

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	連載：担い手④ 鳥獣管理の現状と課題 －法改正に向けた動きと担い手の確保・育成の取組－
著者 / 所属	西本 卓司 / 環境委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	468号
刊行日	2024-7-25
頁	168-179
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240725.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

連載：担い手④

鳥獣管理の現状と課題

— 法改正に向けた動きと担い手の確保・育成の取組 —

西本 卓司

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 鳥獣保護管理法の概要
3. 鳥獣管理の現状と取組—ニホンジカ、イノシシ等対策
4. 鳥獣管理の現状と取組—クマ類対策
5. 担い手をめぐる現状と取組
6. 鳥獣管理の課題—担い手の確保・育成を中心に

1. はじめに

我が国には多様な野生鳥獣が生息しており、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」（平成14年法律第88号。以下「鳥獣保護管理法」という。）に基づき、その保護及び管理が図られている。2014（平成26）年の同法改正から約10年が経過する中、2023（令和5）年度は東北地方を中心にクマによる人身被害が多発し、統計のある2006（平成18）年度以降、過去最多を記録した。これまで再三指摘されてきた鳥獣管理に関わる人材不足も改めて浮き彫りとなり、担い手の確保・育成は喫緊の課題となっている¹。

本稿では、個体数増加が課題となっているニホンジカやイノシシ、人身被害が発生しているクマ類を中心に2015（平成27）年の鳥獣保護管理法施行後の現状と取組について概観し、法改正に向けた動きと担い手の確保・育成の課題について整理する。

2. 鳥獣保護管理法の概要

鳥獣保護管理法は、鳥獣の「保護」及び「管理」並びに「狩猟の適正化」を図り、生物

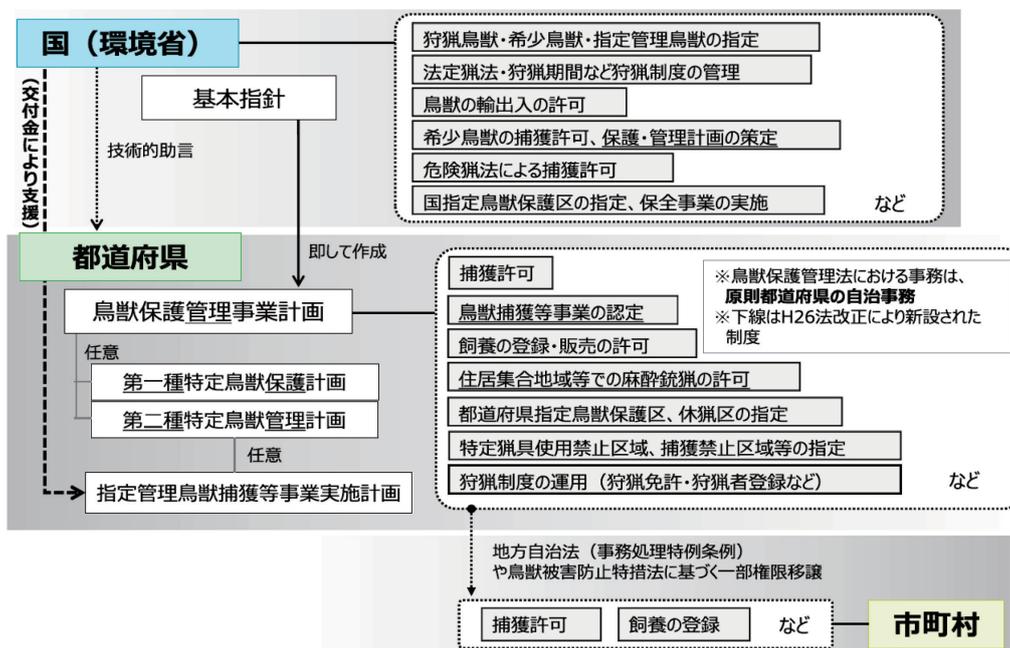
*本稿は、2024（令和6）年6月24日時点の情報を基に執筆及びウェブサイト情報の確認を行っている。

*本稿では、狩猟者、ハンター、捕獲者、捕獲従事者については、一部を除き「ハンター」と表記する。

¹ 「ヒグマ駆除、猟友会に限界」『日本経済新聞』（2024. 6. 4）、「クマ被害深刻 保護から管理へ」『朝日新聞』（2024. 6. 5）

多様性の確保、生活環境の保全及び農林水産業の健全な発達に寄与することを通じて、自然環境の恵沢を享受できる国民生活の確保及び地域社会の健全な発展に資することを目的としており、これを達成するため、鳥獣捕獲等の規制、鳥獣捕獲等事業の認定、狩猟制度等に関する事項を規定している。環境大臣は、都道府県における鳥獣保護管理行政の基本的な事項等を「鳥獣の保護及び管理を図るための事業を実施するための基本的な指針」（以下「基本指針」という。）として定め、都道府県知事は、基本指針に即して、鳥獣の保護及び管理を図るための事業（以下「鳥獣保護管理事業」という。）の実施に関する計画（以下「鳥獣保護管理事業計画」という。）を策定し、科学的な知見に基づく鳥獣保護管理事業等を実施している（図表1）²。

図表1 鳥獣保護管理法の施策体系



直近の同法改正（2014（平成26）年）では、ニホンジカ、イノシシ等による自然生態系への影響及び農林水産被害が深刻化したこと、ハンターの減少・高齢化等により鳥獣捕獲の担い手が減少したこと等から、鳥獣捕獲等の一層の促進と捕獲等の担い手の育成が必要として、①法目的に鳥獣の「管理」を加えるほか、②施策体系の整理、③指定管理鳥獣捕獲等事業の創設、④認定鳥獣捕獲等事業者制度の導入、⑤集合住宅地域等における麻醉銃の許可、⑥網猟免許及びわな猟免許の取得年齢引下げ等を内容とする改正が行われた³。

² 鳥獣の管理や被害防止に関する法律として、環境省所管の鳥獣保護管理法、農林水産省所管の「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。）の2つがある。鳥獣保護管理法が鳥獣の保護管理を図るための都道府県等による事業の実施や狩猟の適正化等に関する事項を規定しているのに対し、鳥獣被害防止特措法は、鳥獣による農林水産業等の被害防止のための市町村等の取組に関する支援措置等を規定している。

³ 2014（平成26）年改正内容及びこれまでの改正経過等については、山岸千穂「野生鳥獣の管理の強化—鳥獣

このうち、②については、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」が「鳥獣保護管理事業計画」に改められたほか、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（第一種特定鳥獣）の保護に関する「第一種特定鳥獣保護計画」及び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（第二種特定鳥獣）の管理に関する「第二種特定鳥獣管理計画」が新たに位置付けられた。

また、③の指定管理鳥獣捕獲等事業は、国が、集中的かつ広域的に管理を図る必要がある鳥獣として「指定管理鳥獣⁴」を指定し、都道府県知事は、第二種特定鳥獣管理計画に定める鳥獣が指定管理鳥獣である場合、その種類ごとに捕獲等事業の内容を具体的にまとめた「指定管理鳥獣捕獲等事業実施計画」を策定し、捕獲等事業を行うことができる仕組みである。ニホンジカ、イノシシの個体数の増大、分布面積の拡大が続き、生態系への影響や人身被害が発生する中で、都道府県又は国の機関が個体数管理のための捕獲等事業を積極的に推進するための仕組みが必要とされていたこと等を踏まえ、創設された。指定管理鳥獣捕獲等事業については、捕獲等禁止（鳥獣保護管理法第8条）、鳥獣放置禁止（同第18条）、夜間銃猟禁止（同第38条第1項）の規定をそれぞれ適用しない等の特例が設けられている。加えて、環境省は、全国的に行う取組であることに鑑み、都道府県等が指定管理鳥獣捕獲等事業を実施する取組等に対し必要な経費を支援しており（指定管理鳥獣捕獲等事業交付金事業）、具体的には、同事業実施計画の策定等に係る経費、指定管理鳥獣の捕獲等に係る経費等の一定額が支援対象となっている。

④の認定鳥獣捕獲等事業者制度は、鳥獣の捕獲等に係る安全管理体制や従事者の技能及び知識が一定の基準に適合し、安全を確保して適切かつ効果的に鳥獣の捕獲等を実施できる事業者を都道府県知事が認定するものであり、主に公的な鳥獣捕獲事業の委託又は請負業務の担い手となる事業者を育成・確保することを目的としている⁵。

3. 鳥獣管理の現状と取組—ニホンジカ、イノシシ等対策

ニホンジカやイノシシによる農林水産業や生活環境の被害、生態系への影響の深刻な状況を受け、2013（平成25）年12月、環境省及び農林水産省は共同で「抜本的な鳥獣捕獲強化対策」を取りまとめ、2023（令和5）年度までに2011（平成23）年度比でニホンジカ及びイノシシの個体数を半減させること（以下「半減目標」という。）を目標として掲げた。前述の鳥獣保護管理法改正により創設された指定管理鳥獣捕獲等事業の実施により、都道府県等によるニホンジカ及びイノシシの捕獲等の取組が併せて進められた結果、2021（令和3）年度の推定個体数（中央値）は、イノシシが約72万頭（平成23年度：約121万頭）、ニホンジカ（本州以南）は約222万頭（同：約233万頭）となった。イノシシが半減目標達成に向けて個体数が順調に減少している一方、ニホンジカは半減目標達成が困難な状況と

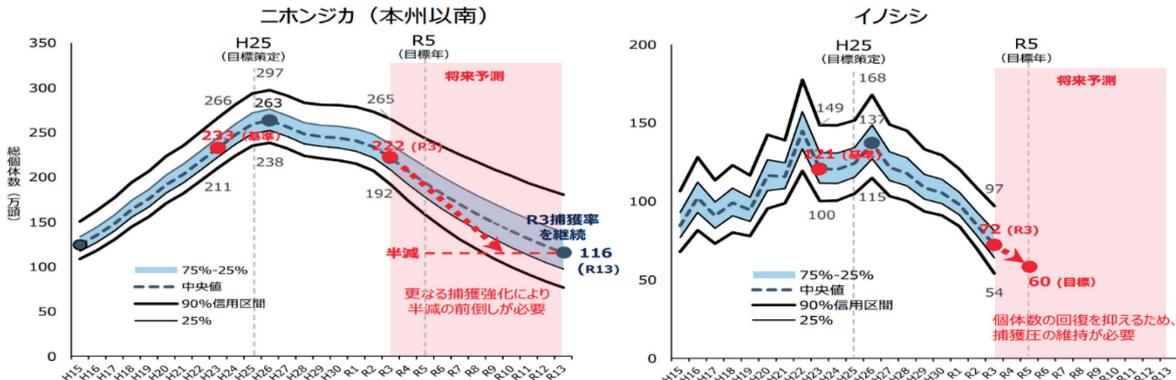
の保護及び狩猟の適正化に関する法律の一部を改正する法律案—』『立法と調査』No. 351（2014.4）、山岸千穂「野生鳥獣による被害の低減に向けて—鳥獣法改正案—』『立法と調査』No. 354（2014.7）を参照。

⁴ 当初は、ニホンジカ、イノシシが指定されていたが、2024（令和6）年にクマ類（四国の個体群を除く。）が追加指定された。

⁵ 2024（令和6）年5月31日現在、163事業者が認定されている。

なった⁶ことを踏まえ、両省は2023（令和5）年9月、半減目標の期限を2028（令和10）年度まで5年間延長することを決定している（図表2）。

図表2 ニホンジカ・イノシシの推定個体数と将来予測



（出所）環境省・農林水産省「シカ・イノシシの捕獲強化対策と捕獲目標について」（令和5年9月1日）

一方、改正法の施行から5年が経過したことを受け、施行状況の点検及びその結果や最新の社会情勢等を踏まえた基本指針の改定を行うため、2020（令和2）年12月に中央環境審議会自然環境部会に設置された「鳥獣の保護及び管理のあり方検討小委員会」において検討が行われた。答申では、改正法施行以降、ニホンジカ、イノシシの個体数については、2014（平成26）年をピークに減少傾向が継続していること、認定鳥獣捕獲等事業者の認定が進んでいること、捕獲等の担い手である狩猟免許保持者数が増加していること等について一定の評価がなされた上で、①鳥獣の管理の強化、②鳥獣の保護の促進、③人材育成、④感染症への対応、⑤その他（外来鳥獣の計画的な管理への影響を踏まえた狩猟鳥獣の指定等）の5項目について講ずべき措置が示された⁷。このうち、③の人材育成については、講ずべき主な措置として、十分な知識及び技術を持った次世代のハンター育成のためのプログラム開発や体制の構築、認定鳥獣捕獲等事業者制度の活用も含めた鳥獣の管理を総合的に担うことができる人材・団体の育成・支援、専門人材育成のための大学等と連携した人材育成プログラムの検討等が挙げられている。

4. 鳥獣管理の現状と取組—クマ類対策

（1）人身被害の発生状況等

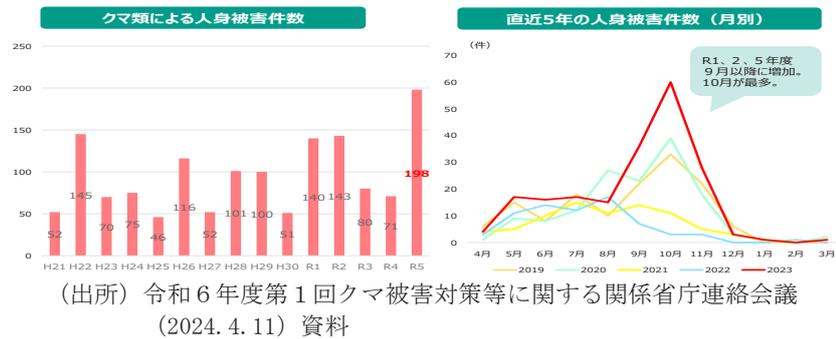
2023（令和5）年度におけるヒグマ及びツキノワグマ（以下「クマ類」という。）による人身被害の発生件数は198件（219人、うち死亡6人）となり、統計のある2006（平成18）

⁶ なお、半減目標延長後における推定個体数（中央値）（2022（令和4）年度末）は、イノシシが約78万頭、ニホンジカ（本州以南）が約246万頭となっている（環境省報道発表資料「全国のニホンジカ及びイノシシの個体数推定等の結果について」（2024.4.26）〈https://www.env.go.jp/press/press_03122.html〉）。

⁷ 答申の内容を踏まえ、2021（令和3）年10月、環境省は基本指針を改定した（環境省報道発表資料「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化につき講ずべき措置並びに鳥獣の保護及び管理を図るための事業を実施するための基本的な指針」に関する中央環境審議会答申について」（2021.9.7）〈<https://www.env.go.jp/press/109973.html>〉）。

年度以降、過去最多となった(図表3)。クマ類による被害は、人身被害や農林業被害のほか、出没に対する不安、通学や散歩などの日常生活、観光への影響など多岐にわたることから、クマ類との

図表3 クマ類による人身被害件数



あつれき解消は社会的な課題であり、被害防止に向けた喫緊の対応が求められるところ、環境省は、2023(令和5)年度補正予算に「クマ緊急出没対応事業⁸」として約7,300万円を計上するなどして対応した。しかし、多くの人身被害等の発生を受け、指定管理鳥獣への追加を含めた早急な対策を求める指摘が相次ぎ、2023(令和5)年11月、北海道東北地方知事会は伊藤環境大臣に対して「クマ類の管理及び被害防止対策への支援に係る緊急要望」を提出し、①クマ類の指定管理鳥獣への指定と出没対策に係る新たな財政的・技術的支援制度の創設、②人家周辺等における銃器使用関係法令の運用基準の明確化、麻醉銃猟に関する法令等見直し等を要望している⁹。

(2) クマ類保護管理検討会における総合的な対策の取りまとめ

クマ類対策については、環境省「クマ類の保護及び管理に関する検討会」(平成25年設置。以下「クマ類保護管理検討会」という。)や「クマ被害対策等に関する関係省庁連絡会議¹⁰」(令和2年設置)において対策の議論や情報共有が行われてきた。既述のとおり、2023(令和5)年度にクマ類による人身被害の発生が過去最多を記録したことを踏まえ、同年度におけるクマ類保護管理検討会は、科学的知見に基づき、クマ類の出没や被害の発生要因を分析するとともに、2024(令和6)年度以降の人身被害の発生を抑制するための総合的な対策を取りまとめるため、3回にわたって開催された。クマ類の生息状況・被害状況等の確認、関係道府県・関係団体からのヒアリング、論点整理を経て、2024(令和6)年2月

⁸ ①問題個体の調査・捕獲、②人の生活圏への出没防止計画の作成・実施、③市街地周辺への出没に対応する連絡体制構築を推進するとした。また、2023(令和5)年11月、「クマ対策専門家緊急派遣事業」として「鳥獣プロデュータバンク」(鳥獣保護管理に関する取組について専門的な知識や経験を有する技術者を登録し、地方公共団体等の要請に応じて、登録者の情報を紹介する仕組み)に登録されているクマ対策の専門家を、都道府県・市町村の要請を受け、クマの出没地域に派遣し、指導、助言を行う事業を開始した。

⁹ なお、環境省は、麻醉銃許可対象は原則としてニホンザルとし、クマ類、イノシシ、ニホンジカ等の大型獣類については、麻醉薬の効力が現れるまでに時間を要し、対象個体の興奮により従事者が反撃を受けたり、周辺住民、住宅等に危害又は損害を及ぼしたりする可能性が高まるおそれがあるため、原則として許可しないとしている(環境省「住居集合集域等における麻醉銃の取扱いについて」(2016(平成28)年3月))。

¹⁰ 警察庁、農林水産省、林野庁、環境省の4省庁で構成。なお、2024(令和6)年4月11日以降、国土交通省が追加され、5省庁となっている。2023(令和5)年度は、同年9月及び10月に計2回開催され、クマ類出没状況、人身被害・農作物被害の状況の共有、各省庁における被害防止対策に向けた取組事項等の共有、北海道におけるヒグマ対策の内容、専門家によるクマ出没のメカニズムについての説明聴取等が行われた。

このほか、2023(令和5)年12月には環境省により都道府県鳥獣行政担当者会議が開催され、クマ類による人身被害の発生状況や対策等について都道府県担当者との情報共有・意見交換が行われている。

8日、「クマ類による被害防止に向けた対策方針～クマとの軋轢の低減に向けた、人とクマのすみ分けの推進～」(以下「クマ被害対策方針」という。)が取りまとめられた(図表4)。

図表4 クマ被害対策方針(概要)

- 令和6年2月の専門家検討会において、科学的知見に基づき、「クマ類による被害防止に向けた対策方針」を取りまとめ。
- 対策の基本的な考え方は、クマ類の地域個体群を維持しつつ、人の生活圏への出没防止により、人とクマ類のすみ分けを図る。
- その実現に向け、「ゾーニング管理^{※1}」、「広域的な管理^{※2}」、「順応的な管理^{※3}」の3つの管理を推進。

※1：人の生活圏とクマ類の生息域の区分 ※2：保護管理ユニットに基づき都道府県をまたぐ広域管理 ※3：事業のモニタリングにより、より適切な管理方法を適用

指定管理鳥獣の指定

- **クマ類を指定管理鳥獣[※]に指定**(絶滅のおそれのある四国の個体群を除く)。**都道府県等への技術的・財政的支援が必要。**
- **捕獲に偏らない対策が必要**(調査・モニタリング、出没防止対策、出没時の体制構築、人材育成など)。

※ 都道府県等が捕獲等により集中的かつ広域的に管理する鳥獣

人の生活圏への出没防止

- 放任果樹等の**誘引物の管理**、**電気柵の設置**、**追い払い**、**山林、耕作放棄地、移動ルートの緑地の刈り払い**、**緩衝帯の整備**が必要。

出没時の対応

- **市街地等での銃による捕獲**について、**鳥獣保護管理法の改正**も含めて、**対応方針の検討・整理**が必要。

人材育成・配置 他

- 都道府県・市町村への**専門的な人材**の育成・配置、**捕獲技術者の育成・確保**が必要。
- **ICT等を活用**した出没情報の提供、モニタリング手法の開発が必要。
- **過度な苦情への対応**、**四国個体群の保全強化**等が必要。

(出所) 中央環境審議会自然環境部会(2024.5.22)資料

クマ類保護及び管理に関する検討会

(第1回) 令和5年12月26日(火)

- ・クマ類の生息状況、被害状況等について
- ・ヒアリング(北海道、岩手県、秋田県、群馬県、富山県、兵庫県)

(第2回) 令和6年1月9日(火)

- ・ヒアリング(大日本猟友会、北海道農業協同組合中央会、日本自然保護協会、知床財団、NPO法人ビッキオ)
- ・論点の整理

(第3回) 令和6年2月8日(木)

- ・「クマ類による被害防止に向けた対策方針」の決定

(検討委員) ※五十名

- ・大井 徹 石川県立大学生物資源環境学部 特任教授
- ・小池 伸介 東京農工大学大学院 教授
- ・近藤 麻実 秋田県生活環境部自然保護課 主任
- ・佐藤 喜和 酪農学園大学 農食環境学群 教授
- ・澤田 誠吾 島根県西部農林水産振興センター 主幹
- ・山崎 晃司 東京農業大学地域環境科学部 教授 ※座長
- ・横山 真弓 兵庫県立大学自然・環境科学研究所 教授

環境省の主な取組

- **指定管理鳥獣の指定**(鳥獣保護管理法省令の改正) ※4月16日に公布・施行
- **指定管理鳥獣捕獲等事業交付金の拡充**(クマ類の追加)

(3) クマ類の指定管理鳥獣への追加

環境省は、クマ被害対策方針の取りまとめを受け、2024(令和6)年4月15日、クマ被害対策方針の実施に向け、関係省庁(農林水産省、林野庁、国土交通省、警察庁)とともに「クマ類による被害防止に向けた対策方針(令和6年2月)を踏まえたクマ被害対策施策パッケージ」を取りまとめ、公表した。同時に、今後もクマ類の分布の拡大地域では個体数の更なる増加が見込まれ、人の生活圏での人身被害が増加するおそれがあることから、都道府県及び広域協議会による集中的かつ広域的な管理を支援するため、鳥獣保護管理法施行規則を改正し、四国の個体群を除く¹¹クマ類を指定管理鳥獣に追加した(同年4月16日公布・施行)。環境省は、今後、指定管理鳥獣捕獲等事業交付金の対象にクマ類を追加し、専門家の提言を踏まえ、都道府県等が実施するクマ類の調査・モニタリング、人の生活圏周辺での低密度化のための捕獲、出没防止対策、出没時の体制構築、人材育成等、捕獲に偏らない総合的な対策の支援を進めるとしている^{12、13}。

¹¹ ツキノワグマのうち、徳島県、香川県、愛媛県、高知県の個体群については絶滅のおそれがあるため、指定からは除くこととされた。

¹² 村上靖典「ニホンジカ・イノシシの半減目標とクマ類による被害防止対策について」『国立公園』No. 823(2024.5)

¹³ 伊藤環境大臣は、指定管理鳥獣捕獲等事業交付金の拡充(クマ類の追加)について、2024(令和6)年秋の出没対応に間に合うよう準備を進めたい旨、説明している(環境省「伊藤大臣閣議後記者会見録」(2024.4.16) <https://www.env.go.jp/annai/kaiken/kaiken_00204.html>)

(4) 法改正に向けた動き

2023（令和5）年の全国におけるクマ類による人身被害は、その多くが人家周辺で発生した。鳥獣保護管理法は住居集合地域等における銃猟を禁止しているため、現状、クマ類が市街地等へ出没した場合においては、警察官職務執行法（昭和23年法律第136号）を適用することにより、警察官が緊急性を判断し、駆除を命じることで発砲を可能とするなどして応急的な対応が行われている¹⁴。しかしながら、現場の警察官が必ずしも野生動物や銃猟に対する専門的知識を持ち、対処に精通しているとも限らないため、ちゅうちょして命令を出せなかったり、命令までに時間がかかったりする場合も少なくないほか¹⁵、実際の現場の状況が刻一刻と変わりうる中でハンターがリスクを引き受けた上で緊急避難（刑法第37条）として自ら判断することが必要となる場合も想定される。警察官職務執行法の適用等による対応は、既存の法制度の想定を超える例外的状況を規律の対象としているため、今後も一定の頻度で生じることが懸念されるクマ類の市街地等への出没に対処するためには、野生動物対策の基本法である鳥獣保護管理法の改正による対応が望ましい¹⁶。

図表5 対応方針（案）の概要

現行法では対応できない状況	対応方針（鳥獣保護管理法の改正）
①銃猟ができない住居集合地域等にクマ類やイノシシ（成獣）が出没した場合（特に膠着状態等の場合）	大型獣による人身被害のおそれが現に生じている状況において、緊急的に住宅集合地域等における銃猟を特例的に実施可能とする（第38条第2項及び第3項関係）。
②建物にクマ類が立てこもった場合	建物等に向かって行われる銃猟のうち、建物内にクマ類が入り込んだ場合に、一定の条件を満たす形で当該鳥獣に対して行う銃猟（麻醉銃を使用した鳥獣の捕獲等を含む。）を実施可能とする（第38条第3項及び第38条の2関係）。
③はこわなにクマ類を捕獲した後の止めさし	住居集合地域等における銃猟のうち、はこわなで捕獲したクマ類の銃器による止めさしを実施可能とする（第38条第2項関係）。
対応方針（その他）	
<ul style="list-style-type: none"> ・関係法令との関係を含めた改正法の内容の十分な周知及び技術的な支援の実施 ・改正法による最新の対応事例を都道府県及び市町村間で情報共有する方法の検討 ・関係者による事前の連絡体制・対応方針の調整、定期的な訓練の実施 ・ハンターが必要なときに遅滞なく出勤可能な仕組み、出勤に応じた手当支給の検討 ・ハンターが無償で動員している捕獲に用いる銃器、車両その他必要な機材の負担改善 	

（出所）対応方針（案）を基に筆者作成

クマ被害対策方針では、クマ類による被害を防止する行動として、クマ類の指定管理鳥獣への指定や人の生活圏への出没防止に係る取組とともに、出没時の被害防止に係る取組として、鳥獣保護管理法において禁止されている住居集合地域等における銃猟について、銃猟に伴う住民等の生命又は身体への危険性、クマ等による住民等への危害防止の緊急性、捕獲等に携わる従事者の安全性の確保、万が一事故が起きてしまった場合の責任の所在等の観点から、役割分担と指揮系統を明確にするとともに、迅速な現場対応が行われるよう、

¹⁴ 警察庁「熊等が住宅街に現れ、人の生命・身体に危険が生じた場合の対応における警察官職務執行法第4条第1項の適用について」（令和5年3月28日）、警察庁「熊等が住宅街に出没した場合における警察官職務執行法第4条第1項を適用した対応について（通知）」（令和2年10月30日）

¹⁵ 「街なかのクマに「銃使用」新方針の課題 ハンターに求められる「SWAT並みのスキル」とは『AERA dot.』（2024.6.9）〈<https://dot.asahi.com/articles/-/224752?page=1>〉

¹⁶ 「鳥獣保護管理法第38条の改正に関する対応方針（案）」（後述）

鳥獣保護管理法の改正も含め早急に対応方針を検討・整理することが示された。

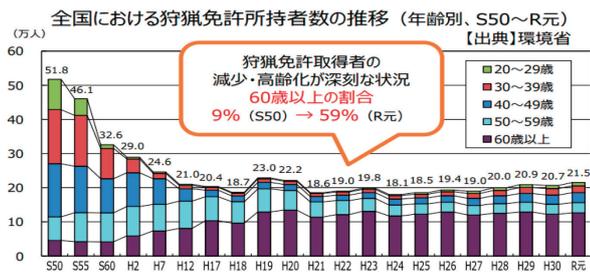
こうした背景を踏まえ、鳥獣保護管理法第38条において禁止されている住居集合地域等における銃猟について検討を行い、課題の整理及び対応方針の取りまとめを行うため、2024（令和6）年5月9日、環境省は「鳥獣保護管理法第38条に関する検討会」を設置し、議論を開始した¹⁷。同検討会では同年5月23日に「鳥獣保護管理法第38条の改正に関する対応方針（案）」（以下「対応方針（案）」という。）の提示・検討が行われており、同年7月に対応方針の取りまとめが行われる予定である（図表5）。

5. 担い手をめぐる現状と取組

環境省の調査によれば、2023（令和5）年4月1日現在、都道府県における鳥獣行政担当職員3,603名のうち、専門的知見を有する職員（鳥獣保護管理に関する学位を有する者等）は169名（4.7%）、12都県には専門的知見を有する職員が配置されていない¹⁸。また、銃猟所持者等の減少、銃猟免許取得者の高齢化が深刻な状況となっている。1970年代以降、銃猟免許所持者数は減少傾向にあったが、近年は下げ止まっており、20万人程度で推移しているとともに、若い銃猟免許取得者も増加傾向にあるが、増加した銃猟免許所持者の多くはわな猟免許所持者であることや、銃猟免許を所持しているものの、銃猟者登録を行っていない者が約6万人存在するなど、捕獲活動は引き続き高齢の熟練ハンターによって支えられている状況にある（図表6、図表7）¹⁹。

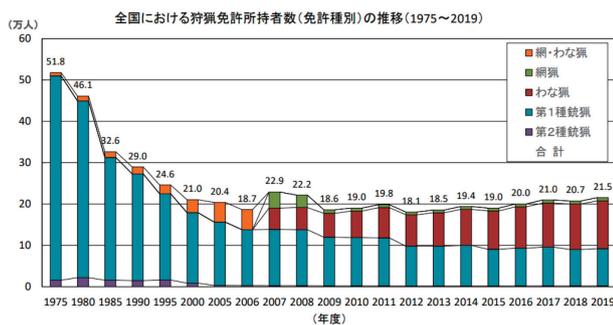
こうした現状に対し、政府は、鳥獣保護管理法改正による認定鳥獣捕獲等事業者制度の創設や網猟免許及びわな猟免許の取得年齢の20歳以上から18歳以上への

図表6 銃猟等所持者数の推移及び年齢別銃猟免許所持者数の推移



（出所）農林水産省「鳥獣被害の現状と対策」（令和6年6月）

図表7 種別銃猟免許所持者数の推移



（出所）環境省「種別銃猟免許所持者数」

¹⁷ 同検討会では、クマ類に加え、近年、市街地への出没増加による人身被害や交通事故等の生活環境被害事例が頻発し、対応が課題となっているイノシシについても検討の対象となっている。

¹⁸ 環境省「都道府県における鳥獣の保護及び管理に関する専門的な知見を有する職員の配置状況について」
<<https://www.env.go.jp/nature/choju/effort/effort11/effort11.html>>

¹⁹ 中央環境審議会「鳥獣の保護及び管理並びに銃猟の適正化につき講ずべき措置について」（令和3年9月）

引下げ、鳥獣保護管理に係る人材登録事業による研修等の支援、鳥獣被害防止特措法に基づく捕獲等に従事する鳥獣被害対策実施隊員への狩猟税免除措置といった支援策を講じている。

6. 鳥獣管理の課題—担い手の確保・育成を中心に

以上、鳥獣管理をめぐる現状と取組について見てきたように、鳥獣管理の担い手の確保・育成の必要性はこれまでも指摘されていたところ²⁰、2023（令和5）年度はクマ類による人身被害が多発し、これまで地元猟友会等の善意に頼っていた鳥獣管理の課題が改めて浮き彫りになったと言える。クマ類の駆除によりハンターは批判の矢面に立たされることも多く²¹、捕獲に係る猟具等の装備を多くのハンターが私費で賄う現状があり²²、また、その報酬の少なさ等から兼業ハンターとして活動する場合もある²³。

以下、鳥獣管理の担い手の確保・育成の課題について、鳥獣保護管理法に基づき環境大臣が定める基本指針の内容を確認しつつ、これまでの指摘や検討、環境省等における取組内容と併せて整理することとしたい。

（1）国による技術的支援等の在り方

基本指針では、国は、各都道府県において鳥獣保護管理に関する専門的知見を有する人材が鳥獣行政担当職員として適切に配置されるよう技術的助言を行うとともに、都道府県や市町村等が鳥獣保護管理に関する事業を実施するに当たって、専門的知識・技術に基づく助言等の支援を行うとしている。これに関し、環境省は、「鳥獣保護管理に係る人材登録事業（鳥獣プロデーターバンク）」として、都道府県等の要請に応じた登録者の情報提供、登録者を研修等に招へいする際の謝金・旅費等の支援等を行っている²⁴。一方、鳥獣プロデーターバンクのウェブサイトについては、登録情報（氏名、肩書、専門鳥獣、活動地域、活動経歴等）や活動レポートが掲載されているものの、サイト上の情報だけをもって要請を行うことはなかなか難しいのではないかとの指摘もある²⁵。登録者と都道府県等のマッチングを円滑に行うためには、現在も行われている当該事業運営事務局による相談対応体制の強化を図るほか、都道府県等担当者が要請を検討する際に有益と思われる情報を掲載する等、登録情報を充実させることが必要であろう。

（2）担い手教育

基本指針では、国は、大学等と連携した鳥獣保護管理に関する専門的知識を有する人材

²⁰ 2014（平成26）年の鳥獣保護管理法改正時の衆・参環境委員会における附帯決議ほか

²¹ 「クマ駆除したら「税金泥棒」「役場を辞めろ」 大量クレームで業務に支障 「ご理解のお願い」は届くのか」『東京新聞Tokyo web』（2023.11.5）〈<https://www.tokyo-np.co.jp/article/288046>〉

²² 「「まるでこちらが悪者のよう」 ヒグマハンターの報償攻防」『毎日新聞』（2023.12.16）〈<https://mainichi.jp/articles/20231216/k00/00m/040/004000c>〉

²³ 「午前は猟、午後はテレワーク」『日本経済新聞』（2024.2.12）

²⁴ 前掲脚注8参照。謝金は7,000円／時間（上限4時間分）、旅費相当額は上限27,140円が支援され、2024（令和6）年度における当該事業を活用した支払人数については先着順でのべ20人が上限となっている。

²⁵ 第212回国会衆議院環境委員会議録第3号9頁（2023.12.5）

を育成・確保するための体制整備に向けた検討・支援を進めるとしている。専門人材の育成・確保については、2019（令和元）年8月、環境省からの依頼の下、日本学術会議が、望ましい野生動物管理とその担い手教育等に関する提言「人口縮小社会における野生動物管理のあり方」を取りまとめ、専門行政職員等の教育の必要性等を指摘している。

ア 専門行政職員等の教育

提言では、野生動物の科学的管理を順応的・効果的に実施するためには、①科学行政職員²⁶、②専門行政職員²⁷、③現場技術者²⁸の役割分担及び協働が不可欠であり、我が国では体系化されていない「野生動物管理学に関する専門教育」に関し、大学間で共通性の高い専門的教育課程を編成して教育の質を保証し、野生動物管理学教育を受けた修了生については、社会が求める役割を担う「高度専門職業人」としての認証・資格等付与が望ましいとしている。その上で、科学的研究の推進と人材養成は喫緊の課題であり、野生動物管理と地域社会の諸問題を総合的に捉え、現場で解決するための科学的な計画立案、実践、モニタリングを担える人材（野生動物管理専門員）の養成が強く望まれることから、国は、大学・大学院レベルの新たな専門教育課程と研究の場の創設・強化を支援すべきである旨、指摘している。

こうした指摘を踏まえ、2020（令和2）年度に環境省、農林水産省及び大学等が連携して「野生動物管理教育プログラム検討会」が設置され、2年間にわたって多様な分野の専門的知見を有し、計画立案、調査分析、実践等を担い得る人材を育成するために必要なコア・カリキュラムの検討が実施された²⁹。その後、2022（令和4）年度には農林水産省の鳥獣被害防止総合対策推進交付金（鳥獣対策スペシャリスト育成支援事業）の助成を受け、大学間連携による野生動物管理学プログラムが試行されているほか³⁰、次の段階として、当該コア・カリキュラムの実装、履修者に対する認証制度、専門人材の配置等に関する検討が行われている³¹。

イ ハンターの教育

また、日本学術会議の提言では、専門行政職員等と協働し、野生動物管理の一翼を担うハンターの育成・確保が必要としている。その上で、これまでは猟友会会員等が様々な捕獲業務を担ってきたところ、人口縮小社会では「公益目的の捕獲（有害鳥獣捕獲等）」の役割が重要となることから、求められる鳥獣保護管理に関する知識が限定的な現行の

²⁶ 科学行政職員：国、都道府県の研究職公務員で、調査研究立案、政策立案等の業務を担う。

²⁷ 専門行政職員：国、都道府県、市町村の専門職公務員で、現場状況の診断、対策立案と実行、危機管理対策の立案・実施等の業務を担う。

²⁸ 現場技術者：国、都道府県、市町村の職員、認定鳥獣捕獲等事業者を含む民間機関等の職員で、加害鳥獣種の判別、感染症の判断、被害実態調査、集落の点検・診断、捕獲、住民の指導等の業務を担う。

²⁹ 農林水産省「鳥獣による農林水産被害の現状と対策について」（令和3年3月15日）、同省「第10回全国鳥獣被害防止サミット」（2023.2.17）宇野裕之氏（東京農工大学）資料

³⁰ 2022（令和4）年度は6大学と2つの民間団体（東京農工大学、酪農学園大学、山形大学、宇都宮大学、岐阜大学、兵庫県立大学、学校法人東京環境工科専門学校、公益財団法人知床自然大学院大学設立財団）が参加し、また、2023（令和5）年度は、東京農工大学に在籍する農学部生及び農学府生を対象に、2024（令和6）年度以降のコア・カリキュラム本格的実施のための試行的プログラムとして、「野生動物管理教育プログラム」が開講されている（東京農工大学野生動物管理教育研究センター「野生動物管理教育」〈<http://web.tuat.ac.jp/~cwmer/education.html>〉）。

³¹ 梶光一「野生動物管理の担い手の育成」『科学』94巻4号（2024.4）

狩猟免許試験について、ハンター教育及び習熟度に関わる質保証の整備を念頭に、狩猟免許制度の見直しを検討すべきである旨、指摘している。

（３）研修等の実施による質の保証

基本指針では、人材育成に向け、国は全国的な視点から制度や生息・被害状況等を踏まえた研修を、都道府県は地域的な視点から生息・被害状況等を踏まえた研修をそれぞれ実施するとしている。これに関し、環境省は、地方公共団体職員等を対象とした「特定鳥獣の保護及び管理に係る研修会」等を実施している。こうした研修の実施に当たっては、最新の知見や先進的な実施状況を紹介するとともに、適時適切な内容の評価・見直し、研修対象者に合わせたカリキュラムの提供等が求められよう。

また、国又は都道府県は、鳥獣捕獲等事業者に対する技能知識講習等の機会を通じた技術向上を図り、認定鳥獣捕獲等事業者の技能知識・安全管理の維持及び向上を図るための情報提供等を行うとしている。これに関し、環境省は、「認定鳥獣捕獲等事業者」の認定基準として修了が義務付けられている「安全管理講習」及び「技能知識講習」に当たる「認定鳥獣捕獲等事業者講習会」を実施している。こうした取組により、鳥獣管理の担い手として期待される認定鳥獣捕獲等事業者の確保・育成を行い、同事業者の質の保証にも注力する必要がある。

（４）民間の活用と猟友会依存体制の見直し

基本指針では、都道府県及び市町村は、当該職員や鳥獣保護管理員³²の育成に加えて、民間の鳥獣保護管理の担い手の育成に努めるとしている。これに関し、鳥獣被害防止特措法に基づき、市町村担当職員のほか、地元猟友会会員や農業者等を構成員として鳥獣捕獲等を行う「鳥獣被害対策実施隊³³」が、2023（令和5）年4月現在、1,246市町村に設置され、活動が実施されている。

民間隊員への報酬については、市町村の裁量で決定できるとされているところ、ハンターの待遇等をめぐる問題も発生している。2024（令和6）年5月、北海道猟友会砂川支部奈井江部会は、奈井江町からのクマが出没した際の見回りや「箱わな」による捕獲等の業務を担う鳥獣被害対策実施隊への参加要請に対し、人員が確保できず、報酬も不十分で負担が大きすぎるなどとして、協力できないと伝えていたことが明らかとなった³⁴。報酬額等は近隣の市町村でもばらつきがあり、こうした事例から、命がけで対応に当たるハンターに見合ったインセンティブの付与が不十分であることやクマ類の捕獲等を地元猟友会に依存

³² 鳥獣保護管理事業の実施に関し、非常勤として都道府県の事務を補助する者であって、狩猟取締り、鳥獣管理に関する助言・指導等が主な活動とされている。

³³ 鳥獣被害防止特措法に基づき市町村が設置することができる、被害防止計画に基づく捕獲、防護柵の設置と言った実践的活動を担う組織。隊員の報酬や公務災害補償措置を条例で定めること、市町村長が隊員を任免又は指名することの手続が必要となり、民間の隊員は非常勤の公務員となる。なお、隊員は、①銃砲刀剣類所持等取締法（昭和33年法律第6号）に基づく技能講習の免除、②狩猟税の免除、③公務災害の適用、④ライフル銃の所持許可の特例といった優遇措置を受けられる。

³⁴ 「クマ駆除対策に北海道猟友会「協力できない」『読売新聞オンライン』（2024.5.23）〈<https://www.yomiuri.co.jp/national/20240523-0YT1T50029/>〉

する体制の問題が考えられることから、不公平感のない、実態にあった報酬体系の整備や地元猟友会以外の担い手を確保することも検討する必要があるだろう。

（５）普及啓発等

基本指針では、都道府県は、狩猟の公益的役割についての普及啓発、ハンター確保のための方策を充実させる等の取組を進めることとされている。これに関し、環境省は都道府県や狩猟関係者ととも「狩猟の魅力まるわかりフォーラム」を開催して狩猟の社会的意義や魅力を伝える活動を実施している。これにより、狩猟のイメージ向上や狩猟免許取得への意欲向上につながり、狩猟免許試験受験者の増加にも寄与したとしている³⁵。また、市町村等による狩猟免許取得補助金による支援も広く行われており、このうち群馬県においては、狩猟免許試験におけるわな猟免許試験の受験手数料を18歳と19歳に限って免除する取組が行われている³⁶。年齢に関係なく、ハンターの確保・育成は必要であると考えられるところ、若い世代にも焦点を当て、社会全体における狩猟に関する普及啓発を引き続き推進することが求められよう。

（６）重複する法制度の見直し

我が国において、鳥獣管理や被害防止については、環境省所管の鳥獣保護管理法、農林水産省所管の鳥獣被害防止特措法の2つの法律により、異なる捕獲の実施主体（国、都道府県、市町村）による多様な捕獲事業が互いに重なる地域で個別に実施されている。それによって効果的な個体数管理が困難となっているため、当面は現行の2つの法制度の整合性を図るとともに、長期的な視点に立てば、環境省、農林水産省の共管法あるいは2つの法律の一元化の検討が必要である旨の指摘がある³⁷。

人材の供給面からは、専門行政職員やハンター等の確保・育成に注力し、また、需要面からは、限られた人材の有効活用を念頭に、法制度間の重複解消による整合性のとれた運用、正確な鳥獣の個体数を基にした管理体制の構築とそれに応じた必要人員数の把握及び適材適所での配置が求められよう。

【参考文献】

梶光一『ワイルドライフマネジメント』（東京大学出版会、2023年）

羽山伸一『野生動物問題への挑戦』（東京大学出版会、2019年）

（にしもと たかし）

³⁵ 農林水産省「農作物鳥獣被害防止対策研修」（2023. 6. 22）資料「鳥獣保護管理政策の現状と行政上の諸対策について」（環境省）

³⁶ 「狩猟免許持っ人 半減も近年回復傾向 県が若い世代育成確保へ」『NHK NEWS WEB』（2023. 11. 20）〈<https://www3.nhk.or.jp/lnews/maebashi/20231120/1060015847.html>〉

³⁷ 梶光一「日本の野生動物管理制度の課題」『科学』94巻4号（2024. 4）