

## 「地方分権時代における団体自治、住民自治の在り方について」

講師：京都市財政局資産活用推進室長 岡田 博史 氏  
指導教員：五石 敬路  
日時場所：2017年11月10日(金)18:30～21:30 梅田サテライト 6階 106教室  
議事録担当：M1 竹口 久美子

---

### ●本日のワークショップの構成

- 1) 岡田講師からのテーマ（2題）についての説明
- 2) 2班に分かれてグループディスカッション
- 3) 各グループのディスカッション内容発表、講師、指導教員からのコメント

### ●「団体自治について」

#### 1) 具体的事例（「民泊」）について

##### 住宅宿泊事業法（平成29年6月16日公布、平成30年6月施行予定）

京都市では、有識者から成る「京都市にふさわしい民泊の在り方検討会議」を開催した。

##### 1.京都市の宿泊政策の考え方

「宿泊の質を高め、観光の質を高めることが、量の確保につながり、  
京都の持続的な発展と観光立国・日本に貢献する」

##### 2.京都市特有の事情

平成28年京都観光総合調査によると、

年間観光客数 5,522万人

外国人宿泊数 318万人

民泊ニーズの高い地域に多くの住人がいる。

狭い路地奥の一軒家（京町家）やマンション→従来のコミュニティに影響あり。

旅館業法に基づく許可を得ていない民泊が多い。

##### 3.京都市の民泊に対するこれまでの取組

- ・「民泊」対策プロジェクトチームの設置（H27年12月～） 部局横断で構成
- ・京都市民泊施設実態調査の実地（H28年5月9日）
- ・「民泊通報・相談窓口」の設置（H28年7月13日～）
- ・「京都市宿泊施設拡充・誘致方針」の策定（H28年10月31日）
- ・「京都市旅館業施設における安心安全及び地域の生活環境の調和の確保に関する指導要綱」（行政指導指針）の策定（平成28年12月1日）
- ・「民泊」対策に特化した専門チームの設置（H29年4月1日～）
- ・違法な「民泊」施設の適正化指導の強化に向けた民間委託による調査開始

(H29年6月～)

- ・京都市内の分譲マンション管理組合 1,700 軒に対して、民泊に関するルール（民泊を禁止する旨）を管理規約に盛り込むことを検討するよう要請（H29年8月）

#### 4.京都市における民泊の苦情の例

- ・利用者の騒ぐ声や夜のキャリーバックを引く音などの騒音、ごみの廃棄
- ・マンションのオートロック式の機能が意味なさず（セキュリティの問題）など

住宅宿泊事業法は、今まで違法だったのを適法化することになる。

→京都市ならではの独自の規制により、悪質な民泊を取り締まり、排除したい。

分譲マンションは、管理組合の規約により、民泊を禁止できる。

賃貸マンションは、オーナーの意思に反して民泊を禁止することは難しい。

→空き住戸での民泊を禁止すると、オーナーの財産権を侵害するおそれがある。

## 2) グループディスカッション テーマ

いわゆる「民泊」について、京都市ではマンションでの民泊を条例で規制したいと考えています。

去る6月16日に公布された住宅宿泊事業法を見ますと、「条例」という言葉が出てくるのは、第18条の1箇所のみです。

「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」日数の制限をすることができることとなっています。

「民泊」を認める方向の同法に対して、ブレーキをかけようとするのであれば、京都市の地域事情を立法事実としてしっかりと説明することができるかが鍵になるのではないかと考えられます。

マンションでの「民泊」を禁止することは法的に可能でしょうか。可能とする場合、条例でどのように規制するのが良いでしょうか。

## ○ディスカッション報告発表とコメント

### <A グループ発表>

民泊を違う視点から抑止するのか、独自の事情で抑止するか

- ① 既存の高質な宿を拡充したいのなら、宿泊による経済循環を広域化する「京都 大京都」として全体の繁栄を目指すので、京都市でわざわざ泊まってもらわなくていいです、周囲の市町村に宿泊してください
- ② 自治会とかの面的な規制
  - ・自治会単位などの地域としてのいいルールを作る
  - ・住専地域は民泊禁止など
- ③ 宿泊税を課するので、民泊に関して上税ができないか
  - ・クレームの内容から「キャスター音条例」を作ってみてはいいのでは

岡田講師：

- ① の仕掛けは何ですか？

生徒：特に考えはなし

五石先生：

賃貸の現行法の仕組みを確認したい。

オーナーが別のところにおり、管理業者に委託されている場合、宿泊者とトラブルが発生したとき、管理業者は法令上監督の義務はなく国交大臣の監督となるので（オーナーは府知事の監督の下ですが）、旅行者や地域住民は国交大臣に文句を言いに行くことになるのでしょうか。

岡田講師：

都道府県知事は、住宅宿泊管理業者に対して、業務改善の命令権限がある（41条2項）。登録の取消し権限は、国交大臣にあるが、京都市長は、大臣に対してこれを要請することができる（第42条第2項）。

上智大学の北村喜宣教授は、第15条の業務改善命令の処分基準を具体的に明らかにすることにより、違法な民泊を抑止できるのではないかとされている。

生徒：

民泊は届出制で、旅館・ホテルは許可制という不平等はなぜ？

岡田講師：

実態として既にある「民泊」を認めてしまおう、という姿勢

生徒：

5年なりの経過措置を置いて許可制にはできないのか。

岡田講師：

国はそこまで考えなかった・・・。

背景には、インバウンドの抑制につながるのではなく、より一層観光客を誘致したい、経済活性化につなげたいという考えがある。

規制をしっかりかけたいという考えと、そうでなく認めるという考えの綱引きがあり、後者が勝ったということになる。

届出をした後にいい加減に営業をしていれば、第16条により事業者に対して業務停止命令を発せることができ、最後は廃止命令もできる。

廃止命令を受ければ、3年間は事業ができない。

五石先生：

「徳島市公安条例事件判決」が必ず登場する。

条例制定権の範囲が、国の法令の趣旨に反しないでどこまで一致しないといけなのか。趣旨を考えるのなら、停止命令は最低限にしないといけない。

岡田講師：

着眼点は、第1条の「……事業を営む者の業務の適正な運営を確保しつつ……」

来訪及び滞在を促進し、国民生活の安定向上及び国民経済の発展に寄与することを目的とする」という目的規定にある。

この目的に照らして判断する自治体の裁量の幅は大きい。

宿泊者の衛生の確保を規定した第 5 条の規定は、旅館業法上の簡易宿所と比べて緩やかな規制である。

五石先生：

小泉政権の時に特区を作り、農家民泊を認めたが、自治体の消防の長が判断できた。

国にお伺いしなくてよかった、自治体で条例が作れた。

今回は消防関係（消防のツール）、逃げ道や窓など安全基準を、自治体で作ってもいいのではないか。

岡田講師：

消防関係は、簡易宿所と同じ扱いになる旨の通知（平成 29 年 10 月 27 日付け消防予第 330 号消防庁予防課長通知「住宅宿泊事業法に基づく届出住宅等に係る消防法令上の取扱いについて」）が出ている。

### < B グループ発表 >

民泊がビジネスである以上、ビジネス価値を持たないような規制をかければ、民泊は必然的になくなるのではないか。

- ① 対面による本人確認
- ② 常駐管理人を置く → 人件費が発生し敬遠する

法人とかの参入に規制がかかるのでは。

常駐要件を付けると、法人については法人市民税均等割りが発生し、人件費と法人市民税均等割りが発生し、事業として厳しいものになり、規制として効果がある。

岡田講師：

- ① については有識者会議でも議論があった。  
適正なルールだという考えと、現代では遠隔やネットでもできる時代だから過剰な規制ではないかと意見が分かれた。
- ② については常駐でなく、短時間で駆けつけられたらいいということとなり、同じマンションにオーナーが住んでいればよいことになる。

五石先生：

ハンブルクの民泊を経験したとき、安く、個人と個人との交流ができてよかった。管理人がいなく普通の家で普通の環境で暮らすというのが民泊の良さではないか。海外と日本の民泊の在り方が違うのではないか。

日本は個人の提供の良さがなく、海外の良さを日本にも採り入れられたら良いが。

岡田講師：

京都市案では、常駐でなければ速やかに駆けつけられるようにする事になっている。京都府が条例を検討し始めている。

→ 本日の京都新聞によると、京都府は優良な民泊を認定する考え  
良貨が悪貨を駆逐する

### 岡田講師最終コメント：

今日は、いい案（キャスター音（規制）条例）が出て、参考になった。

「音」への着目は、民泊以外にも使える。

## ●「住民自治について」

### 1) 地域自治組織

「地域自治組織のあり方に関する研究会」では、全員が加入するという制度設計ができな  
いかとして、「公共組合としての地域自治組織」と「特別地方団体としての地域自治組織」  
が検討された。

憲法上、結社の自由が保障されており、組織に入るか入らないかは、原則として自由  
である。よって、組織への加入を義務付けようとするのであれば、そのような例外的な  
措置は、限定的にしなければならない。

### 2) ディスカッションテーマ

自治会に加入しなくても、自治会活動によって利益を享受することができる場合があります。例えば、小学生の通学時の見守り活動（防犯）や火の用心の活動（防災）です。総務省に設置された「地域自治組織のあり方に関する研究会」では、このようなフリーライド（利益は享受する一方、費用は負担しないこと）への対応を検討しています。

同研究会の報告書を読んで、自治会の法人制度をいかにすべきか（認可地縁団体、一般社団法人、NPO法人、株式会社などと比較）という観点から、この問題への対応を検討してください。

## ○ディスカッション報告発表とコメント

### < Bグループ発表 >

- ① 子育て世代には必要性があるが、今の自治会は本当に求められていることをしているのか、ニーズに不一致していることをしているのではないかと。ニーズをくみ上げる仕組みがあるのか、活動の透明化が必要。
- ② フリーライドということ自体、自治会の活動している側のいい分では。
- ③ 法人化にすることにより、お金の流れやルールが明確化される。
- ④ 防災・防犯などの見守りなどの役割の人的活動は子育て世代は厳しいが、そういう人的活動はシニア世代に求め、子育て世代は金銭的負担をする。全世代がいい形で関わられるようになれば、加入するのではないかと。ルール・会計や仕組みがクリアになるのには、法人化がよい。
- ⑤ 町中のお地蔵さんなど不動産管理が必要なものには、特定の事業目的を持った法人もありかという意見が出た。  
結論は法人化が良い

岡田講師：

一般社団法人、NPO、株式会社など他の法人との比較検討はできたか？

生徒：できなかった。

岡田講師：

財産の話（お地蔵さん）は全くその通りで、集会所などが自治会長名義なら会長が亡くなったときに問題が発生する。認可地縁団体になっていれば、団体の名義なので、問題が起こらない。

### <Aグループ発表>

#### ① フリーライドの対応

利益を提供しなければ、フリーライドにならないのでは。

防災など見守り活動をしな、会費も徴収しない。

→義務的なことはしない自治会の在り方 ミニマムの自治会の在り方

#### ②法人化

自治会費を取る義務的なことを課すのであれば

基礎自治体・市町村レベルの地方公共団体からいくらかの権限を移行する、課税権も。

→特別地方公共団体としての自治会を作り直すのがいい

岡田講師：

「地域自治組織のあり方に関する研究会」で検討された公共組合や特別地方公共団体は、現行よりも小さな自治体であり、税とまで言わないが賦課金を徴収し、議決機関もある仕組みとなっている。

住民は、国民であり、都道府県民でもあり、市町村民でもある。それに加え、もう一つ何かに強制的に加入しないとイケないのは、うっとうしいのではないか。

強制に代わる方法として、加入していないと損、加入すると得という思いをさせる仕掛けが何かできないかというのが、私自身の思いである。

#### 1) 認可地縁団体（地方自治法に基づく市町村の事務）

国の見解では、非営利の団体である。

（岡田講師は、営利の性格があってもいいのではとの見解）

#### 2) NPO

非営利の団体である。

やっている活動自体に興味があるから、やりがいがあるから加入する。

#### 3) 株式会社

営利の団体である。利益があれば株主に還元される。

頑張れば配当があり、社員も株主になろうという気持ちになる。

財産を保有するためにできた認可地縁団体であっても、利益があれば住民に還元し、自治会に加入していた方が得するようにすれば、フリーライドの問題も解決するのではないかと思う。

生徒：

自治会は、地域貢献としてやりたいと思う人がやるのがこれからの社会のあり方では。

岡田講師：

「地域自治組織のあり方に関する研究会」では、フリーライドの問題を解決するため、公共組合や特別地方公共団体が検討されたが、自治体からはあまり肯定的に評価されていない。

以 上