

地域における獣害対策と農協の役割

研究員 藤田研二郎

〔要 旨〕

野生鳥獣をめぐっては、全国的に深刻な農作物被害が発生しており、営農意欲の減退や耕作放棄の一因となっている。近年の獣害対策では「地域ぐるみの対策」が推奨されており、農協の行う対策はいっそう重要になると考えられる。

獣害対策を行う3つの農協の事例の検討から、地域ぐるみの対策における農協の役割として、次のことが指摘できる。まず獣害に遭いにくい作物の新規導入は、集落環境整備における農協に特徴的な対策、獣害対策の事業化を目指す方向性の一つとして注目される。また農協は、例えば営農指導員の巡回を活用することで、対策の技術指導を行う体制を効率的に構築できる。一方で、人口減少が進み集落活動の組織化が困難になりつつあるなかで、どのように対策を進めていくか、また行政まかせにしないと同時に地域まかせにもしない形で、地域の諸主体の独自性にもとづく適切な役割分担をどのように構築していくかが、今後の課題となる。

目 次

はじめに

1 全国的な獣害の動向

- (1) 農作物被害の状況
- (2) 獣害対策の法制度

2 地域ぐるみの獣害対策に向けて

- (1) 捕獲に頼った対策の問題
- (2) 地域ぐるみの対策における農協
- (3) 対策の3つの要素

3 農協による獣害対策の事例

- (1) JA伊豆太陽
- (2) JAあいち豊田
- (3) JAかながわ西湘

4 地域の対策における農協の役割

- (1) 3つの対策の要素にもとづく整理
- (2) 組合員の声を届ける役割

おわりに

はじめに

野生鳥獣をめぐっては、全国的に深刻な農作物被害が発生している。鳥獣害は、高齢化の進む地域で営農意欲の減退や耕作放棄の一因となる。また、結果として生じた耕作放棄地が鳥獣のすみかとなり、さらなる被害を引き起こす、という悪循環にもつながりうる。このように鳥獣害は、単に直接的な農作物の被害にとどまらない、重大な影響を地域社会に及ぼしている。

こうした状況に歯止めをかけるため、獣害対策が全国各地で課題となっている。この獣害対策について、多くの地域では捕獲を中心とし、行政や猟友会等を主な担い手とする対策が行われてきたとされる。一方で農協は、被害を受ける農業者に最も近い存在であるにもかかわらず、獣害対策をめぐる従来の議論において、積極的に独自の対策を行う主体とみなされてきたとはいえない。既存の調査研究でも、農協の対策に焦点を合わせたものは、ごくわずかである。

しかし、近年の獣害対策では「地域ぐるみの対策」が推奨されており、そのなかで農協の行う対策はいっそう重要になると考えられる。そこで本稿では、農協による獣害対策を検討する。以降では、まず全国的な獣害の動向と関連する法制度、また対策に関する近年の議論を整理したうえで、3つの農協の事例をもとに、地域の獣害対策における農協の役割を考察する。

1 全国的な獣害の動向

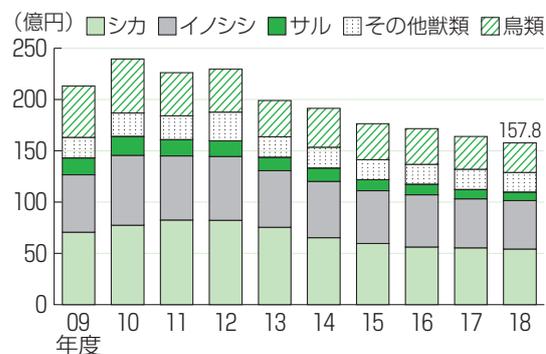
(1) 農作物被害の状況

野生鳥獣の農作物被害について、農林水産省が取りまとめている統計によると、2018年度の被害額は157億7,800万円に上る（第1図）。10年代初めまでは200億円を超える規模で推移してきたが、最近の6年間は減少傾向を示している。

この減少の要因は、対策の効果もありうるが、次のような理由から単純に解釈することができない。深刻な獣害の結果、耕作放棄が進み、被害として計上されなくなったことも、しばしば要因として指摘される（竹内（2019））。またこの統計自体も、例えば市町村によって被害額の算出方法が異なる、煩雑な被害報告が農家の負担となっており、正確な報告がなされていないといった問題があるとされる（江口編著（2018））。

被害額について鳥獣の種類別にみても、獣類ではシカ、イノシシ、サルの順で

第1図 野生鳥獣による農作物被害の状況の推移



資料：農林水産省農村振興局「野生鳥獣による農作物被害状況の推移」

多い。このうちシカによる被害は、約7割が北海道で、牧草等の飼料作物の被害が主である。

一方本州以南では、イノシシの被害が最も多い。作物別には、イネ、果樹、野菜、いも類をはじめ、全般的な被害が報告されている。またサルの被害は、野菜、果樹が多い。さらに鳥類の被害もあり、鳥獣全体の2割程度を占める。鳥類のうち約半数は、カラスによる被害である。

このように野生鳥獣による被害は多岐にわたるが、本稿で主に念頭に置くのはイノシシの被害と対策である。本稿で取り上げる農協でも、イノシシの被害が最も多くなっていた。

(2) 獣害対策の法制度

野生鳥獣の管理について、歴史的には環境省所管の「鳥獣保護法」(鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律)のもとで対応されてきた。

そのもとでは、1999年の改正から保護ばかりでなく、生息数が著しく増加している鳥獣の「管理」を含む計画の策定が、都道府県においてできるようになった。また14年の改正では、題名および目的に「管理」が追加され現在の名称「鳥獣保護管理法」(鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律)になったほか、都道府県または国の捕獲事業を担う「認定鳥獣捕獲等事業者制度」が創設されている。

一方農林水産行政では、深刻化する鳥獣害に対応するため、07年に「鳥獣被害防止

特措法」(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)が制定されている。

この法律は、市町村が中心となって獣害対策に取り組むよう整備されたもので、地域の被害防止計画を策定した市町村に対して、国が財政上の支援を講じる。ほとんどの市町村では、同法にもとづく「鳥獣被害防止総合対策交付金」の事業実施主体として、行政の担当部署や地元猟友会、農協等の関係機関を構成員とする鳥獣被害防止対策協議会を設置し、対策にあたっている。

このように獣害対策に関する行政の体制は、環境省-都道府県によるものと農林水産省-市町村によるものが並立している。ただし、鳥獣保護管理法にもとづく体制はおおむね捕獲に限られ、また予算面でも農林水産行政と比べて著しく少ない(梶(2014))。さらに鳥獣被害防止特措法では、都道府県が有する被害防止のための鳥獣の捕獲許可を希望すれば市町村に委譲できるとされ、市町村への権限の集約が図られている。

したがって獣害対策の現場にかかわるのは、まずもって鳥獣被害防止特措法にもとづく体制といえる。なお鳥獣被害防止総合対策交付金の19年度の予算額は、当初・補正予算を合わせて107億円であり、11年度以降年間100~120億円前後で推移している。

また近年、鳥獣被害防止特措法のもとでは、対策にかかわる狩猟者の減少・高齢化への対応として、地域住民等によって組織する「鳥獣被害対策実施隊」の設置、ICT(情報通信技術)等を用いた捕獲技術の高度

化、捕獲した鳥獣のジビエとしての有効活用の推進などが重点化されている。

2 地域ぐるみの獣害対策に向けて

(1) 捕獲に頼った対策の問題

獣害対策の最も一般的な方法の一つに、被害を起こす鳥獣の捕獲がある。捕獲について行政の体制では、鳥獣保護管理法上の「管理」にもとづく捕獲事業や、鳥獣被害防止総合対策交付金における捕獲報奨金の支払い等を実施している。

獣害対策の従来議論では、この捕獲に頼った対策の問題が指摘されてきた。例えば鈴木（2013）は、獣害対策の現場において、捕獲はシンプルでわかりやすく古典的な方法であるため、被害農家からの要望として最も多く、それに応えるため、対症療法的に捕獲が優先されてきたということを指摘している。

また江口編著（2018）では、対策によって捕獲頭数が倍増しているにもかかわらず、被害額が減少していないこと、すなわち捕獲一辺倒の対策では効果が薄いにもかかわらず、現場では捕獲頭数の増加のみが自己目的化しているような状況があると報告している。技術的にも、捕獲と被害減少との関係は明らかではないとされる（本田・山端（2018））。

さらに捕獲優先の対策において中心的な主体となるのは、行政および捕獲を依頼される猟友会等である。一方こうしたなかで

は、対策が行政まかせになりやすく、またその裏返しとして「農業関係者が参加できない環境が作られてきた」こと、結果として「被害者である当事者（農業者）抜きの対策になってしまう」（江口編著（2018）13頁）ことが問題視されてきた。これには、捕獲には原則狩猟免許が必要であるため、農業関係者は直接対策にかかわりにくいということも関係している。

こうした経緯のため、現状積極的に独自の獣害対策を行う農協は必ずしも多くないとみられる。全国の農協を対象にアンケート調査を行った山野ほか（2017）は、地域の獣害対策における農協のかかわりについて、次のように報告している。

この調査では、有効回答142件のうち8割以上の農協の管内で鳥獣害対策が行われていた。しかしその担当機関は主に行政や猟友会で、農協がかかわるのは48.7%、また農協のかかわり方としては「鳥獣被害防止対策協議会の一員として」が主で、「対策の主体として」かかわる農協は1割程度であったとされる。さらに農協が対策に取り組む際の問題として、39.2%が「すでに他団体が実施している」、20.6%が「農協の事業としてなじまない」と回答している。

以上の背景には、従来捕獲に頼った対策のなかで、農協の果たす役割が積極的に位置づけられてこなかったことが、原因の一つとなっていると考えられる。

(2) 地域ぐるみの対策における農協

対して近年では、捕獲に頼らず、また行

政まかせにしない対策、とくに行政や猟友会、農業関係者など地域のさまざまな立場が連携し、それぞれが主体的に取り組むような対策のあり方が推奨されている。こうした対策は、「地域ぐるみの獣害対策」(鈴木(2013))とも呼ばれている。^(注1)

地域ぐるみの対策では、農協の行う獣害対策も重要になるだろう。農協は、被害を受ける農業者にとって最も身近な存在の一つであり、地域に密着した事業を行う主体として、地域ぐるみの獣害対策においても一定の役割が期待できる。

農協の獣害対策については、まだ十分な調査研究がなされておらず、前述の山野ほか(2017)でアンケート調査の結果が報告されている程度である。地域ぐるみの対策に向けて、今後農協がどのような役割を果たしうるのかについて、先進的な事例から検討する必要がある。

(注1) 地域ぐるみの獣害対策のモデルとなる取組みの一つとして、三重県伊賀市で集落ぐるみのサルの追い払い活動を行う事例がある。この活動を実践する集落では、農家の農地管理意識が改善したり、地域活動が活性化したりする効果がみられる(山端(2010)、山端・九鬼・星野(2015))。

(3) 対策の3つの要素

地域ぐるみの対策では、捕獲に頼った対策からの脱却という観点から、次の3つの要素を総合的に行うことが重視されている(九鬼・武山・岸岡(2014)、野生鳥獣被害防止マニュアル—総合対策編—企画編集委員会(2018))。

第1に、鳥獣の隠れ家となる茂みの刈り

払いや、森林と農地の間への緩衝帯設置による見通しの改善、さらに稲刈り後のひこばえ、放置された柿の木といった鳥獣のエサとなるものの除去など、鳥獣を寄せつけない集落の環境づくりが挙げられる。こうした取組みは、「集落環境整備」と呼ばれる。

第2に、ワイヤーメッシュ柵や電気柵などの設置による侵入防止、また集落全体でのサルの追い払いといった「被害防護」である。防護柵の設置については、適切な方法で行うばかりでなく、定期的な柵のメンテナンスが必要になる。

第3に、銃器やわなによる加害個体の「捕獲」である。例えばイノシシの対策では、大型の捕獲おりを用いた群れ単位での捕獲が有効な方法の一つとされる。

農協の行う対策も、これら3つの要素の一部に位置づけられる。本稿後半の考察では、3つの要素それぞれについて、地域の獣害対策における農協の役割を整理する。

3 農協による獣害対策の事例

農協の獣害対策の検討にあたって、本稿では主に日本農業新聞データベースから事例を抽出した。検索対象は、「JA」と「獣害」または「獣被害」というキーワードを含む記事である。まず収集した記事について、全体的な傾向を概観しておく。

10~19年において上記のキーワードを含む記事の総数は、3,719件であった。とくに10年代初めは年間300件前後であったが、

近年は400件前後と若干の増加傾向にある(第2図)。また3,719件のうち、本文ばかりでなく見出しに上記のキーワードを含む記事は413件であり、少なくとも年間40件ほどは、農協の獣害対策に注目した記事が報じられている。

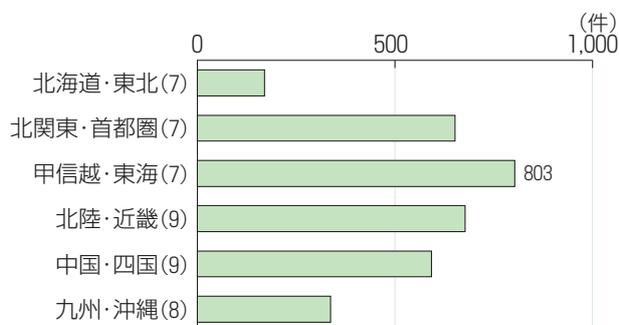
次に同期間のブロック版・都府県版の記事3,232件について、地域ごとに記事数の分布をみると、北海道・東北地方では記事が少なく、関東以南から中国・四国地方で記事が多くなっている。とくに甲信越・東海地方は、県数が少ないにもかかわらず、記事数が803件と最も多い(第3図)。

第2図 日本農業新聞における農協の獣害関連記事数の推移



資料 日本農業新聞データベース
 (注) 「JA」と「獣害」または「獣被害」を含む記事を検索。

第3図 地域ごとの農協の獣害関連記事数



資料 第2図に同じ
 (注) ブロック版・都府県版の記事(3,232件)を対象。()内は各地域の都道府県数。

もっとも、これらの記事数にあらわれているのは、あくまで日本農業新聞に取り上げられた事例にすぎず、実際には記事として報じられていない重要な事例もありうる。このことに留意しつつ、本稿では日本農業新聞の記事を参考に、以降の3つの農協の事例を取り上げる。

なお本稿で取り上げる事例以外にも、農協のかかわる特徴的な獣害対策の事例として、例えばJAグループ京都では、15年に一般社団法人「JAグループ京都有害鳥獣対策本部」を設立し、鳥獣保護管理法にもとづく認定鳥獣捕獲等事業者として、積極的な捕獲活動を行っている(日本農業新聞2016年7月13日付)。

また高知県では、12年度から県の事業として、地域の獣害対策を支援する「鳥獣被害対策専門員」を県内の農協に配置している(植田(2019))。さらにJA種子屋久では、JAグループ鹿児島に関連会社が開発した「鳥獣害対策クラウド」を西之表市と連携して導入、獣害の発生状況やわなによる捕獲状況等をインターネット上で共有し、効果的な対策に役立てている(日本農業新聞2019年5月8日付)。

(1) JA伊豆太陽

JA伊豆太陽は、静岡県下田市をはじめ伊豆半島南部の6市町を管内とする農協である。管内の大半は中山間地域で、かんきつ類や野菜、花きなど少量多品目の農作物が生産されている。19年3月末の正組合員数は、7,181人である。

野生鳥獣による被害は、上記の農作物全般で発生しており、17年度の被害額は3,780万4千円に上る。このうち、被害の8割以上はイノシシとシカによるもので、サル、鳥類がそれらに次ぐ。これらの鳥獣の被害は、かんきつ類や野菜の食害ばかりでなく、花きでも例えば農地にシカが侵入しカーネーションの新芽を食べるといった被害がある。

JAでは、古くは10年代初頭から、積極的な獣害対策を実施してきた。この背景には09年、管内の被害額が従来の倍近くに急増したことがある。JAでは、翌年度から県の緊急雇用創出事業を活用して、わな猟免許取得者の雇用、地元猟友会と協力しながら集落の調査やわなの見回り、わなの設置方法などの技術指導、またJAが保有する箱わなを使った捕獲活動を行った。

こうした取組みは、県の事業終了後も、JA独自の獣害対策に引き継がれている。現在JAでは、次のような人的・経済的支援を実施している。

まず人的な支援として、職員のわな猟免許取得を促進している。JAでは営農指導員として配置されると、基本的にわな猟免許を取得することとなっており、その費用はJAで負担する。なおこの免許取得は、職員自身が捕獲活動を行うというよりも、獣害対策に関する技術研修を主な目的としたものである。職員のなかには、さらに県の「鳥獣被害対策総合アドバイザー」の認定を受け、地域における獣害対策の普及啓発にかかわる人もいる。

またJAでは、本店営農部営農課と3つの営農センターに計20人弱の営農指導員が配置されており、獣害対策についても適切な技術指導を行える体制となっている。例えば農地に鳥獣が侵入した場合、営農指導員が現地に出向き、侵入経路を特定し、適切な防護柵の設置方法を助言するといったこともあるという。

さらに経済的支援として、独自に対策資材の購入助成を行っている。これは、組合員が防護柵やわな等を購入する場合、費用の一部を助成するというものである。組合員は、行政の補助と併せてそれを使うことができ、自己負担を極力抑えて電気柵等を導入することができる。またJAの助成の手続きは、行政のものに比べて簡単なものとなっており、組合員のニーズに迅速な対応ができるようになっている。

こうした経済的支援が可能になっている背景には、管内の被害の深刻さから、JAが積極的に獣害対策を行うことについて、組合員の間で広く合意が形成されていることがある。それ以外にもJAでは、鳥獣を捕獲した人に駆除負担金を交付しており、行政の捕獲報奨金と併せて、加害個体の捕獲を後押ししている。また現在50基ほどの箱わなをJAで保有しており、捕獲に従事する人に無料で貸し出している。

以上の対策はJA独自のものであるが、対策を進めるなかでは、地域の他団体との連携も欠かせない。まず行政との連携では、JAが事務局となって管内6市町にまたがる「伊豆地域鳥獣害対策連絡会」を設置して



JAが貸し出している箱わな
(JA伊豆太陽広報誌より)

おり、県や市町の担当者と被害状況や対策に関する情報を共有している。また猟友会や住民が自発的に組織した獣害対策の団体にも活動資金の助成を行っており、地域内での連携を図っている。

対策を通じて近年では、10年前後のピーク時と比べ、管内の被害拡大に歯止めがかかってきたとされる。この背景には防護柵の普及があり、とくにJAの対策はその普及に一定の貢献を果たしている。

(2) JAあいち豊田

JAあいち豊田も、独自の獣害対策を行う農協の一つである。その管内である愛知県豊田市とみよし市では、水稻を中心に、桃や梨といった果樹、野菜の生産が行われている。19年3月末の正組合員数は、1万4,132人である。

JAの管内は6割以上を中山間地域が占めることもあり、野生鳥獣による被害は多い。18年の豊田市の被害額は、9,026万円に上る。

このうち、被害額が最も大きいのはイノシシで、獣類ではシカ、ハクビシンがそれに次ぐ。とくにイノシシは食害のみならず、農地で暴れて作物ににおいがついてしまい、出荷できなくなるといった例もある。

JAあいち豊田でも、JA伊豆太陽と同様、独自の獣害対策のなかで、職員のわな猟免許の取得促進や電気柵等の購入支援を行っている。また10年代前半には、管内の4つの地域で、緩衝帯の整備に関するモデル事業を実施した。具体的には、県の担当者と協力して農地に接する山林のやぶを刈り払い、センサーカメラで鳥獣の侵入状況を調査した。その結果、イノシシの出現回数が減少するという効果が得られ、他の地域にも緩衝帯の整備を展開していくうえで、行政の事業化にもこぎつけることができた(広報誌『グリーンボイス』2018年9月号)。

さらに17年度からは、管内4か所のモデル地区で、ICTを用いた新型捕獲おりの実証試験を行っている。これは、近年防護柵が普及してきた反面で、鳥獣の個体数は減少しておらず、総合的な対策として捕獲が必要になったことによる。この新型おりは、クラウド上で内部の様子を監視し、遠隔操作で鳥獣を捕獲できるため、見回りの労力を大幅に削減できる。また、イノシシは子を捕獲しても、またすぐ親が子を産むため、群れでの捕獲が重要になる。この点、新型おりは遠隔で監視しながら、群れでおりに入った時点で捕獲できるため、有効な対策の一つとなっている。

このうちの一つ、足助地区の新型おりは

17年9月の設置後、年間10頭近いイノシシやシカの捕獲実績を上げてきた。JAでは、こうした実績をつくったうえで、今後行政に本格導入を要望し、普及を図っていく計画である。

以上のようにJAでは、独自の対策にもとづきながら、行政に対してさまざまな働きかけを行っている。これまでも、捕獲後に安全に個体を処理するための電気止め刺しの導入や通年での駆除の許可を要望し、実現してきた。

また地域ぐるみの獣害対策では、住民自身が主体的に対策にかかわることが重要となっている。このなかでJAは、対策にかかわる住民の意識づくりを後押しするため、農家向けの研修会を活発に開催している。この研修会は、JA全体では年2回ほど実施



足助地区の新型捕獲おり(筆者撮影)

しているほか、中山間地域の営農センターでも独自に企画している。さらに生産者部会や集落の会合でも、被害状況や対策の方法について周知している。このようにJAでは、集落に積極的に入っていくことを重視しているという。

(3) JAかながわ西湘

JAかながわ西湘は、小田原市をはじめ神奈川県西部の2市8町を管内とする。正組合員数は1万684人(20年3月末)、管内の沿岸部ではかんきつ類、山間部では茶、また梅や米の生産が盛んである。

野生鳥獣の被害は、イノシシが圧倒的に多いが、ニホンザル、ニホンジカ、ハクビシンなどによる被害も少なくない。獣害に遭いやすい農作物は、かんきつ類やいも類である。神奈川県の調べによれば、18年度の管内の被害額は4,104万円に上る。

こうした被害状況の調査について、他の事例では主に市町村が実施していたが、JAかながわ西湘をはじめ神奈川県内のJAでは、JA自身が積極的に調査にかかわっており、被害届の提出を促している。これは、被害状況をきちんと把握できていないと、対策の要望ができないという問題意識によるもので、JAかながわ西湘では広報誌や各種会合で調査への協力を呼びかけるばかりでなく、職員が電話でのヒアリングも行っている。

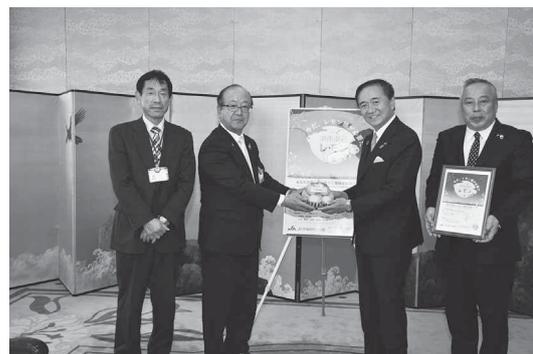
またJAグループ神奈川では、一定規模以上の販売農家に対して、電気柵や箱わな等の購入助成を行っており、それに満たない

小規模販売農家に対しては、JAかながわ西湘が独自に、電気柵とくくりわなの購入を補助している。20年度には、新たにわな管理用ICT機器の一部購入助成制度を設けた。これは、農業者が行うイノシシなどの捕獲活動について、わな設置場所の見回りにかかる労力を軽減するためのものである。また、JA職員が組合員の電気柵設置に協力する事業もスタートさせている。

さらにJAかながわ西湘の獣害対策において特徴的なのは、小田原市と足柄上地域で、地域の鳥獣被害防止対策協議会（以下「協議会」という）の事務局を担当していることである。地域の協議会の事務局は、一般に市町村の農政課等が担当することが多いとみられる。一方で小田原市の場合は、80年代にサルの被害が深刻化したこともあって、JAが獣害対策にかかわるようになり、それが現在の協議会に引き継がれている。南足柄市をはじめ1市5町からなる足柄上地域の協議会も、同様の経緯をもつ。

協議会の事務局を担当するなかで、JAは地域全体の獣害対策について、検討段階から中心にかかわっている。とくに協議会では、集落座談会などで上がってきた農家の声を、できるだけ行政等に届けるようにしているという。例えば最近では、農家が捕獲したイノシシ等の止め刺しを猟友会に依頼する場合の費用助成について、働きかけを行ってきた。事務局を担当していることで、行政や猟友会と直接調整しやすい関係性を構築できているとされる。

また近年では、箱根山地のニホンジカが



西湘産の新たなブランドとして注目を集める「湘南潮彩レモン」（JAかながわ西湘提供）

急増しており、植生劣化や森林破壊が懸念されるとともに、農作物被害が深刻化している。こうした状況については、地元のNPO法人「小田原山盛の会」とともに、行政やJAが連携して対策を講じている。

さらにJAでは、獣害に遭いにくい作物として、18年度よりレモンの産地化に積極的に取り組んでいる。この背景には、以前からラッキョウやニンニク、ボタン桜など、獣害を受けにくい作物の新規導入を図ってきた経緯がある。とくにレモンは、温州みかんと比べても省力的な栽培が可能とされる。JAでは生産者拡大のため、18年度から苗木の購入費の一部助成を行っている。また20年1月には、管内で生産されるレモンのブランド名が、「湘南潮彩レモン」に決定された。

4 地域の対策における農協の役割

以上、獣害対策について3つの農協ではさまざまな取組みが行われていた。本節ではそれらの取組みを、「集落環境整備」「被

害防護」「捕獲」という獣害対策の3つの要素にもとづき整理していく。そのなかでは、地域ぐるみの対策における農協のかかわり方、とくに重要と思われる農協の役割について考察したい。

(1) 3つの対策の要素にもとづく整理

まず、鳥獣を寄せつけない集落の環境づくりを図る「集落環境整備」について、農協では緩衝帯の整備に関するモデル事業、農家向け研修会の積極的な開催、獣害に遭いにくい作物の新規導入といった取組みを実施していた。

集落環境整備では、放置された稲刈り後のひこばえや柿の木の除去など、集落生活のなかで従来無意識に行ってきた行動を見直すことが、対策の契機となる。この点、研修会の積極的な開催は、地道な取組みではあるものの、農家自身が主体的に対策にかかわる意識を形成していくうえで、重要な意義をもつと考えられる。

また獣害を受けにくい作物の導入は、集落環境整備のなかで、農協の特徴的な取組みの一つといえる。こうした取組みは、行政や猟友会といった地域の他の主体とは異なる、農協ならではの対策でありうる。

さらにこれまでの獣害対策は、第一義的には金銭的、労力的に単なるコストとして捉えられがちであった。一方で新規作物導入の取組みは、鳥獣を寄せつけない環境づくり、また鳥獣のすみかとなる耕作放棄地の発生を未然に防ぎつつ、同時に新規作物のブランド化や商品開発に発展させること

で、農業者の所得増大にもつなげることができる。

近年の獣害対策では、例えばジビエとしての有効活用など、対策を地域活性化の文脈で捉え直し、事業化を目指す方向性が注目されている（鈴木（2017））。獣害を受けにくい新規作物の導入も、そうした方法の一つに位置づけられる。

次に、柵による侵入防止や追い払いといった「被害防護」に関する農協の取組みとして、独自の資金助成による電気柵等の購入支援や、営農指導員による対策の技術指導体制が挙げられる。

対策資材の購入支援は、鳥獣被害防止総合対策交付金にもとづき地域の協議会でも実施されているが、ほとんどの場合、例えば費用の2分の1といった一定の自己負担が求められる。この自己負担分を軽減するうえで、農協の助成がもつ意義は小さくない。独自の助成を行う農協の管内では、防護柵の普及が進んでいた。なおこうした助成の前提には、農協の行う獣害対策について、組合員間で広く合意形成がなされている必要がある。

また、とくに営農指導員が適切な防護柵の設置方法について助言するといった、対策の技術指導を行う体制の構築は、農協の独自性を生かした獣害対策のあり方の一つとなりうる。この点、市町村の担当者は他の業務との兼任で獣害対策を担当していることが多く、現場での相談対応まで手が回らないということが少なくない。

対して農協の営農指導員は、巡回をはじ

め、日ごろから現場に出向き、組合員と接する機会をもつ。わな猟免許取得やアドバイザーの認定といった職員の技術研修を促すことで、農協は獣害対策についても適切に相談対応が可能な体制を、効率的に構築できると考えられる。

最後に加害個体の「捕獲」については、駆除負担金の交付や箱わなの貸出し、モデル地区での新型捕獲おりの実証試験が行われていた。

とくに新型捕獲おり等のICTを用いた機器は、効率的に対策を実施するための打開策として、近年獣害対策のなかでも有望視されている。しかし、現状それらの機器は非常に高価であり、個人で導入するのは困難である。対して、個々の組合員が出資し合い一定の規模で事業を運営する協同組合であれば、こうした機器も組合員内での適切な合意形成を図ったうえで、ある程度導入することが可能である。

もっとも農協の予算も限られており、多くを導入することはできないとみられる。しかし、モデル事業での実証試験を通じて一定の実績をつくることで、今後の行政での導入を促すことができる。またこのようにして導入が進んだ結果、将来的には機器自体も安価になり、さらに普及が進むといった効果も期待できる。農協は、こうした新技術の普及の初期段階において、重要な役割を果たしうる。

以上のように獣害対策の3つの要素について、農協は多くの役割を果たしうる。なお捕獲は、第一義的には猟友会等の役割と

いう性格が強いが、集落環境整備と被害防護については、とりわけ獣害を受けにくい作物の導入や対策の技術指導体制の構築といった取組みを通じて、地域の他の主体とは異なる、農協の独自性を生かした対策が可能と考えられる。

また集落環境整備は、ある程度個人での対応が可能な被害防護や捕獲と比べて、集落単位での取組みが必要になるため、なかなか対策が進みにくいという側面がある。このように対策が進みにくいことの背景には、人口減少が進むなかで、集落活動が困難になっている、農家によって被害の程度に濃淡があるため、一体としての行動が難しいといったことがある。集落活動の組織化自体が困難になりつつあるなかで、どのように集落の機能を維持し、獣害対策を進めていくかについては、今後さらなる検討が必要であろう。

(2) 組合員の声を届ける役割

さらに3つの要素以外で、農協が果たしていた重要な役割として、組合員の声を地域の協議会や行政、猟友会に届けるということがある。農協は、獣害の被害者たる農業者にとって、最も身近な存在の一つであり、地域全体の獣害対策について、さまざまな要望を受けやすい。

独自の獣害対策を行う農協では、これら組合員の要望を積極的に協議会に伝え、地域の他団体との調整を図っていた。具体的には、電気止め刺しの導入について行政に働きかけを行ったり、通年での駆除の許可

や止め刺しの依頼に関する費用助成について行政や猟友会と調整したり、といった取組みがみられた。

また例えば猟友会は、活動範囲が農協の管内と必ずしも一致していないため、一元的に調整しにくく、地域によっては市町村の農政課を介して調整している、という話も聞かれた。一方で協議会の事務局を担当する農協では、こうした場合でも直接調整可能な関係性が構築されていた。組合員の声を積極的に届けていくためには、農協独自の対策のみならず、地域全体の獣害対策にも中心的にかかわっていくことが重要といえる。

ただし、地域全体の対策に主導的にかわる事例では、さまざまな手続き、各主体の取りまとめについて相当な事務量を引き受けており、負担が大きいという側面もある。近年の地域ぐるみの獣害対策では、行政まかせにしない対策のあり方が求められているが、同時に単に対策を地域まかせばかりにしない行政本来の役割についても、改めて検討が必要であろう。

この点、近年の地域ぐるみの獣害対策に関する議論では、どのような役割を行政が担い、他の主体がどのような役割まで担うべきかについて、必ずしも明確にされていない。ただし、例えば対策に関する適切な予算配分や、それぞれの主体の取組みを生かす地域のコーディネーターといった役割は行政独自のものであり、民間の主体が代替することはできない。今後の議論では、こうした各主体の独自性を明確化しうえ

で、それぞれの適切な役割分担のあり方について、多様な地域の状況を踏まえながら整理していくことが、重要な課題の一つとなると考えられる。

おわりに

本稿では農協による獣害対策と、地域ぐるみの対策における農協の役割について検討してきた。従来、捕獲に頼った対策が進められてきたなかで、農協が地域の獣害対策に果たす役割は、積極的に位置づけられてこなかった。

一方本稿で取り上げた農協では、さまざまな獣害対策を実施しており、とくに集落環境整備や被害防護については、農協の独自性を発揮した取組みを行っていた。このように農協は、地域ぐるみの獣害対策のなかでも、他の主体とは異なる、重要な役割を果たしうる。

他方で、集落活動の組織化自体が困難になりつつあるなかでの対策のあり方や、地域の各主体の独自性を明確化したうえでの適切な役割分担をはじめ、さらに検討が必要な課題も示唆された。農協の獣害対策については、まだ全体像が明らかになっておらず、本稿でも少数の先進的事例を検討したにすぎない。今後も検討を深め、有効な地域ぐるみの対策のあり方について明らかにしていく必要がある。

<参考文献>

- ・植田祥平(2019)「被害が止まった集落続々 鳥獣被害対策専門員を12JAに配置」『季刊地域』第36号

- ・江口祐輔編著 (2018)『決定版 農作物を守る鳥獣害対策—動物の行動から考える—』誠文堂新光社
- ・梶光一 (2014)「野生動物管理の社会基盤の構築」『野生生物と社会』第1巻第2号
- ・九鬼康彰・武山絵美・岸岡智也 (2014)「獣害及びその対策に関する研究動向と展望」『農村計画学会誌』第33巻第3号
- ・鈴木克哉 (2013)「なぜ獣害対策はうまくいかないのか—獣害問題における順応的ガバナンスに向けて—」宮内泰介編『なぜ環境保全はうまくいかないのか—現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性—』新泉社
- ・鈴木克哉 (2017)「『獣がい』を共生と農村再生へ昇華させるプロセスづくり—『獣害』対策から『獣がい』へずらしてつくる地域の未来と中間支援の必要性—」宮内泰介編『どうすれば環境保全はうまくいくのか—現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方—』新泉社
- ・竹内正彦 (2019)「野生鳥獣による農作物被害の現状と対策研究の最前線—本特集のねらい—」『JATAFFジャーナル』第7巻第10号

- ・本田剛・山端直人 (2018)「何故獣害は対策技術で解決されないのか—技術普及過程論による検証—」『野生生物と社会』第5巻第2号
- ・野生鳥獣被害防止マニュアル—総合対策編—企画編集委員会 (2018)『野生鳥獣被害防止マニュアル—総合対策編—』農文協プロダクション
- ・山野はるか・吉田詞温・梅本哲平・笠島隆・小泉聖一・小林信一 (2017)「全国JA管内における鳥獣被害と対策の現状および今後の対応」『日本鹿研究』第8号
- ・山端直人 (2010)「獣害対策の進展が農家の農地管理意識に及ぼす効果—三重県における集落の調査事例—」『農村計画学会誌』第29巻
- ・山端直人・九鬼康彰・星野敏 (2015)「獣害対策の継続が集落のソーシャル・キャピタルに及ぼす効果—三重県内A地域での検証—」『農村計画学会誌』第34巻第3号

(ふじた けんじろう)

発刊のお知らせ

農林漁業金融統計2019

A4判 193頁
頒 価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

編 集…株式会社農林中金総合研究所
〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷5-27-11 TEL 03(6362)7753
FAX 03(3351)1153

発 行…農林中央金庫
〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

〈発行〉 2019年12月