渡り鳥とその生息地保全に係わる国際的活動レベルと地域活動レベルの視点の共有について

Analysis of Common Grounds Amongst Stakeholders of Conservation of Migratory Birds and their Habitats at Local and International Levels

東梅 貞義* 佐藤 哲* 前川 聡* 花輪 伸一*

Tobai Sadayosi, Tetsu Sato, Satoshi Maekawa, Shin-ichi Hanawa

1. はじめに

渡り鳥とその生息地の保全は、比較的長い国際的な歴史を持つ。本報告では渡り鳥の中でもっとも長距離の渡りを行う鳥類グループのひとつであるシギ・チドリ類の保全をケーススタディとして取り上げ、地球規模の環境問題解決の視点と地域レベルで取り組む視点の現状と保全を推進するために必要な条件の検証を行う。

1995年にアジア太平洋地域渡り性水鳥保全戦略が提唱され、96年に東アジアオーストラリア地域シギ・チドリ類重要生息地ネットワークが新たな国際的渡り鳥保全の枠組みとして発足した¹⁾。日豪政府とNGOである国際湿地保全連合(WI)が中心となり、発足当時から日本国内の研究者、政府機関、環境NGOの幅広い参加と支持を得てこれまで実施されてきた。

シギ・チドリ類は、多国間にわたる広大な範囲の生息地を必要とし、特定の時期に特定の地域の生息地を利用する必要がある。例えばホウロクシギ(全長63cm)は3月中旬にオーストラリアを出発し、3、4月に中継地の日本などの干潟に渡来し休息と採食を行い、5月には繁殖地のロシア極東部に到達する。繁殖終了後の秋期になると、非繁殖期(越冬期)を過ごすため日本などを経由しながら南半球へと渡り、年間往復2万5千キロを超す長距離を移動する²⁾。

このように地球規模の生物学的特性を持つシギ・チドリ類の個体群を維持し保全していくには、次の条件が満たされる必要がある。①国際的に重要な生息地の科学的評価基準が定められる。②国際的に重要な生息地が評価基準に従い特定される。③国際的に重要な生息地の適切な管理が行われる、または持続可能な利用が行われる。

このような国際的保全の枠組みを推進するには、推進する側である国際的な枠組みの立場の関係者の視点と、重要な渡来地を持つ地域の関係者の視点との間に、共有点が見いだされているという条件が必要であると考えられた。そのため以下の点について二つのケーススタディを通じて検

証を行った。またそれぞれの立場の視点は、その立場にある関係者の関心事により構成されると定義した。

- ①国際的生息地保全の枠組みを推進する立場の関係者と、各地域に存在する重要な生息地に関わる立場の関係者は、それぞれどんな関心事を持っていたのか。
- ②それらの関心事の中でどんな関心事が共有化され得ると特定されたのか。
- ③共有可能と考えられた特定の関心事に対してどのような「働きかけ戦略」に基づいた保全活動が行われ、国際的な視点から見て目的が達成され、同時に地域の関係者から見ても恩恵のある結果となったのか。

2. ケーススタディによる検証

(1) ケーススタディ1：国際的重要渡来地の特定

～シギ・チドリ類個体数変動モニタリング調査の地域の協力者との関心事の共有点と働きかけ戦略の分析～

これまで保護対策を目的とした全国的なシギ・チドリ類の調査には、日本野鳥の会が行った「シギ・チドリ類全国一斉調査(1973-1984年)」がある。

一方、シギ・チドリ類個体数変動モニタリング調査は、1999年に始まった。①日本に渡来するシギ・チドリ類の個体数の変動の分析、②国際的に重要な日本のシギ・チドリ類の渡来地の特定、③重要性の判定基準となるシギ・チドリ類の最小推定個体数のうち国内の個体数の推計の3点を目的とし、(財)世界自然保護基金ジャパン(WWF)が環境省の委託を受けて実施した。

調査地は、特に重要な渡来地41カ所を重点調査地、それに次いで重要な渡来地94カ所をボランティア調査地とし、一定の基準を設けて選定した。1996年から1998年に「日本湿地ネットワークシギ・チドリ委員会」がシギ・チドリ全国カウント報告書³⁾として集計した全国336カ所のシギ・チドリ類の渡来個体数調査結果を対象として選定評価を行った。シギ・チドリ類の渡りの生物学的特性に合わせ、春期(4、5月)、秋期(8、9月)、冬期(12-2月)

* (財)世界自然保護基金ジャパン 自然保護室

に渡来地ごとに最も個体数の多い時期を選んで調査を行った。また一斉調査日を設け、全国同時期の個体数調査も行った。

重点調査地とボランティア調査地を合わせ、のべ約 400 人の調査員が 2002 年度春期調査の時点までに 117 地点のカウンタデータを提供した。データ提供は、ほとんど調査員のボランティアで行われた。それではなぜこのように全国のかつ多くの地域の調査員がボランティアベースで国際的な保全のための科学的な調査に協力したのだろうか。

「調査員の関心事」と、「調査の目的」と、「働きかけ戦略」の関係を表 1 に示した。調査員の関心事は、モニタリング調査票に記載されていた自由回答形式のコメントとこれまでの経験を基に作成した。調査の主体と、地域の調査員の活動の主な目的や関心事は必ずしも一致していない。しかし、共有化できそうな関心事を見だし、それに対する適切な働きかけ戦略を設計し実行したことにより、調査主体と地域の協力者の双方にとって望ましい活動結果を得ることができていた。つまりモニタリング調査はパートナーシップにより成立し、維持されていた。

表－1 シギ・チドリ類個体数変動モニタリング調査の調査員の関心事と調査主体の目的と働きかけ戦略の関係（下線は共有化できると特定された関心）

		地域のモニタリング調査員 (地域の視点)	
		活動の目的である、 関心が高い	活動の直接の目的 ではない、 それほど関心が 高くない
モニタリング調査の 主体 (環境省、 WWF) (国際的な 視点)	活動の目的である、 関心が高い	(鍵となるメッセージ) 全国のシギチドリ渡来状況が分かります ↓ (行動の呼びかけ) シギチドリのカウントのデータを送って下さい ↓ (保全活動) モニタリング速報を定期的に発行し、協力者全員に送付する ↓ (望ましい活動結果) 最小推定個体数を評価基準に全国の沿岸の重要なシギ・チドリ類渡来地を明らかにする	(活動の目的) 最小推定個体数を評価基準に全国の沿岸の重要なシギ・チドリ類渡来地を明らかにする
	活動の直接の目的ではない、 それほど関心が 高くない	自分のフィールド記録を発表し、全国の渡来地の記録と比べる 自分のフィールドで鳥類の渡来状況を把握する 自分のフィールドの生息地の状況(自然、人工的な変化と鳥類への影響)を把握する 珍しい記録(珍鳥、希少種、最大記録数)情報を記録する 保護鳥情報を記録する	

このモニタリング調査の 2001 年秋期までの結果を基に、国際的に重要な渡来地 71 カ所が特定された。2001 年度に第 9 次鳥獣保護事業計画の改訂作業が行われた際、「優先して保護区にすべきシギ・チドリ類の渡来地」⁴⁾としてとりまとめられ、これら 71 カ所の渡来数情報と保全策の提言が関係都道府県に提供された。また、冬期の全国一斉調

査による越冬数のデータは、国際的に重要な生息地を特定するための判断基準改訂作業に協力するため、国際湿地保全連合に提供された。

(2) ケーススタディ 2：国際的重要渡来地の適切な管理
～東アジアオーストラリア地域シギ・チドリ類重要生息地ネットワークの地域の関係者との関心事の共有点と働きかけ戦略の分析～

東アジアオーストラリア地域シギ・チドリ類重要生息地ネットワーク（以下「シギチネット」）は、国際的に重要な渡来地の土地管理者が国際湿地保全連合にシギチネットへの参加申請手続きを行うという、国際的に重要な渡来地の認定制度が柱である。参加するには、①生物学的な基準を満たしていること（原則として種（個体群）の最小推定個体数の 1 % 以上が渡来する生息地であること）、②渡来地の土地管理者の合意があること、が条件となる。この制度の狙いは、生息地がシギチネットへの参加により国際的な認定を受け、適切な管理が促進されることである。この制度を国際的に推進するため策定されたシギ・チドリ類行動計画では、シギチネットの対象地域内に約 400 カ所の国際的重要渡来地があると推定しており、その四分の一である 100 カ所を 2005 年までに参加させることを目標としている⁵⁾。

環境省は 1997 年に「シギ・チドリ類渡来地目録」を発行し、シギチネットの基準を満たす渡来地が日本全国で 78 カ所あることを明らかにした⁶⁾。この新たな保全の枠組みが発足した際、環境省は、日本では参加対象地が国内法による保護地域指定を受けていることを前提とはしないという方針を取った。これは環境省がラムサール条約登録には、鳥獣保護法による国設鳥獣保護区指定を要件としていたのと大きく異なる。また参加の主体は、原則として地方自治体、特に市町村とした。シギチネットへの参加は、国内法に基づく地域指定制度ではなく、参加に伴う規制が一切ない。そのためシギチネットは国内では普及啓発を通じた保全を目的とした。この点から参加主体は、地域住民に近い市町村が適当であると判断された。

これは開発が進み渡来地が消失する一方で、生息地保全策の核である国設鳥獣保護区と、ラムサール条約の指定がなかなか進まない現状があり、環境省が法的保護区指定に至る前の段階で保全する制度を求めていることによる⁷⁾。

全国的な自然保護活動を行っている WWF や日本野鳥の会は、シギチネットへの参加を促進することが、開発の危機にさらされていない重要な干潟を含めて体系的に国内の干潟保全を進めるのに効果的であると考えた。また全国各地の環境 NGO の草の根ネットワークである「日本湿地ネットワーク (JAWAN)」は、開発の危機にさらされている地域の干潟の保全や残されている湿地すべての保全にシギチネットの参加を活かすべきであると考えた⁸⁾。2002

年5月現在、日本では5カ所、6自治体がシギチネットに参加している。表2に自治体と地域の環境NGOの関心事をまとめた。関心事は参加手続きを行った当時の自治体担当者への取材と文献からの引用、さらに第一著者のシギチネットを国際的な視点から推進する立場にあった経験を基にした判断によりとりまとめた。

表2 シギチネット参加地の地域の関係者の関心と共有点

地域の関係者の関心事 ネットワーク参加地 (自治体)	セクター: 自治体 (下線は共有化された関心事、関係者のヒアリングによる、*は関係者が発表した資料による)	セクター: 地域の環境NGO (下線は共有化された関心事、主に行政が中心に参加手続きをした場合、下線はない)	(シギチネット参加年) 保護地区等指定の現状
谷津干潟 (習志野市)	・谷津干潟と渡来する渡り性水鳥に関する情報交換、情報発信 ・干潟保全への市民参加 ・子ども達の教育の場として整備	・近隣の三番瀬の保全 ・谷津干潟の環境維持改善 ・観察会など普及啓発活動の実施	(1996) ・国設鳥獣保護区 ・ラムサール条約登録地
吉野川河口 (徳島県)	・県としての環境に対する基本的な姿勢を示す*(重要な渡来地として認識) ・地元環境NGOのこれまでの保護活動を評価	・河口域の開発計画の見直し(可動堰、架橋、埋め立て) ・河口干潟の保全、渡り鳥の保護	(1996) ・銃猟禁止区域
漫湖 (那覇市、豊見城市)	・渡り鳥保全 ・干潟環境の維持と改善に関する情報収集、交換 ・渡り鳥の渡来数の減少 ・マングローブ面積の急速な拡大と渡り鳥への影響	・県内の開発により消失の危機にある干潟の保全(例)泡瀬干潟 ・漫湖干潟環境改善	(1999) ・国設鳥獣保護区 ・ラムサール条約登録地
東京港野鳥公園 (東京都)	・来園者数の回復、拡大* ・総合的な学習の時間による学校利用の促進* ・野鳥公園でのボランティア活動	・ボランティア活動 ・干潟の環境管理	(2000) ・東京都海上公園
鹿児島新緑 (鹿児島市)	・地域の自然を生かした地域の人による地域振興 ・環境教育の推進 ・有明海の水環境保全(海域保全を視野に入れた山の条例の制定)	・諫早湾干拓事業による干潟の渡り鳥への影響調査 ・観察会を通じた普及啓発	(2002)

シギチネットに参加した自治体は、それぞれの参加した渡来地に対して多様な関心事を持っている。シギチネット参加のきっかけとなった主な関心事、すなわち共有化された関心事には渡り鳥保全以外にも多く見られ、それは自治体ごとに異なっていた。一方地域の環境NGOは自分関わっている地域の自然保護問題に関心があり、その一環としてシギチネット参加を目指した。

シギチネットの新たな参加地を拡大するために、全国的な自然保護団体は協力して、重要な渡来地が集中する地域でワークショップをこれまで4回開催した。ワークショップは、表3の働きかけ戦略を基本形とし行われた。この表よりシギチネット参加という活動は、異なる関心事を持つ自治体と地域の環境NGOを中心とした関係者と全国的自然保護団体が、関心事の共有点を見いだしながらパートナーシップを構築してきた活動と言える。

表3 ネットワーク拡大のための全国的自然保護団体の働きかけ戦略

3. 考察

二つのケーススタディに共通して言えるのは、自明の理であるが、地域で国際的重要渡来地の保全を実践する側の関心事と、国際的保全を推進する側の関心事は大きく異なっている点が多かったことである。今回はこれらの関心事の具体的なずれの内容を改めて確認できた。また、地域の関係者の渡来地に対する関心事は多様であり、シギチネット参加地の関係者の場合には地域により異なっている。

しかし、共有化が可能であろうという関心事を特定し、その関心事を満たす働きかけが設計され実施されることにより、結果として両方の事例で国際的な保全の条件が満たされ目的が達成されている現状が確認された。

この視点の共有化という手法には次のような課題と期待がある。

(1) シギチネットの今後の課題

シギチネットは本来普及啓発を通じ適切な生息地の管理を目指している。その実現には、制度推進の主体の立場にある国際レベルの関係者が、参加地を抱える地域の関係者による普及活動を支援する必要がある。具体的には、普及啓発のためのプログラムを提供することが求められる。現在全国的自然保護団体が環境省の支援を得て、シギ・チドリ類の渡りと保全について学ぶ教材を発行し、一部の参加地で試行し提供を始めた。

(2) 生物多様性保全全般へ応用する際の条件

地域の関係者とのパートナーシップ関係は、単に国際レベルの保全事業遂行のための委託者と受託者という関係ではない。モニタリング調査のパートナーシップの場合は、野鳥への強い関心と調査技術を有する地域の関係者(バードウォッチャー)と、国際的な立場からの保全を目的としたWWFなどの調査実施者が、地域で自主的に行われていた個別の個体数調査活動をコーディネートしたというのが実態である。

このパートナーシップは、モニタリング調査で初めて作

られたのではない。「日本湿地ネットワークシギ・チドリ委員会」に参加した、バードウォッチャーと過去の全国的調査に係わった経験を持つ関係者により作られたのである。パートナーシップ構築の鍵となったのは、「調査者全員に全国調査の結果を速やかに報告書として送付し還元する」という方針であった。この方針がバードウォッチャーの関心事を的確に捉えていた。

シギ・チドリ類以外の生物多様性保全のために、国際的、全国的パートナーシップの構築を図る際にも、対象とする生物に強い関心を持ったアマチュアやNGOを含む関係者と自治体関係者の協力を得て、地域の関係者の関心事を十分捉えた上で、パートナーシップ構築を計るという条件が満たされる必要がある。

(3) 地域による自発的な持続可能な利用への一歩

これまで行われてきた国設鳥獣保護区制度では、制度の主体である環境省の関心は「保全の担保」という言葉に代表される法律に基づいた土地利用の一部制限にあった。それに対して地域の関係者である農家や漁業者は農林水産業への被害対策（被害防止と補償）、自治体は開発計画への影響、という共有化が困難な強い関心事（反感）を持っていた。この懸念が制度説明会などの働きかけ戦略ではなかなか解消されず、保護区の指定が進みにくいのが現状である。

一方シギチネットの基本方針は、地域が自発的に適切な管理を行う所にある。そのために地域と共有できる関心事に働きかけ、シギ・チドリ類と生息地の保全を共有化された関心事へと高め、地域の主体的な取り組みを支援するという手法が取られている。この手法は土地利用規制を伴っておらず、この点からも単に国設鳥獣保護区の前段階と位置づけるべきではない。シギチネットは地域の自発的な持続可能な利用の新たな支援策と見なすべきである。

保全対象地の関係者と共有可能な関心事を特定し、働きかけ戦略を実施することによってパートナーシップの構築が可能になる。よってこの関心事分析と戦略立案の手法の事例研究を重ね、環境社会学的な理論化と普及を図ることが必要である。また共有化しようとする関係者の関心事に的確に対応し適切な管理を実現していくためには、国際的な立場で働きかけを行う関係者の側が、資金的技術的な支援を継続して行うだけの制度的な裏付けも必要とする。

謝辞

シギ・チドリ類個体数変動モニタリング調査の調査員の

方々、東アジアオーストラリア地域シギ・チドリ類重要生息地ネットワークの地域の関係者の方々の、本論文の調査保全活動に対するご協力に感謝申し上げます。また日本湿地ネットワークシギ・チドリ委員会の関係者の方々より深い示唆を頂きました。お礼申し上げます。

引用文献

- 1) 環境庁自然保護局(2000):ラムサール条約第7回締約国会議の記録, 247pp
- 2) ダグ・ワトキンス(1997):東アジア・オーストラリア地域におけるシギ・チドリ類に関する湿地ネットワーク:シギ・チドリ類国際ネットワーク参加記念行事地球を旅する野鳥たち
- 3) 日本湿地ネットワークシギ・チドリ委員会(1996-1998):シギ・チドリ全国カウント報告書 全6巻
- 4) WWF(2001)優先して保護区にすべきシギ・チドリ類の渡来地, 35pp
- 5) Shorebird Working Group(2001): Action Plan for the Conservation of Migratory Shorebirds in the East Asian-Australasian Flyway: 2001-2005
- 6) 環境庁自然保護局野生生物課(1997):シギ・チドリ類渡来湿地目録, 193pp
- 7) 小林光(1997):シギ・チドリ類ネットワークの日本の現状:シギ・チドリ類国際ネットワーク参加記念行事地球を旅する野鳥たち

Summary:

Interests of stakeholders of international frameworks for conservation and stakeholders of implementation at site level were analysed by using case studies of the East Asia-Australasia Shorebird Site Network implementation in Japan. We found that the interests of local level stakeholders did not match those of national level proponents of the conservation framework. However identification of potential common interests between the two and execution of appropriate campaign strategy by national-level proponents, which targeted at the common interests, brought mutual benefits and helped to achieve goals of the international framework.

(2002.8.15 受付, 2002.10.7 受理)