

自然再生と自然公園について

(懇談会事務局による中間整理表)

【前提】

- ・自然公園は国民的資産であり、価値が損なわれた場合には、積極的に価値を高める努力が必要
- ・自然公園を自然再生事業を先駆的に実施する場所と位置付け
- ・自然公園との関係に限らず、自然再生全般について整理

分類	テーマ	方針
自然再生とは何か	なぜ今自然再生か	<ul style="list-style-type: none"> ・明治以降の近代化、とりわけ戦後の経済成長を経て、わが国は経済や便利さを飛躍的に向上させた反面、四季の変化もあいまって多様で豊かな生態系が、自然海岸や干潟の減少、メダカやキキョウなど身近な種を含む野生生物の絶滅のおそれの増大などにより、衰弱化が進行。 ・このような状況を踏まえ、平成 14 年 3 月、自然と共生する社会の実現に向けた中長期的なトータルプランとして政府が策定した「新・生物多様性国家戦略」において、今後展開すべき施策の大きな方向として「保全の強化」に加えて「自然の再生」を位置付け。一方的な自然の破壊や収奪といった関わり方を転換し、衰弱しつつある生態系を蘇らせていくことが必要と強調するとともに、その第一歩としての自然再生事業について、見本となる自然、回復すべき生物種の供給源が残されている現段階からの着手を提案。
	自然再生とは	<ul style="list-style-type: none"> ・自然再生とは、人為によって失われた自然を積極的に取り戻すことを通じて、生態系の健全性を回復しようというものであり、開発等により失われる環境と同種のもの、その近くに新たに創り出す代償措置は含まない。 ・自然再生の取り組みは、構造物の築造により自然を力で押え込もうとする従来型の事業とは異なり、人為による影響を取り除くことにより自然が自らの力で回復していくことを手助けしようという性格。
自然再生事業の考え方	① 事業の対象区域	<ul style="list-style-type: none"> ・再生すべき対象に影響を与え得る広域的な範囲（流域など）を視野に入れた検討が不可欠。 ・自然公園で実施する場合、公園区域にとらわれず、公園隣接区域も一体的に考えることが重要。また、公園から離れた地域では、関係各省による事業や地方自治体が主体となる事業、民間による実施等との連携が必要。
	② 目標設定	<ul style="list-style-type: none"> ・どういう状態の自然を目標として再生を進めるかについては、地域に固有の生物多様性の確保を前提として、専門家の参画と科学的・社会的な情報の共有を通じ、地域的な合意を図りながら決めていくことが重要。 ・たとえば、阿蘇の草原やくぬぎ山などの武蔵野の雑木林などの二次的自然も対象となり得るが、将来にわたる維持管理が必要なことから、住民参加などその具体的方法についての地域合意が不可欠。
	③ 検討の枠組みと合意形成の手順	<ul style="list-style-type: none"> ・再生事業の目標設定や、詳細調査の内容、事業内容やモニタリング計画等について、それぞれ構想段階から、各分野の専門家、地元NPO、自治体、関係省庁等、多様な主体の参画を得て、具体的に検討し、情報は公開。
	④ 事業の進め方	<ul style="list-style-type: none"> ・科学的データに基づく計画の下、工事等を行うことを前提とせず自然の復元力に委ねる方法も考慮することを含め、自然と対話しながら事業を丁寧に実施するとともに、モニタリングの結果に応じて事業内容を柔軟に見直す「順応的管理」の手法を導入。 ・自然再生は、30年、50年がかりで息長く取り組むべきであり、地域の様々な立場の人たちの参画を得ながら、豊かな地域づくりにも貢献できるよう進めることが重要。
	⑤ 事業用地の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・自然そのものを対象とする自然再生事業の特性と、長期間にわたるモニタリングや維持管理を含め事業の確実な実施を担保する必要性から、対象用地の安定的な確保は重要な要素。 ・直轄事業では、出来る限り用地を取得し環境省自ら主体的に事業を実施するほか、借地や協定等の手法も活用しながら、NPO・自治体などが環境省との連携により事業を実施することなども含め柔軟に対応。
※釧路湿原の例（自然再生釧路方式）	釧路湿原における自然再生の必要性	<ul style="list-style-type: none"> ・釧路湿原は、タンチョウを始め多様な野生生物を育み、人々に安らぎと恵みをもたらすわが国最大の湿原。ところが、湿原面積（約 2 万 ha）の十数倍に及ぶ流域全体（約 25 万 ha）に森林・河川・農地・住宅地等が存在しており、各種開発、河川直線化、森林伐採等により、土砂や栄養分が湿原内に大量に流入するなど、人為による様々な影響によって、戦後、とりわけここ 20～30 年の間に、自然の推移を上回るスピードで湿原の減少や乾燥化が加速度的に進行し、このままでは消失の危機。 ・このため、釧路湿原の再生に向けた提言が、地域の多様な主体の参加により取りまとめられ、実践的な取組がスタート。「新・生物多様性国家戦略」でも、全国の先駆けとして位置づけ。
	自然再生釧路方式とは	<ul style="list-style-type: none"> ・「自然再生釧路方式」とは、釧路湿原の再生に向けた目標の決め方や、調査、計画、事業、モニタリングといった一連の自然再生事業の進め方、重要なポイントなどを、環境省による実地の取組をもとにとりまとめたものであり、わが国における自然再生事業の基本的な考え方や進め方を示す先駆的モデルとして、発信していこうとするもの。 ・釧路湿原における自然再生事業は、自然再生で求められる重要な課題（科学的データに基づく順応的な進め方、多様な主体の参加と連携等）が以下のような点で典型的かつ具体的に現れていると考えられ、その考え方・進め方が他地域での自然再生の展開方向を先導するものとの視点から「自然再生釧路方式」として整理。 <ul style="list-style-type: none"> (1) 湿地は、生物多様性保全上重要である一方、脆弱な生態系。その中でも釧路湿原はわが国で最大かつ代表的な湿原であり、科学的データに基づく丁寧かつ順応的な進め方が最も求められる場所であること。 (2) 釧路湿原は、流域全体から見ればごく一部を占めるに過ぎず、その下流部に位置することから、酪農を始めとする地域産業、上流部の森林・林業、流域内の各種開発等との関係抜きに自然再生を進め得ず、地域の広範な関係者の理解と参画が効果的な自然再生の推進の鍵を握ること。 ・自然的条件や社会的条件が釧路とは異なる他の地域では、具体的な目標のたて方や事業の進め方、関係省庁やNPOとの連携や合意形成の手順など、釧路方式として示された自然再生事業の骨格的部分を実例として参考にしつつ、それぞれの地域の状況に応じた柔軟な対応を行っていくべきもの。

	<p>① 事業の対象区域</p> <p>② 目標設定</p> <p>③ 検討の枠組みと合意形成の手順</p> <p>④ 事業の進め方</p> <p>⑤ 事業用地の確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 釧路の場合、湿原の流域全体から、各種開発など様々な影響を受けていることから、流域全体を視野に入れたうえで、地域の多くの関係者間で再生に向けた合意形成と役割分担の努力。 ・ 環境省では、湿原の劣化等の程度が大きく、再生の緊急性が高いと考えられる湿原周縁部（バッファゾーン）から、直轄事業として実証的なパイロット事業に着手。今後、その成果を評価しながら徐々に流域全体に拡大していく方針。 ・ その際、国立公園区域を主体としつつも、広里地域の農地造成跡地や達古武地域の荒廃林地など、公園区域に直接的な影響を及ぼす公園隣接地でも一体的に実施。 ・ 流域全体を視野に入れた大きな目標としての「ラムサール条約登録（1980）当時の環境の回復」を前提としつつ、環境省の事業（釧路方式）としては「自然環境の保全・再生」「農地・農業等との両立」「地域づくりへの貢献」を3つの長期目標として設定。自然再生とともに、湿原周辺で営まれてきた酪農等地域経済を支える産業との共存の視点を重視。 ・ さらに、地区毎の状況に応じた具体的な目標として、例えば広里地域では、生態学・水管理技術などの科学的な判断に加え、データの共有と地域合意を図りつつ「1960年代後半の農地造成より前の湿原の状態に戻すこと」を検討会で設定。 ・ 検討会（実務会合）は、地元NPO、自治体、専門家、関係省庁等を構成メンバーとして、公開で実施。資料はHPに掲載するなど情報公開を徹底。 ・ 目標設定や事業の具体的な進め方等について、検討会等の場を活用して議論を深めるとともに、自然再生大会の開催等により地域における幅広い合意形成と普及啓発を推進。 ・ 広里地域では、植生・地下水位などの詳細な自然環境調査を実施した上で、肥料をすき込んだ土壌をはぎ取り地下水位に近づける試験施工を実施。その効果や影響をモニタリングし、地域内に設定した再生の目標像となるリファレンスサイト（標準区）のデータとも比較しつつ、事業内容等を柔軟に見直し。 ・ 達古武地域では、地元NPOとの協働により、集水域における広葉樹の再生を目指して、詳細な自然環境調査を実施するなどの取組を開始。その他の地域でも、地元のNPO、高校、ベンチャー企業、ボランティアなど、多様な主体と連携した取組により地域づくりへの貢献を指向。 ・ 広里地域では、湿原再生の事業用地として環境省が土地を取得。 ・ 達古武地域では、カラマツ人工林を環境省が取得し、今後、NPOの協力を得て広葉樹林への再生を検討。また、NPOの所有地等については、NPOと行政との協働による事業の展開を目指し、環境省からNPOへの委託による実施も検討。
<p>自然再生事業と自然公園との関係</p>	<p>自然公園内で自然再生を実施することの意義</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 優れた自然風景地としての国立・国定公園は国民的な資産であり、自然風景を支える生態系が健全であってこそ価値が保たれるとの認識のもと、自然公園内の損なわれた自然環境の再生は、その価値を高めるために不可欠な取組であり、自然公園を自然再生事業に先駆的に取り組む場所と位置づけ。
<p>自然公園法施行令への「自然再生施設」の追加</p>	<p>「自然再生施設」を位置付ける趣旨</p> <p>「自然再生施設」の具体的なイメージ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自然再生施設とは、保護のための個々の施設と対象となる土地を含む施設概念である保護施設の1つとして、損なわれた自然環境について、負荷を低減するための施設及び良好な自然環境を創出するための施設が一体的に整備されるものと法制的に整理。 ・ 従来のどちらかと言えばスポット的・対症療法的なイメージの、裸地化した登山道脇の植生復元施設などの保護施設に対し、自然再生施設は、干潟・サンゴ礁などを含む生態系全般を対象に、複合的な要因による劣化への対応など、より広域的、総合的に再生に取り組むためのものとして、従来の植生復元施設・動物繁殖施設に加えて規定し、自然公園内で自然再生に積極的に取り組む姿勢を明確化。 ・ 具体的なイメージとしては、釧路湿原・広里において、地盤を掘り下げて相対的に地下水位を上げることにより、湿原植生の再生を図るケースや、サロベツ湿原において、湿原と農地の間に水路と簡易な止水板を組み合わせた緩衝帯を設けることにより、乾燥化が進む湿原の再生と農地の排水対策の共存を目指すケースなど、湿原の流域全体の水分条件等広域的視点に立った対策が想定されること。
<p>「自然再生推進法」の運用</p>	<p>法律に基づく自然再生事業の責任の所在</p> <p>モニタリング等における科学的な客観性の確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施者が地域住民、専門家、関係自治体、関係行政機関等に呼びかけて組織する協議会が、全体構想の作成、実施計画案の協議、実施に係る連絡調整等を行うことになっており、その意味で、協議会が全体として責任を負うもの。 ・ 法律上、関係行政機関と地方自治体は協議会への参加が必須であり、環境省は、国立公園区域外の事業であっても、関係行政機関として、必ず協議会に参加し主導的な役割を果たす考え。 ・ 釧路の検討会は、平成15年度中に「自然再生推進法」に基づく協議会への移行を予定。 ・ 地域の専門家の役割が特に重要であり、例えば協議会として小委員会や分科会などを設けて、専門的な議論を行う必要性について「自然再生基本方針」に明記。 ・ 環境省は、協議会への参加のほか、主務大臣として、助言を行う機会や事業の進捗状況報告を求める機会等を活用し、科学的な客観性の確保について確認する考え。

【今後の進め方】

- ・ 釧路湿原における直轄事業をはじめ自然公園における自然再生事業の積極的な展開を図るとともに、各地域での実績の積み重ねを通じ、制度面の見直しを含め柔軟な姿勢で臨む考え。