

鳥獣保護の強化と狩猟の適正化

～ 鳥獣法改正案 ～

環境委員会調査室 しぶかわ ふみたか
 渋川 文隆

1. はじめに

鳥獣は、自然環境の重要な構成要素であり、私たちの生活にも不可欠な存在である。しかし、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、さらには生活環境に深刻な被害を与えている一方、生息環境の悪化などにより地域的に減少する鳥獣が見られ、人と鳥獣との関わり方が改めて問われている。このため、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、鳥獣の保護施策の一層の推進を図ることを目的に、「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」(以下「鳥獣法改正案」という。)が第164回国会に提出され、成立した。

同法案の提出の背景や経緯、内容については既に本誌¹で触れられているので、本稿では、委員会での法案審査における主な論議と附帯決議について紹介する。

2. 委員会の主な論議

(1) 野生鳥獣による農林業被害の現状と防止対策

野生鳥獣による農作物等の被害状況については、平成16年度では、全国の被害面積で約14万ヘクタール、金額にして約206億円、このうち、イノシシ、シカ、サルなどの哺乳類による被害金額は約128億円と被害全体の約6割を占めている。また、シカ、クマなどによる森林被害面積は約7,400ヘクタールに及んでいる²。

こうした被害対策として、GPS(汎世界測位システム)等を活用した野生鳥獣の行動域の把握手法の確立、侵入防止効果の高い猿用の電気さく・イノシシ用の返し付きのワイヤーメッシュさくなど現場に合った被害防止技術の開発のほか、今年3月にイノシシ、シカ、サル、クマの生態特性と被害対策をまとめたマニュアルの作成・配付、6月からは大学、独立行政法人等の専門家をアドバイザーとして登録し被害地域の要請に基づき紹介する制度のスタート、平成18年度からは新たにNPO等による里山での広葉樹の植栽などの活動支援等を行っている³、としている。

(2) 野生生物保護の法体系の確立

我が国の野生生物保護の法体系をめぐっては、絶滅危惧種の保護増殖、生息地の保全、自然の再生、捕獲や流通の規制など、包括的に行われなければならないはずの政策が、それぞれの個別の法律のもとにばらばらに行われていることから、包括的な施策を行うための枠組みが必要との指摘がある。第154回国会(平成14年)の参議院環境委員会での鳥獣法の改正案に対する附帯決議の中でも、「生物多様性の確保に向けての担保措置の整備

充実を図るとともに、野生生物保護の法体系の見直しについて検討を行うこと」とされており、野生生物全体を包括する法律を作ることを含め、環境省の見解が求められた。

これに対し、野生生物全般に保護制度の漏れがない形で対応していくということで、悪く言えば、必要な部分を継ぎはぎにより覆い、全体的に野生生物の保護をカバーしていきたいと今は考えている⁴、としながらも、どのような法律が望ましいか引き続き検討し、附則にある5年後の見直しの中で幅広く制度問題を議論したい⁵、との見解も示された。

(3) 特定鳥獣保護管理計画の充実

参考人から、野生鳥獣の個体数の管理、生息環境管理、被害防除対策のために都道府県が策定する特定鳥獣保護管理計画は、ほとんど機能不全に陥っている⁶、との指摘があり、その評価と今後の取組の充実が求められた。

これに対し、特定計画は、本年4月現在、5種類の鳥獣を対象に、42都道府県で79の計画が策定されており⁷、環境省では、この特定計画の策定と実施を支援するため、ニホンジカ、ツキノワグマ、カワウ等6種類について技術マニュアルを策定している、他方、野生鳥獣保護管理検討会で、調査モニタリング手法の改善、都道府県の範囲を超えるような広域に移動する鳥獣に関する広域鳥獣保護管理指針の検討、特定計画の技術マニュアルの見直し等の必要性が指摘されていることから、その見直しを検討しており、特に広域鳥獣保護管理指針については国の指針に位置づけたい⁸、としている。

(4) 適用除外種（海棲哺乳類）の見直し

鳥獣法第80条では、環境衛生の維持に重大な支障を及ぼすおそれのある鳥獣又は他の法令（文化財保護法、水産資源保護法、^{ラッコ・オットセイ} 臘虎^{カク} 膾^{カイ} 膾^{セイ} 獣^シ 猟^{リョウ} 獲^{カツ} 取^ク 締^{テイ} 法、漁業法等）により捕獲等について適切な保護管理がなされている鳥獣（^{カイセイ} 海^{カイ} 棲^{セイ} 哺^ブ 乳^{リョウ} 類）であって環境省令で定めるものについては本法の適用除外となっている。しかし、同じ水産資源保護法で保護される種のうち、ジュゴンのみ鳥獣法の対象となり、スナメリ等は除外され、また、同じ^{キキョウ} 鱗^{リン} 脚^{キョウ} 類^{レイ} でも、アシカ、アザラシは鳥獣法の対象となり、トドは除外されている。第154回国会（平成14年）の衆議院環境委員会での鳥獣法の改正案に対する附帯決議の中でも、「適用が除外されることが想定されている海棲哺乳類については、捕獲数、生息域の把握、個体数の推計など他法令による保護管理の効果に関する継続的な調査を関係省庁が連携して行い、十分な保護が図れないと認められるときは、速やかに本法適用対象種の見直しを行うこと」とされていることから、第80条の削除を含め、その検討状況が問われた。

これに対し、ジュゴン等を除いた海棲哺乳類については、他の法令に基づいて捕獲の規制などの保護管理が行われているかどうか十分注意した上で関係機関と連携したい、また、他の法令で既に保護管理が行われているものについても環境上必要な場合調査を行い、保護管理上不十分で問題があれば申入れを行い、環境保全上で支障のないようにしたい、と述べる一方、どうしても先に他の法令による制度があってそこで対応している以上は、後から来る本法による制度が全部整う形にして対応するのは困難が多い⁹、として第80条の削除には消極的である。

(5) くくりわな、とらばさみの取扱いの適正化

今回の改正により、わな猟による危険防止対策として、人の立入りが多い、あるいはわなの設置で事故が発生する可能性が高い地域については、特定のわなの設置を禁止又は制限できる制度を設けるほか、網及びわなの違法設置を的確に防止するため、すべての網及びわなに設置者の住所、氏名等の表示を義務づけている。こうした改正により、事故の発生防止や錯誤捕獲の防止が有効に行われるのかが問われた。これに対し、わなの適切な設置と見回りの励行を設置者に指導するとともに、約 3,000 人強の鳥獣保護員や約 1,000 人強の司法警察員との連携によって見回りを頻繁に行い、違法な網及びわなの取締りを徹底したい¹⁰、としている。

捕獲錯誤した場合に鳥獣の個体を損傷しないで解放できるもの以外、くくりわなを禁止することについては、足に食い込まないよう線径 4 ミリ以上の太いものにする、ある程度以上締まらないようストッパーをつける等の構造規制を導入したい¹¹、としている。

とらばさみの全面禁止については、農林業被害対策に一定の効果を有しており、現時点で全部禁止は困難である、しかし、現在でも内径が 12 cm 以上、のこぎりの歯型をしたとらばさみは使用禁止となっており、今後ははさみのあたる部分をゴムにして傷つかないようにきめ細かく構造基準を定め、狩猟における使用は禁止したい¹²、としている。

とらばさみなど危険なわながホームセンターや通信販売で簡単に入手できることからその販売規制が求められた。これに対し、とらばさみなどは有害鳥獣駆除に必要であり販売規制は考えていないが、その使用には捕獲許可又は狩猟者登録が必要である旨を購入者に周知徹底したい、今回わなへの設置者の住所、氏名の表示を義務づけたことにより、違法販売も一部防ぐ方向に働くものと考えている¹³、と述べた。

(6) 輸入鳥獣の識別措置による密猟対策の強化

今回の改正により、鳥獣の違法捕獲又は違法輸入を防止するため、適法に輸入された鳥獣に環境大臣が標識（足輪）を交付する制度を導入し、当該足輪の装着を義務づけた。

足輪をつける輸入鳥獣の種類をなるべく多くするべきであると問われたが、鳥では 23 種類、けだもので 10 種類の中から、国内産と同種の鳥獣のうち、輸入鳥獣と偽って違法捕獲あるいは違法飼養を行うおそれの高い種から選んでいきたい¹⁴、との答弁に終わっている。足輪の装着時期については、通関時において行うべきではないかと問われたが、一瞬の遅れも許されないということではいささか義務として過大であり、通関後 1 日ないし 2 日を想定している¹⁵、と述べた。

鳥獣法第 26 条の本文の有効性を阻害するものとして、ただし書「捕獲若しくは採取又は輸出に関し証明する制度を有しない国又は地域として環境大臣が定める国又は地域から輸入する場合は、この限りでない」の削除が求められた。これに対し、輸入の禁止は国内で明らかに生態系を乱すような外来生物や絶滅危惧種などに限られており、そうでないものについては自由貿易が前提であり、禁止は国際社会の理解が得られない¹⁶、との見解が述べられた。

(7) 専門的知見を持つ人材の育成と確保

鳥獣保護員は、都道府県が行う鳥獣保護事業の実施を補助する者として、現在、全国に3,234人いるが、充実強化を図る観点から、配置の見直しや公募制の導入について考え方が問われた。

これに対し、近年市町村の合併も進んでおり、ニーズも高いことから、市町村当たり1名との配置の考え方にこだわらず、地域の実情や鳥獣保護員の専門的能力に応じた柔軟な配置を考えたい、従来からの狩猟の取締りに加えて、近年鳥獣の保護管理に関する知識の普及啓発や指導など広範な分野への対応が求められていることから、できるだけ幅広い人材の確保が必要であり、東京都や三重県で進められている専門的知識を持った人を公募する制度も徐々に普及していくと考えている、鳥獣保護員だけでは限界があるので、鳥獣の保護管理に関する知識の普及啓発や指導などの専門的人材の確保も必要である¹⁷、としている。

人材の育成・確保については、環境省野生鳥獣保護管理検討会では、資格制度などにより鳥獣の保護管理の知識や技術を有する者を証明できる仕組みをつくることが指摘されていることから、その実現が求められた。これに対し、法律に基づく資格制度をつくるのは難しく、当面の対応として、専門的知見を有する人材を国あるいは都道府県で登録する仕組みを設けることを検討したい¹⁸、と述べるにとどまっている。

3. 附帯決議

鳥獣法改正案に対し、参議院環境委員会では7項目、衆議院環境委員会では5項目の附帯決議を付し、本法の施行に当たって政府の取るべき課題を指摘しており、その実現が望まれるところである。以下、参議院環境委員会の附帯決議を見ていきたい。

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に対する附帯決議

平成18年5月8日

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

- 一、特定鳥獣保護管理計画の策定に当たっては、鳥獣の個体群の生息域が複数の都道府県にまたがる場合も生じていることから、地域の自主性に配慮しつつ、関係都道府県が共同で保護管理計画を策定できるよう、必要に応じて広域的な鳥獣保護管理に関する指針を示し、保護管理に係る都道府県間の連携が円滑になるよう支援すること。
また、特定鳥獣の捕獲に当たっては、保護管理計画の目標を超えて捕獲しないように徹底すること。
- 二、わな、特にくりわな及びとらばさみについては、錯誤捕獲の発生や人への危険防止の観点から、一層の制限について検討すること。なお、猟具の構造基準の見直し及び適切な設置方法の普及を図るほか、設置者に対し、見回りの励行を指導するとともに、錯誤捕獲個体の放獣を円滑に進められるよう、行政と地域住民との緊密な連携を図ること。
- 三、鳥獣被害の防止対策として、鳥獣の生息域の環境を整備するほか、鳥獣を誘引する生ゴミや未収穫作物の撤去、耕作放棄地や里山の適切な管理、安易な餌付けの防止等の啓発活動を通じて、鳥獣被害を受けにくい地域づくりに積極的に取り組むこと。
- 四、鳥獣保護事業を実施するための基本指針の見直しに当たっては、鳥獣の生息状況や関連する社会経済等の鳥獣をめぐる現状と課題を整理した上で、鳥獣保護管理の方向と国の役割を具体的に示すとともに、鳥獣保護管理の専門家、自然保護団体等から広く意見を聴くこと。

五、本法第八十条によって適用除外とされている海棲哺乳類については、生息状況に関する情報収集を進め、適切な保護管理が図られないと認められるときは、速やかに本法除外対象種の見直しを行うこと。

六、鳥獣保護管理等を担う専門的知識・技術を有する人材の育成・確保を図るとともに、行政機関においても、そのような人材を適切に配置すること。なお、人材育成に当たっては、専門的知識・技術を有する人材であることを証明できる仕組みについて検討すること。

七、生物多様性の保全を目指した野生生物保護の法体系の見直しについて、引き続き検討すること。
右決議する。

4．終わりに

今回の鳥獣法改正案は、平成 18 年 2 月の中央環境審議会の答申を踏まえ、提出されたものである。具体的作業を行った中央環境審議会野生生物部会鳥獣保護管理小委員長は、取りまとめの際、人と鳥獣のより良い関係を将来にわたって構築するためには、引き続き検討を要する課題として、

- 1．鳥獣の保護管理に重要な役割を果たしている狩猟者の減少や高齢化について長期的な観点からどのように対処していくのか、また現場の保護管理に携わる専門的知識を有する者の育成・活用を具体的にどのように図っていくのかなど、地域における鳥獣の保護管理の担い手確保に関する対策を多方面から検討していくこと
- 2．狩猟の実態や鳥獣による被害の動向、人への安全性の確保、鳥獣保護管理の実施体制の整備とその効果などについて、今後の状況を総合的に見極めながら、狩猟のあり方を引き続き検討していくこと

の 2 点を挙げている。

1 「鳥獣法 2006 年改正案の経緯と概要」『立法と調査』第 253 号（2006.4）56～61 頁

2 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 9 号 22 頁（平 18.4.27）

3 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 11 号 12 頁（平 18.5.9）

4 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 9 号 12 頁（平 18.4.27）

5 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 17 号 20 頁（平 18.6.6）

6 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 10 号 6 頁（平 18.5.8）

7 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 16 号 3 頁（平 18.5.30）

8 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 16 号 11・13 頁（平 18.5.30）

9 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 9 号 16 頁（平 18.4.27）

10 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 11 号 5 頁（平 18.5.9）

11 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 11 号 4 頁（平 18.5.9）

12 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 16 号 2 頁（平 18.5.30）

13 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 11 号 6 頁（平 18.5.9）

14 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 11 号 7 頁（平 18.5.9）

15 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 11 号 8 頁（平 18.5.9）

16 第 164 回国会衆議院環境委員会会議録第 16 号 14 頁（平 18.5.30）

17 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 11 号 11 頁（平 18.5.9）

18 第 164 回国会参議院環境委員会会議録第 11 号 11 頁（平 18.5.9）