



訴 状

平成30年10月19日

東京地方裁判所 御中

原告訴訟代理人

[Redacted signature area]

当事者の表示

別紙当事者目録記載のとおり

国家賠償請求事件

訴訟物の価額 136万円

貼用印紙額 12000円

請求の趣旨

- 1 被告は、原告に対し、金136円及びこれに対する平成30年6月15日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え。
 - 2 訴訟費用は被告の負担とする。
- との判決を求める。

請求の原因

第1 本訴の意義

民泊とは、一般に宿泊用に提供された個人宅の一部や空き別荘、マンションの空き室などに、単独又は友人若しくは家族などの限定的な人的関係に結ばれた少数の旅人が、数日単位の短い期間泊まること（民泊の明確な定義規定は現時点では存在しないが、本訴においては、「民泊」をこのとおり定義することとする。）であるが、我が国では民泊提供行為は事実上規制されており、保健所による指導にとどまらず、度々、民泊提供者が書類送検されるなどして刑事事件に発展するなど、民泊提供行為に対する摘発が行われてきた。

もともと、外国人観光客が急増し、ホテル・旅館不足の影響から、民泊提供行為のニーズが高まり、住宅宿泊事業法、いわゆる民泊新法が制定され施行されたため、同法に則って民泊提供行為を行うものは民泊業を営むことが可能となった。

しかしながら、被告中央区は同法の規制を過度に上回る上乗せ条例を制定しており、中央区民は民泊提供行為を行う権利を違法に侵害されている。

よって、本訴訟では、被告中央区の中央区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例（以下「本件条例」という。甲1、甲2）が違法な上乗せ条例であることを明らかにすることで、民泊提供行為に対して、同条例の規制が及ばないことを明らかにし、もって適正な民泊提供行為の範囲を画定することを目的とするものとともに、規制立法一般における規制の在り方について問うものである。

第2 民泊提供行為に対する我が国の規制について

1 旅館業法の規制

旅館業法2条1項は「この法律で『旅館業』とは、旅館・ホテル営業、簡易宿所営業及び下宿営業をいう」と定め、各業態の定義については、同条2項から同上4項にかけて規定されており、旅館業法第2条第2項から第4項にかけての行為類型については旅館業法の許可が必要となる。

2 住宅宿泊事業法の規制

住宅宿泊事業法、いわゆる民泊新法は、この法律は、我が国における観光旅客の宿泊をめぐる状況に鑑み、住宅宿泊事業を営む者に係る届出制度並びに住宅宿泊管理業を営む者及び住宅宿泊仲介業を営む者に係る登録制度を設ける等の措置を講ずることにより、これらの事業を営む者の業務の適正な運営を確保しつつ、国内外からの観光旅客の宿泊に対する需要に的確に対応してこれらの者の来訪及び滞在を促進し、もって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し（同法第1条）、旅館業法（昭和23年法律第138号）第3条の2第1項に規定する営業者以外の者が宿泊料を受けて住宅に人を宿泊させる事業であつて、人を宿泊させる日数として国土交通省令・厚生労働省令で定めるところにより算定した日数が1年間で180日を超えないものを住宅宿泊事業と定義し（同法第2条第3項）、180日の期間内で旅館業法の規制を緩和させている。

そして、同法第18条では、都道府県は、住宅宿泊事業に起因する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ため必要があるときは、合理的に必要と認められる限度において、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、住宅宿泊事業を実施する期間を制限することができるとされている。

3 被告中央区の本件条例の規制

本件条例第3条「住宅宿泊事業の実施の制限」では、中央区全域で、土曜日の正午から月曜日の正午まで住宅宿泊事業法に基づく住宅宿泊事業が制限されている。すなわち、同条例に従えば、民泊提供行為は土曜日と日曜日のみしか行えない。

すなわち、中央区における本件条例では、中央区全域で $365日 \div 7日 \times 2日 = 104日$ しか民泊提供行為を行えないことになる。

4 小括

すなわち、住宅宿泊事業法では旅館業法の規制が180日の期間内で緩和されているけれども、本件条例はその住宅宿泊事業法に基づく住宅宿泊事業を、中央区全域で、土曜日と日曜日のみ、日数では104日しかできないという規制をかけているという構造になっている。

第3 被告中央区の公務員が運用する本件条例に基づく民泊提供行為に対する規制が違法であること

1 原告の権利または法律上保護される利益の存在

原告には営業の自由が憲法上保障されており、旅館業法、住宅宿泊事業法の規制のもとでも、住宅宿泊事業法に規定された住宅宿泊事業であれば180日間の民泊提供行為を営む権利が保障されている。

2 被告中央区の公務員の公権力の行使によって原告の権利または法律上保護される利益の存在が侵害されたこと

被告中央区が制定し同区の公務員が運用している本件条例により原告は住宅宿泊事業法に規定された住宅宿泊事業であれば180日間の民泊提供行為を営む権利を、土曜日の正午から月曜日の正午まで、合計76日間（180日－104日）も侵害されている。

3 被告中央区の公権力の行使が職務を行うについてされたこと

被告中央区が制定し同区の公務員は本件条例を運営して同区民の民泊提供行為を規制しており職務を行う行為についてされている。

4 同行為が違法であること

（1） 違法な上乗せ条例を判断するための規範について

最高裁判例をはじめとする裁判例は、法令と条例の対象事項や規定文言を形式的に対比するだけではなく、それぞれの趣旨、目的、内容、効果を比較して両者の間に矛盾抵触があるかどうかで判断している（徳島市公安条例事件につき最大判昭和50年9月10日・判時787号22頁、阿南市水道水源保護条例事

件につき徳島地判平成14年9月13日判例自治240号64頁)。

具体的には、規制対象が重複するか否か、重複する場合には規制の趣旨目的が同一か否か、趣旨目的が同一の場合全国一律の規制かどうか、趣旨目的が同一ではない場合、法令の効果を妨げるかどうか、対象行為が重複しない場合、規制の趣旨目的が他の行為を放置する趣旨か、放置する趣旨ではない場合には均衡を失するか否かで判断されている。

すなわち、条例が違法な上乗せ条例となる場合は、①規制対象が重複かつ規制の趣旨目的が同一かつ全国一律規制の場合、②規制対象が重複しているが規制の趣旨目的が同一ではなく条例が法令の効果を妨げる場合、③規制対象が重複しておらず法令が他の行為を放置する趣旨の場合、④規制対象が重複しておらず法令が他の行為を放置する趣旨ではないが均衡を失する場合、である。

(2) 本件条例が違法であること

ア. 規制対象が重複していること

本件条例は、住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関し必要な事項を定めることにより、住宅宿泊事業に起因する事象による生活環境の悪化を防止することを目的としており（同条例第1条）、同第3条では住宅宿泊事業法第18条の規定を受けて、中央区全域で、土曜日の正午から月曜日の正午まで住宅宿泊事業法に基づく住宅宿泊事業が制限されており、住宅宿泊事業法と規制対象が重複していることは明らかである。

イ. 趣旨目的が同一ではないこと

住宅宿泊事業法は、我が国における観光旅客の宿泊をめぐる状況に鑑み、住宅宿泊事業を営む者に係る届出制度並びに住宅宿泊管理業を営む者及び住宅宿泊仲介業を営む者に係る登録制度を設ける等の措置を講ずることにより、これらの事業を営む者の業務の適正な運営を確保しつつ、国内外からの観光旅客の宿泊に対する需要に的確に対応してこれらの者の来訪及び滞在を促進し、もって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しており（同法第1条）、対して、本件条例は、住宅

宿泊事業の適正な運営の確保に関し必要な事項を定めることにより、住宅宿泊事業に起因する事象による生活環境の悪化を防止することを目的としている（同条例第1条）。

すなわち、住宅宿泊事業法は、観光客の来訪及び滞在を促進して国民の生活を安定向上させ経済をも発展させることが目的であるが、本件条例は中央区内における観光客の来訪及び滞在に起因する事象による生活環境の悪化を防止することを目的としており、両者の目的は異なる。

ウ. 条例が法令の効果を妨げていること

(ア) 住宅宿泊事業施行令第1条に規定されている住宅宿泊事業法第18条に基づく実施の制限の基準は下記のとおりである。

- I. 法第18条の規定による制限は、区域ごとに、住宅宿泊事業を実施してはならない期間を指定して行うこと（同施行令第1条第1号）。
- II. 住宅宿泊事業を実施する期間を制限する区域の指定は、土地利用の状況その他の事情を勘案して、住宅宿泊事業に起因する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の区域について行うこと（同条第2号）。
- III. 住宅宿泊事業を実施してはならない期間の指定は、宿泊に対する需要の状況その他の事情を勘案して、住宅宿泊事業に起因する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期間内において行うこと（同条第3号）。

(イ) 上記のとおり、住宅宿泊事業施行令第1条によれば、住宅宿泊事業を実施する期間を制限する区域の指定は、土地利用の状況その他の事情を勘案して、住宅宿泊事業に起因する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の区域について（同条第2号）、区域ごとに住宅宿泊事業を実施してはならない期間を指定して行う必要があり、その期間指定も宿泊に対する需要の

状況その他の事情を勘案して、住宅宿泊事業に起因する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期間内において行う必要がある（同条第3号）。

（ウ） しかしながら、本件条例は、中央区全域において同期間の制限をかけており、明らかに中央区内の各区域の防止の必要性も、期間制限についての必要性も検討されていない。したがって、合計104日に減縮した期間制限も、全域で土曜日と日曜日しか民泊提供行為を行えなくした制限も合理性がない。

（エ） 中央区全域で同様の必要性が生じているとは到底考えられず、本件条例は住宅宿泊事業が認めた180日の民泊提供行為の効果を妨げている。

エ. 結論

したがって、本件条例は、②規制対象が重複しているが規制の趣旨目的が同一ではなく条例が法令の効果を妨げる場合に該当し、過度な上乗せ規制であって法令に違反する違法な条例である。

第4 被告中央区における本件条例の運用の違法性

1 当該公務員の故意または過失

上記の通り、本件条例はそれ自体違法なものであるが、仮に本件条例それ自体が違法ではないとしても、本件条例を適正に執行し運用すべき中央区の公務員による本件条例の運用手続にも違法性がある。

（1） 行政手続法違反

原告は、2018年6月15日から住宅宿泊事業を開始するべく法に定められた要件を満たした届出申請書および添付書類を提出している（甲3）。にもかかわらず被告中央区の担当者はこれを受理しないどころか、届出要件に定められていない事項に言及している。

実際に原告に応答した中央区の担当者であるX氏は9月5日付けの電

子メールにて以下のように述べている（甲4）。

「渡部様は、この要件を今から満たそうとして、届出書の修正や追加書類の提出について言及されていますが、現在の不備は、形式上のものではなく、上記要件すなわち実体的な意味における義務に関するものであって、事後的に修正できる性質のものではありません。」

行政手続法37条において「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。」と定められているにも関わらず、形式上の要件以外の要件を持ち出して受理をしない運用をすることは本来法律で認められていないのである。

このように届出義務が履行されたものとして取り扱わない中央区の本件条例の運用は行政手続法37条に違反するものである。

（2） 地方公務員法違反

他方、本件物件と同じ建物内における一部の居室については届出を受理している（甲5）のであって、被告中央区の担当者X氏による、原告のみを受理しない扱いをするというのは明らかに原告を狙い撃ちにした個人的な嫌がらせに近いものである。

上記のような言動は、地方公務員法30条が「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」と定める公共の利益原則に反するものである。

中央区内の公務員は区民の利益のために勤務しなければいけないところ、不当に原告のみの権利を過度に制約しているのは、同法違反であるといえる。

2 損害の発生と及び額と因果関係

(1) 慰謝料

原告は、東京都中央区日本橋本町 4 丁目 1 4 番 4 号に所在するコンポジット日本橋という物件（以下「本件物件」という。）において住宅宿泊事業を実施しようとしたところ、本件条例により民泊提供行為を違法に制約され、精神的苦痛を負った。その苦痛を慰謝するための慰謝料は金 10 万円をくだらない。

(2) 逸失利益

1 泊あたりの利益が平均金 2 万円であり、法施行日の 2018 年 6 月 15 日から少なくとも 3 ヶ月間事業活動をできていない。仮に同日から住宅宿泊事業を開始したとして、想定稼働率を少なくとも 70%と想定する。

$2 \text{ 万} \times 90 \text{ 日} \times 0.7 = 126 \text{ 万円}$ はくだらないものである。

(3) 合計

上記から、合計金 136 万円以上の損害が発生していることは明らかである。

3 小括

このように、被告中央区は、中央区民の、住宅宿泊事業ならびに民泊提供行為を不当に規制しようとしていることが明らかである。

第5 結論

以上のとおり、本件条例は違法な上乗せ条例であることは明らかである。

本件訴訟は、本件条例が民泊新法の違法な上乗せ条例であることの確認にとどまらず、国民の権利を制約する規制立法の解釈適用の在り方を問う極めて重要な訴訟である。

よって、原告は、被告に対し、国家賠償法 1 条 1 項に基づき、金 136 万円及びこれに対する平成 30 年 6 月 15 日から支払い済みまで民法所定の年 5 分の割合による遅延損害金の支払いを求める。

附 属 書 類

- | | | |
|---|-------|-------|
| 1 | 訴状副本 | 1 通 |
| 2 | 甲号証 | 各 2 通 |
| 3 | 証拠説明書 | 2 通 |
| 4 | 訴訟委任状 | 1 通 |

別 紙

当 事 者 目 録

〒135-0061 東京都江東区豊洲3-6-5 4111

原 告 渡 部 薫

[Redacted]

[Redacted]

〒104-0044 東京都中央区明石町12番1号

被 告 中央区

上記代表者中央区長 矢 田 美 英