

# 観光地域のマネジメントに先立ち

## 必要となる計画管理

### 鎌倉市観光基本計画

観光地域研究部

主任研究員

後藤 健太郎

鎌倉市は、年間約2000万人の観光客が来訪する国内有数の観光都市である(図1)。1185年(文治元年)に源頼朝が鎌倉に幕府を開き、江戸期には、社寺が復興し参拝客が訪れる半農半漁の門前町となる。明治期には、良好な海水浴場として広く知られるようになり、横須賀線や江ノ電も開通するなど、その後、観光地・保養地として発展していった。鶴岡八幡宮(写真1)や鎌倉五山をはじめとした歴史資源の他、由比ガ浜海水浴場などの自然資源や、江ノ島電鉄(写真2)など多様な資源を有し、観光客が来訪する範囲は広い。中世の道路網を踏襲した都市構造を継承する同市では、以前から観光目的の自動車交通による渋滞

(写真3)などが問題視されており、市民と観光客、双方の視点から問題解決に向けて試行錯誤を重ねてきた。そうした中で、近年においては、訪日外国人の急増などを背景に、さまざまな問題が改めて顕在化してきており、対応を迫られている。そこで、ここでは、より広い視野から、鎌倉市が住民の暮らしと観光振興をどのように捉え対応してきたか、を第三者の視点から概説したい。既に多くの観光客が来訪している地域において、地域をより持続可能な観光地域へと近づけていくためには、中長期的な視点での取り組みと持続的なマネジメントが必要であり、さらに持続的なマネジメントを行うためには、計画とそ



写真1 鶴岡八幡宮

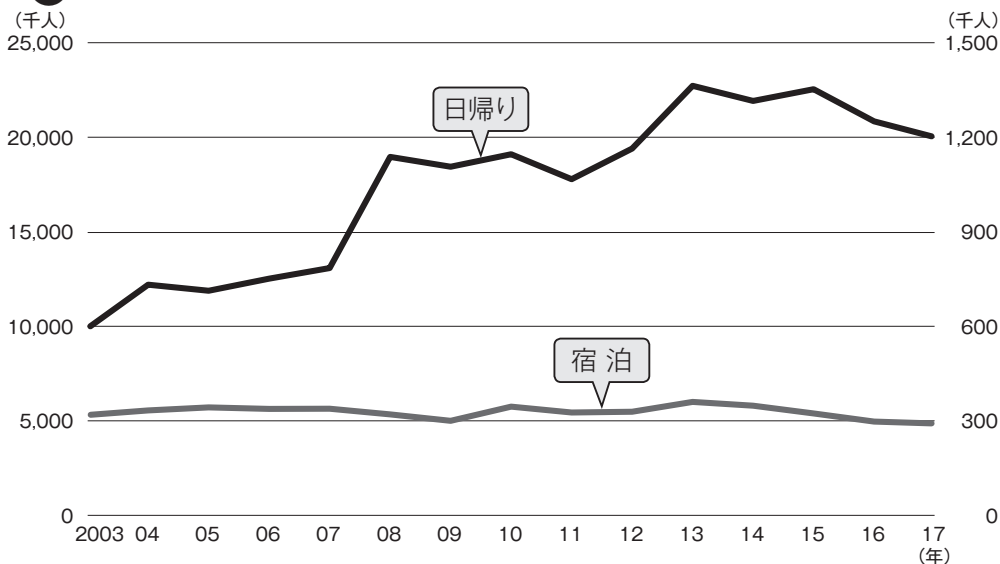


写真2 江ノ島電鉄と相模湾



写真3 交通渋滞の一場面

図1 鎌倉市の延べ入込観光客数



出典：神奈川県「入込観光客調査」

の着実な計画の推進および管理が必要となる。

## 1 観光計画における 市民と観光客の扱い

鎌倉市は、1996年（平成8年）より3回にわたり「鎌倉市観光基本計画」を策定している（表1）。詳細は公開されている各計画書に譲るが、市民と観光客への扱いを整理すると、市民と観光客の双方を意識する段階から、「住んでよかった、訪れてよかったまち」とは何かを具体的に導き出す段階に向かい、さらに両者の満足につながるまちの成熟度や観光の「質」を高めるために、より住民を意識した目標が掲げられるという大きな流れを見ることが出来る。

### 【第1期】 市民と観光客、双方を意識した 計画の策定

豊かな歴史性に依存した観光が中心となる中で、市民の生活環境への変化や観光形態の多様化などにより、新たな観光を求める声が大きくなった。それを受け、観光を通じたまちづくり、人づくりによって、市民や観光客が豊かな生活・観光を享受できるようにな

ることを目的に、1996年に観光計画を策定。鎌倉の観光の特徴の一つとして、国内主要観光都市の入込客数を比較し（表2）、「人口・地域の面積に対して多くの観光客が訪れていること」を挙げ、鎌倉で交通渋滞や混雑が発生する状況などを説明した上で、基本理念を「本計画は、鎌倉の持つ様々な魅力が国民共有の財産であることを認識しながら、「住んでよかった、訪れてよかった」と思えるまちを、市民、観光客と行政がともに育てていくこと」（下線は筆者加筆）と定めた。そして、基本方針では、「観光客、市民、事業者の相互理解を図ります。」「市民と観光客が共有できる観光基盤の整備を図ります。」と掲げ、それを実現するための具体的な施策を計画に位置づけていった。

### 【第2期】 「鎌倉らしさ」の明確化と 市民意識に関する指標の設定

第2期では、理念にある「住んでよかった、訪れてよかったまち」とは何かを鎌倉という地に落とし込んで具体的に検討がなされ、「鎌倉らしさ」として明確に示した。

●観光都市と住宅・生活都市の二面性を両立させることと歴史・文化都市としての伝統を継承することが「鎌倉らしさ」

●「鎌倉らしさ」とは、鎌倉の魅力形成する歴史的遺産や自然及び景観が保全されている中で、そこに住む人たちが武家文化の精神性や伝統、歴史的背景を理解し、「誇り」「香り」「洗練」「知性」「品格・品位」「情緒」といったこだわりを日々の生活の中で大切にしている生活様式、「生き方」のことであり、観光客の方にも、このような「生活様式」「生き方」を理解してもらいたい。（出典：「第2期鎌倉市観光基本計画」、p.8）

また、「住んでよかった、訪れてよかった」まちづくりと、地域が一体となつて観光客を迎え、鎌倉の良さ・鎌倉らしさを理解していただけるようにもてなしていくという目標を掲げ、観光客市民に関する指標を目標指標として設定し、後述のように進捗管理に活用していった（表3）。

「観光客数」に関しては、その数を伸ばす具体的な数値目標の設定は行われなかった。休日に集中している観光客を平日に分散したり、新たな魅力を紹介して滞在

表1 ① 鎌倉市観光基本計画（第1～3期）の概要

計画期間	理念	方針／目標
第1期 1996-2005年度 (1996.4策定)	本計画は、鎌倉の持つ様々な魅力が国民共有の財産であることを認識しながら、「住んでよかった、訪れてよかった」と思えるまちを、市民、観光客と行政がともに育てていくことを理念とします。	1 歴史的遺産と自然の保全と観光資源としての活用を図ります。 2 環境にやさしい観光の実現を図ります。 3 観光客、市民、事業者の相互理解を図ります。 4 市民と観光客が共有できる観光基盤の整備を図ります。 5 鎌倉観光の質の向上を図ります。 6 観光による地域経済活性化を図ります。
第2期 2006-2015年度 (2007.2策定) ※2008,2009年に見直し	鎌倉の持つ様々な魅力や価値が世界に誇る貴重な財産であることを認識し、観光に携わるあらゆる主体が連携・協力して、誰もが「住んでよかった、訪れてよかった」と思える成熟した観光都市を目指します。	1 史的遺産と自然、まち並み景観の保全を図りながら、観光資源としての活用を図ります。 2 新たな魅力の創出によるまちの活性化を図ります。 3 多様な観光行動への対応と鎌倉らしいもてなしの充実を図ります。 4 誰もが安全で快適に楽しめる観光空間の整備を図ります。 5 地域全体で観光振興に取り組む姿勢を共有し、その推進を図ります。
第3期 2016-2025年度 (2016.3策定)	鎌倉の持つ様々な魅力や価値が世界に誇る貴重な財産であることを認識し、観光に携わるあらゆる主体が連携・協力して、誰もが「住んでよかった、訪れてよかった」と思える成熟した観光都市を目指します。	I 歴史、文化、自然、景観といった様々な遺産を保存・継承しつつ、知られざる鎌倉の魅力や価値を掘り起し、新たな観光資源として発展・向上させます。 II 成熟した観光都市としての鎌倉に市民が誇りや郷土愛を感じつつ、安心して穏やかに暮らせるまちをつくります。 III 誰もが安全で快適につつまなく鎌倉で学び楽しめるように、観光客を受け入れます。 IV 観光の振興を地域の活性化につなげます。

表2 国内主要観光都市の入込客数の比較

	入込客数*1 (千人)A	面積*2 (km <sup>2</sup> )B	人口*3 (人)C	面積当りの入込客数 (千人)A/B	人口当りの入込客数 (千人)A/C	面積当りの市内混雑度数 (A/365+C/B)
小樽市	5,087	243	160,711	21	32	719
函館市	4,815	347	303,112	14	16	912
日光市	7,068	321	19,834	22	356	122
金沢市	5,788	468	430,926	12	13	955
高山市	2,080	140	64,489	15	32	503
横浜市	25,604	435	3,250,548	59	8	7,629
鎌倉市	19,659	40	174,782	496	112	5,774
奈良市	13,982	212	352,889	66	40	1,849
京都市	38,288	610	1,394,964	63	27	2,458
神戸市	27,500	544	1,468,208	51	19	2,839
萩市	1,572	138	49,497	11	32	390
長崎市	5,595	241	439,129	23	13	1,887

\*1:入込客数は、93年の年間の延べ入込客数(各数観光統計資料より)

\*2:面積は90年10月1日現在(国土地理院「全国都道府県市町村別面積調」より)

\*3:人口は93年3月31日現在(自治省「住民基本台帳」より)

注:ここでは、同整理が最初に行われた第1期のデータを参考に掲載している。第2期、第3期においても、同時点でのデータで再整理が行われているので、最新のデータはそちらを参照。

出典:「鎌倉市観光基本計画」鎌倉市,1996,p.6

表3 市民と観光客に関する指標とその推移 (一部)

満足度	策定時	第2期										(年度)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	目標値
市民*1	76.6	75.3	74.1	77.7	77.4	78.5	74.9	79.7	79.0			90
観光客*2	59.2	66.8	70.2	73.9	74.0	78.6	75.4	75.9	76.8	79.2	79.5	85

\*1:市経営企画課による第3次鎌倉市総合計画基本計画に関する市民意識調査において、「鎌倉市は、観光に高い魅力と独自性のあるまちだと思いますか」の問いに対して、「とてもそう思う」「少しそう思う」と答えた人の割合 ※平成26年度より、当該調査が施策ごとの主な事業と当初予算額に対する調査内容に変更となり、上記の設問が調査対象外となったことから、平成26年度以降の数値は集計不可として、記載なしとなっている。

\*2:年4回実施している神奈川県観光振興対策協議会の入込観光客数調査の際に行っている聞き取り形式のアンケート調査と観光商工課ホームページで随時受付している満足度アンケート調査結果によるもの。設問は、「鎌倉に来る前の期待と比べて全体的に満足いただけましたか」の問いに対して、「たいへん満足」「やや満足」と答えた人の割合

出典:「第2期鎌倉市観光基本計画」および「鎌倉市の観光事情(平成28年度版)」より(公財)日本交通公社作成

時間を延ばしたり、宿泊してゆっくり2日間楽しんでもらうなど、観光客の満足の質を高める観光客数のマネジメント(観光需要の的確な把握と効果的な振興策への展開)に取り組んでいくことが重要であるという認識にあったからである。

**【第3期】**  
**成熟した観光都市実現に向けた市民の位置づけ**

まちに息づく人々の「生活様式」や「生き方」に、これからの未来における都市としての成熟度が表れてくると考え、4つ目標を掲げた(表1)。観光の「質」は、結果的には市民と観光客の満足度に表れるものであるとの考えのもと、目標達成に向けた指標の中では、市民の満足度と観光客の満足度を最も重視するとともに、第2期の課題を踏まえて、目標の一つに「II 成熟した観光都市としての鎌倉に市民が誇りや郷土愛を感じつつ、安心して穏やかに暮らせるまちをつくります。」を設定し、指標として「市民満足度」に「市民理解度」を加えた。

以上、3期にわたる観光計画での市民と観光客の位置づけを振り返ってみたいが、このような流れの背景には、上

記以外にも入込客数の増加と税収の増加が必ずしも一致しないことなどが挙げられる。

そうした状況下では、市民の観光客に対する不満が増加へと向かってしまうため、より市民を重視した観光政策へと向かっていくことになる。

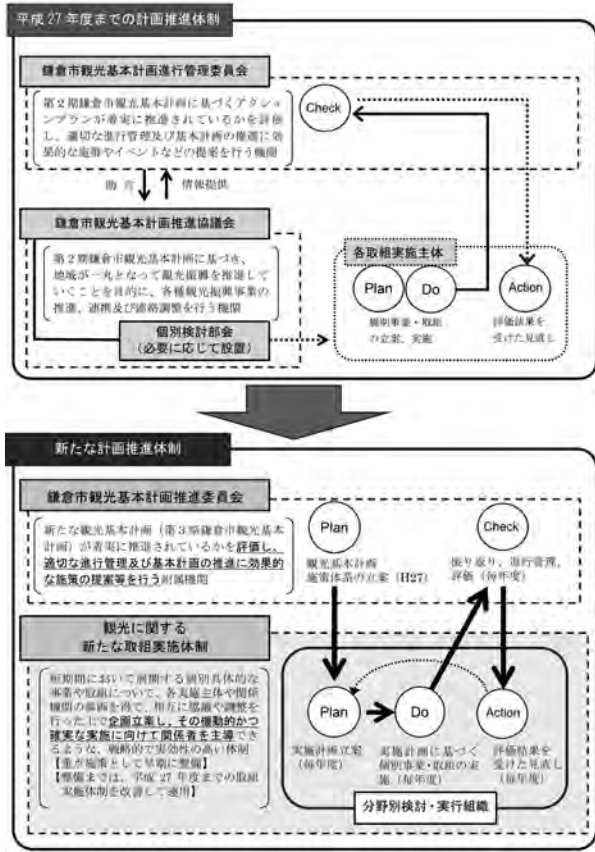
**2 計画の管理と情報公開**

鎌倉市の観光計画の特筆すべきも一つ一つの点として、計画の進捗管理体制を整え、継続的に計画管理を行ってきたことが挙げられる。

第1期の反省を踏まえて着実に計画を推進していくために、既存の組織を中心に多様な主体で構成する組織を構築し、PDCA(Plan(計画)、Do(実行)、Check(評価)、Action(改善))サイクルに沿って計画を推進。その評価・情報の公開も行われた。

具体的には、計画の実施においては、観光振興の意思決定機関である「①鎌倉市観光振興推進本部」(平成23年6月には、鎌倉市観光基本計画推進協議会へ改組)、鎌倉市観光振興推進本部の下部組織として、観光に関するさま

図2 推進体制の変更（第2期から第3期）



出典：「第3期鎌倉市観光基本計画」

さまざまな課題ごとに設置され、個別に検討を行っていく②個別検討部会設置（7部会）、アクションプランの進捗状況について評価・検討する③鎌倉市観光基本計画進行管理委員会」を設置した。参考までに、計画期間中に開催された会議の開催件数を述べると、①は計24回、③は計25回である①③合同開催も含む。

また、鎌倉市ホームページでは「鎌倉市の観光事情」として、毎年、以下の内容を整理し公開している。

「1 進行管理状況評価報告書」鎌倉

市観光基本計画進行管理委員会編）  
「2 平成22年度実績概要」鎌倉市市民経済部観光課・観光振興推進担当編（1 平成22年度の実績概要／II 目標指標の22年度実績数値／III 観光課・観光振興推進担当の事業概要／IV アクションプランの進捗状況／V その他統計データ）」

なお、推進体制に関しては、第2期の状況を踏まえて第3期に変更がなされた。これも試行錯誤の結果であり、実践してきた地域だからこそ成し得る改善だろう（図2）。

### 3 計画管理と相互理解の促進

以上のように、鎌倉市では、市民と観光客の双方に対して早くから問題意識を持って観光計画を策定し、その計画管理を行ってきた。住民の暮らしと観光が既に複雑に入り組んでいる状況において、両者の折り合いをどのようにつけマネジメントしていくか、合意形成も一筋縄にはいかない。一朝一夕には解決できない問題も多いからこそ、短期的かつ即効性のある取り組みと中長期的視点で腰を据えて合意形成を図りながら進めるべき取り組みを見極め、後者に関しては、早期に着手し、住民、観光客との対話や実験を重ねながら相互理解を深め、継続的に取り組んでいくことが重要である。また、その推進および管理の枠組み、体制を地域自身で整えていくことも求められる。

### 4 近年の取り組みの紹介

さて、最後に近年鎌倉市で取り組まれている交通渋滞解消などに向けた取り組みを紹介する。

#### ①（仮称）鎌倉ロードプライシングの検討

鎌倉地域には多くの来訪交通が集中し、特に休日には幹線道路を中心に交通渋滞が発生することにより、バスの定時制や速達性の低下、緊急車両の到達時間の遅れなどが生じているとともに、生活道路へ来訪交通が進入することで、歩行環境が低下するなど、市民の居住環境が悪化している。交通渋滞を抜本的に解決していくためには、道路整備を進めることが必要だが、歴史的環境の保全など、さまざまな制約を抱えているため、短期的に整備することは困難であり、何らかの方策で自動車交通量の抑制を図ることが必要になっている（注1）。

鎌倉市では、1995年度（平成7年度）に「鎌倉地域交通計画研究会」を立ち上げ、鎌倉地域の交通環境改善に向けた「鎌倉地域の地区交通計画に関する提言」を取りまとめ、これらで本提言に沿って実現可能な施策を順次導入してきた。しかしながら、目に見えた交通渋滞の解消には至らず、2012年（平成24年）5月に、市の付属機関として、鎌倉市交通計画検討委員会と、下部組織として鎌倉市交通

③ これまでの検討事項と今回の観光渋滞対策社会実験で提案する事項

検討項目	内容(検討事項)
1 鎌倉の目的	・鎌倉地域の交通渋滞の解消 ・居住環境の改善
2 鎌倉対象エリア	・鎌倉地域(国道134号は対象外)
3 鎌倉対象日時	・全ての土日祝日等 ・8時から16時を基本とし、終了時間は鎌倉市 所の交通実態に応じた適切な時間を設定
4 鎌倉対象者	・鎌倉地域に流入する全ての自動車・二輪車
5 鎌倉除外	・軽車両、緊急車両、福祉車両
6 鎌倉単位	・鎌倉箇所流入1回につき鎌倉
7 鎌倉額と 鎌倉パターン	・市街からの流入車両を1とし、市民は0~0.1
8 法制度	・法定外税による鎌倉又は条例に基づく課税 ・道路法との関係の整理
9 技術的手段	・ETCによる鎌倉 ・カメラ検定による鎌倉

- 今回の社会実験で提案する事項
- 1) 鎌倉地域への主要な流入人口において流入台数を把握するための交通系ICカードの活用
  - 2) 鎌倉地域を車庫の目的とする車両以外の交通系ICカードの活用
  - 3) 鎌倉の検定を行うためのICカードの活用
  - 4) 主要部の地理状況を把握するための地理情報システム(GIS)の活用
  - 5) AIカメラなどのIT機器を活用した人の移動モード、滞留の把握

出典：第1回 鎌倉エリア観光渋滞対策実験協議会「資料-3 鎌倉市の提案内容について」、p.7

出典「第2回鎌倉市交通計画検討委員会・特別委員会資料(H29.1)」を基に作成

計画検討委員会・専門部会を設置し、2013年(平成25年)10月より、交通渋滞の解決策の一つである、(仮称)鎌倉ロードプライシング(注2)の内容について検討を開始した。住宅地と観光地が共存する鎌倉地域の交通渋滞の解消および市民の居住環境の回復を目的とするもので、2017年度(平成29年度)には、国土交通省が設けた「観光交通イノベーション地域」(注3)にも選定された。そして、エリアプライシングを含む交通需要制御などのエ

リア観光渋滞対策の検討・調整などを目的に、国土交通省が「鎌倉エリア観光渋滞対策実験協議会」を設置し、これまで(2019年1月21日現在)2回開催されてきたところである。(仮称)鎌倉ロードプライシングに関するこれまでの検討事項と国土交通省に提案した内容は図3の通り。鎌倉市交通計画検討委員会での検討結果や鎌倉エリア観光渋滞対策実験協議会での調査結果をもとに、シンポジウムなどを開催しながら、市民生活と観光が共生できるまちづくりに向け、ロードプライシングの実現を目指していくとしている(注4)。

② 江ノ電鎌倉駅西口改札における社会実験

ゴールデンウィーク期間中の江ノ電混雑時における沿線住民などの移動円滑化を図るため、江ノ島電鉄株式会社との協力のもと、沿線住民などが鎌倉駅構外に並ばずに駅構内に入場できるようなするための社会実験を2017年(平成29年)より実施。市が事前に発行した江ノ電沿線住民など証明書を提示することで、改札口の外の行列に並ばずに駅構内に入場し、構内の行列の最後尾に並ぶというもの。

2018年(平成30年)は、5月4日午前11時頃から駅構外への乗車待ちの列が発生。最大で約100mの列が生じ、85人の沿線住民などが証明書を利用して駅構内へ入場した(発行枚数1471枚に対する使用割合は約6%)。最も混雑していた時間帯において、沿線住民などが優先入場することにより、最大約20分程度待ち時間を短縮。証明書の申請時に事前に配布したアンケートでは、約8割が、今回の取り組みについて「とても有意義」または「有意義」と回答し、約9割が、「今後も実施してほしい」と回答。また、当日乗車待ちをしていた観光客のうち118人の方に対しアンケートを実施したところ、約8割(90人)の方から、今回の取り組みについて理解できるまたはおおむね理解できるとの回答があった(注5)。

交通の他、訪日外国人に関する取り組みとしては、2018年度(平成30年度)に実態調査を実施。同市のインバウンド対策とともに観光消費額の増大を図るための施策案を策定することを目的に、基礎データ収集などが行われている。

さまざまな環境変化にも対応しながら、

ら、長年、生活と観光の共存を模索してきた同市の苦勞が近いうちに実を結ぶことを心から願いたい。

(ごとう けんたろう)

(注1) 「鎌倉市交通計画検討委員会・専門部会(仮称)鎌倉ロードプライシングについて」、p.1  
(<https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/koutsu/documents/road-pricing-soan.pdf>)  
道路の使用に対して課金するのではなく、鎌倉地域への流入に対して課金するエリアプライシングのこと。

(注2) 「観光先進国」の実現に向け魅力ある観光地を創造するため、ICT・AIなどの革新的な技術を活用し、警察や観光部局とも連携しながら、エリアプライシングを含む交通需要制御などのエリア観光渋滞対策の実験・実装を図るのが「観光交通イノベーション地域」。鎌倉市は、京都市とともにICTによる人や車の動向把握などの実証実験に着手するエリア観光渋滞対策の実験実施地域として選ばれた。

(注3) 「江ノ電鎌倉駅西口改札における社会実験の最終報告について」資料  
(<https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/koutsu/documents/endensaisyu.pdf>)

(注4) 第2回 鎌倉エリア観光渋滞対策実験協議会「資料-5 鎌倉市の今後の取り組みについて」、p.3

(注5) 1) 鎌倉市公式HP>市政情報 > 施策・計画 > 観光基本計画  
([https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/shisei/shisaku/kankou\\_keikaku/index.html](https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/shisei/shisaku/kankou_keikaku/index.html))  
2) 旬刊旅行新聞 特集No.503 オーバーツーリズムの波、各地で混雑や渋滞、マナー違反など問題に。2018年9月21日(金)  
3) 高坂晶子(2018)：「求められる観光公害(オーバーツーリズム)への対応-持続可能な観光立国に向けて-」JRレビュー2018, p.19-21  
(<http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/10798.pdf>)