

新・生物多様性国家戦略の実施状況の点検結果（第4回）（案）に対する パブリックコメント結果

整理番号 1

意見者： 個人（群馬県）

提出方法： 電子メール

[該当部分]

主要テーマ別取扱方針に関する点検結果

5. 野生生物の保護.

(3) 移入種（外来種）問題への対応.

[内容]

移入種の生態系への影響などの調査を実施するとあるが、毎年定期的な実施が必要であり、移入種を他地域へ入れないことが重要ではないか？

調査や駆除活動に使う費用を、入れないため警察と連携したパトロールが必要ではないか？

整理番号 2

意見者： 個人（兵庫県）

提出方法： 電子メール

[該当部分]

新・生物多様性国家戦略の実施状況の点検結果すべてについて

[内容]

移入種の有無に関わらず、身勝手な目的の為に命を奪う事はやめるべき
「殺す」事を公共事業にしては、環境先進国とはいえない

整理番号 3

意見者： 個人
提出方法： 電子メール

・生物多様性という言葉すら聞いたことがない人が多く、その意味を理解している人はさらに少数であり、なぜ多様性が大切なのか？という事については殆どの人は考えたことすらないのが現状、したがって今後の生物多様性などを長期に渡って効果的に維持していくうえでは、戦略的な環境教育、啓発活動が必要。

・ 1-2. 国以外の主体による生物多様性保全に対する取組状況

2.1 地方公共団体による取組について に関係しますが、実際のところ、各地方自治体では“看板あげただけ”的な事でわっています。聞けば、“やっている”と答えるのですが、東海地方に関して言えば、本気で生物多様性に取り組んでいるところがあるのかさえ疑問です。予算がないというのも否定できませんが、それだけではないと感じます。

上記の項にも関係しますが“一般の方からの要望がないから”“それに価値があるのか？”と言われる自治体職員が多くいますが、自然環境関連部署の自治体職員自身はその様なことを発言し、生物多様性やその重要性を全く理解しようとする（勉強すら）気さえないのにはガッカリというのが実態です。誰よりも先に学んで、市民に対しての発信をしてもらわないと、多くの市民は価値も解らないまま・・・したがって要望も出せないままです。

また、他の部局（国交省各部、自治体の農林関係・道路・河川関係など）との横の連絡、情報の共有は全くといっていい程なく、ひどい場合は、生物多様性や希少種などは事業の妨げになるだけだから話をしてもらっては困る！というような態度です。

この様な末端での現状を何とかするための案も実行して頂きたいと思いません、宜しくお願いします。

整理番号 4

意見者： 団体

(日本弁護士連合会公害対策環境保全委員会(自然保護部会)有志)

提出方法： 電子メール

第1 1 (1) 重要地域の保全と生態的ネットワークの形成について

1 重要地域の保全(51頁以下)

新生物多様性国家戦略が掲げる第一の危機、即ち人間活動による種の減少・絶滅、生態系の破壊・分断・劣化を通じた生息・生息域の縮小、消失は、今もって生物多様性を脅かす一番大きな危機である。そして、生物多様性にとって重要な地域を保全することは、開発等から生息地の破壊を防止する有効な手段である。

点検結果は様々な法律によって保全がなされた地域、区域を列挙するだけでなく、過去の各点検時から保全地域の面積がどのように推移してきたかを数値によって示しており、この点では、わが国の自然保護施策の進展を確認することができる。

しかし、より問題なのはこれらの保全地域の指定によって守られる生息域よりも、開発行為によって破壊される地域のほうがはるかに多いという事実である。保全された地域の推移を挙げるならば、それとの対比で開発によって破壊され、あるいは破壊が進行している地域も挙げなければ、わが国の生物多様性が置かれている現状を知ることはできない。また、開発行為の多くが国あるいは公共団体によって行われていることを考えるならば、何ゆえに開発行為から生息域が守れないのかについての分析なくして、今後の政策についての指針は示せないであろう。

例えば、新・国家戦略の第3部第2章第3節では「湿原・干潟等湿地の保全」の重要性を掲げ、環境省は守るべき重要な湿地のリストとして「重要湿地500」を選定する。ところが、国家戦略実施状況の点検においては進捗状況の記載はあるが、これらの重要湿地がどのようにして守られ、あるいは開発等により危機に晒されているか、守られていないとするとその原因はどこにあるのかの分析が欠けている。例えば、諫早湾は干拓により干潟が消滅の危機にあり、沖縄県中城湾では泡瀬干潟の埋立てが始まっている。これらはいずれも日本の重要湿地である。これらの大規模公共事業による生息域の破壊の現状については何も触れず、ただ単にラムサール条約の登録湿地数を掲げるだけでは、日本の湿地環境が置かれた状況を正確に把握することはできない。

また、既に保全地域として指定された地域が果たして生物の生息域として十分に守られているのかについての分析も欠かせない。例えば、ミヤコタナゴは種の保存法により、国内希少野生動植物種に指定され、その生息地が生息地等保護区に指定されているが、近年、保護区内でのミヤコタナゴの生息が確認されていない。また、新聞報道によると、青森県下北半島の国有林が、森林生態

系保護地域に指定されていながら、伐採されてしまった。このように、ただ単に保全地域に指定されただけでは、生物多様性が守れない事例が報告されている。点検においては、既設の保護区の現状の調査も行う必要がある。そして、保護区指定だけで守れないケースがあれば、その原因の分析も行うべきである。点検結果においては、こうした、負の開発によって守れなかった事例を分析して、今後の教訓、課題に結びつける必要がある。

2 生態的ネットワークの形成（55 頁）

緑の回廊については、赤谷プロジェクト等の画期的な取組みが行なわれつつあることは評価できるが、未だ、行政の縦割りの弊害によって十分浸透していない。例えば、乗鞍岳では特別保護地域の土地を所管する林野庁が保護林とするための調査を行なうなど、既に国立公園で保護されている地域内で屋上屋を重ねるような動きもある。

緑の回廊を促進するため、関係行政庁と地方公共団体の連携を一層強化して、野生生物に必要な広大な生息エリアを確保するために、日本の全国を自然的地理的条件に応じて10数箇所のブロックに分け、ネットワークの大枠をまず設定して、有機的な繋がりを持たせるようにすべきである。

第2 - 2 里地里山の保全と持続可能な利用（56 頁以下）

1 里地里山は、人間の自然に対する適度な働きかけによって二次的自然が維持・形成される地域であり、多種多様な生物の生息域として生物多様性の確保にとってなくてはならない地域である。

このような認識の下に、新生物多様性国家戦略は里地里山の減少・荒廃を第二の危機と捉えているが、そもそも里地里山の減少・荒廃の原因には、農林業の衰退による農林業従事者の高齢化・減少化と、都市地域の拡大による乱開発があげられる。そして、その根底には、大量生産・大量消費・大量廃棄の社会経済システムの問題がある。

したがって、里地里山の再生・保全には、持続可能な農林業の活性化やNPO等の市民活動の支援による里地里山の管理者の確保と、乱開発による里地里山の分断と減少の防止が必要となり、そのためには社会全体として持続可能な循環型社会経済システムへの転換が図られなければならない。

このような視点から点検結果を見るに、まず、農業環境規範の普及・定着に努め、都道府県に対して環境に配慮した施肥基準への見直しを促したことや、持続性の高い農業生産方式の導入を促進したことなど、農業生産全体のあり方として環境保全を重視するものに転換する取組みを推進したことについては、持続可能な循環型の農業への転換を推進しているという点で一定の評価ができる。

また、「農村景観・自然環境保全再生パイロット事業」によってNPOの活動を支援することや、自然公園法に基づく公園管理団体の指定、市民の参画を得た森林整備等に対する助成、NPO等と森林所有者との施業実施協定などは、都市と農山村地域との連携を強め、NPO等の市民活動を支援することによって里地里山の管理者を確保しうる点で一定の評価が可能である。

しかし、里地里山の保全には、持続可能な農林業の活性化による産業としての再生と、これによる農林業従事者の確保が必要であり、そのためには農林業

の高付加価値化によるインセンティブ付与とモチベーション向上に向けた施策が必要である。たとえば、農林業における認証制度の普及啓発、公的助成による地産地消活動への支援、バイオマスエネルギーに対する啓発支援活動などがあげられる。このような施策を積極的に充実させることによって農林業を産業として再生することができ、里地里山を管理する農林業従事者を確保しうる。この点、点検結果に拠れば、認証制度としてのエコファーマーの認定件数が増加しているものの、山村、山岳地域の人工林（特にカラマツ、スギ）の手入れ不足は顕著であり、施策としてはまだまだ不十分といわざるを得ない。これらの人工林を再生することが我が国の野生生物の多様性の確保には不可欠であることを認識し、そのことを明記すべきである。

- 2 次に、57 頁の「文化的景観の保存・活用事業」や「文化的景観保護推進事業」における取組み、重要文化的景観の選定、自然再生協議会の設立、特別緑地保全地区の指定などは、特定の里地里山を再生保全することによって、乱開発による里地里山の分断と減少を防止する点で一定の評価ができる。

しかし、里地里山の保全においてより重要なことは、身近に存在するありふれた里地里山をも含めて面として保全することであり、代表的な里地里山を点として保全することではない。特定の里地里山を保全することも重要であるが、それだけでは不十分である。また、1（2）とも関連することであるが、里山と里山、里山と他の保護地域とのネットワーク、河畔林、水路との繋がりも意識した保全策が必要である。

- 3 その他に、環境学習活動の支援、各省庁間の連携や市民のネットワークの構築、人材育成については、今後も更なる施策の実施が望まれる。

具体的には、各地域の自然保護団体と地方公共団体とは未だ対立する状況があり、各地域の自然保護団体との連携を図るためにもワークショップなど多様な住民参加の手法を実践すべきである。

第3 4 自然の再生・修復（62 頁以下）

- 1 平成15年1月に自然再生推進法が施行されて以来、現在までに全国各地で19の自然再生協議会が設置されており、そのうち自然再生全体構想が策定された自然再生協議会は12件、そして自然再生実施計画の主務大臣への送付件数については7件と前回点検時に比較していずれも5件程度増加していることがわかるが、単なる増加数では、再生に向けて確実に施策が進んでいるか否かについて判断しかねる。

したがって、各自然再生事業について進捗状況も明記すべきである。

- 2（1）自然再生事業では、土木工学その他の応用工学的な技術や理論を基礎とし、事前の調査及び事業着手後のモニタリングにより、柔軟で慎重な取組みを行うとされており、事前調査については適切に行われていると評価できるのではないと思われる。

しかしながら、今後、事業の実施においては、各自然再生事業における取組みの中で順応的管理手法に基づく定期的なモニタリングを行い、適宜修正を加えていくシステムこそが重要である。

- （2）次に、自然再生事業では地域特性に応じて経験と実績を積み重ね、自然再生に関する知見を集約し、技術的向上を図るとともに、その普及を進め

るとされている。自然再生事業は多様な参加主体を想定しているため、個々の再生事業の地域の特性に応じ、その地域住民に普及させていくことが必要不可欠である。

したがって、一律に啓発普及をさせ、同種事業を日本各地で行なうというものではなく、地域特性に応じて、どのような再生のあり方が適切なのかを検討し、点検結果に盛り込むべきである。

また、自然再生に関する技術向上が必要なのもその通りである。もっとも、それを超えて、地域特性に応じた自然再生の手法自体は慎重に検討されてから行うべきものであり、自然再生が必要であるからといって直ちにあるべき自然再生の手法・事業内容が確定するわけではなく、その普及活動においてもまずは自然再生の必要性そのものを主眼とすることを常に意識した取り組みが必要であると考えらる。

- (3) 自然再生協議会の運営のあり方について参加主体が多い協議会では議論が実質的にはごく少数の者で実施されている点や全体を統括する責任者を予定していないことから事業計画間の監督・連携が図られるのかといった点、また、再生が必要な対象地の所有者が参加していないことから根本的な再生事業ができないといった点が指摘されている。

しかし、これに対し自然再生専門家会議では、「自然再生はやりやすいところをやるのもいいが、国土全体を見た大枠というものが必要」という意見、釧路湿原達古武沼地域のように民有地が多い地域でも自然再生を行っていかなければならない、民有地であっても支援できるような仕組みが必要であるといった意見、また、釧路湿原について放棄された牧草地を湿原に戻す動きを促進するよう、グリーンツーリズムに活用するなど農家にもメリットがある再生手法を検討していくことが必要であるといった上記問題を改善しようとする意見が出されており、今後、速やかにこれらの意見が各自然再生協議会、全体構想及び事業実施計画に反映されるようにすべきであり、そのための確実な仕組みを作り上げる必要がある。

第4 5 野生生物の保護(64頁以下)

- (1) 種の絶滅の回避、猛禽類保護への対応、海棲動物の保護と管理(64～65頁)

種の絶滅回避に向けた対策について

「今後の課題」欄に今後も保全を進める必要があるとし、トキ、コウノトリなどの保護増殖事業の推進が記載されているに過ぎないが、以下の事項は、その緊急性から付加すべきである。

国内各所、特に沖縄地域において絶滅危惧種の絶滅への危険性が日々強まっていることが報告されている状況に比し、国等の対応速度は遅きに失する。現状の対応に終始すれば早晩新たな絶滅種が数多く発生することは明確である。

保全は生息地保全が原則であり、今直ちに有効な対策を打ち出すことにより、生息地保全の可能性は維持される。しかも、このような効果的な対策を実施することができるのは国や地方公共団体だけである。環境省はこの責務を十分自覚し、効果的な保全策を早急に具体化することが必要である。

湿地保護について

「今後の課題」欄に、各種保護区の指定をさらに推進するとあるが、以下の事項を付加されたい。

一定の湿地保全策を具体化されたことは評価できるが、進捗状況記載の湿地はそのほとんどが強力な開発圧力に曝されていない箇所である。他方で、現在開発計画が存在、あるいは開発中(埋立等)の重要湿地に対する保全対策はほとんど採られていない。

他省庁が中心となる開発であっても、環境省は環境保全に関する意見の表明など現実的に対応可能な方法がとれるはずである。重要湿地500選などを公表して湿地保全を重点課題としているのであるから、その責務を自覚して、重要湿地の効果的な保全策を早急に具体化することが必要である。

野生生物生息地保全について

「今後の課題」欄の記載は連携により効果的な保全手法を検討するという指摘に留まっており、我が国の野生生物の置かれている現状を考えるに、あまりに抽象的、かつ楽観的であるので、以下の事項を付加されたい。

- ()野生生物生息地の量的減少・質的劣化の傾向は急速に進行を続けている。生息地の量的減少の最大の要因は開発圧力である。この圧力を可及的速やかに最小にしなければならない。また、量的に生息地保全を進めると同時に、生息地の質的向上を目指して「回廊」の整備、生息地生態系の質的劣化防止等が必要である。しかし、国や地方公共団体による現状の対策は極めて不十分である。
- ()この対策として有効と思われるのは、国全体としてのあるべき野生動植物の量的目標を設定し、この目標を実現するために、全国各地域ごとにその各地域の自然・生息地の現況を踏まえた「地域野生動植物生息地整備計画」等を策定し、統一的体系的な「野生生物生息地ネットワークシステム」を構築・実施することである。当然、地域住民の参加と専門家の関与も必要である。開発計画に際しては、当然この「生息地整備計画」と整合性を有するように調整あるいは規制しなければならない。

猛禽類保護対策について

「今後の課題」欄にはモニタリングの実施と生息環境の改善モデルの実施を通じ繁殖力の向上を図ると記載されているが、未だ、モニタリングを不定期に実施しているレベルに留まっているため、以下の事項を具体的な対策として設定し付加されたい。

環境省は平成8年に「猛禽類保護の進め方」を発表し、その後、現在まで「希少猛禽類の総合的な保護指針」の策定に向けて一応はモニタリング等の作業を行ってきているが、この10年間の開発手続に照らし「猛禽類保護の進め方」が有効に機能しているとは評価できない。そこで、当面「希少猛禽類」の生息地の開発にあたっては、上記「保護指針」策定までの暫定的措置として、環境アセスメントなどの手続に際して、事業の環境への影響の程度に関し、事業者の説明責任をより定量化、厳格化するなどの対策を早急に取り組む必要がある。

(2) 野生鳥獣の科学的・計画的な個体群管理システムの確立(66頁)

クマ類の出没対策について

「今後の課題」欄に以下の事項を付加されたい。

クマ類出没対応マニュアル(暫定版)(平成18年度公表)については、毎年改訂版を公表し、内容の充実を期すことが必要である。(同年度末公表予定の中・長期的マニュアルが充実していれば結構であるが)。

クマ類の出没に関する地方公共団体の対応としては、現在は有害駆除として捕殺が主となっているが、生息地内へ放獣を原則とすることは明記すべきである。但し、そのためには専門家の早急な育成・補充が必要であり、放獣される土地管理者の理解が不可欠である。さらに、顕花類の豊富な奥山の復活や里地里山の衰退の防止策や、地方公共団体に対する予算的補助なども必要であるので、これを国の責任として明記すべきである。

情報共有と合意形成について

とも関連するが農林・人身被害と野生動物保護との相反する問題の解決には合意形成

が不可欠であるにもかかわらず、現状では一般市民は新聞紙上で往々にしてクマ出没の

記事しか眼にしていない。全国各地域に応じて、問題の本質と今後の適切な対応を考え

る場を設定して、各地で取り組むような施策を構築する必要がある。

第5 5 (3) 移入種(外来種)問題への対応

1 移入種、外来種について、水産物に対する認識、例えば鮎、マスの放流など、また病害を防除した養殖魚などが水系や生態系にどのような影響を及ぼすかなどの検討は十分なされていない。植物についても園芸品種など同様である。今後の課題として、より広い生物について検討していく必要がある。

次に、平成17年6月より外来生物法が施行されたが、その運用はもとより、法律自体の内容についても改善を要する点があり、このままでは外来種による生態系等の被害を十分に防止するどころか、むしろ在来種に悪影響を与えるおそれも否定できない。以下、具体的に述べる。

2 予防原則の徹底

まず、未判定外来生物についての制約が十分でない。すなわち、平成18年8月現在、本法律に基づいて指定された特定外来生物はわずか80種であるが、未判定外来生物については、生態系等に係る被害を及ぼすおそれがない旨の主務大臣の判定が出るまでの期間、「輸入」が禁じられるに過ぎず(22条)その余の制約はない。

また、特定外来生物はもちろん、未判定外来生物についても、主務省令において定められた生物のみがその対象となっており、未判定外来生物としても指定されていない大多数の生物については、生態系に与える影響が未判明であるにもかかわらず、本法による規制の対象外となる。したがって、指定された種の移入を禁じるブラックリスト方式ではなく、指定された種のみ移入を認めるホワイトリスト方式の導入が必要である。

そして、判定手続において、申請者において当該生物が安全であることを証明する責任があるのか、主務大臣において当該生物が被害をもたらすことを証明する責任があるのか、本法律の条文からは明らかでなく、申請者において安全であることの立証責任を負うことを、法文上も、明確にする必要がある。

3 混獲のおそれの除去

法12条は同法に基づく防除につき、鳥獣保護法の適用外としているが、これでは防除の際、在来種が誤って捕獲される(錯誤捕獲や混獲)おそれがある。したがって、同条を削除して防除についても鳥獣保護法を適用すると共に、防除の実施にあたっては他の生物に影響を与えないかを検討することが必要である。

4 生態学的な現状把握と評価

一方、外来種の根絶がやむを得ないものであるとしても、根絶は当該生物の生命を奪うのみならず、方法によっては生態系全体に影響を与えかねない。また、現実の生態系では、多数の外来種の影響が輻輳している場合、外来種の問題と他の環境問題が輻輳している場合など、様々な生態的な関係の錯綜が見られる。したがって、根絶に際しては生態学的な現状把握と評価を十分に踏まえた対策プログラムを立てる必要がある。

例えば、沖縄北部においては、ヤンバルクイナの保護を目的としてマングースの駆除が行われているが、ヤンバルクイナが減少した原因はマングースのみにあるとは限らず、駆除に際しては林道建設による開発など、他の要因を十分に検討する必要がある。他の要因への考慮なきマングース駆除は、決してヤンバルクイナの保護を図れないであろう。

第6 7 効果的な保全手法等(76頁以下)

1 効果的保全のための様々な手法の活用、環境アセスメントの充実(76~77頁)

絶滅のおそれのある種や重要地域等のリスト化

レッドデータブックの策定、見直しを行っていることは一定の評価ができる。

ただし、レッドデータブックに記載されている動植物種であっても種の保存法で国内希少野生動物種に指定されているのは、そのごく一部に過ぎず、そもそも、鳥獣保護法の対象とならない種や、天然記念物に指定されていない種については、絶滅のおそれが高いとされても法律によってその保護が担保されるわけではない。

各種法律の守備範囲、あるいは、省庁間の管轄を越えた生物多様性の保全の観点からの野生生物の保護が必要である。

経済的措置について

「今後の課題」欄に以下の事項を付加されたい。

ボランティアによる森林の保全整備には限界がある。ボランティアに対する援助措置と並行して、関連省庁等と連携して地域の森林組合等の組織整備を図り、組織の充実、技術の継承など系統的な森林施業主体の再生を期す必要がある。

環境アセスメントについて

「今後の課題」欄に以下の事項を付加されたい。

環境影響評価の基本的事項の改正・主務省令の改正はなされたが、未だ以下の緊急的な課題が積み残しになっており、早急に制度化する必要がある。

- () アメリカの「ノー・ネット・ロス」原則のような、事業実施により環境の量的・質的な価値を減少させないという規範の確立が必要である。
- () 事業の環境影響をより科学、定量的に評価するためのアメリカで開発された「ハビタット評価手続(HEP)」のような評価方法の導入が必要である。
- () アメリカにおける「ミティゲーション・バンキング」のような制度の導入の検討が必要である。

国際的な取組みについて(78頁以下)

() ラムサール登録湿地

ラムサール条約は、その2条2項において、特に「水鳥にとっていずれの季節においても国際的に重要な湿地」については、締約国に条約湿地として登録する義務を課している。わが国が、第9回締約国会議において、新たに20箇所の国内湿地を条約湿地として登録したことは、締約国が負っている役割を果たすものとして一定評価できる。

しかし、わが国では、登録湿地を選定する際の基本的な考え方として、当該湿地の自然環境の保全が国内法的に担保されていることを要件としており、また、実際の選定にあたっては、地元自治体の意向を重視する運用がなされている。

その結果、今回、新たに登録された20箇所を見ても、ラムサール条約に登録する以前に国設鳥獣保護区特別保護地区や、国立公園又は国定公園の特別地区など、法の規制によって一定程度の湿地保全が担保されている地域であり、本当に、緊急の保全の必要がある湿地や、今まさに開発に晒されようとしている湿地については、登録湿地の対象となっていない。

国際的に重要な湿地を国際間の協力で保全するとのラムサール条約の目的からするならば、すでに国内的に保全が担保されている湿地よりも、むしろ、緊急の保全が必要な湿地こそ条約に登録すべきである。

また、わが国においては、ラムサール条約に湿地を登録することに主眼が置かれ、登録後に、その湿地をいかに保全していくかなどの保全計画の策定やそのための予算措置などが十分になされているとはいえない。

今後、登録湿地の数を増やすだけでなく、登録後の具体的な保全に向けた取組みが充実することを期待する。

() 知床の世界遺産登録

海洋生態系と陸上生態系とが密接に関連した世界的にも貴重な複合生態系を有する知床半島を世界遺産に登録したことは高く評価できる。ただし、現在の国内法が世界遺産条約4条が締約国に課している保護等の義務を十分に果たすものとはいえない。

以上

整理番号 5

意見者： 個人
提出方法： 電子メール

生物多様性国家戦略に対する意見

- 1 化学物質影響を考慮していない
- 2 廃棄物被害を考慮していない
- 3 遺伝子の攪乱を調査検討が不十分
- 4 生態系に関する調査研究がない
- 5 地域における現状把握が出来ていない
- 6 生物多様性の問題究明が不十分 里地里山政策のみではいけない
- 7 委員会委員の選出が間違っている。もっと研究者を委員にするべき。

以上