

[I]知床世界自然遺産に係る「海域管理計画」の取組み（北海道・知床）

■ 地域の特徴

知床は北半球で季節海氷（流水）が覆う南限であり、原始的な自然環境が保全されている日本でも数少ない貴重な地域である。この豊かな自然環境のもとで多くの野生生物が育まれてきており、海洋生態系と陸上生態系の相互作用が顕著であるとともに、両生態系の絶滅危惧種を含む生物種が多様である。海域に関しても、トドやアザラシ、鯨類といった海棲哺乳類を含めて海洋生物の多様性に富んでおり、希少な海鳥類の生息地及び渡り鳥の渡来地として重要となっている。

一方、知床周辺はサケ類・タラ類・イカ類等を対象とする沿岸漁業が活発に営まれている、水産資源の豊かな海域でもある。特に羅臼側の根室海峡は、丘陵・山岳地形がそのまま海底に続く、まさに自然が生み出した天然の定置網となっている。このような海況環境を背景に、国内でも有数の好漁場として多様な沿岸・沖合漁業が行われ、年間漁獲量は約6万4千トンにもものぼっている(北海道水産現勢、2008、斜里と羅臼の合計、金額は約235億円)。しかし、漁獲が安定しているサケ・ホッケ・コンブがある一方で、スケソウダラの激減や不安定なスルメイカの変動等の課題を抱えている。また、知床は年間200万人(2008年)もの多くの人々が訪れる観光地でもあり、従来の観光・レジャー目的の船舶利用に加え、シーカヤックや水上バイクといった形態のレクリエーションも広まりつつあり、その影響が懸念されている。



図 4-1 知床国立公園・遠音別原生自然環境保全地域(区域図)

(出典：知床データセンターのホームページ)

■ 取組みの概要

平成6年の知床国立公園指定30周年の年に、斜里・羅臼両町で世界自然遺産登録への取組み検討が開始され、平成15年の「知床世界自然遺産候補地地域連絡会議」の設置を経て、平成16年にユネスコ世界遺産センターへ推薦書が提出された。平成16年には「知床世界自然遺産候補地科学委員会」を設置して、国際自然保護連合(IUCN)の現地調査を受け入れるなどをし、平成17年に世界自然遺産登録が行われた。

海域管理に関する取組みは、世界自然遺産登録に際して国際自然保護連合(IUCN)から事前に海域管理計画策定の要請があったことが直接の契機となり、平成17年に開始された。有識者や行政等から構成される科学委員会のもとに、平成17年6月に海域ワーキンググループ(以下では海域WGと記す)が設置され、合計8回の海域WGによる助言を受けて平成19年3月に策定された海域管理計画素案をもとに、同12月に最終的な計画である「多利用型統合的海域管理計画」が策定された。この計画は、「知床方式」と呼ばれる漁業者の自主的な規制やレジャーのルール化等の実現を基本方針としており、計画に基づいて生態系保全と持続的な漁業との共存を目指した取組みが行われている。

表 4-3 本取組みの経緯

昭和39年	知床国立公園指定
平成6年	斜里・羅臼両町で世界自然遺産登録への取組み検討開始 知床国立公園指定30周年
平成15年	「知床世界自然遺産候補地地域連絡会議」を設置
平成16年 1月	ユネスコ世界遺産センターへ推薦書を提出
7月	「知床世界自然遺産候補地科学委員会」設置 IUCNによる現地調査
11月	IUCNからの意見に対し、政府が海域管理計画策定に関して回答
平成17年 3月	IUCNからの海域管理計画策定促進の要請を受け、3年以内に策定すると回答
6月	知床世界自然遺産候補地科学委員会のもとに海域WGを設置
7月	知床が世界自然遺産登録(海域管理計画の策定を急ぐよう勧告あり)
平成17年7月 ～平成19年3月	合計8回の海域WGを開催
平成19年3月	海域管理計画素案を策定、知床世界自然遺産地域科学委員会に報告
平成19年7月	海域WGを開催
12月	「多利用型統合的海域管理計画」を策定、海域WG開催
平成20年11月	地元説明会にて海域WG座長が講演
平成21年1月	海域WGを開催、議題は「海域管理計画定期報告書について」等
平成22年6月	知床世界自然遺産登録5周年記念シンポジウム開催

■ 本取組みで行われた総合的沿岸域管理

- 世界自然遺産登録に必要となる生態系保全を、漁業やレジャーによる多様な利用と調整して実現するため、これらの相互関係を科学的知見も活用して明確化し、法律による規制や自主規制を調整した計画（多利用型統合的海域管理計画）を策定した。
- 管理主体である北海道が中心となり、政府や地元の全ての関係者が連携して計画策定に参加することにより、策定内容を着実に実現することが可能となっている。
- 海域 WG のほかに河川工作 WG にてサケ遡上障害の回避について検討されるなど、沿岸域の生態系に影響を与える流域圏も含めた広域を対象としている。

法律に基づく管理	サケ類の適切な資源管理(漁業法等)、トドの捕獲数制限による管理(漁業法)、アザラシ類の捕獲許可制度の適切な運用(鳥獣保護法)、海鳥類(ケイマフリ等)の捕獲の原則禁止(鳥獣保護法)、海ワシ類の厳格な保護管理(種の保存法等)
自主規制等に基づく管理	スケソウダラの適切な資源管理(漁業関連法令に基づく規制と資源管理協定、漁業者による自主的な禁漁区の設定等)、海洋レクリエーションの規制(海鳥や海棲哺乳類や漁業活動等に悪影響を及ぼさない航路遵守の要請等)

(出典：多利用型統合的海域管理計画)

知床世界自然遺産地域区域図 - H17環境省作成知床アトラスより転載



遊覧船コース例

(出典：知床羅臼町観光協会)

<p>地元における自主規制等の例</p> <p>漁業者：スケソウダラの禁漁区の設定 等</p> <p>海洋レクリエーション：海鳥・海棲哺乳類や漁業活動等に悪影響を及ぼさない遊覧船の航路遵守要請 等</p>
--

図 4-2 知床世界自然遺産地域区域図(左)と地元における自主規制等のイメージ(右)

(出典：知床データセンターのホームページ 他)

■ 取組みの内容

□ 海域管理計画の策定

➤ 体制

知床世界自然遺産候補地科学委員会(世界自然遺産登録後は、「知床世界自然遺産地域科学委員会」)のもとに海域 WG が設置され海域管理計画に関する議論・調整等が行われた。海域 WG は、知床世界自然遺産候補地科学委員会委員でもある科学者を座長とし、特別委員も含めて 9 名程度(計画策定時、委員数に変動あり)の有識者から構成され、関連行政機関の参加と漁業組合の幹部のオブザーバ出席により行われた。海域 WG の助言を受け、環境省と北海道が最終的に海域管理計画の策定が行われた。また、知床世界遺産地域連絡会議を通じて、地元関係団体との連絡調整が行われている。

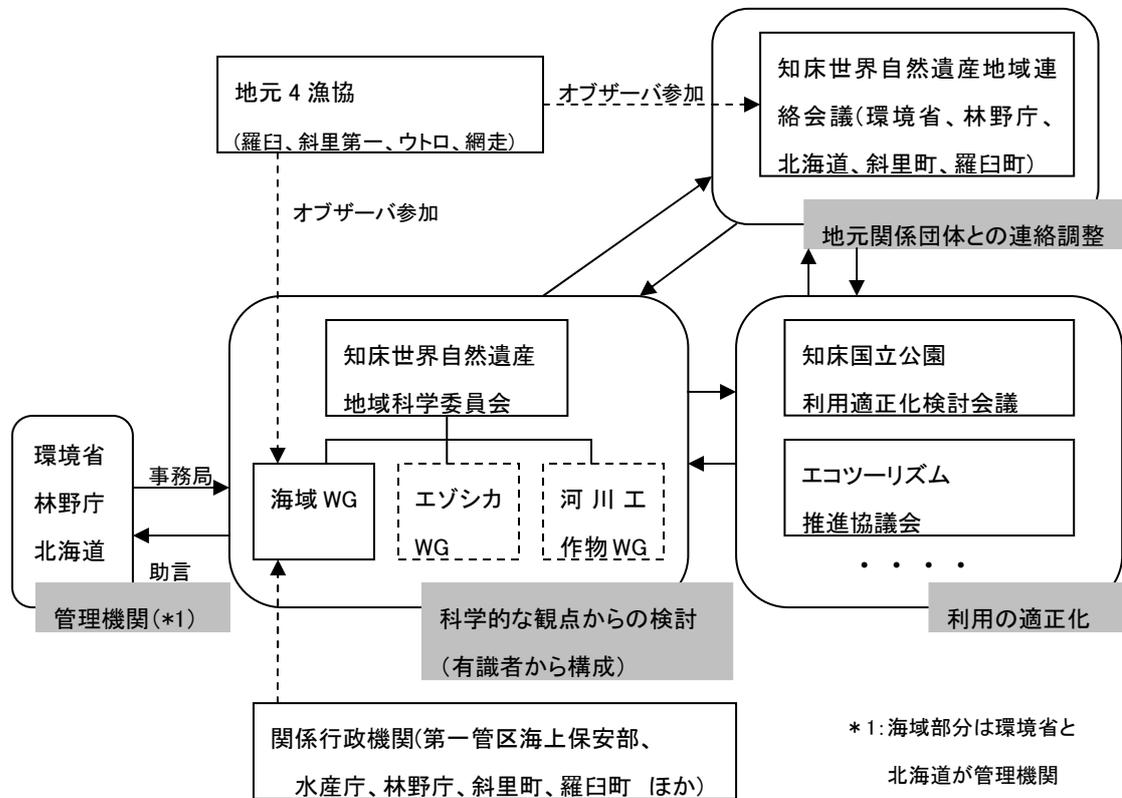


図 4-3 海域管理計画策定まで体制(主に海域部分に着目)

➤ 予算

科学委員会の運営に関する予算が北海道によって確保されている。また、河川改修が林野庁の事業として行われるなど、関連予算が拠出されている。

➤ 制度・計画

世界遺産登録に向けた取組みは、基本的に地元からのボトムアップの活動であり、特に北海道において明確な根拠文書は作成されていない。なお、関係機関により平成15年に設置された知床世界遺産候補地地域連絡会議の設置要綱に、「知床の世界自然遺産推薦、登録に向けて、その候補地の適正な管理のあり方を検討するため、知床世界遺産候補地 地域連絡会議を設置し、関係機関の連絡・調整を図る」と記述されており、関係機関の合意のもとで各種の取組みが行われている。

➤ 課題

漁業者による自主的な規制等を行う「知床方式」の合意を目指す必要であったことが、世界自然遺産登録に際して求められた海域管理計画の策定を実現のための最も大きな課題であった。漁業者をはじめとした地元関係者の不信を取り除き、関係者間の合意に導くことが求められていた。

➤ 成功要因

科学者である座長のイニシアチブが最も大きく漁業者を含めた関係者間の合意形成に貢献した。特に、地元説明会に座長が出席し、本音での調整を行ったことが、漁業者の不信を取り除くことに大きく貢献した。また、漁業者が意見を言いやすいように当初の会議をマスコミに対して非公開にすることや、関連する会議に漁業者(漁協)を排除せず情報共有につとめた行政の姿勢も成功に寄与した。

□海域管理計画策定後から現在

➤ 体制

海域管理計画のもとで、環境省・北海道が中心となって関係省庁とも連携しながら計画が推進されている。引き続き、地域科学委員会・海域WGは環境省・北海道からの結果報告を受けて助言を行う機関となっている。

➤ 予算

科学委員会等の会議運用の予算は北海道によって引き続き確保されている。また、海域管理計画のなかで重要となる各種モニタリングは、海上保安庁等の関連機関の協力のもとで行われている。

➤ 制度・計画

「多利用型統合的・海域管理計画」等の世界自然遺産登録に係る各種計画資料が根拠となり、北海道等の実施機関の取組みが行われている。なお、北海道環境基本条例に基づく北海道環境基本計画(第2次、平成20年3月～)の「知床世界自然遺産の厳格な保全」(第2章)の項目にて、次のように方針が記載されている。

- ・ 遺産地域の保全に向け、サケ科魚類などのモニタリングを国等と連携して実施します
- ・ 遺産地域の適正な利用を図るため、国、地元自治体、地元関係機関などと連携協力して、知床の原生的な自然にふさわしい利用ルール(『知床ルール』)づくりをすすめるとともに、その普及啓発を推進します
- ・ 地域連絡会議等への参画を通じて、関係機関と連携した遺産地域での取組みを推進します
- ・ 遺産地域内海域における、海洋生態系の保全と持続的な水産資源利用による安定的な漁業の営みの両立を目的とした保護管理措置等を、関係機関と連携して推進します

➤ 課題

漁業者の自主的管理による「知床方式」を、どのように科学的に評価するのかが大きな課題である。スケソウダラの資源減少などの対象海域のみでは解決できない広域の課題について、評価基準を作り適切に継続していくことが求められている。このような自主的管理を科学的に評価して継続していくような取組みは他に例がないものであり、成否が注目される。

また、漁業活動と海域レジャーの共存についても、より適正なルール化を行っていくことが求められている。新たに設置された適正利用・エコツーリズムの会議における合意形成が期待される。

➤ 成功要因

課題があれば柔軟に協議を行う場を設置して調整を行うことが有効に機能しており、合意形成に大きく寄与している。例えば、観光船が海鳥の繁殖に影響を与えるため、適正利用・エコツーリズムの会議が新たに設置されるなど、適切な調整機能が働いている。また、関係する会議の委員が重複することや、関係者の参加を排除しない行政側の姿勢により、結果として現場レベルの情報の共有が進んでいる。

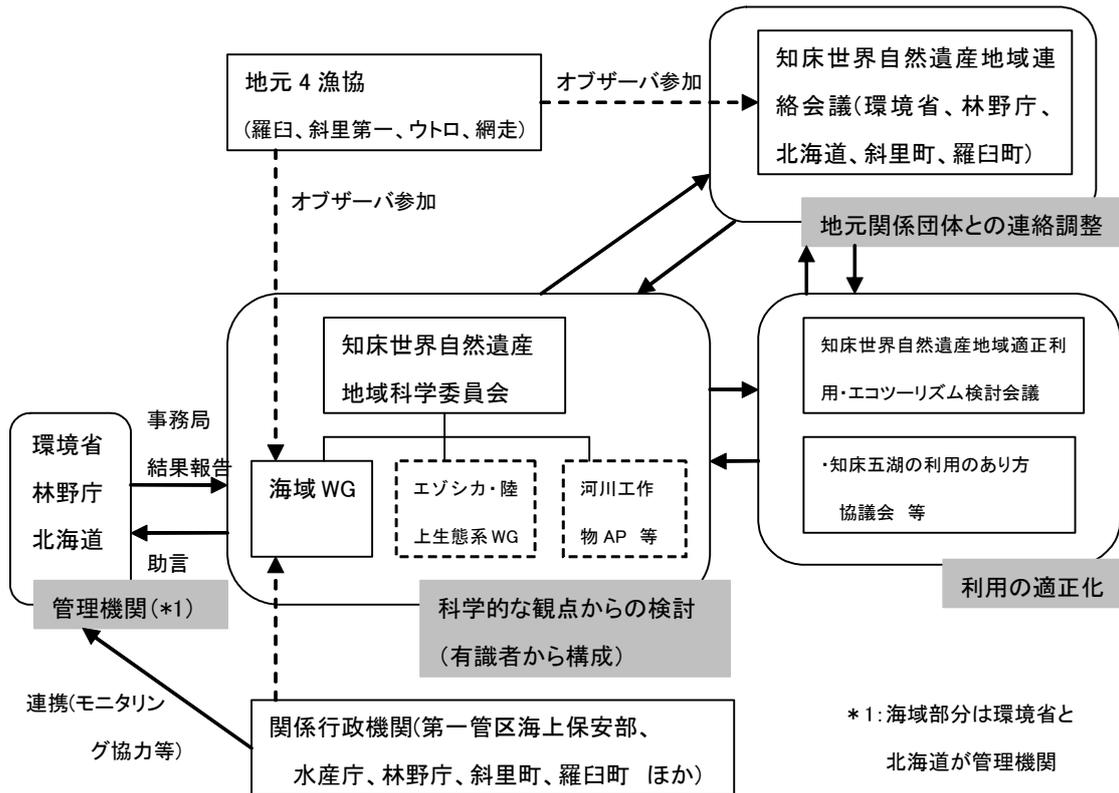


図 4-4 現在の体制

■ 沿岸域の総合的管理に資する特徴

科学者である海域 WG の座長による調整が「知床方式」を合意に導いた

座長による自主的なメールリストでの議論により、委員間の意見交換を促進した。また、地元漁協の組合員に対する説明会に座長が出席し、本音での調整をすることにより、「知床方式」の地元理解を得ることができた。

漁獲規制に対する漁業者からの不信もあり、マスコミから「スケツと漁師が大事か、トドが大事か」と揶揄されるような時期もあったが、海域 WG のメンバーでは「持続可能な水産資源利用による安定的な漁業の営みと海洋生物や海洋生態系の保全の両立を目標とする」ということを常に念頭において、自主的なメールでの議論を行うなど調整を進めた。また、座長が地元漁業者との説明会に出席して、率直に課題を示すことにより漁業者の信頼を得ることに成功した。また、漁業者が意見を言いやすいように当初の会議をマスコミに対して非公開にすることや、関連する会議に漁業者(漁協)を排除せず情報共有につとめた行政の姿勢も、成功に寄与した。

課題があれば議論する場を作る柔軟さが、幅広い問題の解決に貢献

例えば、観光船が海鳥の繁殖に影響を与えるという課題がでた際に、適正利用・エコツーリズムの会議を新たに設置。このような柔軟な対応を、当然のことをしていると受け止めるほど、課題があれば話し合うという雰囲気が関係者間で醸成されている。

陸域から海域にいたる幅広い課題を扱う知床世界自然遺産に係る取組みでは、新たな課題が発生した場合には既存の会議等で対応することが出来ないこともある。「知床方式」の合意を経験した関係者間には、新たな課題が発生すれば話し合うのが当然という雰囲気が培われており、適正利用・エコツーリズムの会議のように柔軟に対応が出来るようになっている。関係する会議において委員が重複することや、関係者の参加を排除しない行政側の姿勢により情報共有が促進されており、継続的な課題解決が有効に行われている。

今後は、漁業者の自主的管理による生態系保全と漁業の共存(知床方式)を科学的に評価して継続していく、他に例がない先進的な取組みを行うことになるが、このような関係者間の合意形成の素地を生かし、成功を収めることが期待される。

■ 参考資料

知床世界自然遺産・科学委員会海域ワーキンググループ会議資料、桜井(2011)「沿岸生態系の生物多様性保全と持続的漁業—知床世界自然遺産海域を例として」(沿岸海洋、印刷中)