

イノシシ害対策事業における住民参加の実態と課題

- 栃木県を事例として -

福原宜美・土屋俊幸（東農工大院農）

要旨：近年、野生鳥獣による農作物被害が急増している。獣害対策には、個体数調整のほか、獣害に強い地域づくりが求められている。そのためには、行政と住民の協働による集落ぐるみの対策や地域ごとの連携が必要とされているが、住民参加のあり方には多くの形態があると予想される。そこで、獣害に強い地域づくりを特定鳥獣保護管理計画の長期目標に置いている栃木県を対象に、全市町に対して電話と電子メールにより被害の実態、対策、住民参加の態様について聞き取り調査を実施した。調査の結果から、イノシシによる被害が一番甚大であることが明らかとなった。イノシシ害対策における住民参加は、ある水準に達してはいるが、いまだ本質的な住民参加型の取り組みには至っていない。しかし、取り組みが始まられて時間が短いこと、取り組みを続けることで住民の意識が向上していく可能性があることを考慮すると、今後の被害対策における住民参加の進歩・進展は十分考えられる。

キーワード：イノシシ害対策、地域づくり、協働、住民参加

I 背景および目的

近年、野生鳥獣がもたらす人間社会との軋轢や生態系への悪影響が、全国的に問題とされている。特に、農山村での鳥獣被害は、農家の経営意欲の減退につながり、耕作放棄や中山間地域からの人の撤退を助長する要因の1つと考えられている。

このような問題を踏まえ、全国の地方自治体によって様々な対策が実施されており、鳥獣被害を対象とした研究も多方面で進められつつある。そうした中で、獣害防除対策には、獣害に強い地域づくりが重要であるとの知見（1, 5）がある。また、対策の実施にあたっては、非農家も含む住民が主体的に、かつ集団的に取り組む必要があると指摘されている（2, 3）。しかし、その反面、被害対策における住民の主体的な意識は必ずしも高いとは言えず（6）、住民参加型の被害対策事業は、なかなか進展していないのが実情である。従って、有効な被害対策、住民参加のあり方が検討される必要があるが、現場での被害の実態や被害対策、住民参加の態様について行政区画単位で包括的にまとめられたものではなく、その現状は未整理のままである。

そこで、本研究では、獣害対策における現状の住民参加の態様を把握し、獣害に強い地域づくりに向けた今後の被害対策のあり方を提案することを最終目的とする。本報告では、この研究目的への準備段階として、1) 栃木県における鳥獣被害の概要を把握、2) 同県内全市町における被害対策を把握、3) 事例地における住民参加の態様を把握、の3点を課題として設定する。

Yoshimi FUKUHARA and Toshiyuki TSUCHIYA, (Grad. Sch. of Agric, Tokyo Univ. of Agric. and Technol, 3-5-8 Saiwai, Fuchu, Tokyo 183-8509)

Public participation in municipal measures against damage by wild boar: Case study in Tochigi Prefecture

II 調査地の選定および調査方法

1. 調査地の選定

関東7都県における、都道府県別農作物被害金額（図-1.）を見ると、2006年以降、被害金額に若干の減少が見られるが、近年の傾向として栃木県内で鳥獣被害が急増していることが分かる。また、栃木県では獣害に強い地域づくりを保護管理計画の長期目標に置き、それに基づいた対策を実施している。これらの点を踏まえ、本研究の調査地として栃木県を選定した。

2. 調査方法

栃木県における鳥獣被害対策の現状を把握するため、文献資料調査を行った。さらに、2009年5月から6月に県内の全市町の鳥獣被害対策の担当者に対して電話とメールにより被害対策、住民参加の態様などについてアンケート調査を実施した。その内、回答が得られた自治体は83.3% (N=25) であった。

III 調査地の概要

1. 栃木県の概要

栃木県は、関東平野の北縁に位置し、県の中心を南北に占める平野部を挟む形で東西に山岳地帯が存在している。県央の平野部は人口も多く、自動車道や鉄道などの交通網が発達しているため、野生動物の分布拡大を抑制している。

14市、16町の全30地方自治体で構成されており、2009年9月1日現在、人口は約200万人である。2007年度の農業産出額は2634億円である。また、栃木県全体における林野面積の割合は54.7%（2008年）である。

2. 鳥獣被害の概要

回答のあった 25 市町の内、イノシシ 80.0%，ハクビシン 44.0%，サル 36.0%，シカ 36.0%，クマ 32.0%，その他哺乳類 4.0%，カラス類 72.0%，カモ類 56.0%，カワウ 32.0%，ハト類 20.0%，その他鳥類 24.0% の率で被害が確認されている。また、回答市町のうち、イノシシ 76.0%，ハクビシン 24.0%，サル 4.0%，シカ 28.0%，クマ 16.0%，コウモリ 0.0%，カラス類 12.0%，カモ類 4.0%，カワウ 0.0%，ハト類 0.0%，その他鳥類 12.0% の率で、自治体は被害の増加もしくは地域拡大を感じていることが分かった（図一2.）。この結果より、獣類による被害の方が、鳥類による被害よりも相対的に増加・拡大傾向にあることが示された。イノシシによる被害は、広範にわたっており、増加傾向も著しいことから、自治体の鳥獣被害対策の担当者はその影響が特に甚大であると捉えていることが明らかとなった。

そのため、本報告では、イノシシの被害対策に限定して報告する。

IV 結果及び考察

1. 被害対策の概要

農林漁業者の高齢化や狩猟者人口の減少が進行している現状において、地域主体の取り組みを推進することで鳥獣被害を防止するために、2007 年 12 月、「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律（鳥獣被害防止特措法）」が制定された。これにより、国の基本指針に即して、市町村が自ら被害防止計画を策定できるようになった。被害防止計画を策定した市町村には必要な財政上の措置などが講じられる。

鳥獣害防止総合対策事業では、被害防止計画に基づいて実施される、個体数調整、被害防除、環境管理の取り組みがソフト面、ハード面とも総合的に支援される。ただし、この事業を受けるには各市町村が被害防止計画を策定し、地域協議会を設置する必要がある。

現在、栃木県内で被害防止計画を策定しているのは 9 市町（那須塩原市、日光市、大田原市、那珂川町、那須烏山市、茂木町、益子町、西方町、岩舟町）であり、1 市（鹿沼市）が 2009 年度中に計画を策定する予定となっている。2009 年度の鳥獣害防止総合対策事業の候補となっているのは、5 市町（那珂川町、那須烏山市、茂木町、益子町、岩舟町）に限られる。つまり、この 5 市町は獣害に対する意識が高く、国からの支援もより多く受けることができるため、獣害対策の先進地域となる可能性が高い。

木下ら（3）は、各種の獣害対策を「駆除」、「農地の

包囲」、「動物の嫌がる環境づくり」の 3 類型に大別した。これを参考に、栃木県下で行われている主な被害対策を示す（表一1.）。また、実施される被害対策の内容に大きく影響を与えると予想される補助金の受給についても併記した。

2. イノシシ被害対策の事例

2009 年度、鳥獣害防止総合対策事業の候補となっている 5 市町で実施されている対策の主なものには以下のようないくつかある。

那珂川町では、イノシシ肉の特産品化に力を入れている。また、自治会から町に要望を出し、国・県・町の補助を得て集落全体を電気柵で囲む取組を実施している。また、地域の若い人に耕作を委託することにより地域ぐるみで営農を実施している。

那須烏山市では、市の単独事業としてイノシシの捕獲事業を実施している。また、県と市により、個人で購入する電気柵の費用の半額を補助する制度がある。2008 年度からは、とちぎの元気な森づくり県民税を利用した、里山整備事業が実施されており、森林組合に藪の刈り払いが業務委託されている。

茂木町では、町の単独事業として電気柵の設置に関する指導講習が実施されている。また、町から自治会に募集をかける形で、集落全体を電気柵で囲む取組を実施している。他に、直接支払制度による国の交付金を使い、集落ぐるみで農地維持に取り組んでいる。

益子町では、県や町の事業として、狩猟免許取得のための講習会が開催されており、有害鳥獣捕獲事業の強化が図られている。また、町の単独事業として電気柵の購入費の半額を補助する制度がある。他にも、町と自治会が協定を結び、実施している取組として、とちぎの元気な森づくり県民税を利用した、民有林における緩衝帯の整備が挙げられる。これは、初年度の藪の刈り払いを町が業務委託した業者が実施し、次年度以降は自治会が緩衝帯の維持管理を行うというものである。

岩舟町では、イノシシの生態や被害対策の講習会が実施されている。

3. 住民参加の態様

住民参加の態様については、地域開発における住民参加の度合いを示した北野（4）を参考に、被害対策における参加の段階を示す（表一2.）。下段から上段へ参加の度合いが増す。

「受動的参加」において、住民側と地元行政との関係性は一方的であり、参加の要素は無いに近い。

「情報提供を通じた参加や相談による参加」では、事業実施にあたり、住民にニーズを主張する機会が設けら

れている。しかし、参加という点では、未だ名目的なレベルである。

「物質的インセンティブのための参加」になると、実施主体として住民が参加していくことが特徴的である。ここで言う報酬には補助金も含まれる。擬似的な参加として、よくみられる事業スタイルである。住民が参加しているのか、それとも単に動員されているのかという区別が重要である。

「機能的参加」は、住民参加型の事業としては最も一般的な参加形態である。

「相互作用的参加」では、機能的参加よりも、特に計画策定の段階における住民参加の機会が多いとされる。そのため、参加を通じて、住民が学習する頻度も高くなる。

「自主的な動機による参加」になると、事業の全てを住民が担うことになる。住民参加の究極的な形であり、現実ではほぼありえない。

表-2. 右列では、栃木県におけるイノシシ被害対策事業例を上記参加の度合いで評価し、それぞれの参加の度合いに該当する事業を実施している地方自治体数を示した。

この結果より、イノシシ害対策における住民参加は、いまだ本質的な住民参加型の取り組みには至っていないと言える。しかし、地域を主体とする取り組みが各地で実施されつつある中で、地域間での経験の共有や協働作業の実施といった連携が構築されつつある。また、行政から提示される被害対策メニューに不足を感じた住民が、自治会内に被害対策組織を作り、現状の改善を目指して行政側と折衝を重ねている地域も現れている。このような流れは、かつてのように行政の指示のままに被害対策を実施しているだけでは、被害が軽減しないということを、地域住民が学習した結果、被害対策に対して主体的意識を持ち、行政から自律し始めたと捉えることができる。

V 今後の課題

今回の調査では、アンケート調査を行政担当者からしか行えなかった。そのため、行政側が主張している住民参加事業の側面からしか実態を汲みとれていない。住民参加型事業には、行政側からの視点と同様に住民の視点、集落レベルで抱えている現実に目を向けることが重要である。

つまり、得られた結果はあくまでも現段階における仮評価であり、今後は住民参加型の対策を実施している自治体、自治会を絞り込み、よりローカルな規模での聞き取り調査を実施する必要がある。

謝辭

本研究を進めるにあたり、栃木県各市町に多大なご協力をいただいた。特に鳥獣行政担当者にはお忙しい中、質問に回答していただいた。ここに記して感謝の意を表する。

引用文献

- (1) 江口祐輔(2003)イノシシから田畠を守る. 149pp, 農山漁村文化協会, 東京

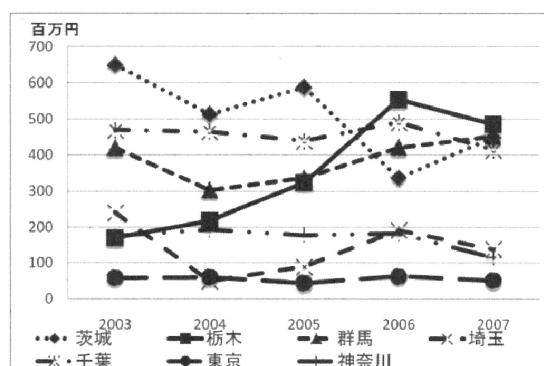
(2) 井上雅央(2002)山の畑をサルから守る. 117pp, 農山漁村文化協会, 東京

(3) 木下大輔・九鬼康彰・武山絵美・星野敏(2007)和歌山県における獣害対策の実態と農家及び非農家の意識. 農村計画学会誌 26(特集号):323 - 328

(4) 北野収(2008)共生時代の地域づくり論. 321pp, 農林統計出版, 東京

(5) 高橋春成(2003)滋賀の獣たち. 194pp, サンライズ出版, 滋賀

(6) 吉田洋・林進・北原正彦・藤園藍(2006)富士山北麓におけるニホンザル野生群による農作物被害と被害防除の実態. 農村計画学会誌 25(2):111-119



図一1. 都道府県別農作物被害金額（鳥獸計）

資料：農林水産省「主な野生鳥獣による都道府県別農作物被害状況（平成 15 年度から平成 19 年度）」より作成

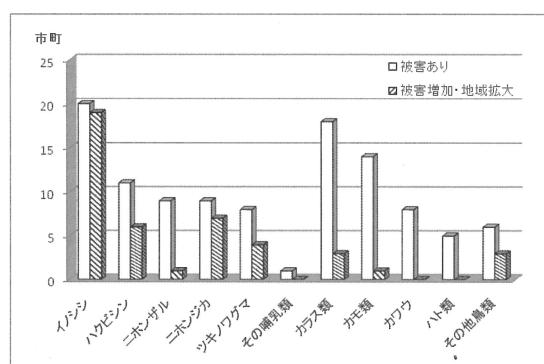


図-2. 鳥獣被害の実態

資料：アンケート調査より

表一1. 栃木県内で行われている主な被害対策

市町	駆除	農地の包囲	動物の嫌がる環境づくり	その他	補助金
那須町	○			講習会の開催	
那須塩原市	○	○	○		とちぎの元気な森づくり県民税 資材購入費補助
日光市	○	○	○	講習会の開催	とちぎの元気な森づくり県民税
矢板市	○		○		とちぎの元気な森づくり県民税
塙谷町	○	○	○		とちぎの元気な森づくり県民税
那珂川町	○	○	○	イノシシ肉の特産品化	資材購入費補助
さくら市	○	○			
那須烏山市	○	○	○		とちぎの元気な森づくり県民税 資材購入費補助
鹿沼市	○	○	○		とちぎの元気な森づくり県民税 資材購入費補助
高根沢町					
市貝町	○	○			資材購入費補助
芳賀町	○			講習会の開催	
茂木町	○	○	○	講習会の開催	直接支払制度 資材購入費補助
佐野市	○	○			資材購入費補助
益子町	○	○	○	講習会の開催	鳥獣害防止総合対策事業 資材購入費補助
壬生町					
西方町	○		○	資材の貸出 有害鳥獣監視員を設置	とちぎの元気な森づくり県民税
真岡市	○	○	○	資材の貸出	とちぎの元気な森づくり県民税 資材購入費補助
上三川町	○				
下野市					
都賀町	○				
足利市	○	○	○	事故防止のための紙芝居を作成	とちぎの元気な森づくり県民税 資材購入費補助
岩舟町				講習会の開催	
小山市					
野木町					

注1：大田原市・宇都宮市・栃木市・大平町・藤岡町は調査未実施である。

注2：被害対策3類型欄の○は、その類型の対策を当該市町で実施していることを示す。

資料：聞き取り調査より

表一2. 住民参加の度合い別被害対策事業数

住民参加の度合い	参加内容・システムの実際	地方自治体数	イノシシ被害対策事業例
高 自主的な動機による参加	外部組織との関係ない住民がイニシアチブをもって行動。新しい行動や、組織の設立、既存組織の強化につながる分析において、住民が深くかかわる。	0	
相互作用的参加		0	
機能的参加	住民は、既定の目的達成のためにグループを形成、参加。主要な意思決定がされた後、実施促進のため実行。	7	・緩衝帯管理にあたり地元自治会と協定締結 ・モデル農園の設置 ・集落営農 ・集落規模の電気柵
物質的インセンティブのための参加	住民は、物質的報酬を受けることで期待して労働力を提供。報酬が継続しないと、事業は継続しない。	8	・自家用の柵設置 ・集落規模のフェンス設置
相談による参加	住民は外部専門家の相談を受ける形で参加。専門家が、問題と解決法を定義。住民が意思決定にかかわらない。	7	・被害対策相談メニュー
情報提供を通じた参加	住民はアンケートなどに答える形で参加。	18	・被害防止計画策定 ・有害獣捕獲
受動的参加	事業内容・計画が住民に周知される。住民の反応のフィードバックなし。	12	・講習会 ・パンフレット等配布 ・ハトロール(追い払い) ・資材貸出 ・緩衝帯整備
低			

資料：アンケート調査より