

持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究(中間報告)

主任研究官 井上 夏穂里

研究官 中村 卓央

研究官 奥井 健太

調査研究の背景と目的

近年、世界各国において、多数の観光客の来訪や急増による地域への影響が課題となりつつあり、「持続可能な観光¹」の実現は、観光政策において重要な観点となってきた。本調査研究は、国内外の観光先進国・地域における課題の発生状況や対応策等の調査を通じ、持続可能な観光政策の検討に資することを目的に昨年度より 2 年間をかけて実施している。

今年度は、昨年度調査した国際機関や海外における持続可能な観光の視点や施策を踏まえ、国内の市町村へのアンケート調査及び現地調査並びに国内の課題を踏まえた海外調査等を実施し、国内の観光地において直面しうる課題や有効な施策等の整理を行うこととしている。

今年度調査の中間報告の概要

中間報告では、46 市区町村へのアンケート及び国内 4 地域の現地調査結果の一部を紹介する。アンケートでは、混雑やマナー、観光危機管理、宿泊施設の不足等が約 4 割以上、観光開発等による自然、文化、景観・町並みへの影響が 2 割程度で課題として認識されており、現地調査では、①持続可能な観光に向けた総合的なマネジメント、②宿泊施設や開発への対応、③観光危機管理を重点テーマとしているが、中間報告では①②の概要を整理した。

①については、住民の視点を含め観光ビジョンが明確化され、地域独自の指標に絞り込んだモニタリングが実施・検討されていた。また、混雑やマナーが地域全体の恒常的な課題との声は聞かれず、管轄／生活するエリア、観光産業とのかかわり、観光による裨益の実感等によって認識は異なる印象であり、住民意識調査等は、行政が正確に実態を把握し、かつ、住民や観光客に地域全体の状況を正確に共有できる手段として有用であると考えられる。②については、土地利用の状況等により異なる都市計画上の様々な手法により、宿泊施設の誘導や開発の制限が行われているほか、都市計画区域外の景観計画の活用など、他の地域の参考になる取組みが多数みられた。このほか、混雑対策としての分散化については、流入管理が困難な一定の混雑エリアからの観光客の誘導（移行）のため、混雑の見える化等の取組みも始まっているが、今後の課題の一つと考えられる。また、住民にいかに観光のメリットを実感してもらうかや、地域によっては日帰り客や外部資本の増加等によるリーケージが認識されており、地元産品の開発・活用、域内調達率の向上が課題となっている。

¹ UNWTO では「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」と定義されている。

第1章 調査研究の背景と目的

近年、世界各国において、多数の観光客の来訪や急増による地域への影響が課題となりつつあり、「持続可能な観光」の実現は、観光政策において重要な観点となってきた。本調査研究は、国内外の観光先進国・地域における課題の発生状況や対応策等の調査を通じ、持続可能な観光政策の検討に資することを目的に昨年度より2年間をかけて実施している。今年度は、昨年度調査した国際機関や海外における持続可能な観光の視点や施策を踏まえ、国内の市町村へのアンケート調査及び現地調査並びに国内の課題を踏まえた海外調査等を実施し、国内の観光地において直面しうる課題や有効な施策等の整理を行うこととしている。

中間報告では、46市区町村へのアンケート及び国内4地域の現地調査結果の一部を紹介する。

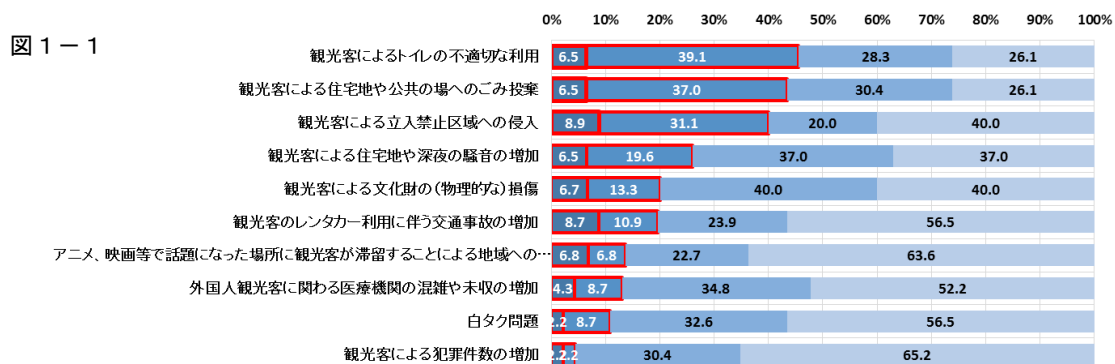
第2章 国内市区町村へのアンケート調査結果の概要

持続可能な観光に関する課題が発生しつつある、又は持続可能な観光に関する取組みを実施・検討していると想定される²49市区町村に調査票を送付、46市区町村から回答を得た。ここでは、持続可能な観光に関する課題の発生状況（図1参照）・発生時期、施策の実施・検討状況について、次の8つのカテゴリーに分類の上、主な調査結果を紹介する。

【図1 凡例】 ■ 特に重要な課題として対応を検討又は実施している ■ 課題として対応を検討又は実施している ■ これまで検討したことはないが、今後起こりうる課題として注視している ■ 課題として指摘されたり検討したことはない

① マナー・ルール

「トイレの不適切な利用」「ごみ投棄」「立入禁止区域への侵入」が4割以上でみられた。2013年以降日本への外国人観光客が急増しているところ、発生時期が5年以内の率も高い³。施策については、「マナー等の周知のための広報」が約5割、「自然や文化の保全意識を醸成するツアー等」が約3割で実施されている。



② 混雑

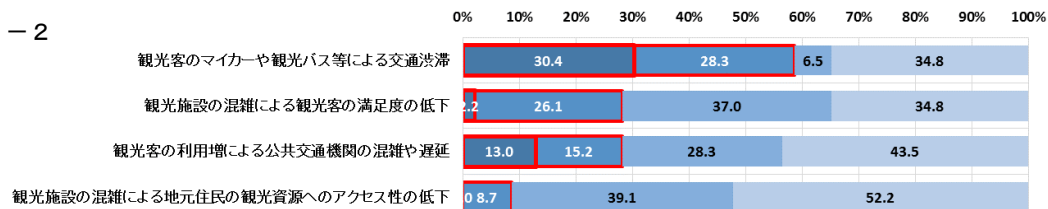
「交通渋滞」が全課題中最も高い59%、「観光客の満足度の低下」「公共交通機関の混雑

² 観光客数等や課題や取組みの状況、都市部・地方部等の地域特性や主要な観光資源を踏まえ選定

³ トイレの不適切な利用：47.7%、ごみ投棄：45%、立入禁止区域への侵入：55.5%

等」が3割弱でみられ、特に重要な課題とする率も高く、「公共交通機関の混雑等」については5年以内の発生率が高い⁴。交通関係の施策としては、「レンタサイクル（約5割）」や「パークアンドライド」「マイカー規制」（約3割）等が代表的であるが、「地元住民の優先利用」等の実施もみられた。また、「観光通年化のためのオフ期イベント・誘客」が約7割、「広域的な観光客の分散」が約6割で実施されている。

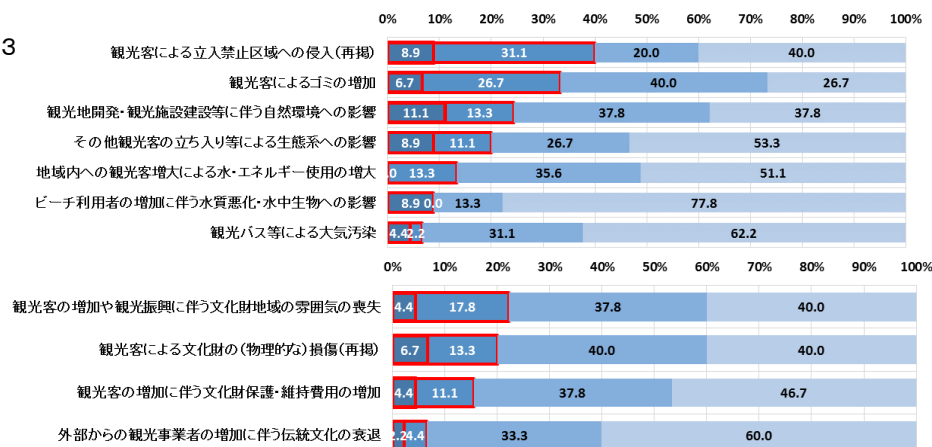
図1-2



③自然環境保護及び④文化財等の保護

マナーやごみ関係のほか、自然環境や生態系、文化財（地域）への負の影響について1～2割程度でみられた。また、20年より前からの発生率が高い課題が比較的多い⁵。施策については、マナーや景観対策のほか、自然公園条例や文化財保護条例の制定、立入禁止区域の設定等が実施されている。

図1-3



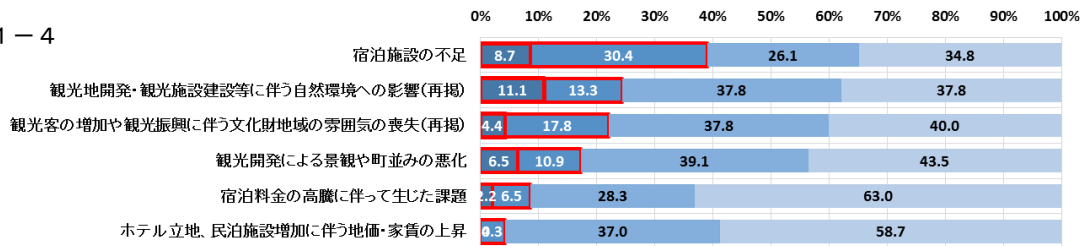
⑤土地利用・宿泊施設等

「宿泊施設の不足（約4割）」のほか、観光開発等による自然、文化、景観・町並みへの影響が2割程度でみられた。施策については、「まちづくり条例等の制定」や「形態意匠等の制限」（3割以上）のほか、約2割で「都市計画域外での景観計画による開発コントロール」が実施されており、1割程度であるが「観光エリアと居住区域の分離」や「観光客の分散化」のため、宿泊施設等の立地制限・誘導を実施する地域もみられた。

⁴ 交通渋滞：25.9%、公共交通機関の混雑や遅延：53.9%、観光客の満足度の低下：30.8%

⁵ 観光地開発等に伴う自然環境への影響：63.6%、立入等による生態系への影響：44.4%、文化財の損傷：44.4%、ゴミの増加：33.3% 等

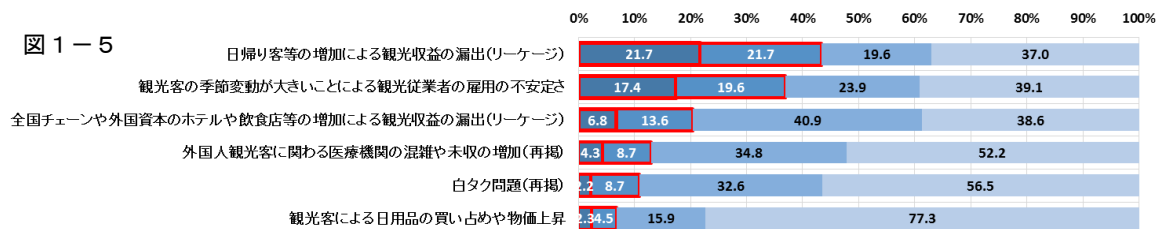
図 1-4



⑥地域経済への影響

「日帰り客等の増加によるリーケージ」や「季節変動による雇用の不安定さ」が約 4 割で認識され、特に重要な課題とする率も高い。施策については、「観光通年化のためのオフ期イベント・誘客」が約 7 割、「イベント等における地元企業、地元産品等の活用促進」が約 6 割で実施されており、通年化のために外国人観光客の誘客を推進する地域もみられた。

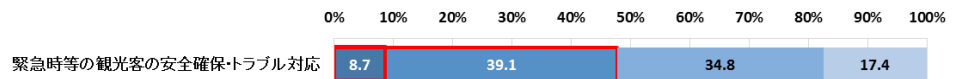
図 1-5



⑦観光危機管理

「緊急時の観光客の安全確保等」は約 5 割で課題として認識され、「今後起こりうる課題として注視」を含むと全課題中最も高い 8 割強で認識されている。一方、「災害発生時の観光客への的確な対応のための方策」の実施は約 3 割、「危機後の観光需要の早期回復のための方策」の実施は約 15%に留まった。

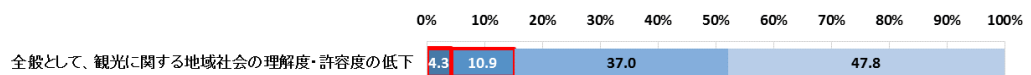
図 1-6



⑧全般

「地域社会の理解度・許容度の低下」は約 15%で認識され、その 5 割が 5 年以内に発生と回答している。施策については、DMO の設立など「観光関連機関や民間事業者との連携」が約 7 割と多く、「観光指標の計測によるマネジメント」は約半数であったが、記述回答の多くが観光客数や消費額、来訪者の満足度等の計測であった。また、「地域住民の理解度・許容度を高める方策」は約 3 割で実施され、おもてなしの向上等の取組みが挙げられた。

図 1-7



このように、地域住民への影響の大きい混雑やマナーのほか、観光危機管理、リーケージや雇用不安定、宿泊施設の不足が約 4 割以上の地域で課題として認識されており、観光開発等による自然、文化、景観・町並みへの影響が 2 割程度でみられた。さらに、多数の課題について、3~4 割の地域において今後起こりうる課題として注視されている。

第3章 今年度調査における重点テーマの選定

第2章のアンケート及び昨年度調査を踏まえ次の3テーマを重点テーマとすることとした⁶。

①持続可能な観光に向けた総合的なマネジメント

昨年度の国際機関や海外の調査では、持続可能な観光指標により、地域社会・経済・環境あるいは住民・観光事業者・観光客など総合的な観点から、観光による正と負の影響をマネジメントする手法について調査した。一方、国内では、観光客や消費額の増加に向けた指標が中心となっている⁷ため、持続可能な観光に向けた総合的な計画や指標等の導入・検討事例、住民・事業者等の意識把握や連携事例を調査する。

②宿泊施設や開発への対応

昨年度、バルセロナにおける宿泊施設の居住区域との分離のための都市計画について調査したところであるが、宿泊施設の立地や規模に関する規制の見直しは、開発による自然、景観、住環境等への影響のほか、宿泊施設不足、観光客の分散化など多くの課題への対応手法の1つとなることから、これらの課題に対応する都市計画、景観計画等の取組みを調査する。

③観光危機管理

昨今の自然災害の頻発もあり、多くの地域で災害・危機発生時の対応が課題となっていることから、危機後の観光復興を含む観光危機管理計画等、先進事例について調査する。

第4章 国内の現地調査結果の概要

4.1 節 対象地域の概要

課題の発生状況等との関連が想定される観光地特性や、重点テーマに関する先進的な取組み状況を踏まえ、次の地域を対象とすることとした（表1、図2参照）。

①大分県由布市

観光客数は2008年のリーマンショック以降減少、最近になって回復傾向は見られるもののピーク時には及ばない中、宿泊施設数の増加による競争激化等が課題となっている。一方、外国人客比率は2017年に12%（2010年：3%）となり、宿泊・日帰りともに前年比200%以上を記録、一部エリアでの混雑やマナー等が課題となっている。また、外部事業者の参入増加による由布院ブランドの低下も指摘されている。こうした中、官民による地域の理念を再確立しようとする取組みや、開発制限、景観保全といった取組みが行われている。

⁶ なお、今年度連携して調査を実施している国土交通省総合政策局における国内外の事例調査は、混雑対策（交通対策・流入コントロール）や自然・文化保護を中心としている。

⁷ 昨年度調査 56～61 頁参照

②京都府京都市

観光客数は 1995 年以降概ね純増傾向であり、2013 年以降 5,000 万人台を維持している。外国人宿泊客数（実人数）は 2014 年から急増し 2017 年は 353 万人（2013 年から約 3.1 倍）となっている。市中心部等での混雑やマナー、宿泊施設の不足等が重要な課題となっており、官民による市域全体への分散化等、様々な取組みが行われている。

③沖縄県南城市

2016 年度観光事業者調査によれば、ここ 5 年程度の観光客数は増加傾向との回答が 83.4%、特に外国人観光客が増加傾向となっている。一部の観光施設に来訪が集中し、文化財の損傷や文化的雰囲気喪失等が課題とされているほか、混雑による満足度の低下等について今後起こりうる課題として注視されており、市民が誇りや豊かさを実感できる持続可能な観光まちづくりに早期着眼し取り組んでいる。また、宿泊施設の不足も課題であり、都市計画の全市的な見直し等により大規模な宿泊施設等の立地誘導が図られている。

④沖縄県

観光客数は、リーマンショック以降の数年間を除きこれまで概ね純増傾向である。外国人観光客数は 2013 年度から急増し、2017 年度は 254 万人（2012 年から約 6.7 倍）となっている。レンタカー等のマナーや交通混雑等が課題となっており、県民の視点等を含む観光成果指標を導入しているほか、詳細な県民意識調査が開始された。

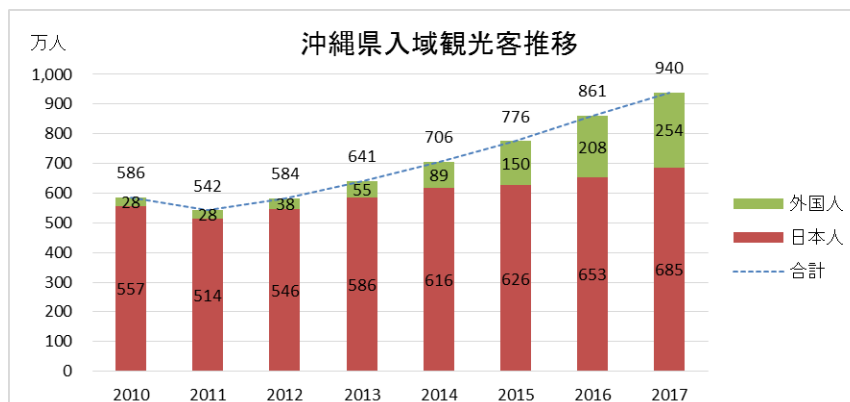
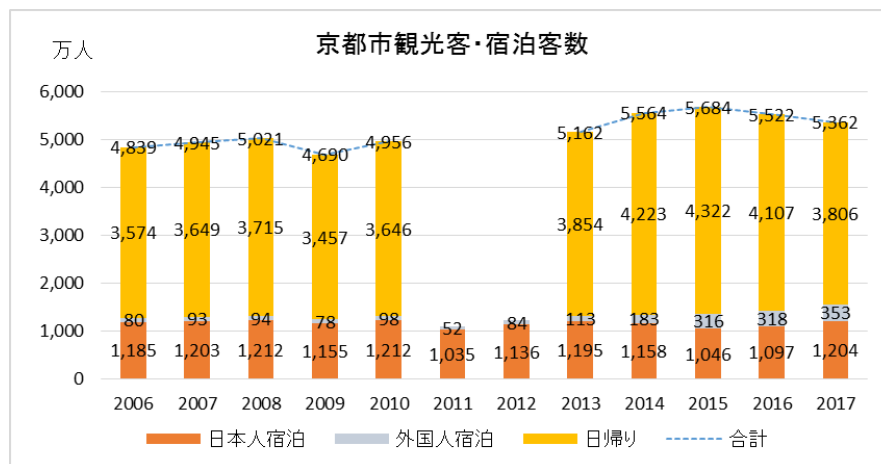
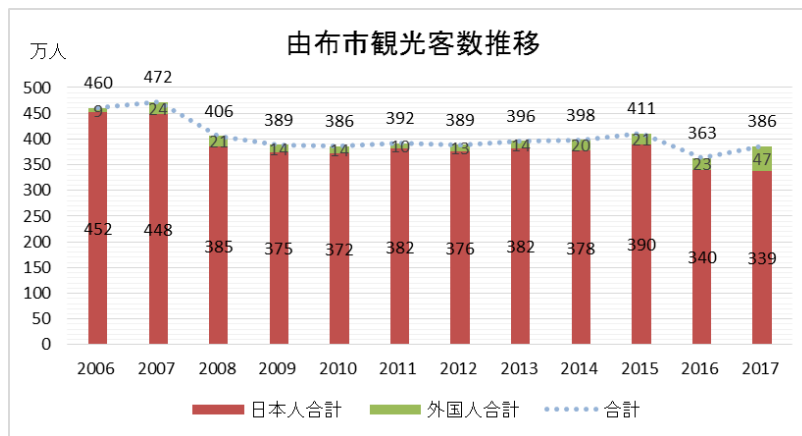
表 1 国内現地調査地域の観光地特性と主な取組み

	主な観光資源	観光地としての ライフサイクル ⁸	観光地と居住 圏 ⁹	人口 人口密度
大分県由布市	由布院温泉	停滞・維持・回生期	近接	3.3 万人 372 人/km ²
京都府京都市	文化財、都市観光	確立期	近接	147 万人 6762 人/km ²
沖縄県南城市	斎場御嶽	成長期	分離	4.3 万人 864 人/km ²
沖縄県	リゾート、自然	成長期	—	145 万人 634 人/km ²
	持続可能な観光に向けた 総合的なマネジメント	宿泊施設や開発への対応		観光危機管理
大分県由布市	・ 由布市観光基本計画 ・ 観光協会等の観光基本計画	景観・都市計画マスタープラン等（大規模開発の制限等）		観光事業者用マニュアル
京都府京都市	・ 京都観光振興計画 2020 ・ 京都観光振興計画 2020+1 ・ DMO によるオーバーツーリズム対策事業	宿泊施設拡充・誘致方針、上質宿泊施設誘致制度、「民泊」対応、景観政策		観光客等帰宅困難者対策、帰宅困難観光客避難誘導計画
沖縄県（沖縄県・南城市）	・ 沖縄県：沖縄観光成果指標、沖縄観光県民意識調査等 ・ 南城市：観光振興計画	南城市：都市計画の見直し、景観まちづくり計画（大規模な宿泊施設の立地誘導等）		沖縄県・南城市：観光危機管理計画及び関連マニュアル

⁸ 観光客数の長期的推移の状況を、バトラーの観光地のライフサイクル理論（Butler（1980 年）, The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution 参照）による分類名を用いて分類

⁹ 主な観光資源の位置や都市計画（宿泊施設の立地規制）を参考に分類

図 2 国内現地調査地域の観光客推移



出典) 由布市観光動態調査(2006～2017年)、京都市観光調査年報(2006～2010年)、京都観光総合調査(2011～2017年)、沖縄県入域観光客統計概要(2006～2017年)より作成

4.2 節 大分県由布市

4.2.1 項 持続可能な観光に向けた総合的なマネジメント

4.2.1.1 「由布市観光基本計画（後期計画）」の策定（2016 年 1 月）

① 策定の背景及び課題認識

由布市では、2011 年度から 2020 年度までの 10 カ年計画で「由布市観光基本計画」を策定しており、2015 年度（2016 年 1 月）に計画の進捗状況や地域内外の環境変化を整理し見直しが行われ、「由布市観光基本計画（後期計画）」が策定された。

後期計画では、由布市観光は、2008 年のリーマンショックを境に宿泊客数、日帰り客数、観光消費額ともに大幅に減少した状態にあり、「観光地の発展過程からするとこれまでとは異なるステージ」に入った中で、内外の環境変化を踏まえて、各種課題を解決しつつ、由布市としてどのような魅力を観光客に提供し、持続可能な地域を形成していくのが一番の課題であるとされている。

特に、当初計画策定後の変化として、インバウンドの急増が挙げられ、国内外の観光客をどのように捉えて、どのような対応を図っていくかが重要な課題であり、湯の坪街道にみられる日帰り観光客のオーバーユースと交通対策、景観形成の問題や、農村風景の保存育成等のほか、観光従事者の確保育成といった課題が挙げられている。

② 将来目標及び理念

このように、インバウンドの急増をはじめとする環境変化にさらされる中で、由布市は、地域本来の姿を見失うことなく、内外との交流を重ねる中で、懐かしくも新しい安らぎの郷を実現するという決意を込め、由布市観光の将来目標を「“懐かしき未来”の創造～ “住んで良し、訪れて良し”、原点回帰のまちづくり～」と定めることとした。

また、これまで積み重ねてきた由布市観光のあり方や人々の暮らしを大切にしつつ、マーケットニーズに対応し、今後の魅力ある由布市観光を展開していくための基本理念を整理した（「自然の恵みに感謝し生業を尊ぶ由布市観光」、「内と外の“交流・出会い”を設える由布市観光」等）。

③ 将来目標の実現に向けた指標

2018 年 12 月現在、まだ未導入であるが、将来目標の着実な実現に向けた指標の検討例を記載している。

4.2.1.2 民間事業者等との連携

由布市湯布院地域（旧湯布院町）では、1971 年、旅館、商店、農業、サラリーマン、医者など幅広いメンバーによる「明日の由布院を考える会」が発足した（野口智弘，2013 年，128～132 頁）。同会は西ドイツの保養温泉地等の視察により、静けさや景観を大切に

する方向性を確認し、地域における議論やまちづくり活動の中心となり、大型開発に対する景観保全活動や、農家との連携、映画祭・音楽祭などの文化イベント等の活動を行ってきた。こうした活動は、開発規制や景観保全の施策にもつながっており、古くから住民主導で“住んで良し、訪れて良し”のまちづくりが進められてきた。以下では、近年の持続的な地域の形成を目指す取組みとして、DMO の設立と観光協会等による計画について紹介する。

①由布市まちづくり観光局

由布市観光基本計画では、官民一体での観光推進体制の充実に力が入れられ、2016 年 4 月、その中核となる組織として、観光経営戦略・情報発信・観光案内を担当する（一社）由布市まちづくり観光局が設立された。

同法人は、「住んでよし、訪れてよしの「滞在型・循環型保養温泉地」¹⁰をコンセプトとした、これまでの住民主体の活動の流れを汲んだまちづくり支援とともに、由布市全体への交流の循環を図るため、各地域の観光協会や農家等と連携した観光商品の造成や地域ブランド商品の開発、地産地消等、観光を通じた持続的な地域の形成を目指し活動している。

また、2018 年 4 月には、SNS 等による情報収集が主流となりつつある中で、観光客との対話ができる空間を確保し、由布市のゆったりとした時間の流れを感じてもらえるよう、象徴的な由布市ツーリストインフォメーションセンター「YUFUINFO」を整備した。施設内に同法人のオフィスを構え、広域観光拠点としての機能も果たしていくとのことである。

②観光協会等による「新・由布院温泉観光基本計画」の策定（2018 年 3 月）

ア 策定の背景、課題認識

住民主導のまちづくりの流れの中で、1996 年には由布院温泉観光協会及び由布院温泉旅館組合による「由布院温泉観光基本計画」が策定されたが、今般、主に次のような課題認識により、改定が実施された。

- i) 由布院観光の方向性
 - ・ まちづくりのコンセプトの共有が外部からの参入増加等により弱まり、ブランド力が低下。外国人観光客を中心とする日帰り客の増加により観光に対する住民意識が悪化。
- ii) 自然環境や景観
 - ・ 来訪者のためのトイレやゴミ箱などが不足する一方、ゴミのポイ捨てなどが増加。また、湯の坪街道の町並みや看板類の統一性の無さなどが課題。
- iii) まちづくり
 - ・ 湯の坪街道エリアに観光客が集中し、車と歩行者が錯綜。また、日帰り客の増加により車両が増加。散策道の整備や大型バスの制限の検討が必要。

¹⁰ 第二次由布市総合計画「重点戦略プラン（基本計画）9」として「滞在型・循環型保養温泉地」実現プロジェクトが掲げられている。

iv) 観光産業

- ・ 外部資本の参入が進み、どこにでもあるような土産品や料理が増加。地産地消等の取り組みや、長期滞在化に向けた旅館と農家民泊の連携などの検討が必要。

v) 推進体制

- ・ 観光協会や旅館組合に所属しない事業者が増加し、関係者間の議論が不足。民泊規制や都市計画の改正など、従来以上に行政との連携強化が必要。

イ 今後の方向性、開発規模の方針

アの課題認識を踏まえた方向性として、環境の変化を踏まえ受入体制を強化するとともに、目指すべき方向性を確認し地域で共有すること、持続的発展のために地域のルールを再構築すること等が挙げられており、「由布院観光の理念」として、次の3項目が掲げられている。

- i) 由布院の観光を支える大きな柱は『自然』であり、『環境』『景観』が最大の観光資源。
- ii) 程よい大きさの由布院盆地の中で、生活のスケールに合った心地よさと生活を豊かにする小味で多様な魅力が安らぎの空間と個性あるまちを創る。
- iii) 1人ひとりの顔が見える交流が、生活を豊かにし、魅力あるものが創造されていく。

さらに、今後もこの理念を継承していくためには、開発規模を次のようにする必要があるとの考えが示されている¹¹。

- ☆ 宿泊施設や物販・飲食施設といった観光関連施設の開発規模については、周辺店舗や地域全体に溶け込めるよう延床面積 3,000 m²以下を基本とする。
- ☆ 宿泊施設については由布院観光の持続可能性を考慮し、15 室程度（最大で 30 室程度）とすることを基本とする。

ウ 計画の位置づけ

由布市においては、湯布院地域における宿泊・飲食事業者の市外からの進出・競争激化を含め、中小企業を取り巻く環境変化を踏まえ、2017 年 4 月に「由布市中小企業振興基本条例」を制定した。本条例においては、中小企業団体が作成した地域経済の持続的な発展等を推進するための地域計画が、市の総合計画の基本理念に沿っているときは、当該地域計画を認定でき、認定された計画の対象地域に事務所等を有する事業者は、計画を尊重して事業活動を行うこととされている。

「新・由布院温泉観光基本計画」は、同条例に基づき地域計画として認定（宿泊施設等の延床面積や客室数の考え方など数値目標的な内容は除く。）され、由布市 HP において公表されている。

¹¹ 理念が創り上げられた背景として、観光に携わる人が「『共存共栄』の視点を意識し、その経営や規模をこぢんまりと個性あるものとして事業を行ってきた」ことがあるとされている。

4.2.2 項 宿泊施設や開発への対応

前述のとおり、湯布院地域においては、古くから大型開発に対する景観保護活動が続けられてきたが、1990年9月には、「潤いのある町づくり条例」が制定された。同条例では、大規模な開発事業¹²⁾について、都市計画区域内外にわたり、高さ、空地率、緑地率等の基準を定めるとともに、近隣関係者や関係自治体の理解の確保、市への事前協議、審議会諮問、勧告等の手続きが定められ、現在まで一定の調整機能を果たしてきている¹³⁾。

しかしながら、開発の山腹への進行、ホテル・旅館の歯止めない増加等が課題となっており、以下では、湯布院地域の近年の取組みを主に紹介する。

4.2.2.1 宿泊施設（旅館・ホテル等）の立地規制の現況

湯布院地域においては、都市計画区域（1,847ha）の約3分の1（631ha）が、用途地域が指定されている市街化区域である。市街化区域のうち、約34%（216ha）が旅館・ホテル等（簡易宿所を含む。以下同じ。）の立地が禁止されている住居専用地域（都市計画法第9条第1項から第4項までに規定する第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域及び第二種中高層住居専用地域をいう。以下同じ。）（娯楽・レクリエーション地区¹⁴⁾を除く。）であり、規模が制限される住居専用地域（娯楽・レクリエーション地区に限る。）（278ha）及び第一種住居地域¹⁵⁾（101ha）を加えると約60%となる。¹⁶⁾しかし、市街化調整区域は指定されておらず、住居専用地域（娯楽・レクリエーション地区に限る。）を除く広範囲の地域において、旅館・ホテル等の建築が可能となっている。（図3参照）

4.2.2.2 「由布市景観マスタープラン」の策定（2009年3月）

① 自然環境の保全と大規模施設の開発抑制

4.2.2.1 のとおり、湯布院地域においては広範囲にわたり旅館・ホテル等の建築が可能であり、また、当時は、娯楽・レクリエーション地区において、規模の制限なく旅館・ホテル等の立地が可能とされていた（4.2.2.3 参照）。このため、良好な自然景観を形成してきた由布岳等の山腹に開発が進行するとともに、宿泊客数は横ばいの中、歯止めなく旅館・ホテルが増加し、特に大規模な旅館・ホテルの増加による眺望の阻害や観光産業への影響が懸念されていた。

こうした状況を踏まえ、2009年3月に策定された「由布市景観マスタープラン」において、次の方針が示された。

¹²⁾ 1,000㎡超の土地造成、高さ10m超又は3階以上の建築物、リゾートマンション等が対象

¹³⁾ 合併後も暫定条例として湯布院地域において引き続き運用

¹⁴⁾ 湯布院地域は古くから市街地に旅館等が点在する温泉地であることから用途地域を補完する特別用途地区として娯楽・レクリエーション地区が設定され、旅館・ホテルの立地が可能となっている。

¹⁵⁾ 床面積の合計が3,000㎡を超える旅館・ホテル等の立地は禁止

¹⁶⁾ 用途地域・特別用途地区の最終決定：1996年6月

ア 自然環境の保全

- ・ 湯布院地域北部の山腹や山すそについては、自然公園区域や保安林以外の地域においても、必要に応じて森林の伐採や建築物の高さ、色彩などについての基準を定める。等

イ 大規模施設の開発抑制

- ・ 由布院盆地では、小規模旅館が点在する自然環境と調和した佇まいを保ち、収容定員の急増による過度の競争を防ぐため、都市計画区域内において大規模な開発の制限を行う。
- ・ 都市計画区域外の地域においても、今後、自然環境との調和を乱す大規模な開発が行われる可能性があるため、地域にふさわしい開発規模など、土地利用のあり方を検討する。

② 良好なまち並みの形成

湯布院地域においては、上述の「潤いのある町づくり条例」による大規模な開発事業に対する高さ、緑地率等の基準の設定・事前協議手続き等のほか、2000年には旧湯布院町と地域住民の協議会において、「ゆふいん建築・環境デザインガイドブック」が作成された。さらに、2008年10月には、湯布院地域の目抜き通りとなった湯の坪街道周辺地区において景観計画が施行され、建築物の高さ、色彩等が定められたほか、景観協定として、陳列、照明等に関する商い協定や、看板協定等が制定された。

しかしながら、「潤いのある町づくり条例」には罰則は無く、大規模な事業にしか適用されないことや、都市計画上は高さ制限のない地域が多い¹⁷ことによる中層建築物の増加のほか、県道沿いのチェーン店など地域性のない意匠・色彩等の建築物、鮮やかな色彩の看板等の増加により、雑然としたまち並みになりつつある等の課題が生じていた。

このため、「由布市景観マスタープラン」において、湯布院地域の市街地を中心に、建築物の形態・意匠等の基準の設定、高さ制限、屋外広告物の基準づくり等を進める方針が示された。

4.2.2.3 「由布市都市計画マスタープラン」の策定（2013年2月）等

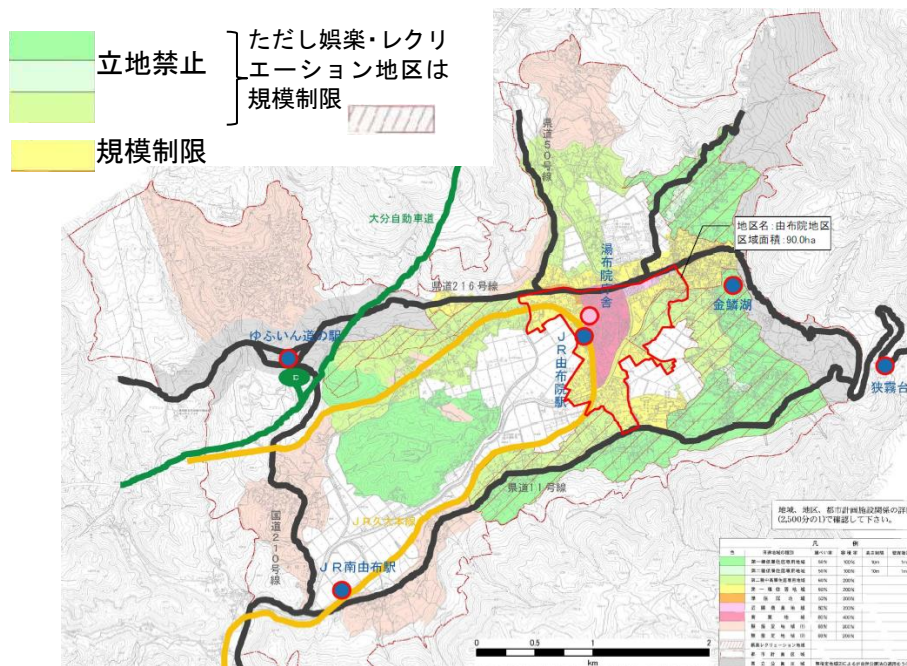
「由布市景観マスタープラン」（4.2.2.2①イ関係）を踏まえ、まず、2009年10月には娯楽・レクリエーション地区における立地を3,000㎡以下に制限する改正条例が施行された。

さらに、2013年2月に策定された「由布市都市計画マスタープラン」において、自然環境や住環境等の保全のため、一部地域において旅館・ホテルの立地を新たに制限するとともに、質の高い開発を誘導するため、一部地域において旅館・ホテルの規模を新たに制限する方向性が、対象となるエリアとともに明確にされた。（図4参照）

今後、建築状況の調査等を踏まえ、用途地域や特別用途地区の指定の見直し等が検討されるとのことである。

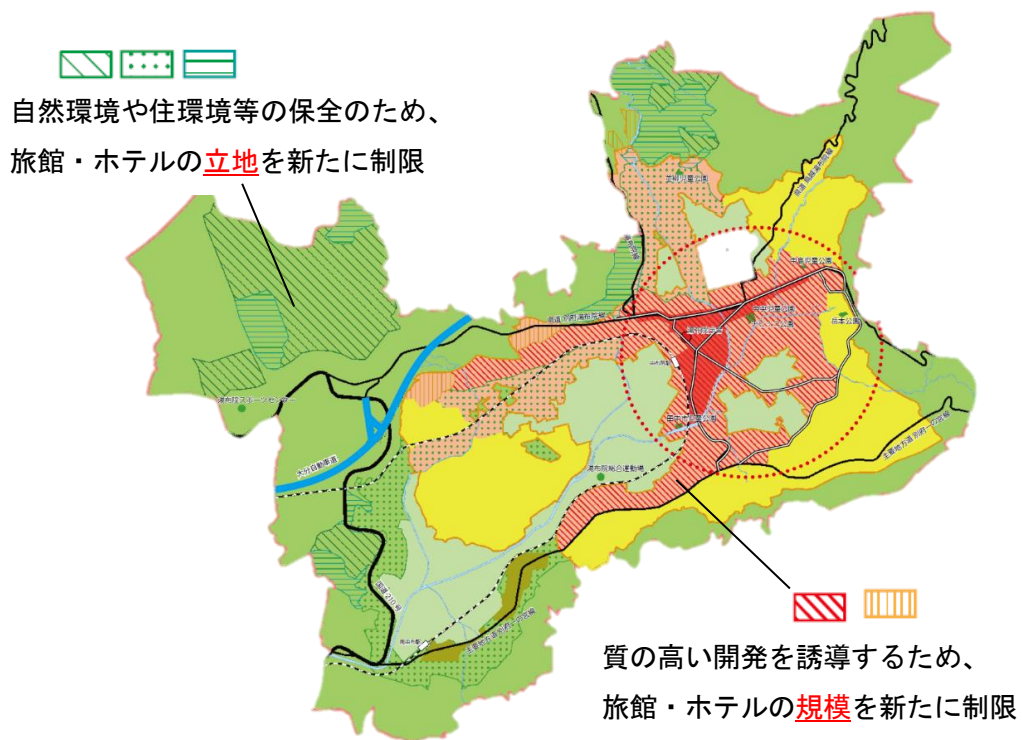
¹⁷ 都市計画上高さ制限を定めているのは第一種低層住居専用地域及び第二種低層住居専用地域のみ

図 3 湯布院地域における旅館・ホテルの立地制限の現況



出典) 由布市、社会資本総合整備計画及び参考図面 11 頁(湯布院都市計画用途地域図)より作成

図 4 湯布院地域のまちづくり方針図[都市計画区域内]



出典) 由布市都市計画マスタープラン 72 頁より作成

4.2.2.4 由布院盆地景観計画（2013 年 12 月施行）

「由布市景観マスタープラン」（4.2.2.2①ア及び②関係）を踏まえ、小規模な事業や都市計画区域外も含め、自然景観の保全や良好な街並みの形成等を図るため、2013 年 12 月、由布院盆地景観計画が施行された¹⁸。（図 5 参照）

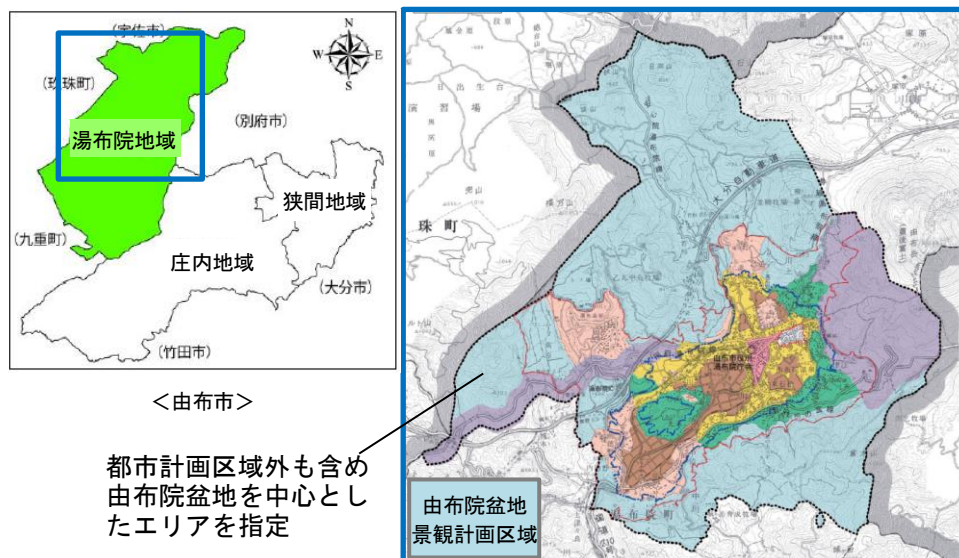
次の対象行為について、高さ、色彩等の制限が定められており、景観法に基づき、事業着手前の市への届出、景観計画への適合審査が必要とされ、制限に適合しない場合は設計変更等の勧告が可能である¹⁹。さらに、由布市景観条例に基づき、由布市景観審議会への諮問手続き²⁰、i) ii) については、届け出前に近隣住民等の理解の確保が必要とされている。

i) 「潤いのある町づくり条例」が適用される大規模な事業

ii) 敷地面積が 500 m²以上の特殊建築物（ホテル・旅館、マンション等）・店舗等の建築等

iii) i) ii) に該当しない建築物の新築²¹、一定の増改築・修繕等 また、景観形成方針²²として、都市計画区域外等については、地形・山林を大きく変化させる開発は避け、既存の自然環境や山並み景観を維持・保全することや、屋外広告物も含めて、前述の「ゆふいん建築・環境デザインガイドブック」増補改訂版²³に沿った配慮を行うこととされている。

図 5 由布院盆地景観計画区域図



出典）由布市、由布院盆地景観計画区域図及び由布市都市計画マスタープラン 61 頁より作成

¹⁸ 由布院盆地を中心としたエリア（湯の坪街道周辺地区景観計画区域を除く。）が景観計画区域とされた。

¹⁹ 形態又は色彩その他の意匠については変更命令及び変更命令違反に対する原状回復等の命令が可能。

²⁰ i) については必須、ii) iii) については必要に応じ実施。

²¹ 建築基準法に基づく確認申請が不要なものは除く。

²² 景観法により景観計画において定めるよう努めることとされている「良好な景観の形成に関する方針」

²³ 2011 年に屋外広告物に関する事項を追加した改訂版を発行

4.3 節 京都府京都市

4.3.1 項 持続可能な観光に向けた総合的なマネジメント

4.3.1.1 「京都観光振興計画 2020+1」のとりまとめ（2018 年 5 月）

① とりまとめの背景

京都市では、2014 年 10 月、観光振興審議会（市民公募委員 2 名を含む幅広い関係者により構成）及び WG・部会における議論、パブリックコメント、観光関連団体や事業者への意見聴取を経て、「京都観光振興計画 2020」（以下「原計画」という。）を策定した。さらに、観光振興審議会正・副会長を正・副委員長とする「京都観光振興計画 2020」マネジメント会議を毎年（概ね年 2 回）開催し、計画の進捗管理や取組効果の把握・分析を行い、PDCA サイクルを徹底している。

原計画においては、「外国人宿泊客数年間 300 万人」及び「観光消費額年間 1 兆円」を計画目標としていたが、それぞれ 2015 年、2016 年時点で達成された。また、新たな課題や環境の変化に対応するため 2018 年 5 月、取組の追加・充実及び目標の修正を行い、「京都観光振興計画 2020+1」（以下「新計画」という。）としてとりまとめた（取組期間は原計画と同様 2020 年度末まで）。

② 課題認識及び対応の方向性（目指すべき姿）

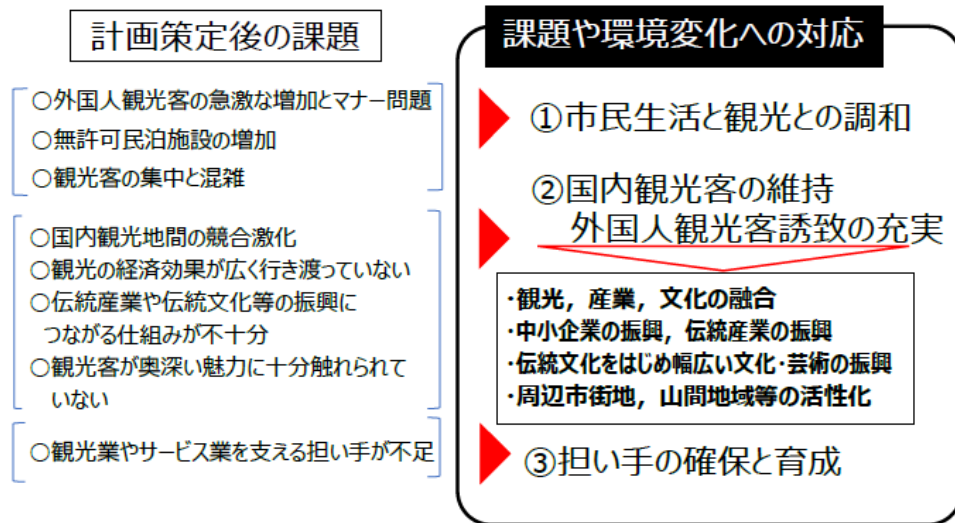
新計画においては、外国人観光客の急激な増加等による混雑やマナーの問題、民泊問題など、顕在化した様々な課題や環境変化²⁴に対応するため、「より市民生活と観光との調和を重視するとともに、観光を地域経済の振興と地域活性化につなげる観点に立った取組を追加・充実させ、持続可能で満足度の高い国際文化観光都市を目指す」とされている。「持続可能で満足度の高い国際文化観光都市」として、次の 3 点が示されている。

- ✧ 京都の優れた文化²⁵を守り、育て、創造的に活用を進める都市
- ✧ 観光、文化、経済を融合し、国内外から訪れる人々との交流を通じて、地域の発展につなげる都市
- ✧ 市民、観光客及び事業者に高い満足を提供する都市

²⁴ 新たな環境変化として、文化庁の京都への全面的移転、宿泊税制度の創設（2018 年 10 月から徴収開始）、訪日観光客の増加（国目標の上方修正）及び 2025 年問題（国内マーケットの縮小）が挙げられている。

²⁵ 歴史的建造物や庭園、まちなみ景観、自然景観、伝統文化、現代文化、生活文化、伝統産業など

図 6 計画策定後の課題と課題や環境変化への対応



出典) 京都市「京都観光振興計画 2020+1」より転載

③ 目標及び指標

ア 目標

新計画では、「市民生活と観光の調和」を最優先に、市民生活と観光の「質」の向上を図り「量」を確保する」という考えの下、目標の修正が行われた。

具体的には、観光の効果の還元及び市民生活の向上への寄与等のため、引き続き観光消費額が目標として設定された（1.3 兆円に上方修正）。さらに、その達成においては、単に観光客の増加を目指すのではなく、延べ宿泊客数の増加や観光消費額単価の向上を図ることとされた。このような趣旨から、達成済みの外国人宿泊客数（実人数）の目標については更なる目標設定はあえて行われなかった²⁶。

イ 指標

新計画では、取組の進捗を計るため、次の指標（KPI）が設定された。

- ☆ 「市民生活と観光との調和」に関する市民意識（市民生活実感調査）
 - ・ 京都は、市民にとってくらしやすい観光都市である。
 - ・ 京都は、観光客にとって質の高い観光都市である。
- ☆ 観光客の満足度（京都観光総合調査）
- ☆ 外国人観光客の平均観光消費単価及び京都へのリピーター率

²⁶ 他の目標（「再来訪意向」「紹介意向」「京都のおもてなし度」）については継続。

4.3.1.2 民間事業者等との連携

①京都市観光協会

京都市観光協会は、1960年に設立され、閑散期対策²⁷をはじめ、観光振興、宣伝、観光案内事業等に取り組んできた団体である。2012年4月に公益社団法人に移行した後、2017年11月には観光庁より「日本版 DMO」として認定され、DMOとして、行政と一体的に観光振興等に取り組んでいる。2018年度予算は9.9億円、約49%が事業収益、約43%が補助金・受託金等、約8%が会費等で賄われている。

現在、「持続可能で満足度の高い国際文化観光都市」の達成に向けた2018年～2020年の具体的な取組みの一つとして、政策課題の解決を掲げており、「増加する観光客の分散化と市民生活と調和した観光地経営」を行うこととしている²⁸。

ここでは、同協会が取り組む8つの事業分野の一つとして設けられた「オーバーツーリズム対策事業」について紹介する。目指すゴールを次の3点としている。

- ✧ 京都観光総合調査における「京都観光で残念に思ったこと」として「混雑」が挙げられる数を減らす。
- ✧ 市民生活実感調査における「京都は、市民にとって暮らしやすい観光地である」との回答を2014年の水準に回復させる（調査開始以来、2014年の0.58が最高値で、2017年には0.33まで悪化している）。
- ✧ 各所と連携のもと研究に取り組み、京都観光の魅力を最大化するために望ましい賑わい状況がどの程度であるかを規定する。

具体的な取組みとしては、京都市と連携し、市内全域への周遊を促進する「とっておきの京都～定番のその先へ～」プロジェクトを実施している。2018年11月に、伏見、大原、高雄、山科、西京、京北のエリア毎に「とっておきの京都」を投稿・共有できる公式WEBサイトを開設、同エリアのプロモーション強化や周遊促進に向けた体験型メニューの造成に地元や観光事業者等と一丸となって取り組むとされている。

この一環として、ビザ・ワールドワイド・ジャパン株式会社（Visa）や株式会社ボヤジンと連携し、外国人観光客の伏見・大原などへの訪問を促進する体験型メニューの開発・販売促進等を実施しており、2018年12月には、Visaの情報発信サイト（Visit Japan with Visa）内に、体験型メニューの予約・決済が可能なキャンペーンサイト（Visaカードでの決済で5%の割引）が新たに構築された。

また、国土交通省近畿運輸局や京都市と連携して、2018年11月10日から12月17日までの期間中、嵐山地域における観光地混雑の見える化による分散化実証事業を実施した。

同事業では、日本初の取組みとして、スマートフォン等のWi-Fiアクセスデータを活用し、観光客が訪問したい日時、スポットにおける「観光快適度」を予測し、ウェブサイトで見え

²⁷ 1967年より「京の冬の旅」事業、1976年より「京の夏の旅」事業を開始

²⁸ 京都市観光協会経営戦略（概要版）

る化を行うとともに、当該「観光快適度」を踏まえたおすすめルートを示すことで、周辺エリアへの回遊等を促し、嵐山全体の「観光快適度」の向上につなげることとした。

②京都商工会議所

京都商工会議所では、約 1,400 の事業者が参加する観光・運輸部会及び議員²⁹による観光産業特別委員会を設置しており、文化・観光都市の推進事業を実施している。

最近の取組みとしては、文化と観光の融合を目指しており、例えば琵琶湖疏水の歴史的価値に着目し、1951 年に途絶えた京都市・大津市をつなぐ琵琶湖疏水通船の観光資源としての復活に向けて十年以上前から調査や啓発活動を続け、大津商工会議所、京都市、観光協会等と連携を図り、2018 年春から琵琶湖疏水の歴史を学びながら船の旅を楽しむ観光船の本格運航の実現に寄与した³⁰。文化遺産の活用としてだけでなく、広域観光の推進及び観光客の分散化に寄与する事業として取り組んでいる。

また、2018 年 3 月より 3 年間の試行事業として大津・奈良の商工会議所と連携して、「文化財の保存と活用」をテーマとした三都ゆかりの文化財の深い学びを提供する旅行商品「京津奈・古(いにしえ)の三都めぐり」を開発・実施している。将来的には協力寺社を増やし民間で継続できる形となればよいと考えているとのことである。

また、政策提言活動も重視しており、これまで民泊、宿泊税等、観光政策に関する重要課題について、意見集約、提言等を行ってきた³¹。

京都府・京都市への 2018 年度予算要望では、新規項目として京都府域を含めた広域的な視点での観光客の分散化を追加、また、同 2019 年度要望では、災害時における観光客の安全確保対策の強化を追加した。

なお、現在のところ、外資系企業が会員になるケースは多くなく、また、自社に合った会員サービスの利用が中心とのことである。また、会員の約 97%が中小企業であるとのことであるが、外資系企業の参入による問題は認識されていなかった。

4.3.2 項 宿泊施設や開発への対応

4.3.2.1 宿泊施設（旅館・ホテル等）の立地規制の現況

京都市においては、都市計画区域の約 31%（14,980ha）が用途地域が指定されている市街化区域である。市街化区域のうち、53%（7,987ha）が旅館・ホテル等の立地が禁止されている住居専用地域、工業地域及び工業専用地域であり、規模が制限される第一種住居地域を加えると 65%（9,769ha）となる³²。ただし、市内中心部の殆どは、商業地域系など旅館・ホテ

²⁹ 会員から選出された議員（任期 3 年間）が中心となって政策決定や事業運営を実施

³⁰ 京都・大津商工会議所は、中心的役割を担ったとして、日本商工会議所の「2018 年度 全国商工会議所きらり輝き観光振興大賞」を受賞した。

³¹ 京都商工会議所「京都の特性を踏まえた観光政策の推進についての要望」（2017 年 11 月 30 日）

³² 2017 年 12 月 1 日現在

ル等の立地が可能な地域であり、住宅やオフィス等と旅館・ホテル等が近接している。(図 7 参照)

4.3.2.2 「京都市宿泊施設拡充・誘致方針」(2016 年 10 月)に基づく取組みの展開

ここでは、2016 年 10 月に策定された「京都市宿泊施設拡充・誘致方針」に示された課題認識を整理するとともに、同方針に基づく様々な取組みのうち主に旅館・ホテル等の立地及び民泊³³に関連する内容を紹介する。

① 宿泊環境の現状・課題及び拡充誘致の考え方

京都市では、2013 年度から 2015 年度にかけて外国人宿泊客数が急増し、2015 年度は前年度比 73%増を記録した一方、旅館・ホテル等の総客室数は前年度比 1.1%増に留まっていた。このため、予約が相対的に遅い日本人宿泊客やビジネス客を中心に「泊まりたくても泊まれない状況」の発生が想定されるとともに³⁴、MICE 誘致や、宿泊客による観光消費額の向上の支障とならないよう、早急に対策を講じる必要が生じていた。また、新規開業も含めて旅館・ホテル等の立地は大規模用地の少ない市内中心部に集中しており³⁵、新規開業の大半を簡易宿所が占める状況となっていた。

このため、宿泊施設不足の解消と同時に、市内全域の活性化及び多様な旅行者ニーズへの対応を図るため、中心部以外への宿泊施設の立地誘導や、上質な宿泊施設を含む多様な宿泊施設の拡充・誘致が課題となっていた。さらに、「民泊」についてのトラブルや市民の不安感が増加していた。

こうした現状を受けて同方針では、宿泊施設の拡充誘致の考え方として、地域や市民生活との調和や市民と観光客の安心安全の確保を前提に、多様で魅力ある宿泊施設を拡充・誘致し、地域の活性化と京都経済の発展、京都の文化の継承発展につなげることを示すとともに、「上質な宿泊施設の誘致」や「民泊」に関する具体的な取組みを掲げた。

② 多様な宿泊施設の確保と立地の分散化の促進

①の課題認識等を踏まえ、多様な宿泊施設の確保と立地の分散化を図るため、「旅館・ホテル等拡充・誘致総合窓口」(2017 年 4 月設置)における各エリアでの開業相談等により、市内各地へのアクセスに便利な地域(鉄道駅周辺)や、特色ある多様な地域(山ろく部

³³ 観光庁の民泊制度ポータルサイトでは、「住宅(戸建住宅やマンションなどの共同住宅等)の全部又は一部を活用して、旅行者等に宿泊サービスを提供することを指して、「民泊」ということが一般的」とされている。また、京都市宿泊施設拡充・誘致方針では、「民泊」について、「インターネット上の仲介事業者を介し、本来宿泊施設ではない住宅等の全部又は一部を宿泊場所として、旅行者に有料で提供するもの。」とされている。

³⁴ 主要 27 ホテル年間平均稼働率は 88.9%、旅館の稼働率 70.1% (2015 年)

³⁵ 中京区、東山区、下京区の 3 区に市内宿泊施設の 59.4%、市内宿泊施設総客室数の 63.4%が立地(2016 年 3 月 31 日現在)。

や周辺部等)への誘致を促進するとともに、旅館・ホテル等の立地が制限されている地域においても、「京都市上質宿泊施設誘致制度」を創設し、上質な宿泊施設の誘致を実施している。

☆ 「京都市上質宿泊施設誘致制度」の創設(2017年5月)

京都経済や地域の活性化を実現する上質な宿泊施設の候補に選定された計画について、住居専用地域、第一種住居地域、工業地域及び市街化調整区域における立地制限の緩和を検討する制度が創設された。上質宿泊施設の要件としては、ラグジュアリータイプ、MICEタイプ、地域資源活用タイプ(オーベルジュ、古民家等)毎に、会議場、レストラン等の施設・設備、客室面積等の要件が設けられ、共通要件として、地域との調和(住民との合意形成)、地域の魅力や市内産品等の活用、長期の事業計画により安定雇用等地域活性化に寄与すること等が定められている。

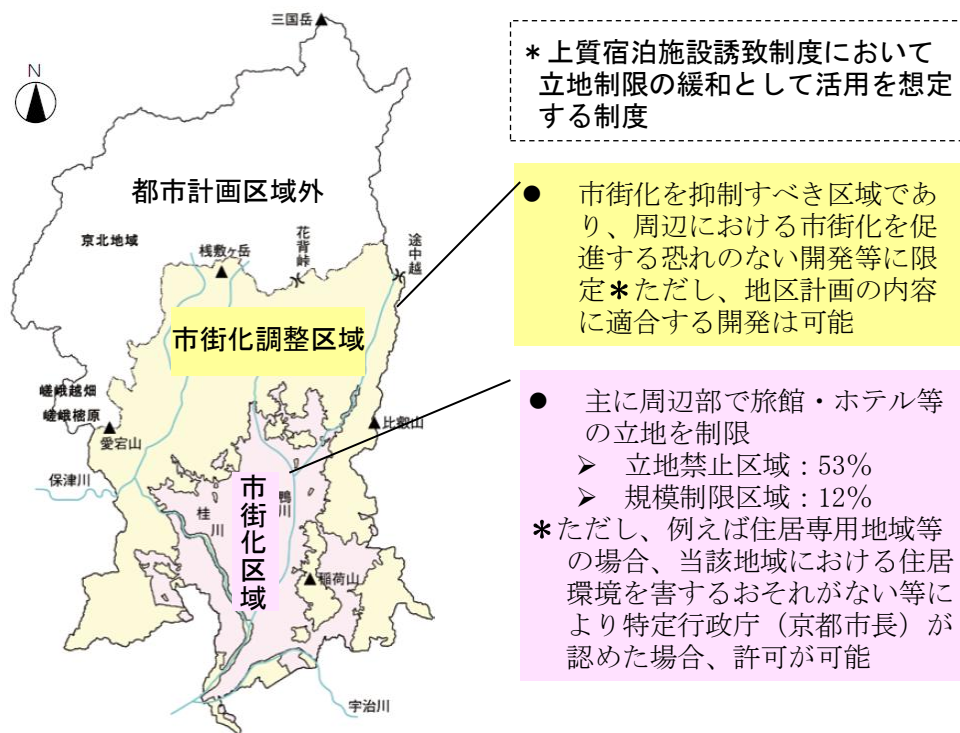
立地制限の緩和としては、住居専用地域等³⁶においては建築基準法第48条第1項から第5項まで及び第12項ただし書に基づく許可³⁷、市街化調整区域においては地区計画制度を活用した開発許可が想定されている。市街化を抑制すべき区域である市街化調整区域における開発が許可されるケースとしては、都市計画法第34条各号に、開発区域の周辺における市街化を促進する恐れがなく、かつ、市街化区域内での実施が困難又は著しく不適当な行為が限定的に挙げられているが、同法第12条の5等の関係規定に基づき地区計画を定めた場合においては、当該地区計画の内容に適合する開発が可能となっている(同法第34条第10号)。(図7参照)

2018年12月末現在、まだ選定されたものはないが、相談は多数寄せられているとのことである。

³⁶ 住居専用地域、第一種住居地域及び工業地域。なお、第一種住居地域においては、宿泊施設の用途に供する部分の床面積の合計が3,000㎡以下の場合には旅館・ホテル等の立地制限は無い。

³⁷ 例えば、住居専用地域等の場合、当該地域における住居環境を害するおそれがない又は公益上やむを得ないと認めた場合、許可が可能である。

図 7 京都市における旅館・ホテル等の立地制限の現況と
上質宿泊施設誘致制度の仕組み



出典) 京都市「京都市の都市計画」29 頁（京都市における都市計画区域と区域区分）及び京都市 HP（都市計画総括表）を用いて作成

③ 民泊への対応

「民泊」については、京町家や戸建て等の空き家の活用といった市の施策と合致する部分もあるものの、前述のとおりトラブルや市民の不安感が増加していたことから、安心・安全の確保や、近隣の生活環境との調和を図ることを前提として、対応を進めることとされた。

2015 年頃から旅館業法の許可を受けていない「民泊」が増加し、住民との摩擦などが顕在化してきたため、同年 12 月には「民泊」対策プロジェクトチームを立ち上げ、「民泊通報・相談窓口」を 2016 年 7 月に設置した。2017 年度には「民泊」対策の専門チームを立ち上げ、2018 年度には専任職員だけでも 41 名とするなどの体制強化を図り、違法、不適切な「民泊」への指導等を行っている。

また、2018 年 6 月の住宅宿泊事業法（いわゆる民泊新法）の施行に合わせ、「京都市住宅宿泊事業の適正な運営を確保するための措置に関する条例」（以下「京都市民泊条例」という。）をはじめとする、「民泊」に関する独自のルールを制定し、市民しんぶん特集ページへの掲載やリーフレットの全戸回覧、事業者に対する新基準の啓発チラシの配架等の実施により、市民、事業者への京都市の「民泊」ルールの周知・徹底に努めている。

なお、旅館業法の簡易宿所として営業を行う「民泊」も多数あることから、旅館業法に関

する条例を改正し、「京都市旅館業法の施行及び旅館業の適正な運営を確保するための措置に関する条例」（以下「京都市旅館業法条例」という。）として、住宅宿泊事業法の施設と共通する基本理念を示すとともに、事前の標識の設置及び近隣住民への説明、宿泊者に対する施設の使用方法等の説明等、住宅宿泊事業法の施設と共通する新たな規制を導入している。

ア 地域ごとの取組みの支援（地区計画や建築協定の活用、地域支援アドバイザー制度）

リーフレットにおいては、京都市民泊条例等の内容のほか、地区計画や建築協定といった地域ごとのまちづくり制度を活用することで、「民泊」も含め、建築物の用途の制限などについて定めることができることを紹介しており、京都市によれば、2018年12月末現在、旅館・ホテル等の建築が禁止されている住居専用地域内の5地区において、住宅宿泊事業を制限する建築協定が締結され、その内容が公表されている。

また、地域のルールづくり等の取組みを支援するため、まちづくり専門家の派遣を実施しており、2018年度は新たに、住宅宿泊事業法の施行を契機に地区計画の策定を目指してまちづくり活動を行う5地区に派遣されている³⁸。

さらに、2018年8月には、「京都市「民泊」に係る地域住民支援事業」が開始された。これは、地域住民の「民泊」に係る不安や各種困りごとに対して、地域活動に係る経験や知識を有する専門家を「民泊」地域支援アドバイザーとして派遣し、宿泊事業者と地域住民との間の信頼関係構築に関する助言等を行う制度である。同年12月時点で、弁護士や行政書士、建築士、まちづくりアドバイザーなどの11名が任命されており、要請に応じて順次、派遣が行われている。

イ 京町家活用型の「民泊」の取扱い

京都市においては、2012年4月に、京町家活用型の一棟貸しの簡易宿所について、営業者等が速やかに施設に駆けつけられること等を条件に、フロント（玄関帳場）の設置を免除する緩和を行っている。京町家を活用した住宅宿泊事業についても、京都市が進める京町家の保全・継承の施策に合致するとして、一般的な住宅宿泊事業の施設とは取扱いを別にして

いる。

具体的には、京都市民泊条例においては、旅館・ホテル等が立地できない住居専用地域における家主不在型の住宅宿泊事業の実施期間が1月15日の正午から3月16日の正午までの年間約60日間の営業に制限されているが、伝統的な意匠・形態等を満たすとして認定を受けた京町家については、地域防災活動などに取り組む地域内に緊急時や苦情等に対応する者（現地対応管理者）を置くこと等を前提として、この制限を適用除外とし、年間営業日数が法定上限の180日まで緩和される。

³⁸ 京都市第7回「京都観光振興計画2020」マネジメント会議（（資料6）平成30年度の主な取組例）

なお、京都市民泊条例においては、家主不在型の場合、おおむね 10 分で到達できる場所（おおむね 800m 以内）に現地対応管理者が駐在することが義務付けられており、これに併せ、前述の京町家活用型の一棟貸しの簡易宿所についても、おおむね 10 分で到達できる場所（おおむね 800m 以内）に営業者等が駐在するよう具体的な要件が統一された³⁹。

④ 施策の実施状況等

京都市の旅館・ホテル等の旅館業法の許可施設数は 2014 年度末には 1,002 軒だったが、2018 年 11 月末時点で 3,408 軒となり、約 3 年半で 2,406 軒増加し、2017 年の宿泊客数は前年比で 10%増加した⁴⁰。なお、増加した旅館業施設の 97%は簡易宿所で占められており⁴¹、京町家を活用した簡易宿所は、2014 年度末には 40 軒だったが、2018 年 11 月末時点で 603 軒に増えている。

また、旅館業法における無許可営業疑い施設として調査・指導が行われてきた 2,370 件については、2018 年 11 月末時点で営業中止、許可取得等により 61 件と大幅に減少し⁴²、「民泊通報・相談窓口」への相談も、違法「民泊」に関する苦情は減少してきている。なお、住宅宿泊事業の届出施設は 2018 年 12 月 12 日時点で 323 件（届出書預り 386 件、受理 324 件、廃業等 1 件）となっている。

一方で、多様な宿泊施設の確保、市内全域への立地の分散については、現時点では定量的な成果は出ていないが、上質宿泊施設誘致制度に関する相談などは増えてきており、引き続き、市内周辺部等の観光コンテンツの充実等と併せて取り組んでいる。

4.3.2.3 「新景観政策」の実施及び屋外広告物規制の浸透

① 背景・概要

京都市においては、古くから全国に先駆けて景観行政における先進的な取り組みが実施されてきたが、高度経済成長期以降の急速な都市化の進展に伴い、京都の町並みから京町家や京都三山の眺望等が失われつつあるという危機感等の社会的な高まり⁴³を受け、2005 年 7 月に学識者や市民、産業界、行政等で構成された審議会を設置、2007 年 9 月、建物の高さとデザイン及び屋外広告物の規制等を全市的に見直した「新景観政策」が施行された。

³⁹ 京町家活用型の一棟貸しの簡易宿所については、2012 年 4 月に「京都市旅館業法施行細則」を改正して規制を緩和。ただし、現在は、他の小規模な一棟貸しの簡易宿所について、施設外（おおむね 10 分で到達できる場所（おおむね 800m 以内）に玄関帳場を設置することが認められ、これらを併せて京都市旅館業法条例第 10 条及び第 18 条第 8 項に関連事項が定められている。

⁴⁰ 2016 年：1,415 万人、2017 年：1,557 万人

⁴¹ 2014 年には 460 軒だったが、2018 年 11 月末時点で 2,797 軒となり、約 3 年半で 2,337 軒増加

⁴² 2016 年 4 月～2018 年 11 月 30 日までの調査・指導状況

⁴³ 日本建築学会の「京都の都市景観の再生に関する提言」（2002 年 6 月）及び京都経済同友会の「京都の都市再生推進に向けての緊急提言」（2002 年 7 月）を受け、京都市が設置した京都創生懇談会において「国家戦略としての京都創生の提言」（2003 年 6 月）が出された。

② 屋外広告物規制の強化と浸透

新景観政策による屋外広告物規制の強化は、市内全域において、屋外広告物の屋上への設置や点滅式照明等が全面禁止とされたほか、屋外広告物を設置できる高さ・位置、表示できる面積、色彩等の地域に応じた制限も強化されるなど厳しい内容であった。以下では、新景観政策のうち大きな景観の変化をもたらした屋外広告物規制の強化について、ヒアリングに基づき、市外事業者を含め浸透が図られた経緯を紹介する。

ア 規制強化時の制度の周知・適正化の徹底

規制の強化に際しては、既存の屋外広告物の是正について、施行から7年間の経過措置期間を設け、この間に新基準に適合するよう、是正を進めることとされた⁴⁴。

2012年9月からは担当職員を大幅に増やして最大で110名の体制を敷き、区域ごとに担当を決めて職員が一戸一戸をきめ細かく調査し、集中的な適正化指導が行われた。チェーン展開を行っている企業については企業内の窓口を一本化し、市の専門の担当から適正化指導を効率的に実施した。

その結果、経過措置が終了した2014年8月末時点の適正表示率は市内の屋外広告物表示件数45,648件（2013年12月末確認）の80.3%、2018年3月末の時点で96%に達している。違反広告物の表示者に対しては行政指導を行い、是正に応じない場合は行政代執行を視野に入れた毅然とした対応が行われている（2018年11月末時点の措置命令実施件数：累計42件）。

イ 「京都景観賞」等の実施

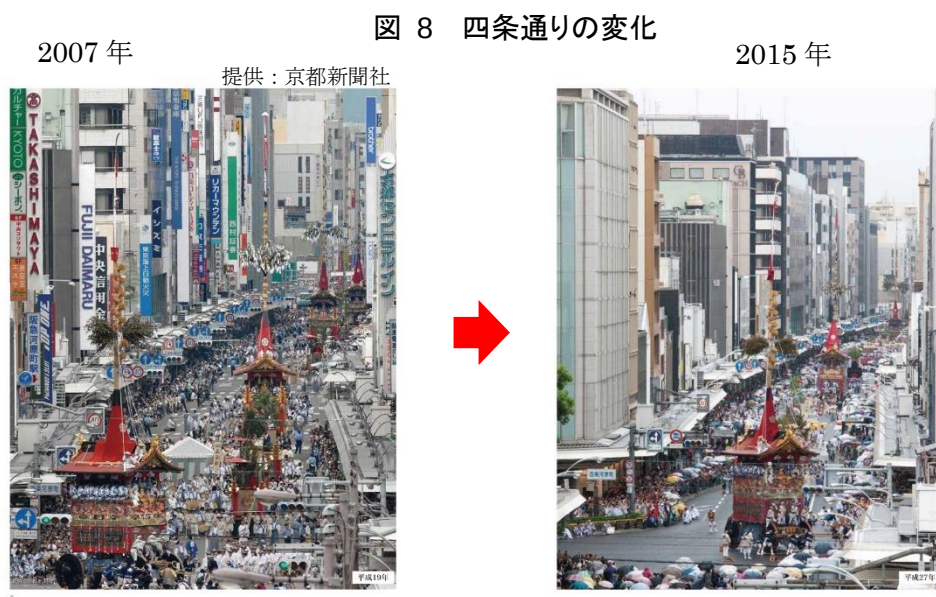
その一方、2012年度に創設された「京都景観賞」では、屋外広告物部門も設けられ、これまで4回の実施で応募総数は自薦・他薦合わせて延べ4,488件に上るなど、良質な広告景観づくりのモチベーションにつながっている。京都独自のルールに合わせ、色やデザインなどに創意工夫を凝らした「京都仕様」の屋外広告物を表示する銀行やドラッグストア、コンビニエンスストアなどの全国展開企業も増えているとのことである。

また、2016年度からは、それまで実施してきた優良な屋外広告物設置に対する補助制度を、のれんとちょうちんへの高率補助メニューを拡充した「広告景観づくり補助金交付制度」にリニューアルした。補助対象となるのれんとちょうちんは「京都で育まれた伝統的な技術、技法により、京都市内で、手作業で製造等されたもの」とされ、市内の伝統産業の振興に資する制度となっている。

⁴⁴ 許可は3年ごとの更新制であるため、施行時点で許可を受けている基準不適合広告物については、1回は旧基準での更新を認め、2回目は是正対象以外を更新し経過措置終了までには是正するよう指導

このように、規制強化時に集中的に人的資源を投入し規制の遵守を図るとともに、表彰制度等のインセンティブを創出することにより、建設業者等を含む関係者において規制内容が浸透しており、近年、新規出店等を行う海外企業も含め、京都らしい景観の創出が市場価値にもつながるとの認識が共有されている点は、非常に参考になると考えられる。

また、屋外広告物については、他店等もやっているから同じように表示しているという意識があることから、市内の事業者が一斉に見直すのであれば是正しやすいという面もあり、一律の規制が効果的である場合もあると考えられる。



出典）写真：京都市「京のサイン（増補版）」（5～6 頁）より転載

4.4 節 沖縄県南城市

4.4.1 項 持続可能な観光に向けた総合的なマネジメント

4.4.1.1 第2次南城市観光振興計画「持続可能な観光まちづくりを目指して」の策定 (2018 年 3 月)

① 策定の経緯

南城市では、「第1次南城市観光振興計画」の計画期間（2008～2017 年度）の終了に伴う第2次計画の策定に向け、2016 年度に、「ゆんたく会」⁴⁵における議論をもとに「第2次南城市観光振興計画構想書」を作成するとともに、「観光客の実態と市民意識に関する調査」⁴⁶を実施した。2017 年度にかけて観光振興委員会⁴⁷及び観光振興検討 WG において議論

⁴⁵ 民間事業者、観光協会、南城市（観光産業課、まちづくり推進課、企画室、文化課）によるワークショップにおいて「どのようなことを重視して計画を策定するのか」を議論。

⁴⁶ データブック「数字で見る南城市の観光の姿」5～36 頁に調査結果が掲載されている。

⁴⁷ 観光協会、商工会、宿泊事業者、旅行業者、観光サービス事業者、地域商店、農業、地域団体、学識経験者により組織。

を行い、2018年3月、「持続可能な観光まちづくりを目指して」と題する「第2次南城市観光振興計画」（以下「第2次計画」という。）が策定された。

第2次計画策定の「背景と目的」においては、観光客数の増加が予想される中、今後は「いかに観光が地域住民を幸せにしていけるか」を考える必要があり、「観光客は市全体にとって大切な存在」であるが、「その先には地域に住む人々が地域資源に誇りを持ち、観光収入で豊かさを感じる」必要があるとされている。

② 「第2次南城市観光振興計画」における課題認識

ここでは、「観光客の実態と市民意識に関する調査」の結果、並びに第2次計画で示された調査結果の考察及び「南城市の「これから」の取組課題」をもとに、課題認識を整理する。

まず、来訪者調査によれば、南城市への来訪者の約8割が日帰り客であり、また、一部の観光地に来訪が集中⁴⁸しており、市内での消費金額は高くない⁴⁹。

一方、市民・観光事業者調査によれば、観光への期待度は高いもののその経済効果を実感している市民は少なく⁵⁰、また、「伝統芸能や民俗資源の市民の活用意向が低い」とされている⁵¹。また、市民は観光振興の課題として、「美しい景観の維持」、「宿泊施設の増加」、「交通アクセスの改善」、「自然環境の保全」等を挙げている。さらに、観光振興への心配事として、市民、事業者共に「観光客のマナー」、「景観や自然環境への影響」、「ごみの増加」等を挙げており、「外国人観光客への対応」は、事業者においては1位、市民においては6位となっている。

これらの結果について、南城市は、観光資源同士の連携を高め、来訪客の分散を図ることや、市民が実感する観光まちづくり等が必要としており、今後の取組課題として、市民と地域事業者の取組意識の向上、市内での観光消費額の増加、（マナー対策や二次交通対策等を含む）⁵²インバウンドへの対応及び幅広い地域資源の活用等を挙げている。

⁴⁸ 斎場御嶽 80.4%、おきなわワールド 68.3%、その他資源は 35%未満。

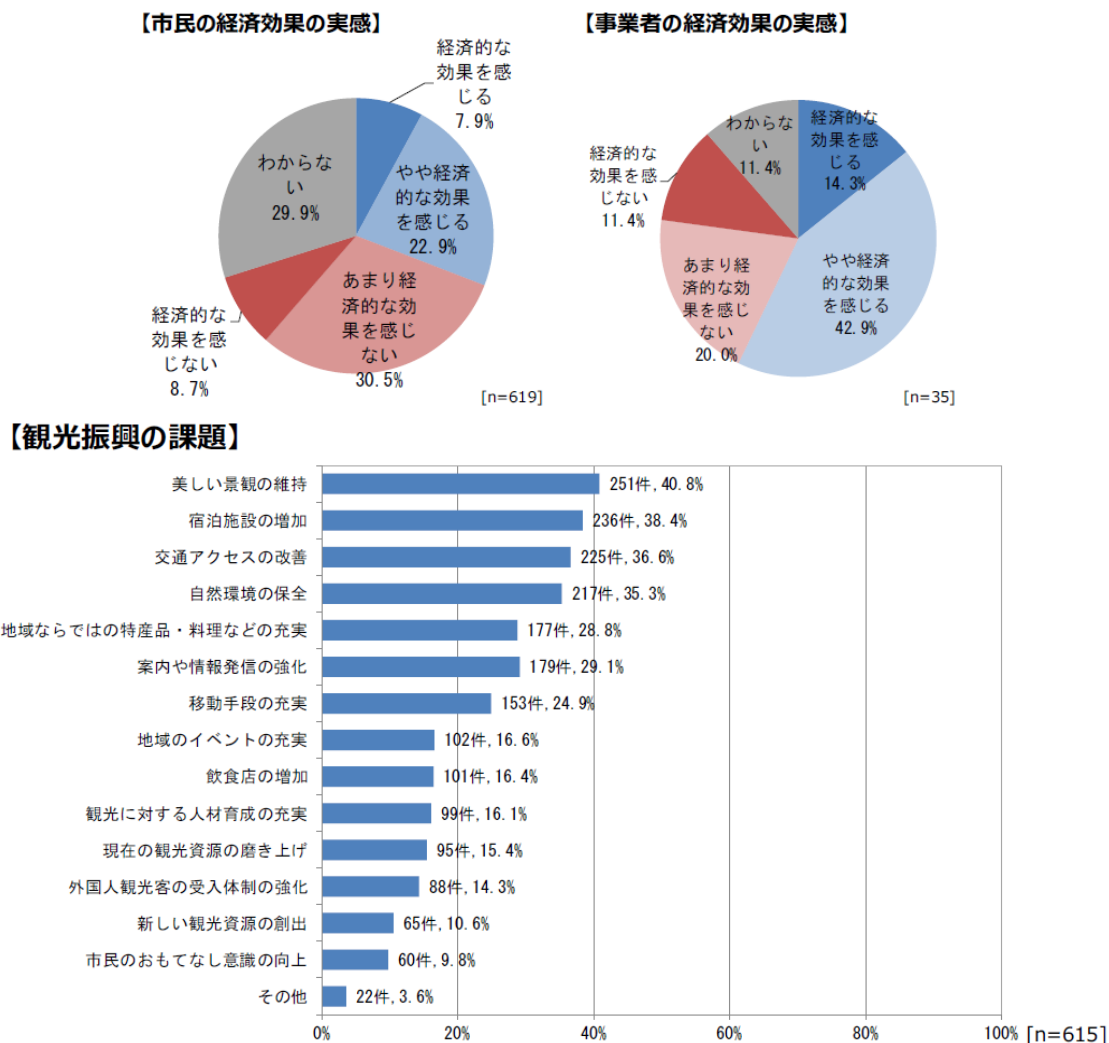
⁴⁹ 県外客の沖縄県旅行全体の消費金額は 64,678 円、うち、市内での消費金額は 12,718 円。

⁵⁰ 市民は 30.8%、事業者は 57.2%が観光振興による経済効果を感じる、やや感じると回答。

⁵¹ 「市内の誇れる資源」及び「特に県外からの観光客に紹介したい資源」に関する調査結果

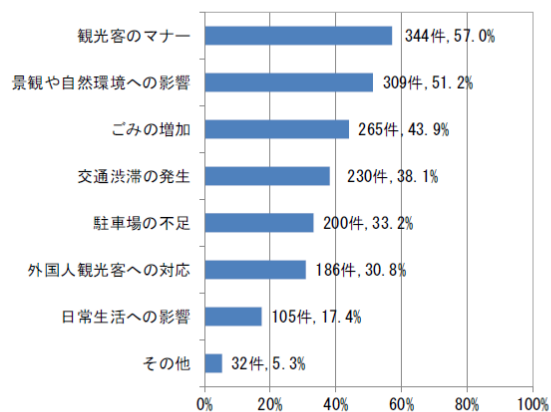
⁵² () 内は、具体的な取組内容を踏まえて著者注記。

図 9 観光客の実態と市民意識に関する調査結果(抜粋)

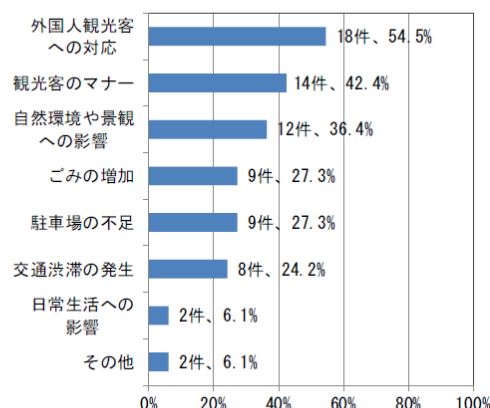


観光振興への心配事

【市民】



【事業者】



出典)「数字で見る南城市の観光の姿」より転載

③ 目標、基本方針及び指標

このような課題認識を踏まえ、南城市においては、目標 1⁵³として「市民が誇りや豊かさを実感する観光まちづくりを推進する」ことを定め、多様な資源の活用・魅力の強化及び魅力の発信をそれぞれ目標 2 及び 3 とした。

目標 1 に対応する基本方針として、「市民ひとりひとりが効果を実感でき参画できる観光まちづくり」（基本方針 1）及び「南城市らしさを活かした体験観光、特産品等の創出と推進」（基本方針 4）が挙げられており、取組の効果を検証するための目標水準（指標）として、次の 4 項目が定められている。

- i) 市民の観光振興による経済効果の実感（目標 1、基本方針 1 に対応）
- ii) 市民の観光振興によるまちの活気の実感（同上）
- iii) 市民が「南城市を県外の人に紹介したいか」について（同上）
- iv) 域内調達率（宿泊施設の資材、お土産等）（目標 1、基本方針 4 に対応）

i)・ii) については、上述の市民意識調査の項目であり、現状値と 2022 中間値・2026 目標値が記載され、5 年毎にアンケート調査を実施することとなっている。iii)・iv) については、2022 年度にアンケート調査等を行い、指標を設定する予定とのことである。

また、「南城市らしさを活かした体験観光、特産品等の創出と推進」（基本方針 4）は、すべての目標に対応するものとされており、目標 2 に関する基本方針としては、マナーの問題を踏まえ「地域資源の適正利用（保全のためのルールづくり）」（基本方針 6）が盛り込まれている。

4.4.2 項 宿泊施設や開発への対応

4.4.2.1 宿泊施設（旅館・ホテル等）の立地規制の現況

南城市においては、南城市全域（島を除く。以下同じ。）を都市計画区域としており、その約 24%（約 116ha）が用途地域が指定されている区域である。そのうち、約 56%（約 65ha）が旅館・ホテル等の立地が禁止されている住居専用地域であり、規模が制限される第一種住居地域を加えると 77%（約 90ha）となる。また、用途地域が指定されている区域を除く南城市全域を特定用途制限地域とし、その約 95%（約 4,433ha）は居住保全地区等として大規模な旅館、ホテル等の建築が禁止されている⁵⁴。特定用途制限地域を活用した都市計画は 2010 年 8 月に運用開始されたものであり、見直しの経緯等は 4.4.2.2 において紹介する。（図 10 参照）

⁵³ 目標 2 として「南城市の持つ多様な資源を活用し、魅力の強化を図る」、目標 3 として「南城市の魅力を発信し、共感してもらう（＝好きになってもらう）」を定めている。

⁵⁴ 用途地域・特定用途制限地域の最終決定：2018 年 6 月。

4.4.2.2 「南城市都市計画マスタープラン」の策定（2009 年 11 月）及び都市計画区域等の見直し（2010 年 8 月）

南城市は、2006 年 1 月の合併当初は那覇広域都市計画区域（旧佐敷町及び旧大里村）と都市計画区域外の区域（旧知念村及び旧玉城村）に二分され、都市計画区域内の約 96%が市街化調整区域として開発が厳しく制限される一方、都市計画区域外では無秩序な開発を抑制することが困難であり、周辺との調和への配慮に欠けた開発が目立ちはじめていた。

このため、2009 年 11 月に策定した「南城市都市計画マスタープラン」に基づく見直しを 2010 年 8 月に実施し、一体的な土地利用を可能とするため、那覇広域都市計画区域から離脱し、南城市全域を単独の都市計画区域とした上で、地域振興のための開発と、良好な自然環境や住環境の保全等の両立を図るため、市街化調整区域の規制を廃止⁵⁵するとともに、用途地域が指定されている区域を除く南城市全域を特定用途制限地域とし、各地域の状況に応じた用途制限を行うこととした。

特定用途制限地域の約 9 割を占める居住保全地区等においては 3,000 m²を超える旅館・ホテル等の建築を禁止する一方、リゾート環境地区等では規模にかかわらず建築可能とし、大規模な旅館・ホテル等の立地の規制と誘導が図られている。（図 10 参照）

また、約 1,100 ha の広範囲に風致地区を設定し、自然景観との調和のためのルール（高さ制限、緑地率等）を設定している。

なお、同プランについては、まちづくりの進捗等に応じた見直し・充実や市街地の拡大（用途地域の指定、道路等の整備）を検討していくとされていたが、2015 年 10 月に改定されたプランにおいて、より具体的な将来都市構造が設定され、現在同プランに基づく区域指定等の充実、見直しが図られているところである。

4.4.2.3 「南城市景観まちづくり計画」の策定（2012 年 3 月）、及び「南城市景観まちづくり条例」の施行（2014 年 4 月）

南城市においては、4.4.2.2 で述べたとおり、周辺との調和に配慮の欠けた開発の抑制や良好な景観の保全が課題となる中、都市計画の見直し後、景観法に基づく景観計画として 2012 年 3 月に「南城市景観まちづくり計画」が策定され、2014 年 4 月から「南城市景観まちづくり条例」が施行された。

同計画は、周辺海域を含む市全域を景観計画区域とし、都市計画の区域との整合性を重視して、大きく 4 つの地域（住居系地域、沿道・業務系地域、観光・リゾート系地域及び自然・農業地域）に区分している。

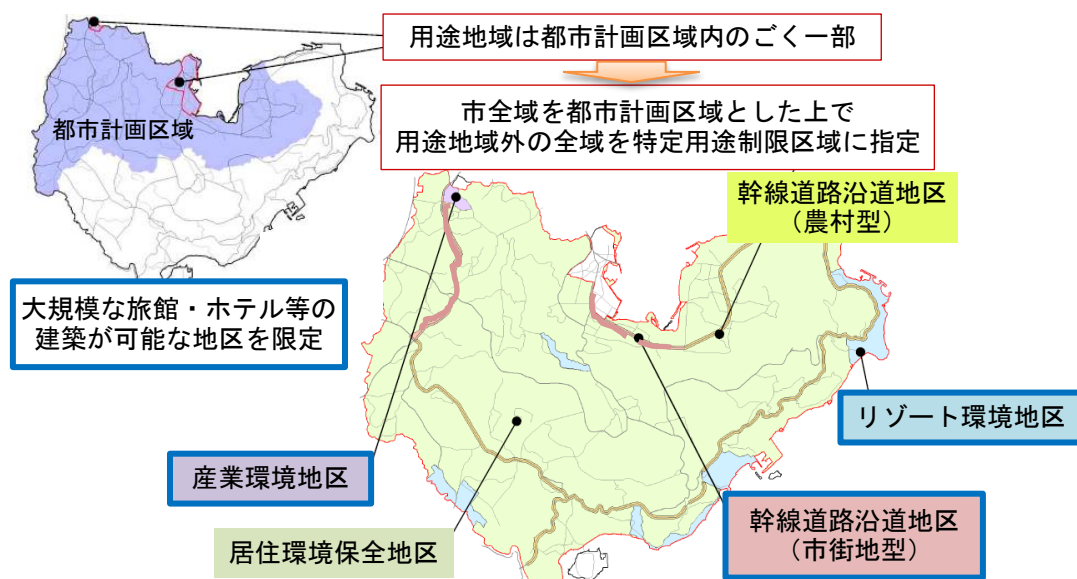
このうち、沿道・業務系地域及び自然・農業地域では、建築物の高さを原則 13m 以下とすること等を定めているが、観光・リゾート系地域では、旅館・ホテル等は 13m を超える

⁵⁵ 線引き（市街化区域と市街化調整区域の区域区分）を廃止。

建築も可能としつつ、観光関連建築物は歴史・風土に合った素材を多用すること等を定めている。また、4地域共通に、重要な視点場からの視界を遮らない配置・規模とし、眺望を阻害する奇抜で目立つ形態意匠は避けること、良好な景観が形成されている住宅地・集落に近接する場合は街並みの連続性に配慮した高さとする等等を定めている。(図 11・12 参照)

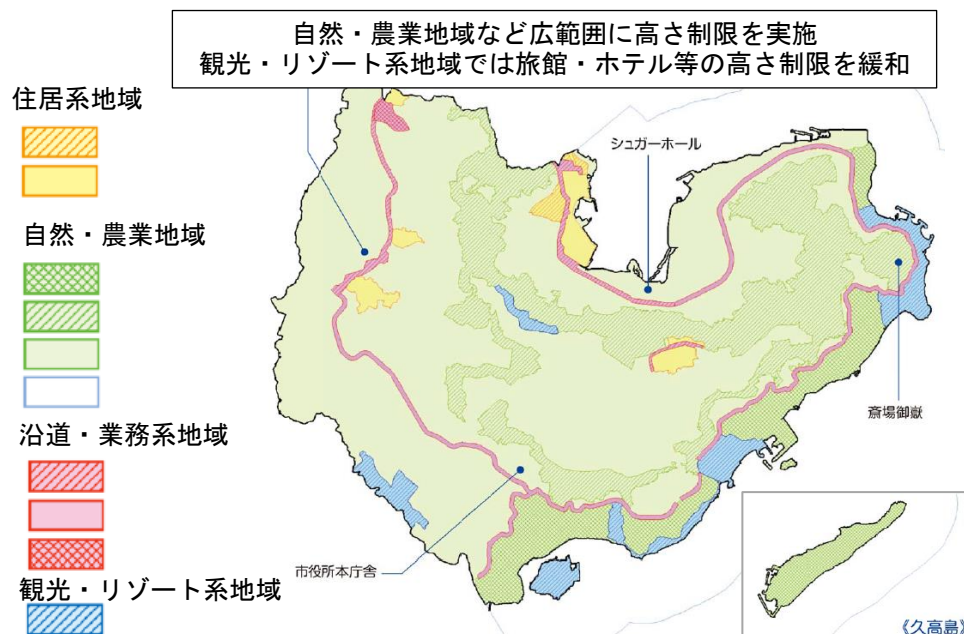
今後は、優れた自然・文化資源があり、交流等にも大きな役割が期待できる地区において、景観まちづくり重点地区を指定していく予定とのことである。

図 10 特定用途制限地域の指定状況



出典) 南城市都市計画マスタープラン 5～7 頁より作成

図 11 景観計画区域の一般地区



出典) 南城市景観まちづくり計画概要パンフレットより作成

図 12 観光・リゾート系地域における対策の方向性



出典) 南城市景観まちづくり計画より転載

4.5 節 沖縄県

4.5.1 項 持続可能な観光に向けた総合的なマネジメント

4.5.1.1 「第5次沖縄県観光振興基本計画」の策定（2012年5月）及び「沖縄観光成果指標」の導入（2014年3月）

① 導入の背景

沖縄県では、2012年5月、2012年度から2021年度までの10カ年計画で「第5次沖縄県観光振興基本計画」（以下「第5次計画」という。）を策定した（2017年3月改定）。第5次計画では、観光収入1.1兆円、入域観光客数1,200万人⁵⁶等の数値目標を定めるとともに、目

⁵⁶ 2017年3月改定値。

指すべき将来像を「世界水準の観光リゾート地」とし、観光客、観光産業、県民及び観光資源ごとの達成イメージが定められた。さらに、計画に基づく取組みの評価・調整を行えるよう、4つの達成イメージに対する成果指標を設定し、関係者で情報を共有することとして、これを踏まえて2013年度に「沖縄観光成果指標」が設定された。(表2参照)

② 指標の内容

沖縄観光成果指標は、カナダのウィスラー(昨年度調査28~29頁参照)など、国際的な持続可能な観光指標も踏まえて検討・作成された国内での先駆事例⁵⁷であり、経済(観光産業)、観光客、県民、環境、マネジメントの各分野にわたる40項目を客観的・定量的に把握し、過去10年間の経年変化(前回、過去3年、過去10年)が分かりやすく図示されているのが特徴である。

県民指標については、県民への観光の「好影響をより多く、悪影響を極力少なくするため、必要な項目を指標化してモニタリング」する必要があるが、現状ではデータ数が少なく「解釈は難しい状況」であり、「経年的なデータの蓄積、あるいは新たな指標項目の設定(計測含む)」が望まれるとのコメントが付されている(この点については、4.5.1.2及び4.5.1.3)も参照)。なお、第5次計画においては、計画を進めながら各指標の検証並びに再設定の必要性などを検討すること、また、成果指標の目標数値についても検討することとされている。

表2 達成イメージと成果指標

達成イメージ(観光振興基本計画)	沖縄観光成果指標
【観光客の視点】観光客は、国内外から、ニーズに応じた観光地を訪れることができ、リラックスして沖縄ならではの感動体験と交流を楽しんでいる。	【観光客指標】入域観光客数、外国人観光客数、バリアフリー対応、外客対応、接客対応、旅行全体の満足度(国内客・外国人客)、リピーター率
【観光産業の視点】観光産業は、安定的に観光収入を得ていて、県経済を牽引する存在であり、誇りと責任ある産業体を形成している。	【経済指標】観光収入、消費単価、滞在日数、宿泊者数、MICE参加者数、主要観光施設入場者数、季節変動(入域観光客数)、経済波及効果、雇用者数(宿泊業・飲食サービス業)等
【県民の視点】県民は、観光から社会的・経済的なメリットを最大限享受しており、沖縄における観光の価値を認め、積極的に魅力的な観光地づくりに参画している。	【県民指標】県民所得、渋滞(昼間12時間平均旅行速度)、観光客比率(定住人口換算)、県民旅行の実施度(宿泊旅行回数)、住みやすさ(定住の意向)、観光施策の重要度に対する意識
【観光資源の状態】観光資源は、自然・文化資源ともにその価値が尊重されており、地域の状況に応じた適切な活用がされるとともに、その保全が図られている。	【環境指標】主要ビーチの水質、保全利用協定の認定数、自然環境保全地域の指定数、景観行政団体数、世界遺産の訪問者数、指定文化財件数等 ⁵⁸
—	【マネジメント指標】県・市町村観光予算、市町村の観光計画・観光協会の有無

出典) 第5次沖縄県観光振興基本計画及び沖縄観光成果指標をもとに作成

⁵⁷ 中島泰(2016年)、「持続可能な観光のための指標研究」参照

⁵⁸ 現時点では未計測の指標を含む。

図 13 沖縄観光成果指標(県民指標より抜粋)

	個別指標	最新DATA		計測年		経年変化(過去10年間)		
						前回計測	過去3年	過去10年
生活								
C01:	県民所得	31,044	億円	H27 (2015)	年度	→	→	↗
C02:	渋滞(昼間12時間平均旅行速度)	29.1	km/h	H27 (2015)	年度	→	-	→
C03:	観光客比率(定住人口換算)	6.7	%	H29 (2017)	年度	↗	↗	↗
C04:	県民旅行の実施度(宿泊旅行回数)	1.52	回	H29 (2017)	年	↘	↘	-
意識								
C05:	住みやすさ(定住の意向)	71.1	%	H27 (2015)	年	→	→ (前々回)	-
C06:	観光施策の重要度に対する意識	12.6	%	H27 (2015)	年	↗	↗ (前々回)	-

出典) 沖縄観光成果指標(総括シート)(平成30年度上半期時点計測結果)より転載

4.5.1.2 「沖縄観光推進ロードマップ」の策定(2015年度～)

① 策定の背景

沖縄県は、第5次計画で掲げる数値目標の達成に向け、2012年度からの外国人観光客の急増等も踏まえ、対応策を年度ごとの実施工程を含めて再整理・最適化するため、2015年3月に2015年度から2021年度までの7年間を対象とする「沖縄観光推進ロードマップ」を策定し、毎年度改訂を行っている。

② 「持続可能な観光リゾート地の形成戦略」

ロードマップでは、数値目標を達成した状態を持続可能なものとするためには、第5次計画で示された「達成イメージ」、特に数値目標達成に向けた施策だけでは必ずしも実現できない「県民の視点」及び「観光資源の状態」に関する取組みが必要であり、また、観光関連以外を含む幅広い関係者間の情報共有と効果的な意見交換等を踏まえた政策決定のため、客観的な指標データの把握が必要とされている。

ロードマップでは、次のとおり「持続可能な観光リゾート地の形成に必要な施策」が整理されている。

- i) 供給量増に伴う人材確保や質の転換に必要な人材育成に関する施策
- ii) 観光商品、体験メニュー、土産品等の多様化・高付加価値化に向けた施策
- iii) 観光関連のデータ整備、推進体制の構築等、観光関係者を支える環境整備に係る取組
- iv) 観光客の大幅増に伴う県内環境(経済面、社会生活面)の影響に関するモニタリングと改善施策
- v) 一般県民や観光関連以外の事業者、市町村等に対する観光政策の意義等の周知活動

このうち、iv)の観光客の大幅増に伴う県内環境（経済面、社会生活面）の影響に関するモニタリングに関連する取組みとして、4.5.1.3において「沖縄観光県民意識調査」、4.5.1.4において「観光産業実態調査」を紹介する。

4.5.1.3 「沖縄観光県民意識調査」の実施（2018年7月公表）

① 調査目的等

4.5.1.1のとおり、沖縄県では、県民の視点も含めた指標を設定しているが、沖縄県における外国人観光客の急増は2013年からであり、指標の検討時点（2013年度）と比較すると約4.3倍（2013年度：63万人、2017年度：269万人）となっている。また、4.5.1.2のとおり、ロードマップにおいても、観光客の大幅増に伴う県内環境（経済面、社会生活面）の影響に関するモニタリングが必要とされている。

こうした状況変化も踏まえ、沖縄観光に関する県民の意識やニーズ及び行政に対する要望等を把握・分析し、実効性の高い施策の企画・立案・評価等に資するため、沖縄県は2018年1月より「沖縄観光県民意識調査」を独立した調査として初めて本格的に実施し、同年7月に公表した。ヒアリングによれば、県民意識を定量的に捕捉できたことは非常に有用であり、今後は経年変化を調査するとともに調査結果を踏まえた対応を検討していく予定とのことである。

② 主な調査結果

同調査によれば、沖縄の発展への観光の果たす役割について86.4%の人が肯定的な回答をしている一方、自分の生活の豊かさとのつながりについては肯定的な回答は29.1%にとどまり、大きなギャップがみられた。

また、観光客が増えてほしいか（日本人観光客／外国人観光客／沖縄全体／居住地域）については、いずれの区分でも肯定的な回答が過半であったが、日本人観光客と外国人観光客に対する肯定的な回答率の差より、沖縄県全体への来訪と自分が居住する地域への来訪に対する肯定的な回答率の差が大きい点が注目される（表3参照）。

観光客による影響については、プラス面・マイナス面がそれぞれ認識されており、3割以上が認識する点としては、プラス面では、地域経済・雇用・産業の促進、インフラ整備、交流の促進、マイナス面では、交通混雑や騒音・ゴミの増加など生活環境の悪化が挙げられた。

観光客に関して困っていることとしては、マナー違反、レンタカーによる事故、ポイ捨てゴミの増加が3割以上であった。

以上のほか、観光客と接する機会の有無、観光施策の重要度・達成度、観光産業への就業意向、観光産業のイメージ、観光税導入の賛否、活用方法等について調査されている。

表3 観光客の来訪に対する考え

	日本人観光客 (A)			外国人観光客 (B)			A-B	
	沖縄全体	居住地域	差	沖縄全体	居住地域	差	沖縄全体	居住地域
賛成	51.3	32.4	18.9	41.3	24.1	17.2	10.0	8.3
まあ賛成	22.8	28.0	-5.2	32.6	32.0	0.6	-9.8	-4.0
計	74.1	60.4	13.7	73.9	56.1	17.8	0.2	4.3

※日本人観光客の「賛成」は「もっと増えるとよい」、「まあ賛成」は「少し増えるとよい」の割合

出典) 沖縄観光県民意識調査より作成

図14 沖縄観光県民意識調査の結果(抜粋)

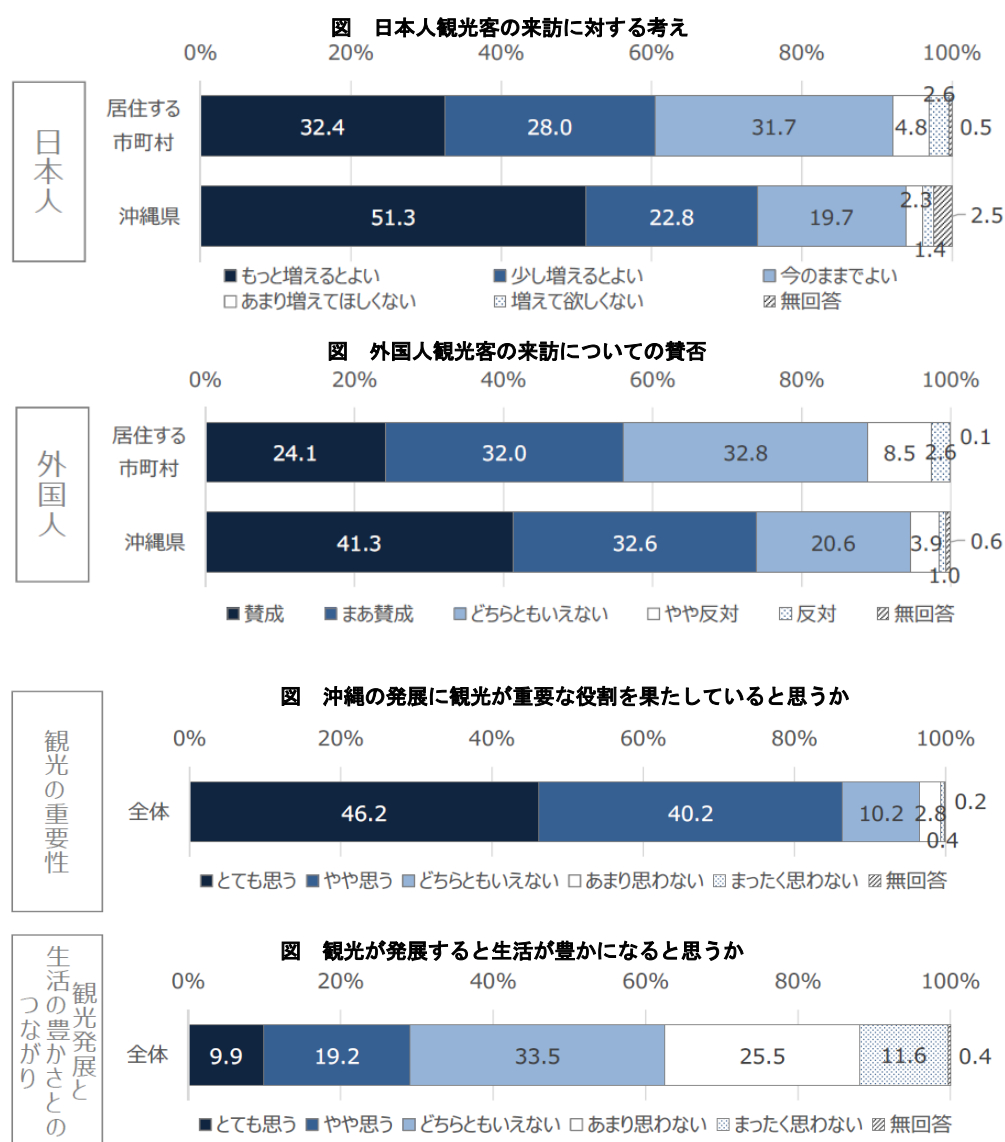


図 観光客が訪れることによる影響【複数回答】

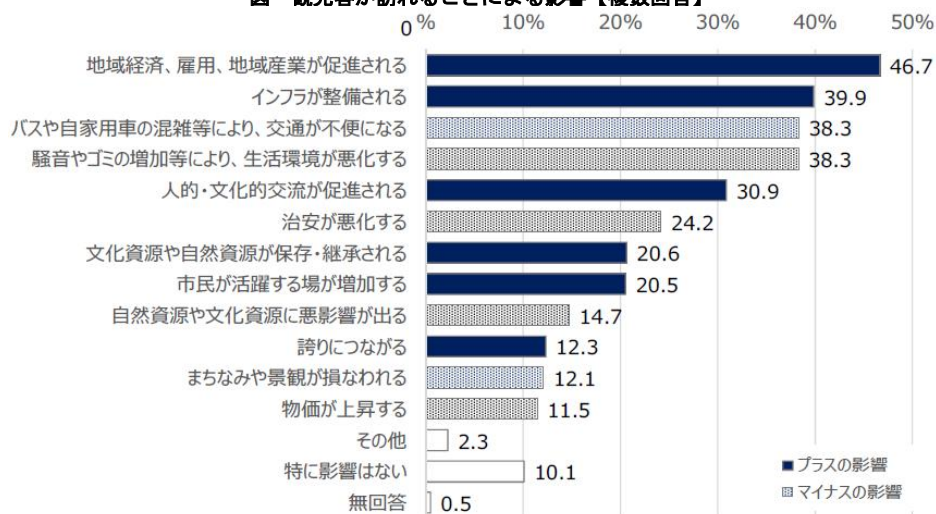
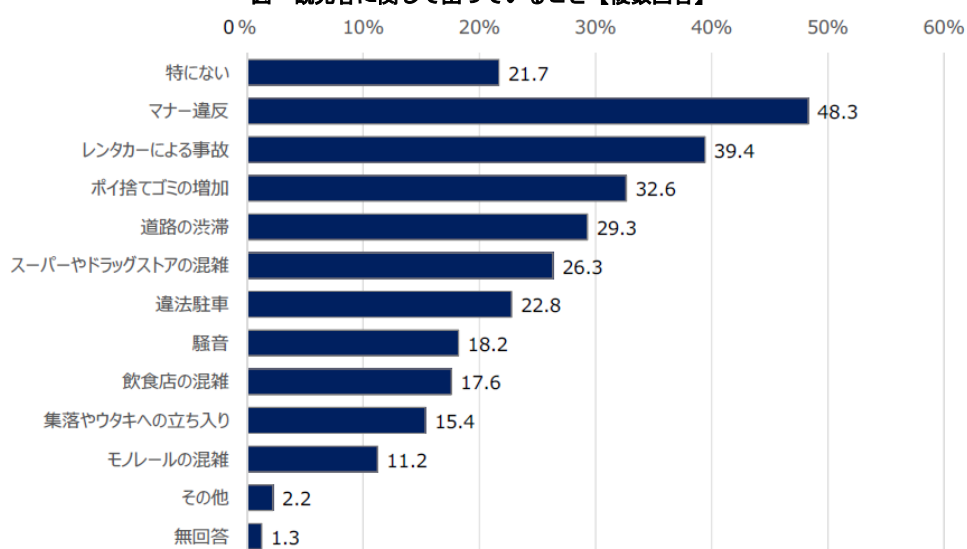


図 観光客に関して困っていること【複数回答】



出典) 沖縄観光県民意識調査より転載

4.5.1.4 「沖縄県観光産業実態調査」の実施（2014年4月より毎年度実施）

① 調査目的等

沖縄県では、観光産業の持続的発展を図るため、2014年度より「沖縄県観光産業実態調査」を毎年度実施している⁵⁹。

本調査は、観光の果実が、正規・非正規率及び給与水準といった雇用環境や景況感等、観光産業にどう反映されているかについて、実態把握や可視化する役割を担っており、調査結

⁵⁹ それ以前には2003年度及び2009年度に実施。

果は、観光事業者や県民等に周知されるほか、県議会等においても議論され、観光人材の育成・確保をはじめとする各種観光施策の立案に活用されている。また、調査結果の一部は沖縄 21 世紀ビジョン実施計画⁶⁰の成果指標としても活用されている。

また、本調査の特徴は、宿泊、飲食、小売、旅行代理店、輸送等の 8 業種（表 5 参照）、8 地域⁶¹及び四半期毎に調査が実施され、業種・地域毎の比較、一部項目については季節変動等の分析が可能となっている。また、回答者の負担を減らすため、調査票の改良がなされてきており、2017 年度の調査票は 1～2 頁に抑えられ、D.I.（Diffusion Index）⁶²等の指数等を用いることで非常に容易な回答方法となっている。

② 主な調査結果⁶³

i) 従業員数・平均月額給与（正規社員／非正規社員）

同調査によれば、正規社員の比率は 57.3%で 2014 年度以降大きな変化はみられない。業種別では、旅客輸送サービスが 88.8%と最も多く、宿泊は 47.7%、小売は 48.4%、飲食は 52.5%である。地域別では、南部の 81.1%から宮古諸島の 31.8%までばらつきがある。平均月額給与は、正規社員は 245,000 円、非正規社員は 141,000 円となっており、2014 年度以降、正規社員については漸増傾向がみられる。

ii) 従業員過不足（正規社員／非正規社員）（D.I.）

正規社員の従業員過不足の D.I.は、今年度の各四半期は、-38.7%ポイントから-48.3%ポイント、前年同期比の今年度でも 0.0%ポイントから-6.2%ポイントと、不足傾向が続いている。

非正規社員の従業員過不足の D.I.は、今年度の各四半期は、-42.8%ポイントから-53.8%ポイント、前年同期比の今年度でも-0.7%ポイントから-13.4%ポイントと、正規社員以上の不足傾向が続いている。

iii) 外国語対応可能従業員の在籍割合等

外国語対応可能従業員の在籍割合は、在籍している割合が 66.2%、1 企業平均の在籍人数は 3.5 人となっている。

iv) 県産品利用率等（飲食部門・物販部門）

飲食部門における食材・飲料等の県産品利用率は 40.4%であり、物販部門においては、食料・飲料品等の県産品売上比率は 53.8%、工芸品等の売上比率は 49.4%となっている。地域別には、飲食部門の場合、那覇は 61.3%だが、宮古諸島、慶良間諸島等は 30%台となっているなどばらつきがある。

⁶⁰ 沖縄 21 世紀ビジョン実施計画（後期計画）（2017 年 10 月）において、宿泊業の県産品利用率等を活用

⁶¹ 那覇、北部、中部、南部、八重山諸島、宮古諸島、慶良間諸島、その他離島。

⁶² たとえば売上高の回答比率が、増加が 25%、不変が 40%、減少が 35%であれば、売上高の D.I.=増加－減少=25%－35%=-10%ポイントとなる。

⁶³ 個別に記載がない場合、2017 年度の調査結果

このほか、「人手不足」、「外国人観光客の受入れ」、「環境・景観の保全や整備」、「観光客へのルールやマナーの周知」⁶⁴など、四半期毎にテーマを設定し、取組みと課題について記述式での調査も実施している。また、売上高等の景況感（D.I.）についても調査している。

表 4 8 業種の詳細

業種	詳細
宿泊サービス	ホテル、民宿、民泊、ペンション・貸別荘、ドミトリー
飲食サービス	飲食店
小売	小売業
スポーツ・娯楽サービス	テーマパーク、体験型施設（工芸等）、マリッジ業者、ダイビング事業者、エコツーリズム事業者、ゴルフ場、エステ・スパ、観光船、レンタサイクル
文化サービス	動植物園・文化施設等、博物館・美術館、資料館等、会議場、リゾートウエディング
旅行代理店その他の予約サービス	旅行社
旅客輸送サービス	法人タクシー、船舶、乗合バス、観光バス（貸切専業）、鉄道業、モノレール
輸送設備レンタルサービス	レンタカー、レンタバイク

出典）平成 29 年度沖縄県観光産業実態調査報告書より転載

第5章 国内現地調査結果の考察及び海外調査内容について

ここでは、第 4 章で紹介できなかった民間事業者、有識者等へのヒアリングも踏まえた国内現地調査結果の考察とともに、海外調査内容の一部を紹介する。

国内の現地調査地域においては、各地域とも、自分たちがどのような観光を目指すのかというビジョンを明確にした上で、その実現に向けてどのような施策・指標が重要かが検討されていた。国内では、GSTC-D⁶⁵など国際的な指標の導入の動きもあり⁶⁶、現在、GSTC-D の地域へのカスタマイズ手法について海外調査中であるが、上記のような地域独自の指標に絞り込んだモニタリングも有効な手法と考えられる。

また、昨今、特定のエリア・時期（時間）の混雑やマナーの映像等が、オーバーツーリズムとして注目されることがあるが、国内の現地調査において、それが地域全体の恒常的な課題であるとの声は聞かれなかった。さらに、その深刻度等の認識は同じ地域によっても様々であり、管轄／生活するエリア、観光産業とのかかわり、観光による裨益の実感等によっても異なる印象であった。

このため、行政等による住民意識調査等の実施は、住民意識を正確に把握し施策の立案・評価につなげようとする取組みとして有効であり、行政以外の関係者からも評価する声があったが、住民や観光客に地域全体の状況を正確に共有できる手段としても有用である。最終報告では、より問題の所在を明確化できる地区別の住民意識調査を実施しているベルリンの

⁶⁴ 2017 年度の調査テーマ

⁶⁵ グローバル・サステイナブル・ツーリズム協議会による観光地向けの持続可能な観光基準（Global Sustainable Tourism Criteria for Destination）

⁶⁶ 岩手県釜石市において、GSTC の認証機関のプログラムを取り入れ、持続可能な観光開発が進められている（釜石オープン・フィールド・ミュージアム実行委員会 HP 参照）

事例を紹介予定である。

宿泊施設や開発への都市計画による対応については、土地利用の状況等により異なり、一定の宿泊施設を特定のエリアに誘導するため、京都市では用途地域等の制限の緩和制度の活用、用途地域の指定がごくわずかな南城市では、その他全域への新たな特定用途制限地域の設定等が行われていた。由布市では開発の制限のため、用途地域やそれを補完する特別用途地区の指定の見直しが検討されている。また、都市計画区域外での景観計画による高さ制限等は、土地利用の進展が見込まれる地方部や島嶼部等で特に有効と考えられ、実際に検討中の地域もみられる⁶⁷。

混雑対策としての分散化については、誘客したいエリアのコンテンツや宿泊施設の充実のほか、混雑エリアからの観光客の誘導（移行）が必要であるが、市街地等の一定のエリアにおいては、施設等と異なり流入管理が困難であり、混雑の見える化等の取組みも始まっているが、どのような施策が観光客や当該エリアの観光事業者の理解を得て効果的に実施できるかが課題と考えられる。

地域経済への影響については、経営環境が厳しくなる停滞・維持・回復期に当たる地域において、より日帰り客や外部資本の増加等によるリーケージが課題となっていた。また、各地域共通に、住民にいかに関光のメリットを実感してもらうかという点は課題となっていた。これらについて、地元産品の開発・活用、域内調達率の向上は多くの地域で取り組まれている施策であるが、産業構造等により容易ではない実情がみられた。この点に関連して、タイの DASTA の CBT の取組みを紹介予定である。

【参考文献】

UNWTO, Sustainable Development of Tourism - Definition,
<http://sdt.unwto.org/content/about-us-5>, 2019 年 1 月 15 日アクセス

Butler, R.W. (1980 年), The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution, The Canadian Geographer, Vol.XXIV (pp.5-12)

由布市, 由布市観光基本計画（後期計画）(2016 年 1 月),
<http://www.city.yufu.oita.jp/kakukagyomu/syoutokoukannkoukagyomu/>, 2019 年 1 月 4 日アクセス

由布市, 由布市中小企業振興基本条例に基づく地域計画の認定（中小企業振興基本条例, 新・由布院温泉観光基本計画（2018 年 3 月））,
<http://www.city.yufu.oita.jp/biz/syoutokouroudou/chushokigyosinkokihontiikikeikaku/>, 2019 年 1 月 4 日アクセス

野口智弘 (2013 年), 由布院ものがたり「玉の湯」溝口薫平に聞く, 中公文庫

由布市まちづくり観光局, 由布市まちづくり観光局について, <http://yufu-tic.jp/about>, 2019 年 1 月 8 日アクセス

由布市まちづくり観光局, 由布市ツーリストインフォメーションセンター, <http://yufu-tic.jp/tic>, 2019 年 1 月 8 日アクセス

⁶⁷ 国内市区町村へのアンケート結果によれば、2 市区町村が検討中

観光庁、登録された日本版DMO候補法人の形成・確立計画、
http://www.mlit.go.jp/kankocho/page04_000055.html, 2019年1月8日アクセス

由布市、第二次由布市総合計画（2016年度～）について、
<http://www.city.yufu.oita.jp/siseijouhou/dai2jisougoukeikaku/>, 2019年1月8日アクセス

由布市、都市計画の概要について[湯布院地域]、
<http://www.city.yufu.oita.jp/biz/tosikeikakukeikan/tosikeikakugaiyo/>, 2019年1月8日アクセス

由布市、潤いのある町づくり条例・特別用途地区（由布市娯楽レクリエーション地区内の建築制限の緩和に関する条例）、
<http://www.city.yufu.oita.jp/biz/tosikeikakukeikan/kaihatuzyourei/>, 2019年1月8日アクセス

由布市、由布市景観マスタープラン（2009年3月）、
<http://www.city.yufu.oita.jp/biz/tosikeikakukeikan/keikanmasutapuran/>, 2019年1月8日アクセス

由布市、由布市都市計画マスタープラン（2013年2月）、
<http://www.city.yufu.oita.jp/biz/tosikeikakukeikan/tosikeikakumasterplan/>, 2019年1月8日アクセス

由布市、（由布院地区）社会資本総合整備計画及び参考図面「由布市（滞在型・循環型保養温泉地）再構築計画」（2016年11月）、
<http://www.city.yufu.oita.jp/newly/shakaisihonsougouseibikeikaku/>, 2019年1月4日アクセス

由布市、由布院盆地景観計画区域図・景観計画書・概要パンフレット、
<http://www.city.yufu.oita.jp/biz/tosikeikakukeikan/keikannkeikau/bontikeikan/>, 2019年1月8日アクセス

京都市（2018年4月16日）、「京都観光振興計画2020」、
<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000186495.html>, 2018年12月28日アクセス

京都市（2016年12月1日）、第4回「京都観光振興計画2020」マネジメント会議資料（別紙6）京都観光の現状と課題について、
<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000211913.html>, 2018年12月28日アクセス

京都市（2018年5月16日）、「京都観光振興計画2020+1」（概要版・本冊）、
<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000237106.html>, 2018年12月28日アクセス

京都市観光協会、組織情報と沿革、<https://www.kyokanko.or.jp/kaiin/history/> 2018年12月28日アクセス

京都市観光協会、事業案内リーフレット、<https://www.kyokanko.or.jp/kaiin/summary/>, 2018年12月28日アクセス

京都市（2018年10月17日）、第7回「京都観光振興計画2020」マネジメント会議資料（資料3・4）京都市観光協会経営戦略（概要版）（本編）、
http://www.city.kyoto.lg.jp/templates/shingikai_kekka/sankan/0000243996.htmh, 2018年12月28日アクセス

京都市観光協会、オーバーツーリズム対策事業、
<https://www.kyokanko.or.jp/kaiin/project/sustainable/>, 2018年12月28日アクセス

京都市（2018年11月21日）、とっておきの京都プロジェクト公式ウェブサイトの開設及び公式ロゴマークの作成について、
<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000245213.html>, 2019年1月4日アクセス

京都商工会議所、京都商工会議所について（組織図、事業計画、議員選挙・選任）、
<https://www.kyo.or.jp/kyoto/kyosho/>, 2019年1月4日アクセス

京都商工会議所、「京津奈・古（いにしえ）の三都めぐり」のご案内、
https://www.kyo.or.jp/kyoto/ac/event_108864.html, 2019年1月4日アクセス

日本商工会議所（2018年10月3日）、大賞は京都商工会議所・大津商工会議所の京都市・大津市をつなぐ琵琶湖疏水（そすい）通船復活事業、
<https://www.jcci.or.jp/cat298/2018/1003140000.html>, 2019年1月4日アクセス

関西観光本部、関西観光本部の役割、<http://kansai.gr.jp/ktb/about.html>、2019年1月4日アクセス
 京都商工会議所、「京都の特性を踏まえた観光政策の推進についての要望」（2017年11月30日）
 京都商工会議所、平成30年度予算に関する要望【京都市】（2017年10月30日）、https://www.kyo.or.jp/kyoto/public/teigen_index.html、2019年1月4日アクセス
 京都商工会議所、平成31年度予算に関する要望【京都市】（2018年10月）
 京都市（2018年8月23日）、都市計画総括表（2017年12月1日現在）、<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000019433.html>、2019年1月4日アクセス
 京都市（2016年10月31日）、京都市宿泊施設拡充・誘致方針（2016年10月）・方針概要、<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000207558.html>、2019年1月4日アクセス
 観光庁、民泊制度ポータルサイト、<http://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/overview/minpaku/index.html>、2019年1月4日アクセス
 京都市（2018年9月10日）、民泊通報・相談窓口、<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000201777.html>、2019年1月7日アクセス
 京都市（2017年5月1日）、京都市上質宿泊施設誘致制度、<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000218511.html>、2019年1月7日アクセス
 京都市、京都市の都市計画（2013年3月）、<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000142484.html>、2019年1月7日アクセス
 京都市（2018年7月28日）、「民泊」に係る京都市の独自ルールについて、<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000233644.html>、2019年1月4日アクセス
 京都市（2018年3月16日）、住宅宿泊事業の実施に伴うリーフレットの配布について、www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000233923.html、2019年1月4日アクセス
 京都市（2018年3月15日）、京都市旅館業法の施行及び旅館業の適切な運営を確保するための措置に関する条例・規則、京都市旅館業法の施行に関する要綱、<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000177773.html>、2019年1月4日アクセス
 京都市（2018年5月15日）、住宅宿泊事業等に係る説明会の資料について（（資料2）「民泊」に係る京都市の独自ルール）、<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000233773.html>、2019年1月4日アクセス
 京都市（2018年7月30日）、「民泊」地域支援アドバイザー任命式の開催について、<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000240990.html>、2019年1月4日アクセス
 京都市（2018年10月17日）、第7回「京都観光振興計画2020」マネジメント会議資料（（資料6）平成30年度の主な取組例）、http://www.city.kyoto.lg.jp/templates/shingikai_kekka/sankan/0000243996.html、2018年12月28日アクセス
 京都市（2018年12月14日）、住宅宿泊事業法に基づく届出施設一覧、www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000238117.html、2019年1月4日アクセス
 京都市、民泊の利用及び提供に当たって（重要）（2019年1月4日）（旅館業法における無許可営業疑い施設に対する指導状況等）、<http://www.city.kyoto.lg.jp/menu3/category/40-1-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0.html>、2019年1月7日アクセス
 京都市（2006年11月14日）、「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」最終答申（2006年11月）、<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000015209.html>、2018年12月28日アクセス
 京都市（2018年9月5日）、京の景観ガイドライン広告物編（2015年4月改訂、2009年3月初版公開）、<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000146248.html>、2018年12月28日アクセス
 京都市（2017年12月14日）、京のサイン（増補版）（2016年4月）、<http://www.city.kyoto.lg.jp/digitalbook/page/0000000187.html>、2018年12月28日アクセス

ス

南城市（2018年4月13日）：第2次南城市観光振興計画（2018年3月），
<http://www.city.nanjo.okinawa.jp/about-nanjo/news/2018/04/post-1201.html>，2018年12月14日アクセス

南城市（2017年4月3日）：「数字で見る南城市の観光の姿」（2017年2月），
<http://www.city.nanjo.okinawa.jp/about-nanjo/news/2017/04/post-965.html>，2018年12月14日アクセス

南城市（2018年6月15日）：都市計画の決定（変更）の告示について（佐敷地区），
<http://www.city.nanjo.okinawa.jp/shisei/urbanization/cityplan/>，2018年12月15日アクセス

南城市（2015年11月11日）：南城市都市計画マスタープラン（改定版）（2009年11月（2015年10月改定）），
<http://www.city.nanjo.okinawa.jp/shisei/urbanization/2015/11/masterplan.htm>，2018年12月15日アクセス

南城市（2010年8月10日）：南城市都市計画パンフレット，
<http://www.city.nanjo.okinawa.jp/shisei/urbanization/2010/08/toshikeikakustart.html>，2018年12月15日アクセス

南城市（2017年12月15日）：南城市景観まちづくり計画（概要版）パンフレット（2012年3月），南城市景観まちづくり計画（2012年3月），

<http://www.city.nanjo.okinawa.jp/shisei/urbanization/scene/>，2018年12月15日アクセス
沖縄県（2017年3月17日）：第5次沖縄県観光振興基本計画改定版（2017年3月改定），
[https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-](https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/dai5ji_kankoshinkokihonkeikakukaitei.html)

[sports/kankoseisaku/dai5ji_kankoshinkokihonkeikakukaitei.html](https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/dai5ji_kankoshinkokihonkeikakukaitei.html)，2018年12月16日アクセス

中島泰（2016年1月），持続可能な観光のための指標研究，観光文化228号

沖縄県（2018年9月26日）：沖縄観光成果指標（総括シート）（平成30年度上半期時点計測結果），
[https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-](https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/houkokusixyo/h30-1_seika_shihyou.html)
[sports/kankoseisaku/kikaku/report/houkokusixyo/h30-1_seika_shihyou.html](https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/houkokusixyo/h30-1_seika_shihyou.html)，2018年12月16日アクセス

沖縄県（2018年9月26日）：沖縄観光推進ロードマップ【改訂版】（2018年3月策定），沖縄観光推進ロードマップのポイント（2018年4月），

[https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-](https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/policy/h26roadmap.html)
[sports/kankoseisaku/kikaku/report/policy/h26roadmap.html](https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/policy/h26roadmap.html)，2018年12月16日アクセス

沖縄県（2018年7月23日）：沖縄観光県民意識調査（2018年7月23日公表），

[https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-](https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/tourism_statistic_report/h30_ishiki.html)
[sports/kankoseisaku/kikaku/report/tourism_statistic_report/h30_ishiki.html](https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/tourism_statistic_report/h30_ishiki.html)，2018年12月16日アクセス

沖縄県（2018年9月21日）：沖縄県観光産業実態調査報告書（2003、2009、2014～2017年度），
[https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/bunka-](https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/tourism_industry.html)

[sports/kankoseisaku/kikaku/report/tourism_industry.html](https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/tourism_industry.html)，2018年12月17日アクセス

沖縄県（2018年3月30日），沖縄21世紀ビジョン実施計画（2017年10月），
<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/kikaku/h29-koukijiishikeikaku.html>，2019年1月9日アクセス

釜石オープン・フィールド・ミュージアム実行委員会，釜石市と持続可能な観光，
<https://visitkamaishi.jp/sustainable-tourism/>，2019年1月15日アクセス