

2016年2月16日
No.2015-048

民泊ルールの方定に求められる視点

調査部 主任研究員 高坂 晶子

《要 点》

- ◆2015年のインバウンド（訪日観光客）数は前年比47%増加の1974万人に上り、2020年の達成を目指していた「年間2000万人」に迫った。一方、大都市圏を中心に、観光バスの路上駐車や渋滞、ガイドや宿泊施設の不足等も顕在化した。
- ◆2016年入り後は、中国経済の変調、テロや核による不穏な国際情勢等により観光需要の一時的なペースダウンが懸念される状況。ただし、成長基調にあるアジア経済の下、中長期的にはインバウンド市場の拡大は続くと思込まれ、2020年にオリンピック、パラリンピックの開催も控えるわが国は、受け入れ態勢の整備が急がれる。
- ◆このうち宿泊施設不足の打開策として、旅行者が一般住居に有償で宿泊する民泊が注目されている。背景には民泊（ホームシェア）仲介ビジネスの普及がある。すなわち、遊休居住スペースの所有者（以下、ホスト）と宿泊希望者（以下、ゲスト）をマッチングするC to Cのプラットフォームをウェブ上で提供するビジネスモデルが欧米を中心に急成長を遂げつつある。
- ◆最近、日本においても、主に外国企業によって上記のモデルが展開されているが、現行旅館業法においてはICTを活用したC to Cの「民泊」は想定外であることから、実効性ある対応が十分なされないまま放置されているのが実情である。
- ◆新たな宿泊形態である「民泊」は、外国人が「わが国の日常生活や地域社会を体験可能」という長所を有しており、今後の観光振興を図るうえで積極的に活用することが望ましい。一方で社会全体の安全・安心の確保と施設周辺的生活環境の保全を図るため、実態を踏まえた全国ルールの整備が急務となっている。
- ◆現在、具体的な法令の整備に向けて検討を行っている「民泊サービス」のあり方に関する検討会（厚労省と観光庁の共管、以下検討会）の議論をみると、以下の問題点が指摘できる。
 - ①検討会は「民泊」をさしあたり既存の旅館業法に取り込む方針であるが、その場合、実態からかけ離れた規制が多数課される可能性がある。一方で、「民泊」が従来とは異なる宿泊形態であるがゆえに必要な規制（近隣への配慮等）が課されない恐れもある。
 - ②「民泊」関係者の多くが法規制をクリアしないまま、現状のビジネスを続ける可能性は否定できず、社会の安全安心の確保などの課題が未解決のまま残される。
 - ③「民泊」に重要な役割を果たす仲介事業者の取り扱いが不透明である。旅館業法に

「民泊」が位置づけられた場合、仲介事業者が旅行業法の適用を受ける可能性が生じる一方、政府の別組織が、民泊のほか運転や家事・保育の代行サービス等を含むシェアリング・エコノミー全般についてのルールを策定しつつあり、両者の連携・調整が不十分である。

- ◆利用と普及が規制の先を行く「民泊」について、ルール化は急務であるものの、一般市民も当事者となりうる「民泊」ビジネスを既存の業法で規制することには限界があろう。民泊に関する新法を策定し、仲介事業者をはじめとする関係者の役割と責務、既存事業者との公平な競争条件のあり方等についてルールの大枠を定めたいえ、詳細な規制についてはきめ細かく利用実態を反映できる各地域に委ねることが最も実効性のある制度設計といえよう。これに対し各地域においては、望ましい観光のあり方と民泊の活用方法について幅広く住民を巻き込んだ議論が行われ、地域事情に即した合意を形成することが重要といえよう。

**本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・
高坂晶子宛にお願いいたします。**

Tel: 03-6833-1584

Mail: kohsaka.akiko@jri.co.jp

1. はじめに

円安やビザ発給要件の緩和、免税措置の拡充等により、2015年のインバウンド（訪日外国人）客数は前年比47%増の1974万人となり、観光消費額は3.4兆円を突破した。「2020年にインバウンド2000万人」という目標の前倒し達成が確実視され、政府は「可及的速やかに3000万人を目指す」として、新たな観光振興戦略の策定¹に取り組みつつある。

インバウンド消費が日本経済を下支えした半面、大都市圏や主要観光地では繁華街での交通渋滞、ホテルや通訳不足等の問題が顕在化した。2020年のオリンピック、パラリンピックを機にインバウンド市場の一層の拡大が見込まれる中、受け入れ態勢の整備がわが国の重要課題となっている。

現在、ホテル不足対策として注目されているのが「民泊」である。民泊とは、旅行者が旅館やホテルではなく一般住宅に宿泊するもので、従来は国際交流団体や学校が主体となって一般家庭に滞在するホームステイや、修学旅行生が作業を体験する農家民宿が代表的であった。しかし近年の民泊の場合、面識のない個人同士が行うC to Cの有償サービスが大半を占める。

わが国においても「ICTを活用したC to C取引による宿泊ビジネス（以下、「民泊」と表記）」は始動しつつあるが、既存業者とのイコールフットイング（処遇の公平性）など複数の問題が指摘されている。政府は、現行法令では民泊のような宿泊形態は想定外であることに加え、不特定多数が関与する同ビジネスの取り締まりは事実上困難であって拡大を止められないこと、新たな需要を生み出し観光振興への寄与が期待されること等を踏まえ、早期に民泊関連ルールを策定すべく議論を進めており、今年6月をめどに一定の結論を得る見通しである。

本稿では、民泊ビジネスの概要、先行する海外で導入されたルール、わが国の実態、メリットと課題等について整理したうえで、現在政府が取り組んでいるルール化の方向性について検討するものである。

2. 先行する欧米社会にみる「民泊」の概要

（1）世界における民泊の実態

◆民泊とシェアリング・エコノミー

ICTを介して有償の居住スペースを仲介する近年の「民泊」は、個人の遊休資産や能力、時間の共有（シェア）と有効活用を目指す「シェアリング・エコノミー」の一形態である²。このようなサービスが発生、普及した背景として、①ICTの進歩に伴うコミュニケーションやマッチング、決済等の迅速性、正確性、信頼性の向上、②「物の所有」にこだわらず、必要に応じて機能を享受する「シェア」が環境負荷や生活コストの低減につながり望ましいとする風潮、③リーマンショックを契機とした個人ベースのサイドビジネスの拡大、等が挙げられる。

◆「民泊」ビジネスの概要

「民泊」ビジネスの主要な担い手は、遊休居住スペースの所有者（以下ホスト）と宿泊希望者（以下ゲスト）を仲介するウェブ上のプラットフォームの運営者（以下、仲介事業者）である³。

¹ 内閣総理大臣を議長に、関係閣僚、7名の民間有識者からなる「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」が2015年11月9日にスタート。

² 民泊＝ホームシェアのほか、カーシェアや会議室等の共同利用、家事代行や介護・保育サービスも含まれる。

³ Homeaway（2015年、ネット旅行業者大手のExpediaにより買収）、Airbnb（エアビーアンドビー）はアメリカ、Pandabed、住百家は中国の企業である。

以下、仲介事業者の最大手である Airbnb を例に活動状況を見る。2008 年、サンフランシスコでスタートした Airbnb は「地元の家で暮らすように旅しよう」をキャッチフレーズに、個人同士の宿泊サービスをマッチングする事業で急成長を遂げてきた。2013 年当初の利用者は 400 万人であったが、2015 年には 6 千万人以上の利用者を擁し、掲載物件は 191 ヶ国、3 万 4 千都市の 200 万余に上る。

同社のマッチングの仕組みは以下の通りである。まず遊休スペースの貸出を希望するホスト、宿泊希望のゲストは Airbnb のサイトに個人情報⁴（住所、電話番号、免許証その他写真つき身分証明書、ゲストの場合はパスポート等）を添えて登録する。物件の概要（立地、部屋の写真や特徴・長所、利用条件、料金、近隣の状況、過ごし方の提案等）を閲覧したゲストが宿泊を希望する場合、サイトを通じてホストにリクエストを入れる。一般の旅館・ホテルは治安や公衆衛生上の問題がない限り、空室時に旅客の受入れを拒否できないが、Airbnb の場合、ホスト側も判断を留保しており、ゲストのプロフィール等を参考にホストが宿泊を承認して始めて予約が成立する。料金はまず Airbnb に支払われ、到着後 24 時間を経過した時点で（事前情報と異なる等問題がなければ）ホストに支払われる。Airbnb 社の主な収益基盤は双方の支払う手数料である。

面識のない者同士の C to C 取引であることを踏まえ、Airbnb は物件情報や人柄を判定する材料として、過去の利用履歴、双方の評価（ゲストが宿泊先を評価するだけでなく、ホストもゲストの態度や利用状況を評価）をウェブ上に掲載している。Airbnb は利用者に対し、評価やプロフィール、履歴を参照したり、サイト上のショートメールサービスの交換等で感触を確かめたうえで意思決定すること、積極的に宿泊後の評価に参加するよう求めている。評価が不芳なホスト、ゲストは自然と利用あるいは受入れ頻度が落ちて淘汰につながることから、取引のクオリティを維持するメカニズムとして有効に機能するというのが Airbnb の主張である。

この仕組みから判るように、Airbnb は個々の物件情報や利用者の人となりについて独自に確認したり、保証するものではない。また、関連法令や契約（例：賃借物件を転貸する場合に大家の同意を得る）に関しても、Airbnb はホストに順守を要請するにとどまり（ただし関連法令、居住安全や感染症対策等について情報提供と注意喚起を行うサイトは用意）、書面の提出等（例：大家の転貸同意書）による確認作業は行っていない。Airbnb はあくまでホストとゲストのマッチングの場の提供者を自認し、サービスの品質や外部不経済については利用者の自己責任に多くを委ねる。もっとも事故対応のため 24 時間対応のヘルプデスクや保険等の用意はある。

（2）民泊に対する各国の規制

民泊ビジネスの急成長に対し、各国はどのように対応しているのであろうか。宿泊業一般については、多くの国・地域で営業許可、関連税、公衆衛生や建築関連の安全基準、営業地域等の規制が設けられているため、これらの規制を事実上逃れている「民泊」ビジネスに対し、既存事業者から不満と公平性の確保（イコールフットイング）を求める声が根強い⁵。

図表 1 は各国・地域の規制内容について整理したものである。多くが条件付きで容認しているが、ベルリン市とバンクーバー市は原則禁止、ニューヨーク市やサンタモニカ市、ポートランド市は規制を厳格化している。一方、慢性的なホテル不足に悩むロンドン市は、オリンピックを契

⁴ ただし電話番号等詳細な個人情報はマッチングが成功した後にゲストに伝えられ、一般には公表されない。

⁵ 批判に対し Airbnb は、地元体験を重視する観点から、世界的に見て 76% の物件が一般的ホテル街以外に立地しており、競合関係は生じていないとしている。

機に規制緩和に動いた。

各国の規制のポイントをみると、①自宅＝生活の本拠か、さらに自宅でもホストが在宅か不在か、自宅以外の所有資産（ホストは不在）か、②戸建てか集合住宅か、③ホストの所有物件か賃貸か、等に着目した規制が行われている。すなわち、所有する自宅であれば、ホストは貸出日数を制限したりゲストを慎重に選別するし、近隣社会への配慮も尽くす蓋然性が高いと考えられている。

その他、1 滞在当たりの日数や年間可能貸出日数の制限、ホストの登録やビジネス・ライセンスの要否と取得費用、宿泊税や観光税等の税金・負担金、罰則、営業地域の制限等がルール化されている。住宅の安全性や公衆衛生については、別の法令（消防法等）が民泊物件にも適用されるケースが多い。

地域性を反映した規制としては、賃貸住宅市場がタイトな地域で、「民泊」に押されて住居用物件が減少したり、賃貸料が高騰する事態への対処策が取られている。例えば、サンフランシスコ市では民泊に高額な宿泊税を課し、サンタモニカ市ではビジネス・ライセンスの取得を義務付けている。パリ市では長期貸出の際は代替物件を同一地区内に用意する義務を設けたり、無届物件へのパトロールを強化したりしている。これは、民泊ビジネスに参入するハードルを高めるとともに無届物件を排除することで、パリの魅力のひとつである地元民が醸し出す生活感や雰囲気を持することを目的としている。

(図表1) 海外における民泊ルール

	規制の程度	規制の要件	その他責務等
アメリカ			
ニューヨーク州	条件付き禁止	居住者不在の自宅の短期賃貸(30日未満)の禁止	ホストの個人情報の提出をめぐり訴訟に
フィデルフィア市	条件付き容認	連続30日以上貸出は許可制、年間180日未満	ホテル税(8.5%)の徴収
マイアミ市	規制地域は許可制	用途地域規制に基づき、特定地域はライセンス取得が必要	罰則:ゲストは退去、ホストは罰金
サンタモニカ市	規制の厳格化	所有者在室時のみ貸出可能、ビジネスライセンス登録が必要	宿泊税(14%)の徴収、罰金500ドル
ナッシュビル市、サンゼ市	条件付き容認	生活の本拠を置く個人宅の短期貸出を許可	
サンフランシスコ市	条件付き容認	居住者不在時の貸出期間の設定(1回30日未満、年間90日) 居住者在宅時の短期貸出は無制限で可能、市に登録	登録料(50ドル)、宿泊税(14%)の徴収 ホストに損害賠償保険への加入義務
ポートランド市	条件付き容認	戸建物件(注1)は検査を受け、近隣に通知すれば短期貸出可	許可申請料(180ドル)、宿泊税負担
カナダ			
バンクーバー市	禁止	ホテル事業者以外の者による自宅等の短期貸出を禁止	
イギリス			
ロンドン市	条件付き容認	当局の許可なく、所有する自宅を年間90日まで貸出可	別途防火法の順守について注意喚起
フランス			
全国	条件付き容認	生活の本拠(注2)たる家・アパートは当局の許可なく短期貸出可	左以外の物件は地域ごとに規制
パリ市	国の規制の厳格化	年間4か月以上旅行者に貸出す物件は届出義務 長期の貸し手は同区内に貸出物件と同規模のアパートを用意	観光客需要に押され、一般住宅の不足や家賃上昇等に処する措置 無届物件等違法貸出の取締り厳格化
ドイツ			
ベルリン市	禁止	届けなく営利目的で短期貸出を繰り返すことを禁止	
ハンブルグ市	条件付き容認	市の認可を得た生活の本拠(注3)の短期貸出は法の適用除外	無認可物件のウェブ掲載の禁止
スペイン			
カタルーニャ州	条件付き容認	貸出前に居住していた所有者は年間4か月以下の貸出可	
オランダ			
アムステルダム市	条件付き容認	生活の本拠を置く施設を規定のうえ、年間60日、1日あたり 宿泊者4人までの短期貸出は法律の適用除外	ホストによる観光税の納付をAirbnbが代行 仲介事業者への規制を検討中
オーストラリア			
ビクトリア州	容認	全ての短期貸出が規制適用除外	ただしパーティハウスとしての利用は別法令により禁止
クイーンズランド州	〃	〃	〃

(資料) 規制改革会議地域活性化ワーキンググループ資料等に基づき筆者作成

(注1) 所有者が9か月以上居住している必要

(注2) 本人または配偶者が年間8か月以上居住している住宅

(注3) 年間50%以上の期間居住または年間50%以上のスペースを占有すること

なお、図表1の大半は貸出物件やホストに関する規制で、ゲストや仲介事業者に関する事項はほとんどない点に留意が必要である。新たなビジネスモデルであるが故に対応が定まっていない面があるが、「民泊」を早くから受け入れてきたアムステルダム市では、トラブルの急増を受けて⁶仲介事業者向けルールの検討が始まっている。また、ニューヨーク市は実態調査のため全ホスト

6 「民泊」サービスのあり方に関する検討会 第4回資料5、8頁(2015年1月12日)

の個人情報の提出を Airbnb に要請し拒否されたが（2013 年）、提訴を経て入手に成功した。調査の結果、法令違反が多数判明し、市当局による不法賃貸の摘発、罰金の徴収が強化されている。

3. わが国における「民泊」

(1) 数字でみる「民泊」

現状、わが国で「民泊」を展開している仲介事業者は主に海外企業である⁷。以下、最大手である Airbnb Japan（株）の公表資料⁸から「民泊」の実態をみる。

2014 年 7 月からの 1 年間に、国内で Airbnb を利用した訪日外国人ゲストは 52.5 万人⁹、海外で利用した邦人ゲストは 16 万人で、前年比伸び率はそれぞれ 525%、373%に上る。また、国内の登録物件数は 2.1 万件、前年比伸び率は 285%である。同社は、日本を「全世界で最も伸びている重要市場」と位置づけ、引き続きビジネスを拡大する方針である。

Airbnb の利用者のうち、訪日外国人ゲストの属性をみると、平均年齢 35 歳で男女半々、国籍別では中国が 19%、シンガポールが 8%、韓国が 7%と続く。職種はアート、デザイン、クリエイティブ関係と教育・医療サービスがそれぞれ 14%、IT が 12%である。平均滞在日数は 3.8 日、平均消費額は 17 万円と全インバウンド平均より高い。目的は休暇・レジャーが 86%で、民泊を選んだ理由は「地元の人のように暮らしたい（9 割）」、「当該エリアを探索したい（8 割）」である（複数回答）。滞在先は東京が 47%、大阪 23%、京都 15%とゴールデンルートに集中している。

一方、国内ホストの属性をみると、平均年齢は 37 歳であるが、2014 年 7 月以降最も増えた年代は 60 歳以上である。職種はアート、デザイン、クリエイティブ関係が 16%、IT が 12%、レジャー、観光接客業が 11%で、民泊による年間平均収入は 96 万円である。

(2) 「民泊」のメリットと課題

① メリット

【宿泊施設不足の解消】

インバウンド客数の急増に伴い、宿泊施設の不足が顕在化した。図表 2 は東京都、大阪府と全国の客室稼働率の推移である。一般に 80%以上で満室を意味するなか¹⁰、東京都と大阪府の極めてタイトな状況が見て取れる。この結果、郊外に宿泊したツアー客から不満が出たり、ホテルのサービス低下を招くなど観光分野で支障が生じたほか、出張時の宿泊困難や価格高騰等ビジネス一般にも悪影響が出た。このような状況に対する解決策として、民泊の活用のメリットは大きい。

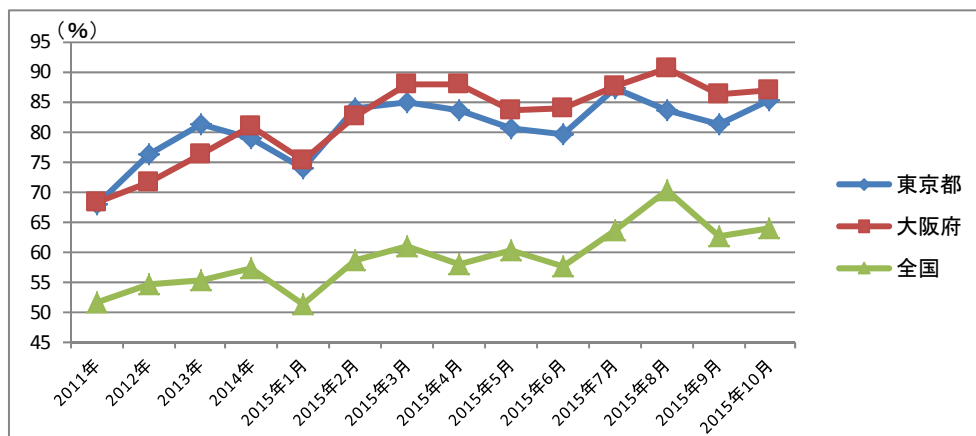
⁷ 背景には本ビジネスモデルが現行法令に抵触する恐れがあり、その影響で第三者によるデータの入手も困難であるため、以下、当事者のデータに基づいて論述。

⁸ 「Airbnb ユーザーコミュニティが日本に与える経済効果調査発表会」トラベルボイス社ウェブサイト 2015 年 11 月 26 日 www.travelvoice.jp/20151126-55704/

⁹ もともと日本在住で国内の Airbnb サービスを利用したゲスト（国籍不問）は 3.3 万人、伸び率は不明。

¹⁰ 稼働時間ではなくチェックアウトと次の宿泊客のチェックインの間の時間も含めた母数で算出するため。

(図表2) 客室稼働率の推移



(資料) 観光庁「宿泊旅行統計調査」

(注) 2015年10月は速報値のため変更の可能性がある。

【新たな観光商品の開発】

外国人が一般住居に宿泊する「民泊」には、日本人の日常的な暮らしを体験でき、観光地とは異なる魅力がある。実際、ウェブサイトには近隣の商店街や立寄スポット、散策や運動が可能な遊歩道や公園等が紹介され、ホストが同行して詳しく説明する接遇が、ゲストから好評価を得る例がみられる。

パリやニューヨークでは、「地元らしさ」を意識した部屋をしつらえ、パリジェンヌ気分でセーヌ河岸を散策したり、ニューヨーカーとなってブロードウェイを見物する体験をセットした企画型の「民泊」も登場している。日本でもアニメの舞台に立地する物件で「聖地巡礼」を提案するなど新たな観光商品の開発につながる可能性があり、新規ゲストを呼び込む効果が期待できる。

【地域創生への寄与】

日常の生活体験を重視する「民泊」は、地域創生にも寄与する可能性がある。

まず、大規模な祭りやイベント時の宿泊施設不足を「民泊」が補うことで、新たなホテル等を建設する際に必要となるリードタイムや閑散期の運営コストを気にせず、当該地域に宿泊客を呼び込むことができる。さらに、祭りのような観光資源が乏しい地域でも、古民家、季節の行事や郷土食、コミュニティ活動にゲストを受入れて高い評価を得る可能性がある。例えば、あるゲストは日本で最も印象的な出来事としてホストの墓参に同行した体験を挙げている。お盆のお供えや迎え火、近隣住民によるおはぎの振舞いといった全国に残る生活習慣が、時に新鮮な魅力となりうることを示している¹¹。

②課題

【背景：現行法と民泊の関係】

厚労省（宿泊業を所管）は「民泊」について、ホストが旅館業法の対象となり都道府県知事の営業許可を受ける必要があるという見解を示している¹²。同法では「施設を設け、対価を取り、社会性をもって反復継続的に人を宿泊させる営業」は旅館業であり（第3条）、ウェブ上のプラッ

¹¹ 「民泊」は深刻化する地域の空き家対策としても期待されている。ただし居住者不在の場合、治安維持や防災面で配慮が必要であり、近隣住民や地域組織が参加した責任ある主体を設定のうえ運営することが求められよう。

¹² 厚労省は仲介事業者については旅館業法の規制対象に含まれないとの見解。ただし、民泊＝旅館の一範疇に位置づけた場合、そのサービスを仲介する事業者が旅行業法の対象となる可能性を指摘している。

トフォームを介した一般人同士の取引もこの「営業」に当たるといえる。なお「社会性をもって」とは私的な交友範囲にとどまらず、社会一般に対してサービスの提供を公表しているケースを指す。この見解に従えば、現在の「民泊」ホストの大半は無許可営業といわざるを得ない。営業許可を取得しようとするとき、具体的な要件はどのような内容であろうか。

図表3は、旅館業法および同施行令に定められた旅館業者に対する主な規制の一覧である。知事の営業許可のほか、宿泊名簿の整備と保存、帳場（フロント）や換気・入浴等の施設要件、立地要件（至近に学校、児童福祉施設等が存在する場合は立地不可）など多岐にわたる。なお、農家民宿、国家戦略特区外国人滞在施設は現行法で制度化されている民泊の一形態である（巻末【参考】参照）。

旅館業法以外にも多くの法令が関係する（図表4）。建築基準法は旅館業者が具備すべき構造要件を、消防法は消防・防火上必要な備品・施設について定める。公衆衛生関連では、自治体の条例に基づく衛生管理計画の策定が旅館業の営業許可申請の要件となっている。さらに食事を提供する場合、食品衛生法による飲食店の営業許可も別途取得しなければならない。最後に都市計画法は、ホテル・旅館が立地可能な用途地域（主に商業用地）を規定している¹³。

（図表3）旅館業法における諸要件

概要	ホテル営業	旅館営業	簡易宿所営業	農家民宿(簡易宿所に準ずる)	【参考】国家戦略特区外国人滞在施設
	洋式の構造・設備を設け宿泊料を受けて人を宿泊させる営業	和式の構造・設備を設け宿泊料を受けて人を宿泊させる営業	宿泊場所を多人数で共用する構造・設備を設け、宿泊料を受けて人を宿泊させる営業	農村余暇法に基づく体験民宿業者のうち、農林漁業者が経営するもの	一定要件を満たす施設を特別区域内自治体の条例で定めた期間、外国人旅客に提供
旅館業法	適用あり	適用あり	適用あり	適用あり	適用除外
名簿	氏名・住所・職業等を記載した名簿を具備	同左	同左	同左	同左(*)
客室数	10室以上	5室以上	規制なし	規制なし	規制なし
客室床面積	9㎡以上/室	7㎡以上/室	延床面積33㎡以上	規制なし	25㎡以上/室(*)
玄関帳場	宿泊(希望)者との面接に適する施設の具備	同左	規制なし	規制なし	規制なし
換気等	換気、採光、照明、排水の設備の具備	同左	同左	同左	同左(*)
入浴設備	需要を充足しうる数の浴室・シャワーを設備(男女別(条例あり))	需要を満たす設備(近接して公衆浴場等があり入浴可能な場合を除く)	同左	同左	浴室を有すること(*)
その他	保健所設置自治体の条例で定める構造設備基準を充足	同左	同左	同左	6泊7日～9泊10日までの間で最低宿泊数を条例で定める(*)
立地要件	学校、児童福祉施設、社会教育施設近辺は不可	同左	同左	同左	国家戦略特区内で条例で規定した地域内

（資料）厚生労働省「旅館業に関する規制について」「民泊」サービスのあり方に関する検討会第一回資料
 （注）(*)の規制は旅館業法ではなく国家戦略特区法と関連通知、省令に基づく

（図表4）旅館を規制する主な関係法令（旅館業法を除く）

建築基準法	
建築確認	延床面積100㎡以上の旅館・ホテルは建築主事による検査が必要
避難路関連	4階建て(地下含む)以上は避難施設、消火施設、排煙設備、非常用照明を設備 政令で定める基準に従い、避難・消火上の必要を満たした通路
トイレ	国土交通大臣の規定する構造方法または同大臣の認定が必要
間仕切り、隔壁	主要な間仕切りは準耐火構造とし屋根・天井裏に到達
消防法	
防火	防火カーテン等防災対象物品は政令で定める基準以上の防災性能
消防設備	政令の性能基準を満たす消防設備を、政令の技術基準に従って設置、維持
誘導灯	避難路を誘導する非常用電灯の設備
基準合致の証明	旅館業法の許可申請には消防法令適合通知書の写しを添付する必要
食品衛生法	
飲食店営業許可	食事を提供する場合、都道府県の定める食品衛生基準に基づく営業用調理施設を設備 食品衛生管理者を置き、営業許可を取得
都道府県条例	
衛生管理	旅館業法の許可申請には条例に規定する衛生管理計画書を提出する必要

（資料）「民泊サービス」のあり方に関する検討会」における省庁、業界団体資料に基づき筆者作成

これらの規制はプロの事業者を想定したものであり、「民泊」の主流である一般住宅の実態とは

¹³ 本規定により、住居地域に立地する大半の「民泊」物件について旅館業の営業許可の取得は困難であるが、特別用途地区指定等により、個別に認められる可能性がある。

かけ離れている。このように、法令に規定された旅館業とは大きく異なる構造・立地の物件が膨大な「民泊」取引に参加している現状、以下のような課題が生じている。

【社会の安全安心の確保】

日本社会、なかでも公衆衛生、治安維持に関する安全・安心の確保である。

公衆衛生面では新たな感染症の拡大防止のため¹⁴、治安維持面ではテロや麻薬取引など犯罪の抑止のため¹⁵、訪日客や海外からの帰国者の往来を注視し、コントロールする取り組みが行われている。現行法体系では、旅館業者はチェックポイントのひとつとされ、厚労省の通知や自治体の条例に基づき、宿泊手続きを原則対面で行い旅客の健康状態等を確認したり、インバウンド客にはパスポートの提示を求め、写しを宿泊者名簿に添付する等の手続きを行う。このような責務が課されていない「民泊」の場合、例えば感染症の流行地域から来日し、発病が懸念される旅客等が滞在しても通報等が適切に行われず、対策の遅れが生じる可能性は否定できない。

【近隣コミュニティへの影響】

「民泊」施設の周辺地域における住民生活、居住環境の保全である。

一般の住宅地において、近隣の家屋に本来の持ち主と異なる不特定多数の宿泊者が次々に滞在するだけでも、居住者にとって大きな不安材料である。加えて具体的なトラブル、例えば深夜の話し声やドアの開閉等の生活騒音、ゴミの出し方や喫煙に関するルール違反、住民への不穏な対応（敵対的・威嚇的態度や無理に接触を試みる等）などの報告も増加傾向にある¹⁶。集合住宅の場合は共有スペースの備品（付属ジムの運動設備、パーティールームの家具等）の盗難や破損など実質的な物損も生じている¹⁷。

このような事態を放置すると、住民の間に「民泊」ひいてはインバウンド客全体に対する忌避感が生まれ、観光振興にマイナスとなりかねない。とりわけ問題なのは、日本の地域社会を知り日常生活を体験するという「民泊」本来の意義を損ない、新たなビジネスの芽を摘む恐れである。

【既存事業者との公平・公正な競争条件】

既存の旅館業者との公平な競争条件を確保する課題である。

◆規制 既存旅館業者は業法のほか建築基準法や都市計画法、食品衛生法等多くの法規の下で営業している。一方、「民泊」については規制の順守を促す手だてが不十分なため実質的には規制の網の外に置かれており、既存事業者との競争条件は公平を欠く。「民泊」が普及している海外では、自宅以外の多数の物件を仲介サービスに登録し、高い収益をあげる「民泊のプロフェッショナル化」¹⁸も問題となっている。

この点について Airbnb は、既存宿泊業者と「民泊」はマーケット（＝ゲスト）の属性もニーズも異なるし、立地地域も一致せず、棲み分けが出来ている、と主張する。しかし、わが国で最大の民泊市場はホテル不足の深刻な大都市圏であることから判るように、少

¹⁴ エボラ出血熱や SARS の世界的流行の際は、発症時の特徴的な外見や症状のほか、これらがすでに流行しており日本入国前の滞在先として要注意の国・地域のリスト等が提供され、通報協力が要請された。

¹⁵ 2015 年末のパリ大量銃撃事件の際、実行犯の入国・滞在ルートの把握の失敗がテロにつながったとして、宿泊施設への監視が強化されている。

¹⁶ 通報等による無許可営業の件数は 2013 年の 62 件から 2014 年には 131 件に倍増している。「民泊サービス」のあり方に関する検討会 第 1 回 2015 年 11 月 27 日 資料 6

¹⁷ 不動産会社が新規購入希望者に対し「第三者に対する有償宿泊スペースの提供禁止」への同意を求めたり、既存物件において管理会社が主導・支援して管理規約に「民泊」を規制条項を導入する動きがみられる。

¹⁸ 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）における有識者発言

なくとも現時点ではマーケットの重複がみられる。棲み分けが必ずしも自然成立するとは限らないなか、競争条件のあり方について検討する必要がある。

- ◆課税 「民泊」ビジネスに関わる税金のうち、仲介事業者は消費税その他の納税実績を明らかにしているのに対し、ホストの納税状況は不透明である。本来は確定申告を行うべきであるが、営業実態の把握が困難なこともあり、納税が行われていない可能性が高い。民泊ビジネスにおける納税義務を明確化し、併せてマイナンバー登録など実効性を担保する仕組みの導入が課題である。

以上、「民泊」については、すでに相当数のユーザーが参加して一定の社会的支持を得ているうえ、さらなるメリットも期待可能である半面、現行法令に抵触する恐れが濃厚であって解決すべき課題が多々残されていることがわかる。今後は、社会全体の安全・安心の確保、民泊施設周辺における生活環境の保全に配慮しつつ、普通の暮らしや町並みをセールスポイントに変え得る「民泊」を観光振興に活かす視点が求められる。そのためには、「民泊＝ICT を活用した C to C 取引の宿泊ビジネス」に対応していない現行法令を見直し、わが国社会に同ビジネスを適切に位置付けるルールを整備する必要がある。

4. 「民泊」をめぐるルール化の動きと問題点

(1) ルール化の動き

従来、「民泊」をめぐる議論は、規制改革の文脈で行われてきた。すなわち、観光振興や地域創生に寄与する新分野として「民泊」が検討され、要件・地域を限った規制緩和が試行されてきた。例えば、本年1月末にスタートした大田区の場合は¹⁹、国家戦略特区制度の下で行われるインバウンド向けの「民泊」について、旅館業法の適用を除外するスキームである。

現在、「民泊」をルール化する動きはさらに進展し、邦人ゲストも対象とした一般ルールの検討段階にある。2015年11月に設置された、国土交通省と観光庁が共管する「「民泊」サービスのあり方に関する検討会（以下、検討会）」は2016年1月末までに5回開催されている。

ルール化の取り組みは2段階で進められる見通しである²⁰。まず実態が先行する「民泊」に早急に対処する必要上、今年度末までに旅館業法の政省令を改正し、「民泊」を現行法体系に取り込む。

次いで、ウェブサイト上の仲介事業者の役割と責務、住宅地に立地する²¹個人住宅を活用したホームステイ等について、本年6月の成長戦略策定をめぐりに成案を得る予定である。この段階については、従来の旅館業と「民泊」とで大きく異なる営業形態や利用実態、新たな観光需要の創出等を踏まえた斬新なルールが期待されている。

(2) 現状の議論の問題点

- ◆現行法令と利用実態との乖離

国はさしあたり「民泊」を旅館業法の「簡易宿所」の категорияに位置づけたうえ、一部規制

¹⁹ 条例制定で先行した大阪府は、4月以降に33市町村で特区型民泊を開始。大阪市は10月以降の予定。

²⁰ 「日本経済新聞」2015年1月23日朝刊、「産経新聞」2015年1月23日朝刊他。なお検討会議事録は未公開。

²¹ 現行旅館業法の規制対象となる施設は住宅地への立地は原則できない。

を緩和する方針である。旅館業法の「簡易宿所」とは、複数の利用者が施設を共同利用するもので、ホテルや旅館のように個室は必要ないが、全体の延べ床面積として33平方メートル以上を要件としている²²。

従来の宿泊形態と大きく異なる「民泊」を、あえて現行法に位置づける問題点として、実態に合わない規制が多数課される一方で、真に必要な規制が盛り込まれないおそれがある。実際、どの程度の規制緩和が期待可能かについて「農家民宿」（制度の詳細は巻末参照）を参考にしてみよう。農家民宿は、今回の「民泊」と同じく旅館業法上の簡易宿所に位置づけられて創設された経緯がある。

まず旅館業法では、農家民宿の延べ床面積は規制緩和されているが、構造（換気、採光、照明、排水等）や立地、衛生関連の要件（浴室、洗面所等）はそのまま適用されている。さらに、原則、関連法令の適用も受け、建築基準法の避難路の確保（階段や出入口）や準耐火構造と建築確認、消防法の備品の防災対策や消火器具の設置²³、条例に基づく公衆衛生計画等が必要となる。

農家民宿の例に倣うとすると、「民泊」にも現行法の規制が多数課される一方、重要なルールが不備となる可能性が高い。例えば、一般住居を活用する「民泊」の場合、コミュニティ対応のルールは不可欠と思われるが、旅館業法には近隣への配慮規定は見当たらない²⁴。

これらの問題は、既存業態の制度設計を内容とする現行法に、応急措置として「民泊」を取り込もうとした結果といえる。「民泊」の新規性や特質を踏まえつつ、利用実態を踏まえたルールを検討すべきである。

海外では民泊に用いられる住宅の現況、具体的にはホストが現に居住する自宅、長期間留守の自宅、自宅以外の所有物件、賃貸物件、集合住宅、戸建住宅等に着目した規制区分や、1回あたりもしくは年間の貸出可能日数の設定など、様々なルールが工夫されており参考となる。わが国でも「民泊」物件に対する年間稼働日数の上限を定め、それを超えて営業する物件は「民泊」向けの規制緩和を適用せず、一般の旅館業者と同列に取り扱うルールや、トラブルの発生確率が低そうな物件（ホストが居住する自宅等）には構造や立地面の規制を緩和するルール等が考えられよう。

他方、既存ルールのうち「民泊」にも適用すべき内容を精査する作業も重要である²⁵。具体的には感染症や犯罪への注意規定は必要と思われる²⁶。過剰な規制は避けるべきであるが、宿泊者の現状把握については、安全安心に関するわが国社会の高い要求水準を勘案した対応が望ましい。2002～3年、新型インフルエンザが世界的に流行した際、実際の感染者は極めて少数であったにも拘わらず日本社会が恐慌を来したことを想起すると、今後「民泊」物件で同様の事態が生じた場合、拒否反応が一挙に高まり、民泊ビジネスがとん挫する恐れは否定できない。

²² かつては、安価な共同宿舎が本カテゴリーの大半を占めていたが、近年はペンションやカプセルホテル、バックパッカーが集うゲストハウスが含まれる。

²³ 農家民宿の場合、住宅周辺のスペースが広いこと消防法の規制は一部緩和されているが、建物密集地域での立地が予想される民泊物件の場合、規制緩和されない可能性がある。

²⁴ 近隣配慮規定がないのは旅館業が原則商業地に立地するためである。国家戦略特区下の民泊の場合は厚労省の通知に近隣への周知、説明の必要性が盛り込まれ、条例化された。通知は条例を制定する自治体の求めによる。

²⁵ 既存事業者との関係については、ホストが案内役を務める場合の取り扱い、具体的には着地型観光において現地ツアーを案内する第三種旅行業者や、地域限定通訳案内士とのバランスを考慮することが望まれる。

²⁶ 国家戦略特区の外国人滞在施設事業では、宿泊者名簿の策定と写しの保存義務は規定されているものの、チェックイン/アウト時の対面は要請にとどまる

◆「民泊」ルールの実効性の確保

現状、規制の網の外で営業している「民泊」のホストのうちどの程度が、旅館業法その他の規制をクリアして営業許可を取得することになるのであろうか²⁷。実態把握が難しく、殆ど取締りが機能しないなか、現状維持＝簡易宿所の営業許可なしを選択する可能性が危惧される。

現状の厳しい審査の下で、営業許可を正式に取得し「民泊」ビジネスに取り組むのは、相当の経営体制や営業力、資産を備えた企業が大半となる可能性が強い。実際、すでに民間鉄道会社や不動産関連企業が空き家や賃貸アパート、マンションの空室を民泊物件に転用したり、新たに専用の集合住宅を建てるなど「民泊」ビジネスに乗り出す様子が報道されている。それら一般企業が規制緩和された「民泊」ビジネスを積極展開する事態に、既存の旅館事業者が強い不満を抱くであろうことは想像に難くない。また、このような「民泊」ビジネスは一般住民との交流、日常生活体験の提供という本来のコンセプトから距離があるといえよう。

「民泊」のルールに実効性を持たせるには、一般住居を時折提供するようなホストを規制の網に取り込む目的で、営業許可のハードルを下げることも一案である。例えば、営業許可に加えて登録制度も設け、年間貸出日数が一定以下の場合、安全や衛生対策の研修を条件に登録制でOKとするなど手続きの簡素化が望ましい。さらに、営業許可取得や登録を行った場合、オーソライズされた「民泊」物件であることを示すステッカーやガイドブック等もルールの順守に向けた誘因として効果があろう。

◆仲介事業者に対する取扱い

仲介事業者は「民泊」の仕組みに精通し、ビジネスの動向を最も詳しくかつ迅速に把握しうる存在である。その重要な役割を勘案し、仲介事業者の取り扱いや関連ルールを早期に策定する必要がある。具体的には仲介事業者を登録制としてゲストに対する本人確認や宿泊ルールの周知等を義務付けたうえ、問題が頻発する事業者は登録を抹消することにしたたり、トラブル発生時は至急かつ現地における24時間対応が可能な体制を敷く等が考えられる。

現状、仲介事業者に関する政府内の議論には2組織が関与しているが、連携は不十分である。まず検討会においては、ウェブ上の仲介事業者に対する旅行業法の適用が検討課題となっている。背景には「民泊」を旅館業法に位置づけた場合、そのサービスを仲介・斡旋する者は旅行業法の適用対象となる規定がある。一方、ICTの有効活用を図る観点から、民泊や運転代行、家事・育児代行などのシェアリング・エコノミー全般について、プラットフォームの運営事業者を規制するルールの策定に取り組む組織もある。本組織は昨年末に中間整理を公表しパブリックコメントも実施済みであり、すでに法令化の準備段階にある²⁸。仲介事業者の取り扱いに関し、2組織の連携を強めて早期に方針を定め、個別法令に反映させる作業が重要である。

「民泊」のルール化に当たっては、規制を厳格化しすぎると現行法の枠外で利用が進み、付随してトラブルも増える恐れがある。一方、「観光立国」を目指すわが国にとって宿泊サービスの質の確保や観光を通じた地域創生は重要であり、一定の規制は避けて通れない。

実態が先行する現状の打開を急ぐ余り「民泊」を現行法体系に取り込もうとする政府の方針は、様々な矛盾を抱えたままの見切り発車となることが懸念される。旅館業法は定常的に業

²⁷ その場合、「民泊」で得た利益は当然課税対象にされよう。

²⁸ 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」2015年12月21日

務を行う「事業者」を対象としており、不特定多数の一般人がテンポラリーにビジネスに参加する「民泊」とは考えの基本を異にする印象がある。そこで、あえて現行法体系に「民泊」を取り込むのではなく、新法の策定あるいは旅館業法の大規模な見直しを視野に入れた議論に立ち戻ることも必要といえよう。

新たな枠組みで「民泊」を考える場合、サービスの質の確保、仲介事業者はじめ関係者の役割と責務、既存事業者との競争条件のあり方に関するルールの大枠を法令で定め、詳細な規制は各地域に委ねることは一考に値しよう。地方の裁量を広く認める背景には、不特定多数の物件が関与する「民泊」に対して全国一律の詳細な規制は難しいなか、全国ルールは大枠にとどめ、問題が浮上した場合に各地域が個別かつ迅速、強力に対応可能とするためである²⁹。サービス内容も活用状況も急速に変化する「民泊」ビジネスに対応するには、現場に近い地域単位で解決を図ることが近道といえよう。

地方の裁量を大きくすると、規制がルーズとなり利用者や地域社会が迷惑するケース、反対に競争を回避するため規制を厳格化するケースが生じることが懸念され、全国ルールの再強化に向かう可能性も否定できない。しかし一律のルールの下では、地域事情を反映したユニークな民泊が阻害される危惧がある。そもそも都市圏と地方圏、観光地とそれ以外など、地域特性に応じて必要な規制内容、水準は一律ではないし、地域住民の意向を反映させる必要もある。「観光を梃に地域振興を図るため、多数の旅行者を呼び込む体制を整える」地域もあれば、「空き家状態の古民家に現代的な装備を施し、ハイエンドなゲストを少数迎えたい」地域、「自然空間や静かな居住空間の保持を優先する」地域もある。それぞれの政策目的の実現に向けた「民泊」の最適解を探るため、住民が幅広く参加して当該地域における観光振興の意義、「民泊」のメリット・デメリットについて討議のうえ、地域事情に即したルールを作り上げていくことが重要である。

なお、民泊のルール化については、仲介事業者の項で指摘した2組織以外にも複数の政府機関が関与しているため³⁰、議論の全体像が極めて判りにくいという点、情報開示の面でも不十分となっている³¹。民泊の担い手である一般市民に判り易く、また観光振興に取り組む関係者の納得の得やすいルールを策定するためには、政府内の議論を広く開示し、丁寧な説明と市民の参画を求める必要がある。

【参考】法制化された（=C to C取引以外の）民泊の3類型

現在、わが国では3タイプの民泊が法令等で制度化されている。以下、参考図表1に基づき、根拠法令や規制の有無、利用実態等について説明する。

◆農家民宿

1994年、都市と地方の交流人口の増大を図るため、農林漁村の生活・作業体験の提供を要件

²⁹ 実際、京都のような観光都市は、「民泊」を取り締る体制整備に着手しつつあるが、観光客の稀な地域では、当面最小限のルールでも問題が生じる可能性は低い。

³⁰ 規制改革会議（内閣府）、国家戦略特区諮問会議（内閣府）、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT総合戦略本部、内閣官房）の4組織が、規制改革、成長戦略、IT活用、観光振興という各々の組織目標に基づいて「民泊」問題にアプローチしている。

³¹ 一般ルールを担当している「民泊」サービスのあり方に関する検討会の議事録は非公開。

に農林漁業者が経営する民泊。旅館業法の適用を受け、簡易宿泊所の営業許可が必要である。現在は宿泊者名簿の整備と設備要件（換気、入浴施設その他）が規制され、客室床面積等の要件は順次緩和されてきた。

◆国家戦略特区外国人長期滞在施設

2013年、国家戦略特区法に基づき、特区地域内で外国人旅客と賃貸借契約を交わし、最低宿泊日数6泊7日～9泊10日以上の宿泊サービスを提供する場合、旅館業法の適用を除外される。

ただし、国家戦略特区法施行令、および「国家戦略特区法における旅館業法の特例の試行について（通知）」に基づき、名簿の整備、床面積、設備要件（鍵のかかる個室、外国語の案内）等が義務付けられている。実施に当たっては、都道府県または保健所設置都市（政令市、特別区）が別途定める条例に基づき、本滞在施設の運営事業者は首長の認定を得る必要がある。

大阪府と東京都大田区がすでに条例の制定を終えており、先行する大田区では1月末から事業者の認定作業に着手した。これに対応して、民間事業者も同区内で宿泊場所を提供するホストを募集して認定申請を支援し、仲介のためのウェブサイトを用意する等事業に着手する例もみられ、今年度中の事業開始が見込まれている。

◆イベント民泊

2015年の規制改革大綱（6月30日閣議決定）に基づき、年1回、2～3日程度のイベント開催時に限り、宿泊場所の不足を見込んだ開催地の自治体の要請・募集に基づいて自宅を提供する単発の民泊。宿泊サービスが反復継続して行われなため、旅館業法の適用を受けない。具体的には、大規模な祭礼やスポーツ大会（国体、世界選手権）、コンサート等が対象となる。制度創設から間もないため、2015年夏のねぶたや阿波踊り、仙台七夕祭りの際にサービスを提供した（株）百戦錬磨の取り組みが代表的実施例である。なお、農家民宿での体験型ツアーの仲介（ウェブサイト名とまりーな）を主要業務とする同社は、12月に開催された福岡市のコンサートの際には、市から委託を受け、一般家庭と宿泊希望者のマッチング支援を行った³²。

（参考図表1）現在制度化されている民泊のタイプ

タイプ名	農林漁業体験民宿（農家民宿）	国家戦略特別区域外国人滞在施設	イベント民泊
実施根拠	農村余暇法（注1）	国家戦略特別区域法（特区法）	規制緩和実施計画（注3）
趣旨・目的	農林漁業者の開業する民宿（旅館業法の簡易宿所）に対する各種規制を緩和	国際的経済活動拠点形成のため、外国人旅客の滞在に適した施設を提供する場合、旅館業法を適用除外	宿泊施設不足が予想される年1回のイベント開催時、自治体の要請を受けて行われる民泊。非継続的のため旅館業法適用なし
認定主体	都道府県知事	特区指定地域の知事（注2）	認定ではなく立地自治体首長の要請・公募
対象	国民一般	外国人旅客	国民一般
宿泊期間	規定なし	6泊7日～9泊10日以上の期間で条例により規定	イベント開催に関連して首長の指定した期間
施設要件	旅館業法の床面積は緩和 採光、換気、排水等環境面 浴室、洗面所他衛生面は規制	居室の床面積25㎡以上 採光、換気、暖房、入浴その他機能 施設可能な個室、外国語表示	なし（旅館業法の適用除外）
安全要件	準耐火構造、避難路、消火器具 非常用照明、火災報知器	緊急時に外国語による情報提供等	なし（旅館業法の適用除外）
その他要件	食品衛生法の旅館業許可 食事提供には飲食店営業許可	宿泊者名簿の具備・保存（厚労省通知） 本人確認、近隣市住民の不安対応（同上） 立入調査は条例で規定可能	なし（旅館業法の適用除外）
立地要件	市街化調整区域は原則不可	特区法の指定地域内で、条例で規定 近隣への説明、同意確保努力（厚労省通知）	なし（旅館業法の適用除外）

（注1）正式名称は農村漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律（1994年）

（注2）保健所設置権限を有する市・特別区の場合は市区長

（注3）2015年6月30日閣議決定

（2015. 2. 16）

³² 17～19日と26～27日に大規模コンサートが開催されたため、市はホームページ上で上記5日に限り、自宅の空き部屋を提供可能な一般家庭を募集。22件の提供申し出に対し、利用件数は4件であった。市は宿泊料の決定やマッチングには関与せず、支援サービスを「百戦錬磨」に委託したが、参加者へのアンケートは行い、今後の参考とする方針。