

## 「民泊」規制条例の課題

暮らしの安心と宿泊者の安全の確保をめざして（京都市）

党京都市議 くらた共子

### 「違法民泊」への厳格な規制こそ必要

二〇一八年六月施行の「住宅宿泊事業法」は、これまで自治体の許可を必要とした宿泊営業を規制緩和し「届出」だけで営業を可能とするものです。このことは、問題の焦点となつている「違法民泊」を合法化しひろげるものであり、重大です。

そもそも、「住宅宿泊事業法」の本質は、空き家、空きマンション・アパート（居室および棟丸ごと）に目をつけた賃貸・不動産業

界や海外資本、富裕層の投機対称として大規模な規制緩和をおこなうことにあります。

京都市内においては、現行の旅館業法において許可を得ている「民泊」や「簡易宿所」でさえ、近隣の住環境にさまざまな影響を与え、トラブルが続出している実態があります。

このことから、さらなる規制緩和となる「住宅宿泊事業法」の実施にたいして、自治体が事業者に厳格な規制を課す条例を制定し、住民と宿泊者の安全を確保する責務を果たすことが強く求められています。

党京都市議団は、一六年に「民

泊プロジェクトチーム」を立ち上げ、問題が集中している市内中心部観光地での実態調査をはじめ、旅館業組合や京滋マンション管理

対策協議会、個人タクシー協同組合、ホームステイ型宿泊施設関係者グループ、不動産業界等々の懇談や聞き取り調査をおこなってきました。

そしてこれらをもとに、「住民のための「民泊」対応ハンドブック」を作成し、各地域での住民運動をサポートしたり、法律の専門家等との懇談もふまえて、京都市にたいする提言をおこなってきました。さらに、党国会議員団と連

携して、関係省庁への交渉と申し

入れ、シンポジウムの開催等をおこなうなど、市議団をあげてとりくんできました。

### 「民泊」、「違法民泊」とは

「民泊」は、二〇〇〇年代後半から、インターネット上で民家の空き室・空き家を貸したい人と旅行者をマッチングさせるサービスが登場し、個人レベルで気軽にはじめられることから、世界的に急速に拡大しました。

「民泊」マッチングサイト世界最大手のAirbnb（エアビーアンドビー）は〇八年にサービスを開始し、日本人設立は一四年ですが、一七年の訪日外国人の利用者数は四百万人（見込み）、国内物件数は五万千件と急成長しています。

「民泊」では、旅行者とくに海外からの旅行者の場合などでは、伝染病などの媒介となる可能性や、火事などの災害に直面したさに慣れない建物で避難路がわからず被害が拡大するおそれ、あるいは犯罪に利用された場合に補足しにくいなどの問題が生じる懸念

があります。こうしたもとで、周辺住民と旅行者の生命財産を守る必要があります。

旅館業法による規制では、対面での受け付け、宿泊者名簿の整備、消防法の構造基準などさまざまな規制があり、このような規制は、日本のみならず諸外国でもおこなわれています。

本来、旅行者を宿泊させて対価を得る行為は旅館業法上の「許可」を得ることが必要で、無許可で宿泊事業をおこなうことは法律により禁止されていますが、これをおこなっているのが「違法民泊」です。ところが、Airbnbなどの「民泊」仲介サイトは、旅行者を宿泊させる「ホスト」の情報や宿泊物件の情報をゲストにしか知らせないため、取り締まりが困難になっています。

京都市内におけるAirbnbの登録施設数は約五千五百とされていますが、うち少なくとも三千以上が旅館業法の許可を得ずに事業をおこなっている「違法民泊」です。

### 「観光都市」を標榜する 京都市の「民泊」問題

京都市は一六年十月三十一日、「宿泊施設拡充・誘致方針」を発表しました。この「方針」は、二〇二〇年の東京オリンピック・パラリンピックを節に、その後も観光客が増大する見込みをもとにしています。そこでは、国がしめした「二〇二〇年に四千万人」という外国人観光客誘致目標から、京都市では四百四十万人以上の観光客誘致を掲げ、宿泊室を約三万室（当時）から四万室に一万室増やす必要があるとしました。当時すでに四千室を増やすことが計画されていたため、後六千室を新規に誘致する必要があるとしてきました。

その背景には、国の成長戦略による観光立国方針と地方創生総合戦略があります。京都市はこの戦略に則り、自治体間競争に邁進し、「稼ぐ都市」を看板にMICE戦略（注）などでの富裕層観光

を打ち出しました。

外資系ホテルの進出をはじめとした宿泊施設の誘致、京都駅周辺、下京西部などへの大規模な規制緩和による開発、学校跡地などの公共施設を企業に提供するなど、大企業が活躍しやすい都市への変貌を政策化しています。

党市議団は、ホテル建設ラッシュとともに、その特徴的な事例として、ホテル誘致のために宿泊施設の立地が制限されている地域（住居専用地域、工業地域、市街化調整区域）への「上質宿泊施設」（地域特性を活用し、京都の魅力が体験できる宿泊施設Ⅱ市の説明から）の設置拡充を特例で認めたことは、京都市の都市計画の根本を覆す重大な問題であると、きびしく指摘してきました。

（注）MICEとは、企業等の会議（Meeting）、企業等の報

奨・研修旅行（インセンティブ旅行）（Incentive Travel）、国際機関・団体、学会等がおこなう国際会議（Convention）、展示会・見本市、イベント（Exhibition/Event）の頭文字のことであり、多くの集客交流が見込まれるビジネスイベントなどの総称。

共産党京都市議団の観光政策への「提言」

党市議団は、一六年十月三十一日、京都市の観光政策にたいして、良質な観光と安全・安心のまちづくりに向けて、以下の提言をおこないました。

①観光政策は、市民が安心して暮らせ、観光者の満足を充実させるとともに、地元中小企業、伝統産業の振興など地域循環型経済として発展させること。

②六千室確保を前提としたホテル誘致は止めて、既存の旅館を支援すること。

③ホテル誘致のための規制緩和はおこなわないこと。宿泊施設の立地が制限されている地域への宿

泊施設の建設を特例で認めないこと。

④「民泊」への指導体制を強化し「違法民泊」をなくすこと。住居専用地域への「民泊」は認めないこと。玄関帳場に従業員が常駐していない簡易宿所は条例違反であり、きびしく指導すること。

「京町家」（京都市内の木造の店舗兼住宅）の棟貸しについても同様の義務を課すこと。

⑤市街地へのマイカーの流入規制を徹底し、公共交通優先の対策を強化すること。

### 「東山区」の調査から浮かび上がった「民泊」の実態

「民泊」施設急増地域の一つが、清水寺や高台寺、八坂神社などで知られる東山区です。党市議団は、一七年五月十七日、東山区のなかでも「民泊」等の集中立地が想定された「六原学区」を調査しました。

その結果、同学区では、一四年の時点で十六カ所だった宿泊施設

が、一七年三月末の時点で四十八カ所に増えています。さらに、今回の調査で、工事中（六カ所）、申請中（十二カ所）、許可無し営業中の「違法民泊」（十三カ所）など、四十八カ所の許可施設以外に「未許可」「無許可」と思われる宿泊施設が、確認されたものだけでも三十一カ所ありました。

許可を得ている施設でも、出入りするカギの形状が「番号キー」や「ICカードキー」など、鍵の受け渡しを必要としない施設が二十カ所、常駐の従業員が不在で、対面での受け付けを実施していることが確認できなかった施設が二十五カ所もありました。

住民への聞き取りで、「夜中に大きな音がしたり、間違えてわが家のチャイムを鳴らしたり」、「誰かオーナーかわからないから、なにかあったらどこに言えばよいのかわからず不安」など、宿泊施設の急増で、住みにくい街になってしまふことを心配する声が相次ぎました。

党市議団は、調査結果のまとめを京都市に情報提供し、行政とし

ての検証と結果報告を求めました。その後、次つぎと地元住民が立ち上がり、「非常事態宣言」を発表した自治会も生まれました。

### 「暮らしが壊れ、住みつけられない」の切実な声

伏見稲荷近くの砂川学区——「違法民泊」で異常事態に

市内でもっとも外国人観光客が訪れる観光地が「伏見稲荷大社」です。この伏見稲荷大社に近い砂川学区では、突然、町内の空き住宅に多数の外国人観光客が宿泊しはじめ、ごみの散乱、たばこの吸い殻のポイ捨て、深夜の大げんか、隣の空き地の柵を壊し不法侵入、無余地道路に違法駐車、さらに早朝・深夜のキャリーバックを引きずる不快な音など、さまざまトラブルが発生する異常事態となり、近隣住民に大きな不安と怒りを引き起こしました。

しかも、この「民泊」は旅館業許可を得ていない「違法民泊」で

あることから、地域住民がくり返し京都市や警察に通報し営業停止を求めたのは当然のことでした。地元町内会をあげて一軒毎に「民泊反対」のポスターを張り出し、市議会へ陳情も提出しました。党市議団も力を合わせ、一年かけ、ようやく事業者を撤退へと追い込むことができました。

### 京都駅周辺

京都駅周辺では、路地の奥から八軒の民家のうち七軒までが「民泊」となり、住民から「住み続けられない」と悲痛な声があがる実態も生まれています。そこに、地価の高騰の拍車がかかり、町内会が壊れることへの住民の不安は深刻となっています。

### 西陣地域

西陣織物の産地、西陣地域では、西陣織物業を営んできた家主の移転後、不動産会社の所有となった空き家で「簡易宿所」の計画が持ち上がりました。

事業者は、市内の他行政区で宿泊施設を営業していたところ、違

法営業の疑いで行政指導を受けた経歴が指摘されています。近隣住民が「住民説明会を開いてもらいたい」と要請したところ、事業者は「法律にも条例にも説明会は規定されていないので開くつもりはない」と拒否しました。そこで町内会長をつうじて相談が寄せられ、京都市へのはたらきかけをはじめ、説明会を開催させてきました。

この宿泊施設は、両隣、裏側の家屋とわずか四十センチしか隙間のない住宅密集地の住宅です。二階のベランダに宿泊客が上がれば、近接住居の窓と向き合う構造で、住民からは「家主不在の営業は認めない」、「タバコの火の不始末など火災が心配」、「二十分以内に駆けつけるでは間に合わない」などの声が相次ぎました。

住民は事業者の対応を警戒し、市長にたいする要望書を提出、町内会との協定書を締結するまで営業許可しないことを求めています。

従業員の常駐を協定書で締結し

たゲストハウスの事例

京都府庁周辺のゲストハウス建筑设计画について、関係町内会が合同で説明会を事業者に要請し、説明会が開催されました。ところが初回の住民説明会に事業主は出席せず、建築設計事務所担当者、工事施行業者、事業管理者だけの住民対応となったのたいていして、住民が口ぐちに抗議し、第一回目の説明会は流会となりました。

仕切り直しの第二回目の説明会の場で事業主が非礼を詫び、住民側の強い要望であった従業員の常駐について了解、町内会への加入、町内行事への参加など町内会との協力関係の構築を盛り込んだ協定書の締結へと運びました。

「違法民泊」根絶に逆行する「市政リストラ」

京都市における「違法民泊」の実態は、京都市が一六年五月度におこなった調査の結果として、許可を受けた施設は全体のわずか七％（調査対象二千七百二件）とさ

れています。

直近のことですが、市関係者から「消防法違反が疑われる「民泊」を指導しようにも、事業主が特定できない」との指摘がありました。市民等から違法行為が疑われる通報がなされたなら、調査をして指導にあたるのが行政の務めです。しかし京都市は「違法民泊」が大きな問題となるなか、各行政区に合計で九十人配置されていた職員（民泊対応をふくむ保健衛生職員）が一七年度から市内一カ所の「医療衛生センター」にまとめられ、わずか十八人しか配置されませんでした。そのため、住民の苦情の対応に手が回らず、市民のなかに不信をひろげています。

党市議団は、衛生部門の集約化、市政リストラは「違法民泊」の根絶を遅らせることをきびしく指摘し、人員体制の抜本的改善をくり返し求めてきました。しかし、京都市は一七年十月から担当職員二人を増やしたものの、根本的解決にはなっていません。

京都市「民泊」に係る新たな「ルール（案）」の問題点

京都市は、住宅宿泊事業法の施行にともなう条例案の骨子を検討する有識者会議を設置し、一七年十一月に出された答申をもとにした「京都市の「民泊」の適正な運営に係る新たなルール（案）」を十二月に発表し、パブリックコメントをおこなっています。

ここにしめされた内容は、市長がくり返しのべてきた「法律の限界に挑戦する」には程遠く、「ルール（案）」の目的に、「おもてなし」、「民泊ならではの付加価値」等を掲げ、宿泊者による迷惑防止よりも宿泊環境整備を強調しているなど、市民の生活環境を守り、宿泊者の安全を確保するための規制を課すものとしてきわめて不十分なものとなっています。

党市議団は、現在、この「ルール（案）」の問題点を整理し、条例案にたいする修正案を提出する準備をすすめています。京都市



「ルール（案）」の問題点については、以下のとおりです。

①営業日数を制限すべき区域について

市「ルール（案）」で定められた営業日数制限の具体的な内容は、住居専用地域における制限だけで、営業日数の上限を年間六十日、一～二月のみと限定しました。ただし、家主居住型と京町家における住宅宿泊事業への規制はありません。

京都市議会のまちづくり委員会で、党委員が、京都府は「学校や保育所、認定こども園などの周囲約百メートル以内のみ営業を認める」ということが議論されていることを指摘し、当局の姿勢をただしましたが、京都市は「検討した結果住居専用地域だけとなった」と答弁するなど、市民が望む住環境を守る規制とは成り得ないという問題があります。

党市議団は、家主不在型について、①住居専用地域、②木造住宅密集地・細街路・袋路、③学校や児童福祉施設周辺、その他必要な

地域は「営業日数〇日」もふくめた規制が必要と考えます。

②管理者・従業員の常駐等の義務付けについて

管理者・従業員について、「ルール（案）」では、常駐を原則としつつも、客室から半径八百メートル以内、十分以内を目安とした「駆けつけ要件」を設定するとしています。

しかし、事業者の宿泊者にたいする面接は「原則」であり、モニターチェックも認めるとしていません。また、同一事業者による一定地域内での管理施設数の上限規制がありません。このため、事業者が八百メートル以内に複数の施設を設置することになった場合、管理者が責任を果たすことは不可能であり、「管理者が迅速に対応できる」条件の保障にはなりません。党市議団は、住居であれば家主居住型と同様に家人または管理者常駐が必然であるとの考えから、例外は認めるべきではないと考えます。しかし、市議会教育福祉委員会

の質疑で市当局は、「例外を認めなければ法の趣旨（住宅宿泊事業法八条、十条）を逸脱する」とのべるなど、訴訟となったさいに敗訴することを避けることに傾倒しています。住民と宿泊者の安全を守る自治体の使命と役割が後退するという問題があります。

党市議団は、宿泊施設内への「管理者常駐」の義務付けを求めます。

③宿泊事業者の衛生・安全確保義務について

「ルール（案）」では、衛生管理基準等は原則として旅館業法における簡易宿所と同等とすることを求めるのみとなっています。

消防法令適合通知書の提出と、問題となっている市内中心部、木造住宅密集地、細街路、袋路の防災にたいして、一・五メートル以上の幅員確保を求めるとしていますが、例外規定が設けられており問題があります。地震、火災発生時の避難路として一・五メートル幅員通路では、消防車も入れず安全担保の根拠がありません。

さらに「簡易宿所への監視指導を強化」としながら、宿泊者の安全にかかわる衛生管理定期監査を省略する方向までしめしていることは重大です。そもそも、パндеミック（感染症の世界的流行）を想定した感染症対策がとれる規制が必要です。

党市議団は、宿泊事業者の衛生・安全確保の義務付けを求めます。

④地域住民への迷惑防止について

住民への事前説明については、「ルール（案）」では事業者に求めるとするのみで、協定書の締結も義務付けておらず、重大です。

市は「地元自治会や周辺住民等に事業計画の事前説明をおこなう」としていますが、現に、一部の地域役員の了解で事業が実施され、影響を受ける近隣住民が説明を聞く機会が保障されなかった事例もあります。ゴミ出しについて、家主居住型をふくめ、廃棄物処理業者との契約書の写し等の書類の提出を求め

るとしてはありますが、市は、「事業系ごみとしての性質を理解してもらうことが目的」と説明しています。

また、騒音防止等についての記述がなく、問題があります。そもそも、例外として対面なしの本人確認を認めることは、「注意書きを読んで下さい」という程度の迷惑防止に留まることが想定されるため、認められません。

党市議団は、地域住民への説明会と協定書の義務付けを求めます。

### ⑤集合住宅における「民泊」の規制について

分譲マンションにおける営業について、「ルール（案）」では、管理規約に営業の可否が明記されていない場合は、管理組合により住宅宿泊事業の営業が禁止されていないことを確認できる書類を提出させるとしています（一方、旅館業法にかんするルールでは「管理組合が旅館業の営業を認めていることを確認できる書類の提出を求める」とし、これを「住宅宿泊

事業法に係る本市独自ルール（案）と同内容のもの」と記載している）。

住宅宿泊事業にたいして、少なくとも旅館業法において規定しているものと同様の規制を設けるべきです。党市議団は、集合住宅における「民泊」は規制する必要があると考えます。

### ⑥「違法民泊」の根絶について

「ルール（案）」では、「違法民泊」について直接的な記述がありません。

一方で、無届・無許可営業を「少なくとも過去三ヶ月の間」違法営業をしたことがない旨の誓約書を提出すれば営業を認めるとしていますが、これでは、それまで「住宅」でなかった建物を「住宅」といえるための条件を備えればよいということになり、無許可営業等の違法を不問とするもので

理人を置くことで営業を可能としています。党市議団は、以上のようなポイントを整理したチラシを作成し、新聞折り込みや全戸配布に活用しています。市民に、京都市が一八年二月議会に提案を準備している条例案の問題点をひろく知らせ、運動を組織しながら、議会での論戦と結んで、市民の暮らしと宿泊者の安全を確保する「民泊」条例の制定をめざしています。また、一八年一月二十七日には、第二回シンポジウムを企画しています。

党市議団は、市民からの通報・相談への対応、定期的な施設監査をおこなう体制を、行政区ごとに機能させることを求めます。

党市議団は、以上のようなポイントを整理したチラシを作成し、新聞折り込みや全戸配布に活用しています。

市民に、京都市が一八年二月議会に提案を準備している条例案の問題点をひろく知らせ、運動を組織しながら、議会での論戦と結んで、市民の暮らしと宿泊者の安全を確保する「民泊」条例の制定をめざしています。また、一八年一月二十七日には、第二回シンポジウムを企画しています。

境を守る運動にとりくみ、現在の「民泊」等の宿泊施設の矛盾を可視化し、さらに矛盾を深める「住宅宿泊事業」にたいする規制の必要性を唱えてきました。

これにたいして市長は、「法律の限界に挑戦する」と強弁する反面、「法律は超えられない、法律を超える条令はつくれない」などときびしく規制することから逃げ腰です。

党市議団は、法的解釈の妥当性を見極めながら、冒頭ののべた矛盾の産物としての法律のなかでも「住環境との調和」が規定されているところの趣旨に照らし、自治体の裁量権を最大限に生かす立場に立つてこそ住民の福祉に寄与する自治体の本領が発揮できると考えます。

### いまこそ、自治体の役割発揮を

この「民泊」問題について、すでに先行して、さまざまな手法を用いて条例案を検討しておられる全国の自治体、議会の経験にも学び、京都市の「民泊」条例が住民の暮らしと宿泊者の安全、地域コミュニティを守るものとなるよう力を尽くしたいと思います。