

2025 年 4 月 1 日

2024 年度交換研究員派遣報告書：研究成果

国際観光学部 佐野浩祥

派遣先：カメリーノ大学（イタリア）

派遣期間：2024 年 7 月 4 日～2025 年 3 月 22 日

0. はじめに

本研究のテーマは「都市農村交流に関する日伊比較研究」であった。筆者は地域の多面的な課題を解決するためのツールの一つとしての「観光」の可能性に着目し、「観光まちづくり」の研究と教育に取り組んできた。「観光まちづくり」という用語は、2000 年頃に国土交通省が使用するようになり、その後、市井に急速に普及したものである。人口減少、少子高齢化時代に突入し、これまでの人口増加を前提としていた地域経営モデルや都市計画制度が限界を迎えることは明らかであり、新しいアプローチが求められる中で、「観光まちづくり」は概念として多くの人々に歓迎された。そして、「観光まちづくり」の実践と研究もまた、進展していった。「観光まちづくり」とは、キャッチコピー風に言えば「住んでよし、訪れてよしのまちづくり」である。すなわち、住民にとってはもちろん、観光客にとっても”良い”まちづくりを進めることである。筆者自身も、我が国の地域経営にとって観光まちづくりは有効な方法であると今でも考えているが、上記の理念に対して、実践や研究が追いついていないという実感を強く持っていた。そこで、筆者が抱いていた切実な問いは、「”観光”

は”まちづくり”に対して貢献できているのか」であった。今後人口が減少し続ければ、地域経済は確実に衰退する。観光客という一時的な人口（交流人口）を増加させることで、地域経済の衰退を防ぐ、あるいは衰退のスピードを緩和する、という考え方は十分理解できる。

しかし、実際に観光はそれを達成しているのか、あるいは実現可能なのか。このような問いに対する回答は、少なくとも我が国では誰も出せていない。

派遣先であるイタリアは、国際観光客の受け入れでは世界第 4 位の観光大国であり、人口減少や少子高齢化に伴い過疎化した地方（農村）でも、観光に取り組んでいるケースが少なくない。そこで、都市農村交流という切り口でイタリアと日本を比較することで、地域再生に向けた観光の可能性や、観光による地域への負の影響にどう向き合うのか、という問題意識を持ち、派遣先での研究を進めた。

1. イタリアにおける条件不利地域への支援策

図表 1 に示す通り、我が国とイタリアは当然ながら様々な条件が異なるものの、いくつか共通する課題を持っている。一つは人口減少、高齢化が進んでいる点である。さらに条件不利地域では、若者が大都市へ流出して高齢化率が高くなり、過疎化が進んでいる点も同様である。二つ目に、自然災害発生リスクを抱えている点である。火山国であり、頻繁に地震が発生する。人口は大きく異なるが、国土面積や、一人当たりの GDP はそれほど変わらない。三つ目に、地方財政が厳しく、国からの支援に依存している点も同様である。さらには、1960 年代に奇跡的な経済発展を遂げたことや、その豊かな自然資源や文化資源を活かした観光も盛んであることも共通している。

図表1 イタリアと日本の基本情報

	イタリア	日本
人口（2023）	5,867 万人 （2014 年から減少）	12,435 万人 （2008 年から減少）
面積	302,780km ²	377,973 km ²
高齢化率（2023）	24.5%	29.1%
GDP（2023）	2.255 兆 US ドル	4.213 兆 US ドル
地方制度 （2023 年時点の 自治体数）	州（20）－県（107）・大 都市圏（9）－基礎自治体 （7,904）	都道府県（47）－市 町村（1,718）

では、イタリアにおける条件不利地域はどのように定義され、どのような対策が講じられてきたのか、概観してみたい。ここでは、我が国における「地域生活圏の形成」を念頭において、いわゆる南北格差の様な国土構造的な地域格差はさておいて、よりミクロな視点から条件不利地域を見ていく。

イタリアにおける条件不利地域対策の嚆矢は、1952 年「山村法(LEG GE DELLA MONTAGNA)」に見られよう。自治体面積 80%以上が標高 600m 以上、自治体内の標高差が 600m 以上、一人当たりの課税所得が 2,400 リラ未満という条件で設定され、国土面積の

33.7%を占めるに至った。山村を経済的に遅れている地域と捉え、その経済を是正することが目的であり、振興という考えは希薄であった。1994年には新しい山村法「山村地域の地域振興を図るための法律(LANOUVALEGGE PERLAMONTAGNA)」が制定され、その豊かな自然環境を資源として積極的に評価し、保全し利活用することで地域振興を図ることとされた。

他方、当然イタリアはEUの政策の影響を大きく受けており、1975年には共通農業政策(CAP)の一環で、①山岳地域、②その他条件不利地域、③特定不利地域の3つのゾーニングがなされ、EU加盟各国の基準で地域が指定され、補償金交付や特別助成措置などが行われてきた。なお、2014年からのCAPでは、EU共通の客観的な数値基準を用いて地域区分を指定する制度に変更されている。

近年イタリアの条件不利地域振興に係る国土政策の一つ目は、内陸地域のための国家戦略(SNAI: Strategia Nazionale Aree Interne)である。2012年、イタリア政府の南部・結束担当大臣ファブリツィオ・バルカによって立ち上げられた政策で、特徴として、①学校や病院などの必要不可欠なサービスの距離に基づいて周辺地域(内陸地域)を特定する点、②上からの画一的な計画ではなく、コミュニティや地元行政官とともに具体的な計画を立てる点が挙げられる。2022年、72地域において超官僚的枠組み協定が承認され、EUと国の予算を合わせて12億ドルの野心的戦略である。特徴①については、以下の3つのサービスを提供可能な地点を中心として、そこからの時間距離で特定している。そのサービスとは、すべての高等学校、DEAレベルI※¹の医療施設、シルバータイプ※²以上の鉄道駅である。す

なわち、教育施設、医療福祉施設、交通施設であり、これらはオープンデータで誰でも入手可能になっている。また、戦略を所管する開発経済統合省（DPS：現連帯政策省）は、所与の境界（行政界、部署など）を反映しない介入領域を定義することを提案し、自己利益を最大化しようとするロビー活動の生成を警戒している（Calvaresi C(2013)）。ただ、現時点（2024 年 12 月）で実際の支出はわずかであり、マスメディアでは戦略の「ゾンビ化」と揶揄されている。しかしながら、当該戦略は縦割りの打破やボトムアップ型を打ち出すなど、これまでの政策とは全く異なるものである点は考慮されるべきだろう。

もう一つは、2017 年に成立した Realacci（リアラッチ）法である。正確には、「小規模自治体の支援と強化のための措置、および同自治体の歴史的中心地の再開発と復興のための規定」である。2001 年、環境保護派の国会議員であったエルメーテ・リアラッチ氏が、「人口 5,000 人未満の市町村の経済、農業、商業、工芸活動の支援および自然・歴史文化遺産の強化のための措置」という法案を最初の署名者として提出、紆余曲折あり、2017 年 9 月にようやく承認された。この法案の特徴は、小規模自治体を支援の対象としてではなく、投資の対象として捉えている点である。リアラッチ氏が代表を務める Symbola 社は、小規模自治体が投資の対象となり得ることを示す報告書をまとめている。それに拠れば、小規模自治体はイタリア全自治体の約 70%（国土総面積の 54%、総人口の 16%）を占めているが、認定ブランド製品（PDO および PGI：原産地呼称）の 92%、最高級ワインの 79%を生産していることが明らかになった。すなわち、国際的に高く評価されている「メイド・イン・イタリア」の源泉は小規模自治体にあり、イタリアのアイデンティティを支えているという論拠である（Fondazione Symbola, Coldiretti(2018)）。加えて、581 の小規模自治体では、

2008 年から 2015 年の間に人口動態が 9%のプラスを記録し、投資次第で条件不利地域が再生する可能性を有していることも示している。合わせて、EU 構造基金を通して、行政能力の強化（デジタル活用など）も実施した。その後、2021 年に政府が小規模自治体リストを公表、翌年に閣僚会議議長令（採点方法）が示され、小規模自治体からのプロジェクトが公募された。2023 年 11 月に申請受付終了、申請総数は 2,638 件に上った。2024 年 8 月に採点方法に基づき優先順位が発表され、申請総数の 45%となる 1,179 件が融資に値するプロジェクトとして判定された。しかしながら、予算の枠の関係で、直ちに融資できるプロジェクトは 144 件（1.72 億ユーロ）と発表され、この数の少なさや競争入札の仕組みに対しては多くの市長から抗議の声が上がっているのも事実である。

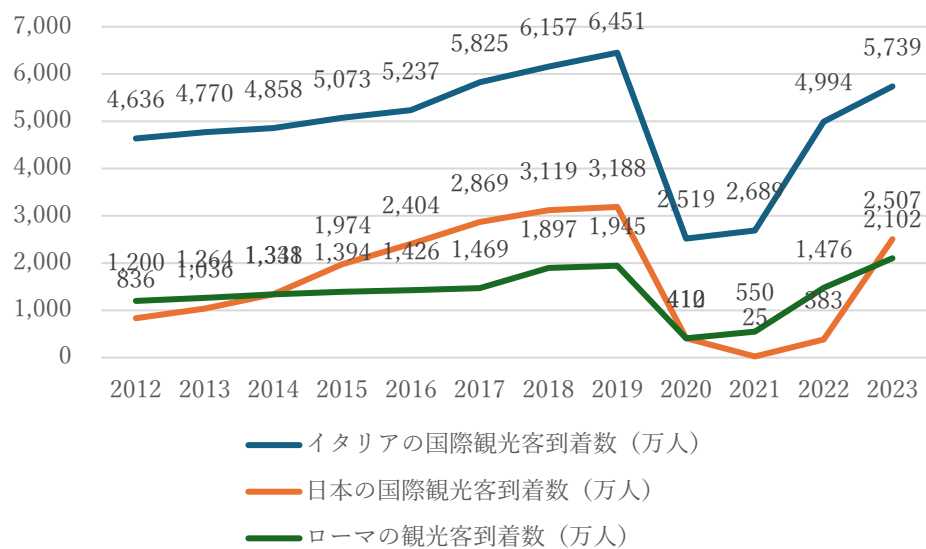
以上、近年のイタリアにおける条件不利地域振興に係る国土政策を概観したが、我が国への示唆は以下の 2 点にまとめられよう。1 つは、誰もがアクセス可能なオープンデータに基づく明確な課題設定である。SNAI も Realacci 法も、生活サービスへのアクセスの困難さや人口減少といった明確な課題を、オープンデータによって客観的に裏付け、その課題に紐づけられた対象地域を明確に設定している。もう 1 つは、条件不利地域への眼差しの転換である。1994 年山村法や Realacci 法では、条件不利地域を支援の対象というより投資の対象として捉える側面が強くなっている。我が国の地域生活圏においても、当該地域の強みを活かして投資を呼び込むような「攻め」の姿勢も重要ではないか。

※1 救急部によるサービスに加えて、観察、短期滞在、集中治療の機能を保証し、一般内科、一般外科、整形外科、外傷科、循環器科集中治療における診断・治療介入を実施する手

術ユニットの機能的集合体。また、化学・臨床・微生物学的分析、画像診断、輸血検査サービスも提供。

2. イタリアの観光をめぐる状況

イタリアは観光大国である。UNWTO によれば、2023 年の国際観光客到着数は 5,739 万人で、フランス、スペイン、アメリカに次いで 4 番目に位置しており、その数を順調に伸ばしている。観光産業が国内総生産 GDP に占める割合（観光 GDP）は 5.7%（2019 年）にのぼり、日本の 2.0%を大きく上回っている。イタリアの首都であり主要観光地であるローマもまた、2024 年の観光客数は 2,220 万人、延宿泊数は 5,140 万人と過去最高を記録しており、2025 年はジュビリー（カトリックの聖年）でもあり、さらなる観光客の増加が予想されている（図表 2）。



図表 2 イタリア・ローマの観光客数の推移

（出典：UNWTO、ローマ市）

では、イタリアのオーバーツーリズムの実態はどうなのか。これを把握するのはなかなか難しい。冒頭で自身の感じたことを書いてみて、少なくとも観光客の増加が関係していることは疑いないが、それがどの程度なのかは不明である。ローマの中心部で暮らしていても、オーバーツーリズムを肌で感じたり、目に見える形で確認したりするのは困難だと感じる。確かにローマの街は確かに人や車で混雑しているけれども、市民と観光客の笑顔で溢れていて、商店や飲食店、広場などの公共空間は人々で賑わっていて、オーバーツーリズムという現象は幻想なのではないかと感じることもある。

一方で、新聞やウェブなどのメディアでは、オーバーツーリズムという用語はよく使われている。市場調査を専門とする IPSOS 社のイタリア観光に関する調査「Future4Tourism」は、イタリア人のオーバーツーリズムに対する認識を明らかにしている。調査によれば、イタリア人の 6 割がオーバーツーリズムに対する何らかの対策を講じることに賛成している。その割合は、観光客の多い地域ほど高いという。また、オーバーツーリズムの最も深刻な影響については、住民にとって住みやすさの悪化（51%）、観光客にとっての悪い観光体験（39%）、環境や生態系への影響（38%）などが挙げられている。多くのイタリア人がオーバーツーリズムに関心を持っていることの証左であり、これは日常生活では見えてこない事実である。なお、同社が 2023 年から 2024 年にかけて 22 カ国の外国人に行った調査によれば、イタリアのどの都市を知っているかという質問に対して、ローマ（68%）、ヴェネツィア（53%）、ミラノ（47%）、フィレンツェ（30%）、ナポリ（30%）が上位を占めており、その他の都市については 10%を下回る回答率であった。知名度の高い都市に観光客が集中することは容易に想像される。近年、このような大都市では、家族や学生向けの住宅が観光

客向けの短期滞在賃貸に入れ替わっている状況が、多くのメディアで取り上げられている。

住まいを追い出された住民の多くは、その状況を批判する機会を持たず、黙殺されることがほとんどであろうが、抗議の動きは少しずつ表れてきている。

例えば、2024 年 10 月頃から開始された「ロビンフッドとその一族」という活動は、Airbnb をはじめとする観光客用の短期滞在賃貸の象徴として、アパートの鍵を保管するキーボックスを攻撃の対象にしている。活動家は夜間に街へ出て、短期滞在賃貸用のキーボックスを見つけると、暗証番号を入れられないように接着剤を注入して破壊し、ロビンフッドの帽子が描かれたステッカーを貼っていく。ローマから始まったこの活動は、イタリア全土に広がりつつある。このほか、イタリア観光大臣に抗議する内容の横断幕が市内に掲げられたり、観光客を歓迎しない旨のグラフィティ（落書き）が建物の壁に描かれたりしている。このように目に見える形での抗議の声は即座に政府によって撤去されるため、日常生活の中ではほとんど気づかないが、メディアを通してこのような活動を知ることになる。筆者もこのような声を探して街を歩いてみたが、中心市街地ではなかなか見つからず、中心市街地のやや周縁部にその痕跡を発見することになった（写真 1）。それは、筆者が住んでいるような、ほぼ観光地化された歴史的市街地ではなく、観光客はほとんど見かけないような、しかし観光客向けの短期滞在賃貸が増えつつある（と思われる）住宅地においてであった。家屋をめぐる観光客と住民によるせめぎ合いの最前線とでも言えようか。



ローマ・サンロレンツォ地区に張り出されたポスター「ローマはホテルではない」



攻撃を受けたと思われるキーボックス（ローマ市・Via Gregorio VII）



ナポリ・サンタキアラ教会前の落書き「観光客は帰れ」

3. イタリアのオーバーツーリズム対策

イタリアにおけるオーバーツーリズムの問題は、確実に存在する。しかし、その内容や範囲は判然としない。政府側は、この問題をどう捉えて、どのような対策を講じているのか。

観光大国であるイタリアは、当然ながら国家戦略においても観光を重要視している。パンデミックを契機に次世代 EU の補助金を得て、2021 年 7 月に成立した国家復興・回復計画（Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza : PNRR）では、6 つのミッションのうちの 1 つ目に観光を位置付け、オーバーツーリズムにも言及している。ただし、オーバーツーリズムの内容や範囲には触れず、観光客の流れを持続可能な形でイタリア全土にバランスさせ、文化観光の振興による過疎地域の再生を目指す根拠として位置付ける。より具体的には「Caput Mundi（世界の首都）」プロジェクトであり、ローマからイタリア全土に続く歴史的でユニ

ークな道路を活用して、様々なセグメントに対応するような新たな観光ルートを構築しようとするものである。

同様にイタリア国家としてのオーバーツーリズム対策としては、市民の声に押される形で、イタリア内務省が 2024 年 11 月、短期滞在賃貸用のキーボックスの使用の締め付けを図る通達を出した。キーボックスの使用を禁止するのではなく、テロの可能性を含めた安全保障上の理由から、宿泊施設の管理者に宿泊者の本人確認を怠らないよう、キーボックスの不正な使用を禁止するものである。以上のように、国家レベルではオーバーツーリズムの内容や範囲を定めないまま、しかし何らかの対策を通して、間接的にその問題に対処しているように映る。なお、2020 年よりローマ、ナポリ、フィレンツェ、ボローニャ、ミラノの 5 都市が共同で短期滞在賃貸の課題に取り組み、国家へ対策の提案を行っている。

オーバーツーリズム対策は、国家よりも各自治体において、具体的かつ前衛的である。フィレンツェ市は 2018 年に成立した周辺 17 自治体との広域観光圏を基盤として、2022 年より、歴史的市街地に集中する観光客の流れを自転車ルートなどのプロモーションによって広域的に分散させる取り組みを進めてきた。フィレンツェ観光研究センターの収集した観光流動に関するデータによれば、2024 年には周辺自治体の観光客数が急増し、取り組みの結果が表れているという。さらに、2023 年 6 月には住民の長期賃貸居住者向けの住環境の改善を目的に、バルセロナをモデルとして、世界遺産区域での短期滞在賃貸の新規開業を禁止した。この決定は裁判所によって一旦は無効とされたが、2024 年 7 月に再び市は新規開業を禁止する都市計画決議を承認した。新規開業を計画している事業者側は、短期滞在賃貸の増加と住民向けの住宅不足の間に直接的な因果関係は存在しないと主張し、市の決定に

控訴する構えで、この争いの展望は不透明なままである。

オーバーツーリズムにさらされている小さな自治体では、さらに野心的な対策が講じられている。チンクエッレは、リグリア海に面し、ジェノバから西に続く美しい漁村集落群を含む国立公園だが、居住人口 4,000 人の地域に毎年 350 万人（うちクルーズ客 200 万人）の観光客が訪れ、特に夏の繁忙期には狭い路地を観光客が埋めつくし、地域への交通手段である列車チンクエッレ・エクスプレスも混雑して時間通りに運行されない状況になる。静かな生活を送っていた住民は、移動の自由を奪われ、夜遅くまで続く喧騒に頭を悩ませる。海沿いの細い遊歩道である「愛の小道」には多くの観光客が殺到することに加えて、たびたび高潮や土砂災害に見舞われるなど、自然災害を含めた崩落のリスクが伴う。そのための対策として、チンクエッレ国立公園は 2001 年より定額で複数の観光サービスを楽しむチンクエッレカードを導入、「愛の小道」などのトレイルを含めた地域の観光資源をパッケージとして提供することで観光客を分散させ、滞在時間を延ばすと同時に、石垣などの修復のための資金としてきた。現在、「愛の小道」は事前予約制で人数を制限するとともに、原則一方通行としている。なお、住民の入場は無料で、入場可能時間も観光客より長く設定されている。また 2024 年には、アルゴリズムによる混雑予測に基づいて「愛の小道」以外のトレイルを一方通行にしたり、リアルタイムの情報や警告メッセージを表示するデジタルトータルを主要なトレイルの入り口に設置するなど、テクノロジーの導入も進められている。

一方、ローマ市のオーバーツーリズム対策はやや消極的に映る。観光客の混雑が危険なレベルに達しているトレヴィの泉の入場制限を課したり有料制を検討したりしているが、局

所的、対処療法的なものにとどまっている印象である。先述の「Caput Mundi」プロジェクトでは、ローマ郊外のアッピア街道の整備や、ガビイ古代都市などローマ市周辺の代替観光ルートを提案するアプリ「Unexpected Itineraries」を開発するなどして、観光客の空間的分散を図っている。異色の取り組みとして、地域 DMO である Esquilino Comunità は、ローマ市中心部にありながら観光客にほとんど知られていないエスキリーノ地区において生活と観光の共存を図り、本物の観光を提供するパイロットモデルを模索しているが、ローマ市全体においては住民生活の質の低下には目が向けられていないようである。

4. 観光と生活のリバランス戦略のあり方

イタリア国内のオーバーツーリズム対策を概観してきたが、いずれもはじまったばかりであり、その効果はほとんど出ていないため、現時点で評価することは困難である。ただ、オーバーツーリズムの内容と範囲を明確にしなければ、有効な対策を打ち出せないのは疑いの余地がない。住民の生活の質の低下の問題が現れているのか、観光客の観光体験の質の低下の問題が現れているのか。その問題は空間や時間によって異なるため、きめ細かい対応が可能な小規模な政策集団による対策が有効であると考えられる。チンクエッレの「愛の小道」のように、時間あたりの観光客数というパラメータを定め、その上限 400 名という閾値を設定するシステムティックな対策は一つのあり方だろう。しかしながら、そのパラメータ設定が問題の本質をついているのか、その閾値が問題解決にとって適切なのか、絶えず議論や検証が必要だろう。

他方で、上のようなパラメータや閾値の設定が困難な地域がほとんどであろう。オーバー

ツーリズムと感じるかどうかは主観的な問題であり、人々によって捉え方が異なる。また、観光によって恩恵を受ける人と損害を受ける人という立場の違いもある。ローマで見えてきたように、過度な観光によって自身の生活に悪影響を受けている人の大多数は沈黙を余儀なくされていることが容易に想像され、非合法的な手段でしかその声を発することができない。多くのイタリア国民は何らかのオーバーツーリズム対策が必要と考えている調査結果もある。そのため、オーバーツーリズムによって被害を受けている人の声なき声を掬い上げることが必要である。逆に、観光が市民生活にもたらす恩恵について広く市民に周知することも不可欠である。その上で、オーバーツーリズムをめぐって意見の異なる市民間の対話や議論のアリーナを出現させることが望ましい。首長選挙や裁判等による観光推進か反観光かの二者択一的な議論ではなく、二者の対立を乗り越えるような弁証法的解決策の模索が進められると良いだろう。

5. 観光による農村地域再生の試み

イタリアにおける都市農村交流の代表的事例として、アルベルゴ・ディフーズが挙げられる。宿を意味するアルベルゴと、分散を意味するディフーズが組み合わせられた造語である。山村に増えていく複数の空き家を修復、宿泊施設にすることで、農村と都市の交流を図ろうとするプロジェクトである。元々は1976年、北部の山間地で発生した震災後の復興プロジェクトが起源であった。2006年には、アルベルゴ・ディフーズ協会が設立され、国内外に多くのネットワークを有するまでになっている。

筆者は、以下のイタリア国内のアルベルゴ・ディフーズを視察し、それぞれの経営者にお

話をうかがうことができた。

- Santo Stefano di Sessanio (Abruzzo)
- Crispolti (Lazio)
- Penna (Toscana)
- Brisighella (Emilia-Romagna)
- Scicli (Sicilia)
- Picinisco(Lazio)

様々なアルベルゴ・ディフーズを視察して感じた印象は、「多様性」であった。アルベルゴ・ディフーズ協会のウェブサイトにも、以下のような説明がある。”イタリアで少子高齢化による過疎対策、特に「空き家問題」を観光産業で解決しようという取組を指し、集落内の空き家等をホテルとして再生し、レセプション機能を持つ中核拠点を中心に、宿泊施設やレストラン等を水平的にネットワーク化（一体化）するというものであり、日本語では「地域まるごとホテル」と言われる事もある”。このことから、アルベルゴ・ディフーズは空き家の多い中山間地域にあり、老朽化した空き家をリノベーションして有機的にネットワークさせている小規模なプロジェクトだという先入観を持っていた。Santo Stefano di Sessanioのアルベルゴ・ディフーズなど、視察した施設には、そのような印象から外れないものも多かったが、Penna や Brisighella の事例は、従来から宿泊施設として営業していたものを、後になってアルベルゴ・ディフーズの認証を獲得したものであった。Penna はアグリツーリズモの宿泊施設として、Brisighella は日本のビジネスホテルのような 5 階建の近代的ビルディングのホテルとして営業していた。そのため、アルベルゴ・ディフーズと一口に言って

も、その規模や建物の形態は大きく異なることが理解できた。



図 アルベルゴ・ディフーズの概念図 (出典: アルベルゴ・ディフーズ協会ウェブサイト)

一方で、経営者からのお話をうかがう中で、共通項として見出されたのは、いずれの宿泊施設も、利益を最大化するというよりは、地域の文化を守るプロジェクトであることを強く意識されている点であった。このことは、地域住民の理解を得るため、あるいは地域内の事業者との協働を促す点で有効であると考えられる。また、年に一度開催されるアルベルゴ・ディフーズ協会の会議では、国内の事業者が多く集まり、情報交換が行われるのだと言う。少子高齢化や空洞化に悩む農村において、その課題解決のための明確な処方箋が見つからない中で、同じ志を持つ仲間との情報共有や議論によって、アルベルゴ・ディフーズはそれぞれの地域の文化を活かして独自の魅力づくりを模索しているのであろう。