

観光立国における自治体のコストを考える

オーバーツーリズム対策費の試算

兼 村 高 文

<要 旨>

政府は観光立国の推進に向けて訪日旅行者（インバウンド）の呼び込みに躍起となっている。観光は今や有望な輸出産業となり、地方創生2.0では地域活性化に観光資源の開発や持続可能な観光を自治体に推奨している。しかし人気の観光地では深刻なオーバーツーリズム（観光過剰、観光公害）の問題が発生し、その対応は自治体に任せれども苦慮している。今後さらに観光客が増えればオーバーツーリズム対策とそのコストは膨らむことが予測される。そこでそのコストについて試算してみた。試算結果からは、直ちに財政運営に大きな影響を及ぼすことはないと判断できたが、観光客が増え続けインフラの改修等が必要となる事態になれば、コストは大きく膨れることが予測され懸念は広がる。

1. 観光立国の現在地

1-1. 観光立国への出発

政府が戦後に観光振興へ踏み出した時点をあげれば、高度経済成長期の1963年に「観光基本法」を制定した頃とすることができる。当時は国民がようやく余暇を享受できるようになり、政府は東京オリンピックの誘致で国際社会への復帰を目指していた。「観光基本法」の前文には、観光は国際平和と国民生活の安定を象徴するものと記され、観光振興を国の政策の1つとして取り上げていた。その後、1970年に内閣に設置された観光政策審議会の答申には「観光とは、自己の自由時間（＝余暇）の中で、鑑賞、知識体験、活動休養、参加精神の鼓舞等、生活の変化を求める人間の基本的欲求を充足するための行為（＝レクリエーション）のうち、日常生活圏を離れて異なった自然、文化等の環境のもとで行おうとする一連の行動をいう」と述べられていた。当時は戦後復興からようやく余暇が楽しめる時間が持てるようになった時代であり、それゆえ観光は非日常

の世界で‘物見遊山（漫遊）’と考えるのが一般的であった。

東京オリンピック（1964年）や大阪万博（1970年）の開催は国際社会への復帰とともに交通網が整備されたことなどにより、観光は宿泊をとまなう旅行として大衆のレクリエーションとなってきた。国土総合開発計画でも新全総（1969-1977）からは、国民生活で自由時間の増加を予測し、大規模レクリエーション開発に触れて自然観光施設の整備等を計画していた。また社会問題となってきた過疎問題に対しては、効率的な産業開発に加えて観光開発を進めることが可能な地域では、積極的な開発を進めて生活環境条件の向上のための施策を講じなければならないとし、観光を地域活性化の手段としてあげ受入側の自治体にも整備が進められた。

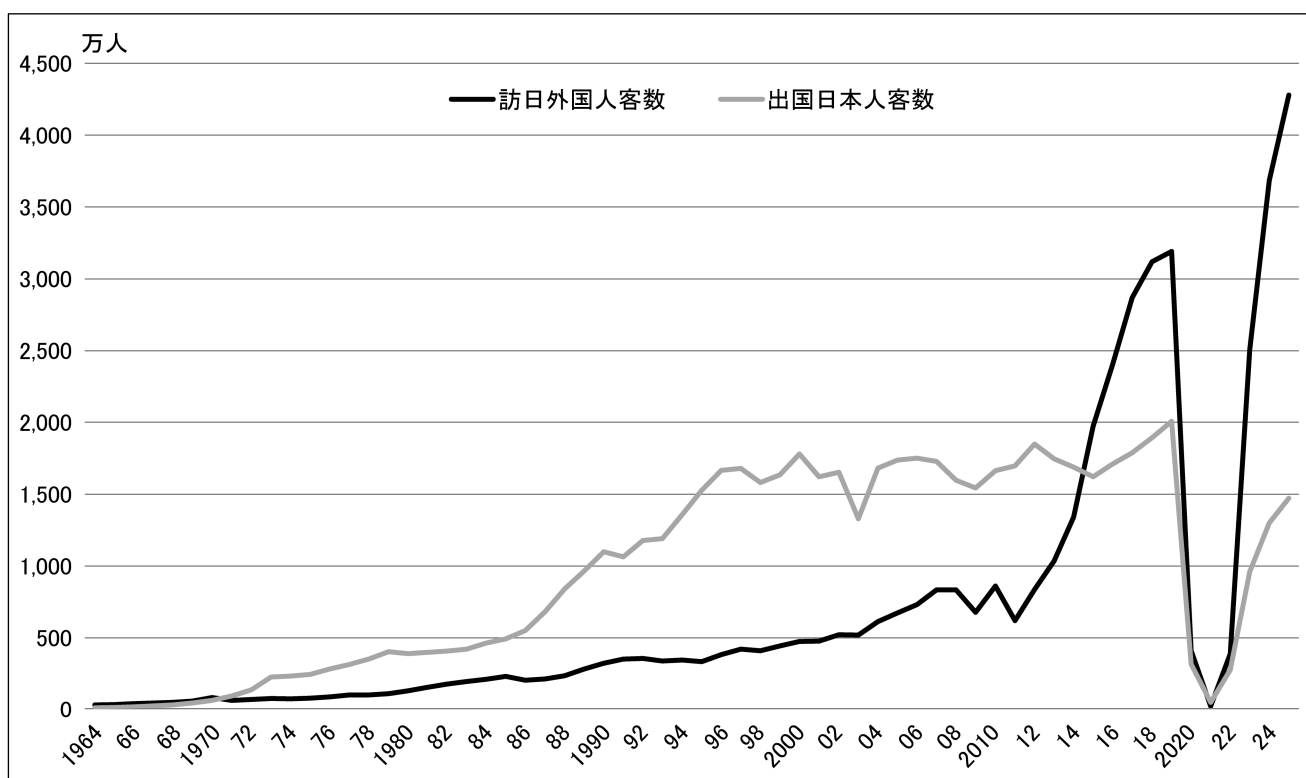
当時の国内宿泊観光旅行者数は1965年に5千万人に達し、マスツーリズムの時代を迎えていた。その後は大阪万博の1970年に1億人を超えてピークを迎えてからは石油危機で落ち込み、再び1億人を超えたのは1970年代後半である。また海外旅行も自由化とともに徐々に増え始め、日本人海外旅行者（アウ

トバウンド)⁽¹⁾は1970年に66万人であったが2年後の1972年には100万人を超えた。一方、訪日外国人旅行者（インバウンド）は1970年に85万人で出国者数を上回っていたが、100万人を超えたのは7年後の1977年でインバウンドは伸び悩んでいた。1970年代はインバウンドよりもアウトバウンドの伸びが大きく、1千万人を超えたのはアウトバウンドは1990年であったがインバウンドは2013年であった。昭和年代から平成年代中頃までは、アウトバウンドはインバウンドを大きく上回っていた（図表1参照）。観光立国へのテイクオフの時点では、海外からの観光客はまだ少なくアウトバウンドがインバウンドを上回っていた時期が続いていた。

わが国の観光立国への歩みは、経済成長とともに余暇が生まれて1960年代頃より観光が大衆化し団体旅行が主流となってマスツーリズムの時代を迎えた頃からであるが、ここでは自治体は観光立国に関与

するところは少なく、観光客を受け入れる受動的な立場であった。ただし、歴史的観光資源を有する自治体には古都保存法により開発行為に制限が設けられ、観光資源等を含めた景観の保存を望む住民と開発業者との調整が求められた。一例をあげれば、1960年から起きた昭和の鎌倉攻めとして争われた鶴岡八幡宮裏山の宅地開発とそれを阻止する周辺住民との間で起こった御谷（おやつ）騒動がある。開発行為にはまだ法的な制限がなかったため自治体の介入には限界があったが、歴史的景観の保全を求める動きは京都や奈良でも持ち上がり、古都保存法の制定（1966年制定。京都市、鎌倉市、逗子市、奈良市、明日香村等10都市指定）となり、さらに歴史的風土保全区域がそれぞれの都市に指定され開発に制限が設けられた⁽²⁾。この後に開発許可等の手続きは当該自治体で行うことになり、観光開発も含めて自治体に責務が生じてきた。

図表1 訪日外国人観光客と出国日本人観光客の推移



出所：日本政府観光局（J I N T O）「日本の観光統計データ」より作成。

(1) 旅行業界で一般的に国境（バウンド）を超えて海外に出る旅行（者）の意味で用いられ、インバウンドは海外から自国に入ってくる旅行（者）を意味している（J T B総合研究所）。

(2) 御谷騒動や古都保存制度等の詳細については国土交通省の資料を参照。歴史的風土保全特別区域では建築物の新設等には知事の許可が必要となった。

観光立国への出発時点は国民が余暇を享受できるようになった頃からであるが、観光地には開発を進める資本に対してそれを拒否する地元団体等との騒動も始まり、それぞれで自治体の調整が入り攻防が繰り返されてきた。過疎化が進みまだ地方活性化を求める日本列島の多くの地域では開発が優先され、自然などの資源は観光が優先され破壊されるところも少なくなかった。

1-2. 観光立国の推進

政府が観光立国へ向けて本格的に取り組み始めたのは、平成年代（1989-2019）に入りバブル崩壊から経済回復を目指す中で、観光が1つの重要施策として小泉純一郎内閣で取り上げられてからである。2001年に発足した小泉内閣は、政府の重要課題の1つに観光振興を掲げ、2003年に観光立国懇談会を設置し官民挙げて戦略的訪日促進のための‘ビジット・ジャパン・キャンペーン’を開始し、観光立国宣言を発して‘住んでよし、訪れてよしの国づくり’をスタートさせた。そこでは2010年にインバウンドの目標を1千万人としていた。しかし2008年にリーマンショックによる世界的な不況で観光客は落ち込み、目標の達成には至らなかった。その後も2011年に東日本大震災と福島原子力発電所事故でインバウンドは低迷し、目標を達成したのは2013年であった。当時のインバウンドはアウトバウンドの4割程度で訪日観光客はまだ少なかった。

観光はその出発点では国際平和と国民生活の安定を象徴するものとされていたが、1995年に公表された観光政策審議会（1963年内閣設置、2000年廃止）の答申第39号では、観光の定義を「余暇時間の中で、日常生活圏を離れて行う様々な活動であって、触れ合い、学び、遊ぶということを目的とするもの」とし、具体的に観光地での活動が加えられ観光を実践的な活動として捉えていた。また同答申では、ものづくり立国から観光立国へ転換する必要性を述べ、観光産業は21世紀の経済を牽引する基幹産業と位置付け、観光に関する総合的な取り組みの方策を提言していた。また2006年には「観光基本法」を全面改正した「観光立国推進基本法」を制定した。同法の前文で観光について国際平和と国民生活の安定につ

いて述べた後「観光は、地域経済の活性化、雇用の機会の増大等国民経済のあらゆる領域にわたりその発展に寄与するとともに、健康の増進、潤いのある豊かな生活環境の創造等を通じて国民生活の安定向上に貢献するものであることに加え、国際相互理解を増進するものである。」とし、観光立国を推進することで広く国民経済の発展に寄与し、少子高齢化や過疎化さらには国際交流の促進に貢献することが書き込まれた。

観光立国の取り組みは、2012年に発足した第二次安倍晋三内閣でも引き続き進められた。アベノミクスによる円安もインバウンドを呼び込み大きくその数を伸ばした。小泉内閣から進められた観光立国の成果はインバウンドの数で現れ、2016年に2千万人、2018年に3千万人を超え、平均増加率は2000年代には7.3%、2010年代には18.5%を記録し、驚異的な伸びとなった。一方でアウトバウンドは1990年代後半から伸び悩んでいた。

観光立国の推進に当たっては、「観光立国推進基本法」に観光立国推進基本計画の策定が義務付けられ、これまで第1次計画（計画期間2007年度～2011年度）から第4次計画（同2023年度～2025年度）まで策定されてきた。第4次計画では、観光立国の実現に際し政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策として、‘持続可能な観光地域づくり戦略’、‘インバウンド回復戦略’、‘国内交流拡大戦略’の3つの基本方針が掲げられた。現在は第5次計画（同2026年度～2030年度）が施行中である。

図表2は、第4次観光立国推進基本計画の目標値と2025年の実績値（速報値を含む）ならびに第5次観光立国推進基本計画の目標値である。第4次計画に掲げられた目標値と実績値をみると、インバウンド関連では訪日外国人旅行者数と消費額ともに計画を大きく上回って目標が達成されている。第5次計画では2025年の実績を反映して目標値は政府がこれまで掲げてきたインバウンド6千万人、消費額15兆円としている。他方、地方部宿泊日数については、実績値が第4次計画の目標値2泊/人を大きく下回っているため第5次計画では控え目の2.17泊/人である。これまでインバウンドの旅行先が主要観光地中心であったことの結果であり、この結果を受け

図表2 第4次観光立国推進基本計画と実績

	第4次基本計画 (2023-2025)	2025年実績		第5次基本計画 (2026-2030)
			達成状況	
訪日外国人旅行者数	2019年(3,188万人) 超え	4,268万人	1.3倍	6,000万人
訪日外国人旅行消費額	5兆円	9兆円	1.8倍	15兆円
同単価	20万円/人	22.9万円/人	1.1倍	25万円/人
訪日外国人旅行者1人当たり地方部宿泊数	2泊/人	1.36泊/人	0.7倍	2.17泊/人
日本人海外旅行者数	2019年(2,008万人) 超え	1,473万人	0.7倍	2019年超え
日本人地方部延べ宿泊数	3.2億人泊	3.0億人泊	0.9倍	—
日本人国内旅行消費額	22兆円	25兆円	1.1倍	30兆円
観光公害対策取組地域	—	(47か所)		100か所

出所：観光庁統計調査、第4、5次観光立国推進基本計画より作成。

て第5次計画では観光先の分散化が盛り込まれている。観光地の分散化はオーバーツーリズムの抑制にもかかわり、2026年度観光庁の予算に地方分散化対策費が計上されている。これには観光公害対策取組地域として2025年までに47か所を設定していたが、第5次計画では100か所まで増やして取り組んでいる。第5次計画で掲げた政策の柱をみると、「インバウンドの戦略的な地方誘客と住民生活の質の確保との両立」、「国内交流・アウトバウンドの両立」、「観光地・観光産業の両立」であり、目標年度に目指すべき姿として「戦略産業として、日本の魅力・活力を次世代にも持続的に継承・発展させていく観光」としている。オーバーツーリズム対策も進めながら持続可能な観光の実現を目指している。

観光立国の推進では、専らインバウンドが中心となりアウトバウンドは低調で日本人の国内旅行に関しても地方部延べ宿泊数を含めて低迷している。ただ国内旅行消費額は宿泊単価が上昇していることもあり旅行消費額は目標を達成し今後も消費額は伸びを期待しているが、オーバーツーリズムが激しい観光地には日本人観光客が敬遠し始めており、国内観光旅行を推進するためには有効なオーバーツーリズム対策を進めることが課題となっている。そのため第5次計画にはインバウンドの地方誘客の推進が書き込まれ、観光庁も2026年度予算に重点的に取り組む事業として、地方観光地の魅力や利便性の向上に向けた事業などを計上しオーバーツーリズムの緩和

を目指している⁽³⁾。

1-3. 観光立国の現在地

観光立国の推進段階では以上みたように、インバウンドの拡大とそれに伴うオーバーツーリズムの問題に対応が迫られながらも観光立国へ向けて順調に推移してきた。2025年のインバウンドは4,268万人を記録し、コロナ禍前を上回り4千万人台に乗せ過去最高となった。今後の見通しについては、直近では日中関係の悪化で中国人団体観光客が大きく落ち込んでいるものの世界の観光客数は増え続けており、政府の2030年インバウンド目標6千万人は大方達成可能とみている。世界の国際観光客到着数は2025年に15億人を上回りパンデミック前を回復し、2030年は18億人を予測していることもある（UN Tourism 2025年の見通し）。

わが国の観光立国の現状をインバウンドの数で世界の順位をみると（図表3）、コロナ禍前の2019年は3,186万人で12位であった。1位のフランスから5位の中国までその数は6千万人を超えている（フランスは2024年に1億人を超えた）。日本が2030年に6千万人を達成したとしても、世界観光客数は18億人を予測しているため上位5位までの観光大国への仲間入りは難しそうである。

そこで大勢の観光客を集めている観光大国の要因の1つとして、ユネスコに登録されている世界遺産の数との関係を見ると（図表3）、外国人観光客数

(3) 2026年度観光庁予算1,384億円のうち、地方誘客の推進による需要分散事業には半分以上の749億円が充てられている。

図表3 国別外国人観光客受入数と世界遺産登録数

外国人観光客数（2019年）			世界遺産数（2024年）					
順位	国	万人	順位	国	合計	文化遺産	自然遺産	複合遺産
1	フランス	8,932	1	イタリア	60	54	6	0
2	スペイン	8,351	2	中国	59	40	15	4
3	米国	7,926	3	ドイツ	54	51	3	0
4	イタリア	6,451	4	フランス	53	44	7	2
5	中国	6,290	5	スペイン	50	44	4	2
6	トルコ	5,119	6	インド	43	35	7	1
7	メキシコ	4,131	7	メキシコ	35	27	6	2
8	タイ	3,980	7	英国	35	29	5	1
9	ドイツ	3,956	9	ロシア	32	21	11	0
10	英国	3,942	10	イラン	28	26	2	0
11	オーストラリア	3,188	11	日本	26	21	5	0
12	日本	3,186	12	米国	25	12	12	1
13	ギリシャ	3,135	13	ブラジル	24	15	8	1
14	マレーシア	2,610	14	カナダ	22	10	11	1
15	ロシア	2,455	15	トルコ	21	19	0	2

出所：日本政府観光局（JINTO）、世界遺産オンラインガイドより作成。

上位5か国の世界遺産の数は、米国を除いていずれも上位5位以内に入っている。世界遺産の数とその内訳をみると、1位のイタリア（観光客数4位）は世界遺産60のうち文化遺産が54、自然遺産が6である。2位の中国（同5位）は同じく59で40と15と複合遺産が4である。3位のドイツ（同9位）は同じく54で51と3であり、4位のフランス（同1位）は同じく53で44と7と2である。そして5位のスペイン（同2位）も同じく50で44と4と2であるが、米国は世界遺産25で12位であるが自然遺産に関しては中国の15に次いで多い。

日本の世界遺産の数は26で11位であり、上位5か国に比べれば数では見劣りする。世界の観光客の目的が歴史的な世界遺産にあることを裏付けているとみることもできる。世界遺産の数の6位から10位をみても7位のメキシコと英国は外国人観光客数でそれぞれ7位と10位であり、世界遺産が誘客に寄与していることが窺える。

観光の有力な資源として世界遺産を取り上げるなら、世界遺産（有形文化財）の他に無形文化遺産がある。ユネスコには無形文化遺産として157か国、849件（2025年現在）が登録されているが、世界遺産として登録されていることが知られていないものも多い（日本は歌舞伎、和紙、和食、伝統的酒づくりなど23件）。それゆえ無形文化遺産を目当てにそ

の国を訪れる観光客は少ないであろうが、日本の伝統的な食文化の和食と‘おもてなし’は、観光客を惹きつける有力な観光資源にもなっている。インバウンドの記録更新只中にある現在、懸念材料はあるものの観光大国に向けて官民挙げて観光資源をアピールして推進中である。そこには世界遺産という世界のお墨付きの観光資源をアピールすることも重要であろう。

今後、政府目標のインバウンド6千万人が達成されれば、オーバーツーリズムの問題はより深刻になることは現在の状況下でも容易に想像できる。この問題に対しては「観光立国推進基本法」に明記されているように、自治体が自らの責務として対応しなければならない。しかし現状では後述するように、多くの自治体で対応に苦慮している。オーバーツーリズムが観光公害と訳されていることから考えると、これまでの公害問題と同様に対策は容易ではなさそうである。

観光立国の現在地は、観光という産業が拡大しその恩恵とそれに伴う公害が発生している段階である。わが国の戦後経済を振り返れば、公害問題には悩まされ続けてきた。しかし多くの犠牲を払いつつも大方は克服してきた。オーバーツーリズム＝観光公害として捉えるなら、これまでの産業公害に比べれば取り組みとしては比較的容易である。原因は観光客

であるとするなら、単純には減らせば解消する。しかし観光という産業を日本経済の柱の1つに据えているため、この公害も克服して観光との共存共栄を図ることが求められる。オーバーツーリズムは現象としては観光（客）過剰であるが、共存共栄のためには観光客と住民との共生の取り組みが求められる。しかしその前に、そもそもオーバーツーリズムを観光過剰に伴う観光公害として捉えてよいのであろうか。コロナ禍後にオーバーツーリズムの捉え方の見直しの動きもある。次節で考えてみたい。

2. 観光立国に立ちほだかる オーバーツーリズムの現状と対策

2-1. オーバーツーリズムとは

最近よく目にするオーバーツーリズム（Overtourism）の用語は、人気観光地で観光客が急増したことで2012年頃からツイッターに#overtourismが掲載されて一般に認知されるようになったとの説明がある（アレックス・カー他『観光亡国論』6頁）。また2016年に米国の旅行情報サイトSkift社の代表がこの言葉を作りその後商標化したとの解説もある（UNWTO, 2018, p.4）⁽⁴⁾。

この頃に観光客が急増した要因には、格安航空会社（LCC）や民泊（Airbnb等）などの登場で旅行代金が安価となり、またビザ取得が容易となるなど途上国を含めて大勢の人々が気軽に世界旅行を楽しむようになったことがあげられる。世界の観光客は2000年代頃から増え始め、2011年に10億人を超え、2019年のコロナ禍前には14億人に達した。

有名観光地には世界中から観光客が押し寄せて過密状態となり、それにより遺跡の損傷や地元住民との軋轢、環境の悪化などの問題が生じ、オーバーツーリズムとして社会問題となった。この問題はスペインの観光地では住民による過激な反観光運動に

発展し、ツーリズムフォビア（Tourismphobia、観光嫌悪症）の用語でも説明された⁽⁵⁾。かつて日本の団体旅行客（農協等）が海外の観光地に押し寄せてマナーの悪さとともにひんしゅくを買った時代があったが、振り返ればこれは小規模ながら元祖ツーリズムフォビアであったかもしれない。

オーバーツーリズムの定義については、国連世界観光機関（UNWTO、現UN Tourism）が2018年にまとめた『オーバーツーリズム（観光過剰）？都市観光の予測を超える成長に対する認識と対応』と題する冊子でいくつかの定義をまとめている（同冊子p.4）。1つは「デスティネーション全体又はその一部に対し、明らかに市民の生活の質又は訪問客の体験の質に悪い形で過度に及ぼされる観光の影響」であり、観光スポットで観光が住民又は観光客に悪影響を与える状況としている。またもう1つは「サービス事業者、顧客、地域住民、訪問客を含む全ての人たちが、訪問客が多過ぎて、その地域での生活の質又は体験の質が受け入れられないほど悪化していると感じるデスティネーション。それは観光を通じてその場所を住んでよし、訪れてよしとするための「責任ある観光」と相反するものであり、訪問客と観光客の双方が同時にこの悪化を経験する現象」であり、いずれも観光客が多すぎることによる悪影響としている。

こうしたオーバーツーリズムは、同冊子では適切な管理の欠如と無秩序な開発によることが指摘されている。観光は観光客と地域のコミュニティ双方にとって持続可能な形で管理と開発が求められることになる。ここで持続可能な観光客の管理については、観光収容力（tourism carrying capacity）という用語で説明している。観光収容力は「物理的、経済的、社会文化的環境を破壊することなく、また、訪問客が許容できないほど満足度を低下させることなく、1か所のデスティネーションを同時に訪れることが

(4) overtourismの用語自体は1980年代の医学関係の論文に登場していたがそこでは観光客がもたらす環境衛生や伝染病にかかわる事項として使われていたという（Wikipedia, (EN), Overtourism参照）。またユニセフが2002年に発行した『Managing Tourism at World Heritage Sites』では環境に関連した問題として扱われていた。理論的な研究としてはVagena (2021) など興味深い。

(5) この用語は2008年にスペインの新聞El PAISに当時の制約のない観光が社会に脅威をもたらすとした記事にTourismphobiaとして掲載されたのが初めてとされている。Tourism Planning and Development Journal: Special Issue, p.2.

できる最大人数」とし、オーバーツーリズムは観光収容力を超えて観光客と住民の双方又は一方の満足度が低下することとしている⁽⁶⁾。

以上からオーバーツーリズムは、特定の観光地で観光客と住民それぞれが不快感を抱く人数に達したことで発生することになる。しかし不快感を抱く人数、すなわち観光収容力は個々に異なるであろうから、具体的に共通の数値で示すのは難しい。したがってオーバーツーリズムかどうかの判断は、関係者（観光客と住民）の意思表示（主観的判断）により決めることになり数値化には馴染まない。おそらく多数の意思表示により判断することになる。もっともアムステルダム市のように、市民参加により具体的に観光収容力を決めて観光客を制限している事例もある（詳細は後述する）。

2020年からのコロナ禍は世界中の観光客を消滅させた。そのことでコロナ禍後のオーバーツーリズムの議論には変化もみられる。オーバーツーリズムの用語を作ったとするSkift社は、コロナ禍前のオーバーツーリズムの議論は観光客を脅威や悪者扱いしていたが、コロナ禍後は観光を管理する側から持続可能性や再生型観光の視点から論ずるようになったと解説している（Skift社HP、2023年4月）。オーバーツーリズムを観光客を対象に観光過剰の現象面で捉えるのではなく、国連のSDGsとも関連して持続可能な産業として論ずることが示された。コロナ禍後のオーバーツーリズムの議論は、持続可能な観光や利害関係者のバランスある利益、管理者のガバナンスなど、総合的な視点で観光を論じるようになり、また持続可能な観光や再生可能観光（regenerative tourism）⁽⁷⁾という用語も注目され、現地との交流をとおした体験型観光などさまざまな観光スタイルが生まれている。

2-2. オーバーツーリズムの現状と対策・事例

オーバーツーリズムの問題はいまでは観光シーズンに限らず慢性的に発生しているところも多い。それだけ観光がインバウンドを含めて日常的な行動となってきたことを意味している。そのためオーバーツーリズムの影響を受けている観光地では、より実効的な対策が求められている。

以下ではオーバーツーリズムの具体的な事例として、国内外の主要な10か所の観光地を取り上げて現状とその対策をまとめた。日本からは、最も人気が高く年間5千万人の観光客が訪れている①京都市。東京近郊で年間2千万人の観光客が訪れる②鎌倉市と③箱根町。外国では、世界最大の観光客を集めるフランスの観光都市④パリ市と、パリ市内で最も混雑が激しいパリ市18区の⑤モンマルトル。市民参加で観光条例を作りオーバーツーリズム対策を始めているオランダの⑥アムステルダム市。観光大国のイタリアでオーバーツーリズムが激しい⑦ローマ市と、⑧ベネチア市の中のベネチア本島。過激な観光客排斥運動を行っているスペインの⑨バルセロナ市。そして韓国ソウル市の一画である⑩ソウル市鍾路区北村韓屋村である。

各観光地については、観光客数と混雑の比較検討のため人口比と面積比を示してある。それぞれ観光地で観光客が訪れる観光スポットは異なり、特定のスポットに集中するところがあれば地域全体が観光スポットであるなど一概に人口と面積では比較はできないが、参考のために示してある。より実態をみるなら、分母は観光エリアの人口とすべきであろうが、最近では観光スポットが広がり周辺的生活エリアまで踏み込む事例もあるため参考である。面積は管理する行政区画としての参考である。またそれぞれの主要な観光資源を記し、オーバーツーリズムの現状と対策に関する概要をまとめてある。

(6) 『観光白書』（2018年度版）でもオーバーツーリズムについて「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」と述べ観光客と住民の双方のマイナスの影響として説明している。

(7) 観光が単に消費活動ではなく訪問先の社会や環境にかかわり改善することを目的とするもの。観光庁HP、環境省HPなど。

① **京都市**：年間約5千万人の観光客が旧市街地を中心に訪れている。混雑状況は人口比でも面積比でも低い、旧市街地に観光客が集中するためそのエリアの混雑度は高い。観光客は主にJR京都駅から入るため交通混雑は駅周辺に集中し、さらに観光客が集中する観光スポットに続く道路の混雑、周辺環境悪化も深刻化している。また芸舞妓への接近や住宅地への踏み込みの被害も報道されている。このほか宿泊施設の建設で中心部の地価高騰も起きている。

対策としては、観光スポットに直通のバスを走らせ観光時間や観光スポットの分散化などを電子案内板で周知している。しかし増え続ける観光客の多さにより解消は容易ではない。宿泊税は2017年度から徴収が始まり各種事業に活用されているが、2026年から大幅な引き上げが予定され、さらに公共交通の2重価格の導入を検討している。対策には一層の強化が求められている。

② **鎌倉市**：以前から年間2千万人近い観光客が旧市街地を中心に訪れて京都市と同じく老舗の観光地であるが、観光シーズンに集中する観光客が引き起こすオーバーツーリズムは市民生活に深刻な影響を与えている。特に問題は市民の主要な交通手段である江ノ島電鉄（単線）の混雑である。藤沢駅から鎌倉駅を結び途中の江の島を通るため混雑は激しく日常生活に支障がでている。またアニメの聖地巡礼となった観光スポット（鎌倉高校前駅）の周辺では平穏な生活が脅かされトラブルも頻発している。

対策については、混雑場所には交通誘導員を配置し案内板の設置や混雑情報の提供などを実施している。鎌倉市の旧市街地は風致地区であり道路拡幅等が制限されているため物理的な解消は現状では困難であり、対症療法的な対策に止まらざるをえない状況が続いている。

③ **箱根町**：鎌倉市と同様に年間2千万人近い観光客が1970年代から訪れているためオーバーツーリズムの現象は以前から発生し対処療法的な対応は行われてきた。人口が1万人の町であるため観光客数は人口比では2千倍近く驚異的であるが、面積比では比較的小さいためオーバーツーリズムは

観光スポットに集中しており観光スポットの住民以外には直接には影響を受けていない。

ここでの対策も観光スポットの混雑の緩和であるが、それより大きな負担となっているのが一時的に滞在する観光客に対するインフラの整備である。上下水道や救急体制の整備のコストが後述するように大きい。幸い入湯税収が大きいと直接に住民の負担とはなっていないが、人口比で多い観光客が訪れている自治体では対策費は住民の負担となることが懸念される。

④ **パリ市**：世界最大の観光客を集めるフランスの中で京都市と同様に5千万人が訪れる老舗の観光都市である。人口と面積比で収容力はあるが他の観光地と同様に観光客の急増によるオーバーツーリズムは広く報道されている。

パリ市の対策は、観光客が集中する博物館等の事前予約や入場制限、差別料金といったことが行われている。しかし報道等をみる限りでは、観光客に対する地元住民の過激な抗議行動はみられない。鎌倉市などと同様に観光客には慣れているようであるが、遺跡の落書きや損傷など一部のモラルに欠けた観光客に対しては看過できない問題も発生している。また観光客の分散化や新たな観光資源の提示などが行われているのは京都市と同じである。

⑤ **モンマルトル（パリ市18区）**：モンマルトルの丘にある寺院を中心とした芸術家が集っていた人気の観光スポットである。ここでは特にパリ・オリンピックから観光客が急増し地元住民が悲鳴を上げている状況が報道されている。人口2万人、面積わずか6 km²のところ1.1千万人も観光客が訪れているのであるから、人口比では箱根町に次いで高く、面積比でもベネチア本島に並ぶ高さである。狭い路地でガイドが拡声器を使い、団体客の騒音やごみなどが放置され、オーバーツーリズムの最たる状況である。

対策としては、地元の観光協会が団体客の人数を25人に制限し、ガイドの拡声器禁止、観光税の引き上げなどを打ち出してきた。しかし周辺の店舗は土産物店に変わり民泊で住宅価格が高騰しており、転居する住民が後を絶たない状況が続いて

いる。

- ⑥ **アムステルダム市**：オランダの中心観光都市であり、多くの観光資源を市内に擁して観光客を惹きつけてきた。人口比、面積比でも目立った特徴はないが、運河や美術館などの観光スポットに集中する観光客と周辺地域で起きているオーバーツーリズムは以前から市民を悩ませてきた。

そこで市民グループがコロナ禍の最中にオーバーツーリズム対策として議会とともに「バランスのとれた観光条例」⁽⁸⁾を2021年に制定させた。この観光条例は、観光客の動向を住民が予測して数値で流量制限を実施する規定である。以前より寛容で多様性をもったアムステルダム市では、議会とともに市民が観光客の動向を予測し観光収容力（生活の質を損なうことなく近隣地区が耐えられる観光圧力）を決めて観光客を制限内に抑える条例を定めた。住民・事業者・訪問者の間で利益のバランスが崩れる恐れがある場合には、観光収容力の予測データに基づいて合理的な観光管理を実施している。同条例は、定期的な観測データにより制限値を設けその範囲に宿泊者数を管理することで市民と観光のバランスのとれた管理を目指している。アムステルダム市は以前より観光都市であったことから観光客を排除するのではなく、市民によって決められた観光収容力に見合った観光客を受け入れる体制を整えた。観光都市ならではの取り組みであり、条例の制定から運用まで市民の理解と参加が欠かせない。また観光客が一定数を超えることが見込まれる場合には、観光税の引き上げや宿泊施設開設の厳格化が実施される⁽⁹⁾。

- ⑦ **ローマ市**：老舗の観光地で多くの観光客が押し寄せているが市域は広くオーバーツーリズムは人気の高い観光スポットで発生している。問題は他と同様に家賃高騰や騒音、ごみ問題が発生している。また人気の高い世界遺産に大勢の観光客が押し寄せることで損傷の問題があり、市がその対応に追われている。以前より遺跡に座ることや近くでの飲食を禁止しているが、混雑が酷くなり入場

制限を始めている。市は観光客を入口で制限する取り組みとして大型バスの通行を一部制限しているが効果は限定的となっている。

- ⑧ **ベネチア本島（ベネチア市）**：世界遺産の小さな島であり人口比では箱根町やモンマルトルほど高くないが面積比ではモンマルトルと同様に高い。オーバーツーリズムの問題は今に始まったことではないが、急増した観光客により遺産と島民は深刻な被害を受けている。とくに大勢の観光客を運ぶ大型クルーズ船の接岸は遺跡を損傷し、また観光客目当ての民泊は家賃の高騰を引き起こし、さらに商店の多くは土産物屋に変わったことで島民の生活は奪われたといわれている。人口は10年で4割減少した。対策は大型クルーズ船の入港制限や観光客に対して入島時に観光税（夏季10ユーロ）を徴収している。

- ⑨ **バルセロナ市**：人口比、面積比でも低いが急増した観光客はサグラダファミリアなど有名な世界遺産を目指すため観光スポットの周辺は大混雑が起きている。観光客の増加は観光業を潤してきたが、民泊などが増え家賃が高騰し地元住民は立ち退きを余儀なくされている。また世界遺産に集中する観光客により損傷も進む。そのためスペインでは地元住民による‘観光客帰れ’など反観光運動がマヨルカ島などでも起きている。

オーバーツーリズム対策は、民泊関連の規制や観光客を減らすため大型クルーズ船の寄港を制限するなどの措置を実施している。しかし観光業の収入も多く、観光客を排除する政策は観光業者の撤退や雇用の喪失となり難しい選択が迫られている。同市は観光業による収入が大きく、観光客を減らす対策も取りにくい事情がある。

- ⑩ **ソウル市鍾路区北村韓屋村（ブッチョンハノクマウル）**：韓国のインバウンドはコロナ前に1,750万人を記録し、その多くがソウル市周辺と済州島に集中している。そのうち特に問題となっているのは、ソウル市特別区の鍾路区にある伝統的家屋が建ち並ぶ住宅地の北村韓屋村である。こ

(8) 条例が制定された背景には2015年から‘バランスのとれた都市’へ向けた議論があり地域における観光との共生が議論されてきたことがある。

(9) 詳細は坪原（2022）、後藤（2025）など参照。

図表4 主要観光地のオーバーツーリズムの状況と対策

観光地	混雑の状況				主な観光資源	オーバーツーリズムの状況	オーバーツーリズム対策
	観光客数／人口(万人)	人口比	面積km ²	面積比			
京都市	5,606／144	39	808	7	世界遺産17	中心部の交通混雑、観光ルート周辺の騒音、芸舞妓への迷惑行為、地価高騰等	デジタルサイネージ、観光スポットの分散化、宿泊税、整備員配置等
鎌倉市	1,902／17	112	39	49	神社仏閣	旧市街地の交通混雑、ごみ散乱・迷惑行為、民泊近辺のトラブル等	交通誘導員配置、混雑可視化（スマート案内）等
箱根町	1,896／1	1,896	93	20	温泉・自然	観光ルート周辺の交通・観光施設の混雑、観光スポット周辺の地価上昇、宿泊代高騰	混雑可視化、宿泊税2028年から導入予定等
パリ市	4,870／217	22	105	46	世界遺産2（国内53）	旧市街地の交通混雑、迷惑行為等、遺産損傷等	観光ルート分散化提示、新たな観光地の創設、効果的な啓発活動等
モンマルトル（パリ市18区）	1,100／2	550	6	183	寺院・芸術家の街	生活エリアの混雑、ガイドの騒音、商店の変容（観光客向け）、民泊の地価高騰等	地元協会の要望として団体人数を25人に制限、拡声器の禁止等
アムステルダム市	2,200／93	24	219	10	世界遺産1（国内13）	交通混雑、民泊増加による住宅不足、商店の変容、迷惑行為等	2021年「バランスのとれた観光条例」を制定し観光収容力内に抑える等
ローマ市	1,945／286	7	1,285	2	世界遺産13	旧市街地の交通混雑、迷惑行為、家賃上昇、雇用の偏り、観光資源損傷等	観光バスの制限、観光施設等への入場制限等
ベネチア本島	1,000／5	200	5	200	世界遺産3	島内の交通・飲食店等の混雑、地価高騰、島民の転出、遺産損傷等	大型クルーズ船の入港制限、日帰り入島税の徴収等
バルセロナ市	1,560／160	10	101	15	世界遺産9	市街地の交通混雑、遺産損傷、家賃高騰、住民の転出、雇用の偏り等	宿泊税導入、民泊の制限から禁止等
ソウル市鍾路区北村韓屋村	600／0.6	1,000	—	—	伝統的家並み	狭い路地に押し寄せる観光客の騒音、迷惑行為等	ゾーニングによる時間立ち入り制限、違反者に罰則規定等

注：数値は2024年、一部2019年。

出所：観光庁統計調査、日本政府観光局データ、UNWTO報告書、各自治体HP等を参考に作成。

の地域の人口は約6千人であるが、そこに年間600万人を超える観光客が押し寄せている。狭い路地に大勢の観光客が押し寄せ、騒音やごみ放置、民家への無断立ち入りなどの事態が発生している。これに対してソウル市は特定の地域へ観光客や観光バスの立ち入り制限を実施し、違反には罰則規定（1回につき10万ウォンの過料）を設けて対応している。

3. オーバーツーリズム対策のコスト試算

3-1. オーバーツーリズム対策のコストの捉え方

観光立国でオーバーツーリズム問題に直接取り組むのは自治体である。「観光立国推進基本法」第4条（地方自治体の責務）第1項には「地方公共団体は、基本理念にのっとり、観光立国の実現に関し、

国との適切な役割分担を踏まえて、自主的かつ主体的に、その地方公共団体の区域の特性を生かした施策を策定し、及び実施する責務を有する。」とし、また第2項で「地方公共団体は、前項の施策を実施するに当たっては、その効果的な実施を図るため地方公共団体相互の広域的な連携協力に努めなければならない。」と定めている。自治体は主体的に観光立国に向けた施策を講じて実施する責務がある。もちろん国にも同法第3条で国の責務も述べているが、施策を講じて実際に対応に当たるのは自治体である。

では実際に自治体はオーバーツーリズム対策にどのくらいのコストを負担しているのでしょうか。しかしそのコストは決算統計では費目として区分されていないため、直接に把握することはできない。自治体の予算・決算でもオーバーツーリズム対策として計上している科目はみかけない。そこで以下では、はじめに観光関連の経費がどのくらい地方財政で支出されているかを決算統計でみる。ただし決算統計で観光費が計上されているのは、都道府県決算で商工費の内訳としてあるが市町村決算では商工費までで観光費はない。そのため、都道府県の観光費の割合とその性質別内訳をみる。次に代表的な観光自治体のオーバーツーリズム対策費を試算する。

3-2. 都道府県の観光費

都道府県決算で観光費は商工費の内訳として計上されている。図表5は、2023年度都道府県目的別決算の合計額とそのうちの商工費、さらに商工費のうちの観光費である。都道府県歳出合計は56兆6,473億円であり、そのうちの商工費は6兆1,448億円であり、歳出に占める割合は10.8%である。都道府県では教育費が17.2%で最も高く、民生費が16.6%、公債費が11.8%で商工費は土木費と同じ10%台である。商工費の内訳については、商業費が3兆8,837億円、工鉦業費が1兆9,212億円であり観光費は3,399億円で商工費に占める割合は5.5%である。観光費は都道府県では支出の1%にも満たない。

次に観光費の性質別内訳を図表6でみると、物件費と補助費等にほぼ同額の1,400億円が支出されている。物件費は民間観光事業関係への委託料等であろうし補助費等は観光関係の補助金等が含まれてい

図表5 都道府県目的別決算（2023年度）

都道府県歳出合計	56兆6,473億円（100%）
うち商工費	6兆1,448億円（10.8%）
うち観光費	3,399億円（0.6%）

出所：総務省「令和5年度地方財政統計年報」表2-4-2より作成。

図表6 都道府県観光費の性質別内訳（億円）

	観光費	3,399
性質別経費	物件費	1,427
	補助費等	1,426
	普通建設事業費	155
	人件費	188
	その他	203

出所：総務省「令和5年度地方財政統計年報」表2-5-2より作成。

図表7 都道府県別観光費（億円）

1	東京都	293
2	沖縄県	279
3	北海道	200
4	石川県	170
5	千葉県	146
6	京都府	127
7	大阪府	97
8	福岡県	88
9	静岡県	87
10	鹿児島県	85

出所：図表5に同じ。

ると考えられる。観光庁の予算からみても、いずれも観光振興のための支出と考えられる。

図表7は、観光費支出の都道府県別の順位を並べたものである。東京都が293億円で最も多く、次いで沖縄県が279億円、北海道が200億円、石川県が170億円、千葉県が146億円、そして京都府が127億円と続いている。上位は主に観光振興の支出と考えられるが、オーバーツーリズム対策費が計上されていると考えられる京都府や大阪府の内訳が興味あるが決算統計では確認できない。

3-3. 自治体のオーバーツーリズム対策費の試算

地方財政計画で観光事業に関しては、2025年度に新設されたデジタル活用推進事業費1,000億円の中で地域の課題解決で観光の生産性をあげているものの、観光振興やオーバーツーリズム対策に直接かか

わる事業費は計上されていない。観光立国を推進する政府としては、オーバーツーリズム対策よりも観光事業の推進に向けた取り組みに予算を向けている。またインフラ施設の老朽化が社会問題となっている現在、インフラ整備を進めていた時代にはその維持管理改修が大きな問題となるとは大方は予想しなかった。同じ文脈で考えるなら、オーバーツーリズムの問題は今後さらに増える観光客にどう対応していくのか、観光振興とともに予算化して対応していくことが求められよう。そのためには、現時点でオーバーツーリズム対策費にどの程度支出されているのか確認しておくことは重要である。

そこで以下では、わが国有数の観光地である鎌倉市と箱根町について、オーバーツーリズム対策費の試算を試みた。いずれも首都圏から近く年間2千万人近い観光客が訪れ、深刻なオーバーツーリズムの問題が発生し対応に追われている自治体である。なお最大の観光地は京都市であるが政令市で財政規模も大きいため外した。

3-3-1. 鎌倉市のオーバーツーリズム対策費 試算

鎌倉市の観光に関連するデータを確認すると、**図表4**にあるように人口17万人、面積39km²、年間観光客数は2016年に2,100万人を記録し、その後はコロナ禍を経て戻ってきたが1千万人台後半で推移している。鎌倉は日帰り観光客が多く、宿泊者数は年間40万人程度で箱根町の340万人を大きく下回る。鎌倉市の観光地としての特徴的な点は、人口と面積に比して多くの観光客が訪れていることである。1km²当たりの入込観光客数は、同じ人気の観光都市である京都市が約6.8万人、奈良市が約5.4万人であるのに対し鎌倉市は約40.0万人で観光客の密集度は高い。また人口1人当たりの入込観光客数は、京都市が約40人、奈良市が約42人であるのに対し鎌倉市は約93人で人口当たりの観光客も相当に多い。それだけ狭い地域に大勢の観光客が押し寄せている。さらに観光客は初詣やあじさい時期など季節的・時間的・地域的に集中している特徴がある。また鎌倉市の観光客は年代が幅広く、再来訪意識が高い。市の来訪回数の調査では、6～10回目が15.6%、11回以上が

34.9%と繰り返し訪れる観光客が多い。

鎌倉市の財政状況は、2025年度一般会計予算は809億7,390万円である（特別会計含めた予算総額は1,348億1,118万円）。そのうち商工費は4億7,548万円（0.6%）、観光費は4億1,112万円（0.5%）でそれぞれ一般会計に占める割合は小さい。観光費の内訳をみると、観光総務費が1億1,009万円、観光振興費が1億7,111万円、海水浴場費が1億2,992万円である。このうちオーバーツーリズムに関連すると考えられるものは観光振興費であるが、この節の区分をみると内部管理の職員手当等を除くと、負担金・補助金及び交付金が9,355万円、委託料が4,170万円であり、この内訳は観光協会支援事業や観光基盤の整備充実である。この中にはオーバーツーリズム対策に関連する支出も含まれようが明確に切り分けることはできない。しかし観光振興費でみてもオーバーツーリズム対策費が財政負担となっているとは考えられない。

鎌倉市で公表している予算書でオーバーツーリズム対策は明確に把握できないが、鎌倉市は観光庁が進める観光推進事業に**図表8**のようなオーバーツーリズムに関連した補助申請を出しているのでこの分を対策費として取り上げてみた。2025年度予算では国庫補助金の中で節に観光補助金として計上してある。詳細の事業名と金額は**図表8**のようであるが、オーバーツーリズム未然防止・抑制観光推進事業補助金について、鎌倉市・藤沢市エリアのオーバーツーリズム対策の予算として事業費を5,492万円余り計上し、うち2,792万円を補助申請し、残りの2,700万円を市の負担としている。ここでは市が負担するオーバーツーリズム対策費は2,700万円である。

またもう1つの補助事業として、アニメの聖地巡礼による江ノ島電鉄鎌倉高校前駅周辺の混雑対策について事業費1,532万円、うち599万円を補助申請し市の負担は933万円である（**図表9**）。ここは駅近辺がアニメの舞台になり多くのファンが狭い所に押しかけて近隣住民に多大な迷惑をかけている。事故も起きており交通誘導員が配置されているが当分は解消されそうにない。

これら2つの事業費総額は約7,000万円であり、

図表8 鎌倉市・藤沢市エリアにおけるオーバーツーリズムの未然防止・抑制による持続可能な観光推進事業
関連予算

(2025年度一般会計、円)

	事業名	事業費	うち補助申請額	市負担額
1	鎌倉観光公式ガイドリニューアル業務	12,281,500	8,187,666	
2	観光誌広告掲載	5,123,800	2,185,333	
3	渋滞緩和を目的とした広告	3,740,000	2,493,333	
4	初詣交通規制に伴う交通誘導員の配置	4,276,470	2,850,980	
5	鎌倉市・藤沢市エリアにおける繁忙期やイベント開催時の駅及び踏切、併用軌道への警備増強事業	4,303,915	2,608,433	
6	ボランティアガイドによる滞留解消（市内特定箇所）	2,178,000	619,520	
7	鎌倉市内特定箇所交通誘導業務	18,999,000	7,161,733	
8	八幡宮前交差点における交通誘導業務	2,409,000	770,000	
9	街頭防犯カメラ設置業務	990,000	660,000	
10	ポイ捨て防止のマナー啓発事業	627,000	388,666	
	合計	54,928,685	27,925,664	27,003,021

出所：鎌倉市予算書より作成。

図表9 鎌倉高校前駅オーバーツーリズム対策事業予算

(2025年度一般会計、円)

事業名	事業費	うち補助予定額	市負担額
交通誘導員の配置	15,257,000	5,991,333	9,265,667
防犯カメラの保守管理	67,000		67,000
合計	15,324,000	5,991,333	9,332,667

出所：図表8に同じ。

そのうち市の負担は3,600万円余りである。これらはオーバーツーリズム関連事業として国からの補助があり大きな負担とはなっていない。また鎌倉市ではオーバーツーリズム対策にクラウドファンディングを利用している。鎌倉高校前駅周辺のオーバーツーリズム対策費に必要な経費の一部をふるさと納税を活用したガバメントクラウドファンディングで350万円を目標に2025年10月10日から2026年1月7日まで実施した（結果は目標額とほぼ同じ352万円）。

鎌倉市のオーバーツーリズム対策費は、国の補助もあり、これまでのところ大きな金額は決算には計上されていないと推測できる。しかし今後、インフラ施設の改修など経費が膨れてオーバーツーリズム対策費が認識されれば、対策のあり方などについて説明が求められることになる。

3-3-2. 箱根町の試算

箱根町の観光に関するデータは図表4のように、人口1.1万人、面積93km²、年間観光客数はコロナ禍前までは年間2千万人前後で推移し、そのうち2～

3割が宿泊客である。箱根町は1970年代から現在と同規模の観光客が押し寄せてオーバーツーリズムは当時から発生していたと考えられる。観光客は以前は修学旅行や団体客がメインであったが、最近は個人客やインバウンドに変わってきた。観光スポットは新たな開発もあるがメインの観光ルートや観光スポットは大きな変化はない。

人口比で2千倍近い観光客を受け入れる町では相当のオーバーツーリズム対策が想定される。しかし箱根町の予算・決算でもオーバーツーリズム対策に直接関連した項目は見当たらない。2025年度一般会計予算は125億4,400万円（特別会計含め194億1,000万円）であり、そのうち観光費は7億9,091万円（6.3%）である。この主な支出を項・目でみると、観光支援事業で施設の維持管理やイベント支援などであり、ここからオーバーツーリズム対策費を切り分けることはできない。

そこで箱根町については、町の担当者によれば人口の2千倍近い人が一時的にも通過するためそれに必要なインフラ施設（ごみ処理や衛生施設等）や救急体制は備える必要があるそのためコストは生じ

図表10 箱根町比較分析 — 温泉観光地および類似団体（Ⅲ－2）比較（2023年度）

自治体	人口 (人)	年間観光客（人）			観光関連収入		観光関連推計支出			入湯税収 —類似団 体超過分 (千円)	人件費・物件費に 関する自治体コメント
		観光客	うち 宿泊客	観光客 ／人口	入湯税収 (千円)	地方 税収 比 (%)	人件費・ 物件費/ 類似団体 平均（1 人当円）	倍率	類似団 体超過 分 (千円)		
箱根町 (Ⅲ－2)	10,907	19,510,000	3,938,000	1,789	624,942	9.8	582,104/ 217,227	2.7	364,877	260,065	人口を大きく上回る 観光客のごみ処理施 設、下水道施設の維 持管理や消防・救急 体制の強化が必要不 可欠のため。
温泉観光地											
草津町 (Ⅱ－2)	6,031	3,701,300	2,534,699	613	216,150	11.7	319,195/ 300,635	1.1	18,560	197,590	類似団体より高いの は観光関係の委託経 費に要する費用。
那須町 (Ⅴ－1)	24,011	5,127,138	1,738,323	214	183,326	3.6	182,682/ 157,406	1.2	25,276	158,050	行政面積が広く公共 施設が多いことで類 団より高い。
熱海市 (Ⅰ－3)	33,934	6,273,274	2,969,420	185	440,088	4.3	237,634/ 180,366	1.3	57,268	382,820	伊豆山土石流災害の 復興にかかる物件費 等の増加が影響。 (経常的に観光関連 の物件費も発生)
類似団体（Ⅲ－2）											
松田町 (神奈川県)	10,487	—	—	—	—	—	174,286/ 217,227	0.8	-42,941		類似団体より低く推 移している。
白子町 (千葉県)	10,565	—	—	—	20,891	1.5	183,606/ 217,227	0.8	-33,621		県平均より高いため 抑制する必要がある。
東伊豆町 (静岡県)	11,305	約424,000	—	38	95,647	5.1	169,264/ 217,227	0.8	-47,963		人口減少と物価高で 物件費が上昇傾向に ある。
木曾町 (長野県)	10,032	約710,000	—	71	14,831	0.9	338,383/ 217,227	1.6	121,156		合併後の支所維持管 理や公共交通の運航 経費など多額である。

注1：自治体コメントの欄は財政状況資料集のうち財政比較分析表等に記載されている分析欄から引用した。

注2：熱海市は2025年度より宿泊税を導入し約6億円の税収を見込んでいるので10億円近い収支プラスとなる。

出所：総務省「財政状況資料集」より作成。

ているとの説明から、以下の仮定をもとにコストを算定した。すなわちインフラ施設等の維持管理費として人件費と委託等の物件費を類似団体平均値と比較して超える分を観光客対応分に相当するとした。

図表10は、箱根町の人件費・物件費を類似団体（Ⅲ－2）の平均値で除した倍率を示してあり倍率は2.7倍である。比較のためにほぼ同じ規模の温泉観光地の倍率も示してあり、いずれも1倍台である。熱海市は1.3倍であるが自治体のコメントで観光による若干のコストを認識している。草津町でも若干のオーバーツーリズム対策費をコメントしているが那須町ではない。

次に同じ類似団体の人件費・物件費比較で4町を

選んだ。そのうち東伊豆町と木曾町は観光客がそれぞれ42万人と71万人訪れている。倍率は0.8と1.6倍であり、1.6倍の木曾町は観光客が人口の71倍ほど訪れているが、理由は行政上の問題をあげている。東伊豆町も観光のコストは認識していない。

以上の結果から、箱根町は類似団体平均値を超えた分（5億8,210万円－2億1,723万円）の、3億6,487万円にオーバーツーリズム対策費の相当部分が含まれているとみることができる。この状況は以前からの決算でも確認でき恒常的に支出してきている。箱根町の観光費が7億9,091万円であるので、観光費に占める割合で見ると46%に上る。小さい自治体では観光振興に向ける予算が削減され、オー

オーバーツーリズム対策が観光振興の妨げとなることも考えられる。人件費・物件費の類似団体比較からは、居住人口を超えるほどのインフラ等の整備が必要となれば大きな負担が発生することが明らかとなった。しかし箱根町は入湯税が地方税収の9.8%、6億2,494万円の収入があるため、上記のオーバーツーリズム対策費は収支計算ではカバーできる。他の温泉観光地は草津町を除いては入湯税収は人件費・物件費の類似団体平均値の超過分を超えているのでカバーはできている。しかし、入湯税は目的税でありオーバーツーリズム対策費の財源とすることに議論はあろうが、観光税を含めてコストと財源は今後議論されることになろう。

3-4. 試算結果の評価

ここで試算した2つの自治体はいずれもわが国多数の観光地であり、オーバーツーリズムは以前から問題が指摘され相応の対策を行ってきた。しかし鎌倉市では、試算結果から財政負担はほとんどみられなかった。財政規模が箱根町に比べて大きいこととオーバーツーリズム対策は観光客への対症療法であるため経常的な経費のうち止まっていた。一方、箱根町は人口をはるかに超える来訪者に必要となる整備が強いられたことで、類似団体と比較して大きな支出となっていた。しかし幸いに入湯税がそれを大きく上回りその支出はカバーされ、財政負担とならず、住民の負担は回避できている。

以上の結果から、財政規模の小さい自治体にとって局所的にでも人口規模を大きく上回る来訪者が入れば、相応のインフラ整備が求められ、これが財政負担となる。来訪者は観光客に限らずそうしたことはこれまでもみられたが、最近の観光地では観光客の急増が続きこれまでの対症療法では対応できず、箱根町のようにインフラの整備まで必要となれば大きな財政負担となる。箱根町で入湯税がなければ、観光費の半分近くを占めると推計されるオーバーツーリズム対策費は観光費を押し下げることになる。

オーバーツーリズム対策費としては、ここで試算した人件費・物件費の類似団体平均値の超過分以外にも交通整理や案内板等が考えられるが、それらは観光振興でもあるため明確にオーバーツーリズム対

策と区分することはできない。また現時点では明確にオーバーツーリズム対策費として区分する必要性はそれほどないかもしれない。しかし今後も観光立国を推進する政府のもとで対策を講じなければならぬ自治体にとっては、観光が産業として成長すればそれだけオーバーツーリズムの弊害も大きくなる。オーバーツーリズム対策費が問題とならないうちにコストを見える化して把握しておくことが必要であろう。

4. 今後のオーバーツーリズム対策を考える

4-1. オーバーツーリズム対策の現状

オーバーツーリズムについては2-1でみたように、観光客が増えて住民ないし観光客の効用が許容の限度を超えて低下した状態である。ここでは観光客は公害源であるため、オーバーツーリズム対策は基本的には観光客の削減が行われる。実際に図表4にまとめた事例をみても、対策の多くは観光客の流入を抑制するものである。しかし他方で観光客は収入源とする住民（事業者）も存在するため、そうした対策を一方的に進めることもできない。自治体は難しい判断を迫られており、実効性が上がらないところでもある。

現状のオーバーツーリズム対策は、国の観光立国推進閣僚会議（2023年10月）でも同様のことが示されており、観光需要の①適切な管理と②分散・平準化である。①は入口での管理であり、これにはバスやクルーズ船の制限や観光税の徴収などの対策が行われている。②は空いている時間、時期への分散や新たな観光スポットへの誘導であり、SNSやデジタルサイネージなどによる情報提供で行われている。しかし世界的に旺盛な観光需要には容易には対応できず、どこも苦慮している状況が続いている。

国のオーバーツーリズム対策を観光庁の予算で見ると、2025年度の観光庁予算は補正予算を加えて804億円であったが、そのうちオーバーツーリズム対策は68億円が計上されていた。これは自治体がオーバーツーリズム対策として補助申請して実施するものであり、自治体のオーバーツーリズム対策の

支援である。2026年度の観光庁予算では、1,383億円と前年度比で2.4倍となった。この主な事業は国際観光旅客税に関連しインバウンド円滑化であるが、この予算にオーバーツーリズム対策は計上されていない。国は観光立国を推進していく中でインバウンドの増加に躍起であり、オーバーツーリズム対策は盛り込まれていない。当面はオーバーツーリズム対策は自治体の財源で対応していくことになる。しかしインバウンドが増えてオーバーツーリズム対策が箱根町のようにインフラの整備まで必要となれば、自治体では対応できないところが多くなることは容易に予測される。その際にその負担をどう分担するかは、国を含めて観光に関連する目的税や料金の引き上げが議論されることになるだろうが、観光を主要な産業とするならオーバーツーリズム対策費をどこがどの程度負担するかは早急に詰めておくべきである。

4-2. オーバーツーリズムの再考と対策のあり方

観光が日本経済を支える重要な輸出産業となってきた現在（自動車に次いで第2位）、従来のオーバーツーリズム対策を続けていては観光産業の育成は望めない。国としても観光を自治体とともに有望な産業として取り組みを加速していくなら、観光を資源として捉えて方策を立てることも求められる。しかし現実としては、観光スポットで生じている混雑や騒音、迷惑行為等の公害は観光客が増えれば見方を変えようともますます酷くなる。観光を持続可能な産業として観光客と住民の共生を謳っても、観光の受け皿となる現場では過剰観光のままである。観光客を資源に変えるためには、現実的には実際に起きているオーバーツーリズムの実態を改善することが大前提である。観光客は見方を変えても公害源であることは確かであり、これまでのオーバーツーリズム対策はこの2つの捉え方から対立する政策が交錯していたことも事実である。

今後、観光産業を育成していくためには、観光客＝公害源の対策とともに、住民の一部反発もあろう

が、観光＝収入源の視点からの取り組みも必要である⁽¹⁰⁾。地方創生2.0でも観光産業を地域経済の活性化に寄与するものとし、持続可能観光や再生可能観光などの実践が進められている⁽¹¹⁾。オーバーツーリズムを観光過剰として対策を進めながら、持続可能な観光を事業としても住民との共生で進めているのである。もちろんすべての観光地で共生へ進むのは難しいが、地域との交流が望めそうな観光地では、地域活性化へのきっかけとして観光をテーマとした取り組みも有効である。その際には、地域全体の新たな都市計画、住環境、地域コミュニティなど複合的な取り組みとして進めることが重要である。ただし、この先にはアンダーツーリズムの観光過剰も生じうる。取り組みは過剰投資とならないよう経済面からの持続可能性も十分に考慮する必要がある。

今後のオーバーツーリズム対策では、アムステルダム市の事例でもあるように、参加型のガバナンスを基本としデータによる合理的な管理が必須である。市民が直接に利害関係者である場合にはとくに市民参加は不可欠であり、そこでの決定には合理的なデータが説得力をもつことになる。

5. 結 語

観光は、国連世界観光機関によると、国連の掲げる持続可能な開発目標（SDGs）に関して持続可能な産業であるとしている（UNWTO「観光と持続可能な開発目標」2015）。ここでは観光はSDGsの17の目標すべてに関連し、そのうちとくに目標8、12、14は世界経済の原動力の1つであり、また持続可能な自然資源の管理に貢献するとしている。かくも持続可能な産業である観光は、わが国にとっても一層の成長産業に育てていくに相応しい。政府も2026年度予算で観光庁予算を前年度比で倍増して支援している（出国税引き上げ分が含まれる）。そこにはインバウンドの地方分散に向けた地方空港の整備やオーバーツーリズム対策も盛り込まれ、観光大国へ向けた次のステップの予算となっている。

(10) Seraphin and Ivanov (2020) はオーバーツーリズムを収入管理の失敗としてこの視点から分析している。

(11) 観光庁 (2024) 『サステナブルな観光に資する好循環の仕組みづくりに向けた事例集』など参照。

今後とも観光大国への取り組みが進められる中で、自治体にとっては新たな観光資源の発掘や創出で地域活性化のチャンスでもあるが、そこでは観光客と住民が共生できる持続可能で再生可能な観光（リジェネラティブツーリズム）を指向した開発が重要である。かつて地域活性化は企業誘致に躍起となっていたが、いまや観光客誘致に代わってきた。しかし集まりすぎるとまさに観光公害が発生する。回避するためには観光客と住民にとって共生できる再生可能観光を意識した観光開発が求められる。まさにオーバーツーリズムの転換である。

観光立国から観光大国へと発展すれば自治体に

とって活性化のチャンスではあるが、それには更なるオーバーツーリズムの洗礼を受ける。これまでのオーバーツーリズム対策とその効果をみながら、新たな対策を模索する必要がある。オーバーツーリズム対策に追われるようになればそれなりの成果もあるだろうが、これまでの事例を参考にして、事前に観光をかつての物見遊山からリジェネラティブツーリズムやサスティナブルツーリズムへと導いていくことが求められる。これからの観光は、国連のSDGsとともに持続可能な観光へ向けた取り組みが自治体にも求められ、地域活性化の1つの方向であるかもしれない。

(かねむら たかふみ NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長)

キーワード：観光立国／オーバーツーリズム／インバウンド

【参考文献】

- アトキンソン、D. (2015) 『新・観光立国論』 東洋経済新報社
- アレックス・カー、清野由美 (2019) 『観光亡国論』 中公新書ラクレ
- 岡本伸之編 (2001) 『観光学入門』 有斐閣アルマ
- 兼村高文 (2025) 「観光立国へのシナリオ・オーバーツーリズムの対策等を探りながら(1) — 総論①観光立国を支える地方自治体と住民」 『地方財務』 2025年3月号、No. 849、pp. 116-125
- 兼村高文 (2025) 「観光立国へのシナリオ・オーバーツーリズムの対策等を探りながら(8) — 各論⑥オーバーツーリズムの整理」 『地方財務』 2025年8月号、No. 854、pp. 111-121
- 鎌倉市 (2025) 『鎌倉市の観光事情 令和7年度版』 市民防災部観光課
- 観光庁 『観光白書』 各年度版
- 国連世界観光機関 (UNWTO) (2018) 「「オーバーツーリズム(観光過剰)」? 都市観光の予測を超える成長に対する認識と対応」 (日本語訳・UNWTO駐日事務所) 原文はUNWTO (2018), *Overtourism?— Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions. Executive Summary.*
- 後藤健太郎 (2025) 「オーバーツーリズム政策の流れと最新の動向：アムステルダム市の「バランスのとれた観光条例」を中心に」 『観光文化』 264号、日本交通公社
- 千相哲 (2016) 「「観光」概念の変容と現代的解釈」 『商経論叢』 第53巻3号、九州産業大学、pp. 1-18
- 高坂晶子 (2020) 『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
- 坪原紳二 (2022) 「アムステルダム市のオーバーツーリズム対策・新型コロナウイルス感染症流行前後に導入された土地利用規制を中心に」 『都市計画論文集』 Vol. 57、No. 1、日本土地計画学会、pp. 76-89
- 日野善弘/Alcaraz, A. P. (2025) 「観光立国へのシナリオ・オーバーツーリズム対策等を探りながら(4) — 各論②バルセロナのオーバーツーリズム抑制と観光税増税のゆくえ」 『地方財務』 2025年6月号、No. 852、pp. 161-173
- 宮崎雅人 (2022) 「都道府県における観光費の分析」 『自治総研』 第525号、pp. 37-52
- 洪萬杓 (2026) 「観光立国へのシナリオ・オーバーツーリズム対策等を探りながら(12) — 各論⑩韓国のオーバーツーリズム・ソウル市の対策を中心に」 『地方財務』 2026年2月号、No. 860、pp. 135-146
- Lohmann, G and Netto, A, (2022) *Tourism theory: concepts, models and systems* Cab Intl.
- Seraphin, H. and Ivanov, S. (2020) Overtourism: A Revenue Management Perspective, *Journal of Revenue and Pricing Management*, Vol 19, pp.146-150.
- Vagena, A. (2021) OVERTOURISM: Definition and Impact, *Academia Letters*, Article 1207, pp.1-6.