



英国における環境庁とナチュラル・イングランドとの関係：
ナチュラル・イングランドの創設が環境庁の役割に与えた影響

| | |
|-------|--|
| メタデータ | 言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-08-18 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 片山, 直子 メールアドレス: 所属: |
| URL | https://doi.org/10.24729/00001062 |

英国における環境庁とナチュラル・イングランドとの関係

— ナチュラル・イングランドの創設が環境庁の役割に与えた影響 —

片山直子

はじめに

英国の環境庁（Environment Agency）およびナチュラル・イングランド（Natural England）は、いずれも同国における非省公共団体（Non-departmental public body: NDPB）であり、積極的に環境の保全に取り組んでいる。非省公共団体とは、中央政府の業務において一定の役割を果たす団体をいうが、政府の省ではなく、また省の一部でもない。したがって、非省公共団体は、政府や大臣から独立して業務を行う¹⁾。環境・食品・地方問題担当省（Department for Environment, Food & Rural Affairs. 以下、DEFRA と略す）についてみると、その様々な戦略目標を達成するために、約 40 の非省公共団体が多様な業務を行っている。DEFRA に関連する非省公共団体の主な種類としては、執行非省公共団体（Executive NDPBs）、助言非省公共団体（Advisory NDPBs）、課徴団体（Levy bodies）の三つがある²⁾が、環境庁とナチュラル・イングランドはいずれも執行非省公共団体である。環境庁とナチュラル・イングランドの活動内容は自然環境の保護を中心に多岐にわたるが、持続可能な社会の実現という目標は共通している³⁾ことから、両機関の活動が重複するところも少なくない。したがって、両機関の活動内容をどのようにして調整し、協力していくかについては、ナチュラル・イングランドが創設される前から、関係者の間で議論がなされていた。

本稿においては、ナチュラル・イングランドの創設が環境庁の役割に与えた影響を、農業環境関連予算と生物多様性の保全を中心に考察したい。英国においては、持続可能な社会の実現に向けて、環境行政組織の統合と再編が続いており、組織変更が既存の諸機関の役割や活動に与える影響が問題となっている。以下ではまず、環境庁が 1995 年環境法に基づき設置された後、ナチュラル・イングランドが設立されるまでの過程について概観した上で、両機関の間で重複する活動分野があることを前提として調整を図ろうとする英国の環境行政組織における柔軟な姿勢を指摘したい。

我が国においても、効果的な環境保全のため分野横断的な連携の必要性が注目されるなか、

英国において環境保全に携わる代表的な機関である環境庁とナチュラル・イングランドとの関係について検討することによって、一定の示唆が得られるであろう。

1 ナチュラル・イングランドが設立されるまで

(1) 環境庁

環境庁は、1995年環境法（Environment Act 1995）に基づき、創設された。同法の第一の目的は、環境庁を創設することにあった⁴⁾。環境庁は、イングランドおよびウェールズにおける環境の保護と改善を担う主導的立場にあり、執行非省公共団体の一つである⁵⁾。

1995年環境法第1部（Part 1）第1章4(2)により、大臣は、環境庁がその機能を執行するにおいて追求するのが適切であるとする目標に関して、環境庁に対して指針を出すことになっている。この点、DEFRAは2002年12月、「持続可能な発展に向けての環境庁の目的および貢献」と題した法的指針（The Environment Agency's Objectives and Contributions to Sustainable Development: Statutory Guidance）⁶⁾を発表した。この指針において、持続可能な社会の実現に向けての環境庁の役割としては、①経済と社会について考慮しながら、環境を保護または改善すること、②政府内外において、環境に関する事項について独立に助言を行い、政策決定に影響を与えること、の二つが挙げられている⁷⁾。

(2) ナチュラル・イングランド

一方、ナチュラル・イングランドは、「2006年自然環境及び地方コミュニティ法（Natural Environment and Rural Communities Act 2006. 以下、NERC Act 2006と略す）」に基づき、2006年10月1日付けで創設された。ナチュラル・イングランドを創設することが提案されたのは、DEFRAが発表した「2004年地方戦略（Rural Strategy 2004. 以下、Rural Strategy 2004と略す）⁸⁾」にまで遡る。当時は、イングランド自然保護評議会（English Nature）、地方開発サービス局（Rural Development Service）、田園地域庁（Countryside Agency）、森林委員会（Forestry Commission）および環境庁（Environment Agency）という5つの機関が、野生生物、景観の保護をはじめとする環境の保全や自然環境への人々のアクセスを改善するための諸活動を行っていた⁹⁾。しかし、複数の機関の活動が重複するにもかかわらず十分な調整がなされておらず、コスト・パフォーマンスが悪い等の批判を受け、Rural Strategy 2004では、それまでこれらの機関が個別に取り扱っていた自然に関する様々な業務を統合する新しい機関（Integrated Agency）を設立することが重要な課題とされた。NERC Act 2006が可決されたことを受け、Rural Strategy 2004における持続可能な地方コミュニティの実現と田園地方の自然環境の保全の向上という目的を達成するため、イング

ランド自然保護評議会の機能と、田園地域庁および地方開発サービス局の一部の機能が統合され、ナチュラル・イングランドが設立された¹⁰⁾。

(3) ナチュラル・イングランド設立前における構成団体と環境庁との関係

2006年10月にナチュラル・イングランドが正式に設立されるまでは、将来のナチュラル・イングランドの構成予定団体がパートナーの連盟 (confederation of partners) として活動していた。DEFRA は当時から、環境庁とナチュラル・イングランドとが、環境保全活動を実施する際に緊密に連携することを要請していた¹¹⁾。これを受け、ナチュラル・イングランドの構成予定団体の連盟、環境庁および森林委員会は2005年、「今後の関係の枠組み (a framework for future relations)」についての覚書に調印し、そのなかで、各組織の責任、共有する優先事項および法が定める目的を達成するための協力のあり方について記載した¹²⁾。

ナチュラル・イングランドの設立にいたるまで、環境庁とナチュラル・イングランドの構成予定団体のメンバーとの関係は良好に進展し、定期的に会合も開催されていたようである。さらに、関係者の間では、新組織が設立された後も、設立前に見られたような緊密な連携を維持することの重要性が認識されていた¹³⁾。このように、両機関が緊密で建設的な関係を構築していたことについては、環境・食品・地方問題担当委員会 (Environment, Food and Rural Affairs Committee)¹⁴⁾ も歓迎していた。環境・食品・地方問題担当委員会は、省付けの特別委員会 (departmental select committee) の一つであり¹⁵⁾、DEFRA と環境庁、ナチュラル・イングランドを含む DEFRA の関連団体の支出、行政、政策を監督する。同委員会は、環境庁とナチュラル・イングランドの責任の一部が重なっていることから、ナチュラル・イングランドが設立された後においても、このような良好な関係が維持されることが不可欠である、と述べていた¹⁶⁾。

2 農業環境関連予算 (Agri-environment budget)

上述のように、ナチュラル・イングランド設立までの過程においては、環境庁とナチュラル・イングランドの構成予定団体の関係者の間では、概ね良好な関係が築かれていた。しかし、政府の農業環境関連予算については、関係者間で緊張感が高まっていた。環境保全型の農業の実施を支援するための予算が認められているが、これは生物多様性の保全や美しい景色、自然、文化遺産等の存続のためには、農業の環境への影響力の大きさから、農業による土地利用も持続可能なものでなければならず、農家等への助成が有益であるとの認識に基づく。NERC Act 2006 に基づき、ナチュラル・イングランドの目的には、生物多様性の保全、風景の保護、田園地方およびオープン・スペースへのアクセスの促進、野外でのレクリ

エーションの促進が含まれることから¹⁷⁾、年間約3億ポンド強の農業環境関連予算は、環境庁ではなく、ナチュラル・イングランドが管理することになる。この農業環境関連の政策のなかで重要なものの一つは、「環境の維持復元助成制度（Environmental Stewardship Scheme: ES）」である。これは、イングランドにおける農家や土地管理者が、効果的な環境管理を実施することについて助成を受けることができる制度である¹⁸⁾。

当時から決して十分な額であるとはいえなかった農業環境関連予算をナチュラル・イングランドが管理することに関連して、環境庁も以下のように主張した。同予算はナチュラル・イングランドの目的のみならず、天然資源である大気、土地および水を保護するという環境庁の目的をもその対象としている、環境庁およびナチュラル・イングランドの両機関がその目的を達成するためには、DEFRA がナチュラル・イングランドに対して、農業環境予算の使途につき、明確な指針を付与しなければならない、と¹⁹⁾。

この点、上述の環境・食品・地方問題担当委員会（DEFRA、環境庁、ナチュラル・イングランドを監督する）も、ナチュラル・イングランドの設立前から、農業環境予算の将来的な使途に関して緊張関係が存在していたことについて懸念を表明していた。同委員会は、農業関連予算はナチュラル・イングランドが管理するものの、結果的には、環境庁およびナチュラル・イングランド双方の目的を達成するために使用されるものであることから、将来の紛争を回避するために、DEFRA がナチュラル・イングランドに対して明確な指針を出すべきである、と環境庁が述べたことについて賛同した。

3 生物多様性の保全

生物多様性とは生命の多様性を意味し、このなかには、動植物の種のほか、これらの生息地（habitats）の豊かさが含まれる。英国は、1992年に採択された生物多様性条約の締約国の一つである。本条約は、①地球上の多様な生物をその生息地とともに保全すること、②生物資源を持続可能であるように利用すること、③遺伝資源の利用から生ずる利益を公正かつ衡平に配分することを目的とする（第1条）、と謳っている。また、この条約の6条では、「保全に関する締約国の義務として、生物多様性の保全と持続可能な利用を目的とする国家的な戦略または計画を策定すること」とも規定されている。これを受け、同国政府は1994年、英国生物多様性行動計画（UK Biodiversity Action Plan: UKBAP）を発表し、そのなかで、保護すべき優先順位の高い種とその生息地の危機的な状況を説明し、10年から15年単位で設定された目標を達成するための具体的行動プログラムを提示した。

この生物多様性行動計画において、環境庁は、塩性湿地および干潟の生息地行動計画（Habitat Action Plans）の責任主体とされている。一方、ナチュラル・イングランドの前身

団体の一つであるイングランド自然保護評議会は、湿地生息地行動計画（wetland Habitat Action Plans）（その対象は、沼地、放牧湿地、葦原等である）の責任主体とされていた。両機関の年間目標は、環境庁が担当する洪水リスク管理業務を通して、新しい塩性湿地、干潟その他の湿地生息地を200ヘクタール設けることにあった。

このように生物多様性行動計画における生息地行動計画の責任が、環境庁とナチュラル・イングランドとの間で分掌されている状況のなかで、NERC Act 2006 法案が規定する組織再編によってナチュラル・イングランドが設立した場合、従前の環境庁による野生生物の生息地の保全活動は、新しいナチュラル・イングランドによる生物多様性の保全活動といかなる関係に立つのが問題となった。この背景には、関係者の間で、両機関の業務が重複し、混乱が生じるのではないかと不安感があった。この点について、以下、① ナチュラル・イングランドの構成予定団体側、② 環境庁側、③ 大臣および④ 環境・食品・地方問題担当委員会それぞれの主張に分けて検討する。

① この点、ナチュラル・イングランドの構成予定団体は、種と生息地のための行動計画の幅広さから、環境庁とナチュラル・イングランドの両機関がそれぞれ責任を負うことが重要であると考えていた。さらに、環境庁がその洪水防止や沿岸の保護について取り組んでいることからすれば、塩性湿地と干潟の生息地行動計画についても環境庁が主たる責任を負うのは当然であると考えていた。しかし、環境庁とナチュラル・イングランドのうち的一方が主たる責任を負う行動計画の中においても、他方の機関が重要な役割を担っている場合もある。このことから、ナチュラル・イングランドの構成予定団体は、両機関は緊密に協力する必要がある、「このような共同作業は重複ではなく、我々の仕事の進め方である」と述べていた²⁰⁾。

② 一方、環境庁側は、生物多様性行動計画のプロセスが複雑であるとの認識を示しながらも、ナチュラル・イングランドに全ての生息地行動計画についての直接責任を負わせたとしても、より良い結果が出るわけではないと考えていた。例えば、環境庁が水質、水量および洪水リスク管理について有している影響力に鑑みると、環境庁が湿地の生息地について主導的な役割を果たすべきことは当然であると述べた²¹⁾。

③ この点につき、主務大臣も、環境庁のように大気、土地、水、汚染および洪水管理についての責任を負う機関が、生物多様性に関して影響を有するのは当然のことであり、時折、一部の業務が重複することを完全に避けることはできないと考えていた²²⁾。

英国生物多様性行動計画に関する現行の両機関の関係は複雑で、各機関がその種類に応じて、一定の生息地行動計画において主要な責任を有している。④ この点、環境庁とナチュラル・イングランドを監督する環境・食品・地方問題担当委員会は、特定の生息地行動計画（Habitat Action Plans）においては、環境庁とナチュラル・イングランドの両機関が協力して取り組む必要があると指摘した。同委員会は、各機関の責任や限界について明確にする

ことは確かに必要ではあるが、最も重要なのは、両機関の協力関係であると述べた。

4 おわりに

以上、ナチュラル・イングランドの創設が環境庁の役割に与えた影響について、ナチュラル・イングランドが設立されるまでの過程に沿って考察してきた。農業環境関連予算については両機関の間で緊張感が高まっていたものの、その他の分野においては概ね良好な協力関係が構築されていたといえよう。生物多様性行動計画においては、湿地の種類に応じて行動計画の責任主体が、環境庁とナチュラル・イングランドとの間で分掌されているなどプロセスが複雑であるが、このような分割は、各機関が担当する環境保全業務との関係から当然であると考えられているようである。環境・食品・地方問題担当委員会が、各機関の責任や限界を明確にするよりもむしろ両機関が協力して環境保全を推進することの方が重要である、と述べていることから理解できるように、英国政府は、両機関が緊密に連携し、各湿地行動計画において責任主体が指導力を発揮して、一定の実績を出している限り、現行の配置の継続を容認する姿勢であると考えられる。

注

- 1) 公正さと正当性を確保するため、全ての非省公共団体は、役員を任命する際には、Office of the Commissioner for Public Appointments (OCA) の実施基準に従わなければならない。
- 2) DEFRA に関連する非省公共団体の主な種類としては、執行非省公共団体 (Executive NDPBs)、助言非省公共団体 (Advisory NDPBs)、課徴団体 (Levy bodies) の三つがあり、その内訳は、環境庁とナチュラル・イングランドを含む 12 の執行非省公共団体 (Agricultural Wages Board, Agricultural Wages Committee, Commission for Rural Communities, Consumer Council for Water, Environment Agency, Food From Britain, Gangmasters Licensing Authority, Joint Nature Conservation Committee, National Forest Company, Natural England, Royal Botanic Gardens Kew, Sustainable Development Commission)、24 の助言非省公共団体 (Advisory Committee on Hazardous Substances (ACHS), Advisory Committee on Organic Standards (ACOS), Advisory Committee on Packaging, Advisory Committee on Pesticides (ACP), Advisory Committee on Releases to the Environment (ACRE), Advisory Group on Sustainable Consumption and Production Evidence Base, Agricultural Dwelling House Advisory Committees (ADHACs), Air Quality Expert Group, Animal Health & Welfare Strategy England Implementation Group, Bovine TB Science Advisory Group, Committee on Agricultural Valuation [Dormant], Committee on Radioactive Waste Management, Darwin Advisory Committee (the Darwin Initiative), Farm Animal Welfare Council (FAWC), Independent Agricultural Appeals Panel, Inland Waterways Advisory Council, Pesticide Residues

Committee, Royal Commission on Environmental Pollution, Science Advisory Council, Spongiform Encephalopathy Advisory Committee, Trade Union Sustainable Development Advisory Committee (TUSDAC), Veterinary Products Committee, Veterinary Residues Committee, Zoos Forum) および 2 つの課徴団体 (Agriculture & Horticulture Development Board (AHDB), Sea Fish Industry Authority (SFIA)) である (2009 年 6 月現在)。

- 3) 執行非省公共団体は、政府の持続可能な発展という目的を実現するため、自らが負うべき責任について考慮しなければならない。団体が設立されたときは、持続可能な発展原則が、その団体の戦略的枠組みとともに日常の政策決定および運営にも組み込まれていなければならない。助言非省公共団体も助言する際に、持続可能な発展への取組みについて認識していなければならない。See Cabinet Office, Agencies and Public Bodies Team, *Public Bodies: A Guide for Departments Chapter 4 Setting up a New Executive NDPB—The Practical Tasks*, at para. 4.1.
- 4) 1995 年環境法は、1990 年環境保護法以降の環境関連法として、英国で最も重要な法律である。同法は、環境庁の設置の他、汚染土地、大気汚染、包装廃棄物の対策について規定している。同法の概要については、Pamela Castle, 『英国 1995 年環境法』Talisman 別冊 No. 57 (東京海上、1996 年)。
- 5) 環境庁の権限には、洪水と汚染の防止、産業による環境への影響の軽減、廃棄物の適切な処分の確保、土地利用計画についての助言 (助言内容の中には、地域計画、開発計画および計画申請に関するものも含まれる)、河川および沿岸水域の清掃、水資源の管理、汚染土壌の改善、野生生物の生息環境の改善、内陸部の水路の改善と増進、持続可能な内陸部の漁業の確保等が、含まれる。片山直子「英国環境庁 (Environment Agency) の現状と課題—特別委員会報告と政府回答を手がかりにして—」兵庫県立大学環境人間学部研究報告第 11 号学部開設 10 周年記念論文集 209—215 頁 (2009 年)。
- 6) See Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, *The Environment Agency's Objectives and Contributions to Sustainable Development: Statutory Guidance* (2002)。
- 7) *Id.* at para. 3.4. 第二の役割である独立の助言機能について、DEFRA は、政策決定をするのは DEFRA であり、環境庁は助言者であるにすぎないとして、それぞれの役割を区別している。しかし、現実には、DEFRA と環境庁のいずれが政策決定者であるかの区別がつかないとの指摘もなされている。その理由としては、環境庁設立以来、政府が環境庁に対して示すべき目標や指針が不十分であったこと、それらが適時に示されなかったこと、欧州連合 (EU) の法律の規定が不十分な状況の下、環境庁がやむを得ず、適用のレベルで裁量的に法律の不明確さを補っていること等が挙げられる。DEFRA と環境庁との関係の詳細については、片山掲掲「英国環境庁 (Environment Agency) の現状と課題—特別委員会報告と政府回答を手がかりにして—」を参照されたい。
- 8) 当時、イングランドの地方社会は、技術的な発展や世界および国内経済の構造的な再構築を背景に、人口増加、農業分野における雇用の減少、車による移動可能性の高まりなど急速に変化しており、都市地域と地方を区別することは困難となっていた。Rural Strategy 2004 は、地方におけるこれらの傾向に対応するための、英国政府の新しいアプローチを示すものであった。同戦略は、田園地方が、その野生生物、風景、文化遺産、静けさ等の自然遺産により、多くの恩恵をも

- たらしめているとして、高い価値を認めた上で、地方政策における優先事項として、① 地方を経済的、社会的に再生させること、② 全ての者に対して社会的公正を実現し、地方の人々に対して、各種サービス等への公平なアクセスを提供すること、③ 田園地方の価値を高めることの三つを挙げている。片山直子「英国における田園地方の環境保護政策－2004年地方戦略（Rural Strategy 2004）を中心に－」総合社会科学会「総合社会科学研究」第2集9号（19号）27-36頁（2007年）。
- 9) See Department for Environment, Food and Rural Affairs, “*Natural Environment and Rural Communities Bill, Final Regulatory Impact Assessment* (October 2005),” at para. 17.
 - 10) 同法第1部第1章1(4)、*Natural Environment and Rural Communities Bill: Explanatory Notes* (13 October 2005). したがって、森林委員会と環境庁は統合されていない。ナチュラル・イングランド誕生の背景とその組織および機能の詳細については、片山直子「英国における自然環境の保全とアウトドア・レクリエーションの振興－独立公共団体ナチュラル・イングランド（Natural England）の検討を中心に－」日本観光学会「日本観光学会誌」第49号24-34頁（2008年）を参照されたい。
 - 11) See Environment, Food and Rural Affairs Committee, *Report on the Environment Agency* (Seventh report, session 2005-2006, HC Paper 780-1), at para. 101.
 - 12) ナチュラル・イングランドがこの覚書に正式に署名したのは、NERC Act 2006の法案が可決した後である。See Natural England Board, *Paper No: NEB P07 26: Memorandum of Understanding between Natural England, the Environment Agency and the Forestry Commission* (Meeting 7, 10 October 2007), at para. 3.1.
 - 13) See Environment, Food and Rural Affairs Committee, *supra* note 11, at para. 102.
 - 14) 環境・食品・地方問題担当委員会の法的権限は、下院規則 152 (House of Commons Standing Orders (SO) No. 152) に規定されている。2005年7月に設立され、下院 (House of Commons) により任命される。環境・食品・地方問題担当委員会の概要については、片山前掲「英国環境庁 (Environment Agency) の現状と課題－特別委員会報告と政府回答を手がかりにして－」を参照されたい。
 - 15) 主要な省毎に、下院の特別委員会が設置されている。特別委員会の一覧については、下院規則 (House of Commons Standing Orders: SO) 152.- (2) 参照。
 - 16) See Environment, Food and Rural Affairs Committee, *supra* note 11, at para. 105.
 - 17) 同法第1部第1章2(2)。
 - 18) ESは、従前の「農村風景の維持復元助成制度 (Countryside Stewardship Scheme: CS)」、「環境配慮特別地域助成制度 (Environmentally Sensitive Areas of Scheme: ESA)」、「有機栽培農業助成制度 (Organic Farming Scheme)」の三制度を統合・再編したものである。坂口洋一『生物多様性の保全と復元』（上智大学出版、2005年）129頁。
 - 19) See Environment, Food and Rural Affairs Committee, *supra* note 11, at para. 103.
 - 20) *Id.* at para. 107.
 - 21) *Id.* at para. 108.
 - 22) *Id.* at para. 109.