関西自然保護機構会誌 23（2）：141－149，2001

原　著

奈良のシカにおける農業被害対策の問題点

奈良教育大学教育学部社会学研究室　渡　辺　伸　一

Issues of control measures to the crop damage caused by NARA-NO-SHIKA, *Cervus nippon* of a National Monument. Shin'ichi Watanabe (*Department of Sociology, Faculty of Education, Nara University of Education*)

はじめに

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660 haの都市公園であり，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）。

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が，その社伝によれば，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かった。このため，戦前約1000頭いたシカは，終戦直後には79頭に激減していた（高橋，1996；藤田，1997）。

このような状況を憂え，1947（昭和22）年に春日大社を中心に「財団法人・奈良の鹿愛護会」（前身は春日神鹿保護会；以下，愛護会と略）が設立され，1957（昭和32）年には，奈良のシカは，春日大社を所有者として文化財保護法による天然記念物に，地域を定めずに指定される。ここにおいて，「国の天然記念物・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」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。

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す。しかし，数の増加は同時に，農業被害（鹿害）の拡大と深刻化を招くこととなったため，農協に加盟している被害農家は，1964年，「鹿害阻止農家組合」（現戸数：約300戸，現事務局：県農協；以下，阻止組合と略）を結成し，「奈良市鹿害対策協議会」等で鹿害防止と補償の増大を訴え続けた。1953年発足の奈良市鹿害対策協議会（会長：奈良市助役，現事務局：市農林課；以下，対策協議会と略）とは，上記関係五者と農協加盟農家からなり（表1），目的は，「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）というものである。しかしながら，奈良における鹿害対策の歴史とは，被害農家による提訴（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（渡辺，2001）。

このいわゆる鹿害訴訟は，1985年に和解で決着する。そのポイントは，簡潔にいえば，シカを「保護する地域」と「管理する地域」とに分け，後

表1．奈良市鹿害対策協議会の構成（2000年12月現在）．

1 奈良市助役（会長）
2 春日大社宮司
3 奈良の鹿愛護会代表者
4 奈良県農業協同組合代表理事理事長
5 奈良県農林部農産普及課長
6 奈良県企画部文化観光課長
7 奈良県教育委員会文化財保存課長
8 奈良市教育委員会文化財課長
9 奈良市経済部長
10 奈良市経済部観光課長
11 奈良市経済部農林課長
12 地元代表者（鹿害阻止組合役員3名）

者では農家による捕獲（駆除）も認められる，という内容であった。これは，奈良のシカの保護管理史上，画期をなすものであり，マスコミによっても，「被害農民に捕獲の道」（「毎日新聞大阪本社版」1985年2月22日付），「奈良の“公害”シカ農民の捕獲OK」（「産経新聞大阪本社版」1985年2月28日付）という見出しで，大々的に報じられた。

しかしながら，ここに不可思議なことがある。それは，和解後16年を経た今日まで，「農家による捕獲（駆除）」というケースは一件も出ていないという点である。「農家による捕獲」というのは，新しい保護管理システムの要をなすといってよく，それが実施されていないということは，このシステムがきちんと機能していないことを意味する。なぜそうなってしまっているのか。本稿は，この保護管理システムのポイントを検討した上で，この疑問に解答を与えることを目的としたい。

本研究のための調査では，多くの方々のご協力を得た。また，奈良教育大学自然環境教育センターの鳥居春己氏と前田喜四雄氏からは，本研究のベースとなる鳥獣類の保護管理に関する諸文献をご教示いただいた。これら全ての皆様に感謝致します。なお，本稿は，渡辺（2001）の要約を基本とし，新たな知見とデータを追加して書かれている。

鹿害訴訟とその帰結

本論に入る前に，ここではまず，鹿害訴訟の経緯についておさえておきたい。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。農協非加盟農家は，前述のごとく阻止組合員ではないから，全く補償がされていなかったのである。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。

もう一つは，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で，第2次鹿害訴訟と呼ばれる。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)「地域を定めない」という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（谷口，1983；「判例タイムズ」494：174-184）。

被告両者は，この判決を不服とし控訴したが，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，被告側は，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。そして，この和解の結果，奈良のシカの歴史上画期をなすといってよい保護管理のシステムができあがるのである。では，そのシステムとはどのようなものか。

和解後の保護管理システム

そのシステムの何たるかは，二つの和解条項，すなわち「原告住民と国との和解条項」（「和解条項1」と略）と「原告住民と春日大社，愛護会，奈良市との和解条項」（「和解条項2」と略）に明示されている（資料1，2参照）。前者の「和解条項1」には，「愛護会は，奈良のシカの保護管理及びシカの捕獲について，国，県及び市の指導に従い，別紙両基準に基づいてこれを行う」（一部省略）とあるが，新しい保護管理のシステムの中核をなすのが，この「両基準」である。一つ目が，「天然記念物としての保護管理の指導基準等」（「保護管理の基準」と略）で，もう一つが，「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」（「捕獲の基準」と略）である（資料3，4参照）。この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。以下ではこの両基準のポイントを整理してみよう。

まず，注目すべきは，「保護管理の基準」によれば，愛護会によってシカの保護管理が義務づけられている範囲は，A～Cの区域だという点である（つまり，Dは保護管理の区域外）。そのうちのABは，基本的にシカの保護区域といってよく，「捕獲の基準」によれば，愛護会による捕獲と鹿苑への収容が認められる条件は，Aでは，人に危害を加える可能性の大きい雄ジカの角伐りや出産間近の母ジカ，子ジカの保護等の場合のみで，Bでは，それらに農業被害の防止がプラスされているだけである。このため，捕獲方法は，捕獲柵，麻酔銃等の生捕に限られており，許可を与えるのは従来どおり文化庁である。

他方，一番外側のD地区は，「捕獲の基準」によれば，「捕獲が天然記念物の保護上支障を及ぼすおそれがない場合には，許可する」とあり，「捕獲」の内容にABのような「生捕」という制約がないから，「駆除」を含むと解される。では，その「捕獲」が許可される主体は誰か。同基準のDの説明の後に，「なお，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

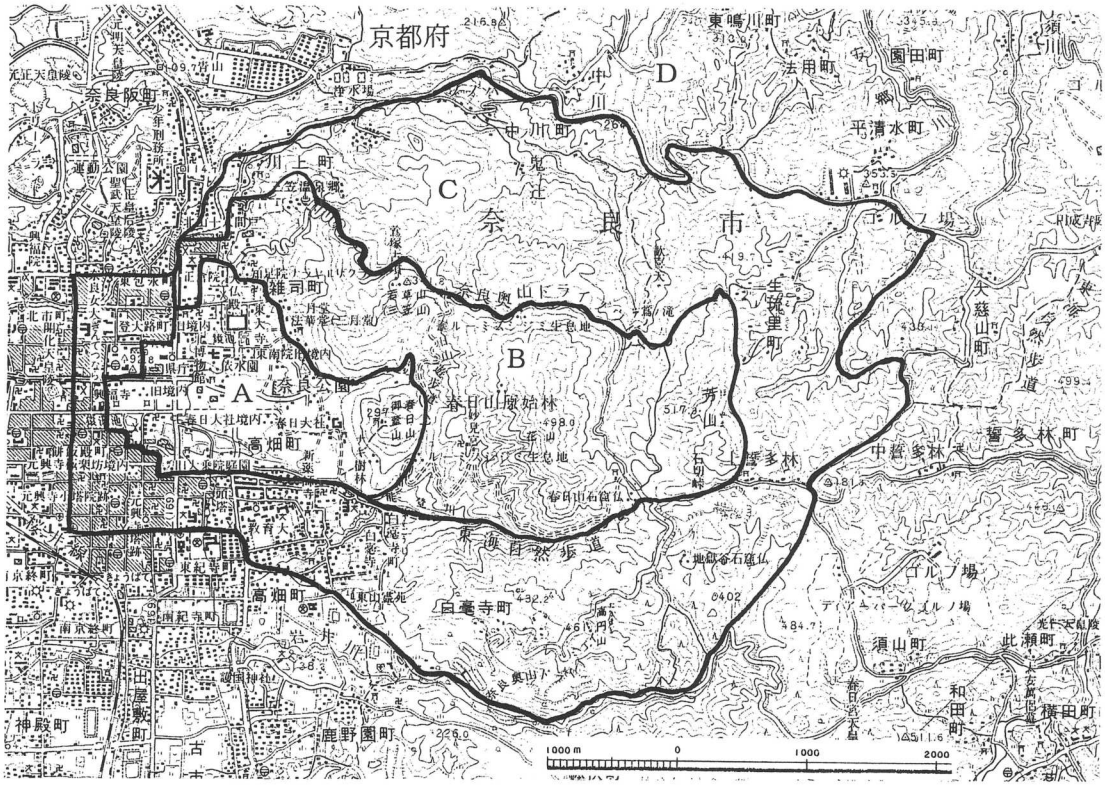


図1． シカの保護管理区域.

う」とあること，また，「保護管理の基準」では，Dは，愛護会による保護管理の権限と責任外となっていること（つまり，保護管理の規定が全くない），以上2点から，その主体は，基本的には被害を受けた住民だと解される（むろん，愛護会による捕獲を排除するものではない）。

最後に，その中間のC地区であるが，「捕獲の基準」によると，Bと同様C地区でも，鹿害防止のための捕獲ができるのは愛護会だけで，捕獲柵，麻酔銃等による生捕が原則である。しかし，その「方法では効果を期し難いと認められるときは，具体的状況に応じ，別途検討する」となっている。すなおに解すれば，「別途検討」とは，「駆除するか否かの検討」だ。現に奈良県は，「愛護会の捕獲で効果が得にくければ，鳥獣保護法などにもとづいて，シカを“害獣”と認定，その駆除のため住民らにシカの捕獲も認めるケースも出てくる」としていた（「産経新聞大阪本社版」1985年2月28日付）。このため，CD地区の捕獲の権限は，事務手続に時間がかからないよう，国から県（教育委員会）に委任されることになった。

既述のように，奈良のシカの天然記念物指定は，生息地指定ではない。したがって，“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，文化庁の和田勝彦文化財保護調整官は，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」（「毎日新聞奈良県版」1985年3月1日付）と述べ，従来の天然記念物行政の誤りを率直に認めている。

この反省の上に立って構築された新しい保護管理のシステムでは，シカの保護に力点をおく地域（AB地区）と，農家（の申請）による捕獲（駆除）で対応する地域＝D地区（C地区はその中間形態）とを明確に分けたわけで，奈良のシカの保護管理史上，画期をなすものということができるのである。

保護管理の現状と問題点

以上で明らかなのは，「農家による捕獲」は，この管理システムがきちんと機能するかどうかの要の位置にある，ということである。しかし，ここに不可思議な点がある。それは，この「農家による捕獲」が，これまで一度も実施されていないからだ。これは，なぜなのか。まず考えられるのは，駆除する必要がないほど鹿害防止策など管理がしっかりなされているからだ，というものだろう。では，現状はどうなのか。

たしかに充実している部分はある。それは，「和解条項2」で，県と市が，シカの「保護育成，鹿害の防止並びに鹿害が発生した場合における対策について，愛護会に対し援助，協力するものとする」とされた点が大きい。具体的にいうと，第1に，県と市が愛護会への補助金を大幅にアップした。これは，まず，(1) 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，次に (2) 鹿害防止対策など愛護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，(1) 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ことになった。愛護会は，公園外へ逸出あるいは棲みついた（いわば“野生化した”）シカを，この捕獲柵（現在19基）や麻酔銃によって，できるだけ捕獲し，鹿苑に収容するよう努力している。次は，(2) 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。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22.2㎞に及んでいる。市農林課は，総延長40㎞を計画している。

しかし，ここに問題がある。というのは，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）。現実に，鹿害は外部へと拡大してきており，市のフェンスは，近年は，D地区にも設置されている。また，県境を越え，京都府に出没するシカも出始めており，ある阻止組合員は，「シカに田畑を荒らされ困っている。何か良い知恵はないか」と京都府の農民から相談を頻繁に持ち込まれている。したがって，フェンスの設置だけでは，「イタチごっこだからあかん」のだ[(1)]。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（1000万円前後）も変化していないのは，このことが大きい。このため農家側の不満は依然として強い。

ならば，CDに移出したシカは，愛護会が「鹿苑収容」で対応すればよい，ということも考えられるのであるが，これも難しい。なぜなら，鹿苑における収容頭数は，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）限界にきているからだ。シカの頭数は増加の一途を辿っているが，このような制約下，300頭を超えるとされる“野性ジカ”の収容は，不可能なのだ。けれども，考えてみれば，「保護管理の基準」に明らかなように，D地区は愛護会による管理区域外である。この点で，愛護会は，活動範囲の拡大を強いられているわけで，彼らの労力的，精神的負担は増大している。9人の職員で，D地区まで対応しろ，というのはそもそも非現実的な話なのである。

愛護会のここ10年の財政状況は，農家に払う見舞金や鹿害対策費用の増大で支出が増え続ける一方，収入の方は激減しており，現在存続の危機に直面している（「毎日新聞大阪本社版」2002年1月4日付）。

以上，1985年の和解後，農家（の申請）によってCD地区のシカが捕獲，駆除されたというケースが一件も出ていないのは，シカがきちんと管理され，鹿害も減ったという理由からでは決してないのである。それでは一体なぜなのか。

結論

農家による捕獲が一件も出ていない理由

和解の数年後，鹿害訴訟の原告であった一人が，シカの捕獲申請を県の教育委員会文化財保存課に出そうとしたことがある。しかし，これは拒否されている(2)。この人は，既述のように農協非加盟農家であった。

では，農協加盟農家である鹿害阻止組合はどうなのか。筆者のインタビューによれば，阻止組合はこれまで一度も捕獲申請を出したことがない(1)。もちろん，裁判を直接に闘ったのは農協非加盟農家であるが，阻止組合員も和解で定まった「捕獲の基準」の存在は知っている。では，なぜ捕獲申請を出さないのか。この点に関し，ある役員は「鹿害対策協議会で，そのことを何回訴えても，『農家による捕獲は難しい』の一点張りで，暖簾に腕押しだ」と述べている。つまり，対策協議会の場で，文化財保護課から，「捕獲は難しい」との説明が繰り返しなされた結果，阻止組合は，「捕獲の基準」の存在にもかかわらず，「結局，捕獲はできない」と諦めてしまった，というのだ。CD地区における捕獲の権限が県に委任されたことが，裏目に出たといってよい。つまり，和解後，国が捕獲の権限をCD地区に限って県に委任したのは，捕獲の許可が出しやすいようにという理由からだが，それが逆手に取られた形になっているのだ。県教委が，農家による捕獲，駆除を認めないのは，観光都市・奈良のイメージダウンを恐れてのことと思われる。が，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」ものなのだ（吉田，1992：180）。

宮本憲一は，「環境関係の法や制度はゴムまりの皮のようなもので，住民の世論や運動という空気が入っていなければ，いつでもペシャンコになってしまう」（宮本，1996：44）と述べているが，和解後，奈良で起こっていることは，まさにこうした事態である。

振り返ってみれば，裁判以前，阻止組合から抜本的な鹿害対策を求められた春日大社と愛護会は，財政的に鹿害の完全補償は困難と判断，シカを境内に囲ってしまうことを決断する。しかし，これを「観光資源としての貴重さ」から反対し，阻止したのは県であった（渡辺，2001：134）。そして裁判後，みたように，国はそれまでの保護管理のあり方を改め，「捕獲の基準」を定めて，「農家による捕獲・駆除」を認めた。しかし，これもまた，県によって無効化されている。県教委のこうした態度の結果，和解でできた新しい保護管理シ

ステムは，その本来の機能を果たさず，前述のような多くの矛盾を露呈させる結果となっているのである。

注（1）鹿害阻止農家組合員へのインタビューによる（2000年2月6日，9日，12月1〜2日，10日，2001年2月16日，26日）。

注（2）この話は，吉田麓人弁護士への2000年3月30日のインタビューによる（なお，この元原告は既に他界されている）。しかし，県教育委員会文化財保存課記念物係長は，「その方が捕獲申請を出したというような事実は，私は聞いたことがない」としている（2000年3月28日のインタビュー）。

引用文献

藤田和. 1997. 奈良の鹿・年譜—人と鹿の一千年—. 188pp. ディア・マイ・フレンズ（奈良の鹿市民調査会），奈良.

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—. 174pp. 全国林業改良普及協会，東京.

宮本憲一. 1996. 環境問題と現代社会—維持可能な発展と日本の経験—.「岩波講座　現代社会学25　環境と生態系の社会学」，13－55. 岩波書店，東京.

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.

吉田麓人. 1992. 奈良の「シカ」は誰のもの—鹿害訴訟—.「奈良弁護士会史」（奈良弁護士会会史編纂委員会），173－183. 奈良弁護士会，奈良.

渡辺伸一. 2001. 保護獣による農業被害への対応—「奈良のシカ」の事例—. 環境社会学研究，7：129－144.

＜資料1＞　原告住民と国との和解条項（1985年2月28日）（抜粋）.

1．被告国は，天然記念物「奈良のシカ」の保護管理に関する指導並びに右シカの捕獲に関する文化財保護法第八〇条の運用については別紙両基準等に基づいてこれを行うものとし，右両基準等を周知させるためすみやかに関係機関等に通知する。

2．被告財団法人奈良の鹿愛護会は，右「奈良のシカ」の保護管理及び右シカの捕獲について被告国，奈良県及び被告奈良市の指導に従い，別紙両基準等に基づいてこれを行う。

＜資料2＞　原告住民と春日大社，愛護会，奈良市との和解条項（1985年7月18日）（抜粋）.

1．被告財団法人奈良の鹿愛護会は，国の指導に従い，利害関係人奈良県及び被告奈良市の援助を得て，天然記念物「奈良のシカ」の保護育成，鹿害の防止並びに鹿害が発生した場合における対策に努めるものとする。

2．愛護会は，解決金として金230万円を原告に支払う。

3．利害関係人奈良県及び被告奈良市は，天然記念物「奈良のシカ」の保護育成並びに鹿害の対策について，被告愛護会に対し援助，協力するものとする。

＜資料3＞　天然記念物としての保護管理の指導基準等.

天然記念物としての保護管理については，シカの生息地域を別図のとおりA，B，C，Dに地区区分し，各地区ごとにそれぞれ次に示す事項を基準としその実施について奈良県，奈良市，財団法人奈良の鹿愛護会を指導することとする。

A地区：①地域内の常時巡視
②シカの生息状況等の把握
③人身に被害を及ぼすおそれのあるシカの捕獲，収容
④傷病シカ，出産の近いシカ，仔シカの保護のための捕獲，収容
⑤危険防止のための角伐り
⑥その他具体的状況に応じシカの保護管理及び鹿害防止のために必要な措置

B地区：①地域内の随時巡視
②人身，農産物等に被害を及ぼすおそれのあるシカの捕獲，収容
③傷病シカ，出産の近いシカ，仔シカの保護のための捕獲，収容
④その他具体的状況に応じシカの保護管理及び鹿害防止のために必要な措置

C地区：①地域内の農地その他の被害多発地域の随時巡視
②市民からの要請があった場合等における上記B地区の②，③に該当するシカの捕獲，収容
③その他具体的な状況に応じシカの保護管理及び鹿害防止のために必要な措置

＜資料4＞　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.

(1) シカの捕獲に関する文化財保護法第80条の運用は，シカの生息地域を別図のとおりA，B，C，Dに地区区分し，各地区ごとにそれぞれ次の基準に即して行うこととする。

A地区：①財団法人奈良の鹿愛護会（以下「愛護会」という。）が実施する次に掲げるシカの捕獲で，捕獲柵，麻酔銃等による生捕は，許可する。
1）人身等に対する被害を防止するための捕獲
2）傷病シカ，出産の近いシカ，仔シカの保護のための捕獲
3）角伐りのための一時的捕獲
4）その他シカの保護管理のために必要な捕獲
②上記①以外の捕獲は，原則として，許可しない。

B及びC地区：

①愛護会が実施する次に掲げるシカの捕獲で，捕獲柵，麻酔銃等による生捕は，許可する。

1）A地区における①1）～4）に該当する捕獲

2）農産物に対する被害を防止するための捕獲

②上記①以外の捕獲は，原則として許可しない。

ただし，C地区については，農産物等の被害を防止するために上記①の方法では効果を期し難いと認められるときは，具体的状況に応じ，別途検討するものとする。

D地区：捕獲が天然記念物の保護上支障を及ぼすおそれがない場合には，許可する。

なお，捕獲されたシカについては，シカの保護管理に必要な調査研究の用に供する等特別の事由のある場合を除き，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。

(2) 上記1のC地区及びD地区におけるシカの捕獲に係る文化財保護法第80条の許可等の権限については，奈良県教育委員会へ委任する方向で検討することとする。

（筆者注）和解後，権限は，県教委に委任された。

（注）A，B，C，Dの地区区分については，本文図1を参照.