

神奈川県におけるワイルドライフマネジメントシステム

羽山伸一

日本獣医畜産大学野生動物学教室

1999年通常国会において、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（以下、鳥獣保護法）が改正され、特定鳥獣保護管理計画（以下、特定計画）制度が創設された。これは、任意制度ながら、知事は特定計画を策定することにより、鳥獣保護法で規定された捕獲規制を緩和したり強化したりできるものである。また、これまで鳥獣行政がなかなか手が出せなかった生息地管理や被害対策について、環境庁長官が定める特定計画のガイドラインとしての「鳥獣保護事業計画の基準」で、特定計画の協議機関にこれらの関係部局の参加を求めることができるようになった。

この法改正により、ようやくわが国に野生動物の科学的計画的な保護管理、いわゆるワイルドライフマネジメントのシステムが導入されることになる。もちろん、人材や予算の確保など問題は山積しており、不十分な法改正といわざるを得ないが、ワイルドライフマネジメントに初めて法的な根拠を与えた点では評価される。本改正法が完全施行される2000年は、まさにわが国のワイルドライフマネジメント元年といえる。

神奈川県では、この改正を受けて、丹沢のシカおよび西湘のサルについて特定計画の策定を検討している。また、平成12年度（2000年）には、野生鳥獣対策の全県的かつ総合的施策の展開を図るために、合意形成機関（県協議会）、専門部会、地区行政センター単位の地域実行組織の設置を中心とした新たな枠組み

が提案されている。さらに1999年に策定された丹沢大山保全計画を実行する拠点として、関係機関を統合、再編した自然環境保全センターが設置された。ここでの重要な業務の一つがワイルドライフマネジメントであることは間違いない。

このように神奈川県においてもワイルドライフマネジメントを実行して行く体制は着々と進んでいるようだが、本稿ではこうした現状を踏まえ、これから将来へ向けて県に望まれる施策を、ワイルドライフマネジメントのシステムとしての観点から述べたい。

なお、鳥獣保護法改正や特定計画制度の運用に関しての詳細は、拙著（羽山, 2000 ; 羽山・坂元, 2000）を参照されたい。

種の保存条例の制定

現在、神奈川県で策定が予定されているシカやサルの特定計画は、被害対策が重要課題であることは間違いない。しかし、特定計画制度が地域個体群の永続的な維持を目的に掲げている以上、従来密度管理による個体数調整の発想だけでは対応できない。そこで、環境庁のガイドラインでは、地域個体群として最低限維持すべき水準を確保するように求めている。これは鳥獣行政史上、画期的なことといえ、その水準とはMVP（最小維持可能個体数）×安全係数で表現される。

MVPは、保全生物学において、1,000年間に存続する確率が99%の個体群の個体数と定義

される。ただし、実際にはこうした個体数を実測したり、予測したりすることは困難であるため、通常は100年間に存続する確率が95%の個体群の個体数を用いる。しかし、それでも哺乳類のように長寿命の高等動物では、MVPを実測することは不可能に近く、正確な数値を求めることに血道を上げることは学問的には意味があっても、ワイルドライフマネジメントでは時間と労力の浪費といえる。したがって、大型の動物では経験的に知られている約1,000頭をMVPとして利用している。したがって、特定計画における個体群の最低維持水準は数千頭となる。1998年に先行的に策定された、北海道の道東地域エゾシカ保護管理計画では、最低維持水準を6,000頭としている。

ところが、神奈川県では県土がさまざまな人工物で分断され、また過去の乱獲などの影響で大型野生動物の個体群は孤立化が著しい。地域個体群としての個体数で、この最低維持水準を上回る動物は残念ながら県下にはいない。この状態は、保全生物学上、危機的なもので、本来的には個体数管理の対象にはすべきではない。それでもなお、被害対策上、個体数を調整することが要請されるのであれば、きわめて慎重な取り扱いが必要である。

こうした絶滅に瀕した地域個体群における管理オプションは、むしろ生息地管理による環境収容力のコントロールや生息地の連続化、あるいは被害対策の充実などに軸足を移すべきである。問題なのは、これらのオプションに少なからぬコストが必要であるということだ。被害者も含めた県民の合意形成なしには、困難な選択である。

本来、絶滅に瀕した地域個体群の存続には種の保存法が対応すべきで、米国の同法（絶滅危惧種法）では、地域個体群が保護の最小単位となっている。残念ながらわが国の種の保存法では地域個体群の保護を対象にしているが、種の保存の基本は地域個体群の存続であり、また生物多様性国家戦略でも地域固有の生物多様性の重要性をうたっている。今後の法改正のポイントといえる。

ただ、地方分権の時代を迎え、むしろこうした地域固有の生物多様性を守るのは地方自治体

の責務とも考えられる。実際、広島県や熊本県では種の保護に関する条例を制定し、地域個体群の存続に財政支出を含めた施策を展開している。特に、広島県では人身被害などがありながら絶滅に瀕したツキノワグマを条例の保護対象種に指定して、共存を図ろうとしていることは賞賛に値する。

このような地域固有の生物多様性を守る意識起こしに貢献しているのは、現在地方自治体が作成を進めている地域版レッドデータブックである。1991年に環境庁が国レベルのものを作成して以来、多くの県が取り組んできた。神奈川県での取り組みは比較的早く、現在はその見直しの時期に入っている。こうしたレッドデータブックは、作成することだけが目的化していることも否めないが、急激な地域個体群の絶滅が進行している都市地域では、その防止や積極的な対策に役立ててこそ意味があるものはずだ。

前述したように、神奈川県で特定計画制度が適用となる大型野生動物の地域個体群はすべて絶滅に瀕するレベルである。したがって、これらの対策には少なからぬ費用と労力が必要で、その捻出には被害対策だけではなく絶滅回避という大きな命題があるという認識と合意形成が不可欠である。

したがって、神奈川県でも早急に種の保存条例を制定し、その視点でワイルドライフマネジメントに取り組むべきである。

市民の参加と監視

ワイルドライフマネジメントのシステムで必要不可欠なものの一つが、政策決定に関わる市民参加と情報公開である。特定計画制度では、公聴会をはじめとする市民参加と審議会での答申を義務付け、またできる限りの情報公開を求めている。こうした一連の手続き規定は、今回の法改正に対するNGOの意見を受けて、衆参両院の付帯決議でも強く求められたものだ。

従来は鳥獣被害問題は、都市＝保護派と農山村＝被害者の対立的構図で扱われることが往々にしてあった。しかし、生物多様性国家戦略でもうたわれたように、野生動物は国民

共有の財産である。したがって、管理者である行政機関（知事）が財産管理の信託を受けて適正にマネジメントする一方で、そのコストを広く県民が負担することが求められる。当然、その政策決定には誰もが参加できる権利があると同時に、行政を監視する責務もある。

このような市民参加と情報公開を進めて行く技術的手段として、インターネットの利用は優れている。今回の法改正でも、大いに議論に役立った。特に、改正を受けての国のガイドラインを検討する委員会の議事録などが、ほとんどインターネットで公開されたことは、特筆すべきことである。通常、こうした検討委員会レベルの議論は（検討会の数が膨大であるため）公開されることが少なく、環境庁の英断に敬意を表する。

また、1999年度から国の重要施策の決定に導入されたパブリックコメントの制度が、今回の鳥獣保護事業計画の基準策定にも適用され、240件あまりの意見書が提出された。まだ、対応として十分とはいえないが、今後、行政の説明責任を果たしていく上で重要なツールとなるだろう。

神奈川県でも特定計画などワイルドライフマネジメントの政策決定では、そのプロセスをインターネットで公開し、また、ぜひともパブリックコメントを導入すべきであろう。

農林水産行政主体の特定計画

神奈川県では1999年から行政機構の再編成に伴い、環境部と農政部が合併し、環境農政部が誕生した。本来、自然環境の保全と農林水産行政とは不可分のものであるだけに、ワイルドライフマネジメントの立場から、この合併は歓迎すべきことである。ただし、将来的にはむしろ、環境保全上、規制や監視の立場の部局は独立していくことが望ましい。

そもそも自然環境の保全の施策は、公共事業的性格のものであり、良好な自然をサービスとして提供するのがゴールのはずである。わが国の環境行政がむしろ規制を施策の中心としてきたことは時代的背景からやむを得なかったとしても、今後目指すべきものは事業

としての自然環境保全である。その場合、事業部門に規制や監視の部局が同居することは好ましくないのが、独立することが望ましいのだ。

わが国のように稠密な土地利用をしている場合のワイルドライフマネジメントは、原生自然の生態系の維持よりはむしろ野生動物と人間との軋轢回避のための関係調整が中心となる。当然、農林水産業の被害防止が重点となるため、マネジメントの主体は農林水産行政部局が担うべきである。

これまで神奈川県は環境先進県として環境部を創設し、環境行政を展開してきたが、前述の理由で自然保護事業を担うには法的、人的、予算的にきわめて不十分であったといわざるを得ない。今回の機構再編によっても、ワイルドライフマネジメントの主体は緑政課（旧・自然保護課）であるが、将来的には農政サイドの部署に移管すべきであろう。ワイルドライフマネジメントは土地利用計画にある。土地の管理権や計画権を持つ部署こそが主体にならなければならない。

直接所得補償制度の確立

今回の法改正の議論の中で、被害に対する補償制度の創設は見送られることとなった。しかし、一方で新農業基本法（食料・農業・農村基本法）の成立により、条件不利地域に対する直接所得補償制度が創設された。これらの議論は個別に行なわれ、それぞれが総合的に語られる状況にはなかったが、今後、確実に統合されるものであろう。

EUに始まった直接所得補償制度は、過剰生産に対する抑制策として位置づけられていたが、環境保護団体などの強い意向から、次第に環境保護政策の意味合いを増している。そして、その支払い基準も、単なる条件不利地域のゾーニングによるものから、環境保全事業への貢献度によるものへ転換しつつある。したがって、自然保護による所得減に対する補償というよりも、自然保護サービスの提供に対するサラリーといえるだろう。

野生動物被害補償制度は、狩猟の伝統を背景にして、欧米各国は独自のものを別個に

持っているようで、それをわが国に導入できるかどうかはわからないが、上述の直接所得補償制度は応用可能なヒントがいくつもありそうだ。

当面、国レベルでの施策に野生動物被害問題が直接所得補償制度に反映されるかどうか不明であるが、県レベルで直接所得補償制度の条例化を試みるのも一つの選択肢であろう。幸い、神奈川県では野生鳥獣被害額は他県に比べて少ないので、被害対策のコストパフォーマンスを考慮すれば、重要なオプションになるかもしれない。

神奈川県は県土が狭いために、野生動物と

人との棲み分けを考える場合、どうしても野生動物の優先地域に生活の場を持つ個人や土地が含まれてしまうだろう。棲み分けを前提にした施策には、直接所得補償制度は不可欠のものである。

参考文献

- 羽山伸一, 2000. 野生鳥獣被害対策から見た鳥獣保護法改正とワイルドライフマネジメント. 畜産の研究, 54(1):196-202.
- 羽山伸一・坂元雅行, 2000. 鳥獣保護法改正の経緯と評価. 環境と公害, 29(3):33-39.