

# 江戸川大学国立公園研究所から

執筆担当・奥山正樹

## はじめに

日本の陸域における保護地域として自然公園に次ぐ面積を占めるのが鳥獣保護区である。30 by 30を目指す前提とされた二〇二〇年時点の二〇・五%という数値にも鳥獣保護区が計上されている。その一方で、乱場制と呼ばれる独特の狩猟制度のもとで禁猟区として生まれた鳥獣保護区は、現在でも特別保護地区に指定されない限り狩猟以外の行為が禁止されないことから、本来は保護地域に含めるべきではないと指摘されることもある。また、自然公園や保安林などと重複する地域が鳥獣保護区に指定されている場合も多いが、その実態や全体像は明らかになっていない。狩猟者の減少等により鳥獣保護区の役割が相対的に低下している一方で、制度の積極的な見直しは行われず、これまでの成果や現状

の課題すらほとんど把握されていないのが現状である。

鳥獣保護区の指定は、国（環境大臣）と都道府県（知事）の両方が、おおむね五年ごとに国が定める基本指針（以前は施行規則や基準）に基づく方針と役割分担のもとで行っている。また自然公園とは違い二〇年を上限とする指定期間が定められる。

本稿では国立公園と対照される国指定鳥獣保護区を中心に論述する。

## 国指定鳥獣保護区の変遷

鳥獣保護区全体の指定面積は一九五〇年の創設以来増大し続けていたが二〇一〇年ごろをピークに近年は減少傾向にある。そのうち国指定鳥獣保護区は近年も微増しているものの、個所数で二・四%、面積で一七・一%しか占めていない。経緯を遡ると、一九五〇年の

制度創設から一九六三年の現行制度へ移行したころまでは、国有地の割合が低く複数県にまたがらない場合には知事が指定（当時は設定）することとされていたが、実際には国主導が進められた。一九七一年に環境庁が発足し鳥獣行政が林野庁から移管された後、四八二カ所まで増加していた国設鳥獣保護区を、管理や整備を充実させるため八年間で五四カ所まで削減する方針が一九七八年に示された。

この際に多くは都道府県設に移行されたが、無指定になる地区もあった。その後は、ラムサール条約の登録湿地を増やす動きや、沿岸・海洋域での保護区の指定を促進する流れなどにより、少しずつ新規指定個所が追加されて現在の八六カ所（二〇二三年三月末）に至っている。国の指定計画は二〇〇〇年前後の地方分権以降は正式に示されなくなったが、その後も未指定のままの候補地が残されていることに留意する必要がある。

## 国指定鳥獣保護区の指定区分

鳥獣保護区には指定目的や保護対象に基づく「指定区分」があり、国指定（全八六カ所）では、①大

規模生息地（一〇カ所）②集団渡来地（三六カ所）③集団繁殖地（一九カ所）④希少鳥獣生息地（二カ所）に分類されている。都道府県はこれら四区分においても国より数多い保護区を指定している上、さらに森林鳥獣生息地、身近な鳥獣生息地、生息地回廊という三区分の鳥獣保護区も指定している。

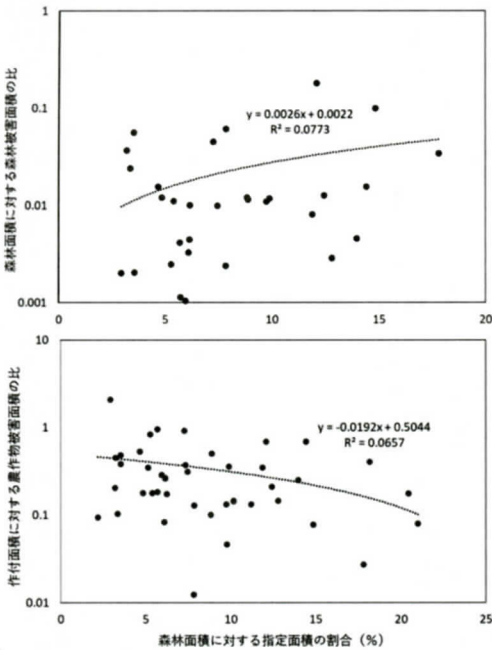
しかし、実際に指定された国指定鳥獣保護区をみると、複数の指定区分に該当すると思われる地域が少なくない。希少鳥獣生息地の中には大規模生息地の要件とされる面積二万haを超える保護区が七カ所もあり、集団渡来地や集団繁殖地の保護対象の多くが希少鳥獣でもある。ほぼすべての保護区が二区分以上、四区分すべてに該当する場合もあると考えられるため、各保護区の重要性を再認識する観点からは、該当する指定区分をすべて表示することが望ましい。



霧島鳥獣保護区の観察小屋と給水施設

## 鳥獣保護区の指定と鳥獣被害との関係

近年の鳥獣保護区の減少は、主に都道府県が指定する「森林鳥獣生息地の保護区」で顕著であり、その主な原因としては、シカ、イノシシ等による農林業被害が激しいことから更新時に関係者の同意が得られない例が増加していることが挙げられる。他区分や国指定の場合も含め、同意が得られて延長できなかった場合でも「鳥獣保護区内であっても駆除捕獲は可能」という説明で関係者を説得したという声が聞かれる。狩猟鳥獣が鳥獣保護区を根城にして周辺農地等に被害を与えるのではないかという懸念



鳥獣保護区(森林鳥獣生息地)の指定面積とシカ(上)イノシシ(下)の被害面積の関係：直線回帰分析を行った結果。より多くの指定区分を加えた順位相関分析を行うことで、本文に記載した傾向を確かめている。

念は禁猟区の時代から取り沙汰されてきたが、その因果関係は明らかになっていない。本来は加害鳥獣の行動生態と被害地の具体的な位置や状況を照らし合わせた正確な分析が必要だが、都道府県レベルでの被害面積と鳥獣保護区の指定面積の統計を用いて俯瞰的に検討してみると、鳥獣保護区の指定は、保護区内でも広く発生する森林被害については増大に加担する傾向があるが、保護区外の周辺農地に対する農作物被害はむしろ抑制している可能性があると考えられる。狩猟者数が多く野生鳥獣にとつて避難場所が貴重だったころの常識にとらわれず、現状を見据えた鳥獣保護区の指定と管理に転

換していくことが必要である。

### 鳥獣保護区が真の保護地域となるために

鳥獣保護区制度が創設されて七〇余年にわたり、単なる禁猟区にはとどまらない指定区分の進展や国と都道府県の役割分担の変化の中で指定が推進されてきた。今後進められる「人と鳥獣の棲み分けを図るための地域区分とゾーニング管理」においても、「管理」の機能を果たさない「保護」の場であることを明確にし、追い払い・追い上げや学習放獣・移動放獣の受け皿となる機能の向上などを念頭に、効果的な鳥獣保護区制度が維持されるべきである。そのためには、「狩猟の場」の変革や狩猟免許制度の改編と常に連動した見直しを行うとともに、禁猟だけにとどまらない規制の追加が求められる。例えば、国立公園等における普通地域での大規模改変行為の事前届出や、二〇二一年改正で特別地域等に導入された、鳥獣に餌を与えることや著しく接近・つきまといを行うことなどの禁止等については、鳥獣保護区のいわゆる普通地域においても導入されるべき規制内容だと考えられる。

## おわりに

近年鳥獣保護区が減少している背景には、シカやイノシシなど一部の増えすぎた狩猟鳥獣による農林業や生態系に与える影響が深刻化する一方、狩猟者の減少、高齢化も相まって、鳥獣行政自体が保護から管理にシフトしている現状がある。最近ではクマ類の大量出没が大きな社会問題となるなど、野生鳥獣の管理を巡る議論は全国規模に拡がっている。

国際的に重要性が高まっている保護地域のひとつに位置付けられ、国内では人と野生鳥獣の軋轢の緩和がますます重要になっている今だからこそ、鳥獣保護区は、その名称に見合う実効性をもった規制内容に見直され、真の保護地域としての機能を発揮することが期待される。

※鳥獣保護区など法令で禁止されている場所以外では、免許を所持し登録した狩猟者が狩猟期間内に自由に場所を選んで狩猟を楽しむことができる制度

奥山 正樹 ● おくやま まさき

本年四月から江戸川大学社会学部教授、国立公園研究所長。博士(農学)、技術士(総合技術監理・環境部門)一九九〇年環境庁(当時)入庁。二〇二〇年九月から鹿児島大学で鹿児島環境学プロジェクトを担当し、連合農学研究科で鳥獣保護区の研究を行った。