

No. 1086 (2020. 2.18)

## オーバーツーリズム

—欧州諸国の事例と日本への示唆—

- |                   |               |
|-------------------|---------------|
| はじめに              | 2 国連世界観光機関    |
| I 欧州諸国の事例と対応策     | 3 欧州議会        |
| 1 アムステルダム (オランダ)  | 4 オーストリアホテル協会 |
| 2 バルセロナ (スペイン)    | おわりに          |
| 3 ドゥブロブニク (クロアチア) |               |
| 4 プラハ (チェコ)       |               |
| 5 ベネチア (イタリア)     |               |
| II 観光関連機関の提言      |               |
| 1 世界旅行ツーリズム協議会    |               |

キーワード：オーバーツーリズム、観光公害

- 近年、オーバーツーリズムと呼ばれる事象が世界の観光地を中心に発生している。国連世界観光機関（UNWTO）の予測では、全世界の観光客数は2010年から2030年までの間に年平均で3.3%増加するとされており、対策が急務である。
- 本稿では、アムステルダム、バルセロナ、ドゥブロブニク、プラハ、ベネチアの事例を取り上げた。また、世界旅行ツーリズム協議会、UNWTO、欧州議会、オーストリアホテル協会の提言を整理した。
- この問題の抜本的な解決策は見付かっていないが、関係者の連携を前提として、顕在化している問題への短期的な対処に加えて、観光計画と開発計画の連動など、中長期的な対応策の検討が求められる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 まなこ かざや  
真子 和也

## はじめに

近年、「オーバーツーリズム」と呼ばれる事象が注目を集めている。『オックスフォード英語辞典』を出版する英国のオックスフォード大学出版局が2018年に「今年の言葉」(Word of the Year)の候補の一つに挙げたこの用語<sup>1</sup>は、我が国の観光白書(令和元年版)にも登場した。そこでは、国連世界観光機関(United Nations World Tourism Organization: UNWTO)の定義を引用して、「観光地やその観光地に暮らす住民の生活の質、及び/或いは訪れる旅行者の体験の質に対して、観光が過度に与えるネガティブな影響」とされており、具体的な影響として、混雑や観光客のマナー違反が挙げられている<sup>2</sup>。

ただし、オーバーツーリズムという言葉が示している事象は、決して新しいものではない。例えば、ヨーロッパで現在生じている事例は4度目の事象という指摘がある<sup>3</sup>。我が国では「観光公害」という言葉で議論されてきたものであるが<sup>4</sup>、観光がもたらす負の側面の影響については、戦前、高度成長期、リゾート開発期、インバウンド拡大期の4つの局面があったと指摘されている<sup>5</sup>。

今日オーバーツーリズムが注目されている理由としては、世界各地で同時多発的に発生している観光客の急増が挙げられる。UNWTOによれば、世界の国際観光客数は2010年の約9.5億人から2018年には約14億人まで増えており、2030年には約18億人に達すると予測されている<sup>6</sup>。このような観光客の増加要因として、①世界的な中間層の増加、②人口構成の変化(旅行に積極的とされるミレニアル世代(1980・1990年代生まれの人々)の職業生活の開始による所得の向上、長寿命化に伴う旅行可能年齢の拡大)、③利便性の向上(インターネットによる簡便な予約システムの構築、LCC(Low-Cost Carrier. 格安航空会社)に代表されるような交通運賃の低下)、④観光地・宿泊施設等の格付けサイトやSNS(Social Networking Service)など旅行需要を喚起する手段の増加や意識の高まりが挙げられている。これによって世界各地の観光地において過度な混雑が生じ、住民生活の質的低下、観光客が体験する様々な事象の質の劣化、

\* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は、令和2(2022)年2月5日である。

<sup>1</sup> “Word of the Year 2018: Shortlist.” Oxford Languages Website <<https://languages.oup.com/word-of-the-year/shortlist-2018>> なお、この用語の初出については、2012年にツイッターのハッシュタグ「#overtourism」で認知されたという見解や、2016年に米国の旅行業界向けメディアであるスキフト社が初めて使用したという見解がある。アレックス・カー、清野由美『観光亡国論』中央公論新社、2019、p.6; Rafat Ali, “The Genesis of Overtourism: Why We Came Up With the Term and What’s Happened Since,” 2018.8.14. Skift Website <<https://skift.com/2018/08/14/the-genesis-of-overtourism-why-we-came-up-with-the-term-and-whats-happened-since/>>; 「観光公害 解消手探り」『読売新聞』2019.12.13.

<sup>2</sup> 『平成30年度観光の状況 令和元年度観光施策』(第198回国会(常会)提出) pp.77-78. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001294375.pdf>>

<sup>3</sup> 宗田好史「観光まちづくり—観光と住民生活の葛藤—」『日本不動産学会誌』32(3)、2018.12、pp.15-21 では、①第二次世界大戦後の欧州復興計画(マーシャルプラン)による観光振興の推進時期、②1970年代のジャンボジェットの普及期(日本人観光客等の増加)、③1989年のベルリンの壁の崩壊による東欧諸国からの観光客の増加、④2010年代以降のLCC効果による顧客層の拡大(中国人観光客など)が挙げられている。

<sup>4</sup> 最近の論考として、野村比加留「「観光公害」の概念規定に関する考察」『オホーツク産業経営論集』27(1・2)、2019.3、pp.25-32; 天野景太「“観光公害”概念の再定義—グローバル観光時代の社会/地域問題の解説を見据えて—」『日本観光学会誌』57号、2016.12、pp.43-50がある。

<sup>5</sup> 後藤健太郎「観光による地域への負の影響にどう向き合うべきか」『観光文化』240号、2019.1、pp.4-7. <<https://www.jtb.or.jp/wp-content/uploads/2019/01/bunka240-04.pdf>>

<sup>6</sup> United Nations World Tourism Organization, *Tourism Towards 2030*, 2011; *idem*, *International Tourism Highlights*, 2019 edition, 2019.8. <<https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>>

インフラへの過度な負荷、自然環境へのダメージ、文化遺産の破壊といった課題が生じたとされている<sup>7</sup>。

我が国においては、オーバーツーリズムが全国的に広く発生するには至っていないとされるが<sup>8</sup>、局所的にみれば、複数の地域で問題が生じていると報じられている<sup>9</sup>。公益財団法人日本交通公社が地方自治体に対して行っているアンケートの結果によると、オーバーツーリズムが発生していると答えた都道府県の割合は約 10%、市町村の割合は約 17%である<sup>10</sup>。最近では、SNS 上で話題となった地域の観光客が突発的に増えた事例もある<sup>11</sup>。このようにオーバーツーリズムはいつでもどこで発生しても不思議ではなく、対応が求められる。その際、観光客の来訪を厳しく制限するという選択肢も採り得るが<sup>12</sup>、観光の経済効果<sup>13</sup>が期待されていることから、現実的には、観光客の流動（移動）を適切に管理することが重視されている。例えば、日本総合研究所の高坂晶子主任研究員は、具体的な対応策を「分散」、「課金」、「規制」という枠組で整理している<sup>14</sup>。

本稿では、I において国際的に注目を集めている欧州諸国の事例として、アムステルダム（オランダ）、バルセロナ（スペイン）、ドゥブロブニク（クロアチア）、プラハ（チェコ）、ベネチア（イタリア）のケースを概観する。バルセロナ、ドゥブロブニク、ベネチアは三大観光公害都市<sup>15</sup>と言われるなど、いずれの都市でもオーバーツーリズムが問題視されており、様々な対策を講じている。また、II において UNWTO 等の観光関連機関がまとめている対策例を整理し、我が国への示唆とする。

<sup>7</sup> McKinsey & Company and World Travel & Tourism Council, *Coping with Success : Managing Overcrowding in Tourism Destinations*, 2017.12, pp.14-19. WTTC Website <<https://www.wttc.org/-/media/files/reports/policy-research/coping-with-success---managing-overcrowding-in-tourism-destinations-2017.pdf>>

<sup>8</sup> 『平成 30 年度観光の状況 令和元年度観光施策』前掲注(2), p.78.

<sup>9</sup> 例えば、京都市や白川郷（岐阜県）を問題が生じ対策を講じている事例と紹介している記事として、「国内の先進事例から、具体策を学ぶ オーバーツーリズムへの備え。」『寺社 Now』27 号, 2019.9, pp.12-19 を参照。

<sup>10</sup> 公益財団法人日本交通公社『旅行年報 2019』2019, pp.195, 200.

<sup>11</sup> 例えば、「インスタ映えしやすい伏見稲荷大社に外国人観光客が大挙して押し寄せている」とされる（福原和弥「京都観光 マナー啓発に力」『読売新聞』2019.9.16.）。この背景として、アレックス・カー（Alex Kerr）氏（東洋文化研究家）は「ユーチューブやインスタグラムの普及は、従来の観光地図を書き換えるような観光革命といえる状況を起こしました」と語る（アレックス・カー「誌上採録 観光亡国に陥らないために」『Travel Journal』56(34), 2019.9.9, p.26.）。

<sup>12</sup> 例えば、タイの皮皮・レイ島にあるマヤビーチは、2000 年公開の映画「ザ・ビーチ」のロケ地となったことにより観光客が増えた結果、サンゴ礁の破壊など、自然環境へのダメージが大きくなった。そのため、2018 年から 2021 年までビーチを閉鎖することとなった（「タイの秘境ビーチ閉鎖 2 年延長 環境保全 地元から賛否」『東京新聞』2019.5.22, 夕刊.）。

<sup>13</sup> 例えば、2018 年の全世界の総 GDP に対する旅行・観光産業の寄与額は 8 兆 8110 億ドルで、全体の 10.4%を占めるという推計がある（「観光 GDP 寄与額、日本が世界 3 位に 3.6%増の 40 兆円 WTTC 調査」『Travel Journal』56(13), 2019.4.8, p.7.）。

<sup>14</sup> 高坂晶子「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—」『JRI レビュー』2019(6), 2019, pp.107-108. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/10798.pdf>>

<sup>15</sup> 佐滝剛弘『観光公害—インバウンド 4000 万人時代の副作用—』祥伝社, 2019, pp.142-168.

## I 欧州諸国の事例と対応策

### 1 アムステルダム（オランダ）

人口約 85 万人のオランダの首都アムステルダム<sup>16</sup>では、2010 年に「運河地区」が世界遺産に登録されたこと等を受け、近年観光客数が急増している。オランダ政府観光局の推計によると、同国を訪れる外国人観光客は、2017 年には約 1800 万人だったが、2030 年には最大で約 4200 万人に達すると予想されている<sup>17</sup>。また、アムステルダム市内の宿泊客数（国内観光客も含む。）は、2017 年は約 830 万人であり、前年比 14%の増加となっている<sup>18</sup>。

観光客の増加に伴い、アムステルダムでは、特に 2014 年頃から旧市街中心部のダム広場に代表される観光地の混雑が目立ち始めるとともに、自転車レンタル店、土産物店、その場で食べるアイスクリーム店など、観光客向けの小売店やサービス業が増加する一方で、市中心部における店舗の多様性（例：パン屋や八百屋といった地元住民向けの店舗<sup>19</sup>）が失われていった。また、観光客による迷惑行為、非合法的な宿泊施設の増加等も問題視されるようになった。

このような問題に対して、次のような策が講じられている。オランダ政府観光局は、活動の軸足をプロモーションから管理に移行している。例えば、活動方針にレジデントファースト（住民第一）を掲げる一方、海外に設置している支局の一部を閉鎖するという<sup>20</sup>。

アムステルダム市も、2015 年以降、観光地としてではなくビジネス拠点としての宣伝を強化するなどし、観光客の分散にも努めている。観光客の分散を図る象徴として、市中心部の観光スポットであった「I amsterdam」のモニュメント<sup>21</sup>を市内の別の場所へ移動した。加えて、市中心部における観光客向け店舗の新規開業やビールバイク（移動式のバー）の禁止、新規宿泊施設の開業を禁止する地区の設定、民泊<sup>22</sup>の稼働上限日数の設定（年間 30 泊<sup>23</sup>まで）、民泊を含めた宿泊施設における宿泊税の徴収、ツアーガイドが引率する団体観光客に関する規制（特定地域では 20

<sup>16</sup> アムステルダムの事例は、特記のない限り、次の資料を基に記述する。国土交通省総合政策局環境政策課「環境と観光の両立のための持続可能な観光客受入手法に関する調査業務一報告書一」2019.3, pp.15-22. <<http://www.mlit.go.jp/common/001288606.pdf>>; 千葉銀行ロンドン支店「EU インサイダーオーバーツーリズムについて」2019.8, pp.4-5. <[https://www.chibabank.co.jp/hojin/other\\_service/market/pdf/eu\\_1908.pdf](https://www.chibabank.co.jp/hojin/other_service/market/pdf/eu_1908.pdf)>; Thomas de Jager, “Case study 1 Amsterdam, Netherlands: A strategy to keep a growing city in balance,” United Nations World Tourism Organization et al., eds., *‘Overtourism?’: Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*, Volume 2: Case Studies, 2019, pp.14-16; Roos Gerritsma, “6 Overcrowded Amsterdam: Striving for a Balance Between Trade, Tolerance and Tourism,” Claudio Milano et al., eds., *Overtourism: Excesses, Discontents and Measures in Travel and Tourism*, Oxfordshire: CAB International, 2019, pp.125-147.

<sup>17</sup> NBTC Holland Marketing, *Perspective 2030: Destination the Netherlands*, 2019.1, p.12. <<https://www.nbtc.nl/web/file?uuiid=e9e75acf-6105-4f08-9912-456c349e7a62&owner=388ad020-d235-4624-86a4-d899f855a216&contentid=71130>>

<sup>18</sup> Municipality of Amsterdam, *City in Balance 2018-2022*, 2019.3.28, p.35. <[https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/868689/programme\\_city\\_in\\_balance\\_2018-2022\\_1.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/868689/programme_city_in_balance_2018-2022_1.pdf)>

<sup>19</sup> 「アムステルダム 観光向け店舗に規制」『読売新聞』2018.9.18.

<sup>20</sup> 「オランダ政観、観光管理に軸足」『Travel Journal』56(44), 2019.11.11, p.7.

<sup>21</sup> I amsterdam という都市キャンペーンのロゴをかたどったモニュメントがアムステルダム国立美術館前にあり、人気の写真撮影地点であったが、2018 年 12 月に同国立美術館前からは撤去された。

<sup>22</sup> 本稿では、Airbnb 等のプラットフォームを通して、「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」という意味で用いる（「はじめに「民泊」とは minpaku 民泊制度ポータルサイト <<http://www.mlit.go.jp/kankochu/minpaku/overview/minpaku/index.html>>）。Airbnb は、米国サンフランシスコ市に本社を置く、2008 年 8 月創業の民泊仲介サイトのこと（山崎治「多様化した民泊の現状と課題」『レファレンス』822 号, 2019.7, p.33. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11335492\\_po\\_082202.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11335492_po_082202.pdf?contentNo=1)>）。

<sup>23</sup> “Amsterdam.” Airbnb ヘルプセンターウェブサイト <<https://www.airbnb.jp/help/article/860/amsterdam>>

人以上のグループは不可、23 時までの終了、拡声器の利用禁止) といった措置を講じている。

## 2 バルセロナ (スペイン)

スペイン第2の都市であるバルセロナ<sup>24</sup>は、人口約160万人を抱えている。1992年のバルセロナ五輪に向けて都市計画を行い、観光地として一層人気を博すようになった。2018年の市内ホテル宿泊者数は、約912万人である<sup>25</sup>。

観光客の増加が問題視され始めたのは2004年頃からである。「観光(客)恐怖症」(Tourism phobia)という言葉が用いられるようになり、課題として、観光客による市のイメージを悪化させる振舞い(例:水着姿での街歩き)、騒音等の迷惑行為が指摘されていた。2010年代中盤以降は、課題が不動産価格の上昇に代表される都市問題へと変化したと言われており、民泊の急増などで市民の住宅確保が難しくなっている。2015年には観光に反対する大規模な住民デモが発生した。

2015年6月にアダ・クラウ(Ada Colau)新市長が選出されると、新たな観光計画の策定に向けた議論が続いている間は、新規宿泊施設の建設及び認可を中断することとされた。オーバーツーリズムが観光に起因する都市問題として認識され始めたことを踏まえ、2017年以降、観光用宿泊施設特別都市計画(Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turístico: PEUAT)により、市内を4つに区分して宿泊施設の新設の禁止区域等を設定することで、宿泊施設の立地をコントロールする施策を講じ始めている。

課題として、市や組織を超えた連携の推進が挙げられている。市は既に県・DMO<sup>26</sup>であるバルセロナ観光局と連携してバルセロナ観光観測所を設置し、観光客の流動(移動)等を分析している。しかし、同市の責任を超える部分もある。第一に、スペイン第2の空港であるバルセロナ＝エル・プラット国際空港は、スペイン全土の空港を運営する公企業体が責任主体であるため、市が関与できる余地はほとんどない。第二に、同空港及び国際見本市・展示会の会場は、バルセロナ市ではなくその南西のルスピタレート・ダ・リュブラガート市(Hospitalet de Llobregat)に所在している。しかし、ルスピタレート・ダ・リュブラガート市の宿泊施設の計画と管理は、バルセロナ市のそれと連動しているわけではなく、ルスピタレート・ダ・リュブラガート市内の宿泊客がバルセロナ市に日帰りで観光に来る場合もあり、バルセロナ市のコントロールが及ばないところでオーバーツーリズムが生じる状況にある。第三に、クルーズ船による来訪者も増えているが、港湾整備は中央政府に権限があるため、クルーズ観光客を制限する術を持っていない。船内に宿泊するクルーズ観光客や日帰り観光客は、宿泊客に比べて消費金額が少なく、観光による経済効果が小さい。オーバーツーリズムへの対処の際には、国や市などが連動して対策を講じることが重要である。

<sup>24</sup> バルセロナの事例は、特記のない限り、次の資料を基に記述する。井上夏穂ほか「持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究」『PRI Review』70号, 2018.秋季, pp.25-29. <[http://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2018/70\\_2.pdf](http://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2018/70_2.pdf)>; 阿部大輔「オーバーツーリズムに苦悩する国際観光都市」『観光文化』240号, 2019.1, pp.10-13. <<https://www.jtb.or.jp/wp-content/uploads/2019/01/bunka240-05.pdf>>; Albert Arias and Claudino Milano, "Case study 3 Barcelona, Spain," United Nations World Tourism Organization et al., eds., *op.cit.*(16), pp.21-24; Harold Goodwin, "9 Barcelona: crowding out the locals: a model for tourism management?" Rachel Dodds and Richard W. Butler, eds., *Overtourism: issues, realities and solutions*, Berlin: De Gruyter, 2019, pp.125-138.

<sup>25</sup> "2.1 Tourists, overnight stays, average stay and occupancy rate according to type of accommodation. 2014-2018," *Statistical yearbook of Barcelona City. Year 2019*. Departament d'Estadística i Difusió de Dades Website <<https://www.bcn.cat/estadistica/angles/dades/anuari/cap13/C1302010.htm>>

<sup>26</sup> Destination Management Organizationの略語で、観光物件、自然、食、芸術・芸能、風習、風俗など当該地域にある観光資源に精通し、地域と協同して観光地域作りを行う法人のこと(「観光用語集 DMO」JTB総合研究所ウェブサイト <<https://www.tourism.jp/tourism-database/glossary/dmo/>>)。

### 3 ドゥブロブニク（クロアチア）

ドゥブロブニク<sup>27</sup>は、「アドリア海の宝石」と呼ばれるリゾート地で、クロアチアを代表する観光地である。2018年には、人口約44,000人に対して、年間約201万人（うち外国人は190万人）の観光客が訪問している<sup>28</sup>。クルーズ船寄港地として人気だが、クルーズ観光客の2/3が歴史地区<sup>29</sup>と呼ばれるエリアを訪れ、一度に9,000人が集中することもある。同地区の適正な利用人数であるキャリング・キャパシティ（Carrying Capacity）<sup>30</sup>は一日8,000人とされており、クルーズ観光客だけでその数を超えている。このような状況下で、道路、水道などの都市インフラに負荷がかかっているほか、クルーズ船から排出される大気汚染物質や船内での食事提供等に起因するゴミ処理の問題などが生じている。

対策として、観光客の分散を促すほかに、停泊については客数5,000人以下のクルーズ船に制限している。歴史地区については、カメラ及び人数計測装置を設置し、これを用いた入域者数制限（一時に6,000人まで）を行っている。

### 4 プラハ（チェコ）

人口約130万人を抱えるプラハ<sup>31</sup>は、チェコの首都である。1992年にプラハ歴史地区が世界遺産に認定され、2000年の欧州文化首都<sup>32</sup>に欧州連合（European Union: EU）が選定した。2004年に欧州連合に加盟し、2007年にはシェンゲン協定（出入国検査なく自由にEU域内の往来が可能な制度）のメンバーとなり、移動が容易になった。また、LCCの隆盛により、プラハ空港の利用客が増加していることもあって（2000年約560万人、2017年約1540万人）、プラハを訪れる国内外からの観光客（宿泊客）は年々増加している（1989年約160万人、2000年約260万人、2018年約790万人<sup>33</sup>）。

プラハにおいては、住民の多くは観光客の訪問を歓迎しているが、その増加により負の影響が生じている。例えば、民泊の急激な増加により、夜間の騒乱が増している。また、民泊用物

<sup>27</sup> ドゥブロブニクの事例は、特記のない限り、次の資料を基に記述する。佐滝 前掲注(15), pp.146-148; Ivica Puljić et al., “Case study 8 Dubrovnik, Croatia,” United Nations World Tourism Organization et al., eds., *op.cit.*(16), pp.40-43.

<sup>28</sup> 人口は市の数字、観光客数はドゥブロブニク・ネレトバ郡の数字である。“Population estimate by sex, by towns/municipalities, 31 December.” Croatian Bureau of Statistics Website <[https://www.dzs.hr/PXWeb/Table.aspx?layout=tableViewLayout1&px\\_tableid=SP31\\_2.px&px\\_path=Stanovni%20%20Procjene%20stanovni%20%20a1tva&px\\_language=en&px\\_db=Stanovni%20%20a1tvo&rxid=68dadcc7-2ad4-4f26-a915-ded585c03cc4](https://www.dzs.hr/PXWeb/Table.aspx?layout=tableViewLayout1&px_tableid=SP31_2.px&px_path=Stanovni%20%20Procjene%20stanovni%20%20a1tva&px_language=en&px_db=Stanovni%20%20a1tvo&rxid=68dadcc7-2ad4-4f26-a915-ded585c03cc4)>; “Table 1.2 Tourist arrivals and nights, counties, monthly.” *idem* <[https://www.dzs.hr/PXWeb/Table.aspx?layout=tableViewLayout1&px\\_tableid=BS\\_T12.px&px\\_path=Turizam\\_\\_Dolasci%20i%20no%20%20enja%20turista%20u%20komercijalnom%20smje%20%20a1taju&px\\_language=en&px\\_db=Turizam&rxid=a8c44379-b815-438e-9afc-84435fdbb3cf](https://www.dzs.hr/PXWeb/Table.aspx?layout=tableViewLayout1&px_tableid=BS_T12.px&px_path=Turizam__Dolasci%20i%20no%20%20enja%20turista%20u%20komercijalnom%20smje%20%20a1taju&px_language=en&px_db=Turizam&rxid=a8c44379-b815-438e-9afc-84435fdbb3cf)>

<sup>29</sup> 1979年に世界遺産に登録された地区で、面積は約0.25km<sup>2</sup>である（“Old City of Dubrovnik (Croatia) No 95bis.” UNESCO World Heritage Center Website <<https://whc.unesco.org/document/168759>>）。

<sup>30</sup> 矢ヶ崎紀子「オーバーツーリズム？」『交通新聞』2019.7.8によれば、もともとは環境分野で用いられてきた概念であるが、観光分野では「混雑度と観光客の満足度の関係から適正な利用人数を割り出すもの」と捉えられている。

<sup>31</sup> プラハの事例は、特記のない限り、次の資料を基に記述する。Kerstin Bremser and María del Mar Alonso-Almeida, “Case study 17 Prague, Czech Republic,” United Nations World Tourism Organization et al., eds., *op.cit.*(16), pp.72-75; Paul Peeters et al., *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*, Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018, pp.203-204. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL\\_STU\(2018\)629184\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL_STU(2018)629184_EN.pdf)>; Miroslav Rončák, “11 Prague and the impact of low-cost airlines,” Dodds and Butler, eds., *op.cit.*(24), pp.152-168.

<sup>32</sup> EU加盟国の中から都市を選び、一年を通して様々な芸術文化に関する行事を開催し、相互理解を深めるイベント（「欧州文化首都について」2018.6.11. 日本旅行業協会ウェブサイト <[https://www.jata-net.or.jp/team-europe/european\\_capitals/capitals\\_of\\_culture.html](https://www.jata-net.or.jp/team-europe/european_capitals/capitals_of_culture.html)>）。

<sup>33</sup> “PRAGUE – Inbound Tourism in 2018.” Prague City Tourism Website <[https://www.praguecitytourism.cz/file/edee/2019/11/analyza-2018-upd\\_eng-gb\\_jk.pdf](https://www.praguecitytourism.cz/file/edee/2019/11/analyza-2018-upd_eng-gb_jk.pdf)>

件の増加に伴い不動産価格も上昇し、住居の確保が難しくなっている。民泊については、2018年に Airbnb<sup>34</sup>を経由して提供された客室の80%は個人が所有する空室ではなく通常のビジネスとして行われている。民泊は一般的には自宅の一部や別荘、マンションの空室などを有効活用した宿泊サービスと理解されているが、実態は、ビジネスとして Airbnb を通して利用者に提供されており、一般的なホテル業との差がなくなっていることから、民泊施設に対しても宿泊税を課すことが検討されている。

このほかの対策として、観光客の歴史地区から他地域への誘導、セグウェイ・ツアーの禁止<sup>35</sup>などが行われているが、それらの効果は定かではないと指摘されている。その一方、ホテル周辺の住民に対して、割安な価格で宿泊サービスを提供することで観光業への理解を深めてもらうためのホテル・ナイト・プログラムという取組を行っており、数分で予約が埋まるなど好評を博している。

## 5 ベネチア（イタリア）

水の都と称されるベネチア<sup>36</sup>は、イタリア北東部に位置する人口約26万人の都市であり、遅くとも18世紀には観光地として有名であったとされる。観光客数は年々増加し、2017年にベネチア市を訪れた観光客（宿泊客）は約503万人に達している<sup>37</sup>。また、クルーズ船の来訪も多い。これにより、歴史遺産やラグーン（潟）環境の損傷、住宅価格の上昇、犯罪の増加といった弊害が指摘されている。

ベネチアでは観光客増加への対応は以前から行われており、例えば2004年には「ベネチアカード」という施策が講じられた。これは、観光施設の事前予約を行った観光客には優先的な入場を保証するものであった。しかしながら、観光施設の管理者には民間も含まれ、それらの施設は公共施設とは異なる優先策を講じていたため、統一的な施策が採れずに失敗に終わったとされている。

現在では、市による観光税の導入、観光施設への事前予約システムの改善、従来とは異なる観光ルートの開発、ホテルベッド数の制限、主要広場へのアクセス制限などの施策が講じられている。また、クルーズ船については、2017年にイタリア運輸省が委員会を立ち上げ、2021年までに負の影響を最小化するための方策（クルーズ船の航路変更によるラグーン保護など）を検討している。2019年6月に発生し、4名の負傷者を出した衝突事故を受け、運輸相は同年9月以降に航路変更を実施する方針を示した<sup>38</sup>。このような方策について、地元の商店主はクルーズ客を含めた観光客を市中心部に呼び込むよう求めている一方、混雑緩和のために別の地域への誘導を提案する声も上がっており、利害関係者の間で意見が対立している。

<sup>34</sup> 前掲注(22)参照。

<sup>35</sup> 電動立ち乗り二輪車であるセグウェイを使った観光地めぐりのこと。交通事故や渋滞を招くことが懸念されていたため、禁止となった。

<sup>36</sup> ベネチアの事例は、特記のない限り、次の資料を基に記述する。国土交通省総合政策局環境政策課 前掲注(16), pp.23-32; Jan van der Borg, “Case study 18 Venice, Italy,” United Nations World Tourism Organization et al., eds., *op.cit.*(16), pp.76-78; Emma Nolan and Hugues Séraphin, “10 Venice: capacity and tourism,” Dodds and Butler, eds., *op.cit.*(24), pp.139-151; Francesco Visentin and Dario Bertocchi, “1 Venice: An Analysis of Tourism Excesses in an Overtourism Icon,” Milano et al., eds., *op.cit.*(16), pp.18-38.

<sup>37</sup> Città di Venezia, Assessorato al Turismo, *Annuario del Turismo 2017*, p.14. <<https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/immagini/Turismo/ANNUARIO%202017.pdf>>

<sup>38</sup> Emma Featherstone, “Venice bans large cruise ships from docking at its historic city centre,” *Telegraph.co.uk*, 2019.8.8. <<https://www.telegraph.co.uk/travel/cruises/news/cruise-ships-crack-down-venice-historic-centre-unesco-overtourism/>>; 「ベネチア、衝突事故受け巨大クルーズ船禁止へ？」2019.8.20. Forbes JAPAN Website <<https://forbesjapan.com/articles/detail/29176>>

## II 観光関連機関の提言

### 1 世界旅行ツーリズム協議会

2017年に世界旅行ツーリズム協議会（World Travel & Tourism Council: WTTC）等が公表したレポート<sup>39</sup>では、オーバーツーリズムを「過度な混雑」（Overcrowding）と表現しているが、対策として、まずは現状把握を行うことが求められると指摘している。具体的には、GDPや雇用統計における観光業の割合、観光客数の増加、混雑度など、9指標の把握を政策立案者に提案している（表1参照）。

その上で、これまでのベスト・プラクティスとして、①包括的な統計（ファクトベース）の整備と定期的なアップデート、②持続可能な開発戦略の確立、③観光所管部局と全ての利害関係者との協働体制の構築、④新たな資金の獲得（例：宿泊税）を提唱している。

また、問題解決に向けた具体的な手法として、①観光客数の時間帯及び時期の平準化、②観光客の地理的分散、③需給バランスに応じた価格調整、④宿泊供給数の規制、⑤特定観光地へのアクセス制限、⑥特定の活動の制限（例：路上での飲酒の禁止）を挙げている。

表1 WTTC等が政策立案者に対して把握を求める9つの指標

	事項	具体的な指標
1	観光の重要性	GDP及び雇用統計における観光業の割合
2	観光客数の増加	観光客数の増加率
3	混雑度	1km <sup>2</sup> 当たりの観光客数
4	観光集中度（Intensity）	人口当たりの観光客数
5	批判的な口コミ	トリップアドバイザーにおける主要観光地に関する「悪い」の口コミ数
6	季節的な観光客数の変動	到着する飛行機の座席数（最大月と最小月）の差
7	特定観光地への集中度	上位5位までの口コミの割合
8	大気汚染度	1m <sup>3</sup> 当たりのPM10の年間平均濃度
9	歴史地区への集中	口コミ上位20位に占める歴史地区の割合

(注) トリップアドバイザーはホテルや観光地の口コミサイトであり、利用者が5段階で評価する。評価は上から順に「とても良い」、「良い」、「普通」、「悪い」、「とても悪い」となっている。

(出典) McKinsey & Company and World Travel & Tourism Council, *Coping with Success: Managing Overcrowding in Tourism Destinations*, 2017.12, p.21. WTTC Website <<https://www.wttc.org/-/media/files/reports/policy-research/coping-with-success---managing-overcrowding-in-tourism-destinations-2017.pdf>> を基に筆者作成。

### 2 国連世界観光機関

UNWTOは、都市におけるオーバーツーリズムの事例を調査した上で、2018年に11の戦略と戦略に紐付いた68の対策、12の政策提言をまとめている<sup>40</sup>。これらは、都市観光の成長や長期

<sup>39</sup> McKinsey & Company and World Travel & Tourism Council, *op.cit.*(7) WTTCは、世界規模で活動する唯一の観光関連企業の団体である（「観光用語集 WTTC」JTB総合研究所ウェブサイト <<https://www.tourism.jp/tourism-database/glossary/wttc/>>）。

<sup>40</sup> United Nations World Tourism Organization et al., *'Overtourism'?: Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*, 2018. なお、11の戦略、68の対策、12の政策提言は、次の日本語版概要が公開されて

的な持続可能性にも寄与するものと考えられている。ここでは 11 の戦略を取り上げるが、各戦略について、68 の対策のほかに、地理的条件、戦略のターゲット層（誘致したい観光客層など）、戦略実施上の関係者、期間の 4 項目も示されている（表 2 参照）。短期的な戦略と中長期に及ぶ戦略があり、これらを組み合わせて対応することが求められている。例えば①や②は、いずれも観光客の分散に関するものである。ただし、地理的な分散、季節的な分散、一日の中での時間の分散は、それぞれ効果が発現するまでの期間が異なっており、各地の実情に応じた具体策の選択が必要と考えられている。⑥は、観光がもたらすメリットを住民が認識できるようにすることで、住民の観光に対する印象の改善につなげることの重要性を示している。⑨は、行政や政策担当者と住民との意思疎通を図ることで、観光の積極的な側面に対する住民の理解を深めることを重視している。

表 2 UNWTO による 11 の戦略とその実施に関する諸条件

11 の戦略	地理的条件	戦略のターゲット層	戦略実施上の関係者	期間
①都市内外での訪問客の分散促進	観光客を引き付ける可能性を持つが開発が進んでいない地域	リピート客、長期滞在者	産業界、DMO、政策担当者	長期
②時間による訪問客の分散促進	特になし	観光客、ビジネス客	産業界	一日単位の施策は比較的早期に実現可能、季節ごとの施策は中期又は長期
③新たな旅行ルートの提案と名所の活性化	比較的近接した場所に複数の名所であること	観光客	産業界、DMO	介入の規模による。
④規制の再検討と調整	明確な条件なし	全ての都市利用者	政策担当者、産業界	長期
⑤訪問客のセグメンテーション（市場細分化）の強化	特になし	ビジネス客、観光客	DMO、政策担当者、産業界	短期的な施策も可能だが、目に見える効果は数年後に顕在化
⑥地域コミュニティが得る観光からの利益の確保	特になし	地域の利害関係者、観光客	政策担当者、DMO、産業界、住民	介入の規模による。
⑦住民及び訪問客にとって利益となる都市体験の創出	住民及び観光客にとっての体験を創造する空間が必要	全ての都市利用者	政策担当者、DMO、産業界、住民、観光客	中期から長期
⑧都市のインフラと設備の改善	特になし	観光客、ビジネス客	産業界	一日単位の施策は比較的早期に実現可能、季節ごとの施策は中期又は長期
⑨地域の利害関係者との意思疎通、関与	特になし	地域の利害関係者	政策担当者、DMO、産業界、住民	短期の施策も可能だがその効果は直接確認できない。
⑩訪問客との意思疎通、関与	特になし	全ての訪問者	政策担当者、DMO、産業界、観光客	短期の施策が可能
⑪モニタリングと対応策の用意	特になし	目下の問題により異なる。	目下の問題により異なる。	データ収集ができれば短期の施策が可能

（出典）United Nations World Tourism Organization et al., 'Overtourism': Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, 2018, pp.27-43; UNWTO 駐日事務所『「オーバーツーリズム（観光過剰）」？—都市観光の予測を超える成長に対する認識と対応—要旨』2018. <[https://unwto-ap.org/wp-content/uploads/2019/11/overtourism\\_Ex\\_Summary\\_low-2.pdf](https://unwto-ap.org/wp-content/uploads/2019/11/overtourism_Ex_Summary_low-2.pdf)> を基に筆者作成。

いる。UNWTO 駐日事務所『「オーバーツーリズム（観光過剰）」？—都市観光の予測を超える成長に対する認識と対応—要旨』<[https://unwto-ap.org/wp-content/uploads/2019/11/overtourism\\_Ex\\_Summary\\_low-2.pdf](https://unwto-ap.org/wp-content/uploads/2019/11/overtourism_Ex_Summary_low-2.pdf)>

### 3 欧州議会

欧州議会運輸・観光委員会の要請により観光研究者らが実施し 2018 年に同委員会に提出されたオーバーツーリズムに関する調査<sup>41</sup>は、ヨーロッパ以外の地域も含めて 41 の都市等の事例研究を行いながら、オーバーツーリズムに関する指標、マネジメントの手法、政策対応を論じている。その摘要 (Abstract) では、各地に共通する指標を設定することは困難な面もあるため、問題を回避するためには、観光地のステークホルダーと政策立案者の協調を前提として、個別に対応する必要があるとされている。

また、オーバーツーリズムと関連のある指標として、表 3 の 5 点が示されている。例えば項番 2 については、Airbnb は民泊を、Booking.com はホテルをそれぞれ扱っているが、それらのベッド総数に占める民泊物件の割合が上昇するとオーバーツーリズムにつながる可能性があることを示唆している。このほか留意すべき点として、都市観光では取り上げられる機会が少ないが、都市以外では自然環境への影響が大きいことも指摘されている。そしてこれらの状況を踏まえた上で、表 4 の 7 点が運輸・観光委員会に対する推奨事項として示されている。欧州議会が EU 全体にわたって行うべき施策であり、基礎的なデータの収集や地域における対話の促進、観光計画の策定に際しての住民の関与などが推奨されている。

表 3 オーバーツーリズムと関連のある 5 指標

	指標
1	1km <sup>2</sup> 当たり及び住民当たりの宿泊施設のベッド数
2	Airbnb 及び Booking.com が取り扱うベッド数の合計に占める Airbnb の割合
3	GDP に占める観光業の割合
4	航空旅行の集中度 (人口当たりの航空旅客数)
5	空港、クルーズ港及びユネスコ世界遺産との距離 (近さ)

(出典) Paul Peeters et al., *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*, Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018, p.16. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL\\_STU\(2018\)629184\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL_STU(2018)629184_EN.pdf)> を基に筆者作成。

表 4 欧州議会運輸・観光委員会に対する推奨事項

	事項
1	地方の観光地も含めたより組織的な調査
2	NUTS3 レベルにおけるデータの収集 (観光客数、日帰り観光客数、Airbnb 等の宿泊手段、交通手段別の観光客数)
3	地域における観光の影響に関する対話
4	シェアリングエコノミーのプラットフォーム規制に関する議論
5	観光計画の策定に際してのステークホルダー (特に住民) の関与
6	観光客、宿泊事業者、住民の感情に関するモニタリングの支援
7	EU 全土に及ぶタスクフォースの創設の奨励

(注) 項番 2 の NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics, 地域統計分類単位) は、統計を比較する等のために EU で用いられている地域割のことで、NUTS1 (主要な社会経済地域で住民 300 万人から 700 万人)、NUTS2 (地域政策適用のための基本地域で住民 80 万人から 300 万人)、NUTS3 (更に細分化された領域割で人口 15 万人から 80 万人) の 3 区画が設定されている。

<sup>41</sup> Peeters et al., *op.cit.*(31)

(出典) Paul Peeters et al., *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*, Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018, p.18. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL\\_STU\(2018\)629184\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL_STU(2018)629184_EN.pdf)>; “NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics, Principles and Characteristics.” Eurostat Website <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics>>; 「域内格差是正と成長のための EU 結束政策」『EU MAG』61号, 2017.6. <<http://eumag.jp/issues/c0617/>> を基に筆者作成。

#### 4 オーストリアホテル協会

I の個別事例では取り上げなかったが、ウィーンに代表される観光地を抱えるオーストリアのホテル協会等が 2018 年に公表したレポート<sup>42</sup>の特徴は、講ずべき対策として、問題の発生以前と以後、また、取組の期間として短期、中期、長期に分けて示していることである。詳細は表 5 のとおりであるが、観光客の入場を制限するといった目先の対策だけでなく、観光戦略と開発戦略の連携といった長期的な視点に立った政策立案の重要性が示されている。

表 5 オーストリアホテル協会が提案するオーバーツーリズム対策

	問題の発生前（事前の対策）	問題の発生後（事後的な対策）
短期	誘致すべき多様な観光客層の明確化 地理的・時期的な観光客分散の誘導策	アクセス制限（例：入場券制度など枠の制限、需要に応じた価格変動）
中期	観光が盛んでない地域のインフラ整備 誘客すべき観光客層の細分化	容量（キャパシティ）の規制 シェアリングエコノミーに対する積極的なマネジメントの実施
長期	観光戦略と開発戦略の連携	

(出典) Austrian Hotelier Association and Roland Berger GMBH, *Protecting your city from overtourism: European city tourism study 2018*, 2018.12, p.11. Roland Berger GMBH Website <[https://www.rolandberger.com/publications/publication\\_pdf/roland\\_berger\\_european\\_city\\_tourism\\_2018.pdf](https://www.rolandberger.com/publications/publication_pdf/roland_berger_european_city_tourism_2018.pdf)> を基に筆者作成。

### おわりに

本稿で見えてきた事例と対策は様々であるが、住民にとっては、日常的な混雑、地元住民向けの店舗の減少、民泊物件の増加と不動産価格の上昇、ゴミや騒音問題等による生活環境の質の低下などが負の影響として指摘されていた。また、観光客にとっても、混雑や歴史遺産・自然環境といった観光資源へのダメージにより、観光体験の質の低下につながる懸念されている。

このようなオーバーツーリズムの影響に対して、欧州諸国の事例で紹介した施策を既に講じている我が国の地方自治体や DMO も多いが、今後も中長期的には訪日外国人観光客数の増加が見込まれており、全国各地でオーバーツーリズムに対する問題意識を高めていくことが必要とされている。

また、我が国においても、例えば観光庁が「持続可能な観光推進本部」を立ち上げ、報告書

<sup>42</sup> Austrian Hotelier Association and Roland Berger GMBH, *Protecting your city from overtourism: European city tourism study 2018*, 2018.12. Roland Berger GMBH Website <[https://www.rolandberger.com/publications/publication\\_pdf/roland\\_berger\\_european\\_city\\_tourism\\_2018.pdf](https://www.rolandberger.com/publications/publication_pdf/roland_berger_european_city_tourism_2018.pdf)>

を公表している<sup>43</sup>。これまでの国の観光関連の計画には、オーバーツーリズムへの配慮がなされてこなかったという指摘もあるが<sup>44</sup>、今後は検討が進むものと期待されている。その際、観光関連機関の諸提案にもあったように、利害関係者間の連携を前提に、現実には生じている問題への短期的な対処に加えて、観光計画と開発計画の連携のような中長期的な対応策の検討が求められる。例えば「交通政策基本計画」<sup>45</sup>や「国土形成計画」<sup>46</sup>といった隣接分野にまで視野を広げて検討することが必要になると考えられる。また、観光に対する地域住民の理解を深めていくための施策を講じることも、観光に対するネガティブな態度を和らげる上で必須であろう。

「ある視点からは『オーバー（超過）』であっても、ある視点からは『賑わい』であったりするのです」<sup>47</sup>という指摘にあるように、オーバーツーリズムという言葉は負の影響に注目したもののだが、観光が持つポジティブな面も忘れてはならないだろう。令和元（2019）年のラグビーワールドカップ、令和2（2020）年の東京オリンピック・パラリンピック、令和7（2025）年の大阪万博と、我が国に注目が集まる国際イベントが続く中、オーバーツーリズムを適切にコントロールし、「住んでよし、訪れてよしの国づくり」という観光立国の理念<sup>48</sup>を実現していくことが期待される。

<sup>43</sup> 観光庁持続可能な観光推進本部『持続可能な観光先進国に向けて』2019.6.10. <<https://www.mlit.go.jp/common/001293012.pdf>>

<sup>44</sup> 例えば、堀田祐三子「観光立国の虚実」『建築とまちづくり』485号、2019.5, pp.6-9では、平成29（2017）年に改定された観光立国推進基本計画においては「観光客と消費額の量的拡大促進という考え方はあっても、観光（地域）の持続可能な「計画的」管理という発想は見られない」と指摘されている。

<sup>45</sup> 「交通政策基本法」（平成25年法律第92号）に基づく、我が国の交通政策の長期的な方向性を踏まえつつ、政府が今後講ずべき交通に関する施策について定めた計画（「交通政策基本計画」の策定について）2015.2.13. 国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/report/press/sogo12\\_hh\\_000073.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/sogo12_hh_000073.html)>。

<sup>46</sup> 「国土形成計画法」（昭和25年法律第205号）に基づく、国土の利用、整備及び保全を推進するための総合的かつ基本的な計画（「国土形成計画」『法律用語辞典 第4版』有斐閣、2012. ジャパンナレッジ Lib 所収）。

<sup>47</sup> 熊田順一「オーバーツーリズムを賑わいに変えるには」『汎交通』2019年度(3), 2019.12, p.33.

<sup>48</sup> 平成15（2003）年の「観光立国懇談会報告書」において掲げられた（観光立国懇談会「観光立国懇談会報告書—住んでよし、訪れてよしの国づくり—」2003.4.24. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko/kettei/030424/houkoku.html>>）。