

奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島世界自然遺産
令和3年度 第1回 西表島の観光管理計画改定のための作業部会

議事概要

■日時：令和3年10月18日（月）10:00～12:00

■場所：竹富町離島振興総合センター

■出席者（敬称略）

区分	所属等	役職	氏名	備考
行政機関	環境省沖縄奄美自然環境事務所 西表自然保護官事務所	国立公園企画官	浪花 伸和	web
		自然保護官	澤田 史香	web
		上席自然保護官	竹中 康進	
		自然保護官	内野 祐弥	
	林野庁九州森林管理局西表森林生態系保全センター	所長	下田 勝也	
		生態系管理指導官	永山 博美	
	沖縄県自然保護課世界自然遺産推進室	室長	島袋 直樹	
		主任	古田 さゆり	
		主任	宮里 耕平	
		室長	通事 太一郎	
沖縄県観光振興課				
竹富町世界遺産推進室	室長	通事 太一郎		
	主幹(兼)係長	安生 浩太		
地元関係 団体・事業者	竹富町観光協会	会長	大島 佐喜子	
	西表島エコツーリズム協会	副会長	笠井 雅夫	
	西表島交通グループ	代表取締役社長	玉盛 雅治	
	アイランドエコシステムリサーチ	代表	河野 裕美	
	八重山観光フェリー	常務取締役	黒島 一博	
	八重山ビジターズビューロー	専務理事	金城 徹	
専門家	元 NPO法人 沖縄県エコツーリズム推進協議会	元 会長	花井 正光	
	琉球大学	名誉教授	横田 昌嗣	
	北九州市立自然史・歴史博物館	学芸員	中西 希	
	琉球大学国際地域創造学部	教授	越智 正樹	
	九州大学アジア・オセアニア研究教育機構	准教授	田中 俊徳	
運営事務 (受託者)	株式会社ブレック研究所	理事	松井 孝子	
		次長	西村 大志	

■議事

1. 作業部会の設置について
2. 世界遺産委員会決議への対応方針について
3. 来訪者管理計画の改定に向けた検討方針について
4. その他

■配付資料

- 資料1 「西表島の観光管理計画改定のための作業部会」 設置要綱
- 資料2 世界遺産委員会決議対応方針（案）（観光管理）
- 資料3-1 来訪者管理基本計画の策定経緯および概要
- 資料3-2 来訪者管理計画の改定に向けた検討方針
- 資料3-3 西表島における観光に伴う主な負の影響
- 参考資料1 来訪者管理基本計画

■議事概要

○はじめに、沖縄県の島袋室長より開会のあいさつが行われ、作業部会設立の経緯や位置づけ、世界遺産委員会決議への対応方針、今後のスケジュール等についての説明が行われた。

議題1 作業部会の設置について

○沖縄県より資料1に基づき設置要綱について説明が行われた。

○沖縄県から、第2回以降の作業部会は傍聴者を入れて公開で行いたいと考えていること、議事録については第1回分を含めて発言者名入りでウェブサイト等で公開したいと考えていることについて説明があった。

→ (一同異議なし)

議題2 世界遺産委員会決議への対応方針について

○世界遺産委員会決議への対応方針については開会あいさつの中で説明されたため、議題2は省略された。

議題3 来訪者管理計画の改定に向けた検討方針について

○プレック研究所から資料3-1～3-3及び参考資料を用いて、来訪者管理計画の改定方針について説明が行われた。

○質疑応答は以下の通り。

- ・来訪者管理基本計画の基本的考え方は一つ一つは納得できるが相互に矛盾しているところがある。例えば1日ごとの総量規制を定めている一方で滞在型観光を推進している。私も滞在型観光を推進すべきだと思うが、宿泊客の方が自然環境に与える影響はより大きい。現在の基準値から計算すると年間10万泊程度になると思うが、どれくらいの宿泊数を目指すのか、どこまで増やしてよいのかというターゲットを定める必要があると思う。また、目安として数値基準を定めるのは良いと思うが、平準化の方が重要だと言われている。1日あたりの入域観光客数についても、むしろ特定地域への入込客数の方が世界遺産のOUVへの影響は大きくなると思う。

(田中)

→現行計画のどこまでを改定版で踏襲し、どこまでを修正・追加するのかは今後検討する必要がある。島全体への入込客数の話だけでなく、考えられる影響に対してどのような指標や基準値、目標を設けるか、どのようにコントロールしていくのかという方法について加筆する必要があり、そこが改定に当たっての重要な課題だと考えている。それを行った上で、島全体の入域観光客数についての考え方も踏襲すべきかどうか検討していくことになると思う。(松井)

- ・一つ一つの指標も大事ではあるが、全体として何を目指しているのかということ(ポリシー)と、本当に機能するのかということ(実効性)が重要である。滞在型観光への移行は、西表島では何十年来目指してきたことであり、今回の計画でも推進すると書くだけでは何も変わらない。環境負荷は増えたとしても、エコツーリズムとしてじっくり西表島を見てもらうのが大事だというポリシーで滞在型観光を目指してきたと思う。モニタリングの話が先行しているが、

まずはポリシーと観光管理の具体策があったうえで、それがうまくいっているかどうかをモニタリングするべきであり、どのような指標が適切かというのもまずポリシーを決めないと定めようがない。観光管理や滞在型観光推進に対して実効性のある具体策を示して、それぞれについて話をしていかないと今後どのように議論するかが難しいと思う。(越智)

→滞在型観光については、竹富町の観光振興基本計画をもとに記載しているが、町の計画は見直しが行われるのか。(古田)

→竹富町の観光振興基本計画は5年に1度評価と見直しを行うこととしている。前回の改定時から数値目標を出しているが、あくまでも現状からその先に移行することを明確にするためのものであり、観光への影響などを考慮したうえで数字を出しているわけではない。ポリシーをもとに数字を検討して入れていくことはしなければいけないと思う。(通事)

→現行計画は、世界遺産登録の動きの中で受けた観光管理に関する指摘に対応するために作られたという経緯があり、目的の一行目の影響を抑制するということがまさに計画の主目的であった。二行目と三行目は竹富町の観光振興基本計画も踏まえて記載されたが、その整合をとるために何をすべきかまでは時間がなく検討できないまま併記する形となった。田中氏と越智氏のご意見はそれをきちんと咀嚼したうえで滞在型に移行しながら全体の影響を抑えるためにはどうあるべきか、移行するための具体的方法や管理の在り方を具体的に書くべきだというご意見だと理解した。(松井)

→事務局の中でも検討して次回の作業部会である程度出せるようにしたい。(古田)

→竹富町の観光行政の方針との整合を図る必要があることから、竹富町とともに議論していく必要がある。(松井)

→竹富町だけでできることでもなく、八重山圏域全体の話や、県がやらないと町だけでは動けないこともあると思う。(越智)

- ・これまで触れられてこなかった問題点として、気候変動への対応という視点がある。また、町の観光案内人条例によるガイドの認定制度の運用が始まっているが、このところ国内においても国際的なスタンダードとしてUNWTO(国連世界観光機構)も推奨するGSTC(世界持続可能観光協議会)の事業者に求められる資質の指標を示し認証するプログラムを観光庁が導入しつつある。奄美・沖縄の世界自然遺産登録地に関して運用されている認定制度では対応できていないところが多々あるので、時代に即した評価事項への対応ルールを組み込んでいけるとよい。西表島だけに適用するのは無理があるので八重山や沖縄全体で取り組める制度設計が必要となると思う。今回の改訂作業はより広い枠組みの中で検討していただければと思う。(花井)
- ・近く生物多様性の次の10年目標が国際的に合意されるであろう折でもあり、IUCNの指摘への対処措置として改定を行う際には国際的な動向に配慮した視点を意識しておくことも欠かせない。また、前回と今回のIUCNの評価報告書とともにコミュニティとの意思疎通に関する取組が十分ではないのではないかと懸念している。この点についても気にしながら改訂に取り組みたい。(花井)
- ・来訪者管理計画に記載されている概念図では、推薦地(資産)の利用は限定的にしてメインの利用はその外ということになっているが、西表島の現状とは合致しておらず違和感がある。この図があるとそれを目指すのかと誤解してしまうが、実際には推薦地の中で受け入れを行っており、無理がある。西表島でどのような方向を目指すのか記載するとよいと思う。(竹中)

- この概念図は4地域共通の図であり、西表島は他地域とは状況が違うことについて説明が必要だと考えている。(古田)
- 西表島での概念図としては資料3-2の6ページに示した図のような形になると思う。濃い緑色で示した資産には、集団での利用が仲間川と浦内川に入っており、それ以外の色々な場所に7万人程度が入っている。動力船については公園事業として継続し、7万人はエコツアー全体構想と観光案内人条例によって一部のフィールドでは人数制限もしながらコントロールしていく。資産外の青色で囲んだ部分については、周遊観光や集落・文化体験型観光の受入、宿泊の受入の在り方、道路での交通事故やごみや水の問題をどうコントロールしていくかという課題がある。そういったことを含めて、全体の量を抑制しつつ宿泊型で資産の価値を普及させるような観光をどうやって実現していくかについて、今後記載していく必要がある。(松井)
- ・西表島では推薦地での利用がほとんどであり、どの川からも人が入っている。入る人数も増えて道が新しくできている。標高200mとかになると貴重な植物が生えているようなところも自由に歩け、どんどん人に踏まれていく。具体的な影響を考えたときに、自由度を奪うことにはなるが、尾瀬の木道や高地の岩石帯でロープが張られているように、道の利用や管理の在り方については、環境省か林野庁が示すべきである。また、影響についてガイドに共通の意識を持ってもらうことも後回しにできない課題である。この場で話すことかわからないが、どのような推薦地、自然公園にしていくのかということを具体的に議論する必要があると思う。(河野)
- エコツアー全体構想の中で、資料3-2の9ページの図にあるように、陸上で青に塗られた部分は管理して利用していくところ、緑色の部分は観光では利用しないところという切り分けは行った。青に塗られたフィールドの中でどこを歩くのか、といったことはこれから考えていく必要がある。歩道上の裸地の広がりなどについては環境省が調査をしているので、その結果を見て必要であればロープを引くなどの対応を考えていかなければならないだろう。(松井)
- ・ユツンの滝上よりも奥や、横断道のマヤグスクよりも奥などにも、ピンクテープが増えているが、環境省又は林野庁の記載のないものは外している。SNS時代なのでピンクテープがあればだれでも入れてしまうし、景観的にもよくない。一方でここを歩きましょうという目印にはなる。環境省としてはどのように考えているか。(河野)
- 西表島の歩道は管理者がいる場所が少ない。横断道は環境省が国有林から借りて管理しており、大雨の後に倒木等の処理をしたり、迷いそうなところにピンクテープを貼ったりしている。古見岳などは現状では誰も管理していないが、エコツアー全体構想策定の動きの中で、利用するところは管理者を決めるという流れになっているので、今後は管理者が明確になる。ピンクテープはガイドが道に迷わないようにつけているところもある。ある程度は目印も必要なので、どうするのがよいか悩ましい。エコツアー推進協議会の中でも議論していくことになると思う。(竹中)
- 横断道などは林野庁も巡視してテープをつけている。それ以外に地元の方もいろいろな場所にテープをつけている。遭難者の捜索をするときなどにも必要で、安全上大事だという側面もあるので分岐点には付けるべきと考えている。台風などがあると現地の状況が変わってしまうという点でも必要性がある。(永山)
- そうであれば、誰が付けたかわかるようなラベルの入ったものにしてほしい。めったに人が入らないところにもついており、人を呼び込むことにもなる。一長一短であるためどちらがよい

と言いたいわけではなく、管理者としてしっかりした方針を決めて対応していただきたいと思う。(河野)

→環境省、林野庁はそれぞれ名前入りのテープをつけている。それ以外のテープは昆虫採集などでつけられたものもあるのでつけないようにお願いしていく。(竹中)

・管理だけではなく、どのような観光を目指していくのかということが大事だが、どこで話したらよいかわからない。また、それと裏表となる、ルールをどのように遵守させていくのかというのはエコツアー全体構想の話で、ここでは議論しないのか。その辺りの分け方が良くわからなくなっている。(越智)

→来訪者管理基本計画で全体の考え方について書いたうえで、フィールドの利用についてはエコツアー全体構想でコントロールしていくと記載することになる。この会議で、島全体の目標に照らしてフィールド利用の管理の部分に不足があるという意見が出れば、エコツアー推進協議会にそのことについて検討してほしいと議題を渡すような形になると思う。細かいフィールドの利用ルールの内容までこの会議で議論することは難しい。(松井)

・世界遺産委員会の注文にどう答えるかという点で、モニタリングについては良いと思うが、どう実効性のあるものにしていくかということが重要である。エコツアー全体構想の中でも、実際のところガイドの相互監視に任せている部分が大きすぎる。証拠が必要だとかガイド同士の関係性とか、正体不明の事業者に対してどう対応するのかとか、ガイドに任せるだけでは難しいことも多い。ガイドが参加できるマニュアル作りと、その後ろ盾になる条例づくりが重要になってくると思う。(越智)

→ガイドの行為の管理や正体不明のガイドへの対応については観光案内人条例で枠組みを作っており、それに追加していくかどうかという話になる。この会議で来訪者管理基本計画を作る中でこの部分が重要だという指摘があれば出してもらい、それを受けてそれぞれの枠組みの検討の場で議論してもらい、その結果できたものを来訪者管理計画の中にも組み込んでいくことになると思う。具体的な規制等についてはそれぞれ検討の場があるが、この会議では全体を考えてこれが重要だという意見をいただければと思う。(松井)

→個人情報に関する制約などもあり、観光案内人条例で行政措置としてできることは限られると思う。事業者が町民ではなく別の自治体から来た時にどうするのかという課題もある。竹富町が条例で規定する上で、バックボーンとして県の条例を設けるなどしないと、町も動けないかもしれない。これは観光案内人条例に回すということではなくて、県として一緒に考えないといけないと思う。(越智)

→各種の関連会議にはいずれもこの事務局、行政機関メンバーが参加しているので、この場で言うだけであれば情報共有できる。(古田)

・来訪者が自らに対してどう意識付けするかという観点をこれまで組み込めていないと思う。近年はエシカルツーリズムやレスポンシブルツーリズムといった概念も重視されている。要は来るなら覚悟を持って来てくださいということである。この作業部会の検討内容には含まれないかもしれないが、旅行者の意識啓発をだれがどのように普及させていくかという観点も重要である。(花井)

・最初の話題に戻るが、越智氏、田中氏から提案があったように、西表島の観光形態をどうしていきたいのかというポリシーを確定させたいといううえで、それを目指すためにどうしていくか検討す

べきだと思う。これまでに資料3-2の6ページにあるような観光客の数や流れがわかっている、ガイドの人数と連れて入れる人数が決まっていれば、遺産に入る人数の最大値が算定できる。そのような計算をもとに遺産に入る人についてはガイド条例の会議の中で考えればよい。マスの来的に来る人の管理については、例えばそれを滞在型にしたらどうなるかといったことを検討できるデータはそろっている、その状況を把握したうえで、島の人たちの生活、観光による地域への還元などを考慮して、どうしていくのが良いかというポリシーを検討すべきである。現計画では項目ごとに過去のデータから指標や基準値を定めているだけであり、そのようなポリシーを定めない限り IUCN への返答は作れないと感じる。(中西)

→ポリシーは事務局から出すものではなく、地元の方が決めることなので、まずは、それを考えるための数字などの検討材料を出していくことになると思う。(松井)

→その検討を行うのであれば、地域部会を早めに行うことも考えられる。(古田)

・この会議は世界遺産の OUV (顕著な普遍的価値) をどう守るかということで 7 万人をどうコントロールするかという話になると思っていたが、抽象的な話になっている。世界遺産としての保護担保措置は国立公園と森林生態系保護地域であり、条約の責任者は国であるが、環境省と林野庁がオブザーバーのようになって違和感がある。ビジョンを定めること、地域の人の声を聞くことはとても大事なことだが、地域の人が決めることばかりではない。どのような国立公園、どのような森林生態系保護地域として管理するのか環境省と林野庁がお互い調整して方針を出し、その中で地域の人からも話を聞いて整合性を取っていくという話だと思う。(田中)

→国立公園全体としての考え方もあるが、遺産地域について述べると、IUCN は遺産地域に入ってくる 7 万人だけを考えているわけではないと思う。IUCN の現地調査に同行した時に、西表島全体が世界自然遺産というイメージを持たれていた。西表島に来る 30 万人については遺産区域に入らなかったとしても水の使用やごみの排出などにより間接的な自然への影響を生じさせるという感覚を持っていた。また、地域の人不安に思っているように、世界遺産になって環境が悪くなったとか生活しにくくなったということは避けなければいけないので、遺産地域だけの話だけでは不十分だと思う。(竹中)

→地域を重視するのは同意見だが、丸投げしているようにも見える。ノウハウも人員も予算も法的権限も環境省や林野庁が持っている、そこがきちんとビジョンを示したり、どんなことができるのか率先して考えたりしないとよくなる。同じような会議がいくつも開催されては参加する民間事業者には負担になる。核心に迫った議論をしたほうが良い。(田中)

→同意見である。ポリシーと言ったが、ヒアリングなどを行って一から作らなくてもよい。西表島では 2、30 年間議論されてきて答えは出ていると思うので、それを整理して、環境影響はあるが滞在型観光を進めるということを明確にすればいいだけだと思う。(越智)

・地元の意見として述べたい。観光協会では滞在型観光を推進している。昔は航空券を個人で買えなかったのが旅行会社に営業をかけるしかなく、その要望に船会社もバス会社も応えようとして 2 日で 3 島巡らせるといった周遊型観光が始まった。昔は宿泊キャパシティがなかったので、石垣島のホテルに泊まらせて日帰りさせる形態にするしかなかった。駆け足観光で旅行会社の時間に間に合わせるために船が急いで曳き波が生じマングローブが倒れるといった問題も生じたので、それではいけないと努力してきた。認知度やアクセスを向上させるために、都市でイベントを行ったり船便の時間帯の調整をお願いしたりもしてきた。現在、竹富町観光協会

として宣伝を行う際には、西表島だけではなく島ごとの自然や特色をアピールしている。滞在する魅力として星空の資源を活かすため、町内全ての島でガイド講習を行っており、沖縄の農業や漁業と星空の結びつきやリスクマネジメント等について伝えている。また、あるレンタカー業者が台数を減らしたら規制緩和で他の会社が増やして意味がなかったといった話も聞くが、それは全体ポリシーがないからとも感じる。SNSを見て観光客が入ってくるなど、観光客の流れは大きく変わってきているので、そのあたりも参考にしていただければと思う。(大島)

→ 全体的なポリシーを検討するのはこの会議の役割でもあると思う。まずは事務局で検討したい。本日は時間もないので、資料 3-3 の内容については次回に議論できればと思う。(古田)

- ・ この作業部会の役割の一つは、観光管理に関して同時並行で進められていることを、大きなポリシーに照らして整理することである。その中で足りない部分があれば各検討主体に調整をお願いするような形になると思う。もう一つは、世界遺産登録に伴う要請事項に対する回答を出していくということであり、考えられる影響に対してどのように抑制するか検討することになる。OUV だけではなく間接的な影響も含めて検討する必要があると考えられる。越智氏の指摘にあったように影響の議論に偏りすぎるのもよくないかもしれないが、その部分は淡々と整理はしていく必要がある。資料 3-3 はこれまでに出来た意見をもとに観光の行為に伴って出てくる影響を整理したものである。欠落している内容、区分の方法、表現方法などについてご意見があればメールでよいので意見をいただければと思う。(松井)

以上