

《要旨》

- ・沖縄県を訪れる入域観光客数（以下、観光客数という）は、2012年度から2018年度まで7年続けて増加し続けており、沖縄県経済にプラスの影響を与えている。一方で、空港や二次交通の混雑、レンタカー事故、商業施設の混雑、一部の民泊業者や利用者による騒音やゴミ問題、観光客によるマナー違反なども目立ち始めており、オーバーツーリズムの問題が話題に挙がることが増えている。
- ・沖縄県内を訪れる観光客数の推移を「2010年度を100とする指数」で見ると、沖縄県（沖縄県全体を意味している）と、八重山地域、宮古島地域で特徴的な動きがみられる。沖縄県と八重山地域は2012年度以降、毎年ほぼ一定の割合で上昇しているのに対して、宮古島地域は2015年度以降に一気に上昇に転じている。これは、宮古島地域を訪れる観光客数が急増していることを示している。宮古島地域は、ホテルや二次交通の受入態勢が追い付いていない可能性があり、ある意味、沖縄県内のオーバーツーリズムの縮図といえる。
- ・国土交通省の「平成30年度版 観光白書」によると、「特定の観光地において、訪問客の著しい増加等が、市民生活や自然環境、景観等に対する負の影響を受忍できない程度にもたらしたり、旅行者にとっても満足度を低下させたりするような観光の状況は、最近では“オーバーツーリズム (overtourism)”と呼ばれるようになってきている」としている。ポイントは、受け入れる観光地側の側面と、訪れる旅行者の満足度、という両方の目線が含まれている点である。
- ・オーバーツーリズムには、観光地の市民生活や自然環境や、景観など様々な観点での問題があるが、本レポートでは「観光客の増加が市民生活へ与える影響」にテーマを絞り、県内のオーバーツーリズムの検証を行う。
- ・宮古島地域は、沖縄県内のオーバーツーリズムの縮図ともいえる動きをしていることから、本レポートでは宮古島の現状を分析した。
- ・観光客数の推移は、航空機を利用する空路客、クルーズ船を利用する海路客ともに増加しているが、特に海路客の増加スピードは空路客をはるかに上回っていることが分かる。よって、宮古島地域全体の観光客急増の要因は、海路客の急増が背景にあることが分かる。次に、宿泊施設の収容人数と二次交通の輸送人員についての受入態勢をみると、どちらも観光客数がピークを迎える夏場には、逼迫（不足）している状況が分かった。
- ・宮古島でのヒアリングによると、ホテルは毎年6月から10月にかけて予約困難となることが確認された。レンタカーは、既往業者の保有台数増や新規企業の参入により、目立った不足感はなかった。タクシーは、空路客増加による不足は発生していなかったが、クルーズ船寄港時には海路客の利用が増加することから、一時的に不足することが分かった。量販店については、クルーズ船寄港時には海路客が買物に訪れることから、混雑が発生する時間帯があることが分かった。不動産については、ホテルの新規建設が相次いでおり、ホテル従業員用の住居確保が増えていることが分かった。また、ホテル建設に携わる建築関係者が島外から多数訪れることや、これら人口流入の影響で企業進出（飲食店、小売業、リネンサービス業など）も相次いでいることから賃貸物件の不足が発生しており、島外からの若者のUターンや転勤者の住居確保に支障が出始めていることが確認できた。また、島外からの投資も活発になっていることから地価や建設コストの上昇が顕著となり、地元住民による住宅建築や賃貸物件建築に支障が出始めていることが分かった。以上の分析により、宮古島地域においては一部にオーバーツーリズムの懸念があることが分かった。
- ・京都市の現地調査では、マナー違反、一部の観光地や市バスの混雑などの問題が生じており、産学官連携で様々な対策に取り組んでいる。マナー啓発については、京都市や京都市観光協会による啓発ツールの作成および周知の取組み、嵐山の「竹林の小径」における竹への落書き問

題などへの対応策、京都錦市場における「食べ歩き」を遠慮してもらう段階的な対応策がみられた。施策については、「市民生活と観光の調和」を重視した混雑対策が進んでいる。観光地の混雑については、京都全体のキャパシティをオーバーしているのではなく、特定のエリアや時期・時間への集中が問題となっていることから、場所・時期・時間の分散化について様々な施策を実施している。市バスの混雑については、バスの増車が難しい中、市バスから地下鉄の利用促進や、車内空間の快適性向上などの施策に取り組んでいる。さらに、市民の観光に対する理解度醸成のために、観光がもたらす効果の見える化や周知啓発にも力を入れるなど、将来を見据えた網羅的な施策が行われている。

- ・鎌倉市の現地調査では、観光基本計画の策定、外国人観光客への啓発活動の状況、江ノ電「鎌倉駅」の実証実験、パーク&ライドの推進、鎌倉フリー環境手形、歩き観光の奨励、マナー向上に関する条例、ロードプライシングなどの事例についてみてきた。鎌倉市の観光スポットは鎌倉駅を中心とする狭いエリアに集中しており、そこに年間約2,000万人の観光客が訪れる。同エリアは神社仏閣・史跡、昔ながらの街並みが残る地域であり、環境の保全等の様々な制約もあり、道路の拡幅は容易でない。一方で、その景観は鎌倉らしさであり、地元では鎌倉観光の財産であると認識している。そのため鎌倉市では、現状のインフラ（道路状況、交通機関状況）を活かしながら、地域内の交通をコントロールする「交通需要マネジメント」の考え方を基本にしている。また、観光基本計画の策定や、各施策を策定するうえで、地元住民、商業関係者、交通機関関係者による意思疎通を図る場の設置や、事前の社会実験などが行われていた。行政だけではなく地元関係者と意思疎通を図るの取り組みには地元の一体感が感じられた。
- ・台東区（浅草）の現地調査では、観光バス専用の乗降場の設置の事例についてみてきた。浅草では増加する観光バスの路上駐車による道路渋滞が問題となり、同問題の解消策として、観光バス専用の乗降場の設置を行っている。視察の結果、①乗降場所は浅草寺を取り囲むように設置され、観光客が徒歩で移動しやすい距離であること、②すべての乗降場所に誘導員が配置されていること、③乗降場所周辺での道路渋滞や歩道混雑はみられないこと、④乗降場所以外での観光客を乗降するルール違反の観光バスは見かけなかったこと、などを確認した。適切でスムーズな運用は観光バス業者や観光客の利便性が向上するだけでなく、地域住民にとっても観光客の乗降による道路渋滞や歩道混雑が解消されて日常生活の利便性が確保されていた。
- ・県内のオーバーツーリズムについて「人口当たりの観光客数」「面積当たりの観光客数」でみる。人口当たりの観光客数をみると、日光市は147.0倍、鎌倉市は115.3倍、奈良市は47.7倍、京都市は35.9倍となっている。県内をみると、沖縄県は6.8倍、宮古島市は21.7倍、石垣市は28.8倍となっており、いずれも県外の有名観光地を下回っている。面積当たりの観光客数もみても、県内はいずれも県外の有名観光地を下回っている。つまり、国内有数の観光地と比べると、県内のオーバーツーリズムの度合いは低いといえる。
- ・次に、観光庁「持続可能な観光先進国に向けて」の「オーバーツーリズムの発生プロセス」に照らしてみる。同プロセスには①～③までのプロセスが記載されており、各々のプロセスに県内の状況が当てはまるか検証を行った（プロセス内容については、P29を参照）。その結果、どのプロセスにも沖縄県全体としては該当しないと判断した。
- ・県内ではオーバーツーリズムは発生していないといえる。ただ、モノレールなどの公共交通機関の混雑やレンタカーによる交通渋滞の発生、住宅地の民泊による騒音問題、外国人観光客のマナー違反など、オーバーツーリズムの懸念材料は一部にみられる。県内を訪れる観光客数は今後も増加することが予想される。県民意識アンケートの継続調査により、県民意識の変化をしっかりと捉え、オーバーツーリズムの発生プロセスと照らし合わせることは将来に亘り必要となろう。

- ・京都市の事例では、観光客へのマナー啓発の取組みと、いくつかの施策を紹介した。マナー啓発への取組みや連携体制は、外国人観光客が急増している県内においてもぜひ採り入れるべきだろう。また、混雑対策についても、夏がピークとなっている観光客数の平準化に向けた施策や、AI・ICTなどの先進技術を活用した施策、観光地以外の周辺エリアでの受け入れ態勢の整備などに、産学官が一体となって取り組む必要がある。二次交通の混雑や整備に関する課題に対しても、京都市の市バスの多岐に渡る対策を参考に取り組める可能性がある。地域住民の観光に対する理解度の醸成についても、京都市のように、観光が地域経済にもたらす波及効果の見える化や、観光の意義・効果の周知啓発に力を入れていくことが望ましい。沖縄県が観光立県としてさらに飛躍するためにも、県民と観光客の満足度向上に努めながら、観光が県民にもたらす効果を県民に実感してもらう情報発信が今後ますます重要となる。
- ・鎌倉市の事例では、①地域住民の生活地と観光スポットがほぼ同エリアに存在している地域での施策、②現状のインフラ（道路状況、公共交通機関状況）を活かしつつ増加する観光客にどう対応するかを検討した施策、③行政、地域住民、商業関係者、交通機関関係者が意思疎通を図りながら一体となって策定した施策、といえる。県内においては様々な課題解決のために新たな予算を組んだ施策を行っているところであるが、それと並行して鎌倉市のように「交通需要マネジメント」の考え方による施策についても検討すべきと思われる。県内においてもモノレールや路線バスに乗れる周遊パスがあるが、その周遊パスとの組み合わせによるパーク&ライドや、歩き観光の奨励などが課題として挙げられる。また、歩き観光の奨励には、Wi-Fi 拠点の整備や観光案内番の整備、公衆トイレや休憩場所等の整備などが必要となろう。これらの整備は県民生活にとっても有益であり、実現すると観光客増加による恩恵を県民が感じられる事例にもある。また、行政、地域住民、商業関係者、交通機関関係者が意思疎通を図りながら一体となつての施策の策定は、観光立県沖縄としての一体感も醸成されよう。今後の検討課題として検討する価値はあると思われる。
- ・台東区（浅草）の事例では、観光バス専用の乗降場設置について紹介した。同様の動きは那覇市においてもみられる。観光バスの乗降場の設置および待機場の設置は、観光バスの路上駐車による道路渋滞解消の手段として有効であり、今後の効果が期待される。一方で、道路渋滞の解消が目的であるならば、本来なら路上に乗降場を設置すべきでないと考えられる。用地を確保して路上でない場所に乗降場を設置することが、将来に向けての課題として挙げられる。

レポート「沖縄県内のオーバーツーリズムの現状および課題」

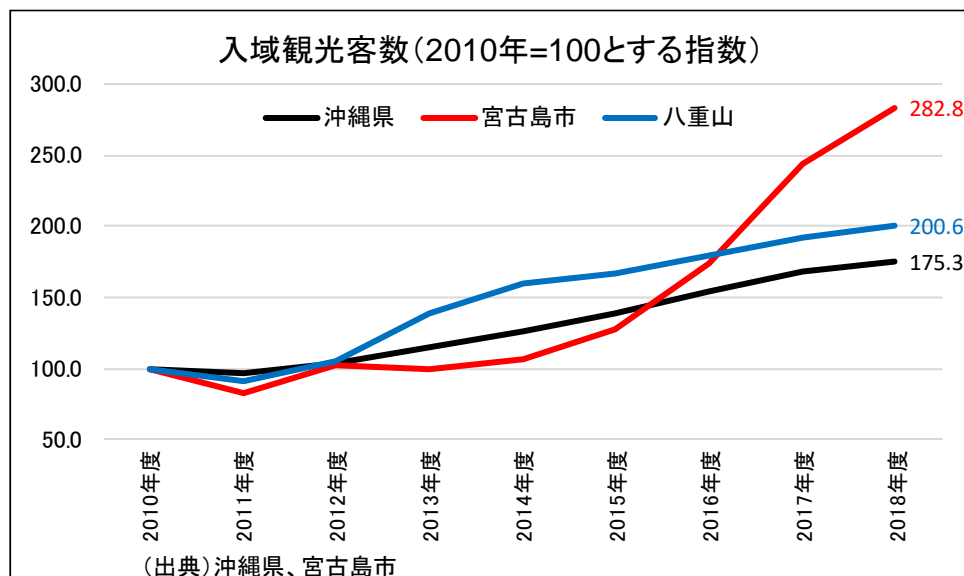
1. はじめに

沖縄県を訪れる入域観光客数（以下、観光客数という）は、2012年度から2018年度まで7年続けて増加しており、沖縄県経済にプラスの影響を与えている。一方で、空港や二次交通の混雑、レンタカー事故、商業施設の混雑、一部の民泊業者や利用者による騒音やゴミ問題、観光客によるマナー違反なども目立ち始めており、オーバーツーリズムの問題も話題に挙がるが増えている。よって、本レポートでは沖縄県内のオーバーツーリズムの現状と課題について検証する。

ところで、沖縄県（沖縄県全体を意味している）、宮古島地域、八重山地域の観光客数推移を「2010年度を100とする指数」でみると【図表1】のとおりとなる。これは2010年度を100として、翌年度以降の観光客数の増減を指数で示している。つまり、2010年度と2018年度を比べると、沖縄県は1.75倍、八重山地域は2.00倍、宮古島地域は2.82倍まで観光客数が伸びていることを示しており、宮古島地域の伸び幅の大きさが際立っている。

それに加えて【図表1】で注目したいことは、指数の動きである。沖縄県と八重山地域は、東日本大震災の2011年度は前年を下回るが、2012年度以降は毎年、ほぼ一定の割合で上昇している。これは毎年、観光客数がほぼ一定の割合で増加していることを示している。一方、宮古島地域は両者とは異なる推移をしている。2010年度から2014年度までほぼ横ばいで推移しており、同期間は観光客がほとんど増加していないことを示している。ところが、2015年1月31日に伊良部大橋が開通すると、2015年度から指数は一転して上昇に転じている。しかも、その上昇スピードが急である。これは、2015年度以降、宮古島地域を訪れる観光客数は急増していることを示している。

【図表1】入域観光客数



最近、宮古島地域のオーバーツーリズムの問題が話題に挙がるが多くなった。これは、観光客数の急増に対して、ホテルや二次交通などの受入態勢が追い付いていないことが背景にあ

ると考えられる。宮古島地域は、ある意味、沖縄県内のオーバーツーリズムの縮図といえる。本レポートでは宮古島地域にスポットを当てつつ、沖縄県内のオーバーツーリズムの検証を行うものとする。

2. オーバーツーリズムとは

国連世界観光機関（UNWTO）では、持続可能な観光について「訪問客、産業、環境、受け入れ地域の需要に適合しつつ、現在と未来の環境、社会文化、経済への影響に十分に配慮した観光」と定義している。この定義を超過して負の影響が顕在化する状況が一般的に「オーバーツーリズム」と呼ばれている。

国土交通省の「平成30年版 観光白書」によると、「特定の観光地において、訪問客の著しい増加等が、市民生活や自然環境、景観等に対する負の影響を受忍できない程度にもたらしたり、旅行者にとっても満足度を大幅に低下させたりするような観光の状況は、最近では“オーバーツーリズム（overtourism）”と呼ばれるようになってきている」としている。そして、具体的な事例として国内では、観光地でのマナー違反や文化財・環境への影響といった事例、交通渋滞や交通機関の混雑など市民生活への影響が生じつつある事例、などが挙げられている。海外では、違法民泊の参入が増えて地価や家賃が高騰して住民生活を圧迫していると指摘される事例、観光客の増加が市民生活に大きな負担となり地元住民が増え続ける観光客への対策を行政へ要請を行ったり、観光行政に対する抗議活動が生じている事例、などが挙げられている。

最近、オーバーツーリズムの話題が挙がるようになった背景には、外国人観光客の増加がある。オーバーツーリズムとは、観光客の増加が観光地に与える負の影響のことであるが、それは決して外国人観光客だけが対象ではない。ただ、外国人観光客の増加は異文化交流であることから、生活文化・習慣の違いや相互理解の不足を背景としたマナー違反等、旅行者と地域住民との摩擦も生じやすく、これが国内観光客との違いになって表れている。また、外国人観光客にとっては、風光明媚な名所・旧跡もさることながら、地域文化や生活そのものを味わうことも観光の目的となっており、住民生活と観光の距離感が近くなっていることも影響している。つまり、国内観光客の場合は地域住民の生活の場と観光客が訪れる場は分断されていたが、外国人観光客の場合は地域住民の生活の場の中にも訪れるようになり、地域住民の暮らしが観光から受ける影響が大きくなっているといえる。

観光庁は2019年6月10日に公表した「持続可能な観光先進国に向けて」の中で、オーバーツーリズムの発生プロセスとして、次のように表している。

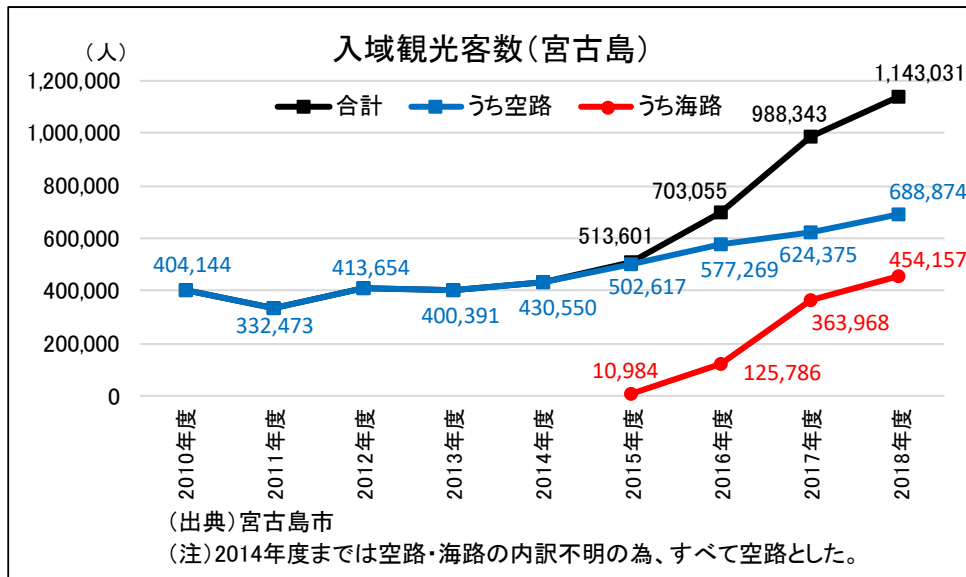
- (1) 観光客が増加することにより混雑感が増し、観光客の満足度や再来訪希望者に影響を及ぼす
- (2) さらに観光客が増えると地域の観光地化が進み、地域住民の日常生活に支障が出る
- (3) 最終的には観光に対する地域住民の反感や嫌悪感が生まれ、観光の持続可能性が低下してしまう

以上、オーバーツーリズムの意味について簡単に述べたが、本レポートでは「観光客の増加が市民生活へ与える影響」にテーマを絞り、検証を行いたい。

3. 統計からみえる宮古島の現状

宮古島市を訪れる観光客数の推移は【図表2】のとおりである。航空機を利用する空路客、およびクルーズ船を利用する海路客ともに増加しているが、増加スピードは海路客が空路客を大きく上回っている。前述で宮古島地域を訪れる観光客数は急増していると述べたが、その主因は海路客の急増と言える。

【図表2】

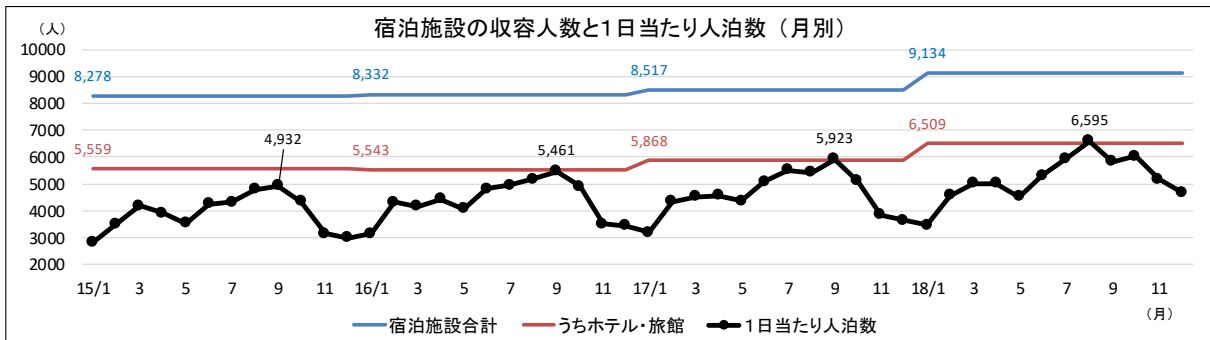


この影響について、2015年1月から2018年12月の月別の動きを統計でみると次のようになる。

【図表3】は、月単位での「観光客の人泊数(需要)」と「宿泊施設の収容人数(供給)」の関係を示している。需要項目の人泊数は毎月の宮古島地域を訪れる空路客数に、沖縄を訪れた国内観光客の平均宿泊数を乗じて算出した。クルーズ船を利用する海路客は、ホテルに宿泊しないので除いている。供給項目の収容人数は宮古島市内のすべての宿泊施設(但し、民泊は除く)の収容人数である。なお、宿泊施設は年1回の調査のため、年毎の上限数を示している。宿泊施設合計は、ホテル・旅館のほか、ペンション、ドミトリー、ウィークリーマンションなどを指す。但し、民泊は含まれていない。

人泊数は毎年夏場(7月~9月)に高くなり、冬場(11月~1月)は低くなるが、その水準は年を追うごとに上昇している。収容人数も毎年上昇しており、一見すると収容人数は余裕があるように見えるが、多くの観光客が利用するとみられるホテル・旅館に限定すると、2017年と2018年のピーク月は既に不足していることが分かる。収容人数とは、宿泊施設の収容可能人数である。例えば2人宿泊可能な部屋(ツインやダブルなど)を1人で利用する場合も多々あることを考慮すると、実際に供給可能な収容人数は統計上の数値よりも少ないことが容易に想定される。つまり、夏場はホテル・旅館の供給能力は明らかに不足していると考えられる。

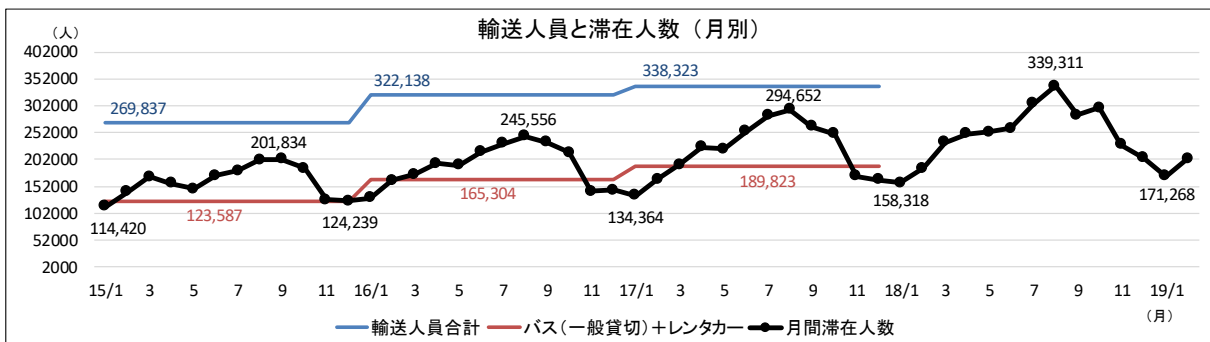
【図表3】



【図表4】は、月単位での「観光客の滞在人数（需要）」と「交通機関の輸送人員（供給）」の関係を示している。需要項目の滞在人数は、宮古島地域を訪れる空路客の滞在人数と海路客の滞在人数の合計である。空路客の滞在人数は、空路客数に沖縄を訪れた国内観光客の平均滞在人数を乗じて算出した。海路客の滞在人数は、海路客数に1日をかけて算出した。供給項目の輸送人員は統計上の輸送人員実績を利用している。但し、レンタカーは保有台数に2人を乗じて輸送人員を算出した。輸送人員合計は、バス（一般乗合）、バス（一般貸切）、タクシー、レンタカーなどを指す。

滞在人数は、先ほどの人泊数と同様に毎年夏場（7月～9月）に高くなり、冬場（11月～1月）は低くなるが、その水準は年を追うごとに上昇している。輸送人員も毎年上昇しており、一見すると輸送人員は余裕があるように見えるが、多くの観光客が利用するとみられるバス（一般貸切）・レンタカーに限定すると、2015年から既に大幅に不足していることが分かる。この不足を補うのが合計に含まれるタクシーとみられる。最近、宮古地域でのタクシー不足が報道されることがあるが、統計上もその状況を見て取れる。

【図表4】



以上が、統計からみえる宮古島地域の観光客急増による影響であるが、弊社では実際に宮古島での現地調査（ヒアリングおよび視察）を行った。現地調査で得られた観光客急増の影響について、次に述べる。

4. 宮古島の現地調査を踏まえて

宮古島の現地調査から得られた影響をまとめると【図表5】のとおりとなる。

【図表5】

項目	空路客（航空機を利用）	海路客（クルーズ船を利用）
観光客数	<ul style="list-style-type: none"> ほとんど国内客（国際線就航なし） 空路客数（前年比） 2015年度 502,617人（+19.3%） 2016年度 577,269人（+14.9%） 2017年度 624,375人（+8.2%） 2018年度 688,874人（+10.3%） 	<ul style="list-style-type: none"> ほとんど外国客 海路客数（前年比） 2015年度 10,984人（ - ） 2016年度 125,786人（+1,045.2%） 2017年度 363,968人（+189.4%） 2018年度 454,157人（+24.8%）
ホテル	<ul style="list-style-type: none"> 毎年6月頃から10月頃は宿泊施設の予約は困難となる 上記以外の時期は、予約は可能である 	<ul style="list-style-type: none"> 利用はない
レンタカー	<ul style="list-style-type: none"> 利用客のほとんどは国内客 既往業者の保有台数増や新規企業の参入により、目立った不足感はない 	<ul style="list-style-type: none"> 利用はない
タクシー	<ul style="list-style-type: none"> 空路客増加によるタクシー不足は発生していない 	<ul style="list-style-type: none"> クルーズ船の規模（乗客数）ではなく、オプションツアーの内容により、タクシーの過不足は左右される 貸切バスを利用する団体ツアーが多い場合はタクシー不足は発生しない タクシーを貸切って観光する少人数ツアーが多い場合は、タクシー不足が顕在化 空港からの空路客のタクシー利用や地元住民の足としてのタクシー利用が困難となる
	<ul style="list-style-type: none"> 海路客は半日単位や1日単位でタクシーを貸切で利用するため、タクシー会社にとっては、効率的に売上増を図ることができる その結果、夜間（深夜）に営業するタクシー台数が減少し、地元住民や観光客の夜間利用に支障が出始めている 	
量販店 (ドラッグストア、スーパーなど)	<ul style="list-style-type: none"> 空路利用客の増加による混雑は発生していない 	<ul style="list-style-type: none"> クルーズ船寄港時には混雑が発生する時間帯がある 地元のコミュニティラジオが、クルーズ船の寄港情報を提供している 地元住民は、同情報を基に買物時間などの工夫をしている
不動産	<ul style="list-style-type: none"> 観光客数増加によりホテルの新規建設が相次いでおり、建築関係者が島外から多数流入 それ以外にも企業進出（飲食店、小売業、リネンサービス業など）や投資が活発となっている これら人口流入の影響で賃貸物件が大幅に不足。島外からの若者のUターンや転勤者の住居確保に支障が出始めている 賃貸物件不足は家賃にも影響を与えており、新規物件のほか既往物件の家賃高騰をまねいている（地元住民の家賃コスト増加） 地価や建設コストの上昇が顕著となり、地元住民による住宅建築や賃貸物件建築に支障が出始めている 	

ホテルは、空路客が多く訪れる6月から10月にかけて予約が困難となっている。空路客は毎年増加していることから、夏場の客室供給が追い付いていない。現地調査で得られた内容は、前述の統計結果とほぼ一致している。2019年3月には下地島空港に定期便が就航しており、宮古島地

域を訪れる空路客はますます増加するとみられる。現在、新規ホテルの開業や建設が相次いでおり、今後の需給バランスは緩和に向かうことが考えられる。

レンタカーは、空路客の利用にほぼ限定されており、目立った不足感はみられない。既往業者が保有台数を増やしたことや、新規企業の参入で、供給能力が増えたことが背景にある。レンタカー業界は参入障壁が低く新規参入しやすいことから、新規業者の参入が相次いでおり、料金の値下げ圧力が強まっている。そのため、既往の優良業者の売上減少や、保険を付与しない悪質業者の存在が一部にみられ、宮古島市のレンタカー業界に影を落としている。なお、観光客の増加に伴い、宮古島地域でのレンタカー事故件数も増加傾向にある。ただ、前述のとおり、レンタカー利用者は空路客であり、その内訳はほとんどが国内客である。つまり、外国客によるレンタカー事故はほとんど発生していないことが、現地調査で分かった。

タクシーは、海路客（クルーズ船寄港時）のオプションツアーの内容によって、過不足が左右される。寄港するクルーズ船のオプションツアーで少人数ツアーが多い場合は、海路客がタクシーを半日単位や1日単位で貸切り利用する。ほとんどのタクシーが海路客の対応にまわるため、街中を流すタクシーが激減するほか、電話での配車対応も困難となり、地元住民が利用できない状況が発生している。また、空港のタクシー乗り場にも待機するタクシーが激減することから、空路客の足にも支障がでている。なお、タクシー不足が発生するのはクルーズ船寄港時だけでないことが、現地調査で分かった。海路客の貸切り利用でタクシー事業者の収益性・効率性が向上した。それにより、夜間（深夜）営業するタクシー台数が減少し、結果として地元住民や観光客の夜間利用に支障がでていることである。

量販店は、海路客、つまりクルーズ船寄港時に混雑が発生している。このため、地元のコミュニティラジオでは、番組内でクルーズ船の寄港情報を提供している。地元住民は、同情報を基に混雑時間帯を避けて買物するなどの工夫をしており、地域住民と海路客の利用時間帯の棲み分けがなされている。現地調査で得られた内容としては、海路客（ほとんど外国客）で量販店は混雑しているのであり、空路客（ほとんど国内客）の増加は量販店の混雑には関係ないということである。一方、海路客の増加が量販店の宮古島への新規出店を支えているとプラス効果を評価する声が地元企業の一部からは聞かれた。

不動産は、賃貸物件不足や家賃高騰が発生している。観光客の増加によりホテルの新規開業や建設が相次いでいる。このため、ホテル業の従事者が増加しているほか、建築工事に従事する関係者も島外から流入（一時滞在）しており、その住居・宿舍確保で賃貸物件不足や家賃高騰が発生している。なお、現地調査により、不動産の問題は観光客増加の直接的な要因のほか、間接的な要因があることが分かった。それは、ホテル従業者数や建築工事関係者を含む実質的な人口増により、観光以外の周辺産業（飲食業、小売業、リネンサービス業など）の企業進出や不動産投資が活発になっていることである。この結果、①島外からの若者が住居を確保できずにUターンを断念、②地元住民が住宅取得を断念、③既往賃貸物件の家賃引上げによる生活コストの上昇、など地元住民の生活にマイナスの影響を与えている実態が分かった。一方で、ホテル、賃貸物件の建築ラッシュが一段落すると、建設工事関係者が一時滞在する必要がなくなるため、地価や建設コスト、賃貸物件の家賃上昇も弱含む可能性があるといえる。

4. 国内先進事例の現地調査

観光庁は2019年6月10日に「持続可能な観光先進国に向けて」を公表しており、その中で、国内外の観光地における先進事例を紹介している。

弊社では紹介されている中から国内を代表する観光地として、京都府京都市、神奈川県鎌倉市、東京都台東区（浅草）に注目して、現地調査（ヒアリングおよび視察）を実施した。以下では、①現状把握および分析、②観光客への啓発活動、③施策、に焦点を絞り現地調査の結果を紹介する。

◆京都府京都市

京都市は、京都府南部に位置する同府最大の都市である。面積は827.83㎡で、人口は約147万人である。「千年の都」と呼ばれるほどその歴史は長く、延暦13（794）年の桓武天皇による平安京遷都以来、多くの歴史的建築物や日本古来の伝統文化がかたちづくられてきた。

国内外の観光客からの人気が高いことから日本を代表する国際観光文化都市となり、2018年には同市の人口の約36倍にあたる約5,300万人の観光客が訪れている。桜や紅葉が見頃の春や秋は特に人気があり、観光のオンシーズンとなっている。

また、旺盛な宿泊需要や宿泊施設の増加などを背景に、2018年における同市内への年間宿泊客数は1,582万人と過去最高を更新した。特に外国人宿泊客数の伸びは著しく、中国や台湾などのアジアを中心に年間450万人を超える外国人が同市へ宿泊している。

観光客の増加を背景に観光消費額も年間1兆円を超えて好調に推移する一方で、外国人観光客が急激に増えたことなどから、一部の観光地へ観光客が集中することによる混雑や、市民が日常的に利用する交通手段である市バスの混雑、マナー違反などの問題が生じている。

これらの問題は、観光客の満足度低下やリピーターの減少につながるほか、混雑が問題となっている観光地周辺住民の生活にも影響を与え、観光に対する住民感情を悪化させてしまう恐れがある。

このような問題を解決するため、京都市では行政や民間で様々な対策に取り組んでいる。これらの対策について、京都市産業観光局や京都市交通局、京都市観光協会、嵐山保勝会、京都錦市場商店街振興組合へのヒアリングや有名な観光地への現地視察を行い、現状と課題を紹介する。

（1）現状把握および分析

毎年国内外から多くの観光客や修学旅行生が訪れる京都市では、早くから観光地として様々な政策が行われてきた。1930年に地方自治体として初めての「観光課」が京都市へ設置され、1958年には観光調査（現在の京都観光総合調査）の実施がスタートした。

近年の観光施策の変遷をみると、2001年に「京都市観光振興推進計画～おこしやすプラン 21～」が策定されている。同計画では、2010年に年間5,000万人の観光客が訪れる我が国を代表する「5,000万人観光都市・京都」の実現が目標として掲げられ、重点戦略として、「ほんものによる通年型観光の推進」や「界わい観光の振興」などが定められた。その後、観光客5,000万人の目標を2年前倒しで達成し、2010年に「未来・京都観光振興計画2010+5」が策定された。同計画では「世界が共感する観光都市」を目指す姿とし、「量」の確保とあわせて「質」の向上が目標に

定められ、重点事業として「暮らすように旅する」、「歩いてこそ京都」、「市民の京都再発見」、「心で“みる”京都」などの各種プロジェクトが推進された。また、同年にはMICE誘致を京都市の重要政策に位置付け、全国の地方自治体として初となる「京都MICE戦略」も策定された。

2014年には「世界があこがれる観光都市」を目指す姿とする「京都観光振興計画2020」が策定された。計画目標として、2020年までに外国人宿泊客数を年間300万人とする「量」の確保、観光消費額を年間1兆円とする「質」の向上、さらに、京都総合観光調査の調査項目である、京都への「再来訪意向」や「紹介意向」、「京都のおもてなし度」を毎年向上させて100%に近づけること、などが掲げられた。

その後、2015年の訪日中国人ビザ要件緩和以降の急激な中国人観光客の増加や、同市が観光客受入環境を充実させてきた効果などから、外国人宿泊客数の目標は5年前倒し、観光消費額は4年前倒しで達成された。それに伴い、外国人観光客の急増によるマナー問題や観光客の集中と混雑、無許可民泊施設の増加などの様々な課題が顕在化し、京都市の観光政策を取り巻く環境が変化したことから、2018年には計画目標を修正するかたちで「京都観光振興計画2020+1」が策定された。

同計画では、観光消費額の目標を1兆3,000億円に上方修正した一方で、「市民生活と観光の調和」、「国内観光客の維持、外国人観光客誘致の充実」、「担い手の確保と育成」など3つの取組みを推進し、持続可能で満足度の高い国際文化観光都市を目指すことが掲げられている。

上記3項目のうち「市民生活と観光の調和」については、2019年5月に「市民生活と調和した持続可能な観光都市」推進プロジェクトチームが庁内に設置された。同チームでは、多くの課題の中でも緊急性の高い「観光地の混雑対策」、「市バスの混雑対策」、「観光客のマナー対策」、「違法民泊対策・宿泊施設の質の向上」の主な4項目について、地域や事業者を協力しながらそれぞれの地域の実情に応じた取組みの強化を図っている。

また、京都市域において観光振興を目的に活動している公益社団法人京都市観光協会では、同協会のホームページ上で京都の観光産業の現状と課題を10項目列挙しており、これにオーバーツーリズム問題が明示されている。その中で、オーバーツーリズム問題について「急激な観光客の増加にともない、特定の季節や時間帯に観光地の混雑が集中することで、観光客の満足度の低下、近隣地域を中心とした客離れ、住民感情の悪化傾向が見られています」と記載している。

(2) 観光客への啓発活動

本項では、観光客のマナー対策として、京都市や京都市観光協会、地域の事業者らが行っている取組みを紹介する。

i. 外国人観光客へのマナー啓発について

京都市および京都市観光協会では、観光客に京都の生活習慣やマナーを知ってもらうために、旅行情報サイト「Trip Advisor（トリップアドバイザー）」を運営するトリップアドバイザー株式会社と連携して、啓発リーフレット「AKIMAHEN」を作成している。同市内で外国人観光客向けにリーフレットの配布を行っているほか、京都市外国人旅行者向け公式ウェブサイト「Kyoto City Official Travel Guide」でも掲載し、マナー情報の周知に努めている。

英語版と中国語版があり、路上喫煙や畳に土足で上がること、無理やり舞妓さんの写真を撮ること、ゴミのポイ捨て、線路近くでの写真撮影、撮影禁止の社寺での撮影、横に広がって歩くこと、古い家屋や物品をむやみに触ること、などへの注意喚起が挙げられている。

2019年の9月末には、宿泊施設や飲食店などでのマナー啓発に活用してもらうため、マナー啓発ステッカー「ENJOY REPECT KYOTO」が作成された。背景デザインは京都市の景観に配慮し寺社仏閣にも馴染むよう木目調になっており、日本語・英語・中国語併記で、ゴミのポイ捨て禁止、撮影禁止、飲食禁止などの全14種類の項目についてピクトグラム（絵文字）でわかりやすくマナー啓発をしている。データ版は京都市観光協会のホームページから無料でダウンロードできるようになっており、出力・ラミネート加工をするなどして誰でも活用できるようになっている。

また、京都市長からのメッセージとマナー啓発を盛り込んだ、約2分のマナー啓発動画も関西国際空港や観光施設などで上映しており、文化や生活習慣の異なる外国人観光客に協力をしてもらうための取り組みを行っている。



ii. 嵐山におけるマナー対策

嵐山は、京都駅からJR嵯峨野線で約16分、市バス約44分で行くことのできる、京都屈指の自然豊かな観光地である。歴史ある「渡月橋」や、世界遺産の「天龍寺」、源氏物語にも登場する「野宮神社」、高さ5～10mの竹が立ち並び京都市の歴史的風土特別保存地区にも指定されている「竹林の小径」などが有名である。

嵐山保勝会によると、4～5年ほど前までは国内観光客が多かったが、2～3年ほど前からアジア系（中国・韓国・台湾・マレーシア）を中心としたインバウンドが急増し、現在は国内観光

客が3割、外国人観光客が7割という。

観光客が増加したことにより、嵐山では民泊施設を含め宿泊施設が増加したが、旅館は国内観光客が宿泊できないほどの高い稼働率を維持しており、地域の飲食・宿泊業や土産品店などの事業者はその恩恵を受けているようだ。

一方で、竹林の小径における竹への落書きや、綿菓子やコーヒーといったテイクアウト商品などをポイ捨てするゴミ問題などが発生するようになった。

竹への落書き防止策として、2018年6月に竹林を管理するNPO法人が竹柵と啓発看板を設置した。なお、竹柵には枯損竹や落書きにより傷つけられた竹が使われた。また、同年10月には京都市、右京警察署や地域のボランティアにより、竹林への落書き防止啓発イベントが行われた。これらの取組みにより、竹への落書き数は減少傾向が見られている。

ゴミ問題については、嵐山ゴミ箱マップを作成し、日本語・英語・中国語・韓国語併記で食べ歩きやポイ捨ての禁止を呼び掛けている。一定の効果はみられるもののゴミ問題は解決に至っていないことから、毎日地域の人力車車夫が自主的に掃除を行っているほか、商店街でお金を出し合ってゴミ回収業者と年間契約を結ぶなど、地域の事業者・住民の尽力によって美観が守られている。海外からはるばる京都を訪れる多くの外国人観光客に、嵐山の美しい景観や街並みを楽しんでもらおうと、地域で会合を開いて対策などを話し合い、行政にも働きかけながら主体的な取組みがなされている。

iii. 京都錦市場におけるマナー対策

錦市場は、「京の台所」として400年以上の歴史があるアーケード商店街である。長さ390m、道幅3.3m～5mと狭い通りの両側に、京都の旬の食材や京野菜、京漬物、湯葉、つくだ煮、お茶、菓子、豆腐など様々な商品を扱う約130の商店が軒を連ねており、連日地域住民や多くの観光客で賑わっている。

同市場では「食べ歩き」やそれに伴うゴミの散乱などが問題となり、京都市錦市場商店街振興組合の主導で段階的に対策が講じられている。

同組合によると、国内観光客が大多数だった頃から食べ歩きはみられていたものの、絶対数としては多くはなかったという。しかし、近年の外国人観光客数の急増に伴い、京の食文化を気軽に体験できる場としてSNSなどを通じて発信されるようになったことから、串に刺した揚げ物や焼き物、総菜のパック販売など食べ歩きできる商品が増加。食べ歩きが増えたことにより、ゴミの散乱や、ゴミを別の商店の商品陳列台の隙間に捨てるなどのケースが続出したほか、道幅が狭いことから服や商品が汚れたり串でケガをする懸念などが出てきた。

これに対し、同組合では京都工芸繊維大学の協力のもと、2018年10月に「食べ歩き」を「遠慮してもらおう」ことを呼び掛ける駒札型の掲示物の配布と統一のゴミ箱設置を開始した。掲示物にはピクトグラムが活用されており、日本語、英語、中国語、韓国語で「歩きながらの飲食はご遠慮ください」と併記されている。食べ歩きを「禁止」するのではなく、観光客に楽しんでもらうことを尊重した取組みであることが特徴だ。

また、2019年冬からは同市場への取材依頼先への対応見直しも行われた。メディアで放送される同市場での「食べ歩き特集」などは特にその影響力が大きいことから、メディアの力を利用し

て同市場が食べ歩き抑制に力を入れているという情報発信をする方針に転化したのである。

具体的には、食べ歩きを促すような表現を避けるよう協力依頼し、食べ歩き抑制への取組みへの理解・協力をするかどうかの有無を記載してもらう内容の統一の取材申込書を作成し、雑誌やテレビ番組からの取材依頼があった際に活用するものである。同組合の組合員に対しても、商店に個別で取材依頼があった場合は、必ず「組合に申込みをしていますか」と確認して組合事務所を通すよう依頼している。この取組みによって、メディアによる錦市場＝食べ歩きといったような発信を抑える効果があがっているとのことである。

さらに、同組合では事務所職員を中心に「錦みまわり隊」を組織し、同市場のみまわりを行っている。上記のような取組みをしてもなお、食べ歩きが顕著に減るとということがみられなかったことから、食べ歩きができる商品を販売している店舗に対して声掛けのお願いや、実際に食べ歩きをしている観光客に同行を控えてもらうよう伝え、時には道路上のゴミの回収も行っている。これにより、食べ歩きの抑制にとどまらず、商品のはみ出しや客待ち列の渋滞状況、店舗の看板やアーケードの状況把握など同市場の景観改善全般について効果がみられるようになった。

2019年7月には、京都市に働きかけ、修学旅行生や修学旅行受入業者および引率の乗務員や観光ツアーガイドに対して、食べ歩きを遠慮してもらう内容の「錦市場の景観保全ご協力お願い」のチラシを作成・配布し、同組合のホームページのトップ画面でも掲載している。

これらの段階的な取組みにより、同組合としては、食べ歩き行為の抑制という第一段階の目標は概ね達成したとみている。第二段階として、食べ歩きではなく店頭空きスペースで立って食べているお客様をどのように受け入れるかという課題への取組みを開始しており、2019年11月に同組合公認のイートインスペースとなる「Tango Table(丹後テーブル)」をオープンした。建物一階は料理や特産品などの飲食と販売が行われ、二階は一階や同市場の他店舗で購入された商品のイートインスペースとして利用できるようになっている。

これまでみてきたように、同市場では様々な取組みが段階的に行われているが、商店街は多くの商店で構成されており、食べ歩きができる商品を販売する商店とそうでない商店もあることから、各取組みの合意形成に至るまでに紆余曲折があり、一枚岩となるのは難しいという面もある。同組合への取材から、直面する課題の解決について行政だけに頼るのではなく、当事者同士がコミュニケーションを取って情報を共有しながら意識を高め、根気強く主体的に取り組むことの重要性を感じられた。



iv. 祇園におけるマナー対策

祇園は、京都の風情をもっとも感じられる花街で、石畳の道に朱色の玉垣が並ぶ白川南通や、高級料亭や茶屋が並び舞妓や芸妓の歩く姿を見かけることもある花見小路通が有名で、外国人観光客にとっても人気のあるエリアとなっている。

近年は、観光客が道路いっぱいに広がって歩くことによる車両との軽微な接触事故の多発や、無遠慮に舞妓や芸妓を撮影する、着物を引っ張るといったマナー違反が問題となっている。

実際に現地を視察すると、観光客の多さから車両の走行が妨げられ、舞妓や芸妓が乗った車両が停車すると周囲を取り囲み、車から降りて料亭に入るまで後を付けてスマートフォンやカメラで撮影する、店先で待ち伏せするというような光景が見られた。

これらのマナー違反に対して、祇園町南側地区協議会、東山警察署、京都女子大学生生活研究所は、道路の右側を通行することを促す交通高札や、舞妓への接触や食べ歩きを禁止する高札を設置した。これらの高札にも外国人観光客にも理解しやすいようピクトグラムが描かれている。

しかし、依然としてトラブルが無くならない状況を受けて、2019年6月に同協議会や同警察署、学識経験者などで構成する「祇園町南側地区における観光客へのマナー周知・啓発検討会」が設置された。検討の結果、京都市は国土交通省近畿運輸局を事業実施主体として、公益社団法人京都市観光協会および同協議会と連携し、秋の観光シーズンの間（2019年9月30日～12月8日）、祇園エリアに近づいた外国人観光客のスマートフォンへ、祇園におけるマナー情報をプッシュ通知で知らせる実証実験を行うこと決定した。同時に、2名1組の巡視員が同エリアを巡回し、マナー違反をしている観光客に対して多言語で啓発・指導を行うことや、監視カメラで監視していることを周知するポスターの掲示なども実施され、今後その効果検証が行われる予定である。

さらに2019年10月25日には、祇園町南側地区の私道での無断撮影を禁止する高札やポスターが設置された。カメラやスマートフォンの絵文字に赤い斜線を引き、日本語、英語、中国語で「私道での撮影禁止 許可のない撮影は1万円申し受けます」と併記されている。





(3) 施策

本項では、先述した京都市の「市民生活と調和した持続可能な観光都市」推進プロジェクトチームが2019年11月20日とりまとめた広報資料をもとに、「観光地の混雑」、「市バスの混雑」への施策を中心に紹介する。

i. 観光地の混雑対策について

京都市はこれまで主な対策として、「時期の分散化」、「時間の分散化」、「場所の分散化」などにより、観光客の分散化を進めてきた。

それぞれの項目について概要を説明すると、「時期の分散化」では、京都市では桜と紅葉が見頃の春と秋に観光客が集中していたことから、特定の時期への集中を緩和し来訪時期の分散化を図るため、閑散期への誘客キャンペーンを実施している。需要喚起策として、夏は二条城などの対象エリアでライトアップなどを行う「京の七夕」を毎年8月に開催、冬は歴史的な文化遺産やまち並みを露地行灯の灯りと花で魅せる「京都・花灯路」を2003年から東山地域、2005年からは嵯峨・嵐山地域でも開催しているほか、「京の夏の旅」「京の冬の旅」をPRしている。これらの取組みにより、2003年には月別の観光客数の繁閑差が3.6倍（2月が186万人、11月が666万人）であったが、2018年には1.4倍（7月が383万人、3月が531万人）にまで縮小した。

「時間の分散化」では、日中に観光を楽しむ観光客が集中することから、民間事業者と連携した旅情報サイトで「京都朝観光」と「京都夜観光」の情報発信を行っている。特設サイトでは、季節に合わせた朝と夜のおすすめの過ごし方や観光スポット・体験、飲食などが紹介されている。この取組みにより、雑誌などでも朝観光、夜観光の特集が掲載されるなどの広がりがみられてきているが、引き続き朝観光・夜観光のコンテンツの発掘やプロモーションを強化することが課題となっている。

「場所の分散化」では、同市内でも観光スポットのある特定の地域に観光客が集中していることから、2018年から「とっておきの京都～定番その先へ」プロジェクトを始動し、市内周辺エリア（伏見、大原、高雄、山科、西京、京北）へ誘客するための情報発信とプロモーションなどに力を入れている。これにより、メディアで周辺エリアの観光地としての露出が増えたなどの効果がみられた。しかし、一部の有名観光スポットやエリアに集中する傾向は継続してあることから、

地域の特性に応じた情報発信やコンテンツの開発、受入れ環境整備などを強化・推進していく方針である。

また、紅葉が見頃の時期になると嵐山地域の中でも特定のスポットでの混雑が問題となっていたことを受け、京都市および京都市観光協会は、「観光快適度」の見える化の実証実験を実施した（2018年11月10日～12月17日）。事業概要は、Wi-Fiへのアクセスデータから取得した観光客の位置情報などを活用して、快適に観光できる時期・時間・場所をウェブサイト上で見える化をするというものである。同事業により、ウェブサイト閲覧者の約5割が混雑する時間帯をずらして訪問したという一定の効果がみられたことから、現在は全市版（2019年9月開始）およびエリア版（嵯峨・嵐山、祇園・清水、伏見）を実施（2019年10月）しており、その効果を踏まえて対象エリアの拡大やエリア版の対象時期の拡大を図っていく予定である。

さらに、京都観光オフィシャルサイト「京都観光Navi」では、AI（人工知能）を活用し、エリア別・時間帯別の観光快適度の予測や、おすすめモデルコースの提案、登録したスポットを効率的に周遊するための最適なルートの提案、などの新機能が実装された（2019年10月）。今後は、同サイトの閲覧状況を解析して閲覧者のニーズに対応する情報などを発信して観光客の満足度向上を目指すといった、AIやICTを活用した観光需要のきめ細かいマネジメントに重点的に取り組む方針が示されている。

一方で、市内でも特定の観光地で混雑の問題が発生しているにもかかわらず、メディアなどのオーバーツーリズム特集で京都がピックアップされることが多いために、京都＝混雑というような、京都市全域が一年を通して混雑しているという極端なイメージが定着してしまう恐れが生じている。このようなイメージの払拭も重要な課題であり、京都府がPRしている「海の京都」「森の京都」「お茶の京都」「竹の里・乙訓」などとの広域な連携を強化して分散化を図ることも重点取組として位置づけられている。

ii. 市バスの混雑対策について

近年の観光客の急増により、市バスの混雑が喫緊の課題となっている。京都市交通局によると、同市域内を運行するバス事業者は9社あるが、市バスは路線全体の約86%を占めており、京都市民の生活に欠かせない公共交通手段となっている。

同市域内にはJR西日本や阪急電鉄などの鉄道網もあるものの、東京や大阪のように発達しておらず、清水寺や金閣寺といった主要な観光地への移動には路線バスが便利であり、実際にほとんどの観光客が路線バスを利用する。これまで通勤や通学で日常的に利用している市民に加え、外国人観光客の利用も急増したことから、ここ数年で急激に車内混雑が悪化している状況である。

2017年に実施された「市バス・地下鉄御利用状況調査」で、市バスに対してサービスの充実を望む項目を集計したところ、最も多かったのは「運行本数の増加」（29.4%）で、次いで「車内混雑」（26.8%）、「ダイヤどおりの運行」（21.5%）となった。さらに市民からは、「バスが満員なためにラッシュ時は1、2本見過ごさないと乗れない」「市民のためのバスなのに外国人観光客のせいで乗りづらくなった」「大きな手荷物が邪魔」といった厳しい声があがるようになった。

このような状況を受け、京都市交通局では、混雑対策として①輸送力の強化、②市バスから地下鉄の利用促進、③観光系統の利用促進、④車内空間の快適性向上、⑤手ぶら観光の普及促進、

などに取り組んできた。

それぞれの項目について概要を説明すると、①輸送力の強化では、2012年に764両だったバス車両を2017年には818両に増車した。

②市バスから地下鉄への利用促進では、「地下鉄・バス一日券」の価格を1,200円から900円に値下げ（2018年3月実施）した一方、「バス一日券」は500円から600円に価格適正化したことで、販売枚数は「地下鉄・バス一日乗車券」が約3倍増、「バス一日券」が約3割減となる成果があった。また、春・秋の観光シーズンに観光客が集中する東山三条および金閣寺道において、京都駅へ戻る市バス利用客を対象に、途中で市バスから地下鉄への無料乗り継ぎを実施しているほか、京都市バス「おもてなしコンシェルジュ」による案内活動も行っている。「おもてなしコンシェルジュ」は、約70名の学生スタッフが在籍し、最大10カ国語対応で、京都駅前バスターミナルや金閣寺などの観光地において、地下鉄を組み合わせた最適なアクセス方法や観光情報などを提案している。これらの取組みにより、市バスから地下鉄への利用促進が図られている。

③観光系統の利用促進では、市バスにおける生活系統と観光系統の分離が実施された。2019年3月下旬（4日間）と4～5月の大型連休（6日間）に観光客で混雑する「金閣寺道（南行）停留所」において、既存の停留所を生活系統バスの停留所とし、これとは別に観光系統バスの停留所として臨時の停留所を設置。現地では、多言語プラカードを用いてそれぞれの停留所への案内誘導を行った。これにより、市民と観光客の利用が分散し、利用客が停留所周辺に溢れるといった状況や、満員のために市民が生活系統に乗車できないという状況が改善された。また、主に外国人観光客に向けて、生活系統ではなく観光系統バスを利用してもらうために、観光系統バスであることが一目でわかりやすいヘッドマークやラッピング車両の配備を進めている。これらの取組みにより、市民と観光客の利用系統が分散し、市民の利便性が向上してきている。

④車内空間の快適性向上では、2019年3月から100号系統（京都駅と主要な観光地を結ぶ路線）と東山シャトル（臨時便）において、前扉からの乗車時に運賃を支払い後扉から降車する「前乗り後降り方式」の車両のバスを導入した。通常の「後乗り・前降り方式」に比べて降車する際の時間が早くなり、利用客に特段の混乱もみられずバス停留所では車内前方・後方からもスムーズに降車できているという成果が出ている。また、同年同月、大型手荷物対応車両の導入も開始した。大型キャリーバッグ約6個分のスペースを確保した車両を観光系統に2両、約2個分のスペースを確保した車両を生活系統に42両導入されている。

⑤手ぶら観光の普及促進では、大型キャリーバッグの持ち込みによる車内混雑を緩和するために、手荷物サービス「Crosta 京都」の普及を推進している。サービスには、手荷物を預けると、関西空港～京都市内宿泊施設、京都市内宿泊施設間、京都市内宿泊施設～京都駅まで配送してくれるキャリーサービスと、手荷物一時預かりサービスがある。しかし、利用料金が高いという声やサービスの存在が浸透していないという課題があることから、利便性を含めさらなるPR強化が必要となっている。

これまでみてきたように、市バスの混雑対策については、様々な取組みが現在進行形で進められているが、なお一部路線や区間において車内混雑が継続して発生している。京都市交通局としては、バス車両を増車・増便し輸送力を強化したいところであるが、全国的にバス運転士や整備士の担い手が不足、これまでの車両増車により営業所などでバスを留め置くスペースも不足、増

車・増便や車両の改修・買換え・車検費用の増加などで今後厳しい経営状況が見込まれている、ことなどから、バスの増車は非常に難しい状況に置かれている。今後は、移動経路の分散化、乗降時間の短縮、今ある輸送力の最大限に活用することを基本指針として、各種割引乗車券の見直しや「前乗り後降り方式」の拡大を重点的に取り組むほか、他の民間バス会社や地下鉄と連携した取り組みを推進する予定となっている。

手ぶらで京都観光しませんか?
 Enjoy Japan even more with "Hands-Free Travel". 放下包袱, 两手空空畅游京都

京都は坂道が多くて大変。荷物を預けて手軽に散策。
 There are many slopes and stairs in Kyoto, leave the baggage to make your trip easier and more enjoyable.
 京都は坂道が多くて大変。荷物を預けて手軽に散策。京都は坂道が多くて大変。荷物を預けて手軽に散策。

キャリーサービス
 Baggage delivery service
 行李託運服務

お荷物は当日お届け!
 当日お届けサービスは、お荷物をお預けの日と同じ日にお届けいたします。
 当日お届けサービスは、お荷物をお預けの日と同じ日にお届けいたします。
 当日お届けサービスは、お荷物をお預けの日と同じ日にお届けいたします。

一時預かり
 Baggage storage 行李寄存

お客さまのお荷物をお預かりいたします。
 We will keep your baggage for you.
 我們替您保管行李。

手荷物サービス
Crosta 京都
 TEL 075-352-5437
 営業時間 business hours 8:00~20:00
<http://carry.com/>

1,000 Yen/Items
 JR京都駅中央口 (JR Kyoto Station Central Gate) ↔ 京都市内お宿 (Hotel in Kyoto-shi)

2,000 Yen/Items
 京都市内お宿 (Hotel in Kyoto-shi) ↔ 関西国際空港 (Kansai International Airport)

800 Yen/Items
 京都市内お宿 (Hotel in Kyoto-shi) ↔ 京都市内お宿 (Hotel in Kyoto-shi)

Crosta 営業所
 お申し込み・受取り場所
 Crosta service office Baggage drop-off/pick-up counter
 Crosta 営業所 託運申請・取戻カウンター

Crosta 京都 JR京都駅地下中央改札横 TEL 075-352-5437
 Crosta 関西 JR関西空港改札内 TEL 090-9884-5628
 Crosta 新大阪 JR新大阪駅1F TEL 06-6302-4538

iii. その他（道路混雑、宿泊施設の急増）

ここでは、京都市の混雑対策のうち道路の混雑への対応と、宿泊施設の急増に伴う課題を紹介する。

道路の混雑については、これまで、公共交通の利用促進やパークアンドライド等の広報活動、嵐山や東山地域における交通対策などが実施され、マイカーで京都を訪問する人の割合が2009年の30%から2018年は8.6%まで減少したという成果があった。しかし、依然として地域・季節などによって車の集中がみられ、街中で駐停車増加などによる混雑も継続している。今後は、新しい技術革新 (MaaS) などの進展を見据えた、公共交通機関の更なる利用促進や、観光バス駐車場一元発進ツールの作成、ドライバーへの情報提供などの取組みを強化する方針となっている。

宿泊施設については、2016年10月に策定された宿泊施設拡充・誘致方針の推進などにより、2019年3月末時点の宿泊施設数は約4万6,000室にまで増加し、現在計画されている宿泊施設も含めれば基本的に施設数は満たされた、と京都市はみている。様々な施策の実施により、2018年の宿泊客数は過去最高となったほか、違法・不適正な民泊も減少し、多様で魅力ある宿泊施設が増加した、などの成果があった。

一方で、急増した宿泊施設が一部の地域に集中していることや、地域固有の歴史・文化・自然の魅力を活かした宿泊施設は必ずしも十分ではない、違法・不適正な民泊の根絶に向けた取り組みが求められていることなどが継続して課題となっている。これに対し京都市は、「市民の安心・安全、地域文化の継承を重要視しない宿泊施設はお断り!」「より質の高い宿泊観光への進化」を基本指針として、様々な施策の実施に現在進行形で取り組んでいる。

iv. 市民の観光に対する理解度の醸成について

最後に、京都市や京都市観光協会などでは、市民の観光に対する理解度を醸成するために、観光による便益の可視化に取り組んでいる。これまで、観光による地域経済への波及効果などの見える化や、観光の意義や効果についての周知啓発、宿泊税の導入・活用による効果（無電柱化の推進、洋式トイレの整備など）の情報発信をしてきた。

今後も、「市民・観光客・事業者へ高い満足の提供」「市民の共感と参画の広がりによる質の高い京都観光の深化」を基本指針に、観光がもたらす経済波及効果の正確な把握と域内消費の拡大を目指す施策の展開や、観光に対する市民意識調査の実施（2020年度から実施予定）、観光に関する課題への取り組みやもたらされる効果・宿泊税の使途などを伝える広報の充実していく予定となっている。観光が地域経済に与える効果や役割について、市民に実感・共感してもらう取り組みを進めることで、質の高い京都観光や人材育成につながるものと期待されている。



◆神奈川県鎌倉市

鎌倉市は、三方を山に囲まれており、南は相模湾に面している。面積は39.67㎢で、2018年の人口は約17万人である。観光客は同年に約1,987万人が訪れており、これは人口の115倍にあたる。

鎌倉市の観光の特徴としては、東京都心から約1時間、横浜市から約30分で移動できる場所に位置することから、日帰り客が非常に多いことが挙げられる。次の特徴としては、いわゆる観光客の集中度の高さ（＝混雑率の高さ）が挙げられる。第3期鎌倉市観光基本計画によると、2014年の1㎢当たりの観光客数は555千人となっており、他の国内有名観光地と比べると、断トツで高い値となっている（箱根町…228千人、横浜市…101千人、京都市…67千人）。

鎌倉市の面積は、那覇市とほぼ同じであるが、鶴岡八幡宮、鎌倉の大仏、小町通りなどの人気の観光スポットは鎌倉駅を中心とする狭いエリアに集中している。先ほどの面積当たりの観光客数は鎌倉市全体の面積で除したものである。実際には鎌倉駅を中心としたエリアに観光客が訪れることから、観光客の集中度は先ほどの数値以上である。同エリアは中世からの神社仏閣・史跡、昔ながらの街並みが残り風情がある一方で、道幅が狭いところが多い。観光客の移動手段は様々であるが、マイカーやレンタカー、観光バスなどの車両を利用して訪れる観光客も多く、道路渋滞が発生している。鉄道などを利用して訪れる観光客も多く、これらの観光客は鎌倉市内では公共交通機関（江ノ電や路線バスなど）を利用することから、公共交通機関の混雑も発生している。また、多くの外国人観光客も訪れており、マナー違反も散見されるようになっている。

このため、鎌倉市では様々な対策を講じている。以下では鎌倉市や江ノ島電鉄（以下「江ノ電」と略する）へのヒアリングおよび現地視察を通して得られた内容を紹介する。

（注）江ノ電は、鉄道部門とバス部門を運行しているが、本レポートで江ノ電と表す場合は鉄道部門を意味する。江ノ電のバス部門は、他社運航のバスと合わせて路線バスと表す。

（1）現状把握および分析

国内外から多くの観光客が訪れる鎌倉市は、これまで3期に亘り鎌倉市観光基本計画を策定している。同基本計画では鎌倉観光の現状把握および分析を行っており、それを踏まえたうえで地元住民および観光客の立場に立った観光政策を鎌倉市は行なっている。

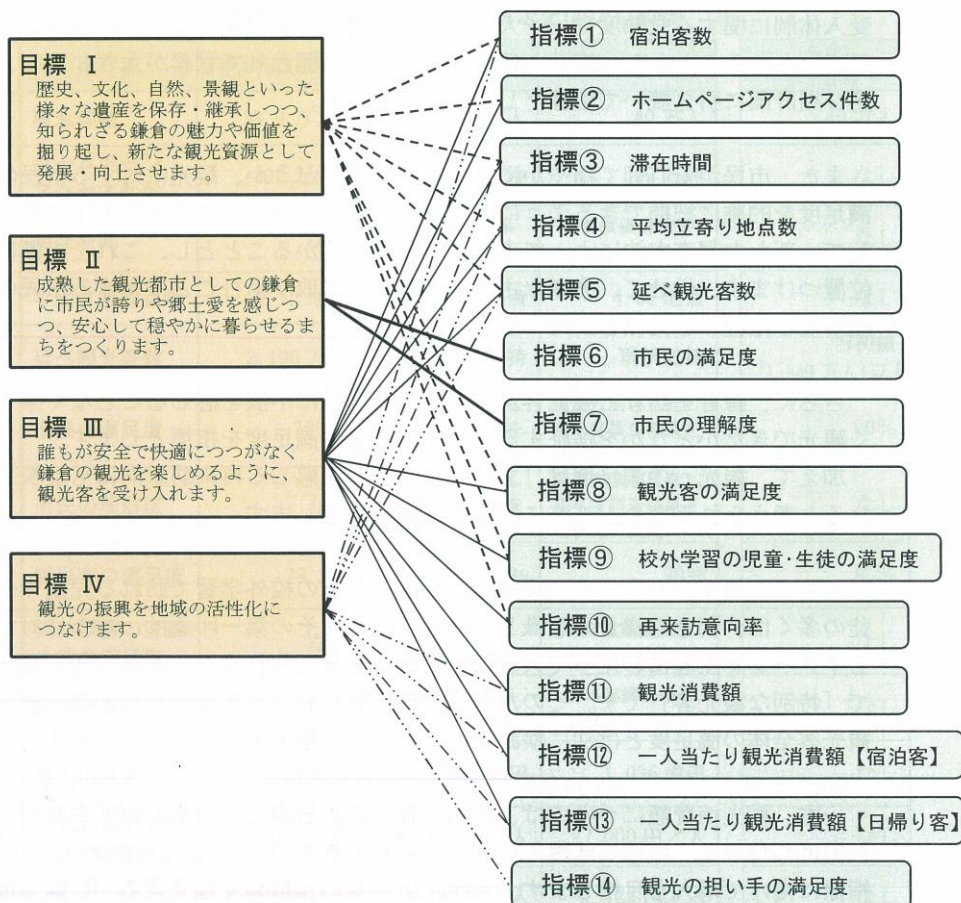
第1期計画は1996年に策定され「住んでよかった、訪れてよかった」と思えるまちづくりを基本理念としている。第2期計画は2006年に策定され、第1期の基本理念は継承しつつも、大きく様変わりしている観光客への価値観やニーズ、旅行スタイルに対応すべく、観光の「質」の向上を目指した。そして2016年に3月に策定された第3期計画は、従来の基本理念「住んでよかった、訪れてよかった」を継承しつつも、インバウンドへの対応や地域の活性化の側面から目標や施策を更に充実させることにより、観光のあらゆる主体による連携の下で、中核となる歴史的・文化的遺産のほか、住環境、自然環境、地域の賑いといった多様な魅力や価値を備えた「成熟した観光都市」の実現を目指すこととしている。（※鎌倉市ホームページを参照）

第2期計画を終えるにあたり、同計画進行管理委員会では第2期計画の10年間を振り返った「今後に向けての課題・提言」をまとめた。第3期計画策定には、同課題・提言を踏まえ、観光の質を高め、鎌倉らしさを問う計画づくりを求めている。

第3期計画では、第2期計画の課題・提言を踏まえたほか、観光基本計画推進委員会を設置している。構成は①鎌倉市の観光に関係を有する団体が推薦する者、②学識経験を有する者又は知識経験を有する者、③関係行政機関の職員、④市民、から成る委員10人となっている。2015年3月に第1回委員会が開催され、2016年1月の第6回委員会まで議論を重ね、2016年3月の第7回委員会にて計画（案）を市長に報告している。その他に、2015年11月に「ワールドカフェ」を開催している。同カフェは、お茶や菓子等を用意し、リラックスした雰囲気の中で、市民から意見を聴取するための機会とするとともに、観光に対する市民の理解を深め市民自身の気づきの場となるように、市民同士の対話形式により開催している。同カフェには市内在住、在勤、在学の19名が参加している。また、2015年12月15日～2016年1月15日の期間、第3期計画素案に対する意見募集も実施している。推進委員会、ワールドカフェ、意見募集を通して、鎌倉市では幅広い意見集約を図っている。

「第3期 鎌倉市観光基本計画」より抜粋

図表24（参考）目標と指標の関係性イメージ



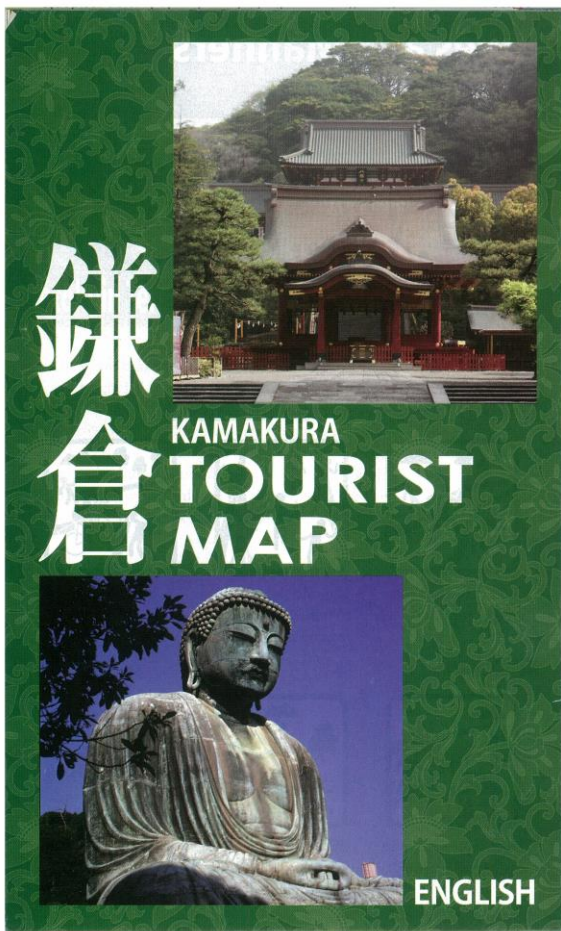
なお、第3期計画を実施するにあたり、鎌倉市では4つの目標を立てている。そして、4つの目標達成に向けて、その進捗状況の検証に役立てるため、13の指標を設定している。その指標の目標値には、施策の全面展開により最終的に達成すべき目標値と、目下の取り組み確実な実施により最低限度の達成目標である最低目標値の2種類を設定しており、目標の達成度合いを総合的

に検証できるように設定している。10年毎に計画の進捗度合いを検証し、幅広い意見集約を図りながらそれを次期計画に活かし、より具体的な検証方法を策定して次期計画の達成度合いを検証できる計画づくりが注目される。

(2) 外国人観光客への啓発活動

鎌倉市では外国人観光客への案内として「鎌倉 TOURIST MAP」を英語版、フランス語版、スペイン語版、韓国語版、中国語版、台湾語版で発行している。観光マップでは、観光案内のほかに、外国人観光客に対するマナー啓発も行っている。

内容は「写真撮影時の注意」「歩行者が多い混雑場所での注意」「その他」の3項目について注意喚起している。写真撮影時の注意では、①車両通行を邪魔することの禁止、②線路近くなど危険な場所での撮影の禁止、を伝えている。歩行者が多い混雑場所での注意では、①他人を追い越すときの周囲への配慮、②食べ歩き時の周囲への配慮、③ハイキングコースなどでの自転車やオートバイ利用の禁止、などを伝えている。その他では、①指定された観光ルート（道路など）から外れる事の禁止、②自然林地帯など可燃物近くでの火気厳禁、を伝えている。最近、全国的に問題になっている外国人観光客のマナー違反への注意喚起が列記されている。



外国人観光客にマナー啓発を図ることは容易ではない。このマナー啓発は「鎌倉 TOURIST MAP」紙面の一部分（縦 17 センチ、横 10 センチの大きさ）を使って、マナー違反を紹介している。コンパクトな掲載であるが、マナー違反についてイラストを用いて分かりやすく説明し、且つ目立

つように掲載している。外国人観光客が観光中に活用する観光マップ紙面上に掲載している点に、鎌倉市の工夫がみられる。

鎌倉市では、この観光マップ以外にも日本語と英語で表記したポスターの掲示を行い、マナー違反への注意喚起を行っている。また、2年ほど前にはアンケート調査へのお礼として、外国人観光客に人気のある日本手ぬぐいにマナー違反の注意喚起を絵で印刷して、配布したとのことである。

(3) 施策

i. ゴールデンウィークの江ノ島電鉄「鎌倉駅」における実証実験

毎年、ゴールデンウィークには国内外の観光客が集中して訪れることから、混雑度合いは一段と増す。この時期の江ノ電「鎌倉駅」では、改札口から駅構外に約100mの改札通過待ちの行列ができ、最大で2時間待ちに及ぶこともある。江ノ電は観光客の足であると同時に、地元住民の生活の足でもある。しかし、ゴールデンウィークの混雑時には地元住民が江ノ電を利用しての移動に支障が生じ、生活に悪影響を与えている。

このような事態の解決を図るため、鎌倉市は江ノ電に協力を呼びかけて、2017年から2019年のゴールデンウィーク期間に実証実験を行った。内容は、地元住民は事前に鎌倉市が発行する証明書を、改札口にて提示することにより、改札通過待ちの行列に並ばずに優先して改札口を通過して駅構内に入るものである。駅構内では、乗車待ちの行列に並ぶことになるが、改札通過待ちの行列には並ばないですむことから、地元住民からは好評を得ているとのことである。一方で、観光客に対しては丁寧に説明したこともあり、理解を得られているとのことである。

実証実験は2019年で終了したが、一定の評価を得た結果を参考に鎌倉市の施策にどのように活かすかが、今後の検討課題とのことである。

ii. 国道134号線の4カ所で実施している「パーク&ライドの推進」

鎌倉市は東京都心や横浜市から近いことから、マイカーやレンタカー、観光バスなどを利用して訪れる観光客も多い。一方で、鎌倉駅を中心とするエリアは道幅が狭いところが多いことから、多くの車両が集中する時期には、ひどい渋滞が発生する。

渋滞解決策としては、道路の拡幅という手段もあるが、鎌倉駅を中心としたエリアには、神社仏閣・史跡や昔ながらの街並みが残っているほか、環境の保全等の様々な制約もあり、容易には拡幅できない。また、それらが鎌倉らしい景観を作っており、景観を保つことが鎌倉観光の財産となっている面もある。そのため、鎌倉市では、地域内の交通をコントロールする「交通需要マネジメント」の考え方を基本にしている。

この状況下で鎌倉市が行った施策は、同エリアへのマイカーやレンタカーの入流を減らすことである。具体的には2001年に導入した「パーク&ライドの推進」である。内容は、同エリアの外側に位置し、海外沿いを走る国道134号線に駐車場4カ所を設置し、マイカーやレンタカー利用者はそこで車を駐車してもらおう。その後は公共交通機関に乗り換えて、観光を楽しむというものである。駐車料金には、江ノ電の1日フリー切符がセットになっている。駐車場利用客は年よりの増減はあるものの、利用は定着してきており、一定の成果が挙げられているとのことである。

本施策の導入にあたっては、鎌倉市、地元住民、地元の商業関係者、交通機関関係者を交えての研究会を立ち上げて検討を行い、実証実験を経て、本格導入に至っている。地元関係者の参画により地域の一体感が生まれたことや、パーク&ライドによって観光客の土産物店などでの消費額が増えるなどの副次的な成果も得られたとのことである。

iii. 公共交通機関に1日乗り降り自由な「鎌倉フリー環境手形」

前述のパーク&ライドの推進と時期をほぼ同じくして2001年に導入した施策に「鎌倉フリー環境手形」がある。内容は、鎌倉駅を中心とするエリアでの公共交通機関（江ノ電、路線バス）が1日乗り降り自由になるフリー切符であるが、公共交通機関のすべての区間ではなく、同エリア内の指定区間に限定している。また、鎌倉フリー環境手形を施設等に入場する際に提示すると、寺社等の拝観料や美術館等の入場料が割引になる特典があるほか、協賛店（食事処、土産店など）での割引も受けられる仕組みとなっている。

鎌倉フリー環境手形も、マイカーやレンタカーなどの車両の同エリアへの流入を減らすことを目的とした「交通需要マネジメント」の施策の1つである。観光客に、鉄道などの公共交通機関を利用して鎌倉市まで訪れてもらい、鎌倉駅を中心とするエリアでも同じく公共交通機関を利用して、観光を楽しんでもらうとの考えのもと導入した施策である。フリー切符の利用客は、年よりの増減はあるものの、利用は定着してきており、利用者は増加傾向にあるとのことである。

本施策の導入にあたっては、前述のパーク&ライドと同様に、鎌倉市、地元住民、地元の商業関係者、交通機関関係者を交えての研究会を立ち上げて検討を行い、実証実験を経て、本格導入に至っている。地元関係者の参画により地域の一体感が得られたとのことであるが、鎌倉フリー環境手形の提示で寺社や美術館、協賛店での割引が受けられる仕組みは、まさに一体感が生まれた成果といえる。

特典ご利用の手引き
平成30年度改訂

鎌倉フリー環境手形

5つのバス路線と電車の指定区間が
一日自由に乗り降りできるお得なきっぷです

フリー区間
5つのバス路線と電車の指定区間が一日自由に乗り降りできるお得なきっぷです

一日乗り放題区間
江ノ電
バス路線

バス発着場所
鎌倉駅東口
1・6番/1分
2番/2分
3番/3分
4番/4分
5番/5分

★きっぷ販売場所
●協賛寺社等
●主要な施設

パーク&ライド

マイカーの駐車料金と鉄道やバスのフリーきっぷをセットにしたプラン

駐車場	車1台あたりの料金	料金を含まれていないもの
江ノ島パーク&ライド	200円/30分	江ノ電全線(鎌倉駅~藤沢駅)の1日フリーきっぷ 2名分 江ノ電1日乗車券「のおくく」 大人1枚600円 小人1枚300円 が別途必要
稲村ガ崎パーク&ライド	300円/1時間	江ノ電全線(鎌倉駅~藤沢駅)の1日フリーきっぷ 2名分 大人1枚580円 小人1枚290円
七里ガ浜パーク&ライド	200円/30分	江ノ電全線(鎌倉駅~藤沢駅)の1日フリーきっぷ 2名分 大人1枚500円 小人1枚250円
曲比ガ浜パーク&ライド	200円/30分	江ノ電(鎌倉駅~長谷駅)&5路線のバス指定区間(鎌倉フリー環境手形と併用)の1日フリーきっぷ 2名分 大人1枚460円 小人1枚230円

なお「パーク&ライド」や「鎌倉フリー環境手形」については、鎌倉駅構内での観光案内所や切符売り場での掲示案内をしているほか、観光客が自由にもらえる「特典ご利用の手引き」に

も詳細が記載されている。同手引きには協賛寺社や美術館、協賛店の割引金額等も一覧で紹介されており、観光客が活用しやすい内容となっている。

iv. 歩き観光の奨励

前述で説明したとおり、鎌倉市では「パーク&ライド」や「鎌倉フリー環境手形」を推進して、マイカーやレンタカーなどの車両が、鎌倉駅を中心とするエリアへ流入すること減らして、同エリアでの公共交通機関の利用を促している。とは言っても、同エリアの公共交通機関には容量に限界があり、ゴールデンウィークや夏休み期間中など多くの観光客が集中する時期には、公共交通機関の混雑もひどくなっている。一方で、同エリアの観光スポットは徒歩で回れる距離に立地している施設も多いことから、鎌倉市では歩き観光も奨励しており、そのためのツールも発行している。

国内観光客向けのツールとしては「ぶらり鎌倉マップ」がある。地図上に歩くコースの表示や所要時間などが記載されており、鎌倉駅を中心としたエリアの歩き観光で便利なツールとなっている。また、鎌倉市観光協会のホームページ鎌倉観光公式ガイドでは「鎌倉さんぽ」を紹介して歩き観光の奨励を図っている。鎌倉駅から高德院（鎌倉大仏）まで単純に歩くと約40分のコースであるが、おいしい朝ごはんを提供する店や朝採れ野菜を焼き野菜やスムージーで提供する店、観光スポットの銭洗弁財天などに歩いて立ち寄るコースを紹介している。「歩いてみたら、何かが見つかる鎌倉の魅力」のコンセプトで掲載されており、同ホームページ上では「朝まいり」「夜の鎌倉」「江ノ電沿線 海まちあるき」など様々なプランを提供することで、歩き観光を奨励している。

● In Town		● At Restaurants	
1個だけでも買えますか? Can I buy just one of them?	カードは使えますか? Do you accept a credit card?	生で食べるものですか? Is this raw?	温かい(熱い)食べ物ですか? Is this a warm / hot dish?
ちょっと試してもいいですか? Can I try this?	どのくらい待ちますか? How long do I have to wait?	火は通っていますか? Is this cooked by heat?	精算してください。 Check, please.
いくらですか? How much is this?	喫煙席を希望します。 I smoke.	冷たい食べ物ですか? Is this a cold dish?	
写真をとってもいいですか? Can I take a picture here?	禁煙席を希望します。 I don't smoke.	材料に何を使っていますか? What are the ingredients of this dish?	
トイレを使わせてください。 Let me use a restroom, please.	トイレはどこですか? Where is a restroom?	私は宗教的な理由・アレルギーのため〇〇が食べられません。 I can't eat 〇〇 because of a religious reason/allergy.	

Go straight 正面	0	1	2	3	4	卵 Egg	乳製品 Dairy products	穀類 grain	小麦 Wheat	そば Buckwheat	他 Other	野菜 Vegetables		
Turn left 左	5	6	7	8	9	魚 Fish	まぐろ Tuna	あじ Horse mackerel	さば Mackerel	しらす Whitebait	イカ Squid	エビ Shrimp	カニ Crab	貝類 Shellfish
Turn right 右	🚫	🚰	10	100	1000	豆 Bean	大豆 Soy bean	落花生 Peanuts	他 Other	肉 Meat	牛肉 Beef	鶏肉 Chicken	豚肉 Pork	他 Other
	YES	NO	時間	分	Please point. 指で示してください。									

外国人観光客に対しては、前述で紹介した「鎌倉 TOURIST MAP」である。英語版、フランス語版、スペイン語版、韓国語版、中国語版、台湾語版で発行しており、表面では地図上で観光スポットを表示しており、裏面では観光スポットについて写真を用いながら分かり易く紹介している。

また、裏面右下には、外国人観光客が観光施設等でコミュニケーションが取りやすくなるように、指差しで活用できるコミュニケーションツールを掲載しており、歩き観光の一助となっている。

外国人観光客への啓発活動でも紹介した「鎌倉 TOURIST MAP」であるが、同観光マップの発行にあたり、単なる観光マップではなく、啓発活動やコミュニケーションツールとしても活用できる点に鎌倉市の工夫がみられる。

鎌倉市では、歩き観光を奨励するにあたり、観光施設の整備にも力を入れている。具体的には、観光案内所のリニューアルや、観光ルート版および総合案内板などの設置、などを行っている。また、公衆トイレの修繕および改築も行っている。2016年度に着手した高齢者や障害のある人でも安全で快適に観光できるよう、バリアフリーやユニバーサルデザインに配慮した取り組みも行っており、同取り組みにより鶴岡八幡宮裏公衆トイレや妙本寺公衆トイレの供用を開始している。

ところで、公共交通機関の容量に限界と前述したが、鎌倉市の観光スポットを走る公共交通機関としては江ノ電が有名である。江ノ電は、鎌倉駅と藤沢駅の区間を主に相模湾沿いに走っているが、大部分の区間が単線であり、また1車両は約12.5m（JR標準車両は約20m）と小型である。容量不足の解決策としては全線複線化や車両の大型化、または1編成の連結車両数の増加、などが考えられる。しかしながら、狭い街中の空間を走っている江ノ電の複線化は難しく、車両の大型化なども財政面などで容易ではない。環境保全等の様々な制約もある。一方で、複線化や車両大型化の実現が本当に鎌倉にとって良いことか疑問も残る。街中を縫うように走り、家の軒先を走る江ノ電は鎌倉の風景となっている。この江ノ電に乗車することを楽しみにしている観光客も多い。また、江ノ電路線には、「鎌倉高校前1号踏切」や「七校通り」など、多くのフォトスポットが存在しており、フォトスポットを目的に訪れる観光客も多い。いまの江ノ電そのものが鎌倉観光の財産となっている。公共交通機関の容量限界などの問題は残るが、それを上回る観光財産としての江ノ電の価値を活かしつつ、鎌倉観光がなお一層発展することが期待される。

v. 2019年4月施行の「鎌倉市公共の場所におけるマナーの向上に関する条例」

鎌倉市では公共の場所におけるマナーの向上による良好な環境の保全および快適な生活環境を保持することを目的として、基本理念等必要な事項を定める「鎌倉市公共の場所におけるマナーの向上に関する条例」が制定された（2019年3月25日公布、同年4月1日施行）。同条例は、歩きながら食べることを含む一部の行為や、一部の場所でのスポーツの禁止、規制などを行うことを目的とするものではなく、まずは迷惑行為を規定列記して、誰もが気持ち良く過ごすことができる地域であるために、マナーを呼びかけることで意識啓発を図ることを目的としている。

ただ、条例が制定された時には「迷惑防止条例」と呼ばれて、マスコミ報道がなされることもあった。混雑時の小町通りで観光客に対して「混雑時の食べ歩きが禁止になったことをご存知ですか？」との取材や、同通りで飲食店を営む店主に対して「売り上げへの影響は？」などの取材などがみられた。これは、全国的に外国人観光客の食べ歩き後のゴミのポイ捨て行為などのマナー違反や、混雑時の食べ歩きで他の通行人や店頭商品が汚れる事態が発生して話題になっている時期に制定された条例であることから注目が集まり、このような取り上げ方がなされたものである。

しかしながら前述のとおり、マナーを呼びかけることで意識啓発を図ることを目的とした条例

である。よって、同条例の施行後も、混雑時の小町通りなどでの食べ歩きを規制することも、マナー違反者への罰則も一切ない。この点で、同条例の施行には内外から賛否両論もあったようである。

ただ、同条例の施行によって、興味深い事例がみられた。それは、観光客を受け入れる側である小町通り商店街の人々の意識の変化である。同条例の施行を機に、飲食店を営む店主と、飲食店以外の商売を営む店主の立場や考え方の違いがお互いに分かるようになり、商店街全体としての取り組みができるようになったことである。また、観光客があつてこそその小町通り商店街であるとの意識が改めて認識され、商店街自身がマナー啓発に積極的に関わっていく姿勢を示した。具体的には、商店街の予算でマナー啓発の垂れ幕を作成、掲示したことや、観光客のゴミのポイ捨て防止のためのゴミ回収の仕組みづくりをしたことが挙げられる。ゴミ回収は有料であるが、その費用についても商店街にて負担しているとのことである。

最近、外国人観光客のマナー違反が話題になることが多いが、マナー違反を嘆いたり批判するばかりでは、なかなか解決に至らない。小町通り商店街のようにマナー啓発に積極的に関わり、商店街全体として取り組むことが、いま求められているのかもしれない。

なお、事例として小町通り商店街の取り組みを紹介したが、同条例は鎌倉市内の公共の場所におけるマナー意識啓発を目的としたものであり、小町通りなどの特定の場所を限定したものでないことを改めて付け加えておく。



VI. ロードプライシング（※導入検討中）

鎌倉市では「パーク&ライド」や「鎌倉フリー環境手形」を推進して、マイカーやレンタカーなどの車両が、鎌倉駅を中心とするエリアへ流入すること減らす「交通需要マネジメント」の施策を行っているが、新たな施策としてロードプライシングの導入も検討中である。ロードプライシングとは、鎌倉地域内外を結ぶ主要道路に課金ポイントを設けて、地域内へ流入する車両に課金するシステムである。同課金による収入は、主に公共交通の充実と道路整備を想定している。

ロードプライシングは導入コストや課金の徴収方法、地元住民と観光客の車両の区別、地域の合意形成、観光客数減少に結びつかないかどうか、など課題があり現時点で導入検討中となっている。

一方で、前述したように鎌倉市に訪れる観光客は日帰り客が多い。来訪者アンケートでは日帰

り客は87.6%、市内泊は3.9%となっている（「鎌倉市の観光事情」平成30年度版より）。このため、各観光地で検討されている宿泊税の導入は、鎌倉市では難しい現状がある。

よって、観光施策を推進するうえでロードプライシングは、ぜひ実現したい施策の1つとなっている。

◆東京都台東区（浅草）

台東区では現地視察のみを実施したので、「施策」の状況についてのみ紹介する。

（1）観光バス専用の乗降場の設置

浅草はもともと国内客に人気の観光地として賑わっていたが、ここ数年増加している外国客にも人気となっている。この観光客の急増を背景に観光バスの増加による乗降場所の確保の問題や道路渋滞、乗降客による歩道の混雑などが問題となっていた。この解消策として2016年度に条例を作成し、2016年12月より対応策を実施している。それが、次ページの「～浅草地域～観光バス施設案内図」にある降車場（3カ所）、乗車場およびバス待合所（2カ所）、観光バス駐車場（3カ所）の設置である。現地視察では、すべての乗降場所を見て回ったが、すべての降車場、乗車場において誘導員の常駐配置、および誘導員による適切な運用状況が確認できた。

降車場は、1カ所につき観光バス1台が停車できる限られたスペースである。そのため、観光バスに運用を任せているのは停車車両のスムーズな入替、および観光客の降車は困難とみられる。すべての降車場には誘導員が1人ずつ配置されており、誘導員は停車スペースが空く度に、やや遠方の路肩で待機している観光バスを1台ずつ適切に誘導している。視察では約5分毎に観光バスからの降車が確認できた。また、誘導員は観光バスの誘導のみならず、降車した観光客にも目を配っており、他の通行者の妨げにならないように、降車した観光客が歩道上に広がっていると、歩道を明けるように促す姿がみられた。

乗車場は、複数の観光バスが停車するスペースがあり、誘導員も複数名配置されている。乗車場でも誘導員による停車車両のスムーズな入替、および観光客への乗車バス到着の声掛けなどが行われており、適切な誘導を行っている。

今回の視察では、①乗降場所は、浅草観光の中心である浅草寺を取り囲むように設置されており、その設置場所は浅草寺から近距離で観光客が徒歩で移動しやすい距離であること、②すべての乗降場所に誘導員が配置されていること、③乗降場所周辺での道路渋滞や歩道混雑はみられないこと、④乗降場所以外での観光客を乗降するルール違反の観光バスは見かけなかったこと、などを確認した。適切でスムーズな運用は観光バス業者や観光客の利便性が向上するだけでなく、地域住民にとっても観光客の乗降による道路渋滞や歩道混雑が解消されて日常生活の利便性の確保を与える結果となっていることが、非常に印象強く残った。

なお、浅草では乗降場所の運用を行うにあたり「観光バス予約システム」を稼働しているようである。予約システムおよび誘導員の配置による一体的な運用により、前述で紹介した適切でスムーズな運用が実現できているものとみられる。



5. 沖縄県内のオーバーツーリズムの検証

これまでに宮古島市の現状、京都市、鎌倉市、台東区（浅草）の現状や取り組んでいる先進事例をみてきたが、最後に県内のオーバーツーリズムについて検証する。

オーバーツーリズムの章（P2）で意味について説明したが、オーバーツーリズムの概要的な定義はあるが、絶対的な定義はない。そのため、どの項目がどの水準に達するとオーバーツーリズムと言うのか、についても基準はない。そのため、本レポートでは2つの目安をもって、県内のオーバーツーリズムについて検証する。

1つ目の目安は「人口当たりの観光客数」「面積当たりの観光客数」である。【図表6】は国内有数の観光地と沖縄県、宮古島市、石垣市について比較した表である。人口当たりの観光客数をみると、日光市は147.0倍、鎌倉市は115.3倍、奈良市は47.7倍、京都市は35.9倍となっている。県内をみると、沖縄県は6.8倍、宮古島市は21.7倍、石垣市は28.8倍となっており、いずれも県外の観光地を下回る数値となっている。面積当たりの観光客数についても、県内は、いずれも県外観光地を下回る数値となっている。つまり、国内有数の観光地と比べると、県内のオーバーツーリズムの度合いは低いといえる。一方で、沖縄県全体での数値と比べると、宮古島市、石垣市の数値は高くなっている。その意味で、両島については、沖縄県内の中ではオーバーツーリズムの度合いは高いといえる。

なお、この比較方法はすべてにおいて正しい捉え方（数値）かということ、決してそうではない。例えば、八重山観光においては石垣島、西表島、竹富島などを一体として巡る観光客が多いが、【図表6】は石垣市だけの数値となっており、西表島や竹富島など竹富町の人口や面積は含んでいない。また、各観光地の観光スポットについても市全域に均等に立地するのではなく、市の一定の地域に立地していることが多い。よって、実際の観光客の集中度合いは、【図表6】の面積当たりの観光客数よりも高くなるのが容易に想定される。つまり、観光地の地域住民が感じている実態とは異なる可能性は否定できない。

ただ、オーバーツーリズムの基準がない現状においては、国内有数の観光地と県内を比較する目安としては有効と考える。

【図表6】

	人口 (人)	面積 (km ²)	観光客数 (人)	人口当たり の観光客数 (倍)	面積当たり の観光客数 (人)
	a	b	c	c/a	c/b
京都市	1,469,295	827.8	52,750,000	35.9	63,723
鎌倉市	172,306	39.6	19,870,715	115.3	501,786
奈良市	357,249	276.8	17,025,000	47.7	61,507
日光市	83,761	1,450.0	12,316,263	147.0	8,494
沖縄県	1,448,101	2,281.0	9,847,700	6.8	4,317
宮古島市	51,299	204.5	1,113,904	21.7	5,447
石垣市	47,860	229.0	1,379,715	28.8	6,025

（出典）上記自治体のホームページより （基準）2018年現在

2つ目の目安は、冒頭で紹介した「持続可能な観光先進国に向けて」にある「オーバーツーリズムの発生プロセス」である。この発生プロセスを【図表7】に再掲する。

【図表7】

【オーバーツーリズムの発生プロセス】

- ①観光客が増加することにより混雑感が増し、観光客の満足度や再来訪希望に影響を及ぼす。
- ②さらに観光客が増えると地域の観光地化が進み、地域住民の日常生活に支障が出る。
- ③最終的には観光に対する地域住民の反感や嫌悪感が生まれ、観光の持続可能性が低下してしまう。

観光庁「持続可能な観光先進国に向けて」より抜粋

上記、プロセスと県内の観光の現状を比較すると、プロセス①は、県内でも観光客増加による混雑感の一部に見受けられるが、常時発生している訳ではなく、時間帯や時期によっては混雑が解消することも多い。また、県による「観光統計実態調査」の結果をみると、旅行全体に対する満足度で「大変満足」「やや満足」を合わせた回答割合は、2018年度は97.5%、2015年度は95.8%、2012年度は96.4%となっており、3回の調査とも95%を超える高い割合となっており、「やや不満」「大変不満」を圧倒的に上回っている。よって、県内においてはプロセス①に該当する事例はないと判断される。

プロセス②は、例えば、イタリアのヴェネツィアでは年間約3,000万人もの観光客が訪れるようになった結果、外国資本が流入して住宅価格が高騰して、ヴェネツィア島部の居住人口が18万人から5万人に減少した事例がある。水上交通の混雑や店舗等の観光地化も進み、住民の利便性や街の歴史的な雰囲気などが損なわれるなどの問題も発生した。これがプロセス②に該当する事例と考えられる。県内においては、前述（P5）で宮古島市の家賃高騰について述べたが、決して住居の民泊への転用だけが要因ではないことは述べたとおりである。また、観光客を主な相手とする小売店や飲食店が多く立ち並び、値段も高めの設定になるなどの物価高騰や、ホテルやショッピングモールなどが乱立して街の中心部から住民生活が排除されるなど、地域住民の利便性が低下して住みづらい街に変化するには至っておらず、観光地化による人口減少等もみられない。よって、県内においてはプロセス②には該当する事例はないと判断される。

プロセス③は、例えば、スペインのバルセロナ市では、バルセロナ・オリンピック後に観光客が急増した。住宅地と旧市街やサグラダ・ファミリア等の観光地が近接しており、生活空間と観光客の距離が非常に近い状態の中で、地元住民と観光客の軋轢も発生した。そのような状態が長く続いた結果、観光の悪影響についての報道がなされるようになり、市民の反対デモ等も過熱した。これがプロセス③に該当する事例と考えられる。県内においては、沖縄県の「沖縄観光に関する県民意識の調査」から、地域住民の意識をみることができる。同アンケートには「観光客が訪れることによる影響」が設問事項に含まれている。「観光客が訪れることへの影響」の設問に対してメリット、デメリットの回答項目があるが、回答が多い順にみると、(1)地域経済、雇用、地域産業が促進される(46.7%)、(2)インフラが整備される(39.9%)、(3)バスや自家用車の混雑

等により、交通が不便になる（38.3%）、(4)騒音やゴミの増加等により、生活環境が悪化する（38.3%）、(5)人的・文化的交流が促進される（30.9%）、(6)治安が悪化する（24.2%）、の順となる。メリット、デメリットの回答があるが、メリットの回答(1)(2)がデメリットの回答(3)(4)を上回っていることから、県全体としてはプロセス③に該当する事例はないと判断される。

ただ、地域ごとにみると、宮古島市においては同設問の回答で「騒音やゴミの増加等により、生活環境が悪化する（59.8%）」が1番多い回答となっている。回答結果からは、宮古島市では既にオーバーツーリズムが発生している可能性が高いといえる。ただ、宮古島の現地調査で述べたように、不動産関連（家賃上昇、地価・建築コストの上昇）の動きは、観光客以外の島外からの人の流入が要因とみられ、建築関係者等が島外へ帰ることにより需給は緩和することが予想される。また、ホテルやタクシー、量販店の逼迫は常時発生しているのではなく、時期や時間帯が限られている。よって、宮古島市のオーバーツーリズムの状態も、徐々に落ち着いていくものとみられる。

以上、2つの目安から総合的に判断すると、沖縄県全体としては、オーバーツーリズムは発生していないといえる。

ただ、モノレールなどの公共交通機関の混雑やレンタカーによる交通渋滞の発生、住宅地の民泊による騒音問題、外国人観光客のマナー違反など、オーバーツーリズムの懸念材料は一部にみられる。また、2020年には那覇空港第二滑走路の供与開始、宿泊施設の新設・増設など観光客を更に受け入れる態勢は着々と整っており、将来に亘り観光客が増加することが予想される。県民意識アンケートを継続調査により、県民意識の変化をしっかりと捉え、オーバーツーリズムの発生プロセスと照らし合わせることは将来に亘り必要となろう。

最後のまとめでは、県内で想定される将来の観光客増加に対する課題と提言を述べたい。

6. まとめ（県内で想定される将来の観光客増加に対する課題と提言）

京都市の事例では、観光客へのマナー啓発の取組みと、いくつかの施策を紹介した。

マナー啓発について同市は、多言語対応だけではなく、外国人観光客にも一目でわかりやすいピクトグラムが描かれた掲示物を作成し、それを幅広く活用してもらうなど、産・官・学が連携して取り組んでいる。また、地域の住民や事業者、団体が、海外からはるばる来てくれた観光客に京都を楽しんでもらおうというおもてなしの気持ちで迎え入れ、地元の景観維持や課題解決に対して当事者意識を持って積極的に取り組んでいる好事例が多くみられた。外国人観光客が増加している県内においても、文化や生活習慣の違いから生じるマナー問題が一部地域でみられていることから、京都市のこれらの取組みや連携体制を県内の事情に合わせて採り入れるべきだろう。施策については、市民生活と観光の調和を重視しており、特に混雑対策が進んでいる。決して京都全体のキャパシティをオーバーしているのではなく、特定のエリアや時期・時間に観光客が集中している状況が問題となっていることから、時期・時間・場所の分散化に尽力していることが特徴である。県内でも、観光客が夏場に集中し繁閑差が大きいことが課題となっていることから、京都市を参考に平準化に向けた施策の推進が必要である。また、観光客が特定の観光スポットに集中することで混雑が発生する恐れがあることから、AIやICTなどの先進技術などを活用した観光客の動向の把握と、その情報を活用した施策の展開が求められることになろう。加えて、

現在注目されている観光地だけではなく、将来を見越して周辺エリアにも誘客できるような魅力的なコンテンツの発掘やPR、受け入れ態勢の整備なども、地域が主体的に進めていく必要があると考えられる。また、県内でも二次交通の整備やモノレールの混雑が課題であり、京都市の市バスの混雑対策は参考にすべき点が多い。路線バスにおける観光系統の利用促進や大型手荷物スペースを確保した車両の導入、手ぶら観光の推進などは県内でも取り組める可能性がある。さらに、地域住民の観光に対する理解度の醸成についても、京都市では、観光が地域経済にもたらす波及効果の見える化や、観光の意義の周知啓発、宿泊税の活用事例（無電柱化の推進など）の情報発信を強化している。沖縄県が観光立県としてさらに飛躍するためにも、県民と観光客の満足度向上を追求しながら、観光が県民にもたらす効果を県民に実感してもらい、観光産業の担い手育成に繋がるような情報発信や啓もうが今後ますます重要となる。

鎌倉市の事例では、いくつかの施策を紹介したが、まとめると①地域住民の生活地と観光スポットがほぼ同エリアに存在している地域での施策、②地域内の交通をコントロールする「交通マネジメント」の考え方を基本とする施策、③行政、地域住民、商業関係者、交通機関関係者が意思疎通を図りながら一体となって策定した施策、といえる。

道幅が狭いために交通渋滞が発生するという問題を抱えながらも、道幅の狭さも含めて神社仏閣・史跡のある昔ながらの街並みそのものが観光の財産だとして、地域内の交通をコントロールする鎌倉市の「交通マネジメント」の取り組み姿勢は素晴らしいものがある。しかも、沖縄県内のどこよりも高い人口当たり観光客数 115.3 倍の観光客が訪れる鎌倉市が取り組んでいる施策であり、県内でも参考になると思われる。

例えば、県内においても地域住民が利用する商業施設に外国人観光客が訪れることもしばしば見られる光景となっている。国際通りなど道路幅が容易でない場所は県内に多く存在しており、モノレールの1編成3両化についても時間を要する。これらの課題を解決するための、新たな予算を組んだ施策はもちろん必要である。ただ、それと並行して、鎌倉市のように「交通マネジメント」の考え方のもと現状のインフラの中でできる施策も考えるべきであろう。

県内においてもモノレールや路線バスに乗れる周遊パスがあるが、観光客に対する周知は低いとみられる。モノレールの「てだこ浦西駅」では駐車場を整備する県民向けのパーク&ライドが既に始まっているが、これを観光客にも積極的に開放して県内の路線バス等の周遊パスと組み合わせることも1つの例として考えられる。また、鎌倉市のフリー切符や歩き観光を参考にして、県内の路線バス等の周遊パスと歩き観光を組み合わせる形をとることにより、県内各地で取り組める可能性は十分にある。国内観光客の中には旅行先の土地勘のない場所でのレンタカーの運転を好まない客層もあり、外国人観光客の中には日本国内で運転できない客層もいるため、このような取り組みは一定の効果が期待できよう。ただ、これらの取り組みを行うには、まず初めに行政、交通機関関係者、地域住民などで意思疎通を図り一体となった取り組みが必要である。また、多言語の観光マップの発行や多数の観光案内板の整備、Wi-Fi 拠点の整備など、観光客が情報を容易に入手できる態勢の整備や、公衆トイレや休憩場所等の整備などが必要不可欠となってくる。

パーク&ライドによる道路渋滞の緩和や、Wi-Fi 拠点の整備、公衆トイレや休憩場所等の整備は、県民生活にとっても非常に有益であり、観光客増加による恩恵を感じることができるとなる。また、行政、地域住民、商業関係者、交通機関関係者が意思疎通を図りながら一体とな

って施策の策定は、観光立県沖縄としての一体感も醸成されよう。今後の対応課題として検討する価値はあろう。

東京台東区（浅草）の事例では、観光バス専用の乗降場設置について紹介した。県内では那覇市が「県民広場前」と「那覇市ぶんかテンプス館横」に乗降場を設けて運用しており、今後は「のうれんプラザ隣の県有地」も乗降場として整備する予定である。観光バスの待機場は明治橋近くに2019年10月に整備され、運用が始まっている。これは、観光バスの路上駐車による道路渋滞の解消が目的であり、有効な手段として期待される。観光客増加による観光バスの乗降場については将来、那覇市以外の地域においても検討が必要となる可能性がある。那覇市の運用で得た情報は、ぜひ他の自治体にも情報共有してもらいたいところである。ところで、浅草の事例でも実現はしていないが、観光バスの路上駐車による道路渋滞の解消のためには、本来なら路上に乗降場を設置すべきでないと考えられる。用地を確保して路上でない場所に乗降場を設置することが、将来に向けての課題として挙げられる。

(以上)

