

持続可能な観光地形成のための宿泊施設の立地規制に関する研究

正会員 ○宇土 沙希* 同 姫野 由香**
同 馬場 翔太郎* 同 清川 智裕*

持続可能な観光 土地利用 宿泊施設
特別用途地区

1. 研究の背景と目的

国連世界観光機構によると、近年の都市部の急速な人口増加と観光産業の成長により、都市観光に対する需要は著しく増加している¹⁾。近年の日本でも、観光促進政策^{注1)}の推進、円安基調により、訪日外国人客が年々増加し、観光需要は増加傾向である。

観光客の増加に伴う宿泊施設の増加などの観光地化の進行は、大きな経済効果が期待できる一方で、観光公害をもたらす可能性もある。2018年には、宿泊施設の開業ラッシュによる地価上昇に伴って家賃が高額となり、転居を余儀なくされる事例²⁾も確認されている。

したがって、基礎自治体は、観光地化に伴う地域の変化を適切に捉え、観光公害が顕在化する以前に、宿泊施設の立地が望ましくない地域に対し立地を規制する仕組み等を立案・発動することが重要である。

しかし、観光地化に伴う地域の変化を捉える具体的な方法論は未確立であり、各基礎自治体における観光地化に伴う危険予知と無秩序な開発を防ぐコントロールの手法の検討が必要であるといえる。

そこで、本研究では観光客数と宿泊施設数の増減から、宿泊施設の増加傾向を示す基礎自治体の特徴を明らかにする。また、特別用途地区^{注2)}制度における、宿泊施設に対する立地規制と緩和の実態を把握する。また、同制度によって宿泊施設の立地規制と緩和を同時に行うことで、抑制の効いた開発をしていると考えられる基礎自治体を選定し、「営業種別」「開業年代」「収容定員」の観点から宿泊施設の立地傾向を把握する。これにより、観光地化を定量的に評価し、都市計画によって開発をコントロールする手法の確立に寄与する知見を得ることを目的とする。

2. 研究の方法

本研究では、宿泊施設が増加傾向を示す基礎自治体の特徴を把握するため、全国1747市区町村^{注3)}を観光客数と宿泊施設数³⁾により9つに分類し、近年宿泊施設の増減が著しい市区町村の特徴を明らかにする(3章)。次に、各基礎自治体が定める特別用途地区による、宿泊施設立地の規制又は緩和の実態を把握する(4章)。さらに、同制度により宿泊施設の立地規制と緩和を行なうことで、抑制の効いた開発をしていると考えられる基礎自治体を選定し、宿泊施設の立地傾向を把握する(5章)。これにより、特別用途地区制度を始めとする都市計画制度が、宿泊施設

の立地に対し有効なコントロール手法となり得るかを評価する。

3. 宿泊施設が増加傾向を示す基礎自治体の特徴

3. 1 観光客数と宿泊施設数による市区町村の類型

本章では、ひと月あたりの観光客数が集計可能な全国1688市区町村を対象とする。また、対象市区町村の宿泊施設数を営業種別^{注4)}ごとに集計し、観光客数と併せプロットしたものを図1に示す。また、次節にて宿泊施設の増減を調べるためにあたり、観光客数と宿泊施設数の多寡を考慮する為、それぞれに対し3つの区分^{注5)}を設けることで1688市区町村を9つに分類した。

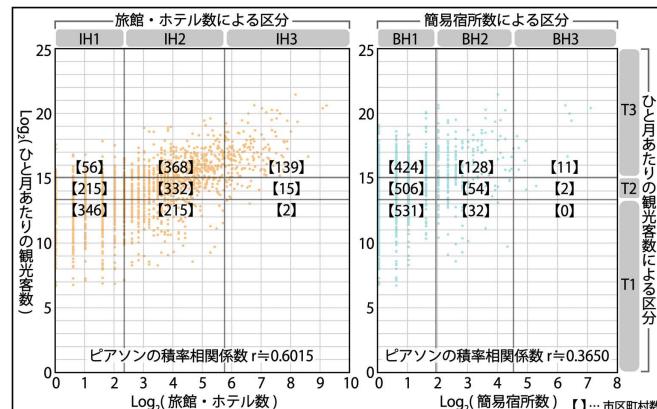


図1 観光客数と宿泊施設数の相関図

旅館・ホテルには正の相関($r \approx 0.6015$)が見て取れ、簡易宿所には弱い正の相関($r \approx 0.3650$)が見て取れるが、現段階では観光客数と施設数に明確な傾向があるとは言い難い。ここで、観光客が少ない基礎自治体でも、突如として観光需要が高まり、宿泊施設数が増加する可能性が想定されたため、施設数の増減に注目する。

2006年からの2021年までの宿泊施設数の増減を、長期と

表1 区分ごとの宿泊施設数の増減傾向

| n=1688 | 旅館・ホテル数による区分 | | | 簡易宿所数による区分 | | |
|-----------|---------------|---------------|--------------|----------------|--------------|-------|
| | IH1 | IH2 | IH3 | BH1 | BH2 | BH3 |
| 観光客数による区分 | 1 39 16 (a) | 13 286 69 (a) | 3 120 16 (a) | 115 273 36 (a) | 82 43 13 (a) | 8 2 1 |
| | 11 143 61 (b) | 14 240 78 (b) | 1 9 5 (b) | 109 358 39 (b) | 33 21 0 (b) | 1 1 0 |
| | 20 251 75 (b) | 10 136 69 (b) | 0 2 0 (b) | 90 410 31 (b) | 20 12 0 (b) | — |
| 凡例 | ■…急増 | ■…増減 | ■…急減 | / 数字…該当する市区町村数 | | |

短期に分けて判定^{注6)}し,前節での区分ごとに市区町村数を集計したものを表1に示す。

IH1/2,BH1/2 の,施設数が少ないまたは中程度の区分に注目すると,「急増」が一定程度確認できる。つまり,これまで宿泊施設開発が盛んでは無かった地域において,宿泊需要の高まりを示唆していると考えられる。さらに,観光客数が多く,宿泊施設数が少ない区分の市区町村において「急減」(a)が,観光客数が少なく,宿泊施設数が多い区分の市区町村において「急増」(b)が見られる。つまり,観光客数と,宿泊施設数の増減傾向においても必ずしも正の相関があるとは言えない。観光客や宿泊施設が少なく,これまで観光地としての注目度が高くなかった市区町村などにおいて,宿泊需要が高まる可能性が示唆されたといえる。

3. 2 宿泊施設数が急増した市区町村の都市計画

次に,突発的な観光または宿泊需要増加に対し,無秩序な開発を未然に抑制する策として,各種都市計画による規制が有効である可能性について言及したい。参考文献⁴⁾により,都市計画区域,市街化区域,用途地域の決定状況を調査し,決定の有無と増減判定の結果をまとめたものを表2に示す。本節では,旅館・ホテル,簡易宿所数のいずれかでも「急増」した市区町村(青網掛け部)に注目する。「区域区分」の有無により施設数が「急増」した市区町村の割合の差は5.9(=32.0-27.9)%(c),「用途地域」の有無により施設数が「急増」した市区町村の割合の差は1.3(=33.3-32.0)%(d)である。いずれも,決定状況が無い場合に「急増」の割合が高くなる結果となった。以上より,都市計画の決定状況が無い場合により施設数の「急増」が起こりやすい可能性を示唆していると考えられる。一方で,決定状況に関わらず,施設数が「急増」した市区町村を3割前後確認できる。したがって,都市計画区域,市街化区域,用途地域の決定による制限のみでは,宿泊施設の総量をコントロールすることは難しいことが想定できる。つまり,持続可能な観光まちづくりを考える上では役割が不十分である可能性が指摘できる。

表2 各種都市計画の有無と宿泊施設数の増減

| 増減判定 | | 都市計画 | | | | | 市区町村数 | |
|------------|----------|-----------------|------|---------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| 旅館・ ホテル | 簡易 宿所 | 都計区域 | | 無 | 有 | 有 | | |
| | | 区域区分 | 用途地域 | 無 | 無 | 有 | | |
| 急増 | (件) | 急増 | | 6 | 1 | 4 | 8 | 19 |
| | | 急減 | | 3 | 0 | 1 | 1 | 5 |
| | | 増減 | | 10 | 4 | 10 | 25 | 49 |
| | | 急增 | | 29 | 14 | 43 | 22 | 108 |
| | | 急減 | | 4 | 2 | 12 | 5 | 23 |
| | | 増減 | | 51 | 25 | 92 | 90 | 258 |
| 増減 | | 急増 | | 55 | 32 | 124 | 120 | 331 |
| | | 急減 | | 11 | 8 | 28 | 35 | 82 |
| | | 増減 | | 166 | 68 | 254 | 325 | 813 |
| | | 青網掛け合計 件数と割合 | (件) | 103(d) (%) | 51 30.7 | 182 33.3 | 176 32.0 | 512 27.9 |
| 計 | | | (件) | 335 | 154 | 568 | 631 | 1688 |

4. 特別用途地区制度による宿泊施設の立地規制

本章では,特別用途地区の指定状況を,宿泊施設立地に対する規制と緩和の観点から整理し,観光地における宿泊施設に対する立地規制や緩和の実態を把握する。参考文献⁴⁾より,特別用途地区は,2023年度末時点で473市区町村1272地区^{注7)}に指定されているが,各市区町村の例規集より条例

の内容が確認できる1246地区を本研究の調査対象とした。さらに,当該地区は,用途地域指定済のエリアに重ねて指定される特性を考慮し,宿泊施設の立地を規制または緩和する地区指定であるか判別^{注8)}する。特別用途地区の類型ごとに規制または緩和をしている地区数をまとめたものを表3に示す。

特別用途地区の類型に注目すると,特別工業地区,文教地区,特別業務地区,中高層階住居専用地区において立地を規制する方針が(e),娯楽レクリエーション地区,観光地区では緩和の方針が(f)複数確認できる。娯楽レクリエーション地区,観光地区は,宿泊施設の立地規制を緩和し,立地を誘導するのに適した地区指定であると考えられるため,地区指定の目的に即した規制や緩和と捉えることができる。一方で,計5地区で立地規制が講じられている(g)。これらの地区では,本来の目的とは逆行しながらも,地域の実状を考慮した上で,宿泊施設の立地が問題となり得るエリアに施設立地を規制していると想定できる。この5地区的うち,和歌山県白浜町は,特別用途地区制度を用い宿泊施設立地の規制と緩和を同時にを行う唯一の市区町村である。よって,同町を研究対象として選定し,次章では宿泊施設の立地傾向を把握する。

表3 宿泊施設立地を規制または緩和する特別用途地区数

| 類型 | 地区指定の目的 | 規制 | 緩和 | 条件変更 | 計 | |
|--------------|------------------|---------|-----|------|---|-----|
| 特別工業地区 | 地場産業の保護・公害の防止 | (e) | 39 | 0 | 1 | 40 |
| 文教地区 | 文化教育施設の環境維持 | | 84 | 0 | 1 | 85 |
| 小売店舗地区 | 小売店舗を集め利便性向上 | | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 事務所地区 | 官公庁や事務所を集める | | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 厚生地区 | 厚生環境の保護 | (g) | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 娯楽レクリエーション地区 | レクリエーション施設などを集める | | 3 | 8(f) | 0 | 11 |
| 観光地区 | 宿泊施設を集め利便性向上 | | 2 | 6 | 1 | 9 |
| 特別業務地区 | 流通業務施設などを集める | (e) | 34 | 1 | 0 | 35 |
| 中高層階住居専用地区 | 建物の中高層階を住宅用途に誘導 | | 18 | 0 | 3 | 21 |
| 研究開発地区 | 研究開発施設を集める | | 7 | 1 | 0 | 8 |
| 商業専用地区 | 商業施設を集め利便性向上 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| その他の地区 | - | | 33 | 7 | 1 | 41 |
| 計 | | (単位:地区) | 224 | 24 | 7 | 255 |

5. 和歌山県白浜町における宿泊施設の立地傾向

本章では,令和6年末時点における旅館・ホテル,簡易宿所,住宅宿泊の各種営業施設を対象とする。保健所や県が管理する文献^{5,6)}に掲載される所在地から,緯度経度が調査できないものは対象から除外し^{注9)},旅館・ホテル153件,簡易宿所160件,住宅宿泊157件の計470件の施設立地傾向を把握することとした。

また,白浜町都市計画区域内外における営業種別ごとの客室数と収容定員数の割合を調べてみると,白浜町では営業種別に関わらず,客室の8割以上が都市計画区域内に立地していることが確認できた。したがって,次節以降の年代別の立地傾向の把握は,都市計画区域内を対象することとした。

5. 1 観光動向と社会情勢による年代分け

次節で都市計画区域内の宿泊施設の立地傾向を年代ごとに把握するために,文献調査^{7,8,9)}により社会情勢と町内

の動向、観光客数と宿泊施設の収容定員数推移をまとめ、年代ごとに分けたものを図2に示す。

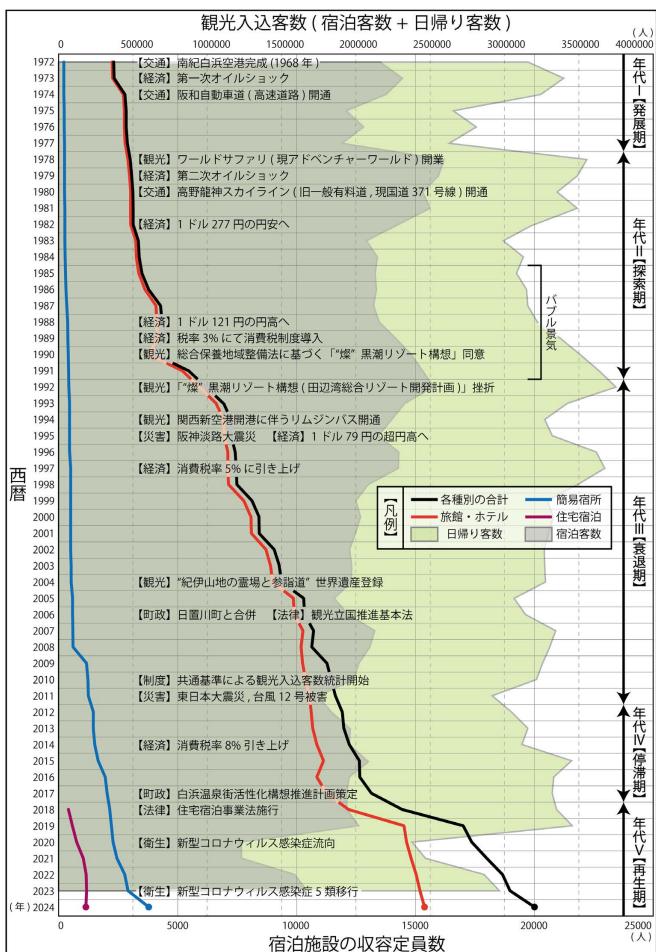


図2 白浜町観光年表と年代別分類

5. 2 白浜町における年代別宿泊施設立地傾向

白浜町の都市計画区域内には用途地域が定められている。本節では、「営業種別」「開業年代」「収容定員」のほか、用途地域の指定状況を併せみることにより立地傾向を把握する。用途地域の種類ごとに、各年代の宿泊施設の収容定員合計推移を営業種別ごとに集計したものを表4に示す。収容定員数の合計と、旅館・ホテルの収容定員数が大きく増加した年代I、III、Vに注目し、年代ごとの変化を示したものを見ると。

図中(h)に注目すると、年代Iでは白良浜の眼前に(h)、年代IIIでは沿岸部をなぞるように大規模な旅館・ホテルが立地したことがわかる(h')。年代Vにおいては、宿泊施設の立地は商業地域を中心拡散しているといえるが、大規模な旅館・ホテルの立地は少ないことが確認できる(h'')。一方、簡易宿所は年代IIからVにかけ增加基調であり、小規模施設が旅館・ホテルの立地の合間に埋めるように立地していることが確認できる(h')(h'')。また、宿泊施設の立地は隣接する第一/二種住居地域にも広がっているが、表4、図3より、第一種住居地域内の宿泊施設の収容定員は、第二種住居地域内の宿泊施設の収容定員よりも少ないことがわかる。これは、第一種住居地域において延床面積が3000m²以下の

表4 用途地域ごとの年代別宿泊施設収容定員数

| 用途地域 | 宿泊種別 | 年代I | 年代II | 年代III | 年代IV | 年代V |
|------------------|--------|---------|----------|----------|----------|----------|
| 第1種低層 住居専用地域 | 旅館・ホテル | | | | | 13(1) |
| | 簡易宿所 | | 14(1) | | 4(1) | 45(1) |
| | 住宅宿泊 | | | (…件数 | 56(14) | |
| 第1種中高層 住居専用地域 | 旅館・ホテル | 20(1) | 1004(3) | 970(4) | 95(1) | 330(8) |
| | 簡易宿所 | | | 12(1) | 225(5) | 42(4) |
| | 住宅宿泊 | | | (…件数 | 636(130) | |
| 第2種中高層 住居専用地域 | 旅館・ホテル | | 14(1) | 39(2) | | |
| | 簡易宿所 | 29(1) | | | | |
| | 住宅宿泊 | | | (…件数 | 4(1) | |
| 第1種住居地域 | 旅館・ホテル | 88(4) | | 15(7) | 34(1) | 392(10) |
| | 簡易宿所 | | 19(1) | 27(3) | 38(4) | 192(23) |
| | 住宅宿泊 | | | (…件数 | 16(4) | |
| 第2種住居地域 | 旅館・ホテル | 215(2) | 887(8) | 1405(7) | 400(4) | 2478(15) |
| | 簡易宿所 | | | 4(1) | 54(3) | 208(20) |
| | 住宅宿泊 | | | (…件数 | 244(5) | |
| 近隣商業地域 | 旅館・ホテル | | | | | 382(1) |
| | 簡易宿所 | | | 542(1) | 145(1) | 626(1) |
| | 住宅宿泊 | | | (…件数 | 0 | |
| 商業地域 | 旅館・ホテル | 1744(6) | 589(6) | 2806(17) | 476(6) | 491(10) |
| | 簡易宿所 | | 55(4) | 105(3) | 212(11) | 261(18) |
| | 住宅宿泊 | | | (…件数 | 4(1) | |
| 計 | 旅館・ホテル | 2067(9) | 2494(18) | 5235(37) | 1005(12) | 4086(45) |
| | 簡易宿所 | 29(1) | 88(6) | 690(9) | 678(25) | 1374(67) |
| | 住宅宿泊 | | | (…件数 | 960(155) | |

宿泊施設は立地を許可するという決まりに則った結果であると考えられる。つまり、簡易宿所は、既に開発が進んだ地価の高い地域であっても、狭小な面積でも営業可能な特性を活かし、延床面積による基準がある第一種住居地域に立地する可能性があると言える。

次に図中(i)に注目すると、年代I、IIIでは宿泊施設の立地が無かったエリアに、年代Vで宿泊施設が立地し始めていることがわかる。これらのエリアは、2006年以降、特別用途地区による宿泊施設の立地緩和が行われており、制度に則り宿泊施設の立地が促進されたと考えられる。一方で、両地区には風致地区と高度地区による高さ制限があることで、施設の大規模化が起こっていないことも推察される。

最後に、図中(j)に注目すると、年代Vに住宅宿泊が密集し立地していることがわかる。当該地区はそれぞれテーマパーク近傍の団地と、吉野熊野国立公園の眼前であり、環境の良さから、宿泊需要の高いエリアであったと予想される。よって、住宅宿泊事業法の施行により、用途地域による立地規制の影響がない住宅宿泊が集中したと捉えられる。

小括として、宿泊施設の立地には、用途地域をはじめとする「都市計画」による制限が機能していることが確認できた。特に、特別用途地区は宿泊施設の立地を誘導するのに効果的な手法であることが考えられる。さらに、観光活動の活発なエリアの近傍で、用途地域の制限の範囲内で開発が進行することも確認できた。一方で、住居系地域内における住宅宿泊施設の密集から、法的問題はないが、宿泊施設の立地に注意が必要と思われる事例も確認できた。宿泊施設の集中や収容定員の激増は、観光客の出入りや騒音トラブルなど、周辺の住環境への影響が懸念される。したがって、宿泊施設の立地に係る規制は営業種別によるもの

だけではなく、一定のエリア内における収容定員数などによる上限値の設定などの対策を検討すべきと考える。

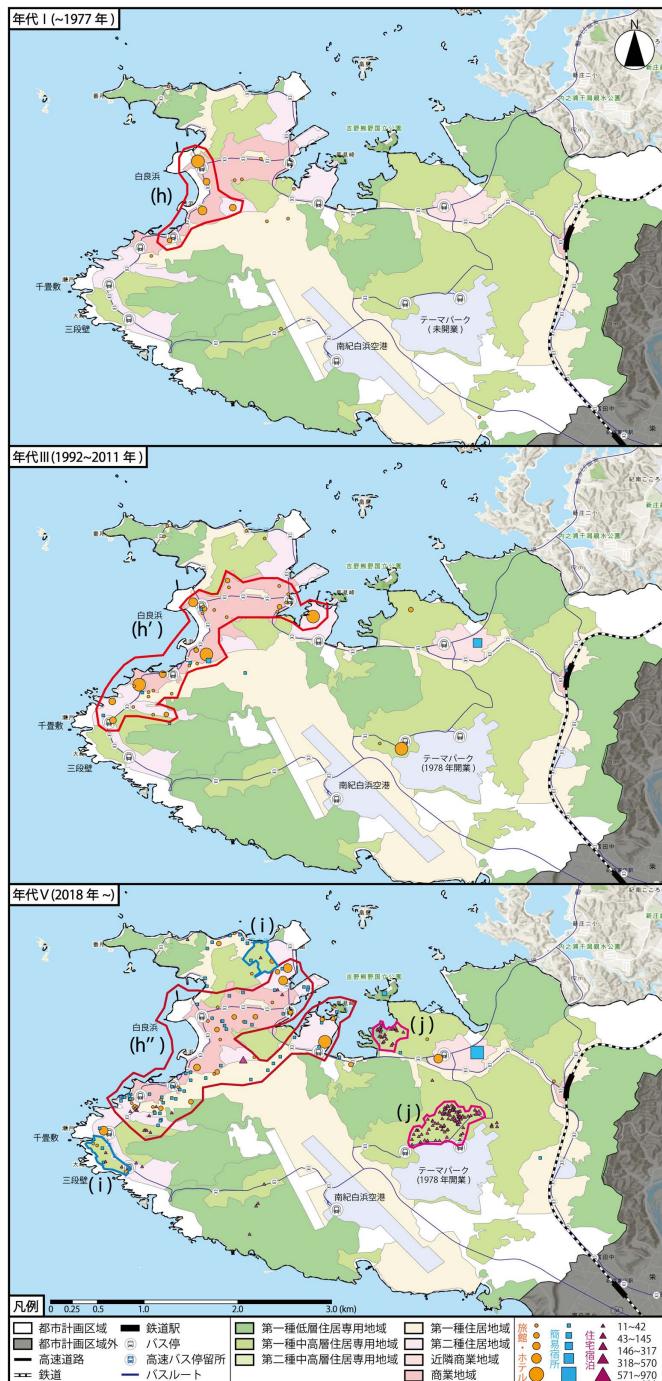


図3 宿泊施設立地の年代変化図

6. 総括

本研究では観光客数と宿泊施設数の増減から、宿泊施設が増加傾向を示す基礎自治体の特徴を把握した。また、特別用途地区制度における、宿泊施設に対する立地規制と緩和の実態より、和歌山県白浜町を研究対象として宿泊施設の立地傾向を把握した。また、都市計画制度による宿泊施

設に対する立地規制策と緩和策、計画に示される今後の方針を併せみることにより、現状の取組における注意点を指摘した。

【補注】

- 注1) ビジット・ジャパン事業開始(2003年)や、観光立国推進基本法成立(2006年)を始めとする、観光立国の実現に向けた政策。
- 注2) 建物用途を限定的に規制又は緩和することができる点、策定等にかかる時間が比較的短い¹⁰⁾点が、観光需要のような突発的な需要増加に対応し得ると考えられたため調査対象とした。
- 注3) 2024年12月時点で792市、23特別区、743町、189村の計1747自治体を研究対象とした。
- 注4) ここでの種別とは、旅館業法における旅館・ホテル営業、簡易宿所営業のことをいう。いずれも、観光客のための短期宿泊用途に供する営業であることから、調査対象として妥当であるとした。
- 注5) 区分の方法として、観光客数は小笠原義勝の分類、宿泊施設数はH. J. Nelsonの方法による分類¹¹⁾を用いた。
- 注6) 判定は、2006年から2016年までの施設数変化率に対し、2016年から2021年の変化率が上回るものを急増、下回るものを急減として定義した。
- 注7) 地区指定が複数の用途地域に及んでいる場合、1地区を複数地区に分け集計した。
- 注8) 特別用途地区は、用途地域指定済のエリアに重ねて指定される特性を考慮し、用途地域による制限が、同地区制度によって規制または緩和されたかを判別した。
- 注9) 所在地から緯度経度が不明であった場合でも、国内最大の利用実績を誇る宿泊予約サイトBooking.comおよび、民泊施設の宿泊予約サイトAirbnbにより所在が判明した場合を除く。

【謝辞】

本研究は、JSPS科研費基盤研究(B)(課題番号:23K28336、代表者:姫野由香)の助成を受けたものです。また、本研究は、2024年度大分大学大学院博士前期課程修了論文(長弘颯太郎氏:現北海道旅客鉄道株式会社)の研究成果をもとに執筆したものです。そして、本論文を執筆するにあたり、45の都道府県都市計画行政担当の皆様、田辺保健所の皆様には、貴重な資料の提供をしていただきました。以上の方々に深く感謝申し上げます。

【参考文献】

- 1) UNWTO「‘Overtourism’? - Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions (Executive Summary)」, 2018年, p.4
- 2) 京都新聞(2018.6)『京都「宿泊施設バブル」地上げ横行 観光公害、家賃倍増も』, <https://www.kyoto-np.co.jp/articles/-/26424> (最終閲覧日:2025年2月1日)
- 3) 総務省「令和3年経済センサス-活動調査」
- 4) 国土交通省「令和5年都市計画現況調査」, 2023年3月
- 5) 和歌山県田辺保健所「旅館業許可施設一覧」, 2025年1月
- 6) 和歌山県「県内届出住宅一覧表」, 2024年10月
- 7) 和歌山県「白浜温泉街活性化構想推進計画」, 2016年3月
- 8) れきこん「和歌山県史」, https://rekicon.com/localgov/pre_f-wakayama/ (最終閲覧日:2025年2月1日)
- 9) 総務省統計局「統計150年の軌跡をたどる 年表」, <https://www.stat.go.jp/museum/toukei150/nenpyo/1989.html> (最終閲覧日:2025年2月1日)
- 10) 国土交通省「地区まちづくりルール普及・推進ガイドブック2. どのような場合にどのようなルールが有効か」(最終閲覧日:2025年2月6日)
- 11) 土井幸平、川上秀光、森村道美、松本敏行『新建築学体系 16 都市計画 第二版』彰国社, 1997

*大分大学大学院工学研究科博士前期課程

**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)

*Graduate Student, Oita Univ.

** Associate Professor, Div. of Architecture, Dept of Science and Technology, Faculty of Science and Technology, Oita University, Ph.D