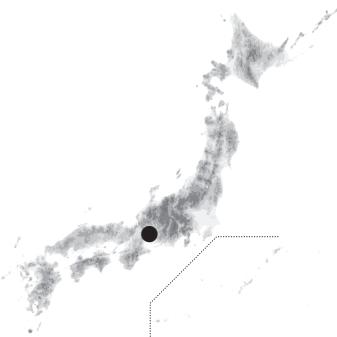


## 【東海】

# 藤前干潟保全活動に学ぶ ～生物多様性空間を保全管理する地域のしくみづくり～



地 域 : 愛知県名古屋市

実施主体 : NPO 法人藤前干潟を守る会 ほか

報 告 : 心のアラスカ 村瀬俊幸

ESD 中部イニシアティブプロジェクト「ESD × 生物多様性」チーム 新海洋子

## 1. はじめに

「私の町の田畠や水辺が工場地や住宅地になり消えていく。」

私たちはその行為が及ぼす影響を想像することもなく、開発をし続けています。そして、自然環境、生物多様性の価値を測る指標がない今、経済性を重視した土地利用、開発は、特に都市においては頻繁に行われ、地域に対立構造を生み出します。

愛知県名古屋市にある「藤前干潟」では、その開発と保全に関して約15年もの年月を費やし議論がなされました。その間、「開発」側、「保全」側、双方のエネルギーは消耗され、地域の関係性を壊す場面さえありました。開発行為は、自然環境を破壊するだけではなく、地域に暮らす人々を加害者と被害者に分断します。

今後も様々な地域で土地の利用に関する対立は生じるでしょう。しかし、地域内で加害者と被害者を生み出す状況はできるかぎり回避したい。そのためには、地域で生物多様性空間の価値を共有し、公共財産として認識し管理保全されることが望まれます。そして、開発の是非が問われる事態が起きた際に、地域の関係者が参加し対話する場の設定が必要と考えます。今回私たちは、「生物多様性空間をいかに保全管理するか、そして対立構造が生じた際に対話する場をどうつくるか」、を課題として設定しました。

「藤前干潟保全とごみ処分場建設」の事例を、その視



干潟は貴重な生物多様性空間

点で解きなおし、生物多様性空間を保全管理する仕組みの在り方、市民に必要な力を見出す作業を行いました。

## 2. 事例紹介 「藤前干潟保全とごみ処分場建設」～開発、保全、協働へ

藤前干潟は、人口220万人が暮らす愛知県名古屋市内にあり、庄内川・新川・日光川が流れ込む伊勢湾奥部に残されている約300haの干潟です。伊勢湾奥部の干潟・浅海域は、1950年代の高度経済成長期に臨海工業開発用地造成のための浚渫埋立地となり、1959年の伊勢湾台風後には高潮防波堤の建設、1964年には西部臨海工業用地の造成、農地干拓も行われるなど「開発」の対象地でした。その結果、伊勢湾奥部の渡り鳥の生息地が次々と失われ、開発を逃

れていた藤前干潟周辺のみが残り、日本最大級のシギ・チドリの渡来地となっていました。

しかし、名古屋市は増大するごみを埋め立てる場に「藤前干潟」を位置づけ、1984年「ごみの最終処分場建設」を計画し発表します。そしてその後すぐに、藤前干潟を拠点に活動する自然保護団体と行政の対立構造が生み出されました。

「渡り鳥の最後の渡来地を守ろう、ごみ行政を根本から改め、大量生産・大量消費・大量廃棄の社会を変えよう」という市民による自然環境保全とごみ減量運動と、増大するごみの処理を緊急課題にもつ行政とのやりとりが約15年間続きます（次ページ年表参照）。環境保全運動側は、多くの市民の共感を得る動きや海外・国内の自然保護NGOとの連携、ごみ減量活動や住民による自主投票などを行いました。そして、環境影響評価の実施や公聴会など行政とのやりとりを経て、1999年に名古屋市は処分場建設計画の中止を決定します。

その後、名古屋市はごみ非常事態宣言を出し、市民・行政・事業者の協働による、分別方法の周知徹底、リサイクルステーションづくり、レジ袋有料化といったごみ減量施策を打ち出し、減量に成功します。現在もその取り組みは続いています。

一方、藤前干潟は、2002年にラムサール条約に登録され、多くの人々が藤前干潟に関われる場として、藤前活動センター、稻永ビジターセンターを設置しました。行政が設置し、現在はその運営管理を藤前干潟保全運動を担ってきたNPO法人が受託しています。また、藤前干潟を公共的財産として管理・保全する「藤前干潟協議会」を設置し、現在藤前干潟が抱える課題について対話を重ねる場を設けています。藤前干潟協議会は誰もが参加可能な会議体です。

### 3.生物多様性空間を保全管理する仕組みの在り方、市民に必要な力

藤前干潟保全の事例から、地域の生物多様性空間の保全管理には、「課題、価値の社会化」が最も重要なことである、と把握しました。

藤前干潟保全においては、多くの人々の関心、共感を得るために戦略的な情報提供がされ、ネットワークの拡大、共感の連鎖を生み出し、社会化のプロセスが図られました。「藤前の問題を、藤前だけの問題にしない」という運動展開、誰にでもわかりやすく誰もが当事者となる、動きをつくったことが「保全」という結論を確保しました。

そして、その運動のベースは、

- 1) 必要な情報を必要なタイミングで収集、広くわかりやすく提供する
  - 2) 参加の門戸を多様にし、誰もが参加し対話できる場をつくる。誰もが当事者になる
  - 3) 国際NGOの後押しや政府の動きなど外部の支援を得る
  - 4) 戰略的にすすめるリーダーシップ、参加した人々や組織の力を集結し、社会の流れを読み取りながら仕掛けをつくるプロデュース力
- によるものでした。

#### 1)必要な情報を必要なタイミングで収集、提供する。

従来は自治体が「公共」という位置づけのもと、地域の情報を把握しその価値を評価して政策を執行し、公平性を原則にした情報提供をしています。しかし地域に暮らす人々が、生物多様性空間の価値や保全管



あなじやこ



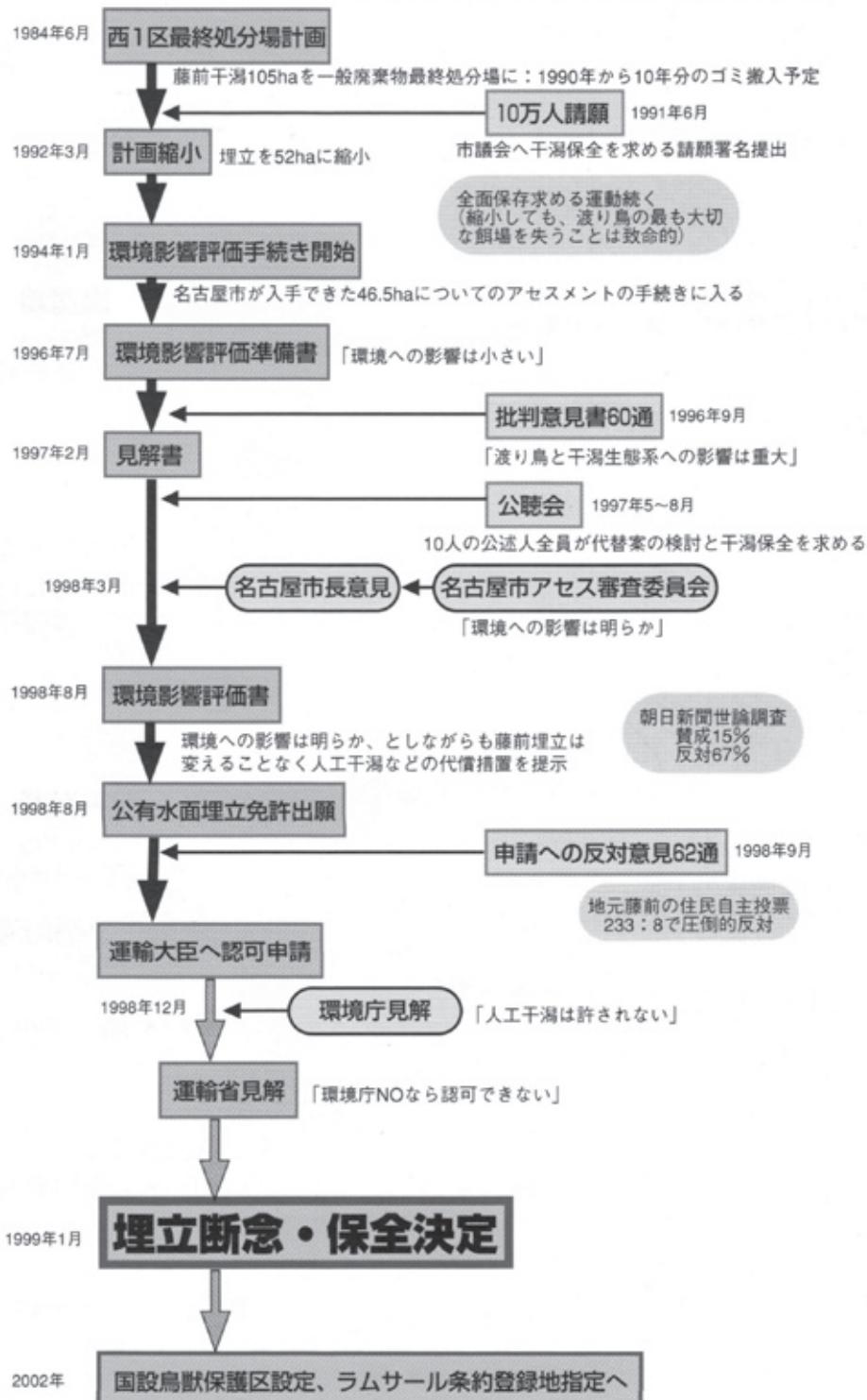
ダイシャクシギ



渡り鳥の群舞

# 藤前干潟保全への道のり

1950～70年、名古屋港臨海工業開発で伊勢湾の4000haの干潟が埋め立てられ、追われた渡り鳥たちが奇跡的に残った藤前干潟100haに集中した



出典 藤前干潟 発行 藤前干潟を守る会

理を行うためには、

\*自治体は、政策立案から実施、その評価といった一連のプロセス全体を踏まえ、地域の多様なステークホルダーから情報収集を行い、得た情報を広くわかりやすく説明すること

\*市民や企業は所有している情報を同じテーブルに出し、広く関係者で情報を共有すること

が必要となります。情報の提供は、誰が、誰に、どういった手法で、という条件によってその影響力が変わります。一元的ではなく多様な方法を用いながら補完しながら提供すること、そしてただ集まった情報を提供するのではなく、判断、選択をするために必要な情報を提供することが重要です。情報は、価値を共有するための判断素材となり、市民の意識、価値創造の土台となります。

#### <自治体による情報提供>

環境影響評価の結果の公表、公聴会の結果など法令に従って情報提供を行いました。

#### <市民団体による情報提供>

名古屋市・政府・国會議員・マスコミ・地元住民・国内外のNGOネットワークなど、あらゆる対象に、その価値を理解するために必要な情報を、対象別に手法を使い分けながら戦略的に情報提供を行いました。市民には伝わり易い言葉を使ったニュースレターや講演会、ツアーなどを実施し、常に現場からの声を情報として提供しました。また市民が意見等を出しやすくなるように行政の情報の要約を作成し、「市民の参加・選択」を容易にしました。

#### <マスコミによる情報提供>

状況変化を伝える連載記事、地域のNPOや国際NGOのインタビュー記事、地元住民の声や政府担当者の取材記事など、埋め立て断念・保全決定までのプロセスを多様な切り口で紹介しました。地元紙以外に全国紙でも掲載され、広く国民へ影響を与えました。

#### 2) 参加の門戸を多様にし、誰もが参加し対話できる場をつくる

藤前干潟のような政策決定済みの計画への反対運動は、行政から出される計画書や環境影響評価準備書、見解書などに対して要望・意見書を提出するという「参加」のみであり、住民の自主投票は実施したものの、その過程で円卓会議、ダイアログといった行政と対等に議論を行う場の設定、市民の参画の場は明確に位置づけられませんでした。保全決定後は、今後の保全・管理のため「藤前干潟協議会」が設置され、多様な立場の人が参加して対話する会議体が作られました。

一方、藤前干潟が保全されたことにより、名古屋市はごみの埋め立て場を確保できなくなり、ごみ減量はどう取り組むかが「まったくなし」の重要な政策課題となりました。名古屋市は容器包装リサイクル法による紙製、プラスチック製容器包装の分別収集を導入し、市民との協働による徹底的な減量政策を打ち出し、学校・会社・学区(町内会)・保健委員会・商店街・各種団体等と協働でごみ減量を実現しました。その後、「なごや循環型社会・しみん会議事項委員会」を設置し、参加型会議を実施して「しみん提案」を作りあげ、行政計画への市民意見の反映を行うなど市民参加、対話を重視した政策が打ち出されています。



市民に向けたニュースレター



生物調査



藤前干潟協議会

### 3) 国際NGOの後押しや政府の動きなど外部支援を得る

藤前干潟の保全は極めて戦略的な事例だと言われています。運動の展開手法、国際NGOや国内の他分野NPO、超党派議員、弁護士、地域住民など、保全を実現するためにあらゆるステークホルダーを巻き込み、知恵や力、ネットワークを持ち寄りました。積極的に社会にアプローチし、社会状況を敏感に感じ取り、ビジョン・方向性を多くの人々と分かちあう。運動にいかに社会性を持たせるか、多様な人々が関われる偏りのないバランスを保つか、問題を一般化、社会化する視点と手法が鍵となりました。

#### ＜国内ネットワークとの連携＞

全国の自然保護NGOに働きかけ、藤前干潟の問題を全国的な問題としてクローズアップしようという機運を生み出しました。そして、人工干潟による代償措置が提示された際には、全国の人工干潟の実態についての情報がそのネットワークから提供され、反対表明を明確に打ち出すことができました。また、ごみ問題を扱う市民団体との連携を図り、「ゴミ鳥シンポジウム」などを開催し、生活環境と自然環境に取り組む市民団体の協働による社会への発信作業が行われました。そのことにより「自分が出すごみが鳥の餌場である干潟をつぶしていく」という市民の問題意識を高め、共感をより拡げました。国内の法律家やオンブズマンとの連携も図られました。

#### ＜海外ネットワークの活用＞

1996年に作成した環境アセスメントに関する意見書が国内のアセスメント学者の注目を集め、1998年に行われた国際影響評価学会においてアセスメントの見直しを求める「藤前干潟勧告(緊急提言)」が採択されました。また、湿地や干潟保全を行う国際NGOとの連携など海外ネットワークによる支援もなされました。(財)日本野鳥の会、(財)世界自然保護基金日本委員会、日本湿地ネットワークの三者共同で、日本が渡り鳥保護条約・協定を結ぶ露・米・中・豪の環境大臣宛てて書簡を送付し、オーストラリアの連邦環境大臣から日本政府への問合せがあるなど国際社会において

藤前干潟埋め立てを問う状況をつくりました。

### 4) 戰略的にすすめるリーダーシップ、参加した人々や組織の力を集結し、社会の流れを読み取りながら仕掛けをつくるプロデュース力

生物多様性空間を保全・管理するためには、市民参加が必須となります。地域に暮らす市民が当事者として、生物多様性空間を保全するのか、開発するのか、といった判断や決定に責任をもつことが前提となります。そして、地域の多様な主体が協働して責任を担う仕組み、力が不可欠になります。

そのためには、リーダーシップのあるメンバーにより構成される、交渉力のある組織が必要です。さらにリーダーを支えるメンバーがファシリテーション力、コーディネーション力に優れていると、他の組織との協働も生まれ、組織を持続発展させることが可能となります。

藤前干潟においては、わかりやすい情報の提供や、参加しやすいツアーや勉強会によって、「自分のごみで鳥の餌場を失わせたくない」と共感した市民が当事者となり、明確な意志と責任をもって運動に参加しました。そのことは住民投票の結果に表れています。そういう市民を育んだのが、「藤前干潟を保全する」と貫き通した市民団体の明確なビジョンと目標、行動力、持続力、決断力であり、あらゆる方法、仕掛けを考えてプロデュースしたリーダーシップです。そしてこうしたリーダーシップは、コア組織を構成している人々の中にあり、さらに組織を形成し、維持するには、その中核となるリーダーのイニシアティブとそれを支える信頼関係が重要となります。

#### 【生物多様性空間を保全管理するために必要なしくみ】

- \* 緊急性を帯びている場合に使う手段（訴訟、署名）、対等に議論するために要するステークホルダーハンミングや円卓会議などを使い分け実行するコーディネート、プロデュース機能
- \* 地域ニーズの丁寧な掘り起こしと市民の理解・納得を得る対話の場づくり
- \* 専門家と市民の連携による政策の提案のしくみ

\* 戦略的な情報収集・提供のしくみ

### 【生物多様性空間を保全管理するためのしくみ

#### づくりに必要な能力】

\* 明確なビジョンを打ち出す力

\* ビジョン達成のための行動力と決断力

\* 意見を分かりやすく伝え、相手の意見を聞く対話力

\* 提案を実現するための情報収集・活用力と交渉力

\* 試行錯誤を繰り返しながら逆境にも屈しない持続力

\* ファシリテーション能力/コーディネーション力

\* 多様なステークホルダーとしくみをつくる戦略的思考

\* なごや循環型社会・しみん提案会議実施の記録

平成20年3月 なごや循環型市民・しみん提案会議実行委員会

\* 「市民による循環型社会づくり」参加型会議を用いた社会実験の報告

～名古屋市民が提案する「循環型社会」～ 市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会

\* 環境省中部地方環境事務所「平成21年度東海地方における環境保全活動とESD普及支援業務報告書」

## 4. 今後に向けて

地域の生物多様性空間が壊されようとしたとき、その価値や必要性は感じているけれど、何もしない、できないことがあります。もし誰もが関われる、関わりやすい、共感・参加・対話の場やしくみがあれば、その思いを表現し、行動を起こすことができるかもしれません。「反対」と声高に叫ぶことだけでなく、その「開発行為」が長期的な視点で必要なのか、を「自分ごと」として受け止め、市民同士、市民と行政、多様なステークホルダー間で考えあうことが可能になります。

生物多様性空間の保全・管理するしくみづくりは、持続可能な地域社会づくりそのものです。

持続可能な開発のための教育（ESD）は、地域の課題に対して当事者として関わる力を育む学びです。

今回は藤前干潟保全を事例に取り上げましたが、今後、この地域の開発・保全の課題を抱える（抱えていた）事例をさらにヒアリングし、今回見出した見解に、より具体性をもたせる作業を実施する予定です。

### 【ヒアリング対象】

辻 淳夫氏（NPO法人藤前干潟を守る会理事長）

ヒアリングテーマ「藤前干潟保全までの経緯」

### 【参考文献など】

\* 藤前干潟 発行：藤前干潟を守る会

<http://www.fujimae.org/>