

京都市におけるオーバーツーリズム期の簡易宿所の変容と急増が地域に及ぼす影響に関する研究

龍谷大学大学院政策学研究科博士後期課程 川井千敬

1 研究の背景

近年日本では観光産業を基盤とした国づくりへの機運が高まっていた。訪日外国人観光客は年々増加し、2018年には3,000万人を突破するとともに、宿泊需要は急激に高まった。本研究の対象地である京都市では、観光客数は2016年に過去最高の5,684万人を数え、インバウンド観光は大きく伸長した。観光産業の成長は大きな経済効果を期待されつつも、一方で宿泊施設は地域としばしば摩擦を生じさせ、オーバーツーリズムの負の側面が顕在化した。観光活動が急速に活発化したことにより、都市問題が浮上した。地区内の敷地の多くが宿泊施設に転換され世帯の減少を招き、住宅価格の高騰が引き起こされ、住民の立退きも発生した。こうした状況は地区の低俗化を招くとされ、地域構造の変容をもたらした。

以上の背景には、2018年に法制化された住宅宿泊事業（いわゆる「民泊」）ならびに旅館業法に基づく簡易宿所営業の許可を取得した、宿泊機能に特化したタイプの宿泊施設の急増が考えられる。1957年の旅館業法改正によって制度化された簡易宿所は、現在も法令上の定義は「多数人で共用する構造設備を主とする施設を設け、(中略)下宿営業以外のもの」としており、簡易宿所営業追加時と同文である。簡易宿所の緩やかな構造規定および曖昧な定義と立地制限の不在は、オーバーツーリズムの一要因となったと捉えられる。

観光および宿泊施設に対する適切なコントロールが急務とされ、国際観光都市では全市的な宿泊施設の抑制プランや、宿泊施設の立地規制が展開されてきた。京都市では、新たな宿泊施設の形態として定着化した民泊に対しては立地制限や営業日数制限を設け、規制強

化の傾向にあるが、一方で簡易宿所に対する立地コントロール等の法的規制や抑止的な対応は依然として不在である。

こうした状況の中、京都市では「持続可能で満足度の高い国際文化観光都市」の達成に向けた取り組みとして、「増加する観光客の分散化と市民生活と調和した観光地経営」を行うことを示している。また、「京都市宿泊施設拡充・誘致方針」に基づく取り組みの展開を見ても、市は多様な宿泊施設の確保と市内全域への立地分散させる方向性を求めているが、いずれも実効的な施策を実装し得ていない。

以上のように、オーバーツーリズムの状況やその対応については研究論文や書籍等で明らかになっており、また、ポスト・コロナへの提言はなされているものの、オーバーツーリズム期に急増した簡易宿所に着目した地域への影響の検討は十分でない。

一旦はコロナ禍によりストップしたオーバーツーリズムであるが、再び観光産業が活況となりつつある。そうした対応に向け、オーバーツーリズムの経験をふまえた観光都市・地域社会が、アフターコロナの宿泊施設の展開策に考慮すべき知見を明示することが必要である。

2 研究の目的

以上の背景を踏まえ、本研究は以下の5点の目的を設定した。

①簡易宿所の発展過程を、原初の簡易宿所の成立と、売春防止法との関わりおよび簡易宿所創設時の議論から明らかにし、簡易宿所がいかにして曖昧性を獲得したかを検証する。

②京都市におけるオーバーツーリズム期の簡易宿所の急増と変容の要因を、観光および宿泊関連政策の変遷を示しながら明らかにする。

③オーバーツーリズム期に急増した簡易宿所と地価上昇との関連を中心的に分析し、住環境の観点から地域への影響を明らかにする。

④新型コロナウイルスの影響により、廃業が増加した簡易宿所の状況と廃業後の用途、また優勢となった宿泊施設の類型を見出すことで、現在の簡易宿所の特徴を明らかにする。

⑤以上を踏まえ、コロナ禍を経て再びオーバーツーリズムの現象が懸念される京都市において、今後の簡易宿所の対応策に向けた示唆を与える。

3 研究の構成

本研究は、以上のような簡易宿所と簡易宿所をめぐる変化を、一連のタイムラインとして捉え、次の三部8章構成とした。

1章序論では、オーバーツーリズムの文脈において、簡易宿所を対象とする妥当性を確認する。また、主に宿泊施設の歴史的展開とオーバーツーリズム期の宿泊施設に関する先行研究のレビューから、本研究の新規性を明らかにする。

第一部では、簡易宿所が旅館業法的一种別に位置付けられる過程を、文献調査を中心に把握し、簡易宿所がいかにしてその特質である曖昧性を獲得し得たか明らかにする。具体的には、2章において、1957年以前の木賃宿から簡易宿泊所の転換と、社会施設が基礎となった簡易宿所の成立、そして同時期に見られた売春宿との関わりを確認する。3章では、1957年の旅館業法改正による簡易宿所創設時の議論から、簡易宿所の枠組みが制度的、建築構造的な弾力性を持ったものに至る背景を明らかにする。

第二部はオーバーツーリズム期の京都市を対象に、4章において宿泊施設に係る観光政策の変遷や対応を概観したうえで簡易宿所急増の背景を示し、5章では簡易宿所の状況を地理情報システム（GIS）から把握しつつ、得られた立地傾向と地価形成の関連を統計的に明らかにすることで簡易宿所の地域への影響を考察する。

第三部ではコロナ禍後の廃業施設の調査を中心に、6章において廃業後の土地利用を、7章において京都市保健福祉局のデータを用いて現在の宿泊施設の特徴を明らかにする。

8章では、以上から導かれた知見をもとに、簡易宿所が地域に与える影響を総合的に考察しつつ、コロナ禍以後の簡易宿所の適切なコントロールに向けた示唆として対応の方向性を示す。

4 結論

簡易宿所は、その法制化以後、きわめて多種多様な宿泊施設を受容してきたが、その背景には、原初の木賃宿の労働者の生活空間としての性質を受け継いだ公的な簡易宿泊所整備および不法に労働者を搾取する民営の簡易宿泊所と、簡易宿泊所での売春宿からの転業のために、他の旅館業に比べ設置基準を緩和し、曖昧な位置付けとして据え置いた経緯がある。その後、インバウンド観光の成長に伴って需要が急拡大した宿泊施設は、その開業の際に設備基準の比較的緩く、定義の曖昧な簡易宿所の営業許可に集中し、簡易宿所によるオーバーツーリズム問題ならびにオーバーホテル問題が浮上したと考えられる。

オーバーツーリズム期には簡易宿所は都市中心部に立地が集中しつつ、よりマイクロに見れば小規模な敷地や密集市街地の路地裏の狭小な建築に入り込んでいった。量的・地理的に拡大した簡易宿所は、不動産価格の上昇を中心とした地域への負の影響をもたらしたが、現在まで簡易宿所の抑止的な対応は不在である。一般に不動産価値が低く、市場に乗りづらい空き家を健全化していく側面は評価できるものの、一方で新型コロナウイルスによって観光産業が大きく停滞した2020年以降は廃業を余儀なくされ、その後も空き家として保留され続けるものも多かった。一度上がった不動産価値は維持され続け、住宅としての再移行はスムーズにいかない可能性は高く、オーバーツーリズムによって空洞化した地区は、ますます居住機能が損なわれるのではないだろうか。

オーバーツーリズム期の簡易宿所は、きわめて短期間のうちに急増、地理的拡大を続け、急速に地域の土地利用構造を変更させた。パンデミック経て、再び観光産業が回復しつつある中でも、現在まで宿泊施設に対する具体的な立地コントロールや建築規制といった計画はない。市は民泊対策を重点的に行なっているものの、より本質的に対処が必要なのは、簡易宿所と、特に宿泊特化ペンシル型のような事業利益を最大化する運営方針をもつ宿泊施設である。地域の居住環境の保全と適切な観光市場の成長のための仕組みづくりが急務である。