

No. 1248 (2023.12. 7)

生物多様性の保全に関する動向

—保護地域と OECM を中心に—

はじめに	2	保護地域に関する近年の国際目標
I 生物多様性とは	3	OECM とは
II 生物多様性の保全に向けた動向	4	世界及び諸外国の保護地域・OECM
1 生物多様性条約と愛知目標	5	我が国における保護地域・OECM
2 昆明・モントリオール生物多様性枠組		
III 保護地域と OECM		
1 保護地域とは	おわりに	

キーワード：保護地域、OECM、生物多様性条約、愛知目標、昆明・モントリオール生物多様性枠組、30by30、自然公園、自然共生サイト

- 2022 年に採択された、生物多様性保全に関する「昆明・モントリオール生物多様性枠組」では、2030 年までに陸域及び海域の少なくとも 30%を保護地域又は OECM により保全するという「30by30」が、国際的な目標として掲げられた。
- OECM とは、既存の保護地域以外で、生物多様性保全に長期的・継続的に貢献する方法で統治・管理されている地域である。OECM の導入によって、生物多様性保全地域の地理的拡大や、保全を担う主体の多様化の促進が期待されている。
- 現在、我が国の陸域の 20.5%、海域の 13.3%が保護地域として保全されている。政府は、30by30 の達成に向けて、OECM に関する制度である「自然共生サイト」を整備するなど、生物多様性保全の取組の強化を進めている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

農林環境課 すずき よしのり 鈴木 良典

はじめに

近年、野生生物の絶滅が急速に進行するなど、生物多様性（biodiversity）の損失が深刻化しており、重要な地球環境問題となってきた。例えば、世界経済フォーラムが発行している「グローバルリスク報告書 2023 年版」では、長期的（10 年後）に深刻化すると想定されるグローバルリスクとして、「生物多様性の喪失や生態系の崩壊」が第 4 位に位置付けられている¹。

本稿では、生物多様性をめぐる近年の動向について、生物多様性保全に重要な役割を果たしている「保護地域」（protected area）及び「保護地域以外の効果的な地域をベースとする保全手段」（Other Effective area-based Conservation Measures: OECM）に焦点を当てて整理する。

I 生物多様性とは

「生物多様性」の定義は複数存在するが、生物多様性条約²第 2 条では、「「生物の多様性」とは、すべての生物…の間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む」と定義されている。この定義に示されているように、生物多様性とは、遺伝子、種、生態系が多様であることを指す。こうした様々な階層における多様性と相互作用によって、生態系が形成・維持され、多様な機能が発揮されるのである。また、食料や水、気候の安定等、生態系が人間にもたらしている恵みを「生態系サービス」と呼ぶが、生物多様性はこうした生態系サービスの基盤であり、ひいては人類の存続の基盤であると言える³。

近年、人間活動の影響によって、こうした生物多様性の損失が世界的に生じており、深刻な状況にあると報告されている。「生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学 - 政策プラットフォーム」（Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services: IPBES）⁴が 2019 年 5 月に取りまとめた「生物多様性と生態系サービスに関する地球規模評価報告書」では、①世界の陸地の 75%が人間によって著しく改変されていること、②推計 100 万種の動植物が既に絶滅の危機に瀕していること、③地球上の種の現在の絶滅速度は過去 1000 年平均の少なくとも数十倍、あるいは数百倍に達していることなどが指摘されている⁵。

上述のように、人間の生活の豊かさは生態系サービスに依存しているため、生物多様性の損失による生態系サービスの低下は、人類の存続に重大な影響を及ぼすと考えられる。そのため、生物多様性の保全に向けた取組が、様々なレベルで進められている。近年では、「生物多様性

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023 年 11 月 27 日である。

¹ World Economic Forum, *The Global Risks Report 2023*, 18th Edition, 2023, p.29. <https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf>

² 正式名称は「生物の多様性に関する条約」（平成 5 年条約第 9 号。Convention on Biological Diversity）。

³ 環境省生物多様性及び生態系サービスの総合評価に関する検討会「生物多様性及び生態系サービスの総合評価 2021（JBO3: Japan Biodiversity Outlook 3）詳細版報告書」2021.3, p.vii. <https://www.biodic.go.jp/biodiversity/activity/policy/jbo3/generaloutline/files/jbo3_report.pdf>

⁴ 最新の科学的知見に基づき、生物多様性の科学的評価や政策提言を行うことを活動の柱とする政府間組織（環境省自然環境局自然環境計画課生物多様性戦略推進室編「生物多様性分野の科学と政策の統合をめざして—IPBES 生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム—」2023.3, p.2. <https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/ipbes/files/IPBES_Pamphlet_2021-2023r.pdf>）。

⁵ IPBES, *The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services: Summary for Policymakers*, 2019, pp.11-12. <<https://zenodo.org/doi/10.5281/zenodo.3553458>>

の損失を止め、回復軌道に乗せること」を意味する「ネイチャーポジティブ」という概念が提唱され、国際的に重要な目標として位置付けられるようになってきている⁶。

II 生物多様性の保全に向けた動向

1 生物多様性条約と愛知目標

1980年代に、生物の生息環境の悪化や生態系の破壊、それに伴う野生生物種の絶滅など、世界的な生物多様性の損失に対する国際社会の危機感が高まっていった。こうした中で、生物多様性の保全に関する国際的かつ包括的な枠組みとして、1992年6月の国連環境開発会議において生物多様性条約が採択された。この条約は、①生物多様性の保全、②生物多様性の構成要素の持続可能な利用、③遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分を目的としており、2023年4月現在、196の国と地域が加盟している（なお、米国は署名したものの批准していない。）。生物多様性条約の締約国会議（Conference of the Parties: COP）は、1994年からおおむね2年に1度開催されている⁷。

2010年10月に愛知県名古屋市で開催されたCOP10において、2050年までに「自然と共生する社会」を実現するというビジョン（長期目標）と、2020年までに生物多様性の損失を止めるために効果的かつ緊急な行動を実施するというミッション（短期目標）を掲げた「生物多様性戦略目標2011-2020」が採択された。また、短期目標を達成するための具体的な行動目標として、2020年又は2015年までに達成すべき20の個別目標から成る「愛知目標」が策定された⁸。

2020年9月、生物多様性条約事務局は「地球規模生物多様性概況第5版」（Global Biodiversity Outlook 5: GBO5）を取りまとめ、愛知目標の国際的な達成状況を明らかにした。20の個別目標のうち、六つの目標⁹が「部分的に達成」と評価されたが、完全に達成されたと評価された目標はなかった。一方、2011年から2020年までの10年間にわたる取組で、世界的な森林減少の速度が低下、保護地域が大きく拡大、鳥類及び哺乳類の絶滅数が減少、生物多様性のために利用可能な資金が倍増といった一定の成果も見られると評価された¹⁰。

我が国では、2012年9月28日に閣議決定された「生物多様性国家戦略2012-2020」において、愛知目標の達成に向けたロードマップが提示された¹¹。その後、2021年1月に公表された「生物多様性国家戦略2012-2020の実施状況の点検結果」では、愛知目標の20の個別目標のう

⁶ 環境省自然環境局自然環境計画課生物多様性主流化室「ネイチャーポジティブ経済研究会の趣旨・概要について」（ネイチャーポジティブ経済研究会（第1回）資料3-2）2022.3.23, pp.2-3, 8-9. <<https://www.env.go.jp/content/900489612.pdf>>

⁷ 過去のCOP一覧は「生物多様性条約（生物の多様性に関する条約：Convention on Biological Diversity (CBD)）」2023.5.8. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/jyoyaku/bio.html>>

⁸ “Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Tenth Meeting: X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets,” UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 2010.10.29.

⁹ 目標9（侵略的外来種の制御・根絶）、目標11（陸域及び海域の保護地域の拡大）、目標16（COP10で採択された、遺伝資源の取得・利用とその利益配分に関する名古屋議定書の施行・運用）、目標17（各締約国の生物多様性国家戦略の策定・実施）、目標19（生物多様性に関する知識・科学的基盤の向上）、目標20（資金動員の増加）の計6目標。

¹⁰ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 5*, 2020, pp.9-17. <<https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-en.pdf>>

¹¹ 「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～」（平成24年9月28日閣議決定）pp.103-115. 生物多様性センターウェブサイト <https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/initiatives5/files/2012-2020/01_honbun.pdf>

ち、七つの目標¹²を達成したと評価されている¹³。

2 昆明・モンテリオール生物多様性枠組

2018年のCOP14から、「生物多様性戦略目標 2011-2020」に続く国際的な枠組み、すなわちポスト 2020 生物多様性枠組の検討が開始された。当初は、2020年に新枠組みを採択する予定であったが、新型コロナウイルス感染症拡大の影響でスケジュールが後ろ倒しとなり、2021年10月に中国・昆明で開催されたCOP15第一部、2022年12月にカナダ・モンテリオールで開催されたCOP15第二部を経て、ようやく「昆明・モンテリオール生物多様性枠組」が採択された。

「昆明・モンテリオール生物多様性枠組」は、2050年までに自然と共生する世界を達成するという「2050年ビジョン」を踏襲した上で、2030年までに「自然を回復軌道に乗せるために生物多様性の損失を止め反転させるための緊急の行動をとる」という「2030年ミッション」を新たに掲げた。そして、2050年ビジョンに関連する四つの「2050年グローバルゴール」と、2030年までの達成を目指す23個の「2030年グローバルターゲット」を設定している¹⁴。

III 保護地域と OECM

1 保護地域とは

(1) 保護地域の定義と多様性

保護地域は、生物多様性条約第2条で、「保全のための特定の目的を達成するために指定され又は規制され及び管理されている地理的に特定された地域」と定義されている。こうした保護地域には、国立公園、自然保護地域、原生地域など、様々な名称で呼ばれる地域が含まれており、設置目的や管理アプローチ等もそれぞれ異なっている。特に、管理の担い手については、①政府機関が管理、②政府・非政府機関の間で管理の権限や責任を分担、③企業など民間団体や個人が管理、④先住民族や地域コミュニティが管理といった違いが見られる¹⁵。

(2) 保護地域の歴史

保護地域は、生物多様性の保全において極めて重要な役割を果たしており、その歴史も長い。

近代的な保護地域の制度は、1872年に米国のイエローストーンで、世界最初の国立公園が設立されたことに端を発する。その後、国立公園制度は世界に広がっていき、日本でも1934年、政府が瀬戸内海国立公園、雲仙国立公園、霧島国立公園の3か所を最初の国立公園として指定した。第二次世界大戦後になると、独立を果たしたアジア・アフリカの旧植民地地域において、国立公園や自然保護区の設立が盛んに行われるようになった¹⁶。

¹² 国際的に「部分的に達成」と評価された6目標（目標9、11、16、17、19、20。前掲注(9)参照）と、目標18（伝統的知識及び持続可能な利用慣行の尊重）の計7目標。

¹³ 「生物多様性国家戦略 2012-2020 の実施状況の点検結果等について」（中央環境審議会自然環境部会（第42回）参考資料4）2021.2.1, pp.1-3. 生物多様性センターウェブサイト <https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/initiative/s6/files/7_9-4_tenkkekka.pdf>

¹⁴ “Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity: 15/4. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework.” CBD/COP/DEC/15/4, 2022.12.19, pp.8-13.

¹⁵ 古田尚也「保護・保全地域の歴史と OECM の未来」『ビオシティ』92号, 2022.10, pp.20-21.

¹⁶ 古田尚也「30by30の実現に向けた保護地域および OECM の役割と NbS 効果の期待」『環境情報科学』51(4), 2022.12, p.39.

1992年に採択された生物多様性条約においては、保護地域は生息域内保全¹⁷の中心的な役割を果たす制度として位置付けられた。1992年に開催された国際自然保護連合(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN)¹⁸の第4回世界公園会議では、保護地域の面積を陸域の10%まで拡大するとの目標が合意された。一方、保護地域の面積拡大は、トップダウンで規制を押し進める政府と、従来からその土地を利用してきた先住民族や地域住民との間で衝突を引き起こす要因ともなったため、先住民族等を含む多様なステークホルダーの参画といった、保護地域の管理体制に関する問題が議論されるようになった。2000年代初頭になると、陸域の保護地域面積は先述の目標である10%に達したが、海域の保護地域は陸域に比べて拡大が遅れていた。また、保護地域の量的な拡大だけでなく、管理の質についても注目が集まるようになり、その向上に向けた研究や制度構築が行われるようになった¹⁹。

2 保護地域に関する近年の国際目標

(1) 愛知目標の個別目標 11

愛知目標の個別目標 11では、2020年までに少なくとも陸域及び内陸水域の17%、また沿岸域及び海域の10%を、保護地域やOECM(後述)により保全することが掲げられた²⁰。

愛知目標の達成を評価したGBO5では、個別目標 11の進捗を「量」と「質」の観点から評価しており、量の要素(陸域及び海域の保護地域及びOECMのカバー率)は達成見込みとされたものの、質の要素(重要地域のカバー、生態学的な代表性、保護地域相互又はより広域の景観とのつながり、効果的管理)は進捗がより緩慢と判断されたことから、個別目標 11全体としては部分的に達成との評価にとどまった²¹。

(2) 昆明・モンテリオール生物多様性枠組の30by30

ポスト 2020 生物多様性枠組に関する国際的な議論が本格化するようになると、保護地域に関する目標についても議論が進んでいった。2016年に開催された第6回世界自然保護会議では、ポスト 2020 生物多様性枠組の中で、海域の保護地域を2030年までに30%とすることを求める決議がなされた²²。また、科学的な観点から、生物多様性を保全するためには、30~70%、あるいはそれ以上の陸域と海域の保全が必要であるという研究も発表されていた²³。

¹⁷ 「生態系及び自然の生息地を保全し、存続可能な種の個体群を自然の生息環境において維持し、回復すること」を指す。生物や遺伝資源を自然の生息地外で保全する「生息域外保全」とは区別される。環境省「絶滅のおそれのある野生動植物種の野生復帰に関する基本的な考え方」2011.3.31, p.2. <<https://www.env.go.jp/content/900519785.pdf>>

¹⁸ IUCNは、国家、政府機関、非政府機関で構成される世界最大の国際自然保護機関であり、1948年に設立された。世界中のIUCN関係者が参加する「世界自然保護会議」を4年に1度、保護地域を主テーマとする「世界公園会議」をおおむね10年に1度開催している(「国際会議の種類と役割」IUCN日本委員会ウェブサイト <<https://www.iucn.jp/conference/outline/>>)。

¹⁹ 古田 前掲注(16), p.40. 制度構築の例としては、IUCNが、適正にデザインされ、管理・運営されている保護地域を基準に基づき認定する「IUCN保護・保全地域グリーンリスト」が挙げられる(古田 前掲注(15), p.19.)。

²⁰ “Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Tenth Meeting: X/2, The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets,” *op.cit.*(8), p.9.

²¹ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *op.cit.*(10), p.15; 浜一朗「生物多様性と30by30目標に関する昨今の国際動向」『環境情報科学』51(4), 2022.12, p.16.

²² “Increasing marine protected area coverage for effective marine biodiversity conservation,” WCC-2016-Res-050-EN, [2016]. IUCN Library System Website <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_050_EN.pdf>

²³ 吉田正人「保護地域30by30目標とOECM」『環境情報科学』51(4), 2022.12, pp.22-23; Stephen Woodley et al., “A Review of Evidence for Area-based Conservation Targets for the Post-2020 Global Biodiversity Framework,” *Parks*, vol.25 no.2, 2019.11, pp.41-42. <<http://dx.doi.org/10.2305/IUCN.CH.2019.PARKS-25-2SW2.en>>

こうした流れを受けて、ポスト 2020 生物多様性枠組の検討において、2030 年までに陸域及び海域の少なくとも 30%を保護地域又は OECM により保全するという目標、いわゆる「30by30」が議論された。そして、2022 年 12 月に採択された昆明・モンテリオール生物多様性枠組では、23 の個別目標の一つ（ターゲット 3）として、30by30 が盛り込まれた²⁴。

3 OECM とは

(1) OECM の定義と認定

30by30 達成の鍵とされているのが、OECM である。これは、上述のとおり、2010 年の愛知目標の個別目標 11 で初めて公的に使用された概念であるが、当初はその解釈についてかなりの混乱があったと言われている²⁵。そのため、IUCN からの技術的助言を受け、2018 年 11 月の COP14 において、以下の OECM の定義が正式に採択された。

「保護地域以外の地理的に画定された地域で、付随する生態系の機能とサービス、適切な場合、文化的・精神的・社会経済的・その他地域関連の価値とともに、生物多様性の域内保全にとって肯定的な長期の成果を継続的に達成する方法で統治・管理されているもの」²⁶

IUCN は、上記の OECM の定義に該当する地域として、三つのタイプを示している（表 1）。具体的には、里地里山、都市の緑地、社有林等が OECM に含まれ得る。

表 1 OECM に該当する地域の三つのタイプ

一次的保全 (Primary conservation)	保護地域の定義を満たしているが、統治権者がその地域が保護地域として承認又は報告されることを望まない地域
二次的保全 (Secondary conservation)	生物多様性保全は二次的な管理目標にすぎないが、積極的な地域管理によって生物多様性保全が達成されている地域
副次的保全 (Ancillary conservation)	生物多様性保全は管理目標ではないが、管理の副産物として生息域内保全を達成している地域

(出典) IUCN-WCPA Task Force on OECMs, *Recognising and reporting other effective area-based conservation measures*, Gland, Switzerland: IUCN, 2019, p.3. <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PATRS-003-En.pdf>>

IUCN が 2019 年に作成した OECM の同定、モニタリング、報告に関するガイドラインでは、OECM 候補地を選定する基準（スクリーニング基準）として、①既存の保護地域との重複はな

²⁴ 「ターゲット 3 2030 年までに、陸域及び内陸水域、並びに海域及び沿岸域の少なくとも 30%、とりわけ生物多様性と生態系の機能及びサービスにとって特に重要な地域が、該当する場合には先住民の及び伝統的な領域を認識しつつ、生態学的に代表的で、良く連結され、さらに衡平に統治された保護地域及び OECM からなるシステムを通じて、効果的に保全及び管理されるとともに、より広域のランドスケープ、シースケープ及び海洋に統合されることを確保及び可能にする。（以下略）」（“Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity: 15/4. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework,” *op.cit.*(14), p.9. 日本語訳は、以下の環境省による仮訳を参照した。「昆明・モンテリオール生物多様性枠組（仮訳）」2023.3.1, pp.7-8. 生物多様性センターウェブサイト <https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/treaty/files/kmgbf_ja.pdf>）

²⁵ 古田 前掲注(16), p.38; ナイジェル・ダドリー「OECM—その他の効果的な地域ベースの保全メカニズム—自然保護のための新しいツール—」『ビオシティ』92 号, 2022.10, pp.24-25.

²⁶ “Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity: 14/8. Protected areas and other effective area-based conservation measures,” CBD/COP/DEC/14/8, 2018.11.30, p.1. 日本語訳は、以下の環境省による仮訳を参照した。「我が国において OECM が果たしうる役割について」（令和 2 年度第 2 回民間取組等と連携した自然環境保全（OECM）の在り方に関する検討会 資料 2）2021.3.11, p.3. 環境省ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/content/900492859.pdf>> また、OECM を定義した COP14 決定 14/8 の附属書Ⅲでは、OECM の同定基準として、①保護地域として認定されていない、②統治管理されている、③生物多様性の域内保全に対する持続的で効果的な貢献を達成している、④関連した生態系の機能とサービス、及び文化的・精神的・社会経済的・その他の地域関連の価値という四つを挙げている（*ibid.*, pp.12-13.）。

いか、②必須の特徴（明確な地理的区画、持続的な統治管理、効果的な域内保全、環境に有害な活動をしていない）を備えているか、③保全効果が長期間持続するか、④利用ではなく保全に焦点があるかという四つを挙げている。この基準を満たした候補地が、より詳細な評価を経て OECM として同定されると、当該地域に関するデータが、国際目標の達成度評価のためのデータベース（World Database on OECM: WD-OECM）に報告・登録される²⁷。

各国は今後、IUCN ガイドライン等を踏まえ、認定基準の策定など OECM に関する制度を整備し、OECM の認定及び WD-OECM への報告・登録を進めていくものと考えられる。

(2) OECM の意義

OECM という概念を新たに導入することによって、生物多様性を保全する地域の地理的拡大や、保全を担う主体の多様化を促すことが期待されている。保護地域の外にある生物の生育・生息場所は、農業や林業などの生産活動や、居住や治水など生物多様性保全以外の目的のために既に利用されている場合が多いため、強い開発規制がかかる保護地域として取り込むには大きな社会的コストを伴う。一方、OECM であれば、土地利用の主目的を変更することなく、こうした地域を、生物多様性を保全する地域としてカバーすることができる。また、OECM は保護地域と比べて小規模で柔軟な設定が可能と考えられるため、既存の保護地域ではカバーしきれない絶滅危惧種を保全するなど、既存の保護地域とネットワーク化することで、保全効果を高めることも可能と見られている²⁸。さらに、保護地域は管理主体が行政の場合が多いが、OECM の対象となり得る農地などの地域は、営農者などの多様な主体がそれぞれの目的をもって所有・管理している。こうした地域を OECM として取り込むことで、多様な主体から保全への配慮を引き出すことが可能になる²⁹。

このほか、OECM の認定によって、①既存の土地管理の維持が促進され、生物多様性保全に逆行するような土地利用への転換が抑止される、②社有地等が OECM に位置付けられることなどにより、企業や NGO 等が生物多様性保全に貢献していることが認知され、ESG 投資等の判断で適切に評価される又は行政による支援措置が受けられるといった効果も期待される³⁰。

(3) OECM の課題

30by30 の達成を目指して、OECM の制度構築や拡充が、今後世界的に急ピッチで進められると見込まれている。一方で、こうした OECM の大規模な導入に対する懸念の声も出ている。

一つは、生物多様性の保全効果が担保されないまま、OECM の認定のみが先行する可能性で

²⁷ IUCN-WCPA Task Force on OECMs, *Recognising and reporting other effective area-based conservation measures*, Gland, Switzerland: IUCN, 2019, pp.8-13. <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PATRS-003-En.pdf>>; 角谷拓「生物多様性保全ツールとしての OECM の可能性と課題」『環境情報科学』51(4), 2022.12, p.52. なお、IUCN の OECM 専門家グループ共同議長であるハリー・ジョナス (Harry Jonas) 氏は、この IUCN ガイドラインについて、あくまで一般原則を述べたものであり、OECM への該当性は各国の状況に沿って個別に判断するべきとの考えを示している（「我が国の生物多様性の長期的な域内保全に貢献する地域の考え方について（IUCN ガイドラインを踏まえて）」（令和 2 年度第 2 回民間取組等と連携した自然環境保全（OECM）の在り方に関する検討会 資料 1）2021.3.11, pp.14-18. 環境省ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/content/900492858.pdf>>）。

²⁸ 倉本賢士・高平洋祐「企業×地域戦略としての OECM の可能性調査—自然共生サイトの活用とその課題—」『日経研月報』537 号, 2023.4・5, p.73. <https://www.jeri.co.jp/wp/wp-content/uploads/2023/03/20230328_研究員レポート/倉本様・高平様.pdf>; 角谷 同上, p.51.

²⁹ 佐久間大輔「地域生物多様性保全のための政策ツールとしての OECM—Nature positive に向けたシナリオを考える—」『地域自然史と保全』83 号, 2022.7, pp.38-40.

³⁰ 「我が国において OECM が果たしうる役割について」前掲注(26), pp.4-6.

ある。そもそも、保護地域ですら、面積の急拡大に対して管理が行き届かないことが課題となっており、「保護地域の格下げ、縮小、廃止」が世界的に重大な問題として議論されている。保護地域よりも規制が緩く、本質的に保全効果が弱いと言える OECM では、こうした問題がより深刻化するおそれがある。管理に必要な人材や資金といったリソースの確保やモニタリングシステムの構築など、管理の質を担保する仕組みを整備しなければ、OECM の量的な拡大を進めても、生物多様性保全に実質的な貢献をもたらさない可能性もある³¹。

また、OECM という新たな枠組みを導入することで、既存の管理の在り方に悪影響を及ぼすおそれもある。上述のとおり、OECM の導入によって、保護地域とのネットワーク化や保全を担う主体の多様化を促すことなどが期待されているが、それは、これまで地域を管理してきた主体から見れば、期待される役割の変化や関係するステークホルダーの多様化等を意味し、適切に対応するために新たなスキルの獲得が必要になるなど、負担の増大が懸念される。したがって、OECM の導入及び拡大に当たっては、OECM に認定された地域の管理に関わる関係者に対して、訓練や再教育の機会の提供など、適切な支援が必要になると指摘されている³²。

4 世界及び諸外国の保護地域・OECM

世界の保護地域や OECM に関するデータを集約しているのが、保護地域に関する世界データベース (World Database on Protected Areas: WDPA) と OECM に関する世界データベース (WD-OECM) である³³。

2023 年 11 月現在、WDPA 及び WD-OECM に登録された世界の陸域 (内陸水域を含む。) の保護地域及び OECM の割合は 17.22%、海域 (沿岸域を含む。) については 8.28% (うち OECM は陸域 1.17%、海域 0.12% を占める。) である³⁴。

WDPA に登録されている主要国の保護地域の状況 (2023 年 11 月現在) を見ると、国ごとに大きく異なっており、ドイツのように既に 30by30 を達成している国も存在する (表 2)。また、2023 年 11 月現在、WD-OECM に OECM を登録しているのは 10 か国・地域にとどまる (表 3)。

5 我が国における保護地域・OECM

(1) 我が国における保護地域

我が国における陸域及び海域の保護地域は表 4、表 5 に示すとおりであり、環境省によれば、2023 年 1 月現在、我が国の陸域の 20.5%、海域の 13.3% が保護地域として保全されている³⁵。

³¹ 古田 前掲注(16), pp.39, 41-42; 角谷 前掲注(27), p.54; 久保田康裕「30by30 目標と自然共生エリア OECM—生物多様性ビッグデータとシステム化保全計画に基づいた科学的アプローチの重要性—」『環境情報科学』51(4), 2022.12, pp.47-48.

³² 古田 同上, pp.41-42; 角谷 同上

³³ これらはいずれも、国連環境計画世界自然保全モニタリングセンター (UNEP-WCMC) と IUCN の共同プロジェクトである。WDPA は 1981 年に開始され、2010 年の COP10 で愛知目標の個別目標 11 が採択されて以降は、WDPA のデータを基に個別目標 11 の達成状況が取りまとめられ、COP で報告されてきた。また、OECM に関する定義が 2018 年の COP14 で採択されると、これを受けて、OECM に関するデータを登録する WD-OECM が 2019 年から開始された (“Other Effective Area-Based Conservation Measures (WDOECM).” Protected Planet website <<https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/oecms?tab=About>>; 古田 前掲注(15), p.11.)。

³⁴ “Discover the world’s protected and conserved areas.” Protected Planet website <<https://www.protectedplanet.net/en>>

³⁵ これらの数値は、「陸域については自然公園、自然海浜保全地区、自然環境保全地域、鳥獣保護区、生息地保護区、近郊緑地特別保全地区、特別緑地保全地区、保護林、緑の回廊、天然記念物、都道府県が条例で定めるその他保護地域のうち、地理情報が入手可能な区域を重複を除き算定した面積の、国土面積に対する割合。海域については、

表2 主要国における保護地域の状況（2023年11月現在）

国	保護地域（陸）割合（%）	保護地域（海）割合（%）
米国	12.94	19.09
英国	27.77	44.06
ドイツ	37.59	45.46
フランス	28.40	49.82
中国	15.62	5.48
韓国	16.97	2.46
インド	7.52	0.24

（注）「保護地域（陸）割合」は陸域（内陸水域を含む。）の国土面積に占める陸域（内陸水域を含む。）の保護地域の割合で、「保護地域（海）割合」は海域（沿岸域を含む。）の国土面積に占める海域（沿岸域を含む。）の保護地域の割合（OECM は含まない。表に示した7か国は、2023年11月現在、WD-OECM に OECM を登録していない。）。

（出典）“Explore protected areas and OECMs.” Protected Planet website <https://www.protectedplanet.net/en/search-areas?geo_type=site> を基に筆者作成。

表3 諸外国における OECM の導入状況（2023年11月現在）

国・地域	サイト数	国・地域	サイト数
モロッコ	314	ガンジー（英国王室属領）	10
カナダ	263	エスワティニ（旧スワジランド）	8
フィリピン	178	アルジェリア	5
コロンビア	55	オマーン	2
南アフリカ	17	ペルー	1

（出典）“Explore protected areas and OECMs.” Protected Planet website <https://www.protectedplanet.net/en/search-areas?geo_type=site> を基に筆者作成。

30by30 達成には、陸域で約 10 ポイント、海域で約 17 ポイントの積み増しが求められている状況である。さらに、後述するように、ここで保護地域として挙げられている各制度については、その保全の度合いに大きな相違がある。

（2）我が国の 30by30 の達成に向けた動向

生物多様性国家戦略関係省庁連絡会議は、COP15 第二部に先立つ 2022 年 4 月に、30by30 の達成に向けた「30by30 ロードマップ」を公表した。同ロードマップでは、30by30 達成までの行程と具体策を示しており、主要施策として、①保護地域の拡張と管理の質の向上、②保護地域以外で生物多様性保全に資する地域（OECM）の設定・管理、③生物多様性の重要性や保全活動の効果の「見える化」、④生態系がつながり合い、健全に機能するための質を高める取組、⑤脱炭素、循環経済、有機農業、都市における緑地等の取組との連携を挙げている。具体的な取組としては、国立公園の海域公園地区の面積を 2030 年までに倍増させる、OECM に関する制度として「自然共生サイト」（後述）を創設するなどがある³⁶。

2023 年 3 月 31 日に閣議決定された「生物多様性国家戦略 2023-2030」では、昆明・モントリオール生物多様性枠組を踏まえて、長期目標としての 2050 年ビジョン（自然共生社会の実現）

日本の管轄圏内の水域に対する海洋保護区の面積割合（重複を除く。）」である。「生物多様性国家戦略 2023-2030 ～ネイチャーポジティブ実現に向けたロードマップ～」(令和 5 年 3 月 31 日閣議決定) p.64. 生物多様性センターウェブサイト <https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/initiatives6/files/1_2023-2030text.pdf>

³⁶ 生物多様性国家戦略関係省庁連絡会議「30by30 ロードマップ」[2022.4.8], pp.2-5. 環境省ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/content/900518835.pdf>> また、30by30 ロードマップの公表と同日に、30by30 に係る先駆的な取組を促し、発信するため、有志の企業・自治体・団体による有志連合である「生物多様性のための 30by30 アライアンス」が発足した（「30by30 ロードマップの策定と 30by30 アライアンスの発足について」2022.4.8. 環境省ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/press/110887.html>>）。

表 4 我が国における陸域及び内陸水域の保護地域

名称	根拠法・概要	面積等
自然公園	自然公園法（昭和 32 年法律第 161 号） 我が国を代表する優れた自然の風景地を指定。国立公園、国定公園、都道府県立自然公園がある。土地の所有権に関わらず要件を満たす地域を指定する。	560.3 万 ha (2022 年 3 月時点)
自然海浜保全地区	瀬戸内海環境保全特別措置法（昭和 48 年法律第 110 号） 瀬戸内海関係府県（2 府 11 県）は、条例に基づき、瀬戸内海の海浜地で自然の状態が維持されており、公衆に利用されている区域を指定できる。	91 地区
自然環境保全地域	自然環境保全法（昭和 47 年法律第 85 号） 原生の状態が保たれている地域や優れた自然環境を維持している地域を指定。陸域及び内陸水域については、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域、都道府県自然環境保全地域の 3 種がある。	10.5 万 ha (2020 年 12 月時点)
鳥獣保護区	鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（平成 14 年法律第 88 号） 国指定鳥獣保護区と都道府県指定鳥獣保護区があり、区内では狩猟が認められない。鳥獣保護区内で指定された特別保護地区では、一定の開発行為が規制される。	351.5 万 ha (2021 年 11 月時点)
生息地等保護区	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（平成 4 年法律第 75 号） 国内希少野生動植物種の保存のため重要な生息地等を指定。	0.149 万 ha (2021 年 7 月時点)
近郊緑地特別保全地区	首都圏近郊緑地保全法（昭和 41 年法律第 101 号） 近畿圏の保全区域の整備に関する法律（昭和 42 年法律第 103 号） 緑地保全を目的に指定される近郊緑地保全区域のうち、特に重要な地域について、都市計画に近郊緑地特別保全地区を定めることができる。	0.375 万 ha (2021 年 3 月時点)
特別緑地保全地区	都市緑地法（昭和 48 年法律第 72 号） 都市の良好な自然環境を、建築行為の制限等により現状凍結的に保全する制度。	0.29 万 ha (2021 年 3 月時点)
保護林	国有林野の管理経営に関する法律（昭和 26 年法律第 246 号） 原生的な天然林など、保護・管理を必要とする国有林を保護林として設定。森林生態系保護地域、生物群集保護林、希少個体群保護林の 3 区分がある。	98.1 万 ha (2022 年 4 月時点)
緑の回廊	国有林野の管理経営に関する法律（昭和 26 年法律第 246 号） 国有林野事業で、保護林を中心にネットワークを形成する「緑の回廊」を設定。野生生物の移動経路を確保し、より広範で効果的な森林生態系の保護を図る。	58.4 万 ha (2022 年 4 月時点)
天然記念物	文化財保護法（昭和 25 年法律第 214 号） 天然記念物には動物、植物、地質鉱物のほか、天然保護区域も指定されている。	—
都道府県が条例で定めるその他保護地域		—

(出典)「生物多様性国家戦略 2023-2030～ネイチャーポジティブ実現に向けたロードマップ～」2023.3.31, p.67. 生物多様性センターウェブサイト <https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/initiatives6/files/1_2023-2030text.pdf> 等を基に筆者作成。

と、短期目標としての 2030 年ミッション（ネイチャーポジティブの実現）を掲げている。また、2030 年ミッションの達成に向けて、五つの基本戦略と、基本戦略ごとに状態目標（計 15 項目）と行動目標（計 25 項目）を設定している³⁷。そして、30by30 は「基本戦略 1 生態系の健全性の回復」の行動目標の一つに位置付けられており³⁸、その達成に向けて国立公園等の保護地域の拡張と管理の質の向上、OECM の設定・管理等を進めると明記されている。

(3) 自然共生サイト

(i) 自然共生サイトの概要

環境省は、OECM の定義が採択された後の 2020 年度から「民間取組地域」について検討を開始し、上述のとおり 2022 年の 30by30 ロードマップに自然共生サイトの仕組みを盛り込んだ。この制度は、「民間の取組等によって生物多様性の保全が図られている区域」を、既存の保護

³⁷ 「生物多様性国家戦略 2023-2030～ネイチャーポジティブ実現に向けたロードマップ～」前掲注(35), pp.23-51.

³⁸ 行動目標「1-1 陸域及び海域の 30%以上を保護地域及び OECM により保全するとともに、それら地域の管理の有効性を強化する」（同上, p.64.）

表5 我が国における沿岸域及び海域の保護地域

名称	根拠法・概要	面積（重複あり）
自然公園	自然公園法（昭和32年法律第161号）	沿岸域及び海域の面積： 19,115km ²
自然海浜保全地区	瀬戸内海環境保全特別措置法（昭和48年法律第110号）	91地区
自然環境保全地域	自然環境保全法（昭和47年法律第85号）	沿岸域及び海域の面積：1km ²
沖合海底自然環境保全地域	自然環境保全法（昭和47年法律第85号） 自然環境が優れた状態を維持している海域のうち、自然環境を保全することが特に必要なものを指定。	226,834km ²
鳥獣保護区	鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（平成14年法律第88号）	沿岸域及び海域の面積：661km ²
生息地等保護区	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（平成4年法律第75号）	海域では指定なし
天然記念物	文化財保護法（昭和25年法律第214号）	—
保護水面	水産資源保護法（昭和26年法律第313号） 水産動物の産卵、稚魚の生育、水産動植物の種苗の発生に適しており、その保護培養のために必要な措置を講ずべき水面として都道府県知事又は農林水産大臣が指定。	28km ²
沿岸水産資源開発区域、指定海域	海洋水産資源開発促進法（昭和46年法律第60号） 沿岸水産資源開発区域：沿岸海域のうち、水産動植物の増殖又は養殖を推進することにより漁業生産の増大を図ることが相当と認められるものを都道府県が指定。 指定海域：開発区域以外の一定の海域で、漁業生産において重要な地位を占める海域として政令で指定するもの。	333,616km ²
都道府県・漁業者団体等による各種指定区域	水産動植物の保護培養等を目的として指定された区域。 漁業法（昭和24年法律第267号）及び水産資源保護法（昭和26年法律第313号）に基づく「採捕規制区域」など。	—
共同漁業権区域	漁業法（昭和24年法律第267号） 共同漁業権（採貝採藻など、漁場を地元漁民が共同で利用して漁業を営む権利）が設定されている区域。	87,200km ²

（出典）「生物多様性国家戦略2023-2030～ネイチャーポジティブ実現に向けたロードマップ～」2023.3.31, p.68. 生物多様性センターウェブサイト <https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/initiatives6/files/1_2023-2030text.pdf> 等を基に筆者作成。

地域の内外を問わず³⁹、国が「自然共生サイト」に認定するものである。認定区域は、保護地域との重複を除き、OECMとしてWD-OECMに登録されることになる。自然共生サイトの対象は、企業が管理する森林・緑地、都市内の緑地・公園、ナショナルトラスト、里地里山、ゴルフ場、遊水池、河川敷など、多様な場所が想定されている⁴⁰。

自然共生サイトの認定プロセスについては、民間の取組等によって生物多様性保全が図られている区域の統治責任者や活動責任者等が認定を申請し、有識者から構成される「自然共生サイト認定審査委員会」等による審査を経て、環境大臣の認定を受けることとなっている⁴¹。認定基準については、①境界・名称に関する基準、②ガバナンスに関する基準、③生物多様性の価

³⁹ 我が国では、既存の保護地域の中にも、民間の取組等によって生物多様性の保全が図られている区域が含まれている。保護地域外の区域のみを認定制度の対象とすると、保護地域内で生物多様性保全に取り組んでいる企業、NGO等は、公的認定による付加価値向上というメリットを享受できない。これでは不公平感があるということから、自然共生サイトでは保護地域の内外を問わず認定の対象としている。石井実・羽井佐幸宏「OECMと自然共生サイト（仮称）」『国立公園』804号、2022.6, p.8.

⁴⁰ 「自然共生サイト」環境省ウェブサイト <<https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/30by30alliance/kyousei/>>

⁴¹ 「「自然共生サイト」認定実施要領」（令和5年3月27日環自計発第2303272号、令和5年9月11日改正）環境省ウェブサイト <<https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/30by30alliance/documents/30by30site-Implementation-Secondguidelines.pdf>>

値に関する基準⁴²、④活動による保全効果に関する基準という四つのパートから構成されている。①については、湧水や都市内の緑地のように、面積が小さくとも生物多様性保全上、重要な場所があることから、面積要件を設けていない。また、自然共生サイトに認定されても、追加的な法的規制は発生しないと想定されているため、②④によって土地所有者・管理者の意思・考えを確認することで、保全の長期性を担保しようとしている。③については、里地里山、都市部、沿岸地域など、幅広いタイプの場合を認定していく考えである⁴³。

2022年度に自然共生サイト認定の試行が実施され、計56サイトが「試行結果として認定相当」と判断された。その後、2023年度から自然共生サイト制度の本格運用が開始され、当初は2023年中に100サイト以上の認定を目指すとしていた⁴⁴。2023年10月に公表された2023年度前期申請分の認定結果では、当初目標を上回る35都道府県の122か所が自然共生サイトとして認定された。この122か所の合計面積は約7.7万haであり、国土の約0.2%に相当する⁴⁵。

(ii) 自然共生サイトに関する動向

(a) 経済的インセンティブ等の検討

自然共生サイトの特徴として、民間企業や地域（自治体・NPO等）が主な管理主体となっていることが挙げられる⁴⁶。諸外国における既存のOECMは、主に行政が所有・管理していることから、この点は我が国ならではの特徴であると言える⁴⁷。したがって、自然共生サイトの認定申請促進のためには、民間企業や地域住民に対して、「認定申請や維持管理のコストに見合うだけのインセンティブを提供することが極めて重要」と指摘されている⁴⁸。

環境省は、2022年度に「30by30に係る経済的インセンティブ等検討会」を設置し、現在、自然共生サイトへの支援を行う企業・NPO等に対して、自然共生サイトへの貢献を証する「支援

⁴² 区域の全部又は一部が、保全上重要な「場」、「種」、「機能」のいずれかの価値を有しており、そのことを客観的に示すことができることとされている。このうち保全上重要な場の基準としては、①「公的機関によって、生物多様性保全上の重要性が既に認められている」、②「原生的な自然生態系が存する」、③「里地里山といった二次的な自然環境に特徴的な生態系が存する」、④「生態系サービス提供の場であって、在来種を中心とした多様な動植物種からなる健全な生態系が存する」、⑤「伝統工芸や伝統行事といった地域の伝統文化のために活用されている自然資源の供給」という五つが挙げられている。〔自然共生サイト認定基準〕 pp.5-7. 環境省ウェブサイト <<https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/30by30alliance/documents/30by30site-Identification-Scndcriteria.pdf>>

⁴³ 石井・羽井佐 前掲注(39); 奥田青州ほか「30by30 目標の概要と日本国内での課題および展望」『環境情報科学』51(4), 2022.12, p.12. なお、こうした自然共生サイトの認定基準は、IUCN が公表している OECM に関する方法論 (Methodology) に沿って作成された (環境省「OECM の設定・管理に関するこれまでの成果について」(令和5年度第1回 OECM の設定・管理の推進に関する検討会・第1回 30by30に係る経済的インセンティブ等検討会 資料1) 2023.7.18, p.6. <<https://www.env.go.jp/content/000147427.pdf>>) 。

⁴⁴ 環境省 同上, pp.6-7, 10.

⁴⁵ 自然共生サイトに認定された地域は、「マテリアルの森 手稲山林」(北海道札幌市)、「出光興産(株) 北海道製油所」(北海道苫小牧市)、「渡邊野鳥保護区フレシマ」(北海道根室市)などがある(「令和5年度前期「自然共生サイト」認定結果について」2023.10.6. 環境省ウェブサイト <https://www.env.go.jp/press/press_02179.html>)。なお、我が国において、WD-OECM に登録可能と想定される区域は、自然共生サイトとして認定された区域だけではない。登録可能な区域を特定するには、自然共生サイトのように個別の区域を認定していく以外にも、「既存の生物多様性に着目した民間の認証制度と連携…することによって効率的に OECM データベースに登録するというルート」や「環境省以外の関係省庁が所管する諸制度との連携による整理…による方法」が考えられている(石井・羽井佐 前掲注(39), p.10.)。

⁴⁶ 2022年度に実施された自然共生サイトの認定試行において、認定相当とされた56サイトのうち、企業が管理しているサイトが全体の約7割(38サイト)、自治体・NPO等が管理しているサイトが約3割(17サイト)であると分析されている(倉本・高平 前掲注(28), p.78.)。

⁴⁷ 同上, pp.76-78.

⁴⁸ 奥田ほか 前掲注(43), p.13.

証明書」を発行する「支援証明書制度」や、自然共生サイトの申請・管理のプロセスにおける伴走支援（専門家派遣、人材バンク整備等）、企業版ふるさと納税や既存の補助金の活用といったその他のインセンティブの検討を進めている。前者の支援証明書制度は、支援証明書を地域貢献の対外的 PR や情報開示への対応に活用できるというメリットを支援主体に提供するものであり、2025年度からの本格運用開始を目指している⁴⁹。

(b) 自然共生サイト認定制度の法制化

自由民主党の環境・温暖化対策調査会が2023年5月に取りまとめた政策提言では、「企業等による自然共生サイトの活動を認定する制度の法制化の検討を進め、次期通常国会に法案を提出すること」や、「様々なインセンティブの整備や活動の成果・貢献度の見える化等を推進することにより、ネイチャーポジティブにつながる企業等の活動の全国的な展開を支援し、2026年度までに500以上の活動認定を目指すこと」が提言された⁵⁰。また、同年6月16日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2023」（いわゆる「骨太方針」）でも、ネイチャーポジティブの実現という2030年目標に向けて「本年度中の国会提出を視野に入れた自主的取組を認定する法制度の検討」⁵¹の推進が明記された。

こうした中、環境省は2023年7月、自然共生サイトの認定制度について対応すべき課題として、劣化地の回復や新たに緑を創出するような活動の後押し、望ましい管理の在り方の提示、農林水産省や国土交通省など関係省庁との連携推進、金融や資本側から求められる開示への対応に活用できる仕組みと信頼性の構築、所有者不明土地等における対応の検討、申請から認定まで迅速に手続を進める体制構築等を挙げ、これらの課題に制度的に対応するため、中央環境審議会でも法制化を視野に入れた検討を進めるとの方針を示した⁵²。これを受けて、2023年8月、中央環境審議会自然環境部会の下に「自然再興の実現に向けた民間等の活動促進に関する小委員会」が設置された。同小委員会は、場所と紐付いた民間等による取組を認定する法制度を検討し、2024年1月頃までに答申を取りまとめる予定である⁵³。

(4) 我が国における今後の課題

我が国ではこれまで、愛知目標の個別目標11の達成等を目指し、保護地域の拡大が図られてきており、その結果、我が国の陸域の20.5%、海域の13.3%が保護地域として保全されている。しかし、こうした保護地域の拡大が、我が国の生物多様性保全にどれだけ貢献しているかについて、課題を指摘する声も出ている。例えば、日本の保護地域を、開発規制の強さに応じて高

⁴⁹ 環境省「インセンティブの検討状況」（自然再興の実現に向けた民間等の活動促進に関する小委員会（第1回）参考資料3-3）2023.10.13. <<https://www.env.go.jp/content/000164781.pdf>>

⁵⁰ 自由民主党環境・温暖化対策調査会「NXへ実行の時—世界はNX（Nature-based Transformation）に大きく動いている—」2023.5.25, p.1. <https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/206001_1.pdf> なお、2023年2月に公明党環境部会が取りまとめた政策提言も、「30by30の実現に向けたOECDの積極的な認定」を盛り込んでいる（環境省「OECDの設定・管理に関する課題と今後の対応方針について」（令和5年度第1回OECDの設定・管理の推進に関する検討会・第1回30by30に係る経済的インセンティブ等検討会 資料2）2023.7.18, p.4. <<https://www.env.go.jp/content/000147428.pdf>>）。

⁵¹ 「経済財政運営と改革の基本方針2023 加速する新しい資本主義～未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現～」（令和5年6月16日閣議決定）p.30. <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpolicies_ja.pdf>

⁵² 環境省 前掲注(50), p.6.

⁵³ 環境省自然環境局自然環境計画課「本小委員会の検討事項等について」（自然再興の実現に向けた民間等の活動促進に関する小委員会（第1回）資料1-4）2023.10.13, pp.5, 8. <<https://www.env.go.jp/content/000164767.pdf>>

ランク、中ランク、低ランクと分類して、開発圧力の低減効果等を分析した 2021 年の研究では、里山や農耕地、都市部が多く含まれている低ランクの保護地域は、保護地域全体の 47.3% を占めているにもかかわらず、太陽光発電施設の建設数が多いなど、開発圧力の低減効果が不十分であると指摘されている⁵⁴。また、保護地域の中でも主要な制度と言える自然公園について日本自然保護協会が 2013 年に行った分析によれば、植物群落レッドデータ・ブックにリストアップされた危機に瀕した植物群落のうち、37.34%が自然公園外に分布している。これは、自然公園に指定されている地域が高標高域に偏っており、集落周辺の低標高域にある水辺の植物群落等は自然公園から外れていることが多いためである⁵⁵。また、国立公園や国定公園において、植生自然度が高く原始的な自然が残っている地域であるにもかかわらず、普通地域⁵⁶など開発規制が弱い区分となっている場合があり、地種区分が自然環境の質を考慮して設定されていないとの指摘もなされている⁵⁷。こうしたことから、保護地域の拡大については、面積の増大という量的な観点だけで評価するのではなく、生物多様性保全に実質的な貢献をもたらしているのかという質的な観点からの検証を実施し、既存の保護地域における保全効果の強化や、保全効果を高めるような保護地域の新規指定に取り組んでいく必要があるとされる⁵⁸。

また、こうした背景を踏まえて、今後の OECM としての自然共生サイトの拡大に当たっては、既存の保護地域ではカバーできなかった生物種の保全等を考慮するなど、科学的な知見に基づいた戦略的な視点が求められる。しかし現状、自然共生サイトの認定は、民間企業、自治体、NPO 等の自主的な申請に基づいているため、生物多様性保全上、重要な地域がカバーされないおそれもある。このため、生物多様性保全の観点から OECM として認定する必要がある地域を、これまでの自然環境に関する調査によって蓄積してきたデータに基づいて、政府自らが示す必要があるのではないかという意見も出されている⁵⁹。

おわりに

生物多様性保全は近年、気候変動対策と並んで国際的に重要な環境問題となっている。我が国でも保全に向けた取組が求められており、特に、30by30 の達成に向けた保護地域及び OECM の拡大は主要な課題であると言える。しかし、既に高密度な土地利用が行われている我が国では、保護地域及び OECM の拡大は容易ではない。そうした中で、生物多様性保全に実質的な貢献をもたらすような、保護地域及び OECM の効果的な拡大を実現していくためには、科学的な知見やデータに基づいた戦略的な取組を続けていくことが求められる。

⁵⁴ Takayuki Shiono et al., “Area-based conservation planning in Japan: The importance of OECMs in the post 2020 Global Biodiversity Framework,” *Global Ecology and Conservation*, vol.30, 2021.10, pp.4-8. <<https://doi.org/10.1016/j.gecco.2021.e01783>>

⁵⁵ 『日本の保護地域アトラス』（日本自然保護協会資料集 第 51 号）日本自然保護協会、2013, pp.31-36.

⁵⁶ 自然公園は特別保護区域、特別地域（第 1 種～第 3 種）、海城公園地区、普通地域に区分されている。区分ごとに規制の対象となる行為や規制内容が異なり、普通地域はこれらの自然公園の区分のうちで最も規制が弱い。

⁵⁷ 『日本の保護地域アトラス』前掲注(55), pp.38-42.

⁵⁸ 吉田 前掲注(23), p.24. こうした課題に関して、政府も、生態系や利用に関する最新のデータ等に基づき、国立・国定公園の拡充や管理の質の向上に取り組んでいる。30by30 ロードマップでは、2030 年までに国立・国定公園の新規指定や大規模拡張等の調整を進めるほか、「国立・国定公園の再検討や点検作業を強化し、必要に応じて周辺エリアの国立・国定公園への編入や地種区分の格上げを進める」ことが明記された。生物多様性国家戦略関係省庁連絡会議 前掲注(36), p.2.

⁵⁹ 吉田 同上, p.25.