

国土交通政策研究所 第205回政策課題勉強会 概要

日 時： 平成29年9月27日（水）12時30分～14時00分

講 師： 中島 泰 氏（公益財団法人日本交通公社 主任研究員）

テーマ： 沖縄における持続可能な観光の推進 — 具体的なケースを例に

1. 導入：持続可能な観光地づくりとは？

持続可能な観光の取組みについては民間の事業者や行政だけでなく、様々な主体が行っているが、今回の講義では行政の取組みを取り上げる。近時、観光振興については国を挙げて推進しており、自分も賛成する立場にいる。しかし、観光振興は進め方によっては、良いことばかりではなく同時に弊害が出てくることもあり、適切な対応策が求められる。今日は沖縄県と座間味村を取り上げて、具体的な事例を紹介したい。

●観光振興における弊害の事例

沖縄県が発行した『おきなわ観光グリーンガイド2012』に掲載されている5つの項目をもとに紹介する。

① 自然資源の劣化や枯渇

2017年4月に「サンゴに優しい日焼け止め」が開発、販売された旨のニュースが報道された。これ自体は良いニュースであるが、その裏返しとして従来の日焼け止めはサンゴに悪影響を及ぼしていたことが類推される。

② 騒音や水質汚染の発生

2017年6月にAKB48の総選挙が沖縄県豊見城市で開催される予定であった。イベントの開催自体は良いことであるが、来場者が一カ所のビーチに詰めかけることで周辺地域の騒音被害や交通混雑が懸念された。なお、雨天に伴い結果的にイベントは中止になった。

③ 生物多様性への悪影響

沖縄本島北部に『ストップ！ロードキル重点区間』の道路看板が設置されている。これは、同地域に生息する天然記念物・ヤンバルクイナの轢き殺しに対する注意喚起である。普段人が立ち入らないような場所に観光客が増え、自動車が走ることで事故が起きてしまっている。

④ 無秩序な都市化や乱開発

以前、瀬底島という小さな島にホテル建設が行われたが、2008年に金融危機で開発会社が倒産したため、計画が頓挫した。造成が止まった構築物はその後放置されて廃墟同然となり、景観を損なっている。また、小さな島に大規模なホテルを造成するという計画そのものにも問題がある。

⑤ 地域のコミュニティや生活への悪影響

観光客がリゾート気分で水着のまま集落に立ち入ってしまい、地元住民が不快な思い

をすることから、注意を促す看板が設置されている。最近では特に外国人観光客が増加し、文化の違いから軋轢が起きている。

●沖縄県における観光客数目標

沖縄が日本に返還された1972年から現在までの入域観光客数を見ると、増加傾向にあり、2016年には861万3千人を達成した。特に外国人観光客が2014年から急増している。近年の観光客数増加により、前述のような弊害が顕著に表れてくる。

この推移を受けて、各機関は観光客数の目標を次のように設定している。沖縄県は、2021年に1,200万人（内訳：国内800万人、海外400万人）を目指している。沖縄観光を官民一体で推進する沖縄観光コンベンションビューローは、2025年に1,234万人（内訳：国内758万人、海外477万人）を目指している。民間事業者の有志団体である沖縄観光の未来を考える会は、2025年に1,150万人（内訳：国内550万人、海外600万人）を目指している。

沖縄県の目標（2021年に1,200万人）は、2011年から現在までの増加ペースをもとに設定していると考えられる。急規模な観光客の増加によって様々な問題が起きないように、事前に対策を講じていく必要がある。

2. Case I. 沖縄県の取組み

●2008～2009年度：観光地の収容力調査

観光地の収容力とは利用可能な最大人数のことである。

収容力は牧畜管理から考え出された概念であり、持続的に一定面積の牧草地を利用できる家畜の頭数の算出が起源とされる。家畜が一定期間に摂取する牧草摂取量（家畜が牧草を食べるスピード）と牧草地における一定期間の牧草生産量（牧草が生えるスピード）を比較し、牧草生産量の方が大きくなるような最大の家畜頭数がこの考え方における収容力である。

国内で収容力を設定している例として、1つ目に小笠原南島の取組みがある。父島や母島から離れ小島である南島に行く場合、1日あたりの最大利用人数100人、最大利用時間2時間等の制限を設けて、島の自然資源を守っている。

2つ目の例として、知床五湖の取組みがある。同地の湿原帯に敷設された木道上は誰でも歩行可能であるが、その下の遊歩道を歩く場合は事前にガイドツアーの申込みを必要とし、これにより立ち入りできる観光客が限定されている。

また、屋久島では、縄文杉ルートに登山客を1日420人に制限する条例が町議会で検討されたことがあったが、全会一致で否決される結果となった。このように収容力の設定を検討するも実現しない事例は珍しくない。

収容力の決め方には4つの観点がある。

1つ目は、ある空間や面積に入りきる限界の人数から算出する物理的収容力である。

2つ目は、受入れ施設の処理能力に応じた人数から算出する施設収容力である。これは例えば、駐車場数や宿泊施設数、トイレの数等に基づいて求められ、増設により収容力も増加する。

3つ目は、自然資源が回復不可能とならない人数から算出する生態的収容力である。

4つ目は、利用者の満足度を阻害しない人数から算出する社会的収容力である。

なお、生態的収容力と社会的収容力は基準の設定が必要であり、例えば前者においてはどのくらいのレベルに自然を保ちたいか、後者においてはどの程度の混雑であれば利用者は許容できるかを人の判断で決めなければならない。以上の4点を算出した上、最も低い水準をその地域の収容力として適用する。

収容力を決める際にはデータの分析も重要であるが、それだけでは基準が定まらないケースが多い。そのため、実際は各種データや現場の経験知をもとに関係者で話し合いを行い、一旦おおよその収容力を決め、不具合が発生しないかモニタリングをして必要に応じて値を修正するという順応的管理と呼ばれる手法が取られることが多い。

沖縄県では県全体の収容力を決めることは困難であるため、まずは観光拠点400カ所を抽出し、基準を検討するためのデータ取得を実施した。細かい基準に基づき現地調査や市町村へのヒアリングを行い、データベース化したものを観光拠点台帳として作成した。この調査から、観光地の魅力や地域コミュニティとの関わり等、観光拠点がどのような資源性を持っているのかを評価した。また、観光地がどのくらい利用、整備されているか等、観光拠点における観光活用状況を評価した。更に、この評価ランク(4段階)を地図上にプロットし、観光地の利用状況と整備状況のアンバランスを可視化した。

この取組みの結論は、そもそも収容力は算出されるものではなく戦略的に設定をするもので、県全体で何人の観光客が入れるかどうかよりも、資源が脆弱なスポット等で問題が起きないように、観光スポットごとに利用と整備のバランスを丁寧に調べていくことが重要ということである。

●2010～2011年度：観光事業者のグリーン化の促進

グリーン化とは、環境にやさしい状態に変えていくプロセスのことである。沖縄県は観光事業者に環境に良い事業活動に取り組んでもらうべく、ガイドブック『おきなわ観光グリーンガイド2012』(以下、『ガイドブック』と記す。)を作成した。

ガイドブックは特集と第1章から第3章までで構成されている。まず冒頭の特集では、県内でグリーン化に取り組む事業者の事例紹介をビジュアルで分かりやすく記載した。第1章では、なぜグリーン化を目指すのか、環境へ及ぼすデメリットやビジネスにおけるメリットを踏まえ、その必要性を説明している。第2章では、グリーン化にどう取り組めば良いのか初心者でも理解できるように4つのステップを提示して解説している。どのような取組みをすればどのくらいコスト削減ができるか等、具体的に事例を挙げて説明している。第3章では、取組みに対する県や他の組織の支援内容を記載している。このガイドブックを県内の事業者向けに配布した。

●2013 年度：観光地におけるモニタリング指標の検討

モニタリング指標とは、観光地における健康診断項目のようなものである。持続可能な観光地づくりに必要な指標を設定するため、オーストラリアのカンガルー島の実例を踏まえて検討が行われた。

カンガルー島は自然豊かな景勝地を有し、野生動物が多く生息することで人気がある。1990 年代以前は、プロペラ機で来島する比較的高単価な観光客が長期滞在するのが通例であり、島民もリラックスして生活できた。しかし、時代と共に観光の形態が変化していき、大型フェリーが多くの観光客を乗せて島に来る計画が立った。彼らは日帰り観光がメインで島内での観光消費単価は低く、また大人数であるため島民の日常生活や自然環境に影響を及ぼすことが懸念された。島内が混乱する中、役場は市民の不安要素を整理した。これにより、住民、研究者、経営者等の様々な立場によって不安の内容が異なることが判明した。それぞれの立場でこれだけは譲れないという重要なことを 15 項目にリスト化し、それらが損なわれていないかのモニタリングを行った。その結果を踏まえて話し合いを開催し、対策の検討を行うようにした。この項目は、地域住民、事業者、観光客、地域資源と 4 つの視点に整理でき、それぞれがバランス良く満たされている状態こそ地域が健康であるといえる。この取組みの結果、カンガルー島は世界に名を知られるエコリゾート地に発展した。

この取組みを参考に沖縄県でつくられたのが沖縄観光成果指標である。住民、観光客、環境資源、経済の 4 つの整理軸を設定し、それぞれの評価項目を毎年モニタリングしている。結果は沖縄県が発行する『観光要覧』にて公開している。

3. Case II. 座間味村の取組み

座間味村では 2015～16 年度に前記のような健康診断を島単位で実行した。座間味村は 3 つの島から構成されており、那覇から高速船で 50 分の場所にある。

同村では、環境資源保全のモニタリングについてはクジラやサンゴの保護など、精力的に行ってきた。島民ワークショップにおいて、同村の環境面における既存の取組みをベースに、観光客や島民の視点を加えてより広範なものにすることを提案し、カンガルー島の事例を参考とした健康診断項目の計測が始まった。具体的には、観光客アンケートや島民意識調査を実施した。アンケートは低コストで済むモバイル端末からアクセス可能なシステムで行った。意識調査は調査票への記入により行った。アンケートによれば、住みづらさを感じている島民や離島したいと感じている島民は少ないとの結果が出ている。また、観光客の印象について好意的な印象を持ち、インフラ整備とにぎわい向上に効果を感じる人が多い一方、移動時の混雑や資源への悪影響を懸念する等、マイナス面の声も出ている。これらのモニタリング結果を島内の関係者で共有し、問題が起きていないかのチェックと今後の方向性の検討につなげていく。

4. Topic I. 国立公園満喫のプロジェクト

環境省は『国立公園満喫プロジェクトステップアッププログラム 2020』を推進している。日本の国立公園は魅力のある場所が多いものの、それを十分に活用しきれていないという認識があった。これを背景に、国立公園を世界水準のナショナルパークに変えていくというのが本プロジェクトの趣旨である。モデルとして 8 つの公園を選定し、環境保全を図りつつ観光客を増やす取組みを行っている。具体的には職員の増員、民間事業者との連携、公共施設の民間開放、プロモーション・情報発信の他、それらの成果が出ているかどうかのモニタリングの実施等が行われている。

5. Topic II. 持続可能な観光国際年

2017 年は国連が定める持続可能な観光国際年であり、世界各地でサステナブルツーリズム推進のための集会や会議が開催されている。

質疑応答

【問 1】

屋久島の収容力の設定について、1 日 420 人に制限するというのは科学的分析に基づくものなのか。また、通常は何人くらいの観光客が訪問しているのか。もし 420 人より多い人数で設定すれば採用されたのではないか。

沖縄県の観光客数のグラフを見ると、2000 年までは観光客数と観光収入がほぼ平行に推移しているのに対し、2001 年以降は観光収入が低い水準になっているが、この転換点の経緯は何か。また、2021 年の目標においては、観光収入の方が再び高い水準になっており、このように設定した理由が分かれば教えてほしい。

SDGs（持続可能な開発目標）と持続可能な観光国際年はどういう関係なのか。また、英語表記では **for development** と付いているため、持続可能な開発のための観光国際年と訳した方が良いのではないか。今回の講義では **sustainable** と **development** を分けて解説されたが、国連ではどういう仕分けをしているのか。

【答 1】

収容力の検討に当たり、一定の調査・モニタリングは行っているが、それに紐づいて 420 人という人数は割り出せていない。関係者の話し合いの結果で 420 人という数値を出したが、結果的に当時は採用されなかった。

2001 年頃から航空の値下げやパック料金の普及、外国との価格競争等が激しくなり安売りをしたために消費単価が下がった。目標としては収入を上げようとしており、消費単価向上に向けて取り組んでいるが、一度下がった単価を上げることは容易ではなく、目標到達が難しい状況にある。

SDGs の目標については 17 項目のテーマが定められて取り組まれている。観光客は近年世界中で増えてきており、産業としても拡大しつつある中で、貢献できることは非常に大

きいのではないかという議論が国連でなされた結果、SDGsの推進に貢献するために2017年を持続可能な観光国際年と定めた。今日の資料での訳が、for development という単語が入りながら持続可能な観光国際年としているのは、観光庁等でもこの呼称を使用しているためである。ただし、国連の取組みとして、途上国における観光開発支援の意味合いもあるので、これから観光を増やしていこうという時の development に対していかに sustainable な手立てをしておけるかという意味合いは入っていると思う。

【問2】

観光のモニタリングについて、座間味村という村単位では比較的小規模で、各分野の代表者が集まって実施がしやすいと思うが、沖縄県という県単位で広域になるとモニタリングをしてみて各分野の代表者だけで指標を決めたり見直したりすることはできるのか。

【答2】

座間味村では関係者が限定されており、行政、住民、事業者等の各分野の代表者が集まってモニタリングしやすい環境がある。県単位でも、行政やホテル組合の代表者が集まって話し合いをするが、県内では環境や開発への取組み等、他にも様々な動きがあるため、全ての動きをコントロールすることは難しい。具体的なアクションに繋がらないと指標を置く意味も分かりづらくなる。広域での指標の導入に難しさを感じ、もう少し細かいフィールドでやってみようということで座間味村協力の下で、現在、取組みを進めているところである。

【問3】

観光産業は成長産業として期待が高まっているが、地元の人からはステータスが低いという認識が強い。観光産業を持続可能にしていくためには観光客と観光事業者がWin-Winの関係になることがベストであると思う。今後人口減少が予想される中で、観光産業の就業者確保については問題ないのか。

観光産業はサービス産業の中で生産性が低いといわれており、それに対しイノベーションが重要になってきている。もし特徴的なイノベーションの例があれば教えてほしい。

【答3】

沖縄県でも観光産業はステータスが低いという意見がある。経営構造上、その他の産業より給与水準も高くなく引き上げがしづらいことや休暇の取得が難しいこと、職場環境に魅力を感じないことは事実である。沖縄総合事務局が沖縄県の観光従事者に対してアンケートを取った結果、観光産業で働きたいと思う人は半分を切る厳しい状況であることが分かった。短期的に解決できない問題であるが、中長期的には職場環境、給与について改善していく必要がある。そのためには、観光の指標に従業員の満足度（ES）を導入することも一つの方法として考えられる。

イノベーションの例としては、何も無いところから価値を生み出すということであれば、

沖縄には非常に優れた自然・文化資源があるので、それを活用して高付加価値サービスを提供して観光客に満足してもらうのは一つの手段である。例えば、海水浴の際にシュノーケリング道具のレンタル料として 3,000 円だけ払ってもらっていたのを、ガイドを取り入れる等して更にサービスを充実させることで 10,000～15,000 円の料金を取るようになる。

【問 4】

カンガルー島では大型フェリーが多く来るようになる以前に、高単価な観光客が来るといった話があったが、事業者が強気な価格設定をできるようなそれなりの価値を提供できる所なのか。

カンガルー島では、旅行会社に対して一定の宿泊数を確保するためにどのような取組みを行っているか。

他の地域でカンガルー島のような取組みをしている例はあるのか。

【答 4】

元々カンガルー島は高級路線の観光地であり、小型の飛行機に乗ってこられる人が長期で滞在できるような宿泊施設が多かった。何も無いところの自然や生物を楽しんでもらって、それなりのお金を払ってもらえる観光の基盤があった。大型フェリーが多く来るようになってからは前記のモニタリングの取組みの他、低価格路線に流されないように押しとどめた結果、現在では高級エコリゾート地になった。

何か規制をしたわけではなく、観光のパンフレットに長期滞在のみを載せるようにし、短期滞在はなるべく受け付けないという島としての姿勢を示した。

例えば、カナダにウィスラーというスキー場を有する観光地がある。安売りに走らず、狭いスキー場というキャパシティに限られる場所でどう観光客を集めていくか、また狭い山間地で観光産業を営むため住民にも配慮しながらどう観光地を形成するかを検討する必要がある。そのため、毎年モニタリングをして得られた指標内容を町長がチェックし、それに基づいて次の年の計画を決めるようにしている。また、ヨーロッパでは独自の観光指標である ETIS をもとに取り組んでいる。

【問 5】

座間味村の島民ワークショップの募集はどのように行ったのか。

自然に関する特徴的なアクティビティの事例はあるのか。

【答 5】

公式な告知方法としては、掲示板へのポスター掲示や島内放送による募集を行った。ただし、これは小規模な島だからこその方法かもしれない。

個人的な見解ではあるが、アクティビティは自然を見るだけ等、真面目なものだと退屈するため、刺激や快感があつて自然と触れ合えるものが良いと思う。例えば、ニュージーランドはアクティビティで非常に有名であり、特に南島のクイーンズタウンでは小規模の

街にアクティビティ事業者が密集しており、トレッキング、ジップラインの他、自然に関するレクチャーの受講等、様々な体験ができる。

【問6】

アクティビティのガイドは民間の事業者だが、施設整備は公的機関が行っているのか。

【答6】

例えばニュージーランドでは、アクティビティ設備に関しては民間の事業者が許可を取って営業している一方、脱衣所やシャワー室等、公共の施設は地元の自治体が整備をしている。

以 上