

京都観光の問題とは何か

—アフターコロナの観光成熟化に向けた戦略とは—

田中宏樹（同志社大学政策学部教授）

<リード>

「観光公害か、地域振興か」—市と府の観光施策の方向性は、丹後、丹波、乙訓・山城、そして京という地域特性の相違に起因した「一様でない観光需要」を見据えて、異ならざるを得ないのが実情だ。体験価値最大化を軸に、従来の観光戦略を転換する時期に差し掛かっている。

見落とされる「京都」と「京」の相違

GW明けに新型コロナウイルス感染症が五類に移行されたことも追い風となり、蒸発していた観光需要が全国的に盛り返しの兆しを見せ始めている。「観光地」としての認知度が高い京都においても、二〇二三年四月時点での市内の主要ホテルの客室稼働率は、七八・九%と、前年同月の四五・八%から三三・一ポイント増加、コロナ禍以前の二〇一九年四月の八九・九%には及ばないものの、回復基調にあるといえる（「京都市観光協会データ月報」）。筆者は、コロナ禍の観光需要は、自然災害のように設備やライフラインの損傷を伴うものでない以上、一時的に蒸発しているだけであると考えていたが、客室稼働率のデータに象徴されるように、少なくとも京都においては、その指摘が当てはまっていたと判断できよう。

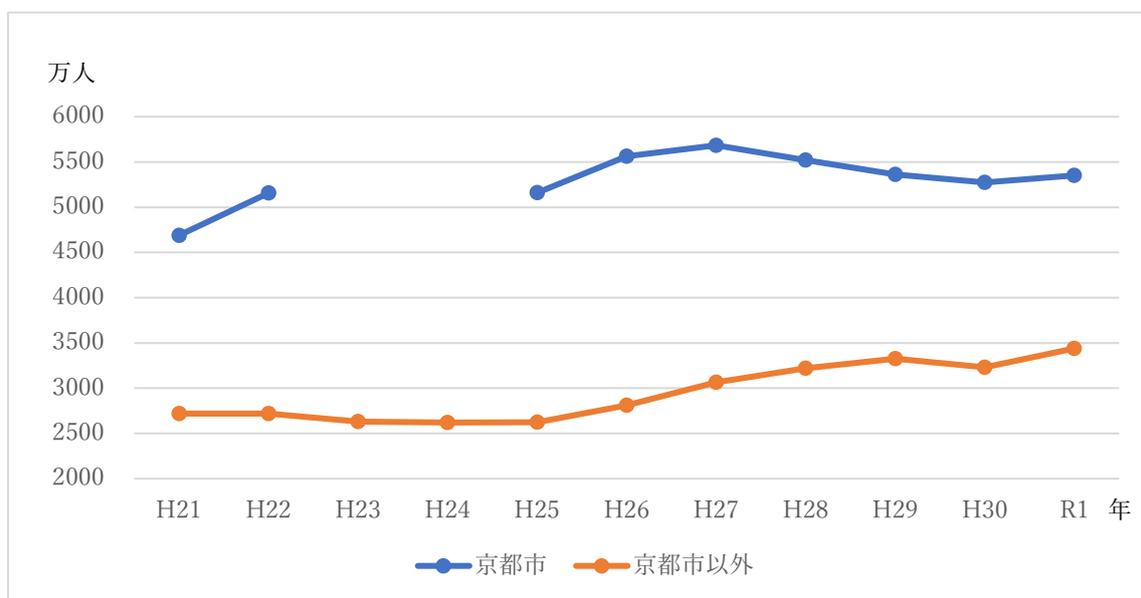
観光は、地域人口に制約を受けない外需型産業であるため、その育成強化に注力することは、地域の経済再生を図っていく上で理に適っている。産業としての観光が、京都経済に与える影響を、二〇一七年の京都府産業連関表をもとにみると、狭い意味での観光業を示すものとして、宿泊業および飲食サービス業に注目した場合、（逆行列係数表の列和で捉えた）生産誘発効果は、宿泊業で一・四倍、飲食サービス業で一・三七倍と、全百五産業部門中それぞれ十二位、十六位を占める高い値を示している。関西圏において、京都は大阪と同様、製造業が生産額の上位を占める滋賀や和歌山とは異なり、サービス業が上位を占める産業構造を有しており、宿泊業や飲食サービス業の生産誘発効果が大きいという事実を踏まえるならば、観光が京都経済を支える基盤産業の一つであることは、まず間違いないといえよう。

観光が京都にとって、重要な産業であるとの認識に立つ場合、アフターコロナのあるべき観光の姿、観光に対する施策の方向性を考えるにあたり、京都の持つ「多面性」に注視する

ことの必要性を、まずは強調しておきたい。一般的に古都京都といえば、清水寺、八坂神社、二条城といった観光名所がイメージされがちであるが、京都全体に目を転じれば、南の乙訓・山城、北中部の丹波、北の丹後、そして京都市の中心部である京の五つの地域の集合体で構成されている事実突き当たる。「京都とは、イコール京ではない」ことを理解しないと、京都観光のあり様をめぐって、議論をミスリードしてしまう恐れがある。

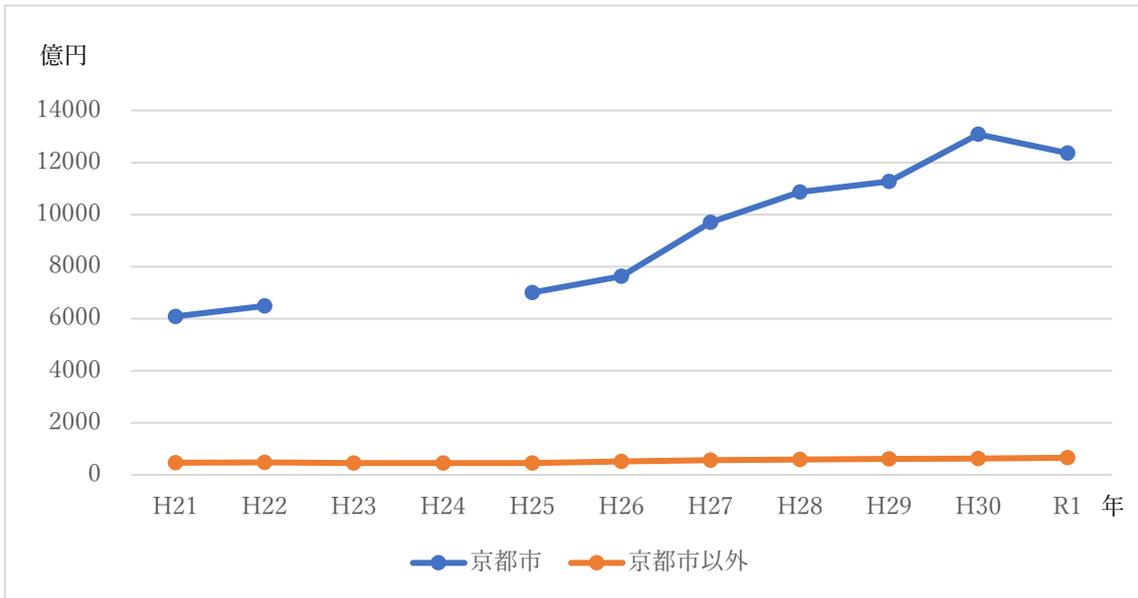
観光名所が集積する京都市と、それを除く京都府下では、観光の受け皿としての地域特性、それに起因する来訪者の属性等が大きく異なっている。観光地としてのブランド力がずば抜けている京に対して、乙訓・山城、丹波、そして過疎地を抱える丹後は、少子高齢化や人口減少に直面する多くの地方都市に近似した状況に置かれており、コロナ禍で蒸発した観光需要を、観光入込客数を増やすことで回復すればよいという図式が、京都の五つの地域すべてに当てはまるわけではない。実際に、観光需要の水準は、京都市と府下では、コロナ以前から大きく違っていた。図1および図2の折れ線グラフに示されるように、観光入込客数、観光消費額ともに、上位に位置する京都市に対して、下位に位置する京都市以外との間に、大きな乖離があることが確認できる。

図1 京都における観光入込客数の推移



資料：京都府商工労働観光部「令和元年京都府観光入込客数調査報告書」

図2 京都における観光消費額の推移



資料：京都府商工労働観光部「令和元年京都府観光入込客数調査報告書」

府の観光施策の柱は地域振興

先に、コロナ後の京都の観光需要の回復に楽観的な見通しを示したが、恐らく需要回復の程度は、市と府下とでは大きく食い違ふと予想されることから、観光に対する施策の方向性にも相違が生じざるを得ないだろう。端的に言えば、それは「需要管理による観光規模の適正化」を目指す京都市に対し、「需要の積み上げから移住定住まで視野におく観光による地域振興」を目指す京都府下ということになると思われる。

現状、府の観光施策は、実績面では課題を残すものの、京都市の観光による集客力を生かし、府下の地域への分散観光を目指すという発想に立つものである。具体的には、府北部地域を対象とする「海の京都」、府中部地域を対象とする「森の京都」、府南部地域を対象とする「お茶の京都」（加えて乙訓地域を対象とする「竹の里・乙訓」）の四エリアからなる「もうひとつの京都」が、観光施策の基本計画に位置づけられている。それまで府の観光施策は、（市町村単位の観光協会の集合体である）京都府観光連盟を母体にすすめられていたが、府のコミットメントが明確でなく、施策の実効性が担保しづらかったとの反省のもと、地域にできるだけ当事者意識を持たせるために、二〇一六年から二〇一七年にかけて、三つの「観光地域づくり法人（DMO）」を設立し、抱えている課題も特性も一様でない各地域の実情を踏まえる形で、施策を展開していくことを目指す体制を敷いている。

それぞれの地域の特徴を、少し紹介しておきたい。「海の京都」エリアは天橋立を有する観光圏であり、冬場のカニと夏場の海水浴の時期には観光客が集中する一方、一年通じた観光客の平準化が課題である地域である。「お茶の京都」エリアは生活圏と観光圏が交ざった地域であり、茶の湯文化への憧憬も相まって来訪者自体は多いが、京都市内から日帰り圏に位置しているため、宿泊観光になかなか結び付きにくいという課題を抱えている。「森の京都」エリアは生活圏寄りの地域で、最大のコンテンツである美山かやぶきの里以外には観光資源が乏しく、集客に苦戦しているという状況にある。観光入込客数でみると、「お茶の京都」が一番だが、「海の京都」は市内から離れてるだけに宿泊観光が多いので、観光消費額でみれば、「海の京都」が一番多いというような状況になっている。

市では観光公害対策が中心に

一方、市の観光施策においては、コロナ禍で蒸発した観光需要の回復を目指しつつも、無秩序かつ際限なき需要の集中拡大に歯止めをかけ、交通渋滞、市内の混雑、景観の劣化、地価の異常な高騰といった「観光公害（オーバーツーリズム）」への対応が最大の課題である点で、府の観光施策とベクトルが異なっている。市内や観光地の混雑をめぐっては、（コロナ前から進めていた）後述する国宝や文化財の限定公開ツアーを人数制限付きの事前予約制で販売することで、特定の時間帯や一部の観光地に観光需要が集中することを避ける対策を、コロナのまん延とともに普及させる対策を講じ、一定の成果を収めている。

バスや地下鉄で生じる車内混雑とそれに起因する交通渋滞の緩和をめぐっては、観光客向けに市バスの運賃値上げを国土交通省に要望するというある種の「奇策」に打って出た。観光地としての知名度向上に伴う地価高騰を当て込んだ非居住者による投機やセカンドハウス取得目的のマンション購入を抑制するため、空き家と別荘を対象とする「非居住住宅利活用促進税条例」を制定、二〇二六年からの導入を目指している。両者とも、観光およびそれに付随する特異な需要を管理するため、観光客の料金抵抗を高める施策と解釈できるが、観光客を狙い撃ちした財源確保のための「租税輸出」との誤解を招かないように、施策の趣旨を丁寧に説明する努力が求められよう。

その他、観光意識の高い旅行者を取り込むための需要の高度化への対応、さらには主要観光名所から市内随所の観光名所への需要の分散（「とっておきの京都」）の三本柱で、観光公害への対応を模索していくことが、コロナ後の市の観光施策の基本方針として定着していくものと考えられる。観光客を締め出すのではなく、時期や場所をめぐる観光需要の過度の

集中拡大を防ぎ、市民生活と両立しうる持続可能な観光を目指すための施策として、概ね評価できる内容といえよう。

観光の「スモール・マス」市場に商機あり

「観光公害か、地域振興か」―市と府の観光施策のベクトルは大きく違っているというのが筆者の現状認識であり、その意味において、観光における府市連携は、その可能性とともに限界も認識しておくべきであろう。ただし、需要の高度化に取り組む市が先行して取り組む「高付加価値観光」の府市全域での普及拡大、具体的には、体験価値を高める高付加価値な観光コンテンツの発掘を通じて、訪れた地域をリスペクトしてくれるリピーターを増やし、一過性でない持続可能な観光地を目指すということでは、府市ともに施策のベクトルは共通しているのではないかと考えられる。

コロナ後の観光市場におけるキーワードは、「マスからスモール・マス」だと筆者は考えている。「スモール・マス」とは、マスではないものの、一定の市場規模が見込める消費者の層や集団に向けた商品開発のことであり、観光に置き換えれば、地域に対する特定の愛好家にアピールできるような、自然、食、芸術、歴史、文化、風習などを観光コンテンツとして商品化することを指す。繰り返しになるが、地域への愛着を深めるリピーターを増やすには、訪れた地域の文化や伝統、歴史や自然などに深く触れることで、体験価値を高める観光コンテンツの発掘が欠かせない。「スモール・マス」は、京都に愛着を持って観光してくれるリピーターの開拓という府市共通の観光施策のベクトルとの親和性が高いといえる。

観光庁「令和元年訪日外国人消費動向調査」によると、インバウンドの観光消費額全体に占める買い物代が三六・一%、宿泊代が二八・三%、飲食代が二一・三%に対し、娯楽等サービス代が三・八%と体験を売りにした観光資源の発掘は、未だ発展途上の状況にあるといえる。一方、DBJ・JTBF「二〇一九年度アジア・欧米豪 訪日外国人旅行者の意向調査」によれば、現地発着型の体験ツアーに参加してみたいと回答する外国人は、アジア全体では四六%、欧米豪全体では五四%に上ることを踏まえると、体験価値をツアー等で商品化することには、一定の商機があると考えられる。単なる「モノ消費」から「コト・トキ・イミ消費」へと、観光消費の成熟変容が、インバウンドのリピーター増加とともに進むと予想されるわけだ。

体験価値を高め、観光の成熟化を

京都市観光協会が夏と冬に、市内の神社仏閣が所蔵する国宝や重要文化財を事前予約制で限定公開するパッケージツアー「京の夏の旅・冬の旅」は、毎年すぐに予約が埋まってしまいう人気商品だが、歴史文化愛好家向けの「スモール・マス」商品の典型例といえる。府下の観光においても、天橋立の松並木の美観維持のため、松の落ち葉拾いを地域課題解決体験としてツアー化したり、産地として衰退してしまった清水焼の職人が府下の炭山地区で起こした陶芸村を訪れ、制作過程を限定公開するツアーが商品化されたり、さらには天橋立と伊根町間の E-Bike ツアーといった特定の嗜好者に訴求するコンテンツの開拓が試みられ、「スモール・マス」向けの新たな観光商品として、一定の集客に結びついている。

旅行先で高級ホテルに宿泊し、贅沢な食事を楽しむことのみを良しとしない、本物志向の体験価値を重んじる富裕層がけん引する新たな観光形態として、「アドベンチャー・ツーリズム」なる自然と異文化体験を目的とした長期滞在型のツアービジネスが勃興しつつあるが、歴史、文化、自然、地縁、風習、ブランドイメージなど、観光無形資産を蓄積している京都であれば、そうした新たな観光需要の受け皿となる素地は十分にある。「アドベンチャー・ツーリズム」の世界全体の市場規模は、二〇一八年時点で六十八兆円と、観光消費額が桁違いに大きい「スモール・マス」向けのツアービジネスとして成長著しく、本物志向のモダンラグジュアリー層に人気を博している。富裕層の呼び込みで観光需要の高度化を目指す府市の観光施策のベクトルとも整合的であり、コロナ後の新たな京都観光の形態の一つとして、文化庁の京都移転も契機としつつ、官民あがての誘致促進および受け皿整備がまたれるところである。