

持続可能な観光に向けた土地利用規制に関する研究

正会員○横田 彩夏^{*1} 同 姫野 由香^{*2} 同 長弘 颯太郎^{*1} 准会員 宇土 沙希^{*3}

7.都市計画—3.市街地変容と都市・地域の再生 都市計画

持続可能な観光 オーバーツーリズム 土地利用

1 研究の背景と目的

観光によって生み出される収入は、観光地とその周辺の社会的経済、文化的発展に貢献してきた。一方で、観光客の著しい増加による住民生活の質、観光客の体験の質への悪影響は「オーバーツーリズム」と呼ばれ、多くの観光地で対策が検討されてきた¹⁾。国連世界観光機関(以下 UNWTO)によると 2023 年 9 月の時点で、世界の国際観光客到着数は、COVID-19 流行前の水準に迫り、観光需要は急激な回復を示しているとされている。そして、今後も観光需要は増加し続けることが予想され、観光地の人流管理は重要な課題として指摘されている²⁾。

また、2013 年には UNWTO の指示の下、観光に関わるすべての地域が目指す必須の基準である GSTC-D^{注1)}が開発され、国連加盟国での順守が求められている³⁾。日本国内においても、2020 年に GSTC-D をベースとし、持続可能な観光地マネジメントの促進を目的とした「日本版持続可能な観光ガイドライン」(以下 JSTS-D)が策定された。これらにより、世界各地や日本国内で持続可能な観光に向けた取組が確認でき、GSTC の認証団体による取組の表顕が行われている^{注2)}。

阿部ら⁴⁾は、複数のオーバーツーリズム発生都市での対策をまとめ、包括的な観光地マネジメントの手法を検討している。その中で、居住環境と観光活動の両立のため、土地利用の規制と誘導が不可欠としている。しかし、土地利用によって人流や開発を管理する取組に着目し、その手法、傾向をまとめた研究や書籍は確認できない。

そこで本研究では、持続可能な観光に向けた取組としての土地利用対策事例から、立地条件や手法ごとの傾向を明らかにする。これにより、観光地の立地や観光資源による土地利用対策の適用方法を検討することを目的とする。

2 研究の方法

本研究では、持続可能な観光のための土地利用対策の手法の詳細を把握するため、持続可能な観光に向けた取組を

表顕された事例⁵⁾と、オーバーツーリズム対策を行なっている事例¹⁴⁾¹⁶⁾を収集する。3 章では、各事例を立地的特徴によって分類し、対策の傾向を明らかにする。また、収集した事例の土地利用対策を行なっている事例(全 10 件)のうち、人流や開発行為の管理手法の詳細が確認できた 5 件の事例の「規制策」と「誘導策」に着目して詳細を把握する。4 章では、日本有数の温泉観光地であり、持続可能な観光を目的とした土地利用対策はまだ行われていない別府市を対象に、土地利用対策の検討を行う。その際、3 章で明らかにした立地的特徴や「規制策」「誘導策」による土地利用対策を用いて検討を加える。

3 持続可能な観光地に向けた取組の動向

3-1 本研究で対象とする事例

本研究では、①GSTC の認証団体である Green Destinations が 2022 年に選出した Green Destinations Top 100 Stories list (以下、GD Top 100)の観光地 102 件、②UNWTO のレポート¹⁾にて紹介されたオーバーツーリズム発生都市 8 件のうちインターネットと書籍で情報収集が可能であった 5 件、③複数の書籍⁴⁾⁶⁾にて日本国内のオーバーツーリズム発生都市とされる京都市の計 108 件を対象事例とする。

3-2 立地と対策による傾向

本節では、立地タイプによる対策の傾向の違いを明らかにするため、108 件の事例を立地タイプと対策を講じた対象によって分類した。立地タイプは、人流管理の観点より、観光客の分散の可否によって分類した(表 1)。また、立

表 1 立地タイプの定義

立地タイプ	定義
単一目的型	事例に示される観光地内で、観光客の分散が不可能、または、観光客の総量規制が一定程度可能な場所
地域観光型	事例に示される観光地内で、観光客の分散が可能、または、観光客の入場を制限できない場所

表 2 対策を講じた対象の定義

対策を講じた対象	定義
土地利用	土地の利用や開発行為に対して対策を講じる
運営体制	観光地の運営方針や体制に対策を講じる
産業	雇用や観光地の宣伝、資金などに対策を講じる
インフラ・設備	観光地のインフラや設備に対策を講じる
有形文化財	観光資源となる有形文化財に保全等の対策を講じる
無形文化財	観光資源となる無形文化財に保全等の対策を講じる
自然環境	観光資源となる自然やその周囲の環境へ対策を講じる

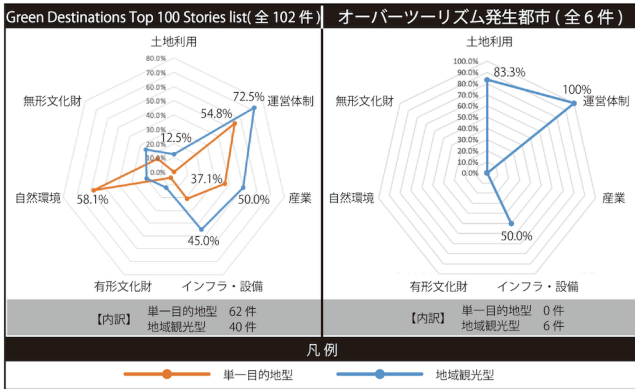


図1 対象事例の立地タイプ別の対策の割合

地タイプごとの対策の傾向を把握するため、対策を講じた対象を7つに分類した(表2)。次に、持続可能な観光に向けた取組を行うGD Top 100の事例と、オーバーツーリズム発生都市事例について、立地タイプ別に対策を講じた対象の割合を図1のレーダーチャートに示す^{注3)}。

DMOの設立など「運営体制」に関する取組を行なった事例は、GD Top 100では54.8%(単一目的地型)、72.5%(地域観光型)、オーバーツーリズム発生都市では100%といずれも高い割合を示している。これは、持続可能な観光地に向けた取組を始める初期段階では、基本的な組織の見直しや、観光地の全体的な指針の見直しなどが必要となってくるためと考えられる。また、その他の項目に比べ、直接的な費用が必要となりにくく、対策を講じやすいことも理由であると考えられる。

雇用機会の創出や宣伝活動のための資金調達など「産業」に関する取組を行なった事例は、GD Top 100では約37.1%(単一目的地型)、50%(地域観光型)であるのに対し、オーバーツーリズム発生都市では0%である。つまり、観光客の増加や観光産業の活性化を図る観光地において取組まれる対策であることが確認できた。

バスの路線拡大や公共空間のバリアフリー化など「インフラ・設備」に関する取組を行なった事例は、地域観光型では、GD Top 100とオーバーツーリズム発生都市の両方で50%近い値を示している。観光客の分散が可能な地域観光型の半数で、インフラ整備により、人流管理と住民生活の質の確保に取り組んでいることがわかった。

生態系の保護など「自然環境」に関する取組を行なった事例は、単一目的地型で最大(58.1%)である。これは、単一目的地型に、「自然環境」を観光資源とする観光地が多いためであると考えられる。

そして、公共空間の活用計画の策定や宿泊施設の立地

規制など「土地利用」に関する取組を行なった事例は、GD Top 100では12.5%であるのに対し、オーバーツーリズム発生都市では83.3%に上る。これは本研究では、土地利用対策事例収集のため、オーバーツーリズム発生都市を対象事例としたことが理由である。一方で、また観光による悪影響が顕在化していない観光地が多いGD Top 100では、人流や観光資源の管理が予め行われている、もしくは、現時点ではその必要がないため「土地利用」に対して対策が行われていない傾向が確認できた。

3-3 土地利用に関する対策を講じた事例の詳細

3-2において、「土地利用」に対策を講じている事例について「規制策」と「誘導策」に着目し、人流や開発行為の管理手法の詳細を把握する。

「土地利用」に対策を講じている事例(全10件)の規制策と誘導策の概要を表3に示す。各事例をI.規制策のみを講じている事例、II.誘導策のみを講じている事例、III.規制策と誘導策の両方を講じている事例の3つに分類した。

表3の「対策が作用した課題」と「事例の出典元」より、オーバーツーリズム発生都市では、オーバーツーリズムに起因した課題のみに対策が作用している。そのため、多様な事例の詳細が把握できるGD Top 100と、オーバーツーリズム発生都市の事例をI IIから、それぞれ1件ずつ選定し、その詳細を表4にまとめた。ただし、IIIの該当事例はベルリンのみのため、オーバーツーリズム発生都市の事例のみとした。

表3 各事例の土地利用対策の概要

	観光地名(所在国)	対策が作用した課題	土地利用対策の概要	事例の出典元
I. 規制策のみ	那須塩原市(日本)	自然公園での観光客のマナー違反	駐車禁止区域や条例を制定することで、観光客の混雑やマナー違反を解消	Green Destinations TOP 100
	バルセロナ(スペイン)	オーバーツーリズムによる宿泊施設の増加、ジェントリフィケーション、観光客の集中	人口密度や生業、敷地形態等の特徴ごとに市街地を13区域に分割し、観光に関連する活動や用途を制限する市内を4つのエリアにレベル分けし、宿泊施設の客室数、新規ホテルの建設を規制、民泊の立地を禁止	オーバーツーリズム発生都市
	アムステルダム(オランダ)	オーバーツーリズムによる宿泊施設の増加、ジェントリフィケーション、観光客の集中、画一的な観光地化	ホテルの新規建設禁止エリアを設定、宿泊施設の総量規制、観光客向け店舗の出店規制、大型チェーン店舗数の上限設定をすることで、画一的な観光地化を防止	オーバーツーリズム発生都市
II. 誘導策のみ	アテネ(ギリシャ)	空き家の増加による治安の悪化、地価の低下	過疎化した市場における、公共空間の新たな用途を公募、空地と安価なレンタルスペースを計画、設置し、住民や観光客、出店者が集まるように誘導	Green Destinations TOP 100
	ナイメーヘン(オランダ)	人工島の無秩序な開発	地区ごとに住民が求める機能を備えた住宅や空間を予め整備し、その後も地区の方針に沿った開発行為を誘導	Green Destinations TOP 100
	ニトラ(スロバキア)	観光地の開発促進	住民参加によって公共空間の活用計画を策定することで、シビックプライドを持って観光地開発を行うよう誘導	Green Destinations TOP 100
	大洲市(日本)	増加する空き家による城下町の景観悪化	空き家を宿泊施設への転用、改修することで、景観維持を図り、空き家解消と観光関係事業者の事業参入を誘導	Green Destinations TOP 100
	コペンハーゲン(デンマーク)	オーバーツーリズムによる観光客の集中、ジェントリフィケーション	目的地の分散化を目的とし、中心地以外へホテル建設を誘導	オーバーツーリズム発生都市
III. 規制+誘導	京都市(日本)	オーバーツーリズムによる観光客の集中、上質な宿泊施設の拡充	宿泊施設の立地が制限されている区域において、特例的に開業を認めることで、山麓や周辺部へ宿泊施設を誘導	オーバーツーリズム発生都市
	ベルリン(ドイツ)	オーバーツーリズムによる観光客の集中、観光地の画一化	観光地化の影響を受けているエリアの商業施設をモニタリングし、観光系施設の新設、観光客の集中を規制、今後建設が推奨される場所を建設投資家に提供してホテル整備を誘導	オーバーツーリズム発生都市

・・・オーバーツーリズム発生都市の事例

表 4 選定した事例の土地利用対策の詳細

観光地名(所在国)	I. 規制策のみ		II. 誘導策のみ		III. 規制策 + 誘導策
	那須塩原市(日本)	バルセロナ(スペイン)	大洲市(日本)	京都市(日本)	
事例の出典元	Green Destinations TOP 100	オーバーツーリズム発生都市	Green Destinations TOP 100	オーバーツーリズム発生都市	オーバーツーリズム発生都市
対策が作用した課題	自然公園での観光客のマナー違反	宿泊施設の増加、ジェントリフィケーション、観光客の集中	増加する空き家による城下町の景観悪化	観光客の集中、上質な宿泊施設の拡充	観光客の集中、観光地の画一化
対策の対象	観光客	観光関連事業者、宿泊施設事業者	観光関連事業者	宿泊施設事業者	観光関連事業者、宿泊施設事業者
土地利用対策の詳細	公園付近に駐車禁止区域を設定し、駐車に関する内容を含む条例(木の保護地条例)を制定することで混雑や路上駐車を解消	①2010年に人口密度や生業、敷地形態等の特徴ごとに13区域に分割し、観光に関連する活動や用途を制限 新規ホテルの建設の禁止 ②市内を宿泊施設の集中具合によって4つのエリアにレベル分けし、宿泊施設の客室数、新規ホテルの新規建設を規制、民泊の立地を禁止(①の宿泊施設に関する規制に代わる規制)	城下町内の約20戸の空き家を改修し、宿泊施設に転用	宿泊施設の立地が制限されている区域(都市計画法上、ホテル旅館、簡易宿所の立地が規制されている区域)において、特例的に開業を認めることで山麓や周辺部へ宿泊施設を誘導する(上質宿泊施設誘致制度)	①観光地化の影響を受けているエリアの商業施設をモニタリングし、観光系施設の新設、集中を防ぐ ②今後建設が推奨される場所を建設投資家に提供してホテル整備を誘導
土地利用対策による結果や他への影響	徴収した駐車料金を利用して警備体制の強化 2022年に駐車に関する内容を含む条例(木の保護地条例)が施行されたため、効果や実績は確認できず	①ホテルの新規建設が困難なエリアとして認識され、違法民泊を増加させる一因となる ②観光業界からの反発があり、いくつかの条項は法律違反として裁判に持ち込まれた	計33戸の空き家が解消し、約20社の観光に関する事業者の参入に繋がった	2017年の施行以降、十数件のホテルの建設改修が計画がされた 一方で、住宅宿泊事業法やそれに対する追加ルール、簡易宿所に関する旅館業法の規制緩和などにより、市中心部の商業地域にて簡易宿所が急増し、開業後3年以内の廃業が増加 その影響で商業地域で商業施設の供給が進まないことを背景に、建物高さ規制を緩和	効果や実績は確認できず
関連する土地利用以外の取組	繁忙期の駐車料金の徴収 滞滞活動の実施	宿泊施設の部屋数を限定/ホテルのランクに応じた宿泊料の徴収/新規開発及び大規模開発に際して床面積の30%以上を低賃住宅に充てることを義務化/観光客の集中の激しい施設で、予約制の導入や入場料を徴収などの入場制限	行政、コンサル、宿泊業、金融によるDMOの設立/空き家管理のためのNGOの設立/まちづくりコンサルタント2社とのPPP協定/景観を維持するための持続可能なシステム、体制を構築/民間都市開発推進機構へ補助金の申請	民泊に関する京都市独自のルール設定(住宅宿泊事業法への追加ルール)/宿泊税の導入/一部地域で、宿泊施設の計画段階から、地域住民への説明義務/宿泊施設のリニアフリー義務	民泊施設へホテルと同等の義務の付与/賃貸物件の賃貸しの禁止/観光税の徴収/ジェントリフィケーションを防ぐため、家賃の急激な高騰を防ぐ処置が発動できる制度の策定/ジェントリフィケーションが起きている地区にて、外資企業への不動産売買を禁止

表4のI.規制策のみを講じた事例に着目する。那須塩原市では、観光客の体験の質を保護するため、駐車禁止区域の設定や条例の制定を行なっている。また、バルセロナでは、観光関係事業者を対象とした観光関連施設の立地規制をすることで、住環境の保全を図っている。

一方で、規制策を講じることによって必要となった対策として、那須塩原市では、警備強化が行われており、観光地の保全のための人材や資金が必要になっている。また、バルセロナでは、規制対象となることを避けるために違法民泊が増加したことや、大胆なエリア分けへの観光業界からの反発が確認できる。

規制策を講じることで、住民生活の質を守れる一方で、規制策に対する副作用もあるため、それらに備えた制度や体制を構築する必要があり、規制策は重層的でなければならないと考えられる。

次に、II.誘導策のみを講じた事例に着目する。大洲市ではDMOが主導して予め施設整備を行なったことにより、その後、当該地域への観光関連事業者の参入が確認できる。また、京都市でも、上質な宿泊施設の建設について規制緩和による立地誘導を行うことで、十数件のホテル建設が計画されている。

一方で、大洲市のような観光促進を目的とした誘導策を講じるには、予め施設整備を行うなど、多額の初期費用が必要となる。大洲市では、DMOに金融業者が参加し、初期費用の捻出をしている。このように観光地マネジメントのための体制構築には、取組に合わせた専門家の参加も必須であると考えられる。また、京都市の宿泊施設の立地に関する規制は、都市計画法に定める

用途地域にとどまっている。商業地域では、簡易宿所の増加により商業施設へ空間の供給が進まないことを背景に、景観施策である高さ制限の緩和が行われている。これらより、宿泊施設の増加に関して立地規制などの直接的な対策は講じず^{注4)}、観光による経済活動を規制していないことがわかる。

III.規制策と誘導策の両方を講じているベルリンでは、観光地化によって生じた課題には規制策をとり、計画的な宿泊施設の建設を誘導するなど、住民生活の質の保護と、観光促進の両立を図っている。また、規制策は必要になった際に講じる体制をつくり、そのためのモニタリングをしていることがわかった。

以上より、観光地では課題解決と長期的な観光地マネジメントのため、規制策と誘導策を組み合わせたり、その他の制度や体制構築を行なったりなど、複合的な対策が必要であることがわかる。特に、観光は関連する団体が多いため、規制策による副作用など、他への影響を考慮し、モニタリングする必要があるといえる。

4 大分県別府市の概要と宿泊施設の立地傾向

4-1 大分県別府市について

3-3において、京都市のように商業地域で簡易宿所が増加する課題は、同市独自の対策が講じられておらず、全国の観光地でも起きうる課題といえる。そこで、大分県別府市を対象に、宿泊施設数の推移や課題を把握する。

別府市は源泉数・湧出量が日本一であり、住民が組合で運営する共同温泉を観光客も利用するなど、住民生活と観光が共存する国内有数の温泉観光地である。

別府市の宿泊施設数^{注5)}の推移を図2に示す。2015

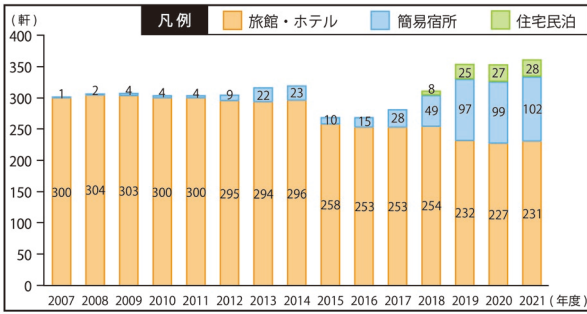


図2 別府市の宿泊施設数の推移

年度以降、旅館・ホテルは減少傾向にある一方で、簡易宿所は増加傾向にあり、特に、2017~2019年度に著しく増加している。これは、2016年度の旅館業法における簡易宿所営業の基準緩和や、2018年度の住宅宿泊事業法の施行が影響していることが姫野ら⁷⁾の研究によりわかっている。また、京都市と同様に、別府市の宿泊施設の立地に関する規制は、温泉掘削に関する温泉法以外は、用途地域や景観重点地区等の一般的な都市計画上の規制にとどまる。一方で、別府市が行なったアンケート調査⁸⁾では、住民から観光に関して苦情や否定的な意見が確認できないため、観光によって住民の生活の質に悪影響が及んでいる可能性は低いと考える。

4-2 別府市における土地利用対策の検討

別府市における宿泊施設の土地利用対策について検討をする。現在の宿泊施設の立地状況^{注6)}を図3に示す。中心市街地^{注7)}と鉄輪温泉地区に宿泊施設が集中している。特に、中心市街地の客室数は別府市全体の約4割を占める。また、旅館・ホテル、簡易宿所が立地可能な商業地域等^{注8)}は広範囲に指定されており、中心市街地や鉄輪温泉地区を除くこのようなエリアでは、今後も

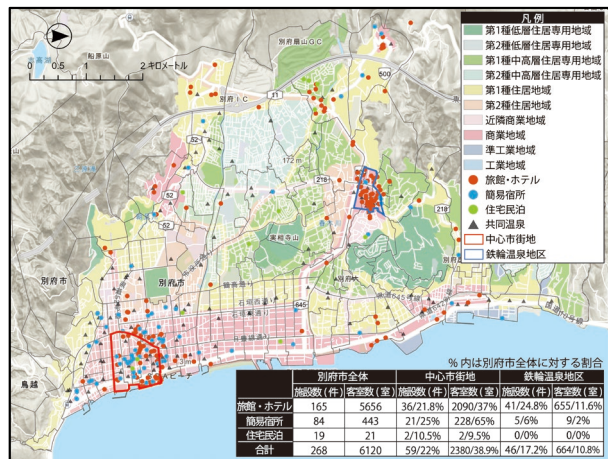


図3 別府市の宿泊施設の立地分布

宿泊施設が増加する可能性が考えられる。そのため、課題が生じる前に、宿泊施設の総量規制や、容積率の規制などの規制策を検討したり、講じたりできる体制構築が必要と考える。

5 総括

本研究では、持続可能な観光に向けた取組としての土地利用対策事例から、立地条件や手法ごとの傾向を明らかにし、大分県別府市における、土地利用対策を検討した。

持続可能な観光に向けた取組として、観光地の運営体制の見直しは必須であり、その他にも立地や観光地の課題に合わせた対策を複合的に行うことが必要であることがわかった。

また、土地利用対策を講じた事例の規制策と誘導策に着目した。観光地では、課題解決と長期的な観光地マネジメントのため、規制策と誘導策を組み合わせるなど重層的な対策が必要であることがわかった。

大分県別府市では、全国の観光地で起きうる課題として、簡易宿所の増加に着目した土地利用対策を検討した。本研究では、簡易宿所の立地のみに着目したが、住民生活の質の保護と、観光促進両立のため、今後さらに、地区人口や観光資源、客室数等を考慮し、広域的な土地利用対策を検討する必要があると考える。

【補注】

- 注1) GSTC Destination Criteria の略称。
- 注2) Green Destinations によって毎年選出される「Green Destinations Top 100 Stories list」を指す。
- 注3) Green Destinations TOP 100 Stories list レポートや書籍で確認できた対策は全てカウントしたため、各事例ごとの項目の重複あり。
- 注4) ただし、京都市は旅館業法上の簡易宿所と、住宅宿泊事業法上の民泊に対し、客室面積に下限値を設けるなど独自のルールを示した「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」を制定している。
- 注5) 本章では旅館業法上の旅館・ホテル営業を「旅館・ホテル」、簡易宿所営業を「簡易宿所」、住宅宿泊事業法上の民泊を「住宅民泊」とし、これらをまとめて別府市における「宿泊施設」とする。
- 注6) 2022年度末までに、大分県より営業許可を得た旅館ホテル、簡易宿所、住宅民泊で、2023年9月末時点での営業が確認できた施設を図3に示した。
- 注7) 2008年7月に別府市が策定した「別府市中心市街地活性化基本計画」にて示される中心市街地を適用した。
- 注8) 用途地域の第1種住居地域、第2種住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域を指す。

【参考文献】

- 1) UNWTO 「『Overtourism』? - Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions (Executive Summary)」, 2018年p.4
- 2) UNWTO 「World Tourism Barometer Volume 21 Issue3」2023年9月19日
- 3) 観光庁・UNWTO 駐日事務所 「日本版持続可能な観光ガイドライン(JSTS-D)」, 2020年6月
- 4) 阿部大輔、石本東生、江口久美、岡村祐、西川亮、沼田壮人、後藤健太郎 「ポスト・オーバーツーリズム 界限を再生する観光戦略」, 学芸出版社2020年12月
- 5) Green Destinations 「2022 - Top 100 Destinations - Good Practice Stories」, <https://www.greendestinations.org/wp-content/uploads/2023/10/2022-destinations-and-GPS.pdf>(最終閲覧日: 2023年11月22日)
- 6) 高坂晶子 「オーバーツーリズム 観光に消費されないまちのつくり方」, 学芸出版社2020年3月
- 7) 姫野由香、指方綾乃、鄭載勲 「温泉観光地における民泊施設の立地分析と住民評価の実態」日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.56, No.3, 2021年10月 pp.1085-1091
- 8) 別府市 「別府市総合戦略及び総合計画策定に係る市民アンケート調査 報告書」, 2020年3月

*1 大分大学大学院工学研究科博士前期課程 大学院生
 *2 大分大学理工学部理工学科建築学プログラム・准教授 博士(工学)
 *3 大分大学理工学部創生理工学科建築学コース 学部生

*1 Graduate Student, Oita Univ.
 *2 Associate Professor, Faculty of Science and Technology, Oita Univ., Ph.D
 *3 Undergraduate Student, Oita Univ.