

## 生物多様性基本法の成立（2008年）

亀澤 玲治

### 1. はじめに

自由民主党、民主党（当時）、公明党3党の共同作成による生物多様性基本法案は衆議院環境委員長から提出され、全会一致で可決、成立した。2008年5月28日のことである。

当時、自然環境局で生物多様性地球戦略企画室長だった私は、前年の11月27日に閣議決定された第3次生物多様性国家戦略のとりまとめを担当していた。議員立法による生物多様性基本法案の動きが伝わってきたのは、国家戦略が大詰めを迎えたところで、閣議決定のおよそ1か月ほど前だったと記憶している。

その後の各党における検討の過程では、関係各省に対するヒアリング等も行われ、生物多様性の担当者としてそうした場に同行したりしていたが、同法を巡る全体的な動きについて、行政府の立場からわかる範囲で、かつ、思い出せる範囲で記したい。

なお、特に各党における検討や各党間の調整に関することについては、法案作成に当たられた自由民主党衆議院議員の谷津義男氏・北川知克氏・盛山正仁氏、民主党衆議院議員の末松義規氏・田島一成氏・村井宗明氏、公明党衆議院議員の江田康幸氏の共同執筆の形で株式会社ぎょうせいから2008年10月に出版された「生物多様性基本法」を参考にした。

### 2. 背景

#### (1) 生物多様性に関するわが国の取組

我が国は、1993年に「生物の多様性に関する条約（生物多様性条約）」を締結し、2年後の1995年には、同条約第6条に基づいて「生物多様性国家戦略」を策定した。その後、2002年の「新・生物多様性国家戦略」を経て、2007年11月に第3次戦略を策定した。

私が担当した第3次戦略では、新・戦略の枠組みを基礎としつつ、よりわかりやすく、より実践的なものとすべく構成の見直しを行った。具体的には、二部構成とし、第1部は、生物多様性の保全や持続可能な利用に対する基本的な考え方や長期的な目標を明らかにしたうえで、重点的に取り組むべき施策の基本的な方向性を示した「戦略」と位置付け、第2部は、当面する5年程度の間に取り組むべき具体的な施策を示すとともに、それぞれの実施主体を明記し、可能なものには数値目標を入れた「行動計画」とした。

第1部では、生物多様性とは何か、なぜ重要かを説明し、国家戦略が示す国の考え方や方向性を地域での行動に結びつけるために必要な地方自治体や民間の役割を強調し、第2部では、およそ660の具体的な施策を分野別に体系化して記述した。

## (2) 国際的な動き

2002年、生物多様性条約第6回締約国会議（COP6 オランダ・ハーグ）において、「締約国は2010年までに、地球、地域、国レベルで、貧困緩和と地球上すべての生物の便益のために、生物多様性の現在の損失速度を顕著に減少させる」という戦略目標、いわゆる2010年目標が採択された。

また、2006年のCOP8（ブラジル・クリチバ）では、条約事務局より2010年のCOP10の我が国開催について打診があり、我が国は2007（平成19）年1月16日に、COP10の愛知県名古屋市での開催に向けて立候補することを閣議了解し、開催実現に向けた取組を進めた結果、2008年のCOP9（ドイツ・ボン）において、COP10の我が国開催が決定した。COP10が開催される2010年は2010年目標の目標年であり、我が国は、それまでの取組を評価し、それ以降の戦略目標の枠組みを決める節目の年にCOP10をホストする議長国として、国際的なイニシアティブの発揮を求められることになったのである。

COP9が開催されていた2008年5月24～26日には、その後7月に開催される北海道洞爺湖サミットに向けたG8環境大臣会合が神戸で開催された。環境大臣会合では、生物多様性が気候変動や3Rとともに主要議題として議論され、「神戸・生物多様性のための行動の呼びかけ」が合意された。

第3次生物多様性国家戦略の策定、生物多様性に関連する国際会議の開催、COP10の我が国開催に向けた取組など、生物多様性を巡る国内外の動きとそれに伴う関心の高まりという流れの中で生物多様性基本法は生まれ、その2日後の2008年5月30日、すなわちドイツ・ボンで開催されていたCOP9の最終日に、鴨下一郎環境大臣（当時）からその成立が報告されたのである。

## (3) 生物多様性基本法の必要性に関する動き

生物多様性条約を締結する際、我が国は、既存の国内法を適切に運用することで条約の実施は担保できるとして、条約締結に当たって改めて国内法の整備を行わず、生物多様性国家戦略は同条約第6条を根拠に、政府による閣議決定で策定してきた。

第3次戦略の策定までの間には、「自然再生推進法」（2002年）、「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律（カルタヘナ法）」（2003年）、「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」（2004年）といった生物多様性に関する課題に対応するための新たな法律も制定されていた。

しかしながら、条約の締結から15年近くが経過し、生物多様性に対する関心が国内外で高まりつつあるという状況の変化もあって、生物多様性に関する国内法制の体系化を図る必要性が指摘されていた。そういう中で、地方自治体や民間の役割を強調する第3次戦略が策定され、生物多様性の保全と持続可能な利用のためには、国、地方自治体、事業者、国民など多様な主体による連携協働が欠かせないことが再認識される一方、国以外の主体の責務を明らかにするには、閣議決定という行政府の意思決定による生物多様性国家

戦略では限界があった。

また、生物多様性国家戦略に基づくさまざまな施策を、より総合的、計画的に体系立てて推進していくためには、3R（リデュース、リユース、リサイクル）の分野における循環型社会形成推進基本法と同様、環境基本法のもとで、生物多様性に関連する個別法全体を束ねる基本法が必要ではないかという議論が出てきたのである。

### 3. 制定までの経過

冒頭、生物多様性基本法案の動きが聞こえてきたのは、2007年11月27日の第3次戦略閣議決定の1か月ほど前のことだったと書いた。これは、「生物多様性基本法」という名称での具体的な動きが始まった時期という意味である。

先行したのは民主党で、同年5月初旬に、生態系や生物多様性の保全、持続可能な活用についての定義を含む「野生生物保護基本法（仮称）」の中間報告を行っていた。その少し前、政府においては、4月23日付けで、環境大臣から中央環境審議会に対して、「新・生物多様性国家戦略」の見直しについての諮問が行われている。同審議会の自然環境・野生生物合同部会に設置された生物多様性国家戦略小委員会の第1回会合が開催されたのは5月29日のことであるから、その時点で、のちに「生物多様性基本法（仮称）」案と名を変える野生生物保護基本法案の中間報告が既に行われていたことになる。

第3次戦略は、その後、審議会においておよそ7か月にわたる議論が行われることになるが、10月半ばまでパブリックコメントが行われており、10月中には小委員会での審議がまとまろうとしていた。

そうした時期に、民主党の環境部門・生物多様性対策小委員会（座長・田島一成衆議院議員（当時））が再開され、法案名を「野生生物保護基本法」から「生物多様性基本法」に変更したうえで、その後の会合が重ねられていく。

その頃から、自民党、公明党でもそれぞれ動きが始まる。当初、各党それぞれに法案検討が進められていたが、こうした基本法は与野党の枠組みを超えて提出すべきとの共通認識のもと、3党間で協議が重ねられ、合意形成が図られる結果となった。

#### （1）各党における法案検討

##### 自民党

自民党においては、生物多様性の保全や持続可能な利用に関する党としての取組の方向性を検討するため、2008年1月22日の環境部会を経て、自然環境保全に関する小委員会（小委員長・谷津義男衆議院議員（当時））において議論が開始された。まずは広く関係者の意見を聞くこととして1月24日以降4回にわたって、有識者、地方自治体、経済界、NGO、関係各省からのヒアリングが行われたが、環境省は1回目のヒアリングに呼ばれている。

4回の小委員会の後、党としての考え方を固めるために、小委員会の下に生物多様性に関するプロジェクトチーム（事務局長・盛山正仁衆議院議員）が設置された。3月6日から4

回にわたって議論が行われ、生物多様性基本法（仮称）の要綱案が検討された。

このプロジェクトチームでの検討と並行して、谷津小委員長から公明党や民主党に対して、与野党の枠組みを超えて環境委員長提案とするべく働きかけが行われていたようである。公明党との間では、プロジェクトチームでの検討の方向性がある程度見えてきた頃から並行して調整が行われ、合意した要綱案を両党の小委員会で更に検討のうえ、2008年4月半ばころに要綱案がまとめられたとのことである。

## 民主党

民主党では、1999年の鳥獣保護法（鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律）改正の国会審議に際して、改正案は、農林業への被害防止の方策を駆除に依存しすぎており、森林等生息地の復元といった抜本的解決を目指す視点が不十分であると主張。野生鳥獣による農林業被害が急増する一方、一部の鳥獣は生息数が著しく減少していることから、「ヒトと野生生物の共生」という理念とそのための手段を制度化すべきという前提で、野生生物関連の法体系を抜本的に見直して「野生生物保護法（仮称）」の早急な策定を目指す方向で議論が進められていた。

2007年夏の参議院選挙に向けた民主党のマニフェストでは、環境政策の3本柱の一つとして、「生物多様性の保全」のための基本法制定を公約として掲げていた。同年1月に発表された「民主政策 INDEX 2007」では、より具体的に「急速に失われつつある生物多様性の危機を認識し、生物多様性保護のための「野生生物保護基本法（仮称）」の制定をめざします」と記されていた。背景には、2003年頃から、多くのNGOが「野生生物保護基本法（仮称）」の制定を提案していたことが挙げられる。

INDEX発表後の3月、新たに設置された民主党環境部門・生物多様性対策小委員会において、生物多様性に対応し得るよう野生生物関連の法体系を抜本的に見直すためにも「野生生物保護法（仮称）」を「野生生物保護基本法（仮称）」と改めたうえで、その策定作業を進めることが決定され、小委員会での検討を経て、先に触れたように、5月初旬に「野生生物保護基本法（仮称）」の中間報告を行っていた。

その後、第3次生物多様性国家戦略の案のパブリックコメントが始まっていた10月には、同小委員会が再開され、法案名が「生物多様性基本法」に変更されたうえで、会合やヒアリング、現地視察などが行われ、法案の要綱と骨子がまとまったのは翌2008年1月。同月15日から、法案骨子に対するパブリックコメントが1ヶ月行われているが、パブリックコメントが議員立法で行われるのは珍しいと注目されNPO・NGOはじめ多くの方々から寄せられた意見は、その後の民主党内での具体的な条文化にも反映されたとのことであった。

そうしてまとめられた民主党としての「生物多様性基本法案」は、2008年4月10日、衆議院に提出された。ちょうどその頃、与党では法案要綱がまとまっていた。

## 公明党

自民党が2008年1月22日の環境部会で、生物多様性に関する法案検討を始めることを決めた同日、衆議院本会議代表質問では、公明党の太田昭宏代表（当時）が福田康夫総理（当時）に対して、自然との共生を目指す生物多様性基本法の制定を提案。

これをきっかけとして、環境部会の下に生物多様性の保全に関する検討小委員会（小委員長・江田康幸衆議院議員）が設置され、同月29日から生物多様性基本法案の議論が開始された。以降、3月11日までに4回の小委員会が開催され、有識者、NGO、関係各省からのヒアリング等を経て公明党としての考え方をまとめたうえで、同月31日からは自民党との間で要綱案の調整が行われ、民主党案が衆議院に提出された4月10日前後に与党としての要綱案がほぼまとまった。

### （2）3党間協議と国会審議

生物多様性基本法案の検討は3党それぞれに始まったが、民主党が先行して法案を国会に提出。そのころ、自民・公明両党では要綱案をまとめつつあったが、自民党の谷津小委員長の「与野党の枠組みを超え環境委員長提案とすべき」との考えのもと、4月24日にまず谷津小委員長から田島座長への持ちかけがあり、両者の考えが一致したことを受けて、5月8日からは、自公間で合意していた要綱案と、民主党が既に国会に提出していた法案との間で調整が行われた。

3党間では、5月24日からのG8環境大臣会合（神戸）までに国会に提出し、同月30日まで開催されるCOP9（ドイツ・ボン）の期間中に成立を目指したいとの共通認識の下、同月14日までの間、連日のように協議が行われて3党で合意できる法案が固まった。

3党の合意案は、共産党、社民党、国民新党への説明ののち、5月20日の衆議院環境委員会において、生物多様性に関する一般質疑後、小島敏男環境委員長から提出され、委員会提出法案とすることが全会一致で可決。同日付けで民主党提出法案は取り下げられた。

5月22日には衆議院本会議で可決され、参議院に送付された。同月27日に参議院環境委員会で審議が行われ、小島衆議院環境委員長とともに、衆議院環境委員会の理事である北川知克議員（自民党）、伴野豊議員（民主党）、江田康幸議員（公明党）が出席。法案提出者である小島委員長からの趣旨説明後、質疑を経て、全会一致で原案どおり可決。翌28日に、参議院本会議でも全会一致で可決、成立した。その後、6月6日に、生物多様性基本法は法律第58号として公布され即日施行されている。

## 4. おわりに

生物多様性基本法は、生物多様性の保全や持続可能な利用の考え方を基本原則として示すとともに、国、地方公共団体、事業者、国民及び民間団体の責務を規定している。また、生物多様性国家戦略の策定を国に義務付けるとともに、地方公共団体における生物多様性戦略の策定を努力義務として規定したほか、国が行うべき基本施策を掲げている。

この法律は、環境基本法の基本理念にのっとった基本法として、生物多様性分野の関連する個別法全体を束ねる基本法と位置付けられるものであり、生物多様性の保全と持続可能な利用に関する施策の体系化という点で大きな意義がある。

この法律が成立した際、多くの NGO で構成される「野生生物保護法制定を目指す全国ネットワーク」（当時）が出した声明の中に、「本基本法は、当ネットワークが提案した野生生物保護基本法を参考に検討されたものであり、ネットワーク案の重要項目としての、「施策の形成過程における市民参加」、「戦略的環境アセスメント」、「生物多様性の観点からの個別法の改正」、「地方自治体における多様性戦略の策定」といった事項が盛り込まれていることは、今後の環境関連の施策の強化に寄与することとなり、高く評価できます」とあった。

NGO の提案が底流としてある中で、第 3 次生物多様性国家戦略が策定され、その後、議員立法については民主党が先行しつつも、COP10 の我が国開催の決定を目前にした状況下で与野党協議が一気に加速するという大きな流れに乗って生物多様性基本法は成立した。

与野党協議が行われている中、私は環境省の生物多様性担当として、与野党の先生方を訪ねてその時々<sup>々</sup>の状況を教えていただいたり、NGO の方々と会って情報交換したりしていた。自然再生推進法に続いて議員立法にかかわれたことで、立法過程を再び間近に学べただけでなく、多くの国会議員の先生方や秘書の方々とのつながりを深めることができた。

特に、民主党案を主導した田島一成議員との間では忘れられない出来事があった。法案にある時、法律には珍しい前文、それも長い前文が加わった。基本法<sup>の</sup>精神を高らかに謳ったものであるが、先生<sup>の</sup>ところに顔を出した折、「国家戦略にいいことが書いてあったので、それを参考にして一気に書き足した」と自ら筆を執られたことを伺った。私が第 3 次戦略を担当していたことはご存じだったし、私自身、その話を聞いて妙にうれしかった。生物多様性基本法と聞いて、まず思い出すのはそのことである。

#### 【略歴】

1982 年、林野庁入庁。1993 年、環境庁自然保護局野生生物課に出向。その後、近畿地区自然保護事務所長、自然環境局生物多様性地球戦略企画室長、総務課調査官、野生生物課長、自然環境計画課長、九州地方環境事務所長等を経て、2016 年 6 月から 2018 年 7 月まで自然環境局長。