

付属書

「湿地の管理への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」

1. はじめに

1. 「国際的に重要な湿地のリスト」に登録されている湿地(ラムサール登録湿地)及びその他の湿地の管理における政策決定には、地域社会の関与や参加が不可欠であるということは、ラムサール条約の歴史全体を通して認識されてはきたが、この問題に関して締約国が利用できるガイドラインはほとんど存在していない。この状況を認識して、ラムサール条約第6回締約国会議(1996年)の勧告6.3は、締約国に「ラムサール登録湿地や他の湿地そして集水域での湿地管理の際、地域住民と先住民が適切な機構を通じて、積極的かつ十分な情報に基づいた参加が出来るように、特段の努力を払う」ことを求めており、また、条約事務局に対して、締約国がそのような努力を行うのを支援するために、IUCN(国際自然保護連合)、WWF(世界自然保護基金)、カドー湖研究所(米国)、及び釧路国際ウェットランドセンター(日本)と協力して事例研究を行い、ガイドラインを作成するという任務を課した。
2. このガイドラインは、湿地管理における地域住民及び先住民の参加が、効果的な管理の実施に多大な貢献をし、ラムサール条約の賢明な利用という目的を推進するという前提に立って作成されたものである。ラムサール条約第3回締約国会議(1987年)において定義されたように、湿地の賢明な利用とは「生態系の自然財産を維持しうるような方法での、人類の利益のために湿地を持続的に利用すること」である。参加型の管理について作成を依頼した23の事例や他の経験からの証拠によれば、地域住民及び先住民の参加は、条約がこれまでに奨励してきた様々な行動を十分に活かすような形で行われた場合には、湿地の生態学的健全性の維持と回復に著しく貢献するだけでなく、地域社会の福祉や資源へのより公平なアクセスにも貢献することを示している。実際的には、ラムサール条約の「賢明な利用」という概念は、「持続可能な利用」と同義である。
3. このガイドラインは、ラムサール条約の賢明な利用という目標をさらに押し進めるような方法で、締約国が湿地管理に地域住民及び先住民を参加させるよう支援することを意図している。
4. これまでの経験は、次のような場合には湿地管理における協力関係に、地域住民や先住民に参加してもらうのが望ましいことを示している。
 - a. 利害関係者の積極的な取組と協力が湿地管理にとって不可欠である場合(例えば、湿地に人が居住しているか、湿地が個人所有である場合)。
 - b. 湿地内の自然資源を利用することが、地域住民の生計や安全、また文化的遺産にとって不可欠である場合。
 - c. 地域住民及び先住民が、湿地管理に参加することに強い関心を示している場合。
5. 次のような場合には、地域住民及び先住民の参加が一層強くなる。
 - a. 地域の利害関係者が、湿地に対する慣習的/法的権利を長年にわたり享受している場合。
 - b. 地元の利害が、湿地の管理される方法に多大な影響を受ける場合。
 - c. 政策的に決定されるべき内容が複雑、あるいは議論の余地が大きい場合(例えば、異なる

価値観を調整する必要がある場合、または土地や自然資源の所有形態について見解の不一致がある場合等)。

- d. 既存の管理体制では、湿地の賢明な利用が実現されない場合。
 - e. 利害関係者の側に協力する用意が出来ており、またそうすることを要請している場合。
 - f. 管理に関する決定を行う以前に、利害関係者同士で交渉する時間が十分にある場合。
6. 地域住民及び先住民の参加を確実に成功させるための、定義的な一連の基準を提示することはできない。「参加」という言葉の意味合いの広さ(単なる協議から管理権限の委譲まで)、そして地域にも多様な現状があることから、参加型管理を確立するための必要条件はもしあったとしても限られたものである。しかしながら、ラムサール条約の「持続可能な利用」という概念を支持する考え方や価値観を持つということが、一つの一貫した要素として存在する。
 7. 資源管理における地域住民及び先住民の参加は、「参加型管理」として知られる一般的な資源管理アプローチの範疇に入る。協力的管理、共同管理、合同管理などの表現は、大なり小なり同義である。
 8. このガイドラインにおいて、「利害関係者」とは、特に湿地管理に責任のある政府機関や地域社会及び先住民社会内で利害関係のあるグループに焦点を当てており、湿地の管理に対して個別の利害を持っていたり、貢献することができる人々を意味していると解釈される。
 9. 「地域社会及び先住民」に言及する際には、「地域住民及び先住民」という表現も用いられていることに注意を促す必要がある。また、「先住民」という言葉も、国によって異なっているだろう。さらに、「地域」という言葉も相対的な表現である。例えば、湿地から離れたところに住んでいる利害関係者もいるだろう(季節的に移動を行う漁師、あるいは遊牧民等)が、彼らもまた湿地資源に対して自分達の権利を主張しうる。

II. 参加型管理の事例研究から得られた知見の要約

10. 地域住民及び先住民の参加そして賢明な利用のための奨励策が不可欠である。すなわち、長期的には、すべての人々が利益を得なければならない。
 - a. 地域住民及び先住民は、以下のような活動に代表される持続可能な生計の道を維持することを通じて、参加型管理から利益を得る。
 - i. 漁業及び狩猟
 - ii. 農業及び干草作り
 - iii. アシの収穫及び林産物の採集
 - iv. 塩の採取
 - v. レクリエーション利用及びエコツーリズム
 - vi. 家庭向けの水の消費
 - b. 地域住民及び先住民にとっての参加型管理の他の利益としては、以下のものがある。
 - i. 湿地に結びついた精神的・文化的価値の維持
 - ii. 湿地資源に対するより公平なアクセス
 - iii. 地元の人々の能力向上及び権限委譲
 - iv. 利害関係者間における利害対立の軽減
 - v. 生態系機能の維持(例えば、洪水調節、水質改善等)

- c. 政府機関は、参加型管理によって以下のような事項を通じ利益を得る。
 - i. 生態系の存続能力の向上
 - ii. 管理費用の削減
 - iii. モニタリング及び監視体制への支援
 - iv. 違反件数の減少
 - v. 湿地に依存する地域社会の社会的持続可能性や生活の質の向上
 - d. 税制上の優遇措置、助成金、湿地保全のための地役権、ライセンスに関する特別措置、市場へのアクセスの向上、財政的補償制度、社会基盤の一層の整備、開発活動といった奨励策は、地元や先住民の利害関係者を対象として適切に構築された時には、賢明な利用という目標を押し進めることができる。
11. 利害関係者間の信頼関係が不可欠であり、その醸成を図る必要がある。
- a. 利害関係者間における信頼関係の醸成には、時間、努力、配慮を必要とする。信頼関係の醸成に貢献する要因には、次のような事項が含まれる。
 - i. 共通の目標を協力して追求する意欲
 - ii. 相互努力
 - iii. 相互尊重
 - iv. 持続的かつ開かれたコミュニケーション
 - v. 参加型管理プロセスの成果に関する明確かつ現実的な期待
 - vi. 合意された課題の満足できる、かつ時宜を得た遂行
 - vii. 約束事項を最後までやり抜くこと
 - viii. 地域社会のすべての部門による参加
 - b. 参加型管理は、利害関係者のもつ利害が公に言明された時に最もうまくいく。
 - c. 実施内容や目標が明確な言葉で述べられることは、管理のための協力関係樹立に役立つ。
 - d. 参加型管理の過程には、利害関係者間の信頼関係を醸成するための強力な支援が必要となる。強い指導能力を備えた独立した仲介役が、最も効果的である(これは、しばしばN G Oの役割となる)。
 - e. 適切な法的あるいは政策的枠組み(例えば、組織を作る権利、N G Oの法的認知、湿地保全のための地役権等)は、参加型管理の樹立に役立つ。
 - f. 公開討論会、研究グループ、ワークショップは、ラムサール条約の原則や、保全や持続的利用の対象となる資源の価値に対する、様々な人々の理解を深めるために効果的な手段になり得る。
12. 柔軟性が求められる
- a. すべての状況に当てはまる、特定レベルの地域住民と先住民の関与の形は無い。
 - b. すべての状況で効果を発揮するようなプロセスを作り上げる、特定の取組や処方箋があるわけではない。

- c. 参加型管理が成功するためには、賢明な利用を追求する過程において、基本的な開発の必要性が満たされる必要があるだろう。
 - d. 「行動を通して学ぶ」というアプローチ(例えば、取組方法や成果の継続的な評価)を用いることは、必要があれば軌道修正を可能にする。
13. 情報交換及び能力養成が不可欠である
- a. 参加型管理アプローチにおいて政府機関も時として、以下に明記するような利害関係者のための能力養成を行う必要がある。
 - b. 利害関係者はしばしば、以下に関する能力を養成する必要がある。
 - i. 適切な組織の設立及び運営
 - ii. 政府機関との効果的な関係の樹立
 - iii. 政策決定における交渉と貢献
 - iv. 湿地管理及びラムサール条約の原則の技術的側面
 - v. 湿地の生態学的モニタリング及び生態学的特徴の変化の識別
 - vi. 参加型プロセスの評価
 - vii. 資金を確保するためのプロジェクト提案の考案企画
 - c. 地元が存在している環境に関する知識は、最善の科学的知見と結びつけられた場合に、湿地管理戦略に著しい貢献をもたらすことができる。
 - d. 地元の利害関係者を現地モニタリングや参加型管理プロセスの評価に関与させることは、地域参加による環境保全の目的を達成する上で、貴重かつ実質的な貢献となる。
 - e. 参加型管理体制を確立するためには、生物学的そして社会科学的な専門知識等を活用した、学際的取組が極めて重要になる。
 - f. 現地モニタリングでは、「限界費用」アプローチを利用することができる。すなわち、技術的専門家が従事することもできるだろうし、また、既存の施設(大学の研究室等)も最小限の費用で利用できる場合があるだろう。
 - g. 定期的会合、定期刊行物の発行、ラジオ番組等のネットワーク作りの手法は、情報交換や教育目的に役立つものとなる。
 - h. ラムサール条約の基本的概念、人間には自然を管理する義務があるという原則、そして生態学的価値といった考え方は、地元の学校の教育課程を通して伝えることが可能である。
 - i. 各地のウェットランドセンターは、次のような役割を果たすことができる。
 - i. 地域住民及び先住民に情報を提供して積極的な参加を求めるための触媒となる。
 - ii. 持続可能な湿地管理のためのデモンストレーションの場所として機能する。
 - iii. 広範な利害関係者を対象とする公式、非公式を問わない教育プログラムを支援する。
 - iv. 地域住民及び先住民の関心事項を政策決定に携わる人々に知らせるのに役立つ。
 - v. 湿地とその管理に関する情報やアドバイスを提供する。

14. 資源及び努力の継続性が重要である

- a. 参加型管理を確立するには時間を要する。
- b. どのような管理体制の場合とも同じく、参加型管理も単独で完全に資金調達できることはないだろう。
- c. 寄付や政府機関による財政支援は、継続を可能にするために重要である。
- d. 国や地域レベルでの適切な法的及び政策的枠組があることは、継続性に貢献する。
- e. 政府上層部からの支援(理想的には関連する多くの省庁からの支援)は、参加型管理体制において、政府による約束事項の遂行のために重要である。

III. 地域住民及び先住民の参加

15. 参加型管理プロセスにおいて地域住民及び先住民の参加を求める場合、その推進役や調整役となる者は、次のような事項を行う必要がある。

- a. すべての利害関係者が推進役/調整役の役割を理解できるようにする。
- b. 新たなプログラムの基本的な目標について、すべての利害関係者が合意していることを定期的に確認する。
- c. 湿地の保全や持続可能性に関する意識を高める。啓発活動の準備と運営に地域住民及び先住民を参加させる。
- d. 地域社会で影響力を持つ人々、地域のすべての部門、また特に女性と青少年層の参加を確実なものとする。
- e. 参加型管理の過程や様々な取決めにおいて、利害関係者達が自分達の問題であるという意識を持ち続けるようにし、重要な参加者のうち誰一人として締め出されないようにする。
- f. 地域住民及び先住民の間の異なる利害関係者を代表する、地元組織や伝統的構造の関係者を参加させ、かつそのような組織の強化を図る。もし、そういった組織が存在しない場合には、それらの設立を支援する。
- g. 組織作りや交渉の能力、記録や会計報告書の作成、利害調整等に関して地元の能力開発に努める。また、(必要に応じて)集会場所、電話等基本的な機器、移動や輸送の手段などを提供する。
- h. 推進役や調整役として働く人が、参加型評価手順や立案技能について適切な研修を受けており、推進や調整のために必要な能力を身に付けているようにする。
- i. 公共部門の利害関係者と協力して、参加型管理プロセスの開発と実施のために必要な能力を培う。

- j. 主だった当事者グループが、お互いの必要事項、責任、そして限界について明確に理解しているようにする。
- k. 地域住民及び先住民が、参加型評価手法や計画立案技能について習得し、その知識が地域社会の他の課題にも適用できるようにする。
- l. すべての約束が果たされるようにする。
- m. 進展状況を確認するために地元の資源を活用し、現地モニタリングや事業過程の検証を行うプログラムを開発する。
- n. 様々な利害関係者が引き受けることになる任務が、それぞれの能力の範囲内であるようにする。
- o. 参加型管理の取組について財政支援機関が、課題や進捗状況を常に把握しているようにする。
- p. 湿地管理に参加している各地域社会を結ぶネットワークを構築し、定期的に情報や経験から得られた知見の相互交換を図る。
- q. 可能な場合には、先住民の知識体系や伝統的知識体系を保存するためのセンター設立を考慮するなどして、湿地管理に伝統的知識を適用することを支援する。

IV. 地域住民及び先住民の参加度合いを測る

- 16. 以下に挙げてあるのは、地域住民及び先住民の参加度合いを測るために、役立つと考えられる指標の簡略化されたリストである。ただし、このリストはすべてを網羅したものではない。また、相互参照しやすいように、以下の各項目は第 項(第 10~14 節)のそれぞれと対応させてある。
- 17. 奨励策
 - a. 湿地資源の賢明な利用によって、地域住民及び先住民がなにがしかの経済的利益あるいは他の利益を得ている。
 - b. 政府機関が、参加型管理を支援する政策を明確に述べている。
 - c. 参加型管理のための適切な法的そして財政的奨励策が整っている。
 - d. 参加型管理プロセスによって、利害関係者の間でより公平な利益の配分が行われるようになった。
 - e. 利害関係者が、参加型管理に関わったことに満足していると表明している。
- 18. 信頼
 - a. 地域住民及び先住民に対する約束事項を明確に述べており、その内容が一般的に知られている、政策もしくは法的文書が存在している。

- b. すべての重要な利害関係者(特に政府機関)が、参加型管理を法にかなったものであり望ましいものと認識している。
- c. 湿地資源の利用と管理に影響する重要な政策決定において、現在では地域住民及び先住民が参加するようになった。
- d. 参加型管理を促進しようとしている地元組織が、その地域社会の中で尊敬されている。
- e. 地域住民及び先住民の代表者が、彼らの真の代表者であり、地域社会に対する責任を自覚している。
- f. 資源利用や参加のために、地元の実情に合致した規則が存在する。
- g. 利害関係者の間に、(公式であろうと非公式であろうと、口頭であろうと文書によるものでであろうと)管理についての取り決めが存在している。
- h. 管理についての取り決めによって、対象範囲や参加メンバーが明確に定められている。
- i. 管理についての取り決めによって、特に利害関係者の役割、権利、そして責任が定められている。
- j. 管理についての取り決めが、少なくとも資源を利用している利害関係者や政策決定に関わる主要グループによって承認されている。
- k. 管理についての取り決めに関わる当事者達が、彼らの約束を果たしている。
- l. 管理についての取り決めの中で明記されている取組、規則、権利や責任に対して承諾されなかったり実行されなかったりするレベルが、許容範囲内であると考えられる。
- m. 規則違反に対して段階的に制裁を加える等の措置が、主要当事者グループすべてによって同意されている。
- n. 資源管理のために制限が実施されているという証しがある。

19. 柔軟性

- a. 資源利用に関する規則は、その影響を受ける利害関係者が共同することによって修正を加えることが可能である。
- b. 管理組織を構成する単位が「階層式」になっている(異なるレベルにおいて違う団体が担当している)。
- c. 地域住民及び先住民が、彼らが関心を寄せる資源についての変化で、その変化のスピードと方向に影響を及ぼすことができる証しがある。
- d. 推進役/調整役が、「行動を通して学ぶ」こと、そして適応性のある管理を実施している。

20. 情報交換及び能力養成

- a. 利害関係者の間に、新しい管理の取組、規則、権利、責任についての認識がある。
- b. 地域住民及び先住民、そして関係政府機関との間に双方向コミュニケーションが成立している。
- c. 情報が住民に容易に理解されるような形で、タイミング良く、かつ正確に届けられる。
- d. 地域住民及び先住民が、現地モニタリングと参加過程の評価に参加している。
- e. 地元の人的組織体制や生態学的知識に対して、主要な政府機関が敬意を払っているという証しがある。
- f. 利害関係者が、十分な技能を持っていることや必要な権限を譲渡されていること(例えば、政策決定の能力、モニタリング技能)を実証している。
- g. 利害関係者が確立した測定手法によって、意図されていた地域の参加の程度、また、認識されていた湿地の「機能と価値」及び湿地の賢明な利用が、地域の参加によって実際にどの程度改善されたか、あるいは保全されたかの程度を具体的に定量化して示すことができる。

21. 継続性

- a. 地域住民及び先住民の参加を促進する組織的構造が、一つか二つ以上存在する(例えば、協議会、管理団体、女性グループ等)。
- b. 無作為抽出で選んだ地元住民及び先住民が、湿地管理における地域社会の役割について説明することができる。そしてまた、直接参加している人々が、自分達の参加の目的について明確に説明できる。
- c. 政府機関及びその職員が、参加型管理のために言明された約束事項を示すことができ、地域住民及び先住民の参加目的を明確に説明できる。
- d. 現在進行中の参加型資源管理のための適切な財源が長期的に存在する。
- e. 地域住民及び先住民が、参加型管理協定の実施に対して何らかの支援(時間、労力、伝統的な知識や専門知識)を提供している。
- f. 利害衝突を調整する仕組みが存在する。そしてまた、管理のための協力関係において利害衝突が生じた場合に申立てを行うための手順が存在する。
- g. 地域の湿地管理と、その湿地を含む全集水域の管理との間に、一貫性がある。

V. 参加型管理プロセスの審査

- 22. 地域住民及び先住民による湿地管理への参加は、すべての湿地の賢明な利用というラムサール条約の目的を前進させる手段である。ラムサール条約に関係する担当政府機関、湿地管理担当者、管理過程の推進役や調整役は、賢明な利用に関する既存の手引きを認識する必要がある。また、参加型管理における政策決定過程において、この手引きを継続的に適用していく必要がある。政策決定過程では、その各段階において、以下のラムサール条約の基準と原

則に照らし合わせて、様々な行動がもたらす意味を考慮する必要がある。

- a. ラムサール条約の賢明な利用のガイドライン(勧告 4.10 及び決議 5.6)
- b. ラムサール条約の管理計画策定に関するガイドライン(決議 5.7)
- c. 湿地の生態学的特徴のモニタリング(条文第 3 条、勧告 5.2、決議 .1、決議 .10)
- d. 賢明な利用のための管理に関する基準：
 - i. 種の多様性、湿地の面積、そして水質が増加(改善)もしくは維持されている。
 - ii. 資源利用が持続可能である。
 - iii. 予防原則が適用されている。
 - iv. 費用便益分析によって湿地の機能的価値が考慮されている。
 - v. 参加型管理が集水域全体を考慮に入れたものであり、その中での決定は、湿地にとって何が最善であるかを考慮したものとなっている。
 - vi. 湿地の劣化が、努力によって湿地の復元や機能の回復へと置き換わっている。