

ปัจจัยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วน ได้เสียเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่มรดก วัฒนธรรมมีชีวิต: กรณีศึกษาพื้นที่อิวามิกินซัง ประเทศญี่ปุ่น

ดร. ณัฐพงศ์ พันธุ์น้อย

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

natta.tokyo@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิต (Living Heritage Area) โดยได้ทำการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในพื้นที่อิวามิกินซัง ประเทศญี่ปุ่น

ผลการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องพบว่า การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย ประชาชนทั่วไป และหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนได้เสียในการรักษาสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม และการส่งเสริมการท่องเที่ยว นั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิต แต่ปัญหาต่างๆในหมู่ผู้มีส่วนได้เสีย อาทิ การขาดความรู้และความเข้าใจในปัญหาผลกระทบจากการท่องเที่ยว การขาดระบบร่วมหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูล ความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย เป็นปัจจัยที่ทำให้พื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตจำนวนมากไม่สามารถพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้

พื้นที่อิวามิกินซังนั้นถูกคาดการณ์ว่าจะได้รับผลกระทบจากการท่องเที่ยวภายหลังการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก แต่เนื่องจากการร่วมกันวางแผน และดำเนินมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างต่อเนื่องของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ ประชาชนทั่วไปและหน่วยงานภาครัฐ ทำให้สามารถควบคุมผลกระทบจากการท่องเที่ยวและสร้างสรรค์การท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับพื้นที่ได้

กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่อิวามิกินซังแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ การสร้างการรับรู้ปัญหาร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย การวางแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่ และการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน อีกทั้งยังเสียว่าปัจจัยต่างๆ อาทิ การให้ความรู้ต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูล การสร้างระบบหารือร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย นั้น เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร่วมกันวางแผนและพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: พื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิต การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน กระบวนการมีส่วนร่วม พื้นที่มรดกโลก อิวามิกินซัง

Supporting Factors of Stakeholder Participation in Tourism Development Process in Living Heritage Area: a Case Study of Iwami Ginzan, Japan

Dr.Nattapong Punnoi

*Department of Urban and Regional Planning,
Faculty of Architecture, Chulalongkorn University
natta.tokyo@gmail.com*

Abstract

The purpose of this paper is to consider supporting factors of stakeholder participation in development process of sustainable tourism in living heritage area by reviewing relevant theories and analyzing the development of sustainable tourism in Iwami Ginzan area, Japan.

The review of relevant theories shows that the participation of residents, citizen and local government who have interest in living environment conservation, cultural heritage preservation, and tourism promotion, is an important factor in the promotion of sustainable tourism in living heritage area. However, problems among stakeholders are also found, such as the lack of interest on problem, the lack of deliberative process, conflicts of interest, which prevent effective policy from being enforced.

After being registered as a World Heritage Site, it was predicted that Iwami Ginzan area would face negative impact from tourism. However, with continuous collaboration between local residents, general public, and the local government in enacting sustainable tourism policy, tourism impact in Iwami Ginzan area can be controlled, while cultural tourism suitable to its capacity is created.

This paper reveals how the stakeholder participation process in Iwami Ginzan area can be divided into 3 parts, namely: 1) problems definition process, 2) planning process, and 3) implementation process. It is also found that supporting factors such as education of area's value and tourism impact, information sharing among stakeholders, or the establishment of deliberative process, positively contribute towards stakeholders' participation in the development process of sustainable tourism.

Keywords: living heritage area, sustainable tourism, stakeholder participation, World Heritage Site, Iwami Ginzan

ที่มาและความสำคัญของงานวิจัย

พื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิต (Living Heritage Area) หมายถึง พื้นที่ที่วิถีชีวิตของผู้คนที่อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นยังคงมีความเกี่ยวเนื่องสอดคล้องกับมรดกทางวัฒนธรรมอย่างแน่นแฟ้น โดยมรดกทางวัฒนธรรมเหล่านั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย สภาพสังคม และวิถีเศรษฐกิจของชุมชน (Yamaguchi and Nishiyama 2010; Punnoi 2013) ในปัจจุบันมีพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตจำนวนมากที่ได้รับการยอมรับทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติว่าเป็นหลักฐานสำคัญทางประวัติศาสตร์ที่สะท้อนถึงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของภูมิภาคนั้น นอกจากนี้ ในปัจจุบันพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตในทุกทวีปทั่วโลกได้กลายมาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวจำนวนมากให้เดินทางมาเยี่ยมชม จากคุณลักษณะดังกล่าว พื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตมีคุณค่าสำคัญต่อผู้อยู่อาศัยในพื้นที่และประชาชนทั่วไป 3 ประการ คือ 1) เป็นพื้นที่อยู่อาศัยที่ตอบสนองวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนในชุมชน 2) เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ล้ำค่าของประเทศชาติ และ 3) เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้กับท้องถิ่น (Omori 2005; Nishimura; 2009)

ในปัจจุบันพบว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตส่งผลให้เกิดการทำลายคุณค่าทั้ง 3 ประการของพื้นที่ กล่าวคือ การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นสาเหตุทำให้คุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยต่ำลง อาทิ การเพิ่มจำนวนของนักท่องเที่ยวก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางเสียง ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาการจราจรติดขัด เป็นต้น นอกจากนี้การปรับปรุงอาคารและพื้นที่เพื่อต้อนรับการท่องเที่ยวก่อให้เกิดการสูญเสียคุณค่าเชิงมรดกทางวัฒนธรรม อาทิ การปรับเปลี่ยนพื้นที่ทางการเกษตรเป็นที่จอดรถ การตัดแปลงอาคารที่อยู่อาศัยเป็นโรงแรมหรือร้านค้าอย่างไม่ถูกวิธี การติดตั้งป้ายโฆษณาโดยขาดการควบคุม เป็นต้น ผลกระทบจากการท่องเที่ยวในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดการย้ายออกของผู้อยู่อาศัย การล่มสลายของวิถีชีวิตดั้งเดิม และสร้างความเสื่อมโทรมให้กับมรดกทางวัฒนธรรม ปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นสาเหตุของ

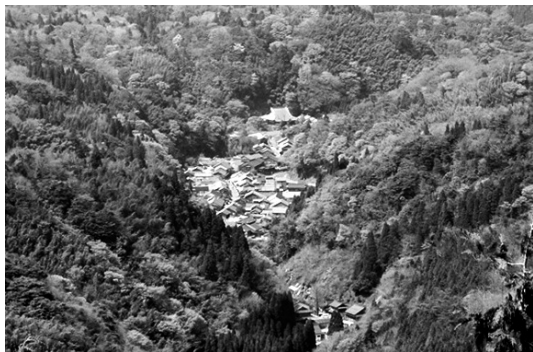
การลดทอนคุณค่าของพื้นที่ในฐานะแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม จนทำให้พื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตหลายแห่งประสบกับปัญหาจำนวนนักท่องเที่ยวลดลงอย่างต่อเนื่อง จากการสำรวจของ Punnoi (2013) พบว่า มีพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตในทวีปเอเชียที่ประสบปัญหาผลกระทบจากการท่องเที่ยวถึง 17 แห่ง (11 ประเทศ) อาทิ หมู่บ้านชิรากาวะโก (ญี่ปุ่น) เมืองลีเจียง (จีน) เมืองฮอยอัน (เวียดนาม) ชุมชนอัมพวา (ไทย) เมืองบักตาปู้ร์ (เนปาล) พื้นที่นาชั้นบันไดบานาเว (ฟิลิปปินส์) เป็นต้น

เนื่องด้วยปัญหาดังกล่าวข้างต้น แนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิต ที่มุ่งเน้นการผสมผสานระหว่างการรักษาสภาพแวดล้อมที่อยู่ออาศัย การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม และการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น (Omori 2005; Nishimura 2009) จึงเป็นแนวคิดที่สำคัญที่นักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญมาตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ. 1990 แต่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาพบว่าพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตไม่กี่แห่งที่สามารถพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้ (Ishimori 2001)

การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชนทั่วไป(องค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม) และผู้อยู่อาศัย ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญในการรักษาสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม และการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ (Nishimura 2009; Punnoi 2013) จากผลการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า การขาดความรู้และความเข้าใจในปัญหาผลกระทบจากการท่องเที่ยว (Jamal and Getz 1995; Tosun 2000; Piadaeng 2005) ข้อจำกัดด้านความสามารถของผู้มีส่วนได้เสีย (Brohman 1996; Issarathumnoon 2009; Piadaeng 2005) การขาดระบบร่วมหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูล (Issarathumnoon 2009; Piadaeng 2005) ความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย (Omori 2005; Aas et al. 2005; Ezura 2006) และการขาดผู้รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม (Brohman

1996; Aas et al. 2005; Piadaeng 2005) เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในหลายพื้นที่ไม่ประสบความสำเร็จ และเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้พื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตหลายแห่งไม่สามารถพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้

พื้นที่อิวามิกินซัง (Iwami Ginzan Silver Mine and its Cultural Landscape) เป็นพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นมรดกโลกในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007 เนื่องจากพื้นที่แห่งนี้ยังคงไว้ซึ่งซากโบราณสถานเหมืองแร่ที่ถูกสร้างขึ้นในศตวรรษที่ 16 และชุมชนประวัติศาสตร์ที่ยังคงดำรงวิถีชีวิตและมรดกทางวัฒนธรรมจากอดีตไว้ได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะหมู่บ้านโอโมริ ซึ่งตั้งอยู่ใจกลางของพื้นที่ ได้รับการอนุรักษ์อย่างต่อเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐในฐานะชุมชน



ภาพที่ 1 สภาพที่ตั้งของพื้นที่อิวามิกินซังและหมู่บ้านโอโมริ

ประวัติศาสตร์ที่สำคัญ (Important Preservation District for Groups of Traditional Buildings) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 ทำให้ในปัจจุบันหมู่บ้านโอโมริยังคงคุณค่าและความงามในฐานะชุมชนประวัติศาสตร์เอาไว้เป็นอย่างดี (ภาพที่ 1-2 และตารางที่ 1)

หน่วยงานภาครัฐ (จังหวัดชิมาเนะและอำเภอโอดะ) จึงตั้งความหวังเป็นอย่างยิ่งกับการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่อิวามิกินซังภายหลังการจดทะเบียนมรดกโลก เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ แต่เนื่องจากปัญหาผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นในพื้นที่มรดกโลกหลายแห่งทั้งในประเทศญี่ปุ่นและประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชีย ทำให้กรมวัฒนธรรม (Agency for Cultural Affairs) ประเทศญี่ปุ่นและองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่ง



ภาพที่ 2 ทศนียภาพของหมู่บ้านโอโมริ

ตารางที่ 1 รายละเอียดของพื้นที่อิวามิกินซัง

ที่ตั้ง	อำเภอโอดะ จังหวัดชิมาเนะ, ประเทศญี่ปุ่น
พื้นที่	4.42 ตร.กม.
จำนวนประชากร (ค.ศ. 2010)	959 คน (441 ครัวเรือน)
หน่วยราชการผู้รับผิดชอบพื้นที่	องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นอำเภอโอดะและจังหวัดชิมาเนะ

ที่มา : <http://www.pref.shimane.lg.jp/life/bunka/bunkazai/ginzan/outline/outline.html> และ <http://toukei-labo.com/2010/?tdfk=32&city=32205>

สหประชาชาติ (UNESCO) ได้ออกคำเตือนให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการวางแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซังอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันปัญหาภายหลังการจดทะเบียนมรดกโลก (Punnoi 2013) ในปี ค.ศ. 1996 จังหวัดซิมานะและอำเภอโอดะจิงได้ดำเนินการกระบวนการสร้างความร่วมมือกับองค์กรเอกชน องค์กรประชาสังคม ประชาชนทั่วไปและผู้อยู่อาศัย ในการกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซังเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ในช่วงแรกของการดำเนินการวางแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซัง หน่วยงานภาครัฐประสบปัญหาในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย (Punnoi 2013) เนื่องจาก 1) ประชาชนขาดความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่อิวามิกินซัง 2) ความขัดแย้งระหว่างผู้อยู่อาศัยและหน่วยงานภาครัฐในการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว 3) การขาดกระบวนการหรือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย แต่เนื่องด้วยการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่อิวามิกินซังสามารถวางแผนและดำเนินการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้เป็นผลสำเร็จ (Hayashi 2008; Mori 2008; Oguni 2008, 2011; Sataki 2009; Punnoi 2013)

งานวิจัยฉบับนี้จึงมีประเด็นศึกษา 2 ประการ คือ 1) การศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และ 2) การศึกษาปัจจัยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่อิวามิกินซัง โดยในการศึกษารังนี้ได้ออกแบบข้อมูลและวิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชนทั่วไป และผู้อยู่อาศัยในพื้นที่อิวามิกินซังระหว่างปี ค.ศ. 1995-2010 ซึ่งเป็นช่วงเวลาตั้งแต่หน่วยงานภาครัฐกำหนดนโยบายของจดทะเบียนมรดกโลกให้กับพื้นที่อิวามิกินซัง จนถึงช่วงการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวภายหลังการจดทะเบียนมรดกโลก

ระเบียบวิธีการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยได้ดำเนินการ 3 วิธี คือ 1) รวบรวมบทความและสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถรวบรวมบทความและสิ่งพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวและบทความจากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจดทะเบียนมรดกโลกและการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซัง รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,259 ชิ้น 2) สัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซัง จำนวนทั้งสิ้น 47 คน โดยแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐจำนวน 13 คน ประชาชนทั่วไป (ผู้ประกอบการเอกชน ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม ผู้เข้าร่วมการกระบวนการมีส่วนร่วม) จำนวน 14 คน และผู้อยู่อาศัยในพื้นที่อิวามิกินซังจำนวน 20 คน และ 3) รวบรวมเอกสารการประชุมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถรวบรวมเอกสารการประชุม อาทิ บันทึกการประชุม วารสารชุมชน แผ่นพับและใบปลิวเผยแพร่ที่หน่วยงานภาครัฐ ประชาชนทั่วไป และผู้อยู่อาศัยจัดทำขึ้นได้ทั้งหมดจำนวน 621 ชิ้น การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งหมดดำเนินการโดยตัวผู้วิจัยเอง เนื่องจากผู้วิจัยสามารถใช้ภาษาญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดีและได้ดำเนินการศึกษาการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ ณ ประเทศญี่ปุ่นเป็นระยะเวลา 10 ปี จึงคุ้นเคยกับพื้นที่และสภาพสังคมอย่างลึกซึ้ง

ผลการวิจัย

กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่อิวามิกินซัง

หลังจากที่ได้กำหนดนโยบายของจดทะเบียนพื้นที่อิวามิกินซังเป็นมรดกโลก หน่วยงานภาครัฐประกอบด้วยจังหวัดซิมานะและอำเภอโอดะ ได้เริ่มดำเนินการกระบวนการวางแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่าง

ยั่งยืนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 และได้มีการวางแผนและดำเนินการโครงการต่างๆ จนถึงปี ค.ศ. 2010 กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่อิวามิกินซังในช่วงเวลาดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างการรับรู้ปัญหาาร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย (ค.ศ. 1996-2005)

ปัญหาสำคัญที่สุดในการดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่อิวามิกินซัง คือ การที่ประชาชนทั่วไปและผู้อยู่อาศัยขาดความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ ทำให้ในช่วงปี 1995-1996 มีประชาชนไม่มากนักที่ให้ความสนใจต่อการจดทะเบียนมรดกโลกของพื้นที่อิวามิกินซัง นอกจากนี้ยังพบว่ามีกลุ่มผู้ประกอบการที่มุ่งเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยขาดความเข้าใจในปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และกลุ่มผู้อยู่อาศัยที่ต่อต้านการจดทะเบียนมรดกโลกเนื่องจากหวาดเกรงผลกระทบจากการท่องเที่ยว ด้วยเหตุนี้หน่วยงานรัฐและสื่อมวลชนท้องถิ่นจึงเล็งเห็นความสำคัญของการให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไปและผู้อยู่อาศัยเกี่ยวกับคุณค่าของพื้นที่อิวามิกินซังทั้งในแง่การเป็นมรดกทางวัฒนธรรม พื้นที่อยู่อาศัย และทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่สำคัญ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้นมา หน่วยงานภาครัฐจึงได้จัด

กิจกรรมอบรมโดยการเชิญนักวิชาการมาบรรยายให้ความรู้กับประชาชนและผู้อยู่อาศัยในเรื่องการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน การจัดเวทีเสวนาระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ และการจัดกิจกรรมทัศนศึกษาภายในพื้นที่อิวามิกินซัง (ภาพที่ 3-4) ในขณะที่สื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณค่าเชิงมรดกทางวัฒนธรรมของพื้นที่ ความสำคัญของการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่อิวามิกินซังและปัญหาผลกระทบจากการท่องเที่ยวในพื้นที่มรดกโลกแห่งต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงตีพิมพ์บทสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและสื่อมวลชนเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในปี ค.ศ. 2001 ภายหลังจากที่พื้นที่อิวามิกินซังได้รับการบันทึกลงในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (tentative list) ในการเสนอชื่อเพื่อจดทะเบียนมรดกโลก พบว่ามีประชาชนจำนวนมากให้ความสนใจเข้าร่วมฟังการบรรยาย รับการอบรม และมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับพื้นที่อิวามิกินซังอย่างเห็นได้ชัด เกิดการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อจัดทำกิจกรรมส่งเสริมการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและให้บริการท่องเที่ยว และมีผู้ประกอบการทั้งในและนอกพื้นที่หลายรายเริ่มผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่อิวามิกินซังเพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยว ในขณะที่เดียนก้องคร์ภาคประชาสังคม



ภาพที่ 3 การอบรมให้ความรู้โดยนักวิชาการ
ที่มา : ได้รับอนุเคราะห์ที่อำเภอโอดะ จ.ชิมาเนะ



ภาพที่ 4 กิจกรรมทัศนศึกษาพื้นที่อิวามิกินซัง
ที่มา : ได้รับอนุเคราะห์ที่อำเภอโอดะ จ.ชิมาเนะ

และกลุ่มผู้อยู่อาศัยเริ่มแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซังอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการผสมผสานระหว่างการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม การรักษาพื้นที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในพื้นที่ แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ได้รับการเผยแพร่ผ่านการประชุมผู้มีส่วนได้เสีย เวทีเสวนาและสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ไปสู่ประชาชนทั่วไปจนเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวาง

แม้ประชาชนและผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่จะมีความคิดเห็นสอดคล้องกันในแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนก็ตาม แต่พบว่าแนวทางการปฏิบัติของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ยังมีความไม่ชัดเจนและขัดแย้งกันในบางประเด็น ทำให้ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่อิวามิกินซังจำนวนมากยังคงมีความกังวลต่อปัญหาผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่อาจทำลายวิถีชีวิตอันสงบสุข หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมที่รับผิดชอบเรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ต่างแสดงความต้องการสร้างความร่วมมือกับผู้ประกอบการท่องเที่ยวและประชาชนทั่วไปในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ผู้ประกอบการรายต่างๆ ได้แสดงความต้องการให้ภาครัฐส่งเสริมการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับบริการและสินค้าของตนอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 2004 จึงเกิดกระแสการเรียกร้องจากประชาชนและผู้อยู่อาศัยให้หน่วยงานภาครัฐจัดกระบวนการหรือร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเพื่อกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์และการบริหารจัดการพื้นที่อิวามิกินซังภายหลังการจดทะเบียนมรดกโลก

ขั้นตอนที่ 2 การวางแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซัง (ค.ศ. 2005-2006)

เนื่องด้วยกระแสเรียกร้องจากประชาชนทั่วไปและผู้อยู่อาศัยในพื้นที่อิวามิกินซังที่ต้องการให้เกิดกระบวนการร่วมหารือระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานภาครัฐจึงตัดสินใจจัด “การประชุมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนเมืองอิวามิกินซัง” ขึ้นในช่วงเดือน มิถุนายน ปี ค.ศ. 2005 จนถึง เดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2006 โดย

มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดทำ “แผนปฏิบัติการอิวามิกินซัง” เป็นแนวทางในการใช้ประโยชน์พื้นที่ภายหลังการจดทะเบียนมรดกโลก หน่วยงานภาครัฐมีความตั้งใจให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ สามารถเข้าร่วมการจัดทำแผนปฏิบัติการได้อย่างทั่วถึง จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจทุกคนสามารถเข้าร่วมการประชุมได้อย่างอิสระและทำการประชาสัมพันธ์การจัดการประชุมอย่างกว้างขวางผ่านทางอินเทอร์เน็ต รายการโทรทัศน์ วิทยุและหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น การส่งไปรษณียบัตร และส่งจดหมายเชิญตัวแทนจากองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ทำให้ตลอดระยะเวลา 9 เดือนของการประชุม มีผู้เข้าร่วมการประชุมอย่างต่อเนื่องถึงเกือบ 200 คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ประชาชนทั่วไป และตัวแทนผู้อยู่อาศัย ซึ่งผู้เข้าร่วมเหล่านี้ล้วนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม การรักษาพื้นที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในพื้นที่อิวามิกินซังทั้งสิ้น

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการประชุมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนเมืองอิวามิกินซัง คือ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ได้เข้าร่วมการประชุมได้รับรู้ข้อมูลและกระบวนการหารือในการประชุมด้วย โดยในการดำเนินการประชุม หน่วยงานภาครัฐได้จัดการแถลงข่าวและนิทรรศการแสดงความคืบหน้าการประชุมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมรับฟังอย่างสม่ำเสมอ และสนับสนุนให้รายการวิทยุและหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเผยแพร่ข่าวความคืบหน้าของการประชุมและกิจกรรมต่างๆ ที่ผู้เข้าร่วมการประชุมปฏิบัติระหว่างการประชุมหรือ นอกจากนั้น หน่วยงานภาครัฐได้จัดทำเว็บไซต์เผยแพร่บันทึกการประชุมและข้อมูลที่ใช้ในการหารือ รวมถึงเว็บบอร์ดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นการหารืออีกด้วย ด้วยเหตุนี้ แผนปฏิบัติการอิวามิกินซังที่ถูกจัดทำขึ้นภายหลังการประชุมความร่วมมือฯ จึงได้เป็นที่รับรู้และได้รับการยอมรับในฐานะฉันทามติของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างกว้างขวาง

ขั้นตอนการดำเนินการประชุมความร่วมมือระหว่างภาค

รัฐและประชาชนเมืองอิวามิกินซังแบ่งได้เป็น 3 ชั้นตอนย่อย ดังนี้

1) ขั้นตอนการนิยามและคัดเลือกปัญหา ในขั้นตอนแรกของการประชุมความร่วมมือฯ ได้มีการแบ่งผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดออกเป็นกลุ่มย่อย กลุ่มละ 10-20 คน โดยเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมทุกคนได้แสดงความคิดเห็นคนละ 10-15 นาทีเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการที่มีต่อพื้นที่อิวามิกินซังภายหลังการจดทะเบียนมรดกโลก โดยมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐที่ประจำอยู่แต่ละกลุ่มทำหน้าที่เป็นผู้จดบันทึกความคิดเห็นของประชาชน หลังจากนั้น ผู้เข้าร่วมการประชุมแต่ละกลุ่มได้ร่วมกันระบุปัญหาที่ต้องแก้ไขและเตรียมรับมือก่อนการจดทะเบียนมรดกโลก โดยจัดกลุ่มปัญหาต่างๆ ออกเป็น 4 ลักษณะ คือ ปัญหาด้านการอนุรักษ์พื้นที่ ปัญหาด้านการเผยแพร่ข้อมูลการท่องเที่ยว ปัญหาด้านการให้บริการการท่องเที่ยว และปัญหาเรื่องการใช้ประโยชน์ทรัพยากรภายในพื้นที่

2) ขั้นตอนการอภิปรายเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหา ในขั้นตอนต่อมาของการประชุมได้มีการจัดตั้ง “คณะทำงาน” จำนวน 4 กลุ่ม ตามลักษณะของกลุ่มปัญหาในขั้นตอนที่หนึ่ง เพื่อทำการหารือถึงแนวทางการแก้ปัญหา ผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดสามารถเลือกเข้าร่วมในคณะทำงานกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้อย่างอิสระ สมาชิกในคณะทำงานแต่ละกลุ่มมีประมาณ 30-40 คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากภาครัฐ ประชาชนทั่วไป และผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เขตมรดกโลก การหารือของสมาชิกคณะทำงานดำเนินการโดยกระบวนการ (facilitator) ที่ได้รับการคัดเลือกจากประชาชนผู้เข้าร่วมการประชุม ในขณะที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐทำหน้าที่เป็น 1) ผู้ให้ความรู้และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหา 2) ผู้จัดเตรียมเอกสารการประชุม และ 3) ผู้บันทึกประเด็นการประชุม โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะไม่มีบทบาทในการดำเนินการหารือและสรุปแนวทางการแก้ปัญหาใดๆ เพื่อสร้างอิสระในการแสดงความคิดเห็นและความโปร่งใสให้กับกระบวนการประชุม การหารือร่วมกันถึงแนวทางการแก้ปัญหาในคณะทำงานดำเนินการใช้เวลาดำเนินการทั้งหมด 6 เดือน โดยใน

ระหว่างการหารือ หน่วยงานภาครัฐได้จัดให้ผู้เข้าร่วมประชุมมีโอกาสร่วมกันเก็บข้อมูลจากพื้นที่จริงและทำการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เข้ารับการอบรมโดยนักวิชาการ และเดินทางไปทัศนศึกษาแนวทางแก้ปัญหาในพื้นที่ตัวอย่าง เป็นต้น กระบวนการให้ความรู้เหล่านี้ช่วยให้ผู้เข้าร่วมการประชุมเข้าใจถึงปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาได้ดียิ่งขึ้น

3) ขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการ ในขั้นตอนสุดท้าย ผู้เข้าร่วมการประชุมและเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการอิวามิกินซัง (Iwamiginzan Action Plan) ขึ้นในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2006 เพื่อเป็นแนวทางการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซังภายหลังการจดทะเบียนมรดกโลก แผนปฏิบัติการฉบับนี้ได้รับรูถึงหลักการ นโยบายและโครงการต่างๆ ที่ควรดำเนินการเพื่อการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซังอย่างยั่งยืน นอกจากนี้แผนปฏิบัติการยังระบุถึงระยะเวลาดำเนินการและผู้รับผิดชอบโครงการอย่างชัดเจน โดยได้แบ่งการดำเนินโครงการออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) การดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ 2) การดำเนินการโดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และ 3) การดำเนินการโดยภาคเอกชน ในตอนท้ายของการประชุมความร่วมมือฯ หน่วยงานภาครัฐได้ประกาศถือแผนปฏิบัติการอิวามิกินซังเป็นฉันทามติระหว่างภาครัฐ ประชาชน และผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ และขอให้ผู้รับผิดชอบโครงการต่างๆ ดำเนินการหารือกับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการโครงการต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (ค.ศ. 2006-2010)

ภายหลังที่พื้นที่อิวามิกินซังได้รับการจดทะเบียนเป็นมรดกโลกในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2007 จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมายังพื้นที่อิวามิกินซังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ภาพที่ 5-6) จากจำนวนนักท่องเที่ยว 400,000 คนในปี ค.ศ. 2006 เพิ่มขึ้นเป็น 713,700 คน ในปี ค.ศ. 2007 และพุ่งสูงถึง 819,200 คน ในปี ค.ศ. 2008 แต่ด้วยการเตรียมการที่ดีของหน่วยงานภาครัฐ องค์กร



ภาพที่ 5 บรรยากาศการท่องเที่ยวในหมู่บ้านโอโมริ

เอกชน องค์กรภาคประชาสังคม และผู้อยู่อาศัย ภายใต้แผนปฏิบัติการอิวามิกินซัง ทำให้พื้นที่อิวามิกินซังสามารถพัฒนาการท่องเที่ยวภายในพื้นที่และควบคุมผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่มีต่อมรดกทางวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยได้เป็นอย่างดี (Hayashi 2008; Oguni 2008, 2011; Sataki 2009; Punnoi 2013)

การดำเนินการโครงการต่างๆ ตามแผนปฏิบัติการอิวามิกินซังเพื่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบตามลักษณะของผู้รับผิดชอบโครงการ คือ 1) การดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ 2) การดำเนินการโดยการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และ 3) การดำเนินการโดยภาคเอกชน

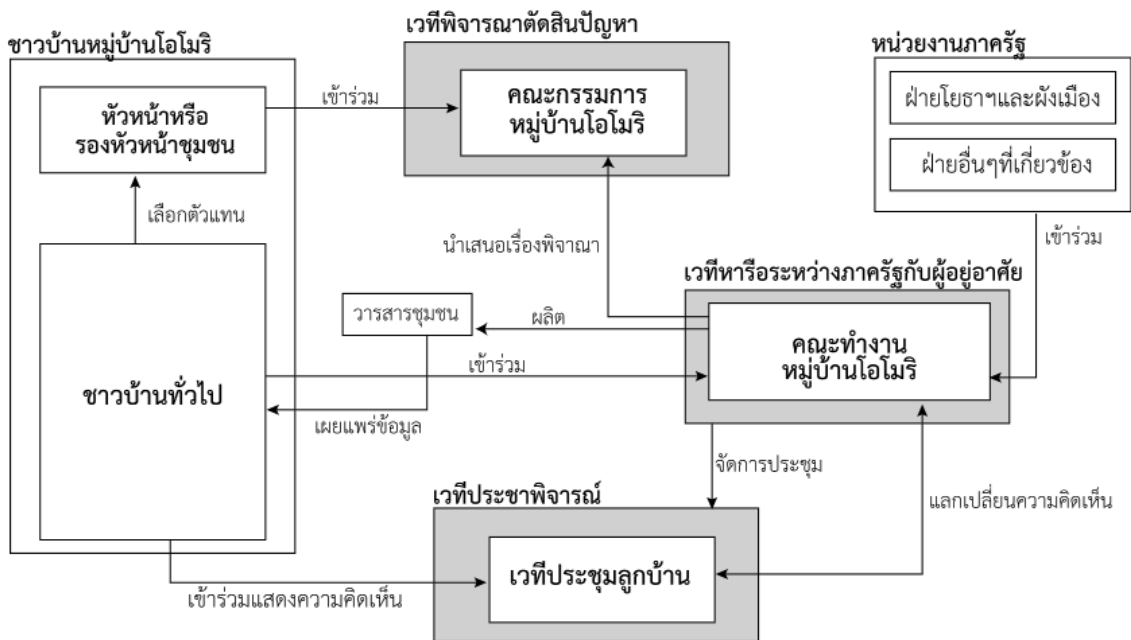
โครงการที่หน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) โครงการปรับปรุงพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของการท่องเที่ยว อาทิ การปรับปรุงพื้นที่โบราณสถานเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว การทำทางเดินเท้า การสร้างที่จอดรถ เป็นต้น 2) โครงการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมในพื้นที่อิวามิกินซัง เช่น การขุดสำรวจซากเหมืองเงินโบราณใต้ดิน การอนุรักษ์สภาพชุมชนประวัติศาสตร์ เป็นต้น และ 3) โครงการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว อาทิ การจัดทำเว็บไซต์และแผ่นพับให้ข้อมูลการท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น หน่วยงานภาครัฐที่ดูแลโครงการเหล่านี้ คือ อำเภโอดะ โดยแบ่งให้



ภาพที่ 6 บรรยากาศการท่องเที่ยวบริเวณเหมืองโบราณ

หน่วยงานในสังกัด ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา กองโยธินการและการผังเมือง และกองส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรม เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบดำเนินโครงการ ภายใต้งบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลางในการจดทะเบียนพื้นที่อิวามิกินซังเป็นมรดกโลก การมีหน่วยงานและงบประมาณรองรับอย่างชัดเจน ประกอบกับการมีแผนปฏิบัติการอิวามิกินซังเป็นเครื่องมือสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ทำให้โครงการที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เป็นอย่างดี

สำหรับโครงการที่ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมมือกันในการดำเนินการ โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการเกี่ยวกับการป้องกันผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่หน่วยงานภาครัฐทำร่วมกับผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านโอโมริ อาทิ การจัดทำกฎชุมชนเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ การออกแบบป้ายข้อมูลการท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับทัศนียภาพเชิงประวัติศาสตร์ การจัดระบบการจราจรเพื่อควบคุมการกระจุกตัวของนักท่องเที่ยว การจัดตั้งข้อบัญญัติควบคุมป้ายร้านค้า เป็นต้น ในการดำเนินโครงการป้องกันผลกระทบจากการท่องเที่ยว หน่วยงานภาครัฐได้ใช้แผนปฏิบัติการ อิวามิกินซังเป็นเครื่องมือในการสร้างความร่วมมือกับตัวแทนผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านโอโมริเพื่อจัดตั้ง “องค์กรบริหารจัดการพื้นที่หมู่บ้านโอโมริ” ขึ้นเป็นเวทีหารือระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย (ภาพที่ 7) นอกจากนี้ หน่วย



ภาพที่ 7 โครงสร้างองค์กรบริหารจัดการพื้นที่หมู่บ้านโอโมริ

งานภาครัฐมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการให้ความรู้ในการดำเนินโครงการให้แก่ผู้อยู่อาศัย ผ่านการร่วมกันสร้างฉันทามติระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย อาทิ ถ่ายทอดข้อมูลและแนะนำวิธีหรือการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นให้กับคณะกรรมการหมู่บ้านโอโมริ จัดการทดลองทางสังคมเพื่อเป็นข้อมูลให้กับผู้อยู่อาศัยในการตัดสินใจปรับปรุงระบบจราจร จัดทำหุ่นจำลองป้ายข้อมูลการท่องเที่ยวเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยร่วมกันทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

นอกจากการสร้างกระบวนการพูดคุยที่เป็นระบบและการให้ความรู้อย่างต่อเนื่องจะส่งผลให้การดำเนินการโครงการป้องกันผลกระทบจากการท่องเที่ยวดำเนินการได้อย่างรวดเร็วแล้ว ยังทำให้ผู้อยู่อาศัยสามารถวางแผนและบริหารจัดการการแก้ปัญหาได้โดยตนเองอีกด้วย กล่าวคือ ในการปรับปรุงระบบจราจรภายในพื้นที่และการจัดตั้งข้อบัญญัติควบคุมป้ายร้านค้า คณะกรรมการหมู่บ้านโอโมริสามารถเป็นแกนนำในการหารือกับผู้อยู่อาศัยและผู้ประกอบการ และสามารถดำเนินการออกแบบระบบจราจรและร่างข้อบัญญัติได้ด้วยตัวเอง

ในปัจจุบัน องค์กรบริหารจัดการพื้นที่หมู่บ้านโอโมริได้มีบทบาทสำคัญในการประเมินผลการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซัง และเสนอแนวทางในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการอิวามิกินซังให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

ส่วนโครงการที่ภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) โครงการให้บริการท่องเที่ยว อาทิ การบริการนำเที่ยวภายในพื้นที่ การจัดทำวิดิทัศน์ต้อนรับนักท่องเที่ยว การจัดขายสินค้าการเกษตร การจัดทำที่พักแบบโฮมสเตย์ เป็นต้น และ 2) โครงการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมในพื้นที่อิวามิกินซัง อาทิ การดูแลทำความสะอาดโบราณสถานและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ การดูแลพื้นที่สีเขียวและสวนสาธารณะ เป็นต้น จากการสัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องพบว่า โครงการที่ภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ มีทั้งโครงการที่สามารถดำเนินการได้ตามแผนและโครงการที่ไม่สามารถดำเนินการตามแผนที่วางไว้ โดยโครงการทั้งสองลักษณะมีความแตกต่างกันอย่าง

ชัดเจน คือ โครงการที่ได้รับการดำเนินการตามแผนส่วนใหญ่มององค์กรที่มีประสบการณ์และงบประมาณในการดำเนินการเป็นผู้รับผิดชอบ ในขณะที่โครงการที่ไม่ได้รับการดำเนินการตามแผนที่วางไว้มักเป็นโครงการที่ไม่มีองค์กรรับผิดชอบในการดำเนินการที่ชัดเจน หรือองค์กรที่รับผิดชอบขาดประสบการณ์และงบประมาณในการดำเนินโครงการ แม้หน่วยงานภาครัฐจะรับรู้ถึงปัญหาดังกล่าว แต่ในช่วงปี ค.ศ. 2006 - 2009 หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถจัดสรรเงินทุนรวมถึงการอบรมให้ความรู้และสนับสนุนการดำเนินโครงการให้กับภาคเอกชนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากได้จัดสรรงบประมาณและบุคลากรส่วนใหญ่ให้กับโครงการที่ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ต่อมาในปี 2010 หน่วยงานภาครัฐได้จัดตั้งกองทุนอิวามิกินซัง¹ จากรายได้การท่องเที่ยวในพื้นที่และเงินบริจาคจากบริษัทเอกชน เพื่อสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไปสามารถดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการอิวามิกินซังได้ นอกจากนี้ภาครัฐได้ร่วมมือกับผู้เข้าร่วมการประชุมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนเมืองอิวามิกินซัง จัดตั้ง “NPO การประชุมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนเมืองอิวามิกินซัง” ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรในการดูแลการบริหารกองทุนอิวามิกินซังและให้ความรู้ในการดำเนินโครงการให้กับประชาชนทั่วไป และทำหน้าที่ดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการอิวามิกินซังร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ

การอภิปรายผลการวิจัย

ปัจจัยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่อิวามิกินซัง

ปัจจัยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่ อิวามิกินซังมี 5 ประการ ดังนี้

1. การให้ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างต่อเนื่อง

ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่อิวามิกินซัง หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการให้ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ โดยองค์ความรู้และวิธีการเผยแพร่ความรู้ของหน่วยงานภาครัฐมีความแตกต่างกันตามขั้นตอนของการพัฒนา ในขั้นตอนการสร้างการรับรู้ปัญหา หน่วยงานภาครัฐได้ใช้การจัดการบรรยายและการอบรมโดยผู้เชี่ยวชาญ เวทีเสวนา การกิจกรรมทัศนศึกษา และสื่อมวลชนเป็นสื่อในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับคุณค่าของพื้นที่อิวามิกินซังและปัญหาผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่อาจเกิดขึ้นภายหลังการจดทะเบียนมรดกโลก ซึ่งเป็นผลให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ในขั้นตอนการวางแผน หน่วยงานภาครัฐได้ให้ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับแนวทางการแก้ปัญหา โดยการจัดให้ผู้เข้าร่วมประชุมเข้าร่วมการสำรวจพื้นที่จริง การหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและนักวิชาการ รวมถึงการทัศนศึกษาในพื้นที่ตัวอย่าง ทำให้ผู้เข้าร่วมการประชุมสามารถหารือและสรุปแนวทางการวางแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่อิวามิกินซังได้ด้วยตนเอง ในขั้นตอนการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยว การขาดความรู้ในการดำเนินโครงการเป็นเหตุให้ภาคเอกชนบางรายไม่สามารถดำเนินโครงการได้ตามแผนที่วางเอาไว้ แต่ในขณะเดียวกัน การที่หน่วยงานภาครัฐได้ให้ความรู้ในการบริหารจัดการโครงการแก่ผู้อยู่อาศัยผ่านการดำเนินโครงการร่วมกัน เป็นผลให้ผู้อยู่อาศัยมีการพัฒนาศักยภาพจนสามารถจัดการแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง

2. การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างทั่วถึง

¹ http://ginzan-npo.jp/ginzan_contribution/contribution.html

ในการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่อิวามิกินซังพบว่าการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างกระแสผลักดันให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ตัวอย่างเช่น ในขั้นตอนการสร้างการรับรู้ปัญหา การเผยแพร่ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ผ่านเวทีเสวนาหรือสื่อมวลชน ทำให้ประชาชนสามารถเรียนรู้ถึงคุณค่าของพื้นที่ได้อย่างครบถ้วน และเข้าใจถึงความแตกต่างในแนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเห็นถึงความสำคัญในการหารือร่วมกันถึงแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่อิวามิกินซัง นอกจากนี้ การที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปและผู้อยู่อาศัยที่ไม่ได้เข้าร่วมการประชุมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนเมืองอิวามิกินซัง สามารถรับรู้ความคืบหน้าและประเด็นการหารือผ่านนิตยสาร การเผยแพร่ข่าวสารของสื่อมวลชนและอินเทอร์เน็ตได้ ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ รับรู้และยอมรับแผนปฏิบัติการอิวามิกินซังอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้แผนปฏิบัติการอิวามิกินซังในฐานะฉันทามติของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเป็นเครื่องมือในการสื่อสารกับประชาชนและผู้อยู่อาศัย ทำให้สามารถดำเนินโครงการต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว

3. การสร้างกระบวนการหารือร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย

การสร้างกระบวนการหารือร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย อาทิ การจัดการประชุมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนเมืองอิวามิกินซัง และการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการพื้นที่หมู่บ้านโอโมริ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างฉันทามติระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย สิ่งสำคัญในการสร้างกระบวนการหารือร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย คือ ต้องมีการกำหนดเป้าหมายของการหารือ วิธีการและขั้นตอนการร่วมหารือ และบทบาทหน้าที่ของผู้เข้าร่วมอย่างชัดเจน นอกจากนี้การสร้างกระบวนการหารือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการระดมองค์ความรู้ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนให้กับผู้มีส่วนได้

เสียแต่ละฝ่าย และเป็นการสร้างระบบการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในอนาคต ดังเห็นได้จากการพัฒนาบทบาทของผู้เข้าร่วมการประชุมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนเมืองอิวามิกินซังไปสู่การจัดตั้งองค์กร NPO ผู้รับผิดชอบการสนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวของภาคเอกชน และการพัฒนาศักยภาพในการแก้ปัญหาขององค์กรบริหารจัดการพื้นที่หมู่บ้านโอโมริที่สามารถจัดการปัญหาในพื้นที่ได้ด้วยตนเองและสามารถให้คำแนะนำภาครัฐในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการอิวามิกินซังได้

4. การสร้างแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

เนื่องจากแผนปฏิบัติการอิวามิกินซังได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในฐานะข้อตกลงเบื้องต้นในการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในพื้นที่อิวามิกินซัง ทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้แผนปฏิบัติการฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการสร้างความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือหน่วยงานภาครัฐสามารถใช้แผนปฏิบัติการอิวามิกินซังเป็นแนวทางในการกำหนดโครงการพัฒนาพื้นที่ของภาครัฐได้อย่างชอบธรรม นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการอิวามิกินซังยังใช้เป็นหลักเกณฑ์รับรองให้หน่วยงานภาครัฐสามารถเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่นๆ ในการหารือร่วมกับกลุ่มผู้อยู่อาศัยเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาการท่องเที่ยว ด้วยเหตุนี้การสร้างแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่อิวามิกินซังให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5. การจัดเตรียมหน่วยงานรับผิดชอบและงบประมาณเพื่อการดำเนินการ

จากประสบการณ์ของพื้นที่อิวามิกินซัง พบว่าการมีหน่วยงานรับผิดชอบและงบประมาณรองรับการพัฒนาในทุกขั้นตอน จะทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การที่จังหวัดซิมาเนและอำเภอโอดะมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียภายใต้งบประมาณเพื่อการจดทะเบียนมรดกโลก ทำให้การวางแผนและดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่อิวามิกินซังสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว การจัดตั้งองค์การบริหารจัดการพื้นที่หมู่บ้านโอโมริทำให้การหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ผู้อยู่อาศัยและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่การขาดองค์การรับผิดชอบและขาดงบประมาณรองรับที่ชัดเจน ทำให้ภาคเอกชนที่ไม่สามารถดำเนินโครงการได้ตามที่วางแผนเอาไว้ ดังนั้นในการวางแผนเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จึงควรกำหนดผู้รับผิดชอบโครงการและจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานอย่างชัดเจน โดยควรคำนึงถึงศักยภาพทั้งในแง่ความรู้และในแง่การจัดสรรงบประมาณอย่างถี่ถ้วน หากพบว่าผู้รับผิดชอบโครงการมีความรู้ในการดำเนินโครงการไม่เพียงพอ ควรจัดกระบวนการพัฒนาศักยภาพขึ้นก่อนดำเนินโครงการ และหากพบว่าผู้รับผิดชอบโครงการไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ด้วยตนเอง ควรมีการวางแผนการระดมทุนเพื่อรองรับการดำเนินโครงการนั้นๆ ด้วย

บทสรุป

งานวิจัยฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องมีการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชนทั่วไป(องค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม) และผู้อยู่อาศัย ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญในการรักษาสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม และการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ จากประสบการณ์ของพื้นที่อิวามิกินซัง พบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตสามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ การสร้างการรับรู้ปัญหาความร่วมมือกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย การวางแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่ และการดำเนินการ

พัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยปัจจัยที่ส่งเสริมกระบวนการดังกล่าวมีทั้งหมด 5 ประการ คือ 1) การให้ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างต่อเนื่อง 2) การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างทั่วถึง 3) การสร้างกระบวนการหารือร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย 4) การสร้างแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย และ 5) การจัดเตรียมหน่วยงานรับผิดชอบและงบประมาณเพื่อการดำเนินการ

การพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่อิวามิกินซังชี้ชัดว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียไม่เพียงแต่จะช่วยสร้างสรรค์การท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันในพื้นที่เท่านั้น ยังช่วยให้เกิดการสังคมนิยมและความสามารถในการแก้ปัญหาให้กับประชาชนและผู้อยู่อาศัยจนสามารถดำเนินการแก้ปัญหาและดูแลการพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีความยั่งยืนต่อไปในอนาคตเหนือสิ่งอื่นใด บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่มุ่งเน้นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างแท้จริง เป็นสิ่งสำคัญที่อย่างยิ่งในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นภายในพื้นที่อิวามิกินซัง

อย่างไรก็ตามในการนำผลวิจัยครั้งนี้ไปเป็นแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตแห่งอื่น ควรมีการปรับปรุงวิธีการดำเนินการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่นั้นๆ อาทิ ในการดำเนินการเผยแพร่ความรู้ให้กับผู้มีส่วนได้เสียในประเทศกำลังพัฒนา ควรหลีกเลี่ยงการใช้สื่อสิ่งพิมพ์หรืออินเทอร์เน็ตเป็นสื่อในการให้ความรู้ เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียอาจมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล แต่ควรเน้นการใช้วิธีการให้ความรู้โดยการจัดการบรรยายอบรมโดยตรง นอกจากนี้ ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนา หน่วยงานภาครัฐและองค์กรประชาสังคมควรมีบทบาทในการให้การช่วยเหลือผู้มีส่วนได้เสียให้สามารถดำเนินการหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูล และสร้างฉันทามติในการพัฒนาร่วมกัน เพื่อให้การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมมีชีวิตดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- Aas, C., Ladkin, A. and Fletcher, J. “Stakeholder Collaboration and Heritage Management.” *Annals of Tourism Research* 32, 1 (2005): 28-48.
- Brohman, J. “New Directions in Tourism for Third World Development.” *Annals of Tourism Research* 23 (1996): 48-70.
- Ezura, T. “Creative Heritage Management and Utilization and Tourism in Preservation Districts of Groups of Historic Buildings.” *Senri Ethnological Reports: National Museum of Ethnology* 61 (2006): 55-79.
- Hayashi, Y. “Public-Private Partnership in Iwami Ginzan (官民協働による石見銀山での地域づくり).” *Shintoshi* 62 (2008): 181-184.
- Ishimori, S. “The Potentialities of Autonomous Tourism in the Twenty-first Century.” *Senri Ethnological Reports: National Museum of Ethnology* 23 (2001): 5-14.
- Issarathumnoon, W. “Traditional Urban Community and Its Roles in Heritage Planning A Case of Bangkok Heritage Core.” Philosophy Doctor Thesis, The University of Tokyo, 2009.
- Jamal, T. and Getz, D. “Collaboration Theory and Community Tourism Planning.” *Annals of Tourism Research* 22 (1995): 186-204.
- Mori, K. *World Heritage and Regional Development (世界遺産と地域再生—問われるまちづくり)*. Tokyo: Shinsensha, 2008.
- Nishimura, Y. “What is Community based Tourism? (観光まちづくりとは何か) Community-based Tourism (観光まちづくり まち自慢からはじまる地域マネジメント).” *Gakugei Shuppansha* (2009): 9-28.
- Oguni, H. “Iwami Ginzan and World Heritage Registration Record (石見銀山地域の文化遺産としての価値と世界遺産登録への歩み).” *Chibankougakukaishi* 56 (2008): 4-6.
- Oguni, H. “Parking Area, Tourism and Conservation in Iwami Ginzan World Heritage Site (世界遺産・石見銀山遺跡の保全と観光・駐車場対策).” *Toshikeikaku* 60, 1(2011): 41-44.
- Omori, Y. “A Study on an Advocacy Planning for Tourism Oriented Development in Historical Town.” Engineering Doctor Thesis, Kyushu University, 2005.
- Piadaeng, N. “A Study of Stakeholder Collaboration and Locally- based Tourism Development: A Case Study of the Rural Communities in Thailand.” Philosophy Doctor Thesis, The University of Tokyo, 2005.
- Punnoi, N. “Development Process of Stakeholder Collaboration in Prevention of Tourism Impact in Living Heritage Area : Case Study of Iwami Ginzan.” Philosophy Doctor Thesis, The University of Tokyo, 2013.
- Sataki, Y. *The Truth of World Heritage (「世界遺産」の真実---過剰な期待、大いなる誤解)*. Tokyo: Shodensha, 2009.
- Tosun, C. “Limits to Community Participation in the Tourism Development Process in Developing Countries.” *Tourism Management* 21 (2000): 613-633.
- Yamaguchi, C. and Nishiyama, N. “Fundamental Study on Concept of Living Heritage.” *AJ Kyushu Chapter Architectural Research Meeting* 49 (2010): 361-364.