JAIST Repository
https://dspace.jaist.ac.jp/

Title	自然環境の観光資源化プロセスと地域資源ガバナンスの形成
Author(s)	敷田，麻実；愛甲，哲也；梅本，勝博
Citation	日本観光研究学会全国大会学術論文集，29：169-172
Issue Date	2014-12
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/16802
Rights	本著作物は日本観光研究学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Institute of Tourism Research. Copyright (C) 2014 日本観光研究学会．敷田麻実，愛甲哲也，梅本勝博，第29回日本観光研究学会全国大会学術論文集，2014，pp.169-172.
Description	

JAIST
JAPAN
ADVANCED INSTITUTE OF
SCIENCE AND TECHNOLOGY

Japan Advanced Institute of Science and Technology

日本観光研究学会（2014 年 12 月 7 日、於大阪府立大学）
第 29 回日本観光研究学会全国大会　発表要旨

自然環境の観光資源化プロセスと地域資源ガバナンスの形成

Governance of Community Resources for Nature-based Tourism Development

敷田麻実*　愛甲哲也**　梅本勝博***
SHIKIDA Asami, AIKO Tetuya and UMEMOTO Katuhiro

多くの観光地において自然環境は地域が活用できる重要な観光資源である。そのため、自然環境はさまざまに価値付けされ、またその価値について説明されてきた。こうした価値付けプロセスは自然環境の「観光資源化プロセス」だと考えることができる。さらに、こうしたプロセスでは資源利用者や管理者による地域資源ガバナンスが形成される。そこでこの報告では、世界自然遺産である知床半島(北海道)における自然資源の観光資源化プロセスとそれに伴う地域資源ガバナンスの形成を分析する。

キーワード：ガバナンス（Governance）、自然資源管理（Natural Resources Management）

1.　はじめに

観光地にとって、建築物や事物などを含む文化資源とともに、景観や野生生物を含む自然環境は、重要な観光資源だと認識されてきた。佐々木は、観光対象となるものは全て観光資源だと考えられると述べている[1)]。一方、尾家は[2)]、観光資源は観光施設の存在で「観光アトラクション」に変容し、最終的には観光産業の形成につながる資源が変容するプロセスについて言及している。これは今村[3)]が述べている、資源を資本へ転換するプロセスと共通する。

この価値に変わるプロセスは、資源利用の「コスト」にも影響すると考えられ、さらには「誰が」資源を利用するかにも関係する。特に後者は、地域にある資源と認識されていないもの(事物)を新たに資源化、または既存資源を再資源化する場合、資源利用者が利用に関する権利や承認を得るプロセスである。

そして関係者が資源化する事物を観光資源だと明確に認識していない場合には、利用する正当性を地域内で決定してゆくプロセスが進行する。また、以前から地域で利用してきた既存の資源を新たに観光資源化するケースでは、既存の利用者との間で、新たに利用の正当性や利用秩序を構築するプロセスが進む。

以上のように、地域資源が観光で利用される場合、資源化のための関係者の新たな関係性が生ずるプロセスが、ガバナンスの形成だと考えられる。ここでいうガバナンスとは藤谷ほか[4)]が定義するように、多数の多様なアクターの連携と相互作用で、一定の機能が生ずるメカニズムである。これに従えば、ある資源をめぐる関係者が相互に作用しながら秩序を形成し、資源が利用され、社会的価値が生み出されていくプロセスを「資源ガバナンス」と考えることができる。

こうした資源ガバナンスによる考察は、着地型観光などで、地域の事物を観光資源化し、旅行商品を創出する、資源開発プロセスの分析に適していると考えられる。特に地域外の関係者や資本による観光資源開発とは異なる、地域内外の関係者が相互関係の中で資源開発を進めるケースでは、観光関係者以外も含む多様な関係を考察できる。

そこで、この報告では、知床世界自然遺産地域(以下「遺産地域」)の半島部赤岩地区で行われた着地型観光の試行における観光資源化プロセスと、そのプロセスの中で形成される地域資源ガバナンスの形成を分析した。その際に、遺産地域の管理体系や国立公園管理などの地域資源保全政策と地域関係者がどのような相互関係を形成したかを意識した。また関係者の「知識」と資源管理の関係にも注目した。

なお、この報告で資源とは、今村[5)]に従い、人に何らかの利益をもたらす、利用可能性のあるものと捉えた。また、「中小企業地域資源活性化促進法(2007 年)」の定義、「地域において相当程度認識されている、農水産物、製造・加工技術、観光対象施設」を参照して、一般的に広く捉えて使用した。また、本報告は、著者

*北海道大学　** 北海道大学　***北陸先端科学技術大学院大学

らがかかわる知床世界自然遺産の管理に関する一連の会議[1]の議事録や資料、2010 年 6 月から 2014 年 7 月までの関係者のインタビューを基に考察した。

2. 分析対象事例とその経過

(1) 対象地域の概要

事例の着地型観光の試行は、国内で 3 番目に世界自然遺産に登録された、北海道羅臼・斜里両町にある面積 71,000 ha の地域である知床世界自然遺産地域(以下「遺産地域」)で計画・実施された。

知床半島には、シマフクロウ、オオワシ、オジロワシ、シレトコスミレなど多くの希少種を含む多様な種が存在し、サケ科魚類、鯨類を含むトドなどの海棲哺乳類、ケイマフリなどの希少海鳥類の生息地及び渡り鳥の飛来地としても世界的に重要な地域である。また、知床半島の世界遺産登録にあたっては、①北半球で最も低緯度の季節海氷域の影響を受けた特異な生態系、②海洋生態系と陸上生態系の相互関係、③国際的希少種の重要な繁殖地や越冬地で種の存続にとって重要であることが顕著な普遍的価値（OUV：Outstanding Universal Value）だとして評価された。そして、クライテリアⅨ(進行中の生物進化や生物群集の見本：生態系)とクライテリアⅩ(絶滅危惧種、生物多様性保全上最も重要な生息地：生物多様性)が認められ、2005 年に世界自然遺産に登録されている。

遺産地域の管理は、遺産管理者(管理主体)である国(環境省・林野庁)と北海道庁によって進められ、「自然遺産である」ために、主に生態学に基づく科学的アプローチによって支えられてきた。そして、管理政策に対して助言する組織として位置づけられた「知床世界自然遺産地域科学委員会(以下「科学委員会」)が、IUCN(国際自然保護連合)の勧告対応なども含め大きな役割を果たしてきたと評価されている[6]。

なお、国内制度によっても知床の自然環境や生態系は保全されてきた。1964 年の国立公園(知床国立公園)指定を始め、1980 年に「原生自然環境保全地域」(遠音別岳周辺)、1990 年には林野庁の「森林生態系保護地域」に指定されている。

また、事例対象地の羅臼町の面積は 397 ㎢である。町の人口は 5639 人[2]だが、人口は最近 10 年で約 15%減少している。就業者の約 50%近くは主たる産業である漁業に従事している。

羅臼町の観光客数は、遺産登録の 2005 年には約 76 万人だったが、2011 年度は約 50 万人に減少している。宿泊施設は隣町の斜里町に比較して少なく、宿泊者数は 2013 年度には 7.3 万人だった。

(2) 事例の経過

本報告で事例としたのは、2014 年 8 月に実施された「知床岬赤岩地区羅臼昆布エコツアー(以下「赤岩地区ツアー」)である。このツアーは従来観光客も含めた訪問者の立ち入りが実質的に制限されてきた知床半島の先端部に近い、羅臼町赤岩地区で行われた、条件が厳しい知床半島におけるコンブ漁業の歴史・文化について学ぶエコツアーである。

従来のツアーとは異なり、今回のツアーは「知床エコツーリズム戦略[3]」に定められた手順に従って、地域関係者と専門家[4]の議論の場である「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[5](以下「検討会議」)に 2014 年 3 月に提案された事例である。

この知床エコツーリズム戦略では、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する提案は、戦略の 3 つの「基本原則」や 8 つの「必要な視点」を満たしていれば承認され、関係する行政機関を含め実施に協力することを求めている。また、知床エコツーリズム戦略は、①提案検討の承認と②提案実施の承認の 2 段階の承認方式をとっており、同戦略に従えば、ツアー実施や規制も提案できる。

今回の提案者は、地域側の主体である「知床羅臼観光協会」であり、提案は 2014 年 3 月の検討会議で第一段階の提案があった。そして当該検討会議で承認がなされ、地域関係者と関係する自治体、環境省、林野庁、北海道庁の関係者による検討部会で提案の具体的検討を進めた。ここでは、ツアーの詳細な設計や地域の関係者との調整が行われた。

さらに、2014 年 6 月に開催された検討会議では、このツアーの実施の可否が検討されたが、現地の植生への影響や、従来の規制との調整、さらに他の利用者の原生自然観への影響についてモニタリングや評価の必要があると判断され、3 年間の期限付非営利事業である「実験的なツアー」として承認された。

ツアーは 2014 年 8 月に 2 回催行され、合計 14 人が参加した。1 日目はコンブ加工施設の見学、2 日目は赤岩地区へ移動し、昆布番屋(コンブ漁の作業小屋)をガイドの案内で見学する 2 日間のツアーである。

3. 分析と考察

(1) 自然資源管理における知識の問題

まず、今回のツアー実施に対しては、地域側の検討

の場である検討会議での議論も意見が分かれていた。さらに、2014 年 6 月の検討会議の直前に開催された科学委員会では、ツアーの提案に関して、自然環境への影響の懸念、他の訪問者の原生自然観への影響、従来の規制やルールへの抵触、教育としてのエコツアーへの疑問などが指摘された。特に、ツアーの提案に対しては、「知床半島先端部地区利用の心得[6]」で、一般観光やレクリエーション目的の動力船による先端部地区への上陸は禁止であることが各委員から指摘された。また環境教育の専門家による指導を受けるよう要請があった。 しかし、科学委員会では明確な結論は示されず、「懸念が示された状態」で終了している[7]。

このように、世界自然遺産の保全について科学的アドバイスをする科学委員会で地域関係者の資源利用提案に対して反対や疑問が示されるのは、貴重で「原生状態を保つ」知床半島の自然を、資源開発から守るのが自然遺産管理だという共通理解が同委員会にあるからだと考えられる。特に、「バックカントリー」としての知床岬付近の一般利用は、前述のルール設定の経緯を無視しているとする意見や「一般観光客」が知床岬に入ることで、原生自然を期待するトレッカーなどが失望するという意見がそれに当たる。さらに、開発指向の地域関係者が多い検討会議では不十分で、科学委員会でチェックが必要という主張もあった。ただし、いずれも科学的なデータに基づく主張ではなく、むしろ知床半島の自然環境保全に関わっている立場からの「主張」だと考えられる[8]。

続いて同月開催された検討会議では、賛否についての議論はあったが、前述のように実験的なツアーとして承認された。ただし承認では、3 年間はモニタリングを目的とした非営利で行うことが条件になった。さらに、ツアー実施では、遺産地域管理者も含めた関係者が積極的に協力することが検討会議で合意された。

一方、今回議論となったのは、以前漁業活動があった場所(半島先端部に近い赤岩地区)での観光資源開発の議論であるため、原生自然という遺産地域の価値損失を明確に指摘しにくい。また、利用は従来問題となってきた岬先端部の自然資源が対象ではなく、地域漁業や漁労という文化観光資源の開発を目的にしているので、世界自然遺産の価値体系とは異なる。そのため、世界自然遺産の秩序が基盤とする自然科学では議論しにくい内容である。しかし、科学委員会のほとんどの委員が自然科学を専門としている。この点ではデータによる科学的立証は、専門家である科学委員会委員が持つ知識やフレームワークでも難しい。

八巻ほかは、自然環境保全のケースで、科学的に未解明な部分が多く明快な説明ができない案件に関しては、判断の困難性からリーダーシップを誰もがとらなくなると述べている[7]。しかし、今回の事例では、自然科学的に判断ができない資源の価値をめぐる議論でありながら、地域側は提案という形で「リーダーシップをとる」ことができている。

また、これは地域側による資源開発と科学委員会による保護の主張の対立という、従来型の「開発か保護か」の問題ではない。世界自然遺産管理にアドバイスする科学委員会の持つ知識体系が、特定の自然科学分野であるのに対し、事例の観光資源開発では、文化や地域社会の資源利用に関する多様な知識を必要とし、それを多様な地域主体が参加して担っていた違いである。つまり、必要な知識の分散とそれを担う主体の多様性の差であると考えられる。

こうした問題解決に必要な知識の多様性と解決に関与するアクターの関係は、Lakhani et al.が企業研究の中で示唆している[8]。それを応用して、この事例を整理したのが図-1 である。このように国立公園管理や世界自然遺産管理は自然科学を中心とする限られた関係者の持つ、限定された分野の知識によって問題を解決できるが、着地型観光や観光まちづくりは、多様な関係者が持つ多様な知識を活用して進められる。

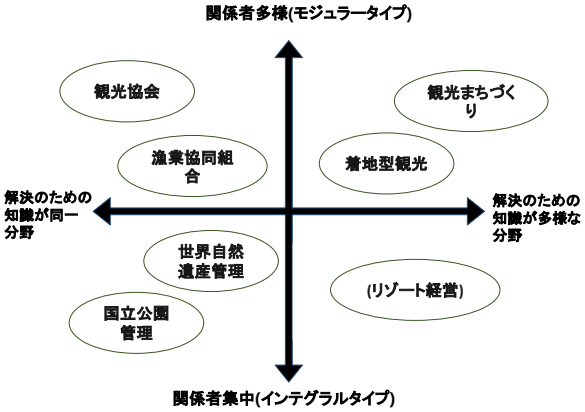

図-1 知床世界自然遺産管理に必要な知識の分布と関係者の多様性の関係(Lakhani et al.（2012）を参考に作成)

以上のように、着地型観光における資源開発では、知識分布から見る管理体系の異なりから問題が生ずる可能性が高い。世界自然遺産の管理は自然科学的知

識で構築されてきたが、観光資源開発、特に今回の事例のように「自然観光資源の文化資源化」が進められるケースでは、管理体系に必要な知識の見直しや活用体制、つまり「知識のマネジメント」が必要である。

⑵協働ガバナンスとの関連

1990 年代以降、多様なアクターが地域における決定や合意形成に参加するようになり、またその主張も認められるようになったことで、従来の統治から参加や協働に重きを置く「ガバナンス（協治）」の必要性が高まってきたと言われている[9]。特に「協働ガバナンス（collaborative governance）」は、公共政策における決定と構造だと言われており[10]、この事例のように地域や世界で共有する価値を持つ世界遺産管理では議論ための視点として重要である。

今回の事例では、協働ガバナンスの場が検討会議やその検討部会、地域での協働であり、エコツーリズム戦略に沿ってプロセスが進められた。Emerson et al.が示したモデルで collaboration dynamics と呼ばれる[11]「場の形成」は重要であり、前述した多様な知識を複数主体が共有して形成できた地域資源ガバナンスである。実際、検討会議ではエコツーリズム戦略に従って、現場の管理担当者（環境省・林野庁）が地域側の主体と協働して利用者アンケートや植生調査を進め、協働して新たな資源利用のための知識を創出している。

以上、本報告では、観光における資源ガバナンス形成プロセスについて知床世界遺産地域での事例を基に分析し、開発や管理に必要な多様な知識を複数主体で活用することがガバナンス形成では必要であることを指摘し、そのための場の重要性を示唆した。

【付記】

本研究は、科学研究費補助金（基盤研究 B）「地域の生物文化多様性を基盤としたレジリアントな観光ガバナンスの研究」（研究代表者：敷田麻実）の研究成果の一部である。

【注】

⑴ 著者のうち、敷田麻実及び愛甲哲也は「適正利用・エコツーリズムワーキンググループ」のメンバーであるので、本報告で対象とした事例の決定過程に関与しているが、本報告では決定内容について議論していないので、客観性は説明できる。

⑵ 2014 年の羅臼町住民基本台帳より

⑶「知床エコツーリズム戦略」は、2010 年から 3 年間の関係者の協議を経て 2013 年 3 月に決定した遺産地域の観光管理方針である。詳しくは「知床データセンター」（URL:http://dc.shiretoko-whc.com/index.html）を参照のこと。

⑷ この専門家とは「知床世界遺産地域科学委員会」の「適正利用・エコツーリズムワーキンググループ」に属する、生態系や観光、公園管理の専門家を指す。

⑸「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」は、2010 年に発足した、知床世界遺産地域科学委員会の適正利用・エコツーリズムワーキンググループと地域関係者が合同で開催する会議である。

⑹「心得」は、「知床国立公園利用適正化検討会議」で 2008 年 1 月に合意された。それはトレッキング利用などの「原生自然」環境に負荷を与えない利用形態に関するルールを定めている。

⑺ 議論の詳細は前述した「知床データセンター」の会議記録や会議資料を参照のこと。

⑻ 本報告は、こうした主張が科学委員会の議論としてふさわしくないという主張や分析ではない。

【参考文献】

1) 佐々木一成（2008）：観光振興と魅力あるまちづくり　地域ツーリズムの展望, 学芸出版社, 238p.

2) 尾家建生（2009）:観光資源と観光アトラクション, 大阪観光大学紀要, (9), pp.11-19.

3) 今村仁司（2007）:資源の概念, 内堀基光編,資源と人間, 弘文堂, pp.357-371.

4) 藤谷武史ほか/久米郁男編（2008）:生活者がつくる市場社会, 東信堂, 202p.

5)　3)に同じ

6) 山中正実（2008）:知床国立公園の世界自然遺産登録の課題と今後,環境と公害, 38（2）, pp.37-43.

7) 八巻一成・庄子康・林雅秀（2011）:自然資源管理のガバナンス：レブンアツモリソウ保全を事例に, 編,林業経済研究, , 57（3）, pp.2-11.

8) Lakhani K., Lifshitz-Assaf H. and Tushman M.（2012）: Open Innovation and Organizational Boundaries: The Impact of Task Decomposition and Knowledge Distribution on the Locus of Innovation, Harvard Business School Organizational Behavior Unit Working Paper, 12-057, and pp.12-57.

9) 井上真（2004）：コモンズの思想を求めて―カリマンタンの森で考える 新世界事情, 岩波書店, 162p.

10) Emerson, K., Nabatchi, T. and Balogh, S.（2012）: An Integrative Framework for Collaborative Governance, Journal of Public Administration Research and Theory, 22（1）, pp.1-29.

11)　10)に同じ