自然共生を追求する 共創のしくみづくりの挑戦

新潟大学 佐渡自然共生科学センター 里山領域准教授 豊田 光世

生物多様性戦略の課題

••••••

では、生物多様性保全をめぐって実効性の高い成果が生まれていないのは、なぜなのだろうか。 生物多様性保全の世界目標にもとづき、国、都道府県、市区町村などさまざまなレベルで生物多様性戦略(以下「戦略」とする)の

策定を進め、具体的な施策を促そうと試みてきた。それにもかかわらず、顕 著な成果が生まれていない背景には、次の二つの課題がある。

第一に、戦略を立てている地域が少なく、ローカルなレベルでの具体的アクションが十分に展開されていない。都道府県と市区町村では、戦略の策定状況に大きな違いがあり、2022年度の段階で、全ての都道府県が策定済みである一方、市区町村の場合は8%(1721のうち137市町村)にとどまる。小規模自治体では、戦略策定の努力義務規定がほとんど認知されていないほか、生態系・生物多様性の実態把握の難しさや、策定の必要性やメリット(効果)が見えていないという状況があることが指摘されている(千葉ほか2012)。手引きの作成や策定のための資金的支援など政策的後押しが進んではいるが(西田2017)、市区町村レベルでの戦略策定は十分に進んでいるとは言い難い。

第二に、戦略を策定していたとしても、それがうまく機能していない場合がある。戦略を策定した市区町村の職員に対して行ったアンケートによれば、「地域の社会、経済、くらしに生物多様性地域戦略が役立っているか」という問いに対し、回答者 274 人中 47%が否定的に回答した(吉田ほか2018)。なぜ役に立っていないと考えるのか、その理由については調査されていないが、資金や労力を注いで戦略を策定したとしても、地域のためにうまく使うことができなければ負担が大きい。宮永(2013)は、いくつかの地域を事例として取り上げ、戦略と推進体制の分析を行い、部局横断的な取り組みが重要である一方、そうした取り組みが展開されるうえで制度的・組織的課題が存在することを指摘している。策定段階では体制や役割を明確に定めていたとしても、策定後の実施段階ではそれらがあいまいになる事例もあり、実施段階における課題の洗い出しが必要になっている。

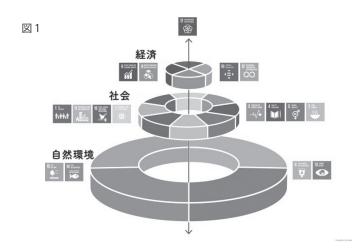
筆者は、新潟県佐渡市の生物多様性佐渡戦略推進会議ワーキンググループのメンバーとして、昆明・モントリオール目標を踏まえた戦略の改定作業に参画しているが、その過程を通して「意味のある戦略」をどのように構築していくかを模索している。「意味のある」という言葉で表現したいのは、自然科学的に適切かつ有効であるというだけでなく、実効性があり社会的・経済的にもプラスのインパクトを生み出しうるということである。そのために、わたしたちは何を戦略に描き、その策をいかに具体化していくべきなのか。

トキとの共生に取り組んできた佐渡市は、生物多様性保全という文脈において非常にシンボリックな地域である。小規模地域としては極めて早く2012年に戦略を策定し、生きもの豊かな環境づくりの実践的成果を蓄積してきた。しかしながら、人口減少、高齢化、第1次産業の低迷などの社会課題が深刻化する中、これまでにはない新たな一歩を模索する必要性が生じている。本章では、昆明・モントリオール目標が示す生物多様性保全の新たな潮流を踏まえ、新潟県佐渡市で展開し始めた自然共生を目指す共創の場づくりについて報告する。

生物多様性保全の潮流

昆明・モントリオール目標には、「ネイチャーポジティブ」という考え方が組み込まれ、生物多様性の損失のペースを緩和するだけでなく、損失を止め、逆にプラスの変化を生み出していこうという決意が示された。成果を着実に生み出していくために、2030年までに陸と海のそれぞれ30%を保全する「30by30」という具体的かつ挑戦的な目標のほか、大企業や金融機関などの生態系インパクトに関する情報開示、公的資金の流れの見直し、社会的弱者をめぐる問題との連関において課題解決を図ることなどの重要性が明示されている。こうした考え方は、政府の「生物多様性国家戦略2023—2030」にも反映され、やがて生物多様性保全の具体的行動を生み出すうえで極めて重要な役割を果たす「地域戦略(都道府県や市区町村が策定する戦略)」にも影響を及ぼすことになる。では、新たな世界目標を踏まえて、わたしたちはどのような点に留意し、地域での戦略づくりを考えていくべきだろうか。

第一に、生物多様性保全を社会的文脈からしっかりと意義づけることである(西田 2017)。特に産業や経済との連動がますます強調されるようになっており、全ての人びとの参加のもと自然資本を守り、生かす社会経済活動を推進するための戦略が求められている。 生物多様性はわたしたちの命や暮らしを支える基盤であり、人類のいかなる活動とも切り離せないという考え方は、SDGs を推進するなかでも議論されてきた。重要なことは、基盤を強化するためには、図1の下段にある自然環境の保全だけに焦点を当てるの



では十分でなく、経済的課題からアプローチする視点も必要だということだ。 そうした視点を生かしながら、生きものの保全計画にとどまらない戦略を生 み出すことが重要だ。

第二に、異なる部局や組織の間の共創的なつながりを構築することである。 戦略は、総合的な内容を含むため、庁内の関連部局との連携が必須だとされ る(東 2022)。一方で、戦略策定を所管する部局は、行政のセクショナリ ズムの中で、「追加の負担」として捉えられがちな生物多様性保全について (宮永 2013)、他の部局の協力をいかに得るかに苦心する。そうした状況の 中、最低限必要なこととして行われるのが、庁内の関連施策を抽出して戦略 に詰め込む「幕の内弁当型」の対応だ。戦略が総合的な性質を持つ以上、産 業、暮らし、教育など、さまざまな領域の施策が関連しうる。それらを整理 し戦略に位置づけることで、生物多様性保全にかかわるさまざまな施策を体 系的に把握することは重要であるものの、幕の内弁当型の場合、生物多様性 保全を契機とした新たな事業創出や、さまざまな部局や領域の協働による挑 戦的な取り組み展開にはつながりにくい。ネイチャーポジティブな社会の実 現には、現在取り組んでいることを継続するだけでなく、これまでとは異な る発想による試みを次々に展開していく必要がある。イノベーションには越 境が不可欠であることを踏まえると、関連施策を詰め合わせる「幕の内弁当 型|から、異なる部局・領域がつながって価値創造に取り組む「共創型|へ と、連携や協働のあり方を変化させていく必要がある。

第三のポイントは、レビューメカニズム(取り組みを評価しながら改善していくしくみ)を組み込み、戦略の実効性を強化していくことである。効果的な検証のためには、意味のある目標設定が必要だが、戦略で掲げられるさまざまな数値目標のなかには、その目標を達成したからといって実質的な生物多様性保全につながらないように思えるものも多い。施策と目標・成果がいかにつながりうるかを整理することが重要であるため、環境省が作成した「生物多様性地域戦略策定の手引き(令和5年度改定版)」では、ロジックモデル(施策の論理的な構造)の構築が推奨されているが、その効用を理解して活用することが重要である。

新潟県佐渡市における自然共生の共創のしくみ

昆明・モントリオール目標は、こうしたポイントを踏まえて戦略を地域に とって意味あるものへとアップデートする好機である。トキの野生復帰事業 に取り組み、生物多様性保全の先進地とされる佐渡市でも、これまでの成果 を生かしつつ、共創を切り口にさらなる展開を模索するための試みが始まっ た。

トキは、水田の広がる農村地域に生息し、「里の鳥」と呼ばれている。食物連鎖の上位に位置するトキが暮らせる環境を実現することは、一つの絶滅危惧種を保護することにとどまらず、豊かな生態系を育むことにつながる。まさに生物多様性の保全を象徴する生き物である。佐渡市は「トキと暮らす島」を実現するための生物多様性戦略を2012年に策定し、主に農業振興との連関において、さまざまな成果を上げてきた。要の施策である「朱鷺と暮らす郷づくり認証制度」^{IV)}による米づくりは、島の水稲作付面積全体の20%まで広がったほか、この施策を契機にJA 佐渡(佐渡農業協同組合)が取り扱う佐渡産コシヒカリは全て特別栽培米(農薬と化学肥料を5割削減)となり、環境保全型農業の大規模な普及につながった。こうした農業者の協力が結実し、生息するトキの数は、550羽を超えて(2022年度繁殖期終了時点)、戦略で掲げていた数値目標60羽をはるかに上回った。認証制度に参加する農業者の8割が田んぼの生きものが増えたという実感を持っている

ことからも(豊田 2021)、生きものが豊かな環境づくりは着実に進んできたと言える。

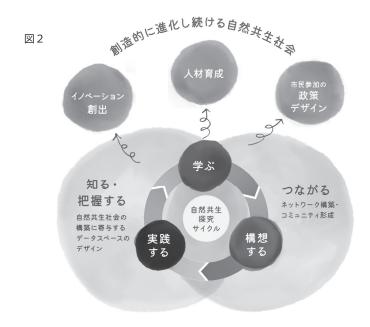
このように佐渡市では生物多様性保全の顕著な成果が生まれているが、人口の急激な減少や農業の低迷など、これまでの取り組みを持続的に発展させていくうえで課題は多い。ネイチャーポジティブの流れを生み出していくためにも、さらなる自然共生のアイデアと試みが必要である。そこで佐渡市で新たに試みているのが、リビングラボを活用した自然共生の価値創造モデルの構築である。

リビングラボとは、製品やサービスを開発するプロセスに利用者を巻き込み、ニーズに合う成果を生み出すことを目的とする。まちづくりのような公共的文脈においても導入され、社会課題解決のアプローチとしても注目されている(木村ほか 2018)。佐渡では、2022 年 11 月に佐渡市・新潟大学・株式会社 NTT データが共同で「佐渡島自然共生ラボ(以下「ラボ」とする)」を開設した。ラボを開設した背景には、「自然資本が豊かだからこそ経済的な豊かさを実感できるような地域社会を実現したい」という思いがあった。自然の恵みは、わたしたちのいのち、暮らし、文化、産業を支える大切な「資本」である。ただし資本が豊富な農山漁村が、必ずしも経済的に豊かとは言えない状況にある。むしろ自然資本が豊かな地域こそ、コミュニティや産業の弱体化が深刻化しているという矛盾した状況が生まれている。こうした矛盾を解消し、自然資本に恵まれている地域だからこそ豊かさを実感できるという未来を生み出したいと考えた。

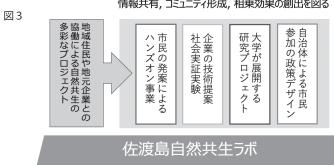
ラボの核は、異なるセクターの協働による「自然共生探究サイクル」の展開だ(図2)。自然共生社会を実現するための課題を洗い出し、課題解決の技術や施策を学びながら、地域で何ができるかを構想して実践につなげていく。2023年9月の時点で、竹や海藻などの自然資源活用、エシカル消費の拡大、自然資源ポテンシャルの可視化などのプロジェクトが進んでいる。里山里海の恵みに対して、いかに経済的価値を生み出すことができるかを、模索し始めたところである。

こうした個別の課題に応える試みと同時に、共創が活発化するためのしく みづくりにも取り組んでいる。どのようにしたら行政機関の横断的連携を促 進できるか、産業界の強みを生かした自然共生の新たな事業を創出できるか、 多様なセクターの知恵と経験を新たな政策提案につなげていけるかといった 課題を検討しながら、自然共生をめぐる課題に柔軟な発想で挑戦するための 社会インフラとしてラボを育てていこうとしている(図3)。

生物多様性佐渡戦略の改定作業も、ラボのプロジェクトとして位置づけた。 行政機関のセクショナリズムを乗り越え、佐渡市のさまざまな部局、市民、



共創の社会インフラとしてのラボを育てていくことで, 情報共有, コミュニティ形成, 相乗効果の創出を図る



プロジェクトが展開・連携するための共創のしくみ

74 生物多様性の未来:私たちは何ができるのか

地元企業などと柔軟に連携しながら戦略を検討していくための一つの試みである。策を考えるだけでなく実装をしながら、地域にとって意味のある戦略を探るためにラボのしくみを活用している。もともと佐渡戦略は、農業という島の基幹産業と深く結びついて、実践的成果を生み出してきた。ただし、今後はさまざまな産業分野との連携を強化し、暮らしの豊かさにつながるような生物多様性保全のあり方を示していく必要がある。佐渡市は2022年にネイチャーポジティブ宣言を公表し、「自然環境や生物多様性の保全を発展的に展開することで、新たな産業創出につなげる」ことを明言した。^{v)}戦略の改定は、まさにこうした考えを具体化するための布石となりうる。そのなかで佐渡島自然共生ラボという共創のしくみが果たしうる役割は大きい。

[参考文献]

千葉知世・西田貴明・清谷康平・阿部剛志・永井克治 (2012) 生物多様性地域戦略策定の現状と課題:地 方自治体を対象とした意識調査の結果から、保全生態学研究 17: 37-47.

西田貴明(2017)次世代の経済・社会と生物多様性の政策統合に向けて、日本生態学会誌 67(2): 197-204. 吉田丈人・大山耕輔・高橋康夫(2018)「生物多様性地域戦略に関する自治体全国調査(一次集計)」. https://www.nies.go.jp/pances/img/top/local_governments_nationwide_survey.pdf(2023/9/23 閲覧)

宮永健太郎(2013)地域における生物多様性問題と環境ガバナンス-生物多様性地域戦略の実態分析から. 財政と公共政策 54:83-95.

東広之 (2022) 生物多様性地域戦略の策定プロセスに関する一考察:基礎自治体の地域戦略策定段階における多様な考え方及び策定手法. 人間と環境 48(3): 14-29.

豊田光世(2021)新潟県佐渡市「朱鷺と暮らす郷づくり認証制度」参加農家を対象としたアンケート調査報告. 野生復帰 9: 1-9.

木村篤信・赤坂文弥 (2018) 社会課題解決に向けたリビングラボの効果と課題. サービソロジー 5(3): 4-11.

- i)地球規模生物多様性概況第5版(GBO5)
 - https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/library/files/gbo5-jp-lr.pdf (2022/9/22 閲覧)
- ii) 「生物多様性に関する世論調査(令和 4 年 7 月調査)」報告書概要 https://survey.gov-online.go.jp/hutai/r04/r04-seibutsutayousei/gairyaku.pdf(2023/9/23 閲覧)
- iii)環境省「生物多様性地域戦略策定の手引き(令和5年度改定版)」 https://www.biodic.go.jp/biodiversity/activity/local_gov/local/files/R5_localguide01.pdf(2023/9/27 閲覧)
- iv) 佐渡市の「朱鷺と暮らす郷づくり認証制度」では、農薬と化学肥料を5割削減するほか、畦畔での農薬 不使用、生きものを育む農法(江づくり、ふゆみず田んぽなど)の導入などの要件を定めている。
 - https://www.city.sado.niigata.jp/site/giahs/4573.html (2023/9/26 閲覧)
- v)ネイチャーポジティブ佐渡島宣言

https://www.city.sado.niigata.jp/site/sdgs/43108.html(2023/9/27 閲覧)