

観光の視点から見た民泊の現状、課題、展望

矢ヶ崎紀子*

民泊は住宅に旅行者を宿泊させるサービスである。外国人旅行者の急増によるホテル客室の不足、海外のホームレンタル仲介事業者の日本参入、そして、観光振興による地域活性化への取り組みが本格化してきたことから、注目を集めるようになった。第193回通常国会では、民泊に関する新法案（住宅宿泊事業法案）が審議されている。本稿では、宿泊に関する法制度改正の背景を概観し、観光振興の視点から宿泊の重要性を確認した上で、宿泊に関する現行法制度と制度改革の方向性について整理し、民泊を振興するに当たっての課題と可能性について考察する。

Current State of Affairs, Challenges, and Outlook for Minpaku from the Perspective of Tourism

Noriko YAGASAKI*

Minpaku, translated as lodging at private residences, refers to services in which private residences are provided as accommodation to travelers. Minpaku has entered the spotlight due to the shortage of hotel rooms in light of the rapid increase in foreign visitors; home rental agents based outside of Japan setting up operations in the Japanese market; and amped up activities for vitalizing communities through the promotion of tourism. The 193th ordinary diet session is currently deliberating a new law relating to minpaku (the residential accommodation business bill). In this paper, the author provides an overview into the background for legal system amendments relating to accommodation; summarizes the directions for reforms of current legal systems and institutions that relate to accommodation based on verifications of the importance of accommodations from the perspective of promoting tourism; and discusses the challenges and potentials for promoting minpaku.

1. 民泊が注目される背景

1-1 訪日外国人旅行者の増加と 宿泊需給の逼迫

1) 訪日外国人旅行者数の増加

訪日外国人旅行者数*1は、東日本大震災の影響を乗り越え、2012年から現在まで、二桁の増加率を示している（Table 1）。日本政府観光局（JNTO）の推

計によると、2016年の訪日外国人旅行者数は2,403.9万人に達し、JNTOが統計を取り始めた1964年以降で最高を記録した。その内訳を見ると、中国637.3万人、韓国509.0万人、台湾416.7万人、香港183.9万人、米国124.3万人などとなっており、近くから多くの観光客がやって来るという観光流動の特徴をよく表している*2。

訪日外国人旅行者は日本滞在中にさまざまな消費

* 東洋大学国際観光学部准教授
Associate Professor, Faculty of International Tourism
Management, Toyo University
原稿受付日 2017年2月1日
掲載決定日 2017年3月14日

*1 外国人正規入国者（法務省集計）から、日本を主たる居住国とする永住者等の外国人を除き、これに外国人一時上陸客等を加えた入国外国人旅行者数。駐在員やその家族、留学生等の入国者・再入国者を含む。日本政府観光局（JNTO）が毎月および暦年の推計値・確定値を算出し公表している。

Table 1 訪日外国人旅行者数と客室稼働率の推移

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
訪日外国人旅行者数（千人）	6,219	8,368	10,364	13,414	19,737	24,039
延べ宿泊者数（千人泊）	417,234	439,495	465,893	473,501	504,078	494,184
外国人延べ宿泊者数（千人泊）	18,415	26,314	33,495	44,824	65,614	70,883
宿泊施設別 客室稼働率 （%）	全体	51.8	54.8	55.2	57.4	60.3
	旅館	34.7	35.5	33.4	35.2	37.0
	リゾートホテル	46.8	48.0	52.3	54.0	56.0
	ビジネスホテル	62.3	67.3	69.5	72.1	74.2
	シティホテル	67.1	72.5	75.7	77.3	79.2

注）2016年の延べ宿泊者数と客室稼働率は速報値

出所）日本政府観光局（JNTO）発表資料と観光庁「宿泊旅行統計」より筆者作成

をし、観光庁によると、その総額は、2015年に3兆4,771億円、2016年は3兆7,476億円と推計されている。訪日外国人旅行者による観光消費は、外貨獲得という輸出の効果をもたらすとともに、裾野の広い経済波及効果が期待できる^{*3}。

2）特定地域での宿泊の需給逼迫

訪日外国人旅行者の訪問地は、東京・京都・大阪のいわゆるゴールデンルートに集中している。北海道や沖縄も訪問地としての人気が高まってきているが、初来日の旅行者が多いため^{*4}、首都・古都・商都を新幹線がつなぎ、その線上に日本を象徴する世界文化遺産の富士山があるゴールデンルートは依然として人気である。

2016年の東京都・京都府・大阪府における宿泊施設の客室稼働率は7割を超えており、宿泊単価が低いビジネスホテルやシティホテルの客室稼働率は8割を超えている（Table 2）。特に、大阪府はホテル全体の客室稼働率が全国一高い。急増する訪日外国人旅行者の宿泊需要によって需給が逼迫し、日本人のビジネス出張での宿泊先が確保しにくい状況も生じている。

3）訪日外国人旅行者による宿泊需要の見通し

国連世界観光機関（UNWTO）の推計によると、

* 2 近さは、距離の近さだけではなく、同様の政治制度であること、2国間の外交や民間交流が盛んであること、交通アクセスが発達していること等の総合的な要素がバスケットになったものである。

* 3 観光庁「旅行・観光産業の経済効果に関する調査研究」によると、2014年の旅行消費額（観光・レジャー、ビジネス、帰省・知人等訪問の全ての目的を含む旅行によって生じる消費）は22.6兆円であり、生産波及効果は47.0兆円と推計されている。

* 4 観光庁「訪日外国人消費動向調査」によると、2016年の観光・レジャー目的の外国人旅行者の44.9%が初来日であった。

Table 2 東京都・京都府・大阪府の客室稼働率（2016年速報値）

	東京都	京都府	大阪府
全体（%）	79.4	70.9	84.1
旅館（%）	62.0	46.5	47.7
リゾートホテル（%）	76.4	53.7	89.3
ビジネスホテル（%）	83.5	84.6	85.4
シティホテル（%）	80.8	87.6	87.9
簡易宿所（%）	55.2	33.5	64.9

出所）観光庁「宿泊旅行統計」より筆者作成

海外旅行者の市場規模^{*5}は、2015年に11.8億人であり、2020年には13.6億人、2030年には18.1億人に増加すると見込まれている。到着地別に見ると、国際間移動が容易である欧州の割合が高いが、わが国が所在するアジア・太平洋地域は年率5%の成長が見込まれており、2030年には全世界の3割を占めると予測されている。

観光流動には、近くから多く、かつ、頻度高くやって来るといった特徴があり、家族等の同行者の分まで含めた海外旅行商品を購入できるほどの所得水準を獲得した国・地域が周辺に多いわが国にとっては、インバウンド観光振興に有利な条件がそろってきたといえる。

一方、送客元である周辺国・地域とは、外国人旅行者を取り合うライバル関係にもなってきた。観光振興による経済活性化を狙っている国・地域において、外国人旅行者誘致（インバウンド観光）は重要な成長分野であり、政府観光局を強化して、自国・地域の観光目的地（デスティネーション）としてのブランド力向上、誘客プロモーションの推進、旅行者1人当たりの滞在中消費単価の向上等に取り組んでいる。

* 5 1泊以上の宿泊を伴う海外旅行者数を推計している。

Table 3 観光振興に関する政府目標

項目	2020年	2030年
訪日外国人旅行者数	4,000万人 2015年の約2倍	6,000万人 2015年の約3倍
訪日外国人旅行消費額	8兆円 2015年の2倍超	15兆円 2015年の4倍超
地方部での 外国人延べ宿泊者数	7,000万人泊 2015年の3倍弱	1億3,000万人泊 2015年の5倍超
外国人リピーター数	2,400万人 2015年の約2倍	3,600万人 2015年の約3倍
日本人国内旅行消費額	21兆円	22兆円

出所) 明日の日本を支える観光ビジョン構想会議「明日の日本を支える観光ビジョンー世界が訪れたくなる日本へー」(2016年3月30日)より筆者作成

政府は、2003年から訪日プロモーション事業を継続して実施しており、経済大国・技術立国という日本の国家イメージに、観光目的地としても魅力的であるというイメージを追加してきた。日本に旅行をしようとする人々に対しては、ビザ緩和やLCC(ローコスト・キャリア)を中心とした航空路線の新規就航や増便による訪日アクセスの向上によって渡航の障壁が軽減されてきた。こうした状況に円安基調の追い風が吹いており、また、中国や韓国等の大規模な送客元との間に重大な政治あつれきがないといった状況も影響している。

政府は、「明日の日本を支える観光ビジョンー世界が訪れたくなる日本へー」(2016年3月30日)において、東京五輪開催年である2020年に訪日外国人旅行者数を4,000万人にする目標を掲げている(Table 3)。政府目標を達成するために、官邸主導の下、関係省庁の取り組みが進められている。

過去に訪日外国人旅行者数の減少に影響を与えた事象としては、SARS(重症急性呼吸器症候群)や新型コロナウイルス等の流行性疾患、リーマンショック等の世界同時不況、東日本大震災が挙げられる。こうしたイベントリスクや、大規模な送客元の国・地域との深刻な関係悪化が生じない限り、今後も訪日外国人旅行者数が増加する可能性は十分にあり宿泊需要も拡大していくと考えられる。

1-2 観光振興を活用した地域活性化

人口減少と高齢化によって地域経済の活力が失われていく状況に対応するため、観光客誘致等の交流人口の増加によって地域を元気にしていこうとする取り組みが全国各地で行われている。第2次安倍政権は、地方創生として一連の施策を実施しているが、その中に、宿泊施設の不足によって観光消費を逃し

ている状況を是正しようとする問題意識がある。徳島県の阿波おどりや秋田県大曲市での全国花火競技大会等のように、集客力の高い祭りやイベントの際に、宿泊が確保できずに、多くの観光客が日帰りになってしまっている事例がある。また、農山漁村に観光客や修学旅行生を受け入れるため、農林漁業の体験ができる農林漁家民宿を促進していこうという動きもある。

2. 観光振興における宿泊の重要性

観光庁「旅行・観光産業の経済効果に関する調査研究」(2016年3月)によると、2014年の観光GDPは8.7兆円であり、その内訳は、宿泊業が24.9%、鉄道旅客輸送が18.7%、飲食店が12.0%である*6。宿泊産業の貢献度が高いことが分かる。

観光消費は滞在時間と相関し、日帰り客と宿泊客では1人当たりの消費単価に大きな違いが生じる。地域が受け取る観光消費額が多いほど、そして、多様な分野での支出であるほど、地域経済活性化に役立つことは言うまでもない。また、地域が受け取った消費額は、仕入れや外注等の企業間取引を通じて、できるだけ域内で循環することが望ましい。2012年に観光庁が実施した「観光地域経済調査」では、業種別に、主な仕入れ・材料費や外注先の支払先地域を分析している。この調査結果から、宿泊事業者は、仕入れ・材料費や外注費の51.7%を同じ市区町村に所在する企業に支払っており、同35.1%が同じ都道府県内の企業への支払いである。小売業、旅客運送事業、駐車場事業、飲食サービス事業、娯楽事業、生活関連サービスも含めた全体平均では、同じ市区町村の企業に支払っている割合が19.4%、同都道府県内が37.0%、他の都道府県が38.3%であるのに対し、宿泊事業者が観光消費を域内循環させる力が強いことが分かる。

また、旅行者に地域を理解してもらうためには、滞在時間を長くし、地域の人々と旅行者の交流機会を増やすことも重要である。訪問地を好感情とともに理解する人々は、リピーターとなる可能性が高い。地域のファンとなったリピーターには、地域の人々に代わって観光目的地を宣伝し、あるいは、初回訪問の家族や友人を連れてくることも期待できる。

*6 この調査研究では、国連世界観光機関(UNWTO)が提唱するTSA(Tourism Satellite Account)の算出方法に基づいて観光GDPを算出している。

Table 4 旅館業法における宿泊施設の構造設備基準

	ホテル営業	旅館営業	簡易宿所営業	農林漁業体験民宿
名簿	宿泊者名簿（氏名、住所、職業等）を備える			
客室数	10室以上	5室以上	—	—
客室床面積	洋室の構造設備 9㎡以上	和室の構造設備 7㎡以上	延べ床面積33㎡以上 ^{注1)}	—
玄関帳場	宿泊しようとする者との面接に適する玄関帳場・類する設備		— ^{注2)}	—
換気・採光等	適当な換気、採光、照明、防湿、排水の設備			
入浴設備	宿泊者の需要を満たす適当な数の洋式浴室またはシャワー室	入浴に支障を来さない（当該施設に近接して公衆浴場がある等）と認められる場合を除き、宿泊者の需要を満たす適当な規模の入浴設備		
その他	都道府県（保健所を設置する市または特別区）が条例で定める構造設備の基準に適合			

注1) 宿泊者の数を10人未満とする場合には、3.3㎡に当該宿泊者の数を乗じて得た面積以上（2016年4月1日規制緩和）。

注2) 条例で設置が求められる場合がある。

出所) 旅館業法および厚生労働省資料より筆者作成

3. 宿泊に関する現行の法制度

3-1 宿泊に関する法規制

わが国で宿泊業を営もうとする場合、旅館業法、建築基準法、都市計画法、耐震改修促進法、消防法、食品衛生法、暴力団対策法、水質汚濁防止法、温泉法、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律などの法規制が要求する基準等をクリアする必要がある。旅行者が安全に夜を過ごすことができる環境を整えるために、また、不特定多数が利用する施設から伝染性の疾病等が発生しないよう、宿泊事業者は相応の対応を行い、このためのコストを支払っている。

ここでは、宿泊業を定義している旅館業法^{*7)}について整理し、わが国の法制度が想定してきた宿泊業について概観する。なお、旅館業法で宿泊施設と定義される建物は、建築基準法においては特殊建築物^{*8)}とされる。

3-2 旅館業法

旅館業法の保護法益は公衆衛生である^{*9)}。宿泊とは、寝具を使用して施設を利用することであり、宿

泊料を受けて人を宿泊させる営業が旅館業である。旅行者が、自身の生活の本拠地を離れて宿泊する場合に受けるサービスの総体である。業として営業を行うためには、反復継続の意思、事業的な規模、不特定多数が対象の三つを全て満たす必要がある。旅館業を営もうとする者は、保健所設置の単位である都道府県知事（保健所を設置する市または特別区は市長または区長）の許可を得る必要がある。

1) 四つの種別と構造基準

旅館業法は、ホテル営業、旅館営業、簡易宿所営業、下宿営業の四つを想定している^{*10)}。昨今、旅館にホテルの様式が取り入れられたり、ホテルに畳の部屋が導入されたりしており、ホテル営業と旅館営業の区別は曖昧になってきているが、旅館業法では、ホテル営業は10室以上、洋式の構造設備、1室は9㎡以上、旅館は5室以上、和式の構造設備、1室は7㎡以上と規定されている（Table 4）。簡易宿所営業には、バックパッカーの宿や山小屋等のように、1室に複数のベッドがあり、それを異なるグループの旅行者が利用するところがあるため、施設規模については延べ床面積での基準である。

入浴施設は、ホテル営業では洋式浴室やシャワー室が要求され、旅館営業や簡易宿所営業では、宿泊者の需要を満たす規模であれば共同で使う浴室でもよい。玄関帳場は、ホテル営業と旅館営業に必須である。

いずれの営業種別にも共通しているのは、適当な換気、採光、照明、防湿、排水の設備が要求されることである。こうした構造基準は旅館業法に方針が

*10) 下宿営業は一般的ではないので、本稿の対象から除外する。

*7) 1948年7月12日公布、同年7月15日施行。厚生労働省が所管。

*8) 特殊建築物とは、不特定多数の利用がある、火災発生の恐れがある、周辺環境に与える影響が大きい建築物であり、学校、病院、体育館、百貨店、宿泊施設、工場、火葬場等が指定されている。

*9) 旅館業法 第1条 この法律は、旅館業の業務の適正な運営を確保すること等により、旅館業の健全な発達を図るとともに、旅館業の分野における利用者の需要の高度化及び多様化に対応したサービスの提供を促進し、もつて公衆衛生及び国民生活の向上に寄与することを目的とする。

示され、具体的な基準については都道府県・政令指定都市が条例で定めている。

2) 主な義務

宿泊施設には、宿泊者の氏名、住所、職業等を記録した宿泊者名簿を管理する義務が課されており、行政庁からの要求があれば提出しなければならない。行政庁による調査への協力義務もある。また、満室でない限り、宿泊を希望する者を拒んではならず、この例外は、明らかに伝染性の疾患に罹患している者、賭博等の違法行為や風紀を乱す行為をする恐れがある者である。

また、宿泊施設は住宅ではないため、良質な住環境を守る用途地域には建設できず、学校や福祉施設等の要保護施設敷地の100m以内にも建設することはできない。

4. 民泊の出現

4-1 農林漁業体験民宿

戦後から長い間、わが国の旅行者の宿泊先は、旅館業法の認可を得ている宿泊施設、親族・友人等の自宅、別荘、キャンプ場等であった。旅館業法における特例として、農林漁業の経営者は、農山漁村体験活動を行うことを条件に、修学旅行生等を自宅で受け入れる「農林漁業体験民宿」を実施することができる。2005年に農山漁村余暇法^{*11}が改正され、農山漁村に居住する誰もが農林漁業体験民宿を実施することができるようになった。自宅用の風呂を宿泊者と兼用で使える、玄関帳場の設置を不要とする等の構造設備要件の緩和も行われている。農林漁業体験民宿を営もうとする者は、農林水産省が指定する機関に登録する必要がある。現在のところ、登録実施機関は、一般財団法人都市農山漁村交流活性化機構と株式会社百戦錬磨の二つである。

4-2 Airbnbの登場

バカンス等の長期休暇の際に住宅を貸し借りすることが珍しくない欧米では、インターネットを活用して住宅を宿泊場所として仲介するビジネスが活発化していった。起爆剤となったのは、2008年8月に米国サンフランシスコ市で誕生したAirbnbである。Airbnbの創業者たちは、サンフランシスコ市でデザインの国際会議が開催された際に、ホテルが満室で参加者が宿泊場所を確保できずに困っている状況

*11 正式名称は、農山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。

を知り、困窮している自分たちの生活の糧になればと、自室に3人の参加者を泊めた。これを契機に、ホームシェアリングをマッチングする事業を立ち上げた。Airbnbのマッチングの仕組みは、部屋の貸し手と借り手の双方がAirbnbに登録し、貸し手としての評判や借り手としての評判をおのおのが確認することができる。貸したくない相手には部屋を貸さなくてよいなど、貸し手と借り手の双方に選択権があり、同時に安全リスクも双方がシェアすることになる。米国では住宅ローンの支払いに困っている人や副業を探していた人々が空き部屋・家を提供し、Airbnbの事業は拡大していった。現在のビジネス拠点は世界191カ国である。

4-3 Airbnbのビジネス規模

Airbnbの発表¹⁾によると、2015年のゲスト（同社が提供する物件を利用した人）数は全世界で4,000万人であったが、2016年には2倍の8,000万人に達したとのことである。PwCの調査²⁾では、2014年にAirbnbのマッチングサービスを利用して宿泊した全世界のゲストは1.55億人に達し、全世界のヒルトンホテルの宿泊客数1.27億人を2割ほど上回ったと分析されている。

Airbnbの2016年11月の発表によると、同年1月から10月までに同社の仲介サービスを利用して日本に滞在した外国人旅行者は300万人に達した。2015年は約130万人との発表があったことから、大幅な利用者増である^{*12}。300万人の7割がアジアからの旅行者、欧州、米国からがおのおの12%、オーストラリアからが6%とのことであり、日本政府観光局(JNTO)の推計による訪日外国人旅行者の国・地域別内訳の割合とほぼ一致する。注目すべきは、宿泊者の年代であり、18～24歳が23%、25～34歳が46%と、シェアリングエコノミーの担い手と目されているミレニアル世代^{*13}の利用が多かったようである。同社は日本を最も急成長している市場の一つとして認識しており、日本での取り組みを強化している。

4-4 海外における民泊のルール

Airbnbの事業拡大は、ニューヨークやパリ等の世界的な観光地のホテル事業者とのあつれきを生み、

*12 Airbnbが発表する実績数値は、実人数であるのか、延べ人泊であるのかははっきりしないことがあり、その定義に注意を要する。

*13 1980年代から2000年代初頭までに生まれ、2000年代に成人あるいは社会人になる世代。

その地の宿泊に関するルールが変更されていった。

ニューヨーク州ではホテル業界が民泊ビジネスに反発を強めており、州議会は、2016年10月に短期滞在者にアパートを貸し出す広告をした者に制裁金を課す法案を可決した。これに対してAirbnbは言論の自由が阻害されるとして訴訟を起し、対立の長期化が予想されていたが、昨年末に同社が訴訟を取り下げることに同意した。

ロンドン市では、建物の使用目的を変更する場合には開発と見なされ、自治体から事前に転用許可を得る必要がある。しかし、一般住宅を一時宿泊施設として利用することについては、2015年3月に、年間90泊以内の場合には転用許可を要しないとする規制緩和が行われた。

フランスでは、民泊は観光用家具付き住居への宿泊とされ、住宅が所在する自治体に届け出が必要である。ただし、貸し出そうとする住宅が、貸主の生活の本拠地(年間8カ月以上、貸主あるいはそのパートナーが居住)である場合には届け出の必要はない。ホテル料金の高いパリ市では、安価な民泊の人気が高く、住みたい人と旅行者が住宅物件を取り合う状況が生じている。このため家賃の上昇や物件不足が生じており、年間4カ月以上住宅物件を旅行者に貸し出す場合には、同面積の住宅物件を同区内に用意することが義務付けられた。また、パリ市は旅行滞在に対して宿泊税^{*14}を課しており、宿泊施設が宿泊者から徴収して自治体に納付しているが、2015年10月からは、Airbnbが仲介した宿泊については同社が代行してパリ市に納付することとなった。

こうした勢いのあるビジネスが、日本でも活動を開始するに至り、旅館業法が想定していなかった状況が生じてきた。旅館業法に守られてきた既存の宿泊事業者の多くにとっては寝耳に水のことであり、政府が民泊解禁への動きを見せる段階に至っても状況をよく理解していないと思わせるような対応が見られた。また、Airbnb以外にも、エクスペディア・グループの傘下であるHomeAway、TripAdvisor傘下のFlipKey、中国や台湾で利用されている自在客(ジザイケ)、途家網(トゥジア)など、多様な民泊仲介事業者が参入している。

*14 2015年3月より導入され、ホテルの星の数に応じて税額が決まっている。民泊の場合は一人一泊ごとに0.83ユーロ。

5.4 種類の民泊

住宅を旅行者の宿泊に活用するための法制度上の枠組みは、農林漁業体験民宿、特区民泊、イベント民泊、そして、今国会での審議が予定されている新法による民泊の四つである。

5-1 農林漁業体験民宿

旅館業法の簡易宿所営業に位置付けられている(4-1節)。政府は、「明日の日本を支える観光ビジョン」において、観光振興を地方創生につなげていく道筋の一つとして、滞在型農山漁村の確立・形成のための施策に取り組むこととし、この中に、農泊^{*15}の推進を位置付けている。政府は、2020年までに全国500地域で農泊を実施することを目標としている。

5-2 特区民泊

国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業^{*16}を活用した民泊であり、2017年3月27日時点で、東京都大田区、大阪府(34市町村)、大阪市、北九州市で実施されている。2013年12月に国家戦略特区法が公布され、特区において旅館業法を適用外とする特例措置が可能となった。2014年3月に国家戦略特区施行令が公布され、滞在日数の下限を7~10日とし、具体的な日数は条例で定めることが規定された。この時点での下限日数は、旅館等の既存の宿泊事業者に配慮した結果である。一つの居室の床面積は原則として25m²以上であることとされているが、自治体の判断で変更可能である。

この制度の下で、東京都大田区は、2015年12月に関連条例を制定し、2016年1月から事業者の受け付けを開始した。2017年3月27日時点では、33施設117室が認定されており、590人(うち外国人旅行者363人)の滞在实际がある。次いで、2016年4月から事業者受け付けを開始した大阪府では、2017年3月27日時点で、4施設6室が認定されており、滞在实际は63人(うち外国人旅行者57人)であった。大阪府は、2016年10月31日から事業者受け付けを開始し、2017年3月27日時点で、48施設95室が認定されており、滞在实际は134人(うち外国人旅行者114人)であった。北九州市は2017年1月から事業を開始し

*15 日本ならではの伝統的な生活体験や農山漁村地域の人々との交流を楽しむ滞在(農山漁村滞在型旅行)。

*16 国家戦略特区において外国人旅客の滞在に適した施設を賃貸借契約に基づき条例で定めた期間(3~10日)以上使用させ、滞在に必要な役務を提供する事業。日本人の利用も可能。

た。

特区民泊は、滞在日数の下限が7～10日であることから利用が伸び悩んでいるという批判があり、政府は、2016年10月に施行令を改正し、下限日数を3～10日とし、この範囲内で条例で決めることとした。併せて、滞在者名簿を備えること、周辺住民に対して民泊を実施することを説明すること、周辺住民からの苦情や問い合わせに適切に対応することが新規に加わった。

5-3 イベント民泊

花火大会や祭り等の年1回で2～3日程度のイベント開催時に宿泊施設が不足し、自治体がイベントの公共性を認めて自宅の提供を要請する場合に、旅館業法の適用外として宿泊サービスを提供できる。厚生労働省と観光庁によるガイドラインでは、旅館業法の適用外とするのは、自宅提供者に反復継続して事業を行う意思がないことが前提である。このため、3日間のイベントの1日目にAさん、2～3日目にBさんが同じ自宅に宿泊する場合には、宿泊者が入れ替わったと見なされ、旅館業法が適応される。また、多数が入れ替わりで利用すると感染症の流行の可能性が生じ、公衆衛生上のリスクが生じることとなる。

5-4 新法による民泊

規制改革に関する第4次答申～終わりなき挑戦～(2015年5月19日)を受けて、政府は、2015年6月30日に規制改革実施計画を閣議決定した。この計画では、「適切な規制の下でニーズに応えた民泊サービス(住宅(戸建住宅及び共同住宅)を活用した宿泊サービスの提供。以下『民泊』という。)が推進できるよう、……類型別に規制体系を構築することとし、各種の『届出』及び『登録』の所管行政庁についての決定を含め、早急に法整備に取り組む。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」とされた。以下の1)～4)は、この計画に記載された内容と、厚生労働省と観光庁によって設置された有識者会議「『民泊サービス』のあり方に関する検討会」の最終報告書(2016年6月20日)の内容に基づいて整理したものである^{*17}。

1) 新法が想定する規制対象

民泊に活用する住宅物件を供する家主、家主が同

居しない物件を管理する施設管理者、家主と旅行者を仲介する事業者の3者が規制対象である。

2) 家主の義務

家主は所有する住宅を民泊に活用することを都道府県に届け出る。民泊として活用できる日数の上限は年間180日になる見込みである。民泊に活用する物件は住宅であるから、住居専用地域でも宿泊サービスを実施することが可能となる。ただし、民泊によって生活環境が悪化する区域は、条例で実施期間を制限することができる。旅館業法に規定されている宿泊者拒否制限の規定は設けない。

住宅物件は、戸建て住宅か共同住宅か、そして、家主が同居しているか、同居していない物件かによって4象限に分類される。家主が同居しない場合(家主不在型)、家主は国土交通省に登録された管理事業者に施設管理を委託する。施設管理者は、自身への連絡先を物件の玄関先に表示する。

この他に、家主には、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(利用者に対する騒音やごみ処理等の注意事項の説明、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)の場合の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の賃貸借契約(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)への情報提供が課せられる。

3) 施設管理者の義務

施設管理者は、家主不在型の住宅物件を管理し、2)に記載した家主の義務と同様の義務を負う。法令違反行為を行った場合には、業務停止、登録取り消しを可能とするとともに、不正行為への罰則を設けることとなる。

4) 仲介事業者の義務

仲介事業者に課せられる事項は、消費者の取引の安全を図る観点による取引条件の説明、当該物件提供が民泊であることをホームページ上に表示すること、行政当局(保健衛生、警察、税務)への情報提供、届け出がない民泊や年間提供日数上限など「一定の要件」を超えた民泊を取り扱わないことである。法令違反行為を行った場合の業務停止、登録取り消しを可能とするとともに、不正行為への罰則を設けることとなる。

仲介事業者は観光庁への登録が必要となるが、日本法人等の恒常的な拠点を持たない外国法人への強

*17 2017年3月10日に第193回通常国会に提出された住宅宿泊事業法案は、これらの内容を踏まえている。

制力はなく、個別の話し合い、ガイドラインの制定と順守への依頼を通じて新法で定めるルールを理解してもらう必要があろう。なお、住宅宿泊事業法案には、法律施行の3年後に施行状況を確認し必要な見直しを行うとあり、民泊に関する法制度の確立には時間を要する。

6. 既存の法制度の見直し

政府は、新法によって民泊に関するルールを明確にするとともに、現行の規制の見直しも行うこととしている。「明日の日本を支える観光ビジョン」には、宿泊業の生産性向上、旅館等への投資促進、宿泊施設整備の促進、空室の有効活用、人材育成等の施策が記載されている。今国会で旅館業法改正の審議も予定されており、このスケジュールを踏まえて、第7回規制改革推進会議（2016年12月6日）では、ホテル・旅館に対する規制の見直しが議題に取り上げられた。同会議の意見として、宿泊施設の構造整備の基準の規制全般についてゼロベースでの見直しを行い、最適かつ最小の規制にする必要があるとの見解が示されている^{*18}。

また、国土交通省は、宿泊施設を適切な場所に立地し供給を促進するため、2016年6月13日に、宿泊施設容積率について、法律の運用上のルールの緩和措置を実施した。これによって、指定容積率の1.5倍以下、かつ、300%増を上限に容積率が緩和されることとなった。容積率400%の土地を例に取ると、全てホテルの建築物の場合に最大で600%まで、ホテルが5割でそれ以外が5割の建築物の場合には500%まで許されることとなった。

7. 民泊を振興するに当たっての可能性と課題

7-1 民泊へのニーズの増大

ミレニアル世代の民泊への利用意向は他の世代よりも高い。総務省「平成27年版 情報通信白書」によると、旅行先で個人宅の空き部屋などに宿泊できるサービスを利用してみたい、あるいは、利用を検討してもよいとする人の合計割合は、20代以下では32.3%、30代で29.0%であるが、年齢が高くなるにつれて減少している。また、JTB総合研究所の調査

結果³⁾、^{*19}では、空き部屋マッチングサービスの経験者の性年代別の構成は、20代男性24.2%、20代女性17.4%、30代男性15.6%、30代女性11.2%が多くなっていた。ミレニアル世代は、スマートフォンを片手にSNS等を使いこなすデジタルネイティブといわれる若者たちである。彼らは近い将来に旅行市場をけん引する層として注目されている。この層が民泊という宿泊形態を支持している。一方、中国人旅行者をはじめとして、安全や地域らしさよりも安さを優先する人々もおり、低料金の民泊へのニーズは衰えないであろう。

7-2 地方の取り組みの拡大

民泊を巡る法制度の変革の動きに触発され、民泊の可能性を見つけようとする地域が出てきた。東北地方では、祭りやスポーツイベントの際に宿泊施設が不足しているが、この際にイベント民泊を実施する自治体が増えている。家主同居型の民泊を促進し、旅行者と地域住民の交流を深める方向で検討している自治体もある。また、旅館業法の認可を受けた宿泊施設がなく、旅行者に不便をかけている地域でも民泊の活用が検討されている。

徳島県は、2016年4月に、都道府県で初めての地方版規制改革会議^{*20}を立ち上げ、同年7月に第1次提言が知事に提出された。徳島県では、宿泊施設が徳島市や鳴門市以外の地域に少ないことから、観光振興の取り組みを行う際に宿泊場所の確保が課題となっている。最近では外国人旅行者にもお遍路が人気であるが、行程上宿泊が望ましい場所に宿泊施設がなく、遍路客に不便を強いている地域がある。こうした状況を改善するため、第1次提言では、平時は遍路客の民泊に活用し、南海トラフ巨大地震等の災害時には避難所として活用する「シームレス民泊」の推進がうたわれ、県は発案者の阿南市と共に実現に向けて動きだしている。また、100万人以上を集客する阿波おどりの期間中には、宿泊施設不足が深刻になるため、イベント民泊を活用していくこととしている。

7-3 宿泊形態の多様化への貢献

わが国には世界に類を見ない旅館という宿泊形態があるものの、宿泊に供されている施設の主なもの

*18 第7回規制改革推進会議に提出された「資料2 旅館業規制の見直しに関する意見」によると、客室の最低数、寝具の種類、客室の境の種類、採光・照明設備および便所の具体的要件については撤廃し、客室の最低床面積や入浴設備の具体的要件については公衆衛生等の観点から必要最小限とする。

*19 2014年11月5日～12月2日まで、全国の20～69歳までの男女5万8,017人に対してインターネットでのアンケート調査を実施したものである。

*20 地域のニーズに即応した規制改革に継続して取り組むための会議体で、徳島県他、静岡県、茨城県、奈良県葛城市が設置。

は、ホテル、旅館、ペンション等の簡易宿所である。一方、政府目標と同じく、2020年に4,000万人の外国人旅行者誘致の目標を掲げている英国においては、ホテル、ゲストハウス(B&B)、ホステル、キャンパス(大学の休業期間中)、ホリデービレッジ、キャンプ場、自炊設備付き宿泊施設、サービス・アパートメントといった、英国ならではの多様なタイプが、英国政府観光庁のホームページで紹介されている。

わが国においても、宿泊形態を多様化し、日本の魅力を体験してもらう機会を拡大していくことが求められよう。旅館と共に、農山漁村の現在の生活文化を体験できる民家や、その地域の伝統文化を伝える古民家や町家等を活用していくことが考えられる。

7-4 課題

1) 観光は住んでよし、訪れてよしの国づくり^{*21}

徳島県のように独自に民泊活用方策を進める自治体がある一方で、パリ市のように空き部屋・家の物件を居住希望者と旅行者が取り合う状況が生じている京都市は、民泊について厳しい姿勢で臨むこととしている。京都市は、2012年に条例を改正し京町家の一棟貸しについて特例を設けるなどして京都らしい宿泊施設の拡充を進めてきたが、インターネット事業者が仲介する民泊の利用が増加するにつれて、騒音、ごみ捨て、不審者の往来等の住環境の悪化を懸念する市民の声が高まってきた。このため、市は、違法民泊の実態把握^{*22}や指導を行い、民泊通報・相談窓口を設置している。

こうした状況は国際的な観光地である京都市ならではのものと考えられる向きも多いが、本質的には、宿泊収容能力を超える観光客が押し寄せると人気の観光地であれば起こり得る問題である。地域外からの来訪者の観光行動と地域に住まう人々の生活のバランスを、民泊というテーマを通して、各地域が考えていく必要がある。

2) マッチングの質の向上

前述のPwCの調査²⁾は、人口の6%が民泊を利用

している米国においても、見知らぬ人の宿泊を受け入れるという不信感を和らげるのは容易ではないと指摘している。また、シェアリングエコノミーに慣れ親しんでいる利用者でも、安全面や衛生面等への不安から、Airbnbが仲介する物件よりも一流ホテルを信頼している割合が高いとの分析結果が示されている。法規制の下で宿泊事業を営む者ではない個人同士が物件の貸し借りをを行う民泊においては、自己責任が基本ルールである。しかし、観光振興のためには、観光地で満足度の高い滞在をしてもらうことが重要であり、誠実な第三者が個人間のやり取りをサポートすることが望ましい。仲介事業者には、提供される物件やサービスの質の状況を、より正確に伝えて満足度の高いマッチングを実現することができるよう経営努力と工夫を重ねてもらいたいと考える。

3) 民泊は観光振興のために

規制改革に関する第3次答申(2015年6月16日)において、小規模宿泊業のための規制緩和として、イベント民泊に対する規制緩和や農林漁家民泊の対象範囲の拡大が提案されて以降、2016年5月19日の同第4次答申では、民泊サービスの解禁を旅館業法と別の制度で実現させることが提案され、住宅を活用する民泊の振興のための体制整備が進んでいる。今国会で住宅宿泊事業法が成立すれば、相応の準備期間^{*23}を経て、民泊サービスに関する全国ルールが明確となる。

新法を検討する過程において、観光立国の実現の手段であるはずの民泊の議論に、遊休不動産の活用促進の色彩が強くなってきた。観光地の魅力を堪能してもらいファンとなって再訪してもらうために、住民の暮らしを阻害しない範囲で、その地域らしい宿泊施設を提供し、観光客の宿泊先の選択肢を豊かにしていくという観光振興の観点よりも、空き部屋・家物件の活用方策としての外国人旅行者の受け入れが重要視されている場面が見られた。厚生労働省と観光庁によって設置された有識者会議「民泊サービスのあり方に関する検討会」には、全国賃貸住宅経営者協会連合会、日本賃貸住宅管理協会、不動産協会からの委員も参加し、民泊として活用できる日数の上限等の論点が争点となった。

世帯数よりも住宅ストック数が多いにもかかわらず新築住宅が供給され続けている状況⁴⁾で、遊休

*21 観光立国懇談会(座長:木村尚三郎・東京大学名誉教授)がまとめた報告書(2003年4月24日)に記載された観光立国の理念。

*22 京都市民泊施設実態調査。Airbnb、VRBO、HomeAway、住百家、Wimdu、Roomorama、Booking.com、とまりに掲載されている京都市の物件2,702件(戸建て935件、集合住宅1,677件、その他90件)に対して、2015年12月1日から2016年3月31日まで実査を行った。旅館業法の許可を得ていないと推測される施設数は1,847件(68.4%)。対象施設の運営者の約3割は、海外を含む京都府外に在住している者と推測される。

*23 住宅宿泊事業法案では公布から1年以内とされている。

不動産活用が観光振興よりも上段に置かれてしまうと、今後も増え続ける空き部屋・家の延命策として外国人旅行者の宿泊料が当てにされるのではないかという懸念が生じる。どのような物件を民泊に活用するのかを、自治体が地域の実情に応じてよく考え判断するとともに、全国的な住宅政策との整合も今後の課題となろう。

4) 新法下での実態把握と分析による改善を

世界の観光地を舞台に、民泊がホテル営業を阻害しているという主張とホテルの価格や稼働率に大きな影響はないという相反する主張が繰り返されている。わが国では、民泊に宿泊客が流れた結果、ホテルの稼働率と料金が低下したという報道も見られるようになってきた。政府には、新ルールの下で、民泊の利用状況や低価格帯のホテル・旅館等との競

合状況等についての実態把握を行い、科学的な分析に基づいて新体制の影響を検証し、民泊を含む宿泊産業全体の強化に資する政策を推進することを望みたい。

参考文献

- 1) Airbnb: Airbnb's 2016 highlights and 2017 trends we're watching, 2017
- 2) PwC「シェアリング・エコノミー ―コンシューマーインテリジェンスシリーズ」2016年
- 3) 株式会社ジェイティービー「シェアリングエコノミーのビジネスモデル、マッチングサービスに関する調査」『JTB研究レポート』2015年
- 4) 野澤千絵『老いる家 崩れる街』講談社現代新書、2016年