

野生生物保護学会第11回大会自由集会報告

「行政と研究はどう協働するか？～野生生物保護行政懇話会(仮称)」

奥山正樹(北海道地方環境事務所)

丸山哲也(栃木県民の森管理事務所)

野生生物保護学会は、野生生物の保護と管理に科学的な関心を持つ者に広く開かれた学会とされており、会員層は多様である。2005年3月に作成された役員選挙被選挙者名簿から所属先を分類してみたところ、大学・短大(33%)、調査研究機関・独立行政法人(16%)、博物館(3%)の他、民間会社(23%)、公益法人・NPO等(10%)、行政庁(5%)という構成比となっていた(この名簿は学生会員を除く一般会員で、かつ役員を3期9年務めた者は除かれている)。他学会との比較は行っていないが、行政機関に籍をおく会員が少なくないといえよう。

野生生物の保護に関わる行政は、狩猟行政に端を発し、自然環境保全、生物多様性、自然再生など、時代のキーワードの変化と共に対象が広がりかつ専門性が高くなってきている。都道府県の調査研究機関では、1970年代に石川県白山自然保護センター、神奈川県自然保護センターなどが設立されたが、1990年代に入ると、国立公害研究所が国立環境研究所に改組されたのと同様に、それまで公害対策や食品衛生等の分野を扱っていた研究所等が改組され、環境全般を幅広く扱う研究機関が次々に誕生した。1998年に環境庁(当時)が山梨県に設置した生物多様性センターでは、これら国・地方自治体の自然環境、野生生物保護等を扱う調査研究機関のネットワーク強化を目的として、NORNAC(自然系調査研究機連絡会議)という情報交換組織を発足させ運営している。

また、2002年に制定された自然再生推進法に見られるように、研究者やNPOなど多様な主体が参画した合意形成の場が一般化するに従い、研究者は、行政から依頼を受けて調査や会議に加わるという従来からの関係ではなく、行政やNPO等と対等の立場で「協働」し目的の達成に汗をかく機会も多くなっている。

行政機関が専門的な知識・技術のある人材を確保すべきだという声も益々高まっているが、一方では、行財政改革、地方分権、市町村合併などが進められ、公務員の削減が叫ばれる中、地方も含めた政府組織が縮小される方向にあることは、環境分野といえども例外ではない。

このように多様化・複雑化する関係の中で、野生生物保護に関わる行政と研究はどのように協働することができるのか、行政官と研究者はどのような協力関係を培えばいいのか、という課題を模索すべく、折しも「野生生物とのかかわりのための協働」を共通テーマとして行われた2005年11月の第11回大会の場で自由集會を開催した。

当日(11月19日)は、午前中のプログラムであり口頭発表や他の自由集會と並行して行われたにも拘らず、約30人の参加を得た。参加者に依頼したアンケートには16名の回答が得られ、その内非会員が11人(69%)、所属先は都道府県の試験研究機関が4人(25%)、大学等、行政機関、公益法人・NPO法人、民間会社がいずれも各3人(19%)だった。学会員か否かを超え、多くの方の関心と参加を得たと考えている。

まず、奥山からの趣旨説明の後、丸山から栃木県と兵庫県(横山真弓氏が急きょ欠席のため代理発表)の組織と取組みについて、NPO法人地域自然環境ネットワークの増澤直氏から行政データの利活用について、地元石川県自然保護課の野崎英吉氏から白山自然保護センターの体制と取組みを通じた地方研究機関の意義と問題点について、それぞれ話題提供

をいただき、その後、これらを受けて、限られた時間ではあったが、フリートキングの形で討論を行った。概要は以下のとおりである。

1. 野生生物保護管理に関する行政と研究の協働～栃木県の事例～

丸山哲也(栃木県県民の森管理事務所)

栃木県の鳥獣関係の行政組織は、本庁に自然環境課、試験研究機関として県民の森管理事務所内に鳥獣課が設置されている。鳥獣課には課長以下2名の研究員(3名とも林業職)が配置され、県内全域を対象とした鳥獣関係の試験研究と、傷病鳥獣の救護を行っている。

行政の出先機関であることから、研究課題は行政的なニーズに則したものが主体となっており、近年実施されている特定鳥獣保護管理計画のために必要な基礎的データの収集・分析や、住民からの要望が強い農林業被害対策に関する研究を主に行っている。

同時に、現在行われているシカ保護管理計画の実施体制上、県民の森がモニタリング調査の実施機関として位置づけられている。駆除や狩猟による捕獲個体から得られる情報の分析や林業被害情報のとりまとめを行い、モニタリング結果を毎年の計画に生かしている。モニタリング調査のうち、県民の森では実施不可能な部分については、大学の研究者で組織した「日光森林生態系研究会」に県が委託することにより行っている。具体的には、駆除個体からのサンプルの採取、区画法やライトセンサスによる生息密度の調査と分析である。

また、シカが自然植生の更新におよぼす影響についての調査を、県と大学の共同研究として行っている。この調査は平成 2004 年度に開始したものであり、奥日光に3箇所の調査地を設け、防鹿柵内外の植生変化のモニタリングと、シカの密度を評価するためのセンサーカメラによる撮影を継続している。これらの結果についても、シカの管理目標を決定するための資料として活用している。

このように、県民の森は県の試験研究機関として必要な調査を行い、施策の決定に必要な情報を提供するとともに、県民の森のみでは担いきれない部分については、大学の研究者への委託や共同研究の形で調査研究を実施している。

県民の森のもう一つの業務に傷病鳥獣の救護があるが、1995年頃までは収容数が年間100個体前後であったのが年々急増し、現在は500個体前後となっている。職員のみでは対応が困難になってきたため、2001年より傷病鳥獣救護ボランティア制度を実施し、市民の手を借りての救護を行っている。ボランティアには2種類あり、一つは小鳥のヒナなどを野生に帰れるようになるまで自宅で世話をする飼養ボランティア、もう一つは県民の森に保護されている鳥獣の世話を中心とした救護サポートボランティアである。いずれのボランティアも、県民の森で開催される講習会の受講が必要である。現在は約70名のボランティアが登録されており、救護を実施するうえで大きな力となっている。

2. 兵庫県におけるワイルドライフ・マネージメントの推進

横山真弓(兵庫県人と自然の博物館)

兵庫県では、野生動物による農林業被害の発生やツキノワグマやサルなどの出没による精神被害、餌付けされた動物の都市部・人里への出没、外来生物の分布拡大など、人と野生動物との間の様々な社会的課題が顕在化している。特にシカやイノシシの農林業被害は甚大

で、これらを解決するため過去 10 年以上にわたりさまざまな施策が行われてきたが、解決には至っていない。2000 年には、こうした課題を解決するため、野生動物保護管理の拠点作りについての検討が始まった。しかしこの時点では、行政対応と調査研究機関との連携が図られる体制とはなっていなかったため、双方の認識のすり合わせに非常に多くの時間を費やすこととなった。その間、鳥獣害のみならず、上記に挙げたような人と野生動物との軋轢は拡大傾向にあり、軋轢解消に向けた対応のニーズはますます高まった。

このような状況の中で、2003 年には県庁農林水産部に 3 年間のタスクフォースとして、森林動物共生室(以下、共生室)が設置された。共生室には、従来の鳥獣行政係と今後のワイルドライフ・マネジメントのシステムを整備する係、そしてワイルドライフ・マネジメントの研究を行う系の 3 つの係で構成され、研究係は県立人と自然の博物館の研究者 2 名が兼務することになった。このタスクフォースの設置によって、これまで別組織であったためにスムーズに行われてこなかった情報の共有化が迅速に行われ、現場対応の際の協力・連携がはかれるようになった。また、モニタリング調査や分析についてもデータの蓄積方法から結果の解釈などについて綿密な議論を重ねることにより、狩猟管理や被害管理など鳥獣行政の課題により直結させることが可能となった。

現在、共生室では、今後のワイルドライフ・マネジメント推進にむけて、(1)ワイルドライフ・マネジメント運営協議会の設置、(2)森林・野生動物保護管理研究センターの設置、(3)森林・野生動物管理官制度の創設を 3 本柱として業務を行っている。森林・野生動物管理官は、クマやサルなどの出没時の現場対応を中心として、保護管理に必要なモニタリング調査、管理計画策定や、農林業被害対策の指導などを主な業務とする保護管理のスペシャリストとして活動する予定である。2005 年に農業、林業、獣医などの職種から庁内公募で 6 名が選抜され、現在研修を行い、2007 年に制度発足の予定である。今後もこの管理官を随時育成していく予定である。森林・野生動物保護管理研究センターは、行政施策を支援するための野生動物に関する調査・研究を行う拠点として、さらに現場対応にあたる管理官の拠点として、2007 年 4 月に開設される予定で整備を進めている。これら 3 つの施策を中心に、被害県民や一般県民への正確な情報提供や課題発生時の迅速な現場対応など適切なワイルドライフ・マネジメントの実施を目指している。

以上のように、兵庫県では、鳥獣行政官と研究者が情報の共有化を図り、適切な役割分担を行いながら、ワイルドライフ・マネジメントの基礎を築いている真っ最中である。

3. 行政データの利活用

増澤 直(特定非営利活動法人 地域自然情報ネットワーク)

これまでの高度成長下では、官の管理の下で行われていた公共事業においては、研究と行政、研究とコンサル、行政とコンサルという、いずれも問題を抱えた 1 対 1 の関係が作られることが普通であった。この構造の中では、多くの場合、直接恩恵を享受すべき市民が意志決定の蚊帳の外に置かれていたが、そこに新しい協働のコーディネーターとして、市民との繋ぎ役である NPO が登場してきた。NPO の役割の一つを市民の声の伝達役と捉えるならば、情報公開、学習機会の提供ということがきわめて重要であり、合意形成のツールとして GIS(地理情報システム)が非常に重要な役割を果たす。GIS はそもそも意志決定のための空間解析ツールとして発達したシステムであり、野生生物に関する情報をわかりやすく定量的に、地図上に表すことができる。

例えば、東京都あきる野市周辺で、現存植生図及び地形データと分布図を GIS 上で重ね合わせることで、カタクリの潜在生育可能性を図化(ポテンシャルマップ)した例では、微地形や地下水位、日射量などによる生育適地がビジュアルに示されることから、例えば保全施策等の検討にあたっては、より具体的かつ即地的な議論が可能となり、様々な主体の合意形成に活用されるものと考えられる。

また、1/25,000 植生図の利用可能性を検討するため、相模川河岸周辺のシュレーゲルアオガエルの生息環境の推定と検証を行った例では、水田の引水時期、隣接する樹林の規模との関係が明らかになった。この例では、NPO が、その中立性を活かし、行政データをチェックすること、NPO のネットワークによりわかりやすい施策提言を行うこと、行政の縦割りを超えた社会的な状況把握を行うことが重要だと示唆される。

さらに、行政が GIS を有効に活用している事例として、米国ペンシルバニア州の「自然遺産環境影響事前評価 GIS システム」を紹介する。このシステムは、行政が Web GIS を活用して効率的に許認可事務を行うためのものであるが、ペンシルバニア州政府だけでなく、NPO であるネイチャーサーブと、民間企業である ESRI が加わり3者が共同で運営している。このシステムは、事業を計画する者がインターネット経由で環境影響評価の予備審査を受けることができる許認可ツールであるが、同時に審査過程の透明性の確保や自然遺産に関する貴重なデータの集約化に果たす意義が大きい。また研究者は、このシステムの構築に当たりデータを提供したり、審査に当たって、GIS では担保されない情報の空白域や専門的な助言等を行うことにより積極的に関与している。

これらの事例から、今後日本でも様々な NPO が活躍していく中で、シンクタンク型の NPO が大きな役割を果たす必要があると考える。すなわち、従来の行政の枠組み(行政分野・管轄範囲の両面からの縦割り)をつなぐ接着剤として、また市民やアマチュアに伝わりにくい行政用語の「通訳」として、各主体のパートナーシップを潤滑にするコーディネーターとしての機能が期待される。また、自然再生や生態系マネジメントの直接参画者として、さらには地域の自然データバンク機能としての自立性も求められる。これらを公正に実施していくためには、NPO 自身の財政基盤の確保や確固とした責任体制の確保や維持が課題となる。

4. 地方研究機関の意義と問題点

野崎英吉(石川県自然保護課)

白山自然保護センターは、1962 年の白山国立公園の指定、1967-1977 年の白山スーパー林道の建設、その間、石川県が自然保護協会に委託した白山学術調査などの経緯を受けて 1975 年に設置された。実施している業務は、自然保護に関する企画調整、調査研究、教化普及、白山国立公園及び県立公園の管理、市町の自然保護及び自然公園事業の指導、自然生態観察園の管理で、職員は総勢 11 名、うち研究普及担当が 5 名である。施設は白山自然保護センターの他、中宮展示館、ブナオ山観察舎があり、国が設置した白山国立公園センターと市ノ瀬ビジターセンターの管理にも携わっている。

行っている調査研究は動植物だけでなく、地質や人文地理、登山道荒廃対策なども対象にしており、県からの委託で特定鳥獣保護管理計画や文化財としてのカモシカの調査、高山植物の遺伝的多様性に関する研究などを行っている。国からはクマ、ニホンザル、大型鳥類、地球温暖化に関する研究を受託している。また、白山の自然、自然保護についての研究に携わっている県内の大学、研究者で組織された「白山自然保護研究会」に対して 140 万円/年の委託研究を行うことで連携を図っている。研究成果としては、年 1 回発行の研究報告(第 31 集ま

で既刊)の他、年4回発行の普及し「はくさん」(ホームページでもpdf形式で提供)、リーフレット「白山の自然誌」シリーズ(既刊25冊)などで幅広い層に向けて行っている。

白山自然保護センターと行政(県庁)との人事交流として行われているのは、センターの主任研究員または研究普及担当(定員計4名)と、自然保護課の自然共生推進グループ(鳥獣行政・野生生物保全担当:定員5名)の間の交替制の異動である。この経験から言えることは、密接に関連する両者の業務内容を深く理解できることにより、行政ニーズと研究のずれを埋めること、専門的・複眼的視点を生かせるという意義は大きい。反面、専門性を重視しすぎるため、人事交流が固定的になりがちだという側面も否定できないということである。

現在、各地方研究機関のおかれている状況をあえて総括してみると、意義としては、地域のデータを集約した「知の集積」機能をもって地域振興に役立つこと、さらには昨年のクマ騒動のような緊急事態に機動的に対応することが挙げられる。一方、問題点としては、財政的負担、とくに経常的な固定費がかかること、法的な設置根拠がないことが挙げられる。

討 論

白山自然保護センターの事例に関連し、環境省白山自然保護官の加藤雅寛氏から、白山自然保護センターや金沢工業大学との日頃の連携体制について、国立公園での調査等における国や自治体の人手不足を補い、かつ行政区域をまたがって広範に調査を行えるネットワークの軽さに非常に助けられているとの報告があった。

また、NPOの役割についての話題に関連し、福島県自然保護課の佐藤洋司氏から、傷病鳥獣救護と関連するモニタリングについて、(財)ふくしまフォレストエコライフ財団が運営主体となっている福島県鳥獣保護センターにおいて、2005年5月に発足した「NPO法人ふくしまワイルドライフ市民&科学者フォーラム(WCS)」が科学的な側面で重要な役割を担っている事例が報告された。

話題提供を受けた参加者からの意見としては、栃木県の成功例は地元の大学に熱心な研究者がいたために成立した属人的なものなのではないか、兵庫県の専門官は県庁内で公募したということだが任期が限られれば継続性に欠けるのではないか、日本のNPOが経済的に自立するための秘策がなければ結局行政からの予算に頼ることにならないか、などが提起され、先進事例を一般化する上でハードルとなる点を中心に熱心なやりとりが行われた。

短時間の議論で一定の方向性を求めることは困難だったが、全体として、これまでの行政と研究の関係を改善し有機的に結びつけていく役割としてNPOに期待するところが大きいという点、本学会の中で行政と研究の協働を継続的に考えていくことは意義があるだろうという点については、概ね参加者の一致するところであった。

その他、海棲哺乳類など縦割り行政の狭間にあるものを考え直す必要がある、行政データには狩猟者などの個人情報も扱えるメリットが大きい、行政の予算ではなくNPOの資金をあてにする仕組みづくりなどを研究テーマにしてはどうか、など、今後に向けた前向きな意見も出され、集会は終了した。

行政と研究の協働に関しては、今回は議論できなかった課題も数多いと思われる。また、行政官が学会や研究者と個人レベルでどのように関わっていけばよいのかということも重要なテーマである。今後もこうした議論や情報交換の場を継続的にもつことにより、行政と研究のよりよい関係を模索していきたい。

1 奥山正樹:〒060-0001 北海道札幌市中央区北1条西 10 丁目 1 番地1-ネットビル 9 階 北海道地方環境事務所

Tel 011-251-8703、Fax 011-219-7072

Email: MASAKI_OKUYAMA@env.go.jp

2 丸山哲也:〒329-2514 栃木県矢板市長井 2927 栃木県県民の森管理事務所鳥獣課

Tel 0287-43-0479 、 Fax 0287-44-1510

Email: maruyamat02@pref.tochigi.jp