

平成 30 年 6 月 15 日現在

機関番号：12601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K16159

研究課題名(和文) 自然観光資源の持続的管理に資する政策手法の実証分析：間接的手法に着目して

研究課題名(英文) Analysis of Policy Making Processes and Implementation Structures Concerning the Management of Natural Tourism Resources

研究代表者

田中 俊徳 (TANAKA, TOSHINORI)

東京大学・大学院新領域創成科学研究科・特任助教

研究者番号：30612452

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、自然観光資源の持続的管理に資する政策手法の実証分析を行い、自然環境の保全と地域の持続的発展の両立に貢献することを目的とした。とりわけ、その実態がほとんど知られていない自主ルールの承認(沖振法に基づく保全利用協定等)やエコツアーガイドの認定(屋久島等)、入域環境税の徴収(沖縄県伊是名村等)といった間接的政策手法に着目し、フィールド調査の結果を学術論文や学会発表の形で公表した。また、研究成果を一般誌での連載や講演会、委員会などを通じて広く社会に還元することを心掛けた。

本研究から「いかに政策手法が選択されるのか」という点に関心を持ち、官僚制や取引費用など新たな視点を得るにいった。

研究成果の概要(英文)： This project aimed to analyze the policy making processes and implementation structures concerning the management of natural tourism resources in Japan focusing on indirect policy approaches; authorization of self-regulation (Act on Special Measures for the Promotion and Development of Okinawa), Certification of Eco-tour guides (Yakushima town, etc.), and collection of tourism tax (Izena villave, Iheya village, etc.). The results and analysis were presented in journal papers, academic conferences, lectures, magazines, and committee meetings. The research further stepped into bureaucracy, administrative history and transaction cost theory to discuss “how policy approach is chosen in practice”.

研究分野：環境政策・環境社会システム

キーワード：自然観光資源 保全利用協定 自主ルール 環境協力税 ガイド認定制 エコツーリズム 国立公園 官僚制

1. 研究開始当初の背景

富士山や屋久島の縄文杉ルート、慶良間諸島海域に顕著なように、登山道やダイビングスポットといった自然観光資源の過剰利用が社会問題となっている(自然観光資源は、エコツーリズム推進法2条にしたがって、「動植物の生息地又は生育地その他の自然環境に係る観光資源」及び「自然環境と密接な関連を有する風俗慣習その他の伝統的な生活文化に係る観光資源」と暫定的に定義する)。自然観光資源の持続的管理は、同法3条に規定されているように、エコツーリズムによる環境保全、地域振興、環境教育の前提となるものである。

自然観光資源の管理に関する研究は、支払意思額の分析に代表される環境経済学における研究、混雑感や適正収容力といった造園学における研究、を中心に多数存在するが、法制度やガバナンスの観点から論じられたものは、申請者の先行研究を除き極めて僅少である。一方、過剰利用の問題解決を目的とすれば、法制度やガバナンスの観点からの接近が不可欠である。

日本国内において、自然観光資源の持続的管理が十分に出来ていない理由として、筆者は、これまでに次の2点を明らかにした。第一に、弱い政府である。自然観光資源の管理に密接に関係する自然公園法を所管する環境省は、各国と比して、人員、予算、権限に乏しく、同法に「利用調整地区」という有効な規制制度があるにも関わらず、これを積極的に活用することができない(田中, 2012)。次に、自然観光資源から利益を得ているエコツアガイドや観光協会等は、組合や協議会などを組織し、自主ルールを策定し、持続的な資源利用を試みようとするが、ルールに拘束力がないため、フリーライダーの問題を克服することができないという課題がある。過剰利用がメディアに取り上げるなど、事態が深刻化してから、環境省や地元自治体が介入を試みるが、既得権益の中で、有効な合意形成が出来ないという問題がある(Tanaka, 2013/6/5)。

この解決策として、Tanaka(2014)は、小笠原の事例から、東京都のイニシアティブとガイドの許可制がうまくいった点を論じ、田中(2014)は、知床五湖の事例から、環境省のイニシアティブと合意形成志向の協議会が機能した点を論じた。

一方、これら既存研究は、事例の対象地域が、世界自然遺産であり、政府の比較的強力なイニシアティブが存在した点で、必ずしも

全国に一般化できない点である。そこで、本研究は、世界遺産ほど政府の資源やイニシアティブが期待できない地域において、いかに、自然観光資源を持続的に管理することが出来るか、間接的手法に着目して研究を進めることを企図した。

2. 研究の目的

本研究の目的は、自然観光資源の持続的管理に資する政策手法の実証分析を行い、自然環境の保全と地域の持続的発展の両立に貢献することである。とりわけ、規制的手法の限界を踏まえ、自主ルールの承認、エコツアガイドの認定、入域環境税の徴収といった間接的手法を用いた政策に焦点を当て、現場レベルの調査と政策提言を行う。その際、政府の統治可能性の低下を前提とした行政学におけるガバナンス論を援用することで、環境政策一般にも応用できるよう理論の精緻化を試みる。研究成果は、国内外の学会誌に発表するのみならず、申請者が参加する委員会や講演会を通じて、社会実装することを最終的な目標とした。

3. 研究の方法

本研究では、先行研究及びガバナンス論の一般則を参照し、下記の5点に着目して、自然観光資源の管理における間接的手法の分析を行った。

1. モニタリングコスト(実施コスト): 自主ルールの承認やガイドの認定制、環境税の徴収に際して生じる実施コストを明らかにする。実施コストは、実施プロセスにかかる人員数と予算から計算する。一般的に、間接的手法の場合、実施コストは規制的手法より低くなると想定される。
2. ルールの拘束力: 一般的に間接的手法ではルールの拘束力が低くなると考えられる。ただし、ルールの拘束力が弱すぎると、フリーライダーが発生し、ルールが形骸化する。弱い拘束力でもフリーライダーが発生しない仕組みが可能か、実態調査を行う。
3. 順応性: 間接的手法では、順応性の高さ(合意形成の期間や実施コストの低さ)が利点となると考えられるが、それが真実か否か、また、順応性の高さが異なる課題(負の外部性)を生じさせていないか。
4. 政府のコントロール性: 間接的手法の場合、その多くを、自治体や事業者、NPO等の意欲や利害に依存しているため、政府のコントロール性が低い点に最大の課題がある。つまり、「規制したい場所で規制できるとは限らない」という問題である。間接的手法が「安易な協働」にならないためには、どうすればよいかを念頭に置きながら、具体的な提言に繋げる。
5. 持続可能性: 間接的手法の場合、制度と

して持続可能か、既存事例が少ないため、未知数である。一般的に法や慣習に基づくものは持続的に維持されると想定されるが、自主ルールや認定制といった新たな現象でどうなるかを検討する。

事例として、「自主ルールの承認」については、沖縄振興特措法に定められる保全利用協定とラムサール条約登録湿地における公私協働ネットワークを通じた自主的な利用ルールの策定、「ガイド認定制」については主に屋久島、「入域環境税」については、沖縄県伊是名村や伊平屋村、沖縄県渡嘉敷村で実施されている環境協力税を対象とした。

4. 研究成果

「自主ルールの承認」については、保全利用協定を対象として、2015年の環境経済・政策学会大会で発表を行い、現在、投稿論文を準備中である。また、2012-2014年度科研費(若手B)との接続事例として注力したラムサール条約登録湿地における自主ルールの策定過程及び実施構造については、2016年に日本環境学会より査読付き原著論文として発刊し、環境条約に関する国際学会(於リュブリャナ大学)で発表するなど成果を挙げることができた。

「ガイド認定制」については、2017年にガイド認定制を開始した屋久島を中心に調査を行った。エコツアーガイドが自発的に組織し、ルール策定・モニタリングを行うほどのインセンティブを有する地域は、屋久島をはじめ豊かな自然観光資源のある場所に限られる。そのような地域は、海外の場合、国立公園をはじめとする自然保護区として、国家なり地方政府が非常に強い権限のもと、エコツアーの許可制を行っていることが一般的である。しかし、日本では、国立公園を所管する環境省が主体的に自然観光資源の管理を行う事例は例外的であり、国立公園の観光利用に対して基準や指針を設けていないことから、自治体や地元のエコツアーガイドが自発的に組織化を行い、ルール策定を目指している。屋久島の事例は、屋久島町が条例を定め、ガイド組織と共同で認定制を推進している点で注目に値するが、制度発足から間もないため、現時点では、当初期待していたほどのデータは得られていない。引き続き、データの取得に務める。

「入域環境税」については、現地調査を通じて、沖縄県伊是名村、伊平屋村で実施されている環境協力税の制定経緯と税収の推移、使途内訳に関するデータを収集した。入域者に対する課税は環境負荷を抑制するとともに環境対策費用を創出する点で「二重の配当」が期待される経済的手法の一つであるが、その制定経緯を分析した結果、合意形成や政

策実施にかかる「取引費用」の多寡が、環境税導入の可否に影響することを確認した。本調査結果は、ジャーナルへの投稿を準備中であり、2018-2021年度の科研費(基盤C)を新たに得るにあたり、重要な発見となった。

これら一連の研究内容は、2016-2017年に『グリーン・パワー』(森林文化協会発行)誌上で「エコツーリズム・マネジメント」と題して連載を行うなど、広く公表した。

なお、当初は法制度や入域者数の増減といった目に見えやすい情報やデータに着目して本研究を開始したが、研究を進めるにあたって、むしろ、政策手法を選択する実質的な裁量権者である行政官のインセンティブ構造や専門性、また、地域における試行錯誤の歴史から生じているインフォーマルな制度や組織が、政策手法の選択に大きく影響していると考えようになった。そこで、当初の目的から多少外れるが、国立公園等の自然保護区を管理している環境省自然保護官のインセンティブ構造や専門性に関する研究を行政学の観点から推進した。その成果は日本行政学会の『年報行政研究 53』(2018)から査読付き原著論文として発刊された。同誌は、採択率が低く、政治学・行政学分野でインパクトの大きいジャーナルである。また、自然観光資源が集中する国立公園制度を深く考察することを目的に「国立公園行政史の研究」を『国立公園』誌(自然公園財団発行)に半年にわたり連載した。

こうした官僚制や行政史といった基礎研究は一見、遠回りではあるが、自然観光資源の管理における政策手法の分析を行うにあたり、非常に有益であり、今後も注力すべき分野である。研究で得た成果は、論文のみならず、各種講演会、委員会等を通じて、社会に還元することを心掛けた。実際に、奄美大島や徳之島など、世界自然遺産を目指している地域における利用ルール策定に有識者として関わるなど、当初目的としていた社会実装も一定程度達成できたと考える。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計7件)

1. 田中俊徳(2018)自然保護官僚の研究: 技術官僚論に対する新たな視座. 年報行政研究 53, 142-162、(査読有)
2. Tanaka, T. and Wakamatsu, N. (2018) Analysis of Governance Structures in Japan's Biosphere Reserves: Perspectives from Bottom-Up and Multilevel Characteristics.

- Environmental Management* 61 (1), 155-170. (査読有)
3. 田中俊徳 (2017-2018/連載) 国立公園行政史の研究 (1)-(5). 国立公園 757-761号 (査読無/依頼有)
 4. 田中俊徳 (2015-2017/連載) 自然環境政策の最先端を探る(1) - (24). グリーン・パワー440-463号 (査読無/依頼有)
 5. Allasiw, D., Tanaka, T., Mino, T. (2017) Costly Barriers to Sustainable Institutions: Empirical Evidence from State-Reinforced Management of a Communal Irrigation System in Philippines. *Sustainability* 9, 755; doi:10.3390/su9050755 (査読有)
 6. 田中俊徳 (2016) 国際的な自然保護制度を対象とした国内ネットワークの比較研究: 世界遺産条約、ラムサール条約、ユネスコ MAB 計画、世界ジオパークネットワーク. 日本生態学会誌 66 (1)、155-164. (査読有)
 7. 田中俊徳 (2016) ラムサール条約の国内実施における意思決定構造と情報共有の枠組み 公私協働ネットワークと部分社会ルールに着目して. 人間と環境 42 (1)、2-16. (査読有)

〔学会発表〕(計5件)

1. 田中俊徳 (2018) ユネスコエコパークとは何か? (分科会座長). エコツーリズム全国大会 in 屋久島 2018
2. 田中俊徳 (2017) 日本における自然保護ガバナンスの特徴と課題. 第43回日本環境学会公開シンポジウム
3. Tanaka, T. (2017) National Implementation of Biosphere Reserves and the World Natural Heritage Sites in Japan: legal and institutional perspectives. UNESCO Conference on

- Comparative Legal Analysis of Protected Areas including Biosphere Reserves and World Heritage Sites
4. Tanaka, T. (2016) The Implementation of Ramsar Convention in Japan's Urban Wetlands. *Proceedings of the 3rd Contemporary Challenges of International Environmental Law Conference*
 5. 田中俊徳 (2015) ソフトローで自然観光資源を守ることはできるか? - 沖縄振興特措法に基づく「保全利用協定」を対象とした環境ガバナンスの研究. 環境経済・政策学会 2015年大会

〔図書〕(計3件)

1. 田中俊徳 (2018) 世界遺産条約、環境経済・政策学会編「環境経済・政策学事典」丸善出版
2. 田中俊徳・酒井章子編 (2017) 「森林環境2017: 森のめぐみと生物文化多様性」森林文化協会.
 - 田中俊徳 序章: めぐみを通じて森とかわる
 - 田中俊徳 ズビエ振興の障壁は何か? 法、経済、文化、情報の非対称性
3. 田中俊徳 (2017) 緑の三角形を創る: 法と歴史と政策の百年、小野寺浩・阿部宗広編「国立公園論」南方新社.

〔産業財産権〕
なし

出願状況
なし

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織
(1) 研究代表者
田中 俊徳 (TANAKA, Toshinori)
東京大学・大学院新領域創成科学研究科・特任助教

研究者番号：30612452

(2)研究分担者
なし

(3)連携研究者
なし

(4)研究協力者
なし