

# 持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究

主任研究官 井上 夏穂里

研究官 奥井 健太

研究官 中村 卓央

## 調査研究の背景と目的

近年、訪日外国人旅行者数が急増している。訪日外国人旅行者数は2013年の約1,000万人に対し、2015年にはその2倍となる約2,000万人に、またその消費額も3倍以上となる約3.5兆円に達している。賑わいの創出、雇用の創出、経済の活性化等観光のもたらすメリットは大きく、観光はまさに「地方創生」の切り札となっている。

他方、観光の急増により住民とのトラブル等も発生しうる。例えば、最近では、トイレの使い方といった日々のマナーの問題の他、騒音、交通混雑や事故、ゴミの増加、風景破壊等が新聞等でも取り上げられている。しかしながら、現状、こうした問題について必ずしも十分な議論がなされているとはいえない。

本調査研究は、国際機関や海外の観光先進地域の取組みに着目し、地域住民の目線を中心に外国人旅行者の急増に伴う問題及び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して、平成29年度に実施したものである。

本稿では、調査研究の概要を紹介するが、詳細については、本調査研究の成果をまとめた報告書「国土交通政策研究第146号 持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究」（2018年4月国土交通省国土交通政策研究所）をご高覧頂ければ幸いである。

## 調査研究の概要

### (1) 総合的な視点・目線と総合的な施策・取組み

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がある。また、その際、マネジメントの視点も重要である。

また、「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、そうした利害関係者との調整機能が必要である。

加えて、観光政策の推進にあたっては、今後は、都市計画、交通政策等様々な分野の規

制・課税等様々な手段・手法を活用する施策も検討していく必要がある。また、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必要である。なお、その際、課題に応じて柔軟な組織体制を組むのも一案である。

### **(2)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)**

発生する問題は、観光地の地域特性、観光資源特性、地理的特性等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がある。

また、このように、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がある。

### **(3)ネガティブ・インパクトへの早期着眼と受入策と抑制策(分散策を含む。)の組合せによる質の高い観光**

例えば、環境問題などのように、一度発生すると将来的に致命的な問題になる可能性もあることや、海外でも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がある。

また、観光は地方創生、経済効果等様々な効果が期待できるものであるが、観光客が急激に増えたり、増加しすぎたりした場合、地域社会にネガティブ・インパクトを及ぼす可能性もある。今後、訪日外国人客を一層増やしていくなかでは、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ながら、受入策と抑制策(分散策を含む。)を組み合わせ、質の高い観光を実現していく必要がある。

## 1. はじめに

### (1)背景・目的等

近年、訪日外国人旅行者数が急増している。訪日外国人旅行者数は2013年の約1,000万人に対し、2015年にはその2倍となる約2,000万人に、またその消費額も3倍以上となる約3.5兆円に達している。賑わいの創出、雇用の創出、経済の活性化等観光のもたらすメリットは大きく、観光はまさに「地方創生」の切り札となっている。

政府は「明日の日本を支える観光ビジョン」（明日の日本を支える観光ビジョン構想会議決定（2016年3月））を策定し、このなかで訪日外国人旅行者数の目標を2020年に4,000万人、2030年に6,000万人とする等、「観光立国」から「観光先進国」に向け、政府を挙げ強力で推進しているところである。

他方、観光客の急増により住民とのトラブル等も発生しうる。例えば、最近では、トイレの使い方といった日々のマナーの問題の他、騒音、交通混雑や事故、ゴミの増加、風景破壊等が新聞等でも取り上げられている。しかしながら、現状、こうした問題について必ずしも十分な議論がなされているとはいえない。

現在の観光先進国に向けた歩みを止めず、今後永続的に観光先進国であり続けるためには、負の影響にも向き合いながら、観光客の満足度のみならず、受け入れる地域（住民、事業者等）の満足度などを含め、地域にとって持続可能な形で受入環境を整備していく必要がある。

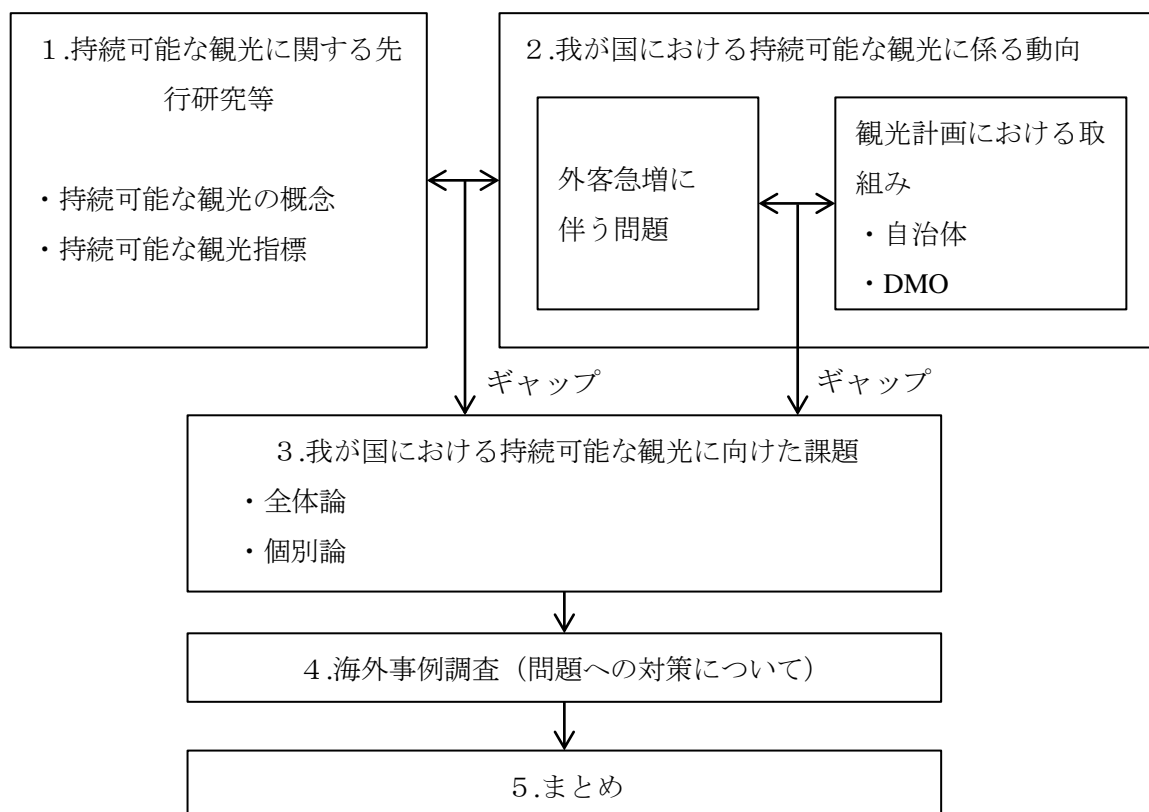
また、国際連合（United Nations。以下「国連」という。）では、2017年を「開発のための持続可能な観光の国際年（International Year of Sustainable Tourism for Development）」と定め、これを主導する国連世界観光機関（United Nations World Tourism Organization。以下「UNWTO」という。）では、持続可能な観光を、「訪問客、産業、環境、受入地域の需要に適合しつつ、現在と未来の経済、社会、環境への影響に十分配慮した観光」とし、環境、経済、地域社会の3つの側面において適切なバランスが保たれることが持続可能な観光の実現にとって重要であるとしている。

本調査研究は、国際機関や海外の観光先進地域の取組みに着目し、地域住民の目線を中心に外国人旅行者の急増に伴う問題及び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して実施したものである。

## (2)調査フロー

本調査研究の調査フローは以下のとおり。

- ①まず、「持続可能な観光」の概念を整理した上で、国内外の「持続可能な観光に関する先行研究等」を収集し、持続可能な観光における視点等を整理した。
- ②次に、我が国において外国人旅行者急増に伴って発生した、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と、自治体・DMOの観光計画における施策等を収集し、それらを①で整理した持続可能な観光における視点等に沿って整理し、「我が国における持続可能な観光に係る動向」をまとめた。
- ③②で整理した問題事例と観光計画における施策等とを比較・分析することにより、「我が国における持続可能な観光に向けた課題」を整理した。
- ④③で整理した課題への対応策として、海外における先進的な取組事例を調査した。
- ⑤最後に、我が国における持続可能な観光政策のあり方についてとりまとめを行った。



## 2. 持続可能な観光に関する先行研究等

### (1) 持続可能な観光の概念

#### ① 国連

国連の「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）では、持続可能な発展（Sustainable Development）を「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」と定義している。

#### ② UNWTO

UNWTOでは、持続可能な観光を、「訪問客、産業、環境、受け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」とし、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。

### (2) STI 関連文献

「持続可能な観光」に関する先行研究等として、持続可能な観光に関わる論点・課題等との関連が深く、体系的に整理されていることから、持続可能な観光指標（Sustainable Tourism Indicator。以下「STI」という。）に関する文献を調査した。

#### ① UNWTO によるもの

UNWTOは、1992年以降様々な主体による研究と実践を蓄積し、その成果を2004年に「Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations : A Guidebook」（以下「UNWTOガイドブック」という。）として作成した。

UNWTOガイドブックでは、①観光資源の利用の最適化、②ホストコミュニティの社会文化的真正性の尊重、③長期的経済活動の保障を目標とした評価指標を設定し、これらの指標値のモニタリングを通じた状態変化の把握が重要としている。

指標としては、13の区分の下に複数の項目（中項目・小項目）及びその具体的内容が記載され、項目ごとに複数の指標が提案されている。また、そのなかでも特に基本的な項目（Baseline Issue）として12の項目が設定され、項目ごとに重要性の解説とともに基本的指標（Baseline Indicator）も設定されている。

また、こうした体系軸に設定された指標以外にも、観光地の分類（島嶼、山岳観光、都市観光等）に応じて項目・指標が提案されており、地域の実情を踏まえて適宜設定することが望ましいとされている。

UNWTOガイドブックの結論では、意思決定・パートナーシップの開発等における指標の重要性、長期のモニタリングの必要性、意思決定プロセスへの統合の必要性、指標共有の

必要性等を述べており、全てのステークホルダーの参加と、継続的な取組みの必要性を指摘している。

### ②グローバルサステナブルツーリズム協議会によるもの

グローバルサステナブルツーリズム協議会（Global Sustainable Tourism Criteria。以下「GSTC」という。）は、UNWTO ガイドブックの内容等を踏まえつつ、2008年に宿泊施設及びツアー・オペレーター向けの「産業界向け世界持続可能な観光基準」（Global Sustainable Tourism Criteria for Industry。以下「GSTC-I」という。）を発表、その後2013年に「観光地向けの持続可能な観光基準」（Global Sustainable Tourism Criteria for Destination。以下「GSTC-D」という。）を開発した。この基準は現在、世界の複数の観光地において適用されている。

GSTC-Dの指標は、経済、社会文化、環境のトリプルボトムラインとマネジメントを加えた4つの面から体系化されている。

- A: 持続可能な観光地管理
- B: 地域社会における経済利益の最大化、悪影響の最小化
- C: コミュニティ、旅行者、文化資源に対する利益の最大化、悪影響の最小化
- D: 環境に対する利益の最大化、悪影響の最小化

### ③EUによるもの

EUは、その行政機関である欧州委員会（European Commission。以下「EC」という。）が2001年以降に策定した観光に関する数次の政策文書や、2004年にECが創設した観光持続可能性グループ（Tourism Sustainability Group）がまとめた報告書（2007年）などを踏まえて、「持続可能な観光地経営のための欧州観光指標システム（European Tourism Indicator System for the Sustainable Management of Destinations。以下「ETIS」という。）を構築・公表した。

ETISは、特に観光地を対象としたマネジメント、情報、モニタリングのための自主的な管理ツールであり、観光地の持続可能な管理の改善に貢献するため、指標自体よりもマネジメントの重要性が強調されている。

指標は、GSTC-Dの体系と同様に、①観光地マネジメント、②経済的価値、③社会・文化的影響、④環境への影響の4つの面から体系化されており、43の中核指標が記されている。

### 3. 我が国における持続可能な観光に係る動向

ここでは、我が国における持続可能な観光に係る動向等について、以下の手順で整理した。

- ①まず、近年の訪日外国人観光客増加に伴い、我が国の観光地で発生している問題事例を新聞記事等から収集・整理
- ②次に、我が国の自治体や DMO の観光関連計画における施策等も、①と同様に整理
- ③最後に、①と②とを合わせて比較・検証すること等を通して、既に顕在化している問題等に対して、我が国の観光施策において不足している視点や今後必要となる視点等の課題を分析

#### (1) 訪日外国人観光客増加に伴う問題事例

直近数年の新聞記事等の中から、訪日外国人観光客増加に伴って発生し、主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を抽出・整理した（表 1）。

なお、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てインターネット検索を行って収集した。

表1 我が国における外国人観光客増加に伴う主な問題事例

区分	項目	国内事例	
		報道等の見出し	地域名
受け入れ側社会の幸福	観光に関する地域社会の満足度	「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
		「民泊」相次ぐ近隣トラブル「インターホン鳴らされた」「防犯不安」…無許可営業、住民に不安の声も	京都
		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
		外ツアーお断り? 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
		レンタカー事故、マナーなどで問題も	北海道
		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
		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
	コミュニティに対する観光の影響	ホテル、抑制 外国人3割維持/受け入れ国分散 キャンセルリスクを回避	京都、大阪、東京
		「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
		観光客急増、京都・祇園の桜ライトアップ中止	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
		閑空一難波 外国人ラッシュ…南海空港線	南海電鉄・空港線
		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
		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	沖縄県那覇市
		東京・浅草の観光バス規制が本格化	東京都台東区
		キャリーバッグに路線バス困惑 京都、観光客持ち込み混雑	京都
		インドネシア人の犯行か 富士山の巨石に落書き イ国内でも波紋	富士山(静岡・山梨)
中国人に飲み込まれる…奄美・サンゴ礁の海 中国人向け巨大リゾート白紙に	鹿児島県奄美大島		
地元住民による主要資産へのアクセス	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			
児童関係			
文化財の維持	建築遺産の保持		
地域社会の観光参画	地域社会の関与と意識		
観光客の満足度	観光客満足度の維持	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
		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
		悪質な手配代行減らせ	全国
		「外ツアーお断り 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
		レンタカー事故、マナーなどで問題も(再掲)	北海道
		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		
アクセシビリティ			



区分	項目	国内事例	
		報道等の見出し	地域名
健康と安全	健康	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(再掲)	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(再掲)	京都
		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(再掲)	北海道・沖縄
		レンタカー事故、マナーなどで問題も(再掲)	北海道
		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(再掲)	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		
	観光客の警護	「景気回復」に期待、懸念は「犯罪・テロ」	全国
	地域社会の安全		
観光による 経済的便益の 獲得	観光の季節性	「受験生に宿を」観光庁、旅行業者に初要請 春節“爆泊”で施設不足懸念	全国
		受験日直前 ホテルがない！	全国
	漏出(リーク)	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	「ヤミ民泊」中国系が荒稼ぎ 新宿・心斎橋を侵食	東京、大阪等
		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	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
	観光による経済的便益	近畿は外国人訪日客の経済効果大、過度な依存にリスク	関西
爆買いバブル崩壊の“落とし穴”ラオックス、百貨店…積極策が完全に裏目		札幌、鹿児島等	
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	
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(再掲)		北海道ニセコ町	
「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(再掲)		京都	
もう来なくていい！ 中国人の「ドタキャン」ひどすぎる(再掲)		東京、京都等	
観光と貧困緩和 観光事業の競争力	沖縄県内病院への患者急増 救急の未収金827万円	沖縄	
	訪日外国人患者の「医療費踏み倒し」で病院ピンチ	全国	
貴重な自然資源 の保護	重要な生態系の保護	中国人に飲み込まれる…奄美・サンゴ礁の海 中国人向け巨大リゾート白紙に(再掲)	鹿児島県奄美大島
	海洋水質	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
希少な天然資源 の管理	エネルギー管理		
	気候変動と観光		
	水資源の利用と保全		
	飲料水の品質		

区分	項目	国内事例		
		報道等の見出し	地域名	
観光活動による環境への影響の制限	下水処理			
	固形廃棄物(ごみ)管理	“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			
	騒音レベル管理	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(再掲)	東京都	
観光客の活動管理	観光施設及びインフラによる景観への影響の管理	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	
	利用頻度の管理	京都観光、日本人の満足度が低下 外国人増「混雑しすぎ」(再掲)	京都	
観光地計画と管理	イベントの管理			
	地方/地域計画への観光部門の統合			
	開発管理			
	観光関連輸送		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(再掲)	沖縄
			東京・浅草の観光バス規制が本格化(再掲)	東京都台東区
			浅草・銀座・新宿…「爆買いバス」の路上駐車に悩む(再掲)	東京都台東区、中央区等
			キャリー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
			外国人観光客急増で苦情…観光都市に「負の側面」	大阪
			レンタカー事故、マナーなどで問題も(再掲)	北海道
			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(再掲)	北海道・沖縄
	航空輸送		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(再掲)	北海道・沖縄
			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」(再掲)	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
関空一難波 外国人ラッシュ…南海空港線(再掲)			南海電鉄・空港線	
南海電鉄、関空路線の特急増発 訪日客増での混雑緩和			南海電鉄・空港線	
新千歳空港、国が全施設の再編検討 観光客増に布石			新千歳空港等	
“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!?(再掲)	関西国際空港			
観光商品・サービス設計	周遊観光、ルートの立案			
	多様な体験の提供			
	持続可能な観光のためのマーケティング			
観光管理とサービスの持続可能性	観光地イメージの保全			
	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			

## (2)自治体における観光関連計画

訪日外国人観光客が多く訪れていると考えられる自治体の観光関連計画を収集し、同計画において記載された施策及び KPI の内容を踏まえ、整理した (表 2)。

表2 自治体における観光関連施策、KPI の設定状況

区分	項目	件数(総数33)		構成比		
		施策内容	KPI	施策内容	KPIの設定状況	
受け入れ側社会の幸福	観光に関する地域社会の満足度	6	2	18.2%	6.1%	
	観光に対する地域社会の態度	19	2	57.6%	6.1%	
	コミュニティに対する観光の影響	12	1	36.4%	3.0%	
	地域コミュニティに対する全般的なインパクト等	19	4	57.6%	12.1%	
	地元住民による主要資産へのアクセス	1	0	3.0%	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	12	1	36.4%	3.0%	
地域社会の参画	地域社会の関与と意識	22	2	66.7%	6.1%	
観光客の満足度	観光客満足度の維持	33	15	100.0%	45.5%	
	アクセシビリティ	20	1	60.6%	3.0%	
健康と安全	健康	16	1	48.5%	3.0%	
	疾病のエビデミックや国際的な伝染への対処	2	0	6.1%	0.0%	
	観光客の警護	7	0	21.2%	0.0%	
	地域社会の安全	6	0	18.2%	0.0%	
観光による経済的便益の獲得	観光の季節性	9	1	27.3%	3.0%	
	漏出(リーケージ)	11	0	33.3%	0.0%	
	雇用	観光部門における雇用の数と質	1	0	3.0%	0.0%
		仕事に対する満足度	0	1	0.0%	3.0%
	専門家及び個人の育成等	30	1	90.9%	3.0%	
	自然保護への貢献としての観光	6	0	18.2%	0.0%	
	観光による経済的便益	観光収入/純利益	21	19	63.6%	57.6%
		観光に対する事業投資/地域支出	3	1	9.1%	3.0%
		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	4	1	12.1%	3.0%		
貴重な自然資源の保護	重要な生態系の保護	7	0	21.2%	0.0%	
	海洋水質	4	0	12.1%	0.0%	
希少な天然資源の管理	エネルギー管理	2	1	6.1%	3.0%	
	気候変動と観光	1	0	3.0%	0.0%	
	水資源の利用と保全	1	0	3.0%	0.0%	
	飲料水の品質	1	0	3.0%	0.0%	
観光活動による環境への影響の制限	下水処理	1	0	3.0%	0.0%	
	固形廃棄物(ごみ)管理	6	1	18.2%	3.0%	
	大気汚染	1	0	3.0%	0.0%	
	騒音レベル管理	1	0	3.0%	0.0%	
	観光施設及びインフラによる景観への影響の管理	20	1	60.6%	3.0%	
観光客の活動管理	利用頻度の管理	2	25	6.1%	75.8%	
	イベントの管理	18	1	54.5%	3.0%	
観光地計画と管理	地方/地域計画への観光部門の統合	5	0	15.2%	0.0%	
	開発管理	16	0	48.5%	0.0%	
	観光関連輸送	29	1	87.9%	3.0%	
観光商品・サービス設計	航空輸送	9	2	27.3%	6.1%	
	周遊観光、ルートの立案	31	2	93.9%	6.1%	
	多様な体験の提供	33	4	100.0%	12.1%	
	持続可能な観光のためのマーケティング	33	5	100.0%	15.2%	
	観光地イメージの保全	26	1	78.8%	3.0%	
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	3	0	9.1%	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

### (3)DMOにおける観光関連計画

自治体における観光関連計画と同様に、DMOの形成・確立計画で設定されているKPIを整理した(表3)。

表3 日本版DMO(地域連携DMO・地域DMO)におけるKPI設定状況

区分	項目	地域連携DMO		地域DMO		地域+地域連携DMO		
		件数(総数64)	構成比(%)	件数(総数78)	構成比(%)	件数(総数142)	構成比(%)	
受け入れ側社会の幸福	観光に関する地域社会の満足度	1	1.6	4	5.1	5	3.5	
	観光に対する地域社会の態度	0	0.0	2	2.6	2	1.4	
	コミュニティに対する観光の影響	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	観光に関連する社会的便益	0	0.0	0	0.0	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	0	0.0	2	2.6	2	1.4	
文化財の維持	地元住民による主要資産へのアクセス	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	建築遺産の保持	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
地域社会の参画	ジェンダー平等	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	児童関係	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
観光客の満足度	観光客満足度の維持	63	98.4	78	100.0	141	99.3	
	アクセシビリティ	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
健康と安全	健康	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	疾病のエビデミックや国際的な伝染への対処	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	観光客の警護	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	地域社会の安全	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
観光による経済的便益の獲得	観光の季節性	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	漏出(リーケージ)	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	雇用	観光部門における雇用の数と質	1	1.6	7	9.0	8	5.6
		仕事に対する満足度	1	1.6	1	1.3	2	1.4
	自然保護への貢献としての観光	観光客の警護	1	1.6	6	7.7	7	4.9
		専門家及び個人の育成等	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	観光による経済的便益	観光収入/純利益	63	98.4	76	97.4	139	97.9
		観光に対する事業投資/地域支出	1	1.6	4	5.1	5	3.5
観光と貧困緩和	観光による経済的便益	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	観光事業の競争力	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
貴重な自然資源の保護	観光による経済的便益	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	観光事業の競争力	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
希少な天然資源の管理	重要な生態系の保護	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	海洋水質	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	エネルギー管理	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
観光活動による環境への影響の制限	気候変動と観光	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	水資源の利用と保全	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	騒音レベル規制	0	0.0	0	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理	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
観光客の活動管理	飲料水の品質	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	下水処理	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
観光地計画と管理	利用頻度の管理	63	98.4	78	100.0	141	99.3	
	イベントの管理	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	地方/地域計画への観光部門の統合	4	6.3	0	0.0	4	2.8	
観光商品・サービス設計	開発管理	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	観光関連輸送	3	4.7	6	7.7	9	6.3	
	航空輸送	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
	周遊観光、ルートの立案	2	3.1	0	0.0	2	1.4	
観光管理とサービスの持続可能性	多様な体験の提供	6	9.4	14	17.9	20	14.1	
	持続可能な観光のためのマーケティング	30	46.9	35	44.9	65	45.8	
	観光地イメージの保全	2	3.1	0	0.0	2	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	0	0.0	0	0.0	0	0.0	

#### 4. 我が国における持続可能な観光に向けた課題分析

ここまでの整理をもとに、我が国の観光施策等における課題分析を試みた。

具体的には、「2. 持続可能な観光に関する先行研究等」で整理した海外における持続可能な観光に関する視点等との比較に加え、「3. (1) 訪日外国人観光客増加に伴う問題事例」で整理した問題事例と、「3. (2) 自治体における観光関連計画」及び「3. (3) DMOにおける観光関連計画」で整理した施策等とを比較・分析し、我が国で不足していると考えられる視点や施策等を抽出した。

##### (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の視点で持続可能な観光が捉えられている。

他方、我が国では観光客の満足度、観光消費額、観光プロモーション等といった経済的側面からの施策等が比較的多く、「地域社会」や「環境」といった視点からの施策等はあるものの、「経済」と比較すると少ない。環境政策等他分野で既に取り組みら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、観光は経済的側面だけでなく、地域社会や環境に及ぼす影響にも着目し、観光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から取り組んでいく必要がある。

また、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である。

##### (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と考えられる。

他方、我が国では、観光客の満足度、観光客の安全といった「観光客」目線や、観光消費額といった一部の「観光事業者」目線からの施策等はあるものの、地域社会など「住民」や「観光従事者」、裾野が広い観光ならでの「地域産業」など様々な主体目線からの施策等は現状あまりみられない。

このため、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になってくると考えられる。

##### (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

可能な観光指標が作成され、活用されている例もある。

他方、我が国では、KPIは設定されているものの、多様性、網羅性の観点からはばらつきがあるのではないかと考えられる。指標は、観光地が現状どのような状態にあるかを把握するための健康診断のようなツールであり、多様な視点からその状態を客観的に見ることのできるものである。また、その結果を踏まえて、今後どのような観光施策に取り組めばよいのかといったことに対する示唆を得ることのできるものでもある。

## 5. 海外事例調査

ここまでに整理した我が国における持続可能な観光に向けた課題に対し、既に何らかの対策に取り組んでいる海外事例を、現地ヒアリング等を通して調査を行った。

### (1)(スペイン)バルセロナ

#### ①問題事例

ヒアリングをもとに、バルセロナ市における外国人観光客増加に伴って発生した主な問題事例を整理した(表4)。いずれも観光客(総数)が過剰になることに伴って発生するものではあるが、大きく以下3つに分類することができると考えられる。

ア：バルセロナ都心部の一地域(ランブラス通り等)に集中することによる問題

イ：夏季等の一時期に集中することによる問題

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

表4 観光客増大による主なネガティブ・インパクト

区分	主な問題事例	地域 社会	経済	環境
地域の集中 <sup>注</sup>	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	—	○	—

注) 問題発生エリアは主に都心部。

## ②対策

### I) 県と市の観光部門の連携・統合と分散化策検討等の専門組織の設置

バルセロナ市都心部に集中する観光客の分散を図るためには、バルセロナ市といった狭い行政区域ではなく、より広範な行政区域である県等との連携が必要不可欠である。バルセロナでは、市内の一部に集中する観光客を県内の周辺地域に分散させるため、県・市・DMO が連携してバルセロナ観光観測所（以下「観測所」という。）を2015年に新設した。観測所では、旅客流動の分析や、分散化策の検討等を専門的に実施している。

観測所では、独自アンケート調査の実施のほか、オンラインの口コミ情報を含め様々なデータを収集し、分析している。その分析によって得られた結果に基づき、バルセロナ都心部から周辺地域への観光客分散化策を専門的に検討している。検討の結果導き出された具体的な観光施策等については、県や市の重役ボードの一員として、県及び市に提言を行っている。また、検討したプラン等については、関連する民間企業にも情報共有を行っている。

バルセロナ県では、独自の観光指標（持続可能な観光指標：ISOST）及びETIS（SEIT）（バルセロナ県におけるETISに基づく指標）を用いて、県内35地域に関する観光情報システムが確立されており、これらの数値に基づき、持続可能な観光地マネジメントが行われている。

また、バルセロナ市でも、持続可能な観光の取組みを検証するため、市議会、バルセロ

ナ市観光局、関連団体の活動について、GSTC の基準に従って定性的な評価を行い、持続可能な観光に関するレポートを公表している。なお、観測所へのヒアリングによると、今後バルセロナ市でも県と同様の手法によるマネジメントを実施する予定であるという。

## Ⅱ) 宿泊施設の立地規制

バルセロナ市都心部に集中する観光客を周辺地域に分散させるため、バルセロナ市では、観光用宿泊施設特別都市計画 (PEUAT : Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics) を制定し、2017 年 1 月 27 日より宿泊施設の立地規制を実施している (宿泊施設のクオリティは州の星付制度で担保)。これは、観光客が集中するエリアは宿泊施設の新規立地を制限して、周辺地域に宿泊施設が建設されることを通じて、観光客の分散を図るというものである。PEUAT では、バルセロナ市内を以下のとおり 4 つのエリアに分けて規制している (図 1)。

また、これはあくまで宿泊施設の立地エリアに係る規制であり、宿泊施設のクオリティについては、州による星付け制度によって担保している。

なお、まだ施行されてから調査時点で 1 年経っていないこともあり、効果についてはまだ検証がなされていない。



- ✓ 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（Housing used for tourism）<sup>1</sup>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 の割合が 1.48%以下であるか、ブロックの HUT 戸数が 10 以下であること。

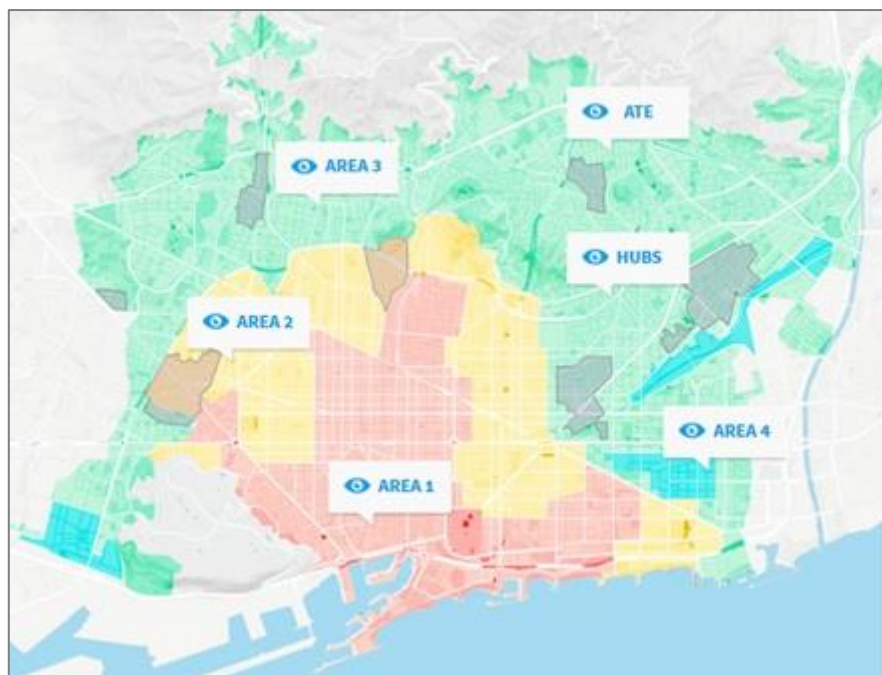


図1 PEUAT におけるゾーニング

出典) バルセロナ市ホームページより転載。

<sup>1</sup> HUT（Housing used for tourism）は、2012 年デクレ（政令）159（Decret 159/2012, Section II Article 66）において「季節的滞在、即時利用可能な条件において直接的又は間接的に所有者が第三者に貸し付けする観光客用の住宅であり、部屋単位の貸付けを認めておらず、建物全体を対象とするもので、1 シーズン中の連続した滞在は 31 日以内」とされている。

[http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur\\_ocults/pjur\\_resultats\\_fitxa?documentId=622795&action=fitxa](http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa?documentId=622795&action=fitxa)

### Ⅲ)その他の対応策

バルセロナ市都心部に集中する観光客を周辺地域に分散させるため、カタルーニャ州の宿泊税について、バルセロナ市とその他地域とで差異化し、バルセロナ市を割高としている(表5)。

また、バルセロナ市に市外から流入する観光バスへの課税や、騒音対策としてレストランのテラス席に対する課税も検討しているという。

これらの施策は、バルセロナ市外への観光客の分散だけでなく、税収増の狙いもあると考えられる。

表5 カタルーニャ州の宿泊税

ホテルランク	バルセロナ市※	その他地域※	備考
3つ星以下	0.715	0.495	・最大7泊まで (8泊目以降は免除) ・16歳以下は免除
4つ星	1.210	0.990	
5つ星・クルーズ船	2.475	2.475	

※ユーロ/泊・人。

出典)カタルーニャ州法をもとに作成。

上記のような対応策のほかに、例えば、観光ツアーを1グループあたり25名までに制限したり、観光スポットで市職員等が観光客の流れを管理したりすることなどを通じて、過密を抑制するとともに、観光客満足度も高める工夫をしている。

また、利便性の向上とともに、観光客満足度を高める取組みの一環として、公共交通の共通スマートカードの導入が計画されており、さらには、容量拡大のための交通インフラや歩行空間の増大も検討中とのことである。

バルセロナ市では、2016年に県、市、DMO、地域住民の代表委員、第3セクター、企業の代表、専門家等からなる市観光委員会(City and Tourism Council)を設立し、観光政策を議論している。市観光委員会は、1か月に一度委員会を開催し、意見を集約している。また、委員会とは別に、その時々的情勢等に応じた個別のテーマについて話し合うコミッション(ワーキンググループ)も設立している。機動的に議論できる場を設定することも有効な対応策の一つと考えられる。

## (2)(イタリア)南サルデーニャ

### ①問題事例

ヒアリングをもとに、南サルデーニャにおける外国人観光客増加に伴って発生した主な問題事例を整理した(表6)。バルセロナ同様、いずれも観光客(総数)が過剰になることに伴って発生するものではあるが、「地域又は時期の集中による問題」及び「環境に関する問題」の大きく2つに分けて整理した。

表6 観光客増大による主なネガティブ・インパクト

地域名	区分	主な問題事例	地域社会	経済	環境
カリアリ	集中 <sup>注</sup>	テラス席の夜間騒音等による住民との軋轢	○	－	○
ヴィッラシミアス	集中 <sup>注</sup>	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	集中 <sup>注</sup>	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）	－	－	○

注) 地域又は時期の集中

## ②対策

ヒアリングによると、「地域又は時期の集中による問題」もさることながら、島嶼部が故に受入可能容量に限界があり、海などの自然環境の破壊は将来的にも致命的な問題になるといった、環境に対する高い住民意識等を背景に、「環境に関する問題」の対応に注力しているとのことで、南サルデーニャでは、「環境に関する問題」の対応策に着目し、ヒアリングを行った。対応策として主だったものは、以下のとおり。

- ・自然保護区域の指定等
- ・下水・ゴミ問題等への環境保全活動
- ・持続可能な観光の認証制度等の活用

### I) 自然保護区域の指定等

ドムス・デ・マリア市では自然保護地域の指定等を、ヴィッラシミアス市では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んでいる。

○保護地域の指定による環境保全（ドムス・デ・マリア市）

海岸線の貴重な自然を保護するため、州法である自然美保護法及び文化財保護法の規定等を活用し、市独自で条例を制定して自然保護区域の指定を行った（図2）。

市は独自にPUL（PIANO DI UTILIZZO DEL LITORALI：海洋地域利用計画）を策定し、海岸周辺等の保護区域を13ゾーンに分け、ゾーン毎に立入り（テント規制含む）、観光レクリエーション活動、照明・スピーカーの利用、構造物等の設置、水・排水、清掃活動、砂や動植物の持出し等様々な行為について禁止や制限等の細かい規定を設け、自然保護に取り組んでいる。

また、海岸線から一定距離にあるエリアにおけるホテル・住宅等の建設も禁止されたり、海岸地域では、シーズン中に限り、仮設の構造物や人工物の設置が許されるが、シーズン終了時にすべて撤去することが義務付けられたりなど、土地利用や環境保全について様々なルールが設けられている。

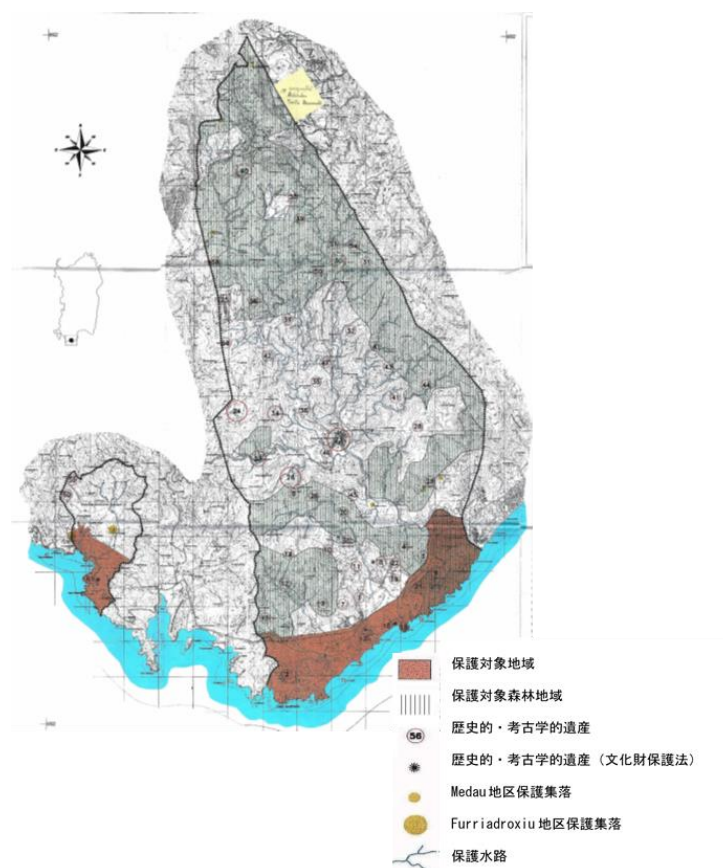


図2 ドムス・デ・マリア市における保護地域の指定状況

出典) STUDIO di COMPATIBILITA PAESISTICO – AMBIENTALE、Carta delle EMERGENZE STORICO -CULTURALI AMBIENTALI e dei VINCOLI (COMUNE DI DOMUS DE MARIA) をもとに作成。

○国及び州の法律に基づく自然公園の指定による環境保全（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し、市が自然公園地域を保護地域として指定した。現在、Capo Carbonara を始めとする 9 つの自然公園地域が指定されており、沿岸地域のみならず、内陸の地域にも広がっている（図 3）。

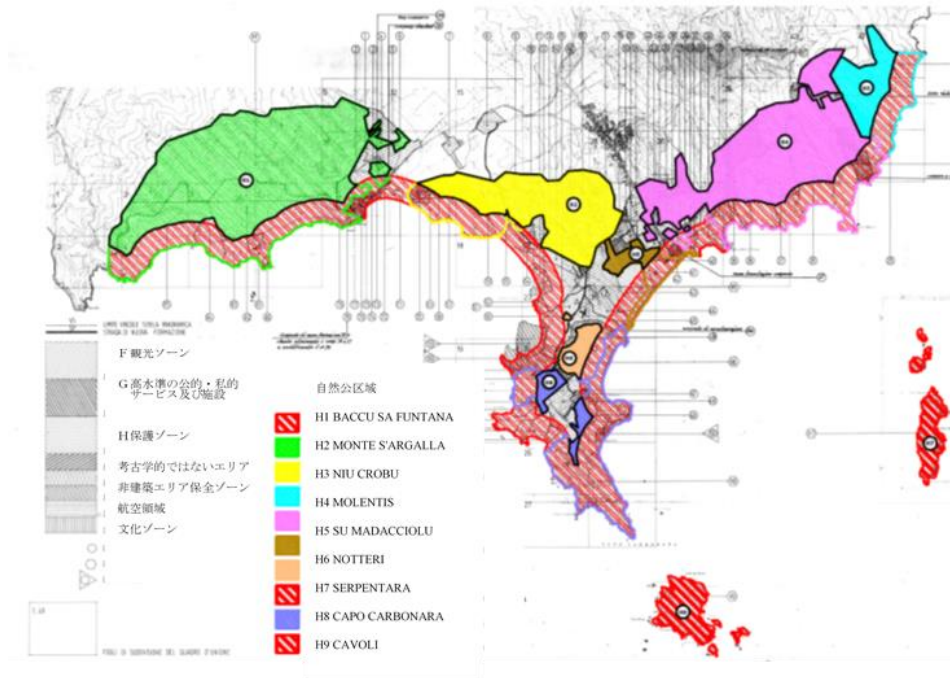


図3 沿岸地域の規制

出典) PIANO DISCIPLINARE DELLA FASCIA COSTIERA (COMUNE DI VILLASIMIUS) より転載。

Capo Carbonara 自然保護区域では、A～D のゾーンに区分され、許可される活動（環境保護事務所の許可が必要）、禁止される活動が規定されている（図 4）。

最も規制が厳しいゾーン A では、AMP（海洋保護区域）管理事務所による維持管理、高度な環境保護を考慮したガイド付きのスキューバダイビング等以外は禁じられている。

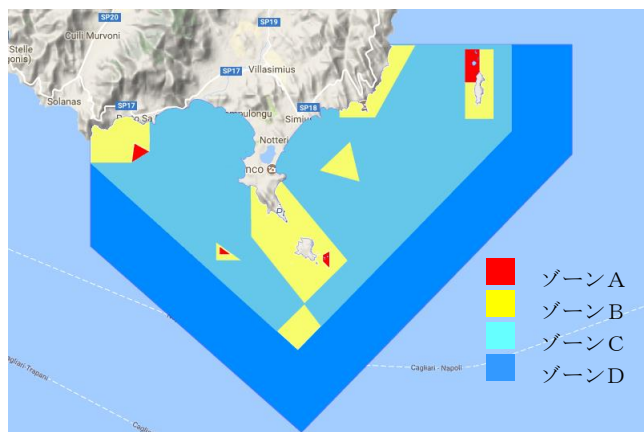


図4 ヴィッラシミアス市 Capo Carbonara における海洋保護区域

出典) Area Marina Protetta Capo Carbonara (<http://www.ampcapocarbonara.it/rules.html>)より転載。

州法の保護地域と指定された区域では、海岸線から 500m 以内にはホテル等の建築が禁止され、民間の住宅も海岸線から 2km 以上離れた場所に建てなければならない。ヴィッラシミアス市は、市の面積が小さいため、海岸線から 2km 離れると森林法等の別の保護法の対象となり、実質的に建築物が建てられるエリアは限られる。また、建築可能な建築物の高さは 6m50cm 以下であり、海岸付近の建蔽率は 25%に規定されている。この結果、ホテルの建設が可能な地域が限定され、ホテル数の増大が抑制されている。

自然公園の保護区域指定当時は、反対も起きたが、保護区域指定から 20 年が経ち、今では自然環境が保全され、持続可能な観光について観光事業者が自負できるような状況になっているという。

ホテルの容量が抑制された状況下にあるため、外資の進出（によるリーケージ）や不動産価格の上昇についても肯定的な評価を持つ住民や地元事業者が多いという。

外資系ホテルの進出は、400 人余りの新規雇用、従業員の専門性向上に寄与している。また、不動産価格の上昇も地域への新たな投資を促すことになるため、必ずしも外国資本の進出が全て悪いというわけではないという。

## II) 下水・ゴミ問題等への環境保全活動（ドムス・デ・マリア市）

ドムス・デ・マリア市では、海の水質保全のため、海岸線から離れた内陸地域に下水道施設を整備し、浄化水を灌漑用水として利用することにより、生活排水等が海へ流入し

ないような対策を講じている。なお、このような努力により、レーガンビエンテ（イタリア環境保護 NGO）から、イタリアで最も美しい海岸に認定されている。

また、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するとともに、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）を行っている。

### III) 持続可能な観光の認証制度等の活用

2012～2014年に、GSTCは世界の先進的な14の観光地を対象に、GSTC-Dの早期導入を目指すアーリー・アダプター・プログラムを実施した。この中に、Visit South Sardiniaも含まれ、「A 観光地マネジメント」、「B 社会経済的利益」、「C 文化遺産」、「D 環境」の4分野、81指標について、GSTC-D認証の準備状況の評価が行われた（表7）。

評価結果は、55の指標で「文書と実施の証拠が存在し観光地が改善を実証している」と評価された。

表7 GSTC-D アーリーアダプターにおける準備状況の評価結果

GSTC sections	A Destination management	B Social and economic benefits	C Cultural heritage	D Environment	Total indicators
Total Indicators Scored Green	23	9	6	17	55
Total Indicators Scored Yellow	4	4	4	3	15
Total Indicators Scored Pink	0	1	0	1	2
Total Indicators Scored Red	5	3	0	1	9
Total indicators Score N/A	0	0	0	0	0
Total Indicators	32	17	10	22	81

0（赤）=文書または実施の証拠なし。

1（ピンク）=文書が存在する。（法律、規制、政策、計画、戦略など）

2（黄）=実施が実証/検証されている証拠や文書が存在する。（管理システム、監視システムなど）

3（緑）=文書と実施の証拠が存在し観光地が改善を実証している。

出典）「GSTC Good Practice Evaluation（South Sardinia）」2013年より引用。

また、Visit South Sardinia は、ETISのパイロット・スタディにも参加しており、「ETIS and Accessible Tourism Awards」の第1位を受賞している。

カリアリ大学へのヒアリング等も踏まえると、Visit South Sardinia の場合は、GSTC-DやETISなどのKPIの使い方について、持続可能な観光のマネジメントに用いるだけでなく、持続可能な観光に関する現時点の指標値を算出することで、他のヨーロッパ地域との比較等により、地域の持続可能性のレベルが「見える化」されることによる差異化・ブランド力向上、そして自治体、観光産業、住民に対する自信を深めるマイル・ストーンに

なっている可能性がある。

このようなプログラムに参加・修了したことなどは一つのきっかけとして、引き続き様々な取組みを継続し、実施していくことが重要である。

### (3)(スペイン)カルヴィア

#### ①問題事例

ヒアリングをもとに、カルヴィア市における外国人観光客急増に伴って発生した主な問題事例を整理した(表8)。バルセロナ同様、いずれも観光客(総数)が過剰になることに伴って発生するものではあるが、「地域の集中」、「時期の集中」及び「民泊関係(都市部の既存建築物が宿泊施設として過剰又は違法に供給されること等による問題)」によるものの大きく3つに分けて整理した。

表8 観光客増大による主なネガティブ・インパクト

区分	主な問題事例	地域社会	経済	環境
地域の集中 <sup>注</sup>	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	○	—	—

注) 問題発生エリアは主に海岸地域。

#### ②対策

ヒアリングによると、「地域の集中」による問題については、1990年代の対策によって一定程度解消されており、「民泊関係」による問題については別制度により対策実施中のことにつき、カルヴィアでは、「時期の集中」の問題への対応策に着目し、ヒアリングを行った。対応策として主だったものは以下のとおり。

- ・ 閑散期における失業対策
- ・ 通年型観光コンテンツの充実・整備

##### I) 地区の再生と閑散期における失業対策



### ○カルヴィア・ビーチプロジェクト

1980年から90年代にかけて急速に観光地化されたカルヴィア市は、長年に渡って地中海地域で人気の夏の観光地であった。しかし、低予算旅行や北アフリカ地中海沿岸地域等の新たな競争相手の出現、2000年代後半の不動産バブル崩壊の影響が長引き、深刻な経済危機に陥った背景から、市内のマガルフ地区をはじめとする高級リゾートホテルのサービスが徐々に低下、高所得層の観光客の減少に苦しみ始めた。

そこで、マヨルカ島を本拠地とする世界的なホテルチェーン（メリア・インターナショナル）は、カルヴィア市とバレアレス諸島州の支援・協力のもと、2012年より成熟した観光地の持続可能な再生を目指す総合的な取組み「カルヴィア・ビーチプロジェクト」を開始した（図5）。

このプロジェクトは、マガルフ地区にある11のホテルの改装や国際レジャーブランドの誘致、ショッピングモール等の建設により、マガルフ地区を再生し、国際的な地位を高め、地元の観光産業の収益性と持続可能性を高めることを目標としている。

プロジェクトの進行にあたり、海岸沿いにある古くなった2つのホテルを買収するため、地元パートナーとの合弁ベンチャーが創設された。また、メリア・インターナショナルは2012年から2016年の間に9つのホテル（3,500以上の客室）を改装し、マガルフ地区の海岸線の風景を変えた。

このプロジェクトは2018年完了を予定しており、ホテルやショッピングモールの他に公共スペースや歩行者専用道路も設置され、ホテル併設のレストランは地元住民にも開放され、公共利用のための地下駐車場も提供される見込みである。

カルヴィア・ビーチプロジェクトは、観光地のイメージ向上や他の観光関連施設の活性化、新たな雇用の創出（ホテルとショッピングモールで260の新たな雇創出）にプラスになると考えられ、民間企業と公的機関の良好な協力関係を表している一例である。



図5 カルヴィア・ビーチプロジェクトの完成予定図の一部

出典) Meliá Hotels International より転載。

### ○失業保険による失業対策

閑散期（冬期）は雇用が少なく失業者が増えることから、失業者に対して国から一時的に失業保険が支払われる。ただし、失業保険が出るのは3か月のみであるため、出ない期間の取扱いは検討課題であり、通年型観光の拡大により対応する方針である。

## II) 通年型観光コンテンツの充実・整備

### ○スポーツツーリズム

観光シーズンの延長（通年型観光地）を図るため、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）の推進を図っている。スポーツツーリズムは、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）にも繋がっており、また、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、住民にもメリットがある。

### ○健康ツーリズム

「トラムンターナ」という世界遺産に認定された山の観光地を活かしたハイキングやトレッキング、マウンテンバイクなど、健康に特化した観光を目指している。

### ○MICE

上記のほか、コンgresホール建設（会議誘致）により、冬季のオフ・シーズンにも訪問客を確保し、観光シーズンの長期化を目指している。

## 6. まとめ

ここまでの調査の結果から、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、今後は以下が重要との示唆が得られた。

### (1)総合的な視点・目線と総合的な施策・取組み

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、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がある。また、その際、マネジメントの視点も重要である。

また、「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、そうした利害関係者との調整機能が必要である。

具体的には、例えば今後、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であるし、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）を捉えていく必要があると考える。

加えて、観光政策の推進にあたっては、今後は都市計画、交通政策等様々な分野の、規制・課税等様々な手段・手法を活用する施策も検討していく必要がある。

また、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必要である。なお、その際、課題に応じて柔軟な組織体制を組むのも一案である。

### (2)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)

発生する問題は、観光地の地域特性、観光資源特性、地理的特性等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がある。

また、このように、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がある。

### (3)ネガティブ・インパクトへの早期着眼と受入策と抑制策(分散策を含む。)の組合せによる質の高い観光

例えば、環境問題などのように、一度発生すると将来的に致命的な問題になる可能性もあることや、海外でも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がある。

また、観光は地方創生、経済効果等様々な効果が期待できるものであるが、観光客が急激に増えたり、増加しすぎたりした場合、地域社会にネガティブ・インパクトを及ぼす可能性もある。訪日外国人観光客を一層増やしていくなかでは、訪日外国人観光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ながら、今後は受入策と抑制策（分散策を含む。）を組み合わせ、質の高い観光を実現していく必要がある。

## 7. 今年度調査の方針

平成 30 年度の調査研究では、平成 29 年度の成果を踏まえつつ、まず国内の観光地における課題の発生状況や問題意識、取組状況を自治体へのアンケート調査等により把握した上で、それを基に海外の観光先進地域における課題への取組事例について更に深掘りした調査を行い、国内でとり得る対応策等を行う予定である。