

第3回「竹富町観光案内人条例（仮称）」制定検討委員会 議事概要

【日時】令和元年7月30日（火） 13:00～

【場所】竹富町役場 2F ホール

【出席者】（敬称略）

委員	上妻毅（委員長）
	諸坂佐利
	花井正光
	竹中康進
	西表晋作
	大浜知司
オブザーバー	仲松英徳（竹富町観光協会 事務局） 白石綾（水圏科学コンサルタント） 松井孝子（プレック研究所） 矢尾和也（プレック研究所）
事務局	仲盛敦（竹富町世界遺産推進室） 上地朝奈（竹富町世界遺産推進室） 徳岡春美（西表島エコツーリズム協会）

【議題】

1. 開会
2. 挨拶
3. 議事
 - ①前回の検討委員会からの骨子案改訂と意見交換会概要について
 - ②条例草案作成の進捗状況と流れについて
 - ③総括（委員会としての見解等の整理）
 - ④多市町村の類似条例・設置要綱について
4. その他（今後のスケジュール等）
5. 閉会

【配布資料】

次第

資料1 「竹富町観光案内人条例（仮称）」 概要と骨子案（20190717）

資料2 「竹富町観光案内人条例（仮称）」に関する意見交換会 記録

資料3 竹富町観光案内人条例（案）

参考資料1 西表島等自然ガイド事業条例案 Ver.4

参考資料2 竹富町観光立町宣言、竹富町観光振興基本計画 基本方針抜粋

【議事概要】

○司会は、竹富町世界遺産推進室 上地が務めた。

1. 開会

2. 挨拶

○大浜世界遺産推進室長よりあいさつがなされた。

3. 議事

議事①

○事務局 仲盛より資料1、資料2の説明がなされた。

仲盛：去った7月17日、18日にガイド事業者と本条例に関する意見交換会を行った。それに先立って過去2回の検討委員会で検討された内容を基に、資料1の新たな骨子案を作成し、事業者への説明資料とした。この骨子案で、これまでと大きく変わった点は、検討委員会で決定した事項ではないが、「条例が適用される範囲」について。これまで西表島周辺の海域を含むことを前提に議論してきたが、海域の場合、竹富町内だけでなく石垣の事業者も関わってくるため調整に時間を要すること、また無許可業者が多く流入してくるのではという懸念もあり、海域を含めることで条例全体の制度設計が崩れるのを避けるために、海域は本条例には含めず、先送りにすることとした。また、更新の年数や更新料については、ここで具体的な数値を入れたが、まだ含みを持たせた形となっている。

仲盛：日本野鳥の会西表支部から抗議文が届いている。内容は、西表島入域の総量規制をしないのか、知識・技術のないガイドは排除すべきではないか、条例の検討委員会にガイド事業者を入れてほしい等。

上妻：全体として前向きな意見が多く、条例の導入に対する否定的な意見よりも、やるならばしっかりしたものという意見が大半を占めている印象。意見交換会の記録に対して補足があればお願いしたい。

諸坂：スカイプで参加して、とてもレベルの高い意見が多く、生ぬるい制度ではだめだという意見もあった。今回、様々な意見を踏まえて、まだ保留の部分もあるが条例案を作ってきた。

【許可要件について】

諸坂：資料2に、登録要件に「公民館の推薦」という意見がある。推薦だと個人的な感情が介入することがあるが、「公民館員になること」という所属を条件にすることは可能かと思う。西表島などでは地域コミュニティは重要な意思決定機関なので、そこに入ることを条件とすることは可能。

竹中：公民館員になるというのは、その集落に住んでいるというのが基本的な考えだと思うが。

諸坂：私は住んでいなくても公民館員になれるという見解だったが。

徳岡：基本的に住んでいることが前提。

上妻：恣意的な裁量といった懸念や疑念が生じるような「推薦」より「所属証明」がよいのではないかと。「地域に根差した質の高い事業者」が、この条例を支える背骨だと思う。それを担保する要件として、公民館の所属証明を提出させる。同時に、不合理な排除とならないように、所属証明を出せない人にはそれに準ずる地域への貢献など別の手立てを加える。

諸坂：公民館にある程度お金を払って、公民館の主催するお祭りや行事、地域貢献に参加するということを前提に、住民でなくてもどこかの公民館に属するというのは、なかなか難しいのか。

徳岡：難しいと思う。住んでいなくても、事業所やお店を置いて、事業所館員という枠で所属するケースもある。島外の事業者でも、何か拠点となるものを島内に置けば公民館に入ることも可能だと思う。

上妻：何らかのかたちで「地域に根差した」と言える実態がほしい。

諸坂：ただ、石垣に事業所のある人が事実上排除されてしまい、結局は西表島に住まなければならないという地域要件的になってしまうと職業選択の自由の観点から、また資本主義経済の基本である自由競争原理の

観点から独占禁止法に抵触する恐れもあると思われ厳しいと考える。他方、西表在住者のみに営業権を与えてしまうことで、彼らにはある種の特権を付与することとなり、こういったことが観光案内人のレベルアップ、ボトムアップに必然で結びつくかは甚だ疑問である。むしろ外者を排除できたということで競争相手が減るわけだから、観光案内（商品）の質をわざわざ上げる必要はなくなり、かつ料金についても競争相手がいれば企業努力の目安になる可能性があるが、それもなくなるリスクがあり、結果的には、案内人の質が低下することが想起される。これは自然生態系保全の観点からも逆行すると考えられる。では考えを変えて、例えば、観光協会に所属しなければいけないというのはどうか。

徳岡：それは厳しい。どこかの団体へ強制的に加入させることはできないと、先生も仰っていた。

花井：居住地を限定することで、当該地域への社会的貢献といった機能が期待できることも背景にあるのではないか。居住地を限定要件にしている事例は少なからずある。

徳岡：ただ、それらは条例ではない。

諸坂：先例があるからといってそれらがすべて正しいというわけではない。先例には、成功例もあれば失敗例もある。また成功例だとしても、それはたまたまその自治体で成功しているだけであって、他の自治体で採用しても必ずしも成功するとは限らない。それは自治体ごとに、その地域特性、住民気質、自治体の体力等千差万別だからである。

上妻：現地で主催する研修等を受けさせるという方針は変わらないか？

諸坂：それはそう。

上妻：具体的にどれくらいのボリュームの研修を受けるか？

諸坂：例えば外国籍の話があったが、彼らは日本人の事業者の研修よりも1～2段ハードルを上げてもいい。外国籍の事業者、ガイドには、まず日本語や日本の文化、西表についての基本的な知識の試験をしてから、免許登録手続をさせることはできる。現段階では、条例案に外国の問題は入れていないが。

上妻：逆に言うと、西表についての基本的知識の試験については、公民館の所属証明が出せれば試験を受けずに済むだろう。出せる事業者と出せない事業者で何らかの差別化をしたい。対象者は竹富町内と町外に分かれるが、町外の対象者も県内と県外、国外といった形に分かれる。所属証明そのものを要件にすると問題になるが、要件を緩和する扱いであれば文句は出ないと思う。一方、講習はあまり厳密にやると相当重荷になりかねないので現実的な運営に考慮する必要があると思う。ただ、地元のアドバンテージを含めて「地域に根差した」という部分は大事にしたい。具体的な手立てを考える必要がある。

徳岡：どこの公民館でも定期的に草刈などの集落作業を必ずやる。年間で公民館が4回～5回やっているとしたら、それと同じ程度の草刈作業を環境省がヤマネコ保護のためにやり、それに参加させるとか。

上妻：所属証明がなければ、そうした活動に参加するという方法も考えられる。地元の人にはウェルカムなのか？

徳岡：ウェルカムというわけでもないと思うが。

諸坂：整理するが、免許を与える前にこれをしたら免許を与えるというのは「条件」になる。一方、この年間何回草刈りをやることというのは、免許を与えた後のことで、学問上「負担」と言う。今、議論するのは地元の事業者のメリットを出すことなので、「条件」の方を考えなければいけない。研修、講習を受けて試験に合格しないと免許を与えないのは可能。それに草刈りを加えると、免許更新時にやらなかった者にペナルティーという「負担」の方になる。両方リンクさせれば、一種の抑止力になる。

上妻：研修を全て現地で行うというのも、それなりに結構な負担だと思う。公民館の所属証明が出せる地元の事業者と出せない外部の事業者で、普段やっているかやっていないか、わかりやすいのは草刈り。外の事業者が公民館主導の草刈りに参加することを、地元はウェルカムとまでは言わないが反対はしな

いのではないか。この場合は登録後の「負担」として草刈りをするのではなく、「条件」を充足するための草刈り。所属証明を出している方は普段やっている。一方、新規に登録したい事業者は一年草刈りに参加してから登録するといったやり方はだめか。

諸坂：それは厳しい。事業者には西表島での実務実績を要件にしたので、その実績の中に草刈りを入れることもできる。ただ、雇用されるガイドは何の条件もないので、ガイドになるにも草刈りを先にやらせるというのは無理がある。その代わり、事業者に雇われなければ、ガイドだけではガイドできないという設定にする。一定のキャリアがなければ事業者になれず、事業者になれなければガイドも雇えない。

上妻：既存で個人事業者はあるが？

諸坂：それも同様に事業者なので、3年のガイド実績を求めている。

上妻：実績や地域に根差していることを証明するものは一つだけではなく、いくつか考えられるのではないか。活動もそうだが、協会に所属することなどもあるのでは。但し、条件付けはしない。

諸坂：協会、組合への所属を義務付けはできないが、所属していれば少し優遇するというのは可能。所属していないからデメリットがあるというのはダメだが、所属することのメリットがあるというのは大丈夫。

諸坂：少し違うが、入札の際に総合評価制度というのがあって、ISOを持っているとか、表彰歴があるというのが1点2点と加算されて、総合的に点数の高いところが入札される。イメージとしてはそれと同じ。観光協会所属で2点、草刈りで0.5点というように加算して条件をクリアする。

上妻：具体的な点数等を含めた設計は、施行規則の方か？

諸坂：施行規則でよい。

上妻：その前提で条例を整備し、後で公民館所属などの他の条件を付けるという書き方はできるか？

諸坂：できる。既に条例案の第7条第2項の「前各号に掲げるもののほか、町長が規則で定める事項」でカバーできている。この「規則」がつまり施行規則で、そこに草刈りの実施報告書や、観光協会の所属証明書を提出するように書くことができる。

上妻：ポイントは、「これ以外はダメ」といった排除するような条件付けは問題ということ。そうした中でも、例えば外国人の要件として「日本語試験〇〇点以上」の証明書の提出などを入れることは可能だと思う。

【入域規制について、エコツーリズム推進法について】

上妻：事業者の増加を懸念する日本野鳥の会等の懸念についてはどうか？

諸坂：総量規制的なものは難しい。有害物質など物に対する総量規制はできるが、人に対しては難しく、できるとしたら国。例えば一日〇人までという入島規制はできると思うが、事業者の総量規制は厳しい。

上妻：特定自然観光資源では総量規制をかけるのか？

竹中：特定自然観光資源というのはエリアを指定して、そこに立ち入る人数を制限しようという考え方。

上妻：現場でどのように運営するのか？

竹中：それが難しい点。事前に申請してもらい、許可を出し、その証明を持ってエリアに入ってもらおう。当然それが守られているか確認する必要もある。運用面で様々な課題がある。

諸坂：入山記録みたいなものがあると思うが、それをきちんとシステム化して今月は上限に達したから立ち入れないというような。現場でのパトロール体制をどう構築するかは重要。

上妻：無許可の事業者が入れないエリアに、知らずに入る事業者が出る可能性がある点も問題。意見交換会での回答では、「エコツー推進法の全体構想の中で対応する」という回答が複数回出てきているが。

竹中：エリアの規制は、エコツアー推進法の中で検討を進めている。その中で指定のエリアに入る際には、この条例で許可を受けたガイドの同行を義務付けるというように組み合わせしていく。

諸坂：条例案の第5条第1項で禁止規定を置いて、個人の旅行者が山に入ることを禁止している。

徳岡：その規定は問題になると思う。現状でガイドを付けなくて誰でも入れるエリアがあり、そういう利用がされている。そこを残しておかないと、団体旅行者などが行くところなくなる。

竹中：特定自然観光資源のエリアについて議論しているが、当然全てではなく、オーバーユースが懸念される場所に優先的に規制がかかる。この規定だと全て案内人の同行が必要になるが、それは難しい。

上妻：実態としてガイドを同行しない自然観光がある。案内人を同行させる場合には、エリアあるいはアクティビティを指定するなど何らかの条件を付しないと、現実には即さないのではないかと。

仲盛：特定自然観光資源の指定はこの条例の施行より後になる。

諸坂：それならば「別に定める地域においては」と書き、施行規則で地域を細かく指定する。

徳岡：指定するエリアについては、様々な意見が事業者から出てくるので、議論に時間がかかると思う。

竹中：エコツアー推進法に基づいて全体構想を作り、その中に特定自然観光資源というものを位置付ける。全体構想の中で、指定エリアでの立入人数の上限、立入制限の期間などを決めるが、指定エリアでのガイドの同行を義務付けるのは、別途定める条例あるいは公示でとなる。観光案内人条例に入れる部分と、エコツアー推進法に関連する条例あるいは公示に入れる部分と、整理しなくてはならない。

諸坂：公示では強制力がない。

松井：法律上、全体構想に特定自然観光資源を定めて、そこで一定の期間、上限の人数を定めることができることになっている。それ以外の条件は公示で扱えることになっていて、その中で指定エリアでの立入可能な人数や期間、一定のスキルのある人の同行を義務付けるということを町長が定めて、町長が事前に承認することによって可能になる。公示でも法律上問題がないという確認を環境省に取っている。

諸坂：町長が指定エリアでの立入人数などを定める権限があるか？

松井：そうです。人数と期間に加えて、環境を保全するためのスキルがある者を同行させるという条件が付けられる。そのスキルの証明が、つまりこの案内人条例の登録要件という形にしようとしている。

諸坂：その町長の指定は、「規則」でやる方がよい。条例の施行規則ではなくて、地方自治法第15条での町長権限で制定できる「規則」というもので、罰則も付けられる。規則にすれば、上限人数を変えたい時など自由にできるが、条例にすると改正が大変になる。「エコツーリズム推進法第〇条に基づく公示に対する町長の指定に関する規則」というように。ワーキンググループなどを立ち上げて決めていく。

竹中：それはエコツアー推進法に基づく協議会で、全体構想を議論する際に含まれる項目になる。

諸坂：天候による影響も考えられるので、きめ細かく、晴ならば50人だが雨ならば30人とか。観光客が事故にあった時に制度を作った行政側の損害賠償責任にもなる。

竹中：その点は事業者の生業にも関わり、今まで自由に行けた場所に行けなくなるので、慎重に議論しなければいけない。

諸坂：制度を作る行政側とガイド事業者は利害関係を生むので、この場合、行政側がある程度一方的にやらないと制度設計ができない。住民や業者と話し合い、合意を図るのは重要だし、理想だとは思いますが、自然生態系を守るのが一番の目的で、事業者の利益を守るはその次。それが逆転しては本末転倒になる。指定エリアにおける上限は行政側がある程度決めて、これ以上は譲れないという説得のしかたしかできないと思う。

徳岡：意見交換会の出席者は、全体の事業者数の約三分の一。どちらかというと意識の高い事業者の方が出席すると思うので、積極的な意見、より厳しい条件を望む意見が多いと思う。一方で、出席してい

ない事業者には、あまりハードルを上げてほしくないという意見も相当あると思う。意見交換会では、3月のアンケート結果を反映、考慮した上でこの改定案、ハードルを上げられないということをし、しっかりと説明しなければいけなかったと思う。意見が反映できない理由、海域が入れられない理由、厳しい要件にできない代わりに認定制度を目指すとか、しっかりと説明しないと何度やっても理解してもらえない。

諸坂：東部の出席者は8業者だが、東部は全体で何業者いるか？

徳岡：だいたい2対1で西部が多い。東部の方が少ないが、それでも40程度はいると思う。

諸坂：西部は約半数は出席している。東部は三分の一、四分の一程度。

上妻：エリアの指定についても意見は様々か？ ガイドの同行が必要なエリアは広くすべき、あるいは限定すべき等々。

徳岡：その点はまだ議論されていないが、以前ヒアリングをやった段階では様々。

上妻：あまり忖度していても前に進まないの、現実論として理屈が立つエリア指定の仕方をする必要があると思う。条例では別途定めるという形にしながら、その指定エリアが特定自然観光資源であれば誰からも理解、納得されるだろう。そこを根拠にすべきではないか。

花井：エコツアー全体構想が認定されているところが15件ある中で、特定自然観光資源が指定されて、立ち入り制限のルールが運用されているところは実はまだない。運用上難しい面があるからではないか。

松井：特定自然観光資源はもともと上限を設定する場合に限って設定する。全体構想自体は特定自然観光資源を指定することが必須ではないので、理念的な構想でまとめているところほとんど。エリアを定めて上限設定をして利用のコントロールまで組み込んでいるところは実態としてほぼない。

上妻：それは必要性が低いからか？あるいは前例がないからか？何かデメリットがある？

松井：どちらもです。

花井：ただ、全体構想を作る動機は、やはり無秩序な利用問題を何とかしたいことにある。

松井：今、認定されているところは、ほとんどそうではない。認定された全体構想を持てるという点、全体構想を作るとエコツアー推進協議会に入っている事業者は、白タク行為がグレーではなくなるというメリットがほしいという動機もある。利用コントロールが必要だから全体構想を作りたいという目的で作られたのは慶良間だが、実態として運用されていない。他に検討中のところが北海道に一カ所ある。

上妻：他でも難しく思うように進んでいないというこが理解できた。立入制限を伴う特定自然観光資源の制度の導入で、指定するエリアのイメージはあると思うが、それを躊躇する要因はあるのか？

徳岡：既存の事業者の営業形態が全く変わってくる。事前承認制となると、急な予約には対応できなくなり、予約のシステム、集客の手段を変えないといけない。それからやはりピナイサーラのような人気エリアには誰もが行きたい。現在は組合の自主ルールで規制されていて、組合加入事業者しか利用できないが、立入制限の制度が導入されることで逆にオープンなフィールドになると、競争が激化する。

上妻：この制度が導入されることで、今までよりも利用が増えてしまうということもあるのか？

竹中：指定されていないエリアへ流れていくことが予想される。

徳岡：どういう状況になるのか実際やってみないと本当にわからないところはある。

上妻：経過措置はあるのか？

諸坂：経過措置を取ってもいいが、できたことができなくなるというのは、法政策上は無数にある。今までのものをずっと保持するといってしまうたら、公共政策は一切前進できなくなってしまう。そしてそうなった場合、既得権益を一部の者に与えることとなるので、それは、現状をさらに悪化させる危険性もあると考えるので、断じて許すことはあつてはならない。繰り返しになるが、自然生態系保全と事

業者の利益、地域振興、すべてが守られる制度をつくりたいとは考えている。しかるにこれらミッションの最上位概念は、「自然生態系保全」である。なぜならばそのミッションを実現するからこそ事業者の利益や地域振興にもつながるのである。もし事業者の利益を最優先にし、悪徳業者やレベルの低い業者が西表島にはびこってしまったら、結局は自然も壊され、かつ観光事業そのものも衰退、それは地域振興にも逆行することとなる。レベルの低い業者は、竹富町内外関わらず西表島に入れなないといった毅然とした制度設計、そして行政対応が求められると考える。それは竹富町の将来の発展にも関わる根本問題である。

徳岡：保持するのではなく変えようとしているが、もっていき方が大事。この制度でもし半数ぐらいの事業者がつぶれてしまうような状況になったとしたら、町としてそれを望むのか？ある程度の合意を得て理解してもらいながらでないと進められない。

上妻：規制はかかるが、研修等を受けて認可事業者になれば、これまでと同じようにできる。この点は合意しているのか？

徳岡：規制がかかることに関しては仕方がないと思っている事業者がほとんどだと思う。

竹中：どれくらいの上限が適数かという検討が必要。これまで各エリアの立入人数の推定はしているが、実数として出ていない。逆に言うとなんが適正なのかという科学的根拠を得ているわけではない。

上妻：観光案内人条例の側から言うと、人数の設定は後でもいいので、まずエリアを決めてほしい。エリアが決まれば、そこには「観光案内人を伴わなければ入れない」と定めることだけにはできる。他の地域で確かに進んでいない実態はあるかもしれない。しかし、それで逡巡していてもこの話は進まないのではないか。

竹中：オーバーユースのエリアはほぼ把握している。

諸坂：指定されたエリアでは特別なものが見られると一般の人は思う。例えば富士山のように山頂まで行列ができる。だからエリアと人数はワンセットで指定しないと、エリアだけ先に決めてどのタイミングで上限人数を決めるのか難しい。あくまでも科学的、客観的に自然生態系を守るという目的なので、科学的・客観的に数字を出して、きっぱりと上限人数を決めていいのではないか。

徳岡：ここで「別に定める地区」と書いて、エコツアー推進法で決まった後で施行規則に反映させるのは？

諸坂：それでいい。一つ懸念は、別に定める地区において同行を義務付けるということは、その地区以外であれば義務でないということ。その範囲外のエリアがオーバーユースとなるリスクがあるが。

徳岡：それも結局、縛りのあるなしでどう事業者や旅行者が動くのか、やってみないとわからない。

上妻：運用を始めて、状況を見ながらやらざるを得ないところはあるのかと思う。

諸坂：案内人を同行しない旅行者への義務付けをもう一つ作らなければいけないと思う。同行の場合は全て案内人の指示に従えばいいが、「第1項以外の地域を観光旅行者が利用する場合には、〇〇を遵守しなければいけない」というように。ごみを捨ててはいけないなど、様々な禁止規定を設ける。

上妻：無登録事業者も「別に定める地区」以外でガイドができるということか？

徳岡：全島、条例の適用範囲としてカバーされるので、観光案内人としては無許可ではできない。ただ利用者がフリーで入れる場所があるということ。

諸坂：私は「西表島等」という条例の適用範囲内全てで観光案内人を同行させるという認識だった。特定観光資源として指定された地区だけ同行させて、それ以外は同行させなくていいのであれば、無許可の事業者が指定地区以外を案内することが可能になってしまう。結果的に、この条例の適用範囲は「西表島等」という島全体ではなくて、特定自然観光資源の指定エリアだけになってしまう危険性がある。

徳岡：同行させなくてよいエリアでも、適用範囲の「西表島等」で有料でガイドすることに変わりはない。

いので、無許可であれば違反になるのでは？

上妻：整理すると、まず、西表島全体で自然観光ガイドとして事業を行う者は認可を受けなさいということ。また、指定地区では個人もガイドを伴わずに入ってはいけないということ。個人でガイドなしで入る観光客は今もこれからもいると思うが、その人たちが行けなくなるエリアができるかと理解している。

諸坂：それは「別に定める地区」、つまり特定自然観光資源による指定地区でいいですよね？

上妻：現実論としていささか不安を覚えるのはバスツアー。例えば西表島交通のような地域に根ざしたバスツアーがある一方、今後、仮に町外の事業者がバスツアーを行い、バスガイドが浦内川や仲間川を観光し、由布島などもまわる。この人たちが条例の条件を満たしていない場合はどうするのか？

諸坂：そこは想定していない。

竹中：西表島交通もいりおもて観光も、自然観光事業をやっている事業者とみなしていいのか？

徳岡：バスガイドや水牛ガイドは、対象外とするという話だった。バスの運転手は、車内で観光案内はするが、お客を自然の中には連れて行かない。その場所に連れて行くだけで、例えば浦内川に行ったら、浦内川のガイドが遊覧船に乗せる。

諸坂：条例案の第2条で自然環境資源を利用して行う事業を、自然観光事業として定義付けた。案内人の同行が必要なエリアの観光は、この自然観光事業を指しており、バスはお客を運ぶだけで自然の中に入る時にこの観光案内人にバトンタッチするというイメージ。

徳岡：例えば浦内川観光では団体客が遊覧船に乗って、船にはもちろん船長がいるが、遊覧船を降りてからは各々で滝まで歩いて行って帰りの船の時間までに戻ってくださいということをやっている。そこに観光案内人を付けなければならないというのは無理がある。

諸坂：その各々で歩いてくださいという道は、貴重な自然環境資源があるところ？

竹中：オーバーユース、たくさん人が入ることが懸念される場所にはなる。

花井：そういう利用状況のところは特定自然観光資源に馴染まないのではないかな。

竹中：現時点では浦内川を指定することは考えていない。

花井：定義のところ、一般的な観光資源と特定自然観光資源を分ければ、それぞれについて違う規制が持ち込める。ガイドなしで行けるところとそうでないところを区分けしている事例が、小笠原と御蔵島である。

諸坂：ガイドでも入れない立入禁止区域、ガイド同行が必要なところ、ガイドなしでも入れるところ、そこまでの自然観光資源でコアゾーン。さらにガイドなしで入れて自然観光資源にもなってない場所、というようにエリアを分ける。このエリアはエコツアー推進法で、こちらは町の条例で、というように管轄を分けてやっていかないと、全部をこの条例でカバーするのは難しい。

徳岡：エリアのことはこの条例で触れない方がよいと思う。シンプルに登録に限って。

諸坂：そうすると観光客の方まで条文を書かない方がいいのか？

竹中：あくまで観光事業者の視点で書いてもらった方がいいと思う。

諸坂：あるいは責務ぐらいいにして、「観光案内人の指示に従うこと」程度は書いてもいい。

上妻：この条例は、西表の自然環境保護を基本に、対象とする事業者についてはもれなく免許制の網をかける。一方、マナーの悪い行為はさせないという行動制限、規制の思いもある。しかし、すべてこの条例を通じてというのは厳しい。エコツアー推進法による特定自然観光資源の設定などとリンクする中でやっていかざるを得ない。

上妻：資料2について何か補足しておきたいことがあるか？

花井：条例を作り、運用する町の立場として、事業者の多くの意見の内、しっかりと対応すべきものと

それほど考慮しなくてよいものを、ある程度仕分けできないか。特に対応すべきものがあれば知りたい。

仲盛：全体的な印象として、条例を肯定的に受け止めていただいていると感じた。総括的に、やはり不公平感が出ないよう、真面目に条例を守る人が損をするような抜け道ができないようにというのがある。

議事②

諸坂：この条例案は、たたき台のたたき台で、文言の整理もできていないので色々ご意見をいただきたい。今後のスケジュールは、9月議会にかけるという前提で、8月中旬には条例案を確定させなければいけない。本日の委員会でのご意見に加え、修正する段階で、別途メールでもご意見をいただきたい。資料2であった事業者の意見等は、一部外国人に対する規定などを除いて、概ねこの条例案の中に盛り込んだ。この条文だと悪意があればこういう抜け道を使うだろうという視点も含めて読んでほしい。

○諸坂委員より資料3の説明がなされた。概要は次のとおり。

- ・第2条(1)：「陸域全部をいう。」の後に、「ただし、河川域及び海岸域は陸域に含む。」という文章を加えれば、資料1の概要と合致すると思う。海岸域の範囲は施行規則に書けばよいと思う。
- ・第2条(2)：環境の中に土地も含めるという表現だが、この「環境」は、音・光・臭いなど動植物を死滅させてしまうような悪環境が無いような状態、それを自然環境資源と言おうとしている。
- ・第2条(3)：旅館や飲食店の人が、お客を少し自然の中に案内する際に、ツアーとしてのお金はもらっていないとしても自然観光事業に入れるということ。
- ・第2条(7)：下線部について言いたくて、あえて観光旅行者の定義付けをした。
- ・第3条：ドイツの連邦憲法に、国家は自然環境を守る責務があると書かれている。ドイツやアメリカに公共信託論というものがある。国民が自然を守る責任を国家に信託し、信託を受けた国家は自然を守る義務があるという考え方。日本の弁護士がアメリカでジュゴン訴訟をおこしていて、国家がジュゴンを守る責任があるのに基地を作って自然を破壊してと提訴している。それらを参考した。
- ・第4条：観光事業者「等」に、まだ事業を行っていないこれからやろうという人も含めている。
- ・第4条第2項、第3項：ここは、ガイド事業をすでに行っている者であって、「等」を入れない。
- ・第7条第2項(2)：これは領収書でも業務日誌の写しでもいいが、少し検討する必要がある。
- ・第7条第2項(6)：一定の場所への利用の集中が実際に起きてくるかと思い、〇〇の滝とか〇〇川という名称を入れさせるようにした。前例はないが、ここで自然環境資源の名称は書かせた方がよい。
- ・第7条第3項：ガイドが複数いる場合に、全員が役場に来なくても免許を取得しようとする事業者、申請者がガイドのリストを添付すればいいということ。ただし、第7条第2項(4)については、観光ガイドとして従事する人の氏名住所を自署でなければならぬということにした。
- ・第7条第4項：聴聞することができるとしたので、しなくてもよいが、悪質な者がいる場合に対応できる。聴聞に応じない場合は、手続が止まり許可を得られなくなるので、一つのハードルにはなる。
- ・第7条第5項：事業者から心身の障害で何の判断をするのかという質問があったが、単純に病気、あるいは高齢でフィールドワークはもう厳しい、危険を伴うだろうという場合には免許を与えないことができる。心身の障害「等」を入れた方がいいかもしれない。これは町長の裁量規定。必要書類を全て提出すれば誰でも観光案内人になれるというレベルではなく、第4項や第5項ではじくことができる。
- ・第7条第5項(1)：未成年者の定義はこれでいいかと思う。労基法と児童福祉法に基づいて不当な児童労働は規制対象にする。独自に未成年者の定義付けをする必要はない。
- ・第7条第5項(4)：議論の中で2年、3年という意見もあったが、5年とした。風営法で5年と書か

れているので、2年とすると風営法よりも低い基準を設けてしまうことになる。

- ・第7条第5項(6)：これは暴対法に書かれている。
- ・第7条第5項(7)：会社の理事で、(1)から(6)までに該当する人がいてはいけないということ。
- ・第7条第5項(8)：町長の裁量判断で拒否ができるが、公平を期すために施行規則で「その他」に該当するケースを例示した方がよい。ただ、これは処分基準になるので、非公開文書にする必要がある。
- ・第7条第6項：これは不許可処分の際の手續規定としてよくある条文。
- ・第7条第7項：ここからはいわゆる「負担」で、これまでののが「条件」。
- ・第7条第9項：第1項から第8項まで全てクリアした者に対して、免許証を交付するという。免許証の他に、例えば公認ガイドワッペンなどが交付されて、免許ガイドとして事業ができる。この段階で事実上の法的な効力が発動するので、登録料を払って、講習を受けなければいけないということ。
- ・第7条第10項：町が、ホームページで免許事業者のガイドのリストを公開するという。そこに是非、これ以外の無免許業者、悪徳業者には気をつけよう注意喚起の文章を載せてほしい。免許を取れば町がバックアップしてくれるというメッセージにもなり、相乗効果が期待できる。
- ・第8条：免許について形式審査だけでなく、町長裁量で条件を付すことができるということ。例えば事故を起こした事業者が更新をする際に、再発防止計画の提出を個別に求めたりすることができる。
- ・第8条第2項：これは、権限が暴走しないように、行政手続法の中によくある書き方。
- ・第9条：委託先は一般競争入札で選ぶことが多いが、ここでは指名競争入札というやり方がよい。西表島のように業者が少ない場合には、事実上は随意契約になると思う。その場合、地方自治法施工例の中に随契ができるリストがあるので、167条に基づいて手続業務を委託することになる。
- ・第11条第2項：更新手続にはある程度の猶予が必要なので、3か月前から次の免許更新ができるとした。期間については議論して変えていただいても構わない。何かやむを得ない事情で申請できなかった場合は、申し出てもらって、内容によっては町長判断で認めてもいいと思う。
- ・第13条第3項：無免許で事業をしている場合に、免許証が提示できないことで、無免許ということが認定できるということ。
- ・第13条第6項：事業者の悪質行為などが竹富町全体の印象低下につながる。一般の人でも竹富町の名譽を背負って仕事をしているという意味でこれを入れた。
- ・第14条：顧客名簿、同意書、領収書など。査察や調査の時に整備されていなければ条例違反となる。
- ・第15条：「思料」とは、思っているということ。些細なことだと思っていなくても、判断は町がするので、何か変化があれば全て報告するという、少しきつい条文になっている。
- ・第16条：自然環境保護条例では、人に関する規制はあるが、ガイドや旅行者といった限定的な書き方をしていないので、この条例と少しリンクさせておいた方がよいと思って入れた。
- ・第19条：条例でも処罰するが、自然公園法などでも処罰できるということ。裁判になった場合は、刑罰が重い方が優先して適用される。一つの犯罪に対して一つの法律しか適用できない。
- ・第20条：「指導」は口頭で、「勧告」は文章による行政指導。口頭の指導は証拠が残らないため、裁判の物的証拠にはならないが、勧告は行政文書番号が付いて改善命令が出されるので物的証拠になる。
- ・第21条：条例違反をした者を公表するという処分。一般的に条例違反をした事実について公表するという書き方が多いが、何を公表するかまで明確にすると強力なメッセージ、プレッシャーになる。
- ・第22条第2項：立ち入りに関しては、住居不法侵入罪にならないということ。
- ・第23条：条例に違反した場合だけでなく、観光客や地域住民に損害を与えた際にも営業停止処分という認知制裁の規定を設けた。故意または重過失とあるが、お客が悪い場合ではなく事業者の故意、

またはあり得ないようなミスや重過失の場合の処分で、損害も著しい損害とした。具体的な処分対象となるケースは、内規で処分基準を作って運用していく。処分基準も審査基準もすべて非公開文書とする。その他、地域に溶け込んだ事業をやるという視点から、西表島にはふさわしくないネオンを掲げる、爆音を出すなど、住民が迷惑したり西表島の原風景を壊すようなことをした場合も同様。

- ・第24条/第25条：罰則規定で、罪が重いものと軽いものを一応作った。「併科」というのは2年の懲役に加えて100万円の罰金とダブルで科せられることで、これが地方自治法の最高刑。沖縄地方検察局がこれは重すぎると言うかもしれないが、趣旨と理念を説明し、世界遺産だからこのくらい重くてもいいと町が強力に主張すれば、恐らく通る。この最高刑に服する違反行為は、無免許営業と不正に免許を取得した者。その他は、第〇条に違反し〇〇を行った者という定型書記で書けばよいと思う。
- ・附則：定型でこのように書く。条例の見直しを「概ね5年以内」としたが、一般的に「概ね」はあまり使わない。ただ、この条例については2年、3年で見直す可能性もあるので、このようにした。

【観光案内人の遵守事項について】

上妻：第13条に「観光案内人の遵守事項」、第15条に「観光案内人の報告義務」がある。趣旨や内容について異存はない。ただ、資料1の「ガイド事業者・ガイドの遵守事項」との整合が重要ではないか。13条と15条をどのように仕分けるかは諸坂先生にご判断いただきたいが、もう一度内容を確認のうえ、整理していただけるとよいと思う。ところで、第13条第1項に、「観光旅行者全員に事前に講習を行いかつ同意書に署名をもらわなければならない」とあるが、これは本当にできるのか。

徳岡：ほとんどのアクティビティの申し込みの際に、免責同意書に氏名、連絡先、健康状態等を書かせて署名させる。事前に「講習」というと少しかたいが、遵守事項を作って、それを守ることに同意する署名をもらうという形であれば、申し込みの際に一緒にできるので難しくはないと思う。

上妻：できれば実態に合わせて修正してほしい。

諸坂：徳之島でガイドラインを作ったが、しっかりとしたフォーマットがあつて、内容を読み聞かせた上で署名をさせている。遵守事項の文言は、町が作るよりも事業者の方で作ってもいいかと思う。

諸坂：第13条と第15条の書き分けだが、第13条は観光案内人が自分の事業を行う上でやるべきこと、守ること、第15条は行政に対して守るべきこととなっている。

徳岡：第22条に、資料1にある「ガイド業務の実施状況、日時、場所、人数等の記録の報告」が含まれるか？第13条あるいは第15条には入っていないようだが。

諸坂：第22条は町長の権限を書いている。第14条の「関係書類」が、日時、場所、人数の記録と考えていた。事業者が書類を義務として保存し、町長がその開示を求める権限があるということ。「関係書類」は、施行規則の中で、日時、場所、人数、性別、領収書や業務日報など、すべて含めて書ける。

徳岡：第14条では「保存」となっているが、報告を前提とはしないのか？

諸坂：報告を求められてから出すのではなくて、求められなくても出すということか？

徳岡：基本的には、それをルーティン化した方がいいのでは。保全のために、実態把握は必要。

上妻：電子報告か？

徳岡：なるべく簡単なやり方にしてほしいという意見が多いので、フォーマットを作つて。

上妻：活用の用途として、「どこに、どれくらいの人が入っているか」等のデータを町の基礎資料にするということがあると思う。第14条では、町長が求めた時にそれを提出させるとあるが、定期的な報告は求めないのか？

諸坂：エクセルなどの電子データで報告させれば、行政も負担にはならないと思うが、年配のガイドが

それを使えなくて紙で出すというと、事業者にも行政にも負担になり、コストもかかる。

徳岡：現状で130業者中125業者ぐらいいメールが使え、ファックスで連絡しているのは5業者程度。

諸坂：ということは、むしろ3年間保存しなくてもいいのか。提出するのであれば、行政側にデータがあるので、事業者が捨てた場合でも行政に個人情報請求すれば、情報を得られる。

徳岡：出さなくていい情報は保存しなければいけないのでは。出してもらうのは、誰がどこをどういう形態で使っているかという最低限のこと。

諸坂：第14条で記す以外の資料を出させるという考えで、第22条もあってもいいかと思う。「3年間の保存」を、「提出」に変更する。

花井：この第14条は、特定の箇所の保全と活用に関するモニタリングにあたると思うが、モニタリングの必要性は認めつつも指標の設定ができていないことが多く、県知事認定の保全利用協定でも定点写真を撮る程度が現状。この条例で例外なく報告されるとなると、大量の基礎データになり、高いクオリティのモニタリングが期待でき、西表島では責任を持って事業が行われていることを対外的に訴求でき、ブランド化にもつながる。よってこの報告はやってもらいたい。

上妻：実際にフィールドが痛んでいるような状況がある際、いったいどれくらいの人が入っているのかというデータがあることで、初めてオーバーユースの根拠にもなる。その点で第14条、第15条は非常に重要。

花井：町としては、データを出してもらうだけでなく、現地評価や査定といった取り組みを責務としてやらないといけない。事業者にとってメリットとなる社会的信用性の高いブランドづくりに繋がる。

上妻：環境省との連携も必要だと思う。

諸坂：提出させる場合には、いつ頃がいいのか？繁忙期に提出は無理だと思うので。

徳岡：ここではあまり細かいことは書かないで、施行規則の中で、例えば通年のデータなのか、繁忙期7、8月分だけを12月までに提出とか、もう少し検討した方がよいと思う。

上妻：あるいは四半期とか。

【条例の目的について】

上妻：第1条の目的についてだが、この条例は西表島で先行的に実施することを前提としている。しかし、条例の対象は西表島に限定せず、竹富町全体を想定して制定するということは、前回までの議論で合意されたと思う。西表島以外の島々については、これからの課題、条例適用の必要性、条件整備などを考慮しながら適切に運用していくということを総括の中でまとめている。そこで提案したい。冒頭が「西表島等」となっているが、「西表島等竹富町」あるいは「竹富町」としてはどうか。西表島以外の島々での条例活用の余地を残すという意味で、「竹富町」というワードを使ってほしい。

諸坂：確かに先生が言われるように、西表島だけとするよりは、竹富町全般の自然環境の過剰利用を防止することで西表島も守られるという捉え方ができるので、そのようにしたい。

花井：目的の書きぶりは、観光案内人向けルールの印象が強い。しかし、この仕組みの実効性を図る上で、一方の主体である町の然るべき取り組みがあってこそ目標達成できると思うので、町が果たす責務についても書き込んでほしい。

上妻：花井先生が一貫して言われている理念の部分も含め、目的にはそうしたことをにじませるほうがよいのか。あるいは、できるだけ簡潔なほうがよいのか。

諸坂：条例が様々な主体に向いているというのは、結局何を言いたいのか曖昧になる。色々な方向を向いてしまって読んでわかりづらい文章は避けたい。第3条で町の責務として「自然環境を保全する責務

を有する」と宣言をしている。日本ではこういう前例は稀有だと思し、第3条で強く言っているのに、目的に入れるとすれば同じ文言。あるいは、「理念」を憲法のように前文として載せてもよい。「竹富町は素晴らしい自然を持っており、ここに竹富町はこの自然を未来永劫守ることを宣言する」のようなことを前文に書いた上で、条例の目的を書く。一案として考えたが、条例のタイトルのボリュームと前文とのバランスが合わないと思った。〇〇基本条例だとか、自然保護条例のような条例では書きやすいが、案内人を規制するという規制条例に前文を載せるのは少しなじまないと思って、前文は作らなかった。

上妻：目的そのものは簡潔でよいと思う。一方、総括には、「この条例は、質の高い自然観光ガイドが担い手となり、行政関係機関との連携、地域社会の理解・協力とともに持続可能なエコツーリズムの推進等を目指すものである」と記した。そうしたところは、例えば前文のような形で条文の中に入れるか、あるいは町の声明等で出すか？

諸坂：もう一つの方法として、動物愛護法などにある理念規定がある。目的と別に理念規定を定義規定の前に入れる。その中に上妻委員長が言われたような文章を入れることができる。

上妻：直接ではないが、参考にできそうなのが観光立町宣言（参考資料2）。こういったもので使えるようなキーワードを拾い、材料にできるのではないかな。

諸坂：総括の文章と参考資料2をうまく組み合わせる。

【条例の適用範囲について、定義について】

仲盛：定義と適用範囲についてだが、「西表島等」には、西表島と内離島や外離島、鳩離島などの属島を含めると考えていたが、それらの小さな島々も含むということではいいか？

諸坂：それは、地元の専門的な方々に教えてほしい点。「西表島等」という書き方で必要なところが全てカバーできているかどうかかわからないので、周辺の島々も入れるなら教えてほしい。

徳岡：施行規則の方に地図を付けるか。

竹中：周辺の離島は含むという考え方でよいのではないかな。

諸坂：定義規定を別の施行規則で定める条例というのは、見たことがない。

徳岡：入れるとしたら内離島と外離島ぐらいかと。

仲盛：古見にあるピニシや鳩離島はどうか。

徳岡：鳩離島は、私有地。もし内離島と外離島を入れなかったとしても、現状でこの二つの島だけを使っている事業者はいない。

諸坂：ただ、条例の適用範囲でないからと、今後ここだけを使う人が出てくるかもしれない。

徳岡：海域も範囲外なので、内離島と外離島以外の小さい島はそれほど入れる必要がない。

上妻：「西表島周辺の海域を除く陸域全部および内離島・外離島等」ではどうか？

諸坂：国土地理院か何かで、西表島が何を指すのかきちんとした定義規定はあるのか？

徳岡：陸続きのところだけ。内離島、外離島は別の島になる。

諸坂：以前ネコ条例を作った時に、西表島というのは何を指すかということと、由布島を入れると書いた記憶があるが、内離島、外離島とかいろいろ出てこなかった気がする。

徳岡：それは人が住んでいないからでは。住んでいないが内離島、外離島はシーカヤックなどで上陸することもあるし、内離島で炭鉱跡のツアーも行われている。

諸坂：他の竹富町の条例で西表島を定義した規定はあるか？この条例案だと仲盛さんが言われた島々は入らなくなるか？

徳岡：そうですね。

諸坂：それならば「西表島、内離島、外離島、〇〇島周辺の海域を除く陸域全部」と全部列挙しないと
いけない。

徳岡：明らかに使わない、海域の事業者しか使わないところは入れないで、使うところだけ入れれば。

諸坂：それが一番現実的というか直截的。

徳岡：第2条の定義で、「観光資源」「自然観光事業」に、星空、星空観察は含まれるのかという質問が
何度か出ている。該当するもの、しないものが少し不明確だが、除外規定で整理する必要があるのか？

諸坂：施行規則で書き加えていくのがよい。該当するかしらないか色々なケースができた時に、その時は
含まれなくても施行規則を更新して網を広げられる。条例に書いてしまうと改正が必要。

徳岡：同じ第2条の「観光ガイド」の定義で、「観光事業者に雇用され」とあるが、ガイド兼事業者の場
合はどこに含めたらよいか？

諸坂：ガイド兼事業者は、個人で事業をして個人でガイドをしているので、事業者という位置付け。ガ
イドはあくまでも雇用されて使われている人という位置付けで作っている。ここで、1年間の実績、西
表島での現場経験がないと事業者として申請はできないとしている。

徳岡：1年間の実務経験では少し緩いのでは。

諸坂：どれくらいがいいか。

徳岡：だいたいみなさん3年間ぐらいと言うと思う。ただ、年数で書くのか実働日数で例えば300日
以上とか、ここはもう少し議論が必要だと思うが、1年では少し緩いと思う。雇われているガイドが年間
にどの程度実働しているのかりサーチしきれていない。

諸坂：実働日数300日とする場合は、1年間の中で集中してやってもいいという。

徳岡：そうですね。それが証明されれば。

諸坂：でも3年間とする場合は、3回フィールドで春夏秋冬を経験しないといけない。

徳岡：どちらがいいか難しいが、一般的に冬はお客が少ないので雇ってもらえないところも多い。

花井：他地域では、2年とか3年といった例がある。

徳岡：屋久島の認定は日数で書いてある。たしか何年かつ何日以上とあったと思う。

上妻：証明する際には、領収書などを出させる？

徳岡：雇っていた事業者が証明を出すというのもありか？

諸坂：そうです。もちろん。

上妻：条例案の中で、「別に定める」という箇所をチェックした。条例以外で定める事項として、ここで
共有しておきたい。

～項目を列挙～

議事③

【総括】

○上妻委員長より総括の説明がなされた。概要は次のとおり。

- ・今回の第3回委員会は重要な節目。今後、委員会という形での集まりはないが、引き続き条例の制定
まで、委員として関わられた皆さんと協力して取り組んでいくという前提で、委員会としての総括案
をまとめた。
- ・委員会は、設置要綱第2条にある目的で発足し、5月、6月、7月と3回開催した。
- ・委員会としての基本的な認識を書いた。あわせて、西表島の世界遺産登録を念頭に置いた環境保護と

オーバーツーリズム対策が喫緊の課題だという認識、また、その課題に対して観光ガイド事業の適正化は不可欠の要件であるという委員会としてのステートメントを書いた。

- 基本的認識に即して設置要綱第3条の2の4つの事項を検討したということと、町民へ情報公開しているということを書いた。
- 条例の制定と推進に関して、これまでの議論で重要と思われるところをピックアップした。
- 事務局よりコンセプトとして、「地域に根差した質の高い事業者を確保できる設計」というのが明確に打ち出されたが、委員会としてこれを支持すると書いた。ただし、町外の事業者などの不法理な排除とならないような適切な配慮を講じるべき旨も併せて書き記した。
- 基本的な制度設計に関しては、以前、諸坂先生からご提案いただいた内容が、条例案の作成の骨格、あるいは条例制定後の運用の重要事項になっている。免許制、研修制、更新制、条例違反者への対応、罰則規定、そして協議会等支援組織の設置。本日、これらをバージョンアップしたものが資料3で説明された。
- 本条例は西表島で先行的に実施するが、条例そのものは西表島に限定せず、竹富町全体を対象として制定するという。今後、西表島以外の島々でこの条例を適用する必要性・可能性を念頭に、地元の条件整備等を配慮し、適切な運用を図っていく旨を明記しておきたいということで書いた。
- この条例制定自体が内外への明確なメッセージ、意思表示になるということ。豊かな自然環境の保全と適切な活用、持続可能な観光及び地域振興の政策的推進、そして西表島で先駆的な取り組みになるという意味合い。
- 本日の委員会で懸念は払拭された感はあるが、前回論議された「罰則規定」にも大きく関わる問題。もし罰則規定がなく行政処分だけということになった場合、無許可で事業を行う者にどう対処できるかとの懸念があった。実効的な対策を講ずることは困難な状況や問題が指摘されたことは事実。こうした懸念や憂慮される問題に対し、罰則規定の措置、あるいは特定自然観光資源等に関わる他の関係法令や規則との関わりの中、そうした悪質なことをやらせない仕組みづくりや制度運用について書いた。
- 本条例の運用を支援する新たな仕組み／枠組みについて、花井先生から建設的な提言が3つあった。1つ目は、登録事業者及び登録希望者向けの支援体制としての研修センター(仮称)の設置。2つ目は、観光庁登録「地域連携DMO」である八重山ビジターズビューローの活用。3つ目は、制度運用全般について適正評価を実施する体制の整備。併せて、行政が講ずべき事項についての方針等を明記したものを公表願いたいという花井先生からの提案も記した。
- 総括については公表してよいと考えている。皆さんがよろしければ、この文書をもって新聞社の取材にも大浜室長と共に対応しようと思っている。

以上