

求められる観光公害（オーバーツーリズム）への対応 —持続可能な観光立国に向けて—

調査部 主任研究員 高坂 晶子

目 次

1. はじめに
2. 観光公害（オーバーツーリズム）の概要と現状
 - (1) 観光公害（オーバーツーリズム）とは
 - (2) 具体的な問題事象と影響範囲
3. 海外における観光公害対応
 - (1) 観光地のタイプ別にみた対応事例
 - (2) 観光公害対応の具体的ツール
4. 観光公害に向けたわが国の政策対応
 - (1) 国の取り組み姿勢
 - (2) 自治体の取り組み姿勢
5. わが国における観光公害の対応事例
 - (1) 主要観光資源が自然環境であるケース
 - (2) 主要観光資源が伝統的建築物や街並みであるケース
 - (3) 事例にみる観光公害対応のポイント
6. 今後求められる観光公害対応策
 - (1) 政府に求められる観光公害対応：危機意識の喚起と政策枠組みの整備
 - (2) 地域に求められる観光公害対応：危機意識の共有と想定事態への準備
7. おわりに

要 約

1. わが国は、2003年に観光振興を本格化して以降、目標であった「2020年にインバウンド集客2,000万人」を前倒しで達成し、次の目標「東京オリンピック、パラリンピックを機にインバウンド4,000万人」も視野に収めつつある。一方で観光客の増加・集中に伴う弊害も顕在化し、騒音や渋滞のために住環境や交通手段などの生活基盤が損なわれた一部地域では、観光への忌避感が広がりつつある。しかしながら、政府や多くの自治体は誘客数の多寡にもっぱら関心を注ぎ、観光がもたらす問題事象への危機感は薄いのが実情である。
2. 観光客の集中による弊害は「観光公害（オーバーツーリズム）」と呼ばれ、世界中の著名な観光地でみられる現象である。弊害が顕著な海外の観光地では様々な対応がなされているものの、いまだ決定的打開策は確立されていない。背景には、観光地の特質やセールスポイントが多様である、観光資源を保全、修復するための選択肢が広範である、ビジネスへの配慮が求められるなか、徹底的な観光資源保全策の実行は容易でないなどの事情がある。
3. このため、観光公害対応では、複数のツールを組み合わせ、問題事象の部分的抑制とダメージの軽減を図る手法が一般的である。組み合わせられる主なツールは、集中した観光客を他に誘導し分散すること、入場料などの経済的インセンティブを与えること、観光客の振る舞いを規制することなどに大別される。
4. わが国でも、天然資源や自然環境をセールスポイントとする一部観光地において、早くから規制や課金の導入に取り組んでおり、自然と人間の共生ルールの設定、関係者間の連携構築などの成功事例がみられる。他方、インバウンドの急増により、近年深刻化した日常生活や地域社会へのダメージについては、試行錯誤が緒についたばかりである。
5. 事例を踏まえ、わが国観光公害対応のポイントを整理すると、以下の3点を指摘できる。
 - ①規制の導入や利害関係者の協議を円滑に進めるうえで、国の法令・政策に基づく制度的枠組みを活用する。
 - ②対策の効果を高めるため、外部専門家との連携、具体的には観光客の関心や嗜好を分析したプロモーション、ICTを活用した誘導手法等を導入する。
 - ③観光ビジネスに携わる広範な関係者の合意形成に努める。
6. すでに一部の観光地で深刻な問題事象が認められる現状を踏まえれば、国と地域、すなわち政府の所管庁と自治体および観光振興組織は、観光公害への危機意識を新たにし、早急に対応する必要がある。

政府に求められる対応としては、まず、基本政策に観光公害対応の必要性を明記し、自治体にも取り組みを促すことである。さらに、関連情報を収集・整理した基本資料を作成したり、公害対応に有効な国の制度や仕組みを整理、提供し、実際に観光公害に直面する地域を支援することが望まれる。

自治体や観光振興組織に求められるのは、地域の実情を把握したうえで、政府の提供する情報に照らして想定される問題事象と対応策を洗い出すことである。さらに、関係者間で問題事象の深刻さや実際の対応の在り方について意識を摺合わせるなど、観光公害の発生に備えることが重要である。

7. 最近、日本人に余暇の過ごし方を問うと、混雑等を理由に国内観光を忌避する声が多く聞かれる。また、欧米豪では、現在の主流インバウンドであるアジア系に比べ観光公害への問題意識が高い。わが国観光消費額の8割以上を日本人による支出が占め、欧米豪が次の誘客市場として重要視される事情を踏まえると、観光公害対応の必要性、重要性は今後さらに高まろう。

現在、問題事象が発生していない地域においても、観光公害を想定した態勢をあらかじめ整えておくべきである。その際、対症的に問題事象に当たるのではなく、地域のめざす観光地の将来イメージを描き、それに近づくべくツールを選択したり、態勢を整備することが望まれる。

1. はじめに

2003年の観光立国宣言を機に、わが国は入国手続きの簡素化や免税対象の拡大をはじめとするインバウンド（訪日外国人客）振興策に取り組み、当初の目標であった「2020年にインバウンド集客2,000万人」を2016年に前倒しで達成した。その後もインバウンド市場の堅調な伸びは続き、2018年8月には史上最速で2,000万人を突破するなど、東京オリンピック・パラリンピックが開催される2020年次の目標「インバウンド集客4,000万人」の実現も視野に入りつつある。成熟化が進むわが国経済にあって、観光産業は数少ない「伸び代の大きい」分野として重要視されており、長く禁止されてきたカジノの適法化を含む法令が成立するなど踏み込んだ振興策が取られている。

一方で、国内外の観光客が一部に集中する弊害も明らかとなりつつある。国内有数の観光地である京都や鎌倉などでは、観光客がもたらす騒音や混雑のため静穏な生活環境が乱されるなど問題事象が多発し、地域住民の「観光（客）疲れ」が指摘されている。

これらは「観光公害（オーバーツーリズム）」と呼ばれ、世界的に問題化している現象である。わが国に先行して観光公害に見舞われたベニスやバルセロナ、モルディブなどの著名観光地では、様々な対応策が取られているものの、解決には至っていない。

観光公害の背景には観光市場の急拡大がある。国連世界観光機関（United Nations World Tourism Organization：UNWTO）によれば、新興国の経済成長や格安航空会社（Low Cost Carrier：LCC）の事業展開を受け、2017年の海外旅行者数は過去最多の14億人となり、8年間で1.5倍に増加した。UNWTOは2030年の海外旅行者数が年間30億人に達すると予想し、とくに中間層の台頭著しいアジアの成長スピードに注目している。

一般に移動距離の短さと観光客数は比例するといわれ、実際、わが国インバウンドの7割以上がアジアから訪れている。有望市場に近いわが国観光ビジネスの将来には大きな期待が持てる反面、観光客の急増による弊害も懸念される段階にある。しかし、国や自治体の動向を見る限り、観光公害への危機感には十分とはいえないのが実情である。

本稿では、上記のような状況認識に基づき、わが国の観光公害対応に関して提言を試みる。構成は以下の通りである。次章では観光公害の概要を把握するために問題事象を整理し、第3章では海外事例を踏まえ、観光公害対応の具体的なツールを整理する。第4章ではわが国政府・自治体のスタンスを検討し、第5章で観光公害に直面している国内観光地の取り組みを踏まえ、対応のポイントを指摘する。第6章では事例に基づき、国と地域に求められる取り組みを提言する。最後に、観光公害への長期的な取り組み姿勢について課題を指摘する。

2. 観光公害（オーバーツーリズム）の概要と現状

(1) 観光公害（オーバーツーリズム）とは

「観光公害、オーバーツーリズム（Overtourism）」という用語に厳密な定義はないが、わが国に先んじて弊害が顕在化した欧米では、観光地の環境容量（Carrying Capacity）すなわち「ある観光地において、自然環境、経済、社会文化にダメージを与えることなく、また観光客の満足度を下げることなく、1度に訪問できる最大の観光客数」（注1）を超過した、観光資源の過剰利用（Overuse）とその結果

生じる問題事象を指す用法が一般的である。

国内についてみると、観光庁をはじめとする政府機関が観光資源の保全を論じる際には、UNWTOの掲げる「持続可能な観光」を主に使用している。報道ベースでは、観光客の集中とそれに伴う問題事象を併せて「観光公害」とする用法が一般的である（注2）。

「持続可能な観光」という場合、国連の長年のアジェンダである「地球環境と開発」の文脈に連なるため、自然環境や天然資源への影響と対策が強く想起される。これに対し本稿では、自然関連のダメージを視野にいれつつも、新たに浮上している問題事象、すなわち観光地の生活環境や日常的な社会・経済活動にダメージが及ぶ現状を重く見て「観光公害」という用語を使用する（注3）。

(2) 具体的な問題事象と影響範囲

図表1は、観光公害の問題事象を整理したもので、アメニティ（生活上の快適性）、観光資源、社会生活、文化・習慣など様々な対象に悪影響が及んでいる実態が見て取れる。

(図表1) 観光公害の問題事象の例

問題事象の例	詳しい内容、影響その他
アメニティ関連	
渋滞	住民の公共交通利用が難しくなるなど利便性の低下、経済活動を阻害
混雑	生活環境・販売活動等への悪影響、観光地としての名声の毀損
ゴミ	処理費用の増高、処分地拡大の必要性
騒音	健康被害、生活環境への悪影響、観光地としての名声を毀損
悪臭	々
観光資源関連	
自然・景観の毀損	環境汚染、植生・生態系の変容・破壊
建物・遺跡等の破損	落書き、破損、周辺地域の開発による景観・雰囲気の毀損
地元の生活関連	
治安の悪化	ギャンブル、麻薬、観光客の不品行等の横行
コミュニティの衰退	賃貸居住者の追い出し、伝統的町並みの破壊と再開発
物価の高騰	家賃の高騰も含む
経済活動への妨害	農漁業被害、住民向け商店でのウインドーショッピング
住民生活への被害	庭への立入り、プライバシー侵害（覗き等）
地元の文化関連	
文化・習俗の変容	商業公演/展示等による伝統・真正性（Authdoxy）・季節性の喪失
ホスピタリティの低下	住民感情の悪化、排斥行為（デモ、落書き、観光バス襲撃等）

(資料) 地域事例に関する新聞報道等により日本総合研究所作成

観光公害の悪影響は次の3タイプに大別される。

第1に、観光地に居住する住民に負荷がかかる。観光公害はコミュニティや日常生活に近い所でも発生し、場合によっては住民生活に深刻な影響を及ぼす。例えば、観光客のために公共交通機関が混雑する、市街地の再開発のためにコミュニティが失われる、ウインドーショッピング中心の観光客が殺到することで、かえって地元客向けの商店街が疲弊する等のダメージが指摘されている。

第2に、観光客の満足度の低下を招く。一般に、事前の期待値の大きい有名観光地ほど、トラブルや不快な出来事に遭遇した観光客の満足度は大きく損なわれがちである。渋滞・混雑や騒音のように、住

民と観光客とを問わず負荷をもたらす問題事象は少なくないなか、地域事情に不案内で迂回路や休息場所を容易に見いだせない観光客のストレスは住民を上回りやすく（注4）、満足度への悪影響が懸念される。

第3に観光地としての名声や価値が毀損され、ビジネスに支障が生じる。歴史的建造物や貴重な生態系、伝統文化などの観光資源そのものが損なわれるのは当然打撃となるが、住民の態度や旅行者が観光地に抱く印象によってビジネスが阻害される事態も深刻である。住民の場合、問題事象が引き金となって観光への忌避感が募り、結果としてホスピタリティや観光地の雰囲気や損なう恐れがある。観光客の場合、些細なトラブルに遭遇しただけで地域全体に悪い印象を抱く恐れがあり、とくに短期滞在の場合は、好ましい体験や地元住民との交流で印象を「上書き」する機会が限られるため、いったん抱いた悪いイメージが定着しやうい。近年、ネットを介して急速に拡散する情報が風評被害をもたらすリスクが高まるなか、個人ベースといえども負の印象の影響は軽視できない。

（注1）UNWTOの定義による（藤稿 [2018] p.44）。

（注2）日経新聞によると、1970～96年、22本の記事上で、先進国または都市部からの来訪者が途上国または地方を訪れて悪影響を与える場合に「観光公害」が用いられたと言い、当時は来訪者の帰属地に注目した用法であったことがわかる。その後、同紙による「観光公害」の利用は一時途絶え、2017年9月「メディアで目に、あるいは耳にする機会が増えてきた」としている（日本経済新聞「春秋」2017年9月4日付）。

（注3）「持続可能な観光」は地球環境の持続可能性を高める文脈から生まれ、その後、社会的影響にも問題意識を広げて現在に至っている。本稿が「観光公害」を採用したのは、もっぱら言葉の成り立ちに起因する語感に配慮したため、「持続可能な観光が社会的側面を含まない」という意味ではない。

（注4）本年夏の猛暑でダメージを受けた観光客が続出したこともあり、日本の夏はインバウンドから厳しい印象を持たれている。「猛暑のもてなしに訪日客ビックリ、休憩所探し体調不良」（日本経済新聞夕刊2018年7月25日）。

3. 海外における観光公害対応

わが国に先行して観光公害が顕在化した海外事例を参照するため、観光地のタイプ別（注5）に対応を整理する（図表2、3）。

（図表2）観光公害の発生地タイプ

タイプ	代表例	特徴	可能な対策
人気観光拠点型	ベニス バルセロナ 京都	アクセスが便利のため、観光客数の総量規制は困難 インフラや周辺開発も進んでおり、分散のための選択肢が多彩	周辺観光地への誘導 入場規制（人数/期間限定、事前登録/予約） 高額な入場・利用料 一定範囲内の立入規制
リゾート型	モルディブ ツェルマット	アクセスが不便なため、総量規制は一定程度可能 インフラの未整備、狭小な面積等により汚染の蓄積、過剰開発の恐れ	アクセス手段（船便等）の制限 高額な入場・利用料/ホテルコスト 一定範囲、期間限定の立入禁止 行動規制（ボートの停泊、マイカー観光）
稀少資源型	富士山、ヒマラヤ ガラパゴス	資源の稀少性、毀損された場合の修復・清掃等の困難さのため、限られた観光客数であっても、慎重な管理が必要	アクセス規制（入場許可制） 高額な入場・利用料、税の賦課 行動規制（外部植生の持ち込み禁止等）

（資料）新聞報道等に基づき、日本総合研究所作成

(図表3) 観光公害と対応策の例

	観光地	観光資源	問題事象	住民被害	着手の契機	対 策	罰則その他
人気観光拠点型	バルセロナ (スペイン)	美術館 教会建築	混雑、騒音 ゴミ、環境破壊 インフラの劣化	賃貸から追出し コミュニティの 衰退	反観光客デモ 観光バス襲撃 市長選挙	民泊の規制 ホテル新設の禁止	
	ベニス (イタリア)	運河 旧市街地 宮殿	水質汚染 建造物の劣化 港湾の機能不全 漁業被害	悪臭 危険地域への 立ち入り禁止	入市・入港制限 を求める 住民意見	市中心部への立入制限 訪問者数制限エリアの設定と 事前予約制 クルーズ船の入港禁止	罰金 (500ユーロ)
	ブルージュ (ベルギー)	古都 旧市街地	騒音、混雑 生活環境の悪化	伝統的居住物件 の荒廃 物価・地価高騰	違法な客引き・ 宣伝等の増加	市内ツアー催行会社・ ガイドの許可/登録制(注) マイクの使用制限	罰金 許可/登録証の 停止/はく奪
リゾート型	バラオ	海洋 砂浜 サンゴ礁	環境破壊、ゴミ 水質汚染 文化変容	食の西欧化による 健康被害 漁獲量の減少	被害の拡大 国際支援	観光客に観光保護誓約への 署名義務付け	罰金 最大で 100万ドル
	ボラカイ島 (フィリピン)	海洋 砂浜	排水による海洋 汚染 藻の大量発生	悪臭、水質汚染 漁獲量の減少 休業補償なし	汚染の拡大 大統領の リーダーシップ	島への立入を6カ月制限 汚染の除去 排水処理施設の建設	沿岸警備隊・ 警官による 警戒の強化
	ピビ島の マヤ湾 (タイ)	サンゴ礁 熱帯魚など 海洋生物	サンゴの消滅 生態系の破壊	水質汚染 環境破壊 漁獲量の減少	観光客の急増 被害の拡大	4カ月間観光客の入域禁止 1日当たり客数に上限設定 湾中のボート停泊禁止	
稀少資源型	ガラバゴス 諸島 (エクアドル)	古来の 生態系 固有種	生態系の破壊 植生等の変化 海洋汚染	ゴミ、水質汚染 生活環境の悪化 観光資源の毀損	固有種の減少 汚染の拡大 外来種の侵入 移民の増大	立入規制地域の設定 公認ガイド帯同ツアー 島外物質の持込み・残置禁止 生物・植物への接触禁止	罰金 強制退去 レンジャーに よる保護活動
	ヒマラヤ (ネパール)	世界最高峰 山岳文化	ゴミ、環境破壊 水質・大気汚染 渋滞による遭難	ゴミ、水質汚染 生活環境の悪化 観光資源の毀損	山岳環境の破壊 文化の変容	入山許可制、入山料 未公開だった山への立入解禁 と誘導	

(資料) 新聞、雑誌、ウェブ情報に基づき、日本総合研究所作成

(注) 家族・親戚、友人を案内したり、教師・学校による教育目的のガイドは規制の対象外。

(1) 観光地のタイプ別にみた対応事例

A. 人気観光拠点型

人気観光拠点の代表例はベニスやバルセロナ、京都など、インフラが整備され、一定の人口や都市機能が集約されたタイプである。本タイプはアクセス手段が充実しているため、対応策の傾向として、観光客の総量や行動をコントロールすることは難しい。他方、周辺の観光開発が進んでおり、観光客の広域的受け入れが可能な場合が多い(注6)。

実際の観光公害対応では、住民の数十倍に当たる観光客が(図表4) 様々な問題事象を引き起こし、受け入れ側の不満が高まるケースが頻発している。

スペインは1992年のバルセロナ・オリンピックを機に観光振興に注力し、2010年代の一時期にはフランスを抜いてインバウンド数が世界第1位になるなど目覚ましい成果を挙げた。半面、ひずみも生じており、人口の20倍以上の観光客が殺到するバルセロナ市では騒音や混雑、物価高騰、ゴミの増加から治安・風紀の悪化まで問題が絶えない。市中心部の住民を追い立ててホテルを建設する計画が市長選挙の争点となり、2015年に就任した市長はホテルや飲食店の新設禁止、周辺自治体との連携や超過観光税(バルセロナ市内は割高)により、観光客を市中心部から近隣へ誘導するように努めた。しかし、民泊物件が急増したタイミングと重なったこともあって市中心部の宿泊者は増え続けた。不満を抱いた市民の間では、ツアーバスを襲撃して観光客排斥のビラを撒いたり、観光事業者への抗議デモを行うなど先鋭化した行為が目立つ。アムステルダムやベニス、ローマ等でも同様の行為が報じられている(注7)。

イタリアのベニスでは、大型クルーズ船の寄港回数が急増したことから港湾内の水質浄化作用が衰え、

(図表4) 人気観光地/国の住民一人当たり来訪者数

【世界(2016年)、海外からの観光客(インバウンド)】

観光地	来訪者数	市民または国民人口	来訪者数/市民または国民
バルセロナ	3,200万人	161万人	20
スペイン全国	11,500万人	4,650万人	3
ベネチア	2,200万人	25万人	88
【参考】ベネチア島	〃	5.5万人	400
アムステルダム	1,800万人	85万人	21
クロアチア全国	5,800万人	420万人	14
アイスランド全国	190万人	33万人	6

【日本(2016年)、観光客全体】

京都市	5,522万人	148万人	37
鎌倉市	2,128万人	17万人	125
由布市	363万人	3.5万人	104
高山市	450万人	9万人	50
【参考】訪日外国人数	2,869万人	12,700万人	0.23

(資料) 井門隆夫「観光公害“加害者”にならずに旅行はできるか？」読売オンライン2017年10月27日その他に基づき、日本総合研究所作成

(注) 日本全国のみ2017年のデータ。

水質汚染・悪臭や漁業被害が生じた。クルーズ客の大半は一時滞在で経済的メリットが小さいこともあり、観光客の入域抑制を求める市民の声が高まった。これを受け、同地では大型船の入港を制限すると共に、観光客の立入り規制、具体的には立入り許可エリアの明確化と通行ゲートの設置、入域(当該エリアに立地する観光施設も含めた)の事前予約制を導入し、中心市街地の混雑解消とベニス島周縁部への誘導に取り組んでいる。なお、市民や在勤者には通行証が発行されている。

運河が巡らされた市街地が人気のオランダの首都アムステルダムでは、市中心部におけるホテル・民泊および観光客向け小売・飲食店の新規営業を禁止し、運河での遊泳など不適切行為に罰金を科す一方、近郊観光地への誘導を進めている。具体的には、観光客に位置情報付きガイドアプリケーションを提供し、市街地の混雑状況に応じて誘導のタイミングを計ったり、個々の嗜好・関心を踏まえた周辺施設の案内や特典の付与を行っている。

同じく運河沿いの伝統的町並みが人気で、徒歩圏内に観光スポットが集中するベルギーのブルージュの場合、近郊への誘導ではなく、市内ツアーの円滑化に取り組んでいる。具体的には、ツアー催行会社に対して観光ガイドの登録・更新を義務付けたり、催行人数の制限やマイクの使用禁止を課し、平穏な生活と観光の両立を目指している。

欧州以外では、著名な世界遺産であるペルーのマチュピチュの例がある。同地では、毎年のように入場料を値上げして観光客の抑制を図ってきたが、来訪者数が南米最多という状況に変わりがないことから、2018年7月、長年検討されてきた入場規制を強化した。すなわち、観光客の入域・滞在を午前6時間、午後5.5時間とする2部制の導入である。さらに、所期の効果が上がらない場合は、来年度から1回当たり滞在時間のさらなる短縮も計画している(注8)。

B. リゾート型

リゾート型観光地の代表例はモルディブやツェルマツトなど、経済・人口集積から一定の距離がある

タイプである。離島や山間部に立地しアクセス手段が限られることから、客数のコントロールは一定程度可能な半面、広域的な受入れは難しい。また、居住可能面積が狭小であったり、生活インフラの網羅的な整備が難しいため、水／土地利用の許容量が小さく、汚染が蓄積しやすい。人気観光地の倣いとして、商業目的の開発が過度に進行するリスクも高い。

実際の観光公害対応では、最近、ビーチリゾートの事例が相次いで報告されている。

西太平洋の島しょ国家パラオでは、2017年12月、入国手続きの一環として自然／文化環境を保護する旨の誓約を求める「パラオプレッジ」を導入した。パラオへの入国者はすべて誓約文が押印されたパスポートに署名し、滞在中の行動に責任を持つ義務を負う。観光が主要産業であるパラオでは、2万人の人口に対して2016年の観光客数は16万人を超え、とくに中国人観光客の人気訪問先となってきた（注9）。近年、混雑や環境破壊、伝統文化・習俗への悪影響が目立ち始めたため、パラオ政府は最大100万ドルの罰金を伴う世界初の措置を導入した。パラオプレッジはユニークな取り組みとして国際的にも評価され、2018年3月、世界三大広告大賞であるカンヌのライオンズ国際クリエイティビティ・プログラムのグランプリを受賞した（注10）。

フィリピンの外国人観光客の約7分の1が訪れるボラカイ島では、2018年4月、悪化した水質の回復を図るためにビーチが閉鎖された。同島は2016年に有力旅行雑誌で世界一の島しょリゾートに選ばれたことから人気急上昇し、2017年の観光客数は（国内外併せ）約200万人に上った。インフラ整備が追いつかないなか一部で生活排水の海洋投棄が行われ、調査の結果、海水の浄化や藻の除去、水質浄化施設の建設等に約半年を要することが判明した。地元関係者は強く反対したものの、ドゥテルテ大統領が主導し、短い通告期間ののち閉鎖が強行された。宿泊や航空便がキャンセルされて多額の機会損失が発生したにもかかわらず、補償対象が限定されるなど観光事業者への打撃は大きかった。他方、島外からの水道管の敷設や汚水処理能力の強化など環境投資に着手する国内財閥が現れたことから、政府方針に好意的な世論も一部で形成されつつある。なお、2018年10月末にはビーチへの立ち入りが部分的に解禁される予定である（注11）。

観光資源へのダメージを理由とするビーチの閉鎖は、タイのピピレイ島、タチャイ島でも行われている。2018年6月に閉鎖されたピピレイ島は、2000年にハリウッド映画のロケ地となったことから来訪者が急増したリゾート地である。タイの国立公園の多くは5月～10月には閉鎖されるが、人気の高いピピレイ島は通年で開放されてきたこともあり、サンゴ礁や海洋生物が大きく損なわれたため、タイ政府は島内マヤ湾への観光客の立入りを4カ月間禁止した。政府は今後も定期的に閉鎖期間を設けるほか、1日当たり立入り数の上限規制、湾内へのボートの停泊禁止等を通じて観光資源の回復・維持を図る方針を公表し、地元から同意を得ているという（注12）。

C. 稀少資源型

稀少資源型の代表例はガラパゴスやヒマラヤ、富士山など、稀有な観光資源を核としたタイプである。傑出した資源に依存する、いわば一点集中型の観光地であるうえ、万一資源が毀損されると完全な修復は不可能であるため、予防策の徹底など慎重な観光地経営が目指される。

エクアドルのガラパゴスは、多くの稀少種が生息する独自の生態系が進化論に影響を与えたことで知

られ、1978年には世界遺産第1号に指定された南太平洋上の群島である。エクアドル政府は1930年代以降、保護法令の制定、専任保護機関やNPO（注13）との連携による環境保全に努めてきたが、観光ビジネスの活況や手つかずの海洋資源を目当てに群島への移住者が増えて乱開発が進んだ。これを懸念する保護機関やNPOと移住者の対立が深刻化し、本土の政争も絡んで事態は紛糾したが、世界遺産の登録抹消懸念が浮上したことから保護体制の強化に至った。具体的にはガラパゴス特別法の制定（1998年）、周辺海域に対する保全態勢の整備と世界遺産対象エリアの追加指定（2001年）が実現した。

現在ガラパゴスで実施されている観光公害対応を列挙すると、保護区と立入り可能地区との区分（ゾーニング）と監視、外来生物のモニタリングと固有種の保護、観光業者・観光船の登録・管理、自然保護ガイドの育成と観光ツアーのガイド帯同義務付け、漁業者向け許可証の発行と漁獲量の制限・監視、島民・観光客への啓発活動、島民の経済活動支援等である。観光客と現地関係者（観光業者・漁業者）双方への広範かつ厳格な行動規制（注14）を柱としつつ、啓発活動や島民の自立支援などソフトなアプローチも併用している点が特徴的である（注15）。

世界最高峰級の峰々が連なるヒマラヤでは、1960年代末に観光客の入国規制が緩和され、登山／トレッキング客の増加（注16）に伴い、水質汚染やゴミの投棄、建材・燃料目的の森林伐採、生態系へのダメージといった環境破壊が進行した。さらに近年、装備の保温・防水能力や気象予測技術が大きく進歩した結果、経験が少ない登山者も挑戦可能となったために入山者が急増し、気象条件が整うハイシーズンには登山ルートのは滞りや混雑に起因する転落、高山病等の危険が増している。

著名登山家が主導して再生水の利用促進、酸素ボンベその他装備の持ち帰りや蓄積されたゴミの撤去等が度々提起されたが、活動は広がりや欠くのが実情である。ヒマラヤを管理するネパール政府も、地域の自然や生態系、文化・習俗を保全するため、登山／トレッキング客を受け入れる国立公園の整備とゾーニング、文化／生態系保護プロジェクトを進めているものの、観光客の増加に対策が追い付いていない。背景には、観光収入を主要財源とするネパール政府が客数の総量規制に消極的な事情がある。2015年には遭難事故の増加に伴い登山経験や年齢による入山規制が発表されたものの、実際の履行状況は不明であるし、2018年1月には死亡事故の抑制を名目に身障者や単独の登山禁止が発表されたが、身障者差別の是非を問う訴訟が提起されるなど、入山規制のハードルは高い（注17）。

以上、海外の先進地域では様々な観光公害対応策がとられているものの、多くの地域で事態の根本解決には至っていない。決定的な打開策が確立されない理由として、以下の3点を挙げることができる。

a. 観光地の状況の多様さ

歴史や伝統を訴求する観光地がある一方、自然環境を核とする地域もあるなど観光資源の特性やセールスポイントは様々であり、対応はケースバイケースにならざるを得ない。

b. 保全・修復のための選択肢の多さ

観光公害対応の中核は資源の保全と修復であるが、求められる作業内容や水準、施行方法や手続きもまた様々である。さらにコスト制約も大きなハードルであり、取り得る手段の幅は広い。

c. 観光資源の保全とビジネス振興の両立

観光資源の保全とビジネス振興の両立が求められ、施設の閉鎖や一般人の立入り禁止などビジネスを

阻害する対応策は、保全面でたとえ極めて大きな効果が期待できたとしても、徹底的に実行することは難しい。

(2) 観光公害対応の具体的ツール

観光公害対応の決定打を欠くなか、現実には複数の手法を組み合わせることで問題事象の部分的抑制とダメージの軽減を図るのが一般的である。図表5は観光公害対応の個々のツールについて、分類・整理したものである（注18）。

(図表5) 観光公害対応の具体的ツール～具体的内容と問題点～

対 策	具体的内容	実施例	問題点・留意点	
分 散	季節的	訪問困難な施設／文物をオフシーズン限定で公開	非公開社寺、美術品、庭等の特別公開	分散困難な事情（桜の見ごろ、雨季）
	空間的	主要観光資源以外を訴求、特典の付与 二次交通の提供	エベレスト以外の 登山解禁	公害の拡散
	時間的	早朝、夜間のイベント開催／ 特典の付与	朝茶事、ナイトツアー ライトアップ	住民生活へのダメージ 夜間運行等のコスト増
課 金	高額入場料	祭・イベント等参加料、観光ビザ発給 手数料、高級ホテル限定の建設許可	ブータン ボツワナ	料金に見合ったサービスの提供 一般参加が困難→締め出し批判
	税 金	拝観税	京都古都協力保存税	一律徴収のため影響が広範囲 観光地としての名声を毀損
規 制	行動規制	公認ガイド付きツアーに限定 入域前の消毒、シャワー等の義務づけ 事前レクチャー受講義務	寺院見学や 旧市街地ツアー ガラバゴス・小笠原	ガイド資格の明確化、公認作業 ガイドの資質の管理、予約等事務負担 入域管理、ゲート・柵の設営
	立入規制	中心市街地への立入禁止（制限）	ベニス 正月の鎌倉市	観光客立入禁止区域の線引き 住民への通行証の発行事務
	入場規制	著名観光資源への立入り上限規制 事前予約制（身元確認付き）	アルハンブラ宮殿 システィナ礼拝堂	予約事務／身元確認作業の負担 観光地としての名声を毀損
	交通規制	パーク＆ライド、通行規制・禁止 市内駐車場の廃止	ツェルマット オスロ	最終アクセス手段の確保 一般住民の利便性を侵害

(資料) 新聞報道等に基づき、日本総合研究所作成

A. 分 散

著名観光地や資源に集中しがちな観光客の分散を図り、混雑や渋滞、騒音等を軽減する手法であり、季節的、空間的、時間的の3タイプに大別される。季節的分散では、オフシーズンに限定して通常非公開の寺社や旧跡、収蔵品等を公開する例がある。空間的分散は直通バスなど二次交通の提供、割引入場料や記念品などの特典を付与して周辺資源に誘導するもので、エベレスト周辺の未踏峰の入山を解禁した例もこれに当たる。時間的分散は、早朝や夜間など人出の少ない時間にイベント等を開催するもので、動植物園や水族館のナイトツアーが該当する。いずれも一定の効果は見込めるが問題も残る。季節的分散の場合、桜の開花のように代替が利かないイベント、あるいは熱帯地方の雨季のように観光に不向きな条件下での効果は限られる。空間的／時間的分散の場合、ゴミや騒音等の観光公害をさらに広範囲に拡散させるリスクを伴う。また、2018年8月の徳島市の阿波踊りのように、分散を試みた措置（特定会場に観光客が集中するイベントの見直し）が集客全体にマイナスに働く可能性もある（注19）。

B. 課金等経済的インセンティブ

課金等によって観光客の総量規制を図るもので、徴収した資金を観光資源の保全や観光振興に活かす

メリットもある。

図表5の高額入場料とは、祭りやイベントへの参加料、入山料などの立入り許可料、観光ビザの発給手数料等を高額に設定する手法である。間接的手法として、高級ホテル／リゾート施設の営業を選択的に認め、客層を限定して総量を抑制する場合もある。1970年代に鎖国を解いたブータンは、宿泊、交通、ガイド相当額として一定金額（2名ツアーの場合、1日一人当たり230～280米ドル）の事前支払いをビザの発給要件としているほか、外資系高級ホテルを誘致し、一定以上の所得階層にターゲットを絞っている（注20）。

広く観光に関連する税金としてはホテル税、空港利用税、出入国税等があるが、観光客数の抑制を目的とする例は稀である。課税には無差別原則があり、出入国手続きや宿泊時に課税する場合、インバウンドとアウトバウンド、ビジネス目的と観光目的の旅行者を区別することは難しい事情がある。

他方、観光客数の抑制は主たる目的でないものの、観光公害対策費を捻出する目的で、観光客の行動に着目する例がある。2001年、静岡県河口湖町が釣り人を主対象に導入した遊漁税（法定外目的税）は、現在も継続している。拝観者に課税する京都市古都協力保存税は1985年に導入されたが、市と徴収箇所指定された寺院との対立から1988年、早々に廃止された。

C. 規制

A.とB.が誘導的なものに対し、規制は観光公害解消に向けた直接的アプローチである。高い効果が見込めるうえ、結果との因果関係が見えやすく、仕組みや手法の修正が容易といった長所がある。他方、禁止や制約、義務を直接課すため、観光客の心象を害し、観光地の名声・評判を傷つける恐れがある。このため、資源の稀少性や規制の必要性、代替措置の難しさ等を説明する作業を伴う。

具体的規制は4種に大別される。第1の行動規制は、観光客に一定の行動を義務付け、あるいは禁止するもので、稀少な生態系を有する地域への入域時の消毒や動植物への接触禁止が代表的である。また、事前レクチャーの受講義務やガイドの帯同義務は、自然・天然資源だけでなく伝統的建築物や景観保護地区においても行われている。第2の立入り規制も人工物と自然資源双方で実施されており、中心市街地や宗教的空間、稀少種が生育する自然環境への立入り禁止（制限）が該当する。第3の入場規制は、上限人数に達していなければ当日も入場可能な緩やかなものから、事前の予約手続を求め、当日は許可証のほか身元も確認する厳格なものまで幅広い。第4の交通規制はアクセス方法を規制するもので、通行禁止、パーク＆ライド、観光地内の駐車場の廃止や利用禁止、入退場ゲートの設置と開閉時間の設定等が該当する。

以上、観光公害対応ツールは、A.からC.の順に効果は高まる半面、観光客への負荷も増すため、一挙にC.の規制に踏み切るケースは稀である。観光資源の稀少性や脆弱性に関するプロモーションを前提にA.の分散から着手し、順次制約の厳しい対策に進むのが一般的である。

（注5）もとより、歴史／文化的観光拠点とリゾートの特徴を併せ持つハワイやニースのように、タイプ横断型の観光地は少ない。ここでは厳密な区分というより、イメージの想起を容易にする目的でタイプ分けを試みている。

（注6）ただし、都市化が比較的進んでおらず、稀少資源型との境界に位置する観光地、例えばアンコールワットやマチュピチュのように特定の観光資源が強い誘引力を持ち、分散が困難なケースも少なくない。

- (注7) これらの記述は国土交通政策研究所 [2018]、白石和幸「バルセロナが観光客削減に踏み切る理由」東洋経済オンライン 2017年3月25日（2018年6月28日閲覧）<https://toyokeizai.net/articles/print/164660>、時事通信「旅行者排斥、南欧で拡大」 2017年8月16日（同日閲覧）<http://www.jamp.jiji.com/apps/c/kiji/view?kijiId=20170816270157>、AFP=時事「観光客は迷惑？混雑とマナーの悪さに欧州に広がる不満と抗議の声」 2017年9月13日（同日閲覧）https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20170913-00000031_afp*bus-allその他を参照。
- (注8) トラベルボイス「ペルーの世界遺産マチュピチュ、入場規制を変更、保護を目的に2部制に」 2018年2月26日（2018年4月11日閲覧）。<https://www.travelvoice.jp/20180226-106421?page=print>
- (注9) 2015年2月の中国人観光客は前年同期比500%増という。AFP「パラオが困惑するありがた迷惑な中国人観光客」 2015年4月3日（2018年8月6日閲覧）。<https://www.afpb.com/articles/-/3044474>
- (注10) 以上、パラオ政府観光局プレスリリース2017年12月11日、2018年8月6日、トラベルボイス「パラオ共和国、すべての入国者に観光保護誓約を義務付け、違反罰金は最高100万ドル」<https://www.travelvoice.jp/20171212-102048>（2017年12月27日閲覧）、その他に基づく。
- (注11) 以上、フジサンケイビジネス i「突然の決定に観光業者憤り」 2018年4月17日、日経産業新聞「フィリピン、リゾート閉鎖打撃を受ける観光産業」 2018年7月18日、トラベルボイス「オーバーツーリズムで閉鎖中のフィリピン・ボラカイ島、10月から段階的に再開へ、新基準ではビーチなどで喫煙・飲食禁止に」 2018年9月25日（同日閲覧）他に基づく。<https://www.travelvoice.jp/20180924-118087>
- (注12) 以上、トラベルボイス「観光客の増え過ぎ問題「オーバーツーリズム」で人気ビーチが入域制限」 2018年4月7日（2018年5月22日閲覧）他に基づく。<https://www.travelvoice.jp/20180407-108894?page=print>
- (注13) ガラパゴス国立公園管理局、チャールズ・ダーウィン研究所および同財団（研究所の運営母体）。
- (注14) 現状、観光客数に関する総量規制は行われていない模様。
- (注15) 以上の記述は、NPO法人日本ガラパゴスの会ウェブサイト「ガラパゴスってどんなところ」（2018年7月18日閲覧）<http://www.j-galapagos.org/galapagos/galapagosbase.html>、西原弘、伊藤秀三、松岡数充「ガラパゴス諸島、世界自然遺産第1号登録地の栄光と挑戦」『地球環境』第13号、2008年、新木秀和「ガラパゴスにおける社会紛争」『神奈川大学人文学会誌』No.154、2004年による。
- (注16) 1990年代には政情不安から一時観光客数が減少したが、2000年以降、再度増加に転じた。
- (注17) 以上は森田剛光「塩の道の変遷とトレッキング・ツーリズム」『名古屋大学人文科学研究』No.38、2009年、P.フィゲア「エベレスト山での虚栄心、汚染そして死」国連大学ウェブマガジンOur World、2013年7月26日（2018年7月18日閲覧）、<https://ourworld.unu.edu/jp/vanity-and-death-on-mt-everest>、D.モスパーゲン「エベレストが大渋滞。そのうち初心者は上れなくなる？」 2015年10月1日（2018年7月18日閲覧）<https://www.huffjngtonpost.jp/2015/10/01/nepal-wants-to-bsn-notice-climbers>
- (注18) 観光地サイド主導で観光公害に対応する観点から、図表5では観光客の自発的取り組みに期待する啓発活動を除く。啓発の重要性を軽視するものではなく、公害対応の前提となる取り組みと考える。
- (注19) 本年の徳島市阿波踊りをめぐる混乱については、例えば、日本経済新聞地方版「阿波おどりの人出最少に 運営巡る対立影響か」 2018年8月16日、「揺れる阿波おどり徳島2018 「踊りたい」思いは一つ」 2018年8月17日などによる。
- (注20) 以上、山口由美「環境にやさしい富裕層旅行」『中央公論』2018年6月号に基づく。

4. 観光公害に向けたわが国の政策対応

(1) 国の取り組み姿勢

現状、わが国政府は、集客数の増加を強く意識する一方、観光客の急増がもたらす弊害への関心は総じて薄い。わが国の観光振興策は、2017年に閣議決定された「観光立国推進基本計画」に基づき、毎年策定されている。2018年6月策定の「観光ビジョン実現プログラム2018（以下、プログラム2018）」は、「世界が訪れたくなる日本を目指して」を副題に掲げ、39の行動計画を盛り込んでいる。

行動計画のうち、東京／京都迎賓館の観光目的利用の場合、留保条件は「国賓等の接遇等に支障のない限り」のみで、建物や庭の保全に関する特段の言及はなく、御所や離宮など他の皇室施設や日本銀行など公的建造物の観光利用にも積極的である。他にも、保全や研究優先であった博物館・美術館の収蔵品や国立公園を観光振興に活用したり、ダムや橋など大規模インフラを新たなコンテンツとして訴求する計画もみられる（注21）。保全に配慮した数少ない例として文化財の修理・整備が挙げられるが、こ

の場合も作業現場を「修理観光」として公開している。地方との関連では、自治体に景観保全を求める際、観光地の魅力向上を目的とした計画を策定するよう促している。

同様の傾向は観光白書からも見て取れる。2018年6月に公表された観光白書（注22）は、観光の現状、日本経済に占める存在感、昨年度の実績、本年度の取り組み予定の4部構成であるが、観光公害については第2部「日本経済における存在感が高まりつつある観光」の巻末コラム「持続可能な観光の確立に向けて～インバウンドの増加がもたらす我が国の観光の課題」での言及にとどまる（注23）。他方、本年度の取り組み予定には前述したプログラム2018の行動計画が列挙されている（注24）。

実務に当たる観光庁には、2018年6月、「持続可能な観光推進本部」が設置された。同本部は、外国人観光客の集中による観光地域の混雑、外国人観光客の増加による住民の生活環境の変化、外国人観光客のマナーを課題に挙げ、生活基盤が侵害される状況への認識がうかがえる。ただし、長官をはじめとする庁内横断組織であって専任組織・人員は不在なため、現状、実行力の面で疑問が残る。

（2）自治体の取り組み姿勢

観光公害に対する自治体の感応度も、一部を除いて高いとはいえない。現状、都道府県および著名観光地を擁する一部市町村は、国の政策（注25）を受ける形で観光基本計画を策定している（注26、地域観光計画と表記）。以下、その内容を調べた国土交通省国土交通政策研究所の「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、国政研調査と表記）」を基に、自治体の姿勢を改めて確認する。

国政研調査は観光公害への取り組みを測る指標として、UNWTOの「観光地のための持続可能な開発指標ガイドブック（2004年）」の各項目を採り上げ、著名観光地を擁する33市町村の地域観光計画で、各項目がどの程度充足されているかを調査している（『国政研2018』p.55～59）。その結果、観光客満足度の確保や観光地イメージの保全、観光客の受入れによる環境への影響、観光地の管理、コミュニティと観光の関連（住民による「おもてなし」機運の醸成等）などの項目について、自治体による取り組みが認められるとの記述がある。他方、観光に対する住民満足度、観光ビジネスの持続可能性等に関して活動内容が明記された自治体は一部にとどまる。

国政研調査について詳しくみると、自然資源の保全、地域交通・開発等は、観光立国宣言以前にすでに政策課題として取り上げられ、国の法令や制度も整備されていた分野である。これら既存の政策課題とUNWTOガイドブック項目が重複していたため、結果的に当該分野における自治体の活動が評価された可能性がある。

すなわち、自然保護やゴミ対策など従来型の課題の場合、自治体は環境対策の一環として長く取り組んできており、観光公害対応という意識は希薄である。他方、近年顕在化した生活基盤の侵害状況については、必ずしも視野に収めておらず、観光公害の全容を把握している市町村は少数派なのが実情である。この傾向は政令指定都市や都道府県の観光振興計画をみても基本的には同様といえる。

（注21） これらすべてがプログラム2018において初出ではなく、2015年以降の取り組みを含む。

（注22） 正式名称は「平成29年度観光の状況」および「平成30年度観光施策」。

（注23） しかも、記述の大半は民泊問題と住宅宿泊事業法による対応で占められ、観光公害への言及は一部にとどまる。観光庁『観光白書』p.99～101。

(注24) 強いて挙げれば、白書第4部第3章第4節「通信環境の改善と誰もが一人歩きできる観光の実現」の最後に、項目11「持続可能な観光地域づくりに向けた対策の強化」があるが内容は希薄である。

(注25) 具体的には「明日の日本を支える観光ビジョン（2016）」と「観光立国推進基本計画（2017）」。

(注26) 観光振興ビジョンや戦略など、実際の呼称は様々である。

5. わが国における観光公害の対応事例

国や自治体の観光公害への意識が低調であるのに対し、問題事象に直面している一部地域では対応事例がみられる。とくに、自然環境、天然資源が主要観光資源の場合、再生・保全に向けた規制や課金の導入に関する成功事例が存在する。他方、伝統的建造物や街並みが主要観光資源であるため、生活基盤が侵害されるという近年顕著な観光公害については、試行錯誤が絡についたばかりである。

(1) 主要観光資源が自然環境であるケース（図表6）

A. 富士山

- ・ 具体策：課金、分散
- ・ 契機：世界遺産の登録抹消の恐れ
- ・ 根拠：山梨県富士山保全協力金基金条例、静岡県富士山保全協力金実施要項

富士山では、入山者を抑制する方策として2014年に「富士山保全協力金（以下、協力金）」を導入し、加えて、本年からは分散登山のための情報提供を強化している。

対応の背景として、ゴミや水利用が増えて自然環境が毀損されたり、登山道や山頂が混雑し安全確保が難しくなった事情に加え、UNESCO（注27）の要請が挙げられる。2013年に世界文化遺産に登録された富士山に対し、UNESCOは「信仰の山としての神聖性」を損なうとして入山者の抑制を求めた。要請に応えない場合には登録抹消の可能性もあることから、山梨県、静岡県と地元市町村が検討を重ね、環境保護や登山環境の整備、安全対策に充当するため、任意徴収型入山料の創設で合意した。当初は試験的に協力金を導入し、2014年から本格徴収に移行した。

協力金は、五合目以上の登山者一人当たり1,000円と低額に抑えられたものの、徴収率が目標の70%

（図表6）わが国の自然保護を目的とした観光公害対応の先行事例

観光資源	自治体	(予想) 問題事象	規制内容	制度的裏付け、実施体制等
知床五湖	北海道 斜里町	熊と人の遭遇 混雑、植生の破壊	人間／動物分離型遊歩道 立入上限、有料ガイドツアー 事前レクチャーの受講義務	国定公園の利用調整地区制度 公益財団法人知床財団
白神山地	青森県 秋田県	原生林への立入 植生の破壊 密漁	立入規制地域への入山届出 遊漁・漁業規制 公認ガイドツアー	森林管理局による入山管理 県によるガイダンスと監視
西大台ヶ原	奈良県	森林の衰退 植生の破壊	入域届出制、立入上限 事前レクチャーの受講義務 登録手数料、罰則あり	国定公園の利用調整地区制度 上北山村商工会
斎場御嶽 (セイファーク ウタキ)	沖縄県 南城市	石畳の摩耗、混雑 信仰の場への立入	斎場付近への観光車両の進入禁止 解説ビデオの事前鑑賞	南城市観光協会
サンゴ礁	沖縄県 恩納村	サンゴの白化 海岸土の流出 漁業への悪影響	観光事業者の負担金 ダイビングの用船・実施地域規制 地域産品の活用	沿岸域利用調整ルール 恩納村海面利用調整協議会

(資料) 公益財団法人日本交通公社「観光文化」第235号、2017年10月その他に基づき、日本総合研究所作成

に届いたことはなく、2017年は前年比▲3.3%の48.2%（環境省集計、静岡側）であった。入山者アンケートの大半は協力金に賛成であるが、制度が浸透していないうえ「登山口の受付での現金支払い」という徴収方法がネックになったと考えられる（注28）。徴収率アップに向け、受付周辺の声掛けスタッフが増員されたほか、ネット上の事前支払も可能となったが、現状、ネット経由は全体の2%にとどまる。

分散については、地元自治体の実態調査に基づいて安全快適に登山可能な1日当たり上限人数を算定したうえ、混雑予想日を避けるよう広報に努めている。これに対し、分散を奨励するだけでは混雑解消は難しい、実際の混雑ぶりに比べて上限規制が緩く安全確保に効果があるか疑問、等の指摘がある一方、宿泊事業者等からは上限設定はビジネスの障害となりかねないという懸念も聞かれる（注29）。

B. 知床五湖

- ・具体策：入場規制、行動規制（歩行場所の指定、レクチャー・公認ガイド帯同の義務）
- ・契機：世界遺産登録、観光客の安全確保
- ・活用された制度的枠組み：国立公園法の利用調整地区制度

2008年、世界遺産に登録された知床国立公園では（注30）、人気スポットである知床五湖を中心に、野生動物と来訪者の共生ルールを導入している。熊の生息地である同地では、ハイシーズンの夏にヒグマが遊歩道付近に出没することから、2011年に高架木道を整備したうえで（低地の）遊歩道への立入りを規制し、観光客とヒグマの接触を防いでいる。具体的には、国立公園法に基づく「利用調整地区制度」（注31）を活用し、指定区域への立入りの事前許可制と1日当たり人数の厳密な上限規制、事前レクチャーの受講と専門有料ガイドの帯同（ヒグマの活動期）を義務化している。

知床では上記ルールの検討段階から行政（町、環境省の出先機関）、学識者、観光事業者・関係団体、NPO、ガイド、住民組織が参画した。その後の現地管理についても、町の山岳会が立入り状況のモニタリングに当たったり、行政、観光協会、NPOが定期会合を持つなど地元関係者の協働が目立つ。また、継続的なモニタリングや実証実験で得た科学データにより環境変化を把握し、柔軟にルール／制度を見直すことにも積極的である。これらの科学データや、上記検討会議における討議内容、野生生物調査等は環境省釧路自然事務所の運営するウェブサイト「知床データセンター」で保存・公開されている。関係者の連携やデータ重視の管理態勢、広範な情報開示は、世界遺産登録後の視察に訪れたUNESCOから高く評価され、知床方式として知られている（注32）。

C. 沖縄恩納村

- ・具体策：課金、行動規制
- ・契機：海面利用調整会議の設置、サンゴの大規模白化被害
- ・活用された制度的枠組み：海面利用調整制度

沖縄海岸国定公園内に位置する恩納村は、沖縄県の代表的リゾートである。観光開発が進んだ1970年代半ば以降、マリンレジャー業者の増加、ホテル建設、赤土の海中流出や生活排水による水質汚染、ホテルによる海岸の囲い込み等が進み、漁業者との軋轢が生じた。解決の糸口が見いだせないなか、1986年に村が主導する「海面利用調整会議」（注33）の場で漁業者と観光事業者が話し合い、海域の利用ル

ールが作成された。主なルールは①宿泊施設が拠出する漁業振興金を活用した地域振興、②レジャー事業者に対する地元漁船の備船義務付け、③漁業権区域内におけるダイビングやホテルによる海岸の優先使用の容認、からなり、村内の経済循環を促し、Win-Winの関係を構築する内容といえる。

①の漁業振興基金は、漁協の進める海ぶどう・もずく等の新商品開発のための養殖技術やノウハウの向上、人材育成に充てられた（注34）。1998年にサンゴの大規模白化が発生すると、漁業振興基金はサンゴ養殖技術の開発と面的再生にも充てられ、成果を挙げた。現在はサンゴ礁再生のメリットは漁業にとどまらず、生育中のサンゴ礁を観察するダイビングツアーや養殖体験など観光ビジネスにも及んでいる。ちなみに、2011年には養殖もずくの出荷先であり、社会貢献活動のパートナーを求めていた生協と加工業者、恩納村、漁協の連携による「もずく基金」が設立され、対象商品の売り上げの一部がサンゴ礁の再生に用いられている。

恩納村は2018年7月、30年に及ぶ取り組みをサンゴのむらづくりに向けた行動計画として総括し、「世界一サンゴにやさしい村」宣言を行った。サンゴの保全・再生活動を訴求して他のビーチリゾートとの差別化を図るとともに、シビックプライドを高めることで、住民の観光産業に対する共感・連携意識を強化する戦略といえよう（注35）。

(2) 主要観光資源が伝統的建築物や街並みであるケース（図表7）

A. 京都市

【京都観光の現状（京都市総合観光調査から）】

京都市を訪れる観光客は2017年までの3年連続で5,500万人を突破していたが、一転して昨年は国内、海外合わせた観光客数が前年比▲3%の5,362万人となった（注36）。詳しくみると、海外からは日帰り客（市内で宿泊しない客）が13%、宿泊客が11%増加し、日本人客も宿泊客は10%増と堅調であったが、最も多くを占める日本人日帰り客が▲9%となり、トータルとして減少となった。

日本人日帰り客減少の一因として、近年のあまりの混雑を忌避した可能性は高い。京都市産業観光局「京都観光総合調査」の満足度調査によると、日本人が残念に感じた要因として「人が多い・混雑」と

（図表7）わが国の社会基盤に対する観光公害事例と対応策

観光地	問題事象	問題の例	取り組み内容	課題
京都府 京都市	混雑、渋滞、騒音 生活の場への侵入 事業活動への悪影響	住民が市バスを利用できない 庭への立入、花実等の無断採取 商品に触るなどしてダメージ	市バスの乗り方変更 分散を促すイベント開催	誘導策が多く 実効性が小さい
神奈川県 鎌倉市	混雑、騒音、ゴミ 生活の場への侵入	住民が江ノ電を利用できない 庭への立入、花実等の無断採取 素通り客が多く、住民は買い物に困難	住民の江ノ電優先乗車	社会実験にとどまる
岐阜県 白川村	混雑、渋滞、小火 イベント時のトラブル 生活の場への侵入	世界遺産を破壊する恐れ 入村/イベント参加困難 庭への立入、花実等の無断採取	車両進入制限 火気厳禁（花火、煙草） イベントの完全予約制	時期・効果が限定的
岡山県 倉敷市	混雑、景観破壊 事業活動への悪影響 建造物の毀損	屋外広告の氾濫 商品に触るなどしてダメージ 美観地区の白壁の毀損	美観地区の指定 屋外広告物の規制	対象が限定的
山梨県 静岡県 富士山	混雑、ゴミ、自然破壊 信仰・習慣上の摩擦 安全への懸念	処理能力を超えたゴミ 神域、山小屋等における摩擦 登山者の接触等による事故	混雑予想の公表による分散化 有料道路のマイカー規制 富士山保全協力金の導入	任意の策が多く 実効性が小さい

（資料）新聞報道等に基づき日本総合研究所作成

する回答が17%（前年度比2%増）と最多で、他にも飲食店やトイレの混雑、渋滞を問題視する回答の割合が高い。他方、外国人が残念に感じた要因の1位は「時間が足りなかった」（27%）で、「人が多い・混雑」は6%（前年度比0.1%増）の8位にとどまる。

【観光公害の実態】

京都市では、観光客が多数来訪するために様々な問題が生じている。

交通関連では、渋滞、路上駐車のほか、バスなど公共交通機関を利用するための待ち時間が長く、場合によっては乗車を断念せざるを得ないこともある。また、白タク行為が増え、その車両が長時間路上駐車するため、渋滞を一層悪化させ、時には事故対応の不備も問題視されている。

生活面では騒音、ゴミ捨て、住宅等敷地内への立ち入りや覗き込み、落書き、植栽の毀損、外国人向け商店の開業による住環境の劣化、民泊施設による伝統的町並みへのダメージ、失火への懸念等がある。経済面では生鮮品等売り物に触ってダメージを与える、観光客の集中のため地元客が離反する等が代表的である。京都ならではの例としては賽銭箱への外貨投入、芸舞妓への悪戯や執拗な写真撮影等も指摘されている（注37）。

【観光公害対応策】

- ・ 具体策：分散、経済的インセンティブ、行動規制
- ・ 契機：観光客満足度調査、日本人日帰り観光客の減少

京都市の主な観光公害対応を図表8に整理した（注38）。

（図表8）京都における観光公害対策の例

	【分散】	協力相手	内容、媒体、対象地域等	開始時期
時間	観光客の少ない朝・夜に誘導			
	伝統芸能等の公演・体験ツアー	劇場、芸能組織		2017年
	「京で食べる朝ごはん」キャンペーン	ぐるなび	ぐるなびウェブサイト特集ページ	2018年3月
	「夜観光」キャンペーン（川床・鞆餅等）	ぐるなび	ぐるなびウェブサイト特集ページ	2018年6月
	施設の早朝・夜間公開	二条城、仁和寺ほか	京都市観光局ウェブサイト	2018年7月
観光資源	市内における比較的認知度の低い名所や季節の風物を紹介			
	そうだ京都、行こうキャンペーン	JR西日本	マスメディア、JRウェブサイト他	2018年1月
	JRの旅行商品サイトの特集ページ	JR西日本	京都市と2社の共同企画	2016年12月
	婦人雑誌の京都情報サイト	ハースト婦人画報社	伝統工芸・食品をテーマとしたツアー商品の造成・販売	
	台湾向け京都紹介サイトの特集ページ	エクスペディア	台湾のHotels.comで高雄を訴求	2018年3月
他市連携	京都市以外の観光地への誘導			
	京都府内の3観光圏（注）との連携	府および圏内の市		
【混雑緩和】				
道路	交通規制の実証実験	京都府警	嵐山周辺、観光バスの駐車予約	
公共機関	バスの乗降時間短縮実験	市営バス、ユーザー	前乗り後降り方式への変更	2017年10月
	バスから地下鉄への誘導	市営バス/地下鉄	1日乗車券の料金改定、地下鉄を割安に	2018年3月
【参考】【マナー啓発】				
多言語の啓発パンフレット、ポスター「京都のあきまへん」の配布	メディア	海外媒体にも掲載依頼（2016年5月）		2015年7月
	住民との連携	パンフ配布、案内活動		
	大学との連携	留学生も参加した配布・案内活動		

（資料）京都市および協力会社プレスリリース、京都市資料、新聞報道等に基づき、日本総合研究所作成

（注）観光庁は広域周遊を促す目的でストーリー性のある観光圏を全国的に認定している。京都府内にも「海」「森」「お茶」をテーマとした3観光圏が認定を受けている。

a. 分散

観光客の少ない夜間や早朝の観光を促すため、市は著名な寺社、公共施設、娯楽施設等に働きかけ、当該時間帯の観光客の受入れを促している。朝観光として二条城の庭園鑑賞と由緒ある茶室での朝食、仁和寺の勤行への参列、夜観光として川床や鵜飼等のメニューがあり、これらは口コミ／予約サイトでの情報拡散、旅行・交通事業者によるツアー造成という形で観光客に提供される。

また、夜のエンターテインメントが手薄というインバウンドの不満に応じて、狂言や日舞など伝統芸能を手軽に鑑賞できるような企画や夜間の公演、日本語が判らなくても楽しめる公演が増えつつあるなか、市はそれらの情報を観光局のウェブサイトから発信し、切符も観光案内所で入手できるようにしている。

地理的分散については、東山や嵐山周辺に観光客が集中する現状を踏まえ、市は周縁部の「知る人ぞ知る」景勝や寺社（高雄や鞍馬、三千院等、注39）、伝統産業や酒蔵見学等体験への誘導にも力をいれている。旅行情報サイトと連携し、リピーターの多い台湾向けに高雄地区をプロモーションした例、JR西日本の恒例の春のキャンペーンで、市東南部に位置し、公共交通機関から近い桜の名所で、境内も広い寺院が取り上げられた例がある。また、市は京都府の他地域との連携にも取り組み、とりわけ市内から日帰り可能な観光地との連携を図っている。

季節的分散としては、通常非公開の寺社や美術品を冬季限定で公開する取り組みは長年にわたり続けられている。近年は紅葉の名所について、新緑の美しさを訴求するプロモーションもみられる。

b. 経済的インセンティブ

市営バスの混雑対策として、2018年3月、市バスから他の交通機関に観光客を誘導するため、割安感の強かった1日バス利用券の値上げと市営地下鉄と共用可能な1日乗車券の値下げを行った。

c. 規制

実証実験ではあるが、観光客の集中する嵐山で自動車の通行を制限し、観光バスに駐車予約制を導入した例があり、効果は認められたものの、現状、本格的な導入には至っていない。渋滞や混雑がひどく通勤・通学を妨げるとして市民から批判の強い市営バスについては、2017年10月に乗車方式変更の実証実験が成功裡に終わったことから、市は2018年1月、乗り降りの時間短縮が見込める「前乗り・後降り・先払い」方式の導入を決めたとの報道がある（時期未定、注40）。

B. 鎌倉市

【鎌倉観光の現状】

2016年策定の鎌倉市の第3期観光基本計画によれば、鎌倉観光の特徴は、人口や市域面積に対して観光客数が多く、再訪者の割合が高い反面、日帰り客が大半であること、観光客の来訪時期や時間、地域に偏りがあること、である（注41）。近年、国内外から鎌倉市を訪れる観光客は年間2,000万人を超え、市民一人当たり127人、1平方キロ当たり55万人と（図表9）、京都市や日光市をも大幅に上回る水準にある。月別観光客数では、1月が圧倒的に多く600万人超、次いで5月（ゴールデンウィーク）、6月

(紫陽花の開花時期)、8月(海水浴)の約200万人であり、他は100万人前後である。また、日帰りについては、午後3時から6時までに鎌倉を離れる予定という旅行者が全体の72%を占め、訪問回数については2回～5回の合計が過半の52%、11回以上の旅行者も20%にのぼる。

(図表9) 国内観光都市における面積当たりの入込み観光客数

	A. 入込 観光客数 (千人)	B. 面積 (km ²)	C. 人口 (千人)	面積当たり入込 観光客数 (人) A/B	人口当たり入込 観光客数 (人) A/C
鎌倉市	21,956	39.5	174	555.4	127
京都市	55,636	827.9	1,420	67.2	39
奈良市	14,143	276.4	364	41.1	39
日光市	10,745	1,449.8	85	7.4	126
横浜市	44,257	435.2	3,703	101.7	12
箱根町	21,190	92.8	13	228.3	1,593

(資料) 鎌倉市「第3期鎌倉市観光基本計画」p.13

【観光公害の実態】

一定期間に集中して、狭い市域に人口の百倍以上の観光客が訪れるため、休日を中心に各所で交通渋滞が頻発し、市民の移動のほか物流や緊急車両の通行にも支障が出ている(注42)。また、公共交通機関のうち、有名観光地を縫って走る江ノ電の人气が高くなった結果、何台も電車をやり過ぎないと乗車できず、自動車利用が難しい学生や高齢者をはじめとする住民にとって移動困難な状況が生じている。

交通以外では、狭い市域に住宅地と観光地が混在するなか、庭への立ち入り、家の覗き込み、花・生垣の損傷等のため住民生活の平穏が破られる事態が生じている。他にも、アニメの舞台となった踏切や横断歩道周辺で無理な写真撮影をするため、危険なうえ往来の妨げとなる(注43)、墓地等立入り禁止区域に踏み込む、個人を撮影してSNS等に無断掲載するためプライバシーを維持できない等の問題事象が指摘されている。

【観光公害対応策】

- ・ 具体策：経済的インセンティブ、交通規制
- ・ 契機：観光客の過度な集中、住民生活上の不便
 - a. 経済的インセンティブ

2001年、バス利用のメリットを訴求する目的で、主要観光地で乗り降り自由なうえ、寺社や美術館の割引料金や協賛店のサービス等の優待も受けられる共用切符「鎌倉フリー環境手形」が導入された。同切符の発行枚数は現在も伸びつつある。

さらに、近年、市は渋滞解消に向けてICTの活用を図り、国土交通省と連携した「鎌倉市ロードプライシング(以下、鎌倉RP)」による交通需要管理に着手している。鎌倉RPは市外から流入する自動車に課金する仕組みで、2017年末から研究会を設置して課金システム、課題の洗い出しと解決方法の検討を進めており、2019年には社会実験の実施を目指している(注44)。

b. 交通規制

鎌倉市は渋滞が常態化した90年代半ば以降、観光公害対応の中心に交通規制を据え、試行錯誤を続けている（図表10）。

（図表10）鎌倉市の交通規制の取り組み状況

目的	施策	対象地域・区間	実施状況
自動車利用の抑制	ロードプライシング	鎌倉地域	
公共交通への転換方策	パーク&ライド	七里ヶ浜、江の島 稲村ヶ崎、由比ヶ浜	○
	パーク&バスライド	朝比奈 深沢	○
	シャトルバス	朝比奈～鶴岡八幡宮他	○
	バス専用レーン	鎌倉参道線の 4車線区間	△
	バス優先走行	金沢鎌倉線	廃止
	民間駐車場利用の パーク&ライド	鎌倉地域 外縁部等	
	新規循環バス	金沢鎌倉線他	○
	地域公共交通の 輸送力増強	鎌倉地域	
乗継の 利便性 向上	フリー環境 手形（周遊券）	鎌倉地域	○
	乗合タクシー	鎌倉地域	○
歩行・居住 環境の向上	歩行者 尊重道路	今大路、小町大路 海浜公園周辺、長谷駅	△
	ゾーン制による 歩行環境の確保	由比ヶ浜・長谷地域	
交通制御の 円滑化	江ノ電と連動 した信号処理	下馬交差点	
総合的な交通情報			○
プロモーション	広報誌の発行等	鎌倉地域	○

（資料）「鎌倉エリア観光渋滞対策実験協議会」第1回資料
鎌倉市「鎌倉市の提案内容について」2017年12月12日に基づき、日本
総合研究所作成

自家用車から電車・バス利用への転換を促すことで自動車交通量を抑制するため、市周辺部の駐車場整備とパーク&（バス）ライド、バス専用レーンが実施されている。このうちパーク&（バス）ライドは1996年の社会実験を経て2001年から本格運用されているが、利用者は2013年をピークに減少傾向にある（注45）。

公共交通の利用規制については、2017年、2018年のゴールデンウィークに、観光客による混雑が発生した場合、住民が江ノ電に優先乗車できる社会実験が行われた（注46）。具体的には、改札外まで待ち行列が伸びたタイミングで、事前に市から「江ノ電沿線住民等証明書」を受け、改札で提示した利用者（注47）は、優先的に駅構内に入ることができる。2018年5月4日の実験では85名の利用にとどまったが、事前に交付された証明書は約1,850通で、一定の潜在ニーズが確認された。住民利用者からは、駅員の誘導により、観光客とのトラブルもなく平穏に利用できたと好評であった（注48）。

(3) 事例にみる観光公害対応のポイント

以上の事例に基づき、わが国の観光公害対応のポイントを3点指摘する。

A. 制度的枠組みの活用

観光公害対応の実効性を高めるうえで、法令や国の政策に基づく制度や仕組みの活用が有効である。とくに一定行為の禁止・制限や要求を伴う規制の場合、法的根拠や正当性を示すことで遵守を求めることが容易になる。また、制度的枠組みは協議の場を設けたり、関係者間の協力機運を高める際にも効果を発揮する。なお、わが国の制度ではないが、世界遺産登録とそれにかかわる認証機関の要請や意向も、規制の導入や関係者の合意形成に強く影響しており、ある種の制度的枠組みとして機能したといえよう。

具体的には、知床五湖の場合、国立公園法に基づく「利用調整地区制度」を導入したことで、立入り人数の制限や厳格な事前許可制が実現した。沖縄県恩納村の場合、町長主導で水産庁の「海面利用調整会議」制度を導入した結果、対立する関係者が協議に応じ、地元でWin-Winの関係をもたらす海域利用ルール構築に至った。

B. 外部専門家との連携

外部専門家との連携により、観光公害対応の効果を高めることができる。誘導中心のソフトな取り組みの場合、ターゲットとなる客層の嗜好や関心、行動パターン等の分析を踏まえた訴求活動が成否を左右する。また、季節や社会的関心に合わせたコンテンツや誘導手法の更新も重要である。これらは自治体や観光振興機関には荷が重い場合、マーケティングやツアー造成、プロモーションの専門家との連携が重要となる。また観光客の情報源としてSNSの存在感が高まり、スマートフォンの利用履歴や位置情報を活用したアプローチが一般化するなか、ICT分野での連携も望まれる。

観光公害対応の柱として、規制より分散を重視する京都市は、旅行会社や情報提供／予約サイト、プロモーション、出版・映像等のメディア、交通事業者、通信事業者など様々な外部専門家と積極的に連携し、魅力的なツアーやコンテンツの開発・訴求に取り組んでいる。同時に、これらを含むノウハウ・知識を世界銀行に提供して途上国の観光開発を支援し、京都市の知名度やブランドの一層の向上に役立てる動きもある。

知床の場合、学識者を中心とした専門家との連携が盛んである。動植物や地勢、気候といった自然分野のみならず、観光経済や世界遺産など社会科学分野の専門家とも定期協議を持ち、多方面に目配りした観光振興に努めている。

C. 多様な関係者の協調

観光産業は裾野が広く、宿泊や飲食、小売り、娯楽施設経営、交通等様々な事業分野が関係しているうえ、伝統ある観光地では事業者・団体の存在も無視できない。このため、関係者の利害調整や合意形成に多大な労力が必要となる。場合によっては事業活動や業績に直接影響が出る可能性もあり、合意形成のハードルは一層高まる。

実際、富士山の場合、協力金の金額や注意喚起の日安となる混雑時の登山者数について合意形成が難航した。恩納村の場合、関係者の対立が長く続いたが、各自にメリットのある海域利用ルールが策定されて以降、連携が強化された。サンゴ礁の白化のような危機的状況も連携を促す一助となったと思われる。

- (注27) 国際連合教育・科学・文化機関。
- (注28) 公益財団法人日本交通公社『観光文化』226号 特集「入山料を問う」p.5～p.9、2015年7月。
- (注29) 以上、静岡県、山梨県富士保全協力金関連ウェブサイト、日本交通公社 [2015]、吉田正人他『2018年』第1、7章、読売新聞2018年2月15日「登山者抑制策、富士山の安全なお疑問」他参照。
- (注30) 世界遺産登録は環境等の保全を担保する国内態勢が前提であるため、UNESCO等へは国立／国定公園等が候補として推薦される。ただし、世界遺産と国立公園等の範囲が一致するわけではない。
- (注31) 国立公園内に「利用調整地区」を指定して計画を策定し、環境大臣／都道府県知事（指定認定機関が指定されている場合は指定認定機関）の認定または許可無しに立ち入ることを禁止する制度。
- (注32) 以上、環境省釧路自然環境事務所『知床国立公園知床五湖等利用適正化検討業務報告書』各年版、公益財団法人日本交通公社『観光文化』第235号 特集「持続可能な観光」2017年、吉田正人他『2018年』第4章、松田裕之「[知床方式]は自然保護の新たな取り組み」2009年2月20日 <https://imidas.jp/jijikaitai/f-40-035-09-02-g1161> (2018年9月3日閲覧)
- (注33) 海面の円滑な利用、とくに漁業と海洋レクリエーションの紛争予防・調整・解決を促す目的で、1994年、水産庁長官通知に基づき創設された仕組み。漁業関係者と釣り・リゾート等観光事業者、有識者により構成。
- (注34) 恩納村は沖縄で最初にもずくの商品化に成功。野生種であった海ぶどうの養殖技術も確立している。
- (注35) 以上、原田、浪川、新保、妻「沿岸域の多面的利用管理ルールに関する研究」『沿岸域学会誌』Vol.22 No.2、2009年、豊島、灘岡「日本のサンゴ礁域における観光業と漁業者の利害調整過程に関するケーススタディと生態系サービスへの支払いの利用可能性の考察」『日本サンゴ礁学会誌』第18巻、2016年、日本交通公社 [2017]、恩納村「サンゴのむらづくりに向けた行動計画」2018年、他による。
- (注36) ただし、宿泊客（民泊を除く）は人数（1,577万人、前年度比10%増）、延べ宿泊数（2,444万人、前年比14%増）共に過去最多、観光消費額も過去最高額（1.1兆円、前年度比4%増）で、京都市の目指す質の高い滞在時間を楽しむ観光という点では順調な1年といえる。
- (注37) 外国貨幣の賽銭は分類の作業負担が大きい。舞妓については取り巻いて写真を撮るほか、袂に水や吸い殻を入れる、髪・着物を触り破損する等（中央公論編集部 [2018] p.126-129）。
- (注38) 図表の参考に挙げたマナー啓発活動では、禁止事項を列挙した多言語ポスター・パンフレット、寺社参詣や写真撮影等の分野別啓発マニュアルを作成し、市民ボランティアや祇園等特定地域の関係者、学生等の協力を仰ぎ、混雑地域での声掛け、案内キャンペーンを実施。
- (注39) 日本人観光客の56.4%が祇園・清水周辺を訪れる反面、鞍馬・貴船（4.1%）、八瀬・大原（3.2%）、高雄（1.3%）など市周縁部への訪問率は低くなっている（京都市産業観光局 [2017]）。
- (注40) 日本経済新聞「京都市バス、前乗り混雑緩和へ先払い方式」2018年1月17日（同日閲覧）<https://www.nikkei.com/news/print-article/?RFLG=0&bf=0&ng=DGXMZO257634>
- (注41) 鎌倉市『第3期鎌倉市観光基本計画』2016年3月、p.11～p.15。
- (注42) 以前のデータであるが、「鎌倉地域交通計画研究会」の1996年調査によると、休日に市内を走行している自動車の7割が市外から流入し、市民は1日当たり5,000台の自家用車利用を断念、うち6割は交通手段の変更または外出を断念していた。野口 [2009] p.17。
- (注43) 江ノ電鎌倉高校前駅は人気アニメ「スラムダンク」の舞台であるため、写真撮影を目的に集まる観光客の問題行動が頻発している。
- (注44) 2017年9月、国土交通省「観光交通イノベーション地域」の実験実施地域に京都市と共に選定。
- (注45) 鎌倉市市民活動部観光商工課「鎌倉市の観光事情」平成28年度版、2017年2月、p.57。
- (注46) この社会実験の主目的は江ノ電の利用規制であったが、付随的に観光客の分散も図られた。具体的には、駅員や観光担当の市職員が、乗車待ちの観光客に対して、目的地までの徒歩での所要時間は駅での待ち時間と同程度であること、途中ルートは平坦で、見どころや店舗も多いこと等を、地図を使って案内し、徒歩観光へ誘導した。
- (注47) 住民だけでなく在勤、在学者も交付を受けられる。
- (注48) 以上、内田孝郎『東洋経済オンライン』「鎌倉市民が悩む「観光渋滞」は解消できるか」2018年1月6日 <https://toyokeizai.net/articles/print/203497> (2018年7月3日閲覧)「大混雑の「江ノ電」は社会実験で快適になるか」<https://toyokeizai.net/articles/-/220117> (2018年7月3日閲覧)「江ノ電の混雑対策、「沿線住民優先」は正解か」2018年8月9日 <https://toyokeizai.net/articles/print/232312> (同日閲覧)、鎌倉エリア観光渋滞対策実験協議会、各回資料、議事録、2017年12月12日、2018年7月31日、他に基づき記述。

6. 今後求められる観光公害対応策

深刻な問題事象が生じる観光地が散見されるなか、国と地域、すなわち政府の所管庁と、自治体・地元観光組織の双方による観光公害対応は急務といえる。現状、問題事象が発生していない場合でも、予

防的措置が望まれる。

(1) 政府に求められる観光公害対応：危機意識の喚起と政策枠組みの整備

A. 危機意識の喚起と地域レベルの取り組みの奨励

政府は観光がもたらす問題事象を把握し、対応のための政策枠組みを整備すべきである。具体的には、観光立国推進基本計画と、それに基づく毎年の観光ビジョン実現プログラムに、政策課題として観光公害を明確に位置付け、対処方針や当面の施策、実施体制について明示する必要がある。国の政策枠組みは都道府県や一部市町村の地域観光計画と連動しており、自治体に取り組みを促す効果も大きい。

B. 事例の整理と情報提供

内外の観光公害対応の背景や対策を収集し、分析・整理した基本資料を作成する。3章で述べた通り、観光公害の事情は様々であり、他所の対応をそのまま適用しても効果は限られる。とはいえ、公害対応の具体化にあたり、類似事例を参照する有用性は小さくない。将来的には、事例の活用ポイントや導入のタイミングについて、地域を支援するコンサルテーション人材も併せて提供することが望まれる。

C. 観光公害対応に活用可能な制度整備と地域支援

法令や政策に裏付けられた国の制度や仕組みは観光公害対応に有効であるが、国立公園法の利用調整地区制度のように、所管法が常にこの種の仕組みを伴うとは限らない。また、問題事象が多様な観光公害対応では、一見、観光とは無関係な制度や仕組みが有用な場合もある。例えば、河川の占有許可を取得することで混雑地域から離れた地区の河川敷でコンサートやイベントを開催する（注49）、観光地に人口が流出した周縁部の低未利用地の利用権を取得し、空き家・空き地を活かした集客施設を運営するといった取り組み（注50）が考えられる。

ただし、観光振興組織や事業者は、国の制度や仕組みに明るいとは限らず、また、実際に活用するには事業主体の組成や申請書類作成、行政官庁との折衝など多くのハードルが存在する。このため、政府は観光公害対応に活用可能な制度や仕組みを洗い出し、適用要件や申請ルート等の情報も併せて提供することが有益であろう。

(2) 地域に求められる観光公害対応：危機意識の共有と想定事態への準備

A. 地域の実情把握と、事例を踏まえた問題事象・対応の想定

自治体および地元観光振興組織は、まず、当地の観光資源の特徴、観光客の属性や来訪動機、立寄りルート、滞在時間等について分析する必要がある（注51）。有名観光資源のない地域であっても、アニメ等の舞台になったり、SNS上で拡散される可能性への目配りが求められる。

次に、条件類似地域の事例を探し、想定される問題事象・対応策の洗い出しと当地への適用作業を行う。具体的には実行コストの見積もり、協力態勢の構築や課題解決の方法について検討する。並行して住民からの苦情や問題事象の発生件数などのデータを収集し、公害対応のタイミングを計る姿勢も重要である。

B. 意識の共有・摺合わせ

広く関係者を集め、観光公害に対する意識共有を図る。地域のDMO（観光地経営組織：Destination Management Organization）が中心となり、行政、観光事業者、観光資源の周辺住民、自然／文化財保護や郷土研究等を担う民間組織、学識者等が参加し、問題事象の深刻さやコミュニティへの影響、公害対応した場合の事業上のデメリット等について意識を摺合わせる。

C. 外部との協力関係の構築

観光公害発生時に協力や支援が期待できる外部主体を想定し、関係構築を図る。候補としては、ビジネス関係者のほか、所管の行政庁・自治体、広域で観光振興に取り組むDMO、観光公害対応の先進地域の経験者等が考えられる。また、国の情報提供を活かして活用可能な制度・仕組みや相談窓口を確認、連絡することも有用であろう。恩納村と生協の関係のように、平時から特産物等を通じた交流を深め、問題事象が発生した場合に支援を仰ぐケースも一考に値する。

(注49) 2011年改正の「河川敷地占用許可準則」における河川管理者による一時占用許可制度を活用し、民間事業者を含む実行委員会がイベントを企画・実施することが可能となった。花火大会やオープンカフェ、コンサート等の利用実績がある。国土交通省河川局「河川空間の活用で街ににぎわいを！」http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kouhou/kasen/pdf/kasenukan.pdf「河川敷地を利用したイベント等の事例集」http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/riyou/kasen-riyou/event/jireisyu.pdf（共に2018年9月20日閲覧）

(注50) 2018年7月に施行された「改正都市再生特別措置法」では、市町村が低未利用地の所有者と利用希望者を仲介し、所有権にかかわらず利用権を設定できる制度、まちづくり団体による低未利用地の一時保有制度、点在する低未利用地を集約して商業施設等の敷地を確保する制度が設けられ、活用が期待されている。宮城谷慶一郎『スマートジャパン』「改正都市再生措置法が施行、空き地・空き家の利用促進で都市のスポンジ化防ぐ」2018年7月17日 <http://www.itmedia.co.jp/smartjapan/articles/1807/17/news024.html>（2018年9月20日閲覧）

(注51) 一般にルーズに把握されてきた観光客の入り込み数なども、定量的に把握することが望ましい。

7. おわりに

インバウンドの増加に伴い、日本人の間で国内旅行を忌避する動きが顕在化している。例えば、紀行作家など旅の専門家の座談会で「旅行するのがだんだん煩わしくなっている」「日本人は静かな環境を求めて山に来ているのに、そこに外国人の団体がどっと来て大きな声で話していたら、「もう行きたくない」と思ってしまうかもしれない」といった発言が聞かれる（日本交通公社 [2017]）。また、本年の夏季休暇に関するアンケートでも「自宅で過ごす」との回答が最多の40%であったが、理由は「どこに行っても混んでいる」であった（注52）。わが国観光消費額の85%を日本人旅行者が担う現状、国内客による観光市場の成長に向けて、観光公害への早期的確な対応が求められる。

早期の対応が必要な理由を挙げると、第1に、観光公害の潜在的リスクの大きさである。観光資源そのもの、あるいは観光地としての名声が毀損された場合、回復に多大のコストを要する可能性が高く、具体的対応を想定した準備が重要である。第2に、利害関係者が複雑に入り交じるなか、合意形成には相応の時間を要することである。円滑な合意形成のため、あらかじめ関係者間で意識共有を図ることが望ましい。第3に、情報拡散のスピードや範囲の飛躍的な高まりである。メディアでの露出やSNSでの情報拡散がきっかけとなり、突発的に観光客が増加するケースが増えている。この種の事態はどこで

も発生する恐れがあり（注53）、受入れ態勢が未整備な地域では大きな混乱も予想されるため（注54）、一定の備えが望まれる。

さらに、インバウンド市場に関しても観光公害対応は無視できない重みを持つ。とりわけ、欧米豪のインバウンドは観光公害への関心が深く、寄港地の環境／伝統保全に努めるクルーズや省エネ型交通機関を利用したツアーなど、観光公害対応型の旅行商品が選好される傾向にある。また、観光の持続可能性や地域社会への影響に関するホテルやツアーオペレーター（注55）の対応をランキングにする認証制度も普及している（藤稿 [2018]）。わが国はアジアに次ぐ集客市場として欧米豪へのプロモーションを強化しており、観光公害対応の必要性、重要性はさらに高まろう。

最後に、残された課題として、長期的対応の必要性を指摘する。

本稿では主に、観光公害に実際に直面した場合の対応について述べてきた。これらは危機管理策として極めて重要であるが、いわば対症療法的な対応にとどまる。これをクリアした観光地は次のステップとして、主体的な地域特性の保全と活用、すなわち「持続可能な地域観光」を念頭に、観光公害に向き合う姿勢が求められる。

具体的には、地域の観光資源の価値の見極めと主体的な保全・活用方法の検討、それに即した手法や実施体制の選択である。観光地としての将来イメージを描き、それに接近するうえで必要もしくは効果的な、あるいはイメージを損なわない観光公害対応の模索が課題となる。当然、そこに観光資源を支える地域社会・住民の総意が反映されていなければ、持続可能性の担保も困難となろう。

京都市の「観光振興計画2020」は、京都の魅力として長い歴史を持つ景観や文化・産業、精神性が市民生活に息づき、創造的に活かされてきたことを挙げ、その継承と発信・提供を観光に取り組む意義としている。さらに、この基本姿勢を「京都らしいまちづくり」や「観光客による伝統の体験・体感」といった施策に落とし込み、町屋など古い町並みの保全や活用支援、民泊の厳しい規制等の裏付けとしている。

このような姿勢は、地域の個性と持続可能性を保持しつつ、観光振興に取り組む場合に不可欠な要素である。地域住民の幅広い参画を得た取り組みが望まれる。

(注52) 楽天リサーチ株式会社プレスリリース、2018年7月17日。

(注53) 伝統的観光地以外で突然観光公害が発生した例として、日テレ24「“迷惑行為”撃退セヨ！困った観光地の奇策」2018年8月24日 <https://headlines.yahoo.co.jp/videonews/nnn?a=20180824-00000087-nnn-soci>（同日閲覧）。

(注54) 北海道美瑛町では、コマーシャルに起用された樹と周辺風景を求めて観光客が殺到し、農地への立入りその他の被害が後を絶たなかったため、所有者が樹を伐採する結果となった。このため、美瑛町は撮影時の私有地無断立入り禁止等のルールを作成、周知に努めている。日経流通新聞「観光と農業 共存ヘルール」2018年4月2日

(注55) 観光地における移動手段や宿泊、立寄りや食事場所等の手配をする事業者。

(2018. 10. 10)

主要参考文献

- ・恩納村 [2018]. 「サングのむらづくりに向けた行動計画」2018年7月
- ・環境省釧路自然環境事務所『知床国立公園知床五湖等利用適正化検討業務報告書』各年版

- ・観光立国推進閣僚会議 [2018]. 「観光ビジョン実現プログラム2018」
- ・観光庁 [2017]. 「平成29年度観光の状況」
- ・観光庁 [2018]. 「平成30年度観光施策」（観光白書2018年版）
- ・京都市産業観光局 [2014]. 『京都観光振興計画2020—世界があこがれる観光都市へ—』 2014年
- ・京都市産業観光局 [2017]. 『京都観光総合調査』 2017年版、2018年 8 月
- ・国際連合 [2016]. 「総会・第70会期 2017年開発のための持続可能な観光の国際年に関する決議（2015年12月22日）」 2016年 2 月
- ・国際連合世界観光機関（UNWTO） [2018]. 「観光と持続可能な開発目標（日本語版）」 2018年
- ・国土交通省国土交通政策研究所 [2018]. 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（概要）」 2018年 4 月
- ・知床世界自然遺産地域適正利用・エコツーリズム検討会議 [2017]. 「議事録」 2017年
- ・中央公論編集部 [2018]. 「特集・「観光公害」を克服せよ」『中央公論』 2018年 6 月号
- ・藤稿亜矢子 [2018]. 『サステナブルツーリズム』 晃陽書房、2018年
- ・東洋大学国際共生社会研究センター [2011]. 「国際シンポジウム・観光と内発的発展—持続可能な観光地づくりを目指して」 2011年10月
- ・豊島淳子、灘岡和夫 [2016]. 「日本のサンゴ礁域における観光業と漁業者の利害調整過程に関するケーススタディと生態系サービスへの支払い（PES）の活用可能性の考察」『日本サンゴ礁学会誌』 第18巻、2016年
- ・公益財団法人日本交通公社 [2013]. 「特集・指標を活用した持続可能な観光地の管理・運営」『観光文化』 226号、2013年 1 月
- ・公益財団法人日本交通公社 [2015]. 「特集・入山料を問う」『観光文化』 226号、2015年 7 月
- ・公益財団法人日本交通公社 [2017]. 「特集・持続可能な観光」『観光文化』 235号、2017年10月
- ・野口知見 [2009]. 「自治体における交通政策—鎌倉市の事例から—」 2009年、交通経済研究所ウェブサイト『研究員の視点』 https://www.itej.or.jp/assets/seika/shiten/200907_00.pdf（2018年 9 月11日閲覧）
- ・原田由紀子、浪川珠乃、新保輝幸、木下明、婁小波 [2009]. 「沿岸域の多面的利用管理ルールに関する研究」『沿岸域学会誌』 Vol.22、No.2、2009年
- ・宮本佳範 [2009]. 「“持続可能な観光”の要件に関する考察—その概念形成における二つの流れを踏まえて」『東邦学誌』 第38巻 2 号、2009年
- ・吉田正人、筑波大学世界遺産専攻吉田ゼミ [2018]. 『世界遺産を問い直す』 山と溪谷社、2018年