

令和2年度第3回生物多様性保全検討部会

【 摘 録 】

日 時：令和2年10月28日 午後2時～4時

場 所：京都市役所分庁舎4階 第3会議室

出席者：①足立直樹委員，②池本優香委員，③石原正恵委員，④板倉豊委員，⑤落合雪野委員，
⑥田中正之委員，⑦久山喜久雄委員，⑧伏見康司委員，⑨森本幸裕委員，⑩湯本貴和部会長

議 題：次期「生物多様性プラン」の策定について

- (1) 策定スケジュールについて
- (2) 答申案について
- (3) 答申後の検討事項について（推進プロジェクト，評価方法）

<開会>

議題(1) 策定スケジュールについて，議題(2) 答申案について

事務局 <資料1，2に基づき説明>

湯本部会長 今回，各委員から事前に御意見を頂き，特に，足立委員，石原委員からは具体的な提案を頂いていたところであるが，案外反映されていないと感じられたかもしれない。それは私にも考えがあつて，これはあくまでプランの答申であり，プラン本体ではないということである。プラン本体に書くべき内容というのは，おそらくあるだろう。しかし，前々から述べているとおり，生物多様性の主流化は環境政策局だけでできることではない。庁内の農林や観光等といった他部局において実現してもらわなければならないことも多い。それを考えると調整の余地というのが絶対に必要である。私は「次期京都市農林行政基本方針検討会」の委員も務めているが，そこで例えば，「推進プロジェクト」にあるような，森林や農地の多面的機能を発揮する，ということを「京都市農林行政基本方針」に入れるよう発言している。廃棄物の問題や地球温暖化，食と農業との関係について，主体の部局でもないのに具体的に書きすぎるのはどうか，ということはある。縦割り行政と言われるが，それぞれの責任と分担があつてのことである。このように，他の部局の計画等との折衝の余地を残すという意味で，答申案では控えめに記載しているところがある。具体的に書きすぎると他の計画の領域に触れるため，抽象と具体の間くらいに記載となっている。今回，皆様の意見が必ずしも全て反映されていないかもしれないが，頂いた意見については，必ずどこかでいかしていくつもりである。

足立委員 他部局との調整の余地を残すということは理解しているつもりである。プランの内容として取りこぼしのないようにということで，こちらからは書き込むべきことは全部お伝えするので，それを記載しないとなっても問題ない。一方で，プランの中で外してはいけない内容として，今回は，重大性をいかに伝えるかということに力を入れて欲しい。生物多様性は危機的な状況にある。特に京都にとっては，京都の存在意義がなくなる，京都の生活や事業が成り立たなくなるということが市民の方に本当に伝わっているのか。その意識はほとんどないと思う。これから先5年，10年で，とんでもないことになることは予測がつく。そこは，今回伝えないわけにはいかない。その

ため、答申の始めに、危機的な状況について強く書き込んで欲しい。先日出した意見に対して、他の箇所に記載があるという回答があったが、一度記載があれば良いというものではない。危機的な部分については、繰り返し書いて訴えていく必要がある。今回のプランに入れなければ、10年後はもうない。10年後に改めて考えるとなっても、それはもう手遅れになっている。今、私たちが必要なことを言わなければならない。そして、市民、事業者に行動を起こしてもらうのは、これがラストチャンスである。これ以上、京都を支える生きものがいなくなってしまうと、京都の文化は続かなくなる。今日は、委員の皆様方とどういう思い、あるいは強さで記載していくのか共有したい。答申案で気になったのが、「市民」という言葉が出てこないのがどうかと思った。また、進め方の部分で、今回一番大切なのは、意識啓発だけに留めてはいけない。市民や事業者の方に何をすべきか具体的に示して、巻き込む仕組み作りが必要である。そういったことを答申案にこれまでだいぶ記載いただいたが、これでもまだ市民や事業者の方は分からない。例えば、ライフスタイルの変革とあるが、どう変えるのか。今までとは違うこういうやり方があるということを具体的に示して、より良い方を選んでもらうということまでやらないといけない。また、選んでもらえるインセンティブや規制がなければ、市民や事業者の方は動かないと思う。そういった仕組み、あるいは組織を作っていただきたいし、そこまで踏み込んだ答申としていただきたい。また、全体像をはっきりと認識することと、それに対する現状把握をする必要があるが、残念ながらまだそれができていない。現状が分からなければ、目標を設定できない。それがなければ、悪いものにはならないと思うが、不十分なものにならざるを得ない。

湯本部長 事務局にお伺いしたいことが三点ある。一つ目は、「はじめに」のところで、どこまでの強さで危機感について記載するか。もう一つは、ライフスタイルにしても社会の仕組みとしても、インセンティブや罰則を設けることがどのくらいできるのか。もう一つは、現状把握を行う調査にどのくらいお金を掛けられるのか。

事務局 生物多様性の危機感についてだが、多くの方が危機意識を持っていないと思うので、生物多様性保全の必要性を訴えていく意味でも、危機感を伝えられるように記載していかなければならないと考えている。一方で、京都がどうなっていくかということについては、科学的には言えない部分もあり、しっかりとした根拠を示せないものについては、行政としては書き込むことが難しい。また、インセンティブや罰則については、関係部局とも調整を行っているところであるが、まず罰則は京都市の経済圏の中で実施すべきか、中には全く実施すべきではないといった内容のものもある。インセンティブについては、公共調達については考えていきたいと思うが、同時に調達コストの問題もあり、費用対効果を検討する必要がある。現状把握の調査については、答申案の25ページで、当面の主な取組として「京都の自然環境調査の実施」を記載している。行政の仕事は法的な根拠を求められる中で、いかにこの調査が重要であるかを訴えていく必要があると考えている。まずは、今回のプランを策定する中で、京都における生物多様性の重要性を共有しつつ、京都ならではの視点での調査を進めていきたい。プランの策定をきっかけに調査を進めていく糸口にしたと考えている。

足立委員 科学的な根拠が明確でなければ記載できないということだが、環境の分野においては予防原則という考え方がある。これは非常に重要で、環境保全の中で、長い時間をかけて勝ち得た考え方である。取り返しのつかなくなるものについては、明確な根拠がなくても、確度の高い問題に関しては、予防原則でやっていくしかない。生物多様性は予防原則を適用し得る重大な問題である。もう一つは、この場で皆様に全て決めて実行してくださいというつもりはなく、こういった可能性やリスクがあるということ、判断する場所に材料として提供することを求めているということである。例えば、必要なものに関しては、市議会に対して、生物多様性保全検討部会委員からはこういった懸念や提案があると伝えることは、少なくともやっていく必要があると思う。

森本委員 生物多様性の損失に対する危機感の話でいうと、従前のプランを策定した時から比較しても、以前生育していた場所からフジバカマがなくなるなど、生物多様性にとってマイナスの情報はあるがプラスの情報はない。京都市でプランを策定してから何が良くなったかという、保全の努力をしている場所で何とか面目を保っているだけで、頑張っている所で限られた成果は出ているものの、トータルで言えばうまくいっていないという総括から入る必要があるのではないか。インセンティブについては、非常に本質的な問題であり、指標は行政として何をやったかで評価してはどうか。例えば、条例や課金制度を作るなど、施策の中で評価できるのではないか。現状をきちんと把握できていないということについては、これまでも指摘してきたところであるが、「生物多様性センター」がないことが課題になっている。予算等の関係から実際にハードウェアまで作ることはできなくても、調査の体制や仕組みを作るということまではプランに記載していく必要がある。もちろん調査のハードがあれば良いが、そこまでできなくても方向性を示すくらいは必要である。また、個別具体の話になるが、答申案の2ページに農林業、都市緑化の記載はあるが、風致保全がキーワードとしてない。現在、「京都市三山森林景観保全・再生ガイドライン」を見直そうとしているところで、その中で、生物多様性も非常に重要な課題となっているが、記載されていない。4ページの図にある「特に連携を図る計画等」において、「京都市三山森林景観保全・再生ガイドライン」を記載すべきである。また、5ページの「京都市における生物多様性の重要性と課題」の「文化サービス」について、京都とは密接に関係しているところであり、単に文化や景観だけでなく、伝統文化を通して観光や地域経済にも貢献しているため、もう少し書き込んだ方が良い。6ページの「食文化」の記載について、京野菜についての記載はあるが、鴨川のサギシラズや深泥池のジュンサイ等の記載がない。生物多様性の課題にも関係し、伝統文化にも関係している記載が欲しい。6ページの「祭事・伝統行事」についても、社寺仏閣の鎮守の森は生物多様性にも重要な意味を持っている。「景観」の記載も、点の記載となっているが、「京都伝統文化の森推進協議会」では、生物多様性を保全する森づくりやキクタニギクの咲く菊溪川の再生といった取組がある。こうした取組を位置付ける必要がある。その他抜けていると考える点については、後ほど、事務局に送付する。

- 池本委員 21ページ「施策(5)プラスチックごみへの対策」で、河川における清掃活動とあり、すごく大事なことだと感じた。また、29ページ「生物多様性のために必ず守るべき事項」にも「生きものの生息・生育環境に影響を与える可能性があるため、野外でゴミを捨てないようにする」とあるが、そもそもゴミ箱を増やすことはできないのか。友人とも、市全体にゴミ箱が少ないという話になった。
- 伏見委員 生物多様性の保全という視点で見たときに、重要保全地域の保全については記載されているが、それ以外の場所の自然が開発される際に、できるだけ保全しなくて良いのか、という観点が必要だと思う。少なくとも、努力義務として「できるだけ保全に努める」といったような、小さな開発でも規制していくという観点が必要ではないかと思った。また、足立委員がおっしゃっていた「予防原則」は、環境基本法や環境影響評価法にも入っている考え方であり、そのエッセンスは必要だと思う。
- 湯本部長 小さな開発に対して規制する場合、どういった法的根拠が可能か。
- 伏見委員 哲学の道周辺のマンション計画の件では、法的な根拠はないが、世界遺産のバッファゾーンの範囲に入っているのだから、市民として注視しなければならないし、業者にも理解してもらう必要があるということで撤退になった。条例に入れるとすれば、風致地区条例になると思うが、何か手掛かりがあれば良いと思う。今のプランだと、重点保全地域以外は抜け落ちてしまうので、それ以外の地域を保全するための手掛かりだけでも記載できていれば良いと思う。
- 落合委員 6ページの「京都市における生物多様性との関わり」の「文化」の書き方に問題があるのではないか。「茶道・華道」の記載で「生活文化」とあるが、生活文化は日常生活における衣食住のことで、茶道・華道は芸道であるため、書き方を訂正する必要がある。文化には、一般市民の衣食住で関係する部分と茶道・華道等の芸道に関する部分があって、その両方の枠組みをここで示す必要がある。もう一点は、この「生物多様性との関わり」の記載は、物質としての生物多様性なのか、モチーフ的な生物多様性なのかという問題である。特に「きもの文化」では、着物のモチーフのみの記載となっている。着物の素材や制作に関わる道具のことは記載されていない。モチーフとしての生物多様性との関わりを記載するのであれば、着物に限った記載ではなく、文学や音楽、演芸も含めた「芸術」として記載した方が良い。文化が「京らしさ」の根拠になっているため、足元を固める意味でも整理する必要がある。「産業」、「文化資源」、「観光」につながる現実面における生態系サービスのプラスの効果にも配慮した記載とする必要があるのではないか。
- 池本委員 29ページ「生物多様性のために必ず守るべき事項」に「外来生物の増加につながるため、ペットは最後まで責任を持って飼育し、捨てたり離したりしないようにする」とあるが、ペットショップに行ってもそういった説明がない。そういった説明を徹底することはできないか。
- 湯本部長 この件については、動物愛護法の関係で環境省の方でも検討が進められているところである。ゴミ箱についても、本来ごみは持ち帰るのが基本であり、増やすべきかについては議論があるところである。
- 久山委員 京都には、環境だけでなく、森づくりや文化に関わる活動団体が多くあり、実績がある。企業とともに、こうした団体をどうやって巻き込んでいくかを具体的に検討す

る必要がある。個々の市民への普及啓発も必要だが、まずは既存の活動団体を通して市民に伝えていく仕組み作りが大切である。また、京都には、八丁平の林道建設や哲学の道周辺のマンション計画、大文字山のゴルフ場の設置に対する反対運動がある。そうした活動の経験値を下地として、市民は無関心ではないということに軸足を置きながら、訴えていくべきである。

議題(3) 答申後の検討事項について（推進プロジェクト、評価方法）

事務局 <資料3に基づき「推進プロジェクト」について説明>

森本委員 「恵み豊かな森づくりプロジェクト」については、モデル的な取組として、「宝が池の森」保全再生協議会がある。宝が池公園は、シカの食害が大変な中、市街地の緑を守ろうということで、専門家や地域住民も入り、現状を認識して、できることからやろうという取組が始まっている。こういった取組が色々な場所で立ち上がるといことが、「恵み豊かな森づくりプロジェクト」ではないかと思う。「宝が池の森」保全再生協議会の取組は一つの模範になる。ホームページもあるので、参照いただければと思う。「水と緑のネットワーク形成プロジェクト」については、市街地の重要な課題として雨庭が注目されている。京都市でも市長が雨庭に取り組むと宣言されている。グリーンインフラ・ネットワークの全国大会でも市長にメッセージを頂く予定である。皆をその気にさせるために、一つの鍵になるのがK E Sである。K E Sの登録事業者はかなりの数があり、地球温暖化対策に加えて、生物多様性にも数年前から取り組んでもらっている。こういう試みを進化させる必要がある。

湯本部会長 次期京都市農林行政基本方針検討会では、最初はいかに競争力のある農業を作るかという視点で議論がされていたが、そうしたことは農業の盛んな都市に任せて、京都市では、いかに地産地消等の消費者教育を実施していくかを考えていくべきだという方向になっている。「食と農業プロジェクト」については、そういう動きと連携していく必要がある。

足立委員 農業について、京都は生産地というより、付加価値を加えて消費する場所だと思う。京都で消費するものはこういうものだ、という出口の方を強調したいと思う。そのためにも、食の分野でどういった主体を巻き込むかという点で、農業だけでなく、料理や酒造、和菓子等の生産・販売の出口となる業界団体を巻き込んでいくべきである。華道や能楽、和菓子、漬物等に携わっている方々が理事となり「自然と文化の共生」を掲げて取り組まれている団体もあり、既にこういった活動をされている団体に相談すれば、協力してもらえるのではないかと。

湯本部会長 企業の環境の取組はC S Rだけでなく、本業ベースで取り組んでもらうことが必要である。

石原委員 これまでも、ある地域で様々な主体が関わって森づくりを行っている例はあるが、地域規模で行われていて、高齢化して持続性がなくなってしまうたり、社会変革につながっていかず、ボランティア活動として地域の中で閉じてしまったりしている所がある。推進プロジェクトでは、できれば複数の地域の組織、協議会を包括する形で整理できれば良いのではないかと思う。そうすれば、京都市として大きな動きになっていく可能性があるし、ある地域の事例を他の地域でいかす、地域の活動を他の地域が応援するなど、団体間の連携が取りやすくなるのではないかと。

事務局 <資料3に基づき「評価方法」について説明>

足立委員 一つ一つの指標を今ここでは決められないと思うが、最終的に2030年の段階でどういう状態を目指すかについては、議論しておく必要がある。例えば、事業者向けの目標として、「京料理、伝統的な食、飲料、和菓子等を持続させる」といった目標はどうか。また、行政に対しては、「学術的に貴重な自然を保全・回復させる」等の目標はどうか。

湯本部長 京都市が頑張ることができることとできないことがある。目標はそれらが混ざっていても良いものなのか。

事務局 目標の達成は、京都市だけではできないと考えている。様々な主体を巻き込んだうえでの目標設定が必要であり、各主体の目標を設定するということも考えられる。

森本委員 足立委員の提案は重要だと思う。実際にどういう指標が良いかよりも、何のために指標を設定するのか、ということを整理していくことが必要である。また、緑被率、雨庭の設置数等を指標の例に挙げているが、注意する必要がある。過去に市が調査した際に、公園を緑として捉えたことで、裸地も緑地として計測されてしまった。緑の機能の質まで評価する必要がある。ビオトープエリアファクター[※]のような考え方で、ドイツでは簡易に示されている。これを京都でもやってみてはどうか。ドイツでは、公園の生物多様性を評価する指標も開発されている。また、中間段階での目標を設定したうえでの評価が必要である。

湯本部長 [※]生態系に配慮した質の高い都市開発のためにドイツで開発されたガイドライン
指標の値を出すための調査に、どこまでお金を掛ける必要があるか。調査ではなく、実際の保全対策にお金を掛けるべきという考えもある。事務局としてはどうか。

事務局 指標の値を得るために予算を掛けることはできれば避けたい。既存の統計調査や事業実績で評価したいと考えている。一方で、現状把握のための調査が足りないという御意見もあり、こうした意見を踏まえて今後実施する調査の結果については、評価に使用することはできると考える。

石原委員 今年度中に、このメンバーで指標を確定するのは難しいと感じる。そういった専門家を入れて、1～2年掛けて議論していくべきことであり、答申には、それをどういった体制で行うのかについて記載して欲しい。また、実績と実際の効果は異なり、実際の効果を測るのは難しいので、実績で評価せざるを得ないこともあると思う。本当に効果を測れているものと実績だけ評価するものとは区別する必要があると思う。

足立委員 本当は、実績ではなく、目標に対する効果を評価する必要がある。しかし、そのために予算を使うのか、実際の生物多様性の保全に予算を使うのか、どちらかと言われれば、実際の生物多様性の保全や改善に予算を使いたいところである。だからこそ、2030年の目標をきちんと示すことで、事業者を巻き込むことが必要である。事業者が分かってくれば、予算がなくても、あるいは、少しの予算で調査を実施できる。行政の予算だけで実施しようと思うと難しいので、分かりやすい目標とそれによる効果を示し、事業者の方にいかに本気になってもらうかが重要である。