

自然再生推進法の現状

山 浦 清 孝

自然再生推進法が、平成15年1月1日に施行されて10年を迎える。この間、自然再生推進法に基づく自然再生については、環境省としても農林水産省、国土交通省、文部科学省など関係機関と協力しながら、推進してきたところである。本報文では、法施行から10年を迎えるにあたり、この間の自然再生推進法の取組状況を中心に報告する。具体的には、自然再生推進法の内容や特徴を説明したうえで、法施行後5年目に行われた法施行後5年を経過した際の必要な措置や基本方針の見直しについて説明する。最後に、10年を迎えるに当たり、現時点での自然再生の状況と環境省における取組を説明し、現状の課題や今後の取組に向けた状況を述べる。さらに、本誌の主要な読者である企業の方々への情報提供として、自然再生事業への企業の方々の取組などを述べる。

キーワード：自然再生、自然再生推進法

1. 自然再生推進法とは

(1) 自然再生の定義と特徴

自然再生の定義については、自然再生推進法第2条に「過去に損なわれた生態系その他の自然環境を取り戻すことを目的として、関係行政機関、関係地方公共団体、地域住民、特定非営利活動法人、自然環境に関し専門的知識を有する者等の地域の多様な主体が参加して、河川、湿原、干潟、藻場、里山、里地、森林その他の自然環境を保全し、再生し、若しくは創出し、又はその状態を維持管理することをいう」と規定されている。さらに、新・生物多様性国家戦略では、「自然再生事業は、人為的改変により損なわれる環境と同種のものをその近くに創出する代償措置としてではなく、過去に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することを直接の目的と行う事業」とされている。

また、自然再生基本方針に自然再生事業の4つの視点として、①生物の多様性確保を通じた自然との共生②地域の多様な主体の参加・連携③科学的知見に基づいた長期的視点からの順応的取組④残された自然の保全の優先と自然生態系の劣化の要因の除去が定められている。

自然再生事業の大きな特徴は、①順応的な進め方と②多様な主体の参画である。

順応的な進め方については、生態系の健全性の回復

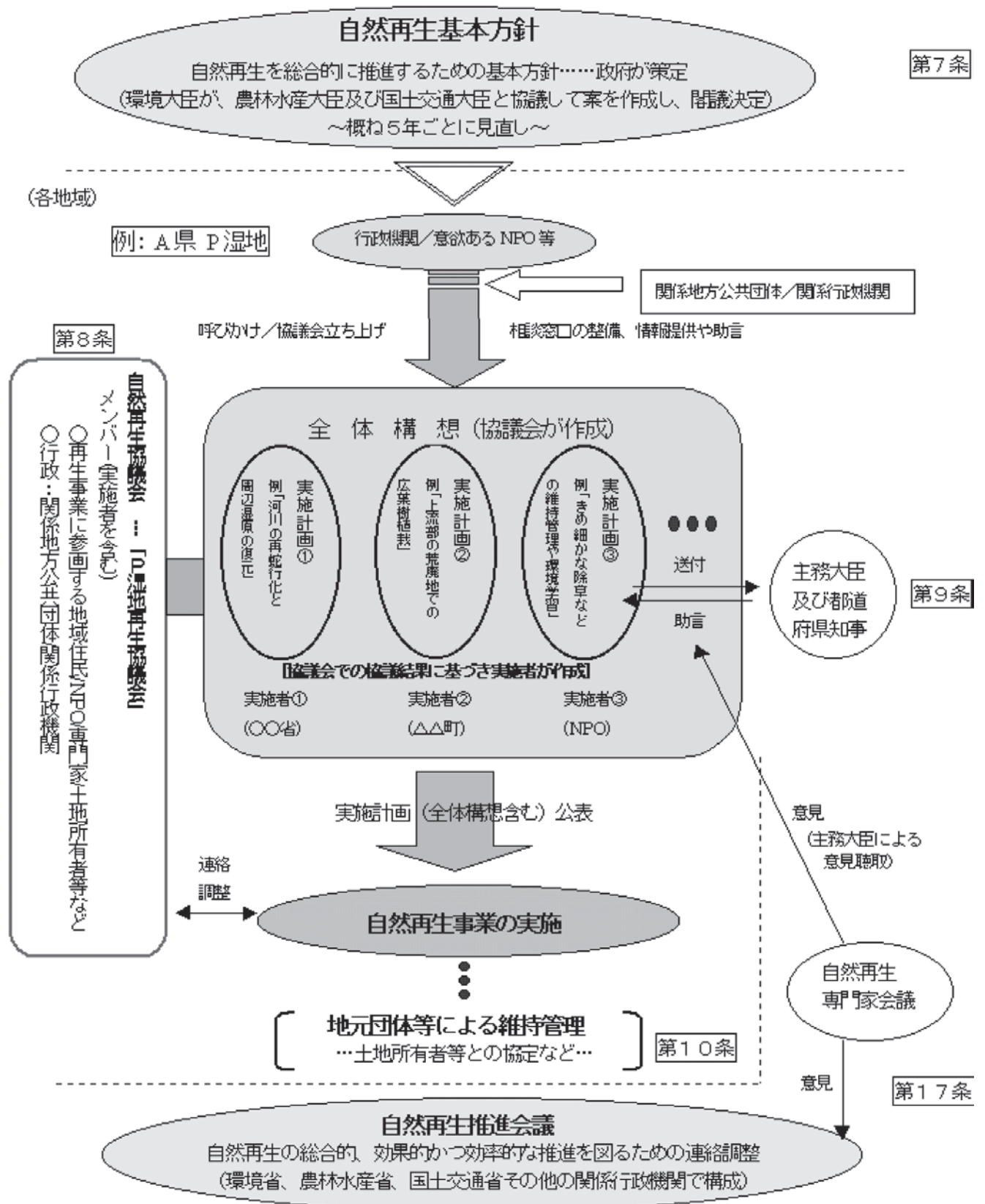
には長期間を要することから、10年20年、さらには、100年200年単位の長期的な視点のもとに、自然の復元力も活用する姿勢が欠かせない。自然再生事業は、複雑で絶えず変化する生態系を対象とするため、人間が用意した型に自然を押し込める発想ではなく、自然の推移を踏まえつつ実施することが求められる。

このため、自然再生事業を行う際には、事業着手後も自然環境の復元状況を常にモニタリングすることが重要である。そのモニタリング結果に科学的な評価を加えたうえで、必要に応じて計画や事業の内容を修正するという柔軟な対応、すなわち順応的・段階的な進め方が、自然再生事業の大きな特徴である。

多様な主体の参画については、自然生態系が広範な影響を及ぼすことや、自然再生事業は、それぞれの地域に固有の自然環境の再生を目指し、それぞれの地域の自主性・主体性が尊重されることから、国、地方公共団体、専門家、NPOなど多様な主体の参画が不可欠である。

(2) 自然再生推進法とその内容

自然再生推進法第1条に「この法律は、自然再生についての基本理念を定め、及び実施者等の責務を明らかにするとともに、自然再生基本方針の策定その他の自然再生を推進するために必要な事項を定めることにより、自然再生に関する施策を総合的に推進し、もって生物の多様性の確保を通じて自然と共生する社会の



図一 自然再生推進法に基づく自然再生事業の流れ

実現を図り、あわせて地球環境の保全に寄与することを目的とする」と規定されている。

具体的には、自然再生推進法は、自然再生事業を、NPOや専門家を始めとする地域の多様な主体の参画

と創意により、地域主導のボトムアップ型で進める新たな事業として位置付け、その基本理念を定め、合意形成を図るための枠組み等具体的手順等を定めたものである。

自然再生推進法に基づく自然再生事業実施の流れを図一1に示す。自然再生事業の具体化の手順としては、協議会の立ち上げ、全体構想の作成、実施計画の作成と主務大臣への送付、事業の実施およびモニタリング、というのがおおまかな法律上の流れである。

(3) 自然再生推進法制定の意義

自然再生推進法の制定によって、①地域住民やNPOなどが事業の初期の段階から参画するなど地域の自主性を尊重した仕組み②地域における協議会や関係各省から成る自然再生推進会議など横の連携を確保する仕組み③事業の着手後においても自然再生の状況をモニタリングし、その結果を事業にフィードバックするなどの取組が必要な仕組み、などの新しい枠組みが制度的に担保されることから、自然再生の取組が将来にわたってより着実に進むことが期待される。

法律では、自然再生を、国から都道府県へ、都道府県から市町村へ、というトップダウンではなく、地域の自主性・主体性を尊重したボトムアップの考え方が採用されている。このため、地域がつくる実施計画は、国が許可や認可というかたちでふるいにかけるのではなく、送付しさえすればよく、必要があれば助言を受ける、というように国の関与は極力抑えられている。

自然再生は、それぞれの地域に固有の生態系を取り戻すことを目指すものであり、地域の自然に詳しい専門家が科学的な客観性の確保に努めることや、地域の自然再生に熱意をもって取組むNPOが行政と地域、あるいは行政機関相互の間をつなぐ役割も期待されている。

2. 自然再生推進法施行後5年経過を受けた対応

(1) 5年を経過した場合の検討を踏まえた必要な措置

自然再生推進法は、平成15年1月1日に施行され、その附則3(検討)において、「政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされていることから、平成20年1月1日に自然再生推進法の施行から5年を経過したことを受けて、平成20年3月27日に関係省庁を構成員とする自然再生推進会議の場を活用し、この法律の施行状況について検討を加え、その結果に基づき、より効果的な事業推進のために必要な措置を取りまとめた。

必要な措置を検討するに当たり、過去5年間の法施

行状況について、文献調査、自然再生協議会へのアンケート及びヒアリング調査、日本学術会議自然環境保全再生分科会との意見交換、並びに自然再生専門家会議からの意見等を踏まえ現状課題を抽出・整理し、さらにこれに対する「必要な措置」の検討を実施した。

この結果、必要な措置については、①自然再生に係る技術的知見の蓄積を進めたり、各地域における自然再生の技術的課題への支援を行うことによる「自然再生の着実な実施」②全国的、広域的な視点に基づく自然再生の推進や民間団体の自然再生活動への支援を進めることによる「自然再生の新たな取組の推進」③自然再生の総合的、横断的な展開を図るため関係行政機関や調査研究機関を始めとする「各種連携の促進」④自然再生を効果的に促進するため自然再生の推進上必要となる「情報提供及び普及啓発の推進」として取りまとめられた。

さらに、「必要な措置」のうち、「自然再生基本方針の見直し」による対応が必要な事項があった。今後、これを踏まえ、自然再生基本方針の見直しに反映することとされた。

上記の事項を踏まえ、自然再生推進法の主務省庁が現状課題に対する「必要な措置」への取組を拡充・強化することで、より効果的、かつ効率的な形で自然再生事業を推進することとされている。

(2) 自然再生基本方針の見直し

前述した、自然再生推進法施行後5年経過した際に検討された「必要な措置」のうち、「自然再生基本方針の見直し」による対応が必要な事項があったことや、自然再生推進法第7条第6項に定められた「自然再生基本方針は、自然再生事業の進捗状況等を踏まえ、おおむね五年ごとに見直しを行うものとする」という規定を踏まえ、平成15年4月1日に自然再生基本方針が閣議決定されて5年を経過したことから、平成20年10月31日に自然再生基本方針の一部変更が閣議決定された。

今回の見直しに当たっては、自然再生協議会へヒアリングを行ったり、日本学術会議自然環境保全再生分科会との意見交換を行ったりと、自然環境に関し専門的知識を有する者で構成される「自然再生専門家会議」から意見を伺い、パブリックコメントを実施した上で、第三次生物多様性国家戦略(平成19年11月閣議決定)及び生物多様性基本法(平成20年6月施行)も踏まえ、以下の3つのポイントが見直された。

①自然再生の目標設定、実行、検証を通じた科学的な過程の重要性、二次的自然を対象とした自然再生、

地域産業等との連携の重要性や自然再生を地域社会の活性化につなげ、持続性を確保することの重要性を強調するなど「地域の自然再生の取組の効果的な推進」②「生態系の保全・劣化要因の除去の視点と、全国的・国際的視点の強化」③学校教育から生涯学習にわたる自然環境学習に当たっての自然再生事業の積極的な活用や自然再生事業の実施と連携した技術の研究開発などの「学習・研究の推進」。

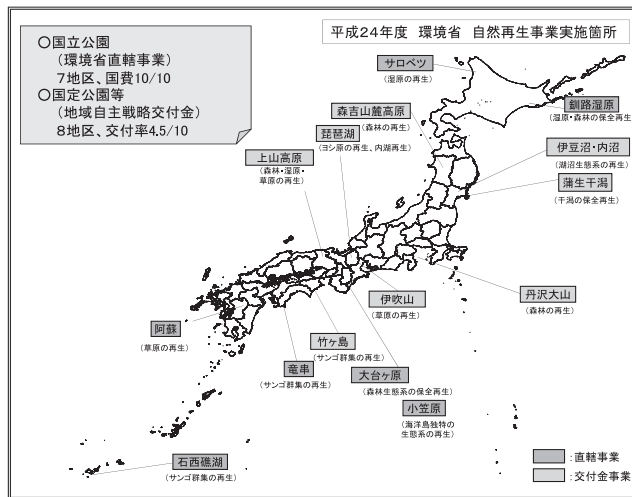
地方公共団体及び民間団体などの呼びかけにより、平成25年3月末現在、全国24箇所自然再生協議会が設立されており、24のすべての協議会で自然再生全

3. 現時点の自然再生

(1) 自然再生推進法に基づく取組状況

自然再生推進法は平成15年1月1日施行、同年4月1日基本方針が閣議決定されて本格的に動き出した。その後、法に基づく初の協議会として、荒川太郎右衛門地区が平成15年7月に設立され、続いて11月には釧路湿原自然再生協議会が設立された。平成15年1月の自然再生推進法の施行以来10年が経過し、国、

環境省の自然再生事業(実施箇所)の全国位置図



図一 環境省の自然再生事業の取組状況

表一 自然再生推進法に基づく取組状況

○自然再生推進法に基づく自然再生協議会の設立状況一覧(全国)

現在全国各地で24の自然再生協議会が設立され、それぞれの地域において全体構想及び実施計画の作成などが進められています。

平成25年3月末

協議会名	位置	概要	構成員数	全体構想作成日	実施計画作成日
1 荒川太郎右衛門地区自然再生協議会	埼玉県	乾燥化が進む旧流路において湿地環境の保全・再生および杜齢化した河畔林の保全・再生を検討。	43	H16.3.31 H18.5.28変更	H23.1.28
2 釧路湿原自然再生協議会	北海道	流域からの土砂流入等により乾燥化が進む釧路湿原の再生を検討。	108	H17.3.31	H18.1.31/雪裡・幌呂 H18.2.28/達古武 H18.1.31/南樺太 H18.8.1/茅渚地区 H18.8.1/久春吉川 H19.9.6/雷別 H24.5.30/幌呂
3 巴川流域麻機遊水地自然再生協議会	静岡県	洪水防止対策として造成された麻機遊水地において元の麻機沼における植物の回復等自然環境の保全・再生を検討。	63	H19.3.1	H20.12.8
4 多摩川源流自然再生協議会	山梨県	山梨県小菅村全域において森林や河川景観等の再生を検討。	36	H20.3.21	—
5 神於山保全活用推進協議会	大阪府	竹林の侵入が進む神於山においてクスギ・コナラを中心とする落葉樹林帯やカシ・シイを中心とする常緑樹林帯の再生を検討。	43	H16.10.21	H17.6.1
6 檜原湿原地区自然再生協議会	佐賀県	特定植物の繁茂や植物遺体の堆積といった自然遷移の進行により悪化している湿地環境を良好な状態へと再生することを検討。	36	H17.1.26	H17.3.31
7 榑野川河口域・干潟自然再生協議会	山口県	榑野川河口域・干潟の自然環境を再生し維持していくことを検討。	56	H17.3.31	—
8 霞ヶ浦田村・沖碓・戸崎地区自然再生協議会	茨城県	霞ヶ浦湾奥部の湖岸環境の再生を検討。	39	H17.11.27	H18.11.27/A区間 H19.9.14/B区間
9 くぬぎ山地区自然再生協議会	埼玉県	川越市、所沢市、狭山市、三芳町にまたがる武蔵野の平地林くぬぎ山地区における歴史的・文化的・環境的価値の継承を検討。	72	H17.3.12	—
10 八幡湿原自然再生協議会	広島県	臥龍山麓八幡湿原地域において湿原環境の再生を検討。	30	H18.3.31	H18.10.30
11 上サロベツ自然再生協議会	北海道	国立公園であるサロベツ湿原と農地が隣接する北海道豊岡町において、農業と共存した湿原の再生を検討。	46	H18.2.2	H18.7.13/国土交通省 H21.7.2/環境省 H24.5.28/農林水産省
12 野川第一・第二調節池地区自然再生協議会	東京都	土地利用の変化により自然環境が大きく損なわれたかつての多様な河川環境の再生を検討。	37	H18.9.13	H18.10.16
13 蒲生干潟自然再生協議会	宮城県	シギ・チドリ類などの渡り鳥の飛来地であり、また底生動物の宝庫である貴重干潟環境の保全・再生を検討。	23	H18.9.16	H20.3.29
14 森吉山麓高原自然再生協議会	秋田県	かつて草地として開発された森吉山麓高原を広葉樹林に再生し、周辺の自然環境と共に保全していくことを検討。	14	H18.3.31	H18.10.20(第1期) H21.4.27(第1期変更) H23.3.23(第2期)
15 竹ヶ島海中公園自然再生協議会	徳島県	サンゴを中心とした海洋生態系の回復を図ることを検討。	54	H18.3.31	H23.7.29
16 阿蘇草原再生協議会	熊本県	阿蘇の草原の維持、保全及び再生を図ることを検討。	224	H19.3.7	H21.3.4(野草地) H23.3.10(草原湿地)
17 石西樺湖自然再生協議会	沖縄県	優れたサンゴ礁を保全することに加え、赤土流出への取り組みを進めるなど陸域からの環境負荷を少なくするとともに、サンゴ群衆の修復などを通じてのサンゴ礁生態系の再生を検討。	108	H19.9.1	H20.6.13
18 竜串自然再生協議会	高知県	竜串湾のサンゴを再生するため、海底に堆積した泥土の除去や、森林や河川などからの土砂流出、周辺地域からの生活排水など、流域からの様々な環境負荷を抑制することを検討。	72	H20.3.28	H22.1.28
19 中海自然再生協議会	島根県	戦後の開発や生活雑排水の流入などにより失われた中海全域の自然環境の再生を検討。	82	H20.11.22	H24.3.10
20 伊豆沼・内沼自然再生協議会	宮城県	周辺の農村環境や地域の人々の生活と共存しながら、豊かな水生植物群落を復元し、多様な水鳥、在来魚が生息していた湿地環境、湿原景観を再生することを検討。	38	H21.10.31	H22.11.3
21 久保川イーハート自然再生協議会	岩手県	ため池等での外来種対策、適切な管理による雑木林や河畔域の生物多様性の保全再生を図り、恵み豊かな里地山の自然を次世代に引き継ぐことを検討。	30	H21.5.16	H21.5.16(ため池) H22.5.16(広葉樹林)
22 上山高原自然再生協議会	兵庫県	スギ等の人工林の広葉樹への転換と二次的自然であるススキ草原の再生を検討。	10	H22.3.21	H24.1.13
23 三方五湖自然再生協議会	福井県	三方五湖の湖沼環境の保全・再生を検討。	62	H24.3.4	—
24 多々良沼・城沼自然再生協議会	群馬県	多々良沼・城沼の湖沼環境を保全・再生し、新たな人との関わりの創出を検討。	55	H24.1.22	—

体構想が作成され、このうち19協議会において、延べ31の自然再生事業実施計画が作成されている（表—1）。

（2）環境省の自然再生事業の取組状況

環境省では、平成24年度に、国立公園における国が行う自然再生事業7地区、自然環境整備交付金により地方公共団体を支援する事業（平成24年度は、地域自主戦略交付金）8地区の計15地区で自然再生事業を実施している（図—2）。

4. 法施行後10年を迎える自然再生

（1）新たな課題への対応

①計画段階から工事段階へ

法の施行から10年を迎えるにあたり、自然再生事業は、調査の段階から、具体的な計画の策定や事業の実施へと移行している地区が増加し、それに伴い、新たな課題も発生している。

その一つに、事業の実施段階では、順応的管理に対する対応が必要であることが挙げられる。

事例調査や協議会へのアンケート等から、自然再生事例は徐々に増加してきており、計画立案の見本となる事例は、比較的充実してきたが、事業実施段階の順応的な事例が少ないため、順応的管理を行うことが困難で手探りな状況が見受けられる。

従って、この課題に対する対応として、実施段階の順応的管理の運用に関する知見・事例等が不足していると考えられることから、順応的管理に関する手引書、標準的なモニタリング・評価内容の事例集、順応的管理の事例紹介集の作成が必要であると考えられる。

さらに、順応的管理を行うためにも必要であるが、今後は、事業実施中及び事業完了後において、継続的なモニタリングが重要となる。

例えば、順応的管理は、事業を通じて仮説の検証を行っていくための仕組みであることから、具体的なモニタリング内容、評価手法を設定していない場合、順応的管理だけでなく、事業効果の検証も適切に実施できないことが考えられる。

そのため、事業実施中及び事業完了後のモニタリングの必要性、言い換えるとモニタリングデータが重要となると考えられる。

②協議会の合意形成から協議会の運営へ

自然再生協議会が増加している中、初期の頃には、協議会が構想をまとめるにあたり、合意形成が困難な場合もあったが、昨年実施した協議会運営に関する課

題についてのアンケート調査などによると、合意形成が困難であることよりも、協議会運営に対する予算上の課題の方が大きいという傾向にある。一概には言えないかもしれないが、この結果は、自然再生推進法制定から、時間も経ち、合意形成に関する課題については、各協議会の努力や、合意形成に関する事例が多くなってきたことで、各協議会がうまく取り組むことができるようになってきたのではないかと考えられる。

（2）優れた取組

私が自然再生の担当となってから、各協議会のお話などをお聞かせ頂いたりする際に、当然協議会の方々の努力の賜であるが、これは優れた取組であると感じたことを紹介したい。

ある協議会では、NPOなどが中心となって活動されている事例であるが、自然再生推進法に基づく自然再生協議会を立ち上げることによって、関係市町村等行政へ協力を呼びかけたり、自然再生事業を行う際に地元地権者の方々への説明の際に、法定協議会ということをご理解頂き、事業への協力を促進したりうまく協議会を運営されている取組がある。

また、ある協議会では協議会の運営費用確保のため、事業をPRし、募金活動を行い、さらに事業への参加を呼びかけているところもある。

さらに、協議会の中には、大学との連携を行い、大学の研究フィールドとして自然再生を行い、大学の先生方を専門家として参画頂き実施されている取組や環境学習を取り入れ、後継者づくりを心がけられ、自然再生を行われている取組もみられる。

上記の取組は、協議会を円滑に運営されている事例であると感じている。

5. 今後の展望

（1）基本方針の見直し

自然再生推進法に基づく基本方針は平成20年10月に見直されたことは、これまでに述べた。平成25年には、第1回の見直しから、5年が経過することから、基本方針の見直しについて検討を行う予定である。想定される論点としては、現状の自然再生の取組状況を考慮するとともに、自然再事業が進んできたことによって生じた新たな課題への対応、東日本大震災、平成24年10月に改訂された生物多様性国家戦略2012－2020などの国際、国内の状況の変化などが考えられる。

(2) 国家戦略の改定と COP11 後の対応

生物多様性条約第 11 回締約国会議 (COP11) が平成 24 年 10 月、インドのハイデラバードで開催された。その中の議題の一つとして、自然再生を含む生態系回復に関して議論が行われた。このことから、今後日本における自然再生の取組事例の知見を通して、海外への技術的な貢献が求められることも考えられる。そのためにも日本における自然再生を更に質の高いものへとするこれまで以上の努力も重要ではないであろうか。

また、COP11 に向け、生物多様性国家戦略が改定された。その中で、自然再生については、順応的な進め方など自然再生推進法の基本理念を踏まえ、地域毎の具体的な順応的管理手法や継続したモニタリングを実施するなど効果的な事業推進や、広域的な視点に立った自然再生の展開の検討など新たな取組の推進などが前回の国家戦略に引き続き盛り込まれた。

従って、これらの状況に応じた自然再生の取組を今後とも推進する必要がある。

6. おわりに

本誌への執筆を依頼された際に、本誌の主な読者は、製造業、建設業、商社等企業の皆様方と伺った。自然再生事業の中には、企業の皆様方の参加を受け、うまく実施されている事例がある。例えば、ある協議会では、参加する企業側のメリットを伺ってみると、企業の参加は、始めは、企業が自然環境に配慮しているという社会貢献から始まるが、徐々に社員の楽しみにつながり、社員の福利厚生の上昇となっていることがあげられるとのことである。その場として、自然再生推進法に基づく協議会であるとの観点から、協議会への信頼があり、参加へのきっかけとなっているとのことである。具体的には、企業の近辺で、始めは企業の PR として、自然再生の取組に参加したが、年月が経つにつれ、実際に参加する方は、活動自体を楽しむ方が中心となり、さらに、企業退職後の OB の方が中心となっている事例であると伺っている。

一方、協議会側のメリットを伺ってみると、自然再

生への参加者の増加等がある。ある協議会では、企業の方が自然再生活動に参加されるのを期待しており、協議会としては、例えば、自然環境の管理手法など技術的な指導を協議会が研修方式で行うなど、実際に企業側で環境活動を行いたいが、具体的な手法がわからないといった場合にまず、専門知識をもった協議会が支援を行い、その結果活動に参加される事例もある。

従って、繰り返しとなるが、企業側としては、自然再生活動に参加したいが、具体的な手法がわからない場合に、協議会側が場の提供と具体的な技術協力が可能となり、自然再生活動がうまく行われる。このような取組が双方に望まれているのではないか。

企業の方々でご興味のある方は、環境省自然環境局自然環境計画課 (直通: 03-5521-8343) までお気軽にお問い合わせ下さい。皆様が求める取組を実施している地域の協議会と連絡・調整を図り、双方の条件を整えば、紹介等させていただきます。

企業の皆様のご協力・参加をお願いします。

また、環境省としては、今後とも自然再生の推進に努め、自然再生に対する課題を解決するために、自然再生に取り組む皆様の意見をよく聞きながら、関係省庁とも連携しながら取り組んでいきたい。

優れた取組のところで述べたが、自然再生の取組は、現地で活動されている協議会を始め、予算が少ない中、ボランティアで協力頂いている方々、地域の方々や企業の方々などの努力によって支えられていると感じている。各地区の自然再生の取組及び努力に感謝を申し上げ、この報文を締めくくることとしたい。

JICMA

《参考文献》

- 1) 亀澤玲治 (2003) 市民と行政の協働による自然再生事業の基礎知識

【筆者紹介】

山浦 清孝 (やまうら きよたか)
環境省自然環境局自然環境計画課
課長補佐

