

2016年6月16日

日本生態学会自然保護専門委員会提言

自然保護専門委員会委員長 吉田正人

日本生態学会自然保護専門委員会は、2013年3月15日に、「絶滅のおそれのある野生動植物の保存に関する法律（種の保存法）改正に対する意見書」を提出した。ここには、国内希少野生動植物種の指定推進、沿岸・海洋の絶滅危惧種の保全施策の推進、里地里山の絶滅危惧種の保全施策の推進（下記枠内）、絶滅危惧種の調査研究・モニタリング体制の充実などが提言されているが、本日は、特に法制度の見直しに関する項目に重点をおいて意見を述べる。

3, 陸上・陸水の野生生物種の危機要因は、開発、捕獲採取のみならず、草地・雑木林などの里地の遷移の進行、中山間地からの農業の撤退などに起因するものが多い。現行の種の保存法は、規制的手法による保全手法に依存しているが、英国のステュワードシップ制度のように、農林水産業や市民活動に対する奨励的措置を種の保存法にも位置づけることによって、多様な保全施策がとれるようにすべきである。また、里地里山の絶滅危惧種に対しては、種ごとの保護増殖計画を策定するよりは、水田、ため池、雑木林などハビタット毎の保護回復計画を策定することがふさわしい。このような生物種群を、(仮称)第2種国内希少野生動植物種として選定し、捕獲・譲渡し規制よりも、生息生育地管理に重点をおいた施策がとれるよう、種の保存法を改正すべきである。
(日本生態学会自然保護専門委員会 2013年3月5日)

1. 里地里山の絶滅危惧種の種指定をすすめるために

里地里山に絶滅危惧種が多いにもかかわらず、国内希少野生動植物種が増えないのは、種指定されることによって、第9条の捕獲等規制、第12条の譲渡し規制がかかるため、里地里山に生息生育する動植物に適用しにくいという理由がある。一方で、里地里山に生息生育する動植物は、生息地の開発のほか、耕作放棄地の増加、里山・草地の管理不足等によって危機に瀕しており、規制の措置よりも生息地の管理やそのための奨励的措置によって保全できるものが多い¹。

【提言1】 法改正によって、(仮称)第2種国内希少野生動植物種というカテゴリーを新たに設ける。第2種国内希少野生動植物種には、里地里山の動植物など、捕獲・譲渡し規制よりも生息生育地の保護・回復によって、個体群の回復が期待される種を指定するものとし、第9条の捕獲等規制、第12条の譲渡し規制は適用せず、第36条の生息地等保護区設定の対象とする。

¹ 「我が国の絶滅のおそれのある野生生物の保全に関する点検とりまとめ報告書（環境省 2012）」によれば、鳥類、両生類、昆虫類等の絶滅危惧種は、農耕地、二次草原、二次林、植林地などの里地里山環境に生息するものが多く、絶滅危惧要因としては、森林伐採、捕獲採取以外に、昆虫は管理放棄、維管束植物は遷移進行によるものが多いという結果が出ている。

2. 里地里山の絶滅危惧種の生息生育地を保全するために

里地里山に絶滅危惧種が多いにもかかわらず、国内希少野生動植物の生息地等保護区の指定は、7種9箇所にとどまっている。この理由として、以下の問題点があげられる

- ・ 里地里山の生息生育地は、同時に農林水産業の生業の場でもあり、土地に対する規制に関して、地権者の同意を得にくい
- ・ 生息地等保護区の指定にあたって、希少野生動植物の名前を冠した生息地指定となるため、かえって乱獲・盗掘を招くのではないかという懸念がある
- ・ 里地里山では、一つの生息環境に複数の絶滅危惧種が生息生育する機会が多いため、一種の国内希少野生動植物の生息地として指定するよりも、同一の生息環境に生息生育する動植物群に焦点をあてて保全するほうが効果的である
- ・ 里地里山の絶滅危惧種は、伝統的な土地利用によってその生息環境が維持されてきたものが多く、土地利用を規制するよりも、むしろ伝統的土地利用を奨励することが必要な場合が多い（事例：長野県開田高原の事例）

【提言 2】 里地里山の絶滅危惧種を保全するため、以下のような法改正を行う。

- 1) 第 36 条を改正し、「その個体の・・・」という表現を、「その動植物種又は複数の動植物種群の・・・」と改める（「その個体の生息地又は生育地」という表現は、そもそも生物学的に誤りであるばかりでなく、希少猛禽類のように、個体の保護が最優先される生物種のみを対象としていると誤解され、里地里山の絶滅危惧種のように、個体の保護よりも生息環境の維持回復が重要である種に対応した制度となっていない）。
- 2) 第 36 条に基づく指定型の「生息地等保護区」とは別に、土地所有者や保全管理者（所有者等）の自発的な意思に基づく「(仮称) 認定生息地等保護区」の制度を創設する。
「認定生息地等保護区」は、所有者等の申請に基づき、期限を区切って、環境大臣が認定する。「認定生息地等保護区」は、原則として監視地区のみとし、管理地区、立入制限地区を設定することを要しないが、所有者等が自ら希望する場合はこの限りではない。所有者等は、環境省地方環境事務所、地方自治体、専門的知識を持った団体・研究者等と相談し、「認定生息地等保護区」の「保護回復事業計画」を策定する。環境大臣は、「認定生息地等保護区」において、所有者等が保全・回復のための資金的援助が得られるよう制度の充実に努めるものとする。

3. 里地里山の絶滅危惧種の保護・回復計画をすすめるために

里地里山の絶滅危惧種の保護・回復には、個体の保護増殖より生息地の維持管理に重点をおいた計画の策定が求められる（その意味で、「保護増殖事業計画」より、「保護回復事業計画」という名称がふさわしい）。「保護回復事業計画」の策定を推進するため、国が率先して「保護回復事業計画」を策定するとともに、地方自治体や民間団体が独自

に「認定保護回復事業計画」を策定し、国の確認・認定を受けることができるようにする（現在は、国が「保護増殖事業計画」を策定していない場合、地方自治体や民間団体が「認定保護増殖事業計画」の確認・認定を受けることができない）。

また、里地里山の絶滅危惧種の生息生育地は、農耕地等と重なることが多いため、英国の環境スチュワードシップ制度やカナダの生息地スチュワードシップ制度のような奨励的措置を導入することが望まれる。環境スチュワードシップ制度は、田園景観の維持を図るために開始されたが、現在では絶滅危惧種の生息地の維持管理に大きく貢献している²。（事例：英国の環境スチュワードシップ制度、カナダの生息地スチュワードシップ制度）

前項で提案した、「認定生息地等保護区」において、「保護回復事業計画」が策定され、絶滅危惧種の生息生育地が環境保全型農業によって維持される場合、環境大臣および農林水産大臣は、多面的機能支払・環境保全型直接支援等の措置を通じてこれを支援する。

【提案 3】 里地里山の絶滅危惧種の保全回復を図るため、以下の条文を改正する。

- 1) 第 45 条の「保護増殖事業計画」を「保護回復事業計画」と変更する。
- 2) 第 46, 47, 48 条の「認定保護増殖事業等」を「認定保護回復事業計画」と変更し、地方自治体、民間団体、土地所有者等が、独自に保護回復事業計画を策定し、環境大臣の確認・認定を受けることができるようにする。
- 3) 第 45 条の「保護回復事業計画」が国によって策定されている場合は、「認定保護回復事業計画」は、国の「保護回復事業計画」に即して策定すべきだが、国が「保護回復事業計画」を策定していない場合であっても、「認定保護回復事業計画」の策定が妨げられないよう条文を改める。

4. 里地里山の絶滅危惧種を保全するため関係法令との連携を図る

里地里山の絶滅危惧種が多い原因としては、里山・草地の管理不足、耕作放棄地の増加による遷移の進行などが挙げられるが、最も大きな原因は開発による生息地喪失・分断であることがわかっている（環境省 2012）。

環境影響評価法改正によって、開発の位置規模計画段階において、配慮書を作成することとなり、開発による絶滅危惧種の生息生育地への影響を早期に回避・低減できるよ

² 英国の環境スチュワードシップ制度は、農業景観の維持を目的とした田園スチュワードシップ（CS）と環境脆弱地域（ESA）に対する助成制度を 2005 年に統合したもので、入門レベルスチュワードシップ（ELS）と上級レベルスチュワードシップ（ALS）に分けられ、その取組の難易度に応じた直接支払いがなされている（「英国の農業環境政策と生物多様性（西尾他 2013）」）。カナダの生息地スチュワードシップは、カナダ絶滅危惧種法（Species at Risk Act）に基づいて実施されており、複数の絶滅危惧種の生息地に対して、戦略計画を立案し、自治体、政府機関、NGO による環境管理が実施され、資金的支援が行われている（「カナダにおける生息地スチュワードシップ制度の事例（藤岡 2004）」）。

うになった。また、環境影響評価の過程で、絶滅危惧種の生息生育地への影響を低減するための環境保全措置をとった時、その効果が不確実である場合は、環境保全措置の報告書を作成し公表することとなった。

計画段階に影響が回避されることは喜ばしいが、回避した生息生育地の土地の担保が図られない場合、この生息生育地が別の開発計画によって危機にさらされることが考えられる。また、絶滅危惧種の生息生育地に対する環境保全措置をとった場合も、事業者が責任を負うのは報告書までであり、その後の生息生育地の維持管理は誰が行うのかという課題が残されている（事例：福井県中池見湿地の例）。

次に、前項の環境スチュワードシップ等の補助制度は、土地所有者・管理者が農林業等を継続していることを前提としているが、今後の第一次産業従事人口の減少および高齢化、グローバル化のさらなる推進によって保全・手入れがゆきわたらず、耕作放棄地の拡大のおそれもある。そのとき、絶滅危惧種の生息生育地を含む、草地、二次林、人工林等が売却され、産業廃棄物処分地等として土地改変されるおそれが高い。これを防ぐため、土地所有者が、生息生育地の保全のために、国、地方自治体、公益法人等に土地を寄贈する仕組みの拡大および税制優遇措置をさらに強化する必要がある。

【提言 4】 種の保存法と関連法令との連携を強化する

1) 種の保存法と環境影響評価法との連携の強化

第 36 条を改正し、環境大臣は、環境影響評価の過程で、開発の影響を回避した重要な生息生育地があれば、生息地等保護区に指定するよう努めるものとする。また、環境保全措置の一環として、土地所有者、事業者、民間団体等による生息生育地の維持管理が行われる場合は、「認定生息地等保護区」として認定し、維持管理が継続されることを支援するよう努めるものとする。

2) 種の保存法と租税特別措置法等との連携の強化

すでに租税特別措置法において、個人または法人の所有地が、生息地等保護区管理地区に指定されるため、地方自治体等に寄贈される場合の譲渡所得税の軽減措置があるが、これを生息地等保護区全体に広げる、土地の寄贈を受けて維持管理を行う団体の範囲や税制優遇措置の拡大など、税制との連携を強化する。

<参考文献>

藤岡敬史（2004）カナダにおける生息地スチュワードシップの事例

環境省（2012）我が国の絶滅のおそれのある野生生物の保全に関する点検とりまとめ報告書

西尾健他（2013）英国の農業環境政策と生物多様性．筑波書房

Uchida et al. (2016) Threatened herbivorous insects maintained by long-term traditional management practices in semi-natural grasslands. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 221