

住宅宿泊事業法に基づく条例の制定状況と区域制限の実態

正会員○宮下 達平*1 同 姫野 由香*2 同 轟木 龍介*1 準会員 横田 彩夏*3

7.都市計画—7.制度と行政—b.規制・誘導

住宅宿泊事業法 権限委譲 民泊条例 区域制限 期間制限

1 研究の背景と目的

COVID - 19 感染拡大直前までのインバウンド急増や、それに伴う宿泊ニーズの多様化により、民泊施設が急増し、なかでも 2016 年の厚生労働省の調査では、違法民泊は全体の 30.6%を占めていた^{註1)}。これら、違法民泊の取締りや、近隣住民とのトラブルを回避するなど健全な民泊の促進を図るために「住宅宿泊事業法 (以下、民泊新法)(2018 年)」が施行された。これにより、年間営業日数 180 日の上限はあるものの、住居専用 4 地域^{註2)}でも宿泊事業が可能となった。さらに、2020 年に東京五輪・パラリンピックの開催は、住宅民泊^{註3)}の増加に拍車をかけた。そのため、一部自治体では、営業区域や営業期間の制限を条例により定め、生活環境悪化の防止を図っている。

一方で、各自治体で定めた条例は、内容を制定するまでに時間的余裕がなかったことが指摘されている¹⁾。また、民泊新法に関する既往研究として、民泊新法や民泊新法に基づく条例等(以下、民泊条例)を法律の観点から論じているもの¹⁾や、住宅民泊における地域振興の可能性を論じている³⁾研究がある。しかし、民泊条例によって制限されている区域を分析し、特徴や傾向を示した研究は見当たらない。

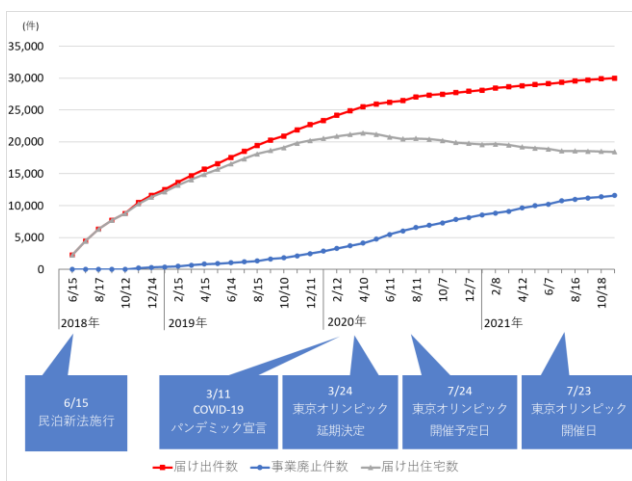


図 1 住宅宿泊事業届け出件数等^{註4)}

さらに、2020 年以降、COVID - 19 感染拡大等の影響により、事業を廃止する住宅民泊が増え(図 1)、空き家の増加や周辺施設への悪影響が懸念される。このように、現行の民泊新法及び民泊条例を取り巻く状況は施行当初から変化しており、転換期を迎えているといえる。

そこで本研究では、各自治体が定めている民泊条例の制限を分析するため、民泊条例を収集、条例内容を整理し、各自治体で定めている制限の特徴と、傾向を明らかにする。

2 研究の対象と方法

2-1 研究の対象

民泊新法では、保健所設置市や特別区が都道府県に代わって届け出窓口を設置することができるが、権限委譲されていない区市がある。そのため、本研究では、「住宅宿泊事業に係る届出の受理・監督等の事務を処理する窓口(以下、届け出窓口)」を設置している 106 自治体を対象とすることにした。

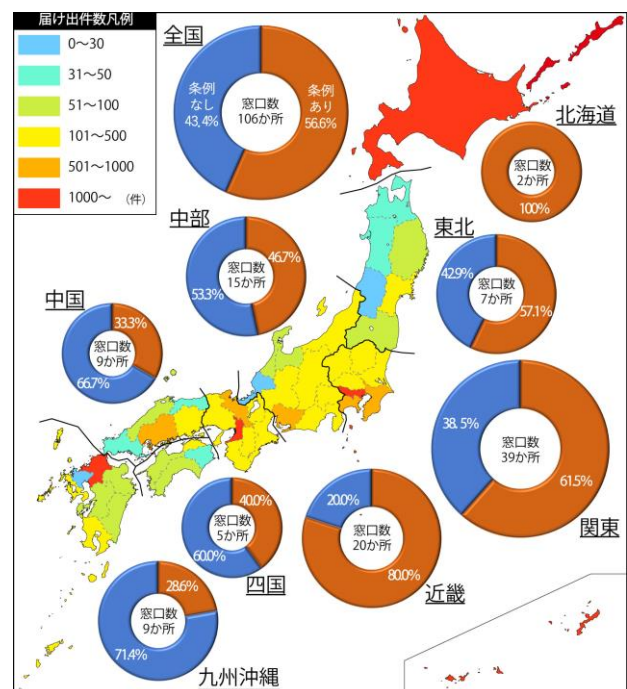


図 2 住宅宿泊事業法に基づく条例制定率と届け出件数

The enactment status and restricted area of the ordinance based on Private Lodging Business law.

MIYASHITA Tappei, HIMENO Yuka, TODOROKI Ryusuke, YOKOTA Ayaka

表 1 届け出窓口設定率

地方	北海道	東北	関東	中部	近畿	中国	四国	九州沖縄	合計
届け出	1	6	7	9	7	5	4	8	47
窓口									
設置	1	1	32	6	13	4	1	1	59
計	2	7	39	15	20	9	5	9	106
権限委譲していない自治体数	3	8	10	10	6	4	2	9	52
届け出窓口設置可能数	5	15	49	25	26	13	7	18	158
届け出窓口設置率	40.0%	46.7%	79.6%	60.0%	76.9%	69.2%	71.4%	50.0%	67.1%
条例制定自治体数	100%	57.1%	61.5%	46.7%	80.0%	33.3%	40.0%	28.6%	56.6%

2-2 研究の方法

106 自治体の民泊新法に基づく条例の制定状況を都道府県別住宅民泊の届け出件数と併せて論考するため、地方別に整理する(3 章)。次に、民泊条例で制限が設けられている「営業区域」と「営業期間」、「事業者の責務」の傾向を分析する(4 章)。最後に、民泊条例における区域制限の組み合わせによりタイプを分け、特徴的なタイプの傾向や特徴から、各自治体で定めている制限の特徴と傾向を明らかにする(5 章)。

3 全国の住宅宿泊事業法に基づく条例制定状況

国土交通省や各自治体の HP^{注5)} より、届け出窓口を設置している 106 自治体のうち、民泊条例を制定しているのは 60 自治体にとどまる。

民泊条例の制定状況について図 2 に地方別に示す。届け出窓口を設置し、条例を定めている自治体の割合(以下、条例制定率)は 56.6%であり、これを上回っている地域は、北海道、東北、関東、近畿である。また、住宅民泊の届け出件数と合わせてみると、届け出件数 100 件以上が地域の半数以上である北海道、関東、近畿では、条例制定率が高くなっている。

このことから、北海道、関東、近畿は、住宅民泊が増加する可能性を考慮し、民泊条例を制定したと考えられる。一方、九州沖縄をみると、住宅民泊の届け出件数は少ないが、条例制定率が 28.6%と低い。これは、自治体における民泊新法施行以前の民泊の現状も考慮し、ただちに条例による制限を行うことは、適当ではないと判断したためと考えられる^{注6)}。

一方で、権限委譲をされていない区市は 52 か所あるが、権限委譲行われることで区市は、地域の実情を迅速かつ的確に把握することができる^{注7)}。そのため、権限委譲されていない区市を含んだ届け出窓口設置率と条例制定率を併せてみることで、地域の実情に応じた民泊条例が制定されているかの指標になると考えられる。

そこで、表 1 に各地域の届け出窓口設置率と条例制定率を示す。届け出窓口設置率は、全国平均 67.1%となっている。これを上回っているのは、関東、近畿、中国地方

である。このことから、条例は制定されているものの、地域の実情を考慮したきめ細やかな内容とはなっていない可能性がある。また、関東と近畿は、条例制定率も全国平均を上回っていることから、地域の実情に合わせて工夫された民泊条例が制定されていると考えられる。一方、北海道と東北では、届け出窓口設置率は下回っている。

4 全国の住宅宿泊事業法に基づく条例の制限

民泊条例による制限は、主に事業を実施する区域に制限をかける「区域制限」と、その区域での営業する期間に制限をかける「期間制限」がある。これに加え、「事業者への責務」を課している自治体もある。民泊条例のなかには、複数の制限を設定している自治体もある。また、民泊条例を分類するため、各自治体の HP^{注5)}より条例の内容を確認し、整理した(表 2)(表 3)(表 4)。

【区域制限】

「区域制限」の内容はいくつかの特徴があるため、制限がかけられる区域や、その区域の選定方法などから表 2 に示す①～⑤に分類して考える。

「①用途地域」は、旅館業法で宿泊事業を行うことので

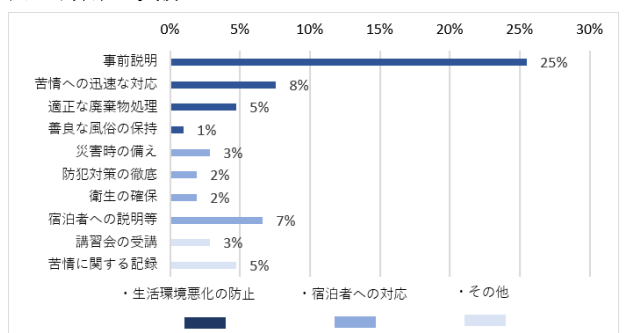
表 2 区域制限

		n=60	
		条例文の例	計
区域制限	①用途地域	都市計画法第 8 条第 1 項第 1 号に規定する第 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	44
	②学校等施設周辺	旅館業法第 3 条第 3 項各号に掲げる施設の敷地の周囲 100 メートル以内の区域	32
	③個別法に基づく地域	景観法第 61 条第 1 項に規定する景観地区	7
	④独自のエリア	北区有馬町	10
	⑤自治体の全域	法第 18 条の規定により定める区域は、目黒区全域とする。	5

表 3 区域制限と期間制限の関係

		期間制限			n=60	
		①平日及び授業日、施設開所日・開館日	②①以外の連続する期間(例：○月○日～×月×日、年末年始)	③その他の期間(すべての期間等)	計	
区域制限	①用途地域	28(63.4%)	9(20.5%)	7(15.9%)	44	
	②学校等施設周辺	23(71.9%)	2(6.3%)	7(21.9%)	32	
	③個別法に基づく地域	2(28.6%)	4(57.1%)	1(14.3%)	7	
	④独自のエリア	3(30.0%)	2(20.0%)	5(50.0%)	10	
	⑤自治体の全域	5(100.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	5	

表 4 事業者の責務



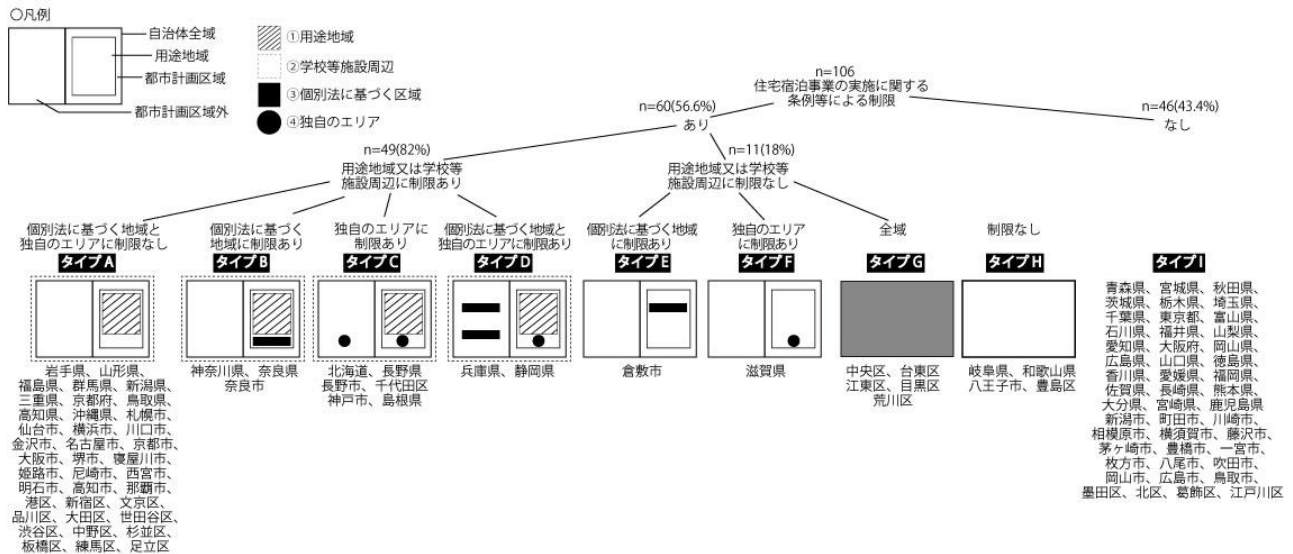


図3 分類した区域制限の組み合わせによる民泊条例のタイプ分け

きない住居系地域や工業地域、工業専用地域に制限をかけた区域である。44の自治体で、住居専用4地域のいずれかには、制限をかけている。

②学校等施設周辺は、旅館業法で基本的には営業を行うことができない区域^{注8)}である。同法にならい敷地周辺100m以内の区域とする条例が多い。

「③個別法に基づく地域」は、一般法である都市計画法に基づいて定められた「用途地域」とは異なり、特別法に基づいて制限される区域である。

「④独自のエリア」は、法に基づいた区域や学校等施設周辺ではなく、自治体独自に定めている区域である。

⑤自治体の全域は、東京都の特別区で規定されている区域で、一部の区域ではなく、自治体全域に制限をかける区域である。

【期間制限】

期間制限は大きく3つに整理した。1つ目は、「平日及び学校施設等の授業日、福祉施設等の開所日、開館日(以下、平日)」2つ目は、平日以外の「連続する期間」である。また、どちらにも当てはまらない期間を「その他の期間」とした。

表3に示す区域制限と期間制限の関係を見ると、「用途地域」「学校等施設周辺」「自治体の全域」では、主に「平日」の事業実施が不可となっている。一方、「個別法に基づく地域」と「独自のエリア」では「連続する期間」や「その他の期間」など、曜日に限らず、時期や特定の期間に制限をかける傾向が確認できた。

【事業者の責務】

民泊条例のなかでは、「区域制限」「期間制限」以外

にも、住宅民泊事業者の行為に規制をかける「事業者の責務」を設けている自治体もある。

「事業者の責務」は、周辺住民への事前説明や苦情への迅速な対応等の「生活環境悪化の防止」と、災害時の備えや防犯対策の徹底等の「宿泊者への対応」の2つに分けられた。また、自治体ごとに行う講習会への参加や自治体へ報告のため、苦情に関する記録を義務付けている条例も確認できた。

一方で、事業者が廃業する際に対する規制を設けている自治体は確認できない。住宅民泊の現状を踏まえると、「事業者の責務」には、事業廃止以降、当該施設の健全な維持を図るため、一定期間本拠にする等を規定する必要があるのではないかと考える。

5 特徴的な区域制限をもつ自治体

分類した区域制限の組み合わせにより、各自治体の民泊条例を9つのタイプに分類した(図3)。

区域制限を規定している自治体のうち、用途地域又は学校等施設周辺に制限をかけている自治体が49カ所(82%)となっている。この制限は区域制限のスタンダードといえ、住民の生活環境悪化の防止を考慮している。

一方、その他の地域に制限をかけている自治体は13カ所(22%)と多くはない。本研究では、各自治体で定めている制限の特徴と傾向を明らかにするため、地域の実情に応じた、区域制限を設定していると考えられるタイプB~Fについて、規制の特徴や傾向を分析する。

表よ4より「③個別法に基づく地域」に制限をかける【タイプB】【タイプD】【タイプE】は、景観法に

表 4 個別法に基づく地域における制限

タイプ	区域制限【個別法（用途法）】	期間制限
神奈川県 B	権限第1種住居専用地域 【権限第1種住居専用用途法（建築基準法）】	3/1～6/1,8/1～9/1 10/1～12/1
静岡県 D	特別用途地区・特定用途制限地域、地区計画のうちホテル・旅館の建築を制限している区域内の区域 【特別用途地区（建築基準法）】	平日
兵庫県 D	①計画区域【景観法（都市計画法）】 ②県内の国立公園、国立公園、県立自然公園【自然公園法及び兵庫県立自然公園条例（自然公園法）】 ③景観形成地区及び広域景観形成地域【景観の形成等に関する条例（景観法）】 ④浜坂温泉郷【国民保養温泉地（温泉法）】	①すべての期間 ②③④週末、 7/1～9/1、 11/1～4/1
奈良県 B	①法隆寺（斑鳩町）石上神宮・高市原行天宮（天理市）三輪山（桜井市）、香久山・殿勝山・耳成山・藤原宮跡（橿原市）【古都保存法第1（景観法）】 ②明日香村全域【明日香法第2（景観法）】	①②4/1～5/31 10/1～11/30
奈良市 B	春日山・平城宮跡・平城宮跡・聖武天皇陵・山陵・西ノ京・唐招提寺・東御寺 【古都保存法第1（景観法）】	4/1～5/31 10/1～11/30
倉敷市 E	倉敷川畔美観地区【倉敷市美観地区景観条例（景観法）】	すべての期間

※1 京都における歴史的風土の保存に関する特別措置法
※2 明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法

表 5 独自のエリアにおける制限

タイプ	区域制限	期間制限
長野県 C	①住居専用地域に準ずる区域として規則で定める区域 ②別荘地その他区域 ③スキー場の周辺地域その他区域	①平日 ②③住宅宿泊事業法に起因する事象による生活環境の悪化を防止することが特に必要な期間として規則で定める期間
長野市 C	①②③市町村からの申出に基づき、規則で指定	
千代田区 C	人口密集地域（大手町・丸の内・有明等以外の区域で家主不在型の場合）	平日
静岡県 D	特に必要である地域内の区域として知事が別に定める区域	特に必要である期間として知事が別に定める期間
鳥取県 C		
滋賀県 E	津市野路東三丁目、野路東四丁目、野路東五丁目の区域	平日
兵庫県 D	①豊岡市神崎高原地域、養父市鉢伏高原地域 ②川辺郡都賀川町のうち、木津東山住宅地区地区計画、鎌名川庄苑地区計画及び広域ニューハイツ地区計画の区域	①週末等の期間、夏期、冬期 ②全ての期間
神戸市 C	北区有馬町	7月第3月曜日の前週の土曜日の正午から翌年の5月第2月曜日の正午以降までの期間（繁忙期）

基づく条例や用途地区により区域を定め、観光需要が増大すると予想される期間に制限を設定している。

また、表5より「④独自のエリア」に制限をかける【タイプC】【タイプD】【タイプF】は、各自治体で定める区域や、特定の地域において、平日や休日に関係なく、各自治体で定める期間や、すべての期間での事業実施に制限を設定している。また、区域制限や期間制限の対応は様々であることから、「④独自のエリア」での制限は、「個別法に基づく地域」より、地域の実情に応じた制限と考えられる。

【タイプE】【タイプF】は、用途地域又は学校等施設周辺に制限をかけることはなく、限られた区域に制限をかけている。このことから、区域制限を有する条例のなかでは、規制が最も緩いタイプといえる。

一方【タイプB】【タイプC】【タイプD】は3つ以上の「区域制限」が規定されており、規制が厳しいタイプといえる。また、【タイプD】の兵庫県においては4つの個別法に基づき、多くの地域で事業実施が制限されているため、最も規制が厳しい自治体といえる。

また、タイプB～Fに分類されている自治体を見ると、近畿地方に位置する自治体が多く、地域の実情に応じた民泊条例が制定されている傾向にある。

6 総括

6-1 まとめ

本研究では、届け出窓口を設置している106自治体を

対象として、定めている民泊条例における制限の特徴と傾向を明らかにした。

民泊条例を制定している自治体は、60カ所とほぼ半数にとどまっており、民泊条例制定率は、北海道、東北、関東、近畿が全国平均を上回っていた。また、関東と近畿は、届け出窓口設置率も高いことから、地域の実情に合わせて工夫された民泊条例が制定されていると考えられる。

民泊条例の内容をみていくと、「区域制限」では、用途地域又は学校等施設周辺に制限をかける自治体が多く、この方法がスタンダードとなっている。一方で、現状の民泊条例では、規定される区域の数が多くなるにつれ、厳しい規制となっている。「事業者の責務」では、日本の現状を踏まえると、事業廃止以降、地域に悪影響を及ぼさないための行為規制を定める必要があると考えた。

6-2 今後の課題

本稿では、民泊条例の制定状況や条例内容、傾向を分析したが、条例内容が適切な制限なのかは明らかにはできていない。しかし、自治体ごとの特色を把握し、条例の内容を検討することは重要である。そこで、今後は特定の自治体を例に、地域における住宅民泊の運営実態を住民評価や周辺施設の実態から分析し、「区域制限」「期間制限」「事業者の責務」という観点から、今後必要と考えられる規制を明らかにする。

【補注】

- 1)厚生労働省が2016年に行った調査により許可を得ている民泊が16.5%で、無許可が30.6%、不明または調査中が52.9%となっていた。
- 2)第一種低層住居専用地域・第二種低層住居専用地域・第一種中高層住居専用地域・第二種中高層住居専用地域のこと
- 3)本研究では旅館業法上の簡易宿所営業を「簡易宿所」、住宅宿泊事業法上の民泊を「住宅民泊」とする。そして双方をまとめて「民泊施設」と定義する。
- 4)観光庁ウェブサイトのデータに情報を付加し筆者作成最終閲覧2021年12月1日)
- 5)観光庁民泊ポータルサイト (<https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/municipality.html>)より各自治体の窓口を把握し、条例内容は各自治体のウェブサイトより情報を収集した(最終閲覧2021年12月4日)。
- 6)明確に条例によって規制をしていない理由は示されていないが、岐阜県条例のパブリックコメントで「本県での民泊の現状を考慮すれば、まただちに条例による期間制限を行うことは適当ではない」と回答があり、九州沖縄地方の各自治体も同様の理由から条例を制定しなかった可能性が推察できる。
- 7)2013年に内閣府から出された「基本自治体への権限委譲の施行に係る状況調査の概要」に、権限委譲で感じられたメリットとして「域内の状況が早期に把握できるようになり、迅速に対応ができるようになった」という意見が見られた。
- 8)旅館業法3条3項各号において不許可の基準として規定される学校教育施設、児童福祉施設、社会福祉施設等の周辺。

【参考文献】

- 1)東徹「民泊による地域振興の課題」季刊 個人金融 2020年8月
- 2)北村喜直「1年を経過した住泊法と都市自治体の今後の課題」都市とガバナンス Vol.31 2019年3月
- 3)小友友彦、藤健一郎、竹村壮太郎「住宅事業法(民泊新法)に関する諸論点」

*1 大分大学福祉環境工学科建築コース 学部生

*2 大分大学理工学部創性工学科建築学コース・助教 博士(工学)

*3 大分大学大学院工学研究科博士前期課程 大学院生

*1 Undergraduate Student, Oita Univ.

*2 Research Associate, Faculty of Science and Technology, Oita Univ., Ph.D

*3 Graduate Student, Oita Univ.