

無実のクマを救え～三重県ツキノワグマ放獣問題 クマ捕殺は違法～住民の声を届けた住民監査請求

弁護士 石田 達也 (滋賀弁護士会)

三重県が放獣したツキノワグマの追跡・補殺を決定

平成27年6月、三重県いなべ市でイノシシ用檻に誤って捕獲されたクマが隣接する滋賀県多賀町の山中に放していたというニュースが報じられた。同町内では高齢の女性がクマに襲われ、顔などに重傷を負う事故が発生し、三重県が放獣したクマではないかと疑われた。しかも、三重県の担当者は、滋賀県や多賀町に対して放獣の事実を伝えていなかった。

三重県が捕獲し、滋賀県に無断で放獣したクマは、体長約1.4メートルのオスのツキノワグマ。三重県が捕獲した際、行動確認のため発信器を取り付けていた。これが、一連の問題に大きな影響を及ぼすことになる。

事態の收拾に向けて三重県は、住民の不安を解消する必要性を訴え、放獣したクマの追跡と捕獲の方針を打ち出す。三重県知事は「住民の不安を払拭したいという地元市町の意向を尊重する」と明言。女性を襲ったクマと放獣されたクマの同一性について未確認のまま、クマを捕獲した場合には殺処分する方針を固めた。

ほどなく、放獣されたクマと女性を襲ったクマとのDNA鑑定による

同一性の確認作業が始まった。しかし、結果を待つことなく捕殺の方針が一人歩きする事態となった。地元の猟友会も巻き込んで大規模な捕獲作戦が繰り返され、クマの命も「風前の灯火」かに思われた。

自然保護団体が補殺に反対表明

この事態を前に、自然保護団体である一般財団法人日本熊森協会が「待った」をかけた。同協会は、「イノシシ用檻に誤ってかかったクマは鳥獣保護法の捕獲許可がないのであるから本来放獣されるべきであり、人身事故を起こしたクマは別のクマである可能性が高く、クマを補殺する根拠はない」と三重県の方針の見直しを求めた。同協会の副代表である室谷悠子弁護士から捕殺中止に向けて対策について相談を受けたのは、ちょうどこの頃であった。

まず思い浮かんだのはDNA鑑定による同一性の確認で「シロ」判定となれば、三重県も捕殺処分の方針を維持する理由が無くなるのではないかと、ということであった。また、滋賀県多賀町内で女性を襲ったクマと別個体であることが確認された後

に捕殺を強行すれば社会の強い非難は免れない。すでにDAN鑑定は進んでいたが、結果が出るには2週間あまりの期間が必要。その間、何とか捕殺に向けた動きを牽制できないか、ということであった。

三重県知事のクマの捕獲許可の違法性

三重県の例規集などを参照すると、鳥獣保護法に基づく知事の捕獲許可に疑義があるように思われた。鳥獣保護法9条の許可処分に関する許可事務手続について三重県は「有害鳥獣捕獲許可事務取扱要領」を設けている。

同要領第2条によると「捕獲許可は…被害等が生じているか又はそのおそれがあり、原則として被害等防除対策によっても被害等が防止できないと認められるときに行うものとする」と定め、その基本的な方針を明示している。

また「生息数が少ないなど保護上の要請が高い鳥獣の種又は地域個体群に係る捕獲許可については特に慎重に取り扱うこととし、原則として殺傷等を伴う捕獲許可は認めない」として、原則として絶滅が危惧され

る希少な鳥獣の捕獲許可は認めないことを明確に示している。他方で捕獲が許可されるのは「被害等が生じているか又はそのおそれがある場合」に限定されている。

さらに「三重県第11次鳥獣保護管理事業計画」(平成27年5月29日変更)によれば、保護の必要性が高い種又は地域個体群に係る捕獲許可の考え方として「ツキノワグマ等生息数が少ない等保護の必要性が高い種に係る捕獲許可は特に慎重に取り扱うものとする。…捕獲した個体を被害等が及ぶ恐れのない地域へ放獣させるなど、生息数の確保に努める」としている(なお、ツキノワグマは三重県のレッドデータブックで絶滅危惧1B類に指定されており、「生息数が少ないなど保護上の要請が高い鳥獣の種又は地域個体群」と定義されている)。

以上のような要領および計画等の定める基本的な方針を見ると、ツキノワグマのような「生息数が少ないなど保護上の要請が高い鳥獣の種又は地域個体群」を対象とする捕獲許可については特に慎重に取り扱うことが求められており、原則として殺傷等を伴う捕獲許可は認めないというのが三重県の基本方針であることが分かった。

ところが、滋賀県多賀町内で人身被害を与えた個体と捕殺対象の個体との同一性についてDNA鑑定が行われている最中で、鑑定結果がまだ出ていない。また、三重県内や岐阜県内では捕殺対象のツキノワグマによる被害の発生も確認されていない。そうすると捕殺の前提となる「被害等が生じているか又はそのおそれがある場合」に当たらないのではないか。少なくとも、三重県の捕獲許可は、許可処分に関する裁量基準としての要領や計画に反することは明らかであった。

住民監査請求で違法な捕獲許可に基づく捕殺のための支出の差止請求

裁量基準に違反する行政処分は、

その裁量基準に従ってなされた他の処分との関係で平等原則違反となり(裁量権の濫用・逸脱)、取消しを免れない。この違法性の瑕疵を、捕殺中止にどう結びつけるか。鳥獣保護法9条に基づく許可処分が違法性の瑕疵を帯びるとしても、この事由だけで訴訟を提起するのは困難だ。では、住民監査請求はどうか。三重県民である限り1人でも請求することができる。クマの捕殺が目前に迫った状況では、住民監査請求に訴えるほかない。しかし、捕獲許可処分が違法であっても、具体的な支出行為、すなわち財務会計上の行為を特定し、なおかつ、その支出行為に違法性がなければ住民監査請求それ自体が成り立たない。

そこで想起されたのが津地鎮祭訴事件・最高裁昭和52年7月13日判決と最高裁昭和60年9月12日判決である。前者は「公金の支出が違法となるのは単にその支出自体が憲法89条に違反する場合だけではなく、その支出の原因となる行為が憲法20条3項に違反し許されない場合の支出もまた、違法となることが明らかである」とした。そして後者は「地方自治法242条の2の住民訴訟の対象が普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法な財務会計上の行為又は怠る事実に限られることは、同条の規定に照らして明らかであるが、右の行為が違法となるのは、単にそれ自体が直接法令に違反する場合だけではなく、その原因となる行為が法令に違反し許されない場合の財務会計上の行為もまた、違法となるのである」として、津地鎮祭事件・最高裁判決を引用し、「前者が違法であれば後者も当然に違法となるものと解するのが相当である」と判示した。

支出の原因となる行為が違法であれば、その支出もまた違法である。これを前提として考えれば、三重県の鳥獣保護法9条に基づく捕獲許可処分が違法であれば、これを原因とする支出もまた違法となる。そう言えるのではないかと考えた。

では具体的な支出行為、つまり財務会計上の行為は何か。

三重県は捕殺処分を実施するため民間の調査会社にクマの位置情報の調査等に関する業務を有償で委託していた。また関係各団体にも相当額の経費、報償費、謝礼、手当等、その名目の如何を問わず、捕殺処分のため公金を支出している。三重県知事は捕獲許可処分を維持する限り、公金を捕殺処分のために支出することが確実な状況にある。

だとすれば、問題とすべき支出行為、すなわち財務会計上の行為とは、クマの捕獲許可処分に基づく調査、捕獲、謝礼、経費等一切の支出である、と特定すればよい。

本件捕殺対象となっているツキノワグマに関する鳥獣保護法9条に基づく三重県知事による許可処分は、同法及び関係諸法令に矛盾抵触し、違法又は著しく不当なものであることは論を待たない。したがって、本件で監査請求の対象とされるべき財務会計行為についても違法性が承継されることになるから、本件支出行為は直ちに差し止める必要がある。このように立論した。

他方、捕殺対象となったツキノワグマに対する捕獲作業はすでに始まっていた。特に、捕獲許可処分の違法性を看過したまま公金支出がなされ、ツキノワグマが捕殺されてしまえば許可処分の違法性を審理判断することの実質的な意味が失われる。そこで、監査委員から三重県知事に対して地方自治法242条3項に基づく暫定的停止の勧告を发出するよう要請することも付記した。

住民監査請求に向けて、関係者の動きが一気にあわただしくなった。平成27年6月初旬、日本熊森協会が先頭に立ち、三重県内に在住する会員を中心としてクマ捕殺に反対する県民74人が、わずかに約1週間で集まった。三重県のクマ捕殺問題に対する関心の高さをうかがわせる結果であった。

6月12日、三重県監査委員会事務

局に住民監査請求書を提出。この住民監査請求をきっかけに事態は大きく動き出し、クマ捕殺をめぐる問題が全国的なニュースとして取り上げられるようになった。

捕獲作業の中断から放獣したクマの捜索中止へ！

翌13日から、三重県などは猟友会などを動員した大規模な捕獲作業を見合わせ、主に発信器による位置確認を行う方針に転換した。捕殺の方針を頑なに曲げなかった三重県の態度に変化の兆しが見え始めた。住民監査請求で捕殺方針を牽制するという狙いが、早くも効果を現したようだ。そして同月17日には、伊賀市長がクマを捕殺する三重県の方針に反対する手紙を知事に宛てて発送。「命に慈しみを持つことは行政を進める上で大事なこと」などと述べて、三重県の捕殺方針を改めて批判した。住民監査請求をきっかけとして、捕殺反対の声は日増しに高まっていった。

批判の声が高まる中、同月23日、三重県はDNA鑑定の結果、放獣されたクマと人身事故を起こしたクマは別だったと発表した。三重県がクマ捕殺方針の根拠とした「放獣したクマが襲った可能性」は失われた。これを受けて三重県は改めて関係自治体と対応を協議し、捕殺方針を正式に見直すことを余儀なくされた。DNA鑑定による同一性の確認が終わるまで住民監査請求で捕殺方針を牽制するという狙いが、いよいよ結果となって見え始めた。

そして6月30日、岐阜、三重両県はついに、クマの捜索を中止することを決めた。こうして三重県は、クマの殺処分を全面的に撤回するに至った。捕殺の方針が撤回されたことで住民監査請求の対象となるべき財務会計上の行為が法的に存在しない状態となり、請求自体は却下となった。しかし、住民監査請求に名乗りを上げた県民の願いが実を結んだ瞬間であった。

風前の灯火と思われたクマの生命が、住民の願いを受けて救われた。もちろん最終的には捕殺に疑問を投げかけた住民の声をくみ取ろうとした三重県の対応も評価されるべきであろう。住民監査請求のため三重県庁を訪れると、住民の安全と生態系の保全という問題に板挟みとなって苦悩する三重県職員たちの真摯な姿に接することができた。

希少種保全の原則に反した捕殺は許さないという住民の声を届ける

今回の問題は、生物多様性あるいは生態系保護という文脈の中で、希少動物としてのクマの保護と住民の安全をどう両立すべきか、行政が難しい課題に直面している現場を垣間見る機会となった。三重県は地域の住民がクマの脅威に怯え、捕殺を強く望んでいることを繰り返し強調した。住民の安全確保を責務とする行政としてみれば、その声を無視できない面がある。他方で住民が怯えている脅威が果たしてどれほど現実的なものであるのか、あるいは行政や住民の対応次第でリスクをコントロールできる程度のものであるのか、といった点は残念ながら十分顧みられなかった。

クマの位置情報は日々更新され、最新の位置をインターネットなどで知ることができた。その移動範囲や経路などの特徴を観察すると、捕殺対象とされたクマは家屋、学校、公園などに積極的に近づこうとはせず、むしろ山中を注意深く移動していることが分かった。位置情報データを分析するだけでも、クマが住民の生命身体財産に重大な影響を与えることはにわかには考えがたい状況だったと言えるだろう。

しかし行政は、不安を訴える声や捕殺を求める住民の声に押され、クマ捕殺の方針を頑なに曲げなかった。クマの位置情報を公表するだけでは不安の解消にも、リスクコントロールにもつながらない。位置情報

など基礎的なデータに加え、それらの情報が持つ意味や専門的な知見に基づく分析結果なども可能な限り提供すべきだった。位置情報がいたずらに住民の不安を煽り、捕殺を求める声をかき立てる結果となったことは否めない。いわゆる「リスクコミュニケーション」の必要性を痛感する問題でもあった。

最後に、今回の住民監査請求の意義について述べておきたい。三重県がこれまでに整備した鳥獣保護法に関連する要領、計画などを見ると、三重県としてレッドデータブックに登録するなど希少動物として積極的に保護対象としているツキノワグマを自ら捕殺する方針を立てることは明らかに矛盾することが分かる。住民監査請求の中で、三重県として鳥獣保護法9条に基づく許可ができない状況にあることを明確に示すことができた点は、同県としての政策判断に一定の影響があったと思われる。また、関係法令に照らして三重県の捕獲許可処分に重大な疑問があるということ、メディアを通じて社会に訴えた結果、捕殺に反対する大きな動きにつながった点も無視できない。

今回の問題を通して、生物多様性の保全と住民の保護という難しい問題に対して行政がどう対応すべきか、住民はどう関与していくべきか、という課題に対して重要な教訓が得られたのではないと思う。また行政によるリスクコミュニケーションの必要性も改めて浮き彫りとなった。そして何よりも重要なのは、住民が声を上げる、ということの大切さだった。クマの生命を救ったのは、住民の願いのこもった声であったといっても過言ではない。住民の声を行政に反映させるツールとして、今後も住民監査請求の活用法を考えていきたい。末筆ではありますが、本件住民監査請求に積極的な協力を惜しまず、最後まで捕殺中止に向け粘り強く活動を展開した日本熊森協会の関係各位には、この場を借りて深く感謝の意を表したいと思います。