

阿蘇草原再生と合意形成

株式会社メッツ研究所 石原京子

一. はじめに

世界最大級のカルデラ地形の上に広がる阿蘇の草原は、阿蘇くじゅう国立公園の大きな魅力の一つであり、観光資源というだけでなく、生物多様性保全、水源涵養などさまざまな価値を有するが、管理の担い手不足から、草原の危機が叫ばれて久しい。

環境省による阿蘇の草原再生の発端となった「参加型国立公園環境保全推進事業（平成八年度）」が始まってから二〇年が経った。弊社はこの二〇年間、ほぼ毎年、何らかの形で阿蘇という地域に関わる業務を行っており、本稿ではそうした関わりの一端を紹介する。

二. 合意形成への土壌づくり

阿蘇の草原は、人々が採草や放牧に利用し、野焼きで管理することにより継続的に維持されてきた、いわゆる二次草原である。草原環境の保全や再生は、地元を中心とする多くの人々の手がなければ実現しないが、一方で、農業・畜産業を営む地元の人々にとつて、草原（原野）は生業に必要なため利用しているものに過ぎなかった。このため当初から、地域の人々に草原が有する価値を再認識してもらい、目的はどうあれ、草原の利用と維持管理を継続してもらうことが国立公園サイドの基本的課題であった。すなわち草原を次世代に引き継ぐことについて地域の人々の合意形成を図り、参加を求める取り組みを進めてきた。草原

に関する懇談会等を継続的に開催するとともに、二万haに及ぶ草原とそれを利用・管理する人々の実態を明らかにする調査を実施し、同時に、地元の子どもたち向けに草原環境学習を進める試みを行ってきた。

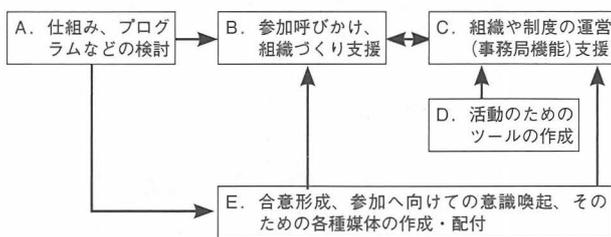
三. 新たな仕組みの導入

環境省では、平成一五年度から「阿蘇草原地域自然再生」（阿蘇草原再生）事業を開始し、自然再生推進法という枠組みの下で草原環境の維持保全に取り組むことになり、平成一七年度には法に基づく「阿蘇草原再生協議会」を設立するに到る。国立公園の自然再生事業は環境省直轄の公共事業として実施される。一方で草原の再生は、地域の人々による草原の利用や管理なしには成立しえない。そこで、「民間の活動を支えることを目的とする国直轄の公共事業という仕組み」（番匠克二「国立公園『阿蘇』—国立公園の八〇年を問う—」／「国立公園No.七二三」二〇一四年五月）を新たに模索することになる。いわば、自然再生事業という全国共通の仕組みを地域の実情と人々の思いに合わせてアレンジ

し、定着させることがその時点で私たちに与えられた課題であった。

四. 「つなぐ」役割

平成一五年度から一七年度にかけては、草原環境学習の推進、草原維持活動支援を兼ねた学習プログラム（ツアー）試行事業、草原再生応援団の拡大、自然再生協議会設立および開催の支援、ニューズレター、チラシ等の発行、ホームページの管理・更新など、幅広い業務に従事した。これらの業務は、合意形成を進め、現実に動いていく組織や制度の運営をサポートすることが目的であり、制度や仕組みの設計に始まり、性格の異なる、様々な種類の業務で構成される。合意形成への働きかけの対象は、牧野組合や地元の方々、教育関係者、観光



◇業務の性格および相互関係

関係者、行政、一般消費者など多種多様である。

以下ではそのいくつかを紹介する。

〈草原の野草を利用する地元農業者の活動支援〉

野草採草・利用を高めることを目的に、草原の野草を堆肥などに使って生産された農産品に「阿蘇草原再生シール」を貼って流通させる事業を企画し、実施した。三カ月間の試行から任意団体の設立、その後の活動・運営に対して支援を行った。直売所などの協力を得ながら、消費者からの反応も調査。販売者、消費者とつなぐことで取り組みの主体となる生産者の意識も高まり、生産者の会の活動は現在も継続的に行われている。

〈牧野組合等による野草地環境保全計画策定に関する支援〉

環境省では、個々の牧野組合との協働で策定した計画に基づき、維持管理継続のために必要な管理道などの整備を公共事業で実施するという仕組みを作ってきた。導入に先立ち、モデル的に計画づくりを試行したが、この時、支援機関として、内容や手法、手順を検討、提案し、進行やとりまとめを

支援した。組合側の自主性を尊重しつつ、長老に協力を仰ぐことや、日頃牧野で見ている草花の調査など、草原環境への関心喚起を重視した方法を編み出した。これは自分たちの牧野再認識への動機付けになり、その後、地元小学校で草原のことを次世代に伝えるといった取り組みも生んだ。またモデル牧野での計画策定後は阿蘇全域の牧野組合を対象に報告会を開催し、計画策定に取り組み牧野組合の発掘につなげた。その後、平成二七年度までに三五牧野で計画づくりが行われている。

〈阿蘇草原再生協議会の設立、開催支援〉

阿蘇草原における自然再生は、協議会に参加する構成員一人ひとりが主役である。それぞれの活動をより効果的に促進するために、法にある実施計画の協議、専門家会議へ



組合員による現地調査、計画づくり

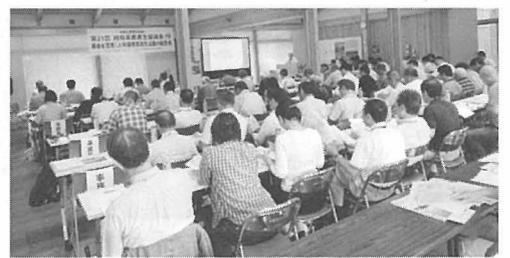
の提出といったことをどう阿蘇に当てはめていくかに悩み、活動計画の提出・認定・活動実施・活動報告、表彰、という阿蘇

ならではの仕組みとテーマ別の小委員会の役割設定について提案した。また、毎年度発行する「草原再生レポート」や「協議会だより」など広報資料の原型を作成した。

五. 仕組みの定着から組織運営支援へ

合意形成の取り組みは、以上のように基礎的情報・実態把握と価値認識浸透のレベルから、参加の仕組みや事業の仕組みづくり、組織運営にまで発展してきた。阿蘇草原再生協議会は、構成員数二五一を数え（平成二八年三月）、果たす役割も大きくなっている。

新たな仕組みの定着には、担い手となる地域の人々と共に考え、行動することで、信頼関係を構築



年2回開催される協議会(全体会議)

することが不可欠であった。そしてそれには上述のように、多様な事業を同時並行的に進めつつ、現場の状況に応じてその都度調査や事業の企画・提案を行い、試行錯誤しながら方向を見出していくことが求められた。それが今日までの信頼関係の継続につながっている。行政とコンサルタントとが頭を悩ませながら協働して成案を得ていくプロセスが重要だったと言える。

現在、協議会運営等この種の支援業務の多くは単年度発注になり、地域の実情を理解した支援機関として継続的に業務に関わることが難しくなっている。コンサルタントの役割も限定化される傾向にある。業務の性格にあわせた発注方法が適用されるよう望みたい。

石原 京子 ● いしはら きょうこ
株式会社メッツ研究所環境計画室研究員。東京都生まれ。日本女子大学文学部社会福祉学科卒業。

〈会社概要〉国内外の都市、地方がかかえている問題について研究・調査し、課題解決に向けた提案、実現に向けた支援を行うコンサルタント会社であり、国立公園地域の整備、自然再生事業、里山保全活用、鳥づくり、移住定住促進、物流・交通などの分野得意とする。