

第四次環境基本計画における重点分野

「生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する取組」

報告書

【記載項目】

- ①取組状況と課題
- ②中長期的な目標
- ③施策の基本的方向
- ④取組推進に向けた指標及び具体的な目標

1. 取組状況と課題

(1) 諸外国・我が国における生物多様性をとりまく現状

平成 22 年 5 月に生物多様性条約事務局が公表した地球規模生物多様性概況第 3 版では、生物多様性保全のための取組は増加したが、遺伝子、種、生態系という生物多様性を構成するすべての要素で損失が継続していると評価された。例えば、種の絶滅リスクについては、国際自然保護連合（IUCN）が公表しているレッドリスト 2011 によると、評価対象種の 32%にあたる 19,265 種が絶滅の危機にあるとされている。また、造礁サンゴ類は海水温の上昇等によって近年急速に絶滅リスクが高まっており、両生類は生息地の改変や気候変動、真菌性疾患のツボカビ等によって最も絶滅リスクが高い分類群となっている。さらに野生生物の生息・生育地は世界の大部分で面積の減少と分断化が進行し、生物多様性と生態系サービスの損失も継続している。

生物多様性の損失をもたらす主要な圧力（生息地の損失と劣化、過剰利用と非持続的利用、過剰な栄養素の蓄積等による汚染、侵略的外来種、気候変動）も継続又は増加している。このため、今後の 10–20 年間の行動によっては、生態系がある臨界点を超え、生物多様性の劇的な損失とそれに伴う生態系サービスの劣化が生じる危険性が高いと指摘されている。

我が国の生物多様性の危機も依然進行している。第 1 の危機（人間活動や開発による危機）については過去の開発・改変による影響が継続しており、第 2 の危機（自然に対する人間の働きかけの縮小・撤退による危機）については、里地里山等の利用・管理の縮小が進行し、危機が継続している。また、第 3 の危機（人間により持ち込まれたものによる危機）のうち、外来種の影響は顕著であり、一部の外来種の定着・拡大が懸念されている。

地球温暖化による危機についても、高山帯や島嶼などの脆弱な生態系への影響が懸念されている。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が平成 19 年に取りまとめた第 4 次評価報告書によると、世界平均地上気温は 1906 年から 2005 年の間に 0.74（0.56～0.92）℃上昇し、20 世紀を通じて平均海水水位は 17（12～22）cm 上昇した。地球温暖化は生態系の変化をもたらす重要な要因の 1 つと考えられており、高山植物群落の急速な衰退やチョウ類等の一部の種での分布限界の北上が確認されるなどしている。また、湖沼、河川における水温上昇による水生生物への影響や海洋酸性化による海洋生物への影響も危惧されている。例えば、気象庁のデータ（平成 23 年 5 月発表）によると、北西太平洋における冬季の表面海水中の二酸化炭素濃度は 1.6 ± 0.2 ppm/年の割合で増加している。

しかしながら、四方を海に囲まれ、多様な自然環境に育まれた我が国の生物多様性は豊かであり、生態系の回復能力（レジリエンス）は残されているものと考えられる。生物多様性の保全と持続可能な利用に向けた確固たる取組が生物多様性の損失に歯止めをかけることになる。

(2) これまでの取組状況

国際的な取組の主なものとしては、平成 22 年 10 月に愛知県名古屋市で開催された生物多様性条約第 10 回締約国会議（COP10）において、2011 年以降の生物多様性に関する新たな世界目標である愛知目標や遺伝資源へのアクセスと利益配分（ABS）に関する名古屋議定書が採択された。COP10 に先立ち開催された生物多様性条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書第 5 回締約国会議（MOP5）においては、バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書の責任及び救済に関する名古屋・クアラルンプール補足議定書が採択された。

また、COP10 では、生物多様性の経済的価値に注目し、生物多様性の損失による経済的・社会的損失について世界規模で研究された成果を取りまとめた「生態系と生物多様性の経済学（TEEB）」の最終報告が公表されたほか、自然共生社会の実現に向けた取組の 1 つとして我が国が提唱した「SATOYAMA イニシアティブ」に関する国際パートナーシップが発足した。さらに、科学と政策をつなぐプラットフォームとなる「生物多様性と生態系サービスに関する政府間科学政策プラットフォーム（IPBES）」の設立に向けた決議が採択されたほか、COP10 での決議を受け、平成 23 年からの 10 年間を「国連生物多様性の 10 年」とすることが第 65 回国連総会において決定され、国際社会が協力して生物多様性の保全と持続可能な利用に向けた取組を進めていくこととしている。

一方、我が国では、平成 20 年 5 月に生物多様性基本法（平成 20 年法律第 58 号）が制定され、同法に基づく取組が進められている。平成 22 年 3 月には生物多様性国家戦略 2010 が策定され、「生物多様性の社会への浸透」、「地域における人と自然の関係の再構築」、「森・里・川・海のつながりの確保」、「地球規模の視野をもった行動」の 4 つの基本戦略の達成に向けた取組を実施している。生物多様性の社会への浸透に向けた取組としては、国、地方公共団体、経済界、メディア、NGO・NPO 等、有識者などの官民のパートナーシップによる広報が進められている。地方公共団体では平成 23 年 11 月末現在、14 道県 9 市で生物多様性地域戦略が策定されている。また、平成 23 年 10 月には、地域における多様な主体が連携して行う生物多様性保全活動を促進することによって、豊かな生物多様性を保全することを目的とした生物多様性地域連携促進法（平成 22 年法律第 72 号）が施行された。

(3) 課題

生物多様性の保全と持続可能な利用に向けた今後の課題としては、COP10 で採択された愛知目標の達成が挙げられる。愛知目標では、5 つの戦略目標（①生物多様性の社会への主流化、②生物多様性への直接的な圧力の減少と持続可能な利用の促進、③生態系、種及び遺伝子の多様性の保全と生物多様性の状況の改善、④生物多様性及び生態系サービスから得られる恩恵の強化、⑤参加型計画立案、知識管理、能力開発を通じた実施の強化）のもと、計 20 の個別目標が掲げられており、我が国として愛知目標の達成に向けた効果的かつ緊急的な施策を進めていくことが必要である。とりわけ、生物多様性の社

会への主流化に向けた取組については、生物多様性地域戦略の策定促進や国連生物多様性の 10 年に基づく各主体の取組の強化とともに、国際的動向も踏まえつつ、生物多様性と生態系サービスの価値評価に向けた検討や生物多様性の価値を社会に組み込んでいくことについて検討を進めていくことが重要である。

また、地球温暖化により予測される影響への適応策の実施や海洋酸性化への対応、人口減少や高齢化の進展等に伴い無居住地化する地域の国土の保全管理、土地所有者の協力が得られない場合等における国土の保全管理のあり方についての検討、外来生物対策の強化なども喫緊の課題といえる。

さらに、名古屋議定書と名古屋・クアラルンプール補足議定書の早期締結に向けて国内措置の検討を進めていくことが重要である。また、IPBES の設立などの国際的取組についても積極的に関与していくことが必要である。我が国では、自然に順応した形でさまざまな知識や技術、知恵などが培われてきたが、これらに学び、豊かな生物多様性に支えられた社会を実現していくことも重要である。

2. 中長期的な目標

2050 年：生物多様性の状態を現状以上に豊かなものとし、自然と共生する社会を実現

2020 年：生物多様性の損失を止めるために、効果的かつ緊急な以下の行動を実施

- ① 社会における生物多様性の主流化
- ② 生物多様性の 3 つのレベル（生態系、種、遺伝子）での保全または回復
- ③ 持続可能な利用による自然からの恩恵の強化

なお、生物多様性の保全と持続可能な利用を両立する「自然と共生する社会」を実現するためには、自然生態系が環境変化に対して損失・劣化・適応・回復等に要する時間を踏まえ、100 年先を見通した長期的視点を持つことが重要である。一方、一般に沿岸・海洋生態系の時間スケールは、陸域に比べ短いと言われており、生態系によって時間スケールが異なることに留意しながら取組を進める必要がある。

3. 施策の基本的方向

（1）基本的方向性

① 愛知目標の達成

COP10 において採択された愛知目標の達成に向け、生物多様性の保全及び持続可能な利用に関するあらゆる取組は、常に愛知目標とのつながりを意識しながら進めることが重要である。このため、平成 24 年度に生物多様性国家戦略の改定を行い、今後の生物多様性の保全と持続可能な利用に向けた我が国としての方向性を明らかにし、こ

れに基づく取組を進める。

②東日本大震災の教訓を活かした取組

平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災の発生により、私たちは自然が恵みと脅威の二面性を有することを改めて実感することとなった。持続可能な農林水産業の復興により失われた生物多様性の回復・維持等を図るとともに、本来生態系が有する回復能力（レジリエンス）の強化を通じて国土全体にわたって自然の質を着実に向上させるなど、我が国の自然的社会的特性に応じた自然共生社会の実現を目指す。

③連携と協働による広域的・横断的な取組の推進

地域における智恵や資源を活かしつつ、人づくりを進めるとともに、地域での自主的かつ持続的な活動を尊重しつつ、地域間の「人」と「情報」の新たなネットワークを構築し、活動を活性化し、拡大していくことで、ボトムアップ型の地域づくりを進めていく。さらに、陸や海といった生態系や生息・生育地のつながりに加え、人や文化などのつながりも一体的に捉え、広域的・横断的な取組を進める。

④自然共生社会、循環型社会、低炭素社会の統合的な取組の推進

物質の循環を健全な状態で維持し、地球温暖化の緩和、適応を進めるためには、生物多様性、天然資源の消費抑制と環境負荷の低減、地球温暖化の問題の相互の関係をとりえ、奥山地域から都市地域に至るまで、自然共生社会、循環型社会、低炭素社会の構築に向けて統合的な取組を進めていくことが重要である。具体的には、地球温暖化による生物多様性への影響の把握と地球温暖化の緩和と影響への適応、海洋酸性化による海洋生態系への影響の把握、生態系ネットワークの確保、持続可能な農林水産業の推進、生態系に配慮した再生可能エネルギーの活用（太陽光・風力・水力・地熱・バイオマス）や未利用自然資源の活用などの取組を進める。

⑤国際的視野を持った取組の推進

我が国は IPBES の設立に向けた取組への積極的な参加や SATOYAMA イニシアティブの一層の推進など、積極的に国際社会を牽引し、国際協力を進める。

地球規模で生物多様性の損失が継続する中、我が国は食料、木材などの資源の多くを輸入に頼り、原材料、生活用品なども輸入することにより、海外の生物多様性に影響を及ぼしている。また、野生生物の中には国境を越えた取組が必要なものも少なくない。このため、地球規模のつながりを認識し、広域的な視点を持って国内外での取組を一体的に進める。

（2）主体ごとに期待される役割

①国

重点的取組事項に記述する事項をはじめ、生物多様性国家戦略に基づく生物多様性

の保全及び持続可能な利用に関する取組を関係省庁の連携・協力により積極的に推進するとともに、地方公共団体の取組を支援する。また、国民の生物多様性の保全や持続可能な利用に向けた取組を支援する。

②地方公共団体

地域の自然的社会的特性を踏まえた生物多様性保全や持続可能な利用のための施策を積極的に推進し、地域における多様な主体の理解、参画等を促す積極的な役割を果たすことが期待される。具体的な施策としては、生物多様性地域戦略の策定・実施や生物多様性地域連携促進法に基づく地域連携保全活動計画の作成・実施などが挙げられる。

② 国民（事業者等）

生物多様性はすべての人々のいのちの源、くらしの礎である。日常生活や社会経済活動の中ですべての人々が生物多様性の問題を捉え、その価値を認識し、国民全体で生物多様性の保全や持続可能な利用に向けた取組を積極的に行う必要がある。これらの取組を国としても支援するとともに主な主体ごとに特に期待される活動を以下に示す。

A 農林漁業者

生物多様性に配慮した持続的な生産活動を通じ、安全で環境負荷の小さい食料や木材等の供給の期待に応える農林水産活動の実施などが期待される。

B 企業

CSR 活動の推進のほか、原材料調達や土地利用に当たって生物多様性への配慮を事業活動へ組み込むことなどが期待される。

C 民間団体（NGO・NPO 等）

生物多様性保全のための活動の実践や広く個人の参加を受け入れるためのプログラムの提供・体制づくりなどが期待される。

D 学術界

科学的知見の充実と政策との連携への貢献などが期待される。

E メディア等関係者

広報、教育、普及啓発（CEPA）の推進などが期待される。

F 消費者

適切な商品の選択と購入などを通じ、生物多様性の保全と持続可能な利用に貢献することが期待される。

（3）重点的取組事項

①生物多様性の主流化に向けた取組の強化

生物多様性の価値とそれを保全し、持続可能に利用するために可能な行動を人々が認識することが愛知目標における個別目標の 1 つとされている。生物多様性の社会へ

の浸透を図るため、生物多様性及び生態系サービスの価値評価に向けた検討を進めるとともに、経済的手法も含め、生物多様性の主流化に向けた方策について検討を進める。また、自然とのふれあい活動等の推進を通じた広報・教育・普及啓発や生物多様性に配慮した製品であることを認証した商品などの普及等により、個人の消費、ライフスタイルの転換や生物多様性に配慮した事業活動の推進に向けた取組を進める。

②生物多様性保全と持続可能な利用の観点からみた国土の保全管理

愛知目標では、2020年までに少なくとも陸域及び内陸水域の17%、沿岸域及び海域の10%が保護地などにより保全されることや劣化した生態系の少なくとも15%以上の回復を通じ、気候変動の緩和と適応に貢献することが個別目標として掲げられている。

このため、生物の生息・生育環境とその連結性にも配慮し、国土全体にわたって生物多様性の保全上重要な地域や脆弱な自然環境の保全、都市の緑地の保全を図るとともに、今後の人口減少や高齢化の進展等に伴い、無居住地化する地域等において自然環境の回復・活用を図り、自然資源としての国土の価値を新たに創造していくことや、過去に損なわれた生態系等の自然環境の再生を推進する。

③海洋における生物多様性の保全

2002年の持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）で採択されたヨハネスブルク行動計画¹の達成に向けて、海洋における生物多様性の保全については、生物多様性の観点から重要度の高い海域を抽出し、海洋保護区の充実とネットワーク化の推進を図る。

また、漁業等の従来活動に加えて今後想定される海底資源の開発、波力や潮力等の自然エネルギーの活用などの人間活動と海洋における生物多様性の保全との両立を目指す。

④野生生物の適切な保護管理と外来生物対策の強化

我が国に生息・生育する爬虫類、両生類、汽水・淡水魚類の3割強、哺乳類、維管束植物の2割強、鳥類の1割強にあたる種が絶滅危惧種となっている。このため、これらの種の絶滅や減少をくい止めるための対策を引き続き進める。一方、近年、我が国においては、ニホンジカやイノシシなどの野生鳥獣が全国的に分布を拡大し、また、北海道ではアザラシが急増しており、生態系被害、生活環境被害、農林水産業被害が深刻化している。このため、これらの捕獲の担い手の確保・育成、捕獲技術の開発、生息環境の整備・保全、被害防除、広域的な保護管理等の取組を進める。

また、外来生物対策については、これまででも外来生物法（平成17年6月施行）に基づき、特定外来生物の輸入・飼養等の規制、防除事業の実施、飼養動物の適正管理等の対策を進めているが、外来生物対策の一層の強化を図る。

⑤持続可能な利用

農林水産業は、人間の生存に必要な食料や生活資材などを供給する必要不可欠な活動であり、我が国では、昔から農林水産業の営みが、身近な自然環境を形成し、多様な生物種の生育・生息に重要な役割を果たしてきた。また、安全で環境負荷の小さい食料や木材等の安定供給への期待に応え、生物多様性に配慮した持続的な農林水産業の振興とそれを支える農山漁村の活性化が必要である。

そのため、農林水産関連施策において、生物多様性をより重視した視点を取り入れ、生物種の生育・生息環境としての質を高める持続可能な農林水産業を推進し、農山漁村の活性化を図る。具体的には農地・水資源の保全・維持、生物多様性保全に効果の高い営農活動の導入や持続可能な森林経営等を積極的に進めるとともに、生態系に配慮した再生可能エネルギー等の利用を促進する。

また、地域の自然観光資源を保全しながら持続的に活用し、地域の振興と観光の振興を図るエコツーリズムの普及を推進するとともに、遺伝資源の利用と名古屋議定書の国内措置に関する検討を進める。

⑥国際的取組

愛知目標の達成に向けて、生物多様性日本基金を通じた途上国支援、IPBES 設立に向けた取組への積極的な参加、SATOYAMA イニシアティブの一層の推進等、国際的枠組みの構築に積極的に関与するとともに、国際的枠組みの効果的な実施のための人材育成や技術協力を積極的に進める。

また、資源動員戦略等の課題についても国際的動向を踏まえつつ、適切に対応していくことが必要である。

⑦自然環境データの整備

生物多様性に関する様々な課題に取り組むためには科学的知見が重要である。このため、各種モニタリングの継続的な実施や各主体間の連携によるデータの収集・提供等の体制整備を進めるとともに、市民参加型モニタリングの充実と基礎的データとしての活用、海外を含めた大学や地方・民間の調査研究機関、博物館等相互のネットワークの強化等を通じた情報の共有と公開等を通じて、自然環境データの充実を目指す。

⑧東日本大震災からの復興・再生

地域の自然・産業・文化等の資源を活用した地域の復興や被災地域における自然環境のモニタリングに取り組む。

¹ ヨハネスブルク行動計画：「代表的な海洋保護区ネットワークを 2012 年までに構築する」ことが含まれており、COP10 ではその行動計画の達成に向けてより一層の努力が必要であることが指摘されている。

4. 取組推進に向けた指標等

COP10で採択された愛知目標の達成に向け、今後、各国は生物多様性の状況や取組の優先度等に応じて国別目標を設定し、各国の生物多様性国家戦略の中に組み込んでいくことが求められている。また、愛知目標の達成状況を測るための指標についても、生物多様性条約事務局が中心となって検討が進められており、これらの動向も踏まえ、我が国としての指標を検討していくことも必要である。このような状況の下、本分野の取組の進捗状況の把握に向けて、以下の指標群を活用することとし、目標値の設定が適当な指標については、当該目標値（目標年次を含む）を設定する。

なお、本分野では取組の状況を測るための指標に加え、取組の評価、見直しを行う際に有用な指標として生物多様性の認識状況、持続可能な利用に関する状況、生物多様性の損失又は回復の状況等を把握するための指標を用いる。また、本分野の取組は民間セクターとの連携・協力が必要とされることから民間主体の取組の一部については補助指標として整理し、その状況を把握する。

<第4次環境基本計画で用いる指標群>

①生物多様性への理解・配慮の向上に関わる指標

- ・「生物多様性」の認識状況
- ・生物多様性国家戦略認知度
- ・生物多様性自治体ネットワークへの参加自治体数
- ・生物多様性民間参画パートナーシップへの参加団体数
- ・市町村が定める「緑の基本計画」の策定数
- ・多様な主体による都市の緑地管理状況を示す指標
(補助指標)
- ・にじゅうまるプロジェクト参加団体数・取組事業数
- ・グリーンウェイブ参加団体数

②持続可能な利用の促進に関わる指標

- ・田園自然環境の創造に着手した地域の数
- ・バイオマスの利用量：2,600万炭素トン（2020年）
- ・バイオマス新産業の規模：5,000億円（2020年）
- ・木材の供給量と需要量：供給量28百万m³（平成27年）、需要量72百万m³（平成27年）
- ・都道府県によるエコファーマー累積新規認定件数：34万件（平成26年度）
- ・市町村によるバイオマス活用推進計画の策定数：600市町村（2020年）
- ・森林経営計画の策定面積
(補助指標)
- ・森林認証面積（SGEC、FSC）
- ・MSCラベル付き製品数、MELジャパンの認証件数

③生物多様性の保全・再生に関わる指標

- ・ 自然公園面積（国立公園、国定公園、都道府県立自然公園）
- ・ 都市域における水と緑の面的な確保状況を示す指標
- ・ 海洋保護区面積（自然公園、自然環境保全地域、鳥獣保護区、保護水面、共同漁業権区域、指定海域、沿岸水産資源開発区域等）
- ・ 保護増殖事業計画の策定数
- ・ 国内希少野生動植物種の指定数
- ・ 特定外来生物及び要注意外来生物の指定等種類数
- ・ 外来生物法に基づく防除の実施件数
- ・ 河川及び港湾における「失われた自然の水辺のうち、回復可能な自然の水辺の中で再生した水辺の割合」：約 4 割（平成 24 年度）
- ・ 河川及び港湾における「失われた湿地や干潟の中で再生したものの割合」：約 3 割（平成 24 年度）
- ・ 脊椎動物、昆虫、維管束植物の各分類群における評価対象種数に対する絶滅のおそれのある種数の割合
- ・ 森林面積（育成単層林：1,030 万 ha（平成 27 年）、育成複層林：120 万 ha（平成 27 年）、天然生林：1,360 万 ha（平成 27 年））
- ・ 保安林面積：1,281 万 ha（平成 35 年度末）
- ・ 国有林の保護林面積
- ・ 都道府県が定める希少種保護条例の制定数
- ・ 都道府県が定める希少種保護条例に基づく指定希少野生動植物種の指定数

④情報整備、参加型計画立案等の強化に関わる指標

- ・ 1/25,000 植生図整備状況
- ・ 都道府県及び市町村による生物多様性地域戦略の策定数
- ・ 地域連携保全活動計画の策定自治体数
- ・ 地域連携保全活動協議会数