

観光における「持続可能性」指標の開発に関する一考察

二 神 真 美

はじめに

1. 「持続可能性」指標（SI）の概要
2. 観光分野における持続可能性の評価方法
3. 世界観光機関の持続可能性指標による評価システム

おわりに

はじめに

観光の分野におけるマス・ツーリズムへの批判は、1980年代にはマス・ツーリズムに代わる観光という意味の「オルタナティブ・ツーリズム」(alternative tourism)の概念を生み出した。そして、エコツーリズムをはじめとする「新たな観光」がいくつも出現してきたが、やがてそうした観光のあり方も批判にさらされるようになる¹。それに代わって、1980年代末から90年代にかけて「持続可能な開発」論が台頭してくると、観光についても「持続可能な観光」という意味の「サステナブル・ツーリズム (sustainable tourism)」の概念が次第に一般化してくるようになる。しかしそれは、何か特別な観光形態を対象とした呼称ではなく、むしろタイプを問わずにどのような観光でも、より持続可能なものになることができる(あるいはなるべきだ)という立場を意味する。その結果、より「持続可能な」観光に向けての進歩の度合いをモニタリングすることが重要となり、その1つの手段として指標の開発が有効だと考えられるようになってきたのである。こうした変化をうけて、現代ツーリズム論の系譜を論じた米国在住のイラン人観光学者ジャファリ (Jafari ,1989) は、ツーリズム研究における「知識ベースの土台」の構築を提唱し、観光や観光開発の科学的な分析をめざす必要性を述べている²。

小論では、こうした観光の分野において近年、関心が向けられている「持続可能性」の評価方法について、もっとも汎用性が高く、既に多くの実践例が報告されている「指標を用いたモニタリング方法」を分析の対象として取りあげる。まず、観光の「持続可能性」の評価ツールとして指標を用いた方法について、他の評価方法と比較した場合の特長と課題を明らかにしたうえで、その有効性について検証していきたい。今回、調査の対象としたのは、世界観光機関 (UNWTO) が10年余に亘り構築してきた指標を用いた「観光の持続可能性」評価システムで

¹ 批判は大きく3つの点に向けられた。1つは、オルタナティブ・ツーリズムは一般的に少人数で小規模なタイプの観光で、それがマス・ツーリズムに取って代わることは非現実的であるというものであった。2つ目は、新たな観光を志向するツーリストは比較的裕福な中産階級で、意識のうえでも階級間の差異を強調することになるという点である。第3点目は、たとえば「エコ・ツーリズム」と称して従来は人が入らない場所までもが結果としてマス・ツーリズム化する危険性がでてきたことである。

² 前田勇編 (1998) 『現代観光学キーワード事典』(学文社) の「ツーリズム論の系譜」(pp .7-8) も参照。

ある。UNWTO は、1992年以来、世界の諸地域で観光目的地の持続可能性を測る指標を開発し、開発した指標をベースに持続可能な観光に向けた進捗状況を評価し、かつモニタリングする活動に携わってきた中心的国際機関である。日本においては、アジェンダ21で求められている持続可能な発展を推進するための支援ツールとしての指標の開発と利用は環境の分野を中心に始まっているが、観光目的地レベルで継続的に適用され一定の成果をあげている事例は皆無に等しい。今後、日本国内で持続可能な観光の導入を検討している観光地（特に観光が基盤産業となっている諸島観光地）に関する研究において、世界標準の評価方法をベースに目的地固有の状況に適した指標を開発することを想定し、今回の調査はその基礎的資料を提供することを期待して行われたものである。

1. 「持続可能性」指標（SI）の概要

1.1 「持続可能性」の定義

持続可能性の定義をもっとも世界に広めたのは、言うまでもなく国連の「環境と開発を考える世界委員会（ブルントラント委員会）」が1987年に発行した報告書である³。その中で「持続可能性」とは「将来世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日世代の欲求を満たす」ことができる性質であると説明されている。しかしこの定義は極めて一般的なものであり、その後さまざまな研究分野で持続可能性の定義が行われてきている。

観光の分野における持続可能性の公式の定義とえば、それは今回の調査の対象でもある世界観光機関（UNWTO）が提示したものが挙げられる。それは下記のとおりである⁴。

ツーリズムの持続可能な発展

持続可能なツーリズム開発の指針と管理の実践は、マス・ツーリズムやさまざまなニッチ市場向けのツーリズムを含む、あらゆるタイプの旅行目的地での、あらゆる形態のツーリズムに適用することができる。持続可能性の原理は、ツーリズムの発展における、環境、経済、社会文化的な側面に関わっており、長期間の持続可能性を保障するためには、これら3つの次元の間に、適切なバランスが取れていなければならない。したがって、持続可能なツーリズムには、以下の3つの要件が求められる。

- 1) 環境資源を最適に利用しなければならない。
- 2) ホスト・コミュニティの社会文化的真正性を尊敬しなければならない。
- 3) 持続可能な長期的な経済活動を保障しなければならない。

WTO (2004) p.7

以上のように「ツーリズムの持続可能な発展」を定義した後、それを達成するために必要なこととして次のように述べている。

持続可能なツーリズムの発展は、幅広い参加と同意形成を確実にするために強い政治的

³ WCED (World Council for Economic Development) (1987) *Our Common Future*, World Commission on the Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.

⁴ WTO (2004), p.7.

リーダーシップとともに、関連する全てのステークホルダーが知識をもって参画することが求められる。持続可能なツーリズムを達成することは、継続的なプロセスであり、ツーリズムの影響を常にモニタリングする必要がある、場合によっては必要な予防的、調整的措置を導入することになる。持続可能なツーリズムは同時にツーリストの高いレベルの満足を維持すべきであり、有意義な体験を保障し、持続可能性の課題についての意識を高め、持続可能なツーリズムの実施を促進するようにしなければならない。

WTO (2004) p. 7

上記の定義からも分かるように、UNWTO はツーリズムの影響を常にモニタリングする必要性を説いている。そして、その1つの有効な方法として「指標」を用いるやり方でのモニタリングの方法を早い段階から開発してきたのである。

1.2 「持続可能性」指標とは

「持続可能性」指標 (Sustainability Indicators: SI) とは、持続可能性の達成度を測ることを目的として一定の基準に従って選択された指標群から成り立っている。それらの指標は、持続可能性を達成するための戦略上重要な時系列の情報であり、現状で起こりつつある変化を示唆すると同時に、予測される状況を前もって知らせるなど一種の「シグナル」(あるいは警告)の役割を果たす。一般に、適切に機能する「よい指標」であれば、それを用いることによって下記のような便益を得ることができると言われている。

表1. 指標を用いる利点

-
- 1) よりよい決定をなすことができ、リスクやコストを軽減することができる
 - 2) 現状で起こりつつある課題を特定でき、防止することができる
 - 3) 影響力を特定でき、必要があれば調整的な処置をとることができる
 - 4) 計画の実施状況についての達成度を測定し、持続可能性からみた進歩の度合いを評価することができる
 - 5) ツーリズムの限界と機会を特定することによって計画上のミスをおかす危険性を減少させることができる
 - 6) 説明責任能力を向上させ、一般大衆、その他のステークホルダに対する信頼性のある情報を提供することができる
 - 7) 継続して行われるモニタリングは常に改善を可能にしている。解決手法はマネージメントに組み入れられる
-

WTO (2004) p. 9-10 .

1.3 「持続可能性」指標の適用上の課題

持続可能性指標を実際の目的地に適用するにあたっては、いくつか克服しなければならない課題があることも事実である。ここでは紙面の都合上、主要な課題として2つに絞って考えてみたい⁵。これらの課題は、後述する UNWTO の指標を検討する場合にも重要な論点となって

⁵ Miller & Twining-Ward (2005) は指標を用いたモニタリングの手法について論じているが、指標の適用上の課題についても6つの観点から詳述している。本稿の議論もそこに依拠している。

くる。

1) 指標をいかに体系づけるべきか

指標の体系化の問題は、困難な課題の1つである。指標の体系づけを重要視するのは、指標は単独で存在する変数ではなく、互いに関連する変数であるという前提があるからであろう。そうした相互の関連性についての情報は、指標どうしが論理的に体系化されてはじめて明らかにされると考えられているからである。指標開発に参画する様々な立場のステークホルダーも、論理的で明確なフレームワークの助けがあれば、それに沿って指標開発プロセスを遂行することができ、より包括的なアプローチからツールズ開発を行うことができるであろう。

現在、指標の体系化については、大きく3つの手法が確立してきている。すなわち、主題ごとにまとめるアプローチ (thematic approach)、P-S-R マトリックス (または D-S-R マトリックス)、「目標」を基軸としたマトリックス (goal-matrix framework) の3つである。1つ目はおそらくもっともよく使われている手法であり、経済、社会、環境、文化、あるいは制度といった主題ごとに課題を掘り下げ、それに最適の指標を選択していくやり方である。それに対してのP-S-R マトリックスは、元来、OECD によって採用された Pressure (環境への圧力) — State (環境の状態) — Response (環境対策) モデルに基づいている。この手法では、指標どうしが論理的に関連づけられており、そういう意味ではこの方式は「持続可能性」を測るうえで望ましいと考えられている総合的システムアプローチに最も近い。但し、それぞれの指標をこれら3つのカテゴリーのどれかに分類するのは、必ずしも容易ではない。これは「目標」を基軸として指標を組み立てるやり方であり、例えばイギリスでは国レベルの持続可能な開発レポート作成にあたって、国としての複数の目標が用いられている。この方式は、特にコミュニティレベルの取り組みにおいてコミュニティの目標に照準を当てることができるという点で有効な手段だとされている。しかし、現実には、多くの場合、この組み合わせで行われるのが一般的である⁶。

2) データはいかに提示されるべきか

現在の状態や持続可能性に向けた進歩の度合いを評価するためには、幅広い分野の課題に関連した多くの指標が必要となる。この場合、個々の指標はそれぞれの課題の分野で何が起こっているかを示してはくれるが、全体のシステムの状況を把握するためには、これらの個々の指標が組織化され、結合される必要がある。一方には科学的な正確さの必要性があり、もう一方には重要な課題に対する一般の人びとの意識を高め、政治的な支持を得る必要性があり、両者のあいだでの選択となってくる。

指標の目的は、複雑なデータを単純化することによって、指標を用いる人の決定を質的に向上させることである。そのためにも、指標はそれを利用する人にとって理解できるものでなければならない。したがって、指標を使う人自身が指標の集約度、指標の数、そして情報量を定めることが重要になってくる。指標の集約にあたっては、その過程ではたらく主観性について認識し、またウェイトづけの手法についても透明性を高める必要がある。

⁶ Miller & Twining-Ward (2005), pp. 113–127 参照。

1.4 持続可能性指標（SI）開発の背景

「持続可能性」の評価方法としての指標の開発は、持続可能な開発の行動計画アジェンダ21の導入によって本格化された。1992年、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」（通称、地球サミット）でリオ宣言とともに採択されたアジェンダ21では、行動計画の「実施手段」に関する細則が第IV部として規定されている。その中の最終章である第40章（意思決定のための情報）では、あらゆるレベルの意思決定に対して信頼できる根拠を提供するために、持続可能な発展の指標（Sustainable Development Indicators: SDI）の開発と利用が必要であることを謳っている。

アジェンダ21にはまた、第IV部の第38章に「国際的な機構の整備」に関する規定があり、それに従って、国連総会の決議により、経済社会理事会の下に新たに機能委員会である「持続可能な開発委員会（United Nations Commission on Sustainable Development: UNCSD）」が設立され、アジェンダ21の実施状況を監視し、その円滑かつ着実な実施を促している。同委員会は、1995年に指標開発のための作業計画を立ち上げて以来、中心的指標の選定ならびに指標ごとの方法論シートの策定を行い、その結果をガイドラインとして公表している。各国が独自の指標を策定する際には、このガイドラインに基づいて行うことが求められている。表2に示すよう

表2. UNCSD による「持続可能性」指標開発の進捗状況

第1段階（1995年～1996年） 持続可能な開発（SD）フレームワークと指標の設定

指標（CSD 指標）の選定（134指標）

指標単位の定義や作成方法に関する方法論シート（indicator methodology sheet）の作成

1996年：その内容を公表し¹⁾、SD 指標の周知を図る。

第2段階（1996年～2000年）指標の試験的適用と見直し

1996 - 99年：世界22カ国が参加し、第1段階で開発された指標セットを試験的に適用する

1999 - 2000年：各国の試験的適用結果が評価され、それに基づき指標セットの見直しがなされる

2001年：改訂版の公表²⁾

指標数の減少（134 → 58）及び政策的なフレームワーク内の指標の位置づけの明確化

第3段階（2005年～現在）さらなる見直しと改善作業の継続

2005年：国連持続可能な開発部（DSD）CSD 指標の見直し作業を開始

— 国レベルの指標の適用状況に関する調査

— CSD 指標とミレニウム開発目標（MDG）との整合性に関する評価

2007年：改訂版の公表³⁾

— 全96指標の選定、そのうち新たに中核指標として50を選定

— 2001年版で採用されたフレームワーク（テーマ/サブ・テーマ）は維持

— 4分野（社会、経済、環境、制度）への指標の分類は不明瞭となり、指標の多面性を強調

出典：UN Economic & Social Affairs（2007）*Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies* 3rd Ed.に基づき作成。

注：1）United Nations, *Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies*, United Nations Sales Publications No.E. 96. II. A. 16（New York, August 1996）；2）Second Edition, Sales No.E. 01. II.A. 6（New York, 2001）；3）Third Edition, Sales No. E. 08. II.A. 2（New York, 2007）

に、これらガイドラインの作成は、現在まで3段階で進められてきた。最新のガイドラインからみたCSD指標の特徴は、1つには2001年に公表されたテーマ及びサブ・テーマに基づく指標開発フレームワークは維持しながらも、持続可能な開発に関わる4つの分野（社会、経済、環境、制度）の区分が不鮮明となっている点である。これは、持続可能な開発において本来求められている4分野の統合化をさらに実現しようとするもので、複数の分野にまたがる指標の多面性を強調するものとなっている。もう1つの特色は、国連が主導する他の分野の持続可能な指標とCSD指標との整合性が検討されている点である。その中には観光の分野としてUNWTOが推進している持続可能なツーリズム指標も含まれており、その整合性に関しては、今後さらに検討を要する課題である。

1.5 日本の動向

2007年、環境NGOのジャパン・フォー・サステナビリティ（Japan for Sustainability: JFS）は、それまで過去3年間の研究成果を『持続可能な日本の社会を考える：JFS持続可能性指標第1～2期プロジェクト報告』として発表した⁷。組織として取り組んでいる主なプロジェクトの1つが、持続可能性指標の開発であり、今回発表した報告書は、まさに日本の持続可能性を可視化する試みとしては画期的なものである。すなわち、まず「2050年の持続可能な日本のビジョン」を設定し、次に国際機関及び諸外国の先駆的な事例を参考に、独自の持続可能性フレームワーク⁸を構築し、そして関連する基礎データを約200収集し、その中から各5つずつヘッドラインとなる指標を20選別し測定している。その結果、日本の持続可能性は、2050年の姿を満点として、2005年は33.8点となり、同一指標で測定した1990年の41.3点に対して約18%後退していることになる⁹。日本の持続可能性を体系的に測定したものとしては、今回の試みが日本初であり、しかもそれをオープンプラットフォーム形式で運営されている民間の非営利組織が成し遂げたところが意義深いといえる。

2. 観光分野における「持続可能性」指標（SI）の開発

観光の分野では、長年、観光目的地の「実績」を観光者数、滞在期間、ならびに観光者の支出額といった従来型の指標で評価してきた。環境への関心が高まっていた1980年代半ばにあって、こうした経済的な面に偏った指標が用いられ、観光目的地の中に記録的な数のツーリストを誘引する場所が現れるたびに観光産業の拡大を強調する傾向がみられた¹⁰。同様に、世界旅行・観光協議会が観光政策の効果を評価するために開発した「競争性モニター」¹¹も、観光目的地の発展というよりもむしろ観光産業の発展が強調されている。

⁷ JFSは、2002年に非営利組織として設立された環境コミュニケーションのオープン・フォーラムである。組織の理念として「コミュニケーションによって、持続可能な社会をつくること」を掲げている。

⁸ まず、5つの持続可能性の要件（容量・資源、時間的公平性、空間的公平性、多様性、意志とのつながり）と、4つの基軸（環境、経済、社会、個人）をベースにした「持続可能性」測定のフレームワークを構築している。

⁹ 同報告書、p. 22.

¹⁰ WTO（1985）Development of a System of Statistical Indicators for Travel and Tourism. WTO, Madrid.

¹¹ WTTC（World Travel and Tourism Council）（2004）Competitiveness monitor. www.wttc.org で入手可能。

他方、1992年以降は地球サミットでの政府及び産業界への要請を受けて、観光の分野においても持続可能な開発に向けての行動計画の策定作業が始まっている。1996年にはツーリズム業界として、「旅行・観光産業のアジェンダ21：環境的に持続可能な開発に向けて」と題する戦略と行動計画を打ち出している。

今日では、観光分野における持続可能性を評価するために適用できる手法が幅広く存在する。しかし同時に、それぞれの手法は持続可能性の異なる側面に焦点を当てており、観光目的地レベルで持続可能な観光を達成するためには、これらの手法を組み合わせ、そして全体として統合した形で用いることが重要である。そのためには、それぞれの手法の特徴を知り、他の手法との相違点を理解したうえで目的に応じて最適の評価方法を適用する必要がある。例えば Schianetz 他（2007）は、7つの主要な評価手法¹²を取りあげ比較分析した結果、どのように評価手法を選択するかについて1つのガイドラインを提示している。ここでは、それら7つの評価手法のうちから「持続可能性」指標（SI）に焦点を当て、その評価ツールとしての特長について、ツールとしての汎用性とツール選択の観点から捉え直し、次章で UNWTO 指標の有効性を検証する際の1つの基準としたい。

2.1 評価ツールとしての汎用性

第一に、「持続可能な観光目的地」を達成するための5つの基本的なコンセプトとして、エコ・ツーリズム、クリーンな生産、環境マネジメント、エコ・ラベリング、そしてツーリズム環境容量が挙げられている（表3参照）。そして、それぞれのコンセプトに対して7つの評価ツールがそれぞれ評価ツールとしての機能を果たしうるのはどうかという観点から比較したのが表4である。まず特徴的なことは、SIが環境監査と同様に幅広く全てのコンセプトを支援するツールとして観光の分野で用いられていることである。実際、SIは、国際的な観光目的地の持続可能性を把握するのに最も広範囲に使用されてきた評価ツールである¹³。こうした広範囲な適用には、SIのいくつかの特長によるところが大きい。他の手法と比較して相対的に有利な点としては以下の3点が挙げられている¹⁴。

- 指標群を構築していくプロセスが明確で簡単であり、目的地の多様なレベル（観光施設、事業単位、観光名所、目的地等）で適用が可能なこと。
- 指標群の構築は、きわめて柔軟に指標の選択を調整することでなされる。したがって、データベースや情報の更新は指標を常により適したものに取り替えることで可能となること。
- SIに用いられる情報は、量的なものばかりではなく、質的なもの（例：ビジターの満足感）も可能であり、これは量的な情報が入手困難な場合には特に重要になってくる。さらに、量的な情報に関しては、環境や社会科学系の莫大な量のデータを容易に集約、追加、比較などができるので管理しやすくなる。

¹² これらの評価手法は、観光の分野固有のものではなく、開発行為や生産活動一般に一定の規制を加え、またその予測される影響をコントロールする目的で開発されたものである。

¹³ Twining-Ward, L. and Butler, R. (2002) Implementing STD on a small island: Development and use of sustainable tourism development indicators in Samoa. *Journal of Sustainable Tourism* 10 (5) 363-387.

¹⁴ Schianetz, K., Kavanagh, L., and Lockington, D. (2007) pp.375-376.

表3．持続可能な観光の目的地を達成するためのコンセプト

概念（コンセプト）	定義	主目的	ツーリズム業界における適用の状況
エコツーリズム	自然体験を中心とした、生態的に持続可能なツーリズムで、目的地の環境及び文化に対する正しい理解や保全を促すもの。	・環境意識の高いツーリストに対して‘環境に優しい’ツアーを提供したり、推奨する ・環境意識を植え付ける	—国際的に広く用いられ、推奨されている —しかし適用が難しいことや、マーケティング手段として間違っ用いられていることなどが批判されている
クリーンな生産	廃棄物が出ないような予防的戦略で、生産システム全体で汚染物を減らし、資源の利用効率を高めること。	汚染予防と管理	実施は遅く、限定的
環境マネジメント	環境及び天然資源の管理と統制システムで、開発を長期的に持続できるようにすること。	環境目標を社会・経済政策及び計画との統合	ツーリズム代理店（例：TUI, BA Holidays など）や国際的なツーリズム組織（例：WTTC, WTO）によって採用されている
エコ・ラベリング	ボランティア型・多基準型の第三者プログラム 《内容》 ・ライフサイクルへの配慮がなされた製品の環境適格を示す環境ラベルの使用を認証	持続可能な消費パターンを推進すること 《方法》 消費者に製品またはサービスの環境達成度に関する情報を与える	・マーケティング・ツールとして広く採用されている ・一村単位から世界規模まで幅広く適用されてきた
ツーリズム環境容量	1つの観光地に訪れることのできるツーリストの最大数 《最大数の規定条件》 ・環境への物理的・生物学的 ・経済的（または社会経済的）な打撃を与えることがない ・ツーリストの満足を著しく損ねない (WTO 定義, 1983年)	過剰人口による主要な負の影響を防止すること	問題意識を高めてはきたが、科学的に評価するのは難しい

出典：K, Schianetz et al. (2007) p. 374を基に作成。

以上、汎用性の観点からみたSIの利点を述べたが、これらは同時にトレードオフがつきものであることも忘れてはならない。特に量的情報の集約については、集約によって情報が失われることに加えて、高度に集約された指標の妥当性そのものも疑問視されるからである¹⁵。

¹⁵ 同様に、経済の分野では高度に集約された経済指標であるGDPの問題点が指摘されている。

表4．持続可能な観光の目的地を達成するためのコンセプトとツールの関係

ツール	コ ン セ プ ト				
	エコツーリズム	クリーンな生産	環境管理	エコ・ラベリング	ツーリズム環境容量
持続可能性指標（SI）					
環境アセスメント	○	○		○	
ライフ・サイクル・アセスメント	○				×
環境監査（EA）					
エコロジカル・フットプリント	○				×
多基準分析（MCA）	×				×
適応型環境アセスメント	○	○			

注： ：現在、そのツールは、ツーリズムの持続可能性を評価するコンセプトを支援（補完）するのに用いられている

○：そのツールは、他の産業では既に用いられており、ツーリズム研究者から使用が推奨されているが、未だ用いられていない。

× そのツールは、そのコンセプトを支援するには作られておらず、使用も不可能。

3．世界観光機関の持続可能性指標による評価システム

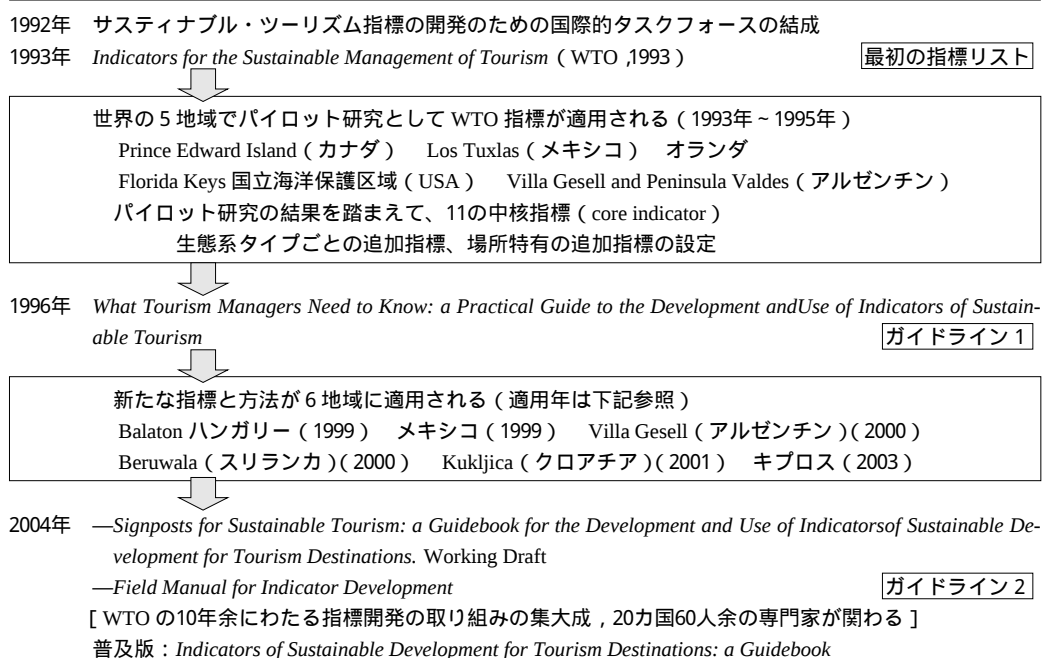
世界観光機関（World Tourism Organization: UNWTO）は、1992年以来、国際機関としては初めて観光の持続可能性を体系的に評価しモニタリングするため指標開発に取り組み、世界の多くの場所で実際に指標を用いたモニタリングを手がけてきた実績をもつ。2003年、国際連合の専門機関になって以降は、UNWTO はこれまで自らが行った実践例やワークショップの経験に加えて他の国々での実践例についても、世界中の指標専門家からの助言を得ながら分析し、その結果を詳細に公表している。ここでは、まず持続可能性指標の開発に関する UNWTO のこれまでの取り組みについて概観したうえで、その評価システムの具体的な内容を詳しく考察していきたい。

3.1 指標開発への取り組み

UNWTO は、1992年の地球サミット直後からツーリズム分野における指標の開発に取りかかっている。取り組み方の特徴としては、表5に示すように、指標開発と実践を積み上げることで指標を用いたモニタリング・システムの進化を図ってきたことが分かる。すなわち、まずタスクフォースによって基本となる指標が列挙され、次にそれらの指標をパイロット研究で実際に適用し、その結果に基づいて最初のガイドライン（手引書）を作成し、次にこのガイドラインに沿って世界の諸地域で指標を用いたモニタリングを実践し、さらにその結果に基づいて第二のガイドラインを作成している。現在は、この第二のガイドラインに沿って、さらに世界の多様な生態系にある観光目的地での実践が進行している段階にある。

最初のガイドラインの作成の段階から第二のガイドラインが作成されるまで約10年が経っているわけだが、両者の内容を比較すると根本的な違いがいくつか明らかになる。中でも最も顕著な相違点は、第二のガイドラインにおいては地元の主体性や自律性がより重要視されるようになり、目的地を代表するさまざまな立場のステークホルダーが指標開発プロセスに参画する

表 5 . 世界観光機関 (UNWTO) の指標開発への取り組み



出典: Miller and Twining-Ward (2005); WTO (1993, 1996, 2001, 2004) を基に作成。

ことが明記されていることである。さらに、指標の開発プロセスが地元の総合計画の実行プロセスに段階ごとに組み込まれていることも重要な変化の1つである。それに対して、第一のガイドラインの段階では、指標開発は主に専門家が中心となり、まず中核となる指標11が所与のものとして提示され、それに加えてそれぞれの生態系固有の指標と、それぞれの場所固有の指標とが中核指標を補完するという基本的な仕組みとなっていた。そして、それは UNWTO の専門家が地元の代表者ととも期間を限定して集中的に一連の作業を行う形式であり、目的地の総合計画との統合が図られるものでもなかった。こうした10年間で進化してきた評価システムについては、次節においてさらに指標開発のプロセスの観点から具体的にみていきたい。

3.2 指標開発プロセス

目的地レベルでの観光の持続可能性を達成するために、指標を用いた評価・モニタリングシステムを導入するということは、具体的にどのような過程をたどることになるのだろうか。ここではまず、現在 UNWTO が提唱している指標開発プロセスの特徴について、過去のガイドラインで提示された開発プロセスとの比較を通して明らかにしていきたい。そのうえで現在のシステムの特徴に焦点をあてながら、指標開発の方法論についての具体的な分析を進めていきたい。

表 6 は、UNWTO の既存のガイドラインからみた指標開発プロセスの進化を示しているが、過去のやり方と比較して現在のシステムには大きく 3 つの特徴的な変化がみられる。第一には、UNWTO が提唱する指標開発プロセスは段階的に計画が進められる「調整方式」(phased ap-

表6 UNWTO—指標開発プロセスの進化 1996年～2004年

	1996年	2001年	2004年
Phase 1	場所の物理的境界の設定	研究と組織化	Phase 1：研究と組織化
Phase 2	場所の特性／ツーリズム資源の特定・記述	リスクと課題の特定	1．目的地の定義と設定
Phase 3	現在の重要な課題の特定	候補となる指標の開発	2．参加プロセスの利用
Phase 4	使用する指標の選択 [中核的な指標と補助的な指標の確定]	優先的な指標の選択	3．観光資源とリスクの特定
Phase 5	データ・情報源の特定 [必要なデータの入手可能性の確認]	重要な指標の改良	4．長期的ビジョン
Phase 6	データ収集と分析	実施	Phase 2：指標開発
Phase 7	分析結果の評価 — 指標の測定値を比較できるベンチマークの特定	モニタリングと結果の評価	5．優先的課題及び政策課題の選択
Phase 8	重要な課題の再考—次回のモニタリングに追加すべき新たな課題候補の特定		6．求められる指標の特定
			7．データ・情報源の目録
			8．指標選択の手順
			Phase 3：実施
			9．施の可能性に関する評価
			10．データ収集と分析
			11．説明責任とコミュニケーション
			12．モニタリング及び結果の評価

proach)を採用しており、それぞれの段階を踏んで、目的地固有の環境への適応が図られながら進んでいくと、最終的にその目的地にとって利用可能な指標が構築される仕組みになっている。現在のシステム(2004年)は、「指標開発」の部分明確に区別し、その前段階を「研究と組織化」と位置づけ、さらに指標開発後を「実施」段階としたことによって、それぞれの段階で取り組むべき中心的課題がより明瞭になったと言える。

第二の重要な特徴として、その第一段階の「研究と組織化」のステップ2という早い段階において「参加型方式の利用」を明記していることが挙げられる。目的地での観光振興において何らかの形でその観光に関与している人、あるいは観光の影響を受ける人をすべて「ステークホルダー」とみなし¹⁶、指標開発プロセスの第一段階からそのプロセスへの参画を促すことの必要性を強く説いている。特に地元の参加は、目的地がかかえる課題の優先順位づけや関連する指標の選択に際して重要な知識を提供してくれる意味でも不可欠である。

第三の特徴は、現在のシステムでは第一段階に目的地の「長期的ビジョン」(ステップ4)の項目が新たに加わったことである。目的地にとって取り組むべき重要課題は、目的地の長期的ビジョンによって変わってくる。こうした長期的ビジョンは、既存の地域計画の策定の過程で明らかにされている場合もある。仮に最初から長期ビジョンが明確にされていない場合でも、指標を開発していく過程そのものが長期的ビジョンを確立する「触媒」の機能を果たすことができる。

以上3つの特徴から、UNWTOの指標開発は、過去10年にわたる国際的な事例研究の結果を踏まえながら改良を加えてきた点がある程度把握できた。繰り返しになるが、UNWTO方式が観光目的地の持続可能性を高めるうえで有効に機能するためには、いくつか挙げられる好まし

¹⁶ 候補となるステークホルダーを5つの分野から列举している。5つの分野は、地域社会(コミュニティー) 公共セクター 民間セクター NGOs ツーリストである。

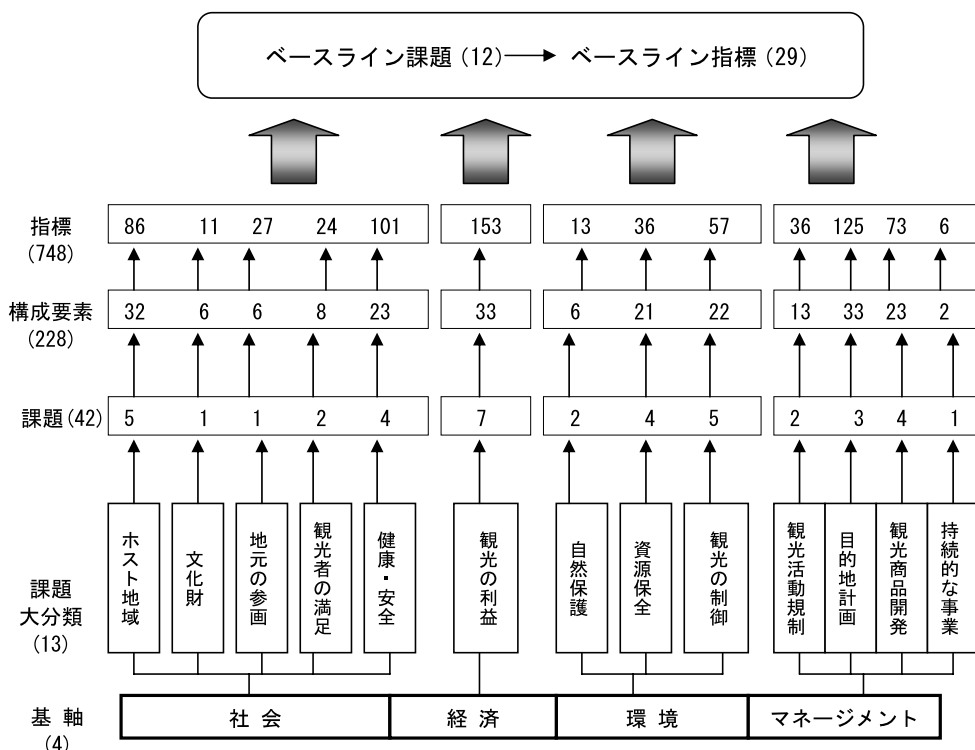
い条件の中でも特に2つの点が重要であると思われる。すなわち、1) 指標開発プロセスが目的地的総合的な地域計画に統合されていること、さらに2) できる限り幅広いステークホルダーの意見が集約できるように参加型方式が活用され、またそれが指標開発プロセスに確実に組み込まれていることが求められる。

3 UNWTO 指標の特徴と課題

(1) UNWTO 指標—基本的な構造

UNWTO が世界のメンバー国に向けて提唱する持続可能性指標とは一体どのような構成になっているのかを理解するために、ここでは同機関が公表している『観光目的地向けの持続可能な発展指標：ガイドブック』を基に、図式化を試みた。図1及び表7がUNWTO 指標の全体像を示したものであるが、ここからいくつかの特徴的なことが読み取れる。

内容に入る前に、まず明確にしておかなければならないことは、この700を超える膨大な指標群を提示したのは、これら全ての課題を観光目的地が取り組まなければならないという意味ではけっしてない。UNWTO もガイドブックの中で断っているように¹⁷、それはあくまでも目的地が個々の状況に応じて「課題」を選択する際に参考となるように、一種の「メニュー」的



出典：WTO (2004) を基に作成。

図1．UNWTO 観光目的地向けの「持続可能性指標」の構成

¹⁷ UNWTO (2004) p.55.

表7 UNWTO 指標（一覧）

課 題		構成要素	指標		課 題		構成要素	指標
社会的側面	3.1 ホスト地域の良好な状態			環境的側面	3.7 貴重な自然資産の保護			
	3.1.1 観光に対する地元の満足 *	2	2		3.7.1 重要な生態系の保護	4	7	
	3.1.2 観光の地域への効果 *	6	29		3.7.2 海水の質	2	6	
	3.1.3 重要な資産への地元住民のアクセス	3	5		3.8 希少な自然資源の管理			
	3.1.4 ジェンダーの公平さ	14	26		3.8.1 エネルギー管理 *	3	4	
	3.1.5 セックス・ツーリズム	7	24		3.8.2 気候変動とツーリズム	10	16	
	3.2 文化的財産の維持				3.8.3 水の利用と保全 *	5	11	
	3.2.1 建造物遺産の保存	6	11		3.8.4 飲み水の質 *	3	5	
	3.3 地域社会のツーリズムへの参加				3.9 ツーリズム活動の環境影響の制御			
	3.3.1 地域社会の関与と意識	6	27		3.9.1 下水処理 *	3	5	
	3.4 ツーリストの満足				3.9.2 固形廃棄物管理 *	5	15	
	3.4.1 ツーリストの満足の維持 *	2	8		3.9.3 大気汚染	5	7	
	3.4.2 アクセス	6	16		3.9.4 騒音規制	2	3	
	3.5 健康と安全				3.9.5 観光設備及びインフラの視覚的影響	7	27	
3.5.1 健康	12	52	管理側・マネージメント側面	3.10 ツーリズム活動の規制				
3.5.2 伝染病の発生及び病気の国際感染への適切な処理	3	17		3.10.1 集中的利用の規制 *	5	6		
3.5.3 ツーリストの安全	4	22		3.10.2 イベント管理	8	30		
3.5.4 地域の公共安全	4	10		3.11 目的地の計画と管理				
経済的側面	3.6 ツーリズムの経済的利益の獲得				3.11.1 ツーリズムの地域計画への統合	14	41	
	3.6.1 ツーリズムの季節変動 *	4		17	3.11.2 開発規制 *	3	8	
	3.6.2 リークエージ（leakage）問題	2		13	3.11.3 ツーリズム関連輸送（発地 目的地 / 目的地内）	11	53	
	3.6.3 雇用	4		17	3.11.4 空輸—輸送形態及びアクセスの変化への対応	5	23	
	3.6.4 自然保護への貢献としてのツーリズム	6		37	3.12 観光商品及びサービスの設計			
	3.6.5 地域社会（コミュニティ）及び目的地の経済的利益 *	6		29	3.12.1 旅行回路・ルートの作成（周遊旅行ルートの作成）	5	20	
	3.6.6 ツーリズムと貧困削減	6		20	3.12.2 多様な経験の提供	3	4	
	3.6.7 ツーリズム・ビジネスの競争力	5		20	3.12.3 サステナブル・ツーリズムのためのマーケティング	8	30	
				3.12.4 目的地のイメージの保護	7	19		
				3.13 ツーリズム事業及びサービスの持続可能性				
				3.13.1 ツーリズムビジネスにおける持続可能性・環境マネジメント政策と実践	2	6		

注：＊ベースライン課題

出典：WTO（2004）を基に作成

な役割を果たすように意図されているものである。

それを踏まえたうえで具体的な内容に言及していきたいと思うが、まず図1から分かるように、UNWTO 指標は持続可能性を4つの基軸で捉えようとするものである。持続可能性の基本である所謂トリプル・ボトムラインの社会、経済、そして環境に加えて、マネージメント（あるいは管理）が4番目の軸をなすところにUNWTO 指標の特徴がみられる。この4番目の基軸で取りあげられている4つの課題のうち3つまでもがツーリズム開発上の課題であり、輸送や旅行ルートといった従来型の観光開発とサステナブル・ツーリズムのマーケティングといった新たな観光の開発との両方が取りあげられている。指標の数をみても、この経営・管理だけで全部で240もの指標が提示されており、これは社会の軸(249)に匹敵しており、UNWTO が特にこの領域での持続可能性の評価及びモニタリングを重視している表れであろう。

次に、課題と構成要素及び指標との関連をみていきたい。4つの基軸のそれぞれの分野でまず持続可能性の課題（issue）の設定がなされている。ここでは全部で42の課題が取りあげられており、その内訳は、社会（13）、経済（7）、環境（11）、経営・管理（10）で、中でも社会的な持続性の課題が相対的に多くなっており、次いで環境的な持続性の課題という順番と

なっている。課題が設定されると、今度はそれぞれの課題がさらに構成要素へと細分される。この時点で、社会（13→75）、経済（7→33）、環境（11→49）、そして経営・管理（10→71）となっている。最後に、それぞれの構成要素から複数の指標が設定されていく仕組みになっている。その結果、4つの基軸で提示されている指標は最終的に、社会（75→249）、経済（33→153）、環境（49→106）、そして経営・管理（71→240）と、全部で合計748指標となっている。指標の数でみると、先ほども述べたが社会的な指標が最多で、次に経営・管理で、この2つの分野と他の2つの分野には数に大きな隔りがある。

以上、UNWTOの目的地レベルでの持続可能性指標の構造上の特色を、基軸、課題、構成要素、そして指標という開発プロセスの4つの段階として順番に追ってみたが、最終的に作成された指標の数は700以上となり、想定できる指標はほぼすべて網羅されていると考えられる。ガイドブックの冒頭で、これの課題や指標の中から個々の目的地に関連するものを選択しながら独自の指標セットを作り上げることが期待されている点が強調されている。その意味で、次に見ていく中核的なベースラインの課題と指標の設定は、そうした独自の計画を立案するうえで重要となってくる。

（2）ベースラインとなる課題と指標

図1を再び見ていくと、先ほどの42の課題及び748もの指標から、それぞれ12のベースライン課題と29のベースライン指標が抽出されているのである（表8）。このベースラインを見ていくと興味深いことには、指標数が最も少なかった環境の分野から最大の5つの課題が抽出されている点である。このベースライン指標は、個々の目的地の違いを超えてすべての場所で共通の指標として用いられることが推奨されているものである。すなわち、これから指標開発に着手しようと考えている目的地にとって、これらのベースライン指標は基礎的かつ中核的な指標と捉えることができ、国際的な比較を可能とさせるものとなる。

（3）UNWTO 指標の課題

前節ではUNWTOの指標の特徴を中心にその全体像を見てきたが、そこからいくつかの課題も浮かび上がってきた。課題の多くはその方法論に関するものである。1つは、指標開発プロセスの第一段階（研究・組織化）及び第二段階（指標開発）の両段階までの方法論については比較的詳しく説明がなされている。しかし、第三段階（実施）に至ると具体的な方法論が示されていない。たとえば、開発した指標をどのように加工して、どのように評価に結びつけていくのか、さらにはモニタリングの結果をどのように行動計画へと発展させていくのかが見えてこない。

同手引書には25のケーススタディが掲載されているが、その中の1つ（クロアチア）はUNWTOが行ったワークショップである。その報告書には、その目的地の概要と策定された指標の一覧は載っているが、それらの指標がどのように使われたのか、その結果、その目的地にどのような効果をもたらしたのかといったフォローアップ研究がなされた形跡が見当たらないのである。これは、UNWTOのこれまでの取り組みに対する下記のようなマイナス評価と同じ性質の問題である。

◆3日間のワークショップでは、ステークホルダーが開発プロセスに十分に関わる時間をもつ

表8 UNWTO—サステナブル・ツーリズムの基準となる課題と指標

分野	ベースラインとなる課題 (12)	ベースライン指標 (29)
社会的側面	1. 観光に対する地元住民の満足	観光に対する地元住民の満足度 (アンケート調査)
	2. 地域への観光の効果	地元住民に対する観光者の比率 (平常時とピーク時/日) 観光は新たなサービスの導入やインフラ整備を促進したと考える地元住民の割合 % (アンケート調査) 地元住民が利用可能な社会的サービス (例: 医療・学校) の数と容量 (観光がもたらした効果 %)
	3. 観光者の満足度の維持	観光者の満足度 (アンケート調査) 観光の「お買い得」観 (アンケート調査) リピーターの割合
経済的側面	4. 観光の季節変動	観光者数 / 月または四半期 (年間の分布) 公認の宿泊施設の稼働率 / 月 (オフシーズンとピーク期の比); ピーク期の割合 ビジネス関連施設の通年開業の割合 % 観光産業の正規雇用または通年雇用の数と割合 % (対 非正規雇用)
	5. 観光の経済的利益	観光産業の雇用: 地元住民の数、男女比、対全雇用比 地域の全収入に占める観光収入の割合 %
環境的側面	6. エネルギー管理	1人あたりのエネルギー消費量 (総量、観光者セクター、1日当たり) 省エネ計画に参加、または省エネ政策・技術を採用している企業の割合 再生資源からのエネルギー消費割合 % (目的地単位、企業単位)
	7. 水の利用と保全	水利用 (観光者1人あたり1日の使用料 l) 節水 (減水、再貯水、再利用 %)
	8. 飲み水の質	国際的な飲用基準で処理がなされた水の設備がある観光施設の割合 飲料水媒介による発病の頻度: 数 / 滞在期間中に発病した観光者の割合
	9. 下水処理 (排水管理)	処理の施されている場所からの下水の割合 (第一・第二・第三レベル) 下水処理システム上にある観光施設 (宿泊施設) の割合
	10. 固形廃棄物管理	目的地あたり排出される廃棄物 (トン) 月ごと 再生された廃棄物量 (m^3) / 廃棄物総量 (m^3) (タイプ別) 公共の場にまき散らされたごみの量
管理的側面	11. 開発規制	土地利用、または開発計画プロセスの存在 (観光を含む) 規制の対象地域の割合 % (密度、設計など)
	12. 集中的利用の規制	観光者の総数 (平均値、月単位、ピーク期) 観光スポット (例: 海辺、観光施設) 1 m^2 当たり、観光地 1 km^2 当たりの観光者総数、平均値、ピーク時

出典: WTO (2004 pp 244-245) を基に作成。

ことができない。

- ◆ケーススタディでは計画に対する長期的な関与と参画が必要とされているが、WTO(現 UNWTO) も目的地のどちらもそれが可能であるとは思えない。
- ◆ケーススタディはすべて観光地として未発達の場合ばかりであり、成熟したマス・ツーリズムの目的地には適用できない可能性がある。
- ◆プログラムは持続可能なツーリズムのモニタリングを全体のツーリズム計画と連係することの重要性を説いているが、それが必ずしもなされていない。

出典：Miller and Twining-Ward (2005) p .199 .

おわりに

1992年に指標の開発に着手して以来、15年余に亘り世界中で持続可能性指標の開発と活用において先頭に立って提唱してきた UNWTO であるが、その間、UNWTO 方式も進化を遂げてきたことが分かった。その変化の背景には、世界の諸地域で UNWTO が中心となって推進してきた指標開発プロセスのワークショップといった独自の取り組みに加えて、さまざまな生態系にある目的地において持続可能性指標を活用して成功した事例が次々と報告されてきたことがある。2005年から国連の専門機関となった UNWTO は世界の指標専門家たちと共同でそうした成功事例を収集し、分析し、その結果を公表する使命を果たしている。現時点では、UNWTO 指標には課題も多いことが分かった。しかし、それは必ずしも持続可能性指標の適用を完全に否定するものとも思えない。15年前と比較した場合、世界の指標研究は確実に深化しており、観光の分野での指標研究が余り進展してこなかった日本においても、日本独自の理論と方法論に基づいて持続可能性指標を適用する価値は十分あると思われる。

References

- Jafari, J(1989) An English Language Literature Review. IN: Bystranowi, J(ed.) *Tourism as a Factor of Change: a Socio-cultural Study*. Centre for Research and Documentation in social Sciences, Vienna.
- Miller, G. and Twining-Ward (2005) *Monitoring For a Sustainable Tourism Transihor: The Challenge of Developing and Using Indicators*. Cambridge, MA: CABI Publishing.
- Schianetz, K., Kavanagh, L., and Lockington, D(2007) Concepts and Tools for Comprehensive Sustainable Assessments for Tourism Destinations: A Comprehensive Review. *Journal of Sustainable Tourism* 15, 369–389.
- WTO (1996) *What Tourism Managers Need to Know: a Practical Guide to the Development and Use of Indicators of Sustainable Tourism*. WTO, Madrid.
- WTO (2004) *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations: a Guidebook*. WTO, Madrid.