

狩猟動物の確保から生物多様性保全へ

——鳥獣保護法における地域で取組む科学的計画的保全の導入を中心として

神 山 智 美

2013年12月

九州国際大学法学会 法学論集 第20巻第1・2合併号 抜刷

狩猟動物の確保から生物多様性保全へ

——鳥獣保護法における地域で取組む科学的計画的保全の導入を中心として

神 山 智 美

はじめに

生物多様性基本法¹及び生物多様性国家戦略の導入により、「省庁間の連携、多様な主体の連携の強化」及び「生物多様性の考え方の個別法における具体化」が展開されている。具体例としては、いくつかの自然保護法の目的規定に「生物多様性の確保」²が入れられたこと³や、1997年の河川法改正⁴によって、河川管理において樹林帯が河川管理施設として特定（河川法3条2項）され、森林のダム代替機能（緑のダム論）が正面からとり上げられるようになったこと⁵等があげられる。こうしたなかで、「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」という。）」⁶においても類似の法政策上の動きが認められるのではないかという着眼が、本稿を記す端緒である。但し、鳥獣保護法の制度上の主な変化については及川敬貴が既にまとめており、本稿ではその部分の敷衍を試みるものとする。

鳥獣保護法には、1999年（平成11年）の改正により、特定鳥獣保護管理計

1 2008年（平成20年）6月6日法律第58号。

2 大塚直（2013）『環境法 BASIC』有斐閣，p.309。

3 及川敬貴（2010）『生物多様性というロジック』勁草書房，p.50。

4 1997年（昭和39）7月10日法律第167号。

5 及川敬貴（2010）前掲3）p.65。

6 2002年（平成14年）7月12日法律第88号。

7 及川敬貴（2010）前掲3）pp.50-53。

画制度（以下、「特定管理制度」といい、特定鳥獣保護管理計画を、「特定計画」という。）（7条）及び地方分権の推進が規定された。続く2002年（平成14年）改正時には、法律のひらがな書き口語体化等に伴う全部改正がなされた。併せて、本法の1条（目的）に規定されていた「生活環境の保全」及び「農林水産業の健全な発展」に、初めて「生物多様性の確保」が追加されることとなった。さらに2006年（平成18年）改正時において、「鳥獣保護区における保全事業」が創設された（28条の2）。

これらの点を改正する以前の鳥獣保護法は、狩猟⁹の対象としての狩猟鳥獣^{10 11}の持続的な運用に目的を見出すものであった。そのためこれらの改正、特に1999年（平成11年）及び2002年（平成14年）改正は、やはり野生動物保全行政におけるある種の質の転換を呈示するものであらうと思われる。さらにこれらの変化は、「生物多様性の確保」という目的が加わったこと等による大きな変化ともいえ、1990年代から2000年代にいくつかの自然保護法に見出だされる「進化¹²（自然保護法に生物多様性、生態系という視点が加えられることを意味する）」の一つであるとも考えられる。しかしながら、この「進化」の定義を明確に規定することは現段階の筆者には任が重く、こうした「進化」のいくつかを呈示することで「進化」の意味と意義をより明らかにするために、本稿

8 鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（大正7年法律第32号）の全部が、2002年（平成14年）7月12日法律第88号により改正された。

9 鳥獣保護法2条4項によれば、「狩猟」とは、法定猟法により、狩猟鳥獣の捕獲等を行うことをいう。

10 鳥獣保護法2条3項によれば、「狩猟鳥獣」とは、その肉又は毛皮を利用する目的、生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害を防止する目的その他の目的で捕獲等（捕獲又は殺傷をいう。以下同じ。）の対象となる鳥獣（鳥類のひなを除く。）であって、その捕獲等がその生息の状況に著しく影響を及ぼすおそれのないものとして環境省令で定めるものをいう。

11 環境省は、日本に生息する野生鳥獣約700種のうちから、狩猟対象としての価値、農林水産業等に対する害性及び狩猟の対象とすることによる鳥獣の生息状況への影響を考慮し、鳥獣保護法施行規則により49種を狩猟鳥獣として選定している。

12 及川敬貴（2010）前掲3）p.50。及川は、開発法全般が環境配慮化することには、別途「環境法化」という語を（及川（2010）前掲3）p.60以下）、北村喜宣は、「実質的グリーン化」という表現を（北村（2013）『環境法（第2版）』弘文堂、p.24）用いている。

を記すこととする。

よって本稿では、（１）自然保護法を取り巻く進化のための法的条件整備といえるものを検討し、そのうえで（２）鳥獣保護法における1990年代から2000年代におけるいくつかの変化に進化といえる要素があるのではないかということを検証し、その特徴を検討したい。そのうえで、（３）若干の法学分野からの考察も踏まえながら、今後これらの進化がより望ましい形で政策展開されるために若干の試論を行う。

本稿では、基本的には野生動物全般を視野に入れたと思うが、鳥獣保護法の性質上、および法の生成上の経緯からして、特に野生動物のなかでも野生鳥獣（哺乳類・鳥類）を重く扱うことになることにはご容赦いただきたい。なかでも、希少種ではない一般的な野生動物について検討するものとし、法令に準拠しない部分には「野生動物」と記すこととする。

1. 自然保護法の進化を促す法的条件整備（1990年代から2000年代）

1990年代から2000年代にかけて、鳥獣保護法という自然保護法をより進化させた法環境としては、以下のようなものが確認できる。¹³①環境基本法19条の意義、¹⁴②地方自治法の自治解釈権とそれに基づく運用条例、¹⁵③生物多様性条約の締結と、生物多様性基本法制定への準備である。加えて、④鳥獣保護法の沿革を踏まえた目的規定の解釈も挙げることが可能であろう。

以下に順に検討するに、まずもって①環境基本法19条がこうした進化を義務付けているという大塚 直の指摘がある。¹⁶そもそも環境基本法19条は、「国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、

13 1993年（平成5年）11月19日法律第91号。

14 1947年（昭和22年）4月17日法律第67号。

15 1993年（平成5年）5月28日締結、1993年（平成5年）12月29日発効。

16 大塚 直（2010）『環境法（第3版）』有斐閣，p.238。

環境の保全について配慮しなければならない」と規定しているからである。北村喜宣も、19条が第2章第5節「国が講ずる環境の保全のための施策等」のところに置かれており、そこには環境基本計画（第15条）や環境基準（第16条）等の政府に対して義務付けする規定が含まれることを示しながら、基本法というだけで単なる理念規定と解するのは適当ではなく、国に対する義務付けを意図したものとする可能性を指摘している。¹⁷ただし、条文はその主語を「国は」としており、これを「地方公共団体」に義務付けを意図したものとして準用するには、何らかの対処が必要になる。

次に、②地方自治法の自治解釈権は、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」、いわゆる地方分権一括法により改正された地方自治法の自治立法権・自治行政権に並ぶとされる論である。¹⁸具体の地方自治法としては、以下の条文に基づくと解釈される。順に、法令の立法のあり方に関する原則（2条11項）、法令の解釈のあり方に関する原則（同条12項）、自治事務に関する国の配慮の原則（同条13項）である。総じて、国の法律の解釈は、いわば自治解釈権に基づいて「地方の実情に即して」、第一義的には自治体の判断でなされると解釈することが可能であるとするものである。¹⁹筆者は、法の規定に則る運用条例も自治解釈権を担う一つのツールになり得ると考えている。²⁰

さらに、③生物多様性条約の締結と、生物多様性基本法制定への準備がある。

17 北村喜宣（2008、初出2004）「判例に見る環境基本法」『分権政策法務と環境・景観訴訟』日本評論社、p.144。

18 自治解釈権については、人見 剛（2010）「自治体の法解釈自治権について」、北村喜宣・山口道昭・出石 稔・磯崎初仁編『自治体政策法務』、有斐閣、pp.128-129等がある。

19 交告尚史は、交告（2009）「国内環境法研究者の視点から」、環境法政策学会編『生物多様性の保護』、商事法務、pp.42-44において、三浦大介（三浦（2004）「判例研究 開発事業と自治体における『公共の福祉』—中土佐町採石事業訴訟』『自治総研』307号、pp.20-36）の、国の法律といえどもそれを当該地域の間尺に適用するように読み替えるべきだとする説（主に pp.32-34）を用いながら、環境劣化が当該地域に及ぼす影響等を比較考量の要素に含めることができるとの解釈を紹介している。

20 公害等調整委員会平成25年3月11日（LEX/DB25500965）においては、砂利採取認可の要件を規定する条例の条項の適法性審査において、当該地方公共団体の（砂利採取の）実情に適合したものであるかという点も考慮されたとする裁定がくだされた。

生物多様性は1980年代に注目されはじめた概念であり、生物たちが織りなす繋がり的重要性として、近年強く意識されている。こうした生物多様性の保全に対する科学的かつ国民的要請を法制化した法的根拠の一つとして、生物多様性条約締結（1993年（平成5年））や生物多様性国家戦略の策定（1995年（平成7年））を踏まえての、生物多様性基本法の制定（2008年（平成20年））に向けての動きが挙げられる。気運の高まりを経て制定された生物多様性基本法附則2条において、政府は、生物多様性の保全に係る法律の施行状況についての検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされたところをみても、国の役割が鮮明に規定されたことが確認²¹できる。

④鳥獣保護法の沿革を踏まえた目的規定の解釈については、1963年（昭和38年）に、「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」への改称を含めた改正がなされ、ここで本法の目的規定が置かれた²²。よって、その時点以降を簡単にふりかえりたい。当時は、野生鳥獣の減少傾向が懸念され、狩猟人口の増加等を背景とする狩猟事故の発生が相次いだことから、「狩猟に伴う危険の防止、鳥獣の保護繁殖による生活環境の改善、農林水産業上有益な鳥獣の乱獲防止、農林業被害等を引き起こす鳥獣の生息数等の調整を図ること」が目的に規定された²³。本法の所管が環境省（当時は「環境庁」である。）に移管されたのは、1971年（昭和46年）のことである。

21 加えて、2010年（平成22年）開催の生物多様性条約第10回締約国会議において採択された愛知目標においても、「既知の絶滅危惧種の絶滅や減少が防止されること」が目標の一つに位置付けられ、国際的な目標の実現に向けての一層の施策の推進が求められることにもなった。

22 鳥獣保護管理研究会（2008）『鳥獣保護法の解説（改訂4版）』大成研究社，p.21。

23 赤木 壮（林野庁林政課）（1969）『鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（当該資料はpp.2501-2737という頁構成であり、法律の解説書の一部を抜粋して製本したものと思われる。）』林野庁，p.2509には、野生鳥獣は有益であるが故に保護繁殖を図らねばならないという内容に続き、「さらに、野生鳥獣は、山水樹木とともに自然の一部を構成し、われわれの生活環境を美化、改善し、われわれの精神生活を潤沢にする機能を有しており、そのためにも、鳥獣の保護繁殖を図っていくことが重要である。」との記述がある。ここでは、人間にとって有益であるがゆえに保護繁殖を図るという内容が中心である。野生鳥獣が自然の一部を構成しているということは意識されているものの、野生動物相互間の関係性や生態系におけるバランスには配慮されていない。

その後、2002年（平成14年）改正では、法目的に使われている用語を現代的なものに変更した結果、順に、「猟具の使用に係る危険を防止、鳥獣の保護、鳥獣による生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害の防止」におきかえられている。これらに「生物多様性の確保」が加えられたのである。すなわち「生活環境の保全」と「農林水産業の健全な発展」という1963年（昭和38年）当時の目的はそのままに、「生物多様性の確保」が付加されたことが大きな変化として捉えられる。

ここには、本法に対する次のような社会的かつ時代的な要請が読み取れる。つまり、近年の農薬の普及など農林水産業の近代化等によって、狩猟を業としてみるとき肉や皮の採集を目的とした「獲物」もしくは「収獲物」としての有益鳥獣としての野生動物の役割は低下しているといえる。他方、国土開発の進展、生活様式の変化及び科学的知見の蓄積等によって、生物多様性の保全及び人と自然のふれあいの推進が志向されるようになった。²⁴ よって、野生生物の価値づけとしては、「生物多様性の確保」のための構成員としての役割を果たすという要請が、相対的に高くなってきていると考えられる。

以上を要するに、①自然保護法の進化は国家に法的義務として課せられたものといえる、そしてその実施においては、②「地方の実情」に即してよりきめ細かく自治体の解釈権に基づき実施されることが可能となっており、③④「生物多様性の確保」のための必要な措置が、生物多様性基本法制定へと向かう時代の要請に依って、自然保護法である鳥獣保護法にも求められてきていたことがうかがえる。

24 筆者は、野生動物とのふれあいとは、主にバード・ウォッチング等の野鳥とのふれあいを想定している。野鳥の可動性の高さから、人間社会への関わりが確認されてきたからでもある。瀬戸口明久（2013）「『野鳥』をめぐる動物観」、石田・濱野・花園・瀬戸口『日本の動物観』、東京大学出版会、p.170には、野鳥とは単に見るだけのものではなく、体感するものだったとの指摘がある。さらに、公園に棲みついたタヌキ等を徒に追い払いはしないように、都市近郊においても野生動物とのふれあいは確認できると考えている。

2. 鳥獣保護法の進化とその特徴

以上のような自然保護法の進化への法的条件整備の中で、1990年代から2000年代における鳥獣保護法改正におけるいくつかの変化に、進化といえる要素があるのではないかとすることを検証したい。

以下に、条文の並びに準拠して検討するに、まず、(1) 鳥獣保護法は、前述の通り、その2002年（平成14年）改正時に、本法の1条の目的規定を構成する従来の生活環境の保全及び農林水産業の健全な発展に、「生物多様性の確保」を追加した。これは、野生動物は生態系の重要な構成要素の一つという認識の下、1994年（平成5年）の生物多様性条約の締結以来の生物多様性の重要性の認識に基づくものと説明されている²⁵。並びに、(2) 本改正時に初めて「鳥獣」の定義がなされ、「鳥類又は哺乳類に属する野生動物」と規定された（2条1項）。これにより、野生に生息する哺乳類と鳥類からネズミ・モグラ類、海棲哺乳類を除いたものを法の対象として扱ってきた「慣例」には終止符がうたれた。すなわち、ネズミ・モグラ等の害獣類も法の対象とすることは、人間社会に対する正のインパクトのみでなく負のインパクトも同様に保全管理していくことを表明しているといえ、より総合的な生態系管理を視野に入れていると確認できる。

加えて、(3) 1999年（平成11年）改正では、特定管理制度（7条）が創設され、1999年（平成11年）の地方分権推進法公布により、原則として、捕獲許可や猟区設定の認可は都道府県知事の自治事務となった²⁶。このため、こうした

25 鳥獣保護管理研究会（2008）『鳥獣保護法の解説（改訂4版）』大成研究社、p.23の記述である。筆者は、2002年（平成14年）改正時の目的条項に「生物多様性の確保」が加えられているものの、この2002年時点のみに大きな質の転換（内容の付加）があったというわけではなく、1994年以降に法改正は逐次くりかえされているため、そのいずれにも生物多様性条約の締結の影響が出てきていると考えている。

26 1995年（平成7年）5月19日法律第71号。

27 高橋満彦（2006）「野生生物の保護・管理と地方分権」、『季刊・環境研究』No.142、(財)日立環境財団、p.161によれば、地方自治法252条の17の2により、権限を移譲された都道府県は条例を作成して市町村に権限を移譲すること（特例条例による移譲）が可能となったため、有害

科学的かつ計画的な管理を志向するための法定計画に基づいて、野生生物保全是地方自治体によって「地域の実情に即して」²⁸推進されることになったのである。並びに、（４）特定計画に基づき特定鳥獣の個体数等を適切な水準に誘導するための捕獲が必要となることなどから、許可事由に「特定計画の定めるところによる特定鳥獣の数の調整」という要件が追加された（９条１項）。さらに、こうした野生動物の保全管理の担い手としての狩猟者の減少防止に資するため、狩猟免許制度の改善もなされた。具体的には、乙種免許で空気・ガス銃を使用できることとしたことが挙げられる。

さらに（５）2006年（平成18年）改正においては、「鳥獣保護区における保全事業」が創設された（28条の２）。ここでいう保全事業とは「鳥獣の生息地の保護及び整備を図るための鳥獣の繁殖施設の設置その他の事業」である。この場合の「鳥獣の生息地の保護及び整備」は、鳥獣保護区の指定後の環境変化等により鳥獣の生息環境が悪化した場合、当該鳥獣保護区の指定者等が、指定目的及び鳥獣の生息状況に照らして必要があると認めるときに、その区域内において当該生息地の保護及び整備を図ることを目的として生息環境の改善を行うもの²⁹といえる。具体的には鳥獣の繁殖施設の設置、鳥獣の採餌施設の設置、鳥獣の休息施設の設置、湖沼等の水質を改善するための施設の設置等がある。（鳥獣保護法施行規則33条の２）

上記の鳥獣保護法改正による変化は、いずれも自然保護法たる鳥獣保護法

鳥獣捕獲の許可を含めて権限移譲が進行したと記されている。なお、その後「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」（2007年（平成19年）12月21日法律第134号：以下、「鳥獣被害防止特措法」という。）制定により、農林水産大臣が作成した被害防止施策の基本指針に即して、市町村が被害防止計画を作成し、市町村自らが被害防止のための鳥獣の捕獲許可の権限を行使することが可能となった（１条及び２条の２等）のであり、ここにも地方分権化の推進が規定されたことが確認できる。

28 筆者は、ここで「地域の実情に即して」と表現しているが、これは前節で論じた②地方自治体の自治解釈権に関連するものである。最判第2小平成19年12月7日（判例タイムズ第1259号191頁）の傍論においてであるが、改正された海岸法の目的に照らして「地域の実情に即して」許可の判断をしなければならないと述べていることにも依拠している。なお、当該判例の解釈については、及川敬貴（2010）前掲3）p.60に詳しい記述がある。

29 及川敬貴（2010）前掲3）p.52。

に、生物多様性・生態系への配慮を加味したものといえるのではなからうか。というのも、(1)(2)は、従来、生活環境の保全及び農林水産業の健全な発展への寄与を目的としていた法目的、つまり狩猟の対象としての狩猟鳥獣の持続的な運用に目的を見出してきた法律に、「生物多様性の確保」を目的として生態系全般の保全を目的としたものであると考えられるからである。また、(3)から(5)は、それらの野生動物全般を対象として、「生物多様性の確保」を一つのキーワードとして、科学的かつ専門的知見をもって計画的に保全していくことを明文で規定しているものであるといえるからである。なお、こうした手法を、科学的専門分野からのアプローチというのみではなく、もう一步進めて社会の仕組みとして取り入れ、再構築し運営していく（筆者はこれを「順応的ガバナンス」の確立、と捉えている³⁰）には、中央集権的管理のみでは達成不可能であるともいえ、精緻な各地の地域の知見と生活知を必要とする。さすれば、地方分権化は必須であるともいえよう³¹。

そもそも鳥獣保護法には、元来、野生動物保護という自然保護法的要素があったといえる³²。他方、鳥獣保護法は別称「狩猟法」とも呼ばれ、狩猟の「獲

30 宮内泰介は、宮内（2013）「なぜ環境保全はうまくいかないのか」、宮内泰介編『なぜ環境保全はうまくいかないのか』、新泉社、pp.24-25において、順応的ガバナンスという概念を、「思考錯誤とダイナミズムを保証すること、多面的な価値を大事にして複数のゴールを考えること、地域の中で再文脈化を図ること」であると説明している。

31 野生動物はもちろん移動する生き物であるため、人間が決めた地方自治体の行政区分のみで全てを解決することはできない。よって広域移動と可動性の高さを考慮せねばならない種及びケースについては広域管理が望ましいといえる。しかしながら、筆者は、第一義的には自然保護法の進化は、「地域の実情に即して」進められるべきであると考えている。具体的には、生物多様性基本法13条1項に基づく生物多様性地域戦略という「やわらかな法規範」の策定を、生物多様性地域連携促進法（2010年（平成22年）法律第72号）が規定するように、地域における多様な主体との連携をもって進められるべきである（1条等）と考えているため、より厚く地域の実情や地域の知見を可視化するためにも、広義の地方分権化の推進には賛成である。

32 林野庁（1969）『鳥獣行政のあゆみ』p.123によれば、明治前期においては既に皮および角を採取するための北海道のエゾシカの捕獲の増加に対処するために、明治10年1月23日太政官布告第11号によって鳥獣保護法の前身の「鳥獣猟規則」が改正されているのが確認できる。

33 法の沿革をたどると、1873年（明治6年）に鳥獣猟規則として制定され、1895年（明治28年）に狩猟法（旧）として制定された。「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」に改称されたのは1963年（昭和38年）のことである。現在では、「鳥獣保護法」及び「狩猟法」という2種類の略称がある。

物」及び「収獲物」確保を中心とする資源保全法であったということは否めず、生物多様性・生態系への配慮は中心的な位置づけであったとはいえない。こうしたなかでの今般の(1)から(5)の変化は、もはや肉や毛皮の採集を目的とする第一次産業維持のための狩猟対象種のための保護管理からは脱却した特徴を持つといえ、「生物多様性の確保」をキーワードに、生態系全体の保全を科学的かつ計画的に図る法への質の転換が確認される。いわば、「生物多様性の確保」のための野生動物の適切な保護と保全が注目されたことによって、質的転換を伴う生物多様性・生態系への配慮化、すなわち本稿でいうところの鳥獣保護法の進化が確認できるといえるのではなかろうか。

3. 鳥獣保護法の進化に伴う法政策の展開と今後の課題

鳥獣保護法の進化は、野生動物保全における法政策の質の転換を促したといえる。生物多様性の確保という、いわば全体論的な視点が導入されたといえよう。すなわち、人間社会にとって有益な種の保全から、有益か無益か、有害か無害かというショートレンジ（短期スパン）で実利実益を重んじる発想ではない。むしろ、人間との関係性では、有害であったり無害であったり、有益であったり無益であったりと各様であるが、生態系もしくは生物多様性全体にはすべての関係性が必須のものであるといえ、ゆえに全ての野生動物は必要な存在であるということが、自然科学の進展とともに、法律や政策ベースでも確認されてきたことが特徴的なのである。

以上を踏まえ、ここでは前節の(1)から(5)に関わる法政策展開において若干の検討を加えたい。なかでも本稿では、特に以下の5点について、法学分野からの若干の考察も踏まえながら、より望まれるべき方向性を試論することとする。

1 点目は、鳥獣保護法における「鳥獣」の射程に関するものである。2002年（平成14年）改正時に、「鳥獣」の定義が行われ、「鳥類又は哺乳類に属する野生動物」

と定義された。これにより、より総合的な生態系管理が視野に入れられていることが確認できた。しかしながら、おおよそ野生動物の「生物多様性の確保」を図ることが意識され目的とされつつも、鳥類、哺乳類以外の分類群に関してはその範疇が及ばず、法の担保がないままであることを勘案するならば、両生類、爬虫類（昆虫類）をも視野に入れた法整備が必要となるであろうと思われる。³⁴

2点目は1999年（平成11年）改正で創設された特定計画制度により、より科学的かつ計画的な野生動物の保護管理を実践していくことである。³⁵

近年では、ツキノワグマ等の生息環境の悪化や分断等により地域個体群としての絶滅が危惧されている種がいる一方で、イノシシやニホンジカ等のように、個体数や分布域の増大により、重大な農林水産業被害を与えたり、生態系のかく乱を起こしたりしている野生動物もいる。よって、鳥獣保護法7条に基づき、特定計画が策定され、同法9条第1項の「7条2項5号に掲げる特定鳥獣の数の調整」という保全管理がなされている。現在この特定計画は、各都道府県において種（ニホンジカ、ツキノワグマ、ニホンザル、イノシシ、ニホンカモシカ、カワウ）ごとに策定されている。環境省のHPによると、2013年4月1日現在では、ニホンジカは全国37の都道府県で計40の計画が策定されており、次いでイノシシが全国37の府県で計37の計画が策定されているところまできている。³⁶しなしながら、筆者による数少ない都道府県の担当部署へのヒアリングによれば、特定計画が必要であるとは認識しているものの、特定計画を必要とする種が多すぎて、十分には策定できない都道府県も少なくはないようである。というの

34 高橋満彦（2000）「鳥獣保護法改正が積み残した科学的課題」, 日本生物科学者協会編集『生物科学』No.142 第52巻第3号, 農山漁村文化協会, p.172にも同様の指摘があり、依然として対応がなされていない様子がうかがえる。

35 野生動物の管理とは、鈴木正嗣（2013）『野生動物の管理』, 村田浩一・坪田敏男編『獣医学・応用動物系学生のための野生動物学』, 文永堂出版, p.273によれば、「種や個体群の存続のみを目的とする取り組みではなく、ましてや個体レベルの生命を過度に偏重するものでもない。それは、生物多様性の保全を重視しつつ、関係者や地域社会の利害関係を科学的な情報に基づき調整するプロセス」であると説明されている。

36 ツキノワグマは21府県で計21計画が、ニホンザルは20府県で計20計画が、日本カモシカは7県で計7計画が、カワウは2県で計2計画が策定されている。http://www.env.go.jp/nature/choju/plan/plan3-1a.html（2013年9月9日閲覧）

も、特定計画策定には、当該特定鳥獣の生息調査と個体数の調整に関する検討（個体数推移の推定）等を含め、かなりの事前調査と専門的な知見を要することになるからである。そのため、都道府県の野生動物保全に係る担当者数が十分とは言えず、策定を見送る種も出てきているようである。

ここであらためて、科学的基盤を強化して政策に結び付けることの法政策的根拠と必要性、及び政策の実現に法定計画を利活用することの有益性を検討しておく。前者は、「生物多様性国家戦略2012-2020」においても新規に確認されたことである。併せて、この生物多様性国家戦略は、生物多様性基本法12条1項によれば、環境基本計画を基本として策定され、同条2項によれば、環境基本計画及び生物多様性国家戦略以外の国の計画は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関しては、生物多様性国家戦略を基本とするものとする³⁷と規定されているのであるから、基本戦略の新たな方針としての「科学的基盤の強化」は、より推進されていくべきであろう。次に、後者の法定計画の利活用については、法定計画の法的性質からは、明確な指針を解することは難しいながらも、一定の目標をその実現のための方策を将来にわたって予定するものであるから、政策基本決定（目標設定性）と行政執行活動（手段の総合性）に関しての有益なツールであるとされている³⁸。また、その策定における参加論・手続論を巡っての一定の議論がある³⁹。ゆえに、実効性のある法定計画の制定には、専門的かつ科学的知見に加えて、その目標設定と実施施策においては計画間の調整及び策定方法としての参加や手続き適正の確保が必要となる。さらには都道府県（及び市町村）の計画として存在するためには、地方自治・分権化に関わる問題も

37 さらに、生物多様性基本法13条で、「都道府県及び市町村は、生物多様性国家戦略を基本として、単独で又は共同して、当該都道府県又は市町村の区域内における生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本的な計画（生物多様性地域戦略）を定めるよう努めなければならない」と規定されている。よって、「生物多様性の確保」のためには、特定計画が生物多様性地域戦略と整合性をもつように協議・検討されていくことが必要である。

38 見上崇洋（2008）「行政計画」，磯部 力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想 II』，有斐閣，p.52。

39 見上崇洋（2008）前掲38）p.54。

議論されねばならないといえ、それらを請け負う自治体には、国によるより厚いサポート（人的技術的及び経済的資源）の提供が必要になるといわねばならない。

3 点目に、各自治体による「地域の実情に即した」野生動物の管理が確実に進められねばならないことである。行政計画に基づく政策展開という点では、2 点目の都道府県が所管する特定計画制度においてもこの点は必須であるが、殊に市町村にその権限が移譲されている獣害防止については、この観点が求められよう。

よって、野生動物による農業被害の深刻さをうけて、2007年（平成19年）に成立した鳥獣被害防止特措法の適正な運用がなされねばならないといえる。鳥獣被害防止特措法とは、鳥獣保護法9条1項の「鳥獣による生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害の防止」⁴⁰のための施策を、総合的かつ効果的に推進し、農林水産業の発展及び農山漁村地域の振興に寄与するために、市町村が⁴¹主体的に対策に取り組むことを規定したものである（特措法1条）。基本的には、農林水産大臣が被害防止施策と基本指針を策定し（特措法3条1項）、この基本指針に即して、市町村が被害防止計画を作成するとともに（特措法4条1項）、被害防止計画を策定した市町村に対して、国等が税制上の措置等、各種の支援措置を講ずることが規定されている（特措法8条以下）。もちろん被害防止計画は、鳥獣保護計画（鳥獣保護法4条1項）や特定計画（鳥獣保護法9条1項）が定められている都道府県の区域内にあっては、これらの法定計画と整合性のとれたものでなければならぬと規定されている（特措法4条4項）。なお、特措法19条には、被害防止施策を講じるにあたり、「生物の多様性の確保」等に留意することが明記

40 アライグマやヌートリア等の外来生物も、鳥獣保護法の適用除外となっているトドも含まれている。

41 自由民主党農林漁業有害鳥獣対策検討チーム編著（2008）『Q&A 早わかり鳥獣被害防止特措法』大成出版社、p.8によれば、市町村が主体となる理由は、被害の状況を適格に把握しうる最も現場に近い行政機関が、各種支援を活用して、農林水産被害対策の中心となって、地域の実情に即した対策を実施できるようになり、主体的に対策に取り組めることで、効果的な被害防止が図れることを意図してのものであると説明されている。

されている。以上のように、他の法定計画制度との整合性は図られているものの、2点目の特定計画制度が、特定の目標に対してかなりの程度で学術研究的合理性と(財務及び議会説明等の)行政的合理性を必要とする「消極的」な数の調整が行われているものに対して、この被害防止計画は、むしろ「積極的」ともいえる位置づけのようである。というのも、既に現実のものとして認識されている被害を防止するために、鳥獣被害防止緊急捕獲等対策に関する「補助金ありき」を前提として行われる施策であるからであり、各自治体の現場では、ブームに乗るかの如く⁴²の非科学的かつ場当たり的な運用がなされているようである。

すなわち、鳥獣害対策事業がすべて税金で行われているがゆえの、地域の主体性の無さがもたらす問題点⁴³や狩猟者のモラルの低下がもたらす問題点⁴⁴も確認されているのである。さすれば、運用面での不備の多くは制度面の不備ともいえるのであり、こうした部分をより補充し⁴⁵、現場における適切な制度運用のための人・技術や知見・予算等を回せるような制度設計が求められているといえ

42 農林水産省の鳥獣被害防止緊急捕獲対策の一環で補助金が支給されている。これは、2012年(平成24年)3月に鳥獣被害防止特措法が改正されたことを踏まえ、鳥獣被害対策実施隊の設置促進・活動強化や、効率的・効果的な対策をさらに推進する政策策定に基づくものであり、金額は、鳥獣被害防止総合対策交付金として95億円(2013年度(平成25年度)予算)である。農林水産省が取組を始めた意義は大きいものの、補助金額も上がるためそれがいわゆる「ばらまき」にならないように、常に実効性が担保されるように、監視していく必要がある。

43 安田 亮「鳥獣害における市町村担当者の役割」、江口佑輔監修『動物による農作物被害の総合対策』,誠文堂新光社, pp.168-172に、市町村担当者が直面する課題及びその打開策が明確に提示されている。

44 「国の獣害補助金水増し防止策 牙の提出 漁師「嫌っ!!!」」(中日新聞2013年8月3日)によれば、補助金の不正受給の実態を踏まえ、その法施策が検討されている様が報じられている。

45 他に考慮すべきこととして、特にアライグマやヌートリア等の特定外来生物による農業被害の場合には、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(いわゆる特定外来生物法)により、運搬が禁じられているため、その場での殺傷が義務付けられている。よって、現場での判断を誤らせないためにもより精緻な被害防止計画の策定が求められているといえる。

46 現行の特措法に定められている市町村に対する県の援助としては、鳥獣被害対策についての情報が十分でない市町村が被害防止計画を作成するのは非常に困難であるため、都道府県知事に対し、鳥獣の生息状況及び生息環境に関する情報の提供、被害防止対策に関する技術的助言等を求めることができる(特措法5条)等の規定がある。しかしながら、筆者はそれでもまだ不十分であると考えている。

る。なお、現状においては、鳥獣害対策事業には、「補助金」が導入されているため、「公」は鳥獣害対策並びに野生動物管理の執行補助者といえそうである。すなわち、鳥獣害被害が出たことに対しての管理責任は問われておらず、「補償金」という形ではないこと等からも「公」は、野生動物の直接の管理者とはいえず、今後は誰が野生動物の管理者であるべきか、並びに、誰がどこまでの責任を担うべきかということが検討されていかねばならないといえよう。⁴⁷

併せて、「地域の実情に即した」順応的ガバナンスの確立のために、まずもって地域住民の関心を高め、協力を得る体制を整備することが必要となる。そもそも被害防止計画立案のためにはモニタリング調査が求められるのであり、この精度と密度を高めるための各種の方策は、地域の主体性を高めるためにも有益である。そのためにも、獣害被害の多くは私人の財産に対してのものであるため、有害鳥獣捕獲により受益が期待される地域住民、とりわけ農業従事者には、被害防止計画の策定のための事前調査やその実施段階のモニタリングへの協力義務というものを課すことも検討するべきであろうと思われる。

4 点目に、「生物多様性の確保」のための実質的な有形力の行使たる狩猟の仕組み、つまり狩猟免許制度及び狩猟許可制度のあり方が再検討されねばならない。特定計画及び被害防止計画の実施のためには、生態系もしくは生物多様性を保全するための調整機能を果たすための狩猟というものが必要とされている。とすれば、それをより効果的に実施することが求められており、従来の伝統狩猟（猟師、スポーツハンター、猟友会メンバー等が行なう狩猟の総称で「一般狩猟」ともいう。）のみでは対処しきれなくなっているところが大きいからである。

47 鈴木克哉は、鈴木（2013）「なぜ獣害対策はうまくいかないのか」、宮内泰介編（2013）前掲30）、pp.70-72において、行政が果たすべき役割として、「行政が担う役割を明確にして住民に説明責任を果たすこと」と「地域住民が主体的に実施する対策の支援」をあげている。ここで、行政が担う役割を明確にするにあたり、地方自治体が野生動物管理のどこまでを公共サービスとして担えるかについては、別途検討せねばならない課題であると思われる。

そもそも、野生動物の捕獲には、それらの種の生態や行動特性のみならず、地域の地形や捕獲技術を熟知している必要がある。さらに、法令遵守と安全管理が求められるため、だれでも対応できるものではなく、また技術習得に時間を要するものである。そのため、上記2点目及び3点目の科学的かつ専門的な個体数調整及び「地域の実情に即した」有害鳥獣捕獲の実施を必要とする計画が作成されようと、その実施の多くは、未だ伝統狩猟を行う狩猟者にボランティア的に頼らざるを得ない現状にあり、趣味的な活動を行っている狩猟者にまで大きな負担を強いている。つまり、原則として、狩猟免許所持者を許可対象者としており、伝統狩猟を前提とした制度である狩猟免許が、許可捕獲（鳥獣保護法9条1項）にも用いられているということになるのである。そのため、本来野生動物を適切に管理していくためには、狩猟者が担うべき役割のほかに、計画的・戦略的に捕獲を行っていく管理捕獲の体制とそのための専門的な技術を行使するという役割が必要であるといえ、⁴⁸ 狩猟免許及び管理捕獲のための制度の適正化が⁴⁹求められている。⁵⁰

このように狩猟免許制度及び狩猟許可制度は、進化以前の鳥獣保護法から、進化した後の同法への質の転換に、十分に対応できていない部分であるといえ

48 こうした現状を受けて、野生動物の管理のためには culling（「野生動物においては、個体数削減や被害軽減などを目的に動物を捕殺すること。広義には狩猟（hunting）も含まれるが、より公共性や事業性、専門性が高い捕獲活動をいう。」）、シャープシューティング（「一定レベル以上の技能を備えた専門的・職能的捕獲技術者の従事を前提とする、銃器を用いた捕獲体制の総称。」）等の有害鳥獣捕獲が求められている。なお、culling 及びシャープシューティングの定義は、いずれも梶 光一・伊吾田宏正・鈴木正嗣編（2013）『野生動物管理のための狩猟学』、朝倉書店、p.55から引用した。

49 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（平成15年8月7日開催）の資料4-3によれば、適切な個体群管理を図るために、管理のための捕獲（＝許可捕獲）を拡大し、安全かつ効果的に捕獲を行う新たな仕組みや体制を構築する必要があるとされている。そのうえで、鳥獣捕獲技術者（仮称）資格や鳥獣捕獲事業者（仮称）認定制度の創設が提言されている。

50 専門的捕獲技術者の必要性については鈴木正嗣（2013）「専門的捕獲技術者の必要性」、梶光一・伊吾田宏正・鈴木正嗣編（2013）前掲48, pp.81-88に詳しく、シャープシューティングの実施に際して現行法の規制が呈する問題点は、同じく須藤明子（2013）「カワウにおける個体群管理のための捕獲」、梶 光一・伊吾田宏正・鈴木正嗣編（2013）前掲48, pp.98-107に詳しい。

る。前述のように1999年（平成11年）に、狩猟者の減少防止のためにいくばくかの改正もなされたが、現行の狩猟免許制度は、「生物多様性の確保」のための現場における保全管理の実効性を担保するには不十分な点が散見されるといえ、速やかな法制度改正が求められる。せっかく2点目及び3点目の政策を通じて、生態系及び生物多様性を科学的かつ計画的に保全管理していく仕組みが出来上がりつつも、捕獲という実施段階で実効性に欠けるところが残されてしまっているからである。

5点目に「鳥獣の生息地の保護及び整備を図る」ための保全事業として、生息地、生態系の劣化を適時にくいとめる施策が整備されていかなければならない。2002年（平成14年）新・生物多様性国家戦略では、重点を置くべき施策の基本的方向として保全の強化、自然再生、持続可能な利用を掲げた。⁵¹ 2003年（平成15年）には自然再生推進法⁵²が議員立法により制定されてもいる。鳥獣保護法に「鳥獣保護区における保全事業」が規定されたのは、2006年（平成18年）である。ここでは、環境大臣又は都道府県知事は、鳥獣の保護を図るために特に必要があると認められる区域を鳥獣保護区に、生息地の保護を図るために特に必要があると認められる区域を特別保護地区に指定できるとされている。⁵³ すなわち自然再生の必要が生じる前の段階においてそこまで環境が悪化する前に生態系や生息地の劣化をくいとめるための仕組が導入されたのである。⁵⁴ とすれば、環境大臣又は都道府県知事には、生息地の劣化を事前に食いとめることが課せられているともいえ、定常的なモニタリングと保護を図る必要性の有無の判断が適時適確になされねばならないといえる。

51 2002年（平成14年）新・生物多様性国家戦略の第2章第1節 p.36。なお2007年（平成19年）に第3次生物多様性国家戦略として改訂された。

52 2002年（平成14年）12月11日法律第148号。

53 2013年度（平成15年）鳥獣統計（暫定版）によれば、2011年度（平成23年）国指定鳥獣保護区は73地区、国指定鳥獣保護区特別保護地区は62地区（いずれも2県以上にまたがる重複数値を除いたもの）である。また、同年度都道府県指定鳥獣保護区は3,734か所、都道府県指定鳥獣保護区特別保護地区は529か所である（2013年（平成25年）11月25日閲覧）。

54 及川敬貴（2010）前掲3）p.52。

結びにかえて

以上のように、鳥獣保護法の進化は、野生動物の適切な保護と保全が注目されたことによって、大変活発な政策展開を呈してきている。これらは、生物多様性基本法附則 2 条に規定する、政府がなすべき検討及び必要な措置⁵⁵といえ、今後の動きに一層の注視が必要となるといえよう。

末筆ながら、野生動物保護管理学を柱とする野生動物保全分野において見識の浅い筆者に、多くのご専門家の方々からご助力・ご協力をいただいていることに感謝したい。なかでも鈴木正嗣教授（岐阜大学）及び須藤明子さん（株式会社イーグレット・オフィス専務）には、貴重なお時間をいただきお話をうかがえたことや、快く資料をご提供いただいていることに、心からお礼申し上げる。なお、本稿において、もしも野生動物保全分野及び野生動物保全行政に関しての解釈に過ちがあるとすれば、全て筆者の責めに帰するものであることをここに申し添えておく。

本研究は、挑戦的萌芽研究「生物多様性基本法に基づく新たな地域資源管理—「環境法化」と地域戦略のシナジー」（研究課題番号24653024：研究代表 及川敬貴准教授・横浜国立大学・環境情報研究科(研究院))、並びに基盤研究（C）「所有権の内在的制約を自然資源管理の観点から考える——重層性と協働性に着目して」（研究課題番号25380142：研究代表 神山智美）の研究成果の一部である。

55 この点につき、及川敬貴は及川（2010）前掲3）p.69にて「政府の責務の一部」とし、北村喜宣は北村（2013）前掲12）p.109にて、「立法的行政的対応の義務付け」と記している。