

参考資料 2

2018年1月19日
第2回自然環境モニタリング会議
(第2回調整会議資料)

「赤谷型共同・協働活動」の改良に向けた検討

1. 【背景】

赤谷プロジェクトは立ち上げから13年目を迎えた。この間、コアセクター3者のメンバーも大きく変わり、みなかみ町のエコパークへの登録、国立公園の観光対応、地域創生・再生という言葉の広がりなど、取り巻く社会環境が大きく変化した。また、多様性修復事業の経過と成果のアピールや、多様性維持に対するマイナス要素の除去等、現実のフィールドの質の向上と、市民参加のような協働に関することへの新たな進め方が求められている。その中で今、これまでの赤谷プロジェクトを振り返った上で、改良すべきと考えられる要検討項目を整理し、改良の方向をまとめた。

◇整理の目的 13年目を迎えたAKAYAプロジェクトのステップアップに必要な事柄の見つけ出しと、優先順位付け。具体的には・・・

①「国有林・共同管理モデル事業」の認識を持ち続けられる運営のためのしくみの改良。

②「市民・住民との多様性修復と森の持続的利用のための協働事業」の今後の展開案作り。

※ステップアップとは、このプロジェクトの先駆性の維持と、実現しようとしてきた事柄の質の向上。惰性で進むことの打破が目的。

2. 【前提】赤谷型(国有林の共同管理)協働事業の運営形態の振り返りと課題

課題・改良案の整理に先立ち、赤谷プロジェクトの立ち上げ当初の運営形態と狙いの振り返り(一部課題を含む)を以下に整理した。

1) 基本構造

・赤谷プロジェクトの立ち上げの際、その運営(以下、P.運営)の組み立ての基本形は、一年をかけた準備期間内に作り(NACS-J素案に局修正を加える形で)、当初のねらいと構造は「総合企画書」に記載した。

・しくみそれぞれの内容や機能は、その後に作られた「P.基本構想」、「P.の歩み」、「モニタリング基本方針」などに、それぞれ詳述してきた。

・全体の企画と計画実施の国、公益法人、任意の市民・・・企画運営会議(三者+関係機関)。

・プログラム企画と実施主体のWG(コアセクターの希望者、専門家、サポーター)・・・WG。

・プログラムの全体性と総合性にコメントする専門家会合(コアセクター三者と全WGの代表、その他、必要とされた研究者・専門家)・・・モニタリング会議(以下、M.会議)。

※なぜコアセクター三者の一員が、村(町)やその首長でなく「協議会」なのかについて

は、国有林の計画に対して行政の首長には制度として定められたヒアリングされる権利、林野にはヒアリングする義務がある。国有林管理の中でこのようなオフィシャルな仕組みは維持しつつ、プロジェクトによる企画立案がそれらの前にできるよう、任意の住民・近隣の市民の民主的な集まりとして「地域協議会」をコア・セクターとした。そのため、地域協議会員は、地元民とイコールではない。

・WGの編成

- 森に関するもの(自然林の復元、森林資源活用)
- 動物に関するもの3~4テーマ(森の健康診断と再生状態のモニター手法の確立)
- 普及に関するもの(場の教育的な活用、市民参加)
- 地域づくりに関するもの(恵み利用、地域浸透、地域自主取り組みの誘導)
- 土地利用と各種制度間の調整をするもの(全員の行動ルール、制度間の相乗効果)
- 溪流環境に関するもの(茂倉沢の治山堰堤工事に伴って追加したもの)

2) 「協働プロジェクト」にするための、企画と運営のモットー(あるいはプリンシプル)

- ・企画の起案を誰もが行う・行える(誰もが主体的に企画を出し合う、出し合える)。
- ・全体予算から資金が必要なものは、調整案は調整会議で起案し、企画運営会議で決め。個々の行動修正はWGで行う。
- ・事務的制約や約束事は最小限とし、発想と行動が制限されることを最小に。
 - ・・・これらの啓発と調整進行は、総合事務局が行う。
 - ・・・ただし、総合事務局の運営マニュアルは作られていない。

※また、林野庁・関東局のこれらへの予算的・事業的自由度は、組織の一般会計化によってプロジェクト開始時から大きく低下した。

3. 【比較】類似事例、諸外国の類似事例との比較

1) 中核三者(コアセクター)によるガバナンス(統治)

(1) 公的な場に対する生物多様性保全活動(ないしは事業)と、その意志決定過程との関係

- ・三者による共同統治という形は、諸外国にもほとんど見当たらない。
- ・諸外国における保護地域の管理運営に関する意思決定機関は、ほとんどの場合、多くの利害関係者を取り込んだ形になっている。

(2) 地域制公園の例

・アディロンダック公園(237万ha、うち州有林43%)の場合、アディロンダック公園庁理事会のメンバー11人のうち州政府から3人、区域内住民5人、区域外住民3人という構成だが、公園管理に関わるNGOからは前時代的だという批判がある。例えばCape Cod Commissionのような、関係諸主体を網羅的に協議会に取り込んだ形が一つの理想とされている。

(3) 営造物公園（国立公園）の例

- ・営造物公園や国有林の場合、地域制と比べて意思決定への多様な主体の関与は限定的になる傾向があるが、それでも多くの場合、助言委員会(advisory board)的な機関が設置されて、様々な意見を吸い上げる仕組みができています。

①フランスの事例

- ・ヴァノワーズ国立公園 運営理事会（公施設法人） 計 42 名
国 7 / 地方自治体 18 / 有識者（科学委員会委員長、地方を代表する個人 8，国を代表する個人 7） / 公施設法人常勤職員 1

②スイスの事例（国立公園は 1 つ）

- ・国立公園連邦委員会
スイス自然保護連盟 3、スイス自然科学学会 2、地元州 1、公園内市町村 1、連邦政府代表 2 計 9

③ドイツ

- ・ 2 つの諮問委員会
 - ・ 科学委員会
 - ・ ローカルな諮問委員会：地元自治体代表者 15-20 名

(4) 中核三者による共同統治の意味

- ・三者による統治のメリット／デメリットをしっかりと認識し、すべての意志決定・事業実施を行うべき。
- ・注意すべきは、制度としては、決して安定的かつ正当性を自動的に持つことができる体制ではないこと。

- ・デメリット：民主性、多様性が損なわれる（同質になる）恐れ。
- ・メリット：意志決定の早さ、議論検討の深さ等から、現場に即した実効的、順応的な管理運営が可能になる。

◎メリットを活かし、デメリットのリスクを回避するための前提

- ・三者が相互に信頼しあえていること。
- ・三者の構成員が、プロジェクトの意義を自らの信念として共有していること。
- ・制度化、ルーティン化の排除。←→「運動」としてのダイナミズムの確保。

◎デメリット（民主性、多様性の問題）は、三者がそれぞれの規範性を維持・発揮していれば、ある程度解消できる（三者で多様性を担保できる）。

- ・森林管理局：土地所有（管理）者としての権利・義務／行政としての公共性／政府機関としての正当性
- ・協議会：地域住民としての正当性／地元住民としての専門性／自発的・自律的な組織としての（行政からの）独立性
- ・NACS-J：自然保護のナショナル・センターとしての正当性／NGO としての独立性／市民セクターとしての対抗性／自然保護団体としての専門性

2) 協定による統治

- ・法律等に依らず、法的な契約に基づいて、国有地について国の行為に事実上の制限を加える形態は、日本に限らず、世界的にみても非常に珍しい。
- ・法的な契約により、1) の正当性を担保。
- ・民間保護地域的な側面。
- ・オーストリアの国立公園制度（地域制）では、法律による規制ではなく、個々の土地所有者との契約によって国立公園としての機能を担保。国有林（公社）についても。

3) 科学委員会（自然環境モニタリング会議との比較）

- ・知床世界自然遺産地域において、梶科学委員会委員の提案によって設立（環境省の渡辺氏の意向も大きいとのこと）。梶氏は、イエローストーン国立公園における研究者の参画を参考にしたとのこと。ただし、当該公園に、常設の包括的な科学委員会が存在するわけではない。つまり、日本のオリジナルな発想である部分が多い。
- ・ただし1) のように、類似のものはヨーロッパの国立公園にも存在。
- ・日本に存在する4つの世界自然遺産地域には、それぞれ科学委員会が設置されているが、委員の構成、委員会の機能等にはかなり大きな差が存在する。
- ・自然環境モニタリング会議の発想は、直接的にこの知床の例に基づいているわけではない。
- ・諸外国の保護地域では、公園事務所に研究部門があるか、外部の大学・試験研究機関と連携委託して、モニタリング等の分析・評価を行なっているように思われる。科学委員会のように、外部の研究者が公式に任命されて、常置の委員会を構成することは珍しい。
- ・オーストリアの場合、大学等の研究者が非常勤の科学ディレクタとして雇用されていて、このディレクタのもとに各分野の専門家が委員としてモニタリング等を担当しているが、何らかの判断を組織として行う委員会は存在しない。総合的な判断はディレクタが行い、協議会に対して科学的な見地から意見（助言）を述べる。

◎科学委員会は、研究者が第三者としての立場から、保護地域の管理運営について、科学的知見をもとに提言することを目的としている。しかし、現実には、知床世界自然遺産地域、小笠原世界自然遺産地域などの、ある程度成功していると評価される事例では、委員である研究者たちがWGなどを通じてモニタリングなどの調査事業に直接関わり、その現場経験から遺産地域の管理運営に対して積極的に意見・提言を出していることが全体の活性化に繋がっており、そうした現場との繋がりに乏しい屋久島などの事例では必ずしも成功していないことに留意すべき。

これに対して自然環境モニタリング会議は、各WGの座長またはメンバーと中核3者によって構成されており、上記成功例と同様に現場との繋がりを強く意識していることが特

徴と言える。しかし一方、1回の会合ごとに地域連絡会議（遺産地域の意志決定機関）への提言をまとめ、科学委員会委員長が地域連絡会議に出席する知床とは異なり、赤谷プロジェクトでは自然環境モニタリング会議と企画運営会議（中核3者による意志決定機関）との関係がはっきりとしていない。

4) 地域協議会

- ・ 諸外国で、地域住民が保護地域管理に関わる形態としては、地元自治体・コミュニティ、地域の様々な産業団体・自然保護団体・レクリエーション団体等の代表者が集まって組織されるいわゆる協議会（council, commission 等）が一般的である。
- ・ 赤谷プロジェクト地域協議会のような、自発的な住民・市民によって構成された任意団体が、地域を事実上代表する例は極めてまれだと思われる。
- ・ 環境省環境調査研修所「自然保護官等研修」での赤谷プロジェクトの事例研究プログラムでは、自然保護官たちの関心は地域協議会に集中する。つまり、通常、保護地域管理への関心が低いと考えられている住民が、自主的に団体を組織し、大きなプロジェクトの意志決定に参画していることに驚くのである。
- ・ 上記2つの意味でのユニークさをどう活かすのかが課題と言える。
- ・ 当初、NPO 法人化が目指されたが、未だに実現していない。何らかの法人格を持たない団体が協定等に関与している形も海外も含めて極めてまれだと思われる。

5) 基本構想-管理経営計画

- ・ 「マスタープラン（赤谷プロジェクト基本構想）-実施計画（赤谷の森管理経営計画）」という形は、計画としてはスタンダード（どこでもやられているわけではない）。この形で作っていれば、世界中どこに出しても恥ずかしくない。ただし、ビジョンはやや不明確か。
- ・ 基本構想と管理経営計画の策定主体が異なるのは、普通ではない。

6) 順応的管理

- ・ 世界的にみても、ある程度の広域の地域において、理想的に回っている事例はほとんどないと思われる。
- ・ 赤谷のモニタリングの質量は国内的には最高水準ではないか。
- ・ しかし、赤谷の場合も、モニタリングの結果を評価し、それをもとに計画を変更し、実施するという、いわゆる PDCA サイクルを実際に回せているわけではない。
- ・ 従って、今後、赤谷において順応的管理のモデルを構築することの意義は大きい。

7) 一般市民との関係

- ・ 少なくとも英米の保護地域の事例では、非常に多数の多様なボランティアが参加してい

る。日本の場合、受け皿づくりに公的資源が回らず、国内全体としてみても赤谷プロジェクトにおいても、物足りない状態が続いている。

3. 課題

こうした点を踏まえ、問題点や課題を以下に整理した。

1) M 会議

- ・ M.会議が WG の追認の場となっている。

個別課題の対処方向は WG 内で既に決めていて、M.会議は追認の場になっている(全体との整合は事務局任せとなっている)。

- ・ 新規提案事項の減少

プログラム毎の起承転結に時間を要し、経過観察案件ばかりの現状があり、新たな検討事項がない(各プログラムが深化していくことで生じた状態なので、仕方ない側面もある)。

- ・ 分野横断型の検討ができていない

分野横断型の「場」の課題に進むゆとりと構想力を持っていない(個別課題そのものに時間が必要、マンパワー・資金・時間も長期的には増えない現実)。

例えば、エリア 1 に対して、イヌワシに関するだけでなく、場としての課題や取り組みを検討する、など。

- ・ 「P.運営」と「各 WG の進行管理」事務局の兼任の限界

「P.運営」と「各 WG の進行管理」事務局の兼任の限界がきている(NACS-J も、赤谷センターも)。地域協議会はボランティアであり、定期異動のある局・署・センターのスタッフにも依頼しにくい(異動が多く、場に対する経験などが積み重なりにくい)。

2) WG

- ・ 全体の予算・資源を各 WG で分け合う形をとってきたが、事実上の配分は、委託事業の仕様書段階、センターの業務割り当ての中でほとんど決まってしまう状態が続いている。
- ・ 収束の形、時期等が織り込まれていない。

3) 総合事務局

- ・ テーマ(活動メニュー)そのものの、追加、深化の中での、「スクラップ&ビルド」の難しさの解決ができていない。
- ・ 委託事業に組み込むことによる資源確保に頼らざるを得ず、まとめ・報告に多大な時間が必要。
- ・ 外部資金(町、企業、助成金)は短期間のもので、それにも年毎の申請と報告の事務処理

が生じる。

- ・「プログラム起案者」、「手法発案者」等の固定化
新規の企画案出しをする主体が偏り、総合事務局からの起案に頼る現状がある（「P.としてのプロポーシオン維持」そのものの難しさ）。
- ・Pエリア外・境界がない事案の増加と事務的負担の増加
「国立公園の観光施設整備」、「エコパーク認定」、「エコツーリズム地域認定」、「農林地での有害野生動物駆除」、「ニホンジカの自然植生への採食圧」のような、周囲への類似要素の発生や境界のない社会問題・課題の存在との関係づくりのため、P.運営そのものの事務的負担が自動的に増加していくことにどう対応するかへの備えがない。

4) その他

- ・「P.基本構想」、「P.の歩み」、「モニタリング基本方針」など基本文書間の不整合
しくみそれぞれの内容や機能は、その後に作られた「P.基本構想」、「P.の歩み」、「モニタリング基本方針」などに詳述してきたが、その過程で、誤記や不整合も生じているため、基本文書類全体の「再整合取り」が必要。
- ・サポーター制度の確立が難しい。
- ・「赤谷の日」の運営と各WG活動等とがきちんとマッチ(リンク)していない、「生きもの村」の活用の仕組みが十分できていない。

4. 改良に向けての検討事項と方向性

<改良の方針>

【前提となる課題】

- ・「P.基本構想」、「P.の歩み」、「モニタリング基本方針」など基本文書間の不整合

独立した、新たなマニュアル文書の作成(文書の増加)は避け、現在の基本文書の中に、以上の内容を盛り込むとともに、性格付けに関する記述の修正と全体としての整合を図る。

※補足改訂する主要な対象は、「P.基本構想」と「モニタリング基本方針」と思われる。

※この機会に、「総合企画書」そのものを三者それぞれで見直してみることも重要。

このようなことも、本来は「調整会議」で定期的に行う、忘れてならない中心的議題であるはずである。

<5つの検討事項>

それぞれの検討事項について検討を進める中で、比較的取組みやすく、総合事務局中心に取り組みを開始できる「改良案」と、改良案を出すためには、関係者でのより詳細な検討が必要となってくる「詳細検討事項」の2つに整理を行った。

➤ 「◆改良案」とするもの

比較的取組みやすく、具体的な取組の方向性が見えているもの。可能なものについては、平成 29 年度第二回調整会議において実施の有無を判断し、総合事務局中心に取り組みを開始する。

➤ 「◇詳細検討事項」とするもの

改良案を出すためには、関係者でのより詳細な検討が必要となってくる事項。可能なものについては、平成 29 年度第二回調整会議において引き続きの検討の有無を判断し、総合事務局より個々のテーマについて検討メンバー案を提出、それに異論が出なければ検討メンバーごとにより詳細な検討を進める。

検討事項 1. [M.会議について]

【前提となる課題】

- ・ M.会議が WG の追認の場となっている。
- ・ 新規提案事項の減少
- ・ 分野横断型の検討ができていない
- ・ 「P.運営」と「各 WG の進行管理」事務局の兼任の限界

遺産地域の「科学委員会」と同じもの(すなわち、諮問答申型の完全な第三者の専門家)でなく、主要な役割は「モニタリング」の企画と資源獲得、及び進行管理の再確認。そして各 WG 事業間の整合性の維持と連携のための会合。ただし、主体性を持っていただくこと(WG への参加)を前提に、第三者的に見ていただくこと(第三者評価)もあるとの両面を期待してきた。このことを M.会議構成者皆さんに再度伝え直すと共に、仕組みも合わせる必要がある。

◆改良案①：議事運営時の議題の整理（「議題構造」）

上記の二つの立場の使い分けは難しい。そのため、今後の議事運営の中で、機能・性格の二面性を意識した「議題構造」に変更してはどうか。

※たとえば、最初に、主体の一員(WG メンバー)としての立場で発言できる案件。

次に、第三者的な立場で全体構造に関わる案件と、議題を二区分する。

◇詳細検討事項①：M.会議出席者の再検討

M.会議への WG からの出席者を各 WG の座長に限らないこととし、上記の二つの立場を使い分けられる方として、出席者を再確認する。

◇詳細検討事項②：M.会議座長の変更

事実上「植生 WG」を中心としてきたこれまでの構造から、個別の WG に所属しない方を M.会議座長とする運営に変更する案。個別の WG のどれかに参加している方より、どれにも所属しないの方が全体構造への注目と、スクラップ&ピ

ルドの議論が行いやすいと思われる。

◇詳細検討事項③：M.会議運営・依頼文の文書化

M.会議の運営の仕方及びM.会議委員依頼の際の依頼文を作成する。

検討事項 2.[WG について]

【前提となる課題】

- ・「P.運営」と「各WGの進行管理」事務局の兼任の限界
- ・起案者の固定化

◇詳細検討事項①：WGの統合

統合によって総数削減を図り(資源供給割合の増加、事務局役の労力削減)、名称変更の検討を含め再編成する。統合により、資源・労力の節約と縦割りになりがちな特定テーマだけの深化傾向を緩和できるとと思われる。

◇詳細検討事項②：WG事務局役の割り振り

各WG事務局役(主担当者)の移譲・再割り振りと、資源の再配分の検討を実施する。これらは、調整会議で行う。

◇詳細検討事項③：植生WGへの森林管理署の巻き込み

植生WGでの復元事業のあり方は、現在の超長時間のかかる目標を制約の多い年毎の署事業によって実施することそのものの関係のさせ方の整理や、署の計画とのリンク、そして市民が調査以外の作業にも参加できる復元事業の開発等、植生修復と管理が主体的な業務である署を巻き込んだ企画立案を軌道に載せなおすことを検討する。

検討事項 3.[総合事務局と各WG事務局役のあり方について]

【前提となる課題】

- ・「P.運営」と「各WGの進行管理」事務局の兼任の限界
- ・起案者の固定化

◇詳細検討事項①：総合事務局役担当者とWG事務局役(主担当者)の兼務の解消(移譲)ないしは減少

「総合事務局役担当者」の全体構造維持への労力割合を増加させるため、「WG事務局役(主担当者)」との兼務をできる限り解消させる(移譲)。

◇詳細検討事項②：WG事務局役(主担当者)の設定の再考

「各WG事務局役(主担当者)」の新規設定は、まずはNACSスタッフに、可能なものは林野スタッフに移譲・割り振りを進める。林野スタッフへの割り振りは、主体性の醸成につながるとと思われる。

◇詳細検討事項③：将来的な総合事務局のあり方、置き方、運営資源の求め方を検討する。

◆改良案①：仕事リストの作成

総合事務局とWG事務局の具体的で箇条書きの仕事リストを作成する。

検討事項 4. [起案・課題提起の停滞の打破について]

【前提となる課題】

- ・新規提案事項の減少
- ・起案者の固定化

◇詳細検討事項①：WG 事務局役分散による主体感の高まり

各 WG 事務局役を分散させられれば、主体感の高まりは期待できる。

◇詳細検討事項②：地域協議会のステップアップ

エコパークやエコツーリズムとの関係もあり、「地域協議会」の構造的なステップアップの方向検討を全体の話題にする。名称も、いわゆる行政主導の意味合いが強い「地域協議会」から、別な呼称を作り出し、変更してはどうか。

◇詳細検討事項③：「森林管理署」のプロジェクトへの関与の向上と関係の認識の改善

「森林管理署」のプロジェクトへの主体性の向上につながる関係改良が必要。林野・局署全体への「共同管理」の意味合いと意義の再認識を図る方策を考え出すことが求められる。人員の異動と交代によって、当初の意義や糸、意味合いの認識が薄れていくことの防止が大切で、このメモの有効活用し、認識の共有を図ることから実施する。

検討事項 5. [サポーターの位置づけ、赤谷の日の使い方について]

【前提となる課題】

- ・各 WG 活動ときちんとマッチ(リンク)していない
- ・サポーター制度、赤谷の日の活用ができていない
- ・市民への開放と定期活動に対する資源が割り当てられていない(受け皿づくりへの資源不足)

◇詳細検討事項①：「サポーター制度」、「赤谷の日(生きもの村づくり)」は理念的には重要であり、他の活動に比べて運営側の労力はかけられているが、維持と活用がうまくできているとはいえない。常に不特定多数の市民が参加できる、開けた場であるよう運営していくことのあり方を再検討する。

◇詳細検討事項②：「赤谷の日」運営の3者分担がうまくできていないことの要因を出し合い、①の内容と整合する今後のあり方を検討する。

5. 今後の検討の進め方

- ・「◆改良案」のうち、この場で同意、進められるものについては、実施を進める。
- ・「◇詳細検討事項」については優先順位をつけ、優先度の高いものから検討を進める。

以上