知床エコツーリズム戦略

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

平成２５年３月

「知床エコツーリズム戦略」　目次

１．はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１
２．戦略の目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１
３．現状と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１
（１）観光やエコツーリズムの現状と経緯
（２）現在生じている課題
（３）今後予想される課題
４．既存の法律、制度、ルール・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３
５．基本方針・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３
（１）基本原則
（２）エコツーリズムを含む観光利用の推進にあたって必要な視点
６．戦略の対象・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・５
（１）戦略の対象となる地域
（２）戦略の対象となる活動
７．守るべき知床の価値・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・５
（１）自然に関する価値
（２）人と自然の関わりについての価値
（３）非日常性から得られる価値
８．将来目標・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・７
（１）遺産地域の自然環境の保全とその価値の向上
（２）世界の観光客に対する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
９．具体的方策・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・７
（１）利用コントロール
（２）守るべきルールの設定と指導
（３）情報の発信
（４）ガイドの育成とガイド利用の推奨
（５）文化的資産等の活用
（６）利益の還元
（７）施設整備
（８）モニタリング
１０．戦略の実行体制・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・９
（１）エコツーリズムを含む観光利用に関する政策決定手順
（２）検討会議の構成と運営
１１．見直しの手法、期間・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１０

１．はじめに

知床エコツーリズム戦略は、「知床世界自然遺産地域管理計画」に基づき、知床世界自然遺産地域（以下、「遺産地域」という）の全ての関係者が連携・協働・合意し、知床におけるエコツーリズムを含む観光利用の基本方針を定めたものである。知床の観光利用はこの戦略に基づいて実施するものとし、関係者は議論における合意を尊重しなければならない。

知床半島は、シマフクロウ、シレトコスミレ等の希少種が生息・生育し、サケ科魚類、トドや鯨類等の海棲哺乳類、海鳥、渡り鳥にとって重要な地域となっている。また、流氷によりもたらされた栄養塩により海洋の生産性が高く、海域と陸域の生態系が相互に密接に関係していることが世界的にも高く評価されて世界自然遺産に登録された。

遺産地域の自然環境は世界的にも類まれな価値を有しており、その保全は重要な課題であるが、こうした自然環境の価値を多くの人が享受できる必要がある。実際、遺産地域や周辺地域には、年間約 180 万人の観光客や登山者、釣り人、シーカヤッカー等が訪れ、エコツーリズムや観光を楽しんでいる。

しかし、主たる利用形態はマスツーリズムによる通過型の観光であることから、特定の自然景勝地に観光利用が集中し、交通渋滞、植生の踏み荒らし、ヒグマとの軋轢等の課題が生じている。また、遺産登録時のブームが過ぎ去り、知床への観光客数が減少している一方で、海外からの観光客数は増加傾向にあり、さらに、観光形態が通過型の観光から個人やグループによるオリジナルツアーへと転換しつつある。そのため、提供するプログラムやサービスも多様なニーズに対応することが求められている。

課題の背景の一つとしては、エコツーリズムを含む観光利用に関する基本方針や合意がないことが挙げられる。そこで、こうした課題や変化に対応するため、遺産地域の原生的な自然を保全しながらより高度に享受し、理解するための観光利用の方法や、より深く自然を楽しみ学んでもらうための取り組み等を、地域全体でこの戦略に基づき推進していく必要がある。

２．戦略の目的

この戦略は、知床におけるエコツーリズムを含む観光利用の推進により、自然環境を保全しその価値を向上しながら知床らしい良質な自然体験を提供し、あわせて持続可能な地域社会と経済の構築を図るため、遺産地域内外の全ての関係者が、共通の将来目標と、その目標を地域主導で達成するための方法を共有することを目的とする。

３．現状と課題

（１）観光やエコツーリズムの現状と経緯

知床における観光利用は 1964 年に国立公園に指定されてから本格的にスタートし、「知床旅情」のヒットや知床横断道路の開通、国有林での天然林伐採問題等を契機とした知床ブームによって観光客数が増加した。知床横断道路や天然林伐採に関わる自然保護運動と

その後の展開は全国的に話題となり、知床のイメージ形成に影響を与えている。当時より北海道外からの観光客が多くを占めており、1970 年代までは路線バス、貸切バスでの利用が多かったが、1980 年代にはマイカーが主流となった。

2005 年には世界自然遺産に登録され、現在では遺産地域と周辺地域に年間約 180 万人の観光客が訪れている（2010 年)。近年は登山、トレッキング、シーカヤック、ホエールウォッチングといった体験型の観光利用が増加してきており、多様な利用形態が見られるようになった。しかし、主な観光利用は知床五湖やフレペの滝、知床峠での短時間滞在型の周遊とウトロ沖の観光船に集中している。

エコツーリズムの原型は 1970 年代後半にユースホステルが宿泊客に対して行っていた顧客サービスに見られ、その後知床財団により積極的に自然解説が開始された。2000 年代に入るとガイド事業者が本格的に増加し、知床五湖、羅臼湖、フレペの滝、ポンホロ沼等でエコツアーが実施されている。また、羅臼港よりホエール・バードウォッチング、ウトロ港よりヒグマ等の野生動物観察を目的とした観光船が運航している。

エコツーリズムに関する取組としては、2001 年より環境省釧路自然環境事務所、斜里町、羅臼町を中心に、知床国立公園の適正な利用のあり方に関する検討が進められ、基本計画や利用の心得等を定めている。2004 年には地域関係団体による「知床エコツーリズム推進協議会」と地元のガイド事業者による「知床ガイド協議会」が設置された。

2010 年には環境省釧路自然環境事務所、林野庁北海道森林管理局、北海道が、専門家、関係行政機関、地域関係団体からなる「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）を設置し、これまでの活動を統合するとともに、エコツーリズムの推進等に関する検討を進めている。

（２）現在生じている課題

○特定期間・特定地区への観光利用の集中
○エコツーリズムを含む観光利用に関する統合的な基本方針、合意手段の欠如
○自動車利用の適正化と環境に配慮した交通システムの構築
○ヒグマや猛禽類等の野生動物との接し方の確立とその啓発
○ルール・マナーの啓発と違反抑制のための巡視、指導体制の確立
○登山道等におけるし尿処理や土壌浸食、植生荒廃
○観光利用のニーズの多様化への対応、海外からの観光客の増加に伴う多言語対応
○地域全体としてのホスピタリティとエコツアー率の向上
○先端部地区・山岳地域等における遭難・海難・ヒグマによる事故等の発生

（３）今後予想される課題

○人口減少、交通システム、価値観の変化等による観光客の減少
○環境変動による観光資源の変化（気候変動による流氷の減少等）

○地域の人口減少によるエコツーリズムの担い手不足
○観光利用の時期やエリアの拡大に伴う野生生物への影響
○観光客とヒグマとのトラブルの増加

４．既存の法律、制度、ルール

既存の法律や制度、自主ルール等を関係者で共有し、エコツーリズムを含む観光利用の推進にあたっては、これらとの整合性に十分留意する必要があることから、主なものを付属資料２に示す。

５．基本方針

（１）基本原則

知床におけるエコツーリズムを含む観光利用は、以下の３つの原則に基づいて推進する。

○遺産地域の自然環境の保全とその価値の向上
○世界の観光客への知床らしい良質な自然体験の提供
○持続可能な地域社会と経済の構築

（２）エコツーリズムを含む観光利用の推進にあたって必要な視点

○地域主体・自律的・持続的であること

遺産地域の自然環境を保全し、持続可能な地域社会と経済を構築するため、これまで知床に暮らし、知床の自然を活用してきた地域関係者が主体的に取り組み、地域主導の観光利用が推進されることが望ましい。

地域の主体的な取組に対し、関係行政機関は相互に連携を図り、法律、制度、各種事業等の運用を通じて統一的に支援を行う。

また、エコツーリズムを含む観光利用の推進にあたっては、満足度を向上させリピーターを増加させる、サービスを地域内から調達する等の取組により、地域社会と経済に対し持続的な貢献を図ることも必要である。

○共有・協働・連携・ネットワーク

知床におけるエコツーリズムを含む観光利用を行うに当たり、企画を検討し、ルールを定め、運営・管理し、観光客に対する良質な自然体験を提供するため、多様な主体の連携と協働が必要である。特に知床はガイドツアーが活発であり、良質な自然体験の提供や自然環境の保全に重要な役割を果たしていることから、ガイドの育成やガイド事業者との連携・協働は重要である。また、観光船事業者やシーカヤック事業者も同様の役割を果たしており、利用と保全の両面で陸域と海域の連携が求められる。

関係者は検討会議や全国のボランティア等とのネットワーク等の活用により、密接

な連携の確保と情報の共有を図る。

○自然環境を保全すること

自然環境を保全するために、観光利用は自然生態系のもつ環境収容力の範囲内とする。そのために、個別地区の自然生態系の脆弱性や、観光客数といった利用状況などの特性を十分考慮し、具体的方策を検討する。

観光利用により野生動物の生息域の縮小や繁殖率の低下、人馴れによる生活環境の変化、高山植物の生育地の減少といった重大な影響を自然生態系に与えてはならない。特に湿原や高山帯といった植生の回復が困難である場所での観光利用や、シマフクロウをはじめとした希少野生生物を対象とした観光利用は、少人数であっても生態系に対して大きな影響力を持つため慎重に検討すべきであり、地域の合意を基本とした専門的な知見に基づくルールの制定や法的な担保に基づく利用システムの設定を行うことが求められる。また、遺産地域の有する原始性を保持するため、施設整備の制限や利用期間・人数の設定を検討する。なお、過度な観光利用の集中による自然環境への影響を防ぐため、観光利用の分散や多様化を図ることも重要である。

○自然生態系に関する理解を促進すること

良質な自然体験を提供するため、ガイド利用等により知床の自然の価値や生態系の仕組み、野生生物の生態等を啓発することが重要である。自然生態系への理解を促進することにより、自然と接する際のルールを知ることができ、また、自然環境保全に対する意識の向上に繋がる。

知床は日本の中で原生的な自然環境が保全されている数少ない貴重な地域であり、効果的な啓発が実施できる。また、自らの力で原生自然に挑戦し、その素晴らしさを体感する機会を提供することも期待される。

○地域の文化・歴史的背景を踏まえること

知床では古くからアイヌの人々が生活し、シマフクロウやヒグマ、シャチ等をカムイとして崇め、狩猟や漁労、植物採取等をしながら、豊かな自然を大切にした文化を育んできた。また、19 世紀から漁場運営が始まっており、現在の多様な漁業の発展につながっている。エコツーリズムを含む観光利用の推進にあたっては、これらの自然に向き合い培ってきた文化的・歴史的背景に十分留意する必要がある。特に、漁業活動への適切な配慮が求められる。

○自己責任の原則と管理責任の分担

自然環境を利用する際の原則は、自然環境に内在する危険性を理解した上で、自己の判断に基づき行動することであり、その結果として事故による損害が生じた場合の

責任は自らにある。この自己責任の原則が適正な観光利用につながり、多様な観光形態を可能にしていることから、積極的に啓発していく必要がある。

なお、エコツアー等の推進にあたっては、実施するエコツアー等の性質に応じ、観光客に対し、安全・リスクに関する情報を事前に十分伝えるとともに、安全確保のための備えを事前に行う必要がある。

一方で、施設の不備により事故が生じた場合の責任は施設管理者にある。観光客が多くなるにつれて高い水準の管理が求められるようになると、施設管理者の管理責任が重くなるだけでなく、施設以外の自然物に起因する事故であっても関係行政機関は責任を負う場合が出てくる。このように管理責任が重くなる場合には、効果的な管理や利用機会の拡大のために、観光利用を推進する者が管理責任を分かち合うことが必要である。

○知床のブランド価値を高めるという視点を持つこと

知床は世界自然遺産に登録されており、また、古くから自然保護の取組がなされてきた地域である。全国に多数の知床ファンがおり、世界自然遺産というブランドに魅力を感じて知床を訪れる観光客も多い。遺産地域やその周辺地域も含め、知床のブランド価値を高めるような観光利用（例えば、観光利用で得られた利益の一部を地域の自然や社会に還元する仕組みの導入など）を推進することにより、経済と環境の好循環につなげることができる。

また、水産物のようにすでにブランドとして価値が確立されているものもあり、農林水産物の生産や社会基盤整備等においても、知床全体のブランド価値の向上のため、個別のブランド価値を損なわず、価値を高めることが求められる。

○順応的管理型であること

エコツーリズムを含む観光利用の推進にあたっては、関係行政機関と観光利用を推進する者が観光利用に伴う自然環境への影響や観光客の満足度等をモニタリングし、検討会議で評価の上、その結果に応じて利用方法や管理手法等の見直しを行う。

６．戦略の対象

（１）戦略の対象となる地域

遺産地域及び遺産地域の自然環境に影響が及ぶ観光利用が実施されている地域を対象とする。

（２）戦略の対象となる活動

戦略の対象となるエコツーリズムを含む観光利用とは、戦略の対象となる地域に入域する全ての観光活動、自然体験活動を指す。

７．守るべき知床の価値

（１）自然に関する価値

知床では、北半球南限の流氷に代表される豊かな海域の自然と海岸から高山まで一体で残された原生的な陸域の自然が、川や生物を通じて相互に循環する独特の生態系を見つめ、体感できる。また、ここに息づく生物群集の多様性や大型野生動物や希少な生物の営みも、他では見ることのできない知床におけるエコツーリズムの価値である。代表的なものとして次のようなものがあげられる。

○火山活動や浸食により作られた複雑で険しい地形、数々の滝、温泉、噴気孔などから垣間見ることのできる地球の活動と自然美

○浅海域から稜線までの多様な植生の垂直分布、固有種や絶滅危惧種を含む独特の海岸植物、湿原植物、高山植物

○クリオネからマッコウクジラまで、植物・動物性プランクトン、海藻、魚類、海鳥、鰭脚類、鯨類と多くの生物が息づく北半球の海氷の南限に見られる豊かな海洋生物相

○シロザケ、カラフトマス、オショロコマが自然産卵を行い命の循環が見られる河川

○豊穣の海・川・森に支えられた原生的な動物群集、自然本来の動物群集、ヒグマ、エゾシカ、オジロワシ、シマフクロウなどの大型野生動物や希少生物

（２）人と自然の関わりについての価値

知床には、自然に培われてきた人間の文化・営みが存在し、今も活動が行われている。過去の人の営みを今に伝える遺跡が数多く残されていることに知床の価値があり、また、現在自然の恵みの中で営まれた自然を育て、活用する活動が継続されていることも知床の価値である。代表的なものとして次のようなものがあげられる。

○知床半島各地に残る縄文時代以降の各時代の竪穴式住居跡やチャシ跡等の遺構、アイヌ文化を今に伝える地名や伝承

○近代の人々の活動の歴史を伝える農業開拓や鉱山開発の跡地に残る建物跡や近代化遺産

○知床連山を背景に展開される定置網、海峡を照らす漁り火、番屋や漁港の漁業の営みの風景、自然と共に生きる人々との交流

○市民参加により本来の生態系を取り戻そうとする「しれとこ 100 平方メートル運動」の活動の姿、ヒグマなど野生生物との共存を図るための取り組み、希少種保護のための活動

（３）秘境感に根ざす非日常性から得られる価値

大地の突き出たるところ（シリエトク：アイヌ語）である知床は、その自然の厳しさ、

険しさが開発や利用を拒み、原生自然のフロンティアとして残された国内でも稀な地域である。その独特の雰囲気やそれらから得られる体験もエコツーリズムにおける知床ならではの重要な価値である。代表的なものとして次のようなものがあげられる。

○人気や人工物、人工の光のない自然の広がりから得られる静寂性、孤独感、秘境感
○奥深い自然に分け入ることで自らの技量を試し、得られる達成感、到達感
○ヒグマが高密度に存在することにより得られる緊張感、生命感
○遠く千島列島、カムチャッカに連なる自然を彷彿とさせる日本離れしたオホーツク圏の異国的雰囲気

８．将来目標

（１）遺産地域の自然環境の保全とその価値の向上

○全ての観光利用を自然生態系のもつ環境収容力の範囲内とする。
○本戦略に基づくエコツアーの割合を向上させる。

（２）世界の観光客に対する知床らしい良質な自然体験の提供

○観光客の満足度を向上させることで、リピーターを増加させる。
○知床特有の環境を活用したエコツアーの種類、数を充実させる。

（３）持続可能な地域社会と経済の構築

○地域主導のエコツアーを増加させるとともに、サービスの地域内からの調達を増加させ、地域消費率を向上させる。
○利益還元の仕組みを導入したエコツアー数を増加させる。

９．具体的方策

（１）利用コントロール

自然環境の保全、観光客の安全確保、原始性の保持、付加価値の向上等の目的に応じて、法的な担保に基づく利用システムの設定やルールによる利用のコントロールを行う。人数やアクセスを制限することによる少数利用者への誘導、事前申請・届出やガイド同伴義務による特定利用者への誘導、利用エリア、利用期間の限定、シャトルバスシステムの導入等が想定される。なお、利用コントロールを実施した場合、観光客からの情報の還元が容易になる。

（２）守るべきルールの設定と指導

自然環境の保全、観光客の安全確保、地域の文化・生活への配慮等の目的に応じて、観光客が守るべきルール及びツアー企画者やガイド等の観光利用を推進する者が守るべきルールを設定する。特に、脆弱な自然環境の利用に関しては、地域合意を基本と

した専門的な知見に基づくルールを設定する必要がある。ルール遵守のため、関係行政機関で連携し、巡視・指導体制を確立するとともに、ガイド事業者等の協力を得ることも必要である。また、ルールの遵守は良質な自然体験に繋がることから、設定したルールは広く公開・啓発するとともに、関係者間でルールの遵守を確認しあう必要がある。

（３）情報の発信

地域主体のエコツアーの増加や守るべきルールの周知等を目的として観光客やメディア等に対して情報の発信を行う。情報の発信にあたっては、知床のブランド価値の向上に繋がるよう留意すべきである。例えば、エコツアーにおける自然生態系への配慮を積極的に発信する、ロゴやイメージを統一して情報を発信する等が想定される。また、知床の斜里町側と羅臼町側、陸域での活動と海域での活動で互いに情報の共有を図り、知床全体として一体となった情報を発信していくことで、満足度の向上や地域消費率の向上につながる。なお、海外からの観光客が増加傾向にあり、英語等の多言語での情報発信に取り組む必要がある。

（４）ガイドの育成とガイド利用の推奨

ガイドの育成・推奨により、観光客への知床らしい良質な自然体験の提供、地域文化・産業に関する情報発信といった観光客へのサービスが向上するだけでなく、野生生物との接し方や歩道の踏み外し防止等の指導による自然環境の保全、事故防止やパトロール、情報収集による遺産地域の管理等の多面的な効果も期待できる。知床の原生的な自然環境を活用し、自然の価値やその仕組み、保全の重要性等を啓発することにより、自然生態系への理解を促進することが重要である。また、観光客の満足度を向上するためにも、理念や心得等を定着させるとともに、ガイドの知識や技術の向上を図る。

（５）文化的資産等の活用

知床には先人達が生業を営んできた歴史がある。アイヌ文化、近代の鉱山開発、戦後開拓等の遺構や旧家屋等が残されており、戦後開拓や入植等については多くの史料が保存されている。また、特に羅臼側では、半島先端部に至るまで多くの住民がコンブ漁のため番屋に季節移住していた。観光利用の多様化と分散のため、これらの文化的資産の活用を行う。また、農業、漁業等の産業と連携したエコツアーの構築や、観光客によるボランティア活動の実施についても検討する必要がある。なお、文化的資産の活用・紹介に当たっては保全に留意する必要がある。

（６）利益の還元

自然環境の保全、ブランド価値の向上等を目的として、観光利用によって得られた利益を地域の自然や社会に還元する仕組みを検討する。直接的な利益の還元の他、知識や情報の伝達、情報発信の推進等による還元も歓迎される。

（７）施設整備

適正利用を念頭に管理水準・整備水準を検討し、必要な施設整備を行う。整備に際しては年次計画を定め、計画的に実施する。また整備計画に際しては、あわせて継続可能な管理体制の構築を行う。安全対策、管理活動実施、情報周知、利用分散、自然環境の保全・再生、交通アクセスの適正化等を目的とした施設整備を推進する。なお、未利用施設の再生・保全・活用を図ることも必要である。

（８）モニタリング

順応的な管理を行うため、関係行政機関や観光利用を推進する者は観光客による踏み荒らし等の自然環境への影響、観光客の満足度や感想、観光客のニーズや行動の変化等をモニタリングする。調査方法のみならず検証の方法、体制についても検討する必要がある。

１０．戦略の実行体制

（１）エコツーリズムを含む観光利用に関する政策決定手順

〇検討会議への提案と承認の仕組み

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実施することができる。提案内容については、発案時と決定時の２回、検討会議での承認が必要となる（発案時の提案が承認されれば、発案者が検討部会を組織し詳細を検討し、その結果を再度検討会議で承認する。）発案時は提案内容が本戦略の趣旨や目的に沿っているか、及び検討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本戦略の将来目標に向けた準備ができているか、基本方針に合致した計画内容かについて審査し、再度判断される。

なお、検討会議での提案にあたっては、斜里町、羅臼町の役場において、提案内容の妥当性や必要な手続き等について、事前に相談することができる。

〇検討部会の設置について

検討部会は発案内容に関連のあると考えられる地域関係団体等を網羅する必要があるとともに、公平な判断を行うため、適正利用・エコツーリズムＷＧ委員等の直接的に利害に関連しない者がオブザーバー等で参加することが望ましい。

〇検討会議において承認された提案の尊重

検討会議において承認された提案を適切に推進するため、行政機関は、法律、制度、各種事業等の運用を通じて支援を行う。また、地域関係団体は、検討会議で承認された観光利用の推進、ルール等の遵守に協力することが求められる。

〇各種法制度、他計画等との調整の仕組み

既存の法律等を逸脱する提案や既存活動の持つ慣例等への配慮を欠いた提案を検討会議において承認することは認められない。関係する法律等を所管する行政機関や既存活動の実施者の代表は、法律等や慣例の趣旨や内容を検討会議で説明する必要がある。

（２）検討会議の構成と運営

検討会議は専門家（知床世界自然遺産地域科学委員会適正利用・エコツーリズムワーキンググループ委員)、地域関係団体及び関係行政機関（知床世界遺産地域連絡会議適正利用・エコツーリズム部会)、事務局から構成される（構成員は付属資料 4 のとおり)。

検討会議における提案の承認の可否については、地域関係団体及び関係行政機関が判断する。ただし、専門家による科学的立場からの助言は検討会議において尊重されるべきである。また、検討会議の座長は専門家より選出する。

１１．見直しの手法、期間

戦略に基づくエコツーリズムを含む観光利用の状況、各種モニタリング結果、社会環境の変化等を踏まえ、概ね 10 年ごとに戦略の見直しを行う。評価や見直しは検討会議において実施する。