

## 第2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6月25日（火） 14:00～

【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
	大久研一（西表晋作の代理）
	小濱啓由
オブザーバー	仲松英徳（竹富町観光協会 事務局） 吉田勝美（水圏科学コンサルタント） 白石綾（水圏科学コンサルタント）
事務局	仲盛敦（竹富町政策推進課） 上地朝奈（竹富町政策推進課） 徳岡春美（西表島エコツーリズム協会）

### 【議題】

1. 開会
2. 開会挨拶
3. 議事
  - ①前回の検討委員会を踏まえての論点整理、概要と骨子案について
  - ②西表島及び多地域における自然観光ガイドの現状について
  - ③条例の基本的な制度設計と具体的な内容について
  - ④多市町村の類似条例・設置要綱について
4. その他連絡事項
5. 閉会

### 【配布資料】

次第

- 資料1 「竹富町観光案内人条例（仮称）」制定検討委員会 論点（20190625 改訂）
- 資料2 「竹富町観光案内人条例（仮称）」概要と骨子案（20190625 改訂）
- 資料3-1 西表島ガイド事業者アクティビティ一覧
- 資料3-2 西表島ガイド事業者所属団体一覧
- 資料3-3 他地域のガイド制度比較表
- 資料4-1 竹富町観光案内人条例制定に向けて（諸坂メモ 20190527）
- 資料4-2 諸坂委員「骨子案」とそれに対する委員、オブザーバー等の意見
- 資料5 他市町村の類似条例・設置要綱 一覧表
- 参考資料1 許可ガイドに必要な安全管理に関する資格・講習（案）アクティビティ別
- 参考資料2 竹富町観光案内人条例と安全管理に関して

## 【議事概要】

○司会は、竹富町政策推進課 上地が務めた。

### 1. 開会

### 2. 開会あいさつ

○上妻委員長より開会のあいさつがなされた。

### 3. 議事

○上妻委員長より議事に先だって、議事の進め方について説明がなされた。

#### 議事①

○事務局 仲盛より資料1、資料2の説明がなされ、前回の議論を振り返った。概要は以下の通り。

- ・条例の名称に「自然」を入れて「自然ガイド」を対象にすると抜け道が出てくる。「自然」を外して全てのガイドを対象とし、文化や集落のガイドは除外要件で考えた方が、現実の問題に対応するようなものになるのではないかな。
- ・エコツーリズムの文言を、町であえて定義する必要はないのではないかな。
- ・刑事罰を入れる場合、検察との協議が必要で条例の制定までかなりの時間がかかる。罰則ではなく、業務停止命令などの実効性を持たせたものでないと対応しづらいのではないかな。
- ・登録よりも一段高い、許可や免許といった制度が必要ではないかな。
- ・「イリオモテヤマネコ交通事故対策条例」やその他エコツーリズムに関する条例については、まだ不確定なので随時情報を共有しながら進めていく。
- ・許可の有効期間や遵守事項のデータの報告内容、その他の登録要件については引き続きの議論とする。
- ・条例の海域における適用範囲は、西表石垣国立公園の西表島に隣接する海域公園地区と崎山、網取の自然環境保護地域にしてはどうか。
- ・これらの点を踏まえて資料2で概要と骨子案を修正している。

#### **【条例の名称について、条例の適用範囲について】**

**上妻**：条例の名称について、「竹富町」か、「西表島」かという非常に重要な検討事項が残されている。自然観光ガイドとして「西表島」となった経緯があり、実際に世界遺産登録が目前に迫る中で、緊急で作らないといけないのは西表島であることは間違いない。しかし、他の島々には関係ないということにならないようにしたい。西表島で先行的に実施するが、必要に応じて他の島々にも広げていけることを念頭に、「竹富町観光案内人条例」にした方がよいのではないかな。西表島以外の島々を除外するような印象を与える「西表島等自然観光ガイド事業条例」にしない方がいいと思うが、ご意見があれば伺いたい。

**花井**：委員長の意見に賛同したい。世界自然遺産登録が大きな契機であることは確かだが、後々の観光のあり方を考慮すると、地域振興を牽引する役割や観光に求める地域の期待に応える観点から言えば、自然だけを切り離した自然特化型観光というのはいかなるものなのか。サステイナブルツーリズムに沿った地域振興につながる観光地づくりの一環としての登録制度であれば、西表だけで具現化を目指すのは現実的でない。竹富町全域を視野に入れた仕組として作るべきと考える。よって、本条例の名称のみならず目的や建てつけにもこれらのビジョンを反映したものにしたい。

**大久**：世界自然遺産ということがあって、それに向けて西表島に特化していると思うが、西表島以外でも観光に関して色々な課題があるので、名称としては「竹富町」を入れて欲しい。条例は変更する場合に議会にかけなくてはいけないので、あまり一語一句変わるのもどうかと思う。条例を作っていく上で、要綱、要領等で縛れる部分はそちらで規定していけばいいと思う。

**上妻**：条例で扱う範囲と、施行規則や附則などで扱う内容等の階層がある。制度設計の組み立てやリテラシーなど知恵が求められるところだと思う。

**大久**：あまり全てを条例で縛ったら、見動きが取れなくなるのではと思う。

**諸坂**：名称についてだが、「竹富町××条例」のように、条例の前には必ず自治体名が付く。例えば「横浜市××条例」はあるが、「都筑区××条例」というのは聞いたことがない。そういう点で、「西表島××条例」というのは、形式的に名称としては問題かなと思う。

**諸坂**：構造として、条例の下に施行規則を作り、その下にガイドライン、マニュアル、要綱などを作っていくが、条例だけが議会にかけられる。つまり条例は非常にハードルが高く、毎年変えるものではなく、基本的に5年ぐらいのスパンで変える。逆に言うと、毎年変わるような事柄は、ガイドラインや施行規則に載せて、条例に書くものは制度設計の根幹にある部分だけにする。例えば登録制、遵守事項、禁止事項など、あまり変わらないようなもの。その遵守事項についても、「町長が別に定める事項を遵守しなければならない」というように書いて、具体的な項目は施行規則の方で書けば、施行規則は町の方で変えられる。そういうふうに大きい骨組みだけを条例で制定していく方がよいと思う。第一回目に提示された条例案は、非常に複雑で、施行規則で書くような部分と、条例で書く部分が、全て入子のようになっているので、そこを引き離して整理して、骨格だけをしっかりと作った方がきれいだと思う。

**上妻**：少し霽が晴れてきた感じがする。後ほど触れるが、資料5には前回提示の条例案の構成も整理している。1条から26条までであるが、詳しすぎるように思うので、より良い形に再整理できればと思う。

**竹中**：名称についてだが、将来的に竹富町全体で観光案内人条例ができるのは良い話ではあるが、島内外の人が、「竹富町観光案内人条例」という名前だと竹富町全体がこの取組をするのかと誤解される恐れがある。3月のシンポジウムの際にも、「西表島等」の「等」がついているだけで、これは他の島も含めるのかという意見があったので、「竹富町」とつける際にはその説明が必要で、西表島だけの取組だと理解してもらい何らかの工夫も必要。シンプルに「西表島観光案内人条例」というのもありかなと思う。

**諸坂**：この条例は、ほぼ中身は西表島にしか適用しない、というふうに最初で作ってしまうのか、或いは竹富町のネコ条例のように、竹富町全ての島のネコの飼い方の基本原則を書いた上で、西表島における特則を作るか。竹富町全てのガイドに向けての規律と、西表島のガイドだけへの規律とを段差を作るような制度設計で、「第×章 西表島における特則」とすると、竹富町全体のガイドはこれをしなければならないが、例えば他の島は届出制でもいいが、西表島に関しては許可制、登録制、免許制にするとか。或いは西表島だけがターゲットなのであれば、名称を「竹富町」としながらも、「本条例の適用範囲は西表島と××と××とする」と限定して書いてしまうか。そうすると他の島は登録しなくてもガイドできるということになるが、この委員会で意思統一をしてもらえれば、私としては、どのようにでも書ける。

**竹中**：今から竹富町全体の状況を踏まえて条例を作っていくのは、現実的に難しいのではないかと。

**大久**：やるとしたら西表島以外でも必要になってくる。例えばまた新しく「竹富島」観光案内人条例を作るというのは少し違うと思う。「竹富町」で作って、諸坂先生が言われたようにやればよいと思う。

**花井**：ここに至るまでの流れがずっと西表島についてだけだったので、西表島に捉われるのも無理はない。しかしサステイナブルツーリズムの考え方でみると、例えば竹富島の観光は町内では先行したと言えるが、現状で問題も多い。独自で主体的なルールや憲章をつくり運用に努力されてきた経緯はあるも

の、今後、西表島とまた違った観光地づくりを目指す可能性も考えられる。他の島々での後々の観光地づくりにも対処できる仕組みを想定した条例が妥当のように思われる。その上で、急ぎ整備する必要がある西表については、諸坂先生が言われたような技術的な手法で対応することでよいのではないか。

**上妻**：「特則」というのは条例のパーツで、それを含めたものを議会にかけるということか。

**諸坂**：そうです。「××章 特則」という条例の中の一部。

**上妻**：「特則」より前の章は全体に共通することになるか。

**諸坂**：そうです。

**上妻**：全体に共通する網のかけ方をして、そこでは基本精神や趣旨などを明らかにする。そして最後の「特則」の部分で、免許制、講習制といった部分や条例違反者への対応や罰則規定等を定める。いきなり西表島以外のところでやると混乱を招くような部分は「特則」の中で集約する、という理解でよいか？

**諸坂**：そういうことです。

**上妻**：そうであれば理解しやすい。全体ではこうだが、西表島については特則があつて、こういうものが導入されるということ。議会や町民にも説明しやすい。特則という組み立てが現実的かもしれない。

**諸坂**：その一方で、他の島に対してどういうものをオーダーするかという部分を、まだ議論していない。竹富町観光案内人条例と言っている以上、竹富町のガイドはまず最低限これは遵守する、というベースがあつて、その上にさらに西表島では上乘せ規制的にこれもやる、という設計にしていくべきだと考える。ただ現時点で、この最低限のベースの部分の議論がされていないので、ここは時間がかかってもしっかり議論をしていくべきだと考える。拙速に制度設計することだけはあつてはならないと考える。

**徳岡**：議論以前に、まずデータが取れていない。西表島に関してはかなりデータを取っているが、他の島については、どれだけの数の業者がどういうことをやっているのかという把握ができていない状態。

**小濱**：今後他の島に適用する場合は、またその都度データ収集をしていくことになるので、一、二年でできることではないと思う。

**小濱**：似たような事例を紹介すると、去る6月議会で自然資産法に基づく入域料の条例が可決された。まずは竹富島からスタートする予定で準備をすすめているが、町内全域が適用される条例になっている。竹富島からスタートするのは、島からの要請を踏まえ最初に地域で活動する旨を定めた地域計画を作ったからで、今後、西表島や他の島々が地域計画を作ることになれば条例に基づく取り組みとなる。

**上妻**：条件が整った竹富島で先行的に実施されるということですね。

**諸坂**：そうするとやはり「本条例の適用範囲は××とする」と書いて、この適用範囲だけを3年後、5年後に改正する。最初は西表島しか入れないが、次の改正の時には竹富島、その次には波照間島も、というように適用範囲を拡大していけば全域に適用されていく。

**大久**：自然資産法の条例では、地域計画を策定したら条例を変えなくても大丈夫なのか。

**小濱**：条例を変える必要はない。条例は町内全域が適用されることになっているので、具体的な取り組み内容の変更等は地域計画で位置づけることになっている。

**諸坂**：この条例の適用範囲は、「町長が別に定めるところ」というようにしてしまつて、施行規則の中で「本条例の適用範囲は西表島」と決められる。条例をいじらなくてもよい。

**上妻**：なるほど、先ほどの「特則」よりもさらに現実的かもしれない。

**小濱**：西表島はこれまで積み上げてきた取り組みがあるので、他の島も同様にこれまでの取り組みを被せていくというイメージになるかもしれない。

**上妻**：後続の島についても可能性をしっかりと残していることは大事だと思う。

**花井**：今の諸坂先生の案は非常にきれいだと思う。その上で、どの島の観光ガイドであっても最低限こ

れだけは普段から備えておくべき資質や事柄を明示しておきたい。西表島だけでなく、竹富町だけでもない、あるいは沖縄県、日本、はたまた国際的にもおよそ具備すべき要件について柱になるようなものがあると思う。近時、世界レベルで運用が始まっている GSTC による認証制度などが参考になる。普遍的な要件を例示した上で、西表島の特質に順応する要件を上乗せするという手法も考えたい。

**上妻**：例えば、資料5にあるとおり、どの条例も「目的」が第一条にある。ここに西表島以外の島々を含む全てに共通するような趣旨や理念を書くことでカバーできることもあると思うが。

**花井**：竹富町若しくは島としての観光に対する姿勢を明示する表現として、いくつかベーシックな事柄をカバーする文言が含まれていることが肝要で、施行規則も含め、かたちにしたい。

**上妻**：入域料の方も、最初から竹富島ありきではない書きぶりになっている訳ですよ。

**小濱**：そうです。

**上妻**：目的とするところ、目指すところが明確にできればと。

**竹中**：やり方にもよるが、もし竹富町の他の島も含めて目的や共通する部分に入れていくと、西表島と同じように各島の状況やガイドの意見なども踏まえて作る必要がある。まずは西表島のものをしっかりと作っていかないといけない状況で、時間的な制約があるのではと正直感じる。

**上妻**：入域料のほうではどうなっているか？

**小濱**：自然資産法に基づく入域料の収受については、当初竹富島でスタートすることになったので、竹富島を中心として議論を進めてきた経緯がある。西表島でも入域料を取った場合には、その時に初めて西表島での議論が始まる。この条例に関しても、例えば小濱島でも具体的な取り組みを位置づける場合には、データ収集やアンケートの実施などを行い小濱島での議論をスタートさせる必要がある。

**上妻**：西表島以外の島のいろいろな意見聴取というのは、今回の条例制定で想定しているスケジュールに照らせば現実的に無理だと思う。

**大久**：条例の利用規定の中で、小濱島は小濱島でできるような一文があってもいいのでは。

**小濱**：条例の中で町内全域が適用される内容にしていって、後で他の島でも実施できるような形でもよいかと思う。

**諸坂**：他の島の人が聞いていない中でいきなり条例ができたり、当たり前なことだと言われて規制されるというのは少しきびしい。

**仲盛**：規制するとかではなくて理念的な部分で、さらにこの理念的な部分を引っ張ってくるとしたら竹富町の観光基本計画などすでにある計画を持ってくる。

**小濱**：観光基本計画など上位計画を策定する際には、地元や関係機関への説明、意見等を取り入れているので、今回の取り組みについても、観光基本計画に基づいて実施するものであると説明すれば問題ないと思う。

**上妻**：休憩の際に観光基本計画を回覧したい。参考にできる内容があるかもしれない。例えば、観光基本計画としてオーソライズされた竹富町全域の目指すべき理念なども書かれているのではないかな？

**小濱**：そうです。

## 議事②

○事務局 徳岡より資料3-1、資料3-2の説明がなされた。西表島の事業者のアクティビティー実施状況や団体への所属状況を、委員会で共有した。

○事務局 徳岡より資料3-3の説明がなされた。

## 【認定制度設計について、登録と許可の違いについて】

花井：質問ですが、「登録」と「許可」と二つあるが、今ここでやろうとしていることは「登録」？

諸坂：いや、「許可制」です。登録は一定の書類を出させて名簿、文字通り登録簿を作るというだけ。

花井：要件を満たさないと登録しませんというのは？

諸坂：それはいわゆる形式審査で、法人登記や納税証明や住民票などの形式的な書類を出させるだけ。

花井：実際には、先行している事例に語義が熟慮されていないように見えるものもある。

諸坂：多々あると思う。登録はこちら側では拒否できないので、書類が出されればこちら側はそれを受け取らざるを得ない。

花井：今言われたような要件のいくつかを満たしてなくても？

諸坂：要件というのは誰でも出せるものであって、住民票とかそのレベルになる。許可になると、こちら側が審査をして、この業者は過去に事故を起こしたとか問題があったから今回は許可を見送りますという作業ができる。学問上、登録は「届出」と言うが、その「届出」ではだめなので「許可」にする。

花井：その場合「許可」について、別の用語、「認定」を用いて、認定の要件を満たしている人は認定するというふうに言い換えてもいいのか？

諸坂：いいです、それは大丈夫。

花井：国内の現状では、登録、認定、認証という用語が概念・定義のないまま、ごちゃごちゃに使われている。

諸坂：認定や登録を誰がするのがポイントで、この条例の場合は行政だが、おそらく民間団体の認証制度というもので認定するということになる。民間団体に入ることによって要件をクリアできるようにしてほしいという意見もあったとが、民間団体に行政が強制的に入らせることはできない。また、その団体がどういう認証基準を持っているかもわからないし、認証基準を与えて認証させたとしても、その後どういう監督をしているかもわからない。強制力もない。おそらくそのような団体が出す認証というのは、認証マークみたいなもので、所属していて認証されているからといって必ず優秀かどうかはわからない。優劣を判断する権限がないし、だめな事業者を規制する権限もない。やはり何か問題があった場合に、行政しか規制や行政処分をすることかできないので、民間団体に入っているから OK ではなくて、しっかり条例に基づく手続きを踏まなくてはならない設計にしないと、この条例が骨抜きにされていく。

上妻：この他地域の制度の事例の中で、登録も認定もされてないガイドは営業できないというところはあるか？例えば屋久島だと「登録」から「公認」までであるが、では、登録も公認もされていないのに実際にガイドをやっている人がいるのか？それは許されるのか、許されないのか？

徳岡：実質、屋久島ではまだいるし、奄美でもいると思う。

上妻：今回、竹富町が西表島でやろうとしているのは、きちんと認可なり許可を得た事業者に観光ガイドをやらしてもらおうというのが基本線ではないか。登録も認定も任意でいいというものがここに含まれているのかどうか、できれば確認しておきたい。

竹中：北海道は、認定はマストではない。あればそれで PR できたり、しっかりしたガイドさんだと認められるということ。

上妻：市町村や県が実施主体となって整備されているのは、例えば屋久島の「公認」の部分。屋久島の場合、その前段に協議会主体の二つの段階があるが、最終的に「公認」というのは箔をつけてあげるようなイメージなのか？少なくともマストではない感じがする。

花井：箔をつけるというよりは、屋久島の場合は認定を受けた人たちを活用しようという趣旨ではないか。町が活用して、箔をつけた上で外向きに発信してくれるところに事業者側のメリットがある。

**上妻**：インセンティブ的な意味合い？

**花井**：北海道はここに至るまでに紆余曲折があつて、北海道知事の認定でスタートしたが、途中から協議会の認定に移行して制度の人气が落ち、また知事認定に戻した。少しずつ進化してきたが、全体として制度自体がなかなか浸透せず、外からも広く評価されている様なところには至っていないのが実態。

**竹中**：北海道はたしか認定と別に優良ガイド的なものがある。

**徳岡**：そうです、優良事業者制度。

**竹中**：優良事業者に認められると白タク行為が可能になる（道路運送法における優遇）とか、確かそのようなメリットがあつたと思う。この制度の中にさらに優良を位置付けている形であると思う。

**上妻**：仮に竹富町で優良事業者制度を作るとしたら、実施主体は竹富町か？ 外部委託はあるにしても。

**諸坂**：そうです。ただ決定的に違うのは、これは登録をされるとガイドにメリットがあるという制度であつて、登録も認定も任意。我々の制度設計は、白タク的な無許可営業を規制するということにあり、認定を受けなければここでは仕事はできないというものなので、これとは違う次元の話をしていると思う。許可、登録、認定というのは、業者が行政に対して営業許可申請をして、それに対して許可、登録するというこの2者間の話。この2者間の話が合法か違法かということ（行政法学上の問題）と、業者の顧客との契約が合法か違法かというのは（民法上の問題）、別次元の話。無許可の業者がお客と契約を結ぶのはいわゆる白タク行為だが、これは行政法上許可を受けてないということにおいては違法行為だが、契約自体は合法。お客はこの業者が許可をもらつていようがいまいが、利用には関係ないので、契約自体は成立してしまう。この条例では行政がここを規制したい。無許可業者がいないという島は、事業者のプライオリティが非常に上がるだろうという設定なので、他の島とはコンセプトが違う。

**上妻**：白タク的な無許可営業の問題については、改めて共通の理解・認識にしたいと思う。

**花井**：諸坂先生の言われたことはとても良いことだと解るが、にもかかわらず、全国の自治体でなぜ今も関連制度が普及していないのか。

**諸坂**：営業の自由、職業選択の自由というのがやはり憲法の基本的人権にある。白タク行為も契約上は認めざるを得ないというところもあつたのだろうが、道路運送法違反ではある。しっかりと規制できていないというのもあるだろう。この条例の場合は、なぜ許可制にしてガイドの数を把握したいかというところ、この島の観光客の許容量を把握して、オーバーユースを防ぎたいという一定の目的があるから。登録している方が10%で残り90%は無登録ということになったら完全にオーバーユースになる。そのリスクを避けるためにやはり白タクの場合と違って、無許可営業はだめというようにしないといけない。

**上妻**：条例の目的にも滲ませるべき話か。

**諸坂**：そうです、自然保護をするのが目的。自然保護の議論と営業の自由というのがまだきっちり整理できていない。もちろんこれは行政にしかできないことで、民間団体がそんな規制をする権限はない。長野県や北海道の行政が、何の目的でこの登録制度を作ったかという趣旨が、お客さんの安全のためだけであればこれでいい。しかしそうではなくて、自然という限りある資源を保全するという視点に特化すると、やはりオーバーユースは絶対させないという点は譲れない。

**上妻**：可能性は低いとは思うが、町を相手取って、職業選択や営業の自由の侵害だと訴訟するということとは理論的にはあり得るのか？

**諸坂**：あり得る。対抗要件は条例で、財産権の侵害を正当化するものが条例。憲法29条の2項に、財産権は公共のために用いることができると書かれている。公共政策と財産権では、公共政策の方が上。

**上妻**：今回のこれは公共政策？

**諸坂**：そういうことです。

### 議事③

○事務局 徳岡より資料4-2の説明がなされた。

○諸坂委員より資料4-1の説明と、資料4-2の各委員からの意見に対する見解が説明された。概要は以下の通り。

- ・免許制にする。自然環境についての知識やスキルの有無を総合的に判断して、行政から営業権を出す。これについては、みなさん大筋で理解いただき、合意形成できているだろう。
- ・地元高齢ガイドをあまり排除するようなロジックにならないようにしたい。
- ・外者を不合理に排除しないようにする。職業選択の自由があるので、島のガイドを優遇するのではなくて、レベルの高いガイドを育成し、島のガイド全体のボトムアップを図る。既得権益は可能な限り排除する。制度設計上、外者を排除するようなことはできない。
- ・事業開始以前に研修を受けなければいけない。研修の具体的な中身については、条例ではなくて規則かガイドラインで定めればよい。
- ・定期的な免許更新制とする。更新年数をどのように根拠づけるかという点だが、これは立法政策上の問題ということで一言で解決してしまっ、1年でも2年でも構わない。例えば消費税を何%にするという設定をする場合でも法的根拠があるわけではなく、それと同じ解釈で、総合的に判断して2年と委員会で決定しました、というだけのこと。初回の更新は2年にして、次からは3年にするというのが妥当かと思う。4年、5年となると人も変わり、島全体の自然環境にも変化があるかもしれないので、あまり長いと状況の変化に対応できないという気はする。
- ・事故を起こしたり営業停止処分を受けたりした者は、何ヵ年度は営業申請ができないようにする。みなさんのご意見を受けて、ここでの営業停止処分を受けた者に対して2年間の営業申請をさせないというのはなくしたい。営業停止処分と営業取消処分の格差があまりなくなってくるので。
- ・免許事業は全部行政が負担するのはきびしいので外部委託、指定管理者の契約を結ぶということになると思う。外部委託事業者は、島の自然保護についての専門家であり、行政の参与機関として位置づけると考えている。参与機関というのは行政に対して色々な進言、アドバイスをし、その意見に行政も一定の尊重をするという専門集団というイメージ。各分野の専門家に入ってもらった方がいいかと思う。外部委託ではなく町がやるべきだという意見があったが、外部委託者は権限を受けている者で、法の解釈上は町がやっているということ。ただ外部委託者が勝手な判断で処分を下したり、勧告をしたり独り歩きするのは、責任だけは町にくるということになり困ると思う。実際に処分をする場合、町と綿密な協議をした上で、町長の名前で処分書を出すということになる。
- ・条例違反者について、指導、監督、処分という設計をする。この手順だが、条例とは別に非公開文書で「処分基準規定」というのを作る。指導は口頭で、勧告は文書、そして処分という形だが、例えば指導は5回までにするとか。処分基準が非公開な理由は、公開すると例えば3回指導を受けていると、まだ2回は大丈夫というふうになるから。作ってから現場で運用しながらバージョンアップしていくのが一般的なやり方。
- ・罰則はあまり重きを置かなくていいかと思う。2年の懲役、100万円の罰金が地方自治法上の上限なので、何千万も稼ぐ事業者に100万円の罰金では意味がない。スケジュールの点でも、検察との量刑審査に約半年かかるので、罰則規定については、首長が出せる5万円以下の過料で十分だと思う。
- ・今年度中に条例制定を果たした後、すぐにも罰則規定を盛り込む改正案に取りかかる。データ収集（現場で発生した課題の抽出）を緻密にした上で、2～3年で条例改正ということ想定。

- ・協議会、審議会とかという組織をすぐに結成して、そこで常にパトロール、条例の施行状況を監視するというのが重要。
- ・優良な事業者には助成金、優良マーク、更新料減免、或いは自治体のホームページで優良であるということの広報、宣伝などということをする。更新料の減免までは要らないのではないかという意見があったが、委員会として議論して、なしならなしでよいと思う。ただ一つの方策として、優良企業に対して一部登録料を返金する制度はあり得る話ではある。例えば非常に優良な企業を、年に1回今年の優良企業5社というのに選定して、選ばれた業者は最初に払った登録料や更新料の25%返すということをする、やる気が出てくるところもある。少し後で出てくる、自然保護への意識改革のために観光客にオプションを付けるという話ともリンクしてくる。優良企業を情報発信するというのもアメになると思うが、無登録業者がこういう事故を起こしたというような情報も発信して、無登録業者に対する注意喚起を行政から発信するのもよい。
- ・あまり費用がかからず且つ持続可能なマネージメントを考える。
- ・官民協働の執行体制は、協議会等に外部委託して、そこが実質的な登録審査、パトロール監視から行政に対する勧告の意見表明、アドバイス等をする、という点が重要なポイントになってくると思う。
- ・ガイドは観光客に対して、自然環境教育の実践者として普及啓発、意識改革を行う。意識改革までは時間的に無理だという意見は、私自身このような観光をしたことがないので、少しイメージがつかなかったが、おっしゃる通りだと思う。
- ・ガイドは観光客に自然環境保全の体験学習、ゴミ拾い、下草刈りなどの保全活動を行わせる。ここまでは難しいという意見があるが、基本的には観光客にも単に遊んでもらうだけではなくて、自然の素晴らしさ、脆弱さをわかってもらう。それから、させる点だが、それもおっしゃる通りで、保全活動をしたいというお客のニーズに応える形でオプションを設けるというスタイルがいいかと思う。一つ考えたのが、自然保護や環境教育について業者が独自のプログラムをやり、それに対して行政が評価し「最優良企業」という認定をする。これは花井先生が言われた段階を付けることにあたる。これも条例の下での施行規則やガイドラインで書けばいいかと思う。
- ・行政に対しては自然環境の現実課題を随時報告して、政策・事務事業の改善を要求する。
- ・行政の協働者として、ガイドあるいは協議会は、制度改革にも参画する。
- ・ガイドは自然環境保全の実践者として、常時自然環境のパトロールをしてもらう。みんなで島の自然を守りながらその自然を豊かにするようにスキルアップする形になってくれればいいかと思う。権限という言葉にみなさん引っかけられたようだが、町の権限を事業者なり協議会に移譲されてパトロールしてくださいという発想。夜に盗掘、盗難するなどの自然を荒らすことが想定されるときに、役場の人たちが駆け付けるのは立地的に現実的に無理。例えばナイトツアーをするガイドが実際にパトロールをするという形が、24時間のパトロール体制を作るという点で、最もコストがかからないと思う。ガイドに正当性を与えるには権限を与えるしかない。ただガイド自身に身の危険が発生しないように、車のトランクを開けるとか、職務質問するだとかまではやらず、写真を撮る、行政に報告をするといった程度に設計しておいた方がよいかと思う。島ではガイド自身が監視しているから外の無許可の人間は悪さしづらくなる、というような空気感が出てくるといいと思う。
- ・ガイド間のネットワークを構築し情報共有し意見交換も定期的に行う。きちんとマンネリ化しないように協議会が運営母体としてやる必要があるかと思う。

## 【罰則規定について】

**上妻**：条例違反者への措置としての営業停止や取消処分の方が機能するという点は納得でき、罰則規定に基づく刑事罰の確定に相当の時間がかかることも理解した。ただ、世の中に報道されたりすることのインパクトや刑事罰に伴うダメージ、社会的制裁といった点では罰則規定を入れておく意味もあるかもしれない。町は当初、罰則規定ありきのイメージで走り出したと思う。条例のイメージを含めてそこをどう考えるか。罰則規定に関して、改めてみなさんの意見を伺いたい。

**諸坂**：捕捉すると、罰則があるからと言って事件防止にはならないということを押さえておかないといけない。これは犯罪心理学の話だが、犯罪というのは故意でやるか、過失によってやってしまうかのどちらか。交通事故は過失で、別に事故をやろうと思ってやるわけではないので過失犯。故意犯というのは、やってやるという気持ちでやるので、捕まらない犯罪計画を立てて犯行に及ぶか、あるいは捕まっても構わないと思って犯罪をする。つまり故意犯は罰則規定があってもやるので、罰則は無意味。過失犯に関しては、そもそも犯行時に犯罪とか罰則とか頭にないので、これも発生防止にならない。実は罰則を設けても犯罪が減るかといったら減らない。あくまでも罰則は犯罪を行った者に対して社会的制裁を与えるという意味しかない。あとは、一般大衆に対する普及啓発の意味はあるが、それでも過失的に犯罪をしてしまうこともある。もう一点は、罰則を設けても、100万円の罰金が限界で、裁判所の判決をもらって罰金が確定するまで数年間かかる。その前提に、警察が逮捕して検察に挙げてということがあるが、そこまで警察が動くのかという問題もある。あまり実効性も普及啓発、犯罪防止の効果もないのに、作るにはコストや手間暇がかかる。でも罰則付きというやはりインパクトはあって、そういう点で竹富町は本腰入れているなど、あまり法的な知識のない方々には有効ではあると思う。

**小濱**：事業者からは、罰則で縛りたいという意見があった。だが今の話には全く異論がなく賛成する。当初は罰則を盛り込む形で取り組んでいたが、なるべく早く条例を制定する必要性や条例の実質的な拘束力などを丁寧に説明しなければならぬと改めて思っている。

**諸坂**：事業者への説明会で、罰則はあまり意味がないという説明はできる。それでも作ってほしいというなら、今回はスケジュール的に難しいので附帯意見という形で動くことはいいと思う。

**大久**：罰則を付ける場合、議会が附帯意見を付けるが、その場合無視するわけにいかないだろう。

**大久**：条例が可決される際に、例えばこの附帯意見を条件に賛成しますとなった場合。

**小濱**：議会の附帯意見の内容によっては罰則規定を検討しなさいというような文言でもよいのかと思う。罰則規定を検討するだけでいいのか、盛り込まなければならないのか附帯意見の文言によるかと思う。

**諸坂**：検討しなさいと読める。

**大久**：速やかに罰則規定を付けることを条件に賛成するとすると。

**上妻**：そうすると作らないと動かさないだろう。

**諸坂**：ただ、罰則規定は、あったから邪魔になるものでもない。

**上妻**：迫力はある。いざとなったらお縄になるという。

**諸坂**：それはそう。指導、勧告、処分、罰則のフルセットなのでインパクトはある。

**花井**：この条例はまず理念とか目的が大事で、罰則に値するような行為を想定しなくともよい状況になることを目指したい。むしろ罰則を設けないことの方が却って本条例の意気込みを訴求できるという考え方は出来ないものかと思う。

**大久**：実際すでに新聞報道がされているので、議会も町民もあるのだろう思っている中で、課長がどのように説明されるのか。

**小濱**：これまで罰則を盛り込む方向で議論を進めてきた経緯がある。地元の要望を踏まえ罰則を盛り込む形で進めていたが、早期の条例制定の必要性や実質的な拘束力、条例可決後も議会の附帯意見に基づ

いて取り組んでいくことなどを丁寧に説明しなければならないと思う。

**諸坂**：それならば間を取って附帯意見を付けてもらう。付けるか付けないかは議会の判断で、こちらから付けろという話ではない。重要なのはタイムスケジュール。緊急性のあるもので、今年度中に作るとしたら間に合わないという点は、説得力があると思う。

### 【地元との合意形成について】

**大久**：免許制のことだが、やはり地元ではガイド業者は守られるという意識が強いようで、外部の者も不合理に排除しないというが、これ以上増えてもいいのかということと、地元の観光業者以外の方々の合意形成も大切かと思う。観光協会の入会規定の中で、地元の公民館や地域の推薦が必要というのも、なぜかという外部からの移住者と地元との間でトラブルがあったりした。地元の人たちは、観光業者でなくても自然をずっと守ってきているが、そこに外から来て儲けるだけ儲けて少ししたら出ていく。そういったトラブルが見受けられるので、地元との合意形成がどうなっているのかという点が気になる。

**諸坂**：やはり一番ネックだと思う。

**大久**：免許の時に、そのへんを総合的な判断などで含まれるのか？

**諸坂**：そこは少し丁寧に議論した方がいいだろう。

**上妻**：野放図に業者が増えていかないように、また、稼ぐだけ稼いで去っていくような人を抑止する。そのために何ができるか、そうした問題意識は非常に重要だと思う。ただ、条例の中に書けることと、そうではないこともあるだろう。それは適切に整理するとして、良いと思うのは、講習は必ず島内で行うということ。島に足場のない人はわざわざ来て受けなくてはいけないというハードルになるという点でもこれは大賛成。これだけでは十分ではないが、懸念を払しょくしていくために他にどんなことができるのか、条例で定めること、あるいは規則以下で定めることなど、今後も検討を進めるべきだと思う。

**諸坂**：観光協会の推薦というのは、どういう条件を満たせば推薦を出すのか？

**仲松**：各島の理事の推薦と、公民館長の証明みたいなものを出してもらう。やはり理事や館長は地域のこと精通していて情報もあるので、事業者の内情もわかるだろうということで、その条件を設けた。

**上妻**：竹富町の優れた地域性として自治公民館の制度とその実態がある。すべての町民は集落単位の公民館の一員で、つまり町民であり館民でもある。自治公民館というのは非常に公共性が高い。しかし、前回の委員会であったが、最近は公民館に入ろうとしない人も現れてきたという。そういう人はガイドには向かないと思う。そういう点で、先ほどの公民館の在籍証明といった文書は重要なものではないか。

**竹中**：それは以前から議論されている点で、これまでのアンケートや意見の中で最も出てきているのが、「島（竹富町）に住民票があるということ」を登録の条件にすることである。しかし、憲法との絡みなどでなかなか難しいということで、例えば別にガイドの経験年数的なものでカバーできないかと考えている。また条例の登録と別に、認定のようなもので優位性を持たせて、そこに西表に住んでいる、公民館長の推薦を受けている、自然環境の保護活動に参加しているといったことを入れるというように分けていく必要があるのではないかということ、これまでの議論の中で感じていた。今回、条例としてどこまで入れ込めるのか、登録要件が何かという部分は、ガイド事業者が最も気にするところで、免許制にした際に総合的な判断というが、本当にそれが行政側として判断できるのかという点と、既存の127の事業者を余程のことがない限り登録というか免許を取らしてあげなかったら、急に仕事ができなくなるという中で、この総合的な判断をどこまでやれるのかという点が気になる。

**上妻**：排除の論理にするとまずいという前提で考えてみたい。公民館の推薦がない場合には、何らかの代替措置を求めることによって「排除」にはならないのではないか。公民館長の推薦があればよりスム

ーズに、条件が整わない場合でも、地域との関わりや経験値などを証明できれば OK といった形にする。

**大久**：推薦があれば問題ない。

**花井**：先行例として、沖縄県知事が認定する保全利用協定がある。この制度では認定要件として、地域の合意を得ていることも挙げられているが、やはり地域の公民館の判断というのは必要な要件のひとつだと思った。沖縄では地域社会のシステムを維持していく上で、公民館が果たしている役割は現在も大きく、当該地域のみならず沖縄の社会全体でも認めているようなところがある。公民館の判断をこの仕組みでも関与させるということについて、そんなに違和感がないのではないかと。それから、これは業者だけの仕組みではなくて、理念なり目的において、最終的に竹富町の町民あるいは各集落の住民福祉の向上につながることを掲げることを考えると、地域運営の主体としての公民館を関係者と位置付けることで、沖縄という地域の特性を組み込んだ仕組みとみなされ社会的評価が得られるのではないかと。

**竹中**：今回、海域が範囲に入っているので、バラス島などに関しては石垣島から業者が来るが、石垣の業者が西表の公民館に入るというのは、基本的にはできないだろう。

**徳岡**：いくつか項目を作っておいて、推薦がない場合は島内での何らかの貢献活動をするとか。行政主導のヤマネコ事故防止の草刈りであったりビーチクリーンであったりを、少なくとも年に何回かはやる。

**大久**：この条例では西表のガイドは縛りがあるが、石垣から来るみなさんはまったくない？

**徳岡**：西表周辺の海域で、今ここで規定する範囲内では、石垣から来ようが、小浜から来ようが、みな登録しなくてはいけないということに一応なる。その時に公民館を要件に入れると整合性が取れない。

**諸坂**：自治公民館長の推薦があるというのが第一条件で、これが取れない人のために他のものを一つ何か作っておけば、排除の論理にはならない。

**上妻**：「地域への貢献」という観点から、例えばビーチクリーンとか、その他、推薦に代わるもの、免許を取りたい町外の方々のための代替措置は考えられるはず。

**諸坂**：地域の合意というのは痛しかゆしなところがあって、一番懸念されるのが、すごくレベルの高い外の事業者が入って来た時に、地域が、それを入れたら私たちは食べていけなくなるという理由で排除すること。これは訴訟になった時には勝てない。条例がそもそも憲法違反で無効とされると厳しい。

**上妻**：「地域の合意」というのは条件として厳しい？

**諸坂**：レベルの低い者が来て排除するのはダメと言えるが、十分な実績があって非常にレベルが高い、というような人が西表島に来た時に、あれはダメ、日本語が話せないから、荒らされるから・・・と言って地域が不同意した時に、なぜ？となる。

**上妻**：そういう立派な方であれば、「地域への貢献」について何かしてくださいというのはダメか。合意ではなく貢献。実績を作ってからやってくれと。

**諸坂**：合意は少し厳しいが、実績ならいい。島民が決定権を持つという設計よりは、客観的に島で何をしたかという貢献度を出してもらった方がいい。

**竹中**：条件として公民館の同意を得ることというのがあったとして、今ある公民館で起きているような住んでいるのに公民館の同意を得られないというケースがあって、それを自然環境保全に貢献しているからという理由で行政側が登録を認めてしまった時に、なんで地域として反対したものを、保全に貢献したという理由だけでガイド登録させるのかということ、地域がどう思うかというのが気になる。

**花井**：北海道のニセコにオーストラリアから移住してきた人たちが、観光事業者になって海外からのお客を受け入れている。それはニセコ町としては OK のようだが、実際うまくいっているのか、どういう経過を経て今日に至ったのか聞いてみる価値があるのでは。

**上妻**：可能性として考えられるのは、今後もインバウンドが増え続け、世界遺産登録でさらに外国人観

光客が訪れるという状況。現在の3倍、4倍の外国人が来るかもしれないということは大いに有り得る。

**諸坂**：そこは、「条件」と「負担」という言葉があるが、免許を与える前に××しなくては許可を与えないということで縛りかけるのは、たぶん難しい。この「条件」の方で、公民館長の推薦だとか、あるいは下草刈とか、実績を評価して登録をする。登録業者は、今度は「負担」の方で、××をしなくてはならないというようにして、そうすると外国資本が来ても、それができないと登録取消。登録した後の「負担」の部分で、いろんな足枷をさせること、登録しても××しなければ登録は取り消されるということを、条例にきちんと義務とか禁止の部分で書き込んでおけば、めっちゃくちゃな業者は来ないのでは。

### **【違反事由、遵守事項について】**

**上妻**：一つ質問だが、先ほどのペナルティ、例えば営業停止処分や営業取消処分に最終的に結びつけば、条例等に違反をしたということになる。そこで、違反事由が生じる規定に関心があるのだが、今言われた「負担」がまさにそういうことなのか。

**諸坂**：義務規定と禁止規定と、括って、まとめて言うとそういうことだが、××しなければいけない、××してはいけないという、条文に違反するのがこれ。それを具体的に作っていけばいいかと思う。

**徳岡**：そうすると前回議論した遵守事項の中に、利用状況の報告義務とか、自然環境教育を施すように努めなくてはいけないとか、ガイド証の掲示とか、町への報告義務とか、そういうことが入っている。

**諸坂**：結局、法律違反は義務規定違反か、禁止規定違反の二つしかない。義務規定というのは××しなければならないと書き、禁止規定は××してはならないと書く。こういう書き方のものは全て、守らなければならないと書くと、××に努めるものとするというのは、努力規定といって、これは努めるか努めていないかは、個々の問題になってしまうので法令違反にならない。これだけは絶対にやらせなくてはいけないというのは、全て義務規定か禁止規定で書く。

**上妻**：資料2では、例えば、自然環境に関する情報を提供することとか、違反者を通報することが、遵守事項として提示されている。一方、資料4-2の中で、「通報の権限を有する」とある。つまり義務ではなくて、権限として位置づけられている。私の理解不足かもしれないが、遵守事項で義務として扱われているところもあり、いささか未整理な印象がある。

**諸坂**：権限の方は裁量規定といって、行使するかしないか、どの程度行使するかは、その人の自由。

**上妻**：しなくてもいいのか？

**諸坂**：そうです。

**上妻**：遵守事項はやらなくてはいけないこと。他方、権限は行使する・しないは当事者の自由。その内容が被ってはいないか？例えば、通報を義務とするのか、権限とするのか。資料2の記載事項、資料4-2の記載事項、整理が必要と感じる。

**諸坂**：そこは書き分けなくてはいけない。権限は××することができるという書きぶり。××することができるから、××しなくてもいいということ。権限違反というのは少し違う次元で考えなくてはいけないので、現段階での話は、義務規定と禁止規定違反を処罰する。

### **【取材撮影者、セルフ利用の観光客の扱いについて】**

**仲松**：この委員会ではかることかはわからないが、撮影に関するものはどう扱うか。西表島の場合は、撮影の専門の業者はなく、ガイド事業者がアテンドすると思うが、実際はテレビの制作会社等が単独で入っているケースもあると思う。

**諸坂**：昨年度の準備会の時にも、バックパッカーをどうするかという話が出ていた。ガイドを付けない

で一人で島に入ってきて一人で山に入ってキャンプをするというのもそれと同じような話。

**仲松**：これから新しいアプローチを使っただけのメディア露出も多くなると思う。そこで撮影アテンド専門の業者を立ち上げるという方ももしかしたらいるかもしれない。

**諸坂**：そうですね。今の我々の話はガイドにばかりスポットライトを当てているが、観光客にもスポットライトを当てた制度設計としては、ガイドを付けなければいけないというもの。

**上妻**：小笠原のある島は、必ず東京都の登録ガイドが同行しない限り行けない、行ってはならないという話は聞いている。まず整理したいのは、バックパッカーといえどもガイドと一緒にいかななくてはダメというのは、それがどうしても必要な特定の場所・エリアであればできると思う。具体的には、ガイド抜きではここには行ってはいけないということを、対象となる特定のエリアとして西表島の一部を指定するやり方があるのではないか。一方、撮影に関しては、公共性があるものから怪しげなインターネット放送まで玉石混交の状況だと思う。放送や撮影と称して、客はいないのでガイドとは関係ない、好きなようにやらせてもらうといったことを防ぐするにはどうしたらいいか？

**徳岡**：取材は一括で申請許可制度にした方がよいと思う。

**小濱**：撮影許可などの規制等については、現在ガイドラインなどの策定に向けて準備を進めている。

**上妻**：罰則や何らかの強制力も伴った撮影許可に関する規定を、この条例とは別に改めて検討する必要があるかもしれない。また、観光ガイドとは関係なく自由に見て回るといったバックパッカーを含む人々をどうするか、現実の問題として出てくるのかなと思う。

**徳岡**：セルフで入る人も、フィールドによっては誰もが簡単に歩けるようなところもあって、そういうところまで強制的にガイドを付けるのは現実とかけ離れている。今、別のエコツーリズム推進法の方でやろうとしているのは、特定自然観光資源を指定してそこはガイドを付けなくてははいけないという設定。

**上妻**：撮影許可、あるいはバックパッカーの人たちについては、この条例がメインではなく、特定自然観光資源の方で決めるルールのもとで対処していくという感じではないか。

**諸坂**：そのへんは、そちらの委員会の方にそこを制度設計してほしいという、この委員会からの連絡や呼びかけが必要。

## 【その他】

**徳岡**：先ほど講習の中身などについては施行規則、あるいはガイドラインでということと言われたが、施行規則も作って、その下にさらにガイドラインもつくるということか？

**諸坂**：ものによってはそう。研修の具体的な中身は、ガイドラインで書く。条例適用範囲とかも。施行規則に入れる部分。

**竹中**：やはり登録要件が、事業者が一番気にしている点。どのような条件であれば登録してもらえるのかというところで、「総合的な判断」にすると、これは何か？というような話にもなってくるのでは。

**花井**：条例に、町に対する規定、責務みたいなこと柄を入れられるか？

**諸坂**：入れられると思う。町は、町の責務。観光案内人条例で町の責務・・・。

**花井**：この条例を含むシステムを円滑かつ効果的に運用する上で町が果たす役割を責務として義務付けたい。

**徳岡**：他の地域の条例で文面に入っているものもある。

**諸坂**：それを参考にしてみる。

**上妻**：資料5には、本条例案バージョン4と、屋久島、信州、奄美、徳之島の条例のそれぞれの構成が出ている。着地点を意識しながら、分かりやすい構成を諸坂先生にお願いしたい。

諸坂：整理する。だいたいやはり 20 条前後ではないか。40 条、50 条もあると運用する方も大変。

以上