

たまには立ち止まって考えてみよう

— 開発行為と生態的持続性 —

市川 守弘

いちかわ もりひろ
1954年 東京都生まれ。
76年 中央大学法学部卒業。
88年 札幌弁護士会登録。
99年から2002年 コロラド
大学ロースクール自然資源
法センター研究員。
現在、札幌市で弁護士

はじめに

他府県に比べて比較的自然が残るといわれる北海道。しかし大きな自然破壊の脅威は尽きることがない。日高横断道路問題は一応止まる方向に向かっているが、トマム夕張間の数少ない自然の核心部に入ろうとしている高規格道路建設、シューパロダム、平取ダムなど依然として盛んなダム建設、河口で根こそぎ捕獲され人工授精されているサケ、森林伐採で絶滅寸前のシマフクロウ、農地整備などによって乾燥化が進む釧路湿原等々、枚挙にいとまがない。自然破壊は何も開発行為に限らない。アライグマなどのペットや移入種の問題、野生生物への餌付け問題、希少植物の盗掘問題など日ごろのマナーの問題もある。そもそも自然を保護するとはどういうことだろうか？ いろいろな問題を抱えるときこそ、ときに立ち止まって考えることも重要であろう。この稿では、私が、今考えていることを提供し、みんなで議論したいと思う。

無駄な公共事業とは？

日高横断道路に対して盛んに言われたことは、この道路建設は「無駄な公共事業だ」ということだった。しかし、何をもって「無駄」と言えるのか、そもそも「無駄」とは何か、はあまり鮮明になつたとは言いがたい。国語辞典によると「無駄」とは「益がないこと」、つまり一般には金銭的評価を意味しているようだ。そうすると、そもそも金銭で評価できない自然の破壊を「無駄」という枠組の中で評価できるのであろうか？

(一)「無駄」とはなにか？

昨年一二月五日、日高横断道路を止めようとする

る集会に一市民として参加した。そこでは「無駄な公共事業」ゆえに中止すべき、と多数の参加者から意見が出された。総額一十億円かかる工事だから「無駄」なのか？ では一億円しかかからないければ「無駄」ではないのか？ 造った先から崩れる道だから「無駄」なのか？ では崩れにくい道ならば「無駄」ではないのか？ 道路を造っても将来の突入りが少ないから「無駄」なのか？ では「突入り」が大きければ「無駄」ではないのか？ 集会に参加した一人として、正直なところスローガンとなっていた「無駄な公共事業」の意味が分からなかった。

(二)費用対効果論

無駄かどうかを計る一つの目安として、「費用対効果論」がある。行政行為をなす際に、その行為によって生じる利益が費用を上回らねばならない、とする一つの考え方だ。この考えは、アメリカでは一〇〇年ほど前から議論されているが、日本では土地改良法などの一部の法律を除いて、費用対効果の検討を行政に義務づけている法はない。しかし、日本でも一般的には行政行為の適法性をはかる物差しとして、認められているように思われる。

ところで、行政が自ら行おうとする事業について、はじめから費用に見合った効果がないというシミュレーションをするはずはない。土幌高原道路や日高横断道路で四〇年後の利益を計上するのは、行政として「何がなんでも利益をだす」姿勢の表れであろう。ゆえに、ここでは何を費用として見積もり、何を利益として計上するかの基準がなければならぬ。しかしその基準は今のところ行政の裁量に委ねられているのが実態である。

今後の課題として、現在の費用対効果論をもっと緻密に検証し、何をどう計算するのかの基準を、経済的・科学的に樹立しなければならぬであろう。その際、費用は純然たる経費・費用ではなく、損失も含むものでなければならぬ。アメリカでのCSAは損失も含み、費用だけに限らないのだ。たとえば、土幌のときに、道路によって入ってくる人の数が計上されていたが、通り抜け道路によって宿泊客がどの程度減少するのも算出されなければならなかった。

費用対効果論のさらに大きな問題点は、損失が費用に入ったとしても、それがあくまで金銭的に計算できるものを評価するということだ。自然のように金銭的に換算できないものは、はなっから切り捨てられる。自然のもつ利益を金銭的に換算できないからと言って費用から排除するのはおかしい、と批判することも可能であろう。そこでなんとか金銭的に換算する方法を見つけようとする。仮想評価法(CVM)もその一つだ。ただ残念ながら、この方法はアメリカでは過去のものとなっており、現在では議論すらされていない。そもそも、金銭的に換算できないものを金銭的評価の方程式に算入しようとすることに無理があるように思われる。

このように考えると、失われる自然を金銭的に評価し、費用対効果論の中に取り入れ、「無駄」であるという結論を導くことは、そもそも不可能に近いと言わざるを得ない。「無駄」かどうかは、あくまで金銭的評価であり、数量的にそれを表す費用対効果論の枠組で自然を評価することはできないのだ。

無駄かどうかとは別の視点

そうすると、次に問題なのは、費用対効果論によって(もちろんこれは科学的に定立されたものを意味し、現在の行政のそれを指すものではない)経済的にその効果が費用・損失を上回ると判断されたとき、さらに失われる自然をどのような基準から考慮の対象にするのか、である。もっとも、費用対効果論から無駄となればそれ以上の議論はいらなくなるが、無駄ではない公共事業として経済的に評価された場合に、それでも失われる自然の大ききからその事業を行ってはならないと断ずることができるのか、である。

(一) 失われる自然の価値

自然にはどういう働き、あるいは恩恵があるのであろうか? 一般に、自然の持つ働きのないし恩恵として、次の七つが挙げられる。①リクリエーションなどの直接的利用 ②産物を提供するなど地域社会への利益 ③教育、研究の場の提供 ④開発されている周辺地域での恩恵(周辺の野生生物生息地のコアを提供したり、周辺住民に景観を与えたりすること) ⑤生物多様性に寄与 ⑥気候を和らげたり、炭酸ガスを吸収したりする生態的機能の維持 ⑦将来世代に様々な価値を伝える消極的利益、がそれらである(文献参照、Pete Morton)。

これらのうち、リクリエーションは金銭的に見積もれそうな気もする。しかし、それによって得る精神的恩恵(詩を作り、絵を書き、元気をもらえるなど)は、やはり見積もることはできない。

(二) 自然保護の判断基準

このような自然の働きのないし恩恵を認めても、次にどうやってこれら自然の価値を開発行為など

との天秤にかけるのか、がやはり大きな問題である。一つの考えはバランス論である。一部の自然が壊されても残っている部分があれば多少の開発は認められてもいいのでは、という考えである。開発行為を認めた上で、いくらかでも保全の手立をとしてバランスをとろうとするのだ。「自然との共生」、「自然にやさしい」などのフレーズは、まさにこのバランス論に立っている。よく聞かれる「希少な植物を移植するから、自然は保護された」(静岡空港建設の際)などというのも、この考えであろう。しかし、一体これは何とのバランスなのか? 少なくとも生態系とのバランスをとってはいない。自然への負荷を少なくさえすれば大抵のことはできてしまうからだ。

もう一つに持続的發展からの考え方があろう。これは、いわゆる持続的發展ないし發展といわれる考えである。

持続的發展と生態的持続性の視点

持続的發展ないし發展という概念は、古くは「将来世代の必要を充たしつつ、現在世代の必要を満足させるような開発」(環境と開発に関する世界委員会、一九八七年)と言われる。しかし、この言葉も非常に曖昧で、日本では、開発行為の免罪符のように使われている。

最近では、持続的發展をもう少し具体的に考えていこうとする流れがある。この持続性を、経済的持続性、社会的持続性、そして生態的持続性(ecological sustainability)に分け、最後の生態的持続性を優先的に捉え、生態的持続性を充たさなければ経済的持続性も社会的持続性もないとするものである。人間は生態系の一部であり、すべ

ての生命は生態系によっている。だから、人間の経済活動も社会活動も健全な生態系が存在することが大前提になる。どのような経済活動も生態的持続性を壊すものであってはならないし、生物多様性の保存、自然保護に従属するものだ、とする考えだ。ここでは、すべての行政行為やその政策は環境の保存を最優先課題とし、経済活動はそのために大きな制約をうけることになる。

このような主張は、夢物語で現実味がないと思うかもしれない。しかしアメリカの森林局は、二〇〇〇年に森林計画策定についての新しい規則を古い規則に代わって作ったが、この中で「国有林管理で最も優先すべきは、生態的持続性の維持、保存である。」とした。具体的には、森林計画を作るにあたり、あらゆる生物の生態的情報を集めて評価し、種や生態系の多様性の特徴を把握し、生態的持続性のための評定をする、とされている。クリントン政権時代の最後にできたこの規則は、残念ながらブッシュ大統領によって実効性を失わされた。それは、伐採をより広く認める古い規則も有効としたため、実際には、新しい規則よりも古い規則で運用されているからである。しかし、アメリカではこの生態的持続性を優先的に捉える考え方が主流を占めつつあると言っても過言ではない。

立ち止まって考えたこと

このような考えからは、たとえ「無駄でない」公共事業であっても、それが生態系に影響を与え、生物多様性を傷つけるようなものであれば、許してはならないことになるであろう。この視点から日高横断道路をみると、まず、事業者は、地域全

体の生態的調査を不十分のままにして生物多様性の特徴をつかんでいなかった。これは、決定的・致命的だ。また、川に沿った道路建設によって流域保存ができず河川生態系の機能を現実に壊してきた。このように生態的持続性を維持できない事業は、無駄でない公共事業であったとしても認めることができないのだ。「移植をしたから保護された」とする議論に対しては、移植は種自体の問題であってその種を育む生態系の保護ではない、と言い切れる。

このように生態的持続性を優先するという考えは、自然のもつ価値や働き、それからの恩恵を守っていくことを可能とする。また生態的持続性の維持・保存は、行政の政策の基本課題であるとともに、私たちが自然保護運動を進める上からも重要なコンパスになりうる。それは様々な自然保護上の問題点を生態的持続性の観点から分析し、運動の方向を探ることが可能となるからである。例えば、移入種問題や餌付け問題は、在来の種や生態系の多様性を傷つけるものであるから、許されないであろう。サケの人工授精と稚魚の放流も、母川に放流する、しないに関わらず遺伝子をかく乱し（母川での放流であっても自然の中で淘汰される遺伝子を人工的に選別している）、遺伝子の多様性を失わせるものであって、生態的持続性を低下させるのだから、直ちに止めさせなければならぬ。さらに、人工授精と放流に代わってサケの自然遡上を促進するため、ダムや堰の撤去に取り組まなければならない。

ただ、個々にみていくと、どうした場合に生態的持続性を害するといえるのか、は難しい判断である。多数のいろいろな分野の科学者を動員しな

ければならない。動員できる科学者がいなければ、今後、育てていかなければならないのだ。

参考文献

Pete Morton, *Wildland Economics: Theory and Practice*, USDA Forest Service Proceeding RMRS-P-00, 2000

Gary C. Bryner, *Gala's Wager Environmental Movements and the Challenge of Sustainability*, 2001 36 CFR §219

Jim Lichatowich, *Salmon Without Rivers*, 2000

岩佐 茂, *環境の思想* 1994