

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（東京） 議事要旨

平成 28 年 3 月 5 日（土）

綿商会館

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】

（大阪と同内容）

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：種の保存法には策定以来関わってきたが、個体数が回復して指定解除の議論に上がるのはオオタカが初めて。オオタカの例は今後のモデルとなるよう、いいものにしたい。

パネラー：指定解除の方向で進んだ場合には、オオタカそのものを守っていけるか、オオタカが守ってきた環境を守れるのかという2つの観点がある。モニタリングについては、開発の影響による生息地の喪失についてもモニタリングをする必要がある。

パネラー：種の保存法からの指定解除には反対。里地里山の保全をメインにした法制度が必要なのではないか。種の保存法では、生息地等保護区を設けることができるとなっているが、これを、準絶滅危惧種を絶滅危惧種にさせないための制度として使えないか。

パネラー：オオタカ保全の制度が不十分のままである。里地里山推進法のような法律なしには、今の段階で解除することには反対。地方自治体で条例を持っていても機能していないところがあるので、国の法律は重要。オオタカの生息状況から考えれば希少種解除はある程度妥当だとは思いますが、全体的なことを考えると今やるべきではない。

<フロアからの質問に対する回答>

○都市近郊では生息地が減少しているのに、指定を解除するとは何事か、という意見を多数頂いている。実際のところ、関東近郊でオオタカの生息地は減っていると考えていいのか。

パネラー：一般的にオオタカの生息地は山の裾、開発の予備エリアのようなところなので、道路開発とか都市開発とかが起りやすく、生息地は減少しつつある。

コーディネーター：全体ではある程度回復してきているけれども、局所的にみれば減少しているところもあるという認識か。

パネラー：都市近郊に進出してきたため増えているように見える。2000年の繁殖成績のピークから年々落ちてきているという意見もある。レッドリストの判定に使われた個体数確定の為の制度と同じレベルを保っているのかというのも疑問。

○法律が本当に機能しているのか、という指摘をずいぶん頂いている。オオタカの生息地の地権者に対して実際に指導事例はあるのか。

環境省：直接土地所有者の方から質問をよく頂いている。法律の内容を照会し、罰則のない義務規定であることも説明をした上で、事業者にご理解いただいているということだと思う。

コーディネーター：営巣中心域を開発しても罰則はないということか。

環境省：罰則はない。ただ、営巣している状態で、個体に損傷があることが確実に明らかな場合には判断によって罰するようなこともあるかと思う。

コーディネーター：種の保存法で本当に生息地が保全できたのか。

環境省：オオタカの生息地保護区はいまのところ指定できていない。種の保存法には土地所有者の努力義務が記載されていることから、問合せが頻繁にくるのではないかと。

コーディネーター：里地里山保全法にも罰則をつけるという話になったら、どのように考えるか。

パネラー：規正法をかけるのは少し厳しいと思うが、規制をかけることによって失われる人の権利をきちんと補填すれば規正法はかけられると思う。実際に自治体の条例の中では規制色の強いものもある。種の保存法が機能していたのかということに関して、猛禽類保護の進め方の中でオオタカだけ異常に具体策が多いが、バッティングしていたことの現れだと思う。開発圧のなかでの苦肉の策だったので、きちんと保全対策がされてきたのかは疑問。

○モニタリングの6箇所というのはどのような環境なのか。

環境省：前のデータとの比較がないと統計ができないという専門家の意見も踏まえて、北海道1箇所、東北1箇所、関東2箇所、中部1箇所、北陸1箇所をいま検討しているところで、ピンポイントで決めているわけではない。まだ検討中であるが大阪でもう1箇所設定することも考えている。

○安定的で高密度な場所で見たら感度が悪いのではないかと。もっと開発圧の高い場所をモニタリングサイトに選定すべきではないか。

環境省：それを絶対にやらないと決めているわけではない。やるとしたらどこかということで今ご提案を差し上げた。

○モニタリングの結果、減少が確認された場合はすみやかに再評価するというが、すみやかにというのはどれくらいか。再評価の時間的なスケールはいかがか。

環境省：国内野生希少動植物種を既存の89種から2020年までに300種追加指定するという作業のなか、すぐに指定をできる仕組みを専門委員会で検討している。従来のように長くかかることにはならない。1年位で指定できるのではないかと。

パネラー：オオタカの密度がそれほど高くないので、かなり広いモニタリングサイトが無いと変動が大きくなる。繁殖つがい数や繁殖成功率を数年見ないと、なんともいえない。

パネラー：生息地が減少しているか、ということと、繁殖成功率に減少傾向が表れているか、その二つのモニタリングは必要だと思う。同じ体制が希少種解除のあとモニタリング地点でとれるのかというのは疑問である。

コーディネーター：レッドリストは日本全体の生息数で評価しているが、そういう調査設計は何年おきに行うのか。今回の6箇所のモニタリングとは別枠で考えるべきだ、ということか。

パネラー：まもなく第5次のレッドリストの検討に入ると思うが、少なくともその間隔でモニタリングをやっていくという体制は必要だという気がする。

環境省：レッドリストの検討会では、第5次から現地調査を組み入れていくことにしている。加えてオオタカでは別途モニタリングを実施するという事になっているので、分科会のなかでどういう体制で行っていくかということについてご検討いただければと思う。

○オオタカの亜種の輸入があるが、そもそも輸入を禁止してしまったほうが労力もお金もかからないのではないか。

環境省：ワシントン条約の関係がある。外務省が所管する外国為替及び外国貿易法（外為法）でワシントン条約に掲載する種を輸出入する際の水際規制をしているが、他のものに影響することが大きいと思うので、輸入を禁止するのは難しいと思う。

○ペットとして飼ったものが逃げてしまい、雑種を作るのではないか。

パネラー：国外から輸入された亜種のオオタカが外に逃げている例はいくつもあるので、雑種ができていない可能性はないとはいえない。

コーディネーター：そういう研究がまだないのか。

パネラー：野外に日本の亜種とは違うオオタカが見つまっているという事例はあるが、実際に捕まえて遺伝子から調べるという研究はない。

○鷹狩を目的とした国内オオタカの飼育や捕獲が、指定解除によって可能になると考えていいのか。

環境省：おそらく可能にならないと思う。鷹狩の目的や公共性が担保されなければ、趣味的に飼うことについては鳥獣法で愛玩用を認めていないので、難しいと思う。

パネラー：鳥獣保護法の9条で、増殖目的をつければ許可が下りる可能性がある。環境省では公益性がないといってはねられると思うが、都道府県判断になったときに、同じような判断が下されるのかという懸念がある。

○解除に向けてどんなスケジュールを考えているのか。また、地方自治体に管理の権限が移るときに、どれ位の時間をかけてどのように行うのか。

環境省：鳥獣法は基本的に都道府県で対応いただいている。国の許可が県の許可に移ることになるが、より現場に詳しい県の方にしっかりやっていただけたらと考えている。配慮すべきことについてはきちんと通知を出し広報していく考えである。

コーディネーター：大阪では、都道府県に任せるとは無理だという意見も出たが、いかがか。

パネラー：自治体によってレベルがだいぶ違う。自治体がアクセルを踏みたいような開発行為に対して、ブレーキを同時に踏めるのかという懸念がある。できる限り国のほうで抑えられるように、国と自治体である程度のけん制関係を維持しない限り機能しないと思う。

コーディネーター：ここなら任せられる、という都道府県はあるか。

パネラー：任せられるところはほとんどない。今権限を渡してしまったら何もできないところに責任を負わすようなもの。

コーディネーター：鳥獣法は国の権限と都道府県の権限を明確に分けている。何故種の保存法は国ばかりなのか。

環境省：指定種も含めて国が全部決めているので地方にまだ下ろしていない。理想的には、地方は地方なりに条例を持っているところも沢山あるので、それを含めてきちんとやっていただくのが一番いいと思う。

コーディネーター：地方版のレッドリストがどんどん整備されていくなかで、条例がもっと進むのかと期待したが、現状としてはあまり進んでいないのか。

環境省：希少種条例自体は30都道府県以上で制定されているが、制定後どう施行されているかということについてははっきりとは聞いていない。

○鳥獣保護管理法をもう少し充実させて、猛禽類保護の進め方に準じた対応を法律のなかで位置づけられないか。

環境省：猛禽類保護の進め方はガイドラインとして出しているが、これを法律の中に位置づけるとなるとかなり私的規制が入るので、どこまでできるかということはここでは申し上げられない。

パネラー：希少鳥獣は都道府県の方も気にされている。法律の中に種名が入っていることで自治体に対する影響も大きくなる。そういう意味で、次のモニタリングでオオタカが安定しているという結果が出るまで希少鳥獣に位置づけておくことが必要だと思う。理想的として挙げた県の条例の根拠法としても種の保存法と書いてある。種の保存法から外れると、条例に書いてある根拠法がなくなってしまう。

<質疑・応答>

参加者：営巣地がある東京大学西東京キャンパスの真ん中を道路が通ろうとしている。これだけ大きな里地里山は守らなければならない。何を目的に指定解除をするのか。子供たちに何を残すのか。環境を残すためにオオタカを外すのはやめてほしい。調査は本当にされているのか。全国一律で外すのもおかしい。オオタカを守ることは環境を守ることになる。

環境省：ご意見として承る。

参加者：外した後の一律のマスタープランを作るのはどうか。保全策を示したペーパーを出してほしいが、予定はあるか。

環境省：特に予定なし。どう進めていくかと共にこれから検討する。

参加者：遠藤さんに質問。遠藤さんが長年やられているフィールドではこの数年間オオタカは減っているのか。全国的な個体数から見て妥当かと思うが、地域的に見ると減っている場所があるということは事実なのか。

パネラー：全国的な広い範囲でのイメージはアンケートや調査を含めると2000年前半が生息状況ピークだった。最近は少し減りつつある。ただ、多かったものがどんどん減っているとい

うよりは、何らかの理由でピークになり、その後元に戻ったという感覚。繁殖ひな数の推移は緩やかに落ちている。トレンドを見ても、オオタカが絶滅に向かって大きく個体数を減少しているという状況ではないと思う。

参加者：今回の指定解除が妥当だと言うのは、役所の定義を認めたくえでのことか。

パネラー：法律で謳っている種の保存法の基準等を見ると、レッドリストの中で準絶滅危惧種にダウリストしたのも妥当だと思うし、種の保存法からの指定解除も妥当だと思う。しかし、オオタカは個体数だけの話ではなく、もっとオオタカが果たしてきた、押し付けられてきた社会的役割を評価して整備したうえでないと外すべきではない。

参加者：基準を変える時は数が根拠になると言っていたが、第3次レッドリストを決める時は環境省の調査があり、第4次の時も調査があったのか。NTが2回続いたのが根拠だと言っていたが、数的な根拠を知りたい。

金井氏：第3次の前はアンケート調査を行い、第4次は明確な環境省の調査がされていない。もともとレッドリストの検討自体が既存のデータに基づいて行われる。有識者に評価シートを記入してもらっている。第3次の前までは調査があり、そのあとは生息数を確定するような調査はない。各地の状況の変動はあるけれど、ランクが上がるほど大きな変化はないし、NTを維持はした方がいいだろうという判断である。

参加者：環境省のホームページを見ると第4次の前に生息数 5800 を根拠に生息数が確保されている。この 5800 については根拠にしていると金井さんが言っていたが、これは具体的な数字を示すようなデータではないのか。

金井氏：そのとおり。あの数字を信用してしまうと、生息数が多すぎてNTですら維持できない。環境省のホームページにはあれが根拠のように見えてしまうのがまずい。

参加者：5800 の根拠、数字の出し方はどうなっているのか。調査していない地域で生息可能な個体数を推計しているだけ。調査をしている地区では漸減している状況なのではないか。

パネラー：その認識でいいと思う。もともとの研究の目的は、オオタカはどのような環境に生息しているのかを推定し、それをどのように守っていけばいいかを研究したもの。

参加者：2014年のシンポジウムでは5800という数字を環境省が出している。翌週に行われた野生生物の小委員会で議論の内容を報告しているが、議事録にモデルは過大な数値になると専門家から指摘があった。その時に、オオタカはいっぱいいるんだという押しつけをやった気がする。誘導されるためにこのデータが使われてしまっているようだ。これを見ると、2010年代のオオタカの営巣数や、なぜ関東が多く関西が少ないのか等を調査しないと、種の保存法から外せない。特に野生生物小委員会でもう一度議論してほしい。

環境省：ご意見として承る。

参加者：種の指定が解除された場合、地方自治体が窓口になると思うが、実際に地方自治を担当

している人はどのように感じているのか環境省は聞き取りしているのか。また、指針や生息状況調査をやっているようだが、これは継続していくのか、やめてしまうのであればこれからも続けてほしいと環境省から依頼するのか。

環境省：都道府県に個別にアンケートはしていない。自治体でやられていることは引き続きやってもらいたいとお願いしていく。環境省の出先の地方環境事務所もあるため、そこからも発信していく。

参加者：国内希少野生動植物種から外された後、希少種保全推進室はオオタカには全く関与しないということか。

環境省：モニタリングをするので、その結果によっては再指定もあり得るし、各都道府県との連絡もしていく。

参加者：再指定すればオオタカは増えるのだろうか。都市の開発が進み、オオタカの生息環境がなくなっているところで、解除後、数が減ったけれど希少種指定したから速やかに増えてくださいとはいえない。それにもかかわらず、再指定すればオオタカが増えるとか希少種にすればいいというのは方便に思える。野鳥の会も、なぜ再指定したら解除できると言えるのか。NTが2回で指定解除というのも後から決めたこと。これから前例になるのであればきちんと調査しなければならない。環境省は再指定すればよいのではないかとおっしゃいたが、無責任な言い逃れでしかないと思う。

環境省：日本で絶滅の恐れがある種は約 3600 種いる。オオタカ以上に危機的な種もたくさんいる。種指定するだけでなく、いろいろな事業を行い、保護区を作ることが必要な種もある。種によって取組が全く違うため、置かれている状況によって何をやるべきか専門家と相談しながら行っている。仮に指定解除したあとに生息状況が悪化し再指定するときには、再指定だけでなく必要に応じて必要な事業も実施していくことになると考えている。

パネラー：再指定すれば増えるのか？ではなく、逆に再指定してはいけないと考えを変えるべき。予備軍を守ろうという提案のように、初めてオオタカが種の保存法の指定種から外れるため、環境省が行っているのは全て対症療法である。数が減ってから何とかしようというのは予算も人もかかる。一番大事なのは予算も人もかけなくてもいい状態を保つことが効率的。今のままでは指定解除に反対だが、もし次に絶滅をさせないという施策と共に進むのであれば意味があると思う。予備軍を守っていくために日本の動植物や自然を守る法律が変わっていかなければならないし、そのためにオオタカが使われなければならない。

参加者：指定解除ありきで進んでいて、その後どうするかということになっているが、そもそも根拠があって解除するのであればよいが、この指定解除についての数的な根拠はないということだ。そもそも指定解除だということから議論はどうなのだろうか。

環境省：環境省としてはレッドリストを出しているし、そこで科学的根拠を持ってNTとしている。5800の数字は採用していないが、専門家に集まってもらい、環境省としてレッドリストとして発表しているから、これを科学的根拠として考えている。それは種の保存法の基本指針で、絶滅の恐れがあるものを指定するよう書いてあるため、確定根拠に基づいて絶滅の恐

れないと判断されているということからこの検討を始めている。

参加者：レッドリストでNTにした根拠は公になっているか。

環境省：根拠のシートは公にしていない。レッドデータブックの中には記載して外に出している。

参加者：根拠となる調査がどれだけなされていたのか。専門家がやったと言っているが、誰がどのくらいやったのか示すべき。2014年のシンポジウムでは東京、埼玉、神奈川の各行政がどうしているのかすら環境省は把握していない。この各行政が行っている調査は役所は事前に分かるはずである。一番根拠となるべきデータだと思うのだが、審議会でやられるときの専門家といっても少数であるし、専門外のことは口を出さないのが一般的であるため、ある一つの事例だけをもって行っているとみなされるが、どうか。

環境省：都道府県にはアンケートをしてそのデータを基にしているし、NPOや個人で観察、研究している方からの情報も収集し、全国的に俯瞰して専門家にどのランクが適当か判断してもらっている。

参加者：それはどういうかたちで開示されているのか。

環境省：違法捕獲の助長につながる懸念があるため、国内希少種についての細かいデータについては公開していない。

参加者：この事例が初めての事例で、どのように開示すべきか筋道を立ててやるべきだと思う。

従来通りの形だと、よくわからない中で話が進められてしまう。ぜひきちんとした再調査をして、開示して、皆さんが納得する形で進めてほしい。

環境省：希少種の問題なので全部を開示するのは難しいと思う。モニタリングも始めるのでご意見いただければと思う。

参加者：指定解除してもいいのではないかという議論であるため、データが公になっても影響は少ないのではないか。生息地が知れてしまうと保護について問題になってしまうという希少種ではなく、オオタカは解除してもいいのではないかという議論の中では調査の結果を開示してそれを根拠に議論をしてはどうか。

パネラー：数の話は、第3次の前は詳しい調査をしたが、第3次から第4次へは同じような調査をやっていない。お金をかけた調査は行っていないが、今回の検討については状況が変わっていないか定性的に知るために都道府県やオオタカに関わる研究所にアンケート調査をお願いし、状況聞き、大幅に減少している状況ではないという根拠を持って議論を進めている。2005年の報告書はインターネットで開示されているし、アンケートは開示されていないが、開示するようおすすめする。

参加者：今までオオタカの保護は開発が進むようなところで行われていると思うが、最近都会で繁殖するオオタカが出てきている。すでに開発されてしまっているところで繁殖するオオタカについて保護する仕組み・枠組みやそういうことをやる予定があるのか。

環境省：想定外の環境に生息しているものについてはそれをどうとらえるか様々な考え方があり、特に今個別に対処していくことは考えていない。今後意見が多かったら検討する。

参加者：里山を保全する法律がいるのではないかという話があったが、開発する前にオオタカの生息地のデータを開示してそこを避けてもらうという発言力は全く持っていないのか。

パネラー：自然保護協会の観点から言うと、たくさんのアセスが行われているが、分布等の情報が共有できていないのがアセスの課題であると思う。今後、情報を共有できるシステムを構築することということを求めていく。国会図書館にアセス図書を国が収集できるようにし、それをもとに生物多様性保全センター等の情報を充実させていき、開発がしにくいように情報のデータベースの整理は必要だと思う。

パネラー：環境省には解除に反対だと言いつけているのだが、指摘のあったオオタカのデータの一部データは環境省でデータベースを作って、登録している開発業者は予め避けられるようになってきている。それを見て、避けようと思うかどうかはオオタカが種の保存法に入っていることが大きい。努力規定で自治体も指導はするけれども、行政が指導や助言をすることは開発業者にとってはかなり重い。法的には悪いと言えないが、やめてくれと言える。ここが大きいと思う。

パネラー：神奈川県や埼玉県はデータを持っていて、開発業者から問い合わせがあった時には、その周辺にはオオタカが生息しているから十分注意してということがある。各県ごとにやっているところもある。環境省でも全国的な情報を持って、オオタカの生息地が荒らされない程度の細かさで提供してそこを避けてもらえるような仕組みを作るべき。5800羽の研究は、もともとはオオタカの生息する可能性が高いところを選び、そこをどのように守るべきかという研究だったため、事前に大枠で囲って緩やかな保全措置に使えるのではないのか。

参加者：現場のモニタリングの実際の話と、解除された場合に自治体に権限が移るという話をしていたが、その時の環境省との関係を聞きたい。震災後すぐ仙台湾で調査をしていた。環境省の調査は追い出されたが、宮城県と言うと入れてもらえた。重要な調査だと環境省に入れてもらえない。突っ込んだ仕事ができない。今後オオタカの指定が解除されると、自治体に判断が移る。今は法によって環境省によって従わざるを得ないが、権限を手放すと完全に舐められる可能性がある。CSRなど宣伝効果としてやる団体はあるかもしれないが、肝心なところは必ず締め出されるのではないのか。今でも締め出しを受けながら調査を行っている。質問として、解除後自治体に指導すると言っているが例えば各地に47人担当者を置くのか。ここまで細やかにやらないと難しい。どのようにやるのか具体的に行政の手続等考えているのか。

環境省：47人置くのは、人の配置もお金の面でも無理であるが、環境省の出先である地方環境事務所等があるため、そこと協力していく。

参加者：今までの議論を聞いていても、解除をしてもいいという意見はなかったのではないのか。今までもあちこちで市民が大変な思いをしている。外されて指導しなすと言われても、法的根拠もないのに守られるはずがない。数もいい加減。モニタリングをするなら、これからモ

ニタリングをして今どのような状況か知り、その後に判断していただきたい。

参加者：高密度地域を守るような制度を作る方がいいと思う。オオタカの巣間距離が都市近郊においては標準的な2kmより狭く600~800mに多数生息しているところもある。そのような場所が開発対象になってしまうと、ほとんどオオタカがいなくなってしまう。狭いスケールでも密度が高い場所も保全できるような制度ができればいいと思う。

環境省：種の保存法に基づく国内希少野生動植物種は基本的に種そのものを守っている。また、生息地保護区に指定されると種の生息地を守ることができる。さらに保護増殖事業という3つの柱がある。今の意見のように、地域的にホットスポット等の保全を検討した方が良いと言われている。地域の生息環境としてどういうふうに残せるか、種の保存法なので種に着目してしまうが、指定した種のための生息場所として保全する。地域に着目してどう保全していくかこれから検討していきたい。

参加者：オオタカの数が増えているが、もし外されなかった場合、他のレッドデータブックの生き物が今後外れる可能性もある。個体数が増えても外せないとなると、ゴールが見えなくなってしまうが、それはどう考えるか。

環境省：絶滅の恐れがあるものを法律で指定するとなっているが、オオタカはそうでない状況である。他にも絶滅危惧種がたくさんいるため、オオタカについても今の課題を少しでも取り除きながら解除していかないと、種の保存法の全体の絶滅危惧種の保全に関わってくると考える。

参加者：埼玉県でもかなりオオタカが生息している。東京寄りの都市部では市民から行政へ働きかけや行政も意識が高いが、それ以外の自治体は行政の意識も低く、開発寄りの考え方の人が多い。田舎に行けば行くほど住民の意識が低いので、生物多様性を守って持続可能な社会を作っていく上で、オオタカの指定解除後の問題が解消されるまでは法律を守ってほしいと思う。

閉会のコメント

パネラー：里地を守る制度、生息地の保全等問題点を解決に向けていきたい。地方分権の時代だが、法に基づかないことは地方に言えない。そういう意味では希少鳥獣は国が権限を持っており、保護計画等も立てられるため、重要だと思う。

パネラー：現状では指定解除反対のまま。種の保存法の改正時期に合わせて、NTが絶滅危惧予備軍であるため、絶滅危惧種にしないような制度を機能強化してほしい。それを見届けることができたら賛成と言いたい。

パネラー：今のままの対策では、解除は早すぎると思う。種の保存法から外れると、今機能しているものが、全く機能しなくなる。今まで出た課題や問題点を受け止めて、次の時代の希少種の保護ができるような制度を環境省全体で考えてほしい。

コーディネーター：多くの絶滅危惧種を守れる仕組みを作っていきたい。今回、データの公開が取り上げられた。誰もが納得できる手続きをやるべき。解除するときは先例になると思うの

で、明確なロードマップが公表され、その中で手順を踏んでいくことが大事。個別地域ごとの具体的なプランを一つ一つ作っていく必要がある。