

生物多様性条約 COP10 の評価と課題
～生物多様性の主流化を実現するための法政策

跡見学園女子大学

宮崎 正浩

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、汚染、気候変動など）を減らすための対策が講じられていないことである。しかし、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おらず、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 年から 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。この目標は、2020 年までに「生物多様性の損失を止めるための効果的かつ緊急な行動」を実施し、2050 年までに「自然と共生する」世界を実現することである。この 2020 年目標を達成するために 5 つの戦略目標と 20 の個別目標が定められたが、その 1 番目の戦略目標が、生物多様性を「主流化する」ことである。

いかなる政策でも、それを実現するためには、いつまでに達成するのかという期限付きの目標を立てることが不可欠である。2020 年の愛知目標については、COP10 では、EU が 2020 年までに生物多様性の損失をゼロとすることを提案したが、開発途上国が実現不可能であるとして反対したために、目標年度の合意ができなかった。この結果、生物多様性の損失をゼロとする目標年次は、各国が独自の判断で決定することとなった。

本研究の目的は、COP10 が合意した愛知目標のうち、第 1 の戦略目標である「生物多様性の主流化」に焦点をあてて、日本が生物多様性の損失を止めるためにはどのような法政策を採用すべきかについて考察することである。

2. 生物多様性の主流化の現状と課題

2.1 生物多様性の主流化とは何か

CBD においては、生物多様性の主流化について既に規定されている。締約国は、生物多様性の保全及び持続可能な利用は、可能な限り、かつ、適当な場合には、関連のある部門別の又は部門にまたがる計画及び政策にこれを組み入れ（6 条(b)）、生物資源の保全及び持続可能な利用についての考慮を自国の意思決定に組み入れること（10 条 1 項(a)）が求められている。

CBD事務局が作成したガイドによると、生物多様性の主流化は、生産（農業、漁業、森林、観光や鉱業など）に関連する戦略に生物多様性の保全と持続可能な利用に関連する行動を統合又は包含することを意味している（CBD, 2007）。最近ではこれを「部門横断的な計画（持続可能な開発、貧困撲滅、気候変動の適応/緩和、貿易、国際協力など）と特定の部門の計画（農業、漁業、森林、鉱業、エネルギー、観光、運輸など）において生物多様性の保全と持続可能な利用を統合すること」とする修正案が出されている。

2.2 主流化の現状と評価

地球規模生物多様性概況第3版（GBO3）によると、170カ国以上（締約国の87%）が国家生物多様性戦略を作成したが、これらの国家戦略に2010年目標を完全に統合した締約国はほとんどなく、また、生物多様性国家戦略をより広範な国家戦略・計画・企画プロセスに統合するためのツールとして用いている締約国もほとんどない。最新の国別報告では、80%以上の締約国が生物多様性の主流化の不十分さ、分散した意思決定プロセス、政府の各省間の意思疎通の悪さを目標達成の課題としている（CBD, 2010a）。

締約国の第4次国別報告をまとめたCBD(2010b)によると、113か国のうち79%が主流化に向けた行動をとったと報告したが、どのように主流化しているかを明らかにしている国は少なく、主流化の成果を報告している国は更に少ないという状況であった（CBD, 2010b）。また、多くの国では、生物多様性を、観光、林業及び農業に統合したことを報告しているが、他の分野での統合は少ないこと、35%が国土利用計画に生物多様性を統合したと報告している（CBD, 2010b）。

主流化の実現方法には、環境影響評価（EIA）、戦略的環境影響評価（SEA）や経済的手法がある。CBDでは、可能な限り、かつ、適当な場合には、生物の多様性に著しい悪影響を及ぼすおそれのある計画及び政策の環境への影響について十分な考慮が払われることを確保するための環境影響評価の導入を求めている（14条2項）。上記の報告によると、113か国中89%がEIAを導入しており、35%の国がSEAを導入している（CBD, 2010b）。

愛知目標では、「生物多様性の主流化」の下での個別目標としては、遅くとも2020年までに、①人々が生物多様性の価値を認識すること、②生物多様性の価値が政府の開発戦略や計画に統合されること、③生物多様性に有害な奨励措置を廃止し、正の奨励措置を適用すること、④政府、ビジネス及びあらゆるレベルの関係者が、持続可能な生産及び消費のための計画を達成するための行動を行い、又はそのための計画を実施しており、また自然資源の利用の影響を生態学的限界の十分安全な範囲内に抑えること、が掲げられている。

また、これ以外の戦略目標での個別目標では具体的な期限付きの目標（保護区の面積など）が数多く合意されており、この点は高く評価できる。

CBDの締約国の中で、生物多様性の損失をゼロとする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の取組と比較して日本の取組を評価し、今後

の課題を検討する。

3. 日本と EU との取組みの比較

3.1 EU の生物多様性行動計画の概要

EU は、2001 年に「2010 年まで及びその後に生物多様性の損失を止めること」を目標として決定した。この目標は達成できなかったが、2020 年までの達成に向けて努力することが EU では合意されている。

EU では、1992 年の EC 指令（生息地指令）と 1979 年の EC 指令（野鳥指令）によって指定された「ナチュラ 2000」と呼ばれる保護区のネットワークを形成し、管理している。EU 全体での生物多様性の損失をゼロとするため、最も重要な生息地の生物多様性や種の損失、ナチュラ 2000 以外での陸地の淡水と灌水、海洋環境など個別の分野での生物多様性の損失をゼロとする目標を定めている（詳細は後述）。全体としての生物多様性の損失をゼロとする目標を達成するために、個別の分野においてもゼロを達成する目標を掲げることは極めて合理的で一貫性のある政策であると言える。

3.2 日本の生物多様性保全政策の現状と課題

日本が生物多様性基本法の下で 2010 年に策定した生物多様性国家戦略 2010 では、生物多様性の損失を止めるために、2020 年までに実施することを規定しているが、愛知目標と同様に、いつまでにゼロとするかという目標年次を明らかにしていない。しかし、2020 年目標を説明する文章には「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」としており、絶滅危惧種の損失をゼロとすることを目標としている。日本がこのような意欲的な目標を掲げることは評価できるが、これを実現するためには生息地を保全し、開発の圧力を軽減することが不可欠であり、そのための政策を検討し、実施する必要がある。

以下では、分野別に日本と EU の政策を比較し、日本の政策の在り方を検討する。

3.3 個別分野での EU と日本の取組の比較

(1)重要な生息地と種の保護

EU 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ている。また、これを実現するため、ナチュラ 2000 の指定地域の生物多様性へ影響を与える開発行為については、回避、最小化することを求め（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)）。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）。

一方、日本の制度では、自然公園法や自然環境保全法に基づく指定地域では、開発行為などは許可制又は届出制であるが、代償措置を義務化していない。

（2）農村

EU 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、SEA、汚染源対策などを講じている。

日本は、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、生物多様性保全へ貢献するための政策の説明はあるが、この分野での生物多様性の損失をゼロとすることは目標となっていない。2007 年に策定された「農林水産省生物多様性戦略」においても同様に、生物多様性の損失をゼロとする目標は掲げられていない。

また、日本の森林・林業基本計画（2006 年）では「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」を定め、平成 37 年（2025 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おり、森林生態系を量的に維持するとともに質を向上させる目標を掲げている点は評価できる。しかし、これが森林の生物多様性の損失をゼロとする目標であると理解したとしても、例えば林地開発許可において開発による影響を代償することが義務化していないため、実現する見込みは立たない。

このように農村分野では、生物多様性の損失をゼロとすることが目標となっていない。

（3）海洋

EU 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ている。

一方、日本の水産基本法では、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するとしており（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。また、水産基本計画では、資源管理の視点からの持続的な漁業の実現を目指している。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。しかし、海域の生物多様性の損失をゼロとすることは目標とはなっていない（次項を参照）。

(4) 地域開発

EU では、2006 年から、地域開発計画を生物多様性に便益をもたらすものとし、生物多様性へ負の影響を防止し、最小化、それらが不可避の場合には十分代償することを方針として採用し、統合構造基金の活用、SEA・EIA の実施、市民社会の完全な参加、ナチュラ 2000 の統合性を支援する空間計画、持続可能な観光ガイドラインを実施している。

一方、日本では、開発による生物多様性を含めた環境への影響は、回避又は軽減することが求められるが、その後に残る影響を代償することを義務化する法律はない。

(5) 環境影響評価

EU では、SEA の実施を法的に義務化している。EU の SEA 指令（2001）では、その制定経緯として、CBD において SEA の実施が求めていることを説明している。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。

EIA 指令においては、開発事業者は、重大な影響を回避し、低減し、可能な場合には修復することを企図した措置、検討した主要の代替案と最終案を選んだ主な理由などを記載することとなっている。また、開発許可に関する決定（許可又は不許可）を出した際には、決定の内容や市民から提出された意見をどのように検討したかについての情報に加え、主要な負の影響を回避、低減、可能な場合にはオフセットするための主要な措置に関する情報を一般公衆に提供することが義務化している。

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、戦略的環境評価は採用されていない。

日本の環境影響評価法では、回避、軽減、代償という環境保全措置は検討することになっているが、その実施は義務化していない（環境庁告示第八十七号）。このため軽微な影響であっても累積すると影響が大きくなるような事業は同法では対象とならず、生物多様性へ与える開発圧力は今後も継続することになっている。

生物多様性国家戦略 2010 では、戦略的環境影響評価の導入を検討することが明記されており、既に、プロジェクトの計画過程における事業の位置と規模を決定するまえに環境影響評価を行うことは、2011 年の国会で成立した環境影響評価法改正案に盛り込まれた。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。

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 年までにゼロとする目標を掲げ、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、代償と SEA を義務化している。一方、日本では、絶滅危惧種に着目した損失ゼロの目標はあるが、農業をはじめとする各分野の戦略や計画では生物多様性に配慮するという抽象的な表現のみであり、EU のような生物多様性の損失をゼロとする目標はなく、代償も SEA も義務化していない。

日本が、愛知目標を達成するためには、まずは自国内での生物多様性の損失をゼロとする目標年次を定め、分野別目標でも同様な目標を掲げ、それらを実現するために、代償と SEA の実施を義務化する必要がある。

4. 日本国内法の在り方

以下では、日本において生物多様性の損失をゼロとするための具体的な法改正の方向性について検討する。

生物多様性基本法（2009 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。このため、同法に基づく生物多様性基本計画では、生物多様性の損失をゼロとする目標とその達成目標年次を明記すべきである。また、ノーロスを実現するためには、開発が生物多様性へ与える影響は、回避又は軽減した後に残る影響の代償を実施しないと、負の影響は必ず残るため、代償を義務化することによってネットでの損失のゼロとすること（ノーネットロス）を目標とすべきである。

ただし、上記の代償を認める場合は、EU での規制と同様に、開発事業が自然保護のメリットを超えるような社会にとって極めて重要な開発に限るべきであり、単に金銭的な利益を求めるようなものは代償を認めるべきではない。

なお、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制度設計を行えば、代償の土地は容易に見つかるであろう。また、このような耕作放棄地や未利用地の自然再生をクレジットとして認め、これを代償が義務化してい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、市場原理を活用した経済的手法が実現することになる（宮崎、2011）。

生物多様性基本法は枠組法であるため、規制は個別法によって行う必要がある。生物多様性の損失をゼロとする法政策は、以下の 3 つに分けて考えることができるであろう。

- ① 自然保護を目的とした法律：利用を前提としない保存のための特別保護区は、現状でも開発が禁止されている。その他の地域は保全に反しない範囲での開発が認めら

れているが、代償が義務化していない。このため、これらの地域での開発については代償を義務化する。

② 開発が目的であるが環境の配慮が求められている法律：自然生態系の公益的価値をこれ以上減らさないよう、代償を義務化する。

③ 都市の公園や自然の再生：再生し、保全することでクレジットを発生させ、それを他の地域での開発の代償として認める生物多様性バンク制度を構築する。

以上の考え方から、個々の既存法の改正の方向を整理すると表 1 の通りである。

表 1 日本における法改正の方向

法律の種類	土地利用	法律・地域指定	現行法による規制	改正の方向
自然保護を目的とした法律	保護区 (保存目的)	自然公園法：特別保護地域	保存（現状維持）	開発を禁止 (回避)
		自然環境保全法：原生自然環境保全地域	保存（現状維持）	
		種の保存法：生息地等保護区（管理地区）	保存（現状維持）	
	保護区 (保全目的)	自然公園法：特別保護地域以外の特別地域	一定の行為は許可制 (第三種特別地域では農林漁業活動は規制なし)	回避又は最小化し、残余の影響は代償を義務化する
		自然環境保全法：自然環境保全地域	一定の行為は許可制	
		鳥獣保護法：特別保護地区（特別保護指定区域を含む）	一定の行為は許可制 (1ha 以下の埋立て等は許可不要)	
	バッファゾーン	自然公園法：普通地域	一定の行為は届出制	
		自然環境保全法：普通地域	一定の行為は届出制	
		種の保存法：生息地等保護区（監視地区）	一定の行為は届出制	
		鳥獣保護法：鳥獣保護区（特別保護地区を除く）	狩猟の禁止	
開発が目的であるが環境の配慮が求められている法律	森林地域	森林法	林地開発許可	
	農業地域	農地法	農地転用許可	
	水域	河川法	河川整備基本方針・整備計画	
		海岸法	海岸保全基本方針・基本計画	
		公有水面埋立法	公有水面埋立免許	
都市の公園や自然の再生のための法律	都市地域	都市計画法：区域区分、地域・地区、開発許可	風致地区、緑地保全地区の指定、開発許可	生物多様性バンク制度を構築する
		都市緑地法：緑地保全地区、特別緑地保全地区、管理協定制	緑地保全地区（届出制）、特別緑地保全地区（許可制、買取請求）	
		都市公園法：都市公園		
	その他	自然再生法		

（出所）筆者作成

5. 結論

本研究では、COP10 で合意された愛知目標を達成するためには、日本は EU と同様に自国内の生物多様性の損失をゼロとする期限付きの目標を掲げ、それを実現するために分野別に損失ゼロの目標を掲げ、代償を義務化するとともに、政府のすべての政策、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、これらの施策のみで十分ではない。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ろう。これらは今後の研究課題である。

参考文献

1. Convention on Biological Diversity (2007) Mainstreaming Biodiversity into Sectoral and Cross-Sectoral Strategies, Plans and Programmes, Module B-3, Version 1 – July 2007.
2. CBD (2010a) Global Biodiversity Outlook 3 (GBO-3), Secretariat of the Convention on Biological Diversity. www.cbd.int/GBO3
3. 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.
4. European Commission (2006) “Halting the Loss of Biodiversity by 2010-and beyond.
5. European Commission (2007) “Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC”.
6. Sustaining ecosystem services for human well-being”, Communication from the Commission, COM(2006)216.
7. 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、科研費補助金基盤 (c) (20530357) 及び平成 22 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。