

中央環境審議会野生生物部会鳥獣保護管理小委員会  
報告書（骨子案）

## はじめに

鳥獣の科学的・計画的な保護管理を進めるため「特定鳥獣保護管理計画（以下、特定計画という。）制度」が創設され、既に6年以上が経過した。

特定計画は、これまでに41都道府県で合計71計画が策定され、我が国において鳥獣の科学的・計画的な鳥獣保護管理が進展しているところである。

しかし、この間、シカ、イノシシなどの中・大型哺乳類の生息分布域が、特に農耕地や植林地・二次林において拡大している傾向や、カワウなどの河川の大型魚食性鳥類の生息分布域が拡大している傾向が「自然環境保全基礎調査」の結果から明らかとなった。生息分布域が拡大している鳥獣については、生息数についても増加していると考えられており、こうした鳥獣の一部による農林水産業や生態系への被害が深刻となっている。

一方で、種又は地域によっては生息分布域の減少や消滅も明らかになっており、ツキノワグマなどでは、絶滅のおそれのある地域個体群や、分布域が孤立している地域個体群が見られるなど、生物多様性の保全の観点からも見過ごせない問題が生じている。

鳥獣の生息状況の変化の要因としては、昭和30から40年代における落葉広葉樹林などの自然林の開発と人工林化や積雪量の減少などの自然環境の変化だけでなく、中山間地域での人口の減少と高齢化、また、こうした状況を背景とした耕作放棄地の発生や地域住民等の活動の低下など、社会・経済活動の変化も指摘されている。

このような、人と鳥獣のあつれきや、生物多様性の保全といった課題への対策が、特定計画に基づく鳥獣保護管理の取組として実施されているが、これまでの実施状況の評価から、自然科学的な観点からの対応と社会科学的な観点からの対応をより一層進める必要があることが明らかとなった。

また、こうした鳥獣保護管理に関する問題に加えて、鳥獣保護区の生息環境の改善や鳥獣保護員等の専門性の向上に関する課題に対応した鳥獣保護区や鳥獣保護員の機能の充実・強化、狩猟者の減少や農林水産業被害の深刻化等に対応した狩猟・捕獲従事者の確保と育成、わなの取扱の適正化等、鳥獣の保護及び狩猟の適正化を巡る様々な課題に対して必要な措置を講じることが求められている。

## 1 基本指針（国）及び鳥獣保護事業計画（都道府県）の充実

### （1）現状と課題

鳥獣保護事業計画は、都道府県の実施する鳥獣保護事業について、基本的な考え方や施策の在り方を示す枠組みであり、環境大臣が定める「鳥獣の保護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。）」に即して、都道府県知事が定めることとされている。

鳥獣による農林水産業や生態系への被害の発生、また、地域的な絶滅のおそれなどの鳥獣を巡る様々な課題に対して、総合的かつ的確に対応するためには、上記の基本指針及び鳥獣保護事業計画について、自然的・社会経済的な状況の変化を踏まえた見直しを行い、こうした課題に係る対応の方向性を盛り込むことにより適切に鳥獣保護事業を実施することが可能となること、また、鳥獣保護事業への市民の理解をより深めることが求められている。

また、鳥獣保護事業を担当する部局だけではなく、農林水産業を担当する部局や市町村、地域住民などの鳥獣保護事業、鳥獣による被害、生息環境管理等に関係する様々な主体が、それぞれの役割に応じて連携を図りつつ取組むこと、さらに、関係する都道府県の連携による、鳥獣の地域個体群の動向を踏まえた適切な保護管理を推進することが求められている。

### （2）国における取組の明確化

国は、鳥獣を巡る全国的な現状と課題を整理したうえで、鳥獣保護管理の方向と国の役割を基本指針において具体的に示すことが必要である。

また、全国的な鳥獣の生息状況の変化や被害の状況等を踏まえ、狩猟鳥獣の範囲については科学的な知見の下に定期的な検討を行う必要がある。

さらに、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（以下、鳥獣法という。）の規定により同法の適用除外とされている鳥獣（海棲哺乳類）についても、適切な保護管理が図られるように、関係機関とも連携し生息状況に関する情報収集を進める必要がある。

### （3）鳥獣保護事業計画の充実

#### ア 鳥獣を巡る現状と課題の整理

近年の鳥獣を巡る状況を踏まえ、生物多様性の確保及び鳥獣による被害への対策等を含めた鳥獣の保護管理の効果的な推進を図るためには、鳥獣保護事業をよりきめ細かに実施できるような事業計画の充実が必要である。例えば、鳥獣の生息状況や生態等に応じた取組が可能となるように事業計画の内容の見直しを行い、また、事業計画の策定にあたっては、鳥獣の生息や関連する社会経済の状況等の鳥獣を巡る現状と課題を十分に整理する必要がある。

#### イ 鳥獣の生息状況等に応じたきめ細かな事業の推進

基本指針において、鳥獣の希少性や由来などによる区分の方法と、区分ごとの保護管理の方向性を明らかにするとともに、鳥獣保護事業計画においては都道府県の実情に応じて

生息する鳥獣を区分し、区分ごとにその取扱いの方向性を明らかにすることが適当である。また、島嶼部等の地形や気候等の違いにより、鳥獣の生息状況が都道府県内の他地域と比して著しく異なる特定の地域についても、その地域の保護管理の方向性を必要に応じて事業計画の中で示すなどにより、きめ細かな鳥獣保護事業を推進する必要がある。

#### ウ 関係主体の役割の明確化と連携

鳥獣保護事業計画の実施にあたっては、鳥獣保護管理に関わる国、地方自治体、事業者、市民・民間団体等の関係主体の役割を明確化した上で各主体が連携し、効果的な実施を図る必要がある。

特に市町村については、鳥獣の捕獲許可の権限を都道府県から委譲されるなど、近年、鳥獣保護事業を実施する上での役割が増大しており、また、都道府県知事が定める特定計画の実施にあたって適切な役割を果たすことが期待されている点を十分に踏まえ、その体制整備や国及び都道府県からの適切な支援を図る必要がある。

また、鳥獣の生息状況や地域個体群の動向を踏まえ、鳥獣の生息環境の保全及び被害防止対策等を効果的に実施するため、地方自治体における鳥獣担当部局、農林水産担当部局及びその他関係者間の適切な連携や、保護管理すべき地域個体群に関連する地方自治体間等の連携の強化を図る必要がある。

#### (4) 国際的取組の推進

国境を越えて移動する渡り鳥等の保護を図るためには、鳥獣保護区の指定及び管理を適切に実施することにより、国内における鳥獣の保護及びその生息地の保全を進めるとともに、特に我が国との関連の深い地域との連携による国際的な生態系ネットワークの形成等が必要である。

このため、ラムサール条約、二国間渡り鳥等保護条約・協定、アジア・太平洋地域渡り性水鳥保全戦略等を通じた国際的な連携協力体制のもと、渡り鳥の追跡調査等の調査研究、鳥類の保護に関する情報交換や技術協力を進めることが重要である。

## 2 特定計画制度の充実

#### (1) 現状と課題

特定計画制度は、地域的に著しく増加又は減少している鳥獣の科学的・計画的な保護管理を進めるために平成 11 年に制度化され、これまでに 41 都道府県で 71 計画が策定（平成 17 年 11 月現在）されている。

特定計画の策定状況については、シカでは生息分布域の大部分の都道府県で策定されている一方で、イノシシでは生息分布域から見ると策定している都道府県が相対的に少ないなど、鳥獣の種によって差が生じている。鳥獣の科学的・計画的な保護管理を進めるためにも、都道府県における鳥獣の生息状況を踏まえ、今後とも特定計画の策定を進め、適切な鳥獣保護管理を推進することが必要である。

特定計画の実施状況については、都道府県の自己評価によれば、種によって傾向は異なるものの、年数を経ている計画では良い評価となる傾向にあるが、現段階では評価ができ

ないとする計画もある。また、鳥獣による被害が拡大するなど特定計画策定時よりも被害状況が悪化し、特定計画策定の効果が見られないとの評価もあるため、今後とも実施状況とその効果のモニタリングを継続するとともに、その結果を適切に特定計画にフィードバックすることが重要である。

さらに、特定計画をより効果的に実施するために、計画の進行管理、地域別等の下位計画の策定、調査モニタリング手法の改善、都道府県境を越えて広域的に移動する鳥獣の保護管理への対応等も課題として指摘されている。

## (2) 特定計画の実施に係る関係主体の連携

### ア 関係主体の役割の明確化と連携

特定計画の実施にあたっては、国、都道府県、市町村等の行政機関や地域住民等の関係主体の役割を明確化するとともに、緊密な連携を図ることが重要である。

行政機関の役割としては、国については全国的な観点から、特定計画策定のためのマニュアルの整備、広域的な鳥獣保護管理に関する指針の提示、モニタリング手法等の調査研究及び都道府県担当職員等への研修等が考えられる。都道府県については地域個体群の個体数調整、生息環境管理及び被害防除等の方針の検討並びに実施が考えられる。市町村については現場レベルでの個体数調整、生息環境管理及び被害防除対策の実施等が考えられる。

特に、鳥獣による被害への対策は捕獲のみによる対応では不十分であり、個々の地域の被害特性に応じて、鳥獣担当部局及び農林水産担当部局のほか、農林水産業関係団体、猟友会支部、地域住民等が連携し、防護柵の設置や追い払い等の被害防除対策を進めるとともに、鳥獣の生息環境の適切な保全と管理を図る必要がある。

### イ 広域的及び地域的な連携

鳥獣の保護管理への取組に地域間で格差が生じた場合、過剰な捕獲による地域個体群の絶滅のおそれや、捕獲や追い払いにともなって個体が拡散し被害の拡大等が生じることがある。このため、特定計画の対象となる地域個体群については、広域的（都道府県レベル）又は地域的（市町村レベル）に関係主体が連携し、地域個体群の生息状況を踏まえた生息環境の整備、効果的な個体数調整を実施するための捕獲期間、捕獲場所及び捕獲数等の調整、共通の情報をもとに取り組みするための広域的なモニタリング手法の統一などを図り、地域個体群の規模、行動範囲に応じて、隣接都道府県や関係市町村による協議会を設置するなどにより、適切な保護管理を進めることが重要である。

また、都道府県等における効果的な鳥獣の保護管理を支援するために、国は、広域的に保護管理すべき地域個体群について、その範囲及び保護管理の方向性を指針などにより提示するとともに、特定計画における地域や年次に応じた下位計画の策定に関する考え方を基本指針において整理することが必要である。

## (3) 地域に根付いた取組の充実

鳥獣による被害への対策は捕獲のみの対応では不十分であることから、鳥獣担当部局や農林水産担当部局等が鳥獣の生息状況及び被害状況に関する情報を共有して連携を図り、被害防除対策の推進と一体的に鳥獣の生息環境の適切な保全を図るなど、総合的な取組が

必要である。

特に、鳥獣による被害対策については、このような総合的な取組を地域レベルで適切に進めることが効果的であり、地域的な共通認識の醸成を図りながら市町村等での地域ごとの保護管理の目標を具体化・明確化し、特定計画に取り込むとともに、その内容を集落レベルまで周知していくことも重要である。

また、地域的な共通認識のもと、生ゴミや未収穫作物の除去、耕作放棄地の適切な管理、安易な餌付けを行わないことにより鳥獣の誘引要因を除く他、手入れの行き届かない里地里山の適切な管理等により、人と鳥獣のあつれきを未然に防止し、鳥獣被害を受けにくい地域づくりに取り組むことや、鳥獣の保護管理を進める上で必要となる学習放獣を行う場所の確保も必要である。

このため、鳥獣保護管理や農林水産業に関係する専門家の指導を受けながら、地域が一体となって対策を講じ、市町村や都道府県がこれを支援する体制づくりを進めるとともに、都道府県や地域レベルで実施されている鳥獣保護管理の実践に関する様々な事例について、幅広く情報共有を図ることが重要である。

#### (4) 科学的・計画的な保護管理の推進

##### ア 適切な技術開発・調査

特定計画制度の効果的な実施のためには、鳥獣の生息分布域、生息数、生息密度及び移動等の生息状況に関する情報や、鳥獣による農林水産業及び自然生態系等への被害の状況、社会経済などの状況等を的確に把握し、分析することが重要である。

環境省においては、都道府県や関係団体等の協力を得ながら「自然環境保全基礎調査」等による鳥獣の生息分布の把握、「ガンカモ科鳥類の生息調査」及びシギ・チドリ類の定点調査等による渡り鳥の渡来状況の把握、「鳥獣関係統計」や「野生鳥獣情報システム」による鳥獣の捕獲や鳥獣保護区等の状況の把握、また、特定の鳥獣に関する生態等の解明やモニタリングの手法開発に係る調査を実施している。

特定計画制度の効果的な実施に資するために、今後もこうした調査の継続や充実を図り、特定計画の実施状況に関するモニタリング結果を踏まえながら、特定計画策定のためのマニュアルの整備や見直しを進めることも必要である。

都道府県においては、鳥獣保護センターや農林水産業関係の試験研究機関等の既存の組織を活用しながら、鳥獣保護管理のための調査研究体制の充実を図り、都道府県内における鳥獣の生態解明などの調査研究の推進や、地域特性に応じた効果的な生態調査・モニタリング手法、被害対策など、鳥獣保護管理に関する技術開発を進めることが必要である。

##### イ 人材の育成・活用

特定計画の効果的な推進にあたっては、これを実施する主体が鳥獣の保護管理に関する専門的知見を有する者からの助言・指導を得ること、またそのような者が実際に特定計画の実施に関わることが重要である。

特に、鳥獣保護管理に関する研究機関やこれを専門とする大学等が存在しない地域においては、専門的知見を有する者を確保することが困難な場合が多いことから、こうした人材を育成・確保する仕組みや、特定計画の実施に資する民間団体の育成も必要である。