

鳥獣被害防止対策に関する行政評価・監視
結果に基づく勧告

平成 24 年 10 月

総 務 省

前 書 き

我が国には、約 700 種の野生鳥獣が生息するとされており、これまで、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（平成 14 年法律第 88 号。以下「鳥獣保護法」という。）及び鳥獣保護法に基づく「鳥獣の保護を図るための事業を実施するための基本的な指針」により、人と鳥獣の軋轢を回避するため個体数管理（狩猟、許可捕獲による個体数の調整等）、生息環境管理等の総合的な保護管理対策が行われてきた。

しかし、近年、鳥獣の生息分布域の拡大、里山の荒廃や耕作放棄地の増加等に伴い、シカ、イノシシ等の鳥獣による農林水産業等に係る被害が、中山間地域を中心に全国的に深刻化している状況にあるため、鳥獣による農林水産業等に係る被害防止のための施策を総合的かつ効果的に推進し、農林水産業の発展及び農山漁村地域の振興に寄与することを目的として、従来からの鳥獣保護法による取組に加え、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（平成 19 年法律第 134 号。以下「特別措置法」という。）が制定され、被害防止対策を効果的に進めることとされた。

これらの法律等に基づき、被害を及ぼす鳥獣の捕獲、侵入防止柵の設置等の鳥獣被害防止対策等が講じられているが、一方では、平成 22 年度の鳥獣による農作物の被害状況をみると、被害金額は 239 億円で前年度に比べ 12%（26 億円）の増加、被害量は 74 万トンで同 19%（12 万トン）の増加となっており、効果的な被害防止対策に早急に取り組むことが求められている。また、県域を越えて移動する鳥獣に対し、複数の市町村が連携して、広域的な鳥獣被害の防止や人材育成等を強化することも必要とされている。

さらに、農林水産省は、野生鳥獣の被害が深刻化・広域化する中、安心して農業に取り組むことができる環境を整備するため、平成 23 年度に、被害金額の低減等を目標とする鳥獣被害緊急総合対策を実施しているほか、鳥獣による農林水産業等に係る被害が深刻化している現状に鑑み、その被害の防止に関する施策の効果的な推進に資するため、特別措置法の一部改正が行われ、平成 24 年 6 月 30 日に施行されたところである。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、鳥獣被害防止対策の的確かつ効果的な実施を推進する観点から、鳥獣の生息状況、農作物等被害の発生状況、鳥獣被害防止に関する施策・事業の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目次

第1	鳥獣被害防止対策の概況	1
1	鳥獣被害防止対策に関する制度の概要	1
2	国による支援状況	3
3	農作物等に係る鳥獣被害等の状況	4
4	特別措置法の一部改正	6
第2	行政評価・監視結果	7
1	鳥獣被害防止対策の効果的な実施	7
(1)	効果的な被害防止計画の作成等	7
(2)	鳥獣被害防止対策の総合的かつ効果的な実施	30
2	鳥獣保護・管理の的確な実施等	35
3	被害防止技術の適切な普及の推進等	40

第1 鳥獣被害防止対策の概況

1 鳥獣被害防止対策に関する制度の概要

(1) 鳥獣の保護管理及び被害防除対策

我が国には、約700種の野生鳥獣が生息するとされており、これまで、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（平成14年法律第88号。以下「鳥獣保護法」という。）及び鳥獣保護法に基づく「鳥獣の保護を図るための事業を実施するための基本的な指針」（以下「鳥獣保護基本指針」という。）により、人と鳥獣の軋轢を回避するために個体数管理（狩猟、許可捕獲による個体数の調整等をいう。以下同じ。）、生息環境管理、被害防除対策（鳥獣の侵入防止柵の設置等をいう。以下同じ。）等の総合的な保護管理対策が行われてきた。

鳥獣保護法及び鳥獣保護基本指針では、日本に生息する野生鳥獣を、「希少鳥獣」（注1）、「狩猟鳥獣」（注2）、「外来鳥獣」（注3）、「一般鳥獣」（注4）に区分して保護管理等を行うこととされている。

これらの野生鳥獣のうち、①ニホンジカやイノシシなどのように、個体数や分布域の増大により重大な農林水産業被害を与えたり、自然生態系の攪乱を引き起こしたりするなど、人との軋轢が深刻化している鳥獣、②ツキノワグマなどのように、生息環境の悪化や分断等により地域個体群としての絶滅のおそれが生じている鳥獣で、長期的な観点から当該地域個体群の安定的な維持及び保護繁殖を図る必要がある鳥獣については、都道府県が特定鳥獣保護管理計画（以下「特定計画」という。）（注5）を作成し、専門家や地域の幅広い関係者の合意形成を図りながら、科学的で計画的な管理目標に基づいて、鳥獣の適切な個体数管理の実施、鳥獣の生息環境の整備、鳥獣による被害の防除等、様々な手段を講ずることとされている。

なお、特定計画は、平成23年10月1日現在、46都道府県で120計画が作成されており、鳥獣別には、ニホンジカ（38都道府県）、ツキノワグマ（20都道府県）、ニホンザル（19都道府県）、イノシシ（34都道府県）、ニホンカモシカ（7都道府県）、カワウ（2都道府県）の特定計画が作成されている。

（注1）特に保護を図る必要があるものとして、国が鳥獣保護法第7条第6項第1号の規定等に基づき定めるもの（139種類（鳥類91種類、獣類48種類）と都道府県が鳥獣保護事業計画（注6）において定めるもの）。

（注2）狩猟対象としての価値、農林水産業等に対する害性及び狩猟の対象とすることによる鳥獣の生息状況への影響を考慮して、国が鳥獣保護法第2条第3項の規定等に基づき定めるもの49種類（鳥類29種類、獣類20種類）。

（注3）本来、我が国に生息地を有しておらず、人為的に海外から導入された鳥獣。

（注4）希少鳥獣、狩猟鳥獣、外来鳥獣以外の鳥獣。

（注5）鳥獣保護法第7条第1項の規定に基づき、都道府県知事は、当該区域内においてその数が著しく増加又は減少している鳥獣がある場合において、当該鳥獣の生息の状況その他の事情を勘案して長期的な観点から当該鳥獣の保護を図るため特に必要があると認めるときは、当該鳥獣の保護のための管理に関する計画を定めることができる。

（注6）都道府県知事は、鳥獣保護法第4条の規定に基づき、鳥獣保護基本指針に即して、当該都道府県知事が行う鳥獣保護事業の実施に関する計画を定めるものとされている。

(2) 鳥獣被害防止対策

野生鳥獣のうち、農林水産業に被害を与える鳥獣については、農林水産省が都道府県及び市町村を通じて調査をしている「野生鳥獣による農作物等の被害状況調査」（詳細は、後述第2-1-(1)-イ「農作物等の被害状況の把握」を参照。）の調査対象鳥獣として、カラス、ヒヨドリなどの鳥類18種類とクマ、イノシシ、シカ、サルなどの獣類16種類を指定している。

近年、イノシシ、ニホンジカ、ニホンザル、トド、カワウ等の生息分布域の拡大、農山漁村における過疎化や高齢化の進展による耕作放棄地の増加等に伴い、鳥獣による農林水産業等に係る被害は、中山間地域等を中心に全国的に深刻化している状況にあり、農山漁村地域における一部の鳥獣による人身への被害も増加傾向にある。鳥獣による農林水産業等に係る被害は、例えば、農業者の営農意欲を低下させ、耕作放棄地の増加をもたらし、これが更なる被害を招くなどの悪循環を生じさせており、これらは集落の崩壊にもつながり得ることから、直接的に被害額として数字に表れる以上の影響を及ぼしていると言われている。

このため、鳥獣による農林水産業等に係る被害防止のための施策を総合的かつ効果的に推進し、農林水産業の発展及び農山漁村地域の振興に寄与することを目的として、従来からの鳥獣保護法に基づく取組に加え、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（平成19年法律第134号。以下「特別措置法」という。）が制定され、被害防止対策を総合的かつ効果的に進めることとされた。

特別措置法第3条第1項では、農林水産大臣は、鳥獣による農林水産業等に係る被害を防止するための施策を総合的かつ効果的に実施するための基本的な指針（以下「被害防止基本指針」という。）を定め、また、特別措置法第4条第1項では、市町村は、被害防止基本指針に即して、その区域内で被害防止対策を総合的かつ効果的に実施するため、単独で又は共同して、鳥獣による農林水産業等に係る被害を防止するための計画（以下「被害防止計画」という。）を定めることができると規定されている。これにより、被害の状況を的確に把握し得る市町村及び地域の農林漁業者が中心となって、被害防止計画に基づき総合的かつ効果的に被害防止対策に取り組むこととなった。（注7）

（注7）被害防止計画は、平成24年2月末日現在で、全国の1,719全市町村（うち、農林水産省に被害発生が報告があった市町村は1,452）のうち、1,199市町村（約70%）で作成済み又は作成予定となっている。

被害防止基本指針では、市町村が被害防止計画を作成するに当たって、都道府県に対し、鳥獣の生息状況、生息環境等に関する情報の提供、被害防止対策に関する技術的助言等を求めることができ、都道府県は、これらに関して必要な援助を行うよう努めることとされている。

また、国及び都道府県は、被害防止計画に基づき市町村が行う被害防止対策が円滑に実施されるよう、鳥獣の生態や生息状況、被害の発生状況や発生原因等の科学

的知見を踏まえ、被害防止計画の作成、侵入防止柵や捕獲機材の導入、被害防止技術の開発及び普及、被害現場における技術指導者育成等について、必要な支援措置を講ずることとされている。

さらに、市町村が、被害防止計画に基づき被害防止対策を効果的に行うためには、被害防止計画と都道府県の定める特定計画との整合性が保たれるよう、当該市町村が存する都道府県における鳥獣の生息状況や都道府県が実施する鳥獣の保護管理対策の実施状況について留意するとともに、健全な生態系の維持を通じた生物の多様性の確保にも留意することとされている。また、都道府県は、市町村から被害防止計画の協議があった場合には、特定計画との整合性に十分配慮しつつ、市町村が被害の実情に精通していることを踏まえて、当該協議を行うものとする事とされている。

このように、被害防止計画に基づく被害防止対策の実施に当たっては、鳥獣保護法による保護管理制度と連携して進められる必要があり、事業実施主体である市町村に対し、国（農林水産省、環境省）と都道府県（農林水産部局、自然保護部局（鳥獣保護管理担当））がそれぞれの役割に応じて、緊密に連携することが求められている。

なお、鳥獣保護法の保護管理の対象外とされているトドなど、水産業に著しい被害を及ぼす海棲哺乳類については、生態や来遊頭数に関する調査・研究、混獲頭数の把握等に基づき、漁業法（昭和 24 年法律第 267 号）、水産資源保護法（昭和 26 年法律第 313 号）等による採捕制限（水産資源の保護及び個体数管理のために年間の採捕量が制限される制度）の下で管理が行われているが、特別措置法に基づく被害防止計画の対象鳥獣ともなっている。

2 国による支援状況

特別措置法第 8 条では、国及び都道府県は、市町村が行う被害防止計画に基づく被害防止対策が円滑に実施されるよう、対象鳥獣の捕獲等に要する費用に対する補助等、財政上の措置を講ずるものと規定されている。

鳥獣被害防止対策等に係る国の主な事業は、次表のとおり、農林水産省、林野庁、水産庁、環境省及び文部科学省（文化庁）によって実施されており、いずれも、近年、事業費が増加している。

また、総務省は、都道府県の林野行政費において、鳥獣行政費として職員給与、備品購入費、調査等委託費、市町村への補助等を普通交付税として算入しているほか、有害鳥獣の駆除のため市町村が負担した額の 5 割から 8 割について特別交付税措置を講じている。

表 関係省庁における鳥獣被害防止等に係る主な事業費の推移 (単位：百万円)

所管省庁	事業名等	平成 20年度	21年度	22年度	23年度 (予算)	24年度 (予算)
農林水産省	鳥獣被害防止総合対策事業	976	2,246	2,277	11,283	9,500
林野庁	森林環境保全整備事業 (鳥獣害防止施設整備)	960	1,138	1,161	118,197 の内数	124,234 の内数
水産庁	有害生物漁業被害防止 総合対策事業(トド)	74	90	102	722 の内数	578 の内数
	水産関係民間団体事業 (カワウ)	3	69	158	304 の内数	210 の内数
環境省	特定鳥獣等保護管理実 態調査等の鳥獣の保護 管理に関する事業	225	195	199	158	370
文部科学省 (文化庁)	天然記念物食害対策事業	188	199	209	222	222

(注) 1 当省の調査結果による。なお、平成20年度から22年度は執行額ベース、23年度及び24年度は予算ベースである。

2 鳥獣被害防止総合対策事業は、平成22年度から「鳥獣被害防止総合対策交付金事業」となっている。

このうち、農林水産省の鳥獣被害防止総合対策事業は、平成19年度以前は、「鳥獣被害防止対策事業(補助事業)」として実施されていたが、特別措置法が制定されたことに伴い、次表のとおり、20年度に総合対策事業として開始されたものである。その後、平成21年11月の行政刷新会議による事業仕分けの結果を受け、配分方法が変更され、22年度から都道府県への交付金による事業とされた(以下、当該交付金事業を「鳥獣被害防止総合対策交付金事業」という。)。なお、平成23年度には緊急対策枠100億円が追加され、事業規模が拡大している。

表 鳥獣被害防止総合対策事業予算の推移(当初予算ベース) (単位：百万円)

区分	平成20年度	21年度	22年度	23年度	24年度
ソフト対策 (研修等)	600	600	840	1,398	1,698
ハード対策 (防護柵設置等)	2,200	2,200	1,438	9,886	7,802
計	2,800	2,800	2,278	11,283	9,500
	国直採	国直採	交付金	交付金	交付金

(注) 1 当省の調査結果による。

2 「国直採」とは、国が事業実施主体(地域協議会等)ごとの予算額を決定するもの、「交付金」とは、国が都道府県に予算を交付し、その予算額の範囲内で都道府県が事業実施主体ごとの予算額を決定するものである。

3 平成23年度は、端数処理の関係で「計」欄の数値は一致しない。

3 農作物等に係る鳥獣被害等の状況

① 農作物被害

農林水産省の調査結果によると、鳥獣による農作物の被害は、近年、増加傾向を示しており、平成22年度では、被害面積11万ヘクタール、被害量73.6万トン、

被害金額は 239 億円と、量及び金額は 12 年度以降で最多となっている。

また、農作物被害を鳥獣別にみると、獣類によるものが、近年増加傾向を示しており、全体の約 7 割強を占め、平成 22 年度の被害金額は、シカによるものが 78 億円（対前年度比 10% 増加）、イノシシが 68 億円（同 22% 増加）、サルが 19 億円（同 12% 増加）となっている。一方、鳥類による被害は面積、量及び額とも減少し、割合も鳥獣全体の 3 割弱となり、主なものでカラスによるものが 23 億円、ヒヨドリが 11 億円の被害金額となっている。

なお、農作物等に被害を及ぼす主な鳥獣の平成 12 年度から 21 年度までにおける捕獲状況をみると、狩猟（注 1）による捕獲数が増加傾向にある。また、狩猟による捕獲数以上に、許可捕獲（注 2）による捕獲数が増加しており、平成 21 年度においては 12 年度と比較して、イノシシは 3.1 倍の 14 万 8,900 頭、シカは 3.3 倍の 15 万 4,800 頭、サルは 1.7 倍の 1 万 6,200 頭となっている。

（注 1）法定猟法により、狩猟鳥獣の捕獲を行うこと（鳥獣保護法第 2 条）。

（注 2）生態系や農林水産業に対して、鳥獣による被害等が生じている場合や学術研究上の必要性が認められる場合などには、環境大臣又は都道府県知事の許可を受けて、野生鳥獣又は鳥類の卵を捕獲等することが認められている（鳥獣保護法第 9 条）。

② 森林被害

林野庁の取りまとめ結果によると、鳥獣による森林被害面積は平成 21 年度は約 6,100 ヘクタールで、被害形態としては、ニホンジカ、カモシカ等による幼齢木の食害、ニホンジカ、クマ等による樹皮剥ぎ被害などが多くなっている。近年の被害面積は約 5,000 ヘクタールから 7,000 ヘクタール程度で推移しており、鳥獣の種類別にみると、ニホンジカ、カモシカ、クマの順番で被害が大きく、特にニホンジカによる被害が全体の 7 割近くを占めている。

③ 水産被害

全国の水産被害の正確な状況把握は行われていないが、北海道等では、トドによる漁具の破損、漁獲物の食害等の被害が発生しており、北海道の調査によると、被害金額は北海道だけで毎年 10 億円以上となっているとされている。また、近年、カワウの生息域が拡大するとともに、その生息数も増加しており、アユを始めとした有用魚種の食害等が拡大している。

このように、農作物の被害が全国的に広がりを見せているほか、森林被害、水産被害も相当なものとなっている。

また、市町村を始め、国、都道府県等で各種の被害防止対策が実施されているものの、例えば、被害を及ぼす鳥獣の捕獲数が増えているにもかかわらず、被害（額）は減少せず、逆に、増加している鳥獣もみられるなど、従来以上に効果的な被害防止対策の実施が必要となっている。

4 特別措置法の一部改正

特別措置法は、平成 24 年 3 月 31 日、鳥獣による農林水産業等に係る被害が深刻化している現状に鑑み、その被害の防止に関する施策の効果的な推進に資するため、①住民被害への対処、②市町村長による都道府県知事に対する要請、③捕獲等に関わる人材の確保措置の内容を追加する等の一部改正が行われ、平成 24 年 6 月 30 日から施行された（ただし、銃砲刀剣類所持等取締法（昭和 33 年法律第 6 号。以下「銃刀法」という。）の技能講習の適用除外に関する規定は、平成 24 年 9 月 28 日から施行）。

第2 行政評価・監視結果

1 鳥獣被害防止対策の効果的な実施

(1) 効果的な被害防止計画の作成等

【制度の概要】

ア 農林水産業等に被害を及ぼす鳥獣の生息調査の実施

特別措置法第13条第1項では、「国及び地方公共団体は、被害防止施策を総合的かつ効果的に実施するため、鳥獣による農林水産業等に係る被害の状況、農林水産業等に係る被害に係る鳥獣の生息の状況及び生息環境その他鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止に関し必要な事項について調査を行うものとする。」と規定されている。また、特別措置法第3条第1項の規定に基づく被害防止基本指針では、生息状況について、「生息数についてはある程度の幅を持った推定値となることはやむを得ないものの、被害防止対策を効果的かつ効率的に実施するためには、鳥獣の生息数を適確に把握することが重要である。」とされ、「このため、国及び地方公共団体は、生息環境、生息密度、捕獲数、繁殖率等のデータを種別、地域別に把握する等、鳥獣の生息数を適確に把握する取組を推進する」こととされている。

また、鳥獣保護法第78条の2では、特別措置法第13条を受け、環境大臣及び都道府県知事は、鳥獣の生息の状況、その生息地の状況等について定期的に調査し、その結果を、鳥獣保護基本指針の策定又は変更、鳥獣保護事業計画の作成又は変更等に活用すると規定されており、国は全国的な観点から、また、都道府県は地域的な観点から、それぞれ鳥獣の生息状況や生息地の状況を可能な限り把握し、国にあっては鳥獣の保護管理制度や鳥獣保護基本指針等の見直しに、都道府県にあっては鳥獣保護事業計画、特定計画等の作成又は改定にその結果を反映させていくこととされている。

なお、従来、鳥獣保護法に基づき、国庫補助で実施されてきた都道府県に係る生息調査は、三位一体の改革により平成17年度に財源が移譲されて以降、各都道府県の予算で実施されている。

このほか、林野庁では、森林環境保全の観点から、森林の状況、シカなどの生息状況の分析・検討を行い、野生鳥獣による森林被害の軽減に資する適切な森林管理技術の開発等を行っているほか、水産庁では、増養殖・漁業環境保全の観点から、内水面漁業・養殖業への被害防止のための広域的なカワウの生息状況の調査、有害生物による漁業被害防止のためのトドの出現実態や生態の把握等を行っている。

イ 農作物等の被害状況の把握

(7) 農作物等に係る被害状況の把握方法

農林水産省は、特別措置法第13条第1項の規定や被害防止基本指針に基づき、鳥獣による農作物の被害状況を的確に把握し、効果的かつ効率的な被害防止対策の策定に必要な資料を得ることを目的として、「野生鳥獣による農作物の被害状況調

査要領」(以下「被害調査要領」という。)を定め、毎年6月に地方農政局を通じて、全国の市町村における農作物の被害状況の調査を実施している。

〔被害調査要領の調査方法の概要〕

- ① 調査事項：
被害を受けた農作物の被害面積、被害量及び被害金額
- ② 被害の把握方法：
農家からの聞き取り、アンケート調査、集落代表者からの報告、農業共済組合への照会、有害捕獲申請書の確認、農業協同組合からの聞き取り、猟友会からの聞き取り、現地調査、その他
- ③ 市町村の取りまとめ：
 - i) 被害面積－被害が発生しなかった場合に見込まれる収量又は品質から、減収又は減質があった実面積
 - ii) 被害量－被害が発生しなかった場合に見込まれる収量又は品質から、減収又は減質があった量
 - iii) 被害金額－被害量に被害農産物の単価(標準的な価格)を乗じた金額
(i～iiiは、小数点以下の数は、少数第1位を四捨五入)
- ④ 都道府県の取りまとめ：
都道府県知事は、被害状況を取りまとめ、地方農政局長を経由して(沖縄県知事は沖縄総合事務局長を経由して、また、北海道知事は直接)、農林水産省生産局長に報告することとされている。

なお、林野庁は、「森林被害統計資料調査要領」を定め、毎年、都道府県及び森林管理局に対し、民有林及び国有林の被害状況(被害面積、被害材積)の調査を実施している。水産庁は、カワウなどによる内水面漁業への被害状況については、内水面漁業協同組合へのアンケート調査結果等を基にカワウの飛来状況等から被害域の変化などを把握しているが、カワウによる被害金額やトド等による被害については把握していない。このため、北海道では、「トド、オットセイ等実態調査要領」を定め、毎年10月から翌年6月までの期間(トドシーズン)内の調査を実施し、被害状況を取りまとめており、また、滋賀県では、カワウによる被害の算定の参考となる方式を特定計画に定め、県内の市町村に示しているなど、都道府県により、独自に被害状況の調査等を行っているものがある。

(イ) 農作物に係る被害状況の調査結果の活用

被害調査要領による農作物に係る被害状況の調査結果は、国(地方農政局)、都道府県及び市町村において、効果的な被害防止対策を行うための重要な基礎資料となるとともに、都道府県では、特定計画における個体数管理の目標設定、市町村で

は、被害防止計画における被害軽減目標及び捕獲計画等の設定、目標達成状況等の評価、被害状況に応じた侵入防止柵の設置及び追い払いの実施、農業者等への研修等に活用されている。

また、この調査結果は、国、都道府県、市町村ごとに統計としてまとめられ、国及び地方公共団体の予算編成、鳥獣被害防止総合対策事業における費用対効果の分析、各種事業のPR等に活用されている。

(ウ) 被害の原因究明の取組の推進

近年、中山間地域を中心に、野生鳥獣による農作物被害等が深刻化・広域化している原因として、①近年の少雪傾向等による、鳥獣の生息適地の拡大、②農山漁村の過疎化、高齢化の進行等による耕作放棄地の増加等、③狩猟者の減少、高齢化による捕獲圧力の低下等の様々な要因が複合的に関係していると考えられる。

特別措置法第14条では、国及び都道府県は、被害防止施策の総合的かつ効果的な実施を推進するため、被害状況の調査結果等を踏まえ、鳥獣による農林水産業等に係る被害の原因を究明するとともに、鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止に関し、調査研究及び技術開発の推進並びに情報の収集、整理、分析及び提供を行うものと規定されている。

また、被害防止基本指針では、被害防止対策の実施に当たっては、鳥獣による農林水産業等に係る被害の原因を分析し、取り組むべき課題を明らかにすることが重要であり、国又は都道府県は、鳥獣の生息状況及び生息環境に関する調査や、鳥獣による農林水産業等に係る被害に関する調査の結果等を踏まえつつ、被害の原因を究明するための取組を推進するものとされている。

これを受け、市町村等が農林水産業等に被害を及ぼす鳥獣による被害発生原因の究明のために被害発生状況、地形、被害防止施設の設置状況等の調査を行う場合には、農林水産省は、鳥獣被害防止総合対策交付金事業の対象とすることとしている。

なお、林野庁は、主としてシカによる森林被害対策として、被害軽減のための森林管理技術の研究等を行う森林環境保全総合対策事業を、水産庁は、カワウ等による漁業被害対策として、カワウの生息状況等の調査を行う内水面漁業振興対策事業を、トド等による漁業被害対策として、追い払いの効果の検証等を行う有害生物漁業被害防止総合対策事業を行っている。

ウ 被害防止計画の作成等

(7) 被害防止計画の作成

特別措置法第4条第1項では、市町村は、その区域内で被害防止施策を総合的かつ効果的に実施するため、被害防止基本指針に即して、単独で又は共同して、被害防止計画を定めることができると規定されている。

また、被害防止基本指針では、「市町村は、被害防止対策協議会等の関係者から

の意見を聴取し、必要に応じて都道府県や専門家からの情報の提供や技術的な助言を受けつつ、当該市町村を対象地域として、被害防止対策の実施体制や、被害を及ぼす鳥獣の捕獲、侵入防止柵の設置等の被害防止対策を明らかにした、被害防止計画の作成を推進する。」とされている。

さらに、被害防止計画には、特別措置法、被害防止基本指針及び「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に基づく被害防止計画の作成の推進について」(平成20年2月21日付け19生産第8422号農林水産省生産局長通知)に基づき、被害発生時期等の被害の現状と、それを踏まえた被害防止計画の目標年度における被害金額等の被害軽減目標等を記載することとされている。

〔被害防止計画に定める事項（概要）〕

- ① 鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止に関する基本的な方針
 - i 被害の現状及び被害の軽減目標
 - ii 従来講じてきた被害防止対策
 - iii 今後の取組方針
- ② 対象鳥獣の種類
- ③ 被害防止計画の期間(3年程度)
- ④ 対象鳥獣の捕獲等に関する事項
 - i 対象鳥獣の捕獲体制
 - ii 対象鳥獣の捕獲計画
 - iii 鳥獣保護法第9条第1項の規定により都道府県知事が行うこととされている対象鳥獣の捕獲等の許可であって、被害防止計画を作成した市町村の長が行うことができるものに関する事項
- ⑤ 防護柵の設置その他の対象鳥獣の捕獲等以外の被害防止施策に関する事項
- ⑥ 被害防止施策の実施体制に関する事項
 - i 被害防止対策協議会に関する事項
 - ii 関係機関に関する事項
 - iii 鳥獣被害対策実施隊(注)に関する事項 等
- ⑦ 捕獲等をした対象鳥獣の処理に関する事項
- ⑧ その他被害防止施策の実施に関し必要な事項

(注) 対象鳥獣の捕獲、侵入防止柵の設置その他の被害防止計画に基づく被害防止施策を適切に実施するため、市町村長が、①市町村の職員のうちから指名する者又は②被害防止計画に基づく被害防止施策の実施に積極的に取り組むことが見込まれる者の中から任命する鳥獣被害対策実施隊員により構成される。

(イ) 被害防止計画作成の際の都道府県との協議

特別措置法第4条第5項では、市町村が被害防止計画を定めようとする場合、あらかじめ、都道府県知事に協議しなければならないと規定されており、また、被害

防止計画に捕獲許可権限の委譲事項を記載しようとするときは、当該許可権限委譲事項について都道府県知事の同意を得なければならないと規定されている。

なお、特別措置法第4条第6項では、都道府県知事は、被害防止計画が当該市町村の鳥獣による農林水産業等に係る被害の状況に基づいて作成される必要があり、かつ、当該市町村がその状況を的確に把握することができる立場にあることを踏まえて協議を行うものと規定されている。

(ウ) 被害防止計画に基づく鳥獣被害防止総合対策交付金の配分等

「鳥獣被害防止総合対策交付金実施要綱」（平成20年3月31日付け19生産第9423号農林水産事務次官依命通知。以下「交付金実施要綱」という。）等では、鳥獣被害防止総合対策事業の実施主体は、鳥獣による農林水産業等に係る被害の現状、課題及び被害軽減目標並びに被害対策の具体的な取組方針について定めた被害防止計画を作成するものとされている。また、この被害軽減目標を基に目標達成率が算出され、この達成率は事業評価の指標とされるとともに、鳥獣被害防止総合対策交付金事業の効果測定にも利用されている。

また、「鳥獣被害防止総合対策交付金配分基準について」（平成20年3月31日付け19生産第9427号農林水産省生産局長通知。以下「交付金配分基準」という。）では、平成23年度の当該交付金の各都道府県への配分については、全交付額のうち、

- ① 4分の1を、都道府県別の要望額に応じて配分
- ② 4分の1を、被害防止計画作成市町村（協議中のものを含む。）の数に応じて配分
- ③ 2分の1を、実施する取組内容に応じて設定されているポイントの合計値の高い計画を含む都道府県から順次配分

することとなっている。このうち、被害軽減目標については、被害面積又は被害額のいずれかを10%以上軽減する目標を定める場合は1ポイント、30%以上軽減する目標を定める場合には3ポイント、いずれも30%以上軽減する目標を設定している場合には5ポイントが配分される。

なお、平成24年度の当該交付金の配分基準では、基礎配分に当たる予算額の2分の1については、都道府県の被害額、被害防止計画を作成している市町村の割合及び鳥獣被害対策実施隊を編成している市町村の割合に応じて各都道府県に配分することとされたが、残りの2分の1については、23年度と同様にポイントに応じて配分することとされている。

鳥獣被害防止総合対策交付金事業の対象については、関係市町村が被害防止対策協議会を設置し総合的な被害防止対策を講ずるために生息調査を行う場合は対象となるものの、都道府県等が事業実施主体として生息調査を行う場合には対象とならない（注）ものとなっている。

(注) 鳥獣被害防止総合対策交付金事業の対象である生息調査や推進体制整備等の実施主体については、「鳥獣被害防止総合対策交付金実施要領の制定について」(平成 20 年 3 月 31 日付け 19 生産第 9424 号農林水産省生産局長通知)において、地方公共団体、農業協同組合等の代表者等で構成される「協議会」とされており、都道府県が事業実施主体となることは認められていない。

エ 被害防止計画の作成における特定計画・実施計画との整合性の確保

特別措置法第 4 条第 4 項の規定及び被害防止基本指針では、被害防止計画の作成に当たっては、鳥獣保護事業計画及び特定計画との整合性が保たれるよう、当該市町村が存する都道府県における鳥獣の生息状況や、都道府県が実施する鳥獣の保護管理対策の実施状況に十分留意するものとされている。

このため、都道府県は、市町村から特別措置法第 4 条第 5 項の規定に基づく被害防止計画の協議があった場合には、鳥獣保護事業計画及び特定計画との整合性に十分配慮しつつ、市町村が被害の実情に精通していることを踏まえて、当該協議を行うものとされている。

さらに、「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の施行に伴う鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律等の運用について」(平成 20 年 2 月 21 日付け環自野発第 080221003 号環境省自然環境局野生生物課長通知)では、被害防止計画における捕獲計画数の設定の考え方について、「例えば、被害防止計画における捕獲計画数が、特定計画で設定されている保護管理の目標数を上回る場合、整合性がとれているとは言えず、最新の生息状況等も踏まえ、被害防止計画に記す捕獲計画数の調整を図る等の措置が必要と考えられる。」とされている。

なお、鳥獣保護基本指針では、関係する行政機関の鳥獣担当部局、農林水産担当部局等は、鳥獣の生息状況及び鳥獣による被害状況に関する情報を共有し、対象鳥獣の個体数管理とともに被害防除対策と一体的に鳥獣の生息環境の管理を図る等、特別措置法に基づく被害防止計画等との整合を図り、総合的な取組の推進に向け、連携を図るものとされている。

また、鳥獣保護基本指針では、都道府県又は鳥獣保護事業の一部を行う市町村等は、特定計画の効果的な目標達成に資するため、必要に応じて特定計画の対象地域を更に区分した地域において、適切な鳥獣保護管理事業を実施するための実施計画(以下単に「実施計画」という。)を年度別に作成するよう努めることとされており、都道府県は、関係市町村が実施計画に基づき捕獲を許可する場合、特定計画に定められた目標数の達成が図られるよう、また、特定計画等に示された捕獲上限数を超過しないよう必要な指示を行うものとされている。

オ 被害防止計画の評価結果に基づく改善等

(7) 事業実施状況の報告

特別措置法第 4 条第 10 項では、被害防止計画を作成した市町村は、毎年度、被害防止計画の実施状況について、都道府県知事に報告しなければならないと規定されている。

また、被害防止基本指針においては、都道府県と市町村が連携して対策を実施するため、市町村は、特別措置法第4条第10項の規定に基づき、毎年度、被害防止計画に基づく鳥獣の捕獲数、被害防除や生息環境整備の取組その他被害防止計画の実施状況について、都道府県知事に報告することとされている。

さらに、交付金実施要綱等では、鳥獣被害防止総合対策交付金事業の事業実施主体である市町村等は、当該事業の実施状況を、都道府県知事に報告し、報告を受けた都道府県知事は、その内容について検討し、被害防止計画に定められた目標の達成が見込まれないと判断したときは、当該市町村等に対して必要な指導を行うものとされている。

なお、交付金実施要綱等では、都道府県知事は、鳥獣被害防止総合対策交付金事業の実施状況について、地方農政局長等に報告することとされている。

(イ) 被害防止計画の目標達成状況の評価

交付金実施要綱等では、事業実施主体（市町村等）は、被害防止計画の目標年度の翌年度において、被害防止計画の目標の達成状況について自ら事業評価を行い、評価内容の妥当性について学識経験者等第三者の意見を聴いた上で、その結果を都道府県知事に報告することとされている。

また、都道府県知事は、事業評価の報告を受けた場合には、その内容を点検評価し、その結果を地方農政局長等に報告するとともに、当該市町村等に対して必要に応じ指導することとされ、さらに、報告を受けた地方農政局長等は、局内で検討会を開催して点検評価を行い、必要に応じて、都道府県に指導を行うこととされている。

なお、「H20～H22年度の鳥獣被害防止総合対策事業の評価報告の実施について」（平成23年7月27日付け生産局鳥獣被害対策室事務連絡）では、市町村等において作成された被害防止計画の目標年度が平成22年度になっている場合、22年度の被害状況の調査結果が出る時点を勘案し、23年9月末までに、各地方農政局等に事業評価報告書を提出することとされている。また、同事務連絡では、目標の達成率の算出について、「 $(\text{基準年値} - \text{実績値}) / (\text{基準年値} - \text{目標値})$ 」により、目標とした被害軽減量（額）に対する被害軽減実績の割合を算出するとされている。

(ウ) 改善計画の作成

交付金実施要綱等では、前述の事業評価の結果、被害防止計画に定められた目標の達成率が70%未満と低調である場合には、市町村等は、都道府県の指導の下、その要因、推進体制、施設の利用計画の見直し等の目標達成に向けた方策を記載した改善計画を作成し、都道府県知事へ報告することとされている。

また、報告を受けた都道府県は、改善計画について点検評価を行った上で地方農政局長等に報告し、地方農政局長等は、都道府県に対し、指導及び助言を行うこと

とされている。

【調査結果】

ア 農林水産業等に被害を及ぼす鳥獣の生息調査の推進

今回、当省では、農林水産省、6 地方農政局等（東北、東海、近畿、中国四国、九州の各地方農政局及び内閣府沖縄総合事務局農林水産部）、林野庁、7 森林管理局等（北海道、東北、中部、近畿中国、四国、九州の各森林管理局及び下北森林管理署）、水産庁、環境省、7 地方環境事務所等（北海道、東北、中部、近畿、中国四国、九州の各地方環境事務所及び釧路自然環境事務所）、9 道県（北海道、青森県、山形県、愛知県、滋賀県、広島県、徳島県、福岡県及び沖縄県）、9 道県内の 22 市町村等（被害防止対策協議会を含む。）における、被害を及ぼす鳥獣の生息調査の実施状況について調査した。

この調査の結果、以下のとおり、予算措置ができないことや市町村が被害防止計画を作成する上で必要とする鳥獣の生息状況データの精度や範囲等を都道府県が把握していないなどのため、生息調査が的確に実施されておらず、科学的なデータの把握が不十分なままに、妥当性を欠く内容（被害軽減目標、捕獲計画数等）の被害防止計画の作成を行っていると思われるものがあった。

- ① 山形県では、平成 19 年 6 月、ニホンザルについての特定計画を作成する際、同県の単独事業で、野生鳥獣保護管理推進調査等を実施し、個体群ごとの群れ総数や分布状況等の把握により、生息数を 6 個体群（100 群れ前後）、3,000 頭と推定している。しかし、それ以降、詳細な調査をするための必要な予算の確保ができないなどとして、モニタリング調査による群れごとの遊動域や加害レベル等の詳細な調査を実施していない（注）。このため、関係する市町村では、群れごとの遊動域、加害レベル等に応じた有効な対策を講ずるためのデータが十分得られない状況となっている。

（注）当省の調査実施後の平成 24 年 3 月に、第 2 期特定計画の作成のため、ニホンザルの遊動域の変化、群れの分化等についての調査が行われている。

一方、隣接する宮城県では、同県の単独事業で、30 群、1,700 頭の群れごとの詳細な調査及び特定計画作成後の経年的なモニタリング調査を実施し、他の地域への被害の拡大を招かないよう効果的な「追い上げ」対策が実施されている。

前述（第 2-1-(1)-ウ-(ウ)）のとおり、農林水産省の鳥獣被害防止総合対策交付金事業における生息調査等の推進事業は、都道府県が事業実施主体となることはできず、かつ、山形県内にはニホンザルの被害が発生している関係 13 市町による被害防止対策協議会がないように、必ずしも県の関係区域全てを対象とする協議会が設置されるものではないため、生息調査等の推進事業を行う適当な事業主体はない

ものとなっている。

なお、山形県内におけるニホンザルによる農作物被害は、次表のとおり、平成18年度から減少傾向にあるが、ニホンザルに係る第1次特定計画が作成された19年度や20年度には減少しているものの、計画期間の3年目以降となる21年度及び22年度には増加に転じており、被害を及ぼすニホンザルの生息実態を継続的に把握し、対策を講ずることが求められている。

表 山形県におけるニホンザル被害の推移 (単位：トン、千円、%)

区分	平成18年度	19年度	20年度	21年度	22年度
被害量	577.5 (100)	451.5 (78.2)	303.9 (52.6)	342.1 (59.2)	365.7 (63.3)
被害金額	209,038 (100)	149,897 (71.7)	96,698 (46.3)	120,973 (57.9)	110,383 (52.8)

- (注) 1 当省の調査結果による。
2 括弧内は、平成18年度を100とした場合の指数である。
3 平成22年度の被害金額は、全国で山口県、三重県、長野県に次いで第4位である。

- ② 青森県では、県内に4個体群のニホンザル(注)が生息している。このうち下北半島の1群は、天然記念物として、県により、詳細な生息調査が実施され、特定計画が作成されているが、これ以外の3群については、特定計画が作成されていない。このうち、特に岩木川上流域については、平成14年以降県による生息調査が全く実施されていないため、生息状況のデータに基づく被害防止対策等ができず、個別の有害捕獲や追い払い等が、結果として群れの分化、小群化を招き被害地域を拡大する結果となっている。

(注) 青森県の生息数等調査によると、青森県内におけるニホンザルの地域個体群は、下北、津軽半島及び白神山地の3群であるが、このうち、白神山地周辺のニホンザルについて、1つの連続した地域個体群との認識を持った上で、白神山地の西側(西海岸地域)と北側(岩木川上流地域)に分けて群れを調査している。

- ③ 愛知県では、平成19年7月にイノシシ、ニホンザル、ニホンジカ及びカモシカの特定期計画を作成するため、17年度に生息調査を実施し、その後もアンケート等による聞き取り調査を毎年継続的に実施している。

しかし、調査対象とした県内の3市町のうち2市は、県の生息調査結果では、市が被害防止対策の対象とする鳥獣の生息域や行動範囲を踏まえた地区ごとの詳細な生息状況が示されておらず、例えば、県内のイノシシの生息数が1,500頭から6,000頭となっているなどデータの幅が大きすぎることなどから、被害防止計画の作成には活用できないとしている。

また、このうち1市では、後述(第2-1-(1)-ウ-①)のように、被害防止計画における被害軽減目標及び捕獲計画数の設定において、鳥獣の生息数が分からない中で、具体的な根拠に基づく目標値を設定することは困難であるとして、実現性が

乏しいとみられる被害半減を目標としているなど、県の生息調査が、市町村の被害防止計画の作成に有効に活用されていない例がみられた。

- ④ 広島県では、イノシシ、シカ等の第2期特定計画（計画期間：平成19年度から23年度まで）の作成に当たって、自然環境部局が、イノシシについては平成18年度狩猟者アンケート調査により、シカについては平成18年度及び19年度の生息密度調査により生息動向を調査したが、人的、予算的な事情から、その後の継続的なモニタリング調査等を行っていないため、市町村が生息状況を踏まえた被害防止計画を作成するために必要なデータが得られていない。

また、鳥獣の生息調査については、農林水産省では、環境省が所管する鳥獣保護管理制度及び特定計画制度の中で把握するものであるとして、地方農政局等による調査を実施していない。一方、環境省は、地方環境事務所等が自然環境保全基礎調査等の全国調査及び国指定鳥獣保護区内の鳥獣保護の一環として生息状況を把握しているが、農作物等の被害防止の観点での生息調査を行っていないとしている。

さらに、調査対象9道県の中には、農林水産部局（鳥獣被害防止対策担当）では、鳥獣の生息調査を自然保護部局が行っているとしている一方、自然保護部局では、予算の制約を理由として十分な調査ができないとしているところがあるなど、的確な調査が行われていない状況がみられた。

なお、調査対象市町村の中には、予算、調査体制、調査技術等の点から生息調査を行うのは困難であるとし、少しでも農作物の被害軽減を図るため、侵入防止柵などの被害防止施設の設置を優先せざるを得ないとしているところもある。

このような状況の中、平成24年3月の特別措置法の一部改正により、国及び地方公共団体は、鳥獣被害の状況、鳥獣の生息状況等の調査の結果を踏まえ、農林水産業等に係る被害の原因となっている鳥獣に関し、適正と認められる個体数についての調査研究を行うこととされた。このため、国及び都道府県は、市町村が総合的かつ効果的な被害防止計画を作成できるよう、これまで以上に、鳥獣の生息調査等の取組を積極的に行う必要がある。

イ 鳥獣による農作物等の被害の的確な把握等

(7) 農作物等に係る被害状況の的確な把握

国及び地方公共団体が把握した被害実績は、前述（第2-1-(1)-イ）のとおり、国及び地方公共団体の予算、被害防止計画（被害軽減目標、捕獲計画等）の作成、鳥獣被害防止総合対策事業の費用対効果の分析、被害防止計画に基づく事業の事業評価等に利用されている。

しかし、調査対象22市町村等における農作物等の鳥獣被害の把握状況を調査した結果、以下のとおり、被害調査要領に基づいて行われるべき被害面積の算定方法

や被害量の把握方法が区々になっているなど、的確性を欠くもののほか、過大な算定となる可能性のあるものがみられた。

① 被害面積、被害量及び被害金額の算定

i) 被害調査要領では、市町村は被害の取りまとめに当たり、農業共済対象作物（注）については、農業共済組合への照会に努めることとされており、被害数値に齟齬があった場合は、農業共済の数値を優先することとされている。

しかし、調査対象とした広島県内の市町村の中には、農業共済組合の算出方法が、3割以上の被害があった場合には、一律10割の被害面積があるものとして積算し、一方、3割未満の被害があった作付面積を把握していないため、独自に、3割以上の被害があった作付面積に60%を乗じて、3割未満の被害が生じた作付面積における被害面積を積算する算定方法によっているものがみられた。この方法によると、例えば3割未満の被害があった作付面積についても補足調査を行った上で農業共済の被害数値を利用する等の適切な算定が行われず、次表のとおり、被害が過大に算定される可能性があるものとなっている。

（注）農業共済制度は、農業災害補償法（昭和22年法律第185号）に基づき、農業共済組合が行う共済事業で、農作物共済、果樹共済、畑作物共済等の種類がある。例えば、このうち農作物共済は、一筆方式の場合、水稲、陸稲、麦について10アール以上耕作している農家が対象となり、耕地一筆ごとに基準収穫量を定め、その3割を超える減収があった場合に一筆ごとに共済金が支払われる。

表 農業共済組合の被害算定により過大となり得る例（試算）

	共済引受面積 (a)	被害率 (b) (仮定)	実被害面積 (a × b)	調査対象市の算出結果
1	20 アール	10 割	20 アール	40 アール (20 アール × 1.0 × 2)
2	20 アール	10 割		
3	20 アール	2 割	4 アール	24 アール (40 アール × 0.6)
4	20 アール	2 割		
5	20 アール	2 割		
計	100 アール	—	52 アール	64 アール

（注）1 当省が調査結果に基づき、試算したものである。

2 上記試算は、例えば一戸の農家が、20アールの畑を5区画耕作している場合を仮定した。

ii) 被害調査要領では、鳥類の被害について、鳥類の種類別にカラスとヒヨドリを区分して報告を求められている。しかし、次表のとおり、沖縄県では調査対象町から、被害の区分が困難であるなどとしてカラスとヒヨドリの区分のない被害面積、被害量及び被害金額の報告を受け、それを単純に二等分した数値を被害状況として国に報告している。このため町と県との間で被害実績の把握結果が異なるだけでなく、当該町の被害防止計画の評価において、カラスの被害軽減効果を、被害状況を単純に等分した実績（被害量 26.035t、被害額

5,426,310円)から算定し、新たな被害防止計画(平成23年度から25年度まで)におけるカラスの被害の現状(基準値)として、被害額10,852,620円が用いられるなど、補足的な調査を実施する等の対処が行われたいまま適切でない取扱いが行われているものがみられた。

表 調査対象町(沖縄県内)におけるカラス、ヒヨドリによる被害状況

鳥獣種類名	農作物名	被害面積 (ha)	被害量 (t)	被害金額 (円)
カラス、 ヒヨドリ	果樹(ミカン類・スイ カ・メロン)	35.10	52.07	10,852,620

(注)「平成22年度 鳥獣類による農作物への被害状況及び防除対策の状況」(調査対象町(沖縄県))に基づき、当省が作成した。



表 調査対象町の被害状況に係る沖縄県から沖縄総合事務局農林水産部への報告

カラス			ヒヨドリ		
被害面積 (ha)	被害量 (t)	被害金額 (円)	被害面積 (ha)	被害量 (t)	被害金額 (円)
17.550	26.035	5,426,310	17.550	26.035	5,426,310

(注)平成22年度「都道府県集計シート(沖縄県)」に基づき、当省が作成した。

iii) 被害調査要領では、被害面積は、被害が発生しなかった場合に見込まれる収量又は品質から、減収又は減質した実面積とされており、愛知県内の調査対象2市のうち、一方の市では、イノシシ、ニホンジカ等による被害面積について、農家への聞き取り結果を基に、被害を受けた農地の作付面積に3段階に区分した被害割合を乗じることで算出しているが、もう一方の市では、アンケート結果で得られた申告面積をそのまま集計して被害面積としており、被害を受けた農地の作付面積や被害割合が分からないものとなっている。

iv) 福岡県内の調査対象市では、イノシシ、カラスによる被害面積等の算定の際、市から調査の依頼を受けた農業協同組合において、毎年度、下部組織の担当職員が被害の申告や相談があったものの被害状況を把握しているが、当該申告等の記録が不十分であることから、農業者から申告等された際の被害状況の記憶に基づき、品目ごとの被害面積を上部機関に報告している。

v) 福岡県内の調査対象市では、イノシシ、ニホンジカによる被害面積の算定の際、平成20年度までは、農業共済組合等からの聞き取りにより調査していたが、21年度から調査方法を変え、農業者からの被害申告に基づく調査を行ったところ、同年度の被害金額が前年度と比べ15倍に増加した。また、平成22年度は、市担当職員が農業協同組合職員から前年度と比べた被害の増減状況を聞き取り、その割合を前年度の被害面積に乗じたものを被害面積とし、当該面

積に基づき被害金額及び被害量を算定して報告している。

vi) 滋賀県内の調査対象市では、被害調査票を全自治会に配布し、調査方法を一任している。しかし、当該調査票は、県が求めている作付面積、被害面積（被害割合）が判明する様式ではなく、被害実態を的確に把握できるものとはなっていない。

vii) 滋賀県内の調査対象市では、カワウによる漁業被害について、滋賀県が特定計画で示している算定方法に従って、次表のとおり、カワウの一日当たり捕食量に年間滞在日数、漁価の平均単価、春の生息数を乗じ、被害金額を1年間で約13億6,400万円と推計（県内でカワウの捕食した魚全てを調査対象市における被害として計上）し、市の被害防止計画に掲載している。

しかし、同市は、当該算定方法について、滋賀県から、「県内の魚類の捕食量全てが被害金額とは言えない。」と指摘されているにもかかわらず、独自に全て同市における被害として被害防止計画に計上している。

表 調査対象市におけるカワウの被害金額の算出内訳（平成21年度）

算定要素	一日当たり捕食量(a)	年間滞在日数(b)	漁価の平均単価(c)	春の生息数(d)	被害金額(a × b × c × d)
数値	0.35kg	214日	723.5円/kg	25,171羽	1,364,020千円

(注) 調査対象市の資料に基づき、当省が作成した。

なお、水産庁は、カワウによる内水面漁業被害額の算定方法として、次の式を用いて計算することを全国内水面漁業協同組合連合会のホームページ等で明示している。

(カワウによる被害額の推定方法)

「カワウの飛来数×飛来日数×1羽当たりの1日の捕食量×捕食される魚種別重量比×魚種別単価の合計」

しかし、上記算定式は、都道府県全体での被害量等の推定が可能な算定方法であるが、市町村ごとの被害量等の算定には必ずしも適していないものとなっている。

このため、広島県及び調査対象市（広島県内）では、カワウによる被害対策について、水産庁による調査方法等の開発普及を要望する意見がみられた。

② 調査期間

被害調査要領では、「調査期間は、毎年度4月から翌年3月までとする」とされているが、i) 平成20年度に悉皆調査を行った後、21年度、22年度は集落の

聞き取り調査のみ行い、被害金額に増減がみられない場合は前年度と同じ被害実績として報告しているもの（北海道内）、ii）毎年1月から12月までの被害実績を報告しているもの（愛知県内）がみられた。

③ 調査事項

被害調査要領では、調査事項は、被害を受けた農作物の被害面積、被害量及び被害金額とされ、また、市町村が取りまとめる被害状況調査票の留意事項で、被害面積及び被害量は、被害が発生しなかった場合に見込まれる収量又は品質から、減収又は減質した実面積及び量とされており、被害額は被害量に被害農産物の単価を乗じて算出することとされている。

なお、育苗期の被害は、種苗価格で算出し、植付けが遅れることにより最終的な収量が減少した場合には、その減少分の額も加えることとされている。

しかし、調査対象 22 市町村等の中には、農作物の被害状況について、農業者等の負担軽減等のためとして、被害面積のみを把握し、被害量及び被害金額を一定の計算方法により算出することとしており、被害が発生しなかった場合に見込まれる収量又は品質を反映させていないものが 4 市町村みられた。（愛知県、徳島県及び福岡県内）

④ 被害状況の調査手法

農林水産省は、被害防止基本指針に基づき、都道府県及び市町村に対し、より的確な被害把握を求めており、被害調査要領では、農業共済組合への照会、現場確認、農家、農業協同組合、猟友会等からの聞き取り等複数の調査方法により把握することとされているが、調査対象 20 市町村（水産被害及び森林被害を除く。）の調査方法をみると、「農家へのアンケート」等単一の調査方法のみにより算定しているものが 11 市町村と最も多く、複数の確認方法による被害の申告内容の検証が行われていないものとなっている。

表 調査対象市町村における被害調査方法

調査方法	1 種類	2 種類	3 種類	4 種類	計
市町村数	11	6	2	1	20

（注）当省の調査結果による。

(イ) 被害の原因究明の取組の推進

調査対象とした国 20 機関（6 地方農政局等、7 森林管理局等、7 地方環境事務所等）、9 道県、22 市町村等における鳥獣被害の原因究明に係る取組状況をみると、効果的な被害防止対策を講ずるためとして実施しているのは、以下のとおり、国の 7 機関（北海道、関東、中部、近畿中国、四国及び九州森林管理局並びに中国四国

環境事務所)、2 県(青森県及び滋賀県)、7 市町村等となっている。

特に、被害防止計画を作成する市町村においては、計画に盛り込む被害防止対策の効果を上げるため、被害の現状、発生原因に応じた対策を選定する必要があるが、被害の原因究明のための体制・予算がない又は専門的な知見がないなどの理由により、その必要性は認めるが行うことができないとしているところがある。

これに関し、農林水産省の鳥獣被害防止総合対策交付金事業では、被害の発生状況、地形、被害防止施設の設置状況等に関する調査など被害の原因究明に結び付く調査について対象とすることができるかとされているが、被害対応の緊急性が高いとして、侵入防止柵の整備など直接的な被害防止対策が優先される傾向があり、市町村における被害防止計画の作成や効果的な被害防止対策の実施に結び付く、被害原因究明などの基礎的な調査活動を推進するための国や都道府県の支援が不足しているものと考えられる。

なお、平成 24 年 3 月の特別措置法の一部改正により、市町村は、被害防止施策のみによっては対象鳥獣による被害を防止することが困難であると認めるときは、都道府県知事に対して必要な措置を講ずるよう要請することができることとなり、都道府県は、市町村が効果的な被害防止計画を作成できるよう、被害の原因究明等の取組についても積極的に行う必要がある。

① 国及び県における原因究明に係る取組

鳥獣被害の原因究明を実施している国の 7 機関では、例えば、中国四国環境事務所が植生タイプ及び生息密度を考慮した被害調査、広域的な被害調査等を、また、四国森林管理局が樹木の被害状況、植生の被害状況等の調査を実施している。また、2 県では、単独事業により集落環境診断(注)等の中で原因究明と対策の取組を実施している。

一方、原因究明を実施していない国の 13 機関では、その理由について、6 地方農政局では、原因究明のための予算がなく、また人員もない等として、6 地方環境事務所では、原因究明は農林水産省所管であるため等としている。

(注)「集落環境診断」は、集落の地域住民、専門家、行政関係者等の協同作業によって、加害獣の侵入経路、被害状況、侵入防止柵や林縁等の管理状況を見て回り、それを関係者が集まって地図に落とし込み、情報の共有を図るとともに、被害対策の役割分担や優先順位について合意を得ながら進める手法である。

② 市町村における原因究明に係る取組

調査対象 22 市町村等のうち、7 市町村が、大学との連携や集落環境診断等により、集落ぐるみで鳥獣被害の原因究明を実施し、鳥獣被害における集落の弱点を住民自らが発見することにより、原因に応じた被害防止対策に取り組み、効果を上げていているとしている。

一方、このような原因究明を実施していない市町村の中には、その必要性は認

めるものの、市町村の限られた体制の中では、原因の究明（把握）方法や対策に関する専門家の技術的支援がなければ実施できないとの意見がみられた。

ウ 被害防止計画の内容の妥当性確保

被害防止計画には、対象地域の鳥獣の生息状況や被害発生時期等の被害の現状を踏まえた上で、目標年度における被害金額等の被害軽減目標を定め、また、その被害軽減目標を達成するために必要な実施体制、捕獲計画、侵入防止柵の設置等の被害防止対策を定めることとされている。また、この被害軽減目標の達成状況は、評価されるとともに、鳥獣被害防止総合対策交付金事業の効果測定にも利用されている。

しかし、以下のとおり、調査対象 22 市町村等の被害防止計画の中には、被害軽減目標や鳥獣の捕獲計画数について、過去の実績や科学的な根拠に基づいた設定がなされていないものや鳥獣被害防止総合対策交付金事業の配分ポイントの獲得を目的とした設定がなされているとみられるものなど、妥当性を欠く例があり、被害防止計画に基づく被害防止対策の実施による被害軽減効果が明確でない状況がみられた。

また、都道府県が市町村と協議を行う際、都道府県が示した意見の一部が被害防止計画に反映されていないなど、被害防止計画の内容の妥当性に関する都道府県の指導が十分に行われていない状況がみられた。

① 被害防止計画における「被害軽減目標」や「捕獲計画数」が実績を反映したものになっていないなど、設定根拠が不明確な例

i) 愛知県内の調査対象市では、鳥獣の生息数も分からない中で、具体的な根拠に基づく目標値を設定するのは困難なため、当初は被害面積、被害金額とも 0 に設定することとしていたが、県から無理な目標は立てないように指導され、大まかに現状値から被害を半減させる目標値とし、イノシシについては特に被害が大きいことから現状値の 3 分の 1 の目標値としている。

また、イノシシについて、同市の平成 20 年度から 22 年度における被害防止計画及び実施計画の捕獲計画数と捕獲実績とを比較すると、いずれの年も実績が計画数を上回っており、22 年度の捕獲実績は捕獲計画数の 2.5 倍となっている。

しかし、捕獲計画数以上に捕獲を行っても、被害金額は大幅に増加しており、被害軽減に十分な量の捕獲数となっておらず、同市が設定していた捕獲計画数は被害軽減を図る上で過少なものとなっていたものと考えられる。そのため、被害軽減を計画的に進めるには、特定計画の作成に当たって、鳥獣の生息数をできるだけ的確に把握し、生息数に見合った捕獲数を設定した上で、市町村がこれを踏まえた実施計画を作成するように支援し、また、被害防止計画の作成に当たっては、捕獲目標が実施計画（特定計画）と整合が取れるよう都道府県と協議するなど、両面から整合性を図るための取組が重要である。

ii) 沖縄県内の調査対象町では、前回の被害防止計画（計画期間：平成 20 年度か

ら 22 年度まで) において、カラスの捕獲実績は各年度とも計画を達成していない(各年度の捕獲計画数 1,000 羽に対して、捕獲実績は 20 年度 0 羽、21 年度 478 羽、22 年度 707 羽)。しかし、平成 23 年度からの新たな被害防止計画では、カラスの捕獲計画数を、先行して被害防止計画を作成していた隣接村の捕獲計画数を参考に設定しており、同町の面積が同村よりも広いことから、より多くの捕獲数が見込めるとして、各年度とも同村の 1.5 倍の捕獲計画数を設定(23 年度の捕獲計画数 2,000 羽)しており、過去の捕獲実績を反映していない過大な目標になっている。

なお、隣接村では、過去の捕獲の実績等(捕獲従事者数、購入可能弾数、命中率)を踏まえ、被害防止計画におけるカラスの捕獲計画数を設定している。

iii) 鳥獣被害防止総合対策交付金事業のポイント配分では、被害防止計画において、被害面積又は被害金額のいずれかを 30%以上軽減する目標を設定する場合には 3 ポイント、いずれも 30%以上軽減する目標を設定する場合には 5 ポイントが配分されることとなっている。このため、調査対象 22 市町村等のうち、主な鳥獣の被害面積又は被害金額の被害軽減目標のいずれかを 30%程度としているものが 8 市町村、いずれも 30%程度としているものが 6 市町村みられた。

また、調査対象 22 市町村等の中には、被害軽減目標の設定根拠について、鳥獣被害防止総合対策交付金事業のポイントを獲得するため、現状値の 70%(30%の軽減)を目標値にしたとしているものがみられた。

② 被害防止計画の現状値の設定が不適切な例

調査対象 22 市町村等の 21 被害防止計画をみたところ、計画期間初年度の 2 年以上前の被害実績をもって現状値としているものが、10 計画(47.6%)あった。

なお、残りの 11 計画については、計画期間初年度の前年度の被害実績を現状値としている。このうち、道県との被害防止計画に係る協議時期について、被害実績が把握できてから行うとして、被害防止計画の作成を遅らせ、計画初年度の開始月を遅らせているもの(6 計画)、年度終了前の最新の被害実績の速報値を現状値としているもの(1 計画)がみられ、また、残りの 4 計画については前年度の被害実績を現状値に反映できている理由は不明であった。

③ 複数市が共同で作成した被害防止計画の被害軽減目標、捕獲計画数の記載内容に齟齬があり、県から統一するよう意見が付されているが、それが十分には反映されていない例等

滋賀県内の調査対象 2 市では、平成 23 年度に共同で被害防止計画を作成しているが、被害防止計画における被害軽減目標、捕獲計画数の記載をみると、i) 一方の市では、鳥獣別に被害農作物の品目ごとの被害軽減目標を設定しているのに対し、

もう一方の市では、鳥獣別の被害軽減目標のみを設定している、ii) 一方の市では、狩猟による捕獲目標数と有害鳥獣捕獲による捕獲目標数をそれぞれ設定し、その合計を捕獲目標数としているのに対し、もう一方の市では、捕獲計画数に狩猟による捕獲計画数分を計上していないなど、両市の記載内容が異なるものとなっている。

これらについて滋賀県は、被害防止計画作成時の協議において指摘したいくつかの事項は修正されており、また、最終的には、その内容は作成主体である市の判断によると説明しているが、被害防止計画の内容について十分な指導・協議が行われていないものと考えられる。

また、滋賀県は、調査対象2市が共同で作成する被害防止計画案の協議を受けた際、同県が示した意見書において、「カワウの被害金額については魚類の捕食量全てが被害金額とは言えない。調査対象市内に限定した被害金額の算出根拠又は留意事項を注釈として併記すべき。」と意見を付しているが、決定した被害防止計画には、「カワウについては、原則として生息数と一羽当たりの捕食量により算出しています。」との注記があるのみで、意見書の趣旨が反映されていないものとなっている。

④ 町全域が計画対象区域であるにもかかわらず、被害防止計画で一部区域のみの現状値、目標値等が設定されている例

徳島県内の調査対象町が作成した第1期の被害防止計画（計画期間：平成20年度から22年度まで）では、従来、全5地区のうちの3地区が農林水産省の補助事業（鳥獣害防止総合対策事業）の対象とされていることから、当該3地区の被害状況（被害金額及び被害面積に係る現状値）や被害軽減目標値を設定している。

このため、第1期の被害防止計画の事業評価は、当該3地区の被害実績に基づいて行われているが、新たに作成した第2期の被害防止計画（計画期間：平成23年度から25年度まで）においても、第1期の被害状況等の数値との整合性を考慮して、当該3地区に係る被害状況を基に被害軽減目標を設定しており、同町全域の目標設定となっていない。

エ 被害防止計画の作成における特定計画・実施計画との整合性の確保

調査対象9道県における被害防止計画と特定計画・実施計画との整合性について調査したところ、以下のとおり、被害防止計画における捕獲計画数について、特定計画との整合性を取るため、特定計画に基づき市町村ごとに作成する実施計画の捕獲目標数と合わせているものの、市町村ごとの実施計画における捕獲目標数の合計が、特定計画の道県全体の捕獲目標数を大幅に上回るものとなっており、結果的に被害防止計画と特定計画の整合性が取られてない例や、遊動域の広い鳥獣（ニホンザル）について、共通の遊動域にある市町村が同じ群れを重複して捕獲計画に計上している例などがみられた。

これは、調査対象9道県において、特定計画の作成以降、対象鳥獣の生息動向のモニタリングが実施されないまま、特定計画に基づく市町村ごとの実施計画が定められたため、特定計画の捕獲目標数と市町村ごとの実施計画の捕獲目標数の合計が整合していないことや、被害防止計画の協議を行う際に、特定計画に定める捕獲目標数と被害防止計画に定める捕獲計画数の調整を十分行えないことなどが原因と考えられる。

〔事例1〕

愛知県では、市町村が特定計画を実施するために作成する実施計画について、毎年度見直すよう指導することとしており、その中で被害防止計画と特定計画の整合性を取るとしている。しかし、平成23年度の捕獲計画数をみると、特定計画における捕獲目標数よりも、県内の市町村が作成した実施計画における捕獲計画数の合計数が上回っており、特にイノシシとニホンジカについては約2倍となっている。

なお、愛知県は、市町村に対し、被害防止計画と実施計画の整合性を取るよう指示しており、市町村においても被害防止計画における捕獲計画数等と実施計画における捕獲計画数等との整合性の確保に努めている。しかし、実施計画の捕獲計画数と特定計画の捕獲目標数とがかい離したものとなっているため、結果として被害防止計画と特定計画との整合性が取られていない状況となっている。

(参考) 県が特定計画で定めた捕獲目標数を市町村に振り分けている事例

長野県では、ニホンジカについては、特定計画において、地域個体群別に、年間の捕獲計画、計画最終年度の目標個体数を示している。また、市町村に配布している「保護管理計画の進め方」の中で、生息地面積の割合(生息密度)に基づき県全体の捕獲目標を各市町村別の捕獲目標数に振り分けることにより、特定計画の実効性を高めるとともに、県と市町村が整合性のある捕獲を進めることとしている。

〔事例2〕

ニホンザルの行動域については、環境省作成の「特定鳥獣保護管理計画作成のためのガイドライン(ニホンザル編)」(平成22年3月)によると、「一群あたりの行動域は、数平方キロから数10平方キロ、特に広い場合は100平方キロにもなる場合がある。」とされている。

山形県内の調査対象2市町におけるニホンザルの生息状況をみると、隣接する県内3市及び宮城県内の1町も遊動域とするものが計6群305頭存在しており、県域及び市町村域をまたがって共通の群れが生息している。

しかし、山形県内の市町村が特定計画に基づき作成した実施計画をみると、県内5市町において、当該市町を遊動域とする群れについて、それぞれの捕獲計画に計上しており、それに基づいて、被害防止計画の目標数を設定しているため、県の特定計画と実施計画及び被害防止計画との整合性が取られていない。

なお、山形県ニホンザル特定計画では、保護管理事業を行うため、毎年度、関係市町村の実施計画を取りまとめ、県全体の実施計画を作成することとしている

が、関係 13 市町のうち 2 町が実施計画を作成していないことから、県全体の実施計画を作成していない。

また、調査対象とした 9 道県の中には、以下のとおり、被害防止計画の捕獲計画数と特定計画の捕獲目標数等との整合性は保たれているものの、市町村が被害防止計画の捕獲計画数を設定するに当たり、特定計画の捕獲目標数等との整合性を図りにくいものとなっている例がみられた。

〔事例 3〕

広島県のニホンジカに係る特定計画（平成 20 年 3 月）における捕獲目標数及び捕獲の上限と関係市町の被害防止計画上の捕獲計画数についてみたところ、市町村が被害防止計画を作成する際、「特定計画の捕獲目標数」と「捕獲上限」のいずれを基準にして捕獲計画を定めるのが妥当なのかが分かりにくいものとなっていること、また、「特定計画の捕獲目標数」と「捕獲上限」が市町の行政区域とは異なる区域設定となっており、別途、市町別に捕獲目標数の割り当ても行われていないことから、県及び関係市町の双方において、被害防止計画の捕獲計画数と特定計画の捕獲目標数等との整合性を図りにくいものとなっている。

なお、特定計画の捕獲目標数等には、狩猟による捕獲も含まれているが、市町においては、狩猟による捕獲実績を把握できることとなっておらず、それを見込んだ上で必要な捕獲数（許可捕獲）を計画することが難しい状況もみられた。

ちなみに、当省において試算した結果、次表のとおり、特定計画の対象地域となっている 6 市町の被害防止計画における各捕獲目標数の合計は 3,681 頭で、県の許可捕獲の目標数 2,549 頭（試算）を約 1,100 頭上回り、県の許可捕獲の上限数を相当下回るものとなっている。

表 広島県におけるニホンジカの特定計画と被害防止計画の捕獲目標の整合性

区 分	頭 数
特定計画の捕獲目標数（許可捕獲及び狩猟）（a）	4,125 頭
年間平均狩猟捕獲数（平成 20 年度から 22 年度）（b）	1,576 頭
特定計画の捕獲目標数（許可捕獲分の試算。特定計画の捕獲目標数（a）－平均狩猟捕獲数（b））	2,549 頭
特定計画対象地域の 6 市町の被害防止計画の捕獲目標数合計	3,681 頭
〔参考〕 特定計画の捕獲上限数（許可捕獲及び狩猟）	8,700 頭

（注） 1 当省の調査結果による。

2 「特定計画の捕獲目標数」は、平成 24 年度までにニホンジカの生息数を半減させるための年間捕獲必要数。また、参考の「特定計画の捕獲上限数」は、5 年後に目標生息率を達成するための必要な年間捕獲数である。

3 6 市町のうち 1 市については、被害防止計画において、捕獲目標数を「過去の実績から推定」としているため、当省が平成 20 年度から 22 年度の有害捕獲実績（20 年度 208 頭、21 年度 260 頭、22 年度 284 頭）の平均から 251 頭と試算し、合計 3,681 頭とした。

オ 被害防止計画の目標達成状況の評価結果に基づく改善の徹底等

(7) 目標未達成の場合の改善計画作成の励行

前述（第2-1-(1)-オ-(ウ)）のとおり、交付金実施要綱等では、被害防止計画の被害軽減目標の達成率が70%未満の場合、改善計画を作成することとされている。

調査対象 22 市町村等のうち、既に被害防止計画の期間が終了し、事業評価が行われている 13 市町村等の被害防止計画の目標達成状況の評価における被害軽減目標の達成状況を調査したところ、全ての対象鳥獣で目標が達成されたのは4市町村等（30.8%）であり、9市町等（69.2%）は、何らかの鳥獣において目標未達成（被害が増加又は目標達成率70%未満）となっており、改善計画の作成が必要なものとなっていた。しかし、当省の調査時点（平成23年11月末）においては、地方農政局等や道県による改善計画の作成指導が行われていないものもあり、また、該当する市町村等で改善計画を作成しているところはなかった。

また、毎年度、市町村等から都道府県に対して提出される被害防止計画の実施状況報告において、実施状況が低調である場合に都道府県が行う指導について、低調と判断する具体的な基準や、どのような指導を行うかといった具体的な方法等が農林水産省から示されていないとして、指導を行っていない状況がみられた。

〔事例〕

徳島県内で、平成20年度から22年度までを被害防止計画の期間とし、21年度までに鳥獣被害防止総合支援事業等を実施した県内の7市町村等について、計画期間終了後の評価結果では2市町村等で目標年度における目標達成率が70%未満となっているが、中国四国農政局は、これらの2市町村等に対し目標の達成に向けた指導を十分行っておらず、当省の調査当時（平成23年11月末）には、改善計画が作成されていない。

また、平成20年度及び21年度の当該7市町村等の被害防止計画の実施状況報告の内容をみると、各年度とも4市町村等において、目標年度の被害軽減目標に対して達成率が70%未満となっているが、中国四国農政局は徳島県に対し、また、徳島県は、これらの市町村等に対し目標の達成に向けた指導を十分に行っていない。

なお、これに関し、徳島県は、実施状況報告について、実施状況が低調であると判断する具体的な基準や、市町村等への具体的な指導方法について農林水産省から示されていないため、指導を実施することができないとしている。

(イ) 被害防止計画の見直しに係る評価結果の活用

交付金実施要綱等に基づき、市町村等は、被害防止計画の目標年度の翌年度（9月まで）に事業評価を実施し、地方農政局等に報告することとされている。

しかし、平成22年度に被害防止計画の目標年度が終了し、9月までに評価報告

を行った調査対象 3 市町（愛知県内 1 市、徳島県内 2 市町）では、次期被害防止計画の作成を、前期被害防止計画の最終年度（22 年度）に行っていることから、前期計画の事業評価を行っても、次期計画の作成に活用するには間に合わないとしており、事業評価の結果を次期被害防止計画の見直しに活用できる仕組みになっていない。

また、調査対象 22 市町村等の中には、次期計画期間中に、前期の評価結果を踏まえ計画の見直しを道県と協議し、改訂しているものもみられた。

（評価結果の次期被害防止計画への活用に関する市町村の意見）

- ① 平成 22 年度を目標年度とする被害防止計画の評価報告は、22 年度の実績値を基に被害軽減目標の達成率を算出して評価を実施するため、計画期間終了後の翌年度（23 年度）に行わなければならない、一方、次期被害防止計画は、前計画の計画期間が終了する前（22 年度内）に県の協議を経て完成しなければならないので、評価結果を被害防止計画の作成に活用していない。
- ② 評価結果が得られたのが平成 23 年 9 月であったため、今回の被害防止計画の改定時期（平成 23 年 3 月）に間に合わず、評価結果を反映したものとなっていない。

【所見】

したがって、農林水産省及び環境省は、鳥獣被害防止対策の計画的かつ効果的な実施を推進する観点から、市町村が作成する被害防止計画の的確化を図るため、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 市町村が作成する被害防止計画の基礎となる、農林水産業等に被害を及ぼす鳥獣の生息状況や生息環境を把握するための生息調査の実施を推進するため、次の措置を講ずること。
 - i) 都道府県が鳥獣被害防止総合対策交付金事業を活用して、総合的な被害防止対策の一環としての生息調査等を実施できるようにすること。（農林水産省）
 - ii) 都道府県が実施する生息調査において、対象鳥獣の生息域や行動範囲に応じたきめ細かな調査や鳥獣の生息動向に応じた調査データの更新などが適切に実施されるよう、都道府県に対し、必要な技術的助言を行うこと。（環境省）
- ② 農林水産省は、被害防止計画の作成に必要な鳥獣による農作物被害の実態を的確に把握するため、都道府県及び市町村において過度な負担とならない程度に、合理的かつ共通的な考え方に基づく被害金額等の算出が的確に行われるよう支援すること。

また、農林水産省（水産庁）は、カワウによる漁業被害の実態を的確に把握し、市町村が被害防止計画等に活用できるようにするため、漁業被害金額等の合理的な

算定方法を開発し、都道府県及び市町村に示すこと。

さらに、農林水産省は、鳥獣による被害防止対策を効果的に実施するため、市町村が行う原因究明活動等に対する技術的助言を強化すること。また、環境省は、農林水産省の行う当該技術的助言が効果的に推進されるよう、都道府県が行う鳥獣の生態、生息動向調査等の鳥獣の保護管理において技術的助言を強化すること。

- ③ 農林水産省は、被害防止対策の内容が、過去の捕獲の実績、的確な生息状況や被害状況を踏まえた妥当なものとなるよう、市町村及び被害防止計画の協議を受ける都道府県に対し、必要な助言を行うこと。
- ④ 農林水産省は、被害防止計画の捕獲計画と特定計画の捕獲目標との整合性が図られるよう、市町村及び被害防止計画の協議を受ける都道府県に対し、必要な助言を行うこと。

また、環境省は、市町村との連携により特定計画における保護管理の目標数と実施計画の捕獲目標との整合性が図られるよう、都道府県に対し、特定計画における捕獲目標数の設定、変更について、必要な技術的助言を行うこと。

- ⑤ 農林水産省は、被害防止計画の目標達成状況に係る評価結果が、改善計画の作成や被害防止計画の見直しに適切に反映されるよう必要な措置を講ずること。

また、農林水産省は、都道府県が市町村等からの事業等の実施状況報告によりの的確な指導を行えるよう、被害防止計画に定められた目標の達成が見込まれないと判断する場合の具体的な基準及び指導方法を都道府県に示すこと。

(2) 鳥獣被害防止対策の総合的かつ効果的な実施

【制度の概要】

ア 鳥獣被害防止のための取組

被害防止基本指針では、国及び地方公共団体は、鳥獣の生態や生息状況等の科学的知見を踏まえ、被害防止計画の作成を推進し、各地域において、農林水産業等に係る被害の防止のための鳥獣の捕獲及び侵入防止柵の設置等の鳥獣被害防止のための取組を総合的かつ計画的に推進することとされている。

(7) 侵入防止柵の設置

被害防止基本指針では、国及び地方公共団体は、市町村等地域全体による組織的な対応のほか、複数の都道府県及び市町村が連携した広域的な侵入防止柵の設置を推進するとともに、地域の農林業者等に対して、侵入防止柵の適切な設置方法や維持管理手法の普及を推進することとされている。

侵入防止柵の設置については、交付金実施要綱の細部について定めた鳥獣被害防止総合対策交付金実施要領において、事業実施主体は、鳥獣被害防止総合支援事業により整備した施設等について、常に良好な状態で管理し、必要に応じて修繕等を行い、その設置目的に即して最も効率的な運用を図ることで適正に管理運営するものとされている。これに対し、都道府県知事は、当該事業の適正な推進が図られるよう、事業実施主体に対し、施設の適正な管理運営を指導するとともに、事業実施後の管理運営、利用状況及び事業効果の把握に努め、また関係書類の整備並びに施設等の管理及び処分が適切に行われるよう、必要な指導及び監督を行うものとされている。

また、文化庁の「天然記念物食害対策費国庫補助要項」（昭和54年5月1日付け文化庁長官裁定）では、文化財保護法（昭和25年法律第214号）第109条の規定により、天然記念物に指定された動物（カモシカ、特定地域のニホンザル等）による農作物、造林木等に対する食害等の防止対策のために、地方公共団体が行う事業（侵入防止柵設置、捕獲、防護網等設置など）に要する経費について、国が補助対象経費の3分の2を補助することとされている。

(イ) 追い払い活動等の推進

鳥獣の被害防止対策を進めるに当たっては、侵入防止柵の設置等に加え、特にニホンザルやカワウ等については、追い払い活動や追い上げ活動を行うことが有効であるとされている。

このため、被害防止基本指針では、国及び地方公共団体は、追い払い犬の育成や、電波発信機を活用した追い払い活動等を推進することとされており、特に追い払い犬については、平成19年11月に家庭動物等の飼養及び保管に関する基準（平成14年環境省告示第37号）が改正され、適正なしつけ及び訓練がなされていること

等を条件として、鳥獣による被害を防ぐ目的での犬の放し飼いが認められたことも踏まえ、その活用を推進することとされている。

なお、被害防止基本指針では、追い払い活動等の実施に当たっては、他の地域に被害が拡大しないよう、近隣の地域との連携・協力を努めることとされている。

(ウ) 鳥獣の捕獲等

農林水産業等に被害を及ぼす鳥獣について、当該鳥獣の生態や生息状況等を踏まえつつ、適正な数の捕獲を行うことは、被害防止のために不可欠である。このため、被害防止基本指針では、国及び地方公共団体は、猟友会への委託などの従来 of 取組に加え、市町村や農林漁業団体の職員等を新たな捕獲の担い手として育成する取組を推進することとされている。

また、被害防止基本指針では、捕獲に際しては、鳥獣保護法、文化財保護法等の関係法令を遵守すべきことについて周知を図ることとされている。

なお、鳥獣保護基本指針では、有害な鳥獣の捕獲は、被害が現に生じているか又はそのおそれがある場合に、その防止及び軽減を図るために行うものとし、その捕獲は、原則として被害防除対策によっても被害等が防止できないと認められるときに行うものとするとしている。

イ 広域的な被害防止対策の取組の推進

特別措置法第12条第2項では、「地方公共団体は、被害防止施策を効果的に実施するため、被害防止計画の作成及び実施等に当たっては、当該地方公共団体における鳥獣による農林水産業等に係る被害の状況等に応じ、地方公共団体相互の広域的な連携協力を確保しなければならない。」と規定されている。

また、鳥獣保護基本指針において、広域の鳥獣保護管理については、国と都道府県が連携して広域指針の作成に努めることとされ、国は市町村等の地域的な鳥獣保護管理の充実に関して都道府県とも連携しながら技術的な支援等に努めることとされている。

【調査結果】

ア 鳥獣被害防止のための効果的な取組

特定の鳥獣による生活環境、農林水産業及び生態系に係る被害が深刻な状況にあることから、被害防除対策の実施、鳥獣の個体数管理及び生息環境管理による総合的な鳥獣の保護管理が必要となっている。

(7) 侵入防止柵の適切な設置・管理

調査対象 22 市町村等における農林水産省の鳥獣被害防止総合対策交付金事業及び文化庁の天然記念物食害対策事業により整備した侵入防止柵の設置・管理状況を

調査したところ、以下のとおり、適切に設置・管理されていない例がみられた。

- ① 鳥獣被害防止総合対策事業により整備した電気柵に隣接して樹木等があるため、サルへの侵入・脱出が可能であるとみられ、設置効果が十分発揮されないおそれがあるものがある。(青森県内)
- ② 農林水産省は、交付金実施要綱において、鳥獣被害防止総合支援事業の採択要件を「整備事業を実施する場合は、受益戸数が3戸以上であること。」と規定しており、具体的には、集落等の各整備地区において、同一種類の柵を一体的に整備・管理していることとし、地形等の理由から連続した同一種類の柵の設置が困難な場合は、各整備地区において受益農家等により一体的に柵の維持管理が行われていることを条件としている。

しかし、今回、連続していない農地に整備した柵の管理状況を見ると、地区の鳥獣被害対策協議会により管理することとし、受益農家には年に1回除草等の作業日誌を提出させているが、同協議会では、規約に基づく具体的な維持管理方法等を定めた文書等が確認できず、個々の農家が自己の農地の柵をそれぞれに管理しているようにも判断される状況となっている。

農林水産省は、現状では、柵の設置後、農作物被害の発生など管理が不十分なことによる具体的な支障は生じていないとしているものの、交付金の採択要件である地域における一体的な管理がより徹底される必要がある。(福岡県内)

(イ) 鳥獣の捕獲等の的確な実施

被害を与える鳥獣の個体数管理について、従来、狩猟が鳥獣の個体数調整の手段として、鳥獣による被害の未然防止に資する役割を果たしてきたが、狩猟者の減少や高齢化が進行し、狩猟による捕獲数は減少傾向にあり、被害を与える鳥獣の個体数調整の手段として十分なものではなくなり、鳥獣保護法に基づく許可を受けて実施する捕獲(農作物等の被害を防止するための有害鳥獣捕獲及び特定計画に基づく個体数調整)が重要となっている。

調査対象 22 市町村等における鳥獣の捕獲状況を調査したところ、前述(第2-1-(1)-ウ 被害防止計画の内容の妥当性確保)のとおり、生息数を的確に把握した上で生息数に見合った捕獲計画を策定していないことなどにより、特定計画、実施計画及び被害防止計画に定められている捕獲計画数が必ずしも適切な設定となっておらず、生息数に見合った捕獲が行われていないとみられる例があった。

なお、捕獲の実績を上げるためには、捕獲体制の整備・強化も必要であるが、これについては、平成24年3月の特別措置法の一部改正により、国等は捕獲等に関わる人材の確保に資するための措置を講ずるよう努めることとされ、今後、捕獲体制の整備・強化を図るものとされている。

イ 広域的な被害防止対策の取組の推進

調査対象 22 市町村等における広域的な被害防止対策の取組についてみたところ、以下のとおり、共通する対象鳥獣（個体群）に対する効果的な取組が行われていない状況がみられた。

- ① 青森県は、県内に 4 個体群のニホンザルが生息しており、このうち下北半島の 1 個体群は天然記念物として、県により詳細な調査が実施され、関係 4 市町村で広域的な被害防止対策が実施され効果を上げている。

一方、これ以外の 3 個体群については、広域的な捕獲数の設定や被害防止対策等が行われておらず、調査対象とした 1 市及びその隣村は、それぞれが被害防止計画を作成し、追い払いや有害鳥獣捕獲等の対策を個別に実施している。

この結果、連携の不十分な追い払い及び有害鳥獣捕獲によって分裂した群れの遊動域が市町村域を越えて押し出される状況となり、電気柵を設置した地区を越えて、電気柵を未設置の地区まで被害地域が拡大している。

また、青森県では、40 市町村のうち 13 市町村で 10 被害防止対策協議会が設置されているが、下北半島 4 市町村以外は、複数市町村の共同の被害防止対策協議会は設置されておらず、共通の対象鳥獣であるニホンザルの被害防止対策において、各市町村が個別に被害防止計画を作成し対策を実施している状況である。

- ② 調査対象とした山形県と同県に隣接する宮城県及び福島県では、いずれもニホンザルの特定計画を作成し、保護管理を計画的に行うこととしている。

同 3 県内の 16 市町及び農業協同組合を構成員とする広域対策協議会では、同協議会に参加する地方自治体間での被害情報の共有、捕獲方法の検討などを実施しており、自治体ごとの対策の実施で被害防止計画の被害軽減目標を達成するなど一定の効果を上げているが、今後は、被害発生状況等の動向に応じて、ニホンザルの群れに対する市町村域及び県域をまたがった被害防止対策を連携して実施する余地がある。

また、東北地方環境事務所では、「管内の東北各県からの広域指針作成に係る要望がないことから広域指針の検討を行っていないが、県域をまたがって移動するニホンザルは、県同士の連携・協力が効果的であると考えられることから、今後関係県等から申出があれば意見交換を行う。」としている（全国における広域指針の作成例として、関東山地ニホンジカ広域協議会（事務局は関東地方環境事務所）による「関東山地ニホンジカ広域保護管理指針」等がある。）。

【所見】

したがって、農林水産省及び環境省は、鳥獣被害防止対策を適切かつ効果的に行う観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 農林水産省は、鳥獣被害防止総合対策交付金事業を効果的かつ効率的に運営するため、市町村等において、交付金事業による侵入防止柵の設置及び管理が適切に行われるよう、都道府県に対し指導すること。
- ② 農林水産省は、複数の市町村における広域的な対策を一層推進するため、関係市町村が共同して行う広域的な被害防止計画の作成等の取組の支援を強化すること。
また、環境省は、関係都道府県との連携による広域的な指針の作成が円滑に進むよう、地域の実情に応じ必要な技術的助言を行うこと。

2 鳥獣保護・管理の的確な実施等

【制度の概要】

(1) 鳥獣の捕獲許可審査の適切化等

鳥獣保護法第9条第1項では、学術研究の目的、鳥獣による生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害の防止の目的等のために鳥獣の捕獲等又は鳥類の卵の採取等を行う者は、鳥獣保護法第9条第2項に基づく許可の申請（以下「捕獲許可申請」という。）を行い、鳥獣保護法第28条第1項の規定により国が指定する鳥獣保護区の区域内（以下「国指定鳥獣保護区内」という。）において鳥獣の捕獲等又は鳥類の卵を採取等する場合には環境大臣の、それ以外の場合にあっては、都道府県知事の許可を受けなければならないと規定されている。

また、捕獲許可申請に当たっては、捕獲等を行う者が猟具の安全な取扱いに関する知識・技術を有しているか等を判断するため、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律施行規則（平成14年環境省令第28号。以下「鳥獣保護法施行規則」という。）第7条第1項の各号に規定される必要事項（狩猟免許を申請者が現に受けている場合にあっては狩猟免許の種類、狩猟免状の番号及び交付年月日、銃刀法第4条第1項第1号の規定による許可に係る許可証の番号及び交付年月日等）を捕獲許可申請書に記載することとされている。

鳥獣保護基本指針では、都道府県知事が、その権限に属する種の鳥獣の捕獲許可に係る事務を市町村長に委譲する場合には、対象とする市町村や種を限定した上で適切に行い、特定計画との整合等、制度の円滑な運営が図られるよう努めるものとされている。また、都道府県知事は、市町村長に対し、鳥獣保護法、鳥獣保護法施行規則、鳥獣保護基本指針及び鳥獣保護事業計画に従った適切な業務の施行及び都道府県知事に対する許可事務の執行状況報告を行うよう助言するものとされている。このような権限委譲が行われた場合には、対象地域の有害鳥獣捕獲や個体数調整による捕獲等の捕獲数が特定計画の捕獲目標数と齟齬を来さないよう留意する必要がある。

なお、鳥獣保護法第9条第13項の規定に基づき、鳥獣保護法第9条第1項による許可を受けた者は、許可の有効期間が満了したときは、鳥獣保護法施行規則で定めるところにより、その日から起算して30日を経過する日までに、その許可に係る捕獲等又は採取等の結果を環境大臣又は都道府県知事に報告しなければならないとされている。

(2) 特定計画に係る評価結果の公表の徹底

鳥獣保護基本指針では、特定計画の見直しについて、「計画が終期を迎えたとき等においては、モニタリングの結果、既存の調査結果等により地域個体群の動向を把握し、設定された目標の達成度や保護管理事業の効果・妥当性についての評価を行い、その結果を踏まえ計画の継続の必要性を検討し、必要に応じて計画の見直しを行うも

のとする。なお、計画の評価結果については、その概要を公表するものとする。」こととされている。

【調査結果】

(1) 鳥獣の捕獲許可手続の適切化等

ア 鳥獣の捕獲許可申請及び審査の適切化

調査対象市町村等における捕獲許可申請や申請に対する審査の状況等を調査した結果、以下のとおり、審査が不適切な例がみられた。

① 捕獲許可申請及び審査が適切に行われていない例

i) 愛知県内の調査対象市は、鳥獣保護基本指針等に基づき有害鳥獣捕獲及び個体数調整の許可権限を県から委譲されており、許可申請は、許可対象者である市長から許可権者である市長に対して行われ、鳥獣の駆除は地元猟友会に委託して実施されている。

同市における、平成18年度から22年度までのイノシシ、ニホンジカの捕獲許可数と捕獲数をみると、22年度におけるイノシシの捕獲許可数が540頭であるのに対し捕獲数が663頭（捕獲率122.8%）、18年度におけるニホンジカの捕獲許可数が95頭であるのに対し捕獲数が122頭（同128.4%）と、捕獲数が捕獲許可数を上回っている。しかし、捕獲許可数を超過する捕獲について、改めて捕獲許可申請が行われず事実上の許可が行われ、許可に係る申請が適切に行われていなかった。

なお、同様な例が福岡県内（ヒヨドリ）及び沖縄県内（カラス）でもみられた。

ii) 滋賀県内の調査対象市は、鳥獣保護基本指針等に基づき有害鳥獣捕獲の許可権限を県から委譲されているが、特定計画が作成され、個体数調整が必要な鳥獣（ニホンザル及びニホンジカ）についても、捕獲に当たり、県知事許可による個体数調整ではなく、全て市長に許可権限が委譲されている有害鳥獣捕獲によるものとした申請が行われ、市長許可による有害鳥獣捕獲が行われている。

この結果、県の特定計画では、ニホンザルについて、群れの個体数を大きく減少させるおそれのない範囲で捕獲することとされ、個体数の年増加率を踏まえて年間の有害鳥獣捕獲の上限を推定生息数の10%までと定めているが、同市のニホンザルの平成22年度の捕獲数は209頭であり、同市内の推定生息数1,320頭の10%を超える状況となっている。

また、同市では、各支所がそれぞれ有害鳥獣捕獲許可を行っており、本庁において市全体の捕獲許可数を把握しておらず、結果的に捕獲計画数の数倍もの

捕獲許可（平成 22 年度では、捕獲許可頭数が、ニホンザルは捕獲計画数の 39 倍、ニホンジカは 2.60 倍となっている。）を与えることとなり、市の捕獲計画及び特定計画における有害捕獲数の制限に基づかない捕獲許可となっている。

② 申請者の狩猟免許に係る確認ができず、不適格者に捕獲許可を与えるおそれがある例

環境省は、「鳥獣捕獲許可等取扱要領」（平成 19 年 3 月 23 日付け環境省自然環境局長通知）により、捕獲許可申請の申請書の様式を定めている。当該様式では、鳥獣保護法施行規則第 7 条第 1 項の各号に規定される必要事項の記載欄を設けているが、複数人が同一の目的で捕獲に携わる場合で捕獲区域や方法も同一の場合には、代表者以外については「鳥獣の捕獲等及び鳥類の卵の採取等の許可申請者名簿」に必要事項を記載の上添付することとされている。

しかし、同申請者名簿には、狩猟免許に係る記載欄が欠落していることから、代表者以外の申請者について、狩猟免許に係る確認を行うことができない。このため、調査対象とした近畿地方環境事務所においては、平成 18 年度以降、調査時点（平成 23 年 10 月）までの 3 件の申請延べ 25 人に対して、狩猟免許を保持していない又は既に狩猟免許が失効しているにもかかわらず捕獲許可を与えるおそれがあった。

イ 許可に係る捕獲結果の都道府県への情報提供の実施

鳥獣保護法第 9 条第 13 項では、捕獲の許可を受けた者は、許可に係る捕獲等の結果を許可権者である環境大臣又は都道府県知事に報告することと規定されている。

調査対象とした九州森林管理局管内の 2 森林管理署等（鹿児島森林管理署、宮崎森林管理署都城支署）は、平成 22 年度に国指定鳥獣保護区である霧島鳥獣保護区（宮崎県・鹿児島県域）内で個体数調整を行ったニホンジカなど計 53 頭の捕獲実績について、鳥獣保護法第 9 条第 13 項の規定に基づき捕獲許可権者である九州地方環境事務所に報告しているものの、当該報告を受けた九州地方環境事務所は、捕獲地域の自治体である宮崎県及び鹿児島県に対しては、報告義務がないことから情報提供を行っていない。

このうち宮崎県では、ニホンジカについて、全地域において特定計画に基づく保護管理を行っており、特定計画の効果的実施のため、同県指定鳥獣保護区内における捕獲実績（雌・雄、妊娠状況等捕獲個体記録）を把握している。同県では、これまでは、国指定鳥獣保護区における捕獲数が 100 頭以下と少ないこともあり、国に対して情報提供を求めていなかったが、今後は、同県内における野生鳥獣の捕獲の実態を正確に把握するため、捕獲場所、妊娠状況等の捕獲実態に係る情報を活用していきたいとしている。

捕獲許可権者である環境省（地方環境事務所）は、国指定鳥獣保護区内における野生鳥獣の捕獲実績が、特定計画の保護管理の目標等に的確に反映されるよう、同保護区内で許可した鳥獣の捕獲結果のうち、森林管理局等国の行政機関等の捕獲に係る情報について、必要に応じ都道府県に情報提供することが重要であると考えられる。

(2) 特定計画の評価の実施及び評価結果の公表の徹底

調査対象9道県のうち、特定計画を作成していない1県を除く8道県について、終期を迎えた特定計画の評価の実施状況及び評価結果の概要の公表状況を調査したところ、次表のとおり、評価を実施しているものが6道県、科学委員会等の提言を受けているため評価を実施していないものなどが2県となっている。

また、評価を実施している6道県についてみると、「評価結果の概要」として次期特定計画と別個の形式で公表している道県はなく、前期計画の評価結果を踏まえて次期計画の中に盛り込んで記載する等の状況となっており、今後、次期計画の公表とともに、評価結果の概要を公表する予定があるものは1道県のみとなっている。

表 特定計画の評価の実施状況及び評価結果の概要の公表状況

特定計画 作成道県数	うち、評価を 実施した道県数	既に評価結果の概要 を公表済みの道県数	今後、評価結果の 概要を公表する予 定がある道県数	評価を実施して いない道県数
		0	1	
8	6	0	1	2

(注) 当省の調査結果による。

なお、公表の予定がない理由として、①鳥獣保護基本指針において、公表することとされていることについて認識がなかった、②公表している次期特定計画の中で評価結果を随時反映させており、評価結果自体の公表は必要ないなどとしており、鳥獣保護基本指針において評価の概要を公表するとされている趣旨が十分理解されていない状況となっている。

【所見】

したがって、環境省は、鳥獣の保護及び管理を適切に実施する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 鳥獣の捕獲許可について、都道府県から捕獲許可権限を委譲された市町村において、鳥獣の捕獲許可申請及び審査が適切に行われるよう、都道府県に対し助言を行うこと。

また、審査において、申請者の適格性を確実に確認できるよう、許可申請添付資料の様式の見直しなどの必要な措置を講ずること。

さらに、国指定鳥獣保護区内で許可した鳥獣の捕獲結果について、必要に応じ特定計画に基づく保護管理を行う都道府県に対し、情報提供すること。

- ② 都道府県において、特定計画の評価結果が分かりやすく公表されるよう、鳥獣保護基本指針の趣旨の徹底を図ること。

3 被害防止技術の適切な普及の推進等

【制度の概要】

(1) 人材登録制度の活用

鳥獣被害防止対策において、被害の原因究明や被害の防除、特定計画等の作成・見直しなど、地域における被害防止対策を的確かつ効果的に実施するために、専門的な知識や経験を有する人材が必要とされている。一方、事業を実施する市町村等では、専門的な知見を有する担当者等が乏しい状況となっている。

このため、環境省は、鳥獣保護基本指針及び鳥獣保護管理に係る人材登録実施規程（平成 21 年 1 月 30 日付け自然環境局野生生物課）に基づき、人材登録制度を設け、鳥獣保護管理に関する取組について専門的な知識や経験を有する技術者（鳥獣保護管理プランナー、鳥獣保護管理捕獲コーディネーター及び鳥獣保護管理調査コーディネーター）を登録し、地方公共団体等の要請に応じて、登録者を紹介している。

また、農林水産省においても、特別措置法第 15 条及び被害防止基本指針に基づき、地域における農作物の被害防止対策を的確かつ効果的に実施するため、野生鳥獣による農作物被害の防止に関する専門的な知識及び経験を有し、地域における被害防止対策の実施に際し、助言等を行うことができる者を農作物野生鳥獣被害対策アドバイザー（以下「アドバイザー」という。）として登録し、地方公共団体等の要請に応じて、アドバイザーを紹介している。

(2) トドの被害防止技術の積極的な情報提供

特別措置法第 14 条では、「国及び都道府県は、被害防止施策の総合的かつ効果的な実施を推進するため、前条第一項の規定による調査の結果等を踏まえ、鳥獣による農林水産業等に係る被害の原因を究明するとともに、鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止に関し、調査研究及び技術開発の推進並びに情報の収集、整理、分析及び提供を行うものとする。」と規定されている。

また、被害防止基本指針では、被害防止対策の実効性を上げるため、「国及び都道府県は、効果的な捕獲技術及び防除技術並びに生息数推計手法等の研究開発を推進するとともに、これら研究成果を活用した被害防止対策マニュアルの作成や普及指導員の活用等により、被害防止技術の迅速かつ適切な普及を推進する。」こととされている。

近年、我が国北部の周辺海域では、トド等の有害生物が出現し、漁獲量の減少、漁具の破損等の被害が発生しており、北海道におけるトドによる被害金額は、平成 18 年度以降 22 年度まで 13 億円から 15 億円程度に高止まりしているが、有効な被害防止対策がないとの声も聞かれる。

【調査結果】

(1) 人材登録制度の有効活用

平成 23 年 9 月末現在、環境省の人材登録事業に登録している技術者は 86 人、農林水産省のアドバイザーの登録者数は 155 人となっている。

これらの専門家登録制度の利用実績をみると、環境省の人材登録事業は、平成 20 年度から開始したものであるが、鳥獣保護管理捕獲コーディネーターの利用申請数は 21 年度に 6 件（6 件全て同一人。うち 1 件は、農林水産省の補助事業で、全国の普及指導員を対象とした現地での鳥獣被害対策の研修に派遣）、22 年度に 3 件（3 件とも 21 年度の 6 件と同一人）、鳥獣保護管理プランナーの利用申請数は 22 年度に 1 件あったのみであり、鳥獣保護管理調査コーディネーターについては両年度とも利用申請がなく、環境省への利用申請数は少ない状況である。また、農林水産省のアドバイザーの利用実績は、平成 21 年度に 73 件、22 年度に 48 件となっており、鳥獣の生態、被害防止対策、捕獲技術等に係る研修及び現地指導、被害防止計画の評価内容の妥当性の検討（第三者のチェック）等に携わっている。

一方、調査対象とした 22 市町村等のうち 5 市町村では、環境省の人材登録事業を承知していないとするものや自然保護部局では承知しているが、農林水産部局では人材登録事業を承知していないとするものがみられた。

なお、平成 23 年 9 月現在、両方に登録されている専門家が 41 人いるものの、両方に登録されていることをプロフィールに明示しているのはわずか 2 人とどまっている、同一の登録者に関する登録内容が異なっているなど、登録されている専門家を有効に相互利用できるように情報を整備する余地がみられた。

(2) トドの被害防止技術の積極的な情報提供

水産庁は、有害生物の発生状況に関する調査や漁業者への情報提供、有害生物の駆除・追い払い等の対策を実施しているほか、北海道では道単独でトドの被害防止対策を実施している。

今回、水産庁の有害生物漁業被害防止総合対策事業（有害生物被害軽減実証事業及び有害生物駆除事業）、北海道のとど被害防止総合対策事業等について調査したところ、以下のとおり、トドの追い払い対策の効果について、各漁業協同組合等への情報提供が十分に行われていない、又は効果的な捕獲対策に関しての情報提供が十分に行われていない状況がみられた。

① 北海道では、平成 20 年度から 22 年度までにおいて、有害生物被害軽減実証事業により、延べ 38 漁業協同組合等が花火弾によるトドの追い払い等を実施しており、このうち 3 漁業協同組合等では、この取組には一定の効果があったと評価している。

一方、鳥獣被害総合対策交付金事業によりトドの休憩場所で威嚇機材による追い払い等を実施した 2 漁業協同組合等は、この取組には目立った効果がなかったと評価している。

水産庁からは、これらの追い払い対策の効果について、各漁業協同組合等に対して積極的に情報提供は行われていない。

- ② トドは、警戒心が強く、船のエンジン音により岩場から水中に逃避する等捕獲が困難な鳥獣とされている。このため、北海道内の漁業協同組合によるトドの捕獲状況をみると、捕獲計画を定め、捕獲が実施できた組合は、平成 22 年度で 25 組合のうち 7 組合 (28.0%) のみとなっており、捕獲が進捗していない状況となっている。

また、水産庁では、前述のとおり、トドは捕獲が困難な動物であることを理由として、捕獲計画どおりに捕獲することができた漁業協同組合の効果的な取組について情報収集を行い、これについて提供することを行っていない。

なお、調査対象町では、各年度トドの捕獲計画を立てているものの、平成 20 年度以降捕獲ができず、被害金額は 20 年度 3,659 万円から 22 年度 8,945 万円まで 2.4 倍に増加しているが、対策の効果が上がっていない状況がみられた。このことについて、同町を含む地域を範囲とする漁業協同組合は、効果が実証されていない対策は実施に踏み切れないので、国等が実証事業等で効果のあった追い払い等の事例を広く関係市町村等に情報提供してほしいとしている。

【所見】

したがって、農林水産省及び環境省は、被害防止対策を実施する市町村等に対する被害防止技術の適切な普及を推進する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 環境省は、鳥獣保護基本指針等に基づき鳥獣の保護管理及び被害防止対策に関する専門的知識、技術を有する人材をより有効に活用する観点から、人材登録事業の情報提供方法を見直すこと。

また、農林水産省は、被害防止対策において、より一層人材の活用が進むよう、専門的知識、技術を有する人材に係る情報をきめ細かく提供するよう見直すこと。

- ② 農林水産省（水産庁）は、有害生物被害軽減実証事業及び鳥獣被害防止総合対策交付金事業を活用して実施したトド被害防止に係る取組について、追い払いや捕獲等の対策が必要な関係市町村及び漁業協同組合に対し、効果のあった追い払い方法、捕獲の事例等を積極的に情報提供することにより、被害防止対策を推進すること。