OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	ラムサール条約における参加型環境管理
Author(s)	松井, 一博
Citation	国際公共政策研究. 2005, 10(1), p. 139-159
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/7265
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

ラムサール条約における参加型環境管理*

Participatory Environmental Management on the Ramsar Convention*

松井一博**

Kazuhiro MATSUI**

Abstract

Environmental treaties value the participatory environmental management by the local community because the knowledge and wisdom on traditional lifestyle of local people and indigenous people are useful to the sustainable environmental management. The Ramsar Convention also values their knowledge and wisdom and recognizes that the strategies of local community participation contribute to the implementation of activities that promote the sustainable use of wetlands. Participatory environmental management is an important problem for wetlands management in Japan that is the contracting party to the Ramsar Convention. I examine the contents of participatory environment management in the Ramsar Convention and the condition of the integrated coastal zone management in Scotland.This paper shows by arguing the necessary elements to implement the participatory environmental management on wetlands and suggests the concrete policies to promote local community participation on wetlands management in Japan.

キーワード：ラムサール条約、参加型環境管理、統合的沿岸域管理、スコットランド、アイヌ民族

Keywords：Ramsar Convention, participatory environment management, integrated coastal zone management, Scotland, Ainu people

* 本稿の作成にあたり、ご指導頂いた大阪大学大学院国際公共政策研究科 村上正直教授をはじめ、貴重なご意見を頂いた村上研究室の皆様に厚くお礼申し上げます。ただし、本稿に含まれうる誤りはすべて筆者の責任です。

** 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

はじめに

近年、環境条約は環境管理に地域社会が参加することを重視している。これは自然環境と人間生活の調和を図ることを目的とするとともに、地域住民や先住民の伝統的生活の中で利用されてきた知恵や知識が持続可能な環境管理に有効だからである。この傾向は湿地を保全するラムサール条約[1]においても同様である。そこで、湿地管理への地域社会の参加は、同条約の締約国である日本にとっても重要な課題となっている。

こうした状況を踏まえ、本稿は、ラムサール条約が求める地域社会参加型の湿地管理の内容を明らかにし、その具体例としてスコットランドにおける沿岸域管理を検証する。そして、その結果をもとに、今後の日本国内における地域社会参加型の湿地管理のための具体的方策を提案する。

1．ラムサール条約と地域社会

1.1. 湿地管理と地域社会

環境条約は従来から環境管理へ地域社会を参加させることを締約国に求めてきた。たとえば、1992年の「環境と開発に関する国連会議」（地球サミット）が採択した「リオ宣言」は、市民が環境情報にアクセスし、意思決定過程へ参加する機会を保障することを各国に要請した（原則10)。そして、先住民とその社会及びその他の地域社会の環境管理における役割について、特にその重要性を認めている（原則22)。また、同会議で同時に採択された「アジェンダ21」も先住民や地方自治体などの地域社会の担い手が環境管理に果たす役割を重視している（セクションⅢ)。その他、「森林原則声明」は国の森林政策の策定や実施等において地域社会や先住民の参加を促進し、その機会を提供すべきとしている（原則2（d))。

地域社会の役割を重視する傾向は、ラムサール条約においても同様である。同条約は、これまでの締約国会議において、地域社会による湿地管理を重視する文書を数多く採択してきた。同条約が湿地管理において地域社会の役割を重視する理由の1つには、湿地と集水域の関係がある。集水域とは、集水区域又は流域ともいい、降雨が川に集まる範囲のことを示す。湿地はそれ自体単独で存在しているわけではなく、特に河川の水循環とこれに伴う物質循環を通じて周辺の環境と結びついている。たとえば、湿原の周辺で森林伐採や河川の直線化を

1）ラムサール条約は、正式名称を「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」といい、1971年にイランのラムサールで成立した。条約締約国は、国内の適当な湿地を条約登録簿に登録し（登録湿地)、その湿地の保全を促進しなければならない。

進めると、湿原に水が入らず土砂が流れ込むなどして、その破壊が進むことがある。また、河川上流で農地開発を進めた結果、赤土が河川に流れ込み、下流の河口付近のサンゴ礁を破壊する場合もある。このように、湿地の存続は周辺地域の水環境と密接に関係していることから、湿地の管理は、湿地を中心とした集水域も含めた広域的な地域社会の協力を得ながら行う必要がある[2)]。

1.2. ラムサール条約の動向

ラムサール条約は、第6回締約国会議（1996年：ブリスベン）から湿地管理における地域社会の役割について本格的に議論を始めた。すなわち、ラムサール条約の基本概念である、湿地の「ワイズユース」(Wise Use)[3)] の例として、湿地を利用しながら生活してきた地域住民及び先住民の知恵や知識が持続可能な湿地管理に有効であることに注目し、地域社会が湿地管理に参加することを重視したのである。たとえば、ブリスベン会議では、湿地管理の際に、地域住民と先住民が適切な機構を通じて、積極的にかつ情報提供を受けて参加(active and informed participation) できるように特段の努力を払うことを締約国に求める勧告を採択した[4)]。また、この勧告を受け、会議終了後には、IUCNやWWFなどの国際自然保護4団体が協力し、世界各地での地域社会が参加した湿地管理の事例を研究するプロジェクトを開始している[5)]。さらに、先住民そして特に女性を含む地域社会が、湿地の保全とワイズユースに、積極的にかつ情報提供を受けて参加することを奨励する「ラムサール戦略計画1997－2002」も採択した[6)]。同計画はこのほか、湿地の保全とワイズユースに民間企業等が参画することの奨励や[7)]、地域住民に対し湿地に関して教育・啓発するための国内プログラムを開発し促進することを目標としている[8)]。

地域社会の役割を重視する傾向は、第7回締約国会議（1999年：サンホセ）でも引き継がれた。サンホセ会議は、「湿地管理における地域社会及び先住民の参加を確立し強化するためのガイドライン」を採択している[9)]。このガイドラインは、地域住民や先住民の湿地管

2）Recommendation 6.3: Involving local and indigenous people in the management of Ramsar wetlands.
3）Recommendation 3.3: Wise use of wetlands, Annex: Definition of wise use.ワイズユースについては、第3回締約国会議（1987年：レジェイナ）で、「湿地のワイズユースとは、生態系の自然的特性を維持可能な方法で、人間の利益のために湿地を持続可能なように利用すること」であり、「持続可能な利用とは、将来世代の必要と切望に応えるために、湿地の潜在的な力を維持しつつ、現在の世代に対して最大限の継続的な利益を生産できるように、人間が湿地を利用すること」と定義された。
4）Recommendation 6.3, *op.cit.*, para.9.
5）*Ibid.*, para.13.
6）The Ramsar Strategic Plan 1997-2002, Operational Objective 2.7.
7）*Ibid.*, Operational Objective 2.8.
8）*Ibid.*, Operational Objective 3.2.
9）Resolution VII.8: Guidelines for establishing and strengthening local communities' and indigenous people's participation in the management of wetlands.

理への参加を実施するにあたり考慮すべき事項として、①地域住民及び先住民の参加とワイズユースのための奨励策、②利害関係者間の信頼関係、③柔軟な対応、④知識の交換と能力の養成、⑤資源及び努力の継続、をあげている。また、地域住民及び先住民の湿地管理への参加の度合を判断する指標も明らかにしている。さらに、地域社会や先住民が有する知識や経験を湿地管理者と共有することなどを目指す「ラムサール条約に関する普及啓発プログラム1999－2002」も採択した[10]。

第8回締約国会議（2002年：バレンシア）は、「ラムサール条約登録湿地及びその他の湿地に関する管理計画のための新ガイドライン」を採択している[11]。これは、地域社会と先住民が湿地計画の作成と共同管理に積極的な役割を果たすことを促し、湿地の利害関係者との協議の進め方に関して考慮すべき点をまとめた文書である。また、湿地の評価に際しては、生態的特徴のみならず、地域社会や先住民の工芸品、建造物、宗教及び信仰などの文化的側面にも焦点をあてるべきだとする決議も採択している[12]。そして、「ラムサール戦略計画2003－2008」を新たに設定し、前計画と同様に、湿地の保全及びワイズユースに、地域社会、先住民そして特に女性と青少年が積極的にかつ情報提供を受けて参加することの促進を目標の1つに掲げた[13]。さらに、バレンシア会議では環境管理への地域社会と先住民の参加に関して新しい概念を明らかにしている。次に、それについて詳しく見ることにする。

2．参加型環境管理

ラムサール条約は、バレンシア会議において、湿地の管理とワイズユースの手段である「参加型環境管理」（Participatory Environmental Management：PEM）を提唱する決議を採択した[14]。それによると、PEMとは、伝統、科学、技術そして行政といった多くの分野からの知識によって、環境に関する問題及び優先的活動に対する統合的な取り組みを可能にする手段である[15]。そして、この概念を、湿地の利用と持続可能な管理に関する決定に地域社会と先住民が積極的にかつ完全に参加することを促進するものと位置づけている[16]。また、この決議は、これまでの地域社会と先住民に関するラムサール条約の決議に加えて、

10) Resolution VII.9: The Convention's Outreach Programme 1999-2002.
11) Resolution VIII.14: New Guidelines for management planning for Ramsar sites and other wetlands.
12) Resolution VIII.19: Guiding principles for taking into account the cultural values of wetlands for the effective management of sites.
13) The Ramsar Strategic Plan 2003-2008, Operational Objective 6.1.
14) Resolution VIII.36: Participatory Environmental Management (PEM) as a tool for management and wise use of wetlands.
15) *Ibid.*, Annex, para.1.
16) Resolution VIII.36, *op.cit.*, para.10.

「持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言」[17]などの環境条約における参加型の環境管理の動向を考慮している[18]。これらは、PEMがすでに環境条約に共通する理念であることを示すものといえる。

2.1. 参加の主体と教育啓発

PEMの主体は、湿地を生活手段とする全ての個人、組織及び共同体である[19]。具体的には、当該湿地に関係する地域住民、先住民、農林水産関係者、行政機関及び民間企業などがこれにあたる。これらの主体のうち、先住民については地域住民の範疇で考慮することも可能であるにもかかわらず、彼らを地域住民とは別に扱っている点に注目すべきである。先住民は伝統的な生活の中で湿地を持続可能に利用するための独自の知恵や知識を培ってきた。そこで、PEMを実施するに際しては、特に彼らの湿地に関する文化的側面に注目し、その知恵や知識を湿地管理に利用することが有効なのである。また、先述のように、バレンシア会議で、湿地の評価にあたって湿地の文化的側面も重視すべきだとする決議を採択していることも、PEMにおける先住民の役割に着目するものといえる[20]。

ここで、PEMの主体の面から日本国内を見てみると、日本には北海道を中心にアイヌ民族が先住していた歴史がある。したがって、国内においてPEMを実施するに際しては、アイヌ民族の存在を無視することはできない。にもかかわらず、これまでの国内の湿地管理では、アイヌ民族は地域住民という範疇で考慮されるにすぎなかった。しかし、日本がラムサール条約の締約国であり、かつ、国内では現在でもアイヌ民族が生活を続けている以上、彼らの文化や社会を考慮しない湿地管理は、同条約の趣旨を十分に反映するものではないというべきである。したがって、国内の湿地管理には、アイヌ民族の伝統的生活や知識を考慮したPEMを実現することが課題の１つとして残されている。

地域住民などの全ての主体に対して湿地の価値について教育や啓発を行い[21]、また、管理者に湿地に関する研修を実施することもPEMの要件である[22]。ラムサール条約は、政策決定者や地域住民などを対象とした湿地に関する教育や普及啓発の国内プログラムを開発し促進することを締約国に求めている[23]。そして、こうした教育や普及啓発においてNGO/NPO

17) ヨハネスブルグ宣言は、2002年にヨハネスブルグ（南アフリカ）で開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」（ヨハネスブルグサミット）で採択された。
18) Resolution VIII.36, *op.cit.*, para.6,11.
19) Resolution VIII.14, *op.cit.*, Annex, para.30.
20) 湿地と先住民の文化との関係については、拙稿「ラムサール条約が人権条約に与える影響」『国際公共政策研究』（2004）８巻２号67-83頁を参照。
21) Resolution VIII.36, *op.cit.*, Annex, para.7.
22) Resolution VII.8, *op.cit.*, para.19.
23) The Ramsar Convention's Work Plan 2000-2002, Operational Objective 3.2.

及び利害関係者が果たす役割を重視している[24]。また、教育に関しては、学校教育の教育過程で湿地の保全とワイズユースの原則が、どの程度含まれているかを評価することも戦略目標の1つとされている[25]。

2.2. 参加の形態と機能

締約国会議におけるこれまでの議論を踏まえると、PEMの主な参加の形態には、①管理計画を策定することへの参加（策定参加）、②管理計画を実施することへの参加（実施参加）、そして、③情報を発信及び受信することへの参加（情報参加）の3つがあると考えることができる。

ラムサール条約の締約国は領域内の湿地のワイズユースのために計画を策定・実施しなければならない（3条1項)[26]。この計画は、当初から地域住民や先住民が積極的にかつ情報提供を受けて参加する中で策定する必要がある[27]。そして、策定にあたっては、利用者、NGO/NPOそして地方自治体の代表者による作業部会や諮問委員会を設置し[28]、国内にラムサール委員会などを置く場合は、地域社会や先住民を含めた利害関係者の代表をメンバーに含めなければならない[29]。そして、計画を実施する段階では、地域社会がその実施に参加できるための仕組みを整備することが重要である[30]。さらに、計画の実施にも湿地に関する正確な情報が必要なことから、地域住民や先住民に情報を提供する手続を確立して[31]、彼らが積極的にかつ情報提供を受けて参加できるように努めなければならない[32]。また、地域社会からの情報提供が湿地の管理に役立つ場合もあることから、湿地に関する情報発信の双方向性を保つことも重要である。

次に、PEMは、主に①協働作業機能、②紛争予防機能、③資源活用機能、という3つの機能を持つことから湿地管理に有効な政策手段だといえる[33]。

協働作業機能とは、地域住民、先住民、農林水産関係者、民間企業、行政機関、研究機関及びNGO/NPOなどの利害関係者が湿地管理に参加することにより、関係者間の協働による管理が実現することである。環境問題は社会の各分野の問題が複雑に関係して発生してい

24) Resolution VII.9, *op.cit.*, Annex: The Convention's Outreach Programme 1999-2002 paras.18-19.
25) The Ramsar Strategic Plan 2003-2008, para.9.1.9.
26) 日本国内では、生物多様性国家戦略などがラムサール条約に対応する計画である。
27) Recommendation 6.3, *op.cit.*, para.9.
28) Resolution 5.6: Wise use of wetlands, Annex: Additional Guidance for the Implementation of the Wise Use Concept, para.I.1.2).
29) Resolution VII.8, *op.cit.*, para.16.
30) *Ibid.*, para.14.
31) Resolution 5.6, *op.cit.*, Annex, para.I.1.2).
32) Recommendation 6.3, *op.cit.*, para.9.
33) 住民参加の機能については、北村喜宣「自治体環境管理と市民の役割」『都市問題』86巻10号（1995）81-91頁、小高剛『住民参加手続の法理』有斐閣（1977）186-194頁が詳しい。

るため、その解決には幅広い利害関係者の協力が必要不可欠である。PEMは、多数の利害関係者を湿地管理に参加させることにより、分野横断的な協力関係を実現する機能を持つのである。

紛争予防機能とは、湿地の利害関係者が集合してその利用方法について話し合うことにより、関係者間の紛争や湿地の破壊を防止できることを意味する。各主体が無秩序に湿地の利用を進めることは、湿地の破壊につながるとともに、その利害が衝突し紛争を生じさせる恐れがある。そこで、利害関係者が湿地管理のために集まりお互いの利用方法について調整を図り合意することで、紛争を事前に回避することが可能となる。また、話し合いの結果生まれる関係者の信頼関係を基礎とする拘束力が合意事項に発生することから、法的拘束力とは異なる柔軟な枠組み（ソフトロー）の中で湿地管理を実現できるという利点もある。

資源活用機能とは、各分野の主体が湿地管理に参加することで、人的・経済的・環境的資源の有効活用ができるということである。すなわち、伝統文化、科学技術あるいは行政の分野などから提供された知恵や知識を取り込むことで、湿地管理の方法が画一的なものでなくなり多様化する。また、湿地に関する様々な情報を収集することが可能となる結果、湿地管理に有効なデータベースの構築などが可能となる。さらに、湿地の利害関係者にとっては、各人が有する情報を日常的に共有できることから、様々な湿地の持続可能な利用方法を即時的に試すことが可能となり湿地管理の効率化が図られるという利点もある。

3．スコットランドの沿岸域管理

これまで見てきたように、PEMは、湿地管理の内容を多様化し、効率的なものにする点で有効な管理手段といえる。そこで、その実際の運用について、PEMを進めているスコットランドの沿岸域管理を検証する。

3.1. Integrated Coastal Zone Management

沿岸域環境の管理と社会経済活動を両立することは、現在国際的な課題となっている。海岸やその周辺及び沖合の海などの沿岸域には多様な生態系や貴重な景観といった自然遺産が存在している。その一方で、沿岸域では、海運、漁業、養殖、レクリエーションなどの社会経済活動も盛んなため、世界中で沿岸域環境の破壊が進行している。そこで、国際的に適切な沿岸域管理の必要性が指摘されているのである。たとえば、アジェンダ21は統合的で持続可能な沿岸域管理の必要性について取り上げている（17章）。また、生物多様性条約は、第2回締約国会議で海洋及び沿岸における生物多様性の保全と持続可能な利用について決議

した[34]。そして、ラムサール条約も、沿岸域管理のための戦略計画を策定することを締約国に要請し[35]、さらに、統合的沿岸域管理（Integrated Coastal Zone Management：ICZM）に、湿地の問題を組み入れることを求める決議を採択している[36]。ここで、ICZMとは、持続可能な原則の適用により、経済発展と世代内・世代間の公平を達成しながら、より効果的な生態系管理を保証するために、沿岸域の利用者、利害関係者及び意思決定者をまとめるための仕組のことをいう[37]。

こうした環境条約の動向のみならず、ヨーロッパでは、ヨーロッパ連合（The European Union：EU）が、域内におけるICZMを推進してきた。そして、こうした動きを受け、スコットランドでも1990年代初頭からICZMが実施されている[38]。スコットランド沿岸域では、もともと貴重な自然環境の保全と地域住民の活動を調和する必要性が内在していたため、ICZMに積極的である。すなわち、スコットランドの沿岸域は優れた風景地が多く、同時に多様な生態系を有しおり、沿岸域には多数のラムサール条約の登録湿地が存在している。その一方で、多数の湾を擁していることから漁業を中心とする沿岸域を利用した社会経済活動も盛んである。また、住民の半数以上は海岸から10kmの範囲内に居住しており[39]、沿岸域はスコットランド人の生活環境そのものである。このため、従来からスコットランドの沿岸域は、利害関係者を統合的にまとめて、これを管理する必要性があった。

3.2. Scottish Coastal Forum

スコットランドの沿岸域管理は、1999年にスコットランド政府が設置されるまで、中央官庁であるスコットランド省が中心となってその指針作りを推進してきた[40]。特に、1996年には、①地域ごとの沿岸地帯の統合的管理を実施するために地域的な沿岸管理組織の設立を促進すること、②Scottish Coastal Forum（SCF）を設立し、沿岸の問題に関して利害関係または管理責任がある組織の代表者をとりまとめ地域の取り組みを国家的に援助すること、③SCF及び地域的組織の取り組みや経験を参考にして沿岸域管理に関する一連の国家的な指針と手引書を作成すること、の3つの方針を提案する報告書をまとめた[41]。

---

34) Decision II/10: Conservation and sustainable use of marine and coastal biological diversity.
35) Recommendation 6.8: Strategic planning in coastal zones.
36) Resolution VIII.4: Principles and guidelines for incorporating wetland issues into Integrated Coastal Zone Management (ICZM).
37) *Ibid.*, Annex:Principles and guidelines for incorporating wetland issues into Integrated Coastal Zone Management (ICZM), Appendix 1, para.2.
38) Susan Gubbay, *The role of Scottish local initiatives in implementing the principles of integrated coastal zone management* (Scottish Executive Central Research Unit, 2001) pp.3-6.
39) Scottish Coastal Forum, *Coastline Scotland July 2000* (2000) p.4.
40) Susan Gubbay, *op.cit.*, p.3, P.R.Burbridge, *Lessons learned from local coastal management partnerships* (Scottish Coastal Forum, 2001) pp.5-6.
41) Scottish Office, *Scotland's Coasts—a Discussion Paper* (1996).

こうした方針に基づき、スコットランド省とは独立してスコットランド地方全体の統合的な沿岸域の管理を実施するために、1996年にスコットランド省が設立した組織がSCFである[42]。SCFの運営には、スコットランド政府の行政機関、地方自治体、漁業団体、環境保護団体及び民間企業といった沿岸域に利害関係がある分野の団体の代表が会員として参加している。また、運営資金はスコットランド自然遺産庁 (Scotland Natural Heritage：SNH)[43]などの会員組織の拠出金を中心に賄われている。

SCFの目的は、①Local Coastal Forum（LCF）の形成を促進するとともに、その目的と関係事項の中心として行動し、同時にLCF間の調整を図ること、②国家レベルでの沿岸問題に関する議論を促進すること、③国家的枠組みと政策をよりよく調整するための機会を求め、さらなる助言と指導の必要性を考慮し、その準備を助けること、④沿岸管理の取り組みに関する情報を収集し、その模範例を地域団体に普及させること、である。SCFは年に3回程度の会合を開き、沿岸管理指針の策定、沿岸資源の利用と管理、沿岸管理情報の普及などの分野について事業計画を決定し、これを実施することを主な業務としている。

2004年7月に、SCFは、スコットランドにおける沿岸域の管理計画である「スコットランド沿岸と沿岸内水域に関する戦略」（A Strategy for Scotland's Coast and Inshore Waters）を公表した。SCFは、2000年から、沿岸域の利害関係者との議論を行いながら同戦略の検討を進めてきた。その目的は、スコットランド沿岸域における資源と主要な管理問題を評価し、沿岸域のワイズユースのために中長期的な見通しを立て、沿岸政策と管理の統合と調和を図ることである。同戦略はこの中で、沿岸域の利害関係者に対する姿勢として、「適切な地理的及び行政的レベルで効果的な利害関係者の参加を達成すること」を目標としている。そして、「問題の本質、地理的規模、行政レベルにとって適切で持続可能な参加構造を創造し維持すること」及び「利害関係者が与えるうる影響の現実的な予想に基づいた、意味のある参加環境を創造すること」を目的として、さらに、各々の目的について取り組むべき具体的な行動を設定している。また、同戦略は利害関係者に関するものも含めて全部で7つの到達目標を設定し沿岸域の持続可能な管理を目指している。

このように、SCFは、行政庁に代わるスコットランドの沿岸域全体を管理する中心的組織として、沿岸域の利害関係者を全体的に調整するとともに、地域レベルの沿岸管理の協働を促進するために活動している。

---

42) Martyn Cox, *Devolution in Scotland: the effect on coastal policy* (Scottish Coastal Forum, 2001) pp.9-10.
43) 1991年に、Natural Heritage (Scotland) Actによって設立された独立行政法人である。

3.3. Local Coastal Forum

スコットランドの沿岸域は、SCFが設立される以前から地域社会が中心となって管理してきた。たとえば、1992年に、クロマティ湾周辺では、クロマティ湾の環境に影響を与える問題について議論し環境への影響を最小限に抑えるための最善策を実施することを目的に、「クロマティ湾連絡協議会」(Cromarty Firth Liaison Group) が発足している。一方、SNHは、1993年からスコットランド全体で地域社会の主導によるICZMを推進する計画である「湾岸重視方針」(Focus on Firth Initiative) を開始した[44]。同計画は、スコットランド地方の湾岸に関係する産業、商業、環境団体及び地方自治体などの代表者を参集させ、湾岸の統合的な管理のための協力体制を構築することを目的としている。これを契機に、スコットランドの沿岸域を地域社会が主体となって管理するためにLCFが各地で発足した。そして、スコットランドの湾岸全体にかけて10団体のLCFが活動している (2005年現在)[45]。

LCFの組織の法的性格は、原則として関係者の自発的な参加によって運営される任意団体である。しかし、LCFの中には公益団体 (チャリティ)[46]であったり、会社組織として法人格をもつものもある。LCFの活動には当該沿岸域の住民であれば誰でも参加可能である。その構成は、スコットランド政府機関、地方自治体、NGO/NPO、漁業組合、農業組合、地主組合及び地元企業などの団体と個人からなり多様である。会員は各種の委員会や会合に出席し、またメーリングリストを利用するなどして意見や要望をLCFに伝えている。

LCFの内部構造は、委員長 (Chairperson)、事業役員 (Project Officer)、運営委員会 (Steering Committee, Management Group)、時事問題委員会 (Working Group, Topic Group) そして総会 (Forum) などで構成されている[47]。これらの組織の整備には、概ね設立準備から数えて2年から6年を要している。委員長はLCFの効率的な運営のために、会員間の利害関係を調整し、LCFが取り組むべき問題を明らかにするなどの業務を行う。また、対外的には議会や地方自治体などの行政機関と交渉する役割を担っている。事業役員と運営委員会はLCFの実務上の中心である。事業役員は、会員間の連絡調整を行い、また、ワークショップなどの会議を開催・運営して、地域社会とLCFとの意思疎通を図るなどの

44) Stephen M. Atkins, *Involvement of Local Communities in Integrated Coastal Management of Scotland's Firths* (Ramsar Community Involvement report, 1999).

45) Cromarty Firth Liaison Group, Fair Isle Marine Environment & Tourism Initiative, Firth of Clyde Forum, Forth Estuary Forum, Irish Sea Forum, Loch Ryan Advisory Management Forum, Moray Firth Partnership, Solway Firth Partnership, Tay Estuary Forum, Western Isles Coastal Zone Management Forumの10団体である。

46) イギリスには、公益目的をもった団体を表すチャリティ (Charity) という制度がある。ただし、これは法人格を付与する制度ではない。

47) P.R.Burbridge, *op.cit.*, pp.13-19.

業務を行う。運営委員会は、沿岸域に関係する行政、漁業、企業及び自然保護団体などの各分野の代表者で構成され、定期的な会合で沿岸域の管理について協議し、相互の利害調整を図る。さらに、時事問題委員会は、水質汚濁、自然遺産、土地利用、漁業、経済発展、スポーツとレクリエーション、旅行、科学的調査、教育普及啓発などの分野における沿岸域管理に関係する時事問題を中心に議論する場である。

LCFの運営資金の大部分はSNHと地方自治体が拠出している。特に、SNHは最大の資金援助会員であるにもかかわらず、その意向がLCFの活動を束縛しないよう配慮している点が特徴的である。また、EUからの補助金、自然保護団体や個人からの出資のほか、LCFが会社組織である場合は、会社に対する出資も資金源となる。一方、こうした運営資金は個々の計画に対して単発的かつ短期的に拠出されるものが多いため、組織の継続的な運営を支える資金が不足している。そこで、安定した運営資金を確保することがLCFの課題となっている[48]。

LCFの主要な役割は、沿岸域に関する管理計画や事業計画を作成し、沿岸域を統合的に管理することである。これらの計画は概ね以下のような手続で策定されている。まず、事業役員が時事問題委員会の報告書をもとに計画の草案を立案する。次に、地域住民を対象とした説明会や時事問題委員会を数度開催する。そして、この一連の話し合いの結果、計画に対する地域住民の合意が得られた段階で、最終的な計画案を策定する。こうして策定された計画は任意のものであり、法的拘束力が付与されたものではない。しかし、十分な話し合いの結果決定された計画は、関係者をソフトロー的に拘束する効果を生み出している。

LCFは、沿岸域に関する情報、管理計画や会議録などのLCFの活動に関する文書及び活動予定などをホームページ上で公開している。地域社会の理解を得た効果のある管理計画を策定するためには、日頃から地域住民にLCFや沿岸域について詳細な情報を伝えておく必要があるからである。また、ホームページのほかにも、LCFに関する定期刊行物、書物及びビデオなどを作成頒布するなどして、地域住民がLCFの活動について関心を持ち十分な情報を獲得できるように努力し、その普及啓発に努めている。

4．Solway Firth Partnership

LCFの具体的な活動として、ソルウェー湾におけるLCFである、Solway Firth Partnership（SFP）の活動を取り上げる。ソルウェー湾はスコットランド南西部に位置す

48) *Ibid.*, p.23.

る湾で、内奥部にはラムサール条約登録湿地[49]が存在するなど、沿岸域の自然環境が高く評価されている。また、ソルウェー湾はイングランドとスコットランドの異なる行政管轄にまたがり管理のあり方も複雑なため、他の湾岸地域よりも地域社会の参加による管理が必要とされている。そこで、ソルウェー湾の自然環境と経済活動を両立させ、ソルウェー湾の持続可能な将来を実現するために、1994年にSFPが発足した。SFPには2000名以上の行政機関や企業などの団体及び個人が参加しており（2005年現在）、予算及び会員数ともLCFの中で最大の組織として[50]、ソルウェー湾におけるPEMを推進している。

4.1. 組織運営

SFPの内部は、①運営委員会（Steering Group）、②共同事業実施委員会（Joint Project Working Group）、③事業役員（Project Officer）、④常設会議（Standing Conference）の4つの機関を中心に構成されている[51]。

運営委員会は、SFPの方針や策定した計画の進展状況等を管理・評価する役割を持つ。同委員会には、ソルウェー湾の利害関係者が委員として参加している。そして、普段はメーリングリストによりSFPの会員との意思疎通を図りながら、3ヶ月ごとに会議を開き、ソルウェー湾の管理とSFPの運営に関して意見交換を行っている。共同事業実施委員会は運営委員会の下部組織で、主にSFPが策定したソルウェー湾に関する各種の計画の実施にあたっている。同委員会には、事業役員と補助職員が専従しておりSFPの事務局を兼ねている。事業役員はSFPの中心的存在で、会員間の調整、保全計画の策定、運営資金の調達などの業務を行う。常設会議は会員が全員参加する定期会議で、年に1度開催し、会員の関心のある問題の解決策を話し合う。

さらに、これらの4機関を支えるものとして、時事問題作業委員会（Topic Working Group）、関連地域作業委員会（Sub-Area Working Group）がある。時事問題作業委員会は、沿岸保全、漁業、景観文化遺産、土地利用開発及び輸送、旅行娯楽、野生生物、水質汚染の7分野の委員会から構成されている。そして、1つの委員会は5人から10人の当該分野に関係する専門家や利害関係団体の代表者が委員を務めている。同委員会は担当分野に関する湾岸の時事問題を議論するとともに、その報告書を作成する。報告書は沿岸域管理の基礎資料として用いられるとともに、専門知識として集積される。関連地域作業委員会は、SFPの本来の対象地域よりさらに広範囲にわたる住民を対象とする会合である。このため、

49) Upper Solway Flats & Marshes.
50) P.R.Burbridge, *op.cit.*, p.63.
51) The Solway Firth Partnership, *Business Plan 1999-2001* (1999) p.18.

同委員会を通じて、湿地の集水域を含めた広域的な地域社会の参加による沿岸域管理が可能となっている。

さらに、これらの機関のほかに、特定分野の問題に対処することを目的に、必要に応じて行動委員会（Action Group）を設置している。また、ソルウェー湾に関する新しい問題や行動について話し合うため、2年ごとにワークショップを開催している。ワークショップにはソルウェー湾に関心のある人ならば誰でも参加できる。

SFPの運営資金は、地方自治体、政府機関、EUなどの公的機関の会員からの拠出金を中心に構成されている。このうち最大の援助者はSNHであり、過去10年間（1993年から2002年まで）でSFPの運営資金の53%を負担している[52]。ただし、SFPもまた他の会員は単年度ごとの援助を約束するのみの場合が多いことから、将来的には、SFPへの拠出金に対する税制上の優遇措置などを実現し、個人や企業からの援助を促すことを目指している。

4.2. 管理計画

SFPは、1998年にソルウェー湾の管理計画として「ソルウェー湾戦略」（Solway Firth Strategy）を策定した。同戦略は、地域住民との度重なる意見交換を経て策定されたものである[53]。1997年に事業役員と7分野全ての時事問題作業委員会が同戦略の草案を立案した。そして、翌年の初頭から各地でこの草案に関するワークショップを開催し、戦略の策定過程に地域住民の参加を図っている。このワークショップはソルウェー湾に関係する全ての人に開放され、のべ150人以上の人が参加している。また、メーリングリストを通じて草案に対する意見の募集も行われた。SFPはこれらの議論や寄せられた意見に基づいて草案を改定し、同年に正式な内容を発表した。

次に、同戦略の内容について見てみよう。まず、同戦略の目的は「地域的特徴、自然景観、野生生物及びその生息地を尊重しながら経済を繁栄させることができる、ソルウェー湾地域に関する環境的に持続可能な未来を保証すること」である[54]。そして具体的な指導原則として、①地域社会の支援と参加、②自然資源の賢明な利用、③社会経済的多様性の維持、④ソルウェー湾の多様な利用の統合、の4つを定めている。同戦略が対象とする分野は、沿岸保護、漁業、景観と文化遺産、土地の利用開発と輸送、旅行と行楽、野生生物と生息地、水質汚染、と多岐にわたる。そして、各分野について、目的（Objective）、主要な問題（Key Issues）、目標（Goal）及び推奨される行動（Suggested Action）を具体的に規定してい

52) Mary-Ann Smyth, *Solway Firth Partnership Review* (2003) p.24.
53) The Solway Firth Partnership, *Solway Firth Strategy* (1998) p.7.
54) *Ibid.*, p.13.

る。たとえば、野生生物と生息地の分野では「ソルウェー湾の豊かで多様な野生生物とその生息地がより広範囲で維持され、価値を高め、評価されるように保証すること」を目的として、6つの目標と各々の目標達成のために推奨される行動を掲げている[55]。

また、同戦略は、地元自治体であるDumfries and Galloway Councilが策定した「地域生物多様性行動計画」(Local Biodiversity Action Plan)や「ローカルアジェンダ21行動計画」(Local Agenda 21)などと連携するなど、他の環境計画と関連付けて活用されている。こうした同戦略の実施状況は、事業役員によって機関紙や常設委員会を通じて会員に報告され、これをもとに同計画の監視・評価が行われている。

4.3. 普及啓発活動

SFPの活動にとって、地域社会の理解は必要不可欠なことから、地域社会への普及啓発も活発に行われている。たとえば、ソルウェー湾を紹介したリーフレットやブックレットの作成、あるいは独自の機関紙[56]を発行するなどして、沿岸域の環境についての啓発活動を行っている。また、ホームページ上で管理計画や会議の議事録等の文書を公開し、今後の活動予定を紹介するなどして、SFPに関する内部情報の公開にも努めている[57]。さらに、SFPには様々な分野の専門家が参加していることから、各分野の専門家をまとめたデータベースを整備し、地域住民がホームページを利用して専門家に容易にアクセスできるようにした[58]。

また、学校教育を通じてソルウェー湾に対する理解を促進させる活動も行われている。たとえば、ソルウェー湾を対象とした独自の教育素材[59]を作成し、小中学校や地域団体へ貸し出している。さらに、学校関係者にSFPを活用するように働きかけ、SFPのスタッフが学校や団体に出向しソルウェー湾の環境について講義するなどの教育活動も実施している。また、学生をSFPに受け入れてSFPの業務を体験させるなどの事業も実施し好評を得ている。この他、LCFには環境担当部署以外の自治体職員も参加していることから、自治体職員の沿岸域に対する理解を促進させる研修機関としての役割も果たしているといえる。

5. スコットランドの参加型環境管理の特徴

これまでの検証から、スコットランドの沿岸域では、LCFが湿地の参加型管理の中心と

55) *Ibid.*, pp.51-59.
56) 機関紙Tidelinesは、SFPの活動、ソルウェー湾周辺のニュースやイベント情報などからなり、希望者は誰でも無料で受け取ることができる。
57) http://www.solwayfirthpartnership.org.uk/index.htm
58) http://www.solwayfirthpartnership.org.uk/whoswho/index.htm
59) Sea Chest (海の箱)

して機能していることがわかった。そこで、LCFの活動から見たスコットランドにおけるPEMの特徴を明らかにする。

5.1. 利害関係者の協働システム

LCFは、様々な利害関係者の参加を実現することで、沿岸域の管理を行う人材を広く確保するとともに、その活動を通じて利害関係者間の意思疎通と協働を実現している。LCFには沿岸域に関係する人であれば誰でも参加することが可能であり、その会員の属性は地方自治体、民間企業、農林水産関係者、NGO/NPOそして個人とあらゆる分野にわたる。LCFはこうした普段であれば接触する機会が少ない関係者を結びつけ、お互いが協力し合いながら問題を解決するための協働の場としての役割を果たしている。

また、LCFは単なる協働の場として機能するのみならず、地域や関係者の主体的な行動を尊重しつつ、スコットランド全体の沿岸域管理を参加型管理の方針に転換することに成功した。すなわち、従来から実施されていた地域住民による湾岸の管理をそのまま地域全体の沿岸域の管理方針へと昇華させることで、地域住民の主体性を生かした沿岸域管理を実現している。このように、スコットランドの沿岸域管理は、従来からのボトムアップによる環境管理に、トップからの明確な方向付けが加わり、両者が効果的にかみ合うことによりPEMを実現しているといえる。

さらに、LCFは、個人による広域的な環境管理の窓口として機能しうるという利点もある。沿岸域のように多様な利害関係者が存在する広大な地域では、個人がPEMの体制を構築することは、物理的・資金的な制約から困難な場合が多い。しかし、スコットランドの場合、LCFが仲介の場となることで、個人の場合でも利害関係者に接触することが容易となり、その協力を求めることができる。

5.2. 信頼関係に基づく管理計画

スコットランドでは、地域社会の参加と合意のもとで沿岸域の管理計画を策定し、かつ、その計画が具体的な内容を備えているため、管理計画が地域住民にとって共通の行動指針として機能している。

沿岸域の管理計画はLCFを通して入念な利害関係者の合意を得て策定されている。このため、管理計画には彼らの信頼関係に基づく拘束力が生じていることから、法的拘束力がないにもかかわらず関係者はこれを遵守している。同時に、計画策定段階で利害関係者が参加することにより関係者間の紛争や環境破壊などの紛争の発生が事前に防止されている。この紛争予防機能が、管理計画の機能をより強化している。

さらに、管理計画は、沿岸域の関係者に共通の目的を設定し、目的に向けての具体的な行動内容を定めていることから、沿岸域管理に向けた地域社会の指針として機能するとともに、その自発的な参加を実現している。このように、沿岸域の管理計画は、地域社会の参加を経て誰もが計画の当事者であると意識できる内容を備えていることから、地域住民による管理計画の遵守と沿岸域の保全に有効に機能しているのである。

5.3. 集積した専門知識・情報の活用

LCFは、沿岸域に関して集積した専門知識や情報を、様々な情報手段を利用して地域住民に公開すると同時に普及啓発に役立てている。

LCFの多くはホームページを設置しており、これを活動内容の公開に活用している[60]。また、LCF独自の定期刊行物を発行し、会員との相互理解を図ろうとしている。こうした積極的な情報公開により、LCFはその活動に対する地域社会の理解を獲得することができた。

さらに、LCFにはこれまで沿岸域に関係する多様な分野の専門家が参加し、持続可能な沿岸域の利用について議論を続けてきた。そして、これらの活動は各種の報告書にまとめられるなどの形で、専門的な知識や情報としてLCFに集積されている。LCFはこうした形で集積した知識や情報を地域住民に対する普及啓発に活用するとともに、特に学校と連携した教育活動にも役立てている。この際、啓発手段として、従来の紙媒体に加えてインターネットを積極的に利用していることも特徴的である。

このように、沿岸域に関係する各セクターが参加することにより向上する組織の専門性を、地域住民の啓発のために活用することは、地域住民の沿岸域に対する意識を向上させ、PEMの実現に貢献するものといえる。

6. 日本における参加型環境管理のあり方

日本は現在、国内のラムサール条約登録湿地を増加させる方針を示している。したがって、ラムサール条約の内容が国内の湿地管理に与える影響は、今後さらに大きくなると考えられる。そこで、これまでのスコットランドにおける沿岸域管理の検証をもとに、日本国内においてPEMを推進するための課題と方策を提案する。

60) Fair Isle Marine Environment & Tourism Initiative, Firth of Clyde Forum, Forth Estuary Forum, Irish Sea Forum, Moray Firth Partnership, Solway Firth Partnership, Tay Estuary Forum, の7団体はWebページを持つ（2005年現在）。

6.1. 参加制度の自発的設置

日本の湿地におけるPEMのためには、スコットランドのLCFのように、広範な主体の参加と合意を得て統合的かつ具体的な管理計画を決定できるような協働の場を設置する必要がある。たとえば、国内のラムサール条約登録湿地を見ても、湿地管理のための参加制度が設けられている湿地は少数に止まっている[61]。そこで、登録・未登録にかかわらず国内の湿地の参加型管理に向けた制度の構築と普及が今後の湿地管理における課題の一つとなる。

では、こうした参加制度は具体的にどのような形で設けられるべきであろうか[62]。参加制度には、すでに法律が規定しているものも存在する。たとえば、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」では、鳥獣保護事業計画を立てる場合には自然環境保全審議会の意見を聞かなければならない。また、「自然環境保全法」では、環境省が自然環境保全地域を設定する場合、公聴会を開催し利害関係者の意見を聞くことができる。一方、湿地自体の管理計画の策定とその実施に地域住民が参加することを直接保障する法律は存在しない。しかし、既存の法律を改正し、または、新たに制定することは時間がかかる上に、瑕疵があると裁判において処分取り消しの理由となる恐れがあるため、行政側の対応が消極的になりがちとの指摘もある[63]。この点は条例についても同様のことがいえよう。

そこで、PEMのための制度は法律による設置のみを目指すのではなく、スコットランドのように、地方自治体、地域住民、民間企業そしてNPO法人[64]などの湿地周辺の関係者が自発的に制度の立ち上げを進めることが望ましいと考える[65]。ただし、スコットランドにおいてもLCFの活動が軌道に乗るまでには事前の取り組みも含めて長期間を要していること、及び、湿地の地域的な事情も異なることを考えると、画一的な参加制度を機械的に設置するだけで、PEMが実現するというものではない。したがって、参加制度の設置は地域社会に合わせた取り組みが可能なように中長期的な見通しのもとで進める必要がある。また、PEMは短期的なものではなく継続的に実施するものであるから、そのためには運営資金を安定的に供給しなければならない。これらの要請を満たすためには、制度の法人化を図ることにより会員や資金源を拡大することも1つの手段である。その形式としては、財団法人を

61) ラムサール条約登録湿地では、片野鴨池や佐潟などに参加制度が存在する。
62) 自然保護法における住民参加について、畠山武道『自然保護法講義』北海道大学図書刊行会（2001）55-58頁。
63) 畠山、前掲書、57頁。
64) NPO法人とは正式には特定非営利活動法人といい、特定非営利活動促進法に基づいて認証を受け登記された法人である。
65) 注目すべき事例としては、アサザプロジェクト及び三番瀬円卓会議などがある。アサザプロジェクトとは、茨城県霞ヶ浦・北浦流域でNPO法人を中心に、地域住民、小学校、企業、地方自治体などが連携して、アサザなどを植えて湿地を復元する事業を進めているものである。また、三番瀬円卓会議とは、東京湾奥の干潟である三番瀬の保全に関して、2002年に千葉県が設立した三番瀬再生計画検討会議のことで、同会議を中心に住民参加と情報公開により干潟再生計画を策定している。

はじめ、NPO法人、ナショナルトラスト法人、会社組織などを考えることができる[66]。

6.2. 湿地管理計画におけるアイヌ民族の位置付け

日本におけるPEMを考える上で忘れてはならないのが、先述したアイヌ民族の存在である。アイヌ民族は、国内のラムサール条約の登録湿地が最も多く存在する北海道や下北半島周辺に先住し、これらの地域の湖沼・河川及び沿岸域などの湿地を利用して生活してきた。したがって、アイヌ民族と湿地の関係を考慮して湿地の管理計画を策定することは、ラムサール条約の締約国である日本の責務といえる。

そこで、日本でPEMを実施する際には、LCFにおける参加型の計画策定のように、アイヌ民族の参加と合意のもとで管理計画を策定することが望ましいと考える。この点、現在ではアイヌ民族の多くが和人社会の中で生活し伝統的な生活を継続していないことも事実である。したがって、湿地管理においてもアイヌ民族の伝統的な生活や文化は地域住民に含めて考慮すれば足りるとする意見もある。しかし、こうした意見は、アイヌ民族の民族的アイデンティティを否定するものであり、先住民の文化を重視するラムサール条約の趣旨にも反することから妥当でない。たとえ、伝統的な生活をしているアイヌ民族が少数であったとしても、彼らの民族としてのアイデンティティまでもが失われたわけではない。そして、彼らの伝統的生活が、自然と人間の生活を調和させるワイズユース的なものであったことを考えれば、国内におけるPEMにおいても、アイヌ民族の意見を十分に聞き取り、その伝統的な生活や文化を考慮する必要がある。

しかし、日本では、特に明治以降、アイヌ民族のアイデンティティを否定する事業計画が実施されてきた。そのうち最近の代表的な出来事は、北海道沙流川流域の二風谷におけるダム建設である。この公共事業に対してはアイヌ民族地権者による差止訴訟が提起されたが、原告らの請求は棄却され、事情判決による現状維持で訴訟は終結した。ただし、判決は、当該事業について「事業認定申請前に本件計画事業がその文化にどのような影響を与えるものであるかについて、十分な調査も研究も行っていない」と判断し、計画策定過程の不備を指摘している。しかし、判決後も関連する事業計画の策定にアイヌ民族の意見を反映させるようなシステムは今だに整備されていない。

しかし、今後、日本がラムサール条約の趣旨を理解したPEMを実施するのであるならば、

66) たとえば、北海道では、霧多布湿原で2000年に地元関係者が中心となってNPO法人を設立し、行政や企業と連携して湿原の整備を図っている。また、釧路湿原では、市民団体がナショナルトラスト方式で釧路湿原の集水域の用地取得を行っている。宮城県では、蕪栗沼で地域住民が中心となりNPO法人を設立し、サポーター制度を導入するなどして蕪栗沼の保全活動に取り組んでいる。

単に登録湿地の数を増加させることのみに重点を置くのではなく[67]、ラムサール条約が定めるワイズユース概念の内容を改めて見直さなければならない。そして、その場合には、国内の湿地管理計画の策定や実施過程にアイヌ民族を参加させる必要があることを指摘しておきたい。

6.3. 学校教育とNPO法人との協働

LCFが地域の学校において沿岸域の教育活動をしているように、PEMを実施するには地域住民のうち特に青少年が湿地の価値を認識できるように環境教育を推進する必要がある。なぜなら、PEMの目的は持続可能な湿地の利用であることを考えれば、成人を対象にした普及啓発と並行して、青少年に湿地の価値を実感させることが、将来的な湿地の管理にとって有効であるからである。また、学校教育のあり方は地域社会に共通する課題であるから、学校において湿地の価値を教える取り組みは、地域社会全体が湿地に関心を持ち始める契機にもなる。

日本でこうした学校における環境教育を実施するためには、LCFのように専門的な知識を有し、かつ、啓発活動に長けた指導的組織が必要である。これらの役割を担い得る主体として、湿地の保全活動をしているNPO法人をあげることができる。通常、NPO法人はその活動を通じて湿地に関する独自のデータや普及啓発の技術を有していることから、これらを学校教育で活用できれば、専門的で効率的な環境教育を実施することが可能になる。さらに、学校教育にNPO法人が関与することで、学校を介して行政とNPO法人との協働を実現することもできる。そして、これを契機に学校を中心とする行政、NPO法人そして地域住民という主体間のネットワークが実現すれば、PEMに向けての基盤作りにも役立ちうると考える。

また、最近の教育制度の変化によって、今後は環境教育におけるNPO法人の役割が、より重要になると予測できる。すなわち、日本の学校教育では、2002年から新学習指導要領によって「総合的な学習の時間」という新しい科目が導入され環境教育にも利用されている。さらに、2004年には「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」が施行され、環境教育について、国民や民間団体に環境教育への協力を求め（4条)、地方自治体に環境教育を推進するための施策を策定し実施する責務を定めている（6条)。これらのことから、今後、学校とNPO法人が環境教育を介してさらに協力関係を深めて効果的な環境教育を行う動きが進展すると考えられる。そこで、たとえば、NPO法人側では、こ

67) 日本は第9回締約国会議（カンバラ）で、国内の湿地20ヶ所を登録申請する予定である（2005年5月現在)。

れまでの活動で蓄積した知識とノウハウを用いてトピックごとの教育プログラムを作成し、また、授業方法や関連知識について教師と協働で研究するなどの活動を行う[68]。一方、学校側では、総合的な教育カリキュラムを作成し環境教育を実施するための場所や材料などを提供しNPO法人と協力する。そして、全国の学校やNPO法人がこうした活動に関する情報をデータベース化し、インターネット上で公開するなどして、各学校で実施している環境教育の内容について情報を交換し、関係者間でネットワークの形成を図りながらPEMの推進に貢献するといった活動も考えることができる。

おわりに－里山保全との連携－

日本政府は、ラムサール条約が締約国に登録湿地の倍増を要請したことを受けて[69]、今後も国内の登録湿地を大幅に増加させる方針を打ち出している。こうした登録湿地の増加の動きは、従来から湿地の保全活動を行ってきた関連自治体やNGO/NPOに加えて、国会議員、環境省などの国レベルでの行政関係者が、ラムサール条約にこれまで以上に注目し始めたことを意味する[70]。しかし、国内実施のための法制度を見ても湿地管理を単独で目的とする法律や管理計画は存在せず、諫早湾や泡瀬干潟に見られる湿地の埋立公共事業も存在していることを考えると、現在の国レベルでの湿地管理は、条約の趣旨に十分に即したものではない。また、ラムサール条約は、先述したように、単に水鳥や湿地の保護を目指す条約ではなく、地域住民や先住民などの人間社会と湿地との関係を重視するという姿勢を示している。この点からすれば、現在の日本の登録湿地基準は生物学的基準に偏っており、湿地のもつ社会的側面への配慮が不十分である[71]。さらに、湿地管理の国家政策に該当する生物多様性国家戦略は地域社会の重要性について明記するものの[72]、特にアイヌ民族と生物多様性に関する記述はなく、国家戦略上、先住民を主体として捉える観点が抜け落ちている。

こうした問題点を克服し、日本が国内でPEMを実施するためには、関連法令の整備を進め、湿地の評価基準の多様化を図ることで保全対象となる湿地を拡大し、登録湿地であるか否かにかかわらず国内の湿地を多様な主体の参加により管理できる体制を構築する必要があ

68) たとえば、2001年に、WWFは「渡り鳥と湿地の環境教育プログラム」と題する湿地教育プログラムを作成し、実際の環境教育に用いられている。
69) Resolution VII.11: Strategic framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance.
70) たとえば、国会では、2003年に超党派の国会議員が「ラムサール条約登録地を増やす議員の会」を設立した。
71) 日本の登録基準は、ラムサール条約で示された登録基準のうち、基準5「定期的に2万羽以上の水鳥を支える湿地であること」及び基準6「水鳥の種または亜種の個体数の1％以上を定期的に支える湿地であること」を重視している（2005年5月現在）。
72) 環境省『新・生物多様性国家戦略』（2002）42頁。

る。そこで、これらの要望に応えるPEMにおける今後の具体的な方針として、里山保全とラムサール条約とを連携させたPEMの実施を提案したい。里山とは、現在では都市近郊の農村環境を示す用語で、そこには農用林や人工林に加えて、湖沼や河川、水田などの湿地も多分に存在している。そして、里山では、地域社会を中心に行政、NGO/NPO及び自然環境に関心のある都市住民などが協働して、その活用を進める事例が登場している。さらに、国の生物多様性国家戦略も、湿地を含めた人と自然が調和した環境として里山に注目している[73]。また、アイヌ民族の生活もイオル[74]に見られるように里山的自然の中で繰り広げられてきた。このように、日本の里山はラムサール条約のワイズユース概念の具体的側面を多分に有する日本独自の人間生活と自然が共存した環境である。そこで、里山における環境管理を、国内のPEMを促進する足がかりとして活用し、ラムサール条約の趣旨に即した湿地管理の実現を目指すべきだと考える。

73）環境省、前掲書、61頁。
74）イオルとはアイヌ民族におけるコタン（集落）単位の占有領域のことをいう。