

3

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

公益財団法人日本交通公社 主任研究員

中島 泰

観光調査部 研究員

清水 雄一

観光地の競争環境のグローバル化が進むなか、今まで以上に効果的で効率的な観光施策の必要性が高まっている。持続可能な観光地づくりに対する認識も高まっており、観光政策および観光地の状態の客観評価（指標の利用）の重要性はさらに高まると想定する。

観光地の管理・運営における指標活用については、海外を中心にその有効性が主張され、複数の観光地で実践されている。一方、わが国では、指標研究および実践事例は、ほぼ皆無たといえるだろう。

本稿では、世界観光機関（以下、

UNWTO）が約十年に及ぶ試行段階を経て、二〇〇四年に刊行した『観光地のための持続可能な開発指標』（以下、ガイドブック）の概要、活用方法、現場への適用と課題を紹介し、国内への指標導入における展望を試みたい。

UNWTOガイドブックの概要

●ガイドブックの位置付け

「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会、一九八六）」および、リオデジャネイロで開催さ

れた「環境と開発に関する国際連合会議（地球サミット、一九九二）」によって、持続可能性が国際的な課題とされた。その後、持続可能な社会を実現するために、環境分野や地域コミュニティ分野等、さまざまな分野で現状を客観的かつ端的に表す指標の開発とモニタリングを活用した管理・運営が試みられた。

観光分野では一九九二年以降、UNWTOが中心となり、さまざまな主体による研究と実践を蓄積し、その成果として二〇〇四年にガイドブックを作成した。UNWTOは、持続可能な観光地の三要件として、

- ① 観光資源の利用の最適化
- ② ホストコミュニティの社会文化的真正性の尊重
- ③ 長期的経済活動の保証

を掲げている。ガイドブックは、観光地におけるこの三要件の到達度を客観的かつ端的に表す指標（持続可能な観光のための指標 Sustainable Tourism Indicators: STI）を設定し、その指標値のモニタリングを通じた状態変化の把握の重要性を主張している。

ガイドブックはこの中核概念である指標の開発と活用を詳しく解説したものである。執筆者にはUNWTOや各国の専門家が名を連ねている。

●ガイドブックの目的

ガイドブックは、持続的な観光地を目指す地域の意思決定者（観光地のマネジメントを行う組織。一般的には地方自治体レベル）を支援するために作成された。さらに観光産業、文化資源や自然保護地域の管理者、地域コミュニティ等も読者として想定している。

指標(持続可能な観光のための指標 Sustainable Tourism Indicators:STI)の活用方法

●ガイドブックの構成

ガイドブックは、指標への理解や諸概念の整理に続き、地域等での実践マニュアルとして指標開発の手法について順を追って具体的に解説している(図1)。また、地域での実践例を多数掲載し、理解を助けている(後述「UNWTO指標の現場適用」)。

●指標を用いることの利点

指標は、観光地の持続可能性に対して最も重要な要因となり得る現象の変化を測定する主要なツールである。適切な指標の開発には次のような利点が考えられる。

- ① より良い意思決定を支援すること、リスクとコストの低減につながる
- ② 発生しそうな問題を見極め、予防的対策を可能とする
- ③ 影響要因の特定によって必要に応じた修正が可能になる

図1 観光地のための持続可能な開発指標(ガイドブック)目次

<p>1章 序論</p> <p>1.1 観光における持続可能な開発指標</p> <p>1.2 なぜ指標を使うのか</p> <p>1.3 指標の開発と利用の進展</p> <p>1.4 使い方と対象利用者</p> <p>2章 指標開発の手順</p> <p>2.1 指標の開発と利用における重要なステップ</p> <p>2.2 この過程での本書の他部分の利用について</p> <p>3章 持続可能性についての問題と観光指標</p> <p>3.1 受け入れコミュニティの福利</p> <p>3.2 文化資源の保持</p> <p>3.3 観光におけるコミュニティの参画</p> <p>3.4 観光客満足度</p> <p>3.5 健康と安全</p> <p>3.6 観光による利益の確保</p> <p>3.7 価値ある自然資源の保護</p> <p>3.8 希少な自然資源の管理</p> <p>3.9 観光活動における制限の影響</p> <p>3.10 観光客の活動内容と質の管理</p> <p>3.11 観光計画と管理</p> <p>3.12 商品とサービスのデザイン</p> <p>3.13 ツーリズムオペレーションとサービスの持続可能性</p> <p>3.14 持続可能な観光の基本的課題と基本的指標</p>	<p>4章 デスティネーションへの適用</p> <p>5章 指標の適用:観光計画とマネジメントでの使用</p> <p>5.1 指標と政策</p> <p>5.2 戦略的観光計画のための指標利用</p> <p>5.3 指標と規則</p> <p>5.4 キャリング・キャパシティと観光の制限</p> <p>5.5 公への報告と説明責任</p> <p>5.6 指標と認証・標準プログラム</p> <p>5.7 成果測定とベンチマーク</p> <p>6章 事例研究</p> <p>7章 結論</p>
--	--



(2004 UNWTO)

- ④ 計画および施策の達成度を測定することによって、観光地の持続可能な発展の進捗状況を評価することができる
- ⑤ 観光の限界と機会を見極め、計画の失敗のリスクを低減させることができる
- ⑥ 指標を通じて、公共および他のス

- ⑦ 常時モニタリングすることにより継続的な改善につながり、管理・運営に解決策を築くことができる
- テークホルダー向けの信頼性の高い情報が入手可能となり、適切な意思決定の説明責任を果たすことができる

●指標の概念

指標は、特定の観光地における持続可能な観光地としての達成度(前出の持続可能な観光地の三要件の状態)の測定を目的として設定される。これらの指標群は、望ましい将来像に向けた評価項目ともいえる。指標開発自体はゴールではなく、観光地の管理・運営プロセスの一部を構成するツールである。

●指標の適用範囲

指標開発はひとつの観光地単位(観光地レベル)が基本となるが、国家レベル、地域レベル、観光地内の主要観光スポット、各観光施設等、あらゆるレベルにおける計画の起案と管理・運営、さまざまな意思決定の支援につながる。

●指標の分類

ガイドブックには七百四十八の指標候補が挙げられている。次の例示の通り、さまざまなタイプが存在する。

- 早期警戒指標(例:再訪を希望する観光客数の減少)

- ・システムへのストレスの指標(例：水の不足、犯罪指標)
 - ・産業の現況の測定値(例：雇用率、顧客満足度)
 - ・生物学のおよび社会経済的環境における観光開発の影響の測定値(例：森林の破壊レベルの指数、地域コミュニティにおける消費パターンと収入レベルの変化)
 - ・管理・運営努力の測定値(例：沿岸の汚染の清掃コスト)
 - ・管理・運営効果、計画結果の成果測定(例：汚染レベルの変化、再訪する観光客の増加)
- 読者は個々の地域の状況に応じて、それぞれの課題とそれに対応する指標を参照することができる。図2に、多数の課題と指標の組み合わせのなかから、基本的なものを抽出した。
- ガイドブックは、指標の開発に当たり、トリプルボトムライン(注)に「管理・運営」を加えた四つの観点を重要視している。
- (注) 企業活動を「経済」だけでなく「環境」と「社会」の側面からも評価しようという考え方。一九九七年にイギリスのサステナビリティ社のジョン・エルキントンが提唱。

図2 持続可能な観光のための基本的課題と指標(例)

観点	基本的課題	基本的指標
社会的観点	■ 観光に対する住民満足度	・観光に対する住民満足度レベル(アンケート調査)
	■ コミュニティへの観光の影響	・観光客と住民の割合(年間平均とピーク時/日) ・観光が新たな社会サービスやインフラをもたらしたと考える住民の割合(アンケート調査) ・コミュニティで利用可能な社会サービスの数と性質(そのうち観光によるものの割合)
	■ 観光客満足の維持	・来訪者の満足度レベル(アンケート調査) ・料金に見合った内容かどうかの認識(アンケート調査) ・リピーターの割合
経済的観点	■ 観光の時期	・月別・四半期別の観光客数(年間分布) ・公認の宿泊施設の稼働率(ピーク期またはピーク月の稼働率およびオフシーズンとの比較) ・通年営業の事業所の割合 ・観光産業の仕事のうち、通年または長期のものとの割合
	■ 観光の経済的便益	・観光産業に従事する住民の割合と男女比 ・全産業に対する観光産業の従事者の割合 ・コミュニティの収益のうち、観光産業が占める割合
環境的観点	■ エネルギー管理	・一人当たりのエネルギー消費量(一日当たりの総量、また一日当たりの観光客と住民別) ・省エネプログラムに参加する事業所または、省エネ施策と技術を採用している事業所の割合 ・再生可能エネルギーを使用している割合(観光地、施設)
	■ 水資源の利用と保全	・水の使用量(使用量全体、観光客一人の一日当たりの使用量) ・水の節約量(減少・リサイクルされた割合)
	■ 飲料水の品質	・国際基準に合致した水道水を備える観光施設の割合 ・水に起因する病気の発生率(発生件数、観光客が滞在中に罹患する比率)
	■ 下水処理・管理	・観光地で発生する下水のうち、適切な処理を受ける汚水の割合 ・下水処理設備(下水道・浄化槽)を備えた観光施設の割合
	■ ゴミ処理・管理	・観光地で発生するゴミの量(t)(月ごと) ・リサイクルされたゴミの総量(m ³) / ゴミの総量(m ³) (再生利用、材料・製品への再資源化、燃料化等のタイプ別) ・公共の場所に捨てられたゴミの総量(個数)
管理・運営的観点	■ 開発管理	・土地利用・開発計画(観光を含む)の有無 ・管理下に置かれている区域の割合(密集度、計画等)
	■ 利用頻度の管理	・観光客の総数(年間平均値、月ごと、ピーク期) ・観光地点(例：ビーチや観光施設)1平方メートル当たりの観光客数、観光地1平方キロメートル当たりの観光客数、年間平均値/ピーク期平均値

出典：“Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations: A Guidebook”(UNWTO 2004)を基に作成

●指標の共有

観光地の管理・運営には、道路や下水道等のインフラ整備、社会福祉といった地域運営の根幹に関わることも含まれる。したがって、指標開発の過程および指標活用の意義は、観光地におけるさまざまなステークホルダー（各省市、地方自治体、民間法人およびNGO法人、地域住民等）に共有されなければならない。また、情報に関わることや他のいくつかの指標は、観光客の発地や、ツアーオペレーターや運輸機関等の、他地域の組織とも共有していかなくてはならない。

●指標開発の手順

ガイドブックでは観光地における持続可能性指標の開発過程として、大きく三つの段階（フェーズ）と十二のステップを紹介している（図3）。

フェーズ1（研究と組織化）

対象地域を確定し、対象地域の概況把握、ステークホルダーの把握、既存の調査研究データに関する情

報収集を行う。こうした情報は、指標の開発と運用の基礎となる。この段階で対象地域における主要人物や機関と連絡を取り、指標開発の体制づくりを行う。ステークホルダーが集い、相互議論や合意の形成を主体的に行う参加型プロセスが不可欠である。また、この段階において、目指すべき将来像を共有することが極めて重要である。

フェーズ2（指標開発）

指標開発段階では、対象地域における最重要課題の整理と、それらの課題に対応した指標の選択を行う。多様なステークホルダーからさまざまな課題が挙がるだろうが、目指すべき将来像と照らし合わせて、優先度の高い課題に絞り込む必要がある。そして、それら主要課題やリスクについての理解を深め、管理する指標を選ぶ。その際、次の五つが重要なポイントとなる。

- ① 妥当性（主要課題を管理する手助けとなる情報を得られるか）
- ② 実現可能性（データの入手と分析が可能か）

③ 信憑性（客観的立場からの科学的なデータか）

④ 明快性（多くの人が理解しやすいか）

⑤ 比較可能性（時間・空間的比較が可能か）

フェーズ3（実施）

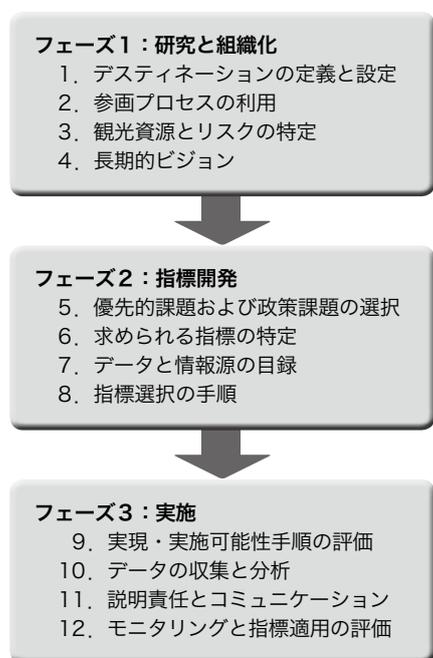
実施段階では、最初の二つの段階で特定した指標を、実際の観光地に適用実施する。この段階では、データ収集頻度、精度、収集時点とデータ分析時点でのタイムラグ、

データへのアクセス権限の範囲、データ分析の経費等について、実際に現場で運用しながら一連の過程を再評価し、改善していく。

指標は全てが定量的（例：観光客一人当たりの消費水量）である必要はなく、定性的（例：その地域が奇麗であると思う観光客の割合）、規範的（例：認証制度に適合している観光地点や施設の数）、記述的（例：環境計画がある）「はい」「いいえ」なものを含めてもよい。

地域の管理・運営者は、それら

図3 指標の開発と活用への重要なステップ



出典：“Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations: A Guidebook” (UNWTO 2004) を基に作成

の結果を用いて説明責任を果たすことも求められる。その際、「五つ星」や「信号機の色分け」手法等、地域の状態を視覚的に表現するなどの工夫によって、より効果的に結果を伝えることができる。

この一連の過程は、一時期に限らず、常に改善すべきものである。理想的には、モニタリングを通じた指標の再検討を、観光地の全体計画と管理・運営プロセスの継続的な改善の重要な要素として捉え、計画と戦略の定期的な見直しの一部となるとよい。

UNWTO指標の現場適用

旅行者あるいは地域住民等の意識の高まりによって、国家や地方・州レベル、観光地域は当然のこととして、観光事業経営に対しても、環境面や地域経済への貢献、地域住民への配慮を求める動きが大きくなってきており、各立場の関係者への客観的説明材料として指標の有用性は高まっている。

その具体例として、ガイドブックでは、前述した指標の考え方をを用いて観光地域あるいは観光事業の管理・運営を行っている事例について、世界中から二十五取り上げて紹介している(図4)。

指標の適用範囲は主に「観光地域」としながらも、「国家レベル」「地方・州レベル」「観光地域より狭小な範囲の観光スポット」、そして「観光事業者」の活用も想定しており、そのいずれのレベルの事例も紹介されている。これらの事例の列挙は、世界中かつ、さまざまなレベルで指標が活用されていることを示しているといえよう。

各ケースを通して、立場の違う者が主張をし合うだけではなく、指標が表す数字を眺めながら、互いの妥協点を探そうとする折衝への努力が見えてくる。

指標を活用する際の課題

ここまで述べてきたように、指標は、観光地の持続性確保におけ

図4 ガイドブックで紹介されている世界中の事例



る有効な手段（ツール）であり、実際にさまざまな国や地域において利活用が進んでいる。しかしながら、ガイドブックの通りに実際の観光の現場で事を進めるには困難も多いだろう。

指標活用に当たっての前提としてさまざまな立場の関係者が参画することが求められているが、この段階が最初のハードルとなるだろう。例えば、環境保護の立場や地域社会（住民）の立場などからも「観光」について一緒に議論してもらうことが望ましいものの、地域に対する観光の貢献や観光の重要性に対する共通理解には時間がかかる。そのため、議論の初期は攻撃的な物言いになりやすい。その点において、指標は客観的な事実を示し、冷静な議論を促すきっかけにもなり得るものである。

白石氏もコメントのなかで、観光の地域社会に対する貢献を「見える化」することによって、観光の重要性を関係者に伝えることを強調している。観光地の持続性確保において広範な関係者の参画は、たとえ困難

であったとしても欠かせない条件であり、このことに向けて地域の関係者は努力しなければならない。

また、指標はあくまでも観光地の管理・運営におけるツールであり、指標開発を最終目標と間違えぬよう留意したい。

指標活用の基本は、観光を経済振興だけから捉えるのではなく、住民や観光客の福利、また自然と文化双方の観光資源の保全を含めてバランスを重視することである。

加えて、一連の作業過程自体が持続的に運用できるように仕組みを設計することも重要な課題である。指標活用の初期段階では、次ページのコラムの平井氏のコメントにあるように、地域内の人材を、大学の研究者などの地域外部の専門家が支援するような枠組みを描くとよいだろう。また、同じく平井氏が指摘するように、モニタリング疲れから作業がストップしないように、指標設定の簡易化と、作業成果を誰の目にも明らかにすることによって関係者のモチベーションが持続するような工夫をすることが大切である。

の「見える化」を強く意識してきました。

「観光」×「環境」の取り組みには、終点（ゴール）があるわけではありません。常に取り組みの向上を図っていくためには、定量的に成果を測っていく定点観測が重要で、これはビジネスにおいては基本でもあります。ISO14001の取得についても、取得自体はありがたいものですが、その更新に当たって、定期的かつ客観的に社の環境に対する取り組み状況が把握できるといったことの意味が大変大きいと思っています。これは持続性指標の考え方に非常に近いですね。また、ゲストの皆さんに「地産地消をしていますよ」と定性的にお伝えするよりも「フードマイレージがいくつですよ」と、より客観的に事実をお伝えしていくことも大切なことではないかと思っています。

最後に、観光振興は民間だけで図れるものではありません。官と民の連携、そして地域に住まわれている方々の理解と協力があつてこそ、さらなる発展があるものと思います。その意味で、観光の現状や将来の目標像を共有していくためにも、指標といった客観的な数値が持つ役割は大きいものではないでしょうか。

（談）

（しらいし たけひろ）

コラム「観光地の声」

成果の「見える化」による「観光」×「環境」の推進

株式会社カヌチャベイリゾート 代表取締役社長
白石 武博



私どもカヌチャベイリゾートでは、自然と人間が共生する「心の楽園」をキーコンセプトとして、ゲスト・仲間、そして自然にも優しい細やかなホスピタリティマインドを持つことを社の方針として掲げています。

そのなかでこれまで実施してきたチャレンジには、他に先駆けてスタートさせたカーボンオフセットや、環境認証「ISO14001」の取得、メガソーラーの実証実験などさまざまなものがありますが、そのいずれにおいても成果

国内適用に向けた 展望

わが国での指標の活用を想定してみる。パイロット的（パイロット的）に取り組むモデル地域を考えるならば、成功事例としやすい（うまくいきやすい）ことと、成功した結果を広めやすい（取り組み内容が広く理解されやすい）ことが条件として挙げられるだろう。

うまくいきやすいという点では、既に人（個人、組織、ネットワーク）あるいは類似の参加型プロセスによる取り組み等の蓄積があること。また、広い関係者の参画が得られやすいことなどが鍵となる。この蓄積という点については、観光の周縁分野では同様の発想に基づいた事例が国内においても複数みられる。例えば環境分野では、実務面において指標の活用と順応的管理の考え方が進んでいる。関係者の参画を得られやすいという点では、観光産業が地域のリーディング産業となっており、観光の重要性を関係者が共通に認識している地域が適している。加え

て、観光振興によって希少な自然や文化資源が明らかにダメージを受けており、対策が急がれる箇所などが考えられる。

取り組み内容が広く理解されやすいということについては、対象地域への入り込みが立地上限定される空間（例えば島しょ地域）が、正確なデータが収集しやすく、かつデータが示す範囲も理解されやすいので好都合である。また、こうした取り組みに積極的で、成果の公開に前向きであることも条件となるだろう。

このような条件を全て満たす地域は国内でも限られるかもしれないが、国内観光地における指標活用の認知向上および将来的な適用拡大に向け、パイロット的（パイロット的）に取り組みを行う地域が出てくることに期待したい。そして、わが国での指標を活用した観光地の管理・運営の展開に向けて、UNWTOのガイドブックを大いに参考にしつつ、地域の実情に応じたオーダーメイド型のケースを構築したいものだ。（なかじまゆたか／しみずゆういち）

コラム「観光地の声」 地域づくりにおける データ活用の有効性

NPO法人沖縄エコツーリズム推進協議会 事務局長
平井 和也



沖縄エコツーリズム推進協議会では、エコツーリズムを「持続可能な観光地域づくり」であると考えています。自然や歴史・伝統、生活文化を守りながらも、地域に対して持続可能な活性化と生活環境の向上をもたらす地域づくりを意味しています。

その自然や文化などの資源面と地域の経済的發展、地域住民の暮らしの質などを同列でいずれも欠かせ

ないものとしてモニタリングしていく持続可能性指標の考え方には非常に近いものを感じました。その一方で、海外では既にそうした考え方の実践面についてシステマチックに取りまとめられていることに驚かされますね。

私たちの協議会でも、エコツーリズムの現場において地域が主体となってモニタリングを行っていくことを推奨していますが、「モニタリング疲れ」を起こしてしまっている例があります。モニタリング自体行ってみたものの、収集データが有効に活用されないと、そもそもの目的が分からなくなり、モニタリングをやめてしまうのです。そうなるとデータの連続性も失われ、せっかくの努力も徒労に終わってしまいます。

今後は、地域づくりの意思決定の場面において、データ（モニタリングの結果）がより有効に活用されていくことが必要となってくるでしょう。

そのためには、大学を始めとした研究者と地域の現場がさらに連携を深めることによって、海外も含めたさまざまな知見、ヒントが地域で実践されていく仕組みが必要だと思います。

（ひらい かずや）