

自然保護の新しい展望

田中俊徳

〒606-8501 京都市左京区吉田本町 京都大学大学院地球環境学舎

■ はじめに

自然保護に関して政治行政や国際関係といったマクロな視点による研究はこれまで希薄であったが、自然保護における問題要因が複雑化、多様化しつつある昨今において、広い視野を持って課題の解決にあたる姿勢は不可欠である。筆者は下記の各種プロジェクトに参加し、政治行政や国際関係といった視点から自然保護に関する研究をしている。得られた知見を紹介することで、自然保護研究の一助となれば幸いである。

—筆者の参加しているプロジェクト等—

住友財団環境研究助成（2009年11月終了）「地域の持続可能な発展に向けた環境政策統合」

三菱財団人文科学研究助成（継続中）『自然保護ガバナンス』の理論化と実証研究

文部科学省グローバルCOEプログラム（継続中）「アジア・メガシティの人間安全保障工学拠点」

大阪大学産学連携推進本部特任研究員（ユネスコ日本政府代表部 / 2010年4月開始予定）「太平洋島嶼国における自然・文化保全戦略」

ワールドウォッチ研究所 地球白書 2010/2011 翻訳「安全保障概念の拡大」（マイケル・レナー）
他

上記プロジェクトの中には、自然保護に限らず政治学や国際関係学における先進的な議論が散見される。以下でこれまでの自然保護、これからの自然保護について端的に述べる。

■ 「規制行政」としての自然保護—ポリシー・ミックスと政策統合

自然保護と言ってもその理念や手法、哲学は多岐に渡る。本稿では字数の制限もあるので、手法について簡単に述べたい。一般的に自然保護（保護区の指定、保全管理）の主体となるのは国家や地方政府であるが、欧米をベースとした国際NGOの中には、ナショナル・トラスト（The National Trust）やネイチャー・コンサーヴァーシー（The Nature Conservancy）に代表されるように、対象となる土地を買い上げ自ら地権者となることで自然保護を担保しようとする手法もある。土地の買い上げは自然保護を達成する際に最も効率的な手法だと言える（もっとも大型公共工事など国家的プロジェクトの際には地権者の意思が金や脅迫に晒されることが多い）。しかし、一般的にそれだけの資金力を得ることは容易ではないし、土地を取得した後の保全管理には一層の困難が伴うために、民間による土地取得はピンポイントの保全手法としては効果的であるが、国レベル、国際レベルでの自然保護を実現する手法とは言いがたい。よって、現時点において自然保護の主体となっているのは国や地方政府（州や県、町など）である。具体的には国立公園や州立公園、天然記念物などがそうであるが、これらも大きく2つに分類される。つまり、国有地を自然保護区に専用する「営造物制」と国有地や私有地を問わず網掛けがなされる「地域制」という手法である。アメリカやカナダ、オーストラリアなど新大陸国家においては前者が採用され、日本や韓国、ヨーロッパといった古くから複雑かつ高密度な土地利用のなされてきた歴史国家では後者が採用されている。営造物制の場合、地権者の意思をシンプルに反映す

Tanaka, T. 2010. A new perspective of nature conservation. *Nature of Kagoshima* 36: 29–32.

✉ Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University, Yoshida-Honmachi, Sakyo, Kyoto 606-8501, Japan (e-mail: up-here@clouds.mbox.media.kyoto-u.ac.jp).

ることが可能で国民にとっては「公共サービス」であるため国民の関心は高く、支持も概して高い。一方、地域制の場合、私有地や国有林などを含むために地域の存在意義は多様であり、自然保護は地域住民にとっては「規制行政」と映るだろう。そこで自然保護区の設定、拡張においては外貨獲得やインフラ整備、マス・ツーリズムによる地域振興といった反対給付が用意されることが多かった。とりわけ日本で50-60年代に国立公園が急拡大した背景にはこうした反対給付があった。しかし、これらインフラ整備やマス・ツーリズムは自然保護と矛盾した部分があるのも確かである。これらは政策を効率的に実現するためのポリシー・ミックスとは呼べない。ポリシー・ミックスとは政策の効果的実現を図るために経済インセンティブや規制緩和などを組み合わせる手法のことである。例えば、イノシシやシカといった野生鳥獣を農作物被害や生態系被害の視点から減らす必要があれば、有害鳥獣捕獲に対して報奨金が給付されたり（経済的インセンティブ）、狩猟期間の延長やメスの捕獲解禁などの規制緩和が組み合わされるだろう。一方で、野生生物管理という単一の政策課題内のみで解決できる問題は実は限られている。より広い視点から考えれば、自然保護区内における頭数抑制の必要性や過疎化、少子高齢化が進んでいる人口動態などより本質的な問題に気がつくはずである。その際に、自然保護政策や農業政策、人口政策といった他政策との緊密な連携を取ることができれば有害鳥獣問題はより抜本的解決を図ることが出来るだろう。しかし、そのような連携が効果的に実現されることは少ない。行政におけるセクショナリズムやインクリメンタリズムが影響していることも多い（手垢のついた言葉で言えば縦割り行政や前例踏襲主義と言える）。そこで政策統合の考え方が必要となる。

■ 環境政策統合 (Environmental Policy Integration/EPI)

政策統合は端的に言えば、「異なる政策目的と手段を政策形成の初期の段階から計画的に統合し、これにより政策間の矛盾を取り除き、共通の便益を生み出し、相互補強的な効果を期待するも

の」(松下, 2010)である。例えば、21世紀最大の課題と言われる環境問題に対しては、米オバマ政権で実施された「グリーン・ニュー・ディール (Green New Deal)」で見られたように、雇用や福祉、経済活性化といった各種政策に横断的に環境に配慮した政策を統合的に組み込むことで効果的政策パッケージを実現している。EPIは政策研究の分野でも比較的新しい概念であり、世界レベルではEU統合の際に議論されたものである。ポリシー・ミックスが政策内における効果的手法を目指したのに対し、政策統合は政策間の矛盾を取り除き効果的に命題を達成する手法である。もっとも、その際には各政策の矛盾が露見したり調整困難な場合もあるが、少なくとも政策の優先順位を明確にしたり、調整可能な範囲で政策間矛盾を取り除くことで政策の効率を高めることが可能になるだろう。行政の現場における各種弊害を取り除くために有効な概念だと言える。つまり、問題要因の多様化、複雑化している自然保護においても、自然保護政策内で対応可能な問題は限定的になりつつあり、より広い視野から政策間連携を図る必要性が増しているのである。筆者が本誌前号(2009)で自然保護ガバナンスの考え方を述べているが、これは主体間連携や順応的管理といった基礎的な考え方を提示したに過ぎない(cf. 田中, 2010a)。政策の内外を問わず主体間の連携は不可欠であるが、その際に「自然保護」をどのように規定し戦略として実行するかが問われていると言える。次項では自然保護の新しい展望について考えてみたい。

■ 自然保護の新しい展望—「自然保護」概念の拡大

自然保護を達成するために政策間の連携が欠かせないことを政策統合の視点から上述したが、今後より重要になるのは「自然保護」概念の拡大を通して、政策優先度を高める作業の必要性である。例えば、地方分権や気候変動、外交や食糧政策といった政策優先度の高い分野との連携が想定される。「死膳で飯は食えない」とは開発派の有名な文句であるが、自然保護を持続可能な形で達成するには、地域の持続可能な発展との両立が不

可欠となる。つまり、闇雲に公共事業を批判するだけではなく、自然保護の立場からどのような選択肢を提供できるかが問われているのである。その方策には、持続可能な観光のような代替的な産業を創出したり、自然に内在する価値を数値化することで、客観性を提供する作業などが挙げられる。自然の価値算出は、これまで直接・間接利用価値（木材や土砂、観光など）に限定的だったが、将来世代における価値（オプション価値）や非利用価値（存在価値、遺産価値）といった部分にまで視野を広げた研究が活性化している（cf. 栗山・庄子, 2005, *Fauna & Flora International*, 2008）。国際 NGO がイニシアティブを採る途上国の自然保護地域では生態系サービスを防災や人間の安全保障といった高次の問題とリンクさせることで自然保護の政策優先度を戦略的に高める方策を採られることがある。従来、安全保障概念は軍事や外交といった「国家」の安全保障に限られていた。しかし、昨今は安全保障概念を貧困や環境、疾病といった分野に拡大して考える傾向が見られる。一つには、元来、戦争や紛争といった問題は貧困や不平等、社会不安などに起因しており、これらを予防的に解消することで、安全保障を補完することができるからである。つまり、安全保障概念の解釈は国家から個人へと拡大されつつある。一方で、人道的観点からは、貧困や疾病、失業といった社会問題を安全保障とリンクさせることで政策優先度を高める狙いもある。このように個人レベルでの安全保障を実現することを目指す戦略を「人間の安全保障」(Human Security) と呼び、2000 年に国連で採択されたミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals / MDGs) の概念とも共通する命題である。

同様に自然保護概念も安全保障や外交といった高次の問題とリンクさせることが可能である。例えば、筆者も翻訳に参加している地球白書 2010/2011 (未刊) では、Michael Renner が *Broadening the Understanding of Security* という論文の中で平和公園 (国際公園) が環境和平に貢献しうる可能性について提言している。つまり、国境紛争の生じている地域に二国間、または、多国

間共同の自然保護地域を設置することで、紛争の解決を図り、両国間の協力関係を築く。そうすることで結果的に安全保障が達成されるという論理である。現在、世界には 188 の国際自然保護地域が存在するが、大多数が国境紛争の無い地域に存在している。一方、1995 年に国境紛争の続いていたペルーとエクアドルの国境地帯に自然保護回廊が設置された例があり、知床と国後島における協力的生態系管理を通じて和平を構築する可能性などが挙げられる (Renner, 2009)。事実、北方四島の返還は日本においても高い政策優先度を持っており、知床世界遺産区域を北方領土に拡大する構想が検討されている (衆議院, 2008)。

また、田中 (2010b) は自然保護行政を地方分権という政治命題とリンクさせることで自然保護の政策優先度を高める可能性について示唆している。イギリスの国立公園は「自然保護と地域の持続可能な発展」を命題に掲げて機動的、能率的な政策を実現している。さらに、海外では、生態系と気候変動の関連性について多くの研究がなされており、様々な取り組みがなされているが、日本の自然保護地域において気候変動との連携が十分に取れていないのは疑問である (cf. World Heritage Centre, 2006)。つい先日参加した知床での科学委員会 (2010/2/15) では知床で初めて気候変動に関する意見交換を開始する旨の告知があったが、客観的に見れば遅すぎる取り組みである。同じ環境省の中に地球環境局と自然環境局がありながら、相互の連携が十分に取れていない点も指摘せざるを得ない。自然保護地域を環境教育の演習場とするような実践的取り組みが少ないことも残念でならない。

■ 「太平洋島嶼国における自然・文化保全戦略」

もう一つ例を挙げたい。筆者は 2010 年 4 月からユネスコ日本政府代表部において標記の研究をする予定だが、これも政策間の連携を通して自然保護の政策優先度を高める実験である。日本の島嶼地域同様、島嶼開発途上国 (Small Island Development States / SIDS) は概して経済的に貧しく自然保護まで政治的配慮がまわらない。国連や

ユネスコでも SIDS における各種プログラムを立ち上げ自然・文化保全の戦略を検討しているが、日本もこれら地域の自然・文化保全といったソフト面で支援することは外交戦略にも合致していると思われる。例えば、日本が国連の常任理事国入りを検討した際にアフリカ諸国はじめ各国の同意を取り付けようと奔走したことがあったように、外交で優位に立つことは国家の安全保障を考えた際に極めて重要である。国連の決議はアメリカや中国のような大国もツバルやキリバスのような小国も等しく一票を持っている（もっとも五大国には拒否権などの特権がある）。アフリカや島嶼国といった地域は諸特徴を共有しており、政治的にも共通の行動を取りやすい。これまでのように ODA を中心として自然破壊の公共工事を「輸出」するだけでは日本の国際的プレゼンスは磐石といえない（事実、日本の ODA は様々な批判にさらされている）。そこで、地域の持続可能な発展と自然・文化保全戦略を両立させるソフト支援は日本の外交戦略上も有益だと言える。例えば、昨年 12 月にコペンハーゲンで開催された COP15 は実質的に失敗に終わったわけだが、この中で注目に値するのは、従来の先進国対途上国という構図にツバルなどの島嶼国が一石を投じた点である。気候変動に伴う海面上昇によって亡国の危機に晒されている島嶼国は中国やインドに対して責任ある対処を求め先進国と同調姿勢を示している。世界で約 50 カ国にも上るこれら島嶼国のうち半数以上が太平洋に集中しており、これら主権国家集団と友好関係を深めることは外交面から見ても戦略的である。自然保護研究は今後、このように外交や安全保障、気候変動といった国際的優先度の高い政策課題と連携させるなどの巨視的な取組も重要と考えている。

■ まとめ

従来の自然保護研究は生態学や林政に偏り、政治行政や国際関係といったマクロな接近が少なかった。問題要因が複雑化、多様化する昨今にお

いて、自然保護はより戦略的にならねばならない。それは、従来の経済的インセンティブを組み込むポリシー・ミックスや主体間連携の促進といったレベルからさらに一歩進み、政策優先度そのものを高める野心的姿勢ではないだろうか（もっともその初期的戦略すら日本では十分ではない）。日本の自然保護地域は環境教育やエコツーリズム、ひいては人々の感動や幸福といったレベルにおいても極めて高いポテンシャルを秘めている。その可能性に気づき、旧弊な認識の壁を壊していく作業こそ現在の日本の自然保護政策に求められているのだろう。日本の美しい自然や文化を守り楽しむことと、地域の持続可能な発展を両立させることは可能だと信じている。

■ 謝辞

屋久島の小原比呂志さん、牧瀬一郎さんをはじめ、日ごろよりお世話になっている皆様に心より感謝申し上げます。また、毎月南日本新聞の切抜きを送ってくれる両親に感謝いたします。

■ 引用文献

- 栗山浩一、庄子康 (2005) 「環境と観光の経済評価—国立公園の維持と管理」 勁草書房。
- 鈴木宗男 (2008) 「知床における世界自然遺産区域を北方領土まで拡張させる構想に対する政府の見解に関する第三回質問主意書」 衆議院質問本文情報。http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a169404.htm (2010/2/22)
- 田中俊徳 (2009) 「自然保護ガバナンスの考え方」『Nature of Kagoshima』 31 pp 31–33.
- 田中俊徳 (2010a) 「日本の国立公園における自然保護ガバナンスの必要性」『人間と環境』 36(1) pp 2–18.
- 田中俊徳 (2010b) 「自然保護行政から考える新しい政治～舵取り、政策統合、ガバナンス」『季刊政策・経営研究』 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング 13 pp 103–111.
- 松下和夫 (2010) 「持続可能性のための環境政策統合とその今日的政策含意」『環境経済・政策研究』 環境経済・政策学会 pp 21–30.
- Fauna & Flora International (2008) The Magazine of Fauna & Flora International Issue 11- October 2008.
- Renner, Michael (2009) “Broadening the Understanding of Security”, State of the World 2010 Worldwatch Institute pp 127–132.
- UNESCO World Heritage Centre (2006) World Heritage NO.42.