

大会論文

広島市のはと対策

本田 博 利
(広島市役所)

1. はじめに

本報告においては、広島市におけるはとのフン「公害」対策の経過と、幻に終わった議員提案による「はと公害防止条例」について紹介する。

都市活動におけるさまざまな解決課題は市民ニ - ズ (要求) として提起され、自治体がその政策的対応を条例制定という仕方を実現する事例が増えてきた (必要は条例の母)。本件「広島市のはと対策」は、はとによる市民生活への侵害に対し、条例化の可能性が模索されつつも、主として市民への啓発手法により、当面の解決をみた - いわばソフトランディングできた - 事例である。

2. はとフン「公害」への政策的対応の必要性〔争点化〕

広島市の平和記念公園には、原爆ド - ム、原爆慰霊碑、平和記念資料館などがあり、国内外から多数の人々が訪れる核時代における世界平和の原点となっている。

はとは平和のシンボルとされ、平和記念公園においても多数のはとが生息し、市民や観光客が日常的にはとにえさを与える風景がみられた。

ここ 10 年来はとが異常に繁殖 (ドバトが野生化) し、平成 4 年には公園内のはとは 2000 羽余りを数えるまでに なった。これは昭和 40 年代の高度経済成長期以降、食糧事情が豊かとなり、はとのえさの供給源が多様にわたる ようになって、全国的にも都市部における増加現象をみた ものである。これらのはとが近隣の建物 (ビル、マンション) に飛来 (公園との間を「通勤」) して、ベランダにフンや 羽毛をまきちらして洗濯物を汚す、巣をつくり排水管をつ まらせるなどの被害が続発し、また、オウム病をはじめ人 間の健康への害も懸念された。住民は防鳥ネットを張るな

どの自衛策を講じても個人的な努力には限界があるとして、 苦情が市に殺到するようになり、マスコミでも広く報道さ れ、議会でも取り上げられるようになった。

3. 法律の適用による手法検討〔法的課題解決の模索〕

はとの増加を抑制するには、「鳥獣保護及狩猟ニ関スル 法律」に規定する有害鳥獣駆除のための県知事の捕獲の許 可 (12 条) によることができ、大都市においても実例が ある (愛知県、兵庫県など)。しかし、捕獲して殺処分す ることについては、平和都市広島のみ市民感情のうえからも 強い反発が予想された。(折りから開催準備中のアジア競 技大会のマスコットもはとのポッポとクックであった。)

このほか既存の法律としては、動物の保護及び管理に関 する法律 (動管法) 及び同法を受けた (委任) 広島県動物 保護管理条例の適用も検討されたが、法は動物愛護を本来 の目的としている。飼い主のいるライオンやくまなどの危 険動物には県の行政事務条例で対応できるが、公園内のは とには飼い主もあらず被害は迷惑程度である。⁽¹⁾その他の 法律 (「公害」関係諸法令、都市公園法・公園条例、廃棄 物処理法、軽犯罪法など) の適用も困難であった。

4. 法律の適用によらない手法検討

〔非法的課題解決の模索〕

このため、広島市は、市民の強い要望 (ただし、被害を 受けている市民とそうでない市民とには問題の受け止めに 差異がみられる。) を受けて、えさを減らすことによりは との自然減を図るといった地域特有の解決方策を模索するこ ととなる。

はとは繁殖力が旺盛で、十分なえさがあれば年に 8 回、 各 2 個の卵を産み、ヒナは 6 か月で成鳥する。このためは

との生息数はえさの量に比例するといわれている。市ははとによる被害の顕在化以後、その増加原因は自然的なものというよりは、むしろ人為的な要素によるものといわざるを得ないとの認識に立って、給餌者へのえさやりの自粛の呼びかけに最重点をおいた。そのための最も有効な方法は、公園内の売店で観光客向けのえさの販売の自粛であり、市は母子会（母子及び寡婦福祉法 16 条の規定により母子福祉団体に対し優先的に営業許可）に再三再四申し入れを行ったが、えさの売り上げが売店収入の大きな割合（1 日 200 袋程度）を占めているため、早期の実現には難しいものがあった。

このほか啓発看板の設置や区役所ではと被害写真展などの市側の懸命な努力にもかかわらず、顕著な減数効果を見ることはできなかった。

5. 議員有志による条例づくり〔政策の法制化の試み〕

このはとフン「公害」問題に敏感に反応したのは、当時市議会内で会派を超えて勉強会を行っていた「広島市政研究会」の 7 人のメンバ - であった。市政研は、この問題について、平成 4 年に広島市初の議員立法による条例制定を目指し、条例案を作成した。一方、市長部局は、はと対策は条例によらず要綱で対応（内容は不明）というスタンスであり、制度形式の選択につき条例化に腰が重い市長部局を議員サイドがリード（尻たたき）するかたちとなった。

この実現すれば全国で初めてとなる「広島市ハト公害防止条例案」は 5 か条からなる。第 1 条（趣旨）は、動管法 6 条に基づき、はとによる人の生命、身体又は財産に対する侵害（ハト公害）を防止するため必要な措置を講ずるとする。第 2 条（対象）は、公園等で人がえさを与え、ハト公害を起こすおそれがあるはととする。第 3 条においては「市の施策等」として次のとおり規定した。「市は、ハトの愛護とハト公害防止のため、前条の公園等に鳩舎を設置するとともに、（獣医師等学識経験者を中心に）ハトの生態やハト公害の実態について調査研究するものとする。」第 4 条はハト公害防止審議会の設置について定め、市長は人とはとの共存関係を確立するための方策や適正な数の維持と避妊等の手段などについては審議会の意見を聞かなければならないとする。第 5 条は規則への委任について定

める。

市側は、条例によって鳩舎を設置することとなれば、市を飼い主（占有者）とする飼養関係を生じ、フンによる被害を受けた市民から損害賠償の請求がなされる可能性があることを危惧したものと思われる。（民法 718 条〔動物の占有者の責任〕。国家賠償法 1 条や 2 条〔営造物の設置管理の瑕疵〕に基づく賠償請求もありうる。）⁽²⁾

条例案は結局所属する会派ト - タルの賛同（全会一致が望ましい）が得られず「幻の条例」に終わったが、この間の事情が広くマスコミに報道されて、市民のはとフン「公害」に対する関心は一挙に高まった。

市政研の市長部局への働きかけは、最終的には条例案 4 条に規定する審議会に相当する組織として、市民代表、学識者と市政研のメンバ - などで構成する「広島市はと対策検討委員会」を要綱により設置し、条例化に限らずはと対策を考える場をつくることで合意された。

6. はと対策検討委員会におけるはと対策の検討〔政策づくり〕

検討委員会は、平成 4 年に「市街地におけるはとのふん等による被害の発生を防止し、もって人間とはとの良好な共存関係の下に生活環境の保全を図るため実施するはと対策に関し、必要な事項を調査検討する」ため、市議会議員 8 人を含む学識経験者、自然保護関係団体、動物の愛護関係団体、はと飼養者の関係団体、建物の関係団体の代表者など 20 人で構成し発足した。

委員会は 1 年半の間に 6 回の審議を重ね、平成 6 年に中間報告として「広島市のはと対策についての報告書」としてとりまとめ公表した。

報告書では、ア．市民の理解と協力を得る方策 イ．はとを減数化する方策 ウ．減数化後のはとの羽数の維持方策 について、大略次のとおりの方針を示している。

[1]えさを与えるなどの人為的な要素を除いた場合に生息できる羽数（平和記念公園では 500 羽程度）までに減数させる。

[2]一定羽数まで減数させ、その後何らかの人為的維持管理を行う。

[3]成果が得られない場合は、実効性を確保するための規制

等の制度化や市民の被害防止に対する支援、人為的維持管理等について、改めて検討を行う。（「捕獲による減数」や「鳩舎による管理」にも具体的に言及している。）

なお、委員会での議論の開始にあわせ、市は、市内におけるはとの生息に関する詳細で継続的な調査を行うと同時に、市民に対し、はと被害・はとへの意識・はと対策への要望について数次のアンケート調査を行って、議論・対策の土台とした。また、委員会での議論は地元マスコミ各社の注目するところとなり、大々的に報じられた。同様のフン害に悩む自治体からの視察も相次いだ。

7. はと対策5か年計画に基づく減数化目標の達成

〔政策の評価と実施〕

広島市は、検討委員会の報告をもとに平成6年「ハト対策5か年計画」（平成6-10年度）を策定して、減数化に向けて公園でのえさやりの自粛の呼びかけを始めとする種々の啓発活動を展開することとした。その基本的な考え方は、「無秩序な給餌は真の動物愛護ではなく、異常に繁殖したハトは害鳥として位置付けられることになり、人間との良好な関係を保てないこと。」であり、「えさの減量化による減数化に効果がない場合には、やむなくハトを捕獲しなければならないこと。また、場合によっては捕獲したハトを殺処分しなければならないこと。」を市民に十分周知することであった。

5か年計画の最終年次である平成11年2月に開催された第11回の検討委員会では、次のとおり市民や関係者の理解と協力のもとに対策が効を奏したことが報告された。

[1]平和記念公園のはとの数は、平成4年の2120羽から8年には目標の500羽を切り、10年には254羽にまで減少した。

[2]建物の被害につき、深刻又は大きな被害があると答えたものが13.6%から4.8%へと大幅に減った。

[3]公園での給餌者は、えさやりの自粛に対する意識の高まりによりほとんど見られなくなった。

[4]えさの減量化対策が進展したため、捕獲による減数化、鳩舎によるはとの管理は実施に至らなかった。

この減数化には、先述した母子会による公園内の売店で観光客向けのえさの販売を、平成6年の報告書の提出と

機を同じくして、同会の御理解のもとに廃止に踏み切っていたことが最も大きな効果をあげたものと思われる。

また、当初、市内各所において定期的に大量にえさやりを行う一定数の市民がみられたが、自粛に対する市民全体の意識の高まり、市職員の説得を通じてその数が減少した。

さらに、殺処分を伴わない繁殖抑制技術として、広島県獣医師会の献身的な努力により、日本初の避妊手術（メスの卵管切除）が成功し、毎年100-150羽、計750羽もの施術が成されたことは特筆されて良い。ただし、費用が1羽当たり2万円と高額であることから、昨今の財政難の折り、今後の継続の是非につき、市民的合意が必要となろう。なお、鳩舎による管理については、委員会での議論を通じて、そもそも一旦野生化したはとが鳩舎に住みつくことは通常でないこと等が明らかになり、幅広い委員の賛同を得るには至らなかった。⁽³⁾

8. まとめ

以上見たように、広島市のはと対策は、平和都市広島という都市の特性を踏まえたユニークな展開を見、市民の理解と協力のもとに、条例という法的な規制・誘導方策によることなく、「人間とはとの共存関係の確立」という目標が達成されつつある。（ただし、単なる普及啓発型の条例であっても、市民代表たる議会の合意をとりつけるという意義を否定するものではないことはもちろんである。）

この要因としては、

[1]はと対策に関する議論の高まりの中で、えさをむやみに与えないという市民の規範意識が、条例制定を待つまでもなく確立された。

[2]被害を受けている市民、そうでない市民の区別なく、全市民的な合意のもとに対策が実施された。

点に集約できよう。

なお、今後はとの数がこのまま推移して、公園内の自然のえさ（草木の種子等）に見合った数にまで減少した場合、減り過ぎといった声が出るかもしれないが、その時は、そもそも平和記念公園にはとが不可欠であるのかどうかという根本的な議論をする良い機会となろう。

〔追記〕

平成 11 年 4 月 20 日放映の NHK テレビ・クローズアップ現代では、「増えすぎた平和の象徴」と題して、都内のマンションのベランダや商店街のアーケードに巣をつくるはとの深刻なフン被害が報道された。

不況下の日本にあっても市民の生活に ” 飽食 ” がある限り、都会ははとにとって住みやすい環境といえ、大都市ではこれから共通して取り組まなければならない行政課題となるかもしれない。(幸い番組では、広島市では適切な数に減り、その取り組みには説得力があると紹介・コメントされた。)

同番組の最後でも触れられたように、鳥獣保護法の改正案が現在国会で審議中であり、都道府県知事が新規に作成する保護管理計画に定める特定鳥獣(農林業被害を起しているシカなどを想定か?)の数の調整のために捕獲できるようにする条項も盛り込まれている。「規制緩和」と「地方分権」の2つのキーワードのもとに進められてきた改正作業とされる(中国新聞平 10.11.16 付)が、自然保護団体などの異論もあるようである。はとフン対策への効果のほどは未知数であるがその行方を注目したい。

注

(1)動物に関する現行法制上、飼い主の有無により法的な対応が分かれるのであり、飼い主のいるものについては、飼い主に適正な管理を求めることができるが、飼い主のいないものについては、自然の保護を基本とし、狂暴性・危険性を有したり、農作物に被害を与えるなどの動物以外は規制がむづかしい。

(2)かつては市が鳩舎を設置して、えさ代を予算計上していた時期があった。昭和 56 年に民間のゴミ収集車が平和記念公園のはと 65 羽をひき殺した事件が発生した。本件においては、市との飼養関係が認定されて、運転手は動管法 13 条違反(保護動物である「いえばと」の虐待)として罰金刑に処せられた。(鳩舎はその後、繁殖防止のため撤去)

(3)委員会では条例化に限らず広くはと対策を考えることとされたが、実際には法的な議論は先送りとされた。考えられる条例の内容としては、既存法令の規定内容とのバランスや実効性の問題(特に飼い主の有無がポイント)はさて置くとして、a. はと対策の宣言 b. えさやりの禁止 c. 飼育の禁止 d. 市民への啓発(行政指導の根拠)などがあるろう。