

2008年度大会自由集会記録

2010年生物多様性条約締約国会議と 生物多様性基本法

草刈 秀紀

WWF ジャパン

2008年5月30日、第9回生物多様性条約締約国会議(COP9)において、第10回締約国会議(COP10)が日本の愛知県で開催されることが正式に決定された。日本は、同条約が採択された当初(1993)からこの条約を批准している。現在の加盟国数は、191カ国である。COP9では、野生生物の保護区の問題や外来種の問題など様々な題目が議論された。また、サイドイベントでは、生物多様性に関連する様々な催し物が、会議と同時並行的に数多く開催された。しかしながら、日本で初めて開催される生物多様性条約締約国会議が、どのような内容で議論がされているのか、広く知られていない。

一方、時期を同じくして生物多様性基本法が議員立法として公布・施行された。この基本法は、環境基本法の下に位置付けられ、鳥獣保護法や種の保存法などの上位法として位置付けられている。しかしながら、新たに位置付けられた法体系と基本法が目指すところは、まだ広く知られていない。

2010年に向けて、生物多様性条約締約国会議の内容や条約の国内法である生物多様性基本法を解説し、今後の野生生物の保全や第10回締約国会議に向けた取り組みを紹介した。

1. 生物多様性条約

1) 生物多様性条約の背景

生物多様性条約(生物の多様性に関する条約: Convention on Biological Diversity: CBD)が作られた背景は、1980年代後半、野生生物の種の絶滅が過去にない速度で進行し、その原因となっている生物の生息環境の悪化や生態系の破壊に対する懸念が深刻なものとなってきたことによる。このような事情を背景に、絶滅の恐れのある希少種の取引規制や特定の地域の鳥類の保護を目的とする既存の国際条約(ワシントン条約、ラムサール条約など)を補完し、生物の多様性を包括的に保全し、生物資源の持続可能な利用を行うための国際的な枠組みを設ける必要性が国連などで議論されるようになった。

1987年の国連環境計画(UNEP)管理理事会の決定によって設立された専門家会合における検討や1990年11月以降7回にわたり開催された政府間条約交渉会議における交渉を経て、1992年5月22日、ナイロビ(ケニア)で開催された合意テキスト採択会議において、“合意により”採択された。その後、1992年6月3日から14日までリオデジャネイロで

開催された国連環境開発会議における主要な成果として、「気候変動に関する国際連合枠組条約」とともに会議中に署名され同年12月29日、「生物の多様性に関する条約(通称:生物多様性条約)」が発効した。日本は、発効される前の6月13日に署名している。

この条約は2008年10月現在、191カ国が署名しており、正に地球規模の条約なのである。

2) 「生物多様性」とは何なのか?

条約における定義で「生物の多様性」とは、「すべての生物(陸上生態系、海洋その他の水界生態系、これらが複合した生態系その他生息又は生育の場のいかんを問わない。)の間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む。」とされている。

各具体的な説明は省略するが、昨今の一般的な理解として、この定義の部分が一人歩きしているが、条約の前文を読んでみると扱っている対象範囲が広いことが読み取れる。

前文には「締約国は、生物の多様性が有する内在的な価値並びに生物の多様性及びその構成要素が有する生態学上、遺伝上、社会上、経済上、科学上、教育上、文化上、レクリエーション上及び芸術上の価値を意識し、生物の多様性が進化及び生物圏における生命保持の機構の維持のため重要であることを意識し、生物の多様性の保全が人類の共通の関心事であることを確認し、諸国が自国の生物資源について主権の権利を有することを再確認し……」と明記されている。また、野生生物に関する国際条約の位置付けを見てみると、生物多様性条約の対象範囲が広いことがうかがい知れる(図1)。

これまで日本で大きな話題になってこなかったのは、条約の扱っている対象範囲が幅広く、かつ奥深く、様々な分野を包含している枠組み条約だからである。

3) 条約の主な項目

条約の主な項目および概要は、次の7つである。

①条約の3つの目的

- ・生物の多様性の保全
- ・生物多様性の構成要素の持続可能な利用
- ・遺伝子資源の利用から生ずる利益の公正で公平な配分

②保全と持続可能な利用のための一般的措置

- ・生物多様性国家戦略の策定
- ・重要な地域・種の特特定とモニタリング

③保全のための措置

- ・生息域内保全:保護地域の指定・管理、生息地の回復等
- ・生息域外保全:飼育栽培下での保存、繁殖、野生への復帰等
- ・環境影響評価の実施

④持続可能な利用のための措置

- ・持続可能な利用の政策への取り組み
- ・利用に関する伝統的・文化的慣行の保護・奨励

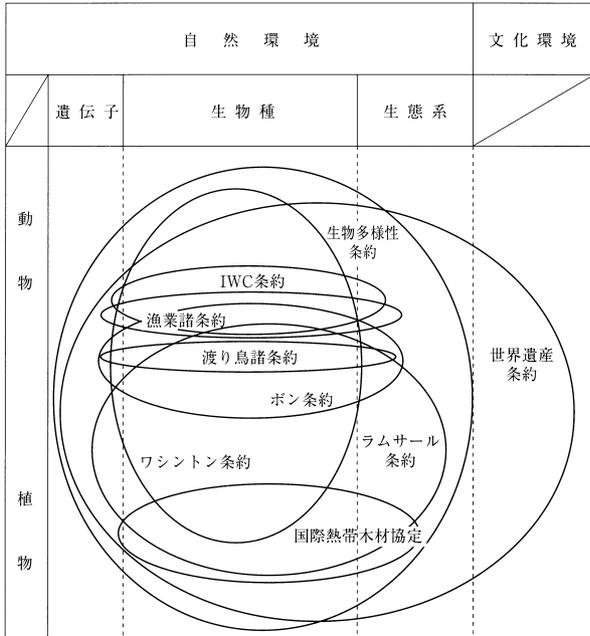


図1. 自然環境に関わる主な条約 (国際環境法, 磯崎 2000).

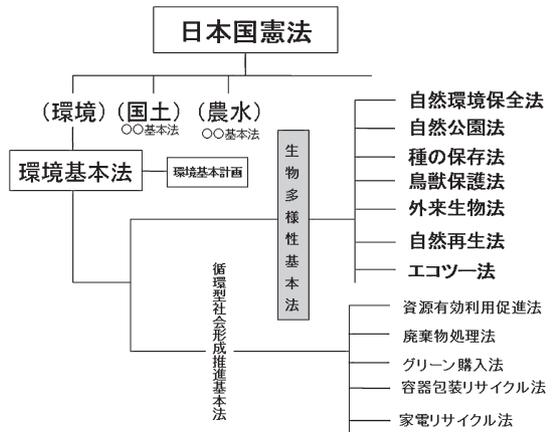


図2. 日本の環境法体系 [(畠山・大塚・北村 2000) を改変].

- ⑤技術移転, 遺伝資源利用による利益の配分
 - ・ 遺伝資源保有国に主権を認める
 - ・ 資源利用による利益を資源提供国と資源利用国が公平かつ公平に配分
 - ・ 途上国への技術移転を公正で最も有利な条件で実施
 - ⑥共通措置
 - ・ 研究と訓練, ・ 公衆のための教育と啓発, ・ 情報交換,
 - ・ 技術上及び科学上の協力
 - ⑦バイオテクノロジーの安全性
 - ・ バイオテクノロジーによる操作生物の利用, 放出のリスクを規定する手段を確立
- 以上のように, 単なる生物の多様性を保全する目的だけではなく, 保全に係わる多様な措置が検討されているのである.

4) 条約による日本への影響は何か?

条約の第6条に, 「保全及び持続可能な利用のための一般的な措置」として, 次のような記述がある.

「締約国は, その個々の状況及び能力に応じ, 次のことを行う. (a) 生物の多様性の保全及び持続可能な利用を目的とする国家的な戦略若しくは計画を作成し, 又は当該目的のため, 既存の戦略若しくは計画を調整し, 特にこの条約に規定する措置で当該締約国に関連するものを考慮したものとなるようにすること.」

この6条 (a) に基づき日本は, 生物多様性国家戦略を策定している. 日本では, 第3次生物多様性国家戦略を2007年11月26日に閣議決定しており, 第3版まで作っている国は日本だけである.

この他に, 生物多様性条約に基づき様々な法律が作られてきている.

- ① 2003年6月に「遺伝子組換え生物等の使用等の規制に

よる生物の多様性の確保に関する法律 (カルタヘナ法)」が成立, 公布された. この法律は, 2000年1月に, 遺伝子組換え生物の使用による生物多様性への悪影響を防止することを目的とした「生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書 (カルタヘナ議定書)」が国連で採択され, 日本も議定書に署名したことによる国内法である.

② 2002年12月に「自然再生推進法」が公布された. 議員立法として作られたが, 策定の背景は, 生物多様性条約に基づくものとされている.

③ 2004年6月に「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 (外来生物法)」が公布された. この法律は, 生物多様性条約第6回締約国会議決議「生態系, 生息地及び種を脅かす外来種の影響の予防, 導入, 影響緩和のための指針原則」によるものである.

④ 2008年6月に「生物多様性基本法」が施行された. 自然保護団体による市民立法案をベースとして議員立法により施行されている. この法律は, 生物多様性に関する上位法である (図2).

以上のように, 生物多様性に関する国家戦略や各関連法が作られているが, まだ広く世間に浸透していない.

5) 2010年に何が起るのか?

生物多様性条約締約国会議は, 2年に1回開催されている.

ドイツのボンで開催された「第9回生物多様性条約締約国会議 (COP9)」は, 2008年5月19日 (月) から30日 (金) の日程で開かれ, 約170ヶ国の締約国及び関連機関等から約7,000人以上が参加した. 日本からは, 外務省, 厚生労働省, 農林水産省, 経済産業省, 国土交通省, 環境省が出席した. 日本からは, 当会, 日本自然保護協会, コンサベーションインターナショナル, 地球の友, 生物多様性ジャパン, 生物多様性フォーラム, IUCN-J, 日本環境法律家連盟, A SEED JAPANなどのNGOが参加した. また, COP9の前の5月12日から16日にカルタヘナ議定書第4回会議 (COP-MOP4) が開催された. 2008年6月現在, 146ヶ国及び欧州共同体が締結している. COP-MOP5は, 2010年のCOP10の前に同様に開催される.

2010年, 日本は今までにないリーダーシップを求められ

ることになる。その理由は、①2002年の締約国会議で「2010年までに生物多様性の損失速度を顕著に減退させる」という目標が掲げられ、その目標達成の結果が明らかになること、その上で、2020年までの新目標が定められること、②遺伝子組換え生物の規制に関する「責任と救済」の国際体制を確立すること、③ABS（遺伝資源アクセスと利益配分）の国際制度化を作り上げることの三つが上げられる。その他にも保護地域や海洋保護区、気候変動と生物多様性、農業と生物多様性、多様な主体の参加、生物多様性に関する技術移転、資金メカニズムの策定などが主要議題とされている。

2010年10月、日本は第10回締約国会議の議長国となる。議長国の責任期間は、2012年の第11回締約国会議の開催国に引き継ぐまでの2年間である。

2008年9月に、生物多様性条約事務局長のアーメッド・ジョグラフ氏が来日され市民団体と意見交換をされた。その時、ジョグラフ氏は「第10回生物多様性条約締約国会議のホストは、日本政府ではなく日本である」と指摘された。

日本は、「ホスト国」であり、私たちは191カ国の人々を迎え入れなければならないのである。私たちは、今までにないリーダーシップを求められているのである。本誌の読者の方々すべてに対して、ホスト国としての責任と実行を期待している。

2. 生物多様性基本法

1) 生物多様性条約の国内法とは

国際条約を批准する為には、国内の法制度の措置が必要になる。2006年6月9日の谷 博之（参議院議員）の質問趣意書で「我が国は、1993年に生物多様性条約を批准しているが、この条約の履行を担保するための国内法は、どの法令に当たるか。条約批准時の関連法令及び現在の関連法令の名称を示されたい。」という問いに対する、国の答弁書では「1993年5月に我が国が同条約を締結した時点においては、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（大正7年法律第32号）、自然公園法（昭和32年法律第161号）、自然環境保全法（昭和47年法律第85号）、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（平成4年法律第75号）等に基づく措

置が講じられており、その後、遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律（平成15年法律第97号）（以下、カルタヘナ法）、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（平成16年法律第78号）（以下、外来生物法）等に基づく措置が講じられている」と回答している。

また、二つ目の質問で「答弁書で示された法令の趣旨や目的は、いずれもこの条約の理念に適合していると考えているのか。また現在ある国内法令だけで、この条約履行には必要十分と考えているのか。」という問いに対して、「答弁書で掲げた法律は、その目的がいずれも生物の多様性に関する条約の理念に沿うものであり、これらの法律を的確に運用することで条約に基づく義務を十分に履行することができるものと考えている。」と回答している。「的確に運用する」こととは何なのか国に問いたい。

カルタヘナ法や外来生物法は、直接日本の固有の野生生物を保全する法律ではない。

鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（以下、鳥獣保護法）や自然公園法、自然環境保全法（以下、自環法）、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（以下、種の保存法）を見ると、自然公園法は、目的条項が優れた風景地を保護することとしており、自環法は、特に必要な区域の自然環境を適正に保護することを目的としているが、野生生物種を直接の対象としていない。図3の各法令の対象範囲を見て分かる通り、鳥獣保護法は、鳥類と哺乳類を対象にしているが、クジラ類など適用除外とされている。種の保存法については、絶滅のおそれのある種（2,694種）の一部、レッドデータブック記載種の2%のみが対象になっている程度であり、前記した生物多様性条約の目的と対象範囲が適切に保全されているとは言えない。生物多様性条約の新たな国内法として、当初、生物多様性基本法ではなく、野生生物保護基本法（案）が考えられていた。

2) 野生生物保護基本法（案）の背景

野生生物保護基本法（案）が考えられた背景は、1998年まで遡らなければならない。「事」の発端は、鳥獣保護法の

五界説	生物多様性			農林水産業				人の健康	その他	生態系被害		
	野生生物基本法	種の保存法	鳥獣保護法	植物防疫法	家畜伝染病予防法	水産資源保護法	森林病虫害防除法	林業種苗法	感染症予防法	動物愛護法	特定外来生物法	
動物界	哺乳類 (241種)	↑	↑		↑	↑			↑	↑	↑	
	鳥類 (700)											
	爬虫類 (97)											
	両生類 (64)											
	魚類 (3,650)						↑					
	昆虫類 (30,200) その他 (25,324)								↑			
植物界	藻類含む (15,900)			↑			↑					
菌界	地衣類、変形菌類含む (18,300)											
原生生物界												
モネラ界												
備考		絶滅のおそれのある種(2663種)の一部のみ対象(RDB記載種の2%)	一部の海生哺乳類を除く。狩猟鳥獣・非狩猟鳥獣(有害鳥獣駆除は可能)	農作物害虫のみ	家畜のみ	資源対象種のみ	林業害虫のみ	害虫	感染症指定種のみ	占有・所有状態の動物	一部(約80種)の特定外来生物のみ対象	

野生生物保護法制定をめざす全国ネットワーク資料

図3. 各法令における野生生物の対象範囲について。

改正からである。増大する野生鳥獣被害に対し鹿児島県の宮路和明議員（農林漁業有害鳥獣対策議員連盟会長）が鳥獣保護法改正宮路私案を環境省に提示した。当時、地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）が制定され、①機関委任事務制度の下での包括的指揮監督権を廃止する、②国や都道府県から都道府県や市町村に対する関与のあり方の見直し等の整理がされ475本の法律が一括して改正された。環境行政においても国が持っている多くの野生生物が地方に委譲された。1999年の鳥獣保護法改正では、多くの市民団体が改正案に反対し、国会で大きな議論となった。

日本の法制度で野生生物を主体として保全する法律は、前述した通り、鳥獣保護法と種の保存法の二つである。図3で分かるとおり、農林水産業や他の法令を見ても両生爬虫類や魚類などは法律の対象にされていない。また、日本の野生生物やその生息地に関する法律で環境省以外のものでは、水産資源保護法、文化財保護法、森林法、河川法など多くあるが、それぞれの法律が個々バラバラで有機的な連携ができないため、野生生物を適切に保全する機能を十分にはたしていない。また、それぞれの法律の主務官庁が異なることが、さらに問題の解決を遅らせている。

現行法で対象範囲を広めるためには、鳥獣保護法や種の保存法の内容を変えない限り、他の分類群の野生生物を保全することは出来ない。

生物多様性国家戦略は、各省の施策の統合や連携の基本理念を提示してはいるが、法的な位置付けはされていない。

「野生生物保護基本法（案）」は、新・生物多様性国家戦略の中核をなす野生生物や自然環境の保護・保全に関する部分の記述をもとに、上位法として考えられた。全国の44団体からなる野生生物保護基本法制定をめざす全国ネットワーク（2002年設立）（以下、野生法ネット）が主体となり2003年に市民立法案を立案した。

3) 野生生物保護基本法（案）の作成過程

憲法に「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」と明記されている通り、法律は、国会で定められる。従って、国は法律を作るのではなく「法律案」を作成するのである。

法律案には、内閣提出法案と議員立法提出法案の二つがある。内閣提出法案は、内閣が政府を代表して提出する法律案のことをいい、閣法と呼ばれる。国民を代表して国会議員が提出する法案は、議員立法と呼ばれる。閣法は、内閣法制局で作成されるが、議員立法は、国会議員の要請を受けて、衆議院から提出される場合、衆議院法制局、参議院から提出される場合、参議院法制局で作成される。

従って、市民（国民）が市民立法案として条文まで作り上げる手立ては、議員立法しかない。

2002年当時衆議院議員であった佐藤謙一郎議員から「一般的に基本法は、衆議院から提出した方が良い」との助言により、佐藤議員が窓口となり、同年12月20日に、野生法ネットと衆議院法制局との第1回目の野生生物保護基本法（案）について打ち合わせが行われた。衆議院法制局から、「NGOがどのような法律が欲しいのか概要をまとめること、その上で条文化の作業をすること」が決まり、前述した通

り、「野生生物保護基本法（案）」は、新・生物多様性国家戦略の野生生物や自然環境の保護や保全に関する部分の記述をもとに検討した。

当初、鳥獣保護法を野生生物保護法にするのか、種の保存法を元に、野生生物保護法にするのか検討した結果、両法を拡大変更する前に、基本的な法律が必要ではないかと考え、最終的に野生生物保護基本法とした。

衆議院の法制局から「生物多様性基本法にしないのか？」と確認されたが、野生生物に関連する団体が集まっており、遺伝子組換えや持続可能な利用の問題に関する団体もいなかった。団体の名前が「野生生物保護法制定をめざす……」であったこと、などの理由で野生生物保護基本法とした。

衆議院法制局との協議は10回以上におよび、2003年に概要を取りまとめ、2004年11月に、野生生物保護基本法案要綱（第6次素案）まで作り上げた。

市民立法として作り上げた法案を議員に分かりやすく説明するため、冊子を作成した。

4) 野生生物保護基本法（案）の概要

野生生物保護基本法（案）は、生物多様性条約における野生生物保護の方針を国内法で担保するもので、包括的な基本原則を定め、国と都道府県のレベルで総合的な基本計画を策定し、連携を促進すると共に、環境教育の充実、生態系・生息地の調査・研究の促進そして市民参加制度など、効果的な保護の枠組みを定めて、人と野生生物が共生できる豊かな社会を目指そうというものであり、以下の主要な6項目に基づいて構成されている。

①野生生物保護基本計画・都道府県計画

国が基本原則に基づき、野生生物の保護に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、野生生物の保護に関する基本的な計画を定めること。また、都道府県は、野生生物保護基本計画に即して、都道府県の区域における野生生物の保護に関する施策についての基本的な計画を定める。

②調査研究と監視体制

国は、野生生物の生態や分布、生息状況の総合的な把握と継続的なモニタリングに努め、野生生物保護に関する施策に反映させる。また生息地の再生手法に関する調査と適切な実施を行う。

③環境教育

野生生物を保護し共生を図るためには、自然に対する理解を深くし、当事者意識を持って多くの人々が参加することによってはじめて可能となる。環境教育の中に、生物多様性の確保や野生生物との共存に関する視点を取り入れ、学習の振興、人材の育成、保護政策に対する市民参加を進める仕組みを導入する。

④国民請求制度

野生生物の種、個体群が重大な被害を受ける、または受ける恐れがある場合、生息環境が著しく損なわれる恐れがある場合、国民の請求により被害を防止し又は救済する制度の検討を加え、必要な措置を講ずることができる。

⑤野生生物保護推進員制度・専門員制度

環境大臣や都道府県知事が野生生物の保護に熱意と見識を有する者の中から野生生物保護推進員や専門員を委嘱する。野生生物保護推進員や専門員は、野生生物の生息・生育

状況の調査や報告を行い、地域の人々の理解や協力を得る。

⑥より効果的な野生動物による農林水産業被害対策

農林水産業における野生生物とのあつれきには、バランスを崩してしまった生態系、生息環境の悪化などが大きな原因とされている。野生生物の生息地の回復や、野生生物の生態に関する調査・研究等の促進を通じて、より科学的な観点から人と動物のすみ分けや効果的な被害防除の仕組みを作る。

以上が、主な内容である。

5) 国会議員への働きかけ (2003～2006年)

ここでは、2006年までの経緯を説明する。

前記した通り、基本法を衆議院で提出するため、与党の自民党環境部会長へロビー活動することから始めた。2003年当時、部会長であった稲葉大和議員に対し度重なる説得をした結果、理解は得られたが、審議されていた自然再生推進法などを優先された。次に、2004年当時、部会長であった水野賢一議員は、動愛法改正を優先し、基本法は取り上げられず、2005年は、当時、部会長であった河野太郎議員であったが、外来生物法が大きな議題であり、この時も先送りされた。

最終的には、2006年当時、部会長であった谷津義男議員が、鳥獣法改正を優先するが「本件引き受けた」との回答があり、留め置かれた。同議員は衆参の議員8名によるワーキングチームを設置し、諸外国の生物多様性に関する法制度の調査を行ったと聞いている。

勿論、2003年から2006年の間に、度々野党・民主党の環境部門会議の顔ぶれが変わる度に趣旨と内容を説明した。

6) 野生生物保護基本法(案)から生物多様性基本法へ

2007年、引き続き与野党の国会議員への働きかけを続けた。その結果、2007年3月、民主党の『次の内閣』環境部門会議に新たに生物多様性対策小委員会が設置され、生物多様性に対応しうる「野生生物関連の法体系」を抜本的に見直し、「野生生物保護基本法(仮称)」の策定の作業を進めることを決定した。2007年に発表した「民主党政策 INDEX2007」において、「民主党は、急速に失われつつある生物多様性の危機を認識し、生物多様性保護のための『野生生物保護基本法(仮称)』の制定をめざします。」と公約している。生物多様性対策小委員会の座長は、田島一成議員である。また、民主党の参議院選用マニフェストにも記述された。

2007年夏 参議院選用マニフェスト 26頁

【生物多様性の保全】

近年、絶滅危惧種の増加、農作物などに影響を及ぼす野生生物の保護管理対策、外来生物対策など、生物多様性の保全について、複雑な問題が山積しています。民主党は「ヒトと野生生物との共生」をめざしており、環境基本法の理念を生かし、「野生生物保護基本法」(仮称)を制定します。具体的には、①野生生物の保護に関する基本的な計画(5ヵ年計画)の策定、②生物多様性(野生生物)の保全体制の整備、③影響評価の義務化、④生物多様性に関する教育等の充実、⑤国民への啓蒙、積極的広報、⑥省庁間の連携、⑦法制上及び財政上の措置、⑧国民等の参加を定めます。

2007年7月、参議院選挙で民主党が第一党となり、小沢代表がマニフェストに記述したことを実行するよう指示した。

当初、マニフェストに明記されているように、「野生生物保護基本法」(仮称)の制定が考えられた。市民立法として作成した野生生物保護基本法(案)を精査した結果、1)理念法である基本法に明記するよりも、実施法である個別法に記述すべき条文内容もあること、2)日本で生物多様性条約締約国会議を誘致している流れ、などもあり、対象範囲を拡大し、生物多様性を保全する基本法を制定する判断が行われた。

同党は、7月から12月までの間に「生物多様性基本法案(仮称)要綱骨子(案)」の作成を進め、NGOと約10回、意見交換を行ない、生物多様性対策小委員会を6回開催し、専門家ヒアリングを行なった。

2008年、通常国会が始まり民主党は、基本的な法律であるため、一般にも意見を聞くパブリックコメント手続きを選択した。その期間は、2008年1月15日から2月15日までの1ヶ月間であり、省庁が報道機関を活用して行うパブコメではない、国会議員が作った議員立法のパブリックコメントとしては、提出された意見数は81件と多かった。

2月下旬から3月末までの間に、集まった意見を踏まえて、条文化作業が進められた。この間、2回程度、自民党から「共に法案を作り上げたい」と要求されているが、パブリックコメントの手続きをしている以上、独自に法律案を作り上げる作業が行われ、4月10日に衆議院へ法案登録された。

一方、公明党は、1月22日の衆議院本会議で太田昭宏代表が「自然との共生を目指し、生物多様性基本法の制定を提案する」と口約している。また、自民党は、2月から3月にかけて、自然環境保全に関する小委員会で、生物多様性に関する関係者ヒアリングを3回実施している。与党案は、4月23日に完成しているが、法案登録はされていない。

7) 生物多様性基本法案与野党とNGO協議

具体的に与野党協議が始まったのは、5月8日からであり、14日に合意するまで5回協議されている。法案は、4月10日に登録された民主党案を軸に検討された。与野党の協議メンバーは、民主党から田島一成、村井宗明、末松義規の各議員、与党から盛山正仁(自民)、北川知克(自民)、江田康幸(公明)の各議員の6名である。

以下、主要な論点と改善点である。

①前文

条文に明記することが困難な崇高な理念や憲法改正が必要な要点などは、法的な拘束力のない前文に記述されることがある。生物多様性基本法には、日本の環境関連法律の中で初めて前文が記述された。特に「生物の多様性は人類の存続の基盤であり、地域における固有の財産であること、国際的な視点で見ても生物多様性は人類共通の財産である」ことが記述されたことは大きな前進である。

②持続可能な利用の定義

本法でNGOが当初から危惧していたことが「持続可能な利用の定義」である。民主案では「生物多様性の保全等」と言う定義の中に持続可能な利用を含めていたが「持続可能な利用」が一人歩きすることはなかった。与党案では「持続可能な利用」を「生物その他の生物の多様性の構成要素及び生

物の多様性の恵沢の長期的な減少をもたらさない方法により生物多様性の構成要素を利用することをいう。」と定義した。この定義は、条約における定義「生物の多様性の長期的な減少をもたらさない方法及び速度で生物の多様性の構成要素を利用し、もって、現在及び将来の世代の必要及び願望を満たすように生物の多様性の可能性を維持することをいう。」の前半部分だけ記述していることになる。最終的に、条約における定義記述に合わせることで決着した。

③地球温暖化防止対策

当初、民主党案には地球温暖化防止対策の記述はなかった。地球温暖化防止に関する法律は既に個別法として存在しており、生物多様性基本法に明記すべき項目ではなかったが、公明党の強い要求で条項が加えられた。

④生物多様性国家戦略について

当初、民主党案には「生物多様性国家基本計画」とされていた。現行の国家戦略が「戦略」つまりストラテジーになっていないので、数値目標を含めた基本計画が良いと考えた。与党案では、現行の「生物多様性国家戦略」を法定計画として位置付けるものであった。最終的には、与党案の第12条2項2号に「生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する目標」という記述で落ち着いた。この「目標」の意味は、数値目標とスケジュール目標の意味がある。

⑤生物多様性地域戦略の策定等

生物多様性を保全する計画は、国だけではなく都道府県や市町村も計画を立てて取り組むべきである。民主党案では「都道府県は、生物多様性都道府県計画を定めなければならない」とし、市町村計画は、「定めることができる」とした。一方、与党案は「都道府県および市町村は、生物多様性地域戦略を定めることができる」とした。「つくることが出来る」いわゆる任意計画とされた。与党から「都道府県に計画策定を義務付けることは地方分権推進改革委員会中間取りまとめ（平成19年11月16日）との整合性からも困難。現在の与党案の記述振りであっても、環境基本法及び循環型社会形成推進基本法において、地方が策定する計画を法定していないことにかんがみれば、十分踏み込んだものとなっている。」という理由で、義務付けを拒否した。私は、与野党からのヒアリングを受け、種の保存法の例を示した。種の保存法は、制定から17年を経ているが、条例制定など法的な位置付けを義務付けていないことから、わずか19都道府県が希少種条例を作っているのみであり希少種保全が遅延として進んでいないこと、従って、少なくとも都道府県には、策定を義務付けるべきであると主張した。その結果、「都道府県及び市町村は、生物多様性地域戦略を定めるよう努めなければならない。」という努力規定で決着がついた。

⑥事業計画の立案の段階における環境影響評価の推進

上位計画の決定に当たっての戦略的環境アセスメントを推進する条項であるが、与党案では「生物の多様性に及ぼす影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業を行う事業者等が…影響の調査、予測又は評価を行う」と記述されており、事業者の逃げ道が記述されていた。本件も最終的には「影響の程度が著しいものとなる」が削除された。

⑦市民参加や民意の反映

「多様な主体の連携及び協働並びに自発的な活動の促進」という条項に政策形成に民意を反映し、民間団体など、専

門的な知識を有する者の多様な意見を求め、政策形成を行う仕組みの活用を図ることが記述された。

⑧附則2条、生物多様性の保全等に関する法制の整備

本基本法の核心である関連法の改正についての記述である。民主党案の記述は「政府は、この法律の目的を達成するため、この法律の施行後速やかに、野生動植物の種の保存、森林、里山、農地、湿原、干潟、河川、湖沼等の自然環境の再生及び保全その他の生物多様性の保全等に関する制度の在り方について検討を加え、その結果に基づいて法制の整備その他の必要な措置を講ずるものとする。」である。与党は、3つの理由からこの条文を盛り込むことは困難と抵抗した。1) 対象となる範囲は、土地利用や農林水産業など広範囲に及ぶこと。2) それらについて早急な見直しを求めることは事実上困難であること。3) 既に与党案第8条に法制上の措置を求める強い規定があること。

最終的には、「施行後速やかに」と「法制の整備」の2点が削除され、条文が残された。

わずか1週間と言う短期的な協議の中で与党は、野党からの要望をほぼ丸呑みして基本法は完成した。民主党案は、5月20日に撤回され、協議の結果合意した法案が、同日、自民党の環境部会・自然環境保全に関する小委員会合同会議で、生物多様性基本法案が了承され法案登録された。同日、衆議院環境委員会で委員長提案で全員賛成され、22日、衆議院本会議で全ての議員が賛成して衆議院を通過し、参議院へ送られた。27日、参議院の環境委員会で全会一致で通過し、28日の参議院本会議で可決成立した。法案が国会で可決した状況は、ドイツのボンで開催された、第9回生物多様性条約締約国会議（5月19日～30日）で、度々、日本政府代表が報告していた。

尚、修正した法案の言質を取るため、5月20日の法案採決の前に一般質疑が行われている。環境委員会の議事録を参照して頂ければ幸いである。

8) 完成した生物多様性基本法とは

2003年から5年の歳月を経て、野生生物保護基本法（案）をベースに発展し、議員立法として生物多様性基本法として制定・施行された。

基本法は、与野党協議で修正された条項以外にも多くの前進が見られる。

①第3条の基本原則の3項

生物の多様性の保全は、生物の多様性が微妙な均衡を保つことによって成り立っており、科学的に解明されていない事象が多いこと、一度損なわれた生物の多様性を再生することが困難であることから、科学約知見の充実に努めつつ保全する予防的な取組方法や事業の着手後においても状況を監視し、その監視の結果に科学的な評価を加え、当該事業に反映させる順応的な取組方法を取ること。

これは、リオサミットの宣言の第15原則にある予防的取組方法を条文化したものである。

②生物多様性国家戦略と国の他の計画との関係

環境基本計画と生物多様性国家戦略以外の国の計画は、生物多様性国家戦略を基本とすることが明記された。つまり、生物多様性に関する計画は、すべて、上位計画である生物多様性国家戦略を基本とすることになったのである。

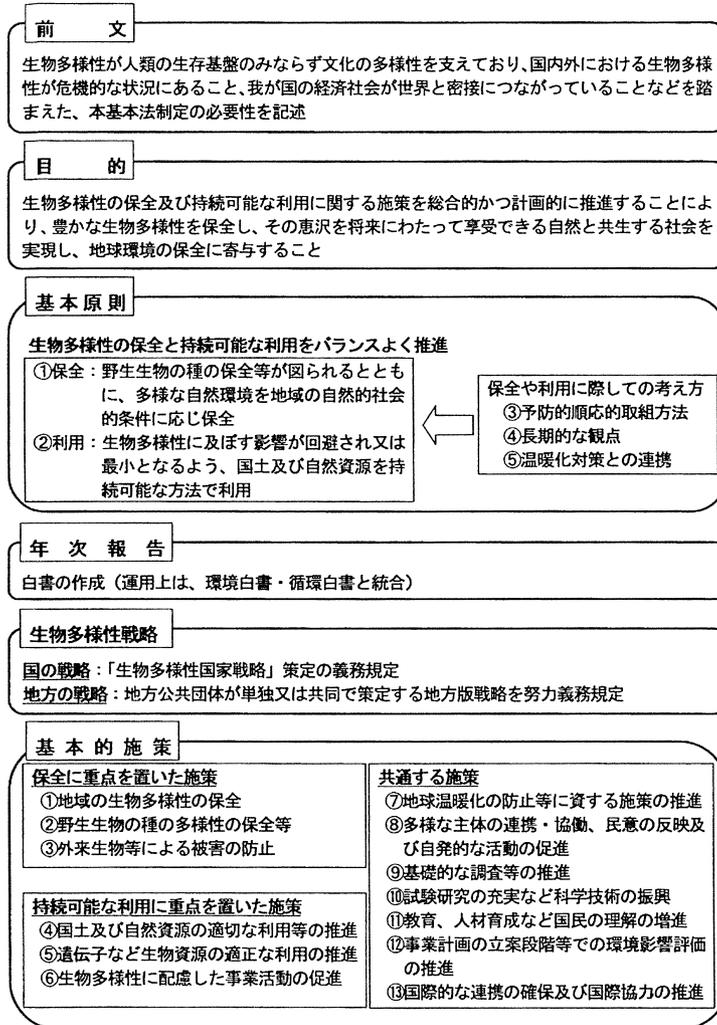


図4. 生物多様性基本法の構成。

③国民の理解の増進

国は、学校教育や社会教育における生物の多様性に関する教育の推進、専門的な知識や経験を有する人材の育成、広報活動の充実など国民の生物の多様性についての理解を深めるよう必要な措置を講ずるものとした。環境省の自然や野生生物に関する法律で、学校教育や社会教育と言ふ言葉が入ったのは、初めてである。

④国際的な連携の確保及び国際協力の推進

生物の多様性に関する条約などに基づく国際的な取組に主体的に参加することが記述された。日本は、ボン条約（移動性野生動物種の保全に関する条約）を未だに批准していない。今年、ボン条約の締約国会議が開かれるが、日本の立場が問われている。

以上のように、先進的な条項が多く含まれた生物多様性基本法が日本で生まれたのである。

おわりに

生物多様性基本法は、ねじれ国会という与野党の政治バランスやG8洞爺湖サミットによる環境問題の追い風と5月30日に日本開催が決定された生物多様性条約第10回締約国会議等の絶妙なタイミングで成立した法律である。

2010年は、日本がホスト国として世界の生物多様性の保全に向けて、リーダーシップを示す大きなターニングポイントであり、国も市民も企業もその力量が試される機会である。

生物多様性条約の目的の一つ「遺伝資源の利用から生ずる利益を公正かつ衡平に配分すること（ABS）」は、2010年の最大の議論となる。この問題は、今回の生物多様性基本法に盛り込まれなかった。2010年にABSの議定書が作られることになれば、国内法の整備も必要となろう。その時、日本はやっと国内法の整備が完結するのである。

Hidenori Kusakari: A report of the workshop “The Basic Act on Biodiversity” & “10th Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity” at the Annual Meeting of the Mammalogical Society of Japan (2008)

著者：草刈秀紀 〒105-0014 東京都港区芝3-1-14 日本生命赤羽橋ビル6F WWFジャパン ✉ kusakari-h@jcom.home.ne.jp