

## 生物多様性国家戦略懇談会の経緯

### 第1回懇談会（3月5日）

テーマ：「生物多様性をめぐる内外の動向等」

内容：生物多様性に係る最近10年の現状認識、生物多様性国家戦略の経緯及び概要等について説明し、戦略改定の課題について議論。

### 第2回懇談会（4月10日）

テーマ：「国立公園と野生生物等」

内容：国立公園、鳥獣保護区等の保護地域制度と動物生息実態等について、日光国立公園のケーススタディを交えながら説明し、保護制度のあり方について議論。

ゲストコメンター：日光地域のシカ、サル、猛禽類の生息状況と保護の課題についてコメント。

小金澤正昭 宇都宮大学農学部教授  
遠藤 孝一 （財）日本野鳥の会栃木県支部副支部長

### 第3回懇談会（5月21日）

テーマ：「全国的な自然環境データの整備」「二次林・里山の保全」

内容：自然環境保全基礎調査の経緯とその内容を説明し、今後の全国的な自然環境データの整備について議論するとともに、二次林など里山の現状と保全方策について議論。

ゲストコメンター：初期の自然環境保全基礎調査の枠組み、植生自然度等についてコメント。  
系賀 黎 長野県自然保護研究所総括研究員

### 第4回懇談会（6月25日）

テーマ：「NGOとの意見交換会」

内容：生物多様性国家戦略見直しに係るNGOの意見を踏まえて意見交換を実施。

<NGO発表者>

吉田 正人	（財）日本自然保護協会	「自然公園と生物多様性等」
金井 裕	（財）日本野鳥の会	「渡り鳥の保全等」
青木 進	（財）日本生態系協会	「エコロジカル・ネットワーク計画等」
草刈 秀紀	（財）WWFジャパン	「野生生物保護法制定等」

### 第5回懇談会（7月23日）

テーマ：「野生生物保護の現状と課題」

内容：野生生物の現状、保護制度、課題等について説明し、今後の野生生物の保護管理について議論。

ゲストコメンター：種の保存法、鳥獣保護法の課題及び猛禽類保護の課題についてコメント。

三浦 慎悟 森林総合研究所東北支所地域研究官  
井上 剛彦 日本イヌワシ研究会副会長・クマタカ生態研究グループ副代表

### 第6回懇談会（8月24日）

テーマ：「自然保護分野の国際協力」「懇談会論点の整理」

## これまでの懇談会発言の整理

項目	委員等発言	事務局説明	議論いただきたい点
1戦略の前提条件	<p>地球サミットでは「地球温暖化」「生物多様性」「サステイナブル」が重要課題の3本柱。条約発効以降の生物多様性に対する認識の広がりを受け、原生自然や貴重種など「限定的な自然」だけでなく身近な領域も含め「国土全体」を対象を拡大し、広い視野に立って国家戦略を見直すべき。</p> <p>環境基本法では公害行政と自然保護行政の統合を図るために環境負荷の低減の観点、環境基本計画では循環、共生の概念を導入。新戦略では共生の考え方に具体的な肉付けをすることがポイント。</p>	<p>国際社会からの流れを受けて国内施策が進展。風景や生態系保護に加えて絶滅、生物多様性の視点を導入。各省が環境、自然を急速に内部化。自治体に先駆的な動きがあり、またNGOの影響が増大。国民意識の向上、社会全体が成長型から安定、成熟型へと転換という流れがこの10年の特徴。</p> <p>「自然との共生が可能な社会の実現」が重要な政策課題に。国土及び社会全体にわたる保全・再生のトータルプラン、今後5年から10年の骨太な方針を示すことが改定戦略の役割。</p>	<p>【生物多様性の現状評価】</p> <p>わが国の生物多様性の現状をどう評価するか</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・危機の程度をどう見るか</li> <li>・種や分類群による違いはどうか</li> <li>・自然タイプや場所による違いはどうか</li> </ul> <p>危機の原因をどう考えるか</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・人口圧、開発工事、乱獲、環境汚染等人為的イパクト</li> <li>・別の要因として里山等での管理不足・放置化</li> </ul> <p>今後の変化の方向をどう見るか</p> <p>改善・悪化の方向とその理由</p> <p>関連して人口動向、土地利用転換等の中長期的に見た社会経済の変化及び社会意識変化をどう捉えるか</p>
2生物多様性の現状	<p>生物多様性の主な減少要因は「生息地の消失、分断・孤立化」「乱獲・過剰利用」「生物学的侵入(外来種)」「環境悪化」。</p> <p>RDB種には島嶼や山岳に生息する種に加え、メダカやキョウ等生活域周辺の二次的自然に普通に見られた生物や水辺の生物が多く選定されており、それらが危機的状態。伝統的農林業形態の衰退も要因。低密度に生息していた種が急激に増える一方、普通に見られた種が激減するなど野生生物に大きな変化が生じている。</p> <p>日光では90年以降が急増、分布も拡大。農林業被害に加え湿原植物、チョウ類、森林性リスミ類の減少等生態系全体への影響が顕著に。日光のツバキは人の生活する低標高域へと分布を年々拡大。同所的な共存は困難であり、棲み分け以外に共生の方法がない。</p> <p>猛禽類は生物多様性の指標種として注目。イワツバメの分布域は本州山岳部が中心。ツバメは全国の山地森林域に生息。両種とも近年繁殖成功率が著しく低下。開発行為や環境汚染物質等が要因と考察。オオツバメは山地から平地にかけての森林や農耕地に生息。栃木県では以前と比べ分布域が拡大との印象。カラスやムクドリに餌を替えて繁殖状況の安定を図る個体も見られる。保護区外の丘陵地や平地に多く生息するため開発との調整が問題となる事例が多数発生。</p> <p>国土における国立公園の配置は山岳部に非常に偏っている。これまで河川氾濫原や湿地帯は営々と開発が進められ陸水域生態系は大きく改変。一方陸水・湿地系の価値観が近年高まってきた。里山にはRDB種のホットスポットも多いが、保護地域ではあまり加わられていない。保護区拡大だけでは到底里山保全には対応できない。浅海域では干潟に限らず保全と開発を巡る様々な問題が発生。</p> <p>地球温暖化や環境ホルモン等化学物質の野生生物影響も重要な問題。</p>	<p>地史的経緯や気候・地形等の環境条件によりわが国の多様かつ特有の生物相が成立。ロシア東部や中国等との類縁性も高い。動植物のRDB種総計は約2660種。脊椎動物や維管束植物全体の2割前後が絶滅のおそれのある状態。</p> <p>RDB種が多く確認された地域は島嶼や山岳部に分布。同時に平地から丘陵地にかけての生活域に近い場所にも多く分布。ツバキ、ツバメ、イワツバメなど特定の野生動物の個体数や分布域が近年増加・拡大。深刻な農林業被害が社会問題化。</p> <p>伐採量や土地利用転換量は高度経済成長期前後と比べ減少。中間領域など地域限定的に都市的土地利用への転換が進行。人口増加も鈍化。都市部への集中は続き農山村の人口は減少。自然林や二次林は減少しているが量的改変の程度は鈍化。</p> <p>都市近郊で開発による里山環境の消失が進行。放置された二次林では笹や竹林の繁茂による質の低下、遷移進行に伴う特有の生物生息空間の消失が問題化。産廃等の不法投棄も増加。里山は国土の中間的領域であるが、希少種の生息場所、ふれあいの場としての価値も高いなど多様性保全上軽視できない重要な地域。多様な価値や権利関係が錯綜する多義的空間。</p> <p>最近の埋立量は昭和40年代の約5分の1と沿岸域の量的改変の程度は鈍化。しかし残された干潟や藻場の埋立が依然継続。山岳部を中心に生息する大型動物の分布域は国立公園等で比較的加わられているが、丘陵地、平地、河川、湿地、干潟等沿岸域の生物生息域はあまり加わられていない。最近では沿岸・水系・里山開発や猛禽類保護の問題事例が目立つ。移入種の生態系攪乱、遺伝的攪乱への問題意識が高まる。</p>	<p>【生物多様性の理念】</p> <p>生物多様性の価値の捉え方</p> <p>共生についてどう考えるか</p> <p>生物多様性保全、絶滅防止、鳥獣保護の理念と相互の関係をどう考えるか</p> <p>野生生物と人間活動のあるべき平衡状態をどう考えるか</p> <p>計画として時間、空間スケールをどう捉えるか(世代、国土、アジア等)</p> <p>【目標設定の考え方】</p> <p>生物多様性保全の目標の内容及び設定の考え方はどうか</p> <p>現行戦略の目標</p> <p>(長期的目標)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・代表的な生物地理区分ごとなど様々なレベルでの多様な生態系と生物種の保全と持続可能な利用が図られていること</li> <li>・生物の安定的な維持を図るため、まとまりのある大面積の地域が保護地域等により適切に管理され有機的連携が図られていること</li> </ul> <p>(当面の政策目標)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・動植物に絶滅のおそれが生じないこと</li> <li>・重要地域の適切な保全</li> <li>・持続可能な方法による利用</li> </ul>
3生物多様性の理念	<p>生物多様性は国土の豊かさの指標。人間生活を豊穡にするもの。生物多様性は歴史的な価値をもつストック。生物多様性を含む風景を国民が今後どう評価するかがポイント。</p> <p>現在の人と自然の共生だけでなく次世代の人に自然の恵沢を継承する意味から次世代の人との共生という時間軸の視点が必要。</p> <p>「人と自然が対峙する関係」から「人は自然の一部」という発想への転換が必要。</p> <p>「人の時間軸」と「生物の時間軸」の違いを考慮すべき。</p> <p>生物多様性の目標設定は定量的なディテールにこだわらずに思想的枠組から入っていくことが重要。</p> <p>国家戦略の推進状況を自己評価できる仕組み・目標が必要。</p>	<p>生物多様性の保全は条約が示す様々な有用性をもたらすとともに、長期的観点、国土空間スケールからみると効率性、安全性の確保にも通じる。</p> <p>隔てられた自然の「厳正的保護」という考え方に対して、多義的な機能や意味をもつ中間領域では人の生活・生産活動域の中での相対的な価値評価に基づき人と自然の健全な関係を確保するという考え方に立つべきであり、そのための「調整原理」が必要。</p> <p>野生生物と人間活動との間に「ある種の平衡状態」を作り出すことが野生生物保護の究極の目標。</p>	

項目	委員等発言	事務局説明	議論いただきたい点
4基本的方向 1)基本的考え方	複雑で絶えず変化する生態系の価値を減ずることのないように順応的な管理を行うことが重要。健全な生態系がもつ財とサービス、恵みが持続的に供給される状態を目標とした管理を行うべき。原生自然や貴重種等限定的自然から国土全体を対象を拡大すべき。	新環境基本計画の戦略プログラムでは、生態系管理と利用に関するエコシステムアプローチを施策の基本的方向とし、重点取組事項として「生物生息空間のネットワーク化」「二次的自然環境の保全」「干潟等減少傾向にある自然の回復」「移入種問題への対応」等を記述。	【国土のマクロな捉え方と生物多様性】 脊梁山脈等の奥山自然地域 里地・里山等の中間地帯 都市域 河川水系・浅海域 といった国土の骨格的な要素ごとの取扱方向をどう考えるか  【保全の手法】 保全の手法をどう考えるか ・ゾーニングとその他調整手法(アセス、RDB・重要地域リスト化、指針・基準策定、参加・合意形成等)の考え方 ・「調整」のための生態的・技術的配慮事項 現行制度の枠組は生物多様性保全のために機能しているか、十分機能していない部分は何か 農林水産業との関係をどう考えるか  【実態把握・調査】 生物多様性の実態把握・調査で大きな欠落部分がないか 今後の方向性をどう考えるか  【社会的合意・仕組み】 地方、住民との役割分担・連携、各省との共同化、専門家の関与の考え方 社会的合意・仕組みの形成をどう進めるか 戦略に基づく具体的施策を政府一体となって効果的・効率的に推進していくための枠組についてどう考えるか  【具体的施策】 例えば各省共同の自然再生モデル事業、里山環境学習拠点・地域整備モデル事業など、生物多様性の観点から先導的かつ地域特性に応じた具体的施策としてどのような施策を展開すべきか  【その他】 一般的普及・PR方策等
2)国土のマクロな捉え方と生物多様性	国土の自然を大きく3区分すると「源流部等の深山」「人の営みにより多様性が維持されてきた里山」「都市的自然」に分けられる。河川・湿地や浅海域等の水系域も重要な骨格的な要素。		
3)自然タイプ別方針	国土全体の視点から植生自然度別に保全・修復の方針を示すべき。深山は人為干渉を低く抑え、保護管理の充実を図るべき。里山は適切な人為干渉を維持。二次林と水田等のパッチワーク状配置全体を捉え、地域の視点から生活・文化を含め総合的に取り組むべき。里山保全のためにはNPO活動支援、税制等の経済的手法、事業配慮の徹底など保護区指定だけではない多様な仕組みが必要。河川そのものの自然化を基調として、周辺の森林、湿地も含めた陸水域生態系の保全・回復を進めることが必要。干潟・藻場を含む浅海域生態系全体の保全・回復に取り組むべき。	里山の二次林はタイプや場所により大きく状況が異なる。里山をひとくくりにせず自然・社会的条件から大まかに区分して地域特性に応じた方策を検討。里山など中間領域では世論としてどう合意点に達するかという社会的合意形成が重要。	
4)保護地域	出自の異なる保護地域統合の枠組として生物多様性の観点が必要。国立公園は生物多様性の観点から制度の見直しや区域の拡充、地域特性に応じたきめ細かな管理の充実・強化が必要。住民、民間団体、企業、自治体等様々なセクターとの連携構築が重要。	国立公園は動物保護の面など国土における生物多様性の骨格部分の役割をより積極的に担うことを検討。地域制を再評価。国設鳥獣保護区は県設との役割分担を明確にし、国際的、全国的に重要な場所、典型的生物相を有するエリアで設定を進める。	
5)野生生物	特定の種と生態系の双方に着目した取組が必要。生物により生息地面積や生活様式が違い保護方法も異なる。緊急避難的な絶滅危惧種対策から普通の種が絶滅に向かわないための予防的対策へ。生態系の視点も含め総合的な野生生物保護の制度を考えるべき。絶滅要因を特定しそれを解消するためのアクションプランを立てるべき。RDB種の選定だけでなく重要生息地域の選定が必要。イナリは特定の営巣環境の確保、クマは生息実態把握が緊急課題。オオカミは人間活動との間にどのような平衡状態を確保するかが課題。特定鳥獣の個体群管理は個体数・生息域の変化要因を特定し不確実性を踏まえつつ科学的に行うべき。調査技術の開発も必要。調査・モニタリングや監視を担う専門的人材育成とグリーンジョブ化が必要。海生哺乳類等海の生物も多様性保全の観点から保護対象とすべき。	絶滅を未然に回避する上からも健全な生態系の保全が重要。RDB種の集中する場所などを対象に各種保護地域制度の活用、環境回復、事業配慮の定着などを組み合わせて効果的な種の保存に取り組む。国内希少種は優先度の高い種から計画的に指定を促進。各省とも連携して保護増殖事業の展開を加速化。生活域周辺に多く生息するオオカミについては、きめ細かな対応方針の作成や総合的な保護対策を検討。特定鳥獣保護管理計画制度は管理目標設定の考え方等について実例を積み重ねて更に検討。モニタリング体制の整備も課題。移入種は「侵入の予防」「初期段階の撲滅」「定着した種の駆除管理」の3段階の対応を実施。水際規制等では各省協力が不可欠。	
6)自然の再生・修復	河川、農地、森林等の生態系を回復するため市民参加型の自然再生事業を環境省のイニシアティブにより各省と連携して実施すべき。効果的な自然再生のため様々なレベルでの生態系ネットワーク計画が有効。		
7)環境学習	子供の自然観が脆弱。里山などで生活域周辺の保全に役立つような形で自然学習の場を設け自然とのふれあいの機会を提供すべき。		
8)データ整備	基礎調査は政策や計画への活用を考え、自然の定量的把握、恒常的データ収集のためのモニタリングサイト構築など新たな展開を図るべき。	動物調査の充実や浅海域の生物・生態系調査等も検討。各省や自治体と調査成果の共有・相互利用を図るなど連携を強化。	
9)国際協力	日本はアジア圏の自然情報収集・発信拠点の役割を果たすべき。特に鳥類は国際的モニタリングなど国境を越えた情報整備が重要。	日本の地域制国立公園制度は土地利用が稠密な地域の自然環境保全手法としてアジア地域においてモデル的役割を果たし得る。	
10)役割分担	生物多様性保全は日常的に関わる地域・住民が主体となるべき。科学的根拠を専門家が作り、全体の総括的役割を国が担うべき。地方の地域計画と生物多様性保全をリンクさせることが必要。		
5その他	必要な施策について関係府省がそれぞれできることを効果的に実施してもらい、全体の連携・共同化を図ることが特に重要。	戦略具体化の手段として戦略の中に分野別行動計画策定や各省の生物多様性に関する基本方針を位置付けること等を検討。	