

持続可能な観光地マネジメントのための総合的指標システム —欧州連合の取り組みを中心に—

The Comprehensive Indicator System for the Sustainable Tourism Management of Destinations — The Implementation of European Tourism Indicator System (ETIS) —

二 神 真 美

FUTAGAMI Mami

本論文は、サステイナブル・ツーリズム指標（STI）に関する国際的な事例研究の一環として、欧州連合（EU）が構築した「持続可能な観光地経営のためのヨーロッパ・ツーリズム指標システム（ETIS）」について、EUの観光政策の進展と関連づけながら論じたものである。同システムは、STIの世界的規準及び欧州委員会が開発した既存の中核的指標をベースとし、観光地が持続的経営を行なうために活用できるツールを提供しようとするものである。指標開発においては、観光地経営、経済的価値、社会・文化的影響、環境への影響といった4つの規準による包括的なアプローチが提示されている。その背景には、持続可能で高品質の観光地としてのヨーロッパの地域ブランドを確立し、国際的な競争力を高めようとするねらいがある。日本においてもSTIの構築と地域適用が具体化しつつある中、STI開発の先進地域であるEUの実情と課題を知ることは意義あるものと考えている。

キーワード：観光地マネジメント、欧州連合（EU）、指標システム分析

1. 研究の背景と目的

2013年、欧州連合（以下、EUと略す）は観光分野における従来の持続可能性指標を見直し、新たに「持続可能な観光地経営のためのヨーロッパ・ツーリズム指標システム（ETIS：European Tourism Indicator System for the Sustainable Management of Destinations）」を再構築した。同システムは、2013年7月から2015年末までの試行期間において更なる改良が施されることになっているが、既にEU域内の100を超える観光地及び観光マネジメント組織（DMO：Destination Management Organization）が同システムの適用を検討している¹⁾。

観光分野における持続可能性を測る指標（STI：Sustainable Tourism Indicator）開発の系譜としては、1つには1992年に開催された「環境と開発に関する国際連合会議（UNCED）」、所謂「第1回地球サミット」以降、世界観光機関（UNWTO：World Tourism Organization）が中心

¹⁾ ETIS開発を統括したサリー大学のミラー教授への聴き取り調査に基づく。

となって段階的に推進してきた国際的な取り組みが挙げられる（二神2008、2013）。そうした潮流の中で、UNWTO も含む約30の国際機関で構成される世界持続可能な観光協議会（Global Sustainable Tourism Council）は2008年、ホテル及びツアー・オペレーター向けの「世界規模での持続可能な観光規準」（GSTC：Global Sustainable Tourism Criteria）を策定している。さらに観光目的地向けの基準（GSTC-D：Global Sustainable Tourism Criteria for Destination）がパイロット研究²⁾を経て2013年に策定され、現在、世界の複数の観光地において適用されている。

こうした世界的な取り組みと同時に、もう1つは世界の諸地域において、観光分野の持続可能性を観光政策の中で明確に位置づけ、観光地経営において具現化する動きも見られる。観光を取り巻く環境は地域によって異なり、「持続可能性」の捉え方も一様ではなく、各地域の観光ビジョンによって開発される指標も多様なものとなる。

本稿の目的は、こうした観光を取り巻く世界情勢を踏まえた上で、EUによる指標システムの開発動向について、EUの観光政策の進展と関連づけながら論じるとともに、観光地マネジメントのツールとしての同システムの有効性を考察するものである。

2. 研究方法

上記の研究目的に沿って、本稿ではまずEUの行政機関である欧州委員会(European Commission) 企業・産業局が策定したツーリズムに関するコミュニケーション(政策文書)のうち2001年から2010年までの主要な5つの政策文書の比較分析を行った。さらに、ヨーロッパの持続可能な観光を推進するうえで重要な役割を果たしているツーリズム持続可能性グループ(TSG: Tourism Sustainability Group)がまとめた報告書(2007)³⁾の考察も行なった。これらは、ETIS構築に向けた持続可能な観光指標開発の政策的根拠となっているものである。

EUの観光政策の観点からみたETIS構築の狙いを明らかにした上で、次にETISの指標システム分析を行なった。ETISに関しては、ETISの地域適用方法に必要な基本的ツールキット(21カ国語に翻訳されたガイドライン)及び付随資料、さらにETIS実現可能性調査報告書が公開されている³⁾。それらを基に、1) ETISの開発プロセス、2) ETIS開発に向けたフィージビリティ・スタディ、3) ETISの特徴、そして4) ETISの現状と今後の展開といった4つの観点から考察していく。尚、ETISの現状と今後の展開については、公益財団法人日本交通公社主催の研究会(2013年8月30日開催)において、ETIS開発を統括したサリー大学のミラー教授に対して行われた質疑応答から得られた知見を踏まえて述べていく。最後に、ETISの分析結果に基づき、日本の観光地で活用する場合の可能性と課題について論じる。

²⁾ 2012年から2013年にかけて、パイロット研究が世界の6カ所で行なわれている Okavango Delta, Botswana；黄山景勝地(中国)、Lanzarote; Fjord Norway, Norway; St. Kitts and Nevis; and Teton County, Wyoming, USA

³⁾ TSGは欧州委員会によって2004年に創設された組織であるが、ヨーロッパ観光に関係する多様な機関や団体のメンバーから構成され、ヨーロッパ観光の持続可能性に関する情報提供を行っている。2007年の文書は、持続可能な観光の達成に関して、直面する課題を明らかにしたうえで、行動のための枠組み、戦略計画、指標によるモニタリング、関係諸機関・団体の役割を明記している。文書はECのHP参照 http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/docs/tsg/tsg_final_report_en.pdf

3. 結果と考察

(1) EU の観光政策：持続的成長戦略の展開

近年、世界規模での観光市場の拡大及び新興国・地域の成長に伴い、従来は観光の明確な政策的な位置づけをしてこなかった EU も観光分野へ積極的に関与するようになってきた。そうした EU の新たな観光政策を反映しているのが、2000年以降に策定された一連のコミュニケーションとよばれる政策文書である（表1）。そこで、観光分野における EU の新たな政策がどのように展開してきたのかについて、コミュニケーションの内容を分析し、約10年間に亘る政策上の変化を追っていく。

表1. 主要な観光政策コミュニケーション⁴⁾

策定年	タイトル	原題
2001	ヨーロッパ観光の将来に向けた共同行動	Working together for the future of European tourism
2003	ヨーロッパ観光の持続可能性のための基本的方向	Basic orientations for the sustainability of European tourism
2006	新たな EU 観光政策：パートナーシップの強化	Renewed EU tourism policy: a stronger partnership for European tourism
2007	持続可能で競争力あるヨーロッパ観光に向けた課題	Agenda for sustainable & competitive European tourism
2010	ヨーロッパ、世界 No. 1 観光地：新たな政治的枠組み	Europe, the world's No 1 tourist destination – a new political framework for tourism in Europe

資料：欧州委員会／企業・産業総局 COM（2001-2010）をもとに作成。タイトル（邦題）は引用者仮訳。

2001年のコミュニケーションは、1997年以降の「観光と雇用」に関する議論を締めくくるもので、持続的、高品質、かつ競争力ある観光に向けて EU が取り組むべき、主要な4分野（情報・訓練・品質・持続性）における10の行動指針を提示している。その中で、アジェンダ21に基づく観光活動の持続可能な成長（行動指針8）と観光地の品質管理に必要な評価方法・ツールとして指標の策定（行動指針10）が明記されている。

2003年のコミュニケーションは、従来のものより包括的なアプローチで観光の持続的成長を推進する内容となっている。これは、前年にヨハネスブルクで開催された持続可能な開発に関する世界会議の成果を踏まえ、ヨーロッパ観光の持続可能性を経済、社会、環境の3本柱で打ち立てる意図を表明したものである。この政策提言に基づき、2004年には中核となる推進組織として TSG が設立され、ヨーロッパ版の観光アジェンダ21の策定作業が開始された。TSG は官民の観光専門家、観光産業界の代表者、そして EU 加盟国の代表者から構成されており、観光に携わる多様なステークホルダー同士の連携によるシナジー効果を高めることが期待されていた。同時に、世界観光機関からも代表者がメンバーとして加わるなど、EU はサステナブル・ツーリズムの分野で国際機関との連携強化も図っている。その後、TSG が構築した観光地の持続可能性指標は、今回の ETIS の基礎をなすものとなったのである。

2006年のコミュニケーションは、持続的かつ競争力あるヨーロッパ観光の存在感を一体的に高めるため、共通目標の設定と役割の明確化に注力した内容となっている。持続的な観光地経営に関して特筆すべき新たな取り組みとしては、持続可能性を向上することに成功した観光地

⁴⁾ 政策文書は EC の HP 参照 http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/background/index_en.htm

を表彰し、受賞地同士をネットワーク化することでヨーロッパ全体の観光地としての価値を高める、「ヨーロッパの卓越した観光地」(EDEN: European Destination of Excellence) プロジェクトを2006年に開始したことが挙げられる。同プログラムに参加した観光地は既に100を超えており、この EDEN の観光地ネットワークは ETIS の取り組みを EU 域内に拡大するうえで重要な役割を果たすことになったのである。

2007年のコミュニケーションは、表題が示すとおり、持続可能性と競争力との均衡及び相互依存性に焦点が当てられた内容となっている。基本的には、観光地の持続可能性を高めることは、競争力を高めることになるという主旨の内容であり、ヨーロッパ全体の観光地としての競争力を高めるためには全ての観光地及びステークホルダーがサステイナブル・ツーリズムに取り組む必要性を強調している。そのための原則として9項目が列挙されているが、その1つが「継続的にモニタリングをすること」となっている。

その後、ヨーロッパの観光を取り巻く環境は厳しさを増してきた。新興国の台頭、及び世界的な経済不況、とりわけ EU 内の歴史的観光地であるギリシャ、スペイン、そしてイタリア等を襲った財政危機・景況悪化は、ヨーロッパの観光産業に打撃を与えた。国際観光客到着数の年平均成長率(2005年から2012年)を地域別に見ると、アジア太平洋及びアフリカが6パーセントを超える一方、ヨーロッパは2.5パーセントに留まった(表2)。

表2. 国際観光客到着数、世界シェア及び成長率

地域	総数 (百万)	世界シェア (2012年)	年平均成長率 (2005-2012年)
世界	1,035	100	3.6
ヨーロッパ	534.2	51.6	2.5
アジア太平洋	233.6	22.6	6.2
アメリカ	163.1	15.8	2.9
アフリカ	52.4	5.1	6.0
中東	52.0	5.0	5.2

資料：世界観光機関、UNWTO Tourism Highlights (2013)
をもとに作成

2010年のコミュニケーションは、国際観光市場における競争力低下に危機感を持った EU が、より包括的な観光政策を打ち出すために策定したものである。表題が示すとおり、ヨーロッパがインバウンド観光(国際観光到着者数) No 1 の地位を維持するための新たな行動指針の枠組みが提示されている。前年の2009年12月に発効したリスボン条約においてツーリズムは重要な政策分野の1つとして規定され、これによって EU は加盟国の観光分野における活動に対して支持、調整、補完といったアクションを実行することができる法的根拠を得た⁵⁾。2010年の

⁵⁾ リスボン条約195条では、「欧州連合はツーリズムセクターにおいて、特に同セクターの競争力を高めるために、加盟国の行動を補完する。その目的のために連合は、(a) ツーリズム活動を行う良好な環境づくりを促進し、(b) 特に成功事例の情報交換を行うことで加盟国間の協力を高め、(c) ツーリズムに対する包括的なアプローチを策定することを目指す」と規定されている。条文参照 <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/>

コミュニケーションでも、この法的根拠となった第195条が記載されており、EUの政策におけるツーリズムの重要性が認識されたこと、またツーリズムの分野におけるEUの権限が法的に強化されたことにより、EUで統一した行動をとるための新たな包括的枠組みを設定できるようになった点が強調されている。そのうえで具体的には、取り組むべき優先課題として、1) 観光分野の競争力強化、2) 持続的、高品質、かつ責任ある観光の推進、3) 持続的かつ高品質な観光地が集まった地域としてヨーロッパの統一したブランドイメージの創出、そして4) 観光開発のため財政的な政策や手段の最大限の活用という、4つの項目が掲げられている。さらに、これらの課題に基づいた21の行動計画が打ち出されている。このような政策的枠組みの中で構築されたのが、次に取り上げる「持続的な観光地マネジメントのためのヨーロッパ・ツーリズム指標システム (ETIS)」である。特に、上記の優先課題2で取り上げられた「持続的、高品質、かつ責任ある観光の推進」の文脈の中で、既存のイニシアティブである EDEN や *NEC-STouR* (Network of European Regions for a Sustainable and Competitive Tourism) と協力して ETIS を開発することの重要性を説いている。

以上、ヨーロッパにおけるツーリズムの役割や影響力が認識されるようになったことを背景に、本格的なツーリズム政策がEUによって策定されるようになった2001年に出されたコミュニケーションから、最新の2010年までのコミュニケーションの分析を通してEUのツーリズム政策の展開を考察してきた。その結果、本論文が取り上げる ETIS と呼ばれるヨーロッパのツーリズム指標システムとは、ヨーロッパを取り巻く環境の変化や時代の要請に応じた長年の政策的な積み重ねを経た1つの到達点であることが分かった。さらに、ETISは環境的な持続可能性や社会的公平・包摂を達成する目的も確かに重要視されているが、何よりもEUが世界の中で競争力を維持する目的で導入されるのだということが明らかになった。これらの点は、今後仮に日本が同様のシステムを導入することを構想する場合は留意すべきであろう。

(2) ヨーロッパ・ツーリズム指標システム (ETIS) の開発プロセス

1) 欧州委員会による観光地マネジメントのための指標開発の経緯

欧州委員会 (EC: European Commission) 主導の下、ヨーロッパにおける持続可能な観光地マネジメントのための指標開発は、これまで段階的に進化のプロセスを経て、今回の ETIS 構築に至っている。そのプロセスの起点は、前述のツーリズム持続可能性グループ (TSG) の創設であり、その活動を通してヨーロッパにおける持続可能な観光地マネジメントの仕組みづくりと指標開発の基礎が形作られた。その詳細は TSG (2007年) の報告書「持続可能なヨーロッパ観光に向けた行動」にまとめられている。第一に、ヨーロッパ観光の持続性の目標として、UNWTO と UNEP とが2005年に政策立案者向けに提示した12のアジェンダ⁶⁾に依拠しながら、3つの目標を設定し、さらに各目標に対して2つの行動指針を掲げている (表3)。

⁶⁾ *Making Tourism More Sustainable, A guide for policy makers* UNWTO/UNEP, 2005, pp.18-19.

表3. ヨーロッパ観光の持続可能性上の目標

1 経済的繁栄	a. 観光事業及び観光地の長期的な競争力、活力、繁栄を確実なものとする事 b. 全ての従業員に対して、一切の差別を防止し、質の高い雇用の機会、公正な賃金と労働条件を提供すること
2 社会的公正と結束	a. 観光を通して地域社会の生活の質を向上させ、計画とマネジメントに住民を参加させること b. 異なる差別もなくし、全ての観光者に対して、安全で、満足のゆく、充実した体験を提供すること
3 環境と文化の保護	a. 観光活動による汚染、地球および地域の環境劣化、希少資源の利用を最小化すること c. 文化的豊かさと生物多様性を維持・向上し、その真価の認識と保全に寄与すること

出典：Tourism Sustainable Group (2007) をもとに作成。引用者仮訳。

そのうえで、ヨーロッパ観光の持続可能性上の課題として、以下の8つの項目を掲げ、それに対応するような形で観光目的地の持続可能性を測るための指標リストを作成している。

表4. ヨーロッパ観光の持続可能性上の主要な課題

課題1 観光需要の季節性を低減すること	課題2 観光による交通の影響に対処すること
課題3 観光業の仕事の質を高めること	課題4 地域社会の繁栄と生活の質を維持・向上すること
課題5 資源利用と廃棄物の排出量を最小化すること	課題6 自然・文化遺産を保全し重要視すること
課題7 全ての人に休暇を利用可能にすること	
課題8 地球規模での持続可能な成長における手段として観光を活用すること	

出典：Tourism Sustainable Group (2007) をもとに作成。引用者仮訳。

指標作成にあたっては、既存の指標として UNWTO や EUROSTAT (EC 統計担当部局) 等が開発した指標を参照しながら行っている。その結果、50の指標 (中核となる指標26及びその他の指標24) からなる一覧表を作成し、それぞれの指標に対して、1) 目的(指標が示すこと)、2) データの収集方法、3) 持続可能性上の目標項目(表3)、そして4) 持続可能性上の課題項目(表4)を明示している。そのうえで、観光地マネジメントの当事者(EU・加盟国・地方自治体/DMO・観光事業者・その他)に対して、8つの課題ごとの果たすべき責任と取るべき行動を明確にしているのである。

こうして周到に開発された TSG 指標は、前述の EDEN ネットワーク等に参加している観光地(15ヶ所)で試験的に適用された。それらの結果を踏まえた上で、持続可能性指標を用いた観光地経営をさらにシステム化する目的で作られたのが、2013年2月に導入が開始された ETIS である。

2) ETIS 開発に向けたフィージビリティ・スタディ

欧州委員会により ETIS 開発を委託されたサリー大学⁷⁾は、国際的な非営利組織である Sustainable Travel International と INTASAVE Partnership と共同で ETIS 構築に取り組んできた。その結果、2012年1月から2013年3月の約1年間を要して多面的に行なわれた実現可能性調査を経て ETIS 構築に至っている。そのプロセスにおいては、具体的に下記の5つのステップを踏

⁷⁾ イギリスのサリー州ギルフォード・タウンに位置する大学。観光・ホスピタリティではトップレベルの実績を挙げている。

んで遂行されてきた⁸⁾。

表5. ETIS 開発に向けた5つのステップ

① 持続可能な観光指標システムに関する国際事例のレビュー
② NECSTouR と EDEN 観光地に関する報告結果のレビュー
③ TSG の中核指標の改良と観光地向けガイダンス・ツールキットの開発
④ ヨーロッパ の試験的導入地での指標とツールキットの調査
⑤ 指標セットとツールキットの調整と EU 地域カンファレンス(2013年2月開催)での提案

出典：サリー大学 HP 及びミラー教授の聞き取り調査をもとに作成。

表6. 既存の国際的な持続可能な観光指標システムの比較分析に基づく提言の要約

<p>《指標》について：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 反響と利用可能性を最大限に高めるため、指標の分類上の区分は単純にしておくこと。但し、指標は時間とともに変更し、改善していくこと。 2. 指標には、標準的なベースライン/中核的指標と、その他の指標として観光目的地固有の課題についてモニタリングするための指標を含むこと。 3. 指標の数は少ない方が管理しやすいであろう。できれば 20 以下にするとよい。順次増やしていくアプローチを採り、最初は少ない指標を使いながらスキルを向上させたのち、指標の数を増やしていくこと。 4. 観光目的地に関する既存のモニタリングシステムおよび観光経済動向モニタリングと統合されたモニタリングシステムを開発することで、モニタリング結果の有益性を高め、複数の並列したシステムの保有を回避すること。 5. (指数によって捉えられる) 範囲は統合的であること、但し広範囲になり過ぎると管理できなくなる。
<p>《予備の実施》について：</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. ステークホルダーたちを参加させること。特に、データの収集、利用、そして結果に基づいて行動をとると考えられる人たちは、そのプロセスの全ての段階で、特に結果の分析においては参加させること。システムに対しては、記憶に残るような親しみやすい名前をつけること。 7. タスクフォースを形成することを勧め、参加者は役割や仕事を共有して担い、1人だけが突出しないようにすること。 8. 認証された事業者の役割や既存の観光地データを調べること。モニタリングシステムを二重に作らないこと、また高い費用がかかる調査を計画しないこと。 9. データ収集と分析用の事前設定されたテンプレートがついた利用可能なオンラインシステムの開発を検討すること。 10. 分析においては利用するグループの必要性と能力を理解していなければならない。交通信号のような分かりやすく容易に視覚化されやすくと、プロジェクトの注目度を高める
<p>《ツールキット》について：</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. 役に立つためには、ツールキットは利用する人にとって分かりやすいものでなければならない。包括的で利用しやすい必要がある。但し、あまりに規範的であると利用の妨げになってしまう。 12. 利用できるように作ること。(作る場合に考えなければならない順序は、) まずプロジェクトの目的から始めること。利用、財政的持続性、データ、そして指標の順でなければならない。ツールキット開発の前に試験的導入地のニーズを調査すること。 13. モニタリングにおける全ての段階で包括でなければならない。特に、大規模なツアーオペレーターを参加させること。 14. システムに対して記憶に残り親しみやすい名前を考案すること。
<p>《報告》について：</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. 結果に対する明確な目的をもち、この目的を合致するように分析を行うこと。観光目的地同士を基準に従って評価することは、意味づけや動機づけを起こさせることになり、またマーケティング価値を生みだす。 16. 地域システムあるいはシステムのネットワークを導入すること。それによって、結果が基準に従って評価され、観光目的地に対してマーケティング上の利益を与えることができるためである。 17. モニタリングは、観光政策や計画プロセスに不可欠な結果を出すようにすること。それによって、結果が財政的な支出に影響を与え、投資に優先順位つけるのに用いられるようになるからである。 18. 持続可能な観光モニタリングを行っている観光目的地に対して EU 地域の表彰システムを検討すること。 19. 全ての指標とデータ収集方法に対して予備的調査を行うこと。地域のモニタリングに対してトレーニングや継続的な支援を与えること。

出典：European Commission (2012) Study on the Feasibility of a European Tourism Indicator System for Sustainable Management Destination Level, Results from Task 1 C); Report on Existing Systems of Indicators for the Sustainable Management of Destination, pp.51-52をもとに作成。引用者仮訳。

⁸⁾ 各段階に関する詳細な報告書は、サリー大学 HP 上で公開されている。

http://www.surrey.ac.uk/shtm/research/projects/study_on_the_feasibility_of_a_european_tourism_indicator_system_for_sustainable_management_at_destination_level.htm

第1ステップでは、まず世界の代表的な持続可能な観光指標（STI）として35システムがレビュー対象候補として取り上げられている。その中から20システムに絞られたのち、最終的に8システムが選択され、各事例の概要と長所・短所を詳細に比較分析・評価が行われている。これらの事例分析の結果、ST指標システムの開発及び適用に関しては、表6のような提言がなされている。今後、日本も近い将来このようなシステムを構築するとしたら、こうした提言を踏まえて開発していく必要があるだろう。

提言の内容を見ると、持続可能な観光指標システムを開発するうえで留意すべき点が多面的に指摘されていることが分かる。ここで特に今後システム開発を検討している日本にとって重要であると思われる点を中心に述べてみたい。まず指標についてであるが、1つは「利用及び管理の容易さ」という点が強調されている。それは、指標のカテゴリー、用いられる指標数、指標が対象とする領域、さらに指標の重要度（中核的かそれ以外かの区別）といった面で考慮すべき点である。これまで、UNWTO/UNEPや世界持続可能協議会（GSTC）等が開発した既存の指標システムに対して、利用及び管理の観点から批判的な考察がなされている⁹⁾。今回開発されたETISを検証してみると、そうした批判を回避するため意識的に採用している方法がいくつか見られる。それは、1) 指標には重要な指標（中核的指標）とそれ以外の指標とに明確に分け優先づけをしていること、2) 指標総数は67にのぼるが、中核となる指標の数は27に押さえていること、そして3) TSG指標など既存の指標システムとの統合を目指していることである。

さらにその他の項目に関して提言がどのように活かされたかを検証すると、今回のETISの最大の強みとしてツールキットの開発が挙げられる。それは、ETIS開発の目的が単なる指標リストの提示に留まらず、指標システムを構築することであったことに起因する。IC技術を活用し、オンライン上から容易にアクセスできるツールキットをEU全域のDMOに対して提供している点である。そして指標システムを用いて収集されたデータに基づく報告が欧州委員会に集約される仕組みを作り上げたことを意味する。それによって、観光目的地としてのEU全域の観光の質の保証がなされ、ブランド力および競争力を高めることが期待されているのである。果たして、ETISによって期待したとおりの成果を達成できるかどうかは、参加する観光目的地やDMOがEU全域に拡大し、システムが継続して利用される必要がある。この点に関しては、ヨーロッパにおける既存のST指標の実践機関に対して行ったフィージビリティ・スタディが、実践者の立場からみたシステムに対する要望や提案を明らかにしているので、次に第2ステップの結果を検証していきたい。

第2ステップでは、ヨーロッパ域内における先行的取り組みとしてNECSTouRとEDEN観光地を対象に、既に適用しているTSG中核指標の結果に関する評価レポートの内容分析と担当者への聴き取り調査が行なわれている。

その結果を考察にするにあたっては、NECSTouRの特性を理解する必要がある。すなわち、NECSTouRは、ヨーロッパ全域におよぶ持続的かつ競争力のあるツーリズムのためのネットワークを意味し、前述の2007年の観光政策コミュニケーション「持続可能で競争力あるヨーロッパ観光に向けた課題」に定めるために同年に設立されている。NECSTouRはヨーロッパという地域レベルで持続可能かつ競争力の観光地指標の導入及び実施等を支援するアプローチを

⁹⁾ 二神真美（2013）を参照。

採っているため、全体を調整することが最大の課題となっており、今回のフィージビリティ・スタディでもそうした特性が反映されている。第2ステップにおいても、調査結果に基づいた提言がなされている。これらの提言は、既存のヨーロッパのTSG指標の評価やヨーロッパの観光地のST指標を利用したうえで評価に基づいてなされていることから、実践上の課題が多数指摘されている点が目立つ。それらの提言をまとめたのが表7である。ここでは、国際的な取り組みと共通する1) 予備的实施、2) 指標、3) ツールキット、4) 報告の4つの項目に加えて、5) モニタリングシステムに関しても提言がなされている。これは、今回のETISが今後EU全域に拡大することを想定して開発されたシステムであるからに他ならない。こうした点に留意して、NECSTouRとEDEN観光地に関する報告書の見直し及び担当者からの聞き取り調査に基づく提言を考察していく。

予備的实施 (piloting) に関しては、3つの点において重要な提言がなされていると言える。1つは、明確な目標・目的の設定とそのプロセスへのステークホルダーの参加の重要性である。これは、ETISのようにEU全域に共通に提供される指標システムの場合、最も重要になってくるのが当事者意識 (ownership) であろう。すなわち、この場合、異なる立場のステークホルダーが予備的实施の開始時点から当事者意識を持って参加することが不可欠なのである。そのためにも何のために新たな指標システムを導入するのか、なぜ予備的实施を行うのか、といった点を明確にしておくことが、参加の意欲を高め、主体的に参加するステークホルダーを増やすことになるのである。2つ目は、対象地域の地理的境界を明確にすることの重要性である。ETISの目的は、持続可能な観光の達成度を人間の感覚にだけ頼るのではなく、より正確な科学的データに基づいて測定し、その結果に基づいてより望ましい政策立案をし、必要な対策を講じることである。そのためには、包括的かつ正確なデータを収集することが肝心であり、従来の観光データが不十分な状態にある一因が地理的境界の不明確さだからである。この点は、今後こうした指標システムを日本においても導入する場合、十分に議論し精査しておく必要がある。3つ目は、指標システムへの参加を考えている地域に対して提供するサービスとして、参加可能性の度合いとシステムを運営する費用対効果に関する何らかの見通しが立つような支援をする必要性である。この点は、後述するように繰り返し問われる課題であり、今もって明快に答えられていない。しかし、逆に言えば、この点について答えられるようにすることが、こうした指標システムを導入し、継続していける鍵となるのである。

指標については、データ収集に関する6つの基本的な質問に対応することが、提言として挙げられており、この点は指標システム構築の中核的な部分と言える。この点について今回開発されたETISを検証してみると、指標ごとにこれらの事項に対して可能な限り応える形で必要な情報がガイドラインに掲載されている。この点は、これまで世界的取り組みとして主流であったUNWTOやGSTCの指標より大幅に改善されている。指標に関してのもう1つの重要な指摘は、既存のシステムとの整合性である。EUの場合は、欧州委員会傘下のTSGが既に指標を用いた仕組みがある程度適用されている中に、新たなシステムを導入することになり、その際どのように統合していくのか、あるいは棲み分けるのかが問われている。

ツールキットに関しては、最も留意すべき提言としては、システム利用の一貫性の問題である。前述したようにETISは、EU全域を俯瞰し、ベンチマークと比較した地域ごとの進捗度を明らかにする目的があり、そのためには地域間比較をより正確なものにするうえで、この一貫性の問題は極めて重要になってくる。

表7. NECSTouR と EDEN 観光地に関する報告結果のレビューに基づく提言

《予備の実施》について：

1. パイロット・プロジェクトは、開始時点から目標・目的を明確にする必要がある。ステークホルダーは計画に関する討議に参加し、目標設定に関与する必要がある。
2. 観光目的地の地理的境界を決めることが重要である。現在、観光目的地の中には明確に境界が決められていないものが多い。このことがデータ収集に支障をきたしている。
3. 非常に簡単な自己評価ツールキット/チェックリストに基づく「準備状況評価」があると、既存のモニタリング・評価システムに対する現在の認知度、理解、能力、利用を評価するうえで役に立つ。
4. フィージビリティ・スタディでは、指標システムを構築する費用と便益を見積もり評価するためのテンプレートを提供すべきである。そうすれば、システムに継続して支払う意欲を高めることができる。

《指標》について：

5. 指標測定ごとに、6つの基本的な質問に答える必要がある。
 - a. データ収集の方法は何か
 - b. データ収集は誰が行うのか
 - c. データ収集はどのくらいの頻度で行われるのか
 - d. データ収集の費用と難しさはどの程度か
 - e. データ分析は誰が行うのか
 - f. データ報告は誰が行うのか
6. TSG 指標が既に開発され、改良され、そして NECSTouR と EDEN ネットワーク内の様々なレベルで導入され、あるいは試行されている。こうした現状を考えると、TSG 指標の見直しは慎重にきめ細かく行われるべきである。既存の指標セットを大きく変更すると多大の財政的、人的、構造的コストがかかる。変更に関する提言には明確な理由を示すべきである。

《ツールキット》について：

7. 定義は一貫した解釈とアプローチでなされる必要がある。(例 “tourist night,” “same day visitor”) こうした定義は、指標ガイドラインに入れる方がよい場合と、別の用語集に入れるのがよい場合とがある。
8. 一貫した用語とガイドライン (導入手順も含む) を用いた調査を多くの指標は必要としている。地域は、過去の調査はデータの比較可能性や継続性を失いたくないと考えている。
9. 地域ごとに測定が異なってしまう可能性がある。例えば、観光の経済への貢献など。それゆえ指標ごとに方法論を提示する必要がある。
10. 標準化したデータ収集プロセスは必要である。しかし、外部委託したサービス (例 水道事業者) から収集したデータは地域内あるいは地域ごとに異なるし、報告の仕方も異なるということを考慮すべきである。
11. 指標に関して「適用可能性」、あるいは「適切性」を評価することは重要である。例えば、アクセスの問題など。そうすることで指標モニタリングに対する理由づけとなる。
12. 参照した資料・文献等 (例えば、GSTC や Global Reporting Initiative (GRI)) に関しては、説明やオンライン上のリンクをつける必要である。

《報告》について：

13. 報告システムを開発する際、2つの重要な質問は、「誰がそのデータを使うことになるのか」と「どのようにそのデータは利用されることになるのか」である。情報受益者の明確なイメージが得られれば、報告技術を決めることができる。データ収集と管理に対する当事者意識を高めることが極めて重要である。公的な政策あるいはインセンティブは、行動につながる政策を生み出してくれる。
14. 報告は利用者のおよび外部のニーズを考えるべきである。これは、1)内部的マネジメント利用 (動向分析も含む) と 2)ベンチマークに照らして地域を評価することを含む。NECSTouR は、ベンチマークに照らして地域を評価することを望んでいる。それは、全ての観光目的地に対し、共通の言語、戦略、そして方法論を用いて、共通の枠組みを持つことになる。それは本プロジェクトの領域ではないが、ヨーロッパ中で高い成功を取めている観光地を公平に伝える方法の必要性をもたらす。
15. 地域レベルでは、各ステークホルダーが観光地の業績を理解し行動することができるように、報告がなされなければならない。それは、a)競争上の優位性と b) 法規制の順守、あるいは c)観光トレンドへの対応のいずれかをもたらす。政治的アプローチは、指標を観光地マネジメントの不可欠な要素とする必要がある。報告におけるこれらの政治的配慮や中立性は、特に政策や観光地の要望を伝える場合は重要である。

《モニタリングシステム》について：

16. 持続システムの有用性が証明されなければならない。既存の TSG 中核的指標は、なぜ観光目的地が参加を希望するのか、参加する利点は何か、あるいは投資に対する見返りは何か、といった問いに未だ答えていない。
17. 指標は、市場競争力やその他の経済的利益を向上させるために活用されるべきである。中核的指標とモニタリング結果を旅行消費者に伝えることが極めて重要である。持続可能性が観光目的地にとってマーケティング・ツールとして活用できれば、継続してモニタリングする重要なインセンティブになるであろう。
18. 財政的な資源など、リソースの必要性に対処しなければならない。資金調達、例えば専用の EU 資金やインセンティブを生み出すよう慎重に考察された観光税などは大いに勧めるところである。地域は、こうした資金を使って観光地や自治体の予算を動かすことができる。例えば、ツーリスト税からの収入を TSG 指標マネジメントシステムのためにとっておくように要求することができる。地域の任意的なアプローチではおそらくうまくいかない。

出典：European Commission (2012) Study on the Feasibility of a European Tourism Indicator System for Sustainable Management Destination Level, Results from Task 2 A): Review of the NECSTour and EDEN Destination Reports on Evaluation of Feasibility of TSG core indicators, pp.11-12をもとに作成。引用者仮訳。

こうした一連のフィージビリティ・スタディに基づき、指標システムの4分野（指標、ツールキット、予備の実施、及び報告）に関して提言がなされ、その内容を反映した形で ETIS の構築へと至ったのである。そこで次に、ETIS の特徴について、1) マネジメント方法、2) 指標の体系化の2つの観点から論じていく。ETIS 構築に向けては、2012年3月から9月にかけて実地テストが14の観光地（うち10が中核的テスト観光地）を対象に行なわれているので、これまでの進捗状況も留意しながら論じていく。

(3) ヨーロッパ・ツーリズム指標システム (ETIS) の特徴

1) ETIS による観光地マネジメント方法

ETIS は、観光地マネジメントのために開発された総合的な指標システムであり、従来のようにカテゴリー別の指標リストを作成するだけのやり方とは異なる方法論を採用している。

ETIS を適用するための手引書（ツールキット）では、まず ETIS による観光地マネジメントの方法として、意識啓発から始まり最後の継続的な成長・改善に至る7つのステップが示されている（図1）。そして、7つ目のステップに至るとさらに、新たな優先事項を決め行動計画を策定するため、再びステップ3に戻りステークホルダー作業部会が形成される。このように、ETIS は成長と改善に向けた行動が常に継続するシステムとなっているのが特徴的である。

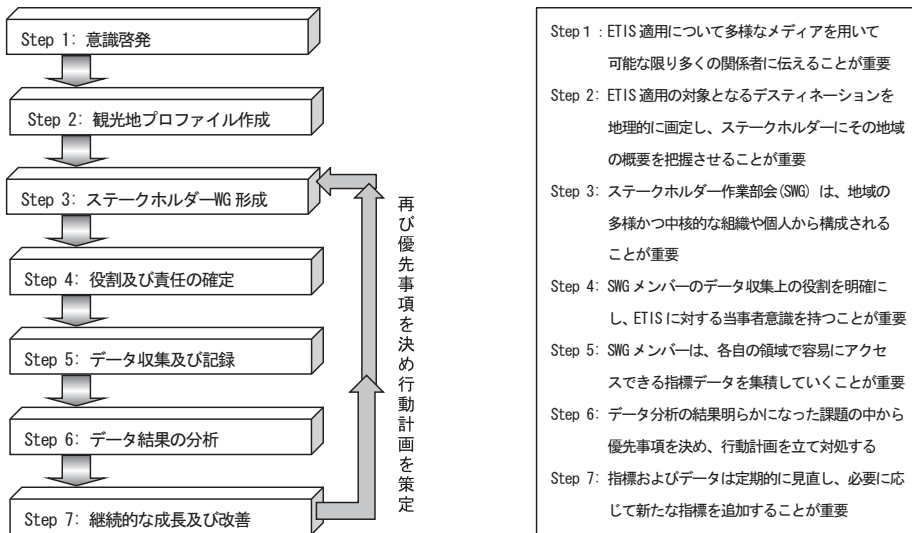


図1 ETIS観光地マネジメントの7つのステップと各ステップにおけるETIS適用上の留意点
出典：欧州委員会（2013）p.17をもとに引用者仮訳

ETIS の最大の特徴は、従来の観光政策や地域戦略では欠落していた実践的な手法を“ツールキット”という形で提供している点である。上記の7つのステップでは、それぞれの段階で利用できる多様なツールとして、例えばプロフィールシートの見本と雛形（ステップ2）、ステークホルダー宛の見本レター（ステップ3）、指標データ収集のためのアンケート調査の見本（ステップ5）、指標データ記録用紙（ステップ5と6）などが容易にダウンロードして利用できるように ETIS 専用サイト上に掲載されている。中でも特筆に値するのが、全指標（中核的指標27と選択的指標49）について、詳細な参照シートを作成している点である。すなわち、

各指標に対して、1)データ収集の理由、2)データの要件、3)単位（パーセントなど）、4)用語集で説明されている用語、5)データ収集の手法、6)計算方法、7)データ収集の頻度、8)データ報告の様式（円グラフなど）、9)国際的な基準（ベンチマーク）の有無、10)中心となるステークホルダー、11)推奨される行動（政策の見直しなど）、12)参考文献・URL サイト、という実に12項目についての説明がなされているのである。これは先にも述べたように、将来的には ETIS は EU 全域のデスティネーションに適用されることが意図されて開発されているためであろう。すなわち、システムの統一性および客観性を可能な限り高め、世界 No.1 デスティネーションとしてのヨーロッパの地位を堅持するため、個々のデスティネーションを全てレベルアップする目的で ETIS というツールを活用しようとしていると言える。

2) 指標の体系化

ETIS 指標の特徴は、世界規模の持続可能な観光規範（GSTC）の4本柱に準じて体系化されている点である（図2）。

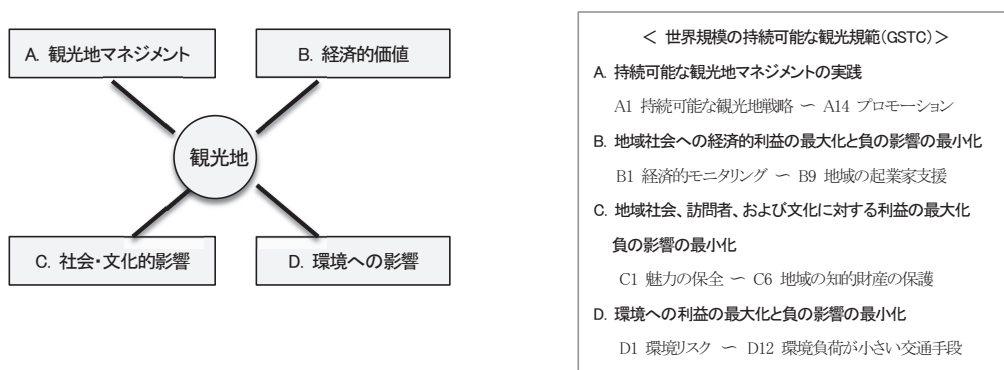


図2 ETIS 観光地マネジメントの4本柱

表8. ETIS 持続可能な観光地：規範と指標数

Section A. 観光地マネジメント		中核指標数	選択指標数	Section B. 経済的価値		中核指標	選択指標数
A1. 持続可能な観光政策	1	2	B1. 観光地のフロー(量&価値)	2	3		
A2. 観光事業所の持続可能な観光経営	1	2	B2. 観光事業所の業績	2	3		
A3. 顧客満足度	1	1	B3. 雇用の量と質	1	2		
A4. 情報・コミュニケーション	1	1	B4. 安全と健康	1	1		
			B5. 観光サプライチェーン	1	2		
小計		4	5	7		11	
Section C. 社会・文化的影響		中核指標数	選択指標数	Section D. 環境への影響		中核指標	選択指標数
C1. コミュニティ・社会への影響	1	3	D1. 交通の影響を軽減	2	2		
C2. ジェンダーの平等	1	2	D2. 気候変動	1	2		
C3. 平等/アクセス	2	2	D3. 固形廃棄物管理	2	1		
C4. 文化遺産、地域アイデンティティ・資産	1	2	D4. 下水処理	1	1		
			D5. 水管理	1	3		
小計		5	9	11		15	
			D6. エネルギー使用	1	2		
			D7. 景観及び生物多様性保護	1	2		
			D8. 照明及び騒音管理	1	1		
			D9. 海水浴の水質	1	1		
				小計		11	15

資料：欧州委員会(2013) ETIS ツールキットを基に作成。

ETIS では観光地の持続可能性に関する4つの柱（観光地マネジメント、経済的価値、社会・

文化的影響は) それぞれに中核指標と選択指標が配分されている。全体としては、環境への影響に関する指標数が26と最多となっており、観光地の持続可能性及び競争力を高めるためには環境を保全することが重要であるという認識が読み取れる。次に指標数が多いのが経済的価値の18指標であることから、観光事業の重要性がETISのシステムを中心に組み込まれていることが分かる。ETISの指標に関する具体的な分析に関しては、次稿でさらに詳しく論じていきたい。

(4) ETISの現状と今後の展開

開発されたETISは、現在2回のパイロット・スタディを通してシステムとしての評価がなされている。2013年6月15日から2014年4月15日まで行われた1回目について、2回目のパイロット・スタディが2014年4月16日から12月31日までの予定で行われ、その間に参加したデスクティネーションから収集される指標データに基づいて分析が行われるとともに、参加者からのフィードバックを得ながらETISの見直しや改善が行われ、より完成度を高めることになっている。

こうした状況を踏まえ、以下ではETIS開発から得られた知見と今後の展望について、開発プロジェクトにおいて中心的な役割を果たしてきた英国サリー大学のミラー教授への質疑応答に基づいて述べていく。

①指標開発の失敗要因

指標開発に関して最初に強調されたことは失敗要因についてである。最大の問題は、対象地域において指標開発に対する意欲および認識が欠如している場合である。したがって、非常に多面的な指標データを収集する必要性からも、いかに地元の多くの関係者から理解と協力を得ることができるかが成功の鍵となる。これは特に指標開発の初期の段階において求められる要件である。海外において指標開発で既に有名となった取り組みを見ると、地域の中に指標開発に意欲的な中心的リーダーが存在している場合が多いことが分かる。しかし、そうした積極的な推進者がいなくなると、以前のような取り組みが継続されなくなることがある。例えば、サモア、オーストラリアのカンガルー島、ならびにカナダのブリティッシュ・コロンビア州ウィスラーなどは、そうした傾向が見られる事例である。

②指標開発の成功要因

地元の多くの人から理解と協力を得る上で重要なことは、指標開発に関して明確な説明をすることができることである。そのために重要なこととして2つの点が強調された。1つは、指標開発の対象地(デスクティネーション)はどこか、地理的な範囲を明確に画定する必要がある。2つ目は、指標開発の対象となるビジネスが何か、公的部門の取り組みのみが対象か、あるいは民間部門のビジネスも含まれるのかを明確にする必要がある。こうした点が明らかにできれば、特に誰に対して意識を高める必要があるのかがより明確になるとともに、指標開発の重要性について説得力を持って説明することができるのである。

指標については、特に導入初期の段階では中核となる指標数はあまり多くない方が、特性が異なる観光地がシステムを適用しやすくなる。多くの観光地が適用するようになりシステムに慣れてきた段階で、必要に応じて指標の数を増やしていくとよい。そして重要なことは、どのようなシステムを構築するかというよりも、そのシステムを通して観光地が定期的に自らを多面的な指標で見直し、観光地としての持続性と競争力を高めていくことである。

③ ETIS 適用の現状と展望

2013年8月現在、イギリス国内の72全ての観光地がETISを適用することに合意し、さらにEU内のその他104の観光地が同システムを適用することに合意している。このことからETISに対する信頼度はかなり高いと言える。これは欧州委員会がETISを後押ししていることにも起因している。但し、EU内での地理的分布を見ると、北部の方が南部より多いことが分かる。また、これらの観光地がETISの全指標を用いてデータ収集をするとは考えられないが、相当数の観光地でデータ収集が一定期間進めば、観光地同士で比較することも可能である。さらに、欧州委員会ではETISを「認証制度」として活用する方向にいくと考えられる。EU内でETISが成功している理由は、観光地の持続可能性と国際競争力とをリンクさせてETISを提唱していることが大きい。この点は、日本で今後こうした持続可能な観光指標システムを導入する際にも重要なポイントなると考えられる。

まとめ

本稿では、近年EUが構築した「持続可能な観光地マネジメントのためのツーリズム指標システム (ETIS)」について、EUの観光政策の進展と関連づけながら考察した。

2013年2月にブリュッセルにてETISに関する公開説明会が開催され、ETISシステムへの参加を希望する観光地が募集され、現在は試行期間にある。欧州委員会は現在、ETISに関わる専門家集団を形成し、今後ETIS試行期間中に蓄積される観光地データの解析及びETISの改善に向けた体制を整えつつある。今後、数回の見直し段階を経て、より完成度の高いシステムが構築されていくことが予想されている。

現在、日本においても観光地マネジメントのためのツーリズム指標システムの構築がようやく開始された。例えば、沖縄県では持続可能な観光を目指し2014年度から「観光成果指標」が導入された。日本の観光を取り巻く環境は、28カ国から構成される欧州連合の観光を取り巻く環境とは本質的に異なる点が多い。また、本論文でも明らかになったように、持続可能な観光地マネジメントのための指標策定に関しては、ヨーロッパでは10年を超える試行錯誤の時を経た結果、現在の形へと作り上げられていったことも忘れてはならない。その意味でも、今後日本においてもこの分野での新たな取り組みがなされるには、観光に追い風が吹いている、まさに今このタイミングで行なうことには大きな意味があると考ええる。

【参考文献】

- 二神真美 (2013) : 観光分野における持続可能性開発の系譜、観光文化、216、pp. 9-13.
- 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、名古屋商科大学紀要論文集、53 (1)、151-166.
- World Tourism and Travel Council (WTTC) World Tourism Organization (WTO) and Earth Council (1995). Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry: Towards Environmentally Sustainable Development. London: WTTC.
- UNWTO (2004) Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations: A Guidebook. Madrid: UNWTO.
- UNEP and UNWTO, 2005. Making tourism More Sustainable: A Guide for Policy Makers. United Nations Environmental Programme and World Tourism Organization.