



# SDGs と ラテンアメリカ

## コスタリカの自然環境保全



大澤 正喜 (JICA コスタリカ支所 企画調査員)

### はじめに

南北アメリカ大陸を結ぶ中米地峡に位地するコスタリカは領土面積 5 万 1100km<sup>2</sup>、経済的排他水域の面積 58 万 9683km<sup>2</sup> の中に、地球上に存在すると見積もられている生物種数のうち 6% が存在すると期待でき、生物多様性の高い 20 か国の中に含まれる。世界一森林消失率が高い国という負の歴史も持ちながらも、その後、ユニークで先駆的な活動を続け、現在では環境保全の先進国として紹介されることも多いコスタリカの自然環境保全について、主な政策・活動の概要を紹介し、今後コスタリカが国際的に果たせるであろう役割について考察する。

### 生物多様性を「守り」、「知り」、「使う」

コスタリカにおける現在の自然環境保全活動を語る転換点となったのが、1986 年の自然資源・エネルギー・鉱山省 (MIRENEM) の設置と、1988 年 10 月に開催された「コスタリカの持続可能な開発のための保全戦略 (ECODES)」第一回会議である。会議の成果の一つとして、「守る」「知る」「利用する」という三つの基本概念が提唱された。これらの概念のうち「守る」は国の機関である現在の国家保全地域機構 (SINAC) に主に引き継がれ、「知る」と「利用する」に関しては、国家生物多様性研究所 (INBio、インビオと発音) が主として引き継いでいくこととなった。

### 参加型保全システムを内包する SINAC

コスタリカにおいて野生生物、保護区、森林資源の管理を管轄している行政組織は SINAC である。この組織を知るうえで、「自然保護区 (Áreas Silvestres Protegidas)」と「保全地域 (Áreas de



図 1 コスタリカ国内の保全地域。

国土が 11 の「保全地域」と呼ばれる自然資源管理のための土地行政区分に分けられている。この行政区分は県や市といった自治体とは別個に定められている。国のどの地点もどこかの「保全地域」に含まれることに注目。国土全体が「保全地域」で覆われている意味は、自然保護、生物多様性の保全、自然資源の持続的な利用は、「島」として他の地域から隔離された「自然保護区」の中でのみ行われるものではなく、その周辺地域を含んだ国土全体で考え実践しなければいけないという理念に基づいている。

出所: <https://www.sinac.go.cr/ES/ac/Paginas/default.aspx>

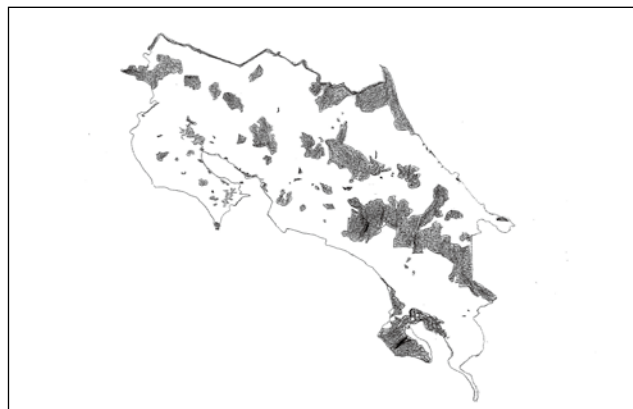


図 2 コスタリカの陸域における保護区。

黒塗りで示されたところが法令で指定されている自然保護区 (Áreas Silvestres Protegidas)。

出所: SINAC-MIMAE MAPA DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DE COSTA RICA, AÑO 2018 をもとに執筆作成。保護区の位置や面積は必ずしも正確なものを表しておらず、図 1 の保全地域と保護区の違いを視覚的に示すことを目的として作成したもの。

Conservación)」の違いを理解する必要がある。「保全地域」とは、生物学的、社会的背景を基準として自然資源管理のために国を 11 の行政区画に区切ったものであり、各行政区画を「保全地域」と呼ぶ（図 1）。一方で「自然保護区」はそれぞれの「保全地域」内に存在する、法律で定められた保護区を指す（図 2）。現在コスタリカでは国が管理する自然保護区には 7 つのカテゴリーがあり、陸地面積の 25.5%、経済的排他水域の 30.3% が自然保護区として指定されている。国土全体が「保全地域」に指定されている意味は、自然保護、生物多様性の保全、自然資源の持続的な利用は、隔離された「自然保護区」の中のみで行われるものではなく、その周辺地域を含んだ国土全体で考え実践するべきという理念を表している。それにより「自然保護区」や自然資源の管理に広く社会の参加を促す必要性を意識し始めた。

SINAC の特徴的な運営形態として、「審議会」がある。最も権威のある審議会は「国家保全地域審議会（CONAC、以下国家審議会）」である。国家審議会の下には各保全地域毎に「地域保全審議会（CORAC、以下地域審議会）」が存在する。国家審議会は SINAC の最高意思決定機関で、各地域審議会の代表者 2 名、SINAC 事務局長、環境エネルギー大臣から構成されている。また、各地域審議会は必要に応じて「地区審議会（COLAC）」を設置することもできる。

地域審議会及び地区審議会の構成メンバーは行政機関である地域事務所の長と、それぞれの地域に存在する政府機関地方事務所、NGO、民間セクター、住民代表等から構成されるため、自然資源の利用や生物多様性保全、自然保護区管理等に関連した地域、地区の意見を吸い上げ、国の政策に反映させていくことが期待されている。このように、国家保全地域機構はステークホルダーの意思決定をシステムに内包していると言える。

また、行政機関としての SINAC は事務局長をそのトップに置き、その下に各保全地域の事務局長が位置づけられるが、国家審議会では、各保全地域の代表者が審議会メンバーであり、行政機関の長である事務局長は審議会の決定に従って行政を実施していかなければいけない立場にある。すなわち、国家審議会では行政機関のトップである事務局長とその下に位置する保全地域事務所長との立場が逆転しえることも興味深い（図 3）。

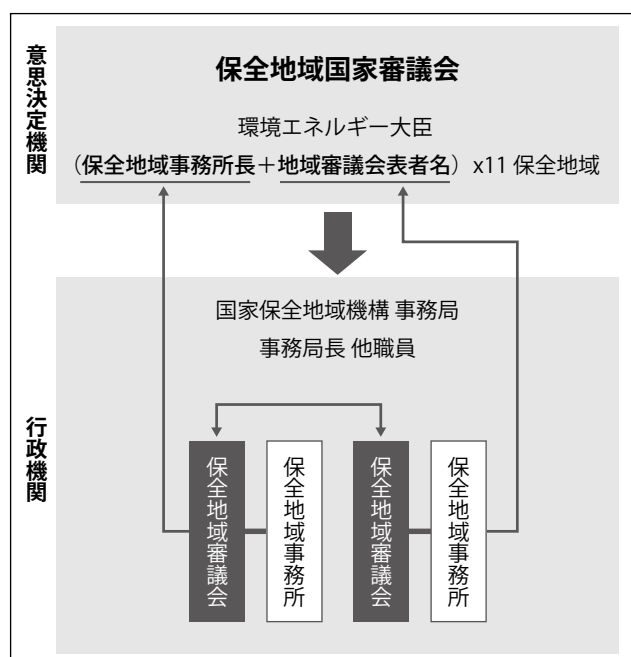


図 3 国家保全地域機構の組織を示した模式図。  
意思決定機関は「保全地域国家審議会」である。行政機関としての「国家保全地域機構」は中央の「事務局」と 11 の「保全地域事務所」から構成される。行政組織としては、事務局長は保全地域事務所長の上に立つが、同時に各事務所長は国家審議会のメンバーでもあることから、機構全体としては、命令系統が逆転することもあり得る一方、地域の意見が政策に反映されやすい。  
出所：執筆者作成

## INBio 生物多様性を「知り」、「持続的に使う」

コスタリカの生物多様性保全分野における先進性の話をする際には INBio の紹介は欠かせない。残念ながら 2015 年に実質的な活動を停止し、現在は閉鎖手続き中にある。INBio は 1989 年に NGO として設立された。主な業績として国内の生物種のインベントリー作成（2015 年までに 3702 種の科学的な新種を記録）、生物教育活動、生物資源探査の先駆的活動が挙げられる。特に生物資源探査に関しては、遺伝資源へのアクセスと利益配分（ABS）について、世界的なパイオニアともいえる活動を展開し注目を浴びた。有名な事例は 1991 年に製薬会社メルク・アンド・カンパニー（Merck & Co.）との生物資源探査に関する協力協定である。この協定によりメルク社は INBio からの標本を含む生物多様性情報提供の対価として、総額 113 万米ドルに上る支援を行った（高橋 2014）。その他にも約 30 の類似の契約を国内外の企業、大学等と締結し、企業との契約においては ABS 遵守のため、予算の 10% を SINAC に前払いする、利益の 50% はコスタリカ国内の自然保護区のために使う、といった内容を含んでいた。INBio の経験から得た教訓としては、生物資源探索の成果が製品として市場に並ぶには多大な時間と資金を要すること、一方でローカルなイニシアティブは比較的少ない時間で成果を出せる、ということが言われている。

## ポリシーミックスの好事例

### ー森林法 7575 と環境サービスに対する支払い

コスタリカの森林面積回復の立役者となったのが、1996年に制定された森林法 7575 による、森林の地目変更の禁止と、「環境サービスに対する支払い」制度である。同法は第 19 条で森林に覆われている土地をそれ以外の地目に変更することを禁じ、固定資産税の免除等の森林保全に対するインセンティブを定めている。その一つが「環境サービスに対する支払 (PSA)」である。

これは一般的には「生態系サービスに対する支払い (PES)」として知られており、食糧や水の供給機能、水質浄化などの調整機能など、自然生態系が提供するサービスに対して、サービスを提供する自然生態系を維持する主体に維持費用を支払うという経済的手法である。コスタリカにおいては、同法第 3 条で森林が提供しているサービスを定め、サービスを提供する森林の所有者にその維持費用の一部を支払う。2024 年には沿岸域のマングローブ林保全も対象となり、地元の漁業者と協力してマングローブ林や漁業資源の保全に取り組む事例も出始めている。本事例は環境保全のための経済的手法の事例として紹介されることが多いが、実際には地目変更禁止による規制的手法、また地主や漁師が森林保全に協力するという意思を持つための自主的取組といったポリシーミックスにより成り立っていると言える。

### 国境を越えた取り組み

生物多様性の保全には国境地域、国を超えた対応が必要とされている。以下、コスタリカが関連している国境を越えた保全事例を紹介する。

#### 〈ラ・アミスタ国際公園〉

ラ・アミスタ国際公園 (PILA) は、コスタリカ東部、パナマとの国境に位置する二国間自然保護区である。コスタリカ側では 1982 年に、パナマ側では 1988 年に国立公園として指定された。また、コスタリカは 1983 年に、パナマは 1990 年にこの地域をユネスコの世界遺産として登録申請し、二国間の越境世界遺産として登録されている。実際の管理はそれぞれの国に任されているが、定期的に「二国間技術ユニット」を通して一つの地域として管理するための調整が行われている。

#### 〈東部熱帯太平洋海洋生物回廊〉

東部熱帯太平洋生物回廊 (Corredor Marino del Pacífico Este Tropical : CMAR) はコロンビア、コスタリカ、エクアドル、パナマが参加している地域イニシアティブで、地域政府間で共同作成した戦略の策定とそれを基にした海洋生態系の管理を通して、持続可能な利用と保全を目指している。この地域にはマルペロ動植物サンクチュアリ、ゴルガナ自然国立公園 (以上コロンビア)、コイバ国立公園 (パナマ)、ガラパゴス国立公園、同海洋保護区 (エクアドル)、ココ島国立公園 (コスタリカ) など、重要な保護区が含まれており、これらをつなぐ海洋生物回廊として重要な地域であることから、海洋の生物多様性保全を多国間で行う事例として注目されている。

### 生物多様性保全分野における

#### コスタリカへの今後の期待

コスタリカは 2025 年に世界銀行の国別所得分類基準において高所得国として分類され、ここ数年のうちに DAC (開発援助委員会) の援助対象国リストからの卒業も見込まれている。そのような中、コスタリカに期待されることは、生物多様性保全に関する自国の先駆的、先進的な取り組みがラテンアメリカを始めとした世界各国の参考となるよう、国外へも積極的に紹介、共有していくことであろう。これまでもラテンアメリカを中心とした国からの研修員の受け入れ等の三角協力や南南協力を実施してきており、例えば我が国との三角協力 (第三国研修) により実施している保護区の参加型ガバナンスに関する研修では、研修国参加において地域住民との協働作業が実施されるなど、アウトカムが顕在化している好事例も見られる。このようなコスタリカ発の知見の発信がますます進み、地球規模課題の一つである生物多様性の保全がより速やかに進んでいくことを願う次第である。

#### 参考文献

高橋進 (2014) 『生物多様性と保護地域の国際関係ー対立から共生へ』  
明石書店

(おおさわ まさき 国際協力機構 [JICA] コスタリカ支所 企画調査員)