

観光客の分散化から考える 今後の持続可能な観光について

かなや まきよ
金谷 牧代

交通経済研究所副主任研究員

はじめに

新型コロナウイルスの感染拡大により全国で観光客は激減し、我が国の観光産業は深刻な打撃を受けている。政府は、窮地にある観光産業を救おうと観光支援事業「Go To トラベル」を始めたが、感染拡大の収束のきざしは見え、いつ観光需要がコロナ以前の状況に戻るのか不透明な状況が続いている。加えて、今後の観光地には3密（密閉・密集・密接）の回避や社会的距離（ソーシャルディスタンス）の確保といった「新しい生活様式」の実践が求められている。

しかしながら、こうした「密」を避けるための対策は、目的は異なるが、手法としては「オーバーツーリズム」へのそれと酷似していることに気づかされる。そこで本稿では、オーバーツーリズム対策の一つとして「観光客の分散」をどのように図っているのか、いくつかの都市の事例を参考に、今後のあり方を検討することとした。

1. 場所と時間による分散化

—UNWTO が示す戦略

観光客の分散化については、すでに国連世界観光組織（UNWTO）からオーバーツーリズム対策として「場所による観光客の分散化」と「時間による観光客の分散化」という二つの戦略が示されており、具体策も提示されている（表1）。

2. 国内外の観光地におけるオーバーツーリズムへの対処事例

オーバーツーリズムの問題が深刻化している国内外の観光地では、様々な手法を組み合わせることにより、観光客の分散化を図ってきた。以下では、バルセロナ、アムステルダム及び京都市を代表事例として取り上げ、観光客の分散化手法について概観する。

表1 都市における観光客の増加に対応するための戦略

<p>1. 場所による観光客の分散化</p> <p>①観光客が少ない場所で開催するイベントを増やす ②観光客が少ない場所で観光客向けの名所と施設を開発し、PRする ③名所の収容力とそこで費やす時間を増やす ④都市とその周辺の共通のアイデンティティを創出する ⑤地域の交通手段に自由に乗り降りできるトラベルカードを導入する ⑥都市全体をインナーシティに指定し、観光客が少ない場所への訪問を活性化させる</p>
<p>2. 時間による観光客の分散化</p> <p>①オフシーズン中の観光体験をPRする ②価格変動制を促進する ③オフシーズン中のイベントを活性化させる ④リアルタイムでモニタリングし、人気の名所やイベントに時間制限を設ける ⑤新しい技術（アプリ等）を利用して、時間の観点で観光客の分散化を促進する</p>

UNWTO (2018) より筆者作成

(1) バルセロナ

1) 背景

バルセロナでは、1992年のバルセロナ五輪を契機に外国人観光客が増加し、以降、観光を市の重要施策に位置づけてきた。こうした施策が奏功し、2007年には延べ宿泊観光客数が1992年の3.5倍である1,400万人となる等、観光客数の伸びは堅調に推移してきた。

一方で、この頃から観光客数の増加が住民生活に及ぼす影響が目立つようになってきた。バルセロナは、交通基盤等都市インフラが充実しているため、過剰流入の抑制が困難である。これに加え、旧市街やサグラダ・ファミリアといった観光資源のある地域は、住宅地に近接しているため、住民との軋轢が生じやすい。そのため、2013年頃には、観光による弊害に関するマスコミ報道とともに、観光に反対するデモ等が過熱するようになった。

このような事態を受け、バルセロナでは、2015年に観光対策を選挙公約とした市長の当選

を機に、本格的にオーバーツーリズムへの対応に着手することになった。バルセロナの観光問題の多くは、観光客数が増加することに伴うものであるが、特に、旧市街地等一部地域や夏期等一時期に観光客が集中することによる問題を抱えている。

2) 観光客の分散化手法

—都市計画まで踏み込んだ場所による分散化

市は、観光客の分散等を図るためには、市単体の組織ではなく、より広範な行政区域を持つ県等との連携が必要不可欠であるとの認識から、県、市、バルセロナ市観光局（DMO）の協同組織であるバルセロナ観光観測所（L'Observatori del Turisme a Barcelona）を新設している。同観測所の職員は経済学、IT、数学、地理学、観光学等の専門家で構成されている。そして、必要に応じて外部専門家も起用しながら、アンケート調査や口コミ情報を収集し、旅客流動分析や観光客分散化策の検討、観光商品の造成・プロモーションを専門的に実施している。同観測所が県、市、DMOに対し施策の提言を行う一方、県、市、DMOは同観測所に対して予算及び人材を拠出す

表2 バルセロナにおける宿泊施設の地区別立地規制

地区 ^{注1)}	規制内容
地区1	一切のホテル等の新規立地を規制するゾーン
地区2	既存の施設が閉鎖した場合に、最大密度 ^{注2)} の範囲内で新たに閉鎖した施設と同数の部屋数の施設が立地可能
地区3	最大密度の範囲内において新たな施設の建設及び既存施設の拡張が可能
地区4	再開発区域。観光用アパートホテル（HUT）の新規立地は非許可

注1) 地区1～4のほか、歴史地区と幹線道路沿線は別途規制あり。

注2) ブロックの住宅戸数に占める観光用アパートホテルの割合が1.48%以下またはブロックの観光用アパートホテルの戸数が10戸以下。

国土交通政策研究所（2018）、バルセロナ評議会ウェブサイトより作成

る。また、同観測所は検討したプランを民間企業にも共有している。

具体的な施策例としては、表2で示したように、観光用宿泊施設特別都市計画を制定して宿泊施設の地区別の立地規制を実施している。このほか、カタルーニャ州の州都であるバルセロナとその他の地域で観光税の差異化を図っている。カタルーニャ州によると、この規制によって、バルセロナの観光用アパートホテルの数は9,600戸に制限されたほか、6,000戸の違法なアパートが閉鎖された(Doug, 2019)。このように、観光用施設の立地規制や観光税を他の地域よりも高く設定することで、観光客がバルセロナに集中しないようにしている。これは都市計画に踏み込んで、場所による観光客の分散化に取り組んだ事例と言えよう。

(2) アムステルダム

1) 背景

バルセロナと同様、アムステルダムにおいても、観光客の増加による問題を抱え、対策を講じている。アムステルダム市の観光客が増加し始めたのは2013年頃である。当時、欧州債務危機に端を発する経済危機により、オランダの経済状況は低迷していた。しかし、2013年の王立美術館や動物園の改装オープンを機に、積極的にアムステ

ルダム観光のプロモーションを行った結果、多くの観光客が訪れるようになった。そして、新興国の経済成長やLCC、Airbnbの発展に伴う個人旅行の簡易化、クルーズ船の増加等を背景に、その後、オランダを訪れる外国人訪問客数は増加の一途を辿り、2017年には約1,800万人（対2012年で約1.5倍）となっている（世界銀行,2020）。そして、このうちの約4割がアムステルダムを訪れている。

観光客の急激な増加に伴い、アムステルダムにおいても様々な問題が指摘されるようになっていく。まず、バスやトラム、街路の狭い中心市街地の路上等が混雑し、住民、観光客双方の利便性が損なわれるようになった。これに加え、ゴッホ美術館やアンネ・フランクの家等、一部の観光施設では、時期や時間帯によっては快適な見学が困難になるほどの混雑が生じるようになっていく。

2) 観光客の分散化手法

— トラベルカードのデータに基づく時間による分散化

このような事態への対応の一つとして、市の観光局では、観光客向けに販売しているトラベルカード「シティカード」を用いた対策を講じている(表3)。具体的には、「シティカード」内の電子チップに保存されているデータを活用し、観光

表3 シティカードの概要

券種	24 時間券	48 時間券	72 時間券	96 時間券	120 時間券
料金 (ユーロ)	65	85	105	120	130
特典	市営交通 (地下鉄, トラム, バス, フェリー) が期間中乗り放題, 自転車レンタル, 運河クルーズ, 70 以上の美術館や催し物の入場無料, レストラン・劇場・周遊旅行の優待割引				

アムステルダム市旅行情報ウェブサイト

客の行動を分析し、混雑を緩和するための方法を考案している。そして、シティカードの利用圏域を広げるほか、美術館等でシティカード保有者専用の時間帯枠を設けることで、時間による観光客の分散化を図っている。

一方、観光客への情報提供により、場所による分散化も試みているが課題も残る。市は、シティカード購入者に対し、スマートフォンからのダウンロードが可能な観光に関する情報を得るためのアプリを提供している。シティカードを提供するプラットフォームとなるウェブサイト「アイアムステルダム」のデジタルプロデューサー兼開発者である Jan Frejlink 氏によれば、このアプリの効果について、観光客が主にどこに行くのかは分かるものの、市内中心部から周辺エリアに観光客を分散化させるには、まだ長い道のりがあるとのことである。このため、美術館やその他の観光施設が、観光客に最適な訪問時間を示すための独自のシステムを開発することが極めて重要であると指摘する。一方で、観光客の目的地にリンクするアプリの利用者が僅かであるということ、また、類似のアプリが多すぎるということが問題であると指摘している (Pianta and Ajres, 2020)。

(3) 京都

1) 背景

観光客の分散化を図る施策は、国内においても行われてきた。訪日外国人にとっての観光地とし

て人気の高い京都では、市バスの混雑や宿泊施設の乱立が、地域住民の生活に支障をきたすほどの悪影響を及ぼしてきた。また、特定の時期や時間帯に需要が集中し、観光産業における安定した雇用の確保も難しくなっている。

2) 観光客の分散化手法

— ウェブサイトの閲覧解析によるマネジメント

これらの問題意識から、市では混雑緩和に取り組んできた。その一つが、2018 年度から実施されている、公益社団法人京都市観光協会 (DMO KYOTO) との共同プロジェクト「とっておきの京都～定番のその先へ～」である。同プロジェクトでは、京都の市街地から離れた伏見、大原、高雄、西京、京北、山科の6 エリアを重点地域に掲げる。そして、各地域の団体等とも連携しながら、6 エリアの情報プラットフォーム「とっておきの京都プロジェクト」ウェブサイトを開設し、各エリアのまだ知られていない隠れた名所やグルメ、四季折々の風景等の魅力発信を行っている。

この結果、各エリアの観光地としての認知やブランディングが進み、各種メディアでの露出が拡大した。そして、一部のエリアでは観光客の増加がみられつつある。しかし、清水や祇園、伏見周辺では、依然として観光客の集中がみられることから、AI や ICT を活用した観光需要のマネジメントの強化が図られている。

例えば、観光客のウェブサイト閲覧解析によるマネジメントである。これは、2018 年度に市の

支援の下、DMO KYOTO が京都大学経営管理大学院と共同で実施した、分散化促進のための情報提供に関する実験に基づいている。具体的には、まず、京都の観光情報に関するウェブサイト「京都観光 Navi」(日本人観光客向け)及び「Kyoto City Official Travel Guide」(外国人観光客向け)上で、日本や海外、特に中国語圏の観光客に対して観光、交通、混雑等の情報発信を行った。次に、彼らの観光行動や経験、感情の変化をリアルタイムに解析・可視化し、情報発信が観光行動に影響するかを測った。そして、日本や海外の観光客の情報行動についての理解を深め、それぞれの異なる目的やニーズ、価値観に対応した個別化した情報発信や働きかけを行い、観光客の分散化を図ることが可能かを探った。この実験に基づき、2019 年末から、「京都観光 Navi」の年間約 2,500 万件の閲覧状況を解析し、閲覧者のニーズに沿った分散化に寄与する情報(検索スポット周辺の穴場情報等)や特典等を検討・発信している。これは、リアルタイムでの情報収集、解析、発信により、場所及び時間の両面から分散化を試みた取り組みと言えよう。

おわりに

—今後、持続可能な発展に向けて観光地に 求められること

以上、場所による観光客の分散化と時間による観光客の分散化という視点から、オーバーツーリズムの対策に繋がる手法について事例とともにみてきた。観光客が集中する場所から周辺エリアへの分散化については、アムステルダムの事例に伺えるように、観光客の行動をコントロールする難しさに直面している。バルセロナのように観光公害と言えるほど状況が悪化しているケースでは、立地規制などの荒療治も施されたが、行政による

都市計画にまで踏み込んだ対応が必要となる。また、時間による分散化についても、観光客の分散化の実効性を上げるには、アムステルダムのシティカードの事例にあるように施設の利用時間帯のコントロールも必要になってくるであろう。

一方、効果の検証については今後の課題であるが、京都の事例にみられるように、観光客の行動に関するデータを活用したマネジメントは、今後、検討の余地があるのではないだろうか。観光客の流動がリアルタイムで可視化されることで、現状を把握し、課題をより明確にすることが可能となる。その情報を収集、解析、発信することで、観光客の行動変化を促し、よりスマートな形で場所による分散化や時間による分散化を図ることも期待できよう。

新型コロナウイルスの流行は、人々の価値観やライフスタイルに変化をもたらした。オーバーツーリズムの対策のひとつである観光客の分散化対策は、人の密集を避けるウィズコロナ時代の観光地対策としても参考になる対策と考えられる。そして、観光客と地域住民双方の安心感の醸成を図るうえでも有効な対策と思われる。我が国の観光施策においても、今後、インバウンドへの過度な依存や観光客の入込人数を目標とした観光地のあり方の見直しが求められる。

[主な参考文献]

- ・アムステルダム市旅行情報ウェブサイト <<https://www.iamsterdam.com/en>> (2020 年 9 月 16 日最終閲覧)。
- ・観光庁 (2019) 「持続可能な観光先進国に向けて」 <<https://www.mlit.go.jp/common/001293012.pdf>> (2020 年 9 月 16 日最終閲覧)。
- ・京都市 (2019) 『『市民生活との調和を最重要視した持続可能な観光都市』の実現に向けた基本指針と具体的方策

- について (中間取りまとめ) ～市民・観光客・事業者・未来四方よしの持続可能な観光地マネジメントの実践～
 <<https://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/cmsfiles/contents/0000260/260038/besshi1.pdf>> (2020年10月20日最終閲覧).
- 国土交通省 (2019) 「環境と観光の両立のための持続可能な観光客受入手法に関する調査業務」 <<https://www.mlit.go.jp/common/001288606.pdf>> (2020年10月20日最終閲覧).
 - 国土交通政策研究所 (2018) 「持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究 (概要)」 <https://action.jnto.go.jp/wp-content/uploads/2018/05/180525_reportsummary_PRIOLITT.pdf> (2020年10月20日最終閲覧).
 - 国立大学法人京都大学経営管理大学院 (2020) 「『京大観光 MBA と連携した京都観光のマーケティング開発に関わる協同研究』事業報告書『観光客の分散化につながる情報行動の変容』に関する共同研究プロジェクト」 <https://www.gsm.kyoto-u.ac.jp/images/2020/2020_news/news_20200720_smba_report.pdf> (2020年10月20日最終閲覧).
 - 高坂昌子 (2019) 「求められる観光公害 (オーバーツーリズム) への対応——持続可能な観光立国に向けて——」, JRI レビュー, Vol. 6, No. 67.
 - バルセロナ評議会ウェブサイト <<https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistics/en/>> (2020年10月27日最終閲覧).
 - 山田紀子 (2020) 「観光客急増に対して京都市が打ち出した具体策, 市バスの混雑対策から AI による予測活用まで」 トラベルボイス観光産業ニュース <<https://www.travelvoice.jp/20200106-144107>> (2020年8月19日最終閲覧).
 - Doug (2019) “The Regulation of Tourist Rentals in Spain”, WordPress, 11 November 2019 <<http://buyinghomespain.com/index.php/2019/11/11/the-regulation-of-tourist-rentals-in-spain/>> (2020年10月16日最終閲覧).
 - Pianta, Loredana and Alessandro Ajres (2020) “OVERTOURISM: CROWD CONTROL THROUGH ICT SOLUTIONS, “MATCHUP, 26 February 2020 <<https://www.matchup-project.eu/news/overtourism-crowd-control-through-ict-solutions/>> (2020年10月16日最終閲覧).
 - UNWTO (2018) “‘Overtourism’? — Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary” (日本語版) <https://unwto-ap.org/wp-content/uploads/2019/11/overtourism_Ex_Summary_low-2.pdf> (2020年9月16日最終閲覧).