

釧路湿原自然再生に係る市民参加・環境教育等の推進に関する提言<素案>

2003年 月 日

釧路湿原自然再生に係る市民参加・環境教育等の推進方策調査懇談会

提言の目的と検討の経緯

我が国の多様で豊かな生態系は、ここ数十年の経済成長や生活水準向上の一方で、徐々に衰弱・劣化しつつあります。残されている生態系の保全を強化することはもちろん必要ですが、失われた自然を積極的に再生・修復していかなければならない状況にあります。

釧路湿原では全国に先駆けて環境省・国土交通省等による自然再生事業がはじまっています。この数十年で大きく変化してきた湿原の環境をラムサール条約に登録された1980年時点の状態まで回復することを目標とする壮大な取り組みです。湿原だけではなく集水域全体を念頭に置いた大規模な環境保全事業自体が我が国でははじめての経験ですが、自然環境の回復だけではなく農業との両立や地域づくりなどについても事業を進めるうえで配慮していく必要があります。これまでの環境政策や公共事業にはない新しい考え方やプロセスが必要とされています。

なかでも、具体的な再生目標の設定から、再生事業の実施、完了後の維持管理、モニタリング・評価に至るまで、事業主体だけではなく地域住民や一般市民を含む多様な主体の連携・参画のもとに実施されることや、再生事業の対象地とその周辺が環境教育の場として活用されることなど、新しい発想を具体化していくことが求められています。

環境省は財団法人北海道環境財団に委託して2002年9月に「釧路湿原自然再生に係る市民参加・環境教育等の推進方策調査懇談会」を設置し、これらの課題に対してそのあり方や推進方策を検討してきました。この提言は、この懇談会での議論を基に今後本格化する自然再生の動きに盛り込むべきアイデアを10項目の提言として整理したものです。今後の自然再生を先導する「釧路方式」のひとつとしてこれらの理念を確立・定着させ、市民参加や環境教育と一体となった自然再生が進められることを期待します。

釧路湿原の「今」と再生事業

釧路湿原は国立公園面積26861ha、湿原面積約18000ha、うち約8000haがラムサール条約に登録されている我が国最大の湿原です。タンチョウやイトウをはじめとする希少野生動植物が生息する重要な生態系であるとともに、その特異な景観や水源涵養、洪水調節機能等、さまざまな恵みを地域にもたらしています。

一見広大で手つかずに見える釧路湿原ですが、この数十年の流域の経済活動の拡大に伴う農地・宅地開発や河川直線化、周辺の森林伐採等により、湿原の直接的な改変、土砂・栄養分の流入、乾燥化にともなう植生の変化などが引き起こされてきました。その結果、たとえば過去50～60年で湿原面積が2割以上減少し、ハンノキ林が3.5倍に拡大するなど、湿原の環境は質・量ともに劣化してきています。ハンノキ林の拡大などは現在も進行しており、何らかの対策をとらない限り今後もこのような環境変化が進むことが避けられないでしょう。

釧路湿原は道内有数の都市である釧路市に隣接し、周囲を酪農地帯に囲まれているため、これまでも人や産業との密接な関わりの歴史があります。近年の産業構造の変化や公園利用形態の多様化などにより、湿原と人との関わり方も変化し続けています。さまざまな人為的影響により、自然の遷移をはるかに上回る速度で姿を変えてきた場所が、広大な湿原の随所

に散見されます。こうした場所を本来あるべき状態に再生していこうというのがこれから始まる自然再生事業です。

自然再生と市民参加・環境教育

例えば湿原南部の広里地域では、1960年代後半に農地造成のために排水を施した土地が放置されています。その周囲では、ハンノキ林の急速な拡大や人為的な流路変更による水系・生態系の変化も見られます。ここではこの原野を農地造成前の状態に回復させることやハンノキ林の拡大制御・除去等が検討されています。湿原そのものだけではなく、達古武地域や茅沼地域では湿原への土砂流入等の負荷を抑制するため、裸地や荒廃地を広葉樹を主体とした森に回復させたり、水生植物を使った水質浄化などが検討されています。

このような多様な自然再生事業が実際に開始され、そのプロセスと効果を長期にわたって現地で見られるようになれば、人と湿原の新たな関わりが始まります。そこで自然再生の必要性やこのような事業に至った経緯、自然再生の仕組みを知り、現場で理解することができれば、それは絶好の環境教育の題材となります。

また、自然再生を地域・市民にとってより有用なものとするためには、多くの人々が自然再生に関心を寄せ、知り、当事者として関わる必要があります。自然再生は長期的な地域づくりの取り組みのひとつですから、再生の目標設定や評価は地域の将来の問題として考えていかなければなりません。このため、自然再生を地域住民や関連主体が合意形成しながら進めていく体制が必要となります。

さらに、再生に伴う環境変化のモニタリングには、日常的に観察することのできる地元や専門家の協力・参加が不可欠です。

多様な主体の参加を得るためには、自然再生に関する正確な理解を進めるための情報提供や関心喚起のための啓発活動も重要なポイントとなります。自然再生を実施する地域のみならず、流域全体に自然再生に関する情報を発信し、釧路湿原の保全と再生に向けた取組の輪を広げていく必要があります。

「釧路方式」ではこのような自然再生事業の特徴を活かし、地域・市民の参加や環境教育への活用等を当初から組み込んでいく必要があります。そのために、次のような考え方と取り組みを提案します。

「釧路方式」への10の提案

<1> 湿原への人々の関心喚起

1-a) 地域や環境に対する無関心が地域や環境を悪化させる。釧路湿原の環境を将来にわたって良好な状態に保っていくためには、多くの人々が釧路湿原のあるべき姿を考え、保全に関わる状況を作り出すことが必要である。このため、湿原の保全や再生に関わる主体が協働し、たくさんの方が湿原に関心を持つよう働きかけていくことが必要。

1-b) 普段釧路湿原に関心をもっていない人々に湿原との接点を作り出す工夫が必要。単に保全・再生の必要性を訴えるのみならず、豊かな生態系や特異な景観等の湿原の「恵み」を知り、楽しむ機会＝「きっかけ」を地元が中心となって増やしていくことが必要。

1-c) 釧路湿原は流域の森林や水系の働きにより存在している。したがって、湿原周囲だけではなく、流域全体の産業や暮らしと湿原との「つながり」を普及していくことが必要。

1-d 湿原の環境を保全・再生することで生み出される、保水・浄化機能、洪水調節機能、微気候緩和機能、観光資源等、経済・社会的な価値を可能な限りわかりやすく普及させていくことが必要。

1-e 釧路地域で人と自然の交界が比較的薄くなる冬に、湿原を楽しみ、湿原と関わる機会を提供していくべき。スキーによる湿原歩行や周辺での馬そり、ワカサギ釣りなど冬にしか楽しめないこの地域ならではの活動を公園利用の一形態として環境負荷の許容範囲内で作り出していくことが期待される。

<2> 湿原と人との関わり方の歴史と今についての理解・普及

2-a 釧路湿原とその集水域には開発と保全の長い歴史がある。集水域全体のあり方を考えるにあたり、これまで湿原やその周辺部がどのような目的で開発・改変され、地域にどのような利益をもたらし、それと引き替えに何が失われたのかを、地域や関係する主体が基礎的情報として十分に共有しなければならない。このような人と湿原の関わり方の歴史を明らかにし、広く普及していくことが必要。

2-b 人々の生活や生産活動が湿原に与えてきた環境負荷を明らかにし、それを最小化していかなければならない。同時に湿原の保全・再生と地域の社会・経済の持続とをバランスさせていく考え方の普及と実践が必要。

2-c 希少野生動植物種の保護や野生生物による農林業への被害、移入種による生態系の攪乱など、釧路湿原周辺は人と野生生物の関わり方を考える題材の宝庫でもある。人と野生生物の望ましい関係を考える場として十分に活用されるべき。

2-d カヌーによる川下りや修学旅行での自然体験等、公園利用の形態が多様化し、来訪者と湿原の関わり方も変化しつつある。湿原のワイズユースの先進地をめざし、環境容量を前提とする観光・レジャーをこの機を通じて先導して行くべき。

<3> 湿原の再生・保全のアクションの周知

3-a 釧路湿原は様々な法制度による保護や管理が行われているが、その内容や効果は一般にはほとんど知られていない。制度を運用する官公庁が連携してもっとその存在や意義を広めていく必要がある。

3-b 釧路湿原は民間による保全・再生活動も積極的に行われている。その活動は自然解説・ガイドから、ごみ拾い、各種調査、集水域の森林回復、湿地の再生等多岐にわたり、国内でも民間団体による自然保護活動が最も盛んな地域の一つといえる。しかし、個々の活動の規模や情報発信力は限られており、必ずしも地域内外で十分に知られていない。これらの取り組みの存在を周知するための広報・発信を拡充する必要がある。

3-c 釧路湿原周辺に位置するビジターセンターやエコミュージアムセンターなどの施設では、現在のところ湿地の保全や再生に関する情報提供は必ずしも十分に行われていない。関心の高い来訪者が訪問するこのような拠点でこそ、もっと湿地保全や再生に向けたアクションをアピールする必要がある。

また、展望台などの観光施設においても、湿地保全・再生の必要性や現在行われている取り組みにふれる展示や情報提供等を積極的に行うべき。

3-d 情報発信は、インターネットの活用はもちろんのこと、マスコミとの連携、自治体の広報、学校や公共施設での案内・配布、コミュニティ放送、交通機関・施設等、あらゆるメディアを活用する必要がある。また、地元に対するきめ細かい発信のみならず、情報は、流域、全国、さらには広く世界を対象に発信していくことが必要。

<4> 湿原の再生・保全に関する合意形成

4-a 集水域全体の生活・経済活動が湿原の環境に直接・間接に関わっている以上、その負荷の低減は地域・流域全体を視野に進めなければ意味がない。その際に必要となるさまざまな主体間の利害調整のためにも、地域の様々なセクターの間での十分な合意形成を再生事業の前提としなければならない。

4-b 大規模な自然再生は我が国では初めてであり、今後長期にわたる継続や試行錯誤が予想される。先導プロジェクトとして成功させるには、計画・実施・評価のそれぞれの段階で地域の関連主体や専門家が関わり、納得づくで推進する体制が必要。その前提として、関わる全ての主体が必要な情報を共有できるだけの徹底した情報公開が行われなければならない。

4-c 地域内外の関心を引きつけ、知恵や協力を集める求心力を働かせるためには、誰でも参加できるオープンな情報交換の仕組みや、自然再生を地域の課題として議論する枠組みを充実させることが必要。

<5> 湿原の再生・保全への参加の動機づけ

5-a 地域・市民が自然再生の各段階で主体的に関わる仕組みを持つことが必要。計画・実施・モニタリング・評価等に直接参加することで、地域や市民の目線を事業に反映させることが可能となる。参加することで地域・市民の当事者意識を引き出し、正確な理解に基づく判断力の醸成や主体的な関わりの動機づけも可能となる。

5-b 公共事業はもともと地域・市民のためのものであり、地域や市民が積極的に関わることで、より有用なものとするができる。地域で行われる再生事業を地域が自らのためのものと認識できるよう、地域とのコミュニケーションを重視する必要がある。

5-c 湿原の再生・保全への市民参加を進めるには、様々なレベルで直接・間接に関われる機会が用意されなければならない。このような場自体に参加・協働により創り出していくとともに、その機会の存在をたくさんの人々に発信する取り組みが必要。

5-d 自然再生に係る情報のみならず移動、滞在、食事等、参加者・来訪者にとって必要な情報へのアクセスが保証されなければならない。加えて、参加のためのプログラムは安価であること、日程や内容が多様であることなど、参加・選択しやすさを重視しなければならない。参加の場が定着するまでは、この点を特に意識する必要がある。

5-e 参加者・来訪者に対して再生事業への協力を期待するだけでなく、再生事業への参加を通じた自己実現の機会の提供や地域との交流などをセットで企画し、釧路地域の新たな魅力をつくり出していくことが期待される。

<6> 湿原の再生・保全への支援・協力の拡大（間接的参加・支持層の拡大）

6-a 再生事業の存在や参加の仕組みが広く世に知られていけば、直接作業に参加できなくても力になりたいという潜在的な支持層も生まれる。これらの人々を想定した情報提供サービスや、情報交流の仕組み、メッセージの受付など、地域住民はもとより広く一般からも声の届く情報交流が行われるべき。また、釧路圏外とのコミュニケーションも重視し、国内の先導プロジェクトとして広く全国的な支持のもとに自然再生を進める体制が期待される。

6-b すでに市民活動による土地の買い取り・借り上げや植樹等が実施されているが、このような事業の現場では活動資金の調達が大きな課題となっている。このような活動への資金協力を遠隔地からも含めて広く募り、より大きな動きとしていくことが期待される。

6-c エコロジカルな地場産業の振興等持続可能な地域づくりに関わる話題を含め、ここで行われていることをインターネットやマスメディアを通じて全国に発信し、産業や地域づくりへの関心層へも支援の環を広げていくことが望まれる。

<7> 湿原と継続的に関わる学びの機会の創設（環境教育の折り込み）

7-a 湿原への関心を高めるには、好奇心や疑問を持ったときにその期待に応えてくれる情報拠点や、より深く知り学びたいというニーズを満たす学習・体験の機会が広く設けられていなければならない。釧路湿原周辺の既存のビクターセンター等に不足している、再生・保全活動についての情報・学習・体験機能を集水域全体で担っていく必要がある。

7-b 自然再生は、長期にわたることや調査研究と並行して行われる試行錯誤などこれまでの公共事業とは異なる特徴を有する。現在先行している広里地区に見るように、実際に行われている再生事業は地域にとっても来訪者にとっても絶好の学びの場となるものであり、当初段階からそのプロセスや考え方を理解したり体験するプログラムを再生事業に位置づけていくことが期待される。

7-c 釧路湿原周辺は国内でも自然体験・環境教育活動等が最も盛んな地域のひとつとして知られる。既存のプログラムや事業と効果的に組み合わせ、釧路湿原一帯を全国的な環境教育フィールドとして地域のブランドに育てていくことが期待される。

7-d 自然再生への参加や学習を、総合的な学習の時間や修学旅行、大学の単位認定等、学校教育のカリキュラムと連動させることで湿原を活用した環境教育を効果的に進めることが可能となる。環境教育のプログラムや教材づくりを地域の学校関係者が関わって進めていくことも期待される。

7-e 一定のルールのもとに再生サイトを専門家に調査研究の場として提供し、成果を発信することで、オープンな研究フィールドに育てていくことも期待される。

<8> 新しい公園利用の文化づくり（観光や地域づくりへの折り込み）

8-a 湿原の自然や景観を一方的に楽しむだけではなく、参加することで湿原保全に貢献できる機会を提供し、新しい観光形態として定着・振興していくことが望まれる。併せて湿原の観光全体を環境負荷の少ないものに誘導することも必要。

8-b 再生事業や環境教育プログラムに繰り返し参加することで、この分野の人材育成も期待できる。自然再生技術の開発・習得や自然ガイド育成等、地域一帯を再生事業を通じた新し

いスタイルの人づくりのフィールドとして売り出していくことが期待される。

<9> 湿原をめぐるコミュニケーションの改善

9-a 釧路地域における現在の観光案内システムは、湿原での学習や保全への参加体験に関する情報などが、エコツーリストの多様な好奇心やニーズに十分に応えられるものにはなっていない。釧路空港やJR釧路駅など湿原の玄関口となる情報拠点や宿泊施設・交通機関が、これらについての十分な情報と案内パンフレットや地図などの資料を有し、再生・保全事業や学習・体験・参加の場の存在を積極的にアピールしていくことが必要。

9-b ビジターセンターや展望台、遊歩道など湿原を学び体験できるスポットにアクセスするための情報と手段が不足している。参加や学習を進めるに当たっては、公共交通や自転車・徒歩でのアクセスを想定した情報提供や案内表示の改善等に取り組むことが必要。

9-c 地域や来訪者の目にもっと触れる場所で湿原の価値や保全の必要性を伝えるべき。景観配慮や統一された表示による、雰囲気作り等を進めていくことも必要。

9-d 湿原と人の関わりを伝える情報発信や案内が行われていない。流域の人間活動と湿原保全を切り離すのではなく、これらが一体となった地域づくりを目指し、産業や暮らしと湿原との関わりを観光拠点や宿泊施設、交通機関等も活用して来訪者に伝えていけることが望ましい。

<10> 知り・学び・共有する「場」の創設

10-a 以上のようなニーズに応えるには、関わるさまざまな主体間を調整・合意形成し、このような機会・場を具体的に創りだし、事業として継続的に運営する主体を再生事業に位置づけることが必要。これを担う人、資金、場所、仕組みをそれぞれ具体化していく必要がある。

10-b 釧路湿原には、温根内ビジターセンターや釧路湿原野生生物保護センター、塘路湖エコミュージアムセンター、標茶町郷土館などが開設されているほか、キャンプ場や展望台・遊歩道などの施設がある。今後、自然再生を本格的に開始するにあたっては、これら既存の施設を活用しつつ、広里、達古武、茅沼、幌呂、温根内の各自然再生対象地域において、情報収集発信、解説学習、参加受け入れ、活動運営といった各機能を有する「場」が整えられ、それらが効果的に連携していく必要がある。特に、先行的に事業が進められていながら現在このような施設のない広里地域には、湿原の再生をキーワードとした市民参加や環境教育を推進し、情報を発信するための「場」を新たに創設することが期待される。さらに、釧路湿原の自然再生全般に関する情報の収集発信と活動の中核となる拠点を確保することが求められる。

10-c このような「場」においては、国、自治体、NPO・NGO、関係団体、専門家等関わる様々な主体がそれぞれの得意分野を活かし、協働して事業運営に当たることが必要。広里地区をはじめとする各再生サイトは、このような協働の実験場としても活用されるべき。

10-d 釧路湿原全域がこのような取り組みのための「場」となり、そのことが内外に認知されるようになることを一つの目標とすべき。

これから

上記のような提案を実際に事業に組み込んで行くには、再生事業の計画段階から各項目それぞれを推進するためのプロジェクトを起こしていくとともに、自然再生の対象地や流域各地域の状況を個別に把握し、それぞれに対して最適なアプローチを検討していくことが今後必要となります。

また、これらの方針を具体的に事業化し、企画立案・実施・運営していくためには、核となる人材とそれを支える活動資金が必要となります。釧路地域の人的資源や既存の組織・施設を最大限に活用することを前提に、このような体制づくりを急ぐ必要があります。

当面、それぞれの項目について、実現可能性の具体的な検討や優先度づけを行い、可能なものから順次着手して行くこととなりますが、事業の進捗やその時々状況により、このような方針や体制は常に見直し、育てていかなければなりません。その際、取り組みの有効性やあり方を第三者が評価し、改善策を提案する仕組みが望まれます。このようなプロセスに地域・市民が参加することで、自然再生を地域・市民が育てていく文化を定着させていくことを「釧路方式」の基本理念のひとつに位置づけたいと思います。

<参考>

懇談会のメンバーと開催状況、情報源等を記述予定