

「自然再生推進法」の“試金石” 「釧路湿原再生事業」の正体

小 島 望

こじま・のぞむ
1971年 大阪府生まれ。
現在、北海道教育大学岩見
沢校非常勤講師。

本文の要旨

二〇〇二年の臨時国会で成立した「自然再生推進法」について検討するため、その「試金石」と呼ばれた「釧路湿原再生事業」の検証を試みた。問題として、省庁間の壁に阻まれて首尾一貫した事業ができていないという矛盾、市民参加のあり方の認識不足、公共事業的発想からの脱却ができていないといった点を指摘した。これらの釧路再生事業の実情からは、「自然再生推進法」が、自然環境を取り戻すための実効性ある方策づくりに結びつかないことが示唆された。

はじめに

自然環境の再生・復元を公共事業化するための「自然再生推進法」(図1参照：以下「再生法」)が、二〇〇二年の臨時国会で成立し(十一月三日)、二〇〇三年一月一日から施行された。この法律は、「過去に損なわれた生態系その他の自然環境を取り戻すことを目的(再生法第二条第一項)」とするという、本来であれば歓迎すべきものであるが、自然再生の定義やNPO参加について曖昧であることや、監視機関が欠如していることなどの多くの問題が指摘されており、解決が容易でない多くの課題が残されている。

本稿では、この法律の今後の行く末について論じるために、環境省が「再生法」の「試金石」と呼んでいた「釧路湿原再生事業」の検証を試みた。実際に行なわれている再生事業の現状や問題点を通して、「再生法」がどのような役割を果たしているのか、また、どのような危険性を持っているのかを提起したい。

図1. 自然再生推進法案の主な内容について

- 一、再生事業の実施者は、事業ごとに地域住民、NPO、自然環境の専門家、関係地方公共団体及び関係行政機関から成る自然再生推進協議会を組織する。協議会の組織・運営については協議会が定める。
- 二、自然再生推進協議会は、自然再生基本方針案に基づいた自然再生全体構想を作成し、実施計画を協議する。
- 三、環境大臣は、農林水産大臣、国土交通大臣と協議して自然再生基本方針案を作成し、閣議決定を行なう。
- 四、環境省、農林水産省及び国土交通省は、自然環境に関し専門的知識を有する者によって構成する自然再生専門家会議を設け、その意見を聴くものとする。
- 五、再生事業は自然の特性、生態系の均衡を踏まえ科学的知見に基づいて行なう。着手後も再生状況を監視し、科学的に評価する。

「再生法」の釧路湿原再生事業

「釧路湿原再生事業」は、乾燥化が進み、湿原面積が減少傾向にある釧路湿原に対して、「釧路湿原の河川環境に関する検討委員会(母体となる本委員会と、調査技術小委員会、湿原再生小委員会、旧復元小委員会、土砂流入小委員会、湿原利用小委員会の五つの小委員会から構成される)」が二〇〇二年三月に出した提言を受けてスタートしている。その提言とは、「一九八〇年のラムサール条約登録当時の環境へ回復すること」を目標として、水辺林・土砂調節地による土砂流入の防止、植林などによる保水機能の向上、湿原の再生、直線化された河川の蛇行への復元、野生生物の保全



写真 茶標(茶標町茅沼地区)が遊ぶタンチョウの姿が、蛇行事業の本来の姿に戻すべく行なわれる。湿地を埋め立てて牧草地にするのが、ウシとタンチョウを通して映し出されている。

河川の蛇行事業と農地開発の矛盾

一つ目は、縦割り行政が生み出す矛盾についての問題である。「釧路湿原再生事業」のなかで、特に脚光を浴びている「河川の蛇行事業」を例に挙げて説明する。これは、直線化させた川を本来の蛇行した川に戻そうという試みである。洪水防止と農地開発のために、湿原の川を直線化させたことが、大量の土砂を下流の湿原に流出させ、湿原の乾燥化を招く一因となっていた。そこで、川を蛇行させることによって、土砂が下流に流れ出すのを防止するということが、しかし、蛇行事業を行なう釧路川中流の標茶町茅沼地区では、「湿原に戻りつつある国営農地八六八ヘクタールを再び乾燥化させて農地に戻す事業が今年度から六五億円

市民参加と環境教育の促進、地域の連携など十二項目から成り、様々な分野に及んでいる。これによって、国土交通省、環境省、関係自治体など十機関から構成される「釧路湿原タスクフォース」なる組織が、事業を計画・実施している。

結論からいうと、「釧路湿原再生事業」は、失われた自然環境を再生するためには機能しておらず、根本的な方向転換が行なわれなければ失敗に終わるのはほぼ確実であると予測できる。つまり、この「試金石」は、「再生法」が正常に機能しないことを実証している。その理由を大きく三つに分けて以下に述べる。

をかけた行なわれる(図2:読売新聞道内版二〇〇二年十月一日)「予定である。農地防災事業と呼ばれるこの事業については、排水溝を掘り、新たに土盛りを行なうために、雨が降るなどすると直接土砂が大量に流出し、下流の湿原の乾燥化を助長していることが指摘されている。つまり、現場では、湿原の乾燥化を防ぐために川を蛇行させる一方で、湿原になりつつある場所を乾燥させて再び農地に戻そうとする矛盾した行為が平然と行なわれているのである。

河川の蛇行を担当しているのは国土交通省の北海道開発局釧路開発建設部(以下、釧路開建)の

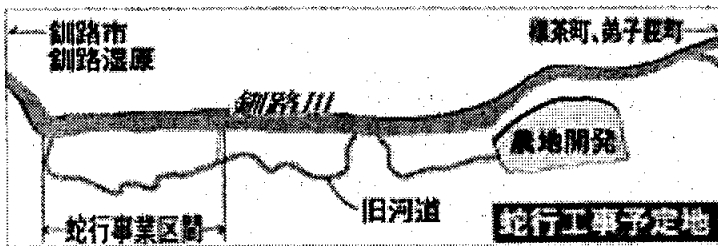


図2. 標茶町茅沼地区における釧路川蛇行事業概略図
 <読売新聞道内版2002年10月1日より>

治水課、農地防災事業は同じ釧路開建の農業開発課である。この旧態依然の縦割り行政のいっただいどが「縦割りの壁をなくすよう、行政同士が協力して事業を推進するこれまでにない画期的な取り組み(北海道新聞二〇〇二年一月二十三日)」なのだろうか。結局、「タスクフォース」とは、役割分担や事業の効率化を行なうものではなく、単なる情報交換の役目を果たしているに過ぎない。この蛇行事業に関して、釧路開建は、環境省の意見も聞いていると言っているが、同じ部局内でさえ再生事業と農地開発の調整もできていない現状を見ていると、

どれ程の情報交換が行われているのか疑問である。ましてや、計画変更の可能性については、期待などできはしない。行政の縦割りの仕組みが根本的に変わらなければ、法案のあるなしにかかわらず、「自然再生」はまともに望めないだろう。

置き去りにされた市民参加
 二つ目は、市民参加の問題である。釧路湿原再生事業

においては、「再生法」のいう、地域住民、NPO、自然環境の専門家、関係地方公共団体及び関係行政機関からなる『自然再生協議会』は存在しない。その代わりに、『検討委員会』と「タスクフォース」が組織されている。しかし、事業計画やその実施に関わる地域住民やNPOはごく少数であり、それらのほとんどは、専門家の判断のもと行政主導で行なわれているといつてよい。

ここでの市民参加の実態は、環境省の「釧路湿原自然再生に係わる市民参加・環境教育等の推進方策調査懇談会」によく現れている。この懇談会では、市民参加のあり方やそのデザインの提案が、有識者やコンサルタントによって「市民抜き」で議論されているのである。そもそも、市民参加とは上から押し付けられたり、与えられたりするものではなく、市民が自ら訓練し、ノウハウを獲得していくものだ。市民参加の意味を完全に履き違えているとしか思えない。平日のしかもデイトタイムに懇談会を開いて、一般市民が参加できるか否かに気づかないのも致命的だ。さらに、この懇談会には、もう一つの問題がある。環境教育や市民参加のあり方を検討する場が、既に、前出「検討委員会」の構成委員会である『湿原利用委員会』にあり、新たにできたこの懇談会と役割が重なっているのである。これは、縦割り行政の弊害といえると同時に、市民参加を口実にした、環境省管轄の「自然再生事業費」の予算消化の手段であるということを示している。

また、九月三十日に東京で行なわれた、再生事業の運営や問題点について説明が行なわれた「自然再生事業の実施に関するNGO意見交換会」において、環境省は、釧路湿原再生事業について、

「市民参加・情報公開資料も含めて全て公開で行なっている」とし、事業に関わる検討会や会議の傍聴、資料の閲覧は可能であると発言している。しかし、そのようなことは、再生事業でなくとも今日では当たり前のことである。公開しているというだけで市民に門戸を開いていると考えているのであれば認識不足でしかない。情報をどのように提供しているのか（媒体やその期間など）、どのような形で意見を聞いているのか、寄せられた意見や提案をどのように反映しているのかが重要なのだ。それらが明確でない釧路再生事業は、「計画段階から地域住民などが参加できるので、これまでの公共工事とは根本的に違う（北海道新聞二〇〇二年七月六日）」といえるのか疑問である。市民参加に対する現場の認識不足は、再生法の「協議会」を空振りに終わらせる原因となるに違いない。

釧路湿原再生事業では、環境省や国土交通省がいう「市民参加」の未熟さが露呈し、両省へ寄せられる地域住民やNPOの期待の低さが明確となった。いずれにせよ、行政による「市民参加」は計画段階での地域住民やNPOの位置づけが不十分であり、再生事業に途中参加する良心的な自然保護団体にとって悩み深いことは必至であろう。その意味では、釧路湿原再生事業は、自然再生法の「試金石」であったと同時に、成熟した民主的の社会を表現する「市民参加」の「試金石」でもあったのである。

「再生事業」は公共事業の看板の架け替えか
三つ目は、自然再生という公共事業をしようとする一方で、依然として従来の自然破壊型公共事

業を同時進行している矛盾を、どう説明し、解決するかという問題である。釧路開建の担当者は、再生事業を行なうのは「時代が変わったからだ」と語ったが、従来型公共事業への反省がないこの単純な一言は、関係省庁の再生事業への姿勢をそのまま投影したものといえるかもしれない。

希少海草類の移植が解決しないまま強引に埋立を開始した泡瀬干潟埋立計画、大規模な自然破壊に対する非難をよそに破綻した計画を押し進めてきた日高横断道路、世論にも自然にも無神経な諫早干拓事業など、非民主的な開発行為を挙げると枚挙に暇がない。まずは、この一連の、御用学者を使っての「自然環境への影響は少ない」と強引に事業を進めてきたやり方についての反省こそが、再生法成立の大前提となるべきであった。なぜなら、自然再生事業は環境アセスを行なう義務を伴わないため、科学的な根拠もなまま「自然環境は回復できる」として、これまで以上に事業が強引に行なわれる可能性があるからだ。前出の蛇行事業にしても、担当者は「一〜二年経過を見て、結果次第で本工事の着手を判断する」と言っているが、未だ土木工学的発想から抜け出せずにいる国交省に適切な判断ができるとは考えられない。何をもち「再生ができた」と判断するのか、また、結果を誰がどう分析するのかで結論をいかほどにも変えることが可能だ。そう考えると、これまでの公共事業に対する反省もなままの姿勢を考えると、蛇行事業が引き起こす問題が無視されただま継続して行なわれる可能性が非常に高い。そもそも、蛇行事業自体が、現時点で優先的に着手すべき事業であるかについても疑問が残る。釧路湿原を再生するには、本来、湿原一帯の農地

開発や森林伐採、産廃捨て場の問題、湿原を分断している大規模な堤防の除去などを大局的包括的に捉え、国立公園の線引きの見直しを視野に入れながら検討しなければならぬはずである。しかし、これらの根本的な問題解決に結びつかない対処療法的かつ、技術的手法にのみ頼っているのが、今行なわれている再生事業（釧路開建の蛇行事業だけでなく、環境省の植林事業も含めて）の実体なのだ。このような「釧路湿原再生事業」の現状からは、公共事業費削減のなかで新たに再生事業予算をいかに省益につなげていくかのみを考え、自然がなぜ失われたのかを省みることない関係省庁の姿が浮かび上がってくる。国土交通省とは扱える事業の数、規模ともに小さく、予算も比べものにならない環境省は、この新しい公共事業の予算枠を増やしていくことで、天下り団体の整備と確保を行いたいと見えるし、国土交通省は、従来のような強引な事業方針の行き詰まりと公共事業費の削減から、新しい事業を開発し、全国的に展開していくのが狙いであるように見える。これら省益優先の考え方や、縦割りの仕組みが、自然を取り戻すはずの「再生法」の本来の方向性を曲げていくのはほぼ確実であろう。

市民がつくる法律をめざして

省庁間の壁に阻まれて首尾一貫した事業ができていないという矛盾、市民参加のあり方の認識不足、公共事業的発想からの脱却ができていないといった釧路再生事業の実情は、自然を再生するための体制づくりがいかに難しいかを示している。この「試金石」から判断する限りでは、「再生法」によって事業がスタートした場合、半端な再生事

業モデルのシステムが模倣され、全国規模で問題が拡大していくことは容易に予測できる。さらに、多くの問題点が指摘されながらも、再生事業の内容を再検討する仕組みや、監視またはチェックする仕組みが盛り込まれていないこの法律がいかに危険かはいまでもない。

さらに、「自然再生は、国土の保全その他の公益との調整に留意して実施されなければならない（再生法第六條第一項）」という条文が、自然再生事業を無力化するであろうことは決定的といえる。それは、再生法における国会審議の中で、「自然再生を行なおうとする一方で、従来の自然破壊型公共事業を同時進行している矛盾は？」という質問に対して答えた、「過去に損なわれた自然を再生することが目的であり、他の事業を止めるという目的ではない」との環境大臣の言葉にハッキリと現れている。つまり、再生法は、再生事業を進める際、他の事業等が障害となっていて、それらの事業を中止させたり、計画を変えさせたりする効力を持たないことを宣言しているのである。これは、自然再生を推進するうえで致命的といえよう。様々なつながりから成り立っている自然をバラバラに寸断し、機能停止にまで追い込んでいる主な原因は、開発行為に歯止めをかけることのできない制度や公共事業にあるといえる。よって、自然再生を行うならば当然、他の事業等との衝突は必至となる。例えば、河川に目を向けると、上流の森林伐採や、大小数々のダムが、水質の悪化や生物の減少などの河川環境の破壊・悪化の根源となり、海岸線侵食の原因となっているのは明らかである。その際、自然再生を行なうということは、現代社会の歪んだシステムの改変

図3. 自然再生推進法案の付帯決議案の主な内容について。

- 一、再生事業は、従来からの公共事業の延長として行われるものではなく、また、工事等を行うことを前提としない自然の回復力に任せる方法も十分考慮すること。
- 二、自然再生全体構想の作成に当たった調査及びその評価方法を自然再生基本方針に明記すること。また、自然再生協議会は、当該自然再生事業の事前・事後を通じ、科学的評価結果を踏まえた計画の作成または見直しに関する事項について自然再生基本方針に明記すること。
- 三、あらかじめ自然環境の特性について専門家の参加のもと適切かつ十分な調査が行われ、再生の必要性が客観的かつ科学的に明らかにされた区域を再生事業の対象とすること。
- 四、自然再生専門家会議及び自然再生推進会議、自然再生協議会においては、情報公開の徹底を図り、透明性の確保に努めること。
- 五、自然再生協議会へのNPO等の参加についてその公平性の確保に努め、主体的役割の確保を図るよう努めること。

※ 参議院質疑の際、自然再生推進法案に対して様々な問題点が報告されたことを受けて、附帯決議案が出され、承認されている。しかしながら、そのほとんどが「〜に努めること」などの努力目標にとどまっている。また、拘束力も持たないために効果のほどは期待できない。

あるいは開発計画の中止・変更や既存施設の撤去などであり、それらが実行されないのであれば、的を射た自然再生など望むべくもない。自然環境の再生とは、分断された自然のつながりを回復していくことであり、大局的かつ長期的な総合計画

のもと、政官財学の癒着を排除して行なわれなければ成しえないのである。「再生法」にそれが可能といえるだろうか？

今回、幾つかの市民団体の反対にもかかわらず、残念ながら法案は成立してしまった（付帯決議付き、図3）。おもな原因は、国民はおろか、多くの市民団体が「自然の再生・回復」といった謳い文句に惑わされてしまったこと、法案に疑問を持つ

市民団体が、法案の危険性を効果的に訴えられなかったこと、関係団体の協働体制が十分機能しなかったことなどにあったと考えられる。ただ、この悪法の成立を阻止することができなかったからといって、このまま漫然と眺めるわけにはいかない。今後、私たちは、関係省庁が設定する「市民参画」の枠にとどまらず、予期される問題を回避・予防するべく監視や提案を続けていく必要がある。

同時に、五年後の法律改正時に向けて、実際に起こった問題を整理し、改正案の提示の準備も行なわなければならない。そのためには、考えを同じにする市民団体や個人らと全国規模でネットワークを組むなどして、情報交換や人材交流を行なうことや、法律改正時に向けて、ロビーイングやマスコミ発表を積極的に展開できる運動形態を継続していくことが求められるだろう。