

「オーバーツーリズム問題」を法律の視点から考える（下） —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 問題の所存
- 2 具体的な問題の洗い出し（以上、8月号掲載）
- 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、本号掲載）

3 問題解決に向けた基本的な視点

前月号では、7つのオーバーツーリズム問題を取り上げ、個別にその概要を説明した。本号では、概括的ではあるが、これらの問題を解決するために必要な基本的な視点を提示したい。

(1) 規制手段

オーバーツーリズム問題の解決には現状の是正を伴うが、そのためには必要な範囲で外国人観光客や国内の観光関連企業に規制を課すことも止むを得ない。もっとも、問題毎に採るべき具体的な規制手段が異なることには、留意を要する。

例えば、民泊制度の見直し（2(2)）には、国や自治体が制定する法令（ハード・ロー）による規制が実効的である¹⁹。他方で、地域住民との感情的な軋轢^{あつれき}の解消（同(4)）のためには、地域の枠組みの中で生活習慣の周知徹底を図ることが望ましく、コミュニティが任意に策定したルール（ソフト・ロー）に委ねるのが合理的である。

もっとも、このことはある一つの問題の解決総てをハード・ローまたはソフト・ローのいずれか一方のみに委ねるべきことを意味しない。むしろ実際には、ハード・ローとソフト・ローの協働により問題解決を図ることが望ましいケースが多いと思われる。例えば、農地への無断立入りやバックカントリー・スキー問題（2(1)）、交通ルールの遵守問題（同(3)）等は、刑事法や行政法を制定しその執行を厳格化するだけでは、規律の実効性を確保するには限界がある。農地への無断立入り問題では立入り禁止区域に標識を設置するとか、あるいはバックカントリー・スキー問題ではスキー場入場時に利用客に説明書を交付し、利用条件に関する

同意を書面で求めるといった方策を併せて講じることが有効である。また交通ルールの遵守問題では、レンタカーの貸出時に、運営会社が利用者に対して日本の交通ルールを書面等で説明することも、事故防止に向けた有効な取組みの一つである。

ハード・ローは公的機関による強制力を伴うためエンフォースメントの確保が比較的容易であるが、改正等による整備に時日を要するため機動性が低いという欠点が存在する。他方、ソフト・ローは強制力では劣るものの、柔軟性・機動性に富むといった長所がある。現実の問題に対応するに当たっては、多くの場合にハード・ローとソフト・ローの両者を併用し、相互補完的な形で全体的な規律枠組みを構築することが望ましい。

(2) コスト負担のあり方

被害の原状回復は侵害者による賠償支払によるのが原則である。私法領域では、侵害者が被害者からの請求に任意に応じない場合には、国家が裁判権および執行権を行使してその実現を図ることが予定される。しかしながら、侵害者が外国からの一時滞在者である場合には、刑事法に抵触する場合を除き、これを強制的に日本に引き留める手立てはなく、原則論に終始すれば、被害者は「泣き寝入り」せざるを得ない。農地への無断立入りの事案（2(1)）では、多くの土地所有者は侵害行為と侵害者を特定できたとしても、その原状回復に要するコストを自ら負担しているのが実際であろう。こうした事態を回避するためには、北海道を訪れる観光客総てに広く負担を求め、かかる損害の補填に充当することも選択肢の一つである。また、民泊に伴うトラブル（同(2)）や地域住民との感情的軋轢の解消（同(4)）についても、同様の方策が考えられる。

他方で、原則論に沿って、特定の当事者に全額負担を求めるのが適当な事案も存在する。バックカントリー・スキー問題（2(1)）や交通ルールの見落とし等による事故（同(3)）では、自己責任原則に基づいて、遭難者や運転者が全額そのコストを支弁すべきである。また、一部の受益者のために公共財を整備する必要がある場合（同(5)）でも、その受益者に対して整備

費用の加重負担を求めるという選択肢もあり得るだろう²⁰。さらには近時、観光施設の利用を巡り、内国居住者と外国居住者との間で異なる料金設定を導入する動きがあるが、この是非を検討するに当たっては、施設の維持管理コストの負担についてどの程度実質的な視点を取り入れて議論するのかがポイントになる。内国居住者が税金等により恒常的にそのコストを負担していると捉えるのであれば、一般論として、上記の料金設定を正当化する余地はあると考えられる。

もちろん、コスト負担についても、ある問題の解決に要するコストの負担を潜在的な当事者に広く分散させる方策と、特定の当事者に全額負担または加重負担を求める方策との間で二者択一を迫るわけではない。例えば、外国規制法への対応（2(7)）を巡っては、規制遵守のための事務処理コストは各事業者の業務実施に伴うものであるから、各事業者が自身の業務コストとして負担すべきであるが、他方において、外国規制法に関する情報提供や対応指針の検討・策定に伴うコストは、自治体や観光関連団体（究極的には潜在的な当事者）が負担するのが適当であるように思われる。

(3) 問題解決に向けたロードマップの整備

規制手段、コスト負担の各々に多様な選択肢がある中で、問題解決に向けたロードマップの策定が難航することが予想される。そもそも「観光業界」と一括りで呼称されるが、宿泊施設、旅行代理店、飲食店、小売店等は必ずしも一枚岩ではなく、これらを系統的に束ねる上位団体も存在しない。そうしたカオス的な状態の中で、多岐に亘る複数の問題を集約的・一元的に処理するための機関を創設するのは現実的とは言い難い。仮にかかる機関を創設し得たとしても、多様な問題を集約的・一元的に処理するためには相当なノウハウの蓄積と高度な処理能力が要求されることから、その機関が所期の目的を達成するには相当な困難が予想される。

これに対して、窓口の一本化を図ったうえで、問題毎に切り分けて相談先である組織・機関を紹介する体制を構築することは、比較的容易である。外国人観光

客からすれば一時滞在先の日本において、事項毎に「どの組織・機関に相談をすれば良いか」といった情報を得るのは難しいはずである。そこで、観光客の利便性向上を図るために、窓口を一つに集約し、相談内容等に依拠して、具体的な組織・機関を相談先として紹介する体制を構築するのが有効かつ現実的な方策である²¹。また、民泊トラブルに関する問題（2(2)）であれば、何も全道的なレベルでこうした窓口を設ける必要はない。道内で民泊制度が実際に利用されているのは主に札幌・小樽地域に限られる²²ことから、これらの地域に限定して、窓口を設けることで事足りると考えられる。

4 若干のケーススタディ

(1) 農地への無断立入り問題

美瑛町等では観光客が農地等私有地に無断で立ち入るなどオーバーツーリズム問題が既に顕現化している。土地所有者からすれば、単に私権の侵害に止まらず、立入りに伴い病原菌等が持ち込まれ農作物の生育に大きな影響をおよぼすリスクがあるだけに事態は深刻である。農地等私有地への無断での立入りは刑事法上の違法行為（軽犯罪法1条32号）であり、民事法上も不法行為（民法709条）に該当し得るが、現実には立入り行為を捕捉し侵害者を特定することには困難が伴う。加えて、侵害者が一時的滞在者である場合には、土地所有者が侵害者に対して民事訴訟を提起し勝訴判決を得たとしても、そのエンフォースメントに限界があることは既述（2(1)）のとおりである。

一般論として特定の行為に規律をおよぼすためには、^{あらかじめ}予め行為規制を課して当該行為の発生を予防・抑止する事前規制的手法と、当該行為が発生した場合に備えて損害の補償を予定する事後規制的手法が存在する。私有地への無断立入り問題についても、これら2つの規制手法の併用により、土地所有者の被害軽減を図るべきである。

① 事前規制的手法

事前規制に関して言えば、ハード・ローによる抑止に限界がある以上、かなりの部分をソフト・ローに頼

らざるを得ない。土地所有者や農協、観光協会、地方自治体等が立入り禁止の看板を設置することや、注意喚起ポスターを作成し周知することも選択肢の一つである。もっとも、美瑛町では既にかかる対応を行っているものの、その抑止効果には限界があるように思われる²³。また発想を転換して、体験型観光等の新たな観光需要の創出策（2(6)）も兼ねて、一定数を募集し有料で農地への立入りを認めるツアーを創出すること（いわば「農地立入り行為の合法化」である）も、広い意味でのソフト・ローによる事前規制として位置付けることが可能である。

もっとも、こうしたソフト・ローによる事前規制的手法には、公的機関によるエンフォースメントが期待できず実効性確保に限界があるのが、最大の難点である。農地立入りツアーを催行してもこれに参加せず無断で農地に立ち入る観光客は一定数居るし、総ての観光客が看板等の注意書きに従う保証は何処にもない。

② 事後規制的手法

そうであれば、ソフト・ローによる事前規制的手法を活用したとしても、結局のところ、無断立入りに伴う損害が土地所有者に生じたり、看板や注意喚起ポスターの作成・周知等に伴うコストが土地所有者や農協、観光協会、地方自治体等に発生することは不可避である。これらはオーバーツーリズム問題がもたらす外部不経済であるが、最終的には誰がどのようにこれを負担すべきかが問題となる。

農地への無断立入り行為の捕捉およびそのエンフォースメントに限界がある以上、当該立入り行為に伴うコストを被害者である土地所有者に負担させるのは酷であろう。また、注意喚起のための看板等の作成・設置に伴うコストをこれらの作成主体に負わせるのも、作成主体がそれに伴い収入を得ることが見込めない以上、適切ではあるまい。

また、地域の観光振興の問題として捉えて、地域にコスト負担を求めるという選択肢もあり得る。美瑛町で発生した問題であるから、同町がコストを負担すべきだという主張がそれである。しかしながら、同町には目立った宿泊施設もなく、観光客は日中に町内の観

光スポットを訪れるものの、当日中に別の地域に移動するのが大半である²⁴。こうした観光客の行動パターンを前提にすると、美瑛町に負担コストに相応しいリターンを得る方法がない以上、同町にのみコストを負わせることも妥当ではあるまい。

以上のことから、上記のコストは北海道観光全体の問題として、広く道全体で負担するほかにないように思われる。よって、道内を訪れる総ての観光客（「潜在的な当事者」と言い換えることも可能である）に広くその負担を課するのが適当である。現在北海道では、宿泊税等観光新税の導入を検討しているが、上記のようなコストを税収で賄うことを念頭に置いて、適正な税額水準を設定する必要がある。

(2) 交通ルールの見落とし等に伴う事故の発生

北海道内でも既に、外国人観光客による自動車事故の発生が散見されている²⁵が、運転者が非居住者である場合には、①非居住者であることに伴う運転リスクを如何に最小化するか、②被害者の損害の填補を如何に図るかという2つの問題が強く意識される。主として、前者（①）は事前規制的手法の問題であり、後者（②）は事後規制的手法の問題であるが、いずれか一方に頼るのではなく、両者の協働により法規範の実効性確保を図ることが肝要である。

① 事前規制的手法

交通事故抑止を目的とする事前規制的手法は、「交通ルールの徹底遵守」に尽きる。外国人観光客と雖も、日本国内を自動車等で走行する以上は、日本の交通ルールを理解しこれを遵守することが求められることは論を俟たない。そのための方策として、レンタカー運営会社に対して貸出時に日本の交通ルールを説明することを義務付けたり、案内・交通標識に英語を併記することにより標識の了知可能性の向上を図る等の取り組みが考えられる（2(3)を参照）。

さらには、次項（②）で詳細を論じるとおり、加害者が中華人民共和国等からの観光客である場合には、損害が十分に填補され得ないリスクがあること等を踏まえると、同国等からの観光客については、レンタカー

貸出時の審査を厳格化することも止むを得まい。日本は道路交通に関するジュネーブ条約²⁶に加盟しているものの、道路交通に関するウィーン条約²⁷には加盟していない。逆に、中華人民共和国は後者に加盟しているが、前者には加盟していないことから、同国が発行する国際運転免許証は日本国内では通用力を有しない²⁸。にもかかわらず、同国からの観光客が日本国内でレンタカー等を運転することにより事故を発生させる事案が目立つようになってきた。この背景として、中華人民共和国からの観光客がジュネーブ条約加盟国発行の偽造国際運転免許証等を入手し、これにより日本国内でレンタカーを借りている可能性が指摘されるに至っている²⁹。中華人民共和国の国籍保有者がジュネーブ条約加盟国発行の国際運転免許証を保持しているからといって、直ちに不正入手と断定することはできないが、他方で、提示された国際運転免許証について偽造か否かについて一切確認することなく、日本国内における自動車運転を認めることが適切とも思わない。行政機関はレンタカー運営会社に対して、自動車貸出時におけるチェック項目等の指針を明示することで、こうした偽造国際運転免許証等による国内での自動車運転を排除すべく努める必要がある³⁰。

② 事後規制的手法

外国人観光客がレンタカーにより交通事故を起こした場合、常に損害が保険により填補されるとは限らない。まず、付保範囲に含まれない態様で事故が発生した場合には損害保険は機能しない。例えば、運転者として申請した者以外が運転し事故を起こした場合や、無免許運転や酒気帯び運転により事故を起こした場合等³¹は、一般に付保対象外とされる。また、仮に付保範囲に含まれる事故であったとしても、補償水準が低く保険金では実損害を総てカバーできない場合もあり得る。これらの場合には、被害者は加害者である外国人観光客に対して直接に損害賠償請求を行う必要がある。

被害者が損害賠償を請求するにしても、加害者がその請求に任意に応じれば問題はないが、さもなくば訴訟を提起するほかにない。被害者が日本の裁判所で訴えを提起すれば、裁判所は、交通事故が日本国内で発生

していることから、日本の国際裁判管轄を肯定するのが通常である³²。また裁判所は本案審理に当たって、請求の可否判断の基準となる法（準拠法）を決定する必要があるが、外国人観光客が日本国内で交通事故を起こした場合には、その結果発生地は日本であり、かつ日本での結果発生が通常予見可能であることから、日本法が不法行為準拠法に指定されるのが一般的である³³。これらのことを総合すると、加害者が外国人観光客であるとしても、日本国内で交通事故が生じている限り、被害者は加害者に対する損害賠償請求訴訟を日本の裁判所に提起し、日本法に基づいて請求を行うことが可能であることから、純粋な国内事案とほぼ同様の実体判断が下されることになる。

もっとも、日本の裁判所で日本法に沿って審理が行われ、判決において請求が認容されたからと言って、直ちに被害者が救済されるわけではない。被害者が日本の裁判所で勝訴判決を得たとしても、加害者が任意の履行に応じれば免も角、そうでない場合には強制執行手続に移行せざるを得ない。加害者が外国人観光客である場合に、その資産は主として本国に所在するのが通常である。従って、被害者は日本での勝訴判決を携えて加害者の本国の裁判所に赴き、その判決の強制執行を求める必要がある³⁴。もっとも、日本の判決を国内で執行することを認めない国も少なくない。中華人民共和国もそうした国の一つである³⁵。即ち、中華人民共和国からの観光客が加害者である場合に、被害者は日本で勝訴判決を得たとしても、中華人民共和国の裁判所がその判決を国内で執行することを拒否する以上、判決の実効性確保には限界がある。その場合、被害者は結局、中華人民共和国の裁判所において損害賠償請求訴訟を別途提起する必要があるが、外国での訴訟提起には、コストが嵩む等多くの困難を伴うことが予想される。

なお、前項(①)で既に触れたが、ジュネーブ条約非加盟国の国籍保有者が同条約加盟国の偽造国際運転免許証等を入手し、これを基に日本でレンタカーを借り受ける可能性は否定できない。仮に偽造国際運転免許証等を用いた運転者が日本国内で交通事故を起こし

た場合には、被害者は運転者に対して民法709条に基づいて損害賠償請求を行うに止まらず、貸出したレンタカー会社に対して、自動車損害賠償保障法3条に基づいて損害賠償を請求する余地があると考えられる³⁶。

5 むすび

本稿では、オーバーツーリズム問題への対応指針を検討したが、その内容は概括的なものに止まっている。それは紙幅の制限だけでなく、問題の所在に対する執筆者の認識が不十分であることにも原因がある。自治体や関連団体による意見・情報収集や実地調査を通じて、問題の実態がより明確になれば、より具体的で詳細な解決策を提示することが可能になると思われる。まずは意見・情報収集や調査を通じて問題点を洗い出し、その実態や根本原因等を克明に探求することが急務である。

もっとも、COVID-19感染拡大に伴う人流規制が緩和された結果、世界規模で移動の自由が高まり、日本でも足許外国人観光客が著増傾向にあることを考慮すると、早急に問題解決の道筋を立てる必要があることも事実であり、スピード感を以て対応策を検討することが必要である。国の行政機関、自治体および関連団体・事業者等が一体となって、短期集中的に意見・情報を収集したうえで、より具体的な形で問題点の洗い出しを行い、解決に向けた指針やロードマップの策定を図る必要があると考える。

※ 本稿は、北海道運輸局令和5年度観光地動向調査事業「オーバーツーリズム未然防止手法の検討調査事業」の依頼原稿を基に作成したものであり、JSPS科研費(20K20415, 22K01170)の助成を受けています。関係者の皆様に謝辞を申し上げます。

19 もっとも、このことは民泊に伴う問題総てをハード・ローによる規制に委ねることを意味しない。例えば、民泊利用に伴う騒音・ゴミ出し問題は、民泊事業者や仲介業者等が利用者に注意事項を記載した書面等を交付しその遵守を利用条件にするなど、ソフト・ロー的手法により解決を図ることが肝要である。

- 20 こうした問題は古くは軽井沢等でも見受けられた。外国資本が旧市街地から離れた地域に宿泊施設を建設する場合には、これら宿泊施設の稼働のために新たに公共インフラ（道路、水道、電気・ガス等）を整備する必要が生じ得る。ところが、宿泊施設までの水道管等の敷設コストを自治体等の財源に求めるとすれば、地域住民から異論が寄せられるかもしれない。実質的な平等の確保という視点に立脚すれば、公共インフラの敷設が専ら特定の宿泊施設の建設に伴うものである場合には、当該宿泊施設の運営主体にそのコストを加重的に負担させるのも一案である。
- 21 窓口を一本化し当該窓口が事項毎に相談先を紹介する機能に特化することにより、当該窓口の負荷軽減に繋がるほか、個々の問題の迅速かつ適正な解決の実現や外国人観光客の不安払拭・軽減に資するといったメリットを指摘し得る。
- 22 道内の民泊施設の9割強が札幌・小樽地域に集中しているのが、現状である。
- 23 美瑛観光協会では既に注意喚起ポスターを作成し周知を図っている（<https://www.biei-hokkaido.jp/ja/blog/be-respectful-enjoy-biei-hokkaido/>）が、私有地への無断侵入は後を絶たない。
- 24 『平成30年度北海道観光入込客数調査報告書』（北海道経済部観光局観光振興課）によれば、美瑛町を訪問した観光客（総入込客数）は同年度226.2万人。うち宿泊客数は19.2万人（総入込客数の8.5%）に止まる一方、日帰客数は207.0万人（同91.5%）に上る。北海道全体をみると、総入込客数に対する宿泊客数の比率が18.8%であることを踏まえると、美瑛町は道内他地域に比べても宿泊客数の比率が著しく低い。美瑛町の総入込客数の水準は、都市圏を除けば道内トップクラスであるものの、日帰り観光がその大部分を占めるため、観光客の増加に伴い同町が受ける経済的恩恵はさほど大きくないと考えられる。
- 25 実際に過去の統計データをみても、北海道内における訪日外国人のレンタカー運転による事故は比較的多い。2014～18年の訪日外国人のレンタカー事故件数は全国で330件に上るが、そのうち北海道での事故は72件（約22%）を占め、沖縄（189件、約57%）に次ぐ数字である（交通事故総合分析センター「外国人が運転するレンタカーの事故件数の推移」）。
- 26 1949年9月19日策定。1952年3月26日発効。
- 27 1968年11月8日策定。1977年5月21日発効。
- 28 道路交通法107条の2。但し、香港とマカオはジュネーブ条約に加盟しているため、これらの地域で発行された国際運転免許証は日本国内でも有効である。また中華民国（台湾）は中華人民共和国とは別の国家であり、同国の国民は同国発行の運転免許証に日本語による翻訳文を添付することにより、日本国内で自動車を運転することが可能である。
- 29 「偽造国際免許証によるレンタカー利用に関する質問主意書」（第196回国会・質問107号、大西健介衆議院議員、平成30年3月1日提出）。
- 30 ジュネーブ条約非加盟国（例えば、中華人民共和国）の国籍保有者であっても、実際にジュネーブ条約加盟国（例えば、フィリピン）に居住する中で、後者の国が発行する国際運転免許証を取得することはあり得る。その場合には、ジュネーブ条約に基づいて、その者が当該国際運転免許証により日本国内で自動車を運転することは適法である。問題となるのは、ジュネーブ条約非加盟国の国籍保有者が不正に入手したジュネーブ条約加盟国発行の国際運転免許証や偽造国際運転免許証により日本国内で自動車を運転する場合である。これらの場合には日本国内での運転は違法であるが、条約により国際運転免許証のフォーマットが統一されているわけではなく、また精巧に偽造がなされている可能性があるため、レンタカー運営会社による国際運転免許証の真偽確認には多くの労力を要する。詰まるところ、ジュネーブ条約非加盟国毎に、国際運転免許証のチェック項目をマニュアル化するとともに、外国人観光客に国際運転免許証の真正性を確保するための追加書類（例えば、フィリピンの場合には同国への渡航証明書。香港の場合には市民証明書）の提示を求めるほかないと思われる。
- 31 損害保険契約の内容によるが、借受期間を超えて運転した結果、事故を起こした場合等も付保対象外とされる。
- 32 民事訴訟法3条の3第8号。外国人が日本国内で起こした交通事故を巡る不法行為損害賠償請求訴訟において、不法行為地管轄に基づいて日本の国際裁判管轄を肯定した裁判例が複数存在する（名古屋地判平成26年4月25日平成25年（ワ）1050号、名古屋地判平成26年11月7日平成25年（ワ）4026号・平成26年（ワ）335号・平成26年（ワ）519号、東京地判令和3年12月10日交民54巻6号1604頁等）。
- 33 法の適用に関する通則法17条。前掲注（32）に掲げる裁判例も、法の適用に関する通則法17条に基づいて、不法行為準拠法が日本法である旨を判示する。
- 34 日本の裁判所において、外国裁判所の勝訴判決の日本国内での効力を一定の要件の許で認め、その判決に基づいて日本国内で強制執行を行うための法制度を設けている（民事訴訟法118条、民事執行法22条6号、同法24条）。他の主要国も日本と類似の制度を整備している。
- 35 大阪高判平成15年4月9日判時1841号111頁、東京高判平成27年11月25日平成27年（ネ）2461号等。
- 36 この点の検討に当たっては、東京地判平成31年1月28日平成29年（ワ）40827号、東京地判令和2年10月27日令和2年（ワ）20927号・令和2年（ワ）23561号、東京地判令和3年10月4日令和2年（ワ）32463号、名古屋地判令和4年12月19日令和4年（ワ）3201号等が参考になるとと思われる。