

生物多様性地域戦略の策定と推進における協働

Collaborative Process for Establishing and Implementing the Local Biodiversity Strategy

鎌田 磨人*

Mahito KAMADA

1. 自治体による生物多様性条約推進支援の動き

生物多様性の損失が進み、生態系サービスの質・量が損なわれてきているという危機感のもと、現在、193の国や連合が生物多様性条約を批准している。2008年にボン市（ドイツ）で開催された第9回生物多様性条約締約国会議（COP9）では、国のみならず、都市や地方自治体が責任を果たしていく必要があるとの認識が示され、「都市及び地方自治体の参画促進」に関する決議（IX/28）が採択された。そして、「都市や地方自治体が、国の戦略・行動計画の実施を支援する施策への取組を容易にし、そして国の生物多様性国家戦略・行動計画に沿った形での、地方の生物多様性戦略・行動計画の策定を支援するように奨励すること（IX/28の第3項）」となった。

決議IX/28の採択は、COP9にあわせて開催された「“生物多様性のための地域行動”に関する市長会議」によって支援された。ボン市に参集した各国市長が、この会議での宣言文をとおして、「締約国は都市の役割を認識し、都市の生物多様性保全への取り組みを支援する」よう閣僚級会議の中で要請したのである。名古屋で開催されたCOP10（2010年）の際には、「生物多様性国際自治体会議」として、市に加えて県等の自治体の参画も得て開催された。そして、生物多様性に係る地方自治体の目的、計画、行動を示した「地方自治体と生物多様性に関する愛知・名古屋宣言」が採択され、閣僚級会議に提出された。こうした各国自治体の支援もあり、COP10では「生物多様性のためのサブナショナル政府、都市その他地方自治体に関する行動計画（2011-2020）」が採択された。都市や地方自治体が生物多様性条約の推進に参画して支えようとする動きはCOP11（2012年）でも継承され、第2回生物多様性国際自治体会議がハイデラバードで開催された。

現在、我が国では、生物多様性地域戦略（以下、地域戦略）の策定を促進する仕組みとして、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関しての地方公共団体の責務と、各自治体による地域戦略策定の努力義務を定めた「生物多様性基本法」が制定されている。そして、環境省は「生物多様性保全活動支援事業」を立ち上げ、地域戦略を策定しようとする自治体に事業委託することで、策定に係る資金を

援助できる仕組みを作っている。

ところで、COP10では、2020年までに達成すべき目標を定めた「愛知ターゲット」が合意された。20の個別目標を持つ愛知ターゲットは、次の5つの戦略目標から成る。目標A：各政府と各社会において生物多様性を主流化することにより、生物多様性の損失の根本原因に対処する、目標B：生物多様性への直接的な圧力を減少させ、持続可能な利用を促進する、目標C：生態系、種及び遺伝子の多様性を守ることにより、生物多様性の状況を改善する、目標D：生物多様性及び生態系サービスから得られる全ての人のための恩恵を強化する、目標E：参加型計画立案、知識管理と能力開発を通じて実施を強化する。今後、自治体は、愛知ターゲットを地域戦略に反映させる必要がある。

私が策定に関わっている徳島県では、図-1に示す観点から課題を整理して地域戦略に反映しようとしている。

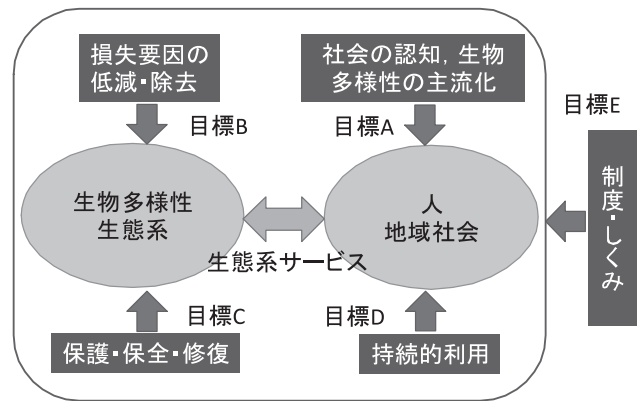


図-1 生物多様性地域戦略の骨格となる目標群

2. 協働による地域戦略の策定

2013年3月末時点では、23都道府県、11政令指定都市、17市区町で策定が終えられている¹⁾。一方、生物多様性や地域戦略の重要性・意味がわからない、庁内の理解が得られない、地域の実情がわからない、地域戦略を推進するための予算がない、住民の理解や協力が得られない、実効性を担保できないなどの理由から、地域戦略づくりに踏み切れない自治体も多い²⁾。

これらを乗り越え、実効性のある地域戦略を作っていく

*徳島大学大学院ソシオテクノサイエンス研究部

ためには、どのようにすれば良いのか。あるいは、生物多様性や生態系の保全・回復を実現していくために、地域戦略づくりをどのように活かしていくべきなのか。私自身は、その解は「協働」、「過程の共有」に基づく、ボトムアップの戦略づくりにあると考えている。

以下、徳島県で地域戦略づくりを行う上でモデルとした先行事例と、徳島での策定過程について紹介する。

(1) 千葉県

千葉県では、堂本知事(当時)のイニシアティブのもと、住民参加による地域戦略の策定が行われた³⁾。まず、関係40課・室・研究所からなる「庁内連絡会議」と「専門委員会」が2006年10月に設置された。あわせて、地域ごとの課題抽出と意見提案を県民によって行うことを目的とした「環境づくりタウンミーティング(以下、環境TM)」が、10月末から12月の間に県内20ヶ所で行われた。環境TMは、その後、2007年5月に発足した「ちば生物多様性県民会議(以下、県民会議)」にひきつがれ、その中に設置された32にも及ぶ「戦略グループ会議」で個々の地域課題を検討しつつ、県民提言書が作成された。千葉県は、この県民提案書と専門委員会からの提言書を参考に最終案を作成し、パブリックコメントを経て2008年3月に「生物多様性ちば県戦略」を完成させた。

環境TMの進め方は市民団体と行政の話し合いによって決められ、その運営は市民団体によって行われた。一方、会場手配や連絡などの事務作業は県担当者によって担われた。県民会議においても、代表、事務局長及び事務局次長に市民団体のメンバーが就任することで、行政内部の都合が優先されることがないよう配慮された。

予算的な裏付けがなく、専従スタッフもおけないまま、かつ、厳しい時間的制約の中で20回に及ぶ環境TM、32に及ぶ戦略グループ会議、そして県民会議といったとてつもない量の作業を進め、県民提案書を作り上げられたのは³⁾、強い使命感・責任感を持った市民団体の連携があったからだろう。「千葉県の人口は618万人、地球の人口の0.1%に当たる。人類の0.1%が思いを込めて千葉県から世界に向けて発信できる³⁾」という千葉県民の言葉は敬聴に値する。それに加え、市民団体のイニシアティブによる活動の調整・事務作業を、行政担当者が手分けして担うことがなければ、達成し得なかつただろう。この策定過程に見られる市民団体間の連携、市民団体と行政との協働が、徳島でのモデルとなった。

その後、千葉県では、①情報の収集・管理・提供、②調査研究、③シンクタンク機能、④教育普及、⑤現場指導を行っていくために、生物多様性センターを千葉県立中央博物館内に設置した。そして、博物館との密接な連携のもと、多様な主体との連携を図るためのコーディネータ役としての役割を果たしていると言う⁴⁾。

(2) 北広島町

人口が2万人程の広島県北広島町は、2013年3月に「生物多様性きたひろ戦略」を公表した⁵⁾。北広島町の地域戦略とその策定過程には、以下のような特徴がある⁶⁾。地域戦略の策定が「北広島町生物多様性の保全に関する条例」で規定されていること、その策定が同条例に基づいて設置された「生物多様性審議会」によって担われていること、そして、戦略の目的が「生物多様性の保全と地域振興のための活用を総合的かつ計画的に推進するため」とされていることである。生物多様性を地域振興の核に据えていることは、中山間地域としての町の特性が強く打ち出された結果だろう。

生物多様性審議会は、専門家、漁協・猟友会・商工会・観光協会などの事業者、各地区の住民代表、環境保護団体(NPO等)、広島県及び北広島町の行政によって構成された。庁内では、審議会メンバーが代表する事業体に対応する部署が作業部会(WG)を形成し、審議会からの提案に庁全体で対応できるよう体制が整えられた。

2010年度と2011年度には、生物多様性審議会は庁内WGメンバーとともに、地域・団体や学校等に出向き生物多様性の周知を図るとともに、地域の現状・課題を把握し、課題の解決方法を考えるためのワークショップ(以下、WS)を開催した。2010年には19回行われ、町内から304人(延べ368人)の参加があったと言う^{4)、5)}。このWSの成果の一つは、生物多様性について不信感を持っている人からも意見を収集できたこと、そして同時に、地域戦略が規制を進めるだけのものではなく、地域資源としての自然の活用をめざしていこうとしていることに対する理解が得られたことであつた⁷⁾。

北広島町での地域戦略を策定する上での“しかけ”の一つは、審議会のメンバーを、地域の経済活動を支える事業者の代表によって構成したことだろう。事業者自らが戦略策定に関わり、また、WSを実施していくことで、彼ら自身が生物多様性や地域戦略の意味と重要性を理解することになるからである。そして、戦略推進の担い手・牽引者となることが期待されるからである。また、審議会としてオーソライズされた活動を事業代表者が担うのであるから、必然的に庁内WGも動くことになるだろう。それは、庁内啓発にもつながっているはずである。このような北広島町での運営形態が、徳島でのモデルとなった。

WSで得られた意見は要素として類型化され、要素間の因果関係がわかるよう分析・整理され、目標へと昇華された。そして「きたひろ戦略」では、目標達成のために、今、誰がどのような取り組みを行っているのか、そして、今後、誰がどのような取り組みを行っていくのか、とても具体的に書き込まれている⁵⁾。

地域戦略での行動計画に、そのようなリアリティを持ち

込めたのはなぜか。それは、自然の状態を調査する研究者やNPOメンバーを結びつけ、地域の自然の状態に関する情報を集積・発信し、保全活動を行ってきた地域博物館（芸北高原の自然館）の学芸員が、庁内調整も行い、そして事業者との連携へと広がっていったからである⁷⁾。北広島町では、1人の学芸員が“協働コーディネータ”としての役割を担うことで、多様な主体間連携を生み出した。それが実効性のある行動計画の策定に大きな役割を果たしたのである。そのことは徳島での活動のモデルとなり、励みともなっている。

(3) 徳島県

徳島県での地域戦略づくりでは、「生物多様性とくしま会議（以下、とくしま会議）」が大きな役割を果たしている⁸⁾。とくしま会議は、「生物多様性地域戦略の策定に関しての提言を行い、策定後の推進を担い、相互評価をしつつ戦略を見直し、より発展的展開を目指す」ことを目的とし、徳島県内の18の市民団体及び研究者によって2010年6月に自発的に設立されたネットワーク組織である（現在は22団体⁹⁾）。とくしま会議は、徳島県が地域戦略策定に着手するのに先立って、「徳島県での生物多様性地域戦略策定に向けての提案」⁸⁾をとりまとめ、2011年6月に知事に手渡した¹⁰⁾。

地域戦略の策定は、2011年8月に、知事が地域戦略の策定のあり方について徳島県環境審議会に諮問したことによりスタートした。実質的な検討は、自然環境部会内に設置された「徳島県生物多様性地域戦略検討小委員会（以下、小委員会）」で行うこととされ、その小委員会では環境審議会の外から研究者・専門家を招くことができるしくみが設けられた。この枠を使って、審議会メンバーには含まれない研究者やとくしま会議の事務局長が招聘された。最終的には、図-2に示すような組織連携の枠組が作られ、地域戦略が作成されつつある。

2011年8月～10月には、とくしま会議と徳島県自然環境課とが共同事務局となり、県内9地域で10回のタウンミーティング（TM）が開催された。TMは、とくしま会議による「市民意見を広く地域戦略に取り入れるため、TMを実施すべき」との提案を、自らが責任をもって果たすべく、とくしま会議によって提案・企画された。TMでは、保全・利活用していきたい生きもの・場所・生活の知恵、及び、保全・利活用するうえでの課題に関する意見を聞くためのWSが、とくしま会議メンバーのファシリテーションによって実施された。

延べ326名の県民から抽出された5331の意見は、徳島大学環境防災研究センターによって整理された。その報告書は、とくしま会議と徳島県に還元され¹¹⁾、また、小委員会にも提出された。そして、2012年2月24日には「生物多様性とくしま戦略策定連絡会議」が開催され、参集し

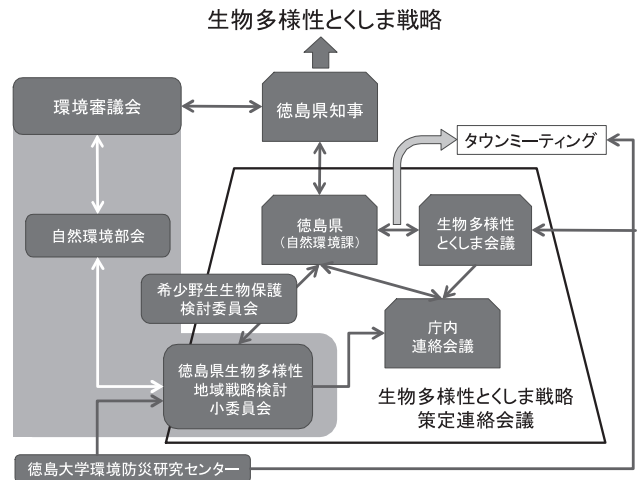


図-2 生物多様性とくしま戦略の策定に係る連携の枠組

た小委員会委員、とくしま会議の代表者、そして庁内40課の担当者の中で、地域戦略策定に係る情報が共有された。また、地域戦略の推進に関連する事業や課題を把握するためのアンケート調査を、庁内各課に対して行うことが小委員会から提案された。

その後、小委員会は、県庁各課へのアンケート調査と事業者へのアンケート調査を実施し、課題や要望を整理した。また、徳島県内の絶滅危惧生物や外来種の現状と課題についてのとりまとめを、自然環境課によって設置されている希少野生生物保護検討委員会に依頼した。そして、これらの結果やTM結果、県内での様々な自然環境調査の報告等を参照しながら、「生物多様性と生態系の現状と課題」、「生物多様性の維持と利活用に関する知恵の継承に係る現状と課題」、「生物多様性の保全と利活用に関する制度・しくみに係る現状と課題」、「取組み主体（県民、事業者、行政）の現状と課題」をまとめた。

徳島県は、小委員によってまとめられた課題に対応していくための目標と行動計画（5年間）を策定してきている。「生物多様性とくしま戦略」は、今後、パブリックコメントを経て2013年10月に公表される予定である。

3. 地域戦略の推進を支えるしくみ

地域戦略の推進を支え、生物多様性の主流化を達成するためには、生きもの好きの人たちや地域の自然や風土に愛着を持っている人たちが継続的に集まり、情報や目標の共有を行っていくことのできる場づくりが必要である。そうした人のネットワークが、地域戦略の推進を支える原動力となる。千葉県や徳島県では、“地域戦略づくり”自体をツールとしてそのような場づくりが行われ、人と人を結びつけたと見ることができる。

とくしま会議の特徴は、行政の関与がない状態で自律的に運営されていることである。月1回の頻度で行われるWSは、発足時から自治運営によって絶えることなく続い

ている。また、自らで提案する以上、責任をもって活動も担うというスタンスが貫かれている。TMの実施はその表れの一つであった。そのTMでとくしま会議のメンバーがファシリテータを務められたのは、定例のWSで、進め方・方法を身につけることができたからである^{8), 10)}。

協働による戦略づくり、そしてTMの実施は、それら自体がツールとなって人のつながりを深め、意識とスキルの向上を促した⁸⁾。それが、戦略づくりを協働によるボトムアップで行っていくことの本質的な意味である。

地域戦略づくりを共通の目標として組織されたとくしま会議は、今、生物多様性の主流化を達成するための役割を担おうとしている。その一つの例が、「徳島・生物多様性博覧会」の開催であった。とくしま会議の働きかけにより、県内の企業、研究機関、大学、博物館等が一同に介してそれぞれの取り組みを紹介したこのイベントは2013年1月26日-27日に開催され、1400人(徳島県人口の0.2%)の来場を得た。この活動の目的は、とくしま会議がハブとなって、関連する活動を行っている組織を結びつけ、そして、関心が薄い人や企業・事業者等を巻き込んでいこうとするものであった⁸⁾。

こうした経験から浮かび上がってくるのは、協働をコーディネートしマネジメントする人材を擁し、多様な主体を結びつけるハブ機能を持つ組織の重要性である。

NPO大阪自然史センターはその一例である。「大阪市立自然史博物館友の会」である同センターは、府内の自然関連のサークル、自然保護団体等が一堂に会して出展し、活動を紹介する「大阪自然史フェスティバル」の運営や、府内及び周辺地域の自然情報・資料の集積・利活用に係る調査研究や、普及啓発を担うべく設置された「大阪生物多様性保全ネットワーク」の事務局を担っている。大阪での生物多様性に係る活動のハブ及びマネジメント組織としての役割を果たしているのである。千葉県生物多様性センターも、同様の機能を担おうとしている⁴⁾。

大阪と千葉の例は、地域の自然誌情報を集積・発信する機関、自然への好奇心と愛着を持つ人を増やしていく生涯学習機関、そして、シンクタンクとして地域博物館が果たしている役割^{7), 12), 13)}の大きさを表してもいる。大阪自然史センターや千葉県生物多様性センターは、地域博物館が構築してきた基盤をもとに、生物多様性の主流化に係る政策・施策を支え、そして反映していくための組織として機能しているのである。

関西では、企業が生物多様性の視点を事業の中に取り込み、そして、関西広域連合が生物多様性の主流化に向けて動き出すことを支援するための活動が生まれてもいる。生物多様性協働フォーラムがそれで、博物館と民間のシンクタンクとの協働によるボトムアップの活動である¹⁴⁾。

それぞれの地域には、熱い思いをもった人・組織が存在

し、共に活動したいと思っている。そのような地域の中にある想いと協働の芽を育て大きくするための計画が、地域戦略の中で具体化されなければならない。そのためにも、多様な人・組織を結びつけていくための“しかけ”をコーディネートし、そして、その過程のマネジメントを行っていくスキルを持つ人の重要性和、そのような人材を擁するハブ組織の重要性を認識する必要がある。それが、地域戦略を“絵に描いた餅”にしないための心得である。

引用文献

- 1) 環境省自然環境局生物多様性地球戦略企画室：
<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=16668>
- 2) 千葉知世・西田貴明・清谷康平・阿部剛志・永井克治(2012)：生物多様性地域戦略の現状と課題—地方自治体を対象とした意識調査の結果から：保全生態学研究17, 37-47
- 3) 栗原裕治(2010)：生物多様性ちば県戦略ができるまで—主に市民参画の視点から, pp.12-28：沖縄・生物多様性市民ネットワーク編, 「沖縄大学地域研究所ブックレット9, 第453回沖縄大学土曜教養講座, 生物多様性地域戦略フォーラム—沖縄の豊かな生物多様性を守るため, 未来に繋げるため Part 1」：沖縄大学地域研究所, 沖縄
- 4) 熊谷宏尚(2009)：生物多様性に関する千葉県の取組：環境アセスメント学会誌7(2), 21-27
- 5) 北広島町(2013)：生物多様性きたひろ戦略—いのちの輝きに出会い, 伝え, みずからが輝く町：高原の自然館 編集・発行
- 6) 白川勝信(2010)：北広島町生物多様性の保全に関する条例：自治体法務研究23, 34-37
- 7) 白川勝信(2011)：地域博物館から生物多様性センターへ：日本生態学会誌61, 113-117
- 8) 鎌田磨人(2012)：「生物多様性ととくしま戦略」の策定と推進にむけた協働：地域自然史と保全34(2), 119-130
- 9) 生物多様性ととくしま会議：<http://tokushima-kaigi.aicon-tokushima.co.jp/index.php>
- 10) 日本自然保護協会(2012)：地域が輝く生物多様性戦略づくり—18の市民団体と研究者が連携, 知事にあてた提案づくり：自然保護525, 7-9
- 11) 生物多様性ととくしま戦略タウンミーティング：<http://www.aicon-tokushima.co.jp/tm02/index.php>
- 12) 鎌田磨人(2005)：地域博物館の役割変化と生態学：日本生態学会誌55, 481-486
- 13) 橋本佳延(2011)：生物多様性の保全と持続可能な利用のシンクタンクを目指して：日本生態学会誌61, 233-236
- 14) 永井克治・西田貴明(2012)：真の生物多様性社会の構築に向けて：季刊 政策・経営研究2012(2), 71-89