

## 「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」のひらがな書き化の顛末（2002年）

黒田 大三郎

### 1. はじめに

2001年1月、環境庁は環境省となり、自然保護局は自然環境局に変わった。そして、この頃は野生生物に関していくつもの話題性のある案件が動いていた。

ひとつは、新潟県の佐渡のトキの野生復帰である。中国から提供されたトキの飼育下での繁殖が進み始め、野生復帰に向けて具体的な取組が動き出していた。また、愛知県名古屋市ではシギ・チドリ類の重要な渡来地である藤前干潟の保全が重要な局面にあった。埋立計画は断念されたものの、ラムサール条約湿地としての登録に向けた調整は難航していた。ラムサール条約では条約湿地の登録数を倍増させる決議がなされ、わが国もこれを達成すべく候補地選定や地元調整を加速していた。一方、沖縄では、普天間飛行場代替施設の辺野古移設によるサンゴやジュゴンへの影響検討への助言を求められ、ジュゴンの生息調査や種の保全の検討を行う必要に迫られていた。

このような特定の地域や希少種の課題のみならず、シカ、イノシシによる農林業被害の増大に対処するため、1999年に鳥獣保護法を改正して創設された特定鳥獣保護管理計画制度の活用を全国的に促進していた。また、これとは別に、水鳥の鉛中毒防止のための鉛弾の使用規制と政府一体で取り組んでいた狩猟免許等の障害者の欠格条項の見直しを実現するため鳥獣保護法の一部改正の準備を始めていた。

このように野生生物に関するさまざまな課題、話題が慌ただしく行き交い、いくつもの不規則な渦がうごめく「るつぼ」のような野生生物課に、1月の環境省の発足から少し経った4月に、図らずも私は課長として放り込まれた。

### 2. 青天の霹靂

着任から半年ほど経った8月のある日、珍しいことに官房総務課長がわざわざ野生生物課を訪れて、私に話があるとのこと。何でもその日に国会関係の会議があって、「新たに環境省になったのだから、新しい政策に力を入れて取り組むように」との発言が出て、続けて「例えば、古臭いカタカナ書きの鳥獣保護法はひらがなに改めるべきと指摘された。」と伝えられた。これを聞いて私は『鳥獣保護法のひらがな化を意識すべし。』と言う程度に軽く考えていた。

しかし、官房総務課長の次の言葉には驚かされた。「については、環境省として鳥獣保護法をひらがな書きに改める法案を次期通常国会に出すことになった。しっかり取り組んでほしい。」いやはや突然の通告。青天の霹靂とはこのことか、と半ば呆然としたが、それでも「手も首も回らない」と竹槍程度の抵抗を試みた。しかし、当然これは効き目なく、代わりに「よろしく頼む。要員は送る。」との言葉だけを残して官房総務課長は去っていった。

### 3. 最古の近代環境法制

鳥獣保護法は、前身の制度を含めると、環境に関する近代法制として最も長い歴史を有している。最初の「鳥獣猟規則」は、1873年に太政官布告により制定された。今から150年ほど前のことである。その後、1895年には全面改正され「狩猟法」と改められ、さらに1901年に再び全面改正されるなど数次にわたる改正を経て、紆余曲折がありながらも狩猟制度は少しずつ整えられていった。しかし、狩猟等のルールは整えられたものの、産業の発展、開発の進行、狩猟者の増加などによって野生鳥獣の減少や狩猟事故の増大がさらに進んだため、1918年に狩猟法は再び全面的に改正されることになった。この改正に至るまでに、鳥獣の狩猟を免許制とすることと有害鳥獣の捕獲等には特別許可を出すことのほか、禁猟区の設定、狩猟期間や狩猟禁止の場所の限定、免許の欠格事由など現在の鳥獣保護管理に通じる内容も定められていたが、この1918年改正では、鳥獣の捕獲を原則禁止とし、狩猟で捕獲できる狩猟鳥獣だけを限定的に指定する方式を導入するとともに、狩猟鳥獣であっても保護繁殖の必要がある場合は捕獲の制限ができるように改められた。また、狩猟の場の一部を公物として管理する猟区制度も設けられた。この結果、1918年改正では、狩猟や捕獲許可のルールとこれらの調節を通じた鳥獣の保護管理など制度の骨格が形成され、これが今日まで鳥獣保護法の基盤として長く引き継がれている。この改正の後には、主に鳥獣保護に係る内容の充実が進められ、1963年には法律名が「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」と改められ、鳥獣保護の考え方を明確にした目的規定の追加などが行われた。また、狩猟免許制度の改革、鳥獣捕獲制限の強化、前述の特定鳥獣保護管理計画制度の導入など、引き続き各種の法整備が進められたが、いずれも法律の一部改正に留まったため、法律名も条文表記もカタカナ文語体のままとなっていた。

ところで、カタカナ文語体表記の法律に触れたことがあるだろうか。今日では、基本六法はじめ多くの法律がひらがな口語体となっているので、見る機会も減ってしまった。参考までにカタカナ文語体の鳥獣保護法の条文をふたつ例示しておこう。

はじめは、狩猟鳥獣以外の鳥獣、いわゆる保護鳥獣だが、その捕獲禁止規定である。「第一条ノ四 狩猟鳥獣以外ノ鳥獣ハ之ヲ捕獲スルコトヲ得ス」(1918年改正後の条文)もうひとつ、これは鳥獣保護区の設定に係る規定である。

「第八条ノ八 環境大臣又ハ都道府県知事ハ鳥獣ノ保護蕃殖ヲ図ル為必要アルト認ムルトキハ左ニ掲ゲル区域ニ付政令ノ定ムル所ニ依リ鳥獣保護区ヲ設定スルコトヲ得」(1999年12月改正後の条文)

カタカナ文語体の条文の感触は如何だろう。私は若い頃、鳥獣保護法の施行に携わっていたので、カタカナ文語体の条文も懐かしく思えるが、初対面だと読むにも、理解するにも厄介な代物だろう。

#### 4. ひらがな書きの改正法案づくり

鳥獣保護法のひらがな書き改正に話を戻す。

2001年8月、鳥獣保護法全体のひらがな書き化の指示を受けた後、間を置かず同月中に体制を整えて改正作業に着手した。しかし、年明けに改正法案を国会に提出するには、50条ほどのカタカナ書きの鳥獣保護法を年内にすべてをひらがな書きに変える作業を終える必要があった。そこで、これに労力を集中させるため、元々の改正を予定していた鉛弾の使用規制と狩猟免許の欠格事項の改正を除き、法律の内容としては何も加えず減らさずに改正法案をまとめることにした。

ところで、ひらがな書き化は、カタカナ条文を機械的にひらがなに置き換えれば済むものではない。ひらがな書き化は、一般的にはカタカナ書きの法律の内容を大きく改めるようなときなどに、併せて行うようである。つまり、ひらがな書き自体が法律改正の目的になるものではなく、法律の内容の改正を要するのである。そこで、鳥獣保護法も法律の内容を改めて、併せてひらがな書き化を行うストーリーを立てることにした。しかし、一方で新たな施策などは加えず減らさずにひらがな書き化を進めなければならない。そこで、それまでの鳥獣保護法が全体として狩猟を中心に据えた構成で作られており、次に有害鳥獣などの捕獲許可、またその次に鳥獣保護に重点が置かれていたので、これを社会状況に応じて見直すことにして、新たな考え方として鳥獣の保護を基本として、次いで捕獲許可、そして狩猟というように従来とは逆の順に重点を置く形に整理することとし、これに伴ってひらがな書き化を行うというストーリーとすることにした。

大雑把に言えば、この方向に沿って、法律の構成や条立てを考えて、カタカナ書きの条文の意味するところをひらがな書きで表せば、基本的には改正案がまとまるはずである。実際も条文解釈や運用の実態の確認や補完的な条文の追加なども行いつつ、改正案の作成は着々と進められた。ただ、なにぶん時間的制約が厳しかったので、法令担当にはかなりの負担を与えることになったが、獅子奮迅の活躍で乗り切ってもらった。

2002年改正では、鳥獣保護法の基本的な事項をいくつか整理したので、ここで触れておきたい。

##### ① 鳥獣保護法の対象鳥獣

ひとつは、鳥獣保護法の対象鳥獣である。鳥獣とは単純に考えて鳥類と哺乳類の集合を指すが、改正前までは定義規定が無く、慣例的な解釈で一部の哺乳類は含まないとして扱われていた。しかし、2002年改正法では、対象鳥獣をできるだけ科学的・生物学的知見に基づいて明確に定めることにした。

対象鳥獣に含まれていなかった鳥獣は、ネズミ・モグラ類、海棲哺乳類、そして家畜やペットなど人が管理支配する動物である。このうち、人が管理支配する家畜やペットなどは、従来から野生の鳥獣を対象とする鳥獣保護法の対象外とされてきたが、改めて鳥獣の定義規定で「野生動物」との表現を用い、家畜やペット等が対象鳥獣に含まれないことを明確にした。

次は、ネズミ・モグラ類である。これらは農林業に被害をもたらし、日常的な捕獲が想定されるとして対象鳥獣から外していたようである。しかし、ネズミ・モグラ類には希少な鳥獣も含まれるので、農林業への影響だけで判断するのではなく、広く社会全般にわたって積極的な捕獲を許容すべきものがあるかどうかを改めて検討した。その結果、人家や事業所に生息する「家ねずみ」と呼ばれるクマネズミなど3種は、保健衛生上の支障をもたらすものとして50を超える法令で駆除の対象とされているとともに、これらの家ねずみは野生のネズミとは基本的に生息域が重複しないことから、あらかじめ厚生労働省の意見も得て、これら3種のネズミに限り法改正後も対象鳥獣としない方針とした。なお、従来はネズミ・モグラ類の捕獲は鳥獣保護法の対象外だったが、2002年改正後は鳥獣保護法の下で農林業被害防止のためにやむを得ない場合に許可を受けずに捕獲ができることを規定することにした。

海棲哺乳類の扱いは、難しい課題だった。鳥獣保護法の所管が林野庁だった間は、海棲哺乳類については漁業関係の法律が適用されるとして永く鳥獣保護法の対象外とされてきた。しかし、実際は、漁業関係の法律に基づいてすべての海棲哺乳類の保護管理が行われているものでもなく、ジュゴンのように環境省が保護に取り組んでいるものもある。このため、状況整理のため、先ず私が水産庁の担当室長と意見交換を行った。この場での水産庁の説明では、海棲哺乳類に関して漁業法、水産資源保護法、これらの下の都道府県漁業調整規則及び臘虎膾肭獸(らっこおっとせい)猟獲取締法に基づき捕獲(採捕)制限、調査などを適宜実施していること、ただしアシカと5種のアザラシについてはその時点で具体的な措置を取っていないことの説明があった。また、ジュゴンについては水産資源保護法により採捕禁止との説明があったが、環境省が保護管理を行うことに対して否定的な感触はなかった。このため、速やかに海棲哺乳類の取扱について両省庁で調整することになり、結果として、アシカと5種のアザラシ、ジュゴンについては鳥獣保護法の対象鳥獣とし、その他の海棲哺乳類については水産庁が適切に保護管理を継続することになった。この経過から分かったとおり、海棲哺乳類の保護管理は環境省と水産庁で分担することとし、具体策は保護管理の実態や必要性に応じて両省庁で連携協力して決めることが適当と考えられる。

## ②未遂犯の処罰

鳥獣保護法では捕獲の禁止や制限が規定され、罰則が設けられている。「捕獲」とは一般に鳥獣を捕まえることを意味し、例えば捕獲禁止の鳥獣を捕獲すれば、罰せられることになる。しかし、銃で違法に捕獲しようとしたが、弾が当たらなかった場合、法律違反を問われるのだろうか。こういった問題は以前から議論を呼び、裁判で争われてきた。そして、これまでの数多くの判例が積み重ねられ、「捕獲」とは「現実ないし実質的に鳥獣を自己の支配内に入れるかどうかを問わず、捕獲の方法を行い、鳥獣を捕獲しうる可能性を生じさせることをいう」との解釈が定着してきた。つまり鳥獣保護法に抵触する形で捕獲しようとするれば、弾がそれでも捕獲を行ったと解されることが当然になっ

てきた。このため法改正に際し、法務省刑事局と綿密に調整し、これまでの判例と整合を取る形で未遂犯の処罰規定を加える整理を行った。

### ③目的規定の整理

ひらがな書きの目的規定は、次のとおりである。

「この法律は、鳥獣の保護を図るための事業を実施するとともに、鳥獣による生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害を防止し、併せて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するとともに、現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする。」

これは、旧法の目的規定をベースとしている。ひらがな書きの条文の方が長く、用語・表現も異なるが、意味するところは大きく異なるものではないと考えている。もっとも見かけ上は「生物の多様性の確保」が目新しく映るだろう。この部分は生物多様性の概念が旧法の目的規定が追加された時代には存在しなかったのに対し、全部改正の時点では生物多様性条約、環境基本法、環境省設置法等に位置付けられており、鳥獣保護法の各施策は従前から生物多様性の確保と軌を一にするものであったとの考えから改めて入念的に目的規定に加えることにしたものである。

## 5. 法案の各省折衝

膨大な作業を要した改正法案づくりは年明け2月になって大詰めの各省折衝を迎えた。鳥獣保護法にかかわりの深い省庁には、事前に意見交換や調整を行っていたので、改正法案の折衝も円滑に進むものと期待していた。しかし、やはり時間的な余裕がなかったので実際の折衝に当たっては、旧法と改正法の構成などについて丁寧に説明し、加えず減らさずの内容であることの理解を得て進めるよう周知した。

幸いこちらの心配をよそに、折衝はまざまざ順調に進展し、実務的なやりとりを終えるところまで来ていた。が、林野庁の幹部から改正案を再度点検するよう指示があったようだった。目的規定の表現が新旧で異なることが引き金だったようだ。こちらとしては法案の国会提出予定日が近づいており折衝を加速したかったので、改正案の説明にいつでも出向く構えで待機していたが、結局、調整は窓口課に委ねることになった。そして待つこと2日。林野庁から目的規定の修正の提案が伝えられた。それは生活の全体の確保と地域社会の発展を鳥獣保護法の大きな目的として据えるべきとの意見だったので、改めて協議し、以下のとおり修正条文とすることで決着を見た。

「(略)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する。」(下線部が修正箇所。)

しかし、直後にもうひとつ思わぬ波乱が生じた。林野庁との調整による修正について再度各省の意見を確認した上で、閣議決定前の内閣法制局審査に持ち込んだが、今度は目的規定の修正前後の2案について法制局幹部が検討しているとの情報が届いた。そこで直ちに自然環境局長とともに法制局に出向き、2案の比較、折衝経過などを説明したところ、何とか修正後の目的規定について理解を得ることができた。これで改正案を最終的にまとめることができたが、各省折衝の終盤は綱渡りであった。

## 6. 結びに代えて

鳥獣保護法の全部改正案は、3月に閣議決定、4月から参議院、衆議院の順に審議可決されて、2002年7月12日に公布された。その後、関係政省令も全部改正され、翌年4月16日に全面施行となった。鳥獣保護法の2002年改正は、その前後の1999年改正、2014年改正のように新たな重要施策を伴う改正ではないが、大正時代から連綿として続いてきた鳥獣保護制度を平成の時代の知見や考え方に基づき見直し、新たな土台を作り上げたところに意義があったと考えている。

さて、最後はタマちゃんの登場である。2002年8月多摩川にアゴヒゲアザラシが現れた。例の5種のアザラシのひとつだが、北海道でも極めて希にしか見られないアザラシだ。鳥獣保護法のひらがな化の指示を受けておよそ一年後のことである。タマちゃんは、多摩川の後、よりによって私の通勤路の近くに出現し、一週間ほど滞在していった。私は、タマちゃんは海棲哺乳類を代表して鳥獣保護法の対象鳥獣となったことへのメッセージを届けにわざわざ遠方から来たのだらうと感じている。そして、タマちゃんが代表になったのはその立派なひげが決め手だったに違いない、今でも私はそう信じている。

### 【参考文献】

環境省鳥獣保護管理室監修（2017）：鳥獣保護管理法の解説（改訂第5版）  
鳥獣保護研究会編著（1984）：改訂鳥獣保護制度の解説

### 【略歴】

公益財団法人地球環境戦略研究機関シニアフェロー

1975年 環境庁入庁、2001年 環境省自然環境局野生生物課長、2003年 自然環境計画課長、2005年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2008年 自然環境局長、2009年 退官