

1999年4月15日

「鳥獣保護及狩猟に関する法律の一部を改正する法律案」に対するコメント

〒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)

事務長 坂元徹

はじめに

生物多様性は、人間の自然環境のあり様を決定し、その生存基盤を支えるものです(1992年には「生物多様性に関する条約」が作成署名されています) その意味で、生物多様性の保全は、環境問題の根本に位置する課題といえます。ところが、鳥獣保護法を含む我が国の自然環境保全関連の法体系は、この課題に十分応えるものになっていません。

今回の鳥獣保護法の改正は、この課題に応えるべき機会であったはずでした。しかし、そこで打ち出された野生鳥獣の「科学的管理」は、実を伴う内容になっていないばかりか、日本の野生生物保護行政が何を目標そうとしているのかについて大きな疑念を抱かせるものとなってしまいました。それは、そこにいう「科学的管理」が、なぜ生物多様性を保全するのか、生物多様性を保全するとは何をどうすることなのか、についての理念に裏打ちされていないからです。

この根本的な問題点の検討は今後とも問い続けなければなりません。本コメントにおいては、「鳥獣保護及狩猟に関する法律の一部を改正する法律案」(第145回国会提出)について個別具体的な制度上の問題点の指摘に焦点をあてます。なお、同じ国会で遅れて審議される「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案」(いわゆる地方分権推進一括法案)における鳥獣保護法関連の改正部分も検討の対象に含めました。

結論

改正案には深刻な問題点が多いため、容認できない。

コメントの要旨

1. 「特定鳥獣保護管理計画」の問題点・1

特定鳥獣保護管理計画は、個体数調整中心の計画。しかし、人と野生鳥獣との共存を図りつつ、農林業被害を軽減するためには、個体数調整よりも、生息環境保全、被害防除、及び被害補償に重点をおくべき。

2. 「特定鳥獣保護管理計画」の問題点・2

科学的・計画的管理の実効性の担保が不十分

3. 「特定鳥獣保護管理計画」の問題点・3

合意形成(市民参加)が不十分

4. 「特定鳥獣保護管理計画」の問題点・4

特定鳥獣保護管理計画の導入は、従来の鳥獣保護法や種の保存法の基本的考え方と矛盾し、鳥獣保護法の体系さらには野生生物保護に関する法体系全体に混乱をもたらす。

5. 本来の科学的・計画的管理に最低限要求される基本的条件が欠けている。

6. 地方分権にあたって有害鳥獣駆除(捕獲許可)制度の見直しを行っていない。

7. 野生鳥獣による農林業被害対策には政府が一丸となって取り組むべき。その

際、被害防除のための施設整備強化や被害補償制度の整備に向けて、農水省が行動することが重要。

コメントの内容

1. 「特定鳥獣保護管理計画」の問題点・1

特定鳥獣保護管理計画は、個体数調整中心の計画。しかし、人と野生鳥獣との共存を図りつつ、農林業被害を軽減するためには、個体数調整よりも、生息環境保全、被害防除、及び被害補償に重点をおくべき。

「特定鳥獣保護管理計画」(以下「特定計画」といいます)の制度目的は「長期的な観点より」の「保護繁殖」とされていますが、鳥獣による農林業被害対策として活用しようというのが実質的な狙いです。

しかし、農林業被害の程度は鳥獣の個体数の増減だけで決まってくるものではありません。むしろ、森林伐採や開発事業によって良好な生息環境が失われたため、餌を求めて被害を起こすに至ったことが根本的な問題です。生息環境の保全にメスを入れず、個体数調整中心の対策によって農林業被害の問題を解決しようとするには、その鳥獣個体群を絶滅させるしかありません。たとえ、ある程度まで個体数が減少しても、餌がなければ農作物を目指さざるを得ないからです。

しかし、自然環境保全審議会の答申(平成10年12月14日、以下「審議会答申」といいます。)は、その表題にあらわれているとおり、「人と野生鳥獣との共存を図る」ことを大前提としています(答申3頁、4頁参照)。鳥獣個体群を絶滅させることは許されません。

(参考) 審議会答申は「野生鳥獣又は地域個体群について」「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)と述べています。

このように、人と野生鳥獣の共存を政策目標とするなら、農林業従事者が我慢して鳥獣とつきあっていけるような環境整備が必要なのです。すなわち、加害鳥獣を出さないための生息環境保護と、被害ができるだけ出ないような被害防除と、出てしまった被害の補償を施策の中心におくべきです。

このような批判に対しては、特定計画は個体数調整のみでなく「棲息地の保護及び整備に関する事項」も定められる(改正案第1条の3第2項第6号)という反論があるかもしれませんが、しかし、改正案では「棲息地の保護及び整備」に優先順位を与えておらず、「個体数調整も、『棲息地の保護及び整備』も、それぞれの都道府県が独力でできる限りのことをしてください」という趣旨で上記のような項目の記載を要求しているに過ぎません。生息環境保全のための特別な予算措置も採られません。要するに、生息環境の保全については、形を整えるため、文言上言及したという程度にとどまります。これでは、ほとんどの都道府県で、個体数調整が偏重され、生息地管理は実質的に進まないでしょう。なぜなら、個体数調整は、これまで実施してきた鳥獣の捕獲と狩猟を強化すればよいだけのことである(一定の計画化は図られますが)のに対し、生息地管理は、その本格的実施の経験がない自治体がほとんどであり、しかも大きな予算、土地利用に関する行政との調整、土地利用権者等との調整などにより、大規模・緻密な行政事務を伴うからです。

このように、特定計画は、実質的に個体数調整のみを推進する制度です。被害補償についてはもちろん、生息環境保全についても具体的な対応がないと評価できます。これでは、有害鳥獣駆除と狩猟によって鳥獣は殺されるけれども、農林業従事者の不満は消えない、という従来の悪循環に何ら変化をもたらさないでしょう。

それにもかかわらず、今回の改正で特定計画を導入し、国が、鳥獣による農林業被害には個体数調整で基本的に対応すると宣言してしまうとどうなるのでしょうか。農林業従事者から大きな不満が続くだけでなく、結局問題解決を先送りにしたという失望感さえ芽生えかねません。そうなれば、鳥獣との共存への意欲をそぎ、人が野生鳥獣かという不幸な対立が激化するでしょう。

2. 「特定鳥獣保護管理計画」の問題点・2

科学的・計画的な管理の実効性の担保が不十分

・特定計画の策定・定期的見直しにあたっては、専門的見地からその内容を検証することが必要ですが、この検証を行う、科学者からなる第三者機関の設置に関する規定がおかれていません。

・特定計画を実施するための専門家である、「保護管理官」の設置に関する規定がおかれていません（「保護管理官」を設置する場合は、その権限、資格制度、予算措置を前提とした養成のための基盤整備に関する規定が必要です）

（参考）審議会答申では、「科学的・計画的な保護管理を担当する行政機関の組織」を整備すると述べていました（9頁15行目）

3. 「特定鳥獣保護管理計画」の問題点・3

合意形成（市民参加）が不十分

特定計画策定に当たっては、公聴会が開かれますが（改正案第1条の3第5項）ヒアリングの対象となるのは「利害関係人」のみで、これは従来の狩猟鳥獣の種類や捕獲制限を定める際の公聴会と同様です（「利害関係人」は、関係地方公共団体、狩猟団体、農林業団体、関係地域の特定の民間団体等に限定）

しかし、鳥獣の保護管理にかかわる主体間の合意形成には、市民がかかわる機会が保障されなければなりません。なぜなら、鳥獣は国民共有の財産だからです。

（参考）自然環境保全審議会野生生物部会の答申（H10.12.14）審議会答申では次のように述べています。

「野生鳥獣は自然環境を構成する重要な要素の一つであり、人間の生存の基盤となっている自然環境を健全なものにするものであると同時に、国民の生活環境を改善する上で欠くことのできな役割を果たすものであることにかんがみ、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ともに、長く後世に伝えて行くべき国民共有の財産である。」（3頁25行目以下）

従って、公聴会のヒアリングの対象には、広く、「野生鳥獣の保護管理に意見を有する者」を含めるべきです。

（参考）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」に、意思形成過程に参加する権利を与えられています（同法第8条）

4. 「特定鳥獣保護管理計画」の問題点・4

特定鳥獣保護管理計画の導入は、従来の鳥獣保護法や種の保存法の基本的考え方と矛盾し、鳥獣保護法の体系さらには野生生物保護に関する法体系全体に混乱をもたらす。

鳥獣保護法には、従来から、「鳥獣の保護繁殖を目的とする事業を実施するため」の計画制度である「鳥獣保護事業計画」が存在します(第1条の2)。これに対し、特定計画の目的は「長期的観点より当該鳥獣の保護繁殖を図るため」とされています(改正後第1条の3)。

これをみると、それが鳥獣の保護繁殖である点で共通しています。もっとも、特定計画では「長期的観点」が強調されていますが、従来の鳥獣保護事業計画も、決して制度上「長期的観点」を有しないものではありません。「近年ますます悪化する鳥獣の生息状況に対処するためには、長期にわたって計画性をもった鳥獣保護施策を統一的かつ積極的に推進することが肝要である。このため、昭和38年に狩猟法の一部が改正された際に、鳥獣保護事業計画制度が設けられた」のです(「鳥獣行政の歩み」林野庁、昭和44年)。現に、鳥獣保護事業計画の計画期間は5年のタイムスパンをもって実施され、5年ごとに前の計画の見直しが図られながら継続的に実施されることになっているのです。従って、両計画の目的に違いはないということになります。

また、保護繁殖を行う根拠は、このような鳥獣を放置すると、「存続が危ぶまれる」(「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」の一部改正(案)の概要)環境庁)つまり絶滅の可能性が出てくるのでそれを防止する、ということにあります。その点は、鳥獣保護事業計画を含め、鳥獣保護法の基本的考え方そのものといえます。

ところが「存続が危ぶまれる」かどうかを判断する基準について考察すると、特定計画は従来の鳥獣保護事業計画ないし鳥獣保護法が全く想定していなかったものを取り入れていることがわかります。鳥獣保護事業計画上での絶滅のおそれのある鳥獣とは、環境庁編のレッドデータブックに絶滅危惧種及び危急種としてあげられているもの、これに準じるものとして同レッドデータブックの希少種等あるいは都道府県において生息数の少ない種等とされています(鳥獣保護区の設定基準に関する自然保護局長通達)。すなわち、個体数については、少ないあるいは減少していることが基準となっているのです。

この点は「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」(種の保存法)でも同様です。種の保存法が対象とする「国内希少野生動植物種」(4条)の選定要件に関して、「希少野生動植物種保存基本方針」(1992年閣議決定)は「個体数が著しく少ないか、又は著しく減少しつつある種」をあげています。

これに対して、特定計画は、著しく減少した鳥獣のみならず、著しく増加した鳥獣も対象としました。著しく増加した鳥獣の存続が危ぶまれる理由としては、そのような鳥獣は、個体群動態のメカニズムにより、個体群が突然に崩壊し絶滅することがあるからだということのようです。いずれにせよ、特定計画が著しく増加した鳥獣も対象としたことは、これまで鳥獣保護法のみならず種の保存法が依拠してきた基本的な考え方、すなわち、「絶滅のおそれ」とは何か、を見直そうとするものといえます。

このように、特定計画の導入は、鳥獣保護法や種の保存法の基本的考え方と矛盾し、鳥獣保護法の体系さらには野生生物保護に関する法体系全体に混乱をもたらすものです。

さらに、改正案では「特定計画は鳥獣保護事業計画に適合することを要す」(改正後第1条の3第3項)とされて

ており、両計画間に矛盾が生じることは許されません。対象種選定の基準は、この規定に違反するのではないかと疑いすらあります。

5 . 本来の科学的・計画的管理に最低限要求される基本的条件が欠けている。

・鳥獣の科学的・計画的管理における各主体の責務に関する規定がおかれていません。

(参考)種の保存法第2条では、第1項で国の、第2項で地方公共団体の、第3条で国民の責務を規定しています。

・科学的・計画的管理の前提となる、調査研究の推進と調査研究機関の整備に関する規定がおかれていません。

(参考)種の保存法第2条には、「国は、野生動物植物の種」が置かれている状況を常に把握する」と規定されています。

・鳥獣保護事業計画や捕獲許可制度(有害鳥獣駆除等)については、科学的・計画的管理の見地からの、善措置が何ら採られていません。

(参考)審議会答申では、「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9行目)と述べています。

6 . 地方分権にあたって有害鳥獣駆除(捕獲許可)制度の見直しを行っていない。

これまで多くの地方公共団体、とりわけ市町村においては、有害鳥獣駆除(捕獲許可)制度が厳正に運用されてきたとはいえません。こうした実態が各地域で鳥獣の個体群が絶滅するのではないかと危惧を呼んでいるのです。

このような事態が生じる原因としては、市町村が農林業被害者と日常的な関わりを持っているためにそれらの者の利益擁護に偏りがちであることや、科学的・計画的管理を実施する上での体制・財政上の能力の限界があることを指摘できます。しかし、それと同時に、現行法には有害鳥獣駆除の定義すらなく、許可の要件(捕獲行為の個体群に対する影響評価や、被害認定手続を含む)についても具体的な規定がないといった法律の規定上の不備も大きく関係していると考えられます。

その意味で、科学的・計画的保護管理をうたった今回の改正においては、それぞれの地域の鳥獣の個体群を安定して存続可能な状態に保つという視点から、有害鳥獣駆除(捕獲許可)の定義や要件を厳正に枠決めるための改正が不可欠なはずでした。ところが、改正案ではこの点について、全く対応していません。

(参考)審議会答申は、「野生鳥獣又は地域個体群について」「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)と述べています。

しかも、「地方自治法改正案」においては、都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務を、条例の定めによって、市町村が処理することのできる、と規定しました(同改正案第252条の17の2)。この規定により、各

各都道府県が、鳥獣の捕獲許可権限を市町村に委譲する流れは現在よりもさらに加速するおそれがあります。

そうだとすれば、なおさら、改正法は、有害鳥獣駆除が厳正に行われるための制度改善を行うべきだったということになります。

地方分権推進の根底には、現時点では地方公共団体の事務処理能力に対する疑問がぬぐい去れないとしても、責任を持たせることで自律的に能力を高めさせ、長期的にはより質の高い行政事務の処理が実現できるという考えがあります。その考えに一理あることは否定できません。むしろ、そのためにこそ、地方公共団体が意欲と自律性をもって、各地域の鳥獣個体群を健全な状態に維持すべく、有害鳥獣駆除制度を厳正に実施していけるような環境を整えることが必要なのです。そのひとつが、有害鳥獣駆除の定義や要件整備なのです。

7. 野生鳥獣による農林業被害対策には政府が一丸となって取り組むべき。その際、被害防除のための施設整備強化や被害補償制度の整備に向けて、農水省が行動することが重要。

野生鳥獣による農林業被害対策を十分に講じるためには、農水省が、鳥獣保護法の施行と歩調を合わせることに鍵となります。すなわち、省内の各部局が所管する被害防除関連事業をそれぞれ拡大すること、及び省内で連絡会議を作るなどして各事業を統合的・計画的に実施していく体制を作ることが必要です。

また、被害補償制度に関連して、野生鳥獣による農業被害が、農業基本法のデカップリング制度の対象にされるべきです。

既に述べたように、農林業被害者を救済し、人間と野生鳥獣との共存を図るためには、いたずらに個体数調整に依存するよりも、このような他省庁との連携を図っていくことが重要です。

以上

野生生物保全論研究会 Japan Wildlife Conservation Society (JWCS)

1989年に設立され、自然科学、社会科学の専門家、市民によって運営されるNGOである。野生生物保全のフィロソフィーと実践的理論を研究し、それに基づいたアクションを行う。国内の野生生物の問題にも取り組む一方、国際的にはワシントン条約に関連する活動が主である。アジアのNGOのネットワーク「アジア野生生物保護連合」の事務局団体。
会長 / 小原秀雄（女子栄養大学名誉教授）、 幹事長 / 本谷勲（東京農工大学名誉教授）、 事務局長 / 坂元雅行（弁護士）

1999年4月15日

参議院国土環境委員会 委員各位

〒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

「鳥獣保護及狩猟に関する法律の一部を改正する法律案」に対するコメントについて

(本状含め、4枚)

ますますご清勝のこととお喜び申し上げます。

当会は、野生生物の保全について活動を行う NGO ですが、現在参議院国土環境委員会にて審議中の、「鳥獣保護及狩猟に関する法律の一部を改正する法律案」について下記の通りコメントいたしましたので、ご高配いただければ幸いです。

どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

記