

2013年12月6日

北海道環境生活部環境局
生物多様性・エゾシカ担当局長 様
(エゾシカ対策課捕獲対策グループ 御中)

一般社団法人 北海道自然保護協会
会長 佐藤 謙

エゾシカ対策条例(仮称)素案に対する意見

標記のエゾシカ対策条例(仮称)素案(以下、素案と表現する)に対する道民意見募集に対して、以下に当会の意見を述べますので、宜しくお願いたします。最初に、この素案は、総じて、用語の定義が示されていないこと、そして意味が不明確な文章が少なくないことから、非常に読みにくく、道民意見を求める段階に達していないものである、そのような全体的な問題点を指摘しておきます。以下に、私たちが問題視する項目ごとにそれらの修正案を述べますので、慎重な再検討を強く要望いたします。

記

1. 「エゾシカの対策」とは何か、意味が不明確である

素案において、総則1目的を初めとして18箇所で使用されている「エゾシカの対策」は、漠然として具体的に何を意味するのか不明確である。素案を読むと、「エゾシカの対策」の内容と考えられる項目は多岐にわたっている。すなわち、生息数の把握、被害の発生状況の把握、迅速で実効性のある施策(以上、基本方針3(1))、価値を最大限に活用(同(2))、活用可能な資源(同3(3))、捕獲目標を定めた実行計画、捕獲目標達成(以上、基本的施策8(6))、個体数の管理(同9(1))、効率的かつ効果的な捕獲手法の活用の推進(同9(2))、一斉捕獲を推進(同10(1))、捕獲対策(同10(2))、個体数管理に伴う生物の多様性の保全への配慮(同11)、捕獲の担い手の確保(同12)、捕獲や管理の担い手の育成(同13)、有効活用の促進(同14)、被害防止対策(同15)、調査研究の充実(同16)、財政上の措置(その他21)、などである。

以上に対して、まず、総則1目的における「エゾシカの対策」は、「急増し分布拡大中のエゾシカが引き起こす諸問題を解決するための対策(以下では「エゾシカ対策」と呼ぶ)」と表現する修正案を提案する。

また、総則の2定義において、「エゾシカが引き起こす諸問題を解決するための対策(エゾシカ対策)とは、エゾシカ生息状況の把握、農林業被害・交通事故・生物多様性への影響・生態系の変化等の状況把握、個体数管理のための狩猟等の捕獲、有効活用の促進、被害防止対策、調査研究の推進、個体数管理の担い手の確保と育成、財政上の措置等を含む。」と明記していただきたい。

2. 「被害」とは何か、意味が不明確である

素案における「被害」についても、種々の内容が含まれ、意味が不明確である。単に「被害」と述べている箇所は基本方針3の(1)と(5)や基本的施策15(3)にあり、素案の内容から「被害」と読み取れる箇所は、道民生活や産業活動との軋轢(総則1目的)、農林業被

害（基本的施策 9(1)、15(1)）、交通事故の発生（基本的施策 15(1)）、生物多様性への影響（基本的施策 15(1)、16(1)）がある。

以上に対して、まず、総則 1 目的における「エゾシカと道民生活や産業活動との軋轢」は、「エゾシカが引き起こす農林業被害、交通事故、生物多様性への影響、生態系の変化等、人間生活との軋轢（以下では「被害」と呼ぶ）」と明記する修正案を提案する。

また、総則 2 定義において、「エゾシカが引き起こす人間生活との軋轢（被害）は、農林業被害、交通事故、生物多様性に及ぼす影響、生態系の変化等を含む。」と明確に示していただきたい。

なお、「被害」に含まれる項目の中で、農林業被害、交通事故の発生、生物多様性への影響等と具体的に述べる場合は、その具体的項目としてそのまま記述して良い。

3. 条例の目的が不明瞭である

素案 1 目的として、「北海道生物の多様性の保全等に関する条例（平成 25 年条例第 9 号）第 3 条の基本原則にのっとり、エゾシカの対策に関し、基本方針を定め、並びに道の責務及び事業者、道民等の役割を明らかにするとともに、道の施策の基本となる事項、規則その他必要な事項を定めることにより、施策を総合的かつ計画的に推進し、もってエゾシカと道民生活や産業活動との軋轢の軽減を図り、人とエゾシカとが恒久的に適切な関係を保つことのできる豊かな環境の実現を目的とします。」と記されている。

この記述は、前項 1 と 2 で指摘したように「エゾシカ対策」や「被害」が不明瞭に示されているだけではなく、「もってエゾシカと道民生活や産業活動との軋轢の軽減を図り、人とエゾシカとが恒久的に適切な関係を保つことのできる豊かな環境の実現を目的とします。」の意味が不明瞭である。

したがって、上記の目的に関する表現は、「この条例は、北海道環境基本条例（平成 8 年北海道条例第 37 号）第 3 条の基本理念、ならびに北海道生物の多様性の保全等に関する条例（平成 25 年条例第 9 号）第 3 条の基本原則にのっとり、急増し分布拡大中のエゾシカが引き起こす農林業被害、交通事故、生物多様性への影響、生態系の変化等、人間生活との軋轢（以下では「被害」と呼ぶ）が多くなった現状に対して、それらの問題を解決するための対策（以下では「エゾシカ対策」と呼ぶ）に関し、基本方針を定め、並びに道の責務及び事業者、道民等の役割を明らかにするとともに、道の施策の基本となる事項、規則その他必要な事項を定めることにより、施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とします。」と変更する修正案を提案する。

また、後段の「もってエゾシカと道民生活や産業活動との軋轢の軽減を図り、人とエゾシカとが恒久的に適切な関係を保つことのできる豊かな環境の実現を目的とします。」の記述は、不明瞭であるだけでなく、素案の内容によって豊かな環境の実現が可能かどうか不確実であり、また、上位規則である「北海道生物の多様性の保全等に関する条例」の目的において「もって人と自然とが共生する豊かな環境の実現を図り、現在及び将来の世代の道民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする。」とすでに記されているので、基本的には削除した方が良く考える。なお、どうしても必要な記述であるならば、「もって人とエゾシカとが共生できる環境の実現を図ることを目的とします。」程度の表現にとどめることを最大限の譲歩案とする。

4. 個体数管理に伴う生物多様性の保全への配慮について

素案は、「北海道生物の多様性の保全等に関する条例（平成 25 年条例第 9 号）」第 3 条の基本原則にのっとり・・・と記されている（総則 1 目的）。他方、個体数管理に伴う生物多様性の保全への配慮では、「エゾシカの個体数管理の実施に当たっては、生物の多様性の保全に配慮することとし、エゾシカの捕獲時には、鉛弾の所持を禁止することとします。」（基本的施策 11）と具体的な施策が記されている。

上記 2 つの記述は、前者の目的と後者の具体策に関する記述に整合性がない点で、大きな矛盾となる。前者において、エゾシカ対策条例（仮称）は北海道生物の多様性に関する条例にのっとると明記されているのに対して、後者の基本施策 11 では、鳥類などの鉛中毒を意識してそれを防止する具体策を示したと思われるが、特定の動物に限定しており、生物の多様性の保全に関して「配慮する」だけに終わっている。

しかし、実際には、シマフクロウの生息地ではシマフクロウの繁殖に悪影響を与えないように猟銃によらない捕獲方法が必要と指摘されており、また、希少猛禽類の繁殖地では、地域的に可猟区から外す対策が講じられている。さらには、人里に近い山林などに放置されたエゾシカ死体にエゾヒグマが半ば餌付けされ、エゾヒグマによる人身事故の危険性が指摘されている。実際には、生物多様性の保全に関して、単なる「配慮」ではすまない問題とそれらに対する対策を検討すべきであり、すでに実行されている対策もある。

他方、「生物多様性の保全に配慮する」という表現は、意味不明である。「配慮」は、一般的には「心遣い」というささやかな意味で使用されるので、「個体数管理における生物多様性の保全への配慮」は、目的に明記された「北海道生物の多様性の保全に関する条例にのっとること」を意味するとは決して言えない。

したがって、まず、基本施策 11 の「個体数管理に伴う生物多様性の保全への配慮」は「生物の多様性の保全に関する条例にのっとりエゾシカの個体数管理」と変更する修正案を提案する。また、「エゾシカの個体数管理の実施に当たっては、生物の多様性の保全に配慮することとし、エゾシカの捕獲時には、鉛弾の所持を禁止することとします。」との記述は、「エゾシカの個体数管理に当たっては、生物の多様性の保全に関する条例にのっとり対応する。」との変更案を提案する。

5. フィードバック管理手法による個体数管理のためには、多面的な調査研究と部局間の密接な連携が必要である

(1) 素案では、個体数の管理について、「フィードバック管理手法による個体数管理を行う」と記しており（基本的施策 9 (1)）、他方、「エゾシカの対策を適切に推進していくために、エゾシカの生息状況、生物多様性への影響など総合的なモニタリングと生態の把握をし・・・」（基本的施策の調査研究の充実 16 (1)）と記している。

以上を総体的に考えると、エゾシカ生息数の把握とともに、農林業被害、交通事故、生物多様性への影響、エゾシカ生息環境を含む生態系の変化等の状況について十分に調査研究し、それらを照会した結果に基づくフィードバック管理手法が求められる。しかしながら、素案の趣旨には、そのような表現が明確ではなく、被害を述べて個体数管理のための捕獲と有効活用を重視した、単純な構図がある。

以上の構図に対して、急増し分布を拡大中のエゾシカ個体数の管理だけではなく、道民生活上の交通事故問題、重要な産業である農林業への被害、北海道の貴重な自然である生物多様性への影響やエゾシカ生息環境を含む生態系の変化等、個体数管理の前提となる諸

条件があげられるので、エゾシカ対策条例（仮称）は、それぞれを担当する北海道各部局との密接な連携によって、上記に関する総合的な調査研究を進めること、それらの調査研究結果との照合の結果、具体的かつ総合的な個体数管理の実行に結びつけること、このような総合的な対策を講じる構図が必要である。

したがって、基本的施策の調査研究の充実（素案 16(1)）における「エゾシカの対策を適切に推進していくために、エゾシカの生息状況、生物多様性への影響等の総合的なモニタリングと生態の把握をし・・・」との表現は、「フィードバック管理手法による個体数管理のためには、エゾシカの生息状況、農林業被害、交通事故、生物多様性への影響、生態系の変化等に関して、部局間の密接な連携体制のもと、モニタリングや生態把握を含む多面的な調査研究が必要である。」との修正案を提案する。

(2) 北海道環境生活部環境局の生物多様性・エゾシカ担当局は、エゾシカ対策課と生物多様性保全課に二分され、後者に関しては平成 25 年に制定された「北海道生物の多様性の保全に関する条例」が制定され、今回の素案は、エゾシカ対策課にかかわるものと捉えられる。北海道の自然保護・生物多様性保全を考える当会は、とくに「エゾシカ対策課と生物多様性保全課の密接な連携」と「この素案と生物多様性保全の条例」の整合性を重要視している。さらに、北海道には農林業被害や交通事故などを扱う別の部局とそれぞれ別個の法令があるが、エゾシカに関わる諸問題についての真の対策のためには、北海道各部局の連携による総合的な対策が必要である。

したがって、調査研究の時点から個体数管理に至るまで、そうした各部局間の密接な連携が必要であるので、施策を推進するための協議の場（III 19）における「必要な連絡及び協議の場の体制を整備する」の表現は、「総合的なエゾシカ対策を検討するため、北海道の各部局が連携した総合的な協議組織を整備する」と変更する修正案を提案する。

(3) 道庁資料には、捕獲数や個体数指数および農林業被害等の推移が示されているが、それについての総合的な解析が行われていない。道庁の資料によると、単純に、捕獲数が増えれば個体指数や被害が減少するというのではないと読み取れる。エゾシカの個体数の増減では、増加要因（基本的にはエサ供給）と減少要因（捕獲、エサ不足、気象要因など）があり、捕獲による個体数の減少がどのように変化するのか解析が必要である。「エゾシカの保全と管理」に関する洞爺湖中島や足寄町の研究では、エサ不足になると妊娠年齢が増加し、また冬季から春季にかけての死亡率が増加することが述べられている。大量の捕獲を行うと、個体密度が減少して、餌を得る確率が増加するので、もしこの考えが妥当であるとすれば、餌供給が一定であれば、エゾシカは大きく減少しない可能性がある。以前、強力に行われていた鹿柵は最近あまり聞こえてこないが、その効果も検証する必要がある。

したがって、効果的な個体数管理や生息環境の管理のためには、本来的に、その前提となるエゾシカ生態に関する基礎的な調査研究が必要である。しかしながら、素案ではそのような調査研究が明示されていない。調査研究の充実（基本的施策 16）において、「エゾシカの生態に関する調査研究の必要性、その体制および予算」について改めて記述する必要がある。また、そのような科学的調査結果は、道民に公表される必要性が高いが、素案はその点にもふれられていない。そのため、基本的施策 16 を「調査研究の充実と成果の公表」と変更する修正案を提案する。

6. 有効活用における「食肉としての活用」は、極めて慎重な表現が必要である

素案では、エゾシカの有効活用に関して、エゾシカの価値を最大限に活用（基本方針3(1)）、有効活用（基本的施策14(1)）、食肉としての活用（基本的施策14(2)）などの表現がある。とくに「食肉としての活用」については、以下に述べる理由から、極めて慎重な表現が必要である。

北海道による「エゾシカ有効活用のガイドライン（平成18年10月）」と、それに関連した「野獣肉の衛生指導要領」、「エゾシカ衛生処理マニュアル」および「エゾシカ肉処理作業の衛生管理モデル」によると、以下の問題点を指摘できる。

野生動物であるエゾシカの肉は、「野生動物の肉」や「野獣肉」として、家畜である牛・馬・豚・めん羊・山羊からなる「獣肉」とは明確に区別されている。家畜の「獣肉」の場合、「と畜場法」の対象として、1頭ずつ衛生検査が行われ、「食品衛生法」による食肉処理と販売を経てから消費者にわたる。それに対して、「野生動物の肉（野獣肉）」については、捕獲から解体に至るまでの衛生的な処理の方法について法に基づく具体的な基準が定められていないため、北海道は、一つの施策として、家畜の「と畜場法」に代わる「エゾシカ衛生処理マニュアル」を用意して、「食品衛生法」の管理下に結びつけて消費者にわたるようにしてきた。しかしながら、このマニュアルは、エゾシカの処理施設運営者自らが「自主的に衛生管理体制を整備する」ことに終わり、家畜とは異なって、1頭ずつの衛生検査は行われない状況にある。

以上のように、「野生動物の肉（野獣肉）」に関しては、食品・食肉として衛生管理上の問題が今なお継続している。北海道が「エゾシカ処理施設運営者にマニュアル」によって処理施設運営者に指導したとしても、運営者の自主性にまかせるため、消費者にとっては安全・安心の確保（基本的施策14(2)）が確実なのか、まったく不明である。

したがって、通常の食肉となる家畜とは異なる「野生動物の肉（野獣肉）」の利用については慎重に表現すべきであり、「食肉としての活用（基本的施策14(2)）」の表現は、「野生動物の肉（野獣肉）」であるエゾシカの食肉としての活用」と変更する修正案を提出する。

加えるに、この衛生管理上の問題に関する具体策の一案として、通常の食肉検査に準じて「研修を受けたOB獣医師等による検査」を義務づけること、当面は「獣医師による自主検査」が行われたエゾシカ肉に上位ランクにあるとした推奨マークの印を付けることが考えられる。今回の条例制定に合わせて、そうした衛生管理上の問題を解決し安全・安心を確保する新たな体制を用意していただきたい、と切に望むところである。