

知床世界自然遺産地域における エコツーリズム推進について(1)

～官民一体で策定した知床エコツーリズム戦略～

林野庁北海道森林管理局（前知床森林生態系保全センター所長） 萩原 裕

1 はじめに

知床には多数の観光客が訪れる。平成17年の遺産登録の頃のような観光客の殺到、いわば「遺産バブル」はすでに過ぎ去り、森、海、野生生物などをじっくり探訪したい人々には絶好の場所となっている。

全国的な例に漏れず、知床でも自然を利用した商売に期待する人がいる一方、過剰利用による自然破壊を危惧する声も大きく、地域の自然の価値を毀損することなく経済効果を生み出す手法を見つけるため、関係者は日々頭を悩ましている。

また、大型の野生動物との出会いも知床観光の大きな魅力であり、エコツーリズムの核心とも言えるものではあるが、猛獣でもあるヒグマに餌を与えて写真を撮るカメラマンや危険なまでにヒグマに近づく観光客がいることも大きな問題となっている。

知床では、このような課題の解決を目指すものとして官民一体となって「知床エコツーリズム戦略」（以下、エコツー戦略という）を策定し、平成25年度から本格運用を開始した。観光利用に関する地域からの自発的な提案を公開の俎上に載せて議論していく体制を構築するとともに、提案者を含め知床の観光に関する関係者が持つべき共通認識を明文化したものだ。

筆者は、エコツー戦略の策定作業の開始前から今年3月まで知床の観光利用対策に関わってきた。エコツー戦略の本格運用からまる3年が経過した現在、知床でのエコツーリズム推進の取り組みについて、エコツー戦略を中心として振り返りつつ、エコツー戦略の策定までの経緯から現状や課題について個人的な見解を含めて2回にわた

り報告したい。



初雪を抱く知床連山

2 エコツー戦略案のできるまで

(1) 知床岬への上陸禁止

知床で自然地域の過剰利用が関係者に広く意識されたのは、昭和50年代の知床岬である。岬に到達する道路がないことから遊漁船などを使うのであるが、岬ブームもあって多くの観光客が上陸し、高山植物の踏みつけや盗掘が問題となった。



知床岬（動力船による上陸は認められていない）

このため、昭和59年に土地、海上交通、漁港、国立公園それぞれの管理者である営林署、海上保安署、北海道、環境庁と地元

の二町等が利用規制指導に関する申し合わせを行い（以下、関係機関申し合わせという）、レクリエーション利用のために動力船を使って観光客が知床岬に立ち入ることが禁止されることとなった。

(2) 環境省による利用ルール作り

平成13年度からは、環境省が事務局となり、地元関係者も加わって知床国立公園の望ましい保護と利用のあり方についての精力的な検討が行われ、20年度までに知床半島先端部地区利用適正化基本計画（以下、先端部基本計画という）、「利用の心得」等が地域ルールとして定められた。特に、「利用の心得」については、行政機関等による啓発活動に重要な役割を果たしてきたものである。

また、自然公園法に基づく利用調整地区の設定についても検討が続けられてきた。しかし、観光客急増による自然破壊を懸念して知床半島に広く利用調整地区を設定すべきとする環境省等と、法律による規制を必要とする根拠が不十分とする林野庁の考えとが対立して議論は平行線をたどり、遺産バブル消滅とともに議論も自然消滅している。

知床での利用調整地区は、ヒグマ高密度生息地での観光という別の視点から、平成21年に知床五湖地区に限定して設定されている。

(3) カムイワッカ湯の滝の立ち入り規制

滝壺が天然の湯船になっていることで有名なカムイワッカ湯の滝は、遺産バブルの頃、駐車場から滝壺まで観光客が連なるといった状況になっていたが、道路管理者の調査により、落石の危険がきわめて高いことが明らかになった。

これを受け、土地管理者である北海道森林管理局は、斜里町、北海道、観光協会等に呼びかけ安全対策を検討した。しかし、世界遺産の核心地域での大規模土木工事は

ふさわしくないとの判断からハード対策は見送られ、平成18年度から観光客の立ち入り可能範囲は一の滝までと大幅に狭まり、湯温の高い滝壺（四の滝など）には立ち入れなくなった。



カムイワッカ湯の滝（一の滝）の賑わい

(4) 世界遺産委員会勧告を受けて

平成20年のユネスコ世界遺産委員会において、「統合的なエコツーリズム戦略を早急に策定すること、この戦略は自然資源の保護、観光客の良質な自然体験の促進、地域経済発展の促進を基本とすべき」との勧告が出された。

この勧告を受けて世界遺産管理者である環境省、北海道森林管理局及び北海道は、3者を共同事務局とする知床世界自然遺産地域適正利用・エコツーリズム検討会議（以下、検討会議という）を平成22年に発足させ、地元関係者、町、学識者が広く参加する体制を構築した。

座長に就任いただいた北海道大学（当時）の敷田麻実教授は、行政も他の参加者も対等な立場で発言できる雰囲気作りを行うとともに、組織から参加している者についても個人的立場での発言を促し、個人的立場と組織の立場との差異について他の参加者は言及しないことを議事運営の基本としたこともあり、議論は初回から幅広く活発なものとなった。

(5) 座長提案とワークショップ

幅広い議論は反面、一つ一つの議論が深

まらないということでもある。議論の収束方向を決めたのが座長による提案、それが、観光利用等に関する地域からの様々な提案を受け付ける体制を作るとともに、それを議論するためのプラットフォームづくりをしようということだった。細かな利用ルールを定めるのではなく、知床で観光利用に関わる者が持つべき将来目標など「そもそも知床はこうあるべき」という認識を文章化するというものであった。

知床では、知床五湖、カムイワッカなど個別事案ごとのルールづくりをこれまで何度も行ってきたが、そのたびに「そもそも…」の議論となり、結果的には同じような議論を何度も行わなければならなかった。今回の検討会議でも当初そうであった。しかし、プラットフォームができあがってしまえば、個別事案についてはこれを前提にして議論していくことで効率的に議論ができるし、個別事案そのものの課題も見えやすくなるという発想である。

共同事務局では当初、先端部基本計画等を手直ししてエコツアー戦略とする作業を描いていたが、共同事務局はこの座長提案をすんなりと受け入れ、方向が決まった。

また、エコツアー戦略の起草を地域関係者を含めたワークショップで行うこととした。過去に行われた先端部基本計画等の策定作業にあたっては、行政が案を示し、地元関係者の意見を踏まえて一部修正していくという流れであった。しかし、決定された計画やルールに対し、地元関係者が自分たちのものという実感が十分持てず、実効性が乏しいといった状況があった。ワークショップはこれを解決する方法として有効と思われた。

こうしてワークショップのメンバーを検討会議参加者から募り、観光協会や自然ガイドの方々などとも膝詰めで起草作業が行われた。この作業の一つとして、具体的な文章案を広く地域に呼びかけて募集したところ、100件を超える文章案が集まっ

た。このとりまとめ作業は膨大で骨の折れるものであったが、メンバーが皆奮闘した。そして、エコツアー戦略の案ができ、平成23年度末には検討会議において承認された。

3 エコツアー戦略の確定

(1) 観光利用の提案制度

エコツアー戦略の案に示された提案制度の骨子は、知床において新しい観光利用を開始する、新たなルールを作成する等の提案は「誰でも自由に」検討会議において行うことができるということだ。検討会議は公開を原則としていることから、提案したがそのままお蔵入りといったことがなくなる。また、世界遺産管理者が検討会議の共同事務局であることから、管理者は提案を真摯に扱わなければならない、公序良俗に反するものでもない限り門前払いもできなくなる。

提案内容を本格実施するには、発案時と決定時の2回、検討会議での承認が必要となる。つまり、発案時の提案が承認されれば、提案者が部会を組織して詳細を検討し、その結果を再度検討会議で承認するという流れである。発案時は提案がエコツアー戦略の趣旨や目的に沿っているか、部会の構成員が妥当かについて判断される。決定時は部会での詳細な検討結果がエコツアー戦略の将来目標に向けた準備ができているか、基本原則等（後述）に合致した計画内容かについて審査され、再度判断されることになるのである。

また、提案者向けのものとして、提案から決定時の承認までの作業や手続きの明確化を、提案の受付や提案検討のサポートを行うことになる行政機関向けには事務マニュアルの作成をそれぞれ行った。さらに、部会の事務局には提案者になること、専門家を招聘するための経費は提案者が負担するといったことなども明確化し、これらは最終的に「事務取扱要領」としてまとめられた。

このように、提案者は提案して終わりではなく、関係者間の調整や合意形成を自ら進めていかなければ実現しない仕組み、しかも部会設置は最長1年を原則とするなど、お蔵入りしない反面、スピーディかつ責任のある検討も求められる仕組みとしたのである。

(2) 試行とパブリックコメント

平成23年度末の検討会議では、エコツアー戦略案は承認されたものの、さらに一年かけて実際の作業を行い（試行）、より洗練されたものとして確定させることとなった。この試行は提案を募集するところから始まり、「ヒグマ餌やり禁止キャンペーン」、「知床沼野営禁止の一部解除」、及び「知床五湖冬期利用促進事業」の3件が実際に提案され、3件とも部会が設置されて検討が進められた。



至近距離で出会うヒグマ

また、この試行と平行して、エコツアー戦略の案について一般からの意見公募を行った結果、10件ほどの意見が寄せられた。

この試行を通じて得られた問題点と一般からの意見への対応についてもワークショップ形式で整理を行い、案を若干修正した後、平成25年3月、エコツアー戦略が正式に決定された。官民一体となって策定したことがわかるよう策定者は遺産管理者ではなく検討会議とした。4月にはエコツアー戦略の本文、提案の際に参考となる付属資料及び事務取扱要領が公表された。

(3) プラットフォーム

エコツアー戦略に示されたプラットフォームは、まず、観光利用の基本原則として示されている。①遺産地域の自然環境の保全と価値の向上、②世界の観光客への知床らしい良質な自然体験の提供、③持続可能な地域社会と経済の構築の3つだ。ユネスコの勧告を100%取り入れたものとなっている。

そして、これら原則に基づき観光利用を進めるにあたって欠かせない視点として、地域主体・自立的・持続的であること、共有・協働・連携・ネットワーク、自然環境を保全すること、自然生態系に関する理解を促進すること、地域の文化や歴史的背景を踏まえること、自己責任原則と管理責任の分担、知床のブランド価値を高めること、順応的管理型であることの8点を定め、さらに具体的方策の推奨例として、利用コントロール、守るべきルールの設定と指導、情報の発信、ガイドの育成とガイド利用の推奨、文化的資産等の活用、利益の還元、施設整備、モニタリングを定めている。

これらプラットフォームと前述した提案制度がエコツアー戦略の骨格である。全文は、知床データセンターホームページ：<http://shiretoko-whc.com/management/tekisei.html>をご覧ください。

4 おわりに

第1回目の今回はエコツアー戦略の策定までの経緯とエコツアー戦略の特徴を報告させていただいた。次回は、エコツアー戦略に基づき実際に提案された観光利用とその審議の状況を中心に、これらから見えてきた課題を含めて報告することとしたい。