

西表島の世界遺産登録から3年が経過して

観光客入域規制の停滞と、
遺産地域内における新たな観光ビジネスのための市場開放



2024年5月

認定 NPO 法人トラ・ゾウ保護基金 (JTEF)
JTEF 西表島支部やまねこパトロール



2024 年 5 月

認定 NPO 法人トラ・ゾウ保護基金

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 2-5-4 末広ビル 3 階

hogokikin@jtef.jp

TEL: 03-3595-8088

JTEF 西表島支部やまねこパトロール

〒907-1541 沖縄県八重山郡竹富町上原 656-2

takayama@jtef.jp

TEL: 0980-85-6208

© 2024 認定 NPO 法人トラ・ゾウ保護基金&やまねこパトロール

この発行物のいかなる部分も許可なく複製、転載することを禁じます。

目次

1. 背景	4
2. 西表島への観光客の入島制限について	4
2.1 2022年西表島観光管理計画案と、その問題点	4
2.2 西表島への入域観光客数と島内道路におけるレンタカー交通量の変化	5
2.3 策定された「西表島観光管理計画」とその問題点	7
2.4 検討	8
3 西表島におけるキャンプ・たき火ツアーの市場開放	8
3.1 西表島におけるキャンプ・たき火ツアー	8
3.2 西表島観光管理計画との整合性の欠如	9
3.3 検討の過程が透明性を欠き、住民参加が排除されていること	10
3.4 検討	10
4 提言	11

1. 背景

2021年7月26日、世界遺産委員会は、奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島を世界自然遺産登録リストに記載するとした決定 44 COM 8B.5（以下「WHC 決定」という）の中で、締約国＝日本に対し、世界遺産地域の保護および管理を改善するための緊急措置をとることを勧告した。同勧告には、「特に西表島に関しては、観光客の来訪水準を、観光客の収容力および観光客による影響に関する厳しい評価および、その改定観光管理計画への統合が可能な状況になるまでは、現在のレベルに制限するか、または現在のレベルより低減させること」が含まれていた¹。

この勧告を受けて、日本政府は、その履行に関する報告を、2022年12月1日、IUCNによる検証のために世界遺産委員会に提出した²。

トラ・ゾウ保護基金（JTEF）・やまねこパトロール（YP）は、2022年12月に報告書を公表、政府報告に対する評価を行うとともに、世界遺産委員会が日本政府に対して求めるべき措置に関する提言を行った³。

その後、今日まで1年4カ月以上が経過し、2024年7月21～31日にはデリー（インド）にて、第46回世界遺産委員会の開催が予定されている。

この報告書は、日本による世界遺産地域の保護管理に関する進展（計画の改善および措置の実施を含む）を改めて評価するとともに、この間新たに生じた問題について考察し、それらに関する提言を行うこととした。

2. 西表島への観光客の入島制限について

2.1 2022年西表島観光管理計画案と、その問題点

2022年12月1日、日本政府から世界遺産委員会に報告された「西表島観光管理計画(案)」⁴（以下「2022年計画案」という）は、入域観光客数の「現在のレベル」、具体的には2019年の29万人をベースラインとして採用した。そのうえで、上水供給能力から算定される1日当たりの1,200人という入域観光客数の管理基準に設定した。また、年間入域観光客数を前年比で1割以上増加させないことも目指すとした。管理基準を達成するための手段としては、個人型旅行客を閑散期に誘導するとともに、観光関連事業者が募集する団体型旅

¹ Decision: 44 COM 8B.5

<https://whc.unesco.org/archive/2021/whc-21-44com-18-en.pdf>

² 第44回世界遺産委員会決議 44 COM 8B.5 に係る奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島の保全状況報告

<https://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/world-natural-heritage/reports/index.html>

³ https://www.jtef.jp/wp/wp-content/uploads/2022/12/2212Report-to-IUCN_J.pdf

⁴ 2022年に世界遺産委員会へ提出された日本政府の「保全状況報告」の中で引用されたもの

<https://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/world-natural-heritage/reports/index.htm>

行における来訪日についての事前調整を求める、とした。

この 2022 年計画案に対して、JTEF/YP は次の問題点を指摘した⁵。

- i) 年間人数による上制限なしに、1,200 人という 1 日当たり人数を管理基準とした場合、理論的には最大で年間 43 万 8000 人 (1,200 人×365) という、基準時の人数はもちろん過去最高値の 40 万 5000 人⁶をも超える入域者数を許容することになる。このような管理基準の設定の仕方では、年単位で設定された「現在のレベル」への抑制にはつながらない。
- ii) 観光客の混雑期が特定の時期に集中するのは、訪問時期に関する顧客需要に柔軟性がないためである。現役世代が一定の日数を費やして西表島を訪ねる時期は、その就労環境上、夏休みや大型連休等に限定される傾向にある。一方、多くの退職世代にとっての西表島の魅力は、冬季における避寒地へのマストツアーの目的地として相応しい点にある。石垣島・西表島間の定期船運送は、このような需要に容易に応えられるだけの容量を備える。1 日当たり運送人数は 2500⁷と、管理基準の 2 倍以上に達するのである。以上のような現実が前提にある限り、個人旅行者に対する情報提供をベースとした誘導措置と、観光関連事業者への団体旅行の日程に関する要請は、入域観光客数全体の抑制に対してはもちろん、その年単位での平準化に対してすら、あまり効果をもたない。

2.2 西表島への入域観光客数と島内道路におけるレンタカー交通量の変化

図 1 に、1989 年⁸から 2023 年までの、西表島への入島観光客数とイリオモテヤマネコ交通事故の発生件数を示した。

⁵ https://www.jtef.jp/wp/wp-content/uploads/2022/12/2212Report-to-IUCN_J.pdf

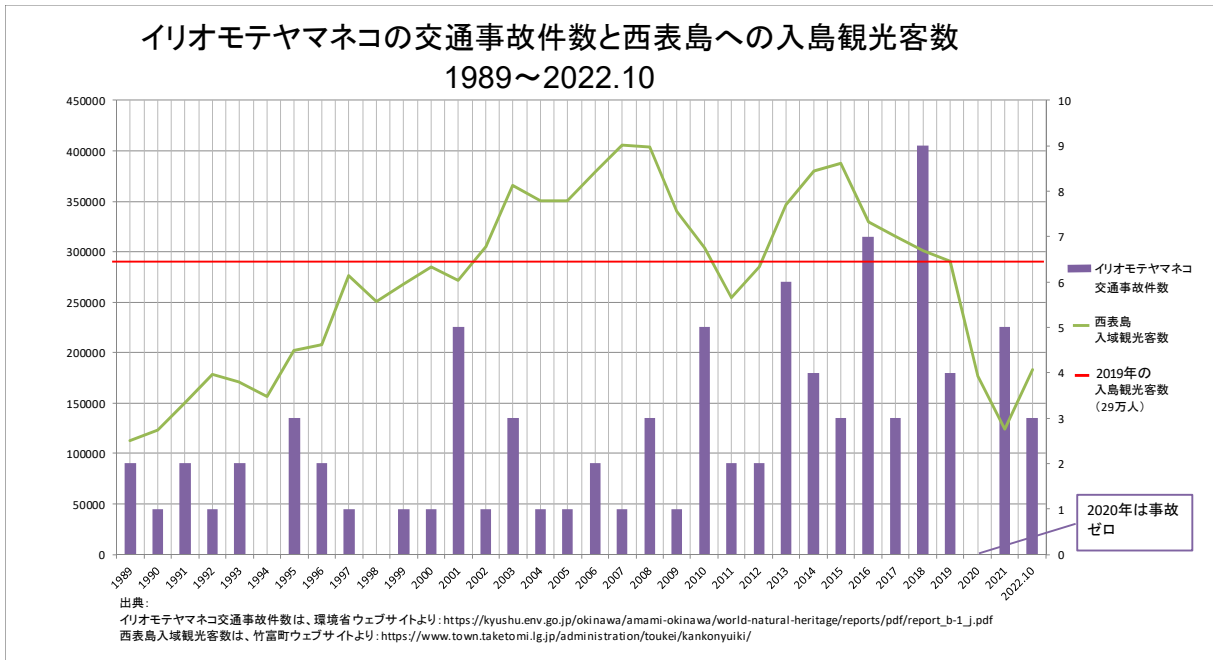
⁶ 2007 年の 405,646 人。竹富町ウェブサイト

<https://www.town.taketomi.lg.jp/administration/toukei/kankonyuiki/>

⁷ 西表島観光管理計画(案)10 頁, 第 3 回 西表島の観光管理計画改定のための作業部会(2022 年 6 月 7 日開催)資料 2-2

⁸ 西表島への入域観光客数については、竹富町ウェブサイトで 1989(平成元)年以降のデータが入手できる。<https://www.town.taketomi.lg.jp/administration/toukei/>

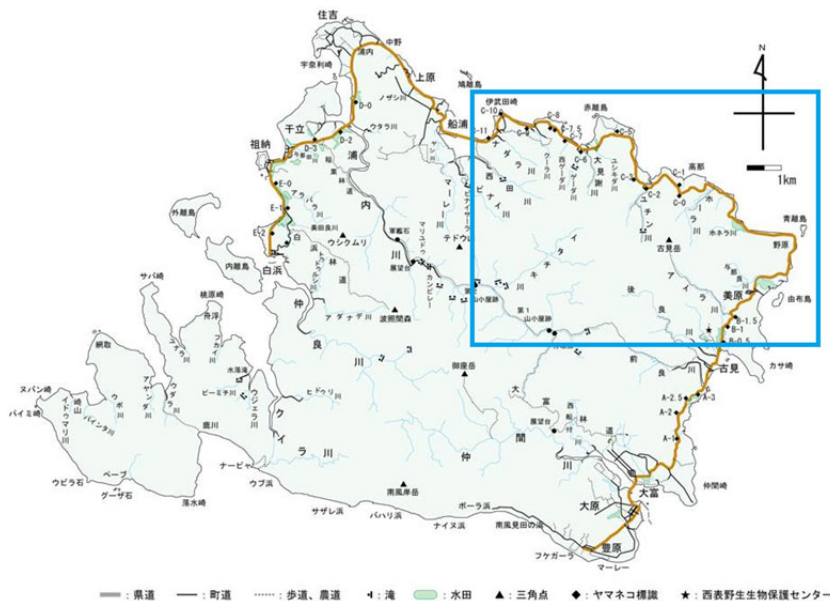
図 1



コロナ禍の影響を受けた 2020 年の来島観光客数は、前年から一気に 40% も減少して 25 年ぶりに 20 万人を切り、翌 2021 年は、観光客の入島がいっそう低迷したが、2022 年には急速な復調が始まり、2023 年には 25 万 4540 人と、着実に 2019 年のレベルに戻りつつある。

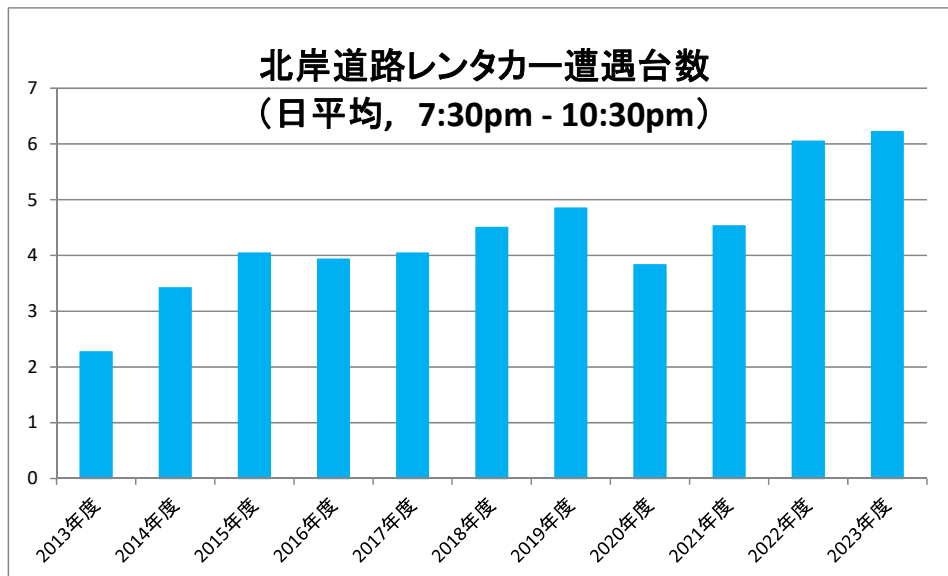
イリオモテヤマネコの交通事故が多発している西表島北東部の県道（「北岸道路」と呼ばれる。図 2 参照）において、19：30 から 22：30 の間に遭遇したレンタカーの 1 日当たり平均台数を年度（4 月～3 月）ごとに示したのが図 3 である。

図 2



西表島を半周する県道。青線は、YP が「北岸道路」上で交通調査を行っている範囲を示す。

図 3



YP は、「北岸道路」での交通調査を毎年 100 回前後、2023 年は 87 日実施している。

レンタカーとの平均遭遇台数は、この 10 年来、年々増加傾向にあり、2023 年度（2023 年 4 月～2024 年 3 月）は過去最大となった。その台数は、10 年前と比較すると 1.7 倍である。このことから、入域観光客の運転による交通量は今後も増加していくことが予測され、イリオモテヤマネコの交通事故発生リスクは高まり続けている。

2.3 策定された「西表島観光管理計画」とその問題点

「西表島観光管理計画」はその後完成され、2023 年 3 月の策定となった⁹。入域観光客数の来訪水準に関する 2022 年計画案からの主要な改訂は、年間の入域観光客数に上限を設けたことであるが¹⁰、基準時である 2019 年の 29 万人から 10%以内での増加を見込んだ 33 万人とされた。1 日当たり上限数 1,200 人とされる管理基準に変更はない。また、入域観光客数を上限数以内に抑える方策についても見直されなかった。これまで示されてきた「西表島における周遊型観光と自然体験型観光の混雑状況を予測した『エシカル観光カレンダー』を毎月作成・更新し、協議会及び船会社の Web サイトを通じて公表し、観光客に周知する」という観光事業者や観光客の判断に任せる対策にとどまり、管理基準達成のための積極的な総量規制は行われなかったこととなった。なお、その唯一といっていた対策である「エシカル観光カレンダー」ですら 2024 年 5 月 17 日時点でまったく公表されておらず、今年度内（2025 年 3 月まで）に運用される見通しは立っていない。

⁹ <https://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/shizen/isan/iriomotejimakankoukanri.html>

¹⁰ 計画策定者である沖縄県は、2023 年 2 月開催の「世界自然遺産地域連絡会議 西表島部会」における、島民代表ややまねこパトロールの意見を受け、何らかの年単位による上限設定に同意した。

2.4 検討

以上のとおり、完成された西表島観光管理計画では 2022 年計画案の問題点に対処できていない。現行の西表島観光管理計画では、入域観光客数全体が効果的に抑制されることは期待できない。

そこで、観光管理計画はさらに改訂され、管理基準とされる 1 日当たり入域観光客の管理基準（1200 人）および年間客数の上限（33 万人）を見直すとともに、これらの上限以下に客数をとどめるための仕組みを構築することが必要である。

この仕組みの実効性は、西表島と石垣島をつなぐ航路における乗船制限が組み込まれるかどうかにかかっている。環境省は、沖縄県および竹富町とともに、定期航路を有する船会社と、観光管理計画の上限数実現のための観光客乗船制限受け入れについて調整を行うとともに、それを実行するために必要な運送約款の変更認可に向けて国土交通省と必要な調整を行うべきである¹¹。なお、2020 年には国、県、竹富町と船会社 3 社の 6 者によって観光管理官民連携協定が結ばれており、基準値以上の入島を抑えること、入島時期の分散、平準化を図ること、島民の生活航路確保に取り組むことなどが確認されている。¹²

3 西表島におけるキャンプ・たき火ツアーの市場開放

3.1 西表島におけるキャンプ・たき火ツアー

竹富町は、これまで一般住民か事業者かを問わず、西表島島内では（キャンプ場などの指定場所以外での）キャンプやたき火を行わないよう要請ないし行政指導してきた。2022 年 9 月に国に認定された「西表島エコツーリズム推進全体構想」（以下「全体構想」という。）においても、「キャンプ、たき火等の行為は原則禁止とする」とされている。その背景には、キャンプやたき火には遭難・人身事故、火災による貴重な自然生態系の損傷、汚物等の廃棄物の放置が伴うリスクが少なくないという判断があったと考えられる。

図 4



- 非常時を除いて、キャンプやたき火等は禁止されています。
- 夜間に山道を利用することは控えましょう。

竹富町西表島エコツーリズム推進協議会ウェブサイトより

¹¹ 海上運送法上、一般旅客定期航路事業者には運送の引受け義務があり（12 条）、利用者を差別してはならないが（13 条）、「運送約款」の変更について国交大臣の認可を受ければ、（12 条 1 項 3 号）一定の乗船制限を実施することは可能となる。

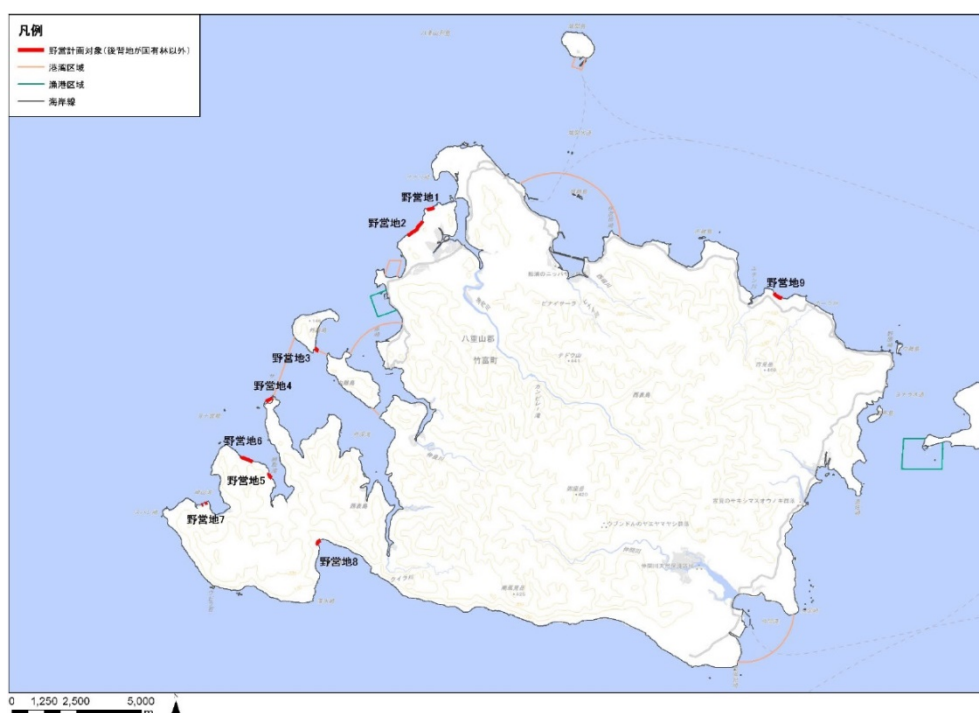
¹² 2020 年 3 月 28 日八重山日報 「西表島の観光客管理を 竹富町と船会社が」

ところが、この間、住民への周知がないままに、本世界自然遺産の「公式現地管理当局」である環境省西表自然保護官事務所および竹富町と一部事業者との間でキャンプ・たき火ツアーの部分的な市場開放が検討されていた。2024（令和6）年1月29日に開催された西表島エコツーリズム推進協議会（会長は竹富町副町長が、事務局長は竹富町自然観光課・課長が務め、環境省の出先機関および沖縄県関係部署の長がそれぞれ会員となっている。）において、事務局の竹富町自然観光課から西表島の海浜におけるキャンプ・たき火ツアーの検討状況について説明が行われ、その市場開放に向けて大きく進捗していることが明るみになった¹³。

3.2 西表島観光管理計画との整合性の欠如

竹富町の報告によれば、キャンプ候補地は公共海岸とされているが、9か所の候補地のうち、サバ崎、網取、崎山、鹿川等の4か所が、世界遺産の登録区域（遺産地域）、西表石垣国立公園の第Ⅰ種特別地域に位置する。また、アトック西、タカラ浜、高那西の3か所は、世界遺産の緩衝地帯、西表石垣国立公園第Ⅱ種特別地域に位置する。

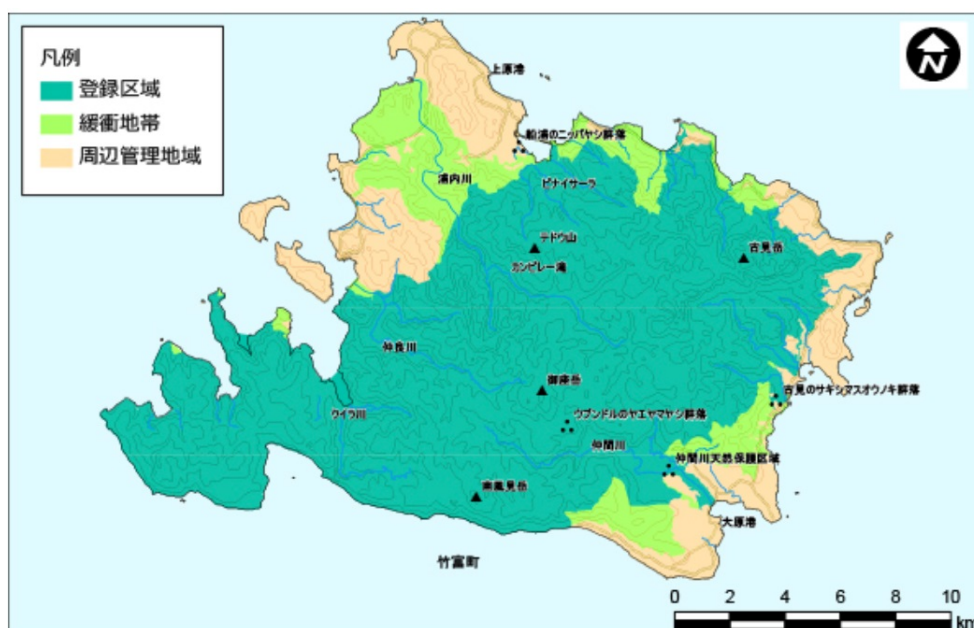
図 5



キャンプ・たき火ツアー実施候補地。西表島エコツーリズム推進協議会（2024（令和6）年1月29日開催）資料 1-3「バックカントリーツアーにおける海浜での野営に関する取り組みについて（案）」より

¹³ 西表島エコツーリズム推進協議会（2024（令和6）年1月29日開催）資料 1-3「バックカントリーツアーにおける海浜での野営に関する取り組みについて（案）」

図 6



世界遺産の登録区域（世界遺産地域）・緩衝地帯・周辺管理地域
環境省沖縄奄美自然環境事務所ウェブサイトより

<https://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/heritage-area/index.html>

一方、西表島観光管理計画においては、管理の基本方針として、「遺産地域においては、遺産価値の保全を最優先とし、あらゆる活動が影響を引き起こすと仮定して、観光利用による負荷を現状以下に抑えることを原則とする」と定められており、管理基準としては、「R1年時点で遺産地域内において自然体験利用フィールドとして恒常的に利用されている20か所での利用を許容限界として、それ以上、利用箇所が増大しないよう制限する」とされている。

しかし、提案されている9か所のキャンプ・たき火ツアー実施候補地は、いずれもその20か所には含まれていない。現在のキャンプ・たき火ツアーの市場開放構想は、西表島観光管理計画と明らかに整合しない。

3.3 検討の過程が透明性を欠き、住民参加が排除されていること

キャンプ・たき火ツアーの市場開放構想については、住民説明会がまったく開催されていない。そのため、エコツーリズム推進協議会に関与しない島民、特に観光事業者以外の島民が議論に参加できていない。

3.4 検討

キャンプ・たき火は、森林火災の発生、採集や排せつ、踏圧などによる自然環境への影響の増加や、事故発生時の対応等による住民生活に大きな影響を招くおそれがある。それが故に竹富町が呼びかけてきたキャンプ・たき火の禁止は、住民の共通認識として既に定

着しており、これを相応の必要性・合理性もなしに変更することは、住民の遺産地域の保護・管理への参加意欲を削ぐだけでなく、資産価値確保のための法ないしルールへの遵守に悪影響を与えるおそれもある。さらに、今回のキャンプ・たき火ツアーを市場開放構想が、西表島の相当部分が世界遺産地域となった後になって提案されていることが留意されるべきである。この段階で提案が認められるためには、きわめて高度の必要性と合理性が求められる。

ところが、これまでの検討過程を見る限り、世界自然遺産のブランドが付いた西表島の自然を、観光ビジネスの資源として特定の事業者に独占的に利活用させる意図は見えても、それが自然環境の保全および住民生活の福利から出た構想であることを示す痕跡はまったく見当たらない。

なお、キャンプ・たき火の市場開放を求めている島内の観光業者らは、西表島エコツーリズム推進協議会やその結論を待つことなく、全体構想でキャンプ・たき火が禁じられている現時点でも、ツアーを実施している。

以上の点から、キャンプ・たき火ツアーを市場開放することに必要性・合理性を認めることは極めて困難である。

4 提言

JTEF / やまねこパトロールは、IUCN に対し、西表島観光管理計画について締約国（日本）に次のとおり要請するよう、世界遺産委員会に勧告を行うことを提言する。

- a) 西表島観光管理計画をさらに改訂し、入域観光客数の管理基準とされる 1 日当たり入域観光客数上限（1200 人）および年間客数の上限（33 万人）を見直すこと
- b) 西表島と石垣島をつなぐ航路における乗船制限を組み込むことを前提に、a) の 1 日当たりおよび年間の入域観光客数の上限を遵守するための仕組みを具体的に定めること
- c) キャンプ・たき火ツアーの市場開放については、行政のみならず市場開放を求める観光事業者にも、島民に対する説明責任を果たさせつつ、島民との議論を尽くしたうえで、西表島観光管理計画との整合性を慎重に検討すること