

# 規制変化と2つのローカル・コンテキスト<sup>1)</sup>

——民泊マッチングサービスを事例に——

尾田 基<sup>2)</sup>

本論の目的は、ホテル・旅館産業における民泊サービスの規制変化を事例としてとりあげ、地方の地域内市場環境で競争している企業やそれらの業界団体が、規制変化の意思決定から取り残されてしまう状況について論じることである。制度環境戦略に優れた新規参入企業がロビイング活動を行い、政府の方針やマクロ環境などの外部状況が合致した場合、制度変化は非常に速いスピードで生じることがある。このような政策形成は限定された時間と労力の中で進められるために、限られた範囲内のステイクホルダーの意向や社会的コンテクストを色濃く反映することがある。そのため、地方部の市場環境や業界構造の状況を同業界の監督官庁が代弁しないという問題が生じることを本論は指摘する。

本論は以下6つの節により構成されている。第1節ではホテル・旅館業界の競争環境についての基本的な情報を公統計や各種調査を元に確認する。第2節から第5節にかけては本論で検討する規制変化の主たるプレイヤーであるAirbnb（エアビーアンドビー）の事業概要と、Airbnbが登場した社会的背景について述べる。さらに、法制化の直前にまで円滑に至ったAirbnbの政治戦略上の要因と、追い風となった外部環境の状況を確認する。

これら一連の制度変化プロセスを確認した上で、第6節ではこの制度変化が一部地方の旅館業にとっては望ましくない制度変化であることが明白であり、観光庁も把握していた事実であったにもかかわらず、何故監督官庁がこの問題を黙認して制度変化を進めていったのか、また、反対すべき当事者である旅館業においてもなぜ反対意見を集約し対応することができなかったのかという問題について考察していく。ロビイングに反対する立場は対応が後手に回りがちなことに加えて、地理的に隔離したコンテクストで経営しているローカル企業には問題の重要性が理解しづらい状況であること、またその問題意識を共有し代表すべき存在であるはずの監督官庁にも地理的・時間的・労力的限界があることを論じる。最後に、地方の地域内市場環境に立脚する企業や業界団体が、中央行政の制度変化というリスクに対してどのような備え対応する必要があるかという実践的課題について含意を述べることにしたい。

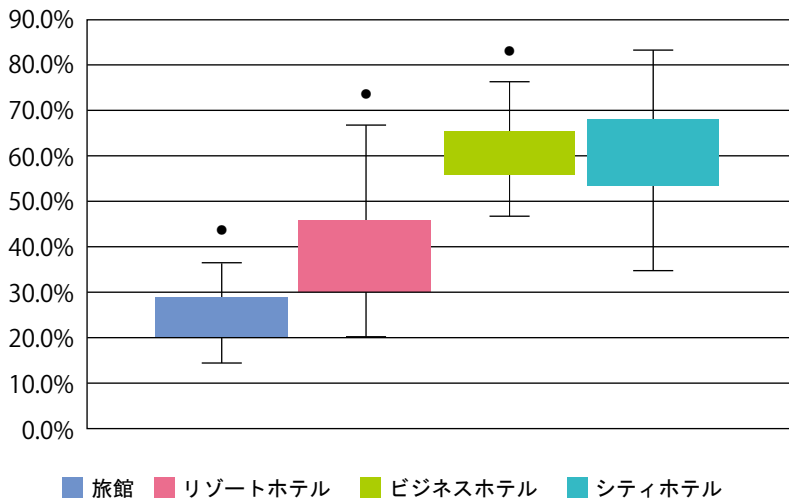
1) 本論は、東北学院大学経営学部専門科目「おもてなしの経営学」(2015年度第12回講義, 2015年12月10日)の講義内容を大幅に加筆修正した物である。講義に際してコメントをいただいた先生方に厚く御礼申し上げる。また、本論はJSPS科研費15K17110の助成を受けて進められている研究の一環である。本論に残る誤りは全て筆者の責に帰する物である。なお、本論は現在進行中の事例を扱っているため、2016年5月現在の状況を元に執筆されていることに留意されたい。

2) 東北学院大学経営学部准教授。

## 1. ホテル・旅館業のローカル競争環境

本論はホテル・旅館業界における法制度変化を事例として取り上げる。ただし、一口にホテル・旅館業界といっても、地域や業態によってターゲット・セグメントも異なれば経営状態にも大きなばらつきが存在している。まずは公統計を元にそのばらつきを確認することにしたい。図1は業態別の客室稼働率を表している。宿泊業は洋室を中心とするホテルと和室を中心とする旅館に分けられ、ホテルはその用途に応じてリゾートホテル、ビジネスホテル、シティホテルの3種類に区分されている。ホテルと旅館の区分は旅館業法上定められている区分であり、ホテルの3タイプについては観光庁の『宿泊旅行統計調査』内で統計調査上の区分として分類されている。これら4業態について、47都道府県それぞれの稼働率の分散を箱ひげ図として描いた図が図1である。旅館の客室稼働率は平均が25%程度、ビジネスホテルの平均は60%程度と大きな隔たりがある。また、リゾートホテルやシティホテルでは都道府県によって稼働率のばらつきが大きいことが読み取れる。

図1 宿泊施設の業態別稼働率（2015年）



出所)『宿泊旅行統計調査』(平成27年版)より、47都道府県の宿泊施設の業態別稼働率を元に筆者作成。上方の特異点は旅館については東京都であり(42%)、リゾートホテルとビジネスホテルについては大阪府の稼働率が高くなっている。

旅館と各種ホテルは似ている事業のようで、詳細な設計は大幅に異なる。特に4種類の業態の中で大きくターゲット顧客が異なるのはビジネスホテルであろう。顧客は業務上の出張などの非観光目的でホテルを利用することが多く、1人から2人向けの客室を中心とする構成となっている。また、素泊まりで利用されることも多く、睡眠できる場所の提供が本質サービスであるといえる。

観光客を主たるターゲットとするのが旅館とリゾートホテルであり、観光客とビジネス客の両方を対象とするのがシティホテルである。ただし、旅館とリゾートホテルでも対象とする客層は

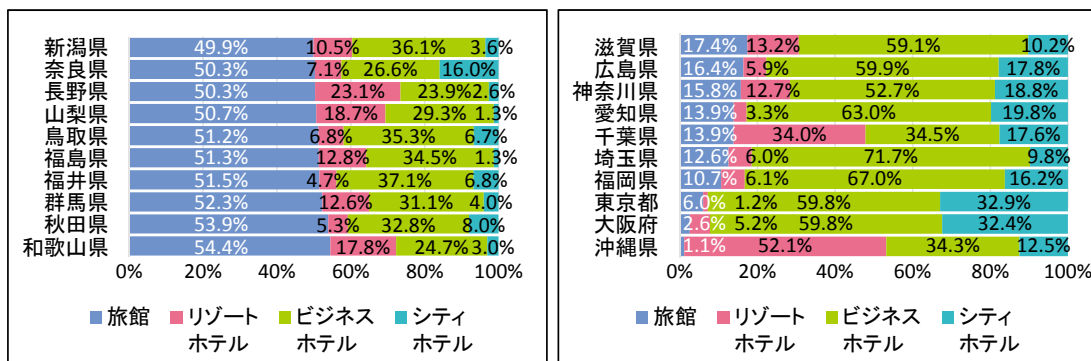
大きく異なることがある。旅館が小規模経営で近隣領域からの顧客を対象都市、宴会・法事などのコミュニティのイベントの場としても機能するのに対して、リゾートホテルやシティホテルは大規模経営であることが多く、顧客は海外からやってくることも多い。商圈の大きさが全く異なるのである。

旅館は和室を主体とすることから、単身利用の顧客への対応が難しく、基本的には家族連れや修学旅行のような団体客などの複数人利用を想定し、食事や温泉といった宿泊以外のサービスを本質サービスに含めることが多い。時代の変化と共に団体旅行の利用が減り、少人数個人客が主体となることで旅館の経営は客室稼働率や稼働客室当たりの利用人数が下がり、全般的には経営状態が苦しくなっている<sup>3)</sup>。

洋室を中心とするリゾートホテルやシティホテルは、補助サービスとして会議室や結婚式場などの大人数向けサービスを保持しているものの、本質サービスは客室であり、単身から2、3人での利用を主たるターゲットとしている。

旅館とホテルの基本的な事業特性が把握できたので、次に各都道府県で供給されている客室数の業態別分布を確認することにしよう。図2はホテル・旅館が供給する客室数に対して、旅館の客室数がどの程度を占めているかを元にランキングを作成し、上位10県と下位10都府県を抜粋したものである。旅館が5割を超える県が9県存在する一方で、東京都・大阪府・福岡県・埼玉県・愛知県などはビジネスホテルの客室数が非常に多く、旅館の客室数は10%程度かそれ以下であることがわかる。

図2 供給客室数に占める旅館客室数のシェア（上位10県と下位10都府県の比較、2015年）



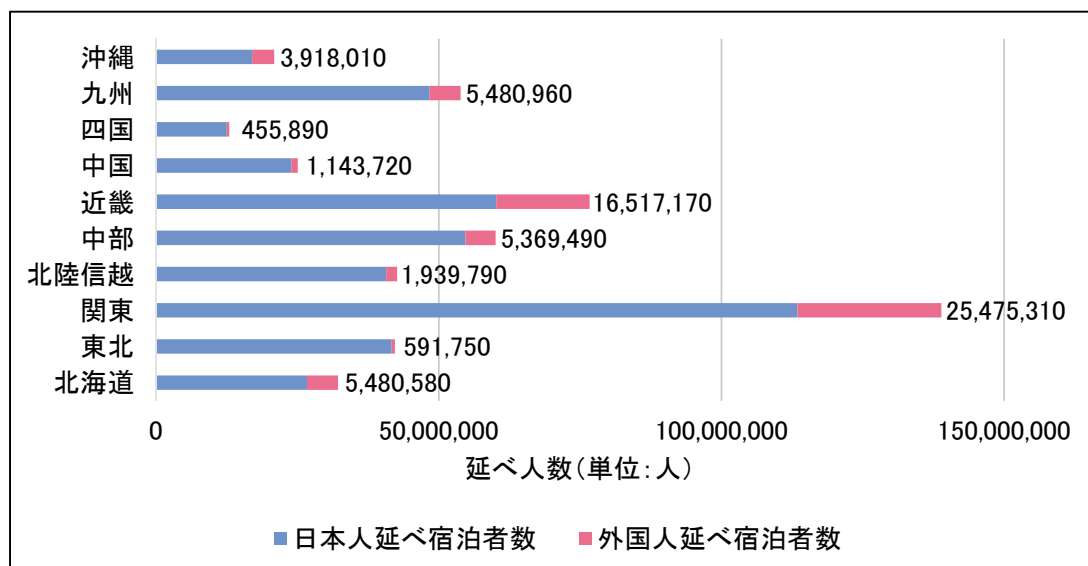
出所)『宿泊旅行統計調査』(平成27年版)より筆者作成。ただし、供給客室数は稼働率と稼働客室数から逆算して推計した値を用いている。

都市部においてはビジネスホテルの稼働率が非常に高く、供給が需要を満たせていないことから、近年では宿泊特化型のホテルやカプセルホテルなど代替宿泊施設の建設が進んでいる(寺田, 2015)。これらの需給逼迫要因のひとつとして、外国人観光客の増加が挙げられる。ただし、

3) 北村剛史(2015)「旅館の事業特性分析とその問題点から見た変革視点」『月刊レジャー産業』2015年1月号, pp44-47。

外国人観光客の増加も東京や関西圏など一部の地域に偏った現象であることには注意が必要である。図3は各地方の延べ宿泊者数を日本人と外国人を区分して示した図になっている。外国人観光客の増加は主に関東と近畿で生じており、北海道と九州がそれに続く動向となっている。四国や東北にはほとんどインバウンド需要の恩恵が生じていない。

図3 地方別観光客数（延べ宿泊者数ベース、2015年）



出所)『宿泊旅行統計調査』(平成27年版)より筆者作成。

これらの地域ごと、あるいは業態ごとの競争環境の特徴は『宿泊旅行統計調査』という公統計にまとめられているデータである。調査元でもあり、また観光振興を主目的とする観光庁は十分に理解している事実である。このことを念頭に置いた上で、近年の民泊サービスに伴う規制変化でこれらの状況が十分に反映された議論が行われたかどうかを確認することが本論の主たる作業となる。ただし、その前に民泊とはどのようなサービスであり、なぜ近年にわたり急拡大しているのかということを理解する必要がある。次節以降では代表的民泊マッチングサービスであるAirbnbの概要と、制度変化に至るまでの経緯を確認していくことにしよう。

## 2. Airbnbの登場した背景と事業の概要

Airbnbは米国サンフランシスコ発のウェブサービスで、宿泊場所を探す旅行者と空いている部屋を貸したい人のマッチングを行うサービス業である。ホストとゲストの双方から手数料収入を得ることで収益源としている。

2008年にサービスを開始し、2012年のロンドンオリンピックの際にロンドンにおける宿泊需要の高まりにホテルが対応できなかったことから、代替的な宿泊サービスとして民家への宿泊及び

マッチングサイトであるAirbnbは一躍知名度を上げることとなった。2015年現在では、190カ国超、34000都市、200万部屋以上の紹介を行っており、全世界のホテルが提供する部屋数よりも多い部屋数を紹介しているとAirbnbは主張している<sup>4)</sup>。

このようなサービスが近年登場するに至った前提としてICTの発達が挙げられる。ICTの発達は次の2つの社会的コンテキストを生み、Airbnbのような民泊マッチングサービスを支える基盤となった。

第1に、ICTの発達により宿泊施設のサービス品質に関する詳細な情報を消費者が入手しやすくなったことが挙げられる。インターネットがない時代にはホテルの部屋の空室状況もサービス品質も電話で問い合わせるか、実際に宿泊先に行ってみて泊まってみないことにはわからない状況であった。ホテルチェーンのブランドが重要な役割を果たしていた時代であったとも言える。消費者にとってホテルのブランドが同一であれば、自身がこれまでに泊まったことがないホテルでも、これまで経験してきた品質と、同一の品質が期待できるという信用情報として、ブランドが機能してきた。

インターネットの発達によって、我々は宿泊先の情報を非常に詳細に知り、また条件を指定することが可能になっており、サービス提供者と消費者との間の情報の非対称性は縮小している。

このような情報のやりとりは、ホテルや旅館などの事業者だけでなく、民家でも同様の検索プラットフォームさえあれば可能であり、Airbnbは各宿泊場所の提供主体の立地や価格、その他の詳細条件や利用者の口コミ情報を蓄積するプラットフォームとなっている

さらに、Airbnbでは宿泊客についても信用情報が蓄積される仕組みとなっている。初回利用するためには実名利用が原則とされるソーシャルネットワークサービスであるFacebookのアカウントや、パスポートなどの情報を登録する必要がある。さらに、利用するたびにホストからどのようなゲストであったのかについての口コミが蓄積されるようになっている。価格以外の情報についてのやりとりが容易になることで、今後は信用情報の蓄積が重要となる評価経済の社会がやってくると評する論者もいる（岡田，2011；Rosenbaum, 2011）。

第2に、遊休資産の利活用や貸借、共有といった活動の流行が不動産以外の資産や物品、スキルにおいても広く流行していることが近年の社会的コンテキストとして挙げることができる。古くから物の貸し借りはコミュニティ内で行われてきたものの、ICTの発達により既存の血縁・地縁を超えた範囲で、不要品のやりとりをしたり、物を共有管理したり、貸し借りをすることが技術的に容易になったのである。自動車配車サービスのUber（ウーバー）などとともに、Airbnbはシェアリング・エコノミー（sharing economy）あるいはシェア経済の代表的なサービス例と呼ばれている（総務省，2015；宮崎，2015；Botsman and Rogers, 2010）。

このような社会的背景を元に成長しているAirbnbのサービスが借り手側（ゲスト）と貸し手側（ホスト）の利用者に与えている便益は以下の通りである。

借り手のメリットとしては、ホテルでは提供されないサービスを楽しむことができる、あるいは同程度の品質やサービスのホテルと比較して相対的にコストを節減できるというメリットがある。たとえば、家主との交流を含めて楽しむサービスとして民泊を利用する場合、家主の居住している家の中の一室を

4) 「Airbnbについて」(<https://www.airbnb.jp/about/about-us>)。

借りて宿泊し、夕食を共にしてコミュニケーションをはかるといった楽しみ方をすることができる。

また、住戸全体を借り、ホストと接遇することなく宿泊する形態の利用も多い。普通は住むことができない高級マンションや高級住宅に宿泊する場合には、ホテルの最上級サービスよりも相対的に安価に借りることができる。また、アパートや雑居ビルなどの一室をホテルよりも安い価格で借りるなど、ホテルでは提供されない低価格帯での活用例もある。

貸し手側の活用方法も、これまでに活用方法がなかった不動産を活用する副業に近い形態から、不動産事業として高利回りを企図する場合まで幅広い。相続した実家や長期出張中などの自宅、子供が独立した後の子供部屋などの遊休資産の利活用するケースや、賃貸物件の空き部屋で次の借り手が見つかるまでの機会損失を補填するケースは副業に近い。賃貸物件を短期の宿泊専用に転換して、より高い利回りを見込んだ事業として展開することもある。たとえば、単純化した仮設例として1ヶ月5万円の家賃で賃貸物件として貸し出していたアパートの一室を1泊5,500円（内仲介手数料500円）で貸し出した場合、1ヶ月以内に10泊より多い予約が入れば賃貸物件として運用するよりも高利回りで不動産経営を行うことができる。実際には清掃などの諸費用やゲストとの連絡などの労力負担もあるのでこれほど単純ではないが、Airbnbのようなマッチングサービスを活用した民泊事業は、不動産事業の一業態としても期待されている状況にある<sup>5)</sup>。

このように民泊が既存のホテル・旅館よりもコスト優位の状況になっているのは、ホテルや旅館が既存の法律や条例による様々な規制を遵守しているのに対して、民泊では必ずしもそれらのルールを厳格に遵守していないからである。法律上の問題の詳細は後述するとして、本論の関心は、民泊やそれを支えるAirbnbのようなマッチングサービスのような新規サービスの急速に普及する状況が、既存の法律や条例では想定されていなかったという点にある。現行法上違法と判断されるとしても、それは即座に社会悪として断罪されるべき行為ではなく、現行の制度の変更を訴えるべく申し立てをすべき状況であるといえる。

新規サービスを推進するAirbnbや民泊ホストのような新規事業を推進する企業家たちは、自身の提案するサービスを社会に認めてもらうためには政府や行政、あるいは司法といった法システムの専門職に対して自身の事業の正当性を訴えなければならない。このような諸活動はロビイング (lobbying) やパブリック・アフェアーズ (public affairs), アドボカシー活動 (advocacy activity) と称されている<sup>6)</sup>。以下では、Airbnbが日本に参入したことで生じた社会的混乱と、

5) Airbnbのデータはオープン化されているため第三者による分析が可能である。2016年5月現在では、AirbDatabank (<http://airbdatabank.xyz/>) やAirLABO (<http://airlabo.jp/>) のような需給状況の分析サービスが存在する。現状の高利回りはサービス開始後2年という市場導入期特有の状況で、今後このようなデータ分析が普及すれば完全競争状態に近づき、価格競争により利回りが下がる可能性があることに留意されたい。

6) 厳格なロビイング規制法がない日本の法体系でロビイング活動を厳密に定義することは難しいものの、ロビイングとは基本的に利益団体（業界団体、経済団体）や企業、PRコンサルティング会社などが政治や行政と非公開・直接のコミュニケーションを行い、自身の主張を伝えることである。公開の場での意見表明は、“アウトサイド”ロビイングと明記するか、他の用語が使われることが多い。パブリック・アフェアーズは特に企業や民間団体による政治参加に関連する諸活動を指す用語であり、アドボカシーは企業だけでなく市民団体や各種専門団体、市民個人による意見表明を含む広い文脈で使われることが多い。本論では以下ロビイングという用語を使用する。

Airbnbがどのようなロビイング活動によって法規制上の問題を解決しようと試みたかについて紹介する。

国内外におけるAirbnbの取り組みは以下の3点に要約できる。第1に、Airbnbは2008年のサービス開始から自社で対応できる範囲の問題については随時解決策を考案し、ビジネスモデルがある程度確立した段階である2014年の5月に日本市場への参入を行った。第2に、Airbnbは現行法上違法と判断されうる状況下で参入を行い、1年間以上の実働実績を作ることに成功した。第3に、政府行政に対して直接・非公開の接触を行い、行政が2015年11月に「民泊サービス」のあり方に関する検討会」を開始する前の段階ではすでに主要な主張と検討するための情報提供を終えていた。実際の法制化は2017年度の通常国会が予定されており、2016年5月の本論執筆時点では不確定要素を残しているものの、これまでAirbnbが日本国内で行ってきたロビイング活動は非常に円滑に進められている事例であると見受けられる。

以下第3節では日本参入以前のAirbnbの状況と諸外国における法制化の動向を確認し、第4節では日本国内でこの規制に関連する各種ステイクホルダーとその立場を確認する。第5節では日本の中央行政でどのような合意形成と制度設計プロセスが生じたのかを検討していく。

### 3. サービス初期に生じた諸問題とAirbnbの対応、残された外部不経済の問題

民家への宿泊が大々的な事業として展開されるような状況を、既存の社会や法システムは想定していない。Airbnbのサービス開始初期には様々な問題が生じ、Airbnbはその都度解決策を講じてきた。主な問題や要望を挙げれば、設備・備品の破損に対する弁償問題や、借り主が宿泊期間後も出て行かないといったトラブル、同居人が自身の同意を得ずに部屋を貸し出したのでやめさせたい、賃貸期間中に貸し主あるいは借り主が死亡した、ゲストが夜通しでパーティーを行い騒音問題が生じた、貸し主による監視カメラの設置や盗撮の問題等、多様な問題がこれまで生じてきており、Airbnbはその都度解決策を検討してきた<sup>7)</sup>。

たとえば部屋や什器の破損の問題に対しては、Airbnbはホストに対して最大1億円を保障する保険を用意することで問題を解決した。また、借り主の同意が得られない限り監視カメラ等の撮影を行ってはならないことが利用規約に明記された。またホストの側でもごみの捨て方や喫煙箇所の指定など様々なトラブルに対応するためのノウハウが蓄積され共有されるようになった。このようにAirbnb自身やホストの努力で解決出来る問題も多いが、騒音問題のように何らかの外部性が生じてしまい、当事者間だけでは解決できない問題も残っている<sup>8)</sup>。

外部性とは、ある取引が行われることによって、取引の当事者ではない第三者に生じる影響のことで、特に、望ましくない影響が生じる場合を外部不経済や負の外部不経済と呼ぶ。外部不経済は、課税や補償などで外部性を内部化する他、法律による直接規制などの手段で是正される必

7) 『Newsweek (日本版)』(2015年2月3日号)「Airbnb宿泊の意外な落とし穴」pp.48-50。

8) 「第5回 「民泊サービス」のあり方に関する検討会」港区提出資料、新宿区提出資料、渋谷区提出資料に自治体の対応状況に関する記載がある (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000110163.html>)。

要がある。

諸外国では容認する法制備を行う地域もあれば、制限する法整備を行う地域もある。アムステルダムやロンドンでは住まいの短期賃貸を許可する法律が成立するなど、Airbnbの事業に対して肯定的な法制度が成立している。逆に規制が強められた事例としてはニューヨーク市の事例が挙げられる。ニューヨーク市では物件の保有者が不在の状況で30日未満の貸し出し禁止とされ、罰金措置も法制化された。Airbnbはニューヨーク市専用のウェブサイトを開設して、いかにAirbnbのサービスが豊かな交流の場となり、また同時に中流階級にとって生活の支えとなる副業として成立しているかを主張し、利用者を巻き込んだキャンペーンを展開している<sup>9)</sup>。

#### 4. 国内における関係するステイクホルダーとその主張

以上に見てきたように、国外における法制化では勝敗様々な状況ではあるが、自社の努力で解決できる問題についてはおおむね解決した状態で、2014年5月、Airbnbは日本法人を設立し日本市場に参入した。

社内で解決できない法制度上の問題としては次のような事項が想定された<sup>10)</sup>。旅館業法（厚生労働省所管）では、建物全体の大きさや衛生面の規制、伝染病の予防を目的とした宿泊客名簿の管理が定められている。また、建物自体への規制としては消防法（消防庁所管）も関連している。不特定多数の人が出入りする場所は、普通の住居よりも規制が厳しく定められており、一般的な民家を貸し出す場合には基準をみだしていない可能性が高い。旅行業法（観光庁）では、仲介者に対する登録管理が定められており、Airbnbのようなマッチングサービスは仲介業に該当する可能性が示唆されている。その他、諸外国では税収上の取り扱いが問題になっていることがあるが、日本国内の議論では明確化されていない。

立地に関連する問題として、都市計画法（国土交通省所管）や関連する地方自治体の条例によってホテル・旅館を建設することができる地域は限定されていることが通常であり、一般の民家はこれらの地域外に立地していることがある。

その他、法制度上の問題ではないものの、ホストとゲスト以外の第三者が関係する民事契約上の問題も存在する。賃貸住宅の場合、事業活動目的の利用を禁止している賃貸契約に違反する可能性が挙げられる。また、持ち家であっても住宅ローンの借り入れ契約では同様の問題が生じている可能性が考えられる。これらの問題を解決するために法律の変更は必要ないが、ガイドラインなどの行政指導や自主規制が求められる。

このように第三者に与える外部不経済を抑止すべく様々な規制が施行されているのが先進国の法体系であり、多様な法律上の問題を解決しなければ新規のシェアサービスは合法的な経営をすることができない状態にあるといえよう。

9) Airbnb action NEW YORK (<https://www.airbnbaction.com/new-york/>),

Airbnb Hosts to City Council: "You're invited!" ([https://www.youtube.com/watch?v=MhjL6XM\\_Qq8](https://www.youtube.com/watch?v=MhjL6XM_Qq8)).

10) これらの論点は概ね2015年11月現在の論点であり、今後も変化する可能性がある。



Airbnbはこれらの法制度上の問題に向けてのロビイング活動を行っているものの、ニューヨーク市の事例のように市民社会に訴えるアウトサイド・ロビイングは用いず、行政官や政治家との非公開・直接折衝を主体とする戦術を用いている。ロビイングに向けた準備は日本法人の立ち上げ当初から行っていたものと推測される。2014年7月から2015年6月の1年間は活用実績と利用者データの収集に集中し、アピールできるだけの材料がそろった2015年の後半ごろから、日本法人の田邊泰之代表取締役は各種業界メディアや講演の回数を増やし、その都度法制化にあたっては行政と対話する姿勢があることを示している<sup>11)</sup>。

規制設計に関わるステイクホルダーには賛成派から反対派に至るまで多種多様な主体が考えられる。2015年11月現在での日本国内でこれらの民泊サービスに関係する各種ステイクホルダーを確認し、それぞれの利害関係を整理すると、大きく分けて7通りのステイクホルダーに分けることができる。

第1に、民泊マッチングを行う仲介業者である。Airbnbのように規制改革前の事実上違法状態で営業を進める企業もあれば、現行の規制は遵守したり回避したりすることで、あくまで合法的な範囲内での参入を試みる業者も存在する。

たとえば、五島列島の五島民泊潮騒塾では、消防法令適合認定や旅館業法の営業許可を取得したうえで民家での宿泊の斡旋を実施している<sup>12)</sup>。また、とまれる(株)は国家戦略特区での参入を予定している。マッチングサイトTOMARERUの運用について同社は雑誌のインタビュー記事において「旅館業法の取得要件を踏まえると一般的な民家で旅館業の認可を受けるのは不可能に近く、現状法的にブラックなので当社はホワイトになってからスタートするつもりです」と表明している<sup>13)</sup>。

第2のステイクホルダーは、民泊のホスト側に関係する個人や企業である。副業や不動産事業として部屋の貸し出しを行いたい個人や企業だけでなく、それらの物件の流通に関わる不動産業やサプリース会社、さらにはホスト向けにクリーニングなどのサービスの外注や、営業ノウハウを提供する間接的な支援サービス業者など、幅広い職種が含まれる。第3のステイクホルダーはゲストとしてマッチングサービスを利用する個人である。安価に泊まりたい消費者や、外国人観光客などが挙げられる。

第4のステイクホルダーとして、事実上の競合であるホテル・旅館業界が挙げられる。旅館業法や消防法などの規制を遵守し、コスト負担をしている彼らは、異なる規制・コスト負担で競争

11) 『月刊レジャー産業資料』(2015年7月)「法的クリア前提に着実な進展へー民泊最大手が革新する旅行スタイル、喚起する新たな宿泊需要とは」p.52。

CNET Japan (2015年8月28日)「空き部屋シェア「Airbnb」流の“おもてなし”ー日本代表インタビュー」(<http://japan.cnet.com/sp/target2020/35069525/>)、Travel vision (2015年12月17日)「トップインタビュー：Airbnb Japan代表取締役の田邊泰之氏」(<http://www.travelvision.jp/interview/detail.php?id=70458>)。

12) 「五島民泊潮騒塾よくあるご質問」(<http://www.gotominpak-siosaijuk.jp/qa/>)。

13) 『月刊レジャー産業資料』2015年7月号, p.54。

させられるのは不公正だ、と主張している<sup>14)</sup>。

ただし、近年供給量不足が生じていることは、ホテル・旅館業界にとっての弱みとなっている<sup>15)</sup>。インバウンド需要やオリンピックに向けて、一時的な需要拡大が見込まれるが、いずれ人口減少することを想定すると、ホテルの新設による供給量拡大は容易ではない。Airbnbにとっては需要にホテル・旅館業界が対応できていない状況下である間に合法化をしてしまいたい状況であるといえよう。

第5のステイクホルダーは、物件の近隣住民やマンションの管理組合など、民泊の利用者から迷惑を被る可能性がある人々である。夜中に騒がしくされる、ゴミの出し方が徹底されていない、治安上のトラブルから物件価値の低下まで、様々な懸念が考えられる。

たとえば、ブリリアマーレ有明という高級タワーマンションでは、2013年にシェアハウスなどを禁止するマンション管理規約を制定することで民泊利用がないように自衛策を講じている<sup>16)</sup>。また、マンションの販売業者もあらかじめ規約上民泊禁止を謳うことで、購買見込み客の不安を除くように取り組んでいる事例もある<sup>17)</sup>。これらの取り組みは民泊に対して消極的な姿勢を示していると理解できるが、同時に、これはマンション自治で対応できる問題であり、条例や法律による一律規制を必須とする問題ではないという判断を示しているとも解釈できるため、法制度の立案段階においては、部分的な反対勢力であるとみなすことができるだろう。

第6のステイクホルダーは政府と政治家である。特に安倍政権ではアベノミクス第3の矢として規制改革を掲げており、民泊に関連する問題解決は規制改革会議の議題にも挙げられている。

第7のステイクホルダーは各省庁や地方自治体などの行政機関である。民泊の場合、国交省(建築基準法、安全管理)や消防庁(消防法、安全管理)、観光庁(旅行業法、観光立国の推進)、厚生労働省(旅館業法、衛生管理・治安管理)、その他地方自治体(都市計画、保健所管轄、旅館業法の認可等)などの法律や所管が関わっている。

本論では政府や政治家、行政官といった公的システムに帰属するステイクホルダーについても、他のステイクホルダーと同様に合理的選択に基づいて行動するという仮定をおいて以下の分析を進めていく。社会全体の厚生増大のために従事しているアクターであっても、自身の利得を大きくすること、自身の損失やコストはなるべく少なくするように行動すると仮定するのである。具体的には、政治家の場合、選挙の票に繋がる問題やマスコミで話題になるような目立つ成果など、セイリアンスの高い問題に関心を寄せる傾向があると想定する。また、各省庁の行政官について

14) 一般社団法人日本旅館協会「民泊問題について」(<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11121000-Iyakushokuhinkyoku-Soumuka/0000106937.pdf>) (第2回「民泊サービス」のあり方に関する検討会提出資料)。

15) 例外的に、宿泊特化型のホテルや、カプセルホテルなどの簡易宿泊所の供給は増えている。カプセルホテルなどの簡易宿泊所は、窓がなくても対応できるので、既存のビルの中にカプセルのモジュールをはめ込むことで比較的容易に施工することができる。

16) 『日経ビジネス』「中国人マンション“爆買い”の弊害」2015年07月27日号, pp. 16-18。ブリリアマーレ有明ブログ「日経ビジネスの取材を受けました&Airbnb等を利用した貸し出しの禁止を定めた管理規約第12条4～7項を公開します」(2015年8月2日), (<http://bma33.com/blog/115.html>)。

17) 『日本経済新聞』(2015年12月8日, 電子版)「民泊禁止の新築マンション 住友不動産、住民の不安考慮」([http://www.nikkei.com/article/DGXLASDZ07HYW\\_X01C15A2EA1000/](http://www.nikkei.com/article/DGXLASDZ07HYW_X01C15A2EA1000/))。

は、所管の法律や事業において、滞りなく円滑に、継続的に行政運営ができていること、何らかの問題が発生した場合は速やかに事態の把握ができる連絡体制が整っていることを重視する。政治家のように目立つ高成果を求めるといっても、むしろ失点が少なく長期的にみてリスクの小さい状況をよしとするアクターとして仮定する。

## 5. 近年の規制設計の動向

Airbnbが参入する以前から、民家への宿泊を活用した観光事業の取り組みはいくつか行われていた。たとえば、小中学校の修学旅行の一環に民家への宿泊が組み入れられる事例や、農林水産省が食育の一環として小中学生を農家に宿泊してもらおう事業などが企画されており、規模こそ小さかったものの、関連する法律上の問題は2013年以前の段階から一部の省庁では把握されていたようである<sup>18)</sup>。ただし、当時の企画を主導した文部科学省や農林水産省は今回の制度変化に積極的に携わっているわけではない。

また、2013年12月に成立した国家戦略特別区域法により、旅館業法を特例で適用除外できる仕組みが導入されている。ただし訪日外国人客向けに限定され、7日以上滞りなどの条件が厳しいこと、自治体が導入を決定し条例を制定しなければならないため、現状でも東京都大田区や大阪府など一部の自治体が活用しているにすぎない。2014年頃の印象としては、特区の中での対応はその後の変化に繋がらずに立ち消えになってしまう可能性もあり、合法化できるかどうかは不明瞭な状況にあった。

大きく状況が動き始めたのは「規制改革実施計画」（閣議決定、2015年6月30日）の中に民泊や民泊のマッチングサービスに関する言及が含まれたことであった。少なくとも政府首脳はこの件について前向きに検討する意向を持っていることが文書に明記され、各省庁は検討をせざるを得ない状況になったからである。仮に何らかの事情で行政が検討したくない事情があったとしても政策課題として明記された以上は、“なかったこと”にはできなくなったといえる。

2015年の半ば以降に民泊に関する各省庁の調整が行われはじめ、2015年11月27日には観光庁と厚生労働省を事務局とした「民泊サービス」のあり方に関する検討会の第1回会合が開催されることとなった。以下ではこの検討会の開催内容を検討することで、検討会の前後でどのような合意形成がなされてきたかを確認することにしよう。表1は検討会に招聘された各種ステークホルダーの一覧と提出した資料の文量、また、事務局がまとめた論点の数を一覧にした表である。表2は同検討会に各省庁が提出した資料とそのタイミングをまとめた表である。

第1回に各省庁による説明が行われた後、第2回から第6回にかけて各ステークホルダーの聴取が行われている。焦点となっている問題について、各ステークホルダーの立場が確認されると共に、議論が進められ、論点の洗い出しが行われる。最初から論点が全て整理されているわけで

18) 『地域経済情報』「勢いづく民泊型修学旅行」（2011年7月）、pp.6-10、『農家の友』「特集 農家民泊のチカラ—食育が未来を変える—」2014年4月号、pp.20-35。和田蔵次「農村民泊と地域再生」『信州自治研』2011年9月号、pp.20-27。

はなく、議論を通じて各アクターが新たな論点を創出して、説得を行う。事務局は新たな論点があるとその都度だされた意見を要約してメモにまとめている。メモは数回作成され、第1回から継続的に論点を網羅している「基本的な視点と想定される主な論点」の他、第4回から「検討の

表1 「[民泊サービス]のあり方に関する検討会」のヒアリング対象と論点

回数	ヒアリング団体名	資料の長さ	事務局	資料の長さ
第1回 2015/11/27	ヒアリング無し		今後の検討に当たっての基本的な視点と 想定される主な論点（案） 諸外国における規制等の状況について	スライド5枚 スライド3枚
第2回 2015/12/14	Airbnb,Inc. 一般社団法人新経済連盟 一般社団法人日本旅館協会 一般社団法人日本ホテル協会 一般社団法人全日本シティ ホテル連盟	スライド50枚 スライド47枚 A4版2枚 A4版1枚 A4版1枚	今後の検討に当たっての基本的な視点と 想定される主な論点（案）について	29の意見追加
第3回 2015/12/21	内閣官房IT 総合戦略室 一般社団法人日本旅行業協会 株式会社百戦錬磨	スライド13枚 スライド8枚 A4版18枚	今後の検討に当たっての基本的な視点と 想定される主な論点（案）について	18の意見追加
第4回 2016/1/12	内閣府規制改革推進室 規制改革会議における民泊 サービスに関する検討につ いて 民泊サービスの推進に関す る意見（平成27年12月21日 規制改革会議） 株式会社スペースデザイン	A4版2枚 A4版6枚 スライド16枚	今後の検討に当たっての基本的な視点と 想定される主な論点（案）について 諸外国における規制等の事例について	32の意見追加, 方 向性素案提出
第5回 2016/1/25	京都市 港区 新宿区 渋谷区	A4版9枚 A4版1枚 スライド8枚, A4版2枚 2枚	今後の検討に当たっての基本的な視点と 想定される主な論点（案）及び検討の方 向性（案）について	22の意見追加, 方 向性（案）に2点 追加, その他加筆
第6回 2016/2/29	管理組合法人プリリアマー レ有明Tower&Garden	スライド6枚	今後の検討に当たっての基本的な視点と 想定される主な論点（案）及び検討の方 向性（案）について 早急に取り組むべき課題への対応状況に ついて 一定のタイプの民泊について、旅館業法 の許可の枠組みを適用する必要性・妥当 性の検討について（主な意見概要）	32の意見追加, 方 向性（案）に6点 追加, その他加筆 スライド1枚 A4版1枚, 11項 目

表1 続き 「民泊サービス」のあり方に関する検討会」のヒアリング対象と論点

回数	ヒアリング団体名	資料の長さ	事務局	資料の長さ
第7回 2016/3/15	ヒアリング無し		「民泊サービス」のあり方について（中間整理）（案） 今後の検討に当たっての基本的な視点と想定される主な論点（案）及び主な意見概要	33項目、A4版6ページ 28の意見追加
第8回 2016/4/12	一般社団法人民泊協会  とまれる株式会社 北原構成員（全国旅館ホテル生活衛生同業組合連合会）提出資料 川口構成員（公益社団法人全国賃貸住宅経営者協会連合会）提出資料	スライド16枚  スライド11枚 スライド4枚  スライド6枚	「民泊サービス」のあり方について（中間整理）（PDF：321KB）  早急に取り組むべき課題への対応状況	A4版9枚 名簿等や検討会の概要が加わった他、若干の加筆のみ A4版12枚
第9回 2016/4/22	ヒアリング無し		民泊サービスの制度設計について	スライド5枚

出所）厚生労働省「民泊サービス」のあり方に関する検討会（2016年5月10日閲覧）

（<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syokuhin.html?tid=312986>）。ただし、検討会は継続中であることに留意が必要である。

方向性」,第7回からは「民泊サービス」のあり方について（中間整理）」と3段階に渡って徐々に最終報告書のひな形となる公式見解を作成している。第9回は一転して各省庁が詳細なルール設計を行う会合となっている。これらの会合は約2週間に一度のペースで進められ、2016年の夏頃には最終報告書が提示される予定である。

この種の行政機関が行う会合には、予定調和的な側面と創発的な側面がある。たとえば、第1回の開催時点で委員の人選や、誰を座長とするのか、各省庁の論点、程度の差こそあれ、何らかの形で法制化に向けた成果を出すことといったことはこの検討会が開催された時点で既に決まっていることである。また、第1回の資料にはAirbnbの詳細なデータが付与されており、第2回のヒアリングにAirbnbが招かれていることから、事務局との実質的な意見交換は検討会の開催以前の段階で既に行われていると理解できる。

表2 「民泊サービス」のあり方に関する検討会」における各省庁提出資料

各省庁提出資料				
	観光庁	厚生労働省	国土交通省	消防庁
第1回	宿泊需給の状況について	旅館業に関する規制について	建築基準法関係	住宅の一部を民泊として活用する場合に想定される消防用設備等について
	旅行業法の概要	国家戦略特別区域における旅館業法の特例について 旅館業法遵守に関する通知に係る フォローアップ調査結果の概要		
第2回				
第3回	宿泊需給の状況について	簡易宿所について		
第4回	平成27年度観光庁補正予算について	旅館業法の遵守の徹底について (平成27年11月27日付け通知)		
第5回				
第6回				
第7回				
第8回	明日の日本を支える観光ビジョン構想会議について			
第9回		旅館業法遵守に関する通知に係る フォローアップ調査結果の概要	特別用途地区（建築基準法第49条）	自動火災報知設備について
第10回以降			未定	
	観光庁	厚生労働省	国土交通省	消防庁

出所) 厚生労働省「民泊サービス」のあり方に関する検討会（2016年5月10日閲覧）  
 (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syokuhin.html?tid=312986>)。ただし、検討会は継続中であることに留意が必要である。

逆に、この検討会の異例な点としては、検討会の中で旅館業法の関連政省令の変更が実際に進められていることであろう。通例であれば第2回から第6回にかけては省庁以外の立場のヒアリングが優先されるところ、第3回で厚生労働省が簡易宿所に関する資料を提示している。その後、第5回会合の検討結果を受けて、簡易宿所の規制の一部を緩和する政令案の改定を2016年2月に発表、パブリックコメントによる意見募集をへて2016年4月からは実際に政令が施行されたのである。民家の貸し主が簡易宿所の登録を実際に行うかどうかは未知数だが、目に見える形で実績を2015年度内に積み上げていく政府・行政の姿勢が確認できる。

その他の創発的な側面としては、第6回でマンションの管理組合がヒアリング対象として登場していることや、第8回でようやくホテル・旅館業からの反論がなされている点あげられる。積極的に反対する立場であるはずの日本旅館協会や日本ホテル協会は本来貴重なヒアリングの機会である第2回会合に十分な準備をして臨む必要があったが、A4版で1-2枚程度の資料しか用意していない。この点は50枚近いスライドを用意している推進側のAirbnbや新経済連盟と好対照である。後手に回らざるをえないという側面もあるが、事務局である観光庁や厚生労働省がホ

テルや旅館の業界団体の資料作成を積極的に支援するような根回しをしていないと解釈することもできるので、事務局にとっては予定通りの進行であるといえるかもしれない。

## 6. 政策決定というローカル・コンテキスト

検討会の委員の言葉を借りるならば、これらの制度変化は“スピード感をもって”進められてきたように思われる<sup>19)</sup>。民泊のマッチングサービスが実際に合法化されると、非常に多様なターゲット・セグメントを対象とした宿泊サービスにおいて新規参入ができる状況が整うこととなる。実際に参入が生じるかどうかはわからないが、少なくとも論理的には大きく全国の宿泊関連事業の業界構造を変化させる制度変化であることは疑いようのない事実である<sup>20)</sup>。

また、第1節で確認したように、ホテル・旅館業の需要動向やニーズへの対応状況は地域によって大きく異なっている。改めて要約するならば、インバウンド需要等で需給が逼迫しているのは関東と関西圏に限られており、これらの地域ではビジネスホテルにおいて国内の出張用途の消費者と客室の奪い合いが生じている。また、これらの地域では旅館が少なく、外国人の家族連れに対応できるような収容人数の多い客室は特に供給不足の状況となっている。まさにAirbnb等による民泊サービスはこれらの問題の解決に寄与することが期待されている。

地方部に目を向けると、かつての団体旅行に対応していた大規模和室を中心とした旅館が多く存在し、これらの旅館は個人旅行のニーズへの対応の最中にある。また、各種大規模イベントが地方で開催される際には十分な収容能力をその地域が保持していないという問題も抱えている。平時には供給過剰だがイベント時には供給不足という問題が生じている状況で、さらなる供給要因として民泊が登場しており、東京や大阪などの大規模都市圏と地方部とでは直面する課題が大きく異なる状況であるといえる。

このような地域特性の問題は、「民泊サービス」のあり方に関する検討会」では、会合の当初から指摘されていたものの、主たる論点となることはないままに議論が過ぎていった。第1回の会合の時点で観光庁は全国の需給動向に関する資料を提示しており、論点メモ（「今後の検討にあたっての基本的な視点と想定される主な論点」）においても、当初から「地域ごとの宿泊需給の状況」という項目が用意されている。ところが、第7回に至っても、メモに追加された文言は「地域によって事情が異なる中で、全国一律の民泊制度を作るのではなく、各地域によって柔軟に対応できるように枠組みとなることが望ましい」という一言が加えられたのみであり、第8回の「中間整理」の文書に残った文言は第1回の時点と同じく「地域ごとの宿泊需給の状況（中略）に留意」のみであった。

地方の旅館やその業界団体は、ステイクホルダーでありながらもこの制度設計において十分な存在感を発揮することなく、自身の利害に関連する問題について然したる主張をすることもなく

19) 第1回検討会議事録、松村構成員の発言、(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000111667.html>)。

20) どの程度の影響がでるのかは本論の執筆時点では未だ明らかではない。Airbnbが大都市部以外に普及するには時間を要するので、大きな問題にならない可能性も残されている。

制度変化を迎えようとしている。このような状況をどのように解釈すれば良いだろうか。

本論では地方旅館の意見の不在を2つのローカル・コンテクストという観点からまとめることにしたい。1つめのローカル・コンテクストとは、地方の旅館やホテルがその地域内の市場環境・社会環境の中で経営されているという意味である。これらの企業は大都市部の企業とは異なる問題に直面しているし、Airbnbのホストは都市部を中心にサービスを展開しはじめるので、Airbnbが合法化される脅威は地方の旅館やホテルにとって実感のわきにくい問題である可能性が高い。しかし、実際に法制化された後には、需給が逼迫している大都市部よりも、既に供給過剰な状況にある地方部の方が深刻な問題となる可能性がある。大都市とは異なるコンテクストで日々の経営を行うことが、全国一律に適用される法制度の変化によって思わぬリスクとなることがあるといえよう。

2つめのローカル・コンテクストとは、政策意思決定の場もまた震ヶ関を中心とした地理的に狭い範囲の社会状況や日常的な問題意識に左右されているということである。今回の事例では、観光庁は地域毎の市場環境の違いを認識しながらも、他の要素を優先させてこの問題を大きく取り上げることは無かった。それは政府・政権の意向かもしれないし、単に大都市部の方が市場規模として大きく、インバウンド需要も期待できるという比較考量を行ったのかもしれない。

本事例の検討会のように、日本の審議会や研究会など、行政上行われる会合の場では、観光庁の行政官がとりまとめの事務局を務めている。しかし、日常的には、観光庁の行政官はホテルや旅館業の利害関係を代表する代理人としての役割も担っている。このような二つの役割を曖昧に使い分けることが許されているために、日本の政策意思決定ではどの意向がどのような理由で優先されたのかは不明瞭な部分が多く残される。このような状況下では、明確なステイクホルダーでありながら議論の場に登場しないアクターが存在したり、重要な論点が提示されているものの大きく議論されないまま見過ごされるということが生じてしまうのである。

最後に、本論から得られる実践的含意を述べておきたい。大都市圏と地方で競争環境が大きく異なることが予期される局面では、政策決定の現場から遠いことが競争環境上のリスクとなることを理解しておく必要がある。地方に立地する企業や商工会は中央との市場環境がどのように異なっているのかを簡潔に伝えられるように日頃から中央との対比を明確にした資料作成をしておく必要があるし、地方行政は自身の職責を超えた意見表明を中央行政に向かってできる準備を整えておかなければならない。一見無関係に見えるような他の地域の競争環境が、全国一律に適用される法制度の変化する局面では非常に重要な意味をもつことがあるといえよう。

## 参考文献

- 岡田斗司夫 (2011) 『評価経済社会 ほくらは世界の変わり目に立ち会っている』ダイヤモンド社。
- 総務省 (2015) 『平成27年版 情報通信白書』
- 宮崎康二 (2015) 『シェアリング・エコノミー —Uber, Airbnbが変えた世界』日本経済新聞出版社。
- 大和香織 (2015) 「インバウンドと地域別宿泊需要」『金融財政ビジネス』2015年8月20日号, pp.16-19。



Botsman, Rachel and Roo Rogers (2010), *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, Harper Business (小林弘人監修・関美和訳 (2010) 『シェア <共有>からビジネスを生み出す新戦略』日本放送出版協会) .

Rosenbaum, Steven (2011). *Curation Nation: How to Win in a World Where Consumers are Creators*. McGraw-Hill Education (田中洋監訳 (2011) 『キュレーション 収集し、選別し、編集し、共有する技術』プレジデント社) .

参考資料は脚注に表記した。ウェブページの閲覧は2016年5月10日に最終確認を行っている。