

里山の保全に関する ABS 国内法適用の検討
—伝統的慣習からの自然コモンズの再考—

Study of ABS domestic law apply on the conservation of SATOYAMA
—Reconsideration of nature commons from traditional practices—

柳澤 吉彦 (大阪市立大学大学院創造都市研究科 都市政策専攻都市公共政策研究分野修士課程)

YANAGISAWA, Yoshihiko (Master's Program, Research Division of Urban Public Policy,
Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

Abstract

1992年の地球サミットで採択された「生物多様性条約」を機に各国で生物多様性とそれに伴う多面的価値を将来世代に引き継ぐ目的で、様々な法と規制が誕生し、条約で明記された各国の国内における生物多様性保全戦略及び関連施策の策定が義務化された。日本国内では、生物多様性国家戦略に基づき、生物多様性基本法や各地方自治体独自の法令により対応してきた。一方で、生物多様性保全の基本方針が各地域で異なり、また、地域横断的な自然コモンズに対して一元的な施策が講じられていない現状がある。また、自然資源の維持・管理にかかるコストの負担者と利用者(受益者)の間に存在する不衡平を是正するための言及がされていない。こうした問題を解決するために各国で現在議論が進んでいるABS(資源の利用やアクセスから生じた利益の公正かつ衡平な配分)規定の国内法導入が有効ではないかと考える。

日本の森林の多くが何らかの人為的管理を受けることで維持されてきた歴史をもち、里山がその典型である。多くの里山を抱える地方地域について、現在、過疎・高齢化から過少利用が生じ、地域の自然コモンズを維持・管理できない現状がある。それらに対処すべく、生態系サービスが広く市民全体で享受されているという観点から公的機関による民間事業者への委託や歴史的に慣習化されてきた緩やかな財産権(入会権等)に基づく多様な主体の参画、伝統的管理方法に依拠した地域の活動に対する助成、及び地域単位でのPIC(資源利用者による事前の情報に基づく同意)やMAT(資源へのアクセスに関する相互に合意する条件)の取得が有効に機能するのではないかと考える。その点で、日本におけるABS規定は利益のみではなく、保全にかかるコストのシェアについての規定を設けることが有効だと考える。自主的な活動が困難な地域については、指定管理者等の民間事業者に管理を委託し、その財源として経済的手法であるPES(生態系サービスへの支払い)の自治体等の公的機関への導入を示唆した。

キーワード: 里山、伝統的管理、ABS国内法、PES

Keywords: SATOYAMA, Traditional control, ABS domestic law, PES

1. はじめに

自然資源にまつわるコモンズ空間は、元来、オープンスペースとして捉えられており、故にフリーライダーの問題が生じている。また、地域資源の需要の縮小や地域の高齢化による労働力不足等を背景に自然資源の荒廃という過少利用の問題も近年増加している。

自然資源を保全するためには、地域の自然資源を維持管理するのにかかるコストを利用者や広く恩恵を享受する者で負担していく仕組みが必要である。海外では、以前から国家戦略に生物多様性に関する金銭評価が盛り込まれている。日本においては、生物多様性の保全については、生物多様性条約に準拠する国内法として生物多様性基本法が制定され、各個別法の中に生物多様性の保全に関する規定が盛り込まれる根拠となった一方で、自然コモンズの維持管理にかかるコスト負担の不衡平を是正する具体的な方策については各個

別法頼みであり、十分な施策が講じられていないのが現状である。

本稿では、人間活動と自然が長い歴史のなかで密接に関係しながら自然資源を適切に維持管理してきた場所として、里山というフィールドをコモンズを中心に起き、日本国内で問題となっている里山保全にかかるコスト負担の不均衡という問題を、ABS 国内法整備を検討することによりその解決の糸口を探っていくこととする。なお、本稿においてコモンズは、当該地域住民が共同利用する自然資源としての性質の他に、資源を維持するために地域で造成されてきた伝統やローカルルールと一体となったものとして捉える。

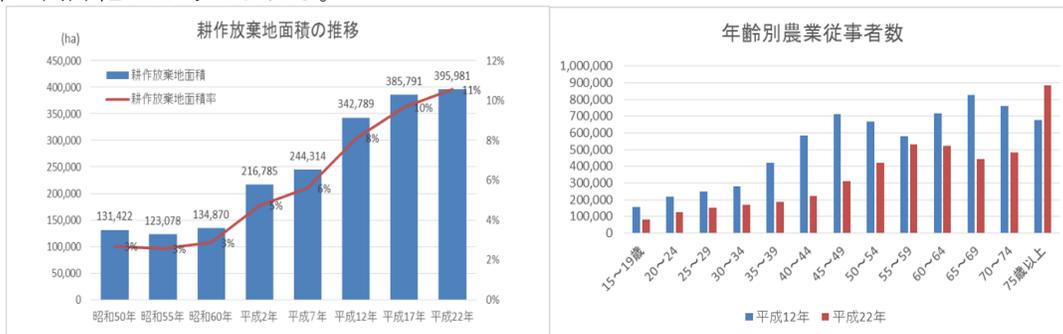
2. 里山にまつわる現状

日本は、国土の約 2/3 が森林に覆われた世界有数の森林国であり、他の先進国と比較しても高い森林率を有している。森林面積の約 4 割を人工林が占める日本においては、里山地域を含め人が手を加え管理していくことで、水源や木材、農林副産物、国土保全、景観、レジャー資源等の多様な機能を維持することが可能になる。

保有山林面積が 1ha 以上の世帯である「林家」数の推移をみると、昭和 45 年には 115 万戸近くあった林家は、平成 22 年時点で約 91 万戸に減少している。1 林家当たりの所有山林規模については、1~5ha/戸が約 9 割を占め、戸数当たりで見ると、小規模経営の傾向にある。他方、保有山林面積が 10ha 以上の林家は、数では 1 割強であるが、保有面積では約 6 割を占めている。

農林水産省の「林業経営統計調査」によると、家族経営の林業経営体のうち、山林を 20ha 以上保有し施行を一定程度以上行っている経営体における 1 経営体当たりの林業粗収入は、2008 年度には 178 万円であった。これに対して、施業請負わせ料金や雇用労賃等の林業経営費は 168 万円で、林業粗収入から林業経営費を差し引いた林業所得は 10 万円であった。また、2010 年に同省が実施した「林業経営体に関する意向調査」によると、毎年木材収入があり、家計の主な収入が木材販売収入である林業経営体は、全体の僅か 5% にとどまり、林業以外で生計を立てている林業経営体が大半となっている。さらに、保有山林規模が小さい林家ほど施行に対する意欲は低い傾向にあり、その理由として林業の採算性が低いことが挙げられる。

農地に関しては、耕作放棄地²の増加による自然資源の衰退が近年問題となっている。2010 年時点で耕作放棄地の面積は 395,981ha にのぼり、農地面積全体の約 11% を占めている。耕作放棄地の主な要因は農村集落の過疎・高齢化だと考えられる。



(平成 22 年農林業センサス統計資料をもとに筆者作成)

森林や農地の活用実態をみると、施業の不採算や過疎・高齢化による担い手不足等から地域の自然資源を維持管理していくことが困難であることがうかがえる。そういった背景から、現在多くの中山間地域や里山において森林や農耕地の有する多面的機能が失われつつある。

¹ 1 年間の林業経営の結果得られた総収益額で、林産物販売収入のほか、家計に消費するために仕向けられた林産物の時価評価額及び未処分林産物在庫増加額の合計。

² 以前耕地であったもので、過去 1 年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地

3. 自然コモンズの伝統的管理

日本において、山漁村の比較的小さな生活単位の主体による自然資源の共同所有・共同利用に「入会」がある。間宮・廣川(2013)によると、入会とは「一定地域(集落)の住民が、その集団の規制に従って、山林原野その他の土地や資源を共同で利用し、利益行為を行う慣行のこと」である。入会は、一定の地域住民が当該地域に存在する自然資源を共同で利用・管理するにあたってできた慣習や制度であり、その対象となる地域は山林・地先海域・川・湖沼・温泉など多様である。

入会地において土地や資源を共同で利用し、収益行為を行うための機能として「入会権」という物権的権利が民法によって認められている。入会権を有する住民を「入会権者」、入会権者によって組織された集団を「入会団体」と呼ぶ。民法上で入会権を規定する条項は2箇所ある。民法第263条「共有の性質を有する入会権」と民法第294条「共有の性質を有しない入会権」である。前者は入会団体によって所有・所持されている入会地において適用される規定であり、所有権的権利を述べている。後者は他人の土地において入会権を行使する際の規定であり利用権的権利を述べている。一方で、どちらの条項にも入会権を行使する際の具体的な取り決めはなく、ともに「各地方の慣習に従う」となっている。

入会の一例として「総有」という所有形態が存在する。個人でも法人でもない集団を「実在的総合人」といい(間宮・廣川 2013)、実在的総合人による所有形態を「総有」という。総有は国家法において成文化されている法概念ではないものの、判例や学説において総有概念は既に確立されている。

総有という所有形態は、外部からの働きかけに対して排他的な性質をもつことが問題となる。その一例が「全員一致の原則」である。これは土地の譲渡や利用転用の際に構成員全員の同意が必要になるという規則であり、環境破壊行為などに対して拒否権を発動しやすくしているという側面をもつ。総有により、外部からの働きかけや、利用が妨げられているという意見がある一方で、本稿では、総有といういわば“曖昧さ”が、地域住民がもつ自然資源の所有意識とともに、地域外の間人が自然と触れ合う機会を与えていると考える。さらに、そこから生み出される地域の自然に対する愛着が自然資源を維持管理するのに一定の役割を担っているのではないだろうか。

海外では北欧において万人権という権利が日本の入会権のような役割を担っている。万人権とは、自然を破壊せず、他人に迷惑をかけないという原則のもと、誰もが他人の土地に立ち入って自然環境を享受する権利である³。北欧諸国では古くから、他人の土地に立ち入り自然環境と野外生活を楽しむ権利が慣習法として醸成されてきた。近代、北欧各国では万人権は慣習法の枠を超え、様々な法律の中で規定されている。一般的に耕作地・居住地以外のすべての公・共・私有地への立ち入りが許可されている。一般的に万人権が認められている場所では、花やベリー、キノコの採取が認められている。万人権という慣習により、人々の自然と関わる機会が保証され、自然環境の保全に関心をもたせてきたといえる。この点については先述した、日本における「入会」も同様に、人々に自然と触れ合う機会を与え、一方でうまく自然資源を管理してきたという点で共通しており、今後の環境保全にまつわる政策においても万人権や入会権のような慣習が大きな役割をもつと考えられる。

4. 里山保全に関する自治体の支援

生物多様性基本法では、生物多様性条約で明記されている“国家に対する措置の義務化”の部分が引き継がれている。また、国内の各地域の自然・社会の実情に応じた措置をとるよう、地方公共団体に対する義務も明文化されている。地方公共団体については、国の施策に準じた施策を策定する旨が明記されており、その実施内容については、地域の実情に応じた施策を策定するようになっている。

生物多様性基本法第5条 地方公共団体の責務

「地方公共団体は、基本原則にのっとり、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」

具体的にどのような戦略を策定し、どのような活動を行っているのか「生物多様性ひょうご戦略」を例に

³ 山野などに自由に立ち入り、果実を採取し、水浴びをしたりすることのできるという意味内容から、石渡(1995)は自然環境享受権と訳している。その他、万民自然享受権(阿部 1979)等の訳が存在する。

とる。

県内の植物群落の総面積あたりの自然植生(人為的な影響をほとんど受けていないもの)は3%、代償植生(伐採や施業等、人為的な影響を強く受けているもの)は61%、人工植生(植林など人為的に創出されたもの)は36%と、多くの植物群落が何らかの人為的な影響を受けている。そのため、県内の多くの地域で生態系を保全するために植生地を人が手入れし、維持・管理していく必要がある。

ひょうご戦略では、これまで淡路夢舞台の自然再生や豊岡のコウノトリ野生復帰、尼崎 21 世紀の森づくり、瀬戸内海の再生、里山林の整備等様々な生態系の保全活動が行われてきた。ひょうご戦略は生物多様性基本法第 13 条⁴に基づき計画され、環境の保全と創造に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な計画として策定された「兵庫県環境基本計画」における「生物多様性の保全」の具体化を図るための戦略である。戦略の特徴としては、各地域において活動している NPO 等の民間団体に対して、意見交換会を行うなどして広く県民の意見を反映して、活動をさらに効率的に行うためにフィードバックする。また、県や市町村のすべての事業に生物多様性の視点を取り入れるために、アドバイザーの設置や工法等の手引きとなる生物多様性配慮指針等の基盤整備を推進している。

〈豊岡でのコウノトリ野生復帰プロジェクト〉

兵庫県豊岡市の北端に位置する田結地区は、日本海に面した 53 世帯の集落で、古来より半農半漁の生活が営まれてきた。地域の結びつきも強く、「日役」という伝統があり田作り稲刈りなどは村総出で行う習慣がある。個人所有権の絶対化、公有地化されて以降もローカルルールに従い、土地が管理されてきており、コウノトリの野生復帰プロジェクトにおいてもお互いの農地の作業を手伝い合うなどしている。土地は人為的に区画に区切られていても、自然コモンズの特徴の一つである財の越境性により、他の区画との相互関係の中でのみ利用が可能であり、直接的に隣接していないとしても、農林漁業、防災、住環境、景観その他様々なかたちで他の土地とつながったものとして意味をもつ存在である。里山における自然コモンズは、社会の共同性に支えられるべきものであり、社会共通の利益を担うものとして存在している。同プロジェクトにおいても当該土地所有者が個々に取り組むのではなく、区画横断的に協働しながら取り組んでいる。豊岡市ではコウノトリ共生課を設置し、昔ながらの地域の結びつきを基本に取り組みを支援するとともに、関連の公園を整備するなど、外から来た人も自然に親しみをもてるような工夫がされている。(写真：休耕田を利用した湿地作り 筆者撮影)



5. 自然コモンズに関する維持管理コストの不衡平の是正に向けて

国家戦略に基づいて県や市町村においても地域の実情に合わせて、条令や政策、戦略を策定することが義務づけられていることをみてきた。そのような流れから、前述してきたように地方自治体では各種様々な条令や事業活動が展開されている。しかしながら里山地域については、依然として生態系サービスを維持・管理する主体(負担者)と生態系サービスからその恩恵を享受する主体(受益者)との間におけるコストの不衡平を是正するための言及は国内法や具体的な政策の中には見当たらない。そのような観点から ABS という枠組みを里山の生物多様性の保全において適用することで有効に機能させられるのではないかと考える。なお、日本において ABS 国内法を適用させる際は、これまでに地域で培われてきたコミュニティーによる協働に着目し、そういったコモンズの空間を保全するために地域コミュニティーや自治体単位での権利取得やルー

⁴生物多様性基本法第 13 条 都道府県及び市町村は、生物多様性国家戦略を基本として、単独で又は共同して、当該都道府県又は市町村の区域内における生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない。

ルづくり、施策の展開が必要だと考える。

〈ABS〉

生物多様性条約では、生物多様性の保全に必要とされるコストは、その商業的利用から利益を得る者が応分の負担をしなければならないと考えた。⁵この考えから利益配分という箇所は、自然資源の保全コストを確保するために、利益を提供者と利用者(受益者)の間でシェアしようという考え方に基いている。この考えには、自然資源の保全コストの確保という財政的側面と同時に、地域社会の人々を生物資源の維持・管理・利用に主体的に関わらせることによって生物資源の適正な保全を図ろうとする理念、いわゆる「人と環境の共生」という理念の側面もあった。そのような考えのもとで、条約では、その目的の一つである「資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分」を実現するための措置として、資源へのアクセスと利益の公正かつ衡平な配分(ABS: Access and Benefit sharing)を規定している。その後の第10回締約国会議(COP10)にて採択された名古屋議定書⁶がその流れを汲んでいる。

名古屋議定書

公正かつ衡平な利益の配分(第15条2項)

「締約国は、遺伝資源についての原住民の社会及び地域社会の確立された権利に関する国内法令に従ってこれらの社会が保有する遺伝資源の利用から生ずる利益が、当該原住民の社会及び当該地域社会と相互に合意する条件(MAT)に基づいて公正かつ衡平に配分されることを確保するため、適宜、立法上、行政上又は政策上の措置をとる」ことが規定されている。

ABSの基本概念を国内法に盛り込むことによって生態系サービスに関連するコストの負担者と利用者(受益者)との間での不衡平が是正され、個別に展開されてきた関連法が一元化され、地方自治体も対応しやすいほか、基本理念や方針等も共有されるため、事業について、地域横断的なまとまった施策を展開できるものと考えられる。国際的なABS規制はあくまで自国の自然資源を保護するための国どうしの規定であるが、これを国内法に落とし込む場合、里山等の自然コモンズをオープンスペースであり、かつ、国土保全等の多様な役割をもつものであるとの認識のもと、政府や地方自治体による資金供与などの制度設計が可能ではないだろうか。そういった観点で、日本におけるABS規制は単に自国の自然資源を保護し、そこから得られる利益をシェアしようとする目的以外に、自然資源を保全するのにかかるコストの負担をシェアしようという目的を含有したものが相応であると考えられる。また、ABS規制を里山に対応させる場合、自然資源の保全に関わる伝統的知識や慣習が特有のコミュニティ内で培われてきたことを考慮すると、入会等の伝統的な地域集団単位で自然資源に関する権利を付与する必要がある、そうすることで、地域集団がその維持管理を担う義務を同時に課すことができると考えられる。昨今の社会情勢により、地域単位での自然資源の管理が困難な場合は、政府や地方自治体等の公的機関が土地所有者の所有権を残す形で無償で借り上げ、民間の事業者等に当該自然資源の維持管理を委託することも考えられる。その際の委託費用は、自然資源利用者からの賦課金や自然資源の恩恵を享受する主体を広げて考えると、森林税や環境税など一定金額を市民税として徴収すること等が考えられる。

〈維持管理コストの財源〉

個人が生態系サービスを利用もしくは消費する場合、それらの多くは無料で利用できる。生態系サービスの使用料などの対価が支払われていないという問題に対し、生態系サービスの恵みを享受している人々(受益者)に対してその利用内容と規模に応じた適正な対価の支払いを求める仕組みとして「生態系サービスへの支

⁵ 「In particular, commercial users of processes derived from wild genetic resources have to participate in these conservation efforts through financial contributions towards the costs incurred by individual States in the fulfillment of this duty.」

⁶ 生物の多様性に関する条約の遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する議定書(Nagoya protocol on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization to the convention on biological diversity)

払い(以下 PES : Payment for Ecosystem (もしくは Environmental) Services) の概念が導入されている。PES は生態系サービスの恵みを受けている受益者が生態系サービスの価値を認識し、その生物多様性や生態系の保全者との間の金銭的やり取りを通じて、本来支払われるべき生態系サービスの使用料を支払う仕組みである。生物多様性・生態系サービスの有する各種のサービスの中には公共財的特徴を有するものが多い。例えば、二酸化炭素の固定や水質浄化機能などは、利用者を特定の人に限定することが困難であり、かつ、非競合性を有する。そういった場合、租税措置の活用がある。環境負荷をもたらしている受益者が、その負荷程度に応じて支払いを行う租税措置は、環境税などのように経済的手法として導入されている例がある。例えば、森林環境税は現在、複数の自治体で導入されている。これは森林が有する様々な生態系サービスの維持・回復を目的として、地方自治体が森林整備事業を行い、その結果、森林から得られる生態系サービスの恩恵を受ける受益者(住民)が、条例によって定めた県民税の超過課税方式などとして費用負担する制度である。なお、森林環境税は、森づくり税、水源環境保全税などのように様々な名称で導入されている。日本における森林環境税は、2003年の高知県での500円の超過課税導入を機に、多くの自治体で導入され、年間500円～1000円程度の徴収が行われている場合が多い。自治体により超過課税の仕組みは様々であるが、兵庫県の場合、県民税均等割の超過課金を採用しており、個人は、個人県民税均等割の標準税率年1,000円に超過課税800円を上乗せしている。法人は、標準税率の均等割額の10%相当額を超過課税している。この制度により兵庫県では年間約24億円(個人約20億円・法人約4億円)の財源を確保している。税収は、主に県内の森林整備や防災林整備、緑化等の事業委託に充てられている。この県民税超過課税方式では、税収の用途が特定されないため、多くの自治体ではその税収を新たに設置した森林環境保全基金などに積み立てて別会計とし、間伐等の里山への対策や二酸化炭素吸収源対策等の森林整備に関するハード事業及び住民参加、環境教育、林業促進、後継者育成などのソフト事業に充てている。

6. おわりに

国内において、それぞれの施策の基本方針の一元化や不均衡の是正の議論から本稿は、ABS規定を設け、ABSにまつわる国内法を整備することを提案した。多くの里山を抱える地方地域について、現在、過疎・高齢化から地域の自然コモンズを維持・管理できない現状があり、それらに対処すべく、また、生態系サービスが広く市民全体で享受されているという観点から公的機関による民間事業者への委託や歴史的に慣習化されてきた伝統的管理方法に依拠した地域の活動に対する助成が有効に機能するのではないかと考えた。その財源として経済的手法であるPESの導入を示唆したが、本稿で紹介したような超過課税方式では、生態系サービスが提供する恵みの経済的価値に対して、現在の超過課税等の徴収額が適切であるかという問題や、徴収方法、受益者の範囲の設定など多くの課題が残っている。

今後、ABS規定の国内法対応の一層の発展が望まれ、自然資源の維持・管理にかかるコストの負担者と利用者(受益者)の間で、適切な利益・負担のシェアがなされるよう議論を進めていく必要がある。

【参考文献・資料】

- 牛尾洋也 鈴木龍也 「里山のガバナンス」—里山学のひらく地平— 2012・5・30 (株)晃洋書房 (頁7-10 19)
浦野紘平 松田裕之 「生態環境リスクマネジメントの基礎—生態系をなぜ、どうやって守るのか—」2007・3・5 (株)オーム社 (頁2-14)
及川敬貴 「生物多様性というロジック」2010・9・15 (株)勁草書房
環境省 「生物多様性国家戦略2012-2020」～豊かな自然共生社会の実現に向けたロードマップ～ 2012・9・28
環境政策研究会 「地域環境政策」 2012・4・30 (株)ミネルヴァ書房 (頁51-65)
多喜寛 「慣習法と法的確信—民事法と国際法の視座から—」2012・11・15 中央大学出版部
寺西俊一 石弘光 「環境保全と公共政策」(岩波講座 環境経済・政策学 第4巻)2002・12・20 (株)岩波書店 (頁24)
名古屋議定書(仮訳)
人間環境問題研究会「生物多様性保全と法政策」(環境法研究 第36号) 2011・11・10 (株)有斐閣 (頁4-12 62-70 132-136)
監修：(財)バイオインダストリー協会 生物資源総合研究所 磯崎博司 炭田精造 編者：渡辺順子 田上麻衣子 安藤勝彦
「生物遺伝資源へのアクセスと利益配分—生物多様性条約の課題—」2011・3・26 (株)信山社
林希一郎「生物多様性・生態系と経済の基礎知識」2010・1・10 (株)中央法規出版 (頁172-190)
馬奈木俊介・地球環境戦略研究機関 「生物多様性の経済学—経済評価と制度分析」2011・10・30 (株)昭和堂 (頁214-226 218-234)

柳澤 吉彦(2014)「里山の保全に関するABS国内法適用の検討 伝統的慣習からの自然コモンズの再考」
『創造都市研究』9巻1号(大阪市立大学大学院創造都市研究科電子ジャーナル)

三俣学 菅豊 井上真 「ローカルコモンズの可能性—自治と環境の新たな関係—」2010・6・15 (株)ミネルヴァ書房 (頁 64-78)

三俣学 森元早苗 室田武 「コモンズ研究のフロンティア—山野海川の共的世界—」2008・3・14 (財)東京大学出版会 (頁 14 32-33 73-76)

宮内泰介「なぜ環境保全はうまくいかないのか—現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性—」 2013・3・10 (株)新泉社 (頁 196-220)

谷津義男 末松義規 北川知克 江田康幸 田島一成 村井宗明 盛山正仁 「生物多様性基本法」 2008・10・30 (株)ぎょうせい (頁 93-94)

吉田謙太郎「生物多様性と生態系サービスの経済学」2013・4・30 (株)昭和堂 (頁 178-172)

鷲谷いづみ 鬼頭秀一 「自然再生のための生物多様性モニタリング」2007・2・14 (財)東京大学出版会 (頁 23 28-30)

総務省ポータルサイト e-Gov (イーガブ) <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

豊岡市ホームページ

<http://www.city.toyooka.lg.jp/hp/genre/agriculture/farming/index.html>

平成 22 年農林業センサス統計資料

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001047451&cycode=0>

兵庫県ホームページ

http://www.kankyo.pref.hyogo.lg.jp/JPN/apr/keikaku/strategy_of_biodiversity.pdf