

生物多様性保全に関する政策研究会シンポジウム
生物多様性の損失を止める方法はあるのか？
—COP10を契機に考える新たな政策の可能性—

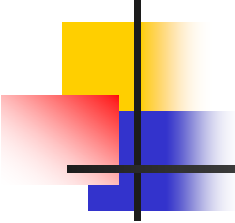


生物多様性保全に関する 政策提言（案）

平成22年3月19日

宮崎 正浩

（跡見学園女子大学教授/FoE Japan 客員研究員）



生物多様性保全に関する 政策提言（案）

1. はじめに
2. 政策提言の背景
3. 政策提言（国内の生物多様性保全）
4. 政策提言（海外の生物多様性保全）
5. おわりに



1. はじめに

- 国際環境NGO FoE Japanは、2007年度の環境省「NGO/NPO・企業等政策提言」の公募に対し「生物多様性保全のための企業とNGOのパートナーシップ形成支援政策」を提言し、優秀提言に採択。
- 2008年度の環境省請負事業として「企業の生物多様性に関する活動の評価基準作成に関するフィージビリティ調査」を実施。市民の視点から企業の生物多様性保全活動を評価する「基準案」を作成。

企業の生物多様性に関する活動の評価基準

マネジメント評価基準

パフォーマンス評価基準

M1: 企業の経営方針に生物多様性の保全を組み込むとともに、その方針に基づく目標と計画を策定していること	経営方針
M2: 企業として生物多様性に与える影響をすべての側面で量的、質的に回避または低減することを方針としていること	
M3: 企業活動が生物多様性に与える影響を分析し、その結果を公表することを方針としていること	
M4: 企業の環境管理システムの中に生物多様性保全管理を組み込んでいること	管理体制
M5: 生物多様性保全の視点で事業活動を統括し、生物多様性保全を推進する体制が構築されていること	
M6: 生物多様性保全活動を継続的に改善するため、研究機関やNGO/NPOなどの協力を得ていること	実施
M7: 環境報告書等にて、生物多様性保全に関するすべての活動実績を公表していること	
M8: 企業活動が生物多様性に与える影響を定期的に確認し、目標を達成するために必要があれば計画を修正していること	点検・改善
M9: 事業のすべての段階でステークホルダーと積極的に対話し、そこから得られた意見を生物多様性保全に関する方針などに反映させていること。また、外部者からの苦情や意見などについても対応する窓口を設置し、同様に方針に反映させていること	
M10: NGO/NPOや研究機関など第三者からの外部評価を受けていること	

経営方針へ反映させる

P1 企業活動が生物多様性に与える影響を分析し、その結果を公表していること	
直接影響	P2: 企業の事業が生物多様性へ与える負の影響を回避し、最小化し、代償を行うことにより、ネットでの影響をゼロ(ノーネットロス)または正(ネットゲイン)としていること
	P3: 事業の事前事後の人文社会科学的モニタリングによって明らかとなる地域社会への影響に対し、適切な是正措置を講じていること。
	P4(1)事業のすべての段階において、ステークホルダーの公正な参加があること (2)先住民の権利が保護されていること (3)事後監視と是正が実施されていること
間接影響	P5(サプライ・チェーン/バリューチェーン) (1)サプライチェーンを原料採取段階まで遡って生物多様性へ与える影響を把握し、その影響を回避または低減していること。この結果、生物多様性保全に配慮した資材・製品の調達・購入率が100%に近づいていること。 (2)生物資源の利用から得られる利益を公正かつ公平に配分していること (3)生物多様性に配慮した生産・提供を行っていること
	P6(金融): 投融資の対象となる事業者がマネジメント評価基準を満たし、その事業活動がパフォーマンス評価基準(P6は除く)を満たすまでは投融資を行っていないこと。
	社会貢献活動
P7(1)社会貢献活動としての生物多様性保全活動が、本業が与える影響を代償し、ネットゲインを達成していること (2) 地域で生物多様性保全活動をする場合には、当該地域で生物多様性保全のために活躍する人々を含めたステークホルダーの参加を得て行っていること。	



生物多様性保全に関する政策研究会（検討経過）

- FoE Japanは、地球環境パートナーシッププラザ（GEIC）と共同で、「生物多様性保全に関する政策研究会」（代表：宮崎 正浩 跡見学園女子大学 教授）を2009年6月に設置。

[研究会]

第1回 6月9日（火）；第2回 7月21日（火）；
第3回 8月21日（金）

[分科会]

第1回 10月3日（土）；第2回 10月17日（土）

[意見交換会]

第1回 12月17日（木）；第2回 2010年1月21日

[パブリックコメント] 2010年2月10日～3月15日

2. 政策提言の背景

2.1 検討対象

- 生物多様性の急速な損失の原因は、①開発による生息地の減少・分断、②持続可能でない利用(乱獲など)、③外来種の導入、④地球温暖化の進行など(日本では、人間の活動の減少による里地里山の荒廃が挙げられる)
- その根本的な原因は、生物多様性や生態系の価値を考慮していない現代の企業や政府の活動であり、また、市民の資源多消費型の生活スタイル。このため、企業・政府・市民の意識と活動を根本から変えていくことが必要である。
- 本政策提言では、生物多様性へ直接・間接に影響を与える企業・政府・市民の行動をコントロールするための政策を提言する。



2.2 CBD2010年目標

- 「締約国は、貧困撲滅と地球上の全ての生命のための貢献として、2010年までに、国、地域、地球レベルでの**生物多様性の損失速度を顕著に低下**させるため、条約の3つの目的のより効果的で一貫性のある実施を約束すること」を目標（mission）とした。
- 国連ミレニアム生態系評価（2005）や世界生物多様性概況第2版（GBO2）（2006）ではその目標達成は困難とされた。
- 「生物多様性の損失」は、生物多様性の「**状態**」を示す指標を基にした目標であるが、その原因となる「**要因**」や、それに**影響**を与える「**対応策**」に関する目標がなかった（IUCN）。



2.3 ポスト2010年目標

- **本研究会の提案：**
 - 2020年までに、生物多様性の損失を止める（生物多様性の**状態**を示す指標にて計測する）。
 - 2050年までに、生物多様性を現状（GBO3が評価した指標の最新年のレベル）以上に回復させる（同上）。



2.4 日本国内の生物多様性保全

(1) 第三次生物多様性国家戦略

- 日本においては、生物多様性への脅威は、①人間活動や開発による危機、②人間活動の縮小による危機（里山の荒廃など）、③人間活動により持ち込まれたものによる危機（外来生物など）、④地球温暖化による危機、とされている（第三次生物多様性国家戦略、2007）。
- このような危機に対処するためには、日本は「自然共生社会」を構築することが必要であり、そのためには、国家戦略は①国土レベルでの生物多様性の維持・回復、②国土や自然資源の持続可能な利用、③生物多様性の保全と持続可能な利用を社会経済活動の中に組み込むことを目標に掲げている（同）。

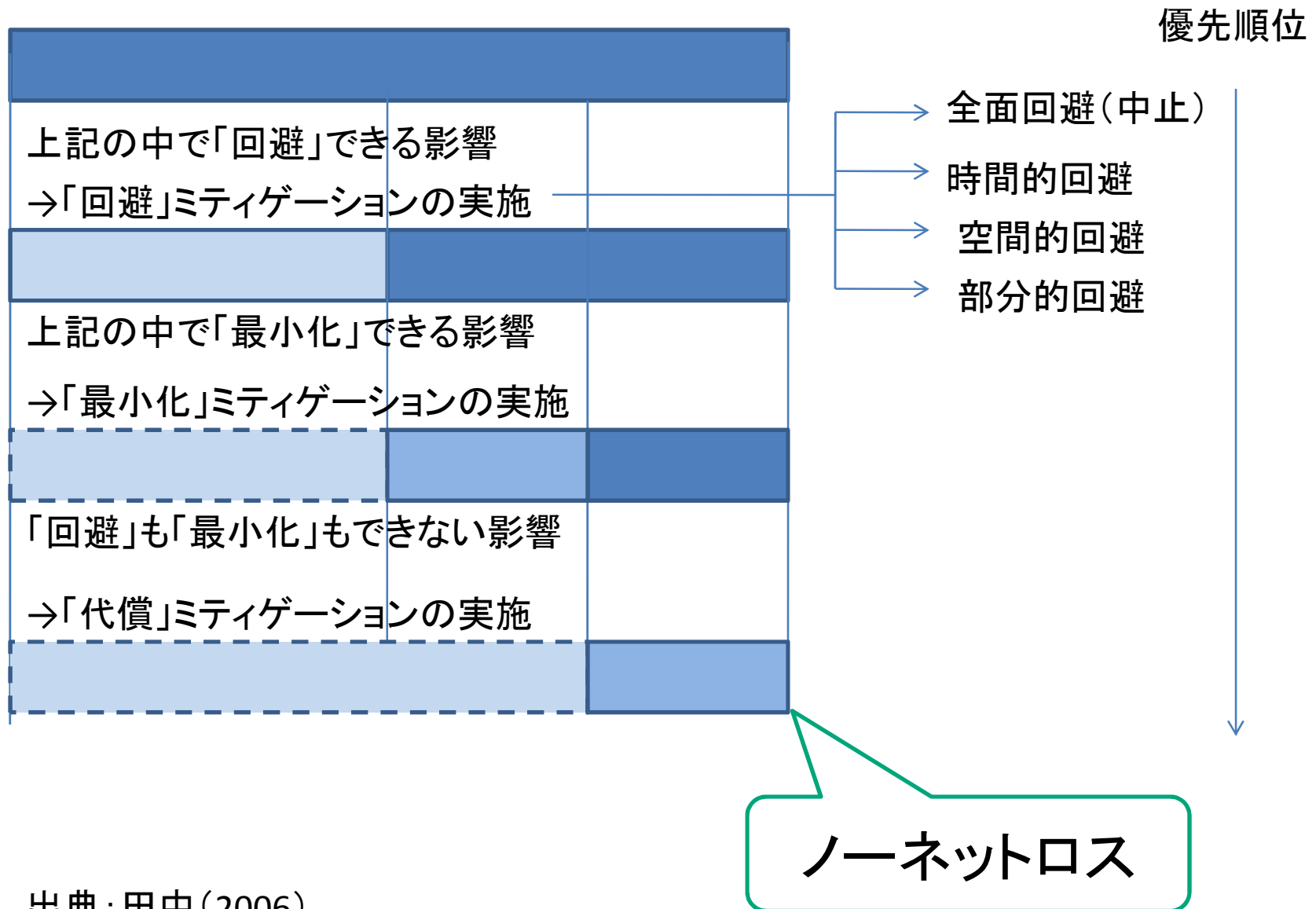


(2) 環境影響評価法

- 事業者は「**環境保全措置**」を実施することとされている。
- 環境保全措置では、環境への影響を「**回避**」し、又は「**低減**」することを優先し、必要に応じ「**代償**」を検討することとされている。しかし、代償措置の実施は義務化されていない。
- 現状では、開発による環境への**影響はゼロではない**。このような影響が累積することによって結果的には**重大な影響**となる可能性がある。

図 2 ミティゲーションの種類と優先順位

負の環境影響の総体



出典：田中(2006)



(3) 諸外国では

- **米国**では、公共か民間かの区別なく、水質浄化法 (Clean Water Act) により、開発の前後でのウェットランド (湿地、河川、湖沼など) の総面積と質が現状維持されること (ノーネットロス) が事業者に義務づけられている。
- **EU**では生息地指令 (Habitat Directive) 等により全加盟国に対してNATURA2000地域での生物多様性オフセットを義務化。
- ドイツ、イギリス、オランダ、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、ブラジル、メキシコなど**多数の国**でノーネットロスを目標とした生物多様性オフセットを既に制度化。



(4) 代償措置（生物多様性オフセット）に対する批判（1）

- 批判：本来は開発すべきでない自然を開発し、その影響を回避・最小化する努力を怠ったりするための道具（**隠れ蓑**）として用いられるのではないか？
- 考察：代償措置は、影響を回避し最小化するための最大限の努力を行った場合にのみ検討する、「**最後の手段**」とすべき。このため、回避、最小化が適切に行われるかを、地域住民、先住民族、市民などのステークホルダーが確認できるよう、**計画策定プロセスの透明化とステークホルダーの公正な参加**を確保することが不可欠（戦略的環境アセスメント）。



(5) 代償措置（生物多様性オフセット）に対する批判（2）

- 批判：どの土地の生物多様性もユニークであり、代替できるものではないため、**生物多様性のオフセットはそもそも不可能**である。
- 考察：生物多様性オフセットが目指すのは、生物多様性そのもののオフセットではなく、生物多様性が支える**生態系の機能**（例えば、野生動物の生息地、洪水などの調整、水質浄化）を開発の前後で実質的に同等とすることを目指している。



3. 政策提言（国内の生物多様性保全）

提言1 ノーネットロス政策の導入

- 開発による生物多様性への影響は、**ネットでの損失をゼロ**とすること（ノーネットロス）を目標として、回避、最小化することを優先的に実施し、その後に残る影響を**代償することを法的に義務化**することを検討し、3年以内に結論を出す。
- また、この検討においては、**里地里山の保全、自然再生、都市近郊の緑地の保全などに経済的インセンティブ**が生じるような制度設計を検討する。



提言2 戦略的環境アセスメントの法制化

- 戦略的環境アセスメントは、ノーネットロス政策における**回避、最小化を優先的に適切に行うことをチェック**するため有効な手段であるが、現在のよう行政機関が定めるガイドラインでは不十分であるため、環境省が第三者機関としてチェックし、十分な市民参加が保障されるよう、**法制化**する。



（背景）生物多様性保全のための既存法制度

- 日本での絶滅のおそれがある種は、**3,155種**（環境省）。
- これに対し、
 - 「種の保存法」に基づく「国内希少野生動植物種」はわずか**81種**。「生息地等保護区」は7種9箇所（885ha）であり、国土の0.002%
 - 自然公園は、国土の約14%が指定されているが、「**普通地域**」は開発行為が届出制であって規制が極めて緩い。
 - 鳥獣保護法による鳥獣保護区の指定期間は最長で**20年間**。



提言3 生物多様性保全のための既存 法制度の改正等(その1)

(1) 種の保存法：

- 環境省レッドリストに掲載されている絶滅のおそれがある種のすべてを**法的保護の対象とする**ことを基本として、レッドリスト掲載種を「国内希少野生動植物種」に指定する手続きを法定化する。
- また、絶滅のおそれがある種が生息している地域や希少な自然が残っている地域は、可能な限り、「**生息地等保護区**」に指定する。
- さらに、「国内希少野生動植物種」と「生息地等保護区」の指定は、**市民がその提案を行う**ことを可能とし、その指定の意思決定プロセスが**透明な手続きの中で行われる**ことを**法的に担保**する。
- また、希少種や地域個体群を保全するための「**市民訴訟権**」を認めるとともに、行政からの「**訴訟金補助制度**」の創設を検討する。



提言3 生物多様性保全のための 既存法制度の改正等(その2)

(2) 自然公園法：

自然公園の**普通地域**での**ノーネットロス政策**の導入を検討する。例えば、普通地域で届出対象となっている水面の埋め立て又は干拓は、その条件として「代償措置を講じることによってノーネットロスを実現する計画であること」を追加する。

(3) 鳥獣保護法：

鳥獣保護区の**指定期間の上限**（現行、20年）を撤廃する。

(4) 税制改正（相続税）：

都市近郊の**緑地**を保護するため、農家が所有する雑木林等は（農地と同様に）**相続税の延納を認める**よう税制を改正する。

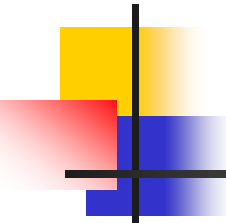


(背景) 市民参加

- 国民の環境情報へのアクセスと意思決定への参加
- 1992年リオ宣言第10
- 欧州は、1998年オーフス条約（「環境情報へのアクセスの権利」、「意志決定への参加の権利」、「裁判を受ける権利」）
- ドイツの自然保護法、米国の種の保存法など

提言4 政策の意思決定への市民参加

- 日本において、市民やNGO/NPOが生物多様性保全政策の意思決定へ、より積極的に参加できるように、下記の措置を講じる。
 - 政府の情報提供・開示（国民への啓発を含む）
 - 市民が意思決定に参加できる場（委員会など）の設定。
 - **政策立案への市民参加**手続きの法定化。
 - 市民団体による**裁判出訴権**について検討する。



3. 政策提言（海外における生物多様性保全）

提言5 海外での開発プロジェクトにおける生物多様性の保全（その1）

(1) 投融資の形で日本が海外の大規模開発事業に関与する際は、当該開発事業が、保護区等現地の法制度によって指定された**保護地域**に影響を与えず、また、**保護価値の高い生態系**の土地利用転換による破壊を伴わないことを確認する。さらに、生物多様性に生活基盤を依存している、地元コミュニティ、とりわけ**先住民族の自由で情報提供された上での事前の合意(FPIC)**を取得しなければならない。これらが確認されない場合には、日本政府及び政府系機関は当該事業へのいかなる関与もしないこと。



提言5 海外での開発プロジェクトにおける生物多様性の保全（その2）

(2) 海外における開発事業においても、**戦略的環境アセスメント**や**環境社会アセスメント**が適切に実施されていることが確保されるべきであり、また、この中で生物多様性と現地コミュニティへの影響は、優先順序として、**回避、最小化**を実施することが求められ、その後に残る残余の影響については、**代償**すること。しかし、ノーネットロス政策の実施が、**保護価値の高い生態系の破壊**を許容することがあってはならない。また、その場合、開発・代償という構図を安易に許容しないよう、**独立した第三者機関**が、市民参加が確保された透明性のある手続きによって、下記を検証すること。

- ①「**保護価値の高い生態系**」は**開発を回避**し、代償の対象とはしないこと
- ② 代償を認める場合には、影響の「**回避・最小化**」が不可能であり、その**代償が「最後の手段**」であること

以上が適切に検証されない場合には、開発事業への関与そのものを回避すべきであろう。



提言5 海外での開発プロジェクトにおける生物多様性の保全（その3）

（3）現在の日本の**政府開発援助**の内訳は、現地の環境や社会に深刻な影響を与える大規模インフラの割合が多く、大規模開発によって失われてゆく自然生態系の価値が十分認識されないまま、開発が急がれているのが現状である。むしろ、「ハコモノから人へ」の方針に沿い、途上国における適切な**生態系保護**や**自然資源の持続可能な管理**に関する「法制度」「能力構築」（capacity building）に対する日本の支援の割合を拡大すること。

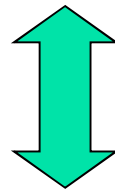
（背景）生物多様性に配慮した資源の調達

（1）木材（EU、米国）

- **EU FLEGT（Forest Law Enforcement, Governance and Trade）行動計画（2003）**
 - 生産国へのガバナンス改善支援、トレーサビリティシステム支援、生産国林産業への投融資資金の規制、主要生産国との協定に基づく貿易措置の導入
 - 輸出国との合意の下、輸出側で合法性が証明された木材のみを輸入許可
- **米国 改訂レーシー法**
 - 違法に生産・取引等された木材の輸入・輸出・販売・購入等を禁止

(2) 日本の木材調達状況

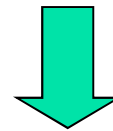
- 日本: グリーン購入法に基づく環境物品等の調達の推進に関する基本方針において、**合法性**、**持続可能性**が証明された木材・木材製品を国等による調達の対象とする（ただし、持続可能性の判断基準は不明確）。



民間部門には規制なし。

(3) 木材以外の原材料の調達

- 木材以外の原材料（鉱物資源や食料資源など）は、いくつかの原材料についての限定的で自主的な認証制度
 - MSC（**漁業**管理協議会）、RSPO（持続可能な**パーム油**のための円卓会議）
 - 企業や消費者の自主的な選択
- 認証にかかるコストの問題
 - 先進国企業：企業の付加的成本に起因する競争力の低下に対する懸念



法的な規制が必要



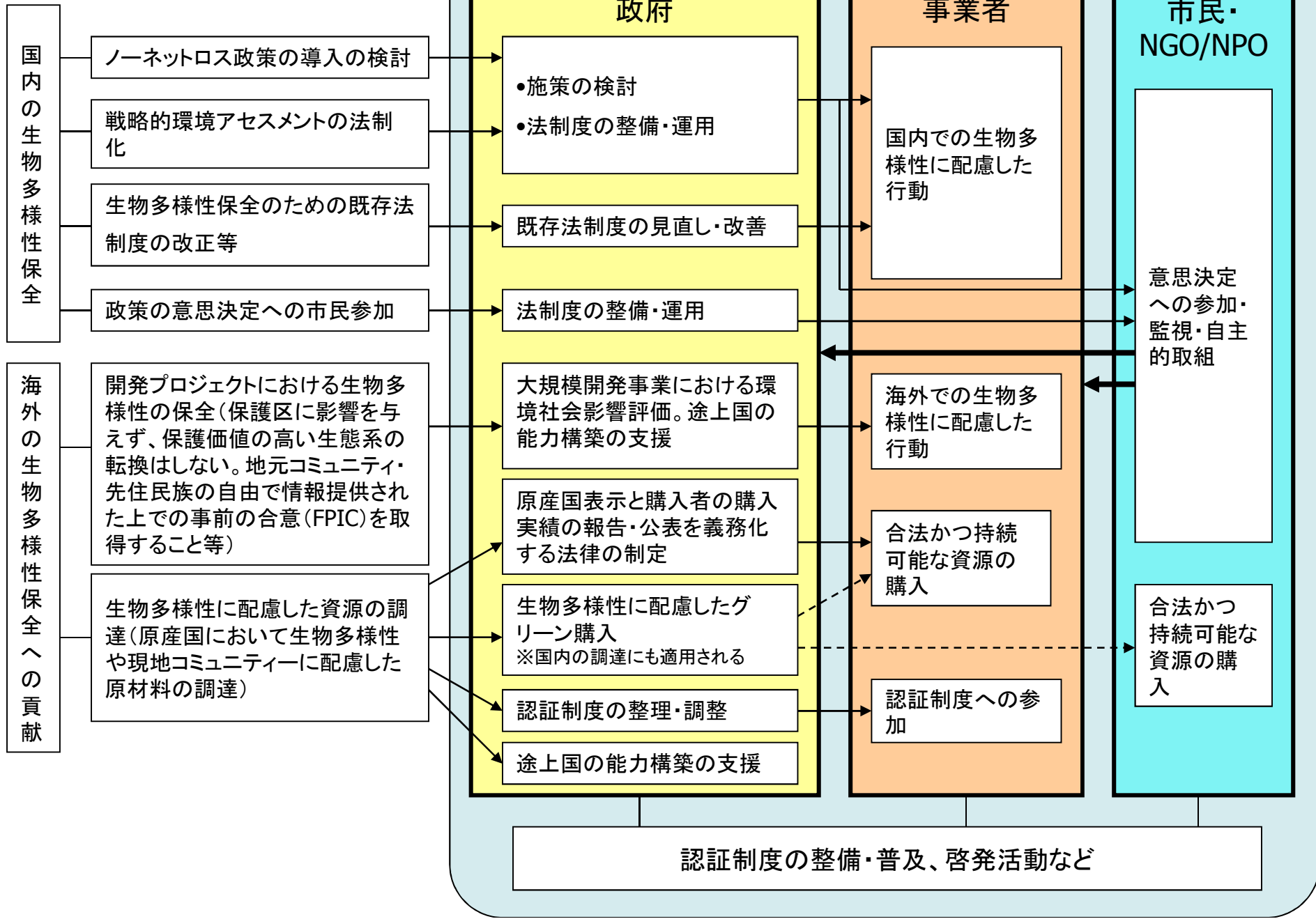
提言6 生物多様性に配慮した資源の調達（その1）

- (1) 日本政府や企業が、資源の調達者として、原産国において合法かつ生物多様性や現地コミュニティに配慮した**持続可能な管理の下で採取された原材料**（木材、パーム油、バイオ燃料など）の購入を容易にし、その行動を促進するため、**原材料の原産国表示**と、購入者の**購入実績の報告**（及び公表）を義務化する。
- (2) 公共調達において生物多様性に配慮した**グリーン購入**を推進する。公共調達において生物多様性に配慮したものを判断する基準を明らかにし、その対象は、生物資源のみならず、**鉱物やエネルギー資源**も含める。

提言6 生物多様性に配慮した資源の調達（その2）

- （3）各国政府又は公的機関が、NGOや研究機関の協力を得て、様々な認証制度を整理し、信頼性のある**認証制度**を調整するよう、日本政府は各国に働きかける。
- （4）日本政府による開発援助については、途上国における持続可能な管理に関する「**法制度**」「**能力構築**」に対する割合を拡大する。

政府、事業者、市民・NGO/NPOの協働





5. おわりに

- これらの提言を基に、日本政府がその実現に向けて具体的な政策・施策を検討することを強く望む。
- 研究会の今後：日本政府の本提言についての検討状況によって、これらの提言を実現するための**具体的な施策**に関する提言や、**追加の提言**を検討する。
- 今後の検討課題
 - 既存の大型開発プロジェクトの点検・見直し
 - 事業者の自主的取り組みの促進
 - 開発途上国における生物多様性保全への貢献