

5 . 規制改革の推進に関する1次答申（抜粋）

平成13年12月11日 総合規制改革会議

第1章 重点6分野について

医療／福祉・保育等／人材（労働）／教育／環境／都市再生

第2章 その他の分野について

5 環境

【問題意識】

（人と自然との共生）

我が国は国土面積がそれほど広くはないにもかかわらず、豊かな生物相を誇り、固有種（日本列島だけに生息する種）の比率が高い。特に両生類やトンボ類など水辺と森林の両方を生息に必要とする動物の豊かさは比類なきものとも言える。

ところが今日では、メダカやキキョウなど、日本人の生活域にかつては普通にみられた動植物までが絶滅が危惧される種としてリストアップされる事態となっている。それは、ここ数十年間の経済成長により生活水準の向上が実現された一方で、人の営みの場（里地・里山、沿岸、浅海域など）における開発（全く人工的な構造物のない自然海岸は平成5年には全国の海岸総延長の55%にまで減少、干潟は6年には昭和20年の60%程度の面積にまで減少（いずれも第4回自然環境保全基礎調査[環境庁]による。))や生産形態（不適切な農薬の投与など）、生活様式の変化（大量消費・大量廃棄社会など）が起こったことによるところが大きい。

また、外来種による影響も大きい。現在、多様で大量の外来種の輸入や利用、人と物資の移動に伴う非意図的な移動により、野生生物が本来の生息地の外で野生化し、生態系への悪影響のみならず、産業や人の健康・生命にも悪影響をもたらすようになってきている。

【改革の方向】

（人と自然との共生）

近年、我が国においては、多様な主体の参加による自然再生型の公共事業が計画されるなど「人と自然との共生」を目的とした政策が広く実施されるようになってきているが、急速に進行しつつある生物多様性の喪失、衰退のトレンドを止めるには至っていない。

現行の生物多様性国家戦略は、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いると言えるが、各省庁の施策の統合や連

携の点で十分でないこと等の問題点があり、掲げられている理念や目標などに関してその実効性を高めていく必要がある。現行の生物多様性国家戦略を「人と自然との共生」を図るためのトータルプランとして内容の充実を図るとともに、さらに、その実施を推進するため関係省庁からなる自然再生事業推進会議を設置するなど、関係省庁の連携体制の一層の強化を図る必要がある。

また、外来種問題に係る仕組みとしては、現在、外国からの生物の輸入や国内での移動に関するものが幾つか存在するが、その目的は「農業生産の安全及び助長を図る」等であり、生態系、生物多様性、人の健康や産業など広範な人間活動に影響を与える外来生物のリスク管理全体を幅広くカバーするものではない。内閣府大臣官房政府広報室「自然の保護と利用に関する世論調査」平成13年5月によれば約9割の国民が外来生物に対する持ち込み制限などの規制を望んでいることにこたえるべく、「人と自然との共生」を図る観点から外来種問題に係る仕組みを整備する必要がある。

【具体的施策】

(5) 人と自然との共生

ア 「人と自然との共生」を図るための国家戦略の策定【平成13年度中に措置】

生物多様性国家戦略を「人と自然との共生」を図るためのトータルプランとするため、次のような要素を取り込んだものに改訂すべきである。

- 1) 奥山の自然地域を広くカバーしている自然公園を国土における生物多様性保全の屋台骨として積極的に活用する。
- 2) 我が国の国土面積の7割近くを占め、国土の保全・水源のかん養・自然生態系の維持といった公益的な役割を果たしている森林の機能の持続的発揮を図る観点から、機能に応じた適正な整備・保全を行うことが必要である。
- 3) 都市と奥山の中間地域としての里地・里山の生物多様性保全上の位置付けを明確にする。その上で、NPOの活動の支援、事業配慮の徹底など、多様な手法を有機的に組み合わせて目的を達成する有効な方策を講じる。
- 4) 海岸・浅海域等の水系域や都市域など既に自然の消失、劣化が進んだ地域では自然の再生や修復が重要な課題である。自然の再生、修復の有力な手法の一つに、地域住民、NPO等多様な主体の参画による自然再生事業があり、各省間の連携・役割分担の調整や関係省庁による共同事業実施など、省庁の枠を超えて自然再生を効果的・効率的に推進するための条件整備が必要である。このため、関係省庁からなる自然再生事業推進会議を設置するなど、関係省庁の連携体制の一層の強化を図る必要がある。また、

自然再生事業の推進に当たって、調査計画段階から事業実施、完了後の維持管理に至るまで専門家の参画や地域住民、NPO等の参画を得るためには、多様な仕組みを活用することが重要であり、例えば、維持・管理業務についてアドプトプログラム（ボランティア活動を行う企業や市民団体などが担当エリアを決め河川等の清掃・美化等を行う制度）の活用やNPOへの委託等により、きめ細かな市民ニーズへの対応を図る必要がある。また、再生事業や修復事業を行うに当たっては科学的検討を基にした具体的な目標を掲げるとともに、自然環境の復元状態をモニタリングしながら、その評価を事業にフィードバックするなど科学的な計画・手法に基づき実施することが必要である。

- 5) 身近な自然の理解、保全のための学習の機会を広げる（自然再生事業や小中学校の学校教育等に取り入れる。）
- 6) 自然環境の保全に係る基礎調査の充実（国設のモニタリング拠点の整備、浅海域の生物・生態系情報のデータ整備、アジア地域の自然環境の基礎的データの充実など）を図る。
- 7) 絶滅のおそれのある種の保全については、現状においてもアセスメントや各種施策の中で予防的な対策を講じているところであるが、自然再生事業の中に位置付けたり、里山・里地での生物多様性指標として取り上げて回復計画を実行するなど、現状の緊急避難的対策から予防的対策へとより一層重点を移すことが必要である。
- 8) 外来種による生物多様性の侵食、生態系、人の健康・生命や産業への悪影響を回避するため、「人と自然との共生」を図る観点から外来種問題に係る仕組みを整備する。

備考 「人と自然との共生」に係る施策については、次のような分野で特に大きな雇用創出が見込まれる。(1) 調査・計画立案、(2) 自然再生型公共事業（自然を再生させるには鉄やコンクリートではなく間伐材や粗朶など地域の自然資源を活用するため、労働集約的な作業が多く、事業費に占める人件費の割合が大きい）、(3) 「人と自然との共生」に係る学習指導

イ 「人と自然との共生」を図るための国家戦略の実現のための措置

(ア) フォローアップ及び評価【逐次実施】

「人と自然との共生」を図るための国家戦略の実現を担保するため、「生物多様性国家戦略」を定期的にフォローアップし、評価を行うべきである。

(イ) 自然公園法改正法案の提出【次期通常国会で措置】

自然公園を生物多様性保全の屋台骨として積極的に活用するために、従来の風景保護に

加え、生態系の保全と野生生物保護の機能を自然公園法（昭和32年法律第161号）に位置付けるべきである。

（ウ）「人と自然との共生」を図る観点からの外来種対策の在り方に係る検討【平成14年度中に措置】

早急な対応が望まれる外来種問題については、既存の制度では不十分であり、「人と自然との共生」を図る観点からの制度の構築が必要であり、実効ある制度の構築に向け法制化も視野に入れて早急に検討を開始し結論を出すべきである。なお、上記検討に当たっては、外来種による生物多様性の侵食等の影響を回避するために必要と考えられる以下のような対策、制度の実効性の確保に不可欠であるリスク評価や水際対策等に必要な体制整備の観点も含めて議論し結論を得る必要がある。

1) 外来種導入に関するリスク評価及びこれに基づく制限

危険性が高いと思われる種について、野生化の可能性や野生化した場合の生態系、野生生物種、産業、人の健康等への影響を科学的に評価を行う。その上で、危険性が高いと評価されたものに対しては、輸入、利用等に関し一定の制限を課す。

2) 外来種の管理を適正に行うための対策

リスク評価の結果、適正な管理が必要と評価された種について、当該外来種を所有、利用、管理する者に対し、遺棄・放逐の禁止、逸出の防止、登録義務等を課す。

3) 外来種の駆除や制御に関する対策

問題外来種の駆除事業を実施している自治体、NGOなどに財政的支援を行う仕組みが必要であり、問題外来種の野生化をもたらした責任を有する者等に対し、駆除と制御（増殖・蔓延・影響の抑制）に係る一定の役割を課す（定着した問題外来種の駆除、在来種の利用促進事業に係る基金への出資など。）

4) 在来種の産業利用の促進

在来種の産業利用に係る研究・開発を促進し、外来種利用産業における在来種利用を促進する。