

## 戦後における宿泊法制度の分析と課題

Analyses and issues of the postwar legal system of lodging business

寺前秀一\*

TERAMAE, Shuichi

The legal system of lodging business in Japan has been constructed mainly by Hotel Business Law and the Law for the Improvement of International Tourist Hotel Facilities. However the environment has been changed largely by the development of Japanese economical society. The policy that "Nation-building provides a good living habitat and a good place to visit" changes the concept of tourism and influences the lodging legal system in Japan.

キーワード：旅館業法(Hotel Business Law) 宿泊法制度(law system of lodging business)  
 泊食分離(Separation of room charge and meal charge)

### はじめに

日本の宿泊に関する法制度は、観光基本法を基本にして、旅館業法、国際観光ホテル整備法、旅行業法、農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律等から構成されている。これまでも宿泊に関する法制度について、個別法単位では主として制度解説等を主な内容とする論文が発表されてきている。本編は宿泊に関する法制度について全体を俯瞰しつつ、特に、宿泊業務に関する中心的法制度である旅館業法及び国際観光ホテル整備法について分析し、宿泊引受義務、料金規制、泊食分離等についての法制度としての課題を提示するとともに、あわせて宿泊施設の利用、整備に関する法制度についても整理し、法制度としての課題を提示するものである。

### 1 宿泊に関する一般法としての旅館業法

#### (1) 旅館業法の目的

旅館業に代表される宿泊業は、文字どおり旅人を宿泊させる交通機関の補助機関であるということが本来の目的として意識され<sup>1) 2)</sup>、法制度の対象とされてきた。それ以外の目的の場合、治安維持、風俗取締の発想で取締りの対象ともなったわけである。旅行における宿泊及び食事は、旅行者に休息と満足感をもたらすことが期待されているが、睡眠、食事は日常生活でも

行っている行為であり、旅行地における宿泊は日常生活の継続でもある。宿泊についての一般法である旅館業法は、第2次世界大戦後の混乱の中で、生活環境や衛生面が極度に劣悪化した反省から、環境衛生思想の確立が急務とされ<sup>3)</sup>、公衆衛生の見地から1948年に制定された。次いで1957年売春防止法の制定を機に、善良な風俗保持の観点からの規制(学校教育施設との距離制限等)が加えられた。この改正時には簡易宿所等の新たな定義づけもなされたが、この時点では宿泊業を積極的に評価し、宿泊産業の育成及び観光に関する地域計画作成が必要であるという認識はまだ発生していなかった。

1996年全国旅館環境衛生同業者組合連合会の陳情を受け、旅館業法が改正された。同法の目的規定が、旅館業の健全な発達を図ること等により公衆衛生及び国民生活の向上に寄与する積極的な規定に改められ、あわせて、国、自治体は、必要な資金の確保、助言、情報の提供等の措置を講ずるよう努めることとされた。この1996年の旅館業法の一部改正は、1949年国際観光ホテル整備法の制定と同じく、議員提案<sup>4)</sup>により行われたが、これは、主務官庁をめぐって政府部内の意見の統一を図ることが困難であったことによるものと考えられる。この改正により、従来の旅館業法が業界の取締りを主とする管理法であったものが、振興法として

\* 日本観光戦略研究所

改正され、道路運送法等と同じく、旅館業の健全な発達を目的とする業法となったわけである。

宿泊行政に関しては、公衆衛生の見地から厚生省が、防災の見地から総務省（消防庁）が、建築基準の観点から国土交通省（住宅・都市）が、外客誘致の観点から国土交通省（旧運輸省観光部）が所管していることは関係省庁間では異論のない状態であったが、1996年の旅館業法の一部改正法により、旅館業を事業として所管する行政機関は旧厚生省ということになったわけである。

現在宿泊業を業として所管する行政機関は厚生労働省であるが、観光産業に占める宿泊業のウェイトの高さを考えると、観光産業全体をトータルで考える行政機関が存在しないという意味では、1996年の旅館業法の改正後も状況は変わらず、宿泊施設を含めた総合的観光計画策定のための行政機関は未だ存在しない。2000年観光担当大臣が設置されたが、具体的な法制度の裏づけがない点では、未だ変化がないといえる。

## (2) 旅館業の定義

旅館業法第2条では、旅館業とは「宿泊料を受けて」「人を宿泊させる営業」と定義し、「宿泊」とは「寝具を使用して」ホテル・旅館等の「施設を利用することを言う」と規定している。政府の原案では「寝具を提供して」となっていたが、寝具を持ち込む下宿も法の対象となっていることから、参議院で議員修正された。

これに対して、外客誘致を目的とする国際観光ホテル整備法では、ホテル・旅館業とは、「人を宿泊及び飲食させる営業をいう」と定義し、宿泊のみならず飲食サービスの提供を加えている（同法施行規則第4条第3項第9号では、登録要件として「洋式の朝食が提供できること」と規定）ものの商法778条に相当するような食事提供義務までは規定していない。

旅館業法は有償性を前提とするが、これは無償のものまで規制をする趣旨ではないことによる。参入に関する数量規制のない旅館業法では宿泊料自体の規制は目的とはしないからである。宿泊料につき「名目のいかんを問わず実質的に寝具や部屋の使用料とみなされるものは含まれる。例えば、休憩料はもちろん、寝具賃貸料、寝具等のクリーニング代、光熱水道費、室内清掃費も宿泊料とみなされる。また、宿泊施設付きの研修施設（セミナーハウス）等が研修費を徴収している場合も、例えば当該施設で宿泊しないものも含め研修費は同じとするなど当該研修費の中に宿泊料相当の

ものが含まれないことが明白でない限り研修費には宿泊料が含まれると推定される。」<sup>5)</sup>とする見解があるが、数量規制を目的としない旅館業法の有償性は制限的に解釈すべきであり、この解釈は広すぎる。

なお、治療の一環として医療施設が入院サービスを提供する場合、教育の一環として教育施設が入寮サービスを提供する場合、会社が福利厚生として社員寮サービスを提供する場合等は、必ずしも旅館業法の宿泊サービスとはみなされない。しかしながら、生活の高度化により、治療、教育等も日常生活の中に溶け込みつつあり、旅館業法に規定される旅館、ホテルにおいても、「生きがい対応型デイサービス」<sup>6)</sup>といった形で新たなサービスとして提供され始めている。高齢化時代、生涯学習時代において、これまで宿泊施設とされてきた施設において、旅行者に対する宿泊サービスを主体としたものと生活者に対する教育、医療、介護サービス等を主体としたものと混在化の進展が予想され、宿泊業法制度の再構築の必要性が予想される。

## (3) 宿泊施設と居住施設

選挙、納税制度等のもとなる住所、居所を定める居住施設と、旅行者のための宿泊施設は法制度において異なる体系のもとに規定されている。前者は不動産賃貸借契約により提供される場合もあり、借地・借家法等により権利性の強いものとしてこれまで保護されてきた。

旅館業は「人を宿泊させる」<sup>7)</sup>ことであり、生活の本拠を置くような場合、例えばアパートや間借部屋などは建物賃貸業（貸室業・貸家業）であって旅館業には含まれないと考えられる。つまり宿泊とは非日常性のものであり、間借り等の日常性のあるものとは区別されるべきであるが、旅館業法は戦前における宿屋取締制度<sup>8)</sup>を実質的に引き継ぐ形で成立した沿革的な理由等により、日常性のあるものを対象とする下宿営業にも適用される点において、結果として住宅政策の一部を担っていた面を有している。

1948年の制定時は、「下宿」とは「一週以上の期間を単位とする宿泊料又は室料を受けて人を宿泊させる施設で、都道府県知事の定める下宿としての基準に合うものをいう」と規定していたが、1957年改正により「施設を設け、一月以上の期間を単位とする宿泊料を受けて、人を宿泊させる」ものを下宿営業という改正された。旅館業法2条では、ホテル営業、旅館営業とは、宿泊料を受けて、人を宿泊させる営業で、簡易

宿所営業及び下宿営業以外のものをいうと規定しており、下宿営業に該当すれば、旅館営業には分類されない。一ヶ月以上宿泊契約をするものを主体として営業を行えば、〇〇旅館という名称を用いたとしても旅館業法上は下宿と分類される（この場合、旅館営業、ホテル営業及び簡易宿所営業を営む者が下宿営業を行うときは旅館業法の許可は不要とされる）。

旅館業には、建物（建物の一部を含む。以下同じ。）賃貸業は含まれない。建物賃貸業の場合、その建物の管理は賃借人に移るが、宿泊業の場合、宿泊施設の管理権は宿泊業者にある。建物賃貸サービスの媒介は宅地建物取引業法の適用を受けることとなるが、宿泊サービスの媒介は旅行業法の適用を受けることとなる。従って建物賃貸サービスの統計は宿泊統計には現れない。旅館業法に規定するホテル営業、旅館営業でなければ東京都宿泊税は課税されないこととなる。

ホテル営業者、旅館営業者が、主体的なビジネスとして法人、旅行業者等を契約対象として一ヶ月以上の長期間の宿泊契約を締結する場合、従来型の建物賃貸的下宿営業として分類されることとなる現行旅館業制度はその環境が変化している。貸別荘、ウィークリーマンションは建物賃貸業であり、旅館業法の施設基準等を満たす必要はない。家具付建物賃貸借契約のもとに、別契約として付加サービス（ベッドメイク、清掃等）をあっ旋することにより宿泊サービスと同じ効果を出すことを可能とする（尤もその名称に関わらず、その契約内容で判断されるが）状況である。引受義務、施設基準等規制の異なる宿泊制度と建物賃貸借制度について、法制度の再構築を検討しなければならない可能性がでてきているわけである。

「住んでよし、訪れてよし」の観光地域づくりは、居住地と旅行地に対する意識の相対化をもたらし、宿泊制度を考える場合にも重要な要素となってきた。「住む」と「訪れる」の相対化は、宿泊施設と居住施設の相対化でもある。戦後居住施設が不足し、交通機関が未発達であり、宿泊施設も整備されていなかったときは、それぞれ、基本的には住宅法制度、宿泊法制度により対応されてきたが、高度消費社会の今日、両者が相対化した時点では、それぞれの制度の再整理が必要であろう。

#### (4) 旅館業法の宿泊引受義務

旅館業法は営業許可制となっており、同法第5条で締約強制が行われ、宿泊しようとする者が伝染性の疾

病にかかっていると明らかに認められるとき、宿泊しようとする者がとばく、その他の違法行為又は風紀を乱す行為をする虞があると認められるとき、宿泊施設に余裕がないときその他都道府県が条例で定める事由があるとき以外は、宿泊を拒むことは出来ないこととなっている。このような義務は同じ営業許可制にある飲食店には課せられていない。黒川温泉所在の旅館のハンセン病に関する事件<sup>6)</sup>はこれに違反したものである。この事件前にも HIV 患者宿泊拒否事件が発生したことがあるが、日常生活を通じて感染せず宿泊拒否は旅館業法違反とする厚生省課長通達<sup>7)</sup>が1992年に出されている。SARS 騒動時、一部の観光地が台湾からの宿泊客受入拒否表明を行ったと報道され、HP においても堂々と「新型肺炎 (SARS) の件で、当面の間、中国、台湾等からのお客様の宿泊を、拒否させていただきます。」と掲示する宿泊施設が存在したが、具体的に拒否した場合、明らかに旅館業法5条違反となる。

引受義務条項が存在しない公衆浴場が「外国人」の入浴を拒否したことに関する「Japanese Only」訴訟において、原告に精神的損害賠償が認められた（2002年11月11日札幌地方裁判所判決）。憲法14条1項や人種差別撤廃条約などにも反すると判断された。旅館業法5条による引受義務が存在する宿泊業の場合であっても、理由なき外国人の宿泊拒否は、引受義務の存在以前の人権問題であり、ましてや積極的外客誘致を政策とするのであれば、制度的にトータルで議論しておく必要がある。外客増大政策が進展するに従い同様の事件が再発する可能性が高い。

交通機関の場合、運送引受義務が数量規制（免許制度等）とセットになって制度形成されている。従って数量規制が廃止される場合に運送引受義務も廃止される。道路運送法による貨物自動車運送事業の規制緩和により運送引受条項が廃止されている。交通機関、通信手段が発達し「住んでよし、訪れてよし」の時代、宿泊サービスは特殊扱いされるサービスではなくなっている。「特別の除外例以外は宿泊を拒んではならないということまで営業者を拘束していいのものであるかどうかという点について疑問を持つ」（1957年4月18日参議院社会労働委員会高野一夫）「今後外客を誘致しなければならない日本の国際観光ホテルを考えました場合に、この第5条の運営の仕方は非常に問題になる場合が多々あるかと思えます」（1957年4月25日参議院社会労働委員会高野一夫）と国会でも論議

されており、制度論としては、講学上の許可制度のもと、参入規制もない事業に対して営業許可の取消にもつながら引受義務を課すことは問題がある。

## 2 国際観光ホテル整備法と料金規制等

1948年「公衆衛生の見地から必要な取締を行い、もつてその経営を公共の福祉に適合させることを目的」として旅館業法が警察取締の発想に基づき制定されたのに対して、国際観光ホテル整備法は、翌年「ホテルその他の外客宿泊施設の整備を図り、外客接遇の充実に資することを目的」として、施設整備の発想に基づき制定された。その後両法とも数度の改正を経て、制度当初に比べれば、運用面においてその差異がすくなくなってきた。

### (1) 外客誘致法としての国際観光ホテル整備法

国際観光ホテル整備法は、外客宿泊施設の整備を図るための法律であり、施設及び経営が一定の基準に適合するホテル、旅館につき登録制度を設け、税制上の優遇措置（地方税法による固定資産税の軽減措置、法人税の課税標準に関する固定資産の耐用年数の特例）等を講ずるものである。同法は終戦後優秀なホテルは駐留軍に接收され、民間に任せていても整備は進まないの、抜本的な助成法を作って推進しようということで1949年に成立した。成立時ホテルは60軒と外客に対応できる数ではなく、旅館も補助的に本法による規定を準用することができることとされ、100軒程度が登録された。法律名がホテル整備法となっているように、外客誘致の対象は洋式であるホテルを利用する西洋人であり、旅館はホテルの補完的役割との認識からスタートしていた。

国際観光ホテル整備法が提出された第6回国会衆議院観光特別委員会では、本法が規定するような助成措置が必要かという点に加えて、本法の主務官庁はどこかという点が論議の対象となった。衆議院観光特別委員会が同法制局とも打ち合わせ、運輸大臣と決定したが、審議途上において衆議院の厚生委員会が観光特別委員会に対し、旅館業法、国立公園法、温泉法等の調整が必要であり、主務大臣に厚生大臣も加えること等を申し入れてきた<sup>8)</sup>。通商産業省も観光産業の主務官庁であると主張して衆議院の通産委員会に働きかけをした。運輸省から提案されたならば到底成立しなかったとされる<sup>9)</sup>。

1992年国際観光ホテル整備法の一部改正法により

ホテル等の登録基準が1949年発足以来40年ぶりに改正された。改正法の提案理由では「我が国を取り巻く国際環境は著しく変化してきており、それに伴い、我が国を訪れる外客も、その数が増大するとともに、その中でのアジア地域からの来訪の割合が急速に増加していること等から、宿泊ニーズについても一定の快適性を満たされることを条件に相当程度多様化してきており、従来の登録ホテル及び登録旅館だけでは十分に対応し切れない状況となっております」となっているが<sup>(4)</sup>、税制上の優遇措置を含め実施されている助成措置が後退しているところから、単なる登録のための制度となりつつあり、法制度としての必要性への疑義が生じかねない状況である。

### (2) 宿泊料金規制

旅館業法は宿泊業を事業として規定する法律とはなかったものの、宿泊契約に関する規定は整備されておらず、宿泊契約の基本となる宿泊料金に関する規定も存在しない。これに対して、国際観光ホテル整備法に基づく登録を受けるホテル業、旅館業を営む者は同法の規定する料金規制等を受けることとなる。

1964年東京オリンピックを控え、外国の旅客の接遇の充実に資するため、登録ホテルあるいは登録旅館について宿泊約款に関する制度が規定された。それまでは国際観光ホテル整備法においては料金の公示のみ義務づけられていたが、改正法により約款、料金とともに届出・公示されることとなった（外客接遇上不相当なときは変更命令が出せる<sup>(5)</sup>）。これに違反した場合は20万円以下の罰金となっている。

航空、鉄道等の運送機関の運賃も規制緩和により主務大臣への届出・公示制（変更命令あり）となっており、国際観光ホテル整備法の適用を受ける料金については、これらの公共運送機関の運賃と同様の規制を受ける料金という意味では違いはなくなってきた。規制料金については、貨物運送事業、一般貸切自動車運送事業（いわゆる貸切バス）等の分野と同様、登録ホテル・旅館においても市場を反映した実勢料金が存在し、法令順守がなされていないため、国際観光ホテル整備法の必要性への疑義が生じかねない状況である。届出制そのものを再考すべきかもしれない。なお、公営の国民宿舎は、設置主体が地方公共団体であるところから、登録ホテル、旅館でなくても、地方財政法の規定により、その料金額が具体的に条例<sup>(6)</sup>で規定されている。

### (3) 泊食分離制度

旅館業法では宿泊の定義から食事を除外している。食事の引受義務はなく宿泊には引受義務があるところから、食事と宿泊との強制セット販売は違法と解釈される。宿泊税も食事には課税されない。これに対して、国際観光ホテル整備法では「宿泊及び飲食させる」と規定しているところから、泊食分離が制度論として課題となる。

国際観光ホテル整備法の登録ホテル、旅館では、チェックインからチェックアウトまでの時間が宿泊として、具体的な引受時間を宿泊約款上明らかにしている。ホテルについては国際観光ホテル整備法施行規則では、洋食を朝食に提供できることが登録要件であり、料金は宿泊料、食事料別に公示しなければならないこととなっている。旅館については食事提供が同規則では登録要件になっていないが、国際観光ホテル整備法の旅館の定義からすると食事の提供能力が要求されるべきである。

料金の公示は、食事つき宿泊（しかも朝食つき、夕食つきに区分して）、食事なし宿泊に関する料金を玄関又はフロントに、客室に係る料金を当該客室に、それぞれ日本語及び外国語により記載して備え置き、又は掲示することにより行うこととなっている。従って制度上は宿泊と食事は分離されているといえるものの、営業上は宿泊・食事セットで販売されていることから、泊食分離が課題となるわけである。なお、2004年の法改正により、登録ホテル・旅館の遵守義務等についての規定が設けられ、国土交通省令で「宿泊客に対して提供する朝食又は夕食の料金を定め、当該料金を日本語及び外国語により記載して備え置き、又は掲示すること」が定められた。食事が提供される場合の規定であり、食事提供がなされていない点で従来と変化はないが、違反する場合に国土交通大臣等の是正指示が出され、これに従わない場合に登録取消が可能となるよう改正された。

泊食分離は古くからの課題であり、1969年にスタートした国民旅館制度でも取り組まれていた。「旅館の中には、往々にして施設内容や料金が不明確であったり食事代がと宿泊料金が合理的に区分されていないものもあり、旅行者がその選択に当たって不便な思いをしているものも多い」（1970年版観光白書 p116）との認識から、(財)国民旅館指導センター（現在は(財)全国ホテル旅館振興センター）が「国民が利用しやす

いよう、低廉であり、かつ宿泊料金と食事料金をを区分し、その料金体系の合理化が図られていること」等の基準に合致するものを国民旅館（1993年ナイス・インと名称変更）として指定するものである。これらの措置は、旅館業法を所管する旧厚生省の行政指導のもとに行われてきたが、前述のとおり旅館業法の解釈から泊食分離は当然のことである。

なお、商工省が1943年1月ホテル宿泊料金統制要綱中に規定したホテルの定義によれば「食堂を有し、食事は食堂において提供すること」が一項目として上げられている。旅館においては食事は各部屋で取ることが普通の時代には大きな違いであったが、今日では旅館においても食事は食堂においてすることも一般的であり、食事場所の違いをもって制度的に分類する必要はなくなっている。

なお、宿泊施設における食事提供サービスは、自ら提供する方式のほか、食堂をテナントとして設置する方式、出前をあっ旋する方式、近隣の食堂情報を提供する形、自炊施設を賃貸する方式等が想定され、制度上賃貸業であってもこれらの方式を活用することにより実質宿泊サービスと同じ効果が出せる。契約類型とは別に宿泊業と建物賃貸業の経済的機能の近似化を可能とするわけである。

## 3 宿泊業の法制度上の分類

### (1) ホテルと旅館

旅館業法は、旅館業を、ホテル営業、旅館営業、簡易宿所営業及び下宿営業に分類し、ホテル営業とは「洋式の構造及び設備を主とする施設を設けてする営業」、旅館営業とは「和式の構造及び設備を主とする施設を設けてする営業」とする。旅館業法の運用によれば、旅館とホテルの区別は客室の数で、和室が半数以上のものを旅館と呼び、洋室が半数以上のものをホテルと呼ぶが、現実には、旅館ホテルの名称と法的な区別は一致しないことも多いとされる。旅館業法上ホテルと旅館を区別する実質的意味はないから支障はきたしていない。なお、「旅館」という呼称は、「余裕ある旅行で宿泊する高級な施設」に対して用いられはじめ、大正期以降に一般名称として用いられる傾向が見られたとされる<sup>10)</sup>。

国際観光ホテル整備法ではホテルとは「外客の宿泊に適するように、造られた施設であって洋式の構造及び設備を有するもの」と定義するものの、旅館につい

ては「外客の宿泊に適するように造られた施設であつてホテル以外のもの」と定義し、和式であるとの積極的定義を行っていない<sup>6)</sup>。同法の規定によれば、洋式に該当しない中国式、イスラム式、韓式宿泊施設はホテルではなく旅館に分類されることとなる。その一方法律で委任された国際観光ホテル整備法施行規則においては、わずかに「客室全体が、日本間として調和のとれたものであること」[畳敷きの室があり、当該室の床面積が、通常一人で使用する客室については七平方メートル以上、その他の客室については九・三平方メートル以上あること]とする規定があるのみであり、その他の多くの基準はあくまで外客用のホテルに準じた基準となっているため、和室のないイスラム式等は登録することができない。同規則は和式についての若干の基準しかなく、しかも和式、洋式以外のものを想定する国際観光ホテル整備法は整合性のとれたものとなっていないのである。立法制度論としては、旅館の積極的意義付け及び定義を行い、法律名をホテルに限定しないものとするか、あるいはホテル・旅館の二分類を廃止するかを検討を行うべきである。

なお、国際観光ホテル整備法8条では名称の使用制限につき規定を設けており、登録上旅館である場合に、基準の異なる登録ホテルと称することはできない。

「〇〇ホテル」という名称の宿泊施設が、国際観光ホテル整備法上旅館として登録する場合は、登録旅館「〇〇ホテル」という名称により営業されているが、外客に当該営業施設がホテルであるか旅館であるかを明確にするという外客誘致の法の趣旨からは不適切である。登録施設と非登録施設を一体として営業する場合にも、外客の利便を旨とする法の趣旨からすれば利用者が確認できる措置を講じておくべきであろう。

一方、日本人の生活様式の変化に伴い、ホテルのウエイトが高まり昭和40年代半ばから50年代半ばにかけての10年間に施設数で約4.5倍という著しい伸びを見せたが、その理由として「①国民生活の洋風化に伴い、洋式宿泊施設であるホテルに対する抵抗感が少なくなってきたこと、②食事は自由に選択したい、いつでも気軽に出入りしたいといった行動の自由を求める傾向にマッチしていたこと、③経済成長、国民生活の向上等に伴い、会議、研修、宴会、食事ショッピング等にホテルを利用したいという需要が増大してきたこと、④宿泊に必要最小限の施設、設備で料金を安く抑えたいいわゆるビジネスホテルが、ビジネス客のニーズ

にこたえて増えてきたこと等が考えられる。」と1982年版観光白書(140ページ)では分析している。

1992年の国際観光ホテル整備法の一部改正により、旅館はホテルと並列的に位置づけられたものの、定義上はホテル以外の宿泊施設が旅館とされる規定の仕方には変わりはない。この点が一応和式をもって旅館と定義する旅館業法と異なる点である。立法時アメリカ人を中心に想定していた前提とは異なり、現在外客の多数は韓国人、華人等のアジア人であり<sup>7)</sup>、その割合は増加すると予想される。しかも代表的日本文化として旅館を旅客誘致的施設として位置づけるのであれば、前述のとおり法律の名称を含め立法形式を見直す時期にあると考える。

## (2) 簡易宿所

旅館業法では簡易宿所営業とは「宿泊する場所を多数人で共用する構造及び設備を設けてする営業」である。ホテル営業、旅館営業と区別される点は、多人数で共用する構造、設備を設ける点であり、ホテル営業(旅館業法施行令では10室以上)、旅館営業(同5室以上)のように規模は要件とはなっていない。簡易宿所の要件に該当すれば、旅館営業、ホテル営業とは分類されない。例えばベッドハウス、山小屋、スキー小屋、ユースホステルの他カプセルホテルが簡易宿所に該当する。

民宿、ペンションは旅館業法等法令上の用語ではない。従ってその用語の使用は法令上制限されていない。

民宿は、民家が旅行者に自宅の一部を宿泊施設として利用させるものと認識され、その歴史は戦前にさかのぼるとされる<sup>10)</sup>。今日にまで続く旅館名「炭屋」「俵屋」等は宿泊業が専門化していない兼業時代の名残でもあり、その期限はもっと古くまでさかのぼることができるかもしれない。

ペンションは英語では小さなホテルあるいは賄い付きの下宿を意味したとされ、日本では1970年から始まったとされる<sup>12)</sup>。観光白書での記述は1982年観光白書「洋式を主体とする簡易宿泊施設いわゆるペンションも若い世代を中心に利用されている」(p144)が初めてであり、爾後民宿、ペンション等を含む簡易宿所として取り扱われることとなった。

観光白書では民宿、ペンションの記述は簡易宿所の項で行ってきている。多人数で共用する構造及び設備を設けなくても民宿、ペンションと表示することは法令上可能であり、旅館業法上は簡易宿所ではなく旅館、

ホテルに分類されるものであっても、営業政策上民宿、ペンションと表示する経営者も多い。なお、用語として民宿<sup>(8)</sup>が観光白書に始めて登場するのは、1974年版観光白書の簡易宿所に関する記述「その営業形態についてみると民宿旅館と称するものが全体の過半数(55.3%)を閉めている」(p168)においてである。

「住んでよし、訪れてよし」の時代、民宿もペンションも自宅の設備を下回るサービス水準では利用されなくなってきており、相部屋方式であるという基準だけで、大都市における簡易宿所と認識されるものと同じものに制度上分類することは見直すべき時代に入ってきている<sup>(9)</sup>。

### (3) ユースホステル、ジャパニーズイン

国際観光ホテル整備法は、外客のため登録制度を設けているが、外客をめぐる状況は大きく変化している。見えざる輸出として外客誘致が推進された時代、外客とは高額所得者であり洋式トイレが必須とされ、英語が通じることが前提であった。下水道整備が過剰公共投資から批判を浴びる今日、洋式トイレが基準とされる時代ではない。訪日外国人は日本人より所得水準が高くない時代である。東京の高級ホテルにはかなわないうにしても、ユースホステルの外人宿泊率は平均15%であり、(社)日本ホテル協会加盟ホテル年間平均外人宿泊比率と同程度である。これに対して登録旅館の外国人の宿泊利用は宿泊人員中2.2%である<sup>13)</sup>。

ユースホステルは旅館業法上簡易宿所施設営業ではあるものの、外国人比率は国際観光ホテル整備法の登録旅館よりは高率であり、外客は英語を話す高所得者としたインバウンド制度の前提が崩れている。

外客誘致を主眼とした宿泊制度を再構築するには、昭和20年代を時代背景にした国際観光ホテル整備法ではなく、ユースホステル、ジャパニーズイン<sup>(10)</sup>、ウェルカムイン<sup>(11)</sup>(国際観光民宿・ペンション<sup>(12)</sup>)念頭に置いた宿泊設備の整備制度を考える必要があるが、前述のとおり資産課税軽減等が主な法律事項となっている国際観光ホテル整備法自体も法制度としての維持が問題化されている今日、単なる情報提供制度のみでは法律に基づく制度として整備することは困難であり、民間の非法定制度として整備することが現実的である。

## 4 旅行業制度における宿泊の取扱

### (1) 旅行契約と宿泊

わが国宿泊業はその販売において旅行業を活用する比率が高く旅行業制度もわが国宿泊業に大きな影響を与えるものとなっている。その旅行業を規定する旅行業法においては、宿泊につき「宿泊のサービス」「宿泊施設」という用語を使用し、直接旅館業法等の規定を引用していない。従って賃貸借契約によるサービスを排除するものであるか不明確である。統合前の西ドイツ民法のもとでの連邦通常裁判所の判例では休暇用住宅の媒介という単一の給付であっても主催旅行契約の成立を認めたものがあつた<sup>14)</sup>。利用者保護の観点からは広く解釈するべきである。また、旅館業法に規定する簡易宿所、下宿も排除されないと解釈される。

旅行業制度では、宿泊業者(B)、旅行業者(b)及び実利用者(C)が当事者である。BとCの間に締結される旅行契約は、手配旅行契約と主催旅行契約(2004年旅行業法改正で新たに「企画旅行」となるが、以下「主催旅行」とする。)に分類される。

手配旅行契約においては、宿泊業者と実利用者の間(B2C)に「宿泊契約」が締結されることとなるが、主催旅行契約の場合、その法的構成をめぐって諸説が存在する。宿泊料金等B2Cの規制を受けない場合は、その契約内容により個別に判断されることとなる。B2Cに約款、料金等の規制が存在する場合は、b2Cが介在するときであっても規制がかかるのかという一般的課題を論じなければならない。

主催旅行の場合、宿泊と運送等をセットにして包括料金で販売される。従って、届出宿泊料金、運賃を前提としない価格となっている。b2Cに料金、約款規制が適用されると包括料金が成立しない実態が一般化しており、b2Cには規制がかからないという実務慣行が確立しているといえる状態にある。B2Cに国際観光ホテル整備法の適用はなく、届出料金・約款遵守義務もないことを前提として実務が行われているわけである。

同法の主催旅行業者と宿泊業者の間(B2b)への適用問題は、主催旅行業者と実運送業者の間の問題と同様であるが、適用がないという実務慣行が確立している。しかしながら単品主催旅行が実務慣行上認められている実情において、利用者が宿泊業者と契約を結ぶ場合には料金規制がかかり、主催旅行商品として購入する場合には規制がかからない現状のもとでは、現行の規制制度に構造上実効性を低下させるものがあるわけである。

単品主催は、主催旅行用に仕入れた客室のうち運送

等と組み合わせられなかった残余のものを単独販売したことにはじまるとされ、実務慣行として容認されるようになった。単品主催はわが国主催旅行制度の論点を端的にあらわし、複数のサービスの組み合わせ商品と異なり、実利用者には原価が直接見えてしまう点において、規制制度の実効性の低下を意識させるものである。これに対して、EC 理事会指令等においては、主催旅行の定義から単品主催を排除しており、規制制度について構造上実効性を低下させるものとはなっていない。

## (2) 旅行業と属地主義

訪日外国人が海外でパッケージツアー等の訪日旅行契約を締結する場合、その旅行契約には日本の旅行業規制はかからない(属地主義)。登録ホテル・旅館の料金規制もその限りにおいてかからないといえることができる。国際観光ホテル整備法は外客誘致を目的とするものであるが、外客との旅行契約の対象となるものに関する限り、同法の規定が適用されるものは少ないといえ、同法そのもののスキームも再構築しなければならないものといえる。地方分権がすすみ、条例による宿泊規制が主流となった場合にも論理的には同様である。そもそも旅行業法は社会経済的にアウトバウンド分野での機能を、宿泊関連法はインバウンド分野での機能を期待して制度化されたものであるところから発生するパラドックスである。

## 5 宿泊施設整備に関する法制度

### (1) 宿泊施設整備に関する法定計画

観光基本法は、観光旅行者のための利便の増進を図るため、公共的旅行関係施設(宿泊施設、食事施設、休憩施設、案内施設その他旅行に関する施設)の整備に必要な施策を国は講ずるものとするを規定するとともに、家族旅行その他健全な国民大衆の観光旅行の容易化をはかるため、公共的、非公共的を問わず旅行関係施設の整備等に必要な施策を講ずるものとするを規定する。

また、同法は「政府は、毎年、交通政策審議会の意見を聴いて、前項の報告に係る観光の状況を考慮して講じようとする政策を明らかにした文書を作成し、これを国会に提出しなければならない。」と規定しており、いわゆる観光白書として発表されている。同白書においては、これまで公共的旅行関係施設としていわゆる公共の宿を中心に記述が行われてきている<sup>(13)</sup>。

観光基本法が規定する観光基盤施設(空港、港湾、

鉄道、道路、駐車場、旅客船その他の観光の基盤となる施設)の多くは、港湾整備緊急措置法等のいわゆる社会資本関係の整備法のもと国会で承認を受けた法定計画に基づき整備されてきている。これに対して宿泊施設の整備に関する法定計画として規範性を持った具体的計画は存在せず、わずかに補足的制度として温泉地計画、自然公園計画等があるくらいである。

宿泊施設整備に関する法制度として、宿泊施設を含めた面整備を正面から規定する法律は、農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律、総合保養地域整備法、沖縄振興特別措置法、外国人観光旅客の来訪地域の多様化の促進による国際観光の振興に関する法律、国際会議等の誘致の促進及び開催の円滑化等による国際観光の振興に関する法律等であるが、法定計画が多すぎると批判される今日、相対的には数が少ない。2001年の中央省庁改革前、運輸省はいわば点と線、厚生省は面としては限定的(温泉地、国立公園)であり、面的広がりのある行政機関は建設省、農林水産省で行われることが一般的であった。このことが宿泊施設に係る地域計画に関する法制度を検討する上で制約となって、宿泊施設に関する面整備法が少なかったものと思われるが、国土交通省の設置により、面的に広がりのある宿泊施設計画が整備されやすくなったといえる。

国土総合開発法に基づく全国総合開発計画は観光、従って宿泊施設についても計画事項となっているが、同計画自体が極めて規範性の薄い計画であり、観光基本法との関係も整理されていない。1987年に策定された第四次全国総合開発計画において提唱されたリゾート地域等の整備については、その後総合保養地域整備法という具体的な立法措置により規範性のある計画が策定されることとなった。同法は宿泊施設を含めた法定計画としては始めて制定された完成度の比較的高いものであるが、バブル後遺症的印象が強く、現在では機能していない。

### (2) 温泉地計画、自然公園計画と宿泊施設

環境大臣は温泉法第25条の規定により「国民保養温泉地」を指定することとなっている。指定を受けるための条件等は法文上明確にされているものではない。国民保養温泉地の整備、運営は、環境大臣が定める「温泉地計画」に基づき、市町村等が実施することとなっており、宿泊施設については、利用者数、利用者の階層、利用形態につき現在のみならず将来の趨勢を十分

勘案して、整備を計画することとなっている（温泉地計画の策定について（1953年10月28日国発第190号各都道府県知事宛厚生大臣官房国立公園部長通知）が、法律上宿泊施設の整備が明文で規定されているものではないところから、規範性の薄いものとなっている。観光基本法が規定する旅行関連施設の整備施策として位置づけを明確にして、温泉施設を含め法定計画として行うべきである。

旅館業法を所管する厚生省（現厚生労働省）では、観光基本法の規定する公共的旅行関連施設の整備には積極的であったものの、規範性のある計画に基づくものは少なく、わずかに自然公園計画のみであった。

国立公園等自然公園利用の主要な拠点となっている施設は、公園計画として決定されたものであったが、計画決定以前に既に利用拠点として開発されていたものの、低廉な休養施設が十分でなかったもの等があり、利用上、管理上好ましくない事例も見受けられた。このため、自然公園の趣旨に沿う意欲的な集団施設地区計画として、自然公園等における利用の中心地に、大規模かつ総合的な諸施設の整備を行い、低廉で健全な保険休養地として、1961年度以来建設されているのが国民休暇村である。この国民休暇村は、野営場、駐車場、園地、園路塔の公共施設と宿舎等の有料施設を合わせ整備するものであるが、このうち、宿舎等の有料施設は、(財)国民休暇村協会が厚生年金及び国民年金の積立金から融資を受けて実施しているものである。行為規制の厳しい自然公園地域内の宿泊施設については、規範性の強い法定計画としての宿泊施設整備計画が求められる。

### (3) 農林漁業と民宿業

農林漁業制度においては、宿泊施設に対する対応が大きく変化した。戦争直後の国土計画は経済自立が目標であり、経済自立には食糧増産と輸入促進が不可欠と認識されたものの、食糧増産には国土の開拓、輸入促進には外客誘致のための観光資源保全という、観光資源を巡っては対立する考えを内在させるものでもあった<sup>15)</sup>。

食料増産は成功し、減反政策開始から30年後、「農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律（1994年法律46号）」が制定された。道府県知事が農村滞在型余暇活動に資するための機能の整備に関する基本方針を定め、これに基づき市町村が市町村計画を作成する等の措置を講ずるとともに、農林漁業

体験民宿業についての民間団体による登録制度を実施することなどにより、農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備を促進しようとするものである。宿泊施設と余暇活動を一体的に計画する点で施設計画の域を脱しており注目される制度である。この「農林漁業体験民宿業」とは、施設を設けて人を宿泊させ、農林水産省令で定める農村滞在型余暇活動又は山村・漁村滞在型余暇活動に必要な役務を提供する営業であって、農林漁業者又はその組織する団体が行うものをいう。

農林水産省では、グリーンツーリズムを推進している。しかし、法制度上農業は存在するが農村は存在せず、景観を保ちつつ農業を再生するために例えば民宿を増やそうとするのであれば、農業への株式会社参入問題と同様、農林漁業体験民宿業は農林漁業者が行うと限定的になっている現行制度の再検討が必要である。

### 【補注】

(1)「旅館・ホテルを活用して、家に閉じこもりがちな高齢者、要介護状態になるおそれのある高齢者等に対し、通所による各種サービスを提供することにより高齢者の社会的孤立感の解消、自立生活の助長及び要介護状態になることの予防を目的とする事業」（2004年1月20日全国厚生労働関係部局長会議資料）のことをいう。

(2)「宿泊契約は賃貸借(客室等の有償利用)を基本とし、これに売買(食事の提供など)・雇用(従業員のサービスの提供)等の結合された混合契約である、と説明されることが多い」と記述するものがある（1975年発行有斐閣「注釈民法」第17巻 p.423）。

(3) 明治21年長崎県令第54号宿屋取締規則では宿屋をわけて旅人宿、下宿屋、木賃宿の3種類とし、下宿屋とは一ヶ月賄料座敷料等を約定し寄寓せしむるものをいうとしている。宿泊料金統制要綱（昭和17年勅令）では、宿屋を旅館（温泉旅館を含む）、下宿、ホテルに区分すると規定している（「旅と宿」（社）国際観光旅館連盟1978年発行による）。

(4)1992年5月21日参議院運輸委員会奥田敬和運輸大臣発言「振り返って当時の状況ということになりますと、外客として日本を訪れるのはもう限られた人でもありましたし、また当時の国内事情からいえば、はっきり言って便所一つとってみても下水道施設の普及しているところの方がおかしいのであって、まさに水洗便所というような形のいわゆるホテルとしての最低の施設すら完備されているところが少なかった時期でもございました。したがって、この当時の国際ホテルの格付ということになりますと、これは我々の生活、いわゆる

一般国民層の生活水準から見ると破格な施設を擁したものが外客接遇に値するホテルであったという時期でございます。ところが、今やもう相当なホテルに泊まってみてももうみんなそれぞれの一般家庭の家の施設とほとんど変わらなくて、むしろ一般家庭の方が整っている。」

(5) 国際観光ホテル整備法施行規則 12 条では「宿泊料金、飲食料金その他の当該ホテルにおいて提供するサービスについて、外客間又は外客とその他の客との間で不当な差別的取扱いをしてはならない」と規定している。

(6) 神戸市立国民宿舎条例では、「団体又は旅行あつせん業者のあつせんする者の宿泊料は、この表に規定する額の 1 割を超えない範囲内で須磨荘管理受託者が定める額を割り引くことができる。」と規定している。

(6) 商工省が 1943 年 1 月ホテル宿泊料金統制要綱中に規定したホテルの定義「1 洋式構造にして洋式設備を有すること 2 自由に入出入りする玄関及び広場等の公室を有すること 3 客室には流水設備を有し、鎖錠しうること 4 玄関帳場において宿泊料金を決定し、宿泊人名簿の記入等をなすこと 5 食堂を有し、食事は食堂において提供すること」

(7) 1992 年 5 月 21 日参議院運輸委員会吉田之久発言「近年特に増大しつつあるアジアの国々の方々の訪日、その人たちを受け入れるためのより的確な法整備を行うべきであるということでこのことがなされていると思うのでございます。」

(8) ふるさと民宿経営辞典(和田文雄(1987): ㈱スタジオ・ウィズ発行)では、(社)日本民宿組合中央会が「民宿資格基準規定」(1975 年 5 月 31 日付厚生省承認)規格適合者に「公認民宿」の資格を与え、登録をするとし、この基準でいう民宿とは「海浜、山村または観光地にあって不特定又は多数の旅行者を宿泊させる施設」で次の 4 点の条件(略)を備えたものとの記述をしている。

(9) 「民宿は、ホテル・旅館と違って、一般家庭の一隅を使って旅人に宿泊の接遇サービスを提供するものですから、誰でもお金さえ払えば泊まれるというものではありません」とする HP (<http://www.minshuku.co.jp/yadosagashi.html>) もあるが、旅館業法上の宿泊引受義務は簡易宿所であっても適用される。

(10) 1992 年 5 月 12 日衆議院運輸委員会大塚(秀)政府委員発言「ジャパニーズ・イン・グループにつきましては、施設面で今回の法律改正によりまして登録基準を満たさないものが多い」

(11) 1997 年 5 月 20 日衆議院運輸委員会寺前委員発言「運輸省に登録しているところのホテルの数では千軒ほどあるけれども、それでは高いから。そうすると、安いところの紹介

を積極的にやるというのが重要な目玉になっているのかな。そうすると、登録していないところの、いろいろな指定地域の計画地域で何か考えるのか。」和田政府委員発言「ウェルカムインというのがございます。これは従来から、一泊一万円を超えず、八千円とかそうしたレベルで、外国人が相当来られてもいいようなウエルカム体制になっているということ、また、もちろん諸法令には十分適合していることでございます。」

(12) <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/shouwa61/ind000104/002.html>

(13) 国民保養センター、簡易保険郵便年金保養センター、勤労総合福祉センター、労働福祉事業団休養所、国家公務員等共済組合連合会宿泊施設、家族キャンプ村、青少年旅行村、大規模年金保養基地等観光レクリエーション施設等数多くの公的計画及び公共の宿が観光白書で取り上げられてきた

#### 【引用・参考文献】

- 1) 大久保あかね (2002): 近代における日本旅館の成立と変容 立教大学博士(観光学) 学位請求論文 p. 8
- 2) 参議院社会労働委員会 1957 年 4 月 23 日東京旅館組合連合会会長小林毅(参考人)
- 3) 1948 年 6 月 24 日参議院及び衆議院厚生委員会における厚生大臣の提案理由説明
- 4) 1996 年 6 月 11 日衆議院厚生委員会和田委員長提案理由説明
- 5) [http://www.seiei.or.jp/idx04/law6\\_300.htm](http://www.seiei.or.jp/idx04/law6_300.htm)
- 6) ハンセン病に関する正しい知識の普及について(2003 年 11 月 19 日健疾発第 1119001 号・健衛発第 1119001 号)
- 7) エイズ患者の宿泊に係る旅館業法第 5 条の取扱いについて(1992 年 9 月 29 日衛指第 197 号)
- 8) 1949 年 11 月 16 日衆議院厚生委員会国際観光ホテル整備法案に関する申入れ事項
- 9) 國井富士利(1950): 国際観光ホテル整備法の成立過程を顧みて 全日本観光連盟 観光 11 号 p. 13
- 10) 前掲大久保論文 p. 11
- 11) 観光辞典(1995): (社)日本観光協会 p. 151
- 12) [http://www.howtotravel.jp/domestic/dom10\\_01.htm](http://www.howtotravel.jp/domestic/dom10_01.htm)
- 13) 国際観光旅館営業状況等統計調査 2003 年度
- 14) 高橋弘(1982): 西ドイツ旅行契約法の内容 広島法学 6 巻 1 号 p. 35
- 15) 上原敬二(1948): 開拓と観光 全日本観光連盟 観光 22 号 p. 6