

オーバーツーリズムに苦悩する 国際観光都市

龍谷大学 政策学部政策学科 教授 阿部 大輔

1 急成長を続ける 観光市場

観光が地域・都市を支える重要な産業であることは自明である。輸送費の低コスト化、LCCの普及、ビザの緩和等を含む旅行の円滑化、特に発展途上国で拡大する中間層等の状況が観光産業の成長を後押しした。世界の海外旅行者数は1950年の2500万人から2017年には13億人を超えるまでになった。こうしたなか、近年世界的に急速に成長を遂げている観光産業は、2017年には世界のGDPの約10%を占め、全雇用の約10%を生み出している [WTTC, 2018]。この10年に限ってみれば、全世界の雇用の20%が観光・レジャー分野から生み出されている。

この先も勢いは止まらず、観光分野は2030年まで年率約3.3%の成長が見込まれている [UNWTO, 2017]。

2 観光が 社会問題となるとき

観光産業が堅調な成長を見せるなか、わが国を代表する観光都市である京都において、行き過ぎた観光地化（オーバーツーリズム）の問題が近年注目を集めつつある（注）。わが国では、京都を除けばオーバーツーリズムは依然として顕在化していないものの、欧州都市ではこの10年あまり観光の過熱が引き起こす社会的不満が顕著であり、しばしば市民レベルでの大規模なデモにまで発展している。反観光の

動きをスペインのメディアは観光客恐怖症 [Turismofobia] と名付けるなど、各種アクターが協働して一刻も早く解決策を模索すべき社会問題として認知されている。世界観光機関 (UNWTO) も昨年の10月に欧州都市 (アムステルダム、バルセロナ、ベルリン、コペンハーゲン、リスボン、ミュンヘン、ザルツブルク、タリン) におけるオーバーツーリズムの現状と当座の解決方策についてまとめた報告書を出版したばかりだ [UNWTO, 2018]。

オーバーツーリズムとの言葉がいつ登場したのかは定かでないが、一説には旅行情報メディア Skift に掲載されたレポートであると言われる [UNWTO, op.cit.]。オーバーツーリズムの登場以前も、「空間的・経済的・社会的文化的

環境を悪い方向に変質させたり、訪問者の満足度を大幅に減じたりする観光地の収容力 (キャパシティ) があり得る」という議論はなされてきた。現段階ではオーバーツーリズムは観光公害と訳されたり、論者によって意味合いがやや変動したりするバズワードであるが、本稿ではオーバーツーリズムを「市民生活の質および (あるいは) 訪問客の体験の質に過度に負の影響を与えてしまう観光のありよう」と定義する。観光客・地域住民の双方が観光の進展に何らかの不満を抱くような状況こそが、古くて新しい政策課題となりつつある。

3 観光が地域にもたらす 弊害の現代的側面

行き過ぎた観光地化が地区にもたらす弊害は、1960年代中頃から指摘されており (Atkinson et al, 2008)、

観光地化と既存コミュニティの崩壊を問う問題設定自体は新しいものではない。ある特定の場所に観光客が集中することによる環境負荷の増大がもたらす環境破壊、観光客のマナーの悪化、プライバシーの侵害、交通渋滞等は、比較的古典的な問題でもある。

では、現在さまざまな都市で確認されている観光がもたらす新たな問題は、古典的なそれとどのように異なるのだろうか？ その現代的側面を以下に整理する(阿部, 2018)。

第一に、内需の大幅な拡大が期待できない現在、都市への投資を促進する有効な産業として観光が位置づけられている。本稿で見ると、観光都市における過剰な観光客の集中は、必ずしも地域の文脈を踏まえたわけではなく、投機的な宿泊施設の急増を惹起している。脱工業化の現在、多くの都市が次世代を担う産業(例えばIT産業や創造産業等)の育成に苦戦している現状も、観光の産業としての可能性にさらなる期待を寄せざるを得ない状況を生み出している。

第二に、ツーリストの嗜好が多様化した結果、何気ない界限が観光や宿泊の対象として注目を集めていることが

ある。Airbnbが掲げる「暮らすように旅しよう」というスローガンに象徴されるように、現地の生活を疑似体験できるような観光スタイルが人気を集めている。Airbnbに代表されるシェアリング・エコノミーの浸透も、こうした流れに拍車をかけている。

第三に、都市再生政策と観光の活用が不可分になっていることがある。生産年齢の人口が減少すれば、内需は減少の一途をたどるため、経済活力の維持のためには外需を呼び込むことが欠かせない。インバウンド観光は、そのための有効な手段である。全国各地で多様な展開をみせるまちづくりも、地域へのアイデンティティの醸成および経済効果への期待から、観光を軸とする取り組みが多数を占めるようになって久しい。

4 ヴェネツィア

オーバーツーリズムの状況

ヴェネツィア(2017年段階の人口約26・1万人)にとって観光は伝統的に重要な産業であったものの、市民を巻き込んだ都市政策の中心的命題として脚光を浴びるのは1990年代に

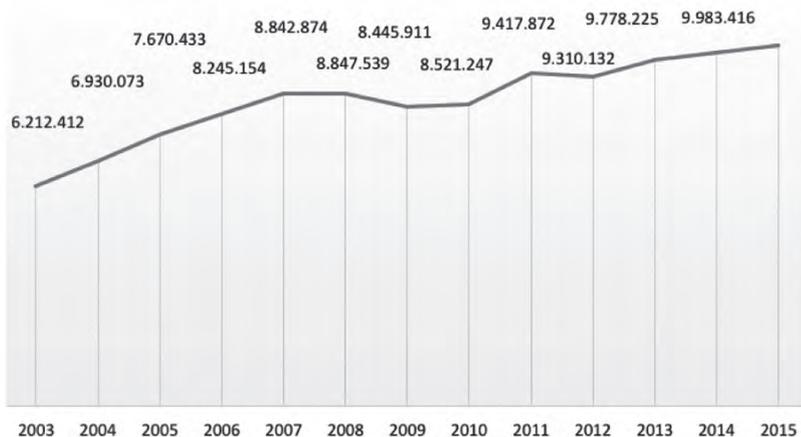
入ってからであった[Milano, 2018]。2012年に公開されたドキュメンタリー《ヴェネツィア・シンドローム》は、ヴェネツィア旧市街における行き過ぎた観光地化が住民の流出とそれに並走する界限の社会構造の消失を描写している。この映像が示すように、ヴェネツィアのオーバーツーリズムの状況は、世界遺産でもある旧市街の継続的な人口減少と、その旧市街の規模をはるかに超えた観光客の来訪によって特徴付けられる。

戦前期に最大約18万人を数えた旧市街の人口は1990年には8万人を割り込み、その後も減少の一途をたどり、現在は約5・5万人にまで落ち込んでいる。2000年からの十数年で人口をさらに約1万人減じており、観光客の着実かつ近年の急激な増加と、旧市街の人口減少が同時に進行している様子が見て取れる。

2003年に約621万人だった宿泊客数は、2015年には約1018万人にまで

増加している(図1)。ヴェネツィアを訪れるのは宿泊客だけではない。この数に日帰り客やクルーズ船の客が加わる。1997年には約30万人だったクルーズ観光客は、2015年には5倍以上の約158万人にまで増加している。ヴェネツィア市の2015年の推計では、約3418万人の日帰り客がヴェネツィア都市圏を訪れている。

図1 ヴェネツィアの宿泊者数の推移



出典: Milano, 2018

不動産の紹介サイトであるidealistaが2016年5月に公表したところによれば、ヴェネツィアの不動産価格は4432ユーロ/m²であり、3460ユーロ/m²のミラノ、3386ユーロ/m²のローマを引き離し国内で最も高い都市となっている。旧市街の特に中心部、カナル・グランデ沿い二帯やサン・マルコ広場周辺は1.2万〜2万ユーロ/m²と特に不動産価格帯の高いエリアとなっている [Milano, 2018]。こうした界限に地元住民が住み続けることは容易ではない。また、本来家族用のフラットとして利用されるべき不動産が観光事業者に買い占められることも多い。ヴェネツィアにおける不動産市場の問題は、住宅価格の上昇にあるというより、むしろ地域住民のための賃貸物件が不足していることにある。

市民からの反応

観光地化による界限の変質をテーマにする住民組織は数多く存在する。《クルーズ船反対委員会》「ラグーンはわたしたちの共有財」新たなマストリズムであるクルーズ船観光に反対する組織として2012年に設立。

《Gruppo 25》「住民の追い出し」観

光系店舗の増殖による生活用品店の不足「住宅価格の上昇」「クルーズ船」を問題視し様々なキャンペーンやデモを組織。2014年設立。

《Generazione '90》：旧市街で生まれ育った1990年代生まれの若者が主導する団体で、市の政策を観光ではなくコミュニティ再生に目を向けさせるために、様々なロビー活動を展開している。観光のための都市ではなく、本土の方に移住してしまった若年層も再び住みたくなるような環境整備が必要であるとの認識のもと、若者の雇用創出と「よりよい観光の定着」を連動させる政策を訴えている。

《ヴェネツィアはデイズニールンドではない》：悪化しつつある観光客のマナー問題の是正を通して、旧市街に相応しい観光スタイルを追求することを目指す住民組織。

政策的対応

観光については、2009年の段階で《観光戦略調整政策》(Coordinamento delle Strategie Turistiche)が作成され、観光の発展を都市の再生と接続させようとする政策の展開を試みている。近年急増した日帰り観光客が観光

の質を落としていること、また、観光客急増の裏で旧市街から人口の流出が著しいことを踏まえ、都市計画として、建築類型の保存、公共空間の再整備に次いで、居住・教育・福祉用途の確保を図っている。住宅問題、福祉問題としてオーバーツーリズムの課題に切り込もうとする意図がある。

一方、様々なソフト的な対策も打たれている。観光マナーの向上を訴えるキャンペーンに加え、2017年4月には旧市街全域への観光客の分散化、警察の増員、混雑が深刻な場所における住民やVenezia Unicaカード(ヴァレット券や各種文化施設の入場券を一括して取り扱うサービス)利用者その他の観光客の動線を分離する柵の設置、宿泊施設の規制、旧市街への観光客数の上限設定等の新たな指針が市長から発表されている。

5 バルセロナ

オーバーツーリズムの状況

スペイン第二の都市、人口160万人を擁するバルセロナにおいて、観光と地域の関係に疑念が呈されたのは2008年頃である。「観光客恐怖症」

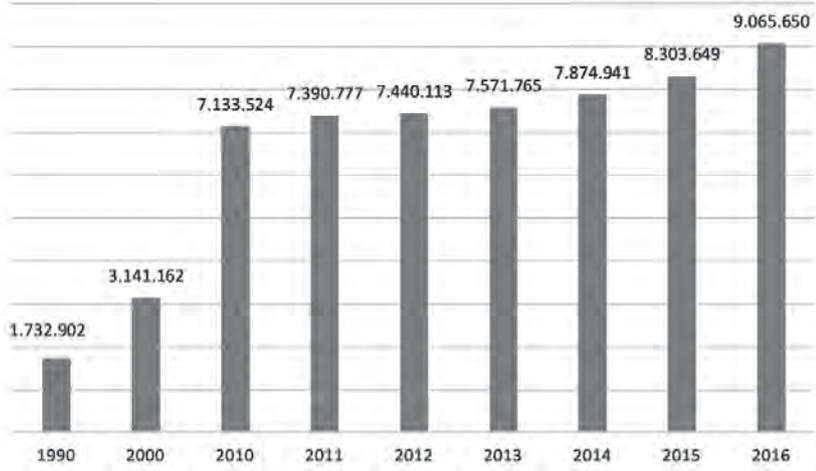
(El País紙、2008/7/12やAvui紙 2008/9/27)、「もう観光客はたくさんだ」(La Vanguardia紙、2008/1/6)といったように、やや過激な文言が紙上を賑わした。2013年頃から観光

に対する市民レベルでの反対運動が見られるようになる。2014年に公開された《Bye Bye Barcelona》は、旧市街の一部やサグラダファミリアやグエル公園の周辺エリア等における観光の過熱が界限にもたらず負の影響について克明に記録した興味深いドキュメンタリーである。軋轢が顕在化した当初は、外国人の若者らが昼間から公共空間で泥酔し夜中まで騒ぐといった「マナーが問題視されたが(酔いどれ観光」と呼ばれた)、その後、民泊急増などで市民生活が住宅確保などの面で脅かされる影響に論点が移ってきている。

オリンピック開始前の1990年の宿泊客数は173万人、2000年に314万人だったのに対し、2010年には713万人と20年間で4倍強に増加している。その後、微増傾向を続けるが、2015年には830万人、2016年には906万人にまで増加している(図2)。

観光客の増加は、当然ながら宿泊

図② バルセロナにおける宿泊者数の推移



出典：Ajuntament de Barcelone / Diputació de Barcelona / Barcelona Turisme
Estadístiques de turisme. Barcelona: ciutat i entorn, 2017

施設の増加と連動する。ホテル数は1990年の118から2010年には328、2016年には408へと増加、ベッド数も1990年から2016年にかけて1万8569から6万7640へと増加している。この数値に、民泊が加わるので、相当数の宿泊機能が都市内に増殖していることが推測されるのである。

不動産価格も高騰している。2014～2017年の3年間で住宅価格は2977ユーロ/㎡から4024ユーロ/㎡へと約35%も上昇している。住宅価格のみならず賃貸市場も同様に高騰しており、特に旧市街やその外側に広がる拡張地区、个性的な店舗が軒を連ねるグラシアといった地区での上昇率が高く、住民の追い出しは日常茶飯事のように生じている。バルセロナでは、

観光そのものが原因というよりも、観光の成長が投機的な動きを助長し、結果、地区の変質が進む状況が発生している。こうした流れのなかで、バルセロナ市民の観光客に対する感情も年々悪化している。バルセロナ市のアンケート調査によれば、「現在のバルセロナにおいて最も深刻な問題は何か?」との問いに対して観光を挙げる市民の割合が2013年以降約3%から19%へと急増している。また、「より多くの観光客を呼び込むべきか?」

との問いに対して71.8%がイエスと答えた2012年を境に年々賛意が減少しており、2016年には47.5%にまで落ち込んでいる。「観光客を受入れる限度に近づいているか?」との問いに対して、そのように感じる人の割合は2012年には25%だったのが、2016年には48.9%とおおよそ半数の市民が観光を問題視しつつある現状が明らかとなっている(Ajuntament de Barcelona)。

市民からの反応

2015年に設立された《持続可能な観光に向けた住民協議会》(ABTS)は、無秩序な観光の進展に抵抗する合計28もの住民組織を束ねるプラットフォームである。これまで、界限へ不可逆的な悪影響を与える土地投機の圧力を緩和し、家賃の上昇を抑えることを目的に、数多くのデモやシンポジウムを主催し、大小さまざまなメディアを通して適切な観光のあり方を訴えてきた(写真)。観光客数を界限の生活に脅威を及ぼさない安定的なレベルにまで削減することを目標に、「行政による観光プロモーションの中止」「バルセロナ観光コンソーシアム(公的資金が投



写真 テマパーク化する観光資源とオーバーツーリズム反対運動。古くからの市民の台所であるボケリア市場は日ごな観光客で賑わっている(左)。まちなかの観光案内板に落書きされたアンチ・ツーリズムのメッセージ(中)。観光客・フラット(民泊)に反対する旧市街の住民グループ(右)。

入された官民協働事業体)の活動の監視」「民間事業者への公的資金を用いた補助金、減免措置等の撤回」「観光宿泊施設抑制プラン(後述)より厳しい規制措置」「観光セクターの労働者の労働条件の改善」等の提案を行っている。

PEUATは計画手法としてはシンプルで、市内を大きく4つのゾーン

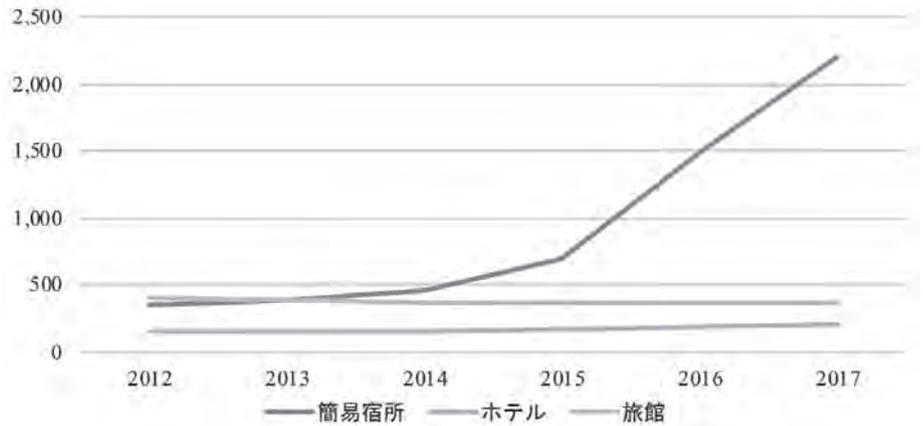
に区切り、一切の宿泊系用途を禁じるゾーン1(旧市街や拡張地区の一部、グロシア旧市街、ポブレノウ旧市街周辺地区etc。古くからの生活が根付く歴史的市街地であり、多くの観光資源が立地するエリア)、条件付き認可だが原則的に増設は禁じるゾーン2(ゾ

ン1の少し外側のエリア。拡張地区の一部も含まれる)と都心部はかなり厳しい規制を敷く。今後の宿泊施設は相対的にホテル数が少ない郊外部(ゾーン3)や再開発と連動するエリア(ゾーン4)にのみ認めていくという方針である。宿泊施設の立地コントロールを

政策的対応

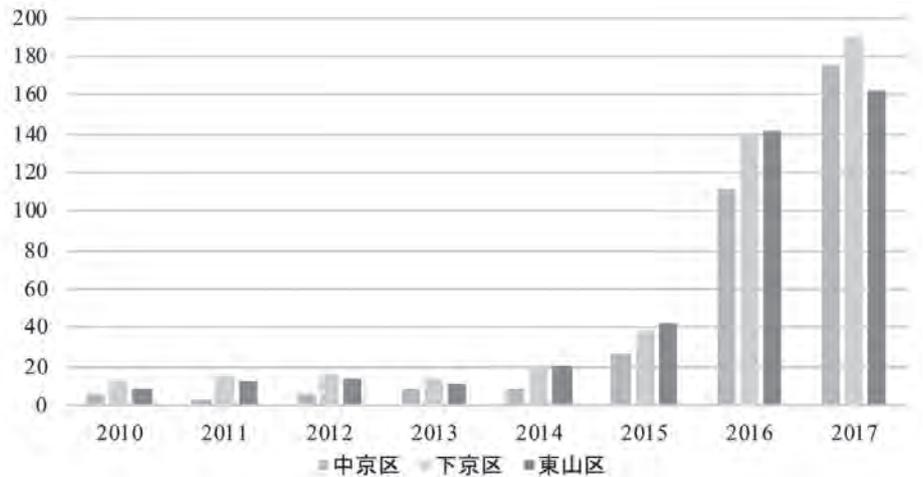
2017年1月に可決、承認された観光宿泊施設抑制プラン(PEUAT)により、具体的な立地コントロールを図っている。

図3 京都市における旅館業許可施設の推移



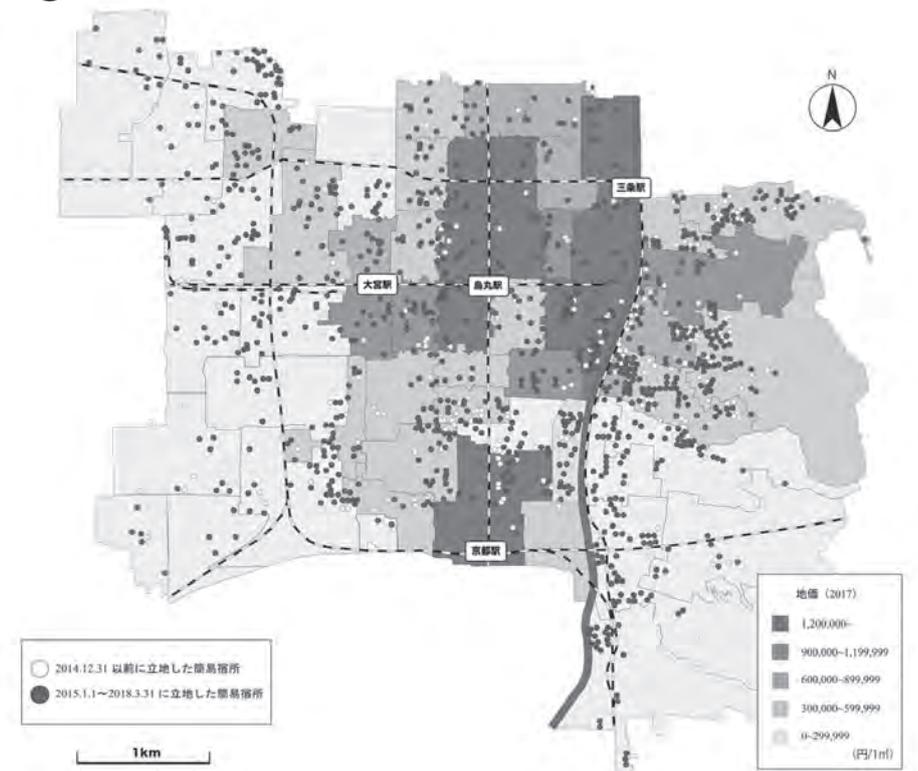
出典：京都市「許可施設数の推移 (平成30年2月末現在 速報値)」

図4 中京区・下京区・東山区における新規旅館業許可施設の推移



出典：京都市「許可施設数の推移 (平成30年2月末現在 速報値)」

図5 簡易宿所立地図(京都)



通して、バランスのとれた用途の混在を図り、市民の住む権利を保障し、界限の公共空間での生活を維持するとともにそこへの観光の影響を最小限に留め、持続可能な経済活動の展開を図るところに狙いがある。

6 京都

オーバーツーリズムの状況

京都市の観光客数は2015年に過去最高の5684万人を数え、2016年までに3年連続で5500万人を記録した。年間宿泊客数も1415万人と過去最高を記録している。2013年の段階では113万人だった外国人宿泊客数は2015年に316万人と初めて300万人の万台を突破し、2016年は318万人と過去最高の数字となった。

急激な宿泊客数の伸びに対し、市内の客室総数はこの10年で微増にとどまっており、宿泊施設が慢性的に不足している。都心部に大規模ホテルを建設できるような用地も限られており、今後も大幅な客室増は見込みにくい。そうした間隙を縫うように急増しているのが民泊ならびに簡易宿所営業の

宿泊施設である。京都市「京都市民泊施設実態調査（2016年）」によれば、市内の民泊で所在地が特定できたのは2702件中の1260件（46.6%）であり、うち旅館業の許可が確認できたものはわずか7%にとどまっている。住宅宿泊事業法の施行により徐々に適正化が進んでいくものと思われるが、無許可民泊施設の存在は京都市にとっても懸念材料である。なお、無許可民泊への宿泊者数は約110万人と推計されている。外国人観光客のシェアは14%もあり、数字に表れない宿泊の実態が垣間みられる。

ホテル数は微増、旅館数は減少する一方で、小規模で簡素な手続きで営業が可能な簡易宿所は2017年時点で2291軒と5年間で約6倍に増えている（図3）。特に2016年以降の増加が顕著である。現在、簡易宿所は旅館業法上の宿泊施設の約8割を占める。また、2017年度に新たに営業許可を取得したホテル数は32軒、旅館数は4軒であったのに対し、簡易宿所営業は2014年度に79軒、2015年度に246軒、2016年度は813軒、2017年度に871軒と急激に

増加している（図3）。

簡易宿所の立地を見てみると、東山区は441軒、下京区は467軒、中京区は343軒であり、約6割が三区に集中している。相対的に地価が低く、これまでほとんど宿泊施設が立地してこなかった居住用途の優勢なエリアに、こうした新たな簡易宿所が急速に立地する傾向がある（川井・阿部、2018）（図4、図5）。

東山区の五条通り北に位置する六原元学区は、三区の中でも清水元学区と並んで簡易宿所が70軒と最も多く立地している地域である。学区内の街路は約6割が4メートル未満の細街路であり、木造家屋の密集する居住用途としての性格が強い。六原元学区では、簡易宿所の増加による影響がはじめて

いる（図3）。特に2016年以降の増加が顕著である。現在、簡易宿所は旅館業法上の宿泊施設の約8割を占める。また、2017年度に新たに営業許可を取得したホテル数は32軒、旅館数は4軒であったのに対し、簡易宿所営業は2014年度に79軒、2015年度に246軒、2016年度は813軒、2017年度に871軒と急激に

市民からの反応

ヴェネツィアやバルセロナのようなテーマ型の反対運動を組織する住民団体は不在であるが、六原元学区のように実際に宿泊施設の建設が目立つエリアでは、地元のみちづくり委員会が対策に乗り出しているところもある。

六原まちづくり委員会は、木造密集市街地における路地の保全と防災性向上の両立や空き家の再生に実績をもつ自治組織であり、地区内の空き家が次々と民泊に変わったり、不誠実な事業者が参入したり、観光客のマナー問題が目立ち始めたことに頭を悩ませていた。住民の声として、「防犯の不安」「ホスト・ゲストの顔が見えないこと」「路地への侵入」「地元への経済利潤の

図6 民泊に対する地域からの自律的な取り組み



「少なさ」等があがったことを踏まえ、新たな宿泊施設と地域との接点を探るプロセス支援を図っている(図6)。

政策的対応

土地利用や立地にまで踏み込んだ市レベルでの対策は不在である。現在の観光スタイルの質を高めるための方針として、京都市産業観光局は「良質な宿泊施設の拡充と民泊適正化」「観光客の分散化による観光客の満足度の向上」「文化を基軸とした観光の取り組みの推進」を挙げている。これらはいずれも欠かせない視点である。しかし、適切な観光のポリシーを検討する視点は不在である。

7 オーバーツーリズムから包摂的な観光へ

わが国では、オーバーツーリズムの問題はしばしば観光客の急増による混雑問題や観光客のマナー問題に回収されがちであるが、より本質的に注目すべきは過度の観光活動がもたらす土地所有権の急速かつ不可逆な変質による界隈の社会構造の変化ならびに地域資源への再投資なき消費であろう。

欧州の国際的観光都市では、観光はすでに飽和状態にあり、地元的生活環境を侵害しているという認識が一般的であり、そうした危機感はいよいよ住民の社会運動によってあらわになってきた。ヴェネツィアとバルセロナの経験は、観光客と住民の両者が満足できるような観光マネジメントの戦略と手法を早急に講じることの必要性を示唆している。観光客の満足度を高め、リピーターへの意欲を刺激する一方、市民生活のレベルも観光の存在によってむしろ向上するためには、適切な宿泊ベッド総数を地域主導で検討し、行政が将来的な戦略との兼ね合いのなかで後方支援し、全体として規制を図っていくことが不可欠だ。伝統的な市民力に頼り切るのではなく、計画が適切な観光市場を作っていくという発想こそが求められる。

ホストとゲストの新たなマッチングサービスは、都市の様相を変えていくポテンシャルを秘める一方、実際に宿泊行為がなされる「界隈」が培ってきた社会文化資源が結果的に消費の対象となってしまうリスクも負う。宿泊を経て「旅」を成り立たせるためには、旅人が利得的に楽しむだけでなく、貸し

手に経済利潤が舞い込み、地域に歓迎され、地域に何かしらの社会的利潤をもたらすような関係性の構築が欠かせない。オーバーツーリズムへ戦略的に対応することは、都市に包容力をもちこむ好機となろう。

(あべ だいすけ)



阿部 大輔 (あべ だいすけ)

龍谷大学政策学部政策学科 教授
バルセロナ自治大学客員研究員
1975年ホノルル生まれ。早稲田大学理工学部土木工学科卒業、東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻修士課程修了、同博士課程修了。2003～2006年カタルーニャ工科大学バルセロナ建築高等研究院(ETSAB)博士課程に留学(この間、スペイン政府給費奨学生)。博士論文提出資格(DEA)取得。博士(工学)。専攻は都市計画・都市デザイン。政策研究大学院大学研究助手、東京大学都市持続再生研究センター特任助教を経て現職。単著に『バルセロナ旧市街地の再生戦略』(学芸出版社、2009年)、共編著に『CREATIVE LOCAL: エリアリノベーション 海外編』(学芸出版社、2017年)、『地域空間の包容力と社会的持続性』(日本経済評論社、2013年)、『持続可能な都市再生のかたち』(日本評論社、2014年)など。

<参考資料>

- ・阿部大輔：「宿泊行為が変える都市のカタチ」、『都市を予約する』(都市アーキビスト会議[編])、pp.34-40、2018
- ・川井千敏・阿部大輔：「京都市東山区における簡易宿所営業の立地動向とそれによる地域への影響について」、日本都市計画学会学術論文集、Vol.53-3、pp.1253-1258、2018
- ・川井千敏・和泉汐里・田中優大・峯谷友紀子・阿部大輔：「京都市三区(中区・下京区・東山区)における簡易宿所営業の立地の特徴に関する研究 -地価と用途の変更に着目して-」、日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集、Vol.16、pp.41-44、2018
- ・Ajuntament de Barcelona, Informe activitat turística Barcelona 2016, 2016
- ・ATKINSON, Rowland & BRIDGE, Gary(ed). *Gentrification in a Global Context. The new urban colonialism*, New York: Routledge, 2008.
- ・Milano, Claudio. *Overtourism and Tourismphobia: Global trends and local contexts*, Barcelona: OSTELEA, 2018
- ・UNWTO, "Overtourism"? *Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*, 2018
- ・UNWTO, *Tourism Highlights*, 2017
- ・WTTC, *Economic Impact 2018 World*, 2018

(注) 京都新聞は「暮らして京都観光」と題する特集を組み、観光の現状と地域への影響を数回にわたってレポートした。スペイン・バルセロナのオーバーツーリズムの現状と展望について受けたインタビューが「客過剰で空洞化 市民デモ」として掲載された(2018.11.26)