

ため池特措法に伴う防災工事における保全対象生物の選定の考え方

Discussion of conservation target species selection for disaster prevention work at the farm pond

○守山拓弥* 鈴木琢也**

○Takumi MORIYAMA* Takuya SUZUKI**

1. 基本指針に見る生態調査の位置づけと必要に応じた環境配慮 西日本豪雨を契機に「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」および「防災重点農業用ため池に係る防災工事等の推進に関する特別措置法（以下、特措法という）」が制定され、このうち特措法により、農業水路等長寿命化・防災減災事業等（2022.3 現在；以下、防災事業等という）を用いることにより、防災重点農業用ため池の廃止を特措法施行後 10 年間に限り全額国費で実施できることとなった。防災面からは効果的な政策であるが、絶滅危惧種の生息池が廃止される懸念が生じている¹⁾。こうした中、2020 年の参議院において「農業用ため池は、農業用水の確保はもとより、生物の多様性の確保をはじめとする自然環境の保全、良好な景観の確保、文化の伝承等に寄与している。このため、防災重点農業用ため池の防災工事等を推進する際には、こうした多面的な機能への十分な配慮が必要である。」との提案により特措法に付帯決議が付され（第 201 回国会，農林水産委員会，第 13 号），「防災重点農業用ため池に係る防災工事等基本指針（以下、基本指針という）」に「生物の多様性の確保をはじめとする自然環境の保全」を明記することとなった。実際に基本指針には「防災工事を実施するに当たっては、関係部局と調整し、あらかじめ防災重点農業用ため池に生息・生育する絶滅危惧種などの状況等を把握する（傍点筆者）」という一文が明記され、「必要に応じて」や「重要である」などの文言が付随しないことから、廃止工事を含むため池の防災工事に先立ち、いわゆる生態調査を実施することが必須化されたものと読める。また、防災事業等の補助対象として「調査費」が挙げられていることから、調査にかかる費用は防災事業等により支弁可能であるものと思われ、法律、事業制度ともに生態調査を行える体制が整えられていると考えられる。一方、生態調査を実施した後の対策について、基本指針に「必要に応じて、これらの生物への影響の低減（中略）等の環境との調和に配慮するものとする。（傍点筆者）」とあるが、ここで言う「必要に応じて」との判断の主体と基準については明確ではない。以下、判断と手順、主体、基準について論ずる。

2. 生態調査から保全対象生物の選定への手順 「環境との調和に配慮した事業実施のための調査計画・設計の技術指針（以下、技術指針）」²⁾に示された農業農村整備事業における環境配慮は、調査→計画→設計→施工の順で取り組むこととなる。このうち「調査」の手順は、(1)概査の実施、(2)環境保全目標の概定、(3)注目すべき生物の選定、(4)精査方針の作成、(5)精査の実施、さらに「計画」の段階となり(1)環境保全目標の設定、(2)保全対象生物の設定、を行い、設定された保全対象生物に対し、(3)環境配慮対策の検討、を行っていくこととなる。通常の農業農村整備事業では概査の段階で選定した「注目すべき生物」を、その後の「精査」により「保全対象生物」へと絞り込むこととなる。しかし、特措法下のため池における生態調査は、①対象施設が個々のため池という相対的に小規模であること、②10 年間という時間的な制約、③事業の実施主体が主に市町村となり生態系に通じた技術者がいない場合もあること、などの諸々の状況を踏まえると、「概査」から「精査」へと調査精度を向上させ、「注目すべき生物」から「保全対象生物」へと絞り込む二段階での作業は実施が困難となる場合が多いと想定される。また、「概査」として一般的に用いられる地域住民や専門家への「聞き取り調査」や市町村誌等を調べる「文献調査」では、個別のため池の

*宇都宮大学農学部（Utsunomiya Univ. Dept. Agr.） **宇都宮大学大学院地域創生科学研究科（Graduate School of Utsunomiya Univ. of Agr. and Tec.）

情報の入手は困難である場合が多く、「文献調査」と「聞き取り調査」のみによる「概査」は個別ため池を対象とした場合は適切な手法ではない。以上を踏まえると、生態調査を実施し、その結果を踏まえ、「保全対象生物」を選定する一段階での作業が現実的と考えられる。

3. 保全対象生物の選定の主体 先に述べた二段階での作業では、個別のため池の防災工事毎に「専門家の意見や地域住民の意向を踏まえ」る必要があり、委員会や地域住民を含めた意見交換会等の場を設けることが望まれる。一方で、先に述べた特措法下のため池防災工事の性質（①規模、②時間、③事業実施主体）を踏まえると、上記のような審議の場が設けられないケースも想定される。そのため、生態調査の結果を基に事業実施主体である市町村や、連携する都道府県、ため池サポートセンターなど（以下、事業実施主体等）のみで選定するケースも想定される。また、「保全対象生物」を選定しない、つまり「環境配慮が必要ではない」という判断も同様に事業実施主体等のみで行うケースが生じると想定される。

4. 保全対象生物選定の基準の考え方 「専門家の意見や地域住民の意向を踏まえ」る場が設定される場合は、「上位性、典型性、特殊性、希少性、地域住民との関係」を踏まえ選定された「注目すべき種」を対象に、各地の専門家や地域住民の意見を踏まえ、①注目すべき生物の種間関係、②事業との関係、③環境配慮対策との関係、④地域住民との関わり、の各視点を基に「保全対象生物」が設定される（技術指針）。しかし、一段階での選定および審議の場が設けられない場合、以上の作業を事業実施主体等が行い保全対象生物を選定する（あるいは選定しないと判断する）必要がある。その場合、保全対象生物を選定する基準を設けることで、事業実施主体等の選定をサポートできるとともに、事業実施主体等の選定が妥当であったか、事後検証が可能となると考えられる。以下に試案を示す。第一に、「注目すべき種」の選定基準による絞り込みを行う。「希少性」について環境省や都道府県のレッドリスト等（以下、RL等）を用い「注目すべき種」の選定する。基本指針に「絶滅危惧種などの（中略）これらの生物」とあるので絶滅危惧種を選定の基準とするのは妥当と思われる。「典型性」と「特殊性」については、ため池に依存する種が対象となると考えられる。なお、「上位性」については、主に猛禽類やサギ類などの鳥類が該当することが多く、多くの場合個々のため池に依存する種でない場合が多いと考えられ、ここでは除いて考える。以上を踏まえると、生態調査の結果よりRL等により「希少性」について絞り込み、このうち、ため池に依存する種を「典型性」、「特殊性」として有識者が予めリストとして定めることで、「注目すべき種」のリスト化が可能になると思われる。続いて第二段階として、保全対象生物に選定基準により絞り込みを行う。「②事業との関係、③環境配慮対策との関係」について、既往の指針類^{3) 4)}では「廃止」が内包されていないことから新たに議論が必要となる。「廃止」が計画されているため池の場合、保全対象生物は「移植可能」かが選定の基準の一つとなると考えられる。もう一つの視点として、「移植は困難であるが、当該個体群が消失すると社会的に大きな損失となる特に希少な種（例えば天然記念物の指定種等；以下、特に希少な種という）」についても保全対象生物としての選定は免れないと考えられ、廃止の回避も含めた配慮対策も検討することが望まれる。「移植が困難」な例としては、「①注目すべき生物の種間関係」を有するタナゴ類と二枚貝などが想定される。以上のように、予め定めた基準となる生物種のリストおよび保全対象種選定の手順を踏まえることで、絶滅危惧種等への環境配慮が必要か否か、事業実施主体等が判断できるものと考えられる。

【引用文献】1) 西原昇吾、白川勝信、西廣淳（2020）ため池の生物多様性の危機 — 全国で進むため池改廃問題、日本生態学会第67回全国大会講演要旨（自由集会 W27）、2) 農林水産省（2015）環境との調和に配慮した事業実施のための調査計画・設計の技術指針、3) 農林水産省（2002）環境との調和に配慮した事業実施のための調和計画・設計の手引き、4) 農林水産省（2015）土地改良事業設計指針「ため池整備」（案）