

1999年9月21日

環境庁自然保護局野生生物課
鳥獣保護業務室御中

〒105-0001 東京都港区虎ノ門2丁目5番4号末広ビル7階
T/F : 03(3595)1171 E-mail : jwcs@blue.ocn.ne.jp 野生生物保全論研究会 (JWCS)
事務局長 坂元雅行

「第8次鳥獣保護事業計画の基準の改定素案」に対するコメント

1 科学的計画的保護管理の基本的考え方について

鳥獣保護法の改正に伴い、鳥獣保護事業計画（第8次）が改定されることとなった。今回意見聴取の対象とされたのは、捕獲許可制度と特定鳥獣保護管理計画についてである。

今回の鳥獣保護法改正の目的の一つは、科学的計画的保護管理の導入である。既に自然環境保全審議会答申（1999.12.14）や、改正法案に対するコメントの中で指摘したように、当会は、「自然保護」の観点から、科学的計画的保護管理が、生物多様性保全を目的とした、土地、野生生物、人の関係の調整であって初めて評価に値すると考えるものである。これを実現するためには、人間活動を効果的に「管理」するシステム作りが問われることになる。

それにもかかわらず、我が国の行政においては「管理」はもっぱら野生動物側に向けられ、人間活動のあり方にメスを入れようとしめない傾向が顕著である。自然生態系の構成要素として野生動物の種個体群を「自然のままに」保存することは、自然生態系の自己保存の働きに役立つ。これが「自然保護」に関連した野生生物の保護であるはずである。この自然保護の大原則を改めて自覚すべきことを忘れてはならない。

棲み分けの上での捕獲・捕殺はあり得よう。また、従来人間活動が原因となって人間に対して具体的な害悪をもたらす野生動物が捕獲・捕殺されざるを得ない場合もあろう。だがこれらは全て、可能な限りの断片的ながらも残っている「自然」を回復させる前提が果たされた上で許容されるべきものである。「人と野生鳥獣との共生」とは少なくとも、土地利用のあり方、被害防除の努力等人間側の自制も含めて、真に野生動物に自然な生存を保障しつつ行われるべきである。また、そのような対応がやむなきに至った経緯をきちんと市民に説明し、被害者に補償した上でのことであるべきだろう。これらが、科学的計画的保護管理の真の姿であるはずである。

2 改善が先送りされた事項について

あるべき科学的計画的保護管理の実現という観点から見ると、今回の改定素案には問題点が多い。そのひとつは、本来先ずもって検討されるべき事項が意見聴取の対象とされず、改善が先送りにされている点である。

例えば、素案第2の鳥獣保護区の設定等については、生息地整備の核をなすものであり、8次計画改定において先延ばしにされた点は、問題である。特に、特定計画において個体数調整のみが先行的に強化される懸念があり、環境庁が保護管理の3本柱とする生息地整備、被害防除、個体数調整のバランスが崩れた形で制度が動くおそれがある。第3の人工増殖、放鳥獣の問題は、移入種問題等、生物多様性保全の関連からそのあり方を大きく問い直さなければならない問題である。第5の鳥獣の生息状況の調査や第8の鳥獣保護事業の実施体制の整備は、捕獲許可の運用を初め、鳥獣保護のための施策全般の基礎となるべき事項である。これらの点に関する

見直し抜きに捕獲許可基準の改善のみを議論しても実質的な効果は期待薄である。鳥獣保護法改正が審議された先の国会では、鳥獣保護が国民全体の関心事であることを改めて明らかにした。農林業従事者及び狩猟者の減少を踏まえて、鳥獣を国民共有の財産として、また地域自然環境の重要な構成要素として明確に位置づけ、保護のインセンティブを強化していくことが急務である。その意味で、第7の鳥獣保護事業の啓発については大幅な改善が急がれる。

さらに、これらの課題が平成14年4月策定予定の第9次計画以降の課題として先送りされてしまうと、改正法施行後3年目の平成14年9月目処に行われる法改正含みの制度見直しを行おうとする際、第9次計画策定からわずか5ヶ月間しか経過していないこととなり、基盤整備を初め各種施策の改善の状況をふまえての制度運用の評価を行うことは不可能となる。つまり、3年後見直しは骨抜きにされてしまうのであり、附則第2条の趣旨を大きく損なうことになってしまう。早急な対応が必要である。

3 捕獲許可制度について

・人と野生鳥獣との共存を図る上での基本原則である、地域個体群の長期的・安定的存続（99.12.14自然環境保全審議会答申）について触れられるべきである。

・有害鳥獣駆除の対象とする「被害等」に、植生の衰退や在来種の圧迫を含めることは問題である。これらは、鳥獣を含む生態系内でその構成員の相互作用として現れる現象である。そもそも何らかの対策を講ずべきか、その必要があるとしていかなる対策が適切かの判断は単純ではない。一部の現象（例えば人身への危害）をとらえてそれを被害と断じ、鳥獣を加害者として駆除するという有害鳥獣駆除の仕組みとは本質的になじまないものである。

・予察駆除は、駆除数の設定根拠・手続について明確な基準を定めることが難しいため、鳥獣の過剰捕獲のおそれが強い。また、予察駆除を許せば、年度前(初め)の1回の許可があれば、その後は枠の範囲内で駆除が自由に行えるため、捕獲許可制度による過剰捕獲の抑止力は弱まる。このような捕獲許可の運用がなされてきたことは、捕獲許可制度の運用上大きな問題であった。さらに、上記のような運用（年度初めの1回の許可によって、予察枠内の駆除が市町村に委ねられる）は、半ば捕獲許可権限を委譲してしまっているようなものであって、都道府県はその条例に定めるところによってのみ、市町村に対して捕獲許可権限を委譲できるとする改正法の趣旨に反する。従って、今後、予察駆除は認められるべきでない。

・都道府県知事の捕獲許可事務を市町村長へ委譲するにあたっては、それが地域個体群の安定して存続可能な個体数の維持（99.12.14審議会答申）に悪影響を与えるものであってはならない。

その観点から、有害鳥獣駆除については、被害等が生じることが希であり従来の許可実績がごく僅少であるもの、個体数が少ないなど保護上の要請が高いもの及び特定鳥獣保護管理計画対象鳥獣個体群については、都道府県が市町村に安易に委譲しないよう、特に慎重に取り扱うこととすべきである。

学術研究目的での捕獲においては、捕獲許可権者が「当該研究目的を達成するために不可欠な必要最小限の捕獲」か否か及び「適正な研究計画」か否かという学術的専門的判断を要求され、適正かつ迅速に対応しようとするればかなりの負担となるので、都道府県が市町村に安易に委譲しないよう、特に慎重に取り扱うこととすべきである。

特定計画の個体数調整を目的とした捕獲については、都道府県レベルでの一貫した計画的実施が必要であり、市町村へ捕獲許可権限を分配してしまうと、計画の目標頭数に向けての捕獲の

コントロールに支障を来す。すなわち、特定計画に基づく個体数調整は狩猟と捕獲許可を併用して達成することとされているため、捕獲許可は当該年度の狩猟実績を逐次モニターしながら行わざるを得ない。ところが、狩猟に関する情報は都道府県が管理しつつ、捕獲許可を市町村に委譲してしまうと状況対応的に許可を運用することが不可能となる。また、都道府県に捕獲許可権限を委譲してしまうと、あらかじめ想定した市町村毎の目標頭数以上の捕獲が出てしまったような場合、その分を他の市町村での捕獲から減じるという状況対応的な扱いも不可能になってしまう。そこで、都道府県の市町村への委譲に当たっては特に慎重に扱われることとすべきである。

・捕獲物の処理についてであるが、適法に捕獲された鳥獣の流通においては、それが過剰な捕獲・密猟を助長するおそれがないようにしなければならない。しかし、現在この点に関する包括的な管理の仕組みが存在しない。ところが、動物実験のような、学術研究目的での鳥獣の利用に関してさえ、十分な国民的合意が得られていないばかりか、過剰な捕獲・密猟を助長する捕獲物の処理類型がある（例・最近発覚した高崎山におけるサルの例）。上記のような仕組みがない以上、現時点では学術研究目的も含め、捕獲物の積極的利用（譲渡・引き渡しを含む）については慎重な態度をとるべきである。

また、特にクマのたんのうについては、その需要が誘発する過剰捕獲・密猟が絶滅のおそれを招いていることが国際的に指摘されているが（ワシントン条約第10回締約国会議決議10.8）、クマは我が国では種の保存法における取引規制の対象から除外されている。素案においては目印標を装着することが指摘されているが、その実効性を担保する仕組みが法定されているわけではない。また、たんのうの流通に関する対応は一切想定されておらず、野放しである。クマの身体部分を含む個体等については、種の保存法の適用がぜひとも必要と考えるが、現行（改正後）鳥獣保護法に基づく処理の場面においては、当面、流通を許さないこととしておかなければならない。

以上より、学術研究目的といえど、生体については原則積極利用せず、死体についても有害物質による汚染状況を把握するための調査等の生物多様性保全に関する場合に限定されるべきである。

・愛玩飼養は、素案自体の記述にもあるとおり、自然保護、生物多様性保全にもとるものであり、乱獲・密猟を助長し、このような目的での飼養の存在それ自体が違法な飼養との区別を困難にし、違法行為の摘発を困難にしている。

また、飼育繁殖下の野生動物の遺伝的劣化防止のため野生の個体を捕獲することは、ワシントン条約においてもランチングとして議論されている。そこで前提となっているのは、こうした捕獲を許容するためには、全体的なランチングの計画、その科学的根拠、ランチングに名を借りた野生からの過剰捕獲や違法取引を防止するための措置等である。

日本国内ではそのような緻密な議論などなく、ランチングの実施をチェックするためのシステムもない。

従って、愛玩飼養、養殖鳥遺伝的劣化防止目的の捕獲許可は認めるべきでない。

・鳥獣保護事業計画の策定手続等の運用についての見直しが必要である。新しい特定計画については、公聴会の開催等、知見の集約と市民参加を保障する手続が法律上定められたが、鳥獣保護事業計画についても、上記の観点を取り入れて策定手続等の運用を改善しなければならない。そのためには、鳥獣保護事業計画の策定とモニタリング（後述する捕獲許可運用の年次のチェックなど）のための検討会を設置し、自然保護団体をメンバーに加えることや、事業計画

の素案について広くパブリック・コメントを求めることなどが必要である。

4 特定鳥獣保護管理計画について

・前提として、特定計画は、既に述べた真の科学的計画的保護管理を実現するための計画制度でなければならない。特に、ツキノワグマやサルのように無秩序に有害鳥獣駆除が行われているためにその存続が危ぶまれている種個体群については、野生生物保護の制度としていかに活用するかが問われる。

ところが、特定計画は任意の制度であり、しかも個体数調整を軸にしない場合は計画を立てるインセンティブが何も用意されていない。その結果、特定計画が策定されず従来通りの非科学的・無計画の有害鳥獣駆除が継続される危険が高い。そこで、農林被害を引き起こしているが、同時に生息地の分断等により絶滅が心配される鳥獣について、個体群を長期的に安定して存続させていくための手段として、特定計画を都道府県に策定させることとすべきである。

・野生生物の生息地内保全は、自然界の法則に則り、生態的・進化的プロセスを保存しつつ行われなければならない。これが生物多様性保全の基本である。この観点からすれば、素案に記述されている水飲み場の整備や食餌木の植栽などの自然に対する積極的干渉は、一定の条件の下に補完的に行われたり、強い人為的影響下にあつて荒廃が著しい区域等において例外的に行われるべきものであることを明確にしなければならない。

・特定計画における目標設定は十分な科学的裏付けを要し、最大限の科学的知見・関連情報の集約が要求される。その点からすると、目標設定には専門家のみならず自然保護関係者からの参考情報等の提供が有益である。参考情報等となると、当該都道府県内以外の者が有していることも多いであろう。また、市民参加の観点から見ると、鳥獣が「広く現在及び将来の世代の人間がその恵沢を享受すると共に、長く後世に伝えて行くべき国民共有の財産である」(98.12.14自然環境保全審議会答申)以上、広く全国の市民の意見をきくべきである。

以上