

持続可能な地域づくりと観光

——プロプアー・ツーリズムの視点からオーバーツーリズムを考える——

今 泉 博 国

1. はじめに
2. 持続可能な地域と観光をめぐる——プロプアー・ツーリズムの視点から——
3. 環境容量を考慮に入れた外部性モデル
4. 持続可能な観光地のための指標
5. おわりに

1. はじめに

2007年1月に施行された観光立国推進基本法以降、政府は、観光をわが国の成長戦略の柱、地方創生の切り札と位置づけ、ビザの戦略的な緩和、外国人旅行者向け消費税免税制度の拡充等、さまざまな取り組みを実行してきた。そうした効果もあって、訪日外国人旅行者数は、2013年以降、6年連続で過去最高を更新し続け、2018年には3,119万人にまで拡大した。外国人旅行者の訪問先も多様化し、たとえば、2018年の3大都市圏以外の地域（地方部）における外国人延べ宿泊者数は3,636万人泊と、2012年比で4.3倍となっており、3大都市圏における伸び（2012年比2.9倍）を大きく上回っている¹⁾。こうした外国人旅行者数の増加にともない、訪日外国人旅行者による旅行消費額も拡大を続け、2018年には4兆5,189億円と、2012年の1兆846億円の4.2倍にまで拡大している。地方部における訪日外国人旅行消費額も増加しており、2015年から2018年にかけての3年間で、6,561億円から1兆362億円へと、1.6倍に拡大している。

世界に目を向けても、観光ブームは続いており、世界旅行ツーリズム協議会が2018年3月に発行した「旅行・観光産業 世界における経済的影響と課題」によれば、今や観光産業はGDPの10.4%を占め、約10人に1人の雇用を創出しているとしている。また国連世界観光機関（UNWTO）によると、国際観光客到着数は1950年の2,500万人から80年には2億7,800万人、95年は5億2,700万人、そして2017年は13億2,200万人と年率4%以上の成長を続けており、「Tourism Towards 2030」では、2010～30年には年平均3.3%増加し、2030年には18億人に届くだろうと予測している。

1) 観光庁「宿泊旅行統計調査」2018年 (http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/in_out.html) 参照。

一方、首都圏や一部の都市を除いた地域では、その持続可能性をも脅かす厳しい状況が続いている。古い空き家・空き地等の大量発生、生活・行政サービスの低下、社会インフラ維持の困難性、生活の利便性・サービス産業の生産性の低下、行政サービスの非効率化の進行など、地域で暮らす人々の生活環境の悪化が続いており、コミュニティの存続危機さえ叫ばれている。また少子化・高齢化は、地域の自然環境保全の担い手を失うことにもなり、生態系の危機、災害の危険性が増大するおそれも生じている。

観光の著しい進展と地域の厳しい現状という趨勢下にあつて、政府は地域再生の切り札として、観光を位置づけている。「観光ビジョン実現プログラム2018」では、第一の視点として、「観光資源の魅力を活かす」「地方創生」の礎に」というタイトルのもと、魅力ある公的施設・インフラの大胆な公開・開放や古民家等の歴史的資源を活用した観光まちづくりの推進など、地方における積極的な観光誘致策を謳っている²⁾。

こうした動きの中で、最近、騒音、混雑、廃棄物など、観光客の増加・集中によって生活環境が乱されるという問題事象が、国内の様々な地域で見られるようになってきている。加えて、地域住民との軋轢や景観破壊など、深刻な問題も発生している。しかしながら、政府や多くの自治体は誘客数の多寡にもっぱら関心を注ぎ、観光がもたらす負の側面への危機感は希薄であるように思われる。

観光客の増加・集中による弊害は、一般的に「観光公害（オーバーツーリズム）」と呼ばれ、世界中の著名な観光地でみられている現象である。UNWTO（国連世界観光機関）が、2018年9月に発行した「『Overtourism』? - Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions」において、オーバーツーリズムを「観光地やその観光地に暮らす住民の生活の質、及び／或いは訪れる観光客の体験の質に対して、観光が過度に与えるネガティブな影響」あるいは、「訪問者が多すぎて、その地域での生活または経験の質が受け入れられないほど悪化したと、地元住民や訪問者が感じている場所」と定義づけている³⁾。

ヴェネツィアやバルセロナ、モルディブなど、オーバーツーリズムによる弊害が顕著な観光地では様々な対応策がとられているものの、決定的な打開策は未だに見いだせていない。

観光庁によれば、現時点においては、オーバーツーリズムが広く発生するには至っていないとの見解であるが⁴⁾、経済的に脆弱であった地域が観光地化することで、経済的基盤を強固にしたとしても、社会的側面、環境的側面が脆弱となってしまうような状況が生じるならば、地域の持続可能性そのものが脅威にさらされることになる。

2) 平成30年6月 観光立国閣僚推進会議 <http://www.mlit.go.jp/common/001238097.pdf> 参照。

3) UNWTO (2018) 「『Overtourism』? - Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions」参照。

4) 令和元年版『観光白書』コラムⅡ-8、77-78頁参照。

本論文では、わが国の地域を再生するためになぜ観光が重要なのか、そもそも誰のための、何のための観光であるのか、今一度捉えなおし、地域の持続可能性の在り方を考察していきたい。

2. では、地域再生の切り札として位置づけられた観光の在り方を、貧困にあえぐ脆弱な環境下にある人々を視点に据えたプロプアー・ツーリズム（貧困克服のための観光）を取り上げ、地域の持続可能性と観光との位置づけを確認してみる。

3. では、観光市場とは直接に関わりのない人々が被る外部不経済（正確には技術的外部不経済）と自然環境生態系が毀損された場合に生じる膨大な費用を考慮に入れた簡単なモデルを構築し、持続可能な地域とするための諸施策を考察したい。

4. では、持続可能な観光を推進するにあたり、留意すべき指標、STI（Sustainable Tourism Index）について整理してみる。そして、5. では若干のまとめと今後の課題を提示してみたい。

2. 持続可能な地域と観光をめぐる——プロプアー・ツーリズムの視点から——

2015年に国連サミットで採択されたSDGs（Sustainable Development Goals：持続可能な開発目標）が第1の目標として掲げたものは、「2030年までにあらゆる場所で、あらゆる形態の貧困をなくす」である。そのターゲット1.4では、「貧困層及び脆弱層をはじめ、すべての男性及び女性が、基礎的サービスへのアクセス、土地及びその他の形態の財産に対する所有権と管理権限、相続財産、天然資源、適切な新技術、マイクロファイナンスを含む金融サービスに加え、経済的資源についても平等な権利を持つことができるように確保する」としている。

SDGsの中で、観光という名称が使われたのは、目標8：「働きがいも経済成長も」のターゲット8.9、「2030年までに、雇用創出、地方の文化振興・産品販促につながる持続可能な観光業を促進するための政策を立案し実施する」、目標12：「作る責任使う責任」のターゲット12.b、「雇用創出、地方の文化振興・産品販促につながる持続可能な観光業に対して持続可能な開発もたらす影響を測定する手法を開発・導入する」、目標14：「海の豊かさを守る」のターゲット14.7、「2030年までに、漁業、水産養殖及び観光の持続可能な管理などを通じ、小島嶼開発途上国及び後発開発途上国の海洋資源の持続的な利用による経済的便益を増大させる」、であり、単なる観光という用語ではなく持続可能な観光という概念を使用している。そして、2017年のUNWTO総会では、「観光開発は17のすべての目標に関連する可能性がある」と宣言している⁵⁾。

2018年のJICAによるプロジェクト研究紹介では、「過去5年間に開発金融機関・国連組織・2国間援助機関（JICAを含む）によって実施された観光分野の案件208件をサンプルとして取り上げて分析し、SDGs達成に向けてどのように貢献しているかを検証し、観光開発は17の目標すべてに

5) UNWTOのHP：<https://www.e-unwto.org/> 参照。

アプローチできていることが確認された」とし、観光の重要性をアピールしている⁶⁾。

SDGsにおいて最重要視される貧困層や脆弱層をなくすという目標を実現するための一つの手立てとして、プロプアー・ツーリズム（貧困克服のための観光）というものがある。プロプアー・ツーリズムという旅行形態は、独自のものではなく、従来型のツーリズムにかわる代替的なツーリズム（＝オルタナティブ・ツーリズム）のうち、持続可能な観光（Sustainable Tourism）の一環として提唱されたものであるといわれている。

1970年代以降、旅客機の大型化をはじめとした交通手段の著しい進歩と通信技術の発達で、旅行の低価格化をもたらした。一般の人々の手に届くものとなってきた。とりわけ、パッケージツアーという形態での海外旅行や国内旅行が普及していく過程で、観光の集中化、大量化が生じてきたことにより、観光がもたらす弊害も指摘されるようになってきた。いわゆるマス・ツーリズムの弊害の議論である。その主なものとして、次の5点が挙げられている。

- 1) 集中的に大勢の観光客を受け入れるためのインフラ整備が景観破壊や生態系に悪影響をもたらした。また、大人数に対応できる下水処理や廃棄物処理がなされず、地域の自然環境や生活環境が劣悪化させることになる。
- 2) 地域独自の伝統文化が観光対象となると、観光客の期待に応えるため、たとえば、ツーリストアトラクションのような催しで、文化が過度に商品化され、その真正性が失われる。
- 3) 観光産業や観光客の増加にともない、観光地にとっては異文化（違った価値観や行動様式など）が持ち込まれ、地域社会固有の文化や土地利用の伝統的仕組みが変容する。
- 4) 観光の利益が、当該の地域住民に資することは僅かで、多くは観光客を送り出す国々へ還流するというリーケイジ（Leakage）の問題が生じる。
- 5) 観光が本来有している姿、つまり、今までみたことのない自然や文化を自らで確認・体験することによって、新たな発見や感動を与えるものから、事前にメディアから知りえた観光地イメージを現地を確認するだけの旅となってしまっている。

このような、従来型の観光がもつ弊害を解消するような別の観光形態、すなわち、観光による環境負荷を軽減し、観光地の文化を守り、観光地の人々の伝統的価値観を尊重し、観光がボランティアや補助金などに頼らずにビジネスとして成立し、その収入が適切に地元へ還元されるような形態のツーリズム、オルタナティブ・ツーリズムが提案されるようになってきたのである。

わが国においては、観光庁がニュー・ツーリズムという言葉で、新たな観光形態を示している。ニュー・ツーリズムとは、従来の物見遊山的な観光旅行に対して、これまで観光資源としては気付かれていなかったような地域固有の資源を新たに活用し、体験型・交流型の要素を取り入れた旅行

6) 「Mundi」2018年7月号 <https://www.jica.go.jp/publication/mundi/ku57pq00002kfsx7-att/201807.pdf> 参照。

の形態であり、活用する観光資源に応じて、エコツーリズム、グリーンツーリズム、ヘルスツーリズム、産業観光などと名付けられ、旅行商品化の際に地域の特性を活かしやすいことから、地域活性化につながるものと期待されている。

このように、わが国の実態からすれば、観光というサービスが、観光地の人々の生活に資すること、当該地域の活性化をもたらすことは謳っているものの、特定の階層をターゲットにした議論はなく、その意味ではプロブアー・ツーリズムという言葉が使われることがないのは当然のことかもしれない。

どの階層に焦点を当てようとも、観光が、当該地域の自然特性や歴史的・文化的特性を通じて展開されるものである限り、その恩恵は孫子の世代まで引き継がれていくことが重要であろう。つまり、短期的な現金収入のみに目を配るのではなく、資源を計画的に利用しながら観光の持続可能性を高めることであろう。

持続可能な観光（Sustainable Tourism）の起源は、1987年のブルントラント報告書が掲げた「持続可能な発展（Sustainable Development）」という概念に遡ることができる。UNWTOは観光による持続可能な発展を積極的に推進し、1995年4月には、ユネスコとUNWTOが開催した観光世界会議が、持続可能な観光のための憲章を採択した。そこでは、持続可能な観光は「自然的・文化的・社会的な資源を尊重するとともに、それらを長期的に保護し、その地域で暮らし、働き、滞在する人々の経済的発展と満足等を等しく増進することに寄与するような、あらゆる形態の開発やアメニティの増進、観光客の活動のことである」と謳われている。

そもそも、持続可能性を構成する3要素として、（1）環境保全（2）経済的豊かさ（3）社会的公平が挙げられる。この社会的公平という概念は、世代間の公平と世代内の公平というものを含んでいる。つまり、世界が持続可能な状態を築き上げるためには、世代間の分配の問題のみならず、世代内の分配の問題も解決・解消しなければならないものである。

このような視点から、2002年、国連が主催した「持続可能な開発に関する世界サミット」（通称、ヨハネスブルグ・サミット2002）を契機にUNWTOは、持続可能な観光を通じて貧困の撲滅という新しい概念のプロジェクト、「観光開発を通じた貧困軽減プロジェクト（ST-EP：Sustainable Tourism- Eliminating Poverty）」を始動させた。2003年にUNWTOが国連の専門機関に組織再編された後には、さらにこのプロジェクトは強化されていくこととなった。

国連が掲げたミレニアム開発目標⁷⁾（MDGs：Millennium Development Goals）は8つの目標、①極度の貧困と飢餓の撲滅、②初等教育の完全普及の達成、③ジェンダー平等推進と女性の地位向

7) これは、2000年に開催された国連ミレニアムサミットで採択された「国連ミレニアム宣言」をもとにまとめられたもので、2015年を達成目標とする国際社会共通の目標である。周知のとおり、2015年以降の目標として、持続可能な開発のための2030アジェンダが策定され、持続可能な開発目標（SDGs：Sustainable Development Goals）として、17のゴールと169のターゲットが示されている。

上、④乳幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥ HIV／エイズ、マラリア、その他の疾病のまん延の防止、⑦環境の持続可能性の確保、⑧開発のためのグローバルなパートナーシップの推進、から構成されている。

ST-EP はこれらの目標のうち、目標①と目標⑦を達成するためのものとして、位置づけられており、世代内の公平、とりわけ貧困な状況にある国や地域に焦点を当て、その解消をもたらすと期待される成長産業＝観光産業の活用を訴えているのである。

UNWTO の2010年の年次報告⁸⁾では、観光によって貧困層が直接的あるいは間接的に便益を得るための7つのメカニズムが示されている。

①観光企業で貧困層を雇用すること、②観光企業への財やサービスの供給は、貧困層が直接に、あるいは貧困層を雇っている企業が行うこと、③貧困層が財やサービスを直接観光客に提供すること（インフォーマルな経済）、④貧困層が観光企業を設立し運営すること（フォーマルな経済：たとえば、零細・中小規模の企業や地域コミュニティベースの企業）、⑤観光で得られた所得や利潤に課される税金は貧困層に還元されること、⑥観光企業や観光客によって自発的な寄付や支援があること、⑦観光によって促進されるインフラへの投資は、辺境に住む貧困層に直接的に利益をもたらすこと。

以上のメカニズムに加え、①ガイド、ホテル従業員、関連分野の仕事など、地域住民がトレーニングを積んで得ることができる観光の地域経済効果を増大させること、②自然遺産や文化遺産がある地域では、住民参加の観光開発を促進させることを優先する、③商品を作る貧困層と旅行事業者の間にビジネスを確立させること、④零細事業・中小規模の事業、地域が主導する観光事業に、ビジネスと経済的なサービスを提供すること、も併せて提唱している。

もちろん、貧困層・脆弱層をターゲットにした旅行形態であるがゆえに生じる問題も指摘されている。高寺（2004）⁹⁾は、5つの視点から、生じうる問題を整理している。

- 1) 貧困層の暮らしぶりをよくすることに伴って、変動の大きなツーリズム産業へ過度に依存するようになり、インフレ、経済的不安定、自決権の喪失などの問題が発生。
- 2) 家計収入を得ることに伴って、他の生計活動、たとえば農業との関係でいえば、農繁期の仕事との競合、保護される野生生物による穀物収穫への被害などの問題が発生。
- 3) 資本形成という視点からは、その形成の多寡によって、自然資源へのアクセス権を失う、住民間の社会的信頼関係、相互関係を損なってしまうという問題が発生。
- 4) 政治的・制度的影響の視点からは、政治家の関心が観光に偏り、観光関連のインフラにのみ投資が集中するという問題が発生。

8) この7つのメカニズムは清水（2012）でも紹介されているが、本節では、筆者が報告書の39頁を訳したものを掲げた。報告書全般の内容については、http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/final_annual_report_pdf_3.pdfを参照。

9) 高寺奎一郎（2004）129頁参照。

5) 長期的な影響としては、自然資源の過剰な利用、地域のもつアメニティの喪失、廃棄物やし尿などによる環境汚染などの問題が発生。

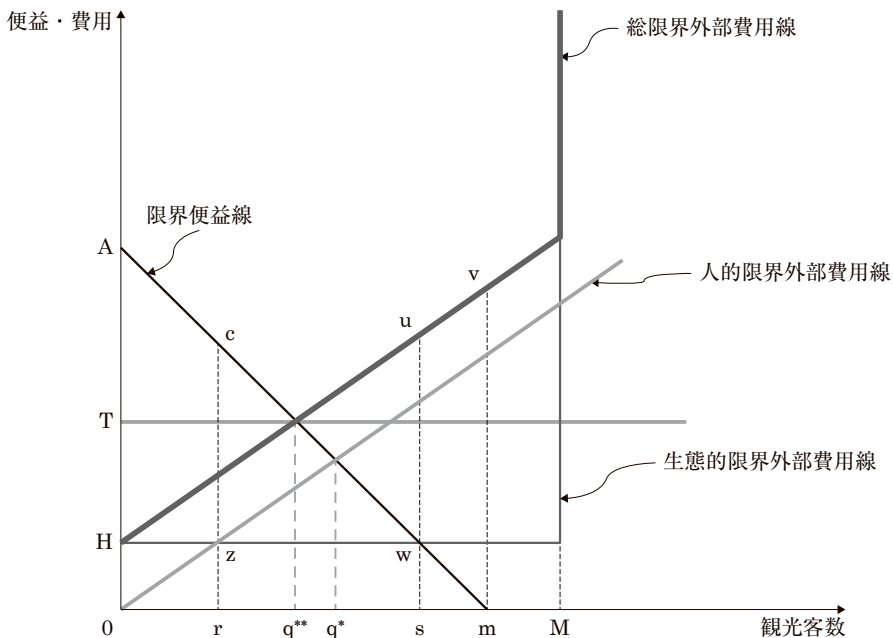
先に挙げたオーバーツーリズムによって生じる弊害も高寺の整理と同様のものである。そもそも、プロプアー・ツーリズムは持続可能な観光の一形態である。そうであれば、特定の地域を観光地化することで、オーバーツーリズムのような事態は生じてはならないのである。

3. 環境容量を考慮に入れた外部性モデル

持続可能な観光としてプロプアー・ツーリズムが推進されるのであれば、観光によって地域住民の厚生が減少することがあってはならないし、地域がいわば宝物として守ってきた自然環境を毀損するようなことがあってはならない。本節では、環境容量を考慮に入れた外部不経済モデルを展開してみよう。

UNWTOによれば、観光地における環境容量とは、「ある観光地において、自然環境、経済、社会文化にダメージを与えることなく、また観光客の満足度を下げることなく、一度に訪問できる最大の観光客数」と定義されている。その環境容量は、ユネスコの世界遺産のマニュアルによれば、「物理的」、「生態的」、「社会的（社会文化的）」の3要素に分けて捉えられるが、ここでは、生態的

図1 観光の外部性



出所：筆者作成

環境容量 (Ecological Carrying Capacity) を指標として採用しよう。

この生態的環境容量は観光地の持続可能な機能を維持しつつ、自然生態系が人間の干渉を許容できる程度の容量で、ある一定水準までは、大きな毀損は生じないが、それを越すと極めて大きなダメージを受け、修復不能かあるいは修復するのに極めて膨大な費用が生じるものであると考えられる¹⁰⁾。

図1には、旅行実施主体 (旅行代理店、宿泊施設、輸送業者等) の実施費用を織り込んだネットの限界便益線と観光客が増加するにつれて外部不経済 (騒音・廃棄物・混雑等) を被る人々の限界損害線 (通増の限界損害) = 人的限界外部費用線が描かれている。また、生態的環境容量へ及ぼす負荷としてL字型の限界損害線 = 生態的限界外部費用線が描かれている。

外部性が考慮されないまま、旅行実施主体のみの利益追求活動により実現する観光客数は0m単位となる。この単位は当該地域が受け入れることのできる生態的環境容量、0Mを超過するという状況ではないが、損害を被る人々の厚生をまったく考慮していない私的便益の最大化のみである。加えて、観光客の増加による損害は第三者である人間にとどまらない。これらの増加は、生態系に様々なルートを通じて悪影響を及ぼすことになる (次節のGSTC-D指標2.参照)。たとえば、これら生態系に及ぼす限界損害が0M水準までは一定で、それを超すと膨大なコストが発生するでしょう。この損害費用は図1のL字型の線で示されている。生態系への損害をも含めた限界損害は総限界外部費用線となり、社会的に最適な観光客数は、 $0q^{**}$ となる。持続可能な観光を考慮するならば、第3者に及ぼす負担のみならず、生態系への負担を考慮に入れた行動原理を組み込まない限り、オーバーツーリズムという状況は起こりうるのである。

さて、人的損害を受ける人々と生態的損害を主張する代弁者の合意がなされた場合を想定し、以下の議論を展開してみよう。

$0q^{**}$ で示される最適な観光客数を実現する手段として、さまざまなものが考えられよう。

まず、課税である。 q^{**} での総限界損害 (= 限界便益) に等しい0Tの高さの従量税を実施主体に課すことによって、実施主体は課税という負担を考慮に入れた上で行動をとることによって最適な人数が実現できる。

ついで、 $0q^{**}$ の人数しか受け入れないという何らかの直接規制策を講じることもできよう。もちろん、その前提として、課税や規制を行う主体である国や自治体が、関与する人々の便益や損害を正確に知る必要がある¹¹⁾。

10) ユネスコ世界遺産マニュアル (2002) “Managing Tourism at World Heritage Sites: a Practical Manual for World Heritage Site Managers By Arthur Pedersen” (UNESCO World Heritage Centre) 参照。

11) 課税という手段の有効性について、たとえ最適な人数は確保できずとも、少ない観光客数を達成することを目標にして、課税という手段が適用されるならば、その目標は最小費用で達成されることが、

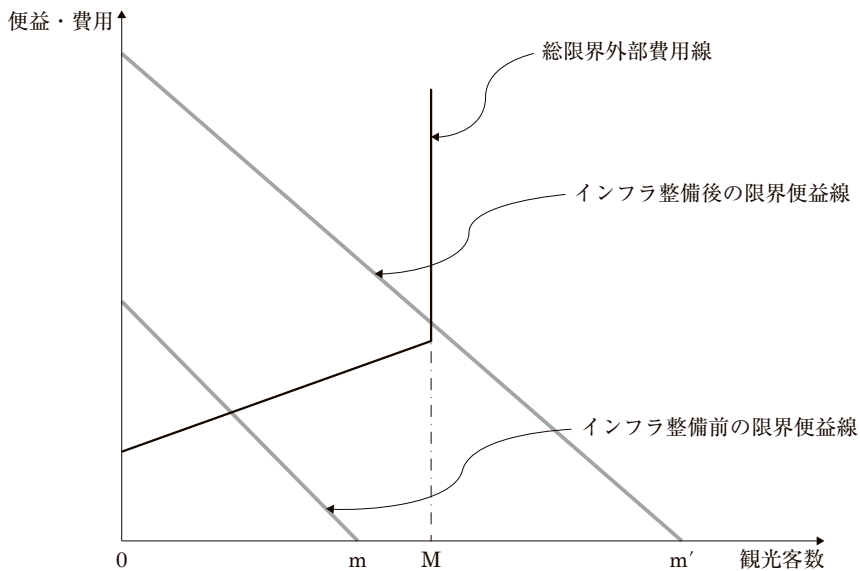
さらに、関係者間の自発的な交渉によって最適な人数を実現する手立ても考えることができる。そこで、旅行実施主体の側に観光地を利用する権利が付与されているケースと、損害を被る住民側に観光地利用の権利が与えられているケースの2つに分けて、分析してみよう。

まず、旅行実施主体の側に観光地がもたらす諸サービス（素晴らしい景観、清冽な水、さわやかな風など）を利用する権利が与えられているとしよう。sm 単位の観光客を減少させた場合、総損害額は台形 uvsm だけ減少することになる。一方、実施側の便益は三角形 smw だけの減少である。両者の交渉という視点からは、3 角形の部分だけを補償することで大きな損害が解消するのであれば、実施主体は進んでその支払いに応じるであろう。このようにして観光客は減少し続け、最終的には限界便益線と総限界外部費用線が交わる q^{**} で収束することになる。

さて、損害を被る側に観光地の諸サービスを利用する権利が付与されているケースを考察してみよう。この場合、旅行実施主体は、損害を受ける側に補償することによって、観光客増から得られる利益を確保しようとする。たとえば、 $0r$ 単位の観光客数によって実施主体は台形 $Ac0r$ の利益を得、損害を被る側には3 角形 $0rz$ の損害が生じることになる。したがって、実施主体は利益のほんの一部を割いて補償すればよいことになるので、観光客数は拡大を続けていき、最終的には実施主体の限界便益と総限界外部費用が交わる q^{**} で収束することになる。

権利の付与がいずれであったとしても当事者間の交渉によって最終的に合意される観光客数は同

図2 交通インフラ整備の影響



出所：筆者作成

ボーモル＝オーツによって証明されている (Baumol-Oates Least Cost Theorem).

一となるのである。以上の議論は「コースの定理」の典型的な応用例である。観光客数の過大問題の解決・緩和のために、国や自治体が直接介入する必要がない場合もあることを示唆している。もちろんここでは、被害を受ける人々と生態系の損害を代弁する主体間に十分な意思の疎通があること、実施主体との交渉の場も設定されていることが前提にされている。

近年、観光客の交通の利便性を確保するために、クルーズ船停泊港の増強、整備新幹線の拡張など、政府で大型のインフラ整備が進められている。こうした政府の行動がもたらす影響は図2のように捉えることができる。

たとえば、巨大なクルーズ船や大型旅客機の就航が可能となると、観光実施主体の限界便益は大幅に右上方にシフトすると考えられる。そうすれば、外部性を考慮に入れなかった行動がとられる場合、観光客数は0m'となり、環境容量を大幅に超過する事態が生じ、生態系は修復不能となり、観光の持続可能性は損なわれるのである¹²⁾。この図では、外部性を考慮に入れた場合でさえも、環境容量に等しい観光客数となる。このような現象は、現実にも生じている問題であり、実施主体と人的外部不経済を被る人々、生態的外部不経済の代弁者に加え、インフラを整備する政府や自治体の間での十分な調整が必要不可欠であることを示唆している。

外部性の存在は、地域が一体となって温かく観光客を迎え入れることができない、ホスピタリティの不足が生じることになり、ひいては観光客の満足感も失うことになりうる。したがって、外部性を正確に把握し、それを内部化するような何らかの手立てが求められるのである。

4. 持続可能な観光地のための指標

前節のモデルで述べたように、観光にはさまざまな主体が関与し、それらの利害調整が行わなければならない。そのためには、観光によって各主体に、そして地域の経済・社会・環境にどのようなインパクトを及ぼす可能性があるか、また現実にどのようなインパクトを与えているかを検証する必要がある。

本節では2013年に国際持続可能観光委員会（GSTC: Global Sustainable Tourism Council）によって策定された観光地向け基準 GSTC-D（Global Sustainable Tourism Criteria for Destination）を紹介した十河他（2018）¹³⁾にしたがって、整理してみよう。GSTC-Dでは、持続可能性の3要素で

12) このような事例として、「30人の集落に週5,000人の観光客、住民の生活や環境が破壊される!?!」と表題をつけた奄美大島に関するニュース：https://www.excite.co.jp/news/article/Harbor_business_194989/（2019.7.2 アクセス）や「ホテル建設ラッシュ、沖縄県宮古島市で「地価500倍の」バブル」というニュース：<https://news.livedoor.com/article/detail/16252761/>（2019.7.2 アクセス）を参照。

13) 十河他（2018）の表2-2：GSTC-Dにおける評価指標（22-27頁）に基づいているが、本節では指標の順序や表現上の変更を加えている。

ある環境、経済、社会文化のトリプルボトムラインに、観光地の管理という指標を加えた4本柱となっており、総合的かつ体系的な特徴を有している。

指標1. 地域社会における悪影響の最小化と経済利益の普遍化

- 1.1) 経済調査：観光が地域経済に及ぼす直接的、間接的な経済効果については、少なくとも年1回の調査を行い、結果を公表する。公表内容には、旅行者による消費額、客室1室あたりの売上高、雇用、投資データ等を可能な範囲で盛り込む。
- 1.2) 地域の就業機会：観光地の事業者は、すべての人に平等な雇用、訓練の機会、労働の安全性、公正な労働賃金を与える。
- 1.3) 住民参加：観光地の計画立案や意思決定に関して、継続的に住民参加をうながす体制を整える。
- 1.4) 地域コミュニティの声：観光地の管理に関する地域コミュニティの期待、不安、満足度等について定期的に調査と記録を行い、適宜公表する。
- 1.5) 地域住民のアクセス：自然や文化的な場所への地域コミュニティのアクセスについて、定期的に調査と保護を実施し、必要に応じて修復、回復を行う。
- 1.6) 観光への意識向上と教育：観光による影響がある地域社会に対し、観光事業の機会と課題への理解を高め、持続可能性の重要性を伝える定期的な教育プログラムを提供する。
- 1.7) 搾取の防止：商業的、性的、その他の搾取やハラスメントを防ぐ法律や慣行を定める。とくに子ども、青少年、女性、少数派等の人々に対するものは、注意を払う。法律や慣行は共有する。
- 1.8) コミュニティへの支援：事業者、旅行者、市民が、コミュニティや持続可能性の取り組みに貢献できるように促す。
- 1.9) 地域事業者への支援とフェア・トレード：地元の中小事業者や団体を支援し、地域の持続可能性につながる特産品や、自然や文化に基づいたフェア・トレードの指針を促進、啓発する体制を整える。これらは、飲料、食品、工芸品、伝統芸能、農作物等を対象とする。

指標2. 環境に対する悪影響の最小化

- 2.1) 環境リスク：環境リスクを見極め、対応する体制を整える。
- 2.2) 脆弱な環境の保護：観光による環境への影響を監視し、生息・生育地、生物種、生態系を保護し、外来生物種の侵入を防ぐための体制を整える。
- 2.3) 野生生物の保護：野生生物（動植物を含む）の採集、捕獲、展示、販売に関し、地方、国内、国際的な法律や基準に則っていることを保証する体制を整える。
- 2.4) 温室効果ガスの排出：事業者に対し、すべての活動（サービス供給者も含む）で排出される

温室効果ガスを測定、監視、最小化、公開、低減をうながす体制を整える。

- 2.5) 省エネルギー：事業者に対し、エネルギー消費量の測定、監視、削減、公開と、化石燃料への依存の低減を奨励する体制を整える。
- 2.6) 水資源の確保：事業者に対し、水資源の使用量の測定、監視、削減、公開を奨励する体制を整える。
- 2.7) 水資源の管理：事業者による水の利用が、地域コミュニティが必要とする水資源に支障をきたさないよう監視する体制を整える。
- 2.8) 水質：飲用及びレクリエーションに使用する水は、水質基準に沿っていることを継続的にモニタリングする体制を整える。その結果は公表し、水質に問題があれば、適時対応する体制を整える。
- 2.9) 廃水：浄化槽や廃水処理システムは、立地、維持管理、検査についての明確で強制力のあるガイドラインを設ける。地域住民と環境への影響を最小に抑え、廃水を適切に処理・再利用または安全に放流する。
- 2.10) 廃棄物の削減：事業者に対し、廃棄物の削減、再利用、リサイクルを奨励する体制を整える。再利用またはリサイクルされない廃棄物の最終処分は、安全で持続可能なものとする。
- 2.11) 光害と騒音：光害と騒音を最小に抑えるガイドラインや規制を整える。また、事業者に対し、このガイドラインや規制に従うよううながす。
- 2.12) 環境負荷の小さい交通：公共交通機関、徒歩や自転車等を含む、環境負荷の小さい交通機関の利用を促進する体制を整える。

指標 3. 旅行者のふるまいと文化資源に対する悪影響の最小化

- 3.1) 観光資源の保護：建築遺産（歴史的、考古学的）、農村や都市の景観を含む自然及び文化的資源を評価、修復、保全するための方針と体制を整える。
- 3.2) 旅行者の管理：観光資源や名所に対して、自然および文化的資源を保全、保護し、価値を高める旅行者の管理体制を整える。
- 3.3) 旅行者のふるまい：とくに配慮を必要とする場所を旅行者が訪れる場合には、節度ある行動をうながすガイドラインを発行し、提供する。このガイドラインは、旅行者による環境負荷を抑制し、望ましいふるまいをうながすものとする。
- 3.4) 文化遺産の保護：歴史的・考古学的な人工物の適切な販売、取引、展示、または贈呈に関する法律を定める。
- 3.5) 観光資源の解説：自然や文化的な観光資源に関する正確な解説を提供する。解説の内容は、地域文化の伝え方として適切であり、コミュニティと協力して作成され、旅行者に適した言語で伝える。

指標 4. 持続可能な観光地管理

- 4.1) 持続可能な観光地への戦略：環境，経済，社会，文化，品質管理，衛生管理，安全管理，また景観に配慮した，規模に見合う中長期的な観光地域戦略を，住民参加によって策定・実施し，一般公開する。
- 4.2) 観光地の管理組織（DMO）：持続可能な観光への協調的な取組みを進めるのに有効な，官民が参加する組織，部局，グループ，委員会等を設置する。これらの組織は，観光地の広さや規模に合ったものとし，環境，経済，社会，文化的課題への管理における責任，監督，実施能力を明確にする。また，これらの組織の活動の財源は，適切に確保する。
- 4.3) モニタリング：環境，経済，社会，文化，観光，人権問題について調査，公表し，対応できる体制を整える。調査の仕組みは，定期的に見直し，評価する。
- 4.4) 観光業の季節変動に対する経営管理：観光の季節変動を和らげるために，その地域の資源を必要に応じて有効に利用する。地域経済，コミュニティ，地域文化，環境すべてのニーズのバランスをとりながら，年間を通じた観光の実現に取り組む。
- 4.5) 気候変動への適応：気候変動に関するリスクと可能性を見定める仕組みを作る。この仕組みは，気候変動へ適応した設備開発，立地選定，設計デザイン，施設経営の開発戦略を推進する。また，観光地の持続可能性と復元力を向上させ，地域住民と観光客に対する気候変動の教育に貢献する。
- 4.6) 観光資源と魅力のリストアップ：自然や文化に富んだ場所を含む観光資源と魅力についての，最新のリストと評価を公開する。
- 4.7) 計画に関する規制：環境，経済，社会への影響評価を行い，持続可能な土地利用，デザイン，建設，解体を統合的に行うようなガイドラインや規制，方策を定める。このガイドラインや規制，方策は，自然及び文化的資源を守るよう策定し，市民の声を反映しつつ十分に検討を重ね，一般公開し，順守する。
- 4.8) ユニバーサルデザイン：自然，文化的に重要な場所や施設は，障がい者や特別な準備を必要とする人を含む，あらゆる人たちが利用可能な状態にする。現状では利用が困難な場所や施設に関しては，調和を損ねない範囲で，適切に便宜を図る解決策を計画，実施し，利用できるようにする。
- 4.9) 資産の取得：資産の取得に関する法律や規則を定め，施行し，自治体と先住民を含む地域住民の権利を保護する。また，地域住民との協議を保障し，正当な補償を行い，事前承諾のない移住・移設は許可しない。
- 4.10) 来訪旅行者の満足度：旅行者の満足度をモニターし，その結果を報告書として公開し，必要に応じて旅行者の満足度を高める措置をとる。
- 4.11) 持続可能性の基準：事業者向けに，GSTC基準と一致した持続可能性の基準を推進する制

度を定める。持続可能性が認定、または検証された事業者の一覧を公開する。

- 4.12) 安全と治安：犯罪、安全性、健康被害等を監視、防止、公開し、それに対応する体制を整える。
- 4.13) 危機管理と緊急時体制：観光地に適した、危機と緊急時の計画を立てる。重要な情報は、住民、旅行者、関連事業者に適切に伝わるようにする。計画は手順を確立し、従業員、旅行者、住民に対して資源（物資・財源）と研修機会を提供し、定期的に更新する。
- 4.14) 観光の促進：広報宣伝において、観光地、特産物、サービス、持続可能性に関する情報を正確なものにする。その内容は、旅行者や地域コミュニティを尊重し、事実に基づいたものとする。

本節で整理した持続可能な観光指標を活用する際には、次のことを常に念頭に入れておく必要がある。「社会的・生態的持続可能性は原理・原則レベルでしか定義できず、異なる地域や組織といった条件の違いに応じてそれぞれ固有なそして異なる形で表れるし、技術的・文化的発展によって条件は絶えず変わっていくものである。」¹⁴⁾

5. おわりに

近年、地域再生を一層進展させるためにという名目のもとに、観光開発が声高に叫ばれている。とりわけ、移動手段の確保に注目が注がれている。大型クルーズ船の寄港地の確保や整備新幹線の推進もそうだ。

2017年7月、国土交通省は「国際旅客船拠点形成港湾」として横浜などの6港を定め、2019年4月までに新たに鹿児島・那覇・下関の3港をこれに加えた。クルーズ船を優先的に受け入れる際の拠点となるべく、ハードインフラの整備などを積極的に行い「訪日クルーズ旅客を2020年に500万人」(明日の日本を支える観光ビジョン構想)を目指している。これら指定地以外の新潟や秋田などで17万~22万トンクラスの旅客船を受け入れるべく、先行投資は進んでいるという。環境や生態系の破壊、地域の「キャパシティオーバー」が懸念される。

整備新幹線については、現在北海道、北陸、九州の3路線が建設中である。九州では当初の見込みより2割強も費用が増え、九州新幹線西九州ルート(武雄一長崎)は1,188億円である。この建設費はJR、国、沿線自治体が負担する仕組みである。JRが線路の使用料として30年間払い、残りを2対1の割合で国と自治体が負担する。増加分も一部は国や自治体が払うが、JRは追加負担を拒否し、約520億円分についてはめどがついていないという。誰がどのように負担するのか、この先費用が膨らんだ場合、どう対応するのか。議論を詰める必要がある。

14) 地球環境問題を考える懇談会(2010)229頁参照。

『朝日新聞』（2019）¹⁵⁾は「そもそも整備新幹線の建設は、高度成長期の1973年に建てられた計画に基づいて進められている。人口が減少し、高齢社会となった今、優先すべき課題が山積している。医療や介護、子育て支援や老朽化したインフラ整備が待ったなしで、待ち受けている。巨額の整備新幹線の位置づけを白紙から議論すべき時期に来ていると考える」と断じている。

誰のための、何のためのインフラ整備か、観光地として位置づけられた地域の持続可能性という視点から、問い直さなければならない。

齋藤（2019）はいう。人口減少、経済が縮小する「縮減社会」にあつて、「これまで享受していた利益の喪失ないし減少を被る人々も少なくない。——縮減社会にあつては、最低限の行政サービスを維持していくためにも新たな負担を求められる事態が生じると予想される。このような場合、利益の後退や負担増がなぜ避けられないのかを示す理由の提示が必要となる。——負の財の分配には、正の財の分配には必ずしも求められない、理由の提示が必須となるからである」。

提示すべき理由には正か不正かの判断を正当化する道徳的理由（moral reasons）、善か悪かの判断を理由とする倫理的理由（ethical reasons）、目標をどのように追及するのが効率的であるかの判断を正当化する実用的理由（prudential reasons）の3つがあるといわれている。

観光に関しては既述のとおり多様な利害関係者がひしめいている。そのような中で、観光地の持続可能性についての合意を得ることには困難をとまなうであろう。今日、観光に関連するプロジェクトのみならず、常にさまざまな場面で、財政上の逼迫が俎上に上がり、そこでは実用的理由が示されることが多い。この合理性のみに偏らず、地域の公共サービス・施設の劣化についての倫理的理由の検討、さらには現在の合意が将来世代に与える影響に関する道徳的理由を検討する必要がある。このような諸理由の検討がなされなければ、持続可能な観光は、そして持続可能な地域づくりへの取り組みは、脆弱で表層的なものになってしまうであろう。

参考文献

- 井上夏穂里・中村卓央・奥井健太（2019）「持続可能な観光政策の在り方に関する調査研究（中間報告）」『国土交通政策研究所報』第71号。56-97頁。 http://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2018/71_5.pdf（2019.8.20 アクセス）
- 今泉博国（2017）「貧困と観光」中平千彦・藪田雅弘編著『観光経済学の基礎講義』九州大学出版会。226-242頁。
- 観光庁（2019）「持続可能な観光先進国に向けて」観光庁持続可能な観光推進本部。 <https://www.mlit.go.jp/common/001293012.pdf>（2019.7.23 アクセス）
- 高坂晶子（2019）「求められる観光公害（オーバーツーリズム）への対応」『JRI レビュー』Vol.6, No.67. 97-126頁。
- 齋藤純一（2019）「合意形成における理由の検討」金井利之編著『縮減社会の合意形成』第一法規。26-44頁。
- 清水苗穂子（2012）「貧困と観光—国連機関のアプローチとプロブアー・ツーリズムに関する考察—」『阪南

15) 『朝日新聞』2019年8月19日号「社説」参照。

論集』第47巻2号. 69-78頁.

高寺奎一郎 (2004) 『貧困克服のためのツーリズム』古今書院.

地球環境問題を考える懇談会 (2010) 『生存の条件—生命力溢れる太陽エネルギー社会へ』公益財団法人旭硝子財団.

十河久恵・奥井健太・中村卓央・大内健太 (2018) 「持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究」『国土交通政策研究』第146号. 1-147頁. <http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk146.pdf> (2019.7.24 アクセス)

中島泰・清水雄一 (2013) 「世界観光機関 (UNWTO) による持続可能な観光のための指標を活用した観光地の管理・運営の体系—概要と国内導入への展望—」『観光文化』216号. 14-20頁. https://www.jtb.or.jp/wp-content/content/img/publish/bunka/bunka216_P2-8.pdf (2019.8.20 アクセス)

(福岡大学名誉教授)