

## 来訪者管理計画の改定に向けた検討方針

## 1. 世界遺産登録に係る要請事項等

## 要請事項

- a) 特に西表島において、観光の収容能力とその影響に関する厳しい評価が実施され、改定観光管理計画に統合されるまでは、観光客の訪問レベルを現在のレベルに制限する、または現在のレベルより減少させること。

## IUCN 評価報告書における観光管理に関する主な記載

- ・「持続可能な西表島のための来訪者管理基本計画」は 2020 年 2 月に完成したばかりで、そこに記された訪問者数を管理するための規制や対策はまだ実現していない。
- ・当該地域の観光は増加してきており、2013 年には 700 万人以上であった来訪者数は 2017 年には 1,000 万人以上に増加している。一番開発されていない西表島だけでも、年間平均 35 万 2 千人の来訪者があり、住民 1 人に対して 150 人以上の来訪者という比率になる。
- ・西表島ではほとんどの来訪者が推薦資産を訪れるが、他の島でそれぞれの推薦資産を訪れる訪問者の割合を特定することは困難である。
- ・観光による野生生物への脅威には、野生動物の交通事故死に加え、侵略的外来種の導入や拡散の可能性の増加、絶滅危惧種の密猟等がある。
- ・近年、観光産業は拡大しており、持続可能な観光のレベルを十分に評価し、継続的にモニタリングを行う必要がある。

## 2. 要請事項の前提となる現状認識（他の 3 地域と西表島との比較）

## 面積による比較

奄美大島、徳之島及び沖縄島北部では島全体（沖縄島北部は管理計画区域：やんばる三村）に占める資産（世界自然遺産の区域を、以後「資産」という）の割合が、10～20%程度であるのに対して、西表島のみは資産が島の面積の約 72%を占めており、西表島に関しては島の大半が資産として認識されている。

表 1 構成要素の面積比較

県	構成要素	A. 資産面積 (ha)	B. 追加情報で修正された緩衝地帯面積 (ha)	C. 周辺管理地域 (ha)	A+B+C 包括的管理計画区域 (ha)	島全体 (ha)	管理計画区域に占める資産割合 (%)	島全体に占める資産割合 (%)
鹿児島	奄美大島	11,640	14,663	44,932	71,235			16.3%
	徳之島 (a)+ (b) 合計	1,724+791 2,515	1,813+999 2,812	19,458	24,785			
沖縄	沖縄島北部	7,721	3,398	22,904	34,023	120,696	22.7%	6%
	西表島	20,822	3,594	4,545	28,961			71.9%

管理計画区域（A.資産、B.緩衝地帯、C.周辺管理区域）の範囲については図 1 を参照

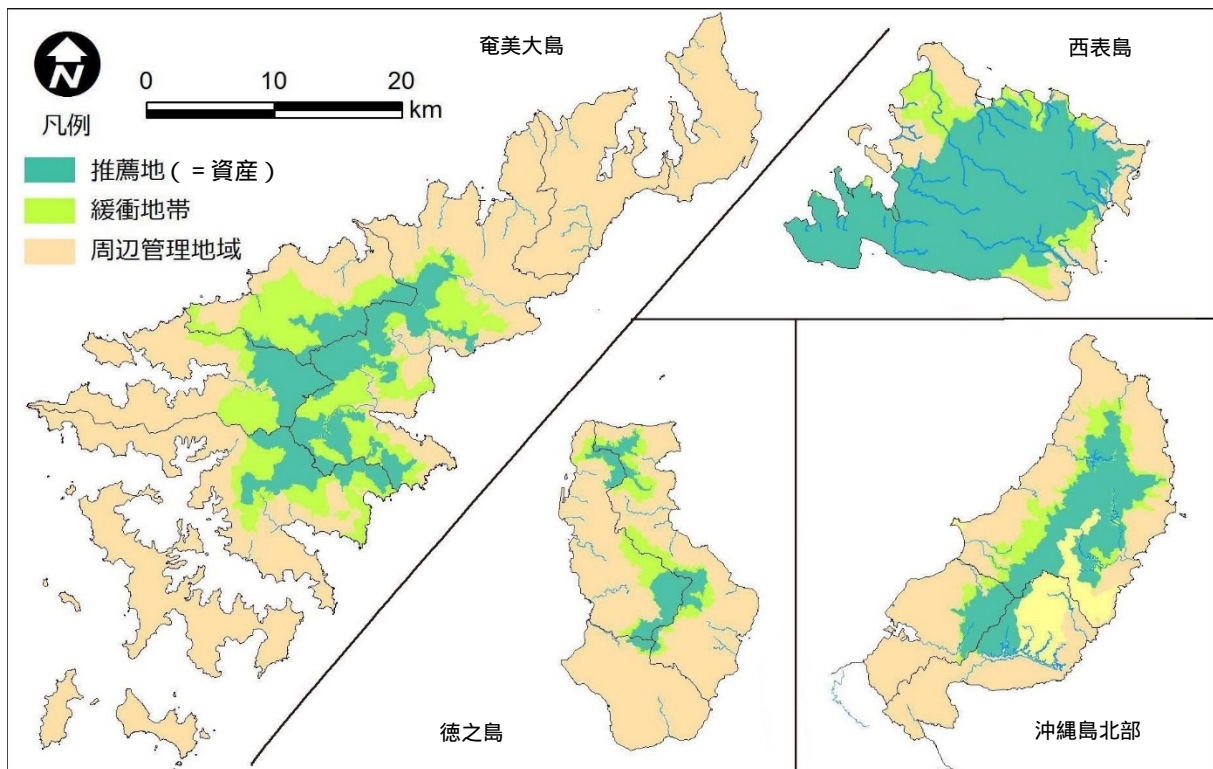


図1 「奄美大島、徳之島、沖繩島北部及び西表島」世界自然遺産包括的管理計画の対象区域

#### 居住者数による比較

奄美大島、徳之島及び沖繩島北部の周辺管理地域内には、1万～6万人（沖繩島全体では130万人以上）の居住者が生活しているのに対して、西表島の人口は約2400人と少なく、人間の生活によって発生する開発圧や負荷等の資産への影響に関しては、西表島は他の3地域と比較すれば少なく、最も開発が進んでいない島であると認識されている。

表2 構成要素の居住者数比較

県	構成要素	A. 資産内居住人口(人)	B. 緩衝地帯内居住人口(人)	C. 周辺管理地域内居住人口(人)	A+B+C 包括的管理計画区域内人口(人)	島全体の居住人口(人)	周辺管理区域内の人口密度(人/ha)
鹿児島	奄美大島	0	149	61,107	61,256		1.36
	徳之島(a)(b)	0	5	23,491	23,497		
沖縄	沖繩島北部	0	0	10,039	10,039	1,317,568	0.44
	西表島	0	0	2,402	2,402		0.53

#### 来訪者数による比較

4地域それぞれにおける観光統計の集計方法が異なっているため、推薦書では、奄美大島、徳之島は「入込客数（群島外から群島内の各島へ入った人数と、群島内で移動した人数の合計）、沖繩島北部は沖繩県全体への「入域観光客数」（県外から県内への入域観光客数）、西表島は「入域観光客数」（島外から西表島への入域観光客数）を、「来訪者数」として、下表を過去5年間の推移として示している。このうち、沖繩島北部に関しては、やんばる3村への来訪率が沖繩

本島全体の約7%というアンケート結果から、来訪者数が約67万人程度とする推定結果も合わせて示している。

西表島での入域観光客数は一概に増加傾向にあるわけではないが、4地域全体で見れば観光は増加傾向にあると認識されている。

表 4-7 推薦地 4 地域への来訪者数\*の過去 5 年間の推移

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017	出典
奄美大島	370,360	393,654	422,527	431,740	473,704	1)
徳之島	126,345	124,275	129,806	127,846	129,358	1)
沖縄島	6,413,700	7,058,300	7,763,000	8,613,100	9,396,200	2)
西表島	346,401	379,727	387,952	329,917	315,294	3)

出典：1)鹿児島県大島支庁（2018a,b）、2)沖縄県（2018）、沖縄県観光政策課（2018）、3)竹富町政策推進課（2018）。

\*：来訪者数は、出典 1)では入込客数（奄美群島外から群島内の各島へ入った人数と、群島内で移動した人数の合計）をいう。出典 2)では、県外から沖縄県への入域観光客数をいう。出典 3)では、島外から西表島への入域観光客数をいう。

世界遺産委員会に対して保全状況報告を行うに当たっては、上記のデータ更新を行う必要があるが、上記のデータが実際の「観光管理」の対象となる人数（管理計画区域への観光客数）ではないことから、西表島以外の3地域に対してはデータの再整理が必要である。また、2020、2021年の直近データはコロナ禍の影響を受けた特異データとなるため、推薦書で示した2013～2017年のデータと2018年、2019年データを踏まえて「観光客の現在の訪問レベル」を示すことが妥当であることを説明する必要がある。そのうえで、改めてそれぞれの地域における島全体（沖縄島北部については管理計画区域）への観光客数と、そのうち資産内を訪れる観光客数について下表のような再整理を行う必要がある。

表 3 構成要素の観光客数比較

県	構成要素	A. 資産内観光客数 (推計年間延べ来訪回数 2019)	A+B+C 包括的管理計画区域への 観光客数 (年間実数 2019)	島全体への入域者数 (年間実数 2019)
鹿児島	奄美大島	10,000	観光客数の推計方法要検討	530,359
	徳之島 (a)(b)	推計不能 1,000人未満	観光客数の推計方法要検討	143,883
沖縄	沖縄島北部	3,000	観光客数の推計方法要検討	-
	西表島	210,000	290,313	-

ただし、上記のような整理をしても、奄美大島、徳之島及び沖縄北部の3地域と西表島とでは、資産内を訪れている観光客のレベルは大きく異なっていることから、西表島では「ほとんどの来訪者が資産を訪れている」との認識が大きく変わることはない。

また、居住者数による比較との関係から、西表島では居住者に対する観光客数の割合が多きいことから、観光が地域社会に与える影響についても懸念があることに対しては理解が得られるものと思われる。

### 3. 要請事項を受けた来訪者管理計画の改定方針

世界遺産登録に係る要請事項及びその前提となる現状認識を踏まえて、他の3地域については、観光管理への対応方針として、現状では資産内での観光利用は局所的、限定的レベルに留まっているため、島全体（沖縄島北部については管理計画区域）への観光客数の動向には留意しつつも、資産内で観光客が訪れている特定の場所を対象とした厳格な来訪者管理を実施することによって、観光に伴う資産への影響を現状レベル以下に抑制していく方策を、保全状況報告書で説明していくこととなる。

一方、西表島に関しては、観光の現状を整理・分析し、資産への影響を示す指標を選定して収容力の観点も踏まえて現状に対する厳しい評価を行ったうえで、持続可能な観光レベルに抑制できるような観光管理の仕組みと継続的なモニタリングの実施を含む観光管理計画の策定が求められている。

さらに、西表島における観光管理計画には、世界遺産登録に係る要請事項への対応だけでなく、地域住民の懸念事項である地域社会への影響に関する対応も求められていることから、資産への影響に加えて地域社会への影響についても十分配慮した観光管理計画となるよう改定していかなければならない。

#### (1) 西表島における観光の現状と動向について

- ・西表島全体の入域観光客数の変動を見ても、近年は増減を繰り返しており単調に増加しているわけではない。
- ・西表島の観光は、周遊型観光と自然体験型観光に大別され、それぞれで観光客数の変動傾向や利用される場所、利用の形態が異なっている。
- ・このような観光の現状と動向について、継続的なモニタリングデータとして活用できる定量的・客観的情報として整理して示す必要がある。
- ・そのうえで、西表島は島の大半が資産であり、かつ島を訪れた観光客の70%以上が資産内を訪れているが、観光形態も多種多様であり、観光に利用されている場所も島内各所に広く分布しているため観光客は資産の内外を問わず行動していることを明らかにする必要がある。

#### 別添1

- ・そのため、観光による資産や地域社会への影響は、多方面にかつ複雑に絡みあうかたちで発生することが想定されるため、指標設定や対策の方法も多面的になることへの理解を得る必要がある。

## (2)「観光の収容能力とその影響に関する厳しい評価」について

- ・収容能力については、UNESCO や IUCN が発行するガイドラインの中でも、負の影響が出始める観光客数を設定するような単純な計算は不可能であるとされている。
- ・望ましい来訪者管理の方法として LAC (Limits of Acceptable Change: 変化の許容限界設定プログラム) などのように、想定される影響を把握するための指標を選定し、目標や基準を定めて結果をモニタリングしながら、目標や基準が達成できなかった場合には影響要因となる可能性のある行為制限等の対策を行うことが重要であるとされている。

### 別添 2

- ・西表島における来訪者管理計画の改定に当たっては、観光利用に伴う複雑な資産や地域社会への影響可能性を整理し、それらの影響を把握するための指標を選定し、適切と思われる状態や許容できる状態を想定して現状を厳しく評価した上で、目標や基準を定めたモニタリング方法と目標や基準が達成できなかった場合の対応方法を示す必要がある。
- ・西表島では、観光に伴って発生する資産や地域社会への影響は、多様かつ複雑であることから、単に資産内での観光活動に伴う影響に留まらず、周辺管理地域を含む島全体での観光活動や観光客の行動等に伴って発生する負荷による資産への間接的影響や地域社会への影響等も含めた、観光影響の再整理が必要となる。

### 資料 3 3

### (3) 影響の区分と観光管理の枠組みについて

資産内での観光活動に伴う影響

資産内での観光活動に伴う影響については、資産内を訪れる観光客数を指標として以下の2つの方法により対応する。

- A. 現在、資産内で来訪者数が訪れている場所のうち、浦内川と仲間川の動力船利用に関しては、国（環境省）による事業認可の下で適切な利用を行っていくことで、資産内への動力船による来訪者数を現状レベルに維持する。
- B. 現在、資産内で来訪者数が訪れている上記以外の場所に対する来訪者数の制限及び現在は利用されていない場所での利用制限については、エコツーリズム全体構想の策定と国（環境省、林野庁、国土交通省、文科省）による承認、及び竹富町観光案内人条例によって担保していく。

参考資料2

観光による資産への間接的影響や地域社会に対する影響

資産や地域社会への影響リスクに対しては、周辺管理地域を含む島全体での観光活動や観光客の行動等に伴って発生する負荷による資産への間接的影響や地域社会への影響等も含めた、観光影響の再整理を行ったうえで、改めて指標の設定を行う。

そのうえで、現行の「持続可能な西表島のための来訪者管理計画」で定めた来訪者管理の指標と基準値を含めて再整理し、西表島全体の入域観光客数だけでなく、影響要因となる観光客の行動や負荷量を抑制するための個別の方策を検討し、西表島における新たな観光管理の枠組みとして位置づける。

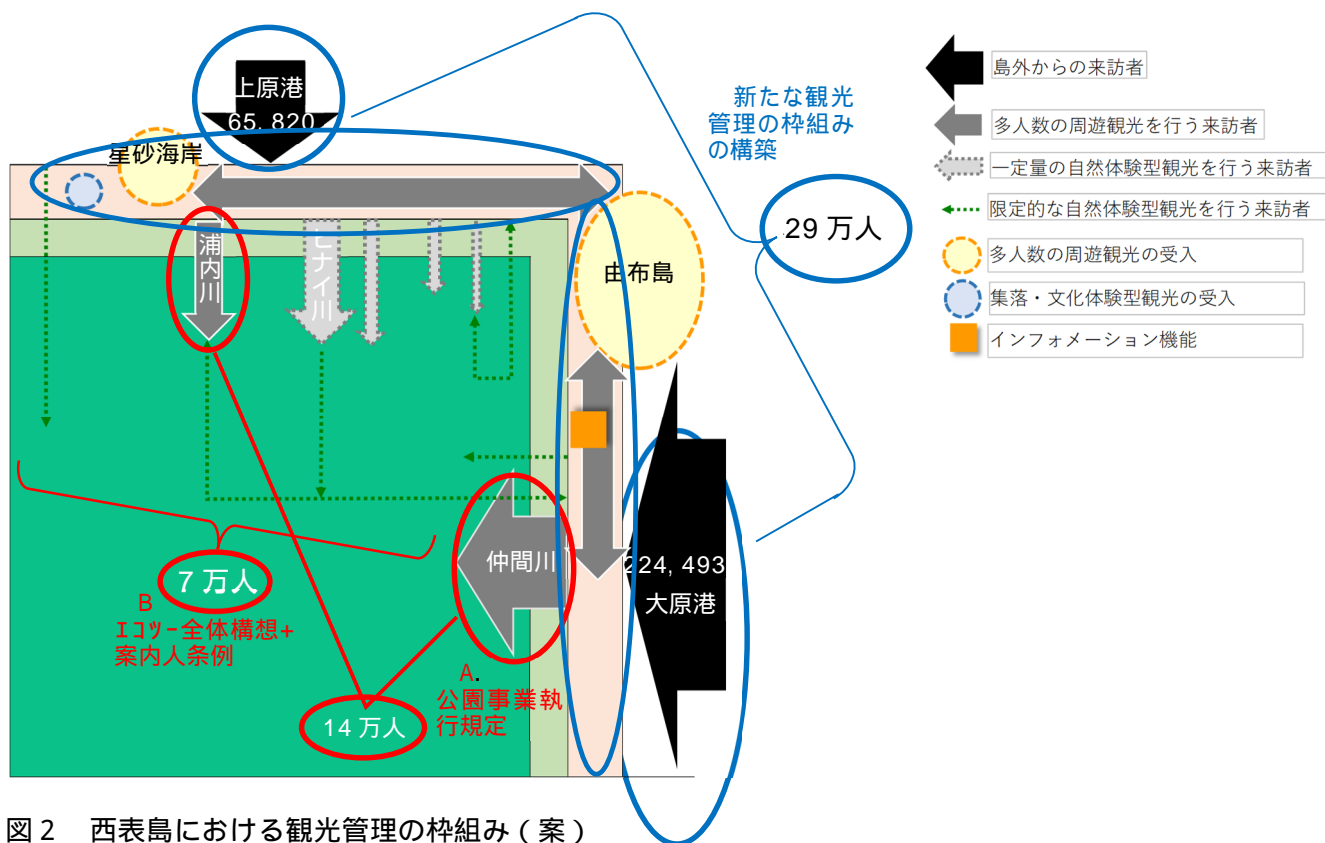


図2 西表島における観光管理の枠組み（案）

#### (4) 来訪者管理計画の構成変更(案)

##### 改定前：持続可能な西表島のための来訪者管理基本計画

1. 来訪者管理基本計画とは
  - 1.1 来訪者管理の必要性
  - 1.2 ヒアリング及び作業部会で得られた意見の概要
  - 1.3 課題
2. 計画の基本的事項
  - 2.1 目標
  - 2.2 基本的考え方
  - 2.3 計画の進捗管理及び見直し
3. 来訪者管理の指標と基準値の設定
4. 来訪者管理の基本方針
5. 主な取組



##### 改定後：持続可能な西表島のための観光管理基本計画

1. 観光利用の現状、課題
    - 1.1 西表島における観光の現状と動向
    - 1.2 観光利用に伴う資産や地域社会への影響可能性と評価
    - 1.3 影響の区分と指標の設定
  2. 観光管理の枠組み
    - 2.1 観光管理の全体目標
    - 2.2 観光管理の基本方針
    - 2.3 影響の区分と観光管理の方法
  3. 基準の設定と対応方針及びモニタリング方法
  4. 持続可能な観光の実現に向けた主な取組
  5. 計画の進捗管理及び見直し
- 西表島行動計画のモニタリング指標に統合し、西表島部会で管理していくことを記載*

西表島における観光の現状把握（概要）

- ・西表島では、西表島の来訪客数 29 万人のうち、約 70%を占める 21 万人が資産内を訪れている。
- ・資産内への来訪者数 21 万人のうち約 65%を占める 14 万人は浦内川と仲間川における動力船による遊覧観光の利用者である。いずれの動力船事業も、国立公園の公園事業として国（環境省）の事業認可を受けた民間事業者が公園利用のための基盤施設として（浦内川では 1977 年から、仲間川では 1991 年から）国に代わって運航しているものである。認可を受けた事業者は、国（環境省）に対して運航する船数を届け出るなど、適切な手続きの下で運航を行っている。また、動力船の曳き波によるマングローブ林への影響については、運航速度の抑制及び波の立ちにくい形状の船の導入といった対策が行われている。さらに、動力船利用者の資産内での行動は船内と整備された歩道・デッキ上に限定されており、周辺の自然環境への影響を極力抑えるための基盤整備がなされている。
- ・また、資産内への来訪者数 21 万人のうち約 35%を占める 7 万人程度の来訪者は、資産内で自然体験を目的としたカヌーやトレッキング等を行っており、その多くは自然ガイドが同行するエコツアーに参加しており、こうした体験型観光に利用されているフィールドは図 2 に示すように西表島内に広く分布している。

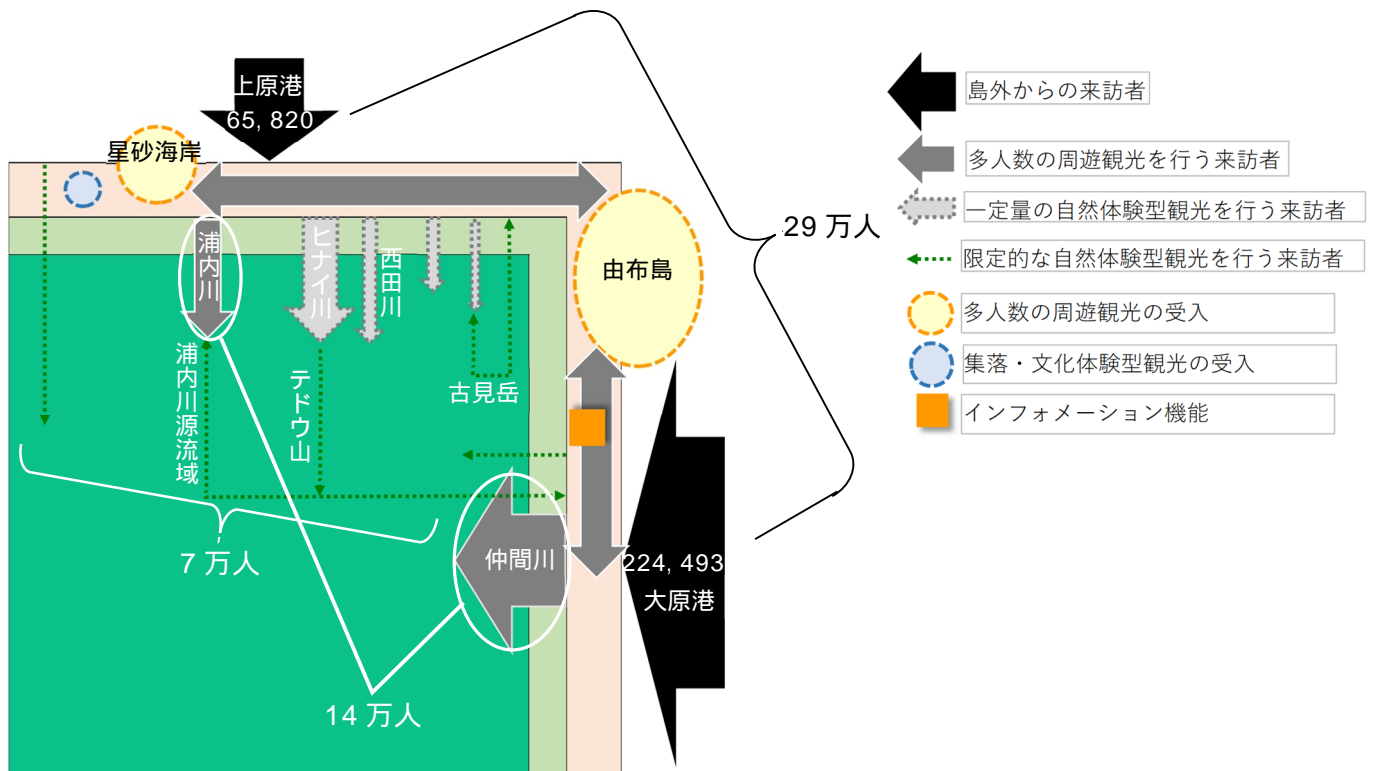


図 3 西表島における来訪者の入込状況【概念図】



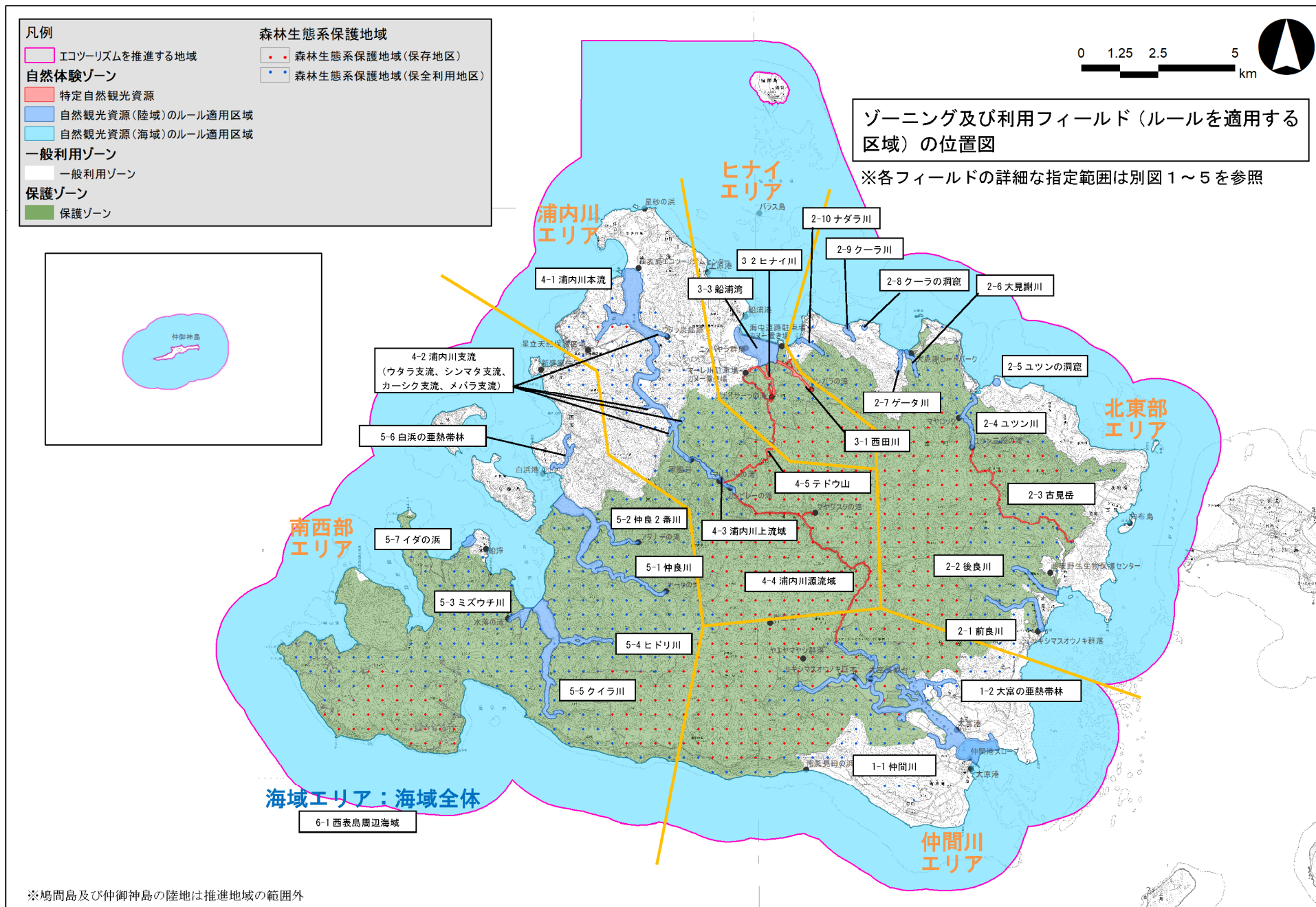


図4 西表島の自然体験型ツアーフィールド（ 出典：西表島エコツーリズム推進全体構想（案）令和3年10月5日事務局修正版）

## LAC (Limits of Acceptable Change: 変化の許容限界設定プログラム) に関する IUCN の指針等の抜粋

Managing Tourism at World Heritage Sites: a Practical Manual for World Heritage Site Managers (2002, UNESCO World Heritage Centre)

明らかなことは、魔法の数字は存在しないということである。来訪者管理の現在のモデルは、目標や目的を設定し、指標を設けて、結果をモニタリングすることから成る。

来訪者管理のための計画は、受容可能な変化を制限するという考え方に基づくべきである。新しい計画方法論は、あらゆる活動が影響を引き起こすと仮定し、望ましい状態を計画上のベースラインとすべきとしている。管理者は、あるエリアに何人の人間がいるかだけでなく、これら利用者がどのように当該地域の自然資源、文化資源に影響を与えているかについても知る必要がある。新しいモデルは、入込者数に対して制限を設けるよりは、影響に対して制限を設定する。それは、フィールド調査や利用者調査を通じて、生態学的な指標、社会的な指標を追跡することになる。

「変化の許容限界設定プログラム」(LAC: Limits of Acceptable Change)として知られる方法論は、管理上の懸念やステークホルダーの懸念に基づいた基準及びモニタリング指標を設定する。定量的基準値が達成されない時は、資源のさらなる劣化を防止するために、アクセスを減らす、行為制限を行うなどの対策をとる。

自然保護とサステイナブル・ツーリズム(2005) ( IUCN が発行した原著「Sustainable Tourism in Protected Areas」を和訳したもの)

### 変化の許容限界設定プログラム (LAC)

レクリエーションによる影響をどう管理するのか、という懸念に応じて、米国林野庁の研究者が開発した管理モデルである。資源や地域社会について、適切と思われる状態や許容できる状態を示す。さらに、このような状況を維持、または達成するのに必要な行動を示す。

### 管理プログラム実施の手順 (9段階のプロセスがあり、通常は最後の段階まで行くと最初の段階に戻るような循環型とされる)

- 1 地域の課題や関心事項を明らかにする
- 2 土地の利用区分(「レクリエーション利用区分プログラム(ROS)」の考え方に基づく)を定め、その状態などを記述する。
- 3 資源や社会の状態を示す指標を選ぶ
- 4 現在の資源や社会の状態に関する一覧表を作成する
- 5 各利用区分における資源や社会の状態に関する基準値を設定する
- 6 利用区分の配置案を複数示す
- 7 利用区分の配置案それぞれに対する管理行動を示す
- 8 望ましい案を検討し、選択する
- 9 管理プログラムを実施し、状態をモニタリングする