

# 生物多様性保全と法

戸部真澄

## <目次>

- 一 はじめに—エポックとしての生物多様性—
- 二 生物多様性とその危機
  - 1 生物多様性とは
  - 2 生物多様性の危機
- 三 生物多様性保全の本質
  - 1 生物多様性はなぜ重要なのか？
  - 2 生物多様性保全論への批判
- 四 生物多様性保全のための法制度
  - 1 国際的法制度
  - 2 国内的法制度
- 五 おわりに

## 一 はじめに—エポックとしての生物多様性—

「自然を保護する」という場合、希少な動植物種や絶滅危惧種を保護する（例：「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」（種の保存法））、日本有数の優れた風景地を保護する（例：自然公園法）、人の手の入らない原生自然を保護する（例：自然環境保全法）、というように様々な保護の仕方がありうる。「生物多様性」という考え方が登場するまでは、このように、特に目立って保護に値する自然を対象として、自然保護法制が制度化されてきた。その反面、特に希少でもないありふれた動植物や、特に優れているわけでもない身近な自然、人の手の入った自然（二次的自然）が、自然保護法制の対象から外れる傾向にあったことは、夙に指摘されることである<sup>1)</sup>。

ところが、近時、「自然保護とはすなわち、生物多様性を保護することである」との考え方が一般化してきているという<sup>2)</sup>。「生物多様性」とは、一般に、①生態系の多様性、②種の多様性、③種内の遺伝的多様性（同じゲンジボタルでも、東日本型と西日本型では、光の明滅の仕方が異なる等、同一種内での遺伝的バリエーションの多様性を意味する）の3つを内容とするとされている<sup>3)</sup>。要するにこれは、「動植物の種類や細かな差異、自然の

1) 小祝慶紀「自然公園」黒川哲志・奥田進一編『環境法へのアプローチ [第2版]』（成文堂、2012年）44～45頁参照。

2) 大塚直『環境法 [第3版]』（有斐閣、2010年）569頁参照。

3) 池内昌彦ら監訳『エッセンシャル キャンベル生物学』（丸善出版、2011年）476～477頁参照。大塚・

あり方（生態系）は、できるだけ多様である方がよい」という考え方であるから、生物多様性保全は、理想的には、希少な種からありふれた種まで、優れた自然から身近な自然まで、地球上に存在する「ありとあらゆる自然」を対象とし、保護しようとすることになる。したがって、生物多様性という考え方の登場は、従来の自然保護法制のあり方からすれば、一つの画期をなす出来事といえる<sup>4)</sup>。

しかし、こうした「対象の広汎性」は同時に、法制度に対し困難な問題を突きつける。そもそも、「ありとあらゆる自然」を保護することは可能なのか。動物A（ワカサギ）を保護することは、動物B（ブラックバス）を死に追いやることになりはしまいか。では、「どのような自然」を特に保護するのか。自然は移ろいゆくものである。樹木は日々成長し、それに応じて、森林の生態系は刻々と変化していく。人為的影響がなくても自然に絶滅する種もある。種によっては、人間の生活に有害なものもある。このとき、法制度が保護すべきなのは、「どのような（状態、種類の）自然」なのか。あるべき理想の自然なのか、現在の自然なのか、はたまた現在の自然から人間社会に有害なものを除いた自然なのか。それは、「どのようにして決める」べきであり、「どのようにして正当化される」のか。それに基づく実際の保護活動は、「誰が」、「どのようにして」行うのか。対象の広汎性によって、これらの問題に対する解のバリエーションもまた、無数の広がりを持つ。これらは、生物多様性保全法制固有の問題である。

他方で、「対象の広汎性」は、生物多様性の保全を直接の目的としない周辺諸法にも問題を提起する。従来のように、希少種や原生自然を保護するというのであれば、当該地域を指定（ゾーニング）し、捕獲・伐採、立入りの禁止等、各種の規制をかけたとしても、当該地域は山奥等に位置する場合が通常であろうから、当該規制が人間の社会生活との間で軋轢を生じさせることは比較的少ない。しかし、「ありとあらゆる自然」を保護の対象とする場合、人間の社会生活に近接する自然もその対象となり、それを保護しようとするれば、生物多様性保全の観点から開発規制を行う等、必然的に、それに影響を与える人間の社会生活それ自体を広範にコントロールしなければならなくなる。したがって、生物多様性の保全は、狭い意味での生物多様性保全法制のみで完結するものではなく、およそ一般的に、「自然に影響を与える人間の行為」に関連する全ての法制度（開発法、産業保護法、公物管理法等）の課題となりうる。もちろん、法制度においては生物多様性の保全だけが唯一の価値ではないから（というより、開発法等においては生物多様性の保全はむしろ外在的な価値の一つに過ぎないから）、こうした関連諸法の制度設計や運用において、その他様々な利益・価値との微妙な調整が必要となる。そこでは、「なぜ生物多様性は人間の諸行為を制限しうるだけの重要性を持つのか」といった原理的な問いにも答えなければならない。

本稿は、これらの問題について検討するとともに、生物多様性保全に関わる法制度上の

---

前掲注2) 569頁は、これらに加えて、④景観の多様性を挙げる。

4) このような観点から、生物多様性に関する法制度や周辺諸法を分析した、生物多様性保全法制に関する包括的な研究として、及川敬貴『生物多様性というロジック』（勁草書房、2010年）がある。

課題を整理しようとするものである。

## 二 生物多様性とその危機

### 1 生物多様性とは

生物多様性という言葉は、1986年のアメリカの生物多様性ナショナルフォーラムにおいて、生態学者のウォルター・ローゼン（Walter Rosen）が、従来の「生物学的多様性（biological diversity）」という用語に代えて、「生物多様性（biodiversity）」という用語を提唱したことに由来するとされている<sup>5)</sup>。

その内容は、上記の通り、①生態系の多様性（ecosystem diversity）、②種の多様性（species diversity）、③種内の遺伝的多様性（genetic diversity）を意味している。日本の生物多様性基本法2条1項も、「この法律において『生物の多様性』とは、様々な生態系が存在すること並びに生物の種間及び種内に様々な差異が存在することをいう」としており、「様々な生態系」は①を、「種間」の差異は②を、「種内」の差異は③をそれぞれ意味していると考えられるから、日本の法制度も、同様の生物多様性概念を基礎としている。

生物多様性という点、アマゾンの熱帯雨林やガラパゴス諸島等がただちに想起されるが、日本もきわめて高い生物多様性を誇っている。小笠原諸島が、その固有種の多さ<sup>6)</sup>から「東洋のガラパゴス」と称されていることは有名であるが、日本全体としても、日本に自生する植物の約3割、陸生哺乳類の約4～5割、両生類の約8割が日本固有種である<sup>7)</sup>。そのため、日本は、2005年に国際環境NGO「コンサベーション・インターナショナル」が選定した「生物多様性ホットスポット」（固有種の割合が高く、かつ、緊急に生物多様性の保全が必要とされる地域。全世界で35ヶ所）の1つにも選ばれている<sup>8)</sup>。

また、日本にユニークなものとして、「里山」がある。里山とは、伝統的な農村集落（里地）の周辺に位置し、薪にするための木の伐採や食物の採取、下草の刈込み等、定期的な「手入れ」によって維持・管理されてきた雑木林等の自然（二次的自然）のことである<sup>9)</sup>。里山は、人為的な介入によって、自然のままでは照葉樹林へと遷移していかうとする生態系を途中段階のままとどめた「特有の生態系」（生物多様性基本法14条2項）を有し、競争に強い種が適度に間引かれることで、弱い種も生き延びられるようになる等、面積当たりの生態系多様性も高い傾向にある<sup>10)</sup>。環境省によれば、希少種が集中して分布する地域の半数近くが、里地・里山に含まれているとのことである<sup>11)</sup>。

5) 宮下直ら『生物多様性と生態学』（朝倉書店、2012年）2頁参照。

6) 池田清彦『生物多様性を考える』（中央公論新社、2012年）82頁によれば、小笠原諸島に生息する維管束植物の35%、樹木の70%、昆虫の26%、陸産貝類の94%が固有種とのことである。

7) 井田徹治『生物多様性とは何か』（岩波書店、2010年）129頁以下、尾崎研一・滝久智「森林の生物多様性の価値」森林科学63号8頁参照。

8) 世界のホットスポットについては、井田・前掲注7) 92頁以下を参照。

9) 里山の保全法制については、奥田進一「里山保全」黒川哲志・奥田進一編『環境法へのアプローチ [第2版]』（成文堂、2012年）75頁以下を参照。

10) 池田・前掲注6) 169頁参照。

## 2 生物多様性の危機

現在、世界の至る所で、生物多様性が危機に瀕しているといわれる<sup>12)</sup>。人為的影響がなくても、生物は自然と絶滅していくものではあるが、現在、生物の絶滅は、人為的影響によって自然の100~1000倍のスピードで進んでおり、これは、地球上で起きた過去5回の大絶滅（オルドビス紀，デボン紀，ペルム紀，三畳紀，白亜紀）に匹敵するとされている<sup>13)</sup>。種の絶滅は、飛んでいる飛行機からリベット（釘）を次々抜いていくようなものであり、限界に達すると地球全体が「墜落」となると警告する論者もいる（パウル・エーリッヒ（Paul Ehrlich）のリベット論<sup>14)</sup>）。

日本でも、哺乳類と維管束植物の4種に1種、両生類・爬虫類・貝類の3種に1種が絶滅危惧種となっている等、生物多様性の損失が進行している。2012年に生物多様性基本法11条に基づいて政府が策定した「生物多様性国家戦略2012-2020」では、生物多様性の危機について、以下の4つの原因が指摘されている<sup>15)</sup>。

第1に、開発等の人間活動による危機である。埋立て、ダム開発、護岸工事等の開発行為が生物多様性に大きな影響を与えることは今さらいうまでもないであろう。日本国内での影響だけでなく、日本が出資している海外の開発事業（マダガスカルでのニッケル開発等）によって、現地の自然が破壊されていることにも注意を向ける必要がある<sup>16)</sup>。

第2に、自然に対する働きかけの縮小による危機である。里地・里山は、人間による不断の手入れを通して、固有かつ多様な生態系を産み出してきた。しかし、近時、過疎化や産業構造の変化により、担い手が不足し、里地・里山は荒廃・劣化してきているといわれる<sup>17)</sup>。里山の荒廃は、そこに生息する種の生息地を奪い、バランスを崩した生態系が、サルやイノシシ等による農業被害（食害）の引き金になることもある<sup>18)</sup>。

第3に、人間により持ち込まれたものによる危機である。これは、いわゆる「外来種」の問題である。他の地域から人為的に持ち込まれた生物（ブラックバス、アライグマ等）が、当地の固有の生態系を攪乱し、ときに地域の固有種等を絶滅させるおそれがあるという問題である。その他、遺伝子組換え生物や化学物質によって、生態系が攪乱される問題もこれに属する。

第4に、地球環境の変化による危機である。温暖化等の気候の変動は、生物の分布を変化させることになるため、絶滅のリスクを高めると予測されている。また、地球環境の変化は、食料の生産適地の変化、病害虫の発生源・発生地域の変化等をもたらし、人間生活にも大きな影響を及ぼすことが懸念されている。

11) 環境省『平成25年版 環境・循環型社会・生物多様性白書』160頁参照。

12) 池内ら監訳・前掲注3) 477~478頁参照。

13) 井田・前掲注7) 60頁以下、尾崎・滝・森林科学63号8頁参照。

14) リベット論への批判も含めて、池田・前掲注6) 112頁以下を参照。

15) 『生物多様性国家戦略2012-2020』28頁以下参照。

16) 開発行為による生物多様性の危機については、井田・前掲注7) 98頁以下を参照。

17) 奥田・前掲注9) 75頁以下、香坂玲『生物多様性と私たち』（岩波書店、2011年）119~120頁参照。

18) 井田・前掲注7) 87頁参照。

### 三 生物多様性保全の本質

#### 1 生物多様性はなぜ重要なのか？

かくして、危機に瀕した生物多様性を、法制度等を通して保全していくことが考えられる。その際、生物多様性を保全するために、人間の活動（開発等）を規制しようとする場合、「そもそも、なぜ生物多様性を保全する必要があるのか」ということが問題となりうる。保全する必要のないもののために、人の自由を制限することは許されないからである。そして、「生物多様性の何が重要なのか」という生物多様性の本質を考えることは、「どのような生物多様性（自然）を保護すべきなのか」という問題を考えるためのよすがともなる。

この点については、まず、自然には、人間との関わりを超越して、それ自体として根源的な価値が内在しているとする見解がある<sup>19)</sup>。全ての生物にはそれぞれ生存する権利があり、その殺生与奪を自由にできる能力を持つ人間には、生物を守る責務があるという考え方（スチュワードシップ（信託精神）と呼ばれる）もある<sup>20)</sup>。これらは、生物多様性の価値を、人間にとっての価値から独立に認める非人間中心主義（人間非中心主義）的な思想である。

しかし、この思想は、理念としては承認されるものの、現実には貫徹することが難しい。この立場を突き詰めれば、病原菌や害虫、外来種も保全しなければならなくなる。また、環境Aを保全するということは、同時に、環境Aに適応できない種の保全を閉ざすことを意味するのであり、あらゆる生物を等しく保全するということは原理的に不可能である（このことは、自然の「再生」を考える際に特に意味を持つてくる）。逆に言えば、生物多様性の保全においては、人間の視点からする、「何を保護するかの選別」が不可避なのであり、この立場は、この点について有効な基準を示しえない点に一つの限界がある<sup>21)</sup>。

そこで、生物多様性の価値を、人間中心主義的な視点から基礎づける考え方が出てくる。即ち、生物多様性を保全する必要があるのは、自然が人間に様々な「恵み」を与えてくれる存在だからである、とする思想である<sup>22)</sup>。この「自然の恵み」は、生物多様性保全の文脈では一般に、「生態系サービス（ecosystem service）」と呼ばれている。生態系サービスは、①「供給サービス」（生物やその遺伝資源が食料、医薬品、木材等を提供すること）、②「調整サービス」（生態系・生物が物質やエネルギーの調整をすること。天敵による病害虫の抑制、森林の二酸化炭素吸収による気候の安定化等）、③「文化的サービス」（自然

19) 及川・前掲注4) 9～10頁参照。

20) 間瀬啓允「環境問題に宗教はどうかかわるか」加藤尚武編『環境と倫理 [新版]』（有斐閣、2005年）194～195頁、尾崎・滝・森林科学63号 8頁参照。

21) 非人間中心主義に関しては様々な立場（動物中心主義、生命中心主義、生態系中心主義等）があり、その詳細と評価については、別稿を予定している。

22) 及川・前掲注4) 8～9頁、大塚・前掲注2) 610頁、牧野俊一「生物多様性の逆襲」森林科学63号 3～4頁参照。

がレクリエーションや精神の安らぎ等をもたらすこと)、④「基盤サービス」(生態系が生態系や生物を形成・維持する基盤を提供すること。光合成、大気中の窒素の固定化、栄養分の循環等)、の4つからなるとされる<sup>23)</sup>。生物多様性を保全することは、現在及び将来の人間の生存基盤を確保し、様々な利益をもたらすものであり、そこには経済的利益(①)のみならず、純粋に動植物を愛でる気持ちのような精神的利益(③)も含まれる。生物多様性国家戦略も、生物多様性の価値として生態系サービスを挙げており<sup>24)</sup>、生物多様性基本法が、生物多様性を「人類の存続の基盤」(前文、2条2項)としているのも、このような立場に依拠するものと考えられる。

近年では、ここからさらに進んで、生物多様性を「自然資本(natural capital)」として観念し、生態系サービスを貨幣価値に換算することで、より功利的に生物多様性の重要性を基礎付けようとする研究も盛んになっている<sup>25)</sup>。中でも、EU等が2007年から行っている「生態系と生物多様性の経済学(TEEB)」<sup>26)</sup>という国際プロジェクトが著名であり、それにより、様々な生態系サービスの経済的価値(スイスにおけるミツバチの授粉サービスが毎年2億1300万ドルに相当すること等)が明らかにされている<sup>27)</sup>。

このような人間中心主義的な思想は、人間社会に有害な動植物の駆除や生物多様性保全における選別の不可避性を正当に位置づけ、人間にとっての利益という観点から、選別の序列や保護の限界点を設定することができるという利点を持つ。また、これまで、生態系サービスが公共財として経済的に評価されてこなかったが故に、生物多様性の損失に歯止めがかからなかったとも考えられ、生態系サービスの経済評価は、生物多様性を破壊する開発行為等を阻止する有効なロジックとなりうる<sup>28)</sup>。

## 2 生物多様性保全論への批判

しかし、人間中心主義的な生物多様性保全の基礎づけは、同時に、保全論に対する批判の道をも開くことになる。

先述したように、ある環境Aを保全するということは、環境Aに適合しない種や環境Bという生態系を積極的には保全しないという選択をすることである。このとき、環境Aの保全が「好ましい」とすることに生態学や生物学に基づく科学的な根拠が必ずしも存在するわけではなく、多くの場合、人間の都合によって選択しているに過ぎない。

例えば、外来種であるブラックバスを、同じく外来種であるワカサギの保護のために駆除することが認められるのは、ワカサギが漁業資源であるからに他ならない<sup>29)</sup>。その一方

23) 生態系サービスの内容について詳しくは、井田・前掲注7) 2頁以下、宮下ら・前掲注5) 4~5頁を参照。

24) 『生物多様性国家戦略2012-2020』7頁以下参照。

25) 井田・前掲注7) 24頁以下、尾崎・滝・森林科学63号9頁以下参照。

26) TEEBのウェブサイト(<http://www.teebweb.org>)参照。

27) 中静透「生物多様性に関する国際的な研究の動向」環境研究164号79頁参照。

28) 尾崎・滝・森林科学63号9頁参照。

29) 池田・前掲注6) 106~107頁によれば、ワカサギも、移入当初は在来の小エビをほとんど絶滅させ

で、日本では絶滅したコウノトリをロシアからもらい受け、人工的に繁殖させた上で、再び自然界に放つことは、紛れもない外来種の移入であり、元の生態系を攪乱させる行為であるが、コウノトリの好ましいイメージやそれによる地域振興という利益が、それを正当化している<sup>30)</sup>。

つまり、生物多様性の保全に対しては、「保全論は、客観的な根拠のあるものではなく、人間の都合による『恣意的』なものである」という批判が成り立ちうるのである。

しかし、「恣意的である」ということと、「政治的である」ということは異なる。上記のように、非人間中心主義的な保全論が現実的には成立しがたいとすれば、保全論は人間中心の色彩を帯びざるを得ず、その結果、保全論における「政治性」は生物多様性保全の「本質」ともなる<sup>31)</sup>。ルーア・フィッシングをする者にとって、見事な体躯のブラックバスが無慈悲に殺されていくのは、心底痛ましい光景であるに違いないが（ブラックバスが提供する文化的サービスの減少）、今や、ブラックバスの駆除が外来生物法に基づいて制度化されているということは、ワカサギ等の漁業利益（ワカサギ等による供給サービスの確保）や駆除を支持するその他の利益が、政治過程において、より多くの説得力を持っているということである。

そうであるとすれば、保全論において重要なのは、保全論が本質的に備える政治性を「隠蔽しない」ということである。生物多様性の保全を「自然のため」、「弱い動植物の保護のため」といった非人間中心主義的なイメージで粉飾することは、保全論の政治性を、多くの者に保全論の「欺瞞」を看取させ、保全論の説得力をかえって減じさせる結果となろう。むしろ、「何を保護すべきか」は「政治的に決まる」ということを正面から認めた上で、その議論を広く国民一般に開いていくことこそが必要なのであり、そのようにして決定されたものは「政治的」なものではあっても、決して根拠のない「恣意的」なものではないはずである。

つまり、生物多様性の保全は、究極的には国民・住民の参加等を含む政治過程を通じて決定されていくものであり、その過程の公正さが保全論の恣意性を排除し、その決定に正当性を与えていくのである。

#### 四 生物多様性保全のための法制度

##### 1 国際的法制度

ここからは、生物多様性の保全に関する具体的な法制度を見ていこう。

生物多様性の保全に関する国際条約として、ラムサール条約、ワシントン条約、ボン条約、渡り鳥保護条約、生物多様性条約等がある<sup>32)</sup>。前4条約は、対象となるものが、それ

---

た害魚であったという。

30) コウノトリのブランド化により地域の活性化を図っている兵庫県豊岡市の例については、南真二「生物多様性保全と自治体」環境法研究36号132頁以下、遠藤美香「コウノトリが紡ぐまち」都市計画287号26頁以下を参照。

31) 池田・前掲注6) 108頁以下参照。

それ水鳥・湿地、絶滅危惧種、移動性野生動物、渡り鳥、と比較的特定されているが、生物多様性条約は、包括的に生物多様性の保全を定めるものである。

生物多様性条約は、1992年に採択され、1993年に発効した。これまでに192カ国とEUが締結しており、日本も1993年に締結している。

同条約は、①生物多様性を保全すること、②生物多様性の構成要素の持続可能な利用を実現すること、③遺伝資源の利用から生じる利益を公平かつ衡平に配分すること、を目的としている（1条）。

このうち、国際レベルに固有の問題として、議論の中心的な焦点となっているのは③である。従来、「自然は万民の共有物」という考えから、先進国が途上国にある生物資源を持ち出し、商品として開発し利益を上げるものの、その利益を原産国に還元しないことが「バイオパイラシー（biopiracy；生物資源の海賊行為）」としてしばしば問題となってきた<sup>32)</sup>。そこで、同条約は、生物資源については原産国が主権的権利を有するとし、それを利用するには、原産国の国内法に従って同意を得なければならず、利益の配分は両当事者が相互に合意する条件で行うべきことが定められた（15条）。同条約は、「自然は万民の共有物」という従来の考え方を、「自然は原産国の資源」という考え方にシフトさせるものであり、生物資源を利用した商品の知的所有権を主張してきた先進国に対して、途上国側の主張を大幅に認める内容になっている<sup>34)</sup>。

その後、2002年の第6回締約国会議（COP6）では、利益の公平配分に関する非拘束的な指針として、「ボン・ガイドライン」が採択され、2010年に名古屋市で開催された第10回締約国会議（COP10）では、生物多様性保全に関する5つの戦略目標と20の個別目標からなる「愛知目標」や、生物資源の利用と配分（Access and Benefit Sharing；ABS）に関し原産国と利用国が実施すべき措置の細目を定める「名古屋議定書」が採択された<sup>35)</sup>。

同条約は、ABSに関する国内法の整備を義務とはしていないこともあり、日本はまだ国内法整備をしていない。日本は、前述のように高い生物多様性を誇り、生物資源に関しては資源大国となる可能性も秘めていることから、利用国としてのみならず、原産国としての立場からも法整備を進めるべきであろう<sup>36)</sup>。

## 2 国内の法制度

### （1）基本法制

次に、国内の法制度を見ていこう。

まず、生物多様性の保全に関して、他の関連諸法にも横断して適用される基本事項（枠

32) 詳しくは、大塚・前掲注2) 194頁以下を参照。

33) 及川・前掲注4) 20頁、井田・前掲注7) 188頁以下参照。

34) 大塚・前掲注2) 200頁参照。

35) 環境省『COP10・11の成果と愛知目標』参照。

36) 及川・前掲注4) 91頁以下、磯崎博司「生物多様性条約における最重要課題」環境法政策学会編『生物多様性の保護』（商事法務、2009年）59～60頁参照。

組み)を定め、法体系において他の法を包括する「傘」のような役割を担う(アンブレラ法とも呼ばれる)一群の法が、環境基本法をはじめとする基本法制である。

環境基本法は、環境保全の基本理念として「生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立って」いるものであることに留意すべきことを定め(3条)、各施策の策定・実施に係る指針の一つとして「生物の多様性の確保」を挙げている(14条2号)。

こうした基本理念や指針等に基づいて、生物多様性の保全に特化した基本法として制定されたのが、生物多様性基本法である。

同法は、生物多様性について、「人類の存続の基盤」であり「地域独自の文化の多様性をも支えている」ものであるという人間中心主義的な理解を示した上で(前文)、「環境基本法……の基本理念にのっとり」、生物多様性保全に関する基本原則、各主体の責務、施策の基本事項等を定めるものである(1条)。

同法において、まず目を惹くのは、生物多様性保全の基本原則として、「予防的な取組方法」と「順応的な取組方法」を基本としなければならないと定めている部分である(3条3項)。自然界についての科学的な知見は未だ乏しく(地球上の生物種の総数さえ判明していない)、そもそも、生態系の働きそれ自体が様々な不確実性を孕み(内在的不確実性)、科学的知見の蓄積によって、そのメカニズムを解明することは期待できないともいわれる<sup>37)</sup>。したがって、生物多様性の保全にあつては、科学的知見の蓄積を待って対策を取るのではなく、万が一を考えて予防的に手を打つことが重要であり(予防原則、予防的アプローチの採用)、かつ、対策後も継続的に状況を監視し、変転する状況に合わせて対策を柔軟に変化させていく順応的な取組み(アダプティブ・マネジメント、順応型管理等とも呼ばれる)が望ましい<sup>38)</sup>。その意味では、基本原則として上記の定めが置かれたことには重要な意味がある。

もっとも、これまでの行政スタイルは、計画を定め、その通りに粛々と事を進め、最終決定(処分等)を下すというものであり、行政機関にとって、状況に応じて施策を変転させる柔軟なスタイルは不得手とするところであろう<sup>39)</sup>。また、暫定的な施策の終わりなき更新を旨とする順応的な取組みでは、そこに行政責任を問うたり、事業の達成度を評価したりすることが困難になるのではないかとの指摘もあり<sup>40)</sup>、順応型のスタイルは法理論にとっても一つの挑戦である。

次に、同法は、生物多様性保全の基本的な計画として、政府が、「環境基本計画……を基本」としつつ(12条)、「生物多様性国家戦略」を策定すべきことを定めている(11条)。先述の通り、現在では、これに基づき「生物多様性国家戦略2012-2020」が策定され、5

37) 畠山武道「生物多様性保護と法理論」環境法政策学会編『生物多様性の保護』(商事法務、2009年)12~13頁参照。

38) 畠山・前掲注37)12頁以下参照。

39) 「生物多様性の保護—パネルディスカッション—」環境法政策学会編『生物多様性の保護』(商事法務、2009年)102~103頁(小川博司発言)参照。

40) 「パネルディスカッション」・前掲注39)104頁(畠山武道発言)参照。

つの基本戦略と約700の具体的施策、50の数値目標等が定められている。さらに、同法は、「生物多様性国家戦略を基本として」、都道府県・市町村独自の「生物多様性地域戦略」を定める努力義務も規定しており（13条<sup>41)</sup>、とりわけ、自治体間で「共同して」地域戦略を定めることを求めている点は（同条）、生態系が県境等を横断して存在しうることや、また、生態系間の「つながり」を確保することの重要性に鑑みれば、注目に値する<sup>42)</sup>。

同法が定める基本的施策（14～27条）については、「里地、里山等の保全」への言及（14条2項）や、生態系の「有機的なつながり」に配慮し「一体的に保全する」ことの定め（同条3項）、生態系に影響を与える事業計画の立案段階において環境影響評価（戦略的アセスメント）をすべきことの定め（25条）が目を惹くところである。

その他、海洋環境や水産に関する基本法でも、海洋生物の多様性の確保（海洋基本法2条）や水産資源が生態系の構成要素であることに留意すべきこと（水産基本法2条2項）が定められている。また、生物多様性の保全が、国や自治体だけではなく、事業者や市民等も含む多様な主体の多面的な取組みを必要とするものであることからすれば、多様な主体の連携を一般的に定める「地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律」（生物多様性地域連携促進法<sup>43)</sup>は、生物多様性保全に関する基本法制の一つとして位置づけてもよいであろう。

## （2）自然保護法制

上記の基本法制の「傘」の下には、自然保護を主たる目的として制定された一群の自然保護法制が存在する。冒頭でも触れたように、今や、自然保護とは生物多様性の保全のことであり、それは、理論的には「ありとあらゆる自然」の保護を含むものであるから、自然保護法制は、様々な規律対象とアプローチから構成され、多面的な様相を呈している。

以下では、自然保護法制を、便宜上、「現在ある自然の保護」を目的とした①動植物保護法制、専ら外部からの攪乱防止を目的とした②攪乱防止法制、「あるべき自然の回復」を目的とした③自然再生法制に分け、それぞれの法制度を概観する。

### ①動植物保護法制

「現在ある自然」を、これ以上損なわないように保全していくことを主目的とする動植物保護法制としては、自然公園法、自然環境保全法、「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」（種の保存法）、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」<sup>44)</sup>

41) 生物多様性地域戦略は、2014年11月末時点で、33都道府県、13政令指定都市、33市区町村で策定されている。

42) 及川・前掲注4) 145～146頁参照。

43) 同法について詳しくは、常富豊「地域の生物多様性保全のための法律」環境研究168号22頁以下を参照。

44) 今後、同法は、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」へと改正され、2015年5月29日より施行される。

(鳥獣保護法)等がある。これらの法律は、それぞれ固有の目的を持つが、共通して、生物多様性条約の締結等の流れを受けて、1990年代から2000年代にかけて、目的規定に生物多様性の確保が追加されている。以下、簡単に、各法の仕組みを見ていこう。

自然公園法は、「優れた自然の風景地」を対象として、その保護と国民による利用の増進を図ることを主たる目的としている(1条)。そのために、優れた風景地(景勝地)を国立公園、国定公園等に指定し、その中に、保護の必要等に応じて、様々な地域・地区(特別保護地区、特別地域、普通地域等)を設け(ゾーニング)、濃淡の異なる規制(各種の禁止等)を定めている。その一つとして、保護のために立入り等の利用を制限する利用調整地区が設けられてはいるものの(23条)、同法は、どちらかといえば「保護」にではなく、「利用の増進」に重心があるといわれている<sup>45)</sup>。

これに対して、自然性の高い原生自然を保護しようとするのが、自然環境保全法である。同法も、保護すべき地域・地区を指定し、各種の行為制限を課すゾーニングの手法を採用している。自然公園法とは異なり、利用の促進ではなく「保護」に重心を置いてはいるものの、「利用」を想定した自然公園法の趣旨目的との相違から、同法の指定地域と重複して地域指定することができず、後発の自然環境保全法による保全地域は結果的として狭い地域に限定されてしまっているという問題がある。自然公園の指定から自然環境保全地域への「指定替え」の必要性が指摘される所以である<sup>46)</sup>。

以上の2法が自然を「面」的に保全するものであるとすれば、特定の生物種に「点」的に着目して保護しようとするのが、種の保存法、鳥獣保護法等である。

種の保存法は、絶滅のおそれのある動植物を希少野生動植物種として指定し、その捕獲、譲渡し、輸出入、陳列の禁止(9条等)と学術研究等の目的による例外的な許可制度(10条等)を定めるとともに、その生息地を生息地等保護区として指定し(36条以下)、様々な行為制限を課すことで、希少種の保護を図るものである。

鳥獣保護法は、鳥獣(=野生の鳥類及び哺乳類)のみを対象として、一般的に捕獲・採取等を禁止し(8条)、例外的に狩猟鳥獣として指定された鳥獣についてのみ、区域、時期、方法を限って狩猟を認め(11条)、鳥獣の保護と併せて狩猟の適正化を図るものである。捕獲禁止等の例外として、鳥獣による農作物被害等がある場合は、許可なくして捕獲等を行うことが認められている点は(13条)、人間中心主義的な視点からの一つの割り切りとして興味深い<sup>47)</sup>。また、同法は、鳥獣保護のための鳥獣保護区を設定するゾーニング

45) 大塚・前掲注2) 573頁参照。

46) 大塚・前掲注2) 580頁以下参照。

47) 改正により、同法の目的には、鳥獣の「保護」に加え、新たに鳥獣の「管理」が定められた(1条)。これは、鳥獣(イノシシ、シカ等)による農作物被害(獣害)の深刻化等を受け、希少な鳥獣については「保護」するとともに、増えすぎた鳥獣については「管理」して、個体数等を調整していくという二元的な体制を採用するものである。そのために、鳥獣捕獲事業の指定制度の創設や狩猟免許の取得年齢の引き下げ等が行われている。「保護」も「管理」も、共通して、「生物の多様性の確保、生活環境の保全又は農林水産業の健全な発展を図る観点から」(2条)、鳥獣の生息数や生息地を人の手によって積極的にコントロールしようとするものであり、人間中心主義的な性格がより一

手法を採用している（28条以下）。

その他、学術的価値の高い動植物や生息地を含む文化財を天然記念物として指定し、保護を図る文化財保護法等がある。

以上の動植物保護法制に共通しているのは、保護すべき地域を指定し、その範囲内に一定の規制（行為の禁止、許可制等）をかけるゾーニング（指定）という手法が用いられていることである。加えて、それぞれ保全の対象が特定されており、かつ、「優れた風景地」や原生自然、希少種といった特に保全の必要が高いものに限定されている点も共通している。「優れた自然」中心主義とでもいえようか。これは、各種の行為規制を伴うゾーニングという規制的手法を採用するものであることからして、比例原則の観点からやむをえないものではあるが、「ありとあらゆる自然」を保全の対象となしうる生物多様性保全の本質からすれば、カバーする範囲は不十分と評価せざるを得ない。「ありふれた普通の自然」については、非権力的な手法を用いた、日常的・継続的で、多様な主体が関わりうる取組みを中心として、幅広く保全策が展開されるべきであろう。

## ②攪乱防止法制

同じく、「現在ある自然」を保全するためのものであるが、特に「外部からの動植物の移入」による生態系の攪乱等に着眼して、その防止を制度化するものとして、「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」（外来生物法）と「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律」（カルタヘナ法）がある。

外来生物法は、生物多様性条約のCOP6における指針原則等を契機として制定されたもので、①特定外来生物（生態系等に被害を及ぼすこと、又は、そのおそれがあることが判明している外来生物<sup>48)</sup>）の飼養、輸入、譲渡の禁止（4条等）、②未判定外来生物（上記のおそれがあるかどうか未判定の外来生物）の輸入制限（おそれがないとの判定が出るまでは輸入禁止；23条）、③特定外来生物の防除（11条以下）を主に定めている。

外来生物はいったん移入されてしまえば、それを後から完全に駆除することは難しく、かつ、高コストであり（各地の外来魚駆除の大きかりさを想起せよ）、「水際」で移入を阻止することが最も効果的かつ効率的といわれる<sup>49)</sup>。その意味では、いわゆる「ホワイト・リスト方式」（安全性が判明したもののみ輸入等を認める）を採用するのがベストではあるが、同法が、「ブラック」（危険）なもの（上記①）だけでなく、「グレー」のもの（上記②）にも輸入制限を課している点は、予防原則（上記四2（1）参照）の具体化の一つとして<sup>50)</sup>、評価できる。また、同法は、海外に生息地を持つ「外来生物」のみを対象とし、

---

層強まったと見ることができる。

48) 同法の「外来生物」には、海外に本来の生息地がある生物だけでなく、その生物が在来生物等と交雑したことにより生じた生物も含まれる（2条1項）。

49) 池田・前掲注6）158頁、高桑正敏「外来生物の問題点は何か」科学76巻9号896頁、北村徹「生物多様性と外来種について」日本マリンエンジニアリング学会誌47巻5号26頁参照。

50) 大塚・前掲注2）606頁は、同法の仕組みを子細に見ると、同法の予防原則への対応の仕方は不明

日本国内での在来種の移入による地域固有種の消失等の問題（いわゆる遺伝子汚染の問題）に対応するものではないが、この点については、自然公園法20条3項12号、自然環境保全法25条4項4号等において、指定区域内のみという限界はあるものの、当該区域に本来生息していない動植物を放つ行為が規制される等、一定の対策が講じられている。

次に、遺伝子組換え生物（Living Modified Organism; LMO）による生態系の攪乱等を防止するために定められたのが、「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律」である。同法は、生物多様性条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書を実施するために定められていることから（1条）、カルタヘナ法と呼ばれている。

同法では、遺伝子組換え生物を農作物として栽培する場合等、環境への拡散防止措置をとらずに使用等（第一種使用等）する場合、その使用等に関する規程（第一種使用規程）を定め、主務大臣の承認を受けなければならない（4条1項）。主務大臣は、当該使用等が生物多様性に影響がないと判断した場合は承認をし（同条5項）、その影響のおそれがある場合は使用規程の修正を指示し（5条1項）、当該使用等が適当でないと判断される場合は承認の拒否をしなければならない（同条3項）。他方、遺伝子組換え生物を実験室等で環境への拡散防止措置をとりつつ使用等（第二種使用等）する場合は、拡散防止措置についてあらかじめ主務大臣の確認を受けた上で、使用しなければならない（12条、13条）。

遺伝子組換え生物の生物多様性への影響については科学的不確実性が高く、特に第一種使用等の場合、予防原則に基づく対応や順応型の管理が望まれる。この点、第一種使用等による生物多様性への影響が明らかでない場合には主務大臣にケースバイケースの判断をする余地が認められているとされており<sup>51)</sup>、予防的な対応が可能になっている。また、使用の承認後に科学的知見が充実し生物多様性への影響のおそれがあると認められた場合には、主務大臣に第一種使用規程の廃止や変更を義務付けているのは（7条1項）、順応型管理を指示するものと見ることができる。

### ③自然再生法制

「現在ある自然」を単に守るだけでなく、それを積極的に改変し、「あるべき自然」を再生・修復しようとするのが自然再生法制であり、その中心的なものとして、自然再生推進法がある。

同法では、自然再生事業（自然環境の保全、再生、創出、維持管理等を目的とする事業；2条2項）の実施者は、地域住民、NPO、専門家、土地所有者、行政機関等からなる自然再生協議会を組織し（8条）、事業の内容等をまとめた自然再生事業実施計画を作成した上で（9条）、事業を実施することとされている。国や自治体は、権力的に上から関与するのではなく、実施者に対する助言（同条6項）や、各種の協力を行うにとどまり、地

---

確であるとする。

51) 大塚・前掲注2) 608～609頁参照。

域住民等からのボトム・アップの事業を支援するかたちをとっている点が特徴的である。

同法では、「あるべき自然」としてどのような自然を再生させるかについては、「過去に損なわれた自然その他の自然環境」（2条1項）とするのみで、基本的には、自然再生協議会の判断に委ねている。生物多様性の保全は本質的に人間中心主義的なものであり政治的なものであることからすれば（上記三2参照）、地域住民、専門家、行政機関等の多様な主体が参加する同協議会の検討を尊重する仕組みが採用されていることは、上記の本質に適合的である。また、自然の再生という、場合によっては生物多様性を危機にさらしかねない試みについて、同法が、事業着手後の継続的な監視とその結果のフィードバックを可能にする順応的な方法を基本理念としていることも注目に値するが（3条5項）、生物多様性への悪影響が明らかになった場合等に強制的に事業を中止する仕組みが担保されていない点は不十分である<sup>52)</sup>。

その他、自然再生のための法制度として、自然公園法及び自然環境保全法に定められている生態系維持回復事業（指定地域内で生態系の維持又は回復を図る事業）や、種の保存法に定められている保護増殖事業（国内希少野生動植物種の増殖の促進、生息地の保存等を図る事業）がある。

### （3）その他の周辺諸法

「ありとあらゆる自然」が生物多様性保全の対象となりえ、今や、人間の活動は様々なかたちで自然に影響を与えるものであることからすれば、生物多様性の保全は、上記の（1）基本法制及びその傘下の（2）自然保護法制においてだけでなく、「自然に影響を与える人間の行為」に関連する全ての法制度において考慮されるものでなければ実現されない。特に、開発、産業保護、公物管理等を主な目的とする法令群（以下、「周辺諸法」という）は、自然に大きな影響を与える人為的行為を認め、推進するものであるから、このような視点をとることが生物多様性の保全にとって特に重要である。

この点、1990年代以降、周辺諸法の目的規定に環境保護や生物多様性保全が追加される等、周辺諸法が「環境法化」<sup>53)</sup>、「グリーン化」<sup>54)</sup>しつつあるとの指摘がある。例えば、農業の発展や農村の振興を主目的とする食料・農業・農村基本法では、農業は食料供給以外に「自然環境の保全、良好な景観の保全、文化の伝承等」の「多面的機能」を有し、それが十分に発揮されていくべきことが強調され（3条）、これを受けて、農業の基盤整備を行う土地改良法では、土地改良事業が「環境との調和に配慮しつつ」行われるべきことが規定された<sup>55)</sup>（1条2項）。このように、従来、産業の視点から捉えられてきた自然や活動が自然環境の保全等の「多面的機能」を有することに着目し、その持続的かつ十分な発揮をも目指すという思考は、他にも、水産基本法（32条）、森林・林業基本法（2条1項、

52) 大塚・前掲注2) 587頁参照。

53) 及川・前掲注4) 63頁以下参照。

54) 北村喜宣『環境法〔第2版〕』（弘文堂、2013年）24～25頁、552頁参照。

55) 交告尚史「演習行政法」法教294号162頁参照。

12条以下等)、バイオマス活用推進基本法(7条)等にも見られる。その他、公物管理法に「環境の保全」が定められることは通例となっており(河川法1条、海岸法1条、港湾法1条等)、離島の開発・振興を図る「離島振興法」において、国等の責務として、「自然環境の保全及び再生」、「生態系に係る被害を及ぼすおそれのある外来生物……の防除」、「生態系の維持又は回復」への配慮が規定される(17条の2)等の例もある(沖縄振興特別措置法84条の3にも同様の規定がある)<sup>56)</sup>。

しかし、周辺諸法にこのような環境保全目的規定や環境配慮条項が定められたとしても、当該法令において自然環境の保護が主要目的ではないことや考慮事項の一つに過ぎないこと等から、自然環境の保全は相対化されざるを得ず、その実効性には法構造内在的な限界があるといえる。また、当該法令を所管しているのが、しばしば、国土交通省等の開発等を推進する立場の機関であるといった外在的な限界もあり、これらの限界は、自然環境の保全を主目的とする自然保護法制(上記(2))をより一層充実させていくべき必要性を、裏側から照射するものである。

また、環境の保全が目的に挙げられておらず、「環境の『か』の字も出てこない」<sup>57)</sup>ような開発法もある(採石法等)。この場合、実態として環境への悪影響のおそれがあるとしても、開発行為の申請に対して、行政庁が環境利益を考慮して不許可処分等を下すことは、いわゆる「目的拘束の法理」に反し、又は、他事考慮に当たるものとして違法となりうる。例えば、採石法33条に基づく岩石の採取計画の認可申請に対し、採石がカツオドリの繁殖等に重大な影響を与える等の理由で行政庁が不認可処分をした事案において、公調委裁定平19・5・8(判タ1244号335頁)は、不認可処分を違法としている<sup>58)</sup>。

こうしたことから、近時、基本法制(上記(1))の機能を再評価する理論動向があり、注目される。即ち、環境基本法19条所定の国の環境配慮義務に法令横断的な拘束力を認め、「環境への影響を全く考慮せずになされた行政処分は違法と解せられる」とする大塚直<sup>59)</sup>や北村喜宣<sup>60)</sup>の議論、環境基本法の下に「生態学的共同体の法」を構想し、「環境法家族論」を展開する交告尚史<sup>61)</sup>の議論がそれである。交告は、環境基本法3条、同14条2項から、「土地の利用に関わる法律」は全て環境基本法の下に一つの体系(生態学的共同体の

---

56) 生物多様性基本法による諸法の「環境法化」については、及川敬貴「生物多様性基本法と『環境法のパラダイム転換』の行方」環境法政策学会編『環境基本法制定20周年—環境法の過去・現在・未来』(商事法務、2014年)179頁以下を参照。

57) 磯部力「コメント」環境法政策学会編『生物多様性の保護』(商事法務、2009年)67頁。

58) 本件事案をめぐる、交告尚史「国内環境法研究者の視点から」環境法政策学会編『生物多様性の保護』(商事法務、2009年)42頁以下、三浦大介「開発事業と自治体における『公共の福祉』」自治総研307号20頁以下、桑原勇進「判評」自研84巻11号126頁以下の議論は、この問題に様々な立場からアプローチしており、示唆に富む。

59) 大塚・前掲注2)63頁参照。

60) 北村・前掲注54)290頁参照。

61) 交告尚史「環境倫理と環境法」大塚直・北村喜宣編『環境法学の挑戦』(日本評論社、2002年)355頁以下、同・前掲注58)46頁以下、同・法教294号163頁参照。

法、環境法家族)を構成するとし、本稿にいう周辺諸法等は、「人間も生態系の一員でしかないのであるから、他の生物の生存を極力阻害しないように配慮すべき」との観点から立法、解釈、適用がなされなければならないと説く。こうした立場から、通告は、上記の採石計画認可の事案について、採石法の不認可要件を満たさない場合でも、行政庁は認可を拒否する余地があるといった大胆な法解釈論を展開しており、興味深い<sup>62)</sup>。

もっとも、環境基本法の「傘下」が果たしてどこまで及ぶのかが、同法自体から今ひとつ明らかでないことや、特に通告の議論は、行政法学の伝統的な解釈作法からはやや隔たりのある等、こうした理論動向にはまだ深化させるべき余地が見出され、環境法学と行政法学双方に課題が残されている。

## 五 おわりに

最後に、以上を踏まえて、生物多様性の保全にとって重要と思われる視点と今後に残された課題を、覚書的にまとめておく。

### 1. 科学性と政治性

科学は生物多様性の保全においていかなる役割を果たしうるのか。この点、生物学や生態学は、生態系のメカニズムの解明、種の創成や種多様性の維持機構の解明、遺伝的多様性の成因の解明等、生物多様性の保全を考える上で不可欠の基礎的知見を提供しうる。また、保全生態学や保全生物学は、どのようにして生態系を管理すべきかといった応用的・工学的な知見も提供しうる。しかし、どのような自然を保全するのが「よい」のか、という生物多様性保全論の根幹に位置する問いについては、これらの自然科学諸分野は、十分に答えが出せないのではない<sup>63)</sup>。この問いへの回答は、科学的な知見を不可欠の考慮要素としつつも、最終的には、諸利益間の衡量や人々の選好等、価値判断に依存するものであり、つまるところ国民の意思に帰せられるものと思われる。本稿において、しばしば生物多様性保全論の「政治性」を強調してきたは、この意味においてであり、「科学性」を否定する趣旨ではない<sup>64)</sup>。

その意味では、今後、生物多様性の保全において各学問分野が果たしうる役割を明らかにし、学問分野相互の関係(特に法律学と生態学等との関係)を整序することを通じて、学問的知見を国民的な意思形成に適切に反映させていく仕組みを構築することが課題として残されている。

62) 通告・前掲注58) 48頁参照。

63) 例えば、50種類の生物種からなる豊かな、しかしありふれた生態系Aを保全するのがよいか、希少な固有種Xを含む20種の生物種からなる生態系Bを保全するのがよいかは、生態学的には答えの出せない問題であろう。

64) 「いかなる状態の自然を保護すべきか」という問題は、「科学的であると同時に、道徳的・倫理的なもの」であるとする畠山・前掲注37) 2頁と同旨である。

## 2. 「つながり」の確保

既に及川敬貴が指摘するところであるが<sup>65)</sup>、生物多様性の保全においては、様々な意味で、「つながり」を確保することが課題となる。

第一に、生物多様性保全を結節点とした「諸法の体系化」(法をつながり)である。上記の環境法家族論はまさにこのような試みといえるし、周辺諸法の環境法化(グリーン化)もその実現を後押しするものとして位置づけられる。

第二に、ゾーニング等の「保全地域の横断化」(保全地域をつながり)である。生態系の成立や生物の移動は、自治体間の境界や国境とは無関係になされる。したがって、生物の移動範囲に対応してゾーニングをつなげたり(林野庁が進める「緑の回廊」が代表例である)、自治体間で共同して生物多様性地域戦略を策定したりすることが望まれる。

第三に、施策における「多様な主体の連携」(主体をつながり)である。生物多様性保全の「対象の広汎性」(上記一参照)からして、行政機関のみで施策を実施することは不可能であり、また、上記の「政治性」からして、保全のあり方を専門家に任せきりにすることも妥当でない。生物多様性保全の文脈においても、行政機関、専門家、地域住民、NPO等の各主体間での「協働」や一般的な「参加」の拡充が必要である<sup>66)</sup>。

第四に、「様々な施策間の連携・調整」(施策をつながり)である。生物多様性の保全のための施策は、様々な対象について、様々な手法で、様々な主体が行いうるものであるから、同じような施策が並行的に実施されたり、ある施策が他の施策の妨げになったりすることが考えられる。したがって、施策相互の連携や調整を適切に行うことが必要である。

## 3. 予防原則、順応型の手法

地域固有種や種それ自体が自然界で絶滅した場合、それを人工的に復活させることは、現時点では不可能である。生態系についても、いったん外来生物が息息してしまうと、それを事後的に駆除することはきわめて困難である。このように、「不可逆性」は生物多様性問題の一つの特徴である。

他方で、生態系が外部からの攪乱に対してどのような耐性を持つかということは、攪乱の規模や頻度、蔓延のプロセスごとに異なり、「不確かさ(不知)」の度合いが高いのも、生物多様性問題のもう一つの特徴である。

影響の不可逆性が懸念される場面においては、予防原則に基づく対応を採ることが望ましい。また、不知の度合いが高い分野においては、施策を実施した後の変化等を継続的に監視し、状況変化に応じて、きめ細かく施策を変化させていく順応型の手法を用いることが必要となる<sup>67)</sup>。

これら予防原則及び順応型の手法については、既に生物多様性基本法が生物多様性保全の基本原則として掲げており、いくつかの個別法において実現されていることは上で見た

65) 及川・前掲注4) 41頁, 55頁以下, 174頁以下参照。

66) 「パネルディスカッション」・前掲注39) 94頁(畠山武道発言)参照。

67) 畠山・前掲注37) 13頁参照。

とおりであるが、そうした具体化をさらに押し進めていくことが今後の生物多様性保全法制の課題である。

#### 4. ありふれた自然，ソフトな手法

「優れた自然」を「権力的な手法」を用いて保全する法制度は、完全とはいえないまでも、現行法に一通り揃っていると評価できる（上記四2（2）参照）。しかし、これは、「ありとあらゆる自然」を対象としうる生物多様性保全の全体からすれば、ところどころをモザイク的にカバーしているに過ぎない。その余の部分には、特に優れているわけではないが、我々の生活の身近にある「ありふれた自然」が広がっており、我々の日々の生活に潤いを与える存在として（も）、それを保全することは重要な意味を持つ。

こうした「ありふれた自然」、「普通の自然」については、目的と手段の均衡から、権力的な手法ではなく、「非権力的な手法」や市民自身の手による自主的な保全がさしあたり考えられ、現に、自治体や企業、市民団体によって全国的に様々な取組みがなされているところである（無論、これらの自然に高い価値が認められれば、権力的な手法によることも考えられてよい）。本稿では、こうしたソフトな手法やインフォーマルな手法の動向等については、検討を加えることができなかった。これらの取組みの問題性や取組み相互の連携可能性等、今後検討していくべき点は少なくない。

#### 5. 生物多様性の保全と司法

生物多様性の保全にとってマイナスとなる行為（開発等の許可、保護地域の指定解除、私人による環境破壊等）に対し、司法を通じてそれに歯止めをかけることはいかにして可能か。この点も、生物多様性保全法制に関する重要な論点である。

しかし、司法を通じた生物多様性の保全については、抗告訴訟における原告適格の壁、民事訴訟における保護法益論の壁、住民訴訟における本案勝訴の困難性等、様々な問題点が指摘されている<sup>68)</sup>。司法的解決の困難性は、いずれにせよ、客観的な法益である生物多様性を訴訟という主観的な制度を通じて確保しようとするものの困難性に帰着するものともいえ<sup>69)</sup>、その解決のためには、訴訟制度そのものについての息の長い検討も必要となろう。

---

68) 詳しくは、大久保規子「生物多様性の保全をめぐる訴訟」環境法政策学会編『生物多様性の保護』（商事法務，2009年）125頁以下を参照。

69) 磯部・前掲注57) 66～67頁参照。