

国際的な視点から見た日本の国立公園と 「国立公園研究所」への要望

道家 哲平 (IUCN日本委員会事務局長)

聞き手・編集 吉永 明弘 (国立公園研究所)

2015年5月5日、IUCN日本委員会事務局長の道家哲平さんに、国立公園に関する国際動向と、日本の国立公園および「国立公園研究所」に何を望むかの2点についてインタビューした。これで道家さんへのインタビューは4回目になる。道家さんに感謝したい。

1. 国立公園に関する国際動向

1-1 保護地域の一つのとしての国立公園

国立公園に関する国際動向を知るには、IUCN世界公園会議(IUCN World Parks Congress)で何が議論されているかを把握することが必要です。私は「にじゅうまるプロジェクト」のウェブサイトで最新の第6回世界公園会議(2014年11月、オーストラリア・シドニーで開催)の参加報告をしています(<http://bd20.jp/category/conference/iucn-wpc6/>)ので、ご参照ください。世界公園会議のアジェンダが分かるようになっています。中には、環境省の情報よりも充実している部分もあります。

さて、国際的には、国立公園は保護地域の一つとして扱われています。そして国立公園は世界的に見てすごく注目されているかということ、そうでもないと感じます。現在では、いろいろな自然の恵みを守る場の一つとして扱われています。逆に言うと、野生生物や生態系、あるいは、その自然の恵みを守る場が多様化していて、テーマも広まっていて、そのなかで国立公園が今後どうあるべきか、という論点が大事になってくると思います。

日本自然保護協会(NACS-J)が「日本の保護地域アトラス」を出していて、そのなかの「付録(P52)」のなかで、「保護地域をめぐる国際動向」として、「戦略的配置」「多様な保護地域の設定」「保護地域を価値づけ、保全する」「(そのための)基盤整備」という4つの枠組みで整理できることを紹介しています。

「戦略的配置」ですが、少ない資源をどう配分すれば効果的か、という議論です。絶滅危惧種が集中する場所などをキー・バイオダイバーシティ・エリアとして選定し、そこに資源を投入することで、より多くの

保全効果を期待する手法や、生物多様性の観点から重要な地域と、開発行為等が規制される地域(保護地域)の間のずれ、ギャップを埋めていこうという動きなどが「戦略的配置」という枠組みに含まれます。

どこに保護地域を指定するべきかの次にくるのが、どのような保護地域にすべきか=「多様な保護地域の設定」という枠組みです。ラムサール条約登録湿地とかユネスコエコパークあるいは世界農業遺産(GIAHS)といった国際条約やプログラムに基づく地域指定があります。あるいは、コリドー型の保護地域(国立公園どうしをつなぐ保護地域)や、海の保護地域など、いろいろなタイプの保護地域の議論があります。

その次に「保護地域を価値づけ、保全する」という大枠があります。この議論のなかでのポイントは、保護地域の管理効果を評価して高める、保護地域のガバナンスを改善する、という点です。エコツーリズム、統合的管理(国立公園の外側の周辺環境・経済活動も含めて生物多様性保全・管理をめざす、周辺の流域や景観なども管理に含めるなど)、保護地域の生態系サービスの評価、その一環としての自然災害リスクの緩和(ECO-DRR: disaster risk reduction)といったものです。

最後に、上記の活動を円滑に進めていくための世界保護地域データベースの整備、IUCN管理カテゴリー(保護地域政策に関する共通用語の整理)、能力養成・人材育成(capacity development)、世界公園会議開催がここに入ります。以上を表1にまとめています。

1-2 国立公園関係の動向

(1) 海洋保護区

国立公園関係の動向についてですが、国立公園はいろいろな国で制度ができあがっています。「生物多様

表1 「2020年までに生物多様性の損失を止めるための行動をとる」ための最重要ツールとしての保護地域

Strategic PA planning 戦略的配置(少ない資源をどこに投資すると、最大の保護上の成果を得られるか)	Establishing Diverse PA 多様な保護地域の設定	Valuing and Conserving PA 保護地域を価値づけ、保全する
ホットスポット 絶滅危惧植物の集中地点	国内法制度による保護区、国際制度による保護区(世界遺産、UNESCO-MAB、FAOプログラム等)	管理効果の評価
Key Biodiversity Area 絶滅危惧種の代替不可能性で判定	コリドー(リニア型、モザイク飛び石型)	ガバナンス
エコリージョン 生態学的代表性	里やま、Community Conserved Area	エコツーリズム
生態学的・生物学的に重要な海域(EBSA) 海に関する複合基準の地域	海洋保護区(Marine Protected Area)	
生態系レッドリスト	国境横断型保護地域／平和公園(Transboundary Protected Area/Peace Park)	統合的管理(Integrated Management)
生態系サービス上の重要地域		生態系サービス評価
		自然災害リスクの緩和(Disaster Risk Reduction:DRR)
基盤整備		
世界保護地域データベース(WDPA)・・・保護地域に関する数・面識・各国担当者の情報整備		
IUCN管理カテゴリーの指定・・・保護地域を世界比較するための基本ツール		
人材育成(Capacity Building)・・・保護地域の管理を支える人・資金・知見の継承と改善		
世界公園会議(World Parks Congress)・・・保護地域の世界の現状を把握し、将来取り組むべき方向性を検討する10年に一度の会議		

性戦略計画2011-2020および20の愛知ターゲット」が196カ国の国際合意としてあり、その中で保護地域に関する世界目標が定められています。もちろん、面積については、足りないところは増やしていきましょう、先ほどのギャップも埋めていこうというようになります。IUCN第6回世界公園会議で話題になっていたのは「海洋保護区」です。陸域では2020年までに17%の陸地を保護地域にするという目標の中、2014年段階で15.4%と目標達成まであと少しという状況にきているのに対し、海域では2020年までに10%を保護地域にするという目標の中、わずか3.4%しか保護地域としてカバーできていないことが分かりました(Juffe-Bignoli, D 他(2014), Protected Planet Report 2014, UNEP-WCMC: Cambridge, UK PDF 入手先: http://www.unep-wcmc.org/system/dataset_file_fields/files/000/000/289/original/Protected_Planet_Report_2014_01122014_EN_web.pdf?1420549522)。そのため、新規でもっとつくらなければならないということが強調されています。

(2) 管理効果評価

面積に続く重要な視点が、「管理効果評価」です。保護地域として指定した場所がきちんと守られているかをチェックしていこうという動きが今後加速していきます。評価されるというのはあまり面白いものではありませんので、評価され世界的にもすばらしい管理が実現されている場所を、「IUCN保護地域グリーンリスト」に登録することで、褒めていこうという仕組みも、第6回世界公園会議で発表され、一番の注目を集めていました。10年近く前から構想されており、この2～3年で実現に向けた急速な整備がなされたも

のです。

管理効果については2015年までに全保護地域の半分を評価するというのが、生物多様性条約加盟国(196の国と地域)で合意された「保護地域作業計画(Program of Work on Protected Area)で目標とされました。それにあわせてIUCN保護地域グリーンリストのような動きが世界的に進んでいくでしょうし、進めなければならないということが明確に打ち出されました。これは待っていても登録されるものではありません。日本の国立公園も管理という面で多岐に渡る取り組みを展開しており、IUCN保護地域グリーンリストに登録されるという動きを日本でもつくっていかねばならないと思います。そのためには世界遺産条約と同様に、日本もこの枠組みに入りますよと宣言して、委員会をつくって、IUCNに申し出るという能動的な動きが必要です。

(3) ガバナンス

三つ目の大きい動きは「ガバナンス」です。IUCNではガバナンスを4つに類型化しています。中央政府、協働管理、民間、先住民・地域共同体の4つです。国立公園は国が設立していますが、どちらかというと協働型管理にシフトしていったほうがよいという論調が多かったです。参加にはいくつかのステップがあります。阿蘇くじゅう国立公園のように、民間が火入れをやるなど、管理に積極的に民間が関わるやり方もあります。先ほどグリーンリストの話をしました。そこでも「公正なガバナンス」を評価項目にしています。国立公園は生き物を守っているだけでなく、生態系サービスの供給源でもあります。保全の努力をする人と、成果を享受する人との間で公正な関係性が結ばれ

なければなりません。地域住民が関与しないと管理できない場合には、地域住民の公正な参加が必要です。これは世界的に重要な論点になっています。国立公園だけではないかもしれませんが、自然災害リスクの緩和については、日本のアピールもあったことから、かなり重要な論点になっています。日本の経団連自然保護基金の支援を受けてまとめられた東日本大震災の報告書や、ドイツ開発協力援助機関がいくつかの自然災害リスクについて研究するグループを立ち上げてまとめた報告書などが、第6回世界公園会議で発表されました。

(4) 能力養成

世界公園会議で注目すべきもののうち、四つ目は、能力養成を進めるためのパッケージが発表されたということです。国立公園を管理するための専門家を養成している大学はありませんし、保護地域管理に関する能力はおそらく一つの大学では習得できないという認識から、このような能力養成のパッケージ作りが進み、この度発表されました。保護地域の管理には、動植物や生態系などの自然科学系の知識のみならず、地域との軋轢を減らしていくための社会科学系の知識、知識だけでなくスキル、実体験(OJT)の場が必要です。管理計画をつくり実施する能力—それは行政的能力ともいえますが、ビジネススキルに近い能力で、スケジュール管理、予算管理、議会对応などまで含めた能力が必要となります。その他、コミュニケーションスキルや、自然のインタープリテーションの能力も求められます。これは一つの大学では学べないので、これらを包括的に学ぶためのパッケージをつくったのです。

例えば、考課表(例えば部長になったらこういうスキルを身につけなければならないが、それが身についているかどうかをチェックする表)のグローバルスタンダードができました。国立公園の管理のトップが備えるべき素養やスキルは何かという一覧です。そして、それぞれが学べるコースをつくるわけです。この先駆けとして、オーストラリアのジェームズ・クック大学を中心に、大学別に分担して、単位互換制度を採用して、全部習得したら保護地域の管理のプロになれるというシステムがあります。この動きについては、吉田正人先生(筑波大学)や熊谷嘉隆先生(国際教養大学)などがフォローアップされていますが、日本の関係者はほとんど知らないのではないかと思います。おそらく、日本の国立公園に関しては、そこまでグローバルな研修制度はないのではないのでしょうか。

世界公園会議の基本論調は以上話したようなことです。

2. 日本の国立公園、および「国立公園研究所」に何を望むか

(1) 世界の文脈で制度を説明する

日本の国立公園については、その制度を世界の文脈で整理し直すことが必要だと思っています。国際舞台で保護地域について議論するときに、日本の議論でよく出る地域制国立公園という言葉はいつさい出てきません。地域制というのは土地所有の話です。誰が土地をもっているか。そういう機軸はIUCNのなかではメインストリームではありません。場が誰のものであろうと、管理ができていないかどうかのポイントなのです。ちなみに、管理がされていない、地図上にしか存在しない保護地域は「ペーパーパーク」と呼ばれています。

日本の特殊事情で生まれてきたと思われますが、地域制国立公園という制度の世界的な価値の一つとして考えられることとして、必ずしも国が買い取らなくても保全上の成果が得られることを実証することで、土地を買い取る予算がないからという理由で保護地域をつくらないという言い訳を防ぎ、陸域、海域の保護地域を増やすことに貢献できるということがあります。

ともあれ、日本の国立公園を世界で議論できるものにしなければなりません。IUCNのカテゴリーが共通言語なので、それに乗せて説明することが必要です。それに乗せないと他の国との比較ができなくなります。これを今からしっかりやらなければならないと思います。

(2) 管理効果を評価する

それから、管理効果を評価することも必要です。採点をするわけではなくて、マネージャー、レンジャーが自分の守っている場所を相対化し、他の場所と比較し、他の地域の取り組みから学べる機会をつくる必要があります。そのために自らの場所の評価が必要です。レンジャー自身が自発的にやるのは難しいので、外の視点を入れたほうがよいでしょう。「国立公園研究所」のミッションの一つはそこにあるのではないのでしょうか。IUCN日本委員会と協働でやることもできると思います。IUCN保護地域グリーンリストでは、管理効果を評価するわけですが、現状の評価が低くても、改善計画を伴っていれば、良い保護地域として評価される対象になります。グリーンリストは日本自然保護協会が国内展開を進めているので、関心があると言われたら、私が喜んで説明に伺います。

(3)「国立公園研究所」に求めること

以上から、国立公園研究所の研究としては、国立公園を世界の文脈で語れるようにすることが挙げられます。それから協働型の管理に関連して、日本の国立公園の市民参加のレベルがどこに位置づけられるのか、も研究対象になるでしょう。悪い協働(安いコストで市民に丸投げ)ではなく、きちんとした協働がどれくらいなされているのか、はきちんとフォローされるべきです。その上で日本の協働型はどれくらい可能性があるのかを探るのは有意義な仕事です。その他、国立公園に関する外側からの支援として、能力養成もあると思います。国立公園研究所は能力養成の機関としてがんばってもらいたいです。

今、日本の国立公園は多くの危機を迎えていると思います。例えば、トレイル・ランという競技の場所として国立公園を使いたいという動きがあり、日本自然保護協会に相談が持ち込まれるという案件もありました。地熱発電の開発のために、国立公園の特別地域等での採掘の許認可を緩和させようという動きもあります。

別の文脈ですが、地方分権という流れの中で、国立公園行政を地方に移管したほうがよいという意見が出されたこともあり、地方自治との関係についての論理構築も今後必要なのではないかと感じます。例えば、地方に移管したら国立公園の名が示すとおり国が設立した意味がなんなのかが不明確になるといった議論があります。また慎重論の根底には、地方自治体の長は国立公園に対して経済振興優先の施策をとるのではないかという不信感もあるように思います。

地方分権の時代の中で、国立公園をどのようにとらえ、どういう制度構築をしていったらよいのか、トレイル・ランなどの新しい利用や、自然エネルギー需要などの社会情勢をふまえた国立公園について考えていくのは研究所の仕事になると思います。危機に対して、その場その場の対応をするのは限界があるので、あらかじめ大きな枠で国立公園の役割を考えていくべきでしょう。

世界の保護地域という制度体系の中での国立公園研究所であってほしい。視野が狭くならないように、世界の自然保護の文脈で考えてほしいと思います。