

# 鳥獣保護管理事業計画に関する中央政府と 地方政府の役割分担－現状観察を中心に

林 健一 \*

## 1 はじめに

これまで筆者は、ラムサール条約の国内関係機関・主体が「条約の誠実順守義務（憲法98条2項）」を果たしていくための役割分担（権限協働）のあり方について検討を行ってきた。

具体的には、ラムサール条約義務の実質化、つまり、湿地の生態学的特徴の保全再生と湿地の賢明な利用を条約の国内実施において具現化していく上で、地方自治体はいかなる役割をどのような形で担うべきかとの課題を検討し、次の2点を見出してきた。

第一に、地方自治体には、地域における行政の自主的かつ総合的实施主体として、地域固有の湿地とその生態系の保全、さらには発現している地域的課題の解決に向け、国内担保法と関連法制の適切な運用を行い、法令の空白領域を適宜補充していく役割が期待されている。また、湿地とその生態系の管理、保全、再生に係る地域政策（湿地保全再生政策）を効果的に実施し、ラムサール条約の示す義務等の実現を促進していく役割が期待されていることをそれぞれ指摘した（林, 2017a、林, 2017b、佐藤・林, 2018, 第1章）。

第二に、湿地や水鳥の保護、再生には、各地域の関係主体による連携・協働が求められ

ていることを指摘した。

つまり、湿地保全再生政策の対象となるラムサール条約湿地は、複数の地方自治体の行政区域に存在するものも多くある。また、水鳥の多くは国境や地域に関係なく、渡り（移動）をすることから、湿地等の生息環境が1箇所でも悪化すると移動する水鳥全体に影響する。このため、単独の行政機関の地域政策にとどまらず、地域住民やNPOなど多様なステークホルダーによる環境配慮行動が不可欠であり、湿地をめぐる多様な関係主体（ステークホルダー）が、政策プロセスの各サイクル（Plan-Do-See）において、政策目的達成のための多様な行為や作業を各地域で連携・協働して取り組んでいく「地域連携」が必要であることを指摘し、このための仕組み（地域連携・協働による湿地保全再生システム）のあり方を模索してきた（林, 2018）。

本稿では、これまでの検討で不十分であった、ラムサール条約の国内実施の法的基礎となっている「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」（以下「鳥獣保護管理法」という。）における、政府間関係（intergovernmental relations）のあり方を議論していく。

西尾(1990, pp.398-399)は、intergovernmental relations の概念を継受している政府間関係の

---

\* 中央学院大学社会システム研究所准教授

概念が創出しようとしているのは、「対等な政府間の協力的な相互依存関係」であることを指摘している。また、これが成立するためには、政府間のコミュニケーションが双方向でなければならないこと、国民の意思がコミュニティ・レベルから統合され、基礎的自治体を経て順次上昇していく調整型、自治型のルートを設定しなければならないこと、市区町村が都道府県政に参加し、自治体が国政に参加していくために、自治体の側でその意思を調整し統合していくメカニズムを確立しなければならないことをそれぞれ指摘している。

本稿は、西尾の先行研究に触発されつつ、ラムサール条約湿地を中核とした地域連携の仕組みを精緻化していくための基礎的検討を目的とするものである。

具体的には、鳥獣保護事業計画制度を事例とし、計画策定に関連する条文（計画の策定基準、国の関与等）の改正状況を逐一跡付けることにより、国と都道府県の役割分担の変遷を明らかにしていく。結論として、地方分権時代にふさわしい、国と都道府県の役割分担（権限協働）の今後の方向性を提言していく。

## 2 国と地方の役割分担論に関するこれまでの議論

### (1) 政府間関係に関する先行研究の整理・分析

本稿における課題の検討に先立ち、政府間関係（intergovernmental relations）の概念を確認するとともに、複数の政府レベルの相互関係を分析する代表的なモデルを中心に先行研究を整理していくことにする。

政府間関係とは、一国における中央と地方の複数の政府レベルにわたる、複数の政府組

織の関係を意味する（西尾,1990, pp.393-402、秋月, 2001, p.101）。秋月（2001, p.107）は、こうした中央政府と地方政府の関係のとらえ方を「相互依存モデル」と「中央コントロールモデル」に大別している。

前者の相互依存モデルは、中央政府と地方政府の関係を相互依存関係と捉える考え方である。一方、後者の中央コントロールモデルは、従来の通説的見解であり、中央と地方の利益が一致する場合は、地方が中央の代理人として機能し、利益が一致しない場合であっても中央は地方を統制し服従させるとの理解から、地方は独自の戦略を展開する余地がなく、もっぱら中央の設定する枠（指導・通達などの統制手段）によって行動すると解する（秋月, 2001, p.107）。

こうした中央コントロールモデルの立場に立つ伝統的な理解を「垂直的行政統制モデル」と名付け、その構成要素を抽出するとともに<sup>1)</sup>、相互依存の関係の側面についての視角が抜け落ちていることを批判したものが、村松の「水平的政治競争モデル」（村松, 1988, pp.75-76）である。

村松のモデルは中央地方関係の全体を、政治に媒介された相互依存関係として理解する見解である（村松, 1998, pp.44-48）。村松（1998, p.72）は、中央レベルの政治と地方政治は相互に連動しあって、中央地方関係の実質を規定しており、その連動の性格は、行政関係から説明されるべき部分と、政党の活動や選挙から説明される部分があるとしている。そして、下から湧き上がる圧力活動と競争が中央地方関係を規定して行く面が拡大していると指摘する。

また、西尾（1990, pp.398-399）は、「政府間関係」の概念が創出しようとしている「政府間関係」は、「対等な政府間の協力的な相互依存関係」であると指摘する。また、これ

が成立するためには、政府間のコミュニケーションが双方向である必要があり、「政府間関係」の課題は「統制」ではなく「調整」であり、調整の方策は「通達」ではなく「協議」ないし「交渉」であるとしている。

政府間関係は、国と地方の関係、中央地方関係、中央政府と地方政府の関係という呼称と互換的に用いられているが、西尾（1990, pp.398）は、政府間関係論は正規の政府の相互関係を論じているだけでは決して十分とは言えず、広くは国際政府に準ずる国際機関を視野に入れ、狭くは地域自治組織を検討対象に加えなければならないことに注意を促している。

一方、天川（1986）は、中央政府と地方政府の関係を集権と分権の一元的な対立で論じるのではなく、＜集権＞－＜分権＞、＜融合＞－＜分離＞の2軸からなる政府間関係の分析モデル（天川モデル）を提示している。

天川によれば、中央政府との関係で見た地方団体の意思決定の自立性を問題とするのが、＜集権＞－＜分権＞の軸であり、中央政府と地方団体の行政機能の関係を問題とするのが＜融合＞－＜分離＞の軸である（天川, 1986, p.118）。

このうち、＜集権＞－＜分権＞（centralization-decentralization）をめぐる問題とは、中央政府との関係で地方団体がどの程度まで自律的に、その区域内の住民の意思に従って、その意思を決定できるのか、ということである。＜集権＞とは、地方に関する意思決定をもっぱら中央政府が行い地方団体とその住民に許容する自主的決定の範囲を狭く限定しようとするものである。この逆に地方団体とその住民の自主的決定の範囲の拡大を＜分権＞と考える（天川, 1986, p.119）。

次に、＜融合＞－＜分離＞（separation-interfusion）の軸においては、中央政府と地方団体

の間の行政の機能、政策の実施の関係を問題としている。特に、区域内の中央政府の行政機能をどこが担うのかがここでの問題であり、地方団体の区域内のことではあっても中央政府の機能は中央政府の機関が独自に分担するというのが＜分離＞であり、中央政府の機能ではあっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能と併せてこれを分担するというのが＜融合＞である（天川, 1986, p.119）。

天川モデルの示す＜集権＞－＜分権＞、＜融合＞－＜分離＞の2軸を組わせて考えるならば、政府間関係は＜集権・分離＞、＜集権・融合＞、＜分権・分離＞、＜分権・融合＞の4つの型として捉えることが可能となる。このモデルは、日本の明治期以降の地方制度を時系列的に分析する枠組みとして構想されたものであるが、これまで各国の地方自治システムを比較するための有用な枠組みとしても、しばしば活用されてきた。

本稿は、先行研究が示すとおり、我が国の中央政府と地方政府の関係は、相互依存の関係にあり、天川モデルの＜集権・融合＞型ないしは＜分権・融合＞型に位置付けられるものとの理解に立っている。

しかし、ラムサール条約義務の実質化を図っていくための役割分担を検討する前段階として、政府間関係の実態を法制度と運用の両面から明らかにしていく必要があるとの問題意識から、本稿では、鳥獣保護制度における政府間関係はどのような様相を帯びているのか、どの仕事のいかなる側面については誰が決定することとされているのか、という課題を検討していく。

## （2）地方自治法に見る国と地方の役割分担

日本の政府間関係は、国－都道府県－市町村の三層構造となっている。こうした構造は、

明治政府による市制・町村制、府県制・郡制の導入により体系化されてきた。

戦後改革期以降において、日本の政府間関係の根幹を規定してきたのは地方自治法である。同法の制定時（昭和 22（1947）年）から平成 12（2000）年の地方分権一括法が施行されるまでの間における政府間関係の特徴は、機関委任事務制度にある。

機関委任事務制度は、地方自治体の機関が国の下部機関として、主務大臣による包括的な指揮監督<sup>2)</sup>を受けて、国の事務を処理する仕組みであり、我が国の中央集権型行政システムの中核を形成するものといわれてきた（遠藤, 1988, pp.124-127、松本, 2000, pp.57-60）。

こうした上下・主従の政府間関係が大きく変化したのは、平成 12（2000）年 4 月から施行された地方分権一括法に結実した、地方分権改革によってである。

この改革は、第一次地方分権改革<sup>3)</sup>と呼ばれるが、機関委任事務制度の全面廃止、国と地方の役割分担の明確化、関与の定型化・ルール化、係争処理制度の創設、必置規制の緩和など、大きな成果をもたらしている。こうした一連の改革により、対等・協力を基本とする政府間関係に移行している。

### ①国と地方自治体の役割分担

地方分権改革後の地方自治法により、国と地方の役割分担を確認していく。まず、地方自治体の存立目的と役割は、地方自治法第 1 条の 2 において定められている。同条第 1 項は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」ことを地方自治体の基本的な役割としている。

これを踏まえて、国は本来果たすべき役割を重点的に担うこととし、「住民に身近な行

政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担する」ものとしている（同条第 2 項）。

この「国が本来果たすべき役割」の範疇については、地方自治法第 1 条の 2 第 2 項が 3 つの事務を例示しており、国の役割はこれらに重点化すべきという方向性を示している。松本（2017, p.16）は、これらの事務とその具体例を次のとおり整理している。

- a. 国際社会における国家としての存立にかかわる事務（外交、防衛、通貨、司法など）
- b. 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務（私法秩序の形成等、公正取引の確保、生活保護基準、労働基準、地方公共団体の組織及び運営など）
- c. 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施（公的年金、エネルギーに関する政策、宇宙開発、骨格的・基幹的交通基盤など）

これに対して、地方自治体は、まず「地域における事務」を包括的に処理すること、また、「その他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」（以下、これら 2 つを「地域における事務等」という。）を処理することが、その役割とされている（第 2 条第 2 項）。

### ②都道府県と市町村の機能と役割

次に、都道府県と市町村の機能と役割を確認していく。地方自治体のうち、都道府県は「市町村を包括する広域の地方公共団体」（広域自治体）と位置づけられ、地域における事務等（第 2 条第 2 項）のうち、a. 広域にわたるもの、b. 市町村に関する連絡調整に関するもの、c. その規模又は性質において一般の市

町村が処理することが適当でないと認められるものを処理することが規定されている（第2条第5項）。これら3つの機能は、a. 広域機能、b. 連絡調整機能、c. 市町村の補完機能とそれぞれ呼ばれている。

政府体系における都道府県の位置づけを確認すると、都道府県は、市町村よりも広域の自治体として存在し、かつ市町村を包括している。市町村は大小様々な規模のものが存在している。また、中央地方関係としてみた場合、都道府県は国と市町村の中間に位置している。

この様な政府体系を前提とすると、前述した3機能は、都道府県の本来的機能として自然に導きだされると市川（2011, pp.181-182）は指摘する。

市川（2011, pp.181-182）によれば、基礎的自治体として市町村が存在しながら、なお、都道府県が存在する一つの意味は、市町村では処理しえない、あるいは市町村に処理を委ねるにふさわしくない広域的な行政課題や行政需要に対応することである（広域機能）。都道府県は同時に、国と市町村の中間に位置するという中央地方関係における位置づけから、国と市町村との間の連絡調整機能を果たすことが期待される。また、域内に複数の市町村を包括していることから、市町村間の利害の調整を果たすことが期待される（連絡調整機能）。さらに、域内の市町村の規模が一樣ではなく、またその能力差からして市町村間で実質的な処理可能な事務に違いがあることを考慮すれば、都道府県は、大都市であれば処理可能な事務の一部を、中小規模の市町村の領域内で実施することが求められる（補完機能）。つまり、補完機能は、カテゴリーとしては都道府県の本来的役割に属するが、個々の事務についてみれば、それらの全てが必ずしも都道府県の本来的役割に属するとい

うものではなく、都道府県が処理するか市町村が処理するかは、市町村の規模と能力に規定されることになる。

これに対して、市町村は「基礎的な地方公共団体」（基礎的自治体）と位置づけられ、地域における事務等のうち、都道府県が処理するとされるものを除く事務を処理すると規定され（第2条第3項）ている。すなわち、住民に最も身近な地方自治体として、住民の日常生活に直結する事務を幅広く包括的に担うことがその役割となっている。

### （3）本稿の検討課題と分析の視点

地方分権改革後における地方自治法が規定する政府間関係は、以上のとおりであるが、地方自治法第1条の2の規定の趣旨は、さらに同法第2条第11項から第13項までの規定に敷衍されており、これらと相俟って、今後の立法や法令の解釈・運用の指針として大きな意義を有するものと解されている（松本, 2017, p.13）。

すなわち、地方自治法第1条の2の規定等は「新たな社会事象が発生し何らかの規制が必要とされる場合、国が法律を制定するのか、あるいは地方公共団体の条例によることとするのか、法律により生ずる新たな事務を国と地方公共団体のどちらの事務とするのか、地方公共団体に配分した事務について国がどのように関わるのか、などの判断や決定の際の基本的な基準になる」のである（松本, 2017, p.13）。

また、松本（2017, p.15）は「地方自治体がかかわる国の法令等や施策のあり方については、①国と地方の役割分担において、（林注・第1条の2）第一項に規定する地方公共団体の存立目的と広い役割を担うという観点から適切であるかどうか。②地方公共団体の自主性及び自立性が十分発揮できるかどうか。と

いうことが大きな課題となる」ことを指摘している。

以上のとおり、地方自治法第1条の2の規定等は、今後の立法や法令の解釈・運用の指針となるものであり、第一次地方分権改革の成果として、地方自治法において規定整備されたことは大きな意義を持つ。

しかし、政府間関係（国と地方の役割分担）の実質を理解するには、個別政策における根拠法など、個別法における規定状況とその運用を把握することが必要であり、自治体の権限や事務配分に関する立法の仕方（規定のあり方）が問われなければならない。

本稿では、松本（2017, p.15）の提示する課題、つまり、鳥獣保護事業計画制度を分析対象の事例とし、同計画制度における国と地方の役割分担は、地方自治体の存立目的と役割分担の観点から適切であるのかどうか、地方自治体の自主性及び自立性が十分発揮できる制度となっているのかどうかという問題意識から検討していくこととする。

具体的には、計画策定に関連する条文（計画の策定基準、国の関与等）の規定内容の改正状況を逐一跡付けることにより、国と都道府県の役割分担（権限配分）の変遷と現状を把握し、その特徴と課題を抽出していく。この分析を踏まえ、鳥獣保護と湿地保全再生政策における、国と都道府県の役割分担（権限協働）のあり方を検討、提言していく。

### 3 我が国の鳥類保護法制における政府間関係の分析

#### (1) 鳥獣保護法制の沿革と概要

鳥獣保護制度の沿革は古く、明治6（1873）年の「鳥獣猟規則」、明治28（1895）年の「狩猟法（旧法）」に由来するが、現行法の骨格が完成したのが大正7（1918）年の「狩猟法」

である。以降、表1のとおり、「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」（以下「鳥獣保護法（旧法）」という。）、「鳥獣保護及び狩猟の適正化に関する法律」（以下「鳥獣保護法（新法）」という。）への改正を経て、現行法の「鳥獣保護管理法」が、平成27（2015）年5月から施行、運用されている。

本稿における分析対象年次は、狩猟法が鳥獣保護法（旧法）に改正された昭和38年改正から、鳥獣保護管理法に改正された平成26年改正までとする。この分析に使用した資料は、鳥獣保護法等の逐条的解説書<sup>4)</sup>である鳥獣保護研究会編著（1984）、鳥獣保護研究会編著（2001）、鳥獣保護管理研究会編著（2008）、環境省自然環境局野生生物課鳥獣保護管理室監修（2017）の他、有斐閣の各年版『六法全書』等を活用した。

#### (2) 鳥獣保護法制の概要

鳥類を直接保護する法制度としては、鳥獣保護管理法の他、種の保存法、外来生物法、文化財保護法等がある。

我が国のラムサール条約登録湿地のうち、20を超える湿地が国指定鳥獣保護区特別保護区に指定され、保護されており、鳥獣保護管理法は、水鳥保護を担う法制度として、条約の国内実施の重要な基盤となっている。

同法はその目的を「鳥獣の保護及び管理を図るための事業を実施するとともに、猟具の使用に係る危険を予防することにより、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。以下同じ。）、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」と規定している（第1条）。

すなわち、鳥獣保護管理法は、鳥獣保護及

表1 鳥獣保護法制度（計画制度関連）の主な変遷

| 年                | 法律名称・改正                               | 改正概要                                                                                                                   |
|------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 大正7年<br>(1918年)  | 狩猟法                                   | 旧狩猟法の全面改正（大正7年4月2日法律第32号）<br>・保護鳥獣の指定から狩猟鳥獣の指定                                                                         |
| 昭和25年<br>(1950年) | 一部改正                                  | 狩猟法の一部改正（昭和25年5月31日法律第217号）<br>・鳥獣保護区制度の創設                                                                             |
| 昭和38年<br>(1963年) | 鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律<br>(鳥獣保護法（旧法）)          | 「狩猟法」の名称改正等（昭和38年3月22日法律第23号）<br>・法目的の明示（鳥獣保護思想の明確化）<br>・鳥獣保護事業計画制度の創設<br>・地方税法改正による入猟税（目的税）の創設<br>・鳥獣保護区特別保護地区制度の創設 他 |
| 平成11年<br>(1999年) | 一部改正                                  | 特定鳥獣保護管理計画制度の創設（平成11年6月16日法律第74号）<br>地方分権推進一括法による一部改正（平成11年7月16日法律第87号）<br>・国と都道府県の鳥獣保護区等の設定に係る役割を法律上で明確化 他            |
| 平成14年<br>(2002年) | 鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律<br>(鳥獣保護法（新法）)    | 「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」の全部改正（平成14年7月12日法律第88号）<br>・カタカナ文語体からひらがな口語体への改定、全体構成の整理                                                |
| 平成18年<br>(2006年) | 一部改正                                  | 鳥獣保護法（新法）の一部改正（平成18年6月14日法律第67号）<br>・鳥獣保護区における保全事業の実施                                                                  |
| 平成23年<br>(2011年) | 一部改正                                  | 第2次地方分権一括法による改正（平成23年8月30日法律第105号）<br>・鳥獣保護管理計画に定める事項の一部について、努力義務化 他                                                   |
| 平成26年<br>(2014年) | 鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律<br>(鳥獣保護管理法) | 「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」の名称改正等（平成26年5月30日法律第46号）<br>・題名、目的の改正、施策体系の整理、指定管理鳥獣捕獲等事業の創設 他                                    |

出典）環境省自然環境局野生生物課鳥獣保護管理室監修（2017, pp.1-20）を参照し、筆者作成。

び管理のための事業の実施、猟具の使用にかかる危険の予防により、生物多様性の確保、生活環境の保全、農林水産業の健全な発展に寄与することを目的とする法律である。

同法が定める鳥獣保護等の手段は、a. 規制地域の指定、計画制度、b. 狩猟免許制度、c. 狩猟及び捕獲行為等の制限に大別することが出来る。

a. 規制地域の指定、計画制度とは、鳥獣保護区の指定の他、知事が策定する鳥獣保護管理事業計画、特定鳥獣保護計画（第一種、第二種）、環境大臣が策定する希少鳥獣保護計画、特定希少保護管理計画などに関する施策、制度である。

b. 狩猟免許制度とは、狩猟の適正化を図るための狩猟免許制度、狩猟者登録制度、狩猟ができる区域、期間、猟法などの制限に関する施策、制度である。

c. 狩猟及び捕獲行為等の制限とは、鳥獣の捕獲等の規制、鳥獣等の飼育・販売等の規制などに関する施策、制度である

本稿では、このうち a. の鳥獣保護事業計画制度に焦点を絞り、議論していくことにする。

### (3) 鳥獣保護事業計画制度における役割分担の分析

鳥獣保護事業とは、鳥獣の保護を直接の目的とする事業である。これには鳥獣保護区の指定など、鳥獣の保護を直接の目的とするものだけでなく、狩猟の規制、適正化など、鳥獣の保護を図る上で必要とされる狩猟に関する取締りに加え、平成 26 年改正により、鳥獣の個体数調整など、鳥獣の管理を目的と

することも含まれる（環境省自然環境局野生生物課鳥獣保護管理室監修, 2017, p.34）。

この鳥獣の保護を目的とする事業（鳥獣保護事業）を長期間にわたって一定の水準で計画的に実施していくため、都道府県知事は事業計画の策定が義務付けられている。

具体的には、鳥獣保護管理法第 4 条第 1 項の規定に基づき、国が定める基本指針に即して、都道府県知事は、鳥獣保護管理事業計画

表 2 事業計画で定める事項とその概要

#### ①計画の期間（5 年間）

#### ②鳥獣保護区の指定等に関する事項

- ・鳥獣保護区の指定方針及び指定区分別の新規指定、区域の拡大・縮小、期間の変更並びに期間更新に係る年次計画。
- ・特別保護地区に係る年次計画。
- ・休猟区、特例休猟区の指定に係る年次計画。
- ・標識類、管理棟、観察路等の整備及び管理に係る年次計画。
- ・保全事業を実施する予定の鳥獣保護区の概要。

#### ③人工増殖及び放鳥

- ・計画期間内における絶滅のおそれのある鳥獣類人工増殖の方法及び狩猟鳥獣（キジ等）の人工増殖に係る指導方法。
- ・鳥獣保護区、休猟区等における年次別放鳥数。

#### ④鳥獣の捕獲又は鳥類の卵の採取等に係る許可に関する事項

- ・鳥獣の区分と保護及び管理の考え方。
- ・鳥獣の捕獲又は鳥類の卵の採取等に係る許可基準の設定。
- ・学術研究、鳥獣の保護及び管理を目的とする場合等捕獲目的別の許可基準。
- ・許可権限の市町村長への委譲。

#### ⑤特定猟具使用禁止区域の指定等に関する事項

- ・特定猟具使用禁止区域や特定猟具使用制限区域の指定方針および年次計画。
- ・猟区設定のための指導や鳥類の飼養の適正化に関する方針・指導方法。
- ・指定猟法禁止区域の指定方針および年次計画。

#### ⑥第 1 種特定鳥獣保護計画及び第 2 種特定鳥獣管理計画の作成に関する事項

- ・対象鳥獣、計画期間、保護又は管理の目標、保護事業又は管理事業、指定管理鳥獣捕獲等事業の実施計画の作成及び実行手続等。

#### ⑦鳥獣の生息状況調査に関する事項

- ・科学的知見に基づく鳥獣の保護及び管理を行うための鳥獣生息分布等調査、狩猟実態調査等の各種調査に関する方針、調査計画（年度、方法）。

#### ⑧鳥獣保護管理事業の実施体制に関する事項

- ・鳥獣保護管理員の配置や研修に関すること、狩猟者等の育成及び確保のための対策、違法な狩猟や飼養の取締りに関する事項の年間実施計画。

を定め、計画内容についても、表2の内容を定めることが義務化されている。

この計画は、表2のとおり、各地域における鳥獣の保護、管理の基本的な枠組みを構築し、地域の実情を踏まえた施策を計画的に実施するための基盤となる重要な計画である。

また、計画を達成するために必要な措置を講ずることが法定されている（同法5条）。この計画を達成するために必要な措置は様々なものが含まれ得る。例えば、鳥獣の生息や繁殖の維持、促進のために指定される鳥獣保護区の指定目的が達成されるためには、従来の鳥獣の捕獲や開発行為の規制だけでは困難な状況となっていることから、保護区の環境変化等により鳥獣の生息状況に照らして必要があると認めるときは、「鳥獣の生息地の保護及び整備」を図ることを目的として、繁殖施設等の整備を行う「保全事業」を実施するものとされている（第28条の2）。

以下、本節では、都道府県知事が行う事業計画の策定に関する規定内容の変遷を跡付け、鳥獣保護の基本となる、鳥獣保護事業計画制度における国と都道府県の役割分担（権限配分）現状を確認していく。

#### （4）計画の策定基準と公表・報告

##### ①鳥獣保護法（旧法）における役割分担

鳥獣保護事業計画制度は、昭和38年改正により創設されたものであり、鳥獣保護法（旧法）第1条ノ2において、役割分担の具体像が規定されている。

「第1条ノ2 都道府県知事ハ鳥獣ノ保護繁殖ヲ目的トスル事業（之ニ係ル狩猟ニ関スル取締ヲ含ム以下鳥獣保護事業ト称ス）ヲ実施スル為農林大臣ガ中央鳥獣審議会ノ意見ヲ聞キ定ムル基準ニ従ヒ鳥獣保護事業計画ヲ樹ツルモノトス

（略）

3 都道府県知事鳥獣保護事業計画ヲ樹テ又ハ之ヲ変更セントスルトキハ都道府県鳥獣審議会ノ意見ヲ聞クコトヲ要ス

4 都道府県知事鳥獣保護事業計画ヲ樹テ又ハ之ヲ変更シタルトキハ遅滞ナク之ヲ公表スルト共ニ農林大臣ニ報告スベシ」（下線は著者）。

まず、計画の策定基準と審議会の意見反映を見ていくことにする。第1条ノ2第1項の規定に見るとおり、都道府県知事は、国の定める基準に従って鳥獣保護事業計画を策定すること、策定した計画は、国に報告することが義務付けられている。

鳥獣保護事業計画の内容が、鳥獣の保護繁殖、狩猟の適正化、有害鳥獣の駆除、鳥獣の生息調査等きわめて広範囲の分野に関係し、専門的知識を必要とする事項が多く、また、利害が対立するものも少なくなく、これらに関する基準の適否が鳥獣行政上きわめて大きな影響を及ぼすことから、学識経験者によって構成される審議会に諮り意見を反映することとなっている（鳥獣保護研究会編著、1984, p.22）。

また、都道府県知事においても、計画事項が地域の特異性にとみ、かつ専門的知識によって対処されることが必要とされるものが多いことから、適正な計画の樹立を期するため、学識経験者によって構成される審議会に諮り意見を反映することとなっている（鳥獣保護研究会編著、1984, p.50）。

国の審議会（条文の傍線部）については、制定当初、農林大臣の諮問機関である鳥獣審議会とされたが、その後、鳥獣保護行政の環境庁への移管（昭和46年）、自然保護法の制定による自然環境保全審議会の設置とこれに

に伴う中央鳥獣審議会の廃止（昭和 47 年）、中央省庁改革基本法による中央省庁再編に伴う環境省の創設（平成 13 年）により、審議会の名称と所管大臣の変更に伴う改正が行われている（4 項を含む）。また、国の審議会の名称変更等に併せて、都道府県審議会（条文の波線部）の名称変更の改正がなされている。

次に、計画の公表・報告について見ていくことにする。第 1 条ノ 2 第 4 項の規定に見るとおり、策定した計画については一般に公表し、国に報告する義務が法定化されている。

この報告制度の趣旨について、鳥獣保護研究会編著（1984, p.52）は「全国的に鳥獣保護行政を把握するとともに全国的な視野に立った基準を作成するため、環境庁官が了知しておく必要があるので、(略)、環境庁官に報告しなければならないこととなっている」と解説している。

## ②鳥獣保護法（新法）における役割分担

都道府県知事は、国の定めた基準に従って計画を策定すること、策定した計画を公表し、国に報告するという鳥獣保護法（旧法）における役割分担は、鳥獣保護法（新法）において、次のとおり改正されている。

「第 3 条 環境大臣は、鳥獣の保護及び管理を図るための事業（第三十五条第一項に規定する銃猟禁止区域及び銃猟制限区域並びに第六十八条第一項に規定する猟区に関する事項を含む。以下「鳥獣保護事業」という。）を実施するための基本的な指針（以下「基本指針」という。）を定めるものとする。

(略)

第 4 条 都道府県知事は、基本指針に即して、当該都道府県知事が行う鳥獣保護事業の実施に関する計画（以下「鳥獣保護

事業計画」という。）を定めるものとする。  
(略)」

つまり、鳥獣保護法（新法）では、環境大臣は鳥獣保護事業を実施するための基本的な指針（基本指針）を定める（第 3 条）。都道府県知事は、この基本指針に即して、当該都道府県知事が行う鳥獣保護事業計画を定めるものとされたのである（第 4 条第 1 項）。

また、公表・報告については、都道府県知事は、鳥獣保護事業計画を定めるとき（変更も含む）は、遅滞なく、これを公表するよう努めるとともに、環境大臣への報告が義務化されている（第 4 条第 4 項）。

都道府県知事が鳥獣保護事業計画を定める際に「即する」とされた、環境大臣が定める基本指針の具体的内容は、a. 鳥獣保護事業の実施に関する基本的事項、b. 都道府県知事が定める鳥獣保護事業計画において、鳥獣保護事業計画の計画期間を定めるに当たって遵守すべき基準その他当該鳥獣保護事業計画の作成に関する事項、c. その他鳥獣保護事業を実施するために必要な事項が法定<sup>5)</sup>されている（第 3 条第 2 項）。

計画で定めるべき内容については、一部改正がなされ、新規施策を中心に内容的な拡充が観察されるものの、計画策定とその内容の法定化という大枠は維持されてきている。

しかし、地域主権改革関連で行われた、平成 23 年改正により、鳥獣保護事業計画に定める項目のうち、鳥獣保護管理事業に関する普及啓発に関する事項その他鳥獣保護管理事業を実施するために必要な事項（鳥獣保護法（新法）同条 3 項）については、義務規定としての位置づけが廃止され、努力規定に緩和されている<sup>6)</sup>。

### ③鳥獣保護管理法における役割分担

こうした役割分担とスキームは、鳥獣保護管理法においても踏襲されている。すなわち、環境大臣は鳥獣保護管理事業を実施するための基本的な指針（基本指針）を定め（第3条）、都道府県知事は、この基本指針に即して、当該都道府県知事が行う鳥獣保護管理事業計画を定めるものとされ（第4条第1項）ている。また、鳥獣保護管理事業計画の公表と環境大臣への報告に関する義務についても、鳥獣保護法（新法）と同様に規定されている（第4条第2項）。

つまり、平成26年改正によって事業名称と計画名称は変更されたが、環境大臣が基本指針（計画策定の基準）を策定すること、都道府県知事はこの基本指針に即して計画を策定し、事業計画の公表と環境大臣に報告を行うという、基本的な役割分担については、変

更が加えられていない。

### ④小括

鳥獣保護事業計画の策定基準と計画策定に関する役割分担を整理すると、表3のとおりとなるが、国は、関係省庁と連携しつつ、国際的、都道府県域を超えた全国的な鳥獣保護の見地から、鳥獣保護管理法、基本指針等により、国全体としての鳥獣の保護及び管理の行政の方向性について示す役割を担っているのである。

これに対して、都道府県は、地域の鳥獣の保護及び管理の見地から、国の施策と連携しながら、地域の実情を踏まえ、鳥獣保護管理事業計画の作成などにより、科学的で、計画的な鳥獣保護管理の基本的な枠組みを構築し、地域における鳥獣保護、管理のための施策を実施する役割を担っているのである。

表3 鳥獣保護事業計画の役割分担

| 根拠法律名                | 国                             | 都道府県                                    |
|----------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|
| 鳥獣保護法（旧法）            | 計画に関する基準を作成*                  | 基準に従い計画を樹立<br>策定済みの計画を国に報告<br>（機関委任事務）  |
| 鳥獣保護法（新法）<br>鳥獣保護管理法 | 鳥獣保護事業を実施するための<br>基本的な指針を定める* | 基本指針に即して計画を策定<br>策定済みの計画を国に報告<br>（自治事務） |

出典）筆者作成。

注＊）基準（指針）の作成等に当たっては、農林水産大臣との協議を要する。

### (5) 鳥獣保護事業計画に対する国の勧告・指導援助

次に、都道府県知事が行う鳥獣保護管理事業計画の策定と計画に基づく事業の実施<sup>7)</sup>に対する国の関与（国の勧告、指導・援助等）についての変遷を見ていく。

#### ①第一次地方分権改革前

鳥獣保護法（旧法）は、国の関与の形態を次のとおり規定している。

「第1条ノ3 国ハ都道府県ニ対シ鳥獣保護事業計画ノ樹立ニ関シ必要アリト認ムルトキハ勧告ヲ行フト共ニ鳥獣保護事業ヲ実施スル為必要ナル指導及援助ヲ行フ様努ムルモノトス」

この条項は、鳥獣保護事業計画に対する国の勧告・指導援助を定めたものであるが、平成14年改正までの間、特定鳥獣保護管理計画制度の創設による条文番号の繰り下げがな

されたことを除き、改正がなされていない。

しかし、第一次地方分権改革の前後において、条文の解釈の変更が見られる。分権改革前の本条の解釈等について、鳥獣保護研究会編（1984）は、次のとおり解説している。

すなわち、「鳥獣保護に関する事務は、本来は国の事務であり、鳥獣保護計画の樹立等その一部を都道府県知事に機関委任しているものであるので、これらの最終的な調整等は国が行わなければならない。とくに、鳥獣保護計画は、環境庁官が定める基準に従って立てられることになっているが、この鳥獣保護事業計画の樹立に関し、計画の内容が基準に合致していなかった場合、計画の内容につき都道府県間の調整がなされなくてはならない場合等国が必要と認めたときは、都道府県知事に勧告を行うものとされている」（鳥獣保護研究会編，1984, pp.52-53）。

また、「鳥獣保護事業に関する事務が国の機関委任事務であることにかんがみ、鳥獣保護事業計画の樹立に関しての勧告だけでなく、鳥獣保護事業の実施についても、国は、都道府県に対して、必要な指導援助を行うよう努めるものと規定されている」（鳥獣保護研究会編，1984, pp. 53）。

本条に基づく、国の行う「勧告」についての解釈は「勧告とは、ある事項について相手方にある処置を勧める行為であり、勧告を受けた者は勧告の趣旨する義務を尊重するにとどまり、法律的に拘束はされないのを原則としているが、本条の勧告のあった場合は、ことからの性格からして、都道府県知事は、当然にこれを尊重すべき」としている（鳥獣保護研究会編，1984, p. 53）。

## ②第一次分権改革後

以上のとおり、鳥獣保護事業計画の企画・立案、実施等に関する事務については、機関

委任事務と位置づけられてきた。鳥獣保護事業計画の性格についての解釈の変更は、第一次地方分権改革後に見ることができる。

鳥獣保護管理研究会編（2001）は、分権改革後の本条の解釈等について、次のとおり解説している。

「鳥獣保護事業計画の策定は自治事務である。しかし、野生鳥獣は都道府県の行政界を超えて分布することが多いことにかんがみ、広域的な見地からみて相互に調和のとれた鳥獣保護事業計画が策定され、かつ実施されなければならない、このような観点からの指導調整は国が行うことが適当であると考えられる。

鳥獣保護計画は、環境大臣が定める基準に従って樹てられることになっているため、この国による調整等は基本的に必要とされない。しかし、計画の内容が基準に合致していなかった場合、計画の内容につき都道府県間の調整がなされなくてはならない場合等国が必要と認めたときは、都道府県知事に勧告を行うものとされている」（鳥獣保護管理研究会編，2001, p.29）。

また、「国は、鳥獣保護事業の適切かつ効果的な実施を確保するため、都道府県に対して、鳥獣保護事業の実施に係る指導や補助金の交付等の必要な指導及び援助を行うよう努めるものと規定されている」（鳥獣保護管理研究会編，2001, p.29）。

以上のとおり、第一次地方分権改革により、鳥獣保護事業計画の企画・立案、実施等に関する事務は、機関委任事務から自治事務化された。

機関委任事務制度の廃止に伴い、自治体の処理する事務は自治事務と法定受託事務とに再構成された。自治事務は、地方自治体の処理する事務のうち、法定受託事務を除くものと定義された（地方自治法第2条8項）。一方、

法定受託事務は、国が本来果たすべき責務に係るものであって、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から都道府県又は市町村が処理するものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるものと定義されている（地方自治法第2条9項）。後者の法定受託事務については8つのメルクマール<sup>8)</sup>が示されている。

当該事務が法定受託事務に該当するか否かの判断は、このメルクマールにより判断されることとなるが、「国が本来果たすべき役割に係るもの」であるという事務の性質と、「国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」という当該事務の処理についての国としての責任と関心の程度が考慮される必要があると解されている（松本, 2000, p.111）。

本条項が、機関委任事務から自治事務化された具体的な理由については不詳であるが、鳥獣保護事業計画に係る事務の自治事務化は、これら2つの要件に該当しないものと判断されたためと考えられる。

また、国の役割は、機関委任事務の実施全般に関する包括的な監督を行う立場から、都道府県の行政区域を超えた広域的な観点から必要となる都道府県間の指導調整と勧告、鳥獣保護事業の実施に係る指導、援助に限定して解されるようになったのである。

### ③現行法の規定状況

「国の勧告、指導・援助等」（国の関与）について、条文の規定ぶりに変化がみられるのは鳥獣保護法（新法）においてであり、同法第6条が、次のとおりこれを規定している。

「第6条 国は、都道府県知事が、保護管理事業計画に定められた事業を実施しようとするときは、当該事業が円滑に実施さ

れるように必要な助言その他の援助の実施に努めるものとする。」

つまり、「国の勧告、指導・援助等」については、国は、都道府県知事が鳥獣保護事業計画に定められた事業を適切かつ効果的に実施するため、助言や援助に努めるという、努力義務として規定されたのである。

この「助言の内容としては、例えば、本法及び施行規則の解釈に関する情報提供等、援助の内容としては、例えば鳥獣保護事業の実施に対する技術的なアドバイスや特定鳥獣保護管理計画の作成に関する技術マニュアルの提示などが挙げられる。」（鳥獣保護管理研究会編, 2008, p.37）

こうした役割分担は、鳥獣保護管理法においても踏襲され、同法第6条は、「国は、都道府県知事が、鳥獣保護管理事業計画に定められた事業を実施しようとするときは、当該事業が円滑に実施されるように必要な助言その他の援助の実施に努めるものとする」と規定している。

### ④小括

以上のとおり、第一次地方分権改革により、鳥獣保護事業計画の企画・立案、実施等に関する事務は、機関委任事務から自治事務へと性格が変化している。

国の関与についても、機関委任事務の実施に関する包括的な監督を行うとの立場から、都道府県の行政区域を超えた広域的な観点から必要となる都道府県間の指導調整と勧告、鳥獣保護事業の実施に係る指導、援助にその役割が鳥獣保護法（新法）において限定された。

さらに現行法（鳥獣保護管理法）では、必要な助言とその他の援助に国の役割が限定されている。なお、事業計画の内容面で努力

義務化が図られた、地域主権改革関連の第2次地方分権一括法（平成23年法律第105号）による本条項の改正はなかった。

#### (6) 事業計画制度における役割分担の特徴と課題

繰り返しになるが、鳥獣保護事業計画制度における役割分担の分析結果を要約すると次のとおりとなる。

まず、計画の策定基準と公表・報告については、国は、都道府県域を超えた全国的、国際的な鳥獣保護の見地から、鳥獣保護管理法や基本指針を策定することにより、鳥獣の保護、管理の方向性を示す役割を担っている。

これに対して、都道府県は、特定地域の鳥獣を保護、管理するため、鳥獣保護管理事業計画などの基本的な枠組みを構築するとともに、国の施策と連携しながら、当該地域の鳥獣保護のための諸施策を実施する役割を担っている。

次に、計画に対する国の関与（勧告、指導・援助等）については、第一次地方分権改革により、鳥獣保護事業計画の企画・立案、実施等に関する事務は、機関委任事務から自治事務に位置づけが変化していることが確認された。

これに伴い、国の関与についても、機関委任事務の実施に関する包括的な監督を行うとの立場から、都道府県の行政区域を超えた広域的な観点から必要となる都道府県間の指導調整と勧告、鳥獣保護事業の実施に係る指導、援助にその役割が鳥獣保護法（新法）において限定された。

さらに現行法（鳥獣保護管理法）では、国の役割が、必要な助言とその他の援助に限定されている。なお、事業計画の内容面の一部については努力義務化が図られている。

天川モデル（集権・分権、融合・分離）を

活用して、鳥獣保護事業計画制度における一連の分権改革をプロットすると、図1のとおりとなる。

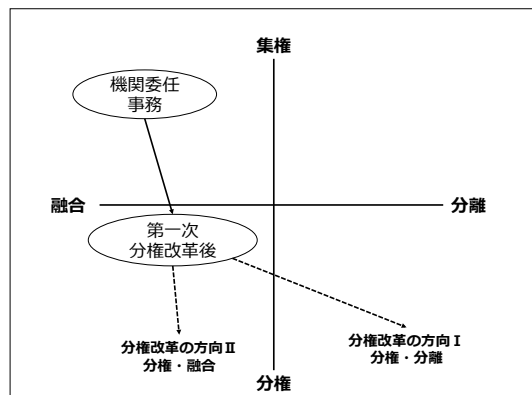
図1における、集権・分権の軸は、鳥獣保護事業計画制度における地方自治体の決定権限を示すものとする。

ここで「集権」とは、国が定めた策定基準に従って計画を策定すること、つまり、地域の実情に応じた内容を定めることが許容されるが、策定基準とは異なる項目、内容を定める余地が少ない状況とする。「分権」とは、国が定めた基本指針に即して計画を策定すること、つまり、地方自治体が策定基準を十分参酌すれば、地域の実情と必要性に応じて、策定基準と異なる項目、内容を定めることが許容される状況とする。

また、計画の企画・立案、実施に関する地方自治体や住民の自己決定権の範囲をより拡大していくための改革を地方分権改革とする。

融合・分離の軸は、鳥獣保護事業計画制度における役割分担の重複の程度を示すものとする。「融合」とは中央政府と地方政府それぞれの役割分担の重複が幅広い状態をいい、「分離」とは役割分担の重複が少ない状態をいうものとする。

図1 鳥獣保護事業計画の役割分担等の変遷と改革の方向性



出典）筆者作成。

鳥獣保護事業計画における役割分担は、鳥

獣保護法（旧法）においては、機関委任事務としての位置づけ、つまり、第Ⅱ象限（集権・融合）にあったが、第一次分権改革によって、第Ⅲ象限（分権・融合）に移行したものと考えられる。

こうした現状認識については異論もあるかと思われるが、さらに地方分権改革を進展させる際の方向性は、図1のとおり、分権改革の方向Ⅰ、分権改革の方向Ⅱが考えられるであろう。

それぞれの方向性について素描してみると次のとおりとなるであろう。分権改革の方向Ⅰは、第Ⅲ象限（分権・融合）から第Ⅳ象限（分権・分離）への移行である。具体的には、税財源の移譲も含めて、国の関与を更に縮減していくことや、国の役割を地方自治法に定められた国の本来果たすべき役割に純化していくなど、国と地方自治体の協働関係を縮小していくための改革である。

分権改革の方向Ⅱは、第Ⅱ象限（分権・融合）内部での移行であるが、分権の程度を深化させていくための改革である。

つまり、環境大臣は鳥獣保護事業を実施するための基本的な指針（基本指針）を定め、都道府県知事は、この基本指針に即して、鳥獣保護事業計画を定めるといような、国と地方自治体の協働関係を維持しつつ、計画内容を努力義務化するなど、地方自治体の決定権限をさらに拡大していくものである。鳥獣保護管理法における鳥獣保護制度の仕組みの「根幹部分のみ概括的・枠組み的なもののみ」を定める大綱化、枠組み法化がこうした方向性を持つものといえるであろう。

#### 4 おわりに

本稿では、鳥獣保護事業計画制度を分析対象の事例として、計画策定に関連する条文（計

画の策定基準、国の関与等）の規定内容の改正状況を逐一跡付けることにより、国と都道府県の役割分担（権限配分）の変遷と現状を把握してきた。

役割分担の変遷は、一連の地方分権改革、とりわけ第一次地方分権改革と歩調を合わせ、機関委任事務から自治事務へと見直しがなされた。

これに伴い、国の関与についても、鳥獣保護法（旧法）においては、機関委任事務の実施に関する包括的な監督を行うとの立場であったが、鳥獣保護法（新法）においては、都道府県の行政区域を超えた広域的な観点から必要となる都道府県間の指導調整と勧告、鳥獣保護事業の実施に係る指導と援助にその役割が限定され、さらに現行法（鳥獣保護管理法）では、国の役割は、必要な助言とその他の援助に限定されている。

こうした改正経過について、天川モデル（集権・分権／融合・分離）を活用して整理するとともに、鳥獣保護事業計画制度の更なる地方分権改革の方向性を探求した。

この暫定的な結論として、天川モデルの第Ⅲ象限（分権・融合）から第Ⅳ象限（分権・分離）への移行（分権改革の方向Ⅰ）と、第Ⅱ象限（分権・融合）内部における分権の深化（分権改革の方向Ⅱ）の2つの方向性のあることを提示した。

しかしながら、これらは粗々の試論に過ぎないため、制度運用実態の把握とさらなる精緻化が必要なものである。この点については、稿を改めて、他日を期していきたい。

#### 謝辞

私事となるが、未完の本稿が社会システム研究所専任教員としての卒業論文となる。思い起こせば、「中央学院大学社会システム研究所紀要」には、地方公務員時代の研究投稿

を含めると 10 巻 1 号からお世話になってきた。

この間、佐藤寛所長を始め、大学評価・研究支援室の歴代スタッフの皆さんには、快適な研究環境とともに、研究活動への行き届いたサポートをいただいた。これまでのご厚意に対して深謝しつつ、本稿を閉じたいと思う。

#### [注]

- 1) 村松の指摘する垂直的行政統制モデルの構成要素は、村松 (1998, pp.37-38) を参照。
- 2) 機関委任事務については、国の事務に係る指揮監督権 (旧地方自治法 150 条)、市町村長が処理する国又は都道府県の手務に係る都道府県知事の取消・停止権 (旧地方自治法第 151 条第 1 項)、長に対する職務執行命令 (地方自治法第 151 条の 2) が認められていた。
- 3) 本稿では、平成 5 (1993) 年 6 月の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」に始まり、平成 12 (2000) 年 4 月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下「地方分権一括法」という。) が、施行されるまでの地方分権改革を「第一次地方分権改革」と、地方分権一括法が施行された時点以降を「第二次地方分権改革」と呼称する。
- 4) 逐条的解説書はいずれも所管庁の担当者の手により編まれたものである。
- 5) 現在の基本指針は「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」(平成 28 年 10 月 11 日環境省告示第 100 号) である。基本指針の具体的内容は、環境省 HP (<http://www.env.go.jp/nature/choju/plan/plan1.html>) で確認することができる。
- 6) 鳥獣保護法 (新法) 4 条 3 項は「鳥獣保

護管理事業計画においては、前項各号に掲げる事項のほか、鳥獣保護管理事業に関する普及啓発に関する事項その他鳥獣保護管理事業を実施するために必要な事項を定めるよう努めるものとする」と改正されており、鳥獣保護管理法 (4 条 3 項) においても、この条文は維持されている。

- 7) 都道府県知事は、計画目標を達成するために必要な措置を講じることが法定されている (鳥獣保護法 (旧法) 第 1 条ノ 4 第 2 項、鳥獣保護法 (新法) 第 5 条、鳥獣保護管理法第 5 条)。
- 8) 法定受託事務のメルクマールについては、「地方分権推進計画」(総理府, 1998, pp.4-5) を参照されたい。

#### 【参考文献・資料】

- 秋月謙吾 (2001) 『行政・地方自治 (社会科学の理論とモデル 9)』 東京大学出版会
- 天川 晃 (1986) 「変革の構想 - 道州制の文脈」 大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』 東京大学出版会 pp.111-137
- 市川喜崇 (2011) 「都道府県の性格と機能 - 公的ガバナンスにおける政府間関係」 新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究 政府の作動様式の変容』 ミネルヴァ書房 pp.179-213
- 市川喜崇 (2012) 『日本の中央 - 地方関係 現代型集権体制の起源と福祉国家』 法律文化社
- 遠藤文男 (1988) 『地方行政論』 良書普及会
- 環境省自然環境局野生生物課鳥獣保護管理室 監修 (2017) 『鳥獣保護管理法の改正 (改訂 5 版)』 大成出版社
- 佐藤寛・林健一 (2018) 『ラムサール条約の国内実施と地域政策 - 地域連携・協働による条約義務の実質化 -』 成文堂

総理府（1998）「地方分権推進計画」大蔵省印刷局

鳥獣保護研究会編著（1984）『改訂 鳥獣保護制度の解説』大成出版社

鳥獣保護管理研究会編著（2001）『鳥獣保護法の解説（改訂3版）』大成出版社

鳥獣保護管理研究会編著（2008）『鳥獣保護法の解説（改訂4版）』大成出版社

西尾 勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会

西尾 勝（2007）『地方分権改革（行政学叢書5）』東京大学出版会

林 健一（2017a）「地方自治体におけるラムサール条約義務等の実質化に関する基礎的検討－地域連携による湿地の保全・再生を目指して－」中央学院大学社会システム研究所紀要第17巻第2号 pp.9-28

林 健一（2017b）「ラムサール条約の効果的な実施と地方自治体の役割」中央学院大学社会システム研究所紀要第18巻第1号 pp.1-20

林 健一（2018）「地域連携・協働による湿地保全再生システムの構築に向けた視点と課題」中央学院大学社会システム研究所紀要第18巻第2号 pp.27-37

人見 剛（2015）「『枠組み法』研究序説－ドイツの『大綱法』の紹介と検討」自治総研通巻438号2015年4月号 pp.49-72

松本英昭（2000）『新地方制度詳解』ぎょうせい

松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法（第9次改訂版）』学陽書房

村松岐夫（1988）『地方自治（現代政治学叢書15）』東京大学出版会

村松岐夫・北山俊哉（2010）「現代国家における地方自治」村松岐夫編著『テキストブック地方自治（第2版）』pp.1-11

#### 【関連ホームページ】

環境省ホームページ「野生鳥獣の保護及び管理～人と野生鳥獣の適切な関係の構築に向けて～」(<https://www.env.go.jp/nature/choju/index.html>) [最終アクセス:2019.1.31]

## Intergovernmental relations on Wildlife Conservation Project Plan — Focusing on analysis of present situation in Japan

Kenichi Hayashi

Associate Professor, Social Systems Research Institute  
Chuo Gakuin University

### Abstract

In this paper, we analyzed the transition of role sharing between the central government and local governments by tracing the status of the revision of the law related to the wildlife conservation project planning system.

As a result of the analysis, it turned out that changes in the role sharing were mainly seen during the first decentralization reform period (1993-2000).

Clerical affairs concerning wildlife protection management project plan was interpreted as the system of delegated functions.

In this system, the chief executive of the local government implemented and managed affairs legally under the jurisdiction of central government ministries and agencies, in effect acting as a local branch of the national government. It has been said that this formed the core of Japan's centralized administrative system. However, it had long been pointed out that not only did this make it unclear exactly who was responsible for dealing with these matters, but also that it treated local governments as subordinate administrative agencies of the central government.

After the Local Autonomy Law abolished the system of delegated functions, local governments were given actual responsibility for all the affairs being handled by them, including the formerly delegated functions.

Regarding these revisions, the Amakawa model (centralization, decentralization / integration, separation) is used for organization.

As a conclusion of this paper, I made recommendations on the direction to advance further decentralization reform of the wildlife protection program plan system.