

世界自然遺産登録による知床の変化

村田 良介

(斜里町総務環境部環境保全課)

e-mail : murata.ryo@town.shari.hokkaido.jp

摘 要

知床は、2007年7月に世界自然遺産に登録された。国内では白神山地・屋久島に次ぐ、3ヶ所目の登録である。知床は世界遺産としての注目を浴びる以前から、国内では自然環境が残されている数少ない場所として国立公園に指定され、保全面でも一定の体制が整った場所であった。また、一方では、年間240万人が訪れる国内有数の観光地でもある。遺産登録の前後を通して、さまざまな角度から注目され、原始性豊かな自然環境が脚光を浴びる中で観光客の増加とそれに伴う課題が顕在化した。

知床は、地元が遺産登録に向けた「熱狂的な誘致活動」をすることなく、これまでに積み重ねてきた保全の取り組みの延長線上に世界自然遺産登録という手法を獲得したといえる。観光面では、世界遺産への登録を契機に知床への入り込み者数は一時的に増加し、これまで課題となっていた観光のあり方や特定の観光ポイントへの利用者の集中によるオーバーユース問題が顕著となった。しかし、入り込み者数は登録翌年の後半には減少し始め、2007年度は登録以前の状況に戻りはじめている。保全面では、これまでの取り組みに加えて、遺産地域の保全管理を担う環境省、林野庁、北海道が連携する世界遺産を核とした枠組みが整備され、科学的な根拠に基づいた保全策が実行され始めている。

地元住民から見た世界遺産は、日常的な生活との関わりでは観光面での変化が注目されているが、保全面における取り組みに対しての理解は薄い。

キーワード：新たな保全体制、斜里町、知床の変化、世界遺産、登録

1. 知床の現状

1.1 知床の概観

知床は、「大地の行きづまり」という意味をもつ、アイヌ語の「シレトク」が語源である。もともと、半島先端部の狭い地域を指した地名であったが、現在は半島全体の呼称として使用されるようになっている。半島は、海底火山の活動によって地形的な骨格が形成され、現在でも知床硫黄山などでは火山活動が継続している。

地形は、山岳部から海に変化する急峻な地形と、部分的に広がる知床岬などの段丘による平坦面で形成されているが、海岸部は断崖になっているところが多い。また、半島の先端地域ではルシャ川やルサ川に代表される比較的流域面積の広い河川の存在によって、複雑な自然環境を形成している。

このような地形的特徴によって、道路や港湾整備などの近代的な人の営みは多くの制約を受け、その結果、野生動物や植物にとっての豊かな環境を育んできたといえる。

このような自然環境の特性から1964年には国立公園に指定され、1980年には半島中部の遠音

別岳周辺が国立公園から除外されて原生自然環境保全地域に指定された。また、1990年には国立公園とほぼ重なる広い区域が森林生態系保護地域に指定された。

1.2 世界遺産登録地

世界遺産登録地は、環境省および林野庁による各種の保護地域に指定されているために、自然環境の保全が担保されている。さらに、登録地は核心地域と緩衝地域に区分される(図1)。核心地域は、主に遠音別岳原生自然環境保全地域、知床国立公園特別保護地区および同第1種特別地域、知床森林生態系保護保存地区並びに国指定知床鳥獣保護区特別保護地区によって占められている。

また、緩衝地域は核心地域の周辺および沖合い3kmを含む区域で、知床国立公園特別保護地区、第1、2、3種特別地域および普通地域(海域)、知床森林生態系保護地域保全利用地区並びに国指定知床鳥獣保護区によって占められている¹⁾。

1.3 観光

観光地としての知床は、「残された最後の秘境」と呼ばれるように、日本有数の景勝地として人々を迎え入れてきた。知床の観光は夏季に集中し、



図1 知床半島と遺産地域

近年はレンタカーやマイカーによる利用が増加傾向にあるものの、観光バスを中心とした団体旅行が主流を占む状況に大きな変化はみられない。

知床半島は、先に述べたように地形的な特徴から半島を周回する道路は無い。斜里側ではルシヤまでの林道は存在するものの、一般観光客の利用はカムイワッカまでしか立ち入ることはできない。また、羅臼側では相泊から先は道路が無く、海岸線の断崖絶壁を越え数日をかけることによって知床岬に到達できるが、一般利用は相泊までである。このように、地形的な制約によって道路整備が行われなかったために、半島先端部の自然環境は人手によって大きな改変を加えられることなく今日に至っているのである。

そして、知床の魅力は海岸の断崖や山岳の景観ばかりでなく、そこに生息する動物の存在が大きなポイントになっている。道路上からも容易に見かけることができるエゾシカやキタキツネ、オオワシやオジロワシだけでなく、近年は国立公園内の道路上や知床五湖遊歩道におけるヒグマとの遭遇機会が増え、知床の魅力として脚光を浴びている。しかし、このことは観光客の安全確保や野生動物と人の間に課題を発生させ、遺産登録という象徴的なできごとによって、今後、両者の関係をどのようなバランスで保っていくかについて問われる結果となっている。

1.4 斜里町の自然保護施策

1.4.1 しれとこ 100 平方メートル運動

斜里町では 1964 年の国立公園指定を契機に、自然環境の保全を町政の柱として据えた取り組みを始めているが、その中核となっているのが国立公園内の開拓跡地を全国の賛同者からの寄付金によって買い戻し、原生的な森林に戻す「しれとこ

100 平方メートル運動」である。

国立公園内の幌別・岩尾別地区は、大正時代から国の開拓計画によって福島県や宮城県からの入植者が開墾を試みた場所であった。しかし、この地区は交通や水利が悪く、一見平らに見える台地上の平坦地は転石に覆われ、入植地としては最悪の条件だった。何度かの入植が繰り返され、一時期は岩尾別地区に学校も建設されたものの、1966 年までに全ての開拓者がこの地を離れていた。これらの離農と相前後して、国立公園指定後の 1971 年頃には「知床旅情」のヒットなどによる知床ブーム、さらに「列島改造論」による土地投機の波が知床にも押し寄せ、開拓跡地が投機目的で買収され始めたのであった。

この状況を憂いた当時の藤谷豊斜里町長は、不動産業者などに渡った土地が乱開発されることを防ぎ、開拓跡地を原生林に再生する必要があると考えていた。そんな矢先、イギリスのナショナル・トラスト運動にヒントを得て、全国の賛同者の寄付金により町が土地を買い上げ、その土地を原生の森に戻す「しれとこ 100 平方メートル運動」を 1977 年に開始したのである。この運動は、20 年後の 1997 年に土地保全の目標をほぼ達成し、現在は森づくりの活動を継続して行っている。

1.4.2 自然保護と体制整備

斜里町の自然保護施策は、1964 年の国立公園指定を契機に始められ、1972 年には当時の町村としては全国でも例を見ない自然保護条例を制定するとともに、庁内に自然保護係を設置した。その後も町の行政施策の柱として自然保護を位置づけ、「しれとこ 100 平方メートル運動」をその象徴としながら、1979 年には知床博物館を設置して調査研究活動と教育普及活動を開始した。さらに、1988 年には町の出資によって知床財団(旧自然トピアしれとこ管理財団)を設立し、知床自然センターを幌別地区に設置することによって、国立公園の適正な利用と管理、自然解説業務などを行う体制を整えていったのである。

この間、国立公園を主体とする保全と利用に関する斜里町の姿勢は、当時の環境庁や北海道をリードしていたといっても過言ではない。このように、単発の事業による自然環境への取り組みだけでなく、町行政への自然保護部門の設置、教育機関としての博物館の設置、行政を補完する財団法人の設置、そして全国に発信する「しれとこ 100 平方メートル運動」を通して、行政の体制を整え、学芸員や研究員などの専門的スタッフを配置してきたのである。

1.5 遺産登録へのあゆみ

斜里町にとって、遺産登録への道筋はさほど険しいものではなかったといえる。それは、環境省サイドでも既に知床は自然性の高い国立公園としての位置づけが明確になっていたこと、さらに林野庁サイドとしても、1987年の知床国立公園における「伐採問題」を契機に、その後の大きな方向転換により森林生態系保護地域が指定されていたことなどによる。これらの国の位置づけと連動して、斜里町が進めていた具体的な保全施策が連携し、知床では遺産登録のために越えなければならない要件がある程度整っていたと思われるからである。

しかし、これまで自然保護の立場による町の施策が比較的低調だった羅臼町では、世界遺産地域に海域が含まれたことによって、町の基幹産業である漁業との調整が最後まで難航した。しかし、最終的に水産資源と海洋生物の保護を両立させる方向性を明確にすることによって、登録に対する理解が得られていったと言える。とはいえ、遺産登録にあたっては、海洋生物の保護と漁業活動との両立、増えすぎたエゾシカの対策、陸と海の生物相をつなぐ河川に設置されたダムの改良、エコツーリズムの普及など、なお越えなければならない課題が国際自然保護連合から指摘されたのであった。

1.6 世界遺産への地元の動き

斜里町が世界遺産を意識し始めたのは、1993年の白神山地と屋久島の登録がきっかけになったといわれている。この頃、町役場内では「なぜ、知床ではないのか、登録には何が必要か?」といった事項を早急に調査するように指示が出された。その後、国際自然保護連合の関係者が北海道を訪れる機会を捉えてアドバイスを受けたり、環境省を訪れて世界遺産に関する情報収集を行うとともに、世界遺産としての知床の価値と保全の必要性をアピールしていったのである。その過程では、経済界を巻き込んで全町民が積極的に要請行動を起こすという手法ではなく、既に行っている自然保護や環境に対する町の施策の延長線上に世界遺産を位置づけるというものであった。それは、国立公園の制度では必ずしも十分ではない保護の措置を飛躍的に充実させるためには、世界遺産という「カード」が必要と考えた結果であった。

登録前後には、マスコミによる過剰ともいえる取材や報道の下で、知床の自然や町長の言動が、必要以上にドラマチックに伝えられることも少なくなかった。それに対して町民からは、登録の瞬

間においても熱狂的な歓喜の行動は見られなかった。これは、斜里町民の多くが「知床の登録は当然のこと」として冷静に受け止めていた結果であり、さらに、漁業への影響を危惧する地元漁業者の感情と入り込み増加による観光業者の期待を、同じ地域住民としてどのように受け止めたら良いのかという町民の迷いがあったからと思われる。

2 遺産登録による変化とその後

2.1 登録の意義

「遺産登録はゴールではなく、スタートラインに過ぎない」という言葉は、登録にあたって地元から繰り返し発信したフレーズだった。この言葉には、遺産登録が知床にとっての「悲願」であるかのように扱うマスコミや観光関係者、さらには十分な保全措置がなされないままに遺産登録を進めることを否定的に評価する自然保護関係者への説明としての意味合いもあった。すでに述べたように、知床における保全と利用への取り組みは、遺産登録の是非を論ずる以前から進められてきたことであり、登録はその延長線上にある画期の一つに過ぎなかったといえる。国立公園の指定も、その後の制度の拡充も、そして今回の遺産登録も、知床半島の自然環境の保全と適正な利用という課題の下では「目標」では決してなかったのである。言いかえれば、遺産登録そのものは何ら具体的な保全のための規制を伴うものではなく、知床の自然環境と保全に対する姿勢が一定の水準以上にあるか否かを評価したものである。したがって、登録以前から課題となっていた事項については、登録によって自動的に課題が解決する訳ではなく、引き続き課題解決に向けた取り組みを継続していくことが求められているのである。

2.2 観光面の変化

2.2.1 入り込み者数

斜里側の観光入り込み数は、1971年頃の「知床旅情」のヒットによる知床ブームや、その後の観光ブームを背景に増加を続けてきた。図2は1995年以降の斜里側の観光入り込み者数の変化である。1998年に年間180万人のピークを経験し、その後は減少を続けていたが、2005年の遺産登録によって173万人に増加した。なお、羅臼側の観光入り込み者数は、2005年の遺産登録年では約76万人で、両町合わせた知床半島への入り込み者数は年間250万人程度となり、そのうち約7割が斜里側に集中していることになる。ここで注目したいのは、世界遺産による2005年の増加は1998年のピーク時を超えていないという点

である。

図3は、斜里側を訪れる観光客の季節的な動向である。これを見てわかるように、入り込みは7月～10月の4ヶ月に年間の7割近くを占め、11月以降に激減する。遺産登録年である2005年は、遺産登録前の冬季の流水観光が好調で、その後は8月～10月までの観光客が増加している。また、登録翌年の2006年は冬から春にかけては好調に推移しているものの、8月以降は前年を割り込んでいる。2007年については、冬季の入り込みもここ数年では最低となっている。

このことから、遺産登録による観光客の増加は、遺産登録直後から翌年の夏頃までの約1年間は高水準を維持したものの、その後は減少傾向となっていることがわかる。この結果は、地元観光関係者の間から聞こえる「遺産効果は1年しかなかった!」との発言とも符合するものである。

2.2.2 知床自然センター

図4は、知床の観光客の代表的な来訪施設である知床自然センター映像館の入館者の季節変

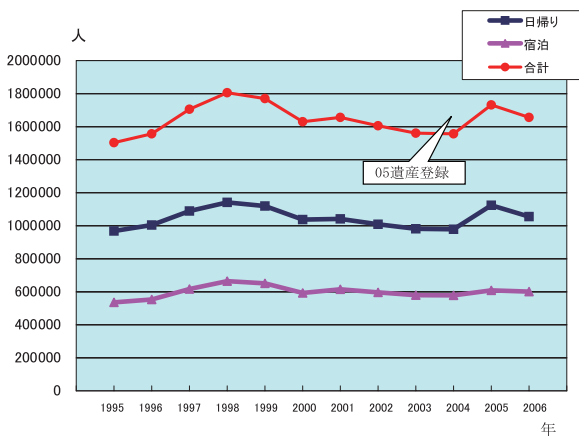


図2 観光客入込数の年変化。
(斜里町観光統計資料²⁾より作成)

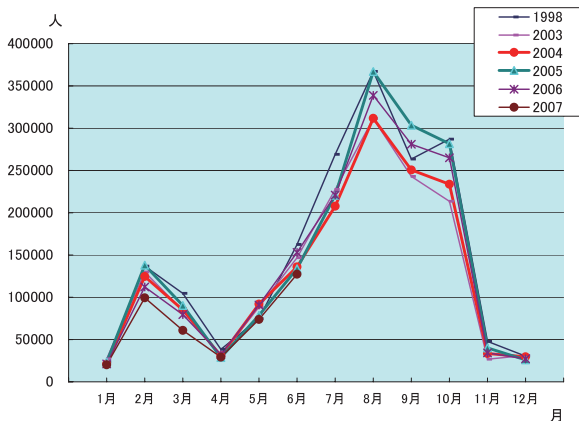


図3 観光客入込数の季節変化。
(斜里町観光統計資料²⁾より作成)

化である。この図を見ると、遺産登録年である2005年は9月以降に入館者が激増し、その増加の影響は冬季も継続している。また、2006年も春先から増加傾向が続くものの、10月以降は前年度より減少している。また、1998年を除いて7月と8月の入館者数に大きな変化は無い。この結果から、乗用車利用が増加することによって知床自然センター駐車場が満車になることが影響している可能性や、映像館のフィルムが老朽化し、リピーターにとっての魅力が減少していることが推測される。これは、あくまでも500円の大型映像観覧料を支払った人の数で、トイレ・売店・レストランだけを利用した人の数はカウントされていない。

知床への入り込み者数が最高であった1998年と比較すると、1998年は5月から10月にかけての入館者数が高水準で維持されているが、11月以降は遺産登録時よりも低水準だったことが読み取れる。また、7月と8月についても最近の利用者数の2倍以上にあたる2万人前後が入館している。これは、1998年頃は夏季も含めた年間の自然センター利用が観光バスによる団体旅行への依存度が高かったが、2005年の遺産登録後には乗用車利用の増加を示している可能性が高い。また、9月以降の高水準は観光バス利用による団体旅行の増加が反映しているものと思われる。

2.2.3 知床五湖

知床五湖の利用者数は、環境省が設置しているカウンターによる数値や駐車場利用台数から推計すると、2004年の45万人以上から、2005年は63万人以上に増加したものと推定されている⁴⁾。この状況では、海の日のある連休やお盆の一日あたりの利用は3千人を越えているものと思われ、遊歩道では時間帯によって行列ができ、遊歩道からはみ出しによる植生の踏み付けや、遊歩道の

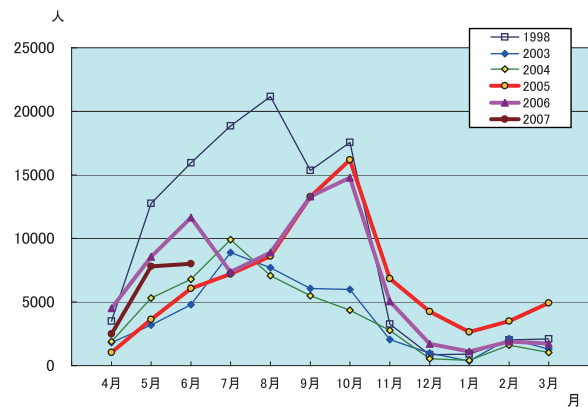


図4 知床自然センター入館者の季節変化。
(斜里町環境保全課資料³⁾より作成)

ショートカットが増加している。また、近年は自然ガイドによる解説を求める団体や個人客が増加する傾向にある。

2.3 保全体制の変化

2.3.1 利用適正化検討会議

環境省では、遺産登録前の2002年に知床国立公園利用適正化検討会議を設置し、知床半島の利用のあり方について検討を続けている。その中では、知床半島先端部地区に関しては、自然公園法による利用調整地区に指定して利用をコントロールしていく方向性が示されている。しかし、先端部地域は林野庁によって利用を前提にしない森林生態系保護地域の保存地区に指定されており、環境省と林野庁による同一区域に対する制度的位置づけの違いから調整が難航し、協議は停滞気味である。この間、環境省では、法的担保によるルール策定までの過渡的な対策として2006年には「利用のお願い」を、2007年には「利用の心得」を策定して、これらパンフレットにより半島先端部を中心とした地域の利用に対する啓発活動を行っている。このように、検討会議が設置されてから5年以上が経過しているにも関わらず、具体的なルール化が実現していないことは大きな課題になっている。しかし、検討会議を通して、これまでは議論する場さえなかった利用のあり方について、環境省、林野庁、北海道、地元自治体、地元関係団体が協議するテーブルが用意されたことには大きな意義がある(図5)。

2.3.2 地域連絡会議

遺産登録を前にして、2003年には知床世界自

然遺産登録地地域連絡会議が設置された。これは、白神や屋久島の登録時にも地元関係行政機関の間で設置されたものであるが、知床の場合はスタート段階から地元団体や漁業関係団体等をオブザーバーとしてメンバーに含めた協議機関として設置され、遺産地域の適正な管理のあり方を検討するために関係機関の連絡・調整を図る場となっている。近年は開催回数が少なくなり報告的事項が増えているという課題もあるが、世界遺産という新たなステージを軸にした協議の場が設けられたことは画期的といえる。

2.3.3 科学委員会

2004年に知床世界自然遺産地域科学委員会が設置され、科学的なデータに基づいて知床の自然環境を把握し、海域と陸域の統合的な管理を行うために必要な科学的助言を得るための体制が整備された。科学委員会は、登録にあたって国際自然保護連合から指摘のあった課題のうち、「知床半島エゾシカ保護管理計画」と「多利用型統合的の海域管理計画」の策定、河川工作物のサケ科魚類に対する影響評価と工作物の改修に関する事項等について助言を行うため、3つのワーキンググループを設置して活発な議論を行っている。課題となっていた上述の各計画は、2008年2月に予定されている国際自然保護連合による登録後の現地調査までに策定される見通しとなっている。

2.3.4 調査・研究活動

遺産登録に伴い、計画策定や基礎資料収集のための新たな調査・研究事業が増加している。これらには管理機関である環境省、林野庁、北海道が

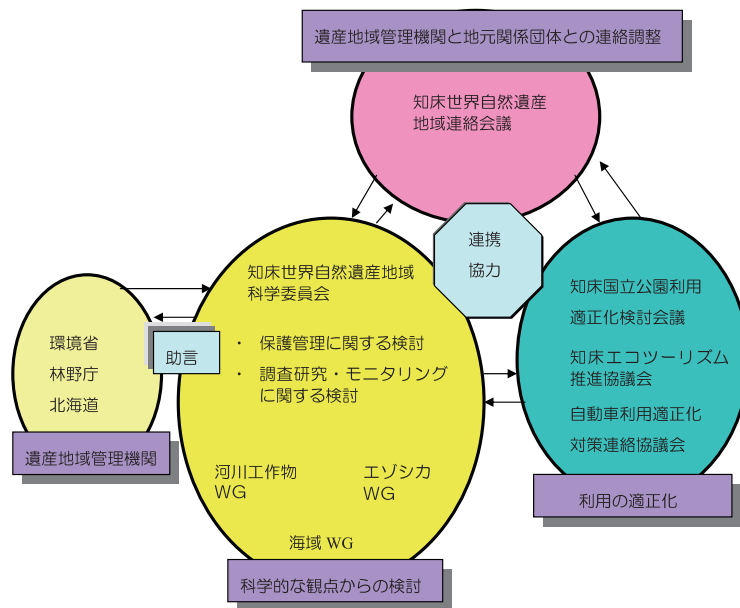


図5 知床関係機関の関係図⁵⁾

実施するものだけでなく、斜里町や知床財団による独自の調査活動も含まれている。

具体的には、2006年度は陸域生態系に関する調査事業ではエゾシカ12項目、外来種・希少種8項目、植物6項目。陸水域生態系では河川工作物など3項目。海域生態系では8項目。これらの情報に関するデータベース整理1項目が実施された⁶⁾。これらの中には遺産登録以前から行われていたもの、関係行政機関が大学や研究機関の協力を得て実施しているもの、現地の知床財団が調査を受託しているものなどが含まれている。

このように、知床における調査事業は遺産登録を機に格段に充実し、さらにこれらの調査事業が科学委員会を軸にした関係機関の連携の下で行われる体制が整えられたといえる。

2.3.5 知床財団

知床財団は1988年に斜里町が設立した財団法人で、知床半島の調査研究活動、保護管理活動、普及啓発活動を目的に活動を展開している。2006年からは羅臼町の出資を受けて、名実ともに知床半島を一体的に活動拠点とした活動を行っているが、知床の遺産登録に関連した変化として、環境省の委託を受けて科学委員会の運営をコーディネートするとともに、現地で行われる遺産関連の調査活動に関わることによって研究者集団と行政機関の橋渡しとしての専門的な役割を担っている。

2.4 保全対策の現状

科学委員会による知床の現在の状況を把握し、その上で将来のあり方を探る動きは、国際自然保護連合から指摘のあった項目を中心に組み込まれている。

「多利用型統合的の海域管理計画」については、新たに踏み込んだ対策を実施する方向性ではなく、現状で既に行われている規制や漁業者自身の自主的な規制を中心に組み立てられている。

「知床半島エゾシカ保護管理計画」は、北海道が定める北海道エゾシカ保護管理計画の地域計画として2006年に策定された。早ければ、2007年度冬季から遺産区域および隣接する地区において、必要に応じて「個体数調整」を含めた具体的対策を実施することとしている。

河川工作物に関しては、サケ科魚類の河川への遡上環境を確保するために、その障害となっているダムなどの工作物について魚道の設置や再整備を行うこととしている。遺産区域内の44河川に設置されている100ヶ所以上の工作物のうち、主な6河川の工作物について環境影響評価を行い、2006年度中に斜里側のルシャ川と岩尾別川の工

作物2基について改修が実施された。今後も改修は継続されることになっているが、全ての改修を終えるには相当な時間と経費を要するものと思われる。

このように、世界遺産地域の自然環境の保全と管理に関する取り組みの多くは、管理を担う行政機関が何をどうなすべきかについて科学委員会からの助言を軸に実施されるという構図が明確になりつつある。

2.5 地域への評価

エゾシカによる庭木や家庭菜園への食害対策、ヒグマに対する安全対策としての追払いや、やむを得ない場合の駆除の実行、さらにはこれらの野生動物による農作物への被害など、野生動物対策への評価が課題となっている。その背景には、保護か駆除か、それとも共存かといった基本的な考え方の相違がある。そして、これらについても遺産登録によって変化が生じている。

遺産地域だからこそ動物を最優先に考えるべきだとする意見、遺産地域だからこそ植生に影響を与える動物の生態には人為によるコントロールを導入すべきだとする意見、そもそも知床は自然が優先するのだから人の生活を排除すべきであるとする意見、など色々な意見にわかれている。これらは、世界遺産地域の中、あるいは周辺地域、または世界遺産地域内で漁業などのために既に生業の基盤を築いている場合など、一律の基準では評価し得ない課題を含んでいる。しかし、「世界遺産は人の生活に優先する」という一方的な評価が外部から下される場面が少なからず生じており、地元住民からは外部への反発の声も聞かれる。

3 まとめ

3.1 観光面の変化

観光客の入り込みは2005年の世界遺産登録直後に増加したものの、過去のピークを越えるものではなく、その翌年の後半期には既に減少傾向に転じている。この要因として、知床は既に遺産登録前から観光地として年間200万人を超える観光客を受け入れてきたことなどにより、遺産登録による新たな知名度のアピールや新たな客層の獲得には至らなかったものと思われる。また、滞在・体験を前提にした自然環境に配慮したエコツアーの定着化によるエコツアー客の増加を具体的に示すような変化は生じていない。しかし、自然ガイドからの解説を求める団体ツアーや個人客が増加し、ガイド業に携わる事業者が急増している。

知床における自然ガイドは知床財団が先鞭をつ

けてきたが、遺産登録の以前から民間事業者による活動が定着しつつあった。しかし、遺産登録を契機に、新たに参入するケースや、知床財団で活動してきたスタッフが独立して事業を始めるケース等も見られる。2004年に羅臼町も含めた知床ガイド協議会が設立され、2007年からは知床斜里町観光協会にエコツーリズムの部会が設けられた。

3.2 保全面の変化

知床世界自然遺産地域科学委員会が設置され、主に国際自然保護連合から指摘のあった保全に関する課題について、遺産地域の管理を担う行政機関に対して助言を行う体制が国内で始めて作られた。さらに、保全と利用のあり方を検討する利用適正化検討会議も含めた体制が組み立てられ、地域関係団体も含めた知床世界自然遺産地域連絡会議とも連携した枠組みが整備された。今後、これらの体制が有効に機能するか否かという課題は残されているものの、遺産登録以前には国や自治体がそれぞれ個別に対応していたことを考えると格段の進歩と評価することができる。

3.3 適正な利用

知床国立公園利用適正化検討会議が設置されているものの、法的な担保を背景にした規制やルール具体化には至っていない。その結果、例えば、遺産登録を機に立入りや動力船による上陸を自粛する呼びかけを行っている知床岬地区で、海岸漂着ゴミの清掃活動を目的にしたツアーの問い合わせや企画が増加している。一概に、全てが不適正な利用とは言えないが、知床岬地区における利用にあたってのガイドラインなどのルール策定

が後手に回ることによって、「適正な利用」の概念が限りなく拡大してしまう可能性が指摘されている。

地元では、これらの変化のうち、観光客の増加や集中による自然環境への影響や観光客の増加と減少による経済効果の変化といった、目に見える事象ばかりが遺産登録の変化ととらえられがちである。しかし、遺産登録の意義を考える上では自然環境に関する調査や保全対策などを踏まえ、知床の目指すべき姿を明確にし、その上で世界遺産にかかわる変化を冷静に受けとめることが必要である。

引用文献

- 1) 環境省・林野庁・文化庁・北海道(2004)知床世界自然遺産候補地管理計画. 6p.
- 2) 斜里町(2007)観光統計資料.
(<http://www.town.shari.hokkaido.jp/shiretoko/data/index.htm>)
- 3) 斜里町(2007)環境保全課資料.
- 4) 環境省ウトロ自然保護官事務所(2007)平成18年度知床国立公園の利用について. 6-7.
- 5) 環境省釧路自然環境事務所(2007)平成18年度知床世界自然遺産地域科学委員会第2回会議. 資料3-1.
- 6) 環境省釧路自然環境事務所(2007)平成18年度知床世界自然遺産地域科学委員会第2回会議. 資料1-1.

(受付2007年8月22日, 受理2007年12月14日)

