



Title	デジタル化社会における行政手続と隣接法律専門職の役割：住宅宿泊事業法に基づく届出手続からの考察
Author(s)	池尻, 範枝
Citation	阪大法学. 2023, 72(5), p. 240-212
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/90006
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

デジタル化社会における行政手続と 隣接法律専門職の役割

——住宅宿泊事業法に基づく届出手続からの考察——

池 尻 範 枝

はじめに

一 本稿の主題

わが国では、高度情報通信ネットワーク社会を実現するため、2000年に「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（平成12年法律第144号、通称：IT 基本法）」が制定された。それ以降、IT 国家を目指して様々な取り組みが行われてきたが、そのうちの一つが電子行政の実現である。法令上書面で行うこととなっている申請などの行政手続が、オンライン上でも利用が可能になるように法整備され、行政手続のデジタル化やオンライン化が進められてきた。

2019年には行政手続オンライン化法が、「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（平成14年法律第151号、通称：デジタル行政推進法）に改正、改称され、行政手続の原則オンライン化のために必要な事項が改めて確認された。しかし、行政手続等の実態を把握するため、デジタル庁が行った調査結果（2020年）によれば、手続のオンライン化率は高まり、申請等のオンライン化率が94%であるのに対し、利用率は56%に過ぎない。手続主体、受け手別では、「国民→国等」は、オンライン化率が96%で、利用率が63%であるのに対し、「国民→地方」は、オンライン化率が63%で、利用率が14%となっており、地方のオンライン化の遅れが目立っている。つまり、地方自治体に提出す

る申請等の多くが、持参（対面）や郵便により提出されていることになる。

ところで、わが国には多数の法律専門職が存在し、弁護士法、司法書士法、行政書士法など各法律専門職の根拠となる法により、それぞれ独自の業務範囲が定められている。これらの法律専門職の主要業務の一つとして定められているのが行政手続の代理である。特に、弁護士を除く隣接法律専門職は、司法書士は登記手続、税理士は税務申告、行政書士は許認可申請など独自の専門分野の業務に従事し、弁護士や他の隣接法律専門職と差別化を図って存在してきた。しかし、行政手続のデジタル化が進んでオンラインを利用する電子申請が一般に普及し、手続が簡便になれば、書類の作成・提出等の代理を主要業務とする隣接法律専門職の役割が薄れていく。⁽⁸⁾ところが、前述のとおり、オンライン化率が高い行政手続でも、地方自治体では依然として持参（対面）や郵送による書類提出が行われ、隣接法律専門職による手続代理の機会が大幅に減少している⁽⁹⁾とは言い難い。国がオンライン手続のシステムを用意しても、事務を取り扱う自治体によって、オンライン上のみで完了しない手続が存在する。自治体が法に基づく申請等の事務を取り扱う場合、各地方の実情に応じ、一定の制約の下、条例によって要件を付加し、追加の書類や手続を求めることは許容されている⁽⁹⁾。そのような場合に、国が法で定めた手続と地方自治体が個別に条例で制定した手続との間の連携が不十分であるとの指摘がある⁽¹⁰⁾。条例によって必要とされる書面や手続が、国が用意したオンラインシステムに馴染んでいないということである。

そこで本稿では、隣接法律専門職が代理して行った手続の事例を通じて、地方自治体におけるオンライン手続の実態を明らかにすることにより、国が推進するオンラインによる行政手続と、デジタル化社会における隣接法律専門職の役割について考察する。

二 検討対象と先行研究

ここでは、考察内容の詳細と、関連する先行研究に言及する。新型コロナウイルス感染拡大⁽¹¹⁾以後、地方自治体におけるデジタル化やオンライン化の遅れが目立ち、その原因が指摘されてきた⁽¹²⁾。また、条例に基づく事務について、国

と共有できず国と地方の連携がとれていないことも、地方自治体のオンライン手続が進まない要因の一つであるが、条例に基づく事務を全国一律の手続に標準化することは難しい。この点について、条例制定の基礎となる立法事実から、地方自治体が行う手続の必要性和相当性を考察することが求められる。

事例として、京都市における「住宅宿泊事業法（平成29年法律第65号、以下「民泊新法」⁽¹⁴⁾という。）」に基づく届出手続（3条1項、以下「本届出」⁽¹⁵⁾という。）を取り上げる。本届出は、原則としてオンライン上の民泊制度運営システム⁽¹⁵⁾を利用して、住宅宿泊事業を営もうとする者は、住宅の所在地を管轄する都道府県知事等⁽¹⁶⁾に届け出る。また、18条では、騒音や生活環境の悪化を防止するため、合理的に必要と認められる限度において区域を定め、住宅宿泊事業の実施期間を制限することができるとされている。届出事務を取り扱う地方自治体は、18条による制限の他、それぞれの地域の事情に応じた規制を取り入れて条例を制定した⁽¹⁷⁾。その頃、京都市も民泊に対する市民からの苦情が絶えず、住宅宿泊事業によるトラブルが予想されたので、厳しい内容の条例を制定した。条例で多くの追加の図面やその他の手続が必要とされたため、手続が煩雑であるとの印象を持たれ、政府はそのような自治体に対し書類の削減などの是正措置を求めた⁽¹⁸⁾。このような京都市における条例に基づく事務運用と、それに対する政府の反応は、条例制定権の範囲や可能性の問題とともに、オンライン手続の進展と隣接法律専門職の役割を論じる上で多くの示唆に富む。そのため、京都市における届出事例の分析を通じて、これらの問題について考察することは意義深いと思われる。

本稿のテーマに関係する先行研究は次のとおりである。一般財団法人行政書士試験研究センターが行った調査研究⁽¹⁹⁾では、行政書士の電子申請に関する実態調査に基づき電子申請における課題等が検討された⁽²⁰⁾。また、デジタル化と地方自治に関しては、地方自治におけるデジタル化の遅れについて、理論的、技術的課題が検討されたものや、自治体クラウド導入の問題点について指摘されたものがある⁽²¹⁾。自治体の条例制定権に関しては、国の法令と条例との関係、当初は、法令先占論が支配的であったが、地方自治の本旨と人権の二つの視点から憲法論が導入され条例固有の領域を確定する試みがなされた⁽²²⁾。また、1999年制

定の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」により進められてきた地方分権改革後の自治体の事務について、自主的な役割の必要から条例制定権の拡大が主張されている。⁽²³⁾ 本稿で取り上げる住宅宿泊事業法に関しては、法が定められた背景や、条例に許容された制限を取り入れ各自治体が制定した条例などから、自治体の政策が明らかにされた。⁽²⁴⁾ 先行研究では、テーマごとに貴重な研究が多く存在するが、本稿で扱う事例研究は、複合的に存在する先行研究の論点について、実務の手続の面から総合的に考察できる点で意義があると考ええる。

検討にあたり、次の二つの問題意識を持って取り組んだ。一つ目は、法律と条例が定める手続の実施において、条例に基づく追加の書類の提出など手続要件が付加され、要件が厳しくなる場合の必要性和相当性に関する問題である。従前より自治体の条例制定権について議論されてきたが、本稿では、条例により付加された手続が、自治体や申請者に及ぼす影響を具体的に検討する。もう一つは、行政のデジタル化が急速に進められる中、果たしてオンライン手続が国民にとって有用なのかという問題である。オンラインによる手続が用意されていても利用率が低いことに注目し、今後のオンライン手続の在り方と法律専門職の手続への関わり方について考察する。

本稿の構成は、第一章で、民泊新法や条例が成立した背景と手続のデジタル化について概観し、法律と条例の関係につき、徳島市公安条例事件判決など重要な裁判例を取り上げ、自治体の条例制定権の判断枠組みを見ておく。第二章では、事例として取り上げる京都市の条例について述べる。第三章では、届出の性質を確認しておく。本届出を受け付けた自治体は、事業者が掲示すべき標識（民泊新法13条）に記載される届出番号を通知することになっている。この番号通知が、実体的要件を審査する申請における営業許可証等の交付に似ているが、あくまで届出制が採用されている点などについて述べる。そして第四章で、京都市における住宅宿泊事業法に基づく届出事例を検討する。最後に、デジタル化社会における行政手続と、将来隣接法律専門職が行政手続において果たす役割についてまとめる。

第一章 住宅宿泊事業法と条例

一 住宅宿泊事業法の成立

民泊新法は、2017年6月に成立し、翌年6月より施行された。民泊新法成立当時は訪日外国人が激増し、2017年の訪日外国人の数は前年比19.3%増の2,869万人に上った。⁽²⁵⁾外国人旅行者の数は増加し続けており、政府が策定した「明日の日本を支える観光ビジョン」(2016年)では、東京五輪が開催される2020年には訪日外国人を4,000万人迎えるとの目標が掲げられた。民泊新法が成立した背景には、このような観光客の増加と共に、住宅やマンションの一室に宿泊させる民泊が人気となり急増してきたという事情があった。さらに政府は、空き部屋や使用されていない別荘等を他人に利用させるシェアリングエコノミー⁽²⁶⁾を促進しており、空き部屋や不動産等の貸借をマッチングする外国のオンラインプラットフォームが、日本の民泊の利用を広めていった。

従来、宿泊施設は旅館業法(昭和23年法律第138号)に基づく許可を得なければ営業できなかった。しかし、外国人旅行者の増加とともに、許可を得ない違法な民泊が増加し、宿泊する旅行者の騒音やごみ出しなど様々な迷惑行為によって近隣トラブルが多発し、社会問題になっていた。⁽²⁸⁾そこで、民泊の健全な普及を図るための対策として民泊新法を制定し、営業許可を持たない民泊事業者が、一定の要件を満たして届出を行えば、営業が可能になる新しい制度を創設した。⁽²⁹⁾

現在は、新型コロナウイルス感染症の世界的流行により、訪日外国人を含む観光客は大幅に減少した。⁽³⁰⁾そのため、住宅宿泊事業の廃業が相次ぎ、現在はアフターコロナに向けた届出がわずかに見られるだけで、届出件数の減少は著しい。⁽³¹⁾届出は減ったものの、本届出は、オンライン上の民泊制度運営システムを利用して地方自治体に届出を行うことを前提とする新しい時代の手続として検討する価値がある。行政手続のデジタル化を推進する政府は、オンラインによる届出システムを構築し、本システムを通じて手続を完了させることを意図した。しかし、観光庁による実態調査によれば、システム利用を推奨していないと回答した自治体が23自治体に上った。⁽³²⁾政府は、速やかに違法に営業する民泊

を排除し、健全な民泊を普及させるために届出制を採用し、さらに届出事務の省力化のために、オンライン上の届出システムを構築したが、意図したとおりにはオンライン手続が利用されなかったようである。⁽³³⁾

二 住宅宿泊事業法に基づく届出と条例制定

前述のとおり、民泊新法は、住宅宿泊事業の届出制を採用した（3条1項）。これにより旅館業法の許可がなくても届出を行えば、年間180日を上限に民泊の営業が可能になる（2条3項）。届出はオンラインシステム上の届出書に届出予定者の住所、氏名、届出住宅の住所など必要事項を入力し、その他の必要書類はPDFで添付することになっている。

また、条例で区域を定め事業の実施期間を制限することは、法に定められた制限（18条）であるが、これらの制限に加え、別段の厳しい制限を設ける自治体もみられた。⁽³⁴⁾ 条例で別段の規制を設ける場合に、法が委任する場合もそうでない場合も、条例でどこまでの規制が許されるのか、即ち法律と自治体の条例制定権の範囲が問題となる。そこで、京都市の条例を検討する前に、法律と条例制定権の範囲に関する重要な判例を概観しておく。

三 法律と条例制定権の範囲に関する判例

憲法94条は、地方公共団体は「法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定する。これを受けて地方自治法14条1項は「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて2条2項の事務に関し、条例を制定することができる。」と定める。「2条2項の事務」とは、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの（地方自治法2条2項）」をいう。即ち、条例には当該地方公共団体が処理すべき事務を対象として、国の法令の規定に矛盾抵触しない内容が定められていなければならないとされる。そこで、どのような場合に条例が法令に矛盾抵触するのかが問題となる。

「条例の法律適合性」と「明確性の要請」に関する判断基準を初めて明示したといわれる最高裁判決である最大判昭和50年9月10日（刑集29巻8号489頁。⁽³⁵⁾

以下「徳島市公安条例事件判決」⁽³⁶⁾という。)は、「条例の法律適合性」について次のように述べた。「条例が国の法令に違反するかどうかは両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。例えば、①ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、②特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、(ア)後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、(イ)両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、特段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえない。」(①②(ア)(イ)は筆者)

本判決は、「条例における重複規制がそれ自体としての特別の意義と効果を有し、かつ、その合理性が肯定される場合には、道路交通法による規制は、このような条例による規制を否定、排除する趣旨ではなく、条例の規制の及ばない範囲においてのみ適用される趣旨のものとするのが相当であり、したがって、右条例をもって道路交通法に違反するものとすることはできない」と述べ⁽³⁷⁾た。本判決では、「条例の法律適合性」に関する判断基準が新たに示されたが、それまでは、法令が明示または黙示する事項について、法律の明示的な委任がない限り条例では定め得ないとする法律先占論が一般的であった。しかし、このような考え方においても、「条例と同一の目的で同一事項を規制する法令がある場合のみ法律の先占を認めるべき」との見解⁽³⁸⁾が示され、法令と同一の事項について別目的でより厳しく規制する条例(上乗せ条例の一種)や、法令と同一目的で法令が規制を行わない範囲・対象について条例で規制を行う条例(横

出し条例の一種)なども適法とされた。また、公害規制について国の基準より厳しい公害規制条例が制定された際には、当初は厳しい基準を設ける「上乗せ条例」や「横出し条例」は法令に反するとされたが、法律は全国的な最小限の基準を定めたのであり、地方の必要性に応じて条例を定めても法令に違反しないとの考えが認められるようになってきていた。⁽³⁹⁾ 徳島市公安条例事件判決も、法令の趣旨に反しない限りにおいては、同一目的による上乗せ規制を容認するものといえる。また、平成11年に改正された地方自治法においても、それまでの法律と条例の関係に関する憲法の判断枠組み自体には変更がないものの、地方自治法の役割分担の原則が立法実務に徹底されるならば、結果的に条例の範囲が広くなると言われる。⁽⁴⁰⁾

それでは、徳島市公安条例事件判決の判断枠組みによる裁判例を紹介する。

①ホテル等建築の適正化に関する条例に基づいて発令されたラブホテル建設工事の中止命令の違法性が争われた事件（名古屋地判平成17年5月26日判タ1275号144頁）では、徳島市公安条例事件判決の判断枠組みを引用し、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号、以下「風営法」という。）と本件条例について、「風営法と本件条例とは、その目的及び規制対象についてはほぼ共通し、規制手法についてはかなりの程度異なる反面、重なる部分も存在しているものの、風営法は、それが規制の最大限であって、条例による上乗せ規制、横出し規制を一切許さない趣旨であるとまではいえず、かえって、地域の実情に応じた風俗営業への規制を行うことにより、良好な生活環境、教育環境の維持、発展を図ることが地方公共団体の本来的な責務であると考えられることに照らし」、本件条例が、風営法の規制の対象外とする施設を規制の対象としても、風営法の趣旨に反するとまではいえないと述べた。

一方、厳しい基準を設けたことにより条例が法律に反すると判断された裁判例として次の二つを挙げる。②旅館建設予定地が教育・文化施設付近などの場合、町長の裁量により建築に同意しない旨を規定した条例に基づく不同意処分が争われた事案（福岡高判昭和58年3月7日行裁例集34巻3号394頁。以下「飯盛町旅館建築規制条例事件判決」という。）では、旅館業法⁽⁴¹⁾より強度の規制

を定めた上乗せ条例の違法性が問題になった。判決は、「地方公共団体が当該地方の行政需要に応じてその善良な風俗を保持し、あるいは地域的生活環境を保護しようとすることは、本来的な地方自治事務に属すると考えられるので、このような地域特性に対する配慮を重視すれば、旅館業法が旅館業を規制するうえで公衆衛生の見地及び善良の風俗の保持のため定めている規定は、全国一律に施されるべき最高限度の規制を定めたもので、各地方公共団体が条例により旅館業より強度の規制をすることを排斥する趣旨までを含んでいると直ちに解することは困難である。」としながらも、「旅館業法が旅館業に対する規制を前記の程度に止めたのは、職業選択の自由、職業活動の自由を保障した憲法22条の規定を考慮したものと解されるから、条例により旅館業法よりも強度の規制を行うには、それに相応する合理性、すなわち、これを行う必要性が存在し、かつ、規制手段が右必要性に比例した相当なものであることがいずれも肯定されなければならない」、肯定されない場合には、当該条例の規制は、比例の原則に反し、旅館業法の趣旨に反して違法、無効になると述べ、本件上乗せ条例を比例原則違反とした。分権改革後は、上乗せ条例の可能性よりも、比例原則等の憲法適合性の問題が、実務上、理論上の問題になっているという⁽⁴²⁾。

さらに、③市長が条例に基づきパチンコ店の建築工事中止命令を発したにもかかわらず建築工事を中止しなかった者に対し、市が工事の続行禁止を求める訴えを提起した事案につき、本件条例が風営法や建築基準法に違反するかどうか問題となった裁判例（神戸地判平成9年4月28日行裁例集48巻4号293頁およびその控訴審判決である大阪高判平成10年6月2日判時1668号37頁）を紹介する。一審判決およびその判断を維持した控訴審判決は、徳島市公安条例の判断枠組みを同様に用いて条例を適法とした伊丹市パチンコ条例事件判決（神戸地判平成5年1月25日判タ817号177頁⁽⁴³⁾）とは反対の判断をした。「風営法と本件条例は、風俗環境の保持、少年の健全な育成に支障を及ぼす行為の防止という同一の目的で規制している」と述べ、「（以下判決内容要約）風営法は、昭和59年の法改正により、憲法22条1項の職業選択の自由そのものを規制する強力な規制として風俗営業の場所的規制について都道府県条例で定めることとし、その内容も風営法施行令6条で定める基準に従い必要最小限度の規制にしなけ

ればならず、全国的に一律に施行されるべき最高限度の規制を定めたものである。本件条例は、商業地域以外の用途地域において、パチンコ店の建築を一律に不同意にするもので、風営法に明らかに抵触し、その合理性も肯定できない。本件条例の場所的規制に関し、風営法と本件条例は同一の規制目的で、実質的に同一の規制方法を用いて風営法よりさらに強度の規制をするもので違法である。また、建築基準法との関係についても、同法と異なる用途地域内の建築物の制限を条例で行うことができるとする規定が存在しないことから、条例による独自の規制は予定していないのに、同法と同一の目的で、かつ同一の規制方法を用いて、同法および用途地域内における建築物の制限を超える規制を行う本件条例は同法に違反する。」と判示した。

以上の裁判例を参考にして、次に京都市の条例について見ていくことにする。

第二章 条例の制定

一 京都市独自のルールについて

民泊新法の施行に併せて、京都市では、「京都市住宅宿泊事業の適正な運営を確保するための措置に関する条例（平成30年3月6日条例第21号、以下「京都市条例」という。）」が制定され、独自のルールが設けられた⁽⁴⁴⁾。

京都市では、特区民泊の制度が始まった⁽⁴⁵⁾2014年後半頃より民泊に対する苦情が目立ち始めたため、2015年に対策チームを設置し、違法民泊対策を進めた。大規模な民泊施設の調査を行い、周辺住民の生活環境に悪影響を及ぼしている実態を明らかにした。その後、全国に先駆けて民泊通報相談窓口を設け、違法な無許可営業を中止させるなどの指導を続けてきたが、条例制定時には推定約3,000件もの違法民泊が存在していた。そのため民泊新法の施行を迎え、法が採用した簡便な届出手続により民泊が増加してトラブルが増えることが懸念された。住宅宿泊事業では、施設内に従業員や家主が駐在しない「家主不在型」が設定されていることから、宿泊者の迷惑行為や火事など緊急時の対応に対する不安の声も多かった⁽⁴⁶⁾。京都市内には幅員が四メートルに満たない細街路が存在し、道路沿いには木造家屋の町屋が立ち並ぶ独特の景観が存在し、住民が連携して地域の安心安全を守り、市民と消防局は協力して防火対策にも取り組ん

できた。このような地域に暮らす住民は、見慣れない観光客や突如現れた民泊に不安を覚え、また、市外のマンション業者が民泊ビジネスに乗り出し、収益を上げようとしたことも市民の不信感を募らせた。⁽⁴⁷⁾ 条例には、このような市民の不安や心配を解消するため、これまでの調査結果や市の対応状況などから立法事実が積み上げられ、独自のルールが設けられた。

京都市が設けた独自ルールによる届出予定者の義務や、それに伴って追加された届出時の添付書類の主なものは次のとおりである。⁽⁴⁸⁾

ア) 事前の揭示及び説明等（８条）

届出を行う20日前に事業者の氏名や連絡先など所定の情報を揭示し、近隣住民に説明することが義務化された。

イ) 届出の際に行う報告等（９条１項、２項他）

報告に伴う追加書類として、近隣住民への説明に使用した資料、説明義務範囲を証する資料（建築物の敷地から10メートルの範囲内にある敷地の建築物の位置を示す地図）、移動経路図（届出住宅の概要報告書に記載する現地対応管理者の待機場所から届出住宅までの移動経路）、届出住宅の用途地域を示す図面、指定道路を確認できる図面、届出住宅の避難通路図（避難通路の最も狭い部分の幅員を記入したもの）、届出住宅周辺の地図、届出住宅に到着するまでの案内図、住宅宿泊管理受託契約書の写し（家主不在型の場合）、京町家での事業の認定通知書（住居専用地域において家主不在型で180日間営業する場合）などを求めている。さらに現地調査時⁽⁴⁹⁾に必要とされるものとして、宿泊者に対する説明資料、宿泊室から屋外までの避難経路図、届出住宅の設備の使用法や交通手段に関する情報を案内した資料、宿泊者名簿がある。

これらの報告書類等について、京都市は、届出の効力に直接影響を及ぼすものではないが、必要な報告をせずに住宅宿泊事業を営むことは、京都市条例違反として過料の対象になると述べている。⁽⁵⁰⁾

ウ) 民泊新法18条に基づく実施の制限と例外について

住居専用地域においては、3月16日から翌年1月15日まで営業を制限した（10条）。住居専用地域は、通常は建築基準法上、旅館、ホテルなどの建設が認められない地域であり、しかも市内の住居専用地域は、金閣寺や南禅寺、下鴨

神社など観光地に隣接するところが多い。これら観光地周辺を含む良好な住環境を保護するため、通常180日の営業が可能であるところ、閑散期の60日のみ営業が許されることになった。ただし、3か月以上居住実態のある住宅において事業者が不在にすることなく営業する場合（家主居住型、11条1項1号）と、認定京町家事業として9人以下の1組に限り宿泊させる場合は、例外として180日の営業を可能にした（11条1項2号ないし3項）。

エ) その他の義務

①国内に住所を有しない者や、外国法人の場合、住宅宿泊事業に係る一切の行為を代理する国内在住者の代理人を選任しなければならない（12条1項）。国内にいる相手でないとしが行政指導や行政処分を行うことができないため、予防策として定められた。②宿泊者への事前の情報提供を義務化した（12条3項）。タクシー運転手が、行き先がわからず誤った住宅を訪問することもあったので、正確な地図等の情報を求めることにした。③周辺住民への生活環境の悪化を防止するため、宿泊者の本人確認と宿泊者への説明を義務とした（12条4ないし6項）。④届出住宅の管理が住宅宿泊管理業者により行われるときは、宿泊させる間、現地対応管理者を届出住宅内部又はおおむね10分以内に到着できる場所に駐在させなければならないとした（12条7項⁽⁵¹⁾）。市は、届出時に現地対応管理者の駐在場所を明示させ、現地調査時に確認している⁽⁵²⁾。その他、共同住宅、袋地および避難通路が1.5メートル未満の届出住宅における適正な事業実施のための制限や努力義務が定められ、確認のための書類の提出が求められることもある。

オ) 現地調査の実施について

市は、京都市住宅宿泊事業法の施行に関する要綱（平成30年7月25日制定、以下「要綱」という。）を定め、本人の了承のもとで届出受理前に施設や運営の状況を確認している（要綱13条）。観光庁は、「住宅宿泊事業の届出手続に係るフォローアップ調査結果の公表」⁽⁵³⁾において、「条例の根拠もなく現地調査を行わないことを理由に届出を受理しない行為は行政手続法に違反するおそれがあるほか、条例に基づく場合であっても、一律に現地調査を届出の要件とすることは過剰な手続で適切ではない」という。しかし、市は、従来の旅館業と同

態様の宿泊事業を営む以上、安全措置や書類の真正の確認を行うべきで、適正な運営の確保に欠かせないとしている。⁽⁵⁴⁾

二 京都市条例の適法性の検討

住宅宿泊事業法施行令（平成29年政令第273号）では、民泊新法18条による区域や事業実施の期間の制限について基準が示されており、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や期間内に行うことができる（1条2項、3項）とされている。住居専用地域における営業期間の強度の規制における適法性については、旅館業法より強度の規制を定めた上乗せ条例の違法性が問題になった前出の飯盛町旅館建築規制条例事件判決⁽⁵⁵⁾の事案に類似する。そこでの考え方をあてはめれば、条例によって住宅宿泊事業法よりも強度の規制を行うには、それに相応する合理性、すなわち、これを行う必要性が存在し、かつ、規制手段が右必要性に比例した相当なものであることが肯定されなければならない。60日間しか営業できないという営業の自由に対する制限は、家主不在型で管理業者に委託しなければならない事業者にとって、実質的には採算が取れず、事業不成立と同等の強い制限である。しかし、市内の人気の観光地の近郊にある住居専用地域は、特に観光シーズンは平日でも観光客が絶えない。住民の平穏な生活環境を維持するために、営業上の規制を行う必要性は肯定できる。また、営業を全面的に禁止するのではなく、市はデータ等に基づいた立法事実により、苦情が少なく観光客も少ない期間には営業を可能にしている点で一応の相当性がみられる。⁽⁵⁶⁾しかし、規制手段として、60日を除いて営業不可とすることについて比例原則に反していないか検討の余地は残る。飯盛町旅館建築規制条例事件判決では、旅館業法で概ね100mとする制限に対し、条例で知事の裁量と定めた点で、本件とは規制の程度が異なる。違法民泊に悩まされてきた経験上、家主不在型の住宅に多数の観光客が押し寄せる蓋然性が高いことを考慮すれば、60日間のための営業に制限することが、比例原則に反するとまではいえないと考える。

第三章 届出の性質

本届出は、手続後、番号通知を受けて、その番号が記載された一定の様式の掲示を行わなければ適法に営業できない（民泊新法13条、76条2項）。番号通知が、営業許可証等の交付に類似していることに注目し、本届出の性質や取扱いについて触れておく。

（１）届出の種類

行政手続法2条7号は、届出を「行政庁に対し一定の事項の通知をする行為（申請に該当するものを除く。）であって、法令により直接に当該通知が義務付けられているもの（自己の期待する一定の法律上の効果を発生させるためには当該通知をすべきこととされているものを含む。）をいう。」と定義する。すなわち届出には二種類あり、①一定の事項の通知だが、単なる事実の通知としての届出と、②届出をすることによって一定の行為を適法に行うことができるようになるという法効果が発生する届出である。②の法効果が発生する届出は、法律上禁止されている行為を行う際に義務づけられており、許可制をとることも可能であるが、立法政策上の理由から届出制が採用される。⁽⁵⁷⁾住宅宿泊事業法上の本届出は②の届出にあたる。

（２）届出の取扱い

行政手続法37条では、届出について「届出が届出書の記載事項に不備がないこと、届出書に必要な書類が添付されていることその他の法令に定められた届出の形式上の要件に適合している場合は、当該届出が法令により当該届出の提出先とされている機関の事務所に到達したときに、当該届出をすべき手続上の義務が履行されたものとする。」と規定されており、受理や受付という観念を否定する趣旨で到達主義が採られている。⁽⁵⁸⁾

政府は、民泊新法では健全な民泊の普及を図るため、住宅宿泊事業を届出制とし、⁽⁵⁹⁾届出事項や添付書類については、事業者や物件の特定に必要な事項等に限っている。しかし、一部の自治体における条例や運用による手続の上乗せ措置により、本届出件数が伸び悩んでいると審議会などで指摘された。⁽⁶⁰⁾

（３）要件の審査について

前述のとおり行政手続法上、届出は、申請と異なり諾否の応答を求めるものではないとされている。行政手続法制定以前の実務において、適法な届出でも行政庁が受理を拒否することが問題とされ、到達主義が採用された。届出において、行政庁の審査は形式上の要件に限られ、法令が実体的要件を定めていても審査は行わないというのが一般的な理解である。形式的要件を充足した届出によって、届出の手続的義務は履行されており、実体的要件を満たしていない場合は、後ほど監督処分や刑罰の対象となる。民泊新法15ないし17条には業務改善命令、業務停止命令、立入検査等の権限が留保されている。「旅館業の許可がなくても営業してよい」との法効果を与える届出は、行政機関の応答がなくても業務が行える一方、行政庁に命令等の権限を与え、事後的に法効果を消滅させまたは制限することを可能にする。まずは事業参入を容易にし、事後に規制するという政府が進める規制緩和の流れに適っている。

（４）届出の効果の発生時期

一般に、到達主義が法定された趣旨から、行政機関の事務所への到達によって効果が発生する。通常は届出において要件の認定がそれほど難しくないのではこの原則が妥当する。しかし、届出後に実体的要件の認定が必要な場合や、実体的要件を満たしていない場合はどうなるのだろうか。このような場合でも、届出が履行されれば届出義務は完了することになり、実体的要件を満たしていない場合は（３）で述べたように事後的に対応することになる。本届出において「旅館業法の許可がなくても営業が可能になる」という法効果が発生するのは、届出義務が尽くされた時点となる。しかし、実体的要件を満たさない限り適法な営業とはいえず、違法状態が存在する限り、事後的に職員が対応しなければならない。行政側は届出の時点で実体的要件を満たすように指導したいところである。

（５）本届出の効力等に関する考え方

住宅宿泊事業法施行要領（ガイドライン）⁽⁶¹⁾ 11頁によれば、①形式的要件を満たしていない届出は受け付けられない、②届出を受け付けた都道府県知事等はすみやかに届出番号の通知を行う必要がある、③届出番号が通知されない場合

は標識の掲示ができない、④届出番号が通知される前に事業を開始した場合は、民泊新法13条に規定する標識に届出番号を記載できず、罰則等の対象となる(76条2号)という。つまり、標識の掲示が義務づけられているため、届出番号の通知を受けなければ適法に営業することができないことになる。住宅宿泊事業法施行規則4条1項では、事業開始の前日までに届け出ることを定めているが、現実的に届出の翌日に営業を開始するのは難しい。速やかに番号が通知されない場合は、標識の掲示ができず合法に営業を開始することができないため、裁量権の逸脱、濫用が問題になる可能性もある。

本届出と類似したものに、風営法に基づく届出がある。店舗型性風俗特殊営業を営もうとする者は所定の事項を記載した届出書を提出し(27条1項)、届出確認書の交付を受けた上で営業しなければならない(27条5項)。届出確認書不交付通知書を交付された原告が、本件不交付通知書の取り消しを求めた訴訟(福岡地判平成20年2月25日裁判所ウェブサイト)では、風営法27条1項の届出は、届出確認書の交付を求める行為として行政手続法2条3号の「申請」にあたり、本件不交付通知書の交付行為は、行政事件訴訟法3条2項の「処分」にあたると判示された。風営法では一部実体的審査が法定されているが(27条4項)、もし民泊新法の番号通知が、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当すると判断されれば、通知が行われない場合に、番号不通知を処分として抗告訴訟が提起できる。しかし、観光庁は本届出について、申請のように内容を審査するものではなく、届出だけで事業開始が可能になる「事業開始通告」のようなものと理解しているようである。⁽⁶²⁾

(6) 届出番号通知と現地調査

京都市では、届出書類を預かった後、届出番号が通知されるまでの間に、要綱に基づいて現地調査が行われる。調査では、営業開始前の事前掲示を確認し、建物、宿泊施設の面積、「住宅」の要件などを届出書類に照らして確認する。届出義務の履行が終了している時点で、民泊の営業ができるという法効果は発生していることになるが、書類の記載が事実と異なっていたり、「住宅」の要件を充足していない場合などには、適法に営業することができない。そのまま営業すれば罰則の対象になる(民泊新法73条、京都市条例22条)。従って、現

地調査において届出住宅が「住宅」としての実体的要件（2条）を満たしていないことが明らかになれば、番号通知を行うことはできないだろう。しかし、京都市は、現地調査は、あくまで届出者の同意のもとで行い、必ずしも事前に行うものではないと述べている。⁽⁶³⁾番号通知の日を届出の受理日としており（大阪市なども同様）、窓口への書類の到達を「預かり」とし、「受理」と区別している。書類作成のための事前指導も含め、書類預かり後の補正指導や現地調査に応じるように求める行為は行政指導と位置付けられるのではないだろうか。

第四章 行政書士による届出事例からの考察

一 届出事例

それでは、事例を検討する。これは、京都市に対する住宅宿泊事業の届出事例である。なお、当事者が特定されないように、検討に支障がないと思われる範囲で内容を変更している。

（事例）

Aの自宅は、京都市内の観光名所である甲寺から徒歩数分の第一種低層住居専用地域に位置している。自宅の建物は古い日本家屋で、広い庭と離れがあった。離れは、もともと親戚の集まりに利用していたが、利用頻度が少なくなってきたので、Aは事業に利用することを検討していた。外国人観光客が増加し、民泊が人気になってきた頃、民泊コンサルタントと名乗るPと知り合い、民泊事業を行うことを勧められた。民泊用内装工事を専門にするR施工業者を紹介され、台所、お風呂、洗面台、トイレを新設し、非常用照明等の消防設備を取り付ける内装工事を行った。しかし、工事が修了し、旅館業法上の簡易宿所の許可を得ようとしたところ、Aの自宅が住居専用地域にあるため旅館業の許可を得ることができないと知らされた。⁽⁶⁵⁾しかし、間もなく住宅宿泊事業法が施行されたので、知人を通じて行政書士Xを紹介してもらい、届出を行うことにした。Xは、届出の要件を満たす住宅かどうかを確認するため、届出予定の建物を調査した。住宅宿泊事業は原則180日の営業が可能であるが、京都市条例では、住居専用地域にある建物においては、閑散期の60日間しか営業できない。しかし、家主が生活の本拠とする住宅を提供する同居型の場合は、この制限は

適用されない（10条、11条1項）。Xは、本件の場合、同居型とみなされ、180日の営業が可能になると思ったが、離れは本宅とは別の建物だったので確信はなかった。Aは、ひとまず手続を進めてほしいとの意向を持っていたため、Xは、その他の法や条例の要件を満たしていることを確認の上、Aと本件届出手続に関する委任契約を締結し、提出書類の作成・提出など届出に必要な業務を受託した。京都市では事前相談を推奨しているため、Xは相談に必要とされる書類、図面及び写真等を持参して担当部署に出向き、物件の概要を説明し、同居型とみなされるかどうかも含め、届出住宅の要件を満たすかどうかを確認した。建物の配置図や写真を見せて説明したところ、同居型とみなされるとのことだった。その他の要件も特に問題がなかったので、届出書類を提出する日を予約して帰った。それから、事業開始前の近隣への説明と届出前の事前揭示、届出住宅の図面の作成や面積の計算、その他、屋内の避難経路、屋外道路への避難通路、非常用照明、用途地域、指定道路などの確認、消防法令適合通知書の取得等の準備を行い、必要な書類を作成した。Aは事前揭示や近隣住民への説明などをXの助言を受けて自ら行った。開業前にはXが作成した事業内容を記載したポスターを門扉に貼り付け20日間掲示した。また、消防法令適合通知書を取得するため、Xは管轄の消防署に行き、消防点検を依頼した。本来、非常用照明の設置場所などについて、市より指導を受けて数か所設置しなければならないところ、Aは旅館業の申請用に既に設置しており、設置箇所も適切だったため新たな非常用設備を設置する必要がなかった。消防法令適合通知書の交付申請書には、機器に関する情報を記載し、調査時には機器を作動させなければならないため、消防設備士に申請書類の作成と調査の立ち会いを依頼した。それらと並行して、Xは届出住宅を実測し、平面図、立面図を作成した。最後に全ての書類が揃った時点で書類を京都市に持参して提出した。それから間もなくXは京都市から呼び出しを受けた。避難通路を記載した図面に関して、玄関から表の道路への避難ではなく、庭側の掃き出し窓から庭の方へ避難するよう指導された。それについてAも異論はなかったため、Xは指導されたとおり避難通路を変更した書類を提出した。その約20日後に、京都市職員による現地調査が行われ、AとXは立ち会った。京都市職員は、届出住宅を実測し、設

備や、宿泊室の図面、避難通路などが届出書類の記載内容と一致していることを確認し、さらに、事前に用意した寝具の数や、機器の使用説明書、外国語による緊急連絡先の案内、建物内の避難経路図等が用意されていることを確認した上で、営業に関する注意事項をAに伝えた。それから約10日後に届出番号が通知されることとなり、A本人が標識を受け取るため市役所に出向いた。2か月に1回の定期報告など今後の対応について職員より説明を受けた。その日より、Aは本件住宅において住宅宿泊事業の営業を年間180日間行うことが可能になった。

二 事例の検討

(1) 条例が求める書類について

本事例は、住居専用地域における家主居住型住宅宿泊事業の届出のケースである。法が定める書類に加え、京都市条例が追加の書類を求めていることについては既に述べた通りである。

本届出の提出書類は、種類が多く、手続に不慣れな個人が作成するのは難しい。観光庁では、住民票や周辺地図など自治体内部で確認が可能なものなどを中心に添付書類の簡素化や削減を求め⁽⁶⁶⁾、迅速な届出の受理を行うことを要請し、不適切な事例について改善を求めた。また、前出の住宅宿泊事業法施行要領(ガイドライン)では「住民票の提出について、住基ネットの活用により届出者の実在が確認できない場合に限り求めるものであり、一律に住民票の提出を求めることは適切ではない」としている。

京都市は、政府が簡素化を勧める書類についても、引き続き必要な報告として提出を求めているが、他方、書類の作成の負担が少なくなるよう「届出の手引き」を作成し、適宜改訂している。今後は、政府が指示するように、行政庁のホームページからプリントアウトして添付するだけの書類や、自治体のシステムにあるデータ資料については削減されなければならないだろう。

(2) 対面での対応について

自治体では、各種許可申請の際には、一般に事前相談を勧めており、本届出においても市は届出予定者に事前相談を「お願い」している。手続の案内や、

違法状態を事前に回避するための指導の機会とされている。しかし政府は、「根拠なく事前相談や立入調査を求め、この手続を経ないことを理由に届出を受理しないことは行政手続法37条に違反する恐れがある」と述べ、さらに、条例等に基づく場合でも、一律に立入検査を行うことを要件とすること、長期の周知期間を設けること、広範な地域の住民の同意を取り付けるなど事実上届出を断念せざるを得ない過剰な手続は不適切だと文書で注意している⁽⁶⁷⁾。しかし、京都市は独自のルールに基づき、地域住民と良好な関係維持のために必要な手続であるとして、事前の20日間の掲示や周辺住民への説明を求めている。本事例では、火災などの災害時の避難経路について書面上と現地において指導を受けた。いざ火事が発生すれば、確かに庭側から避難する方が、安全性が高いと届出予定者も納得できるものであった。行政にとって、対面の指導は、これから事業を始める届出予定者に対して事前指導を行うことができる良い機会である。本来は、対面での指導や手続は減少し、オンラインやデジタルの手続が便利だと感じられなければならないが、行政が一定の必要性が存在すると考えている限り、政府の思惑に反し、対面による対応は維持される。

（３）オンライン手続について

今後、オンラインシステムを利用する手続が拡大することは間違いないが、本届出において行政書士が作成した図面や資料は、フォーマットに直接入力できるものではなく、オンラインシステムに PDF で添付することになっており、書類そのものの作成の手間は従来と変わらない。近隣への説明や現地調査など、対面の手続もオンラインシステムには馴染まないものである。国の様式と京都市の様式の二種類の書面を作成し、さらに地図や建物の図面などの資料を添付しなければならない届出予定者にとって、国が主導したオンラインシステムが機能的とはいえない。政府は、オンラインシステムの利用を推奨するが、少なくとも追加の規制や書類を求める自治体にとっても、オンラインによる手続が効率的とは言えない。本事例でもオンラインを利用しなくても、届出はこれまで通りで十分スムーズに行われた。

また、行政書士などの代理人が届出を行う場合には、本届出ポータルシステムでは本人の電子署名が必要とされているため、代理人はシステム上では書類

作成しか行うことができない。代理人として届出を行うためには、システムに
入力した書類を委任状とともに自治体窓口を持参しなければならない。国家資
格を持つ隣接法律専門職の書類の提出業務が法定されているにもかかわらず、
提出手続がオンライン上で不可能であるというのは、現実の業務と整合してい
ない。また、仮に代理人による書類の提出が可能になったとして、書類作成と
提出手続の間のタイムラグがなくなれば、行政書士の場合、書類の作成は独占
業務であるが、提出は独占業務ではないため、法が定める業務の違いがあいま
いになる。この点にも留意して運用されなければならない。現在、各手続にお
ける電子申請の認証の問題などが各方面で議論されているが、法律で定められ
た各法律専門職の業務については、職域を定めた法律の趣旨を逸脱しないシス
テムの構築が求められる。

デジタル化やオンライン化が進んでも、このようにデジタルに馴染まない手
続が存在する限り、法律専門職は必要とされる。それでも今後は、書類が削減
され、対面や目視が省略され、手続そのものが簡略化されていくのは必至であ
る。しかし、手続を簡便にすることが優先されるあまり事前の確認が疎かにな
り、事後に余計な行政の指導や取締りなどに手間がかかるようでは本末転倒で
ある。そうならず、オンライン手続を活かせる政府の取組みに期待しなければ
ならない。⁽⁶⁹⁾

おわりに

最後に、今後の隣接法律専門職の役割について、デジタル化、行政手続、行
政との連携などの視点から若干の考察を行う。

一 行政のデジタル化

新型コロナウイルス感染拡大により、非対面、リモートによる手続が急務となり、行
政のデジタル化、手続のオンライン化が大幅に加速した。⁽⁷⁰⁾ 政府は電子申請を推
奨するが、各自治体の特殊な事情を考慮することまでできないため、事例のよ
うに新しい法律が成立し自治体が事務を行うことになれば、各自治体が独自の
条例を制定して対応していかなければならない。また、ほとんどの電子申請で

は、本人確認のための電子認証が必要になるが、誰がパソコンを操作しているか分からなければ、なりすましや業際違反⁽⁷¹⁾の問題も生じる。電子申請が急拡大し、行政に提出する書類の簡略化も進んでいる。隣接法律専門職の書類作成業務が減少する傾向にあることは確かである。しかし事例で取り上げたように、書面の削減や住民票など行政が保持する内部データは省略できても、簡単に省略できない書面がある。独自の規制を設けて追加書類を求めることの可否は、条例制定権限に関わる問題であるが、政府からの通知による指導は一方的で、地方の政策が尊重されているとはいえない。地方の手続やシステムが否応なしに統一される可能性もあるが、地方自治体の政策に必要とされる手続や提出書類が、電子政府になってどのように扱われるのが問題になる。当面は、自治体の政策能力や、強い意思の有無によって行方が左右される。

また、政府はデジタルデバインド（情報格差）の解消を目指している。政府はできる限り行政手続をオンライン化することを目標とするが、当面は高齢者やパソコンが苦手な者の支援が必要である。どれだけデジタル化が進んでも、オンラインに馴染まない手続は当然のことながら、オンラインの操作が困難な高齢者などの情報弱者に対する対面による手続は継続される。

二 許認可申請等における隣接法律専門職の役割

法律に定められた許認可申請や届出等は必ずしも全国一律ではなく、提出先である都道府県等により条例が定める要件が異なり、さらに条例施行規則、要綱、ガイドラインなどによって手続の詳細が定められている。事例で取り上げた住宅宿泊事業の届出のように、事前相談を経て、法令の趣旨を説明し、手続に必要な要件や書類に不備がないかを確認した上で、申請（届出）書類を受け取る自治体は多い。国がオンラインシステムの利用を強く主張したように、今後はデジタル化に即した運用に転換されていく。新しい制度を定める法律が成立すれば、新たな申請や届出の機会が生まれるため、民泊新法成立後も、行政書士は新たな業務獲得の機会を得た。隣接法律専門職は、新たな行政分野を規律する法律が成立した際に、当該法律に向き合うことで、申請や届出に関する相談、書類作成、提出、不服申立てなど新たな業務獲得が可能になる。オンラ

インに馴染まない複雑な手続については、依頼者と行政の間に入って、双方にとって手続が円滑に進むように支援し、行政の効率化に貢献することができる。これは隣接法律専門職の今後の重要な役割の一つになる。また、手続自体の依頼を受けなくても、手続の内容や許認可が必要な業界を熟知していれば、専門知識や能力を活用し、相談業務の機会や別の手続の機会が得られる可能性もある。

三 最後に

本稿では、これまで隣接法律専門職が主要業務としてきた各種手続は、デジタル化により大幅に減少することは避けられないが、オンラインによる手続のシステムが用意されていても、法令や条例を理解してオンラインを通じて手続を行うことは難しく、要件を充足していることを確認するための資料には電子申請になじまないものが存在することを明らかにした。そのような資料や書面の作成の場面では、手続に精通した隣接法律専門職に対する需要が存在する。また、オンラインによる本件届出は、代理人である行政書士がオンライン上で完了することができないことや、電子認証の問題など解決すべき課題があることを指摘した。国や自治体の施策に基づく手続が、どこまでデジタル化の対象となり、省力化、効率化に役立つのか、今後の行方に注目し、隣接法律専門職の可能性についても考察を続ける。

- (1) 政府や地方自治体における手続オンライン化の取り組みについて、「令和3年版情報通信白書」（総務省）114頁以下を参照。
- (2) 行政機関がIT技術を活用して行政サービスを行うこと。データベースの構築により情報の一元化が図られ、さまざまな申請・登録・届出等がオンラインで行えるようになる。
- (3) 2002年「行政手続等の電子化の推進に関するアクションプラン」が策定され、翌年「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律（行政手続オンライン化法）」（平成14年法律第151号）が施行された。
- (4) 2019年の法改正により「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」（平成14年法律第151号、通称：行政手続オンライン化法）から改称された。情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運

デジタル化社会における行政手続と隣接法律専門職の役割

営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律（令和元年法律第16号、通称：デジタル手続法）により改正された。法の概要は内閣官房資料を参照。（<https://www.cas.go.jp/jp/houan/190315/siryoul.pdf>, 2022.11.1 閲覧。）

- (5) デジタル庁「行政手続等の棚卸結果等の概要」（調査対象期間：令和2年4月1日～令和3年3月31日、2022年7月）（https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/06ac5a18-3aa3-4fc6-a15a-866d4f7cd3f9/fl44b81e/20220701_resources_procedures_inventory_result_outline_01.pdf, 2022.11.1 閲覧。）
- (6) 申請等（申請、届出その他の法令の規定に基づき行政機関等に対して行われる通知）、申請等に基づく処分通知等、申請等に基づかない処分通知等、縦覧等の4つの類型がある。
- (7) 弁護士を始めとして、司法書士、弁理士、税理士、行政書士、社会保険労務士、土地家屋調査士など多数の法律専門職が存在する。弁護士を除く法律専門職を、「弁護士の職域に隣接する範囲を専門職域とする法律専門職」という意味で隣接法律専門職という。拙稿「隣接法律専門職の業務範囲と弁護士法72条－行政書士による相続手続の事例－」阪大法学第71巻第6号（2022年）117頁。
- (8) Carl Benedikt Frey and Michael A. Osborne「THE FUTURE OF EMPLOYMENT」（2013）（https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf, 2022.11.1 閲覧。）、野村総合研究所と英オックスフォード大学マイケルAオズボーンとの共同研究結果「日本におけるコンピューター化と仕事の未来」（2015年）によれば、日本の雇用の49%がコンピューターに代替されるという結果が出た。コンピューター化率が高い職業として事務員の他に、公認会計士、弁理士、司法書士、その他の法務従事者など複雑で高度な業務でも80%近くがコンピューターに代替されるという。上田恵陶奈「AIと共存する未来 ～AI時代の人材」（厚生労働省説明資料、野村総合研究所）（2017年）1～5頁。（<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12602000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu-Roudouseisakutantou/0000186905.pdf>, 2022.11.1 閲覧。）
- (9) 条例の事項の範囲について、塩野宏『行政法Ⅲ〔第5版〕行政組織法』（有斐閣、2021年）200頁を参照。
- (10) 山本隆司「行政手続のデジタル化と諸文脈」（ジュリ1556号、2021年）16頁以下、森浩三「地方公共団体における行政手続のデジタル化と情報連携の実務的課題」（ジュリ1556号、2021年）45頁。
- (11) 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、2019年12月初旬に、中国の武漢

市で第1例目の感染者が報告されてから、わずか数カ月ほどの間にパンデミックと言われる世界的な流行となった。わが国では、2020年1月15日に最初の感染者が確認された。(国立感染症研究所) (<https://www.niid.go.jp/niid/ja/diseases/ka/corona-virus/2019-ncov/2502-idsc/iasr-in/9818-486d01.html>, 2022.10.30 閲覧。)

- (12) 山本・前掲注(10) 14頁は、行政手続のデジタル化が進まない原因が「行政手続のデジタル化が、狭く捉えられ、行政の活動・組織の全体、および私人と行政との間のコミュニケーションの全体について、あり方を見直すことに十分つながらなかった点にある。」といい、佐藤一郎「技術者の視点からみた行政のデジタル化」(ジュリ1556号、2021年) 43頁は、新型コロナ関連の給付金の電子申請が手作業で処理されたことについて、「本来、先に進めるべきデジタル化が不十分なまま、申請手続の電子化だけを進めた結果」と指摘している。
- (13) 山本・前掲注(10) 17頁。森・前掲注(10) 45頁。
- (14) 住宅宿泊事業法は、国土交通省観光庁他が運営する「民泊制度ポータルサイト」では民泊新法と称されており、本稿でも同じ略称を使用する。「民泊」という用語について法令上の明確な定義はないとされているが、住宅(戸建住宅やマンションなどの共同住宅等)の全部又は一部を活用し、旅行者等に宿泊サービスを提供することを「民泊」というのが一般的である。住宅宿泊事業法の施行以降は、日本国内でいわゆる民泊を行う場合には、①旅館業法(昭和23年法律第138号)の許可、②国家戦略特区法(平成25年法律第107号)(特区民泊)の認定、③住宅宿泊事業法の届出などの方法から選択することになる。(「3つの制度比較」<https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/overview/minpaku/index.html>, 2022.11.1 閲覧。)
- (15) 国土交通省観光庁他「民泊制度ポータルサイト」(<https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/>, 2022.11.1 閲覧。)
- (16) 京都市など保健所設置市等及びその長も、都道府県知事との協議を経て、都道府県に代わり住宅宿泊事業等関係行政事務を処理することができる(民泊新法3条1項、68条1項、2項)。
- (17) 条例制定動向については、民泊制度ポータルサイト「自治体の条例制定状況と条例の主な内容」を参照。(<https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/content/001418350.pdf>, <https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/content/001418351.pdf>, 2022.10.30 閲覧。)
- (18) 担当行政庁からの通知「住宅宿泊事業の届出に係る受付事務の迅速な処理等について」(平成30年7月13日) (<https://www.mlit.go.jp/common/001244958.pdf>, 2022.10.30 閲覧。)

- (19) 一般財団法人行政書士試験研究センター「電子申請と行政書士の業務」平成27年3月50頁以下。「電子申請が普及することで国民自身によってオンラインでの行政手続ができるようになり、行政書士の存在意義がなくなるのではないかといい懸念があるが、むしろ、電子申請・電子調達の手続を普及させる上で行政書士の役割は大きくなると想定される」と述べる。(https://gyosei-shiken.or.jp/pdf/survey/h26/sinsei_gyoumu.pdf、2022.11.1 閲覧。)
- (20) その他、登記実務に関する検討について、陰山克典「不動産登記・商業登記に関する行政手続のデジタル化と情報連携の実務的課題」(ジュリ1556号、2021年)48頁以下、税務申告に関するものは、岡村忠生「租税手続のデジタル化と法的課題」(ジュリ1556号、2021年)53頁以下がある。
- (21) 白藤博行・自治体問題研究所編『デジタル化でどうなる暮らしと地方自治』(自治体研究社、2020年)行政デジタル化の論点につき、白藤「Democracy5.0と『地方自治+α』」11頁以下は、デジタル化政策が急速すぎるとし、自治体クラウド導入におけるデータの標準化、統一化の課題や危険性を指摘している。稲葉一将は「行政のデジタル化と個人情報保護」41頁以下において、個人情報保護の視点から自治体の個人情報保護法制に言及している。自治体クラウドの課題について、原田大樹「情報技術の展開と行政法」(法律時報92巻9号、2020年)118頁。
- (22) 高田敏「条例論」『現代行政法大系(8)地方自治』(有斐閣、1984年)213頁。法律と条例の関係について、宇賀克也『地方自治法概説(第9版)』(有斐閣、2021年)231頁以下を参照。
- (23) 北村喜宣ほか編『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界——分権社会における条例の現代的課題と実践——』(第一法規、2022年)。北村「憲法92条を踏まえた国と自治体の役割分担の枠組み」15頁以下、磯崎初仁「条例制定権拡充のための立法論——立法権の分担原則をどう具体化するか——」前掲書62頁以下、小泉祐一郎「法令と条例・規則の機能分担と相互関係」前掲書93頁以下などを参照。
- (24) 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——国土交通員会会議録を読む」(自治研究94巻8号、2018年)3頁以下、北村「住宅宿泊事業法への自治体対応——千代田区を例にして」(都市問題、2019年)29頁以下、北村「民泊新法の施行と自治体の対応」(自治実務セミナー、2018年)2頁以下。
- (25) 訪日外客数(総数)(日本政府観光局 JNTO) (https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/marketingdata_outbound.pdf、2022.10.30 閲覧。)
- (26) 第32回東京2020オリンピック競技大会のこと。新型コロナウイルスの感染拡大を受けて延期となり、2021年に東京都などで開催された。
- (27) シェアリングエコノミーとは個人等が保有する活用可能な資産等(スキルや時

- 間等の無形のものを含む。)を、インターネット上のマッチングプラットフォームを介して他の個人等も利用可能とする経済活性化活動をいう。「政府 CIO ポータル」(<https://cio.go.jp/share-eco-center>、2022年10月30日閲覧。)
- (28) 今井猛嘉「民泊を取り巻く現状と課題」自治体法務研究No52 (2018年) 6 頁。
- (29) 村井香奈「住宅宿泊事業法の解説」自治体法務研究No52 (2018年) 14-18頁。
- (30) 日本政府観光局 (JNTO)・前掲注 (25)。
- (31) 住宅宿泊事業廃止件数は、2019年12月に累計2,471件だったが、2020年12月に累計8,141件、2022年 9 月時点では 1 万 3,321 件に上った。「民泊制度ポータルサイト」(https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/host/construction_situation.html、2022.10.30 閲覧。)
- (32) 観光庁「住宅宿泊事業の実態調査結果等の公表」(平成30年11月22日) (<https://www.mlit.go.jp/common/001262664.pdf>、2022.10.28閲覧。)
- (33) 山本・前掲注 (10) 16頁、国土交通省観光庁次長等「住宅宿泊事業の届出に係る手続の適正な運用について」(平成30年11月22日)では、手続を実施する全自治体にオンライン手続の利用を促している。(<https://www.mlit.go.jp/common/001262667.pdf>、2022.10.30 閲覧。)
- (34) 条例の制定動向についてまとめたものとして、北村喜宣「住宅宿泊事業法に関する条例の制定動向」(自治総研通巻478号、2018年) 1-32頁。「民泊制度ポータルサイト」(<https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/municipality.html>、2022.10.30 閲覧。)
- (35) 木村草太「公安条例の明確性——徳島市公安条例事件」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選 I 〔第 7 版〕別冊ジュリ 245号』、(2019年) 180頁。
- (36) 徳島市内の集団示威行進に参加し、車道上で蛇行進をさせた行為が公安条例に違反するとして起訴された被告が、本件条例の違法性を争った事案である。
- (37) 木村・前掲注 (35) 181頁。本判決の具体的検討において、地域安寧の維持に資することのみに着目し、表現の自由という重要な権利の制約に配慮していない点について批判があり、表現の自由の制約を厳格に審査する二重の基準論が、司法権と立法権の権限配分の議論であり、国会と地方議会という立法機関同士の役割分担に適用可能な議論ではないにもかかわらず、制約される権利に配慮した十分な検討とはいえないと指摘している。
- (38) 宇賀・前掲注 (22) 231-232頁。野中俊彦ほか『憲法Ⅱ 〔第 5 版〕』(有斐閣、2012年) 386-388頁。
- (39) 高田・前掲注 (22) 201-222頁、佐藤幸治『日本国憲法論 〔第 2 版〕』(成文堂、2020年) 616頁、野中他・前掲注 (38) 387頁。
- (40) 塩野・前掲注 (9) 202頁以下。

- (41) 旅館業法では、概ね100m区域内について制限する規定が設けられているが（3条3項）、本条例では特に制限が設けられず、町長の裁量によるとされていた。本件では、教育施設から600メートル離れた位置において旅館を建設しようとした業者が、町長の不同意処分を受けた。
- (42) 塩野・前掲注（9）204頁。
- (43) 風営法は全国的な最低限度の基準を定めたものなので、市長の不同意処分の根拠となる当該条例は適法であると判断された事案である。
- (44) 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）20-25頁。京都市保健福祉局医療衛生推進室医務衛生課「京都市における『民泊』に係るルールと現状——法施行1年を経て——」（日本住宅協会、2019年）21-24頁。
- (45) 国家戦略特別区域法に基づく旅館業法の特例として、国家戦略特区に指定された地域では、対象施設が一定の要件に該当すれば、都道府県知事（保健所）の認定により、旅館業法の適用が除外され、特区民泊として営業することができる。
- (46) 京都市保健福祉局医療衛生推進室医務衛生課・前掲注（44）22頁。
- (47) 宗田好史「民泊条例をめぐる自治体の動きと民泊活用策」自治体法務研究No52（2018年）19-24頁。
- (48) 京都市「住宅宿泊事業届出必要書類一覧」（<https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000287/287839/13hituyousyorui.pdf>、2022.11.2 閲覧。）
- (49) 京都市では原則として、届出前に届出住宅の現地調査を行っている。
- (50) 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・前掲注（44）22頁。
- (51) 京都市住宅宿泊事業法の施行に関する要綱では、おおむね800m以内の場所とされ（要綱21条1項）、駐在場所の地図の提出が求められている。
- (52) 京都市保健福祉局医療衛生推進室医務衛生課・前掲注（44）。
- (53) 観光庁「住宅宿泊事業の届出手続に係るフォローアップ調査結果の公表」（<https://www.mlit.go.jp/common/001282776.pdf>、2022.10.30 閲覧。）
- (54) 京都市保健福祉局医療衛生推進室医務衛生課・前掲注（44）22頁。
- (55) 福岡高判昭和58年3月7日行裁例集34巻3号394頁。
- (56) 学識経験者による審議会である「京都市にふさわしい民泊の在り方検討会議」でも、日数の制限だけでは営業実態が把握できないとの意見があり、月別苦情件数や観光客数の少ない期間に限定された。第2回「検討会議摘録」、（https://www.city.kyoto.lg.jp/templates/shingikai_kekka/cmsfiles/contents/0000227/227573/tekikoku2.pdf、2022.10.30 閲覧。） 2 頁以下。
- (57) 芝池義一『行政法総論講義〔第4版補訂版〕』（有斐閣、2006年）136頁以下。

- (58) 地方自治法250条の5も、届出の受理概念を否定するものであるが、本条はもっぱら届出の手續上の要件を規定したものであり、届出の内容が正しいか否かという実体上の問題には関知していない。宇賀克也『地方自治法概説〔第9版〕』（有斐閣、2021年）455頁参照。
- (59) 北村・前掲注（24）（自治研究94巻8号）23頁は、民泊新法成立過程における審議において「なぜ許可制にしなかったのかについて、特段の質疑はされなかった。」という。すでに存在する違法民泊をある程度前提とし、行政が情報を把握するため参入のハードルを下げる必要があり、このような仕組みが採用されたのであろうと述べている。
- (60) 前掲注（18）。
- (61) 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）」(<https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/content/001386347.pdf>, 2022.10.30 閲覧。)
- (62) 北村・前掲注（24）（自治研究94巻8号）23-24頁。
- (63) 京都市保健福祉局医療衛生推進室医務衛生課・前掲注（44）22頁。観光庁前掲注（53）6頁。
- (64) 届出には、その受理という概念はないはずだが、便宜上そのように言われている。
- (65) 建築基準法48条1項の用途地域の制限による。
- (66) 国土交通省観光庁次長等通知・前掲注（18）（平成30年7月13日）。
- (67) 国土交通省観光庁次長等通知・前掲注（33）（平成30年11月22日）。
- (68) 行政書士法1条の2、1条の3第1項、19条1項。
- (69) 行政手続のデジタル化に関する実務的課題や諸問題を指摘するものとして、山本・前掲注（10）16-17頁、森・前掲注（10）45-46頁、須田守「行政手続の法的課題」（ジュリ1556号、2021年）19頁。
- (70) 白藤・前掲注（21）11-39頁。
- (71) 法律専門職の業務は、それぞれ独占業務が法定されており、資格のない者が行えば法律違反となる。共通の職域を有する法律専門職の一方が、他の法律専門職の独占業務である職域を侵すことを業界では一般に業際違反という。
- (72) 国土交通省観光庁次長等通知・前掲注（33）（平成30年11月22日）。