

令和7年度

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在り方検討会（第2回）
議事録

1. 日 時

令和7年12月12日（金）15:00～18:00

2. 場 所

株式会社プレック研究所2階会議室（Web併用）

3. 出席者（敬称略・五十音順）

（検討委員）

石井 信夫 東京女子大学 名誉教授
勢一 智子 西南学院大学法学部法律学科 教授
寺田 佐恵子 大阪公立大学農学研究科 助教
原 久美子 公益社団法人日本動物園水族館協会 専務理事
三橋 弘宗 兵庫県立大学自然・環境科学研究所 自然環境系生態研究部門 講師
箕輪 さくら 信州大学経法学部総合法律学科 准教授

（環境省）

野生生物課 川越課長、笹渕課長補佐
希少種保全推進室 北橋室長、吉澤室長補佐、本田室長補佐、橋口室長補佐、
江頭係員

（事務局（株式会社プレック研究所））

橋口、村田、佐々木、中居、西田

4. 議事概要

<挨拶>

1. 希少種の生息・生育地保全の在り方について

- ・環境省から資料 1-1 に基づき、既存の保護区制度の整理、全国の絶滅危惧種の分布状況と保護区の指定状況の重ね合わせ結果、重要地域における絶滅危惧種の分布状況及び既存保護区の指定状況について説明。(環境省 本田)

以下、会議非公開部分

(希少種の生息情報や個別の開発案件などの機微な情報を含む発言は非公開)

- ・環境省から資料 1-2 に基づき、個別事例を紹介。重要里地里山・湿地の個別事例、国内希少種の分布情報から保護区の指定適地である可能性が高い事例、分布が広く移動性の高い種の生息地に対する保護区等の設定状況の例、既存保護区が複数の国内希少種の生息地保全に寄与していると考えられる事例、種指定後に国内希少種の生息環境が消失・悪化した事例などを説明。(環境省 本田)

(意見及び質問)

勢一委員

- ・今の段階で環境省が分析している、保護区が足りていない状況に至っている原因を、具体例を含めて説明いただきたい。
- > 指定事例が少なすぎて、職員自身が生息地等保護区の指定に関わったことがない。自然公園法などで用意されている指定の要綱要領のようなものが生息地等保護区については存在しない。加えて、土地所有者に対する同意をこれまでかなり厳密に取ってきたことで、関係者内に手続きが大変であるという認識が広まっていることが要因。(環境省 北橋)
- > 保護区の指定時は、財産権の配慮をどこまでやるべきなのかが分からず、同意を全て取ってきた。また、保護区指定によってその種の生息地が明らかとなった結果、違法捕獲に繋がってしまう懸念をおそれ、現地としては指定に反対するという事例も多い。(環境省 本田)
- > 財政措置のところ、例えば国立公園では、利用推進のメニューや補助金などが充実していることで、地元でも国立公園を拡張することで観光を盛り上げていきたいというニーズがある。一方で保護区については保全を進めるための交付金しかなく、保護区の指定による地域側のメリットが説明しづらい。(環境省 笹淵)
- ・重要里地里山や重要湿地について、これまで環境省としてはどのような形で法制度とのリンクを考えて取り組んできたのか。
- > 重要里地里山や重要湿地はレッドリストの生態系版として、法律的な根拠はないが、自然環境保全上重要な場所であることを示すことでその場所を開発から避けてもらうために使う。例えば、環境アセスなどで政策的にも使われてきたことはある。ただ、ご指摘の通り、法律で担保されていない点が課題としてあり、これに基づく保護区の指定は進んでいない。(環境省 笹淵)
- > 国立公園・国定公園の総点検事業では重要湿地を一つの要素として使っている。(環境省 川越)
- ・密猟の懸念は非常に理解するが、他方で重要里地里山や重要湿地は公表されているので、指定はできないわけではないと制度的には考えている。ただ実際問題としてどの程度運

用に支障があるのかはわからないので、その点は教えてほしい。

運用に足りるマニュアルや規定が整備されていないのであれば整備する必要があるので、迅速にやってほしい。きちんと現場が運用できるような体制を作ることも本省の役割である。

三橋委員

- ・法律の解釈論はよくわからない。ただし、何か洪水のハザードマップのような感じで、監視地区を設定するということを進めてもいいのではと思う。ハザードマップは特段に個別の居住者の同意を得て線を引いている訳ではないので、同様の引き方で少し注意喚起を早くできるような仕組みはあったほうがよい。

石井委員

- ・重要里地里山と重要湿地の選定方法を説明してほしい。生物種の分布情報から選んではいけないと思われるが、その解釈で問題ないかを確認したい。
- >重要里地里山と重要湿地の選定はそれぞれいくつか選定基準を設けて選定をしている。重要湿地では、湿地生態系のうち相当な規模の面積を有しているもの、典型性があること、希少種・固有種が生息していること、多様な生物相を有していること、特定の個体群のうち重要な場所、といった基準がある。種の分布情報をもとに指定をしている場合もあるが、それ以外の基準では必ずしも種の分布情報だけで選定をしているわけではない。重要里地里山は、多様で優れた二次的自然環境を有する、里地里山に特有な野生動植物が生息する、生態系ネットワークの形成基盤、の三つで選んでいる。その基準のうち、野生動植物の生息がポイントになっているところは分布情報をもとにしているが、それ以外のもは他の評価基準を用いている。定量的な基準よりは、専門家や地方公共団体などにヒアリングしながら、様々な意見を総合してまとめているというのが実情である。(環境省 笹渕)
- >候補地を挙げてもらい、最終的にはエキスパートジャッジで判断した記憶がある。(環境省 川越)
- ・国内希少種の分布情報について、指定時に改めて分布情報を調べたと思うが、基礎調査ではなく、どの程度システマティックな方法で調べたのか、またどのぐらい網羅的なものだったのかを教えてほしい。
- >近年指定したものに関しては、昆虫や魚類、両生類といったものが多い。比較的分布が限られたものに関しては、有識者の方と一緒に現地調査をしており、かなり網羅的なデータである。一方で、広域に分布しているものに関しては、主に捕獲圧が懸念されて指定されているので、指定のための情報収集としては、分布情報よりもどちらかといえば、どの程度売買あるいは捕獲がなされているかといったデータを中心に集めている。分布域については、レッドリストで収集しているような情報を収集して特定している。そのため網羅性は種によって異なるというのが現状である。今回示しているデータも、その中でもピン

ポイントで情報が得られている、確実なデータを持っているという種に着目して、事例を出している。(環境省 本田)

- ・資料 1-1 では、全国的な分布情報に基づいてホットスポットを特定し、保護区の指定状況进行分析しているが、この分布情報はかなり古い頃からの調査結果を基にしている。当時も情報が不十分である印象を受けていたので、この情報に頼って保護区によるカバー率等を絞るのには限界がある。その限界を踏まえて分析を進めてほしい。
- ・資料 1-1 の分析を行う前提として、そもそも絶滅のおそれを高めている要因が捕獲なのか、あるいは生息・生育地の劣化や消失なのかという整理をレッドリストで行っている。その結果を押さえた上で、生息・生育地の劣化・消失が原因である種についてどのように分布しており、どのように保護区でカバーされているのかという内容を、分布データの限界を踏まえながら、もう少し元の分布データに立ち戻って分析をしていくことが必要である。

箕輪委員

- ・資料 1-2 の法的保護のかかり方の事例について、都道府県によっては条例の中で生息地等保護区に類似した制度を持っているところがあるが、それに関連するものは含まれているか。希少種保護条例に関してはどうか。
- > 都道府県指定の鳥獣保護区等、法律上、条例に基づいて指定する制度になっている保護区は一定程度含まれている。他方、いわゆる希少種保護条例に基づく保護区は含まれていない。(環境省 本田)

- ・環境省から資料 2 に基づき、保護区の指定以外の手法で絶滅危惧種の生息地保全を図る手法について、現状と課題を説明。(環境省 本田)

(意見及び質問)

勢一委員

- ・資料に記載の内容について、他法令の許認可や手続きの中で、誰が希少種の観点から指導・助言をするという想定なのか。アセス手続きの中で、評価書等に対して種の保存法に基づき指導・助言をするということか。記載の文言通りで理解すると、やや危うい文言である。法令の許認可の手続きで種の保全のことを考慮すると、これは他事考慮になって許認可手続き自体が違法になるし、行政指導だとしても権限を超える指導は違法になるので、表現の見直しをお願いしたい。他法令の許認可の手続きとは別であるという趣旨であれば問題ない。

> 風力発電施設の事例はアセス法を踏まえて環境保全措置が取られたものである。他法令での手続きや許認可の対象になっている行為に対しても、本当に環境保全措置が実施されているか、あるいはさらなる改善が必要な場合に、評価書等で事前に措置として示されていないか、あるいはさらなる改善が必要な場合に、評価書等で事前に措置として示されていないか、という趣旨である。(環境省 本田)

> 評価書に書かれた環境保全措置を事業者が実施し、発電所事業以外については環境大臣として報告書に対して意見を述べる機会が設けられているが、発電所ではその規定が適用除外となっている。環境保全措置を実施していない場合、もしくは風力発電におけるバードストライクの発生事例では、稼働停止後に再稼働しているが、そういったことが繰り返される場合、アセス手続き上は環境大臣意見の提出機会がない。おそらく、種の保存の観点から、種の保存法に基づき意見提出ができる機会を設けるべきではないか、という趣旨が込められていると思う。種の保存法第 35 条では助言・指導ができることとされているが、あくまで助言・指導なので、それに加えて、例えば、勧告や改善命令まで含めてできるようにするかどうかは検討の余地がある、というニュアンスを出そうとしたと思われる。(環境省 川越)

寺田委員

- ・事業者への情報提供と指導・助言の関係性はあるのか。また、指導・助言に至るまでに、事業の計画段階で事業者が適切な判断ができるように、機密情報を担保しながらアラートとして情報を提供する必要があるという話が最後に出てきたが、そもそもそのような体制が先にあった上で事業計画ができるということだと思う。その辺りをどう理解すればいいのかご教示いただきたい。

> ご指摘の通り、まずは前提として希少種情報をちゃんと整理する必要がある。指導・助言との関係でいうと、そもそも生息地情報を把握できていないと指導・助言のやりようがな

- い、という意味で関連してくる。まずは、生息地の情報提供を行い、事業者側・開発側の方で配慮してもらう。その上で必要な場合には指導・助言をしていく、ということが必要。仮に事業開発予定地がレッドマップ的なところに該当するあるいはそれに近い場合に、環境省に相談をしてもらい、その相談に対して指導・助言をするようなことがシステム化できると、指導・助言と情報整理がつながってくるというイメージである。(環境省 本田)
- ・いろいろな優良事例が紹介されているが、網羅的に集めたというよりは、今後仕組み化していくと良さそうな事例をピックアップされたということか。今後、マニュアル化やフローチャート化などがされれば、担当者の意識の高さ等にかかわらず、どこの自治体や地方事務所でも事前に情報提供がなされていくような仕組み作りができる余地があるという理解でよいか。
- >ご指摘の通りである。例えば、レッドマップに関しても、全国規模で全ての分類群、全ての地方を対象にいきなり適用するのは難しいので、進んでいるところの事例を集めるなど、順次進めていくやり方が現実的である。(環境省 本田)

三橋委員

- ・市町村でも、環境対策への対応は属人的であり、条件に依存する。部局によっては慣れていない部局もあるという前提が必要。都道府県や市町村の市長レベルから、ネイチャーポジティブ宣言をしている場所では、少なくとも希少種情報の横断的な共有ぐらいは実施してもらおう、というようなトップダウンの方法を用意しておかないといけない。性善説には立てないと思った方がよい。ハザードマップのようなものを用意して、ネイチャーポジティブ宣言をしている自治体に関しては、遵守を求める、あるいは地方自治体の環境部局に手続き方法を示すという仕組みが必要である。

- ・環境省より資料3に基づき、今後の希少種の生息地等の保全に係る方向性について説明。
(環境省 本田)

(意見及び質問)

勢一委員

- ・3つの柱で示している方向性自体に異存はない。
- ・方向性①について。生息地等保護区の指定はこれまで長らく進んでこなかったという経緯があるので、一定程度工夫をする必要がある。生息地等保護区自体の運用として制度が現場のニーズに合っているのかという議論も必要である。方向性②の財産権とも関わるが、既存の種の保存法が持つ保護区制度で足りているのかを早急に整理していただき、その上で生息地等保護区の現行制度と既存の他法令の制度でカバーできない部分を示していただきたい。
- ・方向性②について。種の保存法第34条に土地所有者と占有者の留意義務がある一方で、第3条で財産権の尊重が謳われており、それは法律の運用・適用全てにかかっている。その上で求める土地所有者・占有者の留意義務というのは、そもそもどういう経緯でこの文言が条文として置かれたのかが正直よく理解できていない。制定時の経緯を調べて教えていただきたい。
- ・おそらく留意義務を踏まえて次の第35条(助言または指導)があるが、「留意したが開発する」と言われた場合には、第35条の規定は種の保存には寄与しないことになる。要請を強化するのであれば、財産権との協調ができるような法の立て付けに変えていく必要がある。
- ・第3条のような極めて抽象度が高く不確実な規定は削除し、実質的に機能する適正な補償の規定を必要なところに必要な形で手当てをしていく。既存法でもいくつか規定はあるが、それで種の保存と土地所有者の財産権との調和が図れるのかは、第3条の規定を含めて議論できた方がよい。自然公園法や自然環境保全法にも同じような規定があるため、所管ではないと思うが、そちらの法律についてももう少し実質的な財産権の補償の仕組みを入れていただき、抽象度の高い規定は削除した方が、現代的な法治国家に合う制度になるのではないかと。そうした立て付けであれば、第34条の留意義務はいらない。
- ・助言・指導に加えてもう少し実質的な種が守れるような仕組み(勧告など)を置くのが実効的だと思う。ただし、何も対象を決めない形での指導・勧告は法的に難しいので、区域指定をして、区域の状況に応じて指導・勧告を行い、適正に配慮いただくということだと思う。そういう意味でも、①の保護区のあり方は少しご検討いただきたい。区域指定は生息地等保護区だけでなく、生息地等保護区が十分に今の種の保存のスキームで機能していないのであれば、少し違う機能を持った、保護区的なものを入れる選択肢も考えられる。

箕輪委員

- ・勢一先生のご意見に全面的に同意する。
 - ・損失補償の規定について、他の自然環境系の法令にも入っているが、あまり動いている事例を見たことがない。せっかく入っている規定なので、制度全体として活用していくことが必要である。
- >種の保存法に基づく損失補償制度が活用された事例はないと思う。生息地等保護区に関しては、ニワトリ卵的な話になるが、まず数が少ないというのがあって、損失補償という話もなかなかつながりにくい。ただ、これを機能させていくことにより、指定を怖がらず、財産権の尊重にも配慮しつつ指定していくというのは非常に重要な考え方。(環境省 本田)
- ・方向性②について、開発行為が行われてしまうと生物多様性に対して回復できない被害が生じてしまうところを踏まえて、開発行為が行われる前のできるだけ早い段階で介入できる措置というのが必要である。生物多様性基本法の中でも予防的措置については言われているので、やはり早めの段階で何かできる仕組みは必要だろう。
- >今の生息地等保護区の監視地区というのはまさにそういう考え方である。監視地区はあくまで規制の内容としては届出制である。その種に甚大な影響がある場合には、行為の禁止・制限、措置命令をきちんと権限を持って言えるのが監視地区なので、もっと広域的な・機動的な指定を進めていく必要がある。(環境省 本田)
- ・方向性③の生息地等の情報発信について、密漁・密猟は確かに非常に懸念される問題ではあるが、それを恐れて情報を隠してしまった結果、その場所が開発されているという事例はいくつも見られている。密漁・密猟と開発のどちらがより被害が大きいかを考えると、やはり開発で生息地・生育地が一気に失われてしまう方がより影響が大きい。慎重性は必要だが、一定程度の情報共有は必要である。その上で、性善説よりは性悪説で、情報が絶対漏れるという前提で、どこから漏れたかが分かるような制度設計が必要である(誰がアクセスしたかわかるなど)。精緻な情報であれば、その程度のレベルのものがあってもよい。

三橋委員

- ・監視区域 A や監視区域 B のようにもう少し緩い形で、少し広めの生息適地モデルを出して、財産権にもかからず地区ごとの地権者の許可も要らない程度の監視地区を設定するのはどうか。そしてこれを広く一般に公開するのではなく、自治体の監督者(例えば都道府県の環境部局)だけが閲覧できるようにして、業者が相談に行った際に計画地が監視地区にかかっていることが言えるような形にできないか(制度的な対応ではなく、運用上そのようなエリアを設定するという意味)。制度的に新たな規制をかける目的ではなく、保全すべき区域をきちんと示すことが大事である。それは財産権を守るためにも必要で、無謀な開発や投資家や事業の観点からもマイナスとなるので、教えない方が経済リスクになる。そのため環境省が設定する、という考え方である。

- ・基礎自治体の担当者が希少種の生息地であることを理解していない場合も多いので、監視区域に指定されている場合には、当該の基礎自治体には毎年の通達に加え、担当者にレクに行くことが重要である。
- ・保護区指定は環境省だけでの対応は困難なので、都道府県や市町村での条例とリンクして、第 35 条指導の枠組みで開発に対しての指導や許可制度が導入しやすいように出来ないか。ローカルに早め早めにチェックできる地方との協働体制が必要だと思う。
- ・分布情報については場所をピンポイントで決めて伝えることが大事である。何年かに一回、環境省の職員あるいは都道府県の職員が直接視察してチェックし、その場所の価値や、財産権を守るために、生物多様性がある非常に優れた場所が観光等の生態系サービスも含めて地域の自然資本であることを説明する取り組みが必要である。
- ・急に何か改善することはないので、環境省職員が現地に直接出向き、実際に歩いて説明することを徹底して行うのがよい。

原委員

- ・方向性について特に異論はない。
 - ・現場で行われていることと、法律に対して行われることの間が生じている格差を埋めることが重要である。希少種がいなくなっても問題ない場所もあるかもしれないが、希少種がいなくなったことがそのままになっているという状況がなくなるような工夫や制度、意識改革や行動変容がないといけない。法律の検討だけではなく、生物多様性を守っていくという法律の目的の達成が重要である。
- >まさに希少種の生息・育状況の情報発信は、一般的に現場に行けば行くほど理解してもらいづらい、できづらい、しない方がいいという意見が出てきやすいところ。ここは温度感や考え方が違うところである。この差をどう埋めていくかの落としどころが、情報発信の今後の大きな課題である。(環境省 本田)

石井委員

- ・特定第二種を対象にした保護区の中では捕獲規制を伴う可能性も検討していると思われたが、特定第二種は販売頒布目的を除いて捕獲規制がないというメリットも勘案してほしい。
- ・自然公園法の特別保護地区以外など、捕獲規制を伴わない保護区指定もあり、どの種にどの保護区制度を充てるのがふさわしいかという検討もしていただきたい。
- ・特定第二種のうち、あちこちに分布する種について保護区指定するところでは捕獲規制も検討の余地がある。
- ・ホットスポット等の抽出のために国内希少種を中心とする絶滅危惧種の生息分布情報を収集する、とあるが、どの事業で実施するのか。数年前に基礎調査の検討会で、絶滅危惧種だけは哺乳類も含めて分布情報を集めるよう指摘した。その後の進捗は不明だが、こう

した分布情報をきっちり調査していく事業を考えていただきたい。

>多様性センターでの調査のその後は把握していないが、希少種の情報は様々なところで調査が部分的にされていると思われる。研究者や自治体、環境省、あるいは他省庁で実施したデータをできる限り効率的に集めた上で精緻化していきたい。(環境省 本田)

寺田委員

- ・特定第二種の生息地に、二次的自然の管理や保護活動が可能であり捕獲の適用除外の許可申請等をしなくてもよい場所と、通常の希少種のように捕獲規制がかかり、研究や保全目的での捕獲は許可申請が必要な場所という風に、二段階の規制をかけることも検討されるとよい。
 - ・絶滅危惧種の情報抽出については、数人の委員だけではなく、レッドリストの評価を行うときのように各分類群の専門家学会や研究者の声を多数横串で集められるよう、適した専門家の情報、声をかければ協力してくれる専門家の集団を国として整備していくことが望ましい。さまざまな研究者、専門家がすでに持っている情報を速やかに統合して抽出する仕組みが必要である。
 - ・複数種が守られる場所だけではなく、絶滅のおそれが高い特定の種を守るために確実に押さえねばならない場所の抽出も重要である。
- >ご指摘の通りである。レッドリストの検討委員会では、評価の対象種がかなり多くなっていることで委員の皆様には負担をかけている側面があるため、今出ている話の全てを急に対応いただくのは難しい。ただ、例えば今後、情報発信の方向性について、あるいは重要な場所を抽出する観点の考え方をお諮りすることはおそらく可能。本検討会など既存の会議体も含めて活用させていただく。(環境省 本田)

2. その他

- 本検討会の座長を務めていた石井実委員が逝去されたことを受け、環境省から検討会の座長の選任の提案。座長に石井信夫委員が選ばれた。(環境省 笹渕、北橋)
- 環境省から次回の予定の説明等。

以上