

なぜ「正しい」自然再生事業がうまくいかないのか？

—霞ヶ浦の事例研究から

Why did “right” nature restoration projects have a problem? :

A case study of Lake Kasumigaura

富田 涼都

TOMITA Ryoto

1. 問題の所在

本報告の問いは、科学的知見や市民参加の理念などにもとづいて設計された「正しい」はずの自然再生事業がなぜうまくいかないことがあるのか、である。

これまでの自然再生事業においては科学的な知見を踏まえることが重要視されてきた。保全生態学的知見に基づいて事業の目標を設定し、応用生態工学的な手法を用いることは自然再生事業のスタンダードになっている。また、予測の不確実性に対して「科学的」に対応するための順応的管理についても実装された。一方、市民社会における環境ガバナンスという理念や、長期にわたる維持管理やモニタリングなどの実務的な必要性から、市民参加と多様な主体の協働も重要視されてきた。これらの科学的知見による事業の実施や市民参加の実施などは、現代社会において真正面から否定することは難しく、「正しい」ものとして社会でそれなりの正統性を得ている。そのため、自然再生推進法などの法令にも基本的な理念として盛り込まれた（第三条）。

しかし、このような科学的知見や市民参加などによって設計された「正しい」はずの自然再生事業が、必ずしも生物多様性の保全や持続可能な社会などの期待された成果を上げられるわけではない。むしろ、事業の実施段階で頓挫してしまう例もある。それはなぜなのだろうか。「正しい」はずの自然再生事業の設計に死角はないのだろうか？

本報告においては、茨城県霞ヶ浦で行われた自然再生事業を事例としてこの問題とその解決指針を検討したい。

2. 「正しい」順応的管理がうまくいかないケース

霞ヶ浦では 2000 年から 11ヶ所において大規模な植生帯復元事業が行われた。この事業は、事業主体の国土交通省だけでなく、専門家、環境 NPO などが参加する「検討会」の設置や多様な主体の協働、科学的な順応的管理の実施などの点において、自然再生推進法のモデルとなったとされている。

しかし、一部の工区で用いられた消波堤から大量の粗朶が流出し、沿岸に大量に打ち上げられたり、魚網に引っかかり操業に支障をきたすという事件が発生した。この流出自体は予期されていなかったが、順応的管理の観点からすればその対策を取ることが科学的にも「正しい」態度となる。実際、消波堤の補強などが行われているし、もともと粗朶は、不都合が生じた場合でも撤去・修正が比較的容易であることが大きなメリットの一つとして挙げられていた。ところが、粗朶流出事件は特に湖岸周辺の住民からの厳しい批判を招

き、その後、粗朶の活用そのものが「失敗」という非難の中で立ち消えになり、関係者間にも苦い記憶を残したり、市民同士の協働に影を落としたりする結果となった。

ここでの最大の問題は、市民参加の場が限定的で、粗朶消波堤によって予想外の事態が発生することでリスクを受ける可能性が高い人びととの合意形成が事前に行えなかったことが挙げられる。湖岸住民にとってはあずかり知らぬ決定がもとでリスクを負うこと自体が不条理であり、粗朶についての科学的な知識による「ご説明」は的外れだったのである。

3. 「合意形成の場」が無視されるケース

とはいえ、事前のリスクに対する合意形成は「協議会」などの場があるだけで可能になるわけではない。その後、霞ヶ浦の別の地域では 2004 年に自然再生推進法に基づく自然再生協議会が設けられた。この協議会は前回と異なり希望者はだれでも加われるオープンな議論の場だった。ところが、協議会への地元住民の参加は会を追うごとに減少し、脱退者も相次ぎ、せつかくの公論形成の場が無視されて機能不全に陥ってしまった。

この地域は粗朶事件のクレームが強く出ていた場所でもあり、また、漁業や農業などの生業、湖岸付近に住むという生活の歴史を通じて湖そのものとのつながりは強く、住民は決して湖に無関心なわけではない。しかし、「正しい」はずの自然再生事業の科学的な目標や手法は、地元住民のこれまでの生業や生活、あるいは「霞ヶ浦の環境問題」の歴史や活動とは異質のものだった。協議会では何度もそれに対する異議申し立てがあったが、修正されることはなかった。その結果、地元住民だけでなく公募委員のほとんどはただでさえ負担のかかる「公開の討論」の場に出ていく意義を失ったのである。

また、生物多様性の保全などの目標それ自体は「正しい」ものの、協議会ではそれ以外を扱わないという態度であったため、他の水資源開発や漁業の歴史だけでなく、住民の記憶や文化的な背景を実質的に排除することになった。これらはある種の政治的なメッセージにもなる。「どうも話が変わるんだよな。上の行政官の人とは合わないな」という元委員の回想はそれを物語っているだろう。

4. 「正しい」設計から零れるものをどう受け止めるか？

これらのケースに共通するのは、科学的あるいは制度的に「正しい」設計からは零れ落ちた現場の生態系や社会状況の認識とその変化の歴史が事業に強く影響したという点である。生態学的な知見や協議会の設置などは単体では「正しい」ものでも、それがそのまま現場の状況と変化をすべて丸ごと取り扱えるわけではない。その意味で、現場からは必ずしも「正しい」ものではなかった。したがって、「正しい」はずの設計から零れるものをどう認識し、構造物や制度などの設計に反映できるかがポイントとなるだろう。そのため、設計の目標や手法あるいは合意内容について、多様な主体間の多様な解釈（同床異夢）を可能にする工夫を施したり、議論や事業の進捗、あるいは自然環境や社会状況の時間的な変化に伴って事業の解釈を変更できたりすることが重要になるのではないだろうか。

参考文献

宮内泰介（編）,2013,『なぜ環境保全部はうまくいかないのか』,新泉社.

富田涼都,2014,『自然再生の環境倫理』,昭和堂.