

「オーバーツーリズム問題」を法律の視点から考える（上） —主として外国人観光客を念頭に置いて—



嶋 拓哉 (しま たくや)

北海道大学大学院法学研究科 教授

1968年和歌山市生まれ。和歌山県立桐蔭高校・東京大学法学部卒。東京大学大学院法学政治学研究科民刑事法専攻経済法務専修コース修了。修士（法学）。日本銀行、金融庁で併せて13年余り実務に従事した後、2004年8月より信州大学助教授・准教授。2009年4月より現職。専門は国際私法。2017年度に北海道開発協会から研究助成を受けたことを契機として、以降、インバウンド現象に伴う法的課題に関する研究を継続的に行っている。

【目次】

- 1 問題の所在
- 2 具体的な問題の洗い出し（以上、本号掲載）
- 3 問題解決に向けた基本的な視点
- 4 若干のケーススタディ
- 5 むすび （以上、9月号掲載予定）

1 問題の所在

COVID-19の感染拡大による移動制限が大幅に緩和されたことや、円安が進行し海外における日本への旅行需要が喚起されたこと等に伴い、日本を訪れる外国居住者（以下「外国人観光客」ということがある）の数は、COVID-19流行前の水準にこそ達していないものの、足許著増傾向にある¹。当面の間、外国人観光客数が増加することが予想されるが、それに伴い、様々な社会問題（これを「オーバーツーリズム問題」と総称することがある）が発生することが見込まれる。とりわけ北海道は、主としてアジア地域を中心に観光需要が顕著であり²、加えて「外国人観光客の通年化」とでも言うべき現象も進展していることから、こうした社会問題がより深刻な形で顕現化する恐れがある。本稿では、オーバーツーリズム問題について、典型となる具体的事例を幾つか列挙したうえで、概括的な内容に止まるが対処に向けた基本的な視座を提示する。

2 具体的な問題の洗い出し

オーバーツーリズム問題の代表的具体例を挙げると、概ね次のとおりである。

- (1) 管理者が設定する制約を超えた形での施設利用
- (2) 宿泊施設等の需給逼迫に伴う諸問題
- (3) 交通ルールの見落とし等に伴う事故の増加
- (4) 地域住民との間に生じる感情的な軋轢
- (5) 公共財の整備や言語対応等による利便性向上の必要性
- (6) 体験型観光やアドベンチャーツーリズム等新たな需要喚起策の検討
- (7) 外国規制法への対応

(1) 管理者が設定する制約を超えた形での施設利用

既に美瑛町等において観光客が農地等の私有地に無断で立ち入る事案が問題視されているが、こうした事案が典型例である。また、近年再三にわたり報じられているが、コース外でスキーを実施することに伴う所謂「バックカントリー・スキー問題」も同種の問題と位置付けて差支えない。

前者（農地等私有地への無断立入り問題）は刑事法にも抵触しかねない行為（軽犯罪法1条32号）であるが、侵害者の特定等犯罪行為の捕捉が困難であり、かつ刑罰が軽微（拘留または料料）に止まるため、かかる行為の一般的抑止には自ずと限界がある。また、無断で私有地に立ち入れば当然のことであるが土地所有権を侵害するほか、外部から農地や牧場に雑菌等を持ち込むことにより農作物や家畜に損害を与える恐れがあることから、民事法上は不法行為損害賠償請求（民法709条）の対象にもなり得る。しかしながら、行為の捕捉が難しく、また仮に侵害者を特定できたとしても、侵害者が一時的な滞在者であるほか、損害額も比較的少額に止まることを踏まえると、実際に被害者（土地を所有する農家等）が侵害者から損害賠償の支払を受けることができるかは疑問である³。

また後者の問題（バックカントリー・スキー問題）は、直ちに刑事法には抵触しないものの、施設の管理権を無視し自身の利用権を逸脱する行為である。一旦遭難等の事態が発生すれば、救助のために人員・機材を割かねばならず、それに伴い莫大なコストが発生することが容易に見込まれる。現在、かかるコストの回収が如何になされているかは定かではないが、仮にこのコスト負担を行為者に求めるにしても、行為者が任意で全額支払に応じるなら兎も角、行為者が離日し帰国した後に訴訟により当該コストを回収せざるを得ないとすれば、訴訟コスト（および勝訴判決を得た場合には付加的に執行コスト）が高むことから、実際には請求訴訟の所期の目的を達成できない恐れが生じる⁴。

(2) 宿泊施設等の需給逼迫に伴う諸問題

外国人観光客の急激な増加等に伴い、宿泊施設の需給逼迫が生じ始めており、今後も需給環境のタイト化が見込まれる。これに伴い、さらなる宿泊価格の高騰が生じる可能性があるが、これが観光需要の縮小や国内居住者の不満に繋がる恐れがある。観光需要の持続化を図るという観点からも、急激な需給の逼迫という事態を回避し、宿泊コストの平準化を図ることが肝要である⁵。また外国人観光客の著増に伴い、宿泊施設およびその周辺に位置するサービス業界（飲食業、旅客運送業等）では、労働の担い手である従業員を十分に確保できず、需要に見合ったサービスの提供に支障を来す恐れがある。こうした事態を回避するためにも、これらサービス業界における労働力の確保、労働条件・環境の改善は喫緊の課題である。

また、宿泊サービスの供給を補完するために民泊制度が導入されたが、今後既存の宿泊施設の需給逼迫に伴いその活用ニーズが高まることを見込まれる。もともと、民泊制度の導入当初に既に判明していたことであるが、生活騒音や異臭の発生、ゴミ出しルールの違反といった問題が再発することが容易に予想される。条例による上乗せ規制や仲介業者による利用ルールの徹底等を通じて、こうした社会問題の発生を予め回避する方策を検討する必要がある。

(3) 交通ルールの見落とし等に伴う事故の増加

北海道は広大である一方で、公共交通網が縮小していることから、外国人観光客が道内の移動のためにレンタカーを利用する場合も少なくない。日本国内で自動車を運転する場合には、運転者の居住地や国籍を問わず、日本の交通ルールが属地的に適用される⁶。しかしながら、外国人観光客は日本での滞在期間も短く、その交通ルールを十分に知していないがために、交通事故を起こす事案も散見される⁷。外国人観光客が事故の当事者となる場合であっても、交通事故に伴う直接の損害が損害保険によってカバーされることも多いと思われるが、他方において、補償水準はレンタカー

会社によって異なるほか、運転者として申請があった者以外が運転を行った場合や無免許運転・酒気帯び運転である場合等は付保対象から除外される。さらに、例えば外国人観光客死亡時における遺体の本国への移送、事故原因となった外国人観光客の拘留等の問題が生じ得る。

また、こうした交通事故を回避するために対策を講じることも肝要である。例えば、レンタカー運営会社が貸出時に日本の交通ルールの説明を行うこと等を通じて、外国人観光客の理解促進を図るといった方策が考えられる。あるいは、道路案内標識や交通標識の記載を日本語のみとせず、英語を併記するなどして、その視認度を向上させることも選択肢の一つではないかと思われる⁸。もっとも、こうした対策を講じるためには、費用を捻出しなければならず、そのための財源をどこに求めるかという問題が顕現化し得る。

(4) 地域住民との間に生じる感情的な軋轢

習俗や生活習慣は国によって区々であるが、異なるバックグラウンドを持った外国居住者が日本を訪れることにより、地域住民との間に軋轢が生じる恐れもある。地域社会には各々不文の生活ルール（慣習）が存在するが、これを了知しない者が生活領域に侵入してくることで、住民に困惑が生じることが容易に想像できる。上記(2)で触れた騒音・異臭問題やゴミ出しルール違反問題等はその典型例である。こうした感情的な行き違い・軋轢は些細なことでも生じ得る。大きな荷物によって公共交通機関の座席が占領されれば、ほんの一時であっても不快に感じる住民も居るはずである。

また、不慣れな土地に観光に来る者が地域住民に感情労働を強いる事態も考えられる。総ての住民が常に、進んで外国人観光客に「おもてなし」を行うとは考えがたい。地域の「観光ガイド」としての役割を自主的に引き受けることに消極的な住民も少なからず存在するし、こうした役割を担うことに寛容な住民であっても、常にかかる役割を分担することに肯定的であるとも限らない。

(5) 公共財の整備や言語対応等による利便性向上の必要性

外国人向けの宿泊施設等は旧市街地・中心地から離れた広大な土地を選定し建設されるケースも少なくない。中華人民共和国等外国の資本がニセコ地域に高級コンドミニアムを建設する動きが継続して見受けられるが、こうした開発の動きは典型例である。しかしながら、こうした立地を選択する場合には、上下水道の敷設、電気・ガス等の公共インフラの整備を併せて行う必要が生じ得る。一般に公共財の整備コストは公的機関の財源から支出したり、電力・ガス会社が支弁することになるが、外国資本が運営する特定の宿泊施設等のために、地域住民が納めた税金や公共料金を投入して公共インフラを整備することとなれば、税・費用負担の実質的な平等が損なわれる惧れがある。

また、外国人観光客が北海道内を周遊するために、公共交通機関を利用する場合も多いと思われるが、言語対応等の面で必ずしも利便性が高いとは言い難い。また、観光客がレンタカー等を利用する場合には、上記(3)で記述したような事態を回避するためにも、道路案内標識や交通標識の英語表記を促す必要がある。その費用負担の問題も含めて、十分な検討を要する⁹。

(6) 体験型観光やアドベンチャーツーリズム等新たな需要喚起策の検討

外国居住者の観光需要が野放図な拡大を続ければ、オーバーツーリズムに伴う社会問題が深刻化しかねない。国内においてその負の側面が顕現化する事態となれば、そのことが原因となり、却って観光需要の縮減に繋がる恐れもある。かかる事態の発生を回避するためにも、オーバーツーリズムに伴い発生する弊害や支障を取り除き、あるいは状況を改善することにより、外国居住者による観光需要の持続的な維持・発展を図る必要があることは、論を俟たない。それは「需要の適正化」のプロセスである。リピーターの増加を図り北海道の観光需要を持続的なものとするためには、適正な形で規制を課すことも必要であるが、他方におい

て、新たな観光スタイルを構築することで魅力的な観光地としての認知度を一段と向上させる必要があるだろう。そのための具体的な施策として、体験型観光やアドベンチャーツーリズム¹⁰といった新たな領域を開拓し、需要喚起を継続的に行っていく必要がある。

体験型観光やアドベンチャーツーリズムは北海道との親和性が高い。言うまでもないが、北海道は雄大な自然と独特な地形を有しており¹¹、多様な地域性を抱えるほか、季節毎の魅力も豊かである。また、文化面でも先住民族であるアイヌ民族の文化が際立つが、それ以外にも地域毎に多様な食文化や風習・習俗が存在する。体験可能な屋内外でのアクティビティも豊富である。道内各地域でこうした旅行形態に適合する観光資源を掘り起こすことにより、観光需要の地域分散を促進することにも繋がると考えられる。なお、こうした経緯もあって、2023年9月にはアドベンチャーツーリズム・ワールドサミット（ATTW）が札幌にて開催された。アドベンチャートラベル・トレード・アソシエーション（ATTA）が主催する世界最大のイベントであり、世界約60カ国から旅行会社やメディア、ツアーオペレーター、アウトドアメーカー、政府観光局、観光協会、DMOなど約800人の関係者が参加し、期間中にツアー体験や講演会、セミナー、商談会等が行われたことは記憶に新しい。

（7）外国規制法への対応

近時、外国では、自国民の個人情報等の他国への流出を規制するための法制（「データ保護法制」という）の整備が進められている。日本でも、個人情報の保護に関する法律（「個人情報保護法」という）の規定内容が2015年と2020年の改正で大幅に見直され、2023年4月より現行法が施行されている。日本に所在する事業者が同法の規制に沿って個人情報の取扱いを行うことが求められるのは当然であるが、外国のデータ保護法制が域外的な適用を予定している場合には、それら外国法上の規制を遵守することも併せて要求されることには注意が必要である。

域外的な適用が想定される外国のデータ保護法制のうち、近時注目されるのが欧州連合の一般データ保護規制法（GDPR）である。GDPRは欧州連合の域内から域外への個人データの移動を制限するものであるが、その地理的適用範囲は広範である¹²。GDPR 3条1項では地理的適用範囲として、欧州連合域内における管理者または処理者の拠点の活動過程での個人データの処理（the processing of personal data in the context of the activities of an establishment of a controller or a processor in the Union）に適用される旨を規定するが、ここに言う「管理者または処理者の拠点の活動」とは、単に欧州連合域内に物理的拠点を有する場合に止まらず、域内に物理的拠点がなくとも安定的取決めを通じて域内での活動が効果的かつ真に存在している場合も含むとされている¹³。加えて、GDPR 3条2項では、欧州連合域内に管理者または処理者の拠点が存在しないと評価される場合であっても、個人データ保護の観点から、次の2つの場合には地理的適用範囲を拡張することを認めている。即ち、①データ主体（data subject）による支払の有無にかかわらず、域内のデータ主体（data subject）に商品またはサービスの提供を行う場合と、②データ主体（data subject）の行動が域内で生じる限りにおいて、その行動監視を行う場合がそれである。GDPR 3条1・2項の適用範囲に含まれる場合において、GDPRに規定する義務違反が生じれば、各監督機関によって制裁金が、欧州連合の各構成国によって罰則が、各々科される¹⁴。欧州連合域内に所在する拠点を通じて航空チケットを販売する航空会社や域内に所在する顧客と直接取引のある旅行代理店だけではなく、域内に拠点を有しないわが国の宿泊施設や国内ツアー会社等の事業者にも、こうした欧州連合の規制が及ぶ可能性がある。例えば、わが国の宿泊施設等の事業者が欧州連合域内の居住者に対してオンラインを通じて直接宿泊サービスの提供を行う場合は言うに及ばず、旅行代理店等を通じて欧州連合域内の居住者に対して宿泊等のサービス提供を行う場合や欧州連合域内の事業者から委託を受けて域内に所在

する個人に関する情報を取扱う場合にもGDPRの規制が及ぶことが予定されている。GDPRに規定する義務違反に対して制裁金や罰則の賦課が予定されていることを踏まえれば、その規制遵守コストが決して低い水準に止まるものではないことに留意する必要がある¹⁵。

なお、こうした個人情報保護の動きは欧州連合に止まるものではなく、いまや世界各国ともに自国居住者の個人情報保護に積極的に取り組んでいる。そうした中で、中華人民共和国もGDPRを参考にして個人情報保護法¹⁶を制定したが、同法も域外的な適用を予定している。同国当局の狙いは単に国民の権利保護というよりも、国家安全保障の確立や領域の内外を問わず民間企業の統制に主眼があると考えられる¹⁷。また、中華人民共和国の法執行には恣意的要素が多分に含まれており、日中間の外交関係が悪化した途端、日本企業を狙い撃ちにして取締りを強化するといった事態が十分に想定される¹⁸。道内企業が中華人民共和国に所在する事業者や個人を相手に観光ビジネスを展開するのは自由であるが、同国のカントリーリスクが総じて高いことを予め理解したうえで、従業員の身体的安全の確保にも配慮し慎重な経営判断を行うことが肝要である。

- 1 日本政府観光局（JNTO）「訪日外客統計」によると、2023年（1～12月）の訪日外客数は、COVID-19流行前である2019年との対比で21%減の水準に止まるものの、2022年との対比では6.5倍と著増している。なお、北海道経済部観光局観光振興課「北海道観光入込客数調査報告書」によると、2023年度上期（2023年4～9月）の外国人来道者数は96万人であり、2019年度同期対比で28%減の水準に止まるものの、2022年度同期対比では47倍とやはり著増している。
- 2 2023年度上期（2023年4～9月）の外国人来道者数（96万人）の国別内訳をみると、韓国（38.1万人）、台湾（21.9万人）、香港（7.5万人）、中華人民共和国（5.4万人）の順であり、これら4か国で全体の4分の3を占めている。
- 3 侵害者が日本国内に所在している間に損害賠償請求を行い、侵害者が任意で当該請求に応じれば何ら問題はない。もっとも、侵害者が外国居住者である場合には、その日本滞在中に損害賠償を請求できるかは微妙である。また仮にかかる請求を行うことができたとしても、侵害者が任意に請求に応じる保証はどこにもない。なお、侵害者が帰国した後、当該侵害者の居住する外国または日本で損害賠償請求訴訟を提起することは可能であるが、賠償額に比較して多額の訴訟コストを要するため、損害填補のための現実的な選択肢として位置付けることは難しいと思われる。
- 4 行為者が離日した場合には、行為者が居住する外国または日本において行為者に対して救助コストの支払を求める訴訟を提起することが考えられる。このうち、仮に日本で行為者を被告として請求訴訟を提起し勝訴判決を得たとしても、行為者が任意にその判決に従い救助コストの支払に応じる保証はどこにもない。その場合に、原告は日本での勝訴判決を以て行為者の居住する外国の裁判所に当該判決の執行を求めることになるが、そのためには当該外国に赴かねばならず、勝訴判決を執行するためのコストが嵩む。加えて、中華人民共和国等は日本の判決を国内で執行することを認めておらず、行為者が中華人民共和国等に居住する場合には、同国等の裁判所で再度請求訴訟を提起し勝訴判決を得る必要があるため、同国等における訴訟コストが追加的に発生することになる。
- 5 観光需要の平準化を図るための方策の代表例として、宿泊料金の変動制導入が挙げられるが、この動きは公共交通機関にも拡がりつつある。航空機や鉄道では既に導入されて久しいが、いまやその波は高速バスにも及んでおり、本州等の高速バスでは運賃の変動制が広く普及しており、北海道でも北海道中央バスが2023年10月から高速バス運賃に変動制を導入する旨を発表した（同年7月31日付同社プレスリリース参照）。需給状況の変動が激しさを増す一方、乗務員の確保が困難を極める中、AI技術の開発・進歩等に伴

- い、今後道内のバス会社でもこうした動きが本格化することが見込まれる。
- 6 道路交通法等の交通ルールは所謂公法規制であり、日本の領域内では日本のルールが属地的に適用される。従って、外国人観光客が日本国内でレンタカーを運転する場合でも、当該観光客の本国の交通ルールではなく、日本の交通ルールを遵守することが求められる。
- 7 例えば、2023年4月25日に、シンガポール国籍の旅行者4人が苦小牧で普通乗用車を運転中にトラックと衝突する事故が発生したが、普通乗用車側に一次停止の標識があり、その見落としが事故の原因となった可能性がある。COVID-19流行に伴い一時的な減少はあったものの、外国人観光客によるレンタカー運転に伴う交通事故件数は趨勢として増加していると言えるだろう（なお全国ベースでみると、平成30年は158件に上り、同26年〔68件〕対比で2.3倍に増加している〔『平成元年版交通安全白書』36～37頁〕）。
- 8 国土交通省もこうした問題意識を共有しており、道路案内標識に英語併記を導入するなどして、外国人観光客に分かりやすい記載に変更するよう施策を推進している（国土交通省道路局企画課「わかりやすい道案内に向けた道路標識の改善——訪日外国人旅行者にとってもわかりやすく」道路行政セミナー2016年7月号1頁以下）。
- 9 なお、過度に外国語の併記を行うことにより、却って地域住民の悪感情を惹起しかねない。特に中華人民共和国や大韓民国と関係改善が思うように進まず、反中反韓感情が根強く残る現状を踏まえると、公共機関や鉄道等の標記においてこれらの国の言語が重複的に併記されることに抵抗感を持つ住民が少なからず存在することも事実である。このことを踏まえると、道路案内標識や交通標識においても日本語とともに国際言語である英語を併記するに止めることが望ましく、かつそれで足りる。
- 10 アドベンチャーツーリズムとは、自然、異文化体験、アクティビティのうち最低2つの要素を含む新たな旅行形態を指す。こうした旅行形態を志向する観光客は富裕層が多いほか、アウトドアギアに対する拘りが強いこと等から、従来型の旅行形態に比べて総じて経済波及効果が高いと考えられている。
- 11 北海道には、世界自然遺産である知床、7つの国立公園、5つのジオパーク、13のラムサール条約登録湿地等がある。
- 12 宮下紘『EU一般データ保護規則』（勁草書房、2018年）26～29頁。
- 13 GDPR前文22条を参照。管理者または処理者が欧州連合のある構成国の領域内に営業所、支店、子会社を有していないからといって、直ちにその構成国の管轄が否定されるわけではない（Verein für Konsumenteninformation v Amazon EU Sàrl [Verein für Konsumenteninformation Case], C-191/15, EU:C:2016:612, para. 76）。また、ある構成国の領域内に唯一ひとりの代表者が所在している場合であっても、その代表者が当該構成国において十分に安定的に活動を展開していると評価される際には、当該構成国の管轄が肯定される（Weltimmo s.r.o. v Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság [Weltimmo Case], Case C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, para. 30）。本文中にいう「拠点 (establishment)」の解釈は形式的ではなく、機能的な視点に基づいてなされるものと理解すべきである。管理者または処理者がある構成国において、物理的拠点を有することなく専らインターネット経由で事業を展開している場合であっても、「その構成国の領域内で安定的な仕組みを通じて現実にかつ実効的に活動を展開している」と評価できるのであれば、その構成国の管轄が肯定される可能性は高いと考えられる。
- 14 制裁金はGDPR83条において、罰則は同84条において、各々規定されている。また、管理者および処理者がGDPRに規定する義務に違反しデータ主体である個人に損害を与えた場合には、その個人から損害賠償の支払を請求される惧れがある（GDPR82条1項）。
- 15 GDPR違反に基づく制裁金は、2018年5月の同規則の施行以降現時点（2024年5月）に至るまで、累計で約2,100件、約45.8億ユーロに達する（<https://www.enforcementtracker.com/?insights>）。
- 16 2021年8月20日成立。同年11月1日施行。中華人民共和国の個人情報保護法の詳細については、日本貿易振興機構北京事務所海外調査部『『個人情報保護法の概要——中国の安全保障貿易管理に関する制度情報 専門家による政策解説』（2022年1月）を参照。
- 17 同様の指摘を行うものとして、松尾剛行「中国の個人情報保護法とデータ運用に関する法制度の論点」情報通信政策研究5巻2号30～31頁、42頁（2022年）。
- 18 加えて近年報道されるとおり、中華人民共和国は、具体的な理由を明示することなく個人を拘束し、公正とは言い難い不透明な裁判手続を経て長期間収監するなど、デュープロセスの観念が著しく低い権威主義国家であることを十分認識する必要がある。