

2009.8.27

「生物多様性地域戦略策定の手引き（案）に対する意見」
沖縄・生物多様性市民ネットワーク

「生物多様性地域戦略策定の手引き（案）に対する意見」

住所：沖縄県宜野湾市志真志4-24-7 宜野湾セミナーハウス 304号室

NPO法人「奥間川流域保護基金」事務所内

氏名：沖縄・生物多様性市民ネットワーク（文責 河村雅美、鷺尾真由美、吉川秀樹）

電話番号：098-897-0090

ファックス番号：098-897-0090

電子メールアドレス：okinawabd@gmail.com

はじめに

沖縄・生物多様性市民ネットワーク（沖縄 BD 市民ネット）は、2010年に愛知県名古屋で開催される第10回生物多様性条約締約国会議（COP10）を機に、沖縄の生物多様性の理解や保全への取り組みを推進していこうと、今年7月に結成されたネットワークである。亜熱帯・島嶼という沖縄の独特の自然環境、そして独自の伝統文化・歴史の視点に立ち、環境団体、平和団体、人権団体、そして市民が、「環境」「平和」「人権」という3つのテーマのもとに、連携して活動している。

以下、沖縄 BD 市民ネットの多様なメンバーのこれまでの活動経験や、メンバーが連携して活動がする同ネットの現状を踏まえて、環境省の「生物多様性地域戦略策定の手引き（案）」へ意見を述べたい。

意見内容

1. 全体に関するコメント

「第三次生物多様性国家戦略（以下、国家戦略）」（2007年9月）の策定、「生物多様性基本法（以下、基本法）」（2008年6月）の施行を踏まえて、2009年7月という早期に、環境省が「生物多様性地域戦略策定の手引き（案）」を作成し、パブリックコメントの段階をむかえたことは評価されるべきである。また、これまでにすでに自主的に行われてきた地方自治体の「生物多様性地域戦略」の取り組みについて、この「手引きの」なかで取り上げたことも評価されるべきである。

しかし、重要な事項についての説明不足がみられ、拙速に作成された感は否めない。全体として、指摘しておきたいのは、「国家戦略」と「地域戦略」の関係、国と地域の関係を検討する必要性である。生物多様性保全という共通の目標を見据え、その目標を達成するためのベストな関係はどのようなものであるかを考えることが重要である。

まず、この「生物多様性地域戦略」が持つべきである「国家戦略」に対するフィードバック的機能／役割に関する議論／説明が非常に弱い。例えば、12ページの「生物多様性地域戦略で定めるべき事項」についての説明においては、

（この生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する施策についての基本的な方針）を定めるような規定が入っていません。これは、生物多様性地域戦略が「生物多様性国家戦略を基本として（第13条）」定められ、また、国家戦略に基本的な方針が定められている（法11条第22項第1号）ことから、必須とまではいえないためです。（「第三次生物多様性国家戦略」の概要については、2.1(5)参照）

とされている。これでは「地域戦略」は、「国家戦略」に対してフィードバック的機能／役割を持ってないと解釈されてしまうのでないか。

「4.5 進行管理の仕組みの検討」の「(2) 見直し (Action)」の項目においても、「地域戦略」と「国家戦略」の見直しがそれぞれ行われることについては言及されているが、「地域戦略」が「国家戦略」に対してフィードバック的機能／役割を持つのかは、言及されていない。

地域の固有性を強調して、生物多様性保全の戦略を推進していくならば、「地域戦略」と「国家戦略」のフィードバック的な機能／役割関係は、無視してはならないはずである。

また、国として「生物多様性の保全」を促進する積極的な姿勢が感じられない。説明や例示も「考えられます」という文末の羅列が並ぶばかりである。地域特性をいかしたものであるために自主性を重んじ、選択肢を提示することは必要であるが、それは地方公共団体への「お任せ」であってはならない。地方公共団体の「生物多様性地域戦略策定」が義務規程ではなく、努力規程であることから、このような消極的な姿勢になっていることが考えられるが、努力規程であるからこそ、積極的な姿勢を示すべきである。また、地方公共団体が同戦略を策定する強いインセンティブなしに、どのようにこれを推進していくのか、今後その施策を示すことも検討していくことが必要と思われる。

2. 以下、問題と思われる点を項目別にあげ、その対応について提案を述べる。

1) 「1.3 国内外の動向」について

「(1) 国際的な動向」において、日本が議長国となり開催されるCOP10へ言及がないのは非常に違和感がある。2012年までホスト国の責務は続くことも周知されるべきである。

また、「(3) 求められる地域の対応」において、すでに千葉、兵庫などで取り組まれている地域戦略についても言及されるべきである。同時に、国際的な動きと、国レベルでの動き、そして今進めている地域レベルでの動きは、連動しているが、それは、必ずしも国際的→国→地域という流れで連動しているのではないことを指摘するべきではないかと考える。つまり、地域が国際的な動きを、国レベルを経ずに取り入れている動きも現に存在しているのであり、国が適切な戦略、制度、政策を策定しているとは限らないため、「地域戦略」は国の戦略が降りてきて行われるものであるような感覚を避ける記述が必要であると考える。

2) レビューをベースにした「地域戦略」を

「基本法」「国家戦略」を基盤にしているのは理解できるが、その地方公共団体部分を抜き出した部分が多すぎると思う。ベースにするものは、既存法だけでなく、地域のこれまでの経験であるべきではないか。

地方公共団体の生物多様性保全政策の先進的取り組みについてはヒアリングがされているが、これまでの行政の反省も含めたレビューの上で戦略策定に取り組むことが必要であると考えている。

例えば、「(2) 日本における生物多様性の危機」(6頁)の部分では、日本全体について書いているが、地方行政がこのような危機の構造にどのように関与しているのか、独自にレビューする部分が必要ではないか。第一の危機の、「人間活動や開発など、人が引き起こす負の影響要因による生物多様性への影響のこと。例えば、めずらしい生きものの乱獲や盗掘などの人間活動や開発が直接的にもたらす種の減少や…」の記述も、「乱開発」による生物多様性の消失が著しい沖縄にとっては、乱獲や盗掘でなく、これまでの「開発」についての記述が必要と思われる。

3) 「第2部：生物多様性地域戦略の策定・推進・進行管理の全体像」の記述について

①「2.2 生物多様性地域戦略の構成」で例1、例2、例3が示されているが、例1に比べて、例2、例3がきちんと考察され、作成されているとは思えない。提示する例のバランスを考え、例2、例3をもう少し詳細に作成すべきである。

②「2.3 生物多様性地域戦略の策定・推進・進行管理の概要」等において、「Do(実行)」「Check(点検・評価)」「Action(見直し)」と示されている。しかし「見直し」を「Action」としているのは、文脈からも、「Action」という言葉の一般的な使用法からみても、違和感がある。もっと適切な言葉を選ぶべきである。

4) 実現可能性のある策定を

「3.1 参加・連帯等に関する考え方」において、「様々な主体との協働や主体間の連帯を促す」とされているが、その場合、自治体を含めた主体が持つ能力や可能性だけでなく、その役割や能力の限界や問題を把握することの重要性について、言及することも必要ではないかと考える。過度にそれぞれの役割を期待する等、主体の能力の適切な把握なしでは、実現可能性の乏しい戦略となり、「連帯」が空中分解してしまう可能性もある。「考え方」において、その点を明記しておくことは重要である。

5) 縦割り行政の廃止を

「3.3 庁内関係部局との調整の主な手法の例」については、より徹底した、すべての政策立案と実施に同戦略の視点がとりこまれるような体制をつくるような指針を示すべきである。特に開発事業についてそれが行われるように強く要求する。

沖縄県では、当会の結成大会の案内を持って行ったときに、環境政策課の職員が「これは『自然保護課』の管轄では」という対応をしている。このような蝟壺意識をなくすよう

な体制づくりに役立つ、具体的な例を示すべきである。

6) 住民参加の手法の徹底を

「地域戦略」策定には、制度づくり、政策立案、モニタリング、評価、全ての過程に住民参加を義務づける手続きを「基準」として例示するべきである。

「第4部：生物多様性地域戦略の内容検討及び推進・進行管理の手法」の「4.1 現状と課題の整理（1）地域における生物多様性の捉え方と課題の整理」では、「例えば、地域の生物多様性に関する知見を有する専門家等にヒヤリングを行い、当該地方公共団体が直面している生物多様性に係る課題や捉え方を大づかみに整理したり、論点整理を行うことなどが考えられます」と記載されている。ここでヒヤリングを行う専門家等の中には、学者、研究者だけではなく、環境NGO/NPO、特に市民、地域住民（それも地域のボス的な人ではなく）が含まれる必要がある。ヒヤリングに当たっては積極的な広報活動を行い、公募により、市民の誰でも参加する機会が得られるような行政の働きかけが必要である。

各地方公共団体の管轄する地域には、環境保護活動を長い年月をかけて続けている個人や小さなグループが存在し、そのグループ等は長年の日常的な観察の経験から地域固有の自然の特性を誰よりも熟知し、愛着を持つ人が多くいる。そのような人々の地域に根ざした活動、知識、経験を生かしていくことこそが、「地域戦略」のあるべき姿であるとする。

前述2)にも関係するが、住民参加が行われなかったことによる弊害について、レビューをし、住民参加の手法を検討する過程を「地域戦略」策定時には置くべきでないか。

例えば、「1.1. (2) 生物多様性地域戦略を策定する意義 (P.4)」で挙げている、「なぜ生物多様性地域戦略が必要なのか」で記している内容からみて、沖縄では市民の知見が行政から排除されていることで自然への配慮の弊害が生じている事例がある。

ここでは2例を挙げるが、どちらも司法の場で市民が声をあげている。

最初の例は、やんばるの森の例である。やんばるの森での林道や伐採をストップさせるために、「命の森・やんばる訴訟」は沖縄県を相手に裁判が起こされている。やんばるの森の伐採は、IUCN生態系管理部門委員長のピエット・ウィット氏にも厳しい批判を受けた（朝日新聞8月13日夕刊）。外来種等の対策で、沖縄島北部のヤンバルの森で進められている「マングース」の北上を阻止するために、環境省を中心として捕獲作戦や進入を阻止するための道路のフェンス工事が莫大な経費をかけて行われた。しかし、その原因の一つに挙げられているのは、ヤンバルの森を縦横に走る道路建設事業による森の伐採が、マングースの進入路を広げているという指摘がある。この地域一帯の生態系を捉えて保護活動を続けている市民グループの意見を、行政は聞く耳を持たないまま、建設費目当ての道路建設事業を継続している。

また、沖縄市の泡瀬干潟の埋め立て事業にみられる、埋立自体が目的となった開発行為に対して、市民グループが生物多様性に富んだ貴重な干潟の埋め立てをストップさせるために提訴した司法判断でも、開発の合理的な理由に欠けることが認定されている。しかし、事業者である行政は地域振興の名のもとに事業を強行している。

28頁の図にある、危機の捉え方（例1）、第1の危機に挙げられている「人間活動や開

2009.8.27

「生物多様性地域戦略策定の手引き（案）に対する意見」

沖縄・生物多様性市民ネットワーク

発など、人が引き起こす負の要因による生物多様性への影響」を整理するのに、地方公共団体の要事は、生物多様性への影響の視点に立ち、長年、行政の環境政策に対して警鐘を鳴らし続けている市民、住民の知見を排除せずに聞き取る姿勢である。そして策定の取り組みに当たっては、行政が排除してきたこのような市民・住民グループを協議の場に参加させることを明記する必要がある。

生物多様性を保全するためには、司法でしか声を挙げられないという手続きでは手遅れになる。沖縄の経験を共有し、「地域戦略」策定時には、徹底的な住民参加の手法を指針として提示する必要がある。

7)用語の整理

「4.4 推進体制の検討」（35 頁等）において、「NGO/NPO 等」という表記と、「NPO 等」という表記が記載されている。文脈を通して、その表記の違いの意図を読み取ろうとしたが、明確ではない。ややもすると、NGO は、「センター・研究所的な機能を担うことのできる人材ネットワーク」を「構築していく」ことに参加できないのではないかと読みとることもできる。

NGO と NPO は、同一の意味を持たないので、その表記の記載については、文脈に応じてきちんと整理されるべきである。

8)「4.3 施策の立案・体系化」の説明の充実を

同節については、内容を充実させることを要求したい。記載されているように、地方自治体の「施策の性格の違い」や、「地域特性に応じた優先順位」から生じる問題は、予想できるものであり、それゆえ、そのような問題の対処／解決法についてある程度の方向性を示すことは非常に重要であると考えます。「手引き」として、少なくとも地方自治体や、地域の団体の対処／解決への取り組みの前例を具体的に示すことが必要である。

以上