

平成30年度第1回自然再生専門家会議 議事録

日時:平成30年8月2日(木)9:00~11:00

場所:経済産業省別館3階302各省庁共用会議室

出席者(敬称略):

(委員長) 鷲谷 いつみ

(委員) 今村 信大 大河内 勇 小林 達明 佐々木 淳
志村 智子 辻本 哲郎 中村 太士 守山 拓弥
山本 智子

(環境省) 植田 自然環境局自然環境計画課 課長

江川 自然環境局自然環境計画課 課長補佐

山本 自然環境局自然環境計画課 事業係長

(農林水産省) 滝 大臣官房政策課環境政策室 課長補佐

河北 大臣官房政策課環境政策室 自然再生推進調整係長

(国土交通省) 采野 総合政策局環境政策課 国土環境第一係長

村山 総合政策局環境政策課 国土環境第一係

1. 開会

江川課長補佐:

開会に当たりまして、環境省自然環境局自然環境計画課長の植田よりご挨拶を申し上げます。

植田課長:

おはようございます。本日はお忙しい中といたしますか、猛暑の中お集まりを頂きまして、本当にありがとうございます。

今回の会議では、昨年度から引き続いております自然再生事業の実施状況のレビューと基本方針の見直しに向けてご議論頂きます。

レビューにつきましては、自然再生推進法から15年経過したことを受け、現在の取組状況を整理分析し今後の取組の実施に繋げていく目的で始まっております。昨年度の会議では、協議会の取組状況、成果、関連する事業につきましてご報告を差し上げました。本日は基本方針に関する法定協議会と関係省庁の取組状況について、調査分析のご報告をさせて頂きたいと考えております。

自然再生基本方針は、5年ごとの見直しが規定されておりますので、ご議論頂ければと考えております。

限られた時間ではありますが、ぜひ忌憚のないご意見を頂きたいと思っております。よろしく願い申し上げます。

江川課長補佐:

次に、本日まで出席の委員の方々をご紹介します。(委員紹介)

2. 議事

鷺谷委員長：

それでは、議事1と議事2は関連が深いものですから、後ほど両方合わせて事務局からご説明頂いて審議をしたいと思います。

まず本日まで出席頂いている委員の皆様から、自然再生基本方針、自然再生の制度についてご発言頂きたいと思います。

今村委員：

自然再生の事業はどんな形で、どこで行われているのか、その主体になっているところをきちんと整理するべきだと思います。自然再生の会議は三省にとって大事な会議になっていると思いますが、各地方や自治体がこのことを把握しているかどうか、把握させているかどうかということが一番心配です。自然を取り戻し再生させなければならないと考えている地域は、早くから自然再生に取り組んでおられますし、意識を高く持っておられます。全国でどんな状況になっているか把握すべきであり、PRをしていかなければいけないと思います。なぜ自然再生が大事なのか、自然再生の推進のPRをすべきだと感じています。

自然を壊してきた開発の社会、われわれ人間にとって便利な社会において、人類の生命の生活基盤である自然が、どれほど大事なのかを説いていくことが必要だと感じています。各場所、地域で、様々な調査が行われ調査結果が出ています。昔はこんなものがあったという話をよく聞きます。それがなくなったから、どうするかを考えるべきだと思います。この自然再生の事業を行政も含めて積極的に取り上げていくことが大事だと思いますし、協議会は実のところどうなのかということを検証すべきだと思います。大都会で失くしてしまった自然をどれほど取り戻すべきなのか、その手法はどうするかといったことの示唆が与えられるような会議ができたら大変嬉しいです。

大河内委員：

基本方針は解説的に書かれているため、何をどうするかがよく分からないと思います。一行結論を書いて解説を書くというような書き方もあると思います。それから、何が必須で何が必須ではないかということもよく分かりません。例えば、順応的管理、順応的な進め方、地域の産業と連携した取組があるが、これらを同列に並べることは違うと思います。順応的な取組み方というのは事業に必須であると思いますが、地域の産業との連携は、ある場合もあるだろうし無い場合もあると思います。基本方針の構成を考える必要があると思います。

外来種の関係について、環境省が外来種についての方針を作成しておられますので、それと合わせたアップデートが必要だと思います。

最近の生物多様性の減少で重要視されているアンユースの問題があまり取り上げられておらず、例えばシカの狩猟が減ってシカが増えていることなど、そういう考え方が抜けていると

思います。森林や林業、草原が減って草原性の昆虫が激減しているというところも入っていません。あるいは農地、休耕田についても同様です。そういう問題についても、記述が必要だと思います。

小規模の取組についてももう少し考えていく必要があると思います。同じ枠組の中で行うということはとても無理なので、小規模のものをどういう枠組で拾い上げていって、取組を奨励していくかということを考えて頂きたいと思います。

最後に宣伝について。例えば日本の優れた自然再生といった形で環境省のホームページで国民に向かって、一括してPRしていくことが必要だと思います。

小林委員：

自然再生推進法と同じ頃に制定された景観法を適用した事業は全国で増えていますが、自然再生事業は当初期待されたほど広がっていない気がします。それは何故なのか、考える必要があると思います。現在の基本方針で使いにくい部分は改めていく必要があると思います。例えば景観法にしても最初は啓蒙的な意味があったかと思いますが、数が増えていくということは、下からみんながこうやっていくといいという動きが進んでいったと思います。自然再生は、景観法と同じステージに立てていないと思います。

一部の事業は、取組を始められた方の考え方を逸脱するくらいに普及していくということがあります。そういう取組がもっとあってもいいと思います。そのために障害になることがあれば、見直したほうがいいと思います。

身の周りの自然再生的な事柄を見ていて、当初自然再生として進めてきたことに問題があるということがいろいろ分かってきました。例えば、都市域の河川の多自然化が進められていますが、実際には外来種が繁茂している状態であり、いわゆるコリドーが常にいいものでもないと思っております。そういった管理を含めて、しっかり考えないといけないと思います。知見も重ねられてきましたので、技術指針といった改善があつていいと思っています。

佐々木委員：

基本方針において、自然再生というものが前面に出てきていますが、環境の再生を実際に行ってみて、自然再生を前面に出してもなかなか動かないという印象を受けています。別の目的も含めて、いわゆるコベネフィットを打ち出していった方がより広がるのではないかと思います。

様々な場所で様々な活動をされていて、この自然再生の枠組の中に入らないようなものが実はたくさんあると思いますので、そういった情報をうまく集約して宣伝することが、一つ重要な方向だと思いました。

それから基本方針では、協議会を作っていくということが打ち出されていますが、協議会にするインセンティブ、あるいはどんなメリットがあるのかというところがよく分からないし、再生をやっている人達の間でもほとんど認知されていないという印象がありました。官民連携などの枠組でいろんなことをやっている中で、また別の協議会を立ててそっちに軸足を移すということも現実的ではないという印象がございます。このため、協議会を作ることだけではな

く、既にある様々な活動を支援する枠組があった方が、この自然再生そのものがより進んでいく可能性があると感じました。

最後に、気候変動との絡みといったコベネフィット的なところでの自然再生をより打ち出していった方が世間には受け入れられやすいという印象を持ちました。

志村委員：

日本自然保護協会という環境 NGO の立場から、自然再生の問題に関わって参りました。実際に法律が動き出した後、現場を拝見していると、とても前向きな自然再生が行われていると思っています。現在の協議会の皆さんはとても努力していらっしゃるし、重要な成果を上げていらっしゃるって、とても重要な働きをされておられると思いました。

一方で、この法律が制定された際に環境 NGO がとても懸念していたことは、再生と言えないような、とても問題のある再生が行われるのではないかということでした。そこに関してはかなりブレーキが掛けられているとは思いましたが、ある種、緊張感を伴うような再生事業を対象にすることができていないと思います。前向きに真面目に活動しようという方達だけが、協議会を作って参加してくださっているということが正直な印象でした。基本方針を改めて拝見してみると、対象事業の部分に、開発行為に伴って創出されるような代償措置は含めないとされていますが、過去の開発行為だけではなく、現在進められている開発行為等の代償措置的に行われている自然再生もたくさんあると思っています。そういう再生をするときには、こういうことに注意しなければいけないということを適用するような仕組みがあるとよいと感じています。例えば、環境アセスメント法の見直しがされていますが、環境保全措置の中に自然再生推進法の考え方が反映されるような仕組みを作るということをしないと、地域で一生懸命活動していらっしゃる方は過去の開発の尻拭いをしているようなことになります。その一方で、開発行為というものが全然止まらない状態です。生物の多様性の劣化も止まっていない状態なので、現在進行形のものとかうまく組み合わせられないかと思っています。

辻本委員：

基本方針というものは、わが国の自然あるいは生物多様性の枠組の一つです。もっと大きな枠組、例えば生物多様性国家戦略や、それから基本方針の下にいくつかの仕組みがある。これらの構造性がよく分からないので、基本方針に手当たり次第に書かなくてはいけないように思ったり、自然再生において手当たり次第に活動しなければとってしまったり、あるいは逆に限定されたりするのだと思います。そういう法律とか、枠組の構造性をもう少し明確にしてほしいと思います。生物多様性国家戦略とどんな関係にあるのか、あるいはもっと大きな枠組や国際的な仕組みの中で、どんな形で基本法や基本方針、仕組みができていくのかといったことがしっかり分かるようなものを横に置きながら議論しなければいけないのかなという気がします。ただ、一つの枠組の中に居るからといって、そこに閉じこもって議論するわけにはいきません。例えば、自然再生とアセスメントは全く関係無いというわけにはなかなかいかない。構造、仕組み、この自然再生という枠組の中で、どこまでどういうふうにするのかということを考えていくということが大事だと思います。そういう中で、どんな仕組みや枠組があるのかと

いうことを明確に整理して頂きたいと思います。例えば、愛知県は、県の条例で行う小さなアセスメントの場合に、域外代償すら求めています。愛知県として生態系ネットワークがどんな構成にあるべきかを考えて、生態系ネットワークの欠けている部分を再生すること、何らかの働きかけをすることを一つの企業に対する点数として認めるという形で域外代償までオフセットを考えています。このように、アセスメントの問題と再生の問題というものは、必ずリンクしてくる話だと思います。

私が自然再生の枠組で行っているものの中で一番気に入っているものは、三省連携でやっていくということです。自然再生は、国土のある部分だけで決して閉じません。農地は河川と連動しているし、場合によっては都市とも連携しています。そういう仕組みなので、この三省連携というのは確実に必要だと思っています。現在、法定協議会の数は20いくつかで頭打ちになっていますが、例えば河川では、国土交通省だけがやっている自然再生協議会というものもいくつかあります。その一つ一つをチェックすると、河川の中で縦断の連続性を回復するというのを目的に協議会をやっています。もう少し視野を変えれば、当然、周辺の農地との横断の連携であるとか、いろんなことを考えていく仕組みというのはそこからスタートするはずなのに、なかなか踏み切れない。こういう根元にある、そういうものが育っていく基盤はいくつもある中で、河川や農地、森林、場合によっては都市も含めて、どんな組み合わせの中で考えていくのかということが、この三省連携を中心としている中で、もう少し考えていく必要があるという気がしました。そういう個別的な協議会がいくつかある中で、湾域、流域の再生協議会、あるいはそういう形をした仕組みというものが、何故連携できないのか、そういったところへ何とか手を広げていけないかと思います。これも自然再生の仕組みの枠組ともう少し大きな枠組との構造的なことを考えると、少し視野が拓けてくるという気がします。例えば、自然再生の上位に生物多様性というものがあるだろうし、そのもう一つ上位には持続性のような目的がある中で、どういうものをどういうふうな仕組みが分担しているのかというのを考えていくと、自然再生していくことがどんな役割を果たすのかということも考えていけると思いました。

基本方針を改めて読んでみて、単に文章がずらずらと書かれているとの印象を受けました。こういうものが基本方針になっていて、その中の基本方針の下に様々なものが作られていると思いますが、もう少し分かりやすく、どんな構造的なこの基本方針が成り立っているのか、基本方針の構造をしっかりと見えるような表現を考えて頂きたいです。それで皆さんに、あるいはわれわれに説明して頂けるような材料というものがあると、また次回の文章ももう少し読みやすいものになると思います。

中村委員：

昨今の多くの災害の発生や新たな課題の人口減少問題に対して、自然再生推進法やこの仕組みを一つのツールとして利用し、どう対応できるのか。理路整然と「この問題についてはこういう形」の構造でいくというのはなかなか難しいと思います。例えば国土政策局が、都市域の家屋の放棄や農地の放棄、森林の放棄について議論しています。その中で、確かに管理を維持していかなければいけない広域的な機能や様々な問題がありますが、実際には自然に戻す以外どうしようもないという場所も多くあります。その時に、この枠組がうまく使える地域もある

と思います。例えば気候変動によって様々な災害が起こった時、災害復旧、原形復旧という形でいろんな工事が行われます。本来ならば、自然再生推進法の議論が入るといいと思いますが、激特事業で5年という形で決定してしまうと、自然再生の考えは導入されません。自治体もしくは都道府県で、事前に、災害が発生した時には必ずこういう方法をとるという方針を描いておけば、発生した時に慌てずに自然に戻せる場所については戻していくことができます。そのようなEco-DRR的な考え方が必要だということが最初から宣言されていると、災害発生時に画一的な今まで通りとは違う方法も採りうるかと思いました。

法定協議会の数も頭打ちですし、今年、自然再生事業という形で出てこないとするならば、このツールのものを使って他の様々な場所にどういう形で広げていけるかという議論が必要になると思います。

例えばコウノトリやトキと一緒に、北海道だと環境省がシマフクロウとタンチョウの分散を考えておられます。その分散する場所というのは当然、国立公園ではなく、すでに土地利用がある場所であるため、この自然再生推進法の一つを適用できれば、協議会みたいなもののシンボルにシマフクロウやタンチョウを据えることも可能です。そういう意味では、保護増殖事業という別の枠組も使えるのではないかと考えました。

守山委員：

基本方針を見て、二次的自然を相手にするような小さな自然再生を行う際に、法定協議会のような大きなものはなかなか作れないということが現状だと思いました。基本方針の中で一番気になった点が、自然再生の基本方針と銘打っている中で、二つ目には自然再生協議会に関する基本事項で、三つ目には実施計画の作成に関する基本的事項とあり、ある意味テクニカルなことが入っています。枠組が二番目、三番目の項目に入っています。農村部における活動を考えると、どうしても自縄自縛的にこの制度の普及が妨げられてしまうというイメージを持っています。この制度が法定協議会というものをもって行っているということは理解できますが、その法定協議会は大きな事業を各省庁が中心になって実施している。それに対して、現場にある様々な活動をどうやって伸ばしていくのか、拾い上げていくのかという点が、自然再生を進めていく上で重要ではないかと感じています。小さな自然再生を伸ばしていくと、法定協議会的な大きなものになるという視点で書かれていますが、果たして実際それができるか。農村において言うと、里山の管理やため池の水抜きのような、昔から実施しているものを現在に復活させるような形で自然再生に取り組むというような取組が主になってきます。こうしたものは、活動をより広げて大きな活動にして、協議会として盛り上げていくのかと言われると、どちらかというところと何とか継続していこうというところに力点が置かれています。現在の農村部は人口減少が問題になっていまして、自然再生はおろか、例えば環境学習的なことを実施しようにも対象となる子どもが集落にいないという状況が生じつつあります。年々、子どもが減少し、これから先続けられるかというような状況で、果たして活動がどんどん広げていけるのかという疑問を感じました。一方で、これまで自然再生事業の中で、行政が中心になって行ってきた事業というのは一つの重要な意味があると思います。高度経済成長を経て様々な土地利用の変化

がある中で、一つの産業が衰退した際に、その跡地利用をどうするのかといった問題にこの自然再生事業が有効に使えるのではないかと思います。人口減少を含めた産業形態の大きな変革の中で、自然再生事業を積極的に入れていくことができれば、これからの国土利用の変革期に重要な役割を持つのではないかと思います。その際には、行政が長期スパンで音頭を取ってしっかりやるべきだと思います。

自然再生事業と小さな自然再生は、基本的に地元におけるその力学が全く違うとっていて、この両者をどのようにするのかというところが、今後の一つの問題だと感じております。基本方針はあくまでも自然再生の考え方をしっかりと明示した上で、それに対してテクニカルなことはもう少し下の段階で考えるべきだと思っています。例えば、基本方針の二番にある「自然再生協議会に関する基本的事項」、三番にある「自然再生全体構想及び自然再生事業実施計画の作成に関する基本的事項」といったテクニカルな内容は、基本方針としては下の方に組み込んだり、別紙のような位置づけにすることによって、行政ができる大規模な自然再生の推進と地域で行っている小さな自然再生について両立することが可能ではと感じました。

山本委員：

新しい基本方針の見直しで、生態系の防災・減災機能をさらにクローズアップしている点は良いと思っています。ただ、実際には、実施例が少ないと書かれています。結局のところ自然再生はある種の枠組なので、その枠組が使い切れていないということだと思います。ここでは、情報整理を対策として述べられています。自然再生から少しずれるかもしれませんが、生態系の管理不足によって防災・減災機能が発揮されていないのは確かです。再生することによってその防災・減災機能がいかに発揮されたかという情報の整理でもあり、自然が衰退したことによって、われわれはいかに危ない状況に置かれているかという踏み込んだ情報が提供されないと、実施側としては活動に踏み込めないと思います。具体的にこの仕組みをどう活用するかとなった時に、実際の最前線である市町村だけでは、絶対荷が重すぎて仕組みを活用できないと思います。都道府県でしていただかないとなかなか進められないと思います。都道府県の首長達がどれくらいこの意味を理解してくれるか、あるいは具体的に仕組みを活用できるだけの技量、知識があるのかといったことが大事になってきます。都道府県を動かすのは国です。国から、仕組みを使うための一押しがほしいと思いました。都道府県レベルで動かしていかないといけないのは、民間活用や地元の産業との結びつきということも同様です。自然の管理不足や防災・減災の災害の問題は、人員の減少が大元にありますので、そこも含めて地方自治体を一押しできる仕組みがほしいと思いました。

この仕組みの中で、自然の再生、あるいは生態系の管理と、防災や地域振興との間に大きなコンフリクトが生じた時に、どう解決していくのかということも考える必要があります。例えば、自然再生エネルギーということの名目にして、森林伐採は進められています。防災の面では問題がありますが、もしかしたら地元の人達の災害に対してのソフト面の協議が進むかもしれません。あるいは自然エネルギーを目的とした事業が進むことによって、そちらに労力をかけていけるのかもしれません。地方自治体がそれぞれの状況に合わせてバランスを取れるようにしないといけないので、そういう意味でも地方自治体に対するバックアップがほしいと思

ます。

鷺谷委員長：

かなり本質的なご意見をくださったと思います。大きく三つくらいに括ってみます。

一つは、様々な形で実施されていたり、各省がそれぞれ管理している法律に則って実施されたりしている自然再生についてです。場合によっては、かなり規模の大きいものや、自然再生推進法の枠組ではないのですが、何らかの事業で代替措置として行われているようなものもあります。基本方針において、この国で実施されている自然再生について触れてから、この法律の自然再生がどういう性格なのか、記述するかどうかという点が一つ考えるべきだと思います。もしかすると、自然再生の一番本質的で基本的な見方や考え方を述べておいて、協議会を作って実施するとどんな有利な点があるのか、そのあたりを深めて記すということが重要ではないかと思います。省庁間の連携の事業でやや空間的な規模が大きいものに、当初かなり期待が集まっていたと思いますが、それが実施しづらい状況が今あるかもしれません。その原因なども考えながら、できるだけ国が実施する大きな事業にも使ってもらうことは、法律の最初の目的から考えると重要そうな気がしますので、工夫する必要があると思います。

それから二番目は、当初から認識されていたかもしれませんが、重要性が高まった問題、例えば人口縮小社会で土地が低利用になっていく時代の自然再生という観点や災害多発時代の自然再生についてです。これから、異常気象が普通の気象になっていく時代ですから、風水の害もありますし、もともと日本列島というのは火山地震のエネルギーが集中しているところですので、いつ何が起こってもおかしくありません。災害との関連について、自然再生事業として何かできるかを考えていくということも一つかもしれません。

それから、生物多様性の持続可能とは別の問題と思われるような問題とコベネフィットのことです。どちらにも利益になるような事業を進めるということに知恵を使う必要があるかもしれないということと、特に地域のコミュニティにとっての利益を意識した事業を、どうやってアピールするかはともかく、一言入れるということが必要かもしれません。

またその他として、書き方についてのご意見がありました。現段階では、様々なことを構造化されずに書かれているので、読みにくく分かりにくい点もあります。二カ所にわたっているところを少し整理することや、こうしなければいけないということ、先に結論を書いて、後に解説を付けるような書き方というものもあるのではないかというご意見もありました。

多岐にわたるご意見ですけれども、そのようなことを見直しに、どのような形で入れられるか考えながらレビュー、見直しを進めていただければと思います。

- (1) 自然再生事業のレビューについて
- (2) 自然再生基本方針の見直しについて

江川課長補佐：

今回は自然再生事業のレビューについてと、自然再生基本方針見直しについての二点を説明するものです。

自然再生推進法が施行されてから 15 年が経過したことを受けまして、これまでの取組を振り返り、自然再生の成果を取りまとめるということです。それを自然再生のさらなる推進に繋げていくということです。構成が三つからなりまして、自然再生推進法に基づく自然再生協議会の取組の状況、自然再生に関連する事業につきましては前回、平成 29 年度の専門家会議でご報告させていただいたところです。そして今回新たに①、②を加えまして、特に前回の基本方針の変更をしたところを中心にして、基本方針に関する法定協議会と関係省庁の取組状況をその本文に沿って整理分析をしたものです。今回はその③の報告をさせて頂きたいと思っています。前回の会議で報告した内容であるレビュー①の自然再生推進法に基づく自然再生協議会の取組については、各自然再生協議会について積極的な取組も見られたというお話もありましたが、自然的成果と社会的成果、両方とも一定の成果を出してきているという結論であったと思います。そしてさらに、他産業の連携による経済的仕組み作りや自然再生の広域化についてももしっかり取り組んでいくという結論でした。

そして同じく、レビュー②ですが、自然再生に関連する事業として、自然再生の実施推進体制としても一定の枠組みを確保しており、今後生態系ネットワークの形成等の広域的な保全再生を進めていくために、複数の事業の連携をしていくことが重要であるという結論を出しています。

そしてレビュー③の結果概要と分析です。基本方針に関する法定協議会と関係省庁の取組状況の結果として、各法定協議会及び関係省庁と協力しながら、この作業を整理したのが、こちらの A3 横の参考資料になります。各項目に付きましては、関係省庁の実施状況と各法定協議会の状況を右に記載しています。例えば、企業と連携した自然再生におきましては、地方の産業との連携の量と質、両方とも取り組む必要があるといったこと、さらには雑誌やインターネットツールを活用した情報発信は、国、協議会等のホームページで更新をしっかりと行っていくための対応が必要であるという状況が出てきているということです。

東日本大震災の経験を踏まえた自然再生ということで、生態系の有する防災・減災機能の事例等の情報を収集提供するといった、取組の支援が必要であることを整理しているところです。

民間団体が主導する自然再生事業が円滑に進むように、支援をしていくことをしっかり強化していきたいと思っています。生態系ネットワークの形成につきましては、事例収集をしっかりと行い生態系ネットワーク形成に向けた取組を進めていく必要があるとしております。

協議会の組織化についてももしっかり取り組んで、さらに取組を強化していく必要があるという整理をしているところです。

協議会の支援の中で、資金確保手法等の情報提供がございます。なかなか協議会の数が増えていないというところもあります。そういう法定協議会の活動継続性に関わることもありまして、事例収集とその提供についてもしっかりと行っていくということです。

小さな自然再生の推進につきましても法定協議会だけではなく、この自然再生の推進において裾野を広げるという意味で重要なところですので、これについてもしっかりと取り組んでいくことが必要であると整理しています。

法定協議会、関係省庁におきましても、多くの項目において自然再生基本方針の記載を踏まえた取組に積極的に取り組まれているとともに、自然再生基本方針の記載内容と同じ方向を向

いている施策が確実に実施されていることを確認しました。

自然再生基本方針における自然再生の方向性の記載項目につきまして、法定協議会が現在 25 しかありません。自然再生の推進は、法定協議会の成果に加えまして法定外協議会の取組の推進が重要ですので、法定外協議会の成果を取りまとめるのは容易ではありませんが、関係省庁の関連する施策の実施によって法定協議会以外の団体の取組を通じて自然再生の推進が図られているものと考えているところです。

レビューをまとめた中でも課題が抽出できたと考えておりまして、それを五つに取りまとめました。そして法定協議会の取組事例が少なく、そもそも法定協議会設立の低迷といった課題がありましたことから、以下の課題を基本方針の見直しの検討作業に引き継いでいきたいと思っております。

(1)としましては、法定協議会の設立が低迷しているということです。民間指導の取組支援や協議会の組織化支援、協議会の支援等しっかり行っていく必要があると委員からも指摘いただいたと思います。

(2)につきましては、小さな自然再生をどのように推進していくかということは自然再生全体の推進にも必要な状況ですので、ここの対応もしっかり考えていかなければいけないということです。

(3)につきましては、生態系ネットワークの形成をあげています。事例等の情報収集提供による支援が必要な状況と協議会の取組数が少ないという課題です。

そして(4)の生態系の防災・減災機能の発揮につきましては、法定協議会としての取組が少ないため、事例の収集等を行っていく必要があると思います。

そして(5)につきましては、普及啓発をインターネット等も活用しながらしっかり推進していく必要があると思っております。

こういった課題につきましては、複数の項目にまたがっておりまして、対応する際は各項目の課題に複合的に対応をしていきたいと考えているところです。

自然再生基本方針の見直しにつきまして、事務局で検討しました自然再生基本方針見直しの論点案を説明します。論点案を説明する前に少し基本方針にかかる今後のスケジュールについて、ご説明をさせて頂きたいと思っております。今回が自然再生専門家会議ということでレビューの結果に関する議論、見直しに関する論点の整理ということでご議論をいただいているところです。それを踏まえまして、三省庁としましては、自然再生基本方針の変更に向けた論点をもう一度再整理し、自然再生基本方針の変更案も検討していきたいと思っております。

その過程におきまして、専門家会議だけでなく様々なところから意見を頂いていく予定です。

法定外協議会ヒアリングですが、現在、法定外協議会の団体から、5 団体程度ヒアリングを予定しております。そして法定協議会ヒアリングは、自然再生全国会議で法定協議会の 25 協議会が一堂に会する機会を活用しまして、意見を聞いていきたいと思っております。日本学術会議のヒアリングは、自然環境保全再生分科会の学識者の幅広い意見を頂くということで 11 月に予定しております。環境団体等のヒアリングでは、前回の基本方針の見直しにおきましても実施させて頂きましたが、同じような形で環境団体の皆様からお話をお聞きすることを考えています。こうしたヒアリングを踏まえまして、先ほどの論点をさらにブラッシュアップし、

自然再生専門家会議を平成 31 年の 1 月もしくは 2 月に開催し、論点を再度お諮りいたしまして、さらに議論を進めて参りたいと思っています。そして、平成 31 年度はさらに専門家会議でご議論頂きながらパブリックコメントを募集いたします。そして、自然再生基本方針の変更を平成 31 年度第 3 四半期にできるよう作業やご議論を進めて参りたいというふうに思っています。

基本方針の見直しの概要ということで、論点を四つ説明していこうと思います。論点①は、今回レビュー③で抽出した課題の対応を考えています。論点②は、自然再生に関連する法律の成立等がありましたら、その反映等を考えています。論点③は、平成 30 年 4 月に閣議決定された第五次環境基本計画の反映も踏まえて考えています。そして論点④として、自然再生の基本方針の構成の変更も検討していきたいと考えています。

課題(1)としては、民間主導の取組支援、協議会の組織化支援と法定協議会設立に関する課題として、近年民間団体も含めて新たな法定協議会が設立されていないことから、協議会の組織化の支援に向けて民間主導の自然再生への取組への支援を強化することが必要であると考えています。平成 26 年度からは新たな協議会を設立がされていないという状況があります。次ページの基本方針における法定協議会の基本的事項については、自然再生の活動団体が法定協議会に移行しない理由の一つに、事務が煩雑になるということが法定協議会のハードルとなっていることを参考に挙げています。

例えば、一つの項目として、「法定協議会を組織する旨を広く公表し、参加しようとする者に対し、幅広く公平な参加の機会を確保すること」ということが、「参加者に関しては必ず公募し、全員参加させる」と協議会に理解されていることが多いと考えられます。また、ある項目として、「協議会における総意」を意思決定という手法が満場一致によるものと考えたり、協議会議事や計画策定経緯等の全てを原則公開と解されたりすることが多いということも考えられます。そういう項目につきましては、自然再生を進める上では大変大事なことですが、一方で協議会のハードルになることもあり得るという議論が、過去にもありました。

(2)の小さな自然再生の推進に関する課題は、法定協議会だけでなく法定外協議会の団体の活動をどういうふうに推進していくかということが、自然再生全体の取組の裾野を広げる役割を持っているとありました。小さな自然再生に近い形で協議会になっているものもあります。どういった案件が協議会に適するのかなど、情報提供をしっかりとしていくこと、さらにはこういった小さな自然再生を行う団体に、以後の活動についての情報をしっかりと提供することが大事だと考えています。

(3)(4)の生態系ネットワーク形成の推進と生態系の防災・減災機能の発揮の推進につきましては、法定協議会の取組が少なく、事例の提供による協議会の支援が必要な状況になっているということです。

(5)の普及啓発に関する課題は、国、協議会等のホームページの更新が長期間停止しているという状況もありまして、こういったものを十分に活用できるように、これから取り組んでいく必要があると考えています。

それらを踏まえて基本方針見直しに向けた論点を四つ整理したところがございます。論点①は、自然再生の課題の整理を踏まえた論点ということで、五つの課題に対する論点を整理した

いと思います。論点④につきましては、自然再生の基本方針の構成の変更でございますが、第1項の自然再生の推進に関する基本的方向というのは第1項だけで全体の3分の2くらいは占めているということで、各項の分量のバランスが悪いと思っています。さらには、似た項目を分けて記載しており、構成を組み替えることを検討したいと思っています。

論点①の五つの課題につきましては、基本方針で変更すべきものなのか、事務局がさらに運用取組を進めることによって課題を対応すべきものかということもあるかと思っています。そういったところも含めてご意見をいただければと思っています。

①-1としまして、法定協議会設立に関する課題の対応ということで、一つは事務局としてしっかり具体的な対応を取ることに於いて取り組んでいくべき課題と思っています。まずは相談受付体制をしっかりと強化し、本省の担当者もしっかり相談に乗っていくというような体制をしっかりと作っていくということ、さらに、読めば基本方針に書いてある内容がより分かりやすくなるような全体構想作成の手引きの作成を検討しています。さらに、生物多様性推進支援事業の活用により、活動団体が全体構想や実施計画の作成に活用するような資金の一部を交付することができる仕組みがあることから、現在、生物多様性推進支援事業で採択している地区で、自然再生全体構想を作ろうという地区が2地区ありまして、うち1つは今年度に全体構想を作成するかもしれません。こういう26個目、27個目の協議会になりうる事業が関わってくる可能性がありますので、こういった制度の活用をさらに推進していくということが一つの回答と思います。また、資金確保等の経済的仕組み作りにつきましては、地域循環共生圏構築事業において経済的仕組みを作るようなものを自然再生に適用できるものは適用していくとともに、自然再生に活用できる国の事業制度の情報をリバイスしていきたいと思っています。また、四つ目が、担当者の相談受付を積極的に行うということで、環境省本省についてもメールや電話等で直接相談を受け付けるような体制を作りまして、しっかりと活用していきたいと考えています。

①-2は小さな自然再生の推進に関する課題ということで、法定外協議会の情報というのは、情報を持っている地方公共団体の協力を得なければいけないので、そういった団体に対してパンフレットや手引き等によって情報提供をしっかりと図っていくということです。

①-3の生態系ネットワークの形成の推進に関する課題につきましては、生態系ネットワークの構築は河川と農業用排水路のような水系ネットワークの形成なども関係省庁の複数事業が協力して連携して取り組む必要があることから三省連携して情報を事例収集するとともに、協議会として情報提供を頂くということを考えていまして、例えば以下のようなポイントにより、別途、基本方針に追加していくということが想定されることです。

①-4も生態系防災・減災機能の発揮の推進につきましても、どのように協議会等に対して情報提供を行っていくかを考えておりまして、Eco-DRR の話題等の情報提供に努めていくといった内容を基本方針の見直しに追加していくことを想定しています。

①-5の普及啓発の課題に関する対応としまして、自然再生の取組の理解促進に向けた地域への啓発をさらに実施していくことについてしっかりと対応していくということです。

論点②については、②-1として、自然再生に関連する法律改正に伴う対応としまして、平成30年6月に気候変動適応法が成立しまして、わが国における適応策の法的位置づけが明確化さ

れましたので、こうしたポイントを追加で記載することを検討しております。

②-2は種の保存法改正への対応ということで、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律の一部を改正する改正案が施行されたということで、そういった情報も追加して記載していくことを検討していく必要があるかと考えています。

論点③としては第五次環境基本計画の考え方の反映ということで、2018年4月に決定された考え方をしっかり反映していきたいと考えております。環境、経済、社会の統合的向上を具体化させていくということとして、持続可能な開発目標 SDGs の中で、一つの構造によって複数の側面における利益を出すマルチベネフィットを目指すということになります。そして具体化の鍵になるのが、自立分散型の社会を形成する近隣地区との地域資源を補完し合う地域循環共生圏の考え方があります。こういったものを自然再生にもしっかりと反映させていきたいところです。自然再生は、今まで地方公共団体、企業、地域住民等によって地域の自主的な取組として取り組まれていましたが、多くの協議会において経済面や人材面というような継続性に関する問題を抱えていると考えております。今後の自然再生の推進に当たり、地域循環共生圏の考え方も取り入れながら、経済的インセンティブの付与を介して各主体が経済性を伴って、自然再生を推進する経済的手法を確保することも検討の一つとして必要があると考えております。持続的な開発目標 SDGs の活用や、地域循環共生圏の構築のテーマにつきましても、基本方針の見直しに反映させていきたいと考えています。地域循環共生圏の取組については、実証事業を環境省でも実施しているところとして、そうした成果の手引きも作成予定です。

論点⑤として、自然再生基本方針の構成の変更につきましても、どの形がいいのかということとは、またご意見をいただければと思っております。第1項の自然再生の現在、基本的方向が大部分を占めており、分量のバランスが悪いので、順応的管理など自然再生に共通する必須の項目のみ第1項に残したいと思っております。そして、それと関連して行うその他の重要事項については、第5項に記載するというのも考えています。次回に向けて提案する中でご説明させていただくことになると思っております。

鷺谷委員長：

今のご説明を聞いて、さらにご意見をいただければと思っております。

守山委員：

先ほど、法定協議会と過疎化がうまく合わないところがあるのではないかということをお伝えしましたが、一方で必ずしも小さな自然再生が法定協議会にならないというわけではないので、それは既にさまざまな取組をやられていることに対して、こちらが否定的な意見を言っているつもりではありません。

一方で、それぞれが小さな団体や集落なので、例えば10人に満たないようなケースも多々あると思います。そのようなところは更新制の登録制度みたいなものが必要かと思われました。自然再生における一つの重要な点が、科学的な視点でのチェックというものがあると思います。これは大きな事業であればあるほど自然に与える影響が大きいため、しっかりとしたチェックがされており、この自然再生推進法の重要な枠組だと思います。ただ小さな取組というのは、

影響は小さいですが取組数が多いため間違っただけをやってしまうと、著名なところで言うとメダカの放流のようなミスですが、科学的なチェックというものが難しいと思います。しかし、このチェックを踏まえないと、この自然再生推進法の根幹に対して間違っただけの活動になってしまいます。具体的には、本省での実施が厳しい場合には、例えば農水省の場合だと各農政局でチェックを受けるなどあると思います。さらに広がった場合には、各都道府県市町村のチェックを踏まえるとか、そういった対策があり得るかと思いました。

生態系ネットワークの形成推進に関する課題で、農業水路で保全活動はしているが、河川から農業水路への遡上阻害物への対策はできないというのが全国各地で普遍的に見られる状況があり、自然再生推進法で対応できるかと思っています。昨今の二次的自然に生息する魚類の提言や、それを踏まえた種の保存法の改正が進んでいますが、環境省が音頭をとり、農水省が対象地を選定し地域住民と協議し、国交省とともに河川協議等を行い対策すれば、各地の農業水路と河川間での断絶点を解消することができ、二次的自然に生息する多くの魚類の保全につながると 생각합니다。これだけであれば断絶点に魚道を設置だけですみ予算上大きな話ではなく、一方で場所としては多くあるので、自然再生を推進する上で重要なキーポイントになるかと思いました。

最後にネットワーク形成においては希少種いるところでネットワークの解消をする際には、外来種が侵入した場合、決定的に影響を与えてしまうので、ケースバイケースで適用されたほうが良いと思います。

鷺谷委員長：

農村では多面的機能支払制度を使って支援を受ける地域があり、その中には外来種対策や絶滅危惧種の保全活動を行っている地域もあります。小さな自然再生といえるような活動を実施されているところもあると思いますが、自然再生に関する基本的な考え方などを実施されている方やそれを指導する自治体の方達に知っていただくことが、自然再生の推進に、より有効なものではないかと思いました。

生態系ネットワークについて、外来種が広がるための連結性を高めてしまうということはとてもリスクが大きいことだと思いますので、科学的でしっかりした事前の計画や順応的な取組が必要だと思います。

辻本委員：

構成見直し案（資料2：P24）を見ると、「第1項 自然再生の推進に関する基本的方向」の後すぐに、ぽつんと「第2項 自然再生協議会に関する基本的事項」の話が出てくる。協議会というものがあるのか、協議会に関する基本的事項が書いてありますが、この基本方針の中で協議会の位置付けがよく分からないという感じがします。基本的な方向が一番大事なことです。一番に自然環境を取り巻く状況として、どんなふうに変貌してきたか、どんなことが必要か、自然環境がどう変わってきたか、あるいは周辺の状況も含めて、それとともに取組の仕方も、国際的にもわが国の法律体系の中でも変化している。自然環境がどう変化したかということと、それに対応する人間の扱い方がどう変わってきたのかといったこの社会的な側面についての記

述を「第1項 自然再生の推進に関する基本的方向」の中に入れていいと思いました。第1項の中には、自然再生を進めていく理念を書いて頂かないといけないと思います。例えば、持続性や生物多様性や、ある種の構造的な概念の中で出てきている自然再生だと、アセスメントの話とは別々になってしまう。しかし、ここでは保全も含んでいることを書くことが必要だと思います。また、自然再生の仕組みについても第1項の中に記載が必要だと思います。こんなものがあるということもある程度押さえておかないと、基本的な方向が決まらないのではと思います。

「第2項 自然再生協議会に関する基本的事項」以降は、実際にこの方針でどんな取組をおこなっていくのかという流れになり、協議会のことも仕組みの中の一つとして第1項でしっかり定義しておかないと、第2項以降に進めないと思いますので、少し考慮頂きたいと思います。

鷺谷委員長：

基本方針の冒頭で理念や協議会を含む仕組みについても簡単に説明があると、法律を読まなくても基本方針だけで全体が理解できて、読む側にとってはメリットが大きいと思います。

中村委員：

対策として様々なことを考えられていると思いますが、これだと現状は改善していかないのではと思います。挙げられている対策は、情報収集提供による協議会の支援とあります。果たして、情報提供だけで本当に協議会が増えていくのか。具体的な支援としては、例えば防災・減災、Eco-DRR 的な議論であるならば、「まずはそれを考えるべきである」というような強いメッセージを発しないと、Eco-DRR 的なものを発揮するということのモチベーションになっていかないのではと思いました。地域循環共生圏というものは、ご説明によるとどうも予算的な措置だと思われます。予算的な措置があるならば、小さな自然再生の取組に対して予算的な補助が可能なので、もっと具体的に説明して頂きたいと思います。自然再生推進に向けた情報提供だけではなく、もう1歩踏み込んだ書きぶりができる、今の状況を少しでも打破できると思います。今のままでは、まだ弱いという感じがしました。

小林委員：

私も、現状ではインパクトが弱いと思います。生態系の防災・減災機能、それからもう一つ気候変動への適応が記載されていますが、これらは確実に対応し、自然再生がその中でどういことができるかということを展開できなければ、自然再生の未来は無いと思います。そのために、今のところ計画されているのが内輪のヒアリングだけとなっているように思います。防災・減災、自然再生にどういうニーズがあるのかという視点で、外側にもヒアリングをした方がいいと思います。これからのまちづくりの有り方に、自然再生の立場から何ができるか発信していなければ、社会はもう自然再生に目を向けてくれないだろうと思います。

それから細かいことですが、頻繁に出てくる生態系ネットワークという表現について、生態学的に生態系ネットワークという言葉は適切でないと思います。本来、エコシステムネットワークというと、フードウェブ（食物網）のネットワークのことを指します。エコロジカルネッ

トワークのことを生態系ネットワークと表現していますが、世間が理解しやすくより適切な言葉、例えば、緑のネットワークにするなど、それくらい考え方を变えることも一つの考え方かと思ひます。

大河内委員：

基本方針を見て、この法律に則って自然再生をやりたいと皆さんが思うかどうか判断する材料は、自然再生にはどういふメリットがあるのか、どういふインセンティブがあるかということだと思ひます。自然再生に資金を費やして、どういふメリットがあるかというところを考えた方がいいと思ひます。例えば森林ですと、認証制度、サーティフィケーションというものがあります。森林認証とは、持続可能な森林経営を行っているかどうかということですが、調査員が調査項目をチェックして認証されます。認証にはすごくコストがかかっている、事業主が費用を払っている。それでもやるというのは、認証は他の事業主と差別化ができる。しかし、自然再生をやってもサーティフィケーションはもらえない。でも実施者は、お墨付きがほしいと思ひます。お墨付きをもし与えるのであれば、クリアしないといけない項目が明確に示されていないと、認証を受ける側もできないというところがあります。例えば世界遺産でいえば、クライテリア（評価基準）の四つのうち、どれかに該当して、かつ世界唯一でなければいけない。その他管理についても項目を全てクリアしないといけない。もし小さな自然再生に認証制度を取り入れるのであれば、チェック項目をもっと簡単にし、気軽に審査に応募できるようにするなど、そういったインセンティブについて仕組みが要る。認証が取得できたら、「自然再生に基づき、生態系に配慮しているお米です」と貼ることができるなど、そういうことも考えてもいいと思ひます。

鷺谷委員長：

インセンティブとしては経済的なメリットはかなり強調されていますが、社会的なメリットもきつとあると思ひます。

まだまだご意見あるかもしれませんが、この議題はここで終わりにします。委員の多様なご意見がありましたので、適宜ご考慮頂きながら進めていただければと思ひます。

3. 閉会

植田課長：

本当に密度の濃い議論を頂きました。これだけの先生方が、一堂に会するというのはなかなか贅沢なことであります。ありがとうございます。

自然再生推進法と自然再生事業を今後どう改善していくことが、最終的に皆さんに喜ばれるのかということを見ると、単に協議会が増えれば嬉しいということでは全くないということをおもいました。そうではなくて、防災・減災とか希少種、外来種など、世の中が変わりつつある中でも、やはり自然再生の事業というものは、まさにご指摘いただいた通り、ツールとしては大事だということをおもいました。この見直しの機会に、どこかできちんと議論や評

価をして、最終的な目的は、新しい課題に対するツール、一つの打ち出しとして、自然再生事業に大変意味があるということを共通認識にすることだと改めて思った次第であります。この基本方針がどう変わるかは今後の議論によりますので、またご指導を頂いて少しでもいいものになるようにしていきたいと思っておりますので、一つよろしくお願い申し上げます。ありがとうございました。

以上