

生物多様性条約の愛知目標を 達成するための日本の政策課題 ～EU と日本の相違点からの考察

Policy issues for Japan to achieve the Aichi Target
of the Convention on Biological Diversity
～A view from the difference between EU and Japan

宮 崎 正 浩
Masahiro MIYAZAKI

要旨

生物多様性は、世界的にその損失が継続している。その根本的な原因は、各国政府の開発計画や農林水産業などの生産部門における政策や計画に生物多様性が統合されていないためと指摘されている。生物多様性条約 (CBD) の第 10 回締約国会議 (COP10) では、この指摘を踏まえ 2020 年と 2050 年までの戦略目標 (愛知目標) が採択された。

本研究の目的は、CBD の愛知目標を達成するため、日本が講ずべき政策を明らかにすることである。このため、本研究では、重要な生息地の保全、農林水産業分野における生物多様性保全の統合に焦点を当てて、EU と日本の取組を比較した。

EU は、2010 年 3 月に「2020 年までに、EU における生物多様性の損失と生態系サービスの劣化を止め、可能な限り回復させること」を目標とすることを決定し、2011 年 5 月、欧州委員会はその実現のための戦略計画を作成した。この計画では、重要な生息地であるナチュラ 2000 指定地域では、2020 年までにすべての種と生息地の劣化を止め、測定可能で顕著な改善を達成することを目指した。また、農業と林業の分野では 2010 年と比較して改善することを目標とし、漁業では 2015 年までに最大維持生産量 (MSY) を実現し、2020 年までに健全なストックの実現を目標とした。

一方、日本は、生物多様性の損失を止めるために 2020 年までに実施すべき施策は国家戦略に記述したが、生物多様性の損失を止める目標時期は定めておらず、農林水産分野の戦略計画では、定量的な目標は設定していない。また、重要な生息地における開発行為に対しては代償を義務化しておらず、また、政策や計画の立案において生物多様性保全を統合するための重要なツールで

ある戦略的環境影響評価 (SEA) も義務化していない。

以上のことから、本研究では、日本が愛知目標を達成するためには、EU と同様に自国内の生物多様性の損失を止める期限付きの目標を掲げ、農林水産分野では定量的な目標を掲げ、重要な生息地における開発行為には代償を義務化し、また、SEA を義務化するべきと結論付けた。

1. はじめに

人類の生存の基盤である生物多様性は、近年世界的にその損失が継続している。生物多様性条約 (CBD) では、2002 年の第 6 回締約国会議 (COP6) において、生物多様性の損失を止めることを究極の目標として「2010 年までに生物多様性の損失速度を顕著に低下させる」という戦略目標を採択したが、地球全体としては達成できなかった (CBD, 2010a)。その原因は、生物多様性へ負の影響を与えている直接的な圧力 (生息地の減少・分断、乱獲、外来種、気候変動、環境汚染など) を減らすための十分な対策が講じられていないことであるが、より根本的には、各国政府の開発計画や農林水産業などの生産部門における政策や計画に生物多様性が統合されていない (生物多様性が主流化していない) ためと指摘されている。

2010 年に名古屋にて開催された第 10 回締約国会議 (COP10) では、このような反省に立って、2020 年と 2050 年までの中長期において世界が取組むべき戦略目標 (愛知目標) が採択された。

本研究の目的は、COP10 が合意した愛知目標を達成するため、日本が講ずべき政策を明らかにすることである。このため、本研究では、重要な生息地の保全、農林水産業分野における生物多様性保全の統合に焦点を当て、EU と日本の取組を比較した。

2. 愛知目標

COP10 では、2050 年と 2020 年までの戦略目標が合意された。2050 年のビジョンは、「自然と共生する」世界、すなわち「2050 年までに、生物多様性が評価され、保全され、回復され、そして賢明に利用され、それによって生態系サービスが保持され、健全な地球が維持され、全ての人々に不可欠な恩恵が与えられる」世界である。

また、2020 年のミッションは、COP10 開催以前のワーキンググループレベルでの議論では 2 案が存在していた。その第 1 案は 2020 年までに生物多様性への圧力を低減すること等を目的として、生物多様性の損失を止めるために行動を取ることであり、第 2 案は 2020 年までに生物多様性の損失を止めるというものであった。

COP10では、EUが第2案を主張したが、多くの開発途上国が「先進国からの多額の資金援助がないかぎり第2案は実現不可能である」として反対したために、第1案が採択され、下記の2020年ミッションが合意された。

「生物多様性の損失を止めるために効果的かつ緊急な行動を実施する。これは、2020年までに、回復力のある生態系と、その提供する基本的なサービスが継続されることが確保され、それによって地球の生命の多様性が確保され、人類の福利と貧困解消に貢献するためである。これを確保するため、生物多様性への圧力が軽減され、生態系が回復され、生物資源が持続可能に利用され、遺伝資源の利用から生ずる利益が公正かつ衡平に配分され、適切な資金資源が提供され、能力が促進され、生物多様性の課題と価値が主流化され、適切な政策が効果

表1 2020年までの愛知目標

戦略目標	目標(2015年までと明記したものを除き、2020年までに達成すべき目標)
A.生物多様性の損失の根本原因への対処	目標1:人々が生物多様性の価値とその保全のための手段を理解する。
	目標2:生物多様性の価値を開発戦略・計画プロセスへ統合する。
	目標3:負の奨励措置を廃止又は改革し、正の優遇措置を適用する。
	目標4:政府、企業等は持続可能な生産と消費のための計画を実施する。
B.生物多様性への直接的圧力の軽減	目標5:すべての生息地の減少速度を少なくとも半減、できればゼロに近づける。
	目標6:すべての魚類等の乱獲を回避し、回復させるため、持続可能に管理される。
	目標7:農業、養殖業、林業の地域が持続可能に管理される。
	目標8:過剰栄養等による汚染を生態系の機能に害を与えないレベルまで抑制する。
	目標9:侵略的外来種を制御又は根絶し、その侵入経路を管理する。
	目標10:2015年までに、サンゴ礁等への人為的な圧力を最小化する。
C.生物多様性の状況改善	目標11:陸域の17%、海域の10%の生物多様性が重要な地域を保護・管理する。
	目標12:既知の絶滅危惧種の絶滅を防止し、その保全の状態を維持・改善する。
	目標13:作物、家畜等の遺伝子の多様性を維持し、その保全戦略を実施する。
D.生態系サービスからの恩恵を強化	目標14:人に対し基本サービスを提供する生態系が回復され、保護される。
	目標15:劣化した生態系の15%以上を回復し、生態系の回復力と炭素貯蔵が向上することによって、気候変動の緩和に貢献する。
	目標16:2015年までに、名古屋議定書を施行し、運用する。
E.実施の強化	目標17:参加型の改訂国家戦略及び行動計画を策定し、実施する。
	目標18:先住民族と地域社会の伝統的知識が尊重され、それらの人々の参加を得て条約の実施に完全に統合される。
	目標19:関連する知識や技術の損失が改善し、広く共有され、適用される。
	目標20:戦略計画の実施のための資金を現状レベルから顕著に増加させる。

出所: CBD 事務局資料から筆者作成

的に実施され、意思決定が予防的アプローチと健全な科学に基づいている」

このように愛知目標では、世界レベルで2020年までに生物多様性の損失を止めるという目標は合意されなかったが、個別の目標の多くでは、期限付きの目標を定めている(表1)。しかし、2020年までに生息地の減少速度は少なくとも半減、できる限りゼロに近づけるという目標(目標5)があるように、一部は曖昧なものもある。

なお、愛知目標は、締約国会議の決定であり、法的拘束力がなく罰則もないから、各国は愛知目標は遵守する必要がないとの議論が予想される。しかし、愛知目標は、国際交渉の結果としてコンセンサスによって成立したものであり、第5次国別報告書(2014年3月31日までに提出)では、愛知目標に向けての進捗を条約事務局に報告することが条約上の義務となっている(その指標としては、決議VIII/15に含まれる指標及びCOP11で採択される追加的な指標を用いることとされている)。このような事務局への報告義務は、各国が自国の状況を把握し、公表することによって、遵守できていない場合は国際世論から批判される、というメカニズムを重視したもので、環境関連に限らず、すべての国際法の持つ特徴(守らなくても罰せられない)を乗り越えようとする工夫でもある(亀山、2010)。このように考えると、愛知目標は、国際的な約束であり、締約国は遵守が求められていると言える。

では、愛知目標を達成するためには、日本国内の生物多様性保全政策はどうあるべきであろうか？

CBDの締約国の中で、2020年までに生物多様性の損失を止めるという期限付きの目標を持っているのはEUのみである。このため、以下では、EUと日本の取組を比較し、日本の今後の取組の課題を検討する。

3. EUと日本の取組の比較

3.1 EUの戦略目標と行動計画

EUは、2001年に「2010年までに生物多様性の損失を止めること」を目標として採択し、2006年にはEU生物多様性行動計画を作成した。その成果をレビューしたEC(2010)によると、ナチュラ2000などの保護区の完成、淡水の汚染の削減などでは顕著な進展があったが、欧州の動物種の25%は絶滅のおそれがあり、普通種も保護区以外では適切な生息地が不足していることから、全体として2010年目標は達成できなかったと結論付けた。その原因は、欧州各地での都市のスプロール化、産業開発、新規のインフラ計画の急速な進展が継続しており、残された自然地域がこれらの犠牲となっているためである。この原因は、経済と社会の福祉は生態系サービスの

表2 EUの2020年生物多様性戦略

目標	行動
目標1：鳥類指令と生息地指令を完全に実施する。 現状と比較し2020年までにすべての種と生息地の劣化を止め、その顕著で測定可能な改善を達成する：(i)生息地指令における保全が改善している生息地を100%増、種を50%増とする(ii)鳥類指令における安全又は改善を示す種を50%増とする。	行動1：ナチュラ2000を完成させ、よい管理を保障する。 行動2：ナチュラ2000の十分な資金を確保する。 行動3：ステークホルダーの認識と関与を高め、実施を改善する。 行動4：モニタリングと報告を改善し、円滑化する。
目標2：生態系とそのサービスを維持し回復する。 2020年までに、緑のインフラを設立し、劣化した生態系の少なくとも15%を回復することによって、生態系とそのサービスを維持し、高める。	行動5：EUにおける生態系とそのサービスに関する知識を改善する。 行動6：緑のインフラを回復し、利用を促進するための優先順位を付ける。 行動7：生物多様性と生態系サービスのノーネットロスを保障する(2015年までに(代償又はオフセットの仕組みを通じ)生態系とそのサービスのノーネットロスを保障するイニシアティブを提案する)。
目標3：生物多様性を維持し改善するために農業と林業の貢献を高める。 3A)農業：2020年までに、2010年と比較し、生物多様性の保全を確保し、農業に依存し又は影響を受ける種と生息地の保全の状態の測定可能な改善をもたらす、その結果持続可能な管理を改良することに貢献する。 3B)森林：2020年までに、2010年と比較して、森林に依存し又は影響を受けている種と生息地の保全の状態の測定可能な改善をもたらす。	行動8：EUの共通農業政策において環境の公共財に対する直接支払を推進する。 行動9：生物多様性の保全のための農村開発のより良い目標を目指す。 行動10：欧州の農業遺伝資源の多様性を保全する。 行動11：森林保有者が森林の多様性を保護し高めることを奨励する。 行動12：森林管理計画に生物多様性保全の手段を統合する。
目標4：漁業資源の持続可能な利用を保障する。 2015年までに最大維持生産量(MSY)を実現する。「海洋戦略枠組指令」により2020年までに健全なストック、年齢構成、大きさ、分布の指標を達成する。	行動13：漁業のストックの管理を改善する。 行動14：魚類のストック、種、生息地及び生態系に与える負の影響を取り除く。
目標5：侵略的外来種と戦う。 2020年までに、侵略的外来種とそれらの侵入経路を特定し、優先度の高い種を抑制又は根絶し、侵入経路を管理する。	行動15：EUの植物と動物の健康の制度を強化する。 行動16：侵略的外来種に対する特別な対策を確立する。
目標6：世界の生物多様性の損失を止めることを支援する。 EUは、2020年までに世界の生物多様性の損失を止めるための貢献を向上させる。	行動17：生物多様性の損失の間接的な駆動力を減らす。 行動18：地球的な生物多様性の保全のために追加的な資源を動員する。 行動19：「生物多様性の損失がない」EU開発協力を進める。 行動20：遺伝資源へのアクセスとその利用から生じる便益の公正かつ衡平な配分を規制する。

(出所) EC (2011) から筆者作成

恩恵に依存していることが無視されているためと指摘されている。

このため、2010年3月にEU首脳は下記の2020—2050年目標を採択した。

2050年ビジョン：2050年までに、EUの生物多様性とそれが提供する生態系サービスが、その内在的な価値と人間の福祉と経済的繁栄のために、生物多様性の損失による破滅的な変化を回避するよう、保護され、価値評価され、適切に回復される。

2020年目標：2020年までに、地球規模の生物多様性の損失の阻止に貢献しつつ、EUにおける生物多様性の損失と生態系サービスの劣化を止め、可能な限り回復させる。

欧州委員会は、この決定及びCOP10の結果を受けて、2011年5月にEUの2020年生物多様性戦略（表2）を作成した（EC, 2011）。

3.2 日本の生物多様性保全政策

日本においても生物多様性の損失は進行している。環境省が発表した絶滅危惧種のリスト（レッドリスト）には3,155種が掲載されており、評価対象となった種に対する絶滅危惧種の割合はほぼ世界全体の平均と同じ程度である。

日本での生物多様性の危機の主な原因は①生息地の減少・劣化、②人間の介入の減少による里山の荒廃、③外来種、④地球温暖化とされている。

日本では、大規模開発は少なくなっているが、依然として住宅開発などのために残された貴重な自然の破壊が進んでいる⁹⁾。また、日本の里山には、絶滅危惧種の半分以上が生息するといわれており、里山保全の必要性が叫ばれている。

日本は、1993年にCBDが発効して以来、閣議決定によって「生物多様性国家戦略」（1～4次）を定めてきた。その後2008年には議員立法によって生物多様性基本法が成立し、2010年に同法に基づく計画として「生物多様性国家戦略2010」が制定され、その中では生物多様性の損失を止めるために2020年までに下記を実施することが定められた。

- ① わが国の生物多様性の状況を科学的知見に基づき分析・把握する。生物多様性の保全に向けた活動を拡大し、地域に固有の動植物や生態系を地域の特性に応じて保全するとともに、生態系ネットワークの形成を通じて国土レベルの生物多様性を維持・回復する。とりわけわが国に生息・生育する種に絶滅のおそれが新たに生じないようにすると同時に、現に絶滅の危

機に瀕した種の個体数や生息・生育環境の維持・回復を図る。

- ② 生物多様性を減少させない方法を構築し、世代を超えて、国土や自然資源の持続可能な利用を行う。
- ③ 生態系サービスの恩恵に対する理解を社会に浸透させる。生物多様性の保全と持続可能な利用を、地球規模から身近な市民生活のレベルまでのさまざまな社会経済活動の中に組み込み（生物多様性の主流化）、多様な主体により新たな活動が実践される。

上記①は、2020年までに地域・国土レベルの生物多様性、特に種レベルの生物多様性の損失を止め、維持・回復することを目標としているようにも読める。しかし、2020年目標は、生物多様性の損失を止めるために実施する施策を記述したものであるため、①は2020年までに実施する生物多様性の保全に向けた行動の説明であると解釈すべきであろう。

同戦略では、農業など様々な分野において生物多様性の保全を図っていくことが規定されており、それぞれの分野での法律やそれに基づく計画の中に生物多様性の保全が既に取り入れられている（表3）。

表3 日本の農林水産業における生物多様性の保全

分野	生物多様性国家戦略2010	法律	行政計画等
農業	生物多様性をより重視した農業（環境保全型農業、有機農業、魚道・餌場提供、里地里山保全、農薬・肥料の適正使用）	食料・農業・農村基本法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、有機農業の推進に関する法律	食料・農業・農村基本計画、農林水産省生物多様性戦略
林業	生物多様性をより重視した林業（森林の多面的機能の保全、魚つき保安林、間伐、針広混交林、広葉樹林化、緑の回廊等）。	森林・林業基本法、森林法	森林・林業基本計画、美しい森林づくり推進国民運動、国有林野の管理経営に関する基本計画、森林整備保全事業計画
漁業	生物多様性をより重視した漁業（藻場、干潟の維持管理、里海・海洋保全）	海洋基本法、水産基本法、漁業法、水産資源保護法、海岸法、港湾法	海洋基本計画、水産基本計画、海洋生物資源の保存及び管理に関する基本計画、

（出所）筆者作成

以下では、重要な生息地の保全、農林水産業分野における生物多様性保全に焦点を当てて、EUと日本との取組みを比較する。

3.3 個別分野でのEUと日本の取組の比較

(1)重要な生息地の保護

EUの2010年目標では、最も重要な生息地の生物多様性と種の損失を2010年までに止め、2013

年までに生息地と種が実質的な回復を示すことを目標に掲げた。

このための中心となる方策は、ナチュラ 2000 ネットワークの構築であるが、2010 年の評価によると、陸域では 17%の地域がナチュラ 2000 に指定されたが、海洋（特に、沖合の海域）の指定が遅れている。

ナチュラ 2000 の実施は、EU の生息地指令と鳥類指令によって EU 加盟国が実施することが法的に義務化している。ナチュラ 2000 の指定地域では、生物多様性へ影響を与える開発行為については、回避、最小化し（生息地指令第 6 条(3)）、その後に残る不可避の影響については、特段の公共の利益がある場合にのみ、代償措置を講じることを条件として開発を認めることとなっている(同 6 条(4))。なお、代償措置とは、プロジェクトとは独立したもので、ナチュラ 2000 の全体としての生物学的一貫性を維持するために、計画やプロジェクトの負の影響をオフセット(相殺)することを意図しているものである (EC, 2007)。

2020 年目標では、ナチュラ 2000 を完成させることとしているが、これらの 2 つの指令のみで欧州の生物多様性を保全することはできない (EU, 2010)。このため、2020 年までに、ナチュラ 2000 の指定地域以外の土地では、生態系とそのサービスを維持し回復することを目標とし(目標 2)、緑のインフラを設立し、劣化した生態系の少なくとも 15%を回復することとしている。そのための方策として、生物多様性と生態系サービスの「ノーネットロス」を実現することを目標に掲げ、2015 年までにそのためのイニシアティブを提案することとなっている。

一方、日本では、自然公園法や自然環境保全法に基づく指定地域での開発行為は許可又は届出制であるが、代償措置を義務化していない。例えば、自然公園の普通地区での一定の開発行為は届出が義務化している（自然公園法 33 条）が、高さ 13m 以下でかつ延べ面積 1000m²以下の工作物は届出の対象となっていない。これでは、届出不要な開発行為が累積することによって普通地域内の自然生息地が大きく劣化する可能性がある。自然公園法は、生物多様性の保全に貢献することが目的の一つであることから、普通地区であっても自然生息地が劣化することは生物多様性の保全上望ましくないはずである。このため、同法で自然公園として指定されている地域は、EU のナチュラ 2000 の指定地域のように開発は原則的に禁止し、開発が不可避の場合には代償を条件として許可する仕組みに変える必要があるであろう。

なお、自然公園法では、公園地域内の開発行為の許可申請や届出に関して処分を受けた場合等には、通常生ずべき損失を補償することとされている（64 条）。このため、もし、自然公園法の指定地域における開発行為に対し代償を義務化する規制が新たに加わった場合には、土地所有者の財産権を侵害するものとして、国に対して損失補償を求める訴訟が提起される可能性がある。これについては、自然公園法の旧 17 条の不許可処分と損失補償に関する東京高裁判決（昭和 63 年 4 月 20 日）において、「特別地域の指定自体にとって生じる土地の公用制限は、土地の所有権等に内在する制約にとどまると解せられ、それによって受ける損失はこれを当然受忍すべき」と

ある。環境大臣等は、普通地域での届出の対象となる工作物の新築等に対しては、当該公園の風景を保護するために必要があると認めるときは、その風景を保護するために必要な限度において、当該行為を禁止し、若しくは制限し、又は必要な措置を執るべき旨を命ずることができる（法 33 条 2 項）。普通地域であっても、風景の一部である貴重な野生生物の自然生息地が存在し、開発行為によってそれらが損傷を受ける場合も当然あり得ることなので、現行法に基づく必要な措置として当該行為の代償を求めることは法的に可能であると考えられる。また、それによって生じる土地所有者の損害は、公園地域に指定されている土地が受ける当然の制約として受忍すべきであろう。

(2) 農村

EU では、陸地の約 50%が農業に用いられている。2010 年目標では、より広い農村（ナチュラ 2000 以外での陸地の淡水と灌水）での生物多様性の損失を 2010 年までに止め、2013 年までに実質的な回復を示すことを目標に掲げ、各国の農業・農村・林業政策での生物多様性保全の機会の最適化、自然の価値が高い農村と森林の指定、汚染源対策などを講じた。これらの施策の結果、欧州の淡水の水質は改善している⁹⁾。しかし、農村や森林の鳥類は過去 20 年で 25%減少した（ただし、最近は横ばいとなっている）（EU、2010）。

EU では、農業部門の政策に生物多様性を統合する努力を行ってきたが、生物多様性が多くの分野に与える恩恵を考慮すると、それらは不十分であると認識し、農業などが生物多様性へポジティブな影響を与えるよう、以下の 2020 年目標と行動計画を定めた。

農業：2020 年までに、生物多様性の保全を確保し、農業に依存し又は影響を受ける種と生息地の保全の状態及び生態系サービスの提供に関して、2010 年のベースラインと比較して測定可能な改善をもたらすことを目標とし、EU の共通農業政策(CAP)の下で生物多様性に関連する措置が実施される農用地（草原、耕作地、恒久的な農地など）を最大化する。

森林：2020 年までに、森林に依存し又は影響を受けている種と生息地の保全の状態及び関連する生態系サービスの提供に関して、2010 年のベースラインと比較して測定可能な改善をもたらすことを目標とし、公的に所有されているすべての森林と、EU 農村開発政策の下での資金を受けている（加盟国又は農村開発プログラムで規定される）一定の規模で所有されているすべての森林において、持続可能な森林管理（SFM）¹⁰⁾に合致した森林管理計画（又はそれと同等の手段）を実施する。

一方、日本の食料・農業・農村基本法（1999 年）に基づく食料・農業・農村基本計画（2010 年）では、基本的な方針として「農林水産分野における生物多様性の保全に向けた活動を促進す

る」とし、施策として「農業生産の維持や生産基盤の管理といった生産関連活動と生物多様性の保全を両立させる取組を促進」するとしている。そして、「冬期湛水管理など生物多様性保全に効果の高い農業生産活動等を推進」するほか、「農業の営みが生物多様性に与える効果を定量的に把握・評価する指標の開発、生態系の機能を活用した新たな技術の開発、生態系に配慮した水田や水路等の整備技術の開発・普及、取組事例の情報提供等を進めるとともに、生物多様性に対する国民理解の増進を図る」としている。しかし、期限付きの定量的な目標はないため、目標を達成したかどうかの評価は困難であり、また、講じた施策の効果を評価することも難しい。

また、日本の森林・林業基本法 (1964 年) に基づく森林・林業基本計画 (2011 年) では、2030 年まで森林総面積は「現状を維持」しつつ、育成単層林と天然生林を減らし、育成複層林を増やすことを目標としている。森林法によって指定される保安林では立木の伐採は禁止されており (森林法 34 条)、地域森林計画が策定されている民有林での開発行為は都道府県知事の許可 (林地開発許可) を要することとなっている。しかし、後者については、現行法では、災害を発生させるおそれがある場合や、当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがある場合以外では許可しなければならないことになっており、森林総面積を維持することを確保する法的な根拠はない。

(3) 海洋

EU では、2010 年目標では、より広い海洋環境 (ナチュラ 2000 以外) における生物多様性の損失を 2010 年までに止めて、2013 年までに実質的に回復することを目標として、水域枠組指令 (2000 年) の実施、EU 統合沿岸地域管理勧告の実施、汚染源対策、海洋戦略指令^④ (2008 年) に基づく地域海洋戦略の実施、最大持続可能漁獲の実現、違法漁業対策などを講じた。しかし、魚類の乱獲は広く行われており、多くの魚類のストックは、安全な生物学的な限度以下となっている (EC、2010)。

EU の 2020 年目標は、2015 年までに最大維持生産量 (MSY) を実現すること、海洋戦略枠組指令^⑤ (2008) により 2020 年までに健全なストックの個体数の年齢、大きさ、分布の指標を達成することである。

一方、日本では、海洋基本法 (2007 年) は、「海洋の生物の多様性が確保されること」が人類の存続や国民生活に不可欠であることから、「海洋環境の保全を図りつつ海洋の持続的な開発及び利用を可能とすること」を方針として掲げている (2 条)。この法律の下で制定された海洋基本計画 (2008 年) では、生物多様性の確保等のための取組として、①生物多様性を確保する上で重要な海域等を特定した上で、生物多様性を確保するための行動計画を策定する。②海洋自然環境情報図を取りまとめ、提供する。③漁業活動における海鳥、ウミガメ等の混獲の回避や生息地の保全等海洋に依存する生物の保護の取組を推進する。④干潟等の積極的な再生・回復、陸域からの

土砂や栄養塩の供給の適正化等の陸域と一体となった取組を推進する。⑤我が国における海洋保護区の設定を適切に推進する、としている。しかし、これらに関する定量的な目標は設定されていない。

また、日本の水産基本法（2001 年）では、「(水産資源の) 持続的な利用を確保するため、水産資源の適切な保存及び管理が行われるとともに、環境との調和に配慮しつつ、水産動植物の増殖及び養殖が推進」されなければならないとしており（2 条 2 項）、また排他的経済水域においては、最大持続生産量を実現することができる水準に水産資源を維持し又は回復させることを旨としており（13 条 1 項）、生物多様性への配慮は規定されている。

同法に基づいて策定される水産基本計画（2007 年）では、水産物の自給率の目標（例えば食用魚介類の目標は 2017 年に 65%）を定めている。また、資源管理の視点からの持続的な漁業の実現を目指し、TAC（漁獲可能量）制度等を実施している^⑥。生物多様性については、漁業者を中心とする環境・生態系保全活動として、藻場・干潟の維持管理等の沿岸域の環境・生態系を守るための取組を促進するとしている。また、水産エコラベル^⑦について、国内の消費者への情報提供のみならず輸出促進の観点も踏まえ、日本の資源管理の特徴や優れた点を十分に反映したシステムの導入や、漁業者の取組を促進するとしている。しかし、これらに関する定量的な目標はない。

また、公有水面埋立法（1921 年）においては、環境保全に十分配慮されたものであり、環境保全に関する国又は地方自治体の法律に基づく計画に反しないことが許可条件となっているが（第 4 条）、国又は地方自治体の法律に基づく計画には代償が規定されていないため、藻場や干潟などの貴重な自然生息地の減少は止めることは困難である。

(4)環境影響評価

戦略的環境影響評価（SEA）は、各部門における政策や計画の立案において環境配慮を事前に行うものであり、生物多様性の主流化のために不可欠なツールである。

締約国の第 4 次国別報告をまとめた CBD 事務局文書によると、113 か国のうち 35%の国が SEA を導入している（CBD、2010b）。

EU では、SEA の実施を法的に義務化している。SEA 指令は、環境に対して重大な影響を与える可能性がある計画やプログラムについて環境アセスメントを実施することによって、計画やプログラムの準備や採択において環境に高いレベルでの保護を与え、環境への配慮を統合することに貢献することを目的としている（1 条）。この指令の下で作成される環境レポートでは、重大な負の影響を回避し、低減し、できる限り完全にオフセット（相殺）するために取った措置を記載することとなっている。

一方、日本では、国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当た

っては、環境の保全について配慮しなければならない(環境基本法19条)とされているのみで、SEAは採用されていない。

生物多様性国家戦略2010では、SEAの導入を検討することが明記されており、2011年に改正された環境影響評価法では、事業の計画過程における事業の位置と規模を決定する際には環境影響評価を行うことが義務化した。しかし、これも事業アセスの範囲であって、政策・計画段階のものではない。

4.今後の日本の政策の在り方

以上のように、EUと日本を比較すると、EUは生物多様性の損失を2020年までに止めて回復させるという期限付き定量的な目標を掲げ、分野別にも同様に損失をゼロとする目標を設定しており、それを実現するために、重要な生息地の開発事業における代償とSEAを義務化している。

一方、日本では、2050年目標では「生物多様性の状態を現状以上に豊かにする」こととしていることから、生物多様性の損失を止めるための政策は早急に実施する必要があると考えられるが、生物多様性の損失を止めるための期限付き定量的な目標が定められていない。また、農林水産業分野での戦略や計画では生物多様性の配慮を記載しているが、期限付き定量的な目標はない。このため、現在の政策がどの程度生物多様性保全に貢献するのかが評価できない。さらに、代償もSEAも義務化していない。

このような相違点が生まれた背景には、EUでは、①欧州全体の自然保護のために加盟国が自国内で実施する計画を立案し、その実施を評価するためには、期限付き定量的な目標が不可欠であること、②欧州統合の一つのツールとして環境政策が政治的に支持されていること、③欧州では環境政策への市民参加が法的に確立しており⁽⁸⁾、自然保護団体の政治的な発言力が強い⁽⁹⁾ことがあると考えられる。

一方、日本は、EUと比較すると、①各省の縦割りの権限が強く、政府全体の戦略的な意思決定権限が弱いこと、②政府は、施策の達成度の客観的評価が可能な目標は採用したがないこと⁽¹⁰⁾、③政策への市民参加が法的に十分確立しておらず、自然保護団体の政治力も弱いことが政策の遅れの原因であると考えられる。

しかし、日本もEUと同じように愛知目標に合意しており、既述の通り、その遵守が求められている。愛知目標では生物多様性の損失を止める目標期限は合意できなかったが、これは開発途上国が実現困難と主張したために見送られたものである。では、日本ではどのような目標を設定すべきであろうか？

まず、日本は、開発途上国と同様に、今後も経済発展が必要であり、2020年までに生物多様性

の損失を止めることが難しいと主張できるのであろうか。日本は、生物多様性国家戦略 2010 でも記述しているように、過去 50 年間は急激な開発が行われたが、現在は収まってきている。今後は、人口減少が進む中で、既開発地の再開発を中心とすることができれば、全体としての開発圧力は減少していくと指摘している。このような認識に基づけば、環境に重大な影響を与えない開発は容認するという政策を継続するのではなく、生物多様性の損失を招かず、生物多様性の維持・回復と両立するような開発に限って認めるような政策に転換するべきではなかろうか。

生物多様性基本法 (2008 年) では、その理念として、「生物の多様性に及ぼす影響が回避され又は最小となるよう、国土及び自然資源を持続可能な方法で利用する」(3 条 2 項) としている。「持続可能な利用」とは、「生物の多様性が将来にわたって維持されるよう、生物その他の生物の多様性の構成要素及び生物の多様性の恵沢の長期的な減少をもたらさない方法により生物の多様性の構成要素を利用すること」(2 条) である。このことから、長期的には生物多様性の損失がない状態 (ノーロス) が政策目標となるはずである。しかし、これをいつ実現するかという目標年次は定めていない。期限付きの目標がないということは、何らかの施策を実施しておけば良いのであって、それらの成果を問わないということと同義である。

国内の生物多様性の保全の責任は日本国政府にある。以上のことからすると、政府は、①まずは自国内での生物多様性の損失を止める (又は止めて回復する) 目標年次を定め、②農林水産業では生物多様性保全のための期限付き定量的な目標を導入し、③重要な生息地での開発行為には代償を義務化し、④政府の政策や計画において生物多様性保全を統合するために SEA を義務化する必要があるであろう。

上記の①と②については、政府として期限付き定量的な政策目標を掲げることであるから、政治的な意思さえあれば、それほど難しいことではないであろう。④の SEA については、既に国土交通省のパブリックインボルブメント (PI) 制度における「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン (2008 年)」には SEA が含まれるとされており、また、東京都や埼玉県などの地方自治体での導入事例があり、それらを基に法制化するのは比較的容易と考えられる。

③については、開発行為に対し代償を義務化することは、私権の制限となる可能性がある。しかし、既述の通り、土地所有権には公用制限があり、自然公園法の指定地域では民有地における開発行為に対し政府が代償を命ずることは現行法の下でも可能と述べた。この考え方は、例えば、森林法に基づく開発許可が必要とされる地域森林計画地域など、法令において公益の確保のために私権が制限されている地域の私有地においても当然適用できるであろう。

なお、代償の義務化に対しては、国土が狭い日本では代償となる土地を見つけるのが難しいという反論がある。しかし、日本には多くの耕作放棄地や未利用地が大量に存在する。そのような土地を自然の状態に再生することを代償として認めるようにすれば、代償の土地は容易に見つか

るであろう。また、このような自然再生をクレジットとして認め、これを代償を義務化する開発業者へ販売可能とする「生物多様性バンク」制度を構築すれば、より円滑な代償が可能となる（宮崎、2011）。ただし、地域によっては現実的には代替地の確保が困難な場合がありえることから、金銭による代償も例外的に認める必要がある。

5. おわりに

本研究では、国際的な約束である CBD の愛知目標を達成するためには、日本は、自国内の生物多様性の損失を止めるための期限付き定量的な目標を掲げ、それを実現するために分野別に損失ゼロとする目標を掲げ、重要な生息地での開発行為は代償を義務化するとともに、政府の政策、計画及び事業の立案時から生物多様性への配慮を行うために SEA を導入すべきと結論付けた。

しかし、愛知目標の実現のためには、政府によるこれらの施策のみでは十分ではない。生態系と生物多様性の経済学（TEEB）が提唱しているように生物多様性の価値を見える化し、政府や企業の意思決定に生物多様性の価値を反映できる経済的手法を検討すべきである。

また、日本をはじめとする先進国は、開発途上国からの資源などの輸入を通じて途上国の生物多様性に大きな影響を与えている。日本では、グリーン購入法で違法伐採材の購入を減らすなどの努力を行っているが、EU や米国では外国での違法伐採材の輸入を禁止する法制度を導入した。さらに、政府のみならず、企業の行動も世界の生物多様性保全へ大きな影響を与えている。特に、多国籍企業は世界中にサプライチェーンを拡張していることから、CSR として途上国の生物多様性保全に貢献することも近年強く求められるようになった。これら多様な主体によるサプライチェーンにおける生物多様性保全のための取組みを更に促進するための制度の在り方も今後の研究課題であろう。

注

- (1) 日本の沿岸域の埋立面積は年間 800ha 程度で横ばいであり、農地・林地から都市的利用への転換面積も年間 1.7 万 ha で横ばいとなっている（生物多様性国家戦略 2010）。
- (2) EU の水枠組指令は、110 の流域で管理計画を作成し、実施することによって、2015 年までにすべての水域が良好な状態に達することを目標としている。
- (3) 1993 年の欧州森林保護大臣会合で SFM は次のように定義された：森林と林地の生物多様性、生産性、再生能力、活力を維持するとともに、地域・国家・地球規模のレベルで生態学的・経済的・社会的な機能を現在及び将来において果たすための潜在能力を維持し、他の生態系に損害を与えない方法かつ速度で、森林と林地を管理し、利用すること（EC/SEC(2006) 748）。

- (4) EU の海洋戦略指令は、2020 年までに良好な環境状態を達成することを目標とし、加盟国は、海洋の状態を評価し、地域レベルでの「良好な環境の状態」を定義し、明確な環境目標を定めてモニタリングすることを含む海洋戦略を作成することを義務化している。
- (5) 海洋戦略枠組指令 (Marine Strategy Framework Directive) では、欧州海洋地域を設立し、加盟国は他国と協力して、海洋に関する戦略を策定することが要求される。その戦略には海洋の詳細な状態を評価すること、良い環境の状態の定義、明確な環境の目標とモニタリング計画を含まなければならない。この指令は、2000 年の水域枠組指令 (2015 年までに水域の表面淡水と地下水を生態学的に健全なものとする) が要求されるもの) の目的に沿ったものである。
- (6) 勝川 (2010) によると、TAC 制度の運用面では、水産庁は生物学的許容漁獲量をはるかに超過する漁獲高を設定してきており、また、漁獲高が TAC を超過しても取り締まりを実施しておらず、野放し状態となっている。
- (7) 生態系や資源の持続性に配慮した方法で漁獲された水産物であることを表すラベル。MSC などがある。
- (8) EU では、市民が環境政策に関する情報開示を受ける権利、政策決定に参加する権利、市民参加について訴訟する権利を保障するオース条約に各国が加盟している。
- (9) 例えばドイツの自然保護法では、政府の政策決定の際には、登録された自然保護団体の意見を事前に求めることが法的な義務となっている。
- (10) 生物多様性国家戦略 2010 では、定量的な目標を掲げているのは、環境省担当部分のみである。

参考文献

1. Convention on Biological Diversity (2010a) Global Biodiversity Outlook 3 (GBO-3), Secretariat of the Convention on Biological Diversity (www.cbd.int/GBO3)
2. Convention on Biological Diversity (2010b) Implementation of the Convention and the Strategic Plan and progress towards the 2010 Biodiversity Target, UNEP/CBD/COP/10/8.
3. European Commission (2007) Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC.
4. European Commission (2010) EU Biodiversity Action Plan: 2010 Assessment.
5. European Commission (2011) Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
6. 勝川俊雄 (2010) 水産改革への提言—国内政策として何をするべきか、寶多 康弘、馬奈木 俊介 編著「資源経済学への招待—ケーススタディとしての水産業」. ミネルヴァ書房.

7. 亀山康子 (2010) 「新・地球環境政策」、昭和堂.
8. 宮崎正浩 (2011) 日本における生物多様性バンクの実現可能性. 『跡見学園女子大学マネジメント学部紀要』第 11 号 p.19-42.

本研究は、日本私立学校振興・共済事業団平成 23 年度学術研究振興資金及び平成 23 年度跡見学園女子大学特別研究助成費の助成を受けた研究成果である。ここに記して御礼申し上げる。