

鳥獣保護管理法
第 38 条の改正に関する対応方針

令和 6 年 7 月 8 日

鳥獣保護管理法第 38 条に関する検討会

目次

1. はじめに	1
2. 現状と課題	1
(1) 鳥獣保護管理法の現状.....	1
(2) 運用の現状	2
(3) 課題	4
3. 対応方針	5
(1) 鳥獣保護管理法の改正.....	5
(2) その他	8

1. はじめに

近年、クマ類やイノシシの市街地等への出没が増加し、生活環境の保全上の支障が生じる事例が増加している。

とりわけ令和5年度には、クマ類による人身被害の件数が、把握されている平成18年度以降最多（198件219人）となった。このような状況を受け、「クマ類による被害防止に向けた対策方針」（令和6年2月「クマ類保護及び管理に関する検討会」作成。）が取りまとめられ、クマ類による被害を防止する行動として、クマ類の指定管理鳥獣への指定や人の生活圏への出没防止に係る取組が提言されるとともに、出没時の被害防止に係る取組として、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」または「法」という。）において禁止されている住居集合地域等における銃猟について、「法の改正も含めて国が早急に対応方針を整理」することが提言された。

また、イノシシについても市街地等での出没が発生し、人身被害や交通事故等の生活環境被害を引き起こす事例が頻発している。統計のある平成28年度以降、43都府県においてイノシシの出没に伴う人身被害が発生しており（狩猟や捕獲作業等に伴う人身被害は除く。）、令和5年度は45件63人の人身被害があるなど、クマ類と同様に市街地等での対応が課題となっている。

これらの状況を踏まえ、「鳥獣保護管理法第38条に関する検討会」が設置され、実際の対策に関わる地方公共団体、関係団体、専門家に加え、関係法令を所管する警察庁、関係法令の専門家により検討を行った。その結果、「鳥獣保護管理法第38条の改正に関する対応方針」が整理された。

今後、本対応方針を踏まえた鳥獣保護管理法の改正が望まれる。

（用語の整理）

本報告では、ヒグマ及びツキノワグマ両種の総称として「クマ類」の用語を用いた。また、人家等が密集する地域について、一般用語として「市街地」の用語を用い、鳥獣保護管理法第38条第2項の住居集合地域等に該当する地域は「住居集合地域等」の用語を用いた。さらに、実際に銃猟により鳥獣を捕獲する者について、いわゆる趣味で狩猟を行う者と区別するため、「捕獲者」の用語を用い、警察官、地方自治体職員、捕獲者等の捕獲に従事する関係者については、鳥獣捕獲等事業において鳥獣の捕獲等に従事する者を表す捕獲従事者と区別するため、「捕獲関係者」の用語を用いた。

2. 現状と課題

（1）鳥獣保護管理法の現状

鳥獣保護管理法では、第8条第1項において、鳥獣の捕獲等をしてはならないとされてい

る。これに対し、同条第1項第1号に基づき、都道府県知事（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に基づき、許可権限が市町村長に委譲されている場合には、市町村。）の許可を受けてその許可に係る捕獲等をするときには、この限りではないとされている。ただし、銃猟は弾丸の発射を伴い、特に人の身体又は生命に対する危険があることから、現行の第38条においては、危険を防止し、公共安全を維持することを目的として、次の状況下における銃猟を禁じている。

- ・住居集合地域等における銃猟（同条第2項）

住居集合地域等で銃猟をすることは人間に危害を及ぼすおそれが特に大きいことから、住居集合地域等での銃猟を原則として禁じている。

- ・人、飼養若しくは保管されている動物、建物又は乗物に向かっの銃猟（同条第3項）

人、飼養若しくは保管されている動物、建物、若しくは電車、自動車、船舶その他の乗物が弾丸の到達するおそれのある範囲内にあるときは、鳥獣の捕獲等のため銃砲を発射することは極めて危険であることから、このような銃猟を禁じている。

平成26年度の鳥獣保護管理法改正により、住居集合地域等における銃猟のうち、麻酔銃猟については、鳥獣による生活環境に係る被害の防止の目的のため鳥獣保護管理法第38条の2に基づく都道府県知事の許可を受けた場合には可能となった。ただし、当該許可を受けて行う麻酔銃猟の対象は主にサルを念頭においており、クマ類やイノシシといった大型獣に対しては、麻酔銃猟後にかえって反撃のおそれが生じることから、対象鳥獣が衰弱している場合であって反撃のおそれが想定されない場合等以外では基本的に環境省では推奨していない。

（2）運用の現状

クマ類やイノシシが市街地等へ出没した場合、周辺住民等の安全確保の観点から迅速に事態を収束させる必要があるところ、鳥獣保護管理法では住居集合地域等における銃猟が禁止されているため、警察官職務執行法第4条を適用し警察官の命令により捕獲者が銃猟を行う、または、警察官が不在の際には捕獲者自らが緊急性を判断するなどして応急的な対応（刑法第37条に基づく緊急避難を含む。）をしているところであるが、危険な状況下での捕獲作業に伴う人身被害も発生している。

クマ類やイノシシが市街地等へ出没して銃猟による対応が必要となる場合がある状況には、いくつかのパターンが存在する。現状では警察官職務執行法第4条の適用や応急的な対応をしている場合を含め、下記の①～③のとおり整理される。

なお、本対応方針では、この作成に至る背景を踏まえ、住居集合地域等において銃猟で対応すべき状況（森林まで距離があるなど、対象鳥獣を本来の生息地に追い返すことが困難な場合等）に絞って整理を行うものであり、実際には、銃猟を含む対象鳥獣の捕獲は出没対応の一つのオプションであるため、総合的な出没対応の方策の中に位置付けるべきである。

①銃猟ができない住居集合地域等にクマ類やイノシシ（成獣）が出没した場合（特に膠着状態等の場合）

- ・クマ類やイノシシ（成獣）が市街地等に出没した場合であって、特にその瞬間に実際に人を襲っている状況ではないような膠着状態等を想定。
- ・警察官職務執行法第4条は、人の生命・身体の安全等を確保するための規定であり、このような膠着状態等には対応できないことも想定される。こうした差し迫った状況でなければ対処できない現状は、地域住民や捕獲関係者に危険が生じることとなる。
- ・現行の鳥獣保護管理法でも実施可能である麻酔吹き矢や麻酔銃猟では麻酔が効くまでに時間がかかり、かえって対象鳥獣を興奮させるおそれがある。特に、麻酔吹き矢については、一発あたりの麻酔薬量の限界から、クマ類などの大型獣へは必要な投薬量を注入するためには、基本的に複数発を命中させる必要があり、動き回る場合には、不動化は困難である。また、麻酔の効果を得られるには必要量が注入してから10～20分ほど必要であり、興奮時には更に時間を要する場合がある。麻酔銃と比較して命中率も下がるため捕獲関係者の危険が高まるおそれがある。また、麻酔吹き矢の場合は2～10m程度、麻酔銃でも10～30m程度と射程が短く、使用者が接近する必要があるため、捕獲関係者の安全確保が困難な場合が多く、市街地等での使用に向いていない。さらに、麻酔吹き矢や麻酔銃猟を使用できる者は自治体に配置されていない場合が多く、野生鳥獣に対処できる者は更に限られるため、これらの方法だけで対応しようとするには限界がある。
- ・イノシシ（成獣）は網により捕獲される例があるが、イノシシの発達した犬歯（牙）により攻撃を受けるおそれがあり捕獲関係者を危険にさらしている。
【以下のような場合に緊急に発砲する必要性が生じた際に、違法になる可能性があれば、捕獲者は銃猟を躊躇し、危険にさらされる。】
- ・現場に捕獲者のみがいる場合（住居集合地域等、建物等に向かった発砲）や捜索が広範囲に及び、捕獲者のすべてに警察官が同行できず、警察官職務執行法第4条の命令ができない場合
- ・緊急性等を客観的に判断することが困難で、警察官が警察官職務執行法第4条の命令を即座にできない場合

②建物にクマ類が入り込んだ場合

- ・倉庫や廃屋、建物の中庭等にクマ類が入り込んだ場合を想定。
- ・このような場合は、基本的に建物の入り口や建物内にはこわなを設置して捕獲する方法が採用されるが、建物の一部を壊して逃走するおそれがあり、わなにかかる保証はなく、また、捕獲まで時間がかかることから、捕獲までの間、地域住民への精神的な被害や建物の一部を壊して逃走するおそれは生じ続けることとなる。
- ・そのため、銃猟により早期に捕獲することが求められている。
- ・建物に逃げ込んだ場合等には麻酔銃猟により不動化することで対応できる場合も考え

られる。

- ・建物外であっても住居等に隣接し、衰弱しうづくまっているような状況と判断できれば、建物内外等から麻醉銃を用いて不動化することで対応できる場合も考えられる。
(作業者の安全のため、建物内や車両から外に向かったの発砲を想定)

③はこわなにクマ類を捕獲した後の止めさし

- ・②の状況に対処するためにはこわなにクマ類を捕獲した状況等を想定。
- ・捕獲後、現在ははこわなごとクマ類を運搬し、銃猟が可能な場所で止めさしが行われているが、運搬する際にクマ類が脱出するおそれやクマ類の爪等により捕獲関係者が生命・身体の危険にさらされている。

(3) 課題

鳥獣保護管理法では第38条第2項及び第3項に基づき住居集合地域等における銃猟は禁止されているため、銃猟により対応すべき状況には、緊急事態の状況に応じて警察官職務執行法第4条に基づく警察官の命令に基づく措置や捕獲者による刑法第37条の緊急避難の措置として銃猟を行っているが、警察官職務執行法第4条や刑法第37条の緊急避難の法理は既存の法制度の想定を超える例外的状況を規律の対象としており、今後も一定の頻度で生じることが懸念され、類型的な把握が可能な問題状況に対しては、こうした応急的対応ではなく、鳥獣の保護及び管理の基本法である鳥獣保護管理法の改正による対応が望ましい。

また、警察官職務執行法第4条については、警察官が不在の場合や同条に該当するような現実・具体的に危険が生じ特に急を要する場合ではなく、これに至らない状況には対応できないことも想定されるほか、現場の警察官が必ずしもクマ類への対処に精通しているとも限らない。

刑法第37条の緊急避難については、緊急避難の成立要件の判断が個別具体的事情に大きく依存しており、その成否について行為の時点で確たる見通しを持ちづらい中、行為者である捕獲者はそうしたリスクを引き受けたうえで行動しなくてはならない。

このため、警察官職務執行法や刑法の緊急避難によらずとも鳥獣保護管理法で対応できるようにする必要がある。

また、これまで警察官職務執行法を適用する場合においても、矢先の安全を十分に確認するなど、付近の住民に危害を及ぼさないよう慎重な対応がなされてきたところ、鳥獣保護管理法の改正を検討するに当たっても、そうした危害防止の観点については、十分に配慮する必要がある。

なお、本検討会では、もとより警察官職務執行法や刑法の解釈に変更を加えるものではない。

3. 対応方針

(1) 鳥獣保護管理法の改正

- 「2. 現状と課題」で述べた課題に対応するため、下記の鳥獣保護管理法の改正を行う。
 - ・大型獣による人身被害のおそれが現に生じている状況において、緊急的に住宅集合地域等における銃猟を特例的に実施可能とする（第38条第2項及び第3項関係）
 - ・建物等に向かって行われる銃猟のうち、建物内にクマ類が入り込んだ場合に、一定の条件を満たす形で当該鳥獣に対して行う銃猟（麻酔銃を使用した鳥獣の捕獲等を含む。）を実施可能とする（第38条第3項及び第38条の2関係）
 - ・住居集合地域等における銃猟のうち、はこわなで捕獲したクマ類の銃器による止めさしを実施可能とする（第38条第2項関係）

○改正に当たっては、下記の点を踏まえる必要がある。

〈全体共通〉

- ・被害を最小限に食い止めるためには、初動から捕獲に至るまで可能な限り短時間の対応が望ましい場面が多いことから、現場での速やかな判断と対処が可能な仕組みとすること。
- ・対応が長期化するほど、関係者の負担がより大きくなり、体制維持が困難となることから安全確保等必要な対応を講じることを前提に、可能な限り早期に対象鳥獣の捕獲を完了させるよう努めること。
- ・捕獲に関係する各関係者にとって現実的に運用可能な制度とすること。
- ・警察官職務執行法第4条では現実・具体的に危険が生じた場合にしか対応できないことが課題であることを踏まえ、鳥獣保護管理法第38条の改正に当たっては、関係者に対して実際に危険が生じる以前の、より安全な状況から対処可能な仕組みとする方向で警察官職務執行法を前提としない仕組みを検討すること。
- ・刑法の緊急避難による対応には、特にその要件判断の難しさゆえに、迅速な安全確保措置等を不当に萎縮させる懸念があることが課題だったことを踏まえ、鳥獣保護管理法第38条の改正を検討するに当たっては、銃猟行為の時点での行為者の判断を一定程度尊重する方向で、緊急避難よりも要件を緩和する規律の可能性を模索すること。
- ・市町村等に新たな役割や責務等を課す場合には、現実的に受け入れ可能なものとなるよう検討を行うこと。
- ・即時的に適切な判断が可能となるよう、都道府県及び市町村に、対象鳥獣の生態や関係法規に関する専門的な知識を持った者が配置されるよう努めること。単独での対応が困難な場合は広域で市町村が連携することや、民間の専門業者と提携することが考えられる。
- ・関係者間で適切な判断や合意が迅速に図れるよう事前の準備を十分図ること。

(銃猟に伴う捕獲関係者及び住民等の生命又は身体への危険の管理の方法)

・捕獲関係者の安全が確保されるよう、必要な措置を講じること。具体的には次のとおり。

1) 対象鳥獣との距離

対象鳥獣との必要な距離及び回避場所を確保すること。特に、クマ類の場合には、一見動きを見せない場合(建物等にうづくまっている状況や銃猟後、麻酔投薬後を想定)であっても、その後急に動き出すおそれがあることに注意すること。

2) 捕獲関係者の装備

ヘルメット、盾、クマ対策スプレー、クマ対策花火、車両等、必要な装備を配備するよう努めること。また、捕獲関係者間で必要な情報共有を行うため、無線機を配備すること。装備は状況把握の下見においても徹底して行うこと。

3) 関係者による捕獲者のサポート

現場では、銃器を使用する者が対象鳥獣の捕獲に集中できるよう、都道府県、市町村、警察がサポートすること。

市街地では予測困難な事態が発生する機会が多いため、都道府県、市町村、警察、銃器を使用する者が連携して、現場対応にあたり、状況判断と対応方針を協議し、関係法令の違反が生じないように努めること。

通常の鳥獣捕獲等事業以上に困難な状況での対応が想定されることから、公務員に準じた扱いにするなど捕獲者の身分保障に配慮すること。

4) 捕獲関係者の研修や事前の説明等

銃猟を行う機会や行える場所について共通の認識を持つこと。また、対象鳥獣の生態、習性、性質や関係法令、捕獲手法、出沒対応の方針等の必要な知識が得られるよう、十分な研修等を定期的に行うよう努めること。

また、通常の鳥獣捕獲等事業には無い状況での発砲を行うことに鑑み、射撃技術・判断力・法令知識等に関する捕獲者の資質向上に努めること。

5) 対象鳥獣を見失った場合の対応方法の検討

対象鳥獣を見失い捜索する際に不意の遭遇や、鳥獣保護管理法では対応できないなどの状況での事故が生じないように、対応方法を検討すること。特に見失った地点近辺の住民への広報は徹底すること。

・矢先の安全を確保するための方法によるものとする。具体的には、次のとおり考えられる。

1) 銃器、弾丸の種類

はこわなで捕獲したクマ類の銃器による止めさしはライフル銃に比べ射程が短く、貫通力も低い、散弾銃によるスラッグ弾を用いる方法が適している。ただし、動員される銃器を使用するものによっては、スラッグ弾を使用できる銃を所持していない場合も考えられる点に留意する必要がある。

はこわなで捕獲したクマ類の銃器による止めさし以外の状況については、クマ類と

の距離がある場合にはライフル銃を用いるなど、対象鳥獣との距離に応じて適切な銃器等を用いること。

麻醉銃猟については、対象鳥獣が衰弱して動かない、一部拘束されている、人と対象鳥獣との間が隔離できるなど麻醉銃が安全に使用できる場面では、積極的に活用すること。特に、建物内及び建物内から外に向かって行う麻醉銃猟については、貫通力や射程の短さが利点になり得る。一方で、麻醉銃猟を用いることは危険である場面も考えられる点にも留意が必要である。

2) バックストップ（安土）及び弾丸を発射する角度等

バックストップ（安土）については、市街地で発砲する場合であっても、跳弾の危険を避けるため土のような柔らかいものが理想である。

弾丸を発射する角度については、土のような柔らかい斜面等のバックストップが確保される場合を除き、地面への撃ち下ろしを基本とする。なお、やむを得ない場合には、トラック等の荷台や高い建物といった高い位置からの撃ち下ろしも考えられる。

- ・周囲（跳弾が届き得る範囲）や矢先に人がいない等、発砲可能な状況、条件を整理すること。なお、現場では、社会的、生態学的な複数の不確定要素が、流動的に変化したり、相互に関係し得るため、対応を誤れば、捕獲関係者、第三者、器物等が、銃器の暴発、誤射、跳弾、矢先不確認等によって被弾したり、対象鳥獣から攻撃されたりする一定のリスクがある。そのため住居集合地域等において、クマ類等に向けて安全に発砲するためには、周辺の住居、農地、緑地、山林等の3次元的位置関係、バックストップの有無や形状、時間帯毎の対応方針等の、発砲できる時空間的条件を整理するとともに、現場における捕獲関係者の配置、警察による道路規制、第三者の排除、マスコミの制御等の方法についても検討が必要である。

〈役割分担と指揮系統〉

- ・銃猟を行う際には、関係法令に係る情報、使用する銃器や弾丸の種類及びそれらの性質に係る情報、対象鳥獣の性質に係る情報を考慮して総合的に対応策の判断ができるよう、これらの情報提供が可能な者が判断に関与するようにすること。
- ・現場責任者をあらかじめ選定すること。現場責任者は、関係機関と調整し、現場の警察官と連携して、第三者や報道機関の制御を行い、捕獲関係者を指揮して、臨機応変かつ迅速に、捕獲を含む出沒対応全体を統括すること。
- ・捕獲者は、対象鳥獣の生態や習性の知識、安全な銃器の取扱、高度な射撃技術、発砲の冷静かつ迅速な判断力、関係者と臨機応変に連携できるコミュニケーション能力が求められる。
- ・警察官との協力体制を確保すること。道路の封鎖や避難誘導等の対応においても協力は欠かせないため、警察官の臨場が欠かせない。また、日頃より対応体制について確認し

ておくこと。

- ・都道府県・市町村及び警察は、事前に出没対応マニュアルを作成するとともに、出没対応に関する机上及び実地訓練を行う体制を構築すること。
- ・市町村ごとに対応することが基本と考えるが、高度な技能を持った現場責任者や捕獲者等の専門的人材を確保するため、将来的には複数の市町村にまたがる対応体制が構築される可能性を考慮すること。また、国は、鳥獣による被害防止と合わせて、市街地出没に対応可能な人材の育成と配置の支援を検討すること。

〈事故が起きてしまった場合の責任の所在等〉

- ・住居集合地域等において銃猟を行うに際して、山野における従来の鳥獣の捕獲では想定してこなかった第三者や器物等への損害のおそれが生じることから、どのように損失を補償するか検討すること。
- ・捕獲者が自治体からの要請に基づき正当に銃猟を行っている限り、捕獲者に不利益が生じることがないように、責任の所在を明確にするとともに、結果として第三者への損害等が生じた場合には、補償がなされること。

(2) その他

- 改正法の内容を都道府県及び市町村が効果的に運用できるよう、銃刀法等の関係法令との関係も含めて十分に周知するとともに、技術的な支援（マニュアル・ガイドラインの作成、研修の実施等）を関係省庁が協同で行うこと。
- 改正法による最新の対応事例について、都道府県及び市町村間で情報共有する方法を検討すること。
- 改正法の効果的な運用のため、市街地等にクマ類やイノシシが出没した場合に備え、事前に関係者で連絡体制や対応方針を調整し、これらに基づく訓練を定期的を実施しておくこと。
- 住居集合地域でのクマ類等の出没は予測が困難であり、また時には数日にわたる対応が必要なため、捕獲者が通常の業務を停止し、休暇を取得して対応している実態がある。また、現状では、市町村によって捕獲者への手当や安全確保の状況に差が生じている。このような状況を踏まえ、捕獲者が必要なときに遅滞なく出動可能な仕組みや出動に応じた手当の支給を検討すること。
- 捕獲に用いる銃器、車両その他必要な機材については、捕獲者が無償で動員されている実態があり、その負担を改善すること。
- 一定の技能要件を有する者に限り、夜間銃猟についても可能とする方向で検討すること。