

保護獣による農業被害への対応

—「奈良のシカ」の事例—

渡辺 伸一

(奈良教育大学)

環境の保護は、社会的に重要な課題である。しかし、環境保護の実際をみると、学術的な重要性や、保護が生み出す受益のために、特定の少数者に過重な負担や受忍を強いる例が散見される。「奈良のシカ」の事例は、こうした問題がみられてきた典型例である。

奈良のシカは、「奈良公園の風景の中にとけこんで、わが国では数少ないすぐれた動物景観をうみ出している」とされる天然記念物であり、奈良における最も重要な観光資源の一つでもある。が、当地では、このシカによる農業被害（「鹿害」）を巡り、シカを保護する側（国、県、市、春日大社、愛護会）と被害農家との間での対立、紛争が長期化し、1979年には被害農家による提訴という事態にまで至ってしまった。本稿では、まず、鹿害問題の深刻化過程をみた後に、紛争長期化の背景を、「シカが生み出す多様な受益の維持」「保護主体間の責任関係の曖昧性」「受苦圏と受益圏の分離」「各保護主体にとっての保護目的の違い」等に注目しながら検討した。

鹿害訴訟の提訴と和解（1985年）は、被害農家が長期に亘って強いられてきた状況を大きく改善させる契機となった。しかし、この新しい鹿害対策も、十分には機能してこなかった。そこで、後半では、鹿害対策の現状に検討を加えた上で、依然として問題の未解決状態が続いている理由と問題解決への糸口について考察した。

キーワード：鹿害対策、天然記念物、観光資源、受益圏と受苦圏

1. はじめに

言うまでもなく今日、環境の保護は社会的に重要な課題となっている。しかし、環境保護の実際をみると、学術的にみて環境保護が大切だからとか、保護により生み出される受益（benefit）が大きいからといって、特定の少数者が過重な負担や受忍を強いられるケースがしばしば存在する。景観保護のための効用制限によって土地の利用が抑制されるのがその例であるが（吉兼、1996）、本稿で取り上げる法律によって保護されている鳥獣類が農産物などを荒らすといういわゆる「鳥獣害問題」も、そうした問題の一つである。保護による受益の陰で「泣かされている」人の不利益をきちんと調整することなしに、環境保護とか自然との共生という社会的課題の達成は難しい（北村、1997：246）。

さて近年、鳥獣による農産物の被害が増加しており、被害面積も増えている（大塚、1995；三浦、1999）。こうした問題への原則的な対応は、防鳥網、防護柵、忌避剤、爆音器などによる被害防止である。さらに、「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」（「鳥獣保護法」）に基づき、有害

渡辺：保護獣による農業被害への対応

鳥獣として駆除するというのも一つの対策である。しかし、ニホンカモシカ、サル、マガン、ツル、ハクチョウなど、駆除が法律上あるいは事実上困難なものも存在する。また、被害防止策にしても、その費用が高額であれば農林業者の負担は重くなる。そうした場合には、「環境保護」と「生活防衛」とが鋭く対立してしまう。このような不利益はどのように調整されているのだろうか。こうした視点をもつ研究は、各種鳥獣類を対象に、既にいくつも存在するが⁽¹⁾、本稿では天然記念物「奈良のシカ」⁽²⁾を事例として取り上げてみたい。というのは、この事例ほど、問題が長期化、深刻化し、今日でも未解決状態であるというようなケースは、極めて希であるにもかかわらず、社会科学研究がほとんど存在していないからである。どのような諸要因が問題の解決を阻害し、紛争の長期化と問題の深刻化を導いてきたのか、本稿の最大の問題関心は、ここにある。

奈良のシカとは、主に奈良公園を中心にみられるもので、北海道から九州に生息するニホンジカ (*Cervus nippon*) である。奈良公園とは、1880 (明治13) 年に創設されたもので、春日大社、興福寺、東大寺などの境内敷地につくられた約660haの都市公園であるが⁽³⁾、現在そこを中心に1200頭余りのシカが生息している (奈良の鹿愛護会調べ、以下同様)⁽⁴⁾。このシカは、国の天然記念物 (1957年指定) であるとともに、年間1300万人が訪れる観光都市・奈良の観光の目玉の一つとなっており、全国的にもその知名度は高い。が、その反面、シカがもたらす獣害問題については、意外と知られていない。けれども、奈良では、「鹿害」と呼ばれるシカのもたらす農業被害が、長年に亘って社会問題化し、被害農家とシカを保護する側とで紛争状態が続いてきた。公園周辺農家は、これを「農家とシカとの闘い」と呼ぶ。そして、この「闘い」は、1979 (昭和54) 年には、被害農家による提訴という事態にまで至っている。天然記念物による農林業被害をめぐる裁判には、他に1985 (昭和60) 年提訴のいわゆる「カモシカ食害裁判」⁽⁵⁾があるだけであり、きわめて希有な事例なのである。(1) 奈良において、なぜ、シカによる農業被害が深刻化し、提訴に至るまでに事態が紛糾してしまったのか。また、(2) 裁判によってシカの保護管理や利害調整のシステムは、どのように改革されたのか。にもかかわらず、(3) 今日でも依然として未解決状態であるのはなぜで、(4) 問題解決の糸口はどこに見いだせるのか。本稿の課題は、これらの問いを社会学的に解明することにある。

2. 戦後におけるシカの保護及び鹿害対策の骨格

日本に広く分布するシカが、奈良のシカとして当地に密着した存在となったルーツは、春日大社にまつわる神鹿信仰にある。春日大社の社伝によれば、768年、常陸の国の鹿島神社の大明神が、シカに乗って春日山に入られたとされ、以来、当地のシカは、神の使い=春日神鹿として特別の扱いを受けてきた。しかし、大切にされてきたシカも、禁令のゆるんだ明治維新と食料不足が著しかった第2次世界大戦の混乱期においては、密猟などで捕獲されるものも多く、その数は激減した。戦前約1000頭いたシカは、終戦直後には100頭に満たない状態であったという (高橋, 1996)。ここでは、まず、1957年頃までに成立する戦後におけるシカの保護と鹿

害対策の骨格についておさえておきたい。

1946（昭和21）年、奈良県は、「奈良の鹿増殖対策協議会」を春日大社で開催している。「春日神鹿」の名称を「奈良の鹿」と改称するとともに、天然記念物指定促進の決議が目的であった。天然記念物に指定されれば、シカを捕獲する者は罰せられるから、保護の実が上がると思ったのである。翌47年、シカは天然記念物に仮指定され、県は、シカの密殺者探しに対し、懸賞金付きで市民の協力を求めたり（「朝日新聞大阪本社版」1947年1月19日付）、鹿の飼料を自給する目的で公園内に「飼料園」を建設するなど、保護に尽力している（藤田、1997：95-96）。この年は、また、春日大社を中心にシカの保護育成を実質的に担う組織として「財団法人・奈良の鹿愛護会」（会長・春日大社宮司；以下、愛護会）が設立された年である⁽⁶⁾。当時の職員数は4名で、活動の中心は、(1) 激減したシカの保護増殖のための給餌、(2) 奈良公園の内外を巡回し、病気や負傷したシカがいれば、奈良公園内の春日大社境内に設けられた鹿苑（面積約1.3ha）という柵内施設に収容し治療する、(3) 奈良の伝統行事である「鹿の角きり」行事⁽⁷⁾の開催（1953年～）等である。活動費の主なもの、県、市、春日大社からの補助金、観光業者等会員による会費、角きり行事の入場料、鹿煎餅の売り上げ等であった。

こうした保護対策の一方で、鹿害防止のための対策や制度も整えられていく。すなわち、1953年10月には、「奈良市鹿害対策協議会」（以下、対策協議会）が発足している。これは、「鹿が農産物に与える被害（鹿害）の実態を調査し、鹿害の防止に適切な対策をたてる」（規約）ことを目的としており、会長は奈良市助役、事務局は市農務課（現農林課）であり、他の構成メンバーは、春日大社、愛護会、市農協、農協加盟農家代表、奈良県、奈良市らである。また、愛護会の活動に、農地に逸出したシカを公園内へに追い上げるなど、鹿害防止の活動が加わるようになり、発生した被害の「補償」については、協議会での議論を経た上で、愛護会が農家側に支払うという取り決めがなされた⁽⁸⁾。

このような経緯を経て、1957（昭和32）年、奈良のシカは、所有者を春日大社として、国の天然記念物に指定されることになる。文化庁監修の『天然記念物事典』には、「奈良のシカは、日本国内に普通に多数生息しているものと同じで、それ自体はとくに珍しいわけではない。しかし、奈良公園一帯のシカは、春日大明神がシカに乗って春日山にきたという説話から、しだいに『神鹿』としてあがめられるようになったため、ことのほか愛護され、よく人に馴れ、集団で行動し、奈良公園の風景の中にとけこんで、わが国では数少ないすぐれた動物景観をうみ出している」と記されている（文化庁文化財保護部監修、1971）。また、奈良市長から出された天然記念物指定の要望書には、「広々とした奈良公園の緑の芝生に群れ遊ぶ鹿は、現在奈良のシンボルとして国際文化観光都市・奈良にとってなくてはならない最も重要な観光資源となっていることは衆目の認めるところであります」（強調筆者）とあり、奈良市がシカをどう位置づけているのかが端的に示されている。ここにおいて、次にみるような国、県、市、春日大社、愛護会という関係五者による保護育成の体制が成立するのである。すなわち、「国によって指定された天然記念物・奈良のシカを、愛護会が保護育成する。愛護会の活動費に対しては、春日大社は所有者として、また、県と市は、シカが奈良のシンボルであり観光資源でもあるとの立場から財政支援する」。

渡辺：保護獣による農業被害への対応

さて、天然記念物に指定されたシカは、その数を順調に増加させ、1965年頃には、戦前の頭数を取り戻した。しかし、数の増加は同時に、鹿害の拡大と深刻化を招くこととなり、1960年の段階では、既に被害農家は321戸で、被害面積は4.3haに及んでいた（「大和タイムス」1960年12月18日付）。1964年4月、公園周辺農家は、「鹿害阻止農家組合」（農協組合員で構成、事務局は市農協；以下、阻止組合）を結成し、鹿害防止と補償要求の運動を強力に押し進めることにした⁽⁹⁾。鹿害対策のためには、たしかに対策協議会という組織ができていた。しかし、奈良における戦後の鹿害対策の歴史とは、被害農家による裁判提訴（1979年）までは、何ら抜本的な対策がとられず、結果として公園周辺農家に受忍を強いてきた歴史であった。他方、抜本的な対策を求めたのは、被害農家だけではない。それは、シカの保護育成を実質的に担い、農家側の要求を最前線で受けとめた愛護会であった。以下では、まず、農家側が、対策協議会等でのどのような要求を訴えてきたのかをみていこう。そして、次に、愛護会が求めた改革努力（1967年～）が、なぜ挫折してしまったのかを検討した上で（以上第3節）、奈良における鹿害問題が被害農家による提訴という事態にまで至ってしまった社会的要因を解明していこう（第4節）。

3. 鹿害問題深刻化の過程

3.1. 被害農家の要求と鹿害対策協議会の形骸化

シカによる農業被害としては、まず食害が挙げられる。シカは、ササやシバなどのイネ科の植物の他、多様な植物を餌とする。つまり、毒や棘のあるものを除けば、口の届く範囲の植物であれば何でも食べるのだが、農家にとって、特に深刻なのは稲と野菜である。けれども、シカによる農業被害とは決して食害だけではない。食害の他には、踏み付けによる農産物の損傷、暴れによる農産物の倒伏・損傷等々によって生じるものがある。こうした被害は、むろん農産物の減収や品質低下として表れる。しかし同時に、農家にとって多大な負担になるのは、鹿害からの農産物の防御や補植・補播のための労力や資材費であり、また農作業の能率低下や精神的苦勞なのである⁽¹⁰⁾。

さて、被害農家が、対策協議会などで要求してきたことは、阻止組合が結成される前も、以後も一貫している⁽¹¹⁾。優先順位からいえば、第1は、「放し飼いをやめろ」ということである。つまり、「シカを柵で囲ってしまい公園から出すな」というものだ。具体的には、「公園全体の周囲に7.5kmの柵を設けよ」、または「公園の一部（例えば鹿苑）に閉じこめよ」という要求である。実現すれば、鹿害問題は一気に解決する⁽¹²⁾。第2は、放し飼いをするなら、「天然記念物の指定のあり方を変更し、区域を公園内に縮小せよ」である。こうなれば、農地等区域外に出たシカの駆除が可能となるからだ（「鳥獣保護法」の守備範囲になる）。これは説明を要しよう。動物の天然記念物指定には、（1）動物そのものが学術上価値があるため、特に地域を定めずに指定する場合と、（2）動物やその生息地、繁殖地または飛来地が学術上価値があるため、動物とその地域を指定する場合があるが、奈良のシカの場合、前者に当たる。つまり、奈良の

シカとは、「奈良に生息するシカ」というようにその生息する地域を特定して制限を加えたものではないのである。しかし、このあり方では、公園外の農地を荒らすシカ＝害獣も保護されることになってしまう。だから、農家の要求とは、これでは問題なので、「曖昧な指定の仕方を止め、生息地指定とし、指定区域外のシカには駆除を認めよ」という主張なのだ。しかしながら、上記の2つの要求ともに対策協議会では拒否され続けてきた。

第3の要求は、頭数制限をせよ、というものだ。数が抑制されれば、鹿害もかなり減るとの考えからである。頭数制限といっても、いろいろな方法がある。実際に行われた頭数制限には、一つに「譲渡」がある。春日大社は、1957年から6回にわたり、天然記念物の現状変更許可申請を文化財保護委員会（1968年より文化庁）に提出し、シカを有償無償で「譲渡」あるいは「分与」することによって、頭数を減らす努力をしてはきた。だが、6回の合計でもわずか51頭であり、鹿害防止策としての効果はほとんどなかった。また、もう一つに、害鹿の鹿苑の柵内への隔離がある。しかし、捕獲の方法は、愛護会職員の手による“生け捕り”であったから⁽¹³⁾、どうしても捕り逃がしが多くなり、これもさほどの効果は見られなかった。最も効果があると考えられるのは、個体数調整つまり“間引き”である。しかし、これは一度も実現しなかった。

さて、これらの要求実現が無理ならば、「田畑の周囲に作る柵の資材費や修理費と、農業被害の補償をきちんとしてほしい」（放し飼いによるコストの負担）、これが、農家側のこれ以上は譲れない最低限の要求であった。しかし、これについても、きわめて不十分な補償しかなされてこなかった。すなわち、1971年、1038頭を数えるシカの農業被害は約660万円を越えていた（阻止組合調べ、以下同様）。が、これに対し、農家側には90万円が支払われたのみであり（愛護会：40万円、県：30万円、市：20万円）、これらのほとんどは、防止柵の設置と補修代、及びそれらにかかる人件費に消えてしまうという状態であった。しかも、注意すべきは、この「補償」は、阻止組合つまり農協に加盟している農家だけが対象であり、非加盟農家には全く支払われなかったという点である。これらの対応には、その後も変化はみられず、「鹿害の防止に適切な対策をたてる」ことを目的とする「奈良市鹿害対策協議会」は、その役割を果たさず完全に形骸化していた。

ところで、鹿害の深刻な状況に対し、抜本的な鹿害対策の必要性を痛感していたのは、農家側だけではなかった。それは、農家側の運動に最前線に対応し、農家側からの補償要求の増大に苦慮していた愛護会であった。では、愛護会は、どのような対策を求めてきたのか。これに対し、国、県、市、春日大社はどのような対応をしたのかを検討してみよう。

3.2. 愛護会による鹿害対策の改革努力とその挫折

愛護会が、対策を求めたのは、まず国に対してであった。1967年7月、愛護会は、県（教育委員会文化財保存課）と共に国（文化財保護委員会記念物課）に対して、年々増加する鹿害補償の支払いで、「愛護会の財政は火の車。国の指定を受けたのだから国からの援助をしてほしい」と陳情する（「大和タイムス」1967年7月7日付）。しかし、これは、拒否されてしまう。理由は、「鹿害の責任は地元で負う約束が、天然記念物指定の時に交わされている」であり、何

渡辺：保護獣による農業被害への対応

らの対策もとられることはなかった。

国に断られた愛護会は、1970年春から、奈良県、奈良市、春日大社に「四者会談」を申し入れ、弁護士を交えて愛護会の抱える問題解決を目指しての話し合いを始める。というのも、鹿害被害の増大で、もはや“保護育成”を前提とした四者の関係と財政支援では、問題に十全には対処できなくなってきたからである。そして、1971年10月、愛護会はついに次のような結論を出し「四者会談」に申し入れをした。第1に、これまでどおりの予算（約1200万円）や職員数（当時7人）で、鹿害の補償までやれといわれてもできない。したがって、今後は、愛護会設立の本来の主旨に立ち返り、シカの保護育成に専念するので、補償の方は「シカの所有者の春日大社」でやってほしい。第2に、あくまで、愛護会に鹿害の補償までやれというなら、シカの保護管理団体になるにふさわしいように、県や市、春日大社は、補助金を増やしてほしい、というものだ⁽¹⁴⁾。

この点に関して、地元紙「大和タイムス」は、社説において、「(歴史的経緯) からして春日大社と愛護会はいわば“一心同体”であり、宮司が会長を兼ねているのも、その間の事情を物語っている。その意味からいって、こんどの申し入れは、一種の“造反”だ」と述べた後、しかし「問題は、鹿の保護や、多頭化に伴う弊害の解決を、春日大社関係だけに委ねておいてよいかどうかだ」とし、次のように主張した。

「……鹿は大仏殿とともに、奈良の象徴でもある。日本人の心に、奈良公園といえは鹿というほど強く印象づけているこの重要な観光資源を、県や奈良市、あるいは観光関係業者が、どれだけ正しく認識しているだろうか。それを筆者は問いたい。なるほど、県も奈良市も愛護会に対して補助金を出している。しかしそれは、愛護会が独立できるほどの金額ではない。……ここは『鹿は春日大社のもの』などと逃げ口上は使わず、県と奈良市が抜本的な財政援助の措置を講ずる一方、補償交渉にも積極的にタッチして、愛護会に力をかすべきだ」（「大和タイムス」1971年10月23日付）。

では、実際に春日大社と県、市はどう対応したか。春日大社は、「補償は春日大社で」という愛護会からの要求に対して、財政的に鹿害の完全補償は困難と判断し、境内にシカを柵で囲うことを真剣に考え、青写真まで作る⁽¹⁵⁾。そして、知事に相談に行くのだが、知事は、考え直してくれという。理由は、「シンボルとしての価値が半減、観光が台無しになる」だ⁽¹⁶⁾。そして、できるだけ放し飼いの費用を負担することを約束しているのである。しかし、県は十分な負担をしなかった。市も、県に同調してか補助金をほとんど増やしていない。要するに、愛護会の要望も春日大社との約束も果たされなかったわけだ。

4. 鹿害問題深刻化の社会的メカニズム

上記の記述を踏まえ、なぜ適切な鹿害対策がとられなかったのか、換言すれば、なぜ問題は放置され深刻化していったのか、を再検討してみよう。農家側の要求とは、まとめると (1) 放し飼いをやめよ、放し飼いをするなら (2) 天然記念物指定のあり方を変更するか、(3) 頭

数制限（駆除）せよ，(4) それもダメなら補償（コスト負担）せよ，というものであった。ここでは最初に，これらの要求がなぜ拒否されてきたのか，を考えてみよう。

表1 「奈良のシカ」をめぐる諸価値とその受益圏等の関連

“放し飼い”で生み出される価値	受益圏	受益の集約的代弁者	価値実現の直接的担い手
天然記念物としての学術的（自然的・歴史的・文化的）価値	来園者 ¹⁾	国（文化庁）、県（文化財保存課）	奈良の鹿愛護会
シカとのふれあいや「シカがいる景観」の享受			
観光資源としての経済的価値	観光関連業者	県（文化観光課）、市（観光課）	
「春日神鹿」としての宗教的価値	春日大社		
奈良のシンボルとしての価値	市民一般	市	

1) 観光客，行楽客，各方面の研究者，環境学習で訪れる学生等を意味する。

まず，(1) なぜ放し飼いを止めないのか。表1をみていただきたい。これはシカの放し飼いで生み出される価値，それを推進・維持してきた主体（推進主体＝受益の集約的代弁者，愛護会），それによって受益する主体（受益圏）についてまとめたものである。放し飼いは，たしかに「天然記念物」「大都市圏の中でのシカがいる景観の享受や直接的ふれあい」「観光資源」「神鹿」「奈良のシンボル」といった多様な価値と利益を創出してきた。このシカを，公園内に檻や柵で囲ってしまえば，これらの価値は半減するか，意味をなさなくなるだろう。天然記念物指定も解除されるかもしれない。「放し飼いが生み出す多様な価値と受益の維持」，これが放し飼いを止めない理由である。次に，なぜ，(2) 「指定」の変更や，(3) 駆除をしなかったのか。それは，この「多様な価値と受益」のそれぞれが，“傷付く”ことを恐れたからである。すなわち，「天然記念物」の駆除は，文化財行政の立場からは，矛盾する施策であるし⁽¹⁷⁾，「観光資源」と位置づける県や市にとっては，来園者の反発や観光へのイメージダウンが予想される。また，春日大社にとって，「神鹿」を殺すことには，当然強い抵抗感が存在した。

さて，(1)～(3)を拒否するのであれば，社会的課題として大切なのは，(4) こうした“放し飼い”に伴うコストをきちんと負担すること，であろう。では，その責任主体は誰か。責任は，推進主体のどれか一つにあるというよりも，これら全ての主体に拡散しているといえる。愛護会が求めたのは，この拡散し，曖昧な責任関係の明確化だった。しかし，現実起こったのは，「責任は他にある」という「逃げ口上」であり，責任の相互転化であった。この結果，コスト負担の責任は，立場上最も“弱い”主体，つまり愛護会に押しつけられてきたのである。愛護会は，むろん農家側からの要求には応えられず，農家への「補償金」は「見舞金」へと，いつの間にかその性格を変えていく⁽¹⁸⁾。

しかし，問題の放置と深刻化を導いたのは，こうした事情だけからではない。それは，この紛争がもつ次の2つ特徴に求められる。すなわち，第1に，この紛争が，受苦圏と受益圏とが分離している「分離型紛争」という点だ（船橋他，1985；梶田，1988；船橋，1999）。一般に，

渡辺：保護獣による農業被害への対応

分離型紛争の場合、問題解決の社会的合意形成は困難化する。しかも、本事例にみられる特徴は、「受益圏の拡散vs受苦圏の局地化」という事態である。すなわち、その受益圏は、公園周辺の観光業者の場合は組織化されているが、来園者まで含めると非常に広い範囲に拡散している。他方、受苦圏は公園周辺の特定農家に集中しており、相対的に少数派である。被害農家の声は、放し飼いの受益を享受する来園者や観光業者には届きにくい。また、被害農家は、市、県、国のどのレベルでも常に少数者のため、例えば議会を通しての有効な自己主張も困難である。鹿害対策協議会が形骸化し、有効に機能しなかった理由の一つもここにある。放し飼いによって、多様な価値や利益が生み出され、それをマジョリティが享受する一方、鹿害を被る農民は泣かされてきたのである。第2は、放し飼いの推進が、各々異なった目的をもった複数の主体によって担われているという点である（「各推進主体にとっての推進目的の違い」）。すなわち、みたように、春日大社は、「囲い込み」による「神鹿の価値」の低減を覚悟したのだが、県は「観光資源としての貴重さ」の立場から反対し、実現しなかった。もし、放し飼いの推進主体が、一つで（つまり、春日大社だけで）、推進目的も単一であったなら（つまり、神鹿としての宗教的価値）、奈良の鹿害問題は、「放し飼いを止める」ことで、この時期に解決していたかもしれないのである。これが意味するのは、推進（保護）主体と推進（保護）目的が複数あるケースの問題解決には、一部のみの判断では利害の衝突が起こるため、合意形成が困難化してしまう、ということである。これは、他の分離型紛争にみられる解決の困難化とその様相を異にしており、本事例にみられる特徴だといえるだろう⁽¹⁹⁾。

こうして、農家による十分な鹿害対策を求める訴えは、関係者の話し合いでは決着がつかず、ついに法廷の場に持ち出されることになるのである。では、次にこのいわゆる「鹿害訴訟」の経緯とその帰結について検討していこう。

5. 鹿害訴訟とその帰結

5.1. 鹿害訴訟の経緯—二つ訴訟—

被害農家が提起した訴訟には二つある。一つは、1979年4月27日、公園に隣接した白毫寺町の農協非加盟農家12名が、春日大社及び愛護会を相手方として、被害額、鹿害防止費用など損害賠償144万円（後に330万円に変更）を請求したもので、第1次鹿害訴訟と呼ばれる。既述のように農協非加盟農家は阻止組合員ではないため、見舞金さえ払われないという不合理が存在していたのである。が、強調すべきは、これは、その不合理の解消だけを目的とした提訴ではないという点である。すなわち、提訴の主旨は、シカの所有と占有関係の明確化を求めるというものであり、低額の見舞金で泣き寝入りを強いられていた阻止組合農家をも含む、被害農家全体の要望を代弁するという性格のものであった⁽²⁰⁾。

ところで、不十分な鹿害対策しかとられなかったのは、既述のごとくむしろ行政側の責任が大きい。そこで、提起されたのが、もう一つの第2次鹿害訴訟である。これは、第1次訴訟継続中の1981年9月、同じく農協非加盟農家7人（うち1人は第1次原告）が、春日大社と愛護会に加

え、新たに国と奈良市をも共同被告として、農産物の損害賠償など総額84万円を求めた裁判だ。提訴の理由は、(1) 被害農家としては、適切な鹿害防除ができないのは、“加害ジカ”が国が指定した天然記念物だからであり、奈良市もこの申請に際して、強く指定を要望したから責任がある。また(2) その指定のあり方が不適切であり、奈良市内の“加害ジカ”が、野生のものなら捕獲してよいかすら不明確でそのため被害が拡大しているというものだ(吉田, 1992: 177-178)。

第1次訴訟では、春日大社は、「シカは歴史的に春日大社の所有とされているが、これは民法上の所有者とは異なる」と主張。また、愛護会も「シカを保護育成しているだけで、管理しているわけではない」と反論した。しかしながら、奈良地裁は、こうした反論を認めず、1983(昭和58)年3月25日、春日大社を所有者、愛護会を占有者と認定、両者に総額225万円余の支払いを命じ、被害農家勝訴の判決を下した⁽²¹⁾。

被告両者は、この判決を不服とし控訴したため、紛争は長期化の様相を呈した。しかし、第1次訴訟係争中の84年5月、奈良地裁が職権で第2次訴訟の和解勧告をする。そして、国側がこれを受け、鹿害対策の合意案を提示したことで、事態は解決に向けて急速に動き出す。すなわち、85年2月28日、まず国側と被害農家とで和解が成立。次に、7月18日、農家側と奈良市、春日大社、愛護会との間でも和解が成立し(奈良県が利害関係人として参加)、愛護会が約230万円の“解決金”を単独で支払うことになった。これによって、農家側は、高裁で係争中の第1次訴訟を取り下げることになり、奈良における鹿害訴訟は、農家側が第1次訴訟の提訴以来、6年ぶりの全面和解となったのである。被害農家が和解に応じたのは、国が合意案で、シカの捕獲と保護管理の基準を提示したことが大きかった(後述)。なお、和解でも、春日大社はシカの所有権を主張せず、奈良のシカは、一般の野生動物と同様、民法でいう無主物となった。それでは、これらによって、鹿害対策の仕組みの、何がどう改善されたのか。

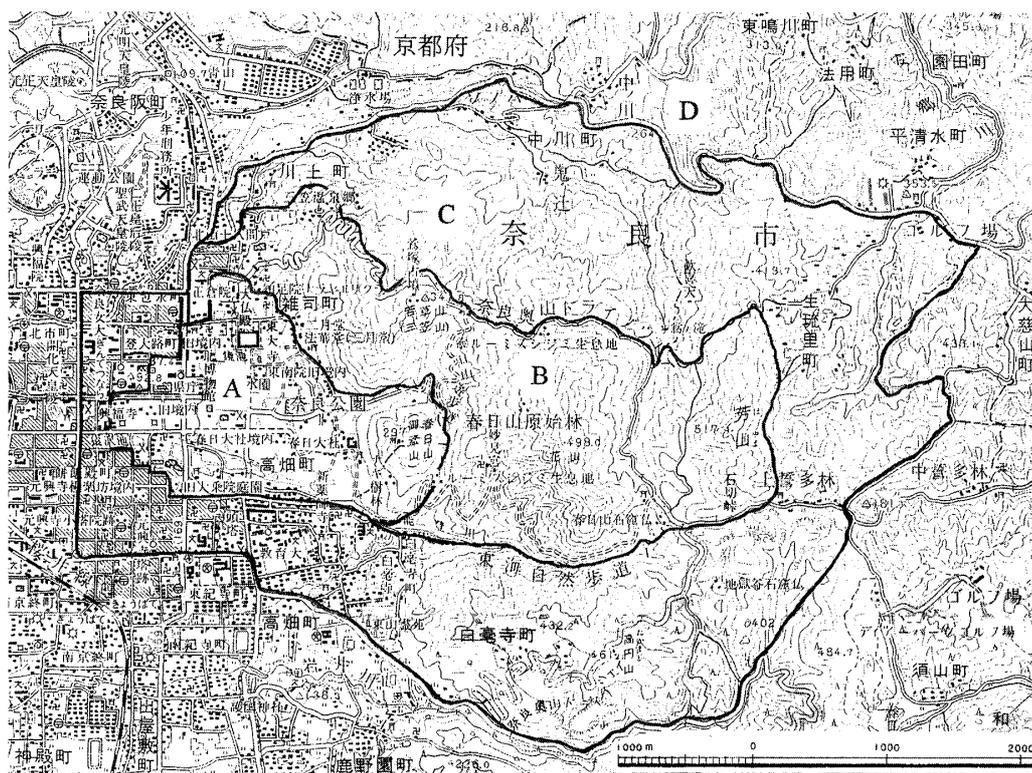
5.2. 提訴と和解による鹿害対策の改善効果—保護から保護管理へ—

提訴と和解による改善点を大枠でいえば、従来不明瞭であった鹿害対策に関する国、県、市、愛護会の相互の責任関係がより明確化され、保護育成が中心であった体制が、鹿害対策(管理)もできるそれへと変わった、ということができる。具体的にみていこう⁽²²⁾。

改善点の一つ目は、国が定めた「天然記念物としての保護管理の指導基準等」と「シカの捕獲に関する文化財保護法第80条の運用の基準等」に示されている(吉田, 1992; 以下、「両基準」)。奈良のシカの天然記念物指定は、既述のように、生息地指定ではないから、“害鹿”でも捕獲ができず、保護の対象が無制限に広がってしまうという問題点があった。この点に関しては、文化庁の和田勝彦文化財保護調整官が、第2次訴訟の和解成立後の記者会見で「これまで捕獲基準を明確にしていなかったのは、ミスと言われてもやむを得ない」(『毎日新聞奈良版』1985年3月1日付)と述べている。「両基準」ではシカの生息域を、平坦部を中心とする奈良公園(A)、春日山原始林など公園山林部(B)、その双方の周辺地域(C)、その他地域(D)の4つに区分し(図1)、各々における捕獲と保護管理の基準を明確にしたのである。すなわち、AとBに生息するシカについては、愛護会に対し、人に危害を加える可能性の大きい雄ジカの角

渡辺：保護獣による農業被害への対応

図1 「奈良のシカ」の保護管理区域 (1/50000 地形図を70%に縮小)



伐りのためや出産間近の母ジカ、子ジカの保護等の場合のみ文化庁の許可で捕獲が許可される。これは従来通りである。大きく変わったポイントは、鹿害が発生するCとD地域での対応である。まず(1) 鹿害防止のために愛護会に麻醉銃を使つての捕獲を認めたことである。麻醉銃の使用は、愛護会が文化庁の許可を受け、1980年から開始していたが、これまでその捕獲は公園内に限定されていた。しかし、これがCやDでも可能になったことで、職員の素手による捕獲に比べ、捕り逃がしが少なくなり、“害鹿”の鹿苑への隔離がより容易になった。そして、重要なのは、(2) この両地域では、愛護会の捕獲で効果が得にくければ、直接被害を受けた農家が、文化財保護法と鳥獣保護法の許可を受け、シカの捕獲や駆除も許される道が、初めて開かれたという点である⁽²³⁾。このため、両地域での捕獲の許可権限は、文化庁から県に委任され、県教育委員会の責任で捕獲許可が出せることになった。

なお、この新しい枠組みは、野生動物の保護管理史上画期をなすとされるカモシカ(特別天然記念物)の場合と共通だ、ということが出来る。すなわち、1979年公表のカモシカによる林業被害への対処方針は⁽²⁴⁾、その骨子が、(1) 天然記念物指定を種指定から地域を限って指定し、保護地域を設置する、そして、(2) この保護区域内(サンクチュアリ)では、保護に力点を置くが、その外部(管理地域)では被害状況に応じて個体数調整(間引き)を行うというものだからだ(三浦、1996)。奈良のシカの場合、細部は別にして「サンクチュアリ」がAB地域に、「管理地域」がCD地域に対応するといえるだろう。

さて、もう一つの改善点は、和解条項にあるように、県と市が、シカの保護だけでなく、鹿害対策(管理)に対しても、愛護会に援助、協力することが義務づけられた点である(吉田、1992)。さて、その具体策だが、第1に、県と市は愛護会への補助金を大幅にアップした。提訴

直前の1978年度の補助金は、県と市の合計で160万円であったが、提訴後の80年度には500万円に増額され、85年度には2500万円となった。7年で、約16倍にも引き上げられたわけである。これは、まず、愛護会から農家（農協加盟農家）への“見舞金”の増額を可能にした。77年度の205万円が、85年度には860万円となり、裁判の前と後とで4倍強増えている。次に、鹿害防止対策など会の活動の充実化を図るため職員数の増加が可能となった。県は、人材の確保に積極的に動いている。具体策の第2は、鹿害防止対策が充実したことであり、まず、シカの捕獲柵（檻）の設置が挙げられる。これは、公園外へ逸出したシカを捕獲するためのもので、柵内にシカが入ると入口が閉まる仕組みになっている。81年の対策協議会で設置が決まり、県と市から補助金が出るようになった。次は、市による鹿害防護フェンス設置の決定である。これは、農地の周囲に作るもので、高さが1.8～2mあり、農家側が主に使用している中古の漁網と木の杭で作る防護柵に比べれば、より恒久的で頑丈なものだ。市は、87年から毎年約1300万円の予算を組み、阻止組合に委託して設置を進めることになった。

以上みたように、農協非加盟農家によって提起された訴訟とその和解は、たしかに国、県、市の態度を大きく転換させる契機となった、ということができる。しかし問題は、この新しい鹿害対策がきちんと実施されるか否かであるが、結論からいうと実施されていない。最終節では、鹿害対策の現状とその問題点を検討した上で、問題解決の糸口について考察を試みる。

6. 新しい鹿害対策の現在と問題点の検討—解決策を求めて—

さて、新しい鹿害対策の柱となる「両基準」では、愛護会がCD地域に逸出したものは、できるだけ捕獲柵や麻酔銃等により生捕りにし、鹿苑に収容する（むろん公園内への追い上げもする）が、それが困難な場合は、被害農家による捕獲や駆除も認められる、とされていた。つまり、これは「鹿苑収容」や「駆除（捕殺）」という方法による「個体数調整」だといえる。原理的にも、放し飼いを前提とするなら、こうした「個体数調整」が不可欠である。なぜなら、柵やフェンスといった防護策でも、なるほどその場所での被害は回避されるかもしれない。が、排除されたシカは代替地を求め、他の場所へと移動し、そこで新たな被害を発生させることになるから、根本的な解決にはならないからだ（三浦，1999）。

では、この個体数調整の現在は、どうなっているのか。まず、「鹿苑収容」からみていくと、愛護会（9名に増加）は、これまでCD地区の公園外へ逸出あるいは棲みついた（いわば“野生化した”）シカは、できるだけ麻酔銃や捕獲柵（19基に増加）によって捕獲、収容するよう努力してきた。しかし、収容頭数は既に200頭余りに達しており、収容能力の面からも、財政的にも（飼料費の増加等）限界にきている。こうした制約下、300頭を超えるとされる“野性ジカ”の収容は、不可能なのだ。ならば、農家による捕獲、駆除はどうか、といえ、和解後こうしたケースは一件も出ていない。それは、捕獲の権限を委譲された県教委が、農家による捕獲を認めず、対策協議会でも何らの対応もなされなかったからである。これは、駆除を認めることによる観光都市・奈良のイメージダウンを恐れてのことだ。また、県が鹿害訴訟で被告と

渡辺：保護獣による農業被害への対応

ならなかったことが、問題解決への消極性と無自覚性を生んでいるとも考えられる。しかし、鹿害訴訟の原告弁護士であった吉田麓人氏が言うように「このような県教委のあまりに慎重な態度は本件和解の意味を失わせる」（吉田，1992：180）ものなのだ。新しい保護管理の仕組みとして共通点を有しながらも、管理区域での個体数調整が毎年実施されているカモシカの場合とは対照的である⁽²⁵⁾。同じ天然記念物とはいえ、奈良のシカの場合、みたように他にも多様な価値と受益を生み出しており、中でも観光資源としての価値の有無が、こうした違いを招来させた大きな要因となっているのである。

では、こうした結果、鹿害対策の現状はどうなっているのか。たしかに、見舞金の金額と防止フェンスの設置は充実してきた。鹿害被害額は、1999年度で約900万円であるが、実質的に被害額に近い金額が、見舞金として支払われている⁽²⁶⁾。また、市が防止フェンスの設置に使った予算は、1999年度までの13年間で総額約1億3000万円であり、総延長で約22.2kmに及んでいる。市農林課では、さらに20kmは必要としている⁽²⁷⁾。しかし、40kmで“完成”という保証はどこにもない。「個体数調整なきフェンスの設置」は、現に、被害を外部へ外部へと拡大させているからだ。近年は、県境を越え、京都府に出没するシカさえ出始めた。これでは、被害農家の言うように、「イタチごっこだからあかん」のだ⁽¹⁰⁾。被害が減った地域がある一方、ここ数年のトータルでは被害面積も被害金額も変化していないのは、このことが大きい。フェンス設置にみる市（農林課）の姿勢は、県教委の対応に比べたら、たしかに評価できるものである。しかし、鹿害防止の観点からは、フェンスの設置は個体数調整とセットでなければ意味をなさないのだ。こうしたことから、農家側は、2000年7月、阻止組合結成以来初めて、知事に直接、要望書を提出するに至っている。そこには、シカと農家が「共生できる」よう、「1300頭の鹿を8～700頭に減らしてほしい」とある。県教委を始め対策協議会のメンバーとの議論だけでは、もはや展望が開けないとの判断からだ。このように、現在の鹿害対策（管理）のあり方は、被害農家にとっては未だ納得できるものとなっていない。公園周辺農家は、和解後16年を経た今日でも、依然として「観光都市・奈良の犠牲者」という性格を有しているのである。ではどうしたらよいか。最後に、この問題を考え、本稿を終えたい。

言うまでもないが、問題解決の基本は、和解で決まったのであるから、県は、「両基準」に基づき農家による捕獲を積極的に認めることだ。前述の吉田弁護士は、「農家による捕獲を認めないことの違法の確認の訴訟をまたやり、本当に詰めていくという作業がまだ残っている」との見解を示している⁽²⁸⁾。この際、状況打開への道は、鹿害問題の深刻化と「個体数調整」の必要性に関する情報の積極的開示である。というのも、問題の共有化のないところでの駆除では、「観光に影響が出る」「シカが可哀想」等の反発が出るのは当然だからだ。個体数調整とは、農家とシカとの共存のための「苦渋の選択」なのであり、共存の困難と解決の必要性を受益者である観光業者や来園者は知るべきなのだ。そうした理解があれば、人々の反応も違ってくるかもしれない。

しかし、「どうしても捕殺は避けたい」というのであれば、県は、市と協力して愛護会への財政支援をさらに充実させ、限界に達した鹿苑の拡張を図り（「第二の鹿苑」建設を含む）、収容頭数を増やすしかないだろう。この際は、特に市民、県民への情報開示と問題の共有化が欠

かせない。なぜなら、鹿苑拡張には、県と市の大幅な財政支出が必要だからであり⁽²⁹⁾、「多額の財政支出をしてまで、捕殺は避けるべきか否か」をめぐり、十分な社会的合意形成を図っていく必要があるからだ。いずれにせよ、県は、阻止組合による知事への要望書を反故にすることなく、市と協力して早急に対策に着手すべきである。「イメージダウンも嫌だし、コストも払いたくない」という姿勢で、これ以上農家に犠牲を強いることがあってはならない⁽³⁰⁾。

注

- (1) 例えば、真坂（1989）、加藤（1994）、北村（1997）、丸山（1997）、大泰司・本間編（1998）、和田（1998）、三浦（1999）、小野（2000）などがある。
- (2) 本稿では“シカ”の文字表記を、天然記念物としての名称が「奈良のシカ」であることから、「鹿」ではなく、「シカ」を原則的に用いることとする。
- (3) 第5節の図1参照。なお奈良公園の範囲は、この図のいうABにはほぼ一致する。
- (4) なお、公園外に逸出、生息している数は、カウントされていない。
- (5) 特別天然記念物であるニホンカモシカの食害に対し、岐阜県裏木曾・南飛騨地方8市町村の林業者らが、国に16億円の補償を求めて提訴した裁判。しかし、この訴訟は、1992年に取り下げられている（大塚、1995）。
- (6) 前身は、1891（明治24）年設立の春日神鹿保護会（愛護会資料）。
- (7) 「角きり」は、人身事故を防ぐため、1672年、奈良奉行によって始められたもの。
- (8) 後に県と市からも農家に防止柵などの補助が出るようになり、1972年頃よりこの補助は、奈良市鹿害対策協議会運営費補助金に統一される。
- (9) 結成当時は、白毫寺、高畑、紀寺、川上、川上山田、雑司、誓多林、中ノ川、東鳴川、生琉里の10地区であったが、1984年から大慈仙、奈良阪が加わり12地区となった。農業センサスでのこれらの地区の農家数は、1960年で249戸（専業59、第1種兼業70、第2種兼業120）であり、1970年、1995年には、それぞれ232戸（10、83、139）、261戸（30、25、206）と推移している。水田耕作面積の平均は、都市近郊では4反程、中山間地では7反程で、1970年から今まで、あまり変化はみられない。稲作を主とする農家が多いが、中には野菜専業農家や茶生産農家もある（因みにシカは、茶葉を食べない）。なお、阻止組合には、いわゆる自給的農家も入っているため、上記農家数よりも多い。
- (10) 阻止組合員へのインタビュー（2000年2月6日、9日、12月1～2日、10日、2001年2月16日、26日）。
- (11) 以下の記述は、「大和タイムス」1960年12月22日付；1964年4月3日付；1965年2月24日付；1971年10月8日付）、「朝日新聞大阪本社版」1978年11月25日付）及び関係者へのインタビューによる。
- (12) これは、歴史的にも決して突飛な要求ではない。明治期には鹿害防止のために柵内で飼育されていた時期があった。戦前の鹿害対策については、渡辺（2000）を参照。
- (13) 1980年からは、シカの捕獲に麻酔銃が導入されている。第5節参照。
- (14) また、この頃、愛護会はシカによる人身事故の増加にも苦慮していた。
- (15) 1997年まで愛護会主事であった向田韶雄氏へのインタビュー（2000年4月5日）。
- (16) 『昭和五十四年六月第百六十四回定例奈良県議会会議録第四号』（173-181）。
- (17) カモシカの捕殺開始は1979年頃からである（小野、2000：153-154）。
- (18) 1977年度の場合、被害額は987万円だが、阻止組合へ支払われたのは25%の250万円（愛護会からの「見舞金」：205万、協議会運営費補助金：45万）に過ぎなかった（「朝日新聞大阪本社版」1978年11月25

渡辺：保護獣による農業被害への対応

- 日付)。
- (19) 例えば、新幹線計画、空港計画の集約的代弁者による推進理由は、それぞれ交通需要の増大、航空需要の増大であり、単一である(梶田, 1988)。
- (20) 農業被害の最も深刻な地域である白毫寺町をもつ奈良市飛鳥校区自治連合会(71の自治会で構成)は、「白毫寺町が全被害者に代わって犠牲的に裁判で闘っており支持は当然」との理由で、「鹿害裁判」支持の決議をしている(『毎日新聞奈良版』1980年5月1日付)。なお、阻止組合には、低額とはいえ「見舞金をもらっている関係上、裁判はし難かった」という事情があった(阻止組合員へのインタビュー, 2001年2月26日)。
- (21) 詳細については、(『判例タイムズ』494:174-184), 谷口(1983:72-76)を参照。
- (22) 裁判によって鹿害対策全体にもたらされた変化は、(1) 提訴それ自体が圧力となって実現した改善効果と(2) 提訴の結果(和解)による改善効果に分かつことができるが、ここでは総体として論じている(cf. 船橋, 1999:111-112)。
- (23) 但し、「両基準」には「捕獲されたシカについては、(中略)捕獲者においてその所有権を主張せず、直ちに奈良県又は愛護会へ引き渡すよう指導等を行うものとする」とある。
- (24) 文化・林野・環境(旧)の三庁による通称「三庁合意」の発表(1979年8月31日)。
- (25) しかし、カモシカにおける現在の個体数調整のあり方には、問題点も存在する(三浦, 1999:135-137)等を参照。
- (26) しかし、農協非加盟農家に「見舞金」を支払うという仕組みは、和解後も依然として制度化されておらず、これは問題だといえる。が、これが顕在化しないのは、市による防止フェンスの設置が集落単位でなされていること、また、阻止組合のいくつかの支部では、見舞金で購入した鹿害防止の資材を非加盟農家にも配分しており、一定の鹿害防止が可能となっているためである。
- (27) 奈良市経済部農林課資料とインタビュー(1999年12月16日, 2000年12月21日)。
- (28) 2000年3月30日のインタビュー。
- (29) が、一般的にも、天然記念物の保護に関する全てのコストを地元自治体だけが負担するというのは不合理であり、国も一定の負担をすべき、との議論がある(北村, 1997:257)。
- (30) 増えすぎたシカによる被害には、本稿で取り上げた農業被害の他に、公園内の春日山原始林(約300ha)における樹皮剥ぎの問題もある。まだ、調査は始まったばかりだが、前迫と鳥居の研究は、現在の状態のまま推移すれば、「将来、春日山原始林の森林生態系にとってきわめて深刻な状態を招く可能性を示唆している」(前迫・鳥居, 2000:8)。なお、春日山原始林は、特別天然記念物(1956年指定)で、ユネスコ世界遺産「古都奈良の文化財」の一部(1998年登録)。

文献

- 朝日総, 1982, 「保護と管理」奈良公園史編纂委員会『奈良公園史<自然編>』奈良県:59-62.
- 文化庁文化財保護部, 1971, 『天然記念物事典』第一法規.
- 藤田和, 1997, 『奈良の鹿・年譜一人と鹿の一千年』ディア・マイ・フレンズ(私家版, A4判).
- 船橋晴俊・長谷川公一・島中宗一・勝田晴美, 1985, 『新幹線公害—高速文明の社会問題』有斐閣.
- 船橋晴俊, 1999, 「公害問題研究の視点と方法—加害・被害・問題解決」船橋晴俊・古川彰編『環境社会学入門—環境問題研究の理論と技法』文化書房博文社:91-124.
- 梶田孝道, 1988, 『テクノクラシーと社会運動—対抗的相補性の社会学』東京大学出版会.
- 加藤峰夫, 1994, 「有害鳥獣対策の現状と課題」『エコノミア』45-1:41-52.
- 北村喜宣, 1997, 『自治体環境行政法』良書普及会.

- 前迫ゆり・鳥居春己, 2000, 「特別天然記念物春日山原始林におけるニホンジカ *Cervus nippon* の樹皮剥ぎ」『関西自然保護機構会誌』22-1:3-11.
- 丸山康司, 1997, 「『自然保護』再考－青森県脇野沢村における『北限のサル』と『山猿』」『環境社会学研究』3:149-164.
- 真坂昭夫, 1989, 「戦後山村社会の『村くずし』と森林管理－猿害発生と都市近郊山村社会」内山節編『<森林社会学>宣言』有斐閣:130-165.
- 三浦慎悟, 1986, 「大型草食獣の保護管理」『日本動物大百科第2巻哺乳類II』平凡社:122-123.
- 三浦慎悟, 1999, 『野生動物の生態と農林業被害－共存の論理を求めて』全国林業改良普及協会.
- 小野勇一, 2000, 『ニホンカモシカのたどった道－野生動物との共生を探る』中公新書.
- 大泰司紀之・本間浩昭編, 1998, 『エゾシカを食卓へ－ヨーロッパに学ぶシカ類の有効利用』丸善プラネット.
- 大塚直, 1995, 「野生生物をめぐる法的諸問題」『環境法研究』22:163-190.
- 高橋春成, 1996, 「奈良公園を訪れた人びとのシカ意識」『地理』41-10:50-55.
- 谷口知平, 1983, 「鹿の所有者は誰か－神鹿による被害第一次訴訟」『法学教室』34:72-76.
- 吉兼秀夫, 1996, 「フィールドから学ぶ環境文化の重要性」『環境社会学研究』2:38-49.
- 吉田麓人, 1992, 「奈良の『シカ』は誰のもの－鹿害訴訟」奈良弁護士会会史編纂委員会『奈良弁護士会史』奈良弁護士会（私家版, B5版, 341pp.）:173-183.
- 和田一雄, 1998, 『サルとつきあう－餌付けと猿害』信濃毎日新聞社.
- 渡辺伸一, 2000, 「<共存>への模索と努力－明治・大正期における『奈良の鹿』」奈良教育大学「奈良のシカ」研究プロジェクト『「奈良のシカ」の研究－動物保護管理学, 歴史学, 社会学の視点から』（私家版, A4版, 45pp.）:28-45.

謝辞

本研究にご助言とご協力をいただいた全ての方々に、心より感謝申し上げます。

(わたなべ・しんいち)

2001年3月19日受理, 2001年6月9日掲載決定

Dealing with the Damage to the Crops Caused by A Protected Animal: A Case with "NARA-NO-SHIKA" Authorized as a National Monument

WATANABE Shin'ichi

Department of Sociology
Nara University of Education
Takabatake-cho, Nara, 630-8301, JAPAN

Environmental protection has become an important social issue. However, the burden of protection can be excessive and painful for a small group of people, calling into question the benefits of such protection. The case of the "Nara-no-Shika" can be seen as an example of burdens of environmental protection overwhelming the benefits. The "Nara-no-Shika" is a type of deer (*icervus Nippon*) inhabiting the area in and around Nara Park in Nara city, the capital of Nara prefecture. There are estimated to be a total of 1200 of these deer. They are protected as a national monument and are one of the most important tourist attractions in Nara. But in Nara, the damage to the crops caused by them, called "rokugai", has been an ongoing problem. In 1979, farmers living around the park filed a lawsuit demanding compensatory damages from those responsible for protecting deer: the national and local government, Kasuga

Taisha shrine, and the protection association. This paper provides an overview of the agricultural damage and a background to the conflict, focusing on the protection of various profits generated by the deer, the vagueness of responsibility for those responsible for protection and the differing purposes for which they pursue protection, and the separation of burdens and benefits. The trial and its resolution (1985) resulted in measures to alleviate the suffering of effected farmers. However, the measures that were developed have yet to live up to their intentions. The current state of the problem is examined, along with the process of problem solving.

Key words: "rokugai": damage to crops caused by deer, national monument, tourist attractions, benefit and harm zones

(Received March 19, 2001 ; Accepted June 9, 2001)