

鳥獣の保護及び狩猟の適正化につき講ずべき措置について

答申

平成 26 年 1 月

中央環境審議会

## 目 次

1.	はじめに	1
2.	鳥獣管理をめぐる現状と課題	2
(1)	鳥獣の生息状況	2
(2)	鳥獣による被害の現状	3
(3)	狩猟免許所持者の推移	3
(4)	鳥獣保護法等の制度運用の現状と課題	4
3.	鳥獣管理につき今後講ずべき措置	5
(1)	鳥獣管理の充実	5
(2)	関係主体の役割と連携	5
(3)	効果的な捕獲体制の構築	7
①	鳥獣の捕獲等を専門に行う事業者を認定する制度の創設	7
②	農林業者等が自ら行う被害防止のための捕獲について	9
③	わな猟免許、網猟免許の取得年齢の引き下げ	9
(4)	計画的な捕獲の推進	9
(5)	国の取組の強化	10
(6)	科学的な鳥獣管理の推進	11
①	専門的知見を有する専門家の育成・活用	11
②	効率的な情報収集や評価手法の確立・普及	11
③	調査研究・技術開発の推進	11
(7)	一般狩猟の促進	12
(8)	国民の理解を得るための取組の推進	12
(9)	自然共生社会の実現に向けた人と鳥獣の関係について	13
(10)	その他	13
①	捕獲数増加に伴う課題（鳥獣の鉛中毒被害等）への対応	13
②	住宅地への鳥獣の出没への対応	13
③	狩猟制度の円滑な運用	14
④	鳥獣保護法における外来鳥獣の取扱	14
⑤	海棲哺乳類による被害対策	14

## 1. はじめに

我が国の鳥獣行政は重大な転換期にある。

人と鳥獣の関係は、原始時代の狩猟に始まり、農耕などの生産活動が定着するに従い鳥獣被害防止のための捕獲も盛んに行われるようになる。また、鳥獣は、鑑賞の対象となったり、民話に多く登場するなど存在自体も身近なものであった。このような中で、我が国における鳥獣法制は、明治6年（1873年）の鳥獣猟規則の制定以降、時代時代に変化する多様な要請を受けて、数度の改正を経て現在の制度となっている。明治期に乱獲防止のために保護鳥獣と保護期間を定めたこと、大正期には保護鳥獣の指定から狩猟鳥獣の指定に変えたこと、昭和期の戦後には鳥獣保護区制度を創設したこと、平成に入って特定鳥獣保護管理計画制度を創設したことが鳥獣行政におけるこれまでの転換点といえる。ただし、これまでの制度において一貫していたことは、狩猟を適正かつ安全に行うこと、被害対策等のための捕獲を適切に行うこと、そして、狩猟及びその他の捕獲に係る規制内容を調整することにより鳥獣を過度の捕獲圧から保護することであった。

しかし近年、ニホンジカやイノシシなどの種において、急速な個体数増加と分布拡大が起こっており、それに伴い農林水産業や生態系に対する被害が顕著になっている。これらの種による被害については、防除対象を限定して柵を設置したり、加害個体を捕獲することによる対策では限界がある。広域化する農林業被害や生活環境被害はもちろんのこと、防除対象が限定されにくい生態系被害（例えば、鳥獣を含む他の野生動植物の生息・生育環境が失われるなど）に対しては、個体群管理が不可欠である。一方で、主たる捕獲の担い手である狩猟者が減少・高齢化している。このままでは、現在深刻化している農林水産業や生態系の被害のみならず、地方都市では既に増加している生活環境被害や、ニホンジカの採食圧がもたらす土壌浸食等も今以上に深刻化することが予想される。

このため、これからの鳥獣行政は、従来の保護のための施策から、種によっては積極的な個体群等の管理を実現するための施策への転換が不可欠である。この転換は、国土全体において、国民が健全な社会経済活動を続けていく上で極めて重要なものであり、また、生物多様性国家戦略に掲げる自然共生社会の実現に資するものであることから、広く国民の理解を得ながら着実に実行することが望まれる。

今般、上述の状況と併せ、平成19年4月に施行された鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律の一部を改正する法律（平成18年法律第67号）の施行後5年が経過したことを受け、環境大臣より鳥獣の保護及び狩猟の適正化につき講ずべき措置について諮問が行われた。中央環境審議会自然環境部会では、「鳥獣保護管理のあり方検討小委員会」を設置して詳細な検討を行うとともに、自然環境部会においても広範な検討を行い、本答申をとりまとめた。

検討に当たっては、鳥獣法制全体を見ながらも、特に緊急を要するニホンジカやイノシシの個体群管理に焦点を当てて議論を深めた。今回十分な議論を行うことができなかった生息環境管理や他の鳥獣の保護の考え方、また、近隣国において鳥獣の感染が認められる狂犬病等の感染症への対応などについては、今後検討すべきである。

なお、以下では、今回重点的に検討を行った、個体群の積極的管理を含む鳥獣の取扱全般を表す言葉として鳥獣管理という語を用いることとする。

## 2. 鳥獣管理をめぐる現状と課題

### (1) 鳥獣の生息状況

我が国には 700 種以上の哺乳類・鳥類が生息し、平成 24 年 8 月に公表された第 4 次環境省レッドリストでは、哺乳類 34 種、鳥類 97 種が絶滅危惧種として掲載されているが、これらのうち特に対策を講じる必要がある種は概ね種の保存法等により保護が図られており、第 3 次レッドリストからは、掲載種数や各種の置かれた状況に大きな変化はみられない。

一方で、昭和 50 年代以降、ニホンジカ、ニホンザル、イノシシなど一部の中大哺乳類やカワウでは個体数増加や分布拡大が起きている。

中でも、ニホンジカとイノシシについては、環境省が捕獲数等の情報をもとに「階層ベイズ法」という統計手法を用いて個体数を推定したところ、平成 23 年度の中央値は、ニホンジカ（北海道を除く）が 261 万頭（90%信用区間は 155 万頭から 549 万頭）<sup>\*</sup>、イノシシは 88 万頭（90%信用区間は 66 万頭から 126 万頭）となった。ニホンジカ個体数（北海道を除く）の今後の動向に関するシミュレーションでは、平成 23 年度の捕獲率（推定個体数に対する捕獲数の割合）を維持するとすれば、平成 37 年には中央値で平成 23 年度のほぼ倍となる 500 万頭まで増加する見込みが示された。

また、分布面積は、昭和 53 年から平成 15 年の 25 年間でニホンジカは約 1.7 倍、イノシシは約 1.3 倍に拡大し、その後も拡大が続いている。

ニホンジカの個体数増加及び分布拡大の要因については、科学的に十分検証されておらず、また地域によって異なるものの、明治期の乱獲による個体数激減に対応した捕獲規制等により減少に歯止めがかかった後、もともと繁殖力が高い動物であることに加え、死亡率が低下したことがある。具体的には、積雪量が減少したこと、造林や草地造成などによりニホンジカの餌となる植生量が増加したこと、中山間地域の過疎化等により耕作放棄地や利用されないまま放置された里地里山が生息に適した環境となったこと、狩猟者が減少し捕獲圧が減少したこと、捕食者であるオオカミが絶滅していること等が要因として考えられている。また、個体数の回復に対応した狩猟規制の緩和が遅れたことも要因の一つとして指摘されている。これらのことは、調査等で状況を常に把握し、状況に即応した計画的な対策をとる必要があること、

また適切な捕獲数を確保できるような体制を構築する必要があることを教訓として示している。

※ 北海道については、道独自の推定により平成 23 年度の個体数は約 64 万頭とされている。

## (2) 鳥獣による被害の現状

近年、鳥獣による被害は、農林水産業にとどまらず、生態系、生活環境など広範に及び、かつ拡大傾向にある。

農作物の被害総額は年間 200 億円前後で推移しており、営農意欲の低下によって耕作放棄地が増加したり、集落を離れる者が増えるなど数字に現れない被害も多いとされている。林業においても、年間 9 千 ha を超える森林が被害を受け、また、植林木がニホンジカ等の食害を受けることから生産コストも高まるなどの状況にある。さらに、これらの被害を防止するために予算<sup>\*</sup>や労力がかけられているなど、社会が直接的な被害額以外のコストも負担していることに留意することが必要である。

※ 平成 25 年度の農林水産省の鳥獣被害防止総合対策交付金は 95 億円。その他、都道府県や市町村も独自に支出している。

生態系への影響については、ニホンジカによる被害が特に深刻であり、樹皮食害などにより樹木が枯死したり、ニホンジカの届く高さより下の植生が消失またはニホンジカの嗜好性が低い植物のみの単純な構成に変わるなど、森林や草地等の衰退が起きている。これは、単に植物への直接的な影響だけでなく、改変を受ける植生に依存する多くの生物の生息環境も劣化・減少させることも意味し、生物多様性の維持に影響を与えうる問題である。国立公園においても全 30 のうち 20 の公園で生態系への影響が確認されており、高山帯のお花畑が消失したり、森林内の下草が消失したりしている。

なお、平成 22 年の生物多様性総合評価報告（環境省生物多様性総合評価検討委員会）において、この 50 年間で進行しつつある損失のうち、不可逆的な変化を起こす可能性があると考えられるものとして、「シカの個体数増加・分布拡大による森林植生の破壊の影響」が挙げられている。

また、鳥獣が集落に出没して住民にけがを負わせる事故や、鳥獣と列車や自動車との衝突事故も発生するなど、鳥獣による被害は生活に密着した問題にも拡大しつつある。さらに、ニホンジカの採食圧がもたらす林床植生の劣化・消失が森林の持つ水源涵養や国土保全等の公益的機能を低下させ、災害を引き起こす懸念も指摘されている。(1) で示したような個体数の増加が見られると、これらの被害はさらに激甚化することが予測される。

## (3) 狩猟免許所持者の推移

鳥獣捕獲の主たる担い手である狩猟免許所持者は年々減少し、平成 22 年度は 19 万人であり、最近 40 年間で 6 割以上減少している。また、高齢者の占

める割合が高まり、平成 22 年度では 60 才以上の割合が 6 割を超えている。

このような状況を受けて、環境省や都道府県では、狩猟免許所持者を増やすために、普及啓発や免許試験の受験機会を増加させるなどの取組を行っており、わな猟免許の所持者数は増加もみられるが、銃猟免許の所持者数の減少に歯止めはかかっていない。

#### (4) 鳥獣保護法等の制度運用の現状と課題

鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（平成 14 年法律第 88 号。以下「鳥獣保護法」という。）に基づき、鳥獣の保護、鳥獣による被害の防止、猟具の使用に係る危険予防が図られている。これらの事務は、地域の状況に応じて行うことが重要であることから、一部の国の事務を除いて、都道府県が国の指針に即して鳥獣保護事業計画を策定して実施することとなっている。

鳥獣保護法による鳥獣の保護は、捕獲を規制することや鳥獣保護区等の指定・管理により行われる。しかし、平成 11 年に特定鳥獣保護管理計画（以下「特定計画」という。）制度が設けられ、鳥獣種によっては、個体群管理、被害防除及び生息環境管理を総合的に実施し、科学的・計画的な保護管理を行うことにより保護を図ることが必要とされた。現在、46 都道府県において、6 種 127 計画が策定されている（平成 25 年 4 月）。ニホンジカ及びイノシシの策定率は高いものの、その他の種については、計画策定が効果的と思われる都道府県においても策定されていない場合がある。

特定計画については、科学的・計画的な保護管理の推進により、計画の策定や評価のための継続的な調査が進んだり、個体数調整のための捕獲が進んでいる地域もあり、一定の成果は上がっている。例えば、平成 23 年度のニホンジカ及びイノシシの捕獲数は、それぞれ 41 万頭、39 万頭であり、10 年間で約 3 倍、2 倍に増加しており、近年では許可を受けて行う捕獲数が狩猟による捕獲数を上回っている。この結果、一部の鳥獣種について、個体数の増加が抑えられている地域がある。

しかし多くの都道府県では、個体数を減少させるに至っておらず、これらの種による被害も低減していない。これは、目標設定の方法や目標達成の手段に課題があるためと考えられる。個体群管理に必要な調査が十分でなく、推定生息数が過小評価されているために捕獲目標数が不十分である例や、人的・予算的な面での制約が捕獲目標に影響している例もある。また、目標達成の手段としての捕獲については、狩猟者登録をして行う狩猟（以下、「一般狩猟」という。）や農林水産業被害対策として行う捕獲に期待する計画が多く、本来都道府県に求められている個体群管理に必要な調査や捕獲が十分に進んでいない場合もある。これまで以上に、計画策定者であり目標達成に責任を有する都道府県の実行力の発揮が求められる。

平成 19 年には、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（平成 19 年法律第 134 号。以下、「鳥獣被害防止特措法」という。）が成立し、市町村が、被害防止計画を策定して被害対策を実施できる

こととなった。現在、1,331市町村が被害防止計画を策定し(平成25年4月)、対策が進展している。被害防止計画は、鳥獣保護法上の鳥獣保護事業計画や特定計画と整合を図ることとなっているが、実際の対策を進める上での都道府県と市町村の連携が十分でないとの指摘もある。

### 3. 鳥獣管理につき今後講ずべき措置

#### (1) 鳥獣管理の充実

捕獲を規制して鳥獣を保護することが鳥獣行政の基本であった時代と、種によっては積極的に捕獲をしなければいけない現在では、鳥獣保護法が果たす役割は大きく変化している。

平成11年に創設された特定計画制度では、法律上「当該鳥獣の保護を図るため特に必要がある」場合に計画を作成することとされている。個体数が増加している種については、生息密度が過密になると生息環境の悪化や、栄養状態の悪化による個体サイズの小型化などが生じ、また生息環境の悪化や分断は生息数の減少や地域的な絶滅のおそれの増大等の問題が生じることから、当該鳥獣の生息密度が環境収容力に見合った適正な水準となるよう、必要な個体数調整を行うことを視野に入れた考え方である。

しかし、ニホンジカやイノシシ等の一部の鳥獣については、たとえ環境収容力内の生息密度であっても、生態系や農林業への深刻な被害が生じている現状から、当該鳥獣の保護だけに着目するのではなく、当該鳥獣による様々な被害を防止するための管理が必要と認識されており、実態としてもそういった観点からの管理が行われている。

このため、こうした鳥獣については、当該種だけに着目した従来の鳥獣保護法の考え方に沿った捕獲規制とその解除による「保護のための管理(保護管理)」という考え方から、当該種による被害対策はもとより、他の野生生物種や生態系の保全をも考慮した積極的な「管理(マネジメント)」に転換していく必要がある。それに伴って、特定計画や鳥獣保護事業計画、鳥獣保護事業を実施するための基本的な指針の位置づけや名称、内容についても変更の必要があるかどうかの検証を行うことが重要である。

#### (2) 関係主体の役割と連携

鳥獣管理には多くの関係者が関わっている。

国においては、環境省が鳥獣保護法を、農林水産省が鳥獣被害防止特措法を所管し、それぞれ基本的な指針を定めて必要な制度設計や運用を行っている。また、都道府県は、鳥獣保護法に基づいて鳥獣保護事業計画を、必要に応じて特定計画を策定し、それぞれを実施する。さらに、市町村は、鳥獣被害防止特措法に基づいて被害防止計画を策定し、被害防止のための取組を行っている。

鳥獣による被害対策については、農業者が農作物を守ったり、道路や鉄道

の管理者が交通事故等の防止のために行うほか、国が、国立公園、国有林等における生態系や森林被害を防止するために行う場合もある。

このように、鳥獣管理には多くの関係者が携わっており、それぞれの取組は深く関連している。例えば、農業被害対策のための捕獲が、生態系被害対策に役立っていることもあり、逆もあり得る。このため、単純な役割分担は困難であるものの、一定の整理をした上で、連携体制を構築する必要がある。

鳥獣管理は、個体群管理、被害防除及び生息環境管理をバランスよく実施することが重要であり、以下ではそれぞれについて役割分担の整理を行った。なお、今回の答申においては、個体群管理に焦点を当てていることから、被害防除及び生息環境管理の役割については、基本的な考え方を示すにとどめている。今後の推進に当たっては、必要に応じて詳細な検討をすべきである。

## ア 個体群管理に関する役割

個体群管理に資する捕獲については、捕獲目的により、一般狩猟としての捕獲、農林業者等が自らの事業を円滑に実施するために行う自衛のための捕獲、生活環境や生態系等の公益を守るための捕獲の3つに大別できる。これらの捕獲はいずれも相互に関連し合い、また、全ての捕獲は個体群管理に貢献する。

自衛のための捕獲については、農林業のもつ水源保全・貯水機能や土砂流出防止機能など公益的機能の重要性に鑑みれば、ニホンジカ等の個体数が著しく増加し、中山間地で過疎化・高齢化が進んでいる現在のような状況では、公的な支援の必要性が高まっており、原則として市町村と被害を受ける者が連携して行う。ただし、中山間地における鳥獣の出没は、生活環境被害にも関連が深いことから、集落の住民も含めて協働で取り組むことが有効である。

公益を守るための捕獲は、守るべき公益の性格に応じて、原則として行政が主導で行うものである。生活環境被害対策のための捕獲については、市町村が中心となって住民や必要に応じて警察と協力して実施し、生態系等の被害対策のための捕獲については、その保全・管理に責任を有する者が、周辺の関係する者と連携・協力して実施することが適当である。

また、都道府県は、鳥獣保護事業の実施者であり、特定計画の策定者であることから、個体群管理の目標を設定し、各主体が実施する捕獲全体の調整を行うとともに、それぞれの捕獲情報に基づいて、目標達成のために必要な捕獲を主体的に実施することが適当である。

国は、個体群管理について、都道府県の各々の取組だけでは対策の効果に限界があると考えられる場合、広域的な観点から必要な措置を取るものとする。特に、国土の相当部分において個体数の急激な増加が見込まれるニホンジカについては、国が都道府県に協力して地域別の個体数を推定し

捕獲目標を示すなど、全国的な視点から管理目標や管理方針を設定し、各都道府県の取組状況の評価や必要な提言・指導等を行うことで、全国的に取組の水準を高めていくことが不可欠である。国の役割については（５）でも述べる。

## イ 被害防除に関する役割

被害防除については、原則として、保護すべき対象の管理者が行うものである。ただし、被害防除のための鳥獣の誘引防止等は、地域ぐるみで実施することにより防除効率を上げ、コストを削減できるなどの利点があること、個体群管理とも関連が深いことから、行政（主として市町村）のイニシアティブが重要である。

また、防護柵の設置や放置された農作物等の除去等による被害防除は、被害の未然の防止のみならず、適切に行うことで鳥獣の個体数抑制にもつながることから、個体群管理にとっても重要である。このため、都道府県は、特定計画に基づいて、防除が適切に行われるよう市町村等に指導や助言を行うことが重要である。

## ウ 生息環境管理に関する役割

鳥獣は一定の広がりを持って生息することから、生息環境管理は、都道府県が主導的に行う必要がある。ただし、この取組は、森林や河川の整備等の土地利用のあり方と密接に関係する課題であることから、鳥獣管理のみを目的として行うことは難しく、関係の行政機関や土地所有者等と調整を図りつつ、また、長期的な展望を持って取組を続けることが重要である。

なお、生息環境管理は、個体群管理と連携・調整しながら進める必要があることにも留意する。

## （３） 効果的な捕獲体制の構築

### ① 鳥獣の捕獲等を専門に行う事業者を認定する制度の創設

ニホンジカやイノシシ等、個体数の著しい増加や分布の拡大により生態系や農林業に深刻な被害を与えている種については、適切な個体群管理を図るため、これまで以上に捕獲圧を高め、個体数を望ましい水準まで低下させることが重要であり、安全かつ効果的に捕獲を行う仕組みの構築が必要である。

計画的かつ大規模な個体数調整のための捕獲や、高標高地帯・市街地近郊等での捕獲については、従来の狩猟者や鳥獣被害防止特措法に基づく鳥獣被害対策実施隊を中心とした捕獲体制だけでは対応が難しい場合もある。このため、一定の技能と安全管理体制を有する団体を、鳥獣の捕獲等に専門性を有する事業者として認定し、安全性を確保した上で業務の円滑な実施と効率的な捕獲を促進する制度を創設することが効果的である。

認定された事業者（以下「認定事業者」という。）が行う業務としては、都道府県や市町村等の鳥獣管理に関する計画に基づいて、高度な捕獲技術が求

められる効果的な捕獲や、地域の課題に即応した地域密着型の捕獲を行うことが想定される。また、認定事業者が鳥獣の生息状況等のモニタリングや計画策定・評価等にも関与するなど、地域の鳥獣管理の担い手となることも期待される。

このため事業者の認定等の要件としては、鳥獣の種類や状況に応じた鳥獣管理に関する知見、安全管理体制、捕獲実績を有することに加え、捕獲に携わる者に対する安全や捕獲技術に関する研修等の実施を求める必要がある。さらに、事業者には鳥獣管理の専門家の配置を促すなど、事業者を地域の鳥獣管理の担い手として育成していく観点も重要である。

また、鳥獣の捕獲等の社会的な重要性に鑑みれば、地域社会は事業者を育成し、支えていく意識を持つことが重要である。とくに行政は、必要に応じて事業者を支援することも検討すべきであり、かつ、捕獲を依頼するに際し、捕獲が適正に行われるように事業者を十分監督・指導することも重要である。

さらに、事業者認定の制度化にあたっては、これまで捕獲従事者個人が担ってきた捕獲許可申請手続き、報告義務、わなの管理等に係る事務を事業者が代わって行うことを可能にするとともに、違法行為に対する事業者への措置等についても検討する必要がある。

なお、このような事業者認定の仕組みを創設することは、狩猟者団体の構成員を中心として行われてきたこれまでの捕獲体制を否定するものではないことを強調したい。これまでの捕獲実績は評価されるべきものであるが、例えばニホンジカについては、環境省のシミュレーションによると、今後個体数を減少させるためには、全国的には少なくとも現状の倍以上の捕獲が必要とされる。今回提案する事業者認定の仕組みは、このような状況を考慮し、個人の負担を軽減し、効果的な捕獲体制を構築することを目指すものである。したがって、既存の狩猟者団体が一定の要件を満たして事業者認定を受けて活動することも期待される。

また、行政機関等が認定事業者に捕獲等を依頼する際、または認定事業者が自ら捕獲等を実施する際に、従来その地域で活動してきた狩猟者がいる場合には、彼らの狩猟活動に配慮し、必要な協力を求めるなど、十分な連携や協調を求めていくことが効果的な捕獲のためにも重要である。

さらに、認定事業者による事業の円滑化・効率化に関連して、捕獲に従事する者の技術を認定する仕組みの検討も重要である。現状では、捕獲許可（有害捕獲及び個体数調整）の対象者を原則として狩猟免許所持者としていること、ニホンザル等の非狩猟鳥獣の捕獲許可要件に狩猟免許を含めていることなど、一般狩猟を前提とした制度が許可捕獲に援用されている。こうした状況も踏まえ、狩猟免許の名称変更、一般狩猟のための免許と許可捕獲のための免許の区分、狩猟免許とは別の鳥獣保護管理を担う専門家を認定する仕組

み等、「管理」のための捕獲等の担い手として鳥獣保護管理に携わる者に対する免許や資格のあり方等についても引き続き検討が必要である。

## ② 農林業者等が自ら行う被害防止のための捕獲について

現行法の下では、農林業者が、事業に対する被害を防止する目的で設置する囲いわなを用いて、狩猟期間に狩猟鳥獣を捕獲する場合、許可を受けず捕獲を行うことが可能である。さらに、事業地内に限り、時期を問わず囲いわな、箱わなを用いた捕獲許可を不要とするなど、捕獲に係る手続きの簡素化を行うことは、農林業者が自ら行う被害防止のための捕獲の推進に寄与する。

しかしながら、わなを用いた捕獲の規制緩和については、人身被害等に対する安全性の確保、違法なわなの取締りや捕獲情報の把握、餌付けを伴う安易なわなの設置による鳥獣の誘引と被害の拡大、クマ類等の錯誤捕獲や無計画なニホンザルの群れ全頭捕獲等への対応など、検討すべき課題が多くある。

このため、わなの利用実態や課題の把握を進めるとともに、わなの設置場所の限定や講習の義務付け、わな設置の事前届出等の違法わな対策等、地方自治体等による支援措置も含めた安全管理のための仕組みづくり等について、関係者との調整を図りつつ、引き続き検討が必要である。

## ③ わな猟免許、網猟免許の取得年齢の引き下げ

農林業被害防止等のための捕獲の推進に向けて、地域の若い捕獲従事者を確保する観点から、農業高校等の生徒の在学中または卒業直後の就職時の狩猟免許取得や、地域ぐるみの捕獲に携わる若者の狩猟免許取得等が可能となるよう、狩猟免許取得年齢をわな猟及び網猟に限り、現行の 20 歳から適切な年齢に引き下げることにも一定の意味がある。

## (4) 計画的な捕獲の推進

平成 11 年に特定計画制度が創設されて以降、特定鳥獣については一定程度保護管理が進んできたが、特定計画における個体群管理を促進するための制度面の措置は、特定鳥獣に係る狩猟期間の延長や頭数制限の緩和等の狩猟規制の緩和のみである。ニホンジカ等の個体数が増大している鳥獣については、個体群管理のための捕獲を積極的に推進するための仕組みが必要である。

具体的には、全国的に被害が甚大となることが予想される種であって、国が指定した種について、都道府県または国の機関が個体群管理のための捕獲事業計画を策定し事業を実施する仕組みが必要である。またその場合には、一定の条件下で当該事業における捕獲等に係る規制緩和を行うことが考えられる。

緩和の内容としては、例えば、捕獲許可の手続きを不要とすること、捕獲個体の回収が容易ではなく周辺環境への影響が少ない場合等に捕獲個体の放置の禁止を緩和すること等が想定される。やむを得ず放置する場合についても、鉛弾を使用していないことを条件とし、捕獲個体に関する情報収集に努

めることが必要である。

さらに、シカ類の個体数調整については、海外の事例で、夜間に銃により捕獲を行うことが効果的な場合も指摘されており、安全管理を厳格に行えることを条件として、限定的に認めることを検討する必要がある。ただし、夜間の銃による捕獲は、適切な方法で実施しなければ、危険性が高いことや、急速に捕獲効率が低下し、効果的な捕獲をかえって困難にすることに留意する必要がある、慎重に行うべきであることを強調しておきたい。

都道府県や国の機関には、このような仕組みも活用しつつ、個体数調整のための計画的な捕獲を推進することを期待する。

また、計画的な捕獲の推進に当たっては、新たな捕獲技術の開発や普及を進めることも重要である。技術開発や普及に当たっては、現在の関係法令の枠にとらわれることなく、関係省庁が連携して取り組むことを期待する。

#### (5) 国の取組の強化

鳥獣行政は、原則として都道府県の自治事務であるものの、鳥獣の個体数の増加や分布の拡大が著しく、都道府県による個別の対応だけでは追いつかなくなっている鳥獣種があるため、国が指導力を発揮して当該種の鳥獣管理を推進することが不可欠である。

国は、広域に分布する鳥獣のうち必要な種及び地域について、分布や個体数等に関する調査を行い、状況や取組に関する評価をした上で、結果を公表し、提言や指導を行うことで都道府県に対して取組を促したり、必要に応じて国自らが調整し、協力連携体制を構築することが重要である。この際、国と都道府県がそれぞれ実施する調査の役割分担を明確にするとともに、費用の分担についても検討が必要である。

さらに、(4)で示したような、全国的に被害が深刻化し、都道府県に管理のための捕獲事業を推奨する鳥獣については、国が全国的な視点から捕獲目標を設定するなど管理の基本的な指針を定め、全国的な取組を促す仕組みが必要である。また、全国的に取組を行う必要性に鑑みれば、予算も含めて都道府県任せにするのではなく、国として予算の確保や配布を検討すべきである。

なお、国立公園や国指定鳥獣保護区等の国が管理する地域について、生態系被害が生じているなど、当該地域の保全すべき価値が損なわれるおそれがある場合には、所在する都道府県の特定計画と十分整合を取りつつ、国が都道府県や市町村などと連携・協力の上、個体群管理のための対策を取ることも必要である。

また、国が許可権限を有する希少鳥獣について、近年では局地的に深刻な被害を及ぼしている事例もあり、国が主体的に保護管理を行うことができるよう、法律に基づく計画を策定できるような制度を検討する必要がある。

## (6) 科学的な鳥獣管理の推進

科学的・計画的な管理の一層の推進を図るためには、生態学的な考え方に基づいた事業の実施やモニタリング、結果の評価等が不可欠でありまた、費用・労力が必要であることから、これらを継続的に行っていくため、より効率的な方策を検討することも重要である。

### ① 専門的知見を有する専門家の育成・活用

科学的・計画的な鳥獣管理を効果的に推進するため、中でも特に、(3) ①の認定事業者を活用することなどにより個体群管理を適切に実施するためには、都道府県等において、個体群管理を中心とした鳥獣管理の専門的知見を有する職員の配置が必要である。

こうした人材を育成するため、国は、都道府県等の職員を対象とした研修プログラムの充実や、専門職員の活用による効果的な鳥獣保護管理の事例等の最新情報の定期的な提供を行うなど質の向上に努めるべきである。また、現在環境省が実施している人材登録事業の活用や拡充も視野に入れ、鳥獣管理の技術を認定する仕組みを構築することも重要である。

さらに、鳥獣保護法に基づく鳥獣保護員については、都道府県が行う捕獲事業への協力や、認定事業者への助言を行うなどの鳥獣管理への関与も期待されており、活動実態を調査した上で、その役割や求められる資質等について改めて整理し、十分に機能を発揮することができるよう見直しを行う必要がある。

### ② 効率的な情報収集や評価手法の確立・普及

科学的・計画的な鳥獣管理を行うためには、分布や個体数等に関する調査研究とモニタリングが重要であり、より効率的・効果的な情報収集及び評価手法の確立が求められている。

捕獲情報（鳥獣種、捕獲数（雌雄別）、捕獲場所、捕獲努力量等）をより効率的に収集するシステムの開発・運用や、生息状況調査の効率化、情報の簡便な分析方法の提供等についての方策を検討することが重要である。また、国は、適切な調査手法等を提案したり、必要に応じて手法の全国的な統一を推進するなどにより、都道府県ごとの個体数の推定等を促進し、全国の取組の進捗状況等の把握に努める必要がある。

なお、これらの方策の実現には、国と都道府県の役割の整理、予算の確保等が課題であり、更なる検討が必要である。

### ③ 調査研究・技術開発の推進

効果的、効率的な鳥獣管理を行っていくためには、対象種の個体群の分布構造や動態等の基礎的な生態、個体数増加及び分布拡大の要因、環境に及ぼ

す影響とその機構等の解明に向けた調査研究を推進し、実際の鳥獣管理に活用することが重要である。また、管理手法についても、新たなモニタリング手法、効率的な捕獲技術、捕獲個体の活用や処分に係る技術等の開発や既存技術の収集・活用が求められる。

これらの調査研究等は、行政機関、研究者（学会含む）、捕獲に従事する狩猟者、認定事業者等の鳥獣管理に関わる者が一丸となって取り組むべきである。ただし、鳥獣管理における行政のニーズを的確に反映した調査研究等を進めるためには、国や都道府県のイニシアティブも重要である。

### **(7) 一般狩猟の促進**

一般狩猟による捕獲は、個体群管理に貢献している。ニホンジカやイノシシ等の特定鳥獣の管理が緊急を要する中、捕獲数を増大させるためには、公益を守るための計画的な捕獲や自衛のための捕獲の推進に加え、一般狩猟による捕獲を促進することも有効である。

一方、我が国では、野生鳥獣の肉や毛皮などの需要の低下、趣味の多様化、狩猟を継続することに係る法令の手続きが煩雑であることなどにより、狩猟者の減少や高齢化が続いている。近年、自然と人間との関係が希薄となる中、狩猟により鳥獣を捕獲し資源として持続的に利用することは、自然と人との本来の関わり方の一つであることが再認識されるべきである。

一般狩猟による個体群管理機能を維持・拡大するためには、個体群管理機能という狩猟の社会的役割についての普及啓発を行うとともに、狩猟免許及び狩猟者登録に係る手続きの利便性の向上や経済的負担の軽減により狩猟者を確保する方策を検討する必要がある。さらに、安全性を高めつつ、個体群管理機能をより一層発揮するためには、狩猟者の捕獲技術の向上を支援する必要がある。また、特定鳥獣保護管理計画に基づく狩猟に関する規制緩和等の適切な運用を進めることが有効である。

### **(8) 国民の理解を得るための取組の推進**

今後、鳥獣種によっては、農林業被害や生態系被害等への対策として、多数の捕獲を行い、積極的な管理を実施する必要がある。このため、効果的な対策の実施に向けた体制整備、制度改正及び予算確保等を図るために、鳥獣管理の意義について国民に理解してもらい、協力を求めていく必要がある。

特に、鳥獣管理の実施は鳥獣の捕殺を伴うことから、必ずしも全ての人がこれを肯定的に受け止めるとは言えない。したがって、対策の必要性や科学的根拠を丁寧に説明することが国民の理解を得るために不可欠である。また、捕獲した鳥獣を可能な限り食肉等として活用することを通じて、安寧な生活環境や豊かな自然環境が鳥獣の命と引き替えに得られていることの認識や感謝の気持ちを深めてもらうことも重要である。

なお、必要性を説明する際には、鳥獣管理がもたらす多面的な恩恵（豊かな自然環境、水資源の確保、国土の維持、安全な生活等）を整理し、視覚的

な表現を用いてわかりやすく説明することにも留意すべきである。また、普及啓発に当たっては、学校、動物園、博物館等の教育現場で取り上げてもらえるような教材づくりやその活用方法の提供が効果的である。

#### (9) 自然共生社会の実現に向けた人と鳥獣の関係について

人は、暮らしの中で鳥獣を狩猟して利用したり、鑑賞したりしてきたが、都市化や過疎化の進行により、多くの人にとって、鳥獣は暮らしと遠い存在になっている。一方で、中山間地のみならず地方都市においても鳥獣による生活環境被害が深刻化している。

このような状況の中で、人は鳥獣とどのような関係を作っていくべきか、将来的な課題として検討を深めるべきである。鳥獣被害問題の背景には、産業構造の変化、都市部への人口集中等に伴う里地里山地域の無居住地化などがある。人が日本の国土の中で自然とどのような関係を築いていくべきか、自然環境はどのような状態が望ましいかなどについて広範な議論が必要であり、生物多様性国家戦略に掲げられている自然共生社会の実現のためにも重要である。

#### (10) その他

##### ① 捕獲数増加に伴う課題（鳥獣の鉛中毒被害等）への対応

今後、全国的なニホンジカ等の個体数の増加及び捕獲事業の拡大等に伴って捕獲数の増加が見込まれ、山中で回収できなかった捕獲個体を猛禽類等が採餌すること等により鉛中毒被害が増加することが懸念される。こうした猛禽類等の鉛中毒被害を防止するため、非鉛弾の使用を進めることが一層重要となる一方、現状では非鉛弾の流通量が少ない等の課題があり、関係者の理解を得て非鉛弾の普及を図る必要がある。

そのため、鳥獣捕獲等を専門に行う事業者に対して可能な限り非鉛弾の使用を求めるとともに、都道府県または国の機関が行う個体群管理のための捕獲事業において放置の禁止を緩和する場合には、非鉛弾使用を条件とする必要がある。

さらに、今後の鉛弾使用について、猛禽類等の鉛中毒に関するモニタリング調査等により鉛弾による影響の適切な把握に努めるとともに、それらの結果等に基づいて対応方針を明確にすべきである。

また、捕獲事業の拡大等を進める際には、捕獲行為による猛禽類等の希少生物の生息環境等への影響を勘案し、また、捕獲によって得られる生態系保全の効果を総合的に判断した上で、捕獲手法や時期などについて、必要な配慮や調整を行うことも重要である。

##### ② 住宅地への鳥獣の出没への対応

近年多発する住宅地周辺への鳥獣の出没について、適切な対応ができる体

制を構築する必要がある。鳥獣保護法においては、住居が集合している地域等では銃による捕獲はできないこととなっているが、今後、社会的必要性和安全の確保を考慮し、銃による捕獲も含めた適切な対応方法を検討すべきである。

中でも、ニホンザル等一部の鳥獣については、麻酔銃による捕獲が有効である場合がある。麻酔銃は、装薬銃に比べて有効射程距離が短く、住民への危険は小さいことから、住宅地周辺における麻酔銃の使用を、安全確保の措置を講じた上で認めることを検討する必要がある。

### ③ 狩猟制度の円滑な運用

狩猟制度は古くは明治時代より運用されており、様々な改正を経て現在の形になっている。時代の変化に即して適切な制度となるよう、随時必要な見直しを行う必要がある。

### ④ 鳥獣保護法における外来鳥獣の取扱

鳥獣保護法では、我が国に本来生息していなかった外来鳥獣も含め、原則として我が国に生息する全ての鳥獣を対象としており、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（平成 16 年法律第 78 号）に基づく特定外来生物の一部は狩猟鳥獣にも指定されている。このように特定外来生物は、外来生物法に基づく防除と鳥獣保護法に基づく捕獲の両方が行われている状況にある。

近年、外来生物対策はより重要性を増しており、鳥獣保護法と外来生物法のそれぞれに基づく取組や、外来生物対策における狩猟の役割を整理し、効果的な取組を推進する必要がある。

### ⑤ 海棲哺乳類による被害対策

平成 14 年に、他の法令により適切な保護管理がなされているものを除き、海棲哺乳類も鳥獣保護法の適用を受けることが明示された。現在は、ジュゴンやアザラシ類など 7 種の海棲哺乳類が鳥獣保護法の適用を受けている。今回の答申をまとめるに当たっては、主として陸上の鳥獣管理について議論を行ったが、近年、アザラシ類等の海棲哺乳類による水産業被害も深刻化しており、鳥獣保護法における海棲哺乳類対策については今後の課題として議論を行うべきである。

## 中央環境審議会 自然環境部会 名簿

平成 26 年 1 月現在

○印は部会長

### 【委員】

- 武内 和彦 東京大学サステイナビリティ学連携研究機構長・教授  
石井 実 公立大学法人大阪府立大学大学院生命環境科学研究科教授  
佐藤友美子 追手門学院大学特別任用教授（学長直属）兼地域文化創造機構特別教授  
鷺谷いづみ 国立大学法人東京大学大学院農学生命科学研究科教授

### 【臨時委員】

- 石井 信夫 東京女子大学現代教養学部教授  
磯崎 博司 上智大学大学院地球環境学研究科教授  
磯部 雅彦 高知工科大学副学長  
尾崎 清明 公益財団法人山階鳥類研究所副所長  
小泉 透 独立行政法人森林総合研究所研究コーディネータ  
小泉 武栄 国立大学法人東京学芸大学特任教授  
小菅 正夫 国立大学法人北海道大学客員教授  
小長谷有紀 国立民族学博物館民族社会研究部教授  
桜井 泰憲 国立大学法人北海道大学大学院水産科学研究院海洋生物資源学部門教授  
佐藤 正敏 経団連自然保護協議会会長  
柴田 明穂 国立大学法人神戸大学大学院国際協力研究科教授  
下村 彰男 国立大学法人東京大学大学院農学生命科学研究科教授  
白山 義久 独立行政法人海洋研究開発機構理事  
高橋 徹 一般社団法人大日本猟友会総務委員会委員長代理  
高村 典子 独立行政法人国立環境研究所生物・生態系環境研究センターセンター長  
中静 透 国立大学法人東北大学大学院生命科学研究科教授  
浜本 奈鼓 特定非営利活動法人くすの木自然館代表理事  
堀内 康男 全国市長会国立公園関係都市協議会会長（富山県黒部市長）  
宮本 旬子 国立大学法人鹿児島大学大学院理工学研究科准教授  
山極 壽一 国立大学法人京都大学大学院理学研究科教授  
涌井 史郎 東京都市大学環境情報学部教授

## 中央環境審議会 自然環境部会

### 鳥獣保護管理のあり方検討小委員会名簿

○印は委員長

#### 【臨時委員】

- 石井 信夫 東京女子大学現代教養学部教授
- 尾崎 清明 (公財) 山階鳥類研究所副所長
- 小泉 透 (独) 森林総合研究所研究コーディネータ
- 佐々木洋平 (一社) 大日本猟友会会長
- (※第3回小委員会まで)
- 高橋 徹 (一社) 大日本猟友会総務委員会委員長代理
- (※第4回小委員会から)
- 染 英昭 (公社) 大日本農会会長、(公財) 中央果実協会副理事長  
(土壌農薬部会)

#### 【専門委員】

- 磯部 力 國學院大學法科大学院教授
- 坂田 宏志 兵庫県立大学自然・環境科学研究所准教授  
(兵庫県森林動物研究センター主任研究員)
- 汐見 明男 全国町村会政務調査会財政委員会委員長 (京都府井手町長)
- 羽山 伸一 日本獣医生命科学大学獣医学部教授
- 福田 珠子 全国林業研究グループ連絡協議会副会長
- 三浦 慎悟 早稲田大学人間科学学術院教授

(五十音順、敬称略)

## 審議経過

### (諮問)

平成24年11月29日 中央環境審議会長への諮問

平成24年11月29日 中央環境審議会長から野生生物部会<sup>※</sup>長への付議

※平成25年2月14日に自然環境部会へ統合

### (自然環境部会・小委員会等の審議経過)

平成24年12月13日 野生生物部会 (諮問)

平成25年 3月26日 自然環境部会

(鳥獣保護管理のあり方検討小委員会の設置)

5月13日 第1回小委員会 (現状と課題等)

5～6月 現地調査 (知床、丹沢)

6月10日 第2回小委員会 (環形団体ヒアリング等)

6月28日 第3回小委員会 (関係法令、特定計画等)

8月 7日 第4回小委員会 (主な論点等)

9月10日 第5回小委員会 (講ずべき措置)

10月16日 第6回小委員会 (講ずべき措置)

11月 6日 第7回小委員会 (答申素案)

(11月18日～12月17日 パブリックコメント)

12月24日 自然環境部会 (審議)

1月15日 第8回小委員会 (答申案)

1月27日 自然環境部会 (審議)

### (答申)

平成26年 1月31日 自然環境部会長から中央環境審議会長への報告  
中央環境審議会長からの答申