

釧路湿原自然再生事業、 長い旅のはじまり

すぎさわ・たくお
1946年標茶町生まれ、同町在住。
東京農業大学卒。1980年帰郷し釧
路湿原保護をテーマとする自然ガ
イド事務所設立。
「釧路湿原」(朝日文庫・本多勝
一他共著)「自然ガイド・釧路湿
原」(北海道新聞)他。NPO法人
トラストサルン釧路理事。

杉 沢 拓 男

〈旅の始まりとトラストサルン釧路〉

トラストサルン釧路のすさまじい一年が大詰めを迎えています。台風十号、大地震、一月の猛吹雪と続いた自然界のすさまじさよりも、釧路湿原で始まった自然再生事業という名の公共事業に向けられた人々のエネルギーのすごさに翻弄される二〇〇三年度でした。トラストサルン釧路(サルンはアイヌ語で湿原を意味)という自然保護団体は、ナショナルトラストの方法で用地を取得し、釧路湿原の集水域に自然保護地を作ってきた市民団体です。現在、管理する用地は約一八六㊦。保護されていない湿原や荒廃している湿原周辺の丘陵地を保全のため取得しています。

二〇〇二年初頭、釧路湿原で自然再生事業を始める事を決めた環境省から「協働」が呼びかけられました。トラストサルン釧路の自然保護活動は、国立公園化されても釧路湿原は保護・保全されず「荒廃と衰退」の道を歩んでいるとの認識で始まっています。環境省が釧路湿原で開始した自然再生事業の認識と基本的に一致し、協働することになりました。

〈官、民の温度差〉

協働に至る半年、平坦な道のみではありませんでした。官と民の立場の「温度差」が大きく協働は挫折寸前にもなりました。環境省は、トラストサルン釧路の用地を使い「官・業」中心の自然再生事業を実施したいと提案してきました。「協働」での認識の違いが生まれました。

NPO法人トラストサルン釧路は、「自由な社会貢献活動」(NPO法第一条)として土地を保有

し、自然の恩恵を社会的に「享有」することを社会的使命・貢献として活動しています。

市民団体が行政に依存することなく、自主的に作り上げてきた自然保護の「享有」地を「計画から事業の実施まで第三者の官・業に委ねる」ことになる「協働」は所有・管理権にかかわり、市民団体が自主的・主体的に事業を展開することの放棄も意味します。

行政と市民団体が対等・平等を原則とするパートナーシップを構築し、共に成長発展するという「協働」の持つ意味で認識の食い違いが明らかでした。環境省の提案には市民団体の活動原則や目的、自主性を損ない、対等・平等とはいえないものを含んでいます。

釧路湿原の保全のため、多数の人々の基金と精神的支援で委託されているナショナルトラストの用地(自由な社会貢献活動による成果)を「官・業の事業に委ね提供する」ということは、民主的手続きを得て「再生の場を官・業に提供した」としても、自主自立の立場で土地を管理し、「土地不買」を原則とするナショナルトラスト活動と市民団体のあり方も問われます。

〈協働ということ〉

市民団体と行政が「相互の信頼と対等・平等な関係に基づきパートナーシップを構築」することが「協働」の内容です。NPO法が生まれた背景には、自主的に社会活動を展開する市民団体の発展で、停滞する日本経済と社会を打開する役割としての期待もあります。協働は官が民を支配・利用する新たな仕組み作りではなく、市民団体が「公共事業」の旨味を求め、行政に擦り寄る関係

でもありません。

「地域の住民が生態系の鍵を握る存在」（ラムサール条約決議・湿地回復の原則と指針）であることを基本とする施策が行政の方針となり、自然の保護で高い意識と実効性を伴う実践活動が住民・市民の中に生まれるなら、質の高い生態系の保護と保全が可能になります。長期に及ぶ自然の保護と再生の「鍵」を握ることから、「協働」の意味が生まれます。

〈歩き出した自然再生推進法〉

釧路湿原では、二〇〇三年一月に施行された自然再生推進法に基づく自然再生協議会が十一月に発足しました。足早に十二月に二回目の協議会が開催されるなど釧路湿原の「自然再生事業」の展開が急ピッチになっています。

自然再生推進法に基づく手続きが始まった地域は全国で二箇所、本格的な展開は釧路湿原が初めてとされる中で、官・民・業の思考錯誤が続いています。

「釧路湿原を自然再生事業の全国モデル」とするため環境省は張り切っています。トラストサルン釧路も環境省とのやりとりがあった中で、トラストサルン釧路が約一〇〇haの土地を管理する釧路湿原・遠古武沼周辺地域の自然再生事業で、計画から事業展開も含めトラストサルン釧路が自然再生を主体的に実施していくことを確認しました。今、本格的な事業へ向けての基本計画作りの作業を進めています。

現在実施しているトラストサルン釧路の自然再生事業は、自然再生法以前の事業で環境省が独自事業として進めている事業の協働です。今後、自

然再生推進法に基づく事業としてこれらの事業も提案されますが、「集水域単位の自然再生」、「市民が主体」「自然破壊と無駄とならない事業」であることを協働の立場で確認し、充実させ実効性の高い再生事業を進めていきたいと思っています。

〈自然再生推進法の行方〉

自然再生推進法は、二〇〇二年春に閣議決定された新・生物多様性国家戦略閣議決定に続いて二〇〇三年一月に施行されました。法律の審議の過程では、自然を回復させることの肯定的評価とともに「過去と現在の自然破壊事業についての反省がない」ことや「無駄な公共事業統出の危惧」の指摘も生まれています。

生物多様性国家戦略と自然再生推進法によって、環境省は自然の保護と再生のため、公共土木事業を含む各種事業を本格的に、ある意味では国交省並みに展開していくことが可能になったといえます。誤解を避けるために言えば、従来型の土木事業とは質的に違う方向を環境省は模索しているようです。

自然再生推進法は環境省、農水省、国交省が共同担当しています。その法律を解説したパンフレット「地域の和 科学の目 自然の力・自然再生法のあらまし」には自然再生推進法に基づく自然再生事業の展開を以下のように説明しています。

① 自然再生事業を実施しようとするものが、実施者として事業の目的と内容を示し発意し、自然再生協議会を組織する。協議会は参加を希望する人々に対し幅広く公平な参加の機会を確保し、関係行政機関は組織化にあたり必要な協力を行い、協議会に必ず参加し、自然再生の推進

に努める。

② 協議会は地域の自然再生の全体的な方向を定める「自然再生全体構想」を作成する。全体構想の内容は「区域」「目標」「協議会に参加するものの氏名、役割分担」などとし、全体構想の作成に当たっては事前に地域の自然環境に関する科学的データの収集、社会的状況に関する調査を実施しその結果を元に協議する。

③ 自然再生の全体構想を踏まえ、実施者は個々の「自然再生事業実施計画」を作成する。実施計画は「事前に科学的データを収集」するほか、必要に応じて「詳細な現地調査を実施」し、「地域における自然環境の特性に応じた適正な区域及び内容」となるよう検討する。対象地域に生息・生育していない動植物が導入されないように配慮する。

④ 自然再生事業の実施で対象地域の自然がどのように変化するかモニタリングし、その結果を科学的に評価し、適切でない場合は見直し、モニタリングの結果によっては事業の中止も含め対応するというように、順応的に実施する。実施計画で具体的な自然環境学習プログラムを整備するよう努める。

⑤ 自然再生の重要な視点として、地域における資源と知見の把握と活用。地域の環境と調和した農林水産業の推進。地球環境規模の視野や広域的な連携。

*ゴチックの順番で再生事業が展開される

（筆者要約）

パンフレットに解説されている内容はこれまでの公共事業の手法とは格段に違うものとなっていくといえます。しかし、自然再生事業が実際に始

まると様々な問題や不透明な部分も見えてきました。

〈自然再生協議会の中味〉

釧路湿原では二〇〇三年十二月までに自然再生推進法に基づく自然再生協議会が発足し、「自然再生事業全体構想」の骨子が示される段階まで進みました。

協議会に参加した公募の委員は八〇人(注)。委員は協議会に設置された六委員会(複数参加可)に希望で入り、個別の事業はこの委員会で示され、協議されることになっています。委員会は二〇〇四年初頭から順次開催されます。委員会に設置された六委員会は以下となっています。

- ①、湿原再生小委員会
- ②、旧川復元小委員会
- ③、土砂流入小委員会
- ④、森林再生小委員会
- ⑤、水循環小委員会
- ⑥、再生普及小委員会

(注) 協議会の委員は意思のある個人はだれでも参加できる。団体参加の委員は一名に制限されている。委員の任期一年。

〈自然再生法「旅立ち」の諸問題〉

- ① 自然再生協議会の発足について

釧路湿原自然再生協議会は、環境省、国交省など五行政機関二民間組織が「実施者」として名乗りをあげ、「発意」し組織されました。

環境省と協働し自然再生事業を開始しているトラストサルン釧路は実施者として「発意・提案」への参加を呼びかけられましたが、加わりませんでした。その理由は、「実施者」として協議会を発意した各団体が「実施する」はずの個々の事業の具体的な「目的・内容」(注)を明確に示さな

かったことによりです。予想される事業には積極的なものもあります。しかし、「自然破壊や無駄な公共事業」の懸念が生まれているものもあり、個々の中味が不明な「自然再生事業」の共同提案者として名を連ねることはできませんでした。

(注) 自然再生推進法の解説では「実施者」が「その事業の目的や内容を示し」協議会への参加を呼びかけることになっています。今回、実施者として名乗りを上げた計七団体からは予定事業の具体的な「目的、内容」が示されていません。自然再生事業の事例として十二項目が列記された文書が配布されています。項目だけのものもあります。協議会事務局担当者はここで示す「目的と内容」は釧路湿原という漠然とした自然再生の「目的と内容」が示されていれば要件は満たすとして、個々の事業についての「目的と内容」は各小委員会で示されることになっています。この内容で再生協議会が発足したことは今後に禍根を残すことも考えられます。

- ② 自然再生「事業者」協議会?

自然再生協議会に設置された六委員会(個別事業の「目的と内容」を示すとしている)でNGOとして立場を明確にしているトラストサルン釧路が意見を述べるとすると、最低六人の委員を確保しなければならず、団体委員は一人と規制されているので一人が六委員会を掛け持ちしなければならなくなります。専門性も必要な委員会の掛け持ちは不可能に近いものがあります。また、通常、自然保護活動に参加する人々の多くは別に職業を持っており、平日に開催されることが多い協議会に参加するのは、待遇が保障された人々、あるいは再生事業でなんらかの利益を得る可能性を探

る「事業関係者」といえます。実態として自然再生協議会は「誰でも参加」できることから多くの事業関係者が委員として参加し、「自然再生「事業者」協議会」とその「小委員会」という様相も生まれています。

③ 「無駄と自然破壊」を止めることは可能か
自然再生協議会には自然再生推進法二条の趣旨である「開発行為等に伴い損なわれる環境と同種のものをもその近くに創出する代償処置としてではない」事業を実施し「過去の社会経済活動等によって損なわれた生態系その他の自然環境を取り戻す」ことを目的とする事業が実施できるという確固とした機能を作ることが必要と思われます。

再生協議会に官・業以外の地域住民、NGOも参加できる門戸が広く開かれていることは画期的です。しかし、各実施者が意図している事業の個別の目的と内容が不明なまま、事業関係者が多数の自然再生協議会が発足し、事業が具体化していく姿が正常なものといえるのかどうか、従来型の「内輪の公聴会・委員会」とどこが違うかわかりません。

協議会は「釧路湿原の生態系に関わる数多くの公共土木事業を自然再生の土俵に乗せる」場を作ったことに意義があるとする意見もあります。しかし、六委員会の中で提案される数多くの事業が「自然再生」の事業となるのか「自然破壊」となるのか十分検討され、事業を事前に中止、変更させる確かな保障は、現状の中で担保されていないといえます。「調査」「試験」事業も実効性を伴うものであることが求められます。順応的管理も「事業を始める前から」が重要です。

- ④ 再生事業を検証する第三者機関が必要

これまで二回開催された自然再生協議会で発言した委員は八〇人の委員の中でわずか二、三人でした。「協議会」の機能についての疑問がマスコミからも投げかけられています。二回開かれた自然再生協議会では自然再生推進法を持つ本質的な意味を問う議論が生まれなかったことから「事業者協議会」の弊害が生まれているといえます。批判的検証をおこなう第三者機関が必要になっていきます。

自然再生事業では市民団体も一部で「事業者」になります。事業の検証が当事者だけで良いのかという疑問も生まれます。

今回の自然再生協議会の中には湿原再生で最も重要な集水域・流域管理を統括する委員会がありません。(行政委員から流域管理を重視する発言があった) 第三者機関には生態系に影響を与える自然再生事業以外の公共土木事業(農地防災事業など)に対し、再生事業とともに流域の管理について意見、勧告などを行える仕組みと権限をもたせることも必要です。

〈自然再生事業の方向〉

八〇人の委員を擁する自然再生協議会は、テーマごとに六委員会が設置されました。釧路湿原自然再生事業の全体方向を定めるとする「自然再生全体構想」の骨子は三回、四回目の協議会で議論することがスケジュールとして示されています。しかし、自然再生の意味と思考で温度差の大きい八〇人の委員が集まり全体構想の議論がどのようなものとなるのか不明です。

自然再生協議会を組織した「実施する者」が示す、再生事業の事例の中には「自然再生事業」と

して疑わしく自然破壊となりかねないものも含まれています。疑問の大きい提案であっても「再生事業として事業提案できる」ことになっているのが「自然再生協議会」です。「内容と目的」をチェックできる機能、歯止めもありません。現状では「美味しい公共事業」を狙った「下心事業」まで自然再生事業協議会で協議しなければならぬこととなります。協議会にボランティア参加し、時間と労力を費やし議論することには耐えられないものもあります。

事業が「無駄と自然破壊」を招き、論外な提案とならないよう事前に審査し提案するとともに、「実施者として自然再生事業を発意」したことの責任の所在も明確にする「実施者としての提案・発意責任」を問う仕組みも必要です。

〈試される自然再生事業〉

自然再生という事業展開で、再生協議会に集まった行政、業界、研究者、市民団体、住民の間での「自然再生」の共通認識が不足し、温度差も大きいという印象があります。事例として示された十二項目の事業がそのまま自然再生事業として開始されるなら、「従来型の公共事業の衣の着せ替え」となる懸念も大きく、「過去に損なわれた自然環境を取り戻す」のではなく「無駄と新たな自然破壊」を生むことが予想されます。

自然再生事業はグローバルな課題である地球環境保全の責務をローカルの現場で具体化し実施するという意味があります。日本の自然再生事業のレベルが世界の経験に学び基準を満たすものとなっているのか、内外から注目され試されています。

今回の事業で自然再生事業の「全国モデル」を

釧路湿原で構築し、全国発信する事が謳(うた)われています。北海道の一角で進められている「全国モデルの構築」は日本の自然保護行政の今後を問うものにもなるといえます。

現状では、自然破壊となりかねない事業も保全も各省庁の縦割り事業のまま「一把一括り」の「自然再生事業」として進められる危惧が強まっています。

自然保護行政に多くの影響を与えてきた日高横断道、土幌高原道、千歳川放水路など北海道各地の自然保護運動は「自然再生」に大きな影響を与えてきました。北海道各地の自然保護活動の蓄積を無にすることのない「自然再生の全国モデル」を生み出すことにトラストサルン釧路は努力を重ねたいと思っています。釧路湿原自然再生事業の検証と参加・支援を要請します。