

一 法学者の視点から、日本の動物園を考える

——本学法学研究所主催シンポジウム「生物多様性保全における動物園の役割
——国立動物園を考える——」を振り返りつつ——

諸 坂 佐 利

二〇一四年五月二四日（土）、「生物多様性保全における動物園の役割——国立動物園を考える——」と題する公開シンポジウムが神奈川大学法学研究所の主催で行われた。このシンポジウムは、もともと「国立動物園を考える会」主催で、全国展開する一連の講演会の、いわば番外編と位置づけられるものであったが、当日は本学学生のほか、全国の動物園関係者、獣医師、そのほか希少野生動植物の保護の最先端で活動するNPOなどの方々にご参集くださり、優に一〇〇名を越す盛況ぶりであった。

「国立動物園を考える会」とは、次のような趣旨から発足した団体である。当会のホームページには次のように綴られている。

「動物園は歴史的にも社会的にもレクリエーション (recreation 人間性創造再生) の場としての役割を果たしてきましたが、そればかりではなく、動物園にこれまで蓄積された生物学的資料や飼育繁殖技術は膨大で、広く日本国民が利用できる社会的な地域共同の教育機関としても機能してきました。」「しかしながら、環境の悪化は野生動物種や生息地の減少により、野生動物を飼育する動物園の土台ばかりでなく、研究土台も大きく崩れ去ろう

とされています。「今こそ、自然環境ばかりでなく地域文化をも視野に入れた新しい自然科学の創造が必要であると考えます。」「国立動物園は、大学や研究機関及び国内外の動物園の共同研究機関として、地球を科学し、その学術的知識に基づき、環境保全や野生動物の総合的な学術研究拠点としての機能を有し……動物に関わる日本文化と科学との融合と創造を目指します。」これは、「世界的な視野で、持続可能な社会の構築に寄与できるものと信じています。」

併せて、当会の名誉顧問である東京大学名誉教授の正田陽一氏は、当会への期待として次のように述べている。

「日本に動物園が生まれて二〇一二年で二三〇年になります。明治一五年に現在の恩賜上野動物園が農商務省天産部の博物館の附属施設として設立されたのが嚆矢となります。現在では全国に九〇近い動物園が存在しその果たすべき社会的役割はますます増大しています。」「しかし日本の動物園には大きな欠陥が一つあります。それは因って立つ法的な基盤である『動物園法』を持たないことです。設立時の経緯から、動物園は博物館相当施設と位置付けられていて『博物館法』に依拠しています。」「今日、『動物園に期待される任務も幅広いものとなりつつあります。一例を挙げれば『種の保存』があります。」「自然界で絶滅に瀕している動物種を保護し種の多様性を維持」していく中で、「生息地内の保護が不可能な場合には地域外へ移しての保護・増殖が必要となり、動物園の利用が要望されます。その場合……対応をスムーズに行うには国立の動物園の存在が望ましいと思うのです。」本学で開催されたシンポジウムのプログラムは次のとおりである。

◆基調講演

小菅正夫（北海道大学客員教授・前旭山動物園長）

「今、なぜ国立動物園なのか？」

◆個別報告

①長嶺隆（NPO法人どうぶつたちの病院沖縄理事長・獣医師）

「絶滅の危機に瀕している野生動物保護の視点から見る動物園の役割・可能性について」

②川瀬博（本学特任教授）

「地域自然の保護政策から動物園を考える——国立動物園構想への期待——」

③木下直之（東京大学教授）

「生物多様性保全における動物園の役割——国立動物園を考える——」

④東郷佳朗（本学准教授）

「動物園と法」

⑤諸坂佐利（本学准教授）

「国立動物園創設に向けた政策法務的一考察」

シンポジウム全体の流れとしては、まず、小菅先生に動物園を取り巻く現状と課題、そして国立動物園構想にかける思いをお話しいただいた。次いで長嶺先生には、絶滅危惧に瀕している野生動物の救済に関する実践的なご議論をいただき、それと連動する形で、川瀬教授からも神奈川の生物多様性保全についての実務的観点からの指摘を受けた。お二人ともこれら活動を通して、これから動物園の果たすべき役割・使命は非常に重要なものであると主張した。そのあと木下先生と東郷准教授から、当該分野における現今の環境省や文部科学省等の法整備について、また動物園および動物に関係する各法律の現状について解説を加えていただいた。最後に、私からは、この「国立動物園」をわが国に創設するという法政策が現実のものとなるために、どのような戦略を立て、今後どのような問題点をクリ

アしなければならぬのか、といった事柄について論点整理という形で報告した。

※ ※ ※

さて、そもその問題として、なぜわが国に国立動物園が必要なのか。現状の動物園ではいかなる問題点があるのか。この小論において私なりに問題点を整理してみたい。

1 わが国の動物園の大多数が自治体立であることの問題性

私が各所で国立動物園の必要性や動物園マネジメントの法規制の必要性について講演していると、必ずや講演終了後に聴講者から「上野動物園は国立じゃないんだね」と感想を述べられる。私自身このテーマを考究し始める前は同じ誤解をしていた一人であった。わが国には、国立動物園は存在しないのである。わが国には、日本動物園水族館協会（以下、「JAZA」という）の加盟園として九〇の動物園が存在するが、そのうちのほぼ九割方が地方公共団体が設置した公立動物園である。⁽²⁾

他方、わが国の動物園の設立趣旨ないし使命は、先の「国立動物園を考える会」の趣意にも少し触れられているが、JAZAのホームページでは、動物園の役割として四つ、①種の保存、②教育・環境教育、③調査・研究、④レクリエーションを挙げる。このうち②は「教育」と「環境教育」とを明確に分けているが、前者は主として子どもたちが色々な動物に実際に触れるなどして、「体験」という五感で学ぶ場として園が機能することへの期待に他ならない。後者は、一定の学術的調査・研究をベースとした動物の習性や自然生態系保全に関する教育施設としての動物園である。すると、②の「教育」や④のレクリエーションなら特段の学術的環境が備わっていない動物園でも、ある程

度の任務は果たし得ると思われるが、①の種の保存や③の調査・研究、そしてその一定の成果発表の場としての②の「環境教育」といった場合には、動物園に一定の学術研究環境がハード・ソフト両面で完備されていなければならぬ。しかるにそういった環境を整えている園が果たしてわが国にどの程度存在するか。ましてや種の保存といった野生動物に対する保全政策（この問題は生物多様性政策と密接不可分の関係にある）、地球規模で考究されなければならない問題、多分に先進国の国際貢献といったコンテクストで語られ国家戦略的に展開されるべき問題、すなわち超高次公益性を有する政策を、およそ国際都市という自負がある東京都や横浜市ならばまだしも、一地方公共団体に担い切れるのであろうか。またそもその視点として、そのような問題を担う必要性、必然性が地方公共団体にあるのだろうか。分権時代の今日、国がこれを地方公共団体に押し付けることは法的にも、また現実的にも無理である。わが国に限らず地方自治体の主たる使命とは、当該自治体の住民の衣食住の安心、安全、快適性の実現を、住民の収めた税金を主たる財源として実現していくことである。種の保存や野生動物保護は、自治体の必須必然の仕事ではないのである。また絶滅危惧種救済のSOSを発信する諸外国にしても、わが国の外務省や環境省に要望を発信することはあっても、自治体はその窓口たり得ない。たとえ仮に自治体が海外の野生生物保護に名乗りを上げたとしても、ここには動物生態学、獣医学等動物科学の知識・技術を持った専門職員（研究者）ないし園長がいなければならない。⁽³⁾単に給食給水をし、ケージを清潔に保っていればよいというものではない。

現実的な側面に目を転ずるならば、自治体立の動物園は、市民の税金を以って設置・運営がなされるので、海外の動物の保護繁殖に対して協力・支援をするとしても、必然的に自治体（＝住民）に直接的な利益還元が見込め、いわゆるWin-Winの関係が成り立つ案件でないと住民との合意形成は難しいだろう（この点、国の場合には、国際協調主義、国際人道支援といった国際貢献の観点から、わが国に直接的な利益がもたらされなくても、両国間の絆は確実

に結べるのでそのこと自体がメリットであることは多分に考えられる。他方、動物園経営という事柄は、自治体の必須必然の業務ではないので、園の経営状態、景気の良し悪し、さらに首長交代に伴う政治・政策的、主観的関心の向きによって（これらはある意味では、常に流動する市民ニーズ（民意）でもある）、動物園の経営方針は、廃園も含めて、常に不安定な境遇に置かれる。現在わが国のほとんどの自治体が財政難を標榜するが、この財政の問題は、動物園マネジメントにおいて、最新の科学的知見に基づく飼育環境の改善、先進的かつ高度な飼育技術の新規導入、人材養成（後継者育成）、高度専門知識を有した人材の確保等にダイレクトに影響を及ぼす。行政は単年度会計主義を前提とした定量的評価に傾倒するきらいがあるが、しかるに種の保存や生物多様性といった事業は、中長期的視点に立った定性的評価こそ馴染む問題である。動物園経営（運営）に対する評価に際して、科学的でないし専門技術的観点からではなく、短絡的な集客性や費用対効果といった観点に傾倒した場合、自治体立動物園は、JAZAが掲げる動物園使命からは、どんどん乖離していくし、場合によっては客寄せのため動物愛護や福祉の観点から由々しきシヨリアップ展示も敢行される危険性すらある。そしてその延長上にはわが国の動物園マネジメントに対して、世界から正当な批判が浴びせられ、延いてはわが国の国際信用力の低下にも繋がりがかねない問題へと発展してしまうと懸念する。

動物の生態学的、保全学的視点に立った研究所としての動物園の経営は、自治体には限界がある。不向きである。一方で、自治体は、財政難を克服しようとして、動物の愛護、福祉の視点を軽視、無視し、非科学的、金儲け主義的で、レクリエーション性あるいはエンターテインメント性に突出したアミューズメント施設に動物園を仕立ててはならない。ましてや世界各国から預かっている希少な命を、^{カワイイ}だけ売りにした、まさに「客寄せパンダ」にしてはならない。

その意味で当該分野における政策主体は、やはり国であるべきであって、一地方公共団体ではないと考える。少なくとも国は、自主経営が無理でも、動物の愛護や福祉を無視した非科学的金儲け主義の劣悪な動物園を規制、取り締まることのできる動物園法の制定に積極的に乗り出すべきであり、さらには既存の動物園が種の保存に向けて果敢に邁進できるよう積極的に指導ないしは援助をすべきであると考える。

2 JAZAの限界から見える現行動物園マネジメントの抱える問題性

自治体立動物園がほぼ九割というわが国の動物園事情を鑑みるに、JAZAが宣言する動物園の役割（使命）のうち、教育およびレクリエーション以外の部分は、ごく一部の園を除くと、現在、ほぼ空文化してしまっていると思われる。しかしながら、この点に関連してJAZAは、現在、問題があると思しき園に対して規制する権限を持ち合わせていない。それはJAZA自身、法的根拠に基づく機関・組織ではなく、各園長等で構成される業界団体（利益集団）にすぎないからである。あわせて、動物園経営者に対して強制加入の形式もっていない。したがってJAZA自身、いかなる動物虐待が閉鎖的な園の中で行われていたとしても、それを情報収集すらできない状況にあると考えられる（各園のポスト職園長で構成される業界団体たるJAZAは、もしかしたらそのようなことに関心すらないかもしれない）。加えてJAZA加盟団体に対する倫理憲章はあるものの、その遵守状況のチェック、違反を疑われる園に対する指導・規制規範（内規）は存在せず、かつそれに伴う指導体制もできていない。

3 提言

動物園のマネジメントを動物の愛護や福祉の観点から常に正常に保ち、わが国の動物園の質をボトムアップするた

めには、またその逆の展開としての、劣悪なる動物園を的確に規制・排除し、事件事故を未然に防止する体制を確立するには、さらには種の保存や生物多様性に関する国家戦略を建設的かつ効率的に構築するには、どうすればよいだろうか。

筆者は、これを克服するためのひとつの方策として、わが国に動物園法を制定することを提言したい。各地方公共団体が独自条例を制定して個別に対応するのではなく、国法としての動物園法がわが国の動物園マネジメントに対するあるべき基準・方針を提示し、全国の動物園を統制していくシステムが必要不可欠であると考える。そしてその延長上において、わが国の動物園の**手本**となるべき存在が国立動物園なのではないかと考える。このアプローチが今日の地方分権の潮流に逆行することは、筆者も了解するところである。しかるに動物の愛護や福祉、種の保存や生物多様性といった、地球規模で考えていかなければならない問題は、世界各国からの批判も強烈に受けざるを得ないボーダーレスな問題であるが故に、日本国として、**内**に**対する強制力を伴った統一的な基準・方針の確立は、外**に**対する強力なメッセージに確実になり得るので、やはり是非でも実現されなければならない問題である**と考える。この一大プロジェクトは、今後のわが国が国際信用力を高める（回復する？）戦略としても、ひとつの喫緊の課題であるように考える。そうでなければ、過日の「イルカ問題」は、単なる**序章**になってしまう。

4 考察

元来「法」とは、「人」のために存在するものである。しかしその「人」は財産権や営業の自由という「権利」の名の下、「自然」を破壊し続けてきた。そして「法」はその「人」の営みに正当性を与え続ける。果たしてこのまま正しいのか。「自然」を破壊するのが「人」ならば、「自然」を再生し、守り続けられるのも「人」ではないのか。こ

の国立動物園構想は、我々人類が地球に対して恩返しをする、ひとつのチャンスであると同時に試練でもある。かつて「アマミノクロウサギ訴訟」第一審判決を書いた裁判官は、苦悩と勇気を以って、この問題について次のように述べた。「わが国の法制度は、権利や義務の主体を個人（自然人）と法人に限っており、原告らの主張する動植物ないし森林等の自然そのものは、それが如何に我々人類にとつて希少価値を有する貴重な存在であっても、それ自体、権利の客体となることはあつても権利の主体となることはないとするのが、これまでのわが国法体系の当然の大前提であつた……しかしながら、個別の動産、不動産に対する近代所有権が、それらの総体としての自然そのものまでを支配し得るといえるのかどうか、あるいは、自然が人間のために存在するとの考え方をそのまま押し進めてよいのかどうかについては、深刻な環境破壊が進行している現今において、国民の英知を集めて改めて検討すべき重要な課題とすべきである。原告らの提起した『自然の権利』……という観念は、人（自然人）及び法人の個人的利益の救済を念頭に置いた従来の現行法の枠組みのままでも今後もよいのかどうかという極めて困難で、かつ、避けては通れない問題を我々に提起したということが出来る」と。

この国が先進国であり続ける以上、それは単に政治経済的レベルだけの問題ではなく、命あるものすべてとの共生という精神的レベルでの先進性こそが問われなければならないのではないか。私は、一法学者として、この問題について、これからも考え続けていきたいと思う。

(1) この原稿は、二〇一六年一月に執筆・校正したものであるが、当会主催のシンポジウムは、これまで計八回行われており、第一回目の東京大学（二〇一二年九月九日）を皮切りに、第二回は京都大学（二〇一三年六月二日）、第三回は沖縄こどもの国（二〇一三年二月一四日）、第四回は東京農業大学（二〇一四年九月二八日）、第五回は日本獣医生命科学

- 学大学（二〇一五年五月二三日）、第六回は大阪国際大学（二〇一五年一〇月三日）、そして第七回目が京都府立大学（二〇一六年六月一八日）、第八回は日本獣医学生命科学大学（二〇一六年一月二日）である。なお、二〇一五年三月六日に宮崎大学主催で開催された「展示動物防疫衛生シンポジウム 口蹄疫禍から五年、常在危機に備える」という国際シンポジウムにもその主要メンバーは登壇している。なお本会は現在、国立動物園を「考える」会から「つくる」会へと発展的検討を行っており、NPO法人格取得の手続きに入っている。本会の詳細については、ホームページをご覧いただきたい（<http://www.kokurisudoubutsuen.jp/>）。
- (2) 日本動物園水族館協会のホームページより（http://www.jazai.jp/z_map/z_seek00.html）（二〇一六年一月二日取得）。
- (3) 今日の自治体立動物園の大半の園長がポスト職であって、他の公務員と同様、数年で異動を余儀なくされるので、どうしても中長期的視点に立った経営戦略（理念）が立てられないといわれる。あわせて園長が常に動物科学に精通した獣医師等専門家が就任することも現実的にはあり得ない。すなわち動物園マネジメントの素人が園のトップになるといった問題点がそこに潜在する。この点については、園で飼養される動物に対する愛護、福祉の観点から非常に重大な問題を投げかける。この点については別稿で改めて考察してみたいと思う。
- (4) 実は、この国では動物園動物に対するいかなる作為・不作為が「動物虐待」に相当するかの基準すら不明確な状況にある。それは偏に動物行政に関する法整備が未だ十全に展開されていないからに他ならない。わが国は動物「愛護」と「福祉」の相違についての学術研究も含めて未だ発展途上にある。動物愛護管理法は英訳で「the Act on Welfare and Management of Animals」（下線部筆者）と環境省のホームページには紹介されているが、「愛護」と「福祉」（Welfare）を混同している点があり、疑問の残るところである。この点については別稿で改めて考察することとする。

坂酒近●小幸栗公隈木菊川金嘉加大大遠江上岩井石池阿安
本井藤田室田田文元下池瀬子藤藤越川藤口北間上川端部達
宏弘和秋百雅睦孝慶和匡正義千史隆正昭匡正忠浩和
志格哉夫合治雄佳幸崇彦博良亮明久寿啓裕人道子美司己志

○東出鶴角田鈴清柴篠澤佐
中中郷口藤田口木水田森田橋
村村佳裕倫光義耕直大久
仁村壽俊佳裕倫光義耕直大久
古田平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
細田平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
松山平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
丸浦山平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
三浦山平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
務坂台平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
諸崎山平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
山崎山平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
山田山平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
吉井山平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
霞田山平孝佑正壽俊佳裕倫光義耕直大久
○常任委員

神奈川大学法学研究所研究年報 33

平成28年3月31日 発行

編集・発行者 神奈川大学法学研究所
代表 小森田秋夫

〒221-8686 横浜市神奈川区六角橋三一二七-1
電話(〇四五)四八一-五六六一(代)

制作者 (株) 精興社

〒101-0054 東京都千代田区神田錦町三十九
電話(〇三)三二九三-1301-2
FAX(〇三)五二八三-1788-9