



英国における野生生物の保護管理：
非省公共団体「ナチュラル・イングランド」の一般
許可制度を中心に

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/10.24729/00001080

英国における野生生物の保護管理

—非省公共団体「ナチュラル・イングランド」の一般許可制度を中心に—

片山直子

はじめに

2006年10月1日、英国において、「ナチュラル・イングランド (Natural England)」と呼ばれる独立の非省公共団体 (Non-Departmental Public Body : NDPB) が創設された。この団体は、それまで様々な機関が個別に行っていた自然環境の保全に関連する活動を統合した団体である。既存の諸機関の活動を引き継いだこともあり、ナチュラル・イングランドの活動内容は自然環境の保全を中心に多岐にわたる。本稿では、英国における野生生物の保護管理に向けた取組みについて、ナチュラル・イングランドの一般許可制度を中心に考察したい。

以下では、まず、ナチュラル・イングランド誕生の背景、概要およびナチュラル・イングランドの野生生物保護制度を基礎付ける生物多様性保全の思想について簡潔に述べる。続いて、許可証発行の法的権限、一般許可制度とその特徴について検討する。

ナチュラル・イングランドは、保護の対象となる種の保全状況を考慮しつつ、規制の対象となる人々への負担を軽減してバランスを保つことを目的としており、そのアプローチは興味深い。

英国においては、環境・食品・地方問題担当省 (Department of Environment, Food, Rural Affairs : DEFRA、以下DEFRAと略す) をはじめとして、様々な主体が環境保全に取り組んでいるが、とりわけ同国の環境庁 (Environment Agency)¹⁾ やナチュラル・イングランドといった非省公共団体の積極的な活動が注目される。

1 ナチュラル・イングランド誕生の背景と概要

英国の田園地方は、農業地域、海岸線、川、牧草地、丘など多様な特徴を有する。その風景、文化遺産、静けさ等を求めて、我が国をはじめ海外からも多くの観光客が訪れることから、同国の田園地方は極めて重要な観光資源と位置づけられる。そのため、同国の田園地方における自然環境のあり方が地域の産業や経済に与える影響は極めて大きい。

DEFRAが発表した「2004年地方戦略（Rural Strategy 2004. 以下、Rural Strategy 2004と略す）」においても、英国の田園地方は、地方経済において重要な位置づけを有すると指摘されていた。

Rural Strategy 2004は、各地方における経済的、社会的格差を是正するための政策の枠組みと手段を提供することによって、政府部門、地域、地元の参加者をはじめ全ての者が協力して、より持続可能な地方コミュニティを実現し、田園地方の自然環境の保全を充実させることを目的とする計画である。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、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²⁾。Rural Strategy 2004では、自然遺産と人々を繋ぐために、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を設立することが重要な課題とされていた。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いない、コスト・パフォーマンスが低い、諸機関の間で政策立案と執行の役割が不明確である等の問題が指摘されていたからである。その後、「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）」が議会で可決されたことを受けて、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、ナチュラル・イングランドという一つの機関（agency）が、独立した非省公共団体として正式に設立されたというのが背景である³⁾。

ナチュラル・イングランドは、NERC Act 2006その他の法令により付与された機能を有する⁴⁾。その機能は原則として、イングランドに関してのみ行使可能とされている⁵⁾。ウェールズについてはCountryside Council for Walesが、スコットランドについてはScottish Natural Heritageが、北アイルランドについてはCouncil for Nature Conservation and the Countrysideが、それぞれの自然環境の保全を担当する⁶⁾。同法に基づき、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。従って、森林委員会と環境庁は統合されていない⁷⁾。

ナチュラル・イングランドの目的は、現在および将来の世代のために、自然環境の保全、改善、管理を確保することによって、持続可能な発展に貢献することであり⁸⁾、具体的には、(a) 自然保全の促進および生物多様性の保護、(b) 風景の保全と改善、(c) 自然環境を研究し、理解し、享受するための施設の設置および改善の確保、(d) 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、(e) 自然環境の管理を通して、社会経済的福祉に貢献することが含まれる⁹⁾。

2 ナチュラル・イングランドの生物多様性保全の思想と野生生物の保護管理

ナチュラル・イングランドの活動のうち、野生生物の保護は重要な位置を占めるが、ここではまず、その制度を基礎付けるナチュラル・イングランドの生物多様性保全の思想と英国の生物多様性行動計画（UK Biodiversity Action Plans : UKBAP）について簡潔に述べておく。

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¹⁰⁾。ナチュラル・イングランドは、生物多様性を構成する生態系、生息地および種のネットワークは複雑に結びついており、人類の生存を支えるシステムを提供しているものと捉え、その保全に取り組んでいるのである。

ナチュラル・イングランドの考え方の根底には、生物の多様性によって構成されているネットワークは、酸素、水、食物、衣服等、生命にとって必要不可欠なものから、人々が自然と触れ合うことによって得られる精神的な利益、すなわち、健康、リラクゼーション等、さらには、食品や薬品の新しい源としての野生種の経済的な価値など、さまざまな「価値」を人間にもたらしているとの認識がある¹¹⁾。実際イングランドにおいては、今世紀に入っても、生物多様性の幅広さは顕著であり、静かな岩の入り江や、賑やかな街中の公園にもおびただしい数の種が存在する。種々の生物は、孤立して存続しているわけではなく、それぞれが自然のバランスの維持に貢献し、豊かな「生命環境」を提供している。そしてこの豊かな環境こそ、人間が創りあげてきた音楽、文学、芸術をはじめとする文化の源でもあったと考えられているのである。

生物多様性は河口、森林、山等から、市街地に至るまで、それぞれの場所に特色を与え、街中においても、野生生物が生息するオアシスを作り出している。これらの場所が確保されることによって、人々の生活は豊かとなり、その質も向上するというのである。しかし、人間の活動によって、この均衡が大きく崩れつつある。命の進化には時間を要するが、命が失われるのは簡単である。そして取り替えることは不可能なのである。環境が健全であることが、人間の健康を決定付けると、ナチュラル・イングランドは考えている。そして、その「環境の健全さ」は人間にとって有益な生物のみによって作られるものではないとの考えから、保全の対象を、まだ「有益性」について十分な知識が得られていない生物にまで広げるべきだとしている。例えば熱帯雨林から、都市部に至る様々なレベルでの生物多様性の保全がうたえられている。その意味で全ての人が、地球の生物多様性の保全に何らかの役割を担うことができるのであり、ローカルな規模の活動から、広範に渡る地域を対象とした行動まで、様々なレベルでの、各人の行動の重要性が認識されているのである¹²⁾。

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。この条約の6条で、

「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」と規定されていることを受け、英国は「生物多様性行動計画 (UK Biodiversity Action Plan:UKBAP) を発表し、その取組みを示した。その目的は、陸地、淡水、海の環境において、最も絶滅が危惧されている種と生息地のいくつかを回復することにある。

早い段階から、英国では、「生物多様性行動計画」を成功させるためには何らかの形で、国家の戦略が地域レベルでも効果的に実施される方策の必要性が主張されてきた。そして、各地域独自の生物多様性行動計画がこれを達成する手段であると考えられてきた。ナチュラル・イングランドは、地元、地域、国レベルのネットワークやパートナーシップの多くに関与していることから、地域の生物多様性行動計画においても、人々が適切な組織等と連携できるよう援助している。さらにナチュラル・イングランドが、国レベルの「生物多様性行動計画」の実施において有効に活用しているものとして、「自然地域」がある。

ナチュラル・イングランドは、イングランド全土を沿岸の「自然地域」をも含む約120の自然地域に分割している。「自然地域」とは、イングランドにおける地質学的基礎、自然系、野生生物を反映した生物地理区 (biogeographic zones) をいう。「自然地域」は、国および地方の視点から自然資源を観察するのに合理的な規模でもある。このことから、ナチュラル・イングランドは、自然保全のための目標を設定する際、「自然地域」を生態学的に一貫した枠組みとして利用している。

この「自然地域」が、地質学的基礎、自然系、野生生物の生息状況を反映した一定の拮がりのある地域において生物多様性を保全しようとするものであるのに対して、ナチュラル・イングランドの前身である「イングランド自然保護評議会 (English Nature)」が1991年に打ち出した「種の回復プログラム」は、絶滅が危惧されている野生の動植物の種について、長期的に自立した生存を確保することを目的とするものであった。その目的はナチュラル・イングランドの設立趣旨に沿うこともあり、このプログラムの実行は、ナチュラル・イングランドの主要な目的ともなり、上述の三組織がナチュラル・イングランドとして統合された後も、最も重要な取組みの一つとして発展を続けている。「種の回復プログラム」導入の年が1991年と、ナチュラル・イングランドの設立よりも以前になっているのはそのためである。

それでは、「種の回復プログラム」の保全アプローチは従来の手法とどのように異なるのか。この点、種の保全については、伝統的に、動植物を法的に保護し、生息地の管理方法を微調整するという生息地を基礎とする管理手法が採用されてきた。しかし、この手法では、種の絶滅を防ぎ、安全なレベルで維持するには不十分であると考えられるようになった。「種の回復プログラム」は、この従来の手法を発展させて、対象を設定する取組み

(targeted action) であり、個別の動植物のニーズを特定し、種と生息地双方についての保全計画の作成から管理の試行までを迅速に展開することを目的とするものである¹³⁾。

しかし、種を保全すれば、農業や土地開発等の人々の社会経済的活動の自由と対立する可能性がある。野生生物の保護管理とは、このような種の保全と人々の社会経済的活動の自由との対立を、持続可能な方法で調整することをいう。

ナチュラル・イングランドの野生生物の保護管理には、①助言機能、②許可証発行機能および③執行と監視という三つの機能がある。ナチュラル・イングランドは、野生生物の保護管理に関する幅広い事柄について科学的証拠に基づいた助言を行い、人間と野生生物の共生を目指している。また、その許可証発行機能は、正当な理由が存在するときは、野生生物に関する様々な法に基づいて許可証を発行するものである。さらに、発行した許可証に基づいて実施された活動を監視し、許可証に付された条件へのコンプライアンスを確保している。

3 許可証発行の法的権限

2006年9月29日、ナチュラル・イングランドのガバナンスの枠組みの一環として、NERC Act 2006 第8部第1章78条（主務大臣に対して、DEFRAの機能を履行することを許容された指定団体 (designated body) と合意を締結する権限を付与する条文である）に基づく合意が、主務大臣とナチュラル・イングランドとの間で締結された。この合意は、ナチュラル・イングランドに対して、附表 (Schedule) に規定された法的機能の実施を認めるものであり¹⁴⁾、この合意がナチュラル・イングランドの野生生物に関する一般許可証 (General Licence) 発行についての法的な権限を基礎づけるものである¹⁵⁾。

DEFRAは、ナチュラル・イングランドに対して、一定のDEFRAの機能を履行する権限を付与しているが、このなかに野生生物に関連する法律に基づいて許可証を発行する権限が含まれる。なお、DEFRAは、政策を立案する機能を持ち続ける。

ナチュラル・イングランドは、附表で掲げられている法¹⁶⁾に基づいて、保護の対象となっている種に影響を与え、本来であれば違法となる活動であっても、法律で定められた特定の目的（一般市民の健康および安全の確保、財産への損害の防止等）を維持するため、一定の基準を満たした場合のみ許可証を発行する。

許可を発行する際に適用される5つの一般原則は、①当該問題が、許可証発行の目的を適用することにより解決することが必要なものであること、②満足のいく代替手段が他にないこと、③許可される活動が、問題を解決し、ニーズに応えることに貢献すること、④許可される活動が、問題またはニーズの規模に比例したものであること、⑤許可される活動が、生息地または種の好ましい保全状態に悪影響を及ぼさないことである¹⁷⁾。

許可証については、国際法で確立されており、生物多様性に関するヨーロッパ指令 (European Directives) も法的拘束力を有する。英国の法律は、これらのヨーロッパ指令等に基づく (鳥類指令 (Birds Directive)、生息地指令 (Habitats Directive)、ベルン条約 (Bern Convention))。

ナチュラル・イングランドは、野生生物の保護と人々の社会経済的活動の自由との間に抵触が生じ、野生生物を攻撃するか処分することによってのみ、その問題が解決できる場合があることについて理解している。そのことを踏まえて、許可当局としての法的義務を履行するに際しては、種と個別の動物への影響を最小限にするよう努めている。

野生生物の保護管理における DEFRA とナチュラル・イングランドの役割分担については、「ナチュラル・イングランドによる野生生物管理機能の遂行に関する合意 (Agreement on Natural England's discharge of Wildlife Management Functions)」により明らかにされている。それによると、DEFRA は、野生生物管理についての戦略的な政策を設定すること、かかる政策形成についてナチュラル・イングランドに助言を求めること、政策実施についてのフィードバックを求めることについて責任を負う¹⁸⁾。これに対して、ナチュラル・イングランドは、野生生物の管理機能を、NERC Act 2006 の目的および関連する野生生物に関する法律に基づいて執行すること、個別の許可または事柄について決定をする際に、政策の枠組みについて完全に考慮すること、政策の枠組みと矛盾する可能性のある決定については、DEFRA に事前の助言を求めることについて責任を負う¹⁹⁾。このように野生生物の保護管理の分野においても、DEFRA が政策決定に責任を持ち、ナチュラル・イングランドが種の保全を推進し、野生生物の管理手段について助言を行い²⁰⁾、政策の形成を支援する²¹⁾ という役割分担が明確にされている²²⁾。

4 一般許可制度

ナチュラル・イングランドによる許可制度は、許可の対象となるすべての種の保全状態が、許可に基づく活動に悪影響を受けないことを確保するものである。一般許可は、保護の対象となっている種に影響を与え、原則であれば違法となる活動であっても、正当化の根拠がある場合には、人々がこれを行うことを可能にするものである。一般許可証の交付を受ければ、特定の許可証 (specific licence) の交付を申請する必要はない。許可証は原則として無料で交付される。

一般許可に基づいて活動する場合は、法律および一般許可の規定の範囲内で活動しなければならないことについて理解しておく必要がある。すなわち、一般許可証の交付を受けた者は、自らの責任において、許可証に付された条件について理解し、自らの活動がこの条件を

遵守するものであることを確保しなければならない。

一般許可証は、様々な活動について発行されている。この活動の中には、保護の対象となっている種の販売、展示および所持、犯罪捜査、傷ついた動物のリハビリ、人々の利益（大気の安全、農作物への被害、他の種の保全）と衝突する可能性のある特定の種の管理が含まれる。

許可への申請は、それぞれの利点に基づいて判断される。許可申請の多くは、野生生物管理アドバイザーによって評価される。アドバイザーを務めるのは野生生物学者であり、その大多数が野生生物の許可について長年の経験を有する者である。アドバイザーは、必要がある場合は、許可決定の前に、現場を訪れて検証する。また、申請者と選択肢について話し合い、許可が正当化されるかについて判断する。

一般許可の特徴は、主に以下の四つである²³⁾。第一に、発行当局が、ケースバイケースで証拠を求めることなく、許可証を発行することについて十分に正当な理由が存在すると判断することである。第二に、一定のグループに属する人々（例えば、「すべての土地所有者または占有者」、「教育機関」等）に発行されることである。従って、人々は当該活動について個別に許可を求める必要がない。かかる許可証の利用者は、自身が許可証を利用する資格を有していることと、条件を満たすことを確保する責任を負う。第三に、一般許可は、種の保全に関して、低リスクの状況に適している。第四に、一般許可は、定期的に承認されるべき活動であって、特定許可を申請することが大きな負担になると考えられる状況で利用される。一般許可の発行は、一般市民と規制当局の双方にとって、負担を軽減するのに効果的なのである。

許可証交付までの期間は、許可証の種類と野生生物許可証を発行する部門（Wildlife Licensing Unit）が必要とする仕事の量による。許可証は通常、申請受付から30営業日以内に交付されるが、科学や教育の分野の許可証については、15営業日内の発行を目指している。

大幅な変更がない限り、許可証の更新は通常、15営業日以内に交付される。科学、保全および教育に関する許可証は、前回の許可証と共に発行された報告書式に記入すれば更新される。その他の許可証については、新規の申請書式に記入しなければならない。また、許可証が3年以上前に期限切れとなっている場合についても、新規の申請書式への記入が必要である。さらに、前回の許可証が対象とするものと大幅に異なる活動をするときも、新規の申請書式への記入が必要である²⁴⁾。

おわりに

ナチュラル・イングランドは、発行した許可証に基づいて実施された活動を監視し、許可

証に付された条件へのコンプライアンスを確保している。このコンプライアンスが確保されているかの検証が、今後の課題として残る。

また、ナチュラル・イングランドは、法律の目的を反映し、比例的な方法で規制することに努めながら、許可された活動のリスクと関連する種の保全状況の調整を図っている。種の保護について適切なレベルを確保すると同時に、人々の社会経済的活動の自由への不必要な制約を軽減するという目的のため、ナチュラル・イングランドはその一般許可制度について、再検討を開始した。諮問文書が公表され、その回答期限が、2009年3月とされている。今後は、その回答を受けた一般許可制度の展開を注意深く見守る必要があるだろう。

注

- 1) 英国環境庁は、1995年環境法 (Environment Act 1995) に基づき創設された非省公共団体であり、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について主導的な役割を担っている。1995年環境法は、その第一の目的を環境庁の創設にあるとしていた。英国においては、環境、食品および地方問題に関する国の行政機関である環境・食品・地方問題担当省 (DEFRA)、非省公共団体である環境庁、DEFRA と環境庁を含む DEFRA の関連団体を監督する下院 (House of Commons) の特別委員会である環境・食品・地方問題担当委員会 (Environment, Food and Rural Affairs Committee)、環境庁と並んで環境保全を推進している非省公共団体のナチュラル・イングランド等、数多くの機関が環境保全に取り組んでいるが、共管されている事項も多く、それらの関係は複雑である。これらの環境保全に携わる諸機関の権限関係については、拙稿「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 (2009年) を参照されたい。
- 2) See Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Natural Environment and Rural Communities Bill, Final Regulatory Impact Assessment*, at para. 17 (2005).
- 3) ナチュラル・イングランドの設立の背景、組織と機能、活動内容については、拙稿「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) および「英国における生物多様性の保全—ナチュラル・イングランドの取り組みを中心に—」総合社会科学会「総合社会科学研究」第2集10号 (20号) 17~26頁 (2008年) を参照されたい。
- 4) 同法第1部 (Part 1) 第1章1 (2)。
- 5) 同法第1部第1章1 (3)。
- 6) 同法第2部 (Part 2) 32。
- 7) 同法第1部第1章1 (4)、*Natural Environment and Rural Communities Bill: Explanatory Notes*

(13 October 2005).

- 8) 同法第1部第1章2(1)。
- 9) 同法第1部第1章2(2)。
- 10) 「生物多様性」の概念については、渡部茂己「自然環境と生態系の保護—砂漠化、生物多様性、世界自然遺産」国際問題498号76頁(2001年)。
- 11) 川瀬博「生物多様性保全再生の示す意味とその重要性について—生物多様性自治体戦略策定に向けての一考察—」神奈川法学第39巻第2・3号(2007年)89頁以下では、物的資源、生態系サービスの源泉、子供の成長環境としての生物多様性の重要性について述べられている。
- 12) See Department for Environment, Food and Rural Affairs, *UK Biodiversity Action Plan (UKBAP) (2005)*.
- 13) 「自然地域」および「種の回復プログラム」の詳細については、拙稿前掲「英国における生物多様性の保全—ナチュラル・イングランドの取り組みを中心に—」総合社会科学会「総合社会科学研究」第2集10号(20号)17~26頁(2008年)を参照されたい。
- 14) See Part 8 *Agreement under section 78 of the Natural Environment and Rural Communities Act 2006 between The Secretary of State and Natural England*, at para. 1(1).
- 15) See Part 4 Wildlife Licensing, Schedule of Part 8 *Agreement under section 78 of the Natural Environment and Rural Communities Act 2006 between The Secretary of State and Natural England*.
- 16) Wildlife and Countryside Act 1981 (as amended) at Section 16, Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994 (as amended) at Regulation 44, Protection of Badgers Act 1992 at Section 10, Conservation of Seals Act 1970 at Section 10, Destructive Imported Animals Act 1932 at Section 8.
- 17) See Natural England, *Consultation: General licences under wildlife legislation in England*, at para. 5.
- 18) See *Agreement on Natural England's discharge of Wildlife Management Functions*, at 2.2.
- 19) *Id.* at 2.3.
- 20) *Id.* at 3.1.3 a).
- 21) *Id.* at 3.1.6.
- 22) DEFRAが政策立案に責任を負うことの重要性は、英国環境庁との関係においても議論されている。一部のビジネス関係者は、環境庁が政策作成への関与を強めているように見えることについて懸念を抱いている。この点、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や、適時に示されなかったことが、環境庁が政策形成に深く関与し過ぎる結果となった原因の一つであると考えられる。拙稿前掲「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—」参照。

23) See Natural England, *supra* note 17 at para. 7.

24) See Natural England, *Frequently Asked Wildlife Questions* (December 2008).