

鳥獣法 2006 年改正案の経緯と概要

～ 鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律の一部を改正する法律案 ～

環境委員会調査室 ^{あべ}安部 ^{けいぞう}慶三

はじめに

野生鳥獣は、自然環境を構成する重要な要素の一つであり、自然環境を豊かにしていると同時に、国民の生活環境を良好にする上でかけがえのない存在である。しかし近年、鳥獣による農林水産業等への被害が顕在化する一方で、地域的に減少する鳥獣も見られるなど、人と鳥獣との関わり方が大きな課題となっている。

こうした鳥獣を取り巻く状況を背景に、人と鳥獣が共生できる社会の構築を図るため、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」(鳥獣法)の一部改正案が本年 3 月 7 日、第 164 回国会に提出された。本改正案は、1999 年(第 145 回国会)及び 2002 年(第 154 回国会)の改正鳥獣法の見直しを踏まえたものであるが、特に 1999 年の鳥獣法改正をめぐって大きな論議を呼んだ経緯がある。

本稿では、こうした鳥獣法をめぐる経緯をたどった上で、2006 年の鳥獣法改正案について紹介する。

1. 鳥獣法の沿革

現行の鳥獣法は、鳥獣保護事業の実施、鳥獣による農林水産業等への被害の防止及び猟具の使用に係る危険の予防により鳥獣の保護及び狩猟の適正化を図ることを目的としている(同法第 1 条)。本法には長い沿革があるので、まずこれを簡単に見ておきたい。

わが国の鳥獣に関する法制度は、1873 年(明治 6 年)の鳥獣猟規則制定に端を発し、1895 年(明治 28 年)の狩猟法制定を経て、1918 年(大正 7 年)の改正狩猟法が現行制度の原型をなしている。狩猟法という名称のとおり、当初は狩猟の規制に重点を置いた制度であったが、第二次世界大戦後は鳥獣保護の観点からの改正が相次いで行われた。

1950 年(昭和 25 年)の改正により鳥獣保護区制度が導入された後、1963 年(昭和 38 年)の改正により、鳥獣保護事業の実施と狩猟の適正化が施策の柱とされ、名称も「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」(鳥獣法)に改められた。さらに、1978 年(昭和 53 年)には狩猟免許制度の改善、銃猟制限区域制度の創設等が行われた。この間、1971 年(昭和 46 年)には、環境庁(現環境省)の設置に伴い、鳥獣法の所管は農林省(現農林水産省)から環境庁に移管されている。その後 2 回の改正(1990 年、1991 年)を経て、1999 年(平成 11 年)の改正では、地方分権一括法に伴う国と都道府県の権限の整理、狩猟免許制度の改善に加えて、特定鳥獣保護管理計画制度の創設が行われた。さらに、2002 年(平成 14 年)には全部改正が行われ、カタカナ書き・文語体の条文を全面的にひらがな書き・口語体に改めるとともに、名称も「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」とし、現在に至っている。

(参考) 鳥獣法の主な経緯

- 1895年(明 28) 狩猟法の制定 保護鳥獣の指定
- 1918年(大 7) 狩猟法の全部改正 狩猟鳥獣の指定(狩猟鳥獣以外はすべて保護鳥獣)
- 1950年(昭 25) 狩猟法の一部改正 鳥獣保護区制度の創設
- 1963年(昭 38) 狩猟法の一部改正(「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」に名称変更)
鳥獣保護事業計画制度の創設
- 1978年(昭 53) 鳥獣法の一部改正 銃猟制限区域制度の創設
- 1999年(平 11) 鳥獣法の一部改正 特定鳥獣保護管理計画制度の創設
- 2002年(平 14) 鳥獣法の全部改正(「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」に名称変更)

2 . 1999 年及び 2002 年の鳥獣法改正

(1) 1999 年の鳥獣法改正

1999 年の第 145 回国会における鳥獣法の改正は、個別法による改正(鳥獣法単独の改正)と地方分権一括法による改正の二本立てで行われた。

鳥獣法単独の改正では、最大の柱となったのが特定鳥獣保護管理計画(特定計画)制度の創設である。その制度創設の背景については、次のように説明されている。「近年、野生鳥獣の保護に対する国民の要請が高まっている一方で、シカ等一部の野生鳥獣につきましては、中山間地を中心とする地域において農林業被害の拡大といった問題が顕在化しております。また、一部の地域では、食害によって植生が衰退する等の生態系の攪乱も見られます。他方、クマ等一部の野生鳥獣につきましては、地域によっては個体数が減少し地域的にその存続が危ぶまれるような事態も生じております。」(第 145 回国会における鳥獣法改正案提案理由説明より)。そして、鳥獣による農林業被害が深刻な地域を抱える地方自治体からは、保護を主目的とした鳥獣法の改正を求める意見も出されていた。

特定計画制度は、このような状況を踏まえ、人と野生鳥獣の共生を図るため、地域的に著しく増加又は減少している特定鳥獣を対象に、都道府県が特定計画を策定して科学的・計画的な保護管理を行うことにより、特定鳥獣の個体数や生息環境を適正な状態に誘導していこうとするものである。また、そのための手段として、特定計画を策定した場合には、国が定めた制限に代えて都道府県が狩猟に関してより緩い制限を定めることができるとされた。

なお、特定計画制度の創設とともに、狩猟免許制度の改善が行われているが、これは免許取得要件の緩和により、野生鳥獣の保護管理の担い手である狩猟者(ハンター)の減少防止を図ろうとするものであった。

もう一つの地方分権一括法による鳥獣法の改正では、国と都道府県の役割等の明確化が図られ、鳥獣の捕獲許可は原則として都道府県が行う自治事務とし、猟区設定の認可権限を国(環境庁)から都道府県に委譲する等の改正が行われた。なお、都道府県の捕獲許可の権限は、条例を定めれば、さらに市町村への委譲が可能である。

こうした鳥獣法の改正に対し、多くの環境 N G O 等は、全国各地で過剰な狩猟・駆除が生じるおそれがあるなどとして反対を表明した。当時、全国の自然保護・野生鳥獣保護に関わる N G O や研究者等により結成されていた「鳥獣保護法『改正』を考えるネットワー

ク」(1998年5月～1999年6月)は、「今回の改正案は、地方に受け皿が用意されていないなど、鳥獣保護に関しては問題が大きい。広く市民の合意を得られる改正案を新たに考えるべきである」とした上で、以下のような問題点を指摘している。

今回の改正案の柱の一つである「特定鳥獣保護管理計画」の内容で、従来の法律で対応できないものはほとんどない。

一部を除く狩猟・駆除権限の地方への委譲は、狩猟緩和、狩猟免許の取得緩和とセットされて、すべての鳥獣の狩猟・駆除数を加速させる。

個体数管理だけでは農林被害の解決にはならない。被害の補償・防除の指導など、農水省が率先して対策を考えなければ、個体数管理では解決できない。

駆除にかかわる「捕獲技術者」が、専門官ではなくスポーツハンターであることは、野生鳥獣の保護の観点から、望ましいことではない。

野生動物の生態について専門的な知識を有する鳥獣保護員の養成や、農林被害等について客観的な立場で判断できる公的な機関などの整備が先ず必要とされている。

第145回国会において、特定計画制度創設を柱とする鳥獣法改正案については、参議院先議で審議が行われた。その審議にはNGOの意見が反映されて一時は参議院段階で否決・廃案の可能性も高まったが、国土・環境委員会(当時)で附帯決議が付されるとともに、修正議決されて参議院を通過し、1999年6月、衆議院で可決・成立した。参議院での修正は、改正法の施行後3年を目途にその施行状況を検討し、自然と人間との共生を確保する観点から必要に応じ適切な措置を講ずる旨の見直し規定を加えるものであった。改正法は1999年9月から施行されており、これにより、2002年9月が「3年後の見直し」を行うべき時期となった。

(2) 2002年の鳥獣法改正

2002年の第154回国会における鳥獣法の改正は、「障害者に係る欠格条項の見直しについて」(1999年8月障害者施策推進本部決定)を踏まえた狩猟免許に係る障害者の欠格条項の見直しが主眼であったが、これと併せて、従来から課題とされている項目のうち、水鳥の鉛中毒の防止措置(水辺域における指定猟法禁止区域制度の創設による鉛製散弾の使用の制限)、違法捕獲への対応の充実(違法捕獲鳥獣の飼養の禁止)等については、緊急に対応可能なものとして措置されることとなった。また、この機会に、1918年に制定されたカタカナ書き・文語体の条文をひらがな書き・口語体に改め、条文構成、手続規定等を現代的に整理するとともに、題名を「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」とした。このほか、国内法では初めて、法の目的に「生物の多様性の確保」が盛り込まれるなどの見直しが行われているが、全体として、基本的な枠組みを変更するものではなかった。

また、2002年の改正は、1999年の改正法による「3年後の見直し」に対応したのではなく、新しい鳥獣法には、施行後3年以内の見直し規定が置かれることとなった。

なお、新鳥獣法は、衆参両院の環境委員会で附帯決議が付された上で、2002年6月に成立し、翌2003年4月から施行された。

3. 鳥獣法見直しの検討経緯

(1) 鳥獣法をめぐる現状と課題

1999年の鳥獣法改正により特定計画制度が創設されてから既に6年以上が経過した。特定計画は、2006年3月1日現在、41都道府県で合計73の計画が策定されている。これに関し、2006年2月の中央環境審議会答申(後述)では、以下のように述べている。

「しかし、この間、シカ、イノシシなどの中・大型哺乳類の生息分布域が、特に農耕地や植林地・二次林において拡大している傾向や、カワウなどの河川の大型魚食性鳥類の生息分布域が拡大している傾向が『自然環境保全基礎調査』の結果から明らかとなり、こうした鳥獣の一部による農林水産業や生態系への被害が深刻となっている。一方で、種又は地域によっては生息分布域の減少や消滅も明らかになっており、ツキノワグマなどでは、絶滅のおそれのある地域個体群や、分布域が孤立している地域個体群が見られるなど、生物多様性の保全の観点からも見過ごせない問題が生じている。

さらに、個別の課題として、鳥獣保護区の生息環境の改善や鳥獣保護員等の専門性の向上に関する課題に対応した鳥獣保護区や鳥獣保護員の機能の充実・強化、狩猟者の減少や農林水産業被害の深刻化等に対応した狩猟・捕獲従事者の確保と育成、わなの取扱いの適正化等、鳥獣の保護及び狩猟の適正化をめぐる様々な課題に対して必要な措置を講じることが求められている。」

(2) 鳥獣法見直しの検討経緯

環境省では、1999年の鳥獣法改正の際の附帯決議等を踏まえた鳥獣保護及び狩猟のあり方について、基本的な論点とそれへの対応の方向性を整理するため、2002年1月に専門家からなる「野生鳥獣保護管理検討会」を設置した。同検討会は2002年1月から2004年11月にかけて14回開催され、この間、3分科会での検討も行い、同年12月、「野生鳥獣保護管理検討会報告書～新たな野生鳥獣保護管理に向けて～」が取りまとめられた。

その後、2005年9月、環境大臣から中央環境審議会に対して「鳥獣の保護及び狩猟の適正化につき講ずべき措置について」の諮問がなされ、野生生物部会の下に鳥獣保護管理小委員会が設置された。同小委員会は2005年10月から2006年1月にかけて5回開催され、この間、現地調査等を行い、同年2月、小委員会報告書が取りまとめられ、中央環境審議会から答申された。答申の柱は、<1>基本指針(国)及び鳥獣保護事業計画(都道府県)の充実、<2>特定計画制度の充実、<3>鳥獣保護事業の強化及び<4>狩猟の適正化からなっている。このうち、<2>の特定計画制度の充実については、以下の事項が提言されている。

入猟者数の調整や休猟区での捕獲など、狩猟を活用した保護管理の推進

広域的な鳥獣保護管理のための指針の策定による、都道府県の鳥獣保護管理の適切な支援

専門的知見を持つ人材の育成と確保

鳥獣被害に強い地域づくりや、被害防除の充実等、捕獲のみに頼らない地域に根付いた被害対策推進

モニタリング結果等に基づく科学的・計画的な実施

(3) 鳥獣法見直しに向けたNGOの提言

1999年6月の改正鳥獣法の成立を受け、翌7月には、同法の「3年後の見直し」に向けて、前述の鳥獣保護法「改正」を考えるネットワークを母体とする「野生生物保護法制定をめざす全国ネットワーク」が結成された。以降、同ネットワークは、野生生物に関わる諸法制度の改革をめざしてさまざまな活動に取り組んできているが、鳥獣法の抜本改正に向けて、現行法の特に重点的に改正を求める提言9項目をまとめているので、以下にその項目を紹介しておく(図)。

図 鳥獣保護法 ここを変えたい!! 9項目

- | | |
|-----|---|
| 提言1 | 個体数管理だけの特定鳥獣保護管理計画から野生生物と共存できる地域計画へ |
| 提言2 | 狩猟は定められた地域で行うよう鳥獣保護法を改正すること |
| 提言3 | 野生鳥獣を無差別殺傷するわな とらばさみ、くくりわなは禁止猟法、禁止猟具とする |
| 提言4 | 有害鳥獣捕獲個体の利用を禁止する |
| 提言5 | 高い商業的価値がつけられ、野生個体群を脅かす市場流通が現に存在している種(ツキノワグマ・ヒグマ等)については、譲渡は一切認めるべきではない |
| 提言6 | 鳥獣の輸入の規制強化 |
| 提言7 | 行政と市民が協力して取り組む野生生物保護制度へ 野生生物保護専門員の創設を |
| 提言8 | 鳥獣保護法の目的にかかげられた『生物多様性の確保』に矛盾する80条(適用除外)の削除を |
| 提言9 | 愛玩飼養制度の廃止へ |

(出所) 『鳥獣保護法 ここを変えたい!! 9項目(2005年12月版)』(野生生物保護法制定をめざす全国ネットワーク)

4. 鳥獣法2006年改正案の概要と課題

(1) 鳥獣法改正案の趣旨

2006年の鳥獣法改正案については、前述の中央環境審議会答申を受けて、環境省において立案作業が進められ、政府部内の所要の調整を経て、本年3月7日に閣議決定され、同日、参議院に提出されている。

本改正案の趣旨は、次のように説明されている。「近年、シカやイノシシなどの鳥獣が地域的に増加し、農林水産業や生態系に深刻な被害を与えており、他方、これらの鳥獣の捕獲の担い手である狩猟者数の減少が進んでいます。一方、鳥獣の生息環境の悪化などにより、渡り鳥の飛来数が減少している事例や、地域的に鳥獣の個体数が減少している事例があります。また、国内で違法捕獲された鳥獣を輸入した鳥獣と偽って飼養している例が見られ、輸入された鳥獣の適切な管理が求められています。このような状況を踏まえ、狩猟規制を見直し、狩猟を活用した鳥獣の適切な保護管理を進め、また、鳥獣の保護施策の一層の推進を図るため、本法律案を提出した次第です。」(第164回国会における鳥獣法改正案提案理由説明より)

これからも分かるように、本改正案では、鳥獣の保護管理の手段としては、狩猟規制の見直し(特に規制の緩和)が中心になっていると言える。

(2) 鳥獣法改正案の概要と課題

本改正案の概要は以下のとおりである。

【地域における鳥獣の生息状況の変化等を踏まえた狩猟規制の見直し】

休猟区における特定鳥獣の狩猟の特例

- ・休猟区のうち都道府県知事が指定した区域においては、特定鳥獣保護管理計画に基づき、農林業被害の防止及び鳥獣の適切な個体数管理のため、シカ、イノシシなどの特定の鳥獣を狩猟により捕獲できることとする。

狩猟免許制度の区分の見直し

- ・農家自らによるわなを用いた鳥獣の捕獲を適切に推進するため、現行の「網・わな猟免許」を「網猟免許」と「わな猟免許」に区分することとする。

入猟者承認制度の創設

- ・鳥獣の適正な生息数を維持しつつ、狩猟を活用した農林業被害対策を進めるため、一定の区域に入猟する狩猟者の数を都道府県知事などが調整できる制度を設けることとする。

わな猟に係る危険防止のための制度の創設

- ・人への危険を防止するため、都道府県知事は、危険性の高いわなについて、その使用を禁止又は制限する区域を指定することができることとする。

網及びわなへの設置者の氏名等の表示義務付け

- ・違法な網及びわなの設置を防止するため、すべての網及びわなについて、その設置者名などの表示を義務付けることとする。

【鳥獣の保護施策の強化】

鳥獣保護区における保全事業の創設

- ・鳥獣の生息地の保護及び整備を図るため、国又は都道府県は、鳥獣保護区において悪化した生息環境を改善するための事業を行うこととする。

輸入鳥獣の識別措置の導入

- ・海外から輸入された鳥獣の適切な管理を進めるため、適法に輸入された鳥獣に環境大臣が交付する標識(脚環等)を着けなければならないこととし、当該標識とともに譲り渡さなければならないこととする。

これらの改正内容は、一部を除けば、NGOの要望とはほど遠いものと言えよう。たとえば、野生生物保護専門員制度の創設などはかねてより強く要望されていたものであるが、依然として実現には至っていない。

また、特定計画制度については、1999年の改正法により、2002年9月に見直し時期が到来していたが、今回の改正案まで持ち越された。しかし、カワウなどを対象とする広域的な鳥獣保護管理のための指針は法的には位置付けられず、狩猟規制の緩和による「休猟区における特定鳥獣の狩猟の特例」などが設けられた程度である。

今回の改正案では5年後の見直し規定が置かれているが、鳥獣法の抜本の見直しを含め、残された課題は多いと思われる、NGO等との十分な連携の下、適宜適切に見直していくことが求められよう。