

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(2)

～知床エコツーリズム戦略の運用状況と課題～

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） 荻原 裕

1 はじめに

知床では、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ための課題解決を図るものとして、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。第1回目（本誌第349号）ではエコツー戦略の策定過程を中心にこれまでのエコツーリズム推進状況を振り返った。第2回目となる今回は、エコツー戦略の本格運用開始からまる3年が経過したことから、提案された観光利用等と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）等での提案についての審議状況、さらにはこれらから見てきた課題等について報告する。

2 観光利用等の提案状況と審議結果

エコツー戦略の策定により、知床において新しい観光利用を開始する場合や新たなルールを作成したい場合には、「誰でも自由に」検討会議に提案できることとなった。試行期間（平成24年度）の3件を含め、平成27年度末までに8件の提案が行われている（表）。

これまでの提案者はいずれもエコツー戦略策定時の議論参加者であることもあり、提案の検討そのものが検討会議で否決された例はなく、本格実施に至ったものが4件、

試験実施中が1件、提案取り下げが1件、継続検討中が2件となっている。主なものを詳しく見てみよう。

(1) ヒグマ餌やり禁止キャンペーン

知床では野生ヒグマに餌をあた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大きな問題となっている。ヒグマは知床観光にとってもはやなくてはならない素材である（観光客の7割以上がヒグマを見たい：環境省等による平成24年度調査）が、猛獣でもありひとたび事故が起こればその価値が急減してしまう。

このような状況を憂いた知床斜里観光協会が、餌をやらないというルールの徹底を目指して提案し、部会での検討を経て5ヶ月後の検討会議で承認され、本格実施となった。餌やり禁止ロゴの車両貼り付けから始まり、市民パトロール、毎年の知床峠開通式でのキャンペーンなどといった様々な企画が実行された。



ヒグマ餌やり禁止キャンペーン

提案から部会検討の過程では、自治会、役場、環境省、羅臼町観光協会等が連携して実施する体制が構築された。北海道森林管理局はヒグマについては何の権限も持た

特集Ⅱ 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(2)

表：エコツアー戦略に則り提案された観光利用等とその審議結果

提案年度	提案名	提案者	審議結果等
24年度	ヒグマ餌やり禁止キャンペーン	知床斜里観光協会	本格実施
	知床沼野営禁止の一部解除	羅臼山岳会	本格実施
25年度	知床五湖冬期利用促進事業	知床斜里観光協会	本格実施
	知床ロングトレイルプロジェクト	知床ガイド協議会	提案取り下げ
27年度	知床岬赤岩地区昆布ツアー	知床羅臼観光協会	試験実施
	知床条例制定に向けた地域の意見集約	北海道	本格実施
	「知床半島先端部地区利用の心得」の点検	環境省	審議中
	外国人旅行者向け情報発信の強化	知床財団	審議中

ない組織であるが、知床森林生態系保全センターという出先を斜里町に構える行政機関としてこの体制に加わり、啓発活動を積極的に行ったり、「問題のあるヒグマ」の捕獲を支援したりしている。

(2) 知床五湖冬期利用促進事業

これも斜里町観光協会が提案したものであるが、部会設置の承認から本格実施までに2年以上の年月を必要とした。提案内容は、知床五湖への車両通行ができない冬期に、道路除雪を行ってガイドによる質の高い自然体験の場を提供し、冬期観光客数の増加を図ろうとするものである。

部会設置は平成24年の検討会議において認められたが、道路管理者との調整が当初うまくいかなかったこと、高額な除雪費用を観光客からの収入でまかなえるかという懸念を払拭できなかったこと等から、検討会議での承認はなかなか得られなかった。

その後、最大の課題であった道路除雪について、道路管理者側から3年間に限り試験除雪を行うという協力方針が示され、一



厳冬期の知床連山

気に検討は進んだ。他の課題についてもおよそ解決し、平成26年の検討会議で承認されることとなった。

平成27年冬からこの事業が「厳冬期知床五湖ツアー」として本格実施され、これまでに2シーズンが経過した。観光協会が想定した以上に利用者も増え、試験除雪終了に伴う除雪費用負担についても解決の目途が立ちつつある。

(3) 知床ロングトレイルプロジェクト

知床ガイド協議会から提案されたもので、遺産地域の入口から核心部に位置する知床峠まで、自転車も通れるトレイルでつなぐというものだ。知床峠には知床横断道路があり、歩く人は少なくない。しかし、現状では車道の路肩を歩くしかなく、好ましい環境ではない。長く歩くこと、自転車を使うことについてどこの観光地でもほとんど対応できていないのが現実であることから、夢のある提案だとして部会設置はすぐに承認された。

しかし、国立公園の特別地域では公園計画にない歩道の開設はできないこと、国有林野を歩道用地として利用するには管理責任体制を明確にし、維持管理手法を具体化しなければならなかったことなどから、検討は頓挫してしまった。そして、提案の中心的な役割を果たしていた方が急逝してしまっただけでもあり、一年後に提案は取り下げられた。

実は、知床には気軽に歩ける自然歩道が少ないために知床五湖等に利用が集中して

いる現状から、厳しいことを指摘する行政機関の担当者の中にも、自転車を除けばこの構想に個人的に賛成する人は多かった。筆者もその一人であり、提案者とともに予定路線を踏査したりしたものの、残念な結果に終わった。

(4) 知床岬赤岩地区昆布ツアー

これは、廃屋となった漁業番屋のある知床岬に動力船で上陸して観光利用を行うという提案である。関係機関申し合わせ等により認められないとされたスタイルと思われたため、反対・慎重意見が続出した。

実は、関係機関申し合わせや「利用の心得」では、教育的利用は個別に是非を判断することとされている。上陸地点は70年以上にわたり昆布漁の拠点となっていたところであり、今では古いタイプの昆布漁が唯一残る場所であるため、提案者である知床羅臼観光協会は、これを学ぶ観光は教育的利用であると主張したのである。

一方、反対者は、どんな観光利用にも教育的側面はあるものであり、一つ認めると教育ツアーと称する観光利用が急増し、知床岬の環境は保てなくなる、原生自然感がなくなるなどと指摘した。

反対意見を受けて提案者は、部会に教育関係者を新たに加えて助言を求め、古いタイプの昆布漁や番屋での暮らしといったことを学ぶことをさらに前面に出したツアーとするとともに、小型船の利用、催行人数や引率ガイドの限定、外来種進入を防ぐための方策、必要となるモニタリング等について詳細計画を作り、平成26年の検討会議に示した。

検討会議では、まず、これがエコツアー戦略との齟齬はないことを確認した。その上で、エセ教育ツアーを誘発する可能性やこの詳細計画通り実施できるかという面も含めて最終判断をする必要があることから、3年間の試験的・非営利実施とするという提案が敷田座長から出され、合意を得た。あわせて、上陸場所の植生調査は北海道森林管理局が、先端部利用者の原生自然感に

係る調査は環境省がそれぞれ支援することとなった。平成28年夏をもってこの試験実施が終了することから、今年度末の検討会議が注目される。

また、この提案をきっかけに「利用の心得」の見直しの必要性が論じられたことから、提案制度に則り平成27年に新たな部会が設置され、現在、検討が続けられている。



動力船による赤岩地区への上陸

3 エコツアー戦略の効果

これまで整理したことを踏まえて、エコツアー戦略がどのような効果を持っているかまとめてみよう。

まず、ヒグマ餌やり禁止キャンペーン部会での検討（平成24年）と平行して、北海道による生物多様性条例の制定作業が行われていたことを記しておかなければならない。条例制定後の平成27年、ヒグマへの餌やりが北海道全域で禁止の対象行為となり、法的な裏付けができたのである。知床での地域ルールが法令の運用に影響を与えたと言えよう。

また、赤岩ツアーに見られたように、行政機関間の取り決めや地域の自主ルールといったものの見直しに、エコツアー戦略に基づく提案が役割を果たす、効果的であることも見えてきた。

さらに、8提案の一つに「知床条例制定に向けた地域の意見集約」がある。紙面の都合で詳しくは書けないが、平成27年の知事選挙公約に端を発して北海道が条例制定を検討していたことから、その地域意見集約をエコツアー戦略に基づいて行ったものだ。検討結果は、検討会議名で条例制定者

である北海道に提言され、今年4月に施行された条例に多くが反映された。法令の条文作成にエコツアー戦略が役割を果たした好事例となった。

一方、ロングトレイル提案の失敗は、提案者の準備不足、特に、維持管理体制を行政に期待するふしがあったことがその原因と感じている。他の本格実施事例との大きな違いである。

なお、赤岩ツアーの議論の中で、反対者から、提案を何でも認める会議になっているのではないかとの意見があったことにも触れておきたい。確かに、発案時に否決された提案は一つもない。しかし、本格実施に至ったものは知床条例を除けば3件だけであり、このうち知床五湖冬期利用はまる3年間の検討を必要とした。赤岩ツアーに至っては、難産の末、ようやく試験実施にたどりついた段階と言え、本格実施に向けてはさらに試験実施結果の徹底した検証が求められている。

難産だった赤岩ツアーや知床五湖冬期利用が実施に至ったのは、とりもなおさず反対意見や慎重意見に対して、合意点を見出そうと提案者が丁寧に応えたからだと筆者は考えている。本格実施となった他の提案についても、モニタリングは続けられており、その結果如何では今後取りやめとなる可能性もある。決して最初から実施ありきの何でも認める会議ではなく、エコツーリズムをさらに定着させるために関係者が知恵を絞っているのが検討会議であり、これを定着させたのがエコツアー戦略であると筆者は強く思う。

4 課題にかえて

以上見てきたとおり、エコツアー戦略によるエコツーリズム推進はうまく機能し始めたと言えるだろう。しかし、例えば一事業者だけなら原生自然感が失われなくても、多数になれば失われる可能性がある。これに対処するには総量コントロールの仕組みやゾーニングといった検討を具体化する必要が生じる。実は、後者についてはエコツー

戦略策定作業開始当初は戦略に盛り込もうと共同事務局では考えていたが、合意形成に長い時間を要すると考えられたことに加え、遺産バブルが終わり、一刻を争うような観光利用の状況ではなかったことから先送りした経緯がある。

実は、最も新しい提案である「外国人旅行者向け情報発信の強化」には、登山道のグレーディング（難易度付け）が盛り込まれている。もちろん日本人登山者も対象にするとのことであり、知床におけるゾーニング検討の第一歩になることを期待したい。

また、地域関係者と世界遺産管理者との協働でエコツアー戦略を運用しているのであるが、行政機関の負担は大きい。地元役場にとっては地元振興になることからモチベーションを保ちやすいが、転勤族である国や北海道の職員のそれを高く保つのは意外と難しい。

さらに、エコツアー戦略は法律ではないので、提案なしに新しい観光利用を始めることは違法ではない。実際、平成26年に大手観光会社が小型ヘリによる遊覧ツアーを開始し、このような事案が現実のものとなった。事後の検討会議において、地元観光協会から情報提供があったことで関係者の知るところとなった。この時、低空飛行による騒音やヒグマへの刺激を問題視する声が大きかったにもかかわらず、翌27年にも実施されたことから、検討会議としての対応方向決定が迫られた。

議論の結果、現状の遊覧ツアーのままでは地上利用者の観光の質を低めることになり、エコツアー戦略の定めるような知床の価値の向上にはつながらないことから、観光協会等から事業者に、提案制度に則り検討会議に提案してもらわない限りは28年以降の実施を認められないと伝えることとなった。このような観光利用を提案制度に引き込むことができるのか、この案件が試金石となるだろう。

2回に渡って知床でのエコツーリズム推進について報告したが、他地域の参考になれば幸いである。