

MSJ2023-010

2024年 3月 19日

環境大臣 伊藤信太郎 殿

一般社団法人 日本哺乳類学会
理事長 押田 龍夫



今後のクマ類の管理に関する意見書の提出について

拝啓

日頃より日本哺乳類学会の活動にご理解をいただき、厚くお礼申し上げます。

2023年に北海道、東北地方を中心に発生したクマ類の大量出没により、全国の捕獲数は8733頭（許可捕獲のみ、2023年12月末現在）、死傷者数は218人（2024年1月末現在）といずれも過去最高を記録しました。人身事故の発生は、特に岩手、秋田の2県に集中していました。この事態に対して、北海道、東北6県、新潟県で構成される北海道東北知事会は、2023年11月3日にクマ類の指定管理鳥獣指定を含む対策を環境大臣に要望し、環境省はクマ類の管理施策の転換にかかわる検討を進めました。2024年2月8日の「令和5年度クマ類保護及び管理に関する検討会（第3回）」で「クマ類による被害防止に向けた対策方針（案）ークマとの軋轢の低減に向けた、人とクマのすみ分けの推進（仮）ー」（以下対策方針）が了承され、これまでのクマ類管理政策が大きく転換されることになりました。

日本哺乳類学会は、この政策転換を基本的に支持し、個体群のコントロール（制御）をはじめとする特に重要だと考えられる問題と、対策方針の具体化における留意点に関して、別紙のとおり意見を提出します。これを参考に、新たな施策の具体化を進めていただければ幸いです。当学会は適切な施策の転換とその実行に対して、最大限の協力を惜しまぬ所存です。

なお、本意見書では「管理」という用語を、鳥獣保護管理法に定義された意味（生息数の適正水準への減少又は生息地の適正範囲への縮小）ではなく、野生動物のmanagement一般を指す言葉として使っています。

敬具

<連絡先>

池田 透（日本哺乳類学会哺乳類保護管理専門委員会委員長）

〒060-0810 北海道札幌市北区北10条西7丁目 北海道大学大学院文学研究院（Tel. 011-706-4163）

釣賀 一二三（日本哺乳類学会哺乳類保護管理専門委員会クマ保護管理検討作業部会長）

〒060-0819 北海道札幌市北区北19条西12丁目 地方独立行政法人北海道立総合研究機構（Tel. 011-747-3575）

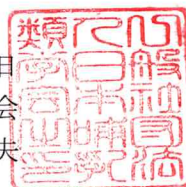
日本哺乳類学会（公式 HP：<http://www.mammalogy.jp/>）

今後のクマ類の管理に関する意見書

2024年3月19日

一般社団法人 日本哺乳類学会

理事長 押田 龍夫



記

1 現状認識

- クマ類の分布が、四国を除いて近年拡大傾向にあることは、環境省による2003年と2018年の分布調査結果から明らかであり、東日本では分布が最大限に拡大している地域も多い。また、北海道、兵庫など個体数推定が行われている地域では、最近20～30年間に推定数が増加している。絶滅が危惧されている四国および状況が不明な紀伊山地など一部地域を除けば、大部分の地域個体群は増加していると考えられる。
- ツキノワグマでは2000年代に入ってから人里への大量出没が始まり、その発生頻度の高まりと許可捕獲数の増加、死傷者数の増加が認められる(図1)。許可捕獲数は出没の規模をある程度反映したものであり、許可捕獲数と死傷者数との間には相関がある(図2)。2023年秋の大量出没はこの年に限った特異な事象ではなく、近年の傾向に沿ったものである。大量出没には堅果類の不作、過疎化に伴って好適化した里山環境への個体の定着、人慣れの進行、カキの実等の誘引物の放置など様々な要因が絡んでいると考えられるが、それが繰り返される背景として重視すべきは、分布拡大と個体数の増加である。また、ヒグマにおいて大量出没という現象はツキノワグマほど鮮明ではないが、分布拡大と個体数の増加、許可捕獲数の増加が認められ、10年単位で見ると2000年代以降人身事故も増加している(図3)ことから、ツキノワグマと同様の傾向にあると考えられる。
- このような分布拡大と個体数増加、大量出没の頻発と人身事故増加には、これまで進められてきた管理施策が深く関与している。クマ類に対しては、1970年代以降のツキノワグマによる人工林クマ剥ぎ被害の増加などもあり、有害獣駆除等の捕獲圧が高まり、1980年代には個体数の著しい減少や一部の地域個体群の絶滅が危惧された。そのため、ツキノワグマでは1980年代後半に西日本で狩猟の自粛・禁止が始まり、北海道のヒグマでは1990年にそれまでの個体数削減策が、春グマ駆除の中止などによる捕獲抑制策へ転換された。全国的には、2000年策定の「特定鳥獣保護管理計画技術マニュアル(クマ類編)」で、個体群の規模に応じた捕獲率の上限設定により個体群の回復又は現状維持が指向された。その後この技術マニュアルは「特定鳥獣保護管理計画作成のためのガイドライン(クマ類編)」(以下ガイドライン)に名称変更されて何回かの改定が行われたが、2023年秋の大量出没が社会問題化するまでその基本線は変更されなかった。
- 1980年代半ばから2000年代にかけて進められた捕獲抑制策は、当時の状況下では適切な選択であり、個体群の回復をもたらした点で成功であった。しかし分布拡大・個体数増加・大量出没と人身事故増といった状況の変化に応じて施策を変える順応的管理が行

われず、個体群コントロール（制御）を盛り込んだ政策への転換が遅れ、2) で述べたような事態の深刻化を招いたことは失敗であった。2017年のガイドライン改定でゾーニングによる管理が提案されたが、個体数の管理に踏み込んだものではなかったため、提起した分布管理も進まず、改定後の6年間で3回の大量出沒が発生した。出沒抑制対策や問題個体への対応など様々な対策が進められてきたことは評価されるが、それらの対策だけでは状況を打開できないこと、個体群のコントロール（制御）が必要となっていたことを的確に認識せず、従来の個体群の回復・現状維持という枠組みから脱せなかったことが、対応の遅れを招いた。個体群コントロール（制御）も含む政策への転換の遅れは行政だけの責任ではなく、適切な助言と提言を適切な時期に行うことができなかった我々専門家の責任でもある。こうした中、2024年2月8日の「令和5年度クマ類保護及び管理に関する検討会（第3回）」において「クマ類による被害防止に向けた対策方針（案）ークマとの軋轢の低減に向けた、人とクマのすみ分けの推進（仮）ー」（以下対策方針）が示され、これまでのクマ類管理政策を大きく転換することとなった。今回の政策転換が、順応的管理の実践結果としての関係者による内発的な発議ではなく、地方自治体首長の政治的判断に基づく要求がきっかけとなって進められたことに対する反省が必要であり、今後の教訓とすべきであると、日本哺乳類学会は考える。

- 5) 今回の対策方針により、遅ればせながらクマ類管理の政策転換の方針が定められることは大きな前進であるが、その具体化が今後の課題である。適切な目標設定とその達成のための具体的な手法、実施体制などは、モニタリングに基づき、地域の状況に応じて進める必要がある。

2 管理の基本目標と課題

- 1) 当面のクマ類管理の基本目標は、地域個体群を持続可能な水準で維持することを前提に、様々な軋轢（人身事故、農林業被害、出沒にともなう人の日常生活等の阻害など）の低減を図ることである。特に人身被害の発生を可能な限り抑え込むことは、強い社会的要請である。
- 2) 上記の基本目標を達成するためには、次の5項目が必須の課題となる。
 - ① 個体数の増加によって軋轢が許容範囲を超える地域における、捕獲圧の強化をともなうゾーニングと並行した個体群の縮減（分布の縮小と個体数削減あるいは低密度化）を明示的に含む施策への転換と施策の具体化
 - ② 保護・管理計画の策定、実施結果の評価、計画の修正等に必要データを得るためのモニタリングの強化・精度の向上と、大量出沒のメカニズムや個体群動態、管理に必要な繁殖特性や行動特性などの基礎的調査研究
 - ③ 軋轢を軽減するための被害防止対策・環境整備等の強化
 - ④ 普及啓発を通じた人の行動管理の強化
 - ⑤ 以上の各課題を実行するために必要な体制の整備と人材の育成・配置、予算の確保

①は分布と密度・個体数をコントロール（制御）することで、人とクマ類との遭遇頻度を減らし、中・長期的に大量出沒の規模の縮小と発生頻度の低下、および大量出沒年ではない平年の被害水準の低下を目指すものである。③は出沒の可能性のある地域では常に必要な防衛策であり、今後とも強化する必要がある。これは捕獲とともにクマ類管理の両輪をなすものである。
- 3) 保護・管理計画の立案と実行に際しては、目指すべき状態に関する適切な目標設定と

ともに、地域的絶滅危惧の状態に陥らないための歯止めが必要である。管理施策は、「保護か駆除か」の二項対立ではなく、人とクマ類の望ましい状況を作りだしてそれを維持するための諸作業であり、管理の実施結果およびクマ類の生態的状況や人間社会の状況に応じて臨機応変に変更されるべきものである。当初は情報が不十分であっても管理行為を通じて情報を蓄積し、施策を改善するという順応的管理の考え方を広く適用すべきである。そのことを関係者の共通認識とし、国民にもあらかじめ説明して理解を得る努力が重要である。

3 個体群管理の強化について

- 1) 現行(2022年改定)のガイドラインは、地域個体群の数的規模に応じた毎年の捕獲率の上限設定が基本となっているが、これは捕獲規制による個体数の回復又は現状維持を目指すものである。「安定存続地域個体群」については、2017年のガイドライン改定で「適正個体数への誘導」という保護・管理目標が記載されたが、「捕獲上限を3%上乗せして総個体数の15%以下とすることができる」という捕獲上限設定の枠組みに留まっている。本来であれば必要な、クマ類と人との軋轢を低減できる分布・個体数とするための縮減目標と、維持すべき個体群の規模に関する目標、そのために必要な捕獲数や個体群維持などに関する考え方が示されていない。また、管理目標とその時々々の個体群の状況によって施策を変えろというフィードバック(順応性)に関する考え方が明確ではない。ガイドラインはこれらを含んだものに改定する必要がある。
- 2) 個体群管理には、分布・個体(行動管理を含む)・密度・総個体数のコントロール(制御)があるが、それぞれの役割、実施条件等を整理し、各地域で計画を具体化する際の考え方を提示する必要がある。
- 3) 保護・管理計画においては、個体管理のみでは分布拡大や人身被害の発生を抑制できなかったことを踏まえ、従来の個体管理に加える新たなオプションとして、地域の状況に応じて分布、個体数あるいは密度(またはそれらの指標)、人との軋轢などに関する目標水準と個体群維持のための基準等を設定し、実施方針を具体化する必要がある。個体群の規模の取り扱いには大まかに言って増やす(衰退からの回復、資源増加など)、現状維持、縮減(分布の縮小や個体数の削減)の3つがあり、それぞれの地域の状況をふまえてどの方向を目指すのかを明確にし、状況の変化によってそれを見直すことが求められる。なお、増加して問題となっている他種の管理においては、個体群管理の強化、特に個体群の縮減の決断と実行が遅れ、捕獲従事者の志向に依存した各種行政手段の逐次投入的な対応によって個体群の制御が困難な状況に至った例が多い。クマ類では生息数と被害が必ずしも連動するわけではないため、捕獲の行き過ぎに対する懸念が強いが、一方で必要十分な捕獲が行われずに個体群の制御が困難な状況に陥る可能性も認識すべきである。順応的管理における適切なフィードバックが行われれば、捕獲の行き過ぎは捕獲の規制によって修正可能である(捕獲規制により個体群が回復することは一般論として経験済み)が、捕獲数が足りなかった場合にさらなる捕獲圧の強化が可能かどうかはその時の状況次第であり、不透明である。
- 4) 捕獲圧の強化においては、地域の状況に応じて銃またはわなを用いて適切に捕獲を実施する必要がある。しかし、猟銃等所持許可の規制強化により、銃による捕獲を担える人材を確保することが困難な状況が生じている。銃による捕獲では、巻き狩りや有害捕獲等で人が森林に入るためにクマが人を恐れる状況を作り出す。クマ類を適正に管理する

ためには、銃による捕獲が不可欠であることから、安全かつ適切に実施できる担い手を育成し増やすことが重要であり、人材育成に焦点を当てた検討と施策が必要であることは論を待たない。一方で、銃を用いることのできない市街地等の地域やわな捕獲が適している地域もあることから、管理捕獲においてはわな捕獲も必要となる。そのため、わな捕獲から生じるとされる問題を具体的に整理・検討してその最小化を図りながら、適切な利用を進めるべきである。鳥獣捕獲においては、一つの捕獲手法ではなく、複数の手法を組み合わせた複合的かつ計画的な捕獲を進めることが肝要である。

- 5) 管理事業は都道府県単位で行われるが、個体群の規模に配慮したユニット管理が広域的に実施できる体制を追求する必要がある。特にモニタリングにおいては個体群単位での判断が必要となるため、広域的な意思決定システムも求められる。
- 6) 絶滅が危惧される個体群や小規模個体群において人の生活空間への出没等が起きるケースでは、特定希少鳥獣管理計画に準じた内容の計画策定も考慮すべきである。

4 クマ類の管理に向けた体制の整備について

- 1) 捕獲強化による個体群管理の効果が出るまでにはある程度の時間が必要で、分布や個体数の縮減に成功したとしても、出没の可能性のある地域は残り、また大量出没を完全に抑制することは難しい。したがって出没しにくい状況を作る被害防止対策や環境整備は必須である。人の行動にかかわる問題を含めて、考え方と具体的な方策のさらなる普及を図る必要がある。
- 2) 個体群管理を進めるためには、特に個体群動向に関するモニタリングが重要となる。精度の高い個体数推定を短い間隔で行うことが望ましいが、現実問題としてそのための手法と労力、資金が十分に用意できるとは言い難い。生息動向や生息密度の簡便な指標や行政的に収集可能なデータも併用して、個体群の動向を把握することが重要だと考えられる。
- 3) 体制整備と人材の育成・配置は、捕獲と防除の現場、市町村と都道府県の行政、データの収集、分析、計画立案など、野生動物の管理にかかわる様々な分野で必要である。とりわけ、クマ類の捕獲は他の大型獣よりも危険をとまなうため、関連する法制度を熟知し、安全性も踏まえて適切な捕獲方法を短時間で選択するなどの技術を持った捕獲の担い手の確保に向けて、本格的な取り組みが求められる。
- 4) 管理にかかわる行政組織の体制や調査研究機関の有無、データと経験の蓄積等には、地域的に大きな格差が生じており、高い水準に達している自治体は少ない。保護・管理計画の策定と実行に関して、本来求められる水準を示し、低い水準に留まっている地域のレベルアップを図ることが重要であり、そのための支援が必要である。しかしこの課題を進めるうえで、行政機構、予算、人材などの現実的な制約は極めて強く、一般論として指摘するだけで進むものでないことは明白である。具体的で実現可能性のある進め方を提示し、可能な部分から改善を図り、水準を引き上げて格差を是正していくことが現実的である。

5 指定管理鳥獣への指定にかかわる留意点

- 1) 「指定管理鳥獣」とは、「集中的かつ広域的に管理を図る必要があるものとして環境省令で定めるもの（鳥獣保護管理法第2条第5項）」とされており、現在のクマ類を巡る諸状況を考慮すると指定管理鳥獣指定は選択肢の一つである。ただし、従来の指定種で

あるイノシシとシカの生息数が 100 万頭あるいはそれをはるかに超える水準にあるのに対して、クマ類は 10 万頭に満たないと考えられるので、指定に伴う管理施策の実施においてはこの点を踏まえる必要がある。

- 2) 指定管理鳥獣への指定にともない、第二種特定鳥獣管理計画と指定管理鳥獣捕獲等事業実施計画が策定されることになるが、その内容は形式的なものではなく、具体的な目的と獲得目標を明確にしたものにするのが重要である。
- 3) 指定管理鳥獣捕獲等事業に対する国の交付金対象には 6 つの対象事業が掲げられているが、当面は個体群（もしくは保護管理ユニット）の生息状況把握に注力する必要があるため、生息するすべてのユニットにおいて、「実施計画策定等事業」により生息状況調査を行うことを優先し、生息状況に基づき科学的捕獲計画の策定に進むべきである。また生息状況によっては計画的な捕獲が必要となることから「認定鳥獣捕獲等事業者等の育成にかかわる事業」についても優先的に取り組むことを推奨する。この 2 つは、今後の捕獲事業展開の足場を固めるものであり、中・長期的に見た場合、それなしに成果を上げることは難しい。生息状況等の調査においては、捕獲効果の検証についての調査を含むことが望まれる。
- 4) ただし、現行の指定管理鳥獣捕獲等事業は、シカとイノシシを想定した事業内容となっているため、必ずしもクマ類にはそぐわない部分があり、クマ類に適した事業内容を交付金の対象として組み入れる、またはクマ類に適した事業を新たに創設する必要がある。また、指定管理鳥獣捕獲等事業に限らず、適切な特定鳥獣保護・管理計画の策定と実行、見直しにかかわる支援の在り方を検討する必要もあると考える。

参考資料（クマ類による人身被害と捕獲数）

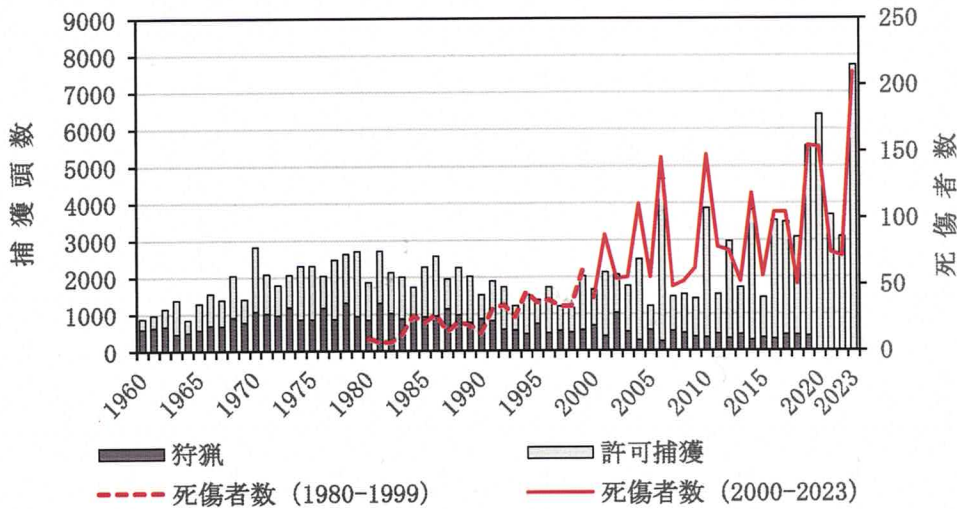


図1 ツキノワグマの捕獲数と死傷者数

2019年度までの捕獲数は鳥獣関係統計による（2020年度以降は未公表）。2020年度以降は、許可捕獲数に関する環境省の速報値のみ掲載。2023年度は12月末までの集計値。2007年度までの死傷者数は、クマ出没マニュアル（改訂版）（環境省自然環境局 2021）の資料による。2008年度以降は環境省の「クマ類による人身被害について（速報値）」による。2023年度は2024年1月末現在の値。2000年度以前の人身被害データは未記載県が多いので、参考値である。

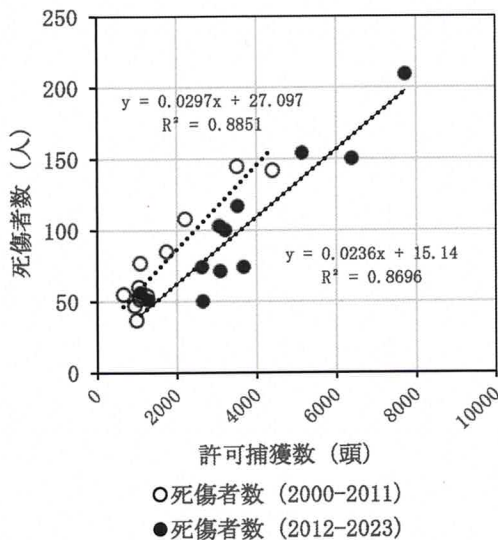


図2 ツキノワグマによる死傷者数と許可捕獲数の関係

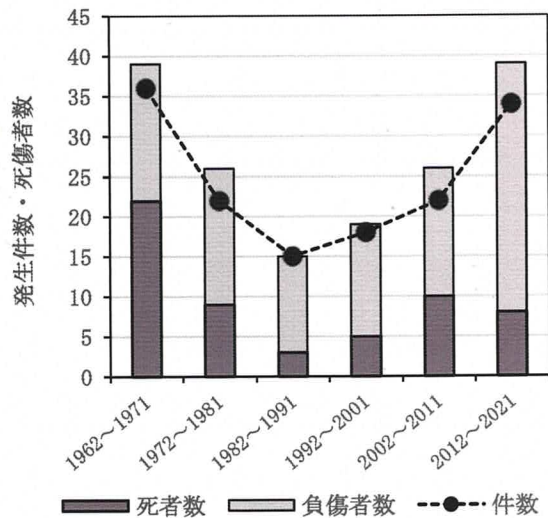


図3 10年毎にみたヒグマによる人身事故発生数（北海道庁資料から作成）