

# わが国における狩猟・獣害対策の歴史と課題

今里 滋

## 概要

2006年度から発足した同志社大学大学院総合政策科学研究科ソーシャル・イノベーション・コースにおいて複数の大学院生が獣害対策を研究課題としてきた。本論は、その課題の背景となったわが国の獣害対策、そしてその手段としての狩猟について、歴史的経緯、制度の変遷、政策およびガバナンス面での現代的課題を、自ら狩猟・有害獣駆除を行ってきた筆者の経験を踏まえて、考察したものである。

## 1. はじめに

2006年度から発足した同志社大学大学院総合政策科学研究科ソーシャル・イノベーション・コース（以下 SIC）（今里 2016a）において同コースに入った大学院生が選択する研究課題は区々様々であり、多岐に亘る。その中でも政策系大学院として異彩を放っているのは、狩猟・獣害対策の実践的研究であろう。「実践的」というのは、SIC では、現在進行している社会的課題を解決する方策を仮説として提示し、その仮説を社会実験と呼ばれる具体的な活動を通じて研究者自らが証明するという研究手法が履修上の必須条件として要求されるからである。したがって、狩猟・獣害対策の研究では、研究者自らが狩猟免許やその手段としての銃所持許可を取得し、わなや銃を用いて実際に鳥獣の捕獲

を行うことになる。

SIC では3人の院生が狩猟・獣害関連の研究を行っている<sup>1</sup>。最初の院生である兵田大和がこのテーマに取り組んだのは筆者の勧めによる。SIC ではその設立以来「命・食・農の連環」を重要な研究分野と位置づけ（今里 2016b）、その教育研究用の施設として京都市左京区大原に同志社農場を立ち上げた。この農場には「有機農業による地域活性化」を研究テーマとする院生が住み込み、自ら有機農業者となって野菜や水稻等を栽培して研究に精進していた（渡辺 2011）。また、同農場の一角で子どもを対象とした食農教育も大学院生の研究として行われていた。この農場で時折獣害被害が発生したのである<sup>2</sup>。甚大な食害はときに農業意欲を阻喪させる（祖田 2016:8-20）。有機農業や食農教育を研究課題とする院生を指導する立場にある筆者にとって獣害が身近なものとなり、効果的な獣害対策のあり方を考えるようになっていた。これが兵田に自ら猟師となって獣害対策の研究に取り組むように勧めた理由である。

大学院教員として兵田の研究を指導する以上、筆者としても狩猟・獣害対策等に関する知見や技能を獲得する必要がある。そこで、筆者も狩猟免許と銃所持許可を取得して滋賀県猟友会の会員となり、実地に狩猟活動に従事する一方、わが国における狩猟や獣害の歴史、現状、課題等についての調査研究を行ってきた。本論は、その成果の一部をまとめたものである。

<sup>1</sup> その内一人は 2018 年度に博士前期課程を修了した。

<sup>2</sup> SIC 前期課程を修了した後も大原で子ども向け食農教育事業「キッズファーム」を主宰する廣瀬昌代は、2019年7月に圃場のサツマイモがイノシシによる食害に遭ったとき、「手塩にかけて育ててきたものが、こんな一瞬にしてやられてしまい、腹が立つやら、悲しいやら、子ども達が楽しみにしていたのにどうしよう、とまだ頭の中は混乱状態です。」と Facebook に記している。

## 2. 狩猟・獣害対策の歴史

### 2.1 戦前

人間と野生動物の関係が遠く人類の誕生にまで遡ることは数々の遺跡や遺物から明らかである。人間は野生動物の肉を食し、皮を加工して衣服となし、牙や骨を日用品、武器、あるいは装飾品として用いた(梶他(編)2013:1-6)。また、一部の野生動物を家畜化して、品種改良を重ね、生活の糧としてまた道具として今日まで利用してきた。とくに狩猟民にとって野生動物は生存のために不可欠の存在であった。しかし、牧畜民や農耕民にとっては、野生動物はときに家畜を襲い、実った作物を食い荒らす脅威の存在でもあった。その意味で、人間の生命や財産に対する獣害は牧畜や農耕の歴史とともにあったと言えよう。

わが国でも農業と林業は古来獣害に悩まされてきた。とくに山村での田畑や森林での獣害は甚大なものであった。しかし、そうした獣害に対する人間側の反撃も大がかりなものであった。その一例として、1700(元禄13)年から8年以上にわたって、陶山庄右衛門と平田類衛門の両奉行の指導の下に実施された対馬藩でのイノシシとシカの駆除事業がある。その事業に従事した作業員(人夫)延べ12万人余、猟師883人、猟犬延べ21,780匹を使い、包圍垣(=現代でいう防除柵)延長27里(約100km)、内垣延長123里(約480km)を設置し、全島からイノシシとシカを駆除したという(渡瀬1912:21-23)(高柳1993:35)。現代の公共事業として考えると、その規模は財政的にも膨大なものであったが、敢えてそれほどの財政支出を決断せざるをえないほど、当時の対馬藩にとって獣害は藩の経済の死活に関わるほど深刻だったのである。奉行の陶山は「五穀を害する禽獣を減らすは、田畠少なき地にて新たに田畠を開き、田畠の痩せたる地にて能く田畠を養ふと同じ道理なり」(渡瀬1912:16)とイノシシ全頭駆除の必要性を述べ、第5代将軍・徳川綱吉政権の生

類憐れみの令の圧力に対しては、「萬々一御咎之れあり候はゞ、郡奉行私の仕方を以て、兩人死罪に處せられ候様」(渡瀬1912:16)と自らの死をもってその責任を取る決意を語っている<sup>3</sup>。

中世末期から江戸時代にかけては、獣害対策でもっともよく使用された道具は鉄砲であった(高柳1993:69-71)。豊臣秀吉以来の兵農分離政策で農民の武装解除が進んでいたはずであるにもかかわらず、農村はなお多くの鉄砲を保有していたという。徳川綱吉政権(Bodart-Bailey 2006=ボダルト=ベイリー 2015)は1687(貞享4)年から本格的に全国的な鉄砲改め(=全国銃砲所持現況調査)を実施した。この「諸国鉄砲改め令は、したがってまたこれを一環とする生類憐み政策は、徳川政権による人民武装解除という意味をもった。」(塚本2013:42)その一環として松本藩で行われた調査の結果、領内で確認された在村の鉄砲数は1040丁、それに対し松本藩が軍備として所有していた鉄砲は231丁に過ぎなかったという(塚本2013:11-13)。当時の鉄砲管理制度(=「鉄砲改」)では、幕府や藩領主は鉄砲を登録・認定するのみで、鉄砲数の調査や鉄砲の管理は村の責任者(=庄屋等)が担った(平尾2015)。もっとも、すべての農民・農家に鉄砲の所持が認められていたわけではなく、村の庄屋が所持・管理するか、お抱えの猟師が所持するかのはぼどちらかであった。そして、農民が鉄砲を使用する場合発射できるのは空砲(威し鉄砲)であって、実弾射撃が許されたのは猟師に限定されていた(高柳1993:70)<sup>4</sup>。

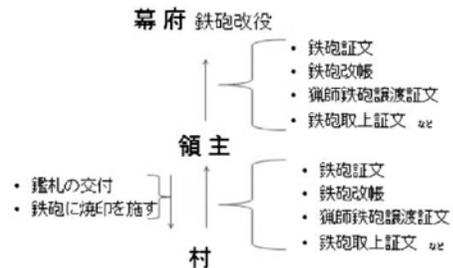


図1 江戸時代の銃砲管理システム  
(平尾2015より引用)

<sup>3</sup> 陶山らは「対馬聖人」として顕彰され、その功績は現代に語り継がれているという(渡瀬1912:19-20)。

<sup>4</sup> この事実から、豊臣政権以降の刀狩り、つまり兵農分離政策によってそれまで武装民でもあった農民層を徹底して武装解除し、特別な条件下でしか武器の保有を認めないという伝統は現代日本の厳しい銃所持規制につながる、いわば歴史的DNAといえよう。ただし、刀狩り研究家の藤木は人民非武装化の歴史は平和を希求する人民の合意があってはじめて成立したと指摘する(藤木2005:226-236)。

また、盛んに行われた大名による狩りのための厳格な狩猟地管理や実銃を使った狩猟が身分としての猟師に限定されたことで、江戸時代は基本的には禁猟政策がとられていたといえる（高柳 1993:53）。

狩猟・獣害対策が近代的な法制度として整備されるのは明治時代になってからである。その先鞭をつけたのが、明治政府による 1872（明治 5）年の「鉄砲取締規則」公布である。これは廃藩置県後に兵部省の山県有朋兵部大輔主導下で行われた、旧武士階級の武装解除による幕藩体制解体の徹底と抵抗・反乱勢力鎮圧を目的とした銃社会規制政策であった（遠藤 2012:7）。同規則はその第 5 則で「華族ヨリ平民ニ至ル迄免許銃類ヲ除クノ外軍用ノ銃砲並彈藥類ヒストルニ至ル迄私ニ貯蓄不相成」として銃所持を原則禁止し、これまで所持してきた軍用銃については「一々其官廳ニ持出東京大阪ハ武庫司ヘ持出別紙銃砲改刻印式ノ通番號官印受可申」と届け出制と所轄庁による登録・管理制度を定めた。そして、第 6 則で「免許獵人ノ外猥リニ銃獵致間敷銃獵致度モノハ其官廳ヘ願出候得ハ吟味ノ上別紙ノ通り其廳ヨリ免許獵札可差遣事」とあるように、銃所持許可を持っている者でも職業猟師以外は銃猟をしてはならず、銃猟希望者は所轄官庁で狩猟許可を得なければならず、これにより現代の銃所持と狩猟許可制度の原型が形成されたといえよう（遠藤 2012:4）。

翌 1873（明治 6）年には「鳥獸獵規則」が制定公布される。これにより銃猟は免許鑑札制となって職猟と遊猟に区分され、職猟者からは 1 円、遊猟者からは 10 円の免許料を徴収することになった。さらに、可猟区域、狩猟期間、猟法の制限等を詳細に定めた点で上記鉄砲取締規則第 6 則の具体化であり、日本における最初の狩猟法であったといえる（梶他（編）2013:11-12）<sup>5</sup>。

この鳥獸獵規則をさらに精緻化したのが、1892（明治 25）年の「狩猟規則」である。狩猟免許を職猟免状と遊猟免状に区分した上で、それぞれに甲種（銃器不使用）と乙種（銃器使用）を設けた。また、狩猟対象としてはならない保

護鳥獸を規定したのも野生動物管理（Wildlife Management）の観点から注目される。さらに、私人による猟区制度が創設され、狩猟の規制対象を銃猟だけでなく、網、罠縄（もちなわ）、放鷹等にまで拡大した（梶他（編）2013:12-13）。

1895（明治 28）年には法律としての狩猟法が制定された。同法では職猟と遊猟の区分を廃止したほか、免許料を免許税に改正した。また、保護鳥獸の販売、保護鳥の雛および卵の採取、販売が禁止された。さらに、私人による猟区制度が廃止されて共同狩猟地の認可制度が創設された。

このように、この時期の狩猟制度は度重なる規則、法律、制令の改正が行われ、税制の変更、所轄官庁の変更、私設猟区制度の創設と廃止など試行錯誤の連続であった。常田によれば、「その結果土地所有と結びついた狩猟権を設定せずに無主物先占を適用するいわゆる乱場制と免許制が狩猟制度の基本として定着した。」（常田 2016:75）

狩猟法は 1901（明治 34）年の一部改正を経て、1918（大正 7）年の大改正を迎える。この全面改正は、それまでの試行錯誤を集約して、捕獲の規制を基本とした現行法制の母体となったといわれる（常田 2016:75）。その大きな特徴の一つは、保護鳥獸を指定する制度を改正し、狩猟鳥獸を指定（狩猟鳥獸以外は保護鳥獸）したことである。また、農林大臣はその権限によって狩猟鳥獸の捕獲の禁止または制限を行うことができるほか、狩猟鳥類の雛および卵の捕獲、採取が禁止され、さらに、共同狩猟地制度は廃止されて猟区制度が創設（設定権者は国、道府県、郡又は市町村）されることになった。

## 2.2 戦後

銃規制に関していえば、終戦後の連合国軍最高司令官総司令部（以下 GHQ）による「民間レベルの武器回収は、先祖伝来の家宝としての日本刀や生活必需品としての猟銃など従来の武器までも対象として行われた。」（荒 1994:38-39）徹底した国民の武装解除と民間レベルの非

<sup>5</sup> しかし、鳥獸獵規則はすべての鳥獸が捕獲対象とされていたため、北海道道庁ではタンチョウが激減し、北海道開拓史が設けたオオカミやヒグマの「有害鳥獸殺滅度」（一頭当たり 2～10 円を支給）によって、オオカミが絶滅したという（梶他（編）2013:12）。

<sup>6</sup> この改正によって、禁漁区制度および銃猟禁止区域制度が創設された。

武装化が実施され<sup>7</sup>、その後、世界的にも最も厳格な銃刀規制が銃刀法所持禁止令（勅令第300号）を経て現在の銃砲刀剣類所持等取締法（＝以下「銃刀法」）によって制度化されることになった。

狩猟制度に関しては、農地改革の指令原案を起草したことで知られるGHQの天然資源局（Natural Resources Section）の狩猟制度改革勧告や狩猟法のいくつかの一部改正を経て<sup>8</sup>、1963（昭和38）年に狩猟法の大改正が実施される。この改正は、「鳥獣の減少と高まる鳥獣保護・愛護の世論を背景に『積極的な保護繁殖をはかるための施策を講ずる必要』から行われた」（常田2016:76）ものである。法律の名称が「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」に変わったことから明らかなように、「保護」という概念が導入され、「生活環境ノ改善及農林水産業ノ振興ニ資スル」ことが法の主たる目的とされた。また、都道府県別狩猟免許制度が導入されて、目的税としての入猟税が創設された。さらに、禁猟区制度を廃止し鳥獣保護区制度に統合されたほか、特別保護地区制度と休猟区制度が創設された。これに加え、鳥獣保護事業計画制度を設けて、都道府県鳥獣審議会が新設され、鳥獣保護員が置かれることになった。

これまでの法改正は捕獲をはじめ規制強化に重点を置いたものであったが、獣害被害が拡大したことともない、科学性<sup>9</sup>と計画性に基づいた特定の野生動物の管理が制度化されることになる。それが1999（平成11）年の鳥獣保護法改正である。また、当時の地方分権推進の流れを受けて、捕獲許可等権限の多くが都道府県知事の行う自治事務となった。都道府県知事は独自に保護管理計画（特定計画制度）を策定して個体群管理、生息地管理、鳥獣による被害の防除等の政策を実行できるとされた。その結果、多くの都道府県で獣害被害軽減と個体数削減を目的とした計画が作られ、たとえば狩猟者1人当たりの捕獲頭数を増やし、メスジカについては無制限とするなどの具体的基準を設けること

で、個体群削減の実が上がることとなった（梶他（編）2013:22-23）。

しかしながら、地方分権によって野生動物の保護管理が都道府県の自治事務になったからとはいえ、その実施に必要な予算措置が国から行われたわけではなかった。一方、捕獲や捕殺の実施は趣味として狩猟を行う、もしくは地域の猟友会を通じてボランティアとして有害鳥獣駆除作業に参加する、一般狩猟者に依存しているのが現実であった。予算措置に裏付けられた金銭的インセンティブがない場合、そのような一般狩猟者に対する動機付けが不十分となり、個体数削減対象となった害獣に対する狩猟圧ないし捕獲圧が低迷し、結果的に計画の目標値を大幅に下回って、農林業被害や自然植生の荒廃といった問題を解決できない事態が生まれることになった（梶他（編）2013:23）。

こうした状況に鑑み、2007（平成19）年に自民党農林漁業有害鳥獣対策検討チームを軸にした議員立法として誕生したのが「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」（＝以下「特措法」）である<sup>10</sup>。同法はその第1条で「この法律は、農山漁村地域において鳥獣による農林水産業等に係る被害が深刻な状況にあり、これに対処することが緊急の課題となっていることにかんがみ、農林水産大臣による基本指針の策定、市町村による被害防止計画の作成及びこれに基づく特別の措置等について定めることにより、鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための施策を総合的かつ効果的に推進し、もって農林水産業の発展及び農山漁村地域の振興に寄与することを目的とする。」（下線、筆者）と定めている。それまで鳥獣保護法を軸にした野生動物管理ないし獣害対策は環境省の所管であったのに対し、特措法によって新たに農林水産省所管の政策が展開されることになったのである。特措法の大きな特徴はその第8条、第16条、および第16条の2において国や都道府県の財政措置義務を定めたことである。現に、平成20年度予算では

<sup>7</sup> 占領軍としてのGHQによる“刀狩り”の実施過程とその特徴については、荒1994:50-56が詳しい。

<sup>8</sup> GHQの勧告を受けて、かすみ網の禁止等猟法の規制、サル、カワウソ、ヤマネコ等を狩猟鳥獣から除外するなど狩猟鳥獣の大幅な削減、さらに鳥獣保護区制度の創設などの改革が実施された（常田2016:75-6）。

<sup>9</sup> たとえば、個体数推定の方法として、区画法、糞粒法、ライトセンサス法等がある。各々の簡単な説明については（梶他（編）2013:22-23）の註1～3を参照のこと。

<sup>10</sup> この法律の制定過程については、山下2012:118に詳しい。

28 億円が計上され、23 年度になると 113 億円に増額された（山下 2012:123）。令和元年度で農水省の予算規模は約 2 兆 3000 億円であるのに対し環境省のそれは約 3000 億円であり、しかも農水省は農林漁業振興の名目で多彩な財政措置を行うことができる。特措法は 2012（平成 24）年に一部改正され（全会一致で可決・成立）、財政的支援の強化が謳われた。たとえば、鳥獣被害対策実施隊員は非常勤の公務員とみなされ、狩猟税が減免されるほか、捕獲報奨金が支払われる<sup>11</sup>。また、この法律はいわゆるジビエ活用を促進し、そのための施設整備・充実、技術の普及、加工品流通の円滑化に対して国等の支援を明記した点でも注目に値する。

### 2.3 2014 年の鳥獣法改正

最後に、項を改め、最近の大きな改正である 2014 年の鳥獣法改正を概観しておこう。改正の骨子は、①題名・目的等の改正、②計画体系の整備（保護計画と管理計画に分離）、③指定管理鳥獣捕獲等事業の創設、④認定鳥獣捕獲等事業者制度の導入、⑤住居集合地域等での麻醉銃使用の許可、および⑥わな猟・網猟免許の取得年齢の 18 歳への引き下げの 6 点である。

ここでは、紙幅の関係もあり、①および④について検討する。まず、①法律の名称が「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」（略称「鳥獣保護管理法」以下、改正前の法律を「旧法」、改正後の法律を「新法」と呼び、改正前後を総称して「鳥獣法」と呼ぶ）とに改められ、「管理」という文言が挿入された理由についてである。新法第 1 条は、「この法律は、鳥獣の保護及び管理を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。」（下線は筆者）そして、第 2 条で「管理」を定義し、「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をいう。」としている。旧法第 2 条 3 項の「生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害を防止」の「管理」の定義に比べると、「生物多様性の確保」の文言が注目を惹く。そこには、獣害、とりわけシカによる食害が生物多様性を脅かしている危機感が表れているといえよう。実際、新法案提出に先立ち行われた第 186 回国会衆議院環境委員会（第 1 号 2014（平成 26）年 2 月 18 日）で、石原伸晃環境大臣（当時）が「近年、鹿やイノシシなどによる生態系、生活環境、農林水産業への被害が深刻化しています。鹿やイノシシの生息頭数を十年後までに半減させ、被害の拡大を防ぐ」（URL3）と述べている。しかし、一方で、新法第 2 条 2 項が「保護」を「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をいう。」として「保護」と「管理」を二項対立的に概念規定していることに対して、「conservation の概念から考慮すればそもそも保護も管理の一部ではないのか」（高橋 2015:15）という疑問も呈されている。

この「保護」と「管理」の併置は制度的には新法第 7 条「第一種特定鳥獣保護計画」と第 7 条の 2「第二種特定鳥獣管理計画」に反映されている。端的にいうと、前者の対象は保護して数を増やすべき鳥獣が、後者は数を減らすべき鳥獣が、それぞれ対象となる。だが、計画策定の実務上問題になったのがツキノワグマである。ツキノワグマが人間を襲い殺傷する被害は後を絶たず<sup>12</sup>、クマの駆除を求める声も強い一方で、日本熊森協会のようにクマを積極的に

<sup>11</sup> 報奨金の額は市町村によって違いがあるものの、たとえば岡山県総社市の「有害鳥獣捕獲報奨金交付要綱」（平成 17 年 3 月 22 日告示第 80 号）では、実施隊員が個別に捕獲した場合、イノシシまたはシカ 1 頭につき 8000 円、サル 1 匹につき 38000 円、実施隊による一斉捕獲ではそれぞれ 16000 円と 42000 円、猟友会に属する個々の狩猟者が捕獲した場合、それぞれ 8000 円が限度額として交付される。（[https://www1.g-reiki.net/soja/reiki\\_honbun/r136RG00000486.html](https://www1.g-reiki.net/soja/reiki_honbun/r136RG00000486.html) 2019 年 9 月 16 日閲覧）

<sup>12</sup> 参照、環境省「クマ類による人身被害について【速報値】」（URL7）。

保護しようという動きもある (URL5)。環境省のレポートによると (URL6)、2018 (平成 30) 年 2 月 21 日現在、ツキノワグマを第一種計画 (保護) に含めているのは福井、滋賀、京都など主に西日本の 8 府県、第二種計画 (管理 = 駆除) に含めているのは岩手から石川までの 14 道県である (北海道はヒグマ)。西日本では唯一兵庫県が第二種計画に含めていて、これに対して日本熊森協会は「兵庫県のクマ捕殺が、根拠不明の数合わせゲームになっている異常性を、私たち日本熊森協会は世に問いたい。」と批判している (URL5)。

次は、④認定鳥獣捕獲等事業者制度の導入に関してである。高橋がいみじくも「2014 年法改正の最大の要点は担い手問題だったのではないだろうか」(高橋 2015:16) と指摘するように、各レベルの政府が鳥獣保護や管理の計画・事業を定めたとしてもそれを実施する主体は民間の狩猟者、とくに各地の狩猟同好団体としての猟友会に加盟する狩猟免許所持者であった。しかし、現在、その狩猟者が激減しかつ高齢化しているのである。まさに「地域の過疎・高齢化、趣味の多様化による若者たちの狩猟離れ、諸外国に比べても異常なほどに強化されてきた銃規制などにより、狩猟者の減少は著しく、狩猟圧は大きく低下した。この 40 年間で狩猟者数は全国で 64% も激減し、年齢構成をみれば 60 才以上が 6 割を超える。これは近いうちに絶滅することが必定の『個体群』といっても過言ではない。」(山中 2014:9) 現に、狩猟免許所持者数は 1975 (昭和 50) 年の 517,800 人から 2015 (平成 27) 年には 190,100 人と約 38% にまで減少し<sup>13</sup>、逆に 60 歳以上の者が占める割合は約 9% から約 63% に激増している (URL7)。このような現状に鑑み、新法は、有害鳥獣捕獲の担い手としての猟友会は温存しつつも、実質的にはその政策目的遂行能力の限界を見極め、新たな担い手としての専門的人材ないし組織の参入への途を開いたのである。その方向性が果たして妥当であるのか、あるいは実現可能であるの

か、その検討は次節に委ねることとする。

### 3. わが国における狩猟・獣害対策の課題

#### 3.1 狩猟・獣害対策のガバナンス

高橋は鳥獣捕獲の条件を①捕る動機 (目的)、②捕る対象 (鳥獣)、③捕る人 (担い手)、④捕る道具 (猟具)、および⑤捕る場所 (狩猟の場) に分類整理している (高橋 2015:14)。いうまでもなく、これらの条件は法令体系に具体化された制度の規制を受ける。狩猟・獣害対策にかかる法令体系の骨格は表 1 の通りである。これらの法令体系を創出し運営する政府体系の主たる当事者は国では環境省、農水省、警察庁等であり、地方政府では都道府県知事と関連部局および市町村長と関連部局である。一方、民間では、農林水産業に従事する個々の生産者、生産法人、農業協同組合や森林組合等の団体、企業、地域経営の主体である自治会、町内会、近年増加しつつある住民自治協議会、それらの連合組織、猟友会 (全国組織としての大日本猟友会、都道府県猟友会、市町村単位の支部猟友会)、獣害対策に取り組む NPO およびそのネットワーク<sup>14</sup> 等がある。狩猟・獣害対策のガバナンスは制度的枠組を前提として、これらの当事者が公助、共助、自助等様々なかたちで担っている。

獣害や生物多様性の保全問題は近年急速に喫緊の度を増しつつあるが、しかし、それに対応するガバナンスが万全であるかといえれば必ずしもそうではないように思われる (山端 2019:38)。ここでは以下の 2 点のガバナンス上の問題を指摘しておきたい。

第 1 は、野生動物管理と被害防除が行政的には別系等の政策であり、かつ各地域の現場でその政策を実施する事業の総合性・整合性・効率性が十分ではないことである。この点は、総務省の行政評価 (総務省行政評価局 2012:122 以下) でも指摘されており、また環境省や農水省

<sup>13</sup> しかし、狩猟者人口の激減はひとり日本だけのものではない。狩猟大国といわれたアメリカでも狩猟人口は激減しているという (梶他 (編) 2013:53-54) し、ノルウェーでも同様の傾向があるとの報告がある (Anderson et al. 2010)。

<sup>14</sup> 例として、一般社団法人けものネットワークがある。この組織は「ふるさとけものネットワークは、野生動物 (けもの) の課題で悩む地域 (ふるさと) を対象に、各地で対策支援を行っている団体のネットワーク組織です。獣害対策の専門機関として、自治体単位での各地の現状や課題を把握し、最適な技術や情報を提供しています。地域が自立的に対策ができ、それが持続的な里山保全となる、その支援を行っています。」(<http://furusato-kemono.net/about/> 2019 年 9 月 18 日閲覧)

自身も認識しているところである。現に、農水省は、「国においては、鳥獣による農林水産業等に係る被害に対応するため、平成4年から、農林水産省、環境省、文化庁及び警察庁による関係省庁連絡会議を設置しているところであるが、被害防止対策をより効果的かつ総合的に実施する観点から、当該連絡会議の充実強化を推進する。」<sup>15</sup>としている。また、環境省も、「鳥獣保護事業は、国際的、全国的、地域的それぞれの視点で関係者間の合意形成を図りながら、地域個体群の長期的かつ安定的な存続と生活環境、農林水産業及び生態系への被害の防止という鳥獣保護管理の考え方を基本として実施するものとする。」<sup>16</sup>と総合行政の必要性を訴えている。両省が政策目的のすり合わせを行い、事業の総合性・斉性を確保しようとそれなりに努力を継続していることは、図2のような種々の資料や実践からうかがい知ることができる。しかし、「運用上、両者の連携が必ずしも十分にとられることなく、概ね地元猟友会会員（減少・高齢化が顕著）に委ねる形で実施されている」（日本学術会議 2019:11）のが実情であろう。

獣害被害や生態系の危機の差し迫った重大性を考えるとき、こうした政策目的の併存と摩擦を止揚し統合する新たなメタ政策やそれを担う、タテ割り行政を超えた柔軟かつセクター（国・地方自治体・民間）横断的な組織のあり方が構想されてもよいのではないだろうか。環境省と農水省が共同で制定した「抜本的な鳥獣捕獲強化対策」（2013年12月26日）（URL8）はその第一歩かもしれない。また、地方政府レベルでは、都道府県の関係部局間の連携や協力ももっと推進されるべきである。まさしく「野生動物の持動域は都道府県境をこえて広範囲にわたるため、複数の都道府県による広域での連携」（片岡他、2012:343）は不可欠なのである<sup>17</sup>。

そして、第2は、地域社会内の獣害対策のガバナンス問題である。とくに獣害被害が著しい地域において、地域社会全体が確固たる共通価値・目標を持ち、目標の達成尺度を共有化し、市町村を含む各当事者がそれぞれの資源や専門性を活かしつつ、一丸となって野生動物保護を視野に入れた獣害対策を持続的に推進する、いわゆるコレクティブ・インパクト（Kaniya &

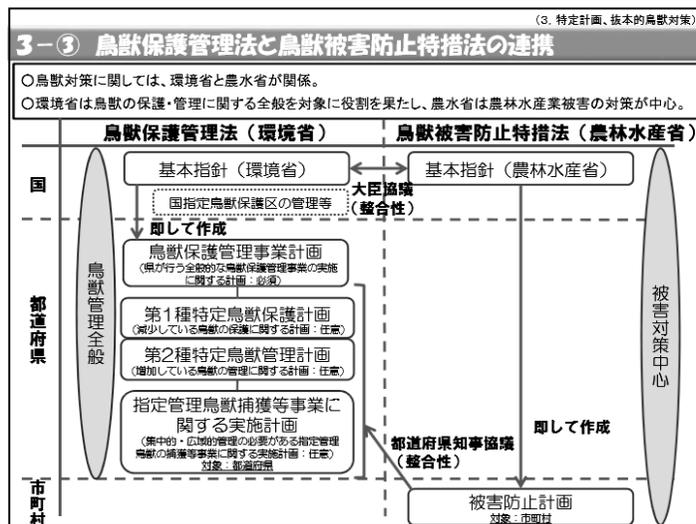


図2 鳥獣保護管理法（環境省）と鳥獣被害防止特措法の連携（URL9より引用）

<sup>15</sup> 農水省「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための施策を実施するための基本的な指針」（平成20年農林水産省告示第254号）（総務省行政評価局 2012:128より引用）

<sup>16</sup> 鳥獣の保護を図るための事業を実施するための基本的な指針（平成19年環境省告示第3号）（総務省行政評価局 2012:14より引用）

<sup>17</sup> この都道府県間の連携や連絡体制の不備を象徴するのが、三重県による捕獲クマの滋賀県内への秘密裏の移送・放置事件であろう。参照、朝日新聞デジタル記事 2015年5月29日（[https://digital.asahi.com/articles/ASH5X5CJ4H5XPTJB00V.html?ref=pc\\_ss\\_date](https://digital.asahi.com/articles/ASH5X5CJ4H5XPTJB00V.html?ref=pc_ss_date) 2019年9月19日閲覧）

Kramer 2011) 的な体制づくりが成功するのがひとつの理想型かもしれない。しかし、そもそも共通価値・目標を確立するのはそれほど容易なことではない。たとえば、共通目標に被害住民の、とくに被害農家の、自助努力が求められる場合、労力・時間・費用等の必要なコストに対する便益の計算結果が個々の農家によって異なることもあり、自助努力という目標の優先順位に差が出てくることも考えられる。また、「野生動物保護」と「被害防除」という省庁レベルでの政策目的の齟齬が、とくに都市地域に近接する獣害被害地域の場合、地域住民間・団体間の価値観の相違や対立に発展する可能性もあるだろう。鈴木は、「こうした地域に存在する多様な価値との『ズレ』は、地域で住民主体の獣害対策を推進する際の阻害要因となっている」(鈴木 2014: 30) と指摘し、「今後、こうした状況下で地域との協働を進めていくためには、保全や管理のための中長期的な目標設定にむけたプロセスをデザインしつつ、住民認識のもとに共有可能な短期的な目標を見出し、そこから協働への動機

づけを行うことが必要である。」(鈴木 2014:31) と提言している。大日本猟友会主宰の円卓会議は「行政のイニシアチブのもとに狩猟者がリーダーとなって地域住民を先導し、地域ぐるみで駆除や個体数調整に積極的に取り組むような体制の構築が重要である」(円卓会議 2011:6) と狩猟者の役割に期待している。さらに、鈴木が、獣害対策が地域再生の「スイッチ」となりうる可能性をも指摘し、「獣害管理と地域再生を両立させる順応的ガバナンスの必要性」(鈴木 2014: 32) を示唆しているのは大いに注目に値する<sup>18</sup>。「こうした価値観の変革～『野生動物の命=自然の恵みを積極的にいただくことを通じて、日本の生物多様性を守る』というパラダイムシフト～が大きく進んで、市場流通を始めとする経済活動に組み込まれるようになれば、動物の捕獲に必要な経費を下支えするだけでなく、山村地域に新たな特産物や産業が誕生して、地域が活性化し、ひいては食糧自給率の向上にもつながる。」(円卓会議 2011:6-7) という構図は、さらに一歩踏み込んだ理想的な将来像であろうか<sup>19</sup>。

表 1 狩猟・獣害対策にかかる法令等体系の骨格 (筆者作成)

法令等名称	機能	所轄組織
鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律・施行令・施行規則、およびそれらに基づく行政計画	鳥獣保護・管理全般について規定	環境省
鳥獣の保護を図るための事業を実施するための基本的な指針	事業実施マニュアル	環境省
自然環境保全法	野生動物保護区等の設定	環境省
生物多様性基本法	包括的に野生動植物や自然環境を保全	環境省
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・施行令・施行規則、およびそれらに基づく行政計画	特定外来生物の指定と防除	環境省
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	農林水産業の保全・有害鳥獣駆除事業	農水省・林野庁
銃砲刀剣類所持等取締法	銃刀法の所持規制	警察庁
火薬類取締法	装弾(実包)等の火薬類の売買・保管・消費等を規制	経済産業省・警察庁
地方税法	狩猟税等を規定	総務省
地方公共団体の手数料の標準に関する政令	狩猟免許の取得・更新等の手数料の標準額を規定	総務省
狩猟・獣害対策に関する条例・規則・計画等	猟区の設定等	都道府県
狩猟・獣害対策に関する条例・規則・計画等	有害鳥獣駆除等	市町村

<sup>18</sup> 「順応的ガバナンス」とは、「環境保全や自然資源管理のための社会的しくみ、制度価値を、その地域ごと、その時代ごとに順応的に変化させながら、試行錯誤していく協働のガバナンスのあり方」であり、重要なポイントとして、①試行錯誤とダイナミズムを保證すること、②多面的な価値を大事にし、複数のゴールを考えること、③多様な市民による調査活動や学びを軸としつつ、大きな物語を飼い慣らして、地域のなかで再文脈化を図ること」が挙げられるという(鈴木 2014:32)(宮内 2013)。

<sup>19</sup> しかし、シカ肉は地域おこしの材料にはならないという指摘もある(水ノ上 2017:93)。

### 3.2 獣害対策の人的資源問題

すでに何度か言及してきたことであるが、これまで、環境省の「野生動物保護管理」関連事業にせよ農水省の特措法に基づく「被害防除」事業にせよ一ここでは両者を含めて便宜的に「獣害対策」と表現しておくが、銃器や罟等を用いた実際の駆除作業は各地域の猟友会に依存してきたのが実情である。そして、その猟友会自体も会員数の減少と高齢化が著しい。全国的にも、2016年度で全狩猟免許所持者数199,701人の内60歳以上は62.7%を占めている。1975年度は8.8%に過ぎなかったことを考えると、狩猟人口の高齢化はきわめて著しいといわなければならない（大日本猟友会 2019:29）。つまり、日本の農業人口同様、狩猟人口、とくに趣味やレクリエーションとして狩猟を行う狩猟者（＝趣味的狩猟者）人口は激減しており、“絶滅”すら予測されているのである（松浦・伊吾田 2011）（山中 2014:9）（図3）。その要因については別に論じるとして、ここでは、この獣害対策の人的資源問題について、現在、どのような対策が講じられようとしているのか概観しておきたい。

狩猟者人口の減少に対する危機感は「近年、

狩猟者人口の減少や高齢化等が進行していることから、これに対応した新たな捕獲体制を早急に確立することが必要となっている」<sup>20</sup>と国行政（農水省、環境省等）もつとに認識を共有しているところである。その対策の一つは、猟友会を市町村レベルの被害防止対策協議会（市町村、農林漁業団体、猟友会、都道府県の普及指導機関等の関係機関で構成）に組み入れ、2012（平成24）年の特措法一部改正で新設された鳥獣被害対策実施隊（同法第9条第1項）という、市町村道が指名または任命するみなし公務員化することであった。いわば有償ボランティアの公式制度化策ともいえる。

膨大な農水省予算の裏付けをもって特措法によって導入され、これまで各地の猟友会が担ってきた有害鳥獣駆除事業は、駆除した害獣の種類や頭数によって報償金が支払われる有償事業であったため、不正に報償金を受給する事例も起こっている<sup>21</sup>。もっとも、狩猟免許を所持していれば誰でもこの事業に参加できるというわけではなく、一定の経験年数や狩猟実績が求められる。たとえば、筆者も2015年度より所属している滋賀県猟友会大津支部の場合、事業従事者としての猟友会の推薦を得るには、銃所持歴10年以上、狩猟歴10年以上、猟友会主催の射

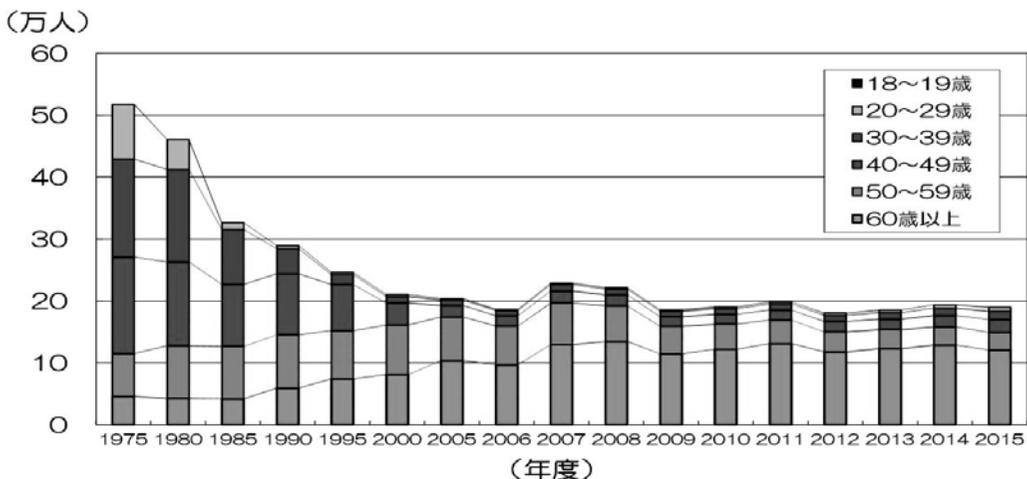


図3 狩猟者数の年齢別推移（環境省 2019:9）

<sup>20</sup> 鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための施策を実施するための基本的な指針（平成20年農林水産省告示第254号）（総務省 2012:41より引用）

<sup>21</sup> 報償金不正受給の事例として、参照、徳島新聞 2019年8月20日社説「鳥獣駆除不正 厳格審査で防止徹底図れ」<https://www.topics.or.jp/articles/-/245304> 2019年9月29日閲覧。

撃大会に連続して5年以上参加していること等の要件を満たすことが必要である<sup>22</sup>。特措法上は、鳥獣被害対策実施隊は市町村長が「①市町村の職員のうちから指名する者又は②被害防止計画に基づく被害防止施策の実施に積極的に取り組むことが見込まれる者のうちから任命する者をいう」（特措法第9条3項）が、とくに②については実際には地元猟友会の推薦を前提とすることになる。

すでに述べたように、猟友会自体の会員減少と高齢化は全国的に著しい。つまり、各地域の猟友会に依拠した獣害対策に限界があることはほぼ共通認識になっているといつてよい（総務省2012:18）。そこで、人的資源確保と増大のために取られている対策は、主に、①公務員の狩猟者化もしくは狩猟者の公務員化、および②認定鳥獣捕獲等事業者制度導入による狩猟専門職（＝認定捕獲従事者）の育成である。

「①公務員の狩猟者化もしくは狩猟者の公務員化」の代表的事例は長野県小諸市であろう（以下、竹下2014:30-31による）。小諸市では、2006（平成18）年に100人以上いた小諸市猟

友会の会員数は2013（平成25）年には48人にまで減少・高齢化（平均年齢64歳）し、これまでのように猟友会の有害鳥獣駆除班に全面的に依拠することが困難になりつつあったため、「新たな野生鳥獣対策システム」を構築する必要に駆られた。そこで、小諸市は2011（平成23）年4月から野生鳥獣対策を専門とする「鳥獣専門員（ガバメントハンター）」を嘱託職員として同市農林課に採用し<sup>23</sup>、2013（平成25）年4月からは専門職として一般公募し、地方上級公務員として正規雇用することとなった。また、2011（平成23）年7月からは、狩猟免許を取得した小諸市行政職員6名（専門員を含む）からなる小諸市鳥獣被害対策実施隊を組織している。さらに、実施隊活動の補助員として、緊急雇用創出対策事業交付金を利用して、シルバー人材派遣センター経由で、2名を雇用している。実施隊は、猟友会駆除班が設置した罠での捕獲後の処理（止め刺し、放獣、埋葬等）を行うなど、猟友会との協働を進めている。こうした小諸市の取組は農林水産省が実施する「平成28年度獣被害対策優良活動表彰」で最高位

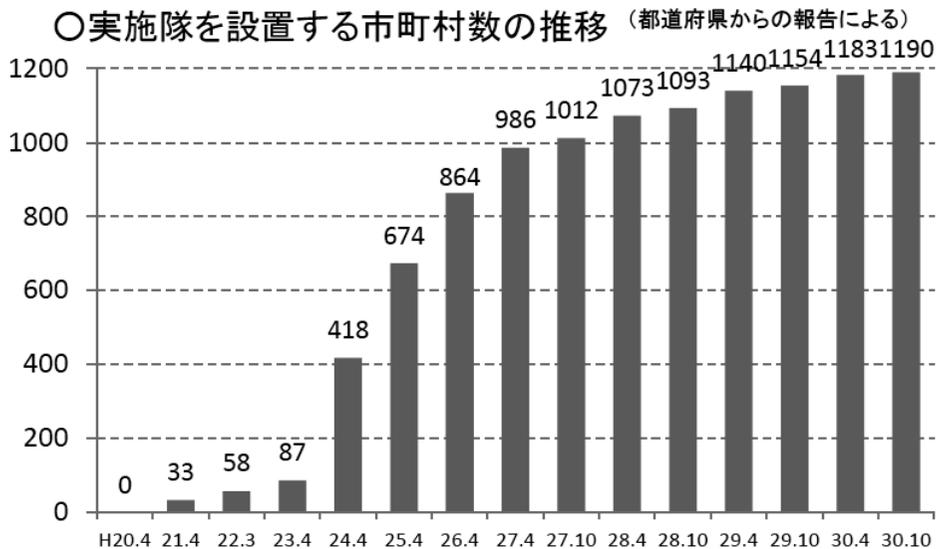


図4 実施隊を設置する市町村数の推移（URL12）

<sup>22</sup> 2019年9月20日行った滋賀県猟友会大津支部へのヒアリングおよび同年9月23日に行った大津市産業観光部獣害対策室長へのヒアリングによる。

<sup>23</sup> 採用されたのは九州出身で北海道大学博士後期課程において外来種の研究に従事していた竹下毅である。https://www.ctl23.ne.jp/?p=20187 2019年9月29日閲覧。

の「農林水産大臣賞」を受賞している<sup>24</sup>。ただ、小諸市のようなガバメントハンター制度が全国的に普及していくには課題もある。とくに、そのような専門職を自治体の人事管理の中でどのように位置づけるかという問題が指摘されている<sup>25</sup>。しかし、すでに多くの自治体では保健師や管理栄養士といった専門職が雇用されており、鳥獣専門員に対してそれらと同等の処遇を実現できる可能性は少なくないと思われる。

「②認定鳥獣捕獲等事業者制度」は、2013（平成25）年12月に環境省と農林水産省が共同で取りまとめた『抜本的な鳥獣捕獲強化対策』（環境省・農水省2013）やその後の環境省中央環境審議会鳥獣保護管理のあり方検討小委員会の答申（環境省中央環境審議会2014）で、10年後（平成35年度）までにニホンジカおよびイノシシの個体数を半減させる目標が掲げられたことを受けた2014（平成26）年の鳥獣保護法の改正（第18条の2～10を追加）によって導入されたものである。その趣旨は、「科学的な計画の下に、目指すべきレベルまで鳥獣の生息密度を低減させることを目標に、効率的かつ大規模に捕獲を進める」べく、「安全かつ効率的に組織的な捕獲を行う事業者を育成することにより、新たな捕獲等事業の担い手を確保する」（環境省2019:「はじめに」）ことである。具体的には、都道府県等が指定管理鳥獣捕獲事業を創設し、その事業を担うに足る技能および知識を有する法人を都道府県知事が認定するものである。都道府県と事業者が契約を締結して実施されるがゆえに、いわば有害鳥獣捕獲の公共事業化ともいえる。この事業では、「従来の捕獲では困難であった地域や時期、方法で捕獲を行ったり、従来の捕獲に捕獲数を上乘せすることが期待されている」（環境省2019:66）。この事業の遂行に当たり特例として認められるのは、①捕獲等の許可手続きの省略、②夜間銃猟の実施、および③捕獲個体の放置である（環境省2019:66-7）。この事業は公金を投入する一種の公共事業であることから、捕獲目標頭数を着実に達成することが求められる。この事業

の実行を担うのが捕獲従事者である。捕獲従事者には、狩猟免許、銃所持許可（銃猟の場合）、安全管理と技能知識講習の受講と修了、救命救急講習の受講、損害賠償保険への加入等が求められる。多くは通常の狩猟者にも適用される条件であるが、しかし、捕獲従事者は、趣味的狩猟者やボランティアの駆除隊員とは異なり、事業実施者である法人組織の一員として、その組織規律や指揮命令に従うことが強く求められるし、また、その対価として規定の報酬を受け取ることになる。2019年8月19日現在、全国では142業者が認定されているが、警備会社等の一般企業のほか、猟友会が特定非営利活動法人や一般社団法人などの法人格を取得して認定を受けている例が目立つ<sup>26</sup>。その意味では、認定鳥獣捕獲等事業者制度の導入を契機に、これまで特措法による駆除事業を担ってきた非営利組織としての猟友会が内部統治を機能させる一種の営利組織となる傾向が出ているともいえよう。

この認定鳥獣捕獲等事業者制度が順調に発展していけば、米国においてシカ類等の個体数管理や調査研究を請け負う非営利会社ホワイトバッファロー（White Buffalo, Inc.）<sup>27</sup>のような、調査研究能力にも野生動物管理技術にも優れた先進的ソーシャル・ビジネスがわが国にも誕生するかもしれない（伊吾田2011:44）（DeNicola 2000）。

### 3.3 猟友会の沿革・機能・課題

ここで、日本の狩猟や獣害対策のプラットフォームを担ってきた猟友会という組織の沿革、機能および課題について言及しておきたい。猟友会の歴史的沿革は1910（明治43）年の帝在郷軍人会の設立に遡る（以下、梶他（編）2013:15-19による）。この軍人会が中心になって各府県ごとに猟友会が組織されてゆき、1929（昭和4）年に大日本聯合獵友會が結成された。その主たる目的の一つが当時横行していた密猟の抑制であり、狩猟道德の向上と野生鳥獣の増殖を図ることであった。とはいえ、猟友会は当

<sup>24</sup> <https://www.ctk23.ne.jp/?p=20187> 2019年9月29日閲覧。

<sup>25</sup> 2019年9月23日に行った大津市産業観光部獣害対策室長へのヒアリングによる。

<sup>26</sup> 環境省「認定鳥獣捕獲等事業者一覧」<https://www.env.go.jp/nature/choju/capture/list.html> 2019年9月29日閲覧。

<sup>27</sup> 参照、ホワイトバッファロー社ホームページ：<https://www.whitebuffaloinc.org/> 2019年10月1日閲覧。

初から国家（とくに軍部）と密接な関係を持っていた。軍部は在郷軍人を主たる構成員とするこの全国組織を利用して、寒冷地での軍装に不可欠な毛皮を調達するシステム（＝「統制管理狩猟」）を構築する。日中戦争開始（1935）から太平洋戦争終結（1945）に至るまで毛皮の生産加工に重点が置かれ、大日本聯合獵友會は「軍部の要請に基づき野兎毛皮などの軍需資材の集荷事業に誠意をもって協力した」（梶他（編）2013:16）。各地ごとにノルマが課され、その達成度に応じて獵用資材（散弾や火薬）が配給された。当時の野ウサギの毛皮は1枚につき0.8円（＝約3000円）であり、野ウサギの捕獲数は100万頭にも達して総額は現在の価値で約30億円にものぼり、野ウサギによる農林作物被害はまったくなくなったという。終戦後もGHQによって狩猟の存続は認められ、獵友會はその存在意義を失うことなく今日に至っている。

大日本獵友會はその定款第2条で「本會は、狩猟道徳の向上に努め、鳥獸の保護及び狩猟の適正化を図り、もって生物の多様性の確保、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して、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発展に資することを目的とする。」（URL13）とその設立趣旨を定めている。全国の獵友會會員数は第1種銃獵免許所持者では1978年度の41万2440人が最高で、その減少を続け、2018年度は6万5905人であった。40年間で実に16%以下に激減している<sup>28</sup>。

しかし、獵友會、とくにその全国組織としての大日本獵友會は、依然として狩猟に関するわが国ほぼ唯一の利益団体かつ政治的圧力団体である。大日本獵友會は2010（平成22）年にその役員が主体となって政治資金規正法に基づく政治団体である「大日本獵友政治連盟」を結成している（大日本獵友會2019:26）。この政治団体の原資は毎年9月の狩猟者登録時に會員が任意でおこなう寄付（一律1人200円）である。この政治連盟の設立に応じて、自民党には「鳥獸捕獲対策議員連盟」が100人を超える議員をもって結成されている<sup>29</sup>。また、大日本獵友會

は、2019年7月に行われた参議院議員選挙には尾立源幸（自民党公認・全国）をパチンコ・パチスロ産業21世紀會と並んで推薦し、自らの族議員誕生を図ったが、結果は落選に終わった。このようなことから、大日本獵友會とその傘下の地方獵友會は狩猟者の権利と利益を守護する役割をも果たしているといえる。

狩猟免許を取得した者が獵友會に加入する義務はなく、あくまでも任意加入制である。加入に際しては年度ごとに会費を支払わなければならない。筆者が加入している滋賀県獵友會の2019（令和元）年度では、大日本獵友會費と滋賀県獵友會費が、わな獵の場合それぞれ2300円と4000円、第一種銃獵の場合それぞれ4800円と4000円で、これに滋賀県獵友會大津支部の会費5000円が加わる<sup>30</sup>。もっとも第一種銃獵とわな獵を同時に選択すれば、大日本獵友會費と滋賀県獵友會費はそれぞれ4800円と4000円に据え置かれるので、第一種銃獵を申請する場合の会費は合計13800円になる。さらに、滋賀県に狩猟者登録する場合は、わな獵・網獵が10000円を、第一種銃獵が18300円を、それぞれ狩猟税および県手数料として納付する必要がある。第一種銃獵許可のみを申請する場合でも総計32100円の負担となる。

それでは、これだけの会費を支払って獵友會に加入する利点は何であろうか。筆者の経験も含めて考察すると、第1は、獵友會事務局による毎年の狩猟者登録や保険（ハンター補償）加入手続き等の事務代行である。第2は、獵友會主催の射撃大会に参加し、射撃の技能や知識を向上させ、かつそれと併行して開催されることが多い法令改正や安全狩猟に関する講習に参加できることである。獵友會によってはこの講習参加を有害鳥獸捕獲事業参加の資格要件にしているところもある。第3は、親睦や交流機能である。獵友會主催の射撃大会等に参加することで、會員相互が交流して親密の度を深めたり、技術的・経験的上級者による射撃指導の機会を得ることができる。第4は狩猟の機会の提供である。狩猟免許を取得したばかりの初心者が単独で獵場（可猟区域）に入って、とくにシカや

<sup>28</sup> 日本農業新聞2018年8月6日 <https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20190806-00010001-agrnews-soci> 2019年9月20日閲覧。

<sup>29</sup> 2019年8月現在の参加自民党議員の連盟における役職と氏名については、参照、大日本獵友會2019:26。

<sup>30</sup> もっとも第一種銃獵とわな獵を同時に選択すれば、大日本獵友會費と滋賀県獵友會費はそれぞれ4800円と4000円に据え置かれる。

イノシシなどの大型獣を銃によって捕獲できる可能性はきわめて低い。そこで、経験者とともに猟場に入ったり、あるいは猟隊(狩猟者のサークル)に加わって経験値を積み実践知を蓄積するが安全面や効率面からも必要になる。このような機会は、猟友会が斡旋することもあれば、個々の猟友会員が提供することもある。そして、第5は猟友会、とくに大日本猟友会のロビー活動によって、狩猟者の権利保護・拡大や狩猟に係る規制緩和の実現である。

筆者の経験からいえば、最大の利点は第4ではないかと思われるが、しかし、実際はそのような狩猟の機会が猟友会や猟友会員から積極的に提供されることはなかった。むしろ個人的な人脈を伝って経験者の知遇を得て指導を受けることがほとんどであった。(ただ、これは筆者が地元ととの地縁が薄かったことにもよろうが。)第1の事務手続きにしても、自分でできないわけではないし、インターネット上の申請が可能になれば、より簡便に登録が可能になると思われる。第2と第3に関しても、狩猟者同士の交流拡大、情報収集、技能向上等の機会が必ずしも猟友会経由に限定されているわけではなく、各地の射撃場を中心に結成されている射撃クラブ等に加入する選択肢もある。第5の政策への影響行使を目指す政治団体としての機能にしても、岩手県出身の元衆議院議員であり5期連続して会長職にある佐々木洋平の政治力に左右される側面がある。

もちろん、猟友会加入の利点は人や地域によって様々であり、一概に評価できるものではない。獣害に悩む中山間地の猟友会は、消防団や水防団同様、地域社会を守る実行部隊であり、その存在意義は個人的利害を超えて揺るぎないものとなっていることも考えられる。しかし、地域社会への帰属意識が薄い都市的狩猟者(ハンター)にとっては、猟友会が提供する便宜とそれに払う対価のバランスが利益較量の対象になりうることは容易に想像できる。彼らにとって猟友会加入の利益が薄ければ、猟友会に属さない独立系狩猟者が増えていく可能性もあるだろう。そのような独立系狩猟者に対して、

これまで猟友会が担ってきた会員狩猟者に対する狩猟規律や倫理の確保のための諸活動は及ばず、鳥獣保護法や銃刀法等の法規制とその執行機関による管理監督および自己規律のみに委ねられることになる。これまで狩猟者の規律や倫理の確保に一定の役割を果たしてきた猟友会であるが、会員数の減少や高齢化に伴い一つの分岐点にさしかかっているように思われる。そのような中で、ハンティング・アカデミーを開校するなど、規律ある狩猟後継者の育成に取り組む大阪府猟友会(URL14)の事例は参考に値しよう(祖田2016:105)。

#### 4. おわりに

本論では、紙幅の関係もあり、わが国における狩猟・獣害対策の課題について一部の論点にしか言及できなかった。実際に狩猟活動に従事した筆者の体験を踏まえると、少なくとも以下のような論点はなお重要であると思われる。

- ① 獣害対策から野生動物管理への移行とそれに伴う多様な主体が協働する地域ガバナンスをいかに構築していくのか(宮内(編)2017:第4章)、前述した猟友会の今後のあり方も含めて検討が重ねられるべきである。現在、国家的戦略としての地方創生の政策的支援もあり、各地で獣害対策と地域活性化を両立させる取組が行われている(日本農業新聞取材班(編)2014)(祖田2016:第5章)。そのような取組の中から、効果的なガバナンス構築やテクノロジーの事例を抽出してデータベース化する研究も望まれるところである。
- ② 日本では、狩猟免許所持者が規制されていない可猟区域(=乱場)には原則として自由に立ち入れる自由狩猟主義を採用している<sup>31</sup>。しかし、実際は地元猟友会や森林組合等の“縄張り”になっていて事実上狩猟行為が制限される場合がある。猟友会等による事実上の規制は乱獲

<sup>31</sup> これに対して、国家または地方政府に猟区の設定権を認め、当該猟区への入猟許可を得た者のみが狩猟できるのが国家狩猟主義(スイスが採用)、そして、土地所有者に猟区の設定権を認め、土地所有者および土地所有者から許可を得た者のみが狩猟できるのが地主狩猟主義(ドイツ、フランス、オランダ等が採用)である(高橋2008:299)。

を防ぎ狩猟資源を保全する、つまりコモンの悲劇を抑止するという観点からは正当化できる可能性があるものの、政府に狩猟税という対価を支払って狩猟権を獲得した狩猟者の権益との均衡をどうとるのか、コモンズ論の観点もまじえての議論が必要であろう（高橋 2008）。

- ③ 銃を使った凶悪犯罪が発生することに銃所持規制は厳しくなる傾向にあり、逆にその厳格化が銃所持コストを増加させ、狩猟者の減少を招いているとの指摘もある。また、銃の使用についても、夜間発砲の禁止、消音器の使用禁止、弾倉装弾数の規制（散弾銃では3発まで、空気銃では5発まで）、発砲可能区域の制限等がある。狩猟人口の確保や狩猟の効率化の観点から、これからの銃所持規制はどうあるべきか、開かれた議論が期待されるところである。
- ④ 捕獲、とくにわなによる捕獲テクノロジーの研究開発。SICでは、2018年度に前期課程を修了した牧勇人が加速度センサーとLPWA(Low Power Wide Area)ネットワーク<sup>32</sup>を利用した安価なわな捕獲自動通知システムを開発し（牧 2019）、現在商品化に向けて鋭意改良を重ねている。このシステムを使うと、獣が箱ワナや括りワナにかかると、携帯電話のアプリ（LINE）に即座に通知が送られるものである。すでにこのシステムによって10頭近いシカやイノシシが捕獲されている。このシステムを使えば、わなを定期的に見回る時間的・体力的コストがほぼなくなり、かつ捕獲と止め刺しの時間を短縮することで、鮮度のよい獣肉（＝ジビエ）を確保することができる。

## 参考文献

### 【日本語】

- ・ 荒敬（1994）『日本占領史研究序説』柏書。
- ・ 伊吾田宏正（2011）「ホワイトバッファロー」『ワイルドドライブ・フォーラム』15（2）：44。
- ・ 一般社団法人けものネットワーク（2016）『獣害対策白書』  
<http://furusato-kemono.net/wp-content/uploads/2016/09/hakusyo.pdf> 2019年9月18日取得。
- ・ 一般社団法人大日本猟友会（2019）『日猟会報』45。
- ・ 今里 滋（2016a）「ソーシャル・イノベーション研究コース 顔末記」同志社大学総合政策科学研究科（編）『総合政策科学の過去・現在・未来』見洋書房：55-58。
- ・ 今里 滋（2016b）「命・食・農をつなぐソーシャル・イノベーターの育成」同志社大学総合政策科学研究科（編）『総合政策科学の現在』見洋書房：84-96。
- ・ 遠藤芳信（2012）「1872年銃砲取締規則の制定過程—近代日本における武装解除と銃社会規制の端緒」『北海道大学紀要—人文科学・社会科学編』62（2）：1-13。
- ・ 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。
- ・ 梶光一・土屋俊幸（編）（2014）『野生動物管理システム』東京大学出版会。
- ・ 片岡智也・橋本禰・星野敏・九鬼康彰（2012）「獣害対策における都道府県の実施体制と市町村との関係—近畿地方に於ける野生鳥獣被害対策を事例に」『農村計画学会誌』31（0）：339-344。
- ・ 環境省・農林水産省（2013）『抜本的な鳥獣捕獲強化対策』。  
<http://www.env.go.jp/nature/choju/effort/effort9/kyouka.pdf> 2019年9月29日取得。
- ・ 環境省中央環境審議会（2014）『答申—鳥獣の保護及び狩猟の適正化につき講ずべき措置について』  
<http://www.env.go.jp/press/files/jp/23818.pdf> 2019年9月29日取得。
- ・ 環境省自然環境局野生生物課鳥獣保護管理室（2019）『認定鳥獣捕獲等事業者 捕獲従事者研修テキスト』。  
<https://www.env.go.jp/nature/choju/capture/pdf/pdf4-1.pdf> 2019年9月29日取得。
- ・ 鈴木克哉（2014）「地域が主体となった獣害対策のこれからの課題—地域を動かす共有目標とプロセスのデザイン」『野生動物と社会』1（2）：29-34。
- ・ 総務省行政評価局（2012）『鳥獣被害防止対策に関する行政評価・監視結果報告書』  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000182967.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000182967.pdf) 2019年9月17日取得。
- ・ 祖田修（2016）『鳥獣害—動物たちと、どう向き合おうか』岩波書店。
- ・ 大日本猟友会・狩猟と環境を考える円卓会議（2011）『提言書』大日本猟友会  
<http://www.moriniikou.jp/media/Rakude/20170209133231-jname.pdf> 2019年9月19日取得。
- ・ 大日本猟友会（編）（2017）『狩猟読本』一般社団法人大日本猟友会。
- ・ 高橋満彦（2008）『「狩猟の場」の議論を巡って—土地所有にとらわれない「共」的な資源利用管理の可能性』『法學研究』81（12）：291-322。
- ・ 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」『野生動物と管理』3（1）：13-21。
- ・ 高柳敦（1993）「野生動物の保護管理に関する研究—林業との調整を中心にして」（京都大学博士論文）。
- ・ 竹下毅（2013）「ガバメントハンターの活動と課題」『霊長類研究 Supplement』29（0）：228。
- ・ 竹下毅（2014）「自治体の最前線から—小諸市鳥獣被害対策実施隊と野生鳥獣専門員—行政職員と猟友会による新たな野生鳥獣対策システム」『ワイルドドライブ・フォーラム』18（2）：30-31。
- ・ 塚本学（2013）『生類をめぐる政治—元祿のフォークロア』講談社。

<sup>32</sup> LPWA無線は、誰でも、安価に、低消費電力で、遠く離れた（500 m～数 km以上）場所から少量のデータを伝送することを可能にする通信網のことである（URL15）。

- ・常田邦彦 (2016) 「日本の狩猟及び鳥獣保護制度の変化と2014年の鳥獣保護法改正」『日本野生動物医学会誌』21 (3) : 73-79。
- ・日本学術会議課題別委員会人口縮小社会における野生動物管理のあり方の検討に関する委員会 (2019) 『人口縮小社会における野生動物管理のあり方』日本学術会議。
- ・日本農業新聞取材班 (編) (2014) 『鳥獣害ゼロへ! —集落は私たちが守るッ』こぶし書房。
- ・平尾直樹 (2015) 「物騒でない鉄砲の話—江戸時代から現代まで」(神奈川県立公文書館アーカイブズ講座) (<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/789263.pdf> 2019年9月14日取得)。
- ・藤木久志 (2005) 『刀狩り—武器を封印した民衆』岩波書店。
- ・牧勇人 (2019) 「ICT 技術を活用した罾猟簡易化とその促進に関する実証的研究」同志社大学総合政策科学研究科修士論文。
- ・松浦友紀子・伊吾田宏正 (2011) 「ニッポンのハンターを絶滅から救え!」『哺乳類科学』51 (1): 152-153。
- ・丸山直樹・須田知樹・小金澤正昭編著 (2007) 『オオカミを放つ—森・動物・人のよい関係を求めて』白水社。
- ・三浦慎悟 (2008) 『ワイルドライフ・マネジメント入門—野生動物とどう向き合うか』岩波書店。
- ・水ノ上智邦・松村豊大・鍛冶博之・坂井真奈美・松下純子 (2017) 「有害鳥獣対策への社会科学の側面からのアプローチ—持続可能な産地消の制度構築にむけて」『徳島文理大学研究紀要』94 (0): 83-95。
- ・宮内泰介 (編) (2017) 『どうすれば環境保全是うまくいくのか—現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方』新泉社。
- ・山下慶洋 (2012) 「農林水産業の鳥獣被害への対応」『立法と調査』No.234: 114-125。
- ・山中正実 (2014) 「ケモノたちの大逆襲の時代の選択肢」『ワイルドライフ・フォーラム』19 (1): 9-11。
- ・山端直人 (2017) 「地域社会のための総合的な獣害対策—被害防除・個体数管理・集落支援・関係機関の体制づくり」農文協プロダクション。
- ・山端直人 (2019) 「地域社会のための総合的な獣害対策とその実践—被害防除・個体数管理・集落支援・関係機関の体制」『国際文化研修』102: 34-39。
- ・渡瀬庄三郎 (1912) 「元禄宝永年間に於ける対馬猪狩の事跡」『動物学雑誌』281: 135-146。
- ・渡辺雄人 (2011) 「現代における農業・農村イノベーションの理論と実践」博士論文 (博士・ソーシャル・イノベーション・同志社大学)。
- 3. 衆議院立法情報会議録環境委員会ホームページ  
[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/0017\\_1.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/0017_1.htm) 2019年9月16日取得
- 4. WWF ジャパン 「成立した『鳥獣保護管理法』とその課題」  
<https://www.wwf.or.jp/activities/opinion/1452.html> 2019年9月16日取得
- 5. 一般財団法人日本熊森協会ホームページ  
<http://kumamori.org/activity1/bear/> 2019年9月16日取得
- 6. 環境省 「第一種特定鳥獣保護計画及び第二種特定鳥獣管理計画の作成状況」  
<https://www.env.go.jp/nature/choju/plan/pdf/plan3-1b.pdf> 2019年9月16日取得
- 7. 環境省ホームページ 「野生鳥獣の保護及び管理—人と野生鳥獣の適切な関係の構築に向けて」  
<http://www.env.go.jp/nature/choju/> 2019年9月16日取得
- 8. 環境省ホームページ 「抜本的な鳥獣管理対策について」  
<https://www.env.go.jp/nature/choju/effort/effort9.html> 2019年9月18日取得
- 9. 環境省ホームページ 「鳥獣保護管理法に基づく最新の鳥獣保護管理制度的概要」  
<https://www.env.go.jp/nature/choju/effort/effort5/effort5-3f/syokuy/summary.pdf> 2019年9月18日取得
- 10. Balancer ホームページ  
<http://bbalancers.com/wp/> 2019年9月19日取得
- 11. 農林水産省農村振興局 (2019) 「鳥獣被害の現状と対策」  
[http://www.maff.go.jp/j/seisan/tyozyu/higai/pdf/h2803\\_meguji\\_zentai2.pdf](http://www.maff.go.jp/j/seisan/tyozyu/higai/pdf/h2803_meguji_zentai2.pdf) 2019年9月24日取得
- 12. 総務省 (2017) 「知ってほしい鳥獣被害現場の実態—鳥獣による被害及びその防止の取組の実態調査の結果」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000463873.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000463873.pdf) 2019年9月24日取得
- 13. 一般社団法人大日本猟友会ホームページ  
<http://www.moriniikou.jp/> 2019年9月26日取得
- 14. 大阪府猟友会ハンティングアカデミー要項  
[http://www.ryoyu-kai.or.jp/topics/topics\\_08.html](http://www.ryoyu-kai.or.jp/topics/topics_08.html) 2019年10月6日取得。
- 15. LPWA の基礎と可能性 (総務省ホームページ)  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000543714.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000543714.pdf) 2019年10月7日取得。

#### 【外国語文献】

- ・Anderson, O., Vittersi, J., Kaltenborn, B. P., and Bjerke, T. (2010) "Hunting desertion in Norway: Barriers and attitudes toward retention measures," *Human Dimensions of Wildlife* 15: 450-466.
- ・Bodart-Bailey, Beatrice M. (2006) *The Dog Shogun: The Personality and Policies of Tokugawa Tsunayoshi*, University of Hawaii Press ;
- ・ベアトリス・M・ボダルト = ベイリー [早川朝子訳] (2015) 『犬將軍—綱吉は名君か暴君か』柏書房。
- ・DeNicola, Anthony J., VerCauteren, Kurt C., Curtis, Paul D. and Hygnstrom, Scott E. (2000) *Managing White-Tailed Deer in Suburban Environments: A Technical Guide*, Media and Technology Services.
- ・Kania, J. and Kramer, M. (2011) "Collective Impact," *Stanford Social Innovation Review*, Winter: 36-41.

#### 【URL】

1. 京都府レッドデータブック  
[2015http://www.pref.kyoto.jp/kankyo/rdb/info/gaiyo.html](http://www.pref.kyoto.jp/kankyo/rdb/info/gaiyo.html) 2019年9月11日取得
2. 生物多様性国家戦略 (地球環境保全に関する関係閣僚会議決定平成14年3月27日)  
[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kankyo/kettei/020327tayosei\\_f.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kankyo/kettei/020327tayosei_f.html) 2019年9月11日取得