生物多様性保全に関わる行政組織間連携
- 大分県宇佐市における特別天然記念物 オオサンショウウオを事例に -

森林政策学研究室 神田 雄輝

1. 緒言
生息地の開発や、地球温暖化に起因する気候変動や災害等、人間の活動によって絶滅に瀕する生物が増加しており、問題になっている。オオサンショウウオもその一つであり、日本固有種であるオオサンショウウオは生物学的にも貴重な生物である。生態系ピラミッドの頂上に位置するオオサンショウウオの保護のためには生態系全体の保全が必要である。生息場所を適切に保全するためには、適切な保護策を講じることが必要である。特に、生息河川の保護は生態系の保護に不可欠である。特に、生物多様性保全は環境省の外、文化庁や農林水産省の法令を有しており、多分野にわたる組織間の連携が必要である。すなわち、本研究はオオサンショウウオ保護の現状を調査し、その実態や課題及び、事業を効果的に行政主体の関係において考察していくことを目的とする。

2. 調査方法
調査地には宇佐市を選択した。同市内に分布するオオサンショウウオ生息地は、1985年に文化財保護法新設の名勝天然記念物保存法でオオサンショウウオ生息地として指定されている。同地域は、日本国内ではオオサンショウウオの生息地南限かつ九州内唯一の生息地であり、シーボルトによって植物学的に貴重な二生類として注目されたこととで豪雨前に指定された地域として保護が必要である。調査者は文献調査、宇佐市役所本庁教育委員会・林業水産課及び院内支所での行政資料の収集と担当者への対面調査、国と県機関等への電話・FAXによる資料収集によって行った。

3. 調査結果
3.1 オオサンショウウオ保護事業とその結果
宇佐市が行っているオオサンショウウオ保護の取組みは主に2つの事業に分けられる。
○天然記念物オオサンショウウオ生態地保存対策調査
1991年度から1993年度にかけて行われた調査だが、近年生息地内の下流域で保護例が対象に指定されていること等を上げてオオサンショウウオの保存管理を計画が求められるようになったから、2010年から再度調査が始まり、2013年度まで連続される予定である。本調査は市教育委員会が事業主体とする、文化庁からの補助金を受けて実施している。環境基準に関する監査は、非関与である。2010年度の事業予算は300万円で、市50%、国50%で負担しており、2012年度からは京都府鴨川水系において近縁種であるチュウグロオオサンショウウオとの交流が計画されている問題を含めて、調査内容はDNA分析が加えられることにより400万円に増加している。

作業は宇佐市教育委員会社会教育課から5名と、大学教員等専門知識を持つ人たちは宇佐市オオサンショウウオ保護管理委員会から数名が参加している。内容は主に①生態調査、②生活環境調査、③マイクロチップの埋め込み、④DNA分析である。マイクロチップの埋め込みは今後200個体を実施しており、チップの読み取り結果から個体の移動距離は最大で4kmであることが分かっている。調査で得られた發見地などの情報はGIS上で管理し、オオサンショウウオ生息地地図を製作しており、生息河川の地域ごとの生息状況の把握はおおその目処が立っている。
○生息地周辺地域の植生調査
前述のとおり、宇佐市院内地区は自然記念物に拡張されている。そのため、この地域の開発を行いには文化庁に現状変更許可申請を行う必要がある。
要があり、その処理をすべて国に任せると作業量が膨大になってしまう。この事業は、オオサンショウウオ生息地周辺の植生や地形などの開発の影響を評価し、国や県、市の間で現状変更許可権限を分担することを目的としたものである。

上記の天然記念物オオサンショウウオ生息地保存対策調査と並行して宇佐市が事業主体で、同市教育委員会が担当して進めているが、まだ始まったばかりの事業であり先の見通しはついていない状況である。

3-2. 事業にまつわる諸問題
オオサンショウウオは天然記念物であり、その保護事業は市の教育委員会が所管しているが、それを取り巻く行政主体同士の関係性には様々な問題がある。

オオサンショウウオ生息地の多くは水源涵養保安林に指定されているため、伐採する場合、県への許可申請が必要である。しかし、保護活動を行っている市ではその許認可の内容を把握していない。また、大分県で導入されている森林環境税は、生物多様性の保護を掲げているが、文化財保護に分類されるオオサンショウウオ保護事業には投入されていない。一方、県の教育委員会文化課は会議や調査には同行するものの、金銭的な補助はしていない。植生調査については人員や専門の知識の不足によって事業推進が大きく妨げられていることが考えられる。宇佐市林業水産課もオオサンショウウオ生息地周辺の私有林を公的取得することも視野に入れているものの、現状では保護活動を教育委員会に任している。

また、先に述べたとおり、旧南院内村地域は天然記念物に指定されているが、城内の一部に官行分収造林地を有しており、契約は 2014 年 11 月 1 日に満了する。この地域で伐採を行った場合、土砂流出等でオオサンショウウオの生息地が破壊されるおそれがあるので、宇佐市営支所が林野庁と伐採の回避にむけた協議を行っている。2013 年 12 月現在での協議内容では、国の持分を市が買い取ることで保障することになっている。財源は市の平成 26 年度一般財源予算法を予定している。

4. 考察
オオサンショウウオ保護に向けた取り組みは複数あり、生息地の把握等が進められているものの、主に教育委員会職員が対応していること、その一方で各取組について県や市など各行政組織間で相互に認識がなく、補助金や人員の導入等、協力体制が欠如していることが示された。特に、生息地周辺地域の植生調査のような主体単独での事業は技術面、人材面での不足から事業推進に支障をきたしている。林野庁との競合問題もある。

行政組織が取組みを相互に認識していなかったことが原因であると考えられ、糸割り行政の弊害を露呈している。限られた財源の中で効果的に事業を行っていくためには、国や市、町などの行政組織及び民間がそれぞれの担当分野を越えて情報を共有し、相互に連携していくことが必要となるだろう。

図 1 オオサンショウウオの保護状況と生息分布範囲

5. 参考文献
・藤本義博 上島孝久（2004）：特別天然記念物オオサンショウウオ生息地内における生息環境調査～河川構造物の生息に及ぼす影響について～
・大分県宇佐市教育委員会（1994）：天然記念物オオサンショウウオ生息地保存対策調査報告書
・大分県宇佐市教育委員会（2013）：平成 24 年度緊急特別天然記念物オオサンショウウオ生態調査事業報告書