関西自然保護機構会報 21 (1) : 53－59, 1999

鳥獣保護法の改定とそのゆくえ

農林水産省森林総合研究所東北支所　三　浦　慎　悟

REVISION OF THE WILDLIFE PROTECTION LAW AND ITS FUTURE

Shingo MIURA *Tohoku Reginal Center, Forest Research Institute, Morioka*

はじめに

今国会（1999年春）で，「鳥獣保護及び狩猟に関する法律」（以下「鳥獣保護法」とよぶ）の一部が改定されようとしている。その主な改正点は，「特定鳥獣保護管理計画」（以下「管理計画」とよぶ）とよばれる新たな計画制度の導入にある。この管理計画は，シカ，サル，クマなどの地域的に著しく増加（または減少）している個体群を対象に，個体数調整を含む個体群管理のプログラムを，地方自治体が自主的・主体的に作成し，実行することを骨子としている。それは，有害鳥獣駆除の大幅な緩和を求める自民党議員連盟（「農林漁業有害鳥獣対策議員連盟」）を中心とした圧力と，規定方針である地方分権にともなう鳥獣保護法の「自治事務化」，すなわち捕獲要件や許可に関する権限の大幅な委譲という背景のもとで，一言で言えば，一定の科学性と計画性を担保した新たな野生動物管理の枠組みをつくろうとした環境庁の苦心の産物であったように思われる。この計画制度は，率直に言えば，たしかに多くの自然保護団体が指摘するような危惧されるべき側面と，わが国の野生動物管理の定着にとってステップとなる肯定されるべき側面とが混在している。

ところで，この計画制度をどの程度の都道府県が採用するかは現時点では不明である。しかしながら，シカを対象に大規模な個体数調整を行っているか，または行おうとしている地方自治体や，保護獣であるサルやカモシカの捕獲を行っている自治体に対しては，環境庁はこの制度の採用を強く求める意向と聞くので，将来はかなり多くの自治体がこの制度のもとで個体数調整を行うと予想される。したがって，この制度は，わが国の野生動物の今後の動向を大きく左右する重要なものとなることはまちがいない。

この計画制度の導入に当たっては，個体数推定や被害量の把握など調査，分析，評価に関する技術的側面を含め，今後検討されるべき内容は多岐にわたるが，この小論では，おもに制度的側面に焦点をあて，この計画制度の概要を紹介しつつ，問題点や評価できる点を整理し，今後の課題を検討してみたい。

計画制度の概要

鳥獣法の第1条には目的条項があり，農林水産業との調整法としての役割と，「鳥獣保護事業計画」の作成をもって鳥獣の保護繁殖を図ること（第1条の2）がうたわれている。新しい計画制度（「特定鳥獣保護管理計画」）はこの「鳥獣保護事業計画」の一部を構成する下位項目として挿入されている（第1条の2第2項第6号）。このことは「管理計画」が「保護事業計画」の枠組みとして位置づけられていることを意味する（第1条の

3第3項)。まずはそのアウトラインを，法案提出の際，関係省庁に配られた環境庁の公式説明に基づいてたどってみよう。

この計画制度は，都道府県知事が「当該都道府県の区域内において著しく増加し，または減少した鳥獣が」生息し，「生息状況その他の事情を勘案して長期的な観点から保護繁殖を図るために特に必要があると認め」られるときに，「保護管理に関する」この計画を立てることができるものとしている（第1条の3第1項)。ここで，「その他の事情」とは個体数の増加にともない「農林業被害や生態系の被害が想定される」ことであり，「保護管理」とは「ある鳥獣が適正な生息密度で生息し得るように誘導すべく執られる作為・不作為の体系」とされている。そして，管理計画の作成に当たっては以下の事項を定めるように求めている（同第2項)。

1. 保護管理すべき鳥獣の種類（以下「特定鳥獣」という）
2. 計画の期間
3. 特定鳥獣の保護管理が行われるべき区域
4. 特定鳥獣の保護管理の目標
5. 特定鳥獣の数の調整に関する事項
6. 特定鳥獣の生息地の保護及び整備に関する事項
7. その他，特定鳥獣の保護管理のために必要な事項

ここで，「保護管理の目標」とは「個体群の規模（生息数，密度，分布)，確保すべき生息環境と生息域」であり，「生息地の保護及び整備」とは「鳥獣保護区や休猟区の適切な設定や管理などによる生息域の保全」であり，「その他の必要な事項」とは「モニタリング等の調査研究，被害防除対策，保護管理の担い手の育成」などであるとし，詳しい留意事項は今後作成予定である「ガイドライン」に沿って記述されるように求めている。

そして，この計画制度を立てたり変更する場合には「関係地方公共団体と協議するとともに，一定の要件を満たす場合には環境庁長官に協議しなければならない」とし（第1条の3第4項)，対象個体群が県境を越えて分布するような場合には都道府県相互の連携をとること，計画の対象区域に国設鳥獣保護区が含まれていたり，「野生動植物の種の保存に関する法律」（通称「種の保存法」）の対象種が生息している場合には，環境庁長官と協議することを求めている。次いで，この計画制度を立てたり変更する場合には公聴会を開き「利害関係人」の意見を聞くとともに，法定審議会である「都道府県自然環境保全審議会」に諮問しなければならないとしている（第1条の3第5項及び6項)。利害関係人とは農林水産業や狩猟関係の団体，国の関係出先機関や関係地方公共団体などを想定しているという。

この「管理計画」の達成を図るために，都道府県知事は「必要があると認めるときは，その必要の限度において環境庁長官が特定鳥獣についてする捕獲の禁止又は制限に代えて当該特定鳥獣について捕獲の禁止又は制限をすることができる」としている（第1条の6第1項)。ややわかりにくい文言であるが，結局，知事は，個体数調整の計画を達成するために，環境庁長官の制限よりも緩い捕獲数制限（例えばシカでは1日1頭から2頭へ，など）を定めることができることを意味している。同様に，管理計画の達成を図るために特に必要がある場合，知事は「登録の有効期間の範囲で（中略）環境庁長官が限定した狩猟の期間を拡大することができる」とし（第8条の3第7項)，狩猟期間の延長を認めている。これと関連して，捕獲数と猟期については鳥獣の保護繁殖を図るために緊急の必要があると認める場合，環境庁長官が必要な「指示」を行うことができるとし（第20条の7)，この計画に関与する環境庁の権限を留

保している。なお，地方分権における自治事務上の「指示」とは一般にきわめて強い権限をもつものと解釈されている。

以上が新たな計画制度のあらましである。この改定にともなってこの他にも「狩猟免許制度」の一部が改定されているが，本論からややはずれるので，説明は割愛する。また，自民党議員連盟が強く求めていた「カスミ網」の解禁は，「保護繁殖に重大な支障を及ぼす」危険な「猟具」として引き続き許可されないこととされた。これは「捕獲許可権限の変更等」として「地方分権一括法」に盛り込まれる予定と聞く。

計画制度の妥当性と問題点

あらかじめ断っておきたい。この制度改正に関してさまざまな意見や批判があることは承知している。農林業被害の発生要因や個体数増加の解釈，個体数調整の是非など，それはそれで大いに議論されるべきことだと思う。しかし，ここではそれらを網羅して論議することはせず，以下を出発点としたい。この計画制度は明らかに特定の野生動物の個体数管理を目的とした制度の整備を骨子としている。この点で言えば，現行の鳥獣法の枠組みにおいても，「有害鳥獣駆除」という制度が運用されてきた。1993年以前でのメスジカの狩猟，クマの猟期外の捕獲，保護獣であるサルの捕獲など，いずれもこの制度が適用されてきた。捕獲は農林業被害対策の主要な柱として法的に認められてきたのである。だが，この制度についてはさまざまな問題点が指摘されてきた。したがって，ここでは，野生動物管理や保全の視点から，従来の「有害駆除」制度と新しい計画制度とはどのように異なるのか，どのような点が改善されているのか，なにが問題となるかを検討することにしたい。

従来の「有害駆除制度」のもっとも致命的な欠点は，捕獲数に関わる目標や基準が存在しなかったことである。この結果，個体数調整は個体群密度がきわめて低いレベルになるか，被害が解消するまで惰性的に続けられることが多かった。しかも，捕獲の根拠となる被害状況の把握は被害者の申告に基づいて行われ，捕獲の意志決定は，多くの場合，市町村の担当者に任されている。このため，許可頭数は往々にして「捕獲実績」に基づいて決められるのが実情であった。新しい計画制度が，現状の生息数の把握と目標（個体数や密度）の設定，そして個体群や被害量の継時的モニタリングを求めている点で，妥当であり，大きな改善と評価できる。

さらに，市町村ごとのばらばらな対応から，少なくとも都道府県レベルでの広域的で統合的な計画を作成する点でも前進といえるだろう。同様に，関係地方公共団体との連携（と一歩進めて複数団体による共通計画の作成）を求め，野生動物管理の単位を地域個体群ごとに行うよう要請している点も評価できる。しかしながら，管理体制の重心が地方自治体に移行するため，従来も十分であったとはいえないが，日本全体での包括的な視点がやや欠ける点は見逃せない。

次に，この計画制度の運用にとってきわめて重要な点は，その目標やそれに至る過程の基準や妥当性の問題である。検討されるべきことは，管理する地域での保護区域や捕獲区域の配置や面積，それぞれの地域の適正な密度，地域個体群としてMVP（存続可能最小個体群サイズ）をクリアしているかどうか，捕獲圧のかけ方，など多数あるが，これらを地域の実情にあわせると同時に，生物学，生態学的に十分吟味した上で，適正な管理計画を作成できるかどうかである。この点では今後作成される予定と聞く「ガイドライン」や「マニュアル」の果たす役割がきわめて大きい。また，これまでいくつかの自治体で行われてきた管理計

画のモデル化と実績の検証が重要であると思われる。適正な指針とその充実に期待したい。

ところで，この計画の作成は地域における野生動物管理のかなめである。このため，地域経済や土地利用に関する知識に加え，野生動物の個体群生態学，行動学，保全生物学に関する専門的な知識を必要とするが，この点では次の２つのことを指摘したい。１つは，このような専門的な行政官が現行の制度のなかではまったく位置づけられていないことである。この点は次に述べるとして，もう１つは，この計画を集約し，その適正性や妥当性を検討し，審査する場が存在していないことである。この役割は環境庁が担うとしても，少なくとも専門研究者や学会との連携を図ることが重要であるだろう。欧米の野生動物管理が行政と大学の研究者との柔軟な人事連携のなかで進められている点から見ると，より積極的な官と学との交流があってもよいと思われる。

専門的な行政官については，環境庁の専門官も地方行政の担当者も，通常の任期は２～３年で，業務内容を十分に把握し，エキスパートになった頃には異動してしまうことが多い。これでは得られた知識や経験は無駄になり，高い専門性は確保できないし，なによりも計画の遂行と政策の継続性，責任や使命感の醸成という点で，致命的な欠陥をもっている。急激な制度改変は無理としても，少なくとも５年以上（計画の作成からある程度の見通しが立つ程度）に任期を延ばすような配慮が早急に望まれる。また，環境庁はこの計画制度の創設にともなって専門官育成のための「研修制度」や「試験制度」の導入を図っている。しかしながら，こうした制度を本当の意味で支え，活かすことができる研究者層は希薄である。哺乳類学や生態学を教える大学の数はきわめて限られ，調査研究機関で働く野生動物を専門とする研究者の数はどんなに多く見積もっても100人に満たない。

次に，管理計画の目標の妥当性に関連する制度的な問題を指摘したい。個体数調整は地域個体群の絶滅をエンドポイント（絶対回避点）とする一種のリスク管理であり，そこにはつねに不確実さや非定常性がつきまとい，実践はある程度試行錯誤とならざるをえない。このため，その実施体制には，結果や実績をモニタリングし，必要な情報を収集・分析し，それらを評価し，再度目標を設定し，計画を修整するというフィードバックシステムが存在しなければならない。このためには，調査研究者を配置し，行政官と合議し，意志決定を行うという場が保障され，有効に機能する必要がある。管理計画の説明責任やその妥当性はこうした場によって果たされ，検証されると思われる。わたしはそれを「責任ある試行錯誤システム」とよび，こうした制度的保障が野生動物管理には不可欠であると主張してきた（三浦，1991,1999）。この点では計画制度は，「生息地の保護及び整備」と「その他の必要な事項」のなかで，「被害量と個体群のモニタリング」や「被害防除対策」として，計画推進に当たっての調査研究の必要性や農林業セクションとの連携や合意を求めている。だが，それらはやはり他人任せで付随的であるとの印象はぬぐえない。

現在の地方自治体のなかで，野生動物の調査や管理を業務とした研究機関を置いているところはわずかの例外を除いてほとんどない。また，地方も国と同様に「縦割り」が横行し，被害防除や生息地管理に大いに責任があると思われる農林部局は，自然保護部局とは日常的な連携や交流がないのが実情である。それをどのようにつくり出すのか，より積極的な政策導入が望まれる。

さて，これと関連して合意形成の問題を取り上げたい。計画制度は，利害関係人による「公聴会」の開催と法定審議会である「自然環境保全審議会」への諮問を義務づけている。利害関係人とは農林

水産業や狩猟関係の団体，国の関係出先機関，関係地方公共団体，対象地域に国有林がある場合には営林局長などが想定されている。しかし，これで十分であろうか。一般の地域住民や地域に関わりなく「管理に意見を有する国民」に広く門戸を開けるべきだと思われる。「アセスメント法」では，「環境保全の見地から意見を有する者」が意志形成過程に参加する権利が与えられている。なによりも野生動物は国民の共有財であるのだから。このためには大幅な情報公開，検討内容とその過程の透明性を高めることが重要である。また，管理計画は「自然環境保全審議会」に諮られる。この審議会に大型野生動物を専門とする研究者がどの程度参加しているのかは不明であるが，全国にそれほどいるとは思われない状況のなかで，十分な検討が行われるかどうか大いに疑問である。この審議会に参加している方々の奮闘に期待するところ大であるが，一方では，すでに述べたように学会との連携を基礎にした全国的なサーベイランス制度があってもよいのではないだろうか。

この他にも取り上げたい点はいくつかあるが，以上を主な点として終えることにしたい。総じて言えば，わたしは，新しい計画制度にはざまざまな弱点や問題点があるものの，一定の科学性と計画性を付与した野生動物管理が地域個体群を対象に展開される第一歩として，つまり野生動物管理の体制をつくり出す制度整備の一環として，評価したい。この計画制度が今後地方自治体にどのように浸透し，定着していくのか，自分自身の研究や業務に関わる問題として積極的に見守っていきたい。また，この機会に，大学や研究機関の研究者の方々に，地域の野生動物の保護と管理を支えるとの観点から，この制度の導入にともなうさまざまな問題や課題に真摯にそして積極的に取り組むように心からお願いしたい。

次に，この計画制度が含まれている「鳥獣保護法」全体について考えてみよう。

鳥獣保護法について

鳥獣保護法の沿革や性格については省略するが，指摘したいのはこの法律がすでに古くなっていて，歴史的な役割を終えつつあるとの印象が強いことである。古さは「カタカナ書き」や用語（例えば「蕃殖」など）にも現れているが，その内容である。この法律の目的は「農林水産業の発展に寄与する」と述べられているように，野生動物の保全がきわめて限定的にとらえられていることである。この結果，駆除による被害回避（個体数管理の重要性をわたしは認めるが）に重心があり，ハビタットや生態系に対する管理意識や視点が希薄なことや，すべての野生動物が対象になっていないことなどの弱点がある。このことは野生動物が国民の共有財とうたう「生物多様性条約」や「生物多様性国家戦略」と本当の意味で整合していない。また，共有財から論理的には必然と思われる，保護と管理が付託されている行政責任を必ずしも明確にしていないことで，これには上位法である民法の「無主物」規定との関係が指摘されることがある。このことは，防除事業を政策的に進めているものの，公的な被害保障制度の導入という点では立ち後れをもたらしている。

また，今後，農林業被害や多様性の保全の問題としてきわめて重要な，ペット動物の放逐，帰化動物化，輸入や販売の規制については，ワシントン条約による規制と，狩猟鳥獣の指定にこれらを加えること以外には積極的な対応はできていない。第20条には「輸出入の制限」がうたわれ，輸入する場合には相手国政府が発行する「適法捕獲証明書」を添付せよとあるが，そのような証明書がない場合には不要と併記され，これによる規制は有名無実となっている。また，野外への放逐行為

については一切の規制がなく，責任も問われない。輸出入の規制の強化と放逐の取り締まりは，わが国の野生動物保全だけでなく，世界の野生動物保全の観点からもきわめて重要である。マングースやブラックバスの定着が在来種に大きな危機をもたらしていることや，1頭（羽）の野生動物の輸入の背後に多数の動物の捕殺があることなどは，そのことを如実に物語っている。

さらに，鳥獣保護法の中核をなしている「保護事業計画」の主要な柱として「鳥獣の人工増殖及び放鳥獣に関する事項」（第1条の2第2項）があげられている。「放獣」と言えば，かつてはネズミを獲る有益獣としてイタチが養殖され，放獣されていたが，現在は停止されている。しかし，一方の「放鳥」はいまだに大々的に行われている。それはキジやヤマドリのそれで，公的施設で養殖されたり，民間から買い上げられ，猟区などに放たれる。まさに「釣り堀」の発想である。そして，これに要する経費は多額である（この予算を調査研究に振り向けることは保護事業の趣旨として妥当である）。この事業は，放たれた鳥の多くは移動したり死亡しまうなどの報告（津布久，1990など）もあって，そもそも放鳥効果が疑問視されている上，亜種や地域個体群の保全といった視点が完全に欠落している点で，きわめて問題が多い。現在，帰化動物として定着しているコジュッケイも狩猟鳥として人為的に放たれたものである。こうした事業を「保護事業」として位置づけ，継続していくのか，早急に改善されるべき問題だとわたしは思う。

本来，狩猟は生息地の管理や改善を通じて増加した余剰個体を撃てばよいのであって，とってつけたような飼育個体を対象とすべきではない。これは現行の「狩猟者登録税」と「入猟税」が目的税として設定されているため，狩猟者の利益を保障するとの発想から継続されてきたものであるが，やや近視眼的な事業との印象はぬぐえない。今後，目的税の還元としての生息地管理をどのように進めるべきか，狩猟者（団体）の理解も得ながら検討することが重要である。また，この点は「計画制度」の創設の上でも重要な問題を提起している。現在の都道府県の鳥獣関連行政経費の大半が制度的にはこの目的税を財源としているからである。したがって，合理的で妥当な「計画制度」の定着には，この目的税を一般税に切り替え，より充実した予算確保が保障される必要がある。

以上で簡単に「鳥獣保護法」の問題点をスケッチした。こうしてみると，現在の野生動物を取り巻く状況に現行法が十分に対応していないことがわかる。わたしたちは一方で，この法律に代わる「野生動物保護法」を展望する必要があるのではないだろうか。そして，その暁には，今回創設される「管理計画」制度も，もう少し広い枠組みで再検討されるべきかもしれない。

末尾ながら，稿を読み，多くのコメントをいただいた自然環境研究センターの常田邦彦氏に謝意を表する。

引用文献

津布久隆. 1990. ヤマドリ増殖方法と放鳥のあり方. 栃木県県民の森管理事務所研究報告，No. 2：1－51.

三浦慎悟. 1991. 日本産偶蹄類の生活史戦略とその保護管理－標本個体群の検討から－.「現代の哺乳類学」（朝日　稔・川道武男編），244－273，朝倉書店273，東京.

————. 1999. 野生動物の生態と農林業被害，共存の論理を求めて. 174pp. 全国林業改良普及協会，東京.

追記：脱稿後，鳥獣保護法の改定案は，紆余曲折

はあったが，参議院（先議）において一部修整された後に可決され（5月21日），次いで衆議院も通過し（6月10日），成立した。修整の内容は3年後をめどに施行状況について検討を加えるというものであった。また，参議院においては8項目の，衆議院においては10項目の付帯決議がなされた。詳細は省くが，これらは計画制度の運用に関するもので（いくつかは本稿の議論と重なる），いずれもが野生動物保全と合意形成の観点からは積極的に評価できる内容をもっている。新たな計画制度のもとで野生動物管理が本当の意味でわが国にも定着していくのか，今後ともその動向を注意深く見守っていきたい。