

特定鳥獣保護管理計画作成
のためのガイドライン
(ニホンザル編)

2010年 3 月

環 境 省

目 次

I 共通編

1 野生動物の科学的・計画的保護管理	3
（1）野生動物の保護管理の理念と性格	3
（2）特定鳥獣保護管理計画の実施状況と評価	7
（3）主なテーマに関する考え方	11

II 種別編

改定にあたって	17
1 基本事項	19
（1）ニホンザルをめぐる動向	19
（2）ニホンザルの保護管理の現状	24
(i) 保護管理計画の策定と実施状況	24
(ii) 保護管理計画の評価と主な問題点	25
（3）ニホンザル保護管理計画の前提	27
(i) 保護管理の単位としての地域個体群	27
(ii) ゾーニングと広域管理	29
2 保護管理計画の作成と実施	31
（1）保護管理計画の組み立て	31
(i) 長期的な目標イメージの設定	31
(ii) 長期目標へのステップ	32
（2）計画策定と実施における主要な留意点	33
(i) 計画策定における協議と実施体制について	33
(ii) ゾーニングと保護管理の手法に関する考え方	35
(iii) 個体群管理	37
(iv) 被害防除と環境管理	40
(v) 計画作成に当たって必要な基本的な情報とモニタリング	41
(vi) その他の留意事項	41

III 資料編

1 ニホンザルの生物学的特徴	45
2 保護管理計画の作成と実施の実際	52
（1）計画作成の準備	52

(i) 計画の構成	52
(ii) 基礎的な情報の収集	52
(iii) 実施体制	54
(2) 計画作成の実際	56
(i) 計画策定の目的	56
(ii) 保護管理すべき鳥獣の種類	56
(iii) 計画の期間	56
(iv) 特定計画の保護管理が行われるべき区域	56
(v) 特定鳥獣保護管理の目標	56
(vi) 特定鳥獣の数の調整に関する事項	60
(vii) 生息環境の管理に関する事項	61
(viii) その他、特定鳥獣の保護管理のために必要な事項	61
3 保護管理の長期目標とそのためのステップに関する想定事例	65
参考文献	74

I 共通編

1 野生動物の科学的・計画的保護管理

(1) 野生動物の保護管理の理念と性格

野生動物は生態系の構成要素であり、初期の人類は元々その一員であった。その後、ヒトの進化と人間社会の発展の中で、野生動物と人間との間には様々な関係が生まれた。人間の側からみると、第一に野生動物は有史以前から貴重な生物資源であった。漁業を思い浮かべてみれば分かるように、現代でもその側面は失われていない。現代日本において陸生の鳥獣は我々の生活を支える主要資源という地位ではなくなったが、スポーツハンティングの対象であり、食材をはじめとした様々な利用が引き続き行われている。また農耕の開始とともに、野生動物には農作物の加害者という側面が加わった。農業をめぐる野生動物とのせめぎ合い（土地そのものと農作物をめぐる軋轢）は古代からあったと思われるが、少なくとも近世以降はきわめて厳しいものであったことは、各地に残る江戸時代のシシ垣など様々な資料からうかがうことができる。

近世以降 20 世紀半ばまでの我が国における野生動物への対応、特に鳥獣への対応は、農林業をはじめとした産業を優先するという側面が強く、生物資源の利用においても持続性の確保が考慮されないことが多かった。その結果過剰な捕獲がおこなわれるとともに、耕作地や居住地などの人為的な土地利用の拡大による生息地の消失がおり、種や地域個体群の絶滅と分布域の縮小が進んだ。この時期までは、人間と野生動物の適切な関係を目指す施策が、目的意識的に進められたとはいえない。

その後日本でも 1970 年代から自然保護運動が活発となり、自然に対する社会的な関心が高まり論議が活発となる中で、1980 年代から一部鳥獣の個体群増加と農林水産業被害の激化が進み、科学的・計画的保護管理の必要性が各方面から指摘されるようになった。さらに、20 世紀の末から、野生動物に対する新しい位置づけが共通の認識として世界に広がった。それは、野生動物は人間の生存基盤である自然の構成要素であり、「生物多様性の保全」と、それを踏まえた生物資源の持続的利用や生産活動を進めるべきだとする考え方である。

このような歴史的な経緯と背景を踏まえ、人と野生動物との共存を目指した適切な関係を構築することが求められている。1999（平成 11）年の鳥獣保護法改正によって創設された特定鳥獣保護管理計画制度は、この精神に基づき、生態系保全を含む科学的で計画的な保護管理事業を推進し、農林業被害の軽減と地域個体群の安定的な存続を図ることを目的としている。

ところで、現代の鳥獣保護管理をめぐる状況には多様な側面がある。野生個

体が絶滅したために飼育個体の増殖と野外への再導入が進められているトキやコウノトリ、好適な生息環境の減少により絶滅の危機にあるカワウソのような、個体群の衰退が問題となっている種も多い。しかしその一方で、イノシシ、シカ、ニホンザル、カワウなどの鳥獣は近年著しく分布域を拡大している。1978（昭和53）年と2003（平成15）年に行われた環境省の全国分布調査結果を比べると、シカの分布域は170%に、ニホンザルは140%に、カモシカは170%に、イノシシは128%に、ツキノワグマは119%に、ヒグマは113%にそれぞれ増加している。確認されたカワウのコロニー数は、1998年には102であったものが、2004年には227と223%に増加している。また、中型哺乳類ではタヌキの分布が都市部へ広がったほか、外来種であるアライグマやハクビシンの分布も著しく拡大し、やはり都市部への進入も顕著となっている。様々な見解があるクマ類を除けば、これら分布拡大は個体群の増加を反映したものだと考えられている。

これらの鳥獣による農林水産業被害も1990年代に急増し、様々な防除対策の進展にもかかわらず依然として高い水準を維持している。また耕作地周辺に定着するサルの群れが多くなり、人家への侵入も各地で頻発したり、ツキノワグマの里地への大量出没が立て続けに起きるなど、人の生活空間へ野生動物が進出と人慣れが進んでいる。このような人と野生動物との関係の変化と軋轢の増大は、中山間地域の衰退が大きな原因となっている。人口の減少と高齢化により、耕作放棄地の増加や里山の二次林の放置が進行した結果、中山間集落の周辺が野生動物にとって好適な環境となり、野生動物の進出を助けている。また、近年の寡雪状況は高山や寒冷地に適応した種の生息地を狭める一方で、多くの種に対して冬期の死亡率を下げて増加率を高め、またシカやイノシシなど積雪に弱い種が従来の多雪地域へ進出することを可能にした。さらに、シカの摂食圧によつての植生の衰退が進み、土壌流出が起きるなどの状況が全国各地で生じている。シカの増加は、森林生態系を大きく変え、治山問題を引き起こすまでになっている。我々がかつて（少なくとも明治以降）経験したことのない事態が進行していることを認識する必要がある。

このように人間社会も、また野生動物や自然環境の状況も変化している中で、多くの国民が抱いているイメージとしての「保護」だけでは、野生動物をめぐる対応は立ちゆかなくなっている。人間と野生動物との適切な関係を作つてゆくためには、将来を見据えながら、必要な管理（保護を含む）を積極的に進めてゆくことが求められており、特定鳥獣保護管理計画はそのための重要なツールである。

ところで、野生動物の生態や生活にはなお未知の部分が多い。しかし、野生動物のすべてが明らかにされなければ、保護管理ができないわけではない。野

生動物管理や生態系管理にかかわる研究は近年めざましく進展している。「特定鳥獣保護管理計画」の作成と実行に当たっては、これらの成果を積極的に取り入れ、各段階での知識や経験を整理し、評価し、たえず発展するような制度として位置づけ、運用する必要がある。

野生動物の保護管理に当たっては、気をつけなければならないことがある。それは扱う対象である自然や野生動物の性格が、「非定常性」と「不確実性」に富んだものであるということである。

分布と個体数は、短期的にも長期的にも変動し続けるという性質がある。放置していても、また同じ数だけ捕獲を継続していても、いつの間にか個体数が増えたり、絶滅のおそれを招くこともある。このような「非定常性」はつねに自然のなかに存在する。人間による生態系の攪乱や生息地の改変は、思わぬかたちで非定常性をさらに増幅することがある。草地造成や伐採、果実の廃棄処分や農林地の放棄はしばしば野生動物個体数増加の引き金となる。野生動物がどのような要因によって、どう変化するかを監視し、知識を集積していかなければならない。

しかしながら、我々は野生動物について、そのすべて（分布や個体数、さらには生存率や繁殖率などの指標）を明らかにしたり、正確な知識を得ることは難しい。生息数は、多大な経費と人員を動員して精査を行っても、誤差や信頼限界をもつ推定値であることに変わりなく、つねに過小又は過大評価のおそれがある。また、推定誤差はときに重大な判断の誤りを招くことさえある。にもかかわらず、野生動物の保護管理は、このような推定や評価に基づいて進められなければならない。大切なのは、こうした曖昧性や「不確実性」の存在を認め、それを前提とするシステムを構築することである。

そのシステムとは、さまざまな誤りを検出し、それによって計画や実行をたえず点検、修正し、よりの確なものへと接近するという「フィードバック・システム」である。求められるべきは、完全な数値ではなく、数値の意味を理解し、それを補完するという担当者の態度と行政の仕組みである。

特定鳥獣保護管理計画制度は「地域個体群の長期にわたる安定的な存続」を一つの目標としている。したがって、個体数の調整は、地域個体群の絶滅を「エンド・ポイント（絶対回避点）」とする「リスク管理」であるといえる。これを生物学（生態学）的なリスクとすれば、農林業被害は社会・経済学的なリスクである。リスク管理とは、リスクの内容と大きさを適正に評価し、リスクをできる限り下げるといった政策である。しかし2つのリスクは相反し、一方のリスクの最小化は他方のその最大化につながることが多い。

ひるがえってリスクは便益（ベネフィット）の代償でもある。野生動物は、地域の生物多様性、環境教育、資源、次世代への遺産として高いベネフィット

をもっている。したがって、野生動物と農林水産業は対立構造としてとらえるのではなく、両者のリスクを最小化し、それぞれのベネフィットを最大化できるよう、バランスをとり、調整を図ることが大切である。このためには、農林部局との連携を図りながら、地域の合意や理解、協力をねばり強く追求し、総合的な施策として展開されることが求められる。

特定計画における科学性や計画性を担保するものは、2つの仕組み・制度である。1つはモニタリングである。モニタリングはおもに2つの分野から成り立っている。1つは対象個体群の動向で、生息数又は生息密度、分布域、捕獲した個体の性年齢構成、食性、栄養状態などを内容としている。もう1つは、被害状況や生息環境についてである。とりわけ前者は、特定鳥獣保護管理計画の定めるところによる特定鳥獣の数の調整が被害の軽減を目標に行われものである以上、その効果を継続的に測定する必要がある。

科学性と計画性を担保するもう1つの仕組みは、フィードバック・システムに基づく「適応的管理」である。フィードバックとは、効果や結果に基づいてその後の行動や判断を修正し、調整することである。特定計画に則していえば、非定常性や不確実性がつねに存在する状況の下で、十分とはいえない知識や情報に基づいて目標を設定し、計画をたて、実行に移す。その結果をモニタリングによって評価し、再度目標を設定し、計画を修正する。この一連の作業を繰り返し、よりの確なものへと発展させていく、というシステムが「適応的管理」である。そこでは、管理計画を「仮説」とし、計画の実行を「実験」と位置づけ、さまざまな試行錯誤が行われるが、それらはモニタリングによって検証され、修正され、より熟慮された実行によって、的確な管理が展開される。

科学性や計画性を保証する仕組みや制度は、合意形成の上からも重要な役割を担っている。野生動物が国民の共有財である以上、特定計画の目標とその手法については、情報公開のもと幅広い合意と「説明責任」が存在する。それは従来の公式的なやり方とは異なるものである。計画と実行は必ずしも正しいものとはせず、結果に応じて意志決定を変えていかなければならない。「過ちを改めるに如くは無し」の精神が貫徹されなければならない。こうしたやり方を可能にするのは、唯一、モニタリング結果の公開や情報の共有による科学性なのである。

特定計画制度は、あらかじめ決められたマニュアルにそって、物事を画一的に進めていくというやり方だけではたちゆかない。現状と問題点を検討し、必要な情報を収集分析し、幅広い人々の知恵を引き出しながら自らも考え、問題と格闘する姿勢がたえず求められる。制度がいかに優れていてもそれを動かし、機能させるのはやはり人である。特定計画の作成に情熱と責任をもち、目標へと牽引するイニシアティブが、行政官をはじめとした関係者に求められる。

(2) 特定鳥獣保護管理計画の実施状況と評価

特定鳥獣保護管理計画制度が創設された 1999（平成 11）年以降、各都道府県でこの計画が策定されるようになった。2009 年 10 月末現在、46 都道府県で 107 計画が策定されており、この制度が鳥獣保護管理行政の施策として定着しつつある。ただし種別の計画策定数は、当面捕獲圧を強めることが必要となっており、特定計画の樹立により狩猟期間の延長や 1 日あたりの捕獲数制限の緩和などの捕獲圧強化が可能となるニホンジカで 35、イノシシで 28 と多いが、狩猟獣ではないためにそのツールが使えないニホンザルでは 19、捕獲数の抑制が指向されているクマ類では 17 と少ない。またカモシカの場合は、特定計画の策定が捕獲実施の現実的条件になっているものの、被害規模がそれほど大きくはないために、計画数は 7 にとどまっている。つまり、特定計画の樹立によって法的な規制が緩和され、施策の選択の幅が広がるといったメリットが望める対象については積極的に計画が策定されているが、そうでないものに関しては、特定計画による科学的・計画的保護管理の具体化が遅れている状況である。

都道府県に対して行ったアンケートでは、特定計画を作成したこと、およびその効果については、肯定的な自己評価が多く、全体的には都道府県行政にとって有効な制度として活用されている。この計画制度が創設される以前の「有害鳥獣捕獲」を主体とした対応では、捕獲によって誘導される個体数や密度の目標は設定されず、個体群に与えた影響や被害防除効果の検証もほとんど行われていなかった。特定計画制度の普及によって、このような場当たりの対応から、適応的管理を意識した計画的・科学的保護管理への方向転換が進められていることは高く評価されるべきである。

しかし客観的にみると、計画内容や計画策定の進め方、モニタリングを含めた計画の実施状況、フィードバックの進め方などその実態は、自治体による差が極めて大きいのが現状である。この計画制度の基本的な考え方と野生動物保護管理の性格を理解して、困難な財政状況の下でも何とか必要な体制を作りながら取り組んでいる自治体もある一方、そのような理解なしに形式的な計画策定に止まっている自治体も目につく。目標の達成状況やその評価についても、様々なケースがある。特定計画に関わる課題はいくつもあるが、今の段階で特に必要なことは、底上げを図り、特定計画の内容と実施を一定の水準以上に引き上げることであろう。もちろん、自ら問題意識を持って調査研究を含む独自の取り組みを進めている先進的な自治体は、その努力をさらに進めるべきである。

そのために、特定計画の現状から見て特に重要だと思われるいくつかの問題

を以下に示した。これらの点に照らし合わせて特定計画の内容や実施状況を点検・評価し、その改善に取り組むことが推奨される。

問題の把握と目標の設定

- まず問題とテーマの把握、明確化が必要で、それに基づいた目標の設定が必要である。たとえば、シカの森林被害が主要な問題であれば、密度をある水準まで下げることが課題となり、そのための目標と目標に到達するための手順を明確にしてゆくことが必要である。しかしニホンザルの農作物被害の場合は、群れが耕作地を利用することが問題なのであり、それを変えるために電気柵による遮断、追いあげ、群れの除去等様々な手段の中のどれを組み合わせ、選択するかを検討し、目標を立てる必要がある。サルの管理は密度管理や単純な個体数管理ではないことを明確にすれば、被害地で目についた個体を捕獲するという多くの地域で行われているやり方が合理的でも効果的でもないことがはっきりする。
- 目標の設定では、当面の目標、中期目標、長期目標など時間スケールを踏まえた目標が必要である。
- 目標には抽象的な目標と具体的な目標がある。具体的な目標はモニタリング等によって達成状況が確認できる必要がある。
- 個体群の管理目標として個体数が用いられることが多い。個体数は重要ではあるが、その把握はなかなか困難でなおかつ誤差を伴うものなので、絶対数にとらえてそれに振り回されるべきではない。個体数推定を行い、それに基づいて設定した捕獲目標数を達成しているのに、個体数がむしろ増えたという、多くの地域で経験したニホンジカの特定期計画を思い起こすべきである。様々な指標によるトレンドを重視することが好ましい。

個体群の現状把握

- 分布や個体数、生息密度、個体群指標について、特定計画の水準に必要な規模や精度を検討した上で、調査等を実施することが重要である。この場合も、動向の把握という視点が欠かせない。
- 自分の都府県だけではなく、他の都府県を含めた地域個体群の全体像を把握しておく必要がある。

被害の実態把握

- 被害の評価方法と調査方法を吟味し、得られる資料の限界と使い方を認識しておく必要がある。また、被害金額や被害面積そのものよりも、被害の動向を継続的に把握することが重要である。
- 住民感情や生活被害など数値化が難しい問題や、生態系への影響などにも留意するべきである。

個体群管理

- 一般には「個体数管理」と言われるが、内容的には「個体群管理」と呼ぶことが正しい。これには、総個体数の管理、密度の管理、分布の管理、特定個体の管理、群れ管理など様々な側面が含まれる。どのような個体群管理を行うのかを明確にして、目標設定や手法の選択をすべきである。
- 個体数調整の結果は、捕獲数だけで評価するのではなく、目標に照らして個体数指標や被害（指標）がどのように変わったかを具体的評価することが重要である。それに基づき、何が問題か（目標設定が誤っていたのか、捕獲数が不足していたのかなど）を考え、その後の対応を検討するべきである。
- クマ類のように危険防止のため、人里へ出沒する特定個体の管理が課題である場合、人里へ引きつけないための里地環境管理、人の行動管理のための指針やマニュアルの整備と普及・啓発、出沒への対応体制など、予防対策がまず必要である。その上で、捕獲をするかどうかなどの判断基準と体制を作る必要がある。また学習放獣等については、考え方の整理、基準の明確化、地元の理解を踏まえた上での対応が求められる。なお、捕獲や学習放獣については、本ガイドラインだけではなく一定の専門的な知識に基づいた現場の状況判断が必要となるので、人材の育成と配置が求められる。
- 群れ管理が主体となるニホンザルでは、群れは位置の把握と被害発生地との把握をきめ細かく行うことがまず必要である。また、捕獲の実態に関する記録を整備し、捕獲が有効であったか否かを検証することが必要である。そのためには、どこで、どの群れから、どのような個体（オスかメスか、大人か子どもかなど）を捕獲したのかがほとんど記録されていない現状を改める必要がある。また特定計画では、短期、中期、長期の目標と目標達成のためのステップを明確にすること、施策を進めるための情報収集や合意形成、実施体制を十分検討する必要がある。

被害防除

- 被害防除は県レベルから個人レベルまで、行政の中でも様々な部局によって進められている。どのような事業がどのように行われているのか（実施者、費用負担、実施体制など）、地域計画および個別のうち対策として何が具体化されているのか、などの情報を把握・整理することが求められる。
- 被害防除は、同じ地域で様々な事業が個別に行われていることが多い。都道府県の部局間、県と市町村間の連携（情報の共有、実施体制の調整、制度の活用など）が必要である。また、都府県間や市町村間の連携も求められる。

生息地管理

- 身近な対策（耕作地周辺の藪を刈り払う、獲り残しの農作物を耕地に放置しない、カキの実を木に残さない等）として何が行われているか、政策的誘導による環境改変のメニュー（広葉樹林の造成など）として何が行われているか、部局間や地域間の連携が行われているかを整理する必要がある。
- その上で、他部局との政策的整合性を図りながら、取り組むべき事項を示すことが望ましい。たとえば、人工林の間伐の促進は、シカの餌量を増やし、個体数増加の一因となる可能性がある。またシカが高密度の地域では、広葉樹林の育成といっても実生や植栽苗は摂食されて育たない。森林の育成や管理とシカ管理は一体のものとなってきた。

モニタリングとフィードバック

- まず、保護管理のために必要なモニタリング項目と求める精度を検討し、必要な規模で実施することが重要である。その際、モニタリング項目に優先順位をつけることや、モニタリングの間隔を考慮することも必要である。あれもこれもとモニタリング項目を広げて、どれもが中途半場で使えない資料となるよりも、優先順位の高い項目に絞って、有効なデータの質と量を確保する方が適切であることが多い。
- モニタリングにおいては、手法の確立、費用及び対費用効果の検討、実施体制の検討も重要である。すぐに具体化できなくとも、これらの問題に関しては常に課題として整理しておく必要がある。
- フィードバック管理においては、モニタリングの結果を分析・論議し、客観的な評価をおこない、新たな施策の素案を作るという作業がもっとも重要である。このような計画を練り上げる作業、時間と労力と専門知識を要する作業が、どのような専門家を含めてどこまで行われているかを、検証してみる必要がある。一般的に行われている特定計画の検討会は必要であるが、それは行政が作った施策の最終的な調整と、関係者の合意形成・了承の場となっており、計画を練り上げていく作業の場ではない。

合意形成

- 合意形成の問題については、何のために、誰を対象として（誰と誰の間の）、何について、どのような合意形成が必要なのかを、あらかじめ整理・分析して、対応と組み立てを考えるべきである。
- 合意形成に当たっては、透明性の確保（情報や論議の公開性、パブコメなどの意見の聴取）や、目標達成のための関係者の理解と協力確保に向けた努力が的確に行われているかどうかに留意することが重要である。

(3) 主なテーマに関する考え方

鳥獣保護管理をめぐる様々な状況や特定計画のこれまでの到達点と、第 10 次鳥獣保護事業計画の指針を踏まえ、ここでは特定鳥獣保護管理計画の策定と実施に当たって主要な課題となっている問題について提示する。

フィードバック管理

- フィードバック管理の基礎となるモニタリングを充実させる必要がある。モニタリングにおいては必要な項目と規模を確保することが必要であるが、財政事情や調査技術を考慮し、必要な事項に優先順位をつけて実行することが重要である。
- モニタリングを含む施策の実施結果については、科学的・客観的な評価を行う場（科学委員会あるいは専門部会など）をもうけること、すなわち客観的な評価システムを導入する必要がある。これと、計画の素案を作る作業・ワーキングの場が重複することは現状ではやむを得ないが、一般的に行われている「検討会」とは分離する必要がある。ふつう行われている検討会は様々な関係者を含めた政策協議・合意形成の場であり、作業の場ではない。また検討会は公開が原則であるが、作業部会あるいはワーキングは専門家と必要な関係者だけで実施してよい。

広域管理

- 広域管理のための単位は地域個体群が基本であるが、地域個体群の定義は明確でないことから、生物学的な根拠とともに、地勢や行政区域も考慮して、種ごと、地域ごとに決める方がよい。基本的には山塊を単位とし、分布の連続性を考慮して、必要な範囲で種ごとに定める。
- 広域管理に当たっては、地域個体群を基本とした対象範囲とともに、生息状況や行政区分、管理目標などを踏まえた下位単位としての管理ユニットを階層的に設定してもよい。
- 広域管理においては、情報の共有と基本的な問題や課題に関する一致した認識、計画の策定と実施に関する協議と調整（都府県間だけでなく部局間も含む）が行われる必要がある。特にモニタリングの内容と手法の調整、施策の評価とフィードバックについて、協議するシステムが望まれる。この場合、基本的な情報が集約され、全体を掌握している機関あるいは人の存在が重要である。実質的にこのような役割を果たすことができる現実的なやり方（たとえばブロックごとに既存の調査研究機関などに情報集約センターの役割を依頼するとか、関係学会との協力体制を作るなど）を模索することが望まれる。

部局間の連携および実施計画

- 特定計画は、個体群管理、環境管理、被害防除の 3 本柱から構成されるが、鳥獣保護法には捕獲に関する様々な制度はあるものの、環境管理や被害防除に関わるツールはほとんどない。行政の鳥獣担当部局も、多くの場合、農林業被害や環境管理に関連する施策を直接担当していない。従って被害防除や環境整備については、その主たる担当である農林部局等の力を借りなければならないので、関係部局との連絡調整、協議を十分に行い、連携した施策を展開する必要がある。特定計画は、これらの部局が進める被害防除や中山間地の環境に関わる諸事業を直接包括するものではないが、内容的にはこれらを踏まえた総合的な計画として組み立てる必要がある。
- 特定計画の計画期間は 5 ヶ年であるが、そこで掲げた全体目標を達成する上では、年度ごと、地域ごとの具体性を持った実施計画が必要となる。これは特定計画という枠組みの中で進められるべきであるが、単位となる地域や実施主体は、状況に応じたものであった方がよい。
- 近年、有害捕獲の許可権限が市町村に委譲されることが多く、特定計画における数の調整も、実質的に市町村の裁量で行われているケースがある。現場での被害防除や個体数調整の実行において、市町村が実質的な主体となることが多い。鳥獣保護管理施策の重要な実行主体であるので、積極的に適正な市町村の管理計画を作成することが必要だろう。市町村計画は、特定計画の下位計画として位置づけられることが好ましいが、独自計画であっても、特定計画との調整をとることが求められる。

人材の配置とシステムの整備

- 特定計画の策定と実行には、調査研究と分析、施策の立案と執行のコーディネート、現場における事業の具体化や技術指導など、様々なレベルの専門的な人材が必要である。このような人材の確保と配置、それらの人材が効率的・効果的に機能するための仕組みを作ってゆく必要がある。このような仕組み作りは、それぞれの自治体の事情を踏まえながら、いくつかの自治体で始まっている。中でも島根県中山間地域研究センターや兵庫県森林動物研究センターでは、調査研究から現場指導までを含む包括的なシステムであり、参考になるであろう。このようなシステムを作る際には、鳥獣部局だけでは対応しようとするのではなく、他の部局が持っている既存のシステムとの協同や連携を模索することが好ましい。
- 特定計画の策定と実行において要となるのは、都道府県の担当者である。担当者の最も重要な役割は、調査研究や施策の実施のコーディネートである。本人がこの分野に関する教育を受けた専門家であるに越したことはないが、今のところ地方行政の中にそのような人材は極めて少ない。しかし、本人が

直接専門的な調査や分析を行うわけではなく、主な役割がコーディネートであることから、この分野に興味と熱意を持って取り組む優秀な人材であれば、この分野に関する知識がほとんどない人であっても、おおきな成果を上げることが可能である。実際これまでの例では、鳥獣保護管理のセクションに配置された事務官が、興味と熱意を持って取り組み、その県の計画的・科学的鳥獣保護管理の仕組みを作り上げた例がいくつもある。これらの例で重要であったのは、本人の資質および熱意と、数年にわたってそのポジションに在任したことである。

研究および技術的課題

- 野生動物に関しては、依然として基礎的な知見の不足や、技術的な課題が多い。たとえばツキノワグマの繁殖生態なども未解明な部分多く、クマ類やイノシシの実用的な個体数推定法は確立である。このような科学・技術的な課題の解明なしには、科学的保護管理は一定のレベルから先に進まない。保護管理という側面から必要とされている研究上および技術的課題を整理し、獲得目標を明確にして、必要なものから集中的に取り組むことが必要である。
- そのためには研究者も、保護管理という問題の性格や考え方、現状と課題について理解を深め、適切なアドバイスやさらなる研究上の貢献ができるように努力する必要がある。また研究機関や学会は、若手研究者や技術者の育成をはかり、多様な問題に対応できる研究者層を作り上げてゆくことが望まれる。行政は研究費の確保や研究・教育の場の提供を通じて、研究と行政の協同を進めることも重要である。このような協同が、科学的・計画的保護管理を支える基盤を広げることにつながり、行政にとって必要な人材を確保するためにも助けになるであろう。

Ⅱ 種別編

改訂にあたって

1999（平成 11）年に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）が改正され、特定鳥獣保護管理計画（以下、特定計画）制度の導入により日本の大中型哺乳類の科学的・計画的保護管理に関する枠組みが作られてから、約 10 年が経過した。種によって様々な課題をかかえてはいるが、2009（平成 21）年 4 月 1 日現在 46 都道府県で 104 計画が策定されており、この制度は鳥獣保護管理行政の中に定着したといえる。ニホンザル（*Macaca fuscata*）についても、これまでに 19 府県で特定計画が策定されている（タイワンザルとニホンザルの交雑個体群を対象とし、2004 年度で終了した和歌山を除く）。従来、各地域の中でもバラバラに行われていた被害防除や、場当たりの批判があった有害鳥獣捕獲に計画性を持たせようとする取り組みは、着実な広がりを見せている。またこの間、電気ネット柵や犬を使った追い払い、猿害に強い集落作りなど、被害防除手法の開発と改良、普及が進んだ。

特定計画の実施状況とその結果は様々である。中には分布域の拡大が止まり、個体数が漸減傾向にあるとしている府県もある。しかし、部分的な被害軽減という成果はあっても、広範囲で恒常的に被害が発生するという構造の転換が進んでいるところは、ほとんど無い。全国的に見れば、分布域の拡大が続き、以前にも増してサルの人馴れが進み、被害が拡大傾向にある地域が大多数である。これには、防除技術的確な運用がなされていない、問題の規模に比べて投入される資金と労力が少ないなど、社会的な問題も含めて様々な要因がある。しかし「特定計画」という点からみると、それぞれの地域におけるニホンザル管理の将来像とそれに到達するための過程（ステップ）、及びそれぞれの段階における具体的な課題と目標等に関するイメージが明確になっていないという課題がある。

前回（2000 年作成）のマニュアルでも、ニホンザルの保護管理に関する全体的な枠組みは記述しているが、保護管理の全体的なイメージをどう組み立てて具体化してゆくかという点では、分かりにくさがあった。また、前回のマニュアルでは、個体群コントロールに関して、群れ数や分布域の将来像はどのように考えるのか、その実行手順をどうするのかは、ほとんど記述していなかった。それは、シカやイノシシなど他の哺乳類と異なり、野生ニホンザルの個体群管理という考え方が浸透しておらず、研究面でも実践面でもこの問題への取り組みが行われていなかったためである。しかし、個体群の拡大が続く中で、個体数調整（個体群コントロール）の目標が必ずしも明確でない捕獲や、再検討を要する手法による捕獲が多く地域で続いている現状を考えると、個体数調整を含んだニホンザルの個体群管理を重要課題の一つとして特定計画の中へ位置づけ、これを秩序ある形で行い、柔軟な対応を進めることが必要となっている。この課題に対応し、不確実性とリスクの存在を前

提とした「順応的管理」に基づき、モニタリングとフィードバックを通じてリスクの最小化を図りつつ特定計画を進めるために、従来の指針を補強する必要が生じている。

本ガイドラインでは、この間の情報の蓄積と状況の変化を踏まえ、特に保護管理計画の組み立て方と個体群コントロールに関する記述を充実させた。また、前回のマニュアルでは、計画書の一般的な記載項目に沿った解説を行ったが、すでに 46 都道府県が特定計画書作成の経験を持っている状況であるため、項目別の記載方法については本ガイドライン本文とは別に参考として巻末に添付した。

特定計画の記載項目自体については、「各地域の事情に応じた独自の創意工夫…検討する」とされており、むしろ何を課題として設定し、何を具体的に書き込むべきかが重要であるため、主要なテーマや課題についての記述を増やした。特に個体数調整（個体群コントロール）にかかわる部分は、各県の計画の中で方針が分かれている部分であり、さまざまに異なった対応となって表れているので、この問題に関する記載を充実させ、あくまで基本的な考え方や計画の組み立て方を示したものである。

地域によって対象となるニホンザル個体群の実状や被害内容、また住民による問題の捉え方も千差万別である。そのため、真に具体的で効果のある実行可能な保護管理計画は、実行主体である地方自治体等による創意工夫を抜きにしては成り立たない。今最も必要とされているのは、こうした現場の創意工夫に基づいた成功例、モデルとなる事例であろう。野生ニホンザル保護管理は難しい課題であるが、人間と野生鳥獣が如何に共存すべきかといった問題も含めて、きわめて現代的な問題を内包した課題と言える。本ガイドラインが、一歩でもサルの個体群管理をさらに前進するための参考とされることを期待する。

1 基本事項

(1) ニホンザルをめぐる動向

ニホンザルの分布域は、20 世紀に入ってから急速に縮小し、1950 年代にもっとも減少したが、1960 年以降は拡大に転じた。特に最近 30 年間の拡大は顕著である。このことは 1923 年に行われた長谷部による全国アンケート調査（岩野、1973）、岸田（1953）、竹下（1963）、竹下（1970）、環境庁（1979）、ニホンザル保護管理のためのワーキンググループ（2000）、環境省生物多様性センター（2002）などの分布状況調査結果から明らかである。20 世紀前半の主な減少要因は、保全などを考慮せずに行われた大規模な捕獲だと考えられる。もちろん環境の改変も減少の要因だと考えられるが、拡大造林により針葉樹人工林率が急速に高まった 1950 年代から 1980 年代にかけては分布域が拡大に転じていることから、やはり捕獲がもっとも大きな減少要因であったものと推定される。

個体数については全国的な資料はないが、青森県下北半島（下北半島のサル調査会、2001）や石川県白山（滝沢他、2001）、福井県若狭地方（ニホンザル保護管理研究会、1994）、千葉県房総半島（千葉のサル管理調査会、2002）など、最近 30～40 年間の資料があるほとんど全ての地域において、分布域の拡大だけでなく群れ数と個体数の増加が確認されている。同様の傾向は、これまでニホンザルの特定計画が作成された全ての府県の計画書にも記述されている。

図 1 は環境省の調査による 1978 年と 2003 年のニホンザル分布を比較したものである。この四半世紀の間に分布域は、5km メッシュ数で 2,288 から 3,493 に、およそ 1.5 倍に増えている。特に東北地方や関東地方での分布拡大が顕著で、各々この間 2.3 倍から 1.9 倍になった。拡大が少ないのは中国地方で 1.02 倍、他は中部地方が 1.5 倍、近畿地方と四国地方が 1.4 倍、九州地方は 1.6 倍だから、分布拡大は全国的な傾向である。2003 年時点で、それぞれの地域の総メッシュ数あたりの分布の広さを見ると、近畿地方が 45%でもっとも密に分布しており、中部地方で 39%、四国地方で 35%、関東地方が 25%、中国地方は 21%、九州地方は 15%、東北地方が 14%であった。いずれの地域においても、一定のまとまった分布域があり、また大きな空白地帯があるが、本州中部に最も大きな分布のまとまりがあることは確かである。

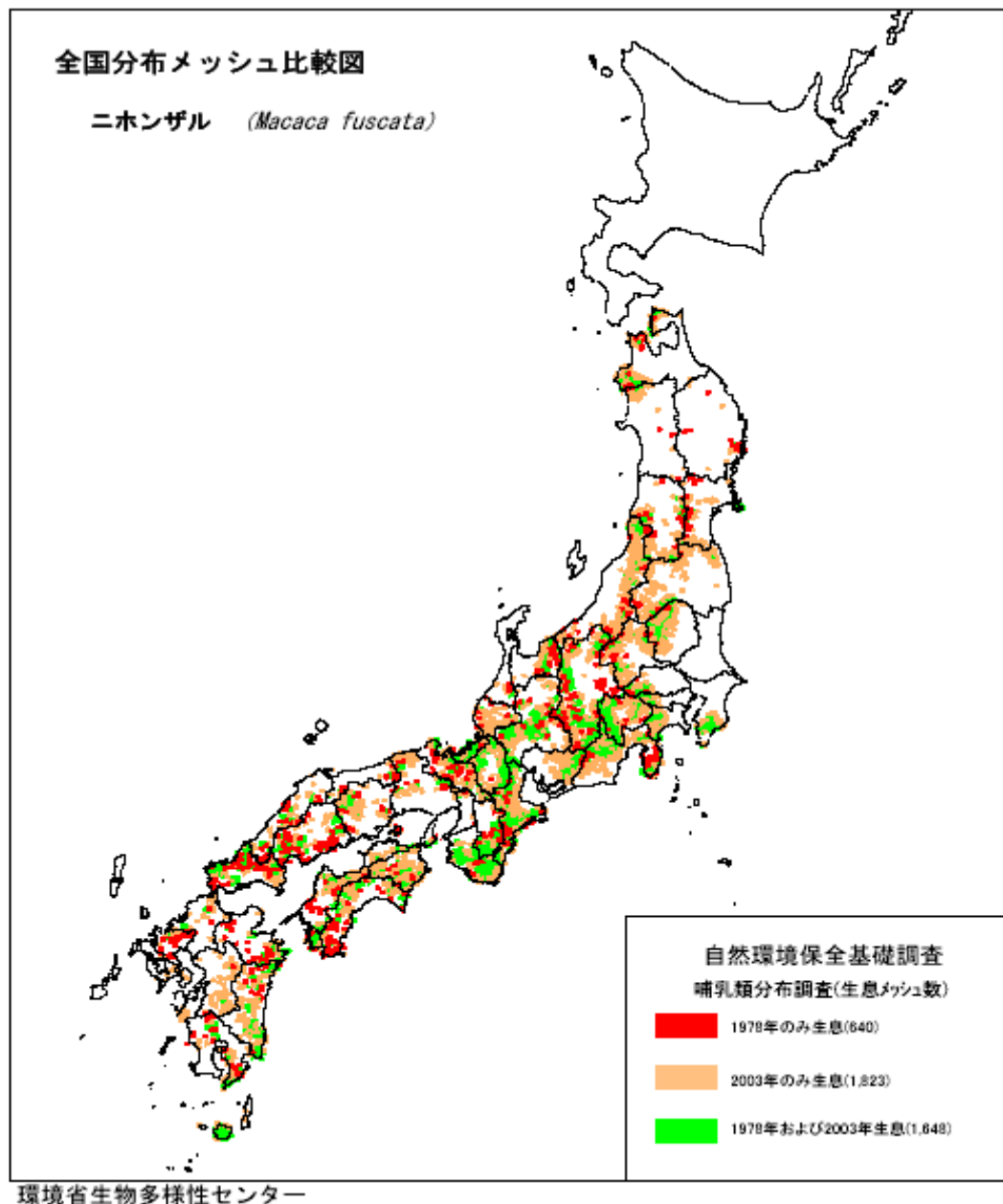


図1 環境省調査によるニホンザル分布域の変化

中国地方では群れの分布メッシュ数がほとんど変わらなかったが、生息メッシュの入れ替わりが激しかった。つまり1978年と2003年の両調査で情報が得られたメッシュのほかに、1978年に生息情報があつたが2003年には現れなかったメッシュとその逆のメッシュがかなりあるということである。中国地方では、他の地方に比べて分布域が小規模で細かく分断されており、その小規模な分布域の消失と新たな出現が激しいと言える。また東北地方の奥羽山系北部と北上山地では、1978年当時点在していた分布情報の消失がみられる。

このような分布拡大と植生（5km メッシュ内で最大面積を占める植生で代表）との関係をみると、耕作地や造林地で新たに生息するようになったところが多く、増加率が高い植生区分は市街地等と耕作地であった（図 2）。この資料からも、人里への群れの進出が、全国的規模で起こっていることは明らかである。

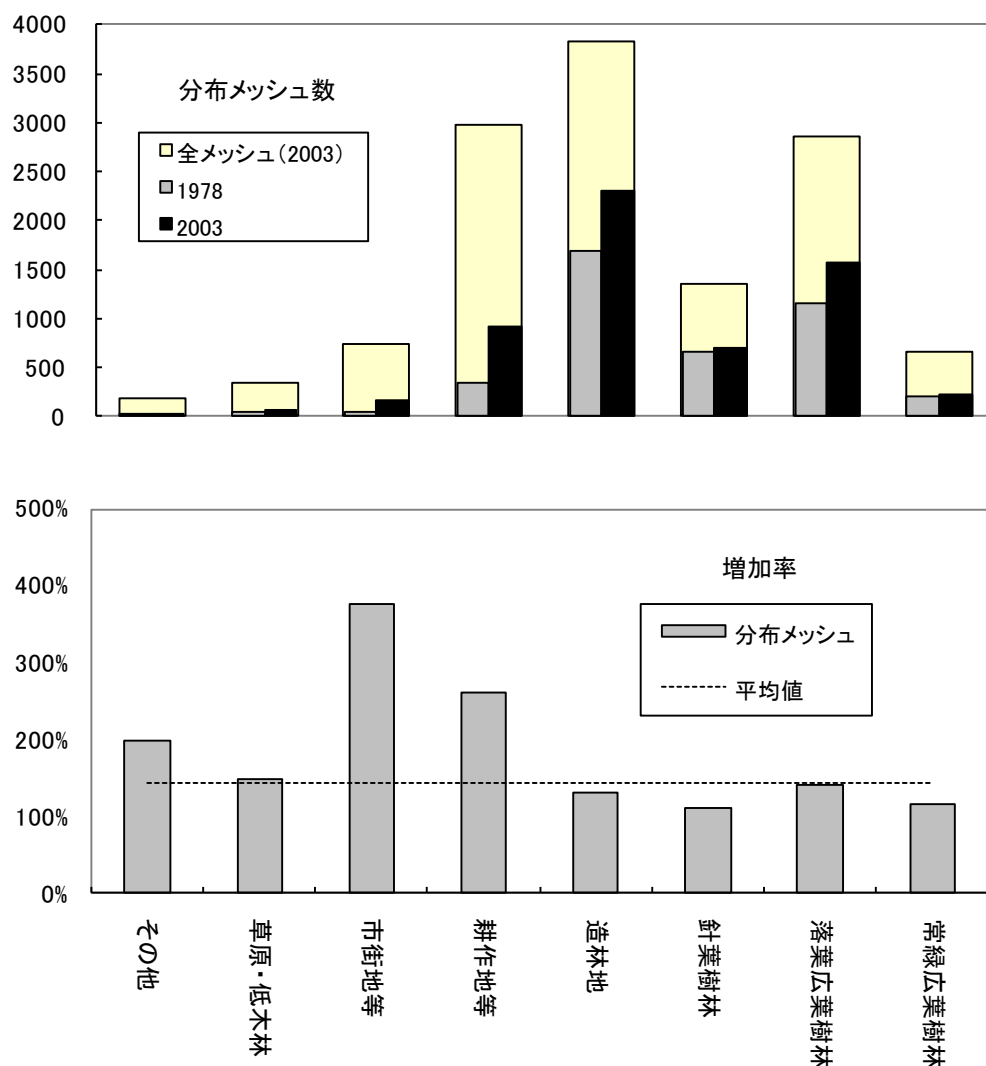


図 2 植生別にみた群れ生息メッシュ数の変化と増加率

人里近くへ進出した群れは、農耕地への依存度を高め、このことが栄養価の高い食物摂取による高出産・低死亡率化へ、そしてさらなる個体数増加へとつながっていると考えられている。何らかの形で耕作地への被害をもたらしている群れの割合は増加し、被害が甚大な場合には大多数の群れが農作物に加害する群れ（例えば、宮城県、2005）だという報告もある。現状では、こうしたニホンザルの群れの人里への接近が起こり、それが個体数増加を加速し、さらに農耕地を加害するニホンザ

ル群が増えるという悪循環が起こっていると考えられる。また、人間社会の側から見ると、中山間地では人口の減少と高齢化に伴う耕作の放棄や里山の管理放棄が進み、それがさらにサルの群れの進出を促し、被害がまた過疎化の進行に拍車をかけるといった負のスパイラルが生じている。

なお、分布域の拡大と里山への群れの進出の原因として、1950年代後半から1970年代にかけて進められた針葉樹の拡大造林によって生息適地である広葉樹林が減少し、群れが里へ追い出されてきたとする主張がある。この主張の中で、スギ・ヒノキを中心とした人工林の面積拡大と植栽木の成長に伴い、ニホンザルにとって利用価値の低い植生が増えたことは確かであるだろう。また、人工林の拡大によって群れの利用地域がシフトしたケースもあると考えられる。このことは、「人工林の拡大によって生息地を追われたサルが里地へ押し出され、被害の増加をもたらした」といったしばしば言われる指摘が、必ずしも妥当とは言えないことを示している。この問題については、森林の評価や個体群の動向についての具体的な材料に基づく整理と評価が必要である。

ニホンザルによる農作物の被害面積は、シカとイノシシよりは少なく、近年は漸減傾向にある（図3）。しかし、被害金額は第3位であり、中山間地において耕作放棄地が増加していることや、ニホンザルによる被害が金額に換算しにくい自家消費用のものが多いこと、シカやイノシシよりも地域住民の心理的負担が大きいことを考慮すると、高い被害水準が維持されていると言うべきである。

分布域の里地への拡大と高い水準の被害が続く中で、ニホンザルの捕獲数は増加し、近年1万頭を前後となっている（図4）。個体数調整に関する問題の本質は、その効果と影響を十分に確認することなく捕獲を継続することや、どのように捕獲を実施すれば（地域、時期、個体数、捕獲個体の特定等）有効な被害対策につながるかの検討が進んでいないことである。現状では代替の被害対策がみつからないという理由で、目標や規模等を吟味せずに捕獲を実施するとか、被害者の感情を緩和するために、漫然と捕獲を実施していると見受けられるケースもある。

全国の農業被害金額の増加は見かけ上止まっているが、これは捕獲数が増加した効果だとは簡単には言うことができない。農業被害が増加していない理由には、電気柵の普及など様々な被害防除対策の効果、耕作放棄による加害対象地や加害対象作物の作付け面積の減少、あきらめて被害報告を出さないなど、様々な理由が考えられるため、具体的な検証が必要である。現実には、里地に定着し耕作地に依存する群れは増え、さらに市街地への進出も進み、その結果家屋への侵入などの生活環境被害や人への咬傷被害も発生している。

なお、ニホンザルについての基本的な情報についてはⅢ 資料編の「1 ニホンザルの生物学的特徴」を参照されたい。

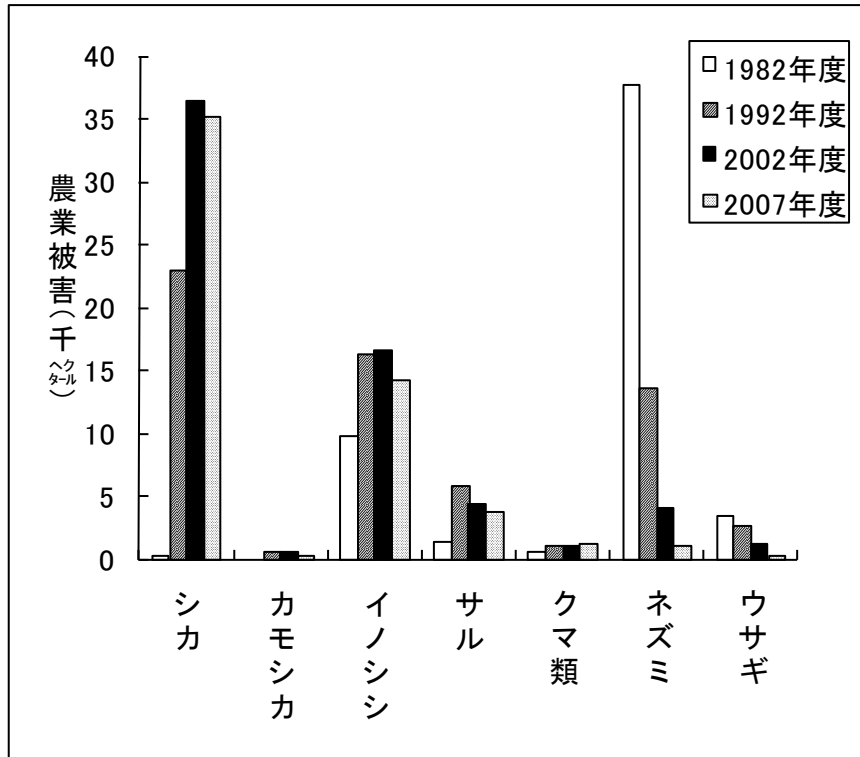


図3 主要哺乳類による農業被害の推移

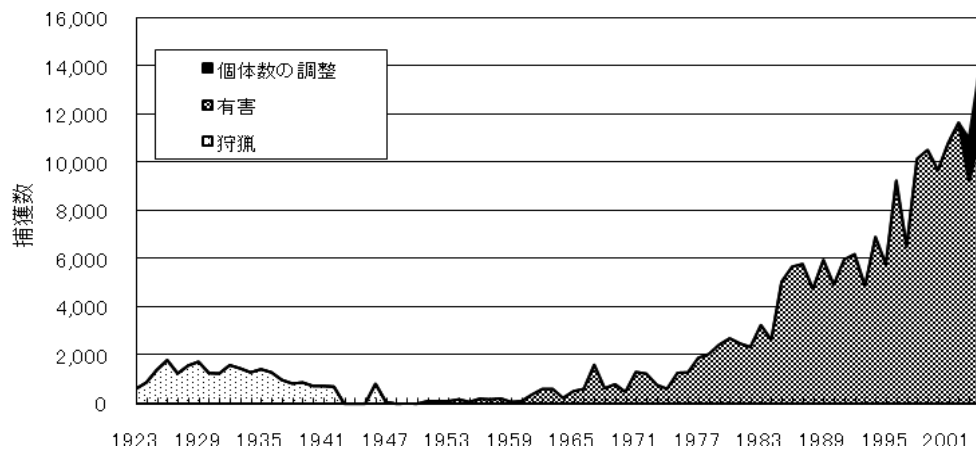


図4 ニホンザル捕獲数の推移

(2) ニホンザルの保護管理の現状

(i) 保護管理計画の策定と実施状況

ニホンザルの群れが生息する 43 都府県のうち、2009（平成 21）年 4 月現在で、19 府県が特定計画を策定している。この他にも、任意の計画を立てている県や計画策定を検討しているところがある。特定計画等の策定府県は近畿地方以東で多く、中国、四国、九州地方での策定は少ない。

これらの計画の何れにおいても、地域個体群の保全と被害防除が共通して基本目的に掲げられている。幾つかの特定計画では、被害防除の中に農林業被害だけではなく、家屋への侵入といった生活環境被害や人身被害などの防除も含まれている。また、タイワンザルの野生化が起きていた青森、和歌山とアカゲザルとニホンザルの交雑が確認されている千葉では、外来種と在来種の交雑防止を目的の一つに掲げている。

このような目的を達成するための目標設定については、ある程度具体的な数値あるいは目標とする状態を記述しているところもあるが、多くは抽象的な表現に止まっている。被害を何年後にどの程度の水準にすることを目指すのか、群れの分布範囲と群れ数をどうするかといった具体的な目標設定が記載されている例は少ない。

目標を達成するための施策として、様々な取り組みが進められてきた。

被害防除に関しては、被害防除指導員の配置や集落ごとの体制の整備、電気柵の計画的な設置、パトロールやテレメトリーを用いた群れの接近警報システムと組み合わせた追い払いなど、従来の取り組みをさらに進めた工夫が行われるようになった。最近では追い払い犬の活用や、耕作地の脇等でウシなどの放牧を行い、サルの接近を防ぐとともに見通しのよい環境を作り出すといった手法も試みられている。

環境整備に関連しては、集落や耕作地周辺の環境を、サルを引き寄せないように管理する施策が中心となっている。耕作地に隣接した場所の藪や林床を見通し良くするための刈り払い、利用していないカキ等の餌となる木の伐採や実の撤去、収穫しなかった野菜や果実を放置せず処分する、などである。一部地域では、山地でのサルの生息環境を広げるため、広葉樹林の育成や針葉樹から広葉樹への樹種転換が行われているが、規模は極めて小さい。林種転換は木材生産を含めた森林施策の基本に関わる問題であり、鳥獣保護管理だけの枠組には収まらないことから、これらの課題については関係部局との連携が特に重要となる。

個体群のコントロールについては、地域区分を行い、その区分ごとにコントロールに関して適用できる手法の枠を設定している計画がいくつかある。また、前回のマニュアルに掲載された加害レベルと被害対策の選択基準を参考に、捕獲に関する対応基準を決めているところが多いが、その際、「追い払いその他の被害防除によって効果がない場合に捕獲を検討する」といった形で、捕獲をあくまで補完的な位置づけにしている計画が多数を占める。

(ii) 保護管理計画の評価と主な問題点

ニホンザルの特定計画に関しては、計画を策定してから日の浅い府県が多く、残念ながら踏み込んだ評価を充分に行える状況にはまだない。しかし、環境省が2005（平成17）年に都道府県に対して行った特定計画に関するアンケートでは、当時特定計画に基づくニホンザルの保護管理を実施していた11府県のうち、計画全体の評価ができないとするところが6つあった。2001（平成13）年から特定計画に基づく施策を実施しているにもかかわらず、評価ができないとした県もあった。評価を記入したところでは、策定時よりも目標に近づいているとするところが2県、策定時と変わらないとしたところが3県であった。イノシシでは、同じアンケートの中で「評価不能」と回答したのは9県中1県であり、半分近くが評価出来なかったサルとは結果が対照的である。また、サル個体群の動向（分布や群れ数、加害度など）については4県が「変化なし」と回答し、被害状況については2県が「策定時より目標に近づいた（減少し始めた）」、3県が「変化なし」と回答した。これら以外の県は、個体群動向や被害状況に関してもやはり「評価不能」としている。

このような府県の自己評価結果から見ると、被害防除については一定の前進をした地域がある一方で、成果が現れていない地域があるといえる。その主な理由としては次の2点が考えられる。

目標の具体性の欠如

目標が具体性を欠いている場合が多い。目標は必ずしも数値目標でなくとも良いが、その目標に照らしてどこまで進んだか、何が達成できて何ができていないかを客観的に評価するためには、目標は具体的に設定される必要がある。群れの分布域を当面現状のままにするのかそれとも縮小させるのか、群れ数とその配置、個体数をどうするか、群れの出現する集落数やその集落への出現頻度をどの程度減らすのか、被害の水準をどこまで下げることを目指すのかといった目標を明確に設定すべきである。

目標実現のための様々な手法とそれをどの程度の規模で行うかなど、採るべき施策の内容に関して、具体的に示すことが必要である。

基本的なモニタリングが不十分である

被害防除は、行政機関の中でも多様な部局によってそれぞれ行われていることが多く、全体としてどのような被害防除対策がどこで行われているかが集約されていないケースも多い。電気柵や追い払いを行っても、その結果サルの出現状況がどう変わったか、被害量や被害の程度、あるいは被害を受ける耕作地は減ったのか増えたのか、といった基本的な情報が把握されていないことが多い。捕獲に関しては、群れを特定し、いつどこで何頭どのような個体（オスかメスか、おとなか仔どもか

など)を捕獲したかを記録している地域は少ない。特定計画の適切な実施のためには、これらの情報が集約される必要があるが、捕獲数だけが県に報告されるケースも多い。さらに、捕獲によって群れ数や個体数がどう変わったかを、大まかにでも把握する必要があるが、ほとんど行われていない場合もある。また設置された電気柵が適正に維持管理され、被害発生時期にどの程度機能しているのかが検証されているケースは極めて少ない。最低限必要な項目に関するモニタリングは不可欠であり、これらのことなしには施策の的確な実施は困難である。

被害防除については一定の成果が認められる地域はいくつかあるが、個体群管理や環境改善を含めて全体として被害問題の構造が改善された地域は、今のところほとんど認められない。

その理由として、問題の規模に比べて防除事業の規模がまだ小さく、手が回らない地域が多いことや被害防除施設が適正に管理されていないこと、環境を立体的に利用できて、しかも学習能力の高いサルに対しては簡便・安価で確実な効果的被害防除法がないことなど、様々な要因が挙げられる。

しかし、特定計画の策定と実行という点からみると、個体群管理、すなわち群れ数や個体数のコントロールの問題が明確に位置付けられていないことが、今後検討されるべき最も大きな課題の一つと考えられる。シカやイノシシでも特定計画によって被害が大幅に減少しているわけではないが、被害防除と個体群管理をどのような考え方で行うかというイメージはかなり明確にされている。柵等による被害防除はいずれの種でも重要であるが、個体群管理については、シカの場合は密度管理、カモシカでは縄張りを持ち定着性であるという生物学的特徴をふまえた被害に関わる個体の除去、イノシシでは増加率の高さを考慮した耕作地周辺に重点をおいた強い捕獲圧、クマでは絶滅リスクを回避するための捕獲数の抑制と危険の防止という基本が明確である。そのため関係者の間での問題や課題の論議も、共通の認識と土俵の上で進められている。

ニホンザルにおいて個体群管理の位置付けとその基本的イメージが曖昧となっている要因には、群れ性で社会性の高い動物であり学習能力が高く、しかも環境を立体的に使えるという生物学的特徴に起因する保護管理対象としての扱いにくさがある。また、サルに対しては他の哺乳類とは異なった感覚を持ちやすく、それゆえに個体群管理、特に個体数や群れ数のコントロールをどうするかという課題の論議がこれまであまり行われてこなかったと言える。コントロールという課題に取り組むことなしに適切な特定計画の策定と実施は困難であり、多くの場合、柵や追い払いのみでサルの被害問題を解決することは現実的に困難であり、このような防除と共に群れ数や個体数の調整を含む個体群管理なしに展望は開けない。

サルの場合、地域によって個体群の状況も環境構造や被害状況も異なり、画一的な基準や対応ではたちゆかないことであり、しかも参考になるモデルがあまりない

ことである。したがっていくつかの基本を踏まえながら、具体的な取り組みを通じてそれぞれの状況に応じたモデルを作っていくことが、今の時点では重要である。

(3) ニホンザル保護管理計画の前提

特定計画によるニホンザル保護管理の基本的な目的は、地域個体群の永続的な維持と農作物等への被害を防止し、人間社会との共存を図ることである。ただし、農業生産とニホンザル個体群とは、同所的・同時的に共存することは基本的に不可能である。したがって、ニホンザルの生息地と農業生産の場が、空間的に分離されているか、電気柵などにより物理的に分断されているか、あるいは行動的に耕作地には踏み込まないといった状況を作り出すことが求められる。しかしこのような状況を全国的に作り出すことは、日本の土地利用とニホンザル地域個体群の存続を考慮した場合困難であり、軋轢は将来的にも続くであろう。したがって現実的な意味での共存とは、それぞれの地域の自然環境や社会状況の下で、ニホンザル地域個体群の存続を保証しながら軋轢の最小化を図ることであり、サルと人とのせめぎ合いの中でどのように折り合いをつけるかという問題となる。

特定計画を検討する際に問題となる、地域個体群をどうとらえてどのように扱うかという点について整理する。

(i) 保護管理の単位としての地域個体群

前回のマニュアルにおいては、保護管理の単位としての地域個体群に関して、便宜的な目安として群間の距離が 15km 以上離れている場合を独立した地域個体群と見なしていた。しかしこの基準を機械的に適用すると、分布が不連続な傾向がある地域の中でも群れ間の距離の小さな違いによって、たとえば四国は大部分が 1 つの地域個体群に含まれるが、九州は多数の小さな地域個体群に分けられるといった状況が生まれてしまう。また、分布域がダイナミックに変動しかつ拡大しつつある状況の下では、比較的短期間で群間の距離が変化するので、この目安を基本的な基準とすると、地域個体群の区分を頻繁に変えなくてはならない地域が多数生まれる。さらに、群れ間の距離 15km 以上という基準は、遺伝子交流の頻度やメタ・ポピュレーション構造の分析などの生物学的データと理論に基づいたものでもなく、生物学的にもそれほど大きな意味を持っていない。

明らかに独立した孤立個体群であり、今後とも長期にわたって分布の断絶状態がづくと考えられるのは、東北地方北部の下北、津軽、白神、五葉山と千葉県の房総半島の個体群であり、また金華山、小豆島、淡路島、屋久島など島嶼に残された個体群である。これら以外の地域では、群れの連続性と分布の分断状況は様々であり、しかも今後ともかなり変動するものと考えられる。

このような状況を踏まえると、一律 15km という基準ではなく、地域毎にそれぞ

れの状況を勘案して、管理単位を階層的に設定することが現実的であろう。当面、以下のような管理区分の設定が実用的だと考えられる。

ニホンザルは、ほとんどの場合複数の群れがまとまって分布するというパターンを示す（この群れの塊を仮に「群れ集団」と呼ぶ）。この群れ集団が保護管理の一つの基本単位となるであろう。北アルプスや滋賀県のように広範囲にわたって群れが連続して分布している場合は、分布の連続性だけではなく、地形的な区分や過去の群れの残存状況、生物学的な特徴などによって、群れ集団を分ける方がよい。また、西日本のように分布が細かく分断されている場合は、近畿以北の地域と同じようなかたちで群れ集団の上位単位を設定することは出来ないが、隣接県の状況を考慮しながら県ごとに管理の単位を検討することが妥当であろう。このような区分は、隣接都府県との情報交換と協議を踏まえながら、それぞれの地域の状況を踏まえて都府県毎に行うことが適切である。実際、特定計画を実施している多くの府県が、すでに上記のような群れ集団を区分けして、それを保護管理の基本単位としている（呼び方は地域個体群としているところが多いが）。

地域個体群の区分の基準となるのは、個体群としての隔離の程度であり、もう一つはその固有性であろう。しかしこれらの点に関して資料は極めて限られている。また、現在の分布パターンにはさまざまな歴史的経緯が反映されており、小さな群れ集団までを地域個体群として単純な基準でくくってしまうことは、かえって混乱を招くことも考えられる。それぞれの地域において情報を集めつつ、独自に判断を行うことが肝要である。

さらに、前回のマニュアルでは、「一応の目安として最低限 20 群または約 1,000 頭、250km² 以上の連続した分布域の確保」を目安とする旨の記述があった。これは、遺伝学上の有効個体数（繁殖に参加するオトナオスとオトナメスの数）250 頭を保証するであろう個体群としての総数 750 頭に安全係数として 4/3 を乗じた数であり、群数はその個体数を包括すると想定される数であった。また分布域の 250km² という基準は、1923 年時点で 5km メッシュ（25 km² 前後）の数で 10 メッシュ以下であった分布域では、1978 年時点でその約半数が消失していた（大井、1996）ことを踏まえたものであった。そしてこの基準を踏まえて、これを下回る規模の地域個体群の捕獲に対しては、「被害を出している個体を特定しその個体のみを対象にして行う」といったガイドラインを示していた。このガイドラインが絶対的基準と受け止められて、小規模な地域個体群については個体群のコントロールを行ってはいらないという誤解が生じた可能性がある。その結果、必要な個体群コントロールの検討をしないまま特定計画が作成されたと考えられる事態が生じた。また、特定計画を作成していない都府県では、目標が不明確な有害鳥獣捕獲が実施されているという事態も生じている。

前回のマニュアルの個体群規模に関する基準は、主に集団遺伝学的な幾つかの仮定に基づいた一般論であり、ニホンザルにおける具体的な検討に基づいたものでは

ない。ニホンザルの場合小規模な個体群であっても、遺伝学的な要因や個体群の確率論的な変動によって絶滅した例は今のところ知られていない。金華山での個体群存続可能性分析では、環境収容力に変化がない限り絶滅確率は非常に低いという結果が得られている（斉藤・高橋、1997）。また、過去に 250km² 以下の個体群の半数が消失したのは、環境の改変と強い捕獲圧が原因だと考えられている。つまり捕獲が行われたこと自体ではなく、それが無秩序、無制限に行われたことが問題であったと考えられる。

ニホンザルの地域個体群管理を考える上で、小さな個体群で充分だということではなく、可能な限り大きな個体群を維持してゆくことは当然必要である。しかし、1,000 頭という目安を下回れば、現実の絶滅確率が急激に増加するわけではない。本ガイドラインでは、これは参考とする一つの数値ではあるが、いかなる場合においても、これらの数値に縛られて何もできないという性格のものでは無いということを改めて確認し、基本的な見解として明確にしておくこととする。

上記の数値に変わって新たな基準が必要だとする意見もあるが、今のところ最小個体数については現実的で明確な根拠のある数値はない。また個体群の存続可能性は、管理のあり方に依存する部分も大きく、一律に最小個体数を設定することがニホンザルの保護管理にとって現実的に有効だとは言い難い。

したがって、現時点では各都府県がそれぞれの地域の状況を把握、分析し、各々の地域個体群の扱い方を決めてゆくことが求められる。個体群が小規模であっても、それぞれの地域の状況に応じ、個体群コントロールが必要な場合は、その地域個体群の保存のための具体的な目標を明確にした上で、群捕獲を含めた個体数の低減が行われても良い。但し、規模の小さな個体群を対象とした場合は、よりきめ細かで厳密な現状把握と実施計画及びモニタリング並びにモニタリング結果の評価と、それに基づく施策の的確な調整あるいは変更が求められるべきである。

（ii）ゾーニングと広域管理

人とニホンザル地域個体群が同所的に共存することが困難である以上、両者の軋轢を最小限にする理想的な形は、農業生産を含む人間の生活空間とサルの生息域を分けることである。現実にはこのようなゾーニングが難しい地域も多いが、基本的な考え方として押さえておくべきことであり、それをどのように、どこまで取り入れるかはそれぞれの地域の状況に合わせて検討すべきことである。ゾーニングの基本的なデザインとして「サル排除区域」、「サル調整区域」、「サル保全区域」が考えられる（Ⅱ 2 2）に詳しく述べる）。

「サル排除区域」（以下「排除区域」と言う）とは、人間社会の側から防衛ラインを設定することにより設けられる、ニホンザルの生息を許容しない地域である。

「サル調整区域」（以下「調整区域」と言う）は、人とサルとの生活圏を分離し将来的に両者の共存を成立させるための境界に設けられる。つまり「サル保全区域」

（以下「保全区域」と言う。）に迫り上げる、或いは排除区域にニホンザルの個体群を入り込ませないための調整を行う地域である。排除区域として設定される地域にサルの群れが一旦定着してしまうと、当然のこととして被害が非常に大きくなることが想定され、その対策にも多額の費用がかかるであろう。群れ捕獲を行う場合には多大な時間と労力が必要である。このような事態を避けるために、先を見越した上で、初期の段階においてより積極的な対応を行うことが望ましい。

ゾーニングを考える際の前提として、ニホンザルの永続的な生息をどのように保証するのか、どこに保全区域を設けるかということを考えなければならない。一般に、比較的大きなまとまった生息地が確保できる地域は限られており、それは県境の山岳地であることが多い。この点を踏まえると、複数県にまたがる広域管理の方針・事業計画がそれぞれの地域で検討される必要がある。山岳地の個体群でも、少しずつ山麓部への移動する例が認められている。その様な移動を行わず、山岳部へ押しとどめるためには継続的な対応が必要となる。問題は、人間の側からの働きかけがなければ、いずれサルの側が人里に接近してくるという点である。山岳地に生息に適した良好な自然林さえ残っていればサルの群れは人里に降りてこないというわけではない。サルにとって人里周辺の環境は、高栄養の餌が大量にある魅力的な環境であり、人の側からの圧力が減れば当然サルが進出する条件が広がるのである。人とサルとの軋轢は昔から存在しており、その軋轢は現在に至るまで連綿と続いていると考えるべきである。

小規模な個体群が細分化されて存在する西日本地域の個体群では、ニホンザルの永続的な存続をどのようにして保証するのかが、より具体的で現実的な課題として検討される必要がある。このような地域ではゾーニングそのものが難しい可能性が高いが、個体群間の交流可能性を維持しながら、どのような形で群れとその分布を保全するのか、そのためにそれぞれの群れ集団をどのように扱うのかについて検討すべきであり、複数県にまたがる広域的な対応が望まれる。

2 保護管理計画の作成と実施

「改訂に当たって」の項に記載したように、様々な種を対象とした特定計画がすでに 46 都道府県で作成されており、計画書の記載項目や形式的な記載方法について行政官は習熟していると考えられるので、その解説は本文中ではなく資料編に示している。また、個別の被害防除手法やモニタリングの調査項目、調査技術などについては、前回のマニュアルやその後出版された各種解説書を参照することが適当である。参考となる文献は資料編に示した。

本ガイドラインでは、特定計画を組み立て作成するための手助けとなる重要ないくつかの焦点について解説する。

なお、先に述べたように、ニホンザルではシカやイノシシなど他の動物のように保護管理の基本的な方策がそれほど明確にはなっていない上、状況に応じて様々な対応が必要になる。適当なモデルはまだないので、それぞれの地域における個別の取り組みの積み重ねの中から、いくつかのモデルを作り上げてゆくことが重要となる。

(1) 保護管理計画の組み立て

(i) 長期的な目標イメージの設定

ニホンザル保護管理の究極的な目標は、端的に言えば人とサルの軋轢が最小限となるような関係を作り、それを維持することである。

現在は、サルの群れの人慣れが進み耕作地への依存度が増加し、サル群の分布と耕作地の重複が一層拡大して、人とサルがせめぎ合う境界線が拡大を続けているという状況にある。さらに言えば、数十年前までは人間側が野生動物の領域へ進出することにより、野生動物を山岳地奥地へ押し込めていたが、現在は社会状況その他の変化により様相が一変し、人間側が中山間地域から後退を続ける一方、野生動物は人間領域へ逆に侵入して、軋轢の前線が人の生活空間へ押し寄せているという状況にある。中山間地での人口減少が続く可能性は高いとしても、これらの地域が無人地帯になるわけではなく、中山間地からの人間の撤退によって、サルとの軋轢が激減するという見込みはない。群れの進出は新興住宅地や市街地にまで進んできていることから、サルとの軋轢が生じる地域は、さらに人間の生活空間の中に入り込んでくるものと考えられる。

保護管理の理想的な長期目標は、人の生活空間へのさらなるサルの進出を食い止め、ある程度押し返し、人の生活空間と群れの行動域が重複するという構造を転換することである。具体的にはゾーニングの考え方を踏まえながら、サルの群れの分布範囲を人との軋轢が生じる可能性が少ない山地に限定させ、耕作地を含む人間の

生活域と群れの行動域を分離してゆくということであり、耕作地への依存度が低い群れに変えてゆくということである。これは長期的な課題であり、5 ヶ年間で計画期間とする単一の特定計画での達成目標とすることは、多くの場合現実的でない。また、具体的かつ明確なビジョンを描くことが極めて困難な地域もあるが、その場合でもまず、各々の地域における長期的な方向性、可能性をイメージすることが重要である。地域個体群の存続を踏まえた場合、群れの行動域と人の生活領域が大幅に重複してしまい、将来的にも軋轢の解消が困難な地域は多いが、そのような場合でも、どういう状況を作り出せば軋轢の最小化が図れるのかを検討することが重要である。換言すれば、各々の地域の状況を踏まえながら、将来どこに、少なくともいくつかの群れを、どの程度の群れサイズで残すのかを、まず計画策定主体である都府県が明確にする必要がある。その際、山塊単位あるいは隣接都府県の状況を考慮して検討し、必要な場合は広域保護管理に関する協議を行うことが望ましい。

長期目標イメージの検討に当たっては、現在の群れの分布状況と被害発生地分布、植生の現状と将来予測（サルの生息環境として見た場合の質的、量的な変化）、耕作地等の土地利用の現状と将来的な動向、中山間地等の集落の状況と人口の将来予測などの検討が必要である。ただし厳密な将来予測は不可能なので、現在得られる資料を基にしたごくおおまかなものでもやむを得ない。

（ii）長期目標へのステップ

長期目標の達成には、いくつかの段階を踏むことが普通であるが、そのステップはそれぞれの地域の条件や長期目標の内容によって異なる。つまり、ニホンザル地域個体群の安定的な存続と被害の軽減という保護管理の一般的な目標はどの地域でも共通しているが、その具体的な目標や課題、手法は地域によって異なる。したがって各地域において、長期目標に到達するためにどのような段階を踏んでゆくのかを大まかに整理し、各段階の目標と課題を明確にする必要がある。つまり保護管理の長期的な構想とそのストーリーを作ることである。この場合、当初は第2段階以降の目標がある程度一般的な表現となることはやむを得ないが、まず着手する第1段階での獲得目標やそれを達成するための手順と手法は具体的でなければならない。なお、各段階での具体的な目標や手法は、順応的に対応する必要があるが、基本方針や長期構想はあまり軽々しく変えるべきではない。

ところで、ニホンザル保護管理の基本的な柱は、被害防除、個体群管理、生息環境管理の3つであるが、環境管理の多くは長期的な課題であり、短・中期的には被害防除と個体群管理が主要なテーマとなる。しかし群れ管理については、具体的方策が明確とは言えず、誰もが納得できて容易に適用可能な実用的モデルや事例はほとんど無い。各地域で試験的な取組を含めて様々な検討を進め、その成果と課題や問題点、失敗例を共有しながら、良い事例やモデルを作ってゆくことが望まれる。またニホンザルの場合、他の大型哺乳類よりもよりいっそう総合的な対策が必要と

される。様々な被害防除手法の組み合わせと集落や耕作地の環境管理、追い上げ、個体および群れの捕獲などを、状況と目標に応じて適切に組み合わせる必要がある。さらに、特定の群れをターゲットとした確実に簡便な捕獲手法の確立といった技術的な課題もある。人慣れが進み耕作地を頻繁に利用する群れの耕作地依存度を下げ、自然環境へ戻すための有効な手法が確立できるかどうかは、保護管理の進み方に大きく影響する。ニホンザルの保護管理は、創造的な順応的管理の実践が試される分野である。

なお、長期目標とそのためステップに関するイメージを作るための参考として、状況の異なる3つの仮想例を資料編の「3 保護管理の長期目標とそのためステップに関する想定事例」として示す。これは基準ではなく、あくまで保護管理の組み立てを考える際の参考である。

(2) 計画策定と実施における主要な留意点

(i) 計画策定における協議と実施体制について

① 都府県間の調整

特定鳥獣保護管理計画は都道府県が策定するものであるが、地域個体群単位の保護管理という点から、隣接する都府県を含んだ広域的な保護管理指針の中で、各都府県の計画が位置づけられる形が必要になることが多い。この広域保護指針では共通の認識の上に立って地域個体群としての保護管理が実質的に進められることが重要である。

そのためには情報の共有と認識の統一や施策の調整を協議する場を何らかの形で設定し、継続的に維持することが望まれる。また、地域個体群に関する基本的な情報が、長期にわたって整理、保存され、活用できる形になっていることが必要である。

② 部局間の調整

特定鳥獣保護管理計画は鳥獣保護法に基づくものであるが、特定計画に係る3つの柱のうちの2つ、即ち生息環境管理と被害防除に関しては鳥獣行政部局ではなく、農林水産部局が大きな役割を実質的に果たしていることが多い。そのため、特定計画はこれらの部局の施策と十分な調整と連携をとったものであるべきで、少なくとも実質的な調整が図られ、総合的に展開されるように組み立てる必要がある。

③ 市町村との調整と連携

特定計画の具体的施策を現場で実行する主体は市町村である場合が多い。また、平成20年(2008年)に成立した「有害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)に基づき、市町村

が主体となって独自の被害防止計画を進めるケースが今後増えるものと考えられる。したがって、これらの市町村の計画と特定計画の整合性をとること、市町村計画が特定計画の実施計画として位置付けるように調整を進めることが必要である。

④ 計画策定と実施体制のポイント

特定計画は法定計画であるため、各都府県において審議会等を開催することが必要となるが、これらは手続き上求められているものである。特定計画の実質的な検討を進めるためには、これに加えて、計画策定と自然保護団体や市民の参加による合意形成、事業実施、モニタリング、科学的評価を行う場等が必要である。

計画の検討と評価

- 各都道府県で行われる特定計画のための検討会等は、関係者による施策の最終的合意、あるいは実質的承認の場であることが多く、特定計画の内容や評価を十分な時間をかけて論議する場にはなっていない。そのため、モニタリング結果の分析や評価、それに基づく計画の実質的論議のためには、行政担当者の他に専門家を含めた科学委員会あるいはワーキングの場を設置することが有益である。この主要メンバーの一部は、検討会等の委員と重複していた方が効率的である。
- 計画の評価については、第3者による科学的評価機関を作ることが理想的であるが、専門家や野生生物管理分野の研究者が少ない現状では、計画の策定と実行に全く関わらない独立機関を設置することはなかなか困難である。計画評価の役割は、情報を公開しながら上記の科学委員会等が果たすことが現実的であることが多い。
- ニホンザル個体群の保護管理を論議する科学委員会やワーキンググループの専門家には、ニホンザルの専門家だけではなく、保全生態学および他の哺乳類等の専門家などを加えることや、自然保護団体や地域住民、一般市民の参加を求めていくことが、論議を整理し検討を進める上で有効である。

モニタリング

- モニタリングには、捕獲状況や被害状況の把握のように行政自身が収集整理すべき基本的な項目と、専門的知識を持ったものが行う必要のある項目があり、これらは保護管理を行う限り永続的に必要となる。専門知識が必要な項目については、都道府県の試験研究機関などにその分野の調査・研究チームを作ることが望ましいが、外部委託せざるを得ない場合は、十分に能力のある機関あるいは個人を選定して委託する必要がある。また特殊な分析等については、専門の研究機関へ依頼することが必要となる。何れの場合においても、モニタリングでは継続性が重要なので、調査結果のデータだけでなく調査地や調査手法に関する資料も所在が明らかなかたちで保存され、時間の経過や担当者の交代があってもアクセスと利用が出来るようになっている必要がある。

合意形成および連携体制

- 地域レベルあるいは現場レベルでの理解を深め、施策に対する理解を得るために、必要な場合は関係地域住民、利害関係団体、関係行政機関、自然保護団体等による「対策協議会」等の合意形成の場を設置することが好ましい。
- 捕獲等に関する自然保護団体などからの意見に対しては、説明会やシンポジウムなどを開催して意見を聞き、論議する場を作ることが好ましい。その際、情報を公開し、施策についての丁寧な説明を続けることが重要である。
- 事業の実施にあたっては、異なる行政部局間や市町村、隣接都府県との密接な連携が求められることが多い。そのための体制については、あらかじめ準備しておくことが必要である。

(ii) ゾーニングと保護管理の手法に関する考え方

保護管理の目標やそのための手法は地域によって異なることから、画一的に適用することはできない。以下を参考に、各地域の状況と目標にあった計画を状況に応じて検討する。

① ゾーニングによる保護管理手法の考え方

ゾーニングは、サルと人間とが地域的にすみ分けることを目標としており、基本的には既に述べたように、サル保全区域、サル調整区域及びサル排除区域に分けられる。これらの区域は地域個体群全体の状況を踏まえて、個体群の保全と被害防除のバランスを図りながら検討を進めることが重要である。例えば、保全区域内に相当程度多くの個体や群れが確保されている場合とそうでない場合では、自ずと調整区域や排除区域の設定のしかたと各区域における対処方法は異なる。

- **サル保全区域**……原則的にサルの捕獲は行わない。ただし、人家侵入など人慣れ度の著しく進んだ個体の排除は必要に応じて行う。またこの区域内に十分な群れ数と個体数が含まれている状況の下で、耕作地依存度の著しく高い特定の群れがあった場合など特殊なケースについては、群れの除去や個体数の低減等を排除するものではない。生息地の保全を優先し、かつ適切な被害管理を通じて、被害を最小限に抑える努力をする。また人里の方向に移動しようとするサルの群れを追い上げて、この地域にとどまらせる作業が必要である。
- **サル調整区域**……あらゆる事態を想定しながらさまざまな管理法が採用され得る地域である。基本的には加害レベルに応じた保護管理手法を用いながらサルと人間との共存を目指すことになるが、サル保全区域に野生群を追い上げていくこと、その一方でサル排除区域にサルの群れを出さないための施策が、積極的にとられるべき区域である。

調整区域内の土地利用や地域経済上の特徴は様々であるため、計画を立案する事業主体毎により具体的で詳細な基準が設けられるべきである。特に分布最

前線の地域では、被害地域の拡大を防ぐため、群れの追い上げの他、特定の群れの個体数削減や全群捕獲などにより、被害地域の拡大阻止をおこなうこともあり得る。

- **サル排除区域**……基本的にサルの群れの生息を想定しない地域である。当面の被害を電気柵などによって防ぎながら、追い上げ等によって群れを調整区域や保全区域に移動させることを目指すが、甚大な被害が予想され、他の適当かつ現実的な排除方法が見あたらない場合は、全群捕獲も検討する。また個体群の規模が大きく、被害等の状況から大幅な分布域の縮小が必要と判断されるケースでは、最初から一定の地域における捕獲を含めた群れの排除を進めることも必要である。捕獲等のコントロール手法をいつの時点でどの程度の規模で採用するかは、個体群の規模と保全区域及び調整区域に残る個体群の規模によって異なる。

② 群れの加害レベルによる保護管理手法の選択

- 人間に対する馴化の状況や農作物への依存度、さらに人的被害の発生状況などを考慮して、群れ毎に加害レベルを評価する。なお、加害レベルの考え方と区分については前回のマニュアルに記載されており、またそれを踏まえて各都府県において状況に合わせて工夫された区分が導入されているので、本ガイドラインで改めて示すことはしない。
- 加害レベルの判定基準及びそれに対応した被害対策の選択基準については、すでに多くの県がそれぞれに見合ったものを採用している。前回のマニュアルにもその基本的な概略は記してある。本ガイドラインではその判定基準に関する例は示さないが、それぞれの地域の特定計画にとってもっとも適切な基準が作成されるべきである。
- 調整区域内では、すでにゾーニングによる保護管理手法の考え方で示したように、こうした基準を機械的に当てはめるだけでなく、個別の地域やそれぞれの群れに応じた具体的・個別的施策が必要である。ただしその場合は、そうした施策を採用する理由を明確にすべきである。

③ 個体群の絶滅危険性に応じた保護管理手法の選択

- 一般的に個体群の絶滅確率が高いと考えられる状況では、保護管理手法は特に慎重に検討されなければならない。すなわち、より詳しい実態把握と継続的モニタリング、目的と目標を明確にした慎重な計画と実行、影響等の評価と、問題や危険性が増大したときの速やかな施策転換が、実施の条件となる。
- 上記の考え方は、小規模な群れ集団や孤立群の全てについて捕獲を行うべきでないということを意味しているのでは無い。隔離された群れ集団や孤立群は全

国のどこにでも存在する。このような場合には、分布の濃淡や変異性の有無等に注意を払いながら、その地域全体としての保全をはかるために十分な配慮を払い、目標と施策を検討するべきである。このことは上の「①ゾーニングによる保護管理手法の考え方」でも述べたとおりである。

- ハナレザルへの対応は、群れに対する対応とは基本的に異なっている。それはハナレザルへの対処如何が、直接的に個体群の絶滅につながるとは考えられないからである。確かに、群れ間の遺伝的交流を保証するのはハナレザルの存在であるが、そのほとんどがオスであること、その動向次第では新たな被害地域の拡大にもつながりかねないことなどを勘案し、判断すべきである。

(iii) 個体群管理

ニホンザルの個体群管理には、分布の管理、群れ数の管理、個体数の管理など様々な分野が含まれる。また保護管理の単位は、個体、群れ、群れ集団、地域個体群と階層的になっている。ここでは主に群れ数と個体数のコントロールについて述べる。

被害問題の拡大と深刻化とともに、ニホンザルの捕獲数は増加し、年間1万頭を前後する水準が続いている。この捕獲数が全体としてサル個体群にとってどの程度の圧力になっているかは明確ではなく、地域によっても異なる。ただし、全国的には分布域の拡大が続いており、また個体群の規模に関する継続的なデータがある地域で明らかな減少が認められるケースは少ないことから、現在の捕獲は個体群の規模の縮小にも、また被害の明確な軽減にも寄与していない可能性が強い。この点については更に検証が必要である。

現在行われているサルの有害鳥獣捕獲には、個体群をどのような状況に持ってゆき、被害をどのレベルに押さえるかといった目標が不明確なまま、現場の要求に押されたとりあえずの被害対応として行われているケースが多く見られる。この場合、耕作地に出現した個体の中で捕獲できるものを捕獲するという場当たりの対応が行われることが多いと言われ、群れの個体数が若干減っても群れ数や群れの利用地域は減少せず、被害発生状況はいつこうに改善されないことが多い。また特定計画における捕獲でも、個体群コントロールの位置づけが不明確で、具体的目標やどの群れをターゲットとするか等が曖昧である例がかなりある。捕獲数については慎重な検討が必要であることは当然であるが、特定計画の直接的な目的は適切な個体群管理のための捕獲数の管理であって、単純な捕獲数の抑制ではないことに留意すべきである。

このような状況を改善し、個体群コントロールの重要な手段として捕獲を位置づけ、目標を明確にした秩序あるコントロールを進めることが求められている。前回のマニュアルでも個体群コントロールについては述べているが、その実施についてはかなり慎重な記載をしていた。本ガイドラインではこの点を修正し、個体群コン

トロールをニホンザルの特定計画の重要な柱の1つとして明確に位置づけ、その適切な実行を進めるための記載に改めた。

① 捕獲の位置づけと目的の明確化

- ニホンザルの特定計画は様々な被害防除や環境管理と組み合わされた総合的なものであり、段階的にステップを踏んで進められるものである。捕獲もその全体計画の中に明確に位置づけなければならない。
- 捕獲の目的とターゲットを明確にして取り組む必要がある。人家侵入などを繰り返す個体や耕作地に率先して出現する個体の除去を目的とするのか、行動域の拡大や分裂を防ぐために特定の群れの個体数を減らすことが目的なのか、それともいくつかの群れを除去することが目的なのかを明確にして、必要な取り組みを行うべきである。
- 「年間の捕獲は個体数の○%以内に止める」といった書き方をしている特定計画については、そのような制限を加える目的、それぞれの群れをどうするのか、現在の分布域と群れ数を維持したいのか減らしたいのかが明確でないものが多い。たとえば年間の捕獲数を推定される個体数の10%以内とするとした場合、それは現在の個体群の規模を維持するという目標を掲げたこととほぼ同じ意味を持っている。いくつかの地域では、将来的には現在の群れ数の大幅な削減と分布域の縮小が求められることは明白であるので、そのような目標設定が妥当か否かを再吟味する必要があるだろう。

② 捕獲を進めるに当たっての留意点

- 捕獲という方法は、本来絶滅リスクとトレードオフの関係にある。モニタリングと捕獲の効果測定を効果的に行いながら、注意深くかつ計画的に進めなければならない。また効果や影響を見ながら計画を修正する必要がある。
- 目的とターゲットを明確にした個体群コントロールを行うためには、群れ数と群れの配置、各群れのおおよその個体数を出来る限り把握していることが前提として必要である。テレメトリーの活用により、群れの配置とそれぞれの利用地域が把握でき、観察によって群れの大きな個体数も分かる。各群れの特定ができれば加害レベルの把握も可能である。このような努力をすれば相手の姿が掴める点は、ニホンザル保護管理の利点である。シカやクマでは、このようなレベルで個体群の状況を把握することは不可能である。
- 捕獲実施の基準は一律ではない。それぞれの地域における個体群と環境の条件、最終的にどのような形で地域個体群あるいは群れ集団を保全するのかといった目標によって異なる。「(ii) ゴーニングと保護管理の手法に関する考え方」を参考に、各地域において個体群の保全を踏まえながら、それぞれの考え方と基準を設定することが必要である。

- 捕獲と絶滅リスクがトレードオフの関係にあるということは、個体群の規模と加害レベルの高い群れが占める比率、残すべき個体群の目標規模によって、取り扱いが変わってくるということである。例えば、大きな個体群で比較的広い保全区域に多数の群れの生息が確保できる状況ならば、排除区域が広く設定でき、現段階での耕作地依存度はそれほど強くなくても将来そうなる可能性のある群れまで含めて、必要な場合には排除区域に関わるすべての群れの除去という選択もできる。しかし個体群の規模が小さい場合、個体群の規模をなるべく大きく保つということが求められるので、捕獲という手段の採用はかなり限定され、しかも実行は慎重に行わざるを得ない。耕作地依存度が最悪のレベルの群れであっても、電気柵や追い払い等による防除を続けなければならないケースもあるだろう。また、もしこのような地域で、残す個体群の規模がかなり小さくてもやむを得ないとして一部の群れを除去する選択をした場合には、残された群れの保護管理をより厳密に行わなければならない。つまり精度の高い厳密なモニタリングと、その結果に基づき必要な素早い対応を行うこと、密猟や環境悪化など生存率を下げる要因の除去が必要であり、そのために必要な労力と資金を投入することが求められる。どのような選択を行うかは、科学的なデータと共に、合意形成や住民の意向を勘案しながら、最終的には計画策定主体の責任において行われることになる。
- 個体群管理に際しては、上記のような情報を蓄積できる体制及び人材の確保を行い、その対象となる群れをモニタリングしながら、その目的に照らして最善の結果が得られるように措置されるべきである。従来多くの地域でとられてきた捕獲実施体制では、この要請に応えることはかなり困難であるだろう。

③ 順応的管理と手法の開発

- ニホンザルの個体群管理は、これから科学的な検討を進めながら行わなければならない課題である。したがって、どうしても試行錯誤を伴うので、様々な施策の評価と検証を行いながら、順応的管理の実践により作り上げてゆく必要がある。
- ニホンザルの捕獲手法については、これまで科学的な検討がほとんど行われてこなかった。その一方で現場レベルでは、必要に迫られて様々な方式が開発され実施されているが、それらが様々な捕獲目的に照らして適切なものなのか、また効率的なものなのかを検証し、最適の手法を確立して普及させる必要がある。

例えばこれまでは、集団捕獲用に考案されたいわゆる大型の定置檻か、1～2頭程度の捕獲を目指した小型箱わな、あるいはその中間タイプの檻わなが使われてきた。いずれも餌をもっておびき寄せ、中に入ったら出られないというタイプのものであるが、改善の余地はまだ多い。特に、経費の面からは数万円か

ら百万円単位のものも多く、廃材利用などにより手軽で安価なものも考案されてしかるべきである。また必要以上に餌や人に馴れてしまわないような工夫も必要である。群れの一部の個体を捕獲しても被害規模がより大きくなることもあるとされるが、これは取り残された個体が結果的に餌付けされてしまい、人馴れが進んでしまうためだと言われている。

銃による捕殺の場合は、サルが馴れるにしたがって銃器を使う人を覚えてしまい、その射手が乗車した車を見ただけで逃げようになると言われる。人の目の前に出てきて逃げないサルを撃つのは容易だが、問題はその後であり、サルが人里から離れて、奥山あるいはその周辺に定着して、人里には降りてこないよう圧力をかける必要がある。この場合もやはり、群れの行動を注意深くモニタリングしながら、何をすることが必要なのかを検討できる人材が必要になる。

(iv) 被害防除と環境管理

- 被害防除と環境管理は、被害を受ける地元からの切実な要求によって、個別に進められることが多いが、これらも地域個体群の保護管理に関する全体計画の中で役割と位置づけを明確にし、可能な限り有効な組み立てを行う必要がある。
- 被害防除と集落の環境管理は、実施体制や維持管理体制も含めて、集落や地域ぐるみで取り組むことがもっとも効果的である。
- 効果的な電気柵や防護ネットの開発や、放牧を利用した耕作地周辺の環境管理とサルの接近阻害など、様々な手法の開発が進められ、実際に使われるようになっている。また現地住民による防除対策組織作りなども進められている。その内容はここでは紹介しないが、資料編に示す農林水産省生産局（2007）や井上（2002）など多くの解説書がすでに出版されているので、それらを参照してほしい。
- 被害防除手法には様々なものがあるが、目標と地域の状況によって適切な手法を選択すべきである。山地と耕作地とを分断する長大な電気柵は、長期にわたってサルの侵入を防ぎ行動域の変更を期待するものであるが、維持管理を行える地元の体制と意欲が継続されなければ、すぐに出入り自由の柵となってしまう、多額の費用を無駄にすることになる。高齢者が耕作する小規模の農地での初期段階の被害であれば、維持管理に技術と労力を必要とする本格的な電気柵よりも、完全ではないにしても耕作地への侵入が大幅に防げる簡易ネット柵の方が有効である場合もある。
- 被害防除には、それぞれの集落や耕作地の状況に合わせた個別的な分析と目標設定、適切な手法の選択と、それを実施する地元の体制が必要である。農業改良普及員や農協職員なども含めて、現場での普及指導ができる人材の育成と活用を検討することが重要である。
- 環境管理には、農地や集落にサルを引き寄せないための様々な施策と、山岳地

の林相を転換してサルの生息に適した環境を広げるという2つの内容が含まれる。前者は、どちらかといえば被害防除の一環に含めても良い内容であり、それぞれの地域ですぐに取り組むことができる。後者は長期間をかけた政策的誘導が必要な分野であり、長期的な観点から検討が進められる必要がある。

(v) 計画作成に当たって必要な基本的な情報とモニタリング

計画作成に当たって必要な基本的な項目とフィードバック管理を行うためのモニタリング項目は資料編に示す。基礎情報とモニタリングについては、以下の点に特に留意して作業を進める必要がある。

- 基礎情報やモニタリングの項目は、いずれも必要性があるが、そのすべてを十分に収集することは難しい。資料の収集にあたっては優先順位を付け、必要とされるデータの精度（質）と量を明確にして収集に取り組む必要がある。
- 特別な調査ではなく、行政施策を進める中で収集すべき重要な資料を以下に列挙する。
 - ・捕獲記録（いつ、どの場所で、どのようなサル（雌雄、年齢区分）を何頭獲ったか）
 - ・被害発生地点の分布、および動向が比較できる被害資料等（絶対量でなくても良い）。例えば、群れの出現頻度や被害状況などを元に、集落ごとに大まかな被害ランク区分を行い、その変動を把握することなどは有用である。これらは計画策定や効果の評価を行う上で欠かせないもっとも基礎的な資料である。これらのデータが経年的に収集され、集約される体制を確立することがまず必要である。
- 必要なデータの種類と精度は、計画の内容や実施する施策によって異なる。例えば、個体群コントロール、特に群れのコントロールを行う場合には、対象地域の群れの識別と加害レベルの測定、大まかな個体数、行動域を把握し、その変動をモニタリングすることが必須であり、関連するほぼすべての群れにテレメトリーを装着する規模の調査が求められる。どうしても必要な情報の種類と精度、量を明確にして取り組むことが求められる。
- モニタリング結果は、ただ数値としてまとめるだけではなく、資料に示したような項目に照らして、評価を行うことが肝要である。

(vi) その他の留意事項

① 野猿公苑の管理

- 野生のニホンザルであることに変わりはないが、野猿公苑の個体群管理は他とは異なる特殊な問題をかかえている。端的に言えば、餌を与えることによって

人馴れしたサルが生まれ、また餌をもらって増加したサルが、群れを出ていくことにより周辺のサルの群れの行動に悪影響をおよぼすということである。そのことを考えれば、野猿公苑の個体群管理はまず個体数の抑制、群れから出ていこうとするサルのコントロール、そして人への過度の馴化の防止が必要と考えられる。野猿公苑のサルは、その動態が管理団体によってほぼ毎日監視されているわけであり、もっとも個体群管理のための情報は得やすい対象であるので、計画的な管理が望まれる。

- 野猿公苑を閉園するなど、餌付けと野猿公苑としての管理を中止しなければならない事態が生じたときには、その後の群れの扱いをどうするか、地元自治体などの関係者を含めて協議し、責任ある管理施策と管理体制を決めなければならない。単に餌付けを中止しただけでは、すぐに耕作地や人家へ侵入する加害群になってしまうことは明白である。

② 外来霊長類の取り扱い

- 和歌山と下北のタイワンザルや房総のアカゲザル、伊豆半島のリスザルのように、ニホンザル以外の霊長類が野生化している例が各地で生じている。これらは原則的に日本の自然から排除する必要がある。特に **Macaca** 属のサルはニホンザルと交雑し、遺伝子汚染を引き起こすケースが多いので、早急に組織的で徹底した排除を行う必要がある。このため、近隣にこのような野生化した **Macaca** 属が生息する地域では、特定計画の目的の一つに、遺伝子汚染の防止を掲げることも必要である。

③ 捕獲個体の取り扱い

- 個体数調整に当たっては、捕獲された個体は原則として安楽殺させるものとする。また、安楽殺の手法について合意形成をはかる必要がある場合には、県の獣医関係部局や獣医師会などと連携する。
- 特定計画の実効性を高めるため、捕獲個体から保護管理に資するデータを収集し、その分析に努めることが重要である。
- 医学実験等に使用するために学術研究目的で捕獲することは、野生ザルを捕獲しなければならない必要性の観点から認められない。
- 平成 15 年の鳥獣保護法施行規則の改正により、捕獲許可申請書には捕獲個体の捕獲後の処理についての記載が義務づけられたところであり、捕獲許可の審査に当たっては、捕獲後の処置が適正なものであることを確認する。