日本では外国人訪問者数が急速に増加しているが、国外からの訪問者数が世界一を誇るのはフランスである。図表1が示す通り、フランスの外国人訪問者数は8千万人を超え、16位の日本と比較すると約3.4倍である。フランスの他、スペイン、イタリア、英国、ドイツといった欧州の国が上位に入っており、域内での行き来の多さが反映されている可能性はあるが、いずれにせよフランスは外国人訪問者数で米国などをも上回る紛れもない観光先進国である。

図表1 外国人訪問者数ランキング上位20の国と地域



(注) 米国及びトルコは2015年、その他は2016年の値である(2017年6月時点の暫定値)。

(出所) 日本政府観光局(JNTO)より大和総研作成(出典元: 国連世界観光機関(UNWTO))

日本では政府目標として2020年に訪日外国人旅行者数を4,000万人とすることを掲げている<sup>1</sup>が、フランスは2024年オリンピック開催に向けて外国人観光客の目標を1億人とすることを明らかにしている<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 「未来投資戦略2017—Society 5.0の実現に向けた改革—」(平成29年6月9日)。

<sup>2</sup> トラベルボイス「フランス、外国人旅行者数の新目標を『1億人』に設定、パリ五輪決定で観光施設への再投資など推進へ」(2017年10月12日)。

国外からの観光客数の拡大にとって宿泊施設は重要な要素となる。フランスには2017年1月1日時点で約15万の宿泊施設（ベッド数約548万床）があるが、このうち観光客向けのホテル（hôtels de tourisme）が2万弱であるのに対し、9万施設を超えるのが観光用家具付住居（meublés de tourisme）である<sup>3</sup>。観光用家具付住居とは観光客用に提供される家具が付いた家や部屋であり、フランスで民泊問題を考えるに当たり重要なのがこのタイプである<sup>4</sup>。つまり、観光大国フランスにおいて観光客を受け入れる宿泊施設として観光用家具付住居は欠かせない存在なのである。

## （2）居住スペースの貸し出し

フランスでは、2014年3月の都市計画に係る「ALUR法」の施行により、8か月以上の間、本人か配偶者が居住する場合には「生活の本拠」として、許可なく住居を短期貸しができることになっている（図表2左）。パリ市では観光用家具付住居のような第一義的な居住場所でない物件を年間4か月以上貸し出すことはできない制度になっている（図表2右）が、実際にはシェア事業者（マッチングを行うプラットフォーム）のプラットフォームを通じて相当数が上限を超えて行われているもようである。

賃借者との契約を更新するよりも、新たに民泊として貸す方が利益を生むとすれば、賃貸物件のオーナー側に民泊として短期貸しに切り替える動機が働いても無理はない。しかし、年間4か月という上限の遵守は利益を圧迫する。第2章では、正当な範囲を超えて行われる民泊事業がもたらすパリ市の「一般住居の『ホテル化』」<sup>5</sup>と呼ばれる現状について見てみることにする。

図表2 フランス、パリ市の民泊制度に関する記載例

海外の動向 ④フランス	海外の動向 ④フランス パリ市
<p>➢ 2014年3月、「住宅賃貸借・居住権の保障、住居を持つ権利と新しい都市計画に関する法律」（ALUR法）が改正され、自分の第一義的な居住場所として使用している家やアパートは当局の許可なしに短期貸しが可能。</p> <p>（生活の本拠）8ヶ月以上、自分ないしはパートナーが居住している住宅</p> <p>➢ これ以外の物件を短期貸しすることについては、地域ごとにルールを設定する。</p> <p>原則として用途地域を商業地に変更する必要がある。</p>	<p>➢ 2014年11月 パリ市は、ホテル業界からの要望を受け、Airbnbおよび類似サイトに、宿泊税の徴収・納税を義務付ける法案策定。</p> <p>2015年2月にAirbnbがこれに合意。</p> <p>➢ 2015年5月 パリ市当局が旅行者への空室賃貸事業の取締りに着手。</p> <p>自分の第一義的な居住場所ではない物件については、年間4ヶ月超の貸出し禁止。投資住宅の短期貸し禁止。</p> <p>【背景】人気のマレ地区等で、居住者よりもAirbnb利用の短期滞在者が多くなり、パリ市内のアパート供給量の低下、賃料高騰、住環境悪化が深刻な問題に。</p>

（出所）東洋大学国際地域学部国際観光学科 矢ヶ崎紀子「民泊をめぐる現状と法的課題について」（規制改革会議第20回地域活性化ワーキング・グループ（2015年10月29日）、資料）

<sup>3</sup> Direction générale des entreprises “Mémento du tourisme - Édition 2017”。観光用家具付住居数は資料の“Meublés classés de tourisme”の値。

<sup>4</sup> ベッド&ブレイクファースト（B&B）で部屋を貸すタイプ（chambres d’hôtes）も一種の民泊といえる。

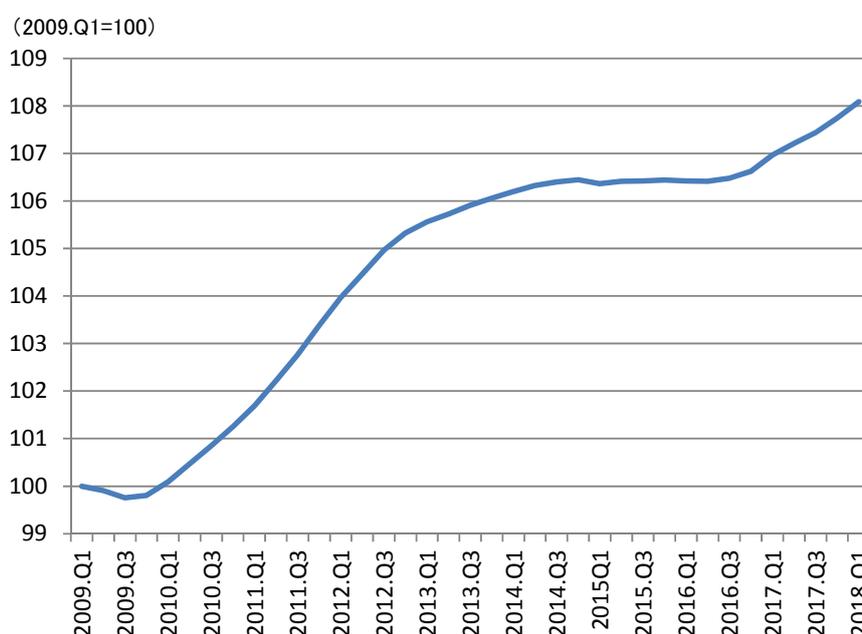
<sup>5</sup> 内閣府規制改革会議「民泊サービスに係る諸外国における関連規制の概要【暫定版】」（第21回地域活性化ワーキング・グループ（2015年11月9日）、資料2-2）。

## 2. パリ市の民泊問題

### (1) 家賃の高騰

フランスでは前掲の図表2右に「賃料高騰」と記載があるように、家賃の高騰が伝えられている。図表3はリーマン・ショック後のフランスの賃貸参考指数（Rent Reference Index）を2009年第1四半期=100として示したものである。2009年第3四半期をボトムとして2014年第4四半期にかけて上昇し、その後、横ばいの期間を挟み、2017年第1四半期ごろから再び上昇が見られる。もっとも、賃貸物件の民泊転用が進んでいるとすれば、首都パリ市ではフランスのデータで見る以上に賃料上昇が起きていても不思議はない。

図表3 フランスの家賃水準の推移



(注) 1998年第4四半期=100としたデータを2009年第1四半期=100で示したものを。

(出所) フランス国立統計経済研究所 “Rent reference index (RRI) - Base 100 on the 4th quarter of 1998” より大和総研作成

家賃の高騰を法令等によって無理やり抑制<sup>6</sup>しようとするれば、オーナーの心理からすれば賃貸から民泊転用に傾く。民泊転用が進めば、賃貸物件の減少を通じて、家賃の一層の上昇が生じる。他方で、観光客向けの短期貸しの物件が増えても、一般住民がそこに住むわけにはいかない。取り得る選択肢は転居である。

<sup>6</sup> パリ市では前借主が支払った額より高額に設定できない制度になっていた（永澤亜季子「不動産の賃貸借と売買・管理に関する法律の改正」参照）。

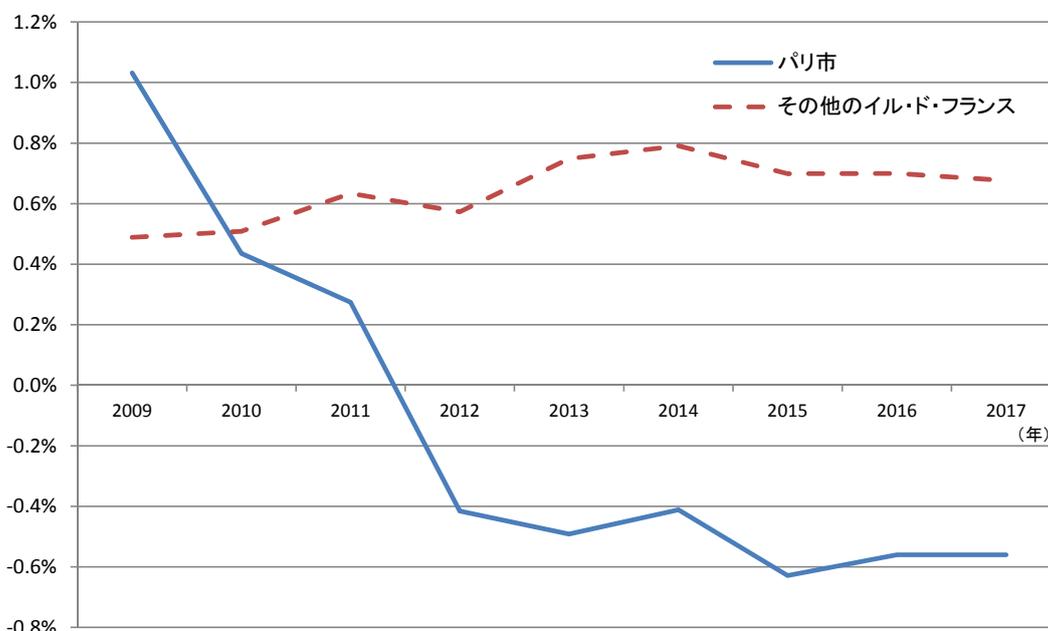
URL: <http://www.newsdigest.fr/newsfr/guide/legal-advice/6940-1.html>

## (2) 住民の締め出し

図表4はパリ市とパリ市を除くイル・ド・フランス地域圏<sup>7</sup>の人口の変化を前年比で示したものである。パリ市を除くイル・ド・フランスの人口は一貫して前年比でプラスの伸びとなっているのに対し、パリ市は2009年から2011年にかけて伸びが鈍化し、その後は前年比でマイナスになっている。特に2015年以降はマイナス0.6%前後となっており、マイナス0.4%台であった2012年から2014年の期間よりもマイナス幅が一段大きくなっている。

パリ市の人口がこのような減少し続ける要因として、やはり前述の「一般住宅の『ホテル化』」が強く関与していると考えられる<sup>8</sup>。実質的な居住地の商業地化により、パリ市民が郊外へ追い出されることとなったとみるのが妥当であろう。

図表4 パリ市とその他のイル・ド・フランスの人口増加率の推移



(出所) Eurostat より大和総研作成

## (3) 窮状を訴える仏ホテル関係団体

民泊がもたらすパリ市の窮状という点では、2016年3月17日、フランスのホテル関係団体が来日し、同市で民泊がもたらしている深刻な状態をメディア等が伝えたのは記憶に新しい。住宅宿泊事業法案の国会審議の際、2017年6月2日の参議院本会議で野田国義議員が同フォーラムの内容に触れ、「都内で開かれたフォーラム、『民泊の真実』において、全国旅館ホテル生活衛生同業組合連合会の招聘により、フランスのホテル、レストランの事業団体GNIが来日し、

<sup>7</sup> イル・ド・フランス地域圏はパリ市を中心とした地域圏。

<sup>8</sup> 人口減少と民泊の関係については、地元のLe Parisien紙“Paris perd des habitants : Airbnb pointé du doigt” (2017年1月3日改訂版) で言及あり。

その際、シュネ会長より、アパート等の所有者がこぞって民泊営業に乗り出したためパリの家賃相場が急上昇した、賃貸契約の二五%が更新されないなど住宅不足が深刻化し、とりわけ観光客の人気スポット周辺では住民が減った結果、学級閉鎖といった事態も起きている」と述べている<sup>9</sup>。

パリ市の民泊問題は住民締め出しだけではない。欧州ではホテルの宿泊者に対して宿泊税（滞在税）を課される地域が少なくないが、パリ市でも同税が課されており、民泊における税の徴収に関する問題もある<sup>10</sup>。また、2015年11月のパリ同時多発テロの犯人が本人確認を回避するために民泊に宿泊していたといわれており、治安面でも心配が残る。日本では民泊解禁が間近となっているが、果たしてこれらの問題を回避できるのだろうか。

### 3. 日本への示唆

#### (1) 民泊をめぐるこれまでの経緯

日本において他人に宿泊サービスを提供する行為は厳しく規制され、一部の例外を除けば旅館業法の許可が必要というのが通例であった。しかしその一方で、旅館業法の許可を得ずにインターネットを通じて宿泊サービスを有償で提供する者が急速に増加し、旅館業法の許可を得て営業する旅館等の顧客奪取、騒音、ゴミだし、共有スペースの無断使用といった様々な問題が生じてきた。また、観光客需要への対応などの対策も必要なことから、政府は対応が迫られていた。

こうした状況を踏まえ、政府は「規制改革実施計画」（2015年6月30日閣議決定）を受けるかたちで、2015年11月27日に『民泊サービス』のあり方に関する検討会を立ち上げ、民泊サービスのあり方について検討を行った。同検討会の最終報告書（2016年6月20日）では、旅館業法とは別に、住宅を活用した有償の宿泊サービスの提供を年間提供日数上限等の「一定の要件」の範囲内で認めることが示された。翌2017年の通常国会に住宅宿泊事業法案が提出され、同年6月9日に参議院本会議で可決・成立を経て、同月16日に公布されたという経緯がある。

#### (2) 住宅宿泊事業法と関連規制

住宅宿泊事業法の概要は図表5の通りであり、住宅宿泊事業者、住宅宿泊管理業者、住宅宿泊仲介業者に関して、それぞれ規定がなされている。届出や登録を必要とすることで行政が監督する「業法」であり、旅館業法とは別の専用の法律となっている。住宅宿泊事業者の提供日数は年間180日を上限としており、当該1日の数え方は正午から翌日の正午まで（住宅宿泊事業法施行規則第3条）である。家主不在型の場合は住宅宿泊管理業者に委託しなければならず、住宅宿泊管理業者は国土交通大臣の登録が必要である。

<sup>9</sup> 当該フォーラムでは、GNI以外にもフランスからの来日者あり。

<sup>10</sup> パリ市では、Airbnbが同税を徴収している。

図表5 住宅宿泊事業法の概要

<b>背景・必要性</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ここ数年、民泊サービスが日本でも急速に普及</li> <li>○ 多様化する宿泊ニーズ等への対応</li> <li>○ 公衆衛生の確保や地域住民等とのトラブル防止、無許可で旅館業を営む違法民泊への対応 等</li> </ul>
<b>概要</b>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>※ 都道府県に代わり、保健所設置市(政令市、中核市等)、特別区(東京23区)が監督(届出の受理を含む)・条例制定措置を処理できる</p> </div> <p><b>2. 住宅宿泊管理者に係る制度の創設</b></p> <p>① 国土交通大臣の登録が必要</p> <p>② 住宅宿泊管理業の適正な遂行のための措置(住宅宿泊事業者への契約内容の説明等)の実施と1②の措置(標識の掲示を除く)の代行を義務付け</p> <p>③ 国土交通大臣は、住宅宿泊管理者に係る監督を実施</p> <p><b>3. 住宅宿泊仲介業者に係る制度の創設</b></p> <p>① 観光庁長官の登録が必要</p> <p>② 住宅宿泊仲介業の適正な遂行のための措置(宿泊者への契約内容の説明等)を義務付け</p> <p>③ 観光庁長官は、住宅宿泊仲介業に係る監督を実施</p> <p>○公布 平成29年6月16日 ○施行期日 平成30年6月15日</p>
	<p><b>1. 住宅宿泊事業者に係る制度の創設</b></p> <p>① 都道府県知事への届出が必要 (年間提供日数の上限は180日(泊)とし、地域の実情を反映する仕組みの創設)</p> <p>② 住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置(衛生確保措置、騒音防止のための説明、苦情への対応、宿泊者名簿の作成・備付け、標識の掲示等)を義務付け</p> <p>③ 家主不在型の場合は、上記措置を住宅宿泊管理者に委託することを義務付け</p> <p>④ 都道府県知事は、住宅宿泊事業者に係る監督を実施</p>

(出所) 観光庁ウェブサイト

さて、住宅宿泊事業法の施行により、日本での民泊解禁がパリ市のような家賃上昇と居住者の減少を引き起こすのかということ、どうやら事情は異なりそうである。年間 120 日までならば許可なく事業できるフランスと異なり、日本では年間 180 日と上限となる日数が多いものの、家主不在型ならば住宅宿泊管理者に委託しなければならないつくりになっている。また、居室の床面積は宿泊者一人当たり 3.3 平方メートル以上確保しなければならない(厚生労働省関係住宅宿泊事業法施行規則第一号)など、施行令、施行規則といった規定や、ガイドラインまで細かく定められており、素人がすべて一人で対応するには一筋縄ではいかないと思われる。

しかも、180 日の制限の上に条例で上乗せの規制ができ、既に複数の自治体で上乗せ条例が設けられている。東京都内の特別区では住居専用地域に週末前後程度の期間でのみ事業を認めるところが多く、また、全域で禁止(軽井沢町)、住居専用地域では一部の形態を除き1月半ば～3月半ばのみ(京都市)といった非常に厳しい上乗せ規制を設けるところもある。このようなところでは、全域禁止の場合は当然として、既存の賃貸人を排除してまで賃貸物件から民泊用に切り替えるようなオーナーが多数でてくるとは考えにくい。

さらに、日本では空き家やアパートの供給過剰が問題となっており、民泊転用が既存の賃貸相場の上昇に影響するとは考えにくい。フランスのパリ市を日本の東京都に例えるならば、東京都には湾岸の埋立地や工場跡地など、まだまだ賃貸物件を供給できる余地もあるとみられ、内陸で景観保全規制の厳しい古都パリとは本質的に異なるといえよう。

治安面も懸念される場所であるが、この点でも住宅事業宿泊法では本人確認が義務付けられており、法の下で民泊事業が運営されるのであれば過剰な心配は不要との見方ができる。宿泊税の徴収についても懸念される場所ではあるが、導入しているのは東京都など一部の地域

のみ<sup>11</sup>であり、同法に則った運営がなされるならば即座に大きな問題となる可能性は低い。

### (3) フランスでの民泊の問題点は法令が遵守されないこと

ここまでは住宅宿泊事業法上が施行された後の日本での影響について、法令が遵守されることを前提としてきた。しかし、パリで問題となっているのは4か月の上限を守らない事業者が多い点であり、家賃高騰等の問題はこのことに端を発する副次的な影響といえる。2017年12月からは事業者の登録が義務化されたが、その登録も進まない状態にあることから、パリ市は4月、Airbnb等シェア事業者の提訴に踏み切っている。

この問題を日本に置き換えてみると、民泊サービスの提供者に届出や業者への委託をさせ、180日の上限や上乗せ規制を守らせることができるかということになる。住宅宿泊事業法に基づけば、事業者は届出や登録を行っており、行政としては業務改善命令（住宅宿泊事業法第15条）や、業務停止・廃止命令（同第16条）、報告徴収及び立ち入り検査（同第17条）によって、180日の上限規制を遵守させることが可能である。さらに政府はシェア事業者に対して届出番号の確認を求めており、違法物件についてはサイト上からの削除等を要請し得る<sup>12</sup>として違法物件の排除を図っている。

しかし、後述する理由から、パリ市で登録さえ行わず上限規制を守らない事業者の排除が困難であるのと同様に、日本でも届出や委託を行わない者を容易に排除できないといった懸念も残る。仮に、法令遵守に従わない事業者が横行するような事態になれば、日本でも社会的な問題に発展する可能性さえある。

### (4) 実態把握の困難さ

厚生労働省は2016年10月から12月にかけて全国の民泊の実態を調査している（図表6）。結果は「物件特定不可・調査中等」が過半数を占めており、このことから実態把握が困難である様子がよくわかる。旅館業法の改正によって、今後は取締りがより厳格化していくに違いない<sup>13</sup>が、海外に拠点を置くインターネットのサイトもあり、違法民泊の摘発のために必要な実態がつかめないところに民泊問題の難しさがある。

実態がつかめない理由は、民泊を含むシェアリングエコノミーの特徴に起因する部分が多い。シェアリングエコノミーは、インターネットを使ってシェア事業者が提供者と利用者を容易に結びつけることが可能となった点に特徴があり、提供者の特定が不可能ではないが場所などについて外部から把握しづらい部分もある。黎明期にあってこうした負の側面についての対

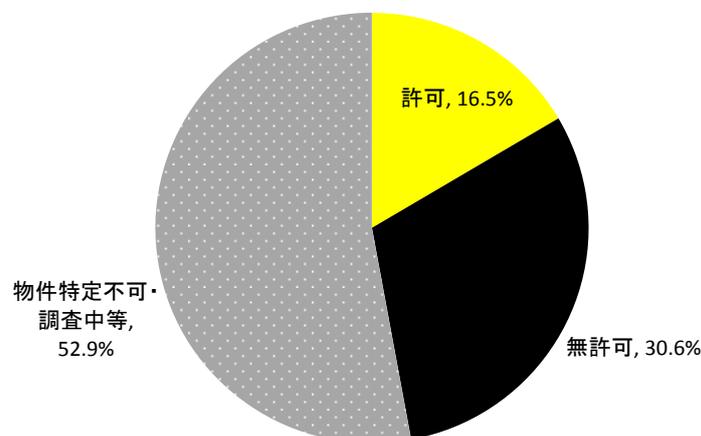
<sup>11</sup> 日本での宿泊税の導入については、拙著「自治体の『宿泊税』導入に向けた取り組み ～京都市における導入への動きと、宿泊税が広がる背景～」(2017年10月12日付大和総研レポート)参照。

<sup>12</sup> 国土交通省観光庁次長、厚生労働省大臣官房生活衛生・食品安全審議官「違法民泊物件の仲介等の防止に向けた措置について(通知)」(平成29年12月26日)。

<sup>13</sup> 旅館業法は無許可営業業者等への規制を強める法改正が行われ(2017年12月15日公布)、住宅宿泊事業法と同様、2018年6月15日に施行される予定である。

応は、各国とも模索段階にある。

図表6 民泊の実態調査結果（調査機関：2016年10月～12月）



（注）民泊仲介サイトに登録されている情報を抽出し、集計（全国で15,127件、重複除く）。  
（出所）厚生労働省「全国民泊実態調査の結果について」より大和総研作成

#### 4. シェアリングエコノミーの健全な発展に必要なこと

民泊はシェアリングエコノミーの代表的な分野であるが、民泊と並んで世界的に拡大している分野にはライドシェアがある。ライドシェアも目的地まで乗せてほしい人と乗せて稼ぎたい人を瞬時の配車によってマッチングする便利さがある一方、既存のタクシー事業者の顧客を奪うことから各地で暴動が起きるといった負の面も経験してきた。

しかし、これら負の部分は新しい技術がもたらす新たな時代への産みの苦しみであり、シェアリングエコノミーそのものを否定すべきではない。シェアリングエコノミーは旧来の社会経済システムに変革を迫るものではあるが、他方で提供者は資産・スキルの有効活用で副収入も得られ、利用者にとってはいつでも、安く手に入れることができ、シェア事業者は手数料やデータ収集で得たビッグデータを新たなビジネスにつなげることもできる。本人確認や保険など周辺事業も拡大することから、既存事業者の新規参入・事業拡大も期待できる。社会経済システムのバージョンアップを支える大きな役割を担うだけに、いかにうまく活用して経済成長や豊かな生活につなげるかを考えることが大切である。民泊を含むシェアリングエコノミーは今後の日本の経済社会にとって大きな可能性を秘めており、健全な発展が求められる。

欧州委員会は「collaborative economy」という用語を用いているが、「シェアリングエコノミーの新たなビジネスモデルがもたらし得る大きな利益を享受するため、欧州はシェアリングエコノミーがもたらす新しい機会の受け入れにオープンであるべきであり、EUは、このイノベ

ーション、競争力及び経済成長の機会を積極的に支援すべき」<sup>14</sup>として促進している。日本政府もシェアリングエコノミーに対して促進を図っており、成長戦略のひとつとして積極姿勢を示してきた。内閣官房 IT 総合戦略室内にシェアリングエコノミー促進室が設けられるとともに、各種相談の受付や自治体へシェアリングエコノミー伝道師の派遣が行われるなど、その甲斐あって全国的に機運が高まりつつあるところである。

筆者としては、そのために必要なことはシェア事業者の適度な関与であると考えている。シェアリングエコノミーで質を担保するものは相互評価であり、この仕組みにおいて、提供者は良い評価を受けるために良いサービスを提供しようというインセンティブが働くが、利用者からは提供者の法令遵守は確認できない。シェア事業者に対して過度の関与を求めることは既存の規制の枠に押し込めることにもなりかねないが、シェア事業者の適度な関与を通じて、法令遵守等が保たれることは健全な発展につながるであろう。その前提として、シェア事業者自身が高い倫理観を有していることは言うまでもない。

<sup>14</sup> 内閣官房 IT 総合戦略室「シェアリングエコノミーに向けた欧州アジェンダ（概要）」（第1回シェアリングエコノミー検討会議（平成28年7月8日）、資料1-5）。