

国立動物園創設に向けた政策法務的一考察

法学部 諸坂佐利

【1】政策法務の基本構造

《1》「現状」の把握

(1) 法の現状

- ① 設置根拠法(組織法)の「現状」
- ② マネジメント(運営・経営)に対する法規制(作用法)の「現状」

(2) マネジメント(運営・経営)の「現状」

(3) 事件、事故、紛争(司法判断)の「現状」(※本報告では割愛)

《2》「現状」に対する評価・課題の抽出

・「評価」するとは、評価者の哲学・理念・何を指すのか、実現したいのかというコンセプトが必要でありかつそれが社会的、文化的に受け入れられるかが重要。

・何らかの法制度構築の必要性、必須性、緊急性の科学的・客観的証明

《3》抽出された「課題」「改善点」への対処方法の模索・検討

・国内外の先行的成功例、失敗例の研究

・方法の妥当性、「財政」をも視野に入れた規模の適正性、バランス感覚、社会的コンセンサス

・実効性(目的実現性)の検証

【2】「動物園」ないし「国立動物園」を政策法務する

《1》既存の法制度の有無の確認

(1)「国立動物園」は、我が国に存在していないわけであるから、それに関する法制度は存在しない。

(2) 他方、都道府県等が設置する「動物園」は存在するので、その設置根拠にはアプローチできる。

⇒しかるに我が国には「動物法」は存在しない。

⇒動物園の根拠法と考えられている「博物館法」には、動物園という言葉を確認することができない。同法の解釈上の産物として位置づけられているだけ。

⇒「博物館法」を親法として、公立であれば、それに基づいて各自治体の「条例」で設置される(博物館法第18条)。

(3) そのほか、「都市公園法」に「動物園」の規定を見出すことができる。(第2条②六)。

⇒すなわち、「動物園」とは、博物館法に基づく限り、文部科学省（教育委員会）が所管する教育施設となる。しかるに都市公園法に基づくと、所管は、国土交通法となる。両省所管であるという違和感と、後述の動物愛護管理法や生物多様性基本法等の観点から考察すると、環境省が「動物園」を真正面から議論していない（組織的レベルでの定義がなく、作用法レベルでも間接的な議論のみ）ことへの違和感。

《2》現行法制度の理念・目的の確認

(1) 博物館法第1条は、「この法律は、社会教育法……の精神に基き……国民の教育及び文化の発展に寄与することを目的とする」とあり、社会教育法第1条前文には、「この法律は、教育基本法……の精神に則り」とあり、教育基本法前文には、「豊かな人間性と創造性を備えた人間の育成を期するとともに、伝統を継承し、新しい文化の創造を目指す教育を推進する」。同法第1条には、「教育は人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない。」と規定されている。

他方、「都市公園法」は、「都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めて、都市公園の健全な発達を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。」

⇒現行法は、国民の教育・育成、さらには公共の福祉の増進を目指した法律だということである。そこから推論するに、「動物園」とは、必ずしも「動物」の視点に立った「動物」のための施設ではなく、「人」のために存在する施設であるということを確認することが出来る。

(2) 「動物」とは、法の一般解釈原理からすると卸「動産」(民法第85条、第86条②)と解される。ペットとペット用品は法的には同じカテゴリー。ブタ(pig)と豚肉(pork)も同じ扱い。

⇒一般法は、少なくとも「同じく命あるものとして、人も動物も同列」とは解さない。

(3) 生物多様性基本法ですら、「人類は生物の多様性のもたらす恵沢を享受することにより生存しており、生物の多様性は人類の存続の基盤となっている。また、生物の多様性は、地域における固有の財産として地域独自の文化の多様性をも支えて

いる。」「地球温暖化の防止に取り組むことが生物の多様性の保全の観点からも大きな課題となっている。」「**我が国の経済社会が、国際的に密接な相互依存関係の中で営まれていることにかんがみれば、生物の多様性を確保するために、我が国が国際社会において先導的な役割を担うことが重要である。」「我らは共通の財産である生物の多様性を確保し、そのもたらす恵沢を将来にわたり享受できるよう、次の世代に引き継いでいく責務を有する。今こそ、生物の多様性を確保するための施策を包括的に推進し、生物の多様性への影響を回避し又は最小としつつ、その恵沢を将来にわたり享受できる持続可能な社会の実現に向けた新たな一歩を踏み出さなければならない。」と規定する。**

⇒本法の主眼も、やはり我ら人類の存続と繁栄を目指す。

(4) 他方、動物愛護管理法第1条も、「この法律は、……動物の愛護に関する事項を定めて**国民の間に動物を愛護する気風を招来し生命尊重友愛及び平和の情操の涵養に資する**とともに、動物の管理に関する事項を定めて動物による**人の生命、身体及び財産に対する侵害並びに生活環境の保全上の支障を防止し、もつて人と動物の共生する社会の実現**を図ることを目的とする」と規定する。

⇒やはり主眼は、「人」にある。

(5) さらにいわゆる「種の保存法」第1条も、「野生動植物が、生態系の重要な構成要素であるだけでなく、自然環境の重要な一部として**人類の豊かな生活に欠かすことのできないもの**であることに鑑み、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存を図ることにより、生物の多様性を確保するとともに、良好な自然環境を保全し、もって現在及び**将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする。**」

⇒やはり主眼は、「人」にある。

※門外漢からのひとつの疑問

あくまでも法の構えから推論するに、「人類の豊かな生活」に支障を来し、「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保」に害悪を与える、あるいは無関係な《絶滅のおそれのある野生動植物の種》は、果たして保存されるのか。人の価値基準で決めてよいのか。かわいい動物動物、あるいは観光資源となり得る種は、保護増殖の積極的な対象となり、害獣やどうでもいい”すずめ”は、後回しになるのか。「種の保存」の「種」とは、「人」に益をもたらすものに限るのか。

《3》「動物園」設置に対する法の構えの確認

(1) 設置については、公立であろうが私立であろうが、文科省からの「推奨(お願い)」としての「登録制」である⁹⁾。しかるに**「登録」は義務ではない。**

(2) 加えて、経営者にとって**「登録」するメリットもない。**「登録制」という制度自体が形骸化している(我が国の登録動物園は、「日本モンキーセンター」(愛知県)

1か所のみ。)

(3) そしてそこから見えてくる問題点としては、以下の点を挙げる事ができる。

①実上、金儲け主義で劣悪な環境で動物を飼養する「もぐりの動物園」が生まれる危険性。

②行政が「動物園の全体像を把握できていない危険性。

③行政が「動物園に対して法的コントロールが徹底されない危険性(事件、事故が起きて初めて認知する後手後手の対応に陥る危険性。予防措置の不徹底の危険性)。

(4) 結果、我が国は、動物園大国でありながら、そのほとんどが未登録施設で、「博物館相当施設(博物館法29条)あるいは「博物館類似施設(法的根拠なし)という位置づけで現在に至る。

《4》「動物園」マネジメント(運営・経営)に対する国の指導体制の確認

(1) 博物館法

- 登録の取消し(博物館法第14条)
⇒ほとんどが未登録施設なので実効性なし。
- 博物館協議会からの館長に対する意見提出(第20条②)
⇒法的拘束力なし。
- 補助金の交付中止及び補助金の返還(第26条)
⇒資金不足に陥りさらに不健全経営が助長される、地下にもぐる危険性
- 教育委員会からの指導・助言(第27条②、第29条)
⇒これは行政の裁量なので、実効性担保手段とはならない。

(2) 動物愛護管理法

- 登録制の義務化(第10条)
→無登録者に対する罰則(100万円以下の罰金)(第46条)
- 登録の拒否(第12条)。
- 登録の取消し等(第19条)
- 環境省令基準遵守義務(第21条)
→都道府県知事の改善勧告・命令(第23条)
→都道府県知事の報告要求及び立入検査権限(第24条)
- 特定動物の飼養又は保管に関する許可制(第26条)
→許可基準違反に対する措置命令(第32条)
→許可基準違反に対する都道府県知事の報告要求及び立入検査権限(第33条)
→無許可に飼養・管理に対する罰則(6か月以下の懲役又は100万円以下の罰金)(第45条)

(3) 博物館の設置及び運営上の望ましい基準(平成23年12月20日文部科学省告示第165号)

・「博物館は、この基準に基づき、博物館の水準の維持及び向上を図り、もって教育、学術及び文化の発展並びに地域の活性化に貢献するよう**努めるものとする**。」(第1条第2項)

・「博物館の設置者が……指定管理者に当該博物館の管理を行わせる場合……には、これらの設置者及び管理者は相互の緊密な連携の下に、当該博物館の事業の継続的かつ安定的な実施の確保、事業の水準の維持及び向上を図りながら、この基準で定められた事項の実施に**努めるものとする**。」(第2条第3項)

・「博物館は、その設置の目的を踏まえ、資料の収集・保管・展示、調査研究、教育普及活動等の実施に関する基本的な運営の方針(以下「基本的運営方針」という。)を策定し、公表するよう**努めるものとする**。」(第3条第1項)

・「博物館は……当該博物館の目的を達成するために必要な施設及び設備を備えるよう**努めるものとする**。」(第15号一)

⇒以上、すべて努力規定。法的拘束力なし(合格点は、自分で決めるということ)。

(4) 展示動物の飼養及び保管に関する基準(平成25年環境省告示第83号)

・動物園「管理者及び飼養保管者は、動物園動物又は触れ合い動物を飼養及び保管する動物園等における展示については……動物本来の形態、生態及び習性を観覧できるようにすること。」また観覧者に対する指導としては、「ア 動物園動物又は触れ合い動物にみだりに食物等を与えないこと。」「イ 動物園動物又は触れ合い動物を傷つけ、苦しめ、又は驚かさないこと。」

⇒以上、すべて努力規定。法的拘束力なし(合格点は、自分で決めるということ)。

(5) 各自治体の「条例」

・公立「動物園」の場合は、「条例」で定めなければならない(博物館法第18条)とあるが、どのような内容・手続、基準としなければならないかは、法律上何らの規定がない。「自治権の尊重」とも解し得るが、換言すれば、**動物園マネジメントに大いなる格差(劣悪な動物)が生まれる危険性、それら施設に対して適切な指導ができないという裏目に出る危険性は捨てきれない。**

・**首長や教育長の定期的な交代による安定的マネジメントへの懸念。政争の具と化する危険性。**

まとめ：

我が国は、世界有数の動物園大国であるにもかかわらず、しかしその「動物園」に対する法制度は、おどろくほど確率していないことに気づかされる。

またこのテーマと対峙する限り、これまで「法」が「人」のためだけに思考を傾けてきたことへの限界と転換の必要性を考えさせられる。

この「国立動物園」構想は、実利学（”パンドラの学問”）としての法律学、政策法学の従来固定概念との決別、ドラスティック的転換が求められるテーマであると考える。

【3】立法法務的スキルの実践

《1》先例の研究(ベンチマーキング)

このテーマに関しては、外国法研究に頼らざるを得ない。しかし注意点としては、その国の文化、歴史、宗教感を十分に斟酌しないと我が国の法政策議論として“なじみがない”として排斥される可能性は十分にある。

《2》立法事実の成熟化の検討

この検討は、政策目的（何を実現（解消）したいのか？）とそれを実現するための手段（本件の場合には「国立動物園」の創設）との間に合理的【reason-able】関連性があるか、十分に説得性のある論証ができるか、それを検証する作業である。政策案の完成度の検証。

（1）目的の合理性の検討

- ①種の保存
- ②これまで「動物園で構築された研究成果・スキルの統合
- ③開発途上国に対する持続可能な支援と協力
⇒科学的・客観的証拠を前提とした議論が展開できるか。
⇒社会的コンセンサスを得られるか。世論を味方にできるか。
- ④劣悪なる現場（環境）の深刻性とその悪化傾向を科学的・客観的証拠をもって証明できるか。
- ⑤緊急性の証明

（2）手段の合理性の検討

- ①「国立～」を創設することに対する社会的コンセンサスを前提とした合理性の証明が必要である。
- ②次善策（妥協と落としどころ）の検討も同時並行的に進めていく必要がある。

(3) 目的と手段との関連性の合理性の検討

・上記目的を実現するには、上記手段しかないのか。上記手段を講ずれば、上記目的は、確実に達成するのか。この双方の関連性にどの程度の合理性（説得性）を見出すことができるか。ここが最大のポイントとなる。

(4) 費用対効果・黒字ベースで考えるか否か、

(5) リスクマネジメント

・この政策を行うリスク。この政策を行わないリスク。特に後者、この政策を行わなかった場合にどうなってしまうのか、という「負のシナリオ」をどこまで客観的にかつ科学的に、そして説得性をもたせてアピールできるか。

【4】現時点におけるイメージないしは感想 —— まとめにかえて

《1》まず、これまでの3回のシンポに参加しての感想から。

「国立動物園」構想には、4つのコンセプトがあるように考える

(1) 生物多様性へのアプローチ。

(2) 海外の絶滅危惧種への援助（受け皿）としての機能。

(3) 適正飼養・繁殖に関する”統合・詰集的”調査研究機関としての機能。

(4) 既存の動物園、とくに協会に所属していない、「もぐりの動物園」に対する適正飼養に関する指導・監督・制裁措置、関係行政機関との連絡調整機能の強化

《2》これまでのように、都道府県、市町村、民間企業による動物園経営だと、統一性をもった飼養環境の確保が出来ない。また自治体主導だと、職員の定期的異動に伴うスキルアップに対する弊害、首長の交代や部課長の異動に伴う方針転換の可能性（人柄任せ）、「動物園」が政治的に振り回される危険性は、常に潜在する。

《3》国立動物園は、何か所設置すべきか。もし1か所ないしは数か所の場合、絶滅危惧種の生息環境を考慮しない飼育が行われる危険性があるのではないか。

《4》ケニア・ナイロビ国立公園とは異なった我が国の動物園の特殊事情一檻の中での飼養、見世物小屋の要素、寒暖の差、エサの生産、供給事情一を考慮したうえで、果たして日本は、世界貢献できるのか。

《5》「動物」と「動物園」は、実は利益相反関係にあるのではないか？

動物福祉の観点から、これまでの動物園経営は、このままでいいのか。ケニア・ナイロビ国立公園では、そこに生息しているモノを見に行くのであって、我が国の動物園のように、その展示物のほとんどが輸入品で、当該動物の生息域外（非生存環境）での展示を業とする動物園経営哲学をどう解釈・評価するか。北海道でゾウを飼うこと、九州でホッキョクグマが見れること、檻の中に拘束され思うがまま走

ることも許されず日々何百人もの目に曝されること、動物にとってはこれこそがストレスなのではないか。それとも動物園の動物は我々日本人の教育のための「特別の犠牲」と捉えるのか。「動物」の視点（動物福祉の観点）から考え直す、物言わぬ「動物」の声を聞き取ってあげる動物園経営の可能性の模索。

《6》「国立動物園」構想とは、別次元の問題として、「動物園」に対する国の規制強化の方途が考えられなければならないように思われる。

《7》「国立」にこだわることに対する研究の必要性。

分権の傾向をさらに強化している今日状況において、われわれの生活、住環境に直接的な影響を及ぼさない、あるいはその影響を可視化しづらいこのテーマについて、どこまで社会的コンセンサスを確立し、どこまで政治を動かせるか、そこが最大の戦略となろう。

しかしながら分権の今だからこそ、「国立」にこだわる意義もあるのかもしれない。これからも私自身の問題としても、さらなる研究を展開してみたい。

i 社会教育とは、「学校教育法……に基き、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、**主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）**をいう」（社会教育法第2条）

ii 博物館法第10条「博物館を設置しようとする者は、当該博物館について、当該博物館の所在する都道府県の教育委員会に備える博物館登録原簿に**登録を受けるものとする。**」

iii 博物館法第27条第2項「都道府県の教育委員会は、私立博物館に対し、その求めに応じて、私立博物館の**設置及び運営に関して、専門的、技術的の指導又は助言を与えることができる。**」

裁量規定：指導・助言をするかしないかは、所轄官庁の自由。「してもいいけど、しなくてもいい（違法視されない）」というレベルの行政作用。この不備に対して国民は提訴することも原則認められない。