

## グローバル観光の振興とオーバーツーリズム

権 俸基<sup>1</sup>

### Global Tourism Promotion and Overtourism

Bongki KWON

#### 要旨

2018年12月、日本政府観光局（JNTO）は、訪日外国人旅行者数が初めて3,000万人を超え、過去最高を記録したことと、2020年には4,000万人を目標とし、訪日インバウンドの推進を強化することを発表した。これは2003年の日本政府による「観光立国宣言」や2008年の観光庁の設置など、積極的な政策推進による目覚ましい成果である。しかし、急激な訪日外国人旅行者の増加とグローバル観光の振興により、政府が本来目指した「住んでよし、訪れてよしの国づくり」は、いかに実現され、地方や地域の住民たちは、「観光立国」による経済的成長や地域活性化の恩恵を果たしてどれほど受けているのだろうか。

本稿では、急激なグローバル観光の振興に起因するオーバーツーリズム問題に焦点をあて、地域住民の立場から地域の観光振興と活性化が共に持続的に推進でき、地域発展の共通目標が達成される政策を模索する。そして、まだ、オーバーツーリズムが深刻化していない今こそ、「DMO」活動に住民の意見をもっと十分に取り入れるべきであり、より強化された常設組織（地域住民と地元の観光業界、地域行政の3者協議体）による協同政策の立案と実施を提案したい。

#### [キーワード]

観光立国 地域活性化 グローバル観光振興 オーバーツーリズム 観光公害

#### 1. はじめに

近年の訪日外国人旅行者の急増は、アベノミクスの成長戦略の中で最も注目される成果といわれている。インバウンド推進政策の目標をはるかに超える成果は、政府主導政策の代表的な成功例である。さらに政府はこれを2020年までに4,000万人、2030年までに6,000万人へと伸ばす計画であり、地方では、地方自治体や地域の企業の観光資源への投

---

<sup>1</sup> 広島文化学園大学 社会情報学部

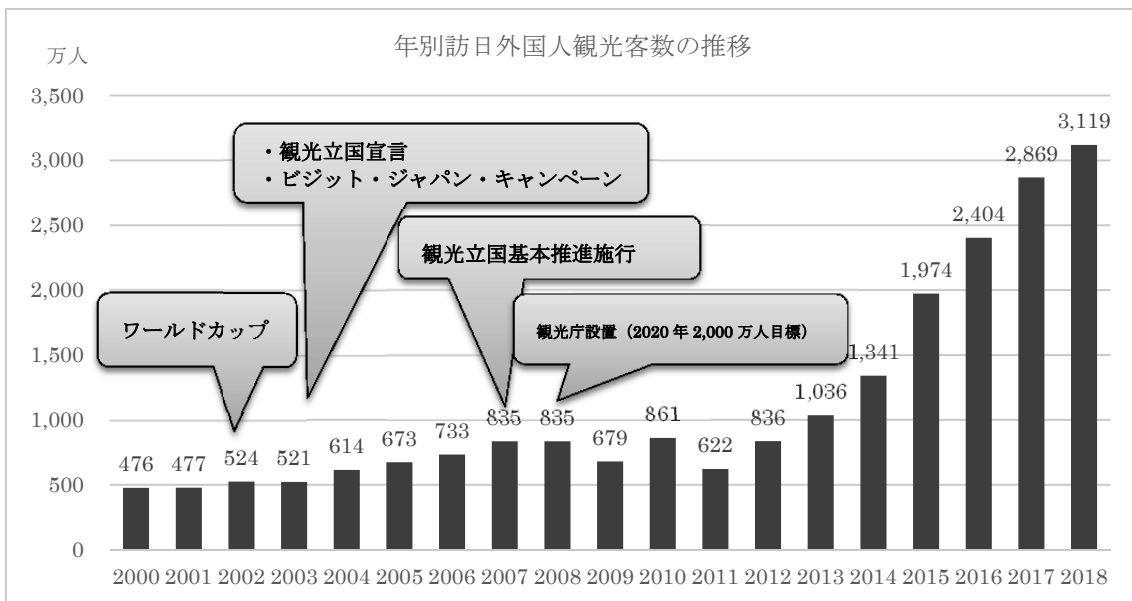
資が増え、観光産業も拡大しつつある。しかし、政府が「観光立国宣言」の当初から目指している「国民生活の安定向上と地域格差の是正」において、今、どれほどの実感できる効果をもたらされているのかは少し考えるべきものである。グローバル観光産業は、需要側の変化に全面的に依存し、為替レートや国際情勢、国家間の政治的要因などに極めて大きく影響されるリスクを持っている。

そして最近、観光振興による代表的弊害といわれる「観光公害」が国内でも問題視されている。日本が世界の観光先進国には遅れをとりながらも政府主導の観光振興により成功し続けている今こそ、グローバル観光の振興による地域へのマイナス影響（特に、オーバーツーリズムとジェントリフィケーション）に注目すべき時期であると思う。以下では、国内外のオーバーツーリズムの事例とその対応などを考察し、グローバル観光の振興と地域住民の生活向上との目的が共に達成できるような振興政策を模索してみたい。

## 2. グローバル観光の振興

### 2-1. 観光立国と海外からの観光客の急増

図1 訪日外国人旅行者数



(出典) 日本政府観光局 (JNTO) 日本の観光統計データより作成

2002年のFIFAワールドカップ共同開催をきっかけに、日本政府は観光立国を表明し、インバウンド推進による経済成長を図ってきた。小泉内閣での土台作りから始まり、安倍内閣で本格的な規制緩和や体制整備、観光立国推進戦略の積極的な推進により、訪日観光客数は、図1のように目覚ましい増加を見せながら目標を早期に達成してきた。このような傾向から見れば、グローバル観光振興を経済成長戦略の一つとして取り組んでいる政府主導の戦略が続くのであれば、現在目標としている2020年に4,000万人、2030年には6,000万人も十分達成可能であろう。近年、訪日観光客が急増したとはいえ、世界観光市

場から見れば、まだまだ低いレベルであって、十分に成長の可能性がある。現在、国別観光客数ランキングにおいて日本は 12 位である。しかし、注目すべきことは、日本よりも人口が少ないスペインをはじめとして、イタリア、イギリス、ドイツ、タイまでもが、日本よりもはるかに多い国際観光客到着数でランクされている。これは、対国民人口比率(国際観光到着数/国民人口)からみてみると、日本は 0.23 であるのに対し、年間約 8,200 万人の外国人観光客が訪れるスペイン(人口 6,600 万)が 1.77、約 3,800 万人が訪れるイギリス(人口 6,500 万)が 0.58、3,500 万人が訪れるタイ(人口 6,800 万)が 0.51 であることを考えた場合(2017 年基準)、まだまだ伸びる余地が十分あるといえる。

## 2-2 政府による観光振興政策の概要

以下では、過去 20 年間に進められた観光立国実現への日本政府の取り組みをまとめている。

表 1 政府の主な観光振興政策

2002 年 2 月	・第 154 回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説 (ワールドカップ・サッカー大会開催)	・「海外からの旅行者の増大とこれを通じた地域の活性化を図る」と表明
2003 年 1 月	・第 156 回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説	・政府の観光振興への取組(現在の訪日外国人旅行者 500 万人を倍増し、2010 年に 1,000 万人目標とすることを表明)
4 月	・ビジット・ジャパン事業開始	
2004 年 1 月	・第 159 回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説	・「住んでよし、訪れてよしの国」を実現するため、「観光立国」を積極的に推進
2006 年 12 月	・観光立国推進基本法が成立	
2007 年 6 月	・観光立国推進基本計画閣議決定	
2008 年 10 月	・観光庁設置	
2009 年 3 月	・第 13 回観光立国推進戦略会議の提言「訪日外国人 2,000 万時代へ」、副題「もてなしの心によるあこがれの国づくり(第 2 の開国)」	・中国個人観光ビザ発給の開始
7 月		
2012 年 3 月	・観光立国推進基本計画を閣議決定	・東京オリンピックの 2020 年 4,000 万人誘致目標
12 月	・安倍内閣によるアベノミクスの看板事業	
2013 年 12 月		・訪日外国人旅行者 1,300 万人達成
2014 年 6 月	「日本再興戦略」改定 2014 閣議決定	
2015 年 6 月	・「観光立国実現に向けたアクション・プログラム 2015」決定(「2,000 万人時代を万全の備えで迎え、2,000 万人時代を早期に実現する」ことを明記) ・「日本版DMO形成・確立に係る手引」公表	・観光地域づくりに向けた支援
11 月		
12 月		
2016 年 12 月		・訪日外国人旅行者 2,000 万人達成

2018年	3月	・「明日の日本を支える観光ビジョン」策定	・「オーバーツーリズム」対策  ・訪日外国人旅行者 3,000 万人達成
	6月	観光庁に「持続可能な観光推進本部」を設置	
	12月		

(出典) 観光庁ホームページ等より作成

### 2-3 観光立国とインバウンド政策

表1のように、グローバル観光振興に対する政府の本格的な取り組みは、2003年から始まったといえる。すなわち、2010年までに日本を訪れる観光客を倍増させる目標(1,000万人)を掲げており、後日、これは「2003年の観光立国宣言」と、言われている。また、同年「グローバル観光戦略を推進する会」が開催され、「ビジット・ジャパン・キャンペーン」とロゴ・キャッチフレーズ「YOKOSO JAPAN/ようこそジャパン」が決定された。その後、2006年「観光立国推進基本法」が成立。2008年には観光庁が設立され、本格的に国をあげての観光立国への実現へ向かうことになった。そしてその観光庁に、観光立国推進戦略会議から、「観光立国」に関わる中長期戦略、特にインバウンドに関わる中長期戦略(2020年に2,000万人を目標)を策定すべきであるとの提言がなされた。

上述のようなグローバル観光振興のための土台作りを経て、本格的なインバウンドの増加と経済的な波及効果が拡大したのは2012年の第2次安倍内閣の発足後である。経済成長戦略であるアベノミクスの一環として、外国人に対するビザ発給要件の緩和措置を皮切りに、国内の観光産業の供給側の規制緩和(ホテル・旅館を対象とした建築基準法の緩和)などの振興策を実施した。2015年に政府は、急増するインバウンドに対応するために、また、観光による地方創生のための支援策として、「DMO(Destination Management / Marketing Organization):観光地域づくりを実現するための戦略の策定と実施するための調整機能を備えた法人、戦略策定やマーケティング、マネジメントを一体的に行う組織体」の設立や運営を積極的に支援している。そして、前述した中長期戦略(2020年に2,000万人を目標)を早期に実現するための「観光立国実現に向けたアクション・プログラム2015」を決定し、現在の「明日の日本を支える観光ビジョン」策定に至っている。

以上のように、観光産業の発展が、国の成長戦略の柱の一つとして位置づけられていることから、今後もグローバル観光振興による経済成長を図る基調に変化はないと考えられる。

## 3. 観光振興による弊害(オーバーツーリズムとジェントリフィケーション)

### 3-1 オーバーツーリズム

オーバーツーリズム(Overtourism)とは、観光地が耐えられる以上の観光客が押し寄せ、過度な負荷がかかる状態を意味し、観光客の絶対数が増えたにも関わらず、インフラにかかる負担などがまかない切れない状態が問題視されている。すなわち、地域経済の成長のために進めている観光振興政策の推進結果が、地域住民の立場から見て、プラス効果以上に様々な弊害を生み出し、経済的に損害を受けることになってしまったと判断する場

合であり、「観光公害」とも呼ばれている。

特に、こうした現象は、多くの観光客を抱えるようになった有名観光地を中心に広まっており、観光客の増加による地域経済への経済的効果は十分であるものの、「観光地に居住する地域の人々」の立場からその負担と悪影響が当該地域の生活や環境を破壊している可能性があることを再認識した結果である。

オーバーツーリズムは、現在世界各地で問題化され始めている。経済的に余裕のある中間層が世界中で増える中で、特に近年のLCC（格安航空会社）の航路拡大により、海外旅行客が増加している。これは観光頻度の増加により、アイスランド、ニューヨーク、ギリシャ、ヴェネチア、アンコールワットなど世界中で、まかないきれないほど観光客が殺到した結果生じている現象であり、今後さらに深刻化すると予想されている。

表2 オーバーツーリズムによる弊害の事例

海外		
イタリア	ヴェネチアのクルーズ船寄港 トイレが不足する 滞在時間が短いため、観光客一人当たりから得られる利益はそんなに高くない	タイプ1 タイプ3
ドイツ ベルリン	長期滞在による家賃や物価の急騰	タイプ1、タイプ4
韓国 ソウル	韓屋村の住民プライバシーの侵害	タイプ1、タイプ4
スペイン バルセロナ	安価な違法民泊によって観光収入減 違法民泊への参加者により地価や家賃が上昇 政治的な影響まで発生	タイプ3、タイプ4
日本		
沖縄	外国人のレンタカー運転による交通マナー問題	タイプ2
京都・鎌倉	電車や路線バスが込み合い、住民の通勤通学に支障が出ている。 文化の違いによる外国人とのトラブル	タイプ1、タイプ2
神戸	ルミナリエ 300万人を超える人たちは商店街で消費行動を取れない	タイプ1、タイプ3
富士山	登山者増加による環境負荷の増加	タイプ1
北海道	美瑛町の「哲学の木」 観光客が写真撮影のために畑を踏み荒らす	タイプ2
岐阜	世界遺産白川郷での空地への無断駐車	タイプ1
その他の地域	文化財・環境保護地区等の禁止区域への侵入 喫煙やポイ捨て 文化財への落書きなど 民泊での騒音やゴミ放置による住民とのトラブル	タイプ2 タイプ1 タイプ2 タイプ1

上述した表2のように、国内外でのオーバーツーリズムによる弊害（観光公害）とも思われる事例をまとめると、主に次のようなタイプとなる。**タイプ1**. 観光客増加による住民生活インフラへの過剰負荷（交通、生活、安全、環境）、**タイプ2**. 文化の違いによる住民と外国人観光客との摩擦（マナー、習慣）、**タイプ3**. 地域活性化におけるアンバランスや格差の拡大（観光業と他業種）、**タイプ4**. 地域の商業化によるジェントリフィケーション



の加速（地域コミュニティの崩壊、過疎化、空洞化）である。そして、各タイプの関連性からオーバーツーリズムによる弊害は、地域住民の生活における不便から発展し、地域住民が当該地域を離れざるを得なくなる要因に発展していく恐れが十分うかがえる。

以下の図4（写真）では、参考までに観光客増加による交通混雑の発生が地域住民の生活に不便と負の影響を与えていることを例示する。

図4（写真） 観光客増加による住民生活インフラへの過剰負荷（交通混雑）



①観光地路線の混雑ぶり： JR 京都駅前のバス停



②通勤時間帯の観光客の移動： 広島市内の路線バス



③通勤時間帯の観光客の家族移動： 東京都内のJR 車内



④車道を歩く人々： 京都、嵐山の渡月橋（とげつきょう）

（2018年12月撮影）

今後、歴史上、前例のない多くの観光客の受け入れを推進し、経済成長を図っていかうとする日本にとっては、世界的に国際観光振興において遅れを取ってはいるものの、特に、海外の諸観光大国のオーバーツーリズム問題を反面教師とし、観光客が増えたときの対処ができるような政策を立てるべきである。すなわち、オーバーツーリズムを十分考慮した長期戦略を実行していくことによってこそ、持続可能なツーリズムの促進・発展が可能になると考えられる。

### 3-2 ジェントリフィケーション

本稿で取り上げる「ジェントリフィケーション（Gentrification）」とは、地域の中心部や郊外に近い特定の場所が、観光客向けの施設に変わり、当該地域で昔から住んでいる人達が、家賃の高騰により住めなくなって、移住を余儀なくされることを意味する。観光振興・都市再開発などにより住居地域までが観光地化し、観光地周辺の地域住民コミュニティの崩壊や地域の空洞化を招く結果となる。

4. 観光産業の振興と地域活性化

4-1 地方の観光振興と地域活性化

以下では、地方の例として、広島県内の観光主要都市である広島市、廿日市市、呉市の観光客数の推移を取り上げ、観光振興による地域活性化とオーバーツーリズムの影響について考えてみたい。

図5-1

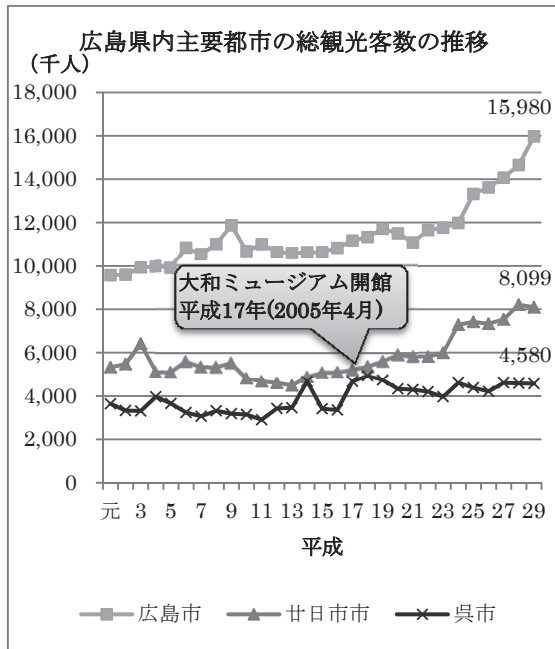


図5-2

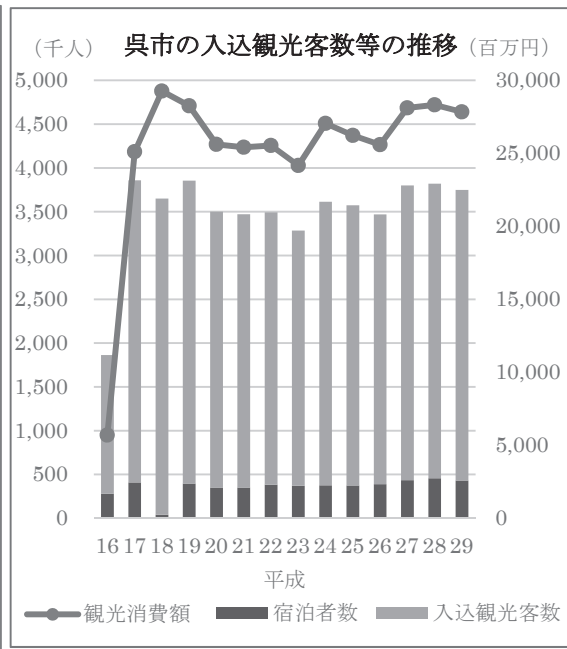


図5-3

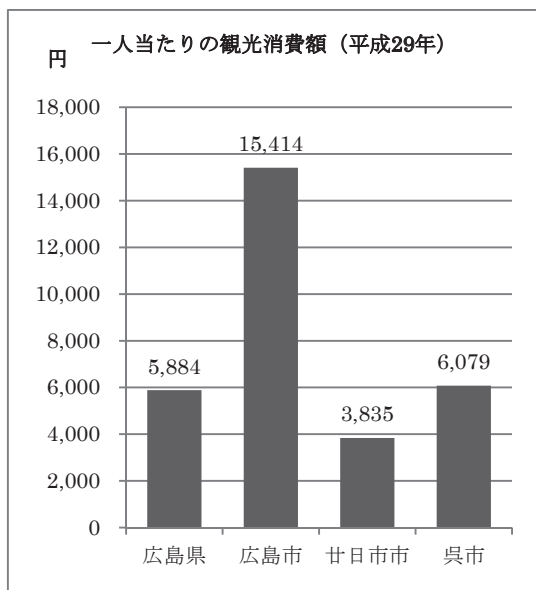
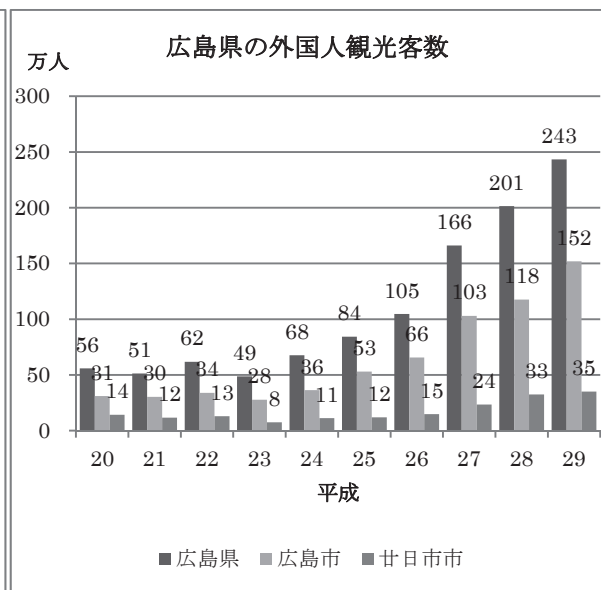


図5-4



(出典) 図5-1、図5-3、図5-4 平成29年(2017)年広島県観光客数の動向 平成30年7月広島県 より作成

図5-2 呉市/平成29年呉市統計書/運輸・通信/入込観光客数 (2018-03-26) より作成

図5-1から見ると、日本政府による観光立国推進（2003年）と、ビジット・ジャパン・キャンペーンが実施されてから全体的に各都市において観光客の増加が見られ、観光振興推進の効果があるといえる。しかし、地方都市の中でも、観光地としての知名度の差により、広島市の増加は最も目覚ましく（世界遺産の原爆ドーム、平和公園）、廿日市市（世界遺産の厳島神社）も大きく増加しているのに対し、図5-2でもわかるように、呉市の場合、瀬戸内海の優れた観光資源を有しながらも、大和ミュージアム開館（2005年）による増加後、それほどの増加が見られない。

そして、各都市におけるグローバル観光推進効果を考えるとき、図5-4のように、外国人観光客数（図5-1）と同様の傾向を見せていることから、観光振興効果は、各地域が有する観光資源に対する需要側の評価に影響されると考えられる。また、観光による地域への経済効果を見ると、図5-3から見て、一人当たりの観光消費額は観光客数よりも観光地で観光客がどのような消費行動をとるかに影響されると考えられる。すなわち、訪れる観光客に対する明確な嗜好分析や、消費パターンを分析し、対応できる観光サービスや商品の提供が行われるべきであろう。

広島県内の各都市におけるオーバーツーリズムは、まだ他の国内有名観光地と比べ、大きく問題化はしていない。しかし、広島市内をはじめ、各観光地周辺の交通混雑や民泊周辺の生活環境の悪化は、徐々に表れ始めている。したがって、観光振興とともに、早いうちからオーバーツーリズムの予防策や対応策の策定に取り組まなければならない。

#### 4-2 オーバーツーリズムへの対処

オーバーツーリズムの根本的な問題発生の原因は、観光振興により、多くの観光客が訪れるからである。従ってもっとも望ましい対処は、受け入れ可能な適正水準の観光客の誘致であろう。しかし、観光振興は地域への経済効果を主な目的としているため、観光客増加による地域への負の影響を先に考慮するのも難しい状況である。それならば、観光振興は成功したものの、オーバーツーリズムの問題に直面する場合、持続的な観光推進のために、どのような対処が望ましいのかが課題である。以下では、日本国内でオーバーツーリズム問題がもっとも顕著化している京都と政府の対応を取り上げてみたい。

##### 1 京都観光の現状と取組

京都市では、近年国内はもちろん、海外からの観光客が急増し、年間の観光消費額が1兆円に達するほど、観光振興による大きな経済効果を受けている。その反面、もっとも深刻なオーバーツーリズムに苦悩している都市でもある。

京都市は、早くから観光施策を「質を高めて量を確保する」方針とし、外国人急増による混雑問題や、宿泊客の増加、民泊の増加などに伴う生活環境の悪化に対応している。そして、「現在の観光の経済効果を市民生活の向上につなげる」という目標を立てて取り組んでいる。その特徴として、2018年10月から施行された宿泊税の導入である。宿泊税を財



源として、現在の観光課題を早急に解消し、市民生活との調和を図る取組に優先して充当すると、しているが、事業経費 37 億円の内訳は、①混雑対策 ②民泊対策 ③宿泊事業者支援 ④受け入れ環境整備 ⑤京都ならではの文化振興・美しい景観の保全 と、なっている。

しかしこれは、オーバーツーリズムの弊害を減少させることはあっても、地域住民にとってプラスにはならないと考えられる。もっと踏み込んだ対策として、観光振興以前よりも市民生活の向上が実感できるような取り組みでなければならない。

## 2 日本政府の取組

前述した様々な国内でのオーバーツーリズムとも呼ばれる観光客による地域での迷惑行為の多発に対応して、政府では「観光公害」の実態調査に取り組んでおり（2018年10月）、今後実態調査の結果をふまえ、目標とする観光立国に向けて国や自治体への政策提言を行う予定である。平穏な住民生活と観光振興との共存を探るための今回の調査は、地域住民の観光振興に対する反発が強まれば、結果的に観光振興の目標達成に大きな障害となるからである。

政府はグローバル観光の振興とともに、2019年1月から出国者を対象に、国際観光旅客税を徴収すると決めた。また、見込まれている税収約500億円の2019年度の使途として、①ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備 ②我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化 ③地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上の3つの分野に観光財源を充当する。と、している。具体的には、出入国手続きの高度化、世界水準の受入環境整備、地域資源を活用した新たな観光コンテンツの拡充など特に新規性・緊急性の高い以下の施策・事業に充てることとする。と、している。

しかし、これに関しても、その使途がグローバル観光の振興のためや、海外からの観光客の利便性を高めるためのものに傾斜している感が強い。グローバル観光の振興による国民生活や各地域観光地への負の影響をいかに抑えるかに関しては、目新しい施策と予算配分は見られない。結局、オーバーツーリズムに対する根本的な対処になるとは言えないのである。

政府のオーバーツーリズム対策としては、観光庁の「持続可能な観光推進本部」の設置が代表的である。観光庁では、「海外を含めた事例研究に着手し、地域による調査なども支援していく」、また、「外国人観光客の増加や集中に伴う混雑、生活環境の変化、マナー違反などを課題の例に挙げ、事例を把握し、対応策を検討する」と、しているが、これは、観光客の急増が地域の住民の生活や自然環境に負の影響を及ぼし、結果として旅行者の満足度も低下させることに対する対応策の検討であり、地域住民の生活環境の悪化を改善する意味ではない。オーバーツーリズムによる根本的な地域住民への負の影響への対応には、不十分である。

## 5. まとめと提言

グローバル観光の振興とオーバーツーリズムの問題は、観光振興による地域活性化の利益がいかにかに配分され、その費用を誰が負担するのかの単純な問題かもしれない。したがって、観光振興の直接的受益者となる観光客や地元の観光業者側と、観光客とさまざまな地域のインフラを共有することになる地域住民側との平等な立場での協議が必要不可欠である。

日本政府は経済成長を目指して観光立国を宣言し、短期間で大きな成果を得ており、観光産業も着実に成長し続けている。しかし、当初の観光立国の宣言から掲げている「国民生活の向上」は、おざなりになっている側面も伺える。

オーバーツーリズムは、観光振興の本来の目的をもう一度見つめ直すきっかけとして、我々の直面した問題となっていると思われる。「住んでよし、訪れてよし」のキャッチフレーズの下で進められた観光振興の結果、地域住民にとって「住みにくい地域づくり」となってしまうように細心の注意を払うべきであり、振興策も地域住民の共感を得て推進されるべきであろう。

そのためにも、現在活動している DMO において住民側の意見の積極的な取り入れが急がれる。また、できれば、観光振興と地域活性化のための、「地域住民と地元の観光企業、行政による常設の組織」を作ることが望ましい。そして観光振興事業の経済効果の分析を実際に行い、振興事業に関する予算配分まで提言できる権限を与えることも検討すべきである。

観光振興が地域活性化にもたらす負の影響を取り除き、地域住民にとって生活の質的向上と、より良い生活環境の構築に役立つようになれば、持続的な観光振興が実現できると考えられる。また、そうなれば、観光振興は、観光客にとっても受け入れる地域住民にとっても「訪れてよし、住んでよし」の結果をもたらす。さらに、観光が長期滞在や地域への移住までに発展すれば、地域が抱えている最大の問題でもある、少子高齢化による地域の過疎化や空洞化を解決するものとなる可能性まで期待できる。

## 参考文献

1. 日本交通公社 「機関紙 観光文化」, 第 240 号, (2019)
2. デービッド・アトキンソン 「新・観光立国論」, 東洋経済新報社 (2015)
3. 香川眞 「観光立国の意味を考える」, 『流通経済大学社会学部論叢 20(2)』, 流通経済大学 (2010 年 3 月)
4. 新井佼一 「国際観光政策の展開」, 『観光政策論』, 観光学全集第 9 巻, 原書房 (2009)
5. 首相官邸／観光立国推進戦略会議と開催状況 (2009-12-09)  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko2/suisin/index.html>
6. 日本政府観光局 (JNTO) ／年別 訪日外客数の推移 (2018-12-15)  
<https://statistics.jnto.go.jp/graph/#graph--inbound--travelers--transition>