

野生動物被害のコ・マネジメントに向けた 行政機関の役割に関する研究

(博士論文の要約)

2014

岸岡 智也

第1章 序論

近年、イノシシ、ニホンシカ、ニホンザルをはじめとした野生動物の生息分布域の拡大に加え、農山村における過疎化、高齢化の進行、耕作放棄地の増加という農林業における人的課題も一因となり、野生動物による農作物等被害が中山間地域を中心として拡大している。これら野生動物被害の防止、対策を行う上では、「個体数管理」、「生息地管理」、「被害防除」という、それぞれ方法論や対象とする範囲など、特性の異なる3つの対策を総合的に進めていく必要があるとされている¹⁾。そのためには集落レベルでの対策から県域を越えた広域での対策まで、様々な地理的レベルでの対策及び連携が求められる。これには、国や都道府県、市町村などの行政機関、狩猟関係者、農業従事者を中心とした被害発生地住民など、様々な地理的スケールに存在する関係主体が関わっている。

その中で都道府県や市町村と行った行政の役割は、実際に被害の防除対策を実施する地域・集落を支援することとされている²⁾。そのためには研究機関等との連携に加え、都道府県内部の部局間の連携、都道府県と市町村との連携が重要である。このように、地域や集落を支援する立場にある行政機関においては相互の連携体制の構築の重要性が指摘されてきた。しかしながら、野生動物被害対策・保護管理において、各主体をどのように相互連携させるかという被害対策・保護管理のガバナンスに関する研究については、これらの連携の方法について事例の提示や個々の事例における報告にとどまり、実際の連携における各行政機関の持つ特徴や、その連携における課題については十分に明らかにされておらず、またこれらの体制の整備は各自治体において個別に行われてきたのが現状であった。

そこで本研究では、野生動物被害対策・保護管理における各行政機関の能力と連携についての整理を行い、その特徴と課題を捉える中から、より効果的な野生動物被害対策・保護管理の体制構築のかたちと改善方策を提示することを目的とする。

第2章 コ・マネジメントの枠組みからみた

野生動物被害対策・保護管理

多主体の連携のもとで問題解決に取り組む状況において、連携の状況とそれぞれの対処能力を捉えるという、前章で述べた目的を達成するために、本研究では、環境ガバナンスの

分野において、分権的管理を捉える枠組みとして用いられる概念である「コ・マネジメント (Co-management : 共同管理)」の研究枠組みを導入する。コ・マネジメントの視点からの研究では、対象の管理や課題解決に向けた各主体の対処能力を権限、知識や技術、人員、予算といった項目に細分化し、それぞれについて整理を行うことで、他の様々な主体による支援を踏まえた、対処能力における未解決の部分抽出することができる。このように、複雑な他主体との関わり合いの中に点在してきた課題点を体系的に整理し明らかにすることで、より効率的な野生動物被害のコ・マネジメントに向けた政策立案や問題解決の方法を模索することが可能となると考えられる。

本研究では Carlsson & Berkes³⁾ の示したコ・マネジメントの視点からの研究アプローチの手法を適用し、野生動物被害のコ・マネジメントの現状について把握、整理し、より効果的なコ・マネジメントの体制構築に向けた課題を明らかとする。具体的には、資料及びこれまでの既往研究等の文献資料をもとに第 2 章において、1.分権的管理すべき対象、2.必要な管理タスクと解決すべき課題、3.問題解決プロセスの参加者、に関する情報の整理を行った。そこから、野生動物被害対策・保護管理における、4. 組織間および地理的空間の間におけるそれぞれ主体の関係性の分析 (第 3 章, 第 4 章)、5.主体の対処能力や能力向上のためのニーズの評価 (第 5 章)、を広域自治体、基礎自治体といった行政機関を対象とした調査によって行い、6.政策立案や問題解決の方法の処方について考察、提案 (第 6 章) を行った。

第 3 章 広域自治体における野生動物被害対策・保護管理 の実施体制の類型化とその変遷

鳥獣保護法や特措法の業務を所掌する広域自治体では、被害軽減だけでなく、野生動物保護の観点からも業務を遂行する必要がある。そのため、広域自治体における業務には、農業部局や環境部局、林務部局などの複数の部局が関わることとなる。野生動物被害対策に関する業務を円滑に進めるためには部局間の連携が不可欠である。

そこで第 3 章では、野生動物被害のコ・マネジメントにおける広域自治体の位置づけについて検討を行うために、広域自治体において獣害対策行政に関わる部局間の連携や役割分担とその変遷、各体制の特徴や課題を横断的に明らかにすることを目的とする。また、対象とする空間スケールの異なる基礎自治体との連携の状況についても明らかにする。その

ために、近畿6府県へのヒアリング調査により各府県の本庁組織における、①関係部局の特徴やそれらの役割分担、その体制に至る変遷について検討を行い、そこから、②野生動物被害対策・保護管理における都道府県の体制の類型化を行い、それぞれの特徴について検討を行った。

その結果、対象とした近畿6府県においては、農業部局、環境部局、林務部局の3つの部局が野生動物被害対策・保護管理に関わっており、法律の所管や掌握する業務内容などのこれら3部局の役割分担は府県により異なっていた。さらに、これら部局はそれぞれ異なった関心や特徴を持っており、特に環境部局は野生動物保護の観点からの計画策定等により過剰な対策の抑制の役割担っていた。また農業部局は野生動物被害対策への関心が高く、普及指導機関を通じて市町村担当者や地元住民との密な連絡体制を築くことができるのが特徴であった。また、これら部局の役割分担や許可権限の委譲の状況は、政府における法律の所管省庁の変遷にある程度影響を受けたものであったものの、完全に同調したものではなく、各々の府県において独自に体制整備が行われていたことがわかった。これらの知見をもとに、被害防除と個体数管理に関わる業務を担当する部局、さらには農業部局の担当する業務に着目し、その特徴に従って対象府県の分類を行った。その結果、対象地の体制は①被害防除と個体数管理を異なる部局が分担する府県（滋賀県、兵庫県、奈良県、大阪府）、②被害防除と個体数管理を農業部局が専管する府県（和歌山県）、③被害防除と個体数管理を農業部局以外の部局が専管する府県（京都府）、の3つの形態に分類された。これらの類型を比較した結果、被害防除と個体数管理という性格の異なる業務について、関心の異なる複数の部局による役割分担によりバランスをとることの重要性についての認識がされることが明らかになった。ただし、府県で業務が複数の部局に分担されている場合、部局間の調整不足や担当者の知識不足が、市町の担当者の立場から問題として指摘された。

第4章 基礎自治体の被害対策の支援体制としての 連絡調整組織

第4章では、第3章で示唆された、広域自治体と基礎自治体との連絡調整における特徴について、個別事例を対象とした調査により詳細に把握することと、その中での基礎自治体の対処能力の過不足について明らかにすることを目的として研究を行った。具体的には、

基礎自治体を中心とした対象市の野生動物被害対策における関係主体の関係について、連携組織の参加主体とその役割に着目しながらその機能について検証を行った。また、コ・マネジメントの視点からの研究の枠組みを基に、基礎自治体の対処能力と、これら連携組織や県本庁、県出先機関による補完の状況と課題について検討した。手順としては、滋賀県本庁及び出先機関、甲賀市の担当者への聞き取り調査から、①関係主体の業務内容および、各主体の市との関係による対策の体制、②対策本部や協議会などの連絡調整組織の参加主体やその役割、について把握、整理した。また、市の対処能力を①対策実施における権限、②保有する知識・技術、③対策に関わる人員、④対策実施のための予算、の4つの観点から整理した。

その結果、対象地域においては、県本庁レベルから集落レベルまでの様々な地理的スケールにおいて、各関係主体が参画した複数の連絡調整組織が存在しており、関係主体間の意識共有が図られていた。また、これらの連絡調整組織には普及指導機関が重複して参画しており、これが集落レベルから県本庁レベルまでの意見の伝達に重要な役割を果たしていることが明らかとなった。また県本庁や出先機関は、連絡調整組織に基づく連携を活かしながら、財政支援や研修会、対策の共同実施等により、権限や予算、知識や技術といった野生動物被害対策における基礎自治体の対処能力に対する補完の機能を果たしていた。しかしながら、特に人員の面に関しては対処能力が十分であるとはいえず、対策の実施において課題が存在することが明らかとなった。

第5章 基礎自治体の被害対策実施における対処能力

第5章では、第4章で検討した基礎自治体の対処能力について、近畿地方全域の市町村担当者を対象としたコ・マネジメントの視点からのアンケート調査により、基礎自治体の対処能力の実態について横断的に明らかにし、その課題について検討を行うこと、さらに加えて、第3章で提示した都道府県の実施体制の類型と基礎自治体の対処能力との関係についても検証を行うことを目的に調査分析を行った。

調査は近畿6府県の全市町のうち、特措法に基づく被害防止計画を作成している153市町村の担当者を対象としたアンケート調査により行った。分析に用いた項目は①予算：予算額、予算が確保されているか、②対策に関わる人員：専任の職員の有無、職員の数、数が十分かどうか、人員不足している業務内容、③対策に関する知識：各項目について担

当部署がどの程度知っているか、知識をどこから得ているか、④対策に関する技術：各項目を担当部署が単独で実施することができるか、⑤能力向上のためのニーズ：今後必要だと思う市町村の取り組み、今後府県に求める取り組み、である。

一連の分析の結果、基礎自治体における野生動物被害対策においては、府県や国の財政支援もあり、現状では予算は一定程度確保できている市町村が多数を占めていた。一方で、対策に関わる職員の数が不足していた市町村は75%に上り、これが、集落における対策の指導や、野生動物の生息および被害状況の情報収集など、幅広い内容の業務への取り組みに影響を与えていることが明らかとなった。また特に集落における野生動物の侵入経路の発見や放任果樹等の伐採箇所を選定の方法など、集落レベルでの対策内容に関する知識が不足している市町村も多く存在していることが明らかとなった。さらには集落住民への説明会や、集落環境点検の指導等の集落レベルでの対策指導の実施に関する技術に課題がある市町村も多く存在した。これには人員の不足や、専務職員の有無、対策に関わる知識の不足など、複数の要因が影響していることが示唆された。また、特に集落レベルでの被害対策に関わる知識や技術の多少は、第3章において類型化した府県の野生動物被害対策・保護管理の実施体制と関係があった。具体的には、農業部局の役割が大きい府県では予算の確保がより行われており、農業部局の参加による適切な事業設計、予算配分が行われている可能性を示した。さらに、農業部局の役割が大きい、または専門の研究機関の存在する府県では、農業部局の役割が小さい府県に比べて、集落での対策指導に関する技術が高いことが明らかとなり、普及指導機関等を通じた市町村担当者の技術向上の可能性が示された。ここから、広域自治体における農業部局等の役割の大きさが、基礎自治体の対処能力にも影響を与える可能性について示した。

第6章 効果的な野生動物被害のコ・マネジメントの構築 に向けた改善方策の提言

第6章では、野生動物被害対策・保護管理における行政機関の特徴や役割について、コ・マネジメントの研究枠組みに従って行ってきたこれまでの研究および分析の結果を基に、今後のより効果的な野生動物被害のコ・マネジメントの構築に向けた方策への提言を行った。具体的には、①出先機関の普及指導員を通じて集落住民と密接な関係を持つ農業部局の

役割を強化すること、②各地理的スケールにおける水平的なつながり、垂直的なつながりによる主体間の連携強化に繋がること、または、現場の状況に即時的に対応できるアダプティブマネジメントの働きをより効果的にすることが期待される各種連絡調整組織の整備、③行政機関における人員不足の課題を緩和する可能性がある、農業協同組合などの他主体の参画の促進、である。

また、これらのより効果的なコ・マネジメントの体制整備に向けて、各行政機関に求められる取り組みについても考察を行った。基礎自治体には、専務職員の配置による対処能力の向上への取り組みと、集落への技術指導における、基礎自治体の知識や技術に応じた広域自治体との役割分担の明確化。広域自治体においては、農業部局の役割強化と、それをフォローするための部局間連携の強化のための取り組み、より広域での被害対策・保護管理の推進に向けた調査手法の統一などの広域自治体同士の連携強化。国においては、基礎自治体における人材確保のための支援の強化、農業協同組合などの他主体の積極的な参画に対する法的な位置付けの確立とその支援、である。

引用文献

- 1) 農林水産省：野生鳥獣被害止マニュアルー生態と被害防止対策（基礎編）ー，農林水産省，<http://www.maff.go.jp/j/seisan/tyozyu/higai/h_manual/h18_03/pdf/kiso_zen1.pdf>，2006年6月27日，2013年5月8日
- 2) 農林水産省：野生鳥獣被害防止マニュアルーイノシシ，シカ，サル（実践編）ー，農林水産省，<http://www.maff.go.jp/j/seisan/tyozyu/higai/h_manual/h19_03/pdf/jissen-zentai.pdf>，2010年9月28日，2013年5月8日
- 3) Carlsson,L. and Berkes, B. (2005) : Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*, 75, 65–76.