

論文 2023年度林業経済研究所研究奨励事業(小瀧奨励金)助成研究

GHQ 占領期における猟政の政策過程分析

—野生鳥獣の所有権の問題に着目して—

古賀 達也* (元京都大学大学院農学研究科)
(現森林総合研究所)

Abstract

In Japan, wildlife is viewed as unclaimed property, and hunting rights have not been established; it has long been pointed out that there is a lack of resources in wildlife administration and that the location of rights and responsibilities in hunting management are unclear. Under these circumstances, during the GHQ occupation period, the Natural Resources Section, which viewed overhunting and the decline in the populations of wildlife as a problem, demanded a coercive isomorphism to a government-led hunting management system. The ideal system would be based on the American-style public trust principle, which positioned wildlife as “property common to the people”; however, this demand was not realized. In order to elucidate the factors behind this situation, I conducted an analysis of the policy process of hunting management under the occupation, relying on the analytical framework of policy paradigm theory. The analysis suggests that, while most of the technical hunting regulations demanded by the Natural Resources Section were realized, this particular demand was not realized because the difference between “national common property” and “unclaimed property” was not understood at the bill-making stage of the Forestry Agency’s Hunting Policy Research Office. Thus, a shift in the policy paradigm did not occur.

キーワード：狩猟法、政策パラダイム、強制的圧力、政策学習

Keywords : game law, policy paradigm, coercive pressure, policy learning

1. 問題の所在と本稿の目的

我が国の狩猟制度は、野生鳥獣を無主物と位置付け、また土地所有権と狩猟権が結びついておらず、他人所有地上への自由な入猟が認められると観念されている。このような日本の狩猟管理の仕組みは自由狩猟権制と呼ばれているが、自由狩猟権制は野生鳥獣がオープンアクセスであり、区域を設けて資源量に応じた捕獲数を調整する(狩猟規制と獣害対策のバランスをとる)資源管理の仕組みを欠いている。また漁業権制度のように区域を設けて集落の漁業権者に権利を認め、漁業権者が資源利用・管理を担うといった仕組みも制度化されていない。近世には将軍家、大名家による威信的・軍事教練の狩猟や一部の入会慣行として狩猟を行う農民や下級武士による生業的狩猟が行われていたが、明治期に自由狩猟権が制度化(狩猟権の解放)すると、国際的な毛皮市場との接続も相まって乱獲が生

*責任著者 (Corresponding author) E-mail : kogatatsuya25u@affrc.go.jp

KOGA Tatsuya “Policy Process Analysis of the Hunting Policy during the GHQ Occupation: Focusing on the Issue of Ownership of Wildlife”

じた(田口 2004、古賀 2024a、2024b)。また、20 世紀末には、シカやイノシシの個体数増加にもかかわらず、従前の全国画一的な保護措置が維持され、個体数の再増加と獣害を抑制する政策的対応は遅れた。常田(2019:46-50)は日本の狩猟制度(自由狩猟権制)の課題について、メスの禁猟化や猟期の調整、捕獲手段の規制といった間接的な捕獲数調整の仕組みしか持たず、区域を設けて捕獲数を直接コントロールするといった実効的、直接的な資源管理の仕組みを持たなかったこと、また自由狩猟権制を原則として有効な資源管理を図るのであれば、行政もしくは共同体による強力なコントロールが必要となることの2点を指摘している。1980年以前は鳥獣枯渇下にもかかわらず狩猟が適正に規制されず、鳥獣乱獲が絶えず指摘され、また1980年代以降のシカやイノシシの急激な増加に対しては各地で狩猟や駆除が推進されず、被害の増加と拡大を招いた歴史を見ると、常田(2019)の資源管理の脆弱性に関する指摘は首肯に足るものである。

一方、我が国と同様に欧州や米国でも近代化の過程において、民主化に伴う狩猟権の解放や国際的な毛皮市場との接続によって乱獲が生じたことが知られている。ヨーロッパでは貴族層に狩猟が独占されたが、19世紀の市民革命に伴って狩猟権が貴族階級から土地所有者へ移譲されたことで乱獲が発生した(高橋 2008:300)。また、米国では白人入植と国際的な毛皮市場との接続によって乱獲が生じた。19世紀末以降、国際的な毛皮市場が日本の毛皮を求めた背景には、他国では毛皮が取りつくされていたという事情もあった。狩猟権の解放に伴う乱獲は各国で確認することができる。しかし、その後の対応は日本とは異なり、ドイツ語圏では土地所有者に所有地上で排他的な狩猟権を認めるとともに、狩猟行使権者に個体数調整の責務を定め、土地所有権ベースの猟区制度によって狩猟管理を図る仕組みが制度化した(高橋 2012)。また、米国は日本同様に自由狩猟権制に位置付けられ、私法上は野生鳥獣は無主物であるが、コモンローとして野生鳥獣は公共信託財(public trust)と位置付けられており、公共信託を理念として政府の責任と強力な権限の下で管理ユニット(Deer Management Unit)を設けて捕獲を管理するといった仕組みを発達させている(Organ et al. 2012)。

こうした中、GHQ(General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers(連合国軍最高司令官総司令部)、以下GHQ)占領期(1945~1951年)においては、米国に倣った、野生鳥獣の「国民共有の財産」(公共信託財)化や林野庁と並ぶ鳥獣庁の設置など、米国式の政府主導の野生動物管理の理念や考え方がGHQ天然資源局(Natural Resources Section、以下NRS)によって指導されたが、野生鳥獣の所有権が国に設定されたり、北米のような政府主導の資源管理の仕組みが制度化されたりすることはなく、今日でも野生動物管理におけるステークホルダーの役割分担の不明確さや鳥獣行政の資源不足が指摘されている(梶 2023:186-192)。政治学、公共政策学分野では戦争や災害などの外的ショックが個別の政策領域のアクターの認識を変化させたり、政策学習を促したりして、政策を大規模に転換させる可能性が指摘されているが(Oliver & Pemberton 2004:419)、なぜこうした転換は生じなかったのか。

こうした背景を踏まえ、本稿の目的はGHQ占領下に米国式の政府主導の狩猟管理の考え方や仕組みがどのように指導されたのか、そしてなぜそれらが制度化に至らなかったのかを、政策過程論で蓄積された強制的圧力や政策学習の視点から分析することで、今日に通底する狩猟制度における資源管理の脆弱性や鳥獣行政の資源不足といった課題が克服されなかった要因を考察することとする。

なお、本稿の目的は米国のような野生鳥獣を公共信託財と位置付けて政府が主導して管理する公共信託型狩猟管理への政策転換が実現しなかった要因の解明にとどめ、GHQ側の指導や勧告の妥当性の検証、またGHQが指摘した今日に通底する鳥獣行政の問題点

(鳥獣行政の基金不足など) などについては別稿で論じたい。特に、後述するフィースト勧告、フィースト私案には今日に通底する多くの示唆が含まれている。また、直接統治が行われた沖縄県の占領期間中の鳥獣行政や狩猟の諸相、とりわけ本土とは別に統治下で制定された琉球狩猟法については、仲村 (1967、1969) や沖縄県 (1977) などの報告があるが、いずれも簡便なものであるため、今後の研究課題であり、別稿で取り組む。

2. 先行研究と本稿の視角

2.1. 先行研究

GHQ 占領期の猟政に係る資料分析を行った研究は、自由狩猟権制に関する法制史を整理した小柳 (2015)、猟区制度史の分析を行った古賀・赤石 (2023) に限られ、豊富な研究蓄積を有する占領期林政研究などの他の政策領域に比して資料の整理、分析は大幅に遅れている。占領期には GHQ 天然資源局の指導によって林野庁に猟政調査室が置かれたものの、占領期林政資料を翻訳した松下 (1999: 5) が指摘するように、「GHQ 日本占領史林業」(General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers 1999 (訳・解説 松下幸司・田口標)) にも林野関連問題である野生動物保護は論じられず、「GHQ 日本占領史 農業」(General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers 1998: 141-151 (訳・解説 岩本純明)) にわずかに言及が見られるのみである。

2.2. 公共政策の転換モデル

占領期猟政の政策過程を分析するにあたり、2つの点に着目する。1つ目は(沖縄県を除いて)我が国がGHQによって間接統治されていた点である。昭和25(1950)年狩猟法改正案の猟区設定権について、狩猟法案の条文削除を命じるといった措置をとることもあったが(古賀・赤石 2023: 65-66)、あくまで改正狩猟法案や施行規則案を作成したのは日本の鳥獣行政担当者であった。GHQの勧告や指導は日本の政策立案者による法案作成や施行規則、告示などを通じて制度化することになるため、勧告や指導のみならず、日本側の政策立案者の知識や問題意識、法案作成能力が重要となる。

2つ目は、NRSが米国式の狩猟管理の制度化を目指した点にある。大日本猟友会の昭和22(1947)年の総会議事録では当時会長を務めていた鷹司(1947: 15)の発言として、「アメリカは猟政の大変やかましくございまして、今年はこの州には鳥が沢山できたから、半年猟を許してやろうとか、またこの州はたいへん鳥が少ないから、今年は一カ月しか許さない(中略)、そういうふうに進んだ狩猟法をやっているのを、そのまま日本へ、もってやろうとしました(後略)」と記されているが、後述する勧告内容についても、米国式の狩猟管理の仕組みを日本で実現しようとしたことが読み取れる。

このように、オープンアクセス型の狩猟管理を行っていた我が国が、公共信託型の狩猟管理へと転換する場合、これは「政策パラダイム転換」と位置付けることができる。この政策パラダイムとはHall(1993: 279)に依拠するものであり、「政策目標や手段、取り上げられる問題の性質を特定するアイデアや基準の根本的フレームワーク」と定義され、政策に関わるアクターに広く共有され、自明となることで影響力を持つ(大野2018: 3)。

一般的に、政策パラダイム転換においては、①現行の政策パラダイムの下で、何らかの社会問題が集積され(不合理の集積)、既存の政策手段でその解決が図られる、②既存の政策手段では問題解決に至らなかった場合、パラダイムを保ったまま、新たな政策手段の追加が図られる、③政策手段の追加では問題解決に至らなかった場合に、根本的なフレームワークの転換(政策パラダイム転換)が図られる、といった経路の存在が指摘されてい

る (Oliver & Pemberton 2004 : 418、田村 2021 : 12)。とりわけ、政策パラダイム転換を促すものとして、外的ショックや他の政策領域における政策決定などが指摘されている (Oliver & Pemberton 2004、秋吉 2007 : 59)。ただし、こうした新しい政策パラダイムへ置き換わるパラダイム転換が起きるとは限らず、何らかのアイデアが部分的に従前の政策パラダイムに取り入れられる「パラダイム進化」にとどまる場合もあり、このような場合、政策パラダイム転換ほどの影響力は持たない (Oliver & Pemberton 2004 : 419)。現に、大野 (2018) は、平成 9 (1997) 年河川法改正に着目し、治水・利水を目的とした河川法に環境整備という目的が追加されるプロセスを分析した結果、政策遺産の影響から、環境整備アイデアの中で既存の政策や制度に適合的なアイデアのみが制度化し、政策パラダイムの転換が生じず、パラダイム進化にとどまったと報告した。

以上の議論を踏まえ、政策過程論で蓄積された強制的圧力、経路依存性による選択肢の制約、また政策学習の理論的枠組みが分析に当たって有効と考えられる。

2.2.1. 強制的圧力

NRS と日本政府の関係の分析に当たって重要と考えられる分析概念は、国際政治学、特に EU と加盟国間の関係などを対象とした新制度派で蓄積されてきた「強制的圧力」(coercive pressure) である。Lodge (2003 : 162) は EU から加盟国への圧力を念頭に、DiMaggio & Powell (1991 : 66) を参照する形で、強制的圧力を「ある組織が従属している組織からの公式、非公式の圧力によって引き起こされるもの」と定義した¹⁾。また、強制的圧力に関連して強制的同型化 (coercive isomorphism) とは「組織が依存している組織や社会から行使される同調圧力によって生じる同型化」と定義される (DiMaggio & Powell 1991 : 66-69、秋吉・伊藤ほか 2020)。上述の米国の猟政の仕組みをそのまま日本に持ち込もうとしたとの鷹司の指摘に加え、結果を先取りするが、日本では無主物であった野生鳥獣に所有権を設定させ、米国同様に国民共有の財産 (公共信託財) へと変えさせようとした点、米国同様に専門家からなる諮問機関の政策決定による科学的管理を図らせようとした点、また米国の仕組みを日本で実現させるために留学生の派遣を求めた点などを踏まえると、占領期の指導や勧告は上位機関から下位機関への強制的同型化の性質を有すると考えられる。

2.2.2. 経路依存性による選択肢の制約

強制的圧力と併せて重要な視点が経路依存性による選択肢の制約である。野生鳥獣が無主物であり、オープンアクセス型の狩猟管理であった日本において、米国のような公共信託を理念とする政府主導の狩猟管理へと転換が生じた場合、根本的な狩猟管理の枠組みの転換に相当するため、これは政策パラダイム転換と考えられる。しかし、上述の大野 (2018) の例もそうだが、政策パラダイム転換が目指された場合でも、「経路依存性」や「政策遺産」の分析概念のように、過去の政策決定が後の政策アイデアの選択肢を制限し、現状維持的な方向へ働くことがある (Hall 1993 : 277、秋吉 2007 : 35-37、65)。

2.2.3. アイデアの政策学習

法案作成を担った日本側の政策立案者の行動を分析する上で重要な視角と考えられるのが、政策学習である。政策学習とは、政策立案者や政治家、利益団体などが、政策分析によって得られた知識や社会的状況、過去の経験をもとに学習を行い、その学習を活かして政策を形成することである (Hall 1993、秋吉 2007 : 11)。狩猟管理においては、鳥獣に係る自然科学的な知見と管理システム (鳥獣行政機構) の両面において、当時の日本より米国は先進的な仕組みを有していた。例えば占領期猟政を担った林野庁猟政調査室の内田清之助は、戦前に、当時よく参考にされていた土地所有権ベースで狩猟管理を図る欧州 (フランス、ドイツ、オーストリア) に比べ、アメリカの狩猟管理は比較的日本に近

く、参考になると述べている (内田 1910 : 19)。占領下においては、GHQ 天然資源局とのコミュニケーションを通じて、内田など日本側の政策立案者が米国の狩猟管理の仕組みを学習することで、それらの制度化が促進されることが想定される。

また、上位改革機関から下位機関への強制的圧力により、上位改革機関の有する政策アイデアが下位機関で学習させられる。こうした政策学習の存在は、制度間関係の圧力による「階層下の学習 (learning in the shadow of hierarchy)」と定義され (Dunlop & Radaelli 2013 : 603-604)²⁾、政策転換の説明要因になりうる。一方、管見の限り「階層下の学習」に係る実証研究の乏しさからか、先行研究では議論が乏しいものの、コミュニケーションの欠陥や基礎知識の違いから下位機関において限定的な政策学習しか行われず、政策転換が実現しない、あるいは限定的にしか生じないことも想定される。

2.3. 分析の枠組みと仮説

以上のレビューを踏まえ、表-1 のように分析の枠組みを設計した。強制的圧力は政策転換の促進要因、経路依存性が政策転換の阻害要因になるのに対し、政策学習はその程度によって政策転換の促進要因にも阻害要因にもなりうる。

NRS は狩猟法を全面改正し、野生鳥獣を国民共有の財産と位置付けることで、政府による資源管理の強化や国民の保護意欲向上を図ったものの、これは実現に至っておらず、現行鳥獣法においても野生鳥獣は無主物と位置付けられている。このことから、近代猟政の経路依存性か、あるいは日本側政策立案者の政策学習がうまく生じなかったことで占領下の狩猟法改正時に野生鳥獣に所有権が設定されなかったのではないかの仮説が考えられる。

表-1 GHQ 占領期の政策転換の分析枠組み

制度、政策転換の促進要因	強制的圧力 (強制的同型化)	権力構造に起因する、GHQ 天然資源局による強制的な日本側政策立案者への政策転換の要求とその実現
	政策学習	GHQ 天然資源局とのコミュニケーションを通じた日本側政策立案者の政策アイデアの学習とその実現
制度、政策転換の阻害要因	経路依存性による選択肢の制約	戦前期の猟政、狩猟管理制度の政策パラダイムのロックインによる限定的・漸進的な政策転換
	限定的な政策学習	コミュニケーションの欠陥や日本側政策立案者の知識不足に起因する、限定的な政策アイデアの学習と限定的な政策転換

注 : DiMaggio & Powell (1991)、Hall (1993)、Lodge (2003)、秋吉 (2007)、Dunlop & Radaelli (2013) より筆者作成。

2.4. 資料

分析対象とした資料は、NRS 野生生物課で狩猟行政の指導を担当したオースチン³⁾が記述した NRS 報告「88 Mist Netting for Birds in Japan」及び「116 Wildlife Conservation in Japan」、「118 Waterfowl of Japan」、『全猟』(昭和 23 (1948) 年 4 月号) 所収の「日本の狩猟について」、『日本の天然資源 包括的な調査』、オースチン帰国後に狩猟行政の指導を行ったフィーストが記述した「NRS Preliminary Study No.56: Japanese Wildlife Administration」、そのほか狩猟雑誌の『狩猟新聞』(昭和 22 ~ 24 (1947 ~ 1949) 年) 及び『猟と犬 (昭和 21 (1946) 年)』、『全猟 (昭和 22 (1947) 年)』、『猟 (昭和 22 (1947) 年)』、大日本猟友会及び全日本狩猟倶楽部や銃器メーカーの団体資料、林野庁の『林政二十年史』、環境庁『自然保護行政のあゆみ』、農林水産省『農林行政史第 8 巻』、林野庁鳥獣行政研究会発行の『鳥獣行政』及び『野生生物保護行政』のバックナンバー、

狩猟法改正に係る国立公文書館所蔵資料⁴⁾⁵⁾、国会会議録、新聞記事、フロリダ州立大学がオースチンに行ったインタビュー記録⁶⁾である。また、占領下の林野庁（山林局）猟政調査室で政策立案を担った内田清之助、黒田長久、松山資郎、蜂須賀正氏らの手記や自伝、新聞記事を収集した。さらに、国立国会図書館及び同憲政資料室、外務省外交史料館、国立公文書館において公文書や関係者の手記を収集し、新聞記事をG-search、朝日新聞クロスサーチ、毎索、ヨミダスで収集した。

これらの資料について、まずMAXQDAによってすべての資料を収集、整理し、アクターとその問題認識、提示された政策アイデアについてコーディングを実施した。また、矛盾するデータが複数確認されたため、2次資料の情報については他の情報源を参照したり、より1次資料に近いデータを確認したりする形でデータを検証した。その後、コーディング結果をもとにアクターごとの問題認識や政策アイデアを整理した。これらのプロセスはUdo & Stefan (2019) 及び佐藤 (2008: 91-143) に倣った。

本稿の構成は以下の通りである。まず、戦前の猟政の様態を整理した後 (3.1.)、戦時期の猟政の諸相を概観する (3.2.)。次に、ポツダム宣言受諾から主権回復に至る間の猟政の政策過程について草野 (2012) が提唱する政策過程分析法を参考に整理し⁷⁾ (4.)、表-1の枠組みから分析を行った (5.)。

3. 戦前期の狩猟と鳥獣行政の諸相

3.1. 近代猟政の展開

幕末以来の狩猟権の解放によってコモングの悲劇が生じ、鳥獣の乱獲が進んだ (田口 2004、揚妻 2013、古賀 2024b)。また、日清・日露戦争、第1次世界大戦への毛皮供出や、国際的な毛皮市場との接続によって乱獲が加速したと考えられている。戦時期の狩猟法は大正7 (1918) 年改正狩猟法であるが、この法改正は明治19 (1886) 年の鳥獣猟規則改正案の廃案以来、職猟者の生業保護を重視していた我が国の狩猟法が、農林業の虫害深刻化を背景に有益鳥獣保護へと転換したプロセスであった (古賀 2024a)。大正7 (1918) 年狩猟法改正時には、農商務省畜産課が鳥獣行政を所管することとされていたが、大正15 (1926) 年には農商務省畜産局所管となり、昭和10 (1935) 年には畜産局から山林局へと所管が移った。この後、環境庁創設に至るまでの近現代猟政は山林局と林野庁が担った。

3.2. 戦時期猟政の展開

戦時期には林政と同様に猟政においても国家による統制が図られた。戦時体制下の猟政、鳥獣行政のキーワードは「狩猟報国」であり、軍部への防寒用毛皮、羽毛供出が重視された。昭和12 (1937) 年10月13日には、東京放送局のラジオ放送で陸海軍被覆部が軍用毛皮収集を全国の狩猟者へ要請した (田口 2004)。また、銃猟に用いる弾薬を軍部へ優先的に回すため、毛皮の献納量に応じて狩猟者へ弾薬が配給された。例えば、この弾薬配給制により、昭和17 (1942) 年10月15日の読売新聞記事では毛皮未献納の狩猟者には狩猟免許が下付されない旨が示されている。また、読売新聞の昭和16 (1941) 年9月29日の記事によると、「毛皮献納二枚乃至三枚に対し弾薬百匁」とある。「狩猟報国」を掲げた戦時体制下の狩猟について、林野庁 (1966) は、「この要請 (毛皮と羽毛の献納) に応えるために、鳥獣が生息している地域であれば、それが禁猟区であれ、捕獲禁止区域であると殆ど関係なく、捕獲のために特別の措置を講じる等鳥獣保護の目的より戦争に勝つことが優先し、すべての行政が行われていたといっても敢えて過言では無かった。

(中略) 鳥獣の生息は激減し、一步山に足を踏み入れても、鳥獣の姿を見ることさえ稀であるというほどになってしまった」(括弧内は筆者による注) と述べており、乱獲の様子がうかがえる。また、この頃に毛皮獣として乱獲されていたカワウソが本州で絶滅した(田口 2004)。

本土決戦が意識され始めた昭和 17 (1942) 年には軍部から大日本猟友会に沿岸警備用として猟銃を供出するように依頼があった。大日本猟友会は国内の猟銃を 9 万丁と仮定し、2 万丁を有害鳥獣対策用として備え、残りの 7 万丁を供出した(大日本猟友会 1984 : 20)。

4. 占領下の政策過程分析

以下、オースチンの来日以前(昭和 20 (1945) 年 8 月～翌年 9 月)、オースチン来日から帰国まで(昭和 21 (1946) 年 9 月～昭和 25 (1950) 年 2 月)、オースチン帰国後から主権回復まで(昭和 25 (1950) 年 2 月～昭和 27 (1952) 年 4 月)の 3 期に分け、政策過程を記述する。

4.1. オースチン来日以前(昭和 20 (1945) 年 8 月～翌年 9 月)

GHQ は民間人の武装解除も目指していたため、昭和 20 (1945) 年 9 月 15 日に在郷軍人などが持っていた拳銃や仕込み銃の回収を内務省に求めた(荒 1994)。各地の警察当局は町内会などを活用して拳銃や鉄砲の回収を行ったほか、茨城県などでは現地占領軍が家に押し入り、鉄砲を強奪した(大日本猟友会 1984 : 21、荒 1994 : 38-66)。正確な数値は不明であるものの、山形県と茨城県ではこの過程で狩猟・有害鳥獣駆除用の猟銃が相当数没収されたとの記録があり(大日本猟友会 1984 : 21)、全国的にも相当数の猟銃が没収された可能性が高い。また、各地で米軍兵士による狩猟が行われたとの記録もある(黒田 2002 : 67)⁸⁾。

猟銃没収問題と関連して、敗戦後に最も懸念されたのは、GHQ は狩猟を許可するかであった。この懸念に対し、大日本猟友会、全日本狩猟倶楽部など関連団体が、一般狩猟者が持っている猟銃は威力が弱く、軍事に転用できないこと、有害鳥獣駆除や皮革、獣肉の生産のためには狩猟が必要なことなどを主張し、米陸軍上層部に陳情したところ(9 月 15 日付 CLO 第 73 号要請書)、狩猟者の腕に英語で狩猟者であることを示す記章を巻かせる代わりに狩猟の継続が認められた(大日本猟友会 1984 : 20-21、全日本狩猟倶楽部 1973 : 120)。また、大日本猟友会は昭和 21 (1946) 年 8 月 28 日に食料危機突破宣言を発表し、狩猟によって獣肉を生産し、食料不足を解消する必要性とその意思を表明した。

4.2. オースチンの来日から帰国まで(昭和 21 (1946) 年 9 月～昭和 25 (1950) 年 2 月)

4.2.1. オースチンの認識

米国の鳥類学者であるオースチンは、昭和 21 (1946) 年 9 月に NRS 水産部野生生物課長として来日した。オースチンの日本の猟政への認識を探るために、オースチンが記述した NRS 報告「88 Mist Netting for Birds in Japan」及び「116 Wildlife Conservation in Japan」、「118 Waterfowl of Japan」、『全猟』(昭和 23 (1948) 年 4 月号)所収の「日本の狩猟について(訳: 日産化学火薬部 諏訪)」を参照する⁹⁾。

オースチンの狩猟法、猟政に関する言及は主に 3 点あった。第 1 に、毛皮獣の乱獲、減少の問題である。昭和 16 (1941) 年の対米毛皮輸出禁止以前の昭和 6 ~ 15 (1931 ~

1940) 年にかけて、毎年 100 万枚の毛皮輸出を行っていたことから、鳥獣資源が著しく枯渇し、降伏時の輸出力は戦前水準の 25% 以下へ低下したと指摘している。第 2 に、毛皮獣同様、野鳥の乱獲も指摘しており、カスミ網などの高性能の捕獲手段によって乱獲が生じていることを指摘している。オースチンは、野鳥肉が年間 500t 供給されていると推測しているが、この肉によって生み出される売り上げは、野鳥が捕食する害虫による農林業被害額を相殺するものではなく、害虫被害の深刻さを指摘している。第 3 に、野生鳥獣の乱獲が生じている地域が多い一方、例外的に網猟地区の権利者は持続的な資源利用を行っている、と肯定的に評価している。筆者の推測だが、これは近世以前の入会慣行に基づく狩猟権に対して、その排他的な権利を認めていた共同狩猟地のことだと考えられる¹⁰⁾。共同狩猟地を巡っては、立法過程ではその資源保護機能を評価する言説は少ないが(古賀 2024a)、近年のコモンズ論の議論から示唆されるように、排他的な狩猟権を持つ狩猟者によって持続的な資源利用が行われ、コモンズの悲劇が防がれていたと考えられる(古賀 2024b)。

4.2.2. オースチンの勧告、指導

オースチンは上述の認識の下、昭和 21 ~ 22 (1946 ~ 1947) 年にかけて、狩猟法改正や鳥獣保護に向けた鳥獣行政組織の改編を勧告、指導している。特に、昭和 22 (1947) 年 1 月には NRS が「近年減少した有益動物を保護して、その増殖を図るための方策を検討するため」に鳥獣保護打合せを開催したが、この前に関係団体、機関に諮問事項を送付していた(農林省大臣官房総務課 1972: 547-552)。本稿では小柳(2015: 380)や全日本狩猟倶楽部(1973: 142, 153)に倣い、この提案をオースチン勧告と呼称する。昭和 22 (1947) 年の 1 月には鳥獣保護打合せ、山林局担当者会議、全国都道府県狩猟主任官会議が開催された。この際に示された、オースチン勧告の骨子は資料 1 に示す通りであり、カスミ網規制や狩猟対象となる鳥獣の減少を求めた。次項で示すが、このオースチン勧告は、軽微な修正はあるものの、施行規則改正や法改正の際に殆どが制度化された。

また、この打合せの際にオースチンは林野庁の内田清之助¹¹⁾ に対し、「鳥の所有権はど

資料 1 オースチン勧告

狩猟法改正について

1. 狩猟法を改正し、狩猟対象鳥を少なくすること(それまでの 46 種(種類)から、キジ、ヤマドリなど 12 種(種類)*)に限定
2. 猟期を短縮すること(11 月 1 日(北海道では 10 月 1 日)から 2 月末日までであったものを、11 月 1 日(北海道では 10 月 15 日)から翌年 1 月末日までに短縮)
3. カスミ網、罾縄、鉤を使用禁止とすること
4. 野生鳥類の売買を禁止すること(捕獲されたものは良いが、メジロなどを生け捕りにして販売することを禁止)
5. 捕獲鳥の数を制限すること(1 日 1 人上限 キジ 3 羽、ヤマドリ 3 羽、コジュケイ 3 羽など)

鳥獣行政について

1. 狩猟の規則を厳格に守ること
2. 保護区を沢山つくること。特に御料林**では狩猟を禁止する
3. 一般国民や狩猟者、学生に対する鳥獣保護精神を教育すること
4. 農林省の鳥獣調査室をもっと重大な場所にして保護繁殖に努めること

注：オースチン勧告を筆者が翻訳。

*10 種類(キジ、ヤマドリ、ウズラ、コジュケイ、エゾヤマドリ、ガン、カモ、シギ、バン、ハト)を狩猟鳥として、カラス、スズメの 2 種類は年中自由に捕獲可能。「カモ」や「シギ」、「ガン」、「カラス」、「ハト」が指す鳥の種類は不明。

**帝室林野局の廃止は昭和 22 (1947) 年 3 月 31 日であり、勧告の方が 2 か月早かった。

ここに帰属するのか明らかにして貰いたい。(中略)地主のものとか、偉い人に属するものとか考えられて、明らかになっていない]、「(野鳥が)日本にいる間は日本の所有権を主張してよい」(括弧内は筆者による注)と述べており(小柳 2015)、無主物であった野生鳥獣について、米国同様に公共信託に基づいて政府に管理させようとする姿勢がうかがえる。黒田長久¹²⁾の手記には「日本では、野生鳥類を捕らえて私有化する習慣が強く、“無主物優先所有”の概念であったが、オースチン博士はアメリカの野生鳥類は『国民の共有物』という考え方を紹介して役人、法律家を当惑させた」と自伝に記述している(黒田 2002:147)。また、林野庁(1966:146)では「GHQからは、改正にあたっては、鳥獣の所有権を明記し、国民に関心をもたせ、鳥獣保護思想の高揚をはかるべきであるとの注文があった」と記されている。

この所有権の問題については資料1で示したオースチン勧告には組み込まれておらず、鳥獣保護打合せや非公式のコミュニケーションを通じて鳥獣行政の政策立案者へ伝えられたものと考えられる。

4.2.3. 昭和22年狩猟法施行規則改正と昭和25年狩猟法改正

1) 昭和22年狩猟法施行規則改正

昭和22(1947)年狩猟法施行規則に際して、農林省猟政調査係(1947:28)は「今回の如き大改正に当っては、本来ならば法律を改正して其後に施行規則を改正すべきなのであるが、法律の改正には議会の審議を経なくてはならないので、多少の無理はあるが先づ規則を改正し、足らざる点は農林省の告示を以てこれを補うことになったものである」と記しており、法改正と同様に重要な位置付けであったことがうかがえる。

この施行規則改正は「オースチン勧告をほぼ全面的に受け入れたもの」(全日本狩猟倶楽部 1984:153)であり、狩猟鳥は46種(種類)から昭和22(1947)年狩猟法施行規則改正時に21種(種類)に制限され、その後の昭和23(1948)年8月16日の施行規則改正時に13種(種類)となった。オースチン勧告と異なる点として、勧告で示された12種(種類)の狩猟鳥から農林省が追加を求めたクイナが追加され13種(種類)¹³⁾となった。狩猟鳥の猟期もオースチン勧告の通りに短縮され、11月1日(北海道では10月1日)から翌年1月末日までとなった¹⁴⁾。

法定猟具からは、カシミ網、延縄(はえなわ)、鈎(はり)、ライフル銃(後にライフル銃は法定猟具として再度認められた)が削除された。なお、施行規則改正によってカシミ網が禁止されたが、主権回復後の昭和27(1952)年以降に岐阜県の網猟業者によって衆議院議員平野三郎を通じてカシミ網の再使用を求めた陳情が行われた¹⁵⁾。しかし、オースチンが設立を命じた日本鳥類保護連盟や動物愛護協会、日本野鳥の会の激しい反発によって政治的コンフリクトに発展し、カシミ網猟はその後も禁止(平成3(1991)年鳥獣法改正時には所持も禁止)された。

この狩猟法施行規則改正時には組み込まれなかったオースチン勧告の「5. 捕獲鳥の数を制限すること」については、昭和22(1947)年9月9日の農林省告示第133号によって、捕獲数上限(1人/1日)がキジ及びヤマドリは合計して3羽以内、コジュケイとウズラは合計して5羽以内になるなどの規制が行われた¹⁶⁾。

2) 鳥獣行政組織の改編

オースチン勧告では「4. 農林省の鳥獣調査室をもっと重大な場所にして保護繁殖に努めること」が求められた。昭和10(1935)年以来、山林局特殊林産課が鳥獣行政を所管していたが、昭和22(1947)年2月25日に林野局内に猟政調査室が設けられ、(1)鳥獣に関する応用的調査研究、(2)有益鳥獣の保護、(3)有害鳥獣の駆除、(4)狩猟法の施行を司ることとされた。昭和24(1949)年6月1日には、林野局が林野庁に改組され

るに従い、林野庁猟政調査室として再編された。また、オースチンは「3. 一般国民や狩猟者、学生に対する鳥獣保護精神を教育すること」を勧告で求めたが、昭和 22 (1947) 年 3 月 11 日に鳥獣保護関係者による日本鳥類保護連盟の設立や、バードデー (愛鳥デー) 制定につながった。

3) 昭和 25 年狩猟法改正

鳥獣に所有権を設けて国民共有の財産とするとのオースチンの要求を受けて、勧告には含まれていなかったが鳥獣を国民の財産と位置付け、施行規則改正の後、林野庁は、所有権を明記する形で狩猟法の全面改正を図る予定であった。「昭和 24 年度狩猟法全面改正部内草案」には、「第 2 条 野生鳥獣及び野生鳥類の卵は、すべて国民のものであって、国民は、この法律又は他の法律に基いて野生鳥類を捕獲する場合を除き野生鳥獣が自然に生育し且つ繁殖するように保護しなければならない」とある。しかし、後の林野庁資料には「わが国に生息している鳥獣は、すべて国民の物であると規定してみても、現行の所有権の概念からは『すべて国民の物である。』ということは何人の物でもないということと同義であり、法律的に全く無意味である (後略)」との理由から、林野庁内で全面改正に向けた動きがなくなり (林野庁 1966: 146)、結果的に部分改正となったことが示されている。この記述であるが、米国においては、上述のように私法上では野生鳥獣は無主物であるものの、1842 年、1896 年の最高裁判例を契機に、州政府を公共信託者、野生動物を国民共有の公共信託財と位置付け、州政府が公共信託の考えに基づいて野生鳥獣の保護管理を図るとともに、州民に狩猟の機会を提供するとの理念がある (Organ & Geist 2004: 50-51)。管見の限り、オースチンは米国における野生鳥獣の私法上の取り扱いについて日本の関係者には説明していないが、米国の理念同様に野生鳥獣を公共信託財と位置付けることを林野庁に求め、林野庁は大正 7 (1918) 年以來の全面改正を検討したものの、当時の政策立案者は無主物と公共信託財 (草案条文では「すべて国民の物」) を「同義」として扱い、全面法改正は見送られたと考えられる。翌年の昭和 25 (1950) 年に林野庁が作成した改正狩猟法の原案を国立公文書館が所蔵しており¹⁷⁾、これを確認すると、少なくとも法案は昭和 25 (1950) 年 1 月 10 日と 1 月 27 日と少なくとも 2 回作り直され、それぞれに鉛筆や付箋で修正が入っているが、鳥獣の所有権に関する条文は見られない。

従前の大正 7 (1918) 年狩猟法改正と改正案との大きな違いとして、第 1 には鳥獣保護区制度の創設がある。従前の狩猟法にも禁猟区制度などが存在したが、単に狩猟を禁止するといったものであり、当時の政策立案者が重視していた保護繁殖 (放鳥や給餌を含む鳥獣の増加) を念頭に置いたものではなかった。鳥獣保護区制度は、区域における狩猟を禁止するとともに、土地所有者が農林大臣や知事が行う保護繁殖の施設を受任する義務を定めたものである。オースチン勧告では「2. 保護区を沢山つくること」が勧告され、またオースチンは全日本狩猟倶楽部と鳥獣保護区制度創設に向けた会合を重ねており (昭和 23 (1948) 年 2 月 16 日)、オースチン勧告における保護区の制度化が実現した。第 2 には、キジ類及びヤマドリの販売が禁止され、販売を目的とする捕獲を禁止しようとした。この点についてもオースチン勧告の「野生鳥類の売買を禁止すること」を制度化したものであり、米国の狩猟管理においては、過去に毛皮収奪を目的に乱獲が生じた経験から、実態はともかく理念として狩猟市場の排除を掲げており (Organ et al. 2012)¹⁸⁾、捕獲肉や毛皮の売買は規制されている。オースチンは乱獲の抑止に向けて、米国と同様に野鳥市場の排除を求めたと考えられ、昭和 22 (1947) 年狩猟法施行規則改正やその後の施行規則改正、農林省告示で制度化に至らなかったオースチン勧告の項目が制度化されたものを見ることができる。

昭和 25 (1950) 年狩猟法改正案は同年 5 月 2 日に成立し、同年 5 月 31 日に公布された。

4.3. オースチン帰国後から主権回復まで (昭和 25 (1950) 年 2 月～昭和 27 (1952) 年 4 月)

オースチンは昭和 25 (1950) 年 2 月に帰国し、コロラド州魚類野生動物局の長官 (1950-1951 年) を務めていたフィースト¹⁹⁾ が占領末期の昭和 26 (1951) 年 3 月に来日した。

フィーストは昭和 26 (1951) 年 3 月から 3 か月かけて各地を巡回し、同年 6 月にフィーストから「日本の猟政に対する勧告」がなされた²⁰⁾。オースチンが鳥類に精通した生物学者であったのに対し、フィーストは行政関係者であったためか、捕獲手段や狩猟鳥獣の規制を求めたオースチンよりも、行政機構に関する言及が多い (資料 2)。また、フィーストはこの勧告と併せて改正狩猟法案 (フィースト私案) を作成している²¹⁾。

資料 2 フィースト勧告の骨子

1. 日本の野生動物は非常に少ない。
2. 狩猟法を改正し、日本全土の野生動物を農林大臣の管轄下に置いてその義務を定めるべきである。
3. 農林省の中で低い位置にある鳥獣行政機関の位置を引き上げるべきである。
4. 鳥獣行政機関は通常の財務及び職員業務に沿った組織とすべきである。
5. 狩猟監視官は、本省の実質的な職員とし、日本全国における警察及び保安官の権限を与えるべきである。
6. 野生動物の保護・管理に関する規則や行政手続きの制定にあたって、農林大臣の諮問委員会を設けるべきである。
7. 狩猟免許の販売から得られる資金の多くを野生動物の改善のために使わなければならない。
8. 野生動物の価値と、それを適切に保護・発展させるための措置として、国民を教育する目的で省内に大規模な大衆教育システムを構築すべきである。
9. 省内の野生動物組織に効果的な研究組織を設置すべきである。
10. 大学における農学は、野生動物管理と行政のコースを含むべきである。
11. 時間と条件が許す限り、農林省は野生動物管理の近代的な方法を学ぶために、鳥獣行政職員の主要な人物を一人かそれ以上、米国に派遣すべきである。
12. 新たな基本法が制定され、本勧告が推奨する組織体制が施行された場合、野生動物規制は改正され、近代化するだろう。

注：フィースト勧告を筆者が翻訳した。

特に、オースチンが指摘した鳥獣の所有権の問題に着目すると、フィースト勧告では所有権の設定を直接求めてはいないものの、「2. 狩猟法を改正し、日本全土の野生動物を農林大臣の管轄下に置いてその義務を定めるべきである」との勧告があり、オースチン同様に米国に倣った政府主導型の狩猟管理の制度化を要求したと考えられる。また、これに関連して、「7. 狩猟免許の販売から得られる資金の多くを野生動物の改善のために使わなければならない」との指摘は、スポーツハンティングが市民の一般的なアウトドアとして定着し、多額の狩猟税、猟銃関係税の税収を元手に各州に専門家からなる狩猟魚類局が設けられ、科学的管理を図る米国の狩猟管理システムに倣わせようとしたものと考えられる。

フィースト勧告は占領末期の昭和 26 (1951) 年の 1 月に出されたものであり、前年に狩猟法改正が行われたこと、また直後にサンフランシスコ講和条約によって主権回復への道が見えたためか、法改正などを通じて制度化されるには至らず、管見の限り林野庁内外でも議論は確認できなかった。

5. 考察

5.1. 政策転換が生じた点とその要因

オースチン勧告のうち、「狩猟対象鳥を少なくすること」、「猟期を短縮すること」、「カスミ網、籬縄、鉤を使用禁止とすること」は昭和22(1947)年狩猟法施行規則改正やその後の施行規則改正で制度化され、また「農林省の鳥獣調査室をもっと重大な場所にして保護繁殖に努めること」に関しては林野庁(山林局)に猟政調査室が設置された。昭和25(1950)年狩猟法改正では「野生鳥類の売買を禁止すること」、「保護区を沢山つくること」が制度化され、キジとヤマドリの売買停止や鳥獣保護区制度の創設につながった。こうした点は、上位機関であるNRSから下位機関である林野庁(山林局)猟政調査室への強制的圧力、また米国式の狩猟管理への転換を要求する強制的同型化と位置付けることができる。この裏付けとして、松山資郎²²⁾(1997:210)はオースチン勧告について、「オースチン科長の言葉は『皆さんの意見を聞きたい』という一応は諮問ではあったが、実際は『斯くべし』ということ」との述懐がある。また、林野庁(山林局)猟政調査室で施行規則案や法案作成に関与した内田清之助や黒田長久、松山資郎なども鳥獣保護繁殖の必要性を認識しており²³⁾(内田1910:19、黒田2002:61、松山1997:194-212)、オースチン勧告で示された鳥獣保護アイデアは、猟政調査室の意向による軽微な修正(クイナの狩猟鳥追加など)を経て制度化されるに至った。

コロラド州魚類野生動物局長官であったフィーストの勧告が行政機構の改革を求めるものが多い一方、オースチンは鳥類の生態に精通した生物学者であったためか、その勧告では捕獲手段や狩猟鳥の規制といった技術的な改革を求めた。戦前の猟政は、野生鳥獣を無主物として、狩猟権を設定せず、オープンアクセス型の狩猟管理の枠組みを保持しつつ、猟区制度創設や狩猟鳥獣の指定など、捕獲規制の強化によって有益鳥獣の保護繁殖を図るものであった。こうした中、オースチンは打合せや黒田への非公式のコミュニケーションの過程で野生鳥獣に所有権を設けるといった、既存の法的枠組みの根本的な転換を求めることもあったが(黒田2002:147)、オースチン勧告の内容は捕獲規制の強化といった側面が強く、この点でオースチン勧告は政策パラダイムの転換を求めるものではなく、戦前猟政のパラダイム進化を求めるものであったと考えられる。

5.2. 政策転換が生じなかった点とその要因

オースチンの要求の中で政策転換が生じなかった点として、鳥獣の所有権に関する問題が指摘できる。オースチン勧告には盛り込まれていないが、オースチンが求めた、鳥獣に所有権を明記し、国民共有の財産とするとの要求は、野生鳥獣に所有権を設けさせ、狩猟法の全面法改正を促したという点で政策パラダイム転換に相当するだろう。

この要求の制度化に向けて、昭和24(1949)年、林野庁内で大正7(1918)年以來の狩猟法全面改正が目指されたが、法案作成中にとん挫した。この点について検討すると、林野庁(1966)の「現行の所有権の概念からは『すべて国民の物である。』』ということは何人の物でもないということと同義であり、法律的に全く無意味」との説明を参照すると、これは日本の所有権制度が政策遺産として機能したこと、つまり従前の日本の所有権制度と適合的ではない所有権のアイデアが制度化しなかった経路依存性とも見える。しかし、国民が共有して所有し、政府が公共信託者として保護管理を担うといった理念は、誰も所有しない無主物とは本質的に異なるものであるため、この林野庁(1966:146)の記述は、当時の鳥獣行政に関わる政策立案者の所有権に関わる知識不足からくる「国民共有

の財産」(公共信託財)と無主物の混同であると筆者は考える。現に、我が国と同様に、長らく野生鳥獣を無主物と位置付けていたイタリア(ローマ狩猟法)は、1992年の狩猟法改正時に野生鳥獣を「国家の財産」²⁴⁾へと変更した。以上より、鳥獣に所有権が設定されなかった要因は、従前の狩猟制度における無主物としての取り扱いや所有権制度と不適合であるために政策転換が生じなかったというよりも、政策立案者の政策学習が限定的だったことで政策転換が生じなかったケースと位置付けることができる。

また、昭和25(1950)年狩猟法改正後ではあるが、フィーストもオースチンと同様に「日本全土の野生動物を農林大臣の管轄下に置いてその義務を定めるべき」として政府主導の狩猟管理を制度化させようとしたが、直後に主権回復し、上位機関がなくなったことで強制的圧力が生じなかったこともあってか、この勧告は制度化に至らなかったと考える。

6. 結論

6.1. まとめ

本稿では、GHQ占領下の猟政の政策転換について、公共政策学における政策パラダイム転換の議論を参考に、強制的圧力、経路依存性、政策学習の3点に着目した政策過程分析を行った。この結果、①近代猟政は野生鳥獣を無主物のオープンアクセス資源とするものであり、資源量や獣害の程度に応じて捕獲数を直接コントロールする仕組みを持たなかったこと(既存の政策パラダイム)、②オープンアクセス型の狩猟管理において、国際的な毛皮市場との接続や軍部への毛皮・羽毛供出によって鳥獣の乱獲が生じたこと(不合理の集積)、③農商務省は捕獲手段の規制や猟区制度創設によって有益鳥獣の保護を図ったが、乱獲には歯止めが効かなかったこと(政策手段の変更・追加)、④占領によって米国式の公共信託型狩猟管理への強制的同型化の要求が生じたこと(外的ショックと強制的圧力)、⑤日本側の政策立案者が野生鳥獣の所有権に関する強制的同型化の要求を学習することができなかったことで捕獲規制の強化にとどまったこと(「階層下の学習」の失敗)、が示唆された。GHQ占領下の政策転換は、野生鳥獣を公共信託財化させようとする点で、「政策目標や手段、取り上げられる問題の性質を特定するアイデアや基準の根本的フレームワーク」と定義される政策パラダイム転換を求めるものであったが、パラダイム転換には至らなかったと考えられる。オープンアクセス型の狩猟管理の枠組みにおいて、捕獲規制や放鳥・給餌による「有益鳥獣の保護繁殖」を重視した近代猟政のパラダイムや法的枠組みを保ったまま、狩猟鳥獣の削減や猟具規制の強化、猟期の短縮といった捕獲規制を強化したり、鳥獣保護区制度創設によって保護繁殖を図ったりしたものであり、これはパラダイム進化と位置付けることができる。

戦前の狩猟法の立法過程や猟政の展開を分析した高橋(2008)、小柳(2015)、古賀・赤石(2023)、古賀(2024a)によると、戦前の元老院や帝国議会では土地所有権ベースで狩猟管理を図るドイツ狩猟法が主に参照され、これを継受するかが争点となってきた。米国の捕獲規制や狩猟免許の仕組み、豊富な人的資源や予算の実態を農商務省の内田清之助が簡単に紹介することはあったが(内田1910)、狩猟管理における公共信託の理念については詳しく知られていなかった。内田(1910)のほか、戦前の狩猟雑誌『獵友』ではたびたび米国の狩猟や狩猟愛好家のルーズベルト大統領の狩猟などが紹介されたが、野生鳥獣が公共信託財である点には言及がない。このことから、日本側の政策立案者にとって、占領期は公共信託型狩猟管理という理念との初めての遭遇であったと筆者は推測する。

こうした背景もあってか、オースチンは鳥獣を国民共有の財産へと転換するように求めたが、当時の政策立案者は無主物と国民共有の財産との区別がつかず、狩猟法の全面法改正は見送られ、部分改正による捕獲規制の強化しか起きなかった。政策パラダイムの転換が生じないメカニズムについて、これまでの研究では、政策遺産や経路依存性によって従前の政策パラダイムに適合的な政策アイデアのみが制度化することでパラダイム進化にとどまるといったものが見られたが（秋吉 2007：34-36、253-255、大野 2018）、GHQ 占領下の猟政では政策立案者の政策学習が起こらなかったことで政策パラダイム転換は起きなかった。本事例は、上位機関から下位機関への強制的圧力が生じても、下位レベルの政策立案者の階層下の学習が生じなかった場合には政策パラダイムの転換は生じず、パラダイム進化にとどまるといった経路の存在を示唆するものとする。

6.2. 今後の論点

本稿の議論の限界として、第1に、本稿では米国のような政府主導の資源管理への政策転換が生じなかった要因を分析したが、仮に我が国で野生鳥獣が国民共有の財産と位置付けられたり、農林大臣の強力な義務や権限が定められたりしたとしても、政府によって実効的な資源管理が可能になったとは限らない点に留意する必要がある。近年でも、国内で野生動物管理や狩猟管理を論じる際に、先進的な米国のシステムを参照することが多いが（日本学術会議 2019：10）、狩猟税やライフル関係税といった多額の税収によって専門家を含む膨大な人員によって政府主導で資源管理を図るといったシステムは、狩猟が一般的なアウトドアスポーツとは言い難く、銃社会ではない我が国で援用できるのかは不明であり、常田（2018：43）は「このシステムは極めて先進的ではあるが世界的にみれば特殊な形態で、日本を含めてこれをそのまま適応できる国はあまりない」と指摘している。狩猟人気が高い米国でも、我が国ほど深刻ではないにせよ、有蹄類の増加による農林業被害の顕在化や、狩猟者の減少が生じている。先進的な仕組みを礼賛するのではなく、我が国での実現可能性を丁寧に検証する必要がある。また、米国でも公共信託型管理の限界が露呈している。例えば、米国では公共信託や州民への狩猟機会提供という理念を掲げているものの、土地所有者が入猟を拒否したり、所有地を塙で囲って野生鳥獣を独占したり（いわゆる狩猟牧場（game ranches）問題）、入猟時に狩猟者に金銭を要求したりすることで、土地所有者による野生鳥獣の囲い込み（私有化）が長らく問題視されている（Organ & Geist 2004：53）。

第2に、制度、ガバナンス研究では、近年発展しつつある進化的ガバナンス理論のように、アクターの動態やネットワーク、制度とアクターの相互作用について、経時的に把握する必要性が指摘されており（Beunen et al. 2015）、占領期から主権回復後の猟政への連続性を考慮した時間軸で政策過程を解明する作業が求められる。例えばオースチンが設立を命じた日本鳥類保護連盟は今日に至るまで保護系アドボカシー団体として機能しており、上述のように昭和32（1957）年のカスミ網を巡る政治的対立のほか、昭和40年代に生じた自由狩猟権制（乱場制）存廃を巡る政治的コンフリクトにも保護サイドとして関与した（古賀・赤石 2024）。また、全日本狩猟倶楽部は、オースチンと狩猟者団体による私設保護区の重要性を議論しているが、現に全日本狩猟倶楽部は昭和38（1963）年に静岡県本栖地区の財産区における放鳥獣猟区の設置を進めた（全日本狩猟倶楽部 1984：41-42）。こうしたNRS関係者の取り組みが、アクターの政策学習や連合形成を通じて占領後の制度設計やガバナンスにどのように影響したのか、中長期的な時間軸で解明する必要がある。

第3に、本事例の持つ政策過程研究への示唆として、上位機関から下位機関への「階

層下の学習」が生じないために下位機関でパラダイム転換が生じず、パラダイム進化にとどまる経路の存在が示唆された。この経路に関する実証的な議論は本稿のほかに確認できなかったが²⁵⁾²⁶⁾、冒頭で指摘したように、基礎知識の違いやコミュニケーションの欠陥から、上位機関からの政策転換の要求を下位機関の政策立案者が学習できないことは、理論上は想定されるものとする。野生動物管理論や森林管理制度論をはじめとした政策過程分析、あるいはGHQ占領期の政治過程・政策過程研究への含意として、組織間関係を対象とする場合には、組織間の政策学習の形態を実証的に分析することが肝要と考える。

謝辞

本研究の成果は林業経済研究所小瀧奨励金の支援を受けたものであり、林業経済学会秋季大会（琉球大学、2023年）で発表した際にはフロアの皆様から有益なコメントとご指摘をいただきました。研究遂行に際しては、占領期資料の探索方法については松下幸司先生（京都大学）にご教授いただき、政策過程分析については大野智彦教授（金沢大学）に資料の提供をいただき、狩猟法については高橋満彦教授（富山大学）に情報を提供いただきました。関係者の皆様に深くお礼を申し上げます。なお、本稿は筆者の博士論文『「狩猟の場」を巡る制度の形成過程に関する研究』（2024年3月 京都大学）の一部を成すものです。

注

- 1) 和訳は秋吉・伊藤ほか（2020：173-174）を参考にした。
- 2) 和訳は秋吉（2021：55）を参考にした。
- 3) オースチン（Austin, Oliver Luther 1903-1988）はハーバード大学で動物学博士号を取得した米国の鳥類学者。戦時中は米海軍の輸送タンカー船の艦長としてソロモン諸島で対日戦に従事した。本稿で取り扱ったカスミ網規制や愛鳥週間設定のほか、小笠原諸島でのアホウドリ絶滅宣言（後に生息が判明）、当時では珍しい占領下日本のカラー写真撮影を行ったことで知られる。帰国後はアメリカ鳥学会の会長を務めた。
- 4) 国立公文書館デジタルアーカイブ『簿冊標題：農林省関係法律案（林野庁）（第7回国会）』「件名：狩猟法の一部を改正する法律」（<https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?LANG=default&BID=F000000000000563131&ID=M000000000001459576&TYPE=2023年1月8日閲覧>）
- 5) なお、筆者が国立公文書館で収集した資料や大日本猟友会資料のうち、滲んでいて読みにくいものがあったため、これらの資料を一部参照した小柳（2015）を参考にした。
- 6) <https://ufdc.ufl.edu/UF00005958/00001/pdf/0> 2024年3月12日閲覧
- 7) 紙幅の制限から本稿では省くが、調査・分析時の参考資料として後日筆者のホームページ及びリサーチマップで公開する予定である。
- 8) このほか、狩猟入会地である石川県片野鴨池でも米軍兵士が狩猟を行った記録が残っている（読売新聞 2020年1月26日付け朝刊 26ページなど）。
- 9) 『日本の天然資源 包括的な調査』（連合国軍総司令部 1951：111）には「公開狩猟が奨励され、根絶的な狩猟が許されている。（中略）毎年1.3万トンの肉が獲得された。しかし、この生産を維持するための努力を続けているので、やがては収穫が激減するようになるであろう」と記しており、資源枯渇への懸念が読み取れる。
- 10) 共同狩猟地は千葉県に多く設置されていたが、オースチン課長は千葉県の鴨網猟場を視察した際に、地元の人々の鴨への配慮に驚き、「日本にもこんなに保護の行き届いた素晴らしい場所があったのか」と驚いた記録が残っている（松山 1997：206-208）。
- 11) 内田清之助（明治17（1884）年 - 昭和50（1975）年）は日本の鳥類学者、農林技官。東京帝国大学入学後に当時の動物学第一人者である飯島魁に師事し、鳥類研究に従事する。大正

- 7 (1918) 年狩猟法改正時に開始された鳥獣調査事業に従事するため、農商務省技師となり、後の戦時体制下では軍用防寒着の材料となる毛皮、羽毛の収集に従事した。鳥類の生息状況調査のほか、日本鳥学会設立などの業績で知られる。
- 12) 黒田長久 (大正 5 (1916) 年 - 平成 21 (2009) 年) は日本の鳥類学者、軍人。東京帝国大学で鳥学を学んだ後、卒業後は外務省を経た後に徴兵され、近衛師団で伝書鳩を扱う鳩班長を務めた。占領下ではオースチンの助手を務めた。日本野鳥の会名誉会長、山科鳥類研究所名誉所長。
 - 13) キジ、ヤマドリ、ウズラ、コジュケイ、エゾヤマドリ、ガン、カモ、シギ、バン、ハト、カラス、スズメ、クイナの 13 種 (種類)。
 - 14) 毛皮となる獣類 (アナグマ、イタチ、キツネ、オスジカ、タヌキ、テン、ムササビ、リス) は 12 月 1 日から翌年 1 月末日まで。
 - 15) 読売新聞 1952 年 5 月 7 日付け朝刊 3 ページなど。
 - 16) キジ及びヤマドリは合計して 3 羽以内、コジュケイとウズラは合計して 5 羽以内、エゾヤマドリは合計して 3 羽以内、キジバトは合計して 10 羽以内、バン、オオバン、クイナ、ヒクイナは合計して 5 羽以内、タシギ、オオジシギ、ヤマシギ及びタマシギは合計して 10 羽以内、ヒシクイ、マガンは合計して 2 羽以内、カモ類は合計して 10 羽以内。
 - 17) 国立公文書館デジタルアーカイブ「農林省関係法律案 (林野庁) (第 7 回国会)」 (<https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?LANG=default&ID=M0000000000001459576&TYPE=> 2023 年 10 月 21 日閲覧)
 - 18) Organ & Geist (2004 : 53) でも指摘されているように、土地所有者による狩猟鳥獣の囲い込みが進んでおり、土地への入猟時にハンターに金銭を要求する土地所有者が増加している。
 - 19) フィースト (Cleland N., Feast 1929-1982) は米国コロラド州の魚類野生動物局の長官を務めていた (1951-1952)。Association of Fish & Wildlife Agencies (<https://www.fishwildlife.org/landing/past-presidents> 2023 年 10 月 20 日閲覧)
 - 20) 環境庁 (1981 : 651) の「自然保護行政のあゆみ」には「NRS 基本調査 56 号」が昭和 26 (1951) 1 月とあり、小柳 (2015 : 378) もこれを参照して 1 月としているが、フィーストの来日は 3 月であり、筆者が国立国会図書館で確認した「NRS Preliminary Study No.56: Japanese Wildlife Administration」には 6 月と記載があるため、6 月と判断した。
 - 21) フィースト私案は日本の鳥獣行政、狩猟管理に関わる問題点を指摘するとともに、米国の狩猟管理の仕組みに精通したフィーストによる解決策が提示されたものであり、今日にも通じる多くの論点を含んでいる。詳細な分析は別稿に譲りたい。
 - 22) 松山資郎 (明治 40 (1907) 年 - 平成 12 (2000) 年) は日本の農林技官。盛岡高等農林学校獣医学科を経て農林省。戦時中は軍用防寒着の材料となる毛皮収集に従事したり、満州国の鳥獣調査を行ったりした。占領下では農林技官を務めた。巣箱の設置による鳥獣保護活動などで知られる。後に山科鳥類研究所の事務局長。
 - 23) 内田 (1930 : 3) は、鳥獣保護の目的として、有益鳥獣保護による農林業の虫害緩和を挙げている。
 - 24) 1992 年 2 月 11 日第 157 号イタリア狩猟法の第 1 条一項 “La fauna selvatica e’ patrimonio indisponibile dello Stato ed e’ tutelata nell’interesse della comunita’ nazionale ed internazionale” 「野生鳥獣は自由な利用が許されない国家の財産であり、国家及び国際社会の利益のために保護される」(筆者訳)。“patrimonio dello Stato” の訳が「国家の財産」である。イタリア狩猟法における野生鳥獣の所有権に係る展開は、邦文では小柳 (2015 : 13) で簡単に示されている。
 - 25) 2023 年 11 月 ~ 2024 年 3 月にかけて行った Web of Science での “learning in the shadow of hierarchy” や “coercive pressure” の検索結果で抽出された政治学、公共政策学分野の論文や、J-STAGE での「階層下の学習」や「強制的圧力」の検索結果で抽出された論文を

サーベイした結果に基づく。

- 26) 階層下の学習への言及が見られる文献は、Kiendrébogo et al. (2020 : 6) のように、何らかの政策目標を実現するための戦略として、どのように上位機関から下位機関への政策学習が行われるべきかといった規範的な側面が論じられており、実証的にその形態を分析したものは見られなかった。

引用文献

- 揚妻直樹 (2013) シカの異常増加を考える. 生物科学, 65(2) : 108-116.
- 秋吉貴雄 (2007) 公共政策の変容と政策科学 : 日米航空輸送産業における 2 つの規制改革. 有斐閣, 東京.
- 秋吉貴雄 (2021) 政府学習の分析枠組みをどのように再構築するか : 学習の構造とプロセス. 年報行政研究, (56) : 49-72.
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2020) 公共政策学の基礎. 第 3 版. 有斐閣, 東京.
- 荒敬 (1994) 日本占領史研究序説. 第 2 刷. 柏書房, 東京.
- Beunen, Raoul, Kristof Van Assch & Martijn Duineveld (2015) Evolutionary governance theory : theory and applications. Springer.
- 大日本猟友会 (1984) 日本猟友会史. 大日本猟友会, 東京.
- Dunlop, C.A. & C.M. Radaelli (2013) Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. Political Studies, 61(3) : 599-619.
- General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers (訳 : 岩本純明) (1998) 41 農業. 日本図書センター, 東京.
- General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers (訳 : 松下幸司・田口標) (1999) 43 林業. 日本図書センター, 東京.
- Hall, P.A. (1993) Policy Paradigms, Social-Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, 25(3) : 275-296.
- 梶光一 (2023) ワイルドライフマネジメント. 東京大学出版会, 東京.
- 環境庁 (1981) 自然保護行政のあゆみ : 自然公園五十周年記念. 第一法規出版, 東京.
- Kiendrébogo, J.A., M. De Allegri & B. Meessen (2020) Policy learning and Universal Health Coverage in low-and middle-income countries. Health Research Policy and Systems, 18(1).
- 古賀達也・赤石旺之 (2023) 猟区制度の通史と滋賀県日野町猟区の実態. 入会林野研究, 43 : 61-83.
- 古賀達也・赤石旺之 (2024) 乱場制はなぜ廃止されなかったのか? 「全国禁猟制」構想を巡る政策過程分析 (1971 ~ 1972). 森林応用研究, 32(2) : 25-36.
- 古賀達也 (2024a) 共同狩猟地の法制化と新設停止を巡る立法過程分析. 林業経済, 76(10) : 2-18.
- 古賀達也 (2024b) 愛知県の共同狩猟地における狩猟権と狩猟管理. 入会林野研究, 44 : 96-105.
- 小柳泰治 (2015) わが国の狩猟法制 : 殺生禁断と乱場. 青林書院, 東京.
- 黒田長久 (2002) 愛鳥譜. 世界文化社, 東京.
- 草野厚 (2012) 政策過程分析入門. 第 2 版. 東京大学出版会, 東京.
- Lodge, M. (2003) Institutional choice and policy transfer: Reforming British and German railway regulation. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 16(2) : 159-78.
- 松下幸司 (1999) 解説. 「43 林業」(SCAP (松下幸司・田口標訳)) 日本図書センター : 1-17.
- 松山資郎 (1997) 野鳥と共に八〇年 : 聞いたり見たり験したり. 文一総合出版, 東京.
- 仲村松助 (1967) 沖縄県の鳥獣行政の現況. 鳥獣行政, 3(1) : 4-5.
- 仲村松助 (1969) 沖縄県の鳥獣行政, 4(4) : 6-8.

- 日本学術会議 (2019) 人口縮小社会における野生動物管理のあり方.
- 農林省大臣官房総務課 (1972) 日本農林行政史 第8巻. 農林協会, 東京.
- 農林省猟政調査係 (1947) 改正狩猟法 施行規則解説. 猟, 1 : 28-30.
- Oliver, Michael J. & H. Pemberton (2004) Learning and Change in 20th-Century British Economic Policy. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17(3) : 415-441.
- Organ, J. & Geist, V. (2004) The public trust foundation of the North American Model of Wildlife Conservation. *Northeast Wildlife*, 58 : 49-56.
- Organ, J.F., V. Geist, S.P. Mahoney, S. Williams, P.R. Krausman, G.R. Batcheller, T.A. Decker, R. Carmichael, P. Nanjappa, R. Regan, R.A. Medellin, R. Cantu, R.E. McCabe, S. Craven, G.M. Vecellio & D.J. Decker (2012) The North American Model of Wildlife Conservation. *The Wildlife Society Technical Review*, 12-04.
- 沖縄県 (1977) 沖縄県の鳥獣行政. 沖縄県環境保健部自然保護課, 沖縄県.
- 大野智彦 (2018) 環境政策統合の政策過程分析 : 1997年河川法改正を事例として. *環境経済・政策研究*, 11(1) : 1-15.
- Paul DiMaggio & Powell, Walter W. (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press.
- 林野庁 (1966) 林政二十年史 : 戦後林政の歩み. 日本林業協会, 東京.
- 連合国軍総司令部 (訳 : 経済安定本部資源調査会) (1951) 日本の天然資源 : 包括的な調査. 時事通信社, 東京.
- 佐藤郁哉 (2008) 質的データ分析法. 新曜社, 東京.
- 田口洋美 (2004) マタギ. *地学雑誌*, 113(2) : 191-202.
- 高橋満彦 (2008) 『狩猟の場』の議論を巡って—土地所有権にとらわれない『共』的な資源利用管理の可能性. *法学研究*, 81(12) : 291-322.
- 高橋満彦 (2012) ドイツ狩猟法—民間による鳥獣保護管理を可能にした精緻な法制度. *環境管理*, 48(8) : 85-91.
- 鷹司信輔 (1947) 狩猟今後の動向を語る (第一回). *全猟*, 12(8) : 14-19.
- 田村典江 (2021) 後発林業地の市町村林政と自伐型林業. *林業経済*, 74(3) : 1-16.
- 常田邦彦 (2019) カモシカの保護管理に関する研究. 早稲田大学博士論文.
- 内田清之助 (1910) 北米合衆国狩猟法の一般. *動物学雑誌*, 22(266) : 18-32.
- 内田清之助 (1930) 鳥獣保護. 岩波書店, 東京.
- Udo, K. & Stefan, R. (2019) *Analyzing Qualitative Data with MAXQDA*. Springer.
- 全日本狩猟倶楽部 (1973) 日本狩猟百科. 全日本狩猟倶楽部, 東京.
- 全日本狩猟倶楽部 (1984) 全猟五十年史. 全日本狩猟倶楽部, 東京.

(2024年3月25日受付、2024年7月19日受理)