

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	多様化した民泊の現状と課題
他言語論題 Title in other language	The Current Status and Issues of Diversified Short-term Rental Housing
著者 / 所属 Author(s)	山崎 治 (Yamazaki, Osamu) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 外交防衛調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	822
刊行日 Issue Date	2019-07-20
ページ Pages	31-57
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	イベント民泊、農林漁業体験民宿、国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業（特区民泊）、住宅宿泊事業と多様化し、地方創生等で一定の役割を果たしている民泊の現状と課題を整理した。

\* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 多様化した民泊の現状と課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 外交防衛調査室主任 山崎 治

## 目 次

はじめに

### I 民泊に対するニーズの高まり

- 1 民泊の種類
- 2 民泊の活用環境の整備が求められる背景

### II 各民泊の活用環境の整備

- 1 イベント民泊
- 2 農林漁業体験民宿
- 3 特区民泊
- 4 住宅宿泊事業

### III 各民泊の利用状況・課題等

- 1 イベント民泊
- 2 農林漁業体験民宿
- 3 特区民泊
- 4 住宅宿泊事業

おわりに

キーワード：民泊、農林漁業体験民宿、住宅宿泊事業、旅館業法、観光、国家戦略特別区域

## 要 旨

- ① 「住宅宿泊事業法」(民泊新法)が平成30年6月15日に施行され、住宅宿泊事業が創設されたことにより、違法な民泊の範囲が明確になった。日本には、民泊新法制定前から、イベント民泊、農林漁業体験民宿、国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業(特区民泊)といった合法民泊があり、地方創生等で一定の役割を果たしてきたため、これらの民泊全般において、その活用環境整備に向けた措置が採られており、民泊市場は徐々に拡大している。
- ② 日本で民泊が求められるようになった理由として、需要側の旅行者の観点からは、体験型観光に対するニーズが増大していること、また都市部を中心とした宿泊施設不足の解消につながると考えられていることが挙げられる。一方、供給側の宿提供者等の観点からは、民泊によって生じる経済効果に加え、空き家の活用に役立てられることが期待されている。
- ③ 平成25年に「国家戦略特別区域法」が制定され、特区民泊が創設された。また、平成27年6月30日に閣議決定された「規制改革実施計画」の「主に地方自治体が所管する規制の改革」に、小規模宿泊業のための規制緩和として挙げられた、a. イベント等を実施する際の「民泊」における規制緩和、b. 農林漁家民宿(農林漁業体験民宿)の対象範囲の拡大、c. インターネットを通じ宿泊者を募集する一般住宅、別荘等を活用した宿泊サービスの提供、の大部分が実現され、民泊の活用環境の整備が進んだ。民泊全般で実際の宿泊利用も増えている。
- ④ イベント民泊では宿提供者の確保に苦勞しており、宿泊者からは適切な宿泊料金の設定、受入側の情報の提供等が求められている。農林漁業体験民宿については、外国からの旅行者の中に一定のニーズがあると考えられるが、持続可能なものにするための工夫が必要である等の指摘が行われている。特区民泊では、面積規制等の緩和が求められている。住宅宿泊事業については、年間営業日数制限、届出手続の煩雑さ等の問題点が指摘されている。また、家主居住型と家主不在型のうち別荘等について規制緩和が求められている。諸外国では、家主居住型に対する規制を、家主不在型よりも緩くしている例が見られる。
- ⑤ 住宅宿泊事業については更なる規制緩和を求める意見があり、家主居住型民泊に関する議論が再燃する可能性がある。その一方で、住宅宿泊事業の実態によっては、逆に規制強化が求められる可能性もある。想定外の問題が顕在化した場合に備え、専門家の知識、関係者の意見等を速やかに集約して検討できる体制を作っておくことが必要となるだろう。

## はじめに

近年、民泊が注目を集めている。民泊については法令等でオーソライズされた定義は存在しないが、一般的には「自宅の一部や別荘、マンションの空き室などを活用して宿泊サービスを提供する」<sup>(1)</sup>と理解されている。そして、最も高い関心が寄せられているのは、インターネットの仲介サイト（代表的な仲介サイトは Airbnb<sup>(2)</sup>）が家主（貸主、ホスト）と宿泊者（ゲスト）をマッチングさせることにより、家主の自宅等への有償宿泊を可能にする民泊（以下「ネット仲介型民泊」<sup>(3)</sup>）である。

「旅館業法」(昭和 23 年法律第 138 号) の許可<sup>(4)</sup>を取得せずに営業しているネット仲介型民泊については、実態が先行し<sup>(5)</sup>、様々な問題点が指摘されていた<sup>(6)</sup>。また、違法である可能性も高かったことから、適切な規制が求められていた。そして、平成 29 年の第 193 回国会において「住宅宿泊事業法」(平成 29 年法律第 65 号) (以下「民泊新法」) が成立し、住宅宿泊事業（詳細については後述）が創設された（施行は平成 30 年 6 月 15 日）ことにより、ネット仲介型民泊において違法なものが明確になった。日本には、民泊新法が制定される前から、イベント民泊、農林漁業体験民宿<sup>(7)</sup>、国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業（以下「特区民泊」）といった合法民泊（各民泊の詳細については後述。本稿では、住宅宿泊事業にこの 3 つを加えたものを「広義の民泊」<sup>(8)</sup>）とす

\* 本稿における肩書は全て当時のものであり、インターネット資料の最終アクセス日は令和元年 5 月 7 日である。

- (1) 「民泊サービス」のあり方に関する検討会開催要領」（第 1 回「民泊サービス」のあり方に関する検討会（平成 27 年 11 月 27 日）資料 1）厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11121000-Iyakusho-kuhinkyoku-Soumuka/0000105308.pdf>>
- (2) Airbnb は、米国サンフランシスコ市に本社を置く 2008 年 8 月創業の仲介サイトで、登録宿泊施設は、191 か国以上、81,000 以上の都市で 600 万件を超えている（「Airbnb について」Airbnb ウェブサイト <<https://press.airbnb.com/ja/about-us/>>）。Airbnb が住宅宿泊事業法（民泊新法）の施行直前の 2018 年 6 月 14 日に発表した文書には、日本における 2017 年の Airbnb 利用者数は約 600 万人で、約 5000 億円相当の経済的貢献を地域経済にもたらしたと記されている（Airbnb Japan 株式会社「ホストの皆様へのサポートと日本の Airbnb コミュニティ発展に向けて」2018.6.14. T-SITE ウェブサイト <<http://tsite.jp/r/cpn/airbnb/news/20180614-3.html>>）。Airbnb 以外では、HomeAway（本社は米国）、途家（本社は中国）、STAY JAPAN（本社は日本）等の仲介サイトがある。
- (3) 非ネット仲介型民泊は、宿の予約を電話、専用サイト等で受け付ける民泊。ネット仲介型と非ネット仲介型の区分は、宿と宿泊者のマッチング方法に着目した分け方なので、後述するイベント民泊、農林漁業体験民宿、国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業（特区民泊）の中にネット仲介型が含まれることはあり得る。
- (4) 民泊新法制定以前から有料宿泊サービスの提供が認められているのは、旅館業法において旅館業と規定された、①旅館・ホテル営業（施設を設け、宿泊料を受けて人を宿泊させる営業で、簡易宿所営業及び下宿営業以外のもの）、②簡易宿所営業（宿泊する場所を多数人で共用する構造及び設備を主とする施設を設け、宿泊料を受けて人を宿泊させる営業で、下宿営業以外のもの。典型例は、山小屋、ユースホステル、カプセルホテル）、③下宿営業（施設を設け、1 月以上の期間を単位とする宿泊料を受けて人を宿泊させる営業）である。この 3 つにおいては、「旅館業法施行令」(昭和 32 年政令第 152 号) で定める構造設備基準に従った施設が、都道府県知事（保健所設置市又は特別区にあっては、市長又は区長）の許可を受けて営業を行っている。また、旅館業の運営については、都道府県の条例で定める換気、採光、照明、防湿、清潔等の衛生基準に従っていることが求められている（厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生課「旅館業法の概要」<<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000130600.html>>）。
- (5) 例えば、Airbnb は、日本法人である Airbnb Japan を平成 26 年 5 月に設立し、日本での事業を本格化させた。
- (6) 旅館業法の許可を取得せずに営業しているネット仲介型民泊の問題点としては、①宿泊者の安全が確保されていない、②騒音やゴミ出しルール違反など近隣住民とのトラブルが発生している、③貸主が納税義務を果たさない可能性がある、④賃貸住宅の家賃上昇や物件不足を招く可能性がある、等の指摘が行われている（「違法民泊対策について」厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000110603.html>>; 市川拓也「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—」2018.5.11, pp.1-10. 大和総研ウェブサイト <[https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/human-society/20180511\\_020081.pdf](https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/human-society/20180511_020081.pdf)>; 佐藤良「シェアリング・エコノミーの問題点—課税上の観点から—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』985 号, 2017.11.30, pp.1-3. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10992702\\_po\\_0985.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10992702_po_0985.pdf?contentNo=1)>）。

る。)があり、地方創生等で一定の役割を果たしてきた。そのため、広義の民泊全般において活用環境の整備が進められており、民泊市場は徐々に拡大している。本稿では、宿泊産業において無視できない存在となっている広義の民泊について、その特徴等を整理した上で、活用環境の整備プロセスと実際の利用状況・課題等を取りまとめる。

## I 民泊に対するニーズの高まり

### 1 民泊の類型

民泊という呼称は、ネット仲介型民泊（合法、違法を問わず）や住宅宿泊事業を指すものとして用いられることが多いが、厳密な区別をせずに使われているケースも多いと考えられる。表1は広義の民泊について、各々の特徴等を簡単にまとめたもの（各民泊の比較はp.40の表3を参照）、表2は各民泊の典型的なタイプを宿泊施設の家主の観点から整理したものである。

表2では、民泊を、家主居住型（自らが住む住宅に少人数の旅行者を宿泊させ、互いに交流を図るタイプで、「自宅シェア型」と呼ばれることもある。）と、家主不在型（自らの生活の場ではないマンション等の空室を反復継続的に貸し出すタイプで、既存の宿泊施設と競合する面が強い。）に分けているが<sup>(9)</sup>、課題が多いと考えられているのは家主不在型である。諸外国においては、家主不在型の要素を多く含む民泊に相対的に強い規制をかける傾向が見られる<sup>(10)</sup>。

民泊を貸し出す部屋の範囲で分類すると、①共同住宅の一室又は戸建て住宅の一部を貸し出すもの、②共同住宅の一室を全て貸し出すもの、③戸建て住宅全てを貸し出すもの、に分けられる。①は家主居住型に、②は家主不在型に多く見られるタイプである。また、家主不在型である③の中には、非日常的な生活体験により宿泊者を引き付けているものがあり、古民家のような古い建物を再生した施設が貸し出されることもある<sup>(11)</sup>。

(7) 「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」（農山漁村休暇法）（平成6年法律第46号）に基づいて登録される民宿で、「緑ゆたかな農山漁村で地域の自然・文化・人々との交流を楽しむ」グリーン・ツーリズムの拠点として、田舎体験を提供する宿を指す（「農林漁業体験民宿とは」都市農山漁村交流活性化機構ウェブサイト <<https://www.kouryu.or.jp/farm-stay-inn/jdr028000000ncq.html>>）。農林漁業者が提供するものを「農家民宿」、非農林漁業者が提供するものを「体験民宿」と呼び分けることがある。農林水産省は、旅行者に日本ならではの伝統的な生活体験と非農家を含む農村地域の人々との交流を楽しんでもらうため、古民家・廃校等を活用した宿泊施設や農林漁業体験民宿を利用した「農泊」を推進している（「農泊を中心とした都市と農山漁村の共生・対流」農林水産省ウェブサイト <<http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/170203.html>>）。

(8) 簡易宿所の中には、田舎体験民泊のように農林漁業体験民宿に近いサービスを提供しているものもある。それらを広義の民泊に含めることも考えられるが、境界の設定が難しいため、本稿では、簡易宿所については農林漁業体験民宿だけを広義の民泊として扱うことにする。

(9) 平成28年に公表されたインタビュー記事において、Airbnb JAPAN代表取締役の田辺泰之氏は、Airbnbに登録された民泊のうち家主居住型は、世界的に見ると82%を占めているが、日本では40%にとどまっていると述べていた（「日曜に考える 広がる民泊 規制のあり方は」『日本経済新聞』2016.2.14.）。

(10) 「諸外国における規制等の事例について」（第4回「民泊サービス」のあり方に関する検討会（平成28年1月12日）資料5）厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11121000-Iyakushokuhinkyoku-Soumuka/0000108966.pdf>>

(11) 古民家の宿泊施設としての利用は、後述する空き家活用目的でも行われている。古民家の一棟貸しが行われている場合、その全てが民泊というわけではなく、簡易宿所であるケースも多い。また、京町屋を利用した宿泊事業では住民とのトラブルが発生したため、京都市は、健全な京町屋利用を促すため、「京都市住宅宿泊事業の適正な運営を確保するための措置に関する条例」（平成30年京都市条例第21号）<<https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000233/233644/zyuhaku-zyorei.pdf>>を制定した（基本部分の施行は、民泊新法と同じ平成30年6月15日）。同条例により、京都市が認定した住宅宿泊事業（認定京町家事業）で、外観及び内部が京町家の特徴的な形態意匠を有するなどの要件を満たすものについては、住居専用地域における住宅宿泊事業の営業期間の制限（生活環境への影響が大きい3月下旬から翌年1月上旬まで営業禁止）が適用されないことになった。

表1 広義の民泊の概略

イベント民泊	<ul style="list-style-type: none"> <li>○年数回程度(1回当たり2~3日程度)のイベント開催時に、宿泊施設の不足が見込まれることにより、開催地の地方自治体の要請等により自宅を有償で提供するような公共性の高いものについては、「旅館業」に該当しないものとして取り扱われ、自宅提供者は、旅館業法に基づく営業許可がなくても宿泊サービスを提供することが可能となる。</li> <li>○対象となるイベントは、必ずしも地方自治体が主催する必要はなく、協賛、後援するものも含まれる。また、イベント民泊の実施について公共性が認められれば、イベントそれ自体が公共的なものである必要はない。対象となるイベントには、地域のお祭り、花火大会等に限らず、ビジネスイベント(国際会議や展示会等)、スポーツイベント、音楽イベント等も含まれる。</li> <li>○日本人、外国人共に宿泊可能。</li> </ul>
農林漁業体験民宿	<ul style="list-style-type: none"> <li>○農林漁業を体験可能な宿泊サービスを提供する民宿で、農山漁村休暇法に基づき登録されたもの。</li> <li>○当初認められたのは、個人の農林漁業者が居宅で行うものだけであったが、個人の非農林漁業者、法人、非居宅も段階的に認められるようになった。</li> <li>○客室延床面積が33㎡未満でも営業可能と基準が緩くなっているだけで、簡易宿所として旅館業法の規制を受ける。</li> <li>○宿が宿泊サービスの一環として行う送迎輸送は、原則として道路運送法の許可対象外で違法にはならない。また、宿が提供する宿泊サービスに農業等の体験を付加して販売・広告することも、旅行業法には抵触しない。</li> <li>○日本人、外国人共に宿泊可能で、小・中学生の修学旅行等でも使われている。</li> </ul>
特区民泊	<ul style="list-style-type: none"> <li>○国家戦略特別区域法に基づき、国家戦略特別区域内で営業可能となっているもの。当該地方自治体による詳細を規定した条例の制定が必要。</li> <li>○国家戦略特別区域法に行政の立入検査権、用途地域<sup>(注)</sup>の制限に関する規定はないが、条例で規定することは可能。</li> <li>○宿泊者の滞在日数の下限は、条例で定められる(3日~10日で設定。平成28年12月以前は7日~10日で設定であった)。年間営業日数の制限はない。</li> <li>○事業で用いる施設については外国人旅客の滞在に適したものであることが求められているが、日本人も宿泊可能。</li> <li>○東京都大田区、大阪府、大阪府大阪市、福岡県北九州市、新潟県新潟市、千葉県千葉市等で実施。</li> </ul>
住宅宿泊事業(民泊新法に基づく民泊)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○住宅宿泊事業者は、都道府県知事への届出が必要。届出を行えば、旅館業法の許可を受けずに、個人が自宅や空き家の一部を利用して有料宿泊サービスを提供することが可能となる。都道府県知事は、住宅宿泊事業者を監督する。</li> <li>○民泊新法に用途地域<sup>(注)</sup>の制限に関する規定はなく、簡易宿所には認められていない住居専用地域でも営業が可能になっているが、条例で制限されることはある。</li> <li>○宿泊者の滞在日数の制限はない。</li> <li>○民泊新法による年間提供日数の上限は180日(泊)であるが、地域の実情を反映させた条例により年間提供日数の上限をより少なく規定することは可能。</li> <li>○家主不在型の住宅宿泊事業者から宿泊施設の管理を請け負う住宅宿泊管理業者は、国土交通大臣の登録が必要。</li> <li>○報酬を得て住宅宿泊事業者と宿泊者を仲介する住宅宿泊仲介業者は、観光庁長官の登録が必要。</li> <li>○日本人、外国人共に宿泊可能。</li> </ul>

(注) 用途地域は、住居、商業、工業など市街地の大枠としての土地利用を定めるもので、第1種低層住居専用地域、商業地域、工業専用地域など13種類ある。用途地域が指定されると、それぞれの目的に応じて、建てられる建物の種類が決められる(「用途地域」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/000234474.pdf>>)。

(出典) 観光庁観光産業課、厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生・食品安全部生活衛生課「イベント民泊ガイドラインの改訂について」2017.7.10, pp.1-3. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11130500-Shokuhinanzanbu/0000171350.pdf>>; 「農林漁業体験民宿」について」農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/kyose\\_tairyu/k\\_gt/minsyuku.html](http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/kyose_tairyu/k_gt/minsyuku.html)>; 内閣府地方創生推進事務局「国家戦略特区 特区民泊について」2019.3.28. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/shiryoutocminpaku.pdf>>; 「住宅宿泊事業法の概要」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001212562.pdf>>等を基に筆者作成。

表2 宿泊施設の家主の観点から見た民泊

タイプ	家主	規制内容等	
家主居住型 (ホームステイ型)	主に 個人	イベント民泊	イベントの実施期間中に宿泊者が入れ替わることは認められない。
		農林漁業体験民宿	非農林漁業者(個人)による宿泊サービスの提供は、平成28年4月1日から可能となった。
		住宅宿泊事業(民泊新法に基づく民泊)	住宅宿泊事業者は、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)が義務付けられている。
家主不在型 (投資ビジネス型)	個人 ・ 法人	農林漁業体験民宿	居宅以外での宿泊サービスの提供は、平成30年1月24日から可能となった。
		特区民泊	1泊2日の利用は認められていない。
		住宅宿泊事業(民泊新法に基づく民泊)	住宅宿泊事業者は、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)を住宅宿泊管理業者に委託することが義務付けられている。

(出典)「住宅宿泊事業法の概要」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001212562.pdf>> 等を基に筆者作成。

## 2 民泊の活用環境の整備が求められる背景

日本で民泊が求められるようになった理由として、需要側の旅行者の観点からは、家主居住型民泊が一定の役割を果たすと考えられる体験型観光に対するニーズが増大していることが挙げられる。また、家主不在型民泊についても、特に都市部を中心とした宿泊施設不足の解消につながると考えられている。一方、供給側の宿提供者等の観点からは、民泊によって生じる経済効果<sup>(12)</sup>に加え、空き家の活用役に役立つことが期待されているが、この点を重視しすぎることに對しては否定的な意見も見られる<sup>(13)</sup>。また、民泊により外国人旅行者を誘致することについても、一部の観光地で地域住民の生活等に対して受忍限度を超える負の影響(交通渋滞、混雑、騒音等)が生じていることから、外国人旅行者の数から質への転換を求める考えが出てきている<sup>(14)</sup>。

### (1) 体験型観光に対するニーズの増大

一般的には安価に宿泊できることに引かれて民泊を選ぶ旅行者が多いと思われるが、特別な

(12) 新経済連盟は、民泊の経済効果を10兆円台(ゲスト(宿泊者)による消費等が約3.8兆円、ホスト(貸主)による投資等が約1兆円、インバウンド消費が約7.5兆円)と試算していた(新経済連盟シェアリングエコノミー推進TF「シェアリングエコノミー活性化に必要な法的措置に係る具体的提案」2015.10.30, p.13. <[http://jane.or.jp/pdf/detail\\_share20151030.pdf](http://jane.or.jp/pdf/detail_share20151030.pdf)>)。

(13) 矢ヶ崎紀子東洋大学准教授は、「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下で、遊休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。」と述べている(矢ヶ崎紀子「観光の視点から見た民泊の現状、課題、展望」『IATSS review』42巻1号, 2017.6, pp.46-47.)。

(14) 例えば、野村総合研究所上級コンサルタントの神山裕之氏は、多くの外国人旅行者に日本の文化等への認識を深めてもらうことにも目を向けつつ、1人当たりの消費額が大きい富裕層を少しでも誘致することが観光産業の発展につながると考えている(神山裕之「インバウンドにおけるラグジュアリーツーリズムの必要性と対応の方向性」『NRIパブリックマネジメントレビュー』185号, 2018.12, pp.10-11.)。

体験、家主・その家族・地域住民との交流等の体験型観光ができるという理由で家主居住型民泊や古民家の一棟貸しを選ぶケースもある。そして、体験型観光に対するニーズは、次の調査結果から、日本人旅行者、外国人旅行者共に増加していると考えられる。

日本人旅行者については、株式会社 JTB が平成 30 年にアンケート調査<sup>(15)</sup>を行っており、「旅行先を決める際、そこで“体験できること”が影響することはありますか？」という質問に対する回答で、「ある」（全体の 20.4%）と「どちらかというところある」（同 36.2%）の合計は全体の 6 割近くに達していた。また、同じく JTB が毎年行っている日本人の旅行市場調査<sup>(16)</sup>で、平成 30 年に「行ってみたい旅行タイプ」という質問で 1～10 位に入った回答を行った人の割合を平成 20 年と比べると、「自然観光」、「テーマパーク」、「都市観光」で平成 30 年が平成 20 年を上回っている一方で、「温泉旅行」、「グルメ」、「歴史・文化観光」、「海浜リゾート」、「世界遺産巡り」、「町並み散策」、「ショッピング」では平成 30 年が平成 20 年を下回っている。前者のアンケートは民泊について直接尋ねたものではなく、後者のアンケートも体験型を希望するかどうか質問したものではないが、名所・旧跡を訪れることが中心となっていた従来型観光から体験型観光へのニーズの変化を読み取ることは可能であろう。

外国人旅行者については、平成 29 年の「訪日外国人消費動向調査」の年次報告書<sup>(17)</sup>において、「次回日本を訪れた時にしたいこと」という質問で選択率が高かったのは、「日本食を食べること」（55.4%）、「ショッピング」（43.2%）、「自然・景勝地観光」（42.9%）、「温泉入浴」（41.2%）等であったが、「四季の体感」（29.0%）、「日本の歴史・伝統文化体験」（25.9%）、「日本の日常生活体験」（21.6%）、「自然体験ツアー・農漁村体験」（15.6%）も比較的高い選択率となっており、リピーターは体験型観光にも魅力を感じていることがうかがえる。

民泊を利用しない旅行者は、体験型観光ができないというわけではない。宿泊場所とは別に体験サービスを提供している事業者を頼るケースの方が一般的であろう。また、旅館・ホテルがオプションとして提供するサービス・メニューの中に体験サービスを組み込むことも可能である。とはいえ、特に家主居住型民泊は、自らが体験サービスを提供しているため小回りがきき、宿泊者の要望にきめ細かく応えられるという点で有利な面を持っている。

## (2) 宿泊施設不足の解消

近年、ビジネス客等から都市部のホテルの予約が取りにくいことに対して不満の声が上がるようになった<sup>(18)</sup>。その原因は客室不足にあり、株式会社オータパブリケーションズが全国 61 都市のホテルを対象に行っている調査において、平成 30 年 12 月の平均客室稼働率<sup>(19)</sup>は 77.8%

(15) 平成 30 年 1 月 7～13 日に全国の 20 歳以上の男女 2,130 人を対象に行ったアンケート調査（JTB「2018 年に体験型の旅行が増えると考えている方は 68%！『体験型旅行』に関するアンケート調査』を実施しました。」2018.4.27. PR TIMES ウェブサイト <<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000071.000031978.html>>）。

(16) 平成 30 年 6 月に全国 18～79 歳の男女 1,313 人（調査会社のパネルから抽出）に対して行った郵送自記調査（日本交通公社『旅行年報 2018』2018, p.58. <[https://www.jtb.or.jp/wp-content/uploads/2018/10/nenpo2018\\_1-4.pdf](https://www.jtb.or.jp/wp-content/uploads/2018/10/nenpo2018_1-4.pdf)>）。

(17) 国土交通省が、新千歳空港、函館空港、仙台空港、新潟空港、東京国際空港（羽田空港）、成田国際空港、小松空港、富士山静岡空港、中部国際空港、関西国際空港、広島空港、関門（下関）港、高松空港、福岡空港、博多港、厳原港、鹿児島空港、那覇空港の国際線ターミナル搭乗待合ロビーにおいて、日本を出国する訪日外国人（有効回答数 40,213 票）に対して行った調査（国土交通省観光庁『訪日外国人の消費動向—訪日外国人消費動向調査結果及び分析—平成 29 年 年次報告書』2018, pp.1, 26. <<http://www.mlit.go.jp/common/001230775.pdf>>）。

(18) 「都市のホテル不足深刻 ビジネス利用に支障も」『日本経済新聞』2015.7.23.

(19) 平均客室稼働率とは、利用客室数を総客室数で除したものの。総客室数とは、客室数に各月の日数を乗じたもの。

に達している<sup>(20)</sup>。観光庁の宿泊旅行統計調査<sup>(21)</sup>でも、平成 29 年の客室稼働率は、ビジネスホテルが 75.3%、シティホテルが 79.5% であった（全宿泊施設は 60.5% で、他の宿泊施設は、旅館 37.5%、リゾートホテル 57.5%、簡易宿所 28.0%）。平成 25 年以降の 5 年間の推移を見ると、全宿泊施設と簡易宿所以外の宿泊施設について漸増傾向が現れている。

ニッセイ基礎研究所金融研究部の竹内一雅氏は、平成 27 年に発表したレポート<sup>(22)</sup>において、都市部においてホテル客室需給が逼迫する理由として、a. 訪日外国人旅行者数が大幅に増加していること、b. 経済や所得・雇用環境の改善に加え円安に伴う国内旅行志向の高まりなどから、日本人の国内宿泊も増加し始めたこと、c. 宿泊需要が大幅に増加する一方、ホテルと旅館の客室数が増加していないことを挙げ、宿泊施設不足から大量の宿泊需要を取りこぼす可能性が高いとの指摘を行っている。

竹内氏の論稿のように宿泊施設不足に対する懸念を前面に出した見解①<sup>(23)</sup>が示される一方で、クルーズ船や民泊の利用者が増加していけば、令和 2 年に訪日外国人旅行者数 4000 万人という目標を達成したとしても、宿泊施設不足は深刻化しない可能性が高いとする見解②も公表されていた<sup>(24)</sup>。また、全国的に見れば客室稼働率が高いわけではなく、今後、宿泊施設のキャパシティ増加に加え、客室稼働率の地域別・業態別・月別のばらつきを小さくすれば、訪日外国人旅行者数の増加に応じられるとする見解③も示されている<sup>(25)</sup>。

都市部において宿泊施設が不足するという見解①を示した竹内氏は、オフィス等から簡易宿所への転用や民泊による宿泊施設の新規供給が不可欠と考えており、見解②も民泊に期待を寄せている。見解③は、全国的に宿泊施設のキャパシティ増加を図ることを求めているが、都市部と比べて安定的な集客が期待しにくい農村部では、宿泊施設を新たに建設することが難しいため、民泊に頼らざるを得ないだろう。

### (3) 空き家の活用

近年、戸建て住宅を中心に、空き家の管理不全による地域の防災性・防犯性の低下や居住環境の悪化等が全国的に社会問題化している。平成 25 年の住宅・土地統計調査（平成 25 年 10 月 1 日現在）により、平成 25 年 10 月 1 日時点の空き家数は 820 万戸で、空き家率（総住宅数に占める空き家の割合）は 13.5% と 7 軒に 1 軒の割合であることが明らかになった<sup>(26)</sup>。

平成 27 年 2 月 26 日に、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成 26 年法律第 127 号）（以

<sup>(20)</sup> 「データファイル 全国 61 都市ホテル稼働率・パフォーマンス速報 2018 年 12 月 全体では東日本を中心に稼働増」2019.2.1. 週刊ホテルレストラン Online ウェブサイト <<http://www.hoteresonline.com/articles/6944>>

<sup>(21)</sup> 平成 29 年の調査結果の概要は、観光庁「宿泊旅行統計調査（平成 29 年・年間値（確定値））—2 月 28 日公表の速報値からの変更点（概要）—」2018.7.31, pp.1-17. <<http://www.mlit.go.jp/common/001247514.pdf>> を参照。

<sup>(22)</sup> 竹内一雅「ホテル不足とホステル・民泊拡大と規制緩和」2015.7.9. ZUU online ウェブサイト <<https://zuuonline.com/archives/71691>>

<sup>(23)</sup> 竹内氏の論稿のほかには、例えば、訪日外国人旅行者が令和 2 年に 2500 万人まで増えた場合、一部地域で宿泊施設が不足するとの予測を明らかにした、大和香織「インバウンド観光と宿泊施設不足—2020 年までに東京・関西を中心に不足感強まる—」『みずほインサイト』2015.8.10. <[https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/in\\_sight/jp150810.pdf](https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/in_sight/jp150810.pdf)> がある。

<sup>(24)</sup> 宮嶋貴之・平良友祐「2020 年のホテル客室不足の試算—民泊、クルーズ船の利用急増で需給ひっ迫懸念は後退—」『みずほレポート』2017.9.22. <<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report17-0922.pdf>>

<sup>(25)</sup> 塩谷英生「拡大する訪日市場と受け入れ態勢の課題—宿泊業からみたボトルネックの点検—」『日本政策金融公庫論集』38 号, 2018.2, pp.37-48. <[https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/ronbun1802\\_03.pdf](https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/ronbun1802_03.pdf)>

<sup>(26)</sup> 総務省統計局『平成 25 年住宅・土地統計調査 確報集計 結果の概要』2015.2.26, p.2. <<https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/pdf/kgiy00.pdf>>

下「空家対策特別措置法」が施行され（ただし、特定空家等（倒壊等の危険がある空家等）に対する措置の施行日は同年5月26日）、空き家問題の解決に向けた動きが本格化しており、その解決法の1つとして民泊にも期待が寄せられた。例えば、平成27年に策定された「住生活基本計画」においては、「目標6 急増する空き家の活用・除却の推進」策の1つとして、宿泊施設への転換促進が挙げられている<sup>(27)</sup>。宿泊施設として念頭に置かれたのが民泊とは限らないが、空き家が民泊に転用された場合は基本的に家主不在型になるため、既存の宿泊施設や周辺住民との関係で転用がスムーズに進められないケースも出てくるのが考えられる。

また、これまで取り上げてきた民泊のように旅行者向けのものではないため、区別して取り扱う必要があるが、売買・賃貸を前提とする空き家物件の有料宿泊施設としての活用を認める規制緩和も行われた。平成27年7月14日に開催された内閣府の地方分権改革推進本部会議に、地方への移住促進と空き家の解消を図るため、売買・賃貸を前提とする空き家物件への短期居住については、旅館業法の許可の対象外とする提案が示された<sup>(28)</sup>。この提案については、「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成27年12月22日閣議決定）において、旅館業法の適用外となることを、平成27年度中に地方自治体に通知するとされた<sup>(29)</sup>。

その方針に従い、厚生労働省が平成28年3月31日に発出した通知<sup>(30)</sup>では、旅館業法の適用外となるのは、移住を希望する者に対する売買又は賃貸を前提とした空き家物件への短期居住で、次の①～③の措置が講じられている場合とされた。すなわち、①空き家物件の利活用事業が空家対策特別措置法に基づく計画に位置付けられ、当該事業を行う地方自治体が空き家物件を登録しているなど、地方自治体において対象施設が特定されていること、②対象施設を購入又は賃借する者が真に当該施設を購入する意思又は長期賃借する意思を有していることを地方自治体が確認する措置が執られていること、③①及び②に掲げる措置が講じられていることにより、実態として反復継続して不特定多数の者が利用することのないことが担保されていることを旅館業法担当部局が確認すること、である。

空き家の旅行者向け民泊としての活用については、厚生労働省・国土交通省が、平成29年12月に発表した民泊新法のガイドラインにおいて、対象となる「随時その所有者、借入人又は転借人の居住の用に供されている家屋」の具体例を幾つか挙げている。空き家については、「転勤により一時的に生活の本拠を移しているものの、将来的に再度居住の用に供するために所有している空き家」と「相続により所有しているが、現在は常時居住しておらず、将来的に居住の用に供することを予定している空き家」の2つの例が提示されている<sup>(31)</sup>。民泊新法は、住宅として使っている施設の活用を目的としている。住宅として使われなくなった空き家を宿泊施設に転用するのであれば、特区民泊か簡易宿所にする方が現実的であろう。

(27) 「住生活基本計画（全国計画）」2016.3.18, p.12. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001123468.pdf>>

(28) 「地方からの提案一覧」（地方分権改革推進本部（第8回会合）（平成27年7月14日）参考資料2）p.1. 内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/honbu08sannko-shiryoku02.pdf>>

(29) 「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成27年12月22日閣議決定）pp.32-33. 同上 <[https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/k\\_tb27\\_honbun.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/k_tb27_honbun.pdf)>

(30) 厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生・食品安全部生活衛生課長「移住希望者の空き家物件への短期居住等に係る旅館業法の運用について」（平成28年3月31日生食衛発0331第2号）同上 <[https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/doc/tb\\_h27fu\\_11\\_mhlw5.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/doc/tb_h27fu_11_mhlw5.pdf)>

(31) 厚生労働省医薬・生活衛生局ほか「住宅宿泊事業法施行要領（ガイドライン）」2017.12, p.8. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001215784.pdf>>

表3 広義の民泊の比較

	イベント民泊	農林漁業体験民宿	特区民泊	住宅宿泊事業
制度の根拠法等	イベント民泊ガイドライン（最新版は平成29年7月10日に公表）	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、旅館業法	国家戦略特別区域法	住宅宿泊事業法
対象地域	全国	全国	国家戦略特区指定地域	全国
宿泊者との契約	宿泊契約	宿泊契約	賃貸借契約	宿泊契約
宿泊者の1回の利用日数	2~3日程度	制限なし	2泊3日以上（自治体が条例で日数を引き上げることが可）	制限なし
最低客室面積	規定なし	規定なし	25m <sup>2</sup> /室以上	3.3m <sup>2</sup> /人以上
事業者等の手続	実施自治体が自宅提供希望者を公募し、申込者のうち一定の要件を満たす者に個別に要請	自治体の許可	自治体の認定	自治体への届出
事業者が営業可能な日数	年数回程度まで	制限なし	制限なし	年間180日まで（自治体が条例で減らすことは可）
住居専用地域における営業	可	不可	可（区域計画による制限も可）	可（自治体の条例による制限も可）
標識の掲示義務	なし	あり	あり	あり
事業者による近隣住民への周知	必須ではないが、必要に応じて近隣住民等と事前相談することを推奨（実施自治体は、イベント民泊実施について、ホームページ等で周知することが必要）	不要（自治体が条例で義務付け可）	必要	必要
苦情受付者	実施自治体が設置した苦情受付窓口	事業者	事業者	家主居住型は家主、家主不在型は住宅宿泊事業管理者
玄関帳場の設置義務	なし	なし（自治体が条例で義務付け可）	なし	なし
宿泊者名簿の作成・保存義務	あり	あり	あり	あり
消防用設備等の設置義務	なし（自動火災報知設備等が設置されていない場合、住宅用火災警報器を設置するよう指導される。）	あり（適切な防火管理が行われている場合、消防機関へ通報する火災報知設備等の設置は要しない。）	あり	あり（家主居住型で宿泊室の面積が小さい場合は、設置義務なし）
報告徴収・立入検査	実施自治体は、実施状況（イベント名、開催時期、提供物件数、宿泊者数等）を厚生労働省に報告	農林水産大臣、都道府県知事は、事業者等に対する報告徴収・立入検査が可能	都道府県知事は、事業者に対する報告徴収が可能	都道府県知事は、事業者に対する報告徴収・立入検査が可能

（出典）各民泊の根拠法等を基に筆者作成。

## Ⅱ 各民泊の活用環境の整備

内閣総理大臣の諮問機関である規制改革会議は、平成27年6月16日に「規制改革に関する第3次答申」<sup>(32)</sup>を取りまとめた。同答申を踏まえ、平成27年6月30日に閣議決定された「規制改革実施計画」<sup>(33)</sup>の「主に地方自治体が所管する規制の改革」には、小規模宿泊業のための規制緩和として、①イベント等を実施する際の「民泊」における規制緩和、②農林漁家民宿（農林漁業体験民宿）の対象範囲の拡大、③インターネットを通じ宿泊者を募集する一般住宅、別荘等を活用した宿泊サービスの提供、が挙げられていた。本章では、①～③への対応を含め、各民泊の活用環境の整備状況を取りまとめる。

### 1 イベント民泊

規制改革実施計画（平成27年）では、イベント開催時に宿泊施設の不足が見込まれる場合に、開催地の地方自治体の要請等により自宅を提供するような公共性の高いケース<sup>(34)</sup>については、旅館業法の適用外となる旨を明確にし、周知を図ることが求められ、平成27年度に措置することとされた。

厚生労働省健康局生活衛生課は、平成27年7月1日に事務連絡<sup>(35)</sup>を発出し、イベント開催時の旅館業法上の取扱いについて、「反復継続」に当たる場合には、「旅館業法施行規則」（昭和23年厚生省令第28号）第5条第1項第3号による特例の対象（一時的に営業する施設）として取り扱うこととなるが、年1回、2～3日程度のイベント開催時に、宿泊施設の不足が見込まれるため、開催地の地方自治体の要請等により自宅を提供するような公共性の高いものについては、「反復継続」するものではなく、「業」に当たらないことを明確に示した。また、地方自治体の要請等に基づき、公共性が高いことを要件とすることから、地方自治体に対し、開催地周辺の宿泊施設が不足することの確認と、反復継続して行われていないことが確認できるよう自宅提供者の把握を行うことを求めた。

同課は、同年9月1日にも、7月1日の事務連絡の発出先である地方自治体からの照会事項への回答を取りまとめた事務連絡<sup>(36)</sup>を発出し、平成29年12月26日にはこれを更新した。例

32) 規制改革会議「規制改革に関する第3次答申—多様で活力ある日本へ—」2015.6.16. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/150616/item1.pdf>>

33) 「規制改革実施計画」（平成27年6月30日閣議決定）同上 <<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/publication/150630/item1.pdf>>

34) 国民体育大会でも、昭和33年の富山国体以来、宿泊施設の不足を補うため、一般家庭に料金を払って選手等を宿泊させるいわゆる「民泊」が実施されているが、イベント民泊のようにオーソライズされたものではなかったようである（中西健治参議院議員提出「旅館業法の規制に関する質問主意書」（平成27年3月5日質問第67号）<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/189/syup/s189067.pdf>>;「参議院議員中西健治君提出旅館業法の規制に関する質問に対する答弁書」（平成27年3月13日内閣参質189第67号）<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/189/toup/t189067.pdf>>）。

35) 厚生労働省健康局生活衛生課「規制改革実施計画への対応について〔旅館業法〕」2015.7.1. <[https://www.mhlw.go.jp/web/t\\_doc?dataId=00tc2090&dataType=1&pageNo=1](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tc2090&dataType=1&pageNo=1)>

36) 厚生労働省健康局生活衛生課「「規制改革実施計画（平成27年6月30日閣議決定）」に基づくイベント開催時の旅館業法上の取扱いについて」2015.9.1. <[https://www.mhlw.go.jp/web/t\\_doc?dataId=00tc1223&dataType=1&pageNo=1](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tc1223&dataType=1&pageNo=1)>（最新版は、厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生課「「規制改革実施計画（平成27年6月30日閣議決定）」に基づくイベント開催時の旅館業法上の取扱いについて」2017.12.26. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001264321.pdf>>）

例えば、「イベント開催期間が4日を超えるケースについては、旅館業法上の許可が必要となるのか。」という質問に対しては、「4日を超えるケースであっても、原則として同一人が継続して宿泊するのであれば、各地方自治体の旅館業法所管部署の判断により、「反復継続」性がないものとして、旅館業法上の許可を要しない扱いとすることも可能である。」との回答が行われている。また、「年何回までが許容されるのか。」という質問に対しては、「イベント民泊の趣旨を十分に踏まえて実施される場合には、その回数は自ずと「年数回程度」と言える範囲にとどまるはずであり、イベント民泊実施の是非については、年に何回までなら大丈夫かということではなく、イベント民泊を実施するという判断が、イベント民泊の趣旨を十分に踏まえているか否かという観点で、考えるべきものである。」との回答が行われている。

さらに、観光庁と厚生労働省は、これらの事務連絡に基づくイベント民泊の積極的かつ円滑な実施を図るため、イベント民泊を実施する地方自治体において行うべき手続の内容・手順や、留意すべき事項等を「イベント民泊ガイドライン」<sup>(37)</sup>として取りまとめ、平成28年4月1日に公表している。

## 2 農林漁業体験民宿

規制改革実施計画（平成27年）では、体験学習の更なる推進の観点から、農林漁業体験民宿の受入先を増やすため、非農林漁業者でも自宅の一部を活用して宿泊サービスを提供する場合には、簡易宿所について客室面積33m<sup>2</sup>以上とされている条件を適用除外とするよう検討し、必要な措置を行うことについて、平成27年度の検討・結論・措置が求められた。農林漁業体験民宿の規制緩和が求められた背景としては、過疎化が進む農山漁村では、農林漁業体験民宿を行うことができる農林漁業者が少なくなっている状況があった。農山漁村の地域振興を図るには、非農林漁業者が古民家等を活用して農林漁業体験民宿を行うことを可能とするなどの規制緩和を行い、宿提供者を増やす必要があると考えられた<sup>(38)</sup>。非農林漁業者の自宅の一部を活用して農林漁業体験民宿業を営むことについては、「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」において、規制改革実施計画に基づいて検討し、省令を改正し、平成27年度中に簡易宿所の客室面積33m<sup>2</sup>以上の条件を適用除外とするとされ<sup>(39)</sup>、平成28年3月31日に旅館業法施行規則が改正された<sup>(40)</sup>。

また、厚生労働省は、法人化されている地域コミュニティ組織や農事組合法人（農業の協業化等を推進する法人）が農林漁業体験民宿を行う場合、客室面積33m<sup>2</sup>未満でも簡易宿所としての営業を可とする旅館業法の特例を適用することの可否<sup>(41)</sup>については、引き続き検討を続け、平成30年1月に旅館業法施行規則を改正した。その結果、法人と、やはり要望が多かった居宅以

(37) 観光庁観光産業課、厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生・食品安全部生活衛生課「イベント民泊ガイドラインについて」2016.4.1。（最新版は、同「イベント民泊ガイドラインの改訂について」2017.7.10。<<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11130500-Shokuhinanzenbu/0000171350.pdf>>）

(38) 「平成27年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項 厚生労働省 最終的な調整結果」p.125. 内閣府ウェブサイト <[https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb\\_27\\_kohyou3\\_11\\_mhlw.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb_27_kohyou3_11_mhlw.pdf)>

(39) 「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」前掲注(29), p.33.

(40) 厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生・食品安全部長「旅館業法施行規則の一部を改正する省令の施行について」（平成28年3月31日生食発0331第5号）<[https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11130500-Shokuhinanzenbu/0000119903\\_1.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11130500-Shokuhinanzenbu/0000119903_1.pdf)>

(41) 平成28年3月31日の旅館業法施行規則改正により、非農林漁業者が営む農林漁業体験民宿も認められるようになったが、個人がその居宅において営む場合に限定されていた。

外についても、簡易宿所営業を行うために必要な衛生措置の実施を条件とすることや、民泊新法の規制内容等を踏まえ、非農林漁業者による農林漁業体験民宿の営業が認められることとなった<sup>(42)</sup>。これは、家主不在型の農林漁業体験民宿が可能になったことを意味する。

### 3 特区民泊

近年の都市部を中心にホテルが不足している状況や、外国人旅行者に人気が高い古民家等の宿泊施設としての活用が旅館業法等の規制により難しい状況の改善を望む声に応え、平成 25 年に「国家戦略特別区域法」(平成 25 年法律第 107 号)が制定され、同法に基づき平成 26 年 5 月 1 日に内閣総理大臣決定が行われた国家戦略特別区域が旅館業法の適用除外とされた<sup>(43)</sup>。このことにより、東京圏(東京都千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、江東区、品川区、大田区及び渋谷区、神奈川県並びに千葉県成田市)、関西圏(大阪府、兵庫県及び京都府)では、外国人旅行者の滞在に適した施設であれば<sup>(44)</sup>、個人宅の空室、空き家等も宿泊施設として利用できるようになった(その後、福岡県北九州市と新潟県新潟市も国家戦略特別区域に追加)。また、平成 28 年に行われた「国家戦略特別区域法施行令」(平成 26 年政令第 99 号)の改正(平成 28 年 10 月 31 日施行)<sup>(45)</sup>により、宿泊日数の下限が「(6泊)7日」から「(2泊)3日」に引き下げられ、近隣住民との調整や滞在者名簿の備付け等(内閣府・厚生労働省の共同通知で措置している事業要件の法令化)、一居室の床面積が原則 25m<sup>2</sup>以上(地方自治体の判断で変更可能)等の要件が追加された<sup>(46)</sup>。

### 4 住宅宿泊事業

規制改革実施計画(平成 27 年)において、小規模宿泊業のための規制緩和の 3 番目に取り上げられていた「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」ことについては、平成 27 年に検討を開始し、平成 28 年に結論を出すことが求められた。規制改革会議が平成 27 年 12 月 21 日に公表した「民泊サービスの推進に関する意見」<sup>(47)</sup>では、旅館業法など関連法令における規制との関係を手当てすることに加え、一定の民泊サービスについては旅館業法の適用除外とした上で必要な規制を新たに行うことも含め、抜本的な対応を検討すべきである等の提言が行われた。また、民泊サービスの推進に当たっては、安全・安心の確保(衛生管理、治安の維持等)、外部不経済への対応(周辺の住民とのトラブル防止、周辺の住民の安心確保)、既存業態との関係等、様々な課題があり、それらの課題への対応策を的確に盛り込み、民泊サービスの拡大に向けて、段階的な取組とすることも含め、大胆な検討を進めるべきであるとの見解も示された。

(42) 厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生課「旅館業法に関する FAQ の改定について」2019.4.17. <<https://www.mhlw.go.jp/content/000503072.pdf>>

(43) 「国家戦略特別区域及び区域方針」(平成 26 年 5 月 1 日内閣総理大臣決定) 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/140501\\_kuiki\\_houshin.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/140501_kuiki_houshin.pdf)>

(44) 国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業として政令で定める要件に該当していることについて都道府県知事が認定することが必要。

(45) 「「国家戦略特別区域法施行令の一部を改正する政令」の施行について」2016.10.31. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kettei/h281031.html>>

(46) 「国家戦略特区」同上 <[http://www.kantei.go.jp/jp/headline/kokkasenryaku\\_tokku2013.html](http://www.kantei.go.jp/jp/headline/kokkasenryaku_tokku2013.html)>

(47) 規制改革会議「民泊サービスの推進に関する意見」2015.12.21. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/opinion4/151221/item1.pdf>>

このような流れの中で、厚生労働省と観光庁が平成 27 年に設けた「民泊サービス」のあり方に関する検討会（座長：浅見泰司・東京大学大学院工業系研究科教授。以下「民泊検討会」）は、平成 28 年 1 月 12 日の第 4 回会議において、同会議におけるそれまでの議論を踏まえた検討の方向性を明らかにし<sup>(48)</sup>、同年 3 月 15 日に中間整理を取りまとめた<sup>(49)</sup>。この中間整理において、「現行制度の枠組みの中で対応できることとして、当面、「民泊サービス」について、簡易宿所の枠組みを活用し、旅館業法の許可取得を促進すべきである。」とされたことを受け、旅館業法施行令が改正された。簡易宿所営業の客室延床面積の基準が 33m<sup>2</sup>以上とされていたところ、宿泊者数が 10 人未満の場合は、3.3m<sup>2</sup>に当該宿泊者の数を乗じて得た面積以上とするよう規定が変更された（同年 4 月 1 日施行）。また、厚生労働省が同年 3 月 30 日に発出した通知により、宿泊者の数を 10 人未満として申請がなされた施設であって、①玄関帳場等に代替する機能を有する設備を設けることその他善良の風俗の保持を図るための措置が講じられており、②事故が発生したときその他の緊急時における迅速な対応のための体制が整備されている施設については、玄関帳場の設置を要しないこととされた（同年 4 月 1 日施行）<sup>(50)</sup>。

民泊検討会は、平成 28 年 6 月 20 日に発表した最終報告書<sup>(51)</sup>において、適切な規制の下でニーズに応えた民泊を推進することができるよう、家主居住型と家主不在型に区別した上で、住宅提供者、管理者、仲介事業者に対する適切な規制を課し、適正な管理や安全面・衛生面を確保しつつ、行政が、住宅を提供して実施する民泊を把握できる仕組みを構築するため、早急に法整備に取り組むことを求めた。このような経緯を経て、平成 29 年 3 月 10 日に民泊新法の法案が閣議決定され、国会に提出された。民泊新法は同年 6 月 9 日に成立し、同月 16 日に公布された（施行は平成 30 年 6 月 15 日）<sup>(52)</sup>。民泊新法では、住宅宿泊事業者に係る制度だけでなく、住宅宿泊管理業者に係る制度と住宅宿泊仲介業者に係る制度も創設された。

住宅宿泊事業者には、都道府県知事等<sup>(53)</sup>への届出の他に、「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、宿泊者名簿の作成等）が義務付けられた（家主不在型の場合は、これらの措置を住宅宿泊管理業者に委託することを義務付け）。都道府県知事等は、住宅宿泊事業者に係る監督を実施する。住宅宿泊事業の年間提供日数の上限は 180 日（泊）とされたが、条例により地域の実情を反映する仕組みも整えられた。

住宅宿泊管理業者は、国土交通大臣に申請し、登録を受けることが必要で、「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、前述の「住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置」（標識の掲示を除く。）の代行が義務付けられた。国土交通大臣

(48) 「今後の検討に当たっての基本的な視点と想定される主な論点（案）及び検討の方向性（案）について」（第 4 回「民泊サービス」のあり方に関する検討会（平成 28 年 1 月 12 日）資料 3）pp.11-12. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11121000-Iyakushokuhinkyoku-Soumuka/0000108964.pdf>>

(49) 「民泊サービス」のあり方に関する検討会「民泊サービス」のあり方について（中間整理）」2016.3.15. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001123482.pdf>>

(50) 厚生労働省医業・生活衛生局生活衛生・食品安全部長「旅館業法施行令の一部を改正する政令の施行等について」（平成 28 年 3 月 30 日生食発 0330 第 5 号）<<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11130500-Shokuhinanzenu/0000126024.pdf>>

(51) 「民泊サービス」の制度設計のあり方について（「民泊サービス」のあり方に関する検討会最終報告書）」2016.6.20. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11121000-Iyakushokuhinkyoku-Soumuka/0000128393.pdf>>

(52) 同法案の国会における審議・審査については、鴻巣正博ほか「住宅宿泊事業法案（民泊新法）について」『Research Bureau 論究』14 号、2017.12、pp.302-309 に詳しく記されている。

(53) 都道府県知事に代わり、保健所設置市の長（政令市、中核市等）、特別区の長（東京 23 区）が届出の受理・監督・条例制定事務を処理することができる（民泊新法事務の権限委譲）。

は、住宅宿泊管理業者に係る監督を実施し、都道府県知事等は、住宅宿泊管理業者が代行する「住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置」に係る監督を実施する。

住宅宿泊仲介業者は、観光庁長官に申請し、登録を受けることが必要で、「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）が義務付けられた。観光庁長官は、住宅宿泊仲介業者に係る監督を実施する<sup>(54)</sup>。

### Ⅲ 各民泊の利用状況・課題等

#### 1 イベント民泊

##### (1) 利用状況

筆者が調べた限り、日本全国のイベント民泊の実態をまとめた情報は公表されていないため、幾つかの代表的な事例を紹介する。最初に紹介するのは、宮城県気仙沼市、石巻市等で毎年9月に開催されているサイクリング大会「ツール・ド・東北」のために実施されているイベント民泊である。ツール・ド・東北は、株式会社河北新報社とヤフー株式会社の主催により平成25年から開催されている自転車イベントで、東日本大震災の復興支援と震災の記憶を残していくことを目的としている。一般ライダーの他、親子ライダー等がレースではなくサイクリングを楽しむイベントで、東北の風景や食を堪能し、復興の様子を肌で感じられるコースが用意されている<sup>(55)</sup>。参加者数は、平成25年1,316人、平成26年2,959人、平成27年3,478人、平成28年3,764人、平成29年3,721人、平成30年3,649人と推移している<sup>(56)</sup>。

ツール・ド・東北は、平成26年には2,959人の参加者（帯同家族、運営ボランティア、観客等の関係者を含めると5,000人以上）を得て開催された。約3,700人の参加者・関係者の宿泊が必要だったが、近辺の旅館・ホテル等に泊まることができたのは約1,100人で、約2,600人分の宿泊施設が不足していた。その不足を解消するため、一般住宅を宿泊施設として使うことが考えられたが、有償だと旅館業法に抵触するおそれがあるとの指摘があり、当初は無償で宿が提供された。その後、宿提供者の負担感が少なく、納得感のある仕組みでないと長続きしないことが認識され、宮城県との交渉、規制改革会議への働きかけが行われた。それらの行動が実り、前述のように規制改革実施計画を経て厚生労働省の事務連絡による周知が図られたことにより、平成27年から有償<sup>(57)</sup>に移行することが可能となった。平成27年のイベント民泊の宿提供者数は320人分（116部屋、70家庭）、宿泊者数は196人（95部屋、58家庭）で、アンケートにおいて、「来年も受け入れたい」と回答した宿提供者は全体の74%、「満足」又は「やや満足」と回答した宿泊者は全体の96%に達していた<sup>(58)</sup>。

徳島県徳島市の阿波踊り<sup>(59)</sup>のような伝統行事でイベント民泊が使われた例もある。徳島市

<sup>(54)</sup> 「住宅宿泊事業法（民泊新法）とは？」民泊制度ポータルサイト「minpaku」ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/overview/minpaku/law1.html>>

<sup>(55)</sup> 「ツール・ド・東北とは」ツール・ド・東北ウェブサイト <<https://tourdetohoku.yahoo.co.jp/info/about/>>

<sup>(56)</sup> 「チェック：東日本大震災 7年半 復興イベント、充実と困難と 「細く長く続けてほしい」『毎日新聞』2018.10.3、夕刊。

<sup>(57)</sup> 平成27年のイベント民泊で宿泊者が負担した料金は、1泊1名につき税込4,000円であった。そのうち2,800円が民泊協力費として民泊提供家庭に支払われた。残りの1,200円は事務局に入れられ、保険料、問い合わせ等のサポート費、マッチング作業等の費用として使われた（YAHOO! JAPAN「「ツール・ド・東北」における民泊について」（第19回インターネット消費者取引連絡会（平成27年12月17日）資料5）p.11。消費者庁ウェブサイト <[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_policy/policy\\_coordination/internet\\_committee/pdf/151217shiryos5.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/policy_coordination/internet_committee/pdf/151217shiryos5.pdf)>）。

<sup>(58)</sup> 同上、p.6。

が平成 29 年 8 月 11～16 日に実施したイベント民泊においては、市内 26 軒（用意されたのは 31 軒）に延べ 275 人（実数 122 人）が宿泊しており、宿泊者の中には、イタリア、スウェーデン、米国等 5 か国の延べ 44 人（実数 23 人）の外国人が含まれていたと報じられている<sup>(60)</sup>。伝統行事では、他に、福島県南相馬市の「相馬野馬追」<sup>(61)</sup>（平成 28 年に民泊開始）や秋田県大仙市の「大曲花火大会」<sup>(62)</sup>（平成 30 年に民泊試行が行われ、一戸建て住宅 10 軒が提供され、42 人（10 団体）が利用した<sup>(63)</sup>。）等でイベント民泊が活用されている。

## (2) 課題等

イベント民泊については、更なる規制緩和は考えにくいいため、運用面における宿提供者の確保が最大の課題だと考えられる。青森県五所川原市が五所川原立佞武多（ごしょがわらたちねぶた）<sup>(64)</sup>のために初めてイベント民泊を行った平成 28 年の実績は、6 軒の宿の提供、23 人の利用と少なかった<sup>(65)</sup>。また、北海道江差町で開催される江差追分（民謡）の全国大会でも、初めてイベント民泊を行った平成 24 年の実績は、14 家庭による 15 の建物の提供、75 人（延べ 194 人）の利用にとどまった<sup>(66)</sup>。イベント民泊に対する認知度がまだ低いため、当初は事務局担当者等の苦労が大きいが、毎年行われるイベントであれば、認知度を上げながらノウハウを蓄積することにより、観光客誘致手段の 1 つに育て上げることは可能だと考えられる。

大曲花火大会を開催する大仙市は、平成 30 年にイベント民泊に関するアンケート調査を行った<sup>(67)</sup>。アンケート対象は自宅提供者 10 人及び宿泊者 10 団体で、自宅提供者 10 人、宿泊者 9 団体から回答が得られた。自宅提供者に行われた「イベント民泊を来年度も実施するとすれば、また協力したいと思うか」という質問に対する回答では、全ての家庭から前向きな回答が得られた。「提供しても良いと思う条件について（自由記述）」に対する回答の中には、「料金をもう少し高く設定できれば」、「自宅提供者側で受け入れをキャンセルができる仕組みであれば」と

59) 400 年の歴史を持つ伝統芸能。本番前日の 8 月 11 日に「選抜阿波おどり大会前夜祭」が、本番期間の 8 月 12～15 日は、昼にステージでの「選抜阿波おどり大会」（有名踊り子グループが出演）、夜に演舞場での「阿波おどり」（栈敷で観覧）が行われ、踊り子約 10 万人が参加し、約 130 万人の人出がある（「阿波おどり」阿波ナビウェブページ <<https://www.awanavi.jp/site/midokoro/awaodori.html>>）。

60) 「阿波踊り民泊延べ 275 人利用 外国人 5 か国から 44 人 徳島市」『徳島新聞』2017.8.23.

61) 一千有余年の昔、相馬氏の祖と言われている平将門が下総国（千葉県北西部）に野馬を放ち、敵兵に見立てて軍事訓練を行ったのが始まりと伝えられるイベント。毎年 7 月末の土曜日～月曜日に、甲冑に身を固めた 500 余騎の騎馬武者が腰に太刀、背に旗指物をつけて疾走する。平成 27 年の相馬野馬追の観光入込客数は 20 万 7 千人であった（「地域伝統文化の活性化に寄与」NEXCO 東日本ウェブサイト <[https://www.e-nexco.co.jp/pressroom/press\\_release/tohoku/h27/1016/pdfs/01.pdf](https://www.e-nexco.co.jp/pressroom/press_release/tohoku/h27/1016/pdfs/01.pdf)>）。

62) 明治 43（1910）年に諏訪神社の祭典の余興として開催された「奥羽六県煙火共進会」から始まり、100 年以上の歴史を誇る花火大会。毎年、70 万人以上の観覧者が集まる（「大曲の花火について」全国花火競技大会ウェブサイト <<https://www.oomagari-hanabi.com/hanabi.html>>）。

63) 大仙市経済産業部観光交流課「速報 日本最高峰、珠玉の芸術作品が大曲の空に舞い上がる 第 92 回全国花火競技大会 開催結果報告について」（平成 30 年 9 月 定例記者会見資料）<<http://www.city.daisen.akita.jp/docs/mayor/2013092000337/files/20180830press.pdf>>

64) 平成 10 年に約 80 年ぶりに復活した夏祭りで、8 月 4～8 日に開催される（「立佞武多祭りの概要」立佞武多の館ウェブサイト <<http://www.tachineputa.jp/festival/outline.html>>）。

65) 平成 29 年五所川原市議会第 1 回定例会会議録第 2 号 平成 29 年 3 月 6 日 p.71. <<http://www.city.goshogawara.lg.jp/gikai/files/2901kaigiroku.pdf>>

66) 平成 29 年第 4 回江差町議会定例会会議録第 1 号 平成 29 年 12 月 13 日 p.1.（小梅洋子議員質疑部分）<<http://www.hokkaido-esashi.jp/gikai/h24-honkaigi/honkaigi29/kaigiroku/rinji/171213teirei/5.pdf>>

67) 大仙市企画部総合政策課「イベント民泊に関するアンケート調査結果について」2018.10.9. <<https://www.city.daisen.akita.jp/docs/2018100900012/files/H30anketo.pdf>>

いうものが含まれていた。「その他の意見（自由記述）」に対する回答では、宿泊者の募集期間を早め、もっと多くの宿泊者を受け入れられるようにすべきとの意見が多かった。

また、宿泊者（団体の代表者）に行われた質問では、ほぼ全ての宿泊者がインターネット環境からイベント民泊に関する情報を得ていたことが判明した。「宿泊先を選択する際、最も重視した条件」という質問に対する回答は、「宿泊料金」2人、「花火大会会場までの距離」5人、「その他（住宅の構造等）」2人であった。「宿泊先について、事前にもっと詳しく知りたかったこと（自由記述）」という質問に対しては、宿提供者の家族構成など受入側の情報や住宅の写真資料が不足していたとの意見があった。「宿泊料金は適切だったか」という質問に対しては、約半数の宿泊者が「高かった」と回答し、おおむね大曲地域の宿で高く、大曲以外の地域の宿で適切だったことがわかった。「イベント民泊をまた利用したいと思うか」という質問に対しては、全ての宿泊者から、前向きな回答が得られた。

## 2 農林漁業体験民宿

### (1) 利用状況

農林漁業体験民宿に適した地域としてまず考えられるのは離島<sup>(68)</sup>である。離島では地域活性化を図るために様々な取組が行われており、農業、漁業の強化と共に大きな期待が寄せられているのが自然を活かしたグリーン・ツーリズムの振興である。しかし、離島に新たな宿泊施設を建設するのは難しいことから、一部の離島では民泊の活用が目が向けられている。

そこで、農林漁業体験民宿の活用事例として、最初に長崎県小値賀町（おぢかちょう）の事例を紹介する。佐世保からフェリーで約3時間、高速船で1時間半のところに位置する小値賀町は、大小17の島々で形成され、町の全域が西海国立公園に指定されている。人口は約2,600人で、小値賀島、大島、斑島、納島、六島、野崎島の6つの島に集落があり、旅行者が宿泊する場合の選択肢としては、農林漁業体験民宿（小値賀町では「民泊」と呼んでいる。）の他に、古民家ステイ（一棟貸切りが6棟）、古民家ゲストハウス（8人まで宿泊可能な施設が1棟）、旅館・民宿（10軒）、野崎島自然学塾村（閉校した小・中学校の木造校舎を再利用した簡易宿泊施設）がある。観光施設は存在せず、懐かしい日本の原風景を残すことで旅行者を誘致している<sup>(69)</sup>。

小値賀町の農林漁業体験民宿は平成18年に開始され<sup>(70)</sup>、現在は26軒（収容人員118人）<sup>(71)</sup>が農林漁業体験民宿を行っている。島暮らし（農業、漁業、郷土料理作り等）を体験し、民家の住民と一緒に作った食事を食べるプラン（基本民泊体験1泊2食+民家体験1回）が基本で、小値賀島宿泊の場合、保険料を含めた税抜き料金は、2人以上の場合が1人当たり9,000円、1人の場合が12,000円となっている。大島宿泊の場合は、船便の都合上、基本民泊体験が1泊3食に変更

(68) 日本は6,852の島嶼により構成されている。島嶼から本州、北海道、四国、九州及び沖縄本島を除いた6,847島が離島で、離島は、我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全、食料の安定的な供給等の点で重要な役割を担っている。沖縄、奄美、小笠原については、「奄美群島振興開発特別措置法」（昭和29年法律第189号）等の特別措置法により地域振興が図られ、これら3群島を除いた255島が「離島振興法」（昭和28年法律第72号）による離島振興対策実施地域となっている（平成30年4月1日現在）（「日本の島嶼の構成」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001243507.pdf>>）。

(69) 「おぢか島旅」おぢかアイランドツーリズムウェブサイト <<http://ojikajima.jp>>

(70) 当初の受入民家数は7軒であった（「まちづくり実践レポート—北から南から—長崎県小値賀町 自然環境を生かし島民一体となってアイランドツーリズムを推進」市町村アカデミーウェブサイト <[http://www.jamp.gr.jp/academia/pdf/109/109\\_03.pdf](http://www.jamp.gr.jp/academia/pdf/109/109_03.pdf)>）。

(71) 「10. 長崎県内宿泊施設の軒数」長崎県観光振興課『長崎県観光統計 平成29年（1月～12月）資料編』2018。 <<https://www.pref.nagasaki.jp/shared/uploads/2018/08/1548293525.pdf>>

され、1,000円がプラスされた料金となる。小値賀町では、旅行者が里帰りしたような気持ちになるようにするため、1軒の民家が受け入れる旅行者を1組に限定している<sup>(72)</sup>。

小値賀町の農林漁業体験民宿では、現在、平成19年2月にNPOとして認可された「おぢかアイランドツーリズム協会」<sup>(73)</sup>が、事務局として、受入民家の窓口として、運営、広報活動等を行っており、小値賀町の平成29年の観光客延べ数は46,966人に、観光消費額は4億8536万円に達している<sup>(74)</sup>。10年前の平成19年は、各々が約36,000人、約2億9000万円<sup>(75)</sup>で、同協会が主導する観光振興策の効果が着実に出ていることが分かる。また、雇用面では、観光物産に携わる常勤雇用者数が、平成17年の3人から平成27年には約20人に増加しており、移住者も10年間で300人増えたとされている<sup>(76)</sup>。ただし、修学旅行宿泊者数は、平成27年2,326人、平成28年1,303人、平成29年649人と減少傾向を示している<sup>(77)</sup>。小値賀町では、修学旅行に頼ることが多い他地域とは違った形で、農林漁業体験民宿の利用者を集めていることがうかがえる。

一方で、修学旅行宿泊に重点を置いて農林漁業体験民宿利用を伸ばしているのが同じ長崎県の南島原市である。人口46,076人(平成31年1月末現在)<sup>(78)</sup>の南島原市は、長崎県の南部、島原半島の南東部に位置し、有明海を挟んで熊本県天草地域に面している。温暖な気候の下で農業、林業、漁業が営まれ、中でも農業は多種多様な農畜産物が生産されている。そのような環境を活かし、平成21年に6軒で開始された農林漁業体験民宿(南島原では「民泊」と呼んでいる。)は、175軒(収容人員874人)まで施設を増加させている(平成30年4月1日時点)<sup>(79)</sup>。受入実績も、平成21年度の30人から順調に利用者を伸ばし、平成29年度には9,836人の利用者を受け入れている(表4を参照)。近年は、訪日外国人旅行者の利用も増加してきているが、最も多くの割合を占め続けているのは修学旅行による利用である。

表4 南島原市における農林漁業体験民宿の受入実績の推移

(単位：人)

	修学旅行	小学生	東北支援 <sup>(注)</sup>	一般	海外	合計
平成21年度	0	0	0	30	0	30
平成22年度	0	53	0	157	0	210
平成23年度	246	48	124	178	0	596
平成24年度	2,831	77	60	170	167	3,305
平成25年度	6,133	52	60	140	759	7,144
平成26年度	9,841	46	60	135	935	11,017
平成27年度	10,679	51	60	195	1,403	12,388
平成28年度	6,293	38	0	215	417	6,963
平成29年度	8,327	0	0	116	1,393	9,836

(注) 東北支援とは、東日本大震災の被災者の受入れ。

(出典) 「農林漁業体験民泊 長崎県南島原市 一般社団法人南島原ひまわり観光協会」農山漁村ナビウェブサイト <<https://www.nou-navi.maff.go.jp/case/detail/231/>> を基に筆者作成。

(72) 「民泊」おぢかアイランドツーリズムウェブサイト <[http://ojikajima.jp/ojika/ojika\\_stay/2379.html](http://ojikajima.jp/ojika/ojika_stay/2379.html)>

(73) 小値賀町観光協会、ながさき・島の自然学校、おぢかアイランドツーリズム推進協議会の3者が統合されて法人化。自然体験事業、古民家事業運営、島内観光窓口など多岐にわたる事業を行っている(「おぢかアイランドツーリズムについて 組織概要」同上 <<http://ojikajima.jp/tourism/1198.html>>)。

(74) 「1. 平成29年市町村別観光客数」長崎県観光振興課 前掲注(71); 「2. 平成29年市町村別観光消費額」同

(75) 「雇用創出の事例集—平成28年6月離島振興課調べ—」p.8. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001157310.pdf>>

(76) 同上

(77) 長崎県観光振興課 前掲注(71), p.9. <<http://www.pref.nagasaki.jp/shared/uploads/2018/06/1533729786.pdf>>

(78) 「ひとのうごき」南島原市ウェブサイト <[http://www.city.minamishimabara.lg.jp/toukei3/pub/default.aspx?c\\_id=9](http://www.city.minamishimabara.lg.jp/toukei3/pub/default.aspx?c_id=9)>

(79) 「10. 長崎県内宿泊施設の軒数」前掲注(71)

南島原市の農林漁業体験民宿は、1泊2食付きで季節に応じた各種体験が組み込まれている(内容は宿提供者にお任せで、農林漁業体験や郷土料理づくり体験等)。また、各種体験だけでなく、食事や寝床の準備など身の回りのことも宿提供者の家族と一緒にやる。保険料を含む税抜き料金は、中学生以上(外国人旅行者の場合は12歳以上)が9,000円、小学生(同7~11歳)が7,000円、就学前児童(同3~6歳)が4,000円で、2人以上から申込みができる<sup>(80)</sup>。

南島原市は、農林漁業体験民宿を始める前年の平成20年に南島原ひまわり観光協会を設立し、農林水産業を活かした体験型観光への取組に着手した(同協会は、平成24年に一般社団法人化)。平成22年度に「子ども農山漁村交流プロジェクト」の受入モデル地域の認定を受け、県内外の修学旅行の受入れを推進したことにより、平成23年度以降、修学旅行による利用が急増した。一方で、修学旅行の受入れについては、時期が限定され、繁忙期と閑散期に偏りが生じるため、新たに外国人旅行者の受入れを平成24年度から開始し、こちらも着実なペースで利用者を伸ばしている。農林漁業体験民宿の宿提供者を増やすため、同協会は保健所等への申請手続を支援し、市もトイレ、調理場等を改修する場合の費用を一部補助している<sup>(81)</sup>。

南島原市は、農林漁業体験民宿の宿提供者の質の向上のために、食中毒や衛生面に関する「安全衛生講習会」、体験や宿泊の安全管理に関する「インストラクター研修会」等の受講を義務付けている。また、全ての宿提供者で構成する「南島原ひまわり村」を組織し、宿提供者間の情報共有と意見交換の場を設けている。宿提供者にとって収入と宿泊者との交流による喜びが事業の継続性を生み、宿の数と質の確保が事業の信頼性を生みだしていると考えられている<sup>(82)</sup>。

## (2) 課題等

訪日外国人旅行者の中には、農山漁村訪問について一定のニーズがあり、農林漁業体験民宿に対する期待は大きい<sup>(83)</sup>。ただし、農林漁業体験民宿に限ったことではないが、日本の全ての地域が外国人旅行者の誘致を図る必要はない。千葉大学大学院の大江靖雄教授は、農林水産省の委託調査におけるヒアリングで、グリーン・ツーリズムについて「日本全国あらゆる地域で外国人対応をすべきだとも思わない。金太郎飴のように均一にやるべきではなく、地域の特性や意志に応じて、外国人を受け入れるかどうか、それぞれの地域が自分たちで検討して選択すべきだろう。」<sup>(84)</sup>と述べている。

大江教授は、農林漁業体験民宿が抱える課題への対応として、①宿泊と体験がセットになっている宿が多いが、宿側に教える行為に抵抗があるケースや、利用者側に農業体験は必要ないケースがあることから、一部を分離し、多様な利用形態に合わせてはどうか、②修学旅行や国際交流の受入れで得られる喜びが宿側の強いモチベーションとなっているが、採算や過重労働を度外視した頑張りや「交流疲れ」を引き起こし、持続性に問題があることから、人を雇って地域の雇用に貢献するという考え方も必要である、③公的支援として、経営力を向上させる情

<sup>(80)</sup> 「農林漁業体験民泊」南島原ひまわり観光協会ウェブサイト <<https://himawari-kankou.jp/homestay/>>

<sup>(81)</sup> 「インバウンド グリーン・ツーリズムの取組事例〔一般社団法人南島原ひまわり観光協会(長崎県南島原市)〕」農林水産省ウェブサイト <<http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/pdf/himawari.pdf>>

<sup>(82)</sup> 渡部恭久「民泊を核とした修学旅行誘致―南島原市農林漁業体験型民泊事業の事例から―」『ECPR』36号、2015、p.59。

<sup>(83)</sup> 綜研情報工芸「訪日外国人旅行者の農林漁業体験民宿への誘客促進に関する調査委託事業 調査報告書」2016.3、p.1。農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/pdf/kaigai\\_jirei\\_zenhan.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/pdf/kaigai_jirei_zenhan.pdf)>

<sup>(84)</sup> 同上、p.133。 <[http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/pdf/kaigai\\_jirei\\_kouhan.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/pdf/kaigai_jirei_kouhan.pdf)>

報りテラシー、マーケティング等に対するコンサルテーションや、顧客目線のポータルサイトを利用可能にするような情報発信面での支援が必要である、等の指摘を行っている<sup>(85)</sup>。

また、広島修道大学の富川久美子教授は、外国人旅行者向けに農林漁業体験民宿を行う場合の注意点として、①ヨーロッパの農家民宿において農業体験はそれほど望まれておらず、やるのであれば日本食や文化的な要素が強いものにした方が良い、②ドイツの農家民宿に対する公的支援で最も有効と考えられている経営コンサルティングを強化した方が良い、③ヨーロッパの農家民宿には夕食を提供しないものもあるが、日本では準備に時間を要する食事を提供している。連泊の際に食事内容を変えるのは大変で、農村に長く滞在するスタイルを持つ欧米人に対応するのは難しい、④日本のおもてなしが良いとは限らず、のんびりと誰にも干渉されずに過ごしたいというニーズにも対応する必要がある、⑤日本では、田舎でも、自然や農村の雰囲気に入れることができる風景が少なく、すぐに殺風景なものが目に入ってくるため、農村でゆっくりしたい人は不満を感じるのではないか、という指摘を行っている<sup>(86)</sup>。

農林漁業者等の宿提供者は、宿泊者が日本語を話せないこと（宿提供者が外国語を話せないこと）に不安を抱くケースが多いと考えられるが、日本語による会話だけでも、外国人旅行者に対応できている例が見られる。例えば、平成 28 年に秋田県仙北市に宿泊した外国人旅行者 20,000 人超のうち 1,000 人以上が農林漁業体験民宿を利用した<sup>(87)</sup>。ほとんどの宿提供者は英語が話せないが、秋田弁中心でもコミュニケーションは取れているとのことである。仙北市は、日本人も含めた旅行者向けの公共 Wi-Fi として「Senboku City Wi-Fi」を各観光地に設置し、観光地を巡りやすくするために周遊バスの運行を行っている。また、宿提供者に対し事前説明会（宿泊予定者のアレルギー情報や宗教上などの注意事項の連絡等）を行うなど、宿提供者との連携を図っている。さらに、海外から教育旅行や研修旅行で訪れる宿泊者のために、添乗員と通訳が同席する中で宿提供者から宿泊者に注意事項等を伝える「対面式」の場を設けている<sup>(88)</sup>。

### 3 特区民泊

#### (1) 利用状況

国家戦略特別区域法施行令には、「施設を使用させる期間が三日から十日までの範囲内において施設の所在地を管轄する都道府県（その所在地が保健所を設置する市又は特別区の区域にある場合にあつては、当該保健所を設置する市又は特別区）の条例で定める期間以上であること。」（第 12 条）のように、詳細条件を定める条例の制定を地方自治体に求める規定があるため、国家戦略特別区域内であっても、条例を制定しないと民泊を行うことはできない。平成 31 年 2 月 14 日時点で特区民泊関連の条例を制定している地方自治体は、大阪府<sup>(89)</sup>、東京都大田区、大阪市、北九州市、新潟市、千葉市、大阪府八尾市で、申請・認定状況は表 5 のとおりである。

<sup>(85)</sup> 同上, pp.133-134.

<sup>(86)</sup> 同上, pp.121-122.

<sup>(87)</sup> 仙北市の農業体験を中心としたグリーン・ツーリズムの歴史は長く、昭和 40 年代から首都圏の教育旅行を受け入れてきた。平成 20 年には、更なる都市農村交流と地域活性化を図るため、仙北市農山村体験推進協議会が設立された。同協議会は、教育旅行や国際交流団体の受入れ、農山村体験メニューや着地型体験旅行プランの提供等に取り組む一方で、海外からの修学旅行や国際交流団体の受入れも積極的に行っている（「仙北市農山村体験推進協議会について」秋田県仙北市グリーン通りズム農山村体験のススメウェブサイト <<https://semboku-gt.jp/about/>>）。

<sup>(88)</sup> 石川妙子「素朴な田舎暮らしを海外観光客に提案。町や人にも活気が生まれ、新しい風が吹き始めた秋田県仙北市の「農家民宿」の魅力」2017.11.27. in.Live ウェブサイト <<https://www.asteria.com/jp/inlive/local/1565/>>

これらの地方自治体の中から大田区を例に取り、特区民泊の審査基準等について説明する。最も早く条例を制定したのは大阪府であったが、施行日（事業者受付開始日）が最も早かったのは大田区であった。「大田区国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業に関する条例」（平成27年条例第75号）<sup>(90)</sup>において、民泊施設の使用は最短「3日」（平成29年12月15日の改正前は「7日」とされ、区職員の立入調査権限、近隣住民への事業計画の内容の周知義務等が規定されている。区職員の立入調査については、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならないという解釈規定が置かれている。また、実施地域<sup>(91)</sup>は、既存の都市環境、住環境保全の観点から、建築基準法第48条により「ホテル・旅館」の建築が可能な用途地域である第2種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、第1種住居地域（3,000m<sup>2</sup>以下）とされており（ただし、諸法令（地区計画等）による制限を受けるため、実施できない地域もある。）<sup>(92)</sup>、住居専用地域（第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域）で特区民泊を行うことはできない。

表5 特区民泊の申請・認定状況（平成31年2月28日時点）

地方自治体	条例制定日 事業者受付開始日	申請・認定状況
大阪府	平成27年10月27日 平成28年4月1日	認定15施設27居室（申請も15施設27居室） 認定15事業者（うち個人4人）
東京都大田区	平成27年12月7日 平成28年1月29日	認定94施設493居室（申請は123施設561居室） 認定62事業者（うち個人30人）
大阪市	平成28年1月15日 平成28年10月31日	認定2,053施設6,015居室（申請は2,263施設6,698居室） 認定1,286事業者（うち個人534人）
北九州市	平成28年12月9日 平成29年1月30日	認定2施設2居室（申請も2施設2居室） 認定2事業者（うち個人1人）
新潟市	平成29年7月3日 平成29年7月27日	認定1施設1居室（申請も1施設1居室） 認定1事業者（うち個人0人）
千葉市	平成29年9月20日 平成29年12月21日	認定1施設1居室（申請も1施設1居室） 認定1事業者（うち個人1人）
大阪府八尾市	平成30年3月26日 平成28年4月1日 <sup>(注)</sup>	申請なし

(注) 大阪府八尾市は、平成30年4月1日に中核市に移行し、大阪府から事務移管されたため、事業者受付開始日が大阪府と同じになっている。

(出典) 内閣府地方創生推進事務局「国家戦略特区 特区民泊について」2019.3.28. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/shiryoushiryoutocminpaku.pdf>> を基に筆者作成。

<sup>(89)</sup> 大阪府の民泊条例は大阪府全域に適用されるわけではない。保健所が設置されている政令指定都市（大阪市、堺市）と中核市（高槻市、豊中市、東大阪市、枚方市、平成30年4月1日に中核市に移行した八尾市）は、独自の条例を制定する必要がある。

<sup>(90)</sup> 「大田区国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業に関する条例」<[http://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/kokkasenryakutokku/ota\\_tokkuminpaku.files/otaku\\_jourei0315.pdf](http://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/kokkasenryakutokku/ota_tokkuminpaku.files/otaku_jourei0315.pdf)>

<sup>(91)</sup> 実施地域は、「大田区における外国人滞在施設経営事業（旅館業法の特例）実施地域 別図1」（「東京圏 国家戦略特別区域 区域計画」（平成27年12月15日認定）別図1）首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/betsuzu1\\_tokyo\\_h271020.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/betsuzu1_tokyo_h271020.pdf)> により規定。

<sup>(92)</sup> 「大田区国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業の申請手続きについて」2019.4.11. <<http://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/hoken/eisei/riyoubiyoutetuduki/kokkasenryakutokku.html>>

大田区は、特区民泊を円滑に進めるため、審査基準及び行政指導の指針並びに事務の手続について定めたガイドライン<sup>(93)</sup>を平成28年1月26日に区長決定した。特区民泊を行おうとする者が大田区に提出する特定認定申請書に係る記載事項は、①氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては代表者の氏名、②行おうとする事業の内容、③施設の名称及び所在地、④施設の構造設備の概要、⑤施設内の清潔保持の方法、⑥提供する外国人旅客の滞在に必要な役務の内容及び当該役務が提供されるための体制（a. 施設を事業に使用するための権利を有すること、b. 廃棄物の処理方法、c. 火災等の緊急事態が発生した場合の対応方法、d. 施設の使用開始時及び使用終了時における滞在者の本人確認を行う方法、e. 契約期間中、滞在者本人が適切に施設を使用しているかどうか状況の確認を行う方法、f. 施設の滞在者に対し、使用開始時、施設使用の際の注意事項を外国語で説明できる体制）、⑦施設のホームページアドレス、である。

大田区の特区民泊の居室の審査基準は、国家戦略特別区域法施行令を基に規定されており、①一居室の床面積は壁心で25m<sup>2</sup>以上であること、②出入口及び窓は、鍵をかけることができること、③出入口及び窓を除き、居室と他の居室、廊下等との境は、壁造りであること、④適当な換気、採光、照明、防湿、排水、暖房及び冷房の設備を有すること、⑤上水道接続の流水設備及び調理のできる場所を設けること、⑥入浴施設を設けること、⑦便所は水洗かつ座便式（洋式）であること、⑧洗面設備を台所とは別に設けること、⑨寝具、テーブル、椅子、収納家具、調理に必要な器具又は設備及び清掃に必要な器具を有すること、が求められている<sup>(94)</sup>。

## (2) 課題等

特区民泊の認定施設は、大阪市以外ではそれほど増えていない。民泊に関するサービス（民泊プラットフォーム事業、民泊運営事業、地域振興事業）を提供し、仲介サイト「STAY JAPAN」を運営している株式会社百戦錬磨は、平成28年6月に、特区民泊の参入を検討していたエリア内事業者の脱落要因は、連泊規制（同年10月31日より前は、6連泊以上の条件が課されていた。）と面積規制（簡易宿所の面積要件が1人当たり3.3m<sup>2</sup>に緩和されているのに、特区民泊は25m<sup>2</sup>以上となっている。）にあるとの考えを明らかにし、各関係者の責務も考慮した上で規制を見直すことを提案した。連泊規制は、現在では2連泊以上（最低滞在日数は条例により引上げ可能）に緩和されているが、1泊2日の宿泊は認められていない。百戦錬磨は、連泊・面積規制の緩和と共に、住居専用地域について、管理者、プラットフォームの責務とセットで適切な規制を検討することを求めた。また、消防用設備の設置については構造が単純な既存住宅物件では対応困難である、便所・風呂等の構造については共同利用を前提としない民泊もあり得る、との考えを明らかにした<sup>(95)</sup>。

## 4 住宅宿泊事業

### (1) 利用状況

東京都新宿区で平成29年12月11日に「新宿区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する

<sup>93)</sup> 「大田区国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業に関するガイドライン」（平成28年1月26日27健生発第12070号）<<http://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/hoken/eisei/riyoubiyou/tetuduki/kokkasenryakutokku.files/300605tokku-guideline.pdf>>

<sup>94)</sup> 同上

<sup>95)</sup> 百戦錬磨「国家戦略特区 特区民泊事業の状況と課題」（国家戦略特区ワーキンググループ 平成28年度 提案に関するヒアリング 配布資料）2016.6.22. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusen\\_toc\\_wg/h28/teian/20160622\\_shiryoku\\_teian\\_4\\_1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusen_toc_wg/h28/teian/20160622_shiryoku_teian_4_1.pdf)>

条例」が制定されたのを皮切りに、多くの地方自治体が住宅宿泊事業に係る条例を制定している<sup>(96)</sup>。平成31年4月1日時点における都道府県、保健所設置市（政令市、中核市等）及び特別区の全154自治体の条例制定状況は、区域・期間制限を含む条例を制定している自治体が54、区域・期間制限はせず、行為規制のみの条例を制定している自治体が4、現時点では、条例制定を行わないこととしている自治体が43、対応検討中の自治体が2、都道府県から民泊新法事務の権限委譲を受けていない自治体が51となっている<sup>(97)</sup>。

その一方で、平成30年3月15日に開始された住宅宿泊事業者の届出は、当初伸び悩んだ<sup>(98)</sup>。観光庁は、一部の地方自治体における条例や運用による手続の上乗せが、届出伸び悩みの一因になっているとの指摘（後述）を受けて行った実態調査（民泊新法事務を担う101自治体（47都道府県、31保健所設置市、23特別区）が対象）の結果等<sup>(99)</sup>を、平成30年11月22日に公表した。届出に際して、2自治体が民泊新法に規定のない事前相談を義務付けていたほか、事前相談を推奨していると回答した57自治体のうち、26自治体において、ホームページ等で事前相談が必須であると誤解を与えるような案内が行われていた。また、国が構築した電子的な届出が可能なシステムを利用することが原則とされているのに、特にシステム利用を推奨していないとの回答が23自治体からあった。また、92自治体は法令に規定されていない独自の書類の提出を求めていた。さらに、届出内容との一致等を確認するため、18自治体が任意の現地調査を実施しており、そのうち8自治体は受理までの間に実施していると回答していた<sup>(100)</sup>。この調査結果を受け、観光庁は、同日、住宅宿泊事業の届出に係る手続が適正に運用されるよう、早急に必要の見直しを行うことを求める通知<sup>(101)</sup>を自治体に発出している。

そのような対応もあって住宅宿泊事業者の届出は徐々に増加し、民泊新法施行から8か月が経過した平成31年2月15日の時点で、届出件数は13,660件（都道府県4,256件、保健所設置市4,790件、特別区4,614件）に達している。住宅宿泊管理業者の登録は1,507件、住宅宿泊仲介業者の登録は58件である<sup>(102)</sup>。利用できる宿の数が増えたことに伴い、旅行者等の宿泊の実績も伸びている。民泊新法は、住宅宿泊事業者に対し、届出住宅の宿泊日数等を2か月ごとに都道府県知事等に報告することを求めている（第14条）。平成30年の8月～9月と平成30年12月～平成31年1月のデータを比較すると表6のようになり、利用は増加傾向にある。

96 条例制定の意義等については、北村喜宣「住宅宿泊事業法に関する条例の制定動向」『自治総研』44巻8号、2018.8, pp.1-32を参照。

97 「自治体の条例の制定状況」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001264764.pdf>>

98 「民泊新法届け出、施行時点で3728件、観光庁、駆け込みで増加」『日本経済新聞』2018.6.21; 「民泊、新法施行で伸び悩み、宿泊人数シェア0.3%、規制・利用促進、どう両立」『日本経済新聞』2018.11.11.

99 「住宅宿泊事業の届出に係る実態調査結果等の公表について」2018.11.22. 観光庁ウェブサイト <[http://www.mlit.go.jp/kankocho/news06\\_000380.html](http://www.mlit.go.jp/kankocho/news06_000380.html)>

100 住宅宿泊事業の届出については、平成30年7月13日に、受付事務の迅速な処理等を求める通知が発出されていた（総務省消防庁次長ほか「住宅宿泊事業の届出に係る受付事務の迅速な処理等について」（平成30年7月13日消防予第463号、生食発0713第1号、国住指第1356号、国住街第118号、観観産第323号）厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/hourei/doc/tsuchi/T180730I0010.pdf>>）。

101 厚生労働省大臣官房生活衛生・食品安全審議官ほか「住宅宿泊事業の届出に係る手続の適正な運用について」（平成30年11月22日生食発1122第1号、国住指第2802号、観観産第561号）国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001262735.pdf>>

102 「住宅宿泊事業法に基づく届出及び登録の状況一覧 平成31年2月15日時点」同上 <<http://www.mlit.go.jp/common/001273862.pdf>>

表6 住宅宿泊事業の宿泊実績（平成30年8月～9月と平成30年12月～平成31年1月の比較）

	平成30年8月～9月	平成30年12月～平成31年1月
全国における宿泊日数の合計	146,894日 (届出住宅当たり20.6日)	222,374日 (届出住宅当たり20.0日)
宿泊日数が多い都道府県上位3	東京都：67,551日 北海道：26,445日 大阪府：10,080日	東京都：102,237日 北海道：37,089日 大阪府：27,221日
全国における宿泊者数の合計	169,958人	247,867人
宿泊者数が多い都道府県上位3	東京都：58,425人 北海道：35,402人 大阪府：9,050人	東京都：95,952人 北海道：43,139人 大阪府：25,156人
宿泊者のうち、日本国内に住所を有さない外国人の人数	121,002人(全体の71.2%)	191,090人(全体の77.0%)
宿泊者のうち、日本国内に住所を有さない外国人の国籍上位3	中国：31,301人 韓国：17,414人 米国：11,912人	中国：44,250人 韓国：36,170人 米国：16,638人

(出典) 観光庁「住宅宿泊事業の宿泊実績について(平成30年8-9月分住宅宿泊事業者からの定期報告の集計・とりまとめ)」2018.11.9. <<http://www.mlit.go.jp/common/001260931.pdf>>; 同「住宅宿泊事業の宿泊実績について(平成30年12-31年1月分住宅宿泊事業者からの定期報告の集計・とりまとめ)」2019.3.14. <<http://www.mlit.go.jp/common/001279540.pdf>> を基に筆者作成。

## (2) 課題等

住宅宿泊事業については、公益社団法人経済同友会が、平成30年10月に「住宅宿泊事業法(民泊新法)に関する意見」<sup>(103)</sup>を公表している。同意見は、事業者の届出が低調な理由として、民泊新法による年間営業日数制限と地方自治体の条例による区域・年間営業日数の制限、届出手続の煩雑さとオンライン化の不徹底(観光庁の「民泊制度運営システム」だけでは届出が完結しないケースがある。)を挙げた。また、規制の枠組みをCtoC(個人間の取引)のビジネスに適した設計にした上で、市場の特徴を踏まえた適切な事前規制を設けることにより新規参入を促進し、規制に違反した際の罰則や問題発生後の規制を強化することを求めた。民泊新法の見直しに当たっては、近隣住民等との調和<sup>(104)</sup>を果たすため、住宅宿泊事業者の責任を前提とした規制改革とすべきで、家主居住型と家主不在型のうち別荘のように家主の管理が可能な住宅については規制を緩和すべきとの見解を示した。そして、最後に、民泊サービスの年間提供日数の規制緩和、消防法の適用緩和(延床面積50m<sup>2</sup>を超える場合、消火器・自動火災報知設備・誘導灯等の使用が求められるが、本来は住宅である施設にホテル等と同レベルの消防設備を備えるのは、住宅宿泊事業者にとって負担が大きい。)、地方自治体の条例による規制上乗せの抑制を要望し、早期に行うべき制度運用の改革として、届出手続の簡素化、共通化、原則オンライン化と、届出番号の真正性を確認するシステムの構築を図ることを求めた。

経済同友会が問題視している家主居住型民泊の扱い等については、民泊新法の検討段階でも

<sup>(103)</sup> 経済同友会「住宅宿泊事業法(民泊新法)に関する意見—民泊のステークホルダーの全体最適に向けて規制をデザインする—」2018.10.15. <<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/181015a.pdf>>

<sup>(104)</sup> 国土交通省は、マンションについて、民泊の可否を管理規約で明示するよう指導している。管理規約と民泊の関係については、伏見康司「民泊の概要と法的課題について」『マンション学』62号, 2019.Win, pp.62-64を参照。

人により意見が分かれていた<sup>(105)</sup>。諸外国では、家主不在型民泊に対し年間提供日数の上限を設ける一方で、家主居住型民泊に対しては上限を設けていない例が見られる。例えば、米国カリフォルニア州の市を例にとると、家主不在型民泊の年間提供日数の上限は、サンノゼ市で180日<sup>(106)</sup>、バークレー市で90日<sup>(107)</sup>、サンフランシスコ市で90日<sup>(108)</sup>に規制されているが、いずれの市も家主居住型民泊には日数制限を設けていない。また、フランスでは、2014年に制定された「住居へのアクセスと新しい都市計画に関する2014年3月24日の法律第2014-366号」(ALUR法)<sup>(109)</sup>により、生活の本拠として使用している戸建て住宅や集合住宅(家主又はその配偶者が年間8か月以上居住している住宅)を、当局の許可なしに短期賃貸することが可能となった(第1条第1項第2号)。これは、家主居住型民泊については日数の制限なしに、家主不在型民泊であっても、家主等が年間8か月以上居住していれば、年間4か月未満、当局の許可を得ずに民泊サービスを提供できることを意味していると考えられる。

日本の民泊新法は、条例により年間提供日数の上限を180日より更に少なくすることを認めているため、住居専用地域等を規制区域に定めた上で、当該区域での住宅宿泊事業を全ての期間において制限する「ゼロ日条例」を制定した地方自治体もある<sup>(110)</sup>。ゼロ日条例について、民泊新法のガイドラインは「本法は住宅宿泊事業を適切な規制の下、振興するというものであり、本法に基づく条例によって年間全ての期間において住宅宿泊事業の実施を一律に制限し、年中制限することや、都道府県等の全域を一体として一律に制限すること等は、本法の目的を逸脱するものであり、適切ではない。」<sup>(111)</sup>としており、識者の間でも評価が分かれている<sup>(112)</sup>。

住宅宿泊事業を含む民泊の運用面では、違法民泊<sup>(113)</sup>の摘発・排除という課題がある。厚生労働省と観光庁は、平成30年5月21日から違法民泊対策関係省庁連絡会議を開催している。ま

(105) 例えば、民泊検討会においては家主居住型を厳しく規制する必要はないという意見も出されたが(「第3回「民泊サービス」のあり方に関する検討会(平成27年12月21日)議事録」pp.32-35. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001132088.pdf>>)、既存の旅館、ホテルとは異なる「住宅」として扱えるような合理性のある「一定の要件」を設定することが必要と考えられたため(「民泊サービスの制度設計について」(第12回「民泊サービス」のあり方に関する検討会(平成28年6月10日)資料2)p.6. 同 <<http://www.mlit.go.jp/common/001134495.pdf>>)、家主居住型についても年間提供日数の上限が180日とされた。

(106) サンノゼ市行政規則第20.80.170条(“San Jose Municipal Code - Part 2.5 - Transient Occupancy As An Incidental Use To A Residence.” Municode Website <[https://library.municode.com/ca/san\\_jose/codes/code\\_of\\_ordinances?nodeId=TIT20\\_ZO\\_CH20.80SPUSRE\\_PT2.5TROCINUSRE](https://library.municode.com/ca/san_jose/codes/code_of_ordinances?nodeId=TIT20_ZO_CH20.80SPUSRE_PT2.5TROCINUSRE)>)

(107) バークレー市行政規則23C.第22.050条(“Berkeley Municipal Code - Sub-Title 23C General Provisions Applicable In All Districts.” Code Publishing Company Website <<https://www.codepublishing.com/CA/Berkeley/html/pdfs/Berkeley23C.pdf>>)

(108) サンフランシスコ市行政規則第41A.5条(“San Francisco Administrative Code - Chapter 41A: Residential Unit Conversion And Demolition.” American Legal Publishing Corporation Website <[http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/administrative/chapter41aresidentialunitconversionandde?f=templates\\$fn=default.htm\\$3.0\\$vid=amlegal:sanfrancisco\\_ca\\$anc=JD\\_Chapter41A](http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/administrative/chapter41aresidentialunitconversionandde?f=templates$fn=default.htm$3.0$vid=amlegal:sanfrancisco_ca$anc=JD_Chapter41A)>)

(109) “LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.” Legifrance Website <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028772256&fastPos=1&fastReqId=2057129851&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>>

(110) 例えば、東京都大田区、兵庫県。

(111) 厚生労働省医薬・生活衛生局ほか 前掲注(31), pp.28-29.

(112) 北村喜宣「民泊新法の施行と自治体の対応」『自治実務セミナー』672号, 2018.6, pp.2-10; 南川和宣「時の問題 民泊新法と自治体—法律と条例—」『法学教室』458号, 2018.11, pp.51-56.

(113) 合法民泊に義務付けられた自治体への届出等が行われていない物件。民泊仲介業者の保有情報と自治体の保有情報が一致せず、違法の疑いが強い物件については、一定の期間内に正しい情報に修正されなければ、違法と認定される。

た、観光庁は、同年6月1日、民泊新法施行日の同月15日より前に仲介された違法物件（民泊新法施行日においても法律に基づく届出が行われていない物件等）に係る施行日後の予約の取扱いについて、登録申請中の住宅宿泊仲介業者に、当該予約の取消しや合法物件への予約の変更等の適切な対応を進めること等を求める通知<sup>(114)</sup>を発出した。これを受け、Airbnbサイトにおいて、届出番号が入力されていない民泊が同年6月2日から非掲載となった結果、検索可能な施設は、同月4日時点で約13,800件となり、春時点の62,000件と比べ8割弱減ったと報じられた<sup>(115)</sup>。

さらに、観光庁は、住宅宿泊仲介業者に対し、民泊新法の施行日時点の取扱物件に関する報告を求め、地方自治体において適法と確認できなかった物件については掲載を削除するよう指導を行った。適法と確認できなかった物件は4,934件（内訳は、民泊新法に基づく届出住宅1,281件、旅館業法に基づく許可物件2,830件、特区民泊の認定施設777件、イベント民泊46件）で、調査対象とされた物件全体の20%を占めていた。平成30年9月30日時点の取扱物件に関する調査でも状況は変わらず、適法と確認できなかった物件は6,585件（内訳は、民泊新法に基づく届出住宅2,230件、旅館業法に基づく許可物件1,590件、特区民泊の認定施設2,421件、イベント民泊194件、その他（短期貸借物件等）150件）で、全体の16%を占めていた<sup>(116)</sup>。

違法民泊対策として情報システムを強化することも考えられている。平成31年度予算には、①民泊物件の届出、登録等を行うための民泊制度運営システムの運用、民泊サービスに係る問い合わせ等のためのコールセンターの運営、利便性向上を図るためのシステムの改修、②違法性が疑われる物件の特定を容易にするシステム（住所等、掲載物件の詳細な情報を集約、一覧化するシステム）の構築を図るため、1億9300万円が計上された<sup>(117)</sup>。

## おわりに

イベント民泊は、その性格上、活用できる時期、場所が限られるが、その他の民泊については、各々の利点を活かした使い方が比較的柔軟にできるよう環境が整えられている。住宅宿泊事業について更なる規制緩和を求める意見もあるが、同事業は本来住宅である施設を一時的に宿泊施設として活用するもので、宿泊サービスを業として提供するのであれば、営業許可が取得しやすくなっている簡易宿所にするという選択肢があるため、営業面における緩和の余地は

<sup>(114)</sup> 国土交通省観光庁観光産業課長「住宅宿泊事業法の施行日後における違法物件に係る予約の取扱いについて（通知）」（平成30年6月1日観観産第152号）<<http://www.mlit.go.jp/common/001236987.pdf>>

<sup>(115)</sup> 「エアビー民泊、掲載8割減、新法施行、対策を前倒し、「違法」営業淘汰へ一歩」『日本経済新聞』2018.6.4、夕刊。米国のサンフランシスコ市でも、同様の現象が起きていた。民泊仲介業者に未登録物件の非掲載を義務付ける規制が2018年1月17日に開始されたことを受け、Airbnbは6,830件（規制を見込んで事前に削除した4,750件を含む。）の掲載を削除したと報じられている。2017年8月の掲載数約11,000件と比べると62%減であった（Carolyn Said, “Airbnb listings in San Francisco plunge by half,” *San Francisco Chronicle*, 2018.1.18. <<https://www.sfchronicle.com/business/article/Airbnb-listings-in-San-Francisco-plunge-by-half-12502075.php>>）。

<sup>(116)</sup> 「住宅宿泊事業法の施行状況と違法物件の仲介サイトからの掲載削除に向けた取組について」（第2回違法民泊対策関係省庁連絡会議（平成30年11月12日）資料4）厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11157000/000399286.pdf>>; 観光庁「9月末時点における民泊物件の適法性の確認結果について」2019.2.1. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001271484.pdf>>

<sup>(117)</sup> 観光庁「平成31年度 観光庁関係予算概要」2019.1, p.18. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001270653.pdf>>

それほど残されていない。その一方で、家主居住型民泊の中には、既存の宿泊施設とは異なるサービスの提供により、新たな宿泊ニーズを掘り起こしているものもあり<sup>(118)</sup>、民泊と既存の宿泊施設が共存できる方法を模索することは、宿泊産業市場の規模拡大につながる<sup>(119)</sup>。家主居住型の住宅宿泊事業については、家主の負担が大きいため、年間180日以上営業が可能な事業者は限られると考えられるが、規制緩和に係る議論の中で、営業日数規制の問題が再燃する可能性がある。また、新たに認められた住宅宿泊事業の実態によっては、逆に規制強化が求められる可能性も否定できず、今後の展開が注目される。いずれにしても、事前に想定していなかった問題が顕在化した場合に備え、専門家の知識と関係者の意見を速やかに集約して検討できる体制を作っておくことが必要となるだろう。

(やまざき おさむ)

(本稿は、筆者が総合調査室在職中に執筆したものである。)

<sup>(118)</sup> 家主不在型民泊についても、大人数が宿泊できる広い居室の選択を可能にしている点や、中長期の滞在を経済的に容易にしている点に注目すると、既存の宿泊施設との差別化を実現していると考えられる。

<sup>(119)</sup> 例えば、家主居住型民泊に限った指摘ではないが、PwC コンサルティング合同会社「不確実性の時代における次世代ホテル経営についての新たな「視点」と「洞察」」2017.2, p.23. <<https://www.pwc.com/jp/ja/japan-knowledge/archive/assets/pdf/next-hotel-management1702.pdf>> には、「適正な競争関係の中で、ホテル・民泊ともにそれぞれの特性・魅力を発揮しながら、宿泊産業の成長に寄与していくことが肝要である。」という記述がある。