

生物多様性保全と自然復元をめぐる世界の環境法の動き

坂口洋一 氏 上智大学法学部教授

環境に関する法律を国際的に比較したとき、日本の法制度にはどのような特徴があるのか。自然保護法と比較環境法を研究されている上智大学法学部教授・坂口洋一氏に、絶滅危惧種の問題を素材として解説していただいた。

生物の絶滅を防止する法律

地球上の生物多様性は現在、どのようになっているのでしょうか。

坂口 比較を分かりやすくするため、野生生物保護のための法律に絞り、それに自然の復元を絡めてお話ししたいと思います。近年、各国がこの問題に真剣に取り組むようになっていますが、その背景には、野生生物の絶滅が凄まじい勢いで進行していることがあります。恐竜の時代には1,000年に1種が絶滅したのですが、西暦1600年

から1900年の間には4年に1種となり、さらに1975年から2000年の25年間には100万種が絶滅しています。何と1日100種以上の速度で絶滅したことになりました。21世紀に入っても、その勢いに歯止めがかからず、専門家の予測を総合すれば、今後数十年にわたり、年平均5万種が絶滅していくこととなります。これは由々しき事態です。生物の種が多様であること、生態系も多様であり、遺伝子も多様であること、それは人類にとって極めて重要なことです。人類

も一つの種であり、生物多様性は人間の生存の基盤です。また、生物多様性と人間の経済的利益との結び付きは見えにくいのですが、実は深くかかっています。考えてみれば、食料も医薬品もほとんどが生物由来です。人類が将来にわたって存続していくためには、豊かで健康な生態系が維持されなければなりません。

日本の野生生物の置かれた現状は。

坂口 環境省が「レッドデータブック¹」をつくっています。これは国際基準に基づいて指定するもので、現在、「絶滅のおそれのある種」として哺乳類48種、鳥類90種、維管束植物1,665種が指定されています。

それらは、どのような法律によって守られているのでしょうか。

坂口 いくつかありますが、代表的なものは「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律(以下、種の保存法)」です。ワシントン条約²、渡り鳥

¹ レッドデータブック：地球上から絶滅してしまった生物や、絶滅が危惧される生物をリストにして説明したもの。日本のレッドデータブックは、環境省、都道府県や民間団体を中心となって作成している。

保護条約³の国内法の性格を持つ法律で、保護の対象として「国内希少野生動物種」、「国際希少野生動物種」、「緊急指定種」の三つを定めています。ただし「レッドデータブック」の哺乳類は48種ですが、種の保存法の国内希少野生動物種の指定を受けているのはわずか2種、イリオモテヤマネコとツシヤマネコだけです。同じように、鳥類は「レッドデータブック」の90種に対して法律の対象は39種、植物は1,665種に対して11種、魚類は76種に対して3種のみです。また、種の保存法で「環境大臣は、生息地・成育地を保護区として指定することができる」とされているのですが、それも7カ所にすぎません。

指定の少ない理由は、

坂口 保護区に指定すべき地域は、そのほとんどが私有地ですから、指定するとなれば、土地利用規制がなされます。そうでなければ、買い取るか、借りるか、いずれにせよコストがかかります。また、指定されるとその地域の開発ができなくなるため、地元が抵抗することもあります。平成9年成立の環境アセスメント法⁴で、重要な生息地を破壊するような公共事業を環境省が止められる可能性ができましたが、そのようなことを広げていくには国民の理解、支持が不可欠です。

そのように、種の保存法はいくつかの問題点を抱えています。はじめに、本法の課題をまとめると、第一に、国内希少動物種の指定数を増やすこと。第二に、生息地・成育地の保護区の指定を状況に即して増やしていくこと。第三に、希少動物種や保護区の指定などに市民を参加させること。市民訴訟の規定も導入して、官公庁が法律を履行していなければ、履行させられるようにするべきでしょう。第四に、生物が生息できる場所を

確保することです。IUCN(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources / 国際自然保護連合)が2000年に発表した調査結果によれば、種の絶滅原因の第1位は人間活動による「生息地の破壊・悪化」で、哺乳類では83%を占め、第2位の「乱獲」、第3位の「外来種」を大きく上回っています。希少野生動物の生息地・成育地を守るためには、河川のコンクリート三面張りの改修、海岸埋め立て、国有林の伐採などがみだりに行われないようにしなければなりません。併せて、生物が生存できるように自然の復元を進めていくことが必要です。

アメリカの野生生物保護

諸外国の法律の中で、絶滅の恐れのある種の保護について参考になるものは、

坂口 示唆に富むのがアメリカの「絶滅危惧種法(Endangered Species Act of 1973)」です。積極的でよい内容の法律で、「絶滅危惧種(Endangered Species)」または「危急種(Threatened Species)」の二つがあり、指定の基準が定められていて、科学的に絶滅の恐れがあると認められれば、絶滅危惧種または危急種に指定されます。そうすると、行政官庁は指定種を保全し、回復計画を作成しなければなりません。その保護措置は、捕獲の禁止措置だけでなく、その種の重要な生息地を破壊する行政官庁の活動までもが禁止になります。回復プランの成功例はいくつがありますが、国鳥のハクトウワシもそのひとつです。指定されたとき417つがいにまで減少していましたが、絶滅危惧種に指定し、32年間に及ぶ保護活動の結果、5,748つがいまで回

復したため、アメリカ政府は指定を解除し、1999年に「絶滅の危機から脱した」と宣言しています。

日本の種の保存法は、アメリカの法を参考につくられたものなのですが、実効性という点からして、重要な要素がいくつか抜けていると言わざるを得ません。

どのような点で日本法と異なるのでしょうか。

坂口 第一に、アメリカの法は、市民が指定の手続きに参加する規定が設けられていることです。「内務省長官が種や重要生息地について指定手続きをとらなければ、市民が申し立てをすることができるとされています。そのように、市民の参加が担保されていることが、日米の法律上の保護種の指定数の極端な違いになって現れているものと思われま

す。哺乳類ではアメリカが78種に対して日本は2種、淡水魚はアメリカが114種で日本は3種です。

第二に、アメリカの法は、すべての連邦行政官庁に対して保全を義務付けています。連邦行政官庁は、資金を提供したり、承認したり、もしくはそのほかの行為を実行する場合、指定種の生息・成育を危うくしないようにすること、指定重要生息地の破壊をしないことを求めています。現に、完成間近のダム建設差し止めが、連邦最高裁で認められた判例があります。

第三に、「捕獲(taking)」の概念が広いことで、「生息地の改変または破壊」が、捕獲の一態様である「侵害」に当たるとした連邦最高裁の判例があります。

第四に、市民訴訟の規定があることです。市民が長官を相手に、絶滅危惧種、危急種、重要生息地の指定を求めて訴えることができますし、行政による違反行為の差し止め命令を求めることもできま

(1988年発効)の4つがある。

4 環境アセスメント法：正式名称「環境影響評価法」。平成9年6月13日公布、平成11年6月12日全面施行。開発事業の内容を決める際に、それが環境にどのような影響を及ぼすかを調査して評価を行い、その結果を公表して国民や自治体などから意見を聴いて事業に反映させることにより、事業が環境の保全に十分配慮して行われることを目指す内容。

2 ワシントン条約 [CITES : Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora] : 正式名称「絶滅のおそれのある野生動物種の国際取引に関する条約」。1973年3月採択、1975年7月発効。締約国間の協力により、採取・捕獲と国際取引を抑制して絶滅の恐れのある野生動物の保護を図ることを目的とする。

3 わが国が締結した渡り鳥に関する条約には、日米渡り鳥条約(1974年発効)、日豪渡り鳥条約(1981年発効)、日中渡り鳥協定(1981年発効)、日ソ渡り鳥条約

す。つまり、誰もが「民間の司法長官」になれるのです。

官と民の間に緊張関係があるということですね。

坂口 法律の実行過程に市民の監視・参加の役割を位置付けるものとして、行政への市民参加だけでなく、裁判への参加まで認めている点が注目されます。その背景として、アメリカは原告適格をより広く認めていることが挙げられます。

EUの自然保護と復元

EUには絶滅危惧種、自然保護に関してどのような仕組みがあるのでしょうか。

坂口 まず、1972年の「鳥類指令(Bird Directive)」です。野鳥の好ましい保全状態を維持することを目的とするもので、加盟国は指定種のため「特別保護地域」を指定しなければなりません。もう一つは、1992年の生息地指令(Habitats Directive)で、鳥以外の生物種のため「保全特別地域」を指定するものです。そしてその二つ、特別保護地域と保全特別地域をヨーロッパ・エコロジカル・ネットワークに組み込もうという構想が「ナトゥラ2000」です。各国がつくった保護地域を河川や緑の帯などのコリドー(回廊)で結ぶというもので、生物が自由に行き来できるようにして、効率的に生物多様性を増そうという構想です。

もう一つEUの試みで重要なのが、1992年の「農業環境規則(Agri-Environment Regulation)」です。環境保護政策と農業政策を一体化するという発想で、生物多様性の保全など環境的な利益を提供する農家に補助金を提供するという仕組みです。

わが国でも農政をめぐる議論で

「農家への直接支払いを広げるべき」との意見が出ています。

坂口 生物多様性の観点からして好ましい意見です。WTOの新ラウンドで農業分野が焦点となりましたが、農家が絶滅危惧種を守るため、森林を管理したり、畑を湿地に変えたりする。そのような公益的活動に対する補助なら、「単なる自国の農業の競争力のため」という主張よりも国際的に承認されやすいはずで、現にヨーロッパにはそのような主張があります。もちろん、結果的にはそのことが食料安保にもつながるわけです。

日本でもそのような取り組みが求められるということですね。

坂口 戦後の日本では、経済的効率を求めた農業構造改善⁵によって農地が様変わりました。「土地改良」して機械を入れるため耕作地を広げ、用水路を直線化してコンクリートで固める。そこに大量の農薬を散布する。そのような農業が、多くの生物を絶滅の危機に追いやりました。ようやく今、里地、里山の価値に目が向けられるようになっていますが、農業政策と環境政策を一体化して、生物多様性を確保するための、より有効な取り組みが求められます。

参考になる先行事例は。

坂口 イギリスの野生生物保全農業政策が参考になります。6のプログラムから成りますが、まず、イギリスの伝統的な農村風景を維持復元することで、生物多様性を増すというスキームの「カントリーサイド維持復元助成政策(Countryside Stewardship Scheme)」があります。日本同様、イギリスにおいても戦後、農業が機械化され、伝統的な田園風景が破壊されました。畑を区切る生垣や石垣を撤去し、そこに農薬を大量使用した結果、多くの生物が危機にさらされた。その反

省から、政府と農業者とで契約を結び、野生生物の生息地を維持、復元すれば助成を受けられるという制度をつくったわけです。

また「環境保全特別地域助成制度(Environmentally Sensitive Areas Scheme)」という制度があります。これは、大臣が環境保全特別地域を指定して、その地域に住んでいる農業者と契約を結び、生物多様性を保全する活動をすれば、補助金を出すというものです。

保護区の設置について、イギリスと日本に違いはありますか。

日本にこれを導入するには、国民の理解が必要ですね。

坂口 イギリスの制度は、法律に基づいて大臣が指定する。それに対して異論があるときは公聴会を開く、というかたちです。一方、日本では、国設の保護地域をつくらうとすると、あらかじめ県や市町村に相談します。それに対して地元が「開発ができなくなる」という理由で拒絶するケースが少なくありません。それを打開していくには、国民の理解が必要です。

前述の農業環境政策の補足をすれば、イギリスの制度には、農地の樹林地化の割増制度や助成制度があります。イギリスでは一時、森林率が8%くらいにまで激減してしまいましたが、どうにか12%くらいまで回復しています。さらに増やしていくため、農地を森林や湿地に戻す活動に対して資金を提供する仕組みです。これは、生物の生息地を増やすのに役立つほか、森林は温暖化ガスを吸収するため、地球温暖化の防止策にもなります。

世界の自然復元の動向

生物の生息地をつくるため、河川

5 農業構造改善：国や都道府県の補助を受けて、農業基盤の整備、経営規模の拡大、農地の集団化、機械化を行うこと。事業実施の手続は、市町村ごとに計画地域の指定を受け、かつ、事業認定を受けて行われた。昭和39年の農業基本法に補助が規定(第21条)されたことから、全国に広まった。

6 水枠組み指令：2000年12月発効。国境を超えた河川流域の管理を促進するもので、ポーランドやルーマニアなどEUへの加盟を求める国々をはじめ、ノルウェー、ロシア、スイスなどEU非加盟国の国々にも及んでいる。EU域内の法律である「指令」としての効力がある。

を自然のかたちに戻すことに対して、治水の観点から反対する意見もあるのである。

坂口 治水と環境保全は一見対立するものようにとらえられていますが、決してそうではありません。現代の日本の治水の発想は、川の両側を高い堤防で囲み、川は直線にして、水はできるだけ早く海に流してしまうというものですが、その結果、住民が川の近くにまで住むようになり、災害を拡大させる原因にもなっています。伝統的な治水対策には、それとは異なる方法がありました。武田信玄は釜無川に霞堤をつくり、大雨のとき、わざと上流で溢れさせ、徐々に本流に戻すことによって甲府盆地を水害から守りました。そのように、氾濫原や調整池を設けることで水害を防止して、生物の生息域を広げる試みが、現代のヨーロッパ諸国で行われています。イギリスでは最近、テムズ川の堤防が決壊して流域が水害に遭ったことを契機に、環境庁が計画したもので、バイパスのようなかたちで水量が一定以上になると自動的に流れる氾濫原付きの川をつくりました。その結果、多様な生物のための広大な生息地が復元されています。また、デンマークは、スカン川を舞台に1999年から2002年にかけて大規模な流域自然化事業を実施しています。1960年代に4,000ヘクタールもの湿地を干拓して耕作地にしたのですが、そのうち2,200ヘクタールを復元したものです。この事業に国が力を入れており、土地を買い取り、また観光客を呼ぼうということで、水辺の景観に合う古い教会や水車などを保存し、パードウォッチングタワーをつくっています。オランダも、1980年代の中頃から河川流域を再自然化し、20地域で氾濫原を復元して、一時絶滅していた野生のコウノトリ



の復活に成功しています。今やヨーロッパ諸国はそのような発想になっており、EUの2000年の「水枠組み指令⁶」は、河川、湖、海岸の自然化の枠組みで、加盟各国はそれに従って河川の自然化を進めていくことになります。

EUでは各国が自然再生に力を入れ始めているのですね。アジアではどうですか。

坂口 アジアでも、フィリピンでは、117羽まで減った国鳥のフィリピンワシの大規模な保護活動を行っています。大統領行政命令や共和国法律で捕獲や譲り渡しを禁じていますし、2001年には「北シエラマドレ自然公園法」を制定し、ルソン島の熱帯林に28万8,000ヘクタールの森林、海岸地域7万2,000ヘクタールからなる広大な保護地域をつくりました。

また、自然復元で私が注目しているのは、韓国のソウル中心部の清溪川(チョンゲチョン)の再生事業です。コンクリートで蓋をして道路にしていたところを川として復元する、都市における自然再生プロジェクトです。

日本でも、自然再生に関する国民の意識が高まりつつあるようです。

坂口 昨年、自然再生推進法⁷が施行

され、また、河川法も変わりました。明治時代につくられた河川法の第一の目的は治水であり、第二が農業や工業用水、飲用などの利水でしたが、ようやく環境整備が目的に追加されました。1997年の河川法改正では、樹林帯を設ける規定がつけられましたが、まだ第一歩です。私は、荒川について具体的なプランを考えていますが、第一段階として、流域で部分的な再自然化を進める。第二段階で、ダムや堰を取り除き、源流の秩父から河口の東京湾までのコリドーを形成する。第三段階で氾濫原を設ける。そのように長期的な視点で進めていくことが必要であり、そのとき各国の取り組みに多くのことを学ぶことができるはずなのです。

上智大学法学部教授

坂口 洋一(さかぐち よういち)

1970年専修大学大学院法学研究科博士課程退学、同年東京外国語大学外国語学部講師。1973年同助教授、1986年同教授。1994年上智大学法学部教授。環境法、比較環境法、自然保護法を担当し、現在に至る。著書に、『循環共存型社会の環境法』(青木書店・2002)、『増補』地球環境保護の法戦略』(青木書店・1997)、『環境・家族・市民と法』(勤草書房・1983)などがある。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

7 自然再生推進法：平成14年12月11日公布、平成15年1月1日施行。過去に損なわれた自然環境を取り戻すべく、多様な主体の参加により行われる自然環境の保全、再生、創出等、自然再生事業を推進することを目的とする。

環境政策は「人間圏」の延命に役立つか?

