

2020年6月30日

文化庁長官 宮田亮兵 殿

一般社団法人 日本哺乳類学会
理事長 遠藤 秀紀

ニホンカモシカの保護管理施策に関する要望書の提出について

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。

ニホンカモシカ（以下カモシカ）は、1934年に地域を定めず天然記念物に指定、1955年には特別天然記念物に昇格指定され、1959年の全国的な密猟取り締まり以降は文化財として厳格な保存措置がとられた結果、全国的に個体群の回復が進みました。その後1970年代になって農林業被害が拡大して社会問題化したことを受け、1979年に文化庁、環境庁（当時）、林野庁の三庁合意により保護管理施策の転換がはかられました。それはいわゆる種指定から地域指定への変更を目指したカモシカ保護地域の設定と、被害防除を目的とした捕獲の許可を主な内容としていました。以後この合意に沿って文化財としての保護を図るカモシカ保護地域の設定が進み、特別調査と通常調査というモニタリングシステムが整備され、現在に至っています。またカモシカの個体数調整は、文化財保護法に基づく現状変更許可とともに、1999年の鳥獣保護法改正で創設された特定鳥獣保護管理計画と、2014年以降は同法改正によって新設された第二種特定鳥獣管理計画によって進められています。諸般の事情から天然記念物指定形態の変更は行われず、カモシカは依然として地域を定めず特別天然記念物ですが、カモシカ保護と被害防除の両立を主な課題とした施策の枠組みはある程度確立しています。一方、近年はカモシカ被害が大幅に減少したこともあり、本種の保護管理問題に対する社会的関心は薄れています。

ところが、2000年前後から従来の保護管理施策の前提となっていた諸々の状況が変化し、新たな対応が必要な事態が生じました。それは西日本におけるカモシカ個体群の急速な衰退による絶滅危惧の増大、全国的な現象としての山岳地帯中心部における密度の低下と低標高地・ヒトの生活圏への進出などで、これらに対応するために三庁の協力と連携に基づく施策の充実と具体化があらためて必要となっています。

つきましてはここにカモシカ保護管理施策の充実に関する要望書を提出しますので、ご検討の上早急な対応をお願い申し上げます。なお、本件に関して日本哺乳類学会は最大限の協力を惜しまぬ所存です。敬具

<連絡先>

- 浅野 玄（日本哺乳類学会 哺乳類保護管理専門委員会委員長）
- 常田邦彦（同 哺乳類保護管理専門委員会 カモシカ保護管理作業部会部会長）
- 日本哺乳類学会（公式HP：<http://www.mammalogy.jp/>）

2020年6月30日

ニホンカモシカの保護管理施策に関する要望書

一般社団法人 日本哺乳類学会
理事長 遠藤 秀紀

1 カモシカ保護管理をめぐる近年の状況

戦後 1955 年に特別天然記念物に昇格指定されたニホンカモシカ（以下カモシカ）については、1959 年の全国的な密猟摘発を契機に文化財行政が中心となって厳密な保護措置がとられました。その結果分布と個体数の回復が急速に進み、1970 年代に入ると農林業被害が拡大して社会問題化しました。この事態に対処するため、1979 年に文化庁、環境庁（当時）、林野庁によりいわゆる三庁合意が行われ、カモシカ保護管理施策の転換が図られました。それは「地域を定めず」の指定（いわゆる種指定）から地域指定への変更を目指したカモシカ保護地域の設定と、被害防除のための捕獲許可を主な内容としており、これに基づいて文化財行政はカモシカ保護地域を、鳥獣行政は主に保護地域以外の地域を、森林行政は主に被害調査・防除を担当するという実質的な枠組みが作られ、「地域個体群の保護を図るとともに被害防除をおこなう」施策が進められました。保護管理施策の中心は「保護地域におけるカモシカの保存と被害防除のためのカモシカ捕獲の適正な実施」であり、そのためのモニタリングを含むシステムが整備されてきました。諸般の事情により天然記念物指定形態の変更は行われていませんが、現在もこれがカモシカ保護管理の基本的な枠組みとなっています。

しかし、この施策の背景であったカモシカをめぐる諸状況は 21 世紀に入るところから大きく変化し、被害問題とは別の新たな課題が発生しました。生息状況の変化と社会状況の変化によって生じた現在の諸課題に対して、従来の取り組みでは不十分であり、保護管理施策の拡張、充実があらためて求められています。

カモシカの生息状況の変化及び保護管理等の概略は以下のとおりです。

A カモシカ個体群の動向

分布動向： カモシカの分布は 1970 年代から拡大を続けて、全国分布調査資料のある 1920 年代以降の生息が確認されてなかった山塊へも進入し、中部地方以東では飽和状態に近づいている。一方最新の調査では、九州、京都・滋賀県境地帯などで分布域の明らかな縮小が確認された（環境省自然環境局生物多様性センター 2019）。

生息密度と個体数： 1980 年代以降全国的な密度調査は行われていないが、いくつか

の県の資料とカモシカ保護地域の資料などからみると、全国的に低下傾向にあるものと考えられる。カモシカ保護地域における密度は、2000 年前後から全国的に低下しており（図 1）、地域個体群の安定的維持に必要な個体数を保護地域内では確保できない地域が増えている（常田 2019）。なお全国の個体数は環境庁の調査で 1977 年に約 7.5 万ないし 9 万頭、1984 年に約 10 万頭とされたが、以後全国規模の推定は行われていない。

絶滅危惧個体群：九州と四国では 21 世紀に入ってから個体数の減少が著しく（表 1）、絶滅の危惧が生じている。湖西地域（琵琶湖西岸の比良山地および丹波高地）、鈴鹿山地、紀伊山地は個体群の規模が不明であるが、保護地域における生息密度の変化及び分布状況から同様の事態が生じているものと推定される。湖西地域を除くこれら 4 地域のカモシカは、環境省レッドリスト 2020 において「絶滅の恐れのある地域個体群（LP）」に指定されている。

密度低下と個体数減少の要因：カモシカの低密度化と一部地域における大幅な個体数減少の要因として、増加したニホンジカ（以下シカ）の採食による林床植生の貧弱化、造林面積の減少による伐採跡地・幼齢林の減少と森林の成長に伴う林床植生の減少、疥癬等の感染症、シカ・イノシシ等の捕獲事業拡大に伴う錯誤捕獲や防護柵等における事故死などの非意図的な人為要因などが指摘されている。しかしこれらの減少要因に関する科学的なデータの裏付けは不十分である。

B カモシカ保護管理の現状

農林業被害の動向：1970 年代から 1980 年代にかけて社会問題となったカモシカの農林業被害は大幅に減少した。深刻な被害の発生地域は限られる一方、小規模な被害が広範囲で発生する状況となっている。

個体数調整：被害防除を目的として 1979 年から始まった個体数調整による捕獲数は、1997 年の 1334 頭をピークとしてその後減少し、近年は年 600 頭以下である。現在の捕獲許可、捕獲作業は文化財保護法の現状変更許可とともに、1999 年の鳥獣保護法改正で創設された特定鳥獣保護管理計画（以下特定計画）を 2014 年の同法改正で改訂した第二種特定鳥獣管理計画に基づいており、捕獲実施には特定計画ガイドライン等によりかなり厳密な手順が定められている。現実の捕獲事業はおおむね適切に実施されているようだが、不適切な運用が問題とされたこともある。捕獲の影響・効果の評価は不十分であるが、現在の捕獲はその規模からみても地域個体群に重大な影響を与えているとは考えられていない。捕獲地域は本州中央部の岐阜・長野県境地帯から周辺に拡大し、一時は東北地方でも捕獲が行われたが、現在は岐阜、長野、愛知、静岡、群馬の 5 県に留まっている。第二種特定計画は、この 5 県のほか富山、秋田、岩手の各県でも策定されているが、これら 3 県は現在捕獲を実施していない。なお、現行のカモシカ特定計画ガイドライン（環境省 2010）の内容は個体数調整に関連した事項

にほぼ限定されており、他の課題はあまり言及されていない。

保護地域と保護地域以外の保護管理： カモシカ保護地域は 13 地域が設定されているが、当初予定されていた四国と九州では未設定である。「地域を定めず（いわゆる種指定）特別天然記念物」という文化財の指定形態は変更されていないが、文化財行政の施策は基本的にカモシカ保護地域を対象としている。個体数調整には文化財保護法の現状変更許可も必要であるが、現在これを主導しているのは鳥獣保護管理法の特定計画に基づく都府県知事の捕獲許可である。個体数調整を主要内容とする第二種特定計画を策定していない都府県では、鳥獣行政によるカモシカを対象とした特段の施策はほとんど行われていない。絶滅が危惧される地域個体群への対応など個体数調整以外の課題に対する文化財行政と環境行政、森林行政の連携は不十分で、地域個体群を単位とした積極的な施策が進められているとは言い難い状態にある。

モニタリングの現状： 全国レベルでは、10 数年ごとに分布変動が把握されているが、生息密度と生息頭数については 1980 年代半ば以降の資料がない。地域的にみると、各保護地域と保護地域が設定されていない四国・九州の生息地に関しては 30 年以上にわたって「特別調査」と呼ばれる定期的なモニタリング調査が行われ、生息動向に関する資料が蓄積されている。一方これら以外の地域でモニタリング調査が行われているのは特定計画策定県にほぼ限られ、それ以外の広大な地域は 1980 年代末以降生息状況に関する情報の空白地域となっている。

以上に述べた状況は以下のようにまとめることができます。

- 三庁合意の 2 つの柱であった保護地域と個体数調整に関してはその枠組みが整備され、モニタリングや捕獲のコントロールなどの施策は一定の成果を上げている。またカモシカ被害の大幅な減少により、被害問題は保護管理上の最大の課題ではなくなった。
- その一方で、保護地域と個体数調整にかかわる地域以外はほとんど放置された形で、生息動向等も把握されず、特段の施策も行われないう状況が続いている。
- 最近 40 年間に分布は拡大したが、生息密度は低下傾向にある。特に四国、九州および近畿地方の地域個体群では、個体数が激減して絶滅の危惧が生じている。また保護地域をはじめとした山岳地帯中央部の密度が低下する一方、個体配置が低標高地域にシフトしているようで、保護地域だけでは地域個体群の存続を保証できない状況がいくつかの地域で生まれている。
- 実態としてのカモシカの保護管理は、保護地域における文化財としての保存と保護地域以外における保護管理に 2 分され、地域個体群全体を対象とした統合的な保護管理が進んでいない。

2 カモシカ保護管理の主要課題

上述した状況を踏まえると、現在のカモシカ保護管理における主要課題は次の3点に集約されます。

1) 地域個体群の絶滅の回避と回復

地域個体群の絶滅回避は最も緊急を要する課題であり、現在残っている個体数と生息地を確保して絶滅を阻止し、その上で個体数の回復を目指すべきでしょう。そのためには、現状の把握と減少要因の分析に基づき、具体的な施策の内容と取り組みのステップを明確にしなが、可能なところから着手することが重要です。

地域個体群の存続はカモシカ保護地域だけの課題ではないので、保護地域外における施策と合わせて保護を進める必要があります。そのためには、国レベルおよび都府県レベルにおける文化財行政、環境行政、農林行政の協同と、県境を越えた都府県間の協同が必要です。

2) 分布・生息密度変化への対応、市街地等への進出への対応

絶滅が危惧される地域がある一方で、多くの地域ではカモシカの分布が拡大するとともに個体配置が低標高地域・分布周辺地域に偏る傾向が生じていると言われています。ヒトの生活空間への侵入は他の哺乳類でも進行していますが、この現象に対する対応の方向性と分布管理の在り方を検討する必要があります。またこのような変化を踏まえ、新たな形での地域個体群の保全の在り方を検討する必要があります。

3) 被害防除と個体数調整の適切な実施

大幅に減少したとはいえカモシカによる農林業被害は依然として発生しているので、被害防除と個体群管理の継続的な取り組みは必要です。個体数調整の基本的な考え方と進め方はある程度確立していますが、加害種や被害実態の確認が不十分なまま捕獲が行われた例もあります。個体数調整の適切な執行のためには、その実態と効果について評価、総括することが求められます。また評価・総括の結果によっては、個体数調整の考え方を再検討することも必要となるかもしれません。

3 要望事項

2に掲げた3つの課題、中でも地域個体群の絶滅回避という課題を達成するために、文化庁として以下の3項目に取り組まれるよう要望します。

1) 三庁合意の当事者である文化庁、環境省、林野庁の情報共有と施策連携の強化、 そのための協議の場の設置

カモシカに限らず野生動物の保護管理は地域個体群単位、あるいは分布状況等を考慮した管理ユニットで行うことが基本です。しかしカモシカの保護管理は、実質的には文化庁によるカモシカ保護地域を対象とした施策と鳥獣行政・森林行政による保護地域以外での施策に2分され、両者の連携による地域個体群の統合的保護管理が進んでいるとは言い難い状態です。これを改め、地域個体群を単位とした施策を展開するためには、1970年代末から1980年代前半に行われていたような三庁による実務レベルの協議の場を設け、情報と認識の共有、施策の調整と連携を図ることが望まれます。依然としてカモシカは種指定の特別天然記念物であることと、三庁合意の経緯を鑑みると、この協議の呼びかけは文化庁から行うことが必要だと考えます。

2) 情報収集体制の改善と基礎情報の整理・分析等

カモシカ保護地域（未設定の九州と四国を含む）については、文化庁により特別調査と通常調査が30年以上にわたって実施され、生息動向の概要が把握されています。また保護地域に限らず全域的に滅失個体の報告が集積されています。これらの資料を整理、分析し、鳥獣行政等に提供することは、地域個体群の全体像を明らかにするうえで重要です。滅失届については市町村等から報告の簡素化を望む声も出ていますが、件数、発見位置、推定死亡原因等は、分布や密度の調査では得られない情報として重要です。特に絶滅の危惧が生じている地域では、収集と記載内容の徹底を図ることが望まれます。

また、分布構造の変化と個体群動向、それらの変化の要因、生息環境の評価など現代のカモシカ保護管理にとって重要な調査・研究課題を洗い出し、整理したうえで、系統的に取り組む必要もあります。

3) 絶滅危惧個体群に対する保護施策の強化

少なくとも環境省レッドリスト2020にLPとして記載された4地域と湖西地域については、各地域個体群の状況と危急度を考慮しながら早急に存続のための具体的な措置を取り、回復を図ることが求められます。

これらの地域のうち九州と四国はカモシカ保護地域が設定されておらず、残りの3つの保護地域は面積が狭い、形状が帯状、密度低下により保護地域内の生息数が少ないという問題を抱えています。そのため、保護地域だけではなく地域個体群全体を対象とした保護施策が必要となります。この施策においては、国レベルでも地方レベルでも、文化庁と鳥獣行政及び農林行政の協力と連携が必要で、多様な主体が参画する県境をまたいだ保護事業を追求することが重要だと考えます。

以上

参考資料

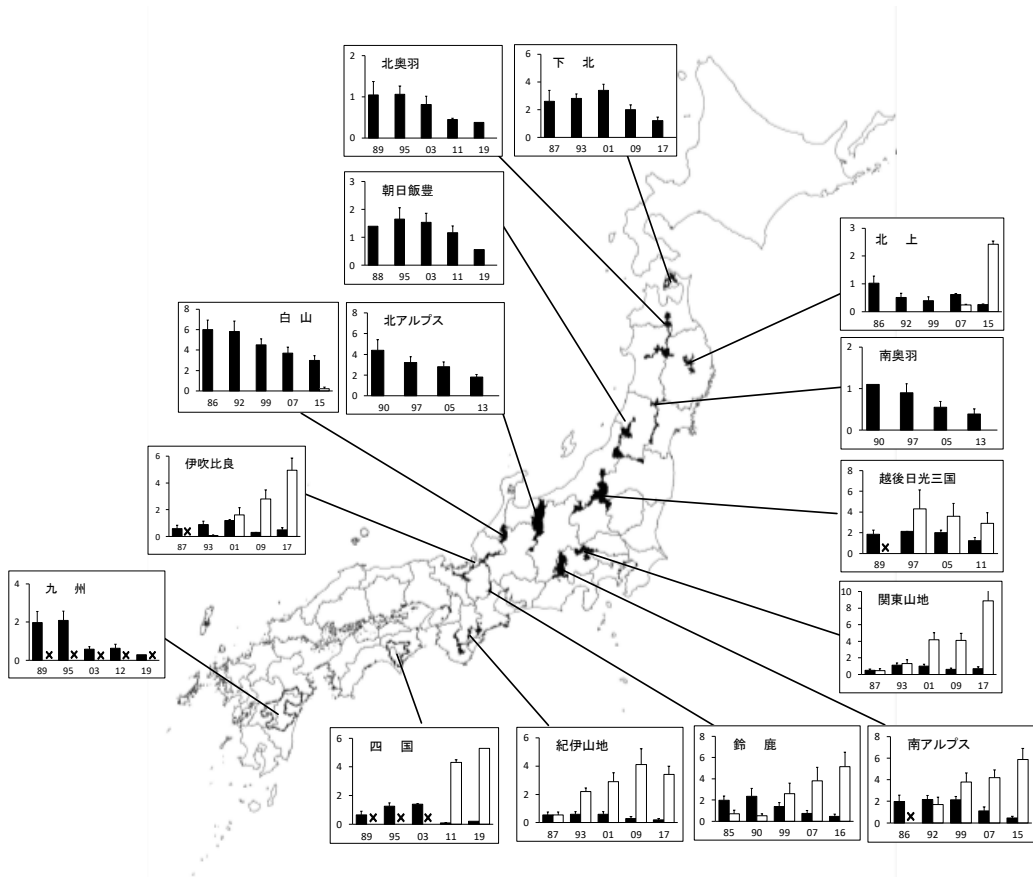


図1 カモシカ保護地域におけるカモシカとシカの生息密度の変化

黒がカモシカ，白抜きがシカの密度を示す。縦軸は密度（頭/km²）だが保護地域によって目盛が異なることに注意。横軸は調査年度（西暦の下2桁）。縦棒はSE，×印はシカの密度データが欠測または集計されていないことを示す。常田（2019）を改変。

表1 絶滅が危惧される九州および四国のカモシカ個体数推定値の変化

九州	調査年度	1994-1995	2002-2003	2011-2012	2018-2019
	推定生息数（中央値）	2208	643	812	202
四国	調査年度	1994-1995	2002-2003	2010-2011	2018-2019
	推定生息数（中央値）	1445	2685	89 又は 490	274 又は 686

注：大分・熊本・宮崎県教育委員会（2020），徳島県教育委員会・高知県教育委員会（2012，2020）に基づく。絶滅が危惧される湖西地域，鈴鹿山地，紀伊山地については，保護地域の生息数しか推定されていない。

参考文献

環境省 2010 特定鳥獣保護管理計画作成のためのガイドライン (カモシカ編). 環境省, 東京. 51pp.

環境省自然環境局生物多様性センター 2019 平成 30 年度 (2018 年度) 中大型哺乳類分布調査報告書ークマ類 (ヒグマ・ツキノワグマ)・カモシカー. 環境省自然環境局生物多様性センター, 富士吉田. 67pp.

大分・熊本・宮崎県教育委員会 2020 平成 30 年・令和元年九州山地カモシカ特別調査報告書. 大分県教育委員会・熊本県教育委員会・宮崎県教育委員会, 大分. pp140.

常田邦彦 2019 ニホンカモシカ. 森林と野生動物 (小池伸介・山浦悠一・滝久智編), p80-105. 共立出版, 東京.

徳島県教育委員会・高知県教育委員会 2012 四国山地カモシカ特別調査報告書. 徳島県教育委員会・高知県教育委員会, 徳島. pp131.

徳島県・高知県教育委員会 2020 四国山地カモシカ特別調査報告書 (平成 30・令和元年度). 徳島県・高知県教育委員会, 徳島. pp147.