

1998年12月14日

環境庁長官 真鍋賢二殿

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

野生鳥獣保護管理方策小委員会検討報告書について

当会は、野生生物の保全に関する理論研究、啓蒙普及その他の活動等を行うために、関係諸科学の研究者、弁護士、野生生物保全に関心を持つ市民らによって設立された任意団体です。

本日、自然環境保全審議会野生生物部会野生鳥獣保護管理方策小委員会が行った報告（書）の内容に関し、国が鳥獣保護法改正作業を進めるに当たって留意・検討すべき点を別紙のとおりコメントさせていただきましたので、よろしくご検討下さい。

1998年12月14日

1998年12月14日付野生鳥獣保護管理方策小委員会検討報告書に関し、国が鳥獣保護法改正作業に当たって留意・検討すべき点について

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

生物多様性の保全の観点から、地域個体群の安定して存続可能な個体数を維持することを政策目標としたこと

< 報告書の内容 >

「環境基本計画においても、生物の多様性を確保するという観点から、個々の種や地域における個体群の維持が必要とされている」(報告書4頁5行目以下)
「これらの野生鳥獣又は地域個体群についても」「安定して存続可能な個体数を維持することが課題となっている。」(3頁16行目以下)

< コメント >

・鳥獣保護法自体は、一次産業の振興を目的とした、生物多様性の概念が登場する以前に立法された法律である。しかし、日本が、1993年に日本が生物多様性条約を批准し、1995年に同条約に基づき生物多様性国家戦略を策定する流れの中で、ようやく、鳥獣保護法の各施策の在り方を生物多様性保全の視点から見直すに至ったものと理解でき、評価できる。

「科学的・計画的な保護管理」の導入

< 報告書の内容 >

「欧米において定着している」「ワイルドライフ・マネージメントに相当する野生鳥獣の『科学的・計画的な保護管理』を、我が国においても推進する必要がある」(5頁8行目)
「科学的・計画的な保護管理の基本的考え方に従って、野生鳥獣の保護管理施策全般にわたって科学性及び計画性の付与を図る必要がある」(5頁19行目以下)

< コメント >

・生物多様性保全を基礎においた上で、ワイルドライフ・マネージメントとしての「科学的・計画的な保護管理」を導入したことは、評価できる。
・保護管理に関わる主体間の合意形成を強調したことは評価できる。「行政、地域住民、専門家など」の「など」には「野生鳥獣の保護管理に意見を有する国民」も含まれると解すべきである（環境影響評価法では、「環境保全の見地から意見を有する者」が意思形成過程に参加する権利を与えられている（第8条）。）
・科学的・計画的な保護管理が正面から打ち出された以上、その主体、特に国と地方公共団体の責務を法律上明文で規定することが必要となろう（種の保存法2条参照）。

積極的な情報公開

< 報告書の内容 >

「情報の適切な公開等により、施策の種類、内容及び効果等に関する透明性を確保」

(5 頁 4 行目以下)

< コメント >

・評価できる。ここでは、国・地方公共団体の情報を問わず、広く国民全体に公開することが求められていると解すべきである。

フィードバックシステムの導入

< 報告書の内容 >

「モニタリングの実施やその結果の保護管理への反映等によるフィード・バックシステムを導入することが特に必要である。」(5 頁 5 行目以下)

< コメント >

・従来の制度、例えば、鳥獣保護事業計画をみると、その達成状況をチェックし、未達成部分が生じた原因を客観的に分析・審査し、それを改善していくためのメカニズムは存在しなかった。今後は、このようなメカニズム作りが必要となる。

特に、鳥獣保護事業計画や特定鳥獣個体群の保護管理計画については、フィードバックシステムとしての審査制度を明文で規定すべきである。

特定鳥獣個体群の保護管理計画の導入

< 報告書の内容 >

「特定の個体群に注目して、地域の実情や生息動向の変化に応じた密度の高い特別な保護管理を機動的に行う仕組み」(6 頁 1 1 行目)

< コメント >

・生物多様性保全を基盤に据えたワイルドライフ・マネジメントを十分に行き届いた計画制度を提言したことは評価できる。

・ただし、そのための施策実施の責任は基本的に都道府県に課されており、今まで国が積み残してきたことを都道府県に預けることになるのであるから、国としては、チェック体制とともに十分な技術的・予算的支援措置を講じないと、本計画制度は何らの前進も生まない危険がある。

特定鳥獣個体群の保護管理にあたっての広域調整

< 報告書の内容 >

「計画の対象とする個体群が、都道府県の行政界を越えて分布する場合には、計画の策定及び実施に当たり関係都道府県間で必要な調整を実施することとする。さらに、当該計画制度が適切に運用されるよう、国は都道府県に対して適切な助言・勧告等を行う」(7 頁 2 行目)

< コメント >

・広域調整の仕組みを整備することは、地方分権に伴う問題の予防措置として極めて重要である。

報告書の指摘するような調整を実施するためには、当該個体群に関連する都道府県が、必要な場合は国も交えて、協議等を行なわなければならない旨明文

で規定することが必要となろう。

特定鳥獣個体群の保護管理計画の予算

< 報告書の内容 >

「生息動向等の調査、計画の策定及び計画の実行に関する予算的支援」(8 頁 3 行以下)

< コメント >

・国の都道府県に対する予算的支援にふれたことは評価できる。

既に述べたように、本報告書で提言された科学的・計画的な管理は、都道府県に対する十分な予算的支援なしには、現実には進まないことを十分ふまえた上での予算規模を検討すべきである。

なお、都道府県が、特定鳥獣個体群の保護管理計画のために、従来の鳥獣保護事業計画とは別枠に相当規模の予算が組めるような根拠を与えることも必要である(両計画の関係如何も問題になろう(6 頁 19、20 行))。

鳥獣保護区の充実

< 報告書の内容 >

「今後の鳥獣保護区の設定にあたっては、生息環境、生息密度、移動ネットワーク等を勘案した適地選定と適正配置を考慮する必要がある。」(8 頁 11 行目以下)

< コメント >

・評価できる。国は、各都道府県が、鳥獣保護区設定のあり方の見直しに速やかに着手できるよう、必要な技術的支援を早急に行うべきである。

有害鳥獣駆除・狩猟における科学性・計画性の充実

(8 頁 17 行目以下)

< コメント >

狩猟や有害鳥獣駆除を、科学的・計画的なものとするためには、狩猟獣及び現実の有害鳥獣駆除対象種から、国、地方公共団体及び I U C N のレッドリスト掲載種・個体群を除外すべきである。

また、特定鳥獣に対する個体数調整のために安易に有害鳥獣駆除を使うべきでない。有害鳥獣駆除の目的と機能を明確に限界づけた上で、個体数調整のための捕獲は、「有害鳥獣駆除」等(法 12 条に規定する捕獲) とは別の捕獲許可事由として新たに根拠づけるべきである。

保護管理(計画策定及び実行) 技術者の育成

(9 頁 17 行目以下)

< コメント >

・報告書は、「科学的・計画的な保護管理を担当する行政機関の組織」を整備するとも述べており(9 頁 15 行目)、いわゆる「ワイルドライフ・マネージャー」制度に相当するものを設けることが求められていると解される。

今後、国は、上記制度を明文で規定するとともに、「ワイルドライフ・マネージャー」育成のため、国レベルでの資格制度、育成プログラム等の整備に着手しなければならない。

調査研究の推進と調査研究機関の整備

(9 頁 1 4 行目以下)

< コメント >

・現状では、国や地方公共団体による、野生鳥獣の分布状況、個体群の遺伝的特徴、生息地環境の状況等の把握は全く不十分である。

報告書は、都道府県が行う捕獲許可に対し必要な指示を行うに当たって、「国においては、この指示の具体的な方法や指示の必要性を適切に判断できるような生息動向の把握体制を速やかに整備する必要がある」(1 1 頁 4 行目) とも述べており、国は、上記事項等の調査体制整備を、そのための研究機関の整備も含めて、早急に実施しなければならない。

地域住民の被害に対する損失補償

< 報告書の内容 >

「野生鳥獣により、地域住民の安全や財産に受忍しがたい被害がもたらされる場合には、その損失に対して公の適正な損失補償が必要であるとする意見もある。しかし、被害額の算定や損失補償費用の負担のあり方に関しては、なお多くの理論的・制度的・技術的な課題があることから、引き続き検討を行う必要がある。」(9 頁 2 4 行目以下)

< コメント >

・損失補償制度の必要性が指摘されたことは重要であるが、その即時の導入が結論づけられなかったことは問題である。

即時導入が困難な理由として、「理論的・制度的・技術的」な側面があげられているが、この議論は今に始まったことではなく、国ではかねてから検討してきたことのはずである。また、地方公共団体のいくつかは、網羅的ではないとしても、様々な損失補償制度を条例等で整備してきている。

今回、国は、野生鳥獣による被害の軽減に正面から取り組もうとしているのであるから、この問題を安易に積み残すことは許されない。国は、早急に議論を煮詰め、法制化を実現しなければならない。

野生鳥獣の捕獲許可に係る国と都道府県との役割分担のあり方

< 報告書の内容 >

「全国的に重要な野生鳥獣の生息地としての指定の有無に基づく地域別の役割分担や、種の希少性等に基づく種別の役割分担を基準とするなど」(1 0 頁 2 0 行目)

< コメント >

・報告に指摘されている基準は概ね評価できる。

種別の基準について、国、地方公共団体及び I U C N のいわゆるレッドリスト掲載種は、国に権限を分配すべきである。

「鳥獣の保護繁殖に重大な支障を及ぼすおそれのある方法」として、かすみ網を使用しての捕獲許可権限は国に分配すべきである。

都道府県の捕獲許可についての広域調整と、国の関与について

< 報告書の内容 >

「鳥獣の保護管理には広域的な視点が必要であるとの観点から、都道府県が行

う野生鳥獣の捕獲許可等の事務について、国は、渡り鳥の急減などの緊急時において必要な指示を行うことができると地方分権推進計画等に規定されている。」(11頁1行目以下)

<コメント>

- ・報告書は、広域調整の観点からの国の関与につき、「指示」をあげている。この指示については、推進計画が例示する場合に限らず、明らかに科学性・計画性を欠いている捕獲許可実態が認められる場合(抽象的な被害予察に基づく捕獲許可等)や、許可手続の在り方に問題が大きい場合(許可のための審査が形骸化している場合等)など、捕獲許可制度の趣旨をゆがめるような運用に対しては、積極的に指示が出せることとしなければならない。
- ・「指示」以外の国の関与として、協議もメニューに加える必要がある。例えば、ある個体群が都道府県境をまたがっており、関係都道府県がそれぞれ捕獲を行おうとする場合等、捕獲のあり方について関係都道府県間で調整を行う必要がある場合には、関係都道府県が、必要な場合は国も交えて、協議等を行わなければならない旨明文で規定することが必要である。

都道府県の市町村に対する捕獲許可権限の委譲について

<コメント>

- ・報告書はこの点に全くふれていない。しかし、市町村レベルでは、科学的裏付けもなく場当たりの捕獲許可が行われている実態がある。これこそ、報告書のいう「科学的・計画的保護管理」の直面する重要な課題のひとつであるから、報告書はその点を直視していないとの批判はまぬかれない。この点、鳥獣の捕獲についても、科学的・計画的保護管理の一環として行われなければならない以上、都道府県が市町村に条例の制定によって捕獲許可権限を委譲する場合、市町村は独自に科学性・計画性の裏付けをもって捕獲許可を行わなければならないことになる。また、都道府県が委譲を行おうとする際、当該市町村がそのような体制を整備しているかどうかを責任を持って判断した上で行うべきこととなる。さらに、既に権限を委譲されている市町村が、実はそのような条件を満たしていなかったとすれば、直ちに権限を引き上げるなどの措置が執られるべきだということになる。国は、都道府県が市町村に捕獲許可権限を委譲するに際しては上記の点に留意して行わなければならない旨を、明文で規定すべきである。
- ・上記を前提にしてもなお、市町村が捕獲許可権限を持つ場合には、国、関係都道府県、関係市町村間の広域的調整(指示、協議等)が必要となる。

特定鳥獣個体群の保護管理計画と捕獲許可権限の所在について

<コメント>

- ・報告書では、この点について明示的にはふれられていない。しかし、特定鳥獣個体群の保護管理計画において、都道府県が効果的に計画的管理を行うには、当該鳥獣の捕獲許可権限を市町村に委譲することはできず、既に委譲されていた場合にはそれを引き上げなければならないこととなる。法律では、その点を明文で規定すべきである。

以上