■ 研究論文

沖縄振興特別措置法に基づく保全利用協定の有効性と課題

The effectiveness and the subject of Conservation and utilization agreement in Act on special measures for the promotion and development of okinawa

寺崎 竜雄*
Tatsuo TERASAKI

Abstract : Conservation and Utilization Agreement, prescribed in the Act on Special Measures for the Promotion and Development of Okinawa, is a rule that is autonomously formulated by local tourism businesses and is further enacted after the approval of the governor of Okinawa Prefecture. So far, eight Conservation and Utilization Agreements have been approved. On comparing its operational status with similar systems, this system of rulemaking has proven to be extremely useful. This study attempts to examine the effectiveness as well as shortcomings of this system by analyzing the actual configurations and practical implementations of these eight agreements, based on the information obtained from interviews and other forms of survey. The results confirm that the system is effective in 1) limiting volume of use; 2) general applicability to different areas; 3) monitoring effectiveness among stakeholders; and so on. Meanwhile, the results also highlight issues related to 1) the limits of legal binding and effectiveness; 2) preparatory measures concerning overuse and improper use; 3) reducing the burden on businesses by coordinating with local stakeholders; and so on. Even though this study recognizes the existence of certain shortcomings, it highlights the effectiveness of this system. Furthermore, this study proposes the application of a similar legal system to other parts of Japan, despite it being specifically designed for Okinawa Prefecture.

Keywords : Conservation and utilization agreement, Okinawa, local rules, sustainable tourism, local resource management

キーワード : 保全利用協定, 沖縄, ローカルルール, 持続可能な観光, 地域資源管理

1. はじめに

(1) 背景

近年の日本では、観光旅行者¹⁾の誘客を地域活性化に結びつけようとする動きが顕著である。一方で、多量な観光利用や、利用者の無配慮な行動により、地域資源の劣化・喪失が顕在化している²⁾。観光の振興を持続可能なものにするには、このような地域資源に対する負の影響の軽減・除去は不可欠である。

1990年代初頭頃から、これまで観光とは無縁であった里地や里山などの自然環境や、そこで育まれてきた生活文化を観光対象として積極的に利用しようという動きが活発になってきた。そこでは、地域の特徴的な資源や活動に触れる・体験するといった体験観光が広まるとともに、利用者の体験を補助・誘導する体験観光事業が普及し、観光行動はますます多様になった³⁾。このように観光旅行者と地域資源の接点が複雑化した状況下では、マスツーリズムの隆盛期⁴⁾に行われてきたアクセス道路のマイカー規制のような一律的な制限や、施設整備・配置による間接的な利用行動の誘導⁵⁾だけでは、地域の実情に応じて持続可能な観光を推

進することは難しい。持続可能な観光の推進では、地域の主体的な取り組みによって、観光旅行者の行動を直接的に調整・制御する枠組みが重要だと考える。

こうした背景のもと、2000年代には、ある特定地域に関わる人や機関が協議を重ねてまとめた地域限定の取り決めを法令が担保するという枠組みがみられるようになった。2003年改正の自然公園法に新設された利用調整地区制度⁶⁾、エコツーリズム推進法(2007年成立)における特定自然観光資源⁷⁾の指定制度は、特定区域への立ち入り禁止を可能にするものである。また、沖縄県に限定されるが、2002年に成立した沖縄振興特別措置法には環境保全型自然体験活動の実施に関する協定(以下「保全利用協定」)⁸⁾が盛り込まれ、利用行動の直接制限・誘導の枠組みが規定された。

しかしながら、運用実績をみると、利用調整地区制度の適用例は2件、特定自然観光資源の指定は1件⁹⁾にとどまっている。また、利用調整地区制度については、自然資源管理手法の大改革を評価するものの、合理的に利用調整地区を設定し効果的な管理

表-1 観光旅行者の利用を調整・制御する法令と適用事例

施行年月	制度の名称	適用事例(カッコ内は成立年)
2002年3月	「沖縄振興特別措置法」における保全利用協定の締結	・「仲間川地区保全利用協定(2004年)」を含め8件 ^(注1)
2003年4月	「自然公園法」に基づく利用調整地区の設置	・「西大台利用調整地区(2007年)」 ・「知床五湖利用調整地区(2011年)」
2008年4月	「エコツーリズム推進法」に基づく特定自然観光資源の指定	・「慶良間エコツーリズムガイドライン(2008年)」 ^(注2)

注1: これまで8件の協定が締結・認定されたが、2020年6月末時点では6件の協定が執行中である。

注2: 「エコツーリズム推進法」の欄にある適用事例では、特定自然観光資源の指定は行われたものの入り込み制限は行われていない。

* 公益財団法人日本交通公社

を行うことは決して容易ではないとし、あわせて複数の課題も指摘されている¹⁰⁾。一方で、保全利用協定はこれまでに8件の協定が認定・運用されており、前2者に比べて運用実績が多い。

いずれの制度も、設定過程と運用実態の分析を通して、現場での実践を前提とした議論を深めることが重要である。本稿はこの中でも実績を重ねている保全利用協定を研究対象とし、有効性と課題に着目するものである。

（2）保全利用協定の枠組みの概要

保全利用協定を核とした枠組みは、沖縄振興開発特別措置法にあって2002年3月に制定された沖縄振興特別措置法（以降は両者をあわせて「沖縄振興法」）に盛り込まれたもので、環境保全型自然体験活動¹¹⁾に関わる事業者¹²⁾が利用する自然環境の適切な保全と利用を目的とした沖縄県内限定の制度である¹³⁾。地域ごとに事業者が中心となって、地域住民などの意見を反映しつつ、自身が観光事業として行う環境保全型自然体験活動を調整・制御するルールを自主的に策定し、相互に順守する旨が締結されたものを保全利用協定といい、内容が適切であれば、沖縄振興法に基づき県知事が認定するという枠組みである。保全利用協定の

表－2 保全利用協定の締結・運用の手順

手順	内容
1. 協定締結に向けた話し合い	事業者が中心となって協定区域に係る地域住民や関係者の意見も踏まえながら協定の内容を作成する。
2. 保全利用協定の締結・申請	協定を事業者間で締結する。協定区域を使用する事業者数の過半数が締結したものが有効となる。原則として協定区域の土地所有者・管理者・権利者の同意が必要。申請書類を作成し、沖縄県知事に提出する。
3. 一般への公告・縦覧	協定の公告・縦覧（2週間）が行われる。提出された反対意見は、内容審査時の検討材料となる。必要に応じて申請者や関係者に対するヒアリングが行われる。
4. 市町村への通知と意見の聴取	沖縄県知事は申請書類を受領した旨を、協定区域を含む市町村長へ通知する。市町村長は、保全利用協定の内容を、主に地域住民の生活との関係、土地所有者・管理者との関係、地域資源の保全の観点から確認し、その妥当性についての意見書を沖縄県知事に提出する。
5. 認定委員会による内容審査	認定委員会により協定の妥当性に関する内容審査が行われる（2週間以内）。
6. 協定への県知事認定	審査で可となった協定には県知事認定が与えられ、文書による代表締結事業者への通知、県のホームページにおける協定区域および保全利用協定、締結事業者が公表される。不可となった協定は、理由を明示したうえで申請者へ差し戻される。
7. 認定後の協定区域の観察と報告	協定締結事業者は、協定区域で保全利用協定に基づいた活動を展開する。協定締結事業者らが協力・分担して、申請した方法により協定区域の観察・記録を行い、定期報告と必要に応じて随時報告を行う。報告を受けた沖縄県知事は必要に応じて修復等の手配を行う。

資料：1) 保全利用協定締結までのおおまかな流れ：NPO法人沖縄エコツーリズム推進協議会ホームページ<<http://www.ecotourism-okinawa.jp/ecoisland/deal.html>>、2020.4.21 参照

2) 古田さゆり（沖縄県環境部自然保護課）に対する面会による聞き取り調査、2020.6.25 実施

締結・運用の手順は表－2の通りである。

協定の有効期間は2年以上5年以下であり、期間満了時には再度の締結と申請・認定の手続きが必要である。また、協定の核は事業者間で締結するいわゆるローカルルール¹⁴⁾であり、自然環境、安全管理、地域への配慮の3つの観点に沿って内容を設定することが求められている。

（3）先行研究

保全利用協定に関する既往の知見として、保全利用協定の枠組みを簡便に紹介したものや、締結実績の報告¹⁵⁾がみられる。また、慶良間諸島においてサンゴ保全のためにダイビング事業者らが自主的に利用のルールを検討する過程で保全利用協定がとりあげられた状況分析¹⁶⁾のように、ある地域での資源管理をめぐる動向の中で保全利用協定が検討された経過を詳解した研究¹⁷⁾がある。

このような事実の記録に加え、「ステークホルダー間の合意形成の面でのハードルは低くないが、法による規制が困難な活動に対し、ステークホルダー間の自主ルールを公的に裏書きするという仕組みで、一定の歯止めをかけようという政策意図がある。」¹⁸⁾という制度の趣旨に関する考察がみられる。

また、慶良間諸島における取り組みをもとに、エコツーリズム推進法の特徴を論じる中で「同法は地元以外の事業者を排除する形での協議会の設立は法の趣旨に反するのに対し、保全利用協定の締結は一部の利害関係者だけによる合意形成であり、合意形成の困難度は低い（筆者要約）」として、保全利用協定の課題を指摘する研究¹⁹⁾もみられる。

一方で、田中（2016）²⁰⁾は、保全利用協定の特徴は「自主ルールの認定という手法」であり、「従来の規制的手法とは異なり事業者の自主性・主体性に基づいたものであるため政府によるインシアチブが期待できない地域でも柔軟に導入できる（筆者要約）」と、実用面での有効性を整理したうえで、仲間川地区保全利用協定を事例に取り上げて保全利用協定の課題も指摘している。

これらは、いずれも事実の簡便な整理、理論的な示唆、特定の事例をもとにした考察にとどまっている。保全利用協定の現場での設定・運用の実態の整理には、より多くの保全利用協定の締結事例の分析を通じた包括的な考察が重要だと考えるが、そのような研究はみあたらない。

2. 研究の進め方

（1）研究目的

以上のような背景のもと、本研究では、沖縄県下で締結・運用されている保全利用協定の実態の整理・分析を通して、同制度の有効性と課題を整理することを目的とする。ここで本稿における有効性とは、1) 多様な状況下において適用・実運用されること（実用性）、2) 観光利用行動を調整・制御する手法が具体的かつ実践されていること（具体的な手法と実践）、さらに持続可能な観光の実現に重要だと考える3) 観光事業者らによる主体的な地域資源管理への取り組みが誘発・促進されること（地域主体の資源管理）、とする。なお、保全利用協定の目的の一つは、観光利用による自然環境の劣化・喪失を食い止めることであり、対象となる資源をモニタリングする中で、温暖化や暴風雨のような観光利用以外の影響要素を排除した上で協定の効果を測定することも重要な視点だが、これは各地域で締結された自主ルール・協定の内容の適切さを個別に評価することである。本研究は、保全利用協定という制度の枠組みに着目しようとするものであるため、この点には触れないことにする。

この目的に沿って、あらためて同制度の新設と普及・定着の背景や状況を取りまとめ、実際に締結・運用されている全事例の状況把握調査を通して、実情を整理し、有効性と課題の考察を試みる。

（２）研究方法

概況を把握するために、先行研究および、沖縄県がホームページで公表する資料類、後述する沖縄県環境生活部自然保護課が取り組んだ普及事業の過程をとりまとめた文献類、また保全利用協定の普及と定着に取り組む NPO 法人沖縄エコツーリズム推進協議会のホームページ²¹⁾ 情報を参照した。

また、制度の導入から普及に向けた背景や状況を把握するために、主に行政関係者らを対象とした聞き取り調査を行った。

締結・運用の実態把握に向けて、各協定における代表事業者ら、同協定の締結を検討する関係者らに聞き取り調査を実施した。

これらの聞き取り調査は原則として面会によるものとし、1 回あたり 30 分から 90 分程度かけて丁寧に行うよう心がけた。

さらに、利用者の状況や、案内板の設置状況や標記内容を把握するために、必要に応じて現地調査を行った。

聞き取り調査及び現地調査の実施期間は 2016 年 11 月から 2020 年 7 月までである。

3. 保全利用協定の導入・普及と各協定の締結・運用の状況

（１）保全利用協定制度的新設・導入の背景

既述したように、保全利用協定は、沖縄振興開発特別措置法にかわって 2002 年 4 月に制定された沖縄振興特別措置法の中に、新たな仕組みとして盛り込まれたものである。

当時沖縄県観光振興課職員だった下地芳郎²²⁾ は、「保全利用協

定は沖縄振興法改正の議論の中で内閣府から持ちかけられた。2001 年のアメリカ同時多発テロの影響による観光客数の落ち込みからの回復施策が必要だった。当時の観光振興の主要事業は、エコツーリズム、観光保養、人材育成の 3 つ。保全利用協定はエコツーリズム振興策のパッケージの一つとしてとらえた。」²³⁾ とし、この制度は観光振興の一施策だといっている。

また、条文の起案に関わった牛場雅己（当時は環境省自然環境局総務課自然ふれあい推進室）は、「本省でエコツーリズム推進に取り組んでいたが、実際には自然環境に対して何らかのインパクトが生じるため、それをコントロールする必要があると考えていた。同時期に沖縄振興法の見直しがあり、エコツーリズム推進に向けて環境省として規制的な措置ではない形で支援できるスキームを考えた。」と、エコツーリズムによる弊害対策が課題であったとし、「重要なことは質の高いエコツーリズムを推進することにより利用のインパクトをおさえること。ガイドの育成や認定制度を早急に国がつくるのは難しく、また、規制的な措置として受け取られかねないので、地元でルールをつくってもらって、それにお墨付きをあたえて推奨するというかたちを考えた。オーストラリアには丸適マーク²⁴⁾ という考え方があったので、これらを参考に²⁵⁾ 制度化を考え、環境保全型自然体験活動と表現した。」と当時を振り返り、エコツーリズムを提供する側の地元が主体となってルールをつくり、それを法律で認めて推奨するという制度として設計したことを述べている²⁶⁾。

表－3 締結済み保全利用協定の概要

名称	県知事認定番号	初認定日	締結事業者数	活動内容	認定区域	きつかけ ^(注1)			
						a	b	c	d
仲間川地区保全利用協定	1 号	2004 年 6 月	6	動力船での遊覧、カヌーでの自然観察	竹富町西表島：仲間川及び周辺の森林（自然休養林（仲間川地区）と森林生態系保全地域を含む）	◎		◎	◎
比謝川地区保全利用協定	2 号	2010 年 3 月	3	カヤックでの自然観察	嘉手納町：比謝川及び周辺のマングローブ林		◎		
伊部岳地区保全利用協定	3 号	2014 年 10 月	1	トレッキング	国頭村：伊部岳登山道 オキナワウラジロガシルート			◎	◎
波の上緑地地区保全利用協定	4 号 ^(注2)	2014 年 11 月	56	ダイビング、シュノーケリング	那覇市	◎			◎
大浦川地区保全利用協定	5 号	2014 年 11 月	6	カヤックや SUP 等での自然観察、遊歩道及び大浦集落内の散策	名護市：マングローブ林、遊歩道、農道を含む大浦川周辺と大浦集落内及びわんさか大浦パーク敷地内		◎		◎
白保サンゴ礁地区保全利用協定	6 号	2015 年 8 月	12	シュノーケリングによる海中観察、カヤックでの自然観察、干潮時のワタンジ（イノー内の浅瀬）及びビー（リーフエッジ）での自然観察、伝統的な漁業体験、海岸及び集落散策	石垣市：西表石垣国立公園白保海域公園及びその周辺陸上部			◎	◎
謝名瀬地区保全利用協定	7 号 ^(注2)	2016 年 3 月	7	ダイビング、シュノーケリング	宜野湾市：謝名瀬及びその周辺海域		◎		◎
吹通川地区保全利用協定	8 号	2016 年 8 月	13	カヤックでの自然観察、トレッキングによるマングローブの自然観察、トレッキングによる溪流部の自然観察	石垣市：吹通川及び周辺のマングローブ林				◎

注 1：a は観光利用により顕在化している問題への対応、b は新たに観光事業を開始・拡大するにあたり予防策としてルールを設定、c はすでにあったローカルルールを法で担保、d は沖縄県の普及事業に対応。

注 2：更新手続きが行われなかったため失効。

資料：1) エコツーリズムと保全利用協定：沖縄県ホームページ

<https://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/shizen/hogo/ecoturizumu_to_hozenriyokuyoutei.html>、2017.7.5 更新、2019.4.14 参照

2) 古田さゆり：保全利用協定の仕組み・現状と課題：自然公園研究会資料、2017.12.4 開催

このように保全利用協定は、エコツーリズム推進地のブランド力を高めようとする制度として、沖縄県の観光振興策に位置づけられたものだといえる。その後、同制度の普及を目的として、1) 環境部自然保護・緑化推進課「環境保全型自然体験活動推進事業」(2012～2014年度)、2) 文化観光スポーツ部観光振興課「環境共生型観光推進業務」(2015～2017年度)、3) 環境部自然保護課「自然環境の保全利用協定締結推進事業」(2019年度～)などの事業が、環境部門と観光振興部門の双方によって行われている²⁷⁾。

(2) 保全利用協定認定に至る経過の概観

2002年の制度化直後、沖縄県は保全利用協定の普及に向けて複数の候補地に働きかけたところ²⁸⁾、『仲間川地区保全利用協定』が第1号の県知事認定を受けた。2010年には、ようやく2例目となる『比謝川地区保全利用協定』が締結された。

しかし、その後は続かなかったため、沖縄県は再び適用を増大するために2012年度からの3年間にわたり「環境保全型自然体験活動進モデル事業」に取り組み²⁹⁾、新たに6つの協定が締結され、認定を受けた。

保全協定の適用はこれまでに計8件となったが、このうちの『波の上緑地地区保全利用協定』と『謝名瀬地区保全利用協定』は更新時に再申請を行わなかったために、協定は失効した。現在(2020年6月末)は全6件の保全利用協定が執行中である。(表-3)。

(3) 各協定の締結・認定に至る過程と運用の状況

各種の文献・資料類と、主に協定の代表事業者への面会による聞き取り調査をもとにして、ルールの設定と協定締結に至る過程、および運用実態を概観する。このうち、保全利用協定に取り組むきっかけは、a) 観光利用により顕在化している問題への対応、b) 新たに観光事業を開始・拡大するにあたり予防策としてルールを設定、c) すでにあったローカルルールを法で担保、d) 沖縄県の普及事業に対応、に整理できる(表-3)。また、協定ごとの個別の経過や運用実態の概況は次の通りである。

1) 第1号認定：『仲間川地区保全利用協定』³⁰⁾

1993年に西表島に根ざした企業グループ(西表島交通グループ)の観光部門に就いた協定の代表事業者の玉盛雅治は、マスツーリズムの典型的な観光行動が引き起こす諸問題に直面し、その対応にあたるために1995年に「西表島観光対策検討委員会」を発足させ、関係者による協議を開始した。その頃の仲間川では、動力船の曳き波によるカヌーの転覆や、高速走行を原因とする参加者の不満やクレームが頻繁に起きていた。そうした中で、8割程度の利用者シェアをもつ玉盛の東部交通は、動力船の事故や環境対策のために船舶マニュアルを策定し、運航速度の減速などを定めた。これに対し仲間川に送客する大手旅行業者は、量がさばけないことを理由に抵抗した。

また、1999年度に環境省が実施した調査によって観光船の曳き波がマングローブ林を構成する樹木に被害を及ぼすことが明らかになったことから、関係機関及び地元関係者らによって「仲間川マングローブ林被害防止対策協議会」が設置され、観光船の低速走行、急加速の回避等の措置が検討された³¹⁾。

このような状況下、県から保全利用協定制度の紹介を受けて、もう1つの動力船事業者、カヌー事業者らとの間で2004年に保全利用協定を締結した³²⁾。協定の内容は地元の当事者らが主体となってまとめたものである。

その後、保全利用協定事業者らによる連絡協議会を組織として捉えるために2016年10月には「仲間川地区保全利用協定連絡協議会運営規約」を策定し、この中で役員の選出方法、入会の条件、退会の基準などを定め、協定の内容もより厳格なものとした。

締結事業者数は、当初は5者であったが、2016年には7者となっ

た。現在(2018年10月)は11業者程度あり、総会の決議をもって入会という形をとる予定である。新入会に対して、既存会員は拒まず、入会後に教育していくというスタンスである。

2) 第2号認定：『比謝川地区保全利用協定』³³⁾

協定の代表事業者の水野崇司は、かつてダイビング事業を行っていた際に、地元住民からなんのメリットもない、車を路上駐車する、ゴミをおいて行く、トイレを利用してもその掃除をするのは地元だ、車の陰で着替えをするが年頃の子供もいるのに不謹慎だ、という不満を聞いていた。真栄田岬の青の洞窟の混み具合、事業者の競争の激化の状況をみて、なんらかのルールが必要だと感じていた。

新たに比謝川でカヤック事業を始めるにあたり、資源の保全や地域の人たちとの関わりが重要であり、今はマーケットが限られるが、拡大したときへの備えが必要だと感じていた。保全利用協定は、他の事業者の参入障壁となり、需要拡大の抑止効果になると考えた。

協定の締結にあたり、事業関係者が少なく、3者で制度を熟成させようという状況であったため、合意形成の過程は容易であった。利用量の制限についても、事業者の間で考えに隔たりはなく、ルールは守られている。

一方で、保全利用協定の認定に必要な地域社会からの理解という点において、漁協とは良好な関係を保っていたので理解は早かったが、地元区長との手続きでは押印は許認可を示すものという誤解もあって難航した。地元行政からの理解も得にくかったが、地元区、漁協からも理解を得られているという説明によってようやく理解が得られた。

他地域の事業者から締結事業者に入れて欲しいという要望があるが、まずは漁協の理解を得ることが前提で、そのためには地元の各種イベントなどで協力する必要があると伝えている。協定には締結事業者の2/3の了解があれば新たに参画できるが、地元の地権者、地域の都合を加味すると、他地域の事業者の参入はハードルが高い。

締結事業者は、いずれもやって良かったという感想をもっている。漁協との連携が、行政や地元区からの理解につながり、港の工事の際に意見をいう場ができたり、港上流部の遊歩道脇にカヌー発着用スロープを作ってもらったりというメリットもうまれた。さらに、県と事業者だけでなく、地元行政に知ってもらうことも重要である。ポイントは、利用者数が増加し、それに伴い事業者の新規参入が相次ぐようになる前に協定を結ぶことであり、すでに多くの利用がある場合には難しい。保全利用協定では、自然と事業の関係だけでなく、地域とのバランスが重要であり、どのような連携ができるのかということを前面に出すことができれば良いと考えている。

3) 第3号認定：『伊部岳地区保全利用協定』³⁴⁾

協定の代表事業者である中根忍は、2000年に伊部岳の山麓集落にあたる安田区に移り住み、エコツアー事業者として活動していた。伊部岳へのガイドツアーでは、当初は20名を上限としていたが、その後は10名、6名と減員した。理由は、ハブ等危険生物対策も含めた安全管理と、環境負荷である。中根が安田区と2013年4月に取り交わした「国頭村安田区フィールド活用協定書」³⁵⁾の「第2条自然環境の保護・保全について」では、「伊部岳鳥獣特別保護区におけるエコツアーは、動植物を含む森林全体の生態系保護が必要であり、伊部岳トレッキングは1回6名までとし、1日12名までとする。」と明記している。保全利用協定(2014年10月締結)における利用量の上限値はこれに基づいたものである。

中根は、早期から保全利用協定の仕組みを理解していたが、地域の中でルール化できていたので、地域の中に持ちかけることは

したものや村や県への働きかけはしてこなかった。その後、2012年度に始まった県の推進事業の中で声がけがあり、取り組むことにした。現在は中根の1事業者だけが締結事業者だが、この先に参入希望団体があれば伊部岳地区保全利用協定及び安田区フィールド活用協定を締結してから参入してほしいと考えている。

4) 第4号認定：『波の上緑地地区保全利用協定』³⁶⁾

波の上緑地のダイビング、シュノーケリングエリアは、那覇空港そばの人工湾であり、約80種ものサンゴが確認されているような自然豊かなところである。多少の悪天候であってもツアーが開催でき、アクセスが良好なため、年間に7,500人程度もの利用者があった。その対応策として、沖縄県による「環境保全型自然体験活動進モデル事業」の中で、2014年11月には小さなフィールドにもかかわらず参画事業者56者による保全利用協定を締結した。

ルールでは、ガイド1人に対し、シュノーケリングは最大8名、ダイビングは最大6名、体験ダイビングは最大2名という人数制限を設定した。また、サンゴの生育が良いポイントをロープで囲み、立ち入り禁止区域を設定した。保全利用協定の中でルールに立ち入り制限を定めた唯一の協定となった。また、年に2回程度、環境保全活動としてオニヒトデの駆除、レイシガイダマシの駆除、水中ゴミ拾いなどを行っていた。

同エリアの管理は那覇港管理組合から指定管理をうけたものが行っており、当初の指定管理者は協定を支持したが、その後、指定管理者が代わり、協定更新のタイミングで事業者間の調整など難航したことから、有効期限が切れた。

5) 第5号認定：『大浦川地区保全利用協定』³⁷⁾

名護市指定文化財として「大浦のマングローブ」が天然記念物に指定されたことをきっかけに2010年に観光交流施設として「わんさか大浦パーク」が整備され、その指定管理団体として同名の「わんさか大浦パーク」の活動が始まった。以前から大浦川をフィールドとしたカヤック事業は行われており、観光事業者らのなかでは地域おこしと文化財の保全のために、まだ参入事業者が少ない段階でカヤックやシーサップ共通のルールづくりが必要だという気運になった。行政も含めて、この地域でエコツーリズム事業を行う者が中心となってエコツーリズム推進協議会を設立した。参画者には他地域に事務所を置くものもあり、頻繁に集まることはできなかったが、年に2回行う清掃作業とモニタリング調査の際などに話し合いを進めて、保全と利用の両立のために保全利用協定を結ぼうということになり、順調に協定内容が決まった。保全利用協定申請時に必要な地元との調整は、行政とともに事前説明会を行ったこともあり、理解は得られやすかった。

保全利用協定を結ばなければフィールド利用ができないという強制力を持つものではなく、利益を奪い合うことなく、うまく付き合いながら使っていくには協定の中に入ってやっていった方がいいというスタンスである。現在協定を結んでいる事業者以外の利用もあるが、相互にコミュニケーション取りながら、協定のメリットを伝えている。協定への参画希望があった際には、エコツーリズム推進協議会の中で3分の2以上の承認が得られれば締結事業者になれるということにしている。当初は5事業者からスタートしたが、1者増えて6事業者になった。逆にこのフィールドを独り占めしようとする事業者は入りづらい状況である。

利用量制限のルールには強制力、罰則はないが、既にルールを守って着実な活動をしている事業者がルール順守をアピールしているので、守らない事業者は活動しにくく、ルールに納得しない事業者は参入してこないという状況にある。さらに厳格な拘束力をもったルールが必要になるような事態はおきておらず、フィールドの広がりを考慮するとそのような事態は想定しにくい。

6) 第6号認定：『白保サンゴ礁地区保全利用協定』^{38)~41)}

2005年7月に設立された「白保魚湧く海保全協議会」において『サンゴ礁観光事業者の自主ルール』が2006年に設定された。このルールに、いわゆる沖縄県のお墨付きをつけること、付加価値を高めることによってルールの実効力が高まると考え、保全利用協定の手続きを進めた。また、「ハーリー海人祭」は、浜にテントを張って祭事を行うが、この時の仮設トイレを綺麗にしたいという住民の声があり、保全利用協定の締結により沖縄県の関与が深まることによって、施設整備が進むと考えたことも一因である。

協定内容には、サンゴ礁保全のための利用前の説明の徹底、フィールドの過剰利用を抑制するための配慮、サンゴや赤土の状態の定期的なモニタリング調査の実施、安全確保のためのルール、地域の伝統的な利用や暮らしへの配慮事項が盛り込まれた。さらに、サンゴ礁文化の暮らしに触れる集落観光、サンゴ礁の恵みを体験する伝統的定置漁具「海垣」漁での体験の際のルールも明記された。

保全利用協定の締結時の事業者は12者だが、チラシ類には10事業者とあるのは、「ハーリー組合」と代表事業者の「NPO法人夏花」を含めるか否かによる。夏花は、WWFの働きかけによって作られた地域住民らによる地域づくりの協働体制の活動が盛んになる中で、地域づくりのコーディネート機能と、集落案内ツアーなどの窓口機能を果たす住民主体の組織として2012年の終わり頃から活動を開始し、2013年5月に登記された。

7) 第7号認定：『謝名瀬地区保全利用協定』^{42), 43)}

謝名瀬周辺は、協定の代表事業者の東恩納とおるが、2012年頃からダイビング事業の海域として利用を始めたフィールドである。当時は利用する事業者は少なく、サンゴもきれいな状態だったので他の事業者にも紹介していた。その2年後ぐらいに、オニヒトデが発生し始め、一人では手に負えないことから「美ら海振興会」や、「安全対策協議会」のメンバーの協力を得ながらオニヒトデ駆除活動を行っていた。その中で、駆除活動の認知を広めるためにも保全利用協定の締結を推奨され、他者が訪れたときには協力依頼がしやすいことから取り組むこととした。同時期に県が普及事業を行っていたので、その枠組みを利用した。

保全活動は3者で自主的にはじめたが、保全利用協定の締結に向けた声がけによって7者になった。ルールの内容は東恩納の提案を他者が受け入れる形で作っていったが、協議はもめることなくスムーズであった。利用量の制限に関しても、ダイビングのパディ(PADI)でうたっていることを基本に、東恩納の経験を加味して決めた。他者の参入は、フィールドとしてあまり知られていないことから少ないが、営業している様子を見て船が近づき、利用するケースはある。妨げることはしないが、このようなルールで利用している旨を伝えている。

ルールには年2回の保全活動とモニタリングの実施を含めているが他箇所でも行っていることであり、駆除活動も日常的に行っているため協定事業者の中に不満の声はない。一方、地元の理解を得る手続きでは、海域が対象地であるため、県や宜野湾市と相談の上で、漁協に説明することになった。レジャー利用に対する理解が得られず難航したものの、オニヒトデ駆除のことが受け入れられ理解が得られた。海域の特性上、3つの漁協の印鑑を得た。

しかしながら、2019年3月の更新にあたり、県知事の認定がなくても関係する事業者間から自主ルールへの理解が得られると考えたこと、制度運営にかかる労力が過大であることから手続きを行わず、協定は失効した。

8) 第8号認定：『吹通川地区保全利用協定』⁴⁴⁾

石垣島では保全利用協定制度の適用実績がなかったこともあり、「環境保全型自然体験活動推進事業」実施時に、締結に向けて中心的な役割を果たした大堀健司に対して沖縄県から照会があった。

大堀は、石垣内ではフィールドごとに何らかのトラブルがおきており、吹通川での取り組みが良い前例となっており、他地域に波及すればよいと考えた。これまで吹通川では大きなトラブルがなかったことから、諸調整は容易に進むと見込んで県の事業に応じた。

表－４ 保全利用協定における利用量制限の内容

名称	利用量の制限 (上限値・目安を含む)	目的
仲間川地区保全利用協定	動力船隻数：10 隻／1 時間 カヌー人数：8 人／1 パーティー カヌー人数（下流域）：50 艇／半日 カヌー人数（中流域）：80 艇／日 カヌー人数（上流域）：65 艇／日	自然環境への配慮
比謝川地区保全利用協定	カヤック隻数：20 隻／同時開催 カヤック隻数：6 隻／1 パーティー（ガイド除く）	自然環境への配慮
伊部岳地区保全利用協定	ツアー回数：2 回／1 日 ツアー人数：6 人／1 回（ガイド除く）	自然環境への配慮
波の上緑地地区保全利用協定	シュノーケリング人数：8 人／ガイド 1 人 ダイビング人数：6 人／ガイド 1 人 体験ダイビング人数：2 人／ガイド 1 人	不明
大浦川地区保全利用協定	カヤック隻数：5 隻／ガイド 1 人 カヤック隻数：40 隻／同時開催 遊歩道・集落内の自然観察人数：25 名／ガイド 1 人	自然環境への配慮
	カヤック隻数：5 隻／ガイド 1 人 カヤック隻数：40 隻／同時開催 SUP 隻数：5 隻／ガイド 1 人 SUP 隻数：15 隻／同時開催	安全管理
白保サンゴ礁地区保全利用協定	船数：4 艇／同時開催 遊泳者数：50 人／同時開催	自然環境への配慮
	シュノーケル人数：10 人／ガイド 1 人 カヤック人数：4 人／ガイド 1 人 集落散策・浜歩き人数：20 人／ガイド 1 人	安全管理
謝名瀬地区保全利用協定	ライセンス保持者人数：6 人／ガイド 1 人 シュノーケリング人数：8 人／ガイド 1 人 体験ダイビング人数：2 人／ガイド 1 人 ダイビング船数：1 艇／1 ポイント	安全管理
吹通川地区保全利用協定	カヤック艇数：6 艇／ガイド 1 人 トレッキング人数：10 名／ガイド 1 人	安全管理

資料：1) エコツーリズムと保全利用協定：沖縄県ホームページ
<https://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/shizen/hogo/ecoturizumu_to_hozenriyoukyoutei.html>, 2017.7.5 更新, 2019.4.14 参照

2) 古田さゆり：保全利用協定の仕組み・現状と課題：自然公園研究会資料, 2017.12.4 開催

しかしながら、県の担当者もまじえて資料を整えたにもかかわらず、石垣市の理解が得られず同意手続きに時間を要した。加えて、河川（石垣市管理地）でカヌー事業を行っていることを問題視する声も聞かれた。

協定締結事業者には、他地域を拠点とする事業者も含まれている。艇の置き場や、トレーラーで運んできたときの駐車場の利用方法などをルールで定めているものの違反者がいるなど、少なからずトラブルが起きている。また、石垣空港の拡張による需要増に応じて新規参入の観光事業者が増えており、それに伴い協定締結外の事業者が訪れるようになり、ルール順守の依頼に苦慮している。

4. 保全利用協定の有効性と課題

（１）保全利用協定の有効性

ここまで整理した保全利用協定の実態などをもとに、保全利用協定の有効性の考察を試みた。以下に、実用性、具体的な手法と実践、地域主体の資源管理の項目ごとに整理し、列挙する。

1) 実用性

ア. 観光事業者らの自主的な取り組みを認定する枠組み

本論の冒頭で触れたように、同時期に施行された他の同様な制度の実績が1, 2 件にとどまっていることに対し、保全利用協定は8 件の実績があることから、比較の実用しやすい枠組みだといえる。取り組むきっかけには、観光利用により顕在化している問題への対応、新たに観光事業を開始・拡大するにあたり予防策としてルールを設定、すでにあったローカルルールを法で担保などがあり、田中（2016）の指摘にもあるように、観光事業者らによる自主的な取り組みや既存の自主ルールを県知事が認定するという枠組みが、地域内の関係者らに受け入れやすかったことが、実用に結びついていると考えられる。

イ. 対象エリアの汎用性

保全利用協定は当該地域で活動する事業者らの自主性・主体性に基づいた自主ルールであり、自然公園のように政府のイニシアチブが期待できない地域でも柔軟に導入できることが特徴である⁴⁵⁾。また、これまでに認定された8 事例のうち、カヤック、シュノーケリング、ダイビング等の海洋や河川でのアクティビティを対象としたものは7 事例、陸域における活動ではトレッキングが2 事例、落内の散策を対象とする活動が2 事例ある。沖縄県観光の特徴である水域での活動が多い傾向にあるものの、対象とする活動は幅広い。さらに、『仲間川地区保全利用協定』のように大量利用によって既に問題が顕在化している場所、『白保サンゴ礁地区保全利用協定』のように利用者の増加に伴って問題が生じつつある場所、『比謝川地区保全利用協定』、『謝名瀬地区保全利用協定』のように新たに観光利用を始めようとしたエリアに予防的に措置しようとする場所を含め、多様な状況において適用可能である。対象エリアを選ばない、汎用性が高いことが同制度の顕著な特徴である。

2) 具体的な手法と実践

ア. 利用量の制限

観光利用由来による地域資源の劣化・喪失をくいとめるには、観光旅行者の行動を直接的に調整・制御することが効果的であり、それにはマナーや環境配慮行動の徹底、専門的なガイドの同行などの手法が考えられるが、中でも特定エリアへの立ち入り制限を含めた利用量の制限が最も厳格な手法だといえる。一方で、こうした立ち入りの制限は、土地所有権や管理権とのかわりから設定は難しいが、保全利用協定は関係者間の同意という自主ルールに基づくものであるため、立ち入りや利用量の制限が可能であり、実際に認定を受けた全ての協定の中に具体的な利用量の制限が盛り込まれている（表－４）。

沖縄振興法では必須事項としていないが、沖縄県が2015年に作成した手引書⁴⁶⁾の中に「過去の経験から総量(人数)を決め、協定に基づく事業活動を展開していく中で定めた総量(人数)が自然環境に悪影響を与えていないかをモニタリングで確認する。」と順応的管理による対応方法を提示し、具体例を紹介している⁴⁷⁾。これによって、利用量制限のルール化は必須であると考えられた。さらに沖縄県の普及事業の中で候補地に派遣されたコーディネーターがこれに従ったことも、利用量制限を含めたルール化を後押ししたと考えられる。

利用量制限が実施されている事例がこれほど多く実在する制度は他になく、保全利用協定の際立った特徴だといえる。また、協定は失効したものの、『波の上緑地地区保全利用協定』では立ち入り制限区域が設定されており、これも同制度の特徴である。

イ. 関係者の相互監視による実効力の発現

協定に盛り込んだルールの順守は、基本的には同意した各事業者の自律的な行動に依存している。したがって行政や警察による日常的な監視は不要であり、監視活動に伴う経費や予算措置は発生しない。各自の行動は、他の事業者や地域住民から日常的に監視されており、抑制力につながっている。また、ルールに詳しいツアー参加者による違反行為の指摘もみられる。このように、実効力が無コストで発揮されているという特徴がある。

ウ. 観光旅行者の啓蒙

保全利用協定は締結事業者の行動を調整・制御するものであり、観光旅行者をはじめとする他の利用者を直接の対象としていないが、事業者らの模範的な行動が、観光旅行者にも適正利用に気づきを与え、行動の改善を促す効果がある。具体例として、事業者が活動中に見かけた一般利用者に対して、保全利用協定の内容を根拠に注意喚起する事例がみられる⁴⁸⁾、⁴⁹⁾。さらに、保全利用協定の内容などを記した案内板(写真-1)の掲出により、来訪者に対する啓蒙が行われている。

エ. 地域外からの利用圧への対抗手段

従来の商習慣では、大手の旅行業者からの利用量の増大や、不適正な利用行動の要請・強要に対して、送客を受け入れる事業者は個々に柔軟に対応せざるを得ない状況もあった。⁵⁰⁾このような地域外からの利用圧に対し、保全利用協定に基づいたルールは、地域の関係者間の合意を得た上で、さらに法律に担保された活動条件として、適正利用を促す交渉力の根拠になっている。

3) 地域主体の資源管理

ア. 地域内の関係者間の良好な関係の構築

沖縄振興法では、協定区域内で活動する事業者の相当数が参画していることを条件としているため、協定の締結・認定には幅広い事業者間での協議と合意形成が不可欠である。また、土地の所有者または使用及び収益を目的とする権利を有する者⁵¹⁾の同意

が必要⁵²⁾である。さらに、協定内容には協定区域及び周辺地域における生活環境の保全及び風俗習慣への適切な配慮が求められているため、事業者は地域内の関係者から理解を得ることが必須であり、地域内関係者との良好な関係づくりが重要になる。

さらに、地域コミュニティの承認によって協定の正当性が高まるとともに、住民らによる日常的な監視によって協定の実効力の向上という連鎖がおきている。

イ. 事業者の意識と行動の啓蒙

協定の参画事業者にとって、保全利用協定の趣旨や、持続可能な観光などに関する理解は不可欠である。さらに、協定区域の中で活動する協定締結外の事業者や、新たに参入しようとする事業者、一時的に来訪する事業者に対しても、協定の存在は事業活動の適正化を促す根拠になり得る⁵³⁾。その際に、同地での事業活動には、漁業者らの理解が必要であることや、地域コミュニティとの良好な関係形成の重要性を伝えることもできる。

また、沖縄県による保全利用協定の普及事業を通して、協定締結地区以外の事業者らにも、利用のルールが存在や順守の必要性、地域の主体的な取り組みの重要性が広く伝えられている。

ウ. ガイド事業の社会的立場の向上

「地域資源を勝手に利用して商売する輩として白い目で見られることもあったが、県知事の認定によって、ガイド事業者としての地位の確立と向上につながった。」という声⁵⁴⁾があるように、ガイド事業を規定する業法はなく、職業として広く認識されていない状況もみられてきた。一方で、保全利用協定はガイドを法律の中で規定し、事業者としての立場を明確にしている。また、環境や地域の生活文化にも配慮した活動の必要性が明記されている。ガイド業が地域に根付いた地場産業として理解され、定着することに貢献しているといえる。

エ. 行政の支援によるインフラ整備

「保全利用協定の内容を伝える案内板(写真-1)が沖縄県予算で設置され、利用者に制度の内容とともに、資源の概要や、利用のルールを的確に伝えることができるようになった」⁵⁵⁾という事例がある。また、県知事承認のもとで事業活動を行っていることが地元行政にも理解され、カヌー発着所の整備が行われた事例⁵⁶⁾もある。このように、保全利用協定に基づいた事業活動の支援として、行政のインフラ整備などによる事業環境の良化が期待できる。

オ. 持続可能な観光につながる仕組み

UNWTOの定義⁵⁷⁾によると、持続可能な観光には、「環境資源の最適な活用」「ホストコミュニティの社会文化的真正性の尊重」「長期的経済活動の保証」が必要であり、その達成には観光の影響の「モニタリング」が必要だとしている。他にも要件はあるものの、沖縄県は、前2者に相当する「自然環境」「地域への配慮」はルールを考える上での必須事項とし、観光振興策の一環として設定された制度なので経済面は織り込み済である。また、モニタリングを通じた順応的管理も運用時の重要事項として提示している⁵⁸⁾。抽象的な概念として普及してきた持続可能な観光において、保全利用協定の枠組みは具体的な取り組み方を示す有効な手法だといってよいだろう。

(2) 保全利用協定をめぐる課題

ここまで保全利用協定の有効性を整理・考察してきたが、実態を詳しく調査すると、有効性に対になるような課題がみられた。例えば、有効性における具体的な手法と実践に関し、相互監視により実効力は発揮されるものの罰則がないために限定的だ(次に挙げる3)に相当)、地域主体の資源管理という点では、関係者間の良好な関係性が重要になるが地域住民から理解を得ることは難しい(同2)に相当)、といった論調である。なによりも、実用性において自発的な取り組みが少ないことが重要な課題(同

写真-1 保全利用協定を紹介する案内板

1)と2)に相当)として指摘できる。次に、その要因の考察も含めて、保全利用協定の課題を列挙する。

1) 事業者のモチベーションの向上

対象地域の観光事業者らが制度活用に向けて自発的に行動したのは『比謝川地区保全利用協定』に限られ、これまでの保全利用協定の締結実績のうち6件は2012年度から2014年度に実施した沖縄県の支援事業により誘導的に締結されたものである。

事業者らをめぐる有効性は複数挙げられる一方で、実際の事業活動では、協定に入らなくともフィールド利用は可能であるため具体的なメリットがない。むしろ関係者間の議論や諸調整、資源管理面などでの負担が大きく、主体的な取り組みは、代表事業者らの高度な問題意識と行動力に依存する状況もみられる。

また、保全利用協定に対する認知が限定的であり、他者から理解されないために、協定の意義に疑念を抱き、モチベーションが低下したという事例もみられる⁵⁹⁾。

保全利用協定の事業者らによる自発的で主体的な取り組みは、保全利用協定の制度を引き続き運用していくうえで不可欠である。

沖縄県も、取り組むモチベーションにつながるインセンティブが少ないことを同制度の難点や改善点として挙げており⁶⁰⁾、事業活動面で優位に働くような具体的な利点を制度に盛り込むことが必要である。本制度設計時に考慮された丸適マークの付与が効果的なプロモーション手法の一つだと考える。

2) 市町村行政の理解促進と事業者に対する支援

協定の申請には地権者らの同意が必要だが、地権者らとの調整が不調に終わり、申請手続きが難航した事例⁶¹⁾や、地元行政への説明にあたり地元区と漁協から同意を得ていることを伝えてようやく理解された事例⁶²⁾もある。協定の締結プロセスでは市町村の同意が必要であり、認定時に沖縄県が市町村に通知し意見照会することになっているものの、前述したように地元行政が制度の趣旨を十分に理解していないという声が聞かれる⁶³⁾、⁶⁴⁾。

また、協定締結時だけでなく、協定の更新時や日常的な制度運営において、とりわけ代表事業者にかかる負担が大きいことから、協定が失効した事例もみられる。地元が主体となった地域資源管理では重要な過程だといえるが、保全利用協定のいっそうの普及には事業者の負担軽減にむけた対策が不可欠である。

一方で、市町村行政内の観光部署と自然保護関連部署の連携が不十分で、当該市町村に保全利用協定の締結事例があることが共有されていない事例もあった⁶⁵⁾。沖縄県は支援事業の継続によって市町村の関連各署に対する保全利用協定の有効性を周知徹底していくことが重要である。また、今後も保全利用協定を持続的に運用していく上で、市町村行政の中でも特に観光部署がこの制度を熟知した上で、地元自治体として事業者らの取り組みを支援することが極めて重要だと考える。

3) 法的拘束力と実効力の限界

沖縄振興法には、保全利用協定には違反した場合の措置を定めることとしているものの、省令によって「保全利用協定に違反した場合の措置が、違反した者に対して不当に重い負担を課するものではないこと。」と規定⁶⁶⁾されている。協定が適正に運用されていない場合には、県知事が協定代表者または単独事業者に対して改善するよう勧告し、必要措置が取られない場合には認定を取り消すことができるが、実際の協定では違反事業者は協定締結者から除外するという内容にとどまっている⁶⁷⁾。

運用状況をみると、他地域から訪れる協定の枠外の事業者がルールに全く目を向けない事例がある⁶⁸⁾。また、違反があっても日頃から顔をあわせている事業者同士が注意できない、協定に参加せずに当該地域を利用しても法的な問題は生じないため事業者数が増えることにより協定が形骸化する⁶⁹⁾という指摘もある。

このような状況に対し、実質的な罰則がなく緩い制度だ⁷⁰⁾、

違反者を取り締まれない、制度運用のチェック体制が不十分だという見解が聞かれる⁷¹⁾。

地域内の関係者が設定したローカルルールを法が認定するという地域の主体性を重視した柔軟な枠組みを維持しつつ、事業関係者らによる監視の限界という実態を踏まえた対応が必要である。これには、認定主体である沖縄県のチェックがほとんど無い⁷²⁾といった沖縄県の指導力に期待する意見があるように、市町村を含めた行政による協定順守に対する指導力の発揮が課題だといえる。

また、既述したように『伊部岳地区保全利用協定』は地元行政区の条例⁷³⁾とも関連付けて設定されているが、地域資源管理に地域住民の参画を促し、自治行政区などの関与によって協定を権威づけるという手法も一つの方向性だといえる。

しかしながら、利用者数が増加傾向にあり、事業者の新規参入が相次ぐようなところでは、これまでの事例をみると行政の指導や自治行政区の関与だけでは協定の実効性の確保には限定があるといっていようだろう。このような事例が続くことによって保全利用協定という制度・枠組みの信頼性が崩れ、持続的な運用が不可能になる。法的拘束力をもとにした罰則の厳格化には慎重な議論が必要だが、各協定の実効力を高めるための仕組みの検討が急務だと考える。

4) 過剰利用や不適切利用を予見した対応

既に過剰利用にあった仲間川地区では、地域資源の劣化を目的の当たりにした地元で暮らす代表事業者の強力なリーダーシップのもとで協定の締結に至った。しかし、一般には過剰利用が顕在化し、事業者が乱立する状況下における保全利用協定の締結は困難だという声強い⁷⁴⁾。一方で、これまで利用のなかった場所で新たに事業を展開するような場合には、比較的容易に協定が成立しうる⁷⁵⁾ので、参入事業者が少ないうちに利用過剰や不適切な利用による弊害を予見し、先んじて導入を検討することが望ましい。

そのためには、事業者の主体的な問題意識と行動に依存するだけでなく、利用状況と資源の状態を広くモニタリングし、対処する仕組みが重要になるといえる。例えば、沖縄県は県全域を対象に、多様な利用者が楽しめるように整備を拡充して利用を促進する地区から、特定の少数利用者の利用に応えるために利用環境の原生性を残した地区までを、段階的に計画し、利用と開発をマネジメントしていくことや、これまでに記した課題1)や3)にも関わるが、全県的なガイド事業者らの登録制度の新設などによる事業者の活動実態の把握を検討すべきだと考える。

5) 一般の観光旅行者への対応

保全利用協定の有効性として観光旅行者の啓蒙の効果を挙げたが、一般利用者の行動を直接的に調整・制御することは困難である。とりわけ利用量が急激に増加した時や、例えばカヌー適地においてカヌー機材のレンタル事業が盛んになると制御不能に陥る⁷⁶⁾という見方があるように、無秩序な利用が常態化する状況は容易に想定される。いまの枠組みでは、一般の利用を制御することは難しく、他制度に拠る必要があるが、そこでも土地所有や管理権による制約は避けられない。一般の観光旅行者の利用行動の直接的な調整・制御は、保全利用協定の仕組みでは付加的な要件だといえるが、ガイド事業者が盛んに活動するような場所において一般利用による地域資源の損傷・劣化が目立つようになれば、事業活動も含めた悪評が起きかねない。

保全利用協定の枠組みでは土地所有者の了承が必要だが、その手続きにあたり、一般利用を制御する何らかの管理権を土地所有者が協定締結事業者に付与する仕組みを含め、法制度面の工夫や検討が必要だと考える。

6) 持続可能な観光の実現に向けた排他性への理解促進

保全利用協定制度や、エコツーリズム推進法に基づいたルール
の導入は、対象地域での活動条件を示すことであり、換言すれば、
その条件を守ることによって、既に活動している事業者だけでなく、
他地域からも訪れる事業者も等しく事業活動ができることを
法的に担保するものである。そのため、従前より当地に根付いて
活動してきた事業関係者からは、排他的な対応ができないことを
懸念する声が聞かれる⁷⁷⁾。

『伊部岳地区保全利用協定』の代表事業者である中根や、『比
謝川地区保全利用協定』の水野らは、新たな事業者の参入を拒否
しない考えを見せているが、この協定等の締結・順守を前提とし
て新たに観光事業を始めるためには、地域住民らとの深い関わり
が前提となるため、実際には容易ではない。

一方で、『仲間川地区保全利用協定』の代表事業者である玉盛は、
新規参入は拒まず、同じように事業をしながら共感してもらい、
自然をどのように残していくかを議論していきたいといっている。
また、『大浦川地区保全利用協定』や『真喜屋の滝』でのルール
作りで中核的な役割を果たしている小林は、自ら活動を支える体
験観光事業者らによるゆるやかなネットワークへの参入を歓迎し、
「観光事業者は、地域資源管理に良識的に関わることを示すこと
によって、観光ガイド事業を社会の中の重要産業であることをア
ピールしたい。」⁷⁸⁾という。

このように、他地域から訪れる事業者の排他性の是非をめぐっ
ては、多様な考え方がみられる。一方で、先行研究を総括すると、
ローカルコモンズであれば地域内の事業者の独占利用は認められ
たととしても、グローバルコモンズの利用では排他性に対する理解
は得られないという論調である⁷⁹⁾。

しかしながら、持続可能な観光振興を果たすために地域社会の
経済的な安定は不可欠であり、地域に根付いたあらたな観光産業
を保護することは重要である。また、地域が主体的に資源管理に
取り組むという面からも、地域社会が優先的に地域資源を活用す
ることへの配慮があってもよく、特に保全利用協定の有効性を主
張する上でも締結地区においてこのようなことが実現すべきだと
考える。

経済活動の自由や、公的資源の独占利用に対する反論はあるも
のの、持続可能な観光を念頭にした地域の実情に応じた運用も重
要な論点になるだろう。

5. おわりに

本稿では、保全利用協定の有効性と課題の整理を目的に、同制
度の新設と普及・定着の背景をとりまとめた後に、締結・運用さ
れている全事例の状況把握調査を行い、考察を試みた。

保全利用協定は、地域の事業者らの主体的な取り組みを県知事
が認定するというものであり、民間の力で設定した地域独自のロー
カルルールを法によって担保するという枠組みである⁸⁰⁾。これ
に類する自然公園法の利用調整地区制度やエコツーリズム推進法
の特定自然観光資源の指定との違いについて、「保全利用協定は
地域内の関係者らによる紳士協定であり、排他性も踏まえて他地
域の関係者にも配慮する先の二つのような制度とは本質的に合意
形成の困難さが異なる」⁸¹⁾とし、法制度面での緩さを指摘する見
解は事例分析の中でも聞かれたが、このような実用性こそ保全利
用協定の特徴である。

また、認定を得るための必要事項の実践によって、観光事業者
と地域の関係者らとの間に信頼関係が醸成され、地域主体の観光
振興と地域資源管理に取り組む協働型管理の枠組みづくりにも貢
献している。さらに、持続可能な観光の推進が世界的な課題とな
っているが⁸²⁾、理念や概念が先行し、具体的な取り組み手法が普
及していない。その点において、保全利用協定の枠組みは、マニ
ュアル化しやすく、手順に沿った取り組みによって持続可能な観光

の推進を後押しするものになりうる。

一方で、本稿では現場で実践する代表事業者らの声を中心に考
察をすすめたが、協定に参画する他の事業者、各ツアーに参加す
る観光旅行者、地元市町村行政、地域住民や同じフィールドで活
動する漁業者らの意見をもとにした考察が、次の研究課題として
残された。

締めくくりにあたり、保全利用協定には早急な解決は難しい課
題もあるものの、有効性にこそ着目すべきだと考える。そして、
現在は、沖縄県に限定的な制度であるが、全国の各地でも適用で
きるような法制度の検討が、地域主体の協働による地域資源管理
の推進に役立つものと考えている。

謝辞：本研究を進めるにあたり、沖縄の持続可能な観光の推進に
取り組む、多くの行政関係者、観光事業者の皆さまに、聞き取り
調査等に快く対応いただくとともに、数々のご助言をいただきました。
とりわけ沖縄県環境部自然保護課の皆さまには、丁寧かつ
多大なご協力をいただき大変お世話になりました。また、東京農
工大学の土屋俊幸名誉教授には、全般にわたりご指導いただきま
した。この場を借りて、こころより感謝申し上げます。

補注及び引用文献

- 1) いわゆる一般的な旅行者を指す呼び名は、旅人、訪問者、観光客など様々
だが、本稿では観光立国推進基本法（2007.1 施行）の中で記されてい
る「観光旅行者」という表現を主に用いる。なお、文脈に応じて「観
光客」、「訪問客」、「利用者」と表現することもあるが、意味するこ
ろは同じである。
- 2) 例えば、読売新聞（2012.7.2）では「世界遺産小笠原の悩み」として、
観光客の増加に伴い貴重な固有種の植物が荒らされる被害が相次ぐ状
況を紹介している。
- 3) 寺崎竜雄（2019）：自然体験と持続可能な観光：レジャー・レクリエー
ション研究 87, 29-34
- 4) マスツーリズムとはいわゆる大衆観光、大量観光のことであり、多額
の観光消費による経済的な効果象徴するとともに、没個性的な行動や、
画一的な観光開発などの批判的な意味合いも含めて表現されることが
多い。また、「観光の大衆化によるマスツーリズムの時代を経て、観光
が日常生活の一部として定着する一方、マスツーリズムがもたらした
自然環境の破壊など観光公害という言葉に象徴されるようなさまざま
な弊害に直面している。（岡本伸之（2001）：観光と観光学：岡本伸之
編著・観光学入門ーポスト・マス・ツーリズムの観光学ー：有斐閣、
1-29）」ように、その弊害は広く認識されている。
- 5) 例えば、中島慶二（2006）：環境省が行ってきたオーバーユース対策：
観光地の資源管理に関する研究：財団法人日本交通公社、51-54
- 6) 2003 年の自然公園法改正に盛り込まれた公園利用者の立入人数等を調
整することができる制度。自然保護のための環境影響の低減を基本とし、
併せてより深い自然とのふれあいの体験を利用者に提供するためのも
の（環境省：近年の自然公園法改正について：自然公園のあり方検討
会（第1回）資料 2-1, 2019.10.31 開催）。
- 7) 市町村長は、エコツーリズム推進法に基づいて地域の協議会が作成し
た全体構想に従って特定自然観光資源を指定することができる。特定
自然観光資源が多数の観光旅行者らの活動により著しく損なわれる恐
れがあるときは、市町村長は所在区域内への立ち入りについて、立入
制限期間の設定、立ち入り時における市町村長の承認の義務づけ、立
入人数の上限の設定を行うことができるという制度。（愛知和男・盛山
正仁編著（2008）：エコツーリズム推進法の解説：ぎょうせい、65-69）
- 8) 沖縄県内において、環境保全型自然体験活動に関わる事業者が利用す
る自然環境の適切な保全と利用を目的とした制度。地域住民などの意
見を反映しつつ、事業者間で自主的に策定するルールを保全利用協定
といい、その内容が適切であれば、沖縄振興特別措置法に基づき県知

- 事が認定するという制度。(沖縄県環境部自然保護・緑化推進課 (2015): 保全利用協定の手引き・実践編: 沖縄県, 1
- 9) 特定自然観光資源の指定はされたものの、関連条列未整備のため入り込み制限は行われていない。
- 10) 例えば、加藤峰夫 (2003): 自然公園制度の新たな展開と課題ー利用調整地区を例としてー: 国立公園 618, 8-11 は、「これまでの国立公園等の自然公園制度が暗黙の前提としていた「誰もが・何時でも・何処でも・自由に利用できる」という、いわば「時流利用の原則」を変更し、「自然を利用するための明確なルール」を導入しようという試みである。」と、自然資源管理手法の大改革と評価するものの、「合理的に利用調整地区を設定し、効果的な管理を行うためには、決して容易とはいえない、いくつもの課題がある。」とし、「正確な調査能力の確保」、「立入認定基準と利用ガイドラインの関係」、「安全対策の問題」、「ガイド制度の問題」、「利用量の問題」、「十分な人的対応力」を指摘している。
- 11) その参加者が、地域の自然環境について知識を有する者から案内又は助言を受け、当該地域の自然環境の保全に配慮しつつ当該地域の自然と触れ合い、これに対する理解を深めるための活動 (沖縄振興特別措置法第 3 条第 5 号)。
- 12) 本稿では、沖縄振興特別措置法における「環境保全型自然体験活動に係る案内及び助言を業として行う者」に相当する用語として用いる。
- 13) 前掲の沖縄県環境部自然保護・緑化推進課 (2015)
- 14) 寺崎竜雄・土屋俊幸 (2019): 沖縄県における持続可能な観光のためのローカルルールの実態: 林業経済研究 65(1), 81-91 によるローカルルールの定義 (当該地域に関わる行政・観光事業者・地域住民・何らかの活動団体などが、単独または複数者の協議によって決定した、ある特定の観光地域を対象に定めた観光行動を調整・制御する仕組み・規則・規定など) を参照している。
- 15) 例えば、金城賢・出井航・津波昭史 (2017): サンゴ礁生態系保全行動計画における沖縄県の取組: 日本サンゴ礁学会誌 19, 69-76
- 16) 藤澤宜広 (2006): 慶良間諸島海域におけるサンゴ礁保全交渉: 地域研究 2, 3-17
- 17) 例えば、鈴木倫太郎編 (2020): 陸域の開発が石垣島白保サンゴ礁に及ぼす影響: WWF ジャパン, 20pp
- 18) 例えば、新保輝幸 (2016): 造礁サンゴ保全に利用可能な政策手段と海洋保護区: 農林業問題研究 52(2), 76-82
- 19) 藤澤宜広 (2007): 観光資源としての環境とその保全に向けたローカル・ルール策定への取り組み・沖縄県近海離島座間味村を例に: 沖縄大学法経学部紀要 9, 1-13
- 20) 田中俊則 (2016): 自然環境制裁の最先端を探るエコツーリズム・マネジメントー沖縄県の保全利用協定①: グリーン・パワー11, 10-11, 及び、田中俊則 (2016): 自然環境制裁の最先端を探るエコツーリズム・マネジメントー沖縄県の保全利用協定②: グリーン・パワー12, 10-11
- 21) NPO 法人沖縄エコツーリズム推進協議会ホームページ <<http://www.ecotourism-okinawa.jp/index.html>>, 2016.7.16~2020.4.21 参照
- 22) その後は、沖縄県文化観光スポーツ部統括官、琉球大学観光産業科学部教授などを経て 2019 年 6 月より一般財団法人沖縄観光コンベンションビューロー会長。
- 23) 下地芳郎 (当時は琉球大学教授) に対する面会による聞き取り調査, 2016.11.15 実施
- 24) Ecotourism Association of Australia および Australian Tourism Operators Network による、『Nature and Ecotourism Accreditation Program (NEAP)』のことだと思われる。
- 25) 他には、国際観光ホテルや消防法の基準・適合、エコマークのような仕組みを参照した。
- 26) 牛場雅己 (環境省中国四国環境事務所長) に対する面会による聞き取り調査, 2017.5.14 実施
- 27) 古田さゆり (沖縄県環境部自然保護課) に対する面会による聞き取り調査, 2020.6.25 実施
- 28) 竹富町西表島の仲間川、慶良間諸島、本島北部の玉辻山を対象にモデル事業を実施した。
- 29) 沖縄県環境部自然保護課・緑化推進課 (2015): 平成 26 年度環境保全型自然体験活動推進事業報告書, 沖縄県
- 30) 玉盛雅治 (株式会社東部交通代表) に対する面会による聞き取り調査, 2018.10.16 実施
- 31) 杉野恵宣 (2011): 西表島における森林の保全活動及び森林環境教育の普及: 森林技術 829, 18-23
- 32) この頃、玉盛は他部署に異動しており議論には参加していない。玉盛は、締結内容を、保全に対する厳しい縛りが抜け落ちた営利目的の強いものと評価する。
- 33) 水野崇司 (ブルーフィールド比謝川カヤック) に対する面会による聞き取り調査, 2018.2.20 実施
- 34) 中根忍 (やんばるエコツーリズム研究所代表) に対する面会による聞き取り調査, 2018.10.9 実施
- 35) 中根は伊部岳、安田ヶ島、安田海岸および伊部海岸などをツアー対象地として活用するために、安田区長に対して書面で「国頭村安田区フィールド活用許可のお願い (2013.3)」を提出し、これをもとにして安田区との間で「国頭村安田区フィールド活用協定書 (2013.4)」を締結した。
- 36) 前掲の水野への聞き取り調査 (2018)。
- 37) 仲村晋 (わんさか大浦パーク) に対する面会による聞き取り調査, 2018.2.20 実施
- 38) WWF ジャパン (2016): WWF ジャパン南西諸島生物多様性保全 CBM モデル・石垣島白保地区でのサンゴ礁保全に資する持続可能な地域づくりプロジェクトー地域コミュニティとの連携・協働の記録ー: WWF ジャパン, 49pp
- 39) 上村真仁・山崎寿一 (2017): 石垣島白保集落・サンゴ礁保全を核とした地域づくりの展開手法に関する研究: WWF サンゴ礁保護研究センターと地域の協働を通して: 農村計画学会誌 36, 383-389
- 40) WWF ジャパン職員に対する面会による聞き取り調査, 2017.2.17 実施
- 41) 白保サンゴ礁地区保全利用協定を沖縄県知事が認定: WWF ジャパンホームページ <<https://www.wwf.or.jp/activities/activity/962.html>>, 2019.7.16 参照
- 42) 東恩納とおる (Dolphin Loop) に対する面会による聞き取り調査, 2018.3.6 実施
- 43) 東恩納とおる (Dolphin Loop) に対する電話による聞き取り調査, 2020.7.7 実施
- 44) 大堀健司 (エコツアふくみみ代表) に対する面会による聞き取り調査, 2018.10.5 実施
- 45) 前掲の田中 (2016)
- 46) 前掲の沖縄県環境部自然保護・緑化推進課 (2015)
- 47) 第 1 号認定となった「仲間川地区保全利用協定」に利用量の制限が含まれており、これを先例として沖縄県が手引書を作成した (前掲の古田への聞き取り調査 (2020))。
- 48) ガイド事業者らがルールを記したボードを携行し、一般の利用者に順守を促す活動を行う事例がある (大浦川地区保全利用協定に参画する小林政文 (がじゅまる自然学校代表者) に対する面会による聞き取り調査, 2017.8.27 実施)。
- 49) 「事業者は当たり前の理念としてこのようなルールを持っており、そのルールを参加者にも守ってもらうということが重要である。次のステップは、事業者が参加者に対してもブレーキを掛けなければいけない。それができないのは理念なき事業者であり、自分たちが守るという言葉の裏には、参加者に守っていただくように働きかけるというのがルールである。」という発展的な見解もみられる (前掲の中根への聞き取り調査 (2018))。
- 50) 仲間川地区保全利用協定の事例では、旅行業者から時間短縮のために動力船のスピード増を要請され、引き波による自然資源の劣化が進んでいたが、理解を得られなかった (前掲の玉盛への聞き取り調査 (2018))。

- この状況は前掲の田中（2016）も紹介している。
- 51) 例えば、漁業者が相当する。
 - 52) 法令には同意書が必要とまでは書かれていないが、前掲の沖縄県による手引き（2015）では「参考フォーム」として同意書のフォーマットを示し申請時に提出するようになっている（前掲の古田への聞き取り調査（2020））。
 - 53) ルールがあるのであればそれに応じるべきだという考えがひろまってきた（前掲の東恩納への聞き取り調査（2018））。
 - 54) 前掲の小林への聞き取り調査（2017）
 - 55) 前掲の中根への聞き取り調査（2018）
 - 56) 前掲の水野への聞き取り調査（2018）
 - 57) 持続可能な観光の定義：国連世界観光機関（UNWTO）駐日事務所ホームページ <<https://unwto-ap.org/why/tourism-definition>>，2019.7.31 参照，および，二神真美（2008）：観光における「持続可能性」指標の開発に関する一考察：名古屋商科大学論集 53(1)，151-166 頁を参照した。
 - 58) 前掲の沖縄県環境部自然保護・緑化推進課（2015）
 - 59) 『謝名瀬地区保全利用協定』の更新手続きが行われなかった理由の一つにもなっている（前掲の東恩納への聞き取り調査（2020））。
 - 60) 古田さゆり：保全利用協定の仕組み・現状と課題：自然公園研究会資料，2017.12.4 開催
 - 61) 名護市の真喜屋の滝では，事業者らによって『真喜屋の滝の保全と利用の自主ルール』が設定され，保全利用協定の締結を目指したが一部の地権者から理解が得られず取り組みは難航した（前掲の小林への聞き取り調査（2017）および名護市商工観光局職員に対する面会による聞き取り調査，2017.5.17 実施）。その後，小林らは名護市と調整を図り，沖縄県への申請段階までこぎ着けている（小林政文に対する電話による聞き取り調査，2020.7.10 実施）。
 - 62) 前掲の水野への聞き取り調査（2018）や東恩納への聞き取り調査（2018）
 - 63) 地元行政の協力が得られず沖縄県による看板設置などの支援が得られない事例がある（前掲の大堀に対する聞き取り調査（2018））。
 - 64) 事業者と沖縄県が直結する仕組みなので，地元行政の観光振興部局には現場の状況がわかりにくくプロモーションなどの施策が打ちにくいという見解がある（前掲の名護市職員に対する聞き取り調査（2017））。
 - 65) 筆者が 2017 年 1 月から 2019 年 5 月にかけて実施した沖縄県内の全市町村の観光部局に対する電話等による聞き取り調査による。
 - 66) 平成十四年内閣府・農林水産省・国土交通省・環境省令第一号「沖縄振興特別措置法第二十一条第五項第三号に規定する基準等を定める命令」。に規定された沖縄県知事による認定の基準。
 - 67) 古田さゆり（沖縄県環境部自然保護課）に対する面会による聞き取り調査，2017.12.7 実施
 - 68) 前掲の大堀への聞き取り調査（2018）。
 - 69) 前掲の田中（2016）。
 - 70) 保全利用協定の制度的な課題は強制力を持たせることが難しいという点のみだという見解がある（前掲の水野への聞き取り調査（2018））。
 - 71) 前掲の玉盛への聞き取り調査（2018）。
 - 72) 前掲の水野への聞き取り調査（2018）。
 - 73) 中根は安田区移住時からエコツアー参加者一人につき 200 円を環境協力金として地元へ寄付しており，その取り組みは 2002 年 5 月に安田区例（条例及び規則）「安田区環境保全基金に関する規則」として位置付けられた（前掲の中根への聞き取り調査（2018））。なお，中根は安田区の規則を区の条例と表現している。
 - 74) 前掲の水野への聞き取り調査（2018）および田中（2016）
 - 75) 前掲の東恩納への聞き取り調査（2018）および水野への聞き取り調査（2018）
 - 76) NPO 法人東村観光推進協議会職員に対する面会による聞き取り調査，2017.8.26 実施
 - 77) 例えば，東村の『慶佐次マングローブ観光利用：ガイド・事業者間ルール』をめぐり，保全利用協定やエコツーリズム推進法の適用を懸念する声がある（前掲の東村観光推進協議会職員への聞き取り調査（2017））。
 - 78) 前掲の小林への聞き取り調査（2017）
 - 79) 例えば，藤澤宜広（2007）：観光資源としての環境とその保全に向けたローカル・ルール策定への取り組み：沖縄県近海離島座間味村を例に：沖縄大学法経学部紀要 9，1-13 や，井上真（2001）：地域住民・市民を主体とする自然資源の管理：コモンズの社会学：新曜社，213-235
 - 80) この点について，田中（2016）は「事業者が相互に管理，協力することを行政が支援する古いようで新しい手法」と述べている。
 - 81) 前掲の藤澤（2007）。
 - 82) 国連は 2017 年を「持続可能な観光国際年（International Year of Sustainable Tourism for Development：IY2017）」とし，持続可能な観光の考え方の普及・加速に取り組んでいる。

（2020.7.29 受付，2021.2.16 受理）