

# 知床五湖の利用のあり方協議会（第40回） 議事録

日時：2019年9月2日（月）13:00～15:00

場所：知床世界遺産センター レクチャールーム

議題：

## 【協議事項】

(1) 利用適正化実験の実施結果について

## 【決議事項】

(2) 利用適正化計画の改定について

## 【報告事項】

(3) 地上遊歩道の再整備等について

(4) その他

資料：

- 資料1-1 3年間の利用適正化実験の結果について
- 資料1-2 第3期利用適正化計画策定に係る議論経過について
- 資料2-1 利用適正化計画の改定における事務局見解
- 資料2-2 利用適正化計画の改定スケジュールについて
- 資料2-3 知床五湖利用調整地区 利用適正化計画（第3期）（案）
- 資料3 地上遊歩道再整備のスケジュールについて

- 参考資料1 利用適正化実験の検証結果および課題について
- 参考資料2 2019年度 春期利用適正化実験の実施結果について
- 参考資料3 春期利用適正化実験 利用者アンケート調査の結果について（2018-2019）
- 参考資料4 春期利用適正化実験 利用者アンケート調査の結果について（2017）
- 参考資料5 春期利用適正化実験 モニタリング調査の結果について（2017-2019）
- 参考資料6 2019年度シーズンの地上遊歩道の供用状況について
- 参考資料7 第31回知床五湖登録引率者審査部会 議事概要（2019.7）
- 参考資料8 第39回知床五湖の利用のあり方協議会 議事録（2019.2）
- 参考資料9 知床五湖の利用のあり方協議会 設置要領

議事録：

**環境省（渡邊）：**会長代理として司会・進行を担当する。本日はお忙しい中出席頂き感謝申し上げます。昨年度のあり方協議会は2月に1回のみ開催であったが、本年度は利用適正化計画の改定を控えているため、2回の開催を予定しており、今回が1回目となる。まず、3年間実施した利用適正化実験の実施結果を報告し、次に昨年度までの議論を踏まえた事務局の改正案を提案し、ご議論頂きたい。利用適正化計画については、次のあり方協議会で確定させ、改定手続きを経て第3期の運用を開始する段取りである。また、地上遊歩道の再整備計画についても改めて説明する。忌憚のないご議論をお願いしたい。

### （1） 利用適正化実験の実施結果について

資料1-1 3年間の利用適正化実験の結果について 説明（知床財団）

資料1-2 第3期利用適正化計画策定に係る議論経過について 説明（斜里町）

- ✓ 春の植生保護期と秋の自由利用期の2期についてそれぞれ社会実験を実施した。前者は3年間、後者は2年間実施した。
- ✓ 春期については、春の連休に利用者が集中しており、かつ2019年度は最も立ち入りが多かった。実験期間中、地上遊歩道利用者のおよそ1割程度が実験ツアーに参加した。積雪は2017年度が相対的に多かったが、2018年と2019年の積雪は少なく実験期間中に消失した。スノーシュー等は使用せず、検証も行われていない。
- ✓ 制度改定に対する意識はさまざまであるが、五湖すべてを見学する大ルートコースのニーズが一致して強いことが確認された。
- ✓ 秋期については、自由利用期に実験的にレクチャーを実施した。レクチャーの参加率も高く、安全対策の面からも必要性の理解が得られたものと考えられる。
- ✓ 議論経過については2015年から第2期利用適正化計画の点検作業を開始し、2017年から改定実験を行った。並行して審査部会・あり方協議会で実験結果を踏まえた議論を続けたところであるが、春期の取り扱いについては、意見が分かれており合意が得られていない状況である。

**ウトロ自治会（桑島）：**資料1-1の7Pに実験ツアーにおけるヒグマの遭遇件数等が報告されたが、実験前の春期における遭遇状況はどうなっているか。

**知床財団（金川）：**参考資料6のデータを参照頂きたい。例年数件程度で多くはない。積雪によりコースが限定されていることも一因と考えられる。大ルートが解放されれば、状況が変化する可能性はある。

**環境省（渡邊）：**データを見る限り8月以降の夏の植生保護期と比べても少ない水準であ

る。

## (2) 利用適正化計画の改定について

資料2-1 利用適正化計画の改定における事務局見解 説明（環境省）

資料2-2 利用適正化計画の改定スケジュールについて 説明（環境省）

- ✓ 社会実験の評価と制度改定については、4つの観点から目安を設定し判断することとなっている。実験結果と協議会での議論経過を総合的に判断し、事務局見解として春期は現状維持、秋期は閉園まで植生保護期とする改定案を提案する。また、利用期の名称については現行のままをしたい。
- ✓ しかし、春期については大ループ散策のニーズが一致して強いことが確認されている。制度改定は行わないものの、地上遊歩道の再整備が行われることで泥濘などは一定程度改善するものと考えている。また、事務局としても長靴の着用を推進するなどソフト面の情報発信や運用改善により開放のタイミングを早める努力をしたい。
- ✓ 改定スケジュールについては、事務局案が承認されるならば今後の作業量はそこまで多くないと想定している。作業スケジュールを早め、今年度中に告示施行を済ませ、2020年度より第3期計画の運用を開始することを提案したい。

**知床財団（村田）：**利用期の名称について、今回の改定では現行通りという点は理解したが、将来的な名称の変更検討を否定するものではない点を確認したい。特に、「ヒグマ活動期」の名称は制度設計時にも議論となった。ヒグマに特化すると「ヒグマが見られる」という受け止めをされる可能性もある。制度の趣旨もヒグマ対策だけではない。

**環境省（竹原）：**現行の名称が分かりづらいという意見があることは承知しているが、これに代わる新たな名称については、良い案が提案できなかった。現行の名称が引率者付きの利用に限定するなど制度の趣旨も含めて浸透しているという現状もある。もちろん今後の検討を否定するものではない。よいアイデアがあれば柔軟に対応したい。

**知床財団（村田）：**利用調整地区制度の開始時に地域が最も懸念したことは、五湖のみならず地域全体の観光客の減少である。データをみても来園者の大幅な落ち込みは発生しておらず、順調な運用というのが印象である。制度導入後の変化について地域からの印象や評価をお伺いしたい。利用調整地区の導入が知床の観光や価値向上に寄与しているかどうかという評価が今後の制度のあり方を決める重要な要素と考えている。

**ユートピア知床（梶原）：**現場で営業している印象からすると、利用者は2極化している。すなわち、あまり調べずに気軽に来訪する層と、よく下調べして予約なども行う層に分かれている。前者についての情報提供や対策が課題である。ヒグマ活動期など

を考えると、高架木道で2湖まで見られるとありがたい。また、町民が認定手数料や駐車料金を免除されるキャンペーンは、五湖での取り組みを知ってもらい意味でも非常に有意義だと考えている。

**知床財団（岡本）：**このキャンペーンは、斜里町と羅臼町の町民を対象とし知床財団の自主事業として開始以来継続して行っている。今年からは、駐車料金の免除も開始したが想定以上に好調である。こうした取り組みは、五湖の運営に関わっている方にも支えて頂きたい。

**ウトロ自治会（桑島）：**制度の導入当初にさまざまな懸念があったことは確かであるが、遺産登録を経て利用者の行動やニーズも大きく変化している。観光客数は落ち着いた状況となり、世界遺産としてのルールや取り組みについても理解を得られていると考えている。一方で近年では、メディアの影響もありヒグマを観察したい、見たいという声を多く聞くようになった。ヒグマ観察のクルージングも人気である。現場においては「どうやったらヒグマを見れますか」という質問をよく聞くが、回答に困ってしまう。今後、ヒグマと観光をどう考えるかが大きな課題である。知床五湖は知床観光の要であると考えている。従前のヒグマにより頻繁に閉鎖している状況からは、制度導入により大きく改善した。今後は、知床全体でヒグマとの付き合い方について議論する時期である。変化のスピードも速いため、タイミングも重要である。

**知床民宿協会（松田）：**民宿業を行っている。2極化の話題もあったが、ガイドツアー参加者の満足度が非常に高いことを実感している。これは、ガイドの解説等による付加価値と考えており、ガイドが同行することで自然や世界遺産への理解も進んでいる。一方で、ヒグマ活動期の遭遇回数は増加しており、五湖に限らずフレペの滝などでの遭遇経験も宿泊客からよく聞く。ヒグマについては「見られてよかったね」だけでは済まない。ヒグマがいることを前提とした安全対策が必要である。岩尾別以奥においては、一般車両の乗り入れを制限する案も考えられる。場当たりの対策は限界であり、いつか事故が起きる。世界自然遺産として大きな視点での総体的な対策が必要と考える。

**斜里バス（下山）：**近年、観光利用の形態が抜本的に変化している。団体バスツアーが減少し、個人旅行にシフトしている。また、滞在型への移行も進みつつあり連泊が増えた。例えば、知床五湖がヒグマにより閉鎖していても、翌日また行ってみようという利用者は増えている。利用調整地区の制度は浸透したと考えているが、次のステップに踏み込むための議論が必要。ここで固定化させてしまうと、利用数は自然減が続くこととなる。

**ウトロ自治会（桑島）：**知床の観光を考える上では、羅臼地区との連携の観点が重要。近年、羅臼地区の伸びは著しく、羅臼とウトロを交互に訪れる従来はあまり見られなかった利用形態が目立っている。自然減との指摘もあったが、羅臼の伸びが下支えしている面もあり、これがなければもっと減っている可能性が高い。ヒグマにしろ、観光

にしる、変化を感じている。世界遺産として、国立公園として半島全体での取り組みが必要である。

**環境省（渡邊）：**4月に赴任したが、知床五湖はヒグマのイメージが強い印象である。知床五湖に利用が集中している傾向であるが、知床五湖以外にも多くの魅力があると感じており、別の場所の魅力を高める施策の必要性も感じている。海岸景観が魅力であるフレペの滝においては、ウトロ灯台の公開について斜里町と協力の上、海上保安庁に相談しており、前向きな感触を得ている。指摘にあった通り、羅臼地区ではホエールウォッチングが人気であり、羅臼湖遊歩道もある。環境省は、知床国立公園の公園計画の改定を行っており、ホロボツ・岩尾別地区を繋ぐ歩道計画を新たに位置づけたほか、カムイワッカ園地の区域変更等を行った。将来的な整備を見越し、五湖だけではなく全体の魅力向上の基盤整備をしているところである。

**知床民宿協会（松田）：**インバウンドの影響もあり個人利用者の連泊は確かに増加している。食事提供の課題等がある。

#### 資料2-3 知床五湖利用調整地区 利用適正化計画（第3期）（案） 説明（環境省）

- ✓ 現行計画は2014年度策定の第2期計画と位置付けられており、今年度末に改定がなされれば新計画は第3期計画となり、最速で2020年度からの運用となる。事務局案については、改定項目を中心に最低限の修正としている。
- ✓ 現状認識として、期間を通じたヒグマ遭遇の増加傾向と安定的な利用機会の確保を前段で記述した。利用者数等の実態は現状の数字に合わせて修文した。
- ✓ 計画の見直しについては、3年間隔としていたが「必要に応じて」とし、期間は明記しない案とした。また、周知広報に関する部会の設置規定については、制度も浸透しており部会の開催実績がないことから削除した。
- ✓ ヒグマの追い払い等の対策については、「知床半島ヒグマ管理計画」に応じた対策を行う旨の修文を行った。

**知床斜里町観光協会（喜来）：**8Pの広報部会については、削除は行わないほうがよい。制度の周知広報については、観光協会や知床財団が各々努力する部分は必要であるが、あり方協議会としての取り組みや発信は必要である。

**環境省（渡邊）：**削除したのは広報部会の設置に関する文言であり、広報活動・情報提供を協議会として取り組む姿勢は変わりなく、計画にもそのように明記されている。あくまで開催実績のない部会に関する規定のみを削除した。

**知床財団（村田）：**2Pの中段以降の部分について、文章構成の観点からコメントする。第2期計画策定までの経過を追記した上、「その後、第2期計画の開始から5年が経過しましたが」と続き、以下に制度の成果について説明している。この文章構成では、

制度の成果が第2期計画以降の5年間のみの実績と読めてしまう。実際は、こうしたメリットは制度導入開始以降からの積み重ねによるものであるため「その後」を「この間」などに変更し、制度導入による全体の成果であるとわかるように文章構成を見直すべき。特に、制度導入以前から比較すると、突然の閉鎖が少なくなり、安定利用に寄与した成果は非常に大きいというのが先の議論にもあった通り地域としての評価である。そのような観点から「ヒグマ出没に伴って地上遊歩道が全面または一部閉鎖される日は大幅に減少しました」という文言は削除せず、残すのが適当である。了承頂ければ、細かな修文については事務局で検討頂くのがよい。

**環境省（竹原）：**ご指摘を踏まえて事務局で修正案を検討したい。

**知床財団（村田）：**8Pの中段で利用調整の期間について「3年ごとに見直しを検討」から「必要に応じて見直しを検討」と変更されているが、今後のあり方の検討においては重要な変更と考えられる。一方で10Pのモニタリングデータの評価については「3年ごと」と明記されており、モニタリングデータの評価と見直しの検討がセットになっていない。行政組織にいた経験としては、「必要に応じて」見直すというだけでは、なかなか手が付けられないのが実感である。先の議論において「次のステップ」という発言があった通り、民間の視点から言えばあまり長い時間をかけずによりよいあり方に向けて進むべきという意向もある。「必要に応じて」という文言では10年そのままという可能性もあり、全体の改善意欲を削いでしまう。なんからの目安は必要ではないか。あえて「3年ごと」という現行の文言を残すのも一案である。

**環境省（渡邊）：**科学的データに基づく順応的な管理という考え方に変更はない。モニタリングも3年毎に評価するとしており、そこで異変なり課題が明らかになれば「必要に応じて見直しの検討を行う」という文言となっており、こちらの文言と整合性を持たせたという意図もある。協議会の総意として具体的な期間の明示が必要ということであれば、修正は可能である。

**知床財団（岡本）：**3年は見直しサイクルとしては短い印象であるが、具体的な期間を明示する必要性はある。見直し期間を5年間とする案ではどうか。

**知床財団（石名坂）：**知床半島ヒグマ管理計画の見直し期間は5年毎となっており、世界遺産の長期モニタリングも5年毎に中間総括をする計画となっている。5年間を目安とする案に賛成である。

**ユートピア知床（梶原）：**民間の立場からすると、観光業は動きが速いため、短い期間のほうがよい。逆に5年が経過しなくとも必要であれば見直しの検討が可能であるという含みがあれば、期間は5年間でよい。

**知床斜里町観光協会（喜来）：**具体的な目安の期間はあったほうがよい。逆に利用状況に合わせて頻繁に変更するのも困る。具体的な期間を数字として明記し、計画的に議論するのがよい。

**環境省（渡邊）：**具体的な見直し期間の明示が必要というのがこの場の総意と思うが、「3年ごと」は短いという意見もあった。事務局としては「おおむね5年」という文言で整理したい。

一同：了承。

**環境省（渡邊）：**今年の8月からの植生保護期においては、ヒグマの出没による閉鎖継続が課題となった。現状では、植生保護期に利用者が地上遊歩道でヒグマを目撃した際には、いったん閉鎖し現地調査の上再開を判断する、という流れだと理解しているが、利用適正化計画における基本方針では、人慣れ防止のために「忌避学習付のための追い払い等の対策を講じるものとします」とある。ヒグマ管理計画においても同様の考え方である。植生保護期の利用機会を確保するためには、ガイド引率という案もあるが、その他追い払いを強化するという対策も考えられるのではないか。

**知床財団（石名坂）：**ここに至る経緯を勘案するとあまり現実的ではないと考えている。全体としてヒグマの目撃が増えている状況において知床五湖で追い払いを強化すると、道路上での軋轢増加が想定される。また、公園内での追い払い強化が公園外に影響する懸念もある。園内の利用者の多さもネックであり安全管理上の課題も多い。また、観光の面からも知床五湖は「ヒグマのすみかにお邪魔する」というのが基本コンセプトである。ヒグマを追い払ってまで利用させるのか、という観点でも議論があるところである。

**知床財団（村田）：**制度導入時にも議論のあった部分である。制度導入前は追い払いを実施し利用させていた。安全管理や対応コストの問題もあり、恒常的な追い払いの施策は社会的な現状を勘案してもあまり適切な対応とは思えない。追い払いの手法が限界であり、今後も今年の8月のような状況が継続するとすれば、ヒグマ活動期的な運用を拡大するという議論も考えられる。だからこそ先に議論したように、ヒグマの状況を踏まえた制度側の見直し機会の確保が必要である。

**知床民宿協会（松田）：**札幌でもヒグマ出没や駆除が大きなニュースとなっており、殺さずに麻醉銃を用いるべきという主張もあるが、こうした手法に限界のあることを一般の人は知らない。ヒグマの生態や対策、追い払いについて利用者の誤解も多い。ヒグマの生息地に立ち入っている、という最低限の自覚を持ってもらう必要がある。

**ウトロ自治会（桑島）：**単純に五湖で追い払いをすれば解決する問題ではないということは理解した。他の地域への影響も考えなければならない。道路上の対策も同時に行うべきである。全体のルール作りとの整合性が重要である。さまざまな問題があるが、課題解決に向けてスピード感をもって取り組む姿勢が必要である。

**環境省（渡邊）：**ヒグマについては、全体計画として半島全域を対象とした「知床半島ヒグマ管理計画」を策定し、これに基づいて対応を行っているところである。計画においては、知床五湖は「特定管理地区」となっており、必要に応じて追い払い等を行う

ということになっている。計画においても、道路上での対策などは課題となっており、可能な対策を進めている。道路部局との協議も行っており、国道の電光掲示板にヒグマの注意喚起のメッセージが掲示されているのもこうした取り組みの一環である。アクセスのコントロールについては、今後の課題として認識はしている。

**知床ガイド協議会（岡崎）：**ヒグマの目撃や遭遇が今後減ることは考えにくい。ヒグマの生息環境は改善しており、確実に増加すると考えている。現場でのガイド経験から見ても従来にはなかった遭遇パターンが目立っており、ヒグマの行動が変化している印象である。このような状況においては、8月以降の植生保護期においても無線の携行を奨励するなど登録引率者の仕組みを活かした運用を考えるべきである。そうすることで情報の伝達スピードがあがり、全体の安全性に寄与する。制度上のヒグマ活動期と植生保護期の差が大きすぎる。植生保護期の閉鎖時においても引率者の同行があれば特例的に立ち入りできるなどの案も考えられる。現行の植生保護期の運用においてはヒグマが出没すると即全面閉鎖となってしまう、利用者の体験やサービスの面からも課題が大きい。しかも、閉鎖は突発的であり再開にも時間を要している状況である。このあたりは改善の余地がある。

**環境省（渡邊）：**利用調整地区の運用は、法定計画である利用適正化計画に基づいて行っており、現行の計画では利用のルールを時期によって明確に切り分けている。岡崎氏の提案を実現するためには、計画全体の改定が必要となる。法に基づいた運用を行っているがゆえに融通が利かない部分があることは承知いただきたい。

**知床ガイド協議会（岡崎）：**今年の状況が今後も継続するかは不明であるが、その可能性は高いものと考えている。こうした状況を想定し、特例的な取り扱いを検討するなどの準備はしておいたほうがよいのではないかと。

**環境省（竹原）：**審査部会においても同様の議論があった。資料1-2の4Pに議論経過がまとめられている。事務局としては、ヒグマ活動期と植生保護期の混合方式でいいところ取りをするというのは、法制度的に難しいという結論である。方法としては、ヒグマ活動期を廃止し、制度としては全期間を植生保護期的なルールで統一し、その上で運用面において協議会が引率者の同行が必要な期間を随時設定する案が考えられる。現行の制度において、ヒグマ活動期以外の期間に引率者のみを特例的に取り扱うことは困難である。いずれにしてもすぐに実現する改定案ではないため、ヒグマの動向を注視しながら議論を続ける必要がある。

**知床民宿協会（松田）：**現在設定しているヒグマ活動期の期間以外においても知床五湖におけるヒグマの活動が活発となりつつあり、リスクが上昇しているという理解でよいか。当初は、8月以降はヒグマが山に移動するため五湖での目撃は減少するという説明であったと記憶している。制度導入時のヒグマ活動期設定の根拠を確認したい。

**知床財団（石名坂）：**単独メスの事例が中心であるが、GPSの標識を装着したヒグマの行動



データによれば、8月以降に山岳地域に移動する傾向があり、ハイマツの実などを食べていることは確かである。また、6月～7月においては交尾期であり普段あまり目撃のないオスが出没しリスクが上昇するという事情がある。こうした傾向はここ3～4年で顕著となっている。いずれにしても7月までは交尾期のリスクが高いことは確かである。さらに近年では、8月に入ってから0歳の子を連れた親子が目立つようになってきている。0歳の子がいる場合には、山岳地域に移動しづらいという事情が考えられる。

**知床財団（村田）：**制度導入時の議論においても8月上旬の取り扱いについては、ヒグマ活動期とすべきか植生保護期とするか議論が分かれた。どちらかというよりも明確な根拠があったというよりも利用者が急増する時期であり、観光面への配慮という意味も含め、月の切れ目で行政側がエイヤと決めたという経緯がある。しかし、先ほど議論のあった混合方式としてファジーな取り扱いとすることについては慎重な意見である。一見、両者のいいところ取りにも見えるが、任意性の高い仕組みにしてしまえば、制度導入前の状態に戻ってしまう懸念がある。ヒグマの動態を見極めながら、議論を継続することに異論はないが、法に基づいた利用のコントロールという本来の趣旨から逸脱せず、利用調整地区制度をうまく活用する姿勢が必要である。制度の複雑化も課題となっており、場当たりの対応を繰り返せばさらに複雑化する可能性もある。

**知床民宿協会（松田）：**ガイド付きの利用については、当初費用負担の問題もあり利用者減などの心配があったが、数年の利用実績を積み重ねた結果、こうした心配は杞憂だったと評価している。むしろ、ガイド付きの利用が積極的に利用者に受け入れられていると感じている。経営している民宿の宿泊客の8割程度がガイドを利用している印象である。安全確保と利用者教育の観点から知床の観光はガイド付きが当たり前、という考え方に基づいた制度も不可能ではない。

**環境省（渡邊）：**時間が迫ってきた。利用適正化計画の案については、大まかな方向性は原案通りとし、頂いたご意見を反映させて文言等の修正を行い、次回の協議会で確定させたい。スケジュールについては、今年度中に改定手続きを終え、来年度から第3期としての運用を開始したい。

一同：了承。

### **（3） 地上遊歩道の再整備について**

#### 資料3 地上遊歩道再整備のスケジュールについて 説明（北海道）

- ✓ 当初予定通り3年計画であり今年度から着手する。斜里建設と契約し10月1日より着工し、1月末に1年目の工期は完了となる。詳細は前回協議会で説明した通りである。
- ✓ 今年度は大ループの一部区間の撤去と再整備、優先度の高い木橋の再整備を行う予定

である。また、現在使われていない旧道の撤去も行う予定。

#### (4) その他

**環境省（竹原）：**五湖園地の誘導標識の設置を計画しているので情報共有させて頂きたい。高架木道と地上遊歩道それぞれの特徴から来園者が希望に合わせてコースを選択することが制度の趣旨であるが、現状では駐車場から高架木道の入り口がわかりづらいという声が多く寄せられている。設置は来年度となる予定であるが、高架木道の入り口を表示するモニュメント的な案内表示を駐車場に設置する案を検討している。

**環境省（渡邊）：**特に質問がなければこれで閉会とする。長時間にわたるご議論に感謝申し上げます。

以上