

江戸川大学国立公園研究所から

執筆担当・中島慶二

生物多様性条約の
問題意識

今回は、生物多様性保全における「量」の問題を考えてみたい。生物多様性は、全体としては人類の生存基盤という抽象的な存在であるが、生物個体や生成物質などその構成要素は場合によっては莫大な利益をもたらしうる生物資源であり、共有資源であるコモنزとして理解される存在でもある。ハーディンによって明確化されたフリーアクセス状態にある共有資源の劣化問題はコモنزの悲劇として知られているが、生物多様性条約の問題意識は、牧草や漁業資源など特定の生物資源にとどまらず、最終的には生物圏全体をコモنزとみなし、人類全体にとって適切なやり方で扱おうとするものと言えるだろう。

条約の前文

条約の前文のうち、最初に掲げられた二つのパラグラフは生物多様性の価値に触れている(図)。

第一文の最初にある「内在的な価値」は、外部の基準で価値を計測するというのではなく、存在そのものに価値を認めるといふことである。第一文の「並びに」以下は構成要素も含めた人類にとつての評価と価値に触れているが、第二文は、「生物の多様性が進化

生物の多様性が有する内在的な価値並びに生物の多様性及びその構成要素が有する生態学上、遺伝上、社会上、経済上、科学上、教育上、文化上、レクリエーション上及び芸術上の価値を意識し、

生物の多様性が進化及び生物圏における生命保持の機構の維持のため重要であることを意識し、

図 生物多様性条約前文(抄)

及び生物圏における生命保持の機構の維持のため重要」、すなわち生物多様性全体の機能(生態系サービス)が健全であることを価値として認めるということである。

「部分」か「全体」か

従来の自然保全制度の大半は、価値を計測する基準により「高い価値のもの」であると判定された地域または構成要素を対象として、それらをコモنزから切り離し、法律等に基づく規制をかけることによってフリーアクセスではない状況をつくらうとするものである。国立公園などの保護地域をはじめ、国内希少野生動植物など絶滅に瀕した生物の保護を目指した制度も同様である。

憲法で保障されている基本的人権としての国民の自由を制限するときに、その根拠となりうるものは公共の福祉だけであるから、これらの規制の源泉は、当然、公共の福祉としてその保護が社会一般に諒解されている高価値物や要保護物であり、例えば、「我が国を代表する優れた自然景観」など、個別に定義しながら制度を成立させる

せている。

このような方法では、高価値物の範囲が全体の大半をカバーすることがない(論理矛盾となる)ため、高価値物でない場所が相当程度存在しつづけることになる。このように従来の自然保全制度が対象分割的施策であると考ええると、生物圏全体をコモنزとみなす生物多様性条約の問題意識とは大きく異なる。

「質」か「量」か

さらに検討すると、もう一つ対置可能な観点が見えてくる。

高価値物の保護は、高い価値があるから保護するのであって、価値がないものは保護に値しないということになる。すなわち保護するかどうかを決めるときに問題となるのは対象物の「質」である。

一方、条約が生物圏全体をコモنزとして保全しようとする理由は、「健全な全体の維持」であり構成要素の「質」ではない。高価値物以外のものも包含する生物多様性全体を人類生存の基盤として、そのため、個別の地域や要素の質には、まったくというわけではな

いが焦点を当ててはいないということになる。前文の第二文に言う「進化及び生物圏における生命保持の機構の維持」に必要なのは、「質」ではなくむしろ「量」であるということであろう。

前回の締約国会議において採択された昆明・モントリオール生物多様性枠組では、二〇三〇年までに陸域・海域の面積のそれぞれ三〇%を保護地域等として確保する、いわゆる30 by 30目標が示された。

それぞれの国土の事情に関係なくその三〇%を保護地域にする、という一律の数値目標を掲げているのは、生物多様性条約の問題意識として、質より量に焦点を当てていることが影響していると考えられる。

自然共生サイトで「量」を確保できるか

日本の既存制度を振り返ると、国立公園を代表とする保護地域制度はすべて「質」に立脚するものである。一方で、それらの国土における面積比率を問題にするときは「量」を問題にしている。保護地域の面積を増やそうとしても、保護地域指定の根拠として、自由

の制限を可能とする公共の福祉としての「質」を問わなければならないため、この憲法上の本質的制限が変わらない以上、保護地域だけで30 by 30目標を達成することはできないだろう。

そこで発案されたのが「自然共生サイト」である。前記の法制度上の制限を気にせずに実質上の保護地域（OECM）面積を増やす手段として有効であると考えられる。

既に登録された自然共生サイトの合計面積のうち、法律に基づく保護地域と重複しているものを除いた面積（OECMとなりうる面積）は約五万ha強に及んでいる。

陸域国土の三〇%を確保するためには、あと九・五%の国土を保護地域またはOECMとしなければならないが、自然共生サイトの五万haは国土面積の〇・一三%にしかない。従来の保護地域の拡大に自然共生サイトが加わっても30 by 30目標達成は難しいだろう。今後の自然共生サイトの質をどこまで問うべきか。「質より量」をモットーとして再検討してもよいのではないだろうか。

さらにもう一つ課題としてあげ

られるのは、国土の三〇%を確保すれば、残りの七〇%は都市化されてもよいのか、ということである。もちろんどうでもよいわけではないので、その七〇%に対する生物多様性施策はどうあるべきなのかも検討する必要があるだろう。

生態系サービスをどう評価するか

これまでの「質」に着目した法制度を背景として、質を評価する指標として活用されてきたのはインベントリ（どこに何があるかという種のリスト）であった。場所ごとの出現種リストと、種ごとの分布図がその主たる成果であり、個体数の調査はコストがかかるため行われぬのが普通である。

これらのインベントリは高価値物や要保護物を明確化するための指標としては有用であるが、健全な生態系サービス機能を維持しているかどうかを判定することは難しい。同じ場所の経年的調査において同数の種が維持されていても、個体数が激減していた場合、健全な生態系サービスを維持できているとは言い難いからである。

自然環境保全基礎調査やモニタ

リングサイト一〇〇〇ではガンカモ類調査などいくつか例外的に個体数増減を含めた調査分析が行われているが、「量」に着目したものは今のところ多くない。

生態系サービスを適切に評価するためにはこれまでのような「質」だけでなく、「量」や「密度」に着目した全国的なモニタリング調査が求められている。そのためには、指標の開発や過去の資料の掘り起こし、簡便な調査方法の確立、さらに、間接的に個体数の増減傾向を明らかにできる手法の開発も併せて急ぐべきではないだろうか。それらにより国土の生態系サービス機能の基本データを収集整理し、30 by 30目標だけにとらわれず、国土全体の生態系サービスを維持するための施策の再編成が望まれる。

中島 慶二●なかじま けいじ

一九八四年環境庁（当時）入庁、野生生物課長などを歴任。二〇一七年より江戸川大学国立公園研究所長。二〇二四年より（公財）日本鳥類保護連盟専務理事。