

2012年2月8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

エゾシカ保護管理計画（第4期）素案に対する意見書

エゾシカ保護管理計画（第4期）素案に対する意見を次のとおり提出します。

1 エゾシカ保護管理計画（第4期）素案に対する意見 （賛否の別） 保留：異なる提案

2 賛否に係る理由

当協会は、北海道におけるエゾシカの増加・分布拡大に対して狩猟等による抑制策が必要であることは認めておりますが、北海道のエゾシカ保護管理計画には、従来から大きな不足が認められますので、その問題点を指摘し改善を要望する意見を述べてきました。こうした観点から、当協会は、北海道の計画に対して全体的には「保留」と答え、北海道の計画に認められる、改善すべき問題点を指摘してきました。

今回の新たな道案は、エゾシカの増加と分布拡大、ならびに農林業被害に対する狩猟・捕獲による対策として、平成24年度から28年度までの期間に行う目標と方策、とりわけ個体数管理手法を中心に定めたものですが、基本的には、従来からの北海道エゾシカ保護管理計画を継続したものです。この道案について、当協会は、従来から指摘してきた問題点を含んで大きな不足があると判断します。道案は、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であり、エゾシカ増加を止めることができなかった過去の方策を修正する順応的管理も十分ではありません。

従って、当協会は、全体としては「保留」とし、計画の不足や問題点については理由を明記しますので、北海道の考え方と異なる意見として無視されることがないように、道案の中に十分に反映されますよう、真摯な検討を要望いたします。

道案が持つ大きな不足の詳細について、以下に要旨を述べ、その後、5点にわたって詳細を明記します。

要旨：今までに行われてきたエゾシカ保護管理計画（第三期以前）に関する総括が不十分であるので、科学的な総括に基づいた第四期計画を示すべきである。その中で、餌条件などの解析が可能になるように、エゾシカの増加や分布拡大の現状と原因に関する生態学的な調査研究が多面的に実施される必要がある。また、従来不十分であった森林におけるエゾシカの実態を明らかにするために、とくに広大な国有林を管理する北海道森林管理局との協働作業が必要である。放置されたエゾシカ死体に起因する猛禽類の鉛弾中毒問題やエゾヒグマの行動変化などについても、科学的調査に基づいて問題解決を考えることが必要であり、知床における北海道とは別の保護管理計画に学ぶことなど、全体的に真の順応的管理が重視されるべきである。最後に、「獲りましょう、食べましょう」という今回の計画について、その計画に不足が多いという視点から、今一度見直すことを求めます。

(1) 北海道のエゾシカ保護管理計画（第3期以前）に関する総括が必要なこと

北海道は、この数年間、エゾシカの増加・分布拡大に対して狩猟による抑制策を進めるため、毎年のように対策に修正を加えてきました。それにもかかわらず、エゾシカの増加

と分布拡大にストップをかけ、農林業被害や自然生態系への影響を大きく減少させることができませんでした。それに対して、今回の新たな保護管理計画は、狩猟等による個体数の削減について実効性を持たせるという目的を明記しておりますので、今までの保護管理計画が目的を果たせなかった理由や原因を明確にした総括を行い、それに基づいて個別項目ごとに適切な対策を講じるという改善方向が明示されるべきです。今回の道案が、かつての保護管理計画とどこが違い、どこが改善されたのか、どの内容が実効ある対策となりうるのか、道民に分かりやすく説明する必要があります。

過去の保護管理計画について、具体的には、個体数の推定方法や目標捕獲数の設定が誤っていたのか、それらの推定や設定が科学的に正しかったとすれば、個体数抑制のための具体策に何らかの障害があったはずであり、それは何か、などについて順次、詳細に総括される必要があります。うまく進まなかった項目ごとに新たな対策が明記された計画であれば、そうした計画は、説得力のあるものになると考えます。

他方、当協会が「保留」としてきたスタンスは、過去も将来も、決して明確な意見がないので態度を鮮明にしないのではなく、「賛成」できない項目について問題点を明記し改善を要望したところにあり、それゆえに、当協会の意見は、決して無視されてはいけない内容です。当協会が従来から指摘してきた、国有林との連携・協働や、牧草地における餌資源の調査研究などに関する不足について、今回の道案においても改善されていないか、過去からの指摘に答えない場合が多いので、無視されたと言わざるをえません。道民の指摘に答えない北海道の姿勢は、決して許されることではありませんので、計画の中で十分に説明すべきです。

新たな保護管理計画には、過去の北海道計画について総括されておられませんので、どのように実効性を持って目的を達していくことができるのか、不明瞭であると判断します。この状況では、今後も、過去と同じ過ちを繰り返す可能性がありますので、過去の総括から始めた計画立案が必要です。

科学的調査について、「生態学的知見に基づく調査研究と解析」が必要であることを一言、述べておきます。素案を読みますと、エゾシカの増加は、おおむね積雪量の減少を主な要因としています。しかし、エゾシカ個体数の変動には、積雪量による自然死亡の増大だけでなく、餌供給量の変動や捕獲数が大きな要因として関与します。従来から、北海道の保護管理計画は、これらの要因の寄与に関して検討が少なく、捕獲数を増大するとエゾシカが減少するという考えに基づいて作られています。しかし、この考えが正しいかどうかを科学的に検証し、道民に説明することが求められます。梶・宮木・宇野共編（2006）「エゾシカの保全と管理」の第6章には、道東地域の原植生と現在の植生を比較して、エゾシカの餌の豊富な草原的環境が大幅に増加したことが示されています。また、森林地域において、一方で針葉樹林域を増加させ、他方でササ地面積が増大しエゾシカの餌供給が増大したと述べ、結論として、農耕地の拡大は夏期の餌資源の増加をもたらし、針葉樹林の増加は冬季の安定した生息地の提供に寄与したと述べています。したがって、それぞれの地域・生態系における餌供給量の変化と捕獲数の変化、ならびに、その他の考えられる要因とエゾシカ個体数の変化の関係を把握する努力が必要と考えます。そうすることがない保護管理計画であれば、今まで通り成果が上がらない結果になると予想します。

（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

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、エゾシカの増加や分布拡大に関する原因について、北海道から十分に示されておられません。エゾシカの増加要因として、暖冬によって冬季に死亡するエゾシカが減少することだけを根拠としています。それだけでは不十分です。また、エゾシ

力が狩猟活動を学習するため捕獲が困難になったともいわれていますが、これについても根拠が示されていません。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。

このように、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が問われますので、科学的な調査研究を徹底しなければなりません。

第一に、狩猟・捕獲によるエゾシカ保護管理に関して、北海道を単純に3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いため、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必要があります。

第二に、より緻密で有効性のあるエゾシカ対策にとって、全道ならびに振興局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。

（3）科学的調査研究では、とくに餌供給源についての現状把握が重視されるべきこと

当協会は、今までの意見書において、前項の「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」の中で、餌供給源に関して次の2点を指摘してきました。これらは非常に重要な観点ですので、多少の修正を加え、以下に再掲します。

まず、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源の増大が問題視されますが、それらの現状が十分に把握されていないことになります。エゾシカ増加を止めるためには、以上の餌供給源の現状把握が重要と考えます。

次に、エゾシカの科学的管理のためには、農林業被害の算定において公平な方法を採用すべきです。農林業被害はエゾシカ管理の最大の根拠とされ、その被害額の多寡に応じて狩猟・捕獲などの対策が考えられてきました。特に農業被害では、被害額の算出が比較的明瞭な畑作地と比較して、牧草地における被害額の算出方法は、個別の農家がそれぞれ計算した申告に基づいていますが、かなりアバウトで実際の牧草被害は過大評価であるとの意見も耳にします。農林業被害額の中でも牧草被害が額として約半分を占めています。牧草の単価は小さいことを考慮すると、エゾシカの餌バイオマスとしてはかなりの量を占め

る可能性があるので、とくに牧草被害の状況を詳細に調べることが重要です。エゾシカの休憩地として森林が重要ですので、牧草についても、森林に近い牧草地と離れている牧草地を分けて考慮することも必要です。エゾシカの科学的管理においては、このような基礎データとなる資料収集において、資料を公平にチェックできる仕組みを考え、被害評価マニュアルを作成する必要があります。

以上と関連して、北海道東部などエゾシカ被害の大きな地域では、畑作地において防鹿柵や電牧の設置が相当に進行していますが、牧草地ではエゾシカの採食風景がかなり一般的になっております。したがって、牧草地は、エゾシカの餌供給源としての現状把握だけでなく、実際には牧草地をエゾシカ飼養の場に行っている現状に対して、どのような対策を講じることができるか、北海道が明らかにしていく必要があります。エゾシカ増加を抑制する対策として、狩猟と捕獲が考えられておりますが、上記のような餌供給源に関する現状把握と関連させて、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道民に示す必要があると考えます。

以上、当協会が過去に指摘した餌供給源に関する観点は、エゾシカ増加抑制策を講じるためには、具体策を考案していく際に、非常に重要な根拠になると考えます。以上に関連して、次のような道民の声が当協会に伝えられております。例えば、十勝から北見地方などでは農地（畑地）を防鹿柵で囲む対策が進められたため、逆に、周囲の森林はディアラインが明確になるほど林床植物の被食が進み、さらに高標高地域にまでエゾシカが進出したとの問題指摘があります。他方、根釧地方や日高地方では、牧草地が夏季にエゾシカ飼養の場となっており、それが森林、湿原、海岸草原などへのエゾシカ拡大の起点となっているとの指摘があります。餌供給源に関する現状調査は、防鹿柵の有無による各種生態系への影響の違いを把握できるように考えられます。したがって、これら餌供給源に関する道民の声は、科学的な現状把握に換えて、具体策に結びつける必要があります。

ところで、ブロックごとに農業被害額、捕獲数と個体数指数の予測を対応させてみますと、捕獲数増加に平行して個体数指数が増加する場合があります。その場合は、狩猟等による捕獲方法に効果がなく、牧草地など良好な餌供給源が相当の個体数を支えていると判断できます。また、農林業被害額の減少とエゾシカ個体数の減少が対応する場合があります。こちらの場合は、防鹿柵の設置による影響ではないかと推測されます。従って、エゾシカ保護管理計画においては、狩猟等による捕獲方法だけでなく、餌供給源に関して研究分析を進める必要があります。

さらに、エゾシカ保護管理計画では、道庁内部において自然環境部局に限らず、農林部局における関連資料を使用した説明が必要と考えます。それは、エゾシカの餌供給源を分析するためには、畑地や牧草地を囲む防鹿柵設置の現状を知る必要があるからです。旧支庁・振興局ごとに、あるいは市町村ごとに畑地・牧草地の総面積、防鹿柵設置の面積と割合、防鹿柵設置費用などが明らかにされますと、被害額・個体数指数・捕獲数との関係や、対策の効果チェックもより詳しく把握できると考えるからです。

農地を防鹿柵で囲む農業部局による対策は他の自然生態系、森林・湿原・海岸草原・高山などへの悪影響、いわばトコロテン方式の連鎖的影響を生じさせています。したがって、エゾシカ保護管理計画では、エゾシカが移動する種々の生態系を全体的に扱う必要があり、自然環境部局と農林部局との相互に連携して整合性のとれた、しかも実効性のある総合的な対策を構築することが求められています。

(4) 科学的現状調査でも増加抑制策の構築においても、とくに北海道森林管理局との協働作業が必要であること

当協会は、標記について過去に指摘してきましたが、今回の道案でもまったく軽視されておりますので、道案の再検討が必要と考えます。北海道において広大な森林を有する国

有林は、エゾシカにとって重要な餌供給源であり、重要な生息環境ですので、エゾシカ保護管理計画において北海道森林管理局が北海道と協働作業をする主体にならないならば、北海道のエゾシカ保護管理計画の実効性が保証されないと判断しております。国有林との協働は、非常に大事な観点ですので、以下に、過去の文章そのままに再掲いたします。

エゾシカの影響は、近年になるほど、北海道の自然のシンボルである高山、湿原および海岸の植生、上記それぞれの自然生態系や生物多様性に大きく及ぶようになってきました。このような自然生態系への影響は、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、エゾシカによる林業被害を長期間、無いものとして座視し、森林施業の重視のため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考えています。

ところで、北海道森林管理局・各森林管理署では、林床における稚樹や若木がエゾシカによって壊滅的に食害を被った天然林であっても、天然更新を図る受光伐と称して伐採を続けた場合が少なくありませんでした。そうした姿勢に対して、残された自然植生の保護だけでなく、持続的林業の観点からも極めて矛盾した天然林施業であるので、そうした天然林伐採に反対する意見を提出してきました。特にエゾシカ食害が著しい道東地域では、エゾシカによる林業被害が無いものとしなければ、天然林施業・天然林伐採はできなかつたのだらうと推測されますが、持続的林業経営からはまったく矛盾した施業が続けられてきた側面がありました。このように森林生態系に与えるエゾシカの影響については、水源かん養、土砂流出防止などの公益的機能はもちろん、持続的林業経営を考えても十分な現状把握が必要です。

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、20年遅い判断であったとの批判が可能ですが、北海道の一次産業と自然生態系にとって、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、これは単なる進むべき第一歩にすぎません。林業被害についてもまだ金額で示されておらず、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、科学的調査研究を徹底する必要があります。そうした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。

(5) 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

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、それらに関してハンターだけに責任を負わせない、社会全体の仕組みとして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、北海道だけではなく全国的

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べきと考えます。

オジロワシなど希少猛禽類の繁殖可能地では、狩猟以外の方法によるエゾシカ減少策も検討する必要があります。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。

道案はエゾシカの狩猟・捕獲に頼る対策を述べ、それに対して私たちは自然保護の立場から種々の意見を述べてきました。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ないことを指摘します。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、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、一次産業だけではなく、私たちの生活を陰から支え、北海道として誇るべき自然生態系にとっても重大な問題であり、時間と労力がかかる大きな課題です。そのため、予算的にも人的にも、今までとは異なって抜本的に力を注いでいただき、対策が遅きに失することのないように総合的な検討をすぐに開始していただきたいと望んでおります。

最後に、北海道のエゾシカ対策が「獲りましょう、食べましょう」の2点に主眼があり、今までも効果が上がらず、今後も効果が上がるかどうか、道民の多くが半信半疑の状況にあると判断しています。そうした状況下で、真に実効ある対策として順応的管理が必要であり、そのためには、様々な市民参加によって多面的な考えを取り込むことが必要と考えます。すでに記した部分もありますが、科学的現状把握や実際の捕獲、あるいはそれらの方法検討において、多くの市民参加の形が考えられ、試行錯誤の多面的な方向も考えられます。道民の多面的な声をいっそう集め、道民の知恵をそれぞれの対策として試み、市民参加の下で、地域ごとに対策の実効性を明らかにしていく必要があると考えます。