

観光客急増で問われる地域の“意思”

観光地域研究部次長・主席研究員 吉澤 清良

はじめに

インバウンド観光市場の急成長とその経済効果が注目されている。一方で、外国人旅行者も含む観光客の増加・集中による騒音や交通渋滞などで、生活環境が脅かされているとの報道も目立つようになってきた。

2018年(平成30年)、当財団が事務局を務める「観光政策検討有識者会議」が実施した、179市町村(政令指定都市20市を含む)を対象とした調査によると、「観光地として許容できる限界以上の観光客が来訪しており、観光資源の劣化や住民の生活環境の悪化が生じていると思うか」との質問に対して、全体的には、オーバーツーリズムの影響を意識している市町村はわずかであった(図1)。

しかし、一部の市町村からは、「想定以上の観光客の増加により、観光地周辺での渋滞発生など、道路事情の悪化が顕著で、地元住民らの日常生活に悪影響が出ている」「観光客の増加により、交通渋滞やごみ問題が発生しており、住民にとって観光がメリットではなく、ストレスに感じられることが多い」などの回答が寄せられている。オー

バーツーリズムの悪影響が、観光資源の劣化以上に、生活環境の悪化という形で顕在化しつつある現状が報告されている。

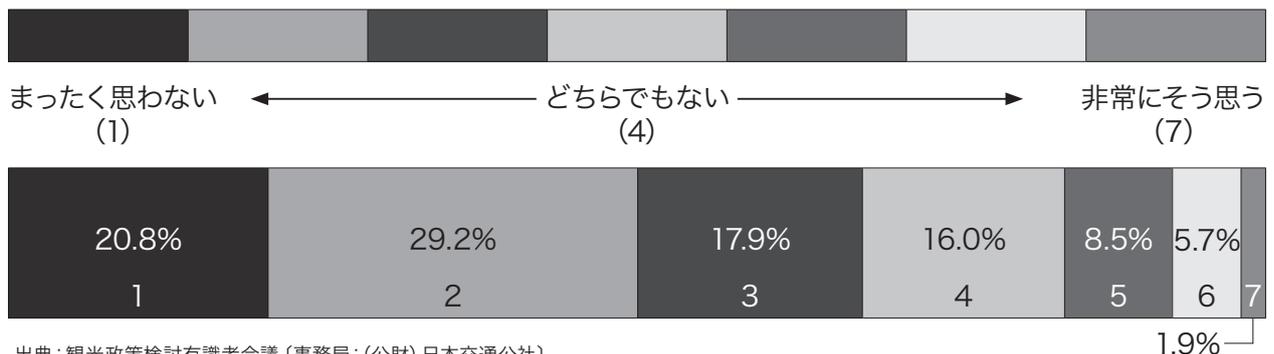
「特集1 観光による地域への負の影響にどう向き合うべきか」でも述べられているように、オーバーツーリズムによる悪影響は、今に始まったものではないが、これまでは市町村や観光地が個別に対応してきた印象が強く、全国的には必ずしも十分な議論はなされてこなかったといえる。

こうした状況にあつて、2018年6月には、観光庁に「持続可能な観光推進本部」が設置され、観光客と地域住民の共存・共生に関する対応策のあり方が検討中であり、その取り組みが待たれるところとなっている。

そもそも「オーバーツーリズム」という言葉は学術用語ではなく、メディアが使用したのが最初とされている(本誌「観光研究レビュー」P47)。しかし、特集1で、その安易な使用や多用を懸念しているように、オーバーツーリズムという言葉が存在する以前から解決に向けた取り組みを行ってきた地域の中には、メディアなどの第三者に指摘されることに違和感を覚える人も

図1 オーバーツーリズムの発生に対する評価

(n=106)



出典：観光政策検討有識者会議(事務局：(公財)日本交通公社)

少なくない。

幸いにも、オーバーツーリズムによる課題が顕在化したのは、今はまだ一部の地域にとどまっている。しかし、他の地域も、オーバーツーリズムの現状を知り、事前に察知する視点や何かしら備える意識を持つておくことが必要なのではないか。

こうした問題意識のもと、私どもは本誌の特集テーマに、「観光客急増で問われる地域の“意思”」を取り上げることにした。

本特集は、オーバーツーリズムの状況にあると言われている国内外のさまざまな事例から、その現状と対応策を学び、課題の解決に向けた示唆を得ようとするものである。

各特集の要点を振り返る

【特集2】

オーバーツーリズムに苦悩する国際観光都市

龍谷大学の阿部大輔氏は、世界各地で起きているオーバーツーリズムの現状について、「ヴェネツィア」「バルセロナ」「京都」を取り上げて、その政策的対応策を解説した。

ヴェネツィアでは、2009年(平成21年)の段階で「観光戦略調整政策」が作成され、観光の発展を都市の再生と接続させようとする政策がとられている。

また2017年(平成29年)4月には、市長から旧市街全域への観光客の分散化、混雑が深刻な場所での住民と一部観光客の動線の分離、宿泊施設の規制など、新たな指針が発表されている。

バルセロナでは、2017年1月に可決・承認された「観光宿泊施設抑制プラン(P.E.U.A.T)」により、宿泊施設の立地コントロールが図られている。

これには、界隈の公共空間での生活を維持するとともに、そこへの観光の影響を最小限に留め、持続可能な経済活動の展開を図る狙いがあるという。

一方、京都では、現在の観光スタイルの質を高めるための方針として、「良質な宿泊施設の拡充と民泊適正化」「観光客の分散化による観光客の満足度の向上」「文化を基軸とした観光の取り組みの推進」が挙げられている。

阿部氏は、これらの必要性を認めただうえで、さらに市民の生活環境を踏まえた際に、適切な観光のポリシーを検討する視点の大切さを述べた。

【特集3】

地域らしさと町の品格に相応しい観光振興のあり方とは

近江八幡市でも、2000年代中盤以降の観光客の急増に伴い、駐車場不足、交通渋滞など、さまざまな課題が生じていた。そのため、市では、多様な関係者で協議し、市民生活か観光振興かの二者択一ではなく、地域全体の利益を意識した策が実施されてきた。

近江八幡観光物産協会の田中宏樹氏は、近江八幡市の観光の特徴を、「暮らしと文化の豊かさを資源とした観光」「観光客の増加に躍起にならない観光振興」と紹介した。また、観光は目的ではなく手段であり、身の丈・背の丈の取り組み、市民も観光客も楽しめる観光事業こそが最大の誘客策だと述べた。そして、「観光地としての継続(存続)を考へることは、近江八幡らしい観光とは何かを考え、近江八幡らしさを求め続ける活動である」と説いた。

【特集4】

生活と観光のバランスを考える視点と環境変化への対応 2000年代以降の「生活型観光地」由布院の取り組みを通じて

由布院には、年間約380万人もの

観光客が来訪し、1日当たりに換算すると、同地域の人口に匹敵する人数だという(2000年当時)。

由布院では、観光客増加への対応として、これまでも「交通社会実験(2002年)」「景観計画の作成・景観協定(2008年)」などが行われている。

また、最近では、由布院温泉観光協会と旅館組合が、「観光基本計画」の見直しを行い、外国人旅行者の増加、宿泊施設や商業施設の外部資本の参入など、昨今の観光を取り巻く環境変化への対応を明記した(2018年)。

当財団で由布院・由布市に関わる後藤健太郎は、2000年代前半に、まちづくりのリーダー中谷健太郎氏が、「観光客を減らし、コントロールする提案」を行うなど、生活と観光の均衡を図るための意識が芽生えていたことを、地域が自律的な管理を行っていく上で、特筆すべきことだと述べている。

また、由布院観光総合事務所の事務局長(当時)を務めていた米田誠司氏の言葉を引き合いに出し、オーバーツーリズムが問題現象だけの発信にとどまると、地域のブランド力を毀損することにもなりかねないことから、慎

重な態度、行動が求められると警鐘を鳴らした。

【特集5】 世界の人人々の夢と憧れの街へ 東京都・銀座の取り組み

銀座通連合会・全銀座会・銀座街づくり会議の竹沢えり子氏は、東京・銀座を訪れる外国人旅行者は、2013年(平成25年)9月、オリンピック・パラリンピックの招致が決定して以降、急激に増加したという。

当初は、外国人旅行者のマナー違反などから、日本人客の銀座離れが懸念されたが、全銀座会(銀座の街の全体方針を意思決定する組織)を中心に、外国人旅行者のマナー向上を促す「銀座ガイドブック」や、従業員の接客向上のための「ホスピタリティーガイド」の作成・活用などにより、お互いの理解も進み、次第に、外国人旅行者の存在に、「慣れてきた」とのこと。

なお、銀座には、カプセルホテルなどの割安な宿泊施設の出店計画が持ち上がることもあったが、中央区は、地元商店街などからの要望を受けて、街の風格や景観維持の観点から、地区計画を変更して低価格の宿泊施設の新規開業を規制することにした(2017年)。

最後に、竹沢氏は、ある百貨店担当者の話として、ショッピング体験の価値は、商業の街・銀座が築いてきた宝であり、だからこそ、銀座の街の魅力を落とさない努力を街全体でやってきたとの例を挙げて、「銀座を」世界の人人々の夢と憧れの街へと、その思いを語った。

【特集6】 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

当財団の後藤健太郎は、「鎌倉市では、以前より観光目的の自動車交通による渋滞などが問題視され、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」として、「観光基本計画の3期にわたる策定(1996年、2007年、2016年)」「市民への観光による正負の影響調査の実施」「住民意識に関する指標の設定」「計画管理の定期的実施」などの取り組みを取り上げて、他地域と比較すると、鎌倉市では計画管理が全国の観光地の中でもしっかりと行われてきたと分析した。

また、鎌倉では、交通渋滞解消策の一つとして、日本初となる「ロードプラ

インク」(自動車による道路の使用に対する料金徴収)の実現に向けた検討が近年大きく進展しつつあることを紹介した。

しかし、鎌倉市がさまざまな対応策を講じてもお解決に至っていない一因として、住民の暮らしと観光振興が複雑に入り組む中で、地域における多様な関係主体、地域住民や観光客双方の折り合いをつけて管理していくことの難しさを指摘している。

【特集7】

居住地での観光を 許容制限する対応

韓国ソウル、北村韓屋村

帝京大学の金振晩氏によると、北村韓屋村では、観光客による騒音、ごみの増加、不動産賃貸料の高騰などによつて日常生活に支障が発生している。そして、住民の中でも、住宅や商業ビル所有者とその賃貸者などで利害が異なることが、問題を一層難しくしているという。

そうした中で、行政の政策が、公共駐車場の建設、公衆トイレの拡充など、観光客中心になっていることに、さらに不満の声が高まっているとのこと。

その後、2018年になり、ソウル

市は、ソウル市観光条例の改定、訪問時間の制限、観光バスの不法駐車車の取り締まりの強化、公衆トイレの拡大、観光ガイド対象の事前教育など、オーバーツーリズムの対策を発表した。

しかし、金氏は、「もぐら叩き」のような処方箋よりも、地域住民を含む利害関係者間の十分な議論を通じての方向性や対策を決めるプロセスが重要であると指摘している。

オーバーツーリズムの 課題と対応策

オーバーツーリズムによる悪影響のうち、特に地域住民と観光客との軋轢(あつれい)は、「観光研究レビュー」でも「図1 空間特性別のオーバーツーリズムの事象」で取り上げたように、観光客が集中する地域が、住居地域なのか、商業地域なのかといった空間特性にも大きく影響を受け、起り得る弊害も異なってくる。

こうした難しさも手伝って、オーバーツーリズムに悩む自治体などがさまざまな対応策を講じてはいるものの、なかなか根本的な解決には至っていない。

表 1 オーバーツーリズムの課題と対応策の例

課題	対応策												
	短期的対応					中長期的対応							
	観光施設等への入場制限	交通等ルールの変更	近隣の観光地への誘導	ルール・マナーの周知徹底	混雑度の調査(将来的な入場有料化等を見据えて)	需要抑制			受入容量拡大				
民泊の禁止もしくは制限						宿泊施設の新規設置の禁止もしくは制限	地区の用途別ゾーン分け	中心部への自動車流入の禁止もしくは制限(有料化を含む)	中心部における駐車場の撤去	高級ホテルの誘致	古民家など空き施設・店舗等の活用	宿泊税(観光税)の導入	平準化策の実施(観光客のコントール策の導入など)
(1) 地域資源への影響													
自然資源や人文資源等の損傷・劣化	●				●			●	●			●	●
景観の損失(雰囲気の劣化)										●			
(2) 観光客の観光体験への影響													
トイレなどのインフラ不足	●		●		●					●		●	●
交通機関(電車・バス等)の混雑		●	●					●				●	●
道路等の交通渋滞の発生・悪化		●	●					●	●			●	●
観光資源・施設等の混雑	●				●			●	●			●	●
観光客による騒音の発生・悪化				●									
観光客のマナー・ルールの無視				●									
(3) 住民の生活環境への影響													
観光客による騒音の発生・悪化				●									
交通機関(電車・バス等)の混雑		●	●					●				●	●
日常的に利用する施設等の混雑			●			●	●	●					
道路等の交通渋滞の発生・悪化		●	●					●	●			●	●
観光客のマナー・ルールの無視				●									
観光客によるゴミの増加				●			●						
物価や家賃等の高騰								●			●		
治安の悪化				●									
(4) 地域経済への影響													
道路等の交通渋滞の発生・悪化		●	●					●	●			●	●
物価や家賃等の高騰								●			●		
安価な宿泊施設の増加						●	●	●		●		●	
非居住オーナーの宿泊施設の増加							●	●				●	
地域(観光地)イメージの低下				●				●		●			

表1は、今回取り上げた事例などを参考に、オーバーツーリズムによる課題と考えられる対応策の例を整理したものである。

課題は、次の4タイプに分類した。

(1) 地域資源への影響：観光資源（自然資源、人文資源など）およびそれを含む景観（雰囲気）への悪影響

(2) 観光客の観光体験への影響：待ち時間の増加や不快な思いなどから観光客が観光地に対して抱く不満など

(3) 住民の生活環境への影響：住民の日常生活に直接のおよび間接的に及ぼす悪影響

(4) 地域経済への影響：観光客の増加などにより地域が被る経済面での被害

それぞれの課題に対してとられる対応策は複数にわたる。

例えば、短期的には「観光施設などへの入場制限」「近隣の観光地への誘導」「ルール・マナーの周知徹底」などが、また中長期的には「宿泊施設の新規設置の禁止もしくは制限」「中心部への自動車流入の禁止もしくは制限（有料化を含む）」「宿泊税（観光税）の

導入」などが考えられる。

しかし、立ち入り制限や禁止、有料化に係る対応策などは、複雑な利害関係が絡むだけに、実施の前提として、関係者の合意形成が何よりも大切なことを忘れてはならない。

オーバーツーリズムへの対応の留意点

先に示した対応策は、いわば対症療法的なものではあり、地域住民と観光客との共生・共存を常に念頭に置きながら、対応策を講じていくことが肝要である。

国や地域が観光振興に取り組み、多くの観光客が来訪するようになれば、オーバーツーリズムによる悪影響を受ける地域が、少なからず増加することが懸念される。

オーバーツーリズムへの対応として留意すべき事項を、次の通り整理した。

① オーバーツーリズムへの対応は、その発生前から兆候をつかんでおくことが大切である。そのためには、普段から各種データの取得（宿泊容量、交通利用者数、混雑時間帯の観光客数、クルーズ寄港数など）や観

光客の行動特性（移動経路など）を把握しておく、発生に備えた対応策を検討しておくことが望ましい。

② 対応策の検討に際しては、単に観光客数を抑制するばかりではなく、地域の観光資源や日常生活にも配慮ができ、地域の持続可能な発展に寄与する旅行者を増やしていく、そうした旅行者に選ばれる地域になるといった視点も大切である。

③ オーバーツーリズムが発生した場合には、事前に備えておいた対応策のもとに、日常生活への支障を最低限にとどめるためにも、短期的対応（観光施設などへの入場制限、近隣の観光地への誘導、ルール・マナーの周知徹底など）は、関係者の同意のもと早急に取り組むことが望ましい。

終わりに

元近江八幡市長の川端五兵衛氏は、巻頭言（観光は終の栖の内覧会〜死に甲斐のある終の栖のまちづくり〜）の最後を、「地方が観光地を考える上で最も大切なのは、長い歴史の中で築き上げられた風景や固有の歴史、文化遺産、祭りや行事などに根差し、本質を踏ま

えたストーリー性のあるまちづくりだと考えている」と結んだ。

オーバーツーリズムの状況に陥ったとしても、観光まちづくりの理念がしっかりとっている地域は、その変容・変質を最小限度にとどめることができるのではないか。

そして、特集7のコラムで、後藤健太郎が「ソウル公正観光国際フォーラム（2018年）」を例にして説いているが、我が国でも、オーバーツーリズムへの対応を契機に、観光・旅行がどう変わろうとしているのか、どのように変えるべきなのか、どのような「観光社会」を形成すべきなのか、がより見える形で議論がなされていくことを期待したい。

（よしざわ きよよし）

<参考資料>

- 「持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究」（国土交通政策研究第146号、2018年4月、国土交通省 国土交通政策研究所 前主任研究官 十河久恵、研究官 奥井健太、研究官 中村卓史、研究官 大内健太）
- 「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〜」（JRILレビュー2018、株式会社日本総合研究所 調査部 主任研究所 高坂晶子）