

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	人の日常生活圏に出没したクマ等への対応 －鳥獣保護管理法改正案をめぐる国会論議－
著者 / 所属	寺西 香澄 / 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	476号
刊行日	2025-7-14
頁	97-110
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250714.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))。

人の日常生活圏に出没したクマ等への対応

— 鳥獣保護管理法改正案をめぐる国会論議 —

寺西 香澄

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 現行の鳥獣保護管理法の概要
3. クマ類の保護管理の現状
4. 本法律案の提出の経緯
5. 本法律案の概要
6. 主な国会論議と本法律案の審査の経過
7. おわりに

1. はじめに

第217回国会（常会）の2025（令和7）年4月18日、「鳥獣の保護及び管理並びに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「本法律案」という。）が参議院本会議で可決、成立した（令和7年法律第28号）。

本法律案は、近年増加している人の日常生活圏へのクマ等の出没に対し、人の生命又は身体に対する危害を防止するための制度を創設するものであり、人と野生動物との関係や共生の在り方を含め、大きな関心が寄せられた。本稿では、クマ類の保護管理の現状を概観するとともに、本法律案の提出の経緯と概要、国会における主な論議等を紹介する¹。

2. 現行の鳥獣保護管理法の概要

（1）鳥獣の保護及び管理

ニホンジカやイノシシなどによる農林水産業や生活環境への被害が深刻な状況にあることを背景として、鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（以下「鳥獣保護管理法」という。）の2014（平成26）年改正において、法目的に鳥獣の管理が追加されたこ

¹ 本稿は2025（令和7）年6月27日までの情報を基に執筆している（URLの最終アクセス日はいずれも同日）。

とに伴い、以下のとおり鳥獣の「保護」及び「管理」の定義が置かれている。

鳥獣の「保護」は、「生物の多様性の確保、生活環境の保全又は農林水産業の健全な発展を図る観点から、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」、鳥獣の「管理」は、同様の観点から「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」と定義されている。

（２）都道府県における計画策定

都道府県知事は、国が定める基本指針（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）に即して「鳥獣保護管理事業計画」を策定する。

また、都道府県知事は、①その生息数が著しく減少し、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」、又は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」を定めることができる。

（３）鳥獣保護管理事業の実施

鳥獣の捕獲等（捕獲又は殺傷をいう。）及び鳥類の卵の採取等（採取又は損傷をいう。）は原則として禁止されているが、狩猟鳥獣²の捕獲等は認められているほか、①学術研究、鳥獣の保護、②鳥獣による農林水産業や生態系への被害防止（有害鳥獣の捕獲）、③鳥獣の管理（個体数調整）が目的である場合は、都道府県知事等の許可³を受けて捕獲等を行うことができる。

また、2014（平成26）年改正により、集中的かつ広域的に管理を図る必要があるものとして施行規則で定めた鳥獣（指定管理鳥獣）について、都道府県又は国が捕獲等をする「指定管理鳥獣捕獲等事業」が創設された。指定管理鳥獣にはニホンジカ及びイノシシ⁴に加え、2024（令和6）年に四国の個体群を除くクマ類（ヒグマ及びツキノワグマ）が新たに指定された（後述4.（3））。同事業は、第二種特定鳥獣管理計画を策定している都道府県知事

² 希少鳥獣以外の鳥獣で、その肉又は毛皮を利用する目的、管理をする目的その他の目的で捕獲等の対象となる鳥獣（鳥類のひなを除く。）であって、その捕獲等がその生息の状況に著しく影響を及ぼすおそれのないものとして環境省令で定めるものをいう。現在46種類（鳥類26種類、哺乳類20種類）が指定されている。

³ 国指定鳥獣保護区内における鳥獣の捕獲等の場合は環境大臣の許可を、環境大臣許可の対象となるもの以外の鳥獣の捕獲等の場合は都道府県知事の許可を要する。なお、多くの都道府県では、地方自治法第252条の17の2の規定（条例による事務処理特例）又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（以下「鳥獣被害防止特措法」という。）第6条の規定（対象鳥獣の捕獲等の許可に係る鳥獣保護管理法の適用の特例）に基づき、捕獲許可権限の一部を市町村長に移譲している。

⁴ ニホンジカやイノシシの急速な個体数増加や分布域の拡大が、農林水産業のみならず生態系や生活環境への被害の拡大と深刻化をもたらしているため、環境省と農林水産省は2013（平成25）年12月に「抜本的な鳥獣捕獲強化対策」を取りまとめ、10年後（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捕獲目標を掲げるとともに、目標達成に向けて捕獲事業の強化や捕獲従事者の育成・確保等を進めてきた。イノシシの推定個体数は順調に減少している一方、ニホンジカについては目標の達成が困難であり、更なる捕獲強化が必要とされたため、両省は2023（令和5）年9月に捕獲目標を見直し、シカ及びイノシシの生息頭数の半減目標の期限を2028（令和10）年度まで延長した。なお、2014（平成26）年改正による「指定管理鳥獣捕獲等事業」の創設と指定管理鳥獣へのニホンジカ及びイノシシの指定、網猟免許及びわな猟免許の取得年齢の引下げ等は、この対策の一環と位置付けられている。

が指定管理鳥獣捕獲等事業実施計画を策定した上で実施するものであり、当該事業として実施する行為については、特例措置として、①捕獲等の禁止、②捕獲等をした鳥獣の放置の禁止、③夜間における銃猟（銃器を使用した鳥獣の捕獲等をいう。）の禁止の規定が適用除外となる⁵。なお、国は、都道府県による実施計画の策定、指定管理鳥獣の捕獲や被害対策等に必要な経費を指定管理鳥獣対策事業交付金⁶により支援している。また、都道府県又は国は、指定管理鳥獣捕獲等事業を認定鳥獣捕獲等事業者⁷等に委託することができる。

（４）狩猟の適正化

狩猟は、法定猟法（銃器（装薬銃及び空気銃）、網又はわなを使用する猟法）により狩猟鳥獣の捕獲等を行うことと定義されており、鳥獣保護区や休猟区などの区域以外では、狩猟期間⁸内に限り、環境大臣等の許可を受けずに狩猟鳥獣の捕獲等を行うことができる。

狩猟を行うためには、狩猟免許（網猟免許、わな猟免許、第一種銃猟免許（装薬銃）又は第二種銃猟免許（空気銃））を取得した上で、狩猟をしようとする都道府県に狩猟者登録をしなければならない。また、狩猟用の銃器を所持するためには、このほかに銃砲刀剣類所持等取締法（以下「銃刀法」という。）に基づく銃砲所持許可を住所地の都道府県公安委員会から取得する必要がある。

なお、狩猟免許所持者は、1970（昭和45）年度の約53万人をピークに減少したが、2012（平成24）年度（約18万人）以降は微増傾向にあり、2020（令和2）年度は約22万人（うち、約6割が60歳以上）となっている。また、免許種別に見ると、1970（昭和45）年度は第一種銃猟が約9割を占めていたが、2020（令和2）年度はわな猟が約54%（約11万9,000人）、第一種銃猟が約41%（約9万人）となっている。

3. クマ類の保護管理の現状

（１）生息状況

ヒグマは北海道に広く生息しており、環境省が実施した生息分布調査によると、2003（平成15）年度から2018（平成30）年度にかけて分布域が約1.3倍に拡大している。

ツキノワグマは千葉県を除く本州及び四国の33都府県に恒常的に分布しており、2003（平成15）年度から2018（平成30）年度にかけて全国的に分布域が約1.4倍に拡大している。他方で、四国は分布域が縮小し、九州では2012（平成24）年に絶滅と判断されている。また、分布域が市街地など人の生活圏に隣接する地域も多くなっている。

各都道府県による推計個体数は、多くの地域で増加傾向にあるが、これらの推計結果を

⁵ 特例措置のうち、②捕獲した鳥獣の放置の禁止及び③夜間銃猟の禁止は、一定の条件下で適用が除外される。

⁶ 指定管理鳥獣へのクマ類の追加指定に伴い、交付金の名称が従来の「指定管理鳥獣捕獲等事業交付金」から改められた。近年は当初予算及び補正予算により各年度計約25億円が計上されており、令和7年度予算では2億円、令和6年度補正予算に25億円が計上されている。

⁷ 都道府県知事が認定した、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ている法人。2025（令和7）年5月末現在で174事業者が認定を受けている。

⁸ 毎年10月15日（北海道は毎年9月15日）～翌年4月15日とされているが、鳥獣の保護を図る観点から次のとおり短縮されている。北海道以外の区域：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）、北海道の区域：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）。

積み上げた場合でも中央値で約5.5万頭(うちヒグマが約1.2万頭)であり、ニホンジカ(2022(令和4)年度末の推計個体数約246万頭)やイノシシ(同約78万頭)と比較して全国的に個体数は少ない。

(2) 出没状況⁹

全国のツキノワグマの出没件数は、平成21(2009)年度以降増加傾向にあり、近年は大量出没が頻発化している。2023(令和5)年度は24,348件と過去最多を記録した(図表1)。出没増加の要因としては、エサとなるブナなど堅果類の凶作のほか、人口減少・少子高齢化、都市への一極集中等に伴う中山間地域での人の活動の低下、人とクマ類の緩衝地帯となる里地里山の利用の縮小、耕作放棄地の拡大、放任果樹の増加等により、人の生活圏周辺がクマ類に適した生息環境に変化しつつあることが指摘されている¹⁰。

(3) 人身被害の発生状況

大量出没の頻発化に伴い、人身被害も増加傾向にある。2023(令和5)年度は東北地方(特に秋田県及び岩手県)において人身被害が集中し、全国の人身被害件数は198件(ツキノワグマ192件、ヒグマ6件)、被害人数は219人(ツキノワグマ210人、ヒグマ9人。うち死亡者6人(ツキノワグマ4人、ヒグマ2人))と、月別の統計のある2006(平成18)年度以降で過去最多となった(図表1)。また、2023(令和5)年度、2024(令和6)年度ともに、春先以外は半数程度が市街地や人家周辺、農地など人の生活圏で被害が発生している¹¹。

(4) 捕獲状況

クマ類の許可捕獲数は、その年の出没状況等によって変動するが、中長期的には増加傾向にある。2023(令和5)年度は過去最多の出没に伴い、許可捕獲数も全国で9,276頭と過去最多となった(図表1)。

図表1 クマ類の出没件数、人身被害、許可捕獲数の推移(速報値)

年度	2009(平成21)	2010(平成22)	2011(平成23)	2012(平成24)	2013(平成25)	2014(平成26)	2015(平成27)	2016(平成28)	2017(平成29)	2018(平成30)	2019(令和元)	2020(令和2)	2021(令和3)	2022(令和4)	2023(令和5)	2024(令和6)	
出没件数(ツキノワグマ)	4,076	17,851	6,154	10,797	9,134	15,866	9,555	18,116	12,812	12,809	18,317	20,887	12,743	11,135	24,348	20,513	
人身被害	件数	52	145	70	75	46	116	52	101	100	51	140	143	80	71	198	82
	人数(うち死亡者数)	63(2)	150(4)	81(2)	77(1)	56(2)	122(2)	56(0)	105(4)	108(2)	53(0)	157(1)	158(2)	88(5)	75(2)	219(6)	85(3)
許可捕獲数(頭)	1,717	4,014	1,800	3,369	1,859	4,167	1,950	3,787	3,952	3,586	6,285	7,254	4,484	3,879	9,276	5,344	

(出所) 環境省公表データを基に作成

4. 本法律案の提出の経緯

(1) クマ類による被害防止に向けた政府の取組

2023(令和5)年秋のクマ類の出没予測等を踏まえ、同年9月に政府は「クマ被害対策

⁹ 北海道はヒグマの出没数の公表を行っていない。また、出没件数は、同一個体が複数回確認されること、住民の関心の高さ等に影響されることに留意が必要である。

¹⁰ 環境省令和5年度クマ類保護及び管理に関する検討会「クマ類による被害防止に向けた対策方針」(令6.2.8)4～5頁

¹¹ 環境省令和6年度クマ類保護及び管理に関する検討会(令7.2.26)資料1「令和6年度のクマ類の動向」

等に関する関係省庁連絡会議」を開催して情報共有と意見交換を行うとともに、都道府県に対する注意喚起等を行った。

また、環境省は同年10月24日に、クマによる人身被害の防止に向けた環境大臣談話を発出し、人とクマとの距離を確保するための注意点を示したほか、11月からは、環境省の「鳥獣プロデータバンク」に登録されているクマ対策の専門家を出没地域に派遣して出没対策等の指導・助言を行う「クマ対策専門家緊急派遣事業」や、人の生活圏に出没するクマの生息状況調査や捕獲手法の検討といった都道府県の取組を緊急的に支援する「クマ緊急出没対応事業¹²⁾」を実施した。

(2) 「クマ類による被害防止に向けた対策方針」の取りまとめ

2023（令和5）年11月13日には、北海道東北地方知事会が国に「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」を行い、①クマ類を地域の実情に応じて指定管理鳥獣に指定し、指定管理鳥獣捕獲等事業交付金の対象とすることなどにより、クマ類の出没対策に係る新たな財政的・技術的な支援制度の創設を図ること、②住民の生命・財産を確実に守るため、人家周辺等での銃器の使用について、関係法令の運用基準の明確化等を図るとともに、建物内に侵入等したクマ類を現場の状況に応じ適切な方法で捕獲できるよう、有害鳥獣捕獲における麻酔銃猟について法令等の見直しを行うこと等を求めた。

このような状況を踏まえ、環境省は同年12月より「令和5年度クマ類保護及び管理に関する検討会」（座長：山崎晃司東京農業大学教授）を開催し、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）年度以降の被害防止に向けた総合的な対策の方針について検討を行った。

2024（令和6）年2月8日に同検討会が取りまとめた「クマ類による被害防止に向けた対策方針」（以下「被害防止対策方針」という。）では、クマ類の地域個体群の保全に十分な配慮をした上で、人の生活圏への出没防止対策を推進することにより、人とクマ類の空間的なすみ分けを図ることを基本的な考え方とし、ゾーニング管理、地域個体群に基づく広域的な管理、モニタリングに基づく順応的な管理を進めることとしている（図表2）。

図表2 「クマ類による被害防止に向けた対策方針」（被害防止に向けた行動）の概要

指定管理鳥獣の指定	<ul style="list-style-type: none"> ・絶滅のおそれの高い四国の個体群を除くクマ類を指定管理鳥獣に指定し、都道府県等による集中的かつ広域的な管理を支援 ・順応的管理の考え方のもとで、捕獲に偏った対策とならないよう、被害の低減と個体群の保全のバランスのとれた支援が必要
人の生活圏への出没防止	<ul style="list-style-type: none"> ・集落周辺で放任果樹や生ゴミ等の誘引物を除去するなど管理を徹底するとともに、電気柵の設置や威嚇弾等による追い払いなど複合的な被害防除対策を強化 ・人の生活圏と接する山林や耕作放棄地等の刈り払いや緩衝帯の整備、クマ類の移動ルートとなる河川敷等の緑地の管理が必要
出没時の対応	<ul style="list-style-type: none"> ・クマ類が市街地等に出没した場合の関係者間の連絡体制の構築や対応体制の強化 ・現行の鳥獣保護管理法で禁止されている住居集合地域等における銃猟について、迅速な現場対応が行われるよう、鳥獣保護管理法の改正も含めて国が早急に対応方針を整理 ・住居集合地域等におけるクマ類への麻酔銃による対応事例を収集・整理し、都道府県等に周知

¹²⁾ 令和5年度補正予算に7,300万円が計上された。

人材育成と配置 その他	<ul style="list-style-type: none"> ・クマ類の生態や順応的管理を理解し、かつ、危険度が高い捕獲に対応できる正しい知識と技術を有した専門的な人材の育成と体制整備 ・捕殺の必要性等について科学的根拠を踏まえた情報やクマ類の生態等の情報発信を強化し、広く社会の理解を求めていくこと等も必要
----------------	--

(出所) 令和5年度クマ類保護及び管理に関する検討会「クマ類による被害防止に向けた対策方針」(令6.2.8)を基に作成

(3) 指定管理鳥獣の指定、「クマ被害対策施策パッケージ」の策定

(2)の被害防止対策方針を踏まえ、環境省はパブリックコメントを経て2024(令和6)年4月16日に鳥獣保護管理法の施行規則を改正し、指定管理鳥獣にクマ類(ツキノワグマについては徳島県、香川県、愛媛県及び高知県の個体群以外の個体群)を追加した¹³。

同年4月15日には、関係省庁(環境省、農林水産省、林野庁、国土交通省、警察庁)が「クマ被害対策施策パッケージ」を策定・公表し、(2)の被害防止対策方針を踏まえ、関係省庁が連携して総合的な施策を着実に実施することとしている。

(4) 住居集合地域等における銃猟等に係る法改正に向けた検討

ア 現行法における規制

現行の鳥獣保護管理法第38条では、人の身体や生命に対する危険を防止するため、①日出前及び日没後の銃猟(夜間銃猟)、②住居が集合している地域又は広場、駅その他の多数の者の集合する場所(住居集合地域等)での銃猟、③弾丸の到達するおそれのある人、飼養若しくは保管されている動物、建物又は電車、自動車、船舶その他の乗物に向かつての銃猟を禁止している。

また、2014(平成26)年改正により、鳥獣による生活環境の被害防止のため、都道府県知事の許可を受けた者に限り、住居集合地域等における麻酔銃猟が可能となった(第38条の2)。ただし、対象鳥獣は原則としてニホンザルとされ、クマ類等の大型獣類については、麻酔薬の効力が現れるまでに時間を要し、また、麻酔銃で撃たれたことにより対象個体が興奮してかえって反撃を受けるおそれがあるため、原則として許可しないものとされている。

イ クマ類が住居集合地域等に出没した場合の運用をめぐる課題

クマ類が住居集合地域等に出没し、人の生命・身体に現実・具体的に危険が生じ、特に急を要する場合には、警察官職務執行法(以下「警職法」という。)第4条第1項を適用し、現場の警察官の命令によりハンターが銃猟を行う、又は、警察官が不在の際にはハンター自らの判断により、刑法第37条に基づく緊急避難の措置として銃猟を行うといった対応が採られている。

しかし、警職法第4条第1項に基づく措置については、警察官が不在の場合や同規定に該当する状況に至らない場合には適用できないほか、現場の警察官が必ずしもクマ類への対処に精通しているとは限らないことが課題とされる。刑法第37条の緊急避難についても、成立要件の判断が個別具体的事情に大きく依存するため、ハンターはその成否

¹³ クマ類の指定後、令和6年度は、都道府県からの要望に基づき、23道府県に対し1.3億円規模の財政支援を実施している(第216回衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第4号11頁(令7.1.23))。

について確たる見通しを持ちづらい中でリスクを引き受けて対処せざるを得ない。

このように、現行の規制と運用では、①住居集合地域等にクマ類が出没した場合（特にその瞬間に実際に人を襲っている状況ではない膠着状態等の場合）、②建物にクマ類が入り込んだ場合、③②に対処するため、箱わなにクマ類を捕獲した後の止め刺し¹⁴を行う場合に銃猟を行うことができず、かえってハンター等の身体や生命が危険にさらされる事案が発生している。そのため、(2)の被害防止対策方針において、クマ類出没時の被害防止に係る取組として、現行法第38条で禁止されている住居集合地域等における銃猟について「法の改正も含めて国が早急に対応方針を整理」することが提言された。

ウ 「鳥獣保護管理法第38条の改正に関する対応方針」の取りまとめ

環境省は2024（令和6）年5月より、実際の対策に関わる地方公共団体、関係団体、専門家に加え、関係法令を所管する警察庁等から成る「鳥獣保護管理法第38条に関する検討会」（座長：伊吾田宏正酪農学園大学准教授）を開催し、住居集合地域等における銃猟について課題の整理及び対応方針の検討を行い、同年7月8日に「鳥獣保護管理法第38条の改正に関する対応方針」（以下「38条対応方針」という。）を取りまとめた。

38条対応方針では、上記の課題に予防的かつ迅速に対応するため、①大型獣による人身被害のおそれが現に生じている状況下での、緊急的な住宅集合地域等における銃猟、②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（麻酔銃猟を含む。）、③住居集合地域等における銃猟のうち、箱わなで捕獲したクマ類の銃器による止め刺しを実施可能とする法改正を行うとされた。また、安全確保の条件、出没対応の体制構築、銃猟により生じた損失補償の在り方のほか、ハンターの負担軽減等についても検討することとされた。

(5) 本法律案の提出

上記の現状及び経緯を踏まえ、人の日常生活圏にクマ等が出没した場合に、地域住民の安全の確保の下で、銃器を使用した捕獲等を可能とする制度の創設等を内容とする本法律案が2025（令和7）年2月21日に閣議決定され、同日、第217回国会に提出された。

5. 本法律案の概要

(1) 危険鳥獣の定義

熊その他の人の日常生活圏に出現した場合に人の生命又は身体に危害を及ぼすおそれが大きいものとして政令で定める鳥獣を「危険鳥獣」と定義し、緊急銃猟（後述(2)）の対象とする（第2条第6項）。政令で定める鳥獣は、人身被害リスクの高いクマ類（ヒグマ、ツキノワグマ）及びイノシシに限定する方針である¹⁵。

¹⁴ 一般的に、網やわなに掛かった鳥獣を確実に捕まえるために、銃器や刃物などを使用してとどめを刺すことをいう（一般社団法人大日本猟友会『狩猟読本』（令和5年）33頁）。

¹⁵ 本法律案成立後、2025（令和7）年5月21日から同年6月19日まで、危険鳥獣等に係る政令（案）等についてパブリックコメントが実施された。

(2) 緊急銃猟制度の創設

ア 緊急銃猟の実施

市町村長（特別区の区長を含む。）は、

- ①【場所】危険鳥獣が、住居、広場その他の人の日常生活の用に供されている場所又は電車、自動車、船舶その他の人の日常生活の用に供されている乗物（以下「住居等」という。）に侵入していること又は侵入するおそれ大きいことを把握し、かつ、
- ②【緊急性】当該危険鳥獣による人の生命又は身体に対する危害を防止するための措置を緊急に講ずる必要があると認める場合において、
- ③【方法】銃猟以外の方法によっては的確かつ迅速に当該危険鳥獣の捕獲等を行うことが困難であり、かつ、
- ④【安全性の確保】安全確保措置（後述ウ）その他の措置を講ずることにより銃猟によって人に弾丸の到達するおそれその他の人の生命又は身体に危害を及ぼすおそれがないと認めるときは、住居等又はその付近において、当該危険鳥獣の銃猟（緊急銃猟）を行うことができる（第34条の2第1項）。

市町村長は、緊急銃猟をその職員又はその職員以外の者に委託して実施させることができる（同第2項）。職員以外の者に委託する場合は、狩猟免許を受けた者であることその他の適正に緊急銃猟を実施するために必要な経験、技能及び知識を有する者として政令で定める要件¹⁶を備える者に実施させることとしている（同第3項）。

緊急銃猟として実施する行為については、夜間銃猟、住居集合地域等での銃猟、弾丸の到達するおそれのある人、飼養若しくは保管されている動物、建物又は乗物に向かつての銃猟を禁止する第38条などの規定が適用除外される（第34条の2第5項）¹⁷。

イ 土地の立入り等

必要な場合に私有地や障害物がある場所でも緊急銃猟等を行うことができるよう、市町村長は、緊急銃猟をし、又は緊急銃猟により捕獲等をした危険鳥獣の適切な処理をするために必要な限度において、その職員に又はその職員以外の者に委託して、他人の土地への立入り、若しくは障害物の除去をさせることができる（第34条の3）。

ウ 安全確保措置

緊急銃猟の実施に当たり、地域住民の安全を確保するため、市町村長は通行制限及び地域住民への避難指示をすることができる（第34条の4）。

エ 都道府県知事に対する応援の要求等

市町村長は、緊急銃猟をする必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、的確かつ迅速に当該緊急銃猟をし、又は緊急銃猟等のためのイ（土地の立入り等）若しくは

¹⁶ 政令（案）（前掲脚注15）では、①第一種銃猟免許又は第二種銃猟免許を受けた者、②過去1年以内に銃器による射撃を2回以上した者、③過去3年以内に、緊急銃猟の実施のために使用しようとする銃器と同種の銃器を使用して危険鳥獣等の捕獲等をした経験を有する者、④夜間に緊急銃猟を建物内以外の住居等又はその付近において実施しようとするときは、その適正な実施のために必要な射撃の技能を有し、かつ、適正な実施に関する講習の課程を修了した者（ただし、麻酔銃を使用して緊急銃猟を実施する場合は③の要件のみ）とする方針である。

¹⁷ なお、この規定は、人に向かつての銃猟を許容するものではなく、市町村長の指揮を受け、人の生命又は身体に危害を及ぼすことがないように当該緊急銃猟を実施する場合に限り、適用が除外される（同項ただし書）。

ウ（安全確保措置）の措置を講ずるため、応援を求めることができる。この場合において、当該応援を求められた都道府県知事は、正当な理由がない限り、応援を拒んではならない（第34条の5）。

オ 損失の補償

緊急銃猟等は市町村長が実施者であり、市町村長から委託されて緊急銃猟を実行するハンターが損失の補償を行うことは適当ではない。そのため、本法律案では、ア（緊急銃猟の実施）又はイ（土地の立入り等）の措置のため損失（物損）を受けた者に対し、市町村長が通常生ずべき損失の補償をすることとしている（第34条の6）。

6. 主な国会論議と本法律案の審査の経過

（1）危険鳥獣の名称、対象とする鳥獣

緊急銃猟の対象となる鳥獣を「危険鳥獣」と称することについて、人の日常生活圏に出没した個体以外も全て危険であるかのような印象を与えるとの懸念が示された。浅尾環境大臣は、現に人家周辺での人身被害が多数確認され、被害を受けた際には重傷化のリスクが高い鳥獣を対象として想定していることから、危険鳥獣の名称を用いることとしたものであり、危険鳥獣という名称をもって、奥山におけるクマの捕殺が強化されるものではない旨を答弁した¹⁸。また、環境省は、対象とする鳥獣について、ニホンジカやサルによる人身被害も発生しているが、これらは、これまでの人身被害や重傷化の件数から見ても人身被害リスクがクマ及びイノシシに比べて小さいことに加え、人の日常生活圏での銃器使用は生活環境の保全の観点から可能な限り抑制的であるべきとの考えから、対象鳥獣は必要最小限とする方針であり、クマ及びイノシシに限定したい旨を答弁した¹⁹。

このほか、人の日常生活圏においてわなに掛かったクマは既に捕獲されているため、緊急銃猟の要件③【方法】の「捕獲等が困難」に該当せず、緊急銃猟の対象とならないのではないかと指摘に対し、環境省は、わなに掛かっていても隙間から襲いかかるなど捕獲従事者に危険が及ぶ可能性が高いことから、わなに入っていることをもって捕獲が終了していることにはならず、その後の止め刺しを含めて緊急銃猟の対象となるとしつつ、例えば、わなが頑丈なおりで捕獲従事者を危険にさらすことがない状況であれば、緊急銃猟の要件に該当せず、止め刺しによらず対応することも選択肢としてあり得る旨を答弁した²⁰。

（2）緊急銃猟の制度創設による影響

緊急銃猟の制度創設により、クマ類の過度な捕殺が行われることになるのではないかと懸念が示され、小林環境副大臣は、緊急銃猟は、クマによる人の生命又は身体への危害

¹⁸ 第217回国会衆議院環境委員会議録第4号2頁（令7.3.25）、第217回国会衆議院環境委員会議録第5号（令7.4.8）、第217回国会参議院決算委員会議録第2号（令7.4.9）、第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）

¹⁹ 第217回国会衆議院環境委員会議録第5号（令7.4.8）、第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）

²⁰ 第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）、第217回国会参議院環境委員会議録第7号（令7.5.29）

を防止する措置が緊急に必要で、銃猟以外の方法によっては的確かつ迅速なクマの捕獲等が困難である場合に限り実施するものであって、出没した全てのクマを銃猟しなければならないものではなく、現場の状況により、追い払いやわなによる捕獲等を含めて適切な手段を選択して対応すべきと考えている旨を答弁した²¹。

また、緊急銃猟と警職法第4条第1項に基づく措置の関係について、環境省は、法改正後にクマ等が人の日常生活圏に出没した場合は、緊急銃猟の制度で対応することが基本となるが、例えば、緊急銃猟実施のための安全確保措置を準備しているときにクマが急に人を襲ってきた場合など、現場の状況によっては警職法を適用する場合もあり得る旨を答弁した²²。警察庁は、警察では、市街地にクマ等が出現した場合、速やかに市町村や関係機関等と連携し、地域住民等の安全確保のための避難誘導や交通規制、警戒活動に当たるとともに、安全な場所への円滑な避難等が行われるよう、市町村等との合同訓練を実施してきたところであり、法改正後もこれらの対応に変更はなく、引き続き、市町村を始めとした関係機関やハンターと連携協力して、クマ等による人身被害を防止していく旨を答弁した²³。

(3) 緊急銃猟の実施主体となる市町村への支援

緊急銃猟の実施の判断や緊急銃猟に伴い発生した損失の補償などを市町村が担うことにより、速やかな対応の実現と責任の明確化が図られる一方で、市町村の現場責任者としての負担が過大となることへの懸念が多数指摘された。

緊急銃猟の実施主体を市町村とすることについて、環境省は、これまで鳥獣保護管理政策が（自治事務として）地方公共団体の責任において行われてきたことと、緊急銃猟の場合は、緊急性に加え、地域の地形やクマ等の生息状況を把握した上で対応する必要があることから、市町村長に判断を委ねている旨を答弁した²⁴。

市町村に対する支援の必要性とその在り方について、環境省は、市町村が緊急銃猟を安全かつ円滑に実施できるよう、法施行までに、緊急銃猟の基本的な考え方や実施の判断に関する事項、安全対策や捕獲の方法などを含めた、事前準備から捕獲後に至るまでの各段階における必要な対策・情報や留意事項を網羅的にまとめたガイドラインを作成・公表するとともに、説明会の開催などの技術的支援を行う旨を答弁した²⁵。また、市町村職員のみでは十分に緊急銃猟の対応ができない場合には、市町村長から都道府県知事に対して応援要員の派遣を要請することが可能であり（前掲5.（2）エ）、例えば、通行制限等の安全確保措置の実施への支援や、緊急銃猟の実施に当たった技術的助言などの補助的な行為で応援を得ることを想定している旨を答弁した²⁶。さらに、夜間の対応を含む事前の訓練や体制整備の必要性について周知を図るとともに、これらに要する経費について、指定管理

²¹ 第217回国会衆議院環境委員会議録第5号（令7.4.8）

²² 第217回国会衆議院環境委員会議録第4号4頁（令7.3.25）、第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）

²³ 第217回国会衆議院環境委員会議録第5号（令7.4.8）

²⁴ 第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）

²⁵ 第217回国会衆議院環境委員会議録第4号3～4頁（令7.3.25）、第217回国会衆議院環境委員会議録第5号（令7.4.8）、第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）

²⁶ 第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）

鳥獣対策事業交付金による財政支援を行いたい旨を答弁した²⁷。

緊急銃猟の実施により損失（物損）が生じた場合の市町村による補償について、環境省は、市町村が契約する保険の活用を想定しており、その保険料等の経費については上記交付金により財政支援が可能であるとし、損失補償の考え方や保険加入に係る手続等をガイドラインにより明確化するほか、説明会開催により周知を行うなど、財政面・手続面での負担軽減に努めたい旨を答弁した²⁸。また、緊急銃猟は人の生命又は身体に危害を及ぼすおそれがないとの要件（④【安全性の確保】）の下で実施され、通行制限等の安全確保措置を講ずることも可能であるため、人身事故は起こらないことが前提とされているが、万が一的人身事故が発生した場合の対応について、環境省は、被害者側から市町村に対して国家賠償法に基づく請求を行うことが想定され、基本的には市町村が賠償することとなるが、当該賠償についても市町村が契約する保険の活用を想定しており、当該保険料等の経費を交付金等で支援できるように対応したい旨を答弁した²⁹。

（４）緊急銃猟の委託を受けたハンターの責任、ハンターへの支援

人の日常生活圏に出没したクマ等への対応については、主に地域の猟友会が捕獲等に協力・従事しているが、会員数の減少や高齢化が進んでいるほか、捕獲等に必要な装備や機材の準備を含め、猟友会の善意に依存している実態がある。こうした中、2018(平成30)年に北海道砂川市で、市の要請で出動した猟友会のハンターが警察官の命令に従いヒグマに発砲したところ、後に鳥獣保護管理法で禁止されている建物への発砲に当たるとして同法及び銃刀法違反となり、北海道公安委員会から銃の所持許可が取り消される事案が発生した³⁰。

緊急銃猟の委託を受けたハンターが当該事案と同様に責任を問われるおそれはないのかとの指摘に対し、環境省は、緊急銃猟は、建物に向かって行う銃猟を禁止する鳥獣保護管理法第38条の規定を適用除外とすることとしており、したがって、銃刀法に基づく銃の所持許可も取り消されない仕組みとなっていることから、同様の事案は発生しないと考えている旨答弁した³¹。環境大臣も、緊急銃猟を行うことの決定や、そのための安全確保措置など、緊急銃猟の実施の責任は市町村長にあり、委託を受けたハンターが責任を負うものではないと明確に答弁するとともに、委託を受けたハンターには、腕章等を着用してもらい、市町村長からの委託であることを明確にした上で、物損や万が一の人身事故が生じた場合には、ハンターではなく銃猟を委託した市町村が補償や賠償を行うことを制度的に担保し

²⁷ 第217回国会衆議院環境委員会議録第4号4頁(令7.3.25)、第217回国会衆議院環境委員会議録第5号(令7.4.8)、第217回国会参議院環境委員会議録第6号(令7.4.17)

²⁸ 第217回国会衆議院環境委員会議録第4号5頁(令7.3.25)、第217回国会衆議院環境委員会議録第5号(令7.4.8)、第217回国会参議院環境委員会議録第6号(令7.4.17)

²⁹ 第217回国会参議院予算委員会議録第14号(令7.3.28)、第217回国会参議院決算委員会議録第2号(令7.4.9)

³⁰ 当該ハンターが処分取消しを求めて提訴し、2021(令和3)年12月の札幌地裁は訴えを認めたが、2024(令和6)年10月の札幌高裁は一審判決を取り消し、請求を棄却した。現在最高裁で係争中である。

³¹ 第217回国会衆議院環境委員会議録第5号(令7.4.8)、第217回国会参議院環境委員会議録第6号(令7.4.17)

ている旨を答弁した³²。

また、クマ等の出没に対応したハンターへの報酬や手当の金額が低額であり、かつ、市町村によって報酬等の金額が大きく異なる現状に対し、国として適切に支援する必要性が指摘され、環境大臣は、例えばクマの出没に対応するハンターへの報酬については、クマの生息状況や出没状況等の地域の実情を考慮した上で、地方公共団体において設定されるものであるが、環境省と農林水産省³³において、必要に応じて交付金や特別交付税措置による財政支援を行っているとし、緊急銃猟についても、ハンターの日当、経費等が市町村において適切に支払われるよう、環境省の交付金等に対応できるようにしたい旨を答弁した³⁴。

(5) 担い手の育成・確保

緊急銃猟の担い手となるハンター育成・確保について、環境大臣は、全国の銃猟の狩猟免許所持者（約9万人）のうち、クマの銃猟の経験者は少なくとも3,000人程度であり、主にクマの出没が多い北海道や東北地方等に多い傾向にあるとした上で、短期的には、クマ人材データベースを立ち上げ、経験を積んだハンターの情報を共有し、ハンターが少ない地方公共団体に派遣できるようにするとした。また、中長期的に、必要な地域にクマの銃猟が可能なハンターが確保されるよう、地方公共団体による認定鳥獣捕獲等事業者やハンターの育成に関する研修や実習への支援のほか、大学等と連携した、鳥獣保護管理に関する統一的な専門カリキュラムによる若手人材の育成支援等を行っている旨を答弁した³⁵。

また、ハンターのみならず、クマ類の生態等に関する専門的知見を有する人材の育成と継続的な配置も必要とされるが、全国の都道府県における鳥獣保護管理の専門的知見を有する常勤職員数は169名、1都道府県当たりでは平均3.6名にとどまっている³⁶。環境大臣は、環境省において、地方公共団体の職員向けの研修を毎年実施しているほか、大学等と連携した若手人材の育成支援等とともに、地方公共団体が独自に進める人材確保・育成に係る取組への交付金による財政支援を実施している旨を答弁した³⁷。

なお、環境省は、2025（令和7）年4月より、クマ類の出没が多い地域の地方環境事務所にクマ対策専門官のポストを新設し、情報収集や関係機関への助言、出没時の対応訓練など体制を強化している³⁸。

³² 第217回国会衆議院環境委員会議録第4号1頁（令7.3.25）、第217回国会衆議院環境委員会議録第5号（令7.4.8）、第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）

³³ 鳥獣被害防止特措法に基づき、被害防止計画を作成した市町村に対し、鳥獣被害防止総合対策交付金や鳥獣被害防止対策に係る特別交付税措置による支援を行っている。捕獲活動の経費については、交付金により、わなの設置や見回り等に係る日当払いや、農地周辺での捕獲活動に対する頭数払い（クマ成獣1頭当たり上限8,000円）を実施している。

³⁴ 第217回国会衆議院環境委員会議録第5号（令7.4.8）、第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）

³⁵ 第217回国会衆議院環境委員会議録第5号（令7.4.8）、第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）

³⁶ 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知見を有する職員の配置状況について（概要）」（令和6年4月1日現在）

³⁷ 第217回国会衆議院環境委員会議録第5号（令7.4.8）、第217回国会参議院環境委員会議録第6号（令7.4.17）

³⁸ 第217回国会衆議院環境委員会議録第5号（令7.4.8）

(6) 人とクマ類のすみ分け、クマ類の生息環境の整備

緊急銃猟は、クマ類が人の日常生活圏に出没した場合の新たな対処手段となるが、同時に、クマ類の人の日常生活圏への出没が増加している要因を分析し、そもそも人とクマ類とのあつれきが生じないように、クマ類が本来生息している森林等の保全・整備をするなどの取組を進める必要性が指摘された。

これに対し、環境大臣は、クマによる被害対策は、人とクマとのすみ分けを図ることが重要であり、関係省庁が連携して取りまとめた「クマ被害対策施策パッケージ」（前掲4.

(3))に基づき、人の生活圏への出没防止のための追い払いや、放任果樹等の誘引物の管理、緩衝帯の整備や柵の設置への支援、針葉樹と広葉樹が混じり合った森林や広葉樹林への誘導といったクマの生息環境の保全整備など、捕獲に偏らない総合的な対策を進める旨を答弁した³⁹。

また、国が責任を持ってクマ類の生息状況や個体数調査を実施する必要性が指摘されたが、環境大臣は、地域ごとにクマの生息数や生息状況が異なるため、地域に応じた精度の高い情報を収集するためには、地域の実情に詳しい地方公共団体が調査を行うことが有効と考えており、環境省としては、ガイドラインにより調査手法を示す等の技術的支援や、交付金による財政支援を実施するとともに、最新の情報収集や分析を進めるなど、地方公共団体と連携しながら主体的にクマ対策に取り組む旨を答弁した⁴⁰。

(7) 本法律案の審査の経過

衆議院及び参議院の環境委員会ではそれぞれ、質疑終局の後、本法律案に対する修正案が提出されたが(図表3)、いずれも賛成少数により否決され、本法律案は原案どおり可決・成立した。なお、本法律案に対し、衆議院環境委員会では2025(令和7)年4月8日に、参議院環境委員会では同年4月17日にそれぞれ附帯決議が付されている⁴¹。

図表3 修正案の概要

提出会派		概要
衆議院	立憲民主党・無所属、 日本維新の会、参政党	人の日常生活圏に限らず対処が必要と解釈し得る「危険鳥獣」の用語を、人の日常生活圏に限定する「緊急対処鳥獣」に改める。
参議院	立憲民主・社民・無所属、 日本共産党	①人の日常生活圏に限らず対処が必要と解釈し得る「危険鳥獣」の用語を、人の日常生活圏に限定する「緊急対処鳥獣」に改める。 ②本法の附則に検討条項(政府は、本法の公布後速やかに、鳥獣保護管理法等における鳥獣の用語の見直しについて、野生動物を用いた用語とする方向で検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずるものとする)を追加する。

(出所) 各修正案を基に作成

³⁹ 第217回国会衆議院環境委員会議録第4号5頁(令7.3.25)、第217回国会衆議院環境委員会議録第5号(令7.4.8)、第217回国会参議院決算委員会議録第2号(令7.4.9)、第217回国会参議院環境委員会議録第5号(令7.4.15)、第217回国会参議院環境委員会議録第6号(令7.4.17)

⁴⁰ 第217回国会衆議院環境委員会議録第5号(令7.4.8)、第217回国会参議院環境委員会議録第6号(令7.4.17)

⁴¹ 衆議院ウェブサイト<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/kankyouF6E74E9889CD6BDF49258C660017BF69.htm>、参議院ウェブサイト<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f073_041701.pdf> 参照。

7. おわりに

クマ類は冬眠明けの春先からエサを求めて活動を活発化させるとされており、本法律案の審査が行われていた2025（令和7）年4月にも、各地で住宅街へのクマの出没・人身被害が相次いで発生している⁴²。

同年9月1日に予定されている法施行に向け、緊急銃猟のガイドラインの策定と現場の市町村における事前準備が進められることとなるが、市街地等における銃猟の経験や技量を持つハンターは限られているため、担い手の育成・確保が急務となる。猟友会に依存した仕組みでなくガバメントハンターなど地方公共団体への専門職員の配置が必要との指摘もある⁴³。併せて、捕獲に偏らない対策のためには、人の活動を優先させる地域とクマ類の生息域を設定して人とクマのすみ分けを図るゾーニング管理を進めることも重要である。

また、人の日常生活圏に出没したクマの捕獲をめぐり、対応した地方公共団体やハンターに対し、過剰な苦情・批判が寄せられることが問題となっている。これに対しては、ゾーニング管理によるクマ出没の未然防止に加え、クマの生態や人の日常生活圏に出没した場合に必要な対応について科学的見地から情報を発信すること等を通じ、人とクマ等の野生動物の生命と生活がともに守られるよう、理解醸成と共生に向けた取組の推進が望まれる。

（てらにし かすみ）

⁴² 4月2日に岩手県盛岡市の住宅街にクマが出没し、寺院敷地内で捕獲されたほか、4月9日には長野県飯山市で住宅にクマが侵入し3人が重軽傷を負う事案が発生している。

⁴³ 佐藤喜和「クマ類による農村部と都市部の被害とその対策」『森林環境2025』（2025. 3. 15）、尾形和哉「人口減少時代における人とクマの距離～人身被害防止と生物多様性保全の両立に向けて～」『SOMPOインスティテュート・プラス』（2025. 2. 25）