

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 15 日現在

機関番号：12601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24710041

研究課題名(和文) 国際自然保護区の共同管理を対象とした自然保護ガバナンスの発展的研究

研究課題名(英文) The study of Nature Conservation Governance in Transboundary Protected Areas

研究代表者

田中 俊徳 (TANAKA, TOSHINORI)

東京大学・新領域創成科学研究科・特任助教

研究者番号：30612452

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は国家間や自治体間のように政治的境界にまたがる生態系や自然資源の保全管理を行う際に、どのような事務局体制、意思決定構造、法制度、情報共有の枠組みが存在するかについて、Transboundary Protected Areas(越境自然保護区/TBPA)を対象として、既往研究の調査及び事例研究を実施した。その結果、スケールやアクター間にまたがる重層的な意思決定構造と情報共有の枠組み及び事務局体制や法制度における類型を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This research focused on the governance of Transboundary Protected Areas (TBPA) and transboundary natural resources focusing on its structure of secretariat, decision-making, information sharing and legal institutions to understand the possible solutions for multi-lateral collaborations among states and/or actors. Through the literature reviews and case studies, this research elucidates the types of secretariat and institutions and the structures of multilevel decision-making and information sharing.

研究分野：環境政策

キーワード：越境保護区(TBPA) 自然保護ガバナンス ネットワーク 意思決定 情報共有 ユネスコエコパーク
ネットワーク

1. 研究開始当初の背景

元来、国境や県境といった政治的境界は人間が設定したものであり、生態系や自然資源に国境は存在しない。よって、真に効果的な保全管理を行うには、生態系や自然資源を基礎として、関係する国家や地域が共同で保全管理を行う体制を構築することが望ましい。とりわけ、政治的境界の多くが山頂や山稜、河川、湖沼といった自然環境を基準に設定されているため、山岳生態系や湖沼・海域の生態系は多国間・地域間における共同管理が適切である。

近年は、自然保護区を二国間、または、多国間で共同設置し、共同で管理する事例も増加している(Renner, 2009)。こうした保護区は、Transboundary Protected Areas (以下、TBPA/越境自然保護区)と呼ばれる。

TBPA の共同管理に関する研究は管見の限り国内には存在せず、海外に見られる先行研究は主に国際和平の構築という政治学の立場から論じられたものである。例えば、エクアドルとペルーは長年に渡り領土紛争を繰り返してきたが、1995年に紛争地域を二国間の共同自然保護区に指定し、共同管理を行うことで合意を行った。また、インドとパキスタン両国の間で領土紛争の生じているシアチェン氷河(Siachen Glacier)でも、両国が共同で自然保護区を設置する案が検討されている(Ali, 2007)。

一方、政治的境界を超えて生態系保護や自然資源管理のための協力体制を構築することは容易ではなく、政治的決定に加え、保全管理にかかる役割やコストをいかに分担するかという政策学の視点による研究が求められる。

2. 研究の目的

本研究は、TBPA を対象とし、その事務局体制、意思決定構造、情報共有の枠組みを事例研究から明らかにする。その際に、田中(2011)の自然保護ガバナンスの枠組みを援用することで、TBPA の事例から、自然保護ガバナンスの発展的研究を図ることが本研究の目的である。本研究では、自然保護ガバナンスを、「利害や立場の異なる多様な主体間の連携及び科学的知見を政策にフィードバックする順応的管理に基づく保全管理体制」と定義し、その指標として、事務局体制、意思決定構造、法制度、情報共有体制を想定する。

3. 研究の方法

研究は、次の3段階で実施した。

第一に、TBPA に関する先行研究を網羅的に分析し、その実態解明を行った。その際に、TBPA に深く関係する機関である IUCN や UNESCO における聞き取り調査及び一次文献の収集を行った。

次に、文献調査、聞き取り調査の結果から、事例研究のモデル地域を選定し、現地におけ

る聞き取り調査及び一次文献の収集を行った。TBPA は広い概念であるため、多様な TBPA を対象として事例を選定した。その結果、10程度の事例を選択し、予察調査を行った。

最後に、自然保護ガバナンスの観点から興味深い事例について追跡調査(聞き取り調査、一次文献の収集、協議会等への参与観察)を行い、研究成果のとりまとめを行った。

4. 研究成果

(1) TBPA に関する基礎的研究

本研究では、まず始めに、国内で先行研究のない TBPA に関する定義、歴史、先行研究についてとりまとめた。この内容については、2012年の日本環境学会で口頭発表を行い、現在、関連論文の投稿準備中である。TBPA に関する定義として、IUCN の報告書である Sandwith et al (2001,p3)があり、以下のように定義されている。

「生物多様性及び自然資源や関連した文化資源の保護を目的として、法的に、もしくは、他の効果的手法により共同で管理され、複数の国家、州や区といった地方公共団体、自治区、または、国家主権や管轄権の及ばない地域にまたがる陸域、または海域」

ここで言う「国家主権や管轄権の及ばない地域」として、南極や公海が挙げられる。本研究では、この定義にしたがい、国家間にまたがる TBPA のみならず、国内レベルにおける越境資源の管理の事例も選定した。ただし、予算や研究目的の観点から、南極や公海の実態に関しては、除外した。なお、先行研究に加え、IUCN や UNESCO における聞き取り調査、一次文献の解析結果から、既存の TBPA 研究が見落としている点として、ネットワーク型の TBPA が急増していることに着目した。

既存の TBPA 研究は、「地理的に近接した保護区の総体」を対象としてきた。例えば、ドイツ、オランダ、デンマークに広がる世界最大の湿地であるワッデン海やアルプス山脈のように複数の国家にまたがる山地等である。一方、研究からは「地理的に近接してはいないが、同様の課題やテーマを有する保護区のネットワークやパートナーシップ」が増加しており、筆者はこれを「ネットワーク型 TBPA」と定義した。

ネットワーク型 TBPA の例として、渡り鳥の保護区ネットワーク、国際河川に点在する保護区ネットワーク、世界遺産やラムサール湿地、ユネスコの生物圏保存地域などが設ける国際レベル、国内レベル、テーマ別のネットワーク、また、広大な地域に点在する島嶼地域における保護区ネットワークが挙げられる。これらは、既存の TBPA 学説では見落とされていた事例研究であり、本研究は、とりわけ、こうしたネットワーク型 TBPA に着目した事例選定を行った。その結果、下記の通り事例を選択した。

1. ワッデン海(ドイツ、オランダ、デンマークにまたがる地理的に近接した古典的な TBPA 事例)
2. 東アジア・オーストラリア渡り鳥ネットワーク(17 カ国が参加するネットワーク型 TBPA、通称 EAAFP)
3. DANUBEPARKS(ドナウ河岸 9 カ国が参加する保護区ネットワーク)
4. Micronesia Challenge(ミクロネシア 5 国・地域が参加する保護区イニシアティブ)
5. ユネスコエコパークネットワーク(国内 7 つの生物圏保存地域 = ユネスコエコパークが参加する保護区ネットワーク、通称 JBRN)
6. ラムサール条約登録湿地市町村会議(国内 45 の条約湿地が参加する保護区ネットワーク、通称市町村会議)
7. 慶良間諸島海域(2 村にまたがる越境資源の管理事例)

(2) 事例研究の結果

事例研究では、各 TBPA や保護区ネットワークにおける事務局体制、意思決定構造、依拠する法制度、情報共有体制に着目して情報収集を行った。なお、上記事例のうち 3, 5, 7 は、制度の生成過程にあり、どのように役割分担やコスト負担、意思決定構造などが合意形成されるかを参与観察した。制度の生成過程への着目は、当初の予定にはなかったものの、TBPA のガバナンスに関する発展的研究として重要な示唆を与えることができた。

紙幅の関係から個別の事例については割愛するが、一連の研究から、事務局体制や法制度に関する類型、スケールやアクター間にまたがる重層的な意思決定構造と情報共有の枠組み、の 2 点を明らかにすることが出来た。これら研究結果は、3 本の論文にて公表を予定している(2 本を投稿中、1 本を投稿準備中)。また、上記事例 5 については、筆者が実際に委員として、同ネットワークの立ち上げにも関わり、規約制定にも関与した。このように、研究成果を実際にも活かすことが出来たことは、本研究の最大の成果であったと考えている。

下記に各指標の類型化や成果の一部を列挙する。

事務局体制

TBPA の事務局には、統合型と非統合型(持ち回り形式など)が存在する。元来、TBPA は、近接型であれ、ネットワーク型であれ、個別の自然保護区の集合体であり、各自然保護区では、個別の法制度に基づく個別の保管理体制が敷かれている。よって、“TBPA”として追加的に生じる保管理は、各保護区における取組やモニタリング状況等の情報共有であり、日常的な業務は、メーリングリスト上で交換されることが一般的である。ワッデン海のように統合的な事務局を有する例外

的な事例も存在するが、これは、1982 年の 3 カ国共同宣言に基づくものであり、条約事務局に近い立場を有している(つまり、情報のとりまとめや会議の運営を行うのみで、保管理には直接的に寄与しない)。事務局の運営費(人件費を含む)は、3 カ国が均等に拠出している。また、EAAFP も国家間における文書の交換を法的根拠としており、条約事務局に近い形で統合的な事務局を有している。

一方、TBPA に多く見られる形態は、予算や人員など規模の大きな保護区が事務局を兼ねるケースや各保護区において事務局を持ち回りで行うケース、明示的には事務局を置かないケースなどがある。筆者が関わった事例 5 では、合意形成の過程で持ち回り形式が採用された。

依拠する法制度

TBPA は一般的には条約の形を採らず、宣言や協定、文書の交換といった拘束性の低い形を採ることが多い。アルプス条約やカルパチア条約のように、自然保護を目的の 1 つとしており、広義には TBPA の一種と考えられるものもあるが、一般的に TBPA は拘束力の低い規範に依拠して推進されると考えられる。また、国立公園のように複数の自治体にまたがることが通例である国内 TBPA は法に基づき指定されている。保護区ネットワークの場合、個別の保護区は条約や国内法に基づき指定登録されているが、ネットワークへの加入は、規約や申し合わせ等に依拠する。

重層的な意思決定と情報共有の構造

TBPA はその性質上、スケール・アクター間にまたがる重層的な意思決定構造と情報共有の枠組みを有する。その構造は各 TBPA やネットワークにより異なるが、参考として、ラムサール条約の国内実施にかかる情報共有の枠組みを図 1 に提示する。この事例の場合、各保護区は、ラムサール条約登録湿地市町村会議のようなネットワークに加入することで条約の決議や勧告といった国際レベルの情報を共有するとともに、各保護区における取組を国内スケールで共有している。

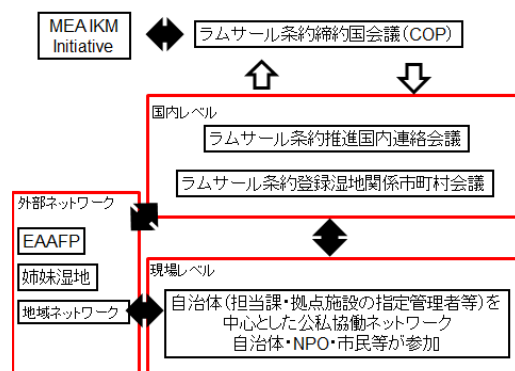


図 1. ラムサール条約の実施における情報共有

の枠組み

また、各保護区は EAAFP や姉妹湿地などの外部ネットワークにも個別に参加するなど、重層的な情報共有が行われていることが明らかとなった。こうした意思決定や情報共有の構造

(3) 今後の展望

本研究は当初、TBPA の保全管理における国家間関係を中心に研究する予定であったが、途中で、北海道大学から東京大学への異動があり、研究環境が大きく変わったことから、研究対象及び研究方法に変更を加えた。その結果、ネットワーク型 TBPA や国内事例を多く扱うこととなり、事例が分散したことから、TBPA の文脈では成果発表が予定より1年ほど遅れている。しかし、自然保護ガバナンスの発展的研究という目的に対しては、一定の成果が見られた。とりわけ、発表論文 と、学会発表 と は、社会に対するインパクトも大きかったと考えている。現在、論文投稿中の2本、投稿準備中の2本、計4本についても多少の遅れは認めつつも、予定通りの成果とみなせると考える。また、森林文化協会が発行する「グリーン・パワー」においても、今年度中に TBPA に関する連載を開始することが決定しており、学術のみならず、研究で得た知見を広く社会に還元することが出来る予定である。

一方、TBPA の文脈では、事例研究が多くなり、統合的な理論研究をおこなえていない。また、得られた情報も事例が分散したこともあり、定性的なものが多という課題が残る。今後は、代表的な TBPA を 50-100 程度選別して、アンケート調査を実施するなど、定量的な情報を基に理論的な議論を推進する必要がある。

<引用文献>

- Ali, Saleem H., *Peace Parks: Conservation and Conflict resolution*, 2006, the MIT Press.
- Renner, Michael, Broadening the Concept of Security, *State of the World 2010*, 127-132, Worldwatch Institute.
- 田中俊徳、日本の国立公園を対象とした自然保護ガバナンスの研究、京都大学大学院地球環境学舎博士論文、2011
- Sandwith, Trevor et al., *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*, 2001, IUCN.
- Zbics, D.C. (1999) "Transboundary co-operation between internationally adjoining protected areas," in Harmon, D. eds. *On the frontiers of conservation*, George Wright Society, Hancock, 199-204.

5 . 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

田中俊徳、「弱い地域制」を超えて、ランドスケープ研究、査読無(依頼有)、75巻3号、2014、226-229

田中俊徳、自然観光資源の管理をめぐる順応的ガバナンスの研究、人間と環境、査読有、40巻3号、2014、20-36

TANAKA, Toshinori, Implementing Sustainable Tourism in Complex Situations, UNESCO World Heritage Paper Series, on request, 38, 2014 68-75

<http://whc.unesco.org/en/series/38/>

田中俊徳、自然保護地域とガバナンス、環境経済・政策研究、査読無、7巻1号、2014、40-43

田中俊徳、特集を終えて：ユネスコ MAB 計画の歴史的位置づけと国内実施における今後の展望、査読有、62巻3号、2012、393-399

(その他、論文2本を投稿中、2本を投稿準備中)

〔学会発表〕(計6件)

TANAKA, Toshinori, *Governance for Beyond the Boundary Model*, Biodiversity, Sustainable Development and Law Expert Seminar, Feb 22, 2015, the University of Cambridge, (UK)

田中俊徳、歴史的視点から見た生物文化多様性と国際制度、国連大学シンポジウム、2015年1月29日、「金沢商工会議所(金沢市)」

田中俊徳、ネットワークを統御する、第61回日本生態学会大会、2014年3月16日、「広島国際会議場(広島市)」

田中俊徳、エコツーリズムの法と政策に関する研究、日本公共政策学会関西支部第6回大会、2013年7月27日、「神戸学院大学(神戸市)」

Tanaka, Toshinori, *Governing the Complex Commons*, 14th Global Conference of the International Association of Commons, Jun 5, 2013, Fuji Calm (Fuji-Yoshida City, Yamanashi)

田中俊徳、国際自然保護区の共同管理に関する基礎的研究、日本環境学会第38回発表会、2012年6月10日、「別府大学(大分県別府市)」

〔その他〕

ホームページ等

<http://researchmap.jp/read0141050/>

6 . 研究組織

(1) 研究代表者

田中俊徳 (Toshinori TANAKA)

東京大学・大学院新領域創成科学研究科・特任助教

研究者番号：30612452