

わが国における鳥獣保護区と
その指定区分の進展に関する研究

Progress of designation concept and category for
Wildlife Protection Area in Japan

奥山 正樹

2024

目 次

第 1 章	序論	1
1. 1	研究の背景	1
1. 2	既往の研究	5
1. 3	本研究の目的と構成	8
	引用文献	10
第 2 章	鳥獣保護制度における鳥獣保護区	11
2. 1	鳥獣保護制度の沿革と鳥獣保護区	11
2. 2	鳥獣保護区の理念の変化	21
2. 3	許可権限および他法令による保護制度との関係	25
2. 4	国指定鳥獣保護区の指定計画の進捗経緯	28
2. 5	鳥獣保護区の管理要員	33
	引用文献	35
第 3 章	鳥獣保護区の指定区分および指定実績の変遷	37
3. 1	鳥獣保護区の指定区分	37
3. 2	「鳥獣保護事業計画の基準」と鳥獣統計	37
3. 3	指定区分および指定実績の変遷	38
3. 3. 1	鳥獣保護区の指定区分	38
3. 3. 2	指定区分ごとの指定面積	40
3. 3. 3	各指定区分における特別保護地区の面積割合	46
3. 4	指定区分に基づく考察	48
	引用文献	50
第 4 章	国指定鳥獣保護区の指定区分別の現状と傾向	52
4. 1	国指定鳥獣保護区の指定区分	52
4. 2	国指定鳥獣保護区の指定計画書	53
4. 3	指定区分別の現状と傾向	54
4. 3. 1	4つの指定区分別の集計および比較	54
4. 3. 2	大規模生息地の保護区	56
4. 3. 3	集団渡来地の保護区	61
4. 3. 4	集団繁殖地の保護区	67
4. 3. 5	希少鳥獣生息地の保護区	70
4. 4	指定区分に基づく考察	75
4. 4. 1	大規模生息地の保護区と指定面積	75

4. 4. 2	集団繁殖地の保護区とラムサール湿地登録	77
4. 4. 3	集団繁殖地の保護区と離島・島嶼	78
4. 4. 4	希少鳥獣生息地の保護区と他法令	79
4. 4. 5	4区分の横断的事項	80
引用文献		82
第5章	鳥獣保護区と農林業被害の関係	83
5. 1	鳥獣保護区と農林業被害	83
5. 2	鳥獣統計と農作物・森林被害に係る統計	84
5. 3	鳥獣保護区の指定面積と農林業被害面積の相関	84
5. 4	統計分析からの考察	90
引用文献		91
第6章	鹿児島県における国指定鳥獣保護区	93
6. 1	鹿児島県の国指定鳥獣保護区	93
6. 2	現行の国指定鳥獣保護区	96
6. 3	屋久島・口永良部島における鳥獣保護区	106
引用文献		109
第7章	総合考察	112
7. 1	結論とまとめ	112
7. 2	今後の展望と課題	117
7. 2. 1	鳥獣保護区の基本的位置づけ	117
7. 2. 2	自然保護地域としての機能の拡充	119
7. 2. 3	指定区分の見直し	121
引用文献		125
謝辞		126

第1章 序論

1. 1 研究の背景

「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」に基づく鳥獣保護区は、文字通り、鳥獣の保護を図るため特に必要と認めて指定される区域で、国（環境大臣）は国際的又は全国的な観点から、都道府県（知事）は所管の区域内の重要性から、それぞれ指定することができる。

わが国における鳥獣保護区は、第二次大戦後占領行政下の1950年に誕生し、その後1963年に特別保護地区が創設されるとともにそれまでの禁猟区が廃止・移行されて現在の制度の骨格ができあがっている。鳥獣保護区ごとの指定目的や保護対象を示す「指定区分」や、それに応じた国と都道府県の役割分担は、これまで何度か見直しが行われてきた。

近年の鳥獣保護区全体の指定実績は、生物多様性国家戦略関係省庁連絡会議（2021）が、「2020年現在、国指定が86箇所593千ha、都道府県指定が3,639箇所2,926千haであり、2012年以降、指定面積はほぼ横ばいで推移している」と報告している。この鳥獣保護区の合計面積は、環境省が発行している鳥獣関係統計（以下「鳥獣統計」とする）等によると3,518,919haで、国土面積のおよそ9.3%に相当している（表1-1）。また、鳥獣保護区全体の指定面積や箇所数は、1950年の創設以来増大していたが、2000年頃からは概ね横ばいになり、2010年頃をピークに近年は縮小傾向にある（図1-1）。指定区分としては、現在は7つに分けられており、そのうち国は4つの区分で指定を行っている（表1-2）。

一方、1980年代頃からは、一部の増えすぎた鳥獣が農林業や生態系に深刻な影響を与える事態となり、狩猟者の減少、高齢化もあいまって、鳥獣行政自体が保護から管理に重点を移してきた。このため、鳥獣保護施設としての鳥獣保護区の役割は相対的に低下していると推定される。

鳥獣保護区の指定による法律上の効果は、1963年に狩猟法が鳥獣保護及び狩猟ニ関スル法律に改められて以来、2014年に法律名及び目的に「管理」が加えられた現在に至るまで基本的に変わっていない。すなわち、区域内では、狩猟を含む鳥獣の捕獲が禁止されること以外には、土地又は立木竹の所有者等に対して、指定者が行う保護施設（営巣施設、給水施設、給餌施設等）の設置を拒んではならないという、いわゆる受忍義務が課されるのみである。そのため、特別保護地区に指定されていない「普通の」鳥獣保護区は、自然保護地域といえるだけの機能を有していないという指摘も受けてきた（たとえば、丸山1993、草刈2008）。2014年の法律改正では、鳥獣保護事業計画が鳥獣保護管理事業計画に、鳥獣保護員が鳥獣保護管理員に改められるなど管理のための施策が強化されたが、鳥獣保護区は専ら

保護のための区域と位置づけられており，保護と相対する管理の目的が追加されることはなかったため，「鳥獣保護区」という名称も維持された。

また，実際に指定されている箇所においては，自然公園や保安林など他法令に基づく保護地域と重複して指定されている区域が少なくないが，正確な実態は明らかにされていない。

こうした中で，環境省は，2010年に名古屋で開催された生物多様性条約第10回締約国会議（CBD-COP10）で採択された愛知目標に関して，2020年時点での陸域の保護地域の面積割合を20.5%と報告しており（生物多様性国家戦略2012-2020の実施状況の点検結果），そこには鳥獣保護区のア積も算入されている。各保護地域の重複を除くために用いられた地理情報の詳細までは明示されていないが，都道府県指定鳥獣保護区については，国土数値情報に整備されているデータが2009年（2008年度）または2015年（2014年度）のものしかなく，これが使用されたと推察される。

2021年10月に告示された最新の鳥獣保護管理事業（第13次）の基本指針においても，鳥獣保護区やその指定区分に関する変更はほとんどなされなかったが，基本的な考え方の中で，とくに市街地等に出没する鳥獣への対応として「人と鳥獣のすみ分けを図ることを目的に地域を区分し，それぞれの区域ごとに設定した管理目標のもとで施策等を実施していくゾーニング管理に取り組む」ことの重要性が強調された。さらに，2023年3月31日に閣議決定された「生物多様性国家戦略2023-2030」においても，行動目標2-5「野生動物との軋轢緩和に向けた取組を強化する」が掲げられ「ゾーニング等を通じた人と鳥獣の棲み分けの取組を進める」旨が記載されるとともに，行動計画の中には，鳥獣保護区を含む既存保護地域における規制・管理等の着実な実施と，必要に応じて新たな指定や区域の見直し等を行うことが記載されている。こうした地域区分やゾーニング管理を進めるうえでは，鳥獣保護区の位置づけや効果を整理することは不可欠だと考えられる。

70年以上の歴史を持つ鳥獣保護区自体の知名度は必ずしも低くないと思われるが，このような経緯や現状については，一般にはほとんど知られていないのが現状である。

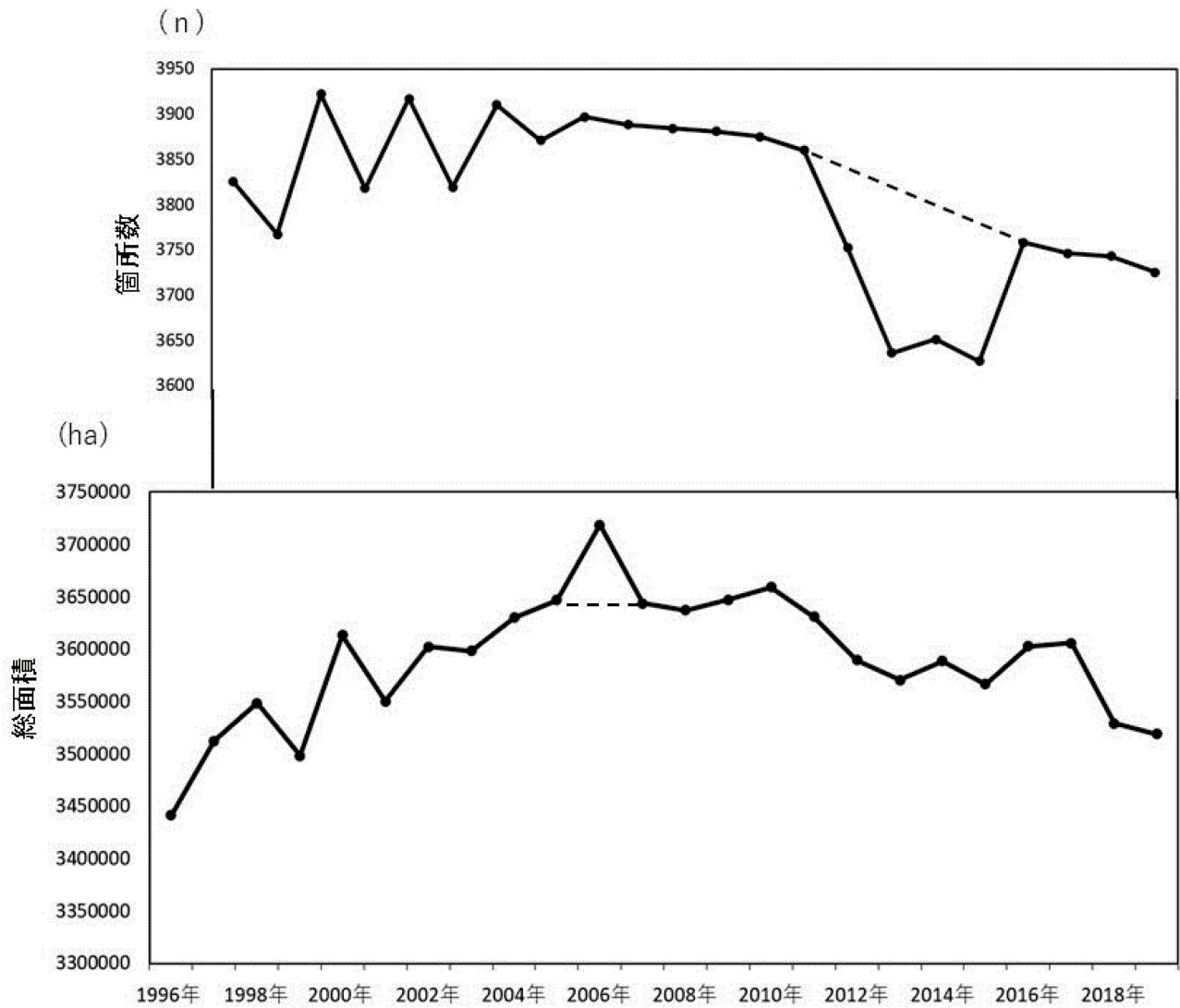


図 1 - 1 鳥獣保護区の箇所数および総面積の近年の推移

注 1 : 鳥獣関係統計 (1998-2019 年度) より作成 .

注 2 : 箇所数の 2012 年度から 2015 年度の値は , 前後の年と比較して明らかに誤りだと思われる数値や記載漏れの県が散見されることから , この間の減少は実態を表していないと考えられる . また , 総面積の 2006 年度の値は , ある 1 県の報告が前後の年と比較して大きく異なっているため誤りの可能性が高く , 異常値だと解釈される .

表 1 - 1 鳥獣保護区の指定状況

都道府県名	都道府県指定		国指定		都道府県名	都道府県指定		国指定	
	箇所数	面積(ha)	箇所数	面積(ha)		箇所数	面積(ha)	箇所数	面積(ha)
北海道	296	262,305	14	128,432	滋賀県	45	99,692	0	0
青森県	83	71,392	5	57,613	京都府	61	23,463	1	1,300
岩手県	127	127,940	2	33	大阪府	18	12,914	0	0
宮城県	92	140,235	4	12,190	兵庫県	84	37,669	2	1,114
秋田県	162	115,806	4	14,135	奈良県	20	36,164	1	2,384
山形県	53	83,854	3	30,253	和歌山県	95	29,732	0	0
福島県	137	145,560	0	0	鳥取県	20	18,990	2	5,981
茨城県	79	59,367	2	2,091	島根県	80	29,499	2	15,756
栃木県	106	71,621	1	2,702	岡山県	65	26,608	1	662
群馬県	47	53,799	2	25,004	広島県	98	57,351	0	0
埼玉県	64	30,416	1	51	山口県	81	51,438	0	0
千葉県	59	42,587	1	41	徳島県	52	16,235	1	10,009
東京都	39	48,635	8	23,340	香川県	26	9,327	0	0
神奈川県	102	43,764	0	0	愛媛県	56	55,065	1	9,501
新潟県	87	152,911	5	22,991	高知県	56	29,292	2	3,165
富山県	40	44,463	1	64,819	福岡県	44	62,914	2	388
石川県	42	20,158	3	25,992	佐賀県	41	16,948	2	306
福井県	47	32,752	0	0	長崎県	106	42,028	3	1,929
山梨県	39	74,796	0	0	熊本県	102	83,669	1	1,823
長野県	123	142,863	2	42,752	大分県	56	34,202	0	0
岐阜県	104	54,829	2	20,546	宮崎県	100	53,972	2	7,084
静岡県	111	141,190	0	0	鹿児島県	128	64,177	4	5,971
愛知県	67	19,496	1	770	沖縄県	16	8,731	11	23,462
三重県	83	45,131	2	22,319	合計	3,639	2,925,950	86	592,969

出典) 環境省(2019)国指定鳥獣保護区一覧(令和元年3月31日現在)

環境省(2017)平成29年度鳥獣関係統計

注:奥山(2023)より引用。なお,国指定の合計は複数県にまたがる保護区の重複等を除いた値を示す。

表 1 - 2 鳥獣保護区の指定区分と現況（2019年11月1日現在）

		森林鳥獣生息地	大規模生息地	集団渡来地	集団繁殖地	希少鳥獣生息地	身近な鳥獣生息地	生息地回廊	全区分
都道府県指定 鳥獣保護区	か所数	1,840	31	250	69	66	1,285	3	3,544
	面積(ha)	1,672,476	443,712	372,003	33,903	45,038	298,382	3,571	2,874,100
	平均面積(ha)	909	14,313	1,488	491	682	232	1,190	811
都道府県指定 特別保護地区	か所数	348	33	34	17	21	58	3	514
	面積(ha)	57,974	45,481	25,100	1,858	6,791	3,522	320	141,047
	平均面積(ha)	167	1,378	738	109	323	61	107	274
国指定 鳥獣保護区	か所数		10	36	19	21			86
	面積(ha)		217,159	86,565	12,464	276,880			593,068
	平均面積(ha)		21,716	2,405	656	13,185			6,896
国指定 特別保護地区	か所数		7	29	17	18			71
	面積(ha)		27,916	50,424	1,586	83,947			163,873
	平均面積(ha)		3,988	1,739	93	4,664			2,308
特別保護地区の 割合（国指定）	か所数(%)		70.0	80.6	89.5	85.7			82.6
	面積(%)		12.9	58.2	12.7	30.3			27.6
特別保護地区の 割合（県指定）	か所数(%)	18.9	106.5	13.6	24.6	31.8	4.5	100.0	14.5
	面積(%)	3.5	10.3	6.7	5.5	15.1	1.2	9.0	4.9

注：鳥獣関係統計（2019年度版）より作成

1. 2 既往の研究

わが国の鳥獣保護区に関するこれまでの研究を見てみると、林野庁が1969年に「鳥獣行政のあゆみ」をまとめる以前では、鳥獣保護施設として禁猟区の重要性を解説した内田清之助¹⁾や北海道を例に鳥獣保護区の意義を述べた斎藤春雄²⁾による文献がある。これらを含め、鳥獣保護制度および鳥獣に関する調査研究について詳細に記録した同書（林野庁1969）の発行以後も、鳥獣保護施策としての理論や位置づけを整理したもの³⁾または自然保護地域のひとつとして論考したもの⁴⁾が見られるが、研究論文として執筆されたものはきわめて少ない。特に鳥獣保護区という観点から書かれた論文は学術雑誌には見当たらず、鳥獣行政研究会（1990年から野生生物保護行政研究会）の会誌として1965年から2001年まで発行された「鳥獣行政」や「野生生物保護行政」に掲載されたもの⁵⁾にほぼ限られている。

法改正や基本指針等の改定にあたって論点となった場合には、中央環境審議会等において調査検討され、答申等にまとめられている。これまで鳥獣保護区についてまとめた記述がされた例は、1972年から1978年にかけて狩猟の場について集中的に議論が行われた結果としての自然環境保全審議会答申（昭和53年1月20日自環審第19号）および2004年から2006年にかけて特定鳥獣保護管理計画制度の充実等の課題への対応が議論された中央環境審議会答申（平成18年2月）が挙げられる。

個別の鳥獣保護区における生息状況等については、国または都道府県により調査や事業の報告書⁶⁾が発行されているが、環境省が鳥獣保護区全体に注目してとりまとめた報告書は、環境省図書館蔵書検索で確認できる

限りでは， 2015 年発行の 1 冊⁷⁾のみである．

【既往の研究に関する注釈（年代順）】

- 1) 内田清之助（1930）鳥獣保護，「岩波講座生物学（実際問題）」岩波書店，東京．
- 2) 齋藤春雄（1951）鳥獣保護区，札幌営林局広報臨時第二特別号
- 3) 池田真次郎（1968）「森林と野生鳥獣－鳥獣保護の問題も含めて」（財林業科学技術振興所，東京．
池田真次郎（1971）「野生鳥獣と人間生活－自然保護施策の理論と実際」株式会社インパルス，東京．
黒田長久（1974）鳥獣保護学(5)，鳥獣行政 38：3-14
幸丸政明（1991）少し早過ぎる野生生物保護行政・回顧と展望－環境保全長期構想策定ノートより－その 4，野生生物保護行政 2：23-33
羽澄俊裕（2022）「SDGs な野生動物のマネジメント－狩猟と鳥獣法の大転換」地人書館，東京．
- 4) 丸山直樹（1993）動物保護区とは何か，「地球はだれのもの？地球を丸ごと考える 9」岩波書店，東京．
幸丸政明（1997）国立公園等自然保護区の現状と課題，ワイルドライフ・フォーラム 2(4)：89-100
吉田正人（2003）野生生物の保護管理と狩猟，「生態学からみた野生生物の保護と法律」（財日本自然保護協会編集），講談社サイエンティフィック，東京．
関根孝道（2007）広域基幹林道奥与那線と法的諸問題について，「南の島の自然破壊と現代環境訴訟」，関西学院大学出版会，西宮．
草刈秀紀（2008）鳥獣保護区，「生態学からみた自然保護地域とその多様性保全」（財日本自然保護協会編集），講談社サイエンティフィック，東京．
（公財）日本自然保護協会（2013）日本の保護地域アトラス，日本自然保護協会資料集第 51 号
- 5) 前掲の黒田（1974），幸丸（1991）のほかに，「野生生物と社会」学会行政研究部会のアーカイブサイトを用いて，「鳥獣行政」および「野生生物保護行政」の記事を「鳥獣保護区」でキーワード検索すると表 1－3 の通り（執筆者名のあるものに限る）．

表 1 - 3 雑誌「鳥獣行政／野生生物保護行政」における鳥獣保護区関連記事

発行年月	巻(号)	頁	表題	執筆者名	執筆者所属等
【鳥獣行政】					
1967年5月	3(1)	1	鳥獣保護区関係の事務手続きについて	小柳和助	茨城県林政課
1967年8月	3(2)	12	国設鳥獣保護区の存続期間更新等の事務取扱いについて	小柳和助	林野庁猟政班
1967年11月	3(3)	15	脇野沢鳥獣保護区のサル	堀江一磨	青森県林務課
1976年10月	12(1)	22	今年度の国設鳥獣保護区の設定状況	堀内盛一	環境庁鳥獣保護課
1981年1月	16(3)	1	今後の国設鳥獣保護区について	日比野義光	環境庁鳥獣保護課
1982年11月	18(2)	16	伊豆沼国設鳥獣保護区の設定経緯	相沢幸四郎	宮城県登米郡迫町新田駅前
1985年3月	20(4)	6	国設霧島鳥獣保護区管理員の報告	上谷川則男	霧島鳥獣保護区管理員
1986年4月	21(4)	12	<国設鳥獣保護区巡り>国設石鎚山鳥獣保護区	中川忠良	国設石鎚山鳥獣保護区管理員
1987年1月	22(1)	15	<国設鳥獣保護区巡り>国設紀伊長島鳥獣保護区	樋口行雄	国設紀伊長島鳥獣保護区管理員
1987年3月	22(2)	19	<国設鳥獣保護区巡り>国設男女群島鳥獣保護区	畑中正広	長崎県自然保護課
1988年8月	23(1)	4	国設荒崎鳥獣保護区の設定	関下俊明	前・環境庁自然保護局野生生物課
1988年11月	23(2)	4	国設谷津鳥獣保護区の設定	風間正光	環境庁自然保護局野生生物課
1989年2月	23(2)	38	国設谷津鳥獣保護区の設定によせて	市田則孝	(財)日本野鳥の会常務理事
1989年7月	23(3)	22	国設釧路湿原鳥獣保護区の設定について	浪岡保男	環境庁自然保護局野生生物課
【野生生物保護行政】					
1993年12月	3	81	新たな国設鳥獣保護区の設定について	堀上勝	環境庁自然保護局野生生物課
1997年4月	11	44	国設鳥獣保護区の更新等について	関根達郎	環境庁自然保護局野生生物課
1997年12月	12	49	国設鳥獣保護区の更新等について	柴田泰邦	環境庁自然保護局野生生物課
1998年12月	14	38	国設鳥獣保護区の区域の拡大及び特別保護地区の指定概要	國枝弘二	環境庁自然保護局野生生物課

6) 環境省図書館に収蔵されている報告書等の内、国指定鳥獣保護区の例は表 1 - 4 の通り(同一鳥獣保護区内では直近の年度のものをあげた)

表 1 - 4 環境省図書館に収蔵されている国指定鳥獣保護区関連報告書(2022年9月5日確認)

報告書名	作成者	発行年月日
国指定天売島鳥獣保護区におけるケイマフリ等海鳥調査報告書(平成25年度)	北海道地方環境事務所	2014/2/28
国指定大東諸島鳥獣保護区における保全事業 鳥獣の生息状況把握調査業務(平成26年度)	那覇自然環境事務所	2015/3/30
国指定七ツ島鳥獣保護区保全事業実施業務 報告書(平成29年度)	中部地方環境事務所野生生物課	2018/3/1
国指定仙台海浜鳥獣保護区自然環境調査業務報告書(平成30年度)	東北地方環境事務所野生生物課	2019/3/1
国指定三貫島鳥獣保護区指定計画策定調査業務(平成30年度)	東北地方環境事務所	2019/3/15
国指定日出島鳥獣保護区モニタリング調査業務報告書(令和元年度)	東北地方環境事務所宮古自然保護官事務所	2019/10/1
国指定大湯草原鳥獣保護区草原性鳥類生息環境改善業務報告書(平成31年度)	東北地方環境事務所野生生物課	2020/3/1
グリーンワーカー事業 国指定中海鳥獣保護区カワウ胃内容物等調査業務報告書(令和2年度)	中国四国地方環境事務所国立公園課	2021/1/1
国指定伊豆沼鳥獣保護区指定管理計画策定調査業務報告書(令和2年度)	東北地方環境事務所野生生物課	2021/3/5
国指定仏沼鳥獣保護区植生環境調査業務報告書(令和3年度)	東北地方環境事務所国立公園課	2022/1/24
国指定大山鳥獣保護区等におけるニホンジカ対策調査業務報告書(令和3年度)	中国四国地方環境事務所	2022/2/1
国指定剣山山系鳥獣保護区等における小型無人航空機を活用した高標域ニホンジカ捕獲試験業務報告書(令和3年度)	中国四国地方環境事務所	2022/3/1

7) 環境省自然環境局(2015), 鳥獣保護区に関する情報収集・整理委託業務報告書(平成26年度), 株式会社テクノ中部, 愛知

1.3 本研究の目的と構成

ここまで述べたように, 鳥獣保護区の指定は, 制度や指針の見直しにより社会背景を反映しつつ進展してきているが, それら全体を通じて整理, 評価した既往研究は見当たらない.

近年, 狩猟人口の激減や, ニホンジカ (*Cervus nippon* 以下「シカ」とする) やイノシシ (*Sus scrofa*) 等による生態系被害の拡大, 動物由来の感染症による人間社会への甚大な影響等に伴い, 鳥獣保護区に求められる機能や効果も変化してきている. また, 人口減少や気候変動等に対応し, 国際的にも自然保護地域の変革が求められる中で, 我が国の鳥獣保護区制度はどのように評価され, 将来はどのように進むべきかを分析する必要がある.

以上を踏まえ, 本研究では, 鳥獣保護区制度の達成度を明らかにすることを最終的な目標とし, これを実現するために, (1) 鳥獣保護区の指定区分および指定実績の変遷, (2) 国指定鳥獣保護区の指定区分別の現状と傾向, (3) 鳥獣保護区の指定と鳥獣による農林業被害の関係, を明らかにするという3つの目的を設定した. さらに, そこから得られた結果をもとに, 達成度の評価と残された課題について検討を行った.

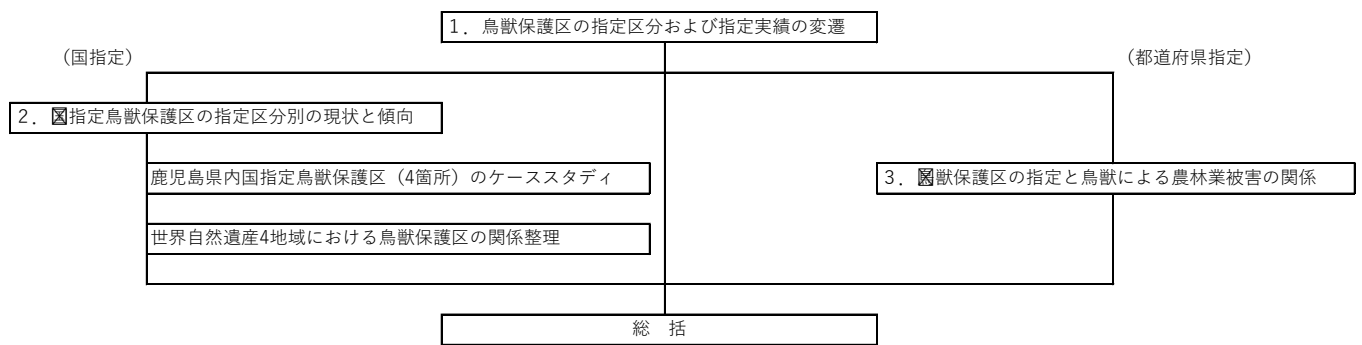


図 1 - 2 本研究の構成に関する概念図

そして、上記研究の結果を総合的に示すため、本論文の構成は次の通りとした。

- 第 1 章 序論
- 第 2 章 鳥獣保護制度における鳥獣保護区
- 第 3 章 鳥獣保護区の指定区分および指定実績の変遷
- 第 4 章 国指定鳥獣保護区の指定区分別の現状と傾向
- 第 5 章 鳥獣保護区と農林業被害の関係
- 第 6 章 鹿児島県における国指定鳥獣保護区
- 第 7 章 総合考察

各章の概要は以下のとおりである。

第 1 章では、序論として、本研究の背景、既往の研究、本研究の目的と構成について示した。

第 2 章では、鳥獣保護制度の沿革を包括的に整理するとともに、その中で鳥獣保護区がどのように位置づけられ変遷してきたかを述べた。ここでは、2000年にまとめた論文（奥山 2000）を基に、2004年までに発表した複数の論文（奥山 2001，Okuyama 2003，奥山 2004）等から内容を補完するとともに、以後の制度改正について記述を加えた。さらに、鳥獣保護区の理念、許可権限や他法令との関係、国指定鳥獣保護区の指定計画、鳥獣保護区の実務管理要員について、項目を立てて整理した。

第 3 章では、鳥獣保護区が創設されてから約 70 年間を通じて、指定区分がどのように改編され、それに対応した指定面積等がどのように変遷したかを概観した。併せて、これを基点に、鳥獣保護区の指定実績の評価、指定の改善方法を考察した。

第 4 章では、現行の国指定鳥獣保護区全箇所について、指定計画書等を収集・整理し、指定区分別の現状と傾向を分析することにより、指定地域の特徴、他法令との関係を明らかにするとともに、未指定の候補地等について考察を行った。

第 5 章では、近年鳥獣保護区が縮小している一因と考えられる農林業被害との関係に着目し、今後のゾーニング管理に取り組むうえでの基本認識に資する観点から、現在の鳥獣保護区の指定が、実際に鳥獣被害の増減に影響を与えているかどうかの解明を試みた。

第 6 章では、鹿児島県における国指定鳥獣保護区の経緯を整理するとともに、現行の 4 カ所の保護区における指定や保護利用の経緯等をケーススタディとしてまとめた。また、世界自然遺産地域との関係を考察するため、屋久島での経緯や状況も整理した。

以上の各研究結果を踏まえ、第 7 章では、各章から得られた結論を通観

した上で、わが国の鳥獣保護区制度の達成度はどのように評価され、将来はどのように進むべきかを明らかにする観点から、考察を加えるとともに課題を示した。

第 1 章 引用文献

- 草刈秀紀（2008）鳥獣保護区。「生態学からみた自然保護地域とその多様性保全」（財日本自然保護協会編），講談社サイエンティフィック，東京。
- 丸山直樹（1993）「地球はだれのもの？地球を丸ごと考える 9」，岩波書店，東京。
- 奥山正樹（2000）鳥獣保護法の沿革と1999年の改正。生物科学 52(3)：141-149
- 奥山正樹（2001）鳥獣捕獲許可制度の動向。野生生物保護行政 17/18：7-11
- Okuyama,M.(2003) Administrative measures against Crows. Global Environmental Research7(2):199-205
- 奥山正樹（2004）狩猟鳥ウズラ *Coturnix japonica* の現状。山階鳥学誌 38：189-202
- 奥山正樹（2023）鳥獣保護区の指定区分および指定実績の変遷。野生生物と社会 11：1-10
- 林野庁（1969）「鳥獣行政のあゆみ」，林野弘済会，東京。
- 生物多様性国家戦略関係省庁連絡会議（2021）「生物多様性国家戦略 2012-2020 の実施状況の点検結果」 (<https://www.env.go.jp/content/900517328.pdf>)
2022年11月28日確認

（注）引用ウェブサイト

環境省図書館蔵書検索

<https://www2.env.go.jp/library/opac/Top>

鳥獣保護管理事業の基本指針

<https://www.env.go.jp/nature/choju/plan/plan1.html>

生物多様性国家戦略

<https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/initiatives/index.html>

「野生生物と社会」学会行政研究部会アーカイブサイト

<http://www.geo-eco.net/wcsgyouisei/index.html>

第2章 鳥獣保護制度における鳥獣保護区

本章では，鳥獣保護区とその指定区分の進展を研究するにあたり，前提となる，わが国の鳥獣保護制度の沿革を包括的に整理するとともに，その中で鳥獣保護区がどのように位置づけられ変遷してきたかを述べる。

まず，鳥獣保護制度全体の沿革を記述し，特に鳥獣保護区に直接的に関わる部分は下線を付して示した。さらに，鳥獣保護区の理念の変化，捕獲許可権限や他法令との関係，国指定鳥獣保護区の指定計画，鳥獣保護区の実務管理要員について，其々の観点から論考を加えた。

2. 1 鳥獣保護制度の沿革と鳥獣保護区

(1) 近代以前の流れ（古代～江戸時代）

野生鳥獣と人間との関わりは，有史以前から始まっている。縄文時代以前，生態系の一員として人類は，すでに生きるための食料や衣服を得るための手段として狩猟行為を行っていた。我が国では，その後，農耕が始まり，栽培作物への依存度が高まるにつれ，農山村地域での被害防除・自家消費や富裕階級の特権的な娯楽としての狩猟が行われるようになっていった。

鳥獣に関する我が国の法令の歴史をさかのぼると，大和朝廷の時代から江戸時代に至るまでは，主に鷹狩りに関する規制が大部分を占めていた。鷹狩りは，大陸文化の渡来とともに我が国に伝わり，仁徳天皇の時代から皇室行事として行われてきたとされている（塚本 1993）。

奈良時代には，仏教思想に基づく不殺生戒が浸透するにつれ，721年の「殺生禁断の令」以降，狩猟を好む桓武天皇が皇位につく781年までの間，鷹狩りが一時廃止された。この「殺生禁断の令」は，野生鳥獣の捕獲に関する規制としては我が国で最初のものであったと考えられる。

平安時代に入ると，800年に河内及び摂津において，天皇の鷹狩場を確保するため一定の場所が住民の狩猟を禁止する「禁野（シメノ）」とされ，その後809年に布令によって拡大された。882年にはさらに山城，大和，美濃，播磨，備前などにも禁野がつくられたとされる。この「禁野」の制度は，一定地域において一般の狩猟を禁止し，鳥獣資源の保護繁殖を図るものとなっていたことから，我が国の鳥獣保護制度の原点であるとされている（林野庁1969，環境庁自然保護局1981）。後の近代法制下での「禁猟区」に通じるものであり，さらには鳥獣保護区に至る理念の発祥とも考えられる。

鎌倉時代から室町時代を経て江戸時代に入るまでは，鷹狩りの盛衰に応

じて各幕府による禁止等が行われていた。江戸時代には、「生類憐れみの令」の5代将軍綱吉のように極端な愛護政策をとった将軍もあったが、徳川幕府による鳥獣禁令の大部分は8代将軍吉宗の下で1716年から1725年の間に制定された。指定された鳥問屋以外による小鳥類の販売や、鉄砲により捕獲された鳥類の売買が禁止され、また、ツル、ハクチョウ、ガン類等は保護の対象となって献上が禁止されたほか、イノシシ、サル、オオカミなどの害があるときは、証文をとって鉄砲を村々に貸与し、併せて貢租を徴収するという制度も作られた。これは、幕府による鉄砲規制の一環であったが、有害鳥獣駆除制度の発祥ともみることができる。

鷹場の制度についても、綱吉政権により1693年にいったん廃止されたが、吉宗が1716年に鳥おどしや鳥殺生を禁じる「御留場（おとめば）」から復活させ（根崎1999）、その後は幕末（1867年）に廃止されるまで、鷹匠頭、鳥見役、綱差などの職制とともに長く維持された。鷹場には、將軍家の鷹場である「御拳場（おこぶしば）」、鷹匠が鷹の訓練や鷹の餌を調達するために設けられた「御捉飼場（おとりかいば）」、幕府が大名に貸し与えた「御借場（おかりば）」があり、鷹狩を行う山野に限らず、人の生活の場である村々を含む広大な地域が指定されていた。鷹場内の住民は代官による通常の統制に加えて、鷹野役所による様々な規制を受けていた（吉田1999）

徳川幕府による制度は、全体としては、不殺生戒思想に基づき無益な殺生を抑制する考え方がとられていたため、一般に江戸時代には野生鳥獣はよく保護されていたと考えられている。また一方でこの時代には、藩単位で害獣駆除や献上品の確保などのための捕獲の体制が組み立てられており、一度に数百～数千頭規模のシカやイノシシの捕獲を行った記録も残っている。過剰捕獲による野生鳥獣の減少はすでに江戸時代の中期から後期に始まっていたという見方もある（遠藤1994）。

さらに、江戸時代の落語や川柳の中には、カラスが朝うるさくて寝ていられなかった様子が想像されるものがあるなど、都市型の生活環境被害も一部で始まっていたと考えられる。江戸末期から明治初期にかけて日本に滞在したC.A. McVeanやE.S. モースの記録にも、カラスの多さや人間との距離の近さが驚きをもって記されている（松田1999）。1600年代末の徳川綱吉の時代には、殺生禁止令（生類憐れみの令）のために増えすぎたカラス、トビなどを捕殺できず、伊豆諸島に運んで放鳥したという記録もある（遠藤1994）。明治初期に大挙して海外に出かけた新政府の役人たちは、欧米の都市にほとんど見られないカラスやウが、東京には数多く飛び回っているのは国辱以外の何物でもないと考え、これらを一扫するため、警視庁の若手巡査による駆除隊が結成されたことも記録されている（狩猟百科編纂委員会編1973）。

(2) 近代法制の成立（明治初期～大正初期）

我が国で近代国家としての狩猟法制が形をなしたのは1873年の「鳥獣狩規則」の制定だとされている（鳥獣保護研究会1981など）。その内容は、①銃猟を年度ごとの免許鑑札制（職猟と遊猟に区分）としたこと、②16歳未満の者、狩猟規則違反者など鑑札の不適合者を規定したこと、③人家稠密の地、社寺人家の構内等での銃猟や日没から日の出までの銃猟を禁止したこと、④銃猟期間を限定（10月15日～4月15日）したこと、⑤毒餌、薬品等による狩猟を禁止したことなど（以上は1881年までの8次に及ぶ改正の内容を含む）、現在まで考え方が引き継がれている規定も少なくない。しかしながら、「鳥獣狩規則」は、狩猟対象となる鳥獣を限定していないこと、銃猟のみを規制の対象として罾や網による猟を放任したこと、銃猟の期間は地方の事情により伸縮でき、山間僻地などでは危険のないところでは定めない場合も認めたことなどから、専ら危険防止に主眼がおかれ、鳥獣保護の観点からの効果は少なかったとみられている。

明治期の鳥獣行政をまとめた安田・松山（1987）によると、明治初期には、江戸時代の法制が撤廃された上、狩猟を職業とする人に加えて有産階級の間で銃猟が流行したため乱獲が一気に進んだが、それに対する狩猟対象の制限（禁猟種の指定）は、中央政府よりも都道府県主導で行われた。1878年に北海道庁は、冬期の重要な産業であった鹿猟を持続させるために「北海道鹿猟規則」を設けて鹿猟の一部規制を試みた（のちに1889年には禁猟にしている）。その後、1886年の鳥取県（湖山池の水鳥）、広島県（ツバメ等5種の鳥類）、千葉県（5村でのシギ猟）をはじめとして多くの道府県が禁猟措置をとったため、1891年には農商務省は「猟獲禁止の必要ありと認めた鳥類については、農商務大臣に経伺の上、猟獲禁止とすべし」という訓令を出した。この訓令に応じて翌1892年までの間に13の府県がツバメなどの禁猟を定めた。この訓令が鳥類に限定して出されたこと、とくにツバメは訓令以前のものと同合わせると21もの府県で禁猟とされ「益鳥」の代表として手厚く保護されたことは興味深い。なお、1881年には鳥獣行政の担当が内務省から農商務省へと移管されている。

その後、このような情勢を踏まえて、鳥獣狩規則は1892年に勅令により「狩猟規則」に改められた。この主な内容は、①対象となる猟具の範囲を銃器以外の罾、もちなわ、放鷹等にも広げたこと、②職猟、遊猟の狩猟免状のそれぞれを甲種（銃器以外）と乙種（銃器）に分けたこと、③捕獲を禁止する保護鳥獣を定めたこと、④乙種狩猟免状の有効期間を限定（10月15日～4月15日）し、さらに一部の鳥獣の捕獲禁止期間を定めたこと、⑤有害駆除、学術研究のための捕獲は地方長官の特別許可制としたことである。この時代になると、それまでは専ら有益か有害かという観点で保護対

象が決められていたのに対して，稀少化する鳥獣についても繁殖期に狩猟を禁じるなどして生息数の維持を図るという考え方が生まれている．なお，この狩猟規則に対しては，衆議院において，「法律で定めるべき内容であり，勅令で定めることは憲法違反である」旨の決議がなされたため，3年後の1895年に，初めての狩猟に関する法律である「狩猟法」が制定された．内容的にはおおむね「狩猟規則」を踏襲しているものの，遊猟と職猟の区別の廃止，保護鳥獣等の販売の禁止，農山村部落などの慣行による共同狩猟地の認可制度の導入等が行われた．その後，1901年の法改正においては，劇物・毒物による狩猟の禁止に加えて，禁猟区及び銃猟禁止区域の制度が新設された．それまでの禁猟措置はもっぱら対象種や期間に関するものであり，鳥獣の保護繁殖の観点を含めた，区域を定めて行う規制制度はここから始まったと考えられる．1908年には保護鳥獣の大幅増加（22種から60種）が行われている．なお，この時点においても，当時盛んに使用されていた罠の使用は規制の対象とはされておらず，狩猟とは，銃器，網，もちなわ，放鷹等を用いる捕獲のことを指していた．

（3）現行法制と鳥獣保護区制度の確立（大正中期～昭和）

① 現行法の誕生（1918年）と鳥獣保護区の創設（1950年）

後述する2002年の全部改正が行われるまで，鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律の法律番号は「大正7年法律第32号」とされていたが，これは，1918年に「狩猟法」（1895年制定）の第三次改正法として公布されたものである．この改正法は，保護鳥獣を指定する制度を廃止し，狩猟鳥獣を指定してこれ以外の野生鳥獣の捕獲を一般的に禁止したことや，狩猟鳥獣でも保護上の必要に応じて，捕獲制限や狩猟期間の短縮を行うこととしたことなどが画期的であり，狩猟法の抜本改正と位置づけられた．政府の提案理由の説明においても「鳥獣ガ著シク減少」しており「保護蕃殖ヲ図ルト云フ事ガ最モ必要」であるための改正とされており，狩猟者の増加や猟法の進歩による乱獲，土地の開拓の進行などを背景にして，野生鳥獣保護思想が著しく進展したことを表している（環境庁自然保護局1981）．しかし，狩猟鳥が46種定められたのに対して狩猟獣類の指定はアマミノクロウサギを除く全獣類とされたことなど，建前のみであるという評価もあるうえ，法律には必要最小限の規定をおくのみで，規制内容の多くを行政庁が告示等により定めることができる体制を確立したこと，保護鳥獣の範囲が不明確であり，法の対象とする鳥獣の範囲が行政解釈に委ねられることとなったことなどが指摘されている（鳥獣行政制度研究会1979，鳥獣保護研究会1981）．なおこの際，法定猟具として「鉤」及び「罠」が加えられたほか，国，都道府県，郡または市町村が「猟区」を設定できる制度が新設された．

その後，1963年の改正までには，狩猟免許税の引き上げや狩猟鳥獣の変

更も何度か行われたが，とくに戦後になると，鳥獣行政の進んだアメリカからオリバー・L・オースチン博士をはじめとする行政指導官が来日し，GHQ（連合軍最高司令官総司令部）による強力な指導が行われたこと，戦後の林野の荒廃復旧の観点などからも鳥獣の保護繁殖の必要が強く認識されたことなどを背景に数次にわたる制度改正（施行規則等の改正を含む）が行われた．その主な内容は以下の通りであった．

1947年：空気銃の法定猟具化，ライフル銃，かすみ網等の法定猟具からの除外，狩猟鳥の罠による捕獲禁止，1人1日当たりの捕獲数の制限の導入など．

1948年：狩猟免許税の国税から県税への変更及び税法への規定の移行．

1950年：都道府県知事による狩猟鳥獣の捕獲の禁止又は制限の導入，空気銃の免許対象からの除外（登録制の導入），鳥獣保護区制度の新設，飼養許可証制度の新設，キジ・ヤマドリの販売の禁止，罰則に懲役刑の追加など．

1958年：空気銃の登録制を免許制へ変更，1923年から勅令で定められていた特別司法警察員の法定と範囲拡大，猟区の維持管理を民間団体へ委託可能化，鳥獣審議会の設置など．

ここで1950年に初めて「鳥獣保護区」が誕生したが，この時点では，1901年以来の「禁猟区」も併存されており，鳥獣保護区は，捕獲の禁止のみならず積極的に保護繁殖を図るため，繁殖施設を設置するための土地所有者の受忍義務や一定規模以上の行為規制を課することができる区域として指定されるものとされた．

なお，1950年当時，禁猟区は国設97カ所，県設128カ所の計225カ所が設置されていた．鳥獣保護区の設定は，翌1951年に国が2カ所を最初に設定したのを皮切りに，その後1963年までに，国は21都道府県19カ所に設定したが，都道府県による設定は2カ所のみにとどまった（林野庁1969）．詳細は本章4．及び第3章に記す．

② 1963年の大改正

ここまでの制度は，狩猟の適正化が中心におかれ，積極的な保護施策を打ち出すには至らなかった．狩猟人口が増加していく一方で野生鳥獣は相変わらず減少しており，我が国の鳥獣行政を立て直すには，地方税制の改正と連携した形で十分な予算的裏付けのある制度を確立すべきだという意見が急速に高まった．そこで1961年12月に農林大臣から鳥獣審議会に対し「野生鳥獣の保護と狩猟の適正化に関する方策について」の諮問がなされ，6ヶ月にわたる審議の結果，答申が行われ，これに基づき狩猟法に大改正を加える法案が1963年に国会に提出され，成立，公布された．

主な内容としては，①法律名を「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」と改称し，第1条に目的規定を設けたこと．②鳥獣の保護を計画的，統一的に行

うため、都道府県知事が鳥獣保護事業計画を作成することとし、行政的財源として、地方税法の一部改正により、目的税として入猟税を課することとしたこと。③全国制の狩猟免許制度を改め、狩猟免許の効力を都道府県ごとに限ることとしたこと。④禁猟区制度を廃止し、鳥獣保護区制度、休猟区制度を設けるとともに、鳥獣保護区には特別保護地区を指定できることとしたこと。⑤都道府県に非常勤の「鳥獣保護員」を置くこととしたこと。⑥猟区の設定権を民間にも広げ放鳥獣猟区を新設したこと。などがあげられ、初めて狩猟の適正化だけでなく鳥獣保護思想が全面に出された改正となった。

この改正により、それまでの禁猟区は鳥獣保護区に、鳥獣保護区は特別保護地区に移行された。また、国と都道府県の役割分担も整理され、指定しようとする面積のうち、国有地の占める割合が50%を超えず、かつ区域が複数の都道府県にわたらない場合は知事が設定し、それ以外は国が設定することとされた。また、都道府県は、国が定める基準に従い樹立する鳥獣保護事業計画の下で鳥獣保護区と特別保護地区の設定を進めるという現在に至る仕組みが確立された。鳥獣保護区の指定区分なども、国が定める基準に記述されることになった。

なお、1961年の鳥獣審議会答申には、保護のための土地買収制度の創設、丙種狩猟免許（空気銃）の段階的廃止を提唱するなど、法改正に盛り込まれなかった画期的な視点が含まれていた。狩猟の場についても「狩猟は農林大臣が指定する猟場でのみ行い得るものとし、猟場の運用制度として狩猟区休猟区を設けるべきである」と指摘し、すでに乱場制（特に禁止された場所以外は原則として狩猟が可能とする現行の制度）を疑問視する意見が強くなっていたことを示している。

③ 1978年の大改正

1963年の改正後、1971年7月には環境庁の発足により、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（以下「鳥獣法」とする）の所管は農林省から環境庁に移された。翌1972年には、自然環境保全の基本法とされる「自然環境保全法」の成立により自然環境保全審議会が設けられ、同年、日米渡り鳥保護条約の調印を機会に、我が国における絶滅のおそれのある鳥類の保護を推進するため、「特殊鳥類の譲渡等の規制に関する法律」が制定された。

1971年7月に就任した大石武一環境庁長官は就任時の記者会見で「全国禁猟区・全国猟区制度」の導入を表明し、マスコミ等を含め各方面に大きな波紋を呼びおこした。これに対応して同年10月に環境庁長官から自然環境保全審議会に対して「鳥獣保護及び狩猟の適正化について」の諮問がなされ、審議会は5年余にわたる審議の結果、1978年1月に答申を行った。狩猟の場については統一見解を得るには至らず、「当面、本審議事項の背景となった主要問題たる鳥獣保護の充実及び狩猟の適正化のための施策を

積極的に推進することが適当」とするに留まり、1961年の鳥獣審議会答申よりも後退してしまった。また、答申のもう一つの論点となった被害問題への対応については、「有害鳥獣駆除は、被害防止のため、被害の発生状況に即し、効果的に実施するよう留意」すべきとし、特に市町村等を単位とする共同駆除の推進をあげた。

この答申を受け、1978年に成立した改正法では、①鳥獣保護区特別保護地区内の規制強化（政令による特別保護指定区域の指定）、②狩猟免許制度の改善（全国免許制）と狩猟者登録制度の新設、③国、自治体以外の猟区設定、放鳥獣猟区制度の導入、④特定の鳥獣を輸入する際の輸出証明書の添付を義務化、⑤有害鳥獣駆除の際の市町村等による共同駆除の導入、⑥麻酔薬の使用等の特例規定の新設、などが盛り込まれた。

ここで狩猟の場を巡る歴史に残る議論を経て誕生した通称「特別保護指定区域」に対する当時の期待は小さくなかったが、その後現在までに実際に指定された区域はきわめて少数に留まっている。

なお、この改正の際には片仮名文体の是非が議論されたが、法律の基本的性格を変更するような改正ではないとされたことから、平仮名化は見送られた（鳥獣行政制度研究会 1979）。その後も片仮名文語体の法律のまま、キジ類の販売禁止制度の廃止（1983年）、鳥獣の殺傷及び卵の損傷に対する規制強化（1990年）、かすみ網の所持販売等の規制（1991年）などの改正が重ねられた。

またこの年代には、ワシントン条約、ラムサール条約の発効など、鳥獣にとどまらない野生生物の保護に向かう国際的潮流を背景に、環境庁では1986年に鳥獣保護課を廃止し野生生物課および鳥獣保護業務室を新たに設置し、1987年のワシントン条約国内法（絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡の規制等に関する法律）、1997年の種の保存法（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）の制定につながっていった（小林 2022）。

（４）鳥獣被害の拡大と保護管理への転換（平成以降）

① 1999年の大改正

1999年には3回目の大改正とされる改正が行われたが、内容は大きく2分されており、国会においても2本の別の法案として審議、成立された（鳥獣保護管理研究会 2001）。

一方は、野生鳥獣の科学的・計画的な保護管理施策の推進を目的として鳥獣保護法の個別改正として行われたもので、著しく個体数が増加しているか減少した鳥獣がある場合に策定する「特定鳥獣保護管理計画」の創設を中心とした内容であった。都道府県知事は、この計画を策定することにより、例えば増えすぎて甚大な農林業被害を生じている鳥獣の個体数調整

を進めるため、狩猟期間を延長することなどが可能となった。また、保護管理の担い手としての狩猟者の減少防止に資するため、乙種狩猟免状（散弾銃、ライフル銃）所持者は、丙種狩猟免状（空気銃、ガス銃）を所持していなくても空気銃等を扱えることとなった。

もう一方は、地方分権の推進を内容とするもので、地方自治法をはじめとする関係法律 475 件を一括改正する、いわゆる「地方分権一括法」（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）により行われた改正であった。具体的には、機関委任事務の自治事務化、鳥獣捕獲許可の権限区分の整理、猟区の設定認可権限の都道府県への委譲、国から都道府県、都道府県から市町村への必要な場合の指示を可能とする規定の追加などがなされた。ここで、鳥獣捕獲許可権限区分の整理については、従来は捕獲の目的別に対象種を限り都道府県知事の権限が定められていたものが、(1)国設鳥獣保護区内における捕獲、(2)保護繁殖を特に図る必要がある種の捕獲、(3)鳥獣の保護繁殖上重大な支障のある網又は罠での捕獲については環境庁長官権限、その他は都道府県知事権限と改められた。「保護繁殖を特に図る必要がある鳥獣」の具体的な種は、1998 年に見直された「哺乳類及び鳥類のレッドリスト」において絶滅危惧（IA 類及び IB 類並びに II 類）とされている種（亜種を含む）のうち鳥獣保護法の対象となる哺乳類 36、鳥類 91 の 127 鳥獣（いずれも種単位のものと同種単位のものを含む）が環境庁告示により定められた。この告示は、分類順で学名及び和名（いずれもカタカナ）の一覧表形式となっており、鳥獣保護法の分野で学名が用いられた初めてのケースとなった。「鳥獣の保護繁殖上重大な支障のある網又はわな」としては、同じく環境庁告示により「かすみ網」が定められた。

この改正においては、上述の捕獲許可権限の他、鳥獣保護区に関する国と都道府県の権限の整理も行われた。具体的には、国と都道府県が設定する区域の相違が条文で明確化され、特別保護地区における許可不要行為（鳥類の保護に支障がないと認められる行為）の指定権限が国指定では環境庁長官、都道府県指定では知事に属するよう整理された。また、機関委任事務制度の廃止に伴い、都道府県知事が特別保護地区を指定する場合の環境庁長官の承認は環境庁長官への協議となった。また、それまで多くの国設鳥獣保護区で都道府県に委託して行われていた、管理員を配置しての管理運營業務についても国が直接実施することとなった。

そのため、環境庁においては、2000 年 4 月 1 日から、それまですべて本庁で行われてきた鳥獣保護法の関連事務（国設鳥獣保護区の保護管理、鳥獣捕獲許可等に関するもの）が、全国 11 カ所の地区事務所で分掌されることになった。この際に、各地区事務所の名称は「国立公園・野生生物事務所」から「自然保護事務所」と改称され、その後 2001 年の環境省への改組、

2005年の地方環境事務所の設置を経て、7カ所の地方環境事務所と3カ所の自然環境事務所に引き継がれて現在に至っている。

なお、機関委任事務の廃止によって通達という概念がなくなり、地方公共団体への示達文書は通知となったことを受け、環境庁長官が定める「鳥獣保護事業計画の基準」についても、それまでは環境事務次官から知事あての依命通達だったが、この後の第9次計画の基準（2001年1月23日告示）以降は官報告示されるようになった。

② 2002年の全部改正

2001年1月に環境省が発足し、翌2002年の法改正では、長年見送られてきたカタカナ文語体からひらがな口語体への条文全体の改定が行われた。これに併せて、それまで施行規則等に規定されていた規定を盛り込むなど全体の構成が整理されるとともに、以下の内容の改正が行われた（鳥獣保護管理研究会2008）。つまり、①狩猟免許に係る障害者の欠格条項の見直し、②水鳥の鉛中毒被害防止のため指定猟法禁止区域の設定等、③違法に捕獲した鳥獣の飼養の禁止、④捕獲報告義務の法定化、⑤「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」に基づく許可を受けた場合の許可不要規定である。

また、この改正の際、「鳥獣」が「鳥類又は哺乳類に属する野生動物をいう」と定義されるに当たり、それまで法の対象とされてこなかったネズミ・モグラ類や海棲哺乳類も含まれることとなったが、環境衛生の維持に重大な支障を及ぼすおそれのある鳥獣あるいは他の法令により適切な保護管理がなされている鳥獣は適用除外される規定が設けられ、一部の種を除きそれまでと大きく対象範囲が変わらない運用がなされた。具体的には、「家ねずみ」と呼ばれるクマネズミなど3種ならびに「ニホンアシカ、5種のアザラシ、ジュゴン以外の海棲哺乳類」は法対象から除外され、さらに、ネズミ科およびモグラ科の鳥獣は、農林業被害防止のためにやむを得ない場合は許可を受けずに捕獲できることとされた（黒田2022）。

なお、この全部改正により、法律名は「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」と定められ、1918年以来約85年間にわたり変わることがなかった法律番号も「平成14年法律第88号」に改められた。

この改正で鳥獣保護区については、規制内容等の大きな変更はなかったが、それまでは「設定スル」とされていた用語が「指定する」に改められた。これにより、それまで「国設鳥獣保護区」と呼ばれていた区域が以降は「国指定鳥獣保護区」と呼ばれることになった。また、指定区分等が示されてきた鳥獣保護事業計画の「基準」は「基本的な指針（基本指針）」に改められ、その内容も「鳥獣保護事業の実施に関する基本的事項」と「鳥獣保護事業計画の作成に関する事項」の2本柱の構成に変更された。

③ 2006年の一部改正

1999年の法改正で特定鳥獣保護管理計画制度が創設された際には、施行後3年を目途に見直しを行う旨の附則修正が行われた経緯がある。

また、鳥獣保護区においては、2000年度から公共事業による国設鳥獣保護区（当時）での「野生鳥獣との共生環境等整備事業」が実施され、ウトナイ湖及び森吉山で普及啓発施設等が整備されたほか、ビオトープの整備等を目的とした補助制度が拡充され、野生鳥獣の移動経路の保全等が新たに補助対象とされた（森2001，野生鳥獣保護管理研究会編2001）

一方、2002年の全部改正を経た後も人と鳥獣の軋轢や生物多様性の保全などの課題は深刻さを増していたことを踏まえ、環境省は野生鳥獣保護管理検討会を設置して2004年に報告をとりまとめ、2005-2006年の中央環境審議会での検討、答申等を受けて、2006年に以下の内容の法改正が行われた。すなわち、①休猟区における特定鳥獣の狩猟を可能とする特例区域の指定、②「網・わな猟免許」の分割、③銃器以外に危険な罠等の使用を禁止できる特定猟具使用禁止区域の指定、④捕獲総数を制限するための入猟承認制度の創設、⑤許可捕獲に係る猟具への氏名等の表示義務付け、⑥輸入鳥獣への足環等の標識装着制度の導入、⑦鳥獣保護区における保全事業の実施である。

ここで導入された鳥獣保護区における保全事業は、周辺地域からの土砂の流入や水質の汚濁等により鳥獣の生息環境が悪化したり、シカ等の特定鳥獣の増加により区域内の植生が破壊される等の問題に対応するために新たに設けられた（鳥獣保護管理研究会2008）。保全事業は、原則としては国又は都道府県が、それぞれが指定した鳥獣保護区において、鳥獣の生息環境の復元や特定の鳥獣の捕獲等を行うものであるが、国指定鳥獣保護区で地方自治体が行う場合や、都道府県指定鳥獣保護区で市町村、NPO等が実施する場合など、多様な主体の実施を相互に推進する内容となっている。保全事業として実施する行為については、捕獲等の許可や特別保護地区内の行為許可が不要となる適用除外が規定された。

④ 2014年の法律名・目的等改正

シカ、イノシシ等一部の鳥獣による農林水産業や生態系への被害が深刻化し続けていることを受け、2007年には鳥獣被害防止特措法（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）が制定され、それに伴う一部改正が行われた。さらに2013年12月、環境省及び農水省は「抜本的な鳥獣捕獲強化対策」を策定し、10年後（2023年）までに、シカ、イノシシの生息個体数を半減させる目標を立てて取り組んでいくこととなった。

2014年の法改正は、こうした背景を受け、従来の狩猟に伴う危険の防止や鳥獣の保護に重点を置いた施策から、鳥獣の管理を含めた積極的な対策に重点を置いた政策体系へ転換した大きな意味を持つものだとされた（環

境省自然環境局野生生物課鳥獣保護管理室監修 2017)。具体的には以下が主な改正点であった。

i 法律名と法目的に「管理」が加えられ，同時に「保護」は生息数を増加，もしくは生息域を拡大またはこれらを維持すること，「管理」は生息数を減少，または生息地を縮小させることをいうと定義が規定された。

ii 「鳥獣保護事業計画」が「鳥獣保護管理事業計画」に改められ，下位計画であった「特定鳥獣保護管理計画」は，国の「希少鳥獣保護計画」「特定希少鳥獣管理計画」，都道府県の「第一種特定鳥獣保護計画」「第二種特定鳥獣管理計画」に再編成された

iii 環境大臣が「指定管理鳥獣」を定め，都道府県または国の機関が集中的に捕獲等を行う事業（指定管理鳥獣捕獲等事業）については，捕獲等の許可を不要とし，一定の条件下で夜間銃猟を可能とする等の規制緩和を行った。

iv 指定管理鳥獣捕獲等事業を受託するなど鳥獣の捕獲等を行う事業を実施する者について，一定の基準に適合していることを都道府県知事が認定する制度（認定鳥獣等捕獲事業者制度）が導入された。

v 都道府県知事の許可を受けることにより，住居集合地域等においても麻醉銃による鳥獣の捕獲等ができることとされた。

vi 網猟免許とわな猟免許の取得年齢が20歳以上から18歳以上に引き下げられた。

この改正においては，鳥獣保護管理事業計画への移行等に伴い，鳥獣保護員も鳥獣保護管理員に名称が改められたが，鳥獣保護区に関する条文の変更はなかった。

2. 2 鳥獣保護区の理念の変化

(1) 鳥獣保護区創設時（1950年）

1950年の法改正により誕生した鳥獣保護区は，1901年以来の「禁猟区」と併存する形で設けられた。法律の条文上は，禁猟区は，農林大臣または都道府県知事が鳥獣の保護繁殖の為または土地所有者の出願その他の事由により必要と認める場合に10年以内の期間を定めて設けることができる

（狩猟法第9条）のに加え，鳥獣保護区は，農林大臣または都道府県知事が鳥獣の保護繁殖を図るため特に必要があるとき省令に基づき設定することができる（同法第8条ノ2）と規定されたものである。なお，鳥獣保護区の面積は政令（施行令）で500町歩以上（土地および水面），存続期間は省令（施行規則）で20年以内と規定された。

1950年当時，禁猟区は国設97カ所，県設128カ所の計225カ所が設置されていた（林野庁1969）。禁猟区が実際にどのような場所に設定されてい

たかについて，内田（1930）は，目的によって区別すれば，①食虫鳥類繁殖地の保護，②候鳥類の保護，③海鳥類繁殖地の保護，④特殊鳥獣類の保護，⑤狩猟鳥獣類の保護，の5つに分けられるとしている．また，具体的な指定地域は，鳥獣保護施設要覧（農林省畜産局1928）で知ることができるが，ここには内田の挙げたような目的以外に，風致保存，危険予防，野火防止，貯水池保護，猟区設定（準備）などの理由が記されている禁猟区もみられる．

1950年の法改正は，アメリカによる占領下で狩猟法の改正として行われたものである．GHQの天然資源局野生生物科長として1946年に来日したオースチン博士は，日本各地の実態を視察し，野生鳥獣の著しい減少に驚き，保護の徹底と狩猟の規制を強く日本政府に勧告していた．具体的には，1946年11月に開催した「日米鳥談会」で示した5項目の中に「完全なる保護区域の設置」を挙げていた（松山1997）ほか，1947年の狩猟法施行規則改正の際に出された意見においても「保護区を沢山つくること，そしてそれを規則によって十分守るようにしなければならない」と記していた（林野庁1969）．これらを受けて行われた法改正について，「鳥獣行政のあゆみ」（林野庁1969）では，「狩猟法制は，鳥獣保護の方向に前進したが，予算措置が不十分なため思うに任かせず，実質的には狩猟の規則を強めたに止まった」ものの「鳥獣保護区制度の新設は，鳥獣保護のため，鳥獣の捕獲を禁じたのみならず土地所有者等の私権を公的に制限し得る途を開いたという点において画期的なものであり，（中略）戦後における鳥獣保護思想の進歩を示したものと見える」と評されている．

当時北海道林務部林政課林政係長だった齋藤春雄は，札幌営林局広報において「当時の原案としては，従来の狩猟法を廃し，新たに鳥獣保護法を制定し，完全なものにする当局の考えであったと聞いていた」と明らかにしつつ，狩猟法には従来も鳥獣保護について様々な区域的禁止条項が定められていたが，いずれも捕獲の禁止を規定してあるのみで積極的な保護対策には触れていなかったことから，「今般新に制定された鳥獣保護区は，鳥獣の保護について極めて強い力を持っていて，これの運営如何は，将来の鳥獣の繁殖を左右するところが極めて大きい」「従来はすべてに従属的な立場におかれていた鳥獣の保護と言うことが，この保護区の持つ力によって，はっきり浮かび上がったのは何よりよろこばしい」と記した（齋藤1951）

このように，区域内を禁猟とするとともに，土地所有者に設定者が行う保護繁殖施設に関する受忍義務を定め，さらに区域内の立木の伐採等の行為が規制される地域として誕生した当初の鳥獣保護区は，アメリカの先進的な鳥獣保護思想に基づく，従来にはなかった画期的な制度として受け止められていた．

(2) 現制度移行時 (1963 年)

1950 年の鳥獣保護区創設以降， 1956 年には「有益鳥獣の保護増殖および狩猟の適正化に関する特別措置法案」が日本鳥類保護連盟（ 1947 年発足）や全国知事会などの反対で審議未了となり， 1958 年には狩猟規制を主とした一部法改正が行われた。また， 1960 年には東京で第 12 回国際鳥類保護会議が開催され，鳥獣保護思想は広がりを見せていた。

1963 年の法律改正の基となった 1962 年 6 月 26 日付鳥獣審議会答申においては「最近の野生鳥獣減少の実態にかんがみ，鳥獣保護区を積極的に増加し，保護施設の整備を図るとともに，現在の禁猟区はつとめて鳥獣保護区に編入すべきである。また，禁猟区の名称は廃止して，鳥獣保護区のうち，経費を投入して積極的に野生鳥獣の保護繁殖を図るべき地域を第一種鳥獣保護区と称し，その他の保護地域を第二種鳥獣保護区と称するのが妥当である。」とされていた。なお，この答申では「狩猟は，農林大臣が指定する猟場においてのみ行うものと改める」「都道府県知事は，農林大臣が指定した猟場を狩猟区および休猟区に分けそれを適切に運用する」ことも併せて提言していたことは重要である。

これに対し，実際に行われた法律改正について，林野庁監修の「鳥獣保護と狩猟（法律の解説）（鳥獣行政研究会編 1963）」では，「双方ともに目的を同じくする地区となれば，その違いは，単に所有権の規制の程度の差となる。そして禁猟区を鳥獣保護区とするについては，従来の鳥獣保護区のように，立木の伐採，その他土地の形質変更まではとらぬとしても，国や都道府県が鳥獣保護のために設ける，巣箱，えさ台，えさ木の植栽などについての所有者の受忍義務は少なくとも付加せねば改正の意味がない。そのように改正すると両者の異りは単に前記の許可制の有無だけになる。この許可制の必要のある地区とない地区とは必ずしも別に存在するものではなく，一つの地区の中でそれを必要とする地区とそうでない地区というような関係で併存するのが実態である。」との理由から，「そこで，第一，第二というような名称は採用せず，従来の禁猟区はこれに前述の受忍義務を付加して鳥獣保護区と改称し，従来の鳥獣保護区にあたる土地所有権等の規制地区は，新設の鳥獣保護区の中の特別保護地区として位置づけることになった」と説明している。

この改正においては，答申にあった狩猟の場の限定は実現せず乱場制が維持されたが，鳥獣保護区に加え，可猟地域の中で巡回的に一定の地域を限って狩猟を禁止し，狩猟鳥獣の生息状況の回復を図る「休猟区」も新設された。

このように，当時の鳥獣保護区の理念としては，土地所有者の受忍義務が重視されており，行為規制はさらに特別なゾーニング下で行われる強い

措置という位置づけだったことが分かる。狩猟者数がピークに向かっていたこの時期に整理された概念が、この後、1972年から1978年にかけての「狩猟の場」に関する集中的な議論を経ても、政令による特別保護指定区域の指定制度が作られたこと以外は変わらぬまま現在に至っており、近代の保護地域の概念（IUCN 1994 など）と乖離してきていると推察される。

（3）保全事業導入時（2006年）

2006年の法改正においては、鳥獣保護区及び特別保護地区の定義や規制範囲等の変更はなかったが、鳥獣保護区における保全事業（鳥獣の生息地の保護及び整備を図るための事業）の規定が新設された。この目的は、「近年、周辺地域からの土砂や汚濁物質の流入、増加したシカ等の動物による植生被害等により、従来の自然環境に適応してきた鳥獣の生息に悪影響が及ぶ例が見られる」ことや「鳥獣保護区の指定目的を達成するためには、従来の鳥獣の捕獲や開発行為の規制だけでは困難な状況となっている」ことから、「鳥獣の生息地の保護及び整備を図る事業を積極的に行い、鳥獣保護区の機能の維持、向上を図る」と説明されている（鳥獣保護管理研究会 2008）。

この改正に先立って行われた、中央環境審議会野生生物部会や自然保護管理小委員会において、具体的な鳥獣保護区の事例が挙げられ議論された形跡は見られないが、前述した通り、2000年度から公共事業としてウトナイ湖及び森吉山で実施された「野生鳥獣との共生環境等整備事業」や、ビオトープの整備等を目的とした補助制度の対象に「野生鳥獣の移動経路の保全」等が新たに追加されていたことなどが背景にあったと考えられる。なお、施行後に実際に保全事業が導入された国指定鳥獣保護区については、第4章で分析する。

いずれにしても、当時から、国指定鳥獣保護区は国際的に重要な湿地等における指定が増加する一方、都道府県指定鳥獣保護区は、農林水産業被害を背景に指定が進まず横ばいの傾向にあり、鳥獣保護区における生息環境の積極的な保全・改善が必要であることが強調されていた。当時の審議会答申（2006年2月）では、保全事業の導入以外にも、鳥獣保護区の適切な配置や管理の推進、鳥獣保護区ごとの保護に関する指針の充実や管理計画の策定、特別保護地区の計画的な指定とより適切な管理、特別保護指定区域における各区域の状況に応じた選択的な規制実施の検討などが指摘されていた。これらは、狩猟の禁止を柱とする鳥獣保護区制度からの抜本的な転換を必要とする大きな課題として、現在まで引き継がれていると考えられる。

2. 3 許可権限および他法令による保護制度との関係

鳥獣保護区における国指定と都道府県指定の役割分担や効果的な連携を考えるうえでは、各々の指定による許可手続の実際を念頭におく必要がある。他法令に基づく保護地域と重複する場合は特に複雑な関係があり、精査が重要となる。ここでは、鳥獣保護区内で捕獲等を行う場合や鳥獣保護区特別保護地区内で規制行為を行う場合の許可について包括的な整理を行う。

(1) 捕獲等許可に係る整理

① 捕獲許可権限の基本区分

1999年の「地方分権一括法」により行われた改正により、鳥獣捕獲許可権限区分の整理については、従来は捕獲の目的別に対象種を限り都道府県知事の権限が定められていたものが、(1)国設鳥獣保護区内における捕獲、(2)保護繁殖を特に図る必要がある種の捕獲、(3)鳥獣の保護繁殖上重大な支障のある網又はわなでの捕獲については環境庁長官（当時）権限、その他は都道府県知事権限と改められた。これにより現在は、国指定鳥獣保護区内での捕獲許可は全て環境大臣権限、都道府県指定鳥獣保護区内での捕獲許可は、大臣権限鳥獣（哺乳類および鳥類のレッドリストにおいて絶滅危惧（IA類及びIB類並びにII類）とされている種（亜種を含む）のうち鳥獣保護法の対象となるものを施行規則の別表として規定）を捕獲する場合と「かすみ網」を用いる場合は環境大臣権限、それ以外の場合は知事権限となっている。

なお、2006年の鳥獣法改正で設けられた、鳥獣保護区の保全事業として実施される捕獲については、捕獲許可を受ける必要がなく、同様に2014年の鳥獣法改正により、鳥獣法第14条の2に基づく指定管理鳥獣捕獲等事業として行われる場合は、鳥獣保護区か否かに関わらず捕獲等の許可は不要（適用除外）となっている。

② 他法令との関係

他法令との関係では、手続きの合理化等の観点から特例や適用除外の規定が各々に置かれている。

(i) 捕獲対象に係る関係

種の保存法（1992年施行）に基づく希少野生動植物種の捕獲等の許可等を受けた場合、もしくは認定保護増殖事業等として捕獲等を行う場合には、鳥獣法に基づく環境大臣による捕獲許可は不要とされている（鳥獣法第9条第14項）。つまり国指定鳥獣保護区内の場合は、希少野生動植物種に該当する鳥獣の捕獲許可は、種の保存法の手続きだけで済むこととなっている。

外来生物法（2005年施行）に基づき確認・認定を受けた防除として行わ

れる特定外来生物の捕獲等については鳥獣法の適用は受けないとされている（外来生物法第12条及び第18条4項）。例えば，外来生物法の防除の認定を受けた民間業者が鳥獣保護区でアライグマを捕獲しようとする場合，国指定，都道府県指定のいずれでも鳥獣法の許可は不要である。しかし，確認・認定を受けていない者が捕獲する場合は，鳥獣法の捕獲許可権限に基づいて環境大臣または都道府県知事の許可を受けなければならない。

鳥獣被害防止特措法（2007年施行）に基づき被害防止計画を作成した市町村については，鳥獣法における都道府県知事の捕獲許可権限が計画作成市町村長に読み替えられることとされている。これにより，鳥獣保護区における捕獲等の場合も，都道府県指定の場合は市町村長の許可で足りることになるが，国指定の場合には該当しない。

（ii）他法令の保護地域との関係

自然公園法（1957年施行）に基づく国立公園または国定公園の特別保護地区においては，鳥獣を含む動物の捕獲等は，それぞれ環境大臣または都道府県知事の許可を受けなければしてはならない。その上で，国立公園において鳥獣法に基づく環境大臣の許可，国定公園において都道府県知事の許可を受けている場合は自然公園法の許可を要しないとされている（自然公園法施行規則第12条）。このため，許可権限にいわゆる「ねじれ」が生じている場合，すなわち，国立公園と重複する都道府県指定鳥獣保護区，もしくは国定公園と重複する国指定鳥獣保護区において鳥獣を捕獲しようとする場合は，両法に基づく許可を，環境大臣と都道府県知事の其々に申請して受ける必要がある。ただし，同施行規則には，鳥獣法に基づく指定管理鳥獣捕獲等事業または保全事業として行われる場合には，このような鳥獣保護区の指定主体による差異が生じないように規定され，自然公園法の許可は不要となっている。

また，2010年から自然公園法及び自然環境保全法に導入された生態系維持回復事業として実施される場合は，自然公園法に基づく許可を得る必要はない（自然公園法第20条第9項，21条第8項）。この適用除外は，国立・国定公園のいずれも対象となるが，前述の関係から，例えば，国立公園特別保護地区と都道府県指定鳥獣保護区が重複している地域において，国立公園の生態系維持回復事業としてシカの捕獲が行われる場合，それが鳥獣保護区の保全事業や鳥獣法の指定管理鳥獣捕獲等事業に位置付けられていなければ，鳥獣保護法に基づく知事の捕獲許可も受けておく必要がある。

なお，国立・国定公園の特別地域では，公園ごとに指定する動物（いわゆる指定動物）の捕獲等が禁止されるが，実態として哺乳類および鳥類は指定されていないと考えられる。また，都道府県立自然公園については，特別保護地区の指定が推奨されておらず（2013年5月17日付環境省自然環

境局長通知)， 実際に指定は行われていないと想定される。

自然環境保全法（1972年施行）に基づく原生自然環境保全地域においては動植物の採捕等が原則禁止され，自然環境保全地域においては指定動植物の採捕等を禁止する野生動植物保護地区が指定できることになっている。これらと重複する鳥獣保護区で対象種を捕獲する場合には両法の許可が必要となるが，自然環境保全地域の野生動植物保護地区における保護すべき野生動植物種として，実態としては，植物およびチョウ類の指定のみで鳥獣は対象とされていない。なお，都道府県自然環境保全地域における野生動植物保護地区の保護対象としては，愛知県の「海上の森自然環境保全地域」の3地区でアズマモグラ，佐賀県の「多良岳自然環境保全地域」でヤマネが挙げられている（2022年3月31日現在）。このうち多良岳自然環境保全地域は，佐賀県指定鳥獣保護区と重複しており，全域が特別保護地区となっている。

種の保存法に基づく生息地等保護地区においては，管理地区内では環境大臣が指定する野生動植物の捕獲等が禁止されるが，実態として鳥獣（鳥類及び哺乳類）からは指定されておらず，許可権限の重複等は生じていない。

（2）特別保護地区における行為許可に係る整理

鳥獣保護区特別保護地区において工作物の新築等を行おうとする場合，保全事業として実施される行為以外は，国指定の特別保護地区では環境大臣，都道府県指定の特別保護地区では当該知事の許可を受けなければならない。

自然公園法に基づく行為許可（「（1）捕獲等許可に係る整理②他法令との関係」で述べた動物の捕獲等以外）については，法律の目的や規制の趣旨の違いから，適用除外の規定は設けられていない。前提となる許可不要行為の範囲や許可基準等も各々の制度で定められている。このため，国立公園と都道府県指定鳥獣保護区，国定公園・都道府県立自然公園と国指定鳥獣保護区が重複している地域の場合は，両法に基づく環境大臣と都道府県知事の許可等を各々受ける必要がある。国立公園と国指定鳥獣保護区，国定公園・都道府県立自然公園と都道府県指定鳥獣保護区が重複している地域の場合にも両法に基づく同じ許可権者の許可等を得る必要がある。なお，巣箱・給餌台・給水台等の設置，鳥獣害防止のためのカメラや柵・金網等の新改増築，鳥獣保護区の保全事業のための木竹の損傷（特別保護地区の場合は放鳥獣も），野生鳥獣の保護繁殖のための標識の設置等，鳥獣保護区の管理者が鳥獣保護のために行う必要があるような行為は，許可不要として明示されている（自然公園法施行規則第12，13条）。なお，自然公園法に基づく生態系維持回復事業として行われる行為は国立・国定公園

のいずれも同法の許可を受ける必要はない（自然公園法第20条第9項，21条第8項）が，鳥獣保護区特別保護地区における行為許可は，大臣・知事のいずれも適用除外とはされていない。

自然環境保全法（1972年施行）に基づく原生自然環境保全地域，自然環境保全地域の特別地区における行為許可の場合も，基本的には適用除外の規定はない。許可不要行為としては，野生鳥獣の保護繁殖のための標識の設置（原生自然環境保全地域はこれのみ），巣箱・給餌台・給水台の設置等，国指定鳥獣保護区の保全事業として行われる木竹の損傷は許可不要として規定されている（自然環境保全法施行規則第3，18，19条）

種の保存法に基づく生息地等保護地区の管理地区における行為許可についても同様に，野生鳥獣の保護増殖のための標識・巣箱・給餌台・給水台の設置等は許可不要とされている（種の保存法施行規則第25条）。なお，認定保護増殖事業等として行う行為に関しても，捕獲許可のような不要規定は鳥獣法には規定されておらず，これらが重複する場合には両法に基づく許可を得る必要がある。

なお，文化財保護法等に基づく現状変更の手続きについても，当該指定（天然記念物等）が種指定なのか地域指定なのか，捕獲許可なのか行為許可なのかに関わらず，適用除外等の特例は設けられていない。また，森林法に基づく保安林解除等についても原則として同様に扱われていると考えられる。

2. 4 国指定鳥獣保護区の指定計画の進捗経緯

1950年に最初の鳥獣保護区制度が創設され，翌1951年に日光鳥獣保護区と浅間鳥獣保護区の2カ所を国が設定したのが我が国最初の鳥獣保護区である（齋藤1951）。その後1963年までに，国は21都道府県19カ所に鳥獣保護区を設定したが，都道府県による設定は北海道の2カ所（大沼，濤沸湖）のみにとどまった（林野庁1969）

1964年に鳥獣保護事業計画制度と共に現行の鳥獣保護区制度がスタートした際，施行規則において，国有地の占める面積割合が50%を超えず，区域が複数の都道府県にわたらない場合は知事が設定し，それ以外は国が設定する（ただし鳥獣の保護繁殖を図るため特に必要がある時はその限りでない）こととされた。1964年度末の国設鳥獣保護区は273カ所，第1次事業計画後の1966年度には366カ所となり（林野庁1969），その後も国設鳥獣保護区は増加していった。

1978年の法改正に際しての検討の中で，それまでの機械的な基準が当時の第4次鳥獣保護事業計画の基準の考え方にもそぐわなくなっていたこと等から，施行規則の条文は削除され，その後は事業計画の基準の中で国が設定する鳥獣保護区を明確に示していくこととなった。この前年（1977年）

の鳥獣統計では国設鳥獣保護区は 482 カ所あり，これを 1986 年までに 54 カ所まで削減し，管理や施設整備面を充実させていく方針が示された（日比野 1981）。

1964 年から 2019 年現在までの鳥獣保護区の全カ所数と国設（国指定）カ所数の推移を図 2-1 に示した。

1978 年に 54 カ所の設定計画を示して以降は，国は鳥獣保護事業計画の基準およびその作成要領と併せて国設鳥獣保護区設定計画を示してきた（表 2-1）。地方分権一括法が施行される前の 1996 年の通達では，未指定の 11 カ所を含む 65 カ所の指定計画が示されていた（1996 年 12 月 12 日付環境庁自然保護局長通達）。ここでの未指定 11 カ所のうち，現在まで国の指定が行われていない 4 カ所については，第 4 章で考察する。

2000 年には，地方分権一括法による改正とあわせて，それまですべて環境庁本庁で行われてきた国設鳥獣保護区の関連事務が，全国の地方事務所で分掌されることになった。そのため，国設鳥獣保護区の管理や指定・更新についても地方事務所と都道府県との間で調整が行われることから，本庁から全都道府県へ一律に指定計画を提示する必要性は低くなったと推察される。また，実際に指定計画を作成する場合には，本省から各地方事務所の意向を照会し集約するような流れに変わってきたようである。

なお，第 10 次鳥獣保護事業計画の開始時にあたる 2007 年 3 月 23 日に都道府県へ通知された指定計画が存在し，未指定 21 カ所を含む 88 カ所が挙げられていた（鳥獣保護管理研究会 2008）。ここでは，大規模生息地の候補地として，国立・国定公園と重複する地域 6 カ所の名称のほか，コムケ湖，三番瀬（集団渡来地），口永良部島（希少鳥獣生息地）など，1996 年には示されなかった候補地で，いずれも現在まで指定に至っていない地域が記載されていた。この指定計画が発出された時期は，ラムサール条約湿地候補地検討会が候補地を挙げたことにより第 9 回締約国会議（2005）で 20 カ所もの登録が進み，第 3 次生物多様性国家戦略（2007）で「沿岸・海洋域における重要な繁殖地において保護区の指定に努める」と明記された時期にあたっており，熟度が低い地域を含め野心的な計画が示されたと考えられる。実際に，未指定の 21 カ所の内，5 カ所（祇苗島が指定された神津島を含めると 6 カ所）の集団繁殖地，有明海（集団渡来地），沖縄島北部（希少鳥獣生息地）では指定が実現したが，その他 14 カ所は，その後は候補地として示されることはなく現在に至っている。

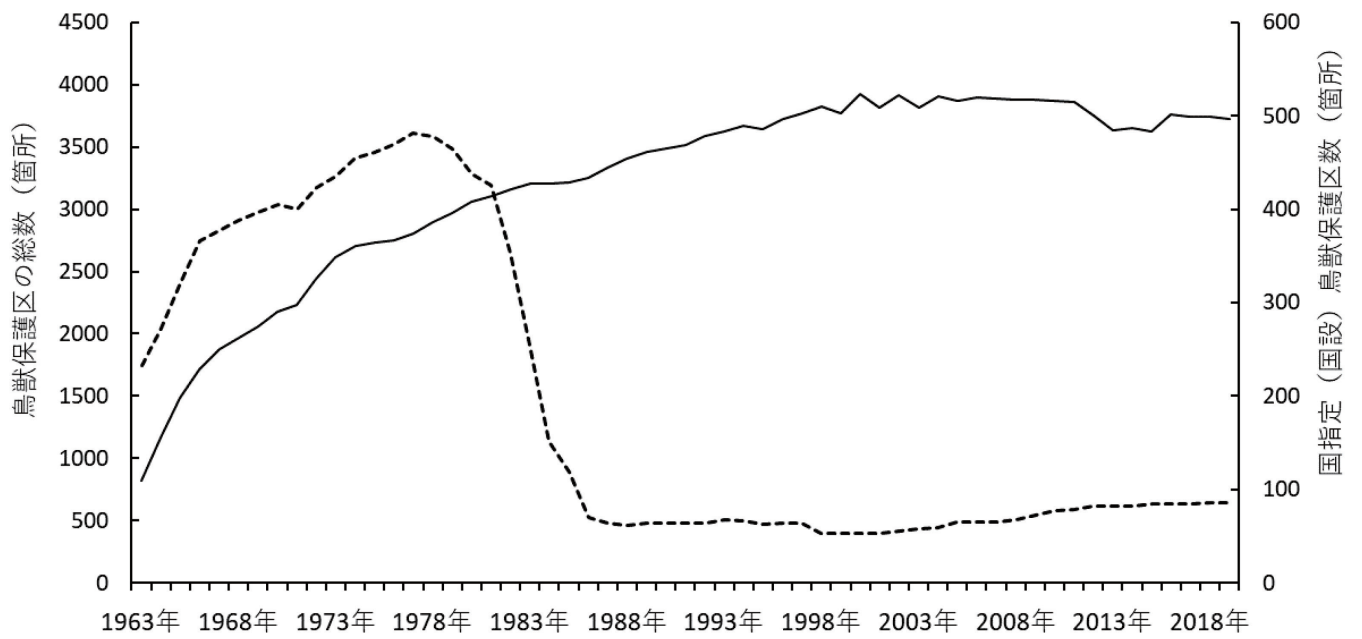


図 2 - 1 鳥獣保護区の総数（実線）と国指定（国設）鳥獣保護区数（点線）の推移

表 2 - 1 国指定（国設）鳥獣保護区指定（設定）計画の変遷（2 / 2）

	1979（第4次）		1996（第8次）		2007（第10次）		指定現況（2019）
	名称	設定状況	名称	設定状況	名称	指定状況	保護区名
集団繁殖地	天売島 ユルリ・モユルリ 大黒島 日出島 三貫島 紀伊長島 鹿久居島 筑前沖ノ島 男女群島 草垣島 仲之神島 鵜ノ山（愛知）	道道 県 未 県	天売島 ユルリ・モユルリ 大黒島 日出島 三貫島 七ツ島 紀伊長島 鹿久居島 沖ノ島 男女群島 草垣島 仲之神島 利根川河川敷	未 未 未	天売島 ユルリ・モユルリ 大黒島 日出島 三貫島 神津島 西之島 北硫黄島 南鳥島 七ツ島 紀伊長島 冠島・沓島 鹿久居島 沖ノ島 男女群島 草垣島 枇榔島 仲之神島 小見川、東庄周辺	未 未 未 未	天売島 ユルリ・モユルリ 大黒島 日出島 三貫島 祇苗島 大野原島 西之島 北硫黄島 南鳥島 七ツ島 紀伊長島 冠島・沓島 鹿久居島 沖ノ島 男女群島 草垣島 枇榔島 仲之神島
小計		12 7		13 1		19 7	19
希少鳥獣生息地	知床 クッチャロ太（北海道） 脇野沢（青森） 大潟草原 森吉山 大鳥・朝日 鳥島 小笠原諸島 新穂（新潟） 北アルプス 湯湾岳 与那国島 西表島 八代（山口） 西南（高知） 与那覇岳（沖縄）	未 未 未 県 県	知床 釧路湿原 下北西部 大潟草原 森吉山 大鳥朝日 鳥島 小笠原諸島 小佐渡東部 北アルプス 伊奈（長崎） 湯湾岳 与那国 西表 八代 西南 与那覇岳	未 未 未 未	知床 釧路湿原 下北西部 仏沼 大潟草原 森吉山 大鳥朝日 鳥島 小笠原諸島 小佐渡東部 北アルプス 伊奈 湯湾岳 名蔵アンパル 沖縄島北部 大東諸島 与那国 西表 八代 西南 与那覇岳 口永良部島	未 未 未 未 未 未	知床 釧路湿原 下北西部 仏沼 大潟草原 森吉山 大鳥朝日 鳥島 小笠原諸島 小佐渡東部 北アルプス 円山川下流域 伊奈 舟志ノ内 湯湾岳 名蔵アンパル やんばる（安田） やんばる（安波） 大東諸島 与那国 西表 H26.3解除
小計		17 6		17 2		22 4	21
合計		54 25		65 11		88 21	86

2. 5 鳥獣保護区の管理要員

鳥獣保護区における国指定と都道府県指定の役割分担を考える際には、双方の管理体制の違いを理解しておくことも重要である。

指定後の許認可事務，関連事業の実施等に係る一義的な管理主体としては，国指定の場合は7カ所の地方環境事務所と3カ所の自然環境事務所，県指定の場合は各都道府県鳥獣行政担当課および其々の組織体制に応じた出先の地方振興局や森林事務所等がそれにあっている。

これに加えて，それら管理組織の業務を補助する観点から，巡視活動や鳥獣生息状況の把握，利用者指導等の日常的な現場管理を行う管理要員が位置づけられている。

(1) 国指定鳥獣保護区管理員

国設鳥獣保護区管理員は1965年度から配置されている。当時，大部分が国有林野である鳥獣保護区は営林局署が維持管理し，それ以外は各都道府県に依頼していたことから，管理体制の強化を図るため，知事が特に必要と認めた箇所に1人ずつ置くこととされた。その業務の内容は，①鳥獣保護区の標識の管理，②保護施設の管理（巣箱，給餌，給水，案内板等），③保護区内の密猟防止とされ，①は10月，②は冬期（巣箱は6月を含む），③は6月および11月から2月15日までに重点的に行い，年間出動回数は4回以上8回以内の範囲内で知事が定め，謝金は出動1回に500円の割合で支払うとされていた（昭和40年5月24日付林野庁長官通達「国設鳥獣保護区管理員設置要領」）設置当初（1965年度）の配置人員は160人，謝金にあてられた予算額は800千円だった（林野庁1969）

鳥獣行政が環境庁に移管された後，1975年には「国設鳥獣保護区等に国有林野以外の地域を含む場合には，営林局長は，原則として国有林野に限り管理委託を受けることとする（それ以外については知事が行う）」と整理された（昭和50年5月23日および5月28日通達）ことを受け，翌年には「国設鳥獣保護区管理員設置要領」も改正された（昭和51年7月5日付自然保護局長通達）。ここでは，①は9月，②は冬期（巣箱は冬期及び6月），③は5月，6月および狩猟期間中に重点的に行い，年間出動回数は6回以上20回以内において知事の計画書に基づき環境省自然保護局長が定め，賃金は別途定める額を支払うと改められた。

その後，1978年の法改正にあたり国設鳥獣保護区を1割近くまで減少させる方針が出された際には，鳥獣保護区毎に管理のあり方（通年巡視，季節巡視，巡回巡視のいずれか）を区分し，其々通年巡視は年間300日，季節巡視は6か月程度で年間150日，巡回巡視は離島等に年間2回の巡視を計画することとされた。また，この巡視日数については「鳥獣保護区管理員の基地となる管理舎が整備するまでの間は，原則として①の場合60日，

②の場合24日とする」と但し書きがされている（日比野1981）。当時，国設鳥獣保護区の箇所数を絞り込むと同時に，国設鳥獣保護区の管理の充実を図るため，必要な箇所には管理舎等を含む施設整備を積極的に行う方針が打ち出されており，昭和56年度の予算要求ではクッチャロ太鳥獣保護区の管理舎監視塔の予算要求が行われていた。しかし，その後は環境省の思惑通りに予算が確保されず，国設鳥獣保護区の管理棟の建設は少数に留まったものと推察される。

その後1999年の法改正によって国と都道府県の権限の整理が行われたため，国設については，設定，管理ともに環境庁（当時）が実施することになり，国設鳥獣保護区管理員の選定，配置も環境庁の自然保護事務所（当時）が担当することとなった。この際に定められた「国設鳥獣保護区管理員設置等要領」（平成12年4月1日付自然保護局長通知）では，管理員の業務は，①密猟防止等のための巡回，②利用者の指導，③鳥獣の生息概況の調査，④所長が指定する環境省直轄施設の管理，⑤その他所長が指示する事項とされ，出勤回数，業務内容等は，任命された管理員に対して事務所長が個別に指示することとされた。また，同時に各国設鳥獣保護区についてマスタープランを作成する方針が示されたが，必ずしも徹底されずに今日に至っている。

当時54カ所の国設鳥獣保護区の管理形態は，原則として通年巡視（36カ所），繁殖期や渡来期の前後を中心にした季節巡視（7カ所），人の入込がない離島等の巡回巡視（隔年，数年おきの場合を含む。11カ所）とされていた（野生鳥獣保護管理研究会,2001）

なお，鳥獣統計によると，国指定鳥獣保護区管理員の配置人数は地区数の増加に応じて増加傾向にあり，2002年度には56地区に対して102人であったが，2019年度には86地区に対して148名となっている。

（2）鳥獣保護管理員

鳥獣保護管理員は，現行法第78条に規定されている。すなわち「鳥獣保護管理事業の実施に関する事務を補助させるため，都道府県に鳥獣保護管理員を置くことができる。鳥獣保護管理員は，非常勤とする。」という規定であり，2014年の法改正以前は，鳥獣保護員という名称が用いられていた。鳥獣保護員は，1963年法改正において鳥獣保護事業計画の創設と同時に設置され，当初から義務規定ではなかったが，各都道府県とも設置を行った（林野庁1969）。鳥獣保護区の職務権限等については，施行通達（昭和38年7月22日農林事務官より各県知事宛）において示されており，通常業務として，①鳥獣保護区等の管理，②狩猟取締りの実施，③一般住民及び狩猟者の指導，④鳥獣保護思想の普及啓蒙，⑤鳥獣に関する諸調査，等に従事させることとされた。鳥獣保護員の筆頭業務として想定されていた

のが鳥獣保護区等の管理だったといえる。

鳥獣保護員の配置数は、市町村ごとに1名の割合とされ、狩猟期間中は週2回、その他の期間中は月2回出勤し、その他は任意勤務とすること等が示されており、この考え方は、鳥獣保護管理員に改名された現在に至るまで踏襲されている（環境省自然環境局野生生物課鳥獣保護管理室監修2017）。

実際の鳥獣保護管理員の配置および活動状況は鳥獣統計に掲載されている。これによると、1990年代以降の配置人数は市町村数とほぼ同等の3千数百人で推移しており、2002年から2006年にかけて、いわゆる「平成の大合併」により市町村数が約半数に減少してからも、微減傾向にとどまり現在に至っている。2019年度統計では、2,890人（対象市町村数1,696）の鳥獣保護管理員が配置されている。活動別稼働日数を見ると、最も割合が高いのは「狩猟取締りの実施」で、「鳥獣保護区等の管理」はそれに次ぐ2番目の稼働日数となっている。「鳥獣保護区等の管理」の稼働日数だけで見ると2000年頃をピークに漸減傾向となっている。2019年度統計では、鳥獣保護管理員の総稼働日数137,805日の内、鳥獣保護区等の管理等には35,725日（25.9%）が割り当てられたとされている。

なお、鳥獣保護（管理）員については、鳥獣保護及び狩猟に関し相当の知識を有しており、地元住民の信望がある者が選定されることとされていることなどから、経験豊富な狩猟者から選任される場合が多いことが指摘されている。こうした鳥獣保護員の属性について分析された例は少ないが、1993年に環境庁（当時）が行ったアンケート調査によると、狩猟免許所持者が93%（自然保護団体の会員で狩猟免許所持者以外が7%）、職業別では、農林水産業が35%、自営業が21%だったとされている。また、当時すでに60歳代以上が62%を占めており、高齢化が指摘されていた（野生鳥獣保護管理研究会編2001）。

第2章 引用文献

鳥獣行政研究会編（林野庁監修）(1963)「鳥獣保護と狩猟（法律の解説）」、林野共済会、東京。

鳥獣行政制度研究会(1979)「新版鳥獣保護法の解説」、林野弘済会、東京。

鳥獣保護研究会(1981)「鳥獣保護制度の解説」、大成出版社、東京。

鳥獣保護研究会(1984)「改訂鳥獣保護制度の解説」、大成出版社、東京。

鳥獣保護管理研究会(2001)「改訂3版鳥獣保護法の解説」、大成出版社、東京。

鳥獣保護管理研究会(2008)「改訂4版鳥獣保護法の解説」、大成出版社、東

京 .

遠藤公男(1994)「盛岡藩御狩り日記」, 講談社, 東京 .

日比野義光(1981), 今後の国設鳥獣保護区について, 鳥獣行政 16(3) : 1-4 .

IUCN (1994) Guidelines for Protected Area Management Categories. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

環境庁自然保護局(1981)「自然保護行政のあゆみ」, 第一法規出版, 東京 .

環境省自然環境局国立公園課監修(2018)「四訂自然公園実務必携」, 中央法規出版, 東京 .

環境省自然環境局野生生物課監修(2019)「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の解説」, 中央法規出版, 東京 .

環境省自然環境局野生生物課鳥獣保護管理室監修(2017)「改訂5版鳥獣保護管理法の解説」, 大成出版社, 東京 .

小林光(2022), 野生生物行政の始まりと猛禽類保護及び湿地保全に見るその展開, 「自然環境行政50年史」 : 66-78 .

黒田大三郎(2022), 「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」のひらがな書き化の顛末, 「自然環境行政50年史」 : 141-145 .

松田道生(1999)「大江戸鳥暦」, 河出書房新社, 東京 .

松山資郎(1997)「野鳥と共に八〇年」, 文一総合出版, 東京 .

森昌弘(2001), 野生鳥獣との共生環境整備事業について, 野生生物保護行政 17/18 : 20-24 .

根崎光男(1999)「将軍の鷹狩り」, 同成社, 東京 .

林野庁(1959)「新狩猟法の解説」, 日本林業協会, 東京 .

林野庁(1969)「鳥獣行政のあゆみ」, 林野弘済会, 東京 .

齋藤春雄(1951), 鳥獣保護区, 札幌営林局広報臨時第2特別号別刷(13pp)

狩猟百科編纂委員会編(1973)「日本狩猟百科」, 全日本狩猟倶楽部, 東京 .

塚本学(1993)「生類をめぐる政治」, 平凡社, 東京 .

内田清之助(1930)「岩波講座生物学(実際問題)鳥獣保護」, 岩波書店, 東京 .

安田健・松山資郎(1987), 明治年間の鳥獣行政, 応用鳥学集報 7(2) : 35-60 .

野生鳥獣保護管理研究会編(2001)「野生鳥獣保護管理ハンドブック」, 日本林業調査会, 東京 .

野生生物保護行政研究会編(2000)「鳥獣行政業務必携」, 林野弘済会, 東京 .

吉田豊(1999)「犬鷹大切物語」, 柏書房, 東京 .

自然環境保全地域(環境省ウェブサイト)

<https://www.env.go.jp/nature/hozen/index.html>

第3章 鳥獣保護区の指定区分および指定実績の変遷

3.1 鳥獣保護区と指定区分

本章では，鳥獣保護区の指定区分および指定実績の変遷について取り上げる。

鳥獣保護区の箇所ごとの指定目的や保護対象は，鳥獣保護管理事業計画（2014年以前は鳥獣保護事業計画）に関して国が定める基本指針（2002年以前は基準）（注1）に示された「指定区分」によって明らかにされている。現行の基本指針では，①森林鳥獣生息地の保護区，②大規模生息地の保護区，③集団渡来地の保護区，④集団繁殖地の保護区，⑤希少鳥獣生息地の保護区，⑥身近な鳥獣生息地の保護区，⑦生息地回廊の保護区，の7区分が設けられている。

特別保護地区も含めた現行の体系となった1963年以降，鳥獣保護区の指定区分は何度か見直されてきたが，その変遷や区分ごとの指定実績についてはほとんど分析されてこなかった。2020～2021年度にかけて行われた，中央環境審議会自然環境部会（鳥獣の保護及び管理のあり方検討小委員会）における鳥獣保護管理事業計画の基本指針の見直し等に関する検討においても，鳥獣保護区に関する本格的な議論はなされていない。

そこで本章では，鳥獣保護区が創設されてから約70年を経て，狩猟免許所持者がピークを越えて激減し，シカやイノシシ等一部の狩猟鳥獣による人間との軋轢が深刻化してきた中で，指定区分がどのように改編され，それに対応した指定面積等の変遷を概観する。これにより鳥獣保護区制度の実績を評価し，さらに鳥獣保護区の指定の改善方法を探る。

3.2 「鳥獣保護事業計画の基準」と鳥獣統計

鳥獣保護区の指定区分は，1964年度から開始され概ね5年単位で実施されている鳥獣保護事業計画（2014年以降は鳥獣保護管理事業計画。以下「計画」とする）に関して国が定める基準（2002年以降は基本指針。以下「基準等」とする）に記述されている。本研究では，基準等の文章を，過去に出版された鳥獣保護等に関する法律（以下「鳥獣法」とする）の解説図書や通達集等，または環境省ホームページ等から収集し整理した（注）。

指定実績については，各次の計画の最終年度の指定面積を比較することとし，鳥獣統計の数値を使用した。鳥獣統計の平成10年度（1998年度）版以降はインターネット上で全データが順次公開されている（2021年8月現在，平成29年度（2017年度）版まで）が，それ以前は電子化されていないため，鳥獣統計の冊子版もしくは既存出版物に転載されているデータを参照した。前者については，環境省図書館又は同省自然環境局野生生物課に

保管されている冊子を閲覧して用いた。

基準等には，鳥獣保護区の指定における国と都道府県の役割分担の考え方についても記述されており，現行の7区分では，国は大規模生息地，集団渡来地，集団繁殖地，希少鳥獣生息地の4区分を指定し，都道府県は全ての区分を指定することとされている。指定区分の分析においては，必要に応じて指定主体についても考慮したが，指定実績に関しては，指定区分との対応を把握する観点から，指定主体は区別せずに指定面積の合計値を用いて解析を行った。

なお，法律で鳥獣保護区を「指定する」という用語が使われているのは2002年の全部改正（ひらがな書き口語体化）以降で，それ以前は「設定スル」だったが，本章では指定という用語に統一して記述した。

3. 3 指定区分および指定実績の変遷

3. 3. 1 鳥獣保護区の指定区分

(1) 鳥獣保護事業計画以前の鳥獣保護区

第2次世界大戦敗戦後のGHQによる占領行政下で行われた法改正の一環として鳥獣保護区の制度が創設された1950年から，鳥獣保護事業計画制度が創設された1963年までの鳥獣保護区は，禁猟区と併存して設けられており，捕獲の禁止のみならず積極的に保護繁殖を図るため，繁殖施設を設置するための土地所有者の受忍義務や一定規模以上の行為規制を課すことができる区域として指定されていた。鳥獣保護区の指定目的による区分は設けられておらず，鳥獣類の生息，繁殖，渡来および休息地として重要な地域で，かつ国立公園や国定公園の指定地域に優先的に指定されていた。

1962年度までに実際に指定された鳥獣保護区は，国設19カ所，北海道設2カ所で，指定目的としては，「有益小禽類の繁殖」，「水禽類の保護」，「観光」などが挙げられていた。この中には，十和田，浅間，大山，霧島など現在では「大規模生息地」となった地区や「集団渡来地」とされた瀧沸湖が含まれていた（林野庁1969）。

(2) 鳥獣保護事業計画に基づく鳥獣保護区

1963年の法律改正により，それまでの禁猟区が鳥獣保護区に，鳥獣保護区は特別保護地区に移行された。併せて，国と都道府県の指定権限も整理され，指定しようとする面積のうち，国有地の占める割合が50%を超えず，かつ区域が複数の都道府県にわたらない場合は都道府県知事が指定し，それ以外は国が指定することとされた（同法施行規則）。同時に，それ以降は国の定める基準等に従って計画を樹立して鳥獣保護区の指定を進め，指

定区分などが基準等に記述されることになった。

それ以降，国が定めた基準等における鳥獣保護区の指定区分の推移は表3-1のとおりだった。

表3-1 鳥獣保護事業計画における鳥獣保護区の指定区分の推移

計画単位	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次	第7次	第8次	第9次	第10次	第11次	第12次
計画期間(年度)	1964-1966	1966-1971	1972-1976	1977-1981	1982-1986	1987-1991	1992-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011	2012-2016	2017-2021
指定区分	基本的な鳥獣保護区			森林鳥獣生息地の保護区	大規模生息地の保護区	集団渡来地の保護区	集団繁殖地の保護区					
	特別に保護繁殖を図る必要のある鳥獣の生息地			特定鳥獣生息地の保護区				希少鳥獣生息地の保護区				
	都市における野鳥の誘致地区			誘致地区の保護区				身近な鳥獣生息地の保護区				
	小中学校の設ける野鳥愛護林			愛護地区の保護区								
	生息地回廊の保護区											
	鳥獣行政研究 林野庁1969 環境庁自然保 江原秀則1976 鳥獣保護研究 環境庁野生生 野生生物保護 野生生物保護 鳥獣保護管理 鳥獣保護管理 環境省ホーム 環境省自然環 会編1966 護局1981 会編1984 物課1987 行政研究会編 行政研究会編 研究会編2001 研究会編2008 ページ(1) 境局野生生物 基準等の出典											
	1992 2000 2017-2021 課鳥獣保護管 理室監修2017											

第1次計画(1964-1966年度)は，1963年の改正法の附則で同年末までに策定しなければならなかったため計画期間が3年間とされたが，第2次計画(1967-1971年度)以降は5年間の計画期間として基準等が定められている。

第4次計画(1977-1981年度)の基準は，1978年の法改正に先立ち1976年8月に発出されたが，鳥獣保護区の指定区分はこの時点で大きく見直されている。それまで「基本的な鳥獣保護区」としてまとめられていた区分が「森林鳥獣生息地」「大規模生息地」「集団渡来地」「集団繁殖地」の4つに区分され，他の区分も同時に名称が変更された。これらはその後の基本となっておおむね現在まで継続されている。また，第4次計画期間中には，1978年の法律改正を受けて，国が指定する鳥獣保護区に関する施行規則の条文が削除されたため，1979年に第4次計画の基準を改正する通達が出された。それ以降は国が指定する鳥獣保護区についても基準等の中に記述されている。

特定鳥獣保護管理計画制度の創設と地方分権推進一括法による法改正を受けて2001年1月に告示された第9次計画(2002-2006年度)の基準では，それまでの「特定鳥獣生息地」が「希少鳥獣生息地」となり，「誘致地区」「愛護地区」の2つに区分されていたものが「身近な鳥獣生息地」に統合された。さらに新たな区分として，野生鳥獣の移動経路を保護し，生息域の連続性を確保する観点から「生息地回廊の保護区」が新設された。なお，この第9次計画の基準では，「鳥獣保護区設定の目的と意義」の項目も新たに追加され，鳥獣の捕獲を禁止するとともに，多様な鳥獣の生息環境を保全，管理，整備することにより鳥獣の保護繁殖を図るという目的と，これらを通じて地域における生物多様性の保全にも資するという意義が明記

された。

その後、2006年の法改正では鳥獣保護区における保全事業が開始され、2014年には法律名及び目的に「鳥獣の管理」が加えられたが、この間、鳥獣保護区の指定区分は見直されることはなく現在に至っている。

3.3.2 指定区分ごとの指定面積

指定区分ごとの指定面積の変化を図3-1に示す。以下では、保護区の指定区分ごとに変化の経緯を述べる。

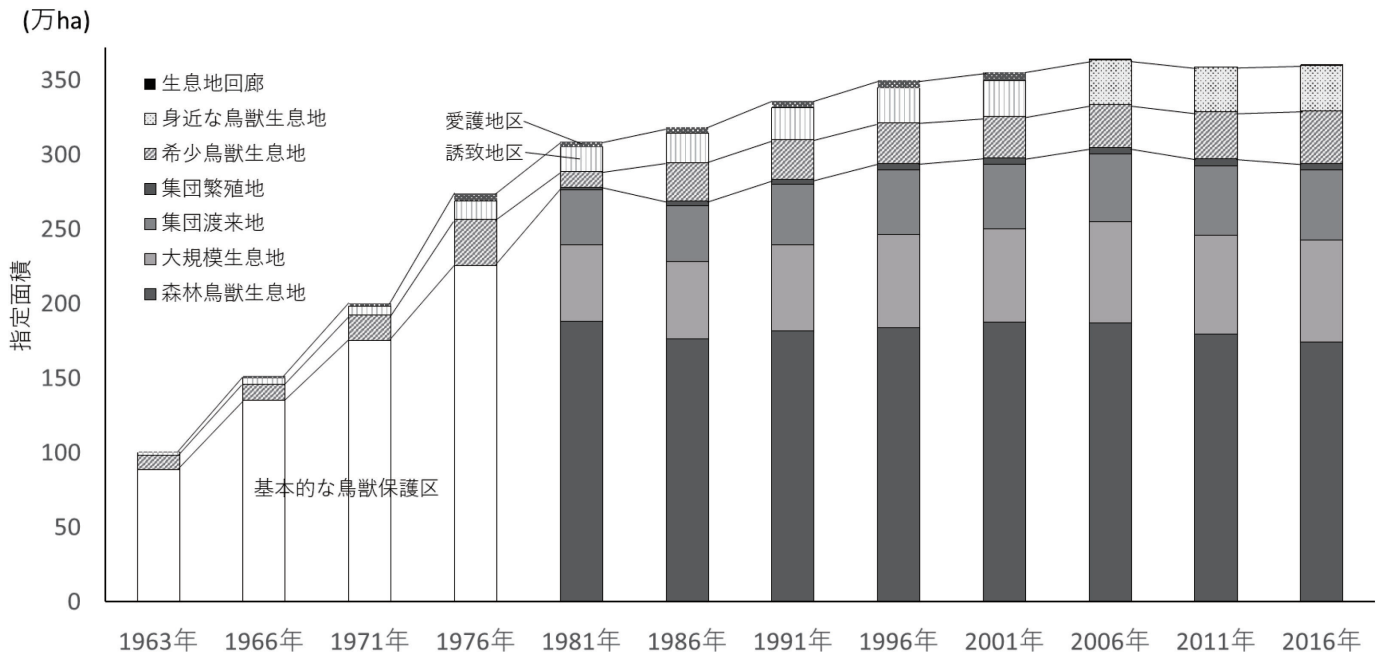


図3-1 鳥獣保護区の指定面積の変化 (指定区分別)

注1：横軸は鳥獣保護事業計画の開始年度及び各次計画の最終年度とした。

注2：基本的な鳥獣保護区は第4次計画(1977-)から4つの指定区分に分割され、誘致地区と愛護地区は第9次計画(2002-)から身近な鳥獣生息地に統合された。これらの凡例はグラフ中に記載し、対応関係をグラフ間の実線で表した。

(1) 鳥獣保護事業計画以前の鳥獣保護区

1950年から1963年までに指定されていた鳥獣保護区は、国設と北海道設を合わせて21カ所202,445haだった。これらは全てが特別保護地区に移行したのではなく、第1次計画末(1971年)までに65%が解除されたとされる。一方、鳥獣保護区に移行する直前の1963年度末までに設定されていた禁猟区は、国設が233カ所、県設が591カ所で、合計面積は1,003,081haだった。

移行直後の1964年度末の鳥獣保護区の面積は、全体で1,273,510haとなった（林野庁1969）。

（2）基本的な鳥獣保護区

第1次計画から第3次計画まで「基本的な鳥獣保護区」とされていた保護区は、計画の基準では、林野面積12,500ha（第3次では10,000ha、北海道は25,000ha（第3次では20,000ha））の地域ごとに300ha以上のものを1カ所指定するとされていた。

本区分での指定面積は、第1次計画開始時（1964年）には887,296haだったが、細分化される前の第3次計画末（1977年）には2,255,514haまで増大していた。

① 森林鳥獣生息地の保護区

森林鳥獣生息地の保護区は、森林に生息する鳥獣の保護を図るために指定するものとされ（第9次計画の基準）、規模については、第1次計画から第3次計画までの「基本的な鳥獣保護区」を踏襲している。すなわち「森林面積がおおむね10,000ha（北海道は20,000ha）の地域ごとに1箇所を選定し、面積は300ha以上となるよう努める」とされ、合計の指定面積でも鳥獣保護区全体のおよそ1/2を占めてきた。なお、この記述は、現行の第12次計画（2017-2021年度）からは削除されている。

第7次計画中の1995年度までは本区分にも国が指定した保護区があったが、それ以降はすべて都道府県指定となっている。

第4次計画以降の本区分の指定面積は漸減しており、第4次計画末（1982年）の1,878,888haから第11次計画末（2017年）では1,739,528haとなり、92.6%に縮小した。

鳥獣保護区全体に占める割合は最も高いが、60.9%から48.3%に減少している。

② 大規模生息地の保護区

大規模生息地の保護区は、樹種、林相、林齢を異にする各種の森林を包括し、かつ質量ともに多彩な鳥獣の生息する場所のうち、必要な地区について10,000ha以上を指定する（第4次計画の基準）もので、その後第9次計画（2002年度-）の基準において、行動圏が広域に及ぶ大型鳥獣を始めその地域に生息する多様な鳥獣相を保護するため、①猛禽類又は大型獣類を含む多様な鳥獣が生息する地域、②暖帯林、温帯林、亜寒帯林等その地方を代表する森林植生が含まれる地域、③地形等の変化に富み、河川、湖沼、湿原等多様な環境要素を含む地域、のうち必要な地域を選定することとされた。また、国立・国定公園を中心とする代表的なものは、国が指定する

とされている（第5次計画の基準）。

第4次計画以降の本区分の指定面積は増大傾向で、第4次計画末（1982年）の514,551haから第11次計画末（2017年）では687,803haとなり、33.7%増大していた。

鳥獣保護区全体に占める割合も16.7%から19.1%に増加した。

③ 集団渡来地の保護区

集団渡来地の保護区は、干潟・湖沼・湿地等であって、鳥類の集団渡来地のうち必要な地区を指定する（第4次計画の基準）もので、①現在、当該都道府県内において渡来する鳥類の種数又は個体数の多い地域、②かつて渡来する鳥類の種又は個体数の多かった地域で、鳥類の渡りの経路上その回復が必要かつ可能と考えられるもの、のいずれかに該当する必要な地域について、鳥類の渡りのルートを踏まえた配置となるように配慮して選定し、採餌、就峙又は休息のための後背地又は水面等も可能な限り含めることとされている（第9次計画の基準）。

また、1982年以降、渡り鳥保護条約等の国際条約により、保護対象であるシギ・チドリ類、ガン・カモ・ハクチョウ類の主たる渡りの経路上にあり、地域的に重要な拠点となっているものは国が指定するとされており（第4次計画の改定基準）、国は国際的・全国的な観点から計画的に指定を行うという基本的事項に改められた現在（第12次計画）も考え方は変わっていない。

第4次計画以降の本区分の指定面積は増大傾向で、第4次計画末（1982年）の367,635haから第11次計画末（2017年）では467,142haとなり、27.1%増大していた。

鳥獣保護区全体に占める割合は、11.9%から13.0%に増加した。

④ 集団繁殖地の保護区

集団繁殖地の保護区は、集団で繁殖する鳥類、コウモリ類及び海棲哺乳類の保護を図るため、島嶼、断崖、樹林、草原、砂地、洞窟等における集団繁殖地のうち必要な地域について指定される。対象は、基準等の定義上は、第4次計画から第8次計画までは鳥類のみだったが、第9次計画（2002年度-）でコウモリ類、第10次計画（2007年度-）から海棲哺乳類が追加されている。前者の背景は明らかでないが、後者は、2002年の全部改正（ひらがな化）の際に、それまで対象外とされていたネズミ・モグラ類と海棲哺乳類が含まれて定義されたことを受けたものと考えられる。

繁殖する種類、生息数から見て大規模で代表的なものは国が指定するとされている（第5次計画の基準）。また、指定に当たっては、採餌、就峙又は休息のための後背地又は水面等も可能な限り含める（第9次計画の基

準) .

第 4 次計画以降の本区分の指定面積は大きく増大しており，第 4 次計画末（1982 年）の 19,191ha から第 11 次計画末（2017 年）では 47,024ha と，約 2.5 倍となった。

鳥獣保護区全体に占める割合も 0.6 % から 1.3 % に増加した。

なお，この間，法令や基準等の対象がコウモリ類，海棲哺乳類に拡大されたことに実際の指定がどのように対応したかは，今回扱った鳥獣統計のデータからは明らかではなかった。

（ 3 ） 希少鳥獣生息地の保護区

希少鳥獣生息地の保護区は，希少鳥獣等その他の絶滅のおそれのある鳥獣又はこれらに準ずる鳥獣の生息地であって保護上必要な地域に指定されるもので，第 1 次計画から第 3 次計画までは「特別に保護繁殖を図る必要のある鳥獣の生息地」，第 4 次計画から第 8 次計画までは「特定鳥獣生息地の保護区」とされていた。

「希少鳥獣」の範囲は，環境省が作成したレッドリストに絶滅危惧Ⅰ類又はⅡ類，地域個体群として掲載されている鳥獣，都道府県のレッドリストで同様の扱いがされている鳥獣，その他の絶滅のおそれのある鳥獣等の生息地とされており（第 9 次計画の基準），2014 年の法律改正で定義され，法律第 2 条第 4 項に基づき環境省令で定められる「希少鳥獣」より広範囲である。「当該鳥獣の代表的な生息地を含むものは国が指定する」という考え方は，「国際的・全国的な保護の観点から必要があると認める場合」という表現になった現在（第 12 次計画）も踏襲されている。

本区分の指定面積は，第 1 次計画開始時（1964 年）には 94,581ha で，第 1 次計画末（1967 年）には 1,349,570ha となり，第 3 次計画末（1977 年）には 308,817ha まで増大したが，区分名称が変更された第 4 次計画末（1982 年）には一旦 107,919ha まで縮小した。これは，第 4 次計画当時の「絶滅のおそれのある鳥獣」に関して明確な定義はなかったが，1972 年に制定された「特殊鳥類等の譲渡等の規制に関する法律」に基づく特殊鳥類が存在したことに加え，1974 年度に環境庁に設置された検討会において保護増殖対策が必要な特定鳥獣をリストアップするなどの動きがあった中（環境庁自然保護局 1981 ），1978 年に「代表的な生息地を含むものは国が指定する」としたこと（第 4 次計画の改定基準）が影響したと考えられる。

第 5 次計画（1982 年度 - ）以降は再び増大し，第 11 次計画末（2017 年）には 352,014ha となった。第 1 次計画開始前（1964 年）と比べると，約 3.7 倍の面積に増大したことになる。しかし，鳥獣保護区全体に占める割合としては，9.4 % から 9.8 % への微増にとどまっている。

(4) 身近な鳥獣生息地の保護区

身近な鳥獣生息地の保護区は、第9次計画（2002年度-）において、それまでの誘致地区の保護区（都市における野鳥の誘致地区）と、愛護地区の保護区（小中学校が設定する野鳥愛護林のための保護区）が統合されたもので、市街地及びその近郊において鳥獣の良好な生息地を確保・創出するため、又は自然とのふれあい若しくは鳥獣の観察や保護活動を通じた環境教育の場を確保するために指定される（第9次計画の基準）。

愛護地区の保護区の指定対象となる野鳥愛護林は、第1次計画から第3次計画までは農山村地域を対象として、小中学校40校（第1次計画では50校）に1校の割合で指定するとされていた。第4次計画（1977年度-）からは、それまで同じ割合で都市地域を対象に指定するとされていた「愛鳥モデル校」を農山村地域でも指定することになり、併せて、愛鳥モデル校の附属施設として野鳥愛護地区を生息状況に応じ設定するとされた。現在（第12次計画）でも、愛鳥モデル校の学校周辺に身近な鳥獣生息地の保護区を指定するよう努めるとされている。

第8次計画末（2002年）の誘致地区の保護区は242,868ha、愛護地区の保護区は53,848haで誘致地区の方が4.5倍の面積を占めていたものの、第1次計画開始前（1964年）に比べると、いずれも約12倍の面積まで増大していた。統合後の第9次計画中（2002-2007年度）は旧区分の合計と比べると短期的に減少したが、これは2002年度の鳥獣統計からすぐに旧区分が削除されたことから、移行作業が遅れた各都道府県からの報告が欠落したためではないかと推察される。第9次計画末（2007年）には旧区分の合計を上回り、その後も毎年増減はあるものの、おおむね増大傾向を維持している。鳥獣保護区全体に占める割合も、本区分の全体としては、第1次計画から第11次計画を通じて、2.4%から8.5%と大きく増加していた。

鳥獣統計には、鳥獣保護区の指定状況とは別に、愛鳥モデル校の指定状況の項目として、愛護地区の鳥獣保護区を持つ指定校の数と面積が掲載されている。この項目の面積は、指定区分統合前の「愛護地区の保護区」の場合も全体の一部に過ぎなかった。第4次計画以降の動向をみると図3-2の通り、愛鳥モデル校の指定校数は第8次計画をピークに減少していたが、その内、愛護地区の保護区を持つ指定校数は第4次計画から全体に減少傾向だった。一方、指定面積は第10次計画がピークとなっていた。なお、最新の鳥獣統計（2017年度版）では、愛護地区の鳥獣保護区を持つ愛鳥モデル校は10道県77校（合計24,087ha）に過ぎない。また、愛鳥モデル校を指定しているのは33都道府県で、14県は指定を行っていないのが現状である。

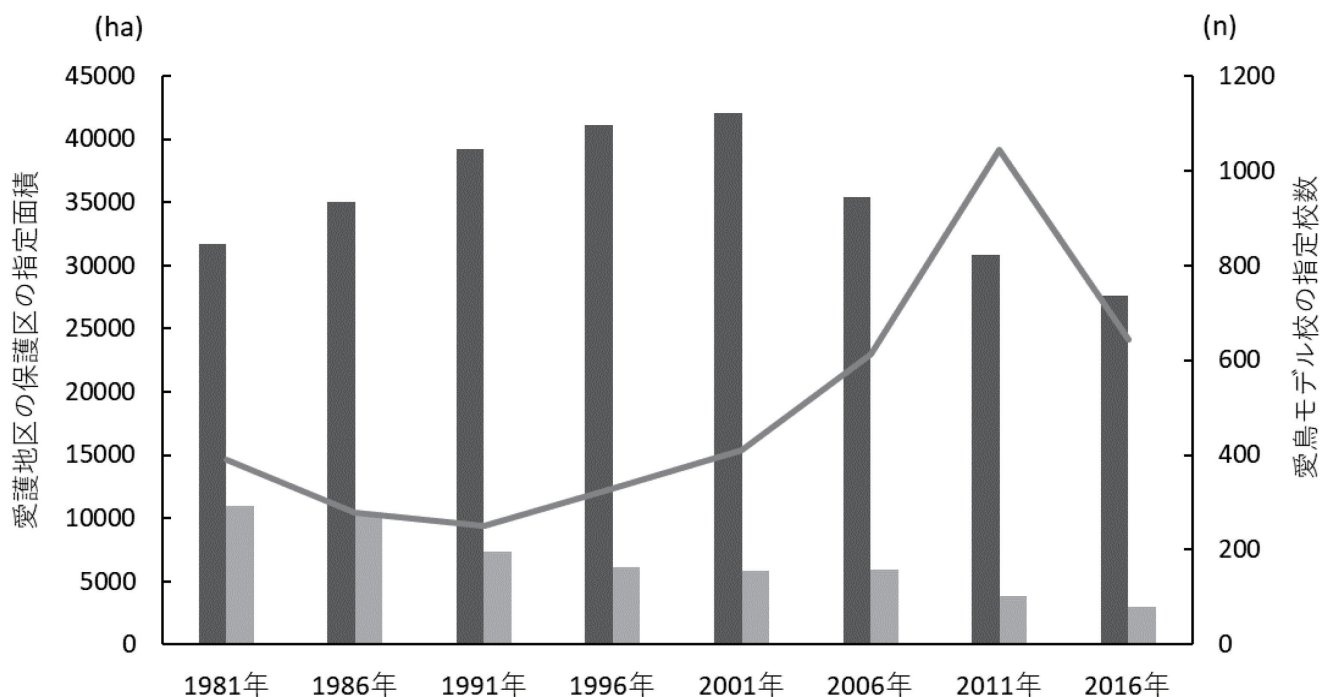


図 3 - 2 愛鳥モデル校の指定校数（棒グラフ）と愛護地区の保護区の指定面積（線グラフ）

注：棒グラフは全指定校数（濃）と鳥獣保護区を持つ指定校数（淡）を示す。

（５）生息地回廊の保護区

生息地回廊の保護区は第 9 次計画（2002-2007 年度）から新設された区分で、①生息地間をつなぐ樹林帯や河畔林であって鳥獣の移動経路となっている地域、②鳥獣保護区に指定することにより鳥獣の移動経路としての機能が回復する見込みのある地域、に指定される。確保すべき地域の選定の際には、既存の鳥獣保護区だけでなく、他の制度による保護地域等を相互に結びつける等の効果的な配置に努めるとされている（第 9 次計画の基準）。

本区分の指定面積は、第 9 次計画末（2007 年）で 11,649ha だったが、その後は減少し、第 11 次計画末（2017 年）では 4,645ha と約 40% まで減少している。

鳥獣統計では、新設直後に一時的に指定面積の拡大が見られ、2002 年度には 81,608ha と最大の数字が計上されているが、その後 2 年間で半減し、第 9 次計画末には 8 分の 1 近くまで減少していた。鳥獣保護区の指定期間は 20 年以内とされており、数年間の指定を行ったとは考えにくいことから、

これらも，新規指定ではなく既存の保護区が振り替えて報告されるなど，鳥獣統計上の混乱が生じたのではないかと考えられる。

鳥獣保護区全体に占める割合は，この最大値を含めても0.3%から0.1%と低くとどまっていた。

3.3.3 各指定区分における特別保護地区の面積割合

各指定区分における特別保護地区の面積割合を図3-3に示す。以下では特別保護区的面積割合の変化の経緯について指定区分ごとに述べる。

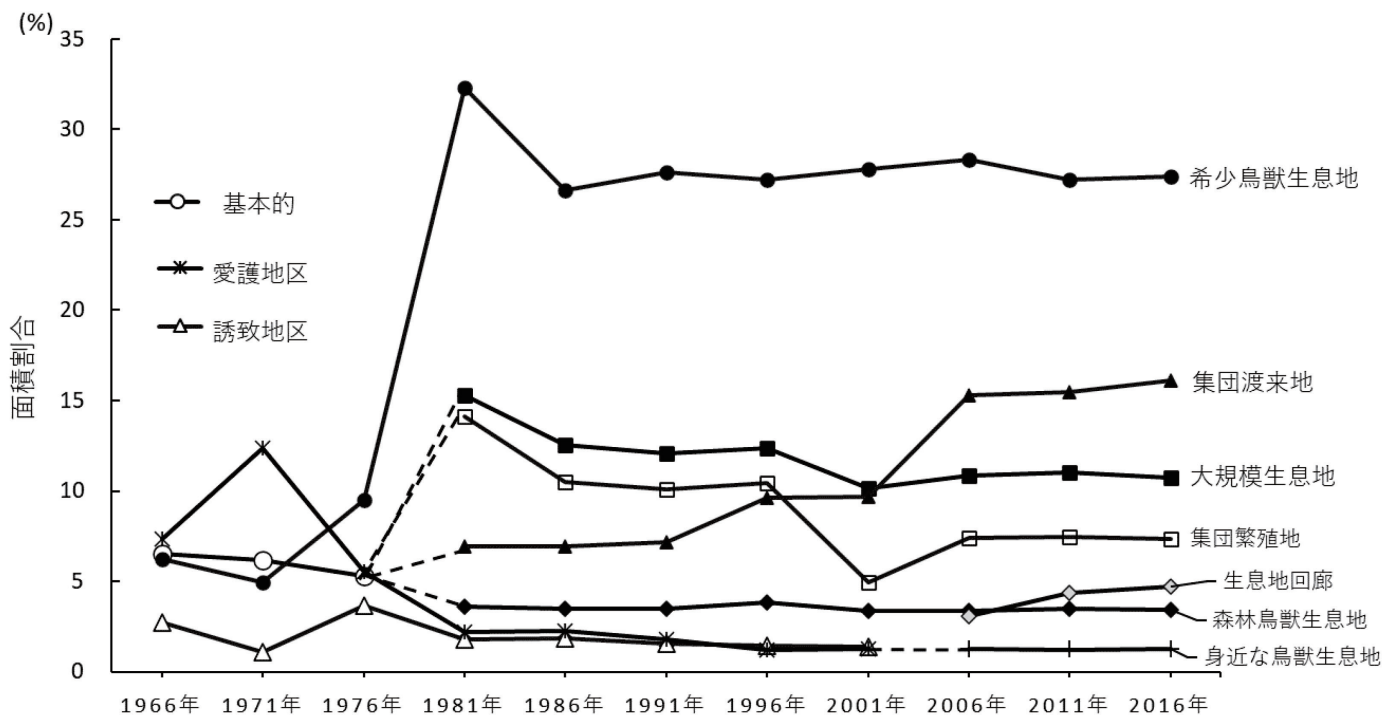


図3-3 鳥獣保護区における特別保護地区の面積割合（指定区分別）

注：基本的な鳥獣保護区は第4次計画（1977-）から4つの指定区分に分割され，誘致地区と愛護地区は第9次計画（2002-）から身近な鳥獣生息地に統合された。破線はこれらの対応関係を示す。

(1) 森林鳥獣生息地の保護区

森林鳥獣生息地の保護区では，第3次計画以前の「基本的な鳥獣保護区」の期間から，特別保護地区を「箇所数の1/2以上（第1次計画では概ね1/3）について，それぞれの面積の1/10以上を指定する」とされており，現行計画（第12次）まで引き継がれている。この記述は，鳥獣保護区の指定についての基準，すなわち「林野面積概ね面積10,000ha（北海道は20,000ha）の地

域ごとに300ha以上のものを1箇所」が前提になっており、単純に鳥獣保護区の5%以上の面積を特別保護地区に指定することとは解釈できない。

実績として指定された特別保護地区の面積割合は、3.4-3.8%で第3次計画末（1977年）以降ほぼ横ばいだった。

（2）大規模生息地、集団渡来地及び集団繁殖地の保護区

これら3区分は、第3次計画までは「基本的な鳥獣保護区」に含まれていた保護区で、区分された第4次計画以降は、いずれも「全箇所が必要と認められる中核的地区を指定する」と基準が改められ、現在でもこれに努めるとされている。

大規模生息地の保護区で指定された特別保護地区の面積割合は、第4次計画末（1982年）の15.3%から第11次計画末（2017年）の10.8%まで漸減していた。

集団渡来地の保護区で指定された特別保護地区の面積割合は、第4次計画末の6.9%から第11次計画末の16.1%まで大きく増加した。

集団繁殖地の保護区で指定された特別保護地区の面積割合は、第4次計画末の14.1%から第11次計画末の7.4%に半減していた。

（3）希少鳥獣生息地の保護区

希少鳥獣生息地の保護区では、第2次計画までは森林鳥獣生息地の保護区と同じ「箇所数の1/2以上（第1次計画では概ね1/3）について、それぞれの面積の1/10以上」を特別保護地区に指定することとされていたが、第3次計画では「全箇所の面積の1/10以上」、第4次計画以降は「全箇所について広範囲に」、第9次計画以降は「必要な区域を広範囲に」と比較的細かく基準等が変更されてきた。

実績として指定された特別保護地区の面積割合は、第4次計画末（1982年）の32.3%をピークとして、第5次計画以降は、26-28%台で概ね横ばいだった。

この割合は全区分中で最も高く、大規模生息地や集団渡来地と比べても2倍近い水準で推移していた。

（4）身近な鳥獣生息地の保護区

身近な鳥獣生息地の保護区では、第1次計画から「特に必要と認められる場合に必要な地区を指定」とされ、現在に至るまで、鳥獣の誘致又は鳥獣保護思想の普及啓発上必要と認められる区域がある場合は特別保護地区に指定するという考え方である。

実績としても、特別保護地区の割合は全区分の中で最も低く概ね1-2%台だった。誘致地区および愛護地区に区分されていた第8次計画以前を通し

ても，合計で3-4%台から漸減傾向だった。

(5) 生息地回廊の保護区

生息地回廊の保護区では，指定区分が設けられた第9次計画で「必要と認められる中核的地区」を特別保護地区に指定することとされ，その後変更はされていない。

指定された特別保護地区の面積割合は，第9次計画末（2007年）の3.1%から第11次計画末（2017年）の4.7%まで増加していた。

3.4 指定区分に基づく考察

鳥獣保護区の指定面積の縮小は，最も大きな割合を占める「森林鳥獣生息地の保護区」で顕著に見られた。その他の区分では，最も新しい区分である「生息地回廊の保護区」を除き，増大傾向が続いていた。

森林鳥獣生息地と生息地回廊はいずれも保護の対象が森林に生息する鳥獣全般であるため，主要な構成種であるシカやイノシシ等による鳥獣被害を理由に解除や縮小を余儀なくされる場合が多いと考えられる。

環境省自然環境局(2015)によると，2014年に都道府県にヒアリングした結果，2013-2014年度に解除又は縮小された鳥獣保護区36,772ha（68件）の内，33,939ha（58件）は鳥獣被害を理由にしたものだった。この報告書では指定区分は記載されていないが，山地や高原を表す保護区名や300ha以上の保護区が比較的多いことなどから，大部分が森林鳥獣生息地ではないかと推測できる。

鳥獣法では，都道府県が狩猟鳥獣の生息数を増加させる必要があるときに3年以内の存続期間で指定できる「休猟区」も併存しているが，休猟区の指定面積は第3次計画末（1977年）をピークに1/10以下にまで減少している。さらに，都道府県知事の権限に基づいて，シカ，イノシシのみを除外した狩猟鳥獣捕獲禁止区域を指定する例も見られるなど，狩猟者数（狩猟免許所持者数）が約53万人（1970年度）から約21万人（2017年度）に減少する中で，狩猟禁止を主目的として鳥獣保護区を維持する意義は明らかに低減している。

「大規模生息地の保護区」も対象は鳥獣全般だが，指定面積は増大傾向だった。これは，国が国立公園，国定公園を中心とする代表的なものを指定するとしているように，都道府県でも県立自然公園等，何らかの保護地域と重複して指定する機会が多いからではないかと推察される。

特別保護地区の面積割合は，森林鳥獣生息地では横ばいだが，大規模生息地では減少，生息地回廊では増加していた。大規模生息地では，自然公園等の重複する保護地域の行為規制を前提として必要な地区が特別保護地区に指定されるのに対し，生息地回廊では保護区自体が，自然公園等の保

護地域を相互に結びつける等の考え方で指定されているからだと考えられる。

これまでの鳥獣保護区は、森林鳥獣生息地と大規模生息地の面積が7割以上を占めており、制度を支えてきたのはこれらの指定区分である。禁猟区としての意義が低減している中で、シカ、イノシシなど人間との軋轢を生じている特定種を含む鳥獣全般を保護対象とするこれらの区分については、指定の意義をより明確化する必要がある。鳥獣の繁殖地や主要な行動圏をカバーして安定的な生息環境を確保するという本来の保護区の機能が十分に発揮されれば、区域外への侵出を抑制し鳥獣被害を軽減させるなど、鳥獣の「管理」にも有効なはずである。そのためには、人間との軋轢を生じている個別の種について、管理目標とする個体数や密度で安定的に存続可能な生息地を確保するための面積や配置を明らかにする必要がある。複数種に関する生態学的知見を統合して、指定計画に的確に反映させる仕組みも求められる。休猟区のもつ狩猟資源管理の機能を統合することや、追い上げや学習放獣の目的地として位置づけることなども含めて、鳥獣保護区が、鳥獣の本来の生息地として確保されるべきゾーンだということを明確化する必要がある。その際には、生息地回廊を的確に確保する考え方も引き続き重要となるだろう。

「集団渡来地の保護区」と「集団繁殖地の保護区」の指定面積はいずれも増大していたが、特別保護地区の割合では、集団渡来地では増加傾向なのに対し、集団繁殖地では減少傾向だった。いずれも他区分と比べて指定対象となる地域が明確だと考えられるが、集団繁殖地の方が、より保護区自体の指定が優先される傾向を示していた。

「希少鳥獣生息地の保護区」は、対象となる鳥獣の明確化や増加に対応して、指定面積は増大しているが、特別保護地区の割合は高水準で横ばいとなっていた。希少鳥獣生息地は、第1次計画開始時に約10万haが当時の鳥獣保護区および禁猟区から移行した経緯があり、他区分と比べて、現在でも国指定の面積が都道府県指定の面積を大きく上回っている。特別保護地区の割合が高いことは、絶滅のおそれのある鳥獣を保護する上で、生息環境を改変する行為を規制することの必要性が高いことを示していると考えられる。1992年に「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」が制定されて以降、それまでの特殊鳥類や天然記念物を中心に鳥類や哺乳類からも同法に基づく国内希少野生動植物種が指定されているが、生息地等保護区は、植物や昆虫、両生・爬虫類を対象にした9地域しか指定されていない。これは、従来から鳥獣法が鳥獣全般に対する捕獲規制を行っていたことに加え、鳥獣保護区特別保護地区や自然公園等に指定することで生息地の改変行為を同様に規制できるからだと考えられる。このため、国立、国定公園等と重複していない希少鳥獣の主要な生息地について

は、鳥獣保護区、特に特別保護地区の指定の必要性は引き続き高いと考えられる。

「身近な鳥獣生息地の保護区」の指定面積は増大傾向が維持されており、反対に特別保護地区の割合は減少していた。この区分は鳥獣観察などによる環境教育の場を確保するためのものであり、特に都市や市街地においては、こうした場所の重要性は高まっており、行為規制までは行う必要がない地域において鳥獣保護区としての指定が進められていると考えられる。

なお、都道府県による指定に関しては、鳥獣の生息状況や狩猟者の動向などによる地域的な差異も少なくないと考えられる。集計公表されている鳥獣統計のデータが3-4年前までのものであることも踏まえて、今後の研究が深められることを期待したい。

(注1) 環境省「野生鳥獣の保護及び管理に係る計画制度 基本指針

<http://www.env.go.jp/nature/choju/plan/plan1.html> 2022年2月18日確認

指定区分等が示されている計画の基準等については、2000年の地方分権一括法以降は官報告示されているため、官報を原典として閲覧することが可能である。現在までの各次基本指針の告示日及び告示番号は以下のとおりである(上記ウェブサイトには記載されていない)。

第9次(基準)：平成13年1月23日環境省告示第2号

第9次(基本指針)：平成14年12月27日環境省告示第86号

第10次：平成19年1月29日環境省告示第3号

第11次：平成23年9月5日環境省告示第59号

変更：平成26年12月16日環境省告示第133号

第12次：平成28年10月11日環境省告示第100号

変更：平成29年9月21日環境省告示第69号

第13次：令和3年10月26日環境省告示69号

第3章 引用文献

鳥獣保護管理研究会(2001)「改訂3版鳥獣保護法の解説」。大成出版社、東京。

鳥獣保護管理研究会(2008)「改訂4版鳥獣保護法の解説」。大成出版社、東京。

鳥獣行政研究会(1966)「鳥獣保護と狩猟に関する通達集」。林野弘済会、東京。

鳥獣保護研究会(1984)「改訂鳥獣保護制度の解説」。大成出版社、東京。

江原秀典(1976)第4次鳥獣保護事業計画について。鳥獣行政12(1)：6-12。

環境庁自然保護局（1981）「自然保護行政のあゆみ」. 第一法規出版，東京.

環境庁野生生物課（1987）第6次鳥獣保護事業計画の基準. 鳥獣行政
22(2)：3-6

環境省自然環境局（2015）「鳥獣保護区に関する情報収集・整理委託業務報告書」. 株式会社テクノ中部，愛知.

環境省自然環境局野生生物課鳥獣保護管理室（2017）「改訂5版鳥獣保護管理法の解説」. 大成出版社，東京.

林野庁(1969)「鳥獣行政のあゆみ」. 林野弘済会，東京.

野生生物保護行政研究会（1992）「鳥獣保護及び狩猟に関する通達集」.
林野弘済会，東京.

野生生物保護行政研究会（2000）「鳥獣行政業務必携2000年版」. 林野弘済会，東京.

第4章 国指定鳥獣保護区の指定区分別の現状と傾向

4.1 国指定鳥獣保護区の指定区分

本章では、現行の国指定鳥獣保護区の全箇所について、指定区分別に現状と傾向を分析する。

国指定鳥獣保護区は、全国に86カ所、593,058ha（うち同法第29条に基づく特別保護地区163,873ha）が指定されており⁽¹⁾、指定区分としては、大規模生息地の保護区、集団渡来地の保護区、集団繁殖地の保護区、希少鳥獣生息地の保護区の4区分がある。

特別保護地区を含める現行の鳥獣保護区制度が確立され、それまでの禁猟区が鳥獣保護区に移行された1963年当時には、「国有地の占める面積割合が50%を超えず、区域が複数の都道府県にわたらない場合」は知事が設定し、それ以外は国が設定する旨が施行規則に規定されており、最多時には約480カ所の国設鳥獣保護区が設定されていた。その後1978年の法改正と併せて施行規則の規定は廃止され、それ以降は鳥獣保護事業計画の基準（現在は鳥獣保護管理事業計画の基本指針。以下「基準」又は「基本指針」とする）において、指定区分とともに国の指定方針が示されるようになった（日比野1981）。国が現行の4区分に限って指定する方針は、この改正時に整理されたものである。また、国は都道府県が鳥獣保護事業計画を作成する際の参考として具体的な候補地を挙げて指定計画を明らかにしており、地方分権一括法の施行前だった1996年の環境庁自然保護局長通達では、既指定を含め65カ所の指定計画が示されていた。

国が指定する鳥獣保護区と、その区域内に指定される特別保護地区については、箇所毎に指定計画書が作成されており、指定目的や管理方針等の他に、土地形態や土地所有者、他法令に基づく保護地域等の面積割合、生息する鳥獣のリスト等が記載されている。これらの情報は、鳥獣保護区における政策目的や地権構造、他法令との関連等を把握、解析することを可能にし、法律の見直しや基本指針の改定等の行政的な検討に重要な知見を提供し得る。しかしながら、研究分野でこれらが利用された例はなく、法律の見直しや基本指針の改定等の行政的な検討に際して、これらの分析データが提示された例は見当たらない。鳥獣保護区全体の指定面積が近年は減少傾向にある中、指定区分についても、本来は指定実績の分析を踏まえて常に点検され、必要に応じて改善が図られるべきだが、そのように進められていないのが現状である（奥山2023、第3章）

このため、本章では、現在指定されている国指定鳥獣保護区86カ所全てについて指定計画書等の記述データを収集・整理し、指定区分別の現状や傾向を分析することにより、指定地域の特徴、他法令との関係等を明らか

にするとともに、未指定の候補地等について考察し、今後の指定に向けた課題を探ることを目的とした。

4.2 国指定鳥獣保護区の指定計画書

国指定の鳥獣保護区および特別保護地区に係る指定計画書は、環境省により各地区の指定または更新の際に作成されているが、その公開方針については各地方環境事務所または自然環境事務所により異なっており、全ての計画書を閲覧できる状況にはなっていない。国による鳥獣保護区の新規指定や面積の拡大、または特別保護地区を指定する（更新を含む）場合には、中央環境審議会に諮問されパブリックコメント制度（意見公募手続）を経ることなどから、環境省のウェブサイトに関する情報が掲載されている。しかし、鳥獣保護区の指定存続期間が10-20年間と長期であることや、特別保護地区が指定されない鳥獣保護区を単に更新する場合にはこれらのプロセスを経ないこと等から、公開されている情報は限られており、網羅的に参照することは困難である。このため、本研究では、環境省自然環境局野生生物課が電子ファイルで保管している全地域の指定計画書を一括して閲覧し参照することにより分析を行った。参照した指定計画書は2022年1月時点の、それまでに指定又は更新された鳥獣保護区等のものである。

分析にあたっては、「国設鳥獣保護区設定等計画書策定要領（2000年4月1日）」に定められた計画書の記載内容および添付書類のうち、おもに「指定理由」、「生息する鳥獣類」、「面積内訳表」に当たる部分の記載および数値を使用した。このため、土地の地目別面積及び水面の面積を合わせたものを「形態別面積内訳」としている（以下同様）。また、本研究では「獣類」を「哺乳類」として取り扱った。2002年の法改正までは、鳥獣保護区の保護対象たる「鳥獣」にはネズミ・モグラ類、海棲哺乳類は含まないと解釈されてきたが、当該法改正で「鳥獣」は「鳥類または哺乳類に属する野生動物」と定義されたためである。

生息種数については、4つの指定区分のそれぞれにおいて、鳥獣保護区の指定面積や特別保護地区の面積割合等との関係を明らかにするため、ピアソンの積率相関係数を用いて解析を行った。加えて、大規模生息地の保護区では、土地形態の多様度（形態別面積内訳の数値から算出した多様度指数 Shannon-Wiener H' ）についても、生息種数との関係を同様に解析し、他の指定区分等と比較した。これらのデータ解析には Microsoft Excel 2019 MSO version2204 を使用した。

執筆にあたり引用した基準を含む通達・通知等は、環境省の関連ウェブサイト^②の他、環境庁自然保護局監修・鳥獣行政制度研究会編（1979）等の解説図書や野生生物保護行政研究会編（2000）等の通達集に掲載されているものを参照した。

4.3 指定区分別の現状と傾向

4.3.1 4つの指定区分別の集計および比較

86カ所の国指定鳥獣保護区の指定計画書および別表に記載されている、面積内訳の数値および生息する鳥獣の種数を4つの指定区分別に集計した結果は表4-1～5の通りだった。

表4-1 国指定鳥獣保護区の指定区分毎の指定面積

指定区分	鳥獣保護区				特別保護地区					
	面積(ha)	最小	最大	平均	標準偏差	面積(ha)	最小	最大	平均	標準偏差
大規模生息地	5,156	37,674	21,475	11,693	0	19,366	7,177	10,019		
集団渡来地	10	13,064	2,411	3,133	0	9,039	1,753	2,732		
集団繁殖地	8	6,131	656	1,335	0	557	94	149		
希少鳥獣生息地	150	109,989	13,178	24,806	0	25,350	4,668	7,785		
全区分	8	109,989	6,869	14,901	0	25,350	2,326	5,030		

注：特別保護地区が指定されていない場合は 0ha として算入した。

表4-2 国指定鳥獣保護区の指定区分毎の形態別面積内訳

指定区分	鳥獣保護区				特別保護地区			
	林野	農耕地	水面	その他	林野	農耕地	水面	その他
大規模生息地	93.8	0.8	3.0	2.5	78.3	0.0	21.4	0.2
集団渡来地	8.3	8.0	64.7	19.1	3.8	2.5	76.6	17.1
集団繁殖地	20.4	0.5	75.9	3.2	85.0	0.0	2.3	12.7
希少鳥獣生息地	84.5	2.1	6.2	7.2	86.3	0.4	0.9	12.4
全区分	75.3	2.4	15.1	7.2	59.5	1.0	27.8	11.7
	10	36	19	21	86	62	40	61

注：各区分の値は、上段：面積割合（%）、下段：出現カ所数（左端は各指定区分の合計カ所数）

表 4 - 3 国指定鳥獣保護区の指定区分毎の土地所有別面積内訳

指定区分	鳥獣保護区						特別保護地区					
	国有林	他国有地	県有地	市町村有地	私有地	公有水面	国有林	他国有地	県有地	市町村有地	私有地	公有水面
大規模生息地	77.3	0.6	4.3	2.8	12.1	3.0	73.8	3.1	0.9	0.7	0.0	21.4
10	10	5	7	7	8	4	7	3	2	1	1	2
集団渡来地	3.6	11.5	0.6	4.8	16.8	62.8	1.6	11.8	0.3	4.3	6.7	75.3
36	6	24	21	25	27	28	4	10	7	11	17	22
集団繁殖地	52.8	14.9	0.5	9.3	22.5	*	58.7	16.9	0.5	8.7	15.2	*
19	6	10	2	7	8		4	9	1	7	6	
希少鳥獣生息地	73.7	5.7	1.3	3.3	10.0	6.0	83.8	11.3	1.5	2.0	0.6	0.7
21	10	15	11	16	18	12	10	6	5	11	9	7
全区分	63.6	4.6	2.2	3.3	11.7	14.4	56.5	10.1	1.0	2.5	2.5	27.3
86	32	54	41	55	61	44	25	28	15	30	33	31

注 1 : 各区分の値は, 上段 : 面積割合 (%) 下段 : 出現カ所数 (左端は各指定区分の合計カ所数)

注 2 : 集団繁殖地の公有水面については, 計上するか否かが統一されていなかったため, 集計から除いた。

表 4 - 4 国指定鳥獣保護区の指定区分毎の他法令に基づく自然保護地域等との重複

指定区分	鳥獣保護区										特別保護地区							
	自環特別	自環普通	自環合計	公園特保	公園特別	公園普通	公園合計	保安林	文化財	自環特別	自環普通	自環合計	公園特保	公園特別	公園普通	公園合計	保安林	文化財
大規模生息地	4.6	2.0	6.6	31.3	37.1	10.2	78.7	81.6	21.6				42.1	54.5	1.6	98.3	73.9	39.5
10	2	1	2	8	10	5	10	10	8				5	6	2	7	7	5
集団渡来地		0.2	0.2	2.6	25.3	21.7	49.6	3.8	6.7		0.4	0.4		37.3	30.4	67.7	0.7	3.0
36		1	1	1	13	9	15	8	9		1	1		10	7	12	4	6
集団繁殖地	1.0	1.0	2.1	4.1	10.4	24.7	39.2	4.6	12.9	6.2	6.2	31.5	28.0	0.0	59.5	35.6	48.8	
19	2	1	2	10	5	5	13	4	10	2	2	9	4	0	12	4	10	
希少鳥獣生息地	0.6	0.7	1.4	35.2	39.7	11.0	86.4	67.5	10.8	0.1	0.1	69.1	23.2	0.9	93.2	67.7	15.5	
21	2	2	2	9	10	6	13 ⁽⁵⁾	12	14	1	1	9	8	2	12	11	9	
全区分	2.0	1.1	3.1	28.4	36.0	12.6	77.2	61.9	14.2	0.1	0.1	0.2	42.8	33.1	10.1	85.9	47.9	16.1
86	6	5	7	28	38	25	51	34	41	3	1	4	23	28	11	43	26	30

注 1 : 各区分の値は, 上段 : 面積割合 (%), 下段 : 出現カ所数 (左端は各指定区分の合計カ所数)

注 2 : 鳥獣保護区および特別保護地区の内訳のうち, 略記した項目はそれぞれ以下のとおり

自環特別 : 自然環境保全地域特別地区 (自然環境保全法第 25 条に基づく)

自環普通 : 自然環境保全地域普通地区 (自然環境保全法第 28 条にいう)

公園特保 : 自然公園特別保護地区 (自然公園法第 21 条に基づく)

公園特別 : 自然公園特別地域 (自然公園法第 20 条に基づく)

公園普通 : 自然公園普通地域 (自然公園法第 33 条にいう)

公園合計 : 自然公園区域合計 (上記 3 項目の合計)

表 4 - 5 国指定鳥獣保護区の指定区分毎に生息する鳥類及び哺乳類の種数

指定区分	鳥類 種数 (n)				哺乳類 種数 (n)			
	最小	最大	平均	標準偏差	最小	最大	平均	標準偏差
大規模生息地	89	183	128.0	38.0	11	54	33.1	12.5
集団渡来地	77	339	176.0	70.9	0	40	9.4	9.3
集団繁殖地	12	283	74.3	67.4	0	5	1.7	1.3
希少鳥獣生息地	31	268	131.0	77.3	0	48	13.9	13.1
全区分	12	339	138.0	78.8	0	54	11.9	13.5

これらの数値ならびに、指定経緯、指定目的および存続期間などについて、指定区分毎の特徴による重点を加味して分析を行った結果を以下に述べる。

4. 3. 2 大規模生息地の保護区

(1) 指定経緯および存続期間

現行の基本指針（2021年10月告示版、以下同じ）では、「大規模生息地の保護区」は行動圏が広域に及ぶ大型鳥獣をはじめその地域に生息する多様な鳥獣相を保護するため、必要な地区に一箇所当たり10,000ha以上の面積を指定することとされている。特別保護地区については、全箇所について中核的地区を指定するよう努めるとされている。

本区分で国が指定した鳥獣保護区は現在10カ所である（表4-6）。当初指定は最も古い浅間鳥獣保護区（以下「浅間」とする。他の鳥獣保護区についても同様）が1951年で、最も新しい白神山地でも2004年だった。十和田、浅間、大山、霧島の4カ所は、1963年以前から鳥獣保護区として指定されており（以下「旧鳥獣保護区」とする）、同年の法改正により禁猟区が廃止された際、現行制度の鳥獣保護区に移行された経緯がある。

現行の存続期間は5カ所が10年、5カ所が20年となっていた。存続期間を10年としているのは旧鳥獣保護区からの4カ所および白山（当初指定1969年）で、指定年代が古い方が現在でも存続期間が短い傾向が見られた。

大規模な面積を確保して多様な鳥獣相を保護するという本区分の指定目的に鑑み、以下の分析においては、指定面積等と生息する鳥獣の種数の関係に重点をおいた。

表 4 - 6 指定区分が大規模生息地となっている国指定鳥獣保護区の概要

名称	当初指定年	面積(ha)		生息種数(n)	
		鳥獣保護区	特別保護地区	鳥類	哺乳類
大雪山	1992	35,534	0	103	29
十和田	1953	37,674	19,366	183	42
白神山地	2004	17,157	0	89	12
浅間	1951	29,503	1733	134	40
白山	1969	37,046	0	142	54
大台山系	1972	18,572	1,403	99	37
剣山山系	1969	11,817	1,200	90	38
大山	1957	5,156	2,266	161	35
石鎚山系	1977	10,858	802	97	33
霧島	1958	11,433	1,936	178	11

(2) 指定面積，形態別面積内訳および生息種数の状況

本区分 10カ所の指定面積は合計 214,750ha だった。このうち大山のみが複数県にまたがらず 10,000ha に満たない 5,156ha で，他は複数県にまたがる 1-3 万 ha 台，最も広い指定面積は十和田の 37,674ha だった。なお，国指定鳥獣保護区全体では，北アルプス，知床，大鳥朝日がさらに広い面積を有しているが，いずれも希少鳥獣生息地の保護区に分類されている。

特別保護地区は大雪山，白神山地，白山を除く 7カ所で指定されており，合計 28,706ha で，大規模生息地の保護区（10カ所）全体の面積に占める割合は 13.4% だった。

形態別面積内訳では，林野 93.8 %（10カ所），農耕地 0.8 %（4カ所），水面 3.0 %（4カ所），その他 2.5 %（6カ所）だった。特別保護地区だけで見ると，林野 78.3 %（7カ所），水面 21.4 %（3カ所），その他 0.2 %（3カ所）だった。いずれも水面については十和田湖を包含する十和田（6,102ha）が大部分を占めていた。

生息する鳥獣としてリストに掲載された種数は，鳥類 89-183 種（平均 128 種），哺乳類 11-54 種（平均 33 種）だった。

指定面積と生息する鳥獣の種数の相関関係を分析したところ，直線回帰

における決定係数は、鳥類 0.03（相関係数 0.17）、哺乳類 0.22（相関係数 0.47）で、哺乳類では弱い相関がみられた（図 4 - 1）。

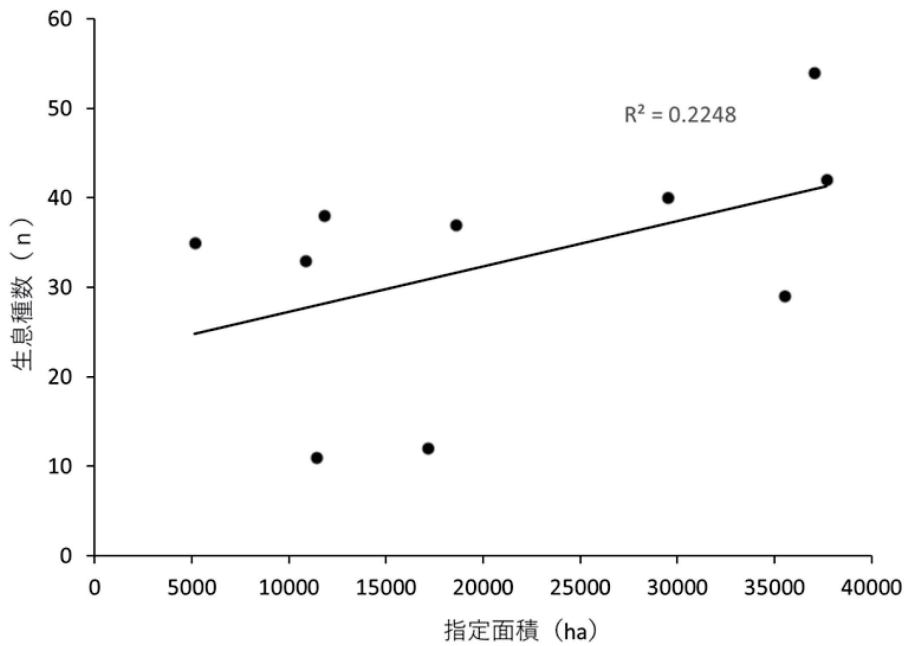


図 4 - 1 指定区分が大規模生息地となっている国指定鳥獣保護区における指定面積 (ha) と哺乳類の生息種数の関係

生息環境の多様度（形態別内訳（4地目）から算出した多様度指数 Shannon-Wiener H' ）と生息種数の相関解析では、直線回帰における決定係数は、鳥類 0.43（相関係数 0.66）、哺乳類 0.06（相関係数 0.25）で、鳥類では指定面積よりも高い相関がみられた（図 4 - 2）。

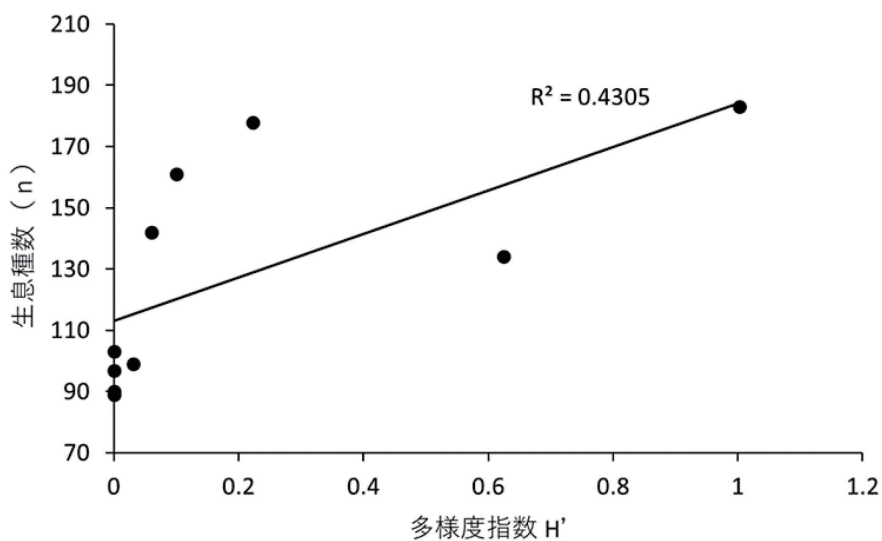


図 4 - 2 指定区分が大規模生息地となっている国指定鳥獣保護区における土地形態の多様度 (Shannon-Wiener H') と鳥類の生息種数の関係

また、鳥獣保護区ごとの特別保護地区の面積割合と生息種数との相関をみると、直線回帰における決定係数は、鳥類 0.51 (相関係数 0.72)、哺乳類 0.02 (相関係数 0.13) で、鳥類では比較的高い相関がみられた (図 4 - 3)。

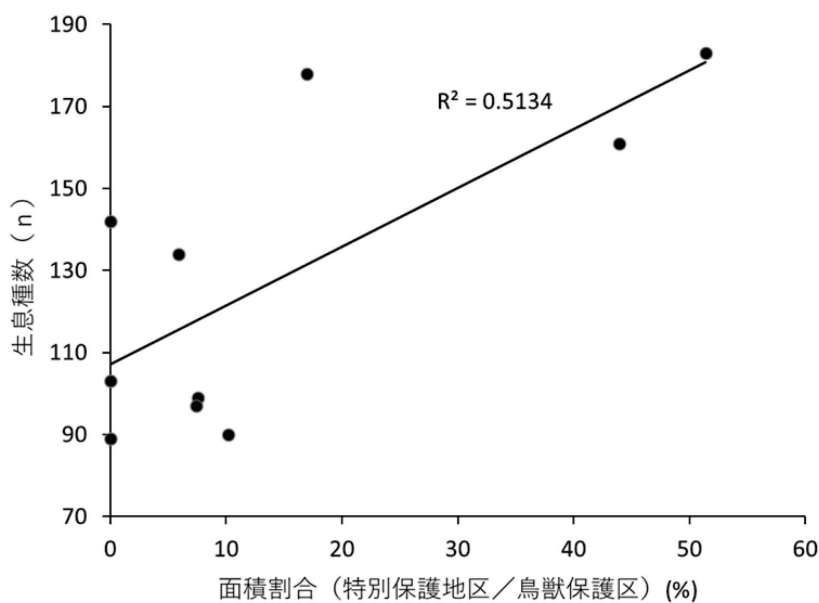


図 4 - 3 指定区分が大規模生息地となっている国指定鳥獣保護区における特別保護地区の面積割合と鳥類の生息種数の関係

(3) 土地所有区分の傾向

土地所有別面積内訳では、国有林77.3%（10カ所）、その他国有地0.6%（5カ所）、都道府県有地4.3%（7カ所）、市町村有地2.8%（7カ所）、私有地12.1%（8カ所）、公有水面3.0%（4カ所）だった。全箇所では国有林が多くを占めており、自治体の所有地よりも私有地（民有林）の割合が高かった。白神山地については指定地域の全てが国有林である（国指定鳥獣保護区の区域全体が国有林なのは、この他に仲の神島（集団繁殖地の保護区）がある）。特別保護地区だけで見ると国有林73.8%（7カ所）、その他国有地3.1%（3カ所）、都道府県有地0.93%（2カ所）、市町村有地0.7%（1カ所）、私有地0.03%（1カ所）、公有水面21.4%（2カ所）だった。なお、大雪山、白神山地、白山では特別保護地区が指定されていない。また、公有水面の高い割合は十和田（十和田湖）が大部分を占めている。

(4) 他法令の保護地域等との重複関係

他法令に基づく保護地域等との重複について指定計画書では、自然環境保全法第14条及び第22条又は第45条に基づく条例により指定された自然環境保全地域、自然公園法第2条第1号に定義されている自然公園、文化財保護法第109条に基づく史跡名勝天然記念物等の文化財（条例により地方公共団体の教育委員会が指定した地域を含む）の面積が記載されている。さらに、所有別面積内訳の中に、所有区分毎に保安林（森林法第25条に基づき農林水産大臣または都道府県知事が指定したもの）の面積が記載されている。

本指定区分（大規模生息地の保護区）での重複割合（全体面積に占めるそれぞれの指定地域の割合）は、自然環境保全地域6.6%（2カ所）、自然公園78.7%（10カ所）、保安林81.6%（10カ所）、文化財21.6%（8カ所）だった。全ての箇所では自然公園であり保安林である地域を広く指定していることがわかる。本区分については従来、国立・国定公園を中心とする代表的な地域を国が指定するとされており（第5次鳥獣保護事業計画の基準）、これに沿った指定が行われてきたことを示している。

特別保護地区だけで見ると、自然公園98.3%（7カ所）、保安林74.0%（7カ所）、文化財39.6%（5カ所）となり、鳥獣保護区自体の重複割合と比べて、自然公園と文化財の重複割合がより高く、保安林の割合はやや低かった。

4. 3. 3 集団渡来地の保護区

(1) 指定経緯および存続期間

現行の基本指針では、「集団渡来地の保護区」は集団で渡来する渡り鳥及び海棲哺乳類の保護を図るため、これらの渡来地である干潟、湖沼、湿地、岩礁等のうち必要な地区を指定するもので、鳥類の渡りのルートを踏まえた配置に配慮し、また、採餌、ねぐら等のための後背地又は水面等も可能な限り含めるとされている。また、特別保護地区は全箇所でも中核的地区の指定に努めるとされている。さらに、鳥獣保護区の指定等に関する基本的事項の中に、ラムサール条約湿地選定基準を満たすものを含む鳥獣保護区については、特別保護地区の指定を行った上で、ラムサール条約湿地の登録に努めると記載されている。

本区分で国が指定した鳥獣保護区は現在36カ所である。当初指定は最も古い小湊が1971年で、最も新しい葛西沖三枚洲は2018年である。4区分の中では新しい鳥獣保護区が多く、日本がラムサール条約に加入した1980年より前に指定されたのが36カ所中の6カ所（小湊、福島潟、浜甲子園、中海、屋我地、漫湖）だった。なお、日本の最初の登録湿地である釧路湿原は集団渡来地ではなく希少鳥獣生息地に区分されている。

主な保護対象とされている渡り鳥の分類群に着目し、ガン・カモ・ハクチョウ類だった場合を「ガンカモ型」、シギ・チドリ類だった場合を「シギチドリ型」、ツル類などその他の分類群であるかどちらとも区分できない場合を「その他・複合型」として3タイプに分類してみた。その結果は、ガンカモ型20カ所、シギチドリ型9カ所、その他・複合型7カ所となった。なお、この区分（以下、本文で「主対象3タイプ」とする）については、計画書の記載だけでは判断できない場合もあり、ラムサール湿地関係の資料(3)なども参照して総合的に判断した（表4-7）。

現行の存続期間は5カ所が10年、それ以外の31カ所は19-20年とされていた。存続期間を10年としている5カ所は全て西日本にあった。

国際的な観点から主に水鳥の集団渡来地を保護する本区分の目的に鑑み、以下の分析においては、主な保護対象による差異やラムサール湿地登録との関係に重点をおいた。

表 4 - 7 指定区分が集団渡来地となっている国指定鳥獣保護区の概要

名 称	当初指定年	面積(ha)		生息種数		対象 区分	ラムサール 条約湿地
		鳥獣保護区	特別保護地区	鳥類	哺乳類		
浜頓別クッチャロ湖	1983	2,803	1,607	283	13	w	○
サロベツ	1992	3,739	3,739	223	40	w	○
濤沸湖	1992	2,023	1,120	217	6	w	○
野付半島・野付湾	2005	6,146	6,053	211	21	w	○
風蓮湖	1993	8,139	6,507	339	26	o	○
厚岸・別寒辺牛・霧多布	1993	13,064	9,039	223	31	o	○
宮島沼	2002	41	41	105	4	w	○
ウトナイ湖	1982	510	510	197	21	w	○
小湊	1971	4,727		141	5	w	
伊豆沼	1982	1,455	907	126	6	w	○
仙台海浜	1987	7,596	213	307	12	o	
蕪栗沼・周辺水田	2005	3,061	423	150	6	w	○
化女沼	2008	78	34	130	9	w	○
最上川河口	2005	1,537		293	15	w	
大山上池・下池	2008	39	39	177	-	w	○
福島潟	1974	231		202	6	w	
瓢湖	2005	281	24	117	5	w	○
佐潟	1981	251		208	8	w	○
涸沼	2014	2,072	935	88	4	w	○
渡良瀬遊水地	2012	2,861		138	13	o	○
葛西沖三枚洲	2018	380	367	126	-	w	○
谷津	1986	41	40	201	-	s	○
片野鴨池	1993	10	10	179	10	w	○
藤前干潟	2002	770	323	176	5	s	○
浜甲子園	1978	30	12	83	0	s	
中海	1974	8,682	7,947	302	3	w	○
穴道湖	2005	7,899	7,688	283	3	w	○
和白干潟・多々良川河口	2003	291		98	-	s	
東よか干潟	2015	239	218	100	0	s	○
肥前鹿島干潟	2015	67	57	77	0	s	○
荒尾干潟	2012	1,823	754	104	-	s	○
出水・高尾野	1987	867	453	154	4	o	○
屋我地	1976	3,217	1,001	116	6	o	
漫湖	1977	174	58	101	3	s	○
与那覇湾	2011	1,366	704	148	2	s	○
池間	2011	282		220	4	o	

注：「対象区分」は主な保護対象に着目した分類で， w：ガンカモ型， s：シギチドリ型， o：その他・複合型を示す

(2) 指定面積，形態別面積内訳および生息種数の状況

本区分36カ所の指定面積は合計86,792haだった。最小面積は片野鴨池の10haで，最大面積を有する厚岸・別寒辺牛・霧多布の13,064haまで幅広い指定面積となっていた。

特別保護地区は29カ所で指定されており，合計面積は50,823haで，本区分の保護区（36カ所）全体の58.6%だった。

形態別面積内訳では，林野8.3%（18カ所），農耕地8.0%（23カ所），水面64.7%（36カ所），その他19.1%（31カ所）だった。特別保護地区だけで見ると，林野3.8%（7カ所），農耕地2.5%（8カ所），水面76.6%（28カ所），その他17.7%（20カ所）だった。水鳥等の集まる干潟・湖沼・湿地等を対象にしているため，全ての保護区で水面が広く指定されていることがわかる。

形態別面積内訳を主対象3タイプで比較すると，湖沼環境を指標すると思われるガンカモ型と，干潟環境を示すと思われるシギチドリ型で，数値上の大きな差は見られず，その他・複合型では林野とその他が比較的多く含まれていた（表4-8）。

表4-8 指定区分が集団渡来地となっている国指定鳥獣保護区における主な保護対象に着目した区分と形態別面積内訳

区分	鳥獣保護区				特別保護地区			
	林野	農耕地	水面	その他	林野	農耕地	水面	その他
ガンカモ型	4.4	10.0	69.8	15.8	1.2	2.6	83.0	13.2
20	10	12	20	18	3	5	16	13
シギチドリ型	2.1	8.4	74.1	15.4	0.0	0.0	94.2	5.7
9	3	4	9	6	1	0	8	2
その他・複合型	13.9	5.4	57.0	23.7	8.9	2.7	62.6	25.8
7	5	7	7	7	3	3	4	5

注：各区分の値は，上段：面積割合（%），下段：出現カ所数（左端は各区分の合計カ所数）

特別保護地区の面積割合は，ガンカモ型が68.0%で，シギチドリ型（45.1%），その他・複合型（47.8%）よりも高かった。

生息リストに掲載された種数は，鳥類77-339種（平均176種），哺乳類0-40種（平均9.4種）だった。

指定面積と生息する鳥獣の種数の相関関係を分析したところ、直線回帰における決定係数は、鳥類 0.35（相関係数 0.59）、哺乳類 0.28（相関係数 0.53）でいずれも比較的高い相関を示した（図 4-4）。また、特別保護地区の面積割合と生息種数との関係では、直線回帰における決定係数は、鳥類 0.01（相関係数 0.09）、哺乳類 0.07（相関係数 0.26）で、いずれも相関はみられなかった。

指定面積と鳥類の種数の相関について、主対象 3 タイプに分割して決定係数を比較すると、ガンカモ型 0.30（相関係数 0.54）、シギチドリ型 0.02（相関係数 0.14）、その他・複合型 0.29（相関係数 0.54）で、特にシギチドリ型で低い傾向があった。

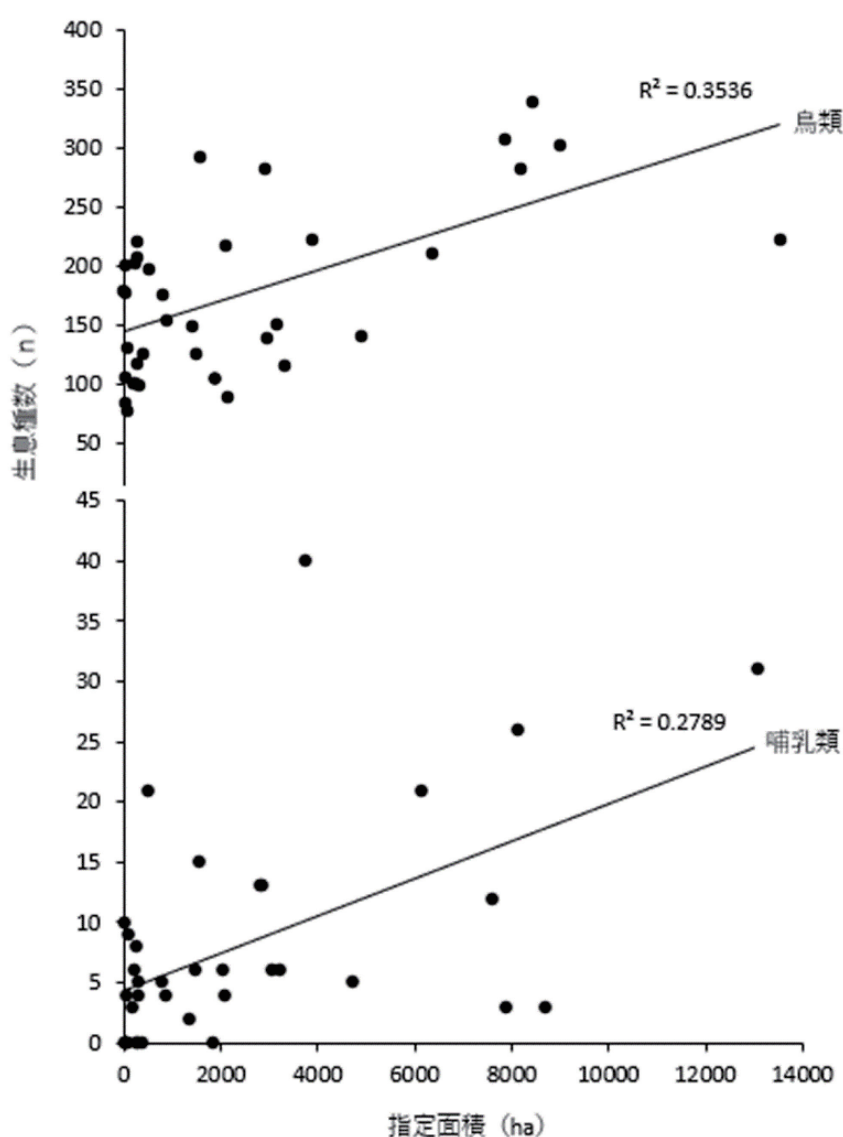


図 4-4 指定区分が集団渡来地となっている国指定鳥獣保護区における指定面積と鳥類（上）、哺乳類（下）の生息種数の関係

(3) 土地所有区分の傾向

土地所有別面積内訳では，国有林 3.6%（6カ所），その他国有地 11.5%（24カ所），都道府県有地 0.6%（21カ所），市町村有地 4.8%（25カ所），私有地 16.8%（27カ所），公有水面 62.8%（28カ所）だった。水面が広く指定されていることを反映して公有水面が多くを占めているが，それ以外では，国有地だけでなく自治体所有地，私有地の割合も比較的高かった。

特別保護地区では，国有林 1.6%（4カ所），その他国有地 11.8%（10カ所），都道府県有地 0.3%（7カ所），市町村有地 4.3%（11カ所），私有地 6.7%（17カ所），公有水面 75.3%（22カ所）となっていた。

主対象 3 タイプでみると，シギチドリ型で比較的国有地の割合が低く，その他・複合型で公有水面の割合が低い傾向があった（表 4-9）。

表 4-9 指定区分が集団渡来地となっている国指定鳥獣保護区における主な保護対象に着目した区分と土地所有区分割合

区分	鳥獣保護区						特別保護地区						
	国有林	他国有地	県有地	市町村有地	私有地	公有水面	国有林	他国有地	県有地	市町村有地	私有地	公有水面	
ガンカモ型	2.4	7.7	0.5	4.1	17.5	67.8	1.1	10.1	0.3	4.4	3.0	81.1	
シギチドリ型	0.0	3.2	0.7	5.2	17.9	73.0	0.0	2.4	0.0	5.5	0.3	91.8	
その他・複合型	5.5	17.4	0.6	5.7	15.8	55.0	2.8	16.1	0.2	4.1	14.2	62.6	
	20	4	11	12	15	16	14	2	6	5	6	10	12
	9	0	7	4	4	5	8	0	2	0	2	2	6
	7	2	6	5	6	6	6	2	2	2	3	5	4

注：各区分の値は，上段：面積割合（%），下段：出現カ所数（左端は各区分の合計カ所数）

(4) 他法令の保護地域等との重複関係

他法令に基づく保護地域等との重複割合（全体面積に占めるそれぞれの指定地域の割合）は，自然環境保全地域 0.2%（1カ所），自然公園 49.6%（15カ所），保安林 3.8%（8カ所），文化財 6.7%（9カ所）だった。自然環境保全地域の 1カ所は仙台海浜での宮城県条例に基づく知事指定の自然環境保全地域との重複で，自然公園との重複は，北海道内の鳥獣保護区での重複が多かった（6/8カ所）。文化財との重複では，小湊での特別天然記念物「小湊のハクチョウおよびその渡来地」との重複が全体面積の 7割を占めていた。

特別保護地区だけで見ると，自然環境保全地域 0.2%（1カ所），自然公園 67.8%（12カ所），保安林 0.7%（4カ所），文化財 3.0%（6カ所）となっ

ていた。

これらを主対象3タイプ別に見ると、シギチドリ型では他法令の指定はほとんど受けておらず、ガンカモ型とその他・複合型で上記の重複を占めていた（表4-10）。

表4-10 指定区分が集団渡来地となっている国指定鳥獣保護区における主な保護対象に着目した区分と他法令に基づく自然保護地域等との重複

区分	鳥獣保護区				特別保護地区			
	*自環地域	自然公園	保安林	文化財	*自環地域	自然公園	保安林	文化財
ガンカモ型		54.4	2.2	10.2		66.2	0.9	1.8
20	12	4	6	9	2	4		
シギ・チドリ型			0.9				0.0	
9			1				1	
その他・複合型	0.6	50.2	6.2	3.2	1.2	79.1	0.3	5.7
7	1	3	3	3	1	3	1	2

注1：各区分の値は，上段：面積割合（％），下段：出現カ所数（左端は各区分の合計カ所数）

注2：アスタリスクの「自環地域」は自然環境保全地域を表す

また，指定書には記載がないものも含め，ラムサール条約湿地に登録されているか否かで区分すると，登録湿地は28カ所（49,246ha）にあり，8カ所は登録湿地ではなかった。

これは，日本のラムサール条約湿地全体（53湿地155,174ha）に対して，カ所数では55％，面積では32％にあたる（2021年11月現在）

ラムサール条約湿地に登録されている鳥獣保護区の割合を主対象3タイプで見ると，ガンカモ型85％（17/20カ所），シギチドリ型78％（7/9カ所），その他・複合型57％（4/7カ所）で顕著な差はみられなかった。

なお，「その他・複合型」とした厚岸・別寒辺牛・霧多布にはラムサール条約湿地が2件含まれている。また，ラムサール条約湿地全体では，本区分以外からも，「希少鳥獣生息地の保護区」に分類されている，釧路湿原，仏沼，名蔵アンパルの3カ所が登録されている。

4. 3. 4 集団繁殖地の保護区

(1) 指定経緯および存続期間

現行の基本指針では、「集団繁殖地の保護区」は集団で繁殖する鳥類、コウモリ類及び海棲哺乳類の保護を図るため、島しょ、断崖、樹林、草原、砂地、洞窟等における集団繁殖地のうち必要な地域について指定される。対象は、従来は鳥類のみだったが、第9次鳥獣保護事業計画（2002年度 - ）でコウモリ類、第10次鳥獣保護事業計画（2007年度 - ）から海棲哺乳類が追加されている。指定に当たっては、採餌、ねぐら等のための後背地又は水面等も可能な限り含め、特別保護地区は全箇所でも中核的地区の指定に努めるとされている。

本区分で国が指定した鳥獣保護区は現在19カ所である。当初指定は、鹿久居島が1953年と極めて古く1963年に禁猟区から移行していたが、一方で2008-2010年に指定された鳥獣保護区が19カ所中の7カ所を占めていた。現在の存続期間は、19カ所全てで19-20年間となっていた。また、紀伊長島では、2009年にシカ、イノシシ、サル（*Macaca fuscata*）等による甚大な農林業被害を理由に、陸域部分の区域が縮小された経緯があった。

本区分では19カ所の全てが鳥類の繁殖地を対象としており、コウモリ類又は海棲哺乳類を対象とした指定地はなかった。さらに、アオサギ（*Ardea cinerea*）の集団繁殖地を指定した鹿久居島を除く18カ所は、全て海鳥の集団繁殖地を対象としていた。

現状で国が指定した本区分では、大部分が海鳥を対象としていることに鑑み、以下の分析においては、島嶼としての社会状況や土地所有状況に重点をおいた。

(2) 指定面積、形態別面積内訳および生息種数の状況

本区分19カ所の指定面積は合計12,469haだった。19カ所全てが離島・島嶼部に指定されており、最小面積は4区分全体を通じても最小である日出島の8haで、本区分最大である紀伊長島の6,131haまで幅広い面積を有していた（表4-11）。

表 4 - 1 1 指定区分が集団繁殖地となっている国指定鳥獣保護区の概要

名 称	当初指定年	面積 (ha)			生息種数	
		鳥獣保護区	水面	特別保護地区	鳥類	哺乳類
天売島	1982	551		117	283	3
ユルリ・モユルリ	1982	199		31	47	3
大黒島	1972	107		107	59	3
日出島	1982	8		8	37	0
三貫島	1981	30		30	57	1
祇苗島	2010	593	581	12	21	1
大野原島	2010	546	538	8	10	0
西之島	2008	29	1	29	12	0
北硫黄島	2009	860	303	557	23	2
南鳥島	2009	395	239	0	12	2
七ツ島	1973	24		24	134	2
紀伊長島	1969	6,131	6069	71	91	5
冠島・沓島	2010	1,300	1256	44	94	2
鹿久居島	1953	662		0	63	3
沖ノ島	1984	97		94	138	3
男女群島	1973	416		416	101	*
草垣島	1973	21		21	150	1
枇榔島	2010	482	478	4	23	0
仲の神島	1981	18		18	46	1

注：男女群島における哺乳類の生息種数は計画書に記載がない。

また、天売島および、本土と陸橋で結ばれている鹿久居島の2カ所が有人島内に指定されていた。それ以外の15カ所は、国関係機関の人員が常駐している南鳥島、神職のみが駐在している沖ノ島を含め、無人島において指定されていた。

特別保護地区は南鳥島と鹿久居島を除く17カ所で指定されており、合計1,591haで、集団繁殖地の保護区（19カ所）全体の12.86%だった。

形態別面積内訳では、林野20.4%（15カ所）、農耕地0.5%（1カ所）、水面75.9%（8カ所）、その他3.2%（11カ所）だった。特別保護地区だけで見ると、林野85.0%（12カ所）、農耕地なし、水面2.3%（2カ所）、そ

の他 12.7%（8カ所）だった。鳥獣保護区全体では水面の割合が高いが、これは、紀伊長島と冠島・杓島の2カ所の海面部分で8割近くを占めており、水面を除くと全体の8割近くが林野だった。

特別保護地区の割合も、水面を除いて計算すると約52%となり、集団渡来地に次ぐ高い割合だった。水面の面積を除いた特別保護地区の指定面積割合を箇所ごとにみると、特別保護地区が指定されていない南鳥島と鹿久居島以外では、天売島（約21%）、ユルリ・モユルリ（約16%）を除く15カ所ではほぼ100%だった。これらの保護区では、指定区域の陸域部分はほぼすべてが特別保護地区にも指定されていることになる。

生息リストに掲載された種数は、鳥類 12-283 種（平均 74 種）、哺乳類 0-5 種（平均 1.8 種）だった。

指定面積と生息する鳥獣の種数の相関関係を分析したところ、直線回帰における決定係数は、鳥類 0.00（相関係数 0.06）、哺乳類 0.37（相関係数 0.61）で、哺乳類は生息種数自体が極めて少ない中で比較的高い相関を示した。また、特別保護地区の面積割合と生息種数との関係では、決定係数は鳥類 0.02（相関係数 0.12）、哺乳類 0.04（相関係数 0.19）で、いずれも相関はみられなかった。

（3）土地所有区分の傾向

土地所有別面積内訳では、国有林 52.8%（6カ所）、その他国有地 14.9%（10カ所）、都道府県有地 0.5%（2カ所）、市町村有地 9.3%（7カ所）、私有地 22.5%（8カ所）だった。ここでは、海面を公有水面として計上するか否かが統一されていなかったため、陸域のみの傾向を比較することとし、公有水面の値を除いた割合で計算した。合計面積では国有林が大きいですが、各土地所有区分の出現カ所数はそれぞれ小数であり、各鳥獣保護区の土地所有形態は箇所ごとの状況により様々であることを示している。

特別保護地区では、国有林 58.7%（4カ所）、その他国有地 16.9%（9カ所）、都道府県有地 0.5%（1カ所）、市町村有地 8.7%（7カ所）、私有地 15.2%（6カ所）となっていた。

（4）他法令の保護地域等との重複関係

他法令に基づく保護地域等との重複割合（全体面積に占めるそれぞれの指定地域の割合）は、自然環境保全地域 2.1%（2カ所）、自然公園 39.2%（13カ所）、保安林 4.6%（4カ所）、文化財 12.9%（10カ所）だった。特別保護地区では、自然環境保全地域 6.2%（2カ所）、自然公園 59.5%（12カ所）、保安林 35.6%（4カ所）、文化財 48.8%（10カ所）となっていた。他区分と比べて、自然公園との重複が少なく文化財との重複が多い傾向が見られた。

自然公園との重複を自然公園制度の地種区分別に見ると、鳥獣保護区全体では普通地域（自然公園法第33条）の割合が高く、海面の普通地域との重複が多いことを表している。一方、鳥獣保護区の特別保護地区と重複する自然公園の区域では、特別地域（自然公園法第20条）と特別保護地区（自然公園法第21条）に限られていた。また、自然環境保全地域と重複する2カ所は、いずれも条例に基づく道県指定の自然環境保全地域だった。

4. 3. 5 希少鳥獣生息地の保護区

(1) 指定経緯および存続期間

現行の基本方針では、「希少鳥獣生息地の保護区」は希少鳥獣等その他の絶滅のおそれのある鳥獣又はこれらに準ずる鳥獣の生息地であって保護上必要な地域に指定されるもので、特別保護地区は全箇所に必要な区域を広範囲に指定するよう努めるとされている。

本区分で国が指定した鳥獣保護区は現在21カ所である。

当初指定は、旧鳥獣保護区から移行した鳥島の1954年、釧路湿原の1958年が古く、最も新しいのは舟志ノ内の2015年である。釧路湿原は、クッチャロ太鳥獣保護区として当初2,848haを指定していたものを、その後3回の区域変更と1989年の名称変更を経て現在に至っている。

現行の存続期間は3カ所で10年、21カ所で19-20年とされていた。存続期間を10年以下としているのは下北西部、小佐渡東部、北アルプスだったが、このうち下北西部、北アルプスでは、2014年の更新時に、鳥獣被害を理由に一部区域を除外して面積が縮小されていた。また小佐渡東部では、トキ（*Nipponia nippon*）の野生復帰事業の推進と併せて、短い期間に指定区域及び存続期間が見直された経緯がある。また、本区分の中には、1979年からニホンカワウソ（*Lutra lutra nippon*）の生息地として指定されていた西南鳥獣保護区があったが、2012年のレッドリストにおいて同種が絶滅と判断されたことから、2014年に指定解除されている。

本区分の鳥獣保護区で保護対象とされる「希少鳥獣」はレッドリストの見直しの都度増加する傾向にあり、指定面積も増加傾向にあることに鑑み、以下の分析においては、主な保護対象（鳥類または哺乳類）、指定地域の状況（本土または島嶼部）による差異に重点をおいた。ここで、主な保護対象とされた種は、21カ所中、16カ所が鳥類、5カ所が哺乳類だった。なお、鳥類と哺乳類にまたがる複数種の希少鳥獣が生息している鳥獣保護区もあるが、ここでの主対象は、計画書の記載で筆頭とされていた種とした（表4-12）。

表 4 - 1 2 指定区分が希少鳥獣生息地となっている国指定鳥獣保護区の概要

名称	当初指定年	面積(ha)			生息種数		主な保護対象種(筆頭種)	種の保存法での位置付け*
		鳥獣保護区	特別保護地区	指定区域	鳥類	哺乳類		
知床	1982	44,053	23,736	1,156	268	38	シマフクロウ (<i>Ketupa blakistoni blakistoni</i>)	◎
釧路湿原	1958	17,241	9,829		206	37	タンチョウ (<i>Grus japonensis</i>)	◎
下北西部	1984	4,914	1,068		67	16	ニホンツキノワグマ (<i>Ursus thibetanus japonicus</i>) 地域個体群	
仏沼	2005	737	222		225	13	オオセッカ (<i>Locustella pryeri pryeri</i>)	○
大潟草原	1977	150	48		199	10	オオセッカ (<i>Locustella pryeri pryeri</i>)	○
森吉山	1973	6,598	1,573		101	6	クマゲラ (<i>Dryocopus martius martius</i>)	
大島朝日	1984	38,285	8,611		102	30	イヌワシ (<i>Aquila chrysaetos japonica</i>)	◎
鳥島	1954	479			136	1	アホウドリ (<i>Diomedea albatrus</i>)	◎
小笠原群島	1980	20,065	1,377	3	237	6	ハハジマメグロ (<i>Apalopteron familiare hahasima</i>)	○
小佐渡東部	1982	12,919	735		219	19	トキ (<i>Nipponia nippon</i>)	◎
北アルプス	1984	109,989	25,350		140	48	ライチョウ (<i>Lagopus mutus japonicus</i>)	◎
円山川下流域	2012	1,084	361		172	16	コウノトリ (<i>Ciconia boyciana</i>)	○
伊奈	1989	1,173			41	5	ツシマヤマネコ (<i>Prionailurus bengalensis euptilurus</i>)	◎
舟志ノ内	2015	340	340		52	12	ツシマヤマネコ (<i>Prionailurus bengalensis euptilurus</i>)	◎
湯瀧岳	1965	320	103		45	10	アマミノクロウサギ (<i>Pentalagus furnessi</i>)	◎
名蔵アンバル	2003	1,145	157		170	2	クロツラヘラサギ (<i>Platalea minor</i>)	○
やんばる(安田)	2009	1,279	220		31	9	ヤンバルクイナ (<i>Gallirallus okinawae</i>)	◎
やんばる(安波)	2009	465			56	9	ノグチゲラ (<i>Sapheopipo noguchii</i>)	◎
大東諸島	2004	4,251	234		202	1	ダイトウオオコウモリ (<i>Pteropus dasymallus daitoensis</i>)	○
与那国	2010	1,040	63		39	0	ヨナクニカラスバト (<i>Columba janthina stejnegeri</i>)	○
西表	1992	10,218	9,999		38	4	イリオモテヤマネコ (<i>Prionailurus bengalensis iriomotensi</i>)	◎

注：種の保存法での位置付けは，○：国内希少野生動植物種に指定，◎：保護増殖事業計画を策定，を示す。

(2) 指定面積，形態別面積内訳および生息種数の状況

希少鳥獣生息地として国が指定している鳥獣保護区は21カ所で合計面積は276,745haだった。

指定面積の最小は大潟草原の150haで，4区分全体でも最大である北アルプスの109,980haまで幅広い指定面積だった。特別保護地区は鳥島，伊奈，やんばる(安波)の3カ所を除く18カ所で合計84,026haが指定されており，本区分の鳥獣保護区(21カ所)全体の30.36%だった。さらに，知床および小笠原群島においては，特別保護地区の中に，鳥獣保護管理法第29条第7項第4号に基づき鳥獣の保護繁殖に影響を及ぼすおそれのある行為(木竹以外の植物の採取，火入れ，車馬の乗り入れ，犬を入れること等)が追加的に規制される，いわゆる「特別保護指定区域」がそれぞれ1,156ha，3ha指定されている。

形態別面積内訳では，林野84.5%(19カ所)，農耕地2.1%(12カ所)，水面6.2%(13カ所)，その他7.2%(19カ所)だった。大規模生息地に次いで林野の割合が高く，仏沼，小佐渡東部，大東諸島などで農耕地も比較的

高い割合が見られた。水面の割合が高い小笠原群島や名蔵アンパルでは、海面が指定面積に含まれていることを表している。その他の割合は釧路湿原が特に高く、湿原を含む原野が算入されていると考えられる。

特別保護地区（18カ所）だけで見ると、林野 86.3 %（16カ所）、農耕地 0.4%（3カ所）、水面 0.9 %（9カ所）、その他 12.4%（11カ所）だった。コウノトリ（*Ciconia boyciana*）を対象とした円山川下流域では特別保護地区の約 84 % の面積が農耕地だった。釧路湿原、仏沼、大潟草原では大部分がその他となっており、原野などだと推測される。

主対象が鳥類か哺乳類かでは、鳥類で水面、哺乳類で農耕地の割合が大きかったが、前者は小笠原群島の海面、後者は大東諸島での農耕地の影響が大きい。いずれも特別保護地区の指定面積は小さいため、特別保護地区では林野と、鳥類ではその他（原野、草地等）の割合が高くなっていた。鳥獣保護区が本土にあるか島嶼（沖縄県全域を含む）にあるかで区分すると、全体に林野の割合が高いが、島嶼では本土よりも農耕地、水面の割合が高かった（表 4 - 1 3）。これについても小笠原群島と大東諸島の影響が大きかった。

表 4 - 1 3 指定区分が希少鳥獣生息地となっている国指定鳥獣保護区における主対象または所在場所による区分と形態別面積内訳

区分	鳥獣保護区				特別保護地区			
	林野	農耕地	水面	その他	林野	農耕地	水面	その他
鳥類を主対象	84.6	1.2	6.6	7.5	84.4	0.4	0.9	14.3
15	13	9	11	15	11	2	7	9
哺乳類を主対象	83.4	12.0	0.9	3.7	98.2	0.0	1.2	0.6
6	6	3	2	4	5	1	2	2
本土に所在	90.6	0.4	1.3	7.7	84.3	0.4	0.8	14.5
9	8	3	6	9	7	1	5	6
島嶼に所在	59.2	9.0	26.6	5.2	97.2	0.1	1.5	1.2
12	11	9	7	10	9	2	4	5

注：各区分の値は、上段：面積割合（%）、下段：出現カ所数（左端は各区分の合計カ所数）

生息リストに掲載された種数は、鳥類 31-268 種（平均 131 種）、哺乳類

0-48種（平均 13.9 種）だった。指定面積と生息する鳥獣の種数の相関関係を分析したところ、直線回帰における決定係数は、鳥類 0.05（相関係数 0.23）、哺乳類 0.64（相関係数 0.80）で、哺乳類では 4 区分で最も高い相関がみられた（図 4-5）。また、特別保護地区の面積割合と生息種数との関係では、決定係数は鳥類 0.01（相関係数 0.09）、哺乳類 0.06（相関係数 0.24）で、いずれも相関はみられなかった。

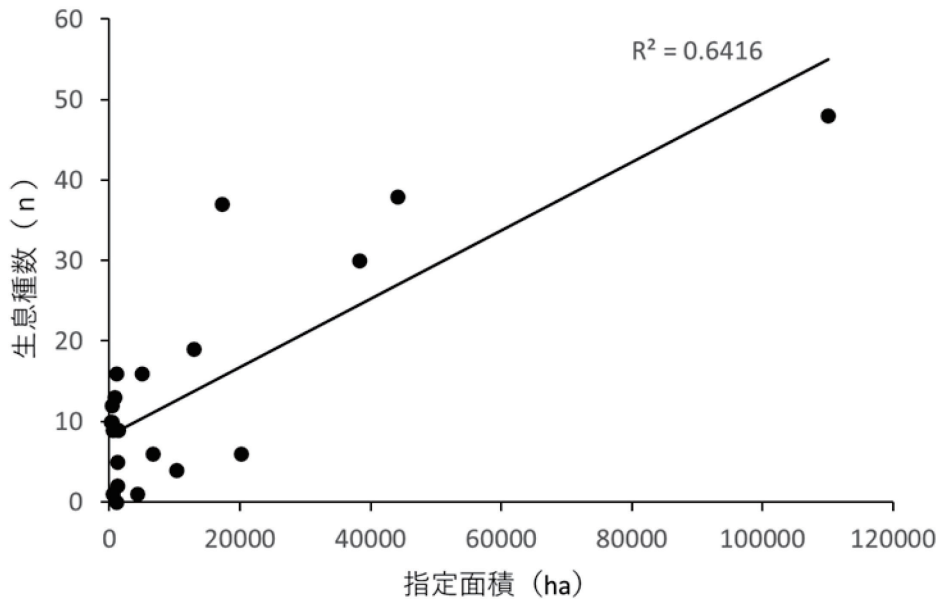


図 4-5 指定面積が希少鳥獣生息地となっている国指定鳥獣保護区における指定面積と哺乳類の生息種数の関係

（3）土地所有区分の傾向

土地所有別面積内訳では、国有林 73.7%（10カ所）、その他国有地 5.7%（15カ所）、都道府県有地 1.3%（11カ所）、市町村有地 3.3%（16カ所）、私有地 10.0%（18カ所）、公有水面 6.0%（12カ所）だった。傾向としては形態別内訳を反映したものと考えられ、国有林・国有地の割合が高く、公有地や私有地の割合は低かった。

特別保護地区（18カ所）では、国有林 83.8%（10カ所）、その他国有地 11.3%（6カ所）、都道府県有地 1.5%（5カ所）、市町村有地 2.0%（11カ所）、私有地 0.6%（9カ所）、公有水面 0.8%（7カ所）となっていた。

主対象が鳥類か哺乳類かでは、哺乳類で市町村有地や私有地の割合が比較的大きく、これらには大東諸島、舟志ノ内、伊奈の影響が大きかった。特別保護地区ではこの傾向は弱まり、哺乳類を主対象とした鳥獣保護区で

も国有林の割合が 95% を占めていた。本土か島嶼（沖縄県全域を含む）かでは，島嶼では本土よりも国有林等の国有地の割合が低く，市町村有地，私有地や公有水面の割合が高かった。これも小笠原群島と大東諸島，舟志ノ内，伊奈の影響が大きかった。特別保護地区では，島嶼部の鳥獣保護区でも国有林・国有地の割合が 92% 超を占めていた（表 4 - 1 4 ）。

表 4 - 1 4 指定区分が希少鳥獣生息地となっている国指定鳥獣保護区における主対象または所在場所による区分と土地所有区分内訳。

区分	鳥獣保護区						特別保護地区					
	国有林	他国有地	県有地	市町村有地	私有地	公有水面	国有林	他国有地	県有地	市町村有地	私有地	公有水面
鳥類を主対象	73.9	6.1	1.3	2.9	9.3	6.5	82.0	13.1	1.7	1.6	0.7	0.9
15	7	12	10	12	13	11	7	4	5	9	8	6
哺乳類を主対象	71.9	0.2	0.8	8.6	18.5	0.0	95.1	0.2	0.0	4.4	0.3	0.0
6	3	3	1	4	5	1	3	2	0	2	1	1
本土に所在	84.1	6.4	1.3	1.6	5.5	1.1	82.7	12.9	1.7	1.4	0.5	0.8
9	5	7	5	6	7	6	5	3	2	5	4	4
島嶼に所在	30.5	2.6	1.2	10.7	28.8	26.2	89.7	3.1	0.1	5.2	1.4	0.5
12	5	8	6	10	11	6	5	3	3	6	5	3

注：各区分の値は，上段：面積割合（％）下段：出現カ所数（左端は各区分の合計カ所数）

（４） 他法令の保護地域等との重複関係

他法令に基づく保護地域等との重複割合（全体面積に占めるそれぞれの指定地域の割合）は，自然環境保全地域 1.4%（2カ所），自然公園 86.4%（13カ所），保安林 67.5%（12カ所），文化財 10.8%（14カ所）だった。特別保護地区（18カ所）だけで見ると，自然環境保全地域 0.1%（1カ所），自然公園 93.2%（12カ所），保安林 67.8%（11カ所），文化財 15.5%（9カ所）となっていた。

自然公園との重複は 4 区分の中でも最も高く，保安林との重複も大規模生息地に次いで高かった。自然公園との重複は，特に，知床，大鳥朝日，北アルプスなど，大面積の鳥獣保護区での国立公園との重複面積が大きかった。

自然環境保全地域との重複は大鳥朝日と与那国の 2カ所で，いずれも条例に基づく県指定地域だった。このうち特別保護地区での重複は与那国のみである。文化財との重複は釧路湿原や北アルプスでの重複面積が大きな割合を占めていた。

主対象が鳥類か哺乳類かで分析すると，鳥類が哺乳類より，いずれの保

護地域との重複も大きく，自然公園との重複でも鳥類 90% に対して哺乳類 40% と大きな差がみられた．特別保護地区でも，保安林を除いて同様の傾向が見られた．本土か島嶼（沖縄県全域を含む）かでは，本土が島嶼より，いずれの保護地域との重複も大きく，特に保安林，文化財での差が大きかった（表 4 - 1 5）．

表 4 - 1 5 指定区分が希少鳥獣生息地となっている国指定鳥獣保護区における主対象または所在場所による区分と他法令に基づく自然保護地域等との重複

区分	鳥獣保護区									特別保護地区								
	自環特別	自環普通	自環合計	公園特保	公園特別	公園普通	公園合計 ⁽⁵⁾	保安林	文化財	自環特別	自環普通	自環合計	公園特保	公園特別	公園普通	公園合計 ⁽⁵⁾	保安林	文化財
鳥類を主対象	0.7	0.8	1.5	37.1	40.7	11.9	90.3	67.6	11.0	0.1	0.1	0.1	76.6	21.3	1.0	98.9	63.7	16.3
15	2	2	2	6	10	8	10	7	10	1	1	1	6	6	2	9	7	5
哺乳類を主対象				12.8	26.9	0.0	39.6	66.7	8.5				23.1	35.3	0.0	58.4	92.8	10.6
6				3	2	0	3	5	4				3	2	0	3	4	4
本土に所在	0.8	0.7	1.5	40.6	46.5	2.2	89.3	77.4	12.8				77.1	21.8	0.0	98.9	66.4	17.5
9	1	1	1	5	7	4	7	6	4				5	7	1	7	6	4
島嶼に所在	0.1	0.6	0.7	13.1	11.3	47.3	74.5	26.3	2.9	0.5	0.5	0.5	26.4	30.8	5.6	62.7	75.2	4.6
12	1	1	1	4	5	4	6	6	10	1	1	1	4	1	1	5	5	5

注 1：各区分の値は，上段：面積割合（%），下段：出現カ所数（左端は各区分の合計カ所数）．

注 2：鳥獣保護区および特別保護地区の内訳のうち，略記した項目はそれぞれ以下のとおり

自環特別：自然環境保全地域特別地区（自然環境保全法第 25 条に基づく）

自環普通：自然環境保全地域普通地区（自然環境保全法第 28 条にいう）

公園特保：自然公園特別保護地区（自然公園法第 21 条に基づく）

公園特別：自然公園特別地域（自然公園法第 20 条に基づく）

公園普通：自然公園普通地域（自然公園法第 33 条にいう）

公園合計：自然公園区域合計（上記 3 項目の合計）

4. 4 指定区分に基づく考察

4. 4. 1 大規模生息地の保護区と指定面積

保護地域における面積と種数の関係は，生物地理学理論に基づき，面積が大きいほど多くの種を保護できるという原則や，同面積でもより効果的に保護するための形状又は配置が議論されてきたが（Wilson & Willis, 1975，小林, 1985），日本国内のデータに基づき検討された例は見当たらない．

今回，国指定の「大規模生息地の保護区」について，指定面積の広さと生息する鳥類の種数には直接の相関は見られなかった一方，森林以外の農耕地や水面，その他（原野など）の環境が幅広く含まれている地域ほど種

数が多く、また、特別保護地区として生息環境が保護されている割合が高いほど、多数の鳥種が生息できる傾向があった。一方、哺乳類については、指定面積にも弱い相関がみられた。相関が弱かった理由としては、各鳥獣保護区でリストアップされた哺乳類の中ではネズミ目・モグラ目やコウモリ目の種数に差異が大きいことから、対象分類群についての認識や、鳥獣保護区ごとの調査努力またはデータ収集の精度などによるばらつきが大きいことが考えられた。

上記の傾向を確認するため、本区分以外も含めたいくつかの組み合わせで同様の回帰分析を行ったところ、決定係数（ r^2 ）は表4-16の通りだった。

表4-16 国指定鳥獣保護区の各指定区分等における、指定面積等と生息種数の各組合せによる直線回帰の決定係数（ r^2 ）の比較

指定区分および面積規模等	カ所数	鳥類の生息種数			哺乳類の生息種数		
		指定面積	*多様度	*特保割合	指定面積	*多様度	*特保割合
大規模生息地	10	-	0.43	0.51	0.22	-	-
集団渡来地	36	0.35	-	-	0.28	-	-
集団繁殖地	19	-	-	-	0.37	-	-
希少鳥獣生息地	21	-	-	-	0.64	-	-
全指定区分	86	-	-	-	0.49	-	-
全指定区分（指定面積1,000ha以上）	45	-	-	-	0.41	-	-
全指定区分（指定面積1,000ha未満）	41	-	0.23	-	-	0.24	-
大規模生息地+希少鳥獣生息地	31	-	-	-	0.46	-	-
大規模生息地+希少鳥獣生息地（指定面積1,000ha以上）	16	-	0.39	-	0.28	-	-
大規模生息地+希少鳥獣生息地（本土に所在）	19	-	0.23	0.52	0.39	-	-
大規模生息地+希少鳥獣生息地（指定面積1,000ha以上で本土に所在）	13	-	-	0.67	0.24	-	-

注1：決定係数が0.2を超えた値（相関係数は全て正の値）を記載した。

注2：省略した各表記（*）は以下を示す。

多様度：形態別面積内訳から算出した多様度指数（Shannon-Wiener H' ）

特保割合：鳥獣保護区における特別保護地区の面積割合（各区分等の合計値による）

指定面積と生息種数の正の関係は、鳥類では集団渡来地のみ、哺乳類ではほぼ全区分で決定係数が0.22以上（相関係数0.47以上）となり、希少鳥獣生息地で特に相関が強かった。哺乳類での相関は、大規模生息地よりも他区分の方が強く、全区分を合わせると大面積の鳥獣保護区の方が小面積よりも強い傾向がみられた。本来、行動圏が広域に及ぶ大型鳥獣等の保護

を目的とした大規模生息地のみならず，特に大面積を占める鳥獣保護区では，多くの哺乳類の行動圏や移動経路を確保する役割が発揮されていることが示唆される．

鳥類の生息種数が土地形態の多様度に比例する傾向は，大規模生息地以外の区分では弱く，大規模生息地と，さらに1,000ha以上の希少鳥獣生息地を加えた場合が強かった．小面積な鳥獣保護区や全体集計では相関が弱かったことから，林野を主体とした大面積な鳥獣保護区の指定に他の土地形態がより多く含まれることで種数が増加する傾向を示していると考えられた．特別保護地区の面積割合と鳥類の種数との相関は，離島を除き本土4島のみとした場合，かつ1,000haを超える大規模の保護区で強い相関が見られた．連坦した大面積の保護区では，生息環境が保護された特別保護地区の面積が広い方が多くの鳥種が生息できることを示すと考えられるが，一方で，鳥獣保護区における特別保護地区の指定は，他法令などの様々な事情に影響を受けており，面積割合だけでは直接的な指標とはなりにくいことも示唆された．

大規模生息地の中で基本方針での国指定要件に合致していない大山鳥獣保護区は，区域が鳥取県内に限られ，かつ全域が大山隠岐国立公園の特別地域（特別保護地区を含む）と重複している（5,156ha）．大山隠岐国立公園は島根県，岡山県にもまたがり，現在の鳥獣保護区を含む「大山蒜山地域」だけでも面積は22,317haである．1957年に旧鳥獣保護区として指定されて以来の歴史があるが，存続期間10年での更新が繰り返されてきており，更新時には区域の拡張を検討する余地があると思われる．特別保護地区が指定されていない大雪山，白神山地，白山についても，自然環境保全地域や国立公園の特別地域等との重複が大きいことから，他の地区と同様に特別保護地区の指定を検討することは可能だと考えられる．

4. 4. 2 集団渡来地の保護区とラムサール湿地登録

ラムサール条約の正式名称は「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」であり，登録湿地の基準（9項目）には，定期的に2万羽以上の水鳥を支えている湿地（基準5），水鳥の1種または1亜種の個体群の個体数の1%以上を定期的に支えている湿地（基準6）などが挙げられている．また，環境省は，日本での登録要件として，これらの国際基準に該当することに加えて，国の法律によって将来にわたって保全が図られることを挙げ，自然公園などに指定されていない場合には，国指定鳥獣保護区の特別保護地区に指定する方針を示してきた．また一方で，生物多様性国家戦略などに数値目標を示して，ラムサール条約湿地の数を増やしてきている．こうした動きの中で，国指定鳥獣保護区の中でも特に関係が深いと考えられる本区分では，1980年のラムサール条約締結以前には国

指定鳥獣保護区の候補地とされていなかった箇所を含めて新規指定が推進されていた。

干潟環境を指標すると考えられるシギチドリ型では，国有地以外の場所が比較的多く，他法令の保護地域とは重複しない場所が広く指定されていた。また，特別保護地区の割合は4区分の中で最も高く，とくに，湖沼環境を示すと考えられるガンカモ型で高い傾向が見られた。これらは，ラムサール条約湿地の登録と連携して，重要な場所の指定が積極的に進められた結果だと考えられる。日本の干潟は，1945年から1995年末までの50年間で40%以上減少しており（生物多様性国家戦略 2012-2020），自然公園や文化財に指定され保護された地域が少なかった一方で，残された干潟の重要性が増していることがうかがえる。シギチドリ型では指定面積と生息種数の相関が弱く，特別保護地区の指定割合が比較的低かったことも，残された干潟を鳥獣保護区が最大限に取り込んでいる状況を示すと考えられる。また，シギ・チドリ類が集団渡来地を利用する春期・秋期は，おもに狩猟期間以外の時期であることから，狩猟を禁止する効果だけでなく，鳥獣保護区としての指定自体が重視されていることが推察される。狩猟対象を含むガンカモ類を主対象とした集団渡来地においても特別保護地区の割合が高いのは，やはりラムサール湿地登録が動機となって指定を牽引しているからだと考えられる。

4. 4. 3 集団繁殖地の保護区と離島・島嶼

本区分の国指定鳥獣保護区は，17カ所中の15カ所が無人島に指定されていた。私有地や市町村有地の割合が比較的高いのは，こうした無人島の所有形態が様々であることを反映していると考えられる。

これらの無人島はそもそもアクセスが困難な場合が多いため，狩猟捕獲を禁止する効果は低いと考えられるが，特別保護地区の面積割合は海面を除いても51.7%で，集団渡来地より低かった。他の指定区分と比較して私有地や市町村有地の割合が高いのは特別保護地区でも同様だったが，特別保護地区が指定されていない南鳥島，鹿久居島では，指定区域の全てが国有地だった。このため，南鳥島においても，他の地区と同様に特別保護地区の指定を検討するのが妥当だと考えられる。

鹿久居島については，有人島内に指定され，全域が国有林である一方で，特別保護地区が指定されていないなど，本区分の中でも多くの点で特異な状況にある。全域が国立公園特別地域と重複していることもあり，国指定のまま更新する上では異論が少ないと考えられるが，アオサギの代表的な繁殖地の一つとされる当該鳥獣保護区が，現在でも全国的または国際的に重要な地域として位置付けられるかどうかを含め，今後の点検が必要だと思われる。

2008-2010 年の間に 7 カ所の新規指定が行われた背景としては，2007 年に策定された第三次生物多様性国家戦略において，「沿岸・海洋域における重要な繁殖地について（鳥獣）保護区の指定に努める」と明記されていたことが強く影響したと考えられる。

基本指針との整合の観点では，コウモリ類や海棲哺乳類の集団繁殖地として国が指定すべき重要な地域の有無を検討すべきだと考えられる。希少鳥獣生息地では小笠原群島でオガサワラオオコウモリ（*Pteropus pselaphon*），大東諸島でダイトウオオコウモリ（*Pteropus dasymallus daitoensis*）が保護対象とされているが，その他多くのコウモリ目に属する希少鳥獣の集団繁殖地での指定は進んでいない。海棲哺乳類については，襟裳地域でゼニガタアザラシ（*Phoca vitulina*）が現在のところ唯一の特定希少鳥獣管理計画の対象となっているように，希少鳥獣でありながら漁業者との軋轢が生じている場合がある。集団繁殖地としての指定においても漁業との調整が課題になると予想されるが，指定すべき重要な集団繁殖地の有無を常に点検しておくことが必要と思われる。

4. 4. 4 希少鳥獣生息地の保護区と他法令

本区分の保護区は，対象希少鳥獣に応じて，本土にも島嶼部にも指定されているが，特別保護地区が指定されていない鳥島，伊奈，やんばる（安波）の 3 カ所はいずれも島嶼部に位置している。このうちアホウドリ

（*Diomedea albatrus*）の繁殖地である鳥島は 1954 年の鳥獣保護区指定後，全域が 1958 年に「鳥島のアホウドリおよびその繁殖地」として国の天然記念物に指定（1962 年に特別天然記念物に指定）されたが，1965 年には特別天然記念物「アホウドリ」として地域を定めない種指定となった経緯がある。伊奈は 1989 年にツシマヤマネコ（*Prionailurus bengalensis euptilurus*）の特定鳥獣生息地として鳥獣保護区に指定され，現在に至っている。ほぼ全域が私有地で，他法令の保護地域との重複が一切ない状況である。やんばる（安波）は，2009 年の指定後，2016 年に全域がやんばる国立公園の区域と重複することになった。指定計画書には記載がないため詳細な内訳は不明だが，国立公園の特別保護地区，特別地域，普通地域に分かれている。

また，本区分では，鳥獣保護区の機能の維持，向上をより積極的に図る目的で 2006 年の法律改正で導入された，鳥獣保護管理法第 28 条の 2 に基づく保全事業が，鳥島（アホウドリ），舟志ノ内（ツシマヤマネコ），やんばる（安田）（ヤンバルクイナ *Gallirallus okinawae*），大東諸島（ダイトウオオコウモリ）の 4 地域で実施されていた。このうちダイトウオオコウモリについては，種の保存法（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）第 45 条に基づく保護増殖事業計画は策定されていない。また，同法第 36 条に基づく生息地等保護区は鳥類・哺乳類を対象としては指定さ

れておらず，今後も拡大される見込みは少ないと思われることから，鳥獣保護管理法に基づく鳥獣保護区での保全事業は，保護増殖事業計画の有無に関わらず，必要に応じて積極的に実施されるべきである。

同様に，現在，国では知床，小笠原群島の特別保護地区にのみ指定している特別保護指定区域については，希少鳥獣生息地の他地区あるいは，当該制度創設時にも想定されていた集団繁殖地の保護区（1978年8月23日付施行通知）等でも必要に応じた指定が積極的に進められることが期待される。

4. 4. 5 4区分の横断的事項

（1）保全事業の実施

前章で希少鳥獣生息地の保護区に関して記述した，2006年度から導入された鳥獣保護区における保全事業については，国指定鳥獣保護区全体では12カ所で実施されており，そのうち6カ所が集団渡来地，2カ所が集団繁殖地，4カ所が希少鳥獣繁殖地の保護区だった（2022年1月現在）。

保全事業の実施については，現行の指定計画書には必ずしも記載されておらず，更新等のタイミング以外に「保護に関する指針」として中央環境審議会に報告されている場合があった。都道府県指定も含め，鳥獣保護区で保全事業が実施されているかどうかは鳥獣関係統計にも項目がなく，網羅的に把握する仕組みはできていない。

国指定鳥獣保護区における保全事業の内容は，集団渡来地では干潟造成，土砂流入防止などの生息環境改善が主となっているが，集団繁殖地や希少鳥獣生息地の実施箇所では，外来種の除去に関する事業もほぼ全てで含まれている。このうち地方公共団体が保全事業の一部を実施している事例も，クッチャロ湖，谷津干潟，浜甲子園，漫湖（いずれも集団渡来地）で確認できたが，上述の理由により，全てを把握することは困難だった。現在は保全事業が実施されていない箇所でも，自然公園等と重複している場合は，同様の事業が自然公園事業や自然再生事業などで実施されている場合もあると考えられる。前述した希少鳥獣に係る保護増殖事業計画との連携も含め，他法令に基づく事業と効果的に連携する中で，必要な保全事業の導入が進められるべきであろう。

（2）未指定の候補地

地方分権一括法の施行前だった第8次鳥獣保護事業計画策定時の「国設鳥獣保護区設定計画」（1996年12月12日付環境庁自然保護局長通達）では，国が未指定とする候補地が11カ所示されていたが，その中で現在までに国の指定が行われていないのは，汐川（集団渡来地），利根川河川敷（集団繁殖地），八代（希少鳥獣生息地），与那覇岳（希少鳥獣生息地）の4カ

所である。

汐川干潟および利根川下流部は、いずれも2005年、2010年に選定されたラムサール湿地の候補地リストに掲載されており、登録湿地を目指す中で、国指定鳥獣保護区および特別保護地区の指定が引き続き検討されていくと考えられる。

ナベヅル (*Grus monacha*) の渡来地として出水とともに国の特別天然記念物に指定されている八代は、出水・高尾野が、県指定(希少鳥獣生息地)から国指定(集団渡来地)に移行した経緯も踏まえると、集団渡来地の選定要件として基本指針にある「かつて渡来する鳥類の種又は個体数の多かった地域で、鳥類の渡りの経路上その回復が必要かつ可能と考えられるもの」として、出水・高尾野に集中しているツル類の分散化の観点から、他の候補地の発掘や保全事業の導入等も併せて検討されるべきであろう。

ノグチゲラ (*Sapheopipo noguchii*)、ホントウアカヒゲ (*Erithacus komadori namiyai*) およびヤンバルクイナを主な対象とする与那覇岳については、1965年から県指定鳥獣保護区となっており、指定面積666haのうち23haが特別保護地区に指定されている。その後、2016年に全域がやんばる国立公園に指定され、2021年に世界自然遺産登録地となった経緯も踏まえて、引き続き国としての指定が検討される必要がある。この場合、同じく世界自然遺産地域となった知床や小笠原諸島と同様に、特別保護指定区域を指定する必要があるかどうか重要な検討事項だと考えられる。

国の指定方針については、1996年までの設定計画以降、前述の通り、ラムサール条約湿地の登録や国際的な海洋保護区拡大の要請などにより変化してきた。また近年は、これらが基本指針だけでなく生物多様性国家戦略においてより明確に記述される傾向が見られる(第三次生物多様性国家戦略2007における集団繁殖地の例など)。こうした状況は、他の制度における保護施策と緊密に連携しつつ鳥獣保護区の指定の推進を図ろうとする方針に基づくと考えられる。国指定候補地の中ですでに都道府県指定鳥獣保護区とされている地域においても、国立・国定公園等における施策や、種の保存法に基づく保護増殖事業との連携、さらにラムサール条約などへの対応を強化する上では、国指定鳥獣保護区に期待される役割は大きい。引き続き時宜に適った的確な新規指定の推進が期待される。

注

(1) 環境省「鳥獣保護区の指定状況」

<http://www.env.go.jp/nature/choju/area/area2.html> 2022年8月26日確認。

(2) 環境省「野生鳥獣の保護及び管理に係る計画制度 基本指針」

<https://www.env.go.jp/nature/choju/plan/plan1.html> 2022年8月26日確認。

(3) 環境省「ラムサール条約と条約湿地」

<http://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/index.html> 2022年8月26日確認.

(4) 環境省「生物多様性国家戦略」

<https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/initiatives/index.html> 2022年8月26日確認.

(5) 湯湾岳, やんばんる(安田), やんばんる(安波)については, 指定計画書の作成時点(2005年, 2009年)には国立公園(2017年指定の奄美群島国立公園および2016年指定のやんばんる国立公園)が指定されていなかった. ここでは, 世界自然遺産登録推薦書等により自然公園全体の数値を補完したが, やんばんる国立公園の地種区分については不明なため, 内訳の数値には含めていない.

第4章 引用文献

日比野義光(1981) 今後の国設鳥獣保護区について, 鳥獣行政16(3): 1-4.

環境庁自然保護局監修・鳥獣行政制度研究会編(1979) 新版鳥獣保護法の解説, 林野弘済会, 東京.

小林四郎(1985) 自然保護区域の設計—単一大保護区か複数小保護区か—, 生物科学37(3): 125-131.

奥山正樹(2023) 鳥獣保護区の指定区分および指定実績の変遷, 野生生物と社会11: 1-10.

Willson, E.O. and Willis, E.O.(1975) Applied Biogeography. In "Ecology and Evolution of Communities" (Eds. Cody, M.L. and Diamond, J.M), Harvard University Press, England.

野生生物保護行政研究会編(2000) 鳥獣行政業務必携—鳥獣保護及び狩猟に関する法令・通達集—, 林野弘済会, 東京.

第5章 鳥獣保護区と農林業被害の関係

5.1 鳥獣保護区と農林業被害

本章では，鳥獣保護区の指定と鳥獣による農林業被害との関係について解析を試みる。

鳥獣保護区の面積は近年縮小傾向にあり，都道府県等における鳥獣保護区の指定（更新を含む）作業においては，シカ，イノシシ等による被害が激しいことから関係者の同意を得られなかった例や「鳥獣保護区内でも駆除捕獲は可能」との説明で地権者等を説得している例が増えているとの声が聞かれる。

環境省自然環境局（2015）によると，2014年に都道府県にヒアリングした結果，2013-2014年に解除又は縮小された鳥獣保護区のうち，件数で85%，面積で92%が鳥獣被害を理由にしたものだった。

海外においては，保護地域周辺の野生動物との軋轢を和らげる政策として，保護地域の廃止やその境界線の変更等が選択される例は，豊かな国より貧しい国で多く見られるという分析もある（Treves, 2009）。

わが国でも，鳥獣保護区の設定による農作物被害等の増大への懸念は，1980年代以降の鳥獣被害の激甚化により新たに発生したものではなく，さらに以前，禁猟区の時代から絶えず物議が醸されていた。

棕鳩十は「イノシシの谷」（1974）で，鹿児島県の日当山（現在の霧島市隼人町）で，自然林の伐採とスギ林化が進む中で禁猟区（鳥獣保護区とは書かれていない）が設定されたことにより，そこを逃げ場とするイノシシが，周辺のナバ山（シイタケ栽培地）やサツマイモ畑，稲田に深刻な被害を与え住民を苦しめる様子を描いた。

さらに，禁猟区（1963年以前）の時代では，「禁猟区の設定区域内にある農地の所有者は，禁猟区設定行為により鳥獣の繁殖が著しく農作物の損害を受けたことを理由として右設定行為の無効確認を求める法律上の利益を有しない」とする判例（東京高裁昭和39年7月9日判決，行政事件裁判例集15巻7号1442頁）もある（鳥獣保護研究会編著1984）。当該訴訟は，山梨県都留市で1959年に設定（存続更新）された禁猟区に関する件だったが，一審判決時（1963年11月28日）の判決文においても，農作物等に被害がある場合には，法第12条（判決当時）の規定（有害鳥獣駆除等を目的とした鳥獣捕獲許可）により被害を防止し得ることや，（1959年当時の鳥獣保護区のように）直接かつ積極的に私人の所有権等に制限を加える場合は異なり，（禁猟区は）私人の有する権利に対し何ら制限を加えようとするものではないことに言及されている。

また，最新の鳥獣保護管理事業計画の基本方針（2021年10月告示）にお

いて、国は、「人と鳥獣のすみ分け」を図ることを目的にした地域区分とゾーニング管理に取り組むことを表明している。これを進めるうえでも、現在の鳥獣保護区の指定が、実際に鳥獣被害の増減に影響を与えているかどうかを明らかにする必要がある。

5.2 鳥獣統計と農作物・森林被害に係る統計

鳥獣保護区の指定面積が鳥獣による農作物被害や森林被害の面積に関係しているかどうかを明らかにするため、鳥獣統計および農林水産省、林野庁の各都府県別の数値を用いて2段階の統計解析を行った。いずれも、解析処理および図表作成にはMicrosoft Excel 2019 MSO version2204を使用した。

使用したデータは、2017年度版鳥獣関係統計、2017年度農林水産省公表値、2019年度林野庁公表値であり、北海道と沖縄県は鳥獣の生息状況が大きく異なるため除外した。

被害面積については、農作物作付面積もしくは森林面積または人工林面積に占める割合を計算して用いた。分析にあたっては、被害の報告がない都府県は除外したが、森林被害面積が0（被害はあるが単位に満たないもの）の都府県は算入した。

(1) 分析1

鳥獣保護区の指定面積等と鳥獣被害の程度に関係があるかどうかを探るため、都道府県指定の全区分合計による2変数（鳥獣保護区全体および特別保護地区の面積に係るもの）並びに、特に広い面積が必要とされている「森林鳥獣生息地の保護区」に注目した3変数を設定し、それぞれ（2変数と3変数）を別グループとして、各都府県別の鳥獣による農作物被害面積、森林被害面積との重回帰分析を行った。

(2) 分析2

分析1で示唆された傾向（仮説）に基づき、可能な限り汎用性の高い解析とするため、指定区分によらない鳥獣保護区の指定面積の変数を用いて、鳥獣被害面積のデータ（鳥獣別、加害種別）との組合せによって、スピアマンの順位相関による解析を行った。

5.3 鳥獣保護区の指定面積と農林業被害面積の相関

(1) 分析1（重回帰分析および相関分析）の結果

設定した組合せでの重回帰分析における各グループの R^2 値および各説明変数の係数は表5-1の通りとなった。

表 5 - 1 鳥 獣 保 護 区 の 指 定 面 積 と 鳥 獣 被 害 に 関 す る 重 回 帰 分 析 の 結 果

説明変数 (2017鳥獣統計)	農作物被害面積/作付面積 (2017)				森林被害面積/森林面積 (2019)		
	鳥類	イノシシ	サル	シカ	シカ	クマ	ウサギ
重回帰分析のR ² 値	0.0429	0.0659	0.0152	0.0005	0.1336	0.0285	0.0280
係数							
(鳥獣保護区全体) 県土面積に占める割合	-0.0075	-0.0148	-0.0030	0.0013	0.0031	0.0003	0.0000
(特別保護地区全体) 県土面積に占める割合	0.1883	-0.0512	0.0054	-0.0091	-0.0206	-0.0032	-0.0003
重回帰分析のR ² 値	0.2229	0.0936	0.0664	0.0592	0.4200	0.0371	0.2165
係数							
(森林鳥獣生息地の保護区) 森林面積に占める割合	-0.0115	-0.0134	-0.0067	-0.0062	0.0049	-0.0002	0.0000
(森林鳥獣生息地の保護区) 箇所当たり面積	0.0003	-0.0002	0.0000	0.0001	0.0000	0.0000	0.0000
(森林鳥獣生息地の特別保護地区) 箇所数割合	-0.0051	-0.0014	0.0001	-0.0035	0.0013	0.0001	0.0000

 P<0.05  P<0.01

全体的に有意な組合せは少なかったが、以下の3組で因果関係が示唆された。

- ① シカによる森林被害は、森林鳥獣生息地の保護区の指定面積（森林面積に占める割合）に伴って増加する。
- ② シカによる森林被害は、森林鳥獣生息地の特別保護地区の箇所数割合（森林鳥獣生息地の保護区の箇所数の内、特別保護地区が指定されている箇所数の割合）にともなって増加する。
- ③ 鳥類による農作物被害は、森林鳥獣生息地の保護区の平均面積にともなって増加する。

また、農作物被害は森林被害に比べて係数がマイナスを示す組合せが多く、鳥獣保護区の指定面積と負の関係を持つ傾向がうかがわれた。

重回帰分析で傾向が見られた①～③の3つの組合せのそれぞれについて直線回帰分析を行ったところ、決定係数は0.08 - 0.27（相関係数0.28 - 0.52）で、いずれも弱い正の相関がみられた（図5 - 1～3）。

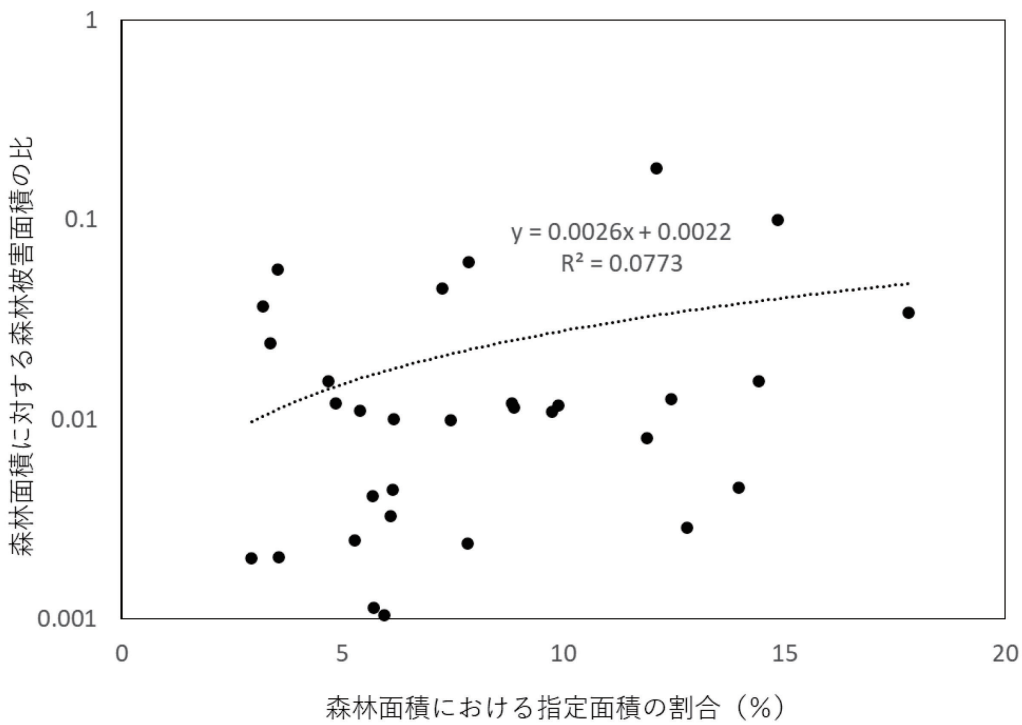


図 5 - 1 森林鳥獣生息地の保護区における指定面積（森林面積に占める割合 (%)）とシカによる森林被害（森林被害面積／森林面積）の関係

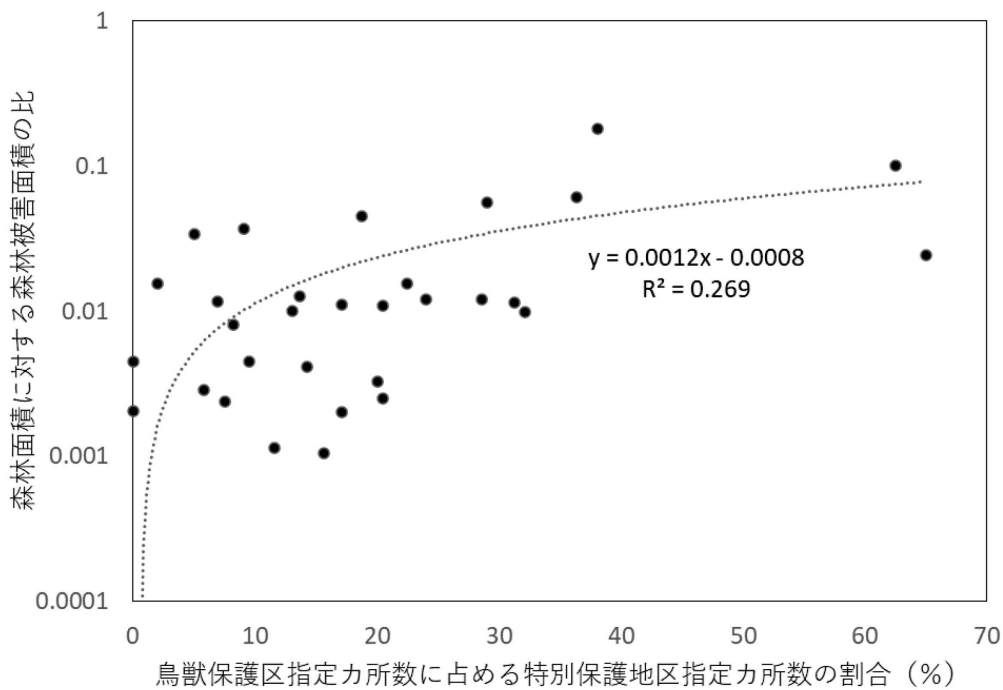


図 5 - 2 森林鳥獣生息地の保護区における特別保護地区の箇所数割合 (%) とシカによる森林被害（森林被害面積／森林面積）の関係

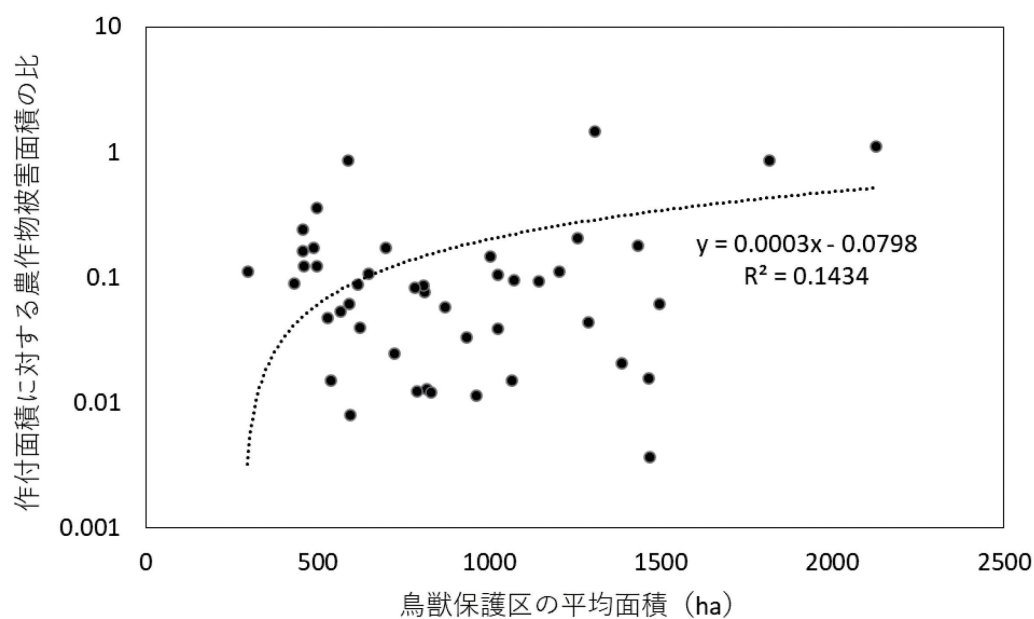


図 5 - 3 森林鳥獣生息地の保護区の平均面積 (ha) と鳥類による農作物被害 (農作物被害面積 / 作付面積) の関係

さらに、傾向を比較するため、森林鳥獣生息地の保護区の指定面積 (森林面積に占める割合) と、狩猟獣であるウサギの森林被害、イノシシの農作物被害について直線回帰分析を行うと、それぞれ決定係数 0.16 , 0.07 (相関係数 0.40 , -0.26) で正と負の弱い相関がみられた (図 5 - 4 , 5)

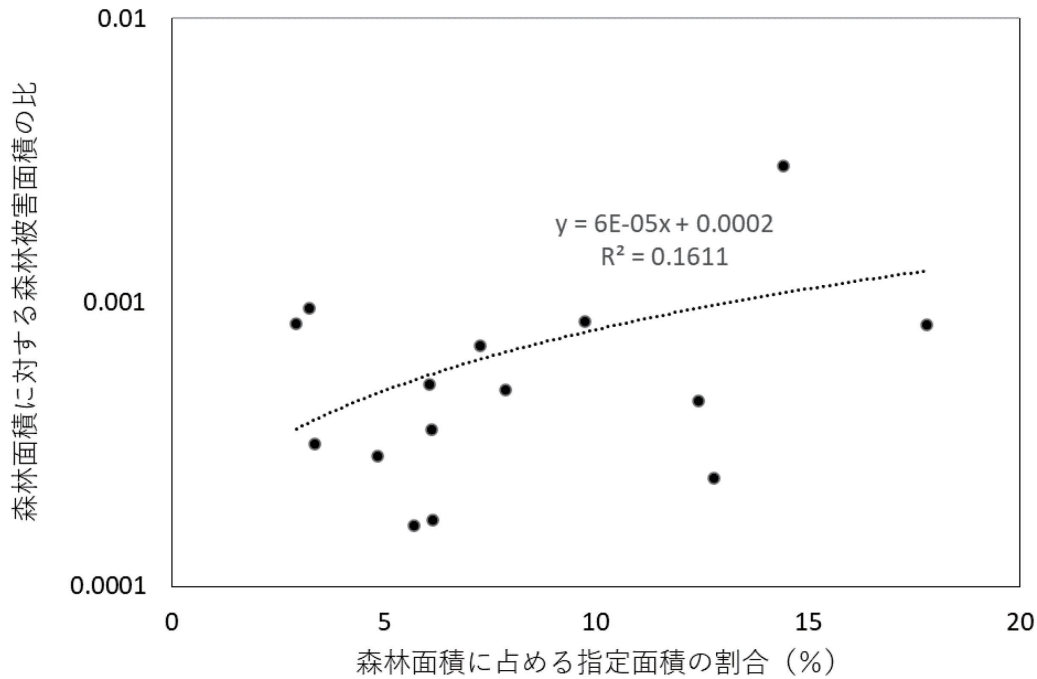


図 5 - 4 森林鳥獣生息地の保護区の指定面積（森林面積に占める割合 (%)）とウサギによる森林被害（森林被害面積／森林面積）の関係

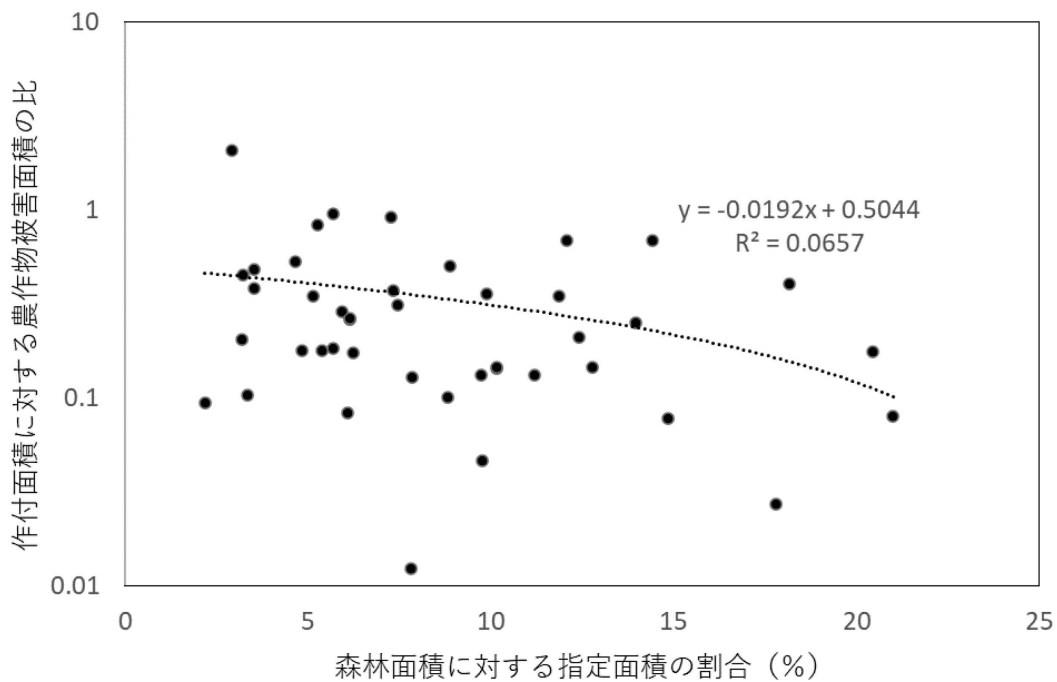


図 5 - 5 森林鳥獣生息地の保護区の指定面積（森林面積に占める割合 (%)）とイノシシによる農作物被害（農作物被害面積／作付面積）の関係

これらの結果から，鳥獣保護区の面積と森林被害には正，農作物被害に

は負の関係が示唆されると推察し，分析2ではこれを仮説として設定した順位相関分析を行った。

(2) 分析2 (順位相関分析) の結果

分析1の結果を受け，「鳥獣保護区の面積と森林被害には正，農作物被害には負の関係がある」という仮説を明らかにするため，指定区分によらない都道府県指定鳥獣保護区全体の指定面積（県土面積に占める割合），国指定も含めた鳥獣保護区全体の指定面積（同）の2つの変数について，鳥獣被害面積のデータ（鳥獣別，加害種別）との順位相関係数 ρ を算出した。算出の単位は，分析1と同じく北海道，沖縄県を除く各都道府県とし，各種の被害を報告していない場合は除外した。また，農作物被害面積は作付面積に対する割合，森林被害面積は人工林面積に対する割合に統一して解析を行った。

その結果は表5-2のとおりとなった。

表5-2 鳥獣保護区の指定面積と鳥獣による農作物・森林被害面積に関する順位相関分析の結果

	農作物被害面積/作付面積 (2017)					森林被害面積/人工林面積 (2019)			
	鳥類	獣類計	イノシシ	サル	シカ	獣類計	シカ	クマ	ウサギ
被害計上道府県数 (北海道、沖縄県を除く)	45	45	43	42	37	40	35	21	22
県指定鳥獣保護区面積/県土面積 (2017)	-0.013	-0.257	-0.386	-0.065	-0.065	0.390	0.404	0.141	0.245
全鳥獣保護区面積/県土面積 (2017)	-0.086	-0.343	-0.413	-0.086	-0.110	0.280	0.357	0.051	0.186

 $\rho > 0.25$
 $P < 0.05$
 $P < 0.01$

注：小数値はスピアマンの順位相関係数 ρ を示し，相関係数 ρ および有意確率 P 値に基づいて網掛けを行った（詳細は表下の凡例を参照）。

鳥獣保護区の指定面積は，都道府県指定鳥獣保護区，全鳥獣保護区のいずれの組み合わせでも，順位相関係数 ρ は，農作物被害とは負，森林被害とは正を示した。

このうち，農作物被害割合は，獣類合計およびイノシシによるものが，全鳥獣保護区的面積割合と有意な負の相関を示した。イノシシによる被害では，都道府県指定鳥獣保護区のみ面積割合とも有意な相関があった。

森林被害割合は，獣類合計およびシカによるものが，都道府県指定鳥獣保護区的面積割合と有意な正の相関を示した。シカによる被害とは全鳥獣

保護区の面積割合とも有意な相関があった。

(3) 分析2にかかる参考分析

都道府県単位のデータから得た結論が、より狭い圏域でも同様の傾向が見られるかどうか、表5-3のデータを入手できた鹿児島県の例で試行を行った。用いたデータは、鹿児島県内の5つの振興局の所管区域（島嶼部の2区域は対象外とした）別の数値であり、鳥獣保護区的面積は令和3年度鹿児島県森林・林業統計、被害額は令和2年度鳥獣被害防止対策推進会議（2021年3月23日開催）の資料に掲載された獣類全体による農作物被害額である。林業被害額は2つの区域でしか報告されていないため統計的な処理はできなかった。

表5-3 鹿児島県の振興局所管区域における鳥獣保護区の指定面積と鳥獣による農林業被害額

振興局・支庁	面積(km ²)	鳥獣保護区(ha)			被害額(百万円)	
		県指定	国指定	合計	農作物	林業
鹿児島	1,045.0	18,090		18,090	25	
南薩	865.2	4,853	21	4,874	39	
北薩	1,567.5	6,013	867	6,880	153	37
始良・伊佐	1,371.7	8,202	4,789	12,991	32	26
大隅	2,104.1	12,556		12,556	56	

鳥獣保護区の指定面積と農作物被害額をいずれも各地域面積の割合とし、スピアマンの順位相関係数(ρ)を計算すると-0.900と高く、 $n=5$ にも関わらず5%水準で有意だった。

なお、鳥獣保護区的面積割合（各地域の総面積に占める割合）については、県指定のみと国指定を含めた場合とでスピアマンの順位相関係数は変わらなかった。

これらの結果から、鹿児島県本土の振興局単位においても、鳥獣保護区の指定面積と鳥獣による農業被害額には負の関係が示された。

5.4 統計分析からの考察

森林被害と指定面積の間に正の関係があることから、シカ等の狩猟獣が

鳥獣保護区内を含む人工林等で広く被害を発生させている状況が示唆された。一方、農作物被害が指定面積と負の関係にあることから、農作物被害は主に鳥獣保護区外で発生しているものの、イノシシ等の狩猟獣を含めて、鳥獣保護区で増加した鳥獣が農地に侵出して被害を及ぼしている状況ではなく、むしろ鳥獣保護区の指定により、周辺農地への出没や被害が抑えられている可能性が考えられる。

獣類の中でも森林被害ではシカ、農作物被害ではイノシシで特に傾向が強く見られたことから、狩猟者が減少した現在でも、両種とも一定の狩猟圧を受けており、保護区の指定による差異が表れやすい状況にあることが推察される。有害駆除や個体数調整による許可捕獲数が増加している中であっても、メスジカの可猟化や1日当たりの捕獲数制限の解除（シカ）、特定鳥獣管理計画による猟期の延長など、狩猟圧を高めるための施策にも一定の効果が生じていると考えられる。

なお、森林被害については、今回用いた林野庁の公表値は、主に人工林における林業上の被害が計上されていると考えられる。鳥獣保護区内では、自然林等における森林生態系への被害が深刻化していると想像されることから、それを含めた森林被害全体の面積が明らかになれば、より正確な相関関係を論じることができると考えられる。

また、保護区外の農作物被害を抑える効果に関しても、人工林の施業管理が間伐主体から皆伐主体に変化している中で、鳥獣保護区に指定された森林における施業管理方法と関係があるかどうかなど、より深い分析が望まれる。

また、参考分析に用いた鹿児島県内地域単位の統計値は、他の都道府県においては必ずしも公表されておらず、公表されていても農業分野と林業分野で集計地域単位が異なるなど、同様の分析を行うには困難な点も多い。各都道府県において、市町村から報告された原データを集計する際には、集計地域単位が揃えられて、比較分析が可能なデータが公表されることを期待したい。

第5章 引用文献

- 鳥獣保護研究会編著（1984）改訂鳥獣保護制度の解説，大成出版社，東京。
環境省自然環境局（2015）「鳥獣保護区に関する情報収集・整理委託業務報告書」，株式会社テクノ中部，愛知。
椋鳩十（1974）「イノシシの谷」あすなる書房，東京
Trevés, A.（2009）保護地域周辺の野生動物との軋轢における人間事象（竹田直人訳），「野生動物と社会—人間事象からの科学」（鈴木正嗣ほか監

訳), pp.217-231 , 文永堂出版 , 東京

鹿児島県環境林務部環境林務課 (2021) 「令和 3 年度鹿児島県森林・林業統計」

https://www.pref.kagoshima.jp/ad01/sangyo-rodo/rinsui/tokei/shinrin/r3toukei_211130.html

鹿児島県農政部農村振興課 (2021) 「令和 2 年度鳥獣被害防止対策推進会議資料」

http://www.pref.kagoshima.jp/ag02/sangyo-rodo/nogyo/tyoujuu/taisei/documents/87414_20210405173205-1.pdf

環境省 (2021) 「鳥獣の保護及び管理を図るための事業を実施するための基本的な指針 (令和 3 年 10 月告示板) 」

<https://www.env.go.jp/nature/choju/plan/pdf/plan1-1b-R03.pdf>

環境省自然環境局野生生物課 (2021) 「平成 29 年度鳥獣関係統計」

<https://www.env.go.jp/nature/choju/docs/docs2/h29/06h29tou.html>

農林水産省 (2017) 「全国の野生鳥獣による農作物被害状況について (平成 29 年度) 」

https://www.maff.go.jp/j/seisan/tyozyu/higai/hogai_zyoukyou/h_zyokyo2/h29/index.html

林野庁 (2019) 「令和元年度主要な野生鳥獣による森林被害面積」

<https://www.rinya.maff.go.jp/j/hogo/higai/tyouju.html>

第6章 鹿児島県における国指定鳥獣保護区

本章では，鹿児島県における国指定鳥獣保護区（2002年の法改正までは「国設鳥獣保護区」）の経緯とともに，現行の4カ所における指定や保護利用の経緯等をケーススタディとしてまとめた。また，奄美大島の湯湾岳鳥獣保護区との関係から，同じ世界自然遺産を有する屋久島の状況についても整理した。

文献資料は，文中および末尾のリストに示したほか，毎年度とりまとめられている環境省版および鹿児島県版の鳥獣関係統計，狩猟者必携（鹿児島県版），鹿児島県環境白書並びに各国指定鳥獣保護区の指定計画書を参照した。

鹿児島県が発行した資料の閲覧には県政情報センターを利用した。経緯等の確認にあたっては，南日本新聞データベースを利用した。

6.1 鹿児島県の国指定鳥獣保護区

鳥獣保護区の指定区分や，国と都道府県の役割分担はこれまで度々見直されており，1978年に法改正が行われる以前の最多時には全国に約480箇所の国設鳥獣保護区（当時）が設定されていた。

鹿児島県で国設鳥獣保護区が最も多かったのは，鳥獣関係統計や鹿児島県環境白書によると，1979年度から1981年度にかけての15箇所12,262 haだった（図6-1）。

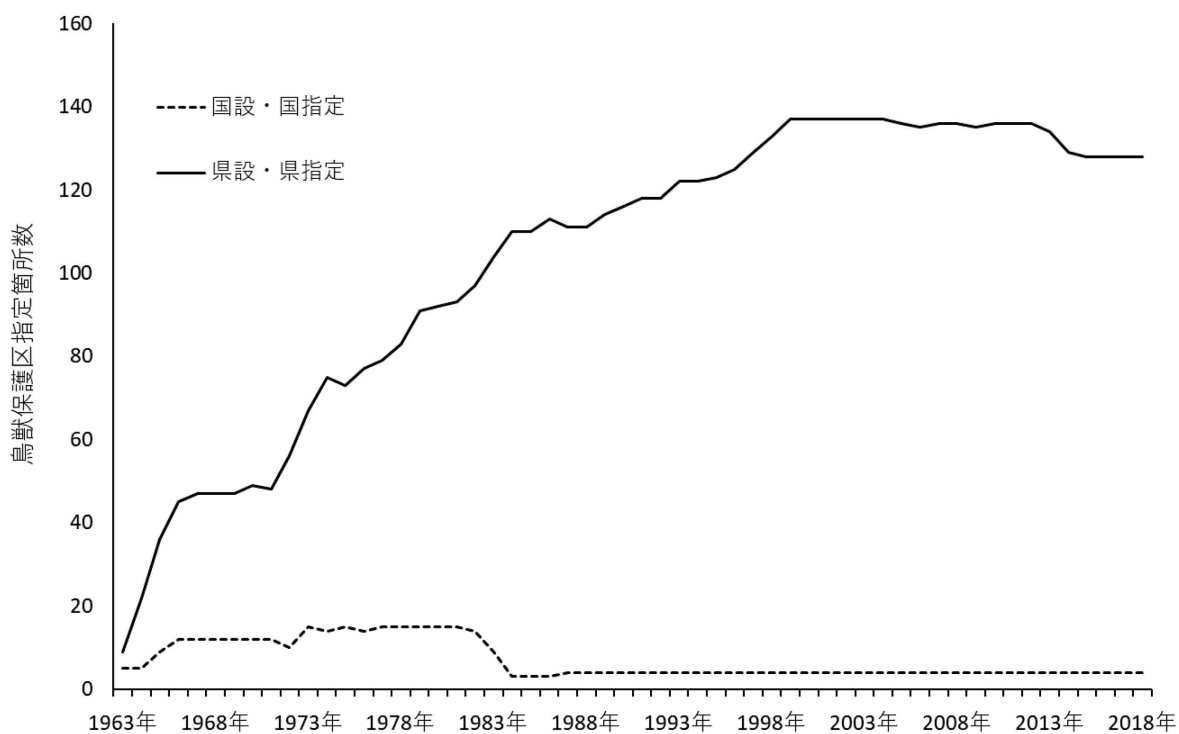


図 6 - 1 鹿児島県における国・県別の鳥獣保護区指定箇所数の推移
(1963-2018)

この時期およびそれ以前に設定されていた国設鳥獣保護区の名称等を表 6 - 1 にまとめた。この内、4カ所の国指定鳥獣保護区を除く多くは県指定鳥獣保護区に移行しているが、鹿倉岳，八重高原，永野，内之浦の4カ所には、現在は鳥獣保護区が指定されていない。

表 6 - 1 鹿 児 島 県 に お い て 1970 - 80 年 代 に 設 定 さ れ て い た 国 設 鳥 獣 保 護 区 の 概 要

名 称	所在地 (当時)	面積 (h a)	存続期間 (当時)	現況
		鳥獣保護区 (特別保護地区)		
【森林鳥獣生息地】				
霧島鳥獣保護区	霧島町、牧園町	4,756 (1,323)	1978.11.1 - 1988.10.31	国指定
佐多岬鳥獣保護区	佐多町	1,262 (157)	1972.9.20 - 1982.9.19	県指定
鹿倉岳鳥獣保護区	阿久根市	417	1975.11.1 - 1985.10.31	なし
八津野鳥獣保護区	瀬戸内町、住用村	453	1975.11.1 - 1985.10.31	県指定
花之江河鳥獣保護区	屋久町	1,042	1976.11.1 - 1986.10.31	県指定
住用鳥獣保護区	住用村	550	1976.11.1 - 1986.10.31	県指定
奥十曾鳥獣保護区	大口市	782	1973.11.1 - 1983.10.31	県指定
小杉谷鳥獣保護区	屋久町	474	1973.11.1 - 1983.10.31	県指定
荒川鳥獣保護区	屋久町	349	1973.11.1 - 1983.10.31	県指定
宮之浦岳鳥獣保護区	屋久町	498	1973.11.1 - 1983.10.31	県指定
国割岳鳥獣保護区	屋久町	452	1975.11.1 - 1985.10.31	県指定
八重高原鳥獣保護区	入来町	482	1977.11.1 - 1987.10.31	なし
白谷鳥獣保護区	上屋久町	404	1975.11.1 - 1985.10.31	県指定
【集団繁殖地】				
草垣島鳥獣保護区	笠沙町	21 (21)	1973.11.1 - 1983.10.31	国指定
【特定鳥獣生息地】				
湯湾岳鳥獣保護区	大和村、宇検村	320 (103)	1975.11.1 - 1985.10.31	国指定
【基本的鳥獣保護区】 ※上記以前に設定されていた箇所				
敷根鳥獣保護区	国分市	630	1964.11.5 - 1974.11.4	県指定
永野鳥獣保護区	薩摩町	325	1965.11.1 - 1975.10.31	なし
内之浦鳥獣保護区	内之浦町	1,436	1966.11.1 - 1976.10.31	なし
荒崎鳥獣保護区	出水市、高尾野町	1,180	始期不明 - 1972.5.14	国指定
大口鶴田鳥獣保護区	大口市、鶴田村	2,531	始期不明 - 1972.9.19	県指定

鹿 児 島 県 が 現 在 指 定 し て い る 128 カ 所 の う ち ， 国 も 指 定 す る 4 つ の 指 定 区 分 に 分 類 さ れ る の は ， 集 団 渡 来 地 1 カ 所 172 ha (大 瀬 海 岸) ， 希 少 鳥 獣 生 息 地 4 カ 所 1,208 ha (沖 小 島 ， 馬 毛 島 ， 金 作 原 ， 金 川 岳) と な っ て い る . こ の う ち 区 域 内 に 特 別 保 護 地 区 が 指 定 さ れ て い る の は ， ウ チ ヤ マ セ ン ニ ュ ウ の 繁 殖 が 確 認 さ れ 2007 年 に 指 定 さ れ た 沖 小 島 鳥 獣 保 護 区 (全 域 5ha を 特 別

保護地区に指定)のみである。

なお、鹿児島県が現在指定している鳥獣保護区は、これら5カ所のほか、森林鳥獣生息地が58カ所57,522ha、身近な鳥獣生息地が65カ所5,271haである。また、このうち特別保護地区は、全ての指定区分を合わせても4カ所(佐多岬、宮之浦岳、国割岳、沖小島)計1,460ha(鳥獣保護区全体の約2.3%)であり、都道府県指定の全国平均(約5.0%)の1/2以下の面積割合にとどまっている。

6. 2 現行の国指定鳥獣保護区

(1) 霧島鳥獣保護区

① 地区の概要

霧島鳥獣保護区は、県北東部から宮崎県西部にまたがる火山群とその周辺地域から構成されている。標高1,700mに達するため、暖帯林から冷温帯林にかけて変化に富んだ林相となっている。また、標高900mから1,200mにかけて生育するモミ、ツガ林や大径木を主体とするアカマツ群落、山頂部のミヤマキリシマの大群落、えびの高原のノカイドウの群落等、原始性の高い自然環境が形成されている。鳥類では、クマタカ等の猛禽類、ヤイロチョウ等が確認されている。さらに、オオルリ、キビタキ等の森林性鳥類が数多く生息し、点在する火山湖では、冬期にマガモ、ヒドリガモ等のカモ類の飛来が多数確認される。哺乳類では、タヌキ、ノウサギ、ヤマネ等の良好な生息地となっている。これらの理由により、「大規模生息地の保護区」として指定されている。

特に、えびの高原周辺域は、標高に応じてツガーハイノキ群集、モミーシキミ群集、ミズナラーリョウブ群落等が垂直分布し変化に富んだ植生となっており、急峻な谷や山地の中下部には大径木が林立している。林内は、ノウサギ等の良好な生息地となっており、これらを餌とするクマタカ等猛禽類の採餌の場となっていると同時に、コシジロヤマドリ、アカショウビン、サンコウチョウ等森林性鳥類の貴重な生息地となっている。また、御池周辺域は、日本では数少ないヤイロチョウの繁殖地として重要な区域となっている。これらにより、当該区域は、特に保護を図る必要のある区域として特別保護地区に指定された。

現在(存続期間2018年11月から10年間)の指定面積は11,433ha(うち特別保護地区1,935ha)、うち鹿児島県側は4,788ha(特別保護地区1,318ha)で、計画書の生息鳥獣リストには、18目51科178種の鳥類、5目8科11種の哺乳類が掲載されている。

② 指定等の経緯

当初指定は1958年10月10日で、禁猟区と併存していた旧制度での鳥獣保護区だった。鹿児島県と宮崎県にまたがる霧島国立公園（1934年指定、面積21,560ha）と重複する20,683ha（国有地12,533ha、民有地7,980ha、水面150ha）が「冬鳥の越冬渡鳥の休息」を目的として鳥獣保護区に設定された（林野庁編1969）。この指定は全国11番目で、当時の鳥相は156余種だったと記されている（中島1969）

1963年の法改正で、旧鳥獣保護区が特別保護地区とみなされることになったことを受け、1964年に新制度の鳥獣保護区として11,826ha（うち鹿児島県4,772ha）が移行し、そのうち特別保護地区として残されたのは1,476ha（うち鹿児島県946ha）となった（林野庁編1969）。また同時に鹿児島県側の隣接する区域に県設霧島鳥獣保護区1,732haが指定された（鹿児島県林務部1965）。その後は1978年、1987年、1992年に小規模な区域変更を経て、現在に至っている。

③ 保護利用の経緯

この地域は鳥獣保護区が指定される以前から国立公園としての管理が行われており、1953年には霧島温泉地区とえびの高原に厚生省が国立公園管理員を配置している。当時はミヤマキリシマの保護が主要課題で、盗掘対策、ヤシャブシ等の除伐、キシタエダシャクの駆除などが展開された（大野・櫛下2003）。鳥獣保護区が指定された1958年には霧島有料道路（霧島神宮～高千穂河原間）が、1961年には霧島スカイライン（霧島温泉郷～えびの高原）が開通し、観光利用者数も大きく増加した。新制度の鳥獣保護区に移行した1964年には霧島国立公園が霧島屋久国立公園に改称され、1966年にはえびの高原にビジターセンターが開設された。1972年には、御池の特別保護地区内115haが、全国4カ所の「国設野鳥の森」の1つとして整備された。1975年には、えびの高原で「全国野鳥保護のつどい」が開催され、1984年に高千穂河原ビジターセンターが開設された。

火山活動では、2011年には新燃岳が300年ぶりとされるマグマ噴火を起こし、その後2017年にも噴火している。2015年頃から活発化していた硫黄山も2018年に250年ぶりに噴火し、えびの高原で営業していた施設等も一時閉鎖し避難するなどの対策がとられた他、宮崎県道1号線の一部区間が通行止めとなり、2022年の条件付解除まで続いた。

環境省によると、1990年代後半からシカの生息数増加やノカイドウ等の植生への影響が確認されるようになり、2011年から捕獲やモニタリング調査等の取組を開始し、2012年には林野庁とともに国立公園の「生態系維持回復事業計画」を策定して事業を実施している。また、1970年代からえびの高原にあった宿泊施設が野生動物への餌付けを行っていることが問題視

され始め（上谷川 1985 ），シカの増加要因の一つとされたため，2001 年の国立公園管理計画書にも，シカの餌付け禁止について指導する方針が明記された．その後 2010 - 2015 年頃にかけて，集中的な注意喚起および人馴れジカの捕獲が実施された結果，現在は餌付け行為も見られなくなり，シカと人が近接することはなくなっている．

また，本地区を代表する希少種ヤイロチョウの繁殖個体数は減少傾向にあるため，主要な繁殖地である御池野鳥の森において 2012 年から関係機関によるヤイロチョウ保護対策が開始された．その後は例年，繁殖期の一定期間（5，6 月から 8 月の毎年定められる期間）に特定地域の立ち入り制限が実施されている．

（2）出水・高尾野鳥獣保護区

① 地区の概要

出水・高尾野鳥獣保護区は，県北西部の出水平野に位置し，高尾野川，野田川及び江内川の 3 本の河川が流れ込む八代海に面する，干拓地を中心とした田園地帯で，夏季は水稻，冬季は野菜等が栽培されている．

1700 年代から干拓の進展とともにナベヅル，マナヅルが数多く渡来するようになり，近年，ナベヅルは全世界の総個体数の約 9 割を超える約 10,000 から 15,000 羽以上，マナヅルは全世界の総個体数の約 5 割に当たる約 2,000 から 3,000 羽の渡来が確認される，国際的に重要なツル類の越冬地となっている．また，ツル類以外の渡り鳥も多く，クロツラヘラサギ，ツクシガモ等の希少種の渡来も確認されている．このようなツル類を始めとする渡り鳥の越冬地としての重要性から「集団渡来地の保護区」として指定されている．

また，当該区域一帯は，人の暮らしに身近な田園地帯であると共に，周辺は県内有数の養鶏地帯であり，人と鳥獣の軋轢が生じやすい．そのため，古くからツルおよび渡来地が天然記念物に指定され，地域によるツル類の保護管理を図るための取組が実施されている．そうした中で，給餌場所やねぐらの確保が行われている荒崎地区や東干拓地区等を含む区域は，特にツル類等の渡り鳥の保護を図る上で核心的な区域として，特別保護地区に指定されている．2021 年 11 月には「出水ツルの越冬地」として 478 ha がラムサール条約湿地に登録された．

現在（存続期間 2017 年 11 月から 10 年間）の指定面積は 867 ha（うち特別保護地区 453ha）で，現行指定計画書の生息鳥獣リストには，16 目 44 科 154 種の鳥類，2 目 3 科 4 種の哺乳類が掲載されている．

② 指定等の経緯

出水にツルが渡来し始めたのは元禄年間（1700年前後）で，出水海岸の干拓が進むにつれて，有明海沿岸に渡来していたツルが出水平野に集まり始めたといわれている（出水市郷土誌編集委員会2004）。1917年には当時のねぐらだった阿久根の波留地区（1916年），荘地区（1921年）とともに荒崎地区が狩猟法に基づく禁猟区に指定され，1962年には禁猟区が1,180haに拡大された（出水市教育委員会2017）。一方，当地域のツルおよび渡来地は，1921年に天然記念物，1952年に特別天然記念物に指定されている。

この禁猟区は，1963年の法改正により鳥獣保護区に移行されたため，その後1972年までは国設の荒崎鳥獣保護区とされていたと考えられる（鹿児島県林務部1965）。禁猟区からの指定期間が満了した1972年から1987年までは県設鳥獣保護区とされていた。

当初指定とされているのは1987年11月1日に「国設荒崎鳥獣保護区」として指定された日である。それまでは県設鳥獣保護区だったが，1981年の第5次鳥獣保護事業計画の作成要領の中で，「特定鳥獣生息地の保護区」として国が設定する方針を示し，これが実行されたものである。しかし実際には，前述したように1963年から1972年まで国設鳥獣保護区だった時期があるため，鳥獣行政の所管が林野庁から環境庁に移管されたことを経て，国設鳥獣保護区に戻されたと見ることできる。

なお，当時，県設荒崎鳥獣保護区に指定されていたのは，鳥獣統計によると900ha（私有地802ha，水面98ha）だったが，国設での指定は842ha（私有地802ha，公有水面40ha）となった。1970年頃からカモによる農業被害が問題となり保護区内での駆除も行われていた（井手1982）ことから，水面部分を一部縮小したものと推察される。当時はすでにカモだけでなくツルも含めた農作物被害が問題化しており，文化庁による保護事業もこれへの対策が中心となっている中で，鳥獣保護区国設化についての地元同意を得る見通しがなかなか立たず，設定までに時間がかかった。1987年8月に開催された公聴会では，公述人25名という異例の多数指名が行われ，農作物被害への対応を求める意見が多く出されたため，当初10年だった設定期間を5年間に短縮し，被害問題等に柔軟に対応することとされた（関下1988）

その後，1997年には「出水・高尾野鳥獣保護区」に名称変更されるとともに特別保護地区の指定（842haのうち53ha）が行われた。これ以降は存続期間10年で更新がなされている。その後2021年には，ラムサール条約湿地登録を見据え，高尾野川河口の区域を鳥獣保護区に含めるとともに，特別保護地区が400ha拡張されて現在に至っている。

③ 保護利用の経緯

荒崎地区は1917年に禁猟区に指定され，1921年には天然記念物にも指定され，大正期からツル越冬地の保護が図られてきた。1923年に開通した鹿

児島本線（野田郷～米ノ津間）は，当初の計画ではツルの生息地を通過することになっていたが，内田清之助博士らの要請により迂回させて現在の路線になった経緯がある。

戦後 1952 年には早くも野田中学校でツルクラブが結成され，1955 年には庄中学校にも同クラブが発足した。鳥獣保護区になる前年の 1962 年には鹿児島県ツル保護会が発足し，全国で鳥獣保護の機運が高まる中，地域が一丸となってツル保護に取り組む体制が整えられた。1965 年には負傷したツルを扱う「療養飼育舎」が建設された（後に 1994 年にはツル保護センター，2011 年には出水市ツル診察センターが設置されその業務が引き継がれている）。

1970 年頃からは，カモやツルによる農業被害が問題化し，文化庁や環境庁による被害状況調査が実施され，それを踏まえた給餌場所，ねぐらの借上事業を含む保護対策が進められている。1976 年には，鳥類標識調査等の拠点となる全国 9 カ所（当時）の一級鳥類観測ステーションの一つが蔵島に建設された。

こうした保護施策の下，越冬地に渡来するナベヅル，マナヅルの個体数は年々増加していき，1962 年（禁猟区指定時）には 907 羽，1987 年（国設鳥獣保護区指定時）には 8,300 羽，1992 年には初めて 1 万羽を超え，現在では 18,000 羽もの数が記録されるようになってきている。この羽数調査はツルクラブの中学生たちが中心になって毎年行われている。クロヅル，アネハヅル，カナダヅル，ソデグロヅル，タンチョウも記録され，これまでに世界のツル 15 種の内 7 種が確認されたことになる。

一方，荒崎に集中したツルの過密化を低減するため，1996 年からは環境庁による東干拓での借上げ保護事業（給餌とねぐら整備）が開始された。さらに 2002 年には，出水以外への分散化を計画的に実現するため，3 省庁（環境省，農水省，文化庁）が合同検討会を設置し提言がまとめられた。2006 年からは山口県周南市との間で傷病ヅルの移送放鳥が開始された。2014 年には環境省が「ナベヅル，マナヅルの新越冬地形成等に関する基本的考え方」を公表し，これを基に取組を進めることになった。

2010 年にはナベヅル 7 羽の死体から高病原性鳥インフルエンザウイルスが検出され，以降は度々出水でも鳥インフルエンザが発生するようになった。全国的に鳥インフルエンザが猛威をふるった 2022 年度には，1,400 羽以上のツルが回収され（全数検査は行われていないが 9 割以上が高病原性鳥インフルエンザによるものと推測される），一時は数千羽が韓国南部（順天）に移動したとの情報もあった。

なお，国の保護管理体制としては，地方分権一括法による法改正で国設鳥獣保護区の管理は国が直接行うこととなった 2000 年 4 月に，鹿児島市に環境庁鹿児島自然保護官事務所が新設され，霧島屋久国立公園錦江湾地域

などと併せて担当することになった。その後 2015 年 4 月には鳥インフルエンザ問題などを受け、出水市ツル博物館クレインパークいずみ内に鹿児島自然保護官事務所の出水事務室が設置され、自然保護官 1 名が配置された。同室は翌年 2016 年 4 月から出水自然保護官事務所となり、当鳥獣保護区に加え、草垣島鳥獣保護区や蘭牟田池ベッコウトンボ生息地保護区の保護管理を担当している。

その後、2020 年の特別保護地区の拡張、2021 年のラムサール湿地登録を経て、翌 2022 年には出水市が日本初のラムサール湿地自治体の認証（新潟市と同時）を受けた。

（3）草垣島鳥獣保護区

① 地区の概要

草垣島鳥獣保護区は、枕崎の西約 90 km の東シナ海に位置する草垣群島のうち上ノ島本島の全域である。最高標高地点は 130 m で、海岸は急峻な海食崖となっている。島の中心部周辺には、モクタチバナ、シマグワ、ハマビワ、アコウなどの木本類と、ハチジョウススキ、ヒゲスゲなどの草本類が繁茂している。上ノ島は、草垣群島の中で最も大きく無人島で、人間活動による鳥類への影響が少なく、オオミズナギドリ及びカツオドリの重要な集団繁殖地となっており（写真 4）、ウミスズメ、アオツラカツオドリ、ハヤブサ、チゴモズ、サンショウクイ等の希少鳥類の生息も確認されている。海鳥類の繁殖の場又は生息の場として重要であることから「集団繁殖地の保護区」として指定されている。さらに、集団繁殖する海鳥類の繁殖地の保護を図るため、その全域が特に重要であることから特別保護地区にも指定されている。

現在（存続期間 2003 年 11 月から 20 年間）の指定面積は 21ha（全域が特別保護地区）で、現行指定計画書の生息鳥獣リストでは、14 目 37 科 150 種の鳥類、哺乳類はクマネズミ 1 種が掲載されている。

② 指定等の経緯

当初指定は 1973 年 11 月 1 日で、現在と同じ 21 ha の区域（全域が特別保護地区）が存続期間 10 年間で設定された。その後 1983 年の更新以降は、存続期間は 20 年間とされ、2003 年の更新を経て現在に至っている（2023 年更新予定）

なお、天然記念物など他法令に基づく保護地域の指定は行われていない。

③ 保護利用の経緯

上ノ島には 1932 年から灯台職員が滞在勤務していたが、1986 年に灯台が

無人化されて以降は無人島となっている。

鳥獣保護区の指定以前に遡ると、オオミズナギドリについては、1953年5月30日に鹿児島大学・鹿児島県・笠沙町・南日本新聞社による学術調査団が草垣上島に上陸した記録の中で「矮林内には大水風鳥の巣が無数にあり、夕方に至ればその数千羽がねぐらに帰って来る様は実に壮観である」と記している（鹿児島大学南方産業科学研究所1956）。カツオドリについては、1963－67年に東京水産大学練習船海鷹丸船長の小沢敬次郎らが調査した記録が報告されており、当時上ノ島の灯台勤務者からもカツオドリが繁殖している旨の報告があることも記載されている。当時、日本近海でのカツオドリの繁殖地は小笠原群島、尖閣諸島のみ知られており、新たに草垣島と伊豆諸島スミス島にも生息していることが明らかになったが、さらに北に位置する男女群島（長崎県）では未確認だったため、草垣群島上ノ島は、北西太平洋におけるカツオドリ繁殖地の北限（北緯31度付近）だと考察された（小沢1966，小沢・五月女1968）。

指定前年の1973年8月に環境庁委託「特定鳥類等調査」として財団法人日本野鳥の会（代表調査員迫静男）による調査が行われている。報告書には調査が初めてであると記載されており、実質的に鳥獣保護区の指定調査の役割を果たしたと考えられる。この調査では、島内10カ所に10×10mの調査区を設け、巣の数としてカツオドリ251個、オオミズナギドリ146個がカウントされている。これによりオオミズナギドリについては、推定生息数を14万羽とされた。また、2種の繁殖地としての環境は良好だが、1967年から灯台職員の飼育している犬が被害を与えている可能性があること、灯台を中心としてネズミ類が認められていることから、将来は灯台を無人化することが望ましいと指摘した（環境庁1973）。

その後、1980年7月には日本野鳥の会テクニカルチームがカツオドリとオオミズナギドリの生息状況調査を行い、10m×10mあたりのカツオドリの使用巣 1.20 ± 0.56 個（総使用巣数 604 ± 284 個と推定）、オオミズナギドリの巣穴 47.61 ± 10.24 個（総巣穴数 $39,897 \pm 8,581$ 個と推定）とされた。また、ネズミの影響に加え、多数来島する釣人による干渉が心配されると指摘している。1990年10月および1998年10-11月に鮫島らが行った調査では、上ノ島全域にクマネズミが多数生息していることが確認されるとともに、過去の記録を含め148種の草垣島鳥類目録が作成された。

2003年の2回目の更新時には、1990年、1998年の調査に加え、2000年11月、2002年に行われた調査（いずれも鮫島ほか、環境省、鹿児島県による）の結果がまとめられ、カツオドリの定点カウント、オオミズナギドリの出会数カウント、営巣状況のコードラート調査からは大きな変化は見られないとされた（鹿児島県環境技術協会2003）。

2003年に鹿児島県立博物館の事業として上陸調査を実施した中間・小倉

は、生息数や繁殖個体数を正確に把握することの難しさを改めて指摘するとともに、クマネズミの影響が大きく、かつて記録されたシマセンニュウはウチヤマセンニュウの可能性が高いが、クマネズミによる卵の捕食などで個体群が消滅した可能性も考えられると記した。

その後、2006年11月、2010年9月にも1990年以来の手法により両種等の生息状況調査が行われた（鹿児島県環境技術協会 2007,2010）。2023年の更新を控えた2022年には、9月に現地調査が行われ、1990年以来の定点カウント、コドラート調査等のデータが整理された（株式会社コンパス 2022）。これによると、カツオドリ、オオミズナギドリについては、年変動や調査時期による差が大きいものの、生息数に大きな変化はなく、繁殖地として安定したポテンシャルを維持していると考察された。草垣島鳥類目録については、延べ18目46科158種（亜種を含む）に増加した。2010年の調査で新たに確認されたアカアシカツオドリは繁殖している可能性も高く動向に注視が必要とされた。クマネズミは、異常繁殖しているとされた1990年以降も、増減は大きいが経年的に生息が確認され、食性分析等では、オオミズナギドリやカツオドリも検出されている。現時点での両種の生息の存続に悪影響を与えるほどではないと考えられるものの、引き続き生息動向に注意が必要だと指摘されている。

この間、国の保護管理体制としては、2000年4月以降は九州地区自然保護事務所（2005年に九州地方環境事務所に改組）で直接所管していたが、2016年4月に出水自然保護官事務所が設置されてからは、同事務所が本鳥獣保護区の保護管理を担当している。国指定鳥獣保護区管理員は選任されておらず、上述の調査や自然保護官等による巡回巡視が実施されている。

なお、鳥獣保護区から約3.8km離れた下ノ島では、2004年10月に民間業者による採石事業が計画され、県に採石法に基づく認可申請がなされた。これに対して2005年8月に県は漁業や自然環境への影響などを理由に不認可としたが、業者は公害等調整委員会に裁定を申請し、2007年5月に同委員会が処分を取消す裁定を下した。そのため、県は2007年8月に採取計画を認可した。

（4）湯湾岳鳥獣保護区

① 地区の概要

湯湾岳鳥獣保護区は、奄美大島の最高峰である湯湾岳を中心とした中央山地の標高230mから694mまでの地域に位置している。同島は、大陸から約100万年から150万年前と古い時期に隔離されたことが知られている。現在の中央山地にはスダジイ、オキナワウラジロガシ、タブノキ、イスノキ等の常緑広葉樹が優占している。

鳥類では，絶滅危惧種とされるオオトラツグミ，アマミヤマシギ，オーストンオオアカゲラ，アマミコゲラ，サンショウクイ，アカヒゲ及びルリカケスの生息が確認されている．哺乳類では，ヤンバルホオヒゲコウモリ，アマミノクロウサギ，ケナガネズミ及びリュウキュウテングコウモリなどが確認されている．これらの希少種をはじめとした多様な鳥獣類の生息地及び採餌の場として利用されていることから，「希少鳥獣生息地の保護区」として指定されている．

さらに，当保護区の中でも標高 430 m から 694 m までにある森林は，1998 年に新種として記載されたヤンバルホオヒゲコウモリ及びリュウキュウテングコウモリの奄美大島における最も重要な繁殖及び採餌の場として利用されており，特に重要な区域として特別保護地区に指定されている．

現在（存続期間 2005 年 11 月から 20 年間）の指定面積は 320 ha（うち特別保護地区 103ha）で，現行指定計画書の生息鳥獣リストでは，8 目 20 科 45 種の鳥類，6 目 8 科 10 種の哺乳類が掲載されている．

② 指定等の経緯

当初指定は，1965 年 11 月 1 日で，現在と同じ 320 ha（国有地 168 ha，民有地 152 ha）が存続期間 10 年で設定された．

その後，1975 年の更新を経て，1977 年には，現在と同じ 103 ha（全域国有地）が特別保護地区に指定された．これは，1974 年 2 月に指定された奄美群島国立公園（特別保護地区）と重複することとなった区域を，鳥獣保護区としても特別保護地区に指定したものである．1968 年の奄美群島自然公園予定地基本調査書（鹿児島県，1968）の中で田村剛は，「原始林の姿をよく保存するものは湯湾岳で，頂上を過る分水嶺の南（国有林 30 林班）とこれを囲む各部落有林に，東南の宇検村有林と国有林 2 林班を加えるならば，面積 3,000 ha となり，自然公園の中心として，鳥獣保護林としても役立つであろう」と述べている．しかし，このエリアで実際に国立公園に指定されたのは，鳥獣保護区特別保護地区に指定された国有林 30 林班の 103 ha のみにとどまった．

1985 年には，特別保護地区とともに存続期間が 20 年として更新設定された．さらに，2005 年の更新指定を経て現在に至っている．

また，本鳥獣保護区の保護対象である希少鳥獣のうちルリカケスは，2006 年にレッドリストのランク外になったことを受け，2008 年には種の保存法施行（1993 年）後初めて国内希少野生動植物種の指定が解除された．このため，鳥獣法の希少鳥獣からも除外された．

2017 年に奄美群島国立公園が指定された際には，国立公園と重複していた特別保護地区だけではなく，湯湾岳鳥獣保護区の全域が国立公園（第 2 種特別地域以上）に含まれることになった．鳥獣保護区の特別保護地域で

ない区域や鳥獣保護区外の隣接地も国立公園の特別保護地区に指定され、さらに2021年に登録された世界自然遺産区域にも含まれた。2025年の更新時には、これと整合を取る形での鳥獣保護区および特別保護地区の拡張が行われることが予想される。

③ 保護利用の経緯

前述の通り、湯湾岳鳥獣保護区は、奄美大島に分布する希少鳥獣の生息地のごく一部にすぎず、区域外でも国立・国定公園や天然記念物としての保護が幅広く行われている。アマミノクロウサギは1921年に国指定の天然記念物、1964年には特別天然記念物とされ、さらに、アカヒゲ（1970年）、オーストンオオアカゲラ（1971年）、オオトラツグミ（1971年）、ルリカケス（1921年）、ケナガネズミ（1972年）、トゲネズミ（1972年）が国の天然記念物に指定されている。

当鳥獣保護区が指定された1960年代、奄美大島の人々は、日々の生活の中でハブの恐怖に怯え、耕作地では凄まじいイノシシの被害と戦いながら、ルリカケスやアマミノクロウサギのすむ森と近接した里で暮らしていた。その様子は、ちょうどこの時代に奄美大島へ精力的に取材に出かけ数多くの作品を遺した椋鳩十の著作にも描かれている（椋1967、1968-69、1974など）。ハブ毒に対する血清は1900年頃から作られていたが、1959年に凍結乾燥抗毒素が開発され僻地での治療が可能になったことで致死率が画期的に低下した経緯がある。また、ハブ退治のために沖縄からマングースが導入され、奄美大島の赤崎で約30頭が放獣されたのは1979年である。

1990年頃には島内2カ所でゴルフ場建設計画が浮上し、これを巡って1995年にいわゆる「奄美自然の権利訴訟（アマミノクロウサギ訴訟）」が始まった。日本の自然の権利訴訟の第一号として注目を集めた本件訴訟は、提訴から約6年後の2001年1月に原告適格を否定して訴えを却下する第一審鹿児島地裁判決が下された。法廷は、アマミノクロウサギ外3名（オオトラツグミ、アマミヤマシギ、ルリカケス）の動物が原告として名を連ねていたことからもっぱら原告適格論争の場となり、森林法、文化財保護法、種の保存法に係る処分の違法性には判断が及ばなかった。しかし、原告側では、争点となった2つのゴルフ場開発は結果的に阻止できたとしている（関根2007）。なお、2002年には福岡高裁で「自然の権利訴訟」の控訴審が行われたが、一審と同じく原告適格なしとして控訴棄却とされた。原告は当初の目的をはるかに越える成果を得たとして上告を見送っている。また、この訴訟が行われていた間、1996年6月には国会に「アマミノクロウサギを守る議員連盟」が発足、岩垂環境庁長官（当時）が新たな鳥獣保護区の設定や湯湾岳鳥獣保護区の拡大を検討する方針を示した。さらに、同年8月に「奄美野生生物保護センター」を設置することを発表、同年10月

には IUCN 総会でクロウサギ保護決議がなされるなど大きな動きがあった。その後、湯湾岳鳥獣保護区の拡張は行われず、1997年に金作原鳥獣保護区（名瀬市金作原、297ha）、1998年に金川岳鳥獣保護区（住用村金川岳158ha）の2つの県設鳥獣保護区が新設された。いずれも指定区分は特定鳥獣生息地（当時）である。また、大和村思勝に設置場所が決まった「奄美野生生物保護センター」は4年がかりで整備が進められ2000年4月に開所した。同時に自然保護官1名が配置され、翌年の環境省設置を経て定員も拡充されていった。同センターは、設置当初から本格的なマングース駆除に着手し、2005年からは完全排除を目標にした外来生物法に基づく防除事業が開始され、実行部隊として「奄美マングースバスターズ」が結成された。防除事業は、ピーク時には40余名の体制で3万個を超えるわなを設置し、年間約3千頭を超える捕獲を行った。最後の捕獲となった2018年4月までに総計で2万頭（有害駆除を含めると3万頭）を超える捕獲数が記録されている。

2015年には鳥獣保護区内で、防衛省の通信鉄塔建設計画（高さ約50mと約25mの2基の新設）が明らかになり、すでに世界自然遺産候補地に含まれていた湯湾岳に近すぎるとして、自然保護団体や候補地科学委員会のメンバーからも懸念の声が上がった。予定地は2017年に国立公園第2種特別地域となった場所で、世界遺産登録推薦においては緩衝地帯に位置付けられた。世界遺産登録の推薦時期と重なり反対の声が相次いだことから、整備計画地は、隣接する既設の無線中継所の敷地内に変更された。結果的に開発済みの土地に収められたが、変更後の整備箇所も鳥獣保護区内で国立公園第2種特別地域内であった（常田・外尾2021）。

2017年には奄美群島国立公園が指定され、2021年には登録延期・再推薦を経てようやく世界自然遺産としての登録が果たされたが、鳥獣保護区との関係は前述のとおりである。

世界遺産登録後の2022年11月には、国立公園の施設整備事業として、湯湾岳山頂手前の祠広場に高さ5.52mの展望台が整備・供用された。これは、元々展望のきかない森林内に位置する山頂部が、希少・固有の動植物が極めて多く、世界遺産登録地にも含まれたことを受け、展望台設置地点から山頂までの間約250mの立入規制措置と併せて実施されたものである。

6. 3 屋久島・口永良部島における鳥獣保護区

（1）屋久島における国指定鳥獣保護区

1993年に世界自然遺産に登録された屋久島には、現在、国指定鳥獣保護区はなく、県指定の鳥獣保護区が8箇所、合計3,911ha指定されている（表6-2）。また、口永良部島は全域（3,577ha）が県指定鳥獣保護区である。

これらのうち宮之浦岳鳥獣保護区（498 ha）と国割岳鳥獣保護区（800 ha）は全域が特別保護地区に指定されている。

この2つの鳥獣保護区特別保護地区の全域と、小杉谷鳥獣保護区（474 ha）、荒川鳥獣保護区（349ha）、花之江河鳥獣保護区（1,042 ha）の一部が世界自然遺産地域にも含まれている（環境省ほか,2012）。

また、8箇所の県指定鳥獣保護区のうち、世界遺産地域に係る5箇所に白谷鳥獣保護区（404 ha）を加えた6箇所の鳥獣保護区は、1983 - 1986年頃までは、国設鳥獣保護区とされていた。

表6-2 屋久島における鳥獣保護区の面積と世界自然遺産地域との重複関係（2023年現在）

名 称	指定面積 ha (特別保護地区)	遺産地域 との関係	国設鳥獣保護 区の設定期限
小杉谷	474	一部	1983.10.31
荒川	349	一部	1983.10.31
宮之浦岳	498(498)	全域	1983.10.31
花之江河	1042	一部	1986.10.31
白谷	404		1985.10.31
国割岳	800(800)	全域	1985.10.31
矢筈岳	49		
宮之浦	295		

（2）屋久島における保護管理の概要

1950年代頃まで屋久島では国有林を含めて禁猟とされる場所はなく、シカやイタチの狩猟やサルの許可捕獲が広範囲に行われていた（服部 2021）ヤクシカについては、1950年頃には10,000頭以上生息していたが1960年代半ばには3,400 - 4,900頭くらいにまで減少したとされ、1971年から全面禁猟措置がとられた。その後、生息頭数が増えてスギ造林地や果樹園での被害が発生したとして、1978年以降は年間100-300頭の有害駆除捕獲が行われている。1998年には国有林内での狩猟事故が発生し、国有林内での有害駆除が実施されなくなり、農地周辺での捕獲が増加したといわれている。世界遺

産登録後の1990年代半ばからヤクシカの生息頭数が急速に増加し、農林業被害に止まらず、森林植生の変化、固有植物種の絶滅が危惧されるようになり、2007年にメスジカの狩猟が、2009年にはオスジカの狩猟が解禁された。2010年からは国有林内を含めて年間1,000頭を超える集中的なヤクシカの捕獲事業が開始された（辻野2014）。屋久島世界遺産地域科学委員会の下にヤクシカ・ワーキンググループが置かれ、環境省・農林水産省は自然公園法に基づく生態系維持回復計画を、鹿児島県は第二種特定鳥獣（ヤクシカ）管理計画を策定し、個体数調整等の管理が継続的に実施されている。

ヤクシマザルについては、1970年頃から野生のニホンザルが果樹などの農作物に大きな被害を与えるようになり、対策として毎年400-500頭の駆除が実施され、ニホンザルの南限にあたる固有亜種の保護上の問題も指摘されている。農作物被害額は減少傾向にある一方、捕獲数は2009年以降に急増し近年は平均して年間1,000頭以上が捕獲されている（宮田ら2017）。

屋久島には、他法令に基づく国指定の保護地域として、1964年に霧島屋久国立公園として指定され2012年に屋久島国立公園として拡張・独立された国立公園区域、1975年に指定された屋久島原生自然環境保全地域がある。現在の県指定鳥獣保護区は、矢筈岳と宮之浦を除き、屋久島国立公園と重複した区域が指定されている。花之江河鳥獣保護区は、屋久島原生自然環境保全地域とも一部が重複している。

日本の世界自然遺産5地域のうち、登録区域内に国指定鳥獣保護区が指定されていないのは屋久島のみである。屋久島と同時に日本初の登録を受けた白神山地は、登録後約10年を経た2004年に登録区域16,971ha全域を含む17,157haが「大規模生息地の保護区」として国指定鳥獣保護区に指定されている。

（3）口永良部島鳥獣保護区

鹿児島県が口永良部島を鳥獣保護区に指定（当時は設定）したのは1989年で、指定区分は森林鳥獣生息地である。指定面積は3,804ha（全て民有地）とされていたが、2回目の更新時（2009年）からは3,577ha（国有地807ha、民有地2,770ha）に変更されている。この変更は、現在の指定範囲も島全域となっていることから、区域を縮小したのではなく、当時の計測値や所有実態に合わせたものと推察される。

前述した通り、屋久島には過去に国設鳥獣保護区があり現在は全て県指定鳥獣保護区になっているが、この間、口永良部島に国設鳥獣保護区が存在したことはなかった。地方分権一括法以前の「国設鳥獣保護区設定計画」に候補地として挙げられたこともなかった。しかし、2007年3月23日に都道府県に通知された「国指定鳥獣保護区指定計画」には、希少鳥獣生息地の未指定地として口永良部島が掲載されていたとされる（鳥獣保護管理研

研究会編,2008)

口永良部島が霧島屋久国立公園(当時)に編入されたのが同2007年3月30日のことであり,併せて国指定鳥獣保護区に移行すべきという意向があったことは当然であろう。当時,エラブオオコウモリの天然記念物指定(1995年)を受けて上屋久町が調査を実施し,推定生息数を50-100頭と算出し,数十年前の数百頭から大きく減少したとされていた。また,2000年代の半ばまで集落周辺には出現しなかったヤクシカが増加して農作物被害が発生し始め,すでに野生化していたノヤギとともに生態系や生活環境への悪影響が懸念されていた。(子々孫々の口永良部島を夢見るえらぶ年寄り組2020)

その後,2014年から2020年にかけて新岳の噴火が繰り返され,エラブオオコウモリの生息環境の変化が懸念される中で,2019年にはエラブオオコウモリが国内希少野生動物種に新規指定された。しかし,口永良部島鳥獣保護区の国指定への移行は実行されず,2019年にも鹿児島県指定鳥獣保護区として3回目の更新指定が行われて現在に至っている。

第6章 引用文献

【霧島関係】

上谷川則男(1985)国設霧島鳥獣保護区管理員の報告,鳥獣行政20(4):6-12

環境省自然環境局九州地区自然保護事務所(2001)霧島屋久国立公園霧島地域管理計画書

林野庁編(1969)鳥獣行政のあゆみ。

大野磯美・榎下信久(2003)レンジャーの先駆者たち,自然公園財団,東京

自然公園財団(2020)パークナビ霧島錦江湾国立公園 霧島 第2版

自然公園美化管理財団(1992)霧島屋久国立公園霧島,新・美しい自然公園7

中島茂(1969)霧島山の動物研究小史,霧島山総合調査報告書:221-222,霧島山総合研究会,宮崎

【出水・高尾野関係】

千羽晋示(1994)出水のツル(かごしま文庫20),春苑堂書店,鹿児島

鹿児島県林務部(1965)鹿児島県に分布する鳥類

出水市郷土誌編集委員会(2004)出水郷土史 下巻

井手正弘(1982)出水のツル(井手正弘編集発行)

出水市教育委員会(2017)出水のツル(出水市教材開発委員会編集)平成

28年度改訂版

関下俊則（1988）国設荒崎鳥獣保護区の設定，鳥獣行政23（1）：4-7

柴田泰邦（1997）国設鳥獣保護区の更新等について，野生生物保護行政
12:49-50

【草垣島関係】

株式会社コンパス（2022）令和4年度国指定草垣島鳥獣保護区自然環境調査業務報告書

鹿児島大学南方産業科学研究所（1956）宇治群島及草垣島調査報告，鹿児島大学南方産業科学研究所報告1（1）

鹿児島県環境技術協会（2003）国設草垣島鳥獣保護区調査データ整理業務報告書（平成14年度環境省請負業務）

鹿児島県環境技術協会（2007）国指定草垣島鳥獣保護区鳥類生息状況等調査業務報告書（平成18年度環境省請負業務）

鹿児島県環境技術協会（2010）国指定草垣島鳥獣保護区鳥類生息状況等調査業務報告書（平成22年度環境省請負業務）

環境庁（1973）特定鳥類等調査報告書（昭和48年3月）

中間弘・小倉豪（2005）草垣群島上ノ島の観察鳥類記録，鹿児島県立博物館研究報告24：10-19

日本野鳥の会研究部テクニカルチーム（1983）草垣群島におけるカツオドリとオオミズナギドリの調査，Strix2：67-75

小沢敬次郎（1966）草垣島及びスミス島近海のカツオドリ *Sula leucogaster* その他について，山階鳥研報4（5）：110-115

小沢敬次郎・五月女雄二郎（1968）草垣島及びスミス島近海のカツオドリ *Sula leucogaster* その他についてII，Tori18（85）：28-37

鮫島正道（2000）草垣島の動物調査，南日本文化33，鹿児島短期大学附属南日本文化研究所，鹿児島

【湯湾岳関係】

鹿児島県（1968）奄美群島自然公園予定地基本調査書（海中公園センター調査報告）

椋鳩十（1967）アマミノクロウサギ，椋鳩十全集10（ポプラ社1970）所収

椋鳩十（1968-1969）南島のシシ白耳，椋鳩十全集10（ポプラ社1970）所収

椋鳩十（1974）ハブとたたかう島，あすなる書房，東京

関根孝道（2007）南の島の自然破壊と現代環境訴訟，関西学院大学出版会，西宮

自然の権利基金ウェブサイト <http://www.f-m.org/index.html>

常田守・外尾誠（2021）奄美の自然入門，南方新社，鹿児島

【屋久島関係】

鳥獣保護管理研究会編（2008）「改訂4版鳥獣保護法の解説」大成出版社，

東京

服部志帆（2021）「霊長類学者川村俊蔵のフィールドノート－1950年代屋久島の猟師と後継者たち」，南方新社，鹿児島

環境省・林野庁・文化庁・鹿児島県・屋久島町（2012）屋久島世界遺産地域管理計画

鹿児島県（2022）第二種特定鳥獣（ヤクシカ）管理計画

宮田晃江・好廣眞一・高畑由起夫・萬田正治・古市剛史・栗原洋介・早石周平・半谷吾郎（2017）屋久島のニホンザル生息状況の過去20年間の変化，
霊長類研究33:735-47

子々孫々の口永良部島を夢見るえらぶ年寄り組（2020）令和元年度エラブオオコウモリ保全推進事業報告書（環境省請負業務）

辻野亮（2014）屋久島におけるヤクシカの個体群動態と人為的攪乱の歴史とのかかわり，奈良教育大学自然環境教育センター紀要15：15－26

第7章 総合考察

7. 1 結論とまとめ

本研究は，鳥獣保護区制度の達成度を明らかにする目的で，鳥獣保護制度における鳥獣保護区について包括的に整理するとともに，鳥獣保護区の指定区分および指定実績の変遷，国指定鳥獣保護区の指定区分別の現状と傾向，鳥獣保護区の指定と鳥獣による農林業被害の関係等を分析し，さらに鹿児島県における国指定鳥獣保護区等の指定や保護利用の経緯等に関する事例研究を行ったものである。

本章では，第6章までの研究結果から得られた結論や残された課題について論考をまとめた上で，わが国の鳥獣保護区制度が今後どのように進展していくべきかを明らかにし，考察を加えるとともに展望と課題を示す。

(1) 鳥獣保護制度における鳥獣保護区（第2章）に関する論考

狩猟規制としての禁猟区として誕生した鳥獣保護区は，特別保護地区や保全事業の導入などを経て，鳥獣の生息状況，国と都道府県の関係などの変化を背景に改善が重ねられてきた。しかし，基本となる鳥獣保護区の理念は，狩猟人口が現在の1.5倍（1963年当時約31万人）かつ増加中であり，野生鳥獣を過度な狩猟圧から守ることに主眼が置かれていた当時から変わっておらず，現在の保護地域の概念とは乖離があることが改めて浮き彫りになった。

法律上の規制内容が変わらない国指定と都道府県指定との相違点として，捕獲許可等の他法令との関係に注目すると，捕獲許可については，対象が種の保存法や外来生物法に基づく指定種である場合や，他法令に基づく保護地域と重複している場合には，特に許可権限者が同じであるケースについて，多くの組合せで特例や適用除外の規定が置かれている。一方，特別保護地区での行為規制においては，野生鳥獣の保護繁殖のための標識等は許可不要行為とされている場合が多いが，その他許可が必要な工作物等については，ほとんどの場合で両法での手続きが必要とされている。これらについては，捕獲許可の可否は，もっぱら当該鳥獣種の生息に悪影響を与えないかどうかで判断されるのに対し，改変行為の許可の可否に関しては，各法令により許可基準や判断も異なるが，風致景観の保護，地域の自然環境保全，絶滅危惧種の生息地等保護など保護地域の指定目的が様々であることから，合理的だと考えられる。しかし，いずれについても，設定者（国または都道府県）が異なることにより特例や適用除外が受けられない場合は，許可を受けようとする者にとっては負担感が強くなりがちである。指定区分によって置かれている状況も異なり一律な整理は難しいが，可能

な限り，国レベルの保護地域と国指定鳥獣保護区，都道府県レベルの保護地域と都道府県指定鳥獣保護区を重複させる方向で点検，見直しを進める必要がある。

国指定鳥獣保護区の指定計画の進捗経緯を改めて整理した結果，1978年の法改正に伴う国設鳥獣保護区（当時）の大幅削減方針が，これまでの最大の転換点だったことが確認された。その後は，鳥獣保護事業計画の基準で指定方針を明確に示すのに併せて，国の指定計画が候補地も含めて具体的に示されるようになったが，地方分権一括法が施行され，環境省の鳥獣法関連事務が地方事務所に分掌された2000年頃からは，指定計画は公表されなくなった。示されていた候補地を見ると，第8次事業計画の基準と共に示された1996年の指定計画では4カ所，第10次事業計画の開始時に示されたとされる2007年3月のものでは14カ所が存在し，これらの候補地は現在でも国による指定が実現していない。指定計画作成時の熟度が高かったと思われる前者の4カ所については第4章で具体的な考察を行ったが，いずれも引き続き国による指定の検討が進められるべき地域だと考えられる。

国指定と都道府県指定との間には，法規制などに基本的な違いはないが，指定主体の違いに基づき，現地の管理体制は大きく異なる。国指定鳥獣保護区管理員は，法定された要員ではないが，保護区毎に配置され個別に指示を受けて巡視，調査等を実施している一方，鳥獣保護管理員は，鳥獣保護管理事業の実施を補助する都道府県の要員として法定されており，主要な業務として，狩猟期間中を中心に鳥獣保護区等の巡視，管理を行っている。鳥獣保護管理員については，狩猟者から選任されることが多く，高齢化も指摘されているが，2014年に鳥獣の「管理」が対象業務に加わり名称が変更された後も，配置や活動に大きな変更はなされていない。現在，都道府県に鳥獣保護管理の専門的知見を有する担当職員を配置することが求められている中で，現在は非常勤とされている鳥獣保護管理員を常勤も可能とするなど，鳥獣保護管理員制度の抜本的な見直しも必要である。その中で，都道府県指定鳥獣保護区の管理業務についても，例えば，国も指定する4区分の鳥獣保護区においては，国指定のように保護区毎の管理員を配置するなど，現地管理体制の充実が進められるべきである。

（2）鳥獣保護区の指定区分および指定実績の変遷（第3章）に関する論考

鳥獣保護区の指定を巡る課題について，古くは環境庁（1976）において，鳥獣保護区が森林に偏在し干潟や自然海岸等の保護が希薄であることや，自然保護と産業振興の両立の観点から指定が困難になりつつあることが指摘されている。鳥獣保護区の指定面積が頭打ちになる中で，指定区分別に見れば，森林鳥獣生息地と生息地回廊を除き，第11次計画までの指定面積

は増大傾向にあることが確認できた。

これまで鳥獣保護区の根幹となってきた，森林鳥獣生息地と大規模生息地については，保護区外での鳥獣と人間との軋轢を軽減することを目的として指定が進められることを期待したい。これは，新たな考え方で鳥獣保護区に「管理」の機能を持たせることを意味するのではなく，従来からの設計思想だったはずの，中心部（繁殖地）を特別保護地区，その周囲（遊歩地）を保護区，さらに外側（緩衝地）を休猟区に位置付けるゾーニング（池田真次郎 1971 など）に立ち返り，同時に生息環境を積極的に維持・造成していくことに他ならない。池田啓（1997）は，農林産物に対する食害や都市進出により人間活動と軋轢を生じている「迷惑動物（problematic wildlife）」の保護について，狭い保護地域（コアゾーン）を用意することに止まらず，踏石ビオトープやコリダー（回廊），島状の緑地などを設けネットワーク化することで，動物を人間生活と棲み分ける（排除原理）のではなく「共棲み」することが可能となると述べ，それを実現するための合意形成には問題解決型の管理的な発想が必要だと指摘している。

集団渡来地や集団繁殖地など，他法令による保護地域の重複が少ないと思われる区分では，特別保護地区の指定ニーズが高いことが示された。これらや希少鳥獣生息地においては，特別保護地区とそれを取り囲むバッファゾーンが的確に配置され，鳥獣保護区が真の自然保護地域として機能を発揮することが期待される。

また，森林鳥獣生息地，生息地回廊と同様に都道府県のみが指定している「身近な鳥獣生息地」については，自然とのふれあいの場，鳥獣に関わる環境教育の場というニーズは維持されていると考えられた。しかし，愛鳥モデル校の指定校数やその周辺に指定された鳥獣保護区も現在は減少している。愛鳥モデル校の指定は，鳥獣の保護思想の普及を図る一環であるにも関わらず，その名称からは野鳥を主な対象にしたものと解釈されがちである。愛鳥週間，野鳥の森等と相まって長年日本の野鳥保護思想を培ってきた仕組みを活かしつつ，人間との軋轢を生じている鳥獣との付き合い方など，鳥獣全般や生物多様性についてより幅広く次世代が学ぶ機会を提供できるよう，現状に見合った転換を図るべきだと考えられる。

（3）国指定鳥獣保護区の指定区分別の現状と傾向（第4章）に関する論考

鳥獣保護区の指定の実態は，これまで各保護区の指定，更新時の資料や鳥獣関係統計として公表されている数値の他には詳細に分析されていなかったが，今回，全ての国指定鳥獣保護区の指定データを網羅的に集計解析することができた。

全体としては，4つの指定区分とそれに関する基準や基本指針が5年単

位で見直される中で，国の役割や対象地の重要性に応じて指定，更新が積み重ねられており，各地域の実情に見合った運用がなされてきたことが確認された。

とくに，大規模生息地に代表される森林地域の大量の鳥獣保護区は，面積に応じて多種類の哺乳類が生息するとともに，農地・水面・原野等の多様な環境を包含することでより多様な鳥類の生息も可能となり，さらに特別保護地区の指定がそれをより確実なものにしている傾向が示された。

一方で，指定年代が古い鳥獣保護区については，現行の基本指針には適合しない状態で更新が重ねられている例や，全箇所における特別保護地区の指定のように，都道府県指定に対して努力を求めながらも，国指定では達成できていない事項も浮き彫りになった。

既指定の国指定鳥獣保護区においては，保全事業の導入や特別保護指定区域の指定が進めば，都道府県指定鳥獣保護区へも波及されることを見据えて，これらが積極的に推進されることが期待される。

また，国の指定する区分が現行の4区分で十分かどうかにも常に点検する必要がある。本章の結果からは，大規模生息地の指定に関連して生息地回廊の考え方を取り込む必要がないか，集団渡来地の分散や希少鳥獣の生息地回復（再導入）を目的とした区分を新設する必要がないかという論点が挙げられる。

（４）鳥獣保護区と農林業被害の関係（第５章）に係る論考

シカ等の狩猟獣が鳥獣保護区内を含む人工林等で広く森林被害を発生させている一方，農作物被害については，鳥獣保護区の指定により周辺農地への出没や被害が抑えられている可能性が示唆された。

この結果から，狩猟捕獲が禁止される鳥獣保護区内においては，森林保護のためのシカ等の個体数管理は区域外と同様に実施することが必要と考えられるが，農作物被害を防止するためのイノシシ等の捕獲は効果が低いと考えられる。

鳥獣保護区を指定あるいは拡大する場合には，集団渡来地や希少鳥獣生息地などで保護対象種の生息環境として農地が重要な役割を果たしている場合を除き，イノシシ等の被害を受ける可能性がある農地はできるだけ含まず，保護区内ではシカ等の森林被害に的確に対応するという方針を明確にすべきであろう。第３章における分析からも，大規模生息地（国指定に限る）における農耕地の面積割合は現在でも0.8%に過ぎず，これまでも農地を最小限にする方向で指定・更新が重ねられてきたことがうかがわれる。都道府県指定に関しては同様のデータは得られないが，森林鳥獣生息地や生息地回廊の指定においても同様の状況だと推測される。

なお，本文中でも引用した椋鳩十は，最晩年の著作（1987）において，

当時の鹿児島市吉野の禁猟区（現在の磯鳥獣保護区（県指定）だと考えられる）について、「人間のつくったものをひどく荒らさなくても、生きるに十分な食べものがあった」ため「この禁猟区にやってくれば、狩人ばかりでなく、田畑を耕す人たちからも追いまわされる心配がなかった。」とし、猟期になると、ウサギとかキジとかいった小動物が相当数避難してきているようだと述べている。鳥獣保護区と農林業の関係を考える上では、今回は相関が低かった小型哺乳類や鳥類についても常に念頭に置く必要がある。

今後全国的に検討が進められる、人と鳥獣の棲み分けを図ることを目的にした地域区分とゾーニング管理においては、指定された鳥獣保護区のような経緯や状況を念頭におき、鳥獣保護区の機能が効果的に発揮されるように位置づけることが重要である。

（５）鹿児島県における国指定鳥獣保護区（第６章）に関する論考

霧島鳥獣保護区は、旧制度から引き継がれた歴史のある鳥獣保護区であり、全域が国立公園と重複していることなど、「大規模生息地の保護区」としては典型的な地域だと考えられる。シカによる植生被害対策も国立公園の事業として行われているが、御池の「国設野鳥の森」は現在でも全国に４カ所しか設置されておらず特記されるべき存在である。

出水・高尾野鳥獣保護区は、ツル類の集団渡来地であること、区域の80%以上が農地であることなど、ガン・カモ・ハクチョウ類の渡来する湖沼やシギ・チドリ類の渡来する干潟が主に指定されている「集団渡来地の保護区」の中では特異な地域といえる。一方、特別保護地区を拡張してラムサール湿地として登録された経緯は全国的な状況を反映している。鳥インフルエンザへの対応も含め、渡来地の過密化を低減させ分散化を進める必要が生じていることも、他の保護区では見られない特徴である。

草垣島鳥獣保護区は、海鳥の集団繁殖地であること、無人島となっていること、全域を特別保護地区に指定していることなど、「集団繁殖地の保護区」として典型的な地域である。外来生物（クマネズミ）による影響が懸念されることも他地域と共通しているが、文化財保護法を含め他法令の保護地域との重複が全くないことは特徴的といえる。鳥獣保護区管理員は選任されていないが、環境省による調査・巡視が行われており、更新時以外にも適宜モニタリング結果をフィードバックする体制が求められる。

湯湾岳鳥獣保護区は「希少鳥獣生息地の保護区」の中では、比較的指定年代が古く、対象とする希少鳥獣種も多い。しかし、指定面積は小さく、対象とする希少鳥獣の生息地のごく一部であり、国立公園、天然記念物、保安林との重複が大きい。また、アマミノクロウサギ、アマミヤマシギ、オオトラツグミについては、種の保存法による保護増殖事業が実施されて

いる。今後は、これら他法令による事業との連携、補完の観点から、特別保護地区（特別保護指定区域を含む）の拡充や保全事業の新規導入が検討される必要がある。世界遺産登録区域と整合させる観点からも、次回指定（更新）時には、鳥獣保護区および特別保護地区の区域拡張が期待される。また、希少鳥獣生息地である金作原、金川岳をはじめとする奄美大島内の県指定鳥獣保護区についても、同様に更新時には、特別保護地区の指定等の拡充が検討されるべきである。

世界自然遺産、国立公園との関係を整理する観点では、屋久島においても同様の課題が認識される。白神山地での前例やシカ対策の効果的な推進等の観点からも、全域が遺産地域に含まれる鳥獣保護区や口永良部島については、世界遺産登録以前に国指定だったことや国指定候補地として公表されたこと等の経緯も踏まえ、県指定から国指定への移行を含め、鳥獣保護区および特別保護地区の指定面積の拡充を検討すべきであろう。

7. 2 今後の展望と課題

7. 2. 1 鳥獣保護区の基本的位置づけ

これまでの鳥獣保護区制度の達成度を検討するうえでは、特別保護地区に指定されていない鳥獣保護区（以下「普通鳥獣保護区」という）で行われている規制の実態が未だに禁猟区のみであり、しかも現制度創設時から、本来は乱場制を廃止した上で設置される構想だったことを改めて認識しなければならない。

乱場制については、その後も、環境庁発足時の5年余にわたる議論をはじめ、度重なる論争を経たが廃止されず現在に至っている。この間、鳥獣保護区は、法律の根幹ともいえる思想が定まらないまま、指定実績が積み重ねられ、指定区分も拡充され、禁猟の場の代表として奮闘してきたとみることができる。

乱場に関わる法制度を幅広く検証した小柳泰治（2015）は、1901年に生業保護と一体の自由狩猟が採用された時点から国際的には非常識な法制度となっており、2002年改正において「狩猟」「狩猟可能地域」が定義されたことにより、さらに違法性が増し実効性のないものになったと評している。

高橋満彦（2008）は、狩猟圧の高かった昭和50年代までとは異なる狩猟の場の議論があるべきとしたうえで、地域猟友会等による縄張りが濫獲を防いできた実態も踏まえ、地域中間団体が設定しコモンズ的な管理保全を行う「準猟区ゾーン」の創設を提案している。羽澄俊裕（2022）も、人口減少と生物多様性保全に対応するための鳥獣法の大転換、棲み分けの実現を図る中で、乱場制を改め、猟区以外の地域を全て遊猟者ではなく職猟者

による管理捕獲の対象地とし、猟区は職猟者を育成する役割も持たせた「新生猟区」として設置を進めることを提案している。また、わが国の猟区制度の通史を整理した古賀達也・赤石旺之（2023）は、猟区は鳥獣の保護繁殖を目的とした制度であり積極的な捕獲を伴う「管理」を進める上で限界が顕在化していること、所有者不明山林や相続未登記などの問題から猟区の設定が困難になっていることを指摘している。

これらを踏まえた変革が実現し乱場制が廃止された場合には、普通鳥獣保護区は不要になると考えられがちだが、本研究で明らかにしたとおり、これまで長年にわたって受忍義務等の概念が重視され保護地域と同等に扱われてきたことや、狩猟鳥獣の資源保護にとどまらない指定区分の進展とともに指定が推進されてきた経緯を踏まえ、むしろ普通鳥獣保護区における保護保全が拡充される方向で制度が見直され、自然保護地域と呼ぶにふさわしい新生鳥獣保護区として存続されていくべきである。またその場合、鳥獣法における「管理」の機能は持たない「保護」の場であることを明確にし、「鳥獣保護区」という名称も維持されるべきだと考える。

狩猟者が著しく減少している現状では、乱場制の廃止に向けたインセンティブは1970年代よりも低下しており、土地所有権の絡む大胆な変革を実現するにはこれまで以上に困難を伴うと考えられる。さらに、鳥獣保護区を含む狩猟の場に係る制度を見直す上では、狩猟免許や狩猟者登録の制度も併せて抜本的に見直すことが重要である。そのため、例えば、ガバメントハンターもしくは職猟免許を創設し、その所持者なら普通鳥獣保護区内においては、個別の捕獲許可を受けずとも免許捕獲を行えるようにするなど、免許制度と連動した効果的な改正を進める必要があると考える。

それに併せて、他法令でのゾーニング等を参考にしつつ、普通鳥獣保護区における必要な規制の追加が検討されるべきである。例えば、自然公園の普通地域で行われているような大規模改変行為の事前届出制や、2021年の自然公園法改正（2022年施行）で追加された、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の禁止等に準じた規制などが検討対象として挙げられる。

このような検討は、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関する検討とも連携して、追い払い・追い上げや学習放獣・移動放獣などを進めるための受け皿としての機能の向上などを念頭に、効果的に実施される必要がある。

さらに、鳥獣保護区の基本的位置づけを整理し改善を進めるうえでは、増えすぎた一部の狩猟獣の管理への対応に偏ることなく、現に保護が行き届いたとは言い難い状況にある大部分の在来の鳥類・哺乳類を常に念頭におくべきことを強調しておきたい。

7. 2. 2 自然保護地域としての機能の拡充

鳥獣保護区が自然保護地域として有効に機能を発揮するためには、特別保護地区等の指定促進とともに、7. 2. 1で述べたような規制内容の見直しが必要だが、普通鳥獣保護区のみならず、特別保護地区や特別保護指定区域についても積極的に行われる必要がある。

高橋満彦（2022）は野生動物観光に関する論文において、特別保護指定区域の指定が全国5カ所に止まっており、同区域の規制対象となる動植物の観察方法も指定されていないこと、さらに鳥獣法には餌付けを規制する規定がないことを指摘している。

そもそも、自然公園法においては特別保護地区内で規制されている、木竹以外の植物の採取等、火入れ又はたき火、車馬の使用、動力船の使用、（犬その他の）動物を放つことなどの行為は、鳥獣法では、特別保護指定区域のみの規制行為とされ、単なる特別保護地区に係る規制行為は、工作物の新改増築、水面の埋め立て・干拓、木竹の伐採に限られている（法第29条第7項）。さらに、特別保護指定区域における規制は、全体に「道路、広場その他の公共の場所において行うものを除く」とされていることから（施行令第2条）、例えば、林道等でのロードキル対策や犬の連れ込み防止などを図ろうとした場合、実効性のある規制を仕組めないのが現状である。特別保護指定区域の指定箇所が少ない理由を明らかにし、鳥獣及び生息地の保護のために必要な規制が、他法令に依存せずに行えるよう、より有効な制度に改正していくことが必要である。

また、それに加え、指定された鳥獣保護区が的確に機能を発揮していくためには、鳥獣法に基づくゾーニングに加えて、土地所有形態や他法令による規制状況を念頭に置いた運用・運営が必要である。例えば、現状では保護地域と呼べる法規制がかかっていると評される普通鳥獣保護区であっても、その土地が国公有地である場合や、他法令による規制がかかっている場合には、実態として比較的保護が担保しやすい場所だと言えるだろう。一方、それと表裏の関係として、普通鳥獣保護区であり、他法令による保護地域と重複しておらず、かつ私有地である地域は、保護担保が脆弱なことを念頭におき注意すべき場所だと認識される。ここで仮に後者を「監視地区」と仮称すると、前者は鳥獣保護区であって監視地区以外の部分（種の保存法の用語になぞらえると「管理地区」となるが、これらの具体的な区分を示す図面は現状では作成されていない。各都道府県が毎年度作成している鳥獣保護区等位置図（ハンターマップ）の様式では、自然公園特別保護地区は表示されているが、天然記念物、国有林等の表示は各都道府県での取捨に委ねられている。土地所有別の面積内訳や他法令の保護地域との重複面積は、国指定鳥獣保護区の計画書または都道府県の鳥獣保護区台帳に集計されているが、これらに対応した図面の作成は必須とは

されていない。しかしながら，これら面積内訳を集計する際には，面的な情報も材料として収集されていると考えられる。ハンターマップへの網羅的な掲載は無理だとしても，行政資料としては更新時等に徐々に整備され，維持管理や次回更新時の基礎情報として活用されるべきである。そのうえで，保護地域としての実効性が弱い「監視地区（仮称）」にあたる場所が減少するよう，前段で述べた特別保護地区等の指定促進，規制内容の拡充と併せて，公有地化や他法令との連携が進められることが望まれる（図7-1）。

さらに，自然保護地域としての機能を拡充する上では，重複する保護地域との整合の観点から国指定と都道府県指定の役割分担の整理を進めると共に，鳥獣保護管理員制度の見直し等と併せた現地管理体制の充実を進めることも不可欠である。

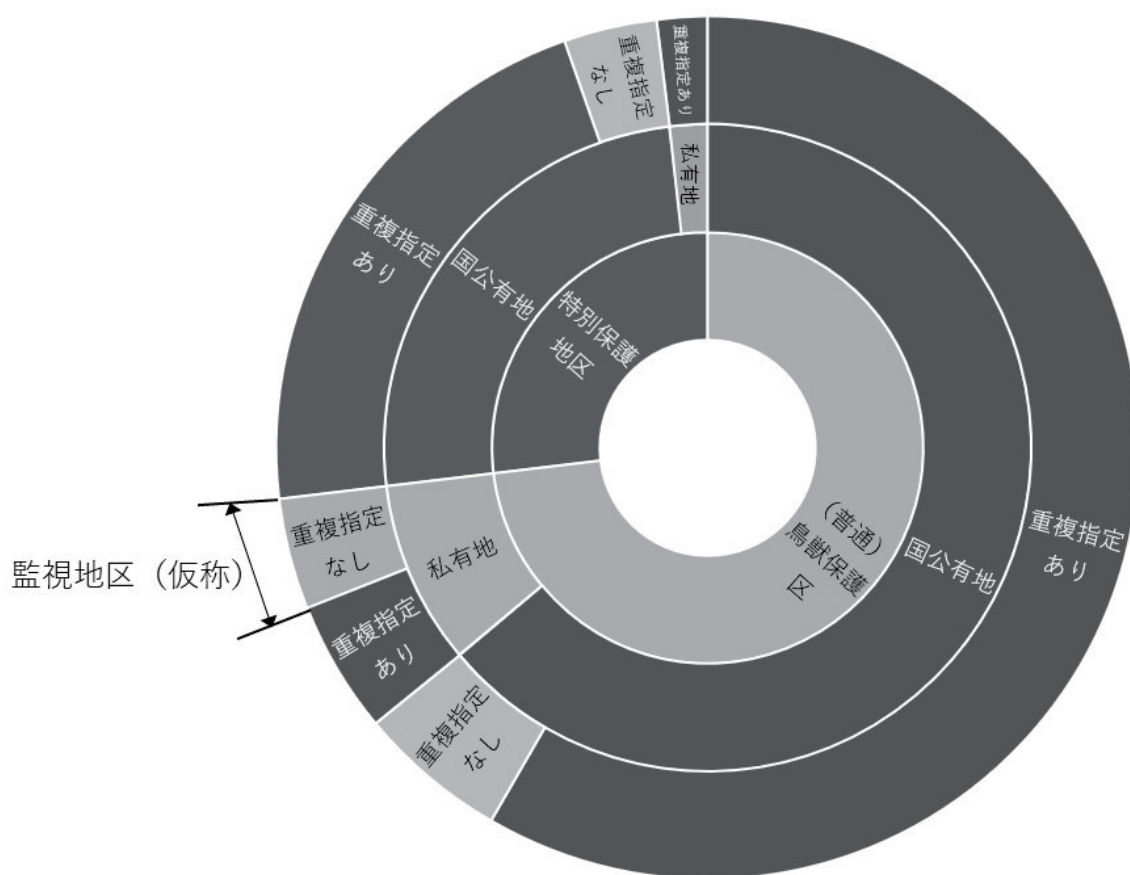


図7-1 監視地区（仮称）の概念図

濃：内側から，特別保護地区，国有地，重複指定あり

淡：内側から，（普通）鳥獣保護区，私有地，重複指定なし

割合は国指定鳥獣保護区における概算および推計値を用いて作図

7. 2. 3 指定区分の見直し

(1) 生息地回廊の保護区

指定区分の中で最も新しい「生息地回廊の保護区」は、第3章での分析の対象とした2017年度以降も減少し、2022年度からの第13次鳥獣保護管理事業計画では、福井県の3カ所計3,571haのみとなった。

この区分が新設された2001年当時までは、1994年の環境基本計画、1995年の生物多様性国家戦略、1996年の国土利用計画（全国計画）、1998年の全国総合開発計画（第5次）などを通じて、保護地域や緑地空間の有機的な連携、生態系ネットワークの形成を図ることが記述されていた。また実際に、奥羽山脈、富士・箱根・丹沢地域、四国などで複数都道府県スケールの計画が構想され、都道府県、市町村単位でのネットワーク計画等も積極的に策定されるなど、様々なスケールの「回廊」づくりが推進された年代にあたる（奥山1999）。鳥獣法においては、1999年に特定鳥獣保護管理計画制度が創設されるなど、増加した大型鳥獣による人間との軋轢は既に深刻化していたが、さらに2006年度以降にツキノワグマの里への大量出没が社会問題化したことなどにより、人の生活圏に大型獣類が入ってこないようにする方策が優先されるようになり、鳥獣の生息地回廊を確保する社会的ニーズは急速に減衰してしまっただと考えられる。特に、里や住宅地への出没対策に迫られる都道府県にとっては、「生息地回廊の保護区」を新規指定するためのハードルは相当程度高まったものと想像される。

鳥獣の移動経路を確保するという目的に関しては、本来、行動圏が広域に及ぶ大型鳥獣の生息する地域を保護しようとする「大規模生息地の保護区」にも含まれていると考えられることから、基本指針に示された生息地回廊の「既存の鳥獣保護区だけでなく、他の制度による保護地域等を相互に結び付ける等の効果的な配置に努める」という考え方は、「大規模生息地の保護区」の指定や拡張の際にこそ取り込まれるべきである。また、今後、人と鳥獣の棲み分けを検討する中では、都道府県における「森林鳥獣生息地の保護区」の指定や延長の際にも、これまで以上に、鳥獣の移動経路を念頭に置いた配置やゾーニングが求められるであろう。

(2) 集団渡来地等の分散や希少鳥獣の再導入を目的とした区分

集団渡来地の保護区は、現に集団渡来地となっている地域のみならず、「かつて渡来する鳥類の種又は個体数の多かった地域で、鳥類の渡りの経路上その回復が必要かつ可能と考えられる地域」も指定の対象とされている。しかし、例えば出水・高尾野鳥獣保護区で課題となっているツル類の越冬地の分散化を考えた場合、鳥獣保護区の指定を検討すべきなのは、新

越冬地形成の対象地であり、現に少数であっても高頻度の越冬が見られるような地域が候補として考えられている。このような地域は、従来から指定候補地として挙げられている八代（山口県周南市）のように、過去に渡来数が多かったことが明らかな場所には限定されない。また、現在は切迫している事例はみられないが、集団繁殖地の保護区においても、繁殖個体数の増加等により分散化を求められる事態が発生する可能性も想定される。

希少鳥獣生息地の保護区では、基本指針には分散化や再導入の考え方が盛り込まれていないが、実際には、小佐渡東部でのトキや円山川下流域でのコウノトリは、再導入された希少鳥獣が保護対象とされている。また、環境省は2022年度に、トキの受け入れに意欲のある地方公共団体から「トキと共生する里地づくり取組地域」を公募し5地域を選定しているが

（2022年8月5日環境省報道発表資料）、今後これらの地域で放鳥や環境整備を実際に行う場所が絞られれば、事前の条件整備として鳥獣保護区の指定が行われるべきであろう。なお、鳥島鳥獣保護区で誕生した個体を移送する方法で2008－2012年にアホウドリの再導入が行われた小笠原の鴛島では、2009年に小笠原群島鳥獣保護区が拡大された際に鳥獣保護区（希少鳥獣生息地）に含められている。

このような、分散化や再導入の様々な場合に応じて、目標を明らかにした新規指定を的確に行える指定区分として、「生息地再生の保護区（仮称）」といったような、幅広く適用可能な区分を新設すべきだと考えられる。

（3）身近な鳥獣生息地の保護区

身近な鳥獣生息地は、都市における誘致地区や小中学校の野鳥愛護林から発展してきたもので、狩猟禁止を主眼とした鳥獣保護区とは本来の目的が異なっている。しかし、自然とのふれあいの場、環境教育の場に対する社会的なニーズが高まる中で、増加傾向が維持されている。

市街地及びその近郊において指定されることから、人と鳥獣の棲み分けを図るための地域区分を考える場合には、人間側の領域に配置されることになり、他の区分とは異なる概念整理が必要になる可能性が考えられる。また、特別保護地区の指定割合が低く、開発行為を規制する必要が低いと考えられることから、保護地域としての充実を図る対象としても捉えにくい。

今後は、愛鳥モデル校の指定と相まって推進してきた経緯も顧みつつ、市街地等において、人間との軋轢を生じている一部の獣類とのすみ分けのみならず、鳥獣全般や生物多様性について幅広く学ぶことができる場となるよう、巣箱や給餌・給水台などにとどまらない、より広範な生息地改善の活動を支援できる仕組みの導入が望まれる。具体的には、植生改善や外

来種の除去など保全事業で行われているような活動を，学校や民間団体等が小規模かつ長期的に実施しやすい方策の導入が考えられる．例えば，2011年に施行された「生物多様性地域連携促進法」により推進されている地域連携保全活動，自然再生推進法に基づく自然再生基本方針に2014年改定から盛り込まれた「小さな自然再生」などの考え方が参考になると思われる．

さらに，普通鳥獣保護区が真の自然保護地域かどうかという議論に鑑みれば，生物多様性国家戦略 2023-2030 により進められる OECM（保護地域以外で生物多様性保全に資する地域）が念頭に置かれた「自然共生サイト」の支援のあり方にも注視する必要がある．

（４）指定区分の複層化

鳥獣保護区の指定区分は，現在はいずれか1つの区分に該当・分類させて整理されている．しかし，現在の国指定鳥獣保護区86カ所をみても，実際には複数の指定区分に該当する地域が少なくない．

例えば，希少鳥獣生息地に分類されている中には，大規模生息地の要件とされる10,000haを超える面積を有する保護区が7カ所もある．また，集団渡来地や集団繁殖地の保護対象種の多くが希少鳥獣であり，希少鳥獣生息地の対象とされる鳥獣は他区分で指定された多くの鳥獣保護区にも生息している．

そのように見ると，例えば，集団渡来地の保護区に区分されている厚岸・別寒辺牛・霧多布鳥獣保護区は，国が対象としている4つの指定区分の全てに該当する，きわめて重要な保護区だということがわかる．

都道府県指定については詳細が不明だが，すでに指摘した森林鳥獣生息地と生息地回廊のように，そもそも区分が明確でない例も生じており，国指定と同様に複数に該当する例は少なくないと考えられる．

指定地域の重要性をより明確にするためには，現在のように1つの「主たる指定区分」を掲げることは維持しつつ，その他の指定区分の要件にも該当する場合はそれを表示することを提案したい．これは，保護されるべき地域が確保できているかどうか，保護地域全体をIBA（重要野鳥生息地）やKBA（生物多様性重要地域）などと連携して進めていく上でも重要なことだと考える．試案として現在の国指定鳥獣保護区について，現行の指定区分の他に該当する指定区分を整理したところ表7-1のとおりとなった．希少鳥獣生息地の保護区以外の3区分で指定されている鳥獣保護区においても，鹿久居島と草垣島を除く全てに希少鳥獣が生息しており，ほとんどの保護区が2区分以上に該当すると考えられる．また希少鳥獣生息地の保護区においても，大規模生息地や集団繁殖地にも該当すると思われる保護区が少なくない．このような実態も，鳥獣保護区の重要性を再認識する観

点からは重要であり，例えば「2つ星の保護区」「3つ星の保護区」というような表現を使って普及啓発を進めることも一案だと考えられる。

表7-1 鳥獣保護区の指定区分の複層化（国指定における試案）

◎は主たる指定区分（現行），○は他に該当する指定区分，
△は該当する可能性が高い指定区分（計画書等からは断定できない）

鳥獣保護区名	指定区分				該当区分数 (試案)	鳥獣保護区名	指定区分				該当区分数 (試案)
	大規模 生息地	集団 渡来地	集団 繁殖地	希少 鳥獣 生息地			大規模 生息地	集団 渡来地	集団 繁殖地	希少 鳥獣 生息地	
大雪山	◎			○	☆☆	浸湖		◎		○	☆☆
十和田	◎			○	☆☆	与那覇湾		◎		○	☆☆
白神山地	◎			○	☆☆	池間		◎		○	☆☆
浅間	◎			○	☆☆	天売島			◎	○	☆☆
白山	◎			○	☆☆	ユルリ・モユルリ			◎	○	☆☆
大台山系	◎			○	☆☆	大黒島			◎	△	☆☆
剣山山系	◎			○	☆☆	日出島			◎	○	☆☆
大山	◎			○	☆☆	三貫島			◎	○	☆☆
石鎚山系	◎			○	☆☆	祇苗島			◎	○	☆☆
霧島	◎			○	☆☆	大野原島			◎	○	☆☆
浜頓別クッチャロ湖		◎		○	☆☆	西之島			◎	○	☆☆
サロベツ		◎		○	☆☆	北硫黄島			◎	○	☆☆
湯沸湖		◎		○	☆☆	南鳥島			◎	○	☆☆
野付半島・野付湾		◎		○	☆☆	七ツ島			◎	○	☆☆
風蓮湖		◎		○	☆☆	紀伊長島			◎	○	☆☆
厚岸・別寒辺牛・霧多布	○	◎	○	○	☆☆☆☆	冠島・沓島			◎	○	☆☆
宮島沼		◎		△	☆☆	鹿久居島			◎		☆
ウトナイ湖		◎		○	☆☆	沖ノ島			◎	○	☆☆
小湊		◎		△	☆☆	男女群島			◎	△	☆☆
伊豆沼		◎		△	☆☆	草垣島			◎		☆
仙台海浜		◎		△	☆☆	枇榔島			◎	○	☆☆
蕪栗沼・周辺水田		◎		○	☆☆	仲の神島			◎	△	☆☆
化女沼		◎		○	☆☆	知床	○		△	◎	☆☆☆
最上川河口		◎		△	☆☆	釧路湿原	○	△		◎	☆☆☆
大山上池・下池		◎		○	☆☆	下北西部				◎	☆
福島潟		◎		△	☆☆	仏沼				◎	☆
瓢湖		◎		△	☆☆	大潟草原				◎	☆
佐潟		◎		○	☆☆	森吉山				◎	☆
涸沼		◎		△	☆☆	大鳥朝日	○			◎	☆☆
渡良瀬遊水地		◎		△	☆☆	鳥島				○	◎
葛西沖三枚洲		◎		△	☆☆	小笠原群島	○			○	◎
谷津		◎		△	☆☆	小佐渡東部	○				◎
片野鴨池		◎		○	☆☆	北アルプス	○				◎
藤前干潟		◎		△	☆☆	円山川下流域					◎
浜甲子園		◎		△	☆☆	伊奈					◎
中海		◎		△	☆☆	舟志ノ内					◎
穴道湖		◎		△	☆☆	湯湾岳					◎
和白干潟・多々良川河口		◎		○	☆☆	名蔵アンバル					◎
東よか干潟		◎		○	☆☆	やんばる(安田)					◎
肥前鹿島干潟		◎		○	☆☆	やんばる(安波)					◎
荒尾干潟		◎		○	☆☆	大東諸島				△	◎
出水・高尾野		◎		○	☆☆	与那国					◎
屋我地		◎		○	☆☆	西表	○			△	◎

第 7 章 引用文献

- 羽澄俊裕（2022）「SDGs な野生動物のマネジメントー狩猟と鳥獣法の大転換」, 地人書館, 東京.
- 池田啓（1997）哺乳類の将来ー保全生物学の視点から. 「哺乳類の生態学」(土肥昭夫ほか著), pp.192-230, 東京大学出版会, 東京.
- 池田真次郎（1971）「野生鳥獣と人間生活ー自然保護施策の理論と実際」. 株式会社インパルス, 東京
- 環境庁（1976）「わが国の鳥獣」. 財団法人日本鳥類保護連盟, 東京.
- 古賀達也・赤石旺之（2023）猟区制度の通史と滋賀県日野町猟区の実態, 入会林野研究 43 : 61-83 .
- 椋鳩十（1987）輝かしい最後. 「命ということ心ということ」, pp46-53 , 家の光協会, 東京
- 奥山正樹（1999）国土生態系ネットワークの形成とエコ・ネット・マップ, ワイルドライフ・フォーラム 4（4）: 127-138 .
- 奥山正樹（2022）自然再生・里地里山の保全. 「造園大百科事典」(亀山章総編集), pp.548-551, 朝倉書店, 東京.
- 小柳泰治（2015）「わが国の狩猟法制ー殺生禁断と乱場」. 青林書院, 東京.
- 高橋満彦（2008）狩猟の場の議論を巡ってー土地所有にとらわれない「共」的な資源利用管理の可能性. 法学研究 81（12）: 291-322 .
- 高橋満彦（2022）鳥獣の写真撮影・観察に対する規制について. 保全生態学研究. 早期公開論文.

謝 辞

本研究の遂行にあたり，懇切なご指導ご鞭撻を賜りました鹿児島大学大学院連合農学研究科の鶴川信准教授に対し，心より深く感謝を申し上げます。

本論文の作成にあたって貴重なご指導とご助言をいただいた琉球大学農学部の大田伊久雄教授，鹿児島大学農学部 of 畑邦彦准教授，さらに本論文をご審査いただいた鹿児島大学農学部の坂井教郎教授，高山耕二准教授に厚く御礼申し上げます。

本研究の遂行にあたり様々なご配慮，ご協力をいただいた鹿児島大学の佐野輝学長をはじめ，大学院連合農学研究科，南九州・南西諸島域イノベーションセンターおよび研究推進部研究協力課の皆様には感謝申し上げます。

本研究の実施にあたっては，環境省自然環境局野生生物課の福田真計画係長（2020-2022年度）をはじめ，同課および鳥獣保護管理室の皆様には多くの便宜を図っていただきました。また，本研究は，鹿児島大学に在籍した研究休職期間を含め，環境省に在職しながら行ったものであり，長年にわたり様々なご協力をいただいた環境省の諸先輩，同僚の皆様には深く感謝の意を表します。

本研究に着手する以前から公私にわたる親交をいただいている富山大学教育学部の高橋満彦教授には，研究代表者をされている科研費の課題に分担者として加えていただき，数多くの貴重な助言をいただきました。あらためて厚く御礼を申し上げます。

また，鳥獣保護に関する研究を続ける契機となるご指導をいただいた，東京農工大学名誉教授の丸山直樹博士，故神崎伸夫博士，山階鳥類研究所フェローの岡奈理子博士，故黒田長久博士をはじめ，各章にかかる研究の折々の場でこれまで様々なご指導，ご鞭撻を賜りました，お名前を挙げきれない多くの諸先生方に，あらためて御礼申し上げます。

そして，工学博士だった亡父と自由な進路を選ばせてくれた母，常に温かく見守ってくれた妻千恵と息子たちの理解と支えがあって，これまで研究を続け論文を完成させることができました。心から感謝いたします。

なお，本研究の一部は，JSPS 科研費 17K03503（猟漁五部作：狩猟・漁撈の諸要素に着目した野生動物法の各論構築）および22H03811（鳥獣保護管理の現代的課題に適応した人と場の制度再構築：全国の猟師たちと考える処方箋）の助成を受けたものです。