

前 文

(戦略見直しの経緯)

平成 4 年、地球サミット開催にあわせ気候変動枠組条約とともに生物多様性条約が採択されました。生物多様性条約は平成 5 年 12 月に発効し、日本は同年 18 番目の締約国として条約を締結しました。平成 14 年 1 月現在の締約国数は 182 ヶ国となっています。この条約は、熱帯雨林の急激な減少、種の絶滅の進行への危機感、さらには人類存続に不可欠な生物資源消失への危機感が動機となり、生物全般の保全に関する包括的な国際枠組みを設けるために作成されたものです。条約の目的には「生物多様性の保全」に加えて、開発途上国の強い主張も背景に、「その持続可能な利用」と「遺伝資源から得られる利益の公正かつ衡平な配分」が掲げられました。

条約第 6 条に基づき各国政府は生物多様性の保全と持続可能な利用を目的とした国家戦略を策定することが求められています。日本は条約締結を受け平成 7 年 10 月に現行の国家戦略を策定しました。策定の主体は全閣僚で構成された地球環境保全に関する関係閣僚会議です。作業は、11 の省庁で構成され、環境省が事務局を務める生物多様性条約関係省庁連絡会議で行いました。生物多様性の観点から長期的な目標を示し、政府の施策を体系化したもので、条約の内容を反映した構成となっています。その中で「5 年後程度を目途に、国民各界各層の意見を十分に聴取した上で国家戦略の見直しを行うこと」が示されています。

平成 12 年 12 月には、環境基本法に基づく第 2 次環境基本計画が閣議決定されました。第 2 次計画では、持続可能な社会への転換を図るため、「循環」、「共生」、「参加」、「国際的取組」という第 1 次計画（平成 6 年閣議決定）の 4 つの理念を踏襲しつつ、重点的、効果的な環境対策の展開を図ることとしており、このため、「地球温暖化対策の推進」や「物質循環の確保と循環型社会の形成に向けた取組」を始めとする 11 の重点分野について戦略的プログラムを提示し、そのひとつに「生物多様性保全のための取組」を掲げています。また、生物多様性国家戦略に基づく施策の一層の実効性の確保などを目的として、現行国家戦略を見直すことが示されています。

国家戦略を取り巻くこの 10 年の環境や社会経済の動向をみると、大きな特徴として、生物多様性条約の採択など国際社会の流れを強く受けて国内施策が進められたこと、すぐれた自然風景や貴重な生態系の保護に加えて絶滅の回避、生物多様性の保全といった視点が国内施策に導入されたこと、各省が環境や自然の保全、配慮を積極的に内部化しつつあること、地方公共団体に先駆的な動きがあり、NGO の影響が増大したこと、それらの背景として、わが国社会全体が成長型から安定・成熟型へと転換しつつある中で、特に里地里山や干潟など身近な自然に対する国民意識の急速な高まりがあること、の 5 点があげられます。平成 13 年 5 月には小泉総理所信表明の中で「自然と共生する社会」の実現が重要な政策課題

として掲げられました。

こうした大きな状況の変化を受けて、「自然と共生する社会」を政府一体となって実現していくためのトータルプランとして国家戦略を位置付け、見直しのための検討を行いました。平成 13 年 3 月から 8 月までの間、環境省において生物多様性国家戦略懇談会を開催し、生物多様性の現状や取組についてレビューを進めました。同年 10 月には、中央環境審議会自然環境・野生生物合同部会を開催し、国家戦略見直しについて諮問するとともに、合同部会のもとに生物多様性国家戦略小委員会を設置して、国家戦略見直しの審議を開始しました。合計 6 回、8 日間に及ぶ精力的な審議を行い、新国家戦略案をとりまとめ、パブリックコメント手続を経て、3 月合同部会から答申がなされました。答申を受けて平成 14 年 3 月地球環境保全に関する関係閣僚会議で新国家戦略が決定されました。見直しのための作業は、9 の省庁で構成された生物多様性国家戦略関係省庁連絡会議において進め、環境省がとりまとめを行ったほか、執筆は各省庁がそれぞれの役割に応じて行いました。新国家戦略は環境省発足後、初の環境保全に関する政府レベルの計画となるものです。

見直しの過程では、パブリックコメント募集のほか、NGO、学会、地方公共団体、その他関係団体など様々な主体からの広範なヒアリングの実施やシンポジウムへの参加を行い、また懇談会、審議会を公開で行うとともに、その議論の内容や資料をインターネットを通じて広く公開するなど、開かれた手続により検討を進めました。

（現行戦略のレビュー）

現行の国家戦略策定後、関係省庁連絡会議において、毎年、国家戦略に基づく施策の実施状況の点検を行い、その結果を計 4 回にわたり公表してきました。関係省庁の施策に関する点検に加えて、生物多様性保全と持続可能な利用に関する地方公共団体や NGO の取組についても把握に努め、取組の現状について併せて公表しました。また、これらの点検結果を踏まえて、条約に基づく国別報告書を作成し、平成 9 年、13 年の 2 回にわたり条約事務局に提出しています。

現行の国家戦略の特徴をまとめてみると、条約に素早く対応して条約発効から 2 年足らずで国家戦略を策定したこと（平成 14 年 2 月現在、52 ヶ国が条約事務局に国家戦略策定を報告）、生物多様性という新しいキーワードのもとに関係省庁が同じテーブルに付いて連携して作業を行ったこと、条約の構成に沿って抜けのないように各省の取組を整理したこと、などの点があげられます。一方改善が必要な点として、各省の施策が並列的に記述されていて、施策レベルの連携の観点弱いこと、目標を達成する道筋の明確さや施策提案の具体性が十分ではないこと、

現状分析として社会経済的な視点が欠けており、生物相や生態系の分析も不足していること、策定経緯の中で専門家や自然保護団体等の意見を必ずしも十分に聞いたとは言えないこと、などがあげられます。

これまでの点検結果からも、現行の国家戦略は、生物多様性の保全に関する関心や理解を高め、官民挙げての多様な取組を促す上で一定の役割を果たしてきたと言えます。生物多様性の保全と持続可能な利用を目的とした各省の新たな施策が打ち

出され、地方公共団体やN G O等による取組、活動も活発化してきています。しかし、各省の施策の統合や連携が必ずしも十分とは言えず、地域における取組も個別の動きにとどまっており、国土及び社会全体を対象としたトータルな仕組みが構築されていないのが現状です。また急速に進行しつつある生物多様性の喪失、衰退の傾向を止めるには至っていません。このため、国家戦略に基づく施策の実効性をより一層高めていくことが急務となっています。自然と人間との調和ある共存のためには、法制度や実行体制の整備に加えて、国民、社会の環境意識の転換、向上が欠かせません。

（新戦略の性格、役割）

「新戦略」は、生物多様性条約及び現行戦略、第2次環境基本計画を受けて策定されました。人間生存の基盤であり、豊かな生活、文化、精神の基礎である生物多様性の保全とその持続可能な利用を目的としています。地球環境の視点から、わが国は世界の生物多様性の保全と持続可能な利用に対する責務を有しており、国内対策の展開と併せ国際的貢献を進めることも目的です。策定にあたっては、わが国社会経済が成長から安定化に向かっていることや社会全体の環境意識が向上し、成熟してきていることなど、時代が大きな変曲点に差しかかっていることを基本認識としています。「生存の基盤」「生活等の基礎」の意味は、従前から言われている生物多様性がもたらす「有用性」の価値に加えて、生物多様性を尊重することが、適正な土地利用を行うことを通じてトータルで長期的な人間生活の安全性や効率性を保証することも視野においています。

本国家戦略の対象範囲は、陸域のみならず海域も対象に含んだ国土全体であり、また、一体として関連する限りにおいてアジア等の諸外国も分析の対象としています。狭義の生物多様性のみではなく、広義の生物多様性、すなわち自然環境とこれらにかかる施策等の全般を論じたものとなっており、わが国の自然環境施策の中長期方針をも記述しています。また、狭義の保全だけでなく、広範な分野、領域における持続可能な利用の観点も重視しており、「自然と共生する社会」を政府全体として実現することを目的とした自然の保全と再生のためのトータルプランとして位置付けられます。同時に、「新戦略」策定後に速やかに着手すべきもの、また、少なくとも5年の計画期間中に実施すべきものについては可能な限り明示的に述べ、実践的な行動計画としての性格を併せ持たせています。

生物多様性の危機の現状やそれらに対する国民意識の向上・成熟を踏まえて、「新戦略」が示している大きな柱は、種の絶滅、湿地の減少、移入種問題などへの対応としての「保全の強化」、保全に加えて失われた自然をより積極的に再生、修復していく「自然再生」の提案、里地里山など多義的な空間における「持続可能な利用」、すなわち地域の生物多様性保全を進めるために、生活・生産上の必要性等と調整する社会的な仕組みや手法についてのアプローチをより積極的に進めること、の3つです。また、現行の国家戦略の目標を再整理するとともに、目標を達成するための道筋、方向性を明らかにし、実効性のある具体的施策が展開されるように、対応の基本方針を提示しました。「新戦略」は「第1部 生物多様性の現状と

課題」、「第2部 生物多様性の保全及び持続可能な利用の理念と目標」、「第3部 生物多様性の保全及び持続可能な利用の基本方針」、「第4部 具体的施策の展開」、「第5部 戦略の効果的実施」の5部から構成されています。