

2011年7月21日

北海道知事 高橋はるみ様

(社) 北海道自然保護協会
会長 佐藤 謙

平成 23 年度エゾシカの捕獲禁止及び制限（可猟区域）について（道案）
に係る意見書

平成 23 年度エゾシカの捕獲禁止及び制限に関する意見を次のとおり提出します。

1 エゾシカの捕獲の禁止及び制限に係る意見
(賛否の別) 保留

2 賛否に係る理由

当協会は、毎年、標記の道案に対して、狩猟・捕獲によるエゾシカの増加抑制策が必要であることを認めておりますが、同時に、それに関連する種々の大きな問題点があることを指摘し、賛否の別としては「保留」としてきました。私たちが「保留」とする理由として、主に「増加や分布拡大の現状と原因についての科学的調査研究の不足」、「自然生態系への悪影響を減少させる対策の不足」を挙げてきました。2年前、北海道森林管理局はエゾシカによる林業被害を認めましたので、昨年度の当協会意見では、過去に不足であった「北海道森林管理局との協働作業の必要性」を追加しました。他方、この6月、北海道は環境生活部にエゾシカ対策室を設けましたので、今回の道案には総合的なエゾシカ対策が含まれているとの、そのような大きな期待がありました。

しかし、今回の道案は、基本的には、狩猟・捕獲による増加抑制策（被害防止のために狩猟を適正化すること）にのみ特化した従来からの計画を継続しています。そのため、道案は、当協会が長年指摘してきた種々の問題点に真摯には対応しない、決して総合的なエゾシカ対策とは言えない、特にエゾシカ対策室が設置された今年度においては「期待はずれ」の道案であると考えています。

従って、道案に関して、従来通り、総合的なエゾシカ対策に関して批判した内容について北海道から真摯な対応がなされていない段階ですので、賛否としては「保留」とします。以下に、当協会が「保留」とした理由・論点について、今年度新たに指摘する（1）と、昨年度まで指摘してきた（2）～（4）を区別して、それぞれ詳しく述べます。

(1) 「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」の目的に合致させるべきこと

道案は、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」に基づく特定鳥獣保護管理計画の達成を図るために立案され、同法第12条第2項並びに第14条第2項及び第3項の規定に基づいて定めた平成23年度の措置であると記されています。道案は、エゾシカの増加と分布拡大、それに伴う農林業などの被害増加に対して、エゾシカの捕獲禁止及び制限を大幅に規制緩和し、狩猟・捕獲による増加抑制策を例年以上に推進しようとする計画です。

同法第12条第2項では、「都道府県知事が狩猟鳥獣を保護する観点から、可猟区域や禁猟期間を設け捕獲・狩猟の禁止又は制限ができる」旨が規定されており、14条第2項及び第3項では、それぞれ場合によるが「都道府県知事が禁止又は制限する期間を延長することができる、また禁止又は制限の全部又は一部を解除することができる」旨が規定されています。

道案は、上記の法に基づいて定められていますので、法の目的に合致させる必要があると考えます。同法第1条（目的）には、「鳥獣の保護を図るための事業を実施するとともに、鳥獣による生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害を防止し、併せて猟具の使用に係る危険を予防することにより、鳥獣の保護及び狩猟の適正化を図り、もって生物の多様性の確保、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保護及び地域社会の健全な発展に資することを目的とする。」と記されています。

道案は、法の目的と照合しますと、「被害防止のため、狩猟の適正化を図ること」に対応しますが、とくに「生態系に係る被害を防止すること」や「生物の多様性の確保に寄与すること」については、ほとんど触れられておりません。道案では、その他の事項（5頁）として、エゾシカの調査研究について「引き続き全道的に実施する」と書かれていますが、わずか2行の記述に終わり、具体的な対策が見えません。また、狩猟での指導取り締まりの強化について「希少猛禽類の鉛中毒発生を防止するため、鉛弾使用禁止の対策を関係機関と連携を図りながら行う」と記されていますが、その具体策も見えず、自然生態系や生物多様性への種々の影響把握についてはまったく書かれていません。

これらの欠点は、当協会が「保留」としてきた理由である「増加や分布拡大の現状と原因について科学的調査研究が不足であること」や「自然生態系への悪影響を減少させる対策がまったく不足なこと」に当たり、道案が根拠とした法の目的に示され、しかし道案に盛り込まれていない内容になります。北海道は、法に基づいて「狩猟の適正化を図る対策」に特化した案であると説明されるかと推測します。しかし、法の一部に基づいた道案は、法の全体的な目的に合致しない部分が多くなるため、道民に対して説明する案としては、まったく不足です。

北海道では、科学的調査研究の充実や自然生態系への悪影響の把握、生物多様性の確保などを含む総合的な北海道エゾシカ保護管理計画があり、その一部として今回の道案「狩猟の適正化を図る計画」があり、そのため科学的調査研究の充実や生物多様性確保に寄与する対策が別にあるのであれば、そのことを十分に説明すべきです。逆に、そのような説明ができないならば、総合的なエゾシカ対策が考えられていないと見なすことができます。

他方、この6月に新たに設置された「エゾシカ対策室」は、総合的なエゾシカ増加対策を講じる部門として期待されます。しかし、14人純増の新組織は、捕獲対策と有効活用の2グループ、それぞれ増加を抑制するエゾシカ保護管理計画の立案と、可猟区を設定し有効活用を考える2グループから構成されており、農林業被害や自然生態系への影響を科学的に把握するグループが含まれておりません。この新組織構成は、まさに、今回の道案の法の目的に合致しない欠点をそのまま示しております。

本来、エゾシカによる農林業被害については、新組織の中に別グループを設けて科学的な現状把握とそれに基づいた対策を考えるべきであり、同様に、自然生態系や生物多様性への影響についてもそれを専門とする別のグループが必要です。現状は、エゾシカによる農林業被害と自然生態系や生物多様性への影響について、農務部や林務部と環境生活部の連携の中でそれぞれ責任ある部局がないままにありますので、いつまで経っても効果的な対策ができないと考えます。特に自然生態系や生物多様性への影響については、同じ自然環境課の生物多様性グループに任せているようですが、わずか4人構成で全道の生物多様性保全を担当するには無理がありますので、必ず新グループが必要です。以上の道庁組織論の欠点は、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」の目的に総体的に合致するように考察した結果ですので、組織編成の充実・修正を求めます。

（2）エゾシカ増加や分布拡大の現状と原因について科学的調査研究を徹底すべきこと

エゾシカの科学的保護管理を行うためには、増加の現状や原因を緻密に調査研究し、原

因に対して実効ある対策を講じること、対策の有効性について逐次チェックする順応的管理が必要なこと、そしてエゾシカによる農林業被害だけではなく北海道を特徴づける自然生態系への影響についても現状把握に基づいた対策を講じること、これらが肝要です。

しかし、北海道では、狩猟の実効性をあげるため毎年のように対策に修正を加えてきたにもかかわらず、実際には、目標捕獲数に達せず、エゾシカの増加と分布拡大が進行し、農林業などの被害を大幅に減少させることができない状況にあります。今回の道案もまた、全体として、農林業被害や自然生態系への影響について立案の根拠となる基礎的な現状把握が不十分なままにあり、エゾシカ増加を止めることができなかった前年までの方策を評価・修正する順応的管理も十分ではありません。

何故エゾシカの増加が止まないのか、何故エゾシカが全道的に水平的にも垂直的にも分布を拡大しているのか、増加や分布拡大の原因が北海道から十分に説明されておりません。そうした状況下において、増加傾向にあるとされるエゾシカを減少させるため、狩猟・捕獲によるエゾシカ対策が重視されてきました。実際には、現状把握や原因追及と実際の対策の間に大きな論理の飛躍があります。エゾシカ管理対策は、根本的なところで、原因に対応した実効的な対策であるかどうか問われますので、科学的な調査研究を徹底しなければなりません。

可猟区の設定においてブロックごとの対策が考えられていますが、エゾシカについてメッシュごとに詳細なデータがあると思われるので、狩猟CPUの細かな分析などができ、その上で、集中的にどの地域に対応するかを検討すべきと考えます。詳細に検討した結果、同じ猟区になるにしても、検討の経緯を説明でき、それが道民との合意形成手続きにおいて重要と考えます。また、被害増大傾向が強い現状では、全道的な緊急の捕獲事業が必要ですが、しかし、ブロックごとに一律の捕獲目標値を設定するのでは実現可能性に無理が生じることも否めません。全道的に一律の対策を講じることが効果的かどうか再検討する必要があります。他方で、順応的管理を進めるために、実現可能な捕獲目標を設定できる地域を選び、対策の是非を緻密に検証する方法もあると考えます。

より緻密で有効性のあるエゾシカ対策にとって、全道ならびに支庁や市町村ごとの個体数の増加、地域的そして季節的に変動する密度の変化（疎密の程度）、水平的または垂直的な季節移動など、それらの科学的調査研究を徹底することが大前提になると考えます。専門家・研究者による多面的で徹底した調査研究が必要であり、エゾシカ問題を多面的・学際的に調査研究していく組織を作るべきです。

一方で、市民が参加でき道民こぞって科学的に分析できる情報収集に努めることができるような体制づくりも必要と考えます。上記の現状把握について、私たちはすでに、夏季および冬季の登山者に対するアンケートにより夏季の垂直的移動や冬季の越冬状況・密集地などを把握することができるとして、研究者や狩猟者による把握だけではない方法が考えられることを指摘してきました。

他方、エゾシカの増加を支える餌供給源についての調査研究が必ず必要と考えます。農耕地を取り巻く農業生態系においては、食害を受ける牧草や作物の現存量・エネルギーがどれだけあり、どれだけのエゾシカ個体数を支えているのかが不明です。同様に、ほとんど無いとされてきた林業被害に当たる、森林生態系における冬季の樹皮剥ぎやササ類の採食、夏季の草本や低木類の採食はどの程度の現存量・エネルギーになり、どれだけのエゾシカを支えているのかが不明です。さらに、北海道の車道脇に長大な草地を用意し、特に越冬期後半の餌供給源となっている法面植生は、良好な採食地としてエゾシカが集中するため、交通事故の問題がついてまわりますが、そこでの現存量・エネルギーがどれだけのエゾシカ個体群を支えているのかも不明です。すなわち、北海道の種々の生態系におけるエゾシカの影響が問題視されていますが、それぞれの生態系におけるエゾシカへの餌供給の状況（収容力）、とりわけ人為的要因による餌供給の増大が十分に現状把握されていない

こととなります。餌供給（収容力）が変化しなければ、狩猟によって減少した分が1～2年で元に戻る可能性が考えられます。以上の餌供給源の把握と餌供給を防止する対策がエゾシカ増加を止める重要な対策になると考えます。

（3）特に北海道森林管理局との協働作業が必要であること

エゾシカの影響は、近年、北海道の自然のシンボルである高山、湿原および海岸の自然植生、自然生態系や生物多様性に大きく及んでおります。これら北海道の自然への影響は、農耕地において防鹿柵・電牧の設置が進行したにもかかわらず農業被害が収まらない現状と考え合わせますと、エゾシカが広い森林生態系に逃げ込み、狩猟圧を避けてきたことに一つの大きな原因があると考えております。私たちは、特に広大な森林面積を有する国有林野において、森林施業・木材生産を重視するため長期にわたってエゾシカによる林業被害を無いものとして座視し、北海道における狩猟によるエゾシカ対策に協力的ではなかった姿勢が現状の問題を引き起こしたと捉えています。

ちなみに、私たちは、国有林や道有林において、天然更新を図るための受光伐（林冠木を伐採することによって光条件が良くなり林床において稚樹や若木の成長が促進される）という天然林伐採について、特にエゾシカ食害との関連から問題視してきました。林床の稚樹や若木がエゾシカの食害によって壊滅的に失われた道東地域や日高地域では、成長が期待される若い世代の樹木が少ないにもかかわらず受光伐・林冠の伐採が進行しましたが、それは、持続的林業経営や生態系保全の観点から極めて大きな矛盾でした。エゾシカ食害が著しい地域では、エゾシカによって若い世代の樹木が少なくなるという林業被害が無いものと見なさなければ、天然林施業・天然林伐採ができなかったと思われまます。

森林生態系では、木材生産以外の多数の公益的機能が重視されるようになりましたが、林業の立場からはこのことに加えて「持続的林業経営」が大きなテーマになっております。そのため、森林生態系に与えるエゾシカの影響は、他の公益的機能はもちろん、持続的林業経営を考えただけでも、十分な現状把握が必要になっております。

北海道森林管理局は、つい最近、エゾシカの影響を認め、かつての考えを大きく変更しました。このことは、北海道の重要な一次産業である林業と自然な森林生態系にとって、現在の臨界的な状況を変える大きな判断であったと評価します。しかし、これは、第一歩であり、林業被害についても自然な森林生態系とその生物多様性への影響についても科学的な現状把握が不足していることを認識し、科学的な現状把握とそれに基づいた対策を講じるべく早急に対応すべきです。そのため、北海道と北海道森林管理局は、密に連携した協働作業の体制を早急に構築し、科学的調査研究とそれに基づいた対策を徹底する必要があります。科学的データの蓄積を重ねることが、適正で実効あるエゾシカ管理策に結びつくと考えます。

（4）自然生態系への悪影響を減少させる対策として順応的管理が必要であること

順応的管理として、科学的保護管理のための現状把握について毎年、詳細に検討されることが最も重要です。しかし、北海道にはそのような検討の形跡が認められません。狩猟・捕獲によるエゾシカ保護管理に関して、北海道をブロックに区分してブロック一律の対策を定めることは、各振興局・市町村で数値差が大きいと、科学的・客観的な説明責任を果たしていません。そのため、特に増加傾向の著しい振興局や市町村において、真っ先に増加した原因を詳細に検討し、地域ごとの対策を講じることが必要です。特に農業被害が急増・拡大している地域とその周辺域を重点的な捕獲地とし、その効果を科学的に検証する必要があります。さらに、地域ごとに目標捕獲頭数に至らなかった原因を明確にし、それに基づいた具体的な対策を示す必要があります。

特に自然生態系への影響を防ぐため、死体を放置させない処理の徹底が必要です。道案

にある「残滓」には残りカスの意味があり放置を是認する印象があるため、使用しないことを強く要望します。死体処理の徹底とともに、鉛弾の使用禁止を徹底するため、実効ある対策を講じる必要があります。これらは、エゾヒグマの食性変化と人間への危害回避の問題、そしてオジロワシ、オオワシなどの鉛中毒を防ぐ方策に深く関わります。実際には、死体放置を防ぐための具体策として、ハンター以外の市民による搬出協力や森林管理署による林道除雪などの協力が必ず必要と考えます。また、鉛弾使用禁止は、北海道で多発している猛禽類やシマフクロウへの影響が明らかであるため北海道だけで行われておりますが、エゾシカ狩猟を本州のハンターに願っている現状などから、その規制はまったく不徹底で今なお鉛中毒が認められます。こうした矛盾は、早急に解決されるべきです。そのためには、環境省において、鉛弾使用による野生生物への悪影響について、北海道だけでなく全国的に調査研究を徹底し検討することが必要であり、北海道の立場からは全国的な使用禁止を求めるべきと考えます。

今回の道案では、エゾシカの可猟期間と可猟区域の拡大に伴い、オジロワシなど希少猛禽類の繁殖への悪影響が取り上げられ、道北・道東において狩猟自粛をお願いする低標高の範囲を示しております。これは評価されますが、一方で低標高地に多いエゾシカ個体数の減少にとってはマイナス要因になります。そのため、こうした希少猛禽類の営巣地域でも、対象個体の行動圏や環境利用パターンを明らかにした上で、ゾーニング等の工夫により、エゾシカ狩猟が可能となる場所もあると考えます。他方、特に海岸に近い低標高地では、本来のオジロワシの営巣場所として適した急傾斜地の森林が崩落防止や道路改修などのために伐採され、そのような斜面や法面に冬季にエゾシカが集中する状況がしばしば認められます。このような生態系における多面的な様相については、エゾシカを中心とした自然生態系の順応的管理を総合的に検討する研究組織が必要と考えます。

平成19年1月に加えられた知床の計画は、立案主体や地域特性が異なることもあって、北海道の従来からの計画と異なる部分が認められます。知床の計画では、例えば、モニタリング調査の順応的管理手法における評価項目としてエゾシカ個体数のほかに、植生や土壌浸食が加えられるなど、従来からの北海道における計画より精密になっており、自然生態系全体への影響が把握されつつあります。知床に似た状況は、今後、北海道が管理する日高山脈襟裳国定公園や富良野芦別道立自然公園など、国が管理する大雪山国立公園などでも生じ始めておりますので、知床の計画は知床だけに適応させるという考えでは不足と考えます。科学的管理として緻密な調査研究に基づいた実効ある対策を講じるという観点から、北海道の従来からの計画と前々回加えられた知床の計画には、それぞれに長短があると思われませんが、北海道の立場として、知床計画の中にある長所を全道にわたる計画に大いに反映させるべきと考えます。

最後に、道案は、エゾシカの狩猟・捕獲に頼る対策を述べており、私たちは、それに対して自然保護の立場から種々の意見を述べました。エゾシカ増加に伴う諸問題は、狩猟・捕獲方策だけで解決できるとは考えられません。エゾシカの科学的管理やエゾシカに関わる自然生態系の順応的管理にとって、「エゾシカ増加による自然生態系や一次産業への悪影響は、その増加が人為的な要因による場合に大問題となる」と考えますので、増加を促進する人為的な要因を取り除く必要があります。具体的には「人間活動によって増加した餌の供給」については、それを削減して個体数を抑制すべく、現状把握から対策まで具体的な管理策を構築すべきです。エゾシカに関わる諸問題は、北海道の自然生態系にとって重大問題であるとともに、時間と労力がかかる大きな課題です。従って、対策が遅きに失することのないように、予算的にも人的にも今まで以上に力を入れて、総合的な検討をすぐに開始していただきたいと考えます。