

## 我が国の動物関連法体系における鳥獣保護管理行政、外来種対策及び動物愛護行政に関する法解釈学的、法政策学的観点からの課題提供

諸 坂 佐 利\*

### はじめに

本稿は、森林野生動物研究会第50回研究会大会において開催された公開シンポジウムで、筆者がコメンテーターとして発言した内容を補筆、纏めたものである。結論を先取りするならば、筆者は、現行の、鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（以下、「鳥獣法」ともいう。）、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（以下、「特定外来生物法」という。）、さらには動物の愛護及び管理に関する法律（以下、「動愛法」という。）は、相互に干渉しあっているのではないかと、または動物関連法体系全体の構図として隙間なく連携のとれた制度設計にはなっていないのではないかと、考えている。本稿では以下に、その課題提供として雑感を述べたいと思う。大要は次の5点である。

なお、本文中における傍点はすべて筆者によるものである。

#### 1. 鳥獣法の狩猟鳥獣は、如何なる基準で選ばれているのか？

鳥獣法の狩猟鳥獣とは、同法第2条第7項によれば、「希少鳥獣以外の鳥獣であって、その肉又は毛皮を利用する目的、管理を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。）」と定義づけられる。同法の目標は、在来種・固有種の「保護」・「管理」である（第2条第2項及び第3項）。同法における鳥獣の「保護」とは、「生物の多様性の確保、生活環境の保全又は農林水産業の健全な発展を図る観点から、その生息数を適正な水準に増加させ、若しくはその生息地を適正な範囲に拡大させること又はその生息数の水準及びその生息地の範囲を維持すること」と定められる。他方「管理」とは、「生物の多様性の確保、生活環境の保全又は農林水産業の健全な発展を図る観点から、その生息数を適正な水準に減少させ、又はその生息地を適正な範囲に縮小させること」である。この定義規定のコンテキストからは、およそ「撲滅」とか「根絶」というニュアンスを読み取ることはできない。

さて現行の狩猟鳥獣のリスト（同法施行規則第3条及び別表第二）を精査すると、およそ「利用」に供されないもの、同法が目指す「保護」・「管理」（すなわち「個体調整」）に適さないもの、むしろ「撲滅」（生物多様性条約第8条第h号）が指向される外来種が混在してしまっている。ノネコやノイヌなどである。これらは、少なくとも我が国ではイノシシやニホンジカ等のように、食肉や皮革といった産業資源として、その経済的価値を有し持続可能な利用に供されるものではない。しかるにこのような制度設計は、他の動物関連法領域への悪影響・混乱を及ぼす危険性があるように考える。例えばノネコは「我が国の生態系等に被害を及ぼすおそれのある外来種リスト」（以下、「リスト」という。）の「緊急対策外来種」に挙げられ<sup>1)</sup>、「外来種被害防止行動計画」に基づく積極的防除が求められる。しかるにその一方でノネコは、鳥獣法上は「狩猟鳥獣」なので、当該防除事業においては、いわずもがな「狩猟期間」（同法第2条第9項及び同法施行規則第9条）のみの「法定猟法」（同法第2条第6項、第8項及び同法施行規則第2条）という縛り、そして「鳥獣保護区」（同法第28条、第28条の2）や「休猟区」（同法第34条）等の指定による当該事業の限界といった、ある種の障碍が発生することとなる。果たして外来種対策に「減少している狩猟鳥獣の増加を図るため」<sup>2)</sup>の措置は必要なのであろうか<sup>3)</sup>。特定外来生物「法」には、鳥獣保護管理「法」の適用を排除する規定が用意されているが（第12条）、当該「計画」は、鳥獣保護管理「法」よりも下位規範であるので、行政「計画」（下位法）を以って「法律」（上位法）を排斥することは法解釈上認められない。現行法体制においてノネコの「根絶」は見込めない設計といえる。

この特定外来生物法の鳥獣法適用除外規定の関連でいうと、チョウセンイタチは、1930年頃に朝鮮半島から毛皮獣として導入、その後放逐されたが、希少種への捕食圧、日本顎口虫症等の人獣共通感染症リスク、そして農業被害をもたらす懸念が指摘されている。鳥獣法では狩猟鳥獣に挙げられているが、特定外来生物法では未判定

\* 神奈川大学法学部

外来生物である（同法施行規則第28条及び別表第一）。すなわち特定外来生物法第12条は発動しない。チョウセンイタチについてもノネコ同様、鳥獣保護管理法上の法定猟法の遵守、禁猟区、休猟区での捕獲禁止、狩猟期間のみの捕獲等、各種の制限が加えられることとなる。繰り返すが、現行法体制下ではチョウセンイタチの「根絶」は、望めない構図なのである。

他方、アライグマ、アメリカミンク、ヌートリアに至っては、特定外来生物に指定されているが（同法施行令第1条及び別表第一）、鳥獣法上の狩猟鳥獣にも列挙されている。すなわち今度は、特定外来生物法第12条が発動することになるので、少なくとも法制度上は根絶を目指すことができることとなる。しかるに、そうすると鳥獣法の狩猟鳥獣として列挙しておく意義とは何なのであろうか。これらの種に対する法の構え、そして法執行は果たして整合性・連携性を有しているといえるのだろうか。狩猟鳥獣の取捨選定については、動物関連法体系における整合性を十分に斟酌しつつ再検討、再構築されるべきではないかと考える。

## 2. 鳥獣法の目的は、「二兎を追う」？

同法第1条（目的規定）には、こう綴られている。「この法律は、鳥獣の保護及び管理を図るための事業を実施するとともに、猟具の使用に係る危険を予防することにより、鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化を図り、もって生物の多様性の確保（生態系の保護を含む。以下同じ。）、生活環境の保全及び農林水産業の健全な発展に寄与することを通じて、自然環境の恵沢を享受できる国民生活の確保及び地域社会の健全な発展に資することを目的とする」と。同法が目指す大目的を要約すると、①「生物多様性確保（生態系保全）」、②「国民の生活環境保全」、③「農林水産業の健全な発展」の3点である。筆者は、上記3つの目的がすべて一定水準に到達するには、他の動物関連法制度との整合性を有しながら、相当程度の精緻性をもった計画・ガイドライン及び評価指標の作成、並びにそれらに基づく国、都道府県、市町村及び民間の緊密な連携性をもった法執行の実現が必須であると考える。しかるに現行法体制は、果たしてかような制度設計及び執行体制になっているだろうか。筆者は、以下の3点の懸念を抱いている。

1つは鳥獣法が「農林水産業の健全な発展」を目指すといった場合、狩猟鳥獣とは、農林事業者にとっては害獣（駆除対象）に他ならない。すなわち彼らの利益を優先するならば「根絶」がゴールとなる。しかるにイノシシやシカのように当該狩猟鳥獣が当該地域の在来種で、かつ食肉・皮革等が産業資源となり得る（現になってい

る）場合には、これら資源を利活用する事業者（産業）の保護も、当然のことながら考慮しなければならなくなる。他方これら在来種を根絶させてしまうと、自然生態系保全という、もうひとつの法目的からも乖離してしまう。従ってこの場合は、いわずもがな「根絶」がゴールであってはならず、鳥獣法が目指す「保護」又は「管理」の持続可能性が追求されることとなる。必然的に農林事業者に対しては、受忍限度論的な利害調整を図ることとなるが、所轄行政庁は、鳥獣被害防止特措法との均衡を図りつつ、かつ部局間の縦割り弊害にも配慮しつつ、十分な調整機能を果たしているだろうか。

しかしながら課題はこれに留まらない。筆者の2つ目の懸念、それは産業資源たる動物が外来種（外来生物）の場合である。例えばヌートリア、チョウセンイタチ、ミンク、テンなどである。彼らは主に皮革産業のため戦前に我が国に意図的に導入され、しかるにその後逸走、あるいは放逐され、今日野生化個体が各地に定着・拡散しつつある。彼らは、農林業に打撃を与える他、人獣共通感染症の温床である。在来種との競合、交雑、他の生物への侵襲・捕食も懸念される。先のイノシシ等のケースでは、「農林業」対「食肉・皮革業」という共に経済的自由の問題なので利害調整あるいは何らかの補償（助成）を以って解決・救済することが可能である。しかしながら、ヌートリア等のケースでは、対「国民の生命」ないしは「心身の自由」（絶対的自由権）の問題となるので、もはや双方利益を天秤にかけるとは次元の問題ではない（二重の基準論）。しかるに現行の鳥獣法や特定外来生物法は、相互に緊密な連携性・整合性が図られているとは到底いえないと考える。

筆者の懸念の3つ目は、鳥獣法の今般の改正によって創設された第一種特定鳥獣保護計画と第二種特定鳥獣管理計画とが、相互にサイエンスベースで緊密な連携、整合性が保持されなかった場合、それは乱獲のリスク、すなわち自然生態系破壊のリスクにも繋がるのではないかと、ということである。この点については後述の5で考究する。

いずれにしても農林水産業保護又は商業的利用のための狩猟鳥獣の捕殺は、自然生態系維持という「目的」に対する「手段」という位置づけでなければならないと考える。すなわち法が農林水産業の健全な発展を追求するとしても、それはあくまでも自然生態系保全を最上位概念に位置付けて初めて成立する議論であると考えられる。その意味で鳥獣法は、特定外来生物法をはじめとする外来種対策ないしは生物多様性基本法や種の保存法の実効性にも寄与する制度であらねばならないと考えられるので

ある。

なお、在来種・固有種の安定的な維持・存続には、彼らのみならず、彼らの餌となる動植物が生息・生育するための自然的環境（条件）—土壌、水質、大気、地理地形、明暗度、静寂度等—も整備されなければならないが、この点につき現行の鳥獣法制は、他法との連携性の問題も包含して、極めて脆弱であるといわざるを得ない。

### 3. 我が国における「外来種」概念の整理について

自然生態系保全や人獣共通感染症対策の趣旨・目的といった視点から、本源的に考察するならば、いわゆる「外来種」という概念は、国内外を問わず、かつ意図的・非意図的の別なく人為的に、本来の生育・生息地以外から導入・侵入したすべての動植物と定義されるべきであろう。しかるに我が国の外来種対策の唯一の国家法である特定外来生物法における「特定外来生物」の定義では、「明治時代以降に」「海外から」「人為的に導入されたもの」に限定する。これは「我が国において生物の種の同定の前提となる生物分類学が発展し、かつ、海外との物流が増加したのが明治時代以降であることを踏まえ、原則として、概ね明治元年以降に我が国に導入されたと考えるのが妥当な生物を特定外来生物の選定の対象と」したからとされる<sup>4)</sup>。従って、例えばイエネコ (domestic cat) は、「世界の侵略的外来種ワースト 100」に指定されながらも<sup>5)</sup>、およそ明治維新以前から我が国に導入・定着していたので<sup>6)</sup>、同法における規制対象からは除外される。しかるに私見によれば、外来種選定上の時代区分への固執は、かえって政策の方向性を見誤るのではないかと危惧する。学術研究は日進月歩である。従来は明治維新以降に導入されたと考えられていた生物でも、実は江戸時代以前から入っていたとの新発見、すなわち学説 (史実) 変更は、今後も十分にあり得る。先のイエネコも従来は 8 世紀に遣唐使が大陸から持ち帰ったと考えられていたわけである (前掲註 6 の新聞記事参照)。しかるにそのような学説変更があった場合、法は、それに即応的に対応できない。法の書き換えに時間を要すれば要するほど、生態系への脅威は深刻化するのである。外来種対策はスピードが命である。法が如何なる生物をターゲットとするかは、生態系への脅威の度合い、侵襲 (深刻化) のスピード、外来種対策の困難度・緊急度、駆除と保全のコストバランス等を、海外の先行事例—成功事例のみならず失敗事例をも包含して—をも視野に入れて総合的に斟酌しつつ柔軟に決定すべきで、この導入時期要件は、一応の目安程度に考慮すれば足りるのではないかと考える。前掲の基本指針でも「原則として、概ね明治元年以降に我が国に導入された」ものとされているにすぎない。

また同法は、いわゆる「国内由来外来種」も適用除外する。すなわち「国内由来外来種」に対する国家法は現在我が国には存在しない。唯一「外来種被害防止行動計画」及び当該計画の具体的対象を指定した「我が国の生態系等に被害を及ぼすおそれのある外来種リスト」(生態系被害防止外来種リスト) (ともに 2015 年 3 月成立) があるだけである。筆者は特定外来生物法の適用範囲を国内由来の種までカバーする方向で積極的に検討されるべきではないかと考える。

なお今日、我が国は地方分権体制にある。そして国内由来外来種対策に対する国家法は存在しない。従って各地方公共団体が独自条令の新設を以って対応することは、法解釈上は許容される。また各自治体 (地域) によって、緊急対応を要する外来種は異なる。すなわち外来種による被害状況、リスク評価、対処の緊急性の度合い等、状況は様々である。またそれぞれの自治体ごと、地域性、コストパフォーマンス (首長の問題意識、法務能力、財政力、NPO や地域ボランティア等協働者の有無等) も異なる。外来種対策の即応性、実効性の観点からは、分権的アプローチは十分有効であると考え<sup>7)</sup>。ただ一点、外来種対策が複数の自治体に跨る越境公害の場合、自治体のコストパフォーマンスの格差は、当該問題対応の致命傷になりかねない。その意味では国家法の制定は必然の意義を有するものと考えられる。

他方、外来種といっても、元来野生動物なのか、それともペット (家畜) なのかによって、動愛法への配慮の射程も変わってくる。これは外来種によって防除 (殺処分) までのプロセスが変わる、当該事業に掛かるコスト (人、モノ、税金、時間) 計算が変わることを意味する。もちろんペット由来外来種のほうが莫大な税金を投入せざるを得ない。例えばノネコは、前述の通り、鳥獣法上の「狩猟鳥獣」に指定されるが、これは本来的にはペットのイエネコである。その外観はノラネコあるいは放し飼いネコと見分けがつかない。しかるにここがノネコ対策の最大のネックになる。山中で捕獲されたネコがノネコであるとの確証が得られない以上、ノラネコや放し飼いネコとの混獲 (狩猟鳥獣以外を狩猟してしまう) の可能性が出てきてしまうのだ。またノネコがペット由来外来種である以上、馴化の可能性もゼロとはいいい切れない。すなわちネコは、侵略的外来種と解されながらも、動愛法に依拠した「愛護」の配慮が介在するのだ。現在、我が国のネコ対策に関しては、主要欧米諸国のように捕獲後即殺処分という方式を取ることができない (諸坂 2016)。むしろ可能な限り殺処分しない方針で現在進行している<sup>8)</sup>。

ネコによる自然生態系破壊の深刻化が懸念される奄美

大鳥や徳之島におけるネコ対策でも、前述のようなことから、殺処分を前提とした設計ではない。具体的には、①捕獲、②保護収容施設への移送、③捕獲ネコの傷病診断・治療、④飼い主の有無診断、⑤飼いネコの場合には飼い主への返還、⑥無主物—すなわちノネコかノラネコ—と判断される場合には収容継続・馴化、⑦新たな譲渡先（里親）の探索、そして⑧一定期間内に譲渡先が見つからない場合に限って最終手段としての殺処分、という行程である。莫大なコストを要する現実がそこにある。しかるに、ペット由来外来種がみな、同様のマネジメントになるのかという点を決してそのようなことはない。例えば、アライグマやシマリスも元来はペットとして導入されたが、現在、鳥獣法では狩猟鳥獣である。そして特定外来生物法ではアライグマが特定外来生物に、シマリスが重点対策外来種（旧要注意外来生物）にそれぞれ指定されている。しかるに先のノネコのような動愛法に基づく「特別待遇」は存在しない。動愛法の解釈自体、首尾一貫していないのであるが、鳥獣法等他法との整合性も十分に図られていない。

#### 4. 鳥獣保護管理行政ないしは外来種対策に立ちほかかる所有権絶対の原則

鳥獣法にしても特定外来生物法にしても、我が国の現行法体制は、動物あるいはそれを飼養、占有、管理等する者を法（政策）の客体とする設計である。その動物が生息あるいは自由往来する土地（山林）に対するアプローチ、換言すれば当該土地を所有、占有、管理する者（以下、「土地所有者」ともいう。）へのアプローチは極めて不十分といわざるを得ない。鳥獣法第17条は、「垣、さくその他これに類するもので囲まれた土地又は作物のある土地において、鳥獣の捕獲等又は鳥類の卵の採取等しようとする者は、あらかじめ、その土地の占有者の承諾を得なければならない」と規定する<sup>9)</sup>。当該規定は土地所有者の財産権等を尊重する規定であるが、しかるに、土地所有者不明・不詳の場合、あるいは土地所有者が多数存在したり、各地に点在していたり、すでに死亡している場合などは、確実に、法執行は停滞・頓挫する。すなわち、地域住民の平穏な生活環境の保持（これは換言すれば生存権（日本国憲法第25条）の保障の問題である）、農林水産業の健全な発展、さらには自然生態系保全といった本法の根本目的—「公共の福祉」（公益）—の実現は、地権者の前にひれ伏す構図となり兼ねないリスクが潜在する。神山（2015）は、この点に関して、我が国の国家法は明確な姿勢を示せていないと指摘する。

自然公園法は国立公園及び国定公園という「土地」に対して、自然環境保全法は公有「地」に対して、一定の生

態系維持回復政策（外来種対策）を確立しているが<sup>10)</sup>、これはすべて私有地以外の規制なのである。すなわち現行法制では、何らかの私有地に対して法的にアプローチしたい場合には、当該土地の地権者から買い上げ国有地・公有地とすることを前提とするわけである。どのくらいのコスト（カネと時間）を必要とするのか。これは下手をすると、緊急対策を要する外来種が居る土地ほど、あるいは外来種による侵襲が凄まじく絶滅の危機迫る生物（種）が多く生息する土地ほど、その価格高騰が起きる、土地所有者の利益に反射するという構図を生まないだろうか。モラルハザードを惹起せしめるリスクが現行法体制には潜在しないか、筆者は危惧する。

狩猟に対する地域慣習などが盤石であれば、国家法（成文法）の出る幕ではないのだろうが、超少子高齢化の影響下における山林の荒廃、耕作放棄地、空き家・空地等不適正管理物件、所有者不明土地といった問題、またそれに付随するコミュニティの衰退・崩壊が顕在化しているような地域（自治体）においては、ある意味では「所有権絶対の原則」は仇となる。当該原則を修正する独自条令（政策）の検討を早急にかつ積極果敢に進めなければ、鳥獣行政、外来種対策は、延いては自然生態系保全政策は、停滞ないしは頓挫する。

民法は、その第1条に「私権は、公共の福祉に適合しなければならぬ。」「権利の行使及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。」「権利の濫用は、これを許さない」と定める。日本国憲法第29条第2項及び第3項には、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」と謳う。価値相対化、多様化の現代社会だからこそ、これら一般法の基本理念は、本稿のテーマに限らず、すべての公共政策の通奏低音とされるべきではないかと考える。

なお傍論ながら、我が国のペット飼養者、すなわちペットに対する所有権（占有者、管理権）を有する者の、法的・社会的「責任」の脆弱性も、これと相通ずる問題のように考えられる（諸坂2016）。

#### 5. 人と動物の共生とは—真の意味でのワイルドライフ・マネージメントとは

2014年の鳥獣法の改正で「保護」と「管理」の概念を局限化したことに伴い、これまで一本化されていた「特定計画」が第一種特定鳥獣保護計画と第二種特定鳥獣管理計画に分割された。この制度設計は、現実のマネジメントに支障を来たさなまいだろうか。この点に関する学問的批判は少なくない。常田（2016）は、この点に関して

「ワイルドライフマネジメントは個体群の状況・動向と管理目的・目標に合わせて捕獲など様々な施策を調整する連続的な行為であり、多様な内容を持つものである。それを『保護(増やすか維持する)』のか『管理(減らして維持する)』のかという対立する2つの狭い枠組みに押し込めて扱うことは、ワイルドライフマネジメントの矮小化をもたらしかねない」と批判を展開する<sup>11)</sup>。また神山(2014)は、「『保護』『管理』という2つの選択肢しか準備されなかったことは、まずもって生態系の保全及び生物多様性の確保に対しての自然科学的知見の導入がなされなかったといっても過言ではないといえよう。その為、動的な自然に対しての対応は想定されていないともいえ、『管理』がなされた結果として何が起るのか、そのときにどう対処するのかということが予見できない。いたって『予防的措置』『予見可能性』『おそれの蓋然性』等を見逃したものと評価できよう」と述べ<sup>12)</sup>、さらに「1999年(平成11年)改正で、特定計画制度が創設され法律への自然科学の導入が行われたが、他方、法律における自然科学者の位置づけは不明確なままであった。特定計画制度は、『個体数管理』『被害防止』『生息地管理』という保護管理の三本柱によって進められねばならないところ、今回の改正では、特定鳥獣に関する施策は『保護』か『管理』かに分けねばならず、更に『個体数管理』が偏重されており、それが新法1条の『生物の多様性の確保』『生活環境の保全』『農林水産業の健全な発展』に資するかどうかということの検証も必要となる。こうした自然科学的知見の導入及び、そうした知見を導入していく法的体制づくり(法制度設計)は甚だ不十分といえよう」と、今般の法改正に対して痛烈な批判を展開している<sup>13)</sup>。これら学界からの批判に対して当該法執行を實際上展開する都道府県は、短絡的に「捕ればいい」、「減らせばいい」と、農林業その他の業界の顔色のみを窺うのではなく、生物多様性確保(生態系保全)といった超高次公益性の実現に向けて、学識経験者の見識を十分尊重したサイエンスベースの評価法務を、精緻にかつ客観的に展開してほしいと考える。そして国は、各自治体から上がってきたデータや意見を踏まえつつ、次期法改正の準備をリスクマネジメント的視点、すなわち予防原則的視点に立脚して進展させてほしいと考える。

他方、筆者は、当該事業が地方公共団体の自治事務であること自体に、以下に示すような問題があるのではないかと考えている。それはこの鳥獣保護管理行政のマネジメントに際して、大半の自治体では、農林被害防除担当、生息地管理担当、そして自然生態系保全担当といった具合に各担当部局がそれぞれ別個に縦割りに編成されて

しまっている点である。また現実的には各部局間のポリティカルパワーの優劣性もあるので、下手をすると、農林業被害対策に傾倒した対処療法的な捕殺(乱獲)に猪突猛進してしまう危険性すら想起される。また自治体(首長)ごとに、その方針、気概、法務能力、官民協働のマネジメント体制、財政規模において様々である。住民の意向・趣向も常に流動的であろうし、当該自治体の地域性(住民気質)も多様である。結果、当該事業の成果は、自治体(地域)ごとに相当程度の格差が生じてしまっている。しかるにこの格差は、近隣自治体のマネジメントの実効性(実現可能性と持続可能性)にも確実に影響を及ぼす。動物は県境を知らないのである。「広域連合を組んで対応すべし」とはいうのは易しだが、実際上は、コスト配分の問題やら、自治体(首長)どうしの親和性やら、色々とクリアしなければならない課題は山積していると推断される。この鳥獣保護管理行政ないしは外来種対策事業を自治体一任、各自治体主導というふうに設計するのは、一定の限界があると考ええる。地方分権という時代の潮流に逆行することは、筆者も了解するところではあるが、この問題は、国が国家法を以って<sup>14)</sup>さらなる積極関与する必要があるのではないかと考える次第である<sup>15)</sup>。

## 参 考 文 献

- 神山智美. 2014. 鳥獣保護法改正の論点整理—法律名に「管理」が加わることに関する法学的な一考察. 富山大学紀要・富大経済論集 60: 277-320.
- 神山智美. 2015. 土地所有者の管理義務と狩猟者のアクセス権を考える—ペンシルバニア州を事例として—. 富山大学紀要・富大経済論集 60: 443-479.
- 諸坂佐利. 2016. 希少種・絶滅危惧種保護政策における「ネコ問題」—その法解釈学、そして政策法務的視点からの考察. ワイルドライフ・フォーラム 21: 18-21.
- 高橋満彦. 2015. 狩猟の諸要素を踏まえた2014年鳥獣法改正の法的分析. 野生生物と社会 3: 13-21.
- 常田邦彦. 2016. 2014年の鳥獣保護法改正の歴史的な意味(第48回大会公開シンポジウム記録 改正鳥獣法と野生生物保全の現場). 森林野生動物研究会誌 41: 61-65.
- 吉田剛司. 2016. シカとヒトの共存を目指して: 現場からみた鳥獣保護管理法(第48回大会公開シンポジウム記録 改正鳥獣法と野生生物保全の現場). 森林野生動物研究会誌 41: 77-79.

## 註

<sup>1</sup> 「ノネコ」は、日本生態学会が取り纏めた「日本の侵略的外来種ワースト100」にも指定されている。

<sup>2</sup> 環境省の狩猟制度の概要に関するホームページより(<https://www.env.go.jp/nature/choju/hunt/hunt2.html>) (最終確認

日 2018 年 1 月 15 日).

- <sup>3</sup> このノネコと同種の問題はシマリスにも惹起する。シマリスは、鳥獣法上の狩猟鳥獣に指定され、かつ重要対策外来種 (旧要注意外来生物) にも指定される ([https://www.env.go.jp/nature/intro/2outline/list/fuka\\_animal.pdf](https://www.env.go.jp/nature/intro/2outline/list/fuka_animal.pdf)) (最終確認日 2018 年 1 月 15 日)。奥尻島・屋久島のタヌキも地域限定ではあるが、同様の問題を抱えていると考える。
- <sup>4</sup> 「特定外来生物被害防止基本方針 (平成 26 年 3 月 18 日閣議決定)」(以下、「基本指針」という。)([https://www.env.go.jp/nature/intro/1law/files/kihon\\_rev\\_all.pdf](https://www.env.go.jp/nature/intro/1law/files/kihon_rev_all.pdf)) (最終確認日 2018 年 1 月 15 日)。
- <sup>5</sup> 「日本の侵略的外来種ワースト 100」では、前述の通り「ノネコ」、すなわちイエネコが完全野生化したもののみを指定する。ノネコの温床 (供給源) であるノラネコや放し飼いネコ、すなわち「イエネコ」全般に対するアプローチにはなっていない。本文で挙げた「我が国の生態系等に被害を及ぼすおそれのある外来種リスト」(生態系被害防止外来種リスト) でも「イエネコ」ではなく「ノネコ」が指定される。これではいわゆる「ネコ問題」の抜本的解決は望めない。
- <sup>6</sup> 「イエネコ、弥生時代から 通説より 800 年古い骨、壱岐で出土」読売新聞神奈川西部版 2008 年 6 月 22 日朝刊
- <sup>7</sup> 現在、世界自然遺産登録を目指す奄美・琉球諸島では、ペットのイエネコの飼い主責任を強調し、自然生態系の脅威になるリスクのあるものは、ノネコ、ノラネコ、放し飼いネコの別なく、すべてを規制対象にする制度となっている。環境省、鹿児島県及び奄美大島 5 市町村が公表した「奄美大島における生態系保全のためのノネコ管理計画 (2018 年度～2027 年度)」(<http://kyushu.env.go.jp/naha/0328amami.pdf>) (最終確認日 2018 年 3 月 28 日) でも捕獲対象は、いわゆる「ノネコ」に固執することなく、「一時的に森林内に侵入しているノラネコや飼い猫も……希少種等を捕殺して在来生態系へ影響を及ぼすおそれがあることから本計画に基づき対処する」と明記されている。
- <sup>8</sup> 動愛法第 35 条第 4 項は、「都道府県知事等は、……引取りを行った犬又は猫について、殺処分がなくなることを目指して、所有者がいると推測されるものについてはその所有者を発見し、当該所有者に返還するよう努めるとともに、所有者がいないと推測されるもの、所有者から引取りを求められたもの又は所有者の発見ができないものについてはその飼養を希望する者を募集し、当該希望する者に譲り渡すよう努めるものとする」と規定する。また同法の平成 24 年改正に付随して発出された衆参両院の附帯決議第 8 号後段にも、「駆除目的に捕獲された飼い主のいない猫の引取りは動物愛護の観点から原則として認められないが、やむを得ず引き取る際には、猫の所有者又は占有者を確認しつつ関係者の意向も踏まえた上で、引取り後に譲渡の機会が得られるよう最大限努めるよう、各地方自治体を指導すること」と明記され、我が国の侵略的外来種たる「ネコ」には、極力殺処分が回避されるよう、法が特別待遇の地位を与えている。こういったことは、数多存在するペットのうち犬と猫に対してのみ適用されるルールである。ネコのような侵

略的外来種に対して、かような対応をする国家は、管見ながら、我が国のみである。これをどう評価すべきか。

- <sup>9</sup> 鳥獣法第 69 条には、猟区管理に関する認可申請者は、「あらかじめ、猟区における狩猟の管理について当該区域内の土地に関し登記した権利を有する者の同意を得なければならない」と定められている。
- <sup>10</sup> 具体的には、自然公園法は、「生物の多様性の確保に寄与することを目的」として (第 1 条)、特別地域及び特別保護地区を指定し (第 20 条①、第 21 条①)、野生動物を保護し (第 20 条③十三、第 21 条③九)、かつ当該エリアにおける家畜を含む外来種の放出行為を禁じる (第 20 条③十四、第 21 条③四)。また自然環境保全法も、「生物の多様性の確保その他の自然環境の適正な保全」を推進すべく (第 1 条)、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域、特別地区、野生動物植物保護地区等をそれぞれ指定し (第 14 条①、第 22 条①、第 25 条①、第 26 条①)、野生動物を保護する (第 17 条①十)。また家畜を含む動物の放出行為を禁じている (第 17 条①十一、第 25 条④五)。
- なお自然公園法における外来種放出行為の禁止は、特別地域における「風致の維持に影響を及ぼすおそれがあるものとして」規制されるので、「風致」と無関係の場合には当該規定は発動されない可能性は法解釈上高いといわざるを得ない。
- <sup>11</sup> 同様の視点からの批判的コメントとして、吉田 (2016) は、「指定鳥獣の適切な管理は、狩猟による個体数管理を実施するしかない。ただし市町村を含む多くの現場では、法改正によって『とにかく捕れば良い』という安易な方向に進みつつある。単に『減らせば良い』という兆候もあり、狩猟管理による個体数調整と乱獲が混乱しているのが現状である」と評解する。また同論文では「野生動物管理とは、あくまでも自然資源の一部である野生動物の管理を示し、『管理』とは『個体管理』でなく、健全な生態系を維持するために人間社会が環境と共生しながら最善の手法を順応的に模索することを示す」と強調するが、全く以って正鵠を射ていると考える。
- <sup>12</sup> なお神山 (2014) は、保護計画と管理計画の執行レベルにおける問題性についても批判を展開する。なお同じくこの問題に言及するものとして、高橋 (2015) がある。
- <sup>13</sup> 吉田 (2016) には、野生動物管理者 (ワイルドライフマネージャー) という別角度の視点から、同様の指摘をされている。他方、環境省のホームページを確認するに、「保護及び管理の目標の柔軟性」として、「野生鳥獣の生息状況等は不確実なものであることを踏まえて、柔軟で順応的な管理手法 (フィードバックシステム) を創出する必要があります。このため、保護及び管理の目標値は、固定的な数値水準ではなく、一定の幅を持って定め、状況の変化に応じて、適時的確な見直しが行われなければなりません」(<https://www.env.go.jp/nature/choju/plan/plan3-1a.html>) (最終確認日 2018 年 1 月 15 日) として、第一種特定鳥獣保護計画・第二種特定鳥獣管理計画の作成にあたってのガイドラインを公表している (<https://www.env.go.jp/nature/choju/plan/plan3.html>)

(最終確認日 2018 年 1 月 15 日). しかるにそこで述べられている点は、いずれも一般概括的かつ抽象的な内容に留まっている。果たして、これに基づいて「状況の変化に応じて」「柔軟で順応的な」「適時的確な見直し」ができるのか。筆者はワイルドライフマネージメントの専門家ではないが、およそ国からその具体的なプロトコルは示されていないように思われる。

<sup>14</sup> 地方自治法第 245 条の 2 は関与法定主義を表明している。すなわち「普通地方公共団体は、その事務の処理に関し、法

律文はこれに基づき政令によらなければ、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない」とあるので、国家法の制改正を以って積極関与することは法解釈上許容される。

<sup>15</sup> 現行の鳥獣法における国の関与としては、「鳥獣保護管理事業計画に定められた事業を実施しようとするとき」のみである（第 6 条）。しかるに筆者は、それよりもさらに前段階から国が自治体に関与せざるを得ない場面もあるのではないかと問題提起しているのである。