

2000年3月11日

中央環境審議会自然環境・野生生物合同部会事務局
(環境省自然環境局自然環境計画課内) 御中

〒105-0001 東京都港区虎ノ門2丁目5番4号末広ビル7階
T/F : 03(3595)1171 E-mail : jwcs@blue.ocn.ne.jp

野生生物保全論研究会 (JWCS)
会長 小原 秀雄

「新・生物多様性国家戦略中間とりまとめ案」に対するコメント

JWCS は、科学者と市民の手で設立されました。JWCS のポリシーは、人類と野生生物との共存をはかることによって野生生物を保全することにあります。このような野生生物保全が実現することで、自然環境の保全を基盤にすえた文化が創造され、同時に生物的自然も保全されることになると考えます。

以下、標記コメントを述べます。

1. 策定のプロセスと戦略の意味づけ

旧・戦略の策定では、官僚主導で民意の反映が乏しいという批判があった。初めての国家戦略の改定にあたっては、ほぼ1年をかけて専門家やNGOを交えた懇談会を開催し、また素案の策定まで審議会の小委員会を中心に行なった。しかも関係省庁やNGOのヒアリングを含めて、議論を公開で行ったことは大いなる前進と評価できる。

また、旧・戦略は「各省庁の白書をホチキスで止めただけ」などと揶揄されていたが、新・戦略案は、「前文」で『「自然と共生する社会」実現のためのトータルプランと位置づけ』、『行動計画としての性格を併せ持たせる』ことが意識されている。確かに、新・戦略案の組み立て方を見ると、旧・戦略のように事実を羅列しているだけの、およそ「戦略」と言い難いものから脱皮し、より具体性、実効性を追及しようという意思が感じ取れる。

生物多様性条約から10年を経て、ようやくわが国でも本格的な行動計画が策定されようとしているのは意義深い。しかし、一方でそのような意思があったなら、もう少し関係分野の専門家を上手に使いなかつたのかという点が残念である。公開された懇談会や審議会の議論を聞く限りでは、これほど広範な問題で、なおかつ今後の国家経営に重大な影響を及ぼすと見られる戦略の策定に、専門家の関与がいささか少ないのではないだろうか。少なくとも、戦略の骨子づくりまでは関係分野の専門家集団に委ね、それを大所高所から国民の代表である審議会の方々で議論されたほうがより良いものができると思う。

2. 生物多様性に対する危機意識

旧・戦略では、生物多様性が危機に瀕している現状を淡々と羅列的に記載するあり方に、その危機の重大さ

や対策の緊急性が多くの国民には十分伝わらなかったと思われる。もちろん、ことさらに危機意識を煽るようなことはすべきではないが、もしこれが書き手の危機意識の表れであるとしたら、むしろそのことが問題であろう。

一方、新・戦略案では、第1部で「生物多様性の危機の構造」という節を設けて、原生自然の破壊、二次的自然の衰退、移入種や化学物質などによる生態系の攪乱、というように直面する危機を3つに区分して、その構造分析を行っているが、これは大いに評価される。しかし、こうした危機の最終的な結果をどのように評価するかが記載されておらず、残念である。

新・戦略では、現状が十分把握されていないことを強調しているが、国レベルのレッドリストに2～3割の野生生物種が掲載されるという異常な現状を前に、はたしてこの程度の評価で良いのか疑問である。そもそもレッドリストなど作ること自体が大いなる危機であるという意識作りを国家戦略は担うべきではないか。国家戦略は、国家政策の指針であると同時に行動計画でもある。事実の羅列は図鑑や科学論文だけでたくさんである。

3. 施策の理念とゴール

新・戦略案では、行動計画としての性格を鮮明にしたことで、テーマ性と実現へ向けての基本方針を掲げることになった。つまり、施策の理念とゴールを明確にするということだ。一方で、自然を相手にする計画では、その不確実性と不可知性から、ゴールを掲げつつ科学的な実験や検証作業から常に計画を見直す、フィードバックシステムが必要とされる。新・戦略案を見ると、旧戦略の第2部を大幅に改定して2部構成とし、以上のような一連の手順を取り入れようという意思が感じられ、評価できる。

また、この部分（新・戦略の第2部、第3部）は、縦割り行政の弊害としてなかなか環境政策が前進しない現状を打破すべく、共通の理念とゴールを明示することで、関係省庁が分担執筆する第4部の具体的施策に反映させようという思いが込められていると理解できる。こうしたことは旧・戦略には見られなかったもので、今後とも抵抗勢力に屈することなく、さらに内容を充実させてゆくことを期待したい。

4. 関係省庁の対応と実効性

新・戦略案に関わるすべての議事録や資料に目を通していないので、ひとくくりに断じることはできないが、新・戦略案に臨む関係省庁の対応には大いなる進歩を感じる事ができず、残念であった。もっとも、旧・戦略が閣議決定されているにも関わらず、それすらその後の政策で無視されている現状（相変わらずの埋め立てオンパレードなど、例を挙げればきりが無い）を考えれば当然かもしれない。

しかも、旧・戦略から今回の関係省庁ヒアリングにいたる一貫した論調は、それぞれの所管する法制度の解説と執行状況の羅列で、その根底には、現行の法制度が適正に運用され、生物多様性は当然守られるという予定調和論がある。縦割りの弊害といえばそれまでだが、ここまで徹底されているとは驚きであった。

ジュゴン問題を例に挙げてみよう。この動物はすでに絶滅寸前で、本来であれば1993年施行の種の保存法で緊急指定されて然るべきところであるが、この法制定時の水産庁と環境庁との覚書で指定対象からはずされてきていた。根拠は、水産資源保護法で対応可能であるとされたからだ。しかし、この法律は、捕獲や流通の禁止といった原始的な手法しか持たず、しかも民主的な行政手続や科学的計画制度といった鳥獣保護法ですら持っているしくみをも有していない。これは、およそ明治時代の制度となんら変わらず、だからこそジュゴンを絶滅の淵から救い出すことができないわけである。

先の国会で、こうした覚書の撤回を農林水産大臣が答弁したが、当然とはいえ英断と評価できる。ところが、新・戦略案では、絶滅危惧種への対応は水産資源保護法の枠組みを堅持するに止まっている。もちろん、種の保存法に指定すれば事態が解決するという状況ではない。重要なのは、予定調和論の発想を捨てて、問題解決のための政策を現場主義で立案することであるはずだ。

新・戦略案は旧・戦略から飛躍的に進化を遂げたと評価できても、結局のところ、その実効性についての担保に乏しい。関連する箇所は、「第5部 戦略の効果的実施」のうち、「第1節 実行体制と各主体の連携」及び「第2節 各種計画との連携」であるが、そこに割かれているのは、新・戦略案全体の計249頁中わずか2頁に過ぎず、内容も旧戦略と変わらない抽象的なものである。その大きな要因は、ジュゴン問題の例でもわかるように、関係省庁の政策を総合化するシステムに問題があると言える。これまでも関係省庁の連絡会議などが設置されているが、今必要なのはより強力なコーディネート機関である。例えば、内閣に生物多様性国家戦略担当大臣を置き、その直属として内閣府生物多様性国家戦略本部（仮称）を設置するべきであろう。

5. 各論 - 海洋生物の保全について

各論について述べる事は多いが、以下では特に問題の多い海洋生物の保全に関する箇所についてのみコメントする。

1) RDB 評価基準の統一と早急な水産庁 RDB 改訂

海洋生物種についての RDB は、水産庁が作成しているが、IUCN の新・評価基準にまだ準拠していない。環境省 RDB と比較する上でも、早急な改訂を明記すべき。

2) ワシントン条約の遵守

p.148 で、「ワシントン条約等の適切な運用」をうたっておきながら、未だに鯨類を留保しているのは論理矛盾である。留保撤回の道筋を示すべき。

3) 藻場・干潟の保全

- ・ P154 で、藻場・干潟の重要性を指摘していることは評価できるが、具体性に欠ける。

諫早、泡瀬、辺野古など、地域でもっとも重要な藻場・干潟が失われようとしているときに、ここでの記述は空虚である。

- ・保全あつての回復や再生（「創造」などと言う言葉を使うべきではない）である。

- ・重要な湿地500のリストのうち、具体的にいくつを保全するのか数値目標を示すべき。

4) 希少水生生物の種の保存法による保護

- ・P154に掲げられた希少種の保護措置は、極めて不十分。

とくにジュゴンのような緊急性の高い絶滅危惧種では、従来の水産関連法に加えて、種の保存法による保護対策を明記すべき。

- ・保護水面制度の活用をうたっているが、120箇所の保護水面指定と希少種の生息域との関連性をデータで示し、その制度の有効性を明記すべき。

以上