

「生物の多様性の保全のための民間活動の促進に関する法律（案）」に関する問題点

1．パブリックコメントの位置付け

「生物の多様性の保全のための民間活動の促進に関する制度の考え方」がパブリックコメントに掛けられている。まず第一に曖昧なパブリックコメントの行い方に問題がある。『「生物の多様性の保全のための民間活動の促進に関する法律（案）」を作るにあたって、「生物の多様性の保全のための民間活動の促進に関する制度の考え方」について意見を聞く』とすべきである。既に、今国会の提出予定法案として「生物の多様性の保全のための民間活動の促進に関する法律（案）」の名称が国会で示されている。

2．法案策定の手続きについて

この法案を作るにあたって、わずか2週間のパブリックコメントの意見を基に法律を作るのは、生物多様性基本法の理念に反し、また法案の実効性を担保する上でも無謀と言わざるを得ない。

生物多様性基本法第21条の2項「国は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する政策形成に民意を反映し、その過程の公正性及び透明性を確保するため、事業者、民間の団体、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関し専門的な知識を有する者等の多様な主体の意見を求め、これを十分考慮した上で政策形成を行う仕組みの活用等を図るものとする。」から鑑みても今回の手続きは、「その過程の公正性及び透明性」を確保されていない。また、「多様な主体の意見を求め、これを十分考慮した」とは言えない。

3．法案を提案する理由について

パブコメ文書の1段落目に「多種多様な生態系を有する我が国における生物多様性の保全のためには、全国的な見地からの取組に加え、地域における様々な主体の連携による、地域の自然的・社会的特性に応じた取組が大変重要です。」と記述されているが、これらの取組を進めるために「生物多様性国家戦略2010」が策定されているのであり、また、「生物多様性地域戦略」についても各地で策定が進んでいる。この動きと、今回のパブコメは、矛盾している。

パブコメ文書の2段落目に『平成20年に制定された生物多様性基本法においては、「多様な主体の連携及び協働並びに自発的な活動の促進等」の必要性が強調され（同法第21条）』とあるが、この記述も問題がある。同法第21条は、法案の策定を求めている。

法案の策定を求めているのは、同法附則の第二条（生物の多様性の保全に係る法律の施行状況の検討）である。

パブコメ文書の3段落目の「本年10月に愛知県名古屋市にて開催される生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）において議論される「ポスト2010年目標」に係る日本提案においても、生物多様性保全のための「多様な主体の参加の促進」が掲げられており、我が国は、こうしたテーマも含めて、議長国としてリーダーシップを発揮する必要があります。」この理由と法律を作る理由は、直結していない。また、政府提案の「ポスト2010年目標」に関する政府との意見交換の中では、本法を策定するという方針は示されていない。

パブコメ文書の4段落目の「こうしたことを踏まえ、現在、各地域において様々な主体の連携によって行われている生物多様性の保全のための活動を我が国全体として一層促進するための制度について検討しています。」とあるが全ての関係省庁が行っている、生物多様性の保全のための活動との調整が進んでいるとは思えない。

以上が手続き上の問題点と意見である。

4. 内容について

1) 法案の取り扱う範囲について

< 該当箇所 >

ペーパー全体

< 意見内容 >

本ペーパーで提案されている制度の範囲および法案の取り扱う範囲が不明確であるため、それを明記するべきである。また、ここで取り扱わない重要な課題については別途検討の場を設けるべきである。

< 理由 >

現状の課題等に記載されている3点（希少な野生動植物の減少、二次的自然の手入れ不足、外来種の侵入）以外にも、生物多様性の危機は多くある。たとえば日本の自然資源の過剰な輸入に伴う海外における生物多様性の破壊なども指摘されよう。

「生物多様性保全のための民間活動の促進」という名称からすれば、例えば原料調達など、生物多様性に大きな影響を及ぼしうる企業の本業における活動も含めるべきであるが、現在の想定されている法案の範囲からは除外されている。「地域における多様な主体の連携による生物多様性の保全」という範囲設定であるのならば、そのような名称とすべきである。法案の名称は、環境省が平成21年8月に策定した「生物多様性民間参画ガイドライン」と類似しているが、こちらは完全に企業向けとなっているため、紛らわしい。

2) 新法を設ける必要性

< 該当箇所 >

現状の課題等 生物多様性について深刻な危機に直面

< 意見内容 >

該当箇所に明記されている3点(希少な野生動植物の減少、二次的自然の手入れ不足、外来種の侵入)については、それぞれ「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」「自然再生推進法」「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」で対処すべき問題点である。むしろ関連3法を抜本的に見直すべきである。

< 理由 >

現状の課題で対処すべきは、現行法の抜本的な見直しである。

< 該当箇所 >

現状の課題等 地域の特性に応じた保全活動が必要

< 意見内容 >

地域の特性に応じた保全活動が必要である理由は理解できるが、これを理由に、「生物の多様性の保全のための民間活動の促進に関する法律(案)」を作ると逆効果となる恐れがある。

< 理由 >

地域の自主的な取組であるからこそ旨く行っている事例がある。法律で拘束する、または、促進することを行えば、「地域の自主的な取組」の団体と「法律に基づく取組」団体と意見の対立が起こる可能性がある。ましてや土地所有者との関係は、人間関係が複雑であり、短絡的に考えられる問題ではない。

< 該当箇所 >

現状の課題等 生物多様性の保全に対する社会的要請の拡大

< 意見内容 >

前記したとおり。

< 理由 >

前記したとおり。

3) 他法、他省庁、既存計画との調整

< 該当箇所 >

制度の考え方 1. 基本方針の策定

< 意見内容 >

生物多様性保全活動に関する関連法との整合性が必要である。自然再生推進法、外来生物法、エコツーリズム促進法、自然公園法等々。また、他省庁が持つ法制度についても同様である。

<理由>

関連施策の関係性の整理を十分時間を掛けて行うべきである。

<該当箇所>

制度の考え方 2. 地域における連携した生物多様性保全活動の促進制度の構築

(1) 地方公共団体による計画の作成

<意見内容>

生物多様性地域戦略や環境基本計画、例えば鳥獣保護事業計画などとの計画制度との関係性の整理が必要である。また、他省庁が持つ法制度についても同様である。また、予算的な措置も必要である。

<理由>

縦割り行政の現状と問題点が整理されていないまま、地方公共団体による計画の作成を策定しても実効性は上がらない。計画と予算はセットで進めるべきである。本法案を予算関連法案として取り扱うのであればその根拠が必要である。

<該当箇所>

制度の考え方 2. 地域における連携した生物多様性保全活動の促進制度の構築

(2) 民間団体等の発意による活動の促進

<意見内容>

(1) と (2) の計画に関する整合性をどのようにとるのか考えられていない。地方公共団体の計画と民間団体の計画に齟齬があった場合どうするのか？

<理由>

既に、国や地方自治体で複数の計画が存在しており、その整合性の整理をまず行うべきである。

4) ボトムアップ型の仕組みの必要性

<該当箇所>

制度の考え方 2. 地域における連携した生物多様性保全活動の促進制度の構築

(3) 多様な主体の参画

<意見内容>

トップダウンの手法が垣間見れる。むしろボトムアップで仕組みを提案し、行政側が積極的に取り入れる仕組みが重要である。

<理由>

計画作成に参画する機会を与えるという考え方は、時代錯誤も甚だしい。

< 該当箇所 >

制度の考え方 2 . 地域における連携した生物多様性保全活動の促進制度の構築

(4) 計画の有効性等の確保

< 意見内容 >

国による計画の審査・認定の考え方自体がトップダウンで頭ごなしである。また、「計画の有効性の確保」とされている意味は、これまで「有効性が確保」されていなかったことによると考える。その原因など示す必要がある。

< 理由 >

何が弊害だったのか明らかにする必要がある。

5) 現行法の改正で対処できない理由が必要

< 該当箇所 >

制度の考え方 2 . 地域における連携した生物多様性保全活動の促進制度の構築

(5) 関係法令の規制の特例措置

< 意見内容 >

別法を作って特例措置を作る理由が必要である。現行法の改正で対処できない理由を示すべきである。

< 理由 >

特例措置を取って手続きの簡略化をする必要性が不明確である。

6) その他

< 該当箇所 >

制度の考え方 2 . 地域における連携した生物多様性保全活動の促進制度の構築

(6) その他の支援措置

< 意見内容 >

財政上の措置とされているが本法で財政上の措置とする場合、予算関連法としての取扱が必要であり、今国会に間に合うのか不明である。支援措置として財政上の措置しか考えていないのであれば問題である。人材育成などの措置も必要である。

< 理由 >

支援措置は多様であるべき。財政上の措置だけでは、地域の活動の促進とはならない。

< 該当箇所 >

制度の考え方 3 . 関係者のニーズをマッチングする仕組みの構築

< 意見内容 >

文面だけ見ると環境省の管轄法令だけではなく、関係各省庁の事業も対応するように見えるが、環境省にそこまでの調整能力があるとは思えない。

<理由>

CBD-COP10 に向けて関係省庁との調整が続いているようだが、現状は、その調整も危ぶまれている。関係者のニーズをマッチングする調整能力が環境省にあるのか不明。また、競争入札で事業を受けた団体が可能とも思えない。

<該当箇所>

制度の考え方 4 . その他

<意見内容>

文面を見ると鳥獣保護法と自然公園法で対処できないから別法を作るように読み取れるがもしそうであれば、両方の抜本改正が先ではないか。

<理由>

鳥獣被害問題と自然公園法で難しい点が示されているように見える。積み残し仮題は、関連法の改正で対処すべきである。

以上