

生物多様性増進法が成立、自然保護に「民間の力」を



小林 光（東大先端科学技術研究センター研究顧問）

#生物多様性 | 2024/07/25・約10分で読める

記事のポイント

1. 2024年の通常国会で生物多様性増進法が成立した
2. 生物多様性の増進のために民間の力を活用しよう、という狙いだ
3. どうすれば、この法律を役立てていくことができるのか

■小林光のエコめがね（42）■

2024年の通常国会で「地域における生物の多様性の増進のための活動の促進等に関する法律」（生物多様性増進法）が成立した。いろいろな内容を含んでいるが、要すれば、民間の力を、自然保護へ、もっと正確に言えば生物多様性の増進のために活用しよう、という狙いの政策である。

この「エコめがね」では、民間の力、特にビジネスを通じて自然環境保全を進ませていく動きを報告し、その一層の活発化を訴えてきたところなので、今回の、新政策にも大なる関心を払っている。そこで、今回は、この法律を役立てていくためのポイントを考察してみた。

■ 民力の活用にはすでに歴史がある



公益社団法人日本ナショナル・トラスト協会が
まとめた「ナショナル・トラスト活動と税制
度」

そもそも自然の保全は、各種の公益の中でも、私益からは相当に離れた位置にある。私たちが毎日吸う空気の健全さ、毎日飲む水の安全などは、私益と密接な関係にある価値であって、それを守ることにはほとんどの人は違和感を覚えないだろう。

けれども、どこか遠い地方にある希少な植物、鳥や昆虫、きれいな景色を守ることによって、どれほどの価値があると言うのだろうか。

その価値を測定するためには特別な手法が用いられたりするし、価値自体も、私人が直接享受できる価値としてではなく、社会のポートフォリオの中にそうしたオプションを残しておく価値として理解がされることもあるほどである。

こうしたことから、自然保護は、政府の仕事と考えられ、長い間、公的な規制の結果として実現されてきた。例えば、国立公園の指定と開発規制などである。

私自身の経験から見ると、最初の風穴が開いたのが、ナショナルトラストに対する税制支援であった。

ナショナルトラスト活動とは、イギリスの活動に範を取ったもので、自然の豊かな土地を民間団体が買い取って、自ら保全をする活動である。

日本では、1985年、こうした活動に対する寄付金を所得から控除すること、そして、このような善意の団体が負担しなければならない不動産取得税や固定資産税などを減免するなど、税制上の特例措置を設けた。こうすることで、自然保護活動を支援する政策が始まった。

当時、論者は、環境庁の官房総務課次席補佐として、国会对策、税制改正要望を含む法令審査やその成立支援を担当していた。今でも強く記憶にあることは、ナショナルトラスト支援税制を認めてもらうに際して、税制所管当局に向けて、「役所だけでは国中の自然保護はできない。他方、民間だって自然を保護できる」といった言い方で、哲学のいわば180度転向を宣言したことである。

大それたことだと思いながら、そんな文章を書いたことを今でも覚えている。このような発想の転換が、今考えると、今日当たり前になってきたネイチャーポジティブな経営やTNFD（自然関連財務情報開示タスクフォース）などへの国内の道が開けていく第一歩だったのだろうと思う。

その後、民間の活動を自然環境保全に組み込む政策は、折に触れ、進化していった。自分として、一段ステップが上がった政策が登場した、と感じたのは、自然再生推進法（2002年成立、議員立法）だ。

この法律は、過去に失われた自然環境を官民が力を合わせて再生することを目的に、民間の活動を含んだ計画を協議会で作り、その計画の実施について、民間団体も、公的機関と連携して役割を果たすことができるといった内容である。

当時に戻ろう。自分は、この法律の制定過程には関わっていなかったが、この仕組みはもっと広い対象に適用しないともったいないな、と直感した。



『環境保全活動・環境教育推進法を使いこなす本』（中央法規）

そこで、環境保全活動・環境教育推進法（03年制定、議員立法）という、もっと広い土俵の法律を、当時の自民党環境部会環境教育小委員長の鈴木恒夫議員のリーダーシップの下で制定するお手伝いをさせていただいた。その中で、環境教育のために民間が土地を保全し一般に公開するケースに関して同様のスキームを持ち込んでいただいた。

簡単に歴史を振り返ってみたが、言いたいことは、自然保護に民間の力を呼び込むことには既に歴史があり、今回の法律はその流れを受け継ぎ、発展させるものである、ということである。

■ 民力活用には課題がある

では、民間が自然保護をする場合の弱点は何だろうか。

まずもって、保護の内容が心配になる。民間に特別の努力をすることを、罰則を持って課することは到底できない。したがって、民間の善意に期待できる範囲に保護の内容も自ずと限られる。そこで、「なんちゃっての保護」で終わることのないような技術的、制度的な工夫が必要になる。

法令担当者のいわば業界用語であるが、「マッチポンプ規制」という概念があり、こうした時に登場する。名称独占とか何らかの特権を与える代わりに、品質保証のルールを定め、その違反に関して罰則を構える、といったタイプの規制を、自ら揶揄して述べたものだ。

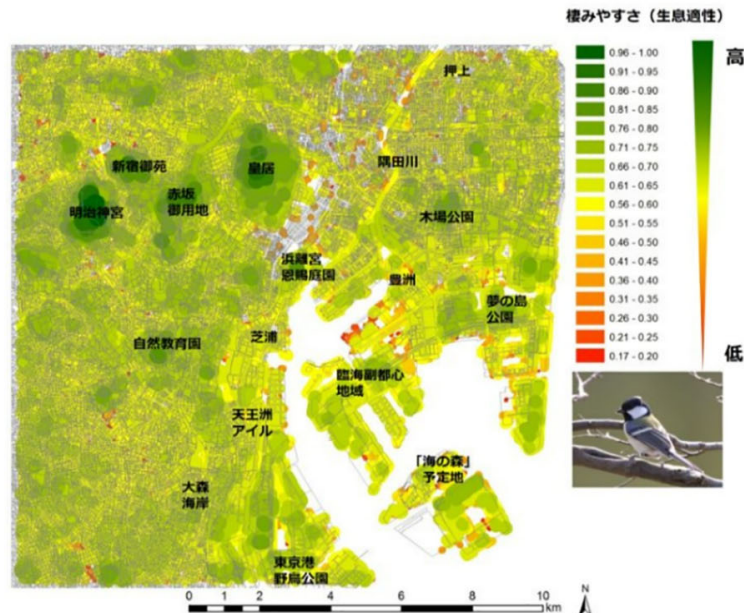
民間の場合は、土地所有権が譲渡などされた場合に、保護がそれこそ反故にされる心配もある。そこで、約束事が承継されるものであることを法律で規定することも一つの工夫になる。都市計画での地区計画などで既に使われてきた手法である。

こうした制度的な工夫で、民間が高度な保護活動を行うことを支え、促すことはできるが、科学的に見た場合の適正な保護の内容は、どうやって担保することができるのだろうか。まして、相手は生物多様性といった、かなり高度の概念である。これをどうして実現できるのだろうか。これこそが、民間が自然を扱うときに論者が一番心配してしまう事項である。

一例を挙げよう。寄り道になるが、本欄でも取り上げたが、神宮外苑の再開発である。

（この続きは）

- 神宮外苑は生物多様性増進の努力がそもそも足りない
- 清水建設の「再生の杜ビオトープ」の経験から言えること
- 外苑は様性増進の努力がそもそも足りない



シジュウカラの棲みやすい環境のネットワーク評価図（東京都心部）
（背景図の出典：国土地理院の数値地図2500）

この事例に関して、外苑の歴史性や公園的利用の開放性の維持を求める観点からの開発反対のロジックは理解できる。しかし、緑であるという価値のみしか当地の自然には認めず、ただ伐採本数を非難し、樹高の高いがゆえに木の保存を求める考え方には、違和感がある。

土地所有者や利用者の目が肥えていなければ、なんちゃっての自然保護でもまかり通ってしまう惧れがある。

特に、民有地では、自然保護も、儲け本意ではないかとの色眼鏡で見られ、上げ足取りもされがちで、不毛な争いになりかねない。

神宮内苑の、今や極相林に近いと論者には思われる植生と外苑の公園樹木とを一緒に緑として区別しない解像度の低い議論も多い。

次に紹介する清水建設が開発した生物種目線の住みやすの評価（UE-Net^R）を論者が勝手に拝借し、シジュウカラ目線での住みやすさ評価を見てみた（出典：[都市生態系ネットワーク評価システム](#)）。

シジュウカラ目線が森の生態系の質を一番うまく評価できるものなのかは、定かではないので、この視点に限っての話だ。だが、論者には、明治神宮外苑、内苑の生態系の質の差は歴然としているように思われた。

すなわち、外苑では、多様性増進の努力がそもそも足りないのであって、再開発で折角緑地に手を入れるなら、そこにこそ力を入れていただきたい、と論者は思っている。

■ 清水建設の「再生の杜ビオトープ」の経験から言えること

民有の土地で質の高い生態系を維持できるのか、その場合の課題は何か、といった関心から、論者は、このほど、清水建設の技術研究所（東京・江東）を訪問した。

そこでは、「再生の杜」と名付けられた2000㎡弱の、生態系に周到に配慮したビオトープ（緑地が1300㎡強、残りは淡水池）が、まったくの更地（正確には旧建築物の除却地）の上に06年に造成され、以降、現在まで生態系の調査が続けられている。



都市型ビオトープ「再生の杜」の図

その造成当初のゾーニングは図のとおりであって、様々な生態系がグラデーションのように限られた空間に計画された。植栽としては、当然ながら郷土種が用いられ、木本約110種合計約590本、そして、草本では約90種約8000本が植えこまれた。

土には、埋蔵種子を含むものとして、水田の土が池の底土に、また、その他の場所には建設用地や休耕田畑の土が埼玉県から採取され、用いられた。このほか、池には、関東の在来水生動物が15種放たれた。

このように、この2000㎡の空間には、飛び飛びではあるが、東京湾岸をベルトのように取り巻く既存の自然豊かな土地（例えば浜離宮、谷津干潟など）との間で生物が自然に行き来できるような、生態系的なしつらえが積極的に盛り込まれたのである。

その後の生態系の推移はどうだろうか。
現在の景観は、写真のとおりである。

提供いただいた論文に所載の15年目までのデータでも、木の樹高はおおむね倍程度、樹冠面積は10倍程度にも大きく育っている。その生態系の質を、構成する種で見た報告も公表されている。

これによると、植物では、当初の植栽のうちなくなってしまった種類が散見される一方、鳥の糞や種の飛来によって、都内のどこにも見られるような種類は大幅に増えている。他方、昆虫や鳥の種数に関してみると、ほぼ一定で、残念ながら増加するには至っていない。



清水建設のビオトープ「再生の杜」を視察する筆者

(右)

現在までの課題を聞いたところ、木が育って、地面が暗くなり、下草が貧困になってきたことが挙げられていた。他方、成果について見ると、池の生態系では、導入した魚で定着が困難だった種はあるものの、会社構内という地の利を反映しアメリカザリガニの持ち込みが阻止されているので、水草類の繁茂が極めて順調である由であった。

論者として感じたことは次のとおりである。

まず、2000㎡ほどの空間でも極めて豊饒な自然空間は設計できることが印象深い。OECM（民間が保護する自然）や我が国独自に始まった自然共生サイトの認定に価するクオリティの生態系が実現できる。

そして、この規模の面積は都市内でも提供空気を寄せ合うなどして民間企業にとっても実現可能な規模であることから、横展開も可能と思われたことを指摘したい。嬉しいことである。

ちなみに、神宮外苑再開発で伐採により縮小が予想される「建国記念文庫の森」も2000㎡程度、大手町にある「大手町の森」はその倍の4000㎡程度である。知恵を出す舞台はありそうだ。

他方、人工的に作られた安定した空間では木はすくすくと育ち、結果、暗く、そして貧相な植物環境になっていき、ひいては、昆虫も鳥も貧相になっていくとの懸念がある。

人工の狭い生態系が豊饒であるためには、導入植栽種の適切な選定だけでは不十分で、間伐や枝打ちなど人の不断の介入が必要であって、これは、緑が単なる修景として扱われている昔ながらの公園管理よりも、はるかに面倒な仕事になるということである。

したがって、民間の力で都市内に良質な生態系を呼び込むことは技術的には可能だが、実行には、適切な知識と技量、長い間維持される環境保全の意志と注力が不可欠である、と言わざるを得ない。ついでに言えば、水域の管理はさらに難しく、水流の確保に加え、例えば水位の上げ下げといった攪乱の演出も必要のようだった。

こうした目で見ると、生物多様性増進法で民間のために用意した支援の仕掛けはもっと強力であって欲しいと思われる。

例えば、生態系の評価は公費で統一的な手法で行う、とか、そしてその結果ビオトープの評価が高い場合はその管理費は法人税や法人住民税等から税額控除できるとか、質の高い努力には一層大きなリワードがつくようなメリットシステムはないものだろうか。

「エコめがね」では、多様性増進に資するビジネス活動を今後とも報告するが、その中で、優れた取り組みの横展開策を併せて考察するようにしてみたい。