

# 有害鳥獣捕獲に関するアンケート結果 解説書

関西広域連合広域環境保全局

## 1 諸言

- 本解説書でいう有害鳥獣捕獲とは、自治体（府県または市町村）が被害防止計画等において有害鳥獣捕獲の必要性やその内容を記載し、捕獲成果に対して経費等を支払ってシカ、イノシシ（以下「シカ等」と言います。）を捕獲することを指します。
- 関西広域連合では、有害鳥獣捕獲に関する現状と課題を整理し、法令等も精査してきました。
- 令和5年度に実施した有害鳥獣捕獲に関するアンケート調査（奈良県内の自治体は令和6年度に実施）では、各自治体で様々な体制、運用ルールで実施していることがわかりました。
- これらの結果からは、自治体側、捕獲従事者側双方に社会的リスクが潜んでいることがわかってきました。それらにどう対処すれば良いかということは、まだ検討の途中です。
- まずは現状と課題を共有するのが、本解説書発行の意図です。
- さらに本解説書では、自治体側、捕獲従事者側双方にとって社会的リスクが少ないと考えられるあり方を予報的に提言しました。
- 有害鳥獣捕獲の理想的なあり方は、さらに法的な検証もしなければなりませんし、判例が蓄積されているわけでもないため、実際には不明な点が多いのが実態です。
- 捕獲従事者に経費等を支払うことは、従事者確保において一定の成果を有していると考えます。他方、多くの人に関わることで問題は複雑になっています。
- 可能な限り社会的リスクが低いあり方を模索することは必要と考えて、注意喚起の意図を込めて本解説書を作成しました。
- 本解説書は、シカ等を対象としていますが、その他鳥獣（鳥類、中型哺乳類等）についても参考にしていただける内容を含んでいます。
- 本文及び表中に網掛けが施してある部分をクリックすると、詳細解説した箇所にリンクされていますので、活用ください。

## 2 課題を理解するための整理表

- 有害鳥獣捕獲では、問題のありかを理解しやすくすることを意図して、課題を分解し、整理した表（表 1）を作成しました。
- この整理表をまず参照いただくことで、アンケート設問ごとの結果を理解いただく助けになると考えます。
- 自治体の担当職員としてまず確認いただきたいのは、有害鳥獣捕獲の実行方法が直営（自治体が自ら行う）か委託（外部者に依頼して行ってもらう）か、ということです。
- これらを識別するためには、有害鳥獣捕獲の実施体制と捕獲許可の種類  
の 2 要素が重要です。
- 次ページ以降は、表 1 の詳細を解説します。

表 1 課題を理解するための整理表

| 捕獲許可<br>体制       | 個人許可                                     | 法人許可<br>（許可法人が<br>自治体） | 法人許可<br>（許可法人が<br>自治体以外） |
|------------------|------------------------------------------|------------------------|--------------------------|
| 鳥獣被害対策実施隊<br>の設置 | 直営                                       | 直営                     | 直営                       |
| 法人格を有する者<br>への委託 | 委託                                       | 業務仕様による                | 委託                       |
| 狩猟者団体への委託        | 委託<br>（直営とみなされる<br>可能性もある <sup>1</sup> ） | 直営                     | 業務仕様による                  |
| 個人への委任           | その他                                      | 直営                     | 委託                       |

<sup>1</sup> 委託契約の体裁を取ってはいるものの、実質的には雇用と同様の指揮命令関係が存在するとみなされる場合には、使用者責任が問われることがあります。詳しくは 3.1.2 を参照してください。

## 3 整理表の内容解説

### 3.1 直営か委託か

- 直営か委託か、は、自治体にとって有害鳥獣捕獲の準備と実行において全体を担わなければならないのか、あるいは部分で良いのか、といった大きな違いがあります。
- 表 1 では、個人への委任でかつ捕獲が個人許可で行われる場合、「その他」としています。この場合、自治体側から見れば、鳥獣保護管理法に基づく捕獲許可を発出しているだけである、と考えることが一般的かもしれません。
- しかし、鳥獣被害防止計画等で有害鳥獣捕獲を計画しているのであれば、捕獲の公益性を自治体が認め、主体的に計画しているわけですから、捕獲成果は自治体にとって「利益」といえます。
- ここに報償責任が生じます。報償責任とは、利益を得る者が損失も負担すべきという考え方です。
- つまり、有害捕獲において損害を賠償する責任が生じたとき、市町村は紛争から免れることはできない可能性が生じます。
- その観点では、「その他」もまた、これ以降で述べる内容を加味したルールづくり等をしておくべきと考えます。

#### 3.1.1 直営の場合

- 有害鳥獣捕獲の実行方法が直営（自治体が自ら行う）の場合、体制構築や運用のルールづくり、従事者への教育訓練、そして捕獲等の作業指示と現場管理という全てについて、自治体が使用者として責任を負う可能性が生じます。
- 直営の場合には、自治体に使用者責任（民法 715 条：ある事業のために他人を使用する者は、被用者がその事業の執行について第三者に加えた損害を賠償する責任を負う。）が生じるかもしれません。
- そのため自治体は、ルールづくり、教育訓練、作業指示や現場管理の全てにおいて十全な準備と実行をしておく必要があります。

#### 3.1.2 委託の場合

- 委託（外部者に依頼して行ってもらう）の場合には、委託業務の設計（仕様書づくり、費用の積算）や業務統括（業務監理）は自治体が担う

ものの、捕獲体制のルールづくり、従事者への教育訓練、作業指示や現場管理は委託先に委ねることになります。

- 委託業務において、受託者が第三者に損害を加えた場合、注文者は原則として賠償する責任を負わないとされています（民法 716 条：注文者は、請負人がその仕事について第三者に加えた損害を賠償する責任を負わない。ただし、注文又は指図についてその注文者に過失があったときは、この限りでない。）。
- 民法 716 条のただし書にあるように、注文又は指図に過失がある場合は注文者にも賠償責任が生じ得ます。例えば、猟犬を用いた巻き狩りを民家付近で実施することを指示して猟犬が住宅敷地に侵入してペット犬を咬傷した場合、注文者の指示に過失があると判断される可能性があります。
- また、一般に任意団体であることがほとんどの狩猟者団体に委託している場合、実質的には自治体が同支部会員に直接的に指示している場合があります。その場合は、委託契約の体裁を取ってはいるものの、実質的には雇用と同様の指揮命令関係が存在するとみなされることがあります。この場合には、3.1.1 で述べた使用者責任が問われることになりかねません。

### 3.2 直営の場合に実施すべきこと

- 直営の場合には、原則として有害鳥獣捕獲全体を自治体が担うことになります。
- 一般に組織をつくり、業務を遂行しようとするのであれば、組織を設計し、従事者が稼働するルールを作り、教育訓練を施した上で業務を遂行することになります。
- 以下は、まだ検討途中ですが、現段階で必要と考えられる項目を概説します。

#### 3.2.1 ルールづくり

- 表 1 で示した体制の種類によって、必要な規程類を整備する必要があります。
- 委託の場合には、業務仕様において有害鳥獣捕獲のうち、どの部分を委託するのかということを明確にする必要があります。
- 個人への委任の場合であって直営である場合（自治体が法人許可を得て捕獲する）は、つまり個人を鳥獣被害対策実施隊として任用等せず、あ

くまで捕獲許可を申請した個人に対して法人許可の従事者証を発行する場合を指します。

- この場合、法人として指揮監督の適正を期する必要があるため、法人としての稼働ルールを独自に定めるべきです。その点においては、他の体制と大きく違いありません。

### 3.2.2 教育訓練

- 有害鳥獣捕獲は、狩猟よりもより里地で行うことから事故リスクは一般に高まることを想定すべきです。また、経費等を支払って行う行為ですから、趣味として行う狩猟とは様々な観点で異なります。
- これまでは、有害鳥獣捕獲は狩猟の延長上にあるような誤解も多くありました。しかし万が一の事故が生じた場合、狩猟よりも一層大きな社会的影響が及ぶことの認識に従事者に持ってもらうことが重要です。
- 教育訓練といえば、捕獲技術の講習と認識されがちです。しかし本解説書では、それよりもむしろ、指揮命令系統やルールを守ることの重要性、法令順守の重要性を説くガナバンス・コンプライアンス講習の重要性を意味しています。
- 現にこれまで有害鳥獣捕獲で生じた事故では、被害者だけでなく加害者にも大きな影響が及びました。関西広域連合では、圏域で発生した事故のその後に関係者にヒアリングしましたので、4 を参照してください。

### 3.2.3 作業指示及び管理

- 自治体職員にとっては、「有害鳥獣捕獲はよくわからないもの」との思いを抱くことが多いのではないのでしょうか。
- 実際、鳥獣を捕獲する行為は、一般的な生活とは縁遠いものです。
- とはいえ、直営であれ委託であれ、有害鳥獣捕獲がわからないまま、業務設計も管理もできません。
- 重要なことは、有害鳥獣捕獲で採用される捕獲手法の概略とそれぞれの手法に潜む危険を知っておくことです。
- 捕獲手法の概略については、関西広域連合が発行している「鳥獣捕獲等事業 設計・監理のガイドライン (Ver. 4)」55 ページを参照ください。

<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/kankyohozen/shizenkyouseigatasyakai/7641.html>



- 捕獲手法ごとの概略とそれぞれに潜む危険は、資料動画を作成しましたので、参照してください。

<https://youtu.be/j5o13cDJZvA?si=ZfjuITblQumlu73Z>



### 3.3 委託の場合に実施すべきこと

- 委託であっても、適切な委託先の選定ができていない、業務設計に誤りがある、業務管理をせず丸投げをしていた、といったことは、注文者の責任が問われるケースがあります。
- かといって、細かすぎる設計では順応的な対応ができなくなります。具体的な手法は、外部の専門家等に相談しながら進めるべきと考えます。

#### 3.3.1 委託先の適切な選定

- 委託先は、複数いる候補者から選定するような一般的な発注業務とは異なり、有害鳥獣捕獲では地域の狩猟者団体等を選定せざるを得ないことが大半だと思います。
- この場合、委託先に対して発注者が 3.2.2 と同様、教育訓練をしていくことが重要になります。

#### 3.3.2 適切な業務設計

- 業務設計では、業務仕様書に委託範囲を明確にしておくことが重要です。
- 具体的には、指揮命令系統の明記（一般的には委託側の監督職員と受託側の現場代理人との指示系統を記載する）、捕獲手法や場所選定の方法、捕獲時期等について業務仕様書に記載することになります。
- 特に安全管理の視点から、里地における捕獲手法選定の考え方や指示をすること、安全看板や警備員の配備を指示することなどは、重要です。

### 3.3.3 適切な業務管理

- 委託業務において自治体職員は、現地立会を随時必要な時に実施すべきです。
- 特に業務仕様書で指示した安全管理が現地でなされているかどうか、は現地立会において確認すべきポイントです。
- これらの業務管理の要領は、関西広域連合発行の「監理監督要領（Ver. 1）」を参照ください。同文書は、3.2.3で示した URL と同じ場所に公開されています。

## 3.4 体制に関する解説

- 表 1 で示したそれぞれの体制に関わる制度や組織図は、複雑で全体を理解することは容易ではありません。
- ここでは、それぞれの概略と知っておくべきポイントを絞って解説します。

### 3.4.1 鳥獣被害対策実施隊

- 鳥獣被害対策実施隊員は、自治体が任用等することにより地方公務員法第 3 条 3 項第 3 号の地方公務員特別職に位置付けられています。
- 特別職とは、専門的な知識経験等を有する者が就く職であって、当該知識経験等に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い職であり、助言、調査、診断等を行う職に限定されています。
- 地方公務員法において特別職は、自治体の指示命令系統に属さない者であるとされていることから、実施隊の組織設計においては、別途条例等で設置要綱を定め、そこに服務規程、解任規程を盛り込んでおくべきです。これらがないと、自治体が隊員に対して指示命令する根拠がありません。

### 3.4.2 法人格を有する者への委託

- 法人格を有する者への委託は、最も一般的で適切な手法です。
- 特に後述（3.5）のように、鳥獣保護管理法 9 条の捕獲許可において環境大臣が定める法人にあっては、法人許可が取得できるため、有害鳥獣捕獲実行体制として適切です。
- ただし、これら法人がどのような安全管理体制を有しているのか、などは何らかの方法で確認すべきです。

- その確認は、3.3.3 で提示した「監理監督要領（Ver.1）」は参考にしていただけると思います。

### 3.4.3 狩猟者団体への委託

- 任意団体である狩猟者団体への委託は、実はとても留意すべきポイントがあります。
- それは、有害鳥獣捕獲において万が一第三者に損害をもたらした場合、原則として受託者である狩猟者団体に賠償責任が生じる可能性が高いということです。
- この場合、法人格を有していない狩猟者団体では、一般則に照らせば損害賠償は全会員が応じる必要が出てくることです。
- そうならないためにも、狩猟者団体におけるガバナンス・コンプライアンスの向上を図ることは必須です。
- 加えて万が一の補償においては、ハンター保険は有効ではありませんので、適切な保険商品を選定する必要があります。これらの解説は、関西広域連合発行の「有害捕獲事業における万が一の備え（補償、保険に関して）」を参照してください。同文書は、3.2.3 で示した URL と同じ場所に公開されています。

### 3.4.4 個人への委任

- 被害防止計画等を策定した結果、自治体に報償責任が生じる場合には、個人への委任は特にルールづくりは慎重にしておくべきです。
- 個人の活動を管理することは、非常に難しいからです。

## 3.5 捕獲許可に関する解説

- 鳥獣保護管理法 9 条では、原則として個人に許可を発出することとされています。
- 捕獲許可は、目的に応じて発出するものであって、有害鳥獣捕獲を狩猟として行うことは適切ではありません。
- また、捕獲許可は許可できない場合が 4 条件法令で示されています。これらに該当しない限り、自治体は申請があれば許可をしなければなりません。
- 法人許可は、行政手続きが正しく浸透していない事例が散見されます。
- 法人許可とは、許可を受けた法人が指揮監督をし、従事者証の交付を受けた従事者が指示に沿って捕獲に従事することを指しています。



- 248                   ● この時、許可を受けた法人とは、環境大臣が定めた法人を指していま  
249                   す。その法人とは、次のとおりです。国、地方公共団体、認定鳥獣捕獲  
250                   等事業者、農業協同組合、農業協同組合連合会、農業共済組合、農業共  
251                   済組合連合会、森林組合、生産森林組合、森林組合連合会、漁業協同組  
252                   合、漁業協同組合連合会。
- 253                   ● つまり、一般的な株式会社や任意団体は法人許可の対象ではありません。  
254                   ん。
- 255                   ● 加えて法人許可発出においては、「捕獲等事業指示書を従事者に交付す  
256                   るとともに、鳥獣捕獲従事者台帳を整備する」ことが鳥獣保護管理法で  
257                   求められています。
- 258
- 259

## 4 参考資料：有害鳥獣捕獲の事故事例

- 関西広域連合では、圏域で発生した有害鳥獣捕獲の事故のその後を関係者にヒアリングしました。
- ヒアリングを行った事故はいずれも他損事故です。全て巻狩りによる捕獲中の事故で、人身被害2件（捕獲従事者、第三者）、物損1件（建物被害）でした。
- いずれも保険や示談金で補償がされており、実施主体である市町村による補償まではありませんでしたが、特にB町やC町の事例は、町が訴えられる可能性もありうる事故でした。
- A市の被害者は奇跡的に後遺症はありませんでしたが、C町の被害者はいまだに後遺症で苦しんでいます。
- また被害者だけでなく、加害者も免許取り消しや業務上過失致傷で起訴されたり、有害捕獲が一時的にできなくなるなど、事故は広く深刻な影響を及ぼすことが改めて浮き彫りになりました。

表 2 有害鳥獣捕獲における他損事故事例

|          | A 市                                                                             | B 町                                                                                          | C 町                                                                         |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 事故種別     | 人身被害（捕獲従事者）                                                                     | 物損（建物被害）                                                                                     | 人身被害（第三者）                                                                   |
| 事故時の捕獲方法 | 巻狩り                                                                             | 巻狩り                                                                                          | 巻狩り                                                                         |
| 事故の要因    | 散弾銃による誤射（散弾の跳弾）                                                                 | ライフル銃による誤射（暴発）                                                                               | 猟犬による咬傷                                                                     |
| 事故の概要    | <p>猟犬に追い出されたシカに発砲したところ散弾のひとつが跳弾し、待ちをしていた別の従事者の腹部を貫通。急所を外れていたため1日で退院、後遺症は無し。</p> | <p>猟犬がニワトリ小屋へ接近し、ニワトリへの加害を懸念して猟犬の方へ向かう途中、弾を抜こうとして引き金に指がかかり暴発。近くの別荘（事故時は不在）の壁を貫通し室内が損傷した。</p> | <p>勢子が猟犬を見失った状態で、猟犬が山菜取りに入山していた女性（70歳代）2名に噛みついた。女性は重症を負い、入院・手術と後遺症が残った。</p> |

|                   | A 市                                 | B 町                      | C 町                |
|-------------------|-------------------------------------|--------------------------|--------------------|
| 被害者への補償           | 個人加入の保険と示談金で補償（示談金の一部は狩猟者団体支部から補填）。 | 狩猟者団体で加入の保険で補償。          | 個人加入の保険で補償。        |
| 加害者のその後           | 銃器を自主返納、狩猟者団体を脱退。                   | 銃器没収、狩猟免許取り消し、狩猟者団体を脱退。  | 業務上過失致傷で略式起訴。      |
| 市町村や狩猟者団体等のその後の対応 | 府県下全体で1カ月間の銃による有害鳥獣捕獲の自粛。           | 3カ月間の有害鳥獣捕獲の停止。          | 巻狩りを禁止、銃猟は忍び猟のみ許可。 |
| 有害鳥獣捕獲の体制（事故発生時）  | 有害鳥獣捕獲班。市から狩猟者団体支部へ委託。              | 有害鳥獣捕獲班。狩猟者団体支部との委託契約なし。 | 有害鳥獣捕獲班。町から捕獲班へ委託。 |