

「次期生物多様性国家戦略(案)」に関する意見

令和5年2月21日

(公財)日本生態系協会

会長 池谷奉文 (いけやほうぶん)

※団体としての意見

〒171-0021 東京都豊島区西池袋 2-30-20 音羽ビル

Tel : 03-5951-0244 Email : head_office@ecosys.or.jp

「次期生物多様性国家戦略(案)」に関する意見を提出させていただきます。御検討等のほどよろしくお願いたします。

記

◆意見1

【該当箇所】 P.10 L.10 ※30by30 目標の達成方法に関する部分

【意見の内容】

「30by30 目標の達成に当たっては、大括りに陸、海それぞれの保全率を指標とすることに加えて、陸域、内陸水域、沿岸域、海域ごとの保全率を補完指標として設定し、特に内陸水域に関する取組を進める」を加える

【理由】

「30by30 目標」は、2030年までに大括りに単に「陸」と「海」それぞれで30%以上を保護地域・OECMで保全することの捉え方・測り方のみが普及していますが、これでは、例えば「陸」について、氾濫原を含む河川や湖沼等の内陸水域の保全が進まなくても、森林の保全が進みそれで30%以上となれば、「陸」について「30by30 目標」達成となってしまいます。

「30by30 目標」に関する「昆明・モンテリオール生物多様性枠組」のターゲット3の原文は「陸域及び内陸水域並びに沿岸域及び海域」の30%以上であり、また、同枠組の進捗の測り方に関する決議15/5は、より深い分析のための指標例として「陸域、淡水域及び海のエコロジカル地域の保護地域・OECMによるカバー率」を挙げています。

我が国では、本戦略案 P.14L.12-15、P.90L.30 に示されているとおり、特に陸水生態系で長期的に種の絶滅リスクが増大しています。生物多様性国家戦略省庁連絡会議「30by30 ロードマップ」p.3-4に「単に30%の面積的な目標を達成するだけでは十分ではない」、「生物多様性の現状や保全上効果的な地域を可視化したマップを提供する」とあるところですが、「内陸水域」に関する取組が重要です。大括りに単に「陸」と「海」それぞれの30%以上を保全するとの目標の提示は、今後の国の関係各省庁、地方自治体等の生物多様性保全策を的確なものへと導くものとなりません。

P.10L.9に続けて、L.10以下に、「30by30 目標の達成に当たっては、大括りに、陸、海それぞれの保全率を指標とすることに加えて、陸域、内陸水域、沿岸域、海域ごとの保全率を補完指標として設定し、特に内陸水域に関する取組を進める」を加える必要があります。

◆意見 2

【該当箇所】 P.25 L.9-10 ※ネイチャーポジティブの定義に関する部分

【意見の内容】

ネイチャーポジティブの定義に「2020 年をベースラインとして 2030 年までに生物多様性を純増させる」を加える

【理由】

ネイチャーポジティブの定義について、本戦略案では、「2020 年をベースラインとして 2030 年までに生物多様性を純増させる」という重要な内容が落とされています。中央環境審議会生物多様性国家戦略小委員会（第 5 回）（令和 4 年 7 月 11 日）に環境省が参考として提出した「次期生物多様性国家戦略素案 用語集」では、ネイチャーポジティブの考えを主張してきた Harvey Locke 等の論文「A Nature Positive World Global Goal for Nature」（2021.4）に示されている考えのとおり、「ネイチャーポジティブ：2020 年をベースラインとして、2030 年までに自然の損失を止め回復の軌道に乗せる(reverse)こと。2030 年までに自然を純増 (net positive) させることで、2050 年までに自然を完全に回復させることができる」と予測されている。」と紹介されていました。

自然共生社会を 2050 年までに実現するためには、2030 年までに反転させるだけでは足りません。反転させ、生物多様性の状態を 2030 年の時点で最低限 2020 年の生物多様性の状態にまで回復している必要があります。

2050 年まであと 20 数年しかありません。フォアキャストで構えていることができる余裕はありません。将来世代のことを真剣に考え、ネイチャーポジティブの定義に「2020 年をベースラインとして 2030 年までに生物多様性を純増させる」を加える必要があります。

◆意見 3

【該当箇所】 P.28 L.27 ※「生態系ネットワーク」という用語が本戦略中最初に示されている部分

【意見の内容】

「生態系ネットワーク」を「生態系ネットワーク(エコロジカル・ネットワーク)」と記述しておく

【理由】

現・生物多様性国家戦略は、生態系ネットワークの定義を説明した第 2 部第 1 章の冒頭部分で、「生態系ネットワーク (エコロジカル・ネットワーク)」とし、「エコロジカル・ネットワーク」とも言うことを丁寧に説明しています。谷津義男ほか (2008 年)「生物多様性基本法」(ぎょうせい) は、国の施策としての生態系ネットワーク形成を示した生物多様性基本法第 14 条第 3 項の解説に当たり、「生態系ネットワーク (エコロジカル・ネットワーク)」(同書 p.41) と丁寧に説明しています。

各地で「エコロジカル・ネットワーク」の呼称で取組が進められている中、「エコロジカ

ル・ネットワーク」が国家戦略にいう「生態系ネットワーク」でもあることを周知することの効果は大きく、次期国家戦略においても、例えば最初に「生態系ネットワーク」という用語が示されている P.28L27 において「生態系ネットワーク」を「生態系ネットワーク（エコロジカル・ネットワーク）」と記述しておく必要があります。

◆意見 4

【該当箇所】 P.29 L.14 ※「第 1 部第 3 章第 2 節基本戦略 1 生態系の健全性の回復 (1) ③ 生態系の質の向上とネットワーク化」の部分

【意見の内容】

「生態系の質の向上とネットワーク化」を「生態系の規模(面積)の拡大・質の向上とネットワーク化」に修正する

【理由】

本戦略案 P.14L.2-3 に JBO3 を引用する形で「生態系の規模や質の低下が現在も継続している。」、また、P.32L.21-22 に「生態系のレベルにおいては、4つの危機の影響により規模（面積）・質の両面から損失が進んできた。」とあります。生態系ネットワークは、生態系の規模（面積）と質の回復の両方を目指すものです。そもそも質の向上のためには、基本、規模の拡大（回復）が必要ということもあります。この部分の前段に当たる L13-14 の「保護地域・OECD による保全」も、規模（面積）の拡大と質の向上の 2 つを含むものです。「生態系の質の向上とネットワーク化」を「生態系の規模（面積）の拡大・質の向上とネットワーク化」に修正する必要があります。

◆意見 5

【該当箇所】 P.30 L.15-16 ※「第 1 部第 3 章第 2 節基本戦略 1 生態系の健全性の回復 (2) ②農地」の部分

【意見の内容】

「多様な生物の生息・生育・繁殖環境となる水路・畦畔や防風林などを含めたモザイク性のある農村景観全体の保全等を進める」を、「多様な生物の生息・生育・繁殖環境となる水路・畦畔や防風林などを含めたモザイク性のある農村景観全体の保全及びこれら多様な環境の広域の観点からのネットワーク形成等を進める」に修正する

【理由】

多くの生物は、それぞれの生活史に応じて、様々な環境の間を移動しつつ生息しています。水路・畦畔等の農村における多様な環境要素がそれぞれ単独に保全されているだけでは、生物多様性は保全されず、河川-水路-水田の間などを生物が移動できるような状態となることが必要です。このため「多様な生物の生息・生育・繁殖環境となる水路・畦畔や防風林などを含めたモザイク性のある農村景観全体の保全等を進める」の部分に「これら多様な環境の広域の観点からのネットワーク形成等を進める」を加える修正を行う必要があります。

◆意見6

【該当箇所】 P.34 L.6 ※自然を活用した解決策（NbS）の定義に関する部分

【意見の内容】

**「人間の幸福と生物多様性保全を両立させる自然を活用した解決策(NbS)」を
「人間の幸福と生物多様性の両方に利益をもたらす自然を活用した解決策
(NbS)」に修正する**

【理由】

自然を活用した解決策（NbS）を本戦略案 P.34L.6 で「人間の幸福と生物多様性保全を両立させる」行動としていますが、適切な表現と言えません。「両立させる」という表現は、従来、環境影響評価でとられてきた開発に当たっての環境への配慮、人間の幸福と生物多様性保全との間のバランスをなんとか図るための取組をイメージさせます。

この考えを提唱してきた IUCN は、「IUCN の NbS に関する世界標準」日本語版 P.1 において NbS を「人間の福利と生物多様性の両方に利益をもたらす行動」であることを明確に示し、さらに同ガイダンスにおいて「解決策が NbS とみなされるためには、それが、生物多様性と人間の幸福の双方に同時に恩恵をもたらすことが必須である。従って、解決策は生物多様性を維持、または、向上させるものでなくてはならず、それなくしては、NbS には分類されない。」（同ガイダンス日本語訳 p.4）、「対象となる社会課題にかかわらず、全ての NbS は生態系に正味の好影響をもたらさなくてはならない。言い換えれば、取り組みが行われている地域およびその周辺の生物多様性と生態系の健全性は、NbS の直接的な結果として、改善されなくてはならない。」（同ガイダンス p.19）としています。

「両立させる」行動との捉え方は適切でなく、修正する必要があります。例えば IUCN の定義に沿って、「人間の幸福と生物多様性の両方に利益をもたらす自然を活用した解決策（NbS）」に修正する必要があります。

参考：

- ・ IUCN (2021) 自然に根ざした解決策に関する IUCN 世界標準. NbS の検証、デザイン、規模拡大に関するユーザー フレンドリーな枠組み. 初版. グラン スイス: IUCN (<https://nbs-japan.com/iucn-nbsgs/> 2023年2月8日ダウンロード)
- ・ IUCN (2021).自然に根ざした解決策に関する IUCN 世界標準の利用ガイダンス—自然に根ざした解決策の検証、デザイン、規模拡大に関するユーザーフレンドリーな枠組み. 初版. グラン、スイス: IUCN. (<https://nbs-japan.com/iucn-nbsgs/> 2023年2月8日ダウンロード)

◆意見7

【該当箇所】 P.40 L.7-8 ※「第1部第3章第2節基本戦略3 ネイチャーポジティブ経済の実現 (3) 事業者としての国・地方公共団体の率先垂範」の部分

【意見の内容】

「自ら行う事業において、生物多様性・自然資本への負荷を削減するよう取組を進める」を、「自ら行う事業において、生物多様性・自然資本の損失を止め、反転させるよう取組を進める」とする

【理由】

単に「負荷を削減」では、これまでと同じといえます。ネイチャーポジティブ経済の実現に向けた国・地方公共団体の率先垂範の取組として、「自ら行う事業において、生物多様性・自然資本の損失を止め、反転させるよう取組を進める」とする必要があります。

◆意見 8

【該当箇所】 P.44 L.1-2 ※生物多様性に関する環境教育・環境学習に関する部分

【意見の内容】

「自然体験の促進」、「園庭ビオトープ」を加え、「学校及び社会教育施設」等における「自然体験の促進と」生物多様性に関する教育の推進を図るため、NGO 団体等と連携して、学校「・園庭」ビオトープや外来種対策、自然資本の持続可能な利用等を通じた学校教育・リカレント教育「等」を推進する。」とする

【理由】

本戦略案 P.210L.18-20 に、現戦略を引くかたちで「自然共生社会における国土のグランドデザイン」・「都市地域」・「望ましい地域のイメージ」として「学校や幼稚園・保育園などには生物がたくさん生息するビオトープがあり、都市に居住しながらも幼い子どもたちが土の上で遊びや冒険をしながら育っていく。」とされています。一人一人の行動変容のためには、環境教育、また、幼稚園・保育所等の段階からの自然とのふれあいが不可欠です。

(公財)日本生態系協会では、学校・園庭ビオトープの導入促進等に向けたコンクールを1999年度から隔年で開催しています。これまでの受賞校・園の累計は約1,000校・園を数えます(同一の学校・園が複数回受賞している例を含む)。

「自然体験の促進」、「園庭ビオトープ」を加え、「学校及び社会教育施設等における自然体験の促進と生物多様性に関する教育の推進を図るため、NGO 団体等と連携して、学校・園庭ビオトープや外来種対策、自然資本の持続可能な利用等を通じた学校教育・リカレント教育等を推進する。」とする必要があります。

◆意見 9

【該当箇所】 P.60 L.21-22 ※地方公共団体の役割に関する部分

【意見の内容】

「「30by30 目標」の達成に向けては、市区町村あるいは都道府県レベルでの目標を設定し」を「「30by30 目標」の達成に向けては、市区町村がそれぞれ自分たちの自治体内での 30by30、2030 年ネイチャーポジティブを目標として設定し」とする。また、「国及び都道府県は、市区町村のその目標達成に向けた支援を行う」とする

【理由】

生物の遺伝子は、地域により異なっていることが少なくなく、したがって、生物多様性の保全は、それぞれの地域、すなわち各自治体で取り組む必要があります。また、自然は、健康面・教育面等の観点から、多くの人が住む都市にこそ必要です。

「30by30 目標」の達成に向けては、市区町村がそれぞれ自分たちの自治体内での 30by30、2030 年ネイチャーポジティブを目標として設定し、国及び都道府県は、市区町村のその目標達成に向けた支援を行うという体制をつくる必要があります。

◆意見 10

【該当箇所】 P.72 L.20-21 ※「1-2-1 環境影響評価の推進」の部分

【意見の内容】

「事業の実施に当たり適正な環境配慮が確保され、生物多様性の保全に資するよう、環境影響評価制度を適切に推進する」を「事業の実施に当たり適正な環境配慮が確保され、生物多様性の損失を止め、反転させるというネイチャーポジティブの実現につながるよう、環境影響評価制度を適切に推進する」に修正する

【理由】

米国やドイツ、英国のイングランド等では、開発事業について、生物多様性のノー・ネット・ロスやネット・ゲインに向け、生物多様性への悪影響の回避、低減に努めた上で、どうしても残る悪影響分を他の場所で生物多様性回復活動を行うことで埋め合わせるなどし、全体として悪影響が残らないようにする等の政策が推し進められています。

一方、日本では、環境省環総合環境政策局境影響評価課から 2014 年に「環境影響評価における生物多様性オフセットの実施に向けて（案）」、その後、2017 年に「参考事例集」が出されたきり、取組が進んでいません。

生物多様性のこれ以上の損失を止め反転させるとの 2030 年ネイチャーポジティブの実現に向けて、環境影響評価法を見直す必要があります。

◆意見 11

【該当箇所】 P.74 L.16 ※「1-2-10 農村環境における生態系ネットワークの保全」の部分

【意見の内容】

「農村環境における生態系ネットワークの保全」の指標として「河川-水路-水田等の水系の連続性確保や江の設置、ビオトープ整備など、生態ネットワークに資する取組を行った農用地面積」を加える

【理由】

「農村環境における生態系ネットワークの保全」に関する指標として、本戦略案では、「農地・農業用水等の保全管理に係る地域の共同活動により広域的に保全管理される農地面積の割合」等を挙げています。しかし、農地や農業用水等がそれぞれ保全されたとしても、例えば河川-水路-水田の間に落差があり、魚類の移動に支障がある場合、生態系ネットワークは保全されません。また、魚類が水田に遡上できたとしても、水田内に江等が設置されていない場合、中干期等に魚類等は、生存することが困難となります。このため、「農村環境における生態系ネットワークの保全」の指標として「河川-水路-水田等の水系の連続性確保や江の設置、ビオトープ整備など、生態ネットワークに資する取組を行った農用地面積」を加える必要があります。

◆意見 12

【該当箇所】 P.76 L.28 ※「1-2-23 河川を基軸とした広域的な生態系ネットワークの形成」の部分

【意見の内容】

「河川を基軸とした広域的な生態系ネットワークの形成」の実施省庁を【国土交通省】から【国土交通省、農林水産省、環境省】にする

【理由】

河川を基軸とした広域的な生態系ネットワークの形成は、視点を川の中から流域等に拡大し、森、里から海までの河川を通じた水系の縦軸のネットワークの保全・回復に加え、河川から農業水路、水田等の水系の横軸のネットワークの保全・回復を目指す取組です。このため、その実現には、河川に関することを所管している国土交通省、農業水路、水田等に関することを所管している農林水産省、生物多様性の保全に関することを全般的に所管している環境省の特にこの3省の密接な連携が必要です。

折しも農林水産省が1月28日に公表した「農林水産省生物多様性戦略の改定案」において、農林水産省は「水と生態系のネットワークの保全の推進」(P.19)を掲げ、また、「V.実施体制を強化する」の「政府」の部分において、「地方農政局・森林管理局等の地方組織は、関係省庁の地方組織や地方自治体等と連携して本戦略の関連施策を積極的に推進する。」、「関係省庁は、国の地方組織が各省庁の施策にとどまらず、SDGsや昆明・モントリオール生物多様性枠組の達成に貢献する取組が進むよう連携して取組主体を後押しし、本戦略の実効性を高める。」(p.55)としています。

「河川を基軸とした広域的な生態系ネットワークの形成」の実施省庁を【国土交通省】から【国土交通省、農林水産省、環境省】とする必要があります。

◆意見 13

【該当箇所】 P.83 L.21 ※「1-3-16 環境保全型農業の実施による水質改善」の部分

【意見の内容】

「環境保全型農業の実施による水質改善」を「環境保全型農業の実施による生物多様性の保全等」に修正する

【理由】

地球温暖化防止や生物多様性保全に効果が高い営農活動の支援を内容とするこの部分の見出しが「環境保全型農業の実施による「水質改善」となっており、内容と合っておりません。見出しを「環境保全型農業の実施による生物多様性の保全等」に修正する必要があります。

◆意見 14

【該当箇所】 P.111 L.2 ※「2-3-8 自然環境が有する多様な機能を活用した流域治水の推進」の部分

【意見の内容】

「自然環境が有する多様な機能を活用した流域治水の推進」の実施省庁を【国土交通省】から【国土交通省、農林水産省、環境省】にする

【理由】

流域治水は、「河川管理者が主体となって行う治水対策に加え、氾濫域も含めて一つの流域として捉え、その河川流域全体のあらゆる関係者が協働し、流域全体で水害を軽減させる治水対策」（国土交通省資料）です。

折しも農林水産省が1月28日に公表した「農林水産省生物多様性戦略の改定案」のp.46において、農林水産省は「生態系を活用した防災・減災の推進」での見出しで「排水施設整備・ため池対策や流域治水の取組等により農業・農村の強靱化を推進する」を掲げ、また、コラムで「田んぼダム」による洪水防止機能の強化を掲げています。

環境省もまた、本戦略案において自らを実施省庁とし「2-1-3 Eco-DRR の推進」を掲げています。

「自然環境が有する多様な機能を活用した流域治水の推進」の実施省庁を【国土交通省】から【国土交通省、農林水産省、環境省】にする必要があります。

◆意見 15

【該当箇所】 P.118-120 ※「第3章ネイチャーポジティブ経済の実現」の「行動目標 3-1」に関する部分

【意見の内容】

現・国家戦略に企業等に関する取組に関する関連指標として位置付けられている「国内における、SGEC、FSC の森林認証面積、MEL ジャパン、MSC、JHEP の認証取得数」を、基本戦略 3 ネイチャーポジティブ経済の実現の「状態目標 2」に関する指標又は「行動目標 3-1」に関する指標として引き続き位置付ける

【理由】

現・国家戦略に「国内における、SGEC、FSC の森林認証面積、MEL ジャパン、MSC、JHEP の認証取得数」が「主要行動目標 A-1-5 生物多様性に配慮した持続可能な事業活動のための方針の設定・公表とその実施を奨励する（生物多様性に配慮した環境管理システムの導入、サプライチェーンも考慮した原材料調達、生産活動、商品・サービスの販売、技術開発、廃棄物管理、投融資活動、土地利用、従業員教育等の実施の他、これらの取組に関する情報開示）」の関連指標として位置付けられています。

次期国家戦略においても、企業等の事業活動に関して設定予定の基本戦略 3 ネイチャーポジティブ経済の実現の「状態目標 2」に関する指標又は「行動目標 3-1」に関する指標として引き続き位置付け、国として民間のこうした取組の促進を図る必要があります。

◆意見 16

【該当箇所】 P.124 L.21-22 ※「3-4-3 環境に配慮した農法の推進」の部分

【意見の内容】

「生物多様性保全等に効果の高い営農活動(有機農業、冬期湛水管理など)」を「生物多様性保全等に効果の高い営農活動(有機農業、冬期湛水管理、江の設置など)」とする

【理由】

生物多様性保全等に効果の高い営農活動の例として、有機農業、冬期湛水管理が挙げられていますが、特に日本海側では、冬期湛水よりも江の設置の方が生物多様性保全等に効果的である可能性が高いため、「江の設置」を例として加える必要があります。

◆意見 17

【該当箇所】 P.124 L.25 ※「3-4-3 環境に配慮した農法の推進」の部分

【意見の内容】

「環境に配慮した農法の推進」の指標として「生物多様性保全に効果の高い営農活動を行っている農用地面積」を加える

【理由】

「環境に配慮した農法の推進」の指標について、本戦略案では、「3-4-2 有機農業の推進」で掲げられている「有機農業の取組面積」の再掲にとどまっています。環境保全型農業直接支払交付金制度に基づき国等からの支援を受け実施されている有機農業に加え、冬期湛水、江の設置等「生物多様性保全に効果の高い営農活動を行っている農用地面積」を加える必要があります。

◆意見 18

【該当箇所】 P.131 L.29 ※民間事業者が行う人材認定等事業の登録・公示に関する部分

【意見の内容】

人材育成に関する進捗を測る「指標」として「環境教育等促進法に基づく「人材認定等事業の登録数」、「認定／育成者数」を加える

【理由】

「環境教育等促進法」に基づく制度に「人材認定等事業の登録制度」があります。全国で行われている環境教育等の指導者等を育成または認定する事業等について、事業者の申請を受けて国が登録する制度です。環境省ウェブサイトにて令和4年7月時点で「登録事業：53」とあり、また、「認定／育成者数（R3年度）」、「総認定／育成者数（～R3年度）」も公示されています。（公財）日本生態系協会も「ビオトープ管理士セミナー」、「ビオトープ管理士資格試験」及び「こども環境管理士資格試験」をこれに登録し、人材育成に努めています。

本戦略案 P.131L.29 に、人材育成に関する進捗を測る指標として「教職員等環境教育・学習推進リーダー養成研修の参加者数」等が掲げられていますが、「環境教育等促進法に基づく「人材認定等事業の登録数」、「認定／育成者数」を加え、国としてこうした民間の取組の促進を図る必要があります。

◆意見 19

【該当箇所】 P.133 L.18-20 ※「4-1-8 環境を考慮した学校施設（エコスクール）の整備推進」の部分

【意見の内容】

「環境を考慮した学校施設(エコスクール)の整備推進」の進捗を測る「指標」として「学校・園庭ビオトープを導入した学校・園の数」を掲げる

【理由】

生物多様性に関する教育・学習・体験の充実に資する学校・園の施設として「学校・園庭ビオトープ」があり、各地で様々な取組が行われています。これを受け、環境教育等促進法に基づく基本方針（平成 30 年 6 月 26 日閣議決定）において、「児童生徒等の学習・生活の場としての学校施設を環境に配慮したものとするため、環境を考慮した学校施設（エコスクール）の整備を充実することも重要です。このため・・・地域在来の植物に配慮した緑化やビオトープづくり等を通じて学校の屋外教育環境を整備充実させることにより、その整備された学校施設を教材として活用した環境教育を進めていきます。」とされています。

（公財）日本生態系協会では、学校・園庭ビオトープの導入促進等に向けたコンクールを 1999 年度から隔年で開催しています。これまでの受賞校・園の累計が約 1,000 校・園を数えるようになりましたが（同一の学校・園が複数回受賞している例を含む）、全国的にはまだ導入が十分に進んだ状態にありません

「環境を考慮した学校施設（エコスクール）の整備推進」の進捗を測る「指標」として「学校・園庭ビオトープを導入した学校・園の数」を掲げ、導入の促進を図る必要があります。