

個別記事

「京都市の観光政策」

京都市観光MICE推進室

観光戦略担当部長 植垣 浩太朗 様

―昔からの観光都市として知られる京都市ですが、市にとって観光が果たす役割はどのようなものですか。

大きな役割としては、経済効果が非常に高いことが挙げられます。加えて、外部の人々の目に触れることで文化が磨かれるという側面もあります。観光客にお金を使ってもらっただけではなく、得られた収益を文化財の修繕などに活用して、経済と文化が相互に循環する仕組みを目指しています。

また、京都市では、5年ごとに観光振興計画を策定しています。2019年にはユネスコとUNWTO（国連世界観光機関）と共に

国際会議を開催し、観光の新たなモデルを提示しました。このモデルでは、地域コミュニティ、観光文化の三つが相互に連携し、それぞれが高め合う形を提唱しています。ここでの「文化」とは、文化財のみでなく地域に根付いた生活文化も含みます。京都の地域社会は、住民一人ひとりが『自分たちの地域を自分たちで作る』という意識を強く持っているように感じます。こうした意識こそが、文化や観光を支える原動力となっています。

―コロナ禍を経て観光客数も回復してきているようですが、観光のあり方に変化はありましたか。

コロナによるパンデミックは観光のあり方を考え直すきっかけとなり、数を追い求める観光から脱却して、持続可能で質の高い観光を目指す方針を明確に打ち出しました。しかし、その方向性は年間5000万人以上の観光客を迎えた十数年前から既にありました。そのため、コロナ前後で観光のあり方が大きく変わったわけではありませんが、コロナ禍はその方向性を一時的にリセットする機会となったのです。この直前に、観光と市民生活の調和というテーマを明確にし、「観光・文化京都宣言」を採択することで、観光の新たな方向性を打ち出しました。コロナ禍を経た京都市の観光方針は、市

民生活との調和を重視しながら、訪れる人々にも地域文化の本質的な魅力を深く理解し体験してもらう質の高い観光を目指しています。

―全国的に持続可能な観光が推進されていますが、京都市では国に先駆けて取り組まれてきたのでしょうか。

「暮らすように旅する」といった観光の形は、最近国でも推進されていますが、京都市では以前から取組を進めています。コンセプトとしては、1日だけの日帰り観光ではなく、長期滞在を通じて、地域住民の暮らしを肌で感じながら観光を楽しむスタイルを提唱し

ています。観光客が地元の人々の生活や文化に触れ、より深い体験を得ることを重視しており、これが持続可能な観光に繋がるものと考えています。

―市民生活と観光の調和について、どうしても意見の食い違いがあるように感じますが、宣言の際に意見の衝突はなかったですか。

宣言は、持続可能な観光として市民生活との調和を第一義としているので、そこに反対する人はほとんどいないのではないかと捉えています。理念としては受け入れてもらえていると思います。

―「観光・文化京都宣言」の前後で、観光に携わる人々の意識にも変化が見られましたか。

コロナ禍で観光客が激減したことで、観光が京都経済にとっていかに重要であるかを実感した人が

多いと思います。一方で、観光客が少ない静かな京都の魅力も改めて認識されました。

現在、観光客数はコロナ前の水準まで至ってはいないものの、実生活に影響が出ていることから、市民の中には観光に対して複雑な思いを抱えている人もいることは事実です。

一方で、観光客側でも持続可能な観光を意識し、地域文化や環境に配慮する人が増えてきています。このトレンドを無視すると、呼び込みたい質の高い観光客が離れてしまう可能性があることを業界も理解しているため、持続可能な観光に向けて協力的な事業者も増えてきています。

―観光に携わる様々な立場のステークホルダーと協力・連携していくことの難しさはありますか。

観光業界には経済的なインセンティブがある一方で、市民の中に

は観光客の増加に対して慎重な姿勢を示す方もいます。地域ならではの独自の価値観や思いが影響し、それが意見の違いとして現れることもあります。例えば、観光客を積極的に受け入れている神社仏閣・事業者がある一方で、地域住民の中には静かな暮らしを望む声もあり、これらの意見をどう調和させるかが課題です。さらに、地域ごとに意見や優先順位が異なることに加えて、伝統的な価値観や関係性が観光のあり方にも大きく影響します。その中で、市が調整役として多様なステークホルダー間の合意形成を進めるにあたっては、特に繊細な対応が求められます。

多様な価値観や思いを持つ人々の間で対話を深めながら、観光が地域にとってより良い形で発展していけるよう、引き続き取り組んでいきます。

―インバウンド観光客の増加をどのように評価されていますか。ま

た、インバウンド観光と市民生活のバランスを取るために、どのような取組をされていますか。

統計上、2023年時点では、インバウンド観光客数はまだコロナ前の水準には戻っていません。しかし、足下では、市内主要ホテルの宿泊者数に対する外国人宿泊者の割合は過去最高となっており、日帰り客数が減少して宿泊者数が増加していることは良い傾向です。また、消費額も過去最高を記録しており、相対的には良い状況と言えます。特に外国人観光客は、長期滞在することが多く、消費額も比較的高い傾向があります。

国が国際観光を推進する理由として、日本の人口減少に伴う国内旅行市場の縮小に対して、外部からの資金を取り入れて地域の活性化を図るという目的がありますが、その点においてインバウンド観光の増加は喜ばしいことです。ただし、どのような観光客に来てもら

うかが重要です。爆買いを目的とした日帰り観光客は地域経済への貢献が少なく、混雑を引き起こすなど、かえって負の影響をもたらす可能性があります。一方で、京

都の文化や伝統に敬意を払う観光客が増えることは望ましく、宿泊を伴い、地域と調和した体験を楽しむ観光客をターゲットにすることが重要です。こうした観光客はサステナブルツーリズムを重視しており、地域との摩擦も少なく、良い影響を与えることが期待できます。

インバウンド観光を一括りにするのではなく、ターゲットを絞ったマーケティングが必要です。それでもなお、異なる文化圏から来る観光客であるが故にマナー問題が発生することもあります。これに対処するため、マナー啓発を強化するとともに、観光地の過密化を防ぐべく観光の分散を進める取組を推進しています。

―観光の分散について、観光客感情としては有名な観光地に行きたくなるとは思います。どのように対策していますか。

観光の分散は、京都市をはじめ、世界的に取り組まれている課題ですが、実際に成功した事例はまだまだ少ないのが現状です。京都では、「とっておきの京都プロジェクト」を進めており、京北、大原、山科など六つの地域を選定し、プロモーションや魅力的なコンテンツの提供を行っています。しかし、初めて訪れる観光客が清水寺などの有名な観光地に行きたいという気持ちを完全に抑えることは難しく、旅行者の行動変容にはまだ課題があります。

とはいえ、京都はリピーターが多いことが特徴です。実際、訪れた日本人観光客の半数以上が10回以上訪れているという調査結果もあり、外国人観光客にも一定のリピーターが存在しています。この

ため、リピーターを分散させることが観光地の負担を軽減するためには重要だと考えています。

―近隣観光地をプロモーションしていくにあたり、事前に地域との調整は行っていますか。

各地域団体との調整は行っています。観光客を呼びたいという声は多く、例えば大原では、30〜40年前には大学生がドライブで多く訪れていたそうですが、最近ではドライブする人が減少しているため、もっと観光客を呼んでほしいという声も聞かれます。ただし、地域によって観光客を歓迎する地域とそうでない地域があり、観光客が訪れたい場所と地域のニーズが必ずしも一致するわけではない点が難しいところです。

現在はSNSのインフルエンサーを活用して地域の魅力をアピールする取組なども行っています。

―外国人観光客ごとに観光に求めるニーズは異なりますか。中には空いているスポットに行きたいと考える人もいないのでしょうか。

観光に求めるニーズは人によって異なると考えています。一部の観光客は、人々が訪れている有名なスポットに行きたいと思う一方で、空いている場所やあまり知られていない場所に行きたいという層もいます。このようなニーズは、出身国や所得層によって異なるため、ターゲットを細かく設定し、それに基づいたプロモーションを行うことが重要です。また、観光地のターゲット層を明確にするためのペルソナ（ユーザー像）の設定は、地域任せにすると難しい部分が多いため、行政やDMO（観光地域づくり法人）がその役割を担うことが重要だと考えています。

— 文化的な背景やニーズが異なるため外国人のターゲットイングは難しいそうですね。

確かに難しい面があります。そのため、京都市はニューヨーク、ロサンゼルス、シドニー、台北、パリ、ロンドンなどに拠点を構え、

現地の広告会社やメディアと契約して情報収集を行っています。これにより、現地メディアを通じて発信すべき情報を広めてもらっています。ウェブサイトでの情報発信には限界があるため、現地メディアへのリーチを強化することが非常に重要だと考えています。

— リピーターだからこそ以前訪れた場所にもう一度行きたいというニーズもあるのではないのでしょうか。

そのようなニーズもあるかもしれませんが。例えば、ステイブ・ジョブズが苔寺を何度も訪れてい

たという話もあります。リピーターがお気に入りの場所を持ちつつも、他の新しい観光地にも足を運んでくれることはとても嬉しいことです。観光客の内心の動きに関しては、実際にどう感じているのかを正確に把握するのは難しい部分もあります。

— 混雑対策として、6月から観光特急バスが新設され市バス観光系統の増便も行われましたが、効果はいかがでしょうか。

観光特急バスは、運行開始から4ヶ月で1日あたり約2200人の利用がありました。この人数が多いか少ないかは捉え方によりますが、観光特急バスがなければ、その2200人が通常の市バスを利用していたことを考えると、一定の効果はあったと言えます。特に、10月の3連休中には累計で10万人の利用者を記録し、かなりの利用があつたことが分かります。

これまでも観光ハイシーズンには臨時増便を行ってきており、観光特急バスはその延長線上にある取組であるとともに、市民利用と観光利用の棲み分けの促進を狙いとした取組でもあり、混雑緩和には一定の効果があつたと考えられます。一方で、混雑緩和の有効性をどう数値的に検証するかは現在検討段階にあり、混雑緩和の効果とが重要だと考えています。

— これだけバスが市民の足になっている状況だからこそその問題であり、バス路線が発達している利便性が観光都市問題と衝突する面がありますね。

観光地と居住エリアが近接・混在しているという京都の特性故に生じてしまう問題ですよね。路線バスのルートを変更しようにも、一度導入したサービスを中止することは行政として難しいため、現

行の路線やサービスを維持しつつ、観光客と市民双方にとつてのバランスを取る必要があります。そこで、対応策のひとつとして、市民に対して観光の経済効果をPRするため、観光によるメリットを記載したリーフレットを作成しています。その中では、市バス路線の増加やタクシーの台数増、観光客の増加による経済的な効果について説明していますが、抽象的な表現を含むため、市民には伝わりにくいかもしれません。そのため、例えば、宿泊税の活用による先斗町の電柱地中化のように、具体的な施策や目に見える変化を示すことで、市民にとってわかりやすいものに改善していく必要があると考えています。宿泊税の使途について、観光客と市民双方にとつてメリットのある形で検討を進めています。

— 観光客の増加が環境や文化財に与える影響と、その対策について

教えてください。

環境への影響としてごみ問題が挙げられますが、ポイ捨てなどの問題が本来に観光客によるものかは慎重に考慮する必要があります。実際にはカラスの影響も多いほか、外国人観光客がいらないコロナ禍に鴨川の土手がごみにより汚れた事例もあります。一方で、ごみ問題が発生していることは事実であるため、対策として収集回数増加や時間帯の変更、商店との連携によるごみ袋の交換などを行っています。これにより、ゴールデンウィーク期間中にごみの散乱問題は抑制されました。加えて、エコバッグを使用し、持ち帰りを促進するなどのマナー啓発も進めています。文化財については、コロナ前に嵐山の竹への落書きなどが問題になりましたが、コロナ後はそうした事例は減少しました。一方で、舞妓へのパパラッチ問題は依然として残っています。要因として、

文化や公共物に対する認識の違いによる影響が大きいと考えており、外国人観光客向けにマナー啓発を進めています。啓発資料で文化の違いまでを説明するのは難しいため、個別の行動に焦点を当てたマナーの提示を行っているところで。しかし、旅行中は気分が高揚して啓発資料に目を向けにくい状況にあるため、旅行前に日本のルールをアピールすることも重要だと考えます。そこで、J N T O（日本政府観光局）の支社を通じて事前に注意喚起を行う取組も行っています。京都特有の問題としては舞妓パパラッチくらいで、外国人観光客に対するマナー啓発は全国的な課題となるため、飛行機内や入国審査時の待機時間を活用したPRなど、国単位での対策が求められます。

—どのような媒体で啓発していますか。

主に電子媒体を通じて啓発しています。例えば、京都駅や関西国際空港のデジタルサイネージに表示したり、バスや私営地下鉄の車内に掲示したりしています。すべての情報を一度に掲載するのは難しいため、場所にに応じて特定の情報をピックアップしてPRしています。

—DMOや事業者、その他ステークホルダー等とどのように連携されていますか。また、市の観光施策担当部署にはどのようなスタッフがいっていますか。

DMOとの関係では、市が全体方針を策定し予算を確保した上で、DMOが実行を担当しています。また、DMOには市役所の職員も出向しており、頻繁に顔を合わせ、協力して取り組んでいます。市役所の観光施策担当部署には、現在民間からの出向職員はおらず、すべて定期異動を伴う行政職員が

担当しています。

民間の知見に関しては、DMOが担っており、非常に熱心に活動してもらっているため、大きな問題は無いと考えています。さらに、DMO以外にもMICE（会議・報奨旅行等）誘致を担当しているコンベンションビューローとも連携しています。

—国、京都府及び他の自治体や国際の観光地等とどのような連携を図っていますか。

国とは、職員派遣などを通じて連携があります。京都府とは府市連携に力を入れて取り組んでおり、例えば「とっておきの京都」（隠れた穴場観光地の発信）は市内限定のプロジェクトですが、府域では「もうひとつの京都」などの取り組みが行われています。さらに「海の京都」「森の京都」「お茶の京都」「竹の里・乙訓」といった地域ごとのプロジェクトが進行中

で、最近では「まるっと京都」プロジェクトにより、市域と府域を連携させた周遊の推進が行われています。

他の自治体との連携では、観光客誘致において広島DMOと相互誘客協定を結び、インバウンド関連事業者の勉強会なども行っています。広島はピースツーリズムを推進していますが、両者でコンセプトが重ならないため、双方にメリットがあります。今後は、近隣の奈良県や滋賀県との連携強化も課題であると考えています。

また、海外都市との連携もあり、先日、DMOのスタッフがアムステルダムやヴェネツィアを訪問して共通課題に関するヒアリングを行いました。海外に設置している情報収集発信拠点を通じた情報交換も活発に行っており、今年から中国の拠点を復活させたところからです。

―宿泊税を導入されていますが、その成果と課題について教えてください。

宿泊業者にとっては、宿泊税の徴収にかかる事務コストが大きく、税率変更の際にはシステム改修などの追加コストが発生します。また、観光客に対して追加費用を上乘せすることへの忌避感もあるため、宿泊事業者に対してはその用途についてしっかり説明して理解を得ることが重要です。市民に対しては、観光客から徴収した宿泊税をどのように使っているかを明確にし、宿泊税が自分たちの生活向上に役立っていることを実感してもらうことが大切です。

―世界的には税をかけていくことがトレンドになっていますが、京都市も税率を上げる動きになって

いくのでしょうか^⑤。

なっていく可能性はあると思います。宿泊税は、地域の発展や観光の持続可能性を支えるために導入されたものであり、市民から「やめてほしい」といった反対の声はほとんどないという状況です。また、観光客自身も、サステナブルツーリズムへの意識が高まっており、自分たちが地域を守る一助として税を支払うことに対して抵抗感を示さないケースが増えてきています。実際に、ヴェネツィアでの入島税実証実験の話を聞きましたが、税を払うことに抵抗感を示す人はほとんどいなかったそうです。税の使途を明確にし、納税者がその効果を実感できるようにすることで、さらに推進されていくのではないのでしょうか。

―体験型ふるさと納税は観光客の

増加に効果的かどうか、ご意見を聞かせてください。

体験型ふるさと納税は、観光客の増加というよりは、リピーターの増加や旅行の質の向上を目的として行っています。特に高額な寄付コース（例えば65万円や100万円のコース）は、単に旅行券を配布して観光客を呼び込むだけでなく、地域に対する意識を高め、旅行単価を向上させることを期待しています。

―観光部署として体験型ふるさと納税の効果を感じられていますか。

観光客のうち、体験型ふるさと納税の寄附者がどれだけ含まれるか具体的なデータはありませんが、売れ行きは良いと聞いています。数値を正確に把握するために、寄附者に対するアンケート調査を行

（注）2026年3月から税率引き上げ予定（インタビュー時点では未発表）

うことで、体験型ふるさと納税が観光に与える影響を測ることができるかもしれないですね。

また、体験型ふるさと納税以外に、9月から外国人観光客から寄附金を募り、返礼品として電子ギフト券を発行する「Preserve Kyoto Gift (プリザーブ キョウトギフト)」の取組を開始しました。宿泊客のみでなく日帰り観光客からもコスト負担を促進する方法として、こうした仕組みを活用していくことが考えられています。

―京都市の観光における強みと弱みは何だと考えられていますか。

強みは、長い歴史と豊かな文化、そして都市格だと思っています。京都は世界的に認知されており、海外の観光客からも人気があるため、MICEなどの国際的なイベントでの集客力が高いです。加えて、市民が観光支援に対して強い意識を持っており、市民の協力が観光

の発展に大きく貢献していると感じています。

弱みは、観光の分散ができていないことです。オーバートーリズムと言われる要因として、観光客が東山や嵐山などの特定の地域に集中しやすく、その結果、時期や時間帯によって過密状態になることがあります。

このような状況を解消するために、時期・時間・場所の分散化が非常に重要だと考えています。また、観光の重要性について市民の理解を得ることも課題です。宿泊税など観光から得られた収入が市民生活にどのように役立っているのかをもっとしっかりと説明し、市民の理解を得ていく必要があります。

―今後特に力を入れていくべきだと考えられていることはありますか。

まず、グリーンツーリズムがあ

ると思います。海外からは自然を楽しむ観光が非常に人気なので、トレッキングなど自然環境を生かした観光を推進していきたいです。

京都には京都一周トレイルが整備されており、自然を楽しむための素晴らしい場所があるので、周辺地域との連携を強化しながら、滞在型観光の需要を高めたいと考えています。また、新たな観光のあり方として人に焦点を当てる観光が考えられます。京都には歴史と文化が培った人物が多く、そのような人々との交流によって観光客に新しい魅力を提供できる可能性があります。京都ならではの人と人との絶妙な距離感を生かして、心が満たされるような交流の場を設けることが今後のトレンドになるかもしれませんね。

―京都市の観光を推進していくために住民（特に京都市に住む学生）に伝えたいことはありますか。

私たちが推進している政策に、市民共感の輪の拡大があります。実は多くの市民がまだ知らない地域の良さがあるはずだと思っています。自分の住んでいる地域はあまり観光しないですよ。京都にはまだ知られていない素晴らしい場所や文化がたくさんあると思うので、お寺や神社、祭りといった地域固有の文化にもっと触れることによって、歴史の深さを知り、京都をもっと好きになってもらえたらうれしいです。

特に若い人たちには、これらの文化を次の世代に継承していくてもらいたいと思っています。京都には長い歴史があり、他の地域からも多くの文化を受け入れて発展してきました。例えば、祇園祭の鉾に飾られている絨毯はシルクロードを経由して京都に渡ってきたものです。このように、京都の文化は他国からの影響を受けながら発展し、今の形になっています。私たちの文化は、単に保存するもの

ではなく、常に進化してきたからこそ今も息づいています。停滞は衰退を意味します。だからこそ、地域の人々がその変遷を理解して文化を受け継いでいくことが重要だと考えています。

また、観光推進においては、観

光、経済、文化は三位一体だと思っています。外からの視点がないと自己満足に終わり、お金を落としてもらうことができなければ、地域は成り立たなくなってしまう。SNSで注目を集めるだけではなく、市民が本当におすすめし

たいスポットに共感してくれる人々に来てもらうことが大切です。単に美しい写真が撮れる場所ではなく、そこにどんな体験があり、どんな人々と出会えるのかという点に焦点を当て、実際に体験して発信してもらうことが重要です。そ

のためには、まず自分たちがその場所を本当に好きになることが必要だと思っています。

（インタビュアー・鷺見茉莉子）

植垣 浩太郎

うえがき こうたろう

京都市役所産業観光局観光MICE推進室観光戦略担当部長。
東京大学経済学部卒、シカゴ大学（公共政策学）修了。
2008年国土交通省入省。
鉄道局等を経て、2022年7月より京都市役所に出向。