

令和8年8月13日

環境大臣 石原宏高 殿
環境省 外来生物対策室 室長 中島 治美 殿

公益財団法人どうぶつ基金
理事長 佐上 邦久

生態系被害防止外来種リストへの 「ノネコ」「ノイヌ」「イエネコ」「イヌ」の掲載に関する意見書

平素より、野生生物の保全および動物愛護行政の推進にご尽力を賜り、厚く御礼申し上げます。

本日、「イエネコ(ノネコも)を『防除推進外来種』にしないよう、環境大臣に求めます」とするオンライン署名の追加分 828 筆(これまでに提出した署名数累計 72,604 筆)とともに、本意見書ならびに公開質問状(別紙)を提出いたします。

当基金は、貴省が 2026 年 8 月 4 日、「生態系被害防止外来種リスト」における「イエネコ」「イヌ」への名称変更を撤回し、従来の「ノネコ」「ノイヌ」の掲載を継続する方針を示されたこと、また、同年 8 月 7 日に行われた検討会において名称変更の撤回を含めた改定案が了承されたことを承知しております。

しかしながら、この結論は検討会がこれまで積み上げてきた事実認識や、貴省が別の枠組みで進めておられる検討とも整合性が取れておりません。以下にその理由を述べさせていただきます。

まず確認しておきたいのは、本リストの見直しに係る検討会において、二つの事実認識が示されているという点です。いずれも貴省が公表している議事概要に記録されているものです。

1. ノネコ・ノラネコ・飼い猫を判別する手段はない

第 4 回検討会(令和 7 年 2 月 19 日)において、亘悠哉委員(森林研究・整備機構 森林総合研究所)は、実態としてノネコとノラネコは区別できず、「ノネコ」と記載すると「ノラネコ」を外來種として評価できなくなる旨を述べておられます。

石橋徹委員(いのかしら公園動物病院)は、奄美におけるノネコ捕獲において、外に出していた飼い猫を混獲した事例があったとされたうえで、猫は猫であって線引きがやりづらい部分はある旨を述べておられます。

そして、貴省の田口知宏係長(自然環境局野生生物課外来生物対策室)は、ある個体がノラネコなのか飼い猫なのかを一概に判別できない状況等があり、外來種対策としての捕獲を推進するうえでの問題がある旨を説明しておられます。

判別が不能であることは、委員のみならず、貴省自身が公開の場で述べておられる事実です。

2. 「ノネコ」という区分ではリストとして機能しない

同じく第4回検討会において、亘委員は、「ノネコ」「ノイヌ」は生物名である「イエネコ」「イヌ」と記載すべきであり、この提案が受け入れられないことは許容できない旨を述べておられます。川上和人委員（森林研究・整備機構 森林総合研究所）はこれに賛同し、「ノネコ」しか掲載しないのではリストを作る意義が損なわれる旨を述べておられます。

さらに第5回検討会（令和7年10月23日）において、亘委員は、検討開始当初から一貫して主張してきたが今回の案でも受け入れられていないとして再度意見を述べられ、「ノネコ」という名称は鳥獣保護管理法上のものであって外来種対策になじまないこと、人に依存しない「ノネコ」は非常に限定された場所にしかいないこと、猫問題の主役は「ノラネコ」であり、これが含まれないことが最大の問題であることを指摘されたうえで、「ノネコ」と掲載することで「ノラネコ」を除外してしまうのは実効性が失われてしまう旨を述べておられます。

なお、亘委員および川上委員が求めておられたのは「イエネコ」への表記変更、すなわち掲載範囲の拡大であり、当基金が求める非掲載とは逆の方向です。当基金は、両委員の結論に賛同するものではありません。しかしながら、「ノネコ・ノラネコ・飼い猫は区別できない」「『ノネコ』表記では機能しない」という事実認識そのものは、立場を問わず共有されていると考えます。本意見書が援用するのは、この事実認識の部分のみであることを申し添えます。

上記の二点が正しいのであれば、論理的な帰結として、現行の「ノネコ」「ノイヌ」という掲載を維持することはできないはずです。そのうえで、取りうる方向は二つであったと考えます。

一つは、判別を不要にする方向です。

種名である「イエネコ」「イヌ」として掲載する、検討会の委員が示された方向はこれでした。判別できないという問題は、判別を要しない区分にすれば解消します。あくまで、論理としては一貫しています。

もう一つは、掲載しないという方向です。

「ノネコ」「ノイヌ」「イエネコ」「イヌ」のいずれも掲載しない、当基金が求めるのはこちらです。ただしこの方向は、上記の事実認識のみから導かれるものではなく、次の独立した理由に基づきます。

1. 猫および犬は動物愛護管理法上の愛護動物である

判別が不能である以上、防除の執行は、愛護動物に対する誤認的な行為を伴わざる

を得ません。この点は、後述するとおり、貴省自身が別の枠組みにおいて「動物愛護法違反のリスク」として明記しておられます。

2. 遺棄防止・適正飼養の徹底は他の枠組みで達成されるべき

リスト掲載の意義が国民への注意喚起にあるとするのであれば、その対象は飼い主であり、動物愛護管理法に基づく枠組みにおいて実施されるべきものと考えます。

3. 国が与えた区分名が、加害の言い訳として使われる

これは仮定の話ではありません。すでに発生しています。

2023年3月、広島県呉市の山中において、猫1匹を刃物で刺すなどして殺害し、その様子を動画共有サイトに公開したとして、24歳の大学院生が動物愛護法違反の疑いで逮捕・送検されました。

同人は取調べに対し、愛護動物にあたらない「ノネコ」だと思っていた旨を供述しています。被害を受けた猫は、実際には地元の住民が世話をしていた地域猫でした。同人は処分保留で釈放され、2023年12月27日付で不起訴となりました。不起訴の理由は公表されていません。

この事件が示しているのは、「ノネコ」という区分が、猫を守るためではなく、猫を殺した者が自らを正当化するために用いられたという事実です。そして区別する手段が存在しないという事実は、被害の側ではなく、加害の側に有利に作用しました。

当基金は2024年1月26日、署名47,284筆を添えて、鳥獣保護管理法の狩猟鳥獣から「ノネコ」「ノイヌ」を削除するよう要望いたしました。この問題は、現在なお未解決のまま残されています。

そして、この事件が起きた時点で、猫にはすでに国が与えた区分名が二つ存在していました。鳥獣保護管理法上の「狩猟鳥獣」と、生態系被害防止外来種リストにおける「緊急対策外来種」です。「ノネコ」は2015年のリスト作成時から緊急対策外来種として、「ノイヌ」は重点対策外来種として掲載されており、緊急対策外来種は積極的な防除が急がれるものと位置づけられてきました。すなわち、「国が与えた区分名が加害の正当化に用いられる」ことは、将来の懸念ではなくすでに発生した事実です。

今回の改定では、この区分が「防除推進外来種」という名称に改められることになります。名称そのものが防除の推進を明示する区分となる以上、正当化の材料としての性質は、少なくとも弱まることはありません。

「屋外にいる猫は、国が防除を推進すると定めた外来種である」——この一文は、次の事件の弁解として用いられ得ます。

制度は、これを善意で運用する者だけを前提として設計することはできません。判別できない区分に国が公的な名称を与えること自体が、加害への免罪符となり得ます。ここで生じている「誤解」は、周知によって解消できる性質のものではなく、区分そのものが生み出して

いるものです。そして、この 10 年の経験が示しているのは、掲載されていたことによって猫が守られたわけではなかったという事実です。

判別が難しいことについては、貴省自身が明記しておられます。

貴省は 2022 年、動物虐待事案への対応に関する国の見解を取りまとめた「動物虐待等に関する対応ガイドライン」を作成・公表しておられます。同ガイドライン第 1 章「2. 対象となる動物」の「(2) 愛護動物」において、一号動物としての犬・猫の考え方を示したうえで、次のとおり記載されています(第 2 版 第 1 章 16 ページ)。

ただし、犬、猫とノイヌ、ノネコを明確に判別することは難しく、市街地や村落以外の山野で発見された犬、猫であっても、その行動圏に人が居住等している場合は、原則として愛護動物の犬、猫として考えるべきである。

すなわち貴省は、判別が難しいことを前提として「山野で発見された犬・猫であっても、原則として愛護動物として扱うべきである」という指針を、自治体および現場に対して示しておられます。外来種リストにおける「ノネコ」の防除は、まさにこの「市街地や村落以外の山野で発見された猫」を対象とするものです。ガイドラインが原則として愛護動物として扱うべきとしている個体を、リストは防除の対象として位置づけることになります。

この問題は新しいものでもありません。

1963 年 3 月 12 日の第 43 回国会衆議院農林水産委員会において、湯山勇議員は、「ノイヌ」「ノネコ」が動物学上の種名ではないこと、狩猟されたものについて野良犬・野良猫との区別がつかないことを指摘し、狩猟鳥獣から除くべきであると質しています。

これに対し林野庁の説明員は、識別は非常に困難であることを認めたとうえで、従前どおり残す旨を答弁しています。60 年以上にわたり、判別できないことは認識されながら、区分は維持されてきました。そして 2023 年、その区分は現実に殺害の弁解として用いられました。

狩猟の現場においても同様です。大日本猟友会が発行し、狩猟免許および猟銃等所持許可の講習に用いられる「狩猟読本」(令和 5 年発行版)は、ノネコの項において、飼育個体や非狩猟獣のノラネコと外観上から区別することは不可能であり、生息環境や行動、首輪の有無などから推察するしかない旨を記載しています。捕獲を行う当事者に向けた教本が、区別は不可能であると明記しているのが現状です。

立法府においても、2023 年に超党派の動物愛護議員連盟の中に「ノイヌ・ノネコ PT」が発足し、環境省鳥獣保護管理室からの説明、および一般社団法人日本環境法律家連盟(JELF)や当基金を含む関係者からのヒアリングが行われています。

以上のとおり、「ノイヌ」「ノネコ」という区分が判別不能であることは、環境省の公式なガイドライン、国会審議、狩猟現場の教本、そして立法府における議論のいずれにおいても確認されている事実です。

ところが、第 6 回検討会において貴省から示されたのは、上記のいずれの方向でもなく、現行のまま「ノネコ」「ノイヌ」を維持するという方針でした。検討会自身が「実効性が失われる」「リストを作る意義が損なわれる」とされた区分を、そのまま存置するという判断です。

しかも、その理由として説明されたのは、区分の妥当性ではありませんでした。

石原宏高環境大臣は 8 月 4 日の記者会見において、家で飼っている猫まで、逃げたら殺処分されるような誤解を招き、リストの目的と違った影響が出る危険性が高い、という趣旨を述べておられます。すなわち、対象の実体ではなく、世論の受け止め方によって掲載区分が決定されたこととなります。

そして、貴省が回避されたとする事態は、表記を「ノネコ」に戻しても回避されません。山林で捕獲される個体が飼い猫かノラネコかノネコかを判別する手段は、この方針転換によって何一つ示されていないからです。今回の撤回によって多くの国民が抱く「不安」が取り除かれることはありません。

同定が困難な対象をリストに掲載しないという判断基準は、検討会自身が示してこられたものです。第 6 回検討会において座長は、中国スッポンとシナスッポンに関し、アイデンティティが明確でないものをリストに挙げることは問題を引き起こす、という趣旨を述べておられます(当基金が傍聴した際の記録による。議事概要の公表をもって文言を確定させたく存じます)。

そして、この判断基準が示されたのは今回が初めてではありません。

第 3 回検討会(令和 6 年 9 月 17 日)において、細谷和海委員(近畿大学名誉教授)は、クサガメについて、外来種であるかどうかの問題が解決していない以上、学会間でも意見が分かれる状況下では、在来種であるのに駆除活動が始まってしまう危険があるとして、リストに掲載するのは危険であり、より慎重にすべきである旨を述べておられます。

同定が確定していない対象をリストに載せれば、守られるべきものが駆除される。

検討会は、この基準をカメについて二度にわたり適用してこられました。猫について、これは「飼い猫であるのに駆除される危険」となります。しかも猫は、動物愛護管理法上の愛護動物です。この判断基準は正当なものと考えます。そして、この基準が猫と犬に適用されない理由は、いまだ説明されておりません。

さらに重大なのは、貴省自身が、別の枠組みでは逆の方向に進んでいることです。

貴省は 2025 年 11 月 4 日、「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の改正に係る準備会合」を開催しました。同会合に提出された資料 3-3「狩猟鳥獣の選定の考え方の見直しの必要性(案)」は、「4. 課題」において、ノネコおよびノイヌについて狩猟鳥獣からの解除を検討すると明記し、その理由が三点挙げられています。そのうち三点目は、次のとおりです。

ノネコとノラネコ、イエネコ(飼い猫)の区別が現場で困難であり、誤捕獲によるトラブルや動物愛護法違反のリスクがある。

同資料はさらに、狩猟鳥獣から外しても許可捕獲によって計画的な捕獲は可能であるとしたうえで、狩猟鳥獣に残しておく利点が特にないと考える、と結論付けています。その後、この検討は、中央環境審議会自然環境部会「鳥獣の保護及び管理のあり方検討小委員会」に引き継がれ、基本指針改正案のパブリックコメントが 2026 年 6 月 9 日から 7 月 8 日まで実施されました。

この資料 3-3 が提出された準備会合と、「ノネコ」表記の維持が示された第 5 回検討会（2025 年 10 月 23 日）は、ほぼ同時期に開催されています。同じ省が、同じ「区別が困難である」という認識から、一方では対象から外すことを検討し、他方では掲載を維持しています。しかも、狩猟鳥獣の側では、その困難さが「動物愛護法違反のリスク」として明記されています。外来種リストにおいて、そのリスクは考慮されていないのはなぜでしょうか。なお、狩猟鳥獣からの解除は現時点では検討の段階であり、また資料 3-3 は準備会合に提出された事務局案である旨、申し添えます。

最後に、パブリックコメントについて申し上げます。

本リスト改定案に対するパブリックコメントは、2026 年 4 月 2 日から 5 月 1 日までの間に実施され、すでに終了しています。この意見募集において、ノネコに関する意見は 1 件も提出されていません。一方、猫の対象拡大方針が報じられたのは 6 月 28 日であり、パブリックコメント終了からおよそ 2 か月後です。そしてその報道以後、貴省には意見が殺到し、オンライン署名は累計 72,604 筆（当基金提出に限る）に達しました。

すなわち、国民の意見は、正規の意見募集手続の外側においてのみ表明されたこととなります。この事実が意味するところは明確です。意見がゼロであったことは、国民が改定案の内容に同意していたことを示すものではなく、国民が評価可能な形で改定案が伝わっていなかったことを示しています。

石原大臣は、「イエネコ」表記が誤解を招くと説明されました。

しかし、誤解が生じた原因は国民の理解不足ではなく、正規の意見募集手続においてこの論点が国民の目に留まらなかったことにあります。その原因は国民の側ではなく、示された資料の側にあります。

手続が最終段階にあることは、変更できない理由にはなりません。貴省は本年 8 月 4 日、最終調整の段階において、大臣の指示により方針を転換されました。この段階においてなお方針を変更し得ることは、貴省自身の実証しておられます。

つきましては、当基金は次のとおり要望いたします。

- 一. 「ノネコ」「ノイヌ」「イエネコ」「イヌ」のいずれも、防除推進外来種として掲載しないこと
- 二. 単なる周知不足としての「誤解の払拭」ではなく、専門家および動物愛護の当事者を交えた、透明性の高い再検討の場を設置すること
- 三. 鳥獣保護管理基本指針の改正における狩猟鳥獣の見直しと、生態系被害防止外来種リストにおける猫・犬の取扱いについて、省内で整合した方針を示すこと

以上

【引用資料】

- ・ 検討会 第3回(令和6年9月17日)議事概要
<https://www.env.go.jp/nature/intro/2outline/iaslist/gairailist/byseitailist3/gaiyou.pdf>
- ・ 検討会 第4回(令和7年2月19日)議事概要
<https://www.env.go.jp/nature/intro/2outline/iaslist/gairailist/byseitailist4/gaiyou.pdf>
- ・ 検討会 第5回(令和7年10月23日)議事概要
<https://www.env.go.jp/nature/intro/2outline/iaslist/gairailist/byseitailist5/gaiyou.pdf>
- ・ 環境省「動物虐待等に関する対応ガイドライン」
https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/r0403a.html
- ・ 同 第1章(該当箇所は16ページ)
https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/r0403a/03.pdf
- ・ 準備会合 資料3-3「狩猟鳥獣の選定の考え方の見直しの必要性(案)」
<https://www.env.go.jp/nature/choju/plan/plan1-r07/mat03-3.pdf>
- ・ 準備会合 配布資料一覧
<https://www.env.go.jp/nature/choju/plan/plan1-r07/index.html>
- ・ 準備会合 議事概要
<https://www.env.go.jp/nature/choju/plan/plan1-r07/gaiyou.pdf>
- ・ 基本指針改正案に関する意見の募集(令和8年6月9日 報道発表)
https://www.env.go.jp/press/press_05086.html
- ・ 第43回国会 衆議院農林水産委員会 第17号(昭和38年3月12日)
<https://kokkai.ndl.go.jp/simple/txt/104305007X01719630312>