

## 自然保護ガバナンスの考え方

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会

### ■ はじめに

自然保護は環境政策の根幹を担うのみならず、人類の幸福の根源に関わる重要な問題である。自然保護の視点は従来の景観から生態系へと変化し、自然保護地域における問題要因も従来の開発圧や観光等による利用圧に加え、外来種移入問題や気候変動による影響、里地里山におけるアンダーユースなど多様化、複雑化している。これら問題要因に対して、生態学のみならず、法学や経済学の見地からも有用な提言がなされているが、これら提言を汲み取る制度枠組みが確立されていない点が課題だといえる。また、複雑かつ高密度な土地利用のなされてきた日本の自然保護地域においては、制度実行にあたり関係省庁や地域住民などの合意形成が不可欠となるが、合意形成メカニズムが確立されていなかったために、問題要因への対処が遅れる例が過去に多く見られた。これらの観点からも、各分野における知見を統合し、政策に反映する枠組みや合意形成メカニズムの研究といった政策学接近が自然保護には求められていると言えよう。本稿では政策学の視点から「自然保護ガバナンス」という考え方を提唱する。

### ■ 日本における自然保護制度

自然保護制度を概観する前に、「自然とは何か」「自然保護とは何か」という問いから始めることも有効であろうが(筆者の興味のある分野でもあるが)、本稿では字数の制限もあるために IUCN の定義を引用することとする。IUCN によると自

然保護地域とは「生物多様性及び自然資源や関連した文化資源の保護を目的として、法的にもしくは他の効果的手法により管理される陸域、または海域」(IUCN, 1994)とされ、カテゴリー 1 から 6 まで 6 つの段階で示される。このカテゴリーに合致する制度として、環境省所管の自然公園(自然公園法)や自然環境保全地域(自然環境保全法)、生息地等保護区(種の保存法)、鳥獣保護区(鳥獣保護法)、文化庁の天然記念物(文化財保護法)、林野庁の森林生態系保護地域(非法定制度である保護林制度の一種)、都道府県における天然記念物や鳥獣保護区など国や自治体レベルにまたがり存在する。昨今は、世界遺産条約やラムサール条約など国際条約枠組みにおける保護地域の登録もすすみ、自然保護地域の多層化、多様化が顕著になっている。これら自然保護制度の中でも、国民の認知度や 14.3% という保護面積の広さからも国立公園を中心とする自然公園制度がその根幹を担っているといえるだろう(島山, 2004, 加藤, 2008)。「日本の傑出した自然」を保護する国立公園制度は、私有地を含む地域制を採用している。そのため、政策の実行にあたっては関係省庁や関係産業(とりわけ林業や漁業)、地権者など多様な主体間における合意形成が必要となる。とりわけ、国立公園の約 62% を占める国有地の大部分を所有する林野庁との協議は欠かせない。一方、多様な主体の参加と連携が何らかの形で阻害されたり、枠組みとして機能していない場合、自然保護制度は形骸化しやすいと言える。

### ■ 自然保護ガバナンスの理論枠組み

ガバナンスとは、「政府に限定されない統治体系であり、政府、NGO/NPO、国際機関、市民、企業など多様な主体が、それぞれが重視する公共

Tanaka, T. 2009. A framework of nature conservation governance. *Nature of Kagoshima* 35: 29-31.

✉ 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).

的利益の観点から、主体的かつ自主的に意思決定や合意形成に関与すること」である(松下ほか, 2007)。自然保護地域における先行研究では、1. 縦割り行政による弊害(山村, 1994), 2. 命題の共有(将来像の設定)の不足(柿澤, 2000), 3. 住民参加の不足(畠山, 2004)などが問題視されており、これらは「多様な主体の参加と連携」や「マルチレベルにおける政策統合」といったガバナンス論の応用によって克服されるべきと考えられる。それでは、このような政策統合や多様な主体の連携が阻害される要因は何であろうか。この点を政策学的に解明しなければ、自然保護制度の現状は変わらないであろう。その際に、関係主体やレジームの整理を行い、それぞれの連携状況と政策決定過程の関係性についてまとめる必要がある。例えば、マイカー規制や利用調整地区導入の合意形成過程における参加主体、議論、施行実施までの期間などを定性的、定量的に示し、各地において比較することで有効なモデルの発見が期待される。その評価軸として、①連携の質と頻度、②命題の共有、③市民参加、④情報開示、⑤(予防的順応的管理のための)科学的調査、⑥イニシアティブの存在、という6点に着目するのが効果的と思われる(松下ほか, 2007, 湯本ほか, 2006, 柿澤, 2000等)。例えば、「環境ガバナンス論」(松下ほか, 2007)でも指摘されているように市民参加や情報開示によって政府の失敗が補完されると期待できる。同著の中で、植田(2007)が環境政策を具体的に「汚染防止, 自然保護, アメニティ保全」と想定していることから分かるように自然保護政策と環境政策における問題構造は同質のものであり参考のできる点が多い。また、1992年の生物多様性条約署名や2002年の自然公園法改正によって自然保護は全体的に従来の景観保護から生態系保護へと重心が移りつつあるが、生態系保全においてはモニタリングの結果を政策にフィードバックする「順応的管理」が不可欠であり、そのための科学的知見が求められる。また、上述の指標には加えていないが、自然公園制度はその命題に「保護と利用」が掲げられており、生物多様性国家戦略のみならず観光立国推進戦略に

においても中心的役割を求められている点から、持続可能な観光や地域活性化といった視点を持つことも欠かせない。

これら視点を統合し、自然保護ガバナンスを「自然保護に関係する多様な主体が、それぞれの重視する公共的利益の側面から主体的かつ自主的に意思決定や合意形成に関与する枠組みと予防的順応的管理を可能にする科学的知見を備えた管理形態」と定義したい。より端的に言えば、「多様な主体間の連携と順応的管理に基づく管理形態」となるだろう。ここで言う管理とは、自然保護に欠かせない計画策定、モニタリング、政策へのフィードバック、また、問題が生じた際の解決策の提示、主体間における合意形成、対策の実行、といった諸々を含んだ包括的概念である。自然保護ガバナンスが機能すれば、問題要因に対して即応性、柔軟性を備えた管理が可能になり、制度の命題達成に寄与すると考えられる。

#### ■ 協議会と科学委員会

昨今の自然保護枠組みに欠かせない概念として挙げられる主体間連携や順応的管理を達成するために、環境省でも協議会の設置を中心に枠組み作りを行っている(環境省, 2007)。関係省庁や地方自治体、地元産業や地権者、NPOなど多様な主体を取り込んだ協議会は2003年施行の自然再生推進法や2008年施行のエコツアーリズム推進法が後押しとなって各地において設置される傾向にある。協議会は命題や情報の共有といった点において有効であるが、事務局機能の分散や一過性の補助金、感情的対立など課題も見られる。よって、予算と人員を一括管理する組織の必要性も提唱されている(2008年12月、釧路自然環境事務所自然保護統括企画官、則久雅司氏とのメールインタビューより)。また、今年から屋久島において導入される科学委員会の役割も注目値する。2004年に世界遺産登録を目指す知床において導入された科学委員会は、国内外から高い評価を得ている。これは、日本の自然保護制度全般において不足していた科学的知見に基づいた順応的管理を補完するものであり、また、行政への提言を行

うと同時にホームページなどにおいて広く情報が公開される点において、情報開示の役割も果たしていると言えるだろう。2006年には同じく世界遺産登録を目指す小笠原においても科学委員会が導入され、地域連絡会議（協議会の役割）やこれらを統括する事務局機能とあわせた管理形態が「小笠原方式」として提示されている。科学委員会は毎年2,3回定期的に開催されるために事案ベースの自然保護審議会（名称は自然環境審議会など自治体などにより異なる）と異なり、モニタリングの結果を政策に活かす枠組みとして期待される（委員会内に設けられる小委員会の連携はより多い）。現時点では世界遺産登録地域（もしくは登録予定地域）のみでの発足であるが、今後は国立公園など各自然保護地域において科学的知見を補完する枠組みとして期待される。このように多様な主体間連携を促し合意形成を図る枠組みとしての協議会、順応的管理を補完するための科学委員会、これらを一元的に管理運営する事務局機能を整備することで、筆者の提示した自然保護ガバナンスの指標は理論上補完されると思われる。もっとも、科学的知見の反映については、大学や財団法人といった研究機関との協働やボランティア制度の活用が考えられるし、主体間連携の方策としては、2002年の自然公園法改正で誕生した公園管理団体制度や風景地保護協定制度など多様な枠組みを生かすことも考えられる。本稿で指摘した協議会や科学委員会は自然保護ガバナンスを可能にする一方策として注目される。

屋久島は6月に控えた科学委員会の導入や縄文杉ルートにおける混雑、トイレ問題、皆既日食

にともなう入島制限など様々な議論が活発となっており、これらにおける合意形成過程や科学知見の活用、市民参加の程度といった自然保護ガバナンスのあり方をリアルタイムで検証する絶好の場所だと言える。屋久島の特徴から広く一般化することが可能かは見極める必要があるが、屋久島が自然保護管理の未来を占う1つの試金石であることは間違いない。今後の実証研究に期待していただきたい。なお、本稿では自然保護ガバナンスの概要を記したが、より詳細な論文を日本環境学会や環境経済・政策学会などより発表する予定なのでご参考にしていただければ幸いである。

#### ■ 謝辞

お世話になった環境省、林野庁、鹿児島県庁、屋久島町、財団法人、ガイドの方々に心より感謝申し上げます。

#### ■ 引用文献

- 植田和弘 (2007) 「環境政策の欠陥と環境ガバナンスの構造変化」 松下和夫編著『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会 pp. 291-307
- 加藤峰夫 (2008) 「国立公園の法と制度」 古今書院
- 柿澤宏昭 (2000) 「エコシステムマネジメント」 築地書館
- 栗山浩一、庄子康編著 (2005) 「環境と観光の経済評価」 勁草書房
- 島山武道 (2001) 「自然保護法講義」 北海道大学図書刊行会
- 環境省 (2007) 「第三次生物多様性国家戦略」
- 松下和夫編著 (2007) 「環境ガバナンス論」 京都大学学術出版会
- 山村恒年 (1994) 「自然保護の法と戦略」 有斐閣選書
- 湯本貴和、松田裕之編著 (2006) 「世界遺産をシカが喰うーシカと森の生態学」 文一総合出版
- IUCN (1994) Guidelines for Protected Areas Management Categories, Cambridge, UK and Gland, Switzerland