

持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究 (概要)

平成30年4月

国土交通省 国土交通政策研究所

本調査研究の目的

○背景

- 近年、訪日外国人旅行者数が急増、観光はまさに「地方創生」の切り札。
- 政府も「明日の日本を支える観光ビジョン」(H28.3)を策定、強力に推進。

(目標値)

- 訪日外国人旅行者数(2016年約2千4百万人) ⇒2020年4千万人、 2030年6千万人
- 地方部延べ宿泊者数(2016年約2千8百万人泊) ⇒2020年7千万人泊、2030年1億3千万人泊
- 訪日外国人旅行消費額(2016年約3.7兆円) ⇒2020年8兆円、 2030年15兆円

- 他方、訪日外国人旅行者急増により、交通渋滞や事故、住民とのトラブル等、様々な問題も起こり始めている。

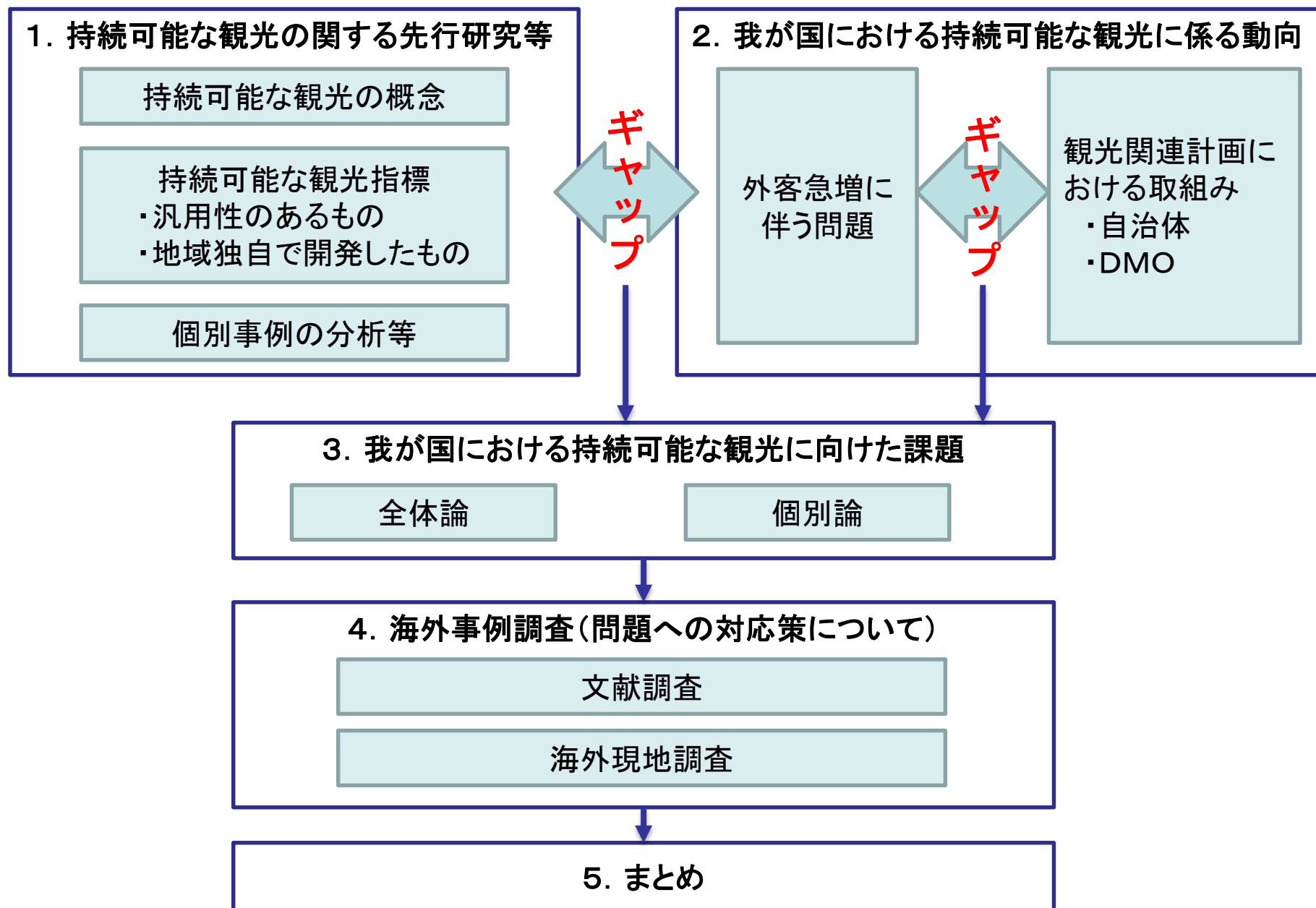
○国連の動き

- 国連では、2017年を「開発のための持続可能な観光の国際年」と定める。
- 国連世界観光機関(UNWTO)は、環境、経済、地元社会の3つの側面において適切なバランスが保たれることが持続可能な観光の実現にとって重要としている。

○目的

- 海外の観光先進地域に着目し、特に地域住民の目線から、外国人旅行者の急増に伴って発生した様々な問題やその対応策等を調査することを通じ、今後望まれる持続可能な観光政策のあり方の検討に資することを目的とする。

調査研究の流れ



1. 持続可能な観光に関する先行研究等

1-1 「持続可能な観光」の概念

1-2 国際機関における持続可能な観光指標開発等の系譜

1-3 STI関連文献(汎用的なもの)

1-4 STI関連文献(地域独自で開発したもの)

1-5 個別事例の分析

1-1 「持続可能な観光」の概念

- 「持続可能な発展」とは、「将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たす」こと。
- 「持続可能な観光」とは、「訪問客、産業、環境、受入れ地域の需要に適合しつつ、現在と未来の経済、社会、環境への影響に十分配慮した観光」とされている。

1) 国際連合における「持続可能な発展」(Sustainable Development)の定義

○将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすこと

出典)「環境と開発に関する世界委員会」(ブルントラント委員会)(1987年)

2) UNWTOにおける「持続可能な観光」の定義

○訪問客、産業、環境、受入れ地域の需要に適合しつつ、現在と未来の経済、社会、環境への影響に十分配慮した観光

✓ 観光の持続可能性の原理は、「観光の発展における、環境、経済、社会文化的な側面に関わっており、長期間の持続可能性を保証するためには、これら3つの領域※間で適切な均衡がとれていなければならない」としている。

※①環境資源の活用の最適化

②ホストコミュニティの社会文化的真正性

③長期的な経済活動の保証

✓ 持続可能な観光の発展には以下が必要で、観光客の高いレベルの満足を維持すべき、としている。

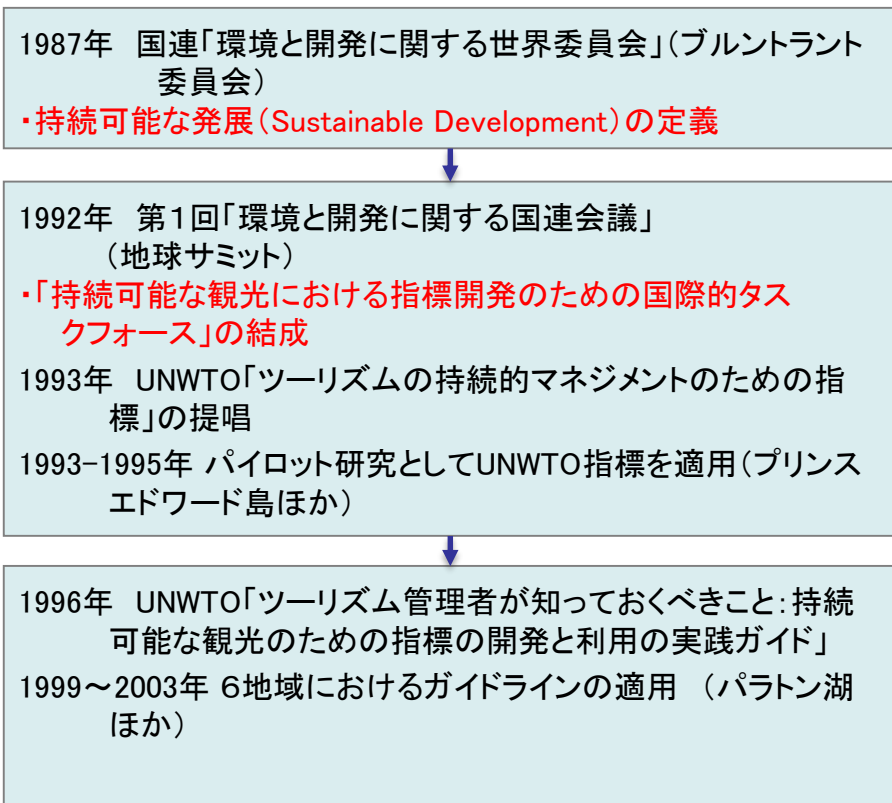
①関連するすべてのステークホルダーの参画

②(幅広い参加と確実な合意形成のための)強い政治的リーダーシップ

③観光の影響をモニタリングする継続的取組み

- 1987年に国連「環境と開発に関する世界委員会」において「持続可能な発展」が定義。
1992年の地球サミットで「持続可能な観光における指標開発のための国際的TF」が結成。
その後、UNWTOを中心に持続可能な観光指標(STI)※の開発に取り組まれる。
- 2004年にUNWTOがSTIを公表したあとは、それを基に、最近ではGSTCやEUなどでも汎用的な持続可能な観光指標が開発されている。

※STIは、持続可能な観光に関わる論点・課題等と関連が深く、体系的に整理し易いことから、本調査で深掘りして調査する。



※UNWTOを含む約30の国際機関がGSTCパートナーシップを結成。
同パートナーシップが作成。

1-3 STI関連文献(汎用的なもの)

○国際機関等で開発された持続可能な観光指標(STI)を見ると、①経済、②社会・文化、③環境の3つのボトムラインに④マネジメントを加えた4つの観点から「持続可能な観光」をとらえるとともに、地域の実情を踏まえ設定するのが望ましいとしている。

○汎用的な持続可能な観光指標とその特徴(国際機関等で開発されたもの)

資料名	適用地域	策定年	持続可能な観光指標の特徴
UNWTO ガイドブック ¹	—	2004	・①(環境)観光資源の利用の最適化、②(社会文化)受入れ社会の社会文化的真正性の尊重、③(経済)長期的経済活動の保証 を目標とした評価指標を設定。 ・13区分の下に複数の中小項目を設け、各々に具体的内容や複数の指標を提案。この体系軸に設定された指標以外にも18の観光特性(島嶼、山岳、都市等)に応じ項目・指標を提案。<u>地域の実情を踏まえ設定するのが望ましい</u>としている。 ・指標は問題の有無・大きさ、問題の兆候、対応の必要性等を測定する尺度として、指標値のモニタリングを通じた状態変化の把握を重視。
GSTC-D ²	マドリッド、ワシントンDC	2013	・指標は、経済、社会文化、環境の3ボトムラインにマネジメントを加えた4つの面から体系化。
ETIS ³	欧州各国 (200以上の都市で実験)	2013	・指標は、経済、社会文化、環境の3ボトムラインにマネジメントを加えた4つの面から体系化。 ・「利用・管理の容易さ」を強調。地域への具体的適用のためのツールキットも開発。そこでは、まずは観光地のプロフィールの作成が必要とし、<u>地域の実情を踏まえ設定するのが望ましい</u>としている。

1 Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations : A Guidebook

2 Global Sustainable Tourism Criteria for Destinations

3 European Tourism Indicator System for the Sustainable Management of Destinations

※GSTC-DとETISはUNWTOガイドブックを基に作成されたもの

○地域独自で開発した持続可能な観光指標(STI)を見ると、国際機関等のSTIのように、地域の文化社会、環境、経済の3つのボトムラインという視点に加え、地域住民や観光産業等影響を受ける様々な主体の目線から指標が設定されている例が多い。

○地域独自で開発した持続可能な観光指標とその特徴(主なもの)

資料名	適用地域	策定年	持続可能な観光指標の特徴
DIT-ACHIEV ¹	アイルランド	2008 実験開始	・遺産、インフラ、企業、コミュニティ、来訪者、行政という利害関係のある6つの「主体」別に体系化して33の指標を設定。
ウィスラー2020	(加) ウィスラー	2004	・①コミュニティパフォーマンス指標と②企業計画パフォーマンスレポートを設定HPで随時データを公開してモニタリングを実施。 ・①は住民や観光客の目線から設定された指標で、②は観光産業側の目線から設定された指標。いずれも、地域の暮らし、経済、環境といった3つのボトムラインの指標が設定されている。
KI-TOMM ²	(豪) カンガルー島	1996	・社会、環境、経済及び体験の4つの視点から53の指標を設定。 ・各指標に対し、ステークホルダー間で協議して許容範囲(数値)を設定。2年毎に、観光客と住民へのアンケート調査を交互に実施、結果を公表。
広域カリブ持続可能観光圏 ³	カリブ諸国	2005	・14の指標を設定し、環境、社会、文化、経済の4つの視点で整理。 ・1つの視点から指標を設定するのではなく、1指標は複数の視点に影響を及ぼすといった考え方で整理。

1 Dublin Institute of Technology ACHIEV Model

2 Kangaroo Island, Tourism Optimization Management Model

3 Sustainable Tourism Zone of the Caribbean

1-5 個別事例の分析等①

○観光の及ぼす影響（ポジティブ・ネガティブ）の内容や大きさ等は、観光地の様々な特性と密接に関係していると指摘されている※。

※ただし、発生する問題と観光地特性との因果関係や相関関係は必ずしも明らかにされていない。

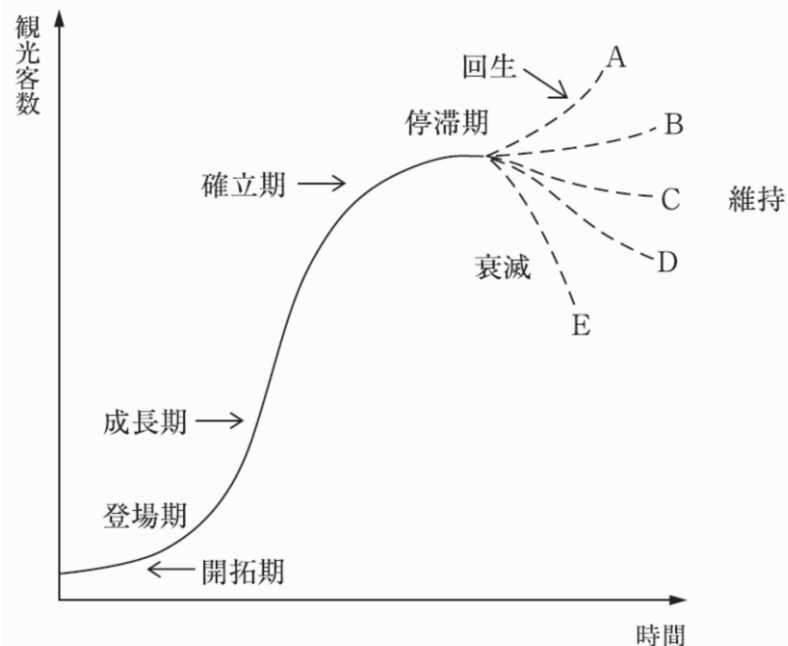
○日本は先進国でインフラレベル等が高い一方で、観光のライフサイクルは全体として成長期にあるため、発展途上国/観光先進国等とは観光の及ぼす影響が異なる。また、日本国内でも、京都等既に観光客が多く訪れている地域と今後観光振興する地域でも異なる。

○（英）ベットフォードシャー大学Peter Mason教授による
観光におけるインパクトの主な影響要因

内容	例
観光の場所	地方/都市、沿岸/内陸、先進国/途上国
観光の規模	観光客数
観光客の属性	出発地、国内/国外、先進国/途上国
観光客の活動	受動的/能動的、リソース消費型、地域との関わりのレベル
インフラレベル	道路、下水道、電力供給
ライフサイクル	（バトラーの観光地ライフサイクル）
時期	年、雨季/乾季の重要性

出典）「Tourism Impacts, Planning and Management」
（Peter Mason（2003））から翻訳

○イギリス人地理学者R.W.バトラーによる
TALC(Tourism Area Life Cycle)理論



出典）「観光地ライフサイクル論の進展過程」（大橋昭一（2009））より引用 8

1-5 個別事例の分析等②

- キャリング・キャパシティは、設定事例はあるものの、観光客の満足度や観光地の資源との関わりが強く、観光地特性や影響を受ける主体等によって変化する複雑な概念。
- 日本が持続可能な観光に着手する場合、キャリング・キャパシティはそれを支える基本的概念の1要素として意識することが重要。

○キャリング・キャパシティについて

- ✓ もともとは19世紀頃に誕生した生態学や人口学の考え方。
- ✓ UNWTOは、1981年に観光地における環境容量として「訪問客の満足度の低下と物理的、経済的、社会文化的環境資源の減少と破壊を引き起こすことがなく、同時に観光地を訪問するかもしれない人々の最大数」と定義。以後、観光分野にキャリング・キャパシティの概念が普及。
- ✓ ユネスコの世界遺産のマニュアル※では、キャリング・キャパシティを「物理的」、「環境的」、「社会的(社会文化的)」の3要素に分けて説明(下図参照)。
- ✓ カンガルー島、香港等設定事例はあるものの、汎用性に乏しい。

種類	解説・例
物理的	・提供可能ベッド数、駐車場台数、キャンプ場の容量、劇場の座席数等。付随して、飲料水及び電力供給量。
環境的	・持続可能な機能を維持しつつ、生態系が人間の干渉を許容できる程度。 ・観光地の使用とその影響との間には曲線的な関係が存在する可能性があり、生態系の抵抗力と復元力との幅広い変動が、環境的キャリング・キャパシティの予測を困難なものとしている。
社会的	・心理的及び社会文化的なものであり、利用可能な場所にいる人の数が、レクリエーション体験の質と利用者の満足度とを低下させる限界を超過することを示す。 ・過剰な混雑は、社会文化的なキャリング・キャパシティの主要な例である。互いに異なる利用者集団は異なる社会的期待を持っており、社会的抵抗力と復元力に関連する複雑な問題のため、この要因もまた評価が困難である。

※ 及び(図出典)「Managing Tourism at World Heritage Sites: a Practical Manual for World Heritage Site Managers By Arthur Pedersen」(2002, UNESCO World Heritage Centre)から翻訳

2. 我が国における持続可能な観光に係る動向

2-1 外国人旅行客増加に伴う問題事例

- 調査・分析の流れ
- 結果(総括表)
- 結果

2-2 自治体・DMOにおける観光関連計画

- 調査・分析の流れ
- 結果(総括表)
- 結果

直近数年の新聞記事等のなかから、外国人旅行客増加に伴って発生した、特に地域住民や地域社会に影響を及ぼしたと考えられる問題事例¹を収集²

収集した問題事例を、UNWTOガイドブックの体系軸³に沿って整理⁴

UNWTOガイドブックで設定されている区分・項目のうち、既に日本で問題となってきたもの(視点)を抽出⁵

- 1 実際に発生した問題に加え、発生する懸念や不安があるなどといったものも含む。
- 2 問題事例を悉皆的に洗い出すことは現実的に困難であることなどから、発生した問題等を概括的に把握することを目的とし、「観光地」「懸念」「トラブル」「軋轢」等のキーワードを組み合わせインターネット検索を行って収集した。
- 3 UNWTOガイドブックの体系軸は、GSTC-DやETISの基になったもの(6p参照)であり、定性的な指標が主のGSTC-Dや、大局的な視点というより地域のプロファイリング等実務的な利用・管理の容易さを強調し、欧州に特化した指標であるETISに比べ、より様々な地域での適用を想定し、かつ、より広範囲に渡る視点及び指標を具体的かつ網羅的に整理していると考え、UNWTOガイドブックの体系軸を使用した。
- 4 記事の内容を踏まえて、当研究所において体系軸の項目のなかで最も関連のあるものにプロットした。
- 5 ただし、今回の調査方法では抽出されなかったものの、動画や紙面限定記事等の他の媒体で報道されているものもあることや、今後発生する可能性があるものもあることについては留意しておく必要。なお、「外国人観光客の増加に伴う地域への影響」を把握する目的で行ったため我が国の観光の問題すべてを抽出したものではない。

2-1 外国人旅行客増加に伴う問題事例(結果(総括表))

○様々な区分等で問題事例がみられたが、「外国人観光客の増加に伴う地域への影響」の文脈では、「気候変動と観光」等発生する問題が拾いづらい項目や、飲料水の品質、下水処理等、衛生環境等が整っている日本では既に一定のクリアがなされている項目もあった※。

※UNWTOガイドブックの体系軸は、途上国等UNWTOの全ての加盟国(米英等非加入)の適用を想定しているため、先進国にはフィットしない項目も多々存在。

受け入れ側社会の幸福	観光に関する地域社会の満足度
	コミュニティに対する観光の影響
	地元住民による主要資産へのアクセス
観光客の満足度	観光客満足度の維持
健康と安全	健康
	観光客の警護
観光による経済的便益の獲得	観光の季節性
	漏出(リーケージ)
	雇用
	観光による経済的便益
貴重な自然資源の保護	重要な生態系の保護
観光活動による環境への影響の制限	固形廃棄物(ごみ)処理
	騒音レベル規制
	観光施設及びインフラによる景観への影響の整理
観光客の活動管理	利用頻度の管理
観光地計画と管理	観光関連輸送
	航空輸送

- 『受け入れ側社会の幸福』: 日用品の買占め、マナーの問題、交通混雑、地元住民の主要資産へのアクセス制限に関わる記事等多くの記事
- 『観光客の満足度』: 特定の国等からの訪問客の満足度の低下、日本の慣習等を知らないことを起因としたトラブルによる満足度低下などの記事
- 『健康と安全』: 登山や日本の交通ルールを知らないことによる事故等の記事 が見られた。

区分	項目	抽出した新聞記事等	
		件数	例(見出し(地域)を記載)
受け入れ側社会の幸福	観光に関する地域社会の満足度	7	・「丘の町」マナーに悩む、私有地に観光客(北海道美瑛町) ・島民の生活エリアや静かな憩いの場に観光客が入ることによる島民の不快感が問題(鹿児島県屋久島) ・「タトゥーお断り? けむたがる温泉 増える外国人 施設の55%規制 12%は条件付きで許可(全国) ・訪日外国人客の交通事故激増が社会問題化…信号無視で日本人死亡事故も発生(北海道・沖縄)
	コミュニティに対する観光の影響	14	・ラーメン一杯2千円…ニセコ、ほぼ完全に外国化? 外国人だらけ、日本人にもパスポート要求(北海道ニセコ町) ・日本全土で「爆買い」に備えるべき? 急増する訪日中国人、鳥取の村で住民困惑も(鳥取県日吉津村) ・観光客急増、京都・祇園の桜ライトアップ中止(京都) ・超満員のバス、消えゆく情緒…急増する訪日客に京都苦悩(京都) ・キャリアバッグに路線バス困惑 京都、観光客持ち込み混雑(京都)
	地元住民による主要資産へのアクセス	1	・中国人も欧米人もこぞって古都「花見狂騒曲、…恒例の夜桜ライトアップが中止に(京都)
	ジェンダー平等	0	
	児童関係	0	
文化財の維持	建築遺産の保持	0	
地域社会の観光参画	地域社会の関与と意識	0	
観光客の満足度	観光客満足度の維持	9	・京都は「まるで上海、日本情緒がない」訪日中国人のマナーに怒る欧米観光客(京都) ・「タトゥーお断り WHY?」外国人観光客、温泉で当惑 2019ラグビーW杯はどうなるの?(全国) ・「お通し」って何? 外国人客のトラブル増 沖縄、店に「多言語化」呼び掛け(沖縄) ・外国人観光客に人気の伏見稲荷山、軽装登山でトラブル増える(京都)
	アクセシビリティ	0	
健康と安全	健康	5	・富士山入山料や弾丸登山自粛、外国人6割「知らない」ルール浸透せず(富士山(静岡・山梨)) ・外国人観光客に人気の伏見稲荷山、軽装登山でトラブル増える(京都) ・訪日外国人人身事故が増加 交通ルール学ぶ機会が少なく(北海道・沖縄)
	疾病のエピデミックや国際的な伝染への対処	0	
	観光客の警護	1	・「景気回復」に期待、懸念は「犯罪・テロ」(全国)
	地域社会の安全	0	

- 『観光による経済的便益の獲得』: 観光客が集中することに伴う季節性の問題、観光による経済的便益が他に流出するリーケージの問題、人手不足等雇用の問題等含めた経済的便益に関する記事
- 『貴重な自然資源の保護』: 入山規制などに関する記事 が見られた。

区分	項目	抽出した新聞記事等	
		件数	例(見出し(地域)を記載)
観光による 経済的便益の 獲得	観光の季節性	2	・「受験生に宿を」観光庁、旅行者者に初要請 春節“爆泊”で施設不足懸念(全国)
	漏出(リーケージ)	3	・有名温泉地、中国資本に呑み込まれ中国人だらけ? 北海道は高級外資系殺到の異常事態(北海道等) ・買収される「温泉旅館」、日本の伝統的な温泉旅館が危機に(北海道等)
	雇用	3	・特需の九州は運転手不足深刻 休日出勤で現場に(福岡等) ・観光バスが足りない 訪日客急増で思わぬ悲鳴 中古バス価格上昇、運転手も手薄(全国)
	自然保護への 貢献としての観光	0	
	観光による経済的便益	9	・爆増の中国人観光客、ただ迷惑ばかり! 恩恵は一部の店だけ、大半が呼び込み狙い無駄金浪費(東京都銀座等) ・中国人観光客の増加が重荷に 静岡空港、年間搭乗者数過去最多なのに赤字幅拡大(静岡空港) ・「訪日客は迷惑」京都を悩ます“観光公害”「客」よりも「カネ」を集めよ(京都) ・もう来なくていい! 中国人の「ドタキャン」ひどすぎる(東京、京都等) ・訪日外国人患者の「医療費踏み倒し」で病院ピンチ(全国)
	観光と貧困緩和	0	
	観光事業の競争力	0	
貴重な自然資源 の保護	重要な生態系の保護	2	・屋久島保護へ入山規制も 環境省が登山道利用にルール(鹿児島県屋久島)
	海洋水質	0	
希少な天然資源 の管理	エネルギー管理	0	
	気候変動と観光	0	
	水資源の利用と保全	0	
	飲料水の品質	0	

- 『観光活動による環境への影響の制限』: ゴミの増加や騒音、風景の破壊といった記事
- 『観光地計画と管理』: 交通事故や路上駐車、混雑等輸送に関わる多くの記事が見られた。

区分	項目	抽出した新聞記事等	
		件数	例(見出し(地域)を記載)
観光活動による環境への影響の制限	下水処理	0	
	固形廃棄物(ごみ)管理	1	・“爆買いゴミ”あふれ関空が悲鳴…外箱捨てて搭乗が中国流「荷物のかさ減った」と涼しい顔！？(関西国際空港)
	大気汚染	0	
	騒音レベル管理	1	・タワマンで民泊中国人がドンチャン騒ぎ 翌日はゴミだらけ(東京都)
	観光施設及びインフラによる景観への影響の管理	1	・農地を転用した駐車場や自動販売機、派手な景観の土産物屋やレストランが急速に増加(岐阜県白川村)
観光客の活動管理	利用頻度の管理	1	・京都観光、日本人の満足度が低下 外国人増「混雑しすぎ」(京都)
	イベントの管理	0	
観光地計画と管理	地方／地域計画への観光部門の統合	0	
	開発管理	0	
	観光関連輸送	9	・超満員のバス、消えゆく情緒…急増する訪日客に京都苦悩(再掲)(京都) ・渋滞、騒音…観光バスへの苦情解消へ 国と那覇市が実証実験(京都) ・浅草・銀座・新宿…「爆買いバス」の路上駐車に悩む(東京都台東区、中央区等) ・キャリアバッグに路線バス困惑 京都、観光客持ち込み混雑(再掲)(京都) ・レンタカー事故、マナーなどで問題も(北海道)
	航空輸送	6	・関空悲鳴！ 外国人観光客急増で入国審査が追いつかない「早く」「厳格に」板挟み(関西国際空港) ・北海道に中国人観光客押し寄せる 新千歳空港は大混雑で「パンク寸前」(新千歳空港) ・関空ー難波 外国人ラッシュ…南海空港線(南海電鉄・空港線)
観光商品・サービス設計	周遊観光、ルートの開発	0	
	多様な体験の提供	0	
	持続可能な観光のためのマーケティング	0	
	観光地イメージの保全	0	
観光管理とサービスの持続可能性	観光事業における持続可能性と環境管理政策及びその実践	0	

- 市区町村¹の観光関連計画²において設定されているKPI及び施策を調査
- 地域連携DMO及び地域DMOの形成・確立計画³において設定されているKPIを調査

調査したKPI及び施策を、UNWTOガイドブックの体系軸に沿って整理

UNWTOガイドブックで設定されている区分・項目のうち、
日本でまだ取り組まれていないもの(視点)を抽出

- 1 地域ごとにその特性や観光地としての発展段階が異なることに加え、地域住民の目線からの施策がより多いと考え、国や都道府県といった大きな行政単位ではなく、市区町村を基本とした。
- 2 ミシュラン・グリーンガイドの三つ星観光施設を有する市区町村(51)のうち、観光関連の計画を策定済み自治体(33)を対象
- 3 観光庁登録済みDMOのうち、形成・確立計画にKPIが設定されている、地域連携DMO(64件)及び地域DMO(78件)の合計142のDMOを対象(1と同様の考えから広域DMOは対象としていない)
- 4 ただし、UNWTOガイドブックの体系軸は、いずれの項目も各地域の特性や選択等によって必要性や軽重が異なること、また、途上国等全ての加盟国の適用を想定していること等から、足りないからといって一概に必要であるというわけではない。

UNWTOガイドブックの体系軸に沿って整理した結果は下図のとおり。

区分	項目		市町村の観光施策		DMO計画
			観光施策	KPI	KPI
受け入れ側 社会の幸福	観光に関する地域社会の満足度		18.2%	6.1%	3.5
	コミュニティに 対する 観光の影響	観光に対する地域社会の態度	57.6%	6.1%	1.4
		観光に関連する社会的便益	36.4%	3.0%	0.0
		地域コミュニティに対する全般的な インパクト 等	57.6%	12.1%	1.4
	地元住民による主要資産へのアクセス		3.0%	0.0%	0.0
	ジェンダー平等		0.0%	0.0%	0.0
	児童関係		0.0%	0.0%	0.0
文化財の 維持	建築遺産の保持		36.4%	3.0%	0.0
地域社会の観 光参画	地域社会の関与と意識		66.7%	6.1%	0.0
観光客の 満足度	観光客満足度の維持		100.0%	45.5%	99.3
	アクセシビリティ		60.6%	3.0%	0.0
健康と安全	健康		48.5%	3.0%	0.0
	疾病のエピデミックや国際的な伝染への対処		6.1%	0.0%	0.0
	観光客の警護		21.2%	0.0%	0.0
	地域社会の安全		18.2%	0.0%	0.0
	観光の季節性		27.3%	3.0%	0.0
観光による 経済的便益の 獲得	漏出(リーケージ)		33.3%	0.0%	0.0
	雇用	観光部門における雇用の数と質	3.0%	0.0%	5.6
		仕事に対する満足度	0.0%	3.0%	1.4
		専門家及び個人の育成 等	90.9%	3.0%	4.9
	自然保護への貢献としての観光		18.2%	0.0%	0.0
	観光による 経済的便益	観光収入/純利益	63.6%	57.6%	97.9
		観光に対する事業投資/地域支出	9.1%	3.0%	3.5
		生活費の変化	0.0%	0.0%	0.0
	観光と貧困緩和		0.0%	0.0%	0.0
	観光事業の競争力		12.1%	3.0%	0.0
貴重な自然資 源の保護	重要な生態系の保護		21.2%	0.0%	0.0
	海洋水質		12.1%	0.0%	0.0
希少な天然資 源の管理	エネルギー管理		6.1%	3.0%	0.0
	気候変動と観光		3.0%	0.0%	0.0
	水資源の利用と保全		3.0%	0.0%	0.0
	飲料水の品質		3.0%	0.0%	0.0

区分	項目		市町村の観光施策		DMO計画
			観光施策	KPI	KPI
観光活動によ る環境への影 響の制限	下水処理		3.0%	0.0%	0.0
	固形廃棄物(ごみ)管理		18.2%	3.0%	0.0
	大気汚染		3.0%	0.0%	0.0
	騒音レベル規制		3.0%	0.0%	0.0
	観光施設及びインフラによる景観への影響の管		60.6%	3.0%	0.0
	観光客の活動 管理		6.1%	75.8%	99.3
観光地計画と 管理	利用頻度の管理		54.5%	3.0%	0.0
	イベントの管理		15.2%	0.0%	2.8
	地方/地域計画への観光部門の統合		48.5%	0.0%	0.0
	観光関連輸送		87.9%	3.0%	6.3
	航空輸送		27.3%	6.1%	0.0
観光商品・サ ービス設計	周遊観光、ルートの開発		93.9%	6.1%	1.4
	多様な体験の提供		100.0%	12.1%	14.1
	持続可能な観光のためのマーケティング		100.0%	15.2%	45.8
	観光地イメージの保全		78.8%	3.0%	1.4
観光管理と サービスの持 続可能性	観光事業における持続可能性と環境管理政策及 びその実践		9.1%	0.0%	0.0

※  のハッチングは基本的指標(Baseline Indicator)が設定されている項目

※「コミュニティに対する観光の影響」、「雇用」及び「観光による経済的便益」については、基本的指標が、通常項目の下の小項目に設定されていることから、小項目ベースで整理

2-2 自治体・DMOにおける観光関連計画(結果)

UNWTOガイドブックの体系軸に沿って整理した結果から読み取れる傾向は以下のとおり。

市区町村の観光関連計画

複数の区分・項目における様々な取組み・KPIが見られる。一方で、

- 『観光に関する地域社会の満足度』、『地元住民による主要資産へのアクセス』や『仕事に対する満足度』などあまり取り組まれていない項目がある。
- UNWTOガイドブックの体系軸では区分・項目としているものの、下水処理や飲料水の品質等既に衛生環境等の整っている日本では、観光の文脈では目立った施策とならない項目がある。
- 市区町村の観光関連計画を対象としているところ、『自然資源の保護』『天然資源の管理』、大気汚染等の『環境への影響』、『航空輸送』など、広域行政や他分野において取り組まれていると考えられる項目がある。

DMOの形成・確立計画

DMOの手引きに明記された4項目※が該当する3区分(『観光客満足度の維持』、『観光収入/純利益』、『利用頻度の管理』) ではほぼ100%設定されているが(『持続可能な観光のためのマーケティング』も一定程度KPIの設定がみられる)、その他の区分ではKPIがほとんど設定されていない。

※『「日本版DMO」形成・確立に係る手引き(第2版)』(平成29年3月内閣官房まち・ひと・しごと・創生本部事務局、国土交通省観光庁)において例示されている旅行消費額、延べ宿泊者数、来訪者満足度、リピーター率のこと

3. 我が国における持続可能な観光に向けた課題

- － 分析結果(総括表)
- － 全体論
- － 個別論

3 分析結果(総括表)

UNWTOガイドラインの体系軸を基に整理した、2-1の問題事例と2-2の観光関連計画における施策・KPIを比較し、我が国における課題等※を整理。

※ 持続可能な観光に関するUNWTOガイドブックの体系軸を物差しとした場合の、「外国人観光客の増加に伴う地域への影響」を把握する目的で収集した問題事例を基に整理したもの。別の物差しを用いたり、問題事例の収集目的・収集方法等が異なったりすると、課題等は異なる(これに限られない。)と考えられる。

○問題事例となっているもののあまり取り組まれていない項目

受け入れ側社会の幸福	観光に関する地域社会の満足度
	コミュニティに対する観光の影響(観光に関連する地域便益)
	地元住民による主要資産へのアクセス
健康と安全(※)	観光客の警護
観光による経済的便益の獲得	観光の季節性
	漏出(リーケージ)
	雇用(観光部門における雇用の数と質)
	観光による経済的便益(事業投資／地域支出、生活費の変化)
貴重な自然資源の保護(※)	重要な生態系の保護
観光活動による環境への影響の制限(※)	固形廃棄物(ごみ)管理
	騒音レベルの管理
観光地計画と管理(※)	航空輸送

※は他分野の計画等において取り組まれていると考えられる項目

3 全体論

1) 経済、地域社会、環境及びマネジメントといった総合的な視点

- UNWTOガイドブックでは、経済、地域社会、環境のトリプルボトムラインといった視点で持続可能な観光がとらえられているところ、我が国では「地域社会」や「環境」といった視点からの施策等が少ない。環境政策等他分野で既に取り組まれていることも十分想定されるものの、我が国が観光先進国を目指し持続可能な観光としていくためには、今後は、観光は経済だけでなく、地域社会や環境に影響を及ぼすことにも着目し、環境政策等他分野の施策とも連携しながら、経済、地域社会及び環境といった総合的な視点で取り組んでいく必要。
- UNWTOガイドブックでは着目されていないため今回分析していないが、最近のGSTC-DやETISで明記された、どの主体がいかに管理していくかといったマネジメントの視点も必要不可欠。

2) 影響を受ける様々な主体への目線と利害調整

- 住民、産業、観光客等の主体によって、観光が及ぼす影響の内容や大きさ等は異なるため、持続可能な観光のためには様々な利害関係者の参加が鍵。
- 我が国が観光先進国を目指し、持続可能な観光としていくためには、今後は、住民や観光従事者を含めた様々な主体への目線と、そうした様々な利害関係者との調整機能が必要。

3) 網羅的なチェック機能

- 国際機関や各国等では、問題点の洗い出しを含めて、多様な視点からの網羅的な持続可能な観光指標を作成、活用している例もある。我が国においても、網羅的なチェック機能として、多様な視点からの総合的な指標を積極的に活用していくことを検討する価値はあると考える。

3 個別論

1)『受け入れ側社会の幸福』

- 問題事例が多く報道されている中で、この観点から講じられている施策等は相対的に少ない。
- 今後、訪日外国人観光客を一層増やしていくなかで、観光施策の検討にあたっては、地域で暮らす（住む、働く等）人々の満足度など受け入れ側社会の満足度といった観点も必要。

2)『観光による経済的便益の獲得』

- 『観光収入/純利益』や『専門家及び個人の育成等』の意識は高く、多くの取組みが行われている一方、『観光の季節性』、『漏出（リーケージ）』、『観光部門における雇用の数と質』及び『生活費の変化』等に関する施策等は比較的少ない。
- 例えば、定量的に把握できる観光消費額も地元製品の消費割合等きめ細かく分析したり、観光由来の雇用者も数だけでなく質に着目したりなど、より広い視野で、かつきめ細かく経済的便益（損益）を捉えていく必要。

3)『健康と安全／貴重な自然資源の保護／観光活動による環境への影響の制限／観光地計画と管理（航空輸送）』

- 観光関連計画にこれらの項目の施策等を位置づけている自治体は少ない。これは、他主体（国、都道府県等）や他分野（環境等）の計画等に位置づけて既に取り組まれている可能性が考えられるが、観光関連計画に何らの言及がないことが太宗である。観光は様々なものと互いに影響を与え合うものであることから、他分野、他主体とも連携を取りながら、多角的な視点で取り組んでいく必要。

3 我が国における持続可能な観光に向けた課題(参考)

区分	項目	自治体計画		DMO計画	問題事例 件数
		観光施策	KPI	KPI	
受け入れ側社会の 幸福	観光に関する地域社会の満足度	18.2%	6.1%	3.5	7
	コミュニティに 対する観光の 影響	観光に対する地域社会の態度	57.6%	6.1%	1.4
		観光に関連する社会的便益	36.4%	3.0%	0.0
		地域コミュニティに対する全般的なインパクト 等	57.6%	12.1%	1.4
	地元住民による主要資産へのアクセス	3.0%	0.0%	0.0	1
	ジェンダー平等	0.0%	0.0%	0.0	0
	児童関係	0.0%	0.0%	0.0	0
文化財の維持	建築遺産の保持	36.4%	3.0%	0.0	0
地域社会の 観光参画	地域社会の関与と意識	66.7%	6.1%	0.0	0
観光客の満足度	観光客満足度の維持	100.0%	45.5%	99.3	9
	アクセシビリティ	60.6%	3.0%	0.0	0
健康と安全	健康	48.5%	3.0%	0.0	5
	疾病のエビデミックや国際的な伝染への対処	6.1%	0.0%	0.0	0
	観光客の警護	21.2%	0.0%	0.0	1
	地域社会の安全	18.2%	0.0%	0.0	0
観光による 経済的便益の獲得	観光の季節性	27.3%	3.0%	0.0	2
	漏出(リーケージ)	33.3%	0.0%	0.0	3
	雇用	観光部門における雇用の数と質	3.0%	0.0%	5.6
		仕事に対する満足度	0.0%	3.0%	1.4
		専門家及び個人の育成 等	90.9%	3.0%	4.9
	自然保護への貢献としての観光	18.2%	0.0%	0.0	0
	観光による 経済的便益	観光収入/純利益	63.6%	57.6%	97.9
		観光に対する事業投資/地域支出	9.1%	3.0%	3.5
		生活費の変化	0.0%	0.0%	0.0
	観光と貧困緩和	0.0%	0.0%	0.0	0
貴重な自然資源の 保護	観光事業の競争力	12.1%	3.0%	0.0	0
	重要な生態系の保護	21.2%	0.0%	0.0	2
希少な天然資源の 管理	海洋水質	12.1%	0.0%	0.0	0
	エネルギー管理	6.1%	3.0%	0.0	0
	気候変動と観光	3.0%	0.0%	0.0	0
	水資源の利用と保全	3.0%	0.0%	0.0	0
	飲料水の品質	3.0%	0.0%	0.0	0
観光活動による 環境への影響の制限	下水処理	3.0%	0.0%	0.0	0
	固形廃棄物(ごみ)管理	18.2%	3.0%	0.0	1
	大気汚染	3.0%	0.0%	0.0	0
	騒音レベル管理	3.0%	0.0%	0.0	1
	観光施設及びインフラによる景観への影響の管理	60.6%	3.0%	0.0	1
観光客の活動管理	利用頻度の管理	6.1%	75.8%	99.3	1
	イベントの管理	54.5%	3.0%	0.0	0
観光地計画と管理	地方/地域計画への観光部門の統合	15.2%	0.0%	2.8	0
	開発管理	48.5%	0.0%	0.0	0
	観光関連輸送	87.9%	3.0%	6.3	9
	航空輸送	27.3%	6.1%	0.0	6
観光商品 ・サービス設計	周遊観光、ルートの立案	93.9%	6.1%	1.4	0
	多様な体験の提供	100.0%	12.1%	14.1	0
	持続可能な観光のためのマーケティング	100.0%	15.2%	45.8	0
	観光地イメージの保全	78.8%	3.0%	1.4	0
観光管理とサービスの 持続可能性	観光事業における持続可能性と環境管理政策及びその実践	9.1%	0.0%	0.0	0

※問題事例が抽出されている一方で、取組が40%未満のものをピンクに着色

4. 海外事例調査（問題への対応策について）

4-1 海外文献調査

4-2 海外現地調査

- (1) バルセロナ
- (2) 南サルデーニャ
- (3) マヨルカ島（カルヴィア）

4-3 海外事例調査のまとめと考察

4-1 海外文献調査

既存文献から、海外の持続可能な観光に係る先進的な取組みを収集・整理。こうした取組みを後押しするような民間企業の取組み¹や国際機関の認証制度²等もある。

1 (例)ロイヤルカリビアンクルーズの寄港地要件 2 (例)GSTC-Dの認証制度

区分	都市名	主な取組内容等
ETIS 導入都市 (※)	ミラノ (イタリア)	- 慢性的な交通混雑、大気汚染等の環境悪化等を背景に2008年以降対策を実施。 - 比較的公害の少ない交通手段(自転車・地下鉄等)を導入。 (地下鉄の整備、約200kmの自転車レーン、4500台のシェアサイクル(250ポート)等) - 都心部のロードプライシングを実施(自動車交通7%減、大気汚染30%減) - 持ち帰り用飲料ボトルの開発、廃棄物リサイクルシステムの構築。
GSTC-D 認証取得 都市 ³	ロット ネスト島 (オーストラリア)	- 生態系保全のため、ゾーニングを徹底。 (自然区:動植物保護、景観保全、商業目的の漁業禁止、来島者の上限設定等) - 一般車両の乗り入れを禁止し、バス・自転車等の利用を推奨。 - 風力発電による電気供給、海水の淡水化施設設置。
その他	パラオ 共和国	1994年の独立頃から観光客増に伴う環境破壊への懸念が高まり、97年より観光客の行動を制限しつつ、質の高い観光の提供とそれに見合った料金設定により自然環境保全と利用の調整を図る。 - 資金調達手段としてMC基金(国際組織資金受け皿)設定、外国籍訪問者への環境税賦課。 - 経済、地域コミュニティ、環境の3分野を網羅した指標を設定、モニタリング実施。
	バリ島 ジャティルイ村 (インドネシア)	2012年棚田等が世界遺産登録され観光客が増加、農業と観光業の両立を図る。 - 外部資本のホテル建設でなく地元住民を担い手とするホームステイ型民宿で対応。 - 財源として入村料、キャンプ課金、飲食店ゴミ処理代等観光関連料金を設定。

³ GSTCが認定した認証機関により認証された観光地。

※バルセロナ(スペイン)、南サルデーニャ(イタリア)、カルヴィア(スペイン)は4-2海外現地調査で紹介

4-2 海外現地調査(調査概要)

○持続可能な観光政策のあり方について、スペイン(バルセロナ、マヨルカ島(カルヴィア市))、イタリア(サルデーニャ)に訪問(11/2～11/9)

○「観光政策・マネジメント」(役割分担、KPI、財源等)や「個別問題への対応」(具体的な問題例、対策内容とその経緯等)等についてヒアリングを実施

		スペイン		イタリア
		バルセロナ	マヨルカ島	サルデーニャ
行政機関	中央	・カタルーニャ州観光局	—	・サルデーニャ自治州政府
	地方	・バルセロナ観光観測所	・カルヴィア市	・ヴィッラシミアス市 ・カリアリ市 ・ドムス・デ・マリア市
DMO		—(*)	—	(・Visit South Sardinia)
大学		・ラモン・リュイ大学	・バレアレス諸島大学	・カリアリ大学
民間事業者		・Biosphere Responsible Tourism	—	・ホテル経営者、B&B経営者 等

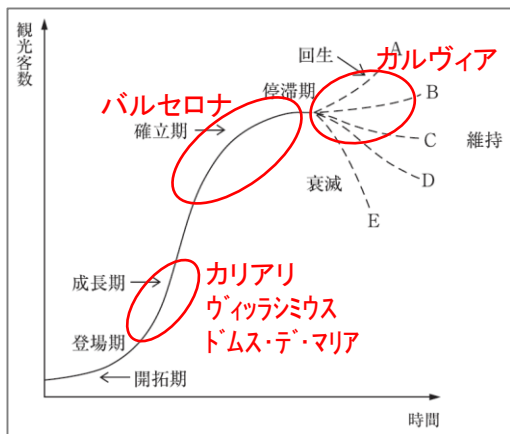
(*)バルセロナ県／市、DMO(Tourism de Barcelona)の協働組織(バルセロナ観光観測所)を訪問

観光地の特性

- 都市部(都市観光、歴史遺産建造物 等)
 - ・バルセロナ等の大都市は、交通基盤・インフラが充実しており、過度に流入する観光客を抑制することが難しい。
 - ・その結果、混雑・渋滞等が発生、地域住民に大きな影響が発生しやすい。
- 島嶼部
 - ・資源関係(水、エネルギー等)が課題となりやすい。
 - ・ビーチ等の自然環境が観光資源の主となる傾向があり、それにより環境保全や季節の偏りによる雇用(失業問題)が重要な課題となる。

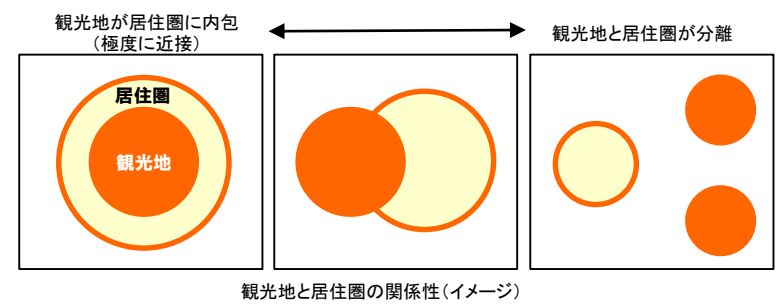
観光地のライフサイクル

- カリアリ市、ヴィットラシミアス市、ドムス・デ・マリア市:
 - 成長期～(低成長の選択)
 - 対策
 - ・成長期の初期・途中段階で低成長の道を選択
 - ・自然公園指定、ホテル建設抑制、自然環境保全等の取組み
- バルセロナ:
 - 確立期～(停滞期さしかかりか)
 - 対策
 - ・県・市連携で観光客分散策実施
 - ・歴史地区等の歩行空間拡大、公共交通の輸送力強化等
- カルヴィア(マヨルカ島):
 - 停滞期～回生・維持期
 - 官民一体で閑散期への呼び込み、量から質に転換



観光客と住民の接点

- 「観光地が居住圏に内包(極度に近接)」しているバルセロナ等では、観光客と住民の接点が多いため、住民からの苦情・デモ等軋轢が発生しやすい。
- 他方、「観光地と居住圏が分離」しているヴィットラシミアス、ドムス・デ・マリア等では、住民との軋轢は比較的少ない一方で、環境保全等の別観点での課題が発生する傾向。



キャリングキャパシティ

何れの観光地も、直接的・間接的に何らかの観光客抑制策を講じている。その動機づけ等からキャリングキャパシティの主な視点を整理。

○都市部では社会的・物理的視点が、島しょ部では主に環境的側面が強いと思われる。

	対策内容(一例)	主な視点		
		物理的	環境的	社会的
バルセロナ	PEUATによる宿泊施設建設抑制	○		○
カルヴィア	ホテルベッド数の上限規制		○	
ヴィットラシミアス	自然公園区域の指定等		○	
ドムステマリア	海洋保全		○	

4-2 海外現地調査 (1)バルセロナ

① 経緯

○1992年のバルセロナ五輪を契機に外国人観光客が増加、バルセロナ市の重要施策に「観光」を位置づけ。

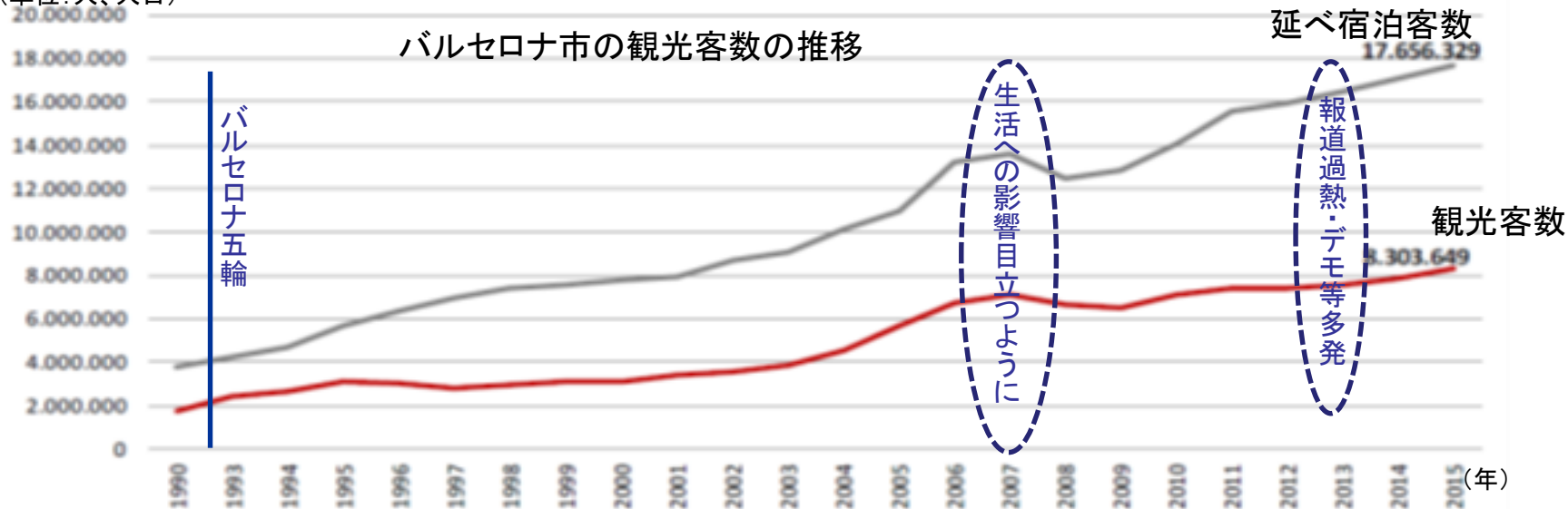
○2007年に延べ宿泊観光客数が92年の3.5倍(1,400万人)に。この頃より住民との軋轢が顕在化し始め、さらなる観光客数増加とともに、住民生活への影響も増大。

※バルセロナ市は交通基盤等都市インフラが充実しているため過剰流入の抑制が困難であり、かつ、観光資源のある観光地(旧市街、サグラダ・ファミリア等)と住宅地が近接しているため住民との軋轢が生じやすい。

○2013年頃、観光による弊害に関するマスコミ報道とともに反対デモ等も過熱。2015年、観光対策を選挙公約とした市長の当選を機に、本格的に対応に着手。

※報道過熱のきっかけは、水着で市内を買物をする観光客に対する報道(モラルの問題)。

(単位: 人、人日)



4-2 海外現地調査 (1)バルセロナ

② 問題事例

○問題事例の多くは観光客(総数)が増加することに伴うものではあるが、大きく以下に分類することができる。

①旧市街地等一部地域に集中することによる問題

⇒ 基本的に行政主導、他地域・他施設等に呼び込む「場所の分散化」を実施

②夏期等一時期に集中することによる問題

⇒ 民間事業者(旅行会社等)と連携して閑散期に人を呼び込む「時期の分散化」を実施

③都市部の既存建築物が宿泊施設として過剰に又は違法に供給されること等による問題(民泊関係)

⇒ 別途制度を策定して対応中

※バルセロナ調査では①をメインに取り扱う。

観光特性				観光客増大による主なネガティブ・インパクト					
主要 観光資源	人口／ 観光客比	集中		区分	主な問題事例	地域 社会	経済	環境	
		時期	地域						
歴史的 建造物	563%* *:人口: 約161万 人、宿泊 観光客 数:約 906万人	○	○	地域の集中 (問題発生 エリアは 主に 中心部)	観光客増大に伴う物価の上昇	—	○	—	
					州・県における経済格差の拡大	—	○	—	
					ゴミ増大	—	—	○	
					騒音、特に夜間騒音(テラス、歩行者専用道路等)	○	—	○	
					交通機関・道路交通の混雑・渋滞	○	—	○	
					地域モビリティの低下	○	—	○	
					観光施設等の混雑・過密	○	—	—	
				時期の集中	モラルの低下(水着で外歩き等)	○	—	—	
					閑散期における施設の維持管理等	—	○	—	
				民泊関係	都心部における居住環境の悪化	○	—	—	
					マンション価格(賃貸料等)の高騰	—	○	—	

*: 人口:
約161万
人、宿泊
観光客
数: 約
906万人

4-2 海外現地調査 (1)バルセロナ

③ 具体的対策

○観光客の分散等を図るためには、行政区域の狭い市単体の組織ではなく、より広範な行政区域を持つ県等との連携が必要不可欠

⇒県・市・DMOの協働組織(バルセロナ観光観測所)を新設、観光客分散化策の検討等を専門的に実施

○同組織では、様々な情報を収集、独自の持続可能な観光指標等を使って分析

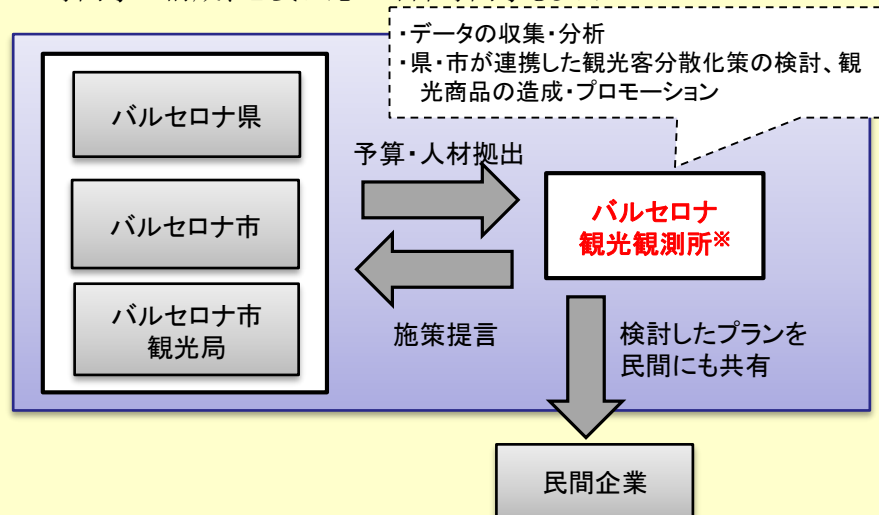
○県・市・DMOによる協働組織(バルセロナ観光観測所)を新設(2015年)し、旅客流動分析・分散化策検討等を専門的に実施

※MICEやショッピング・リサーチ等の研究は別組織

○3組織から予算・人材を拠出、トップは県職員

※2017年11月時点で予算150万ユーロ、職員約50名

※職員は、経済学、IT関係、数学、地理学、観光学等の専門家で構成、必要に応じ外部専門家も参加



○同観測所では、様々なデータ(独自のアンケート調査、オンライン口コミ情報含む)を収集、指標等を用いたマネジメントを県内35地域で実施

○指標は、独自の持続可能な観光指標(ISOST)及びETIS(SEIT)を使用

分野	指標	算出方法
社会文化	観光人口	観光人口の割合%
	観光魅力度や観光資源の多様性	異分野の観光資源の数
	障害者に対応した観光商品	障害者対応の異タイプ数
経済	観光客オファーの季節性	観光客が利用可能な席数%
	別荘の影響力	第二居住者の割合%
	観光客1人当たり日消費額	€/観光客1日当たり
環境	エネルギー消費量	消費量Kwh/総人口/日
	水消費量	消費量L/総人口/日
	廃棄物発生量	発生量Kg/総人口/日
	土地利用分布	都市的土地利用割合%
	環境認証を受けた観光事業所	環境認証宿泊施設の割合%
	観光戦略/アクションプランの有効性	観光計画機関の数

4-2 海外現地調査 (1)バルセロナ

③ 具体的対策

○従来の観光施策(プロモーション等)に限らず、都市計画や交通政策、税制等ハード・ソフトの様々なツールを活用

⇒抑制策・受入策により減らすだけでなくクオリティ向上を図る

宿泊施設の立地規制

○観光用宿泊施設特別都市計画(PEUAT)を制定、宿泊施設※の立地規制を実施(2017.1.27~)

※宿泊施設のクオリティは州の星付制度で担保

○バルセロナ市内を4つのエリアに分けて規制

エリア1:一切のホテル等の新規立地を規制するゾーン

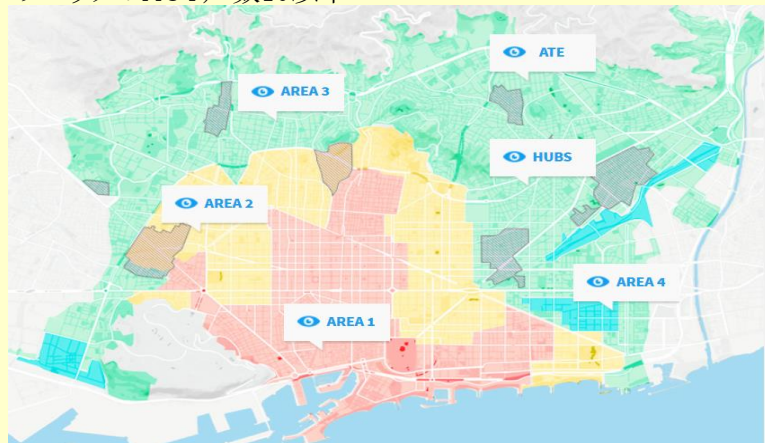
エリア2:既存の施設が閉鎖した場合に、最大密度※の範囲内で新たに閉鎖した施設と同数の部屋数の施設が立地可能

エリア3:最大密度の範囲内において新たな施設の建設が可能

エリア4:再開発区域。HUTは認められない。

(このほか歴史地区(ATE)と幹線道路沿線(HUBS)は別途規制あり)

※:ブロックの住宅戸数に占めるHUTの割合1.48%以下 又は
ブロックのHUT戸数10以下



その他様々な施策

○観光ツアー1グループあたり25名までに制限

○観光スポットで市職員等が観光客の流れを管理
⇒過密抑制+満足度高

○公共交通の共通スマートカードを導入(計画中)
利便性の向上⇒満足度高

【税制】

○カタルーニャ州の観光税を、バルセロナ市とその他の地域で差異化(バルセロナは割高)

○バルセロナ市に入る観光バスに課税(計画中)
⇒バルセロナ市外への流出(分散)+税收増

【検討中】

○レストランテラス席への課税(騒音防止)

○交通インフラ・歩行空間の増大(容量拡大)

GSTC-Dの取得が、様々な主体の連携に貢献

①行政内部の部局間の連携(観光部局と都市計画・交通・保安部局等との連携)

②官と民の連携(ブランド力の向上)

4-2 海外現地調査 (2)南サルデーニャ

① 問題事例

○この地域の問題事例は、観光客が特定の時期や地域に集中することによるものもあるが、**観光客増加による生態系の破壊等環境面での影響が大きい。**

※サルディニア島のような島嶼部では、受入れ可能な都市基盤が限られているため、物理的な容量に限界がある。また、水・エネルギー島の資源がクリティカルな問題となる。

○自然環境の破壊に対する住民からの反対や、自然保護に対する高い住民意識を受け、旧来より**行政主導で対策に着手。**

※サルデーニャ調査では**環境面をメイン**に取り扱う。

※海や自然環境の破壊は将来的にも致命的な問題となるため、事前に保護規制をとることが望ましい。

地域	観光特性				観光客増大による主なネガティブ・インパクト				
	主要観光資源	人口／観光客比	集中		区分	主な問題事例	地域社会	経済	環境
			時期	地域					
カリアリ	歴史的建造物	153% ^{*1}	○	—	集中	テラス席の夜間騒音等による住民との軋轢	○	—	○
ヴィッラシムウス	ビーチ／自然景観	2300% ^{*2}	—	○	集中	季節的に集中する観光客管理の為の行政コスト増大	—	○	—
						閑散期における失業者の発生	—	○	—
					環境	ゴミの増大	—	—	○
						自然環境の悪化(砂丘・貴重な生態系の破壊、水質悪化等)	—	—	○
ドムス・デ・マリア	ビーチ／自然景観	1600% ^{*3}	—	○	集中	季節的に集中する観光客管理の為の行政コスト増大	—	○	—
						閑散期における失業者の発生	—	○	—
					環境	ゴミの増大	—	—	○
						フリーキャンプによる衛生環境の悪化(トイレ・下水等)	—	—	○
						自然環境の悪化(砂丘・貴重な生態系の破壊、水質悪化等)	—	—	○

*1: 人口: 約154千人、観光客数: 約235千人 *2: 人口: 約4千人、観光客数: 約92千人 *3: 人口: 約2千人、観光客数: 約32千人

② 具体的な対策

○自然保護地域の指定、環境保全活動等を通じ、オーバーツーリズムを未然に防止しながら環境保全に取り組む。

自然保護区域の指定等

【ドムス・デ・マリア市】

- 市独自の条例で自然保護区域を指定
- 同区域に係る海洋地域利用計画を作成、地域を13ゾーンに分け、土地利用※1、環境保全ルール※2等を細かく規定

※1 海岸線付近の建築物建設禁止 等

※2 ビーチへの立入時間規制(深夜早朝×)、テント・フリーキャンプ規制、砂・動植物持帰り禁止、照明・スピーカー利用規制(光害防止)等

【ヴィッラシミアス市】

- 自然公園の保護に関する国及び州の法律を活用、市が保護地域の指定を行い、ホテル等の建築を規制

※海岸線から2km以内:住宅等建設禁止、500m以内:ホテル等建設禁止。ただし、海岸から2km以上離れると森林法等の保護対象となり、建築物の建設範囲が限定される。

- 市は海洋の保護区域を指定、4ゾーンに分けて許可される活動、禁止される活動(水泳、スキューバ、素潜り漁等)等を規定

ドムス・デ・マリアの保護区域の指定状況



下水・ゴミ問題等への環境保全活動

- 内陸地域に下水道施設を整備、浄化水を灌漑用水として利用
- ゴミの個別・分別回収ルールを徹底、監視カメラの設置により違反者への罰則を徹底
- 早朝に市職員によるビーチの清掃、定期的な水質検査(10日に1度)

【参考】南サルデーニャ(観光客分散化策)

- 観光客の集中(夏期の集中)に対し、季節に依存しないコンテンツ(スポーツツーリズム、会議誘致等)の充実化・整備等を実施
- ヴィッラシミアス市及びドムス・デ・マリア市では、宿泊施設のランク別に宿泊税を設定。観光行政の財源に充填(0.5-2.5€/泊、ホテル等のランクが高いほど宿泊税を高く設定)

閑散期対策

- スポーツツーリズム(サッカー・マラソン・トライアスロン・ヨット競技等)、グリーンツーリズムの推進
- 結婚式誘致、会議招致、スポーツイベント開催、映画撮影等誘致(サルデーニャ・フィルム・コミッション)
- 歴史的観光資源の発掘・活用、歴史観光の推進
※EV、自転車や徒歩の奨励を通じたCO₂の削減も
- 通年型観光に向けたインフラ整備(ホテルの暖房設備設置支援等) など

【認証制度の活用】

GSTCのEarly Adopters Programを受け、修了。ETISについてもパイロット・スタディに参加、ETIS and Accessible Tourism Awards第一位を受賞。

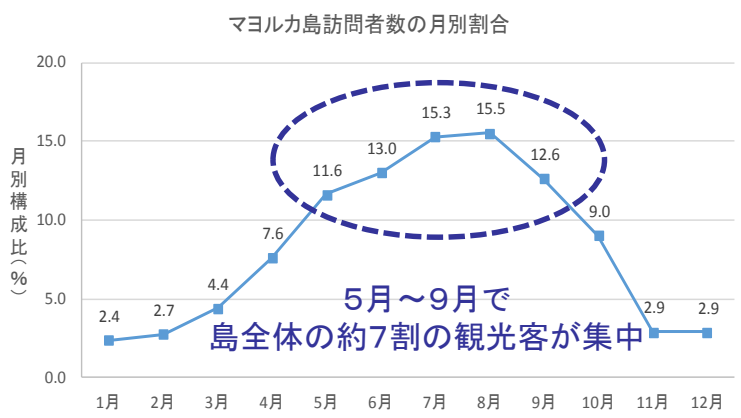
⇒マネジメントというよりも、他地域との比較による地域の持続可能性レベルの「見える化」による差異化・ブランド力向上、そして地元が自信を深めるマイルストーンとしての活用が主。

⇒プログラムの修了など是一个のきっかけ。現在も引き続き様々な取組みを継続・実施。

① 経緯と問題事例

- 1970年代に海岸沿いを中心に大規模なリゾート開発が行われ一大観光地に。
- 1980～90年代、ホテル乱立等により景観・自然環境が悪化。ゴミ処理場・淡水化装置等の整備(受入策)、ホテルベッド数上限規制等(抑制策)を実施。
- 近年は夏期は極度に過密状態、閑散期は極度に過疎状態といった「時期の集中」による問題が深刻化。

※マヨルカ島調査ではこの問題をメインに取り扱う。
※四季のある地域の海洋型観光は、季節の偏りが大きく、失業問題、交通・施設等の投資効率の問題等が生じやすい。



観光特性				観光客増大による主なネガティブ・インパクト				
主要観光資源	人口／観光客比	集中時期	集中地域	区分	主な問題事例	地域社会	経済	環境
ビーチ、自然景観	544%* *:人口:約5万人、観光客数:約27.2万人	○	○	地域の集中	海岸沿いの建造物乱立による景観・自然環境悪化	—	—	○
				時期の集中	増大する観光客に対処するための予算不足	—	○	—
					住民に対する経済的負担増(不動産)	—	○	—
					市内の混雑・渋滞・騒音	○	—	○
					ゴミの増大	—	—	○
					閑散期における失業者の発生	—	○	—
					閑散期における施設の維持管理	—	○	—
					観光ピーク時の水、エネルギー消費増大	—	—	○
				民泊関係	宿泊施設周辺の騒音等による住民との軋轢	○	—	—35

② 具体的な対策

○観光客の閑散期の増大を図るためには、通年型観光コンテンツが必要不可欠

⇒通年型観光推進のための官民組織(カルヴィア財団)と連携し、季節に依存しないコンテンツを充実化・整備

○閑散期に発生する失業問題等には、民間事業者のプロジェクト支援で新たな雇用創出を図る

観光の通年化

○夏期以外も体験可能なスポーツツーリズム(ハイキング、マウンテンバイク等)の推進

※閑散期対策(時期の分散)とともに場所の分散(内陸部に経済効果)にも繋がっている。

※スポーツ関係施設を整備し、住民も使用できるようになることで、住民にもメリット。

○冬に世界遺産のトラムンターナ山脈への誘致活動

○コンGRESホールの建設(会議誘致)

マヨルカ島の観光開発では、建設はすべて地元企業が行い、観光地で提供される物資や食材もすべてスペイン又はマヨルカ島産のものが使用されている(自発的な行為)ことから、リーケージの問題は発生していない。

※リーケージは島嶼部の方が対策はとりやすい。

閑散期等の失業問題対策

○閑散期の失業者を失業保険でカバー

※ただし失業保険が出るのは3か月のみで、出ない期間の取扱いが検討課題

○地元資本ホテル業者に協力(プロジェクト☆に資金援助)し、古い地区の再生を目指す。

☆マヨルカ島を本拠地とする世界的ホテルチェーン(メリアホテルズ・インターナショナル)が、古いホテルの改修・改装、国際レジャーブランド誘致、ショッピングモール建設等を実施。地元観光産業の収益性と持続可能性向上を図る。

※観光地のイメージ向上、観光関連産業の活性化、新規雇用の創出に貢献。歩行者専用道路やレストラン、地下駐車場等は住民も利用するため、住民にもメリットあり。



カルヴィア・ビーチプロジェクト完成
予想図

【参考】マヨルカ島(観光客急増への対策)

○1990年代に発生した観光客の急増に、抑制策・受入策・マネジメント策を同時並行で実施(済)。
混雑緩和を図り、質の高い観光を目指す。

ベッドのライセンス化

- 1996年、ホテルのベッド数の上限を規制、ライセンス化(18ユーロ/ベッド)(ベッド数上限:6万台)
- ベッド数を規制することで観光客数を適正にコントロールし、質の高いホテルを確保

バレアレス諸島州
DMO
(ライセンス管理)

ホテル閉鎖時に
ライセンス返還・売却

新たなライセンス
付与・購入

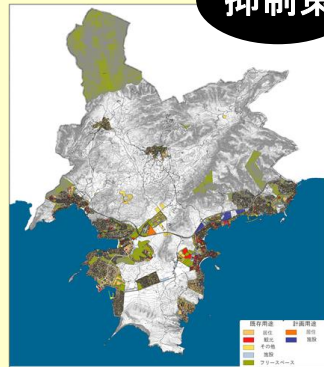
ホテル事業者

抑制策

ゾーニングの導入

- 1999年にゾーニングを導入、居住と観光スペースを分離(カルヴィア市の政策)
- 住民との軋轢発生回避に加え、無秩序な開発等を抑制

ゾーニングによる土地利用規制
(カルヴィア市資料)



抑制策

宿泊施設の取壊し等

- 質の悪い古ホテル等を取り壊し公共スペース、公園等の緑地エリアを創出、同エリアの新規建設を禁止
- 景観・自然環境(観光資源)を保護するとともに、質の高い観光に貢献

受入策

指標等を用いたマネジメント

- 6つの主要テーマ(人口と生活の質、自然・土地・海洋システム、文化遺産、経済とツーリズム、都市計画、環境)毎に指標を設定し現状を評価・分析
- データ・エビデンスベースでの企画立案を実施

マネジメント策

【指標例】

- ・人口と生活の質:年間失業率、市民としての一体感
- ・経済とツーリズム:改修済ホテル割合、閑散期ホテル占有率
- ・都市計画:分別ゴミ収集率、観光客評価 等

資源の確保・施設整備

- 1990年代、観光客増大に伴う水不足問題に対し、海水から塩分を除去して水を生成する施設を整備
- 繁忙期に対応できるようにするため、大型のゴミ処理場／空港を整備
- 受入れ可能な物理的容量を拡大・確保

受入策

4-3 海外事例調査のまとめと考察

1) 地域における観光の位置づけと問題・対策事例の個別性

- サルデーニャ島とマヨルカ島は同じ島嶼部・ビーチリゾートでも発生した問題が異なり、また、例え同じような問題でもその対応策も異なっていた。
 - 発生する問題は、観光地の様々な特性(観光資源特性、ライフサイクル、インフラ整備状況等)によって大きく異なり、講じる対応策も、地域における観光の位置づけによって大きく異なる。発生する問題・対応策に統一的な事象や統一的な解法はない。
- 海外事例調査の結果は、先行事例として参考にはなれども、同様の手法を講じたとしても同様の結果になるとは限らず、各地域において個別に問題を抽出し、対応策を検討していく必要。

2) 縦割りを越えた総合的な取組み

- 「観光」は様々な分野、部署、法令等に関わりがある。海外事例では、観光施策として、都市計画、交通政策、環境政策等様々な分野の施策が用いられ、また、規制や課税(宿泊税、通行税等)等、様々な手段・手法が用いられている。
- 今後は、我が国でもこれまで以上に様々な施策領域の様々な手法を活用しながら総合的に観光施策を行っていく必要。
- 観光客の分散等を図るには、他地域や広域行政、民間事業者等他との連携が不可欠。海外では、そうした連携・共通利益を実現するための施策検討を専門的に行う協働機関を設置している例も。
- 効果的・効率的に観光客の分散を図り、持続可能な観光を実現していくには、広域～地域、地域相互間、官民等他との連携・協働が重要、課題に応じて柔軟な組織体制も組むのも一案。

4-3 海外事例調査のまとめと考察

3) ネガティブインパクトへの着眼と受入策・抑制策の組合せによる質の高い観光

【ネガティブインパクトへの着眼】

- 海外事例では、観光のインパクトをポジティブ、ネガティブ両面から捕らえて分析し、必要となる対策が講じられていた。例えば、珊瑚礁等自然資源など一度失ってしまうと将来的に致命的な問題となる可能性も。ネガティブ・インパクトを未然に防ぐためにも、事前に目を向けておく必要。
- 観光ビジョンの目標を達成し、今後ますます訪日外国人観光客を増やしていくなかで、ネガティブ・インパクトが顕在化し、地域の発展の大きな障害となる可能性もあるため、ネガティブ・インパクトへの事前の着眼が必要。

【受入策と抑制策の組合せによる質の高い観光】

- オーバーツーリズムやネガティブ・インパクトに直面した海外事例では、観光客の抑制策だけでなく、併せて受入策も組み合わせることで、量より質、質の高い観光の実現に取り組んでいた。
- 持続可能な観光としていくためには、ネガティブ・インパクトにも着目しつつ、状況に応じて、受入策と抑制策を適切に組み合わせながら実施し、質の高い観光を実現していく必要。

4-3 海外事例調査のまとめと考察

4) データに基づくマネジメント

- 調査した海外事例では、持続可能な観光指標として様々な指標をKPIとして設定、それによって課題を抽出し対応策を検討・実施、そしてそれを更に分析して改善を図るといったデータに基づくマネジメントが行われていた。
- 訪日外国人観光客増加によるネガティブ・インパクトに適切に対処し、観光のポジティブ・インパクトを最大化するためにも、専門的に分析する体制の整備等のフィージビリティの観点も踏まえながら、我が国に適した持続可能な観光指標の設定も含め、マネジメント手法を検討・確立していく必要。

5) 変化の起爆剤とリーダーシップ

- バルセロナのように、これまでの観光政策のベクトルの向きを変え、「持続可能な観光」の取組みに着手するには起爆剤の役割が大きく、強いリーダーシップを持つキーパーソンが存在が非常に重要。海外現地調査を通じて、形だけ整えても意味がなく、観光政策には「人」が必要であると感じた。他方で、キーパーソンとなる人が不在になると取組みが止まったり、一気に後退したりすることもある。
- (そうならないためにも) キーパーソンの後継者の育成も合わせて行っていく必要。

5. まとめ

5 まとめ

総合的な視点・目線と総合的な施策・取組み

我が国における持続可能な観光に向けた課題で分析したとおり、

○我が国が観光先進国を目指し、持続可能な観光としていくためには、今後は、観光は経済だけでなく、地域社会や環境にも影響を及ぼす(ポジティブ・ネガティブともに)ことにも着目し、環境政策等他分野の施策とも連携しながら、経済、地域社会、環境といった視点で取り組んでいく必要。また、その際、マネジメントの視点も重要。

○今後は、「観光客」や「観光事業者」といった目線に加えて、「住民」や「観光従事者」、「地域産業」や「環境団体」など様々な主体の目線も考慮するとともに、そうした様々な利害関係者との調整機能が必要。

加えて、海外事例調査でまとめたように、

○観光政策の推進にあたっては、今後は、都市計画等様々な分野の、規制・課税等様々な手段・手法を活用しながら施策を検討していく必要。

○観光客の分散等には、広域・地域、地域相互間、官民、異業種間等他との連携が重要。

5 まとめ

問題の個別性と網羅的なチェック機能（データに基づくマネジメント）

海外事例調査でまとめたように、

- 発生する問題は観光地の地域特性・プロフィールによって大きく異なり、講ずべき対応策も地域における観光の位置づけ等によって大きく異なるため、各地域において個別に問題を抽出し、対応策を検討していく必要。
- 観光地で発生する問題や有効な対応策は個別性が高いため、網羅的な項目で観光地の状況をチェックし、データに基づきマネジメントすることも検討していく必要。

ネガティブ・インパクトへの早期着眼と受入策と抑制策の組合せによる質の高い観光

海外事例調査でまとめたように、

- 環境問題など一度発生すると将来的に致命的な問題となる可能性もあること、海外で既に顕在化している問題事例もあることなどから、訪日外国人観光客の一層の増加に向け、今後はネガティブ・インパクトにも着眼しておく必要。
- 訪日外国人客の量だけでなく質やネガティブ・インパクトにも着目しつつ、経済、地域社会、環境等への影響も踏まえ、今後は受入策と抑制策を組み合わせながら、質の高い観光を実現していく必要。

○地域づくりにおける「観光」の位置づけの明確化が必要

- ・「持続可能な観光」ありきではなく、まずは各地域において持続可能な地域づくりを検討する必要があり、そのなかで観光の役割や位置づけを検討・明確にする必要がある。

※何のためにどのような温度感で観光政策に取り組むのか、それによって観光客の受入れスタンスも、ネガティブ・インパクトへの対応方策も異なる。

○一人一人がリーダーシップを

- ・今後、我が国が観光先進国として次のステップに移り、「持続可能な観光」の取組みに着手することになった際には、強いリーダーシップを持つキーパーソンの存在は、起爆剤としてはとても重要となる。一方で、それらを継続的な取組みとしていくためには、一人一人がリーダーシップを取れるよう人材を育成していく必要がある。

○今後に向けて

- ・今回UNWTOガイドブックの体系軸を用いて概括的な分析を試みたが、我が国では不要な／当てはまらない区分・項目等も多く、今回の課題等も踏まえ、今後も引き続き、我が国における持続可能な観光政策のあり方の検討に資する調査研究を行っていく。