

「生物多様性の主流化」を物差しに考える地域の現状、日本の現状

高山 進

本稿は2019年2月3日、伊勢湾流域圏の再生シンポジウム、Vol.4、テーマ「生物多様性に配慮した持続可能な生産と消費」（野生生物保全論研究会、伊勢湾流域圏再生シンポジウム実行委員会共催）で行われた私の基調講演をできるだけそのまま文字化したものです。本シンポジウムは、2016年1月31日に第1回が四日市で行われ、以後毎年開催場所を変えながら今回4回目が岐阜市で行われました。その趣旨は、2010年に名古屋で行われた生物多様性条約会議COP10で採択された「愛知目標」の達成期間が10年間と定められている中、伊勢湾流域圏に所在する6つの市民団体の共催で、国際条約と地域のかかわりを生態系の一単位とみなされることがある流域圏という規模で考え、地域からの提案を発信していこうとするものです。

1. 「生物多様性の主流化」等国際的基準から見た日本の現状

1) 国際的基準・概念と導き出される政策

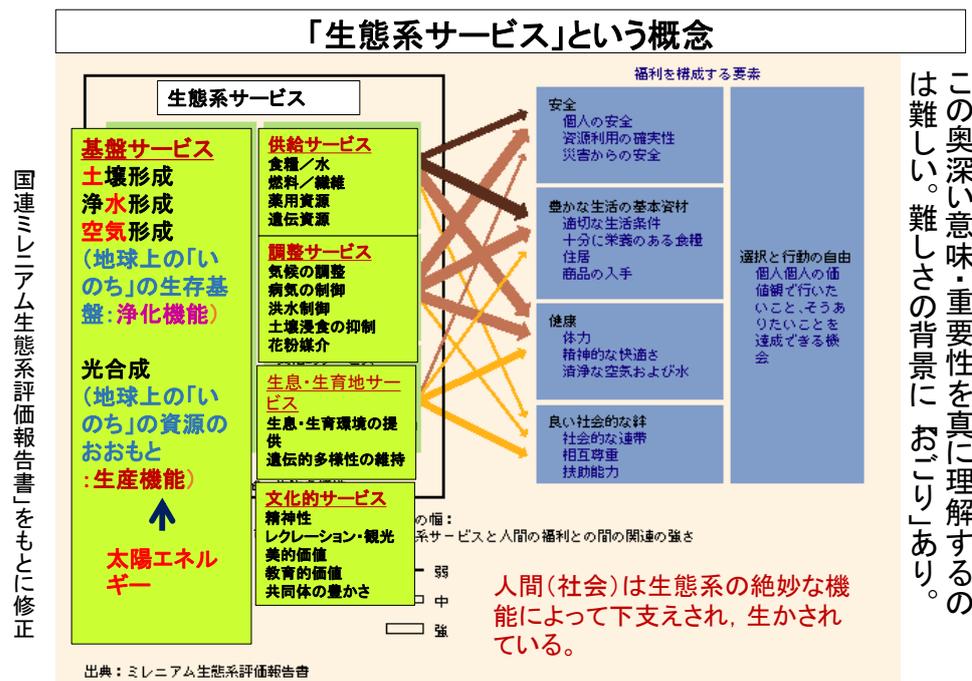
ここでは本稿のタイトルに用いた「生物多様性の主流化」という国際基準を始め、関連するいくつかの重要な基準・概念の意味を説明しながら、日本の各種政策が抱えている基本的な問題点を指摘していこうと思います。

まず「生態系」です。定義は「植物、動物及び微生物の群集とこれらを取り巻く非生物的な環境とが相互に作用して一つの機能的な単位を成す動的な複合体をいう」（生物多様性条約より）となりますが、規模は様々です。生産者（植物）、消費者（動物）、分解者（バクテリア）の相互の関連により持続系が実現していることが重要で、熱帯雨林、サンゴ礁と並んで伊勢湾流域圏ではなじみ深い干潟は典型的な生態系ですが、いずれも浄化機能と生産機能を併せ持つという特徴を持っています。もちろん地球は典型的な生態系をなしています。

この概念と関わって「生態系サービス」という概念が各種政策にとって重要です。2010年開催のCOP10の際に、

2009年に発表された国連報告書「生態系と生物多様性の経済学」が話題になりました。報告書は、こう言います。

人間社会は「生態系サービス」という人間が対価を払う必要がないいわば無償の恩恵に支えられて回っている。財やサービ



スの対価として支払われた金の流れで測られる GDP という経済指標を脱し、生態系サービスの経済評価を含みこむ新たな指標を採用すべきである、と。実は人間社会は徹頭徹尾太陽エネルギーと生き物が作り出すこの恩恵によって支えられています、われわれはまだそのことを含みこんだ社会の運営ができていないことを定性的に指摘しました。この意味を多くの人も政府もなかなか気づけないのが現実です（なぜかという問いに答えるには文明の進展をめぐる歴史的な分析が必要でしょうが、ここでは深入りしません）。報告書はまた「保全よりも短期的な利益を求めて開発に向かうのは社会的には損失である。…環境を壊したあとの修復費用は保全維持費用より2ケタ~3ケタ大きい」と述べ、社会において保全を優先させることは意義があることを指摘しました。

生物多様性条約 COP10 における最も重要な決定の一つ「愛知ターゲット」は、こうした認識をベースに置いています。愛知目標は5つの戦略目標とその中に20の目標を配置していますが、その最初に置かれた戦略目標Aは「生物多様性を主流化することにより、生物多様性の損失の根本原因に対処する」という文言です。これは何を意味するのでしょうか。戦略目標Aには個別目標が4つ含まれています。目標1は「生物多様性の重要性の認識が広がる」という意味。目標2と4は「生物多様性の価値を基本においた計画、実施、行動が国、地方自治体、民間組織に定着する」という意味。目標3は「国として生物多様性にとって良い政策と悪い政策を識別し、前者を拡大し、後者を廃止・改革する」という意味の文が書かれています。しばしば「生物多様性の主流化」とは「生物多様性」の大切さの認識が社会に広がり、定着すること、という理解が見受けられますが、この三つの個別目標を全部含む概念と理解できます。そうしますとその意味は、**環境政策のみならず様々な政策を「生物多様性の価値を基本に置いて」統合的に進めること**、と解釈するべきでしょう。

COP10 ではまたこの考え方を具体的に進める政策として「生態系サービスに対する支払い政策(Pay for Environmental Service、略称 PES 政策)」が議論されました。支払先は生態系サービスを向上させている個人・団体であり、支払者は地方自治体・国が税金によって支払うケースと共に都市住民が生産者の理念と活動を理解し生産物を高く買うケースと両方想定しています。本講演ではこれらのテーマが一貫して流れる形になっているので、それを汲み取っていただければと思います。

2) 日本の流域圏政策に存在する不合理な固執

内湾（汽水域）とそこに流入するすべての川の集水域の総和を「内湾流域圏」と言い、ちょうどそれは「沿岸域」という概念の一つの定義と一致します。この領域は、とりわけ内湾が閉鎖性であるほど、陸域の状況が敏感に海域の状況に影響を与えるという意味で統合的管理が求め

「流域圏」とは？

沿岸域

- 定義1: 海岸線を挟む海側と陸側に一定長さを持つ帯状の場所。
- 定義2: 閉鎖性内湾とそこに流入する川の集水域の総和

流域: 川の集水域

内湾流域圏: 内湾(汽水域)と流入するすべての川の集水域の総和

管理権限

- 自然公園・保全地域: 環境省
- 河川: 国交省河川局
- 港湾、海岸: 国交省港湾局
- 森林: 林野庁
- 水産資源: 水産庁
- 農地: 農水省

すべての管理項目は「環境政策」と関わる。しばしば対立が生じる。？



られる場であるにもかかわらず、現実には多くの省庁ごとの分割管理が行われています。ここではしばしば環境政策とそれ以外の政策との間で対立が生じますが、しばしば環境政策の側が事業予算を多く持つ他の省庁に押し切られる歴史を経てきました。今後先のような認識に立つ「生物多様性の価値を基本に置いた統合政策」をどのように構想することができるのでしょうか。

典型的なダムと環境をめぐる政策を考えてみます。日本では従来から、河川の流量をダムと河道で分担する「線の治水」と、「緑のダム」機能をはじめ流域の様々な機能を多種多様に活かす「面の治水」の両者は折り合わず、論争は平行線をたどってきました。「線の治水」とは洪水量をダムと河道で分担する。国交省河川局のスタンスです。一方、「面の治水」とは森林の「緑のダム」効果を活かし、河川生態系の縦の分断、横の分断（河川と田んぼの分断）を改善しようとするスタンスです。国交省の見解は「森林は、中小洪水に一定の効果を有するものの、治水計画の対象となるような大雨の際には、森林域からも降雨はほとんど流出することが観測結果からも伺えます」として時間当たり約 100mm 程度を越えると「緑のダム」は効果を発揮しなくなるとしています⁽¹⁾。

ところが蔵治光一郎氏が 80 年間以上の継続データを持つ東大演習林で、時間当たり雨量が 400 mm に達しても森林による吸収効果が継続することを実証しています。また長年のダム研究の大家でありダム推進から反対論に転じた今本博健氏は、＜越水に耐える堤防補強をすると、破堤こそが被害を大きくするのが現実なので、たとえ水があふれても洪水被害が一気に高まることにはならない。さらに森林整備、氾濫原対策、浚渫、避難対策等の実現可能な対策を順次積み上げることでダムを大幅に減らすことは可能＞という議論をします。国交省からこの議論は聞こえてきません。こうしたことから「不合理な固執」を感じざるを得ません。

一方ヨーロッパでは「河川再自然化政策」が展開しており、その目的は次のような統合的な視点を持っています。目的その 1：洪水対策：「ライン川行動計画」（ドイツとオランダの共同事業）で行われているように、可能な限り本来河川の土地である氾濫原を河川に戻す。目的その 2：農業：EU 域内の穀物自給率 100% 超であり、氾濫原に近い農地を提供することが奨励されている。目的その 3：環境：氾濫原国立公園化を図り EU の環境事業予算が提供される (EU 「水枠組指令」の要求実現)。ここには洪水対策、環境対策、農業対策の政策統合が見受けられます。また 2013 年 1 月 14 日名古屋で行われた「ヨーロッパの統合治水に学ぶ」という講演会において、環境コンサルタント、アレクサンダー・ジンクさんのお話では「この 20 年河川とその流域の環境保護、様々な水利用、治水とのウイン・ウインの関係をいかに実現するかを模索して、多くの関係者間で計画の初めから調整を行ってきた」。「河川工学者はもはや自然を支配しようとはしておらず、＜自然とともに機能する道＞を模索している」、との報告を伺いました。

もう一つの「不合理な固執」の事例です。沿岸域において、政府がかたくなに固執する政策として、いったん汽水域を閉じた水門の開放を拒否する姿勢があります。一つは諫早湾の水門をめぐる



問題で、2008年6月佐賀地裁、2010年12月福岡高裁が、閉め切りと漁業被害の因果関係を認定し、「3年間の準備の後に5年にわたる諫早湾排水門の常時開放」を命じました。当時菅首相が最高裁への上告を見送り、判決が確定しましたが、その後国は開門に応じていません。確定判決に従わないのは憲政史上初のことです。

また、2011年選挙の大村・河村両候補の共同マニフェストで「長良川河口堰の開門調査」が謳われ、その後愛知県による専門家による検討会が立ち上がり、「農業・工業・水道水に影響のない試験開門は可能」という提案を行いました。政府は断固拒否しています。この二つの案件共に国は<因果関係の究明の機会>である水門の試験開放すら拒否しています。すなわち、日本ではダムと汽水域水門の開放をめぐる政策において共に不合理な判断がまかり通っているのが現実です。計画における未来予測の不確実性を認め、計画を継続的なモニタリング評価と検証によって随時見直しと修正を行いながら管理する、国際基準として確認されたマネジメント手法である「順応的管理」に反する姿勢です。

それを見るとき連想するのは、311原発事故後に元福島県知事佐藤栄佐久氏が回顧して述べた日本においてまかり通っていた（いまだにまかり通っている）原発をめぐる次の見立てです。すなわち「原子力発電は、絶対に必要である。だから、原子力発電は、絶対に安全だということにしないとイケない、という論理が「原子力村」に働いた」と。

2. 日本の3つの地域事例から考える

1) 三重県松阪市朝見地区の田んぼと環境

数十年にわたる圃場整備事業によって田んぼの水生生物が減少してきました。その理由は、水田と排水路水面の落差、水路は隠れ場所が少なく水深も浅い、稲刈り後農閑期は水が干上がる、排水路末端と川との断絶と多要因です。一方、2001年土地改良法改正において「環境との調和への配慮」が加えられ、圃場整備の生態系に対する姿勢の見直しが行われてきています。三重県松阪市朝見地区の圃場整備事業の環境配慮の事例では、三重県の農業基盤室が圃場整備事業を担当し、環境部署が三重県方式の環境配慮を担当しました。また、偶然ほぼ同時期に当地区用水の本川櫛田川で「自然再生計画」が展開し、国土交通省中部地整三重河川国道事務所が担当しました。私の関心は、地域の現場から「生物多様性をベースにした政策統合課題」が浮かび上がる時、省庁、地方自治体、住民はどのような動き方をしているのかにあります。

三重県では1998年以降環境調整システムが動いており、「三重県が実施する開発事業について、計画段階から環境配慮の調整に必要な手続等を定め、環境への負荷の低減に資する」とされています。圃場整備の場合、事業担当課である農業基盤室が環境配慮検討書の作成し「環境アドバイザー協議会」（専門家チーム）が審議し提案をします。保全事業にかかる経費は、「希少生物保全対策事業費」として別途改良区に補助される仕組みです。圃場整備の工期は2009～2014年で、2008年度に調査が行われ、いくつか貴重種を確認し、2009年3月には環境アドバイザー協議会が、例えば、水深60cmの溜まり水設置、計画地区の一部緑地を整備せず残すとい



糸里制水田と土水路



伝統的景観(稲架木)

ったいくつかの提案をしました。

しかし地域の住民の大半はこの環境配慮の提案に対して消極的でした。理由は手間のかかる作業を軽減するために自分たちも出費をして全員一致で圃場整備事業に賛同したのに、そのあとから維持管理の手間の増加を伴う環境配慮が求められたことにありました。このように2段階の意思決定が求められる形に問題がありそうです。

一方、朝見地区の田んぼは古い土水路が残り、排水路と川とのつながりがあるなど生き物が息する好条件があり、魚類研究者はスジシマドジョウ、タナゴ、オイカワ、メダカ、フナ、カマツカ等を採捕し、「氾濫原の象徴種」が出そろっている」と評価し、朝見小学校は生徒たちと稲刈り前に魚の救出作戦を行い、小学校の校庭の池や廊下の水槽に翌年春まで避難させるなどの活動を行っていました。

そんな折、圃場整備開始から2年目2011年から「櫛田川自然再生検討会」が立ち上がり、これ自体は川の河道における自然再生を目的としていましたが、ある委員から「用水路の自然再生も同じく重要であり、すでに2006年から始まっていた「環境用水」制度⁽²⁾を用いて農閑期の通水を行うべきである」という意見が出されました。所管する中部地整三重河川国道事務所も「環境用水」制度の好事例と乗り気になっていましたが、松阪市、櫛田川被災川土地改良区ともに反応が鈍く、その後今日までこの話は立ち消えになっています。

この事例は「生物多様性の価値を基本に置いた政策の統合」を果たしうる条件を大いに持ちながら、その機会を失った事例と見ることができますが、次の事例と比較してみましょう。

2) 岩手県一関市門崎地区の田んぼと環境

門崎地区では2004～13年度に田んぼ1枚あたりの面積を広げ、水路をコンクリート化する圃場整備を行いました。組合で話し合ったところ、「愛着のあるメダカが全滅するのは忍びない」との声があり、岩手大の広田純一教授（農村計画学）らの協力を得て、64ヘクタールある水田のうち6ヘクタールでメダカに優しい整備を行うことにしました。

メダカは泳ぐ力は弱いものの、川の流に逆らって泳ぐ性質があります。このため、メダカの性質を利用して、いったん排水路に流出しても田んぼに戻れるようにしました。広田教授の調査では、魚道の下側の水たまりに落ちたメダカの約15%が魚道を上って土水路に戻ることが確認できました。さらに、メダカ水路に非灌漑期でも沢の水で通水したり、越冬場所や退避所となる三角池を作ったりしました。

広田教授の提案



圃場整備事業が終了する2013（平成25）年4月に組合構成員189名によって農事組合法人 門崎

ファームを法人化しました。「食と共に環境を守る-Sustainable Farming-」を経営理念に掲げて、門崎の宝であるめだかやホタルの棲む豊かな自然環境を保全し、門崎地区の農村環境を子供たちに伝える事、農業担い手の育成など、未来に向けた営農を目指す事を理念に活動を展開しています。彼らは「門崎 めだか米」の名称で、めだかが元気に泳ぐ水田で生産された数量限定の希少価値の高いお米として、1 kg 800 円と近隣のコメより 15%高いが、売り上げは4年間で3倍になったそうです。これはPES政策の事例になっています。

経過を現地にて問合せ整理すると次のような流れでした。

2002（平成14）年 県営圃場整備事業開始前の調査。地区内水田にメダカの生息密度の高いことが確認され岩手大学広田純一教授が調査し、岩手県と共同でメダカ配慮施設の計画設計を行った。

2004（平成16）年 圃場整備開始、この頃64ヘクタールある水田のうち6ヘクタールでメダカに優しい整備を行うことを地域で決定。

2007（平成19）年 門崎地区農地管理組合設立

2013（平成25）年 圃場整備終了、組合門崎ファーム設立、「食と共に環境を守る」を経営理念に掲げ、メダカ保全、普及活動の事務局を担い、非灌漑期の水路等の保全活動を行ってきた。

以上をもとに、朝見地区と門崎地区の違いを整理しておきます。朝見地区は圃場整備の地区決定の後環境調査が行われましたが、門崎地区では圃場整備事業開始の2年前に広田教授による環境調査が行われ、岩手県も加わり計画設計が行われました。すなわち、圃場整備開始前もしくは早い時期からメダカとの共存、それを地域づくりの売りにすることを決め動き始めています。岩手県が積極的に後押しし、門崎地区がそれをしっかり受け止め、圃場整備終了時に「食と共に環境を守る」理念を掲げた農業法人に組織替えをしました。またPES政策の形で財政的見返りを得る努力をしました。

なお、後にお話するイタリア（EU）では農地に関してもう一步進んだPESの形が登場します。

3) 沖縄県恩納村里海づくり事業

12月8日恩納村漁協組合長に聞き取り、その後文献調査をすることでPES政策の形が花ひらいていることがわかりました。その過程を整理します。

恩納村と漁協は、1972年の本土復帰以降次々に抱えた環境面の困難の対応に追われた時期が続きました。

①まず1972年の本土復帰による開発激化が原因となった赤土の流出です。1987年恩納村は進出企業に対して事前協議制を求め、1994年沖縄県が赤土流出防止条例を策定して対応しました。

②三度オニヒトデが大発生しました（1971第一波、1984第二波、1996第三波）原因は栄養塩増加説が有力です。恩納村と漁協は活発な駆除活動を展開しました。

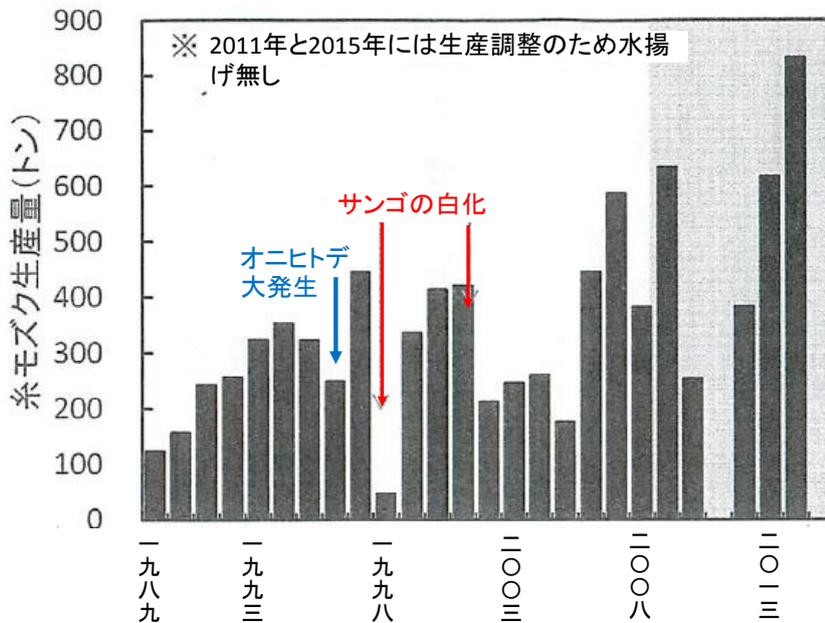
③高水温によるサンゴ白化現象の被害を受けます（1998第一波、2001第二波）。原因は地球温暖化です。

それぞれの困難を克服する過程で恩納村と漁協は力をつけ、それを教訓に漁業活性化計画を何度か改定しながら総合的な方針を打ち出しました（1989年恩納村漁協地域漁業活性化計画、1994年第2次恩納村漁協地域漁業活性化計画-美海、2000年第3次恩納村漁協地域漁業活性化計画-美海 part 2、2008年第4次恩納村漁協地域漁業活性化計画-美海 part 3）。

こうした過程で、漁協自ら研究力や技術力を積み上げていきます。すなわちヒトエグサ（アーサー）養殖技術（1976）、もずくの養殖技術（1977）を磨き（ヒビ建て方式）、それをベースに約20年後にサンゴの養殖技術を開始（1998）します。

発生する困難を素早く受け止め対応する様子、そしてその成果が表れる過程を示すグラフがあります⁽³⁾。まずそれを見てください。

恩納村モズク生産量の推移とサンゴの白化現象



1976,77:ヒトエグサ、もずくヒビ建て式養殖

1998:もずく生産激減、サンゴ白化の影響大きい。

1998:サンゴヒビ建て式養殖開始

1999:サンゴ養殖研究部会

2003:サンゴ種苗施設整備

2004:チーム美らサンゴ発足(全日空、沖電等17社と)

2006:サンゴ回復

2007:モズク基金構想提案

2009:各地生協と支援協定

1998年サンゴの白化現象が発生し、糸もずくの生産が激減しました。2年前のオニヒトデの大発生に比べ、サンゴと糸もずくの因果関係がはっきり出ました。さっそくその年に恩納村漁協が開発していたヒビ建て方式をサンゴに応用する事業を開始。続いて漁協独自に研究部会、種苗施設を立ち上げました。その結果、2006年から糸もずくの生産が回復していったことがグラフから読み取れます。

困難克服後に新しい展開に着手します。日本の地域生協等多様な主体との連携でサンゴ礁の保全再生の実績と努力をアピールし、もずく売り上げの一部（1パック1円）を保全費用に充てる「もずく基金」を確立しました。現在年間2800万円になるこの基金は、サンゴの再生の努力に充てられています。ここでPES政策の形が見事に展開していますね。

恩納村コープサンゴの森連絡会、各生協のHPで紹介

参加団体
 パルシステム
 コープCSネット
 東海コープ
 恩納村漁協
 恩納村
 井ゲタ竹内



もずく基金は現在年間2800万円とのこと。

「もずく基金」産地見学・生産者交流会

3. アメリカ、カリフォルニア州サンフランシスコ湾沿岸湿地の再生の事例

サンフランシスコ湾に隣接し、サンフランシスコとシリコンバレーを結ぶ幹線沿いに、全体で約1,000ヘクタールのかつて塩水湿地 (Tidal Salt Marsh) であった Bair Island が存在します。

この土地の保全と開発のせめぎあいが右年表のように展開し、Mobil Oil 土地開発と熊谷組が土地開発を試みました。

Bair Island 全体の土地を取得した Mobil Oil 土地開発と熊谷組の思惑は次のものでした。

北側約半分の Outer Bair Island : 約 1600 エーカーはかつての塩水湿地の姿をとどめており、保全することを言明。一方南側半分の Inner Bair Island: 約 1600 エーカーはかつて塩田として利用されていたが荒れており、ここを堤防で囲み、開発を表明しました。所有する土地の半分を保全するこの方式は日本では開発による環境影響を「低減」したと評価され、承認されます。

ところがこの地では意外な展開が始まります。熊谷組から Bair Island の土地を買い取る募金運動が展開します。実は 1989 年日本のバブル経済が崩壊し、熊谷組がこの土地を売る必要があるという偶然も発生しました。結局集まった募金 1510 万ドルで熊谷組は土地を手放し、この土地をどうするか議論が始まりました。その結果将来目標として何と「かつてあった自然の姿に戻す」計画が 2004 年 1 月に策定され、計画案の環境影響評価が行われ、現在その計画の実現に向けて事業が進行中という展開になっています。

日本の現状を見るととても想像しにくい展開がなぜ実現したのでしょうか。そこにはこの地に特有な背景がありました。

実はサンフランシスコ湾では 1960 年代初めごろ急速な開発の波に反対する声が高まり、湾と流域を一体的に管理するマクアティア・ペトリス法が 1965 年に制定され、1969 年にサンフランシスコ湾計画が策定されていました。マクアティア・ペトリス法にはこう書かれています。

「湾から堤防で仕切られ、塩水池や管理された湿地として用いられている場所は湾にとって重要であ

Bair Island関連年表

1973	Mobil Oil土地開発が塩田会社からBair Islandを購入、隣接のRedwood Shoreの開発を推進。
1982	Mobil Oil土地開発がBair Island開発計画、Redwood City承認。 住民投票は僅差で保全側勝利。
1989	熊谷組がRedwood ShoreとBair Islandを入手、Bair Islandの開発を発表。投機的な開発の対象に。
1997	Peninsula Open Space Trust (POST,1977結成のNPO)が資金調達し1500万ドルで購入に成功(カリフォルニア州、連邦1千万ドル、市民募金500万ドル)。
2004	環境影響評価、2006-2009塩水湿地に回復計画、予算1200万ドル



- 資金源①: 400万ドル←州機関、California Transportation Commission
 - 資金源②: 350万ドル←連邦機関、Federal Land and Water Conservation Fund
 - 資金源③: 150万ドル←議会
 - 資金源④: 110万ドル←カリフォルニア州
 - 資金源⑤: 500万ドル←個人の寄付
- 計 1510万ドル

これが熊谷組に対してInner Bairを手放させるために支払われ、環境政策省の管理下に。

る。・・もしこの地の開発が提案されるときは、水域を保持するためにこうした土地のいくつかを公共的に買い取ることが奨励されるべきである。」「埋め立ての撤去と減少のファンド：(a) 州の基金「埋め立ての撤去と減少のファンド」。(1) 議会によってファンド用に予算化されたすべての資金、(2) 個人または法人によってファンドに寄付され、委員会によって承認されたすべての資金。(b) ファンドに払われた全資金は、州議会の承認を得て、湾管理組織 BCDC の管轄域内の埋め立ての撤去、資源増進という目的のために、委員会もしくは事務局長によって支出される。」と。

Bair Island は 1969 年の計画に「水鳥生息地として高い価値がある」と認定されており、公的な買い取りの準備もなされていました。しかし先の年表で熊谷組が 1989 年に土地を取得し開発計画を打ち出すことでわかるように、1980 年代後半までは開発と保全のせめぎあいの中でどちらにも傾く可能性があったことがうかがえます。私はこの時点で流れが変わった理由として日本のバブル崩壊という偶然とは別のもう一つの次のような理由があったと考えています。

1960 年代の末に誕生したアメリカの国家環境政策法 (NEPA) は優れた理念、手続き、組織を確立したが、開発と保全の激しい拮抗関係は 80 年代半ばまで続きました。しかしその後生態系の価値と地域の意思決定を尊重するエコシステム・マネジメントが勢いを増します。サンフランシスコ湾計画に初めから盛り込まれていた干潟再生の理念は、そうした国の政策の変化とも相呼応して事業の飛躍的拡大につながったと思います。(4)。

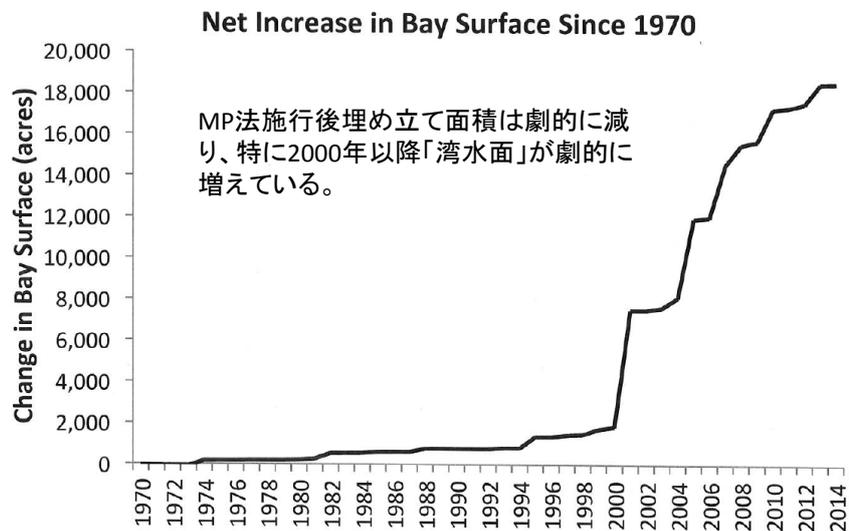
Bair Island 保全の成功が引き金となり、その後サンフランシスコ湾のさらに南部に残っていた広大な旧塩田の水門を開け海水交換により湾の一部 (湾水面) に転換する事業が進行中です。南サンフランシスコ湾旧塩田の買い取り面積は Bair Island の 10 倍、買い取り価格は 7 倍弱の約 1 億ドルかかりますが、カリフォルニア州の強力なイニシアチブで 7200 万ドルはカリフォルニア州住民の税金から薄く徴収、800 万ドルは連邦政府

から、2000 万ドルが企業財団から出資される計画です。以上みたように、サンフランシスコ湾の政策の中に生物多様性の主流化と P E S 政策の形が首尾一貫して流れていることが理解できます。

これらの事業によって Bair Island の湿地再生がスタートする 2000 年代前半を境に、サンフランシスコ「湾水面」(湾内の海水交換を行

う面積) が急速に拡大していることが、湾を管理する組織が提供するグラフからも読み取れます。

このサンフランシスコ湾の自然再生の展開が示唆的なのは、国の基本政策と地方の政策に含まれていた積極的な側面が、時間を経る中で時代の要請の追い風を受け、相互の連携の中で大きく花を開いてきた点にあります。もともと国家環境政策法とマクアティア・ペトリス法には「生物多様性の主流化」(生態系の価値をベースに置いた統合政策) の内容を含んでいましたが、激しい開発と保全のせめぎ合いの中で具体化できなかった時代を経て、ようやく開花の段階に至ったのです。Bair Island 買い取り募金



運動の先頭に立った NPO はこの地の再生が実現した時に「Bair Island は文明への挑戦として存在する。」と表現したことは私には示唆的でした。

4. イタリア、エミリア・ロマーニャ州ポー川河口の沿岸域再生⁽⁵⁾

エミリア・ロマーニャ州は 70 年代半ば、強化された州権限を利用してポー川河口低湿地で約 100 年続いていた埋立て政策から、もともとこの地にあった伝統景観と豊かな水環境の再生政策に転換を諮ろうと試みました。80 年代半ばの国の法律ガラッソ法は、急速な開発の波による景観と環境の荒廃を緊急的に差し止めようとするもので、エミリア・ロマーニャ州はその追い風を活かし風景と環境に価値を置く公園政策も合わせた統合政策を打ち出しました。また 90 年代はヨーロッパ共通農業政策 (CAP) の改革がさらにその動きを加速させました。この動きは本稿の文脈からは新たな P E S の形ととらえることができます。

フェラーラ県の低湿地帯では 1870 から 1970 年の 100 年間に約 20 万 ha、1960 年代からは図の赤丸で示したメッザーノ潟の干拓を含む約 10 万 ha の湿地が干拓されました。

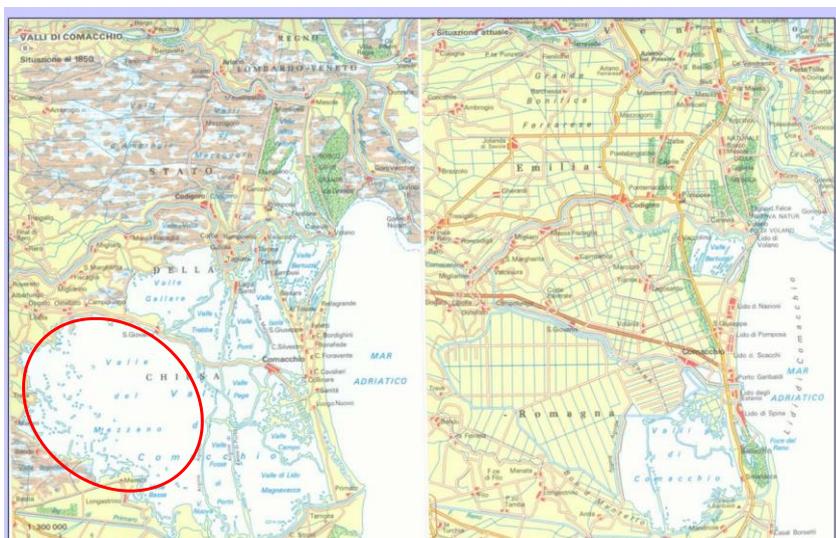
1970 年にイタリアの州制度が誕生し、地域計画の策定権限が州に移譲した機会を活かし、エミリア・ロマーニャ州は、100 年間の汽水湖の干拓政策に代わるオルターナティブとしての地域開発のビジョン「自然環境や地域の文化財を再

評価、有効利用する」ビジョンを打ち出し、1975 年に「フェラーラ地域における実験的多目的公園計画」を公表しました。実は 70～80 年代には、干拓によって地盤沈下、塩分濃度の上昇、泥炭質土の酸化による農業経営の失敗、農業協同組合の相次ぐ破産があり、化学肥料汚染、海洋の富栄養化、漁業活動の衰退が現れていたのです。新たなビジョンは単に自然再生ではなく、フェラーラやラヴェンナという周辺の文化都市との関係を深めることで観光の魅力も高める統合的な計画でありました。しかしまだ干拓事業が終了したばかりで、農業者からの反発も強く現実的な展開にはなりませんでした。

1985 年、国のガラッソ法のねらいは次のものでした。「国が州に風景計画の策定を促し、州の対応が完了するまでの間、風景の荒廃が進むことを防ぐ緊急的な措置を講ずる」と緊急的な差し止めを求めました。実はガラッソ法で言う「風景」には「国土のすべての海岸の水際線（湖沼岸の水際線）から距離 300m 以内にある地域」と規定される沿岸域環境に関わる項目がありました。この法はまた「風景と環境の価値に特別な配慮をはらった都市・地域計画」を州に要請しました。エミリア・ロマーニャ州はガラッソ法の後押しを受けて、75 年に公表した公園計画を発展させる好機ととらえ、環境政策と農村政策の統合、「公園」を用いた衰退（条件不利）地域の地域再生のメカニズムを打ち出す意図で、1988 年ポーデルタ州立公園を設立しました。

こうした流れの中に基本的には分権の立場に立つ州と国との応答関係があることに注目しましょう。

メッザーノ潟の干拓



かたや日本では 1988 年、国が進めるリゾート法、リゾート開発で広域の国立公園特別地域を差し出す事態になっていたことも思いおこしましょう。

ポードelta州立公園は、計画面積が約 15 万 ha で、そのうち公園地域に指定されている面積は 2000 年ごろに約 6 万 ha で、湿地環境及び海岸線の森林約 1 万 5 千 ha の保護地区とそれらと接するプレパルコ（農地及び漁業水面）約 4 万 5 千 ha、湿地等再生事業の進展と共に年々増え続けています。ここでプレパルコとは一般地区と保護地区の間のバッファゾーンで、ここに含まれる農地、林地、汽水湖の一部（コマッキオ汽水湖の大半）は私有地で日本の自然公園における普通地域に近いものです。なお、ポードelta公園内に再生されている湿地は、アドリア海の河口水域の水質浄化システム（水生植物による水質浄化システム）として体系的に配置され、干拓地内のあらゆる水流は結果としてこのシステムを通過し、浄化された状態でアドリア海にそそぐように設計されているとのことです。

92 年に EU の共通農業政策 CAP が改訂され、農業政策と環境政策の統合化に踏み込みました。直接支払制度の補償要件として「自然環境保全を目的とする休耕・植林」を組み込むなど表にあるように様々な環境支援を強化しました。

フェラーラ低湿地帯南東部では、所有のうちのほとんどが干拓地で、塩分濃度が高く生産不良から補助金に依存する農業となっている。CAP の適用を受けて農地にお

ける湿地の再生を開始し、全耕地面積の約 10% を補償対象としたとのことです。

これも「生態系サービスに対する支払い政策」PES の一つの形であり、日本ではまだここまで踏み込んでいません。もしこの制度が実現すれば先に紹介したような田んぼと環境をめぐる事例はいい方向に展開していくことでしょう。

なお、井上典子氏によれば、1997-98 年ポードelta地域計画がヨーロッパ優秀地域計画賞に選定されており、ポードelta州立公園の先駆性を指摘できるとのことです。

EU 共通農業政策 CAP その他による環境関連補償

直接支払制度の補償要件		
目的	保証要件	
<ul style="list-style-type: none"> ・環境保全型農業 ・環境低負荷型農業 ・自然空間の保護 ・生物多様性の保護 ・景観保全 	・粗放的農業	
	・有機農業	
	・地被植物の栽培(エロージョン防止)	5年間
	・土壌管理	5年間
	・果物園における地被直裁	5年間
	・環境に配慮した仔牛、肉牛の畜産	5年間
	・環境管理計画の策定	
	・未利用農地および草地の維持	
	・自然的・農業的景観の維持	
	・自然環境保全を目的とするの休耕	20年間
<ul style="list-style-type: none"> ・農用地における植林 	・生物多様性保護	
	・森林の創造	20年間
	・生産を目的とする樹木栽培	
	・エロージョン防止を目的とする低木植栽	20年間
	・環境保護を目的とした並木、小森林、防風林等	

5. おわりに

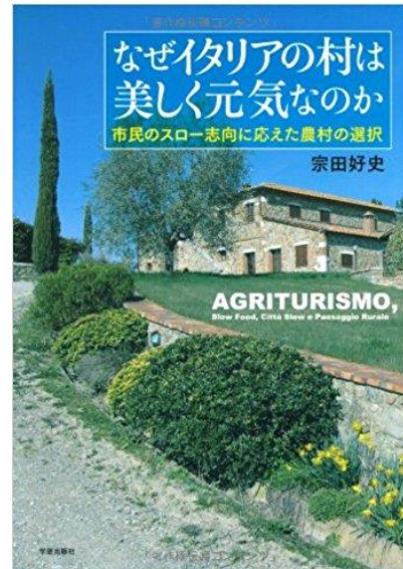
実は昨年 7 月にイタリアに旅行した際、宗田好史著『なぜイタリアの村は美しく元気なのか』を読み、1970 年代までは大規模農地への画一化、機械化・集約農業を目指したイタリアが、その後方向の転換を試み約 40 年かけて「美しく元気になった」とする要因を納得し、旅の現地で実感することができました。宗田氏は成功のきっかけとなった要因である民間主導の自発的運動を 4 つ挙げています。一つは農村観光の普及を目指したアグリツーリスト協会の誕生（1965 年）、反マクドナルドから始まったスローフード運動（1989 年）、地方都市のスローシティー協会発足（1999 年）、住民主導の世界遺産の登録で

す。そしてそれらをサポートした制度として、すでにいくつか紹介した地方分権的な仕組みと住民からの動きを支援する補助金の支出、伝統的製法を守る原産地保護制度、伝統景観と自然を楽しむ観光政策、ヨーロッパ共通農業政策による環境関連補償制度等が相まって、ヨーロッパでも小規模農家が比較的多いイタリアでの農業と農村の活性化をもたらしてきました。

イタリアで生まれたスローフード運動には4つのポイントと3つの柱があります。4つのポイントは、①その土地の産物、②素材の質、③風

習にあった生産法、④郷土に活気を高める食品。3つの柱とは、①消えつつある郷土料理を守る、②小生産者を守る、③味の教育、とのことです。

そしてスローフード協会発足時に生まれたスローフード公式宣言には、「文明の野放しの進展を押し返す」という視点がしっかりと位置づいていることが読み取れます。



目から鱗のいい本でした



スローフード公式宣言（スローフード協会、1989）

私たちの世紀は、工業文明の下で発展し、まず機械を発明することで、その生活のモデルを作ってきました。私たちはスピードの奴隷となり、「ファーストライフ」という共通のウイルスに感染しています。私達の習慣を狂わせ、家庭のプライバシーを侵し、「ファーストフード」を食べることを強いるウイルスです。

私達がホモ・サピエンスの名に値する生き方をしたいなら、絶滅の危機に向かう前に、スピードから自らを解放しなくてはなりません。穏やかな喜びを固く守ることが「ファーストライフ」の世界的狂気に立ち向かう唯一の道なのです。

感性の喜びと、ゆったりいつまでも持続する楽しみを保証する適量のワクチンこそが、狂乱を効率とはき違えている連中から私たちを守ってくれるのです。

私たちは「スローフード」な食卓から反撃を始めるべきでしょう。郷土料理の風味と豊かさを再発見し、「ファーストフード」の効力を殺いでいきましょう。

生産性の名のもとに「ファーストライフ」は、私たちの環境と周りの風景を変えてしまいました。ならば「スローフード」こそは今や唯一の、そして真の前衛的な回答なのです。

そして、それが真の文化というものです。趣向を貧しくするのではなく、高めていくのが文化だからです。そのためには、経験と知識とプロジェクトを国際的に交流させる以上によい方法があるでしょう。

「スローフード」は、より良い未来を保証します。「スローフード」は、そのシンボルであるカタツムリのようにゆったりとした歩みを国際的運動にしていくために、それにふさわしい支持者を広く求めています。

この「文明の野放しの進展を押しとどめる」という視点の重要性は東日本大震災の後にしばしば語られてきましたが、ここでは大震災の6年前に行われた地震学者石橋克彦氏の国会証言（2005年）を紹介し、彼はここで「原発震災」の悲惨さを予言するのですが、合わせて「自然と対決する文明」から「自然の摂理に逆らわない文明」への転換が重要という提起をされ、次のように言われました。

「要するに、開発の論理、あるいは効率、集積、利便性の論理、それから東京一極集中、都市集中の論理、そういうものを見直して、保全とか、小規模、多極分散、安全と落ち着き、地方自立国土の自然力と農山漁村の回復、といったようなことをキーワードとして根本的な変革が必要であると、地震災害を考えると私は強く思います。」⁽⁶⁾

注

(1) 国土交通省、「緑のダム」が整備されればダムは不要か

http://www.mlit.go.jp/river/dam/main/opinion/midori_dam/midori_dam_index.html 2019年3月1日参照

(2) 平成18(2006)年3月20日、河川局水政課長、河川局河川環境課長から、北海道開発局建設部長、各地方整備局河川部長、沖縄総合事務局開発建設部長あて、の通達「環境用水に係る水利使用許可の取扱いについて」

(3) 比嘉義視、竹内周、家中茂「モズク養殖とサンゴ礁再生で地方と都市をつなぐー沖縄県恩納村」鹿熊信一郎、柳哲雄、佐藤哲『里海学のすすめー人と海との新たなかかわり』勉強出版所収、p.240掲載のグラフと本文をもとに高山が修正。

(4) : 詳細は次の拙論を参照：高山進、沿岸域統合管理の日米比較史から考える環境政策のあり方ー地域の具体的事例を手がかりにー、『地域文化研究』第18号、p.161~183、2017年3月31日発行（地域文化学会）。この論文で私は、アメリカの国家環境政策法（1969年）にそもそも「持続可能な発展」「生物多様性の主流化」に迫る内容を含んでいたこと、そのアイデアを着想し国家環境政策法の創設に貢献したリントン・コールドウェルの考え、さらにはその理念が1990年以降のエコシステム・マネジメント政策の興隆に影響を及ぼしていることを主張した。

(5) 第4章は基本的には井上典子氏の次の一連の研究に依拠しています。井上典子、イタリア、ポー・デルタ地域における環境再生型地域計画（特集 環境再生の地域計画）、環境と公害 28(3)、1999-01、岩波書店。井上典子、EU型公園の地域計画的利用に関する研究ーイタリア、ポー・デルタ州立公園ケーススタディー、2001年度第36回日本都市計画学会学術研究論文集。井上典子、地域の持続的発展におけるパルコ政策の可能性、生活科学研究誌、Vol.1、2002。井上典子、2000年EU共通農業政策改革に伴う農村開発政策における農村開発計画の役割に関する報告ーエミリア・ロマーニャ州の農村開発計画と公園政策（1996~2001年）の動向、農村計画学会誌、Vol.22, No.1, 2003

(6) ホームページサイト「石橋克彦 私の考え」に収録されています。

<https://historical.seismology.jp/ishibashi/opinion/050223koujyutsu.pdf> 2019年3月3日参照。

