

オオタカの国内希少野生動植物種の指定解除に関する意見交換会（仙台） 議事要旨

平成 28 年 1 月 23 日（土）

東京エレクトロンホール宮城

1. 環境省挨拶

解除に向け環境省が検討していることを説明し、いままでの意見等を紹介したうえでオオタカやその生息環境の保全についてさらに議論を深めていきたい。

2. 「これまでのシンポジウムを通して」について 【日本野鳥の会 金井氏】

2013 年から種の保存法の指定からの解除を検討しているということが伝えられたが、オオタカに関しては様々な事情があるため、単純に NT（準絶滅危惧種）になったため解除と機械的に進められるものではなく、十分に状況を把握し検討してほしいということを分科会委員の総意として環境省と話をし、今に至っている。

様々な団体によりシンポジウムが開催されている。「オオタカ問題シンポジウム」では、オオタカの価値が、単純に絶滅危惧種だから保護するというものではないと定義された。猛禽類の保護の進め方というマニュアルが出たことにより、開発計画が起こった時にオオタカとそこでどのように共存していくかという具体的な緑地の保全が進められる状況となった。「東京オオタカ・シンポジウム」では各自治体での現状が報告され、オオタカの生息状況を広域的に把握し、それが地域の保全策にどう進められていくかが発表された。開発計画があった時にオオタカと調整をとるよう行政が指導するというシステムが示され、地域に合わせた保全計画や対応が必要であるということが明らかになった。「シンポジウムオオタカ―希少種解除の課題」は今回の意見交換会につながっている。一昨年に明らかにされた環境省の考えと保護策の推進は、期待されているというニュアンスの話が多かったが、具体的にフォローアップ策を聞かないと先が判断できない。

この 3 つのシンポジウムを通して、参加者が解除に関して非常に強い危機感を持っていることが示された。まず違法捕獲や取引が復活するのではないかという心配がある。地域によって生息密度や生息状況が違うため、レッドリストや法律の指定について全国レベルで議論をすると、生息数が極端に少ない地域は危ないのではないかということも言われた。オオタカの生息環境の確保は生息地の生物多様性保全と非常に関連が深く、確保することで地域の生物多様性が保全されるという状況がアセスメントの中で重要視されている。今後、アンブレラ種としてオオタカの機能が維持できるのか、これが維持できないと、各地域でも生物多様性保全が崩壊的に進んでしまうのではないかという点について非常に危機感を持っている。

3. 「オオタカの国内希少野生動植物種の指定解除にあたっての課題とその保全策について」 【環境省】

環境省として今後解除にあたっての課題、それについて今現在でできることを説明。

4. パネルディスカッション

コーディネーター：オオタカが種の保存法の指定から解除されることについては、これから日本の希少種をどのように守っていくべきなのかということに対して一種の波紋を投げかける大きな課題だと認識している。希少種から外されるということは本来喜ぶべきことだが、その先にこの種を、生息地を守っていけるのか、その他の日本の野生希少生物を守っていけるのか、そういうことが問われている。

パネラー：オオタカのブラックマーケットができないようにどうやって穴を塞いでいくということが一つ大きなポイント。今オオタカがいる準絶滅危惧種というランクは少しの条件の変化ですぐにレッドリストになる危険性があるので、何らかの保護の対象にすべきである。都道府県が自分のところのオオタカの生息状況を把握し、必要な場合条例等で対応ができる体制が整うまで、鳥獣法の希少鳥獣においておくということが、今後種の保存法から外れてくる色々な生物に関しても一つの安全策として必要なのではないかと。

パネラー：オオタカが生息しているのは里地里山環境であり、もっとも開発にさらされている場所と言えるが、それを保全する法律はない。土地利用計画や都市計画の段階で生物多様性を重視する視点をいれていくことが重要。それを補う意味で事業立案段階での戦略アセスが重要。重要里地里山のリストにアボイドマップと同じような機能を持たせていくということも必要なのではないかと。それを進めるためには、里地里山保全推進法のような理念法を国として作り、環境を後世に引き継いでいく事を、生物多様性保全することを基本として他のことを考えようという仕組みにしていくことが必要なのではないかと。

パネラー：指定の解除については、指定解除による種への影響も考えたうえで検討しなければならない。オオタカの個体数が増加しているから指定解除するというのは、法の問題からしても正しいが、希少種であるという唯一の法的根拠を失って、里山を守れないのではないかとという問題点がある。アセスの中で対応するのか、それともアセスとは別の視点を持った法を整備するのか、副作用的な問題に対して何らかの対応が必要だと考えている。

<フロアからの質問に対する回答>

コーディネーター：国内希少野生動植物種が指定される時は基準がいくつか明示されているように思うが、解除や再指定については具体的に決まっているのか。

環境省：指定にあたっては絶滅危惧種であるということが基本条件になる。カテゴリーが下がるということの中には、環境省でレッドリスト選定のための検討委員会を設けており、分布域や個体数を全て加味して、そのうえで最終的にランクを決めている。基本的には指定をするときと解除をときは同じと考えてよい。再指定するときも専門家に同じように集まっていただき、再指定が適当だということを検討会の中で決め

ている。

コーディネーター：すみやかに再指定ができるのか、手続きにどの位の時間を要するのか。

環境省：モニタリングを1~2年くらい行ったところで、状況が悪いということになったら、その後1年位ですぐ指定ができると思う。

コーディネーター：指定解除後に生息状況の変化を定量的に把握するという話があったが、指定解除前と比較できるようなデータの取り方はなされているのか。

環境省：6箇所については、事前にオオタカの調査をしている NGO の方々に相談し、返答を得たうえで定めている。環境省で決めているわけではない。

コーディネーター：いくつかの地域で、繁殖率が減っているように感じているところもある。いかにして増えていると評価されたのか。

環境省：日本全国における生息状況を判断するために、モニタリング地域を相談した専門家に昨年度アンケートを取り、ここ数年の増減を聞くと同時に、NT という評価自体が妥当かということについて、専門家である全国の NGO に聞いた結果、一部減っていると感じているということもあったが、全体からすると、横ばいか増えているところがほとんどである。

パネラー：回復したと言えるかどうかは難しいが、都市近郊に出てきて都市鳥といわれるものを上手く利用して増えているのは事実である。傷病鳥として持ち込まれる個体の数が多くなっているのは野外で生息数が増えているということ。全国的な水準で見れば増えているだろう。

パネラー：人間の生活エリアで増えているという実感がある。数としては増えているが、生息地としては健全ではないところもカウントされている気がする。

パネラー：各都道府県のレッドリストをみるとオオタカを上位に据えている都道府県は多い。都道府県のレッドリストを正確に作り、都道府県の自然環境を守るための条例として活用するのは妥当な対応であると考える。

① 捕獲等の規制（番号は環境省の説明に準ずる）

コーディネーター：捕獲の規制について、これが解除されると都道府県知事許可において対応するということになるが、ハトの愛好家からオオタカの駆除申請がでたら本当に駆除するのか。

環境省：オオタカを捕獲できないと指導をしてきた。

コーディネーター：希少鳥獣を外すということで決まりか。

環境省：決まりではないが、個体数にばらつきもあるので都道府県知事の許可にする方が現実的。

パネラー：違法飼育の抜け穴として、傷病鳥獣として保護されたものが、外に離れたと言いながら買い続けたり譲渡したりするケースがある。

② 流通の規制・③輸出入の規制

コーディネーター：販売禁止鳥獣や特定輸入鳥獣に規制をかけ、他に関しては県に任せる

ということか。この整合性が一般の方にはわかりにくいのではないか。

環境省：希少鳥獣は鳥獣法の中のあるくまで特別な措置であり、どうしても国が関与しなければいけないというものである。オオタカについては東西分布の濃淡があり場所によって判断が違うので、基本的には県に任せたい。

コーディネーター：都道府県版のレッドリストは色々なところで扱っている。国では外されても地域的には保護しようという状況があり、それが条例レベルになるところもいくつかあるが、そういう手法についてはどうか。

パネラー：国の法律から外れたものであれば地方の条件に併せて地方の条例で守っていくべきだと思う。これからは各都道府県の種の保存法に該当するような条例のなかでオオタカをどう扱っていくかを議論しないとイケない。その議論が進む過程で経過措置があってもよいのではないかと思う。

コーディネーター：経過措置というのは、それまでの移行期間は国で面倒をみるということか。

パネラー：国がその移行期間の間モニタリングをしなければならないし、希少鳥獣の規定を定め、都道府県の条件がある程度揃ったところで都道府県に権限を委譲するという考えもあると思う。

コーディネーター：モデルとなるような県の条例や対策はあるか。

パネラー：オオタカが生息している里地里山に関しては、人手が加わらないため従来の里地里山を維持できないということが主眼の制度・設計になっているので、少し視点の違う仕組みだと思う。できることを県がやるのは大事だが、国と県、県と市はある程度けん制関係にあった方がいい。ただ、今回の指定解除で国の管轄が減ることが気になっている。

コーディネーター：急に希少鳥獣を解除するとまずいということか。

パネラー：もし解除するのであれば、国がある程度ブレーキを踏めるようなものが必要なのではないかと考えている。

④ 開発等への対応

コーディネーター：開発等への対応で、環境省の今後の対応としては猛禽類保護の進め方をさらに普及させていくということか。

環境省：解除したとしても基本的には今の猛禽類保護の進め方は変わらない。

コーディネーター：拘束力が低下してしまうのではないかと、鳥獣保護管理法の中で猛禽類保護の進め方が活用できないかという意見もあるが、他の制度の中で活用する道は難しいのか。

環境省：猛禽は里地里山の保全に重要だからオオタカやサシバが重要里地里山 500 の選定要因に組み込まれているということくらいで、猛禽類保護の進め方自体を他の法律と連携してやるというのは今のところ非常に難しい。

コーディネーター：オオタカを失うと里山に対する開発規制が、調査はされても配慮はな

くなるという指摘があった。猛禽類レッドリスト種は他にも生息しているが、他の種が指定種になればいいということか。

パネラー：それが根本的な解決になるかわからないが、現状では一つの策ではあると思う。

アセスが適応されない規模の開発が多いので、自主的にやっているアセスの中でガイドラインを使うが、自主的なアセスにもガイドラインにも拘束力はない。

コーディネーター：良い対処方法は提案できるか。

パネラー：環境のポテンシャルそのものを評価できるような法の仕組みは必要だと思う。各分類群の上位種が複数いた場合に評価をする等。

コーディネーター：それがレッドリスト種であろうがなかろうが、頂点捕食者が暮らせるような環境は何らかの規制をかける、というイメージか。

パネラー：規制にとらわれずに、努力義務を課すだけでもいいのではないかと思う。里地里山保全推進法みたいな法律をあてはめ、オオタカやサシバが住むような土地を持っている人は、それらを保全する努力をしなければならぬと書いておくだけでいいのではないか。

環境省：都道府県の保全条例というのが種の保全法と同じような体系で、半分以上の都道府県で作成されている。一方、自然環境保全条例というのは、地域を定めて、そこに住むある生物を指標にしてその地域を県の自然環境保全地域にするという守り方であり、都道府県によって考え方が違う。

コーディネーター：具体的にどこの自治体か。

環境省：直近で聞いているのは秋田県で、保全すべき種があったらその周りのある程度の地域を自然環境保全地域とすると条例で定めている。その中では動植物の捕獲等々も禁止されている。

コーディネーター：アボイドマップとはどういうものか。

パネラー：事例としては長野県のもので、風力発電の開発が進んだときに県が作ったのが風力発電のアボイドマップ、発電所を避けるべき場所を示した地図。

コーディネーター：裏を返せば“ここなら開発してもいい”ということか。

パネラー：そういうことになる。重要里地里山のリストを作ったのだったら、そこは避けるべき場所として認識してもらうようにしたらいいのではないか。

パネラー：重要里地をアボイドマップとして使ってほしいという思いもあるかと思うが、逆に開発をしないかわりにメリットも与えるという制度にならないとうまく働かないと思う。

コーディネーター：種の保存法の対象種に限るというよりは、レッドリスト種あるいは頂点捕食者のくくりでの猛禽類保護の進め方にバージョンアップしていったらどうかという提案に聞こえたが、その方向というのはどうか。

環境省：要望があるものについては作っていきこうと少しずつ進めている。オオタカだけではなく、もう少し広く考えるという意味では、生息地など場の保全というのが大切だ

という意見を踏まえて少しずつ対応していきたい。

⑤ 里地里山の保全

パネラー：里山は人が手を入れないと荒廃してしまうものなので、里山において適切な活動をする事についての規制はいらないと思う。我々が危惧しているのは、本来の里山としての機能を失ってしまうような改変であり、それにブレーキがかかればいい。

コーディネーター：里地里山は近年になって様々な政策的な打ち出しがあり、理念法ではあるが法整備も整ってきた。それで今回重要里地里山というのが選定された。自然保護団体としては現状のままでいいか。

パネラー：里地里山は常に開発の危機にさらされ続けている。里地里山を守るための何らかの国の態度を示すような法律が必要と思う。開発計画に対してブレーキになるような理念法を国が示すべきだと思う。努力義務でいいので土地所有者が守るべきものが必要。

コーディネーター：鳥の重要生息地である IBA が日本でも選定されたが、これは役に立っているのか。

パネラー：日本ではまだあまり役に立っていない。重要里地にしても重要湿地にしても、本来は国に守る姿勢を示す法律がないとうまく機能しないと思う。

コーディネーター：日本のレッドリスト種は 3600 くらいだが、このうちの半分近くが里地里山に生息しているという点で、里山は日本のホットスポットといえる。これを何もできないというのはまずい。

パネラー：重要な場所だということを知ってもらわなければならないし、事業者側に配慮してもらうためにも理念を出さないといけない。まずひとつ法律の網をかぶせることを考えたほうがいいと思う。

コーディネーター：日本では土地所有者の合意がなければまとまった土地は確保できない。協定による信頼関係で保全していくような事例が作れないか。

パネラー：京都府の条例では、その地域で保全活動をしている人と土地所有者の間に府が入り三者協定を結んで、保全活動に府が資金的な援助を与えるような仕組みがある。日本にも里山にそういう自治体や個人、NPO などをつなげる仕組みができればいいと思う。

パネラー：里地里山を持っていること自体が負担になっている土地所有者がおり、高値で売ろう狙われるが、その場合紳士協定で市や県が買えるのか。市や県にお金がないと民間企業に買われてしまう。土地所有者や自治体に努力義務を課して、国が予算を担保して土地を買い上げるとか、農林業地域の規制緩和をセットで行わないと上手くいかないと思うので、法律で決めるのがいいと思う。

パネラー：里山が里山として機能しなくなるような改変開発事業に歯止めをかける必要があるが、そうすると自主的にアセスが行われることが多いので、事業をやる際の手続きとしてのアセスの中に規制をかけていくことが必要だと思う。

⑥ モニタリングの実施

コーディネーター：東日本のモニタリング区 6 箇所というのは具体的にどの程度の範囲なのか。なぜ 6 箇所なのか。

環境省：専門家に、だいたい何箇所かで実施すれば増減が塊として状況を把握できるか相談をした。従前のデータとある程度比較ができることを含めると妥当な数である。実際に実施するときにはもう少し細かい設定条件を専門家と相談をしながら決めていく事になると思う。

コーディネーター：東日本大震災の被災地域、特に海岸林の残存林内にオオタカの営巣地があったが、今後の復興の中でしっかりしたモニタリングが必要ではないか。地元自治体に対して国から在り方などを関与してほしいと意見があった。

環境省：仙台に東北地方環境事務所があるため、具体的な相談についてはそこで受け付け、国としても自治体から相談があった場合には受けて、総合的に対応したい。

<今後のオオタカを含めた里地里山の保全に向けて>

パネラー：猛禽類保護の進め方をアセス法とうまく紐づけられないのが歯がゆい。同じ省の中でも管轄の違いという壁があり、それを超えるには法律が必要だと思う。里山の保全に関しては、道路や宅地開発のような不可逆的な破壊に対してアセスやルール作りが必要だろうし、里山の保全推進についてはもう少し緩やかな保全の制度を考えていく必要があると感じている。

パネラー：里地里山が守られる仕組みが全くないなかでオオタカを野に放っていいのだろうかという危機感がある。種の保存法を管轄し希少種を守る立場から、里地里山の保全推進法のようなものができたら、多少仕事がしやすくなるのか。そうであれば、我々から立法院に働きかけていくこともできるが、その辺はどうだろうか。

環境省：絶滅危惧種の半分以上が里地里山に生息しており、そこを何らかの形で保全していくということが非常に重要だと常日頃考えてはいる。そのため、法律だけではなく、里地里山を保全するような仕組みを含めて進んでいけば非常にありがたい。

パネラー：我々もオオタカから視点を変えて、今里山で守るべきものでオオタカの代わりになる種があるのであればそちらも声を上げていけばいい。今日の結論としては、まだ合意できない。

パネラー：問題点（副作用）への対応がないからどうしようもない。オオタカだから希少種解除の問題が話題になっている。アセスの中では紐づけられていないけれどもガイドラインを使うことになっていて、猛禽類はそういう意味では特別。今後、希少種が解除されていく可能性があるが、そのときに問題点をなんとかしなければいけない。解除することが正しいと思っているが、問題点への対応がないため処方が出せない。パブリックコメントで意見を出す機会もあるし、里山の問題は我々自身の問題でもあるため、自分も関心を持って勉強して、たくさんの方も考えて意見を出し行動していくようになってほしいと思う。このようなことを子供のころから教育の中で啓蒙してい

くということもあればいいと思う。

環境省：環境省が今出している取組と違う方向の取組で里地里山の保全ができないか。さらに里地里山は絶滅危惧種のホットスポットであるという認識をしたので、環境省としては従来の枠組みを少しでも打破しながら絶滅危惧種の保全が進むような形で取り組んでいきたいと考えている。

コーディネーター：種の保存法から外れた後、また戻ってこないようにするためのフォローアップの仕組みづくりは早急にやるべき。モデルづくりとしての制度設計や里地里山を守っていく為の仕組み作りが今後必要だと考えている。そこにいる希少種、頂点捕食者たちにその場を評価してもらおうという意味で、種に着目した保全というのは効果的であり現実的である。規制のかけ方を多様に、そして柔軟にその種その地域ごとにデザインしていけるような種の保存法が必要である。そのための取り組みを今後急いでやっていく必要があり、それがひいてはオオタカの指定解除の一つの担保になっていくのではないかと期待している。