

自然再生推進法の制定（2002年）¹

話し手 亀澤 玲治 氏 ・ 渡邊 綱男 氏

◆ 自然再生推進法の制定や運用への関わり

○渡邊 1978年、環境庁に自然系の技官、レンジャー職ということで入庁し、全国の国立公園・野生生物の現場や、環境庁の本庁業務に携わってきました。この自然再生推進法ができる前に、省庁再編があって、環境庁が環境省になったのが2001年の初めでした。環境省になって、自然保護局が自然環境局になり、最初の大きい仕事として新しい生物多様性国家戦略の作成が動き出しました。その戦略策定チームの一員として、当時は生物多様性企画官というポストで関わりました。その時、小野寺（浩）さんが戦略作りを統括する自然環境計画課長、小林（光）さんが自然環境局長で、このお二人の下で戦略作りが進んでいきました。また、議員立法の自然再生推進法も並行して動いており、亀澤さんがそちらを中心的に担当されました。

国家戦略では自然再生を一つの柱とし、釧路湿原を自然再生事業の先駆けとして位置づけました。既に、釧路では自然再生の動きがあったこともあり、釧路の実践を通じて、自然再生のノウハウや考え方というのを「自然再生釧路方式」としてまとめて国内外に発信するというのを戦略に書きました。国家戦略ができた直後に、環境省の釧路事務所の所長に転勤となりました。今の自然環境局長の鳥居（敏男）さんが同じタイミングで事務所の次長になり、二人が先頭に立って自然再生の立ち上げを始めました。自然再生推進法の作成と、釧路の現場での挑戦が並行して動いていきました。

その後、釧路から本省に戻り、自然環境計画課長として自然再生推進法の施行に関わり、2010年には生物多様性条約 COP10（愛知県名古屋市）、その翌年には東日本大震災があって、その対応をする中で自然環境局長を最後に退職しました。今は自然環境研究センターと国連大学で、自然環境関係の調査研究や政策提言に係る仕事をしています。

○亀澤 私は1982年に、最初は林野庁に入庁しましたが、入庁12年目に当時の環境庁の野生生物課に出向しました。隣の席に渡邊さんが座っていました。私自身は出向ですから、2年で林野庁に戻ると思っていたのですが、なぜかそのまま環境省にいついてしまいました。

環境省では自然環境計画課長の後に、九州地方環境事務所長、審議官、自然環境局長を経て、2018年に退官いたしました。今は、去年4月からONSEN・ガストロノミーツーリズム推進機

¹ このインタビューは、2021年4月23日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

構で、地域の自然、食文化を背景とする観光関係の仕事をしております。

自然再生推進法のときは、私は計画課の補佐で、渡邊さんが生物多様性企画官でした。自然再生に関しては新規の予算要求と、国家戦略の自然再生の章の執筆、議員立法の側面支援を担当したことで、深く関わった覚えがあります。

◆ 自然再生推進法制定に至った経緯

○亀澤 自然再生推進法は、2002年12月に成立しましたが、その前年に新しく環境省ができ、総理主宰で「21世紀『環（わ）の国』づくり会議」が動いておりました。それが2001年7月にまとまりましたが、その中で「順応的管理」という手法を取り入れて積極的に自然を再生する公共事業、すなわち自然再生型公共事業の推進が提言に盛り込まれました。一方で新・生物多様性国家戦略が翌2002年3月にまとまりましたが、それらの作業と並行して、予算要求の作業も進



亀澤 玲治 氏

められました。2002年度の新規の公共事業として自然再生事業を予算要求しようということで、環境省もちろん、国交省、農水省とも連携して進めておりました。

自然再生事業の予算は何とか2002年度の新規予算として獲得することができました。しかし、予算措置だけでは一過性のものとなりかねない、将来にわたって自然再生の流れを確実なものとするためには法制度的な裏づけが必要だろうということで、議員立法の動きが出てまいりました。その後、与党との調整、与野党間の協議を経て、法律は2002年12月に成立しました。

○渡邊 環境省になる少し前の1997年、有明の諫早湾干拓事業に伴う湾の閉め切り工事があり、全国で干潟への関心が高まりました。翌年の1998年には名古屋の藤前干潟をごみ処分場として埋める計画を事業者の名古屋市が撤回、2000年には2005年愛知万博の会場予定地であった海上の森で里山の自然を守りたいという市民の声が計画地を変更させるという出来事もありました。身近な干潟や里山に対して社会の関心が高まってきたその頃に、河川法改正で、法律の目的に治水、利水に加えて環境が付け加えられたことを皮切りに、各省の法律や制度の中に、自然や環境が組み込まれる動きがとても高まっていました。そういう時代に環境庁は環境省になりました。新戦略の中で自然再生を一つの柱にしていこうという提案が、そういった時代背景の中で生まれてきました。

◆ 予算獲得に向けて 国土交通省、農林水産省との連携

○渡邊 私が新・国家戦略を一生懸命書いている横で、亀澤さんが自然再生事業の予算要求を担当されました。公共事業費の新しい枠組みの予算要求なので、財務省には非常に厳しい折衝をされていました。しかし、亀澤さんが一步も引かずに何度も財務省に通って、粘り強く折衝を重ねたことを経て予算がついた、そんな光景を思い出しました。

○亀澤 新しい公共事業ということで、予算獲得は相当苦勞した覚えがあります。公共事業なので、財務省の環境係ではなくて、公共3係と公共総括係主査のところに通いましたが、後半は特に公共総括の角田（隆）主査のところ足繁く通っていました。当時、自然局の中で中心になっていたのは、当時の総務課長の塩田（幸雄）さんでした。最終的には、12月の最終段階で予算をつけてもらうことになるのですが、12月に入ってから私が何度か呼ばれ、角田さんと細かい最後の詰めを行った覚えがあります。

無理やりもぎ取った感じの予算に思われていたかもしれませんが、その過程で国交省、農水省とはいろいろ調整を行いました。国交省、農水省からすると、環境省が公共事業に乗り出してきたことへの警戒が当初はありました。それでも国交省、特に河川局は、河川法も改正して環境保全を目的に入れていたこともあり、河川の自然環境に関しては、当時の自然環境局よりもはるかに進んでいました。釧路湿原、釧路川の再生についても、技術的なことや地元のことなどをいろいろ教えてもらいながら、河川局とは連携をしようとしていました。国交省の方も河川局がそう動くのであれば一緒にやろうということ、結果的には国交省、農水省もそれぞれ自然再生の予算要求をして、連携する形ができていったと思います。

予算折衝のときに、財務省も含めてかなり激しく各省と調整を重ねていたもので、法案自体は大もめにもめることはありませんでした。法律化については、国交省、農水省も最初はあまり乗り気ではなかった印象なのですが、自民党にプロジェクトチームができることになり、国交省、農水省も乗り気になりました。特に国交省は、旧建設省と旧運輸省が省庁再編で一緒になって初めて元の2つの省庁をまたいだ形での動きだったこともあり、国交省の中でも各局がかなり強力で結束をしたというようなことはあったようです。

補佐クラスでの調整ではいろいろな激しいやり取りもあったのですが、私も最後の方はお互い考えていることも分かりましたし、腹を割って話せるようになりました。時々ふらっと港湾局に行って雑談をしながら、いろいろな話をして、今でも付き合いが続いています。そんなつながりができたということもありました。

環境省の中では、自然を取り戻す事業は当時の川口順子大臣が小野寺（浩）自然環境計画課長と話をする中で出てきたと聞いていますが、もともと大臣からの話だったこともあって、むしろ積極的にどんどん行けという感じだったと思います。その後の議員立法、予算要求は自然環境計画課主導で進めましたが、議員立法に関してはまた塩田総務課長が先頭に立って走り回ってもらったことを覚えています。

獲得できた自然再生事業の予算のうち、補助金をどこで使ってもらうかは非常に苦労しました。2001年の年末に予算案として内示をもらいましたが、それを2001年度末までの3か月の間に、当時、私と一緒に予算を担当していた水谷（泰史）専門官と二人で各県に本当に必死で売り込みをかけ、とにかくぎりぎり3月末近くになって、佐賀県の檜原湿原や山口県の榎野川（榎野川干潟）での実施が決まり、ほっと胸をなでおろしました。当時の自然環境計画課長の小野寺さんに報告すると、年度内に配分先を決定できないと思われていたようですごく驚かれて、「でかした」というようなことを言ってもらったことがとても印象に残っています。

予算を公共事業として要求するときに、国立公園のキャンプ場やトイレなど様々な施設を整備する予算は、自然公園等事業費という公共事業予算でした。この自然公園等事業費に、これまでの国立公園の保護のための施設、利用のための施設に加えて、新たに自然再生施設を盛り込むという作業を予算要求の一方で行いました。キャンプ場やトイレは施設そのものが公共事業の対象でしたが、それに対して、自然再生施設は、再生された自然そのものに施設概念を広げ、再生された自然そのものを公共財として捉えようとしてきました。それを根拠にして公共事業費を充てることにしようという形で整理をしました。

◆ 開かれた協議会 ボトムアップ方式

○亀澤 当時、国交省河川局主導で、釧路湿原の自然回復を目指して、大学の先生や、NPO、自治体が参加をする形で、釧路湿原の河川環境保全に関する検討委員会を組織していました。これが協議会方式の直接的なモデルだと言えます。この検討委員会は1997年の河川法の改正を背景に、1999年から動き出していました。この河川局の先進的な取組を参考に、自然再生推進法における協議会では自治体やNPOが入ることができ、協議会の場で自治体やNPOから再生事業案を提案できる、いわゆるボトムアップ方式になっています。経緯的に言うと、自然再生推進法自体は議員立法ですが、まずは公明党の案が出されました。公明党案は、国が作成した基本方針に基づいて国が全国的な計画を作り、それに沿って都道府県が計画を作り、実施するという、いわゆる従来型の上から下に計画をしていく公共事業の形を取っていました。その後、自民党の自然再生プロジェクト推進チームが2002年2月に結成され、その検討の過程で、国交省側から協議会方式、ボトムアップ型が提案をされました。その後、それがベースになって法律の形ができたという経緯がありました。

◆ 政治サイドや自然保護団体等との調整について

○亀澤 議員立法については、まず公明党案ができて、自民党案がその後できていくわけですが、自民党では自民党自然再生プロジェクト推進チームが2002年2月にでき、環境省だけでなく、国交省、農水省も参加して、会合ごとに各省からのヒアリングのほか、NGO等からもヒアリングなどが行われました。そういうものを経て、自民党案がまとまって、それがボ

トムアップ型になっていくわけですが、それを当時、与党には保守党も入っていましたので、保守党との調整も含めて、自民・公明・保守党で調整して与党案をまとめてもらいました。NGOの中には、環境省が公共事業に乗り出してくるのは大体うさんくさいというか、自然再生という、一見非常に良さそうなことを言いながら、実は公共事業の看板の掛け替えではないかという批判的なことを言う人たちもいました。民主党はそういう立場に立つ人たちもいて、そうした意見をどのように取り込むかということで、その辺の調整も民主党を中心に行われていたのですが、自然を取り戻すこと自体は悪いことではないということで、結果としては与野党一緒にやりましょうということになり、もともとの与党案を若干修正する形で与野党間の合意ができました。それで国会提出、環境委員会への委員長提案という形だったと思います。委員長提案だと審議なしというのが普通ではあるのですが、NGO等の一部反対意見などのいろいろな経緯があって、環境委員会では衆参で審議が行われ、結果的に全会一致で成立をしたと記憶しております。いろいろ政治的な調整、更には保護団体との調整、いろいろな経緯がありましたけども、最終的には皆で連携をして、この法律を盛り立ててやっていきましょうという形で成立したという経緯がございます。

○渡邊 協議会方式という話があって、私も釧路の現場で協議会を立ち上げました。従来の公共事業でもいろいろな検討委員会を作り、そこで意見をもらって事業を進めるという形はあったのですが、行政、役所が事務局で、役所が委員を委嘱し、委員の意見を行政が可能な範囲で事業に反映させるというのが、従来スタイルだと思います。この自然再生推進法で生まれた協議会の組立て方は、事務局に誰でもなれる、役所はもちろん、NPOが発議して事務局になることもあ



渡邊 綱男 氏

りますし、NPOと行政が共同で事務局になってもいい。委員は公募で呼びかけ、手が挙げれば基本的に委員として参加することができることとしました。この従来の検討委員会との違いがいろいろな意味を持つことを実践を通じて感じました。

釧路から本省に戻って、法制定の頃から中心的だった公明党の田端正広先生と自民党の谷津義男先生に法律の施行状況報告に行き、協議会の設立や全体構想と実施計画の策定状況について報告をすると、とても喜んでくれたことが印象に残っています。また、釧路にいた際、共産党の藤木洋子先生が法案審議の参考にするため釧路の現場を見たいとのことで、釧路事務所で丁寧に対応してほしいと本省から連絡がありました。私はちょうど技術士の試験の日に当たっていましたが、これは対応しなくてはと技術士の試験は諦めて、丸1日、藤木先生に現場と一緒に丹念に見てもらい、お話をしたことを思い出しました。

◆ 再生事業実施地域の決定

○渡邊 釧路湿原は釧路川の流域の一番下流側にあり、流域全体から水の供給を受け、流域の人間活動の影響を受けています。日本の最初のラムサール湿地で、1987年に釧路湿原国立公園になりました。湿原は約2万ヘクタールで、流域全体で約25万ヘクタール。国立公園の湿原を守るには、国立公園の中の取組だけではなく、公園の区域を大幅に超えて、流域全体で取り組むことが不可欠です。釧路湿原では、北海道開発局の河川部局が河川法改正を受けて、河川環境保全の委員会を設置して、2001年に自然再生の提言を策定しました。その動きを見ながら、2002年、新・生物多様性国家戦略の中で再生を政策の柱に掲げて、釧路を先駆けとして位置づけることになりました。それを実現すべく、私と鳥居さんは釧路に赴任しました。北海道の湿原研究の父とも言える存在で、釧路湿原の自然再生の生みの親であり、生物多様性国家戦略を審議した中央環境審議会の部会長でもあった辻井達一先生が釧路で私や鳥居さんを温かく迎えてくれました。

釧路では河川部局が先行していろいろな取組を築いてきたところに、環境省がどのような役割を果たせるのかということ現場に入っていました。戦略にも書いた釧路方式、その再生の考え方というのをまずは整理するということと、環境省自らの事業をどう考えていくかということが最初の課題で、そのための実務会合を開いて様々な人と議論しながら、釧路方式という考え方を整理していきました。その中で、「自然環境の保全・再生」、周りが農地ですから「農地・農業等との両立」、「地域作りへの貢献」の3つを釧路方式の大きい長期の目標にしました。

対象地域に関しては「25万ヘクタールの流域全体を対象」にすること、湿原の周辺で再生の緊急度の高い「湿原の周りのバッファゾーンから事業開始」という二つの大方針を釧路方式の中で整理しました。優先度の高い地域でパイロット的な事業を実施することによって流域全体の人の暮らしや営みが湿原にとって優しいものになっていくような運動を起こしていこうという考え方です。

流域全体という視点は大事なので、環境省の役割として、流域全体の情報を自然環境情報図として地図化する湿原データセンター構想を立ち上げました。釧路湿原の再生のためには川や湿原、森など様々なテーマの再生の取組が必要で、各テーマにとってモデル的な、パイロット的な事業の適地を探していきました。用地の取得の可能性や農業、林業など他の利害との調整の可能性なども考えながら場所を選んでいきました。

先行していた北海道開発局の河川部局では、釧路川本川で昭和50年代に直線化した区間の蛇行を再生する候補地（標茶町・茅沼地区）が決まっています。それが釧路湿原の再生のシンボリックな位置づけとなっていました。そこで、環境省としては、湿原そのものの再生と森林の再生をテーマとして掲げようと考えました。

湿原の再生については、釧路湿原の南側の釧路市広里の釧路の市街地に近いところで、260ヘクタール程度の釧路市有地の湿地がありました。そこは、かつて農地として開拓したもののう

まくいかなく、放棄された場所です。地区内にはハンノキの広がる場所も含まれていて、湿地の再生を考える上でモデル的、パイロット的な事業の場所になり得ると考えて、用地を取得し、事業実施場所にしました。

もう一つの大きい対象地は、釧路市の隣の釧路町達古武という地域で、森林再生をテーマにしました。自然再生推進法がNPOとの協働を大事なテーマとして掲げていました。地元のトラストサルン（NPO法人トラストサルン釧路）がトラスト活動をしながら、長年にわたって荒廃した場所に苗を植えて森を育てる活動を地道に続けてきた場所です。そのトラストサルンと連携協働して森の再生のプロジェクトを実施することになりました。達古武の集水域4,200ヘクタール全体を対象にしてNPOと環境省が協働で自然環境調査や自然環境の現状評価を行うところから森林の再生を始めていこうということになりました。調査を始めている中で、達古武の集水域には40年～50年ぐらい育ったカラマツの人工林があり、釧路町の町有地なのですが、町が地元の愛林会と分収育林契約をしていました。そこが立派に育ったので、伐採して収益を上げたいという伐採計画の申請が国立公園の特別地域内で行われてきました。しかしこの湿原に隣接した大事な場所を皆伐されるのは何とか止められないのかと、鳥居次長が強く主張され、事務所内で相談をして、その150ヘクタールぐらいの場所を買い上げ、カラマツ人工林から本来の落葉広葉樹の森林に転換していくことを目的として、環境省の森林再生のパイロット事業用地にしていきました。

◆ 釧路湿原の保全に向けて 「自然再生釧路方式」の展開

○渡邊 釧路では、河川部局の検討が先行して、むしろそれが新・国家戦略にも生かされて、自然再生推進法にも生かされてきました。やはりここは環境省として本気でやらないと、先行していた北海道開発局が対等な連携のパートナーとして見てくれないので、皆で一生懸命やったことを記憶しています。

釧路方式の3つの目的と2つの大方針を整理しつつ、広里の湿原再生や達古武の森林再生など具体的な事業も立ち上げてから1年経ったところで、釧路方式を広くみんなに伝えていくことが大事だろうということで、「自然再生釧路方式 釧路から始まる」というタイトルのパンフレットを1年間の成果を踏まえて作りました。このパンフレットも作った上で、2003年6月に釧路湿原自然再生大会を市民団体や、北海道開発局も一緒になって開催いたしました。約1週間の期間中、地域の人たちの自主企画による観察会や、再生を考えるワークショップが開催されたほか、ファイナルイベントでは記念シンポジウムを開き、毛利衛さんによる基調講演に続き、パネルディスカッションで釧路方式の考え方が議論されました。大会の日の朝7時ぐらいに花火が上がって、地元の人が大会を盛り上げるために花火を上げてくれたのかと思って感激したのですが、実は、それは地区の運動会の花火だった、といった思い出があります。

釧路で立ち上げた協議会では、参加募集に応じてたくさんの人に手を挙げてもらうように呼び掛けて、合計で105の個人、団体が構成員となりました。辻井先生が初代会長を務められ、

2005年3月に釧路湿原の全体構想が策定されました。その辺まで私も現場の所長として関わりました。

全体構想をまとめる中で、もめたことがありました。釧路方式で「流域25万ヘクタール全体が対象」という大方針を掲げましたが、流域の農業関係者や自治体から、地域の開発や地域産業に差し障りが出てくるのではとの懸念もあり、反発がありました。最終的には、保全の対象は湿原2万ヘクタールとし、2万ヘクタールを守るためには25万ヘクタールの中でいろいろな取組をしていくことが必要であるとの関係性を明確に記載することで理解を得ることができました。

広里や達古武の事業ですが、前例やマニュアルがあるわけではないなかで、それを試し試し探りながら進めていくという最初の苦労がありました。広里の湿原の再生で大事にしたことは、その場所やテーマに相応しいチームを作ることをご心がけました。広里では地元のNPOやコンサルの他に、北海道大学の若い研究者にもチームに入ってもらって、調査や実証試験を進めていきました。

調査して、目標を設定して、受動的な再生の方法を考えて、科学的な試験区を設定して、リファレンスサイトとしてお手本になる場所を設定して、相互に比較して評価するという一連の順応的管理の進め方のモデルを考えていきました。しかしやってみると、いろいろな難題が出てきました。広里では農地跡地を自然性の高い湿原に戻そうという計画でしたが、その場所にタンチョウが営巣していました。地元のタンチョウ保護団体は、タンチョウの繁殖に影響を与えてはいけない、との大変強い主張がありました。しかし、事業を進めるためには現場調査やいろいろな試験工事を実施する必要があり、その両立がとても難しく、環境省は其中で右往左往してしまいました。この再生事業のリーダー的な存在だった中村太士先生には、環境省が明確な方針を示すよう強く求められました。結局のところ、どちらかを取るわけではなく、現場付近に高所作業車を置いてタンチョウの行動を観察することでタンチョウに配慮しながら調査や試験を実施する方法を見いだしていきました。つまり、「タンチョウの保護」と「湿原本来の生態系再生」という自然同士の異なる価値の調整が、非常に重要であるが難しい問題だったと思います。

もう一つの難題は、隣接地が大根畑の農地だということでした。湿原の回復には地下水位を上げる必要があります。しかし、大根畑への影響を考えると地下水位は下げたままでなければいけない。「農地の保全」と「湿原の再生」という異なる地下水位の要求水準が隣り合わせになっている位置関係が大きなハードルになって大変苦労しました。こうした苦労を重ねつつ、湿原生態系の再生に資する貴重な科学的知見を生み出すことができたと考えています。

達古武の森林再生はNPOと連携して始めました。NPOとの連携では本当の意味での信頼関係が生まれないと対等のパートナーシップが動き出せません。環境省から発注という上下関係があるように見られると、NPOとしては反発が強かった。やはり現場で一緒に山を歩き、苗と一緒に植え、一緒に汗をかくプロセスを通じて、だんだん信頼関係が生まれてきたように思いました。達古武では集水域全体4,200ヘクタールを対象に協働で調査を実施しましたが、やが

てカラマツ人工林の自然林への移行という環境省のプロジェクトも始まりました。そこで達古武でも、NPOと環境省だけではなくて育苗の技術者や森作りの専門家など、技術面でプロジェクトを支えてくれる人たちにチームに入ってもらい一緒に議論をしていきました。特に現場で話し合いながら対立点を解決していくことが重要だったと思います。現場での実践を通じて、自然林再生のノウハウを蓄積しつつ、再生のプロセスを進めることができたと考えています。

現場の話として一番の象徴は、北海道開発局が事業主体の釧路川本川の蛇行再生でした。法案制定過程でも自然再生のモデル的事業として全国から注目されていましたし、反対意見を持つ人にとってはこれこそ公共事業の看板の掛け替えなのではないかという意見も全国から集まっていました。協議会の中でも非常に激しい議論があり、なかなか計画がまとまりませんでした。議論を重ねた結果、最終的にかつての蛇行する旧川の浅い流路を掘り返して、そちらに流れをつけ替えて蛇行河川を回復する方法を選ぶことになりました。その過程で、旧川に絶滅危惧植物のイヌイトモが生育しており、その保全を求める意見が出たり、周辺の農地への氾濫が増えて農地が水没するのではとの心配の声があがるなど、他の価値・利害との調整をしつつ、再生の方法を考えていきました。議論に次ぐ議論でなかなか事業が始まらず、皆のなかにも「うーん、これでは動かないな」という気持ちになった時期もありました。しかし、その議論の過程で、河道周辺を本格的な氾濫原に再生するために、直線河道を埋め戻して旧川の蛇行の流路だけが河道になるような本格的な方法に変更するという、より良い方法を選ぶことにつながった面もありました。再生工事では河道の中に埋まっている枯木を一度取り除いた後に再度、河道に戻したり、河岸の木々を極力残すなど細心の配慮をして、5年掛かりで蛇行河川を回復しました。

環境省を退職して2年後、2014年に現場を見ましたが、本当に元々の自然の蛇行河川のように見えました。やはり細心の配慮をしながら、丁寧な工事を進めたかがありましたし、モニタリング結果からも、イトウ等の魚類をはじめ動植物の生息・生育状況の回復を示すデータが得られるなど、時間をかけて議論したことが無駄ではなかったなと思いました。

湿原周辺のいろいろな場所で苦労しながらパイロット事業を進めていくとさまざまな価値の対立がありました。その中で、地域関係者の議論を通じて、情報を共有しながら、自然条件、社会の条件で選び得る最良の受動的な再生の方法が選ばれていく。ちょっと時間は掛かりますが、このオープンな協議会という仕組みの意味はあったのではないかというのが私の感想です。

釧路でもう一つ工夫したのは、2005年度から始めたワンダグリンドプロジェクトです。これは協議会に入らなくても自然再生活動を宣言し、気軽に様々な活動を実施してもらおうというプロジェクトです。非常に気軽に参加できるので、さらに地域の人々の参加の幅が広がり、環境関係NPO、文化、福祉、教育関係のNPO、企業などいろいろなセクターの人たちが参加することになったと思います。

湿原の再生にとって、周辺の農林漁業が湿原に配慮したものに変わっていくことがとても大事です。農林漁業関係者も協議会にはもちろん入っていますが、農林漁業者による主体的な自然再生活動の展開という面はまだまだ十分とは言えません。そこが今後の一番の課題であると

思います。観光や国立公園、自然再生と、地域の日常的な営みである農林漁業とのつながりをどう強めていくか。これが今、最も大事な課題なのではないか。釧路湿原も国立公園ですが、上流側も阿寒摩周国立公園があり、釧路の流域に2つの国立公園があります。国立公園の満喫プロジェクトを環境省として進めています。国立公園の利用、観光面から、地域の暮らしや営みと自然再生、あるいは国立公園を結びつけていくために頑張ってもらえるといいなと期待します。

◆ 自然再生推進法の効果と評価について

○渡邊 おそらく全国で30ぐらいの協議会ができたのではないかと思います。釧路のような湿原もありますが、森林や干潟、珊瑚礁、藻場など様々なタイプの生態系を対象にした事業が全国で立ち上がっています。法律制定が契機となって順応的な管理における技術的な面での知見の蓄積も進んだのではないかと思います。

二つ目は、どの場所でもいろいろな価値の対立があって、その中でどういう方法を選ぶかというのは答えが一つではなくて、地域の関係者が議論する中で、現在の自然や社会の条件の中で取り得る最適な解、受動的再生の方法を選んでいく必要があります。自然再生推進法が生み出した協議会の仕組みにはまだまだ工夫や改善の必要はありますが、このような仕組みを作った意味はあったのではないかと思います。

三つ目ですが、釧路湿原の国立公園の指定書の中に、釧路湿原の集水域全体の保全が必要で、その保全には様々な制度、人々との連携が必要であるということが書かれています。釧路の取組に関わってみて、この自然再生の枠組は、釧路湿原の国立公園区域と25万ヘクタールの流域とを結びつける枠組みになったのではないかと。国立公園の施策を展開していく上で、国立公園がもっと幅広い地域との結びつきを強めていく上でこの再生の枠組は重要な意味を持つのではないかと思います。

◆ 現在の自然再生事業に関する評価

○渡邊 協議会の設置数を見ると、ここ最近に来て、増え方が足踏み状態になっています。自然再生事業はどこでもできるわけではないし、いろいろな利害関係がある中で、再生事業ができる場所を見いだすことは容易ではありません。しかし、かつて50年間で自然が壊れてきた推移を見つめ直してみれば、関係者の姿勢次第で、新しい協議会を設置することで機能できるような場所を切り開いていくことは可能なのではないかと考えています。

新たに自然再生事業を実施する上で、何がハードルになっているのかを聞いていくと、協議会がやる気がある人は誰でも参加できるオープンな仕組みであるがゆえに合意形成が大変で、なかなか法定事業に踏み切れないという声がありました。ただそこは、現場を見ながら議論する、ワークショップを開催する、専門家の科学的な見解を協議会で共有するなどの工夫をする

ことで、ハードルが下がるのではないかと考えています。

もう一つ皆さんが重荷に感じているのは、実施計画の承認プロセスです。協議会では事業実施者が実施計画を作成し、国の機関に事前に提出して専門家会議で可否が議論されます。そのことが心のハードルになっている面もあるのかなという気がしました。むしろ、専門家会議のメンバーが現地に足を運んで、地域の協議会をサポートしてくれる組織であるというように、地域の人が専門家会議の位置づけを認識すれば、ハードルも下がるのではないかと考えています。

また、自然再生推進法制定後、多くのノウハウや知見が蓄積されてきました。それを一つの地域だけではなくて協議会間で共有して活用していくことはもちろんですが、自然再生推進法以外の各省の様々な自然再生事業や、農地・農業、森林・林業など様々な社会資本整備の中に自然再生を組み込んでいく上で、ノウハウを幅広い関係者で共有し、活用していけるようにすることも大事であると考えています。静岡の麻機遊水地での再生事業の協議会では、何年か前から地域の特別支援学校の高校生たちが活動に参加し、障害者の自立支援という目的も持って、湿原の再生プログラムを動かしています。協議会に今まで関わってこなかった地域の健康関係や、福祉関係の団体、企業が新たに加わり、協議会が大幅に多様化、活性化した。つまり、湿原の再生とその地域の課題が結びつくことによって新しい力が生まれる。そのようなことはとても大事であると感じた例です。

もう一つ、ここ数年、河川を中心に地域主体で、自然再生の活動を進める「小さな自然再生」の動きが広がっています。釧路でも地元の釧路自然保護協会が魚の遡上回復のための簡易な市民魚道作りの実施計画を作成し、実施するという動きがあります。正に地域が主役の再生活動が出てきたことはとてもいい動きだなと喜んでいます。

グリーンインフラや Eco-DRR (Ecosystem-based Disaster Risk Reduction) について、最近よく聞きますが、金沢の国連大学ユニットも関わって北陸グリーンインフラ研究会というのが立ち上がりました。その立ち上げの議論の中で、「自然を直せば地域が直る、地域を直すことによって自然が直っていく。」という考え方が共有されました。自然再生と地域課題の解決を結びつけていく重要性を示したものですが、今後の自然再生を考えていく上で心に留めたい点です。

◆ これからの自然再生に求めること、期待すること

○渡邊 環境省の自然環境政策の動きを時々聞く中で、最近、自然再生という言葉があんまり出ない、協議会の数があまり増えないことも含め、少し動きが弱まっているという印象を持っています。これからこそ大事です。再生ということの位置づけを広げながら積極的に取り組んでほしいというのが私の思いです。折しも 2021 年には、「国連生態系回復の 10 年」が始まります。この 10 年の中で、日本として日本ならではの生態系回復のモデル的取組を世界に示していくことが必要なのではないかと考えています。ポスト 2020 生物多様性枠組みが間もなく合意される予定であり、それを受けて、次の生物多様性国家戦略が作られる。そういう中で、都市や農林漁業地域、海洋も含めて国土全体の生態系の質を上げていく、そのためにいろいろな総合的

な取組をぜひ動かしてもらえたらと願っています。

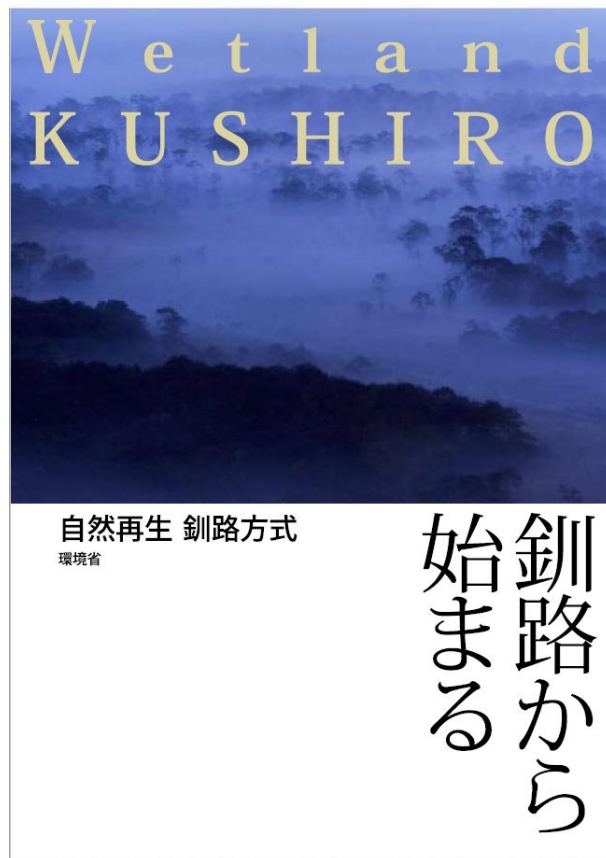
最近まで九州大学の研究者だった島谷幸宏さんは、自然再生推進法を作る当時は土木研究所にお勤めで、法制定の協議の際には様々なアイデアをお話しいただきました。その島谷さんが、昨年の球磨川の水害を受けて「早く流す治水からゆっくり流す治水へ」という提言を出されました。今までの治水は早く水を流す治水でしたが、それを本格的にゆっくり流す流域治水に国土全体で変えていくことが必要であり、そのための国土の在り方の再編が必要である。その中で、河道の中だけの治水ではなく、森林、湿地、農地、里山などの土地利用・土地管理の在り方を考え直していくことが必要だという提案です。温暖化が進み自然災害が頻繁する中で、防災・減災の推進と生態系の回復を結びつけて考えていくことがとても大事だと思います。第五次環境基本計画で環境省が中心になって地域循環共生圏という提案をしました。その中には河川を軸とした生態系ネットワークという提案も入っています。広域の地域を対象にした長期にわたる総合的な取組の中で自然再生を位置づけ直すことが大変大事であると思います。つまり、流域といったより広がりのあるランドスケープの質を上げていくために、関係者が議論して皆が共有できる将来像を提示した上で、自然再生推進法の事業はもちろん、環境省の希少種保全事業、鳥獣管理事業、外来種対策事業などの自然環境政策の事業、各省の公共事業の中での再生的な取組、地域が主体の小さな自然再生など、自然再生推進法に基づかない事業も含めていろいろなものが再生に寄与できる。全てが合わさり広域のランドスケープ全体の質を上げていくような動きが是非できないかと思います。その際に防災・減災、温暖化への適応、農林業の活性化、エネルギーの地産地消、健康・福祉、教育・文化、地域産業、地域資源の活用、感染症に対してレジリエントな社会の構築など、地域の様々な課題と結びつけて、地域が目指す将来像を描き、その実現のために再生の取組も貢献していく。そういった動きが作れたらいいなと思います。

国立公園も、国立公園の中だけに留まらずに、その周辺との関係を積極的に作っていく。今、生物多様性条約の次の世界目標の中では、OECM (Other effective area-based conservation measures) という保護地域以外の保全されたエリアという手法の重要性が高まってきています。国立公園がその周辺の地域、あるいは OECM とつながり合って、公園区域の外側も含めたエリア全体の質が上がっていくようなエリアマネジメントという視点を持って、国立公園政策を展開していく、そうした政策と自然再生とが結びつくといいなと、そんなようなことを期待として持っています。

- 亀澤 自然再生には 10 年、20 年掛かるでしょうし、それで結果が出るというものでもなく、長い時間が掛かるものでありますが、今の状況の確認も必要だと思います。今後の自然再生の課題、方向性を改めて考えてみる必要があるのではないかと思います。最近の自然再生の動きがあまり見えないようですが、改めて目に見えるような形で動き出せばいいのかなと思います

— 了 —

< 思い出の品 >



パンフレット「自然再生釧路方式～釧路から始まる～」(2003年6月発行)
(渡邊 綱男 氏 提供)

2002年7月に釧路に着任してから1年。広里地区の湿原再生や達古武地区の森林再生などのパイロット事業を立ち上げながら、釧路湿原の保全・再生の考え方や一連の事業の進め方、重要なポイントを「自然再生・釧路方式」としてまとめました。その内容を、地域をはじめ国内外に広く発信していこうと、自分も力を振り絞り、多くの皆さんの力を結集して、出来上がったパンフレットです。釧路での取り組みに関わるさまざまな人たちからのメッセージを伝えることも大切にしました。私にとって、とても思い出深いものです。表紙の写真には、番匠克久氏の「朝光の彩り」を使わせていただきました。
(渡邊 綱男 氏)

話し手 亀澤 玲治 氏 一般社団法人 ONSEN・ガストロノミー・ツーリズム推進機構 専務理事

1982年 農林水産省入省、2014年 環境省九州地方環境事務所長、2015年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2016年 自然環境局長、2018年 退官。

渡邊 綱男 氏 一般財団法人自然環境研究センター 上級研究員、国連大学サステイナビリティ高等研究所 シニア・プログラム・コーディネーター、IUCN 日本委員会 会長

1978年 環境庁入庁、2006年 環境省自然環境局自然環境計画課長、2009年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2011年 自然環境局長、2012年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）