

野生鳥獣の管理の強化

— 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 山岸 千穂

はじめに

野生鳥獣は自然環境の重要な構成要素であるとともに、古くから生活資源や鑑賞の対象などとして人間との深い関わりを持って生息してきた。しかし、近年、ニホンジカやイノシシ、ニホンザルなどについては、個体数の増加及び生息域の拡大が急速に進み、本来生息するはずのない地域へ侵入し、全国各地で農作物や高山植物などの生態系への食害、踏み荒らしなどの被害が深刻化している。さらに、鳥獣の捕獲を担う狩猟免許保持者の減少・高齢化が続く中、ニホンジカについては、その個体数が2025（平成37）年までに倍増することが予測され¹、効果的な鳥獣管理体制の構築が喫緊の課題となっている。

「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」は、こうした現状を踏まえ、個体数の増加が著しい種について捕獲等を積極的に推進するための仕組みを構築しようとするものである。本稿においては、現行法の沿革及び概要を見た上で、法律案提出に至る経緯とその概要等を紹介することとしたい。

1. 現行鳥獣保護法の沿革

（1）狩猟法の制定～戦前まで

我が国の鳥獣に関する法制度は、1873（明治6）年に制定された「鳥獣猟規則」に端を発するとされる。これは、銃猟を免許鑑札制とし、狩猟の期間や場所を規制するもので、狩猟の対象となる鳥獣は限定されていなかった。その後、野生生物の減少による鳥獣保護の動きに伴い、1892（明治25）年に制定された「狩猟規則」では、15種類の保護鳥獣が指定され、その捕獲が禁止されるとともに、銃器以外に、網、放鷹等も規制の対象とされた。1895（明治28）年には、こうした規制を勅令で定めることへの疑問が高まり、狩猟規則とほぼ同内容の「狩猟法」（明治28年法律第20号）が制定された。

明治末から大正にかけ、森林や湿地の開発、植樹による森林の針葉樹林化、狩猟人口の増加などにより野生生物が極端に減少し、1918（大正7）年、狩猟法は抜本的に改正されることとなった。この改正は、旧狩猟法を全部改正するものであり、それまでは狩猟を禁止される保護鳥獣が指定されていたが、新狩猟法では、指定される狩猟鳥獣以外の鳥獣の捕獲が原則として禁止されることとなり、現行法の原型となっている。また、非狩猟鳥獣のみならず、狩猟鳥獣についても捕獲の禁止・制限が可能とされ、保護が図られることと

¹ 環境省が捕獲数等の情報を基に推定したもの。北海道を除くニホンジカの個体推定数は2011（平成23）年現在207～340万頭とされており、現状の捕獲率を維持すると、2025（平成37）年には約500万頭まで増加することが予測されている。本稿3.（1）で図を掲載。

なった。

（２）戦後における保護施策の充実

狩猟法は、当初は狩猟の規制に重点を置いた制度であったが、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（昭和 25）年の改正では鳥獣保護区制度が導入され、1963（昭和 38）年の狩猟改正では目的規定が追加されるとともに、名称も「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」（以下「鳥獣保護法」という。）に改められた。また、この改正においては、鳥獣保護事業計画制度が創設された。さらに、1978（昭和 53）年には、従来の狩猟免許制度に加えて狩猟者登録制度の新設、特別保護指定区域制度の創設等の改正が行われた。

（３）第 145 回国会（平成 11 年）における改正

全国的な開発の機運の中で希少な野生生物の保護が重要となっていた一方、1980 年代以降には、ニホンジカ、イノシシなど一部の中大型哺乳類やカワウなどにおいて個体数増加や分布拡大が生じ、中山間地域においては、農林業被害・人身被害が増加していた。

こうした状況を踏まえ、1999（平成 11）年の第 145 回国会における改正では、都道府県が任意で策定する「特定鳥獣保護管理計画制度」が創設された。同制度は、地域的に著しく増加又は減少している種の個体群を対象に、個体数の管理、生息環境の整備、被害防除対策等について、目標及び方法を定め、人と野生鳥獣の共存を図るための科学的・計画的な保護管理を図るものである²。

（４）第 154 回国会（平成 14 年）における改正

2002（平成 14）年の第 154 回国会における改正では、障害者に係る欠格条項が見直され³、併せて、水鳥の鉛中毒の防止、鳥獣の違法捕獲への対応、捕獲許可手続の合理化などに関する改正が行われた。また、条文がカタカナ書き・文語体からひらがな書き・口語体に改められ、題名も「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」となった。

（５）第 164 回国会（平成 18 年）における改正

2006（平成 18）年の第 164 回国会における改正では、先送りされていた特定鳥獣保護管理計画の実施状況の検討を含む平成 11 年改正法の見直しと併せて平成 14 年改正法の見直しが行われた。改正の主な内容は、網・わな免許の分離、鳥獣保護区における保全事業の創設、捕獲数制限のための入猟者承認制度の創設、休猟区における特定鳥獣の捕獲等の特例制度の創設などであり、依然として深刻化し続けるニホンジカ、イノシシなどの個体数増加についての抜本的な対応はなされなかった。

² なお、第 145 回国会における改正は、個別法による改正（鳥獣保護法単独の改正）と、地方分権一括法による改正の二本立てで改正された。本文中の改正は個別法による改正であり、地方分権一括法による改正では、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。

³ 「障害者に係る欠格条項の見直しについて」（1999（平成 11）年 8 月 障害者施策推進本部決定）により、狩猟免許に係る障害者の欠格条項が見直され、欠格に該当する「対象者を明確化」することとされた。

(6) 鳥獣被害防止特措法の制定

なお、2007（平成 19）年には、「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」（平成 19 年法律第 134 号）（以下「鳥獣被害防止特措法」という。）が議員立法により成立している。同法第 4 条に基づく鳥獣保護法の読替規定により、野生鳥獣による農林水産業等に係る被害防止計画を作成した市町村で、同計画に許可権限委譲事項が記載されている場合には、対象となる鳥獣の捕獲等の許可権限が都道府県知事から同計画作成市町村の長に委譲されることとなった。

同法に基づき、市町村は鳥獣被害対策実施隊を設置することができ（民間隊員は非常勤の公務員）、捕獲隊員には狩猟税が軽減される。また、2012（平成 24）年の第 180 回国会における改正により、一定の要件を満たす場合について、銃砲刀剣類等所持取締法（昭和 33 年法律第 6 号）（以下「銃刀法」という。）に基づく「猟銃の所持許可」の更新時等における技能講習を当分の間、免除するなどの特例が講じられている。

表 1 鳥獣保護法の変遷

<p>明治 6 年 鳥獣猟規則の制定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・銃猟のみ規制の対象 ・銃猟の免許鑑札制 ・銃猟期間：10 月 15 日～翌年 4 月 15 日 ・日没から日出までの間、人家が密集している場所等での銃猟を禁止 <p>明治 25 年 狩猟規則の制定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・猟具の規制範囲に、網猟、わな猟を追加 ・捕獲を禁止する保護鳥獣 15 種を指定 <p>明治 28 年 狩猟法の制定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・職猟と遊猟の区別を廃止 <p>大正 7 年 狩猟法の制定（全部改正）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・保護鳥獣の指定から狩猟鳥獣の指定 ・保護鳥獣の販売、保護鳥のひな、卵の採取及び販売を禁止 <p>昭和 25 年 狩猟法の改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・鳥獣保護区制度の創設 ・保護鳥獣の飼養許可証制度の導入 <p>昭和 38 年 鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（改称）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・鳥獣保護思想の明確化 ・鳥獣保護事業計画制度の創設 	<p>昭和 53 年 鳥獣保護法の改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・狩猟者登録制度の新設 ・特別保護指定区域制度の創設 <p>※ 昭和 46 年 環境庁発足により鳥獣保護法が林野庁から環境庁に移管</p> <p>平成 11 年 鳥獣保護法の改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特定鳥獣保護管理計画制度の創設 ・国と都道府県の役割の明確化 <p>平成 14 年 鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律の制定（ひらがな化）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・指定猟法禁止区域制度の創設 ・捕獲鳥獣の報告を義務化 <p>平成 18 年 鳥獣保護法の改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・網・わな免許の分離 ・鳥獣保護区における保全事業の実施 ・輸入鳥獣の標識制度の導入 <p>※平成 19 年 鳥獣被害防止特措法の制定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村への捕獲許可権限の委譲 <p>※平成 24 年 鳥獣被害防止特措法の改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・銃刀法に基づく猟銃の所持許可の更新時等における技能講習を当分の間、免除。
---	--

（出所）環境省資料に一部加筆

2. 現行鳥獣保護法の概要

(1) 目的及び定義

現行の鳥獣保護法は、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銃器を始めとする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。

同法では、「鳥獣」を「鳥類又は哺乳類に属する野生動物」と定義し、ネズミ・モグラ類と海棲哺乳類も含まれる。なお、ドブネズミ等の環境衛生の維持に重大な支障を及ぼす鳥獣や、イルカ・オットセイ・クジラ等の水産関係法令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については、第80条において同法の対象外とされている。

(2) 鳥獣保護事業計画

都道府県知事は、国が定める基本指針に従い「鳥獣保護事業計画」を策定する。同計画では、①その事業計画の計画期間、②鳥獣保護区・特別鳥獣保護地区・休猟区の設定等、③鳥獣の人工繁殖・放鳥獣、④有害鳥獣等の捕獲等許可、⑤銃猟禁止区域・銃猟制限区域や猟区、⑥特定鳥獣保護管理計画の作成、⑦鳥獣の生息状況の調査に関する事項等について記載される。

(3) 特定鳥獣保護管理計画

都道府県知事は、その区域内において著しく増減している野生鳥獣について、科学的・計画的な保護管理推進のため特定鳥獣保護管理計画（以下「特定計画」という。）を定めることができる。同計画では、特定鳥獣の種類、計画期間、特定鳥獣の保護管理が行われるべき区域、保護管理の目標、数の調整に関する事項、生息地の保護及び整備に関する事項等が定められる。保護管理事業としては、個体数管理、生息環境の保全整備、農作物等の被害防除対策等が挙げられるが、狩猟の拡大（狩猟圧）による個体数の削減方策が中心となっている。

特定計画は、2013（平成25）年4月現在、ニホンジカ、ツキノワグマなどにつき、沖縄県を除く46都道府県で127計画が策定されている。

(4) 鳥獣の捕獲等及び鳥類の卵の採取等の許可

鳥獣及び鳥類の卵の捕獲、殺傷、採取、損傷は原則として禁止される。①学術研究、②鳥獣による生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害の防止（有害鳥獣等の駆除）、③特定鳥獣の数の調整等の目的で鳥獣の捕獲等を行う際には環境大臣又は都道府県知事の許可が必要となる。許可の際には、期間を定めるとともに、捕獲の時期、時間、場所及びわなの設置数に関する制限など、必要に応じて条件を付することができる。

(5) 狩猟に関する規制

鳥獣保護区、休猟区、公道、公園、社寺境内等以外の区域においては、狩猟期間⁴内に

⁴ 毎年10月15日（北海道は9月15日）から翌年4月15日までの間。ただし、鳥獣の保護を図る観点から、

限って、環境大臣の許可を受けずに、狩猟者登録をして狩猟鳥獣の捕獲等を行うことができる。ただし、銃猟については、日出前や日没後の銃猟が禁止されるほか、住居が集合している地域若しくは広場、駅など多数の者の集合する場所で行うことも禁止される。

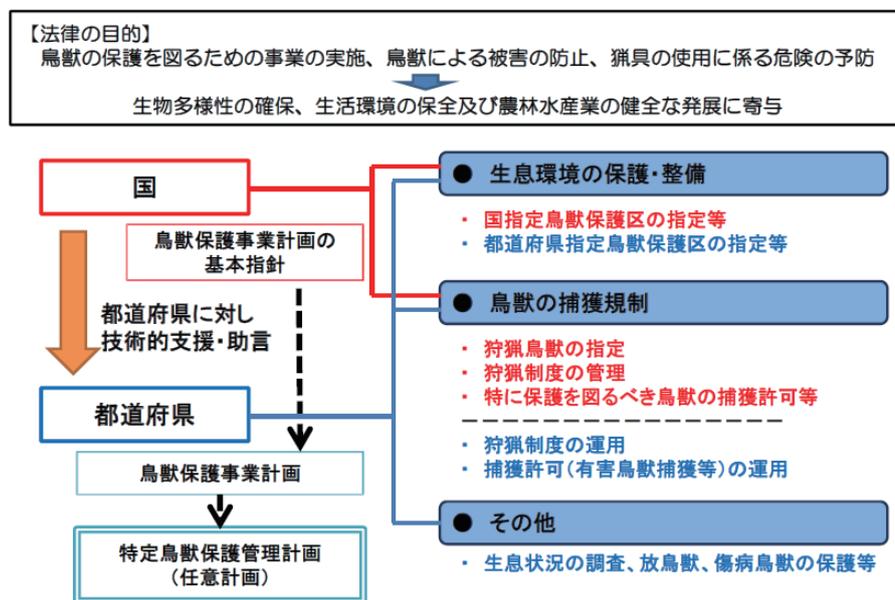
狩猟には、狩猟免許⁵の取得及び狩猟者登録が必要である。狩猟免許には、第一種狩猟免許（装薬銃）、第二種狩猟免許（空気銃）、わな免許、網免許があり、それぞれ適性試験、知識試験及び技能試験に合格する必要がある。狩猟者登録は、狩猟を行う都道府県で登録を行うこととされており、この際、狩猟税を納付する⁶。なお、銃の使用には、別に銃刀法に基づく猟銃の所持許可が必要となる。

猟の対象となる「狩猟鳥獣」は2013（平成25）年9月現在、カワウ、マガモ、イノシシ、ニホンジカなど48種類（鳥類28種類、獣類20種類）が指定されている。

（6）鳥獣保護区等

狩猟による鳥獣の捕獲が禁止される鳥獣保護区には、環境大臣が設定する国指定鳥獣保護区と都道府県指定鳥獣保護区がある。鳥獣保護区が設定された土地所有者等には、区域内での鳥獣の生息及び繁殖に必要な営巣、給水、給餌などの施設の設置を受認する義務がある。特別保護地区については、工作物の新築等、水面の埋立て・干拓、木竹の伐採などが規制される。さらに、特別保護地区のうち、指定された区域においては、上記に加え、植物の採取、動物の捕獲等のほか、車両の乗り入れ等について規制される。

図1 現行鳥獣保護法の概要



鳥類の繁殖や渡りの時期等を考慮し、鳥獣保護法施行規則により狩猟期間が短縮されている。具体的には、北海道以外の区域で毎年11月15日～翌年2月15日（猟区内では毎年10月15日～翌年3月15日）北海道で毎年10月1日～翌年1月31日（猟区内では毎年9月15日～翌年2月末日）となっている。

⁵ 審査の標準手数料は、一部試験免除の者で4,000円、その他の者で5,300円となっている。

⁶ 鳥獣の保護や狩猟に関する行政の費用に充てられる目的税であり、第一種狩猟免許に係る登録者のうち、都道府県民税の所得割の納付を要する者で16,500円などとなっている。（地方税法第700条の51、52等）

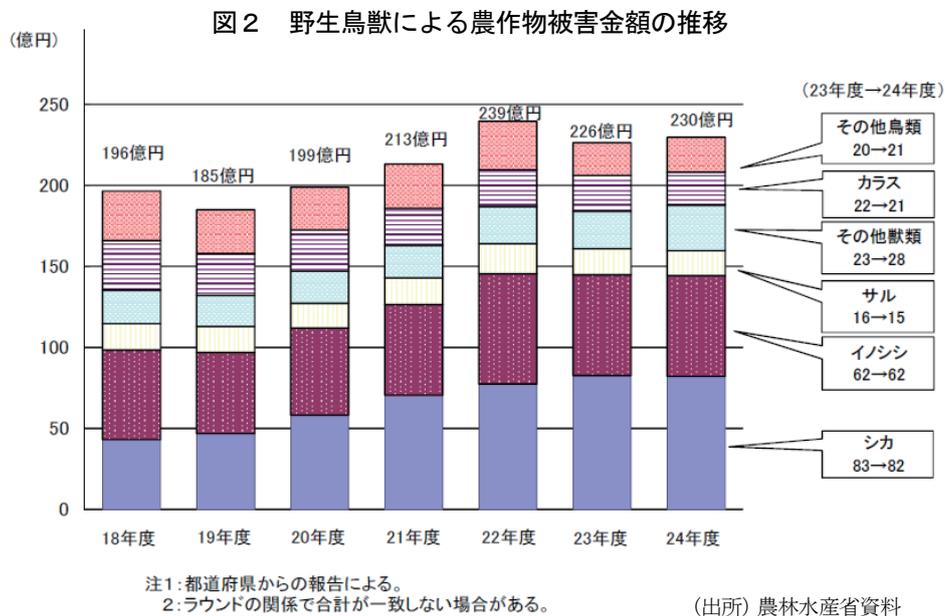
3. 法律案提出の経緯

(1) 鳥獣保護管理の現状と課題

ア 鳥獣による被害の現状

特定計画制度に基づく鳥獣の保護管理が進められてきたが、降雪の減少、生息環境の改善、耕作放棄地の増加などにより、ニホンジカ、イノシシを始めとする野生鳥獣の生息域拡大及び個体数増加は継続し、各地で被害が深刻化している。

農作物被害金額は毎年約 200 億円前後で推移しており（図 2）、林業においては、年間 9 千 ha を超える森林が被害を受けている。国立公園においても、全国 30 国立公園のうち 20 の国立公園で、樹皮はぎによる森林の衰退、高山帯のお花畑の消失など、生態系等への影響が深刻化している。このほか、集落に出没した鳥獣による住民のけがの発生や、列車・自動車事故等の生活環境被害が増加している。

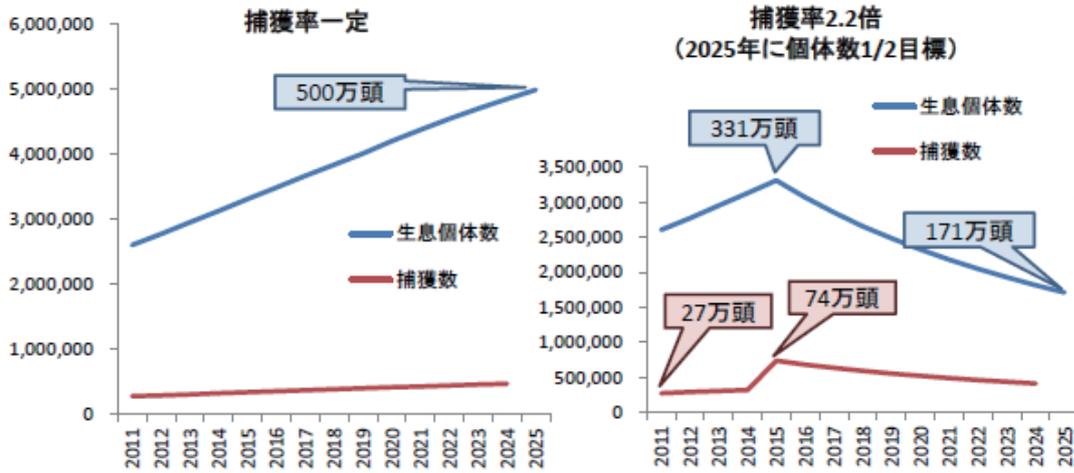


こうした中、今後さらに鳥獣の個体数が大幅に増加していくとの推測がされている。ニホンジカとイノシシの個体数について、環境省が捕獲数等の情報を基に「階層ベイズ法」という手法を用いて推定したところ⁷、2011（平成 23）年度の中央値はニホンジカが 261 万頭（北海道を除く）、イノシシは 88 万頭となった⁸。さらに、同年度の捕獲率を維持するとすれば、2025（平成 37）年度には中央値で 2011（平成 23）年度のほぼ倍となる 500 万頭まで増加する見込みが示され、上記のような被害がさらに激甚化することが予測される。

⁷ 捕獲数及びそれに関連するデータを用いて全国の個体数を推定したものである。階層ベイズ法は統計手法の性質として推定値には幅があるが、水産資源管理の分野で活用が進んでおり、環境省は、今後の鳥獣保護管理の目安として活用することとしている（中央環境審議会自然環境部会鳥獣保護管理のあり方検討小委員会（第 4 回）資料 2 「統計処理による鳥獣の個体数推定について」）。

⁸ この手法における 2011（平成 23）年度のニホンジカの頭数について、90%信用区間は 155 万頭から 549 万頭、イノシシについては、90%信用区間は 66 万頭から 126 万頭となっており、おおまかな推計値となる。

図3 ニホンジカの捕獲数シミュレーション

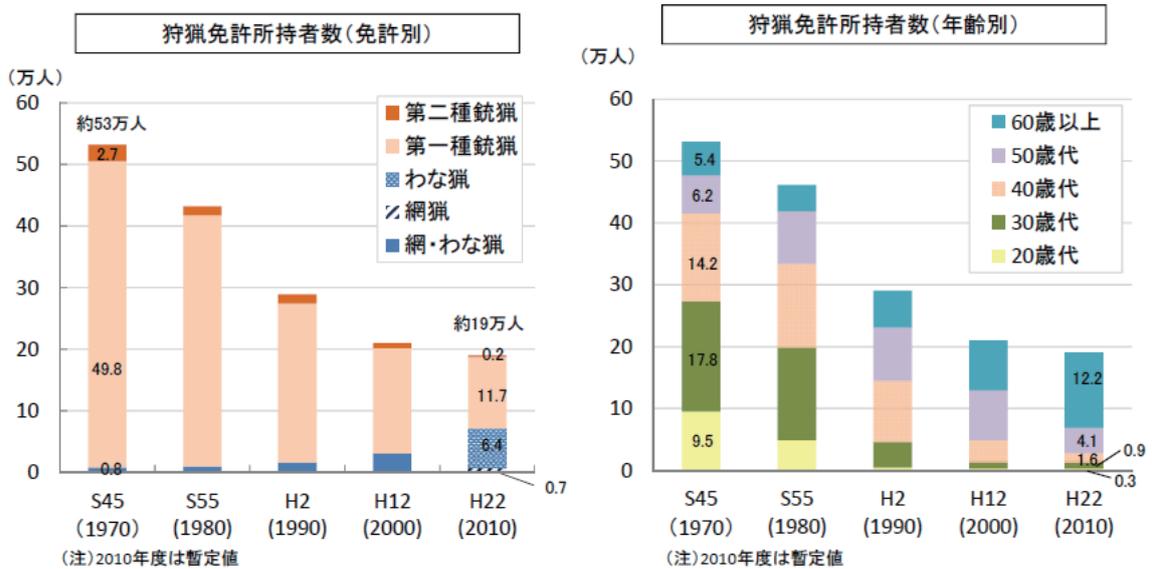


(出所) 環境省資料

イ 狩猟免許所持者の推移

有害鳥獣の捕獲、特定計画に基づく個体数の調整に当たっては、狩猟免許所持者が行うこととなるが、その数の減少及び高齢化が問題となっている。具体的には、狩猟免許所持者数は1970（昭和45）年に50万人を超えていたが、2010（平成22）年には20万人を割り込んでおり、およそ6割を60歳以上の高齢者が占める（図4）。このうち、わな猟免許については、農家による被害対策として取得が増加しているが、銃の使用に係る第一種及び第二種免許については、減少傾向が続いている。

図4 狩猟免許所持者数の推移



(出所) 環境省資料

狩猟免許所持者の減少の背景には、銃刀法に基づく猟銃の所持許可の取得の際に要する費用が高く、手続に期間を要することなどが免許取得の意欲を妨げているという声がある⁹。また、それ以前に、趣味の多様化などにより、狩猟文化そのものが衰退しつつあるとの指摘もある。

このような状況を受けて、環境省や都道府県では、普及啓発や受験機会を増加させるなどの取組を行っているが、猟銃免許の所持者数の減少に歯止めはかかっていない。

(2) 鳥獣保護法の見直し

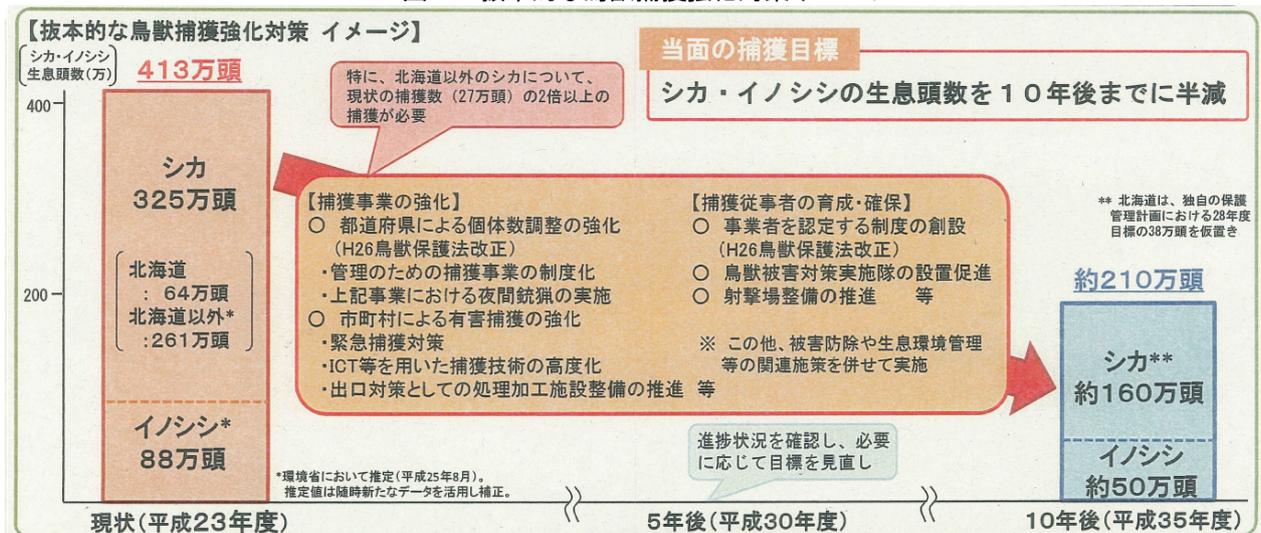
2007（平成19）年4月に施行された改正鳥獣保護法（平成18年法律第67号）附則第7条は、同法の施行後5年を経過した際に施行状況の検討及び見直しを行うことを規定していた。これを踏まえ、2012（平成24）年11月29日、環境大臣から中央環境審議会に「鳥獣の保護及び狩猟の適正化につき講ずべき措置について」の諮問がなされ、翌2013（平成25）年5月、中央環境審議会自然環境部会の下に鳥獣保護管理のあり方検討小委員会が設置された。同小委員会においては、2014（平成26）年1月まで8回にわたる審議、2回の現地調査（知床・丹沢）が実施された。さらに、自然環境部会における2回の審議を経て、2014（平成26）年1月31日、環境大臣に答申がなされた。答申では、著しく増加し、生息地が拡大している鳥獣による生活環境、農林水産業又は生態系への被害状況に鑑み、今後、捕獲規制とその解除による「保護のための管理（保護管理）」から、被害対策を含む他の野生生物の種や生態系の保全を考慮した積極的な「鳥獣管理（マネジメント）」を進めていくことが必要であるとした上で、次のような提言を行った。

- 積極的な管理の実施に向けた特定計画や鳥獣保護事業計画、基本指針の位置づけや名称、内容を検証すること。
- ニホンジカなど国土の相当部分において急激な増加が見込まれる種について、国による管理目標及び管理方針を設定すること。
- 都道府県による鳥獣捕獲等事業を創設すること。
- 鳥獣の捕獲等を専門に行う事業者を認定する制度を創設すること。
- わな猟免許、網猟免許の取得年齢を引き下げること。
- 危険予防措置がとられる場合について銃猟制限を緩和すること。

なお、鳥獣保護法の見直しとは別に、2013（平成25）年12月に開催された自由民主党鳥獣捕獲緊急対策議員連盟の会議において、環境省及び農林水産省は「抜本的な鳥獣捕獲強化対策」を発表している。これは、シカ、イノシシの生息数を10年後（平成35年度）までに半減させるとの目標を掲げた上で、鳥獣保護法の改正と併せ、農林水産省所管の施策の充実等を図ることとしている。

⁹ 初めて銃の所持許可を受けるに当たっては、①講習の受講・考査受験、②射撃教習又は技能検定を受けなければならない。所持許可を取得するまでの手数料は、射撃教習を受講する場合で約58,600円、技能検定を受検する場合で41,700円となっている。また、全ての手続を終えるまで、最短で2～3か月を要するといわれている。

図5 抜本的な鳥獣捕獲強化対策イメージ



(出所) 農林水産省・環境省資料より抜粋

(3) 鳥獣保護改正案の提出

上記の答申を踏まえ、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、2014(平成26)年3月11日、鳥獣保護改正案が閣議決定され、同日、第186回国会に提出された。その概要は次のとおりである。

ア 題名の改正等

その数が著しく増加し、又はその生息地の範囲が拡大している鳥獣による生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害に対処するための措置を法に位置付けるため、法の題名を「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」に改めるとともに、法目的に鳥獣の「管理」を加える。

イ 定義

【鳥獣の「保護」及び「管理」の定義】

鳥獣について「保護」とは、その生息数を適正な水準に増加させ、若しくはその生息地を適正な範囲に拡大させること又はその生息数の水準及びその生息地の範囲を維持することをいう。また、「管理」とは、その生息数を適正な水準に減少させ、又はその生息地を適正な範囲に縮小させることをいう。

【希少鳥獣の定義】

「希少鳥獣」とは、国際的又は全国的に保護を図る必要があるものとして環境省令で定める鳥獣をいう。

ウ 施策体系の整理

【鳥獣保護事業計画】

都道府県知事が鳥獣全般を対象として策定する「鳥獣保護事業計画」を「鳥獣保護管理事業計画」に改める。

【特定鳥獣保護管理計画】

現行の特定計画について、①その数が著しく減少し、又はその生息地の範囲が縮小

している鳥獣の保護に関する「第一種特定鳥獣保護計画」と、②その生息数が著しく増加し、又はその生息地の範囲が拡大している鳥獣の管理に関する「第二種特定鳥獣管理計画」に再整理する。

【希少鳥獣に関する計画の創設】

希少鳥獣について、環境大臣は①希少鳥獣の保護に関する「希少鳥獣保護計画」及び②特定の地域において生息数が著しく増加し、又はその生息地の範囲が拡大している希少鳥獣の管理に関する「特定希少鳥獣管理計画」を定めることができる。

エ 指定管理鳥獣捕獲等事業の創設

集中的かつ広域的に管理を図る必要があるとして環境大臣が定めた「指定管理鳥獣」について、都道府県又は国の機関が捕獲等をする「指定管理鳥獣捕獲等事業」を実施することができる。同事業については、①捕獲等の許可を不要とする、②一定の条件下¹⁰で夜間銃猟を可能とする等の規制緩和を行う。

オ 認定鳥獣捕獲等事業者制度の創設

鳥獣の捕獲等をする事業を実施する者は、鳥獣の捕獲等に係る安全管理体制や従事する者の技能及び知識が一定の基準に適合していることについて、都道府県知事の認定を受けることができる（「認定鳥獣捕獲等事業者」。以下「認定事業者」という。）。都道府県又は国の機関は、前記エの指定管理鳥獣捕獲等事業を認定事業者に委託することができる。また、認定事業者は、方法や実施体制等について都道府県知事の確認等を受けた場合、夜間銃猟を行うことができる。

カ 住居集合地域等における麻醉銃猟の許可

都道府県知事の許可を受けた者は、鳥獣による生活環境の被害の防止のため、住居集合地域等において麻醉銃による鳥獣の捕獲等ができる。

キ その他

網猟免許及びわな猟免許の取得年齢を20歳以上から18歳以上へ引き下げる。

ク 施行期日

公布の日から起算して1年以内の政令で定める日から施行する（一部を除く）。

4. 法律案の主な論点

（1）新たな特定計画制度に基づく鳥獣管理に向けて

本法律案においては、特定計画の再整理が行われ、著しく増加している鳥獣について積極的に捕獲し、個体数を減少させようとする方向性がより鮮明となった。また、全国的に被害が生じている鳥獣については、今後、国の機関が指定管理鳥獣捕獲等事業を実施し、モニタリングについても、国の事業として行うこととしている。

一方、全国的に生息数が増加しているニホンジカ、イノシシについては、生息する全国40以上の都道府県、ほぼ全てにおいて現行の特定計画が策定されている。しかし、特定計画の下、実際にこれらの個体数を減少させるに至った都道府県は少なく、逆に増

¹⁰ 都道府県知事又は国の機関が、認定鳥獣捕獲等事業者に委託して行わせ、方法や実施体制等について都道府県知事の確認を受けた場合。

加している地域が大半であり、その原因としては、人的・予算的な制約、捕獲後のフィードバックの欠如などが挙げられている。

新たな特定計画の実施に当たって、国は、目標の設定だけでなく、鳥獣の管理状況や取組に関する評価、フィードバック時における指導など、きめ細やかな対応が求められよう。また、指定管理鳥獣捕獲等事業についても都道府県の要望に応じて幅広く実施するとともに、今後検討される予算措置についても、効果的な個体数管理に資する効率的な措置が求められる。

（２）認定鳥獣捕獲等事業者の活用

鳥獣捕獲等事業者として認定される対象としては、現在、地方公共団体と協力して鳥獣捕獲を担っている猟友会などのほか、鳥獣駆除を目的とする株式会社なども想定されている。

認定事業者制度については、これまで捕獲従事者個人が担ってきた捕獲許可申請手続等を事業者が代わって行うことが可能となっており、今後定められる詳細な基準と併せて、事業者が参入するインセンティブが働くような環境づくりが期待されている。

他方、長期的な鳥獣管理のためには、こうした事業者の中に専門家の配置を促すなど、地域の鳥獣管理の担い手として育成していく観点も重要であるといわれている。国や地方公共団体は、事業者を支援しつつ、捕獲を依頼するに際しては、これが適正に行われるよう、監督・指導していくことが求められる。

（３）生息地管理の重要性

現行の特定計画制度の三本柱である個体数管理、被害対策、生息地管理のうち、生息地管理については、各都道府県においてもほとんど達成できていないとの評価がなされている¹¹。しかしながら、現在の鳥獣被害は、山と農地の間にあった里地里山などが荒廃したことにより、人と鳥獣の生息域の緩衝帯が失われたことがそもそもの原因としてあり、生息地管理抜きには鳥獣被害の抜本的な解決は難しい。他方、鳥獣の生息地は都道府県をまたがることも多く、現行制度に基づく都道府県による対応のみでは難しいとの声もある。国は、生物多様性保全から見た生息地管理について長期的なビジョンを示すなど、必要な対応が求められよう。

（４）希少鳥獣の管理

現行法において、希少鳥獣は環境省のレッドリストで絶滅危惧種ⅠＡ・ⅠＢ類又はⅡ類に該当する鳥獣等から選定されている。他方、本法律案においては、新たに「国際的又は全国的に保護を図る必要があるものとして環境省令で定める鳥獣をいう」と定義さ

¹¹ 2010（平成22）年度に環境省から都道府県に対し行われたアンケートによれば、24の都道府県が、それぞれ策定した鳥獣の生息地管理について、目的の達成を100とした場合の達成度は、10～26程度であると回答している（2010（平成22）年度第2回鳥獣保護管理小委員会「特定鳥獣保護管理計画の実施状況等について」）。

れるとともに、特定の地域において、その生息数が著しく増加し、又はその生息地の範囲が拡大している希少鳥獣がある場合において、その希少鳥獣の管理に関する計画を定めることができることとなった。これにより、希少鳥獣について生息数を適正な水準に減少させることが法律上可能であることが、より明確になったといえる。

生息数が増加し農林水産業被害を生じさせている現行法に基づく希少鳥獣としては、北海道の襟裳岬周辺等に生息するゼニガタアザラシ(絶滅危惧種Ⅱ類)が挙げられるが、これへの対応について、2013(平成25)年5月、環境省は、当初試験捕殺するとしていた方針を撤回している。その理由については、「種が一度絶滅すると回復できないことに鑑みれば絶滅危惧種の個体数調整には極めて慎重でなければならないこと」、「一定数捕獲したとしても漁業被害が減少するかどうか明らかでないこと」¹²を挙げている。さらに、2014(平成26)年3月2日、石原環境大臣は、ゼニガタアザラシについて、絶滅危惧種の指定が妥当かどうか再評価した上で、生息数次第では絶滅危惧種の指定を解除して捕殺する可能性に言及し¹³、あくまで絶滅危惧種の個体数調整について慎重な姿勢を崩していない。

こうしたことを踏まえ、希少鳥獣について今後どのように選定され、個体数管理についてはどのような対応を採ることとしているのか、その方針について議論を注視していく必要がある。

(5) 夜間銃猟における安全性の確保の必要性

日出前及び日没後の銃器を使用した鳥獣の捕獲等は、その危険性等を理由に禁止されているが、ニホンジカなどの種は夜行性であり、日没後の薄暮時に姿を現す傾向が強い。本改正案においては、こうしたことを踏まえ、認定事業者が指定管理鳥獣捕獲等事業を行うに当たっては、夜間銃猟を可能とし、その際の安全管理を図るための体制は、今後、環境省令で定められることとなっている。

猟銃等による猟場における事故は減少傾向にあるものの、2003(平成15)年から2012(平成24)年までの10年間に於いて毎年16~37件発生しており、依然としてその数は少なくない。他方、認定事業者については、適性試験の免除などの規制緩和も措置されており、狩猟免許保有者の高齢化が進む中で、夜間銃猟における安全性の確保については、十二分な対応が求められる。

(6) 狩猟免許制度の見直し

現行法の下では、有害捕獲及び個体数調整などの捕獲許可の対象者は、原則として狩猟免許所持者とされており、結果として狭義の狩猟(私的な捕獲)を前提とした制度である狩猟免許が、許可捕獲にも援用されている状況にある。

近年のニホンジカ、イノシシ等の捕獲数の内訳は、許可捕獲が狭義の狩猟を上回ると

¹² 北海道えりも町沖のゼニガタアザラシ捕殺中止に関する質問に対する答弁書(内閣参質183第114号、平25.6.14)

¹³ 『毎日新聞』(平26.3.2)

ともに、今後、さらに許可捕獲の割合が拡大することが見込まれる。こうしたことを踏まえ、狩猟免許制度について、捕獲の実態に即した制度とする必要性が指摘されている。

我が国における今後の狩猟免許や資格の在り方等については、前述の答申においても「一般免許と許可捕獲のための免許区分、狩猟免許とは別の鳥獣保護管理を担う専門家を認定する仕組み等、「管理」のための捕獲等の担い手として鳥獣保護管理に携わる者に対する免許や資格のあり方等についても引き続き検討が必要である」と指摘されている。

狩猟免許制度に関する議論は今後の捕獲等の担い手確保に直結しており、早急に議論を進める必要がある。

(7) 野生鳥獣の肉類の利活用について

野生鳥獣の捕獲を事業として進めるためには、これらの肉類を食品・ペットフードとして利用することで、収益を確保することが有効であると考えられている。最近では、フランス料理の「ジビエ」に倣い、高級食材として利活用を進める取組が各地で行われている。

しかし、一般的な家畜の肉は、食品衛生法（昭和 22 年法律第 233 号）に加え、と畜場法（昭和 28 年法律第 114 号）などの規制があり、全頭について獣医師による専門的な検査がなされるが、野生鳥獣については、食品衛生法の規制のみであり、検査はガイドラインに基づく自主的なものとなる。

各都道府県においては独自のガイドラインを作成するとともに、一部の地域においては、処理施設の認証制度¹⁴などを通じ安全性の確保を図っている。今後、鳥獣の捕獲を強化し、その活用を図っていく上では、国によるこうした取組の強化も必要となろう。

(8) 適用除外規定について

先に述べたように、現行鳥獣保護法第 80 条では、他の法令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（海棲哺乳類）であって環境省令で定めるものについては法の適用除外となっている。しかし、こうした取扱いについて、野生生物保護に関わる NGO を始めとして、科学的な整合性は見出せず、生物多様性の確保を目的としない水産庁所管の法令等に海棲ほ乳類の保護を任せることは適切でないとの声がある。

同条につき、2006（平成 18）年の第 164 回国会における政府の答弁では、「先に他の法令による制度があつ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¹⁵」、として同条の削除には消極的であった。

しかしながら、2013（平成 25）年の第 183 回国会における絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成 4 年法律第 75 号）（以下「種の保存法」という。）の一部改正案の審議において、政府は、水産庁所管の法令の対象となっている海棲ほ乳類

¹⁴ 長野県は、2014（平成 26）年 2 月 18 日、「信州ジビエ衛生管理ガイドライン・信州ジビエ衛生マニュアル」に従って、適切にシカ肉の処理を行っている施設に対し、長野県と信州ジビエ研究会が共同で「信州産シカ肉認証処理施設」として認証する制度を創設したことを発表した。

¹⁵ 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）

は種の保存法の保護指定種の対象としないとしていた方針を転換し、必要な対応をしていくとの答弁をしている¹⁶。

鳥獣保護法においても、第80条のような規定については見直しを行い、他の法令による保護の対象となっている種であっても、生物多様性保全の観点から保護管理を進めていくことが期待されよう。

【参考文献】

鳥獣保護管理研究会編著『鳥獣保護法の解説』（大成出版社 2008年）

（財）日本自然保護協会編『生態学からみた野生生物の保護と法律』（講談社 2010年）

梶光一ほか編『野生動物管理のための狩猟学』（朝倉書店 2013年）

（やまぎし ちほ）

¹⁶ 種の保存法策定の折に、環境庁（当時）と水産庁との間で覚書が取り交わされ、この中で、水産庁所管の法令の対象となっている海棲ほ乳類は種の保存法の保護指定種の対象としないとしていた。しかし、この種の保存改正案の質疑で、現在、政府内で省庁間の覚書は無効であり、したがって前述の取り決めについても無効であることが確認された（第183回国会参議院環境委員会会議録第7号15頁（平25.5.23））。