

野生鳥獣保護管理検討会報告書
～新たな野生鳥獣保護管理に向けて～

平成16年12月

野生鳥獣保護管理検討会

野生鳥獣保護管理検討会 検討委員名簿（五十音順 印は座長）

赤坂 猛	北海道環境保全課長
小熊 實	(社)大日本猟友会 専務理事
加藤 峰夫	横浜国立大学経済学部 教授
川口 智史	(財)奈良県緑化推進協会 事務局長
幸丸 政明	岩手県立大学総合政策学部 教授
小寺 祐二	島根県中山間地域研究センター 特別研究員
古南 幸弘	(財)日本野鳥の会自然保護室 室長
高木 直樹	日本獣害管理技術センター 獣害医
竹内 憲司	神戸大学大学院経済研究科 助教授
常田 邦彦	(財)自然環境研究センター 研究主幹
羽澄 俊裕	(株)野生動物保護管理事務所 代表取締役
羽山 伸一	日本獣医畜産大学獣医学部 助教授
藤江 俊彦	千葉商科大学政策情報学部 教授
三浦 慎悟	新潟大学農学部 教授
吉田 正人	(財)日本自然保護協会 理事(江戸川大学助教授)

はじめに

- 1 現状と課題
- 2 保護管理の推進の在り方
 - (1) 基本的な考え方
 - ア 人と鳥獣との基本的な関係
 - イ 適切な保護管理に向けての基本的な考え方
 - (2) 実施体制の整備
 - ア 関係主体の役割の明確化
 - イ 総合的な保護管理を行う団体、民間企業の育成
 - ウ 人材の育成・確保
 - エ 施策ごとの体制整備
 - (3) 総合的・計画的な取組の推進
 - ア 鳥獣保護事業計画の在り方
 - イ 特定鳥獣保護管理計画の適切な推進
 - ウ 鳥獣保護区の在り方
 - エ 生息状況等の情報の取扱い
 - オ 被害対策の基本的な考え方
 - (4) 適切な狩猟の実施
 - ア 保護管理を踏まえた狩猟の考え方
 - イ わな猟等の適切な実施
 - (5) 個別課題への対応の考え方
 - ア 鳥獣の流通
 - イ 愛がん飼養

はじめに

野生鳥獣保護管理検討会は、特定鳥獣保護管理計画のガイドライン及び第8次鳥獣保護事業計画の改定基準を策定する必要があったことから、これらの在り方を検討するために平成11年7月に設置された。これは、平成11年6月の「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」改正の際の衆参両院の付帯決議である、「特定鳥獣保護管理計画の策定のための指針等を定めるに当たっては、専門家及び自然保護団体等の意見を広く聞く」を踏まえたものであり、平成11年11月に第8次鳥獣保護事業計画の改定基準を検討会として了承し、また、平成12年12月に第9次鳥獣保護事業計画の基準を検討会として了承している。その際、当該法改正時の、施行後3年を目途とした施行状況に関する検討を加える等との附則を踏まえ、本検討会のような場においてこれらを検討するとの方向が示された。

こうした経緯を踏まえ、平成14年1月より、平成11年の「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」改正の際の付帯決議等を踏まえた鳥獣保護及び狩猟の在り方について、基本的な論点とそれへの対応の方向性を整理するための検討会として設置され、新・生物多様性国家戦略を踏まえた新しい時代に必要とされる保護管理の方向について、検討を行ってきたところである。

検討に当たっては、まず、検討会において現状と課題についての議論を行った上で、基本施策、保護管理及び狩猟制度の3分科会を設け、それぞれの分科会で対応の方向性等についての詳細の議論を行った。その後、3分科会における意見等を踏まえた対応の方向性について整理を行い、再び検討会を再開し、対応の方向性について検討を行ってきたところである。

検討の議論においては、我が国における鳥獣の生息の状況や近年の鳥獣による農林水産業の被害なども踏まえ、幅広い観点から多くの意見が出されたところであり、これらの意見についての集約を図り、今後の鳥獣保護及び狩猟の在り方としてとりまとめた。

1 現状と課題

近年、シカ、イノシシを中心とする一部の鳥獣の生息分布が回復・拡大し、その生息数が増加しているとも考えられるところである。また、一方で絶滅のおそれがある野生鳥獣が存在している。このような状況への適切な対応が、農林水産業等への被害や生物多様性の保全の観点から課題となっている。

生息分布が拡大している一部の鳥獣については、中山間地域を中心として農林水産業や自然生態系に被害等を与えており、都道府県や市町村が中心となって、被害防除対策や有害鳥獣捕獲、特定鳥獣保護管理計画に基づく個体数調整が行われているところである。しかし、平成12～14年度の農産物被害額は、いずれも200億円を超えており、人と鳥獣の軋轢が依然として生じている。

近年のこうした鳥獣の分布拡大や農林業被害の増加には、自然環境だけではなく、人間の社会・経済活動も影響していることが指摘されている。

中山間地域における過疎化の進行は著しく、過疎地域自立促進特別措置法で定義される過疎市町村の数は1,238であり、全市町村数の約4割にのぼっている。また5年ごとに行われる農林業センサスによれば、1985年調査の耕作放棄地面積(85年までの5年間に放棄された耕作地)は約9万ha、90年調査では15万ha、95年調査では16万ha、2000年調査では21万haと増加を続けている。耕作放棄地や手入れが行われなくなった里山(竹林、薪炭林、農用林など)は、イノシシ等の餌場やシェルターとなっていることが指摘されているが、中山間地域における人の活動の低下は、いくつかの鳥獣に対して、好適な生息環境を提供するという結果になっているといわれている。さらに、当該地域での過疎と高齢化は鳥獣被害に対する地域住民の抵抗力を低下させ、被害が一層拡大するという循環が起こっている可能性が考えられる。

このような人と鳥獣との軋轢は今後さらに高まるおそれが高いことから、鳥獣の保護管理について、体制の整備など総合的な取組による効果的な対応が求められている。

一方、人間の活動を背景として、これまで、哺乳類4種及び鳥類18種が絶滅し、レッドデータブックにおいて、哺乳類48種及び鳥類90種が、絶滅のおそれのある種とされているところである。

絶滅のおそれのある野生鳥獣については、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」(以下、「種の保存法」という。)に基づき、国内希少野生動植物種の指定、保護増殖事業などが行われている。また、「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。)においても、捕獲規制の実施や鳥獣保護区の指定などの対応を行ってきたところであるが、引き続き、これらによる適切な保護の推進が求められている。

また、最近では、アライグマ、ヌートリア、タイワンザル、マングースなどの外来鳥獣による農林業や生態系等の被害などが大きな課題となっているところであるが、これら外来鳥獣を含めた外来生物については、平成16年6月に「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」(以下「特定外来生物法」という。)が制定され、輸入等の規制や防除など外来生物対策の枠組みが整備されたところである。

なお、生物多様性保全の観点から野生生物全般の保護に係る法体系の見直しが指摘され

ている中であって、個別法について、絶滅のおそれのある種については種の保存法による取組が行われ、また、外来生物については新たに特定外来生物法の制定が行われたところであるが、今後、鳥獣の保護と管理や狩猟の適正化の在り方を扱う鳥獣法についても、上記のような鳥獣を巡る課題を踏まえ、見直しを行っていくことが必要であると考えられる。

2 保護管理の推進の在り方

(1) 基本的な考え方

ア 人と鳥獣との基本的な関係

人と鳥獣の基本的な関係については、平成14年に改正された鳥獣法の目的規定の内容を踏まえれば、生活環境、農林水産業及び自然生態系に対する害性、狩猟における資源性や生物の多様性に着目して整理されるものと考えられる。また、「人と鳥獣との基本的な関係」とは、鳥獣は人に対して意志をもって関係を築くことができないことから、「人は鳥獣とどのような関係をつくっていくべきか」ということに置き換えざるを得ない。

このようなことから、人と鳥獣の基本的な関係の考え方とは以下のように整理される。

鳥獣は、その存在自体が、人間の存続の基盤である自然環境の一部を構成していることや、人々に多くの恵沢を与えていることから、その保護のため、鳥獣の生息環境の確保等の取組に努めていくことが重要である。しかし、鳥獣が、生活環境、農林水産業に対する被害や自然生態系に対する攪乱を与えていることに十分留意し、これらに対する取組も強化していくことが必要となっている。

これらの取組に当たっては、個体群を念頭に置いた保護管理の考え方も踏まえつつ、また、円滑な実施のために関係者間における合意形成を経て、地域の実情に応じて実施されることが望ましく、こうした取組全体を通して、人と鳥獣とが共生できる関係を維持していくことが重要である。

イ 適切な保護管理に向けての基本的な考え方

上述の「人と鳥獣との基本的な関係」を踏まえつつ、「1 現状と課題」に述べたような課題に対応していくためには、保護管理を効果的に実施することが可能となるよう、実施体制の整備を進めるとともに、実施に当たって関係各主体との連携等が効果的に行われることが重要である。

(ア) 体制の整備による効果的な実施

保護管理を効果的に進めていくためには、行政における適切な企画立案や計画策定、また、それに基づく事業の適切かつ弾力的な実施が重要である。

このためには、保護管理に係る知識・技術を有した人材の確保が必要である。また、地域の実情を踏まえ、総合的かつ柔軟な判断の下に保護管理を行えるよう、このような人材を有し、被害対策も含めた保護管理が実施できる団体や民間企業の活動が期待される。

(イ) 保護管理における関係各主体の参画と連携の促進

鳥獣の保護管理については、地域の実情を踏まえた適切な対応が必要であり、関係する各主体の役割を明確にする中で、行政においては、特に、地域の実情に最も精通している市町村の積極的な参画が必要である。また、計画や実施に当たって地域住民の意見が反映されるとともに、これら地域住民が取組に参加できるよう工夫していくことが重要である。

さらに、鳥獣の保護管理への対応について、行政においては、鳥獣担当部局、農林水産業に係る部局等複数の部局が関係していることから、総合的かつ効果的な保護管理を行えるよう、関係部局間の緊密な連携が重要である。加えて、保護管理を効果的に進めるため、必要に応じて隣接都道府県とも連携を図るなど、様々な主体の参画や連携を都道府県鳥獣保護事業計画の中で計画的に進めることが重要である。

(ウ)保護管理を踏まえた狩猟の実施

鳥獣の保護管理を踏まえた狩猟が実施されるようにすること、狩猟者の知識等の向上を図ること、農林業被害等の多い地域において狩猟によってより必要な捕獲が進められるようにすること等について、また、わな猟の適切な推進のため、猟具や免許の扱い、人の安全のための使用場所の限定等について、検討を行っていくことが重要である。

(エ)保護管理に必要な財源の確保

狩猟及び鳥獣の保護管理に係る都道府県の財源の安定化を目的とし、平成16年度から、これまでの狩猟者登録税(普通税)と入猟税(目的税)を一本化し、狩猟税(目的税)が創設されたところであるが、今後、鳥獣の保護管理を適切に推進していくためには、幅広い財源の確保が重要である。

このため、行政は関係団体等とも協力して、鳥獣保護等に関連する森林整備などのための事業との連携にも留意しつつ、広く一般市民に対して、狩猟及び鳥獣保護行政に係る現状や課題、施策の内容やその必要性を示し、財源確保の重要性につき国民的な理解を得ていくことが必要である。

(2)実施体制の整備

ア 関係主体の役割の明確化

鳥獣の保護管理を適切に実施するためには、行政機関等の各主体の役割を明らかにして進めることが効果的である。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、鳥獣の保護管理の実施における役割が大きくなっているほか、都道府県知事が定める特定鳥獣保護管理計画の実施に当たって適切な役割を果たすことが期待されている。

また、保護管理の実施体制については、前述のとおり、地域の実情を踏まえ、総合的かつ弾力的な保護管理が実施できる団体や民間企業の活動が期待されている。

このようなことから、保護管理の適切な推進上、保護管理を行う事業者の役割も明確にしておくことが必要であり、さらに、開発活動等を行う事業者や市民についても、鳥獣の保護管理についてどのように対応すべきかを明らかにしていくことが必要である。

具体的な鳥獣の保護管理に係る各主体の役割について、基本的な考え方は、以下のとおりと考えられる。なお、行政においては、国の自然保護事務所を含め、その役割が適切に果たせるよう体制の整備・強化を検討していくことが必要と考えられる。

・国の役割

国際的、全国的観点から国全体としての鳥獣の保護管理の方向について示すとともに、鳥獣の保護管理のための法制度や指針などの基本的な枠組みの策定を行い、こうした枠組みの下で施策を実施していく。また、このために必要な生息状況の把握や関連する技術の開発等を行う。さらに、広域的な観点から保護管理が必要な特定の鳥獣について、地域の自主性に配慮しつつ、必要に応じて広域保護管理指針を示すことなどにより、保護管理に係る都道府県間の連携を支援していく。

・地方公共団体(都道府県、市町村)の役割

都道府県は、国の施策と連携しつつ、地域の実情を踏まえ、鳥獣保護事業計画により鳥獣の保護管理の基本的な枠組みの策定を行い、施策を実施する。また、地域における生息状況の把握や地域に適した関連技術の開発等を行う。

市町村は、都道府県知事の定める鳥獣保護事業計画の下で、国及び都道府県と連携して保護管理を実施するとともに、特に特定鳥獣保護管理計画については、当該計画への参画を通じて都道府県と連携を図る。

・事業者の役割

総合的な保護管理を行う団体や民間企業などの事業者にとっては、行政との連携を十分に図り、効果的な保護管理ができるよう保護管理に係る技術の向上に努める。開発活動等生態系に影響を与える経済活動を行う事業者にとっては、鳥獣の生息地に対する行為など鳥獣の保護管理に与える影響に充分配慮する。野生鳥獣を観光等に利用する活動については、安易な餌付け等の地域の野生鳥獣の生息状況に影響を与えるような行為を行わないように努める。

・市民・民間団体(NPO, NGO)の役割

人と鳥獣の基本的な関係等、鳥獣の保護管理について関心を寄せ、理解を深め、様々な活動に参加することが期待される。例えば、野生鳥獣に関する情報を提供することや、野生鳥獣の安易な餌付けを行わないよう喚起するなど、それぞれができることに取り組む。

民間団体(NPO, NGO)については、各団体の専門性等に応じて野生鳥獣の保護管理に関する普及・啓発活動を行うとともに、保護管理に関する調査活動への参画、評価、提言、合意形成、ならびに市民との情報の橋渡しなど積極的な役割を果たすことが期待される。

イ 総合的な保護管理を行う団体、民間企業の育成

保護管理の実施については、行政は主として政策の企画・立案を行い、捕獲や防除等の具体的な措置については、行政との連携の下、狩猟者団体や防除を行う企業により実施されており、これらの団体等については今後ともその役割を果たしていくことが期待される。一方、鳥獣による農林業被害の深刻な状況が続く中、保護管理の実施体制の強化を図るため、行政との連携により、地域の実情を踏まえて、被害対策を含めた保護管理を総合的かつ弾力的に業務として計画・実行できる団体や民間企業(以下「総合的保護管理団体等」という。)を育成することも重要である。

このためには、国において、当該総合的保護管理団体等が適切な能力を有していることを明らかにするため、所属する人材が保護管理の知識・技術を有することを証することができるよう検討することなどが必要と考えられる。

ウ 人材の育成・確保

保護管理を適正に行うためには、これに携わる者が、鳥獣の生息状況等の把握や、防除、捕獲、生息地管理などの保護管理の手法についての知識等を有することが必要であり、また、これらの個別の対策を適切に選択し組合せていく能力を有することも必要である。さらに、被害を受けにくい地域づくりに必要な知識や、保護管理を実施していくための関係者間での合意形成の手法など広範な知識と経験が必要とされる。

しかしながら、行政機関などの各主体においては、このような保護管理の知識・技術を有する人材が不足しており、人材の確保が課題となっている。上述のとおり、多くの市町村に鳥獣の捕獲許可等の権限が委譲されている現状において、鳥獣の保護管理を適切に進めていくためにも専門性のある人材の確保が重要である。

また、個体数調整のための鳥獣の捕獲を行う捕獲技術者や、上述の総合的保護管理団体等においても保護管理の知識・技術を有する者の確保が必要であると考えられる。

このため、保護管理の知識・技術を有した人材の育成と、そのような人材が行政機関において適切に配置されていく方策が必要である。具体的には国は地方自治体とも連携して、以下のようなことについて検討することが必要である。

・人材育成については、資格制度などにより、鳥獣の保護管理の知識や技術を有する者であることを証明できる仕組みをつくること。

・行政機関における配置については、行政の担当部局において科学的・計画的保護管理についての専門的な知識を有する者が望ましい点について明らかにすること

なお、このような人材育成に当たって、大学や専修学校における専門的な教育を促進することも重要である。

エ 施策ごとの体制整備

(ア) 鳥獣保護員の配置等

鳥獣保護員は、都道府県の行う鳥獣保護事業の実施を補助する者として都道府県に置かれている。鳥獣保護員の活動については、狩猟における取締りが中心となっているが、近年では、鳥獣の保護管理に関する普及啓発や指導も含めた広範な分野への対応が求められている。

このような課題を踏まえれば、今後とも必要な人数の確保に努めつつも、市町村当たり1名との配置の考え方にこだわらず、当該都道府県全体を考えて、地域の実情や鳥獣保護員の専門的能力に応じた柔軟な配置も選択肢として検討される必要がある。

また、人選に当たっては、公募制の活用や専門的な知識を持った者の採用など柔軟な対応が必要と考えられる。

さらに、鳥獣保護員の能力向上のため、研修等の充実や上記で示した保護管理に係る資格の取得の推進を図っていくことが重要である。

(イ) 違法捕獲等の取締り

法令等により定められた手続や、認められた捕獲の方法などによらず行われる違法捕獲やその販売等に対する取締りについては、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。)において、都道府県の鳥獣担当部局が警察当局との調整により計画を作成するほか、連絡会議を設置し連携を図ること、情報収集等について民間団体との連携・協力を努めることとされている。

しかしながら、こうした対応は限られており、また、違法捕獲を行う者は違法であることを知らないで捕獲を行っているといった指摘もある。

このため、違法捕獲の取締りについて警察・民間団体との連携に努めるなど、基本指針の考え方を徹底することが必要であり、環境省や警察庁等関係省庁が連携していくよう体制の整備を検討する必要がある。また、違法捕獲について国民が十分認識していない可能性が高いことから、民間団体との連携も図り、違法捕獲等の知識について広く国民に普及することについても検討が必要である。

また、違法に捕獲・販売された鳥獣の解放について、捕獲個体の生存のためのリハビリテーションや、地域の生物多様性を攪乱しない等、生態系への影響を考慮した方法の検討も必要である。

(ウ) 傷病鳥獣の保護

傷病鳥獣保護については、基本指針において、鳥獣の保護思想についての普及啓発及び鳥獣の保護に資するため、傷病により保護を要する鳥獣(以下、「傷病鳥獣」という。)の保護事業の効果的な実施に努めるものとされている。傷病鳥獣として捕獲される鳥獣は、全国で年間約2万個体に達している。

傷病鳥獣保護に係る体制については、都道府県において、治療に当たっては、獣医師又は動物園と、その後の飼養に当たっては、動物園、ボランティア又は獣医師との連携が行われている。また、半数近い都道府県でボランティアとの連携が制度化され、体制の中で位置づけられている。しかし、保護された傷病鳥獣のデータを保護管理に活用している都道府県は少ない状況である。

このため、飼養のためのボランティア制度を進めるほか、傷病鳥獣についてのボランティアとの効果的な連携を進めていくため、保護飼養やリハビリテーション、個体情報の把握等の適正な技術を有したりハビリテーターの育成が必要である。

また、野生復帰のための考え方など傷病鳥獣の取扱いについて、普及啓発と科学的保護管理の観点から基本的な考え方を検討することと、その考え方の下で、傷病鳥獣から得られるデータについて、生息分布等のモニタリングや個体群に影響を与える可能性のある傷病の発生状況のモニタリング等、科学的保護管理等への活用のため、採取データ項目の全国的な統一を図ることなどの検討が必要である。

(3) 総合的・計画的な取組の推進

ア 鳥獣保護事業計画の在り方

近年の鳥獣を巡る状況を踏まえれば、被害対策を含め鳥獣の保護管理を効果的に進めるとともに、生物多様性の確保に対応することが重要であり、特定鳥獣保護管理計画制度が創設・運用されているところである。

しかしながら、鳥獣の保護管理を巡る様々な課題に対して総合的に対応するためには、特定鳥獣保護管理計画の上位計画であり、鳥獣についての基本的な考え方や施策の在り方を示す枠組みである鳥獣保護事業計画について、計画の在り方についての基本的な考え方や計画項目等について見直しを検討する必要がある。

現行の鳥獣保護事業計画制度は、鳥獣保護事業を進めるための施策(鳥獣保護区の指定、捕獲の許可基準等)の今後5年間の方向性について個別の対応を示している。しかし計画の効果的な実施のためにも、計画策定のベースとなる現状認識やそれを踏まえた対応方向、種や地域などに応じた保護管理の方向などを明らかにし、どのような課題について、どのように対応するのか分かりやすく示すことが必要である。

なお、都道府県の鳥獣保護事業計画が市町村と連携して適切に実施されるよう、計画の策定に当たって、市町村の意見等が適切に反映できるようにすることが必要である。また、鳥獣保護事業計画の策定に当たり、国全体としての鳥獣の保護管理の方向と国の役割について、「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」において具体的な整理をして示していくことが必要と考えられる。

このためには、以下の(ア)から(カ)の点等について検討することと、計画全体について、都道府県及び市町村の役割を明らかにしていくことが必要であると考えられる。

(ア)鳥獣を巡る現状と課題、対応の方向

鳥獣の生息状況等や関連する社会経済の現状を把握し、鳥獣を巡る課題を整理するとともに、それらを踏まえた対応の方向を示す。

(イ)鳥獣の区分ごとの取扱い

鳥獣の保護管理を適切に行うため、鳥獣をその希少性や由来などにより区分し、区分ごとにその取扱いの方向性を明らかにする。鳥獣の区分は、希少鳥獣、一般鳥獣、狩猟鳥獣及び外来鳥獣の4つの区分(下記 ~)とすることが考えられる。具体的な区分の考え方については、まず生息数の観点から希少鳥獣と一般鳥獣に2区分され、一般鳥獣のうち、資源性や害性及び捕獲等がその生息状況に著しく影響を及ぼすおそれのないものが狩猟鳥獣として別に区分される。また、外来鳥獣については、その由来が特別であることと、地域の生物多様性に与える影響から、取扱いは別とし、1区分とすることが分かりやすく適切である。

これらの区分ごとに、以下の考え方を基本として、都道府県の実情に応じて、種又は地域個体群レベルの具体的な対応も含めて取扱いを整理する。また、上記区分とは別に渡り鳥や海棲哺乳類など移動性の高い鳥獣(下記)や地域的に個体群維持に支障が生じているが一方で被害を発生させている鳥獣(下記)についても、都道府県の実情や必要に応じて、考え方を整理する。

なお、鳥獣は生態系の構成要素であることも念頭に置きつつ、外来鳥獣の地域の生物多様性に与える影響を考慮し、適切な取扱いとすることが必要である。

希少鳥獣

種の保存法による取組とも連携しつつ、生息状況の把握や鳥獣保護区の指定などの対応を計画し、個体群の維持・回復に努める。

一般鳥獣

地域個体群も念頭に、生息状況や重要な生息環境の現状・推移について、それらに異変があった場合に確認できるよう、その把握に努める。

狩猟鳥獣

地域個体群も念頭に、生息状況等の把握に努め、必要に応じて捕獲を制限するなど、適切な対応に努める。

外来鳥獣

特定外来生物法に基づく特定外来生物に対する措置は同法の下で行われるが、それ以外については、必要に応じて、対応を検討する。

上記4区分と下記2区分は区分に当たっての考え方が異なることから、上記と下記の区分に含まれる種等には重複がある。

渡り鳥や海棲哺乳類など移動性の高い鳥獣

渡り鳥や海棲哺乳類について、生態的特徴や都道府県の実情を踏まえて考え方を整理する。

要保護管理鳥獣(仮称)

地域的に個体群維持に支障が生じているが一方で被害を発生させている鳥獣について、その生態的特徴や都道府県の実情を踏まえて考え方を整理する。

なお、鳥獣法の対象種及び区分に該当する鳥獣のうち、狩猟鳥獣については、科学的知見の下に、定期的な見直しを行うとともに、鳥獣法の規定により適用除外とされているものについて、十分な保護が図られていないと認められる場合は、適用除外の見直しを検討する必要がある。

(ウ)隣接都道府県との連携

鳥獣の行動域は都道府県境を越える場合があるため、当該都道府県のみで適切な保護管理が行えない場合がある。このため、都道府県境を越えた適切な保護管理を可能とするため、必要に応じて隣接都道府県との連携(調整)を図ることとし、その方法を明らかにする。

例えば、鳥獣保護区の指定、生息地の保全、被害防止対策、保護管理の区域や体制についても連携の内容として考えられる。

(エ)島嶼部等地形や気候が異なる特定の地域についての取扱い

島嶼部等地形や気候等の自然環境が他の地域と異なり、鳥獣の生息の状況がそのほかの地域と比して著しく異なる特定の地域については、都道府県全体の管理方針に関わらず、別の取扱いが必要になることが考えられる。このため、それらの地域の保護管理の在り方を、必要に応じて別途計画の中で示すことを検討する必要がある。

(オ)関係行政機関との連携

施策の展開に当たっては、それらが合理的、効率的に実施されるために、適切な手法の選択や、施策の組合せが重要である。

このため、鳥獣担当部局内での関係施策間の調整はもちろんのこと、農林水産部局等他の行政分野とも連携し、個体数調整だけでなく、生息地管理や被害防除等を組合せた総合的な取組が重要である。この場合の連携内容や協力体制について整理することが必要である。また、都道府県と市町村の役割についても整理することが必要である。

(カ) 計画項目の整理

鳥獣の保護管理に係る施策は、近年の自然環境、社会状況の変化に伴いその内容も変化してきている。このため、例えば、OPRC条約に基づく油汚染事故対策等のため、海鳥・水鳥・海棲哺乳類の生息状況についての把握や、鳥獣の保護管理を通じた環境教育の実施について検討するなど、鳥獣保護事業計画の計画項目全体について構成の見直し等を行う必要があると考えられる。

イ 特定鳥獣保護管理計画の適切な推進

特定鳥獣保護管理計画(以下「特定計画」という。)は、地域的に著しく増加又は減少している個体群の科学的・計画的保護管理により人と鳥獣との共生を図る目的で、平成11年に創設され、平成16年12月現在、38道府県で5種について61計画が策定されている。

制度創設後4年以上経過し、制度が目的とする適切な保護管理が実施できているかについての都道府県に対する調査によれば、概ね計画の目標に向かって進んでおり、効果が見られると評価できるが、実施に当たっては、これまでに以下のような課題が明らかになっている。

- ・地域別、年次別事業計画策定の推進
- ・調査・モニタリングの手法の確立
- ・専門的知識を有する職員の確保
- ・調査・モニタリングのための予算確保
- ・市町村の役割の計画での位置づけ

また、都道府県においては、計画の策定、実施に対して、市町村が参画するように取組むとともに、地域住民の意見が反映され、住民が取組に参加できるよう工夫していくことや、効果的な特定計画の策定・実施のため、必要な知識・技術を有した人材を管理者として確保することが必要であると考えられる。このほか、国として、計画の適切な策定・実施等のため、全国的な規模で個体群の輪郭について把握するとともに、広域的な観点から保護管理が必要な特定の鳥獣について、地域の自主性に配慮しつつ、必要に応じて広域保護管理指針等を示すなどにより、保護管理に係る都道府県間の連携が円滑になるよう支援していくことが必要である。

個体数が減少している鳥獣や、サル、カワウなど有害捕獲での対処が中心となっている鳥獣に係る特定計画の策定の促進を図る必要があるが、これらについては、上記の課題への対応を図ることにより、進めていくことが可能と考えられる。

なお、これまでの評価で、特定計画の策定や実施に係る傾向や課題を把握することができたが、ほとんどの計画が実施されてから十分な時間を経っていないことから、総合的な評価を行うには、今後さらに状況の把握に努め、新たに明らかになった課題について対応を検

討する必要があると考えられる。

ウ 鳥獣保護区の在り方

鳥獣保護区については、鳥獣の保護又は生息地の保護の場として、平成16年12月現在、国指定が60箇所(約52万ha)、都道府県指定が3,882箇所(約312万ha)あり、区域全域において鳥獣の捕獲が禁止されているほか、特別保護地区において工作物の設置等の行為について規制が行われている。

生息環境の保護のためには、規制のみならず、鳥獣が生息しやすい環境を確保することが必要であり、指定後の環境の変化などによる生息環境の悪化の回避等のため、必要に応じて、適切な管理を行っていくことが重要となっている。また、鳥獣保護区は、環境教育や自然とのふれあいの場としてふさわしく、生息環境に負荷をかけない範囲で利用していくことも重要と考えられる。このため、これらを計画的に進めるため鳥獣保護区ごとの保護に関する指針の充実を図り、保護対象の鳥獣の特性に応じた管理計画を策定することが考えられる。

また、規制については、それを全ての保護区に対して一律に行うのではなく、当該鳥獣保護区の実態にあった適切な規制の下での管理ができるよう、規制内容を選択することの可能性について検討し、規制内容を管理指針や管理計画に反映させることが考えられる。

国指定鳥獣保護区については、国際的・全国的観点から、渡り鳥の飛行経路や鳥獣の重要な繁殖地などの情報の集積、分析を行い、これに基づいて計画的に指定を行う必要があると考えられ、このような指定の考え方を明らかにするとともに、モニタリングによる適切な管理を推進することが必要である。特に国際的に重要な湿地については、ラムサール条約湿地としての登録を視野に入れた指定の推進が必要と考えられる。

エ 生息状況等の情報の取扱い

鳥獣の科学的・計画的保護管理を行うためには、生息分布、個体の移動に係る情報、生息の数や密度に係る情報、自然環境や農林業等の鳥獣による被害、社会経済などの状況の把握、分析が重要である。現在、環境省においては、自然環境保全基礎調査等により、特定の鳥獣についての生息分布の把握を行い、また、狩猟者等からの報告により狩猟鳥獣の捕獲数を把握しているところである。さらに、都道府県においても特定鳥獣保護管理計画の策定等に当たって対象鳥獣の生息状況等についての調査が行われているが、鳥獣の種によっては、生息数・密度を的確に把握することは困難な状況にある。しかしながら、特定の鳥獣の全国的な生息数の動向を把握するため、地域ごとの生息状況や捕獲努力量等のデータを積み上げていくことが必要である。

また、鳥インフルエンザの発生を受けて、鳥類の移動経路を明らかにすることや、感染症のモニタリングが重要となっているが、鳥類等の移動経路に係る情報については、標識調査の活用のほか、発信器による調査等様々な方法を活用すること、また、感染症のモニタリングについて、捕獲鳥類や傷病鳥等として持ち込まれた個体から得られる情報の共有など関係省庁との連携を図ることが必要である。

さらに、野生鳥獣の生息状況等の把握を進めるためには、各都道府県の野生鳥獣の調査研究の充実や関係調査研究機関間の協力や連携も必要であることから、鳥獣保護センターや林業関係試験研究機関等の既存の組織をうまく活用しながら、鳥獣保護管理のための調査研究体制の充実について検討する必要がある。

なお、鳥獣法の適用除外となっている海棲哺乳類の保護管理について、環境省は保護管理に係る関係行政機関等と協力し、必要に応じて助言を行うため、生息状況等を把握していくことが必要である。

オ 被害対策の基本的な考え方

鳥獣による被害は、農林水産業に対するものを中心に依然深刻なものがあり、被害防止対策のより効果的な実施が求められている状況にある。

農林水産業に係る被害対策は、歴史的に被害対策が地域社会全体で行われていた経緯や、近年の著しい農林水産業被害の状況を踏まえると、市町村を中心とした地域社会による防除や捕獲の実施が重要であるが、一方で、農林家自らが、未収穫農作物の放置など結果的に野生鳥獣に餌付けを行うような状況をつくらないように努めることが必要であり、また、有害鳥獣捕獲を適切に行えるような対応の検討が必要である。

都道府県や国においては、政策的な判断により地域社会による防除・有害鳥獣捕獲等への財政的支援や技術的支援を行うとともに、生活環境や自然生態系への被害等についても対応していくことが今後とも重要であると考えられる。なお、これらの取組においては、最も効果的な方法を選択するため、その効果についてモニタリングを行っていくことも重要である。

これまでの被害対策については、捕獲や防除等の個々の対策がそれぞれ独立して実施されたため、また、被害が発生している中山間地域の過疎化・高齢化による状況の変化を踏まえた対応がなされていないため、対策全体としての合理性や効率性を確保することが重要である。

被害対策を効果的に実施するためには、捕獲、防除、生息地管理等の各手法を状況に応じて適切に選択し、また、組合せることが必要である。このため、効果的な選択や組合せについて検討するために、行政内部における関係部局の連携が必要であり、前述のとおり、鳥獣保護事業計画において連携を図っていくよう検討することが重要である。

また、鳥獣被害を受けやすい環境の改善を図るため、農林水産部局等の関係部局との連携により、耕作放棄地の問題や農地整備等に当たって鳥獣の侵入を妨げる工夫などの鳥獣被害に強い地域づくりを進めることが重要であり、そのための考え方について検討を行う必要がある。

鳥獣被害に対する救済措置については、鳥獣法上、農林水産業被害に対する捕獲等の手段をとることが可能であること、また、鳥獣は自然のものであり、コントロールしにくいものであることから、損失補償の対象とはならないと考えられる。しかしながら、鳥獣被害を含めた災害への救済措置を行って農業災害補償法の補償制度における対応が行われており、これによるきめ細かな救済措置の実施が期待される。また、中山間地等直接支払交

付金制度による鳥獣害防除対策への支援も行われており、今後の活用の拡大と制度の拡充が期待される。

なお、鳥獣保護区、休猟区の指定については、鳥獣保護区においては、「鳥獣の保護を図るため特に必要のあると認めるとき」、休猟区においては、「狩猟鳥獣の数が著しく減少している場合」等指定の趣旨を踏まえて適切に対応することが必要である。

また、狩猟鳥獣の捕獲の禁止や制限については、「特に保護を図る必要があると認める対象鳥獣がある場合」等禁止や制限の趣旨を踏まえ、適切に対応することが必要である。

(4) 適切な狩猟の実施

ア 保護管理を踏まえた狩猟の考え方

(ア) 保護管理における狩猟の位置づけと在り方

狩猟(登録狩猟)は、特定鳥獣保護管理計画に基づく捕獲など鳥獣の保護管理に貢献しており、科学的な保護管理の考え方のもとで今後ともその役割を果たしていくことが期待される。

このため、今後、狩猟者に鳥獣の保護管理についての知識や技術を深めてもらうことにより、鳥獣の保護管理へのさらなる協力が期待できることから、保護管理の考え方について、免許更新時の講習や狩猟者団体を通じる等により普及啓発を行うほか、関連する知識・技術について狩猟免許試験の内容を充実させることが必要である。

また、農林業等の被害が多発している地域等においては、必要な捕獲が狩猟においても促進されることが望ましく、一方で地域個体群の維持の観点から、捕獲頭数等の制限が必要な地域もあることから、その地域の保護管理計画の推進に資するよう、狩猟が行われるように検討していくことが考えられる。

さらに、銃猟については、事故発生の回避のため、銃猟禁止区域等の規制が設けられているが、網やわなについては、銃猟と比べ事故の危険性は低いと考えられるが、箱わなに子供が閉じこめられるなど、わなによる事故も発生しているところであり、人に対する危険性が皆無といえない。

このため、人の安全を確保する観点から、地域の実情を踏まえ、わな等の使用を禁止あるいは制限する場所について検討し、明らかにしていくことが考えられる。

以上のように、狩猟については、保護管理の観点から知識等の充実や実施方法についての検討を行い、また、人に対する事故防止の観点からわな等による狩猟を禁止あるいは制限する場所について検討を行うことにより、今後とも適切に進めていくことが必要と考えられる。

また、狩猟の場の在り方については、安全確保と鳥獣の保護のために原則狩猟を禁止するとの考えの下で、現行の猟区を拡大した可猟区で狩猟を認め、その他の地域は鳥獣保護区等、狩猟を禁止する地域と個体数調整のみを認める地域とすべきとの意見がある。しかし、一方で、安全確保や鳥獣の保護については現状においても規制の措置があり、狩猟を原則

禁止するような場の転換をする必要はないとの意見があった。

従って、今後の狩猟の場の在り方については、上記の課題を検討し、今後の狩猟の実施状況や保護管理への効果、安全性のほか、保護管理の実施体制の整備の状況等を総合的に見極めながら、どのような形が望ましいかを検討することとし、都道府県において特定鳥獣保護管理計画の推進に資するような狩猟の在り方について早期に検討を進めつつ、引き続きの課題としていくことが適切と考えられる。

(イ) 保護管理の知識を有して個体数調整の実施が可能な人材の確保

科学的・計画的保護管理の適切な実行のため、保護管理の目的で行われる個体数調整を適切に行える人材の確保が求められている。

このためには、狩猟免許に加えて保護管理の資格を取得すること等により対応が可能であると考えられ、その観点から資格等の仕組みの検討も必要である。

なお、今後、保護管理の実施体制について、総合的保護管理団体等の育成が期待されるが、このような団体等が、その業務を適切に実施していくためには、保護管理の資格を有した人材等の確保が必要である。このような人材は、当該団体等が個体数調整を保護管理の考え方の下で計画・実行するよう指導できる人材となると期待される。

イ わな猟等の適切な実施

わな猟における法定猟具のうち、特にくくりわな、とらばさみについては、 錯誤捕獲の発生、 人や財産への危険性という問題があることから、その取扱いについて検討する必要性が指摘されている。これに対する対応としては、猟具の構造の基準等の取扱いと適切な架設が可能となる狩猟者の技術の向上が考えられる。なお、わなは、鳥獣による農林業被害防止のため、重要な猟具の一つとして使用されていることから、この点について留意することが必要である。

(ア) 猟具(くくりわな、とらばさみ)の取扱い

くくりわな

くくりわなの問題への対応について、架設場所と構造の改善の2つの観点からの検討が考えられる。具体的には、クマの錯誤捕獲等を防止する目的で、架設場所について制限を行うこと、ワイヤーの線径などの構造上の規制により、錯誤捕獲があった場合であっても、当該鳥獣を放獣しやすいなどの構造のものとする、といった方向が考えられる。

また、有害鳥獣捕獲許可によるものについても、上記の考え方も参考としつつ、検討を行う必要があると考えられる。

なお、胴くくりわな等、錯誤捕獲された場合の傷害が大きく放獣が困難な架設方法の取扱いについて検討することが考えられる。

とらばさみ

とらばさみについては、くくりわなと異なり、捕獲された鳥獣を放獣するための改良が困難な構造であること、くくりわなに比べて小型の哺乳類を対象とする猟具であるが、他に替わりうる猟具として小型で比較的安価な箱わな等があること、とらばさみによる

捕獲数が近年少ないことから、狩猟における使用禁止や使用禁止猟具とする可能性も含めて規制を検討する必要がある。

この場合、農林業被害対策における使用の必要性等も踏まえるとともに、有害鳥獣捕獲のために行われるものについては、錯誤捕獲においても影響の少ない構造のものを使用するなど、今後の取扱いを検討することが考えられる。

また、こうした取扱いについて検討する間においても、ホームセンターなどで販売されているとらばさみ等(トリモチや落としかごを含む)鳥獣の保護に重大な支障を及ぼす猟具が違法に使用されないよう、販売店等への周知を徹底するとともに、確認の義務づけについてのその可能性を検討していくことが考えられる。

(イ) 狩猟免許制度に関する取組

網・わな免許を所有している者については、網とわなの両方を使う者は少なく、一方の猟具のみを使用している実態があり、また、そもそも網とわなとは性質の異なった猟具であり、それぞれ対象とする狩猟鳥獣、必要な技術・知識も大きく異なっている。

また、錯誤捕獲等の防止に向け、わなの架設技術の向上等の課題に対応するためには、わなやわな猟についての専門性を高め、適切な猟具の取扱いが可能となるようにすることが重要である。

このようなことから、わな猟専用の免許を設けることが必要である。なお、少数ではあるが網猟とわな猟の双方を行う者のために、これまでどおり、両方の猟具が使用できる網・わな免許を継続させていくことも必要である。この際には、網とわなについて、それぞれ詳細な定義を行い、明らかにしていくことが必要と考えられる。

(ウ) わな等の猟具の適切な管理

網・わなの適切な管理を進めるため、狩猟において義務とされている網・わな猟具への架設者名等の掲示を、許可による捕獲においても義務とするよう検討することが必要である。

また、架設されたわなの見回り、許可捕獲における捕獲方法を含めた総合的な適正審査の徹底、違法なわなの撤去についてその可能性を検討することが必要である。

なお、近年、愛好家が増加していると見られるワシ・タカ類による捕獲(鷹狩り)について、鳥獣の保護管理の見地からその実態を把握するとともに、こうした伝統的な猟法の在り方について検討課題としていくことが望ましい。

(5) 個別課題への対応の考え方

ア 鳥獣の流通

(ア) ニホンザル

ニホンザルについては、近年、有害鳥獣捕獲と目的を偽って捕獲許可を得て、実験動物として販売したと疑われる事例が問題となり、捕獲許可事務の適正な運用や違法捕獲等を行う業者の取締りを強化する必要性が指摘されている。

このため、捕獲後の個体の処置の予定等に照らして、明らかに捕獲の目的が有害鳥獣捕獲ではないと判断されるものについては許可しないこととしている。

また、適切な保護管理の観点から、有害鳥獣捕獲等で捕獲されたニホンザルの販売を禁止する必要性も指摘されている。

近年のサルの捕獲数とサルによる農作物被害量の動向を見ると、被害に対応した捕獲が行われていると推定され、農林業被害以外の要因により、捕獲数が増加している明らかな兆候は見られていない。

また、関係する都府県に対する調査によると、有害鳥獣捕獲によるサルの捕獲後の処置方法は殺処分による処置がほとんどで、飼養している事例は限られている。

これまでのところ、ニホンザルの販売により、ニホンザルの生息に影響を与えている明らかな兆候は見られていないが、関係団体等が実施した調査も参考にしつつ、今後も生息状況等の把握に努め、必要に応じてとるべき措置を検討していくことが必要であると考えられるほか、農林業被害の発生状況や処分の方法について詳細な情報を得て、目的を偽って捕獲がされないように、許可に当たっては厳正な審査を行うように対応することが必要である。

なお、違法捕獲を防止する観点から、飼養登録制度の適切な運用を図ること、また、特定鳥獣保護管理計画の積極的な導入と適切な運用により、地域個体群の長期にわたる安定的な保護管理を図ることが必要と考えられる。

(イ)クマ類

クマ類については、胆のう(クマの胆)が、医薬品の原料として利用されることがあることから、捕獲許可の目的を偽って捕獲されているとの疑いが指摘されているところであり、捕獲許可の事務の適正な運用やそのような違法な捕獲を行う業者に対する取締りの強化が求められている。また、ワシントン条約の附属書に掲載されたクマ類の国際的な保護の立場から、我が国におけるクマの胆及びクマの胆原料を含んだ製品の販売及び流通を全面的に禁止するべきとの指摘もある。

一方、近年のクマの捕獲頭数と農作物被害量は概ね対応していると考えられる。また都道府県に対する調査や狩猟者からの聴き取りによれば、クマの胆の処分については自家消費が中心であり、知人への譲渡もあるが専門業者に販売するなど流通経路にのって多数のクマの胆が販売されているような状況にはないと推察される。また、近年のクマの生息状況を見ると、全体としては生息域が拡大していると考えられ、都道府県に対する調査においては、目撃情報等が増加しているところが比較的多い。

今後の対応については、関係団体等が実施した調査も参考にしつつ、今後ともクマの胆の流通実態やクマ類の生息状況等について、関係省庁とも連携しながら把握に努め、状況によって流通規制や要保護管理鳥獣(仮称)への位置づけも含め必要な措置の検討を行う必要がある。

このような実態把握を進めるためには、鳥獣法の許可による捕獲や狩猟の結果報告において、クマの捕獲後の処置方法等について報告を求めることについて検討することが必要と考えられる。

なお、農林業被害の発生状況等の詳細な情報を得て、目的を偽って捕獲がされないように、許可に当たっては厳正な審査を行うように対応することが必要である。

さらに、特定鳥獣保護管理計画の積極的な導入と適切な運用により、地域個体群の長期にわたる安定的な保護管理を図ることが必要と考えられる。

(ウ)輸入鳥類

国内外で生息する同種の鳥獣で、国内で違法に捕獲が行われるおそれのある種については、国内の鳥獣の保護の観点から、その輸入について輸出国の適法捕獲証明書等の添付を

求めるなどにより規制を行っている。

規制の対象としている鳥類の種については、現在23種であるがこれ以上の規制対象となる種が輸入されているとの指摘があり、実態把握により適切な対応の検討が必要である。

また、鳥獣法第26条のただし書により、適法に捕獲されたことを証明する制度を有しない国又は地域については、証明書の添付を要しないこととされているが、当該ただし書が付された経緯や仮にただし書を除外した場合に国際的に問題が生じないか等総合的に調査・検討し、当該ただし書の取扱いについて検討することが必要である。

なお、国内で違法に捕獲した鳥を輸入鳥と偽って飼養している事例が指摘されており、取締りの強化が必要であるとの指摘がある。このため、輸入鳥と国内産の鳥との識別については、これまでも識別マニュアルの作成等により適切な識別に向けた取組を行っているところであり、今後ともこれを推進する必要がある。

今後、より効果的な取締りのために、輸入実態や検疫・税関の手続等の調査も行いつつ、足輪などの個体識別措置の可能性も含め、どのような方法が効率的かつ効果的であるか、他の法令の施行状況等も見極めながら検討を行う必要があると考えられる。

イ 愛がん飼養

愛がん飼養を目的とした鳥獣の捕獲許可については、昭和32年の鳥獣審議会の答申において、本来は捕獲を禁止すべきものであるが、旧来より飼養の慣行もあるので、制度の運用に当たっては、学術研究、教育参考資料、愛がん飼養のため必要な場合に限り、最小限度においてこれを許可するようにすべきであるとされ、飼養に関する慣行を認めてきたところである。

また、昭和53年の自然環境保全審議会の答申においては、日本に生息する種類の鳥獣の愛がん飼養を広範囲に認めることは、鳥獣は本来自然のままに保護すべきであるという理念にもとるのみならず、鳥獣の乱獲を助長することとなるおそれがあるので、廃止することが望ましいが、過渡的措置として、次のような規制の強化を図る必要があるとして、飼養のための捕獲の許可基準の厳格化や輸出国の適法捕獲証明書の制度等により、国内産鳥獣の保護に好ましくない影響を与えることのないよう適切な指導を行う必要があるとされている。

愛がん飼養目的の捕獲許可は、かつては7種について認められていたが、捕獲については最小限度許可するとの考え方を踏まえ、これまで許可対象種を減らしてきており、平成11年からは、「第8次鳥獣保護事業計画の基準（現在の基本指針）において、メジロ、ホオジロの2種のうちいずれか1種について、1世帯1羽のみ飼養を認める扱いとしている。

一方、都道府県の許可の状況を見ると、愛がん目的の許可を行っていない都道府県や高齢者や身体障害者など野外や山野で自然を楽しむことが難しい者に限定して許可をしている都道府県もある。

このような中、昭和32年の答申等を踏まえ、野鳥の愛がん飼養は順次禁止すべきであるという指摘がある。

愛がん飼養については、上記のような鳥獣審議会の考え方を基本としつつ、近年の対象鳥獣の生息状況、許可の状況、捕獲状況、飼養の実態等を勘案し、さらなる規制について検討することが考えられる。