

生物多様性保全活動の促進に関する検討会（第3回） 議事要旨

日 時：平成23年3月22日（火）13:00～15:30

場 所： 経済産業省別館11階1111号会議室

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（自然環境局局長、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、林野庁森林整備部計画課）
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）地域連携保全活動の促進に関する基本方針（素案）について
- （2）その他

<資料>

資料1-1：生物多様性保全活動促進法に関する説明会・意見交換会の結果概要

資料1-2：地域における生物多様性保全活動

資料2：地域連携保全活動の促進に関する基本方針（素案）

参考資料：生物多様性保全活動の促進に関する検討会（第2回）議事要旨

◇議題 1：地域連携保全活動の促進に関する基本方針（素案）について

・資料説明：

資料 1－1：生物多様性保全活動促進法に関する説明会・意見交換会の結果概要

資料 1－2：地域における生物多様性保全活動

資料 2：地域連携保全活動の促進に関する基本方針（素案）

<質疑>

○生物多様性保全活動促進法に関する説明会・意見交換会について

浜本委員：

- ・高松・岡山では、どちらも地方行政の担当者が参加者の半数以上占めていた。土地の所有者が分からない、分かったとしても高齢等の理由で管理できない場合や、実際にこの法律を受けて実施する現場からの意見がより具体的に出てきて、それに添ったようなものにしていかねばいけないと強く感じた。

竹田委員：

- ・岡山ではホテルや子供の取り組みなど小さな活動が非常に沢山のエリアで行われており、大学や企業との連携もあるが、これらは果たして対象になるのか？というストレートな質問があった。そのあたりもご検討いただきたいと思う。

○地域連携保全活動の促進に関する基本方針（素案）・・・はじめに、第 1 章、第 2 章について

座長：

- ・要約ではなくてかなり丁寧な説明をいただいた。基本方針素案は大変よく出来おり、全体的に、とにかくしっかり書き込んである。文句がでないようにするために完璧な言い回しをしすぎているきらいもある。長いのと繰り返しがあるので修文上はもう一回に見直した方がいい。活動促進法は、アクションを起こさせること、活動をしている人たちに「これは頼りにできる」と思わせることが重要である。意義はこれでもう十分なので、この要約版があったほうがいいのかもわからない。

土屋委員：

- ・第 1 章の 1 ページの(2)の地域の生物多様性保全活動の状況の 1 段落目に活動場所について記載されており、例えば島嶼や里山、丘、山と大きく書いてあるが、河川やため池だけが活動内容が外来種の防除だけである。河川やため池に関しても多様な活動を行うべきなので、外来種の駆除・防除に限る必要はないと思う。もう少し広い言い方が必要ではないか。

開発委員：

- ・全体として今までの意見が反映され、よくまとまっていると思う。
- ・3 ページの(4)の経済的な価値を生み出す工夫、こういう理念的なところは、これから私達が活動する際に、国がこのように書いていると引用して使いたいのので、長くなりすぎないように留意しながら、なるべくきちんと書いていただきたい。
- ・(4)で、経済的な価値だけでなくそのもととある生態系サービスの経済的価値に気付くように、例えば「生態系を守る事は、教育面、国土保全上の安全・安心面、森林セラ

ピーのような福祉の面等、生態系サービスの持っている経済的な価値を守ることにつながる」と認識できるような書き方をしていただきたい。

- ・ 5 ページの (3) について、NPO は各主体の特性を尊重したコーディネート専門性を持っているところも多い。「市町村と共に NPO の連携調整の役割も期待したい」と入れていただきたい。

森本委員：

- ・ 6 ページの 2. 国の施策以降について。生物多様性の保全の活動は、文化的景観で指定された地域、あるいは名勝指定地、あるいは天然記念物保有地（近江八幡の西の湖・淀川のイタセンパラ）等でも、地区連携の保全活動が実際あるので、そのような活動も推進すると書いて欲しい。

座長：

- ・ 文化財保護法や史跡名勝、天然記念物等など、文部科学省や文化庁の管轄であるが、これらとは共管できないのか？
- ・ 制度的に特例措置の対象に文化財保護法が含まれないため、直接文化財保護法については、ここにあげられないということか。
- ・ 実際にフィールドは文化財保護法に関わることがたくさんある。名勝等にはいままで生物多様性の発想はなかった。名勝等は昔からボランティア活動の長い歴史があり、地域組織・地元組織も非常にしっかりしている。積極的に関わってもらったほうが、この法の目的にはかなうと思う。協議してみて、書き込んでいただきたい。

石原委員：

- ・ 今までの様々な意見を相当程度盛り込んであり、全体としてよく書いてあると思う。
- ・ 地域の多様な主体については、1 ページの (2) の 2 行目から 3 行目、2 ページの 4 行目、2 ページの 1 番下から 4 行目などに繰り返し出てくるが、ここに教育機関が抜けている。実際の活動では学校・博物館・図書館、教育委員会等を巻き込んで活動している例もあり、子どもの教育という面では、それらも非常に重要な主体ではないかと考える。
- ・ 3 ページの (4) 経済的な価値を生み出す工夫の中で、3 行目の「生物に配慮した農法」を「生態系に配慮した農法」に修正。
- ・ 5 ページ、各主体の役割の (4) で地域住民、農林漁業者とあるが、地域住民と農林漁業者の関わり方は異なるものである。農林漁業者は 5 番の事業者に入るだろう。教育機関も教育事業者と考えれば (5) に入るかもしれない。
- ・ (5) の企業などの事業者の役割、社会貢献であろうがなかろうが、事業活動を行う際には、生物多様性への配慮が必要であり、社会貢献という点を含めて、は削除。また、素案 5 ページの下から 3 行目を、「地域連携保全活動計画の作成段階から実施に至るまでの多様な局面での参画、当該活動に対する各種支援や専門的な技術の提供など、積極的な役割が期待されると書いていただきたい。

座長：

- ・ 私は、農林漁業者は別個に掲げたほうがいいと思う。ここでいう地域住民というのは農村居住者というような意味ではないか。いずれにしても多様な主体や場所によって、関わり方やスタンスが違うので、それを改めて取り上げて、役割を意識して整理をしていただきたい。

一ノ瀬委員：

- ・市民と地域住民はその活動場所周辺の住民であるか否かで分けているのではないか。活動場所が農村地域かどうかということとは関係なく、都会においても全く違う地域の人が一生懸命活動することもあるので、そのようなことを意識した使い分けではないかとも思うが、もう少し整理をしていただきたい。
- ・4ページ目に地方公共団体の役割と国の役割があるが、県を越えた連携の場合の調整は国がするのか、県と県で行うのか記載が無い。明記したほうがよい。
- ・6ページ目の(6)研究機関・専門家の役割、最初に「地域の」とついている。地域の研究機関にはぜひかかわってほしいということだとは思いますが、実態としては遠方の研究機関や専門家がかかわっている例も多いため、「地域の」という文言は必ずしも必要ではないと考える。

座長：

- ・都道府県を越えた連携の調整は国が行うのか。当事者同士が行うのではないのか。

座長：

- ・最後がおしなべて期待されます、という表現になっているが、今は地方分権の時代ということでこのように表現するしかないのだろうか。
- ・6ページに学術団体と書いてあるが、学術団体というが大仰な表現に感じる。学術団体は基本的に学会にあたるのだろうか。教育機関という表現や、研究グループや研究会というものもある。自然保護協会はNPOだが自然の保護についてはノウハウがあるし、研究者的側面も強い。

下村委員：

- ・2ページの「地域連携保全活動の促進の意義」に追加提案がある。「人々とその地域自然との結びつきの深化によって引き起こされる帰属意識とかふるさと意識の向上に役立つ」というような言葉を入れたい。趣旨は、今回の大地震のような災害復旧の時には、なかなか生態系の復旧や風景・景観の復旧の話に結びつかず、どちらかという生活基盤が優先される。でも実は被災者の心のケアなどを考えると、そういったものの復旧は重要で、そういう意味で、科学的な知見に基づくところには反するかもしれないが、心のよりどころというような話を入れたい。

座長：

- ・歴史や文化、その地域性や共同性などですね。景観論は人文科学的な側面を持つ。ただこの科学的知見は自然科学に限定していないのではないのか。

下村委員：

- ・それと同時にもっと心のよりどころ。
- ・具体的には例えば、2ページの3段落目に、「生物多様性の保全が強化され、ひいては・・・」とあり4行目に「当該活動を促進することによって、地域コミュニティの再構築や伝統的な地域文化・・・」というように、伝統文化については具体的に書いてある。ここにむしろその精神的なもの、心のよりどころというか、具体的にはきっと「人々と地域自然との結びつきの深化による帰属意識や故郷意識の向上」等の文章ではないかと思うが。

座長：

- ・地域連携保全活動の促進の意義にはかなうと思いますので検討してください。
- ・国の施策は法律の特例措置と情報提供。それから地方公共団体の役割が少しあるという

書き方になっているのが少し寂しい。岡山市の実施条例、秦野市の取り組み、千葉県の里山条例など自治体はいろいろ動いている。そういうのを評価した上でさらなる発展をというようなスタンスで書くと、基本方針がリアリティを持つと思う。

- ・手引きを別途作るのであればなおさら言葉の定義や用語集、マニュアル的なものはそちらに回して、基本方針は国土の保全再生を国民が一つの心になってこの保全活動と一緒にやろう、と呼びかける流れの中に位置づけ、メッセージ性のある読ませるものにするなどフォーカスを絞ったほうが、意味を持つだろう。
- ・骨格だけにして要点だけ箇条書きにするというのと、読ませるものにするのと、基本方針のやり方としては2つありうらと思う。

○地域連携保全活動の促進に関する基本方針（素案）・・・第3章について

土屋委員：

- ・8ページの(4)に生物多様性地域戦略について書かれているが、本来は地域戦略のほうが先にあるべきことなので、地域戦略についてもどんどん作って、ということを経験していただきたい。
- ・9ページの(6)は、市町村が計画を作ることに対してあまり乗り気でない場合でも、NPOが具体的な提案を行えば、市町村は計画を作り、検討しなくてはならないということである。NPOは計画策定そのものを提案できることをもう少し具体的に強調してほしい。
- ・9ページの(9)、に「市町村は」という文言が無く、実施主体がよく分からない。モニタリング以下のいわゆる順応的な部分は主体が不明だと実施されにくいと思われるので、主体をきちんと書いていただきたい。
- ・10ページ(3)の活動内容について若干提案を。実際に計画を検討していく際に、具体的に活動をする場所だけではなく、今後活動をしたい場所、すべき場所をあらかじめ指定しておくような仕組みを作り、記載したほうが良いのではないかと。

浜本委員：

- ・活動計画の策定にあたってNPO等の計画が案の作成ができるのかというところがとても新しいところなのに、内容が具体的に書いていない。3章の1の基本的な考え方で「市町村は・・・活動計画を作成することができる」とありますが、続けて「法においては・・・作成するか否かの判断は市町村に委ねられています」とあり、「市町村は・・・計画を作成することが極めて重要です」と書いてある。この書き方だと新しいこの法律ができて、たいしたサポートはしてもらえないのではないかと感じる。現在活動しているNPOは、おそらくここに書いてあるようなことはほとんど実行している。それをよりいい形で、行政界も越えて、具体的に継続して活動していくための支援をするような方策について、はっきりと「支援します」、「そうすることが重要です」、という書き方をしないと、せつかくのところは行動計画にはなかなか結びつかないと思う。文章の書き方を検討していただくと、パブリックコメントでもより良い意見が寄せられるだろう。

一ノ瀬委員

- ・ 8 ページの（2）公平性・透明性の確保、ここで「さまざまな関係者から意見を求めるなど」と書いてあります。声が掛かった、掛からなかったという話にならないよう協議会開催の情報や、議論内容（議事録）や、協議会そのものもできれば公開することを義務付ける、または百歩譲って公開することが望ましいと記載してはどうか。
- ・ 先ほどの教育機関の話は「研究機関や専門家」で統一すればよいと思う。
- ・ 9 ページ（7）と、10 ページ（1）で区域についての話が出てくるが、重複している部分があるので整理できるのではないか。また「流域や山系」が出てくるが、沿岸部も入ることを考えると、海域も入れたほうが良いと思う。
- ・ 11 ページ（4）国又は都道府県との連携に関する事項については、本当にこれだけなのかという違和感を覚えた。

竹田委員：

- ・ 基本方針案を見て、戦略的環境アセスの委員会の時の検討と同じステップを踏んでしまっているのではないかと懸念する。市町村は、いざ計画を作ろうとしても、公開性がない・科学的知見に基づいていない・NPO からの提案を拒否した等と批判される材料が多くあがっているのでは、これでは進められない。
- ・ 単純に、この計画を立てると、こういうメリットがあると説明し、この法律に基づいた計画であると言うためには〇〇のような配慮をする必要があるが、そうすれば促進法なのだから動いてよい。さらにステップを踏んでいくごとに、「こういう点に配慮していたらより良い計画で国は応援します、さらに進めて、2 段階、3 段階と行ったら、さらにより高度な応援をします」というような流れにし、多様な主体や公正性や科学的な知見は計画のステップアップに使うぐらいの気持ちのほうが早く入る。
- ・ ただ、あまり入り口を広げすぎると、今度は計画がたくさん出過ぎてしまうかもしれない。全部拾っていたらきりが無いが、促進法であるので、最初のスタート時点はある程度大目に見て、スタートできて促進できてというのがよいと考える。やっているうちにある程度計画が進化して、多様な主体の連携や、公正性や透明性、科学的な知見なども出てくるだろう。

高橋委員：

- ・ 前段に、市町村の職員、あるいは市町村の理事者をその気にさせるものが必要。背景や必要性を説明し、このくらいの苦労は一緒にしよう、そういう全体の流れでないと市町村の職員というのは取り付かないと思う。
- ・ また現在の市の理事者、首長環境に関する考え方は、議員や様々な人が何度も働きかけてはじめて動くという段階である、そういうことを踏まえると、全くその気のない市町村の理事者あるいは職員を、どうやって計画を作り活動をする方向へ向けていくか、ということを考えていかないと難しい。
- ・ 8 ページの（3）科学的な知見に基づく検討を一つの例に出すと、ここで一番大事なのは、古老・昔の人の意見を聞くこと。科学者の意見を聞くのも大事だが、それ以前にそこで文化を培ってきた、または伝統を築いてきた昔の人の意見をこの中に入れるということが重要である。いろいろな知識を持つ方と一緒にになって議論をして進めていくというのが基本であろう。

下村委員

- ・ 修文を考えていたのだが、8、9ページの1.地域連携保全活動計画の作成に当たっての基本的な考え方の、順番を変えたほうが良いかもしれない。(1)と(6)をまとめたような形で、NPOが提案できるという点、市町村が主体になってNPO等の提案等も入れて、計画を作成することが出来るということを最初に持ってくる。また(4)既存計画などとの調和、関係者との調整においては、生物多様性基本法とほかの法律は扱いを変えたほうが良い。その次にただし書きに近い形で、透明性や公正性をきちんと確保する、また科学的な知見も大切ということを書くほうが良いのではないかと。

石原委員：

- ・ 10ページの(3)地域連携保全活動の内容の中の下半分、各法律に基づく許可や届け出などの手続きに準じた内容を記載することが必要ですと書いてある。このような手続きで「準じる」というのはほぼ同じ手続きと言うことであり、活動計画を立てる時に、自然公園法を始めとする六つの法律について個別に申請するのと同じ内容を書けということであれば、せっかく活動計画にのっとった場合は個別の許可は要らないと書いてあるのに、結局手間は一緒じゃないかと思ってしまう。

○地域連携保全活動の促進に関する基本方針(素案)・・・第4章、5章

森本委員：

- ・ 14ページの2番の社会資本の整備・管理との調和という文章は、当たり障りのないことが書いてあるが、最後の2つ、社会資本の整備の重要な目的や良好な生活環境の確保や国土の保全という点、間違いではないのだが、自然環境という言葉がない。
- ・ 例えば淀川の流域では、流域全体の考え方が打ち出されて基本計画も決まり、その中では河川敷は河川敷ならではの利用に変えていくという大方針が決まり、地域ごとに保全管理の枠組みと公園の計画を地域住民と一緒に作っていく過程が3具体的に始まっている。その中で基本的な考え方というのは総論賛成、各論現状維持という状態であり、それではなかなか保全活動は進まない。そういう中で保全活動をやろうとしている人達に突破口を開いていく必要があると思う。

横田(国交省国土環境政策企画官)：

- ・ 社会資本の整備の目的に環境を入れる法改正が河川、海岸で行われているが、そこが抜けている書きぶりになっているので、再検討させていただきたい。
- ・ 国の施策という意味では、役割や施策のところで明示していないが、多自然川づくりなど生物多様性国家戦略等に基づきすでに実行しているものは一応記載しているという認識である。第4章配慮すべき事項の、2.社会資本の整備・管理との調和という部分で、社会資本整備と生物多様性を分けて書いているので、社会資本整備に環境保全が内在しているという書きぶりを検討したいと思う。

座長：

- ・ 国土の保全は環境の確保と国土の保全なのだから、自然が入ってないと駄目。生活環境と自然環境が対峙するという考え方は20世紀的すぎる。都市域でどの程度の生物多様性を確保するかという意味では、原生自然とは全然異なる故に都市的自然というのは多少落ちても仕方が無いが、生物多様性を意識しないという時代ではない。そこがまだそうではなく、調整するんだという発想が文章のあちこちに出ている。だから森本委員が

それでは困ると言われていたのではないか。

- いくつか提案をするので局長や課長判断してほしい。
- 今日はかなり個別に具体的にご提案いただいた。提案に基づいてそれなりに修文はできるだろう。ただ、私から言うと、促進ということにはならなさそうだ。
- 要するに、促進法という法律が出来、その法律に基づいて作られたから、書き方が全部トップダウンである。だから本当の目的である、現在日本の国土を舞台にさまざまなNPOや自治体に取り組んでいる活動を本当にボトムアップで促進するための施策というところが見えにくい。それを皆さん感じておられるから、今日不満が出ているように思う。
- 法律に基づく基本方針というのはこういう体裁のものだということであれば、できるだけ今日の意見を入れて改善し、パブリックコメントをする。
- 先ほどのより一歩を進める、本当の促進策、手引書とっておられたもの、本当の手引書を作ることをやってはどうか。まさにボトムアップで、この法を具現化する戦略をつくる。生物多様性保全活動、あるいは地域連携、企業との連携、さまざまな連携活動の促進のためには、具体的に今動いている市民レベルの活動を前程において、また頑張っている自治体一条例まで作っている自治体や、条例はないけれども活動をしている自治体—そういうものを想定して、活動を一歩促進するためにこのような手順でやってくださいとお願いをする。つまり、もう一回、ボトムアップ型の何か別のものを作っていたかということ、ここの不満を吸収する。そうといった意味では、まさに法の目的を実現するものとなるだろう。
- 生物多様性は一つの重要な目標だが、それだけではなく自然と触れ合う国民生活、そういう社会を作らなくてはいけない、そのためにこの促進法というのが非常に大きな意味を持っていると思う。それを具体化するには、今すでに芽が出ているところをどう応援したらよいか。市町村に任せきりでいいのか。何か別の形で応援する必要があるのでは。モデル事業をいくつかやる、あるいは各種団体、学会も応援し、NACS-Jも頑張って、いくつかモデル的なことを仕掛けていこうとか、あるいは以前作られた里地里山の活動のああいう情報のストックをもっといい形に加工して使いやすい形で国民に提供する。そういう今すでにされている努力が見えるようにしないとわかりにくい。企業も活動が非常に活発になってきた。例えば企業と市民を結合する、企業とNPOが結びつくお見合いの場を設定するとか、そういう具体的な事業とセットにして出さないと、これが促進法なのかと思われてしまう。だからセンターを作るとか、どういう事業を予算化しますとまでは言えないにしても、そういうことに関すること等に取り組んでいくということを箇条書きにもうちょっと加えるなどしたほうあぎよい。最初から自治体職員は遠慮しますというふうを受取られるのは困るでしょう。

榎野（国交省公園緑地・景観課緑地環境室長）：

- 基本的にはこの地域連携保全活動の促進の足を引っ張るという話ではなく、そもそも法律にもこの書き方が入っているくらいなので、やはり生物多様性を保全すること以外にやらなければならないことというのは当然ある。産業面でもしかり、われわれ社会資本を整備する側でも本来の目的があるので、そういうことの中にいかにこういう保全活動を盛り込んでいくかということが大事である。
- ただ、その時に、本来すべきことと調和を図らないと、実際にうまく行かないだろう。現場サイドはそのような観点が大事だと認識している。

座長：

- ・生物多様性に反するから道路を通したりトンネルを掘るのを反対する、そういう議論をしようとは誰も思わない。たとえば福井の足羽川の激特事業で、植栽する樹種がソメイヨシノ1種類だったのをヤマザクラまで入れて24種類のサクラにした。河川の激特事業みたいなものでも、そのように生物多様性保全はできるし、もう実施している。やれるところからやればいいわけで、開発をやめろと言っているわけではない。それぞれの省庁にはそれぞれの仕事があるのは当たり前である。
- ・皆さんは生物多様性の議論を極端に理解している。鳥獣保護か鳥獣害による駆除か、農業は全部我慢すればいいのかと、議論が急に極端になってしまう。開発か、保護かという極端な適用にしすぎている。本当は間にいくつもの調和点がある。それぞれの事業ごとに段階がある。多様性とは多段階的でもあるわけで、積極的にそういう国土づくりをすることで、国土の自然環境の保全や、安全も確保できるということになると思う。
- ・自治体にセンターや計画を作らせようというのが基本であるのに、国の役割から始まって、国の役割としては特例で手続きを少し緩めます、それでメリットを感じろというから、なんとなく波長が合わない。
- ・最初から基礎的な自治体で頑張ってくれと、そういう書き方をして、それを国が情報提供したり、専門家を派遣したり、モデル事業をやったりして、全面的に応援しますからというほうが良い。
- ・また、「とされています」等、なにか評論家みたいな文章や「期待します」など、誰かに行動を起こしてもらうのに解説をしている。これは確かに動かされない。
- ・立場上、今は分権の時代だから、このような表現を強制されているのかもしれないが、そこは文章課と戦うべきでは。やはり責任を持ってやる、国は国の責任でやらなきゃいけないことをやるというのが本来だと思う。
- ・一市民としては以上のような感想を持つが、皆さんの立場はそれなりにお察しする。基本的にはCOP10の流れで、大きな国民的な運動になりそうになってきている。しかも企業の世界が、昔の環境アセスメントのころ最もそういうのを嫌がった人たちが、前面に出てきている。今はそういう時代になってきたのだから、国のありよう全体がそういうふうになろうというところにこの促進法が機能しなければ、何のためにここで基本方針を出すか分からない。

以上