

英国及びオランダにおける地球温暖化対策と生物多様性の保全

～ 海外調査報告 ～

環境委員会調査室 あまいけ きょうこ
天 池 恭 子

1 . はじめに

地球温暖化は、影響の大きさや深刻さから見て、人類の生存基盤にかかわる最も重要な環境問題である。我が国は、「京都議定書後」の世界的な枠組みづくりに国際的なリーダーシップを発揮していくことを目指しており、2008年3月には「地球温暖化対策の推進に関する法律」に基づく「京都議定書目標達成計画」の見直しが行われたほか、第169回国会では同法の改正が行われている。

生物多様性の保全については、「生物多様性条約第6回締約国会議」(COP6)では「生物多様性の損失速度を2010年までに顕著に減少させる」という目標が示されており、我が国は「第三次生物多様性国家戦略」を策定し、現在、取組を進めている。また、第169回国会では、法制度の体系強化を目的とした「生物多様性基本法」が議員立法により成立した。さらに、2008年5月には、国連の「国際生物多様性年」である2010年に開催される「生物多様性条約第10回締約国会議」(COP10)が、愛知県名古屋市中区で開かれることが決まり、我が国の取組は、世界から注目されることになる。

こうした動きに先立ち、2008年1月、英国及びオランダを訪問し、両国における実情について調査を行う機会を得た。本稿では、その調査の概要について、各国の訪問先で入手した資料及び意見交換を通じて得た情報等を基に報告する。

2 . 英国における気候変動政策

(1) 英国国内排出量取引制度

ア 制度の概要

英国国内排出量取引制度は、2002年4月から2007年3月までの5年間実施された制度である。制度導入に当たって期待された効果は、妥当な費用で温室効果ガスの大幅な削減を実現すること、欧州や国際レベルで同様な制度が開始される前に英国で事業を展開する企業に制度を実際に経験してもらうこと、ロンドンを国際的排出量取引市場の中核とすることである。

参加するには、主として直接参加方式と気候変動協定参加方式があるが、ここでは直接参加方式について説明する。

企業は、1998年から2000年までの自社の排出量から基礎排出量を算定し、認定機関による審査を受ける。この基礎排出量から5年間で削減する二酸化炭素(あるいは他の温室効果ガス)の削減目標を引き受け、目標を達成すれば、政府から奨励金を受け取ることができる。これに対する政府の予算は、2億1,500万ポンドであり、約396万トン

の二酸化炭素の削減が約束された。

政府は、最初に 1 トン当たりの二酸化炭素排出量削減奨励金を 100 ポンドに設定し、オークションを開始した。その結果、予算を 400 万トン分超過したため、奨励金額を下げていき、最終的に入札総額が政府の予算内に収まるまでこれを繰り返し、奨励金は二酸化炭素 1 トン当たり 53.37 ポンドとなった。各社が受け取る奨励金の最高限度額は、政府の予算総額の 20 %とされている。

47 社が直接参加を申し出て、38 社がオークションに参加した。4 社がオークション中に脱落し、最終的に 34 社が入札に成功した。この 34 社には、化学、石油、セメント、航空、自動車、スーパーなど様々な企業が含まれるが、イネオスフロー社、デュポン社（英国）、シェル社（英国）などを含む 10 社の削減約束で全体の 92 %を占めた。

企業は削減目標の 5 分の 1 を各年に割り当て、目標の達成について認定機関による審査を受けなければならない。毎年の目標に達しない場合は、市場で排出枠を購入するか罰金（二酸化炭素 1 トン 30 ポンド）を支払うことになる。毎年の目標に達すれば、奨励金（削減目標 × 53.37 ポンド）を受け取ることができるほか、目標を上回った分については市場で売却し、利益を得ることができる。

イ 効果と課題

当初の削減目標は 396 万トンであったが、実際の削減量は 720 万トンとなった。政府は、企業に排出量取引制度を実際に経験してもらうことができ、これを機会に企業が排出量削減投資を行ったことなどから、この制度は成功したと判断している。しかし、英国国内では、参加者数が限られており、削減された排出量自体は、さほどの量ではなかったとの声もある。排出量取引が活発に行われるためには流動性が必要であり、そのためには多数の参加者が必要である。

(2) ロンドン市長の気候変動行動計画

ア 概要

ロンドン市の二酸化炭素の年間排出量は 4,400 万トン（2006 年）に及び、英国国内の総排出量の 8 %を占めている。この排出量は、1990 年のポルトガルの排出量に相当する。そこで、ロンドン市では、2025 年までに二酸化炭素排出量を 60 %削減する方針を打ち出した。ロンドン市は、これを生活の質を落とすことなく、生活習慣を変えることで達成するとしている。

ロンドン市の二酸化炭素排出量（航空部門を除く）は、家庭部門が 38 %、商業・公的部門が 33 %、地上交通が 22 %、産業部門が 7 %を占めている。部門ごとの対策を進めるため、「市長の気候変動行動計画」では、グリーン住宅プログラム、グリーン組織プログラム、グリーンエネルギープログラム、グリーン交通プログラムの 4 つの柱となる政策を打ち出した。

グリーン住宅プログラムは、家庭部門では空調からの二酸化炭素排出量が多いため、これに対する対策を進めようとするものである。低価格での断熱材の提供やプラネット D I Y リペアーズという行動様式変革キャンペーンを行っている。

2007年12月には、グリーン住宅アドバイス制度を導入した。これは、電話による無料アドバイスサービスとコンシエルジュサービスから成る。コンシエルジュサービスは、199ポンド払えば専門家が自宅を訪問し、エネルギーの無駄を削減するためにどのような対策が可能か提案するものである。

商業・公的部門と産業部門では、二酸化炭素排出量のうち、暖房が36%、照明が26%を占めており、これらの対策のために打ち出されたのが、グリーン組織プログラムとグリーンエネルギープログラムである。

グリーン組織プログラムでは、地方自治体政策立案者の育成、グリーン500、より良い建物パートナーシップを実施している。

このうち、グリーン500は、オフィスを借りるテナント側の対策であり、二酸化炭素排出削減に成功した企業トップ500に報酬を与えるもので、申し出た企業は毎年削減量をチェックされ、年に1度、表彰を受ける。よりよい建物パートナーシップは、ロンドンの主な商業施設の所有者との協力により、既存商業施設の持続可能性向上の障害を取り除こうとするものである。

グリーンエネルギープログラムでは、遠隔地の発電所からの送電では発電過程での熱が逃げて効率が悪い(25~35%)ため、分散型エネルギーを推進し、その熱を家庭やオフィスで使うこととしている。現在ロンドンでは、分散型エネルギーは2~3%しか利用されていないが、今後20年間でロンドンのエネルギー供給の25%を賄うようにし、エネルギー効率を85~95%に向上させたいとしている。

グリーン交通プログラムでは、地上交通の二酸化炭素の大部分が自動車、トラックから排出されていることから、公共交通への転換を図っており、渋滞課金制度はその一環である。

イ 渋滞課金制度

渋滞課金制度は、ロンドン中心部を渋滞課金ゾーンとし、月曜から金曜までの午前7時から午後6時までの時間帯にゾーン内に進入する車は、1日8ポンドを支払わなければならないというものである。ゾーン内居住者は9割、障害者は全額免除されるほか、バイク、タクシー、バス、軍関係の車両は、対象から除外されている。モニターカメラやモバイルカメラで映像をとらえ、ナンバーを全国的データベースの情報と照合し、料金を請求する仕組みである。

本制度により渋滞が30%緩和し、エリアに入ってくる車両も20%減少した。また、窒素酸化物は13%、粒子状物質(PM10)は15%、二酸化炭素は16%減少した。

課金による利益は、1年間で1億2,000万ポンドであり、交通改善にのみ使用することになっている。その4分の3はバスの改善に投入され、残りは安全(特に学校の周り)の維持に使われている。渋滞課金制度の導入コストは1億2,000万ポンド、ランニングコストは年9,000万ポンドである。ランニングコスト削減のため、2009年からタグアンドビーコンという装置を導入することを検討している。

また、排出量に応じた課金も進めており、2008年10月から、自家用車への3段階の課金が行われる予定である。二酸化炭素発生量が120g/km以下の車やEUの排ガス基準

「ユーロ4」対応車であれば、課金はしない。二酸化炭素排出量が225g/km以上の車は、25ポンドの課金がされる。両者の中間であれば、8ポンドのスタンダードチャージである。なお、多量排出車を持っている居住者に対しては、免除は適用されない。

3. 英国における生物多様性の保全

(1) ナショナルトラスト

ア 概要

ナショナルトラストは、1895年に創設された欧州で最大の環境保護団体で、自然や歴史的な重要性がある場所などを保全することが使命である。

英国には350万人の会員がおり、英国の海岸線707マイル、国土の25万haがナショナルトラストの管理下にある。4万9,000人のボランティアと5,000人のスタッフを有する大きな組織である。

収入は寄附、入場料、土地等の賃貸料、会費(1人年70ポンド)である。ナショナルロータリー(公営宝くじ)からの資金配分はあるが、ナショナルトラストに対する優遇措置があるわけではなく、他の団体と同じ扱いである。

国や地方からの補助金はないが、税金の優遇措置・還付等がある。ナショナルトラストに資産を寄贈すると相続税が免除されるほか、その資産の一部を公開することによって、資産寄贈後も住み続けることができる。また、1907年に制定された「ナショナルトラスト法」により、ナショナルトラストが取得した資産を譲渡不能と宣言すると売却や抵当の対象とすることができず、永久保存地として守られるという仕組みがある。

ナショナルトラストには、「アクイジションポリシー」という物件購入基準がある。何を買取るかは、歴史的な重要性、自然景観としての重要性を考慮し、英国にとって価値があるかという見地から選んでいる。寄贈を受け入れるかどうかを判断するに当たっても方針があり、どの程度重要な意味を持つ土地か、どの程度脅威を受けているのか、ナショナルトラストが維持管理していくことがどの程度可能なのかといったことを検討する。企業による寄附も重要であるが、無条件で受け取るのではなく、企業が正しい事業を行っているか検討し、道徳的基準に基づいて判断している。

ナショナルトラスト独自の訓練制度としては、ガーデナー(庭園師)、ワーデン(カントリーサイドの管理能力のある人)の養成制度があり、地元の大学と協力してコースを設けているほか、職業体験も受け入れている。

人々の信頼を維持していくために最近重視していることは、情報公開であり、オープンに説明して意思決定をしていくことが必要だと認識されている。

イ 課題

ナショナルトラストの抱えている主な課題は3つある。1つは農業経営の今後である。ナショナルトラストは土地を貸し出しており、大部分の土地は農家により管理されているため、農業の後は非常に重要である。政府の農業経営に対する補助金は大きく削減されているが、農家は水質、土、自然の保全に貢献しており、そういう見地から資金を

出すべきだとナショナルトラストは提案している。

2つ目は、経済成長と環境保護のバランスをどう取るかである。政府の資金は経済発展に偏っており、環境保護に対する資金はほとんどない。ナショナルトラストは環境の重要性を常に説いており、国民はナショナルトラストに共鳴しているが、政治に反映されるにはまだ時間が掛かる。

3つ目は気候変動である。植物や動物を気候変動からどう守るか、適切な方法を採用しなければならない。特に高地では変化が敏感に反映され、これまで湖水地方にのみ生息していたものが生息不可能になる。また、湖水地方では気候変動の影響で雨が1か所に集中して降ることが増え、散歩道や土を流してしまうことが心配されている。土が流されると、農地で使っている化学肥料が水に溶け出し、湖の生物にも影響を与える。気候変動は大きな問題で、ナショナルトラストだけでは対応しきれない問題が山積みされている。

(2) 湖水地方国立公園

ア 英国の国立公園制度

英国の国立公園制度は、1949年に制定された「国立公園及び田園アクセス法」により成立した。その目的は、地域の自然美、野生生物、文化的景観を保護し、高めること、地域の特色の理解と享受の機会を促進することの2点である。

公園指定に当たっては、景観のみでなく生物多様性も考慮し、ナチュラルイングランドという政府の助言機関が政府に助言し、政府が指定する。ナチュラルイングランドは、境界線の再検討にも関与する。

1995年の「環境法」により、国立公園を管理運営する国立公園管理当局(National Park Authority)の設置が各国立公園に認められるようになった。

現在、英国には国立公園が14あり、そのうち9つがイングランドにある。

イ 湖水地方国立公園の管理運営

湖水地方国立公園は、英国最大の国立公園であり、その面積は2,292 km²である。これは成立当時と変わらないが、現在境界の見直しが検討されている。行政区割りに沿って決められた境界を、景観という観点から再検討している。

湖水地方国立公園の土地所有区分は、民有地58.7%、ナショナルトラスト24.8%、ユナイテッドユースティリティ(水道会社)6.8%、森林委員会(政府機関)5.6%、国立公園管理当局3.8%となっている。

湖水地方国立公園管理当局には、約200人の職員がおり、そのトップに22人の運営委員会構成メンバーがいる。運営委員会構成メンバーの約半数は地方から選ばれ、残りは環境大臣の任命である。そのほかに、ボランティアが400人いる。

国立公園管理当局の予算は、1,000万ポンドで、うち650万ポンドは政府からの補助金である。残りの350万ポンドは、大部分が公園内の建築許可申請の際の料金収入であり、そのほか駐車場収入やビジターセンターの収入もある。

また、プロジェクトを立ち上げる際には、多方面から資金を調達する。ナショナルロ

ーターリーの資金のほか、経済発展に役立つ事業については、政府機関から資金が得られる。

土地利用規制は、地域ごとに段階的に区分するのではなく、申請1件ごとに審査している。ただし、公園内のクワイエットエリアでの開発は一切認めていない。これは、国立公園管理当局がその境界を設定・変更できるもので、公園管理の重要なツールである。

年間を通じての立入人数の制限はしていないが、駐車場の数を制限するなどの間接的規制は行っている。また、一部の地域では鳥の産卵期の立入規制を行っているほか、車の山への立入りも厳しく規制している。

国立公園の持続可能な発展のためには、地域の経済発展や活性化されたコミュニティが必要であり、そのためには雇用が必要である。さらに、この地域に対する世界の関心が高まることも重要であり、国立公園管理当局では来訪者の満足度を増やすために改善計画を立てた。こうした経済社会面でのバックグラウンドが満たされて、初めて景観維持などが可能になる。

そのため、国立公園の管理運営に当たっては、レイクディストリクトパートナーシップというグループとして活動している。同パートナーシップには、地元の大企業や観光関係の会社、ナチュラルイングランドのような政府機関、ナショナルトラストのような慈善団体が参加しており、一機関では達成できないことを多数の機関を巻き込むことで容易にしている。管理運営計画策定に当たっても、これに参加する団体と話し合い、意見を反映させている。

ウ 課題

今後の課題としては、気候変動への対応が挙げられる。気候変動に対応していくためには、土地管理において二酸化炭素の排出を削減するとともに、地元の住民に二酸化炭素を出さない生活の指導もしなければならない。また、年間1,500万人が車でこの地方を訪れるということは大きな問題であり、湖水地方の交通状況の改善も必要である。

4. オランダにおける気候政策

(1) 気候政策の概要

ア 「京都議定書」の目標

オランダは、1998年4月に「京都議定書」に署名し、2002年5月に批准している。「京都議定書」における温室効果ガス削減目標は、1990年比で6%の削減である。

1999年にオランダは、この目標達成のため「気候政策実施計画」を策定した。2002年と2005年に評価作業を行い、2006年に「気候政策年間報告書」を議会に提出した。

基準年である1990年の温室効果ガス排出量は2億1,500万トンであり、6%削減するためには、排出量を2億200万トンまで減らさなければならない。2002年の評価の際に、このうち半分は国内措置で、半分は国際措置で達成することを決定した。最近の予測では、2010年の排出量は2億1,200万トンとされており、不足分は京都メカニズムのクリーン開発メカニズム(CDM)や共同実施(JI)で目標を達成することがで

きると考えられている。

イ 新たな政策

2007年2月、オランダでは新政権が誕生し、同年9月、温室効果ガス対策の新しい目標である「クリーンで効率的なプログラム」を策定した。

目標としては、2020年までに温室効果ガスを90年比で30%削減すること、エネルギー効率を年2%ずつ向上させること、2020年までに再生可能エネルギーが総エネルギー需要に占める割合を20%にすることを掲げている。これにより、温室効果ガスの排出量は、2020年には1億5,000万トン程度になると見込まれている。

政策プログラムの中で最も重要なことは、市場インセンティブを促進することであり、排出量取引はその一例である。次の措置は、エネルギー効率向上の基準を設定する作業である。3番目の措置は、再生可能エネルギーを促進するための金銭的インセンティブを一時的に与えることである。4番目の措置として、EUの政策に影響を与えるためのロビー活動もしている。5番目の措置は、長期革新措置を考えることであり、産業の分野別の二酸化炭素排出削減目標を設定する。

政策の実施には、既存の技術で実現できるもの、まだ準備段階のもの、最先端の革新技術が必要なものの3つの段階がある。政策上採られる措置の具体例としては、老朽化した建造物の改築、再生可能エネルギー特別助成金、二酸化炭素貯留計画及びその大規模なデモ工場建設、産業界との協定（エネルギー効率の高いプログラムの組み方の指導）などである。

気候政策のための予算は、省エネルギー、炭素貯留、エネルギー革新技術、再生可能エネルギーの分野を総合して、2008年で15億ユーロ、2011年では19億ユーロを予定している。

(2) EU排出量取引制度

ア 概要

2005年1月、EUは排出量取引制度を導入した。同制度は、2005年から2007年までを第一期とし、「京都議定書」の第一約束期間である2008年から2012年までは第二期となる。

現在、EUの27加盟国の1万1,500施設を対象としている。オランダでは349の企業が参加しており、産業の二酸化炭素排出量の45%をカバーしている。電力、石油精製、鉄鋼、化学、製紙産業などが対象となっている。企業は、排出量取引自体に参加義務があるわけではなく、排出量取引に参加するか、生産体制を変えるか、生産量を削減するかを自由に選択できる。

企業は、排出量をモニタリングする計画を提出して排出の許可を申し込み、排出量をモニタリングし、毎年、報告する。排出取締局が許可証を発行し、モニタリング内容を検証し、遵守を促し、排出量取引登録簿の管理も行っている。許可証を出すのは取締局であるが、あとのモニタリング、排出量取引、ファイナンス、登録、報告は、民間部門が行う。報告書は第三者機関による認証を受ける。なお、遵守率は100%であり、市場

の信頼のためにも排出の取締りがうまく機能することが重要である。

排出枠は、過去の排出量に基づき環境省が割り当てる（グランドファザリング方式）。例えば、第一期の排出枠は、2001年と2002年の排出量×産業分野の成長率×エネルギー効率×調整係数という計算式により導き出される。

第一期の排出枠は、年間8,670万トンであるのに対して、2005年の排出量は8,040万トンであり、実際の排出量は排出枠を下回っている。このことが第一期の排出枠価格下落の主要な原因とされており、これは排出量取引開始前に正確な二酸化炭素排出量のモニタリングを行わなかったことに起因している。2008年以降は、排出枠を減らすことになっている。

排出量の大部分は大企業が占めており、1万1,500施設のうちの255施設で50%、740施設で80%となっている。

EU排出量取引制度は、産業部門等の「京都議定書」の目標の達成を担保するものである。排出量取引制度が始まって、オランダの排出量は4.7%減少した。他のシステムと比べてコスト効率が高いシステムで、大したコストを掛けずに排出量の削減ができる。

イ 制度の見直し

欧州委員会¹は、2006年11月にEU排出量取引制度について再検討を行い、その文書「グローバルな炭素市場の構築」(Building a global carbon market)の中で、EU排出量取引制度は、市場に基づいた手段として、コスト効率よく温室効果ガスの排出量を削減でき、世界のほかの仕組みの手本となるように、適切に合理化し、拡大することが極めて重要であるとしている。

オランダとしては、EU排出量取引制度について、以下の再検討が必要だと考えている。1つ目は、制度を簡素化することである。2つ目は、加盟国における排出枠の割当方法は、どの国でも同じ条件になる方法でなければならないということである。EUレベルで排出上限を設定するのが理想である。3つ目は、割当方式についてであるが、過去の排出量に基づいた方式ではなく、市場メカニズムに適合し、汚染者負担原則にもかなうオークション方式が適切である。4つ目としては、枠組み設定は5年程度では短すぎるので、8年ぐらいが適当である。5つ目の適用範囲についても、設備の種類で区別することなく、排出するすべての設備を含むことが望ましい。炭素貯留を対象とすることや対象ガスの拡大も考えている。6つ目として、二酸化炭素1トンがどの国でも同様に扱われるように、検証・認証、モニタリング・コンプライアンスを欧州全体で共通化していく必要がある。最後に、EU排出量取引制度を長期的には、米国、日本、オーストラリアなどのほかのシステムとつなげていくことが必要である。

(3) 再生可能エネルギー政策

ア 概要

オランダは、2020年までに総エネルギー需要の20%を再生可能エネルギーとすることを目標としており、そのために税制・予算上の支援施策を行っている。

税制上の施策としては、建築、コジェネ、再生可能エネルギーなどの資産に対する投

資額の一定割合を企業の課税対象額から控除できるようにする特別減税制度、革新的な環境調和技術を促進するための減税制度及び特別減価償却制度がある。

予算上の施策としては、再生可能エネルギーやコジェネに係るプロジェクトに対する補助金が2007年から2011年まで実施されるほか、イノベーションの起爆剤となる調査研究に対する補助金制度がある。

さらに、オランダでは、消費者が再生可能エネルギーによる電力を選択できる仕組みになっている。2004年7月より電力市場の自由化が進められ、消費者は自由に電力供給者を選ぶことができ、インターネット上で電力供給者の各種料金設定を比較できるサイトもある。再生可能エネルギー源によるグリーン電力料金が通常料金とは別に設定されており、消費者はいずれかを選択して電力供給者と供給契約を結ぶことができる。同じ電力供給者であればグリーン電力が割高になるが、グリーン電力であっても電力供給者によっては低廉な価格による供給も可能である。オランダ全土におけるグリーン電力供給契約の割合は、2004年現在、ユーザー家庭（企業等を除く）の約38%になっている。

2006年の総エネルギー需要に占める再生可能エネルギーの国内生産の割合は、2.6%である。2005年の再生可能エネルギー国内生産の内訳は、バイオマスが73%、風力が22%、ヒートポンプが2%、太陽光、冷熱貯蔵、水力がそれぞれ1%となっている。

イ 風力発電

風力発電は、許可申請に時間が掛かり、通常3、4年は必要である。市町村の美観委員会を通過し、土地計画に適合しなければならない。例えば、風車は水路や道路に沿って一定方向に配置することが求められる。そうした背景には、近隣住民が風力発電所の設置を嫌うということがあり、その理由としては、景観と騒音の問題が挙げられる。

こうした状況から、2020年までに再生可能エネルギーの割合を20%にするという計画の達成のためには、洋上風力発電所の建設は避けて通れないとされている。

2007年のオランダの風力発電容量は、1,750MWである。2008年には、オランダで2番目の規模の洋上風力発電所が稼働予定であり、発電容量は2,000MWに達する見込みである。

オランダの風力発電容量は、2020年には陸上で3,800MW、洋上も含めると1万MW近くにまで達する可能性もある。2020年の発電量は多く見積もった場合、290億kWhで総電力需要の20%に達し、これにより二酸化炭素排出量は6、7%削減される。少なく見積もった場合でも、200億kWhで総電力需要の15%を占め、これにより二酸化炭素排出量は4、5%削減される。

5. オランダにおける生物多様性の保全

(1) 自然政策の概要

ア 目標と主要な要素

オランダの自然政策には、3つの目標がある。自然の面積を拡大すること、自然の質

を向上させること、自然を分断なくつなげ、連結していくことである。面積については、1990年から2020年までの30年間で、45万haであったものを73万haまで増やすという具体的目標を掲げている。

自然面積拡大の背景には、生物多様性の保全が含まれている。「生物多様性条約」の目標は、1982年に存在した生物多様性を2020年までに取り戻すということであり、損失速度を2010年までに顕著に減少させることとしている。

オランダの自然政策のかぎとなる要素として、生態系の保全、農業や都市開発との統合、関係者の協力の3つが挙げられる。生態系としては、湿地は重要な基礎であり、多数の渡り鳥の中継地となっている。また、オランダは人口密度が非常に高く、スペースは重要な要素であり、住宅、産業、インフラ、レクリエーション、農業などの機能と自然政策を統合しなければならない。協力は重要で、自然政策は他者との協力なしには実施できない。狭い限られた土地をどう使うかについて、国レベルだけでなく、州、市町村、すべての利害関係者による協議が必要である。自然の管理には、国・州・市町村政府、全国森林管理局、州の自然保護局、自然保護協会、私的所有者、水域管理委員会などが携わっている。

イ 具体的施策と課題

オランダの自然政策には、2つのアプローチがある。1つは積極的アプローチで、自然の面積、ネットワークの量的及び質的な拡大を図るものである。2つ目は防御的アプローチで、拡大したものを維持するための保護措置である。

関連する国内法としては、特定の地域を保護する「自然保護法」、特定の種を保護する「動植物法」、エコロジカルネットワークにも関連する「国土計画法」がある。

EUレベルでも、2つの指令²により保護しなければならない最も重要な自然の要素を定義している。ヨーロッパのエコロジカルネットワークの中で、オランダは「鳥類指令」に基づく特別保護地域として110万ha、「生息地指令」に基づく保全特別地域として75万haを指定している。

将来の課題は、拡大した自然の質の改善、水域の生物多様性の確保、他の政策への生物多様性の統合、気候変動への対応、国民の意識向上などである。

(2) エコロジカルネットワーク

ア 概要

エコロジカルネットワークは、分断された生物種の生息・生育空間を相互に連結することによって、劣化した生態系の回復を図り、生物多様性の保全を図ろうとするものである。

オランダのエコロジカルネットワークは、「国土計画法」と「自然保護法」(1998年)に基づく制度であり、中核地域、自然開発地域、生態系回廊やリンク、自然農業区域、バッファゾーン(緩衝地域)から成る。

オランダにおいて自然は、開発により孤立化し、高速道路などにより分断されて存在しており、生態系のつながりが求められている。気候変動に対応する上でも、エコロジ

カルネットワークは有効である。

イ 構築・保全の取組と課題

オランダでは、自然に潜在的ダメージがあるすべての開発や計画には、環境アセスメントが必要である。ダメージを与える見込みがある場合には、その事業に国家的利害があり、代替手段がない場合以外は認められない。認められる場合も、ダメージは可能な限り緩和し、あらかじめ新しい生息地を造るなどの代償措置が必要とされている。

2005年に策定された「分断解消のための長期プログラム」では、道路、運河、鉄道など208か所でエコロジカルネットワーク間の障壁解消に取り組んでおり、これには約4億ユーロが必要とされている。2007年1月現在で17か所が解決済みであり、2018年までにすべてを解決する予定である。

エコロジカルネットワークの約22万haは、表面水や地下水をポンプで排水してきたことによる水位の低下と浸透水の減少による乾燥の問題を抱えている。これらの地域の約40%を湿潤化するため、2007年から2013年までに約4億ユーロの事業を予定している。また、水や土地の酸化を抑えるためにも、やはり2007年から2013年までに、約3億ユーロを費やすことになっている。

エコロジカルネットワークは、2006年に「自然政策計画」から「国家環境計画」及び「国家土地戦略計画」に移行された。また、的確な割当てと実現の責任は、国から地方政府に移った。エコロジカルネットワークの約95%は州の土地計画により決められているが、より細部を規定する市町村レベルの土地計画策定は道半ばである。

こうした土地の購入や自然の管理などには、数年にわたり、年平均5億ユーロ程度必要になる。民間でも同じぐらいの額が何らかの形で自然に投資されることになる。これは、国民1人当たりになると年60ユーロである。これに対して、農業・自然・食品安全省の報告書によると、自然から得られる利益は1ha当たり年4,000ユーロ、合計では年300万ユーロであり、費用の6倍と言われている。

最近の課題は気候変動であり、自然保護地区の選択は正しかったのか、保護する種に将来はあるのか、気候変動によって自然の質はどの程度悪化するのかを再検討しなければならない。

人口の密集した国でも、質の高い自然と景観を守り発展させることは可能であるが、それには創造性と長期ビジョン、政治の決断力、良好な協力関係などが必要である。

(3) 治水と自然政策の統合の事例

自然開発プロジェクト「Noordwaard」は、農業・自然・食品安全省と公共事業・水管理省所管の事業である。600haの淡水の潮流域を開発し、川にスペースを与え、川の水位を17cm下げるものである。

同事業が行われているのはピースボス国立公園で、1421年の大洪水で農業ができなくなり、耕作放棄地となったところである。

1993年と1995年に川の水位が上がり、この地域を、治水機能を持った自然地域とすることになった。具体的には、新しく大きな水路を2本造り、古くからある堤防を3か

所壊し、川の水が水路に入ってこられるようにした。この地域を湿地として残すことで、洪水の被害を防ぐものである。美しい自然が保護される上、洪水の被害を防ぐことができ、費用も安く済む。

2001年に草案が作られ、2004年に土地の購入が完了した。2006年に450haの自然地域の造成が始められ、2008年5月に完成予定である。

工事費用として1,400万ユーロ、土地収用等公園全体の費用として3,500万ユーロを費やしているが、川全体の堤防強化よりは安く済む。自然のデザインの工夫により、同じ目的を達成することができる。また、費用は農業・自然・食品安全省と公共事業・水管理省が半分ずつ負担している。

海へと連なる川から水が水路や湿地に流れ込むようになったことで、淡水の潮流域では-0.1～0.9mの干満の差が見られるようになり、この地域は海拔0.3～0.7mの低湿地と海拔3.4mの島となった。新しい水路は、深さ3m、幅120m、水深2.5mであり、この事業の結果、川の水位は17cm低下した。これは、2000年に1度の規模の洪水に耐えられるということの意味している。

6. おわりに

地球温暖化対策については、英国国内排出量取引制度とEU排出量取引制度を調査したが、排出量取引制度がうまく機能するためには取引参加者の数を確保することが必要であり、排出量取引制度の合理化・拡大が求められている。EUではアメリカの州などで行われている排出量取引制度との連携の動きもあり、これはより大きな市場をつくることを目指しているものである。

オランダでは、「京都議定書」の目標とは別の長期的で大幅な削減目標を立てて取組を進めており、再生可能エネルギーによる電力を消費者が選択できる仕組みなどは、大変興味深く感じた。

また、世界の主要都市からの温室効果ガス排出量が全体の75%を占めていることから、ロンドン市では独自の対策を進めており、こうした都市レベルでの取組も重要である。

生物多様性の保全については、英国の湖水地方国立公園では、景観・生物多様性の維持のため、ナショナルトラストや地元企業が国立公園管理局と協力関係を結び、管理運営に参加していることが分かった。

ナショナルトラストは、資金面でも独立した大きな組織であり、国は「ナショナルトラスト法」などの制度面で援助を行っている。ナショナルトラストでは、物件の購入基準などのルールに基づいて、説明責任を念頭に置いた運営がなされており、そのことが人々の信頼の維持につながっているであろう。

オランダでは、失われた自然を取り戻すために、治水事業と自然政策の統合やエコロジカルネットワーク形成を進めており、大変興味深かった。こうした施策の実施には、長期ビジョンや政治の決断等が必要とされるが、オランダ政治には、環境・自然に対し

てよき管理人にならなければならないという言葉がある。これは全国民に支持されている概念であり、自然を管理する責任を受け継いだ者は、受け継いだ以下の状態にして次の世代に引き継ぐべきではないという考え方である。かつて自然を破壊してしまったことに対する戒めの意味があるのかもしれないが、オランダの強力な自然政策をよく表している言葉である。

訪問の全体を振り返ると、オランダでは、EUの政策に影響を与えるためのEUに対する働き掛けや他省庁、地方、民間組織等との連携など、政策を実現するために他の主体を巻き込み、協力して政策を実現していることが分かった。これは、英国の国立公園の管理においても同様であり、環境政策実施の上では、関係主体の連携・協力が欠かせないことが改めて明らかになった。

また、非常に印象深かったことは、両国とも、地球温暖化対策の訪問先のみでなく、生物多様性の保全に関する訪問先においても、必ず地球温暖化に対する対応が課題として挙げられたことである。これは、地球温暖化が地球環境全体の重大な問題であるということと同時に、それが生物多様性の保全という個別の環境問題にも影響を与えているということを示している。

なお、英国においては、「気候変動法案」の提出を始めとする英国政府の積極的取組について調査するため、環境・食糧・農村地域省の訪問を予定していたが、残念ながら先方の都合により実現しなかった。

1 欧州委員会 (European Commission) は、EUの行政執行機関として、1) 法令案の提出、2) 法令の執行、3) 権限の範囲内の事項に関する域外国との交渉及び条約締結、4) 予算の執行という役割を担う。EU加盟国から1名ずつ任命される計27名で構成される。

2 EU指令は、これに沿った国内法・規則を加盟国が制定・改正する義務を負うが、その内容は指令が定める範囲で各国の裁量に任される。