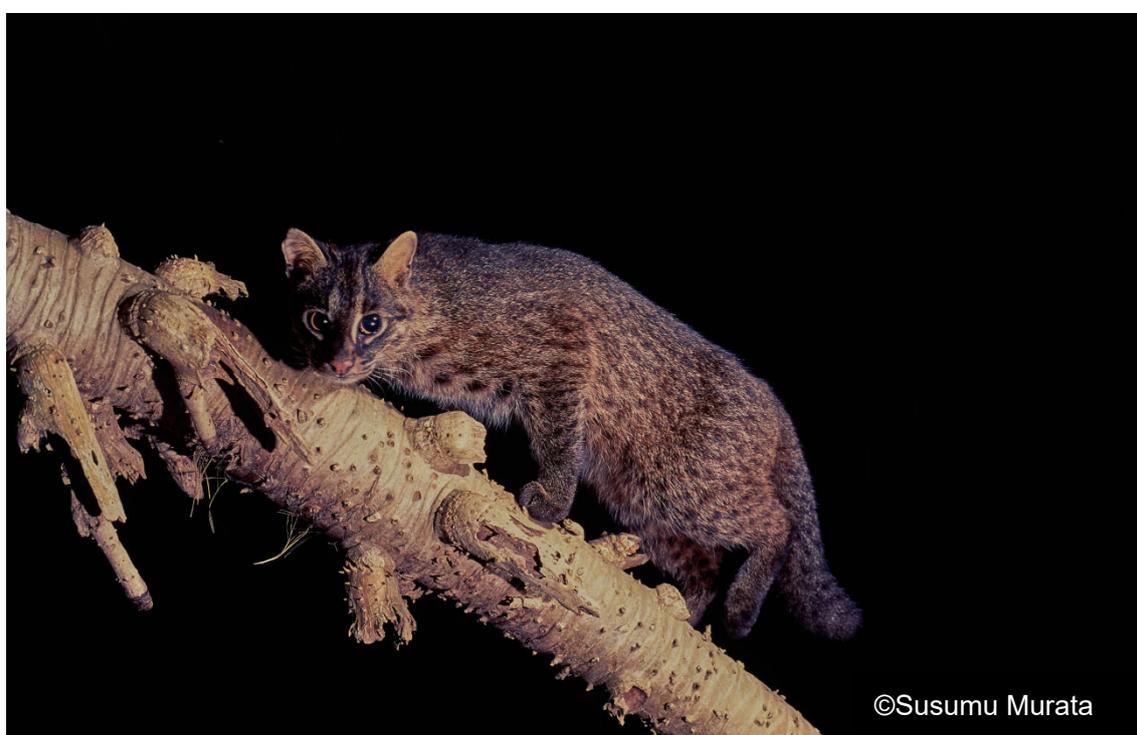


避けられない課題

西表島への入域観光客制限による、
世界遺産委員会決定の履行



2022年12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



2022年12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

© 2022 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

はじめに	3
1. 要請事項 a) : 観光客の来訪水準を現在のレベルに制限またはそこから低減することについて	4
1.1 西表島における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は、現在、実施できる状況にないこと	4
1.2 計画案は、西表島への来訪水準を年々増加させ、「現在のレベル」(29 万人)、さらには過去 10 年間の来島観光客数平均(33 万人)をも超えて増加することを許すものであること	4
1.3 年間の入島観光客数を、管理基準に基づいて算出される許容限界以下にとどめるための具体的措置が何も計画されていないこと	5
1.4 もっぱら分散・平準化を目的とした入島観光客数の 1 日当たり許容限界を設定することは、年間の入島観光客数を「現在のレベル」にとどめることに寄与しない	5
1.5 西表島の遺産地域のごく一部における許容限界の実現を通じ、島全体(究極的には世界遺産地域全体)での収容力内の観光利用を実現することは困難	6
2 要請事項 b) (交通管理措置の見直しと強化) について	7
2.1 イリオモテヤマネコ交通事故の発生状況と西表島への入島観光客数	7
2.2 交通管理措置強化の必要性とそのポイント: 「交通量の増加」に注目する新たなアプローチ	9
2.3 「交通量の増加」に対処するための具体的な交通管理措置	9
3 イリオモテヤマネコの交通事故死につながる観光利用に対する規制的措置	10
4 提言	11

はじめに

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て決定 44 COM 8B.5（以下「WHC 決定」という）の中で、締約国＝日本に対し、（記載された）資産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、その履行に関する報告を、IUCN による検証のため、2022年12月1日までに世界遺産委員会に提出するよう要請した¹。WHC 決定における日本政府への要請事項のうち、特に西表島に関するものは次のとおりである。

a) 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。

b) 絶滅危惧種の交通事故死を減少させるための交通管理措置の有効性を緊急に見直し、必要な場合には強化すること（アマミノクロウサギ、イリオモテヤマネコ、ヤンバルクイナを含むがこれらに限定しない）。

これを受け、日本政府は同日までに世界遺産委員会へ報告（以下「政府報告」という）²を行っている³。その報告書には、「西表島観光管理計画（案）の概要」（以下「計画案の概要」という）⁴および「既存のロードキル対策のレビューと今後の対応方針」⁵が添付されている。

トラ・ゾウ保護基金（JTEF）・やまねこパトロール（YP）は、日本政府および地方公共団体が設置する「地域連絡会議西表島部会」、「西表島の観光管理計画改定のための作業部会」、「竹富町西表島エコツーリズム推進協議会」および「イリオモテヤマネコ交通事故発生防止に関する連絡会議」のメンバーであり、西表島の自然保護にかかわるこれらのプラットフォームにおける議論に積極的かつ建設的に参加してきた。本意見書は、JTEF&YP が、関係会議その他における行政および各ステークホルダーとの議論、イリオモテヤマネコの交通事故防止対策の現場における経験に基いて政府報告の問題点を分析・評価し、世界遺産委員会に伝えられるべき点について、IUCN に提言を行うものである。

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/pdf/report_j.pdf

³ <https://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/world-natural-heritage/reports/index.html>

⁴ https://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/world-natural-heritage/reports/pdf/report_a-1_j.pdf

⁵

1. 要請事項 a) : 観光客の来訪水準を現在のレベルに制限またはそこから低減することについて

1.1 西表島における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は、現在、実施できる状況にないこと

計画案概要では、「年間入域観光客数に対しては、想定される影響との関係を収容能力の観点から評価して基準値を設定することが困難」とされている⁶。すなわち、現時点では、島における観光客収容力および観光客による影響の「厳しい評価」ができる状況にない。同計画案で示されている様々な指標に関するモニタリング⁷が進展した後にはじめて、収容力および影響の具体的な評価への道が開けることになる。

このように、西表島における観光客の収容力と観光客による影響に関する厳しい評価を現時点で実施できる状況にない以上、WHC 決定に従い、入島観光客数を「現在のレベル」(政府報告は、2019 年の 29 万人 (290,313 人) と設定⁸)か、それ以下に減少させなければならないことになる。

より具体的には、2.1 で述べるイリオモテヤマネコの交通事故発生および来島観光客数変化の傾向に鑑み、予防原則に則し、「厳しい評価」および、その改訂観光管理計画への統合が可能な状況になるまでは来島観光客数について、「現在のレベル」とされる 29 万人よりも相当低い許容限界を設定すべきである。

1.2 計画案は、西表島への来訪水準を年々増加させ、「現在のレベル」(29 万人)、さらには過去 10 年間の来島観光客数平均 (33 万人) をも超えて増加することを許すものであること

計画案概要は、「西表島への入込客数の抑制」の管理基準を、「当面は直近 10 年間程度の実績を目安として入込客数の変動がその範囲内に収まるよう、慎重に監視していく必要がある」とし⁹、「年間入域観光客数を前年比で 1 割以上増加させない」と定め¹⁰。

その趣旨は、この記述の前提とされている「年間入域観光客数に対しては、想定される影響との関係を収容能力の観点から評価して基準値を設定することが困難」という認識から推して、年間 1 割を下回る増加率であれば、来島者数が将来的には「現在のレベル」としての 29 万人、さらには過去 10 年間の来島観光客数平均である 33 万人を超えることをも、結果としては許容することにあると理解できる。これは、観光収容力というコンセプトを否定する考え方であり、決議に従うことを拒否するものである。実際、この管理基準に従えば、2022 年の入島観光客数を 23 万人と仮定¹¹、それがこの計画案が許容する年 9.9%増加した場合、2023 年:252,770 人、2024 年:

⁶ 計画案概要 2.2(2)①(5 頁)

⁷ 計画案概要 5.3(15 頁)

⁸ 政府報告 2.(1)a)(3 頁)

⁹ 計画案概要 2.2(2)①(5 頁)

¹⁰ 計画案概要 9 頁の表

¹¹ 2022 年 10 月までの入島観光客数計は 183,079 人、2019 年の 11,12 月の同観光客数計は 48,146 人。竹富町ウェブサイト <https://www.town.taketomi.lg.jp/administration/toukei/kankonyuiki/>

277,794 人、2025 年:305,295 人、2026 年:335,520 人に達することが許容されることになる。それは、入島観光客数が今から 3 年後には基準年を超えて 30 万人台となり、4 年後には過去 10 年平均の 33 万人を超えることを意味する。計画案は、現行の「持続的な西表島のための来訪者管理基本計画(2020)」における「過去の入域観光客の増減傾向を踏まえた年間入域観光客数の総量の基準値を設定する。総量の基準値を超えた場合には、1 日あたりの入域観光客数の基準値を見直すとともに、取組を強化する等の対策を速やかに講じる」¹²との管理基準を、むしろ後退させるものである。

1.3 年間の入島観光客数を、管理基準に基づいて算出される許容限界以下にとどめるための具体的措置が何も計画されていないこと

計画案概要によれば、「前年の年間入域観光客数に応じて、次年の許容限界を算定し、観光関係者等に周知し、必要な対応を要請する」としており、入島観光客数が管理基準（増加率が前年の 10%未満）に基づいて算出される許容限界に迫り、または超えた場合の対策が観光業者に丸投げとなっている。これでは、実効的な許容限界確保はおよそ期待できない。

1.4 もっぱら分散・平準化を目的とした入島観光客数の 1 日当たり許容限界を設定することは、年間の入島観光客数を「現在のレベル」にとどめることに寄与しない

計画案は、西表島への 1 日当たりの入域観光客数を、上水供給能力から算定される収容能力(1,200 人/日)を管理基準として設定し、個人型旅行での来訪者を閑散期に誘導するとともに、観光関連事業者による団体型旅行での来訪日の事前調整により、1 日当たりの入域観光客数を現在のレベル以下に抑制している¹³。

しかし、これは、年間 43 万 8000 人(1,200 人×365)という、計画案で「現在のレベル」として設定する 29 万人の 1.5 倍を超え、過去最高値¹⁴をも超える入島観光客数を論理的には許容する設定の仕方である。このような管理基準を設定しても、年単位でみた来島観光客数の制限・減少にはつながらない。

なお、ここで計画されている個人旅行者と観光関連事業者に対する誘導措置だけでは、来島観光客数の年単位での平準化にすら成功しないであろう。石垣島・西表島間の定期船輸送容量は 2500 人¹⁵と、管理基準とする人数の 2 倍以上もあるからである。さらに、観光客の混雑期が決まった時期に生じるのは、訪問時期に関する顧客需要に柔軟性がないためである。現役世代にとって一定の日数を費やして西表島を訪ねる時期が、夏休みや大型連休等に集中するのは避けられない。多くの退職世代にとっての西表島は、避寒地におけるマストツアーの対象として人気があるのである。

¹² 持続可能な西表島のための来訪者管理基本計画(2020 年 1 月)2.2(5 頁)

<https://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/plans/ecotourism/pdf/z-6-j.pdf>

¹³ 政府報告 2.(1)c)②(5 頁)

¹⁴ 2007 年の 405,646 人。竹富町ウェブサイト

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

¹⁵ 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

1.5 西表島の遺産地域のごく一部における許容限界の実現を通じ、島全体（究極的には世界遺産地域全体）での収容力内の観光利用を実現することは困難

上記のとおり、計画案では、島における観光客収容力の把握および入島観光客による影響の評価を実施できる状況にないことが示され、入島観光客数を効果的に抑制するための措置も定められていない。その代り、島内の特定区域を「エコツーリズム推進全体構想(エコツーリズム推進法)の『特定自然観光資源』に指定し、当該箇所への入域に関する事前承認制度の導入により人数を制限」することとしている¹⁶。すなわち、西表島全体ではなく、入島した観光客が分散して利用する個々の(遺産地域内の)観光スポットの一部に観光客数の許容限界を設定しようというのである。具体的には、観光スポットに1日当たりの観光客数の許容限界を設け、法的拘束力のある規制を行うこととされている¹⁷。しかし、この手法では、過剰利用のおそれのあるすべての観光スポットで規制が個別に執行されなければならないし、規制された観光スポットから、従来利用が少なかった場所へと観光客が大量分散することを防止する措置も必要となる。すなわち、入島を規制する場合と比べて、はるかに抜け穴が生じやすい。

この点、エコツアーで利用される観光スポットは西表島内に広く分布しており、域内自然体験型観光に使用されている西表全体では陸域の27ヶ所、内20か所が遺産地域内に位置している¹⁸にもかかわらず、計画案は、5つのフィールドを管理しようとするにとどまる。しかも、5か所のうち3か所は、現状では過剰利用が生じていないフィールドである。管理される2か所以外の、過剰利用が既に生じ、または生じるおそれのある観光スポット(例えば、大見謝川やユツン川¹⁹)については規制措置が講じられない。また、今後、規制が入らないスポットへ観光利用がシフトする可能性が高いが、その場合に緊急対処する仕組みは全く用意されていない。

また、計画案における20か所の他に利用箇所を生じさせないための方策としては、任意のルールが設定されるのみである。しかも、世界遺産管理機関およびステークホルダーからなるエコツーリズム推進協議会は、利用箇所拡大の抑制に逆行する活動も行っている。これまでは竹富町が利用を抑制してきた南海岸一帯における野営に、シーカヤックまたはトレッキングツアーを組み合わせる滞り型観光の観光スポットとして開発する「西表島の海域・海岸域での低負荷型自然体験活動の促進」のための調査事業が観光庁に申請され、採択されている²⁰。

以上のとおり、遺産地域内の個々の観光利用フィールドで観光客数の許容限界を設ける方法に

¹⁶ 計画案概要 8 頁

¹⁷ 5か所のうち、過剰利用が現に生じているのはヒナイ川および西田川である。他の3か所(古見岳、浦内川源流域、テドウ山)の利用客数はもともと少なく、現に過剰利用が顕在化しているわけではない。計画案概要 9 頁の表参照。

¹⁸ 計画案概要 2.1(3 頁)

¹⁹ トラ・ゾウ保護基金&やまねこパトロール. 2017. 「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島世界遺産一覧表記載推薦」の評価に関する意見書: 西表島で導入されるべき包括的な観光利用の管理について, 2.3, 2.4(18~23 頁)

<https://www.jtef.jp/wp/wp-content/uploads/2019/06/229d2267ae4d7f846d4f2b92c1a12336.pdf>

²⁰ 2022年9月7日エコツーリズム推進協議会 資料 2

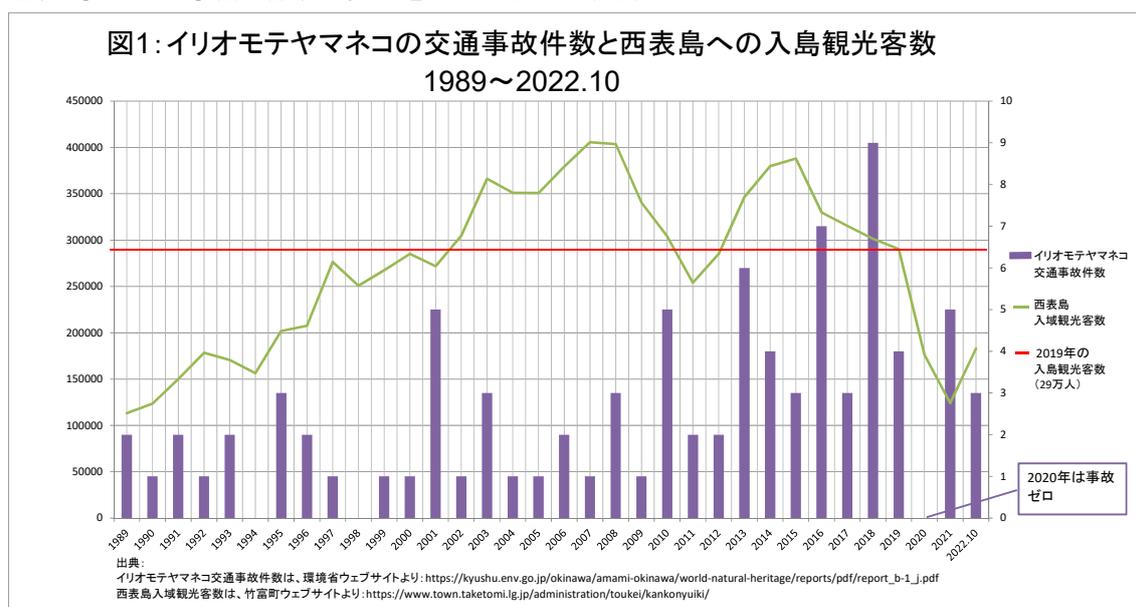
観光庁ウェブサイト https://www.mlit.go.jp/kankocho/page05_000182.html

よって、島全体(究極的には世界遺産地域全体)における収容力内の観光利用を実現することはもともと容易でないうえ、計画案で示されている措置はまったく不十分で、実効性がないといわねばならない。

2 要請事項 b) (交通管理措置の見直しと強化) について

2.1 イリオモテヤマネコ交通事故の発生状況と西表島への入島観光客数

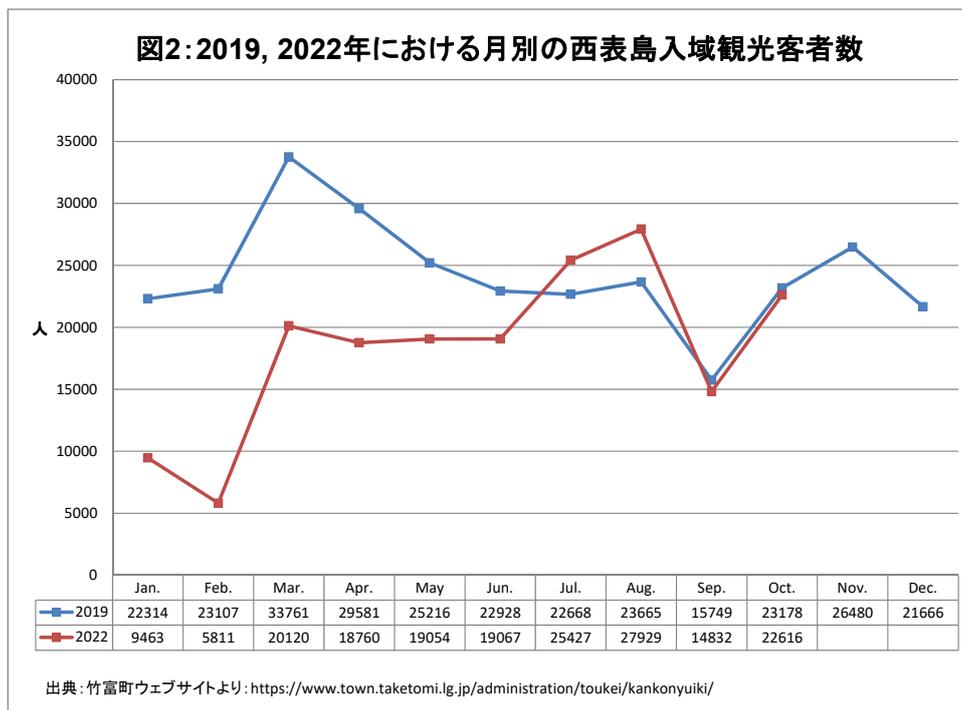
図1は、1989年²¹から2022年10月までの、イリオモテヤマネコの交通事故発生件数および西表島への入島観光客数の変化を示したものである。



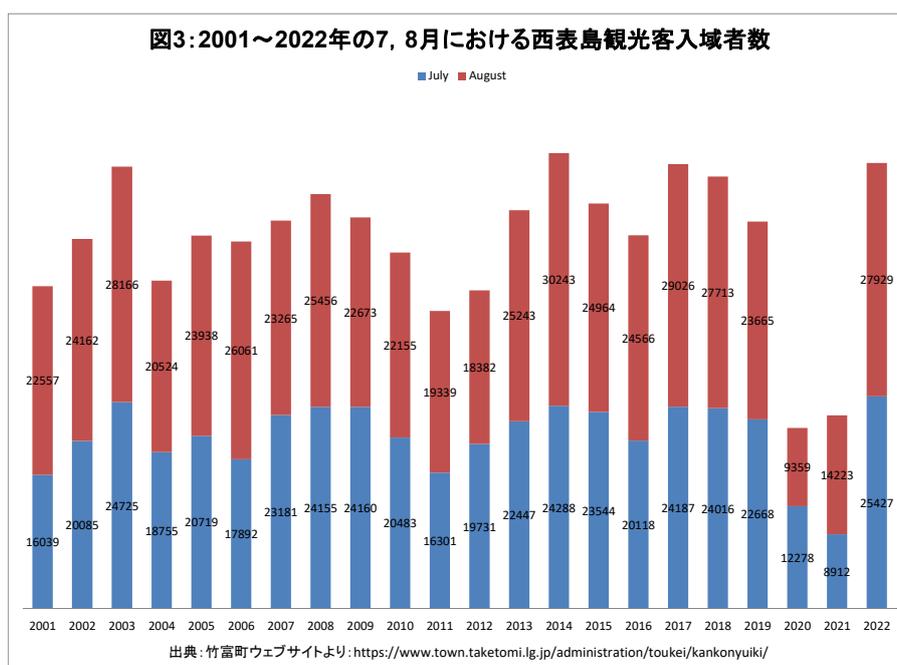
イリオモテヤマネコの事故は、2001年以降、交通事故数が多かった年の翌年または翌2年間は少なく、その次の年には再び多いという周期を繰り返すようになり、全体としては増加の傾向を見せていく。年5頭以上の事故が見られるようになるのもこの年以降である²²。一方、西表島への入島観光客数は、2002年に初めて30万人を超え、東日本大震災(2011, 2012年)の影響を受けた年を除いて2018年までは30万人以上を維持していた。同年には過去最多となる9件の交通事故が記録されている。2020年のイリオモテヤマネコの交通事故はゼロである。2年前に事故が多発しているため、この年に事故件数が少なくなることに不自然さは無いが、事故数ゼロは22年ぶりのことである。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20万人を切っており(17万6000人)、そのことによる交通量の減少が事故ゼロに影響した可能性もある。翌2021年は、観光客の入島がいつそう低迷したが、2022年には復調が始まっている。

²¹ 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/>

²² トラ・ゾウ保護基金&やまねこパトロール. 2017, 1.2(13頁)
<https://www.jtef.jp/wp/wp-content/uploads/2019/06/229d2267ae4d7f846d4f2b92c1a12336.pdf>



2022年における入島観光客数の回復傾向は2月頃から顕著となり、6月頃になると政府報告が「現在のレベル」と定める2019年の実績をも上回ろうか、という勢いとなった(図2)。2022年の7,8月には、おそらく観光客来訪を事実上制約していた国の緊急事態宣言が2年ぶりに発令されない夏季休暇期となったことや、ワクチン接種が進み重症化リスクが低減したことなどから一転して急増し、2019年の入域客数を超える観光客が押し寄せている(図2)。



この2022年7,8月の入島観光客数は過去20年間で2番目に多くなっており(図3)、8月1日、

2日には、それぞれ1頭の子ネコが死亡している²³。統計開始以来初となる2日連続の交通事故死である。

2022年に西表島を訪問する観光客数は、12月末には2019年の約80%となる23万人に達する見通しとなっている²⁴。これから始まるインバウンド観光客訪日の本格化とともに、西表島への来島観光客数がいっそう急増し、それに伴って観光業関係の島内交通量は顕著に増加するであろう。イリオモテヤマネコの交通事故死がこれまで以上に深刻化することが非常に懸念される。

2.2 交通管理措置強化の必要性とそのポイント：「交通量の増加」に注目する新たなアプローチ

計画案および政府報告によれば、車道における「交通量の増加」と「速度超過」による²⁵イリオモテヤマネコ等の交通事故死の現在のリスクは高く、しかも、増大傾向にあるとされている²⁶。したがって、世界遺産委員会決議によれば、既存の交通管理措置の有効性は不十分ということになり、交通管理措置の強化が必要ということになる。

上記のとおり、計画案では、交通事故死のリスク要因としては、「交通量の増加」および「速度超過」があげられている。しかし、同計画案が今後実施予定の具体的な対策として掲げているのは、「速度超過」に関するもののみである²⁷。

この速度超過に関する対策は、長年にわたって実施され、しかも、行政機関およびJTEF&YPを含む各ステークホルダーの努力で改良が積み重ねられてきたものである。実際、JTEF&YPによる夜間走行車両の速度モニタリングの結果、イリオモテヤマネコの事故死が多い夜間の走行車両の速度は近年減少傾向が見られる²⁸。この対策は、その継続が今後も必須である一方、それだけでは、いっそう増大するリスクに対する防波堤になり得ないことも明らかである。そのことは、コロナ禍により劇的に入島観光客数が減少する前の2018年、過去最多の交通事故が起きたことにも明確に示されている。すなわち、イリオモテヤマネコ等の交通事故死を防止させるための交通管理措置を「強化」するためには、「速度超過」に特化した従来の対策とまったく異なるアプローチが必須となるということである。そのアプローチこそ、計画案および政府報告が交通事故死のもうひとつのリスク要因として掲げる「交通量の増加」に対処するものである。

2.3 「交通量の増加」に対処するための具体的な交通管理措置

西表島の人口は2005年以降、2000人台前半の範囲で推移している²⁹、交通量の大幅な増加のカギは入島観光客数の増加が握っているといえる。観光客増加に起因する交通量を低減

²³ 西表野生生物保護センター(環境省)ウェブサイト <https://iwcc.jp/iriomotecat/map/>

²⁴ 注11参照

²⁵ 計画案概要6頁の表

²⁶ 計画案概要6頁の表、政府報告2.(1)b)③4頁

²⁷ 計画案概要9頁の表および「既存のロードキル対策のレビューと今後の対応方針」

²⁸ 令和3年度イリオモテヤマネコの交通事故発生防止に関する連絡会議資料6

²⁹ 竹富町ウェブサイト <https://www.town.taketomi.lg.jp/administration/toukei/jinko/doutai/>

する措置としては、一般的に公共交通機関の充実や入島観光客数そのものの低減が考えられるが、西表島では前者に大きな効果は見込めない。なぜなら、西表島では、観光業者の用意するツアーのための移動は、観光業者の車両または大型観光バス(団体旅行)で行われ、それ以外の移動には乗降場所を選ばないレンタカーが好まれるからである。現に、幹線道路では既に乗合バスが運行しているが、観光客による利用は多くない。そのため、入島観光客数が増加すれば、島内の観光事業者の数およびその使用する事業用車両の数も増加する。また、観光客自身が運転するレンタカーの台数も増加する可能性がある(過去 10 年間の西表島内のレンタカー台数は、概ね 200~300 台³⁰と、人口当たりの台数は沖縄県全体³¹の 5~9 倍)。結局、観光客増加に起因する交通量を低減するには、入島観光客数そのものを抑制するしかない。

このように、決議の要請事項 a) (観光客の来訪水準の制限、低減)だけでなく、b)(イリオモテヤマネコ等の交通事故死を減少させるための交通管理措置強化)に応えるためにも、島の観光収容力の範囲内で入島観光客の許容限界を設定し、それに基づく観光客の入島規制を行うことが欠かせない。

3 イリオモテヤマネコの交通事故死につながる観光利用に対する規制的措置

近年のイリオモテヤマネコの交通事故増加の一因として、人馴れや道路慣れした個体の路上への頻出があげられる³²。観光客やナイトツアー業者による不適切な観察や撮影行為がこれを助長する可能性があることは、イリオモテヤマネコ保護増殖検討会等でもかねてから指摘されており、西表島エコツーリズム推進全体構想³³においても課題³⁴とされている。

JTEF&YP はこれまで島内におけるナイトツアーの業態調査や、イリオモテヤマネコの観察・撮影行為に対する規制導入を繰り返し求めてきた。2017 年の竹富町議会においては、島内出身議員からも規制導入を求める声上がり、自然環境課(現自然観光課)課長から「自然環境保護条例を改正して対応することも可能」という答弁がなされた³⁵。しかし、現在に至るまで、規制的措置の導入に向けた対応は一切ない。

³⁰ 西表島観光管理計画(案)11 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

³¹ 西表島では 6~10 人当たり 1 台となるのに対し、沖縄県全体では 56 人当たり 1 台となる。沖縄県のレンタカー(乗用車のみ)台数は、26,296 台(2022 年 3 月末)である(全国レンタカー協会による)。
<https://www.rentacar.or.jp/wp-content/uploads/2022/08/7c8efea4907c0f9a15cb06caaad58287.pdf>

沖縄県の人口は、1,468,634 人(2022 年 1 月 1 日)である(沖縄県による)。
https://www.pref.okinawa.jp/toukeika/estimates/estimates_suikei.html

³² トラ・ゾウ保護基金&やまねこパトロール. 2019. 「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島 世界遺産一覧表記載推薦」の評価に関する意見書 西表島の自然が直面する新たな問題と、進め危機管理対策 2.1.2(8 頁)

https://www.jtef.jp/wp/wp-content/uploads/2019/10/191007-J_IUCN-report-.pdf

³³ 計画案概要 9 頁の表

³⁴ 西表島エコツーリズム推進全体構想 14 項

環境省ウェブサイト https://www.env.go.jp/press/press_00910.html

³⁵ 平成 29 年 第 7 回竹富町議会(9 月定例会)一般質問 三盛議員(1)

<https://www.youtube.com/watch?v=eeBpwFPdxak>

今後、島内の体験型観光は、業態の多様化がますます進んでいくことが容易に予想されるが、その中でも最もネームバリューがあり、集客力があるイリオモテヤマネコがそのような体験型観光のターゲットにされる可能性は高い。交通事故死を減少させるための交通管理措置強化と併せ、イリオモテヤマネコの不適切な観察や撮影行為の実態調査と規制導入が緊急に必要である。

4 提言

JTEF / やまねこパトロールは、IUCN に対し、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) 西表島の来島観光客数について、(現在実行されつつある様々な指標に関するモニタリングの結果を踏まえて「厳しい評価」および、その改訂観光管理計画への統合が可能な状況になるまでは)予防原則に則し、「現在のレベル」とされる 29 万人よりも相当低い許容限界を、西表島観光管理計画において定めること
- b) 入島観光客数を a) の許容限界内に確実にとどめるための効果的な措置を、同許容限界とともに西表島観光管理計画において定め、これをただちに実行すること
- c) イリオモテヤマネコの不適切な観察や撮影行為の実態調査を緊急に実施し、その結果を踏まえて、それらの行為に対する法的規制の導入を検討すること