

動物園法学事始め

第二回 日本の動物園の課題とは。そして今後の展望とは。 —法解釈学、公共政策学の観点からの一試論をふくめて

諸坂 佐利（神奈川大学 法学部）

公益社団法人日本動物園水族館協会（以下「JAZA」という）は、日本の動物園の役割とは、「国際的な視野に立って、自然や貴重な動物を保護する」ことを目指し、具体的目標として、①種の保存、②教育・環境教育、③調査・研究、そして④クリエーションを掲げています。現在JAZAの登録園館は91施設あります¹。このうちの約8割が地方公共団体が設置する園館になります。しかるに前回お話しましたように、わが国には、動物園の法的定義が存在せず、かつ設置運営に関する法的制度（規制）も十分に確立していません。これが要因かどうかは即断はできませんが、しかるにわが国には“自称”動物園も含めて、実に500もの施設が存在します。すなわちJAZA加盟園館は、全体の2割にも満たないことになります。残念ながらJAZAは、動物園の全体像を把握するには至っていない「公益社団法人」といえます。また加盟団体が全体の2割以下といった実態からすると、動物園の「業界団体」でもないといわざるを得ません。JAZAが現在のような「公益社団法人」になったのが2012年4月ですので、未だ発展途上、今後の展開を注視したいと考えます。

私は、動物園とは、単なる私益追求を目的としたレジャー施設であつてはならないと考えています。それは動物愛護管理法が動物園を設置する際に、第一種動物取扱業の登録を罰則を前提に義務化し、かつその経営においても環境省令基準の遵守義務を課しているところからしても、動物園には、一定の社会的使命（公

益実現）を課していると考えられるからです。従つてこの小論においても、動物園における「種の保存」のあり方、動物愛護や動物福祉といった視点からの現状評価、そしてそれを踏まえて政策法務的提言をすることを主眼としたいと思います。従つて必然的に考察の対象も、園の大小に関わらず、かつJAZA加盟非加盟を問わず、およそ“命”を預かる事業者すべてとしなければなりませんが、この分野は、決定的にその経営実態の把握が法もJAZAもできていない。法律学や公共政策学における先行業績も非常に乏しい状況です。従つて本稿では、まずはJAZA加盟園を考察の主軸として、動物園のあるべき方向性について概観するに留めたいと思います。

JAZAは、前述の通り、動物園の社会的使命として「種の保存」（希少な野生動物の生息域外保全）を掲げています。そしてその実現には先進的科学研究・調査、そしてそれに裏付けられた高度な技術は必須です。無論そのためのハード・ソフト両面からの整備（財源確保）も不可欠です。しかるにJAZA加盟園の大半は、地方公共団体が設立運営する施設です。その一方で動物園動物とは、周知の通り、ゴリラやゾウ、サイ、キリンといった、その多くは発達途上国に生息し、当該国家独自の資源、能力では、それらの種を保存・再生できないといった状況です。その意味で野生生物を動物園動物として飼育しつつ、種の保存を実現するといった公益事業は、やはり国際協調主義を基調として、先進諸外国と

の連携の下、戦略的に展開されなければならないと考えます。しかるに一地方公共団体が設置・運営する動物園は、そもそも論として、こういった国際ビジネスをする必然性はない。自治体経営とは、住民生活の安心、安全、快適性の実現こそが最優先課題です。それぞれの地域に生息する固有在来種の保全や住民の生活環境に危害を加える外来種対策に「動物園」が乗り出すならまだしも、海外の絶滅危惧種保全に自治体が積極果敢に乗り出すとしたら、自治体にとっても相当のメリット（ある種の経済波及効果）がある場合を除けば、住民との合意形成は極めて困難だと推測します。他方、今日の自治体立動物園マネジメントは、その多くがアウトソーシング（指定管理者制、民営化等）されています。そうするとまず受託者側（現場）から「種の保存」といったクリエイティブな事業一赤字覚悟の公益事業一を自主的に積極推進することは現実的には無理でしょう。また首長や園館長が動物園経営についての高い理念や見識を持っていれば、自ずと受託事業者もそれ相応の者が選任されるとは思いますが、しかるにこれと首長の交代や園館長の異動に伴い永続的安定性はありません。私は、「種に保存」といった事業は、実際上は、全国各地に広がる志高くして有能な動物園が担うとしても、しかしながらそこには国家主導の戦略的プログラムがなければならないと考えています。

国は、現在、種の保存法の改正を進めています。今般の改正では、主

として、希少種や絶滅危惧種の生息域外保全等を推進すべく、「認定希少種保全動物園等」（以下「認定動物園」という）制度の創設を進めています。そして環境省が認定動物園として協働を求める主たるターゲットがJAZA加盟園館であります。しかるに、私見によれば、この「認定動物園」制度では未だ脆弱であると考えています。なぜならば「認定動物園」は、動物園側からの申請を前提とするからです。認定を受けたいかどうかは動物園（自治体）の裁量判断です。動物園による種の保存プロジェクトを強固に推進していくとするならば、自治体立動物園を多角的にフォローする動物園法の制定、さらにはそのための中核的機構としての国立動物園の創設が不可欠であると考えます。また動物園を種の保存研究の一拠点として整備し、かつそのための人財育成のための整備・経済的援助、さらには国内外の動物園や大学・研究機関との情報共有・連携といった部分は、やはり国が主導しなければならない問題と考えます。士気の高い一部の動物園に丸投げするだけでは不十分です。私は、動物園経営は、今日のような高度情報通信ネットワーク社会においては、常にグローバルスタンダードを意識しなければならないもの、今日のわが国の一般的潮流である“規制緩和”や“地方分権”といった波とは逆行する高次元の公益性が求められる事業（公共政策）であると考えています。

他方、私が動物園法制定を積極的に主張する背景には、もうひとつ別の視点があります。それは、動物愛護や福祉の精神の欠片もない劣悪動物園への事前・事後規制の必要性からです。“かわいい”“面白い”だけの動物ショーやアトラクションを売り物にした集客・収益至上主義的な展示、そしてそのために行われる「訓練」「トレーニング」と称される動物虐待、あるいは事業変更・経営破

たんに伴う動物の放置・遺棄・殺害は後を絶ちません。多くの動物は私たちの“ブーム”に振り回されています。こういった劣悪な動物園への規制に関しては、分権時代の今日、各自治体が動物園条例を制定して規制していくことは、もちろん可能です。しかし規制されるべき動物園が、もし当該自治体にとっての有力な観光名所であったら、果たして十分な規制ができるでしょうか。やはりここは、国が「動物園とはこうあるべきだ」といった具体的なビジョン（基準）を提示しなければならないと考えます。

私は、現在、NPO法人国立動物園をつくる会²の理事を務めつつ、今後も、動物園法制及び国立動物園創設に向けて法学的研究を実践的に進めています。現時点では未だ試案の域を脱しませんが、動物園の設置及び運営については、以下の点が法に盛り込まれなければならないと考えています。最後にその点をご紹介して、本稿を閉じたいと思います。

(1) 動物園の設置・運営に関して、動物愛護・福祉の具体的数値基準を法制化し、それに基づく審査を前提とした免許制の導入³

現行の博物館法に基づく「登録制」は義務化されておらず（第10条）、かつ動物愛護管理法上の第一種動物取扱業の「登録」は義務化されているものの（第10条）、動物園は、ペットショップや映画撮影等のための動物派遣業者と同一視されており、その結果、動物園設置については、動物愛護・福祉の観点からの何ら具体的数値に基づく審査基準が存在していません。

(2) 動物園長の人事は、動物愛護や福祉、そして種の保存に関する高い理念・見識、そして技術を有した人物を起用することの法定化

今日、自治体立動物園長の人事は、必ずしも動物（園）に造詣の深い人

物が起用されるとは限らない。むしろ動物（園）と無関係な部局課長が通常の人事異動で就任することの方が多いのではないかろうか。しかるに、例えば公立病院長の前職が建設部局長のはずがないように、動物園とは、従前の通り、動物愛護・福祉、そして種の保存といった高度に公益性を有する施設である以上、園のトップリーダーは、やはり動物園経営の特殊性、特異性を熟知した人物でなければならないと考えます。

(3) 動物園経営者に対する科学的エビデンスに基づく飼養環境整備の義務化

(4) 動物園動物の飼育員（キーパー）のほか、キュレーター、動物栄養士、動物心理士等の専門職業人⁴の必置及び当該高度職業人の採用に向けた資格認定試験制度の創設（改革）

(5) 動物園スタッフのスキルアップを目指した教育、研修、訓練に関するハード・ソフト両面の整備

(6) 動物園動物の展示に関する環境教育の強調

私は、動物園動物の展示について、レクリエーション（エンターテイメント）を完全否定はしないものの、何らの教育的配慮もない展示（プレゼンテーション）は、動物愛護・福祉の配慮に欠け暴走する危険性をはらむと考え、警戒すべきだと思っています。

(7) 動物園従事者に対する良好な労働環境・待遇の維持（改善）

動物園従事者は、開園時間外でも動物飼育、繁殖、傷病個体のケア等、場合によっては24時間体制で従事します。そういう意味で劣悪な労働環境にしないための配慮は、離職率の低減化、良質な人財確保にとって必須であると考えます。私は、「動物」を守ることは、「動物園人」を守ることと無関係ではないと考えています。

す。

(8) 動物園動物の飼育状況、飼育環境の改善等エンリッチメント、保護増殖、また環境教育、来園者による顧客満足度調査、財務、発生事故等に関する報告義務

(9) 動物園経営免許に対する更新制の導入と、それに伴う動物園に対するハード・ソフト両面に対する審査、スタッフ講習の義務化

(10) 海外の希少種・絶滅危惧種に対する種の保存（生息域外保全）に対する戦略プログラムの策定、当該プロジェクトに参画し得る大学・研究所、民間事業者及び動物園の情報共有・協働体制の確立、及びそれに伴う助成制度の確立

(11) 国内固有在来種が希少種・絶滅危惧種にならないための保全活動（事前救済プログラム）

(12) 希少種・絶滅危惧種になってしまった国内固有在来種に対する保護・増殖、野生復帰活動（事後救済プログラム）

(13) 国内外の外来種・外来生物の受け入れ、及びそれに関する環境教育、普及啓発活動

天売島（北海道羽幌町）は、海ガラスやウトウの世界トップクラスの繁殖地で有名であるが、現在、ノラネコによる捕食・侵襲が深刻化している。旭川市旭山動物園では、そのノラネコの捕獲、馴化、譲渡に積極的に参画している。

(14) 動物愛護・福祉的観点から、JAZAへの加盟如何を問わず劣悪な施設に対する規制行政の強化（立入調査権、指導・勧告権、公表等措置命令権、営業停止・取消権、報告義務、罰則）

(15) 動物園の経営破綻等による動

物の遺棄、放置、殺害の防止策として、他の園館等への「譲渡・あっせん」の法定化

(16) 環境エンリッチメント表彰制と受賞園館に対する優遇策の創設

(17) 事故防止マニュアルの作成、定期的訓練の義務化

(18) 事故対策マニュアルの作成、定期的訓練の義務化

* * 訂正とお詫び * *

私は、前回、浅草花やしきが上野動物園を凌ぐほどの大型哺乳類を展示していたのは、「戦後直後」だと述べましたが、正しくは「戦前」でした。他方、博物館法に基づく登録園が「日本モンキーセンターのみ」であると述べましたが、最新のデータによれば、「大町山岳博物館（長野県）」も登録園でした。また上野動物園や井の頭自然文化園を「博物館類似施設」と紹介しましたが、正しくは「博物館相当施設」でした。謹んでお詫び申し上げます。

「博物館相当施設」と「博物館類似施設」の相違点は、前者が学芸員ないしはそれに相当する職員の配置や年間100日以上の開館等の設置要件があるのに対して、後者は、そういう要件が求められないものをいいます（文部科学省HP参照：http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1313125.htm）。

—脚註—

1 JAZA加盟の水族館は60施設です。筆者は、動物園と水族館とでは、種の保存のあり方やその経営スタイルにおいて、以下に列挙するような相違点を見出しができるが故に、両者を同一の基準、あるいは理論で議論すべきではない、その延長上の問題として同一の法制度の下で統制されるべきではないと考えています。すなわち水族館は、

動物園と違い、①展示生物の大半は日本近海から供給されるもので、かつ②幾種類かの展示生物は、我々の食卓に上がる水産資源である（食文化との融合）、すなわち③展示生物すべてが絶滅危惧種ではない。また④1回に数千数万の産卵をする魚類の種の保存と、ゾウやサイといった数年に1回、多くて数頭しか出産しない陸上大型哺乳類の種の保存とを、そもそも同次元で議論することは不可能である。⑤海洋資源については、水産庁が掲げる基本理念にあるように「持続可能な有効利用」を前提とした保存の検討が必要であつて、その意味で海洋資源は、絶滅危惧される以前の事前救済的なアプローチが陸生動物以上に先行しているともいえる。他方、⑥海洋資源の種の保存について、水族館は必然必至の施設ではない。すなわち自然の海洋におけるアプローチも十分可能であり、例えばシロナガスクジラなどは、サイズ的に海洋でのアプローチしかあり得ない。⑦イルカショーやアシカショーで見せる彼らのパフォーマンスは、自然界での動作の再現——ある種の彼らの生態・行動展示——といった側面が多分にあり、それを行うことこそが彼らの飼育下におけるストレス軽減につながり、すなわち動物福祉に資すると考えられる。その点サーカスのゾウの玉乗りやチンパンジーの輪投げなどの曲芸とは明確に区別しなければならない（いわゆる「イルカ問題」は、ショーそのものについての是非論と、その入手方法の是非論とを混同してはならない）。⑧水族館の展示方法は、多種多様な魚類、甲殻類、水生植物をひとつの水槽の中で飼育展示するが、これは1つひとつの「種」が展示全体の一部を構成するといった海の中の世界を一幅の風景画として表現するといった演出展示である。こういった視点も動物園における展示との特異性であると考えます。

2 NPO法人国立動物園をつくる会の前身は、「国立動物園を考える会」です。東京大学名誉教授の故正田陽一先生を顧問として発足しましたが、2017年5月に「考える会」から「つくる

会」に発展的改組を行いました。当法人の理事長は、小菅正夫（札幌市参与（札幌市円山動物園担当）、旭川市旭山動物園元園長）、副理事長は、岩野俊郎（到津の森公園園長）です。当法人のホームページは、<http://www.kokuritsudoubutsuen.jp/index.html>です。

3 私見によれば、動物園は、将来的に、

野生生物（希少種）保護・増殖の能力を備えた施設（仮称「第一種動物園」と、その他「ふれあい」や「レクリエーション」をメインとする施設（仮称「第二種動物園」）とに区別し、双方別立てで設置・運営基準を設けるべきではないかと考えます。本論は前者にスポットライトを当てた考察です。

4 札幌市円山動物園では、平成29年4月

より「動物専門員」といった動物の飼育及び繁殖等に関する高度専門性を有した職員の採用を実施しています（同市の市長記者会見資料参照（<https://www.city.sapporo.jp/zoo/documents/doubutusenmonin.pdf>））。

JELF総会 現地視察報告 霞ヶ浦周辺の持続可能な地域づくり

弁護士 都築 さやか（愛知県弁護士会）



1 講演 「持続可能な地域づくりをめざして～環境を生かした市民からの仕事おこし～」の概要

(1) 常陸川水門による海水遡上の完全遮断によって発生した影響と対応

霞ヶ浦では、霞ヶ浦下流に常陸川水門（以下、「逆水門」という。）が設置されたことにより、1973年から海水の遡上が完全に遮断されている。

逆水門の設置目的は、利根川が洪水で増水した際の霞ヶ浦への逆流防止、渴水時の海水遡上による農作物の塩害被害、霞ヶ浦開発事業に係る水位操作であったが、海水遡上の完全遮断によって、水質汚濁、生態系の悪化、漁業への壊滅的打撃等、多くの問題が生じている。

たとえば、霞ヶ浦・北浦は、逆水門運用前の1961年には、年間漁獲量464トンと、日本有数のウナギ産地であったが、逆水門の完全閉鎖が開始されて以降、壊滅的打撃を受け、現在、僅か10トンにまで激減してしまった。

従来、霞ヶ浦・北浦周辺において、ウナギは、下流の湖から最上流の谷津田の溜め池まで生息しており、湖につながる谷津田や川、池、水田などが毛細血管のように広がる地形そのものが、ウナギの成育に適するも

のになっていた。

このように、ウナギの生育には、海から霞ヶ浦、霞ヶ浦最上流の谷津田や水田までの広範な流域全体において、連続した環境が保全されている必要があるが、逆水門の完全閉鎖によって、海水及びウナギの遡上が遮断され、水質や周辺の生態系も激変してしまった。

国交省は、これらに対して逆水門付近の河岸側に、「魚道」を設置することで、解決を図ろうとしたが、常陸川の中央部を遡上するシラスウナギ、スズキ等の魚は、魚道を利用できず、魚道の効果は限定的であった。

そこで、アサザプロジェクトは、これらの魚の移動を可能にするため、行政に対して、逆水門の柔軟運用（農業用用水が灌漑用水を取水しない時期に、水門の内1ゲートのみの開閉し、塩水楔の先端が入り次第閉鎖できるように操作すること）を実験するように提案した。

シラスウナギの遡上時期は、非灌漑時期と一致しており、逆水門の柔軟運用をしても、塩害は発生しない。逆水門の柔軟運用は、塩害の生じない範囲で水門を開放して魚類の遡上を促すものであり、農作物への塩害被害は発生しないものであった。

逆水門の柔軟運用によって、年間

193億円の漁業収入増が期待できることもあり、漁獲量回復により地域に大きな経済効果が期待できるものであった。

また、霞ヶ浦では、1990年ころから透過性のない「石積み消波施設」が設置されることで、霞ヶ浦の水質が悪化し、生態系も分断されるなど、周辺環境への悪影響が出ていた。

アサザプロジェクトは、これに対して、「石積み消波堤」の代替設備として、ウナギなどの魚礁として機能する「粗朶消波堤」を設置することを提案し、実際に設置した。

そして、「粗朶消波堤」の素材を収集する過程で、荒れ放題だった流域の里山の手入れをでき、里山の自然が蘇り、オオタカやフクロウが戻ってくるなどの効果も発生した。

さらに、霞ヶ浦では、2004年から、国交省が冬期に水位を上昇させる管理を行うなど、自然の営みとは逆の水位管理を行い、しかも年々水位上昇期間が増えていた。国交省が、このような冬期に水位を上昇させる運用を開始してから、霞ヶ浦に生息するアサザの大群落が消滅し、ヨシ原の植生が水位によって浸食されるなど、霞ヶ浦の生態系へ深刻な影響を与えていた。

このような水位上昇の運用に対して、アサザプロジェクトは、国交省

環境と正義

Environment&Justice

7/8
2017

ピクトリー

— 福島第一原発事故損害賠償請求訴訟

～前橋地裁判決の意義とこれから

特別寄稿 JELF20周年記念に寄せて

今、ふたたび次世代の権利訴訟に注目しよう

フィリピン植林活動に参加して

動物園法学事始め 第2回

日本の動物園の課題とは。そして今度、
どう展開されるべきか。

JELF理事会 現地視察報告

— 霞ヶ浦周辺の持続可能な地域づくり

ニュースクリッピング

NGO紹介

— あどばの学校



日本環境法律家連盟

JAPAN ENVIRONMENTAL
LAWYERS FEDERATION



画：西村好美

Essay

野良猫の餌やりは善か悪か

猫ほど人から愛され、憎まれる動物はない。

外の猫が可哀想で餌を与える人、それを不快に思い餌やり禁止を叫ぶ人。日本全国、今日もどこかで、この対立が起きている。両者の隔たりは大きく、対立は平行線で、当事者間の解決は困難である。過去に餌やりをめぐる殺傷事件まで起きている。

「小さな命を守るのが正義」という動物愛護意識の高い人達と、「人の生活を守るのが正義」という人間中心の人達、どちらが正しいということではなく、多様な価値観があるということだ。

「猫」というワードで矮小化されがちだが、本質は猫ではなく、猫をめぐる人ととの問題で、激しい対立の背景には、孤独、貧困、病気、高齢化など複雑な社会問題が潜んでいることが多い。警察や保健所にも苦情が来るが、注意・指導までで、根本的な解決までは導けない。

そこで、町のもめごとを調停するのが、私達のようなおせっかいなボランティアだ。対立する両者に積極的に関わり、親身になって相談にのり、コミュニティーの架け橋となる。周辺住民を巻き込み、対話を重ね、互いの意見を理解できるように導き、落としどころを探っていく。

大切なのは、どんな未来が望ましいのか、長期的な視点で考えることだ。苦情者側に立ち、餌やりを禁止して、猫を排除する解決策もある。一見、合理的だが、子供たちに説明できるだろうか。邪魔者を排除する不寛容な監視社会は、いずれ自分達にブーメランとなって返ってくるかもしれない。(誰もがいすれば社会の弱者となるので)それよりも、マナーを守り、人と猫が穏やかに共生できる、思いやりがあり寛容な町づくりをするか。

私達が暮らしたいのは、どちらの社会だろうか？

戦前の村社会が崩壊し、個人の自由が尊重されバラバラになった地域社会。バラバラになったものをもう一度つないでみる地域コミュニティーの再生が、今後の課題解決に求められている。

(NPO法人ねりまねこ 副理事長 亀山嘉代)