

# 住宅宿泊事業法に関する条例の制定動向

北 村 喜 宣

## 1. 住宅宿泊事業法を実施する自治体と条例

### (1) 事務権限を持つ自治体

住宅宿泊事業法（以下「住泊法」という。）は、住宅宿泊事業者規制および住宅宿泊管理者規制に関して、都道府県に事務の実施を義務づける（3条以下、41条以下）。それ以外にも、保健所設置市（20政令指定都市、54中核市、6政令市）および東京都23特別区の103市区が事務の担当を希望すれば、知事との協議を経て公示をすることにより、それが可能となる（68条）。移譲の状況は、都道府県により多様である<sup>(1)</sup>。

住泊法の実務は、都道府県等の法定自治事務である。このため、都道府県等は、同法の実施にあたり、条例制定が可能である<sup>(2)</sup>。その条例には、2種類ある。

第1は、法18条が規定する。法18条の条文は、以下の通りである。

■18条 都道府県（第68条第1項の規定により同項に規定する住宅宿泊事業等関係行政事務を処理する保健所設置市等の区域にあっては、当該保健所設置市等）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。

第2は、住泊法の明文規定はないが、都道府県等が同法実施のために必要と判断して、行為規制などをするものである。

- 
- (1) 東京都では、すべての保健所設置市（八王子市、町田市）および特別区に、事務移譲が完了している。これに対し、隣接する千葉県では、保健所設置市からの協議申出はなく、県庁が全県を担当している。
- (2) 2018年6月15日現在の条例制定状況などについては、観光庁民泊制度ポータルサイト（<http://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/municipality.html>）参照（最終閲覧2018年7月23日）。

第1および第2の条例の制定根拠は、いずれも憲法94条である。法18条は、立法者がとくにその必要性を認識して確認的に規定したにすぎない。それ以外の条例については、同法の制度趣旨に反しないかぎり、事務を実施する都道府県等が制定できる。

## (2) 条例の機能と捉え方

まず、条例の把握の仕方についてみておこう。「宿泊法条例」という場合、2つの次元がある点に留意が必要である。「住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例」という名称の条例のように、議決対象となる条例全体を指す場合もあれば、その条例のなかに規定される個別の「仕組み」「機能」を指す場合もある。「全体」とは、たとえば、[図表1]の点線部分の内側のすべてである。「仕組み」「機能」とは、モデルとして提示したものであり、本稿で検討する①～⑦である。法18条例は、後者のいくつかにあたる。

筆者の条例分類論を踏まえて整理してみよう<sup>(3)</sup>。法18条例は、その内容が宿泊法の一部となり同法と融合的に作用する条例である（明文型リンク条例）。この条例の内容としては、18条の条文に規定される項目についてのものと(①)、規定されない（不文）項目についてのものがありうる。規定されない項目の条例決定については、それが宿泊法の一部となって融合的に作用するリンク型条例（不文型リンク条例）(②)と、履行確保措置についても条例が独自に規定するもの（不文型非リンク条例）(③)がある。

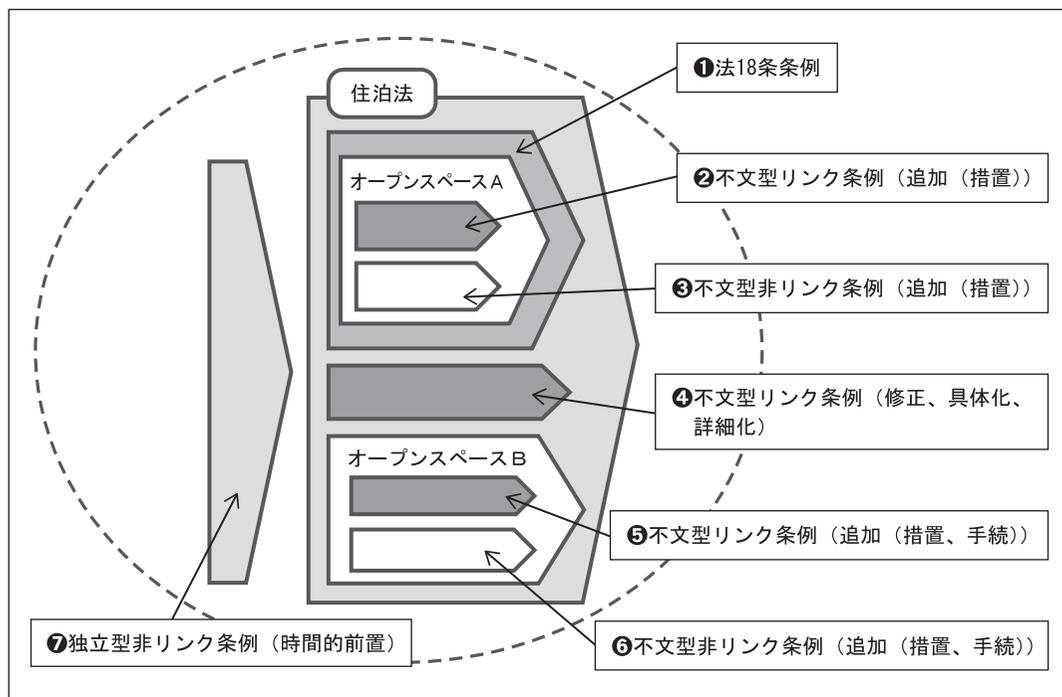
条例については、18条例以外の可能性もある。第1は、条例の決定内容が宿泊法の一部として作用するものである（不文型リンク条例）。これには、法律の規定内容を修正・具体化・詳細化するもの(④)、そして、法律には規定されていない内容を法目的の実現のために独自に規定し、その内容が法律を通じて実現されるもの(⑤)がある。第2に、法律にない内容を独自に規定する点では同じであるが、その履行確保措置も条例が独自に規定するもの（不文型非リンク条例）(⑥)がある。第3に、宿泊法にもとづく届出をする前の時点で、「事前規制」をする条例もある（独立型非リンク条例）(⑦)<sup>(4)</sup>。それぞれについては、具体例とともに以下で説明する。

---

(3) 条例の分類論については、北村喜宣『自治体環境行政法〔第7版〕』（第一法規、2015年）34頁以下参照。

(4) こうした条例の適法性に関する筆者の議論として、北村喜宣「法律実施条例の法律抵触性判断基準・試論」同『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018年）64頁以下参照。

[図表 1] 住泊法条例のモデル



[出典] 筆者作成。

### (3) 活発な条例展開

2017年12月以降、様々な住泊法条例が制定されている。法18条の条文だけをみれば、あるいは、同法案の国会審議を参照すれば、同法は、法18条の2つの法定項目のみを規定する明文型リンク条例(①)の制定を期待したともみえるが<sup>(5)</sup>、現実に制定されている条例の内容は多様である。

本稿では、執筆時に参照可能であった約50条例を整理し、制定過程で実施されたパブリックコメントにおける回答やヒアリング調査を踏まえて、規定内容について簡単な整理をする<sup>(6)</sup>。検討対象とした条例を都道府県、保健所設置市、特別区の別に示

(5) 住泊法案の国会審議については、北村喜宣「新時代型宿泊サービスと住宅宿泊事業法の成立：国土交通委員会会議録を読む」自治研究94巻8号（2018年）3頁以下、権奇法「住宅宿泊事業法（平成29年6月16日法律第65号）（通称：民泊法）」下山憲治（編）『地方自治関連立法動向第5集』（地方自治総合研究所、2018年）243頁以下参照。

(6) 住泊法に関する条例については、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2018年6月号2頁以下も参照。

せば、【図表2】の通りである。以下では、「〇〇県条例」のように略記する。

【図表2】 宿泊法条例の制定状況

		公布年月日
<b>■都道府県 (15/47)</b>		
北海道	北海道住宅宿泊事業の実施の規制に関する条例	2018年3月30日
福島県	福島県住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例	2018年3月22日
群馬県	群馬県住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月27日
神奈川県	住宅宿泊事業法第18条の規定による住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例	2018年3月30日
静岡県	静岡県住宅宿泊事業法第18条に基づく住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例	2018年3月28日
長野県	長野県住宅宿泊事業の適正な実施に関する条例	2018年3月22日
新潟県	新潟県住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月30日
三重県	三重県住宅宿泊事業法施行条例	2018年3月22日
岐阜県	岐阜県住宅宿泊事業条例	2018年3月22日
滋賀県	滋賀県住宅宿泊事業法に基づく住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例	2018年3月29日
京都府	京都府住宅宿泊事業の適切な実施の確保等に関する条例	2018年3月12日
奈良県	奈良県住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月27日
和歌山県	和歌山県住宅宿泊事業法施行条例	2018年3月14日
兵庫県	兵庫県住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月5日
沖縄県	沖縄県住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例	2018年3月30日
<b>■保健所設置市 (18/80)</b>		
札幌市	札幌市住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例	2018年3月6日
仙台市	仙台市住宅宿泊事業法の施行に関する条例	2018年3月14日
川口市	川口市住宅宿泊事業を制限する区域及び期間を定める条例	2018年6月15日
八王子市	八王子市住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月27日
横浜市	横浜市住宅宿泊事業の実施に関する条例	2018年3月5日
名古屋市	名古屋市住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例	2018年3月13日
金沢市	金沢市住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月26日
京都市	京都市住宅宿泊事業の適正な運営を確保する措置に関する条例	2018年3月6日
奈良市	奈良市住宅宿泊事業の実施の制限等に関する条例	2018年3月30日
大阪市	大阪市住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月28日
堺市	堺市住宅宿泊事業に関する条例	2018年3月28日
神戸市	神戸市住宅宿泊事業の実施の制限等に関する条例	2018年3月2日
西宮市	西宮市住宅宿泊事業法施行条例	2018年3月28日
尼崎市	尼崎市住宅宿泊事業に関する条例	2018年3月18日

明石市	明石市住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月26日
姫路市	姫路市住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月28日
倉敷市	倉敷市住宅宿泊事業法施行条例	2018年3月23日
那覇市	那覇市住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例	2018年5月15日
■特別区 (19/23)		
千代田区	千代田区住宅宿泊事業の実施に関する条例	2018年3月13日
中央区	中央区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例	2018年3月15日
港区	港区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月14日
新宿区	新宿区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例	2017年12月11日
文京区	文京区住宅宿泊事業の運営に関する条例	2018年3月15日
台東区	台東区住宅宿泊事業の運営に関する条例	2018年2月17日
江東区	江東区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例	2018年3月14日
品川区	品川区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月9日
目黒区	目黒区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月9日
大田区	大田区住宅宿泊事業法施行条例	2017年12月15日
世田谷区	世田谷区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例	2018年3月6日
渋谷区	渋谷区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月9日
中野区	中野区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年2月28日
杉並区	杉並区住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例	2018年3月2日
豊島区	豊島区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例	2018年3月26日
荒川区	荒川区住宅宿泊事業の運営に関する条例	2018年5月1日
板橋区	板橋区住宅宿泊事業を実施する区域及び期間の制限を定める条例	2018年3月15日
練馬区	練馬区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例	2018年3月12日
足立区	足立区における住宅宿泊事業の実施に関する条例	2018年2月28日

[出典] 筆者作成。

## 2. 法18条条例

### (1) 条例目的および規定事項

法18条条例の目的は、「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」である。また、条例による決定事項として明示的に規定されるのは、①区域制限、②期間制限である(❶)。

同条にもとづく住泊法施行令1条は、法18条にいう「従うべき基準」として、以下の項目を列記する。

■ 1条 住宅宿泊事業法（以下「法」という。）第18条の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 法第18条の規定による制限は、区域ごとに、住宅宿泊事業を実施してはならない期間を指定して行うこと。
- 二 住宅宿泊事業を実施する区域の指定は、土地利用の状況その他の事情を勘案して、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ことが特に必要である地域内の区域について行うこと。
- 三 住宅宿泊事業を実施してはならない期間の指定は、宿泊に対する需要の状況その他の事情を勘案して、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ことが特に必要である期間内において行うこと。

法18条の規定ぶりに鑑みれば、施行令1条2号および3号が「特に必要」と記しているのは適切ではない。形式的にみるかぎり、政令委任の範囲を逸脱している。したがって、「特に」という文言は格別の意味を持つものではなく、「合理的に認められる限度において」という比例原則を確認したにすぎないと解すべきである。

規制対象となる「住宅宿泊事業」について、同法は、「旅館業法……第3条の2第1項に規定する営業者以外の者が宿泊料を受けて住宅に人を宿泊させる事業であって、人を宿泊させる日数として国土交通省令・厚生労働省令で定めるところにより算定した日数が1年間で180日を超えないものをいう。」（2条3項）と規定している。最長営業可能日数（積上方式であり、連続する必要はない。）が180日であり、これが上限となる。法18条条例にもとづくこれら2項目の制約が課されないかぎり、同法の実施をする自治体において、住宅宿泊事業は、「全区域において最大180日まで可能」となる（日数算定方法については、同法施行規則3条参照）。最大の制約は、①については当該自治体の行政区域全域（＝可能地域なし）となり、②については365日（＝可能期間ゼロ日）となる。完全全面禁止である。

## （2） 「区域制限×期間制限」

### （a） 国会審議とガイドライン

「〔住泊法が対象とする〕民泊については、観光先進国の実現を図る上で、急増する訪日外国人旅行者のニーズや宿泊需給の逼迫状況への対応のために、その活用を図ることが求められて〔いる〕」と説明される。「……地域の実情を反映

して住宅宿泊事業の実施を制限する仕組みも導入」というのは法18条例による制約を意味するが、基本路線は、宿泊サービスの供給拡大である<sup>(7)</sup>。

法案審議においては、「ゼロ日制限」が問題となった。政府委員は、次のように答弁している。

「本法案第18〔筆者註：原文漢数字。以下同じ。〕条における条例による住宅宿泊事業の実施の制限につきましては、1年間365日全てをその期間としてだめにする、制限するという事は、住宅宿泊事業に係る規制、振興の両面を有する本法案の目的を逸脱するものであり、適切ではない……。」 「〔もっとも、〕最終的には、自治体のご判断ということになるか……。」

〔出典〕 第193回国会衆議院国土交通委員会議録22号（2017年5月31日）12～13頁  
〔田村明比古観光庁長官答弁〕。

宿泊法の施行にあたっては、厚生労働省医薬・生活衛生局＋国土交通省土地・建設産業局＋国土交通省住宅局＋国土交通省観光庁「住宅宿泊事業法施行要領（ガイドライン）」（2017年12月）（以下「ガイドライン」という。）が示されている。もとより、中央政府の解釈を示した行政規則であり、対外的に法的拘束力を持つものではない。ガイドラインは、法18条について、いくつかの点を指摘している（2-4.（1））。

第1に、施行令1条2号にいう「土地利用の状況その他の事情」の例としては、「文教施設が立地していること、道路や公共交通の整備が十分に行われていないこと」とされる。前者は、旅館業法3条3項と同旨であろう。そのほかにも、児童福祉施設、社会教育施設などがありうる。一方、後者については住宅宿泊事業者の判断に任せればよいのであり、区域規制をする理由としては不可解である。

第2に、同条3号にいう「宿泊に対する需要の状況その他の事情」の例としては、「季節的な需要の極端な集中」があげられている。「需要」については、一般的に考えることはできない。旅館業法のもとの宿泊サービスとは差別化されたサービスが市場で求められているとすれば、同法の許可を受けた既存タイプの施設の稼働率が低いことは、住宅宿泊事業の立地を制約する根拠にはならない。

(7) 第193回国会参議院国土交通委員会議録20号（2017年6月6日）1頁〔石井啓一国土交通大臣説明〕参照。

第3に、区域制限に関して全域というような大雑把なことをするのではなく「……地域毎に住宅宿泊事業に伴う騒音等が当該地域の生活環境にもたらす影響等についてきめ細かく検討を行うなど、……特に必要である範囲で区域が設定されているかどうかについて特に十分な検証を行い、本法の目的や法第18条の規定に反することがないようにする必要がある。」という。ひとつの文章のなかに「特に」を2度も使用するのは、先にみた住泊法施行令1条と同じく、条例制約を極小化したいという中央政府の明確な意図の表れであろう。

第4は、ゼロ日規制などの期間制限である。この点については、前記の国会答弁を踏まえて、以下のように記されている。

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。

本法では登録された住宅宿泊管理業者への委託義務等により、家主不在型であっても、家主居住型と同様に事業の適正な運営の確保が図られていることから、家主居住型と家主不在型を区分して住宅宿泊事業の制限を行うことは適切ではない。

ただし、例えば、家主不在型の民泊客の急激な増大に起因して生活環境が悪化するような特別な場合等合理的に認められる限度において、類型ごとに制限することまでを否定するものではない。

ここには、条例制定の立法事実に関係する認識が示されていて興味深い。家主不在型民泊を狙った制約が可能なのは、そこへの宿泊客急増が原因となり生活環境が悪化する場合というのである。文言だけをみれば、実害発生が要件とされている。未然防止アプローチではなく、事後対応アプローチが基調となっているようにみえる。

## (b) 実例

### (ア) 法定項目とそれ以外の項目

法18条に明記されている制限項目は、区域と期間である。4自治体を除き、制定されているすべての条例は、両者に関する自治体の決定結果（制約内容）を規定する<sup>(8)</sup>。

---

(8) 4つの例外とは、豊島区条例、八王子市条例、岐阜県条例、和歌山県条例である。岐阜県条例のパブリックコメントでは、「本県での民泊の現状を考慮すれば、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」と回答されている。

これらのみが規定される場合、条例名は「住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例」、目的規定は「住宅宿泊事業法の実施の制限に関し必要な事項を定める」というようにシンプルであり、条文数も数か条にとどまる傾向にある。わずか1か条の神奈川県条例は、目的規定すら設けず、「住宅宿泊事業法……第18条の規定により、住宅宿泊事業の実施を制限する区域及び期間は、次の表のとおりとする。」という規定を持つのみである。条文番号は付されていない。2か条は北海道条例、札幌市条例、川口市条例、杉並区条例、世田谷区条例、板橋区条例、滋賀県条例、3か条は仙台市条例、横浜市条例、名古屋市条例、沖縄県条例、那覇市条例である。

一方、「住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例」というような名称になっている場合には、条文数は5か条以上になる傾向にある。条例には、法18条に明示される項目のほかに、独自の対応が規定されている。そうした条例の目的規定（1条）には、多様な法政策が盛り込まれている。たとえば、「区民の生活環境への悪影響の防止及び子どもが安心して安全に生活できる環境の確保を図るとともに、住宅宿泊事業を通じて区民及び事業者と国内外からの観光客等の文化交流を促進」（渋谷区条例）、「地域における住環境の保全及び良好な近隣関係の形成」（金沢市条例）、「住宅宿泊事業に起因する事象による生活環境の悪化を防止するとともに、観光旅客の宿泊に関する利便性を高めることでその来訪及び滞在を促進」（京都府条例）、「宿泊者及び市民の双方にとって安全かつ安心で良好な環境を確保するとともに、宿泊者に対し質の高いおもてなしを提供することができる環境を形成」（京都市条例）、「住宅宿泊事業者と地域住民との信頼関係の構築」（足立区条例）といったものである。

#### （イ） 区域制限

##### （i） 都市計画法にもとづく用途地域

制限される区域の内容については、いくつかの特徴を確認できる。第1は、旅館業法のもとでのホテルや旅館が営業できない用途地域<sup>(9)</sup>である。具体的には、都市計画法8条1項に規定される第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

---

(9) 旅館業法に禁止規定があるのではなく、建築基準法にもとづく用途地域ごとの建築物の用途制限により、所定の用途での建築物の建築が制限されるのである（48条、別表第二）。

中高層住居専用地域（以下「住専4地域」という）、工業地域、工業専用地域である。このうち住専4地域は、多くの条例で規定されている。旅館業法のもとで立地禁止がされる住専4地域であるが、住宅宿泊事業についても同様の事情があるのかどうかについては、それほど慎重な検討はされず、旅館業法との横並びで判断されているような印象を受ける。横浜市条例は低層住専2地域に限定しているが、それは、パブリックコメント回答によれば、「法の立法主旨<sup>[ママ]</sup>を踏まえた上で、特に静穏な環境が維持されている平日において、生活環境の悪化を防止する必要がある」ためである。いずれにしても、用途地域という「制度に語らせている」のであろう<sup>(10)</sup>。

この点で、注目されるのは、福島県条例である。同条例は、次にみる旅館業法3条3項1号施設（学校および幼保連携型認定こども園）・2号施設（児童福祉施設）のみに関する制約を規定するが、パブリックコメント回答によれば、その理由は、「各市町村からの意見聴取の結果、特定の用途地域について一律に制限が必要と認められる区域はなかったことから、条例に規定するのは難しい」ためである。新潟県条例も同様である。すべての市町村が「制限不要」と回答したのだろうか。

大阪市条例2条1項は、住専4地域にあり敷地が幅員4m以上の道路に接していない場合を制限区域とする。品川区条例9条1項は、原則として、近隣商業地域と商業地域を除く区内全域とする。川口市条例2条は、市街化調整区域ならびに商業地域以外の用途地域を制限区域としている。旅館業法のもとでの営業ができる地域も制限区域に含まれる規定ぶりである。

#### （ii）個別法にもとづく地域

第2は、都市計画として定められる点では、上記用途地域と同じであるが、一般法である都市計画法との対比でいえば特別法にもとづく区域である。倉敷市条例は、景観法61条1項の規定にもとづく「倉敷市美観

---

(10) 金沢市条例3条1項は、第1種住居地域（住宅宿泊事業の用に供する部分の床面積合計が3,000㎡超の住宅にかぎる。）を制限区域に加えている。金沢市条例については、細田大造「金沢市における民泊への取組み」自治実務セミナー2018年6月号26頁以下参照。西宮市条例3条は、住専4地域および「これらの地域の周囲100メートル以内の区域」というように、バッファゾーン規制もしている。

地区」（景観法上の景観地区）を指定する。奈良県条例は、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」6条1項に規定される歴史的風土特別保存地区、および、「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」3条1項に規定される第一種歴史的風土保存地区と第二種歴史的風土保存地区を指定する。

兵庫県条例は、次にみる旅館業法3条3項各号地域、住専4地域および田園居住地域、景観地区のほか、温泉法29条にもとづく地域、自然公園法のもとでの国立公園、国定公園、県立自然公園、「景観等形成に関する条例」のもとでの景観形成地区および広域景観形成地域というように、相当広範囲を指定する点で特徴的である。一方、神奈川県条例は、第1種住居専用地域のうち箱根都市計画特別用途地区建築条例3条に規定する第1種観光地区のみというように、相当の絞り込みをしている。

(iii) 旅館業法3条3項各号区域

第3は、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、社会教育施設等の周辺である。同条同項にならって、敷地の周辺100m以内の区域とするものが多い（福島県条例、尼崎市条例など）。より制約的でないようにするため、「敷地の出入口の周囲100メートルの地域」とするものもある（北海道条例）。

(iv) 独自のゾーニング

第4は、独自のゾーニングをするものである。滋賀県条例は、「草津市・野路東三丁目、野路東四丁目および野路東五丁目の区域」のみを指定する。この地域に限定する理由について、パブリックコメント回答では、「当該区域は、大都市圏に近接し、今後空室となり得るワンルームマンションが集中して立地することから、住宅宿泊事業利用の需要と住宅宿泊事業好適物件の供給の両面が合致し、特に届出住宅が多数立地する可能性があります。加えて、当該区域から南草津駅までの間に住宅密集地があり、届出住宅が多数立地した場合、その移動者の移動と平日の通勤通学の混雑とが重なることにより、当該住宅密集地の生活環境を悪化させる恐れがあります。」と述べられている。神戸市条例2条1項2号は、第2および第3の区域に加えて、「北区有馬町」を指定する。旅館・ホテルが多い観光地である有馬温泉地域である。

(v) 全 域

第5は、全域とするものである。台東区条例17条は「区内全域」、目黒区条例6条1項は「目黒区全域」、江東区条例8条1項は「区内の全域」、中央区条例3条1項は「区の全域」、と規定する。もともと、これらについては「ゼロ日規制」ではないため、完全全面禁止とはなっていない。

(vi) 市町村を個別指定

第6は、以上と次元を異にするが、都道府県条例において、法18条条例の制限が適用される市町村を具体的に指定するものもある。ガイドラインは、条例制定にあたって市町村の意向聴取を求めているが（2-4.(1)③）、そのかぎりでは基本的に適切である。北海道条例、京都府条例、兵庫県条例は、学校教育施設等および住専4地域のそれぞれに関して、制限が適用される市町村名を本則別表であげている。

(ウ) 期間制限

制限期間の定め方としては、大きく分けて、曜日（例：祝祭日、土曜日のみ）、連続する期間（例：年末年始、通学期間、〇月〇日～×月×日）の2つがある。月日が記される場合、始期と終期については、施行規則3条を踏まえて、「正午から正午まで」とされるのが通例である。この期間以外において、最大180日までの営業可能日が選ばれる。制限期間とは、1泊2日としてカウントされる「1日」を選べない期間のことである。

限定された区域に関する神奈川県条例の期間制限は、「3月1日正午から6月1日正午まで、8月1日正午から9月1日正午まで及び10月1日正午から12月1日正午までの間」である。渋谷区条例は、住専4地域と第1種・第2種文教地区に関して、「4月5日から7月20日まで」「8月29日から10月の第2月曜日の前の週の水曜日まで」「10月の第2月曜日の前の週の土曜日から12月25日まで」「1月7日から3月25日まで」を制限期間とする。仙台市条例は、原則として、住専4地域について土曜日のみである。

「ゼロ日規制」をする条例もある。倉敷市美観地区のみの指定をする倉敷市条例は、「……倉敷市美観地区における住宅宿泊事業……の実施は、当分の間、年間を通じてこれを制限する。」（3条1項）と規定する。区域を相当に限定したうえでの全面禁止である。兵庫県条例は、旅館業法、都市計画

法、景観法にもとづく関係地域について、「4月1日から翌年3月31日までの期間」（2条1項1～3号）を制限する。尼崎市条例は、住専4地域および旅館業法100m以内区域について、「4月1日午後0時から翌年の4月1日午後0時まで」（3条柱書）を制限する。神戸市条例（2条1項1号、3号）は、同種の区域について、「全ての期間」を制限する。大田区条例が「全ての期間」制限するのは、旅館業が制限される6用途地域、特別用途地域（文教地区、特別業務地区）、流通業務地区、5つの地区計画区域である。次にみる適用除外なしにゼロ日となれば、営業は不可能になる。

#### （エ） 適用除外

これらは、対象に対して一律適用されるものであるが、適用除外が規定される場合もある。これには、いくつかのパターンがある。

第1は、家主居住の有無によるものである。京都市条例11条1項は、家主居住型の住宅宿泊事業および認定京町家事業のうち<sup>(11)</sup>1回9人以下1組の宿泊となるものについて適用除外とする。北海道条例2条、杉並区条例2条1項、大阪市条例2条2項は、法11条1項各号非該当の場合を除くとして、家主居住型を適用除外とする。渋谷区条例7条4項は、家主不在型であっても、一定要件を備える場合（例：100m以内に事業者の本拠や管理業者の営業所・事務所があること。）を適用除外とする。

第2は、申請によるものである。福島県条例は、（区域制限は維持しつつ）期間制限の個別的適用除外制度を規定している（2条但書）。申請を受けた知事は、地元市町村の意見聴取をして、申請者ごとに制限の必要性を判断する。中野区条例6条3項は、一定要件を充たす家主同居型住宅宿泊事業について、個別申請にもとづく適用除外制度（許可制度）を規定する<sup>(12)</sup>。長野県条例5条2項、兵庫県条例2条3項は、市町村長申出による区域・期間の修正制度を設けている。

- 
- (11) 認定京町家とは、京都市条例2条7号によれば、「京都市京町家の保全及び継承に関する条例第2条第1号に規定する京町家……において営まれる住宅宿泊事業のうち、別に定める要件を備えているものとして、市町が認定したもの」である。京都市条例については、京都市行財政局総務部法制課+保健福祉局医療衛生推進室「京都市における民泊への取組み」自治実務セミナー2018年6月号20頁以下参照。
- (12) 中野区条例6条が規定する適用除外制度は、申請に対する処分という仕組みになっており、同区行政手続条例の規律を受ける。中野区条例については、北村喜宣「政策法務最先端！：中野区民泊条例」自治実務セミナー2018年8月号21頁参照。

第3は、長の判断によるものである。世田谷区条例2条柱書但書は、職権で期間の変更ができるとする。

第4は、個別同意によるものである。尼崎市条例3条1項柱書は、旅館業法100m以内区域について、関係施設の「全ての長の同意を得たとき」を適用除外とする。神戸市条例2条1項3号は、長の個別同意ではなく、「当該施設の設置者の意見を聴いて市長が告示する区域」というように事前に決定する。

(c) 若干の検討

(ア) 制限のロジックと自治体による認識の違い

住専4地域を一律に制限区域とする措置に対しては、ガイドラインでも警告が発せられていた。新潟県は、住専4地域を規制するべきかどうかについて、パブリックコメントの際に、ガイドラインを引用して、「住居専用地域で一律の制限を掛けることは難しい」と回答していた。

たしかに、住専4地域といっても、現実の居住環境の状況は多様である。規制の必要性を「用途地域に語る」やり方が適切であるかどうかには疑問もある。福島県や新潟県が用途地域による規制を規定しなかったのには、十分な理由がある。草津市の一部地域のみを制限した滋賀県は、パブリックコメント回答において、「条例による制限は合理的に必要と認められる範囲を個別に検討すべきであり、県内の住居専用地域全域を対象とするような広範な区域を制限の対象とすることは適切ではない」と述べている。伝統的な比例原則に照らせば、まさしくこうした姿勢が妥当である。これらの自治体からみれば、一律規制をするほかの自治体条例は不適切に映るだろう。

もっとも、短時間で条例案を確定しなければならなかった事情に鑑みれば、とりあえず住専4地域の区域制限を規定し、それが結果的に過剰規制となったとしても、さしあたりは比例原則違反の問題は生じないようにも思われる。ただ、そのまま放置することに合理性はない。法律の制度趣旨を踏まえ、状況をみながら微調整していくのが現実的であろう。長野県は、「市町村から制限が必要ない旨の申出があった場合は、制限を緩和する」とパブリックコメント回答している。兵庫県条例2条3～5項は、そうした調整制度を条例に盛り込んでいる。とりあえずはダウンゾーニングをしておいて、状況をみながら最適の規制状態をつくろうということであろう。市町村の意向を踏ま

えた県の事務の実施であり、分権時代におけるひとつのあり方を示している。住専4地域についてゼロ日規制をする尼崎市条例は、調整規定を設けていない。絶対禁止である。どのような立法事実があるのだろうか。

区域規制をしていない福島県や新潟県においても、用途地域と連動させた規制は将来もしないという決定までされたわけではない。区域制限については、やや広範に行う場合であっても全く行わない場合であっても、どちらも暫定的措置ととらえるべきである。後述のように、条例見直しを附則で規定する条例もある。調整規定を設けるのは、評価法務のあり方として、適切な措置である。

鳥取県は、条例ではなく「鳥取県民泊適正運営要綱」による対応をした。区域・期間制限はなく、もっぱら行政の実施細則である。なお、その12条は、「住宅宿泊事業による生活環境への悪影響が顕在化した場合においては、住宅宿泊事業法第18条の規定による住宅宿泊事業の実施の制限の検討を行うものとする。」と規定する。住泊法対応として、ひとつの整理である。

#### (イ) 期間制限の考え方

居住環境、生活環境、教育環境など、保全したい内容によって、制限をする期間は変わってくる。学校教育施設に関しては、授業期間が指定されている。それ以外の場合は、週末のみ可能とする条例が多い。全面禁止が無理とすれば、制約するのは平日か週末かである。週末のみとすれば、日数も少なくできるという配慮もあるのだろう。

平日を制約する理由であるが、中野区は、パブリックコメント回答において、「住居専用地域では、平日は、学校や保育園等の施設において、日常的な教育活動や福祉活動などが行われているため、静謐な生活環境を確保する必要があります。また、騒音などで十分な休息がとれないとか、夜眠れないなどの状況が発生すれば、翌日の仕事や勉強などに悪影響が生じることからも、静謐な生活環境を確保する必要性が特に高い」と述べる（そのほか、練馬区）。平日がオフの住民もいるが、この点については割り切るしかない。

宿泊サービスの供給を促進するという観点からは、制限区域に関しては、営業可能時期を繁忙期にするのがひとつの考え方である。しかし、実際には、閑散期のみ可能とする条例が多い。奈良県条例2条2号は、対象区域において「国内外からの観光旅客の宿泊に対する需要が増大すると認められる期間

として知事が指定する期間」と、制限趣旨を明確に規定する。京都市条例10条は、住専4区域について、「3月16日正午から翌年1月15日正午まで」を制限期間とする（一定の適用除外はある）。繁忙期に可能とすると、まさに火に油である。

閑散期なら旅館業法の許可施設で需要に対応できる可能性は高く、届出住宅での宿泊客は多くないと想定される。そうした区域であえて営業をする事業者は少ないであろうから、実際には、居住環境保全の観点からの制限区域における締め出しである。このような決め方をしなければならないのは、ゼロ日規制の違法性を懸念するからであろう。

#### （ウ） 適用除外

営業の自由への制約は、真に必要なものに限定するのが、実質的法治主義の要請である。漫然と制約を適用するのではなく、この点に配慮する条例の制度設計方針は合理的と評価できる。宿泊法18条は、条例で規定する項目として、区域と期間の2つのみをあげるが、地域特性を踏まえた住宅宿泊事業の規制という観点からは、法律の制度趣旨に反しないかぎりにおいて、それ以外の項目の追加が否定されるわけではない。「18条例」のなかに「オープンスペースA」が存在するのであり、そのスペースを利用して条例による決定をすれば②、それは、宿泊法と融合的に作用しうる。

先にみたように、家主居住要件に関して、ガイドラインは、不在型であっても住宅宿泊管理者への委託により居住型と同等の事業の適正運営が確保できるため、対応に違いを設けるのは適切ではないという原則論を述べていた。家主居住要件による違いを認めない条例のパブリックコメント回答においては、この原則論部分が正当化理由として引用されている。たとえば、福島県は、「家主居住型であっても不特定多数の出入りが生じる点で同一であることから、規制対象から除外する特段の理由に乏しい」とする（そのほか、群馬県、新宿区、中野区、練馬区、三重県、金沢市）。

これに対して、家主不在型を結果的に厳格に扱う杉並区条例に関しては、「区民の理解を得ながら事業を進めるためには、宿泊者や近隣からの苦情等への速やかな対応に懸念がある家主不在型に対しては、一定の制限を行う必要がある」とパブリックコメント回答がされている。ここでは、ガイドラインが例外を認めるのは実害発生の場合であるが、それよりも踏み込んで、

「住民の不安」が理由とされている（区別型としては、そのほか、台東区条例、千代田区条例、堺市条例）。

原則論はタテマエ論にすぎるとしても、優良な不在型を排除することになる一律対応の合理性にも疑問は呈される。この点に関して、奈良市条例3条は、許容される住宅宿泊事業として、家主居住型に加えて、届出住宅との距離が片道2km以内に営業所・事業所（一定人員の常駐があり宿泊者との通話整備がある）を有する家主不在型（適法委託がされているもの）も制限の適用除外としている。きめ細かい対応である。

#### （エ） 懸念されている現象

比例原則の内容のうち、必要性の原則の観点からは、実例はどのように評価されるだろうか。法案の趣旨説明にあるように、供給拡大は明白な立法者意思である。一方、地域コミュニティをまもるのは、自治体の義務である。「国家的要請」と「地域的要請」がぶつかり合い、その判断が自治体に委ねられた。

保全すべき価値が社会的にみて重要であれば、それとのバランスがとれるかぎりにおいて、その価値に影響を与える権利の行使を制約するのは合法である。パブリックコメントには、「営業の自由を侵害し違憲・無効」という意見が（動員がかけられたように）多数提出された。もちろん、回答において本格的な反論がされているわけではない。一定区域について「ゼロ日規制」を規定する自治体の回答をみれば、「必要最小限の適切な地域指定」（大田区）、「事業に起因する住環境の悪化等を防止するため」（尼崎市）という程度であり、何も言っていないに等しい。比例原則適合性は、訴訟になれば正面から争われる点である。精神的自由権に関する規制ではないけれども、条例案作成過程において、立法事実に関するどのような書面が行政内部で作成されたかが気になるところである。

### （3） それ以外の事項

#### （a） 目的

実例を踏まえて、いくつかの点を議論しよう。第1は、目的である。これは、法18条に生活環境悪化防止とあるように明確である。若干に気になるのは、「防犯」の観点である。

たとえば、北海道条例には、「防犯」という文言は規定されないが、同条例案に関するパブリックコメントでは、とくに学校教育施設周辺規制（授業を行わない日は営業可能）との関係で、「防犯上の対策等」として規定すると回答された。これは、ガイドラインにおいて、制限のひとつのイメージとして、以下のように記述されていることを踏まえたものであろう（2-4.(1)④A）（下線筆者）。

静穏な環境の維持及び防犯の観点から学校・保育所等の近隣施設において、住宅宿泊事業を実施することにより、学校・保育所等の運営に支障をきたすほどに、現状では保たれているその生活環境が悪化するおそれのある場合  
区域：当該施設周辺の一定地域  
期間：月曜日から金曜日まで（学校の長期休暇中は除く。）

下線部にある「防犯」を「生活環境」に含めるのは、やや唐突に感じられる。もっとも、そこで念頭に置かれているのが「地域住民や通学者の不安感」ほどの意味であれば、生活環境に含めて整理するのは可能である<sup>(13)</sup>。

条例の立法事実として、実害発生を必要とする事後対応アプローチになっているのではないかという指摘を先にした。このガイドライン部分は、「おそれのある場合」というように、未然防止アプローチを踏まえているようにみえる。ただ、「運営に支障をきたすほどに」というのであるから、住宅宿泊事業の実施と生活環境悪化の間に相当強い因果関係があると前もって予想できる場合に可能という趣旨であろう。

しかし、そうしたカテゴリカルな予想には合理性があるのだろうか。区域制限をすれば、そこでは、「規制なかりせば営業できる適法な住宅宿泊事業」が禁止される。これを正当化するには、「適法であるかどうかは問題ではなく、宿泊客が路上で学生などと近接して存在しうることが、学生などに相当程度の不安感をもたらす」と整理するしかない。北海道は、「『外国人＝犯罪者』という認識」ではないかというパブリックコメントでの指摘に対して、内外無差別的と回答している。たしかに、そのように回答しなければ憲法14条違反である。

前述のように、旅館業法の許可基準のひとつとして、「学校教育施設等周囲お

---

(13) 「空家等対策の推進に関する特別措置法」と空き家条例の関係について、筆者は本文のような整理をしている。北村喜宣「空家法の逐条解説」同『空き家問題解決のための政策法務』（第一法規、2018年）152頁以下・153～154頁参照。

おむね100メートル区域内」かつ「設置により清純な施設環境が著しく害されるおそれ」がある。北海道条例では、100m規制が適用される学校は知事の個別指定であるが（別表第1）、その指定基準が、実質的には個別判断がされる後者の要件なのだろう。北海道条例のもとでは、個別指定がされる。どの程度の証拠にもとづくと考えられているのだろうか。一般処分であるために審査基準は策定されていないが、どのような基準による判断になるのだろうか。規制が可能になる場合をガイドラインほどには厳格に解していないのだろうか。

#### (b) 家主居住要件

区域および期間以外の項目の例としては、家主居住要件がある<sup>(14)</sup>。これらと区域制限および期間制限の組み合わせで、様々な規制パターンが作られる。前述のように、きめ細かい対応は国が求めるところであり、それは、明記項目以外の項目の横出し追加により可能となる。

北海道条例のもとで制限されるのは、たとえば、[【区域】住専4地域、【期間】祝祭日・年末年始以外、【居住】家主非居住]の組み合わせである。したがって、家主居住型であれば、住専地域でも平日でも（合計180日以内であるが）営業は可能である。居室数5を超える届出住宅も制限を受ける。前述のように、同条例は、市町村の意向を踏まえて、上記規制が適用される市町村名を本則別表第2～第3で指定している。市町村決定を踏まえているという点で、規制の正当性は高まるということなのだろう。決定がされたらいいというわけではなく、十分な根拠を踏まえたものでなければならないのは当然である。家主居住型や家主不在型でも一定の条件を充たす場合などを適用除外している例としては、そのほかに、札幌市条例、中野区条例、長野県条例、奈良県条例、奈良市条例がある。

#### (c) 法18条例制限の履行確保方法

##### (ア) 義務づけの根拠を規定する条例

住泊法18条にもとづく制限は、本来は行政区域全域かつ180日の範囲内で可能な営業を制約する効果を持つ。それでは、その制約に反して営業できない旨はどこで規定されているのであろうか。不作為の法的義務づけの根拠である。

法18条は、条例で制約できる項目を規定するにすぎず、当該条例による規

---

(14) 前述のように、家主居住要件を区域制約の適用除外として機能させる場合には、区域に関する明文規定の内容に含めて整理することも可能である。

制が法的拘束力を持つことまでを明示的には意味していない。宿泊法においては、18条例の規定内容の法的義務づけまではされていないのである。

この点に関して、奈良県条例2条は、「住宅宿泊事業者は、……次に掲げる区域に応じ、それぞれ当該各号に掲げる期間においては、実施してはならない。」というように、事業者に対して不作為を義務づける。そして、6条は、「第2条の規定に違反して住宅宿泊事業を営んだ者は、5万円以下の過料に処する。」と規定する。これは、法18条例の制定だけでは、住宅宿泊事業者との関係で規制の法的効果が発生しないという認識に立っている<sup>(15)</sup>。ガイドラインの法18条例に関する部分には、「当該条例による制限に違反した場合について、本法の罰則は適用できないため、必要な罰則等は、条例において定める必要がある。」(2-4.(1)④)という記述がある。奈良県条例は、これに対応したのだろう(奈良市条例3条、7条も同様)。

法18条例にもとづく制限の履行確保手法として、独自の立入検査・報告徴収(11条)、過料(12条)を規定する渋谷区条例も同じ発想である。[図表1]で説明すれば、制限の義務づけおよびその履行確保措置を規定する条例は、③になる。禁止義務違反は、法15条、16条命令の要件を充たす。

神戸市条例4条1項および5条1項は、「何人も、次の各号に掲げる区域において、それぞれ当該各号に定める期間、事業を実施してはならない。」と規定する「第2条第1項の規定に違反する者」に対して、勧告・公表を規定する。パブリックコメント回答によれば、これらの措置は、法にもとづく命令(15条、16条)および命令違反に対する罰則(76条4号、73条2号)に「加えて」適用されるという。同法の命令にリンクするかぎりでの義務づけは②となるし、独自の履行確保措置である勧告・公表は③となる。京都府条例は、義務づけはしつつも、違反に対するサンクションを規定していない。

#### (イ) 義務づけの根拠を規定しない条例

これに対して、不作為の義務づけを規定しないその他の条例においてはどのように考えられているのだろうか。宿泊法の制度趣旨に鑑みれば、法18条例が規定する内容が訓示規定にすぎないとみるのは困難である。制約内容

---

(15) 保護法益の重大性に鑑みれば、罰金であってもよいように思われるが、他の条例とのバランスが考慮されたのだろうか。検察協議に時間を要して条例成立が遅れることが懸念されたのかもしれない。

は法的基準とみるほかない。「限定区域×ゼロ日」の制約であれば、当該区域で営業する内容の法3条届出に対してはそもそも届出番号が交付されないため、営業は事前に阻止できる。これに対して、週末のみ営業可能という期間制約であれば、届出番号は交付せざるをえない。そのうえで、たとえば、平日に営業をしたような場合には、「住宅宿泊事業の適正な運営を確保するために必要があると認めるとき」という法15条の要件を充足するとして、同条にもとづく業務改善命令（不履行は刑罰（76条4号））なり、法令違反があるとして法16条の業務停止命令（不履行は刑罰（73条2号））を発出するのだろう。そうであるとすれば、制約を規定する条例は、❶となる。札幌市は、パブリックコメント回答において、「条例違反があった場合の罰則適用ですが、札幌市の条例案においては罰則規定を設けていないものの、法第15条による改善命令等で適正な運用を促し、是正されない場合は、同規定〔筆者註：同規定ではなく76条4号〕による罰則の適用を検討してまいります。」と述べる。法15条に関する処分基準を作成し、法18条条例にもとづく実施制限違反の場合が含まれることを明確にするとよい。

### 3. 法律リンク型条例

#### (1) リンク型条例の適法性

条例による義務の追加に関し、岐阜県は、パブリックコメント回答において、「ガイドラインにない規制（いわゆる上乘せ、横だしの規制）を条例に定めることは、法の目的と逸脱しているとの見解が示されており、本条例はガイドラインの範囲内での規定としています。」と述べた。誰による「見解」なのかは不明であるが、法18条条例以外に事業者に対する追加的規制は条例ではできないという趣旨であろうか。明文必要説である。これに対して、筆者は、憲法94条直接適用説の立場であり、自治体の事務であり全国画一的対応がされるべきと解されない規制内容であるかぎり条例は可能と考えている<sup>(16)</sup>。

岐阜県パブリックコメント回答は、逸脱するものとして、対面確認の義務化、近隣

---

(16) 北村喜宣「『義務付け・枠付けの見直し』は自治を進めたか」同・前註(4)書130頁以下・140頁参照。

住民への事前説明の義務化をあげる。おそらく、[図表1]の⑤と筆者が整理する部分である。これら義務の懈怠は、法15条にもとづく業務改善命令につながると解し、そのようになる義務化（横出しリンク）は、法律に何らかの明示的根拠がなければ条例によっては創出できないと考えるのであろう。

この点について、筆者は、法定自治事務に関する地方自治法2条13項の特別配慮義務に照らせば、同事務を規定する根拠法は地域特性を反映できる仕組みになっていなければならないため、それを否定する明文規定（ネガティブリスト）がない以上、業務の適正な運営の確保という法目的を実現するための規制項目の追加は、オープンスペース部分の活用として許されると解している<sup>(17)</sup>。後にみるように、条例の規定内容を住泊法とリンクさせている条例はある。

以下では、いくつかの具体例を整理する。

## (2) 具体化、詳細化

住泊法の規定には一義的明白ではないものもあるため、必然的に解釈を要する。この点に関して、条例本則においてその内容を明らかにしようとする例がある(4)。地域の実情を踏まえた法律の具体化・詳細化であり、法治主義の観点からは、評価できる対応である。

千代田区条例13条は、法13条の「公衆に見やすい場所」の具体的内容を施行規則に委任している。そこで決められた内容に違反する場合は、法13条違反となり、法15条命令等により対応される。

和歌山県条例7条は、法7条（外国人観光旅客宿泊者に対する住宅宿泊事業者の義務）、法9条（宿泊者に対する説明義務）の履行方法を具体的に規定する。八王子市条例9条は、法10条（苦情等への対応）の方法を具体的に規定する。

京都市条例13条が詳細に規定するのは、法5条（宿泊者の衛生の確保）の基準の具体的内容である。もっとも、住泊法施行規則および厚生労働省関係住泊法施行規則の内容をもって「文面に言い尽くされている」と解するならば、同条例13条が詳細に規定するのは、条例独自の基準であり義務づけということになる。そうであれば、次にみる「措置の追加」である。同条例15条が規定する安全基準についても、同様である。

---

(17) 北村・前註(4)論文71～77頁参照。小泉祐一郎「自治体の事務の区分と条例」北村喜宣+山口道昭+磯崎初仁+出石稔+田中孝男（編）『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017年）224頁以下・237～238頁は、こうした考え方を支持する。

参入のハードルがかぎりなく低いため、宿泊法の目的を達成するには、厳格な監督処分が必要である。とりわけ重要なのは、法15条および41条2項にもとづく業務改善命令である。いずれも、要件は、「適正な運営を確保するために必要があると認めるとき」である。法15条命令に関して、ガイドラインは、「本法に基づき住宅宿泊事業者に課された義務が適切に履行されない場合のほか、本法の規定に明確に違反するとはいえない場合であっても、本法の目的等を踏まえ、適正な運営がなされていない場合も該当する。」(2-3.(1)③)と述べる。都道府県等に裁量を与える点では適切である。ただ、これではあまりに抽象的である。このため、行政手続法12条にもとづいて処分基準を定め、そのいくつかについて、(具体例はないようであるが、) 条例に規定することも考えられる。未然予防効果を持つだろう<sup>(18)</sup>。

### (3) 追加(措置、手続)

#### (a) 住宅宿泊事業者が国内に住所を有しない場合の対応

住宅宿泊事業者は、必ず国内に居住しているとはかぎらない。この点に関して、宿泊法は特段の規定を設けていない。同法は、同事業者に種々の義務づけをしていることから、これと直接向き合う自治体は、「直接話ができる状態」を確保したいところである。

京都市条例12条1項は、そうした場合においては、届出住宅ごとに同所での住宅宿泊事業に関する裁判上行為を除く一切の行為の代理権を付与した代理人(国内に住所を有する者)の選任を義務づける。

#### (b) 駆け付け要件

家主同居型でなく、届出住宅にかかる住宅宿泊管理業務が住宅宿泊管理業者により行われる場合、宿泊客に起因する苦情に対して、適切かつ迅速に対応する必要がある。住宅宿泊事業者に課された法10条義務の管理業者による代行である。

この義務が確実に履行されるように、苦情通報を受けてから一定時間内に到着できるようにすることを義務づける条例がある。その時間は、自治体の状況を踏まえて異なっている。京都市条例12条7項、和歌山県条例16条2項は「おおむね10分(以内)」とする。長野県条例は、「10分以内を義務化することは、過剰な

---

(18) 条例での規定例はないようである。練馬区は、パブリックコメント回答において、「法による業務改善や業務停止・廃止命令については、行政手続法の規定に基づく処分基準を定めます。」と述べている。

規制になる」（パブリックコメント回答）ため、30分以内としている。法18条条例とは異なる次元に位置づけられる。

(c) 苦情記録の保存

法10条は、苦情への適切な対応を住宅宿泊事業者の義務とする。千代田区条例20条は、苦情等への対応記録の作成と3年保存を義務づける。これは、法10条に関する横出しと整理し、その違反に対しては、「法第10条の苦情等への対応が適正に為されているかを確認する目的で定めたルールです。よって、義務付けの遵守確保は法第15条の改善命令によって行う予定です。」（パブリックコメント回答）という方針である。

(d) 行政指導

届出により営業が開始できるため、住宅宿泊事業への参入ハードルは相当に低い。それゆえに、事後対応アプローチとしての住泊法15条や16条にもとづく監督処分が積極的にされるのが法の制度趣旨である。もっとも、いきなり不利益処分をするのは、日本の行政執行過程の「お作法」としては異例であり、通常、行政指導が先行する。行政指導に特段の根拠は不要であるが、京都府条例10条のように、条例に根拠規定を置くものもある。

(e) 命令の履行確保措置

法15条、16条1項、16条2項、42条2項にもとづく命令の不履行に対しては、法73条2号、76条4号にもとづき刑事罰が科される。京都市条例20条は、それとは別に、命令事実の公表制度を規定する。情報提供機能と制裁機能を併有する公表である。千代田区条例25条、台東区条例19条も公表制度を規定するが、これは、命令発出ではなく命令違反を要件とする。

(f) 届出住宅についての情報提供

ガイドラインは、「宿泊者、近隣住民等が住宅宿泊事業の届出の有無について確認することを可能とするため、都道府県知事等は、その届出番号及び住所を公表することが望ましい。」（2-1.(1)④）と述べる。これを受けて、条例のなかには、一定事項の公表を規定するものがある（八王子市条例13条、新潟県条例6条、岐阜県条例11条）。

(g) 附属機関

住宅宿泊事業の適正な実施を図るために、附属機関（地方自治法138条の4第3項）の設置を規定する条例もある。長野県条例7条は長野県住宅宿泊事業評価

委員会を、岐阜県条例12条は岐阜県住宅宿泊事業審議会の設置を規定する。外部専門家等を委員とするこのような組織が必要であれば、設置にあたっては、給与条例主義の観点からも、附属機関条例に加えるなり住宅宿泊事業条例で規定するなりして、条例上の根拠を与えなければならない。

(h) 追加的義務の履行確保手段

和歌山県条例は、法律が住宅宿泊事業者に求める項目に関して横出しを規定する。たとえば、宿泊者の安全確保措置に関して、法6条は施設のみを規定するところ、条例6条は、宿泊期間初日に避難経路の説明を義務づけている。苦情対応に関して、法10条は適切・迅速な対応のみを規定するところ、条例10条は、記録の作成・保存を義務づけている。また、標識に関して、法13条は施行規則所定様式のもの掲示を規定するところ、条例11条は、宿泊者滞在の有無の表示を義務づけている。そうしたうえで、次のように規定する（下線筆者）。

■和歌山県条例13条

- 1項 知事は、住宅宿泊事業がこの条例の規定に従って適正に運営されることを確保するために必要があると認めるときは、当該住宅宿泊事業を営む住宅宿泊事業者に対し、法第15条の規定に基づく命令又は法第17条の規定に基づく報告徴収若しくは立入検査を行うことができる。
- 2項 住宅宿泊事業者がこの条例の規定に違反したときは、知事は、当該住宅宿泊事業者に対し、法第16条第1項の規定に基づき、その業務の全部または一部の停止を命ずることができる。

下線部から明らかなように、条例にもとづく横出しの義務づけの履行確保措置として、法律の関係規定が適用される。筆者の整理でいえば、[図表1]の⑤に該当する仕組みである。このような明示的規定はないものの、中野区条例のもとでも、条例にもとづく横出しの義務づけの履行確保措置として、法15条の業務改善命令などを用いるとされている<sup>(19)</sup>。

横出的に追加された項目の義務づけの不履行は住泊法15条命令の対象にはならないと考えるならば、それは、次にみる独立条例と整理できる。荒川区条例10条は、その旨を明確に規定する。

(19) 北村・前註(12)論文37頁参照。

## 4. 非リンク型条例

### (1) 2つの類型

宿泊条例の規定内容については、宿泊法の規定とリンクしない2つのパターンが観察できる。いずれも、【図表1】の「オープンスペースB」を利用する。第1は、届出住宅による住宅宿泊事業に関して同法と同じ目的から規制するものであるが（対象同一、目的同一）、同法が規定しない事項を法的に義務づける（横出し）けれども、その履行確保については同法を利用せず、独自の規定を設ける（フル装備）ものである(⑥)。オープンスペースを利用する条例としては、同法を利用して横出し内容の履行確保を行うものもある(⑤)。⑥は、適法性への懸念から、非リンク条例と構成するのである。

条例に規定されている追加的義務づけが、⑤なのか⑥なのかを、条文から判断するのは困難である。判断の基準は、条例で追加的になされた義務に違反した場合、その事実が宿泊法15条の「住宅宿泊事業の適正な運営を確保するために必要があると認めるとき」という要件に該当すると解するかどうかである。

この要件の認定に関して、ガイドラインは、「本法に基づき住宅宿泊事業者に課された義務が適切に履行されない場合のほか、本法の規定に明確に違反するとはいえない場合であっても、本法の目的等を踏まえ、適正な運営がなされていない場合も該当する。」とする(2-3.(1)③)。解釈論としては、その義務が「本法のウチかソトか」が重要であるが、宿泊法15条の要件が曖昧であるため、都道府県等としても住宅宿泊事業者としても判断に迷うところである。法の明確性の要請に照らせば、事務の実施者としての行政は、これを明確にする責任がある。

第2は、宿泊法3条の届出がされる前の段階で、届出予定者に対して、所定事項を義務づけるものである(⑦)。同法とはリンクしていないのは明白である。

### (2) 追加（手続、措置）

#### (a) 衛生基準・安全基準

先にみたように、京都市条例13条が詳細に規定する衛生基準は、宿泊法施行規則および厚生労働省関係宿泊法施行規則とは別のものという整理も可能である。

そうすれば、それは、措置の追加である。同条例15条は、届出住宅内部の避難通

路幅員1.5m未満のものに関する安全基準を規定するが、これも同様である。千代田区条例8条の衛生基準は、独立条例として規定されたという整理である。

(b) 構造基準

千代田区条例7条は、届出住宅に関して構造基準を規定する。

(c) 家主不在型の場合の管理者の常駐

台東区条例17条は、家主不在型で管理者が常駐しない場合の営業を週末のみ可能とする。駆け付け要件での代替はない。千代田区条例10条は、家主不在型の届出住宅に関して、管理者の常駐を義務づける。これは、原則であり、一定基準を充たす駆け付け体制の確保によって、これに代えることも可能である。これを充たさない営業は全域においてできない。荒川区条例8条は、1km以内にある営業所における常駐を義務づける。

(d) 苦情対応記録の保存

新宿区条例9条は、法10条にもとづく苦情対応について、その記録および3年間保存を義務づける。前述の和歌山県条例や中野区条例とは異なり、新宿区は、この義務を独立条例のなかで規定している。

(e) 報告項目の追加

京都市条例16条1項は、「住宅宿泊事業者は、法第14条の規定による報告の際に」として、独自の項目の報告を義務づける。長野県条例4条は、「住宅宿泊事業者は、法第14条の規定による報告をするときは、併せて」として、同様の措置を規定する。要件効果の規定ぶりから判断すれば、法14条にもとづき同法施行規則12条1項に対して横出しの追加するという意図ではないようである。

千代田区条例21条は、法14条とは別に定期報告を規定する。これも、並行条例として規定されたものである。

(f) 表彰制度

届出住宅の質については、監督処分権限の積極的行使のほか、市場における競争を通じて高まるというのがひとつのシナリオである。そこで、独自に設定した基準をクリアした住宅宿泊事業者について、その旨を認定して公表する制度を規定する条例がある。ポジティブ情報の提供による表彰制度である。大田区条例4条（証票制度）、京都府条例9条（認証制度）に例がある。

(g) 追加的義務の履行確保手段

京都市条例17条は、「住宅宿泊事業の適正な運営を確保するため必要があると

認めるとき」、住宅宿泊事業者に対して、市長は業務変更勧告および命令ができるとする。また、条例18条は、同じ要件のもとに、報告徴収・立入検査の権限を市長に与えている。これらの権限は、法律とは独立して条例により住宅宿泊事業者に課された義務の履行確保のための手段である。さらに、条例22条は、5万円以下の過料を規定するが、これは、条例独自の義務づけに違反した者に対するものである（20条も参照）。手続法制としては、京都市行政手続条例が適用される。公表は、法律にもとづく命令のみならず、条例にもとづく命令の発出時になされる。

千代田区条例も、独立条例による義務づけの履行確保措置として、報告徴収・立入検査（22条）、指導・勧告（23条）、業務改善命令（24条）を規定する。公表（25条）は、京都市条例とは異なり、命令違反時になされる。

### （3） 時間的前置

多くの条例にみられるのは、法3条届出に先立って、住宅宿泊事業の用に供する住宅の周辺住民に対して、所定事項の説明を求める手続である。この点に関して、ガイドラインは、「住宅宿泊事業を営む旨の届出を行うにあたっては、届出者から周辺住民に対し住宅宿泊事業を営む旨を事前に説明することが望ましい。」（2-1.（1）④）と記述している。同法の適用前の段階についてであるから、「望ましい」とするのは当然である。

これを受けてか、説明を求めるものの努力義務にとどめる条例がある（新潟県条例5条、岐阜県条例10条1項1号、京都府条例7条1号）。岐阜県のパブリックコメント回答は、「近隣への事前説明を義務化することは、本法、省令及びガイドラインにはない過度の規制を課すこととなり、本法の目的を逸脱しているとして法に抵触することとなる」としている。しかし、徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）の判例法理に照らしても、この見解は成り立たない。同県は、宿泊法が事前説明を禁止していると解するのであろう。同判決以前の時代の解釈論をみるようである。

それに対して、「事前に説明しなければならない。」というように、法的義務とする条例がある（八王子市条例7条1項、長野県条例2条1項、京都市条例8条2項、堺市条例4条、和歌山県条例3条11項、兵庫県条例4条など）。これらの条例の場合、宿泊法の手続は開始されていないため、同法とは独立した関係にある。「法令上、近

隣住民への説明は届出要件ではありません。」（堺市パブリックコメント回答）というのが、基本的整理である。〔図表1〕の⑦にあたる。

ただ、後述のように、説明に関する状況報告書類を法3条届出にあたって法的に添付が求められる書類と整理する場合には、この時間的前置措置は、非リンク型の独立条例とはいえない。

金沢市条例5条2項は、説明会開催義務について、まちづくり条例や土地利用条例の手続によるとしている。

## 5. 法3条届出と添付書類

### （1）法定添付書類

宿泊法は、3条届出に際して、同条3項にもとづき同法施行規則4条4項が定める書類の添付を義務づけている。同書類を欠く届出は不適式であり、法13条にもとづき営業にあたって掲示が義務づけられる標識に記入が必要な届出番号が交付されない。届出番号の記入のない標識は不適式であり、そのまま営業をすれば、法76条1号にもとづき30万円以下の罰金に処される。このため、何が法定添付書類かは、住宅宿泊事業者にとっては、重大な関心事である。

たとえば、景観法のもとでは、景観計画区域における対象行為の届出にあたって添付が必要な図書が施行規則で指定される（1条2項1～3号）。さらに、「前三号に掲げるもののほか、添付が必要なものとして景観行政団体の条例で定める図書」（同条同項4号）の追加も明示的に認められている。これに対して、宿泊法および同法施行規則には、条例による追加を認める規定はない。条例はどのように対応しているのだろうか。

この点に関する明示的規定がない条例は、法施行規則4条4項で指定される書類をもって足りると考えているのだろうか。これに対して、条例本則において、「法3条3項に規定する書類のほか」として、求める書類を相当に詳しく規定するものもある。和歌山県条例2条は、①条例3条1項書類、②条例3条8項書面、③条例3条11項書類を明示している。①は、法5～10条および条例への対応をどのようにして実施する予定かに関する書類である。②は、届出をする住宅に関する消防法令適合性確認書面である。③は、地域コミュニティに対する説明・意見聴取に関する書類である。奈

良市条例施行規則2条は、法3条2項届出書に添付する書類として、消防法令適合証明をあげる。

## (2) 「添付しなければならない」の法的意味

条例のなかには、こうした書類の提出という手続的な法的義務づけをするものがある。たとえば、中野区条例8条、岐阜県条例5条2項、和歌山県条例2条は、法3条2項の届出書に「添付しなければならない。」と規定する。届出にあたって「提出」（八王子市条例7条3項、京都市条例9条2項）というのならば、宿泊法のもとの義務ではないと解しうる。ところが、「添付」となると、同法とは一体であり必須の書類であるとも解される。

問題は、添付されなかった場合の法的効果である。すなわち、条例で求める書類を欠いた届出が法3条届出として適式かどうかである。条文だけからは明らかではない。

ヒアリングによれば、中野区は、この書類を法3条届出に必要なものと解している。このため、これがない届出は不適式なものとして扱われる。奈良市も、条例施行規則で指定する書類を添付しない届出について、同様に解する。したがって、届出番号は交付されず、それなしで行われた営業は旅館業法違反（無許可営業）となる。この整理によれば、時間的前置部分が、【図表1】の⑤と合体する。

これに対して、京都市条例9条1項および2項は、法3条届出の際に、所定事項の報告や所定書類の提出を義務づけているが、その懈怠は法3条届出の効力には影響しないという整理である。この部分は、非リンク型の独立条例である。

## 6. 条例の見直し

宿泊法は、「政府は、この法律の施行後3年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」（附則4条）と規定する。法律に一般的にみられる見直し規定であるが、条例においても、同様の規定がされている。いくつか特徴的なものをあげよう。

北海道条例は、施行後3年を目途として必要な措置を講ずることを知事の義務とし、その後は5年ごとの見直しと必要な措置を義務とする（附則2項）。長野県条例は、随時見直しを規定する（附則5項）。世田谷区の見直し時期は、施行後1年である（附則2項）。

3年とするものに、台東区条例附則4項、大阪市条例附則3項がある。

## 7. 第1期住泊法条例の受け止め方

### (1) 地方自治の本旨の理解に欠ける立法者

いつまでとするかはさておき、現在制定されている条例を「第1期住泊法条例」ということにしよう。これをどのように受けとめればよいだろうか。

住泊法の実施を担当する自治体にとって大きな意味を持つガイドラインが国から示されたのは、2017年12月25日であった。同法にもとづく準備行為は2018年3月15日から可能であったから、地域特性を踏まえた法環境を条例によって創出したいと考えた自治体は、同日に間に合うように条例を施行しようとした。条例制定にあたっては、骨子案などに対するパブリックコメントをするのが通例である。内容について、あれもこれも考える時間的余裕はなく、「とりあえず法18条条例」を制定することに注力せざるをえないのが、多くの第1期住泊法条例の実情であったろう。独自対応が必要と感じながらも時間的制約ゆえに条例化を断念して準備行為の開始を迎えた自治体もある。合理的な自己決定の余地を奪う施行スケジュールであった。

地方自治の本旨への配慮に欠ける立法のコストを自治体は負わされた。届出住宅の供給を最優先にすべく、自治体が検討するための十分な時間的余裕を与えないように制度設計したといううがった見方ができないではない。一見過激な自治体条例対応を招いた原因は、立法者自身にある<sup>(20)</sup>。

### (2) 今後の住泊法条例

条例のなかには、住泊法をカスタマイズする法律リンク型規定も目立つ。観光庁に照会をしているのかどうかは定かではないが、法18条条例以外にこうした条例が制定されるのは、分権時代の政策法務対応としては適切な現象である。「民泊」に対する地域コミュニティーの不安を受け止めた法政策と評しうる。

---

(20) 重ねての警告にもかかわらず規制強度が高い条例の制定動向を懸念した観光庁は、内閣官房長官に「過度な規制は不適切」という趣旨のコメントを言わせている。地方自治への配慮を欠く制度設計への反省はみられない。「民泊『過度な規制 不適切』官房長官、自治体条例案に」日本経済新聞2018年3月6日4面参照。

それは、結果的に、住宅宿泊事業者に対する規制強化となる面がある。届出住宅の供給を最優先に考えているように見える観光庁にとっては、望ましくない状況なのかもしれないが、観光振興とともに地域自治に責任を持つ自治体が、国の政策をいかに自らの政策とすり合わせて実施するのか。実験的取組みの今後の展開に期待したい<sup>(21)</sup>。

(きたむら よしのぶ 上智大学教授)

キーワード：民泊／条例／住宅宿泊事業法／旅館業法

---

(21) 本稿では住宅宿泊事業法に関する条例を検討したが、事業規制をする方法は、これだけではない。たとえば、地区計画制度や特定用途制限地域制度を利用した規制の可能性もある。