

2016年6月16日

「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のあり方検討会」ヒアリング
公益財団法人 日本自然保護協会の意見

公益財団法人 日本自然保護協会
理事長 亀山 章

2013年に改正された「種の保存法」は、「2020年までに国内希少種を300種新規指定する」など、意欲的な目標が附帯決議に明記される一方で、法律本体の改正は、罰則の強化を主体とした部分的な改正に留まった。種の絶滅を防ぐためには、指定だけでなく指定後の保全を進め、絶滅の危機をなくすることが最終目標となるため、今まで以上の努力が求められる。そのため、行政の人員や予算を増やすことはもとより、多様な主体との協働も含めた絶滅危惧種の保全を進めていく必要があり、以下の15項目の法改正の検討が必要だと考えている。

1) 国民との協働によって絶滅危惧種の保全を達成するための法改正を検討すべき

絶滅危惧種保全の活動は、市民レベルで行われている活動が多く、活動への支援が少ないため現場の活動が進まないケースがある一方で、市民レベルの活動を行政の計画に位置づける等(長野県のイヌワシの事例)、行政との連携によって大きく改善する場合もある。そこで以下に述べる提言1～5のような国民との協働を目指した制度設計を検討すべきである。

【提言1】国内希少種 指定提案制度を法律に明記する(付帯決議4—3)

この提案制度の特徴は、①種の指定の提案の際にその根拠となる各種の生息状況や保全状況などの有力な情報が行政や一部の専門家だけでなく広く提供されることによって効果的な種指定につながること、②市民が保全活動を行ってきた種や今後活動を予定している種が提案されることが期待されその種を指定することで、指定後に保全活動が行われる可能性が高いことが挙げられる。提案制度は既に実行されているが、今後も確実に実行するために、法律に明記すべきである。

【提言2】生息地等保護区の国民提案制度の新設

土地所有者の中には、そこに生息する絶滅危惧種を地域の宝として保全したいという希望をもち、事実上の保護区になっている場所(ハナノキ湿地等)があることや、希少種がいることがわかっているが開発しなかったという所有者がいる(カヤネズミ生息地の開発の事例)。また、一部の愛好家の無断立ち入りに悩んでいた土地所有者から立ち入り制限の希望があり、県条例に基づく生息地等保護区にしたケースもある(長野県木曾町のチャマダラセセリなどの生息地等保護区)。このような事例から、生息地等保護区の国民提案制度を新設することによって、土地所有者や地域の保全団体との連携が期待される。また、この実施にあたっては、提言3, 5, 6, 7などのインセンティブなどの仕組みとの連携を検討することが望ましい。

【提言3】生息地等保護区の税制優遇措置の追加

民有地における生息地保全を促進するためには、生息地等保護区に指定し保全するためのイン

センティブを作ると共に、所有者に対して定期的なモニタリング義務(参考:EU のスチュワードシップ制度)を課すことが有効だと考えられるので、検討してはどうか。現状の生息地等保護区の税制優遇措置の適用範囲は限定的(表1)なため拡大すべきであり、具体的な変更点は以下の3点と考えている。

- ①対象範囲を管理地区から監視地区を含めた生息地等保護区全体へ拡充
- ②譲渡所得の控除を国・地方公共団体への売却だけでなく公益法人への売却も含める
- ③固定資産税だけでなく都市計画税も非課税にする。

表1. 種の保存法の生息地等保護区(管理地区内)内の税制優遇措置

税金	税制優遇措置
相続税 ^{※1}	非課税の場合あり(国若しくは地方公共団体又は公益社団法人若しくは公益財団法人その他の公益を目的とする事業を行う法人への寄付が対象)
譲渡所得の特別控除 ^{※2}	1500万円(国・地方公共団体に買い取られる場合に限定)
固定資産税	非課税
都市計画税	—

※1 租税特別措置法七十条、 ※2 租税特別措置法第三十四条の二、二十三、六十五条の四、二十四

【提言4】保護増殖事業計画の国民提案制度の新設

絶滅危惧種の保全活動は、市民が主体となり行われているものが多い。この活動を行政の計画に位置づけることにより、実効性が高まった事例もあることから、保護増殖事業計画の国民提案制度を新設することを提案する。これによって、行政との連携や市民による活動の活性化が期待できる。

種の保存法の類似した制度として、認定保護増殖事業計画(第46、47条)がある。しかし、これは国が保護増殖計画を策定していない種は対象外であること、国内希少種175種のうち112種が計画未策定で対応が遅れている。保全活動の実効性を高めるためには、計画を実行する主体の拡大が必要である。平成27年3月31日現在、認定保護増殖事業計画の主体は、地方自治体が22件と多数を占め、動物園、財団法人などの民間団体は3件しかない。

そこで、国の保護増殖事業計画がなくても、地方自治体、民間団体が独自に保全計画を提案、認定できるよう法改正を行うことが望ましい。また、計画が採択・認定された場合は、種の保存法以外の捕獲許可・入林許可などが同時に認められるなど、生物多様性地域連携促進法との連携によって、法的な手続きを簡素化するなどの活動団体へのインセンティブを作ること検討すべきである。

【提言5】多様な主体との連携を進めるための財政支援も含めた生息地等協働保全制度の新設

京都府では府民との協働による保全活動を推進するため、生息地等協働保全制度を設けて、保全団体の登録、活動計画の認定、地権者などの関係者との保全協定、活動への財政支援をセットで行っている。登録団体のメリットとして、①要許可行為の適用除外、②登録団体は、知事に府保全回復事業計画の変更を提案できる、③府の支援(補助制度(補助率5割、10割、総額約300万/年、10-200万/団体/年)・技術的助言・情報提供など)があり、6つの保全協定が締結され府民協働による保全活動が実施されている(2014年3月現在)。多様な主体との連携をはかるため、国においても同様の制度を設置することを検討すべきである。

2) 生息地保全を促進する仕組みづくりの検討

絶滅危惧種の現状を改善し、新たな絶滅危惧種を増やさないためには、生息域内における野生個体群の保全が最も重要である。絶滅危惧種の保全のために保護区設置は有効であるものの※、保護区に入っていない種が多い現状があること、環境アセスメントによって絶滅危惧種の重要生息地の開発を一度は避けたとしても、同じ場所で別の開発が行われる事例もある。

国立公園・自然環境保全地域などの保護区は、比較的大きな面積が必要なことや、関係者との合意に時間がかかるなどの課題がある。種の保存法の生息地等保護区は、原則として地権者の合意があればよいこと、小面積から指定が可能なことなど、種の保全のために必要な管理(火入れ、草刈り、間伐などの農林業も含む)ができることなど、他の保護区よりも設定しやすいのが特徴である。しかし従来の生息地等保護区の指定では、種名と場所を公表した生息地指定となるため、乱獲を招くのではないかという懸念があり、指定が進まない現状がある。そこで以下を提言する。

※日本の絶滅危惧植物では保護区内の種に比べ、区域外にある種の方がレッドリストのランクが2000年～2012年に上昇する傾向があることや、地域絶滅が起きやすかった(赤坂ら未発表)。

【提言6】種名を公表しない生息地等保護区を設定できるようにする

現行の生息地等保護区の指定では、種名を公表した生息地指定となるため、乱獲を招くのではないかという懸念がある。種名ではなく地名や環境のみを公表する保護区設定も可能とすべきである(「草原性動植物群の生息地等保護区」など)。

【提言7】多数の絶滅危惧種が集中するホットスポット型生息地等保護区の指定を新設する

絶滅危惧種は集中して分布する地域があることから、1種ごとを保全することを目的とした保護区を設定するよりも、ホットスポットなどの分布を考慮した保護区の設定が効果的である※¹。希少野生動植物種に相当するようなレッドリストⅠ類の種は出現しないが、Ⅱ類以上の種が数十種類も出現する典型的な場所として里地里山があるが、このような生息地を保全するための法制度は存在しない。このような課題解決を目指した事例として、単一の指定種ではなく複数の絶滅危惧種群を対象にした保護区設定を行う徳島県の条例※²がある。国においても同様の仕組みを検討すべきである。

※¹ 日本の絶滅危惧植物757種のうち、最も効率的に保護区を配置した場合、国土の約1.3%を保護区にすることで約半数の種を保護区に入れることができ、国土の約5.6%ですべての種を保護区内に入れることができることがわかった。しかし現状では保護区内の保全効果は必ずしも高くないため(個体数減少防止確率が特別地区で22%、特別保護区で62%)、保護区の拡大だけでなく保護区内の保全の実効性を高める必要がある(Kadoya et al 2014)。

※² <徳島県希少野生生物の保護及び継承に関する条例>

第二条五二 この条例において「希少野生生物群」とは、多種の希少野生生物が集中して生息し、又は生育する区域内に生息し、又は生育する希少野生生物であって、知事が指定する複数の希少野生生物をいう(定義)。

第二十条 知事は、指定希少野生生物、国内希少野生動植物種又は希少野生生物群(以下「指定希少野生生物等」という。)の保護のために必要があると認めるときは、その 個体の生息又は生育の状況等を勘案してその指定希少野生生物等の保護のため重要と認める区域を、希少野生生物保護区として指定することができる(希少野生生物保護区)。

【提言8】環境アセスメントにおいて絶滅危惧種の重要な生息地が確認され開発を回避した場合の保護担保措置を検討すべき

計画段階で行った環境アセスメント(以下、「アセス」と呼ぶ)において絶滅危惧種の重要な生息地が確認され開発を回避したにも関わらず、その後新たな開発が計画される場合もある(中池見など)。他にもアセスによって開発を縮小し、残された生息地はアセスの面積要件を満たさなくなったため、アセスが行われず生息地が失われる事例が多数ある。アセスによって回避した生息地については、【提言7】のホットスポット型生息地等保護区などを活用するとともに、アセス法とも連携して積極的な保護担保措置を検討すべきである。またあわせて絶滅の危機を回避しレッドリストのランクがダウンした種については、再度のランクアップにならないよう、新たな絶滅危惧種を作らないための保護区設定ができるような制度も検討する必要がある。

【提言9】公共事業は種の保存法の適用除外とする規定(第54条)を削除する

アユモドキのように希少野生動植物種に指定されていても、生息地において開発が計画されてしまう現状がある。この原因の1つとして、公共事業は種の保存法の適用除外とする規定(第54条)がある。国民には種の保全のための規制を課しているのに、公益実現のために行われる公共事業は規制の対象外となり、種の絶滅を加速させている現状を改善する必要があり、54条を削除すべきである。

3)その他

【提言10】レッドリストを種の保存法に位置づける

環境省のレッドリストに掲載された 3596 種のうち、国内希少種は、現在 175 種であり、2020 年までに 389 種、2030 年までに 689 種に増やしたとしても多くの種は対策が不十分のまま、状況が悪化することが懸念される。アメリカの種の保存法(ESA)の種指定は、利用可能な最高の科学的かつ商業的データに基づいて行くと法律で定められ、種指定の優先順位として、脅威の重大性・緊急性などレッドリストと同様の基準を採用している。日本もアメリカと同様にレッドリストを種の保存法に位置づけ、絶滅の危険性が高い I 類(もしくは II 類)は原則として種指定するとともに、準絶滅危惧種も将来的に指定することも検討すべきである。

【提言11】種の絶滅の防止から、絶滅の危険がない状態まで回復させることを明確にするため、保護増殖事業を保全回復事業とし、計画策定の義務化を検討すべき

種の保全の最終目標は、絶滅が防止されるだけでなく、絶滅の危険がない状態まで回復させることである。この目標を明確にするため、「保護増殖事業」を「保全回復事業」に名称を変更すると共に、第一条の目的に「種の保存」だけでなく、「絶滅の危険がない状態まで回復させること」を明記すべきである。また、国内希少種の 175 種のうち 112 種が計画未策定である。これらの種の保全を推進するために、種指定から 1-2 年以内に保全回復計画をつくることの義務化を検討すべきである。

【提言12】国内希少種の選定・現状評価・保護増殖計画の評価見直しを行う科学委員会を常設することを

法律に明記すべき(付帯決議5)

国内希少種選定の基準・方法・プロセスを明確にすると共に、指定種の現状を定期的に点検し、保護増殖計画の定期的な点検、見直しを確実に進めるために、常設の科学委員会の設置を種の保存法に明記すべきである(付帯決議4-1)。

【提言13】「絶滅のおそれのある野生生物種の保全戦略」を法定計画とする(付帯決議4-1)

絶滅のおそれのある野生生物種の保全戦略の実効性を確保するために、法定計画とすべきである。

【提言14】海洋生物を積極的に選定候補とする(付帯決議10)

海洋生物はジュゴンやニホンアシカなどが絶滅危惧種に指定されているにもかかわらず、1種も国内希少種に指定されていない。ジュゴンなどの海洋生物の指定を急ぐことが望まれる。

【提言15】財産権の尊重(第三条)重視の改善

これまで日本において、多くの種を絶滅の危機に追い込んだ最大の原因は、種の存続よりも人間の財産権や開発の自由を優先させてきたためである。アメリカの種の保存法(ESA)のように、財産権の保障や開発の自由と種の存続が対立する場面では、後者を優先させる必要がある。日本において、財産権の尊重(第三条)重視の項目の削除、もしくは種の存続と財産権、福祉、国土保全、その他公益との調整を並列に記述する等の変更が必要である。

以上

本件に関するお問い合わせ先：

担当：公益財団法人日本自然保護協会 自然保護部 藤田卓 fujita@nacsj.or.jp Tel:03-3553-4107