

第 1 回「京都市にふさわしい民泊の在り方検討会議」

摘録

平成 29 年 9 月 20 日(水)

於：キャンパスプラザ京都

午前 10 時～正午

●参加者（敬称略）

京都女子大学家政学部生活造形学科 准教授 井上 えり子

上智大学法学部 教授 北村 喜宣

京都美術工芸大学建築学科 教授 高田 光雄

同志社大学 グローバル地域文化学部 4 回生 地域防災サークル同志社 FAST 前代表 田村 将士

国連世界観光機関駐日事務所 代表 本保 芳明

京都府立大学生命環境学部環境デザイン学科 教授 宗田 好史

東洋大学国際観光学部 准教授 矢ヶ崎 紀子

TMI 総合法律事務所 顧問弁護士 吉戒 修一

1 開会

委員紹介及び京都市職員の紹介

村上副市長

本日は大変お忙しい中、各分野の第一人者にお集まりいただき、大変心強く感じている。

京都市では、外国人観光客の急増等により、京都観光が好況に推移しており、観光消費額の増など良い面もあれば、昨年 1 年間で 1 1 0 万人もの宿泊者が違法民泊に宿泊したという推計がなされるなど、悪い面も顕在化してきている。

こういった状況の中、本年 6 月には、国において「民泊サービス」を解禁する住宅宿泊事業法が成立した。

現在、国において法の施行に向けた政省令の検討が進められているが、京都市では、観光と市民生活をどのように調和させていくのか。持続可能な観光のあり方とはどのようなものなのかをしっかりと研究し、本市における民泊の適正な在り方や質の高い京都観光を持続可能なものとするための民泊運営に係る京都市独自ルールを検討していきたい。

京都における民泊の議論は日本全体の試金石になると考えている。熱心な議論をお願いしたい。

2 座長、副座長の指名

座長は宗田委員に、副座長は北村委員に決定

3 宗田座長からの挨拶

本日の会議は大変に注目を集めている。理由は 2 つあると考える。1 つ目は、今、世界中で民泊が広

がっていることである。2つ目は特にインバウンド需要が高く、常に観光分野においては先端を走っている京都の民泊に対する対応は国の見解と同じくらい重要であるからである。

この京都での住宅宿泊事業法に対する対応が、日本のスタンダードになっていくという意識をもって、本日はしっかりと議論してまいりたい。皆様に御協力をお願いする。

4 事務局から資料の説明

京都市の民泊の現状について、本会議の論点について

5 論点に基づく意見交換

【営業者等の要件等】

井上委員

民泊は、家主居住型、不在型で大きく違う。また事業者が国内にいるかどうかでも連絡が取りやすいかなど変わってくる。この辺りの整理が必要であると考えている。また、法は180日という営業日数制限があるが、遵法精神のない事業者は守らない可能性もある。この問題は難しいと思うが対応を検討していく必要がある。

宗田座長

民泊事業者は、良い事業者もなかにはいるが、悪い事業者がよく目立っているという現状がある。悪貨が良貨を駆逐するという言葉があるが、悪い民泊が横行し、良い民泊を駆逐してしまうことがないように、良い民泊、京都らしい民泊の流通を促進していくことが肝要である。

北村副座長

営業者の所在地要件の話であるが、他法律においては、たとえば墓地埋葬法の許可において、市内に所在する宗教法人に限定するといった事例がある。必要性が明確であるということが前提になるが、法律で規定されていなくとも、条例で要件を追加することは考えられる。

条例には、基本指針を規定し、そこで、京都市としての観光客に対する考え方や民泊に対する考え方を記述するとよいのではないかと考える。京都市は、全国のモデルになるようなリーディング条例を制定してほしい。いろいろな地域事情を持つ自治体であるから、いろいろなメニューを規定し、それを全国の自治体が必要に応じて自分の条例で規定するようになればよい。

吉戒委員

まず総論として申し上げますと、住宅宿泊事業法は、国が全国一律に民泊のスタンダードを示したものであると考える。そのため、地方自治体が地域の実情を踏まえて、法の趣旨に沿った条例を制定していくことは可能である。しかし、条例の内容次第では、民泊を利用する観光客・民泊事業者・近隣住民・自治体の間で様々な紛争が起こる可能性がある。住宅宿泊事業法によると、地方自治体は民泊事業者からの届出の受理・不受理の権限を有しているが、この権限の適正な行使が望ましい。そうしたことも踏まえつつ、民泊の実施に伴う諸問題が円滑に解決するような条例の建て方を考えていくべきである。

宗田座長

関係団体から規制強化すべきでないという意見もきいている。これも踏まえて検討していく必要がある。

井上委員

営業者の要件等の論点として、「事業者の自治会・町内会への加入」が挙げられているが、これは加入を強制したところで、町内会費を支払うだけといった形だけになる可能性がある。地域住民が主体的に民泊に関わっていく仕組みづくりが重要である。例えば営業者が民泊の管理の一部を地域に任せるといったことができるようになると理想的ではないか。

一方で地域が民泊に反対の立場を取る場合は、地区計画を活用して規制できるような仕組みも用意しておくべき。

民泊の最大の問題は、建築物の用途が住宅であるため、住居専用地域に入り込んでくるということである。条例の中で民泊は住宅とは異なるものであることを位置付ける必要がある。

本保委員

本会議は大変な注目を集めているが、これは京都市がどんなルールを作るかが注目されているためである。規制を実現することのできる京都市が緩いルールを作ると、規制を実現する体制のない自治体はもっと緩いルールを作るしかなくなる。一般論として、民泊は必要性があり、だからこそ法ができた。しかしシェアリングエコノミーとビジネスは別物である。今、世に言う民泊は名前に騙されているがビジネスであるため、既存事業とのイコールフィッティングも重要となる。京都市には、使えるものは全て使って、市民生活の安定と調和を目指していただきたい。

矢ヶ崎委員

京都らしいルールを作るためには京都の特徴をまず整理することが必要である。京都の特徴の整理なしに、京都が厳しい規制をすると日本全国の自治体が安易に見習ってしまう恐れがある。

外国人旅行者の状況、宿泊需要、住居の需要、コミュニティの状況、木造建築が密集する市街地や多く残る歴史的建築物などにより火災への万全の対策が必要であることなど、京都で厳しいルールが必要であるという論理構成をしっかりと組み立てていく必要がある。

高田委員

本法は宿泊施設の用途を住宅としてみるというこれまでの法令にない解釈が前提になっているものである。そのため、本来は、住宅とは何かという議論がそもそもあるべきだと思うが、法が成立した今、法を前提として、どのように運用していくのかを考えなければならない。

民泊の良し悪しを外形的に判断することは難しい。また、町家が残る京都の都心部においては、建物単位、敷地単位で対応を考えるのは不適當である。京都は個々の町家が、町や元学区という歴史的コミュニティの単位を形成している。人々は、単独の家に住むというのではなく、町に住んでいると考えるのが適當である。どのような民泊が許容できるかは地域毎に異なる。民泊の良し悪しは、地域の合意により決まる。民泊の規制だけを考えるのではなく、ルール作りや合意形成を円滑に行うために地域のまちづくり支

援をしていくことも大切である。また、地域から民泊の家主の顔が見えることを原則として、家主と地域とが円滑なコミュニケーションがとれる仕組みを工夫すべきである。

【施設の要件】

井上委員

民泊は空き家を主な対象としているが、空き家は特に耐震化が進んでいない。空き家の活用にあっては、一定の耐震性能は必須である。また、京町家については、市として積極的に民泊としての活用を推奨していこうという方針であるが、ここでいう京町家は昭和25年前の建築物といった広義ではなく、一定のハードルをクリアしたものを京町家としないと劣悪な建築物が使いまわされるだけに終わってしまう。京町家の改修に1千万円ほど費用をかけたとすると、これを賃貸で回収しようとする10年はかかる。一方、民泊用途で回収する場合、現在3年半ほどで回収できている。このように民泊には大きなインセンティブがあるため、これを放置すると、住居としての利用が減少し、ひいては住民の減少につながりかねない。京町家を民泊として活用するときは、京町家としての保全の観点から厳しい条件を設定し、賃貸住宅としての利用と民泊としての利用のインセンティブを近づけることが必要である。

高田委員

京町家が民泊にリノベーションされる場合、併用住宅として重要な部分が元に戻せないレベルで改造がされてしまうことがある。

京町家の活用にあっては、京町家の住宅としての機能を保全する、あるいは元に戻せるという観点からの条件設定が必要である。

宗田座長

京町家に宿泊いただくことで、京都がより京都らしくなる仕組みづくりをどうしていくか。景観や文化に寄与するといった観点からの条件設定も検討できるのではないか。

本保委員

京町家には他にはない魅力があり、京町家をいかに守るかが京都らしさをいかに守るかにつながる。京町家に経済価値が無いと、保存継承はなされない。地域住民との関係など様々な観点はあがるが、うまくバランスをとりながら、京町家に活用がなされる経済価値を残すということも重要である。

北村副座長

本法は届出になっており、法第4条に欠格事項が定められているのみである。法文上、条例に委任されている箇所は第18条のみであるが、その他の箇所でも条例を制定してはならないという規定はない。例えば、届出制を許可制にするとか、全国一律でやらなければならない部分を京都だけ変えてしまうような条例化はできないが、条例を作っていくうえで、何が可能かではなく、何がダメなのかをまず整理してはどうか。それがこの検討会議の意義でもあると考える。

矢ヶ崎委員

施設の要件についてであるが、無許可営業を行っている施設・業者への対応が挙げられているが、法整備がなされる前から民泊を運営されている事業者もあるが、ここは無理に厳格にはせずに、新法において定められたルールを守っていただけで判断してよいのではないか。一方で、新築物件の取扱いは慎重な議論が必要であると考えます。

参考2で海外の事例が紹介されているが、京都に似た状況の都市であるパリでは、住居としての実態があることが民泊の要件となっている。京都もこれに倣い、新築物件における民泊は認めず、きちんと本人や配偶者（パートナー）の居住が確認できたものを認めるというのがよいのではないか。

宗田座長

マンションなどについては、新築5年までは民泊営業させるなどという意見書も出ている。民泊利用を当初から目的とした建築物はおかしいということである。

吉戒委員

一般の住宅と京町家では、そもそも建物としてのカテゴリーが違うので、分けて考えるべきである。一般の住宅については、規制を強める方向の考え方になるのではないか。他方、京町家については京都らしい価値を観光客の皆様に伝えるという意味で活用する価値がある。もっとも、京町家も路地にあるとか防災上の配慮をしなければいけないので、どこの場所でもいいというわけにはいかないが、場所によっては積極的に活用を進めてはどうか。ただし、京町家の要件、定義については、明確に定める必要がある。また、無許可の民泊については、すでに相当数があるが、行政政策的にこれをそのまま規制の外に放置することは出来ないと考えます。条例、法律によって管理監督していく必要がある。

宗田座長

市内の民泊の所在地については、資料にまとめていただいているが、これをみるとどこの住居専用地域に民泊が混在しているかということがわかる。これも考慮して、検討を進めたい。

井上委員

民泊の所在地、形態によって対応を変えていくという議論であるが、それらのほかに、道路接道も重要なファクターである。袋地などは特にプライベート感が強いので、そうしたところに面したものを通常の道路に接道しているものと同様に考えてよいか検討が必要である。

宗田座長

袋地については、消防局や都市計画局などで、京都らしい路地の保全や安全化の取組がなされている。連携して考えてはどうか。

本保委員

賃貸契約期間の把握は、営業日数の確認と同様に当然すべきものと考えますが京都市はどのような対応を検討しているのか。

事務局

業の報告の中などで報告いただくべき事項であると考えている。

宗田座長

賃貸物件の民泊の場合、家主は地域住民であるため、賃貸契約の確認に当たっては契約書を確認するだけでなく、民泊の運営が地域住民との連携のもとに実施されていることが確認できれば理想であると考えている。

宗田座長

【適正な施設管理の実施】、【衛生の確保】、【適正な廃棄物処理】については、一括して議論したい。検討に当たって事務局から補足はないか。

事務局

法では、苦情にすみやかに対応することという規定が設けられているが、客観的な指標が必要であると考えている。京都市では旅館業法の運用において、京町家の特例で帳場の設置義務を免除する規定があるが、この特例を受ける場合は、トラブル対応要員が20分以内に現場に駆けつけることを要件としている。民泊においては、特に家主不在型について、こうした要件の具体化をしたいと考えている。

矢ヶ崎委員

家主不在型については、火事を非常に心配している。イギリスでは民泊が現れた際に、運営者に対する防火のガイドラインを作成、周知している。こうした事例を参考に京都市でも防火に関する周知をすべきである。

宗田座長

京都は木造建築物が多く、町家の保全も進めていることから、防火対策には特に注力しているが、このノウハウをいかに民泊にも活かしていくか、ルール化するかが課題である。

吉戒委員

家主不在型は問題が多い。例えば、20分以内の家主の駆けつけ要件などを条例に定めるべきである。そのうえで住宅宿泊事業法17条の立入り検査権の執行について、条例にその具体的なやり方を詳細に定めることで、緊急時の対応を職員が行うことが可能になるようにしておくといよい。

井上委員

矢ヶ崎委員の防火に関するルールを周知するという意見について、防火だけでなくごみの捨て方等、宿泊全般のルールについて京都市がテンプレートを作成し、そのルールを地域が独自ルールを含めて作り変え、地域ごとに守っていただくようにしてことはどうか。

本保委員

宿泊者の面接も論点にあげられているが、防火、安全上の伝達についてもこれがキーになると考える。家主居住型ではここで十分な伝達が可能であるが、問題は不在型である。不在型の場合は、施設管理者がこれを行うこととなるが、施設管理者の指導権限は国にある。いかにして国と連携して制度構築するかが重要となる。

宗田座長

本人確認は、良質な民泊運営には必須となる事項である。

高田委員

同じ京都市内でも、地域によって家主の役割が異なる。町家がたくさん残っている地域では家主不在型は原則として認めないことが望ましいが、少なくともその地域の家主の役割を明確化して、その役割を果たす仕組みを確立することが求められる。一方、地域の家主が果たしていない役割まで民泊運営者に求めることは適切ではない。

宗田座長

京都市は地域の自治意識が高く、特に町家がたくさん残っている地域などは地域のつながりが強いいため、外部の人間に家主の代わりは務まらないという話であったかと思うが、都市空洞化が進むなか、外部の人、若者も含めた地域コミュニティの造成を市は積極的に進めていかなければならない。

田村委員

住んでいる賃貸マンションにいつの間にか民泊営業がされており、不特定多数の出入りなど、民泊の実態を体感している。特に課題であると考えていた問題発生時の連絡先については、法でも担保されている。地域コミュニティとの共生については、地域ごとにルールを定めるというのは現実的ではないので、地域の実情に沿って市が定めたテンプレートのルールに沿って、一部地域が改変できるというのが良いと考える。また、先日、まちで見かけた外国人は、ホストから提供された地図が詳細でなかったため、困っていた。明確な地図やルートを提供することを義務付けるべきである。

宗田座長

タクシー業界からも同様の苦情、要望が来ているが京都市の考えはあるか。

事務局

例えばAirbnbでは、なんのルールも定められておらず、ホストが各自で地図等を利用者に提供している。事業者が利用者に提供する情報を市が定め、義務付けを行うことなどが行政のできることで考えられる。

北村副座長

法は目的規定が非常に狭く、民泊事業を行うものの適正な運営を確保するというのみである。法に定められている目的、内容は非常に貧弱であるため、条例によって補強して市民、観光客の安心安全を実

現するものにしていかなければならない。例えば法第10条の苦情等への対応義務についても、「迅速に」とされているだけで、具体的な措置については条例に委ねられているといい。住宅宿泊事業法はスポンジのような内容であり、条例でこれらの穴をしっかりと埋めていかないと運用上様々な問題が発生しえる。

宗田座長

衛生の確保において、設備要件の設定、衛生管理の基準が論点として挙げられている。京都においては過去に観光客が後にSARSの感染者と判定されたことがあり、風評被害も含め大騒ぎになったかと記憶しているが、事務局の所見はあるか。

事務局

今でいうとMERSへの対応がある。入管と連携をしており、感染者が発見された場合は、国内において監視体制をとることになる。その時に、どこに泊まるかなどの旅程がわからないと監視に支障をきたすこととなる。

矢ヶ崎委員

衛生管理の論点として、住宅宿泊事業法では宿泊者一人当たりの寝室面積に関する規制がない。これが全国一律でよいのか懸念がある。他の近畿の大都市では民泊でさほど広くない部屋に過剰な人数が詰め込まれている実態があり、流行性の疾患が広がる可能性がある。独自の設定を検討する必要があるのではないか。

宗田座長

旅館・ホテルについては、客室当たりの宿泊者のコントロールが効くが、民泊では難しい。ビザの緩和、LCCの増加などで、インバウンドの客層が広がっており、感染症の蔓延している地域からの観光客の流入も見られる。観光立国として、きちんと対応していく必要がある。

吉戒委員

民泊事業者からの届出についてであるが、届出の項目のなかに、宿泊料金を追加することをご検討いただきたい。

事務局

現在、市では宿泊税の議論もしているところであるが、宿泊税は民泊からも徴収していく方針である。宿泊税は宿泊料に応じて課す予定であるので、その中で宿泊料金については把握していく。

本保委員

北村委員から発言があったが、スポンジのような法律なので、しっかりと埋めていく必要があると考え

る。京都市が昨年出している宿泊施設拡充誘致方針を見たが、よく出来ている。これを実現するための規制を検討していければと思う。また、民泊に対して簡易宿泊施設と同等の基準を義務付けるのかということも議論したい。簡易宿泊施設程度の基準であれば、既存施設とのイコールフィッティングになるうえ、新たな事業者の参入も期待できる。

事務局

法の趣旨はあくまで住宅を宿泊施設として活用しようというものである。簡易宿所と同等の構造基準、衛生基準を求めると住宅が民泊として活用できなくなることも考えられるため、そのバランスを見極めていきたい。

北村副座長

住宅は所有者が生活するものであるため、仮に自分の家が倒壊しても自己責任であるが、客を受け入れる宿泊施設だとそうはいかない。厳しい基準を課すこともできたのにそれをしなかったがゆえに宿泊客に被害が発生したとなると、行政の不作为に起因する損害を受けたとして、国家賠償請求のロジックが成立する。

宗田座長

消防法はホテル等の火災で被害がでるたびに、基準が厳しくなってきたという歴史がある。これを鑑みると人命第一に考えるべきである。今の状況は、民泊の参入意欲が大きく、厳しい規定にして、いいものをつくってもらえるチャンスである。この機会を逃すと厳しい規定を設けることは難しくなるのではないか。

北村副座長

損害保険への加入をどう考えるかも大事な視点である。一般には、重過失でないかぎり責任がない。火事等が起こった時、客や地域コミュニティに対するサポートがしっかりとできることが京都市の考える民泊の適正な業務運営であるすることもできるのではないか。

宗田座長

適正な廃棄物処理については、事業ごみとして処理するという認識は一致している。

北村副座長

営業日数制限についてだが、事務局資料では0泊は合理的に必要と認められる限度を超えているとなっている。しかし、国会答弁での0日規制がありえるかという質問に対して、観光庁長官は、「最終的には自治体の判断に任せます」という答弁をしている。最終的には自治体の判断であるはずだが、なぜこういった記載になっているのか。

事務局

この点は国交省とも議論をしているところであるが、国会答弁では0日は不相当だという答弁の更問い

で、最終的には自治体の判断でという答弁であったと聞いている。国交省、観光庁とはその後もこの点に対して、質問しているが、一環として不適當であるというお答えであるため、そのように資料に記載したものである。

北村副座長

違法ではないという認識のうえで、震ヶ関の見解が不適當であると理解した。全域で完全規制というのは無理だろうが、エリアを限定して、目的を実現するための手法が完全規制しかないという判断ができれば適法であると解する。

井上委員

30日、60日、180日といった日数による制限は意味がないと考える。違反の発見、通報は地域住民が主であるが、地域住民はみただけで、日数制限を越えているか判断できない。いつからいつの時期は営業できないなど、第三者から見て違法、合法が判断できる規制が必要である。

宗田座長

宿泊税の徴収もはじまるため、日数を守らない違法営業の場合、宿泊税としては脱税になる。市としてここでしっかり管理するという考えもある。ホテル、旅館、各不動産会社などの団体は自身の利益のためだけに動いているわけではない。各種団体は公益のために、ルールを作って律している。各団体に各自コントロールすることを約束いただくというものありえるのでないか。

吉戒委員

住宅宿泊事業法の附則第4条にいわゆる見直し規定がある。民泊はこれまで法制度上なかったものであるため、実際に運用しないと分からないところが多い。条例を制定したあとから、運用状況を見て厳しく見直すといったことは難しいため、今回条例を制定するに当たっては、厳しめにつくっておくという方向性の方がいいのではないか。そのうえで、見直し規定をもうけておき、条例の施行後の状況を見て必要に応じて見直していけばいい。

矢ヶ崎委員

営業日数については、いろいろ選択肢を示してほしい。上限日数を規定するとか、営業可能時期を規定するとか、いくつかのパターンを明示して議論を進めるべきである。

また、宿泊税を納税することはもちろんであるが、加えて、民泊を営業する方は個人事業主である。民泊で得た収入に対してきちんと納税することも大事である。豪州などでは部屋を民泊に活用している国民向けに納税義務のあることをホームページなどでわかりやすく解説している。京都でも国と協力するなどして、民泊運営者には納税義務があることを周知してほしい。

宗田座長

住居専用地域、京町家については議論が十分でないため、引続き議論していきたい。

門川市長

各界の日本を代表する第一人者、そして大学生にも参加いただき、我が国の観光の未来にとって最も大切な課題である住宅宿泊事業法の運用について、御議論をいただいた。本日の議論を踏まえつつ庁内で議論を深めたい、

民泊の現状は悲惨である。このような状況のなか、住宅宿泊事業法をどのように運用していくのか。京都が全国のモデルになるような条例を制定し、最高のおもてなしである市民と観光客の安心安全を実現できるように取り組みたい。

安心安全を確実に担保しようと簡易宿所の許可を取っていただくという形になる。しかし、ホストが居住していることを前提とすると民泊は優れた制度である。優れた宿泊サービスが提供できるのに、色々な制約上、旅館業法の許可が受けられないケースもあり、そのあたりをどこまで民泊として認めていくのかを地域ごとに検証していくことが大切である。

防火については、地域の消防団や自治会などの力により、京都市は日本の大都市で最も火災が少なくなっている。こうしたことを今回の民泊問題で台無しにしてはならない。

衛生については、特に防疫の観点から観光客がどこに泊まっているかを把握できないといけない。

一方で、京町家については、現在では京町家を改修した簡易宿所が400件ほどあり、大工、左官、植木屋の仕事興しにもなっている。こういう現実もあるため、バランスをとっていく必要がある。

結びにかつて京都は不法駐輪が大きな課題となっていたが、徹底して駐輪場を増やしたことにより、解消された。今、京都観光の最大のクレームは泊まれない、宿泊施設が足りないである。良質な宿泊施設を徹底して増やしていく。これにより、違法な民泊はもちろん、劣悪な宿泊施設は淘汰されていく。こうした取組も大事である。

皆様の御意見を賜りつつ、また、市民の意見、議会の議論も含めて、モデルとなるような取組をしていきたい。