

リレー連載

鳥獣害の発生生態と防除対策(1)

鳥獣保護管理法について

(野生鳥獣の捕獲に係る新たな取組)

環境省自然環境局野生生物課鳥獣保護管理室

道明 真理(どうみょう まり)

はじめに

鳥獣保護管理法の正式名は「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」である。その名の通り、鳥獣の保護及び管理を図るための事業を実施するとともに、猟具の使用に係る危険を予防することにより、鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化を図り、もって生物の多様性の確保、生活環境の保全及び農林水産業の健全な発展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いる。

平成26年5月に成立し平成27年5月29日に完全施行した鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律を改正する法律(以下「改正鳥獣法」という。)により、鳥獣の管理を「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」と定義し、法目的に加え、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(以下「鳥獣保護管理法」という)」に改めたところである。

I 我が国の鳥獣法制

我が国の鳥獣法制は、明治6(1876)年に銃猟による狩猟規制等について制定された「鳥獣猟規則」が始めといわれており、それ以降、時代時代の多様な要請を受けて変化してきたが、一貫して、狩猟をはじめとする捕獲の規制内容を調整することにより鳥獣を過度の捕獲圧から保護することであった。大正7年に全面的に改正されて制定された狩猟法は、○狩猟鳥獣を指定し、これ以外の鳥獣はすべて保護鳥獣とする、○狩猟鳥獣についても、その保護繁殖のため必要と認めるときは、大臣が捕獲の禁止または制限をすることができる等、現行法の骨格をなしており現在に至っている。

昭和38年には、野生鳥獣の減少傾向が続いているこ

と、狩猟人口の増加等を背景とする狩猟事故の発生が相次いでいたことから、鳥獣保護思想が全面に押し出されるとともに、危険予防のための狩猟の適正化の必要が明確化されることとなり、法律の名称は狩猟法から「鳥獣保護及び狩猟ニ関スル法律」と改称された。(平成14(2002)年にひらがな書きに改正し「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」(以下「鳥獣保護法」という。)となる。)

ここで、ニホンジカを巡る施策の変遷を見てみることにする。ニホンジカは有史以前から狩猟獣として肉、毛皮、角等が利用されてきた。農業生産が拡大しても、資源利用のため盛んに捕獲され、東北や北海道等では大雪の影響もあり地域的な絶滅を引き起こすこともあった。こうした中、明治25(1895)年に鳥獣猟規則に代わり制定された「狩猟規則」による1歳以下のニホンジカの捕獲禁止や狩猟期間の短縮といった措置が取られてきたが、基本的には戦後まで狩猟獣として捕獲され続けた。

その結果、各地の個体数は減少し、低密度安定状態が続いた。加えて人間による土地利用の拡大も、ニホンジカ生息地の分断と個体群の縮小をもたらした。このため、昭和25(1950)年にはメスジカを狩猟獣から除外しオスジカのみを狩猟獣とし、さらに昭和53(1978)年以降はオスジカの捕獲数を1日1頭に制限しさらに保護につとめた。

1980年代以降、ニホンジカの個体数が増加し農林業被害という人と鳥獣との軋轢が顕在化するとともに、地域本来の生態系をかく乱することによって野生鳥獣それ自体の生息環境の悪化を招きかねないという事態が生じた。このため、平成11年(1999年)の鳥獣保護法改正において、従来の捕獲規制および生息地規制中心の施策に加えて、場合によっては野生鳥獣の個体数の調整についても保護施策の一環として実施することとする「特定鳥獣保護管理計画制度」が創設され、科学的・計画的に鳥獣保護管理を行うツールが整備された。

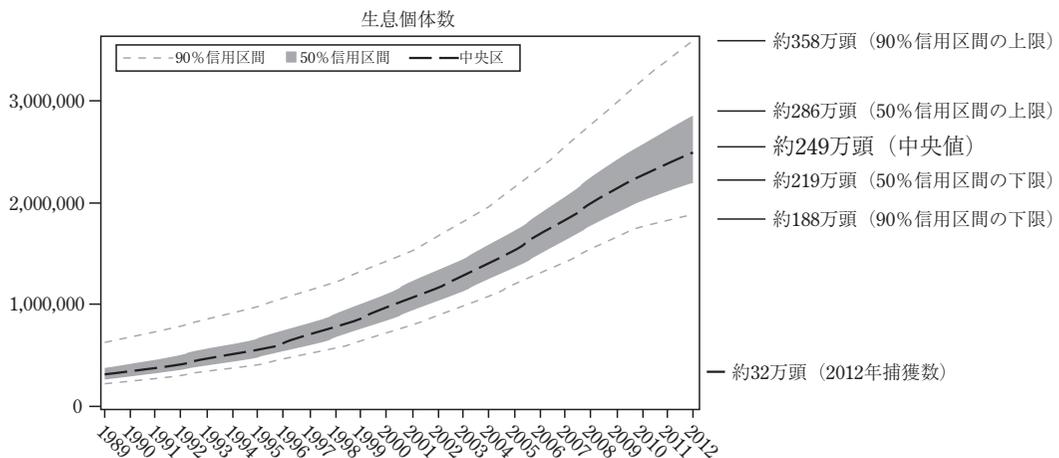
しかし、農山漁村地域において鳥獣による農林水産業等に係る被害が深刻な状況となったことから、平成19年(2007年)には、農林水産省所管の「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律(以下「鳥獣被害防止特措法」という。)」が議員立法により制定され、鳥獣被害対策実施隊の設置、捕獲許可権限の委譲、農林水産省による財政支援等、市町村における鳥獣被害対策の強化が図られることとなった。しかしながら、全国的に、ニホンジカやイノシシ等の一部の鳥獣の生息数が増加するとともに生息分布が拡大し、自然環境や農林水産業、生活環境への被害が深刻化している状況が続いている。

II 鳥獣保護法から鳥獣保護管理法へ(改正の背景)

近年では、野生鳥獣による農作物被害額は毎年200億円前後で推移し、営農意欲の減退に伴う耕作放棄地の増加や過疎化の進行等も要因として指摘されている。生態系にも不可逆的な影響を及ぼしており、希少な高山帯のお花畑の消失、樹皮剥ぎによる森林衰退、森林内の下草の消失等、多くの国立公園においてニホンジカによる被害が確認されている(図-1)。また、鳥獣が集落に出没して住民に危害を加えたり、列車や自動車と衝突する事故が増加するなど、生活環境への被害も拡大しつつある。さらに、ニホンジカの採食圧による林床植生の劣化・消失が、森林の持つ水源涵養や国土保全等の公益的



図-1 大台ヶ原の森林植生の衰退(吉野熊野国立公園)



(参考) 2012年度の北海道の推定個体数は約59万頭(北海道資料)

図-2 個体数推定の結果(ニホンジカ)

都府県単位の推定結果を活用して全国の個体数推定を行ったところ、全国のニホンジカ(北海道除く)の個体数は、中央値で249万頭(2012年度末)となった。

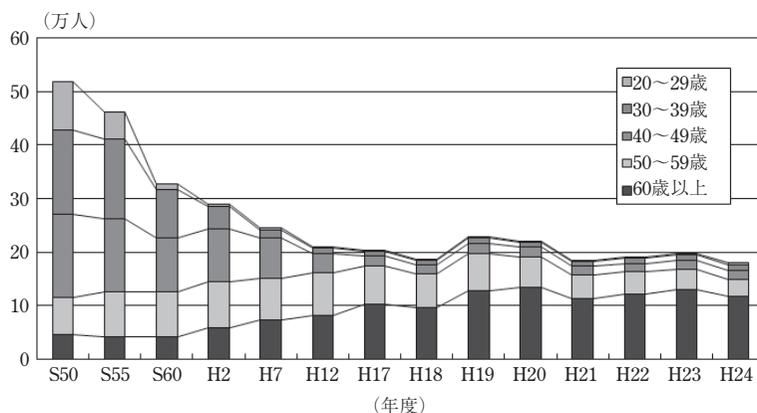


図-3 全国における狩猟免許所持者数（年齢別）の推移（S50～H24）

機能を低下させ、災害を誘発する懸念も指摘されている。今後もこれらの鳥獣の生息数の増加・生息域の拡大が続けば、これらの被害がさらに激甚化することが予測される。

環境省の生息分布調査によると、ニホンジカの生息分布は、1978年から2014年度までの36年間で約2.5倍に拡大し、イノシシは1978年から2014年度までに約1.7倍に拡大している。また、統計手法を用いてニホンジカの個体数推定および将来予測を実施した結果、平成24年度末の全国（北海道を除く）のニホンジカの推定個体数は中央値で約249万頭と推定され、増加傾向が続いていることが明らかになった（北海道は独自に推定しており、平成24年度末は約59万頭）（図-2）。さらに、現行の捕獲を続けた場合、10年後には約2倍に増加するとの予測が示された。イノシシについては、平成24年度末の推定個体数は中央値で約89万頭と推定された。

一方、鳥獣捕獲の中心的役割を果たしている狩猟者は、この40年間で4割以下となり、さらに6割以上が60歳以上となるなど、減少・高齢化が進んでいる（図-3）。

こうした状況の中、平成25年12月、環境省と農林水産省は「抜本的な鳥獣捕獲強化対策」を共同で取りまとめ、この中で、当面の捕獲目標として、ニホンジカ、イノシシの個体数を10年後（平成35年度）までに半減させることを目指すこととし、目標達成に向けた施策として、鳥獣保護法改正による新たな措置の導入や、既存施策の拡充等が盛り込まれた。また、平成26年1月になされた中央環境審議会答申においては、直面する課題に対して、取り組むべき最優先事項を「都道府県による捕獲の強化」と「鳥獣管理体制の強化」とし、被害防止のための捕獲の促進に向けて、国の指導力の発揮や、国民

理解の醸成が必要であるとされた。

これらを受け、平成26年5月に改正鳥獣法が公布され、「鳥獣保護法」が「鳥獣保護管理法」に改正され、「鳥獣の管理」のための新たな措置が導入されることとなった。

III 改正法の内容

1 法律の題名・目的等の改正

はじめに紹介した通り、今回の法改正により、これまでの「鳥獣の保護」を基本とする施策のみならず、「鳥獣の管理」を図る施策をも含むこととし、法律の題名を「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、目的に「鳥獣の管理」を追加し、法律における「鳥獣の保護」および「鳥獣の管理」の定義を次のように規定した。

鳥獣の保護…生物多様性の確保、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…生物多様性の確保、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

2 計画体系の整理

現行の計画制度について、新たに法目的に加えた「鳥獣の管理」を含む計画制度に見直し、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」に改めた。

また、現行法では「その数が著しく増加又は減少して

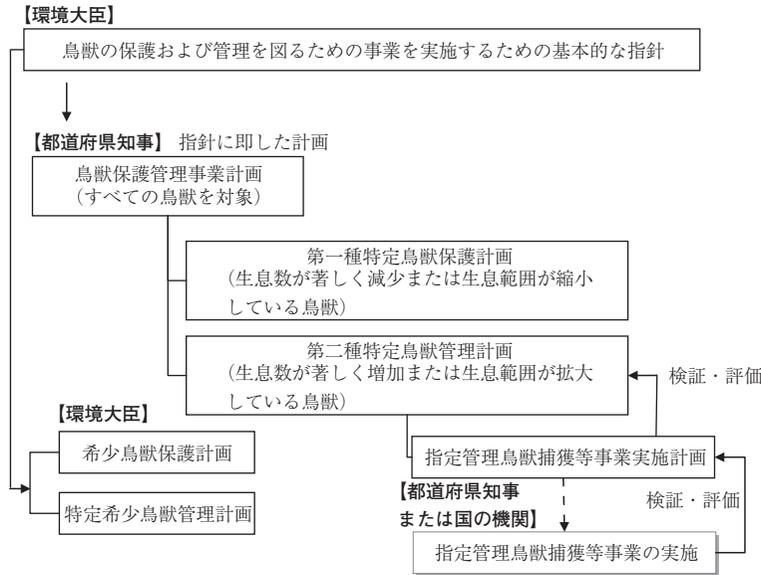


図-4 鳥獣保護管理法の計画体系

いる鳥獣」を対象に策定することになっている「特定鳥獣保護管理計画」を、保護のための計画（第1種特定鳥獣保護計画）と管理のための計画（第2種特定鳥獣管理計画）に区分した（図-4）。

3 指定管理鳥獣捕獲等事業の創設 （都道府県による捕獲の強化）

「鳥獣の管理」を推進するための新たな措置として、都道府県による捕獲を強化するため、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鳥獣（指定管理鳥獣：ニホンジカ・イノシシを指定）について、都道府県又は国の機関が当該鳥獣を捕獲する事業（指定管理鳥獣捕獲等事業）を実施できることとした。この事業の実施にあたっては、捕獲等の許可が不要となるほか、限定的に夜間銃猟や捕獲個体の放置が可能となるといった規制緩和が適用される。

4 認定鳥獣捕獲等事業者制度の導入 （捕獲の担い手確保）

鳥獣の捕獲等を専門的に行う事業者について、その安全管理体制や従事者の技能・知識が一定の基準に適合していること等について都道府県知事の認定を受けることができることとし、捕獲の担い手の育成・確保を図ることとした。

認定にあたっては、事業者が安全管理規程や捕獲実績、損害賠償能力、従事者への研修計画等を有すること、捕獲に従事する者が安全管理や技能、知識に関する講習や救命講習を受講していること等が要件とされている。

事業者のメリットとしては、法人として捕獲許可を受けることができること、指定管理鳥獣捕獲等事業における夜間銃猟の実施者になれること（夜間銃猟に関する基準を満たした事業者に限定）、認定鳥獣捕獲等事業者の名称を独占的に使用できること等がある。また、法律上の効果ではないが、安全性・効率性の高い捕獲従事者の確保、事業発注時の審査の効率化といった効果も期待される。さらに、平成27年度税制改正において、地方税法の改正等により、認定鳥獣捕獲等事業者に所属する捕獲従事者に係る狩猟税が免除されることとなった。

5 住居集合地域などにおける麻醉銃猟の許可

近年、住宅地にニホンザルなどの獣類が出没し、住民に危害を加える事故が発生している。従来、住居集合地域等における銃猟は、禁止されてきたが、従来の追い払いや網またはわなを用いた捕獲等による方法では、個体を確実かつ迅速に排除することが難しいことなどから、住居集合地域などであっても、麻醉銃による計画的な捕獲が可能な場合には、安全確保の措置を講じたうえで、都道府県知事の許可のもと実施できることとした。主に住宅地に頻繁に出没するニホンザルなどを対象として想定している

6 網猟免許およびわな猟免許の取得年齢の引き下げ

農林業被害防止などを促進するため、地域の若者が地域における鳥獣の捕獲に早く携わることが可能となるよう、狩猟免許取得年齢を、わな猟および網猟に限り、従来の20歳から18歳未満に引き下げることとした。

IV 改正法を踏まえた抜本的な捕獲強化に向けた対策

1 指定管理鳥獣捕獲等事業による捕獲の推進

都道府県の捕獲を強力に支援するため、指定管理鳥獣捕獲等事業を実施する都道府県を対象とする新たな交付金として、平成26年度補正予算で約13億円（補助率9/10）、平成27年度当初予算で5億円（補助率1/2）を計上した（総務省によれば、平成27年度当初予算以降の予算を活用した本事業の都道府県負担分については、8/10以下の特別交付税措置が予定されている。）。

本交付金事業では、捕獲に係る経費のほか、指定管理鳥獣捕獲等事業実施計画の策定および策定に必要な調査、捕獲後の事業評価、検証のための経費を交付金の対象としており、モニタリングに基づく評価と見直しによる順応的管理が行えるようにしている。また認定鳥獣捕獲等事業者等の育成などの経費も交付金の対象としている。

2 認定鳥獣捕獲等事業者の役割

指定管理鳥獣捕獲等事業を実施する都道府県または国は、その一部または全部を委託することができ、委託先は認定鳥獣捕獲等事業者等とされている。このことから、認定鳥獣捕獲等事業者が指定管理鳥獣捕獲等事業の受託者として鳥獣の捕獲などに携わることとなり、そのほかにも市町村や団体等から被害防止のための捕獲等事業の依頼があると想定している。鳥獣による自然生態系への影響、農林業や生活環境への被害を早急に防止するため、一定以上の捕獲技術を有し、安全にも配慮し、確実に事業を行う認定鳥獣捕獲等事業者は、各種事業で活躍することが期待されている。将来的には鳥獣の生息状況の調査や計画策定、モニタリング、評価等にも関与するなど、地域の鳥獣管理の担い手となることが期待される。

V 環境省におけるその他の取組

環境省では、将来の鳥獣管理の担い手となるきっかけを提供するため、全国で「狩猟の魅力まるわかりフォーラム」を開催している。本フォーラムは、若手ハンターによるトークセッションや、ジビエ（野生鳥獣肉）料理試食、猟具の展示・実演等のワークショップブース等、狩猟の魅力と社会的役割が実感できる内容となっており、鳥獣捕獲の意義についても普及啓発していきたいと



図-5 狩猟の魅力まるわかりフォーラムの会場風景

考えている。（図-5）

また、鳥獣の管理を推進するためには行政機関にも鳥獣の管理に関する知識を有する専門的な職員が必要であることから、特定計画や鳥獣保護管理に関する研修会を実施するとともに、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て、地方公共団体などの要請に応じて登録者の情報を紹介する人材登録事業に取り組んでいる。

さらに、野生鳥獣の捕獲を推進するにあたり、国民の理解と協力は不可欠なものであることから、鳥獣保護および管理についての制度や野生鳥獣の捕獲の理由についての情報を発信している。

おわりに

鳥獣被害防止特措法の施行により、農林水産業に大きな被害を与えているニホンジカ、イノシシの捕獲数は増加に転じたが、それでも生息数は増加し続けている。これからは、鳥獣被害防止特措法に基づき市町村が実施している鳥獣被害対策事業における鳥獣捕獲に加え、鳥獣保護管理法において新たに創設された都道府県や国が実施する指定管理鳥獣捕獲等事業の開始により、一層野生鳥獣の捕獲は進むこととなる。両事業間で連携を図り、それぞれの役割分担を確実に実行することにより、農林水産省と環境省が共同で取りまとめた抜本対策で定めたニホンジカ、イノシシの生息数を10年後に半減する目標達成が現実のものとなると考えている。