



Title	生物多様性基本法における文化的影響評価：二風谷ダム事件判決と生物多様性条約の視点から
Author(s)	松井, 一博
Citation	国際公共政策研究. 2009, 13(2), p. 157-168
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/3845
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

生物多様性基本法における文化的影響評価 —二風谷ダム事件判決と生物多様性条約の視点から—

Cultural Assessment in the Basic Act on Biodiversity — with a Focus on the Nibutani Dam Case and the CBD —

松井一博*

Kazuhiro MATSUI*

Abstract

The Basic Act on Biodiversity was promulgated in June 2008 in Japan, which has the Strategic Environmental Assessment (SEA). Biodiversity is closely related to the human culture. Therefore, The Nibutani Dam case declared that the Government should assess the impact on Ainu culture in proposed development. The CBD decided the guideline which should be taken into consideration when planning developments likely to impact the culture of indigenous and local communities. The SEA helps to maintain the relationship of biodiversity and human culture in proposed development. This paper shows the policies to implement the SEA to conserve the relationship of the biodiversity and human culture in Japan.

キーワード：アイヌ文化、生物多様性基本法、生物多様性条約、二風谷ダム事件判決、戦略的環境影響評価

Keywords : Ainu culture, Biodiversity act, CBD, Nibutani Dam case, SEA

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期過程

1. 生物多様性の文化的価値

1.1. 生物多様性と人間の文化

近年、国内では生物多様性に関する様々な動きが続いている。たとえば、2007年11月に、5年ぶりに第三次生物多様性国家戦略が策定された。また、2008年5月に、ドイツのボンで開催された生物多様性条約の第9回締約国会議では、2010年の第10回締約国会議を名古屋で開催することが決まり、2008年6月には、生物多様性に関する基本法である「生物多様性基本法」が公布されている¹⁾。このほかにも、生物多様性に関するシンポジウムやイベントなどが、各地で開催されている。

生物多様性について、生物多様性基本法は、「様々な生態系が存在すること並びに生物の種間及び種内に様々な差異が存在すること」と定義している（2条1項）。たとえば、日本にも、国土面積に比して豊かな生物多様性が存在する。日本の国土は概ね温帯に属していながら、南北に連なる島国であることから、亜寒帯から亜熱帯まで幅広い気候を有している。このため、日本の既知の総生物種数は9万種以上、分類されていないものを含めると30万種以上と推定されている²⁾。

生物多様性は人間の文化とも密接な関係がある。日本の場合、生物多様性と文化との関係を認識できる環境として、里山をあげることができる。里山とは、元々は農用林を示す言葉であり、現在では農村とそれを取り巻く水田・畑などの農地、ため池、雑木林などで構成される地域を含めて意味する言葉となっている。里山は、人間が管理してきた二次的自然であるにも関わらず多様な生態系を有し、生物多様性と日本の伝統文化との密接な関係を見ることができる環境である。たとえば、里山の雑木林は、人間が生活上の燃料や食料を持続可能的に獲得するために間伐などの手入れをした結果、多様な生物が生息できる環境となった。また、こうした人間の日常生活の営みの中で形作られた里山の風景は、日本人の原風景として認識されている。

日本では、アイヌ民族の文化にも生物多様性と文化との関係を見ることができる。アイヌ民族は、北海道を中心に森林や河川などの自然環境を持続可能に利用して生活してきた。特に、サケは、生活資源として利用されるのみならず、口承文化や伝統行事などでも役割があるなど、アイヌ文化と密接に関係している。たとえば、アイヌ民族の代表的な伝統行事に、「アシリチエップノミ」がある。アシリチエップとは、アイヌ語で「新しいサケ」という意味で、この行事は、毎年初秋に遡上してきたサケに感謝し、新しいサケを迎えるために行われる。このように、サケはアイヌ文化にとって最も重要な生物の一つとなっている³⁾。このほか、イオマンテやコタンコロカムイなどの動物の靈送りの儀式なども、アイヌ文化と生物多様性との関係を示す代表的行事である。

生物多様性と人間の文化との関係は、条約や法律も認めている。生物多様性条約は、前文で生物多様性の文化的価値について明記し、また、伝統的な文化的慣行に沿った生物資源の利用慣行を保護し奨励すること（10条c項）、さらに、生物多様性の保全と関連する先住民族や地域社会の知識、

1) 生物多様性基本法については、畠山武道「生物多様性基本法の制定」『ジュリスト』1363号（2008）pp.52-59。

2) 環境省『第三次生物多様国家戦略』（2007）p.28。

3) 萱野茂「Ainu and the Salmon」『国立民族学博物館研究報告』23巻4号（1999）pp.815-820。

工夫及び慣行を尊重すること（8条j項）を締約国に求めている。このほか同条約の「2010年目標」は、最終目標9で「先住及び地域社会の社会・文化的な多様性を維持する」ことを掲げた⁴⁾。一方、国内では、生物多様性基本法が、前文で「生物の多様性は、地域における固有の財産として地域独自の文化の多様性をも支えている」として、生物多様性と文化多様性の関係について指摘している。

このように、生物多様性と人間の文化は相互に影響を与え合いながら存続してきたことから、生物多様性に関する事業計画などを立案する場合は、生物多様性への影響のみならず関係する人間の文化への影響も調査する必要があるといえる。

1.2. 生物多様性基本法

生物多様性基本法の制定は、生物多様性に関する環境政策における画期的な出来事である。これまで国内では、鳥獣保護狩猟法、種の保存法などの個別的な法律が、生物多様性を保全する法律としての役割を果たしてきた。これに対して、生物多様性基本法は、これらの個別法を含めた生物多様性に関する政策全般を統括する初めての法律である。

生物多様性基本法は、基本原則として、①野生生物の種の保存と地域の自然的・社会的条件に応じた多様な自然環境の保全、②生物多様性に及ぼす影響を回避・最小とする国土及び自然資源の持続可能な方法での利用、③生物多様性を保全する予防的な取組方法（予防原則）及び順応的な取組方法の実施、④長期的観点からの生態系等の保全及び再生、⑤地球温暖化の防止等に資する生物多様性の保全と持続可能な利用、を明記した（3条）。また、国、地方公共団体、事業者、国民及び民間団体の責務も明らかにしている（4条から7条）。

生物多様性国家戦略の策定等に、国内における法的根拠を与えたことも生物多様性基本法の特徴である（11条）。そして、生物多様性国家戦略は、環境基本法に基づき策定され、生物多様性の保全と持続可能な利用に関して、環境基本計画及び生物多様性国家戦略以外の基本となる（12条）。生物多様性国家戦略は、これまで生物多様性条約に基づき策定されてきたところ、同法は国に生物多様性国家戦略の策定を義務づけるに至った。このように、生物多様性国家戦略は、条約及び国内法に基づき策定される国的基本方針であることから、法律に匹敵する拘束力を持つ環境計画であると解するべきである。

また、生物多様性基本法は、国に対して、生物多様性条約等に基づく国際的な取組に主体的に参加することと国際協力の推進に必要な措置を講ずることを求めている（26条）。したがって、今後は、生物多様性条約の国内実施についても、生物多様性基本法に基づき、国に対してその実施を求めることができるようになった。この点からも、生物多様性基本法は、生物多様性条約の国内実施法と位置づけることができる。

さらに、生物多様性に影響を及ぼすおそれのある事業を行う事業者等は、事業に関する計画の立案の段階からその事業の実施までの段階において、影響調査、予測または評価を行い必要な措置を

4) CBD, Dec VII/30.

講ずるものとした（25条）。このように、事業計画の立案段階で実施する環境影響評価は、戦略的環境影響評価と呼ばれている⁵⁾。日本の環境影響評価は、事業計画を実施する段階で行う場合が通常であることから、本規定は、生物多様性の分野に限定的とはいえ、従来の環境影響評価制度を変更するものとして注目するべき内容である。

1.3. 戦略的環境影響評価の必要性

生物多様性と人間の文化との関係を鑑みれば、生物多様性に影響を与える事業計画を実施する際には、生物多様性及び関係する文化への影響を事業計画の立案段階で十分に調査する戦略的環境影響評価の実施が有効である。生物多様性は、これまでに人間の開発行為などによって多くの生物種が絶滅するなど、現在危機的な状態に追い込まれている⁶⁾。そして、一度、自然界で絶滅した、あるいは絶滅寸前の状態になった生物種を復活させるためには、日本のトキやコウノトリの事例からもわかるように、多大な時間、費用そして労力が必要である。また、生物多様性が失われると、これと関係する有形文化の物理的な消滅や無形文化の伝承の喪失が生じ、これを正確に復活させることも困難を極める。したがって、予防原則の観点からも、戦略的環境影響評価を実施し、事業計画が生物多様性及び関係する文化に与えうる影響を評価する必要がある。

一方、現在の環境影響評価法は、戦略的環境影響評価を導入していないため、環境影響評価法と生物多様性基本法とでは、環境影響評価の内容が異なることとなった。この点、生物多様性に関する環境影響評価を実施する場合は、生物多様性基本法の規定が環境影響評価法に優先する。環境影響評価法と生物多様性基本法は、環境影響評価に関して、環境影響評価法が一般法、生物多様性基本法が特別法という関係にあるからである。

そこで、今後、生物多様性に関する環境影響評価は、環境影響評価法との整合性を図りながら実施する必要がある⁷⁾。たとえば、生物多様性が人間の文化に影響を与えていていることを鑑みれば、生物多様性の環境影響評価を実施する場合には、対象となる環境要素に文化的項目を常時設定し、文化的影響評価を実施するべきだと考える。また、現行の環境影響評価法では、事業計画の立案段階で利害関係者の意見を聴取するための手続が不十分であることから、利害関係者の参加手続も検討する必要がある。

5) たとえば、埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱では、戦略的環境影響評価を「計画等を策定する者が、その立案段階において当該計画等が及ぼす環境影響の調査・予測・評価を関連する社会経済的影響の推計と連携しつつ行うこと」と定義している。

6) 2008年版のIUCNの『絶滅のおそれのある野生生物種のリスト』によると、絶滅のおそれの高い種として記載された世界の動植物などは、16,928種にのぼる。

7) 戦略的環境影響評価については、環境省が第三次環境基本計画に基づき、2007年に『戦略的環境アセスメント導入ガイドライン』を取りまとめた。同ガイドラインは、評価項目の範囲として「生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全」を指摘している。

2. 文化的影響評価をめぐる動き

2.1. 二風谷ダム事件判決

事業計画の立案段階で生物多様性に関する文化的影響を評価することについては、二風谷ダム事件判決が積極的な判断を示している。二風谷ダム事件とは、アイヌ民族の聖地である北海道平取町の二風谷地域を流れる沙流川に計画されたダム建設をめぐり起こされた裁判である。同判決は、アイヌ民族の先住性を国家機関として初めて認めた司法判断であるのみならず、事業計画の実施と、それによる周辺地域の文化への影響とを比較衡量し、事業認定の段階で文化的影響評価を行う必要性を指摘した画期的な判決である⁸⁾。

二風谷地域は、住民の多くをアイヌ民族が占め、アイヌ文化がよく保存されているアイヌ文化の中心地である。沙流川を秋になると遡上するサケは、二風谷地域の生物多様性及びアイヌ文化と密接に関係する生物である。サケが遡上すると、カモメなどの海鳥類、キツネやヒグマなどの哺乳類がサケを餌にするために河口や河川に集まることから、サケは生物多様性の中心的な生物の一つとなっている。また、アイヌ民族は、遡上するサケを持続的に利用しながら、その文化を形成し維持してきた。サケは、古来よりアイヌ民族からシエペと呼ばれ主食とされた重要な食料であり、食料以外でも衣類の素材などに使われ、儀式の際にはお供え物となる。このように、サケは、アイヌ民族の文化の維持・発展にとって不可欠な生物であり、アイヌ文化と生物多様性の関係を示す代表的存在である。

しかし、1983年に、建設省（当時）は、洪水調節、かんがい用水及び発電などを目的として、二風谷ダムなどの建設に関する基本計画を策定した。この計画は、二風谷地域のアイヌ民族とサケとの伝統的関係を分断し、アイヌ文化の存続に影響を与える結果を招く可能性があった。ダムの建設により、沙流川におけるサケの遡上が影響を受けるのみならず、沙流川流域が水没しアイヌ民族の伝統的儀式や遺跡が消滅することになるからである。このため、地権者であるアイヌ民族らとの用地取得交渉は難航し、その結果、1986年に建設省は事業認定を行い、1989年に北海道収容委員会が土地所有者に対して土地の収用裁決を行った。

これに対して、1997年にアイヌ民族らが土地の所有者及び相続人として収容裁決の取り消しを札幌地方裁判所に求めたのが本件裁判である。裁判の争点の一つは、二風谷ダム建設により得られる洪水調節などの公共の利益が、これによって失われるアイヌ民族の文化享有権などの価値に優越するかどうかということであった。ダム建設が沙流川へのサケの遡上を妨げアイヌ文化に影響を与える点について、原告・アイヌ民族側は、サケは「アイヌ民族の食文化の中で最も重要な物」であるにもかかわらず、ダム建設により上流へのサケの遡上が不可能となるとして、ダム建設の不当性を主張した。これに対して、被告・北海道側は、ダムによる洪水調節などの公共の利益を主張するとともに、サケの遡上問題とダム建設とは無関係であり、また、ダムには魚道を設置することから

8) 二風谷ダム事件判決とアイヌ民族の文化的環境保護について、山下竜一「二風谷ダム事件」『環境法判例百選』（2004）p.193。

サケの遡上に問題はないと主張した。

判決は、二風谷地域におけるサケを中心とする生物多様性とアイヌ民族の文化の関係について詳細に事実を認定している。たとえば、裁判所は、「鮭は、アイヌの人々が主食を意味するシエペと呼び、アイヌ民族にとって重要な食料であって、その採取方法、調理方法、食事の儀式等、鮭に関する独特の食文化を数多く有している。また、鮭の皮を用いて衣服や靴を作る等、食物以外においても鮭は生活の重要な素材である、アイヌ文化の象徴ともいえる魚である」と認めた。そして、二風谷地域を、「アイヌ民族の伝統的、精神的、技術的文化を承継する人々を数多く輩出し、豊かな自然とあいまって、アイヌ民族の伝統文化が保存されてきた地域」としている。

さらに、判決は、環境影響評価においてアイヌ文化への影響を考慮する必要があったと認めている。すなわち、「アイヌ文化は日本の一地方に居住する少数民族の文化であり、その内容も一般に十分理解されているものではないことが明らかであるから、このような場合、環境評価を予め実施するが如く、アイヌ文化に対する影響調査を十分時間をかけて行ない、その結果を踏まえて慎重な比較衡量をすべきである」と結論づけた。そして、本事業計画は、「アイヌ文化に対する影響を可能な限り少なくする等の対策を講じないまま」事業認定をしたもので裁量権を逸脱した違法があり、それを承継した収容裁決も違法と判断した。但し、収容裁決の取消請求については、行政事件訴訟法31条1項を適用し、原告の請求を棄却する事情判決としている。

裁判の結果、札幌地方裁判所が示した判決は、生物多様性基本法が規定する戦略的環境影響評価を実施する指針として活用るべき内容である。なぜなら、同判決は、国に対して、事業認定段階で、事業計画が生物多様性と密接な関係をもつアイヌ文化に与える影響について十分に調査することを求めているからである。

こうした二風谷ダム判決の内容を環境影響評価に活用するためには、環境影響評価法における環境要素に、「地域社会の文化」を加え、生物多様性と生活文化や伝統文化との関係などを評価項目にする必要がある。また、特に、アイヌ民族に関しては、判決後に制定されたアイヌ文化振興法において、アイヌ文化に影響を与える事業計画の立案にアイヌ民族が参加できる制度を整備するなどの具体的対策をとる必要がある⁹⁾。

2.2. 生物多様性条約のガイドライン

生物多様性条約は、2004年に開催された第7回締約国会議で、先住民族や地域社会が占有または利用してきた土地や水域に影響を及ぼす可能性のある開発について、文化的・社会的影響評価を実施するためのガイドラインを採択した¹⁰⁾。それは、「先住及び地域社会が伝統的に占有または利用してきた聖地、土地及び水域に関して実施する予定である開発または影響を与える開発に関する

9) 菅原俊明「マイノリティである先住民族の権利」『平成9年度重要判例解説』(1998) p.273は、1997年に制定されたアイヌ文化振興法は、アイヌ民族の参加が保障されたとはい難いとしている。

10) 同ガイドラインについては、田上麻衣子「CBD・Akwe: Konガイドラインについて」『知的財産法政策学研究』10号 (2006) pp.215-245。

文化的・環境的・社会的影響評価の運用のための自主的ガイドライン」（以下、自主的ガイドライン）である。

自主的ガイドラインは、生物多様性条約の、特に8条j項を国内実施するためのガイドラインである。先述のように、8条j項は、締約国に生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する伝統的な生活様式を有する先住民族の社会及び地域社会の知識、工夫及び慣行を尊重し、保存し、維持することを求めている。これは、二風谷ダム事件にもみられるように、先住民族が伝統的に占有・利用してきた自然環境が開発行為によって破壊されてきた歴史的事実に基づくものである。そこで、このガイドラインは、新規あるいは現在の影響評価に先住及び地域社会の文化的、環境的、社会的考慮を組み入れることについて、一般的な助言を提供することを目的としている。

自主的ガイドラインは、先住及び地域社会に影響評価手続への参加を求めている¹¹⁾。具体的には、影響を受ける先住及び地域社会は、スクリーニング及びスコーピングに関して助言するよう指定された団体に参加することを招請されるべきであり、あるいは、開発計画に関する影響評価過程について諮詢されるべきであるとしている。そして、スクリーニング及びスコーピングでは、影響を受ける社会が決定した社会開発計画及び戦略的環境影響評価のための仕組みを考慮するべきであるとした¹²⁾。

自主的ガイドラインは、文化的影響評価を、「提案された開発計画が特定の人々の集団または社会の生活様式に与えうる影響を評価する過程」と定義している¹³⁾。そして、評価手続を通じて、文化遺産、宗教、信仰、神聖な教え、慣習的行為、社会的組織形態、土地利用形式を含む自然資源利用システム、文化的に重要な場所、文化的資源の経済的価値、聖地、儀礼、言語、慣習法体系、そして政治的構造・役割・慣習などの特定の文化的関係の問題点を明らかにすることを目的としている¹⁴⁾。また、評価の範囲を決定する際には、(a)生物資源の継続的慣習的利用、(b)伝統的知識・技術革新・慣習の尊重、保存、保護、(c)協定書、(d)聖地、関連する儀式儀礼的活動、(e)文化的プライバシーの必要性の尊重、(f)慣習法の実施に与えうる影響、という各項目の検討を求めている¹⁵⁾。

自主的ガイドラインは、先住民族や地域社会の聖地に影響を与える開発についても規定している。すなわち、先住及び地域社会が伝統的に占有または利用していた聖地、土地及び水域で実施され、開発または影響を与える開発計画が提案される場合、当該開発計画の関係者は、多くの聖地及び他の文化的に重要な場所が、生物多様性の保全と持続可能な利用さらに当該社会が自らの福利を依存している天然資源の維持に関して、重要な機能を持つことを認識するべきであるとした¹⁶⁾。

11) 生物多様性条約14条a項は、影響を及ぼす恐れのある事業計画案に対する環境影響評価を定める適当な手続の導入と当該手続への公衆の参加を認めるこもも求めている。

12) CBD, Akwe: Kon Guidelines, para.14.

13) *Ibid*, para.6(a).

14) *Ibid*, para.24.

15) *Ibid*, para.27.

16) *Ibid*, para.31.

また、聖地に提案されている開発の潜在的な影響を評価する必要がある場合、評価過程には、土地管理者と影響を受ける社会との協議の下で、開発のための代替地の選択も含まれなければならならず、聖地が提案された開発によって影響を受ける場合、そして、当該地域を保護する現行法が制定されていない場合、関係する先住及び地域社会は、提案された開発の範囲で当該地域に関する協議書を作成することを求める求めることができるとしている¹⁷⁾。

自主的ガイドラインの文化的影響評価に関する検討事項は、二風谷ダム事件判決と共通する内容を有している。二風谷ダム事件判決は、事業計画によって影響を受けるアイヌ文化の諸価値を検討した結果、「本件収用対象地付近がアイヌ民族にとって、環境的・民族的・文化的・歴史的・宗教的に重要な諸価値を有していることは明らか」と認めているからである。換言すれば、二風谷ダム事件判決は、自主的ガイドラインを先取りする司法判断であったと評価することができる。

さらに、生物多様性基本法における戦略的環境影響評価を実施する際には、自主的ガイドラインの指針を十分に活用しながら、当該地域の生物多様性の関係者の参加を実現することが望ましいと考える。特に、生物多様性基本法が、国に国際的な取組に主体的に参加することを求めており、自主的ガイドラインに法的拘束力はなくとも、国はこのガイドラインの積極的な活用を推進しなければならない。また、地域に最も身近な行政主体である地方公共団体に対して、生物多様性基本法が規定する戦略的環境影響評価を実施するための具体的な指針として、自主的ガイドラインの内容を周知することも、関係者の参加を実現する上で有効だと考える。

3. 文化的影響評価の条件

生物多様性基本法が事業計画の立案段階での環境影響評価を規定し、また、里山やアイヌ文化など、生物多様性と文化との関係を示す事例が国内にも存在することを考えると、国内でも生物多様性に関する事業計画では、立案段階で文化的影響評価を実施する必要があるといえる。そこで、今後、生物多様性基本法の環境影響評価において文化的影響評価を進めるために整備すべき条件を提言する。

3.1. 参加型環境管理の実施

文化的影響評価のためには「参加型環境管理」(Participatory Environmental Management)を実施する必要がある。参加型環境管理とは、伝統、科学、技術そして行政といった多様な分野からの主体と知識の集合によって、環境問題に対する統合的な取り組みを可能にする手段であり¹⁸⁾、先住民族や地域社会が環境管理に関する決定に積極的かつ完全に参加することを意味する¹⁹⁾。先述の二風谷ダム事件を見ても明らかであるように、参加型環境管理が実施されないままに一旦事業

17) *Ibid*, para.32.

18) Ramsar Convention, Res Ⅷ.36, Annex, para.1.

19) *Ibid*, para.10.

が開始されると、事業により逸失した文化的利益を回復することが難しくなることから、文化的影響評価のためには、参加型環境管理の実施が不可欠といえる。

しかし、日本の環境管理における利害関係者の参加形態は、事業計画の情報を提供する形態が中心である。たとえば、現行の環境影響評価法は、スコーピング手続で影響評価の方法案を縦覧にかけ、誰でも意見を提出することができる機会を与えている。これは、すでに計画された事業に対する意見提出であり、事業計画の立案段階での参加を保障するものではない。

一方、生物多様性基本法は、国に対して、「多様な主体と連携し、及び協働するよう努め」(21条1項)、「生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する政策形成に民意を反映し」、「多様な主体の意見を求め、これらを十分考慮した上で政策形成を行う仕組みの活用等を図る」(21条2項)ことを求めている。これらの規定は、参加型環境管理の内容に合致するものであることから、生物多様性の保全に関して参加型環境管理を進めることは、生物多様性基本法によつても要請されているのである。

参加型環境管理は、国際環境政策でも推奨されている手法である。たとえば、生物多様性条約の自主的ガイドラインは、影響を受ける先住民族及び地域社会の、政策決定を含む「十分かつ効果的な参加と関与」を求めていいる²⁰⁾。つまり「十分かつ効果的な参加と関与」とは、情報提供のみならず事業計画の立案段階への参加までも意味する。このほか1992年の地球サミットで採択されたリオ宣言は、先住民族の持続可能な開発達成への「効果的な参加」を規定し(原則22)、ラムサール条約も、湿地の参加型環境管理を締約国に求めている²¹⁾。そして、生物多様性基本法が、国や地方公共団体に国際的な連携の確保及び国際協力の推進を求めていいる以上、行政は国際環境政策が各国に要請している参加型環境管理を実施する必要がある²²⁾。

参加型環境管理の課題としては、参加者の範囲をどのように決定するかという参加適格の問題がある。たとえば、アイヌ民族の場合は、先住民族の集団的権利との関係が問題となり、地域社会の場合には、事案の内容や利害関係などにより参加者の範囲を決定する必要がある。

また、参加者については、特に環境NPO・NGOなどの専門組織が参加できるように配慮することが効果的である。なぜなら、事業計画には高度な専門知識が必要であるところ、地域住民は通常、専門知識を有していない場合が多いからである。したがって、NPO・NGOと地域住民、行政及び企業などとの協働のあり方も参加型環境管理の重要な課題といえる。

3.2. 知的財産権の保障

事業計画の立案段階で文化的影響評価を実施することが重要である一方、生物多様性と関係する文化への影響が必ず評価されるという保証はない。なぜなら、現時点で文化的影響評価の基準に一般的な基準が存在するわけではなく、また、生物多様性とは、特定個人の所有物ではなく、社会の

20) Akwe: Kon Guidelines, para.15.

21) Ramsar Convention, Res Ⅷ.36.

22) 生物多様性基本法26条、27条。

共有物、いわゆるコモンズであり、その存在は概念的でもあるからである。

このため、生物多様性及び関係する文化への侵害を、具体的に認識するための評価基準の一つとして、伝統的知識や慣習などの伝統文化に関する知的財産権の保障を推進するべきだと考える。そもそも、生物多様性と文化の関係は、遺伝資源をめぐる先住民族の伝統的知識と知的財産権の問題として議論されてきた。たとえば、生物多様性条約は、遺伝資源がもたらす利益の公正かつ衡平な配分を目的の一つとしている。これは、遺伝資源の利用に関する先住民族の伝統的知識から生じる利益が、当該知識の所有者である先住民族へ十分に還元されていないという問題に起因する。

先住民族の伝統的知識と知的財産権の問題は、生物多様性条約のみならず、他の国際機関でも議論されている。たとえば、世界知的所有権機関（WIPO）は、2001年から「知的財産権・遺伝資源・伝統的知識及びフォークロアに関する政府間会合」（IGC）を開催している。また、2007年に国連総会で採択された国連先住民族権利宣言は、先住民族の伝統的知識などに対する知的財産権について保障した。

一方、日本の場合には、伝統的知識と知的財産権の問題として、特にアイヌ文化と知的財産権に関する問題が存在するところ、その議論が十分になされている状況にはない。国内でアイヌ文化に接触する機会は、一般的に、アイヌ文芸品、古式舞踊の観劇、民芸品などの観光産業の場面が多く、伝統的知識に関する議論は、薬草の利用に関する伝統的知識と知的財産権との関係などの事例に限られている²³⁾。また、先住民族の伝統的知識は、個人に帰属するものではなく集団に帰属することであること、知的財産権の要件の1つである新規性に欠ける面があることなどから、現行の知的財産権制度による保障は困難であるとの見解が一般的といえる。

しかし、最近、北海道白老町商工会議所が、アイヌ文化を取り入れた「白老粹品」という地場産品の統一ブランドを開発した。白老粹品は、アイヌ文化の商品化を目指し、アイヌ文化伝承者などの助言を得ながら、2006年から全国的に販売されている。白老粹品は、アイヌの伝統食などを商品に加え、アイヌ文様を生かしたロゴマークを採用していることなどから、生物多様性、アイヌ文化及び市場取引が関係する注目すべき経済活動といえる。

今後、白老粹品の販売がさらに進めば、販売戦略上、商標や意匠などの知的財産権を保護する必要性が生じてくる可能性がある。この場合、知的財産権の保障にはアイヌ文化が関係していることから、現行法制度上で先住民族の知的財産権を保障する方法に関して、国際的動向を考慮した議論が活発化することも考えられる。

また、白老粹品に認定するアイヌ民族の商品について経済的価値が高まれば、白老粹品は、生産・流通分野におけるアイヌ文化と知的財産権に関する議論を具体的・現実的なものにする役割も果たせうる。たとえば、事業計画により白老粹品に関係する生物多様性が破壊された場合、その経済的利益の損失を数値的に推計できることから、事業計画の影響によって失われる文化的影響を具体的に評価することが可能となる。

23) アイヌ民族の薬草知識に関しては、福岡イト子『アイヌ植物誌』（1995）などを参照。

3.3. 生物多様性地域戦略の推進

生物多様性基本法は、都道府県及び市町村に対して、生物多様性戦略の地域版である生物多様性地域戦略を定める努力義務を規定した（13条1項）。都道府県及び市町村は、単独または共同して、生物多様性国家戦略を基本に、対象区域、目標、講すべき施策などを含む生物多様性地域戦略を定めるよう努め（13条2項）、また、生物多様性地域戦略を策定したときは、遅滞なく、これを公表するとともに、環境大臣に当該生物多様性地域戦略の写しを送付しなければならない（13条3項）。

生物多様性と地域文化との密接な関係を考えると、今後、生物多様性の文化的影響評価を進めるためには、生物多様地域戦略が、重要な役割を果たすことになると考える。特に地域住民に最も身近な市町村は、住民参加の機会や文化的影響を考慮した計画を立案できる立場にある。たとえば、アイヌ文化と生物多様性の保全に関しても、北海道平取町などのアイヌ文化にゆかりのある市町村が、地域戦略に盛り込むことで効果的な実施を期待できる。

また、都道府県及び市町村が「共同して」地域戦略を定めるよう努めることを規定したことは、広域的な生物多様性の保全にとって有効である。広域的な環境政策には、たとえば、集水域を中心とした地方公共団体間の協力による環境計画などが存在する。今後は、生物多様性を軸とした広域的な環境政策の実施も増加すると考える。

以上のような生物多様性地域戦略の性格を考えると、地方公共団体は、生物多様性をめぐる利害関係者の調整役としての役割を、これまで以上に果たす必要がある。そして、そのためには、当該地域に適した参加制度の整備、地元NPO・NGOとの連携、生物多様性と地域文化との関係の把握などの観点から、生物多様性行政を再構築しなければならない。

生物多様性地域戦略に関しては、埼玉県や石川県などの複数の都道府県がすでに策定している（2008年12月現在）。たとえば、千葉県では「生物多様性ちば県戦略」を策定し、生物多様性と文化について特に記述している。同戦略は、目標の一つとして、「人と自然が調和・共存し、その豊かな自然と文化を守り伝える社会」をあげている²⁴⁾。また、戦略策定の視点のうち「多様な人々の生活となりわいの視点」では、「生物多様性は、あらゆる人々の生活と密接に関連しているものであり、そのため戦略の策定過程に多様な人々の参画が不可欠」だとしている²⁵⁾。そして、多様な主体の連携・協働を促進するための取り組みを行うとしている²⁶⁾。「千葉方式」と呼ぶタウンミーティングを重視した住民参加によって生物多様性戦略を策定したことも特徴的である。同戦略は、生物多様性と地域文化とのつながりを重視し、参加型環境管理による生物多様性の保全政策の推進を目指している。

今後、全国で生物多様性地域戦略の策定が進めば、生物多様性地域戦略を介した利害関係者のネットワーク化を図ることも有効である。生物多様性地域戦略は、策定後に公表されるとともに、環境省にも送付される。そこで、一定数の地域戦略が策定された段階で、環境省が、集積した地域

24) 千葉県『生物多様性ちば県戦略』（2008）p.56。

25) 前掲、p.18。

26) 前掲、p.121。

戦略をデータベース化するとともに一般に公開する。そして、「生物多様性地域戦略全国会議」などを開催し、行政関係者のみならず、NPO・NGOや住民代表、企業関係者などの利害関係者の参加を得て、生物多様性を保全するための仕組みづくりの比較・検討を行うことも、文化的影響評価の実施に有効であると考える。