

自然共生サイトの展望と課題

九州大学 アジア・オセアニア研究教育機構准教授

筑波大学 人間総合科学学術院准教授

九州大学 農学研究院助教

九州大学 人間環境学研究院准教授

田中 俊徳

飯田 義彦

楠本 間太郎

蕭 耕偉郎

はじめに

本書の特集で一貫して論じられているように、生物多様性の保全に関連して、国際目標である“30by30”（サーティ・バイ・サーティ / 2030年までに地球の30%を自然保護地域やOECM等の自然環境エリアとして保全する）が、注目を集めている。愛知目標による一定の成果もあり、従来型の自然保護区を増加させることが困難な状況で、とりわけOECM（序章参照）を国内レベルでどのように実装していくかが、世界各国において大きな政策課題となっている。

日本では、環境省が中心となり「自然共生サイト」という名称で、OECMの国内実施を推進している。筆者らは2022-2023年度に研究助成を得て、「生物多様性の保全を促進するOECMのガバナンス」プロジェクトを推進してきた。2023年3月には国際シンポジウムを開催し、国内外の取り組みをはじめ、OECMの候補地となり得る、神



社林、大学演習林、都市公園に対するアンケート結果を報告した（前頁の図）。同シンポジウムでは、ソウル国立大学のソン・ヨングン准教授に韓国における OECM の実施状況についても報告をしてもらった。また、プロジェクトの過程で、自然共生サイトの制度作りを指揮した環境省幹部に聞き取り調査を行う機会があり、制度の設計過程や今後の方針等について理解を深めることができた。本稿は、誕生間もない自然共生サイトの更なる発展・拡充に向けて、その現状と課題について整理した後、プロジェクトメンバーで展望を座談会形式で議論するものである。¹⁾

自然共生サイトの特徴：民間の取り組み・保護地域でも OK・経済インセンティブ重視

環境省では、2020 年 12 月から専門家による検討会を開催し、OECM をいかに国内で実装するかについて議論が行われてきた。2022 年には、自然共生サイト（当時は仮称）の試行認定審査会が開催され、同年 9 月に 56 カ所が最初の試行認定を受けている。自然共生サイトとは、「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」を国が認定する区域（環境省 2023a）とされ、認定区域のうち保護地域との重複を除いた部分が OECM として国際データベースに登録される予定である。2023 年 9 月には、同制度に基づき、122 カ所が環境省から正式な認定を受けている。これら自然共生サイトは、35 都道府県に所在し、面積は国土の約 0.2% に相当する約 7.7 万ヘクタールと東京 23 区を超える広さである。環境省は、2026 年までに 500 カ所以上の認定を目指しており、順調に進めば、国土の 1% を超える自然共生サイトが誕生することになる。ただし、これだけでは、30% 目標には遠く及ばないため、特集の田中論文で指摘されるように、国立・国定公園の拡充による大面積の確保も進められている。

環境省による自然共生サイトの定義に顕著なように、日本では、「民間の取組」に基づく地域が対象となる点に最大の特徴がある。OECM は、国有林や水源林、軍用地、都市公園のように、政府部門が所有・管理する場所も候補として想定され、海外では、公有地から OECM を選定するケースも想定されている。例えば、台湾では、林業及自然保育署（日本の林野庁に相当）が OECM 政策を担当しており、国有林を中心とした OECM の指定を目指

している（国立台湾大学ルー准教授との共同調査より）。一方、日本では、企業の森や屋上緑地、雑木林のような民間の取り組みに焦点をあてている。

また、自然保護地域とみなされる場所も自然共生サイトの対象としている点が特筆される。本来、OECMは、「保護地域ではない」ことを前提に構想された概念であるが、自然共生サイトは、「保護地域か否かを問わない」。実際に、2023年9月に認定された122カ所の自然共生サイトのうち、面積の約3分の1が自然保護地域と重複している（2023年12月時点の環境省情報。ただし、申請者が保護地域であることを失念するなど、申請書の内容と実態が異なることも多いため、2023年12月現在、環境省が精査中）。保護地域との重複を問わない指定方式は、国際的には極めて特異であるが、国際データベースに登録する際に重複地域を除外するため、大きな混乱は無いと想定される。こうした、複雑性の高い登録方法を採用した背景には、日本における自然保護制度の有する複雑性や民間部門の協力によって成立してきた国立公園制度の歴史も併せて理解する必要がある。

次に、自然共生サイトは、認定された区域に対する経済インセンティブの付与が制度の主眼となっている点も特筆される。生物多様性を主流化するためには、営利・非営利を問わず、民間部門による取り組みの拡充が欠かせない。とりわけ、企業にとってのインセンティブは、企業イメージやブランド力の向上、税の減免、補助金をはじめとする金銭的な見返り等があるが、自然共生サイトでは、生物多様性保全の取り組みを行っている団体とそうした活動を支援したい団体をマッチングさせることを重視している。具体的な設計については、2023年12月現在、年度内の法制化を目指して議論が進行中であるが、環境省では、自然共生サイトに経済インセンティブを付与することを軸に、生物多様性保全の主流化を目指している。

自然共生サイトの課題：実効性・行政資源の最適配分・制度設計

自然共生サイトは始まったばかりであり、評価を行うには早すぎる面があるが、いくつか懸念される点がある。

第一に、実効性である。OECMの字句にEffectiveが含まれているように、OECMは、生物多様性の保全に一定の効果を有していることが前提である。

しかし、現在の自然共生サイトは、Effectiveであるか否かを評価するための仕組みが不足している。その登録プロセスは、申請ベース＝挙手性であり、最低限の認定基準は存在するが、現状は「来るものは基本的に拒まない」という高い包摂性を有したものである。確かに、自然共生の機運を盛り上げるために間口を広くとることは重要である。そうしなければ、制度に登録しようという機運も削がれかねない。一方で、あまりに基準を低くすると、制度そのものに対する信頼やブランディングが減じ、付加価値や求心力を持ちえないという課題が生じる。真に効果的な取り組みをしている企業が、グリーンウォッシングが疑われるような企業と同じ冠をつけることを嫌がるのは当然なことだろう。世界遺産ほど基準を厳格化する必要は無いが、実効性と包摂性のジレンマはここでも問題となる（同概念については、田中論文を参照のこと）。これは、森本（2022）も指摘している懸念であり、登録の標準をどこに置くのか、環境省は今後慎重な舵取りを迫られる。

次に、行政資源の最適配分問題がある。田中（2014）が論じるように、日本の自然保護行政は、人員・予算ともに脆弱である。与えられた政策課題を達成するために、限られたリソース（行政資源）でいかに対応するかは、いつの時代においても極めて重要な課題である。民間部門を対象とした機運醸成は重要だが、侵略的外来種や里地里山の保全、オーバーツーリズムをはじめ待ったなしの課題がある中で、「どちらにしろ保全される」可能性の高い企業緑地に更なるリソースを割くのか、「今そこにある危機」にリソースを割くのかは重要な問題である。例えば、2023年7月の検討会議事録（環境省 2023b）によると、環境省は少なくとも五つの地方環境事務所に、自然共生サイトにかかる人員を配置したと書いている。ただでさえ職員の少ない自然環境局で本省あわせて相当数が、自然共生サイトの設定や推進に関わっている。行政資源の脆弱な組織であるからこそ、費用対効果については、厳しく評価されねばならない。

最後に、制度設計についてである。環境省は、自然共生サイトを「民間の取組等」と限定しているが、これが正しい方法であったか柔軟に検討する必要がある。例えば、OECMとしては、国土交通省の所管する都市緑地・都市公園や農林水産省の所管する中山間地域を含め、生物多様性保全の優先度からバックキャストで注力すべき対象を定めることが実効性の観点か

らは重要であるが、現状は、民間の自主性に依存している。また、「民間」を強調するあまり、社寺や大学、地方自治体など、自らを「民間」とはみなさないが、重要な緑地を有しているアクターを取りこぼしている面がある。また、民間であっても、屋敷林や農地のように申請にかかるノウハウや調査費用、時間を有さない個人による対応が困難なケースが想定される。

座談会：自然共生サイトの展望と課題

田中：皆様、お集まりいただき、ありがとうございます。今日は、日本で始まったばかりの自然共生サイトについて、私たちの調査から見えてきた課題や展望について忌憚りの無い意見をいただけたらと思います。私たちの調査では、神社林や大学演習林、都市公園のように、OECMの典型例とされながら、その実態について調査研究が十分になされていない場所を選択して、その管理形態やモニタリング体制を中心に包括的なアンケートを行いました。まずは、神社林を扱った筑波大の飯田さんから、どんなことが分かったか教えていただけるでしょうか。

飯田：神社は全国に約8万社以上あり、その多くが鎮守の森をはじめとする緑地を有しているのが特徴です。「古い神社ほど自然が守られてきたのではないか」との仮説を立て、全国でも、地域の中核的な神社である一宮神社を対象にアンケートを実施しました。全国26社からの回答結果を見ると、神社林を含む境内地は宗教法人が所有管理しており、民有地として神社林が守られてきた側面が見えてきました。信仰の場でもあることから、生物多様性保全を直接の目的としていないという点ではOECMの要件を満たします。一方で、生態的な価値を知るための体系的な生物モニタリング調査は、ほとんど実施されていないことが分かってきました。

田中：先日認定された自然共生サイトに社寺が一つも含まれていない点は、懸念される場所ですね。ボトムアップと言えば聞こえはいいですが、社寺林のように生物多様性が豊かで大面積を確保できる場所を取りこぼしています。それでは、大学演習林を扱った楠本さんはいかがでしょう。

楠本：大学演習林は全国に約 80 か所あり、南は沖縄、北は北海道まで、日本の主要な気候帯をカバーしています。演習林全体をネットワークとして見ると、森林の生物多様性を広く捉えられており、OECM としてのポテンシャルは高いと予想されました。今回は、全国 33 か所の演習林についてアンケートの回答を得ることができました。神社林や都市公園と比較した際、大学演習林の特徴としては、生物モニタリングが業務として定着していること、現場管理業務の頻度が高いことなどが挙げられます。多くの演習林で、一部を一般開放しており、地域社会への教育・レクリエーション提供の場にもなっています。環境保全、管理、利用、モニタリングの状況だけを見ると、すでに OECM 的な役割を担っていると言えるかもしれません。一方で、多くの大学演習林で人的・資金的リソースの不足が問題視されています。“OECM”という新しい要素が加わることで、プラスアルファの業務負担が増えるのではという懸念もあるようです。新たな負担を増やさずに、OECM の考え方を現行の管理業務に実装するかが課題かと思います。

田中：大学演習林は世界中に存在するので、注目度は高いですね。面積が広く、スタッフが専門性を有しているため、モニタリングという障壁も大きな問題ではない。ただし、日本の大学全体の問題として、予算と人員が課題であると。そういう意味では、大学演習林の持つ専門性をどう生かすかもポイントになりますね。それでは、都市公園を扱った蕭さんはいかがでしょう。都市公園は、都市計画学やランドスケープ学を中心に既存研究が豊富にありますが、OECM のような観点で扱った研究は少ないと思います。

蕭：私は市街地と自然との距離に近い都市公園が多くある福岡県内の大型都市公園を対象として、50 件のうち 31 件のアンケートを回収しました。中には海の中道海浜公園、福岡県営中央公園、山田緑地、響灘緑地、勝山公園、大濠公園、天神中央公園など福岡を代表する都市公園からの回答も得られました。アンケートと GIS とを組み合わせた分析の結果を概観すると、これら大型の都市公園は、森林地や農業用地ともほどよく隣接して生態系ネットワークを形成しており、OECM としてのポテンシャルを有することが分か

りました。

田中：自然共生サイトへの登録地を見ると、民間の取り組みに限定したこともあり、現状では、都市公園のように他省庁や自治体の OECM 候補地を十分に包含できていないですね。また、里地里山のように真に支援や保全を必要としている重要地域が抜け落ちているのに対して、申請する余力を持つ企業にばかり支援や注目がいくと制度設計としては、アンバランスな気がしますね。このあたり皆さん、いかがでしょうか？

楠本：個別サイトの保全価値を認めて、ボトムアップ的に生物多様性保全の効果や認知を広げていくことは重要だと思います。一方で、生態学的な観点で見ると、生物多様性は本質的に場所依存なので、どこを保全すべきかについては生物多様性の地理分布で決まります。最近では、生物分布データの蓄積や、推定技術の発展によって、広範囲での生物多様性の地理分布を可視化することができるようになりました。生物多様性の空間的な全体像を俯瞰することにより、どこに、どれくらいの保全エリアを配置すべきかを特定することができます。そのような情報をインプットとして、トップダウン的に保全エリアを選定するようなアプローチも併用されるべきだと思います。

田中：トップダウンは悪いことという印象を持っている人も多いですが、リーダーシップの発揮によって取引費用を減らしたり、専門的知見に基づいて、実効性を向上させたりするなどの優位性があるはずですね。生物多様性保全の優先度が高い地域からバックキャストで候補地を選定し、政策資源を割くことが重要だというのは私も同意見です。

飯田：実際に神社を訪問し、お話を伺いましたが、特に都市部の神社林では落葉や落枝への苦情に苦慮し樹木を伐採せざるを得ない状況が生じています。一度失われた神社林は容易には回復できません。神社林の価値を知ってもらうような継続的なコミュニケーションが必要であり、学術的な評価をふまえながら生物多様性や緑地としての価値を神社側、住民側双方に知ってもらう方策が求められます。また、大阪の神社での事例では、社叢学会の社叢

インストラクターの資格を持つ神職さんが森林再生の取り組みの調整役としてその推進に関わっていました。神社林をフィールドにして保全活動の担い手を育成したり、更には住民も含めた理解者を増やしたりすることはとても重要です。特に生物多様性に理解のあるリーダー役や調整役の存在は有効な保全に欠かせません。政教分離の原則もあり神社林を直接支援することには限界もあると思いますが、神社林の価値づけに貢献できる団体を育成したり、現場での取り組みを立ち上げる際に神職さんらが相談できる機関、例えば環境省のEPO（環境パートナーシップオフィス）などを活用するような情報発信は国レベルで行うことができるのではないのでしょうか。

田中：EPOのような既存の仕組みを有効活用することは重要ですね。自治体が設置する生物多様性センターの活用も欠かせません。落葉や落枝の問題は、屋敷林でも問題になっているようです。これから多死社会を迎え、相続が問題になりますが、屋敷林や農地が危機にさらされていることも重要です。とりわけ、屋敷林や農地のように個人所有の土地に関しては、コーディネータの役割が重要です。神社林や屋敷林のような場所をどう支援するか、今後の課題だと思います。

田中：今回のプロジェクトでは、企業の森も対象にしたいと思い、企業に対して聞き取り調査やデータ提供の接触を試みましたが、一部の積極的な企業を除いて「データは公表できない」「論文の公表は困る」といった反応でした。企業は「営利」が目的ですから、プロモーションはやるけれど、都合の悪いことは公表したくない。大々的に見せるのは得意だけれど、保全の実効性には関心が無いことも多い。こうした壁を乗り越えられるのが自然共生サイトの評価にも関わってくると思います。海外では、企業を「自然破壊の張本人」として敵視することも多く、ESGウォッシングに対する目も厳しいですね。このあたりは是々非々で、しっかりと見極めていくことが大切ではないかと思います。

謝辞

本プロジェクトの実施にあたり、アンケートにご回答いただいた諸団体に

心より感謝申し上げます。本稿は、鹿島学術振興財団研究助成「生物多様性の保全を促進する OECM のガバナンス構造に関する研究」（代表：田中俊徳 /2022-2023 年度）、JSPS 科研費 JP23H02244（代表：寺田徹 /2023-2026 年度）の支援を受けたものである。

1) 本稿は 2023 年 12 月に執筆した。2024 年 1 月現在、自然共生サイトの法制化、国会審議が進められる予定であるが、現時点で情報が不十分なため、本稿では含めていない。

[引用文献]

環境省（2023a）身近な自然も対象に「自然共生サイト」

<https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/30by30alliance/kyousei/>（2023/11/24 閲覧）

環境省（2023b）令和 5 年度 第 1 回 OECM の設定・推進に関する検討会議事録

<https://www.env.go.jp/content/000156854.pdf>（2023/11/24 閲覧）

田中俊徳（2014）「弱い地域制」を超えて：21 世紀の国立公園ガバナンスを展望する。「ランドスケープ研究」78(3). 226-229

森本幸裕（2022）「30by30」成否のカギ握る OECM の課題、「グリーンパワー」

<https://www.shinrinbunka.com/wgp/comment/25171.html>（2023/11/22 閲覧）