

生物多様性保全活動の促進に関する検討会（第1回）
議事要旨

日 時：平成23年1月19日（水）13:00～15:30

場 所：中央合同庁舎5号館 共用第7会議室

出席者：

【検討委員】

| | |
|--------|----------------------------|
| 石原 博 | 経団連自然保護協議会・企画部会長 |
| 一ノ瀬 友博 | 慶應義塾大学・准教授 |
| 開発 法子 | 財団法人日本自然保護協会・事務局長 |
| 下村 彰男 | 東京大学大学院・教授 |
| 進士 五十八 | 東京農業大学・名誉教授／日本学術会議・環境学委員長 |
| 高橋 生志雄 | 神奈川県秦野市・副市長 |
| 竹田 純一 | 東京農業大学・学術研究員／里地ネットワーク・事務局長 |
| 土屋 俊幸 | 東京農工大学大学院・教授 |
| 浜本 奈鼓 | 特定非営利活動法人くすの木自然館・専務理事 |
| 森本 幸裕 | 京都大学大学院・教授 |

（以上、敬称略）

【関係機関】

環 境 省（自然環境局総務課、自然環境計画課、国立公園課）

農林水産省（大臣官房環境バイオマス政策課地球環境対策室）

国土交通省（総合政策局環境政策課、都市・地域政策局公園緑地・景観課緑地環境室）

【事務局】

パシフィックコンサルタンツ株式会社

議 題：

- （1）生物多様性保全活動の促進に関する検討会について
- （2）地域における生物多様性保全活動について
- （3）地域連携保全活動の促進に関する基本方針の検討について
- （4）その他

<資料>

資料1：生物多様性保全活動の促進に関する検討会について

資料2：生物多様性保全活動促進法の概要

資料3：地域における生物多様性保全活動の実態

資料4-1：地域における生物多様性保全に関する施策（環境省）

資料4-2：地域における生物多様性保全に関する施策（農林水産省）

資料4-3：地域における生物多様性保全に関する施策（国土交通省）

資料5：地域連携保全活動の促進に関する基本方針の検討方針

参考資料1：生物多様性保全活動促進法（条文）

参考資料2：生物多様性第10回締約国会議の結果概要

参考資料3：生物多様性国家戦略2010（抜粋）

◇議題1：生物多様性保全活動の促進に関する検討会について

- ・資料説明：資料1「生物多様性保全活動の促進に関する検討会について」（環境省）
- ・環境省より、検討会の座長を進士委員にお願いしたい旨の提案
（異議なし。進士委員が検討会の座長に就任。）

座長：

- ・本法は、日本の国土の隅々までが対象であり、すべての市民が関わるという点で、非常に重要なものである。また、環境省、農林水産省、国土交通省国交省、農水省の三省共管という意味でも重要である。各委員のご協力のもと、良い基本方針を作り上げていきたい。

<質疑>

- ・議題1に関する意見等なし。

◇議題2：地域における生物多様性保全活動について

- ・資料説明：資料2「生物多様性保全活動促進法の概要」（環境省）
資料3「地域における生物多様性保全活動の実態」（事務局）
資料4-1「地域における生物多様性保全に関する施策」（環境省）
資料4-2「地域における生物多様性保全に関する施策」（農林水産省）
資料4-3「地域における生物多様性保全に関する施策」（国土交通省）

<質疑>

○資料2について

委員：

- ・地域連携保全活動支援センターとはなにか。地域における保全活動を推進するには、中間支援組織のようなものが重要になると思うが、地域連携保全活動支援センターの役割について説明願いたい。

環境省：

- ・法第13条において、関係者間（活動実施者、土地所有者、企業等）のマッチングを行う拠点を「地域連携保全活動支援センター」と称し、地方公共団体が体制を整備するよう努めるとされている。
- ・例えば千葉県では、県と「ちば里山センター」が連携・協力して、里山の管理を希望する土地所有者と里山管理を行いたい団体・企業等とのマッチングを行っている。
- ・なお、地域連携保全活動支援センターは、新たな施設として設置する必要はなく、既存の団体と連携したり、出先機関等に相談窓口を設ける等、各地方公共団体のおかれている状況に応じて様々な方法があり得る。

委員：

- ・複数の市町村が共同して計画を作成する場合には、複数の協議会が設置されることになる。と、協議会相互の調整が必要となり、活動が円滑に進まなくなるのではないかと。

環境省：

- ・複数の市町村が共同して計画を作成する場合には、活動の円滑な実施の観点から、合同でひとつの協議会を設置するなど柔軟に対応できるように整理していきたい。

○資料3について

座長：

- ・地方公共団体へのアンケートはどのような形で実施したのか。政令指定都市を分離・抽出することは可能か。

環境省：

- ・全国の市区町村（政令指定都市を含む）及び都道府県を対象に実施している。政令指定都市を分離・抽出することは可能である。

座長：

- ・地域における生物多様性保全活動をどのように促進すべきか、というところから考えていけないといけない印象を受けた。
- ・現時点で、生物多様性地域戦略を策定している地方公共団体はどのくらいあるのか。

環境省：

- ・現時点で8都道府県と4市（流山市、名古屋市、高山市、北九州市）が策定している。

委員：

- ・アンケートは、市町村のどのような部署に送付して回答を得たのか。また、一つの市町村で複数の部署に送付しているか。

環境省：

- ・市町村のHP等を確認し、自然環境行政を担当していると考えられる部署に送付した。その際、担当部署が異なる場合は市町村内部で担当部署に回すよう依頼した。
- ・送付は一市町村当たり一通であるが、関連する部署が複数ある場合は、市町村内部で調整し回答いただくよう依頼した。

委員：

- ・地方別、人口規模別など整理の方法を工夫することで、より地域の実態・傾向が把握できると考える。

委員：

- ・ひとつの市町村の中でも、国立公園や自然環境保全地域に関わる取り組みや、農林水産の予算枠内での取り組み等、関連する部署が複数に及ぶことが想定されるため、一部署からの回答のみでとりまとめるのではなく、複数部署の回答を集計して結果を出さないと、正確な傾向を掴みにくい。
- ・地方公共団体によっては生物多様性保全への意識が低いため、自分たちが実施している施策や活動が生物多様性保全活動であるかどうかの判断ができない状態で回答している可能性がある。

委員：

- ・秦野市でも、かつて、農業部署では生物多様性の保全につながる仕事をしているという自覚がなかった。
- ・人口17万の秦野市でこのような状態だったので、規模の小さい市町村では、実施している施策が生物多様性保全に関連していることを知らない・わからないといったこともあるかもしれない。

座長：

- ・「生物多様性」という言葉は、COP10や各種の取組でずいぶんと浸透してきた。しかし、縦割りの中で仕事をしている地方公共団体にとっては、例えば農政は農業のためであり、環境（生物多様性）のためという意識は低いのではないか。
- ・国と地方公共団体では、生物多様性に対する認識のギャップが非常に大きい。農業も街づくりも各種産業活動も、すべて生物多様性に関連しているということを地方公共団体にも認識させるということが重要であり、三省共管の意義もここにあるのではないか。

○資料4について

委員：

- ・法第4条第10項に、地域連携保全活動計画と生物多様性地域戦略との調和に関する規定があるが、地域戦略と活動計画の関係について説明願いたい。

環境省：

- ・地域戦略は、地方公共団体の区域全体における生物多様性の保全及び利用の推進に関する大方針である。一方、地域連携保全活動計画は、市町村のある区域（里地里山等）を対象とし、NPO等が行う具体的な保全活動を記載することとなり、実行計画としての位置付けとなる。
- ・本来は、まず地域戦略を策定し、その後実行計画としての活動計画を作成するという形が望ましい。しかしながら、市町村によっては、直ちに管轄する区域全体について戦略を策定することは費用的にも人的にも難しいが、既に保全活動が行われている特定の区域に限れば、活動計画を作成することは比較的容易であるといった場合も考えられる。また、活動計画の作成が、地域戦略策定の契機となることも考えられる。

座長：

- ・生物多様性基本法の施行からあまり時間が経っていないこともあるが、地域戦略の策定が進んでいないのが実情である。生物多様性は多くの部署間の調整が必要であり、また策定の義務もない。現在の地方公共団体の状況（予算・人員）を踏まえると、なかなか進まないのだろう。

委員：

- ・確かに予算も必要ではあるが、最も難しいのは、「生物多様性」について、いかに地域住民の理解が得られるかということである。理屈だけではなかなか難しい。地域住民の関心をひくためのメリットを上手く説明することが重要である。秦野市の場合では、生物多様性と有害鳥獣対策を結びつけることによって、地域住民の理解が得られた。
- ・また、地域の親分的な存在の人の協力が得られれば、その人のリーダーシップで話が進むこともある。地域に合った形で、地域住民がその気になれるように、話し合いや検討を進めていくことが重要である。

環境省：

- ・地域戦略の策定を推進するため、地方公共団体向けに地域戦略策定の手引書の作成や説明会を開催する等の取組を実施するとともに、地域戦略の策定を支援するための予算措置も設けている。
- ・「生物多様性」という言葉は、COP10を契機に認知度が高まってきており、2010年の流行語大賞でも15位にランクインした。これからは認知度を高めるより、生物多様性保全に結びつく行動をおこす段階にきている、と考えている。
- ・COP10で合意された「愛知目標」の達成に向け、生物多様性国家戦略2010の改訂作業に来年度から着手する予定である。

委員：

- ・基本方針を策定するにあたり二つの側面がある。一つは、やる気のある市町村の活動をより促進させるという観点であり、もう一つは、やる気のない市町村の意識改善を図るという観点であると考えられる。一方的な国や県からの指示では意識改善は難しいが、地域住民からの提案を受けたり話し合いを通すことで意識が改善されることが期待される。
- ・国からの補助金が得られるような大きな活動だけではなく、地域における小さな活動もケアできるよう、基本方針を定めていくことが重要である。
- ・いまだに開発による生物多様性の破壊が生じている。豊かな自然を壊そうとする開発を抑制する活動も重要ということを忘れないでいただきたい。

委員：

- ・ある試算によると、現在保全活動をしている量を面積換算すると、保全が必要な箇所に対してわずか0.03%であるとのことである。今回示されたグッドプラクティスは、生物

多様性保全のための必要量から見るとほんのわずかであり、今後日本全体の生物多様性保全を進めるためには、これらの活動をどのように拡大していくか、といった枠組みを検討することが必要である。

- そういった観点から見ると、農林水産省の施策で示された直接支払い制度などは、量的に取り組みが拡大しうるものであるため、大切な施策である。
- 国土交通省の緑地保全制度は、現状凍結型の土地の保全・担保を行う制度であり、開発が進行していた時代はそれだけで有意義であったが、現在は現状凍結することによるシカの食害や竹林の拡大といった弊害が出ており、生物多様性の質の低下が生じている。そのような状況に対して、対応方針が明確でないことが、現在の課題である。したがって、今後は質の低下を防ぎ、持続可能な利用を進めるといった、新たな生物多様性保全の枠組みを作り出す必要がある。
- 新しい枠組みを作る際には、生態系サービスの供給サービスの観点を盛り込むことが重要である。最近では、まつたけ山への再生や、駆除したシカを資源として活用するといった試みが始まっている。このような試みに対し、補助金等で事業化をサポートするような、インキュベーター機能（起業支援機能）を国や地方公共団体が担う必要がある。

座長：

- 今の委員のご発言の重要な点は、これまでの自然保護の法律では、完全に人の手を入れずに「保護」することが目的であったが、これからの「生物多様性保全」の観点では、持続可能な形で利活用することが大切であり、そのための枠組み作りが必要となる。こういった自然保護の概念そのものを変えるため、大きなパラダイムシフトが必要になるだろう。
- 本法の地域連携保全活動計画にも、農政やまちづくりの観点からの供給サービスのような観点を加えることができれば、市町村が計画を作成するインセンティブとなるのではないか。
- また、市町村による計画の作成を促進するためにも、簡略的な計画も許容するなど柔軟に対応することが必要であると考えている。

委員：

- 今のご意見を踏まえると、各市町村から熟度の異なる計画が出されても、国は認めるということでのよいのか。

環境省：

- 各委員のご意見も踏まえ、柔軟に対応できるよう整理したい。

座長：

- 自然再生推進法では、全体構想や事業実施計画について合意形成が必須となっており、そのために事業が円滑に進んでいないという現状もある。特に里山などの現場では、多様な価値観やバックグラウンドがあるため、すべて合意形成を図ることは難しく、多様な価値観を認めていかないと、里山保全は進まないだろう。
- 基本方針を定める際にも、地域の多様性を重視し、産業や農業、自然など多様なアプローチからの計画作りを肯定していくべきである。

委員：

- 先ほど意見を述べた、0.03%という数値は、「里山の環境学」（武内和彦・鷲谷いづみ・恒川篤史編著、2001）に掲載されている数値であり、管理を必要とする里山林に対して、理想的な管理が可能と思われる面積である。（「里山におけるふれあい活動調査」アンケート調査結果から得られた市民ボランティアの数約2万人から推定）

座長：

- 調査すべき事項としては、日本国土のうち市民活動により生物多様性保全の活動が行われている面積はどの程度か、という点をきちんと抑えることも重要ではないか。

委員：

- 河川の保全・再生活動は国土交通省、その隣の田んぼは農水省と所管が異なるため、実

際に管理が行われている面積は把握しづらいが、省庁が連携して総合的に調査すると、もしかしたら主だったエリアはすでに管理が行われている可能性がある。一度調査して、枠組みの中に組み込んでいくことも大切である。

委員：

- ・先ほどの数値は、里山管理の中で、農地の伝統的な管理の分の面積は含まれていなかったように思う。
- ・開発事業において、広域的に環境を利用する種の保全を考えたときには、開発事業の事業敷地内だけでミティゲーションをやるのではなく、より広域的に活動しないと意味がない。事業者が地域住民等を交えて地域全体でミティゲーションに取り組む場合は、本法の対象となるのか。

環境省：

- ・法律で活動の内容をある程度定義しているが、その地域の生物多様性保全に貢献する活動であれば、幅広く対象として考えていきたい。

環境省：

- ・開発行為そのものが地域連携保全活動計画に含まれることはないが、ミティゲーションの行為が地域連携保全活動計画の一部に組み込まれる形はありうる。

委員：

- ・NCCP 法（カリフォルニア州）では、特定の場所や種の保護・保全ではなく、地域全体の生物多様性の保全を考えようという仕組みになっており、これまでのミティゲーションバンキングやコンサーベーションバンキングよりも一歩先の試みをしており注目されている。日本においても、地域全体の生物多様性の保全を考えようという動きがでてくるのが期待される。

委員：

- ・市町村には、守るべきものを明確に決めて保全活動をやる気になってもらい、国の支援制度、支援センター、特例や保全活動に伴う付加価値（ブランド米、エコツーリズム）等、活動に関わる各主体がそれぞれメリットを感じられるような形が作られれば、地域連携保全活動計画の作成が進むのではないか。

座長：

- ・守るべき象徴的なものがない地域もあり、そういったところでも活動に取り組めるような工夫を施すことも大切である。

委員：

- ・生物多様性保全をとりまく関連法令が次々できているが、自治体や国民の理解が追いついていないのではないか。わかりやすい資料を示して、自治体や国民への関連法令の説明・浸透もあわせて進めていく必要がある。

委員：

- ・資料4では「環境省」、「農林水産省」、「国土交通省」それぞれで資料が示されたが、地方に行けばこの区別は意識していない。説明会・意見交換会では、1枚の資料で生物多様性保全への切り口や活動のタイプ別に分けて示すことで、地域の方々は、自分たちの日常の活動等が地域の生物多様性保全と結びついていることを実感しやすいと考える。

座長：

- ・国民に、広く受け入れられる工夫をすることが大切である。財政的・人力的に厳しい市町村にあまりやる気がなくても、やる気のある市民やNPOから市町村に働きかける形もある、ということを含めて説明・浸透に努めなければならない。

◇議題3：地域連携保全活動の促進に関する基本方針の検討について

- ・資料説明：資料5「地域連携保全活動の促進に関する基本方針の検討方針」（環境省）

<質疑>

○資料5について

委員：

- ・市町村は都道府県を見習うので、都道府県への働きかけも重要ではないか。
- ・市町村がやる気がなくても、市民団体や企業にやる気のある地域もある。やる気のある市民団体や企業が市町村を動かせる仕組みを考えていかないといけない。
- ・農水省の事業とうまくリンクさせることができれば、農林業が基幹産業である中山間地域に位置する市町村にも、積極的に取り組んでいただけるのではないかと。何かを制約するのではなく、評価して促進していく仕組みがよいのではないかと。

委員：

- ・説明会・意見交換会には、意欲のある自治体や団体等が来られると思う。一方で消極的な自治体や団体は来ないと思うが、そのようなところからも意見を拾い上げあげないと、生物多様性保全活動を広く普及させるのはなかなか難しい。

座長：

- ・市町村の環境部局に限った話にはせずに、農林業や地域振興、町づくりといったものと絡めて地域を元気にしていく、そしてそれは生物多様性保全にもつながっている、という方向を考えていただきたい。

委員：

- ・秦野市にも限界集落があり、そこはいわゆる里地里山である。そのような場所に、例えば、バス交通システムの整備や農業従事者への支援、若い世帯の移住支援等の町づくりを推進することで、結果的に里山保全、生物多様性保全につながるものと考えている。
- ・生物多様性保全の取組は、様々な視点や角度でとらえることで、施策の引き出しはいろいろあると考えている。

以上