

民泊の発展と観光産業のさらなる成長に向けて

2021年2月8日
一般社団法人 住宅宿泊協会

はじめに

2018年6月の住宅宿泊事業法の施行により、我が国においていわゆる民泊の法的位置づけが明確となり、一定の普及が見られるようになった。

民泊は当初、宿泊施設不足を補うものという意味合いが強かったが、これまでになかった多様な魅力的な宿泊施設も多く、民泊そのものが新たな観光需要を創出することも期待されるようになってきている。また、ホームステイ型の民泊では、ホストとの交流を通じた体験なども新たな魅力として、これまでの宿泊とは異なるニーズに応えるものとなっている。加えて、家族や小規模な団体がリゾート地の別荘施設一棟を借りるケースのように、富裕層も含めた多様な宿泊ニーズにも応えられるようになってきている。

また、民泊は遊休資産や空き家活用にもつながっている。民泊の活用によって、家屋が適切に管理され、倒壊等による事故のリスクを低減し、不審者の隠れ家となることを防ぐなど、住環境を保全できるメリットもある。

このように、民泊が観光需要の一層の創出や住環境の保全に寄与する期待もある一方で、2019年秋ごろから住宅宿泊事業の届出をしている者の数は横ばいという状況になっている。この背景には、民泊の担い手となるホストにとって負担の大きい手続きや様々な規制がある。

住宅宿泊事業法では、施行後3年を経過した場合において検討を行い、必要な措置を講じるとされている。住宅宿泊事業法が施行され2年が経ち、いくつかの課題も見えてきている。

新型コロナウイルスの影響により、民泊を含めた観光産業は大きな打撃を受けているが、Afterコロナを見据え、必要な制度見直しを行い、現状の課題を解決することが、観光需要の早期回復と観光産業ならびに地域経済の再成長につながる。

加えて、デジタル化の推進が、ポストコロナの新たな経済構造や成長モデルとして重視されている昨今の状況のもと、従前の書面や対面を原則とした手続や規制をこの機会に見直し、デジタル化を強力に進めることで、民泊をはじめとする観光産業を、今後改めて成長軌道にのせるための環境整備を行うべきであると考えます。

以上を踏まえ、必要な制度見直しを以下に提言する。

1. 宿泊関連制度の抜本見直し

現状では、宿泊に関連する制度として、旅館業法、住宅宿泊事業法、国家戦略特区区域法に基づく特区民泊の3つが存在している。

これにより、宿泊サービスを提供する側、特に空き家や空部屋等の遊休資産を用いてこれから事業をはじめようとする個人や小規模事業者からすると制度や規制が非常に分かりづらくなっており、また制度間のイコールフットィングの問題なども生じている。加えて、民泊の普及当初に懸念されていた近隣施設への騒音等の課題についても、必ずしも民泊に限った課題とは言えず、旅館業法に基づく宿泊施設でも発生しており、これらは宿泊施設共通の課題として認識されるべきものである。

さらに利用者は、自分が宿泊する施設がどの法律に基づく施設なのかを明確に意識した上で利用しているとは考えにくく、利用者視点で考えると制度を分けて別規制にする必要性も乏しいと思われる。

また、旅館業法は主に公衆衛生の確保がその目的とされているところ、旅館業法が制定された当時と現代では衛生環境が劇的に変化している点や、観光が国内経済に大きく貢献し、我が国の経済を牽引する重要な産業として認識されつつある点を十分踏まえるべきである。宿泊施設は、観光産業においても重要な要素を占めるものであり、そのため、公衆衛生の観点も踏まえつつ、観光産業の振興という観点も十分に加味した上で、「公衆衛生の確保」と「観光産業の振興」という双方のバランスが取れた制度設計・運用となるよう見直す必要がある。

社会や経済状況の変化を踏まえつつ、利用者と宿泊サービス提供者双方にとって分かりやすい制度とするためにも、旅館業法、住宅宿泊事業法、国家戦略特区法（特区民泊）を含め、宿泊に関連する制度を抜本的に見直し、一元化するとともに、当該新たな制度を厚生労働省及び国土交通省（観光庁）の共管法令とすべきである。

現に、事業者が民泊サービスを開始する際、住宅宿泊事業法に基づく形態をとるか、旅館業法に基づく簡易宿所営業又は旅館・ホテル営業（旅館業）とするかを検討したり、場合によっては住宅宿泊事業から旅館業に移行する必要が生じるなど、その境界は非常に曖昧になっており、これらを分けて規律する必要も乏しい。加えて、このような事業者にとって複雑な制度体系は、限られたリソースで新規事業の立ち上げや展開を目指すスタートアップ企業や個人にとって大きな壁となり得るものである。

一元化に当たっては、現行の規制内容をベースに統合するのではなく、社会の変化やテクノロジーの進展を踏まえ、デジタル技術を活用することで代替できる規制は見直すなど、新しいライフスタイル、テクノロジーを前提とした制度のアップデートも必要である。

なお、一元化が実現したとしても、施設の規模や立地場所によっては規制内容に多少の差が生じることも考え得るが、原則として、公衆衛生と観光産業の振興という両方の観点でバランスが取れた簡素な規制とすべきである。

2. 住宅宿泊事業法の個別論点

住宅宿泊協会としては、前述のとおり、住宅宿泊事業法のみならず宿泊に関連する法令を抜本的に見直し、一元化を図るべきと考えている。一方で、抜本的な見直しを行うにしても、現行の住宅宿泊事業法の課題を改めて検討し対処しておくことは、一元化に向けた抜本見直しを行う際の制度的な検討材料ともなるため重要である。

そのため、住宅宿泊事業法の個別の検討課題として以下のとおり提言する。

(1) 180日規制の見直し

住宅宿泊事業法では年間180日という営業日数の上限がある。これにより、住宅宿泊事業者によっては、十分な利益を確保することが難しい場合も生じている。住宅宿泊事業者の経営基盤が安定しなければ、良質な民泊サービスを提供し続けることが困難になり、結果としてサービスの悪化や民泊市場の縮小を招き、ひいては多様な宿泊ニーズを持つ消費者（旅行者）の選択肢を狭めることになりかねない。

民泊が健全に発展し、利用者のニーズに応え、観光立国を支える一端となるためにも、180日規制を見直すことが必要である。

旅館、ホテル等の旅館業法に基づく施設と住宅を区別するために180日という基準が用いられているが、そもそも施設の性質が宿泊させる日数で変わるという考えは本質的なものではない。むしろ、施設の規模や宿泊人数、施設の所在する地域の特徴（周辺環境）、管理の実態等を踏まえて、日数とは異なる実質的かつ実態的な判断基準を新たに用いることで「営業日数180日」という形式的な規制は見直すべきである。

(2) 条例による過度な規制の制限

住宅宿泊事業法第18条において、都道府県や保健所設置市等は「住宅宿泊事業に起因する騒音の発生その他の事象による生活環境の悪化を防止するため必要があるときは、合理的に必要と認められる限度において、政令で定める基準に従い条例で定めるところにより、区域を定めて、住宅宿泊事業を実施する期間を制限することができる」とされている。

一方で、住宅宿泊事業法第1条は、「(略)国内外からの観光旅客の宿泊に対する需要に的確に対応してこれらの者の来訪及び滞在を促進し、もって(略)国民経済の発展に寄与することを目的とする。」と定める。

上記法の趣旨目的等に鑑み、地域の実情に応じて条例で必要な手当てをすることが可能であるとしても、条例で制限できる範囲や制限の目的は、法律上相当程度限定的であると考えらえる。

しかしながら、実態上は住居専用地域は全面的に禁止したり、観光シーズン期間中は全て禁止にするなど、生活環境の悪化を防止する観点から合理的に必要と認められる範囲を超えていると思われる条例が存在する。

民泊の健全な発展と旅行者のニーズに応えるため、条例で制限できる範囲や制限できる理由や目的が更に明確になるような判断指標や水準を定めた上で、本来の趣旨を逸脱した条例が無

いか観光庁が主体的に各地の条例を調査し、趣旨を逸脱している条例については、地方自治法上の技術的助言及び勧告並びに必要な資料の提出の要求等の措置を通じて是正を求めるべきである。

また、各自治体が適切な条例を制定する際の参考となるように、是正を求めた事例を自治体に周知するなどの取組も必要である。

住宅宿泊事業法の施行の際、限られた情報や住民の懸念のもと、限られた時間で、将来の見直しの余地を前提に、制限の網を広くかける条例を制定した自治体もあったと思われる。実際、条例に見直し規定を設けているケースもあり、民泊に関する法制度が一定期間運用され、新たな立法事実が見えるようになった現在のタイミングで、自治体に対して条例の見直し検討を促すことが必要であると考えます。

(3) 住宅宿泊事業者の手続きの簡素化及びデジタル活用の原則化

民泊の健全な発展のために必要な手続きについては当然遵守すべきであるが、必ずしも必要とは言えない添付書類や手続き方法も簡素化の余地がある。

具体的には、破産手続開始の決定を受けて復権を得ない者に該当しない旨の市町村の長の証明書等については、住宅宿泊事業者の過度な負担となっているだけでなく、本当に提出の必要性があるのかも疑問である。

手続きに当たって提出する書類については、網羅的にその必要性を再検証し、住宅宿泊事業者の担い手には一般家庭も多数いることを踏まえ、必要最低限のもの以外は提出を求めないこととすべきである。

上記の見直しを行った上で、行政における手続はクラウド上に必要な情報をアップロードすれば全ての手続きが完結するようなシステムにするなど、これまでの書面・対面主義からデジタルを原則とすべきである。その際、システムについては、スマートフォンからでも手続きが簡単に行えるようなものとすべきである。

また、これに併せて、デジタルでの手続を前提とし、むしろデジタルでの手続を原則とする旨のガイドライン等を策定すべきだと考える。

3. 住宅宿泊事業法以外の関係法令

民泊の健全な発展と多様化する旅行者の需要に応えるためには、住宅宿泊事業法以外の関連法令についても併せて検討が必要である。旅館業法や住宅宿泊事業法の適切な見直しが行われたとしても、他の法令で過度な規制が存在すると結果として、民泊の発展を妨げることとなる。

そのため以下の法令についても同時に検討を行い、適切な見直しを行うべきである。

(1) 消防法

民泊施設のうち、家主が不在となるものや、床面積が 50 m²を超えるものについては消防法上、宿泊施設として自動火災報知設備等の設置が求められることとなっている。

しかしながら、特別な工事や防災物品への入れ替えなどが必要になると通常の民泊施設からすると負担が相当大きい。また、消防設備の点検などでも費用がかかることになり、一定の規模の事業者が行うような民泊施設でなければ、参入障壁が高く、事業継続も難しいケースがある。

一般的な住宅に宿泊するという民泊の性質を踏まえて、相当程度大規模な施設以外は、基本的には通常の住宅と同じレベルの規制内容とすべきである。

(2) 廃棄物処理法

民泊に伴って出されるごみは、事業系ごみに該当することになる。事業系ごみは、許可を受けた廃棄物処理業者に処理を委託しなければならないが、ホームステイ型民泊を中心とした小規模な住宅宿泊事業者にとっては、その費用負担は大きく、また、そもそも民泊で排出されるごみは少量であるため廃棄物処理業者が契約を拒否し、適切なごみの廃棄ができなくなるようなケースも存在する。

一部自治体では、少量のごみであれば家庭ごみとして処理することを認めている場合もあるが、対応は自治体によって異なっている。そのため、小規模な住宅宿泊事業者のごみや少量のごみについては、廃棄物処理法の適用対象外とし、全国一律で家庭ごみとしての廃棄認めるなど、現実的なごみの処分を可能にすべきである。

補遺：現行の旅館業法等における課題について

提言に記載のとおり、民泊に関する規制体系は、住宅宿泊事業法や旅館業法といった法体系毎に独自の規制がなされているものの、実際の民泊事業の運営やサービス利用の実態としては、制度間の相違に関わらず、連続性をもって活用されている。そのため、民泊産業の発展ひいては観光産業の成長に向けては、住宅宿泊事業法に基づく規制の見直しのみならず、旅館業法や特区民泊に関する規制の見直しも必要である。

旅館業法やそれに関連する条例等の課題点は多岐にわたるため、本提言とは別に今後も論点を整理していくとともに、関係する団体との協議・調整を行いつつ、下記事項も含め、必要かつ具体的な政策論点を提案していく。

(1) 特区民泊及び旅館業の認定・許可番号についての規則性のある番号による（再）付番

現行の特区民泊及び旅館業の施設への現行の付番方法は、デジタル化に際しての障害となり得ることから、今後のデジタル化を見据えて、特区民泊及び旅館業について、既存の物件も含め規則性のある認定・許可番号への（再）付番を行うべき。

(2) 旅館業法に関する課題項目

①旅館業許可申請における提出書類の簡素化

旅館業の許可申請に関して、以下の書類を添付書類として求める自治体があるが、事業者の負担の軽減の観点からこれらを最小限にすべきと考える。これらの書類については、旅館業法及び政省令上求められているものではないが、条例、規則又は指導要領で提出義務を課している自治体（主に特別区）が多い。国レベルで必要不可欠と考えていないのであれば、事業者負担の軽減の観点からこれらを不要ないしは簡素化することが考えられる。

【不要と思われる図面の例】

- i. 電気設備の配置・配線を明らかにした図面
- ii. 換気設備の配置・系統を明らかにした図面
- iii. 給排水設備の配置・系統を明らかにした図面
- iv. ガス設備の配置・系統を明らかにした図面

②フロント代替措置・フロント機能についてのデジタル活用の原則化

With/After コロナの社会を踏まえ、これまで制度上求められてきたフロント機能については、デジタルを活用した非対面での運用を原則にすべきである。

また、デジタルを活用したフロント代替措置、チェックインについて、その可否や必要な設備・対応・検査項目が自治体によって差異があるのが現状である。そのため、フロント機能についてのデジタル（ICT）の活用について、緩やかな基準で運用している自治体の例を基準に、安全性確保等の観点から優れていると考えられる自治体の例も適宜参考にしつつ、安全面を考

えた適切かつ具体的なデジタル活用の基準をガイドラインとして示すべきだと考える。加えて、当該ガイドラインに、デジタルでのフロント機能代替を原則とすべき旨を規定すべきである。

【参考】 ICT 活用に関して、比較的緩やかな基準で対応している自治体の例（例：栃木県、千葉県等）

<必要な設備・対応>

◆鍵の受け渡し

営業者より、予約日及び宿泊日前日に客室の鍵番号を宿泊者にメールで通知する。

◆宿泊者の本人確認、宿泊者名簿の作成

宿泊者が客室に入室後、室内設置のチェックインタブレットを用いて、TV通話形式で本人確認を実施する。同時に、宿泊者名簿も作成する。

◆出入状況の確認

各客室への出入状況が昼夜問わず鮮明に確認できる位置に妥当な台数の防犯カメラを設置し、営業者が常にモニタリング可能な体制を整備する。

入室直後に本人確認が実施されなかった場合、営業者からチェックインタブレットを通じて宿泊者に催促の連絡を行う。

万が一、応答がない場合やトラブル発生が予見される場合、駆けつけ対応者が施設まで赴き対応する。

◆緊急時の駆けつけ対応

有事の際、車で概ね10分程度で駆けつけ可能な場所に所在する警備会社に委託する。

<提出書類>

- ・上記内容を記載した文書
- ・使用する ICT 機器の仕様書や説明書

<検査項目>

- ・旅館業施設において、チェックイン～アウトまでの一連の流れ及び出入状況のモニタリング方法を確認する。
- ・駆けつけ事務所の実地検査はなし。