

「自然再生」関係部分抜粋

第3部 生物多様性の保全及び持続可能な利用の基本方針

第1章 施策の基本的方向

第1節 3つの方向

2. 自然再生

これまで私たち人間は、自然の再生産能力を超えた自然資源の収奪、自然の破壊を進めてきました。その結果、生物多様性が減少し、人間の生存基盤である有限な環境が損なわれ、自然の一部である人間そのものの存続も脅かされるようになってきました。こうした今、私たちは一方的な自然資源の収奪、自然の破壊といった自然に対する関わり方を大きく転換し、人間の側から自然に対して貢献をしていくべき時に至ったものと考えます。現状を維持するための保全だけではなく、気候、地形、土壌、地下水等によって規定される地域の自然環境基盤としてのポテンシャルを顕在化させ、地域特性に応じて生態系の質を高めていくという方向に転じる必要があります。幸い、植林や森林保育などの循環的な利用の長い歴史に加え、河川における河道の再自然化や河畔植生の再生、人工干潟の整備、藻場再生など、これまで積み上げられてきた事例があります。こうした実績を背景に、自然の回復力、自然自らの再生プロセスを人間が手助けする形で自然の再生、修復を積極的に進めます。自然地域の保全と自然の再生、修復が組み合わさることによって、より質の高い地域の生態系が形成されます。見本となる自然、回復すべき生物種の供給源が周辺に残されている段階で着手しなければ、自然の再生、修復は時機を逸することになります。

この場合、原生自然を完全に取り戻すことを目標とすることは現実的ではないことから、過去の姿に学びつつ、どのような水準を目標とすべきか、科学的知見に基づく情報を地域の関係者が共有し、社会的に合意を形成した上で再生、修復を進めていく必要があります。また、事業の実施によりかえって生態系の機能を損なうことのないよう順応的管理の考え方を取り入れ、的確なモニタリングと事業内容の柔軟な見直しを行いつつ、時間をかけて慎重に行わなければなりません。経験と実績を積み重ねていくことにより日本の気候風土、自然条件を踏まえた自然の再生、修復を確立していきます。

こうした取組の端緒として、関係省庁が連携し政府一体となり、また国民、民間団体、研究者等多様な主体の参加・協力を得て推進する自然再生事業に着手します。

第2章 主要テーマ別の取扱方針

第4節 自然の再生・修復

（自然の再生・修復の必要性）

わが国は、国土が南北に長く、地形の起伏に富むうえ、四季の変化も相まって、多様で豊かな生態系を有しています。

しかしながら、ここ数十年の間には、経済成長により生活水準の向上が実現された一方で、自然海岸や干潟の減少が進み、かつては身近な存在であったメダカやキキョウまでが絶滅危惧種となるなど、わが国の生態系は衰弱しつつあります。

こうしたことから、残された生態系の保全の強化に努めることはもちろんですが、それに加えて、衰弱しつつある生態系を健全なものに蘇らせていくため、失われた自然を積極的に再生・修復することも必要です。

平成13年7月には、総理大臣主宰の「21世紀『環の国』づくり会議」報告において、積極的に自然を再生する自然再生型公共事業の推進が提言されました。また、同年12月の総合規制改革会議の答申においても、自然の消失、劣化が進んだ地域において、多様な主体の参画による自然再生事業を推進すべきことが提言されています。

（自然再生事業の推進）

ア 生態系の健全性の回復

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して行う事業です。その対象としては、河川、湿原、干潟、藻場、里山、森林など様々な自然が考えられます。

具体的には、釧路湿原において、直線化された河川の再蛇行化等により、乾燥化が進む湿原の再生を目指す事業や、埼玉県・くぬぎ山地区において、産業廃棄物処理施設の集積等により失われた武蔵野の雑木林の再生を図る事業などが始まります。また、生物多様性の保全上重要な役割を果たす干潟についても、大阪南港野鳥園や東京港野鳥公園のように、都市臨海部のかつての埋立地を渡り鳥が飛来する干潟に再生した例や、護岸の前面を干潟として再生した三河湾の例があり、今後は、多様な主体の参画と連携などを通じて、より一層本格的に展開していくことが重要です。

また、ニューヨークのセントラルパーク、ロンドンのハイドパーク、パリのブローニュの森など、欧米では大都市の中に森のような数百ヘクタール規模のまとまった緑の空間がありますが、東京では、市民が自由に入れる空間としては明治神宮の森でようやく70ヘクタール程度です。明治神宮の森も人工的に創られたものですが、東京などの大都市において、森とも呼べる大規模な緑の空間を新たに創出し、ネットワーク化を図ることは、失われた都市の自然生態系を再生するものであり、ヒートアイランド現象の緩和やうるおいとにぎわいを取り戻すという意味で都市再生にも貢献するものです。

なお、海外での自然再生事業の例としては、アメリカ・フロリダ州のキシミー川における直線化された河道の再蛇行化と周辺湿地の再生、デンマークのワデン海における干拓された人工島内での干潟や森林の再生など、欧米諸国を中心に先進的な取組があることから、これらの事例に学ぶことも重要です。

イ 科学的データを基礎とする丁寧な実施

自然再生事業は、生態系の視点から人為的改変に伴う環境の変化とその要因を科学的に把握することを前提とし、土木工学その他の応用工学的な技術や理論を基礎として行う必要があります。また、複雑で絶えず変化する生態系を対象とした事業であることから、生態系に関する事前の十分な調査を行い、事業着手後も自然環境の復元状況を常にモニタリングし、その結果に科学的な評価を加えた上で、それを事業にフィードバックする、などの手順と体制が不可欠であり、必要に応じて事業内容を修正するという柔軟な対応が重要です。生態系の健全性の回復には長い期間が必要であり、自然再生事業は、その回復のプロセスの中で補助的に人の手を加えるもの、ということ認識した上で、時間をかけて慎重に取り組むべきです。

また、事業の実施に当たっては、鉄やコンクリートではなく間伐材や粗朶などの地域の自然資源や伝統的な手法の活用、大型機械より人力を十分に活用した労働集約的な作業など、きめ細かい丁寧な手法により自然の再生・修復を進めることが必要です。

地域特性に応じて経験と実績を積み重ね、自然再生に関する知見を集約し、技術的向上を図るとともに、その普及を進めます。

ウ 多様な主体の参画と連携

自然の再生・修復は、河川と湿原、干潟と藻場など複合的な生態系を対象とするケースもあるため、目標の設定・役割分担の調整や共同事業の実施など、各省庁の連携により自然再生を効果的・効率的に推進することが重要であり、自然再生事業推進会議の設置などを通じた関係各省の連携体制の一層の強化が必要です。そのための法制度も重要な検討課題です。

また、自然再生事業は、それぞれの地域に固有の生態系の再生を目指すものであることから、その実施に当たっては、調査計画段階から事業実施、完了後の維持管理に至るまで、国だけでなく、地方公共団体、専門家、地域住民、NPO、ボランティア等多様な主体の参画が重要であり、そのための様々な仕組みの活用が重要です。

自然再生事業を行う際、具体的にどこまで戻すのかといった目標は、生態系の現況等の自然的条件、地域や国民からの社会的要請、再生のための技術的可能性などの要素が関係してきますが、もとより原生自然を完全に取り戻すことを目標とするのは現実的ではないことから、生態系の現況、過去の自然の状況、地域の産業動向といった科学的及び社会的な情報を、地域住民、NPO等を含む地域の関係者が共有した上で、社会的な合意を図りながら目標設定を行うことが重要です。

エ 自然再生事業の例：釧路湿原における取組

釧路湿原は、約1万8千ヘクタールに及ぶわが国最大の湿原であり、そのうちの約5千

5百ヘクタールが昭和42年に天然記念物に指定され、同一地域が昭和55年わが国最初の「ラムサール条約」に基づく湿地として登録されました。その後、昭和62年にはわが国で28番目の最も新しい国立公園として指定(約2万7千ヘクタール)されており、釧路市・釧路町・標茶町・鶴居村・弟子屈町の5市町村にまたがる広大な集水域を有しています。そこには、釧路湿原を特徴付けるタンチョウ、キタサンショウオ、イトウ、カブスゲ群落(ヤチボウズ)などを含む多様で貴重な野生動植物が生息・生育しているほか、保水・浄化機能や遊水地としての洪水調節機能、湿原特有の景観資源・観光資源としての機能等を有しています。

しかしながら、近年の流域における経済活動の拡大に伴い、湿原面積は著しく減少し、湿原植生もヨシ・スゲ群落からハンノキ林への急激な変化が見られるなど乾燥化が懸念されています。国土交通省によれば、昭和22年から平成8年までの50年間に湿原面積は約2万5千ヘクタールから約1万9千ヘクタールへと2割以上減少しました。そのうちハンノキ林の面積は、昭和22年から昭和52年までの30年間では4割増ですが、その後平成8年までの20年間では2.4倍と加速度的に増大しています。この結果、湿原全体に占めるハンノキ林の割合は50年前の8.5%から36.7%にまで高まっており、乾燥化が急速に進んでいることがわかります。

このため、平成12年度には、国土交通省が釧路湿原の河川環境保全の観点を含め、釧路川の河川区域の指定を拡大し、平成13年3月には、専門家や地元団体、関係機関からなる検討委員会から、長期的目標としてラムサール条約登録(昭和55年)当時の環境への回復、当面の目標として平成13年現在の環境の維持、が示され、その達成のためには流域及び河川からの負荷を少なくとも20年前の水準に戻す必要がある、との提言が出されました。そのために、水辺林・土砂調整地による土砂流入の防止、植林などによる保水・土砂流入防止機能の向上、湿原の再生、湿原植生の制御、蛇行する河川への復元など多岐にわたる具体的施策が位置付けられています。

この提言も踏まえ、国土交通省、農林水産省、環境省では、緊密な連携を図りながら、平成13年度中にも、釧路湿原における自然再生事業に着手します。事業内容としては、直線化された河道の再蛇行化とその周辺での湿原植生の回復、ヨシ原におけるタンチョウの営巣環境の整備、集水域での広葉樹植栽などによる土砂の発生抑制対策などが考えられますが、事業の実施に当たっては、調査計画段階から地元自治体、専門家、地域住民、NPO等の参画を得て更に具体的な検討を進めるほか、湿原の再生状況や動植物の生息・生育状況等をモニタリングしながら、その評価を事業に反映するなど柔軟に事業を進めていきます。

釧路湿原における取組は、多様な主体の参画による自然再生事業のさきがけとなるものであり、いわば自然再生事業の試金石として、ひいては自然と人間との関係を問い直すものとして重要な意味を持つものと言えます。今後、釧路における実践を踏まえ、調査、計画から事業実施、モニタリングまでを含めた一連の手順を「自然再生事業・釧路方式」としてとりまとめ、国内外に情報発信していくことを目指します。