

鳥獣保護管理法の改正 緊急銃猟制度の創設

権 奇 法

＜要 旨＞

近年、クマ類等の人の日常生活圏への出没と人身被害が深刻化する一方、従来は住居集合地域等での銃猟が原則禁止され、警職法上の命令や緊急避難に依拠せざるを得なかった。このような問題に対処するため、令和7年の鳥獣保護管理法改正により緊急銃猟制度が創設された。本稿は、鳥獣保護管理制度を概観した後、法改正の背景と経緯、内容を確認し、地方公共団体への影響と今後の課題を検討した。自治体における課題として、緊急銃猟の実施体制の構築、担い手の確保の問題について検討した。また、緊急銃猟の実施によって発生しうる各種の法的責任の問題について検討した。最後に、今後の課題として、公益目的の捕獲に親和的な狩猟免許制度や銃の所持許可制度へのシフトが必要であること、人と鳥獣のすみ分けを図ることで、撃たざるを得ない状況を作らない努力が求められることを確認した。

I. はじめに

近年、クマ等（ヒグマ、ツキノワグマ、イノシシ）が人の日常生活圏に出没し、住民の生命・身体への安全や日常生活の平穏を脅かす事例が各地で相次いでいる。とりわけクマ類については、分布域の拡大、個体数の増加、中山間地域における人間活動の低下、里地里山の変容などを背景として、人との距離が急速に縮まりつつある。その結果、従来は山間部を中心に問題とされてきた鳥獣被害は、農林水産業被害にとどまらず、市街地や住宅地における人身被害、通学・通勤・観光への影響、地域住民の不安といった、生活環境そのものに関わる問題として顕在化している。

こうした状況に対し、従来の鳥獣保護管理法制は必ずしも十分な対応手段を用意できていなかった。特に、住居集合地域等にクマ等が出没した場合であっても、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正

化に関する法律」（以下「鳥獣保護管理法」という。）38条は銃猟を原則として禁止しており、現場では、警察官職務執行法（以下「警職法」という。）4条に基づく警察官の命令や刑法37条の緊急避難に依拠した応急的対応に頼るしかなかった。しかし、これらはあくまで例外的な手段であり、警察官の到着や具体的危険の発生を待たざるを得ない場面、責任の所在が不明確なままハンターがリスクを引き受ける場面が生じていた。

このような問題に対応するため、第217回国会において、鳥獣保護管理法が改正され、人の日常生活圏に侵入したクマ等に対し、市町村長の判断と責任の下で銃猟を実施できる「緊急銃猟制度」が創設された。

本稿は、まず鳥獣保護管理制度の沿革と現行法の枠組みを確認したうえで、法改正に至る背景、改正内容、国会審議の主要論点を整理し、最後に、緊急銃猟制度が地方公共団体に与える影響と今後の課題を検討することとする。

Ⅱ．鳥獣保護管理制度

1. 鳥獣法制の変遷

鳥獣の保護管理に関する法制は、人間と野生鳥獣の軋轢関係の変化とともに変遷してきたといえる⁽¹⁾。法規制が存在しない乱獲の時代から、鳥獣の激減を受け、徐々に鳥獣保護の時代に移行する。明治期の公共の安寧と秩序維持のための銃猟の免許鑑札制の導入と狩猟制限の時代（明治6（1873）年「鳥獣猟規則」と明治28（1895）年「狩猟法」）、大正期の「狩猟の原則禁止と狩猟鳥獣の指定」への転換（大正7（1918）年「狩猟法改正」）を経て、昭和期には、高度経済成長と開発による鳥獣の生息環境の破壊による鳥獣減少を受け、積極的な鳥獣保護の思想を背景とする「積極的な鳥獣保護」の時代（昭和38（1963）年「鳥獣保護法」）を迎えることとなる。

ところが、1980年代に入ってから、ニホンジカ、イノシシ、カワウなどの個体数の増加による農林業被害と人身被害が急増し、徐々に保護を中心とした鳥獣政策が変化することになる。まず、1999（平成11）年の鳥獣保護法改正において、人と野生鳥獣の共存を図るための「科学的・計画的な保護管理のためのツール」⁽²⁾として、都道府県が任意で策定する「特定鳥獣保護管理計画制度」が創設された。なお、同年の地方分権一括法による法改正も行われ、国と都道府県の役割等の明確化を図るとともに、鳥獣保護法における事務を原則として都道府県が行う自治事務として位置づけた。

2007（平成19）年には、全国的に、ニホンジカやイノシシ等による農作物被害が急増したことを受けて、農林水産省を所管官庁とする「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」（以下「鳥獣被害防止特措法」という。）が議員立法により成立した。同法により、野生鳥獣

による農林水産業等に係る被害防止計画を作成した市町村で、同計画に許可権限委譲事項が記載されている場合には、対象となる鳥獣の捕獲等の許可権限が都道府県知事から市町村長に委譲されることとなった。また、市町村は鳥獣被害対策実施隊を設置することができ、市町村を中心とした鳥獣被害対策の強化が図られることとなった。

鳥獣被害防止特措法の制定後も、ニホンジカやイノシシなどの急速な生息数の増加や生息地の拡大による自然生態系への影響及び農林水産業被害がますます深刻化する一方、鳥獣捕獲において中心的な役割を果たしてきた狩猟者（ハンター）が減少・高齢化するにつれて、鳥獣捕獲の担い手の育成や確保が課題となっていた。こうした状況の中、平成25（2013）年12月、環境省と農林水産省は「抜本的な鳥獣捕獲強化対策」を共同で取りまとめた。この中で、当面の捕獲目標として、ニホンジカ、イノシシの個体数を10年後（平成35年度）までに半減させることを目指すこととし、目標達成に向けた施策として、鳥獣保護法改正による新たな措置の導入や既存施策の拡充等が盛り込まれた。また、2014（平成26）年1月の中央環境審議会答申においては、直面する課題に対して、取り組むべき最優先事項として「都道府県による捕獲の強化」と「鳥獣管理体制の強化」が挙げられた。

平成26年の改正は、こうした議論を踏まえ、法律の名称を現行の「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」に変更し、さらに法目的に鳥獣の「管理」を加えた（1条）。鳥獣の管理を強化する手段として、個体数の増加が著しい種について捕獲等を積極的に推進するための仕組みを導入した。また、鳥獣による生活環境への被害を防止するため、都道府県知事の許可を受けた者による住居集合地域等における麻醉銃を使った鳥獣の捕獲ができるようにした（38条の2）。この改正によって、鳥獣行政は大きな転換点を迎えたといえることができ、相対的

(1) 鳥獣法制の変遷については、道明真理「鳥獣保護管理法について（野生鳥獣の捕獲に係る新たな取組）」『植物防疫』69巻8号（2015年）43～44頁、常田邦彦「日本の狩猟及び鳥獣保護制度の変化と2014年の鳥獣保護法改正」『日本野生動物医学学会誌』21巻3号（2016年）75～77頁などを参照。

(2) 山岸千穂「野生鳥獣の管理の強化——鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律の一部を改正する法律案——」『立法と調査』351号（2014年4月）113頁。

表 1 鳥獣保護管理法の沿革

年	制定・改正	内 容	
明治 6 (1873)	鳥獣猟規則の制定	・銃猟のみ規制の対象 ・銃猟の免許鑑札制 ・銃猟期間：10月15日～翌年4月15日 ・日没から日出までの間、人家が密集している場所等での銃猟を禁止	鳥獣の乱獲時代 ↓ 鳥獣の激減
明治25 (1892)	狩猟規則の制定	・網猟、わな猟を規制対象に追加 ・捕獲を禁止する保護鳥獣15種を指定	
明治28 (1895)	狩猟法の制定	・職猟と遊猟の区別を廃止	
大正 7 (1918)	狩猟法の制定（全部改正） →現行法の骨格をなすもの	・保護鳥獣の指定から狩猟鳥獣の指定 ・保護鳥獣の販売、保護鳥のひな、卵の採取・販売を禁止	
昭和25 (1950)	狩猟法の改正	・鳥獣保護区制度の創設 ・保護鳥獣の飼養許可証制度の導入	戦後復興・高度 経済成長 ↓ 鳥獣の保護強化
昭和38 (1963)	鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（改称）	・鳥獣保護思想の明確化 ・鳥獣保護事業計画制度の創設	
昭和46 (1971)		・林野庁から環境庁に移管	
平成11 (1999)	鳥獣保護法の改正	・特定鳥獣保護管理計画制度の創設 ・国と都道府県の役割の明確化	
平成14 (2002)	鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律の制定	・指定猟法禁止区域制度の創設 ・捕獲鳥獣の報告を義務化	過疎化・高齢化 （耕作放棄地の増加） ↓ 鳥獣の管理強化
平成18 (2006)	鳥獣保護法の改正	・網・わな免許の分離 ・鳥獣保護区における保全事業の実施 ・輸入鳥獣の標識制度の導入	
平成19 (2007)	鳥獣被害防止特措法の制定	・市町村への捕獲許可権限の委譲	
平成26 (2014)	鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（改称）	・鳥獣の管理の強化 ・第一種特定鳥獣保護計画と第二種特定鳥獣管理計画の区分 ・指定管理鳥獣捕獲等事業の創設 ・認定鳥獣捕獲等事業者制度の導入	

出所：環境省資料などをもとに筆者作成

な重要性が、保護から管理（捕獲）へと確実に移行していると評価することができる⁽³⁾。以上の鳥獣保護管理法制の沿革は表 1 のようにまとめることができる。

2. 鳥獣保護管理法の概観

(1) 鳥獣保護管理法の目的

鳥獣保護管理法の目的は、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化を図り、もって生物の多様性の確保（生態系の保護を含む）、生活環境の保全及び農林水産業の健全な発展に寄与することを通じて、自然環境の恵沢を享受できる国民生活の確保及び地

域社会の健全な発展に資すること」（1条）とされている。

ここでいう鳥獣の「保護」とは、「生物の多様性の確保、生活環境の保全又は農林水産業の健全な発展を図る観点から、その生息数を適正な水準に増加させ、若しくはその生息地を適正な範囲に拡大させること又はその生息数の水準及びその生息地の範囲を維持すること」をいい（2条2項）、鳥獣の「管理」は、「生物の多様性の確保、生活環境の保全又は農林水産業の健全な発展を図る観点から、その生息数を適正な水準に減少させ、又はその生息地を適正な範囲に縮小させること」をいう（同条3項）。

(3) 神山智美「鳥獣保護法改正の論点整理 ― 法律名に「管理」が加わることに関する法学的な一考察」『富大経済論集』60巻2号抜刷（2014年11月）189頁。

（２） 国と地方公共団体の役割分担

上記目的を達成するため、鳥獣の捕獲等の規制、鳥獣捕獲等事業の認定、狩猟規制地域の指定、狩猟免許や狩猟者登録などの狩猟の適正化のための制約が定められている。上述したように、平成11年の地方分権一括法により、鳥獣保護管理行政は都道府県の自治事務とされた。都道府県知事は、環境大臣が定めた鳥獣保護管理行政の基本的な方向性を示す「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」（以下「基本指針」という。）に即して、鳥獣の保護及び管理を図るための事業の実施に関する計画（以下「鳥獣保護管理事業計画」という。）を策定し、施策を実施することとなっている（４条）。

また、都道府県知事は、その生息数が著しく減少し、又はその生息地の範囲が縮小している鳥獣の保護に関する「第一種特定鳥獣保護計画」（７条）、又は、その生息数が著しく増加し、又はその生息地

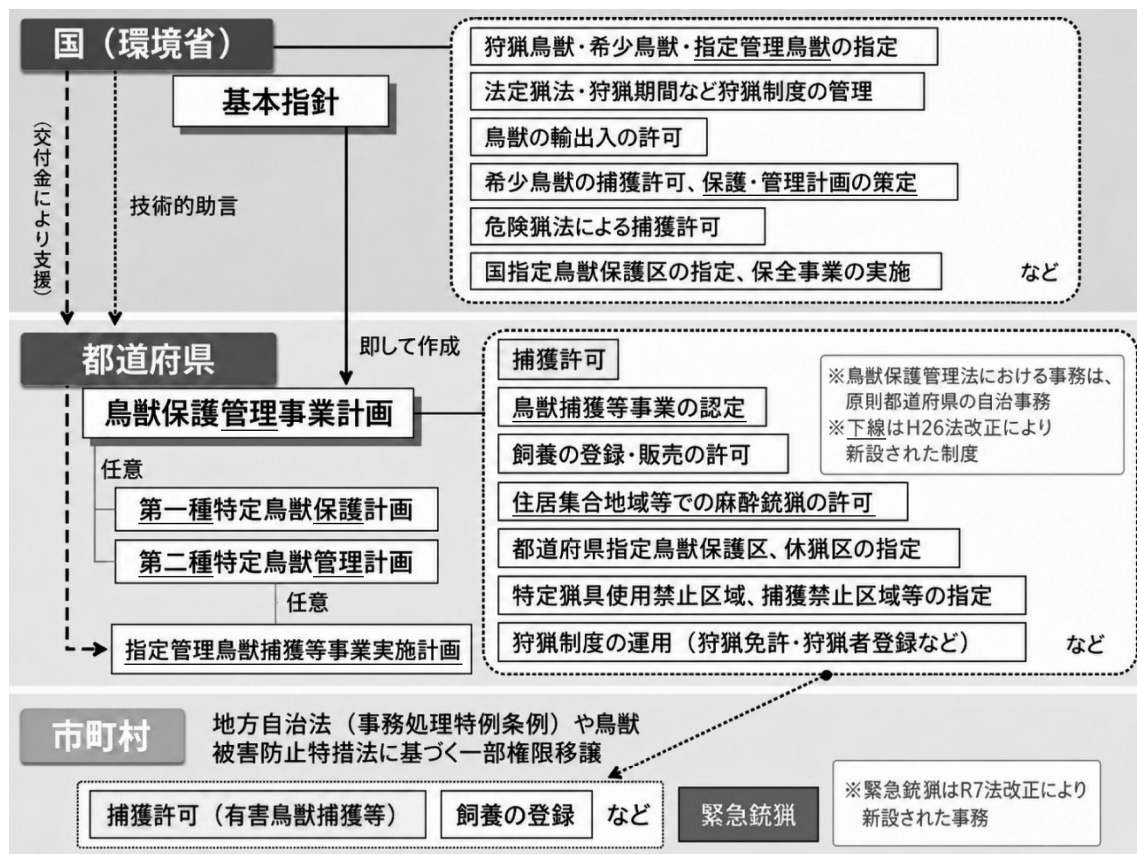
の範囲が拡大している鳥獣の管理に関する「第二種特定鳥獣管理計画」（８条）を定めることで鳥獣の保護又は管理を実施することができる。

鳥獣保護管理行政における市町村の役割は、主に鳥獣被害防止特措法に基づくものである。つまり、同法に基づく都道府県知事からの権限移譲ないし事務処理特例条例（地方自治法252条の17の２）による鳥獣等の捕獲の許可権限の行使や鳥獣被害対策実施隊を設置することで、主に鳥獣被害対策の役割を果たすこととなっている。以上の内容を表したのが図１である。

（３） 指定管理鳥獣捕獲等事業

有害鳥獣被害対策との関係で重要なのが、平成26年の改正で創設された「指定管理鳥獣捕獲等事業」制度である。「指定管理鳥獣」とは、希少鳥獣以外の鳥獣であって、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をいう

図１ 鳥獣保護管理法の施策体系



出所：環境省鳥獣保護管理室「鳥獣保護管理制度について」（令和７年度）

（2条5項）^{（4）}。指定管理鳥獣捕獲等事業は、第二種特定鳥獣管理計画を策定している都道府県知事が指定管理鳥獣捕獲等事業実施計画を策定した上で実施するものであり、当該事業として実施する行為については、特例措置として、①捕獲等の禁止、②捕獲等をした鳥獣の放置の禁止、③夜間における銃猟（銃器を使用した鳥獣の捕獲等をいう。）の禁止の規定が適用除外となる（14条の2第8項）。なお、指定管理鳥獣捕獲等事業は後述の認定鳥獣捕獲等事業者等に委託することができる。

（4） 認定鳥獣捕獲等事業者制度

認定鳥獣捕獲等事業者制度は、捕獲の担い手の育成・確保を図るため、鳥獣の捕獲等を専門的に行う事業者で、その安全管理体制や従事者の技能・知識が一定の基準に適合している事業者を都道府県知事が認定する制度で（18条の2）、認定を受けた法人を「認定鳥獣捕獲等事業者」という。安全管理体制を確保し、適正かつ効率的に鳥獣の捕獲等を実施できることを認定することで、主に公的な鳥獣捕獲等事業の委託又は請負業務の担い手となる鳥獣捕獲等事業者を育成・確保することを目的としているとされる^{（5）}。

認定を受ける事業者のメリットとしては、法人として捕獲許可を受けることができること、指定管理鳥獣捕獲等事業における夜間銃猟の実施者になれること（夜間銃猟に関する基準を満たした事業者に限定）、認定鳥獣捕獲等事業者の名称を独占的に使用できることなどがある。また、認定鳥獣捕獲等事業者に所属する捕獲従事者に係る狩猟税が免除されるといったメリットもある。

3. 狩猟の適正化のための規制

令和7年改正の目玉である緊急銃猟との関連で狩猟の適正化に関する規制を確認しておきたい。狩猟の適正化のための規制としては、①各種資格と登録

制度、②狩猟対象鳥獣の限定、③狩猟期間の設定、④狩猟の区域規制、⑤安全確保のための銃猟の制限などがある。

まず、各種資格と登録制度による規制は、狩猟を行う者に対する規制である。狩猟者は、猟法の種類に応じて、都道府県知事の免許を受けなければならない（39条）、狩猟区域を管轄する都道府県知事の登録を受けなければならない（55条）。また、狩猟用の銃器を所持するためには、住所地を管轄する都道府県公安委員会の許可を受けなければならない（銃刀法4条1項）。

次に、狩猟の対象となるのは原則「狩猟鳥獣」のみであって、それ以外の鳥獣は捕獲が禁止される。「狩猟鳥獣」とは、希少鳥獣以外の鳥獣であって、その肉又は毛皮を利用する目的、管理をする目的その他の目的で捕獲等の対象となる鳥獣であって、その捕獲等がその生息の状況に著しく影響を及ぼすおそれのないものとして環境省令で定めるもので（2条8項）、現在は46種が定められている^{（6）}。

狩猟鳥獣の捕獲等ができる狩猟期間は、毎年10月15日（北海道にあつては、毎年9月15日）から翌年4月15日までの期間である（2条10項）。実際は、鳥獣の保護を図る観点から、鳥類の繁殖や渡りの時期等を考慮し、下記のとおり狩猟期間が短縮されている。北海道以外の区域にあつては、11月15日～翌年2月15日（猟区内：10月15日～翌年3月15日）、北海道の区域にあつては、10月1日～翌年1月31日（猟区内：9月15日～翌年2月末日）とされている（施行規則9条）。

狩猟の区域規制としては、鳥獣の保護繁殖のため、原則として狩猟が禁止されている「鳥獣保護区」（28条）、狩猟鳥獣の生息数回復のため、一定期間（最大3年）狩猟が禁止されている「休猟区」（34条）が設定されている。

最後に、銃猟については、日出前及び日没後の銃猟が禁止され、住居が集合している地域、広場、駅

（4） 制度創設当初は、ニホンジカ及びイノシシが指定管理鳥獣として指定されていたが、令和6年に四国の個体群を除くクマ類（ヒグマ及びツキノワグマ）が新たに指定された（鳥獣保護管理法施行規則1条の3）。

（5） 環境省ホームページ「認定鳥獣捕獲等事業者制度の概要」https://www.env.go.jp/nature/choju/capture/gaiyou_outline.html 2026年6月5日閲覧。

（6） 鳥獣保護管理法施行規則別表第二。

などの多数の者の集合する場所においては銃猟が禁止される。また、弾丸の到達するおそれのある人、飼養若しくは保管されている動物、建物又は電車、自動車、船舶その他の乗物に向かって、銃猟をしてはならない（38条）。これは狩猟の適正化というより、銃猟による人の身体及び財産に対する危険を防止するための規制ということができる。

4. 関係法令体系

鳥獣保護管理法は、都道府県を中心とした鳥獣保護管理事業、狩猟免許や捕獲の許可等の狩猟制度について定めた法律で、主務官庁は環境省である。一方、鳥獣被害防止特措法は、市町村を中心とした鳥獣被害防止対策を推進するための法律で、農林水産省が主務官庁となっている。同法により市町村が作成する被害防止計画は、農林水産大臣が策定する基本指針に即して作成されなければならない。また、銃を使用する狩猟については、鳥獣保護管理法に基づく銃猟免許や捕獲許可に加え、警察庁が所管する銃刀法に基づく

く銃所持の許可が必要となる（図2）。

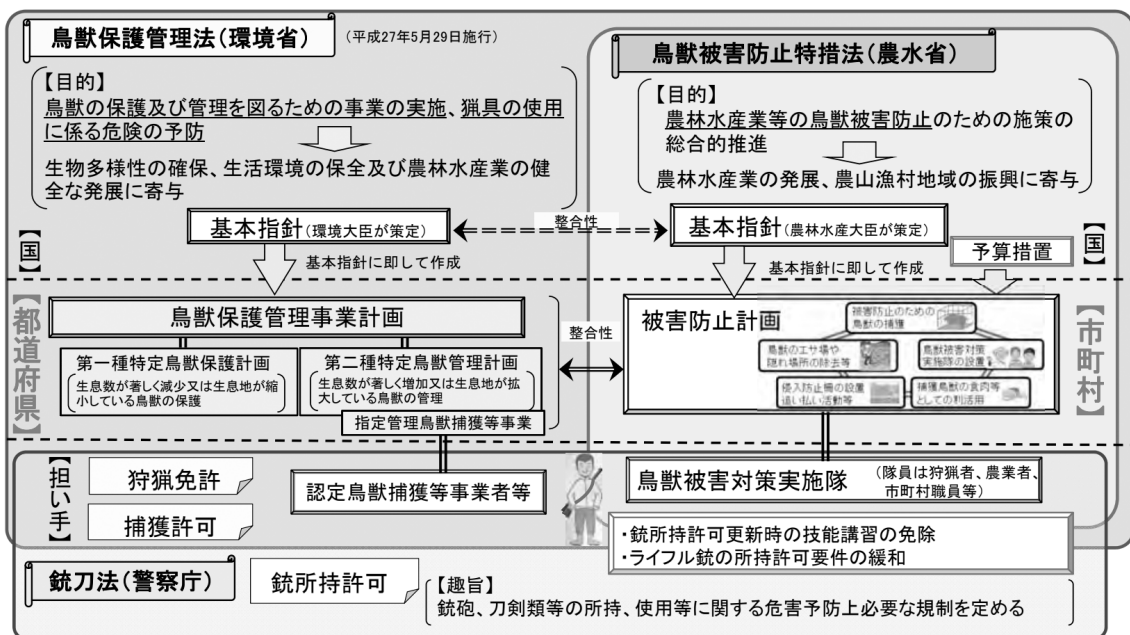
Ⅲ. 法改正の背景と経緯

1. クマ類の生息状況と被害の現状

今回の法改正は、クマ類が人の日常生活圏に出没し人身被害が発生するなど、生活環境の保全上の支障が生じる事例が増加していることを踏まえ、このような場合に対応するための緊急銃猟制度の創設が中心となっている。そこでまず、クマ類の出没と被害の現状を確認する。

クマ類の分布域は拡大傾向にあり、各都道府県における推定個体数が増加傾向にある。このため、近年、市街地への出没や人身被害の増加など人とクマ類の軋轢が深刻化している。その原因としては、エサとなるブナなど堅果類の凶作のほか、人口減少・少子高齢化、都市への一極集中等に伴う中山間地域での人の活動の低下、人とクマ類の緩衝地帯となる里地里山の利用の縮小、耕作放棄地の拡大、放任果樹の増加等により、人の生活圏周辺がクマ類に適した生息環境に変化しつつあることが指摘されてい

図2 鳥獣保護管理法、鳥獣被害防止特措法、銃刀法との関係



出所：農林水産省「鳥獣被害の現状と対策」（平成30年度農作物鳥獣被害防止対策研修資料）

る⁽⁷⁾。

特に、令和5年度のクマ類による人身被害の発生は、死者6人を含む219人となっており、統計のある平成18年以降最多を記録し深刻な状況にあった。今回の法改正前後の令和7年にはさらに状況が深刻化し、最終的に、死者13人を含む238人の人身被害が発生していた（図3）。

こうしたクマ類による被害は人身被害だけでなく、農林業被害のほか、出没に対する不安、通学や散歩などの日常生活、さらには観光への影響などの被害も発生していることから⁽⁸⁾、被害防止に向けた対応が急務となっていた。

2. 政府における対応

（1）クマ被害対策等に関する関係省庁連絡会議

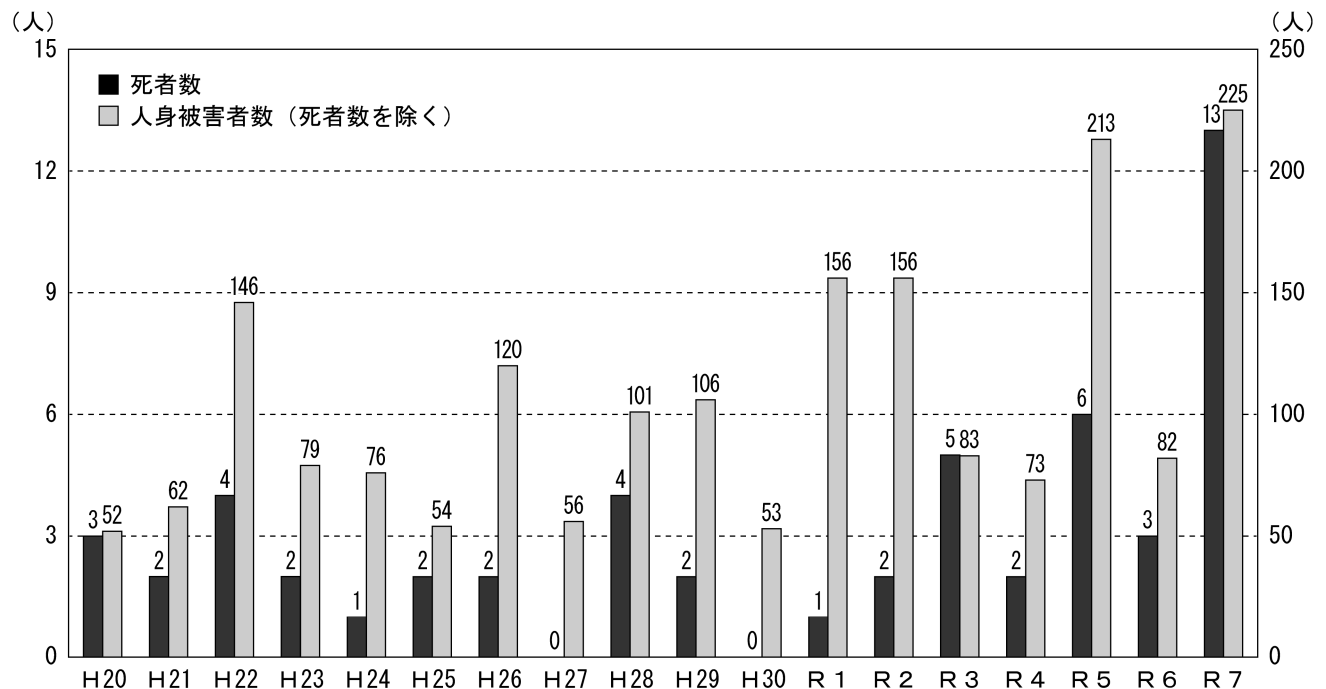
令和2年10月、クマ類の地域個体群存続と人間との軋轢軽減の両立を目指し、クマ類の保護・管理に関係する関係省庁による情報共有、意見交換等を行

うため、「クマ被害対策等に関する関係省庁連絡会議」を設置し、クマの出没、人身被害、農作物被害、堅果類の結実状況、分布状況を共有した。また、環境省において、11月以降も市街地出没や人身被害への警戒と現場での連携強化が必要だとする同連絡会議の結果を踏まえ、各都道府県宛に人身被害防止の徹底について依頼が発出された⁽⁹⁾。

（2）「クマ類による被害防止に向けた対策方針」

環境省において、令和5年12月から、当年のクマ類による人身被害の発生が過去最多を記録したことを踏まえ、次年度以降の人身被害の発生を抑制するための総合的な対策を取りまとめるため、「クマ類保護及び管理に関する検討会」を計3回にわたって開催した。同検討会は、科学的知見に基づき、クマ類の出没や被害の発生要因を分析するとともに、令和6年度以降の被害防止に向けた総合的な対策の方針について検討を行い、令和6年2月8日「クマ類

図3 クマ類による人身被害者数推移



出所：環境省「クマ類による人身被害について〔速報値〕」（令和8年3月時点）をもとに筆者作成

（7） 令和5年度クマ類保護及び管理に関する検討会「クマ類による被害防止に向けた対策方針」（2024年2月8日）4～5頁。

（8） 令和6年度クマ類保護及び管理に関する検討会資料1「令和6年度のクマ類の動向」（2025年2月26日）

（9） 「クマ類による人身被害防止等に係る取組の徹底について（依頼）」（環自野発第2010295号、令和2年10月30日）

による被害防止に向けた対策方針」をまとめた。

対策の基本的な考え方は、クマ類の地域個体群を維持しつつ、人の生活圏への出没防止により、人とクマ類のすみ分けを図る。そして、その実現に向けた対策の方向性として、a.ゾーニング管理、b.地域個体群に基づく広域的な管理、c.モニタリングに基づく順応的な管理の3つが挙げられた。

そして、被害防止のための具体的な行動として、①クマ類を都道府県等が捕獲等により集中的かつ広域的に管理する指定管理鳥獣の指定、②放任果樹等の誘引物の管理、電気柵の設置、追い払い、山林、耕作放棄地、移動ルートの緑地の刈り払い、緩衝帯の整備による生活圏への出没防止、③クマ類が市街地等に出没した場合の関係者間の連絡体制の構築や対応体制の強化と、現行の鳥獣保護管理法で禁止されている住居集合地域等における銃猟について、迅速な現場対応が行われるよう、鳥獣保護管理法の改正も含めて国が早急に対応方針を整理、④クマ類の出没への緊急対応等ができる人材の育成と配置を挙げている。

(3) 「クマ被害対策施策パッケージ」

令和6年4月15日には、関係省庁（環境省、農林水産省、林野庁、国土交通省、警察庁）が「クマ被害対策施策パッケージ」を策定・公表した。その内容は、①人の生活圏への出没防止、②出没時の緊急対応、③クマ類の個体群管理の強化、④人材育成・確保、⑤クマ類の生息環境の保全・整備であり、上記「クマ類による被害防止に向けた対策方針」を踏まえたものである。

上記パッケージの公表の翌日の4月16日には、鳥獣保護管理法の施行規則が改正され、指定管理鳥獣にクマ類（ツキノワグマについては四国4県の個体群以外の個体群）が追加された。

令和5年の深刻なクマ被害を受けた政府内の議論においては、例えば、「人の生活圏においては、出没したクマを確実にかつ迅速に排除するとともに、その周辺地域においては、出没を防止するための捕獲

等を強化することで、個体数の削減を図る。」

（「クマ被害対策施策パッケージ」）という表現からもわかるように、生活圏に侵入したクマは「速やかに排除」とするという方針がかつてないほど明確に打ち出されていたのである。

3. 銃猟によるクマ対策の強化に向けた議論

(1) 銃猟の規制

前述のとおり、鳥獣保護管理法38条は、人の身体や生命に対する危険を防止するため、①日出前及び日没後の銃猟（夜間銃猟）、②住居が集合している地域又は広場、駅その他の多数の者の集合する場所（住居集合地域等）での銃猟、③弾丸の到達するおそれのある人、飼養若しくは保管されている動物、建物又は電車、自動車、船舶その他の乗物に向かつての銃猟を禁止している。

平成26年、住居集合地域等における銃猟の規制が一部緩和され、都道府県知事の許可を受けた者に限り、住居集合地域等における麻醉銃猟が可能となった（38条の2）。しかし、対象鳥獣は原則としてニホンザルとされ、クマ類等の大型獣類については、原則として許可しないものとされている⁽¹⁰⁾。麻醉が効くまでには時間を要し、さらに、麻醉銃で撃たれたことにより対象個体が興奮してかえって危険を招くおそれがあるためである。

(2) クマ類が住居集合地域等に出没した場合の対応上の課題

クマ類が住居集合地域等に出没し、人の生命・身体の安全確保の観点から早急に対応する必要がある場合であっても、住居集合地域等での銃猟が禁止されていることから、鳥獣保護管理法に基づく対応ができない。実際には、警職法4条1項に基づく警察官の命令を受けて行われるハンターによる銃猟、又は、ハンター自らの判断により刑法37条に基づく緊急避難の措置として銃猟を行う形の対応が採られていた。

(10) 寺西香澄「人の日常生活圏に出没したクマ等への対応——鳥獣保護管理法改正案をめぐる国会論議——」『立法と調査』476号（2025年7月）102頁。

しかしながら、警職法4条1項に基づく対応では、警察官が不在の場合や現実・具体的に危険が生じた場合にしか対応できないこと、現場の警察官が必ずしもクマの対処に精通しているとも限らないという問題がある⁽¹¹⁾。また、緊急避難の措置による対応では、緊急避難の成立要件⁽¹²⁾を充足しているかは個別具体的事情に依拠する部分が多く、ハンターは、要件の成否について確たる見通しを持ちづらい状況の中、リスクを引き受けながら対処せざるを得ないことになり、迅速な安全確保措置等を不当に萎縮させる懸念があることが課題として指摘された⁽¹³⁾。

なお、警察官の命令に基づく銃猟に関連して、警察庁は、警職法4条1項を適用した対応に関する留意事項等について、通知を各都道府県警察本部に発出していた⁽¹⁴⁾。同通知では、警職法4条1項を適用するためには、①「危険な事態がある場合」であり、かつ「特に急速を要する場合」に「危害防止のために通常必要と認められる措置」として行われる必要がある、②人的被害が既に発生している必要はない、③同項に基づく命令は、警察官の判断により行わなければならない、また、警察官がハンターに対し、明示的に命じることが必要であるとされている。

警職法4条や刑法37条による対応は、あくまで応急的措置として考慮されるものである。そのため実際の現場の運用においては、「責任の所在」や「安全性の確保」という高いハードルが存在し、対応ができない又は遅れる事態が生じていた。

このような事態を受けて、自治体からは、応急的な措置ではなく、鳥獣保護管理法に基づく対応ができるように、銃猟の制限に関する鳥獣保護管理法38条を改正すべきとの要望⁽¹⁵⁾が出されていた。

(3) 「鳥獣保護管理法第38条に関する検討会」における議論

前掲の「クマ類による被害防止に向けた対策方針」において、「市街地等での銃による捕獲について、鳥獣保護管理法の改正も含めて、対応方針の検討・整理が必要」とされたことを受け、「鳥獣保護管理法第38条に関する検討会」が設置され、実際の対策に関わる地方公共団体、関係団体、専門家に加え、関係法令を所管する警察庁、関係法令の専門家による検討が行われた。その結果が「鳥獣保護管理法第38条の改正に関する対応方針（案）」として示された。

同方針は、現行法で対応できない3つの状況を想定し、それぞれの状況に対する対応方針を示している。その内容は、表2のように整理することができる。

環境省は、上記「鳥獣保護管理法第38条の改正に関する対応方針（案）」について、意見募集（パブリックコメント）を実施した結果、299者から計389件の意見提出があった。提出された意見の内容として、自然環境保護や動物愛護を掲げる市民団体からは、市街地における銃器使用による無差別な駆除に反対する意見が多数寄せられた。こうした意見は、人間とクマ類との間で生じた軋轢を致命的な手段（銃殺）によって解決しようとする姿勢に対する、根本的な問題提起と理解することができる。一方、実際に地域住民の安全確保や被害対策に当たる自治体関係者、あるいは日常的に鳥獣被害に苦しむ農林水産業関係者からは、改正を支持し、さらなる要件の緩和や行政支援の拡充を求める声が寄せられた。市街地に侵入したクマ等による安全な生活環境への影響と、法律の壁によって有効な手段が封じられている現状に対するフラストレーションが、制度改正

(11) 環境省鳥獣保護管理法第38条に関する検討会「鳥獣保護管理法第38条の改正に関する対応方針」（2024年7月）4頁。

(12) 刑法37条は、緊急避難について、「自己又は他人の生命、身体、自由又は財産に対する現在の危難を避けるため、やむを得ずにした行為は、これによって生じた害が避けようとした害の程度を超えなかった場合に限り、罰しない。ただし、その程度を超えた行為は、情状により、その刑を減輕し、又は免除することができる。」と規定している。

(13) 前掲注(11)4頁。

(14) 警察庁「熊等が住宅街に出没した場合における警察官職務執行法第4条第1項を適用した対応について（通知）」（2020年10月）。

(15) 北海道東北地方知事会「クマ類の管理及び被害防止対策への支援に係る緊急要望」（2023年11月13日）。

表2 現状と対応方針

現行法では対応できない状況	対応方針（鳥獣保護管理法の改正）
① 銃猟ができない住居集合地域等にクマ類やイノシシ（成獣）が出没した場合（特に膠着状態等の場合）	大型獣による人身被害のおそれが現に生じている状況において、緊急的に住居集合地域等における銃猟を特例的に実施可能とする（38条2項及び3項関係）。
② 建物にクマ類が立てこもった場合	建物等に向かって行われる銃猟のうち、建物内にクマ類が入り込んだ場合に、一定の条件を満たす形で当該鳥獣に対して行う銃猟（麻酔銃を使用した鳥獣の捕獲等を含む。）を実施可能とする（38条3項及び38条の2関係）。
③ はこわなでクマ類を捕獲した後の止めさし	住居集合地域等における銃猟のうち、はこわなで捕獲したクマ類の銃器による止めさしを実施可能とする（38条2項関係）。

出所：「鳥獣保護管理法第38条の改正に関する対応方針（案）」をもとに筆者作成

への強い要請として表出されていたと理解できる。

以上のような背景と経緯を踏まえ、政府において法律案が作成され、令和7年2月21日に閣議決定を経て、同日、第217回国会において、閣法第27号として衆議院に提出された。

IV. 改正内容

改正内容は、緊急銃猟制度を中心に、その対象となる「危険鳥獣」の定義、緊急銃猟の要件、実施主体と委託、緊急銃猟に伴う土地の立入り、安全を確保するための措置、都道府県の支援、損失補償などである。

1. 危険鳥獣の定義

熊その他の人の日常生活圏に出現した場合に人の生命又は身体に危害を及ぼすおそれが大きいものとして政令で定める鳥獣を「危険鳥獣」と定義し（2条6項）、緊急銃猟の対象とすることができるようにした。政令で定める鳥獣は、人身被害リスクの高いヒグマ、ツキノワグマ及びイノシシとされた⁽¹⁶⁾。

「危険鳥獣」が新たに定義されたことに合わせて、環境大臣が定める基本指針に定める事項として、「危険鳥獣の管理に関する事項」を追加した（3条2項5号）。また、各都道府県知事が、環境大臣の定める基本指針に即して定める鳥獣保護管理事業計画において定める事項として、危険鳥獣の当該都道府県の区域内における生息の状況その他の事情を勘案して必要があると認める場合においては、当該危

険鳥獣の人の日常生活圏への侵入の防止に関する事項を追加した（4条2項8号）。

2. 緊急銃猟制度の創設

上述したとおり、鳥獣保護管理法38条の銃猟の制限を緩和して、より予防的かつ迅速な対応を可能にする必要性が高まっていた。そこで、改正法は、人の日常生活圏にクマ等が出没した場合に、市町村長が、地域住民等の安全の確保のための措置を講じたうえで、銃猟を実施することができるとする緊急銃猟制度を創設した。

緊急銃猟の発動要件について、改正法は、4つの要件を定めている（34条の2第1項）。まず、第一に、危険鳥獣が、人の日常生活圏や乗物への侵入又は侵入するおそれが大きいことである。人の日常生活圏とは、住居、広場その他の人の日常生活の用に供されている場所をいい、乗物とは、電車、自動車、船舶その他の人の日常生活の用に供されている乗物を意味する。したがって、登山道のような、生計を立てるなどする過程で通行する必然性のない場所は、日常生活圏に含まれない。侵入又は侵入するおそれが大きいこととは、すでに侵入している状態のほか、現に、日常生活圏に侵入しているわけではないが、そのごく近傍の場所に、興奮し、又は人の日常生活圏付近への侵入を繰り返してきたと考えられる個体がいるなど、人の日常生活圏付近への侵入の蓋然性が大きい場合も含まれるとされる。一方、単に山野にいたる危険鳥獣を「いつか人の日常生活圏に侵入するおそれがある」と解釈し、緊急銃猟によって捕獲

(16) 鳥獣保護管理法施行令1条。

することはできない⁽¹⁷⁾。

第二に、危害を防止するための措置を緊急に講ずる必要があると認めることである。ここでいう緊急性とは、当該危険鳥獣による人の生命・身体に対する危害を防止するための緊急性を意味する。したがって、農作物の食害や器物破損といった財産的被害を防止する目的では発動できず、あくまで人への危害を防止する目的で危害が切迫している状況に限定される。これは、人の生命・身体の安全の確保と銃猟という目的と手段における比例原則を定めたものと理解することができる。

第三に、他の方法によっては的確かつ迅速に当該危険鳥獣の捕獲等を行うことが困難であることが必要である。これは緊急銃猟における補完性の原則を定めたものと理解できる。他の方法としてはこわななどが考えられるが、しかし、人の日常生活圏に危険鳥獣が侵入し、さらに緊急性が認められる状況において、はこわなを使って当該危険鳥獣を迅速に捕獲することは難しく、基本的には「銃猟以外の方法では困難」の条件に該当することとなると考えられる。危険鳥獣であっても幼獣であって、網等を用いることによって作業者の危険を伴わず、かつ速やかに捕獲等を行うことができる場合がこの要件の例として挙げられている⁽¹⁸⁾。

第四に、人の安全が確保できていることである。そもそも危険鳥獣から人の生命・身体の安全を守るための緊急銃猟であることから、その実施に当たって、発砲による二次被害の危険が完全に排除されていることは絶対条件である。なお、法改正後においても、危険な事態があり、特に急速を要する差し迫った状況においては、警職法4条に基づく警察官の命令を受けた銃猟が適用される場合があることは変わらない⁽¹⁹⁾。

緊急銃猟として実施する行為については、一部銃猟規制に関する規定の適用除外を定めている（34条

の2第5項）。特に、法改正の最も重要な理由であった住居集合地域等における銃猟の規制が除外された。すなわち、38条が制限している、日出前・日没後の夜間銃猟や住居集合地域、人・飼養動物・建物・乗物に向かっての銃猟が可能となった。一方、38条3項のうち、「弾丸の到達するおそれのある人」に向かってする銃猟の適用除外については、市町村長の指揮を受け、人の生命・身体に危害を及ぼすことがないように当該緊急銃猟を実施する場合に限るとし（34条の2第5項）、緊急銃猟であっても人の生命・身体に危害を及ぼすおそれのある銃猟は禁止される。

3. 市町村長による緊急銃猟の実施又は委託

緊急銃猟の実施主体は市町村長である。市町村長は、緊急銃猟をしようとするとき、その職員に緊急銃猟を実施させ、又はその職員以外の者に委託することができる。住居集合地域等における緊急銃猟は、通常の狩猟と比べ、高い技能、知識及び経験が求められる。そのため、市町村長が緊急銃猟を委託することができる者は、政令で定める要件を備える者に限られる。政令においては、緊急銃猟を実施しようとする者が、①銃猟免許を受けた者であること（装薬銃は第一種銃猟免許、空気銃は第一種又は第二種銃猟免許）、②過去1年以内に銃器による射撃を2回以上した者であること、③過去3年以内に、緊急銃猟の実施のために使用しようとする銃器と同種の銃器を使用して危険鳥獣等の捕獲等をした経験を有する者であること、④夜間に緊急銃猟を建物内以外の住居等又はその付近において実施させるときは、その適正な実施のために必要な環境省令で定める射撃の技能を有し、かつ、その適正な実施に関する講習で環境省令で定めるものの課程を修了した者であることを要件としている（政令4条1項）。ただし、麻酔銃を使用して緊急銃猟を実施する場合は③の要

(17) 環境省「緊急銃猟ガイドライン」（2026年4月改訂、以下「ガイドライン」という。）59頁。

(18) ガイドライン60頁。

(19) 具体的な事例としては、通報を受けた警察官が現場に到着し、現に熊等が人を襲おうとしているような場合（第217回国会衆議院環境委員会における大濱政府参考人の答弁（第217回国会衆議院環境委員会第5号、2025年4月8日）や、公園に出没したクマが子供に接近している場合（ガイドライン111頁）などが挙げられている。

件のみで足りるとしている（同4条2項）。

4. 緊急銃猟等のための土地の立入り等

市町村長は、緊急銃猟をし、又は緊急銃猟により捕獲等をした危険鳥獣の適切な処理をするために必要な限度において、その職員又はその職員以外の者に委託して他人の土地に立ち入らせ、若しくは障害物を除去させることができる（34条の3）。例えば、私有地に侵入した危険鳥獣に向かって発砲するための土地の立入りや矢先に存在する障害物の除去、死亡した危険鳥獣を回収するための土地の立入りなどが想定される⁽²⁰⁾。

5. 安全を確保するための措置

緊急銃猟を実施する場合、人の安全を確保して二次被害を防止することは絶対条件である。市町村長は、緊急銃猟の実施に当たって、安全を確保するための措置として、通行の禁止・制限や避難指示をすることができる（34条の4）。具体的には、市町村長は、①通行の禁止・制限に係る場所を管轄する警察署長に通報し、②鉄道が敷設されているときはその管理者と協議する必要がある、③通行の禁止・制限の掲示及び職員又は車両の配置、④通行の禁止・制限に係る掲示事項の公衆への閲覧の提供が定められている（政令5条）。

この通行の禁止・制限に違反した者に対しては、罰則が設けられ、3月以下の拘禁刑又は30万円以下の罰金に処することとしている（84条の2）。

6. 都道府県知事に対する応援の要求等

市町村の職員数やノウハウの不足により、市町村職員のみでは的確な緊急銃猟の実施が困難な場合も想定できる。そのような場合に、市町村長は、都道府県知事に対し応援を求めることができる（34条の5第1項）。

都道府県知事による「応援」の具体例としては、

①緊急銃猟実施に当たっての指揮命令への技術的助言、②安全確保措置を講ずる市町村職員が移動するための車両の運転、③夜間である場合は当該鳥獣を照明で照らす行為、④通行禁止措置の実施などの補助的な行為が想定される⁽²¹⁾。

応援の要求に応じて応援に従事する者は、当該応援を求めた市町村長の指揮を受けることとなり（2項）、応援に要した費用も市町村長が負担する（3項）。

7. 損失補償

緊急銃猟を実施するとき、発砲又は発砲のための準備行為などによる財産の損壊が発生し得る。むしろ、程度の問題はあるにせよ、財産の損壊が発生する可能性が想定されるべきであって、緊急銃猟に伴う財産の損壊による損失の補償が問題となる。緊急銃猟等はあくまで市町村長が実施者であり、市町村長から委託されて緊急銃猟を実行するハンターに損失補償の責任を負わせるべきではない。そのため、改正法は、緊急銃猟に伴って生じた損失につき、市町村長が「通常生ずべき損失」を補償するとしている（34条の6第1項）。「通常生ずべき損失」とは、建物や乗物等が損壊されていなければ、これらの物件の運用によって得られた利益が想定されるとしている。

市町村長の損失補償については、法律案審議の段階から、保険により対応することが想定されており⁽²²⁾、その保険料については、環境省の指定管理鳥獣対策事業交付金を活用することができる。

V. 国会における審議

改正法律案は、衆・参の環境委員会に付託され、審査・審議の結果、令和7年4月18日に参議院本会議で可決され、同月25日、令和7年法律第28号として公布された。

(20) ガイドライン84頁。

(21) 環境省鳥獣保護管理室「鳥獣保護管理制度について」（令和7年）34頁。

(22) 第217回国会衆議院環境委員会第5号（2025年4月8日、以下「衆議院第5号」という。）6頁。また、ガイドライン58頁。

1. 主な質疑内容

以下では、衆参両院の環境委員会における主な質疑内容を争点ごとに要約する。

(1) 危険鳥獣の名称

「危険鳥獣」という名称が熊やイノシシへのレッテル貼りとなり、人の生活圏に出没した個体ではなく、全部が危険動物であるかのような印象を植え付けてしまうのではないかという懸念に対して、環境大臣（浅尾慶一郎）は、緊急銃猟の対象となる危険鳥獣は、現に人家周辺での人身被害が多数確認され、被害を受けた際には重傷化のリスクが高い鳥獣を想定しており、レッテルを貼るようなものではないと答弁した⁽²³⁾。

(2) 警職法4条との関係

緊急銃猟制度の導入後も警職法4条に基づく対応も引き続き考えられるが、警職法に基づく対応をするか、市町村長命令による緊急銃猟で対応するかの判断基準について、環境省から、今後は緊急銃猟による対応が基本となるが、例えば今まさに人が襲われそうな場合など、現場の状況によっては警職法を適用する場合もあり得る。警察とは制度設計の段階から調整しており、地域住民の生命・身体への危害を防ぐため、現場における退避、誘導等について緊密に連携して対応していきたいと答弁した⁽²⁴⁾。また、警察庁からは、警職法4条1項の要件に該当する場合の具体例として、通報を受けた警察官が現場に到着し、現に熊等が人を襲おうとしているような場合が考えられるとした⁽²⁵⁾。

(3) 自治体に対する支援

緊急銃猟の実施主体は市町村長であり、緊急銃猟に伴って発生する責任の所在も市町村長にある一方、

現場における負担が過重であるとの指摘とともに、自治体に対する支援について多く質問された。環境大臣が、円滑かつ安全な実施に向けた支援は重要であり、環境省では、支援実施の体制も含め、事前準備から捕獲後に至る各段階における必要な対策や、対策情報や留意事項を網羅的にまとめたガイドラインの整備、説明会の開催などの技術的支援を行うとともに、交付金による都道府県を通じた市町村への財政支援を進める。また、都道府県に人的支援を要請できるほか、警察とも住民の退避、誘導等について連携しつつ、地域の関係者が安全かつ円滑に対応できるよう支援すると答弁した⁽²⁶⁾。

34条の5の都道府県の応援の内容について、具体的には、通行制限、禁止措置の実施への支援、緊急銃猟の実施に当たっての技術的助言などの補助的な行為で応援を得ることを想定していると答弁した⁽²⁷⁾。また、損失補償について、保険による対応を想定しており、当該保険の保険料は環境省の交付金により財政支援が可能であることを確認している⁽²⁸⁾。

(4) ハンターの法的責任問題

緊急銃猟に当たっては、主に地元の猟友会の協力を得て実施することとなる。しかし、猟友会の会員数の減少及び高齢化が進む中、2018年には、北海道猟友会砂川支部において、市の要請で出動したハンターがヒグマに発砲をしたところ、鳥獣保護管理法で禁止する建物への発砲に当たるとして、同法に加え銃刀法違反となり、北海道公安委員会から銃の所持許可の取消処分を受けた事例が発生した。当該ハンターはこの処分の取消訴訟を提起したところ、1審の札幌地裁は請求を認容したが、控訴審の札幌高裁は1審判決を取り消し、請求を棄却した。法案審議当時は最高裁に係属中であった⁽²⁹⁾。緊急銃猟においても同様の責任を問われるおそれがないかにつ

(23) 衆議院第5号8頁、第217回国会参議院環境委員会第6号（2025年4月17日、以下「参議院第6号」という。）6頁。

(24) 第217回国会衆議院環境委員会第4号（2025年3月25日、以下「衆議院第4号」という。）4頁。

(25) 衆議院第5号11頁。

(26) 衆議院第4号3～4頁、参議院第6号6頁。

(27) 参議院第6号3頁。

(28) 衆議院第5号6頁、参議院第6号9頁。

(29) 上告審判断など詳細については後述。

いて、環境省から、本法案に基づく緊急銃猟であれば、建物に向かって行う銃猟を禁止する鳥獣保護管理法の規定が適用除外となるため、銃刀法に基づく銃の所持許可が取り消されることはなく、同様の事案は起きないと考えていると答弁した⁽³⁰⁾。

緊急銃猟におけるハンター自身の責任についても、環境大臣が、緊急銃猟は、市町村長がハンターに委託して実施するもので、銃猟の実施の決定や安全確保措置など、緊急銃猟の実施の責任はあくまでも市町村長にあり、委託を受けたハンターが責任を負うものではない。また、物損や万が一の人身事故が生じた場合には、ハンターではなく銃猟を委託した市町村が補償や賠償を行うことについて制度的に担保をしていると答弁した⁽³¹⁾。

(5) 担い手の確保

ハンターへの手当の支給の在り方について、環境大臣が、熊の出没対応に関するハンターへの報酬は、熊の生息状況や出没状況等の地域の実情を考慮した上で、自治体において設定される。その上で、環境省としては、農林水産省と連携し、必要に応じて交付金や特別交付税措置による財政支援を行っている。また、本法案の緊急銃猟についても、捕獲従事者の日当経費等が市町村において適切に支払われるよう、環境省の交付金等で対応できるようにしていきたいと答弁した⁽³²⁾。

また、担い手を確保するための取組みについて多くの質疑があり、環境省からは、狩猟の魅力を伝え、狩猟免許取得を促すための狩猟フォーラムの開催、指定管理鳥獣対策事業交付金を活用した、自治体による認定鳥獣捕獲等事業者や狩猟者の育成等の取組支援、認定鳥獣捕獲等事業者や有害鳥獣捕獲等に関わる狩猟者の狩猟税の減免措置、あるいは人材データベースによる専門人材の紹介、こういった取組を実施していると答弁され⁽³³⁾、また、自衛隊退職者

等を対象に、鳥獣被害防止活動への参加や狩猟免許の取得を呼びかけており、防衛省や農林水産省と連携をして、自衛隊の退職者も含めた鳥獣の捕獲に関わる人材の育成、確保に積極的に取り組むと答弁された⁽³⁴⁾。

人とクマのすみ分けを進めるためには、ハンターだけではなく、クマの生態に関する専門的知見を有する野生動物管理の専門家の確保と育成が重要である。これに関する政府の取組みについて、環境大臣が、自治体職員向けに科学的、計画的な鳥獣の保護管理に関する研修の実施のほか、大学等と連携し、鳥獣保護管理に関する統一的な専門カリキュラムによる若手人材の育成支援等に取り組んでいる。さらに、自治体が独自に進める人材確保、育成に係る取組みについて、交付金による財政支援を実施している。引き続き、専門人材の確保、育成のための支援を実施していきたいと答弁した⁽³⁵⁾。

2. 審査の経過

衆議院環境委員会においては、人の日常生活圏に限らず対処が必要と解釈し得る「危険鳥獣」の用語を人の日常生活圏に限定する「緊急対処鳥獣」に改めることを内容とする修正案（立憲民主党・無所属、日本維新の会及び参政党の共同提出）が提出されたが否決され、原案のとおり可決された。

参議院環境委員会においても、①「危険鳥獣」の用語を「緊急対処鳥獣」に改めることに加え、②本法の附則に、政府は、本法の公布後速やかに、法律における鳥獣の用語の見直しについて、野生動物を用いた用語とする方向で検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずるものとするとの検討条項を追加することを内容とする修正案（立憲民主・社民・無所属及び日本共産党の共同提出）が提出されたが否決され、同じく原案のとおり可決された。

(30) 衆議院第4号1頁、衆議院第5号10頁、参議院第6号9頁。

(31) 衆議院第5号6頁、参議院第6号6頁・15頁。

(32) 参議院第6号7頁。

(33) 衆議院第4号4頁、衆議院第5号13頁、参議院第6号2頁。

(34) 衆議院第5号10頁、参議院第6号9頁。

(35) 参議院第6号7頁。

鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

- 一、危険鳥獣の銃猟の安全対策に万全を期するため、市町村を始めとする関係者に対して、現場での迅速かつ適切な判断が可能となるよう、本法の内容を関係法令との関係も含めて十分周知するとともに、関係省庁で連携して安全かつ効果的な出沒対応に関するガイドライン等の作成や研修の実施等の支援を図ること。また、危険鳥獣の出沒時の連絡体制及び対応方針の事前調整や実地訓練の定期的な実施について必要な支援を行うこと。
- 二、本法の円滑な運用とともに、危険鳥獣の捕獲等に当たっての担い手への必要な経費が確保されるよう、地方公共団体に対する財政支援の充実に努めること。
- 三、狩猟者の減少・高齢化等を踏まえ、鳥獣による被害防止に向けた捕獲体制を強化するため、専門的技術を有する認定鳥獣捕獲等事業等に従事する者の更なる技術向上及び育成について、積極的な支援を行うこと。
- 四、クマ対策については、捕殺だけではなく、人の生活圏への出沒を未然に防止することが重要であることから、生息状況把握のための適切なモニタリングの実施を始め、クマの生息環境の整備や保全、人とクマがすみ分けて共存するためのゾーニング管理などの出沒抑制対策に関係省庁で十分連携を図りつつ取り組むこと。また、これらの取組を進めるため、野生動物管理の計画・立案等を担う専門人材の育成・確保を進めること。
- 五、捕殺による被害対策の効果は限定的で、クマ等による人身被害の予防や野生動物との軋轢の根本的な解決には、防護柵等による被害防除や誘引物除去、犬を活用した追い払いの実施など、人と野生動物とのすみ分けのための環境整備がとりわけ有効であることから、地域が効果的に取り組めるように支援策を整備し、必要な予算を確保すること。
- 六、くくりわな又は箱わなによる錯誤捕獲は、意図せぬクマの捕殺や野生動物に不必要な苦痛を与えることにつながるおそれ大きいことから、錯誤捕獲の発生防止対策を検討すること。
- 七、捕獲等を行った野生鳥獣の有効利用について、より安全な提供による消費者の安心の確保を図りつつ、その円滑な流通を促進するための環境整備等必要な措置を講ずること。
- 八、令和十二年度までに鉛製銃弾に起因する鳥類での鉛中毒の発生をゼロとすることを目指して令和七年度から鉛製銃弾の段階的な使用規制が開始されることを踏まえ、その影響についての科学的知見も踏まえつつ、非鉛製銃弾の使用の促進を図る取組を進めること。
- 九、森林、里地里山、河川など、野生動物の生息環境の整備・保全と生態系ネットワークの構築・維持を進めるため、ネイチャーポジティブの取組を一層強化すること。

3. 附帯決議

改正法案については、衆参両院の環境委員会において附帯決議が付されている。ここでは、衆議院環境委員会の附帯決議の内容を包含する内容となっている参議院環境委員会の附帯決議⁽³⁶⁾を掲載する。

VI. 地方公共団体への影響と今後の課題

従来、クマ等が住居集合地域等に現れ、住民にとって脅威となっている場合、警職法4条を適用し警察官の命令による銃猟、または、ハンター自らの判断による応急的な対応（刑法37条に基づく緊急避

難を含む。）が中心であって、これらの方法によっては、迅速かつ効果的な対応ができないことが大きな課題となっていた。令和7年の改正によって、市町村の事務として緊急銃猟が位置づけられ、ハンターに委託して実施できる仕組みが設けられた点は、住民の生命・身体の安全及び日常生活の平穏を守る観点から評価することができる。

緊急銃猟制度創設の効果を数値化することは難しいが、前掲図3でみるように、2025（令和7）年の人身被害が急増し、実際に緊急銃猟が実施された件数が相当数に上っていること⁽³⁷⁾を考えると、緊急銃猟制度が、住民の生命・身体の安全と日常生活の平穏を確保するための危機対応手段として、実際に、

(36) 参議院第6号23頁。

(37) 環境省資料「緊急銃猟の実施状況」によると、改正法の施行後、2026年3月末までの間、緊急銃猟の発砲まで至った事例は60件に上っている（2026年3月28日時点）。

一定の役割を果たし始めていると評価することができよう。以下では、緊急銃猟制度を中心に、地方公共団体への影響及び課題について触れることとする。

1. 緊急銃猟の実施体制の構築

環境省所管の鳥獣保護管理法の下では、従来、都道府県が主体となって鳥獣保護管理事業計画を策定し、広域的・専門的な鳥獣保護管理を担ってきた。他方、農林水産省所管の鳥獣被害防止特措法の下では、市町村が被害防止計画を策定し、農林水産被害への対策を行ってきた。このように、鳥獣保護管理については、環境省所管の鳥獣保護管理法と農林水産省所管の鳥獣被害防止特措法が併存し、都道府県と市町村の役割分担も重層化している（前掲図1・図2）。このような状況において、都道府県と市町村の連携が必ずしも十分ではないこと及び重層的に実施されていることの問題点は、法改正前から指摘されていたところである⁽³⁸⁾。そこに、鳥獣保護管理法の中に、市町村長の権限として実施される緊急銃猟制度が新たに加わることで、鳥獣保護管理体制はさらに複雑になった。

そのため、今後は、都道府県と市町村のそれぞれの役割及び連携体制を明確にすることが重要である。市町村は、クマ等の出没情報の把握、住民への避難・注意喚起、現場の安全確保、ハンターへの委託、警察・消防等との連絡調整など、緊急時の初動対応を担うとともに、緊急銃猟の実施責任を負う。緊急銃猟は、常時の鳥獣保護管理行政とは違って、何より迅速かつ的確な実施が求められ、また現場における判断が重要になる。このような意味で、緊急銃猟制度は、市町村に大きな負担を負わせるものである。一方、市町村の実施体制においては、技術的・人的面において限界がある。そのため、改正法は、都道

府県知事に対する応援要求（34条の5第1項）を定めている。緊急銃猟の実施にあたっての市町村と都道府県の協力体制の構築と果たすべき役割の明確化が求められる。また、クマ等は市町村境を越えて移動するため、隣接市町村相互の連携も不可欠である。

さらに、緊急銃猟の実施が困難な場合の対応方法も考えておく必要がある。これまで、クマ類の人の日常生活圏における出没事案については、警職法4条を適用し警察官の命令によりハンターが銃猟を行う、又は、警察官が不在の際にはハンター自らが緊急性を判断するなどして応急的な対応をしてきた。緊急銃猟制度の創設によって、従来の警職法4条による対応及び刑法37条の緊急避難の実施について変更があるわけではない⁽³⁹⁾。実際の現場においては、緊急銃猟、警職法4条による対応、刑法37条の緊急避難の実施のいずれによる対応を採るかについて、難しい判断を迫られる場面も考えられる。あらかじめ、それぞれの適用が想定される具体的な事例及び判断基準を明確にし、関係者はこれらを熟知したうえで、様々な場面を想定した訓練を重ねておく必要がある。

2. 担い手の確保

危険性の極めて高い銃を用いた鳥獣の捕獲はその公益性によって正当化されるものである。特に、緊急銃猟は、住民の安全確保を目的とする公益性の高い行為であり、しかも住居集合地域等において銃器を使用する危険性の高い行為である。このような行為は十分な訓練を受けた公務員が責任をもって行うべきであって、本来は、緊急銃猟の実施ができる者を公務員として採用するのが望ましい⁽⁴⁰⁾。

しかし、緊急銃猟を実施できる職員を各自治体が十分に配置することは容易ではない。全国の都道府

(38) 日本学術会議・人口減少社会における野生動物管理の在り方の検討に関する委員会回答「人口減少社会における野生動物管理の在り方」（2019年）11頁。今里滋「我が国における狩猟・獣害対策の歴史と課題」『同志社政策科学研究』21巻2号（2020年3月）、梶光一「日本の野生動物管理制度の課題」『科学』94巻4号（2024年4月）。

(39) 警察庁の通達においては、「改正法の施行後も、通達による対応に変更が生じるものではなく、例えば、熊等が出没して現実・具体的に危険が生じ特に急を要する状況であり、緊急銃猟で対処ができない場合などには、警職法第4条第1項を適用することが想定される。」としている（「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律の一部改正について（通達）」（警察庁丁保発第171号、令和7年8月22日））。

(40) 渡邊剛央「緊急銃猟の法的問題」*Naturalistae* No. 30（岡山理科大学 研究・社会連携機構・自然フィールドワークセンター、2026年3月）32～33頁。

県における鳥獣保護管理の専門的知見を有する常勤職員数は169名、1都道府県当たりでは平均3.6名にとどまっており⁽⁴¹⁾、さらにこれらの職員のほとんどが、専門的知見に基づいた調査研究・政策立案、または、現場状況の診断、対策立案と実行、危機管理対策などの実務的な業務を担う専門行政職員であり、狩猟免許及びライフル所持の許可を有して銃猟を実施できる「現場技術者＝ハンター」ではない⁽⁴²⁾。近年のクマ被害状況を受けて、ハンターを職員として採用する自治体も現れているが⁽⁴³⁾、自治体の厳しい行財政状況を考えると、特に市町村においてハンターを職員として採用することには限界がある。現実的には、緊急銃猟の担い手として、猟友会や民間ハンターの協力に依存せざるを得ない側面が大きい。

ところが、その担い手となり得るリソースが必ずしも十分ではない。狩猟免許所持者数の推移をみると、狩猟免許所持者全体の数は、確認できた最新の2021年が213,400人で、ピーク時の1978年の510,661人に比べると大幅に減少している。2010年の190,200人に比べると直近の10年ほどは増加傾向にあるといえるが、威力のある火薬銃が使用可能でクマ等の大型獣まで狩猟できる第一種銃猟に限定してみると、2010年が116,500人で、2021年は84,400人であり、直近10年ほどは減少または横ばいに推移している。さらに、猟友会会員の高齢化が進む中、実際の狩猟者登録率も減少し約3分の2程度にとどまっている⁽⁴⁴⁾。緊急銃猟を委託できるハンターは狩猟免許の所持だけでなく、一定以上の経験や技術

を備えた者に限られる。

以上のような状況の中で、市町村は緊急銃猟の担い手を確保しなければならない。そのための方策として、第一に、市町村は、平時から「委託できるハンターのリスト」を整備しておく必要がある。これまで鳥獣保護管理の担い手ないし協力者として活動してきた猟友会のメンバーや認定鳥獣捕獲等事業者、鳥獣被害対策実施隊、そして環境省のクマ人材データバンクも活用することが考えられる。単にリストを作成するだけでなく、定期的に資格・技能を確認するとともに適宜訓練を実施することが求められる。

第二に、委託するハンターに対する処遇の問題である。従来、担い手の確保を難しくする要因の一つとして、報酬の低さや自治体間の格差の問題が挙げられていた⁽⁴⁵⁾。前述のとおり、緊急銃猟を委託できるハンターは高度なスキルを保有した者に限られ、また様々な負担を負いながら行政に代わって緊急銃猟に当たる。その果たす役割に見合う処遇を整える必要がある。市町村は、日当及び手当、諸経費が適正に反映された報酬を算定し、ハンターに対する処遇の改善を図るとともに、これを条例や規則で明確に定める必要がある。さらにハンターとの委託契約においても明確にする必要がある。

最後に、担い手の確保は、ハンター個人の善意や地域の猟友会の献身に頼るだけでは持続しない。市町村は、現場対応の主体として、委託候補者の確保、処遇、訓練、保険、役割分担を具体化しなければならない。他方で、都道府県は、緊急銃猟の際の市町村の応援要請に応じるための体制を構築するとともに

(41) 環境省「都道府県における鳥獣の保護及び管理に関する専門的知見を有する職員の配置状況について（概要）」（2024年4月1日現在）

(42) この点、日本学術会議の回答においては、野生動物管理を担う人材として、政策立案・調査研究を担う「科学行政職員」、現場診断・対策立案・危機管理を担う「専門行政職員」、捕獲や住民指導を担う「現場技術者」を区別し、それぞれの役割分担と協働が不可欠であると整理している。日本学術会議回答（前掲注(38)）14～15頁。

(43) 近年のクマ被害の増加から、一部自治体においては公務員ハンター（ガバメントハンター）を採用しているところも現れている。例えば、長野県小諸市は、全国に先駆けて、2011年から公務員ハンターを採用し、現在のメンバーは3人となっている（NBS長野放送、2026年4月24日）。また、秋田県秋田市は、2026年4月、3人を任期付（3年）の職員として採用しており（ABS秋田放送、2026年4月1日）、同県鹿角市は、地元猟友会の会員2人を職員として採用している（ABS秋田放送、2026年4月22日）。

(44) 環境省「種別狩猟免許所持者数」<https://www.env.go.jp/nature/choju/docs/docs4/syubetu.pdf>（2026年6月）

(45) 関連する報道として、例えば、「日当4,800円は割に合わないとして、北海道奈井江の猟友会が町のヒグマ駆除への協力要請を辞退」（朝日新聞2024年5月26日朝刊北海道総合版）、「北海道池田町は8万1,300円、秋田県仙北市は日当のみの1,000円」（日刊ゲンダイDIGITAL 公開日：2025年11月19日）など。

に、広域自治体として、市町村単独では確保できない専門人材の配置、広域調整、財政支援、研修制度を担うことで市町村を支援する必要がある。

3. 緊急銃猟と法的責任

従来、銃猟をめぐる銃の発砲によって発生した物損事故や人身事故に関する責任問題、また、鳥獣保護管理法や銃刀法上の行政処分といった法的責任の問題がハンターたちを萎縮させ、担い手の確保や現場における適正な対応を阻害する要因となっていた。緊急銃猟に関する責任問題について、環境大臣は、「本法案に基づく緊急銃猟は、この鳥獣保護管理法の規定の適用を除外するとともに、市町村の事務として実施することを明確化しておりますので、その事務の一部を委託されたハンターが建物に向かって撃ったとしても法律違反とはならず、ハンター個人の責任は生じない仕組みとなっております」⁽⁴⁶⁾として、原則としてハンターが責任を問われることはないとしている。これはあくまでも、ハンターの個人責任について言及したものであり、事故が発生したときの法的責任の在り方を明確にしておく必要がある。

緊急銃猟の実施と関連して発生し得る法的責任問題は、民事上の責任、刑事上の責任、行政上の責任をそれぞれ考える必要がある。まず、民事上の責任について、改正法は、緊急銃猟に伴って生じた損失に関する市町村長の補償責任を定め（34条の6第1項）、適法に行われた緊急銃猟によって発生した物損事故についてハンターの責任問題は生じないこととしている。しかし、万が一人身事故が発生した場合の問題については規定を置いていない。緊急銃猟は安全が確保されていることを絶対条件としており、鳥獣保護管理法は人身事故が発生することを想定していない。したがって、人身事故が発生したという

ことは、緊急銃猟の要件を充足していない発砲として違法行為となる。この場合は、損失補償ではなく、国家賠償の問題となる可能性が高い。この場合の責任主体も、要件を充足していないとしても、市町村が実施主体である以上、市町村が賠償責任を負うことになる。

むしろ、実際に発生する可能性が高い事故の類型は、捕獲関係者自身の負傷事故である。これらの負傷事故について、当該ハンターが地方公務員の身分を有する者であれば、原則として地方公務員災害補償法又は同法に基づく条例が適用され、公務災害補償制度が適用される⁽⁴⁷⁾。一方、公務員の身分を有しない外部のハンターは公務災害補償制度の適用を受けることができない。捕獲関係者の負傷事故に関する責任主体が市町村であることは二言を要しないものであり、この場合は、緊急銃猟の実施に伴う損失の補償と同じく、市町村が保険に加入することで対応することが推奨されている⁽⁴⁸⁾。

次に刑事上の責任の問題である。緊急銃猟による発砲で、弾丸が外れたり貫通することで財産の損壊が発生した場合、建造物等損壊罪（刑法260条）や器物損壊罪（同261条）の構成要件に該当し得るが、緊急銃猟制度により違法性が阻却されることになる⁽⁴⁹⁾。さらに、人身事故が発生した場合の業務上過失致死傷罪（同211条）の成立の有無についても、緊急銃猟の要件を充足した行為による事故の場合は、同じく違法性が阻却され同罪の成立は否定される⁽⁵⁰⁾。環境省からは、「市町村長が緊急銃猟の条件を満たしていることを認め、ハンターにおいても人身事故のおそれがないことを確認するなど緊急銃猟を行う者としての注意義務を果たした上で実施する限り、通常は、業務上過失致死傷罪についてハンターの責任が問われることとはならないと考えられます。」⁽⁵¹⁾という見解が示されている。

(46) 浅尾慶一郎環境大臣の閣議後記者会見録（2025年2月21日）。

(47) ガイドライン28頁。

(48) ガイドライン28頁。

(49) 遠藤聡太「鳥獣保護管理における銃猟行為の刑法的規律」『LAW AND PRACTICE』（早稲田大学大学院法務研究科臨床法学研究会）第19号（2026年2月）21頁。

(50) 遠藤・前掲22頁。

(51) 環境省「緊急銃猟への協力をお願いについて（R 7. 11）」（<https://www.env.go.jp/nature/choju/effort/effort12/kuma-os-hirase-r071128-2.pdf>）

最後に、鳥獣保護管理法上の狩猟免許の取消・停止処分や銃刀法上の銃所持許可の取消処分が問題となる行政上の責任問題である。実際に、2018年、北海道砂川市において、市の要請を受けて出動した鳥獣被害対策実施隊員である猟友会のハンターが警察官の命令に従って発砲しヒグマを駆除したところ、北海道公安委員会から、鳥獣保護管理法38条が禁止している弾丸が到達するおそれのある建物に向かった発砲に当たるとして、ライフルの所持許可を取り消された事案があった。当該ハンターが処分取消しを求めて提訴し、第1審札幌地裁は、原告の請求を認容したが⁽⁵²⁾、控訴審の札幌高裁は、第1審判決を取り消し、請求を棄却した⁽⁵³⁾。原告が上告したところ、最高裁は、本件発射行為に際し、安全の確認と確保等に関する基本的な判断を誤った可能性も否定できないとしつつも、①市から出動の要請を受け、駆除を依頼されたこと、②周辺住民等の生命、身体、財産及び生活環境の保護に資するという重要な意義を有する活動の一環として行われたものであること、さらに、③鳥獣被害対策実施隊員としての活動や任命自体をちゅうちょさせるなど、周辺住民等の利益の保護に資する同隊員の職務の遂行に萎縮的な影響を及ぼすなどの理由を挙げ、本件ライフルの所持許可取消処分は、「重きに失するものとして社会観念上著しく妥当を欠き、本件処分は裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法というべきである。」として、原判決を破棄し、ライフルの所持許可取消処分を取り消した⁽⁵⁴⁾。

緊急銃猟と行政処分との関係について、環境省は、原則としてハンターが責任を問われることはないとしている⁽⁵⁵⁾。警察庁からも「緊急銃猟に該当する発射については、公共の空間における発射の禁止違反、また、許可銃砲等の発射の禁止違反とはならない」、「緊急銃猟の結果として、人の財産に危害が生じた場合であっても、当該所持許可者に対し、原

則として、銃刀法第10条第3項違反により行政処分を行うことは適当ではない」という運用上の留意事項が通達として発出されている⁽⁵⁶⁾。

上記の法律問題に加え、新たな法律問題が生じる可能性がある。ここでは緊急銃猟を実施したとき発生し得る法的責任の問題について検討したが、逆に、緊急銃猟を「実施しなかったとき」の責任問題も考える必要がある。緊急銃猟制度は、市町村長に、緊急銃猟の実施に関する新しい権限の付与であると同時に、その実施に関する義務を課すものでもある。市町村長は、この権限を適正に行使し住民の生命・身体の安全と生活の平穏を守る義務がある。危険が切迫していて緊急銃猟の要件を充足しているにもかかわらず、必要な措置としての緊急銃猟を怠った結果、住民に被害が生じた場合など具体的な状況の下で、その不作為が、裁量権の逸脱・濫用に当たり、国家賠償法の適用上、違法の評価を受ける可能性も考えられる。さらに、「例えば捕獲者の技量というものが対応の是非を大きく左右するため、不適格の捕獲者による損害が問題となった場合、そのような者に狩猟免許を与えた都道府県の責任についても、論点としては出てくる可能性があるのではないか」という指摘⁽⁵⁷⁾もある。確かにそのような法律問題が発生することは考えられる。ただし、緊急銃猟との関係では、そもそも狩猟免許の要件と緊急銃猟を委託できる者の要件が異なることから、基本的には委託の相手として適正と判断した市町村長の責任になると解される。技量の足りない者にライフルの所持の許可をした場合の公安委員会との関係においても同様である。

4. 今後の課題について

最後に、制度改正を含めた今後の課題について簡単に触れることにしたい。まず、公益目的の捕獲に親和的な制度へとシフトしていく必要がある。人口

(52) 札幌地判令和3年12月17日『判例タイムズ』1495号568頁。

(53) 札幌高判令和6年10月18日『判例タイムズ』1537号38頁。

(54) 最判令和8年3月27日『裁判所時報』1884号1頁。

(55) 前掲注(46)環境大臣会見。

(56) 前掲注(39)警察庁通達。

(57) 第3回「鳥獣保護管理法第38条に関する検討会」（2024年7月8日）における大橋真由美氏のコメント「鳥獣保護管理法第38条に関する検討会（第3回）議事概要」から。

縮小社会において、鳥獣の適正な管理を通じた人間と野生鳥獣との軋轢関係の調整、市街地に現れたクマ等の駆除や有害鳥獣捕獲等の公益目的の捕獲がますます重要となっている。そして、その中心的役割を果たすのがハンターであり、このような公益目的の捕獲を行うことができる者に狩猟免許を与え、またその技量の維持が担保される狩猟免許制度の見直しが必要である⁽⁵⁸⁾。これは銃刀法上のライフル所持の許可制度についても当てはまる内容である。関連して、前掲の北海道砂川市事件の最高裁判決の中で、渡辺恵理子裁判官は、「これまで、銃刀法において、民間人による公益目的の発砲が想定されず、公益目的を勘案するための手掛かりとなる明文の規定はなく、また、その必要性が議論されることもなかったとしても、熊などからの住民等の生命・身体の保護という喫緊の課題に鑑みると、今後、緊急銃猟の場合も含め、公益目的の銃猟について、取消処分か不問に付すかという二者択一でよいのか、その過失の程度その他の事情を考慮しなくてよいのか、公益目的の発砲行為として相応に緊迫した中で行われたことをどのように判断するのか、どのような場合に取り消すのかなどについての議論が行われるこ

とを期待する。」という意見を述べている。

ここまでの緊急銃猟の話は、クマ等の危険鳥獣の脅威から住民の生命・身体の安全及び生活の平穏を守るといった国及び地方公共団体が果たすべき必要最小限の責務に関する内容である。もっとも、緊急銃猟制度の導入が鳥獣の保護の観点を後退させるものであってはならない。人の生活圏にクマ等が出没した場合、直ちに駆除が唯一の選択肢となるわけではなく、自治体としては、非致死の措置の可能性を含めて総合的に判断する必要がある。

令和8（2026）年度に入ってから5月末までの約2か月間、すでに緊急銃猟の発砲に至った事例が10件、死亡の人身被害も4件⁽⁵⁹⁾に上っている。今後の自治体におけるクマ等被害対策はますます重要性を増している。自治体においては、緊急銃猟の実施体制に万全を期するとともに、長期的には、野生鳥獣のモニタリングや生息環境・個体群管理を通じた人と鳥獣のすみ分けを図ることで、撃たざるを得ない状況を作らない努力を重ねることも重要である。今後、各自治体の果たす役割に期待するとともに、緊急銃猟制度の運用状況を注視する必要がある。

（こん ぎぼぶ 日本大学法学部教授）

キーワード：鳥獣保護管理法／緊急銃猟／クマ対策／ハンター

(58) 日本学術会議回答においても「狩猟者教育」並びに「習熟度にかかわる質保証」の整備を念頭に、狩猟免許制度の見直しを検討すべきとしている（前掲注(38)15～16頁）。

(59) 環境省「令和8年度のクマの出没や被害状況について」（2026年6月3日時点）。