特集 観光と不動産【論説】

「民泊」とは何か? : 経済学の視点

What is "Private Lodging"? : The Perspective of Economics

Masayuki NAKAGAWA : Nihon University

中川 雅之*

1. はじめに

別荘を含む住宅の一部を他人に有償で貸し出す、いわゆる「民泊」に関連するルールを定めた住宅宿泊事業法が、2019年3月に施行される。このような制度が制定された背景としては、国において、2020年までに訪日外国人観光客数を4000万人に増やす、2030年までに6000万人に増やすという目標が掲げられている一方で、宿泊施設の不足が現時点においても明らかになっていることが挙げられる。このような環境下、「民泊」はそれを解決する手段の一つとして大いに期待されていた。

元々国家戦略特区などにおいては、「民泊」が一定の条件下で認められていたが、それを全国に拡大する措置として住宅宿泊事業法は制定された。しかし、当該法においては、年間180日を上限に住宅地での「民泊」を認める一方で、地方自治体ごとに営業日数や時間、対象地域などに規制をかけることができるようになっている。このため各自治体では、現時点で筆者が把握している限り、かなり厳しい上乗せ規制が導入されつつあるように考える。例えば、東京都中央区においては区内全域で月曜の正午から土曜の正午までの営業が制限される。また、軽井沢町では民泊施設を町内全域で認めない方針が明らかにされている。京都市においては、住居専用地域について1～2月に限

定し、つまり約60日間のみ営業を認める方針とされている。

このような動きをどのように受け止めるべきなのだろうか。本稿では経済学の考え方に沿って、「民泊」という経済活動をどのように受け止め、特に中央政府、地方政府などの公共部門は、どのようにそれに対応することが期待されるのかについて議論を行いたい。

2. 「民泊」とは何か?

「民泊」に限らず、宿泊サービスを提供するビジネスは、耐用年数の長い固定設備で宿泊サービスの提供を行う必要があるため、変動する需要への対応が難しいという特徴があると考えられている。特に東京オリンピックのような、短期間に限定された大きな需要が発生する場合には、その対応は大きな困難を伴う。このような特徴は、オリンピックのような非常に大きなイベントに限らず、各地域で行われている伝統的な、あるいは地域おこしのために生み出されたイベントなどについても共通する課題であろう。もし、供給レベルをある期間中固定的に考えざるを得ないのであれば、図1にあるように、固定設備が供給しうる宿泊サービスのレベルをどこに設定するかによって、「需要減少期の遊休化を許容するのか」、又は「需要増大期における混雑を許容するのか」を必然的

図1 宿泊サービス事業の特徴

に選択しなければならない。

しかし、供給レベルを需要に応じて柔軟に調整することができるならば、需要と供給のミスマッチは緩和され、宿泊サービスの売り手にとっても買い手にとっても好ましい状況が生じる。この供給レベルの調整は、これまでは、大きな設備投資を伴う固定設備のレベルの変更、又は旅館業者の参入と退出によって行われてきたと考えられる。

「民泊」とは、図2にあるように、大規模な設備投資、設備の改廃、旅館業者の参入、退出によらずに家計に分散して存在する、「宿泊サービスを提供しうる」不動産ストックを利用してこの需給調整をする仕組みとして位置づけることができる。

それではなぜ図2にあるような分散型の宿泊サービスが提供されなかったのか。一つは住宅サービスが住宅ストックから発生するものと考えた場合、日本においては住宅ストックが不足あるいは不十分な状況が長く続き、他人に宿泊サービスを提供する余裕がなかったことが挙げられる。もう一つは、分散型の不動産ストックを宿泊サービス提供に結びつける技術がなかったことが挙げられる。

3. 分散型不動産ストックの出現

まず前者について説明しよう。図3にあるように1948年における日本の空家数は約6万戸（空家

率0.4%）にすぎない。終戦後しばらくは、住宅ストック数を世帯数が上回る住宅不足の時代がしばらく続いた。その後、住宅整備が順調に進んだことを背景に、空家率も1980年代には10%程度まで上昇した。住宅のフレキシブルな流通に必要であるとされる自然空家率がどの程度なのかは、確定的には言えないが、これらの時期において空家の存在が大きな問題となることはなかった。一方、日本が人口減少時代に入った2000年代には空家数、空家率とも上昇し、2013年段階で空家数は853万戸、空家率14%に達している。このように、日本の住宅は量的には過剰なストックが存在する状況に大きく変わっている。

このような空家としての「宿泊サービスが提供可能な」住宅ストックは、都市ごとにまとまっているのではなく、異なる所有者によって、都市内に点在して存在している。

しかし、空家については既に老朽化しているために、「住宅サービス」を提供することが叶わないものとなっているもの含まれているだろう。「住宅サービス」を提供することが困難な住宅ストックを「宿泊サービス」の用に供するには、改修や建替えなどの大規模な設備投資が必要になるかもしれない。また、住人がいないために魅力のある宿泊サービスを提供することが困難である可能性もあろう。

このため現に人が住んでいる住宅について、世

図2 「民泊」の位置づけ

帯人数と住宅の部屋数の関係の2003～2013年の変化を、住宅土地統計調査によってみてみよう。図4の三次元の棒グラフには2003～2013年の世帯人数（平面の縦軸）、住宅の室数（平面の横軸）ごとの増減数が描かれている。

この10年で単身世帯が大きく増えたために、手前の一人世帯が1室及び3室から7室程度の住宅大きく増加していることがわかる。これをよりわかりやすくするために、図5では（世帯人数—住宅の室数）を横軸にして、2003～2013年における増減を表している。

ここからは、世帯数と住宅の室数が同じ組み合わせだけでなく、世帯数よりも2室～5室多い

「世帯と住宅の組み合わせ」がこの10年間で大きく増加していることがわかる。

図6においては、2013年時点での（世帯人員数—住宅の室数）ごとの住宅ストック数が描かれている。図6からは2013年のストックベースでは世帯人員と同じあるいは2室程度大きな住宅に住んでいる、世帯×住宅の組み合わせが主たるものとなっているが、図5から読み取れるのは、それよりも右側の部分つまり個々の住宅での使用頻度が低いであろうスペースを生じさせてしまう組み合わせが、大きく増えていることがわかる。少子高齢化や家族関係の変化を背景に、このような動きは今後も継続することが予想される。

図3 空家数の推移

注)「住宅土地統計調査」(H25年)(総務省統計局)より筆者作成

図4 2003～2013年の世帯人員×住宅の室数の組み合わせ変化

注)「住宅土地統計調査」(H5年及びH25年)(総務省統計局)より筆者作成

つまり日本においては、空家という住戸単位のみならず、住戸の空室という室単位で、宿泊サービスを提供しうる分散型の不動産ストックが大量に出現する時代に突入していることが窺える。

4. テクノロジーの発展

次に、テクノロジーとの関係について議論をしよう。一部繰り返しになるが、分散型の不動産ストックを利用した宿泊サービスが提供されなかつ

た理由を整理しよう。

- ① 分散型の不動産ストックは、個々人が所有しているものであり、あるいは時間的に常時発生しているものではないため、それと需要をマッチングすることが難しかった。
- ② 需要側は、①のように分散して存在している大量の宿泊サービスの質を知ることができない情報の非対称性があった。
- ③ 宿泊サービスを提供するためには、決済、需

図5 (世帯人数一住宅の室数) の2003～2013年の変化

注)「住宅土地統計調査」(H5年及びH25年)(総務省統計局)より筆者作成

図6 (世帯人数一住宅の室数) の2003～2013年の変化

注)「住宅土地統計調査」(H25年)(総務省統計局)より筆者作成

要者とのマッチングなど一定の固定費が必要であり、個々人が片手間にそれを行うことは困難だった。
などの理由が挙げられる。しかし、図2におい

て図示したプラットフォーム、具体的にはAir B & Bなどのサービスが①～③の問題の一定の解決を図ることに成功している。具体的には、
① ITテクノロジーが、分散型の不動産ストッ

クと分散している需要者とのマッチングを行うプラットフォームの出現を可能とした

- ② テクノロジーが事前の詳細な情報提供、さらに、これまでの利用者の評価を提供することで、情報の非対称性を緩和することに成功した
- ③ テクノロジーが安価に、個人でもマッチング、決済などのサービスを行えるインフラを提供した

ことにより、図2のような分散型の不動産による宿泊サービスの需給調整が可能になったとされている。

実際にAir B&Bに関する実証研究を行った Zervus and Proserpio(2017) によれば、Air B&Bの参入は既存のホテルの部屋の稼働率をやや低下させ、価格を引き下げる効果を持ったとされている。このことは、既存のホテルの収益を一部引き下げたことを意味するものの、対象地域に泊まらなかった需要者に対するサービス提供が可能になったり、またより安価にそれが可能になったことを意味する。

しかし、全てのホテルについて同じ効果が生じたわけではなく、High Endのホテルはほとんど影響がなく、Air B&Bを通じた宿泊サービスはLow Endのホテルの不完全な代替サービスになっているという結論をこの論文では出している。また、価格を引き下げる効果は、特にイベント開催時などの需要ピーク時に大きく、Air B&Bサービスは、既存ホテル産業のpeak pricing powerを大きく低下させるという効果を通じて、人々の厚生水準の上昇に貢献しているとされている。

これらのことを考え合わせれば、「民泊」とは、テクノロジーの進歩が可能にした宿泊サービスを提供する産業への新規参入だと、基本的には受け止めることができる。その場合、何等かの特別な理由がない限り、参入規制を行うことは正当化されないということが、標準的な立場ではないだろうか。その点について簡単に議論を行おう。

5. どのような介入が正当化されるのか？

新規参入に関して何等かの介入が必要な理由として挙げられるのは、提供される財やサービスに関して情報の非対称性が存在する場合、その品質を保証とするための最低限の基準の要求とそれを担保するための許可や認定などの措置である。それが、公衆衛生の観点などから大きな外部性を引き起こす場合には、厳格な措置が要求される。これらの観点から、旅館業法簡易宿泊営業を営む際には公共部門の許可が必要になっている。しかし、これらの安全衛生上の観点からの規制は、レント、超過利潤を確保するための参入規制となっている場合があるため、そもそもこのような措置が宿泊サービスの提供にあたって必要十分なものとなっているという点は、再度議論が必要ではないだろうか。さらに、情報の非対称性は、プラットフォーム上公開されている過去のサービス受給者による評価により、相当程度緩和されるものとなっていることも考慮に入れる必要があるだろう。

次に、周囲への外部不経済が生じる場合が挙げられる。これは、地方自治体にとって最も大きな問題として受け止められている。例えば、「民泊」のゲストが深夜まで騒いだり、マンションのルールを守らずにゴミを捨てたりすることで、近隣住民とのトラブルに発展するということがあるとされている。「隣にどんな居住者がいるのか」というのは、neighborhood riskとして元々どのような場合でも生じるものであるが、一定以上の期間は居住するであろう近隣住民が前提となる場合には、そのリスクにさらされる回数は限定的なものであろうし、長期間にわたって近隣関係が続くことが前提となれば、お互いにあまり身勝手な行動はとらないというのが普通だろう。しかし、観光客のように非常に短期的に近隣者が入れ替わり立ち替わり出現するという状況では、このneighborhood riskが非常に大きなものになるかもしれない。住宅宿泊事業法で、旅館業法では求められていない、宿泊者への説明義務や苦情解決

の義務、住宅宿泊事業の届け出時にマンション管理規約、賃貸住宅の賃貸契約書の確認などを求めているのは、これらを配慮したものであろう。また現在、非常に多くの自治体で、旅館の立地が認められていない住居専用地域では非常に限定的な「民泊」の運用を行う条例を上乗せで定めようとしているのは、上記のような背景があるものと考えられる。

6. おわりに

このように、住宅宿泊事業法に地方自治体が条例で更なる限定的な運用を行おうとしていること自体について、理由がないという立場には筆者は立たない。しかし、我々は、今一度立ち止まって考え直す必要がある部分が数多くあるのではないか。

前述の通り、日本において、居住用として整備された不動産ストックが、分散して余剰化していくことは、今後の人口減少、少子高齢化を考えれば回避できないものであろう。その一方で、訪日外国人客数は大きく伸長し、日本が生み出す付加価値の一つの源泉として成長しつつある。また、現在審議されている出入国管理法改正のように、より多くの外国人労働者を将来的に受け入れざる

を得ないという議論も始まっている。このような中で、我々はどのような社会が待ち構えているかについて、想像力を働かした上でneighborhood riskについて基準となる期待、参照点をもう一度考え直すことが必要ではないだろうか。その場合、自治体ごとに、用途に応じて一律に「民泊」が規制されるということよりも、より小地域の外部性が及ぶ範囲での住民の合意を根拠に、より柔軟な対応が可能となる制度も今後検討されるべきだろう。

最後に、経済学的にはこれまでに議論したような、安全や衛生等の観点からの介入はきちんとした議論が必要だと考えるが、住宅宿泊事業法によって定められている180日以内の営業日の規制のような、既得産業を守る観点からとしか解釈しえない規制は、できるだけ速やかに緩和、撤廃が行われるべきと考える。

参考文献

- Zervus, G. and D. Proserpio (2017), "The rise of sharing economy: Estimating the impact of Air B&B on the hotel industry", *Journal of Marketing Research*, vol.54(5), pp.687-705