

# 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案及び OECM 制度に関する WWF ジャパンポジション・ペーパー

## 【1. ポジション要旨】

2024年3月5日、環境省の「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案」（以下「生物多様性増進活動促進法案」）が閣議決定されました。

当該法案で規定する「増進活動」は、「自然共生サイト」<sup>1</sup>を拡充したものと認識しています。特に、活動内容に生物多様性の回復や創出も含まれた点は、民間を巻き込んだネイチャーポジティブの実現に向けて、一定の効果があると考えています。WWF ジャパンは、生物多様性増進活動促進法案には高い期待を寄せています。

一方で増進活動は、30by30 目標のための「OECM」と紐づいています。2024年3月5日の環境大臣閣議後記者会見<sup>2</sup>でも、環境大臣より以下の発言があった通り、保護地域との重複を除いた増進活動は、OECM 国際データベースへと登録されることとなっています。

(2024年3月5日 環境大臣記者会見録より抜粋)

この法律案では、ネイチャーポジティブという国際的な潮流に適合した取組である旨を国が認定し、企業等の活動の意義や重要性を明確にすることで、企業価値の向上や情報発信に寄与することが大きなポイントであると考えております。(中略) 自然共生サイトと同様に、認定を受けた活動の実施場所を OECM 国際データベースに登録し、30by30 に貢献する場所であることを国として発信していくほか、活動主体と支援者のマッチング等のサポートも行ってまいりたいと思います。

しかしながら、幅広い取組を認定する増進活動と、国際的文脈で作られてきた OECM は、まったく別の制度となっています。WWF ジャパンは、増進活動をそのまま OECM に登録するべきではないと考えています。

こうした状況を鑑み、WWF ジャパンは以下の点を提言します。

- OECM 登録に際しての審査の導入 (提言 3-1①)
- OECM に求められる保全効果を踏まえたガイドラインの策定 (提言 3-1②)
- OECM の長期的・継続的取組を担保する支援・モニタリング等制度の導入 (提言 3-1③)
- FSC 認証森林等、OECM として登録されるべき地域の抽出・創出 (提言 3-2)
- 淡水域における 30by30 の推進 (提言 3-3)

## 【2. ポジション策定の背景】

### 2-1: 30by30 目標と OECM

2022 年 12 月、第 15 回生物多様性条約締約国会議において、昆明・モントリオール生物多様性枠組（以下「KMGBF」）が採択されました。KMGBF は、生物多様性の損失を止め、回復へと向かわせる「ネイチャーポジティブ」のために、様々な目標を定めています。

その中に、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% を保全するという「30by30 目標」があります。さらに KMGBF では、30by30 目標を達成する手段として、「保護地域」及び「OECM」の二つを掲げています<sup>3,4</sup>。

（30by30 目標：KMGBF 環境省仮訳より抜粋）

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。

「保護地域」とは、自然公園や自然環境保全地域等のことで、利用管理や開発規制等により、優れた自然環境を保全する制度です<sup>5,6</sup>。

もう一方の「OECM」とは、第 14 回生物多様性条約締約国会議において、「保護地域以外の地理的に画定された地域で、（中略）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」と定義されています<sup>7</sup>。

日本においても、2020 年 3 月に閣議決定した「自然環境保全基本方針」の中で、OECM の定義を「民間等の取組により保全が図られている地域や保全を目的としない管理が結果として自然環境を守ることに貢献している地域」としています<sup>8</sup>。

### 2-2: OECM と自然共生サイト

環境省は、OECM の運用方法を検討する「民間取組等と連携した自然環境保全の在り方に関する検討会」（以下「環境省検討会」）を 2020 年 12 月に立ち上げました。そこで提案された制度が、民間等の生物多様性保全の活動を環境省が認定する「自然共生サイト」です。

自然共生サイトの認定基準は、大きく分けて、①境界・名称、②ガバナンス、③生物多様性の価値、④活動による保全効果、の四項目です（細項目は環境省ウェブサイト<sup>1</sup>に掲載）。これは国際自然保護連合（IUCN）が発行した OECM のガイダンス<sup>8,9</sup>を参照しながら設計されており、自然共生サイトとして十分な土地を抽出し得る基準だと理解しています。

この自然共生サイトを基にした生物多様性増進活動促進法案が国会へと提出されており、自然共生サイトは増進活動へと移行・拡充されることとなりました。

自然共生サイトは、生物多様性保全に対する社会的気運の底上げに一定の効果があったと考えています。そのうえで、増進活動には、自然共生サイトにはなかった「生物多様性の回復・創出」に関する取組も含まれます。ネイチャーポジティブの達成のためには、国民一丸となって取り組む必要があります。生物多様性増進活動促進法には、WWF ジャパンとしても期待を寄せています。

その一方で、保護地域との重複を除いた自然共生サイト及び増進活動は、今後 OECD 国際データベースへと登録される予定となっています。しかしながら、以下に掲げるように、自然共生サイトや増進活動をそのまま OECD 国際データベースと登録することには、大きな問題があると感じています。

### **【3. WWF ジャパンがもつ課題感及び改善に向けた提言】**

KMGBF には、30by30 を含む「2030 年グローバルターゲット」の他に、更に長期的な目標である「2050 年グローバルゴール」が掲げられています。KMGBF では、2030 年グローバルターゲットの成果が、2050 年グローバルゴールの達成を可能にする、としています<sup>3,4</sup>。

つまり、未来の世代に健全かつ強靱な自然資本を継承するためには、2050 年まで、あるいはそれ以上の長期的視野を持った取組が必要だということが、国際的な合意事項です。少なくとも、2030 年までの取組では、本来的な 30by30 目標を達成したとは評価できません。

しかしながら、自然共生サイトの認定基準には、長期的なモニタリングに関する事項は規定されておらず、長期的・継続的取組の担保に対する手当がありません。

増進活動の制度詳細は今後政省令や基本方針で定められると理解していますが、2050 年、或いはそれ以降までの長期的・継続的な取組への担保がなされないならば、30by30 目標を見据えた OECD としては不十分だと言わざるを得ません。

このため、WWF ジャパンは、以下 3-1 から 3-3 の提言をいたします。

#### **3-1: 増進活動と OECD の在り方**

##### **① OECD 登録に際しての審査の導入**

自然共生サイトには、2030 年以降の長期的・継続的な取組を担保するスキームが具備されていません。増進活動も同様となるならば、活動主体によっては、活動体制や経営状況・

方針の変化等により、2030年以降の活動が困難になる事態も起こり得ると考えています。この場合、OECMが狙う2050年以降を見据えた長期的・継続的な効果は得られません。

また、増進活動では、活動主体の負担軽減のために、簡便なモニタリング手法の開発・普及が推進されると理解しています<sup>11</sup>。活動主体の負担軽減は、民間の生物多様性保全の気運を高める手段として、増進活動には有効であると考えます。しかし、OECMに期待される役割に照らした際には、モニタリングこそ、長期的・継続的な取組を可能にする手段として力を入れて取り組むべきです。

これらの点から、増進活動がOECMとは全く別物であることは明白です。

WWF ジャパンは、保護地域との重複を除く増進活動をそのままOECM国際データベースに登録することに反対し、OECM登録のための審査を導入することを提言します。

## ② OECMが果たすべき効果を踏まえたガイドラインの策定

現在、日本において、OECMに求められる保全水準は明示されていません。増進活動の認定基準が、事実上のOECMに求められる保全水準となろうとしています。

自然共生サイトの認定基準は、IUCNのガイドラインに倣ったものであり、生物多様性保全に向けた一定の水準を担保し得ると考えます。増進活動の認定基準が自然共生サイトの認定基準を引き継いだとしても、増進活動として問題はないと考えます。

しかし、3-1①に掲げた通り、増進活動とOECMは別物です。特に活動の長期性・継続性の点ではかけ離れており、増進活動の認定基準がOECMの保全水準を満たすとは考えられません。

適切なOECMを抽出するにあたっては、OECMが果たすべき効果を踏まえ、OECMはどの程度の期間にわたって、どの程度の保全効果を期待されているのか等の、明確な保全水準を設定する必要があります。

WWF ジャパンは、OECMが果たすべき十分な保全水準を明示したガイドラインを策定し、その上で透明性のある方法でOECM登録地の選定をすべきだと提言します。

## ③ OECMの長期的・継続的取組を担保するモニタリング・支援等制度の導入

OECMは、長期的・継続的な保全が求められるものです。そのためには、3-1②に掲げたガイドラインで設定すべき保全水準を、どのようなモニタリングで担保し、或いはどのように支援して継続させるのか、明確にする必要があります。

また、既存の保護地域では、重要地区における工作物新設や動植物採取等への規制が導入

されています。OECMにおいても、場合によっては、生物多様性保全の質を著しく損なう行為への規制を検討すべきです。

さらに、里山や水田等、生物多様性保全のためには人手による適切な介入や開発が必要な地域に対しては、生物多様性に配慮した取組の推進や、反対に生物多様性に配慮のない取組に対する規制、そうした取組に対する補助の撤廃等も必要です。

WWF ジャパンは、OECM として十分な保全水準を長期的・継続的に発揮させるために、適切なモニタリングや支援、規制、或いは保全効果のある開発行為の推進等に関する制度を構築すべきだと提言します。

### **3-2: FSC 認証森林等、OECM として登録されるべき地域の抽出・創出**

増進活動は民間等の申請に基づく認定制度ですが、そもそも日本国内には、既に OECM として適している地域が複数あるはずで

す。KMGBF の 30by30 目標には「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」との記載があり、これは先住民による管理や、社寺有林等の伝統的な領域が、OECM として特に該当し得るという認識の表れだと理解しています。こうした地域は、国が率先して OECM としての可能性を検討すべきです。

加えて、更に顕著な例は、第三者機関による認証等、特に FSC 認証のような世界共通の基準を持ち、その持続可能性が世界に広く認められている国際認証を取得している地域です。既存の認証制度との連携は、環境省検討会でも指摘されている事項です<sup>11</sup>。

特に、日本の国土の約七割が森林であることを鑑みても、森林における OECM 登録地をいかに増やすかという論点は、極めて重要であり避けて通れないと考えています。欧州の林業国では約八割の森林が認証を取得している一方、日本の認証森林は約一割に留まります<sup>12</sup>。

認証取得費用の援助や認証取得品の市場価値の向上等を通して、FSC 認証森林等を広げることができれば、OECM 候補地の創出につながり、30by30 達成のために非常に有効な手段となり得ます。

WWF ジャパンは、FSC 認証等の国際認証の横展開等を通して、OECM として登録されるべき適切な地域を抽出・創出すべきだと提言します。

### **3-3: 淡水域における 30by30 の推進**

河川や湖沼、干潟、湿地、氾濫原等の内陸水域は、固有種を多く含むほか、鳥類の生息地ともなるなど、貴重な生態系を有しています。30by30 目標でも、「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%」を保全するとされており、内陸水域の重要性を踏まえた内容となっています。

一方で、日本国内における内陸水域の生物多様性は危機的な状況にあります。ダム建設や河川工事、水田の水路回収等により、固有種を含む多くの生物にとって、生息地として適さない環境へと改変されています。

さらに、現在多くの河川において機械設備の老朽化が目立っており、今後、設備の「大更新時代」が到来するとみられています。こうした中で、生物多様性保全に配慮のない更新は、さらに多くの生態系を損なうと懸念され、国土交通省の検討会の中でも検討事項として取り上げられています<sup>13</sup>。

WWF ジャパンは、内陸水域についても、陸域とは別に 30by30 目標を設定した上で、OECD への登録促進を図るべきだと提言します。

#### 【4. WWF ジャパンとして増進活動及び OECD に期待すること】

30by30 目標とは、未来の世代へ健全かつ強靱な自然資本を継承するためのものであり、OECD には 2050 年以降を見据えた取組が期待されています。

しかし、自然共生サイトに長期的・継続的な取組を担保するスキームが具備されていない以上、自然共生サイトに立脚した増進活動も、2030 年までの取組となりかねません。増進活動は、民間を巻き込んだネイチャーポジティブの取組に重要な制度と期待していますが、そのままでは OECD にはなり得ない活動だとも考えています。

30by30 目標の本来的な達成のためには、OECD ガイドラインの策定や、モニタリング等制度の構築を通して、長期的・継続的な取組を担保する OECD を確立することが不可欠です。さらに、国土の七割が森林に覆われる日本においては、森林に着目した OECD 設計は極めて重要です。

政府におかれては、OECD ガイドラインの構築や、OECD 登録地に対する長期的・継続的なモニタリング等を通して、FSC 認証取得拡大等も考慮に入れながら、未来の世代にとって意義のある 30by30 目標の達成を目指していただきたいと考えます。

#### 【5. 参考文献】

- 1: 自然共生サイト（環境省ウェブサイト、アクセス 2024 年 3 月 22 日）  
<https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/30by30alliance/kyousei/>
- 2: 2024 年 3 月 5 日 環境大臣閣議後記者会見録  
[https://www.env.go.jp/annai/kaiken/kaiken\\_00192.html](https://www.env.go.jp/annai/kaiken/kaiken_00192.html)

- 3: 昆明モントリオール生物多様性枠組 (英文)  
[https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/treaty/files/kmgbf\\_en.pdf](https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/treaty/files/kmgbf_en.pdf)
- 4: 昆明モントリオール生物多様性枠組 (環境省仮訳)  
[https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/treaty/files/kmgbf\\_ja.pdf](https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/treaty/files/kmgbf_ja.pdf)
- 5: 自然公園制度について (環境省ウェブサイト、アクセス 2024 年 3 月 22 日)  
<https://www.env.go.jp/seisaku/list/nature-park.html>
- 6: 自然環境保全地域制度について (環境省ウェブサイト、アクセス 2024 年 3 月 22 日)  
<https://www.env.go.jp/nature/hozen/index.html>
- 7: 第 14 回生物多様性条約締約国会議 決定 14/8  
<https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-en.pdf>
- 8: 自然環境保全基本方針 (環境省ウェブサイト、アクセス 2024 年 3 月 22 日)  
<https://www.env.go.jp/hourei/18/000125.html>
- 9: IUCN ガイダンス: Recognising and reporting other effective area-based conservation measures (IUCN, 2019)  
<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PATRS-003-En.pdf>
- 10: IUCN ガイダンス: Site-level tool for identifying other effective area-based conservation measures (OECMs) : first edition (IUCN, 2023)  
<https://www.iucn.org/resources/publication/site-level-tool-identifying-other-effective-area-based-conservation-measures>
- 11: 自然再興の実現に向けた民間等の活動促進につき今後講ずべき必要な措置について (答申)  
<https://www.env.go.jp/content/000196114.pdf>
- 12: 令和四年度 森林・林業白書  
<https://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/r4hakusyo/attach/pdf/zenbun-41.pdf>
- 13: 国土交通省、生物の生息・生育・繁殖の場としてもふさわしい河川整備及び流域全体としての生態系ネットワークのあり方検討会  
[https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/](https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/)
- 14: 法案概要  
<https://www.env.go.jp/content/000203628.pdf>
- 15: 法案条文  
<https://www.env.go.jp/content/000203630.pdf>