

地域地区制度による宿泊施設の立地規制と誘導に関する研究

正会員 ○長弘颯太郎^{*1} 同 姫野由香^{*2} 同 林成峻^{*1} 同 宇土沙希^{*1} 準会員 馬場翔太郎^{*3}

7.都市計画-3.市街地変容と都市・地域の再生 都市計画

用途地域 特別用途地区 特定用途制限地域 宿泊施設 土地利用

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。また、同機構の長期予測によれば、国際観光客数は2010年から2030年までに約2倍に増大すると見込まれている^②。近年の日本でも、観光促進政策^③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。

こうした訪日外国人客数の伸長により、京都市では旅館・ホテルに比べ狭小な敷地でも客室を確保しやすく、住宅民泊と比較し運営制限が少ない簡易宿所が急増したとされる^④。観光客の増加に伴う宿泊施設^⑤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、観光公害をもたらし可能性がある。2018年には、観光地化に伴うごみや騒音問題のほか、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^⑥も確認されている。

したがって、基礎自治体は、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として、関連計画の策定や見直し、条例の制定などを実施することが重要であると考ええる。

しかし、日本の基礎自治体では、慢性的な人材不足が課題でもあり、地域の実状に即した計画策定や見直し、条例制定が困難となる可能性がある^⑦。よって、立地を規制する施策を効果的に活用する為に、全国の基礎自治体を類型化し、他地域との比較と、対象地域の実状の把握を容易にする必要があるといえる。

宿泊施設の立地傾向を明らかにし、関連する政策との比較を行った研究として、下山ら^⑧や橋戸ら^⑨川井ら^⑩による、特定の対象地を事例とした詳細な研究が確認できる。一方で、宿泊施設数の推移や、立地規制制度を全国的に調査し、傾向を明らかにした研究は確認できない。

そこで、本研究では、まず①観光客数の推移と宿泊施

設数の推移から全国の市区町村の類型化を試みる。また、②特別用途地区^⑪と特定用途制限地域^⑫の二つの制度における、宿泊施設に対する立地規制の実態を把握する。①②より、市区町村の地域特性による類型ごとの立地規制制度の傾向を明らかにし、現行の立地規制制度の課題を抽出する。これにより、立地規制制度を効果的に活用するための基礎的知見を得ることを目的とする。

2 研究の方法

本研究では、全国の市区町村 1747 自治体^⑬を対象とし、調査項目とその出典、対象年度をまとめたものを表1に示す。まず、観光客数と宿泊施設数より、対象の市区町村を区分し、宿泊施設数の増減が著しい市区町村を把握する(3章)。次に、各市区町村の条例より、特別用途地区と特定用途制限地域による宿泊施設の立地規制制度を把握し、特別用途地区の類型^⑭と市区町村の人口規模ごとに整理した(4章)。

表1 各調査項目の出典と調査対象年度

調査項目	統計名・出典等	対象年度
観光客数	デジタル観光統計オープンデータ	2021~2024年
宿泊施設数	経済センサス/事業所・企業統計調査	2006~2021年
立地規制手法	各自治体例規	—

3 観光客と宿泊施設数からみる市区町村の類型

3-1 観光客数と宿泊施設数による市区町村区分

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種別ごとに集計し、観光客数と併せプロットした(図1)。また、全市区町村は観光客数と宿泊施設数に著しく差がある為、それぞれに対し6つの区分を設けることで観光地としての規模による区分とした^⑮。各区分番号とその範囲をまとめたものを表2に示す。

表2 観光客数・宿泊施設数による区分とその範囲

対数変換後の区分範囲 (実数の区分範囲)	区分番号					
	1	2	3	4	5	6
観光客数 略記…T (人)	~ (~3892)	~ (~10280)	~ (~19467)	~ (~33762)	~ (~67188)	~ (~2867152)
旅館・ホテル数 略記…IH (件)	~0.586 (~1)	~2.307 (~5)	~4.029 (~17)	~5.750 (~54)	~7.471 (~178)	~9.192 (~585)
簡易宿所数 略記…BH (件)	~0.586 (~1)	~1.893 (~4)	~3.199 (~10)	~4.506 (~23)	~5.812 (~57)	~7.119 (~140)

旅館・ホテルについて注目すると、正の相関($r \approx 0.6015$)が見て取れ、観光客数の多い市区町村ほど施設数が多い傾向が確認できる。簡易宿所については、観光客数に寄らず、施設数が1件以下の区分(BH1)に多数の市区町村が区分されており、これらの市区町村では簡易宿所は殆ど営業されていないことがわかる。また、全体では弱い正の相関($r \approx 0.3650$)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は確認できない。しかし、近年の京都市のように、簡易宿所は住宅宿泊に関する営業日数制限などの規制の間隙を縫う形で、増加した¹⁰⁾とされている。よって、観光

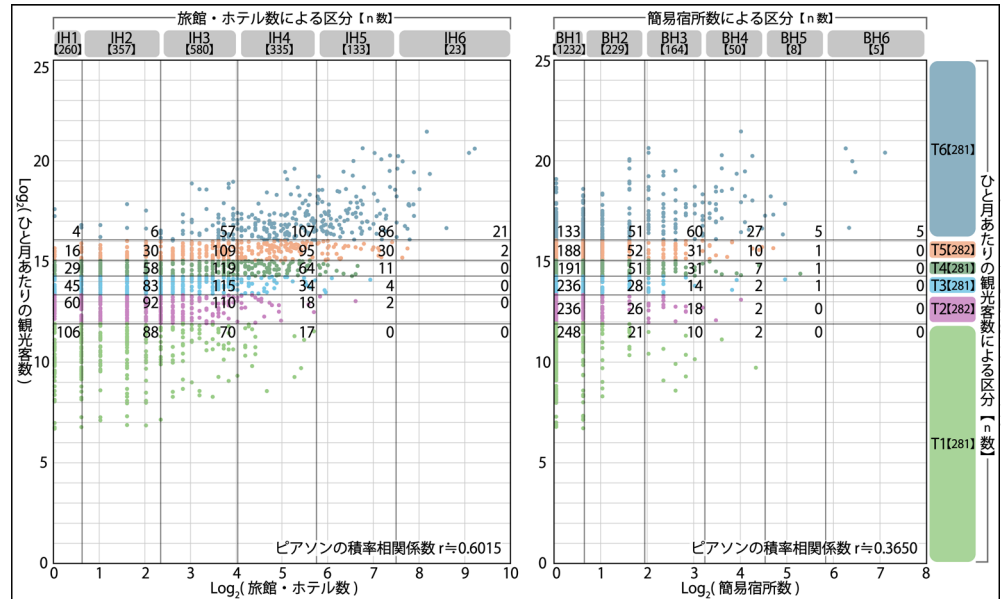


図1 観光客数・宿泊施設数による区分とその範囲

表3 市区町村区分ごとの宿泊施設数の増減傾向

n=1688	旅館・ホテル数(2021)による区分						簡易宿所数(2021)による区分					
	IH1	IH2	IH3	IH4	IH5	IH6	BH1	BH2	BH3	BH4	BH5	BH6
観光客数(2021)による区分												
T6	0 3 1	0 3 3	6 40 11	1 90 16	3 75 8	0 19 2	25 94 14	30 18 3	39 21 0	17 8 2	5 0 0	2 2 1
T5	0 12 4	1 21 8	3 79 27	3 77 15	0 24 6	0 2 0	29 142 17	31 19 2	21 9 1	5 5 0	1 0 0	—
T4	0 24 5	1 41 16	6 92 24	3 40 21	1 5 5	—	24 144 23	34 15 2	19 12 0	4 3 0	0 1 0	—
T3	2 28 15	8 50 25	5 81 29	0 27 7	0 4 0	—	35 187 14	16 12 0	8 6 0	2 0 0	1 0 0	—
T2	1 45 14	6 66 20	5 68 37	0 15 3	0 2 0	—	26 194 16	19 7 0	10 8 0	1 1 0	—	—
T1	4 80 22	9 60 19	3 44 23	2 9 6	—	—	30 203 15	15 6 0	7 3 0	2 0 0	—	—
凡例	■ …急増 ■ …増減 ■ …急減 / 数字…該当する市区町村数											

客と宿泊施設の数に注目した区分ごとに、近年の宿泊施設種別ごとと施設数の増減傾向を把握する。

3-2 宿泊施設数の長期・短期的増減

3-2-1 増減の判定方法

観光立国推進基本法の成立年である 2006 年から、データの最新調査年の 2021 年までの宿泊施設数の増減を、長期(2006~2021 年)と短期(2016~2021 年)⁽⁷⁾に分けて

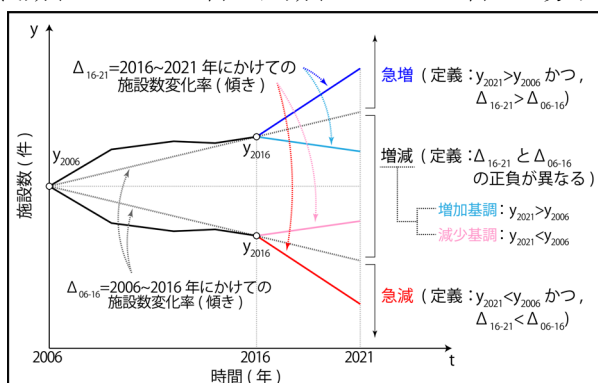


図2 宿泊施設数の長期・短期的増減の判定

判定し(図 2), 前節での区分ごとに市区町村数を集計したものを表 3 に示す。

3-2-2 宿泊施設数の増減が特徴的な市区町村区分

【旅館・ホテル】全体をみると、区分(IH, T)に関わらず 2016 年以降に旅館・ホテル数が「急増」した市区町村は少なく、「急減」した市区町村は一定程度存在している。また、全ての区分において、最も多いのは「増減」であり、2021 年時点では、多くの市区町村で旅館・ホテルの施設数は急激な増減の様相を呈していないことがわかる。

【簡易宿所】全体をみると、区分(BH, T)に関わらず 2016 年以降に簡易宿所数が「急減」した基礎自治体は少なく、「急増」した市区町村は一定程度存在している。2021 年時点での施設数が1件以下のBH1区分について、「増減(=0 または1件を維持)」している市区町村が多いことがわかる。つまり、現時点では、多くの市区町村で、簡易宿所の施設数は増加の様相を呈しておらず、開発が進

行する市区町村は一部であるといえる。

旅館・ホテル数において「急減」が、簡易宿所数において「急増」の件数が一定程度確認された理由として、全国の施設数の増減が影響していると考えられる(図3)。さらに、「増減」に該当する市区町村が多数であり、区分による傾向が確認できないことより、観光客数と

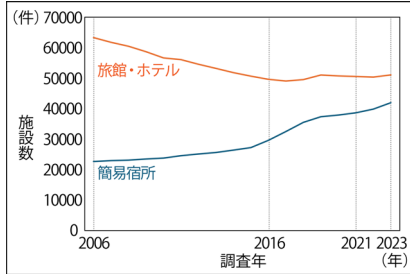


図3 全国の宿泊施設数の推移

宿泊施設数に基づく市区町村の類型化により、宿泊施設の増減傾向を捉えることは難しいといえる。一方で、T1の観光客が少なく施設数が「急増」した市区町村、T6の観光客が多く施設数が「急減」した市区町村が宿泊施設種別によらず確認できる。本区分と施設数の増減判定により、観光地において、観光客の数に関わらず施設が「急増」「急減」する可能性があることがわかる。

よって、現時点では観光客が少ない地域においても、立地規制策を検討する意味があるといえる。また、このような急増をみせた市区町村の開発動向を立地規制と併せ詳細に分析する必要がある。次章では、まず、全国の市区町村において施設数の「急増」を未然に防ぐ手段として、有用と思われる立地規制策の実態を確認する。

4 地域地区制度による宿泊施設の立地規制

本章では、2023年都市計画現況調査にて公開されている地区を対象として、各基礎自治体が定める条例より、各地区における宿泊施設の立地規制の実態を把握する。

4-1 特別用途地区による宿泊施設の立地規制

特別用途地区は、2023年度末時点で473市区町村1272地区⁽⁸⁾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地区を調査対象とした。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という特性を考慮し、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した。判別の定義を表4に示し、特別用途地区の種別ごとに規制または緩和をしている地区数をまと

表4 立地規制の判別

用途地域による制限	条例による制限	判別
○	○	維持
	△	規制
	×	規制
△	○	緩和
	△	条件変更
	×	規制
×	○	緩和
	△	緩和
	×	維持

○:立地可 △:条件付 ×:立地不可

表5 宿泊施設立地を規制/緩和している特別用途地区数

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	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	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	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	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

めたものを表5に示す。

表5より、特別用途地区により宿泊施設の立地を規制又は緩和している地区は、257地区あり、うち226地区が規制、24地区が緩和とされていることがわかった。さらに、特別用途地区の類型⁽⁵⁾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多数確認できる。

また、娯楽レクリエーション地区、観光地区では緩和の方針が複数確認でき、これらは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。娯楽レクリエーション地区と観光地区は、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一方で、計5地区の立地規制が講じられていることがわかる。これらの地区では、観光振興といった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。

4-2 特定用途制限地域による宿泊施設の立地規制

特定用途制限地域は、2023年度末時点で93市区町村256地区に指定されているが、各基礎自治体の例規集より条例の内容が確認できる255地区を調査対象とした。その結果を表6に示す。まず、特別用途地区の1246地区に対し、特定用途制限地域は255地区と少ない。

ここで、特別用途制限地域制度創設の2000年の都市計画法改正時、各基礎自治体は線引きの廃止を選択できるようになったことに言及する。都市計画運用指針¹¹⁾には、「線引きの廃止によって、開発行為が従前の市街化調整区域に拡散

する可能性がある」と記載がある。したがって、各基礎自治

表6 宿泊施設に対する規制の有無

(地区)	規制無	条件付	規制	計
指定都市	0	0	0	0
中核市	14	0	1	15
それ以外	141	26	73	240
計	155	26	74	255

体における特定用途制限地域の指定の背景には、線引きの廃止等があることが考えられる。

そこで、地区の指定状況を「指定都市」「中核市」「それ以外」に分けてみると、人口の多い指定都市や中核市では、ほとんど指定が無い。人口が少なく、開発圧力の低い市区町村において、線引き制度の廃止後に、特定用途制限地域制度による都市計画が行われていることが推察できる。

しかし、近年の観光需要のような爆発的な変化に対し、特定用途制限地域の運用が有効な開発のコントロール手法であるかは検証されていない。

5 総括

本研究では、観光客数と宿泊施設数より、対象市区町村を区分し、宿泊施設数の増減が著しい市区町村を把握した。その結果、現時点では、多くの市区町村で、旅館・ホテルの施設数は急激な増減の様相を呈していないこと、簡易宿所による開発が進行する市区町村は一部であることがわかった。

次に、各市区町村の条例より、特別用途地区と特定用途制限地域による宿泊施設の立地規制制度を把握し、類型や市区町村の人口規模ごとに整理した。

【特別用途地区】宿泊施設に対する立地規制を講ずる特別用途地区は 255 地区あり、うち 224 地区が規制、24 地区が緩和の方針であることがわかった。さらに、娯楽レクリエーション地区と観光地区は、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一方で、計 5 件の立地規制が講じられていることがわかった。これらの地区指定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ことが想定できる。

【特定用途制限地域】宿泊施設に対する立地規制を講ずる特定用途制限地域は計 100 件あり、うち 99 件が指定都市、中核市いずれでもない市区町村で指定されたものであることがわかった。よって、人口が少なく、開発圧力の低い市区町村において、線引き制度の廃止後に、特定用途制限地域制度による都市計画が行われていることが推察される。

今後は、宿泊施設に対する立地規制の分類に基づき市

区町村を選定し、当該市区町村単位の施設数のみならず、宿泊施設の開業年度や、立地の動向に注目する。これにより、宿泊施設が開業しやすい立地を把握し、立地規制の内容や、規制を発動する為のモニタリングの項目の検討をすることを課題とする。

【注釈】

- (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の成立(2006 年)を始めとする、観光立国の実現に向けた政策のこと。
- (2) 本研究における「宿泊施設」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、妥当であるとした。
- (3) 策定主体である基礎自治体が、用途地域よりも地域の課題に柔軟に対応し、建物用途を規制又は緩和する策を講じることができると適当であるとした。
- (4) 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。
- (5) 2000 年に都市計画法が改正され、特別用途地区の類型は廃止され、各市区町村によって自由な地区指定が可能になった。しかし、現在でも当該類型に準じて指定されている地区が多いことから、この類型に注目し、指定状況を整理した。
- (6) 観光客数は、小笠原義勝の分類⁹⁾を参照し、各区分に含まれる市区町村数が等しくなるように、中央値から全体の 6 分の 1 ずつに区分した。宿泊施設数は、H.J.J.Nelson の方法による分類⁹⁾によって得られた最小の区分数「6」を採用した。
- (7) 2016 年頃から違法民泊の実態調査の報告や検討会議の開催など、住宅宿泊事業法(2018 年)施行に向け、取組が活発化した時期である為、短期的な変化を捉えるに適切な期間であると判断した。
- (8) 地区指定が複数の用途地域に及んでいる場合、1 地区を複数地区として集計した。ある地区の地区指定が近隣商業地域と商業地域に及ぶ場合、当該地区を「2」地区に分けて集計した。

【参考文献】

- 1) UNWTO 「『Overtourism?』-Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions (Executive Summary)」, 2018 年, p.4
- 2) UNWTO 「Tourism Towards 2030」, 2011 年
- 3) 川井千敬,阿部大輔(2023.10)『京都市における簡易宿所の立地特性と地価との関係について』,日本都市計画学会都市計画論文集,vol.58,No.2
- 4) 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』
- 5) 日本総研 蜂屋勝弘(2021)『地方公務員は足りているか-地方自治体の人手不足の現状把握と課題』,JRI レビュー-2021,vol.4,No.88
- 6) 下山萌子,後藤春彦,山村崇(2019.10)『訪日観光客増加期(2003 年以降)の東京都心部におけるホテルの立地傾向』,日本都市計画学会都市計画論文集,vol.54,No.3
- 7) 橋戸真治郎,蕭関偉,嘉名光市(2021.10)『大阪市西成区あいりん地区における観光化に伴う簡易宿泊所密集地域の変容に関する研究』,日本都市計画学会都市計画論文集,vol.56,No.3
- 8) 川井千敬,阿部大輔(2019.10)『住宅宿泊事業による宿泊施設の立地特性に関する研究』,日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集,Vol.17,pp.61-64
- 9) 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
- 10) 川井千敬,阿部大輔(2022.10)『簡易宿所の成立背景とオーバートゥリズムにともなった変容に関する研究』,日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集,Vol.20,pp.77-80
- 11) 国土交通省(2020)『第 11 版都市計画運用指針』,P22

*1 大分大学大学院修士課程

*2 大分大学 准教授・工博

*3 大分大学 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.